



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

중대재해처벌법 쟁점 및  
개선방향에 관한 연구

- 중대시민재해를 중심으로 -



HANSUNG  
UNIVERSITY

2025년

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전정책전공

소민안

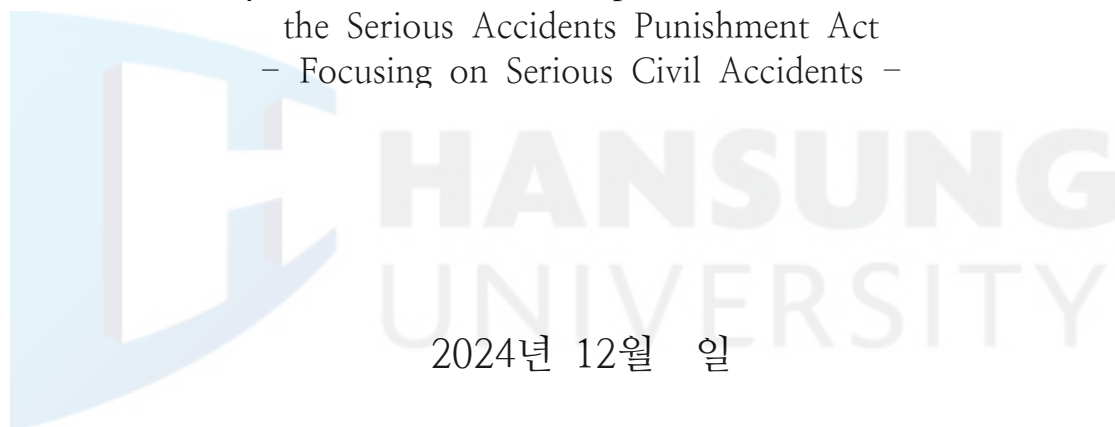


석사학위논문  
지도교수 류종용

## 중대재해처벌법 쟁점 및 개선방향에 관한 연구

- 중대시민재해를 중심으로 -

Study on the issues and improvement directions of  
the Serious Accidents Punishment Act  
- Focusing on Serious Civil Accidents -



2024년 12월 일

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전정책전공

소민안

석사학위논문  
지도교수 류종용

## 중대재해처벌법 쟁점 및 개선방향에 관한 연구

- 중대시민재해를 중심으로 -

Study on the issues and improvement directions of  
the Serious Accidents Punishment Act

- Focusing on Serious Civil Accidents -

위 논문을 사회안전학 석사학위 논문으로 제출함

2024년 12월 일

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전정책전공

소민안

소민안의 사회안전학 석사학위 논문을 인준함

2024년 12월 일



심사위원장 공 평 원 (인)

심 사 위 원 박 기 수 (인)

심 사 위 원 류 종 용 (인)

# 국 문 초 록

## 중대재해처벌법 쟁점 및 개선방향에 관한 연구 중대시민재해를 중심으로

한 성 대 학 교 행정 대학 원  
사 회 안 전 학 과  
사 회 안 전 정 책 전 공  
소 민 안

「중대재해처벌법」이 2021. 1. 26.에 제정되고 2022. 1. 27.부터 시행되었다. 또한 2024. 1. 27.부터는 상시근로자 수 50인 미만인 사업 또는 사업장(건설업의 경우에는 공사금액 50억원 미만의 공사)에 대해서 중대산업재해 규정도 전면적용 되었다.

「중대재해처벌법」은 중대산업재해와 중대시민재해 양측으로 구성됨에도 불구하고 제정당시부터 현재까지 연구와 지원은 중대산업재해를 중심으로 이루어졌다. 그런데 일반 사업장도 중대시민재해가 발생할 수 있는 만큼 중대시민재해 예방을 위한 안전 및 보건 확보의무를 이행하여야 한다. 그러나 중대시민재해와 관련된 규정 해석이 복잡하다. 특히 중대시민재해 적용 제외 대상인 소상공인에 해당하는지 여부를 판단하는 것은 상당히 복잡하다. 영세사업장들은 중대시민재해의 적용대상인지 여부부터 판단하기가 어렵다. 중대산업재해는 고용노동부 근로감독관이 수사를 하며, 중대시민재해는 경찰관이 수사

를 한다. 그래서 수사의 효율성도 떨어진다. 그리고 중대산업재해에 대해서는 고용노동부가 전담하여 담당하는 반면에 중대시민재해는 여러부처가 나누어져 담당하기 때문에 체계적인 관리 및 제도개선이 어렵다. 중대재해 예방을 위한 국가 예산도 중대시민재해가 아닌 중대산업재해를 중심으로 지원이 이루어지고 있다. 중대산업재해는 관련업무를 수행할 자격사가 있지만, 중대시민재해는 관련업무를 수행할 자격사가 없다. 그래서 사업장과 기관들은 중대시민재해 예방을 위한 안전 및 보건 확보의무 이행이 중대산업재해보다 어렵다.

본 연구에서는 이러한 문제의식을 기반으로 중대산업재해와 중대시민재해를 비교하고 중대시민재해의 개선방향에 관하여 살펴보았다. 본 연구에서 도출된 개선방향은 첫 번째, 중대시민재해의 적용대상을 현실화 하여야 한다. 관련법령을 개정하여 일반인들이 인식하기 쉽도록 하여야 한다. 안전·보건관계법령도 범위를 명확히 하도록 법령에 규정하여야 한다. 그리고 현실적으로 중대시민재해 발생가능성이 높은 공중이용시설, 사업장, 기관이 중대시민재해의 적용대상이 되도록 하여야 한다. 두 번째, 중대시민재해 담당부처를 통일하여야 한다. 우선, 중대산업재해를 담당하는 고용노동부에 중대시민재해도 담당하게 방안이 있을 수 있다. 또한 「중대재해처벌법」을 독립적으로 담당할 기관을 신설하는 방안도 있다. 세 번째, 중대시민재해 관련업무를 수행하는 자격사를 양성해야 한다. 기존에 중대산업재해 관련업무를 수행하는 공인노무사, 산업안전지도사, 산업보건지도사 등에게 중대시민재해 관련업무를 수행할 수 있도록 하는 방안이 있다. 그리고 신설된 공인재난관리사가 중대시민재해 관련 업무를 수행할 수 있도록 시험제도와 업무범위를 개정할 필요가 있다.

【주요어】 중대재해처벌법, 중대산업재해, 중대시민재해, 공중이용시설, 공중교통수단



## 목 차

제 1 장 서 론 .....	1
제 1 절 연구의 필요성 .....	1
제 2 절 연구의 목적 .....	3
제 3 절 연구의 범위 .....	3
제 2 장 이론적 고찰 .....	6
제 1 절 중대재해처벌법 .....	6
1) 중대재해처벌법 제정배경 .....	6
2) 중대재해처벌법 주요내용 .....	6
3) 중대재해처벌법 의무주체 .....	8
4) 중대재해처벌법 처벌규정 .....	9
5) 중대재해처벌법 위반시 수사관할 .....	10
6) 중대재해처벌법 개정안 .....	11
7) 소결론 .....	15
제 2 절 중대시민재해 .....	15
1) 중대산업재해와 중대시민재해의 개념과 관계 .....	15
2) 중대산업재해와 중대시민재해의 적용범위 .....	16
3) 중대시민재해의 적용대상 .....	16
4) 사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무 .....	21
5) 중대시민재해와 재난 및 안전관리 기본법상 재난과의 관계 .....	24

6) 소결론 .....	27
제 3 절 과거 대형 사회재난 사례검토 .....	28
1) 개요 .....	28
2) 삼풍백화점 붕괴사고 .....	28
3) 세월호 침몰사고 .....	32
4) 밀양 세종병원 화재사고 .....	34
5) 소결론 .....	37
제 4 절 외국 입법례 .....	37
1) 영국 법인과실치사법 .....	37
2) 캐나다 형법 .....	38
3) 호주의 산업안전보건법 .....	39
4) 독일 형법 .....	40
5) 소결론 .....	40
제 5 절 선행연구 .....	41
제 3 장 중대시민재해 관련 쟁점에 대한 분석 .....	45
제 1 절 시설에 관한 쟁점 .....	45
1) 소상공인의 사업 또는 사업장 .....	45
2) 소상공인의 사업 또는 사업장에 준하는 비영리시설 .....	49
3) 교육시설(유치원, 초·중·고·대학교 등) .....	50
4) 공동주택, 오피스텔, 주상복합, 실내주차장 .....	51
5) 준공이 10년 미만인 도로교량 등 .....	52

6) 시내버스, 마을버스, 농어촌버스, 화물차 .....	52
7) 소결론 .....	54
제 2 절 전문가 관련 쟁점 .....	54
1) 전문가의 필요성 여부 .....	54
2) 중대산업재해 .....	55
3) 중대시민재해 .....	59
4) 소결론 .....	61
제 3 절 관할기관 관련 쟁점 .....	63
1) 수사 진행의 효율성과 전문성 문제 .....	63
2) 감독 문제 .....	65
3) 지원 문제 .....	66
4) 소결론 .....	67
제 4 장 중대시민재해 관련 문제점과 개선방향 .....	68
제 1 절 중대시민재해 관련 문제점 .....	68
1) 중대시민재해 인식의 문제 .....	68
2) 규정의 비현실성 문제 .....	68
3) 중대시민재해 전담부서의 부재문제 .....	70
4) 중대재해처벌법 개정안의 방향성 문제 .....	70
5) 예산배정의 문제 .....	71
6) 예방수단의 문제 .....	71
7) 전문가의 부재문제 .....	72

8) 수사관할의 문제 .....	72
9) 소결론 .....	74
제 2 절 개선방향 .....	74
1) 중대시민재해 적용대상의 현실화 .....	74
2) 중대시민재해 담당부처의 통일 .....	75
3) 중대시민재해 업무를 하는 자격사 양성 .....	76
4) 소결론 .....	77
제 5 장 결 론 .....	78
제 1 절 연구요약 .....	78
제 2 절 시사점 .....	79
제 3 절 한계점 .....	80
참 고 문 헌 .....	81
ABSTRACT .....	83

## 표 목 차

[표 2-1] 중대재해처벌법 주요내용 .....	7
[표 2-2] 중대산업재해와 중대시민재해의 비교 .....	8
[표 2-3] 중대재해처벌법 의무주체(처벌대상) 요약표 .....	9
[표 2-4] 중대재해처벌법 처벌내용 .....	10
[표 2-5] 중대재해처벌법 제정이후 발의된 중대재해처벌법 개정안 내용 ....	11
[표 2-6] 중대재해처벌법상 공중이용시설 예시 .....	19
[표 2-7] 중대재해처벌법상 공중교통수단 .....	20
[표 2-8] 제조물 책임법 결함의 정의 .....	21
[표 2-9] 안전보건관리체계 구축 관련 주요 의무사항 .....	22
[표 2-10] 환경부가 열거한 주요 안전·보건 관계 법령 .....	23
[표 2-11] 재난 및 안전관리 기본법상 자연재난과 사회재난 .....	25
[표 2-12] 삼풍백화점 붕괴사고의 중대재해처벌법 적용관계 .....	31
[표 2-13] 세월호 침몰사고의 중대재해처벌법 적용관계 .....	33
[표 2-14] 밀양 세종병원 화재사고의 중대재해처벌법 적용관계 .....	36
[표 2-15] 해외 중대재해처벌법 법제 비교 .....	41
[표 3-1] 중대재해처벌법 제2조(정의) 제4호 단서에 해당여부 판단과정 ....	45
[표 3-2] 근로기준법 시행령상 상시근로자 수 산정 방법 .....	47
[표 3-3] 2022년 권역별 운송수단 교통사고 통계 .....	53
[표 3-4] 공인노무사 시험과목 .....	56
[표 3-5] 산업안전 및 보건지도사 시험과목 .....	58
[표 3-6] 기업재난관리사 인증시험 통계 .....	60
[표 3-7] 방재기사 검정현황 .....	61
[표 3-8] 재난관리 분야 유사 국가자격증 현황 .....	61
[표 3-9] 중대재해처벌법중 중대산업재해 관련 규정 위반 기소현황 .....	64
[표 3-10] 2024년도 안전보건관리체계 구축 컨설팅 사업내용 .....	66
[표 4-1] 사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무 핵심내용 .....	73

## 그 립 목 차

[그림 1-1] 연구흐름도 .....	5
[그림 2-1] 최근 10년간 사회재난 발생추이(2014년~2023년) .....	25



# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 필요성

「중대재해처벌법」 제1조(목적)은 사업장, 공중이용시설, 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전 및 보건 조치의무를 위반하여 중대재해가 발생한 경우 사업주, 공무원 및 법인을 처벌하는 것을 목적으로 한다. 과거에도 사업장에서 중대재해가 발생했을 경우 「산업안전보건법」 제167조(벌칙), 「형법」 제268조(업무상과실·중과실 치사상) 등으로 처벌되었다. 그러나 노동·시민단체 등을 중심으로 「산업안전보건법」 등 기존 안전보건관계법으로는 중대재해를 발생시킨 책임자에 대한 처벌수준이 매우 낮다는 인식이 강하게 작용하여 「중대재해처벌법」을 제정하게 된 것이다(정진우, 2022).

이렇게 제정된 「중대재해처벌법」은 현재 굉장한 논란을 야기하고 있다. 「중대재해처벌법」의 문제점은 법규정마다 모호하고 불명확한 내용이 많다는 것이다. 전문가들도 해석하기 난해할 정도로 모호한 내용들이 많아 현장에서 혼란이 가중되고 있다. 법규정이 모호하고 선례가 적어 고용노동부에서 「중대재해처벌법」의 위반 여부에 대한 수사기간만 평균 132일이 걸린다. 그나마 「중대재해처벌법」중 중대산업재해에 대해서는 판결이 나오기 시작하고 있으나 중대시민재해에 대해서는 법시행이 2년이 넘도록 검찰에서 기소한 사례조차 없고 현재 몇 건만 수사가 진행 중이다. 2024. 1. 1.에 5명의 사상자(사망자 1명, 중상자 1명, 경상자 1명)가 발생한 평창 LPG 충전소 연쇄 폭발사고에 대하여 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 규정적용이 가능하다고 보아 「중대재해처벌법」 위반 혐의로 검찰에 송치되었다. 「중대재해처벌법」중 중대산업재해 관련 규정 위반으로 이미 판결이 상당히 나온 점과 비교되는 점이다.

근로자 등에게 발생한 중대산업재해에 대해서 「산업안전보건법」과 「형법」 등 처벌사례가 이미 많고 이와 관련된 연구도 많다. 그런데 중대시민재해의 경우는 연구도 별로 없다. 「중대재해처벌법」에 대하여 해석한 이론서적들도

대다수 중대산업재해 중심으로 기술되어 있을 뿐, 중대시민재해에 대해서는 체계적으로 해석을 한 서적이 별로 없다. 이는 중대시민재해가 「중대재해처벌법」이 제정되면서 새롭게 도입된 개념이기 때문에 아직 연구가 부족한 것으로 보인다.

이렇다보니 관공서나 지방자치단체에서는 중대시민재해와 관련된 매뉴얼을 발간하고 나름대로 준비를 하고 있지만, 일선 사업장에서는 중대시민재해 예방을 위한 안전 및 보건 확보의무를 이행하고자 준비하는 경우는 거의 없다. 어떤 재해가 중대시민재해에 해당하는지 여부를 판단하기가 난해함에도 불구하고 일반 사업장 등에서 중대시민재해와 관련하여 참고할 만한 자료도 별로 없다. 중대산업재해에 대한 「중대재해처벌법」 1심 판결은 20건 넘게 이루어진데 반하여 중대시민재해는 2024년 10월까지 관련 판결이 없다. 법률 시행 전 관계부처의 해설서와 그에 기반한 해석 위주로만 논의하는 수준이다.<sup>1)</sup>

사업장이 제조, 설치하는 제조물과 공중이용시설, 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함으로 중대재해가 발생할 경우 중대시민재해로 귀결될 가능성이 높다. 즉, 중대산업재해보다 중대시민재해가 더 빈번하게 발생할 가능성이 잠재적으로 높으며 발생할 경우 그 피해도 상당히 높을 것이다. 해석상 중대산업재해보다 난해한 것이 중대시민재해이고 발생할 가능성도 높은 것이 중대시민재해이다. 적용대상도 중대산업재해보다 중대시민재해가 넓다고 볼 수 있다. 그러나 중대시민재해에 대한 연구와 예방을 위한 대비는 중대산업재해보다 현저히 미비하다. 그렇기 때문에 중대시민재해에 대한 연구의 필요성은 상당히 높다. 특히 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 적용을 받는 지방자치단체, 관공서 등은 「중대재해처벌법」중 중대시민재해와 관련된 안전 및 보건 확보의무를 이행하기 위하여 노력하고 있으나 「중대재해처벌법」상 중대산업재해 및 중대시민재해의 적용을 동시에 받는 일반 사업장들은 중대산업재해 예방을 위한 안전 및 보건 확보의무 이행이 어려운 상황이다.

본 연구에서는 「중대재해처벌법」 관련된 외국 입법례를 정리하고 「중대재해처벌법」상 중대산업재해와 중대시민재해를 비교하고 「중대재해처벌법」상

---

1) 매일노동뉴스, 하인혜, 2024.10.04. “중대시민재해 대응의 사각지대”.



중대시민재해의 정의와 관련요건을 검토하겠다. 본 연구는 「중대재해처벌법」 제3장 중대시민재해(「중대재해처벌법」 제9조부터 제11조)을 중심으로 「중대재해처벌법」상 중대시민재해와 관련된 문제점을 분석하고 그 개선방향을 제시하는데 목적이 있다.

## 제 2 절 연구의 목적

본 연구의 목적은 「중대재해처벌법」중 새롭게 도입되었으나 중대산업재해에 비교하여 연구가 미진하여 연구의 필요성이 높은 중대시민재해에 대한 쟁점 및 개선방향을 제시하는 것에 있다. 「중대재해처벌법」과 관련된 연구 중에서 중대산업재해에 대한 연구는 진척이 많이 되었으나 중대시민재해에 대한 연구는 미진한 상황에서 본 연구가 중대시민재해를 중심으로 하는 것에서 학술적인 의의가 있다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 관점에서 「중대재해처벌법」상 중대산업재해와 중대시민재해를 비교하고 해외 유사 입법례를 토대로 하여 중대시민재해와 관련된 문제점을 도출한 후, 그 개선방안을 종합적으로 제안하고자 한다. 이를 통해 「중대재해처벌법」 개정 방향과 제도개선의 기초자료로서 활용될 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

## 제 3 절 연구의 범위

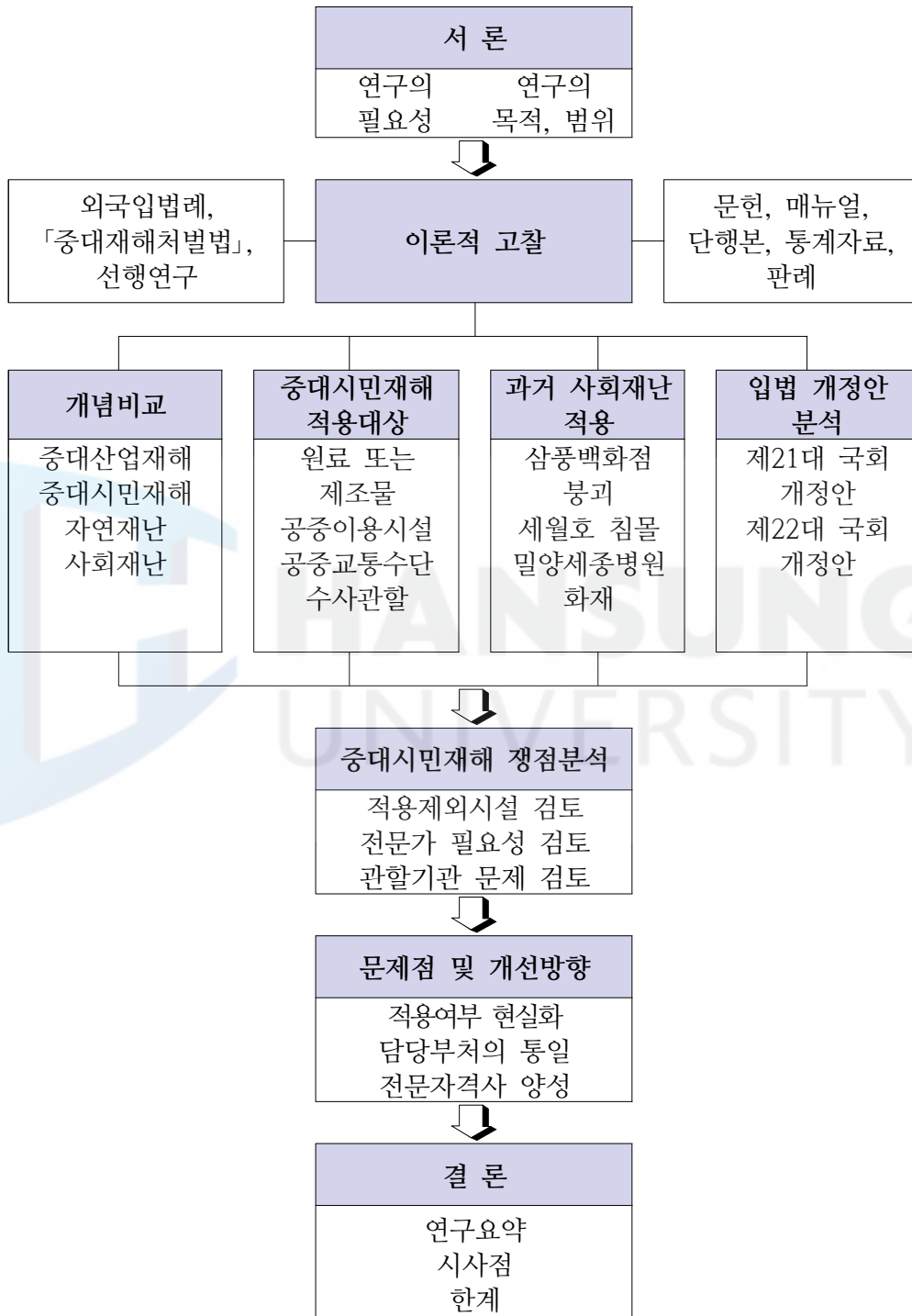
본 연구는 문헌연구 및 고용노동부, 국토교통부, 산업안전보건연구원, 서울특별시, 환경부, 소방청, 한국경영자총협회 등이 발간한 중대재해 관련 매뉴얼, 국내 단행본, 각종 재난·사고 관련 통계자료, 관련 판례를 분석한다. 과거 사회재난 사례중 「중대재해처벌법」상 중대산업재해와 중대시민재해를 적용할 수 있는지 살펴보고 일반 사업장에서 중대산업재해와 중대시민재해가 동시에 발생할 수 있는지 여부를 판단한다. 중대시민재해의 적용대상을 중심으로 법령분석을 통하여 적용판단의 과정을 분석하고자 한다.

또한 제21대 및 제22대 국회에서 발의된 「중대재해처벌법」 개정안 내용들

을 살펴본다. 그리고 중대산업재해와 중대시민재해 관련 안전 및 보건확보 의무를 수행할 수 있는 전문가 등이 있는지 관련 자격사 제도 등을 검토한다. 이후 「중대재해처벌법」상 중대시민재해와 관련된 개선방안에 대하여 제안하겠다.



[그림 1-1] 연구흐름도



## 제 2 장 이론적 고찰

### 제 1 절 중대재해처벌법

#### 1) 중대재해처벌법 제정배경

「중대재해처벌법」은 기존에 「산업안전보건법」으로는 경영책임자를 처벌하기 어렵다는 문제인식에서 제정이 논의되었다. 그러다가 2018년 12월 10일 태안 화력발전소에서 근무하던 김용균 근로자가 연료공급용 컨베이어 벨트에 끼여 숨지는 사건이 발생하였다. 이 사건을 계기로 김용균씨의 어머니인 김미숙 김용균 재단 이사장이 2020. 8. 26. 안전한 일터와 사회를 위한 「중대재해처벌법」 제정에 관한 입법청원을 하였다. 청원취지는 노동자, 시민의 중대재해에 대해 기업의 경영책임자, 원청, 발주처 등 진짜 책임자를 처벌해서 기업이 법을 지키도록 하고 실질적인 개선을 하며 세월호 참사, 가슴기 살균기 참사 등 다중이용시설, 제조물의 사용과정에서 발생한 중대재해에 대해 기업 및 공무원의 실질적인 책임자를 처벌하는 것을 취지로 한다. 「중대재해처벌법」 제정 여론이 확산된 직접적인 계기는 2020년 4월에 발생한 이천 물류센터 공사장 화재로 38명이 사망하면서 정치권에서 적극적으로 논의되게 시작하였다. 「중대재해처벌법」은 이후 정의당 강은미 의원, 민주당 박범계, 박주민, 이탄희 의원, 국민의힘 임이자 의원이 발의하였고 국회에서 논의하여 2021. 1. 26.에 제정되었다(정진우, 2022).

#### 2) 중대재해처벌법 주요내용

「중대재해처벌법」은 제1조부터 제16조와 부칙으로 구성되어 있다. 제1장 총칙, 제2장 중대산업재해, 제3장 중대시민재해, 제4장 보칙으로 구성되어 있다. 「중대재해처벌법」은 중대재해를 중대산업재해와 중대시민재해로 구분하고 정의, 적용범위, 중대재해 예방을 위한 안전 및 보건 확보의무, 위반시 처벌규정과 징벌적 손해배상 책임 등을 규정하고 있다.

[표 2-1] 중대재해처벌법 주요내용

제1장 총칙	제1조(목적)	사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호
	제2조(정의)	중대재해, 중대산업재해, 중대시민재해, 공중이용시설, 대중교통수단, 제조물, 종사자, 사업주, 경영책임자 등에 대한 개념 정의
제2장 중대 산업 재해	제3조(적용범위)	상시근로자 5명 이상에만 적용
	제4조(안전 및 보건 확보의무)	사업주 또는 경영책임자 등이 종사자의 안전, 보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위하여 이행하여야 할 조치
	제5조(도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무)	사업주 또는 경영책임자 등이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우 이행하여야 할 조치
	제6조(처벌)	제4조 또는 제5조를 위반하여 중대산업재해에 이르게 한 사업주와 경영책임자등에 대한 처벌 규정
	제7조(양벌규정)	법인 또는 기관의 경영책임자 등을 벌하는 외에 그 법인 또는 기관에 벌금형 부과
	제8조(안전보건교육의 수강)	중대산업재해 발생 법인 또는 기관의 경영책임자 등의 안전보건교육 이수 의무
제3장 중대 시민 재해	제9조(안전 및 보건 확보의무)	사업주 또는 경영책임자 등이 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 이행하여야 할 조치
	제10조(처벌)	제9조를 위반하여 중대시민재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등에 대한 처벌 규정
	제11조(양벌규정)	법인 또는 기관의 경영책임자 등을 벌하는 외에 그 법인 또는 기관에 벌금형 부과
제4장 보칙	제12조~제16조	형 확정사실 통보, 중대산업재해 발생사실 공표, 심리절차에 관한 특례, 손해배상의 책임, 정부의 사업주 등에 대한 지원 및 보고
부칙	제1조~제2조	공포 후 1년 후 시행(2022. 1. 27.), 개인사업자 또는 상시근로자 50명 미만인 사업 또는 사업장에 대해서는 공포 후 3년 후 시행(2024. 1. 27.)

출처 : 중대재해처벌법 수사 가이드(국가수사본부, 2021)

중대산업재해의 내용은 「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 것)를 준용하고 있다. 중대시민재해의 내용은 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 대중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해라고 정의하고 있다. 중대산업재해와 중대시민재해의 구성요건을 충족하기 위해서는 사망자가 1명 이상 발생하여야 하는 점은 공통된 사항이나 부상자나 질병자의 기준이 다르며 피해자의 경우도 중

대산업재해는 종사자(근로자, 노무제공자)를 대상으로 하며, 중대시민재해는 이용자 또는 그 밖의 사람으로 규정한 점에서 중대시민재해가 넓다고 볼 수 있다.

[표 2-2] 중대산업재해와 중대시민재해의 비교

구분	중대산업재해	중대시민재해
내용	산업안전보건법에 따른 산업재해중 아래의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해	생산·제조·판매·유통 중인 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 발생한 재해로서 아래의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해
기준	1) 사망자가 1명 이상 발생 2) 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생 3) 동일한 유해요인으로 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생	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 발생
피해자	종사자(근로자, 노무제공자)	이용자 또는 그 밖의 사람

### 3) 중대재해처벌법 의무주체

「중대재해처벌법」 의무주체는 “사업주”와 “경영책임자 등”으로 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제8호와 제9호에 규정되어 있다. “사업주”는 자신의 사업을 영위하는 자, 타인의 노무를 제공받아 사업을 하는 자를 말한다. “경영책임자 등”은 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람, 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 지방공기업법에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장을 말한다. ① 중앙행정기관의 장은 「정부조직법」 제2조제2항에 따라 설치된 부·처·청과 방송통신위원회, 공정거래위원회, 국민권익위원회, 금융위원회, 개인정보보호위원회, 원자력안전위원회 등 행정기관의 장을 의미한다. ② 지방자치단체의 장은 「지방자치법」 제2조제1항의 특별시, 특별자치시, 도, 특별자치도 및 시, 군, 구의 장을 의미한다. ③ 공공기관의 경우 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규

정에 따라 지정된 공공기관의 장이 경영책임자에 해당한다. 이에 준하여 안전 보건에 관한 업무를 담당하는 사람은 사업 또는 사업장 전반의 안전 및 보건에 관한 조직·인력·예산 등에 관하여 총괄하여 권한과 책임이 있는 사람으로서 대표이사 등 최고경영 책임자에 준하여 전적인 권한과 책임을 가지는 등 최종 결정권을 가진 사람을 의미한다.<sup>2)</sup>

[표 2-3] 중대재해처벌법 의무주체(처벌대상) 요약표

구분	의무주체(처벌대상)	
민간	사업주	· 자신의 사업을 영위하는 자, 타인의 노무를 제공받아 사업을 하는 자
	경영책임자 등	· 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람
공공		· 중앙행정기관의 장
		· 지방자치단체의 장
		· 지방공기업의 장(지방직영기업, 지방공사, 지방공단)
		· 공공기관의 장 ※ 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관은 제외됨

출처 : “중대재해처벌법 중대시민재해 안내서” (서울특별시, 2023)

#### 4) 중대재해처벌법 처벌규정

「중대재해처벌법」상 사업주와 경영책임자 등이 「중대재해처벌법」상 규정된 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 사망자가 1명 이상 발생한 중대산업재해 및 중대시민재해인 경우에는 「중대재해처벌법」 제6조제1항 및 제10조제1항에 따라서 ‘1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금’에 해당하는 처벌을 받을 수 있다. 그리고 법인 또는 기관의 경우도 「중대재해처벌법」 위반에 대하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 않았다고 입증하지 못하는 이상 「중대재해처벌법」 제7조제1호 및 제11조제1호에 따라서 50억원 이하의 벌금이 양벌규정으로 부과될 수 있다. 사망 이외의 부상자나 질병자가 발생한 중대산업재해 및 중대시민재해의 경우는 「중대재해처벌법」 제6조제2항 및 제10조제2항에 따라서 ‘7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금’에 해당하는 처벌을 받을 수 있다. 법인 또는 기관도 「중대재해처벌법」 위반에 대하여 「중대재해

2) 서울특별시. (2023). “「중대재해처벌법」 중대시민재해 안내서”.

처벌법」 제7조제2호 및 제11조제2호에 따라서 10억원 이하의 벌금이 양벌규정으로 부과될 수 있다. 또한 「중대재해처벌법」 제15조제1항에 따라서 사업주 또는 사업주 또는 경영책임자 등이 고의 또는 중대한 과실로 이 법에서 정한 의무를 위반하여 중대산업재해 및 중대시민재해를 발생하게 한 경우 고의 또는 중대한 과실의 정도에 따라서 손해를 입은 사람에 대하여 그 손해액의 5배를 넘지 않는 범위 내에서 손해배상책임을 지는 징벌적 손해배상책임을 규정하고 있다. 다만, 양벌규정과 징벌적 손해배상책임을 법인 또는 기관이 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 적용되지 아니한다.

중대산업재해와 중대시민재해 둘다 처벌수위, 양벌규정 여부, 징벌적 손해배상책임을 동일하다고 볼 수 있다. 그런데 중대산업재해의 경우는 「중대재해처벌법」 제6조제3항에 따라서 「중대재해처벌법」 위반으로 형을 선고받고 확정된 후 5년 이내로 「중대재해처벌법」을 위반하여 중대산업재해가 발생한 경우 형의 2분의 1까지 가중하는 가중처벌규정이 있다.

[표 2-4] 중대재해처벌법 처벌내용

구분	경영책임자 처벌	기관 양벌규정	손해배상
사망자 발생시	1년 이상 징역 또는 10억원 이하 벌금(병과가능)	50억원 이하의 벌금	손해액의 5배 이하
부상자·질병자 발생시	7년 이하의 징역 또는 1억원 이하 벌금	10억원 이하의 벌금	
가중처벌규정	5년 이내에 중대산업재해가 다시 발생한 경우 형의 2분의 1까지 가중		

출처 : “중대재해처벌법 중대시민재해 안내서” (서울특별시, 2023)

## 5) 중대재해처벌법 위반시 수사관할

「중대재해처벌법」 제정 전에 중대재해가 발생한 경우 「산업안전보건법」 위반 여부는 특별사법경찰관인 고용노동부 근로감독관이 수사했으며, 업무상 과실치사죄는 경찰이 수사하였다. 「선원법」 위반에 대해서는 해양수산부 선원 근로감독관이 수사하였다.



「중대재해처벌법」 제정 당시에는 「사법경찰직무법」이 개정되지 않아서 고용노동부 근로감독관이 아닌 경찰서의 경찰이 수사할 수 밖에 없었다. 그리고 「검찰청법」 개정으로 검사가 직접 수사를 개시할 수도 없었다. 그러다가 「사법경찰직무법」 제6조의2에 제18호를 추가하여 근로감독관의 수사범위에 포함시킨 것이다(이근우, 2022). 그러나 「사법경찰직무법」 제6조의2(근로감독관) 제18호는 「중대재해처벌법」(제6조 및 제7조만 해당한다)라고 규정하고 있다. 「중대재해처벌법」 제6조, 제7조는 중대산업재해 규정이다. 따라서 근로감독관은 「중대재해처벌법」을 위반하여 중대산업재해가 발생한 경우만 수사권을 가지고 있으며, 중대시민재해가 발생한 경우에는 수사권은 경찰이 가지고 있다. 「중대재해처벌법」이 제정되기 전에도 중대재해가 발생한 경우 업무상 과실치사죄에 대해서는 경찰이 수사한 점에서 이원화된 것은 동일하다고 볼 수 있다. 중대재해가 발생한 경우 중대산업재해에 해당하는 재해는 중대시민재해에서 제외된다. 그런데 수사 초기에 중대산업재해인지 중대시민재해에 해당되는지 여부가 쟁점이 되는 경우가 있을 수 있다. 이런 경우에는 고용노동부 근로감독관과 경찰이 협조하여 수사를 진행할 수 밖에 없다.

## 6) 중대재해처벌법 개정안

### 가) 발의 현황

2017년 4월에 노회찬 의원이 「재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법안」을 발의한 이후 정치권에서 여러 논의를 거쳐서 「중대재해처벌법」이 2021. 1. 26.에 제정되었다. 제21대 국회(2020년~2024년)에서 총13건의 법률개정안이 발의되었다. 그러나 개정안 전부 임기만료로 폐기되었다. 발의된 법률개정안들은 주로 중대산업재해 규정과 관련된 개정안이 많았다.

[표 2-5] 중대재해처벌법 제정 이후 발의된 중대재해처벌법 개정안 내용

순번	발의 의원	제안일자	주요내용	의결 결과
1	이탄희	2021. 5. 13.	· 중대산업재해의 양벌규정을 50억원 이하의 벌금	임기

순번	발의 의원	제안일자	주요내용	의결 결과
			에서 1억원 이상 50억원 이하의 벌금으로 개정하는 내용  · 중대산업재해 관련 위반 벌치규정에 대한 양형 절차 특례규정을 신설하는 내용	만료 폐기
2	김영배	2021. 6. 17.	· “중대시민재해”의 범주에 「건설산업기본법」 제2조제4호에 규정된 건설공사 현장에서의 안전관리, 유해위험 방지 결함을 원인으로 발생한 재해를 포함하도록 개정하는 내용	임기 만료 폐기
3	이은주	2022. 1. 7.	· 「중대재해처벌법」상 종사자의 범위에 「직업교육훈련 촉진법」 제9조에 따른 현장실습계약을 체결한 직업교육훈련생을 포함하도록 개정하는 내용	임기 만료 폐기
4	강민정	2022. 1. 25.	· 경영책임자 등의 범위에서 안전보건 업무 담당자를 삭제하고 법인의 대표이사과 이사를 추가하도록 개정하는 내용  · 상시근로자 5인 미만인 사업 또는 사업주에 대한 이 법 적용 배제 규정을 삭제하도록 개정하는 내용  · 일정한 경우 중대산업재해 발생에 대한 인과관계를 추정하도록 하고, 다만 사업주 등이 중대재해가 다른 원인으로 인하여 발생하였다는 사실을 증명하거나 제4조의 의무를 다하였음을 증명한 경우 그 추정을 배제하도록 함  · 중대산업재해 처벌에 대한 법정형 하한을 규정하고, 중대산업재해 발생 현장을 훼손하거나 고용노동부 장관의 원인 조사를 방해하거나 중대산업재해 발생 사실을 은폐 또는 은폐를 지시·공모한 경우 처벌하도록 함	임기 만료 폐기
5	강은미	2022. 1. 26.	· 중대시민재해의 범위에 제조물의 부산물, 운송상의 결함, 운영상의 과실 또는 「건설산업기본법」 제2조제4호 본문 및 각 목에 규정된 건설공사 현장 및 그 인접장소에서의 안전관리, 유해위험 방지 결함을 원인으로 한 재해와 그 결함 등으로 인해 야기되는 환경상의 문제를 원인으로 한 재해를 포함시키도록 개정하는 내용  · 공중교통수단의 범위를 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제3조제1호 각 목에 따른 노선 여객자동차운송사업 및 제3조제2호 가목에 따른 전세버스 운송사업에 사용되는 승합자동차로 확대시키도록 개정하는 내용	임기 만료 폐기
6	윤준병	2022. 2. 8.	· 원칙적으로 모든 사업 또는 사업장의 사업주 또	임기

순번	발의 의원	제안일자	주요내용	의결 결과
			는 경영책임자 등에 중대산업재해와 관련된 규정이 적용되도록 하되, 사업 또는 사업장의 안전·보건상 유해 또는 위험의 정도, 사업장의 상시 근로자 수 등 구체적 사정으로 고려하여 하위법령에서 정하는 바에 따라 법 적용의 예외를 규정하려고 개정하는 내용	만료 폐기
7	서동용	2022. 3. 24.	· 현장실습생을 종사자 범위에 넣어 명시하고, 현장실습생이 실습 중인 사업장은 5인 미만 사업장이어도 적용 예외를 받지 않도록 하여 현장실습장의 중대재해를 예방하고자 개정하는 내용	임기 만료 폐기
8	박대출	2022. 6. 17.	· 법무부장관은 중대재해 발생을 예방하기 위하여 관계 부처의 장과 협의하여 중대재해 예방에 관한 기준을 고시하고, 사업주와 경영책임자 등에게 이를 권고할 수 있도록 하고자 함. 또한 고시에 따라 작업환경에 관한 표준 적용, 중대재해 예방 감지 및 조치 지능화 등을 하기 위한 정보통신 시설의 설치 등을 이행하고, 이를 인증 받은 경우에는 사업주와 경영책임자 등에게 적용하는 처벌 형량을 감경할 수 있도록 개정하는 내용	임기 만료 폐기
9	노용호	2022. 11. 28.	· 정부에서 중대재해를 예방하기 위해 중소기업, 기관 등에 대해 스마트 안전장비 및 안전관리시스템의 구축·운영에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 개정하는 내용	임기 만료 폐기
10	이학영	2023. 1. 9.	· 중대산업재해가 발생한 경우 그 발생사실의 공표를 의무화하도록 개정하는 내용	임기 만료 폐기
11	이종성	2023. 6. 16.	· 정부가 안전취약계층을 위한 법인 및 기관에 대하여 중대재해 예방사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있도록 특례 규정을 마련하고, 안전보건관리체계의 구축·운영에 관한 기술을 지원하거나 정보를 제공하고, 안전보건관리에 대한 인식을 제고하기 위하여 필요한 교육·홍보의 활성화 노력에 대한 법적 근거를 신설하도록 개정하는 내용	임기 만료 폐기
12	임이자	2023. 9. 7.	· 50인 미만 사업 또는 사업장에 「중대재해처벌법」의 유예 기간을 3년에서 5년으로 연장하여 중대재해 예방의 실질적인 효과를 얻고자 함	임기 만료 폐기
13	윤미향	2023. 12. 28.	· 중대시민재해의 범주에 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 산림사업으로서 대통령령으로 정하는 사업의 시행, 관리상의 결함을 원인으로 한 재해를 포함시키고 그에 대한 안전 및 보건 확보의무를 명시적으로 규정하도록 개정하는 내용	임기 만료 폐기
14	홍기원	2024. 6. 10.	· 「중대재해처벌법」을 본래 규정 취지에 맞도록 법 제명을 「중대재해 예방법」으로 변경하고, 이	위원 회

순번	발의 의원	제안일자	주요내용	의결 결과
			에 맞추어 제1조 목적 규정도 일부 수정하도록 개정하는 내용	심사
15	임이자	2024. 6. 17.	· 개인사업주 또는 상시근로자가 5명 이상 50명 미만인 사업 또는 사업장(건설업의 경우에는 공사금액 5억원 이상 50억원 미만의 공사)은 현행 법 제2장(중대산업재해)을 적용하지 아니하도록 하되, 동 규정의 유효기간은 공포일로부터 2년이 되는 날까지로 설정함	위원회 심사
16	이학영	2024. 9. 5.	· 중대산업재해가 발생한 경우 그 발생사실의 공표를 의무화하려는 것임	위원회 심사

출처 : “중대재해처벌법 개정안 검색” (국회 의안정보시스템)

#### 나) 개정안에 대한 평가

중대시민재해 규정과 관련된 개정안은 2021. 6. 17. 김영배 의원이 대표 발의한 개정안, 2022. 1. 26.에 강은미 의원이 대표 발의한 개정안, 2023. 12. 28. 윤미향 의원이 대표 발의한 개정안 단 3건에 불과했다. 이 중 김영배 의원이 발의한 개정안의 경우는 광주광역시 동구 학동 재개발 공사현장에서 해체중인 아파트가 붕괴되어 일반시민이 9명이 사망한 중대재해가 「중대재해처벌법」의 적용이 어려운 점을 보완하고자 발의된 측면에서 의미가 있다. 그러나 개정안의 내용은 「건설산업기본법」 제2조제4호에 규정된 건설공사를 적용대상으로 규정하고 있는데 현행 「건설산업기본법」에서는 전기공사, 정보통신공사, 소방시설공사, 문화재 수리공사를 “건설공사” 개념에서 제외하고 있어 형평성 측면에서 검토가 필요하다<sup>3)</sup>. 제22대 국회에서는 2024년 10월 말 일 기준으로 3건의 개정안이 발의되었는데 중대시민재해와 관련된 개정안은 없었다. 중대시민재해가 중대산업재해보다 관련 규정이 모호하고 발생시 그 파장이 클 것으로 예상됨에도 개정안 입법현황이 저조한 상황이라고 볼 수 있다. 그리고 발의되었던 개정안들을 전체적으로 살펴보면 「중대재해처벌법」의 학계나 현장에서 「중대재해처벌법」의 문제점으로 지적되었던 사항을 개선하는 내용의 개정안은 적었다.

3) 법제사법위원회. (2021). “중대재해처벌법 일부개정법률안(김영배 의원) 검토보고서”.

## 7) 소결론

「중대재해처벌법」상 중대산업재해와 중대시민재해는 의무주체, 처벌규정 등은 동일하나 중대산업재해 및 중대시민재해의 구성요건이 다른 점에서 완전히 다르다고 볼 수 있다. 「중대재해처벌법」에서 중대산업재해와 중대시민재해는 대등한 관계이며 비중도 비슷하고 개별적으로 검토하여야 한다. 「중대재해처벌법」은 그동안 지속적으로 문제제기가 되었던 중대산업재해를 예방하기 위하여 각종사고 등을 계기로 제정된 측면이 크지만 시민의 생명과 안전도 보호하기 위하여 중대시민재해라는 개념을 「중대재해처벌법」에 추가하였다. 시민의 생명과 안전을 보호하기 위하여 「중대재해처벌법」에 그 내용을 보호법칙으로 추가한 것은 의의가 있다. 「중대재해처벌법」이 제정된 이후에 학계, 노동계, 경영계, 정치권에서 계속적으로 문제를 제기하는 등 논란이 많았다. 그러나 이러한 문제는 중대산업재해에 집중되었고 중대시민재해에 대한 관심은 상대적으로 떨어졌다. 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 규정의 문제점을 개정하기 위한 입법활동도 상당히 저조하며 정치권의 무관심으로 임기만료로 폐기되었다. 「중대재해처벌법」에서 중대산업재해와 동등한 비중을 차지하고 있음에도 불구하고 중대시민재해에 사각지대가 발생하고 있는 것이다.

## 제 2 절 중대시민재해

### 1) 중대산업재해와 중대시민재해의 개념과 관계

「중대재해처벌법」상 중대산업재해와 중대시민재해는 어떠한 재해가 사망자가 1명 이상 발생한 재해인 점과 처벌수위가 동일한 점을 제외하고는 전혀 다르다. 중대산업재해는 종사자의 노무제공을 전제로 발생한 재해이며, 반면에 중대시민재해는 종사자의 노무제공과는 전혀 관련이 없고, 누구든지 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 재해를 입으면 중대시민재해에 해당한다. 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제3호 후단에서도 ‘다만, 중대산업재해에 해당하는 재해는

제외한다.’라고 규정하면서 중대시민재해는 중대산업재해의 ‘교집합’이 아닌 ‘여집합’임을 분명히 하고 있다.

따라서, 하나의 재해가 중대산업재해와 중대시민재해의 두 개념 모두에 해당할 경우 중대산업재해에 관한 규정을 적용하여야 한다. 이러한 의미에서 중대시민재해는 중대산업재해와의 관계에서는 보충적 지위에 있다고 할 것이다. 다만, 예컨대 하나의 재해로 ‘노무를 제공하는 자’와 그 외의 일반 시민이 동시에 사망한 경우와 같이 그러한 재해가 중대산업재해의 개념에 완전히 포함되지 못하는 경우에는 중대산업재해에 관한 규정 이외에 중대시민재해에 관한 규정도 동시에 적용된다고 해석해야 할 것이다. 즉, 이러한 경우에는 법조 경합이 아니라 상상적 경합의 관계에 있다고 보아야 한다(권오성, 2022).

## 2) 중대산업재해와 중대시민재해의 적용범위

중대산업재해는 ‘적용범위(법 제3조)’ 규정에서 상시근로자 5명 미만인 사업 또는 사업장을 적용제외 하고 있지만, 중대시민재해에 대해서는 공중이용 시설에 대한 ‘용어정의(법 제2조 제4호 단서)’ 규정에서 공중이용시설 중 소상공인의 사업 또는 사업장 및 이에 준하는 비영리시설과 교육시설을 적용제외하고 있다(정진우, 2022). 언론에서는 중대시민재해에 대한 언급이 워낙 적어서 그런가 마치 「중대재해처벌법」 전체에 대하여 2024. 1. 26.까지 적용유예가 되고 적용유예를 위한 추가연장 합의가 없으면 전면 적용되는 것처럼 보도하는 경우가 많았다. 그래서 중대시민재해 관련 규정도 적용유예가 되고 상시근로자 수 5인 미만 사업장에는 적용되지 않는 것은 혼선을 일으켰다. 그러나 중대시민재해에 대해서는 사실 법시행 당시부터 상시근로자수 5인 미만 사업장에도 적용되고 있던 것이다. 다만, 소상공인의 사업 등 일부 사업장과 시설에 대하여 적용제외를 하고 있던 것 뿐이다.

## 3) 중대시민재해의 적용대상

### 가) 시민

「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제3호 “중대시민재해”에서 “시민”이란 국가의 일원으로서 그 나라 헌법에 의한 모든 권리와 의무를 가진 사람을 말하며, 행정구역에 따라 도시에 거주하는 사람을 지칭하는 것은 아니라고 해석된다. 따라서 시민은 중대한 재해로부터 보호할 가치가 있는 불특정의 사람을 의미하며, 공무원, 고령자, 장애인, 외국인 등 사회적 신분을 따지지 아니한다(이상국, 2023).

#### 나) 생산·제조·판매·유통 중인 원료 또는 제조물

원료에 대해서는 법적인 정의가 없지만 제조에 투입되는 것을 말하며, 일반적으로 “어떤 물건을 만드는데 들어가는 재료”라는 의미로 사용된다. 제조물은 제조되거나 가공된 동산을 말하며, 다른 동산이나 부동산의 일부도 포함된다. 원료·제조물의 범위에 대해서는 법으로 정하지 않으나 기본적으로 모든 원료·제조물을 대상으로 볼 수 있다. 제조물의 속성상 인체유해성이 없는 경우(승강기, 자동차 등)도 있으나, 이러한 것도 관리상 결함이 있는 경우 유해·위험이 존재하므로 중대시민재해 예방을 위한 조치를 취해야 한다. 나아가 원래 유해하지 않은 원료·제조물이라도 중대시민재해를 유발할 수 있는 인체 유해성이 발생할 가능성이 있다면 이를 예방하기 위한 안전 및 보건 확보 의무를 이행하여야 한다. 「중대재해처벌법」은 생산·제조·판매·유통 과정의 원료·제조물에 적용되므로 사업자의 모든 영업과정이 포함되며, 이 과정에서 이용되는 원료·제조물이 적용대상이 된다(이상국, 2023).

#### 다) 공중이용시설

「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 공중이용시설은 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호와 「중대재해처벌법 시행령」 제3조(공중이용시설)에 규정되어 있다. 공중이용시설은 그 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 중대시민재해가 발생하지 않도록 사업주 또는 경영책임자 등이 안전보건 확보의무를 이행하도록 정한 대상을 말한다. 시민이 공중이용시설을 이용하던 중 화재



사고, 넘어짐사고, 무너짐사고, 질식사고 등에 의하여 사망하거나 부상을 당할 수 있다. 일반시민이 이용하는 교량의 붕괴사고, 소방헬기에 일반시민이 동승하던 중 추락사고는 지배관리권을 전제로 시민재해의 대상 여부를 판단할 수 있다(이상국, 2023).

「중대재해처벌법」 제2조 제4호 라목에서 “그 밖의 재해발생시 생명·신체상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소”는 준공후 일정기간이 경과된 토목시설과 일정규모 이상의 주유소, 가스충전소, 유원시설로 정하고 있다(이상국, 2023).

한편, ① 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 소상공인의 사업 또는 사업장, ② 소상공인의 사업 또는 사업장에 준하는 비영리시설, ③ 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 교육시설(유치원, 초·중·고·대학교 등), ④ 공동주택, 오피스텔, 주상복합, 실내주차장 ⑤ 준공이 10년 미만인 도로교량 등은 공중이용시설에서 제외되어 있다.

2022년 9월 6일 오전 6시에서 7시경에 경상북도 포항시 남구 인덕동 우방신세계타운 지하주차장이 태풍 힌남로로 인한 폭우로 인근 하천(냉천)이 범람하여 차를 빼려고 지하주차장에 있던 주민들이 갑작스럽게 유입된 물로 인하여 고립되어 8명이 익사로 사망하고 2명 부상을 입은 참사가 일어난 적이 있다. 그리고 최근에 검찰이 아파트 관리소장과 저수지 관리인 등 9명을 업무상 과실치사상 혐의로 불구속 기소하였다.<sup>4)</sup> 이 재난의 경우는 아파트 지하주차장이 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 적용대상이라면 「중대재해처벌법」 위반여부도 경합하여 문제가 될 수 있다. 그러나 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호 나목에서 「중대재해처벌법」상 공중이용시설에 ‘공동주택’은 제외하고 있다. 그러므로 아파트와 지하주차장은 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 적용대상이 아니다. 아파트는 인구밀집도가 높고 사고발생시 대형참사의 우려가 큰 만큼 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 적용대상에서 제외된 것은 「중대재해처벌법」이 제정된 목적을 달성하는 실효성 측면에서 의문이 있다.

4) 한겨레. 배현정. 2024.02.02. “힌남노 참사’ 514일 만에 포항시 공무원 등 9명 기소”.



[표 2-6] 중대재해처벌법상 공중이용시설 예시

분류	공중이용시설 예시
실내공기질관리법상 시설	· 철도역사 시설 중 대합실(연면적 2천제곱미터 이상) · 「도서관법」 제2조제1호의 도서관(연면적 3천제곱미터 이상)
시설물안전법상 시설	· 연장 100미터 이상의 도로교량 · 다목적댐, 발전용댐, 홍수전용댐 등 토목시설물
다중이용업소법상 영업장	· 노래연습장, PC방(연면적 1천제곱미터 이상)
이에 준하는 시설	· 주유소, 가스충전소(대지면적 2천제곱미터 이상) · 준공후 10년이 경과된 도로터널·철도터널·철도교량 · 준공후 10년이 경과된 도로교량(20m 이상)

출처 : “중대재해처벌법 해설-중대시민재해” (국토교통부, 2021)

## 라) 공중교통수단

공중교통수단은 공중이용시설과 달리 영세하거나 소규모라고 해서 적용제외되는 규정을 두고 있지 않다는 점에 유의하여야 한다(정진우, 2022).

시민은 일상생활 중 버스나 지하철, 고속철도 등 대중교통수단을 이용하거나 자가용, 택시 등 다양한 교통수단을 이용한다. 그러나 교통수단에 의한 사고 중 「중대재해처벌법」의 규율대상이 되는 것은 ① 도시철도차량, ② 철도차량 중 동력차·객차, ③ 노선 여객자동차운송사업에 사용되는 승합자동차, ④ 여객선, ⑤ 항공기를 의미한다. 따라서 화물자동차나 택시에 의한 교통사고는 다수인이 사망하거나 부상을 당해도 「중대재해처벌법」의 적용대상이 되지 않는다. 화물운송차에 의하여 낙하물로 뒤따르던 버스를 가격해 버스가 교통사고를 유발하여 다수인이 사망하거나 부상을 당하였더라도 통상적인 손해배상 책임이 인정될 뿐이다. 이 경우 버스운전자의 과실을 이유로 버스운수업계에 대하여 「중대재해처벌법」을 적용하여 중대시민재해로 보는 것은 불합리하다. 또한 관광버스를 임대하여 직장인을 출퇴근시키는데, 과속으로 운행하다 교통사고로 다수인이 사망을 하였더라도 「중대재해처벌법」 제2조제5호 다목에 의한 노선 여객자동차운수사업에 사용되는 승합차로 볼 수 없다(이상국, 2023).

「중대재해처벌법」상 중대시민재해 공중교통수단에서 여객자동차운송사업에 사용되는 승합자동차에는 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제3조(여객자동차운송사업의 종류) 제1호 라목의 시외버스만 해당되고, ① 시내버스, ② 농어촌버스, ③ 마을버스는 제외되어 있고, ④ 택시도 제외되어 있다.

[표 2-7] 중대재해처벌법상 공중교통수단

구분	적용대상
도시철도 차량	「도시철도법」상 도시철도의 운행에 사용되는 도시철도차량
철도 차량	「철도산업발전기본법」상 철도차량중 동력차·객차(「철도사업법」상 전용철도 제외)
시외 버스	「여객자동차 운수사업법 시행령」상 노선 여객자동차운송사업에 사용되는 승합자동차(시외버스운송사업)
여객선	「해운법」상 여객선 13인 이상 여객을 운송할 수 있는 선박중 · 여객 전용 여객선 · 여객 및 화물 겸용 여객선
항공기	「항공사업법」상 항공운송사업에 사용되는 항공기 · 국내항공운송사업, 국제항공운송사업 및 소형항공운송사업

출처 : “중대재해처벌법 중대시민재해 안내서” (서울특별시, 2023)

#### 마) 중대시민재해에서 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함

제조물 책임법은 제조물의 결함으로 발생한 손해에 대한 제조업자 등의 손해배상책임을 규정하는 법으로, 「민법」의 특별법 지위에 있는 반면(즉, 제조물 책임법에는 형사처벌에 관한 규정이 없다.), 「중대재해처벌법」은 제조물의 결함으로 인하여 발생한 중대시민재해를 처벌함을 주된 내용(즉, 「형법」의 특별법)으로 한다는 점에서 차이가 있다. 다만, 「중대재해처벌법」 제15조는 손해배상의 책임을 규정하고 있는 바, 제조물의 결함으로 인하여 발생한 중대시민재해의 경우 「제조물 책임법」과 「중대재해처벌법」 제15조에 근거한 배상책임의 관계가 문제될 것이다. 한편, 제조물 책임법은 ‘결함’을 제조상의 결함, 설계상의 결함, 표시상의 결함, 기타 통상적으로 기대할 수 있는 안전성의 결여라고 정의하고 있다. 반면, 「중대재해처벌법」은 제조물의 결함으로 인한 중대시민재해를 제조물의 ‘설계, 제조, 설치, 관리상의 결함’을 원인으로 하여 발생한 재해라고 규정하고 있다. 따라서, 「제조물 책임법」상 ‘결함’과 「중대재해처벌법」이 규정하는 ‘결함’의 내용이 완전히 동일하지는 않다(권오성, 2022).

「중대재해처벌법」은 설계, 제조, 설치상의 결함뿐만 아니라 ‘관리상의 결함’에 대하여도 형사책임을 묻기 때문에, 관리자와 사용자가 따로 있는 경우 누구의 잘못으로 발생한 재해인지 다툼이 벌어질 것이 명약관화하고, 특히 명

확성의 원칙 측면에서 물건에 대한 관리만 해당되는 것인지 아니면 물건을 관리하는 사람에 대한 관리도 포함되는 것이 불분명할 수 있다(송인택, 안병익, 윤상호, 이태승, 정재욱, 2022).

또한 여러 결함 중에서도 특히 ‘관리상의 결함’이라는 표현이 매우 광범위한 개념임에 유의해야 한다(정진우, 2022).

[표 2-8] 제조물 책임법 결함의 정의

1	제조상의 결함	제조업자가 제조물에 대하여 제조상·가공상의 주의의무를 이행하였는지에 관계없이 제조물이 원래 의도한 설계와 다르게 제조·가공됨으로써 안전하지 못하게 된 경우
2	설계상의 결함	제조업자가 합리적인 대체설계(代替設計)를 채용하였더라면 피해나 위험을 줄이거나 피할 수 있었음에도 대체설계를 채용하지 아니하여 해당 제조물이 안전하지 못하게 된 경우
3	표시상의 결함	제조업자가 합리적인 설명·지시·경고 또는 그 밖의 표시를 하였더라면 해당 제조물에 의하여 발생할 수 있는 피해나 위험을 줄이거나 피할 수 있었음에도 이를 하지 아니한 경우
4	그 밖에 통상적으로 기대할 수 있는 안전성이 결여되어 있는 것	

#### 4) 사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무

「중대재해처벌법」 제9조(사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무)에서는 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장(공중이용시설 또는 공중교통수단)에서 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함으로 인한 재해를 예방하고 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 ① 재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치, ② 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치, ③ 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치, ④ 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 ①, ④ 조치에 대해서는 대통령령으로 정한다라고 규정하고 있는데 구체적인 내용은 「중대재해처벌법 시행령」 제8조(원료·제조물 관련 안전보건관리체계의 구축 및 이행 조치) 제9조(원료·제조물 관련 안전·보건 관계 법령에 따

른 의무이행에 필요한 관리상의 조치), 제10조(공중이용시설·공중교통수단 관련 안전보건관리체계 구축 및 이행에 관한 조치), 제11조(공중이용시설·공중교통수단 관련 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치)에 규정되어 있다.

[표 2-9] 안전보건관리체계 구축 관련 주요 의무사항

1	안전계획 수립·이행	· 안전과 유지관리를 위한 인력 확보 및 예산 편성 · 공중이용시설 안전점검·정밀안전진단, 공중교통수단 점검·정비 · 보수·보강 등 유지관리
2	필요한 인력 확보	· 안전·보건 관계 법령에 따른 안전관리업무를 수행할 인력 · 안전계획을 이행할 인력 · 국토교통부 장관이 고시하는 사항을 이행할 인력
3	필요한 예산 편성·집행	· 안전·보건 관계 법령에 따른 인력·시설·장비 확보·유지와 안전점검 등 실시 예산 및 안전계획 이행 예산 · 국토교통부 장관이 고시하는 사항 이행 소요 예산
4	안전점검 유지관리	· 안전·보건 관계 법령에 따른 안전점검 계획 및 수행 · 점검결과에 따른 보수·보강 등 유지관리 계획 및 수행
5	이행점검 개선조치	· 안전계획(인력·예산·점검 포함) 반기 1회 이상 점검 · 점검결과에 따른 인력배치, 예산추가편성·집행 등 필요 조치
6	도급·용역·위탁 기준, 절차 마련	· 중대시민재해 예방조치 및 안전관리능력 평가기준·절차 마련 · 중대시민재해 예방 위해 필요한 비용에 대한 기준 마련 · 기준과 절차에 따라 도급·용역·위탁 이행 여부 연1회 이상 점검

출처 : “중대재해처벌법 해설-중대시민재해” (국토교통부, 2021)

한편, ④ 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치 상에서 안전·보건법령에 대하여 「중대재해처벌법 시행령」 제9조(원료·제조물 관련 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치) 제1항에서 ‘해당 사업 또는 사업장에서 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물에 적용되는 것으로서 그 원료나 제조물이 사람의 생명·신체에 미칠 수 있는 유해·위험 요인을 예방하고 안전하게 관리하는 데 관련되는 법령’이라고 규정하고 있다. 이와 관련하여 환경부는 「중대재해처벌법 시행령」 제9조(원료·제조물 관련 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치)상 안전·보건 관계법령에 대하여 [표 2-10]과 같이 예시로 열거하였다.

[표 2-10] 환경부가 열거한 주요 안전·보건 관계 법령

주요 안전·보건 관계 법령	
「산업안전보건법」	「수입식품안전관리 특별법」
「원자력안전법」	「어린이제품 안전 특별법」
「약사법」	「어린이놀이시설 안전관리법」
「마약류 관리에 관한 법률」	「승강기 안전관리법」
「화장품법」	「위험물 안전관리법」
「농약관리법」	「해사안전법」
「비료관리법」	「지하수법」
「사료관리법」	「수도법」
「총포·도검·화약류등의 안전관리에 관한 법률」	「먹는물관리법」
「건강기능식품에 관한 법률」	「도시가스사업법」
「의료기기법」	「선박안전법」
「고압가스 안전관리법」	「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」
「화학제품안전법」	「전기안전관리법」
「식품위생법」	「자동차관리법」
「화학물질관리법」	「석면안전관리법」
「광산안전법」	「전기생활용품관리법」

출처 : “중대재해처벌법 해설 중대시민재해” (환경부, 2021)

「중대재해처벌법 시행령」 제11조(공중이용시설·공중교통수단 관련 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치) 제1항에서 ‘해당 공중이용시설·공중교통수단에 적용되는 것으로서 이용자나 그 밖의 사람의 안전·보건을 확보하는 데 관련되는 법령’이라고 규정하고 있다. 이와 관련하여 구체적인 기준은 ① 공중이용시설 또는 공중교통수단의 안전 확보를 목적으로 하는 법률, ② 대상을 이용하는 국민의 안전을 위해 의무를 부과하는 법률, ③ 공중이용시설 및 공중교통수단을 구성하는 구조체, 시설, 설비, 부품 등의 안전에 대하여 안전점검, 보수·보강 등을 규정하는 법률, ④ 이용자의 안전을 위해 관리자, 종사자가 관련 교육을 이수토록 규정하는 법률 등을 안전·보건 관계법령이라고 하며, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 구조 안전, 이용안전, 화재안전 등이 아닌 효율적인 이용, 원활한 교통흐름, 경제적인 가치를 고려한 성능개선 등 부가적인 목적을 가진 법령은 일반적으로는 안전·보건 관계법령에 해당하지 않는다. 또한, 공중이용시설 및 공중교통수단을 구성하는 요소 외에 안전 외 목적을 위해 부가로 설치된 부대 시설, 공작물 등에 대하여 규정하는 법령도 일반적으로 해당하지 않는다.

국토교통부에서는 공중이용시설 대상별 안전·보건 관계법령의 예시로 ① 「

시설물안전법」, ② 「철도건설법」, ③ 「철도안전법」, ④ 「건축물관리법」, ⑤ 「초고층재난관리법」, ⑥ 「교통안전법」, ⑦ 「여객자동차운수사업법」, ⑧ 「항공안전법」을 열거하고 있다.<sup>5)</sup>

소방청에서도 안전·보건 관계 법령에 대하여 ① 「다중이용업소법」, ② 「소방시설법」, ③ 「초고층재난관리법」, ④ 「개별 영업·시설 등에 관한 법률」(「식품위생법」, 「도서관법」, 「여객자동차 운수사업법」, 「항만법」, 「건축법」 등)을 예시로 열거하고 있다.<sup>6)</sup> 즉, 이상에서 살펴본 바와 같이 안전·보건 관계 법령은 시민의 안전보건을 확보하는 것과 관련되는 법령은 모두 포함된다. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무는 처벌이 수반되는 규정만 해당하는 것이 아니라 처벌이 수반되지 않는 규정도 포함됨에 유의해야 한다(정진우, 2022).

또한, 「중대재해처벌법 시행령」 제5조제1항에 ‘안전·보건관계법령’에 대한 설명이 나와 있기는 하지만, 동어반복에 그치고 있어 아무런 구체성을 담고 있지 못하다. 문제는 안전·보건관계법령에 해당하는지 여부에 따라서 형사처벌 여부가 결정될 수 있다. 즉, 형벌법규의 구성요건 요소로 너무 광범위하고 불확실하다고 볼 수 있다. 「근로기준법」상의 근로시간, 휴식·휴게, 나아가 임금도 안전보건과 무관하다고 할 수 없어 「근로기준법」도 안전·보건관계법령에 포함될 수 있고, 「형법」상의 업무상과실치사상 등도 안전보건에 대한 주의의무와 관련되어 있으므로 「형법」도 안전·보건관계법령이 아니라고 볼 수 없다(정진우, 2022).

## 5) 중대시민재해와 재난 및 안전관리 기본법상 재난과의 관계

「재난 및 안전관리 기본법」 제1조(목적)에서는 「각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.」라고 규정하고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 제1호에

5) 국토교통부. (2021). “중대재해처벌법 해설-중대시민재해”.

6) 소방청. (2021). 중대재해처벌법 해설 중대시민재해(다중이용시설).



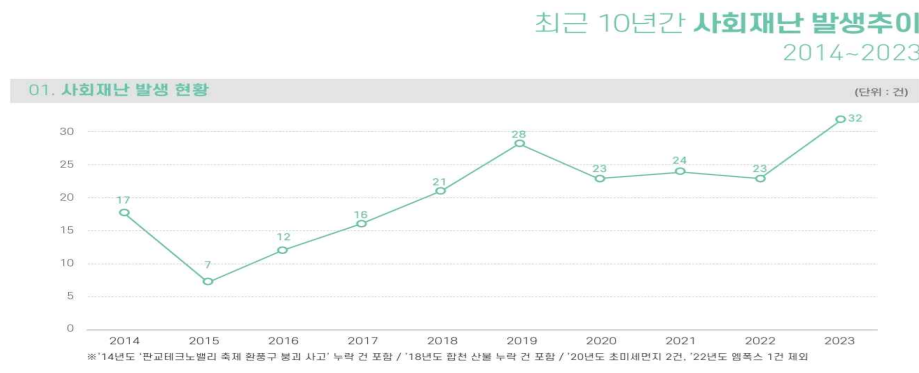
서 “재난”에 대하여 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 정의하고 있으며, “자연재난”과 “사회재난”으로 구분하고 있다.

[표 2-11] 재난 및 안전관리 기본법상 자연재난과 사회재난

자연재난	사회재난
태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해	화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해

사회재난 발생추이를 살펴보면 2015년도에 7건이 발생하고 꾸준히 증가하여 2019년도에 28건이 발생하였다. 이후 2020년 23건, 2021년 24건, 2022년 23건이 발생하면서 2019년보다 감소하였다. 이는 코로나 19의 영향으로 보인다. 그리고 2023년도에는 32건으로 크게 증가하였다. 이러한 원인인 코로나 19로 사회적 거리두기가 본격적으로 해제되고 각종 이상기후 현상 증가 등 다양한 현상이 증가하는데 영향을 미친 것으로 보인다.

[그림 2-1] 최근 10년간 사회재난 발생추이(2014년~2023년)



출처 : 재난연감(행정안전부, 2023)

중대시민재해는 “설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 발생한 재해”를 요건으로 하고 있다. 공중이용시설 또는 공중교통수단 외의 시설, 차량, 물체, 공작물 등을 원인으로 발생한 재해는 재해범위가 중대하더라도 이 법에 의한 중대시민재해라고 볼 수 없다. 예컨대, 최근에 차량이 급발진을 하여 공중이용시설인 건물 등을 충돌하는 인명사고가 많이 발생하고 있다. 이 때 공중이용시설이 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 적용대상이라고 하더라도 공중이용시설의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함으로 발생한 재해가 아닌 차량의 급발진으로 발생한 사고이므로 「중대재해처벌법」상 중대시민재해라고 볼 수 없다. 자연재난의 경우는 자연현상으로 인하여 발생한 천재지변성 재해로 결함을 원인으로 발생한 재해가 아니므로 자연재난이 중대시민재해에 해당하는 경우는 거의 없다. 그러나 자연재난으로 공중이용시설에 문제가 생겼는데 이에 대한 복구작업을 하지 않고 이를 원인으로 시민에게 재해가 발생한 경우 관리상의 결함을 이유로 「중대재해처벌법」상 시민재해에 해당하는지 여부는 검토할 수 있을 것이다. 정리하면 이용자의 부주의가 원인이 된 사고 또는 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호 가목의 자연재난으로 인한 사고의 원인이 공중이용시설 또는 공중교통수단을 운영하는 기업 또는 기관의 관리범위를 벗어난 범위에서 발생하였다면 중대시민재해에 해당되지 않는다. 다만, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계·설치·제조·관리상의 결함과 이용자의 부주의, 자연재난 등이 동시다발적으로 발생하였고, 이 것이 중대재해발생이 원인이 된 경우에는 사안에 따라 중대시민재해에 해당할 수 있다.<sup>7)</sup>

반면에 사회재난의 경우는 화재·붕괴·폭발·교통사고 등으로 발생한 피해임을 요건으로 하는데 이는 주로 결함을 원인으로 발생한 재해에 해당할 수 가능성이 높다. 따라서 사회재난을 원인으로 「중대재해처벌법」상 중대시민재해로 나타날 가능성이 높다. 그리고 위에서 살펴본 바와 같이 자연재난과 사회재난이 결합하여 「중대재해처벌법」상 중대시민재해로 나타나는 경우도 있을 수 있다. 예컨대, 2023년 7월 15일에 발생한 오송지하차도 참사의 경우는 폭우로 인하여 미호강이 범람하여 임시제방이 붕괴되면서 강물이 범람하여 지하차도 차량안에 있던 14명이 사망한 사고이다. 홍수와 폭우로 발생한

7) 국토교통부. (2021). “중대재해처벌법 해설-중대시민재해”.



재해인 점에서 자연재난에 해당하고 제방이 붕괴되어 발생한 재해로 정부에서 특별재난지역으로 선포한 점에서 사회재난에 해당할 수 있다. 그리고 오송 지하철도가 침수된 원인이 제방 등의 관리상 결함이 원인이 되었다면 「중대재해처벌법」상 중대시민재해에 해당할 수 있다. 이렇게 「중대재해처벌법」상 중대시민재해와 재난 및 안전관리 기본법상 자연재난과 사회재난은 복합적으로 나타날 수 있는 점에서 그 예방을 위해서는 종합적인 분석이 필요하다.

또한 「중대재해처벌법」 제9조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무)와 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 제3호 “재난관리”인 재난의 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 활동과 유사한 점이 상당히 많다. 이러한 점에서 향후 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 안전 및 보건 확보의무와 이미 구축된 사회재난상 재난관리 시스템을 의제·통합하는 방향으로 진행될 가능성이 있다.

## 6) 소결론

상시근로자 수 5인 이상 사업장에만 적용되는 중대산업재해와 달리 중대시민재해는 모든 사업장이나 기관에 적용된다. 대신에 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 적용대상이 되는 생산·제조·판매·유통 중인 원료 또는 제조물, 공중이용시설, 공중교통수단에 해당하는지 여부부터 판단하여야 한다. 생산·제조·판매·유통 중인 원료 또는 제조물의 경우는 상당히 광범위하다고 볼 수 있다. 공중교통수단의 경우는 비교적 명확히 규정되어 있다고 볼 수 있다. 공중이용시설의 경우는 광범위하면서도 적용하기 모호한 부분도 있다. 따라서 적용대상을 판단하는 것부터 난해할 수 있다. 또한 적용대상이 광범위한 점에서 중대산업재해와 사회재난 등과 중복해서 발생할 수도 있다. 이러한 점에서 일반인들이 예상하지 못한 중대시민재해가 발생할 가능성이 높다고 볼 수 있다.

### 제 3 절 과거 대형 사회재난 사례검토

#### 1) 개요

과거에 발생한 대형참사 중 ① 삼풍백화점 붕괴사고, ② 성수대교 붕괴사고, ③ 서해페리호 침몰사고, ④ 세월호 침몰사고, ⑤ 대구지하철 화재참사 등은 대한민국에서 발생한 대표적인 대형참사이며, 대한민국 재난관리체계를 상당히 바꾼 계기가 되는 참사다. 또한 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 제1호 나목의 ‘사회재난’에 해당된다. 과거 대형 사회재난 사례를 중심으로 「중대재해처벌법」이 적용될 수 있는지 살펴보는 것은 본 연구에서 상당히 중요한 부분이라 할 수 있다. 또한 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제3호는 「“중대시민재해”란 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 대중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해를 말한다. 다만, 중대산업재해에 해당하는 재해는 제외한다.」라고 규정하고 있는데, 단서규정은 발생한 재해가 중대산업재해와 중대시민재해에 동시에 해당할 경우 중대시민재해는 제외된다고 규정하였는데, 중대산업재해와 중대시민재해의 구성요건에 모두 해당될 수 있는 경우 법해석상 중대산업재해에 해당한다고 볼 수 있다. 이는 사회재난 등이 발생할 경우 중대산업재해와 중대시민재해가 동시에 일어날 수 있음을 전제하고 있다고 볼 수 있다. 이하에서는 열거한 재난사례중 중앙행정기관 등이 아닌 사업주 등이 처벌주체가 될 수 있고 사업주의 지배관리 범위 안에서 발생한 사고인 삼풍백화점 붕괴사고, 세월호 침몰사고, 밀양 세종병원 화재사고를 사례를 대상으로 구성요건상 중대산업재해와 중대시민재해로 「중대재해처벌법」을 적용할 수 있는지 살펴보겠다.

#### 2) 삼풍백화점 붕괴사고

##### 가) 사고개요

삼풍백화점은 서울특별시 서초구 1680-3에 위치한 백화점으로 건축년도  
는 1989년 12월이다. 삼풍백화점의 대지면적 15,397㎡, 규모는 연면적  
73,877㎡, 철근콘크리트 무량판 구조로 A동은 지하 4층, 지상 5층, B동은 지  
하3층, 지상 4층으로 이루어져 있다. 사고발생시기는 1995년 6월 29일 17:55  
경이며, 삼풍백화점 건물 2개동 중 북측 건물 A동이 5층 슬래브 붕괴후 연쇄  
적으로 지하층까지 붕괴되었다. 이 사고로 인적피해는 사망 502명(사망확인  
471명, 인정사망 31명), 부상 937명이었으며, 물적피해는 건축물 A동 붕괴  
및 B동 파손, 차량(310대) 및 물품(869업체) 등 파손되었다. 사고원인은 건축  
물 설계·시공부실 및 설계하중 초과사용 등 복합적 요인으로 붕괴된 것으로  
파악되었다.<sup>8)</sup>

#### 나) 삼풍백화점 붕괴사고가 중대산업재해에 해당하는지 여부

우선, 삼풍백화점 붕괴사고가 「중대재해처벌법」상 중대산업재해에 해당하기  
위해서는 「산업안전보건법」 제2조(정의) 제1호 「“산업재해”란 노무를 제공하  
는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에  
의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸  
리는 것을 말한다.」에 해당되어야 한다. 즉, 삼풍백화점에서 노무를 제공하는  
자가 사고를 당하고 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제2호 가목과 나목에 따  
라서 사망자 1명 이상이 발생하거나 동일한 사고로 2개월 이상 치료가 필요  
한 부상자가 10명 이상 발생한 경우면 「중대재해처벌법」상 중대산업재해에  
해당한다고 볼 수 있다. 그런데 사망자 중에서 삼풍백화점 소속 직원 27명,  
백화점에 매장을 개설해 둔 회사에서 매장에 파견한 파견직원중 142명이 시  
신으로 발굴된 점에서 삼풍백화점에서 노무를 제공한 자중에서 사망자가 142  
명 이상은 되므로 「중대재해처벌법」상 중대산업재해에 해당된다고 볼 수 있  
다.

---

8) 내무부. (1995). “재난연감”.

#### 다) 삼풍백화점 붕괴사고가 중대시민재해에 해당하는지 여부

삼풍백화점 붕괴사고로 다수의 사상자가 발생하였는데 이 중에서 삼풍백화점을 방문한 손님들이 상당수이다. 따라서 삼풍백화점이 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제3호에 공중이용시설에 해당하는지 여부부터 검토해야 한다. 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호는 「“공중이용시설”이란 다음 각 목의 시설 중 시설의 규모나 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 시설을 말한다. 다만, 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 소상공인의 사업 또는 사업장 및 이에 준하는 비영리시설과 「교육시설 등의 안전 및 유지 관리 등에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 교육시설은 제외한다.」라고 규정하고 있다. 「중대재해처벌법 시행령」 제3조(공중이용시설) 제1호는 법 제2조 제4호 가목의 시설 중 별표 2에서 정하는 시설라고 규정하고 있으며, 「중대재해처벌법 시행령」 별표 2 ‘법 제2조제4호 가목의 시설 중 공중이용시설(제3조제1호 관련)’ 제13호는 「「유통산업발전법」 제2조제3호의 대규모점포. 다만, 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 제2조제1호의 전통시장은 제외한다.」라고 규정하고 있다.

「유통산업발전법」 제2조(정의) 제3호는 ‘대규모점포’란 「다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 매장을 보유한 점포의 집단으로서 별표에 규정된 것을 말한다.」라고 규정하고 있다. 「유통산업발전법」 별표 ‘대규모점포의 종류(제2조제3호 관련)’ 제3호는 백화점을 「용역의 제공장소를 제외한 매장면적의 합계가 3천제곱미터 이상인 점포의 집단으로서 다양한 상품을 구매할 수 있도록 현대적 판매시설과 소비자 편의시설이 설치된 점포로서 직영의 비율이 30퍼센트 이상인 점포의 집단」이라고 규정하고 있다. 결국 삼풍백화점이 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제3호에 공중이용시설에 해당하는지 여부는 「유통산업발전법」 별표 ‘대규모점포의 종류(제2조제3호 관련)’ 제3호에 해당하는지 여부를 판단하면 된다. 삼풍백화점의 규모는 연면적 73,877㎡으로 규모상에서는 유통산업발전법 별표 ‘대규모점포의 종류(제2조제3호 관련)’ 제3호에 해당된다고 볼 수 있으며, 직영의 비율이 30퍼센트 이상의 점포의 집단에 해당되면 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제3호에 공중이용시설에 해당된다고 볼 수 있

다. 이와같이 삼풍백화점 붕괴사고가 중대시민재해인지 여부를 판단하기 위해서는 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호에 공중이용시설에 해당하여야 하며, 이에 대한 판단과정은 ① 「중대재해처벌법 시행령」 제3조(공중이용시설) 제1호에 해당하는지 여부 ② 「유통산업발전법」 제2조제3호의 대규모점포에 해당하는지 여부 각종규정과 별표 등을 검토하면서 순차적으로 판단하여야 하는 복잡한 과정을 거쳐야 한다.

삼풍백화점이 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제3호에 공중이용시설에 해당된다면 삼풍백화점의 붕괴사고가 삼풍백화점의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해여야 한다. 이와 관련하여 삼풍백화점 붕괴 사고 관련 판결에서는 「건물 붕괴의 원인이 건축계획의 수립, 건축설계, 건축 공사공정, 건물 완공 후의 유지관리 등에 있어서의 과실이 복합적으로 작용한 데에 있다고 보아 각 단계별 관련자들을 업무상과실치사상죄의 공동정범으로 처단한 사례」라고 판시<sup>9)</sup>한 점에서 삼풍백화점의 붕괴사고 삼풍백화점의 설계, 관리상의 결함으로 발생한 사고인 점에서 삼풍백화점 붕괴사고가 현재시점에서 발생하였다면 「중대재해처벌법」상 중대시민재해에 해당할 가능성이 높다고 판단된다. 그리고 「중대재해처벌법」상 사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무를 위반했다면 「중대재해처벌법」 위반으로 처벌되었을 가능성이 높다. 그렇다면 삼풍백화점 붕괴사고는 하나의 관리범위 내에서 「중대재해처벌법」상 중대산업재해와 중대시민재해가 복합적으로 동시에 나타난 사회 재난이라고 볼 수 있으며, 그 처벌주체도 지방자치단체나 관공서 등이 아닌 일반 사기업인 점에서 특징이 있다고 볼 수 있다.

[표 2-12] 삼풍백화점 붕괴사고의 중대재해처벌법 적용관계

사고개요	· 삼풍백화점(대지면적 15,397㎡, 규모는 연면적 73,877㎡, 철근콘크리트 무량판 구조로 A동은 지하 4층, 지상 5층, B동은 지하3층, 지상 4층)이 1995년 6월 29일 17:55에 5층 슬래브 붕괴후 연쇄적으로 지하층까지 붕괴한 사고
중대재해 해당여부	· 인명피해 : 사망자 502, 부상자 937명 · 근로자가 142명 이상 사망하였으므로 중대산업재해에 해당하며, 나머지 사망자인 백화점 고객 등은 시민이 사망하였으므로 중대시민재해에 해당한다.
중대재해 적용대상	· 삼풍백화점은 상시근로자 수 5인 이상 종사하였으므로 중대산업재해 적용대상에 해당한다.

9) 대법원. (1996). 1996. 8. 23. 선고 96도1231 판결.

여부	· 삼풍백화점은 연면적 73,877㎡이므로 「유통산업발전법」 별표 ‘대규모점포’에 해당하고 직영의 비율이 30퍼센트 이상에 해당하면 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 적용대상이 되는 공중이용시설에 해당한다.
중대재해처벌법 위반여부	· 삼풍백화점은 건축물 설계·시공부실 및 설계하중 초과사용 등 복합적 요인으로 붕괴된 점에서 시설의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함으로 사고가 발생한 것으로 볼 수 있으므로 「중대재해처벌법」상 안전 및 보건 확보 의무를 위반하여 사고가 발생하였다면 「중대재해처벌법」을 위반하였다고 볼 수 있다.

### 3) 세월호 침몰사고

#### 가) 사고 개요

세월호 침몰사고는 2014년 4월 16일 08:50경에 전라남도 진도군 병풍도 북동쪽 1.3마일 해상에서 발생했다. 세월호는 2014년 4월 15일 21:05경 인천을 출항하여 제주로 향해하던 여객선 세월호(여객·선원 등 총 476명 승선)가 좌현으로 전복되어 침몰한 사고이다. 승선자 476명 중에서 295명이 사망했으며, 실종자는 9명이다. 사고원인은 선박복원성 기준 미달, 고박불량에 의한 화물의 이동·전도, 선체횡경사 심화에 따른 복원력 부족 등)이었다.<sup>10)</sup>

#### 나) 세월호 침몰사고가 중대재해처벌법상 중대산업재해에 해당하는지 여부

그런데 세월호 침몰사고 사망자 295명 중에서 선원이 10명이 포함되어 있다. 이들은 근무 중에 세월호가 침몰하여 사망한 것이므로 「중대재해처벌법」상 중대산업재해에 해당된다고 볼 수 있다. 또한 중대시민재해보다 우선 적용된다고 볼 수 있다.

#### 다) 세월호 침몰사고가 중대재해처벌법상 중대시민재해에 해당하는지 여부

「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제5호 라목은 ‘「해운법」 제2조제1호의2 여객선을 공중교통수단’으로 규정하고 있다. 「해운법」 제2조(정의) 제1호의 2에서 여객선을 ‘「선박안전법」 제2조제10호에 따른 선박으로서 해양수산부령으

10) 국민안전처. (2014). “재난연감”.



로 정하는 선박을 말한다.’라고 규정하고 있다. 해양수산부령인 「해운법 시행규칙」 제1조의2(여객선) 제1호는 여객 전용 여객선을 여객만을 운송하는 선박이라고 규정하고 있으며, 제2호는 여객 및 화물 겸용 여객선을 여객 외에 화물을 함께 운송할 수 있는 선박으로서 다음 각 목과 같이 구분되는 선박이라고 규정하면서 ① 일반카페리 여객선, ② 쾌속카페리 여객선, ③ 차도선형 여객선으로 구분하고 있다. 따라서 세월호는 카페리 여객선이므로 「중대재해처벌법」상 공중교통수단에 해당된다.

다음으로 세월호의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해여야 한다. 이와 관련된 판결에서는 ① 세월호의 증·개축으로 인한 복원성이 약화, ② 화물과적과 고박불량 상태에서 출항, ③ 세월호가 증·개축으로 인하여 복원성이 약화되고 화물과적과 고박불량 상태에서 출항하면서 전도되었다고 판시하였다.<sup>11)</sup>

판결문의 내용을 살펴보았을 때 적어도 세월호의 제조, 설치, 관리상의 결함을 인정할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 「중대재해처벌법」상 사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무를 위반했다면 「중대재해처벌법」 위반으로 처벌되었을 가능성이 높다.

또한, 세월호 침몰사고와 유사한 사고라고 볼 수 있는 서해훼리호 침몰사고(1993년 10월 10일 오전 10시 10분 전라북도 부안군 위도 인근 해상에서 침몰하여 292명이 사망하고 70명이 구조된 사고)의 원인도 선박 출항 당시 기상여건이 좋지 않았음에도 출항한 점, 선박의 앞부분에 과적하여 여객선 자체의 무게중심을 상실한 점, 승선정원이 207명인데 정원을 초과해 362명을 탑승시킨 점, 수면에서 부유하던 어망과 나일로프 등이 프로펠러에 걸려 우현측 프로펠러가 작동 불능상태가 된 상태에서 무리하게 선체를 우측으로 선회하면서 파도를 맞아 전복된 것으로 밝혀졌다(이상국, 2023).

[표 2-13] 세월호 침몰사고의 중대재해처벌법 적용관계

사고개요	· 인천항에서 제주항으로 승선자 476명을 싣고 2024년 4월 15일 21:05경에 출항한 세월호가 2014년 4월 16일 08:50경 전라남도 진도군 병풍도 북동쪽 1.3마일 해상에서 침몰한 사고이다. 사망 295명, 실종자 9명이 발생한 사고이다.
------	---

11) 서울중앙지방법원. (2018). 2018. 7. 18. 선고 2015가합560627 판결.

중대재해 해당여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인명피해 : 사망자 295명, 실종자 9명</li> <li>· 사망자 295명중에서 선원이 10명이 포함되어 있으므로 중대산업재해에 해당하며, 나머지 승객들은 시민이 사망하였으므로 중대시민재해에 해당한다.</li> </ul>
중대재해 적용대상 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세월호를 운항하는 청해진해운은 상시근로자 수 5인 이상 종사한 사업장이므로 중대산업재해 적용대상에 해당한다.</li> <li>· 세월호는 「해운법」 제2조제1호의2 여객선을 공중교통수단인 카페리 여객선이므로 중대시민재해 적용대상에 해당한다.</li> </ul>
중대재해 처벌법 위반여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 세월호 침몰사고는 세월호의 증·개축으로 인한 복원성이 약화, ② 화물과적과 고박불량 상태에서 출항, ③ 세월호가 증·개축으로 인하여 복원성이 약화되고 화물과적과 고박불량 상태에서 출항하여 발생한 사고로 제조, 설치, 관리상의 결함으로 사고가 발생하였다고 볼 수 있으므로 「중대재해처벌법」상 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 사고가 발생하였다면 「중대재해처벌법」을 위반하였다고 볼 수 있다.</li> </ul>

#### 4) 밀양 세종병원 화재사고

##### 가) 사고 개요

2018년 1월 26일 오전 7시 32분경 경상남도 밀양시 중앙로 114에 소재한 세종병원 1층 응급실에서 화재가 발생하여 다른층으로 열·연기가 확산되었다. 이 사고로 47명이 사망했으며, 부상자 145명 등 총192명의 인명피해가 발생하였다. 사고원인은 1층 응급실 내 탕비실 천장 내부 콘센트용 전기배선에서 합선(절연파괴)으로 발생한 것으로 밝혀졌다.<sup>12)</sup>

##### 나) 밀양 세종병원 화재사고가 중대산업재해에 해당하는지 여부

밀양 세종병원 화재사고 사망자 47명 중에서 당직의사·간호사 등 의료진 3명도 사망하였고, 이들은 직무를 수행하다가 사망하였으므로 「중대재해처벌법」상 중대산업재해에 해당한다고 볼 수 있다.

##### 다) 밀양 세종병원 화재사고가 중대시민재해에 해당하는지 여부

밀양 세종병원 화재사고가 「중대재해처벌법」상 중대시민재해에 해당하기

12) 행정안전부. (2018). 재난연감.



위해서는 밀양 세종병원이 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호 가목에 따라서 공중이용시설에 해당하여야 한다. 「중대재해처벌법 시행령」 제3조(공중이용시설) 제1호 ‘법 제2조제4호가목의 시설 중 별표 2에서 정하는 시설’라고 규정하고 있으며, 별표 2 ‘법 제2조제4호가목의 시설 중 공중이용시설’ 제9호는 ‘「의료법」 제3조제2항의 의료기관중 연면적 2천제곱미터 이상이거나 병상수 100개 이상인 것’라고 규정하고 있으며, 밀양 세종병원이 연면적 2천제곱미터이거나 병상수가 100개 이상이어야 한다.

세종병원 건물은 1992년 6월 22일 밀양시로부터 사용승인을 받았고 2005년 4월 4일 1층부터 5층까지 624.47㎡를 증축하여 지상 5층으로 바닥면적 394.78㎡, 연면적 1,489.32㎡이었다. 화재발생 당시 1층은 응급실, 2층 입원실, 수술실, 간호사실, 3층 중환자실, 4층 입원실, 5층 주방, 식당, 세종요양병원 입원실로 사용 중이었고, 14층에 응급실을 비롯하여 4개 병동 17실 95병상이 있다. 세종병원 건물과 세종요양병원 건물 사이를 2층에서 비가림막을 씌워 연결하여 세종병원과 세종요양병원을 1층과 2층에서 연결통로를 상호 이동할 수 있는 구조로 사용하고 있었다. 세종요양병원 건물은 연면적 1,285.49㎡의 철근콘크리트 구조 6층 건물로 1층 장례식장을 4개 병동 15실 99병상이 있었다(이의평, 2020).

따라서 세종병원과 세종요양병원을 하나의 사업장이 아닌 별개로 사업장으로 볼 경우 연면적 2천제곱미터와 병상수 100개 이상을 충족하지 못하므로 「중대재해처벌법」상 공중이용시설에 해당되지 아니한다. 다만, 세종요양병원에서도 사망자가 발생하였는데, 세종병원과 세종요양병원을 하나의 사업장으로 본다면 연면적 2천제곱미터와 병상수 100개 이상의 요건을 충족하므로 「중대재해처벌법」상 공중이용시설에 해당될 수 있다. 이 사고에서 실제 업무상 과실치사죄로 처벌받은 자는 밀양 세종병원과 세종요양병원의 재단 이사장이 처벌받은 점에서 하나의 사업장으로 볼 여지가 높다.

한편, 관련 판결에서는 「1992년경부터 2005년경까지 반복적으로 증축이 이루어진 노후 건물로 화재에 대비한 내화구조 시설 및 스프링클러 등 방화 시설이 제대로 설치되지 않은 상태였고, 건물 천장 안쪽에는 단열재·보온재와 석고보드 사이에 시공된 전열선이 노후된 채 복잡하게 얽혀 있었으며, 천장

전선이 스티로폼을 관통하고 있어 전기단락으로 인한 불꽃 발생 시 쉽게 연소할 수 있는 구조였다. 나아가 병원 증축을 반복하여 왔던 관계로 전력량이 턱없이 부족하여 2차레(2008년경 5kW→73kW, 2012년경 75kW→105kW) 증설 시공을 하였으나, 그마저도 겨울철이면 온풍기 과다사용 등으로 인한 전력량 부족으로 과부하가 발생해 왔다(2016. 1. 26.자 전기점검기록부에 'J병원 전력 피크치 예상되므로 부하 조절 바람'이라고 기재되어 있다). 그 밖에도 2016. 7. 21.경 J병원과 K병원 사이 U 건물 1층 간호사실 천장 전선이 단전된 사실이 있었고, 2017년경 3회에 걸쳐 병원 식당, 매점 등 건물 여러 곳에서 누전된 사실이 있는 등 언제든지 누전 또는 전기단락으로 인한 화재 발생의 위험성이 상존해 있었고, J병원과 K병원에 불법으로 증축된 장소가 14개소에 이르는 등 화재 위험에 매우 취약한 상태에 놓여 있었다. 특히 J병원과 K병원을 잇는 2층 연결통로에 설치되어 있는 비가림막은 L시청으로부터 불법건축물로 적발되어 이행강제금을 부과받은 사항으로, 연결통로 가장자리에 철골조를 세워 폴리카보네이트로 마감 시공한 폐쇄형 구조로 되어 있고, 연결통로의 가운데 부분에는 가로 50cm, 세로 2m 크기의 공간이 만들어져 있어, 1층에 화재가 발생하여 그 공간을 통해 연기가 유입될 경우 연기가 외부로 배출되지 못하고 2층 병동 내부로 직접 유입될 위험이 있었다.»라고 판시하였는데<sup>13)</sup>, 노후건물에 증축으로 방화시설이 제대로 설치되지 않았고, 전열선이 노후화되어 화재 가능성이 높았고, 과거 누전된 사실이 다수 있었던 점을 사고 원인으로 파악하고 있다. 이러한 점에서 밀양 세종병원의 관리상의 결함이 인정될 수 있는 점에서 「중대재해처벌법」상 사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무를 위반했다면 「중대재해처벌법」 위반으로 처벌되었을 가능성이 높다.

[표 2-14] 밀양 세종병원 화재사고의 중대재해처벌법 적용관계

사고개요	· 2018년 1월 26일 밀양 세종병원에서 1층 응급실에서 화재하여 발생한 사고
중대재해 해당여부	· 인명피해 : 사망자 47명 · 사망자 47명 중에서 근로자인 당직의사·간호사가 3명이 포함되어 있으므로 중대산업재해에 해당하며, 나머지 사망자인 환자 등은 시민이므로 중대시민재해에 해당한다.

13) 창원지방법원 밀양지원. (2019). 2019. 2. 1. 선고 2018고합6 판결.

중대재해 적용대상 여부	· 의료기관중 연면적 2천제곱미터 이상이거나 병상 수 100개 이상인 곳이 중대 시민재해 적용대상인데 세종병원은 연면적 1,489.32㎡, 95병상, 세종요양병원 은 1,285.49㎡, 99병상이므로 세종병원과 세종요양병원을 하나로 사업장으로 본다면 중대시민재해 적용대상에 해당한다.
중대재해 처벌법 위반여부	· 사고원인은 1층 응급실 내 탕비실 천장 내부 콘센트용 전기배선에서 합선(절연 파괴)이다. 건물 증축으로 방화시설이 제대로 설치되지 못했고, 전열선이 노후 화되어 화재발생 가능성이 높은점에서 제조, 설치, 관리상의 결함으로 사고가 발생하였다고 볼 수 있으므로 「중대재해처벌법」상 안전 및 보건 확보의무를 위 반하여 사고가 발생하였다면 「중대재해처벌법」을 위반하였다고 볼 수 있다.

## 5) 소결론

위와 같이 과거 대형 사회재난 사례를 분석하면 중대시민재해도 일반 사업장의 관리범위 내에서도 발생할 수 있다. 위 사례들은 과거 대형 사회재난 사례이지만 비교적 소규모 사업장에서도 중대산업재해와 중대시민재해가 동시에 발생할 수 있다. 따라서 대다수 사업장이 중대시민재해가 아닌 중대산업재해의 예방을 위한 안전 및 보건 확보의무만 이행하면 된다고 생각할 수 있는데 이는 잘못된 판단이다. 사업장 관리범위 내에서 외부인이 자주 출입할 수 있는 접객업, 서비스업, 요식업, 운송업, 병원업 등에서 「중대재해처벌법」상 공중이용시설에 해당할 경우 「중대재해처벌법」상 중대산업재해는 물론 중대시민재해의 적용대상인지 확인하고 적용대상인 것으로 확인된 경우 중대시민재해에 대해서도 안전 및 보건 확보의무를 이행하여야 한다.

## 제 4 절 외국 입법례

### 1) 영국 법인과실치사법

영국에서 2007년에 제정된 ‘「법인과실치사법(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007)」’은 기업 등 법인, 중앙정부, 경찰서, 노동조합·사용자단체 등의 조직체가 일으킨 사망재해에 대하여 형사책임을 강하게 묻는 법률이다(The Stationnery Office Limited, 2007). 이 법률의 제정은 1997년에 노동당의 공약으로, 정권창출 후 정부 내에서 진척이 지지부진하다가 2006년 7월에 이르러 비로서 법안이 발의되었고, 2007년 7월 26일에 통

과되고 2008년 4월 6일 시행되었다. 이 법률의 제정을 계기로 우리나라에서도 노동계를 중심으로 사망재해를 일으킨 기업에 대한 형사처벌의 강화를 목적으로 소위 ‘기업살인법’을 제정하여야 한다는 주장이 제기되어 왔다(정진우, 2022).

이와 관련하여 영국 「법인과실치사법」과 우리나라의 「중대재해처벌법」을 비교하면 첫 번째, 영국의 「법인과실치사법」은 영국의 「산업안전보건법」과 다른 구성요건을 규정하고 있지만 우리나라의 「중대재해처벌법」은 산업안전보건법과 유사한 구성요건을 구성하고 있다. 두 번째, 영국의 「법인과실치사법」은 경영진 개인이 아니라 법인을 처벌 대상으로 하고 있는 반면에 우리나라 「중대재해처벌법」은 경영책임자 개인을 처벌 대상으로 하고 양벌규정을 통하여 법인에 대해서 처벌하고 있다. 세 번째, 중대산업재해의 보호대상에 있어 영국의 「법인과실치사법」은 「산업안전보건법」에서 더 확대되지 않은 반면에, 우리나라 「중대재해처벌법」은 기존 사업장 안전보건관계법보다 훨씬 강한 처벌을 규정하고 있음에도 보호대상은 더욱 확대되었다. 네 번째, 영국의 「법인과실치사법」은 하한형을 규정하고 있지 않은 반면에 우리나라 「중대재해처벌법」은 하한형을 규정하고 있다. 다섯 번째, 영국의 「법인과실치사법」은 징벌적 손해배상을 규정하고 있지 않은 반면에, 우리나라 「중대재해처벌법」은 형사처벌과 징벌적 손해배상을 병행적으로 물을 수 있다. 여섯 번째, 영국의 「법인과실치사법」은 모든 규모의 조직에 대하여 적용되는 반면에, 우리나라 「중대재해처벌법」은 상시근로자 수에 따라서 적용되지 않을 수 있다(정진우, 2022).

## 2) 캐나다 형법

캐나다는 미국과 달리 관리자 책임(respondeat superior) 원칙하에 조직이나 기업 그 자체보다는 위반행위에 참여한 개인이나 고용인에게 책임이 귀속되는 구조이다. 따라서 매우 엄격한 범위에서 조직이나 기업의 형사책임이 인정된다. 실제로 캐나다에서는 고용인 등의 위반행위가 조직이나 기업의 형사책임으로 인정되는 것은 드물다. 그러나 캐나다의 이러한 자세는 1992년 5월

에 발생하여 26명의 근로자가 사망한 ‘웨스트레이 광산 폭발 사건’으로 전환점을 맞게 된다. 1997년에 발표된 정부의 공개조사 보고서에는 작업장 관리가 잘못된 것이 위험한 작업환경의 원인이었고, 사업주를 조사할 것을 권고했다. 그 이후 사업장이 형사책임을 지는지 여부에 대하여 논의하고 개정된 「형법」을 시행하였다. 그러나 우리나라처럼 「중대재해처벌법」으로 독립된 법률이 없고, 「형법」에서 기업의 형사책임을 규율할 뿐이다.<sup>14)</sup>

「형법」 제22.1조에서는 ‘과실범죄에 대해 기업이 형사 책임’에 대하여 규정하고 있다. 「형법」 제22.2조에서는 ‘고의범죄에 대해 기업의 형사 책임’을 규정하고 있다. 「형법」 제217.1조에서는 ‘타인의 업무수행방법을 지시하거나 지시할 권한을 갖는 자가 업무로부터 발생하는 상해를 예방하기 위한 합리적 조치를 취해야 한다는 새로운 법적 의무’를 규정하고 있다. 「형법」 제217.1조에서는 공공기관, 비정부조직, 법인, 기업, 민간기업, 자선단체, 사회, 파트너십, 노동조합, 지방자치단체, 특정협회가 포함되어 기업의 형사책임을 모든 조직으로 확대하고 있다.<sup>15)</sup>

### 3) 호주의 산업안전보건법

호주는 각 주별로 「산업안전보건법」 개정을 통하여 ‘작업장 과실치사죄’를 도입하고 있다. ‘작업장 과실치사죄’는 「산업안전보건법」상의 의무주체를 그 적용대상으로 하고 있다. 작업장 과실치사죄에 따라서 법인, 사단법인, 법정기관, 신탁의 수탁자, 비법인 단체 및 비법인 조합, 동업자, 정부기관이 적용대상이 되어 위반시 처벌될 수 있다. 자연인의 경우도 사업 또는 사업체를 운영하는 자, 단체의 고위직에 있는 자로 기업의 임원 또는 부사장, 개인으로서 비즈니스 전체 또는 상당 부분에 영향을 주는 결정을 내리거나 또는 결정에 참여하는 사람 등도 적용주체에 포함된다. 또한 각 주의 「산업안전보건법」상에서 근로자의 사망사건에 대하여 처벌규정이 있으나, ‘작업장 과실치사죄’가 특별법 관계로 우선 적용된다. 법인에 대해서는 벌금형을 부과하며 형량은 각

14) 안전보건공단 산업안전보건연구원. (2022). “해외 중대재해 처벌에 관한 사례 분석”.

15) 안전보건공단 산업안전보건연구원. (2022). “해외 중대재해 처벌에 관한 사례 분석”.

주별로 상이하나 최고 1천8백만 호주달러에서 최저 1천만 호주달러 등을 부과한다고 규정되어 있다. 자연인의 경우는 최대 무기징역, 25년, 20년의 자유형을 부과한다고 규정하고 있다. 웨스턴오스트레일리아는 5백만 호주달러의 벌금형도 규정하고 있다.<sup>16)</sup>

#### 4) 독일 형법

독일의 경우는 우리나라와는 달리 사업주나 경영책임자 등의 과실로 근로자 사망한 사고의 경우 특별하게 규정하고 있는 법률이 없고 다만, 「형법」상 과실치사죄만 적용될 뿐이다. 우리나라와 같이 「중대재해처벌법」이 같은 법률이 없다. 다만, 독일 「형법」 제14조(타인을 위한 행위)를 통하여 경영책임자들에게 형사처벌을 물을 수 있다. 또한 법인에 대한 형사처벌 규정은 없고 「질서위반법」 통하여 행정질서벌(과태료)로 처벌한다. 근로자가 사망할 경우 5년 이하의 자유형 또는 벌금형(「형법」 제222조)이 부과될 수 있다.<sup>17)</sup>

#### 5) 소결론

우리나라의 「중대재해처벌법」은 다른 나라의 관련 법률보다도 위반시 형사처벌 수위가 높다. 또한 징벌적 손해배상도 규정하고 있다. 「중대재해처벌법」상 중대산업재해는 그 개념이 이미 「산업안전보건법」을 준용하고 있는 등 기존에 「산업안전보건법」에서 규율되고 있고, 보완·발전적 형태로 입법한 것으로 볼 수 있다. 반면에, 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 규정은 시민의 생명과 신체를 보호하고자 새롭게 규정화하여 입법한 것이다. 이런 점에서 다른 나라 법률과 비교하여 보호법익도 굉장히 넓어졌다고 볼 수 있다. 이렇게 다른 나라 법률과 비교하여 규율대상 등 보호법익은 넓어지면서 처벌수위도 높아졌는데 중대시민재해 적용대상처럼 모호하게 규정된 부분도 있어서 제정된 지 얼마 안 되었음에도 불구하고 규정상 구성요건을 명확히 하도록 개정할

16) 안전보건공단 산업안전보건연구원. (2022). “해외 중대재해 처벌에 관한 사례 분석”.

17) 안전보건공단 산업안전보건연구원. (2022). “해외 중대재해 처벌에 관한 사례 분석”.



필요성이 상당히 높다고 볼 수 있다.

[표 2-15] 해외 중대재해처벌법 법제 비교

구분	영국	캐나다	호주	독일
중대재해처벌법 입법 여부	2007년 「기업과실치사법(the Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007)」	2004년 「Westray Bill」을 통한 「형법」 제22.1조 등 및 제217.1조의 신설을 통한 입법	각 주의 「산업안전보건법」에 「작업장 과실치사죄」 규정을 두고 있음.	-
법인 처벌의 근거	기업과실치사법 제2조(의무)	과실범은 「형법」 제22조.1조, 고의범은 형법 제22.2조	「작업장 과실치사죄」	법인은 처벌규정 없음. 「질서위반법」을 통하여 과태료 부과
중대재해(근로자 사망) 해당시 법정형	기업과실치사법은 상한 없는 벌금형, 「산업안전보건법」은 벌금 또는 2년 이하의 징역(선택 또는 병과)	직장안전과 보건법은 상한없는 벌금, 「형법」은 전과 기록에 등록, 보호관찰 명령, 15% 이하의 피해보상금	각 주별로 다름. 최고 1천8백만 호주달러(빅토리아주), 최저 1천만 호주달러(웨스턴오스트리아) 벌금형 등으로 규정함.	-
자연인 처벌의 근거	「산업안전보건법」 제37조(경영자 등의 동의 또는 묵인 하에 행해진 근로자 사망 처벌)	「형법」 제22.1조(주의의무 위반), 제22.2조(고의로 조치의무 위반), 제217.1조(고의 및 과실로 합리적인 조치의무 위반)	각 주의 「산업안전보건법」상 「작업장 과실치사죄」 규정	근로자 사망시 「형법」 제222조(업무상 과실치사죄)의 업무상 과실치사죄로 처벌되고, 별도의 가중처벌법규 및 규정 없음
중대재해(근로자 사망) 해당시 법정형	중대한 법령위반의 경우 벌금 또는 2년 이하의 징역(선택 또는 병과), 일부 위반은 징역형 없이 벌금	무기징역형, 상한 없는 벌금형, 15% 이하의 피해배상금	최대 무기징역(노던준주), 25년(빅토리아주), 또는 20년의 자유형(퀸즈랜드주 등)	5년 이하 자유형 또는 벌금형(「형법」 제222조)

출처 : 해외 중대재해 처벌에 관한 사례 분석(안전보건공단 산업안전보건연구원, 2022)

## 제 5 절 선행연구

「중대재해처벌법」이 제정되고 시행된 지 얼마 안 되었고, 중대시민재해는 중대산업재해에 비하여 선행연구가 상당히 적은 편이다. 관련된 선행연구로 송민혜(2022)는 해양경찰교육원에서의 중대시민재해 적용가능성에 대하여 해

양경찰교육원은 교육시설이 아닌 일반 공공행정기관에 해당하나 공중이용시설은 업무시설(3천제곱미터 이상) 또는 두 개 이상의 용도로 사용되는 시설(2천제곱미터 이상)이 지정되지만, 해양경찰교육원 대부분의 교육시설은 업무시설은 본관을 제외하고는 단일용도(교육연구시설, 공동주택)로 지정되었고, 인명구조, 사격, 소화방수, 해양실습 등 재해의 발생 가능성과 중대성이 높은 교육훈련 시설이 「중대재해처벌법」 적용이 어렵다고 하면서 사각지대가 존재한다고 하였다. 연구대상에서 중대시민재해의 적용대상을 중심으로 연구한 점과 중대시민재해의 적용대상이 현실적이지 않다는 본 연구의 문제의식과 유사하다고 볼 수 있다.

김태규(2024)는 「중대재해처벌법」은 입법과정에서부터 시행 이후 현재에 이르기까지 실무계와 학계가 비판하는 점들이 수사 및 재판과정에서 드러나고 있고, 명확성 원칙, 평등원칙, 과잉금지, 책임주의 등 헌법 및 형사법의 원칙이 제대로 작동하고 있지 않다고 하였다. 시행령이 제정되고 정부의 관련 지침이 마련되었음에도 불구하고 여전히 법체계 보완을 위한 추가 입법의 필요성과 수사의 공정성에 대한 비판 견해, 제재 수단과 수위의 적정성 문제, 해외에서는 유래가 없는 징역형의 하한선에 대한 비판 견해, 외국인의 국내 투자를 기피하게 만드는 정책적 요인이 된다는 경제계의 견해 등을 비롯해 궁극적으로 「중대재해처벌법」이 중대재해를 예방하는 근본적인 수단으로 기능할 수 있는지 그리고 그것이 입증 가능한지에 대한 다양한 이해관계자의 의견이 있는 법률이라고 하였다.

노경환(2023)은 「중대재해처벌법」의 문제점을 지적하였다. 첫 번째, 다수의 사업장에서 중대재해와 관련하여 불명확한 개념 사용에 따른 업무처리의 혼선이 빚어지고 있다. 두 번째, 「중대재해처벌법」에 안전보건 확보의무에 대한 내용의 모호성이 있다는 것이다. 세 번째, 「중대재해처벌법」에 대한 적용의 불확실한 의무 주체로 인한 예방조치의 혼선이 발생하고 있다. 네 번째, 안전보건 관리업무 수행상의 이해 부족과 미숙, 형식적 관리 경향과 안전보건 관리체계 이행조치 점검기준이 미흡하다는 것이다. 이에 대한 개선방안으로 첫 번째, 법의 개념을 명확히 하고 예측 가능한 운영체계를 구축하여야 한다고 하였다. 두 번째, 적용 실효성 제고 기법의 개발과 교육이 실시되어야 한



다고 하였다. 세 번째, 의무 주체의 역할과 책임이 명확히 설정되어야 한다는 것이다. 네 번째, 안전보건관리업무 표준화를 통해 점검이 내실되어야 한다고 하였다.

도규환(2024)은 중대시민재해를 예방하고자 이마트에서 발생한 고객안전 사고를 분석하여 사고와 원인을 파악하고 매장, 무빙워크, 주차장에서 고객 안전사고를 예방하기 위해 이마트에서 적용된 안전대책 사례를 연구하고 관리적 측면, 교육적 측면, 기술적 측면에서 안전관리 방안은 도출하였다.

이성우(2024)는 사업주 또는 경영책임자 등은 중대산업재해가 발생하지 않도록 「중대재해처벌법」에 대한 이해도를 높여야 한다고 하였으며, 정부와 기관은 일정 규모 이상 기업의 자체적인 역량과 관련 조직의 축적된 경험을 활용하여 중대산업재해를 예방할 수 있는 시스템 구축을 독려하고, 관리 감독과 점검을 빈틈없이 진행하는 것이 중요하다고 하였으며, 「중대재해처벌법」 대응이 미비한 사업장을 중심으로 안전교육 절차 및 재정지원이 필요하며 사업주들의 이해를 도울 수 있는 법의 보완과 전문인력 육성에 힘써야 한다고 하였다. 아울러 「중대재해처벌법」의 이해도가 높은 전문인력 육성기관 등을 설립하여 사업주들의 이해를 높일 방안을 연구해야 한다고 하였다.

황준하(2024)는 반도체장비사 중 50인 미만의 직원을 채용 중인 중소기업의 경영책임자를 중심으로 「중대재해처벌법」의 인식과 의무이행 과정에서의 문제점을 연구하였고, 첫 번째, 50인 미만 사업 또는 사업장의 경영책임자는 「중대재해처벌법」에 대해서 잘 모르고, 법규 준수의지도 부족하다고 분석했다. 두 번째, 50인 미만 사업 또는 사업장의 경영책임자는 중소기업이 안전보건 확보의무를 우선순서 없이 모두 이행하는 것은 현실적으로 이행이 불가능하다고 하였다. 세 번째, 50인 미만 사업 또는 사업장은 「중대재해처벌법」 이행을 위한 인력이 부족하다고 했다. 네 번째, 50인 미만 사업 또는 사업장의 경영책임자는 중대사망사고 발생시 사고의 인과관계를 따지지 않고 경영책임자만을 강력하게 처벌하는 것은 부당하다고 했다. 이에 대한 개선방안으로 50인 미만 중소기업 경영책임자의 안전의식과 안전철학을 함양시키도록 경영책임자를 위한 「중대재해처벌법」 교육과정을 수립하여야 한다고 하였다. 그리고 우선순위 없이 모두 이행해야 하는 안전보건 확보의무를 중대사망 예방과

종사자 생명보호 관점에서 재정립해야 한다고 하였다. 또한 정부는 안전보건 인력 공급을 확대하고 인력채용시 인건비 지원과 같은 재정지원을 하여야 한다고 하였다. 아울러 「중대재해처벌법」의 형사처벌 하한형 설정도 개정되어야 한다고 하였다.

선행연구들은 공통적으로 「중대재해처벌법」의 문제점에 대하여 지적하였다. 연구범위가 주로 중대산업재해와 관련된 문제로서 본 연구의 중점대상인 중대시민재해와 범주가 다르나 「중대재해처벌법」 모호하다는 문제와 그 개선 방안은 중대산업재해와 중대시민재해가 유사하다고 볼 수 있는 점에서 시사하는 바가 크다.



## 제 3 장 중대시민재해 관련 쟁점에 대한 분석

### 제 1 절 공중이용시설 및 대중교통수단에 관한 쟁점

#### 1) 소상공인의 사업 또는 사업장

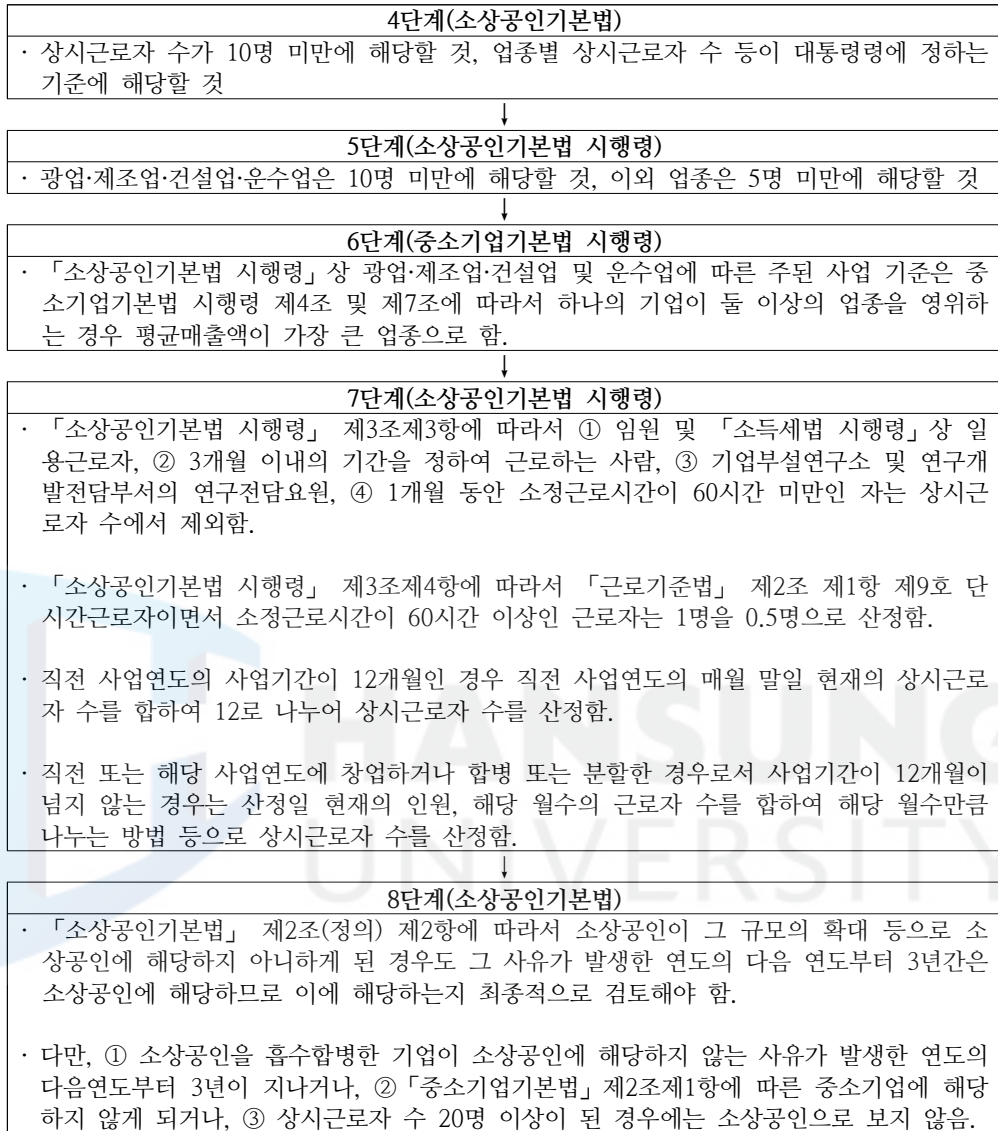
「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호 단서 규정에 따라서 「소상공인보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 소상공인의 사업 또는 사업장은 「중대재해처벌법」상 ‘공중이용시설’에서 제외된다. 우선 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 규정의 적용이 제외되는 소상공인의 사업 또는 사업장이 어디까지인지 문제된다.

「소상공인보호 및 지원에 관한 법률」 제2조(정의)는 「이 법에서 “소상공인”이란 「소상공인기본법」 제2조에 따른 소상공인을 말한다.」라고 규정하고 있다. 상시근로자 수 5인 미만 사업장이 「중대재해처벌법」상 중대산업재해 규정의 적용이 제외되는 점과 비교된다고 볼 수 있다. 둘다 영세한 사업장이라는 기본취지는 동일하고 상당수가 「소상공인기본법」상 소상공인이면서 상시근로자 수 5인 미만 사업장일 확률이 높다.

어떠한 사업 또는 사업장이 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호 단서 규정에 따라서 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조에 따른 소상공인의 사업 또는 사업장에 해당하는지 여부를 판단하기 위해서는 아래 표와 같이 여러 가지 법률을 단계별로 검토해야 한다.

[표 3-1] 중대재해처벌법 제2조(정의) 제4호 단서에 해당여부 판단과정

1단계(소상공인 보호 및 지원에 관한 법률)
· 제2조(정의) 제1호에 따라서 「소상공인기본법」 제2조의 소상공인에 해당할 것
↓
2단계(중소기업기본법)
「중소기업기본법」 제2조 제2항에 따른 소기업에 해당할 것
↓
3단계(중소기업기본법 시행령)
· 평균매출액이 「중소기업기본법 시행령」 별표3에 따라서 소기업 규모에 해당할 것
↓



위 표를 살펴본다면 결국 「중대재해처벌법」상 소상공인의 사업 또는 사업장에 해당되는지 여부를 검토하기 위해서는 ① 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」, ② 「소상공인기본법」, ③ 「소상공인기본법 시행령」, ④ 「중소기업기본법」, ⑤ 「중소기업기본법 시행령」, ⑥ 「근로기준법」, ⑦ 「근로기준법 시행령」까지 최대 7가지 법령을 검토해야 한다. 상당히 복잡한 과정을 거친다고 볼 수 있다. 예컨대, 숙박업 및 음식점업의 경우는 주된업종의 평균매출액이 10억원 이하이면 소기업에 해당하며, 상시근로자 수가 5명 미만이면 소상공

인에 해당한다. 상시근로자 수 산정시 임원, 일용직, 3개월 계약직 근로자, 초단시간 근로자는 제외되고 60시간 이상인 단시간 근로자는 0.5명으로 계산한다. 이러한 산정방식은 소상공인을 보호하려는 법취지에 따라서 소상공인의 범위를 확대하고자 상시근로자 수를 줄일 수 있도록 사업주에게 유리하게 산정한 방식으로 보인다. 이는 「근로기준법」상 상시근로자수 산정방법과는 다른 방식이다. 「근로기준법」상 상시근로자 수 산정방법은 「근로기준법 시행령」 제7조의2(상시 사용하는 근로자 수의 산정 방법)에 규정되어 있는데 아래 표와 같이 검토하여야 한다.

[표 3-2] 근로기준법 시행령상 상시근로자 수 산정 방법

<p><b>1단계</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 「근로기준법」 시행령 제7조의2 제1항에 따라서 산정 사유가 발생한 날로부터 1개월간(사업이 성립한 날이 1개월 미만인 경우에는 그 사업이 성립한 날 이후의 기간)동안 사용한 근로자의 연인원을 기간 중 가동일수로 나눈다.</li> <li>· 근로자 연인원/가동일수에 따라서 상시근로자 수 5인 이상인지 미만 사업장인지 판단함.</li> </ul> <p>↓</p>
<p><b>2단계</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 상시근로자 수에는 파견근로자를 제외한 근로자를 모든 근로자를 포함한다. 일용직 근로자, 단시간 근로자 모두 포함된다.</li> <li>· 해당 사업 또는 사업장에 동거하는 친족과 함께 근로자가 1명이라도 있으면 동거하는 친족인 근로자도 포함된다.</li> </ul> <p>↓</p>
<p><b>3단계</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 1단계에 따라서 상시근로자 수 5인 미만 사업장에 해당하더라도 산정 기간에 속하는 일(日)별로 5인 미만 일수가 2분의 1미만인 경우에는 5인 사업장으로 본다(예 - 매일 영업을 하는 사업장이 월요일부터 목요일까지는 5명의 근로자를 고용하고, 금요일부터 일요일까지 1명의 근로자를 고용한 사업장은 평균 3.28명의 상시근로자를 고용하여 상시근로자 수 5인 미만 사업장이거나 5인 미만을 고용한 일수가 1주간 영업일 7일 중 3일이므로 5인 미만 일수가 2분의 1미만인 경우에 해당하므로 「근로기준법」 적용상 상시근로자 수 5인 이상 사업장으로 봄).</li> <li>· 1단계에 따라서 상시근로자 수 5인 이상 사업장에 해당하더라도 산정 기간에 속하는 일(日)별로 5인 미만 일수가 2분의 1이상인 경우에는 5인 사업장으로 보지 않는다(예 - 월요일부터 토요일까지 영업을 하는 사업장이 월요일부터 수요일까지는 7명의 근로자를 고용하고, 목요일부터 토요일까지 4명의 근로자를 고용한 사업장은 평균 5.5명의 상시근로자를 고용하여 상시근로자 수 5인 이상 사업장이거나 5인 미만을 고용한 일수가 1주간 영업일 6일중 3일이므로 5인 미만 일수가 2분의 1이상인 경우에 해당하므로 「근로기준법」 적용상 상시근로자 수 5인 미만 사업장으로 봄).</li> </ul>

「근로기준법」에서는 상시근로자수 산정에는 고용형태를 불문하고 일용직, 초단시간근로자, 단시간근로자 모두 동일하게 근로자로 포함된다. 동거하는 친족인 근로자도 포함되며, 파견근로자만 파견사업주가 고용한 근로자이기 때문에 상시근로자 수 산정에만 포함되지 않는다. 또한 「근로기준법」에서는 상시근로자수 산정시를 사유가 발생한 날을 기준으로 1개월간을 산정기간으로 한다.

즉, 「근로기준법」과 「소상공인기본법」의 상시근로자 수 산정방식을 비교하면 「소상공인기본법」은 현상적인 부분에서 상시근로자 수 산정방식이 부정확하다. 「소상공인기본법」 제2조(정의) 제2항 단서에 따라서 규모확대에 따라서 소상공인에 해당하지 않아도 해당년도 다음연도부터 3년간은 소상공인으로 보는 규정도 소상공인을 지원하기 위한 취지로 제정된 규정으로 보이는데, 「중대재해처벌법」상에서는 소상공인이 아니라도 3년간은 소상공인으로 보아 중대시민재해 규정의 적용 예외 사업장으로 면책받을 수 있는 근거가 되는 점에서 타당하지 못하다.

또한 「소상공인기본법」상 상시근로자 수 산정방식은 고용형태에 따라서 상시근로자 수에 제외되거나 차등으로 적용되는 자들이 있어서 상시근로자 수 산정이 적게 나올 수 있다. 영세사업장을 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 적용대상 사업장에서 제외하려는 취지를 고려하더라도 「근로기준법」이 아닌 「소상공인기본법」을 근거법령으로 하는 것은 타당하지 못하며, 상당한 혼란을 일으킬 수 있다.

특별한 법리적 검토가 필요없이 명백하게 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호 단서 규정에 해당하는지 판단이 되는 사업장의 경우는 큰 문제가 없을 수 있다. 그런데 사업 또는 사업장이 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호 단서 규정에 해당하는지 여부가 쟁점이 되는 경우에는 위 규정을 복잡한 과정을 거쳐서 해당여부를 판단하여야 하므로 문제가 될 수 있다. 노동위원회 부당해고 구제신청 사건의 경우는 상시근로자 수 5인 미만 사업장은 구제대상 사업장이 아니므로 해당 근로자가 해고를 당하였다고 하더라도 각하판정이 나오게 된다. 그런데 이 경우에도 다툼의 소지가 발생하는 경우가 많다. 상시근로자 수가 4인에서 7인 내외의 사업장의 경우에는 동거친족의 존재여부,

파견근로자의 존재여부, 가동일수 등에 따라서 상시근로자 수 5인 이상인지 미만 사업장인지 판단하기 난해한 경우가 있다. 그리고 사용자가 사업장을 여러군데 운영하는 경우 각각의 사업장이 상시근로자 수 5인 미만 사업장이라도 여러 사업장을 하나의 사업장으로 보는 경우 상시근로자 수가 5인 이상 사업장으로 판단된다면 여러 군데 운영하는 사업장이 하나의 사업장인지 여부에 대하여 다툼이 상당히 많다. 이렇게 사업 또는 사업장이 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호 단서 규정에 해당하는지 여부를 판단하는 방법이 「근로기준법」상 상시근로자 수 산정 방법보다 복잡한 점에서 향후 중대시민재해가 사업장에서 발생하더라도 적용 대상 사업장인지부터 판단하기 어려울 수 있다. 이러한 판단을 경찰들이 간단하고 신속하게 판단하기 어려울 가능성이 높다.

그러므로 현행 「중대재해처벌법」 제2조(정의) 제4호 단서에 따른 규정에 따라서 「중대재해처벌법」상 적용대상 여부를 판단하는 것은 “상시근로자수 산정방식 등의 여러해석 등”으로 인하여 기준으로 적합하지 못하다. 영세사업장을 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 적용대상 사업장에서 제외하기 위한 기준을 설정하고자 한다면 적어도 「중대재해처벌법」상 중대산업재해 적용기준과 동일하게 해야할 것이다. 중대시민재해의 경우는 고용관계와 관계가 없는 재해이다. 따라서 사업장의 규모에 따라서 적용제외 여부를 판단하는 것도 타당하지 못하다.

## 2) 소상공인의 사업 또는 사업장에 준하는 비영리시설

「중대재해처벌법」상 중대시민재해 규정의 적용이 제외되는 사업 또는 사업장의 기준으로 「소상공인기본법」을 적용하는 것은 타당하지 못하다고 위에서 살펴보았다. 「중대재해처벌법」상에 비영리시설의 정의가 규정되어 있지 않다. 다만, 「민법」제23조 규정(학술, 종교, 자선, 기예, 사교 기타 영리 아닌 사업을 목적으로 하는 사단 또는 재단)에 따라서 설립된 비영리법인이나, 「공익법인의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따라 설립된 공익법인 등에서 운용하는 시설이 있다면 이 또한 제외대상이 될 수 있을 것이다(송인택, 안병익,



윤상호, 이태승, 정재욱, 2022). 다만, 영리시설과 비영리시설을 달리하여 「중대재해처벌법」을 적용할 합리적인 이유가 없다. 또한, 위에서 살펴본 바와 같이 ‘소상공인의 사업 또는 사업장’에 해당하는 시설이 어디까지인지 판단하기 어렵기 때문에 소상공인의 사업 또는 사업장에 준하는 비영리시설이 무엇인지 판단하는 것도 어렵다.

### 3) 교육시설(유치원, 초·중·고·대학교 등)

「중대재해처벌법 시행령」 [별표 2] 제11호 「영유아보육법」 제2조 제3호의 어린이집 중 연면적 430제곱미터(130.0765평) 이상인 것, 제12호 「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조제2호의 어린이놀이시설 중 연면적 430제곱미터 이상인 실내 어린이놀이시설은 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 규정이 적용된다. 반면에 유치원, 초·중·고·대학교는 중대시민재해 규정이 적용되지 않는다. 규모상 비교해 보았을 때 어린이집, 어린이 놀이시설 보다 인원이 많은 유치원, 초·중·고·대학교가 중대시민재해 발생 가능성이 훨씬 높을 것이다. 그런데 유치원, 초·중·고·대학교를 일괄적으로 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 규정의 적용을 배제한 것은 타당하지 못하다. 유치원, 초·중·고·대학교는 상시근로자 수가 5인 이상인 곳이 대다수이다. 이는 「근로기준법」상 근로자가 단 1명이라도 있다면 「근로기준법」상 근로자에 해당되지 않는 교원들도 상시근로자 수에 포함되기 때문이다. 따라서 중대산업재해 규정은 거의 적용이 되고 중대시민재해 규정은 일괄적으로 모두 적용되지 않는 점은 균형에 맞지 않다.

대학교의 경우는 대학원생이 「근로기준법」상 근로자인지 여부에 따라서 사망하는 중대재해가 발생할 경우 중대산업재해 규정이 적용될지 중대시민재해 규정이 적용될지 쟁점이 될 수 있다. 또한 2023. 7. 5. D여대에서 여대생이 쓰레기 수거차량에 치여 숨진 사건의 경우도 중대시민재해 규정이 적용되면 학교 측의 관리책임 여부에 따라서 위반여부가 쟁점이 될 수 있으나 대학교는 중대시민재해 적용 대상이 아니어서 검토대상이 될 수 없다.

중대시민재해 적용대상에서 소상공인의 사업 또는 사업장은 적용대상에서



규모가 작다는 취지로 제외하면서도 교육시설의 경우는 규모가 작은 어린이 집 등은 반대로 적용대상에서 포함시키고, 규모가 큰 유치원, 초·중·고·대학교는 제외시키는 것은 중대시민재해의 적용대상의 기준이 무엇인지 일관적이지 못하는 것을 보여준다.

#### 4) 공동주택, 오피스텔, 주상복합, 실내주차장

공동주택, 오피스텔, 주상복합, 실내주차장도 중대시민재해 규정이 적용되지 않는다. 최근 아파트에서 화재로 인하여 사망하는 사건이 많이 발생한다. 아파트나 주상복합 건물에는 다중의 시민들이 거주하고 있고, 간혹 화재사건으로 인하여 다수의 피해가 발생되고 있어 법에서 규율하고자 하는 중대시민재해가 종종 발생된다. 특히 화재가 발생하였을 당시, 비상탈출에 필요한 옥상출입문, 비상구나 비상계단 주변이 안전하게 확보되어야 하는데, 출입문이 잠겨있거나 비상계단에 물건이 적치되거나 비상구가 막혀 있는 등의 상황으로 비상사태에서 생명이나 신체의 안전을 위한 탈출을 가로막는 경우, 심각한 피해를 곧바로 연결되는 명백한 인재로 귀결될 수 있다. 따라서 반드시 비상탈출시 장애가 되지 않도록 사전예방과 점검 등이 필요하며, 그 과정에서 관리소홀로 다수의 인명피해를 야기한 경우 중대시민재해로 의율하여 엄중한 형사처벌이 필요할 수 있는 점에서 적용여부의 재검토가 필요하다(송인택, 안병익, 윤상호, 이태승, 정재욱, 2022).

한편, 앞서 살펴본 바와 같이 2022. 9. 6.에 태풍 힌남로로 인한 폭우와 인근하천(냉천) 범람으로 인하여 발생한 포항 아파트 지하주차장 침수 사고의 경우도 실내주차장은 중대시민재해 규정의 적용대상이 아니므로 중대시민재해로 규율하기 어렵다. 해당 사건은 상당히 이례적으로 발생한 사건으로 최근에 발생하는 기상이변 상황도 무관하지 않다. 이미 지어진 아파트는 구축이 되어 시설 등이 노후화 되어 사고나 재해발생 가능성이 높다. 그리고 기존 주택단지를 재개발을 통하여 아파트로 새로 신축하고 초고층 아파트도 점차 늘어나고 있어 아파트 거주자도 늘어나고 있다. 아파트는 거주민의 인구밀도가 높은 점에서 재해나 재난이 발생할 경우 인명피해가 큰 대형참사로 이어질

가능성이 높다. 따라서 중대시민재해 발생시 대형참사의 가능성이 큰 시설인 점에서 중대시민재해 규정이 적용되는 것이 바람직하다.

#### 5) 준공 후 10년이 지나지 않은 도로교량

준공 후 10년 이상이 지나지 않은 도로교량은 중대시민재해 규정의 적용 대상이 아니다. 노후화된 도로교량이 중대시민재해 발생이 높을 것이라는 측면에서 준공기간을 기준으로 한 것으로 보인다. 그런데 준공기간에 따라서 도로교량에서 중대시민재해 발생가능성이 높다고 단정할 수 없다. 건설 도중에 붕괴되는 도로교량도 많기 때문이다. 특히 준공이 10년 이상 되지 않은 도로교량에서 설계·관리상의 결함으로 중대시민재해가 발생한 경우 그 과실이나 비난가능성이 더욱 높음에도 불구하고 단순히 준공기간을 기준으로 중대시민재해의 적용대상에서 제외된 것은 타당하지 못하다.

#### 6) 시내버스, 마을버스, 농어촌버스, 화물차

시외버스와 고속버스만 중대시민재해 규정이 적용되고 시내버스, 마을버스, 농어촌버스, 화물차 등은 중대시민재해 규정이 적용되지 않는다. 아래 표는 2022년 권역별 운송수단 교통사고 통계이다. 중대시민재해 규정이 적용되는 고속버스의 경우는 거의 교통사고가 발생하지 않으며, 시내버스와 마을버스의 교통사고가 대다수를 차지한다. 마을버스, 시내버스의 경우는 초보 운전자나 운전경력이 짧은 자도 많으며 대체로 고속버스 운전자보다 운전경력이 짧다. 그만큼 시내버스와 마을버스에서 중대재해가 발생할 가능성이 높다. 중대재해 발생가능성이 가장 높은 운송수단이 정작 중대시민재해 규정의 적용에서는 제외된 것은 중대재해의 예방을 하기 위하여 제정된 「중대재해처벌법」의 취지와도 상충되는 것이다. 버스에서 중대재해가 발생할 경우 기사는 중대산업재해가 적용된다. 기사와 승객에게 중대재해가 발생했을 경우 현행법에서는 기사는 오히려 중대산업재해로 보호를 받고 정작 승객은 보호받지 못하는 경우가 발생한다. 시내버스 등 중대시민재해 규정이 적용되어야 할 것이

다.

또한, 화물차가 교통사고가 발생할 경우 바로 사망사고로 이어질 가능성이 높다. 2024. 2. 25. 경기도 안성시 공도읍 경부고속도로에서 화물 트레일러에서 갑자기 바퀴가 1개 빠지며 왼쪽으로 굴러 중앙분리대에 부딪혔고 1, 2차로를 넘나든 바퀴는 중앙분리대를 넘어서 달려오는 관광버스의 앞유리를 덮쳐 관통했고 기사 1명과 승객 2명이 숨진 사고가 발생했다. 불가학적인 교통사고까지 「중대재해처벌법」으로 규율할 수는 없으나 적어도 화물차 적재불량, 관리소홀로 발생한 사고에 대해서는 「중대재해처벌법」을 적용할 필요가 있다. 현재는 「화물자동차운수사업법」 제11조(운송사업자의 준수사항) 제20항은 「운송사업자는 적재된 화물이 떨어지지 아니하도록 국토교통부령으로 정하는 기준 및 방법에 따라 덮개·포장·고정장치 등 필요한 조치를 하여야 한다.」라고 규정하고 있으며, 이를 위반할 경우 「화물자동차운수사업법」 제66조(벌칙)에 따라서 5년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해질 뿐이다. 화물차 사고는 발생시 사망사고가 될 가능성이 높으므로 이를 예방하기 위해서 보다 엄격한 제재가 필요하다.

[표 3-3] 2022년 권역별 운송수단 교통사고 통계

년도	시도	버스	고속버스	전세버스	마을버스
2022	서울특별시청	657	0	75	258
2022	부산광역시청	159	0	52	30
2022	대구광역시청	167	0	49	0
2022	인천광역시청	141	0	44	0
2022	광주광역시청	86	0	48	8
2022	대전광역시청	140	0	38	2
2022	울산광역시청	54	0	20	0
2022	세종특별자치시	16	0	5	0
2022	경기도청	1366	4	536	476
2022	강원도청	95	2	43	0
2022	충청북도청	86	1	58	0
2022	충청남도청	106	2	69	0
2022	전라북도청	113	0	40	0
2022	전라남도청	106	5	48	1
2022	경상북도청	132	0	60	0
2022	경상남도청	152	4	48	4
2022	제주특별자치도청	64	0	31	0

출처 : “운수회사 교통사고 통계정보” (한국교통안전공단)

## 7) 소결론

「중대재해처벌법」상 중대시민재해 적용대상에서 제외되는 공중이용시설, 공중교통수단을 살펴보면 ① 영세사업장의 부담을 경감하는 차원에서 소상공인의 사업 또는 사업장은 중대시민재해 적용대상에서 제외하였는데 그 판단 과정이 복잡하고 상시근로자 수 산정 기준 등이 적합하지 못하다. ② 소상공인의 사업 또는 사업장에 준하는 비영리시설은 소상공인의 사업 또는 사업장도 어디까지 판단하기 어렵고 비영리시설이라고 중대시민재해 적용대상에서 제외할 합리적인 이유를 찾기가 어렵다. ③ 교육시설 중 어린이집은 포함되는데 상대적으로 규모가 크고 중대시민재해 발생가능성이 높은 유치원, 초·중·고·대학교 등은 제외하는 것은 일관적이지 못하다. ④ 준공기간에 따라서 재해 발생 가능성이 높아진다고 단정할 수 없음에도 불구하고 단순히 준공기간 10년을 기준으로 중대시민재해 적용대상의 판단기준으로 적용하는 것은 타당하지 못하다. ⑤ 공중교통수단 중에서는 사고발생 가능성이 적은 고속버스는 중대시민재해 적용대상에서 제외하면서 사고발생 가능성이 높은 마을버스와 시내버스는 제외한 것은 타당하지 못하다.

따라서 중대시민재해 적용대상의 기준은 적용대상을 판단하는 기준이 복잡하거나 적합하지 못하며, 중대산업재해와 달리 상시근로자 수 5인 미만 사업장에도 적용한다고 하면서 다시 소상공인의 사업 또는 사업장은 제외한다고 하였는데 규모가 작은 시설은 적용대상에 포함시키고 규모가 상대적으로 큰 시설 등은 제외되어 일관적이지 못하며, 재난 발생시 대규모 참사로 이어질 가능성이 높은 시설이 제외되거나 사고 발생 가능성이 높은 교통수단은 제외된 점 등을 종합하면 현실적이지 못하다.

## 제 2 절 전문가 관련 쟁점

### 1) 전문가의 필요성 여부

중대시민재해 적용사업장의 안전 및 보건확보 의무는 중대산업재해보다도

난해할 수 있다. 중대산업재해도 난해하나 당장 우리 사업장이 중대시민재해의 적용대상 사업장인지부터 판단하는 것도 쉽지 않다. 중대산업재해의 경우는 최소한 상시근로자 수 5인 이상 사업장이면 적용되는 것으로 예측할 수 있다. 그러나 중대시민재해의 경우는 어린이집은 적용대상이고 학교는 적용대상 기관이 아니다. 공중이용시설 중에서도 연면적에 따라 적용여부가 정해질 수 있다. 그리고 「소상공인기본법」상 소상공인인지 여부도 적용대상의 판단기준이다. 따라서 사업장 스스로 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 적용대상인지 명확하게 판단하는 것이 어려울 수 있고 전문가의 도움이 필요할 수 있다. 그리고 중대산업재해의 경우는 사업장 내의 종사자가 보호대상으로 그 범위가 한정되어 있고 종사자들에게 발생할 수 있는 재해범위를 예측할 수 있다. 그러나 중대시민재해의 경우는 시민이 보호대상으로 그 범위가 상당히 넓어질 수 있고 예측하고 대비하기 어려운 재해가 발생할 가능성이 높은 점에서 사업장 스스로 중대시민재해 예방을 위한 안전 및 보건 확보의무 이행이 어려울 수 있다.

중앙 및 지방자치단체 등은 관리하는 시설물들에 대하여 「중대재해처벌법」상 중대시민재해가 적용된다고 보고 자체적으로 중대시민재해 예방을 위하여 안전 및 보건 확보의무를 이행하기 수월할 수 있다. 중앙 및 지방자치단체 등은 「재난 및 안전관리 기본법」상 재난관리를 위한 각종 의무를 준수하고 있고 절차적으로 구비되어 있어 기본 틀이 갖추어졌기 때문에 중대시민재해 예방을 위한 안전 및 보건확보 의무를 이행하기가 수월한 것이다. 반면에 일반적인 사업장들은 기본 틀을 갖춘 사업장이 대기업 등을 제외하고는 거의 없다고 보아야 할 것이다. 그래서 중대시민재해 관련 전문가 조력의 필요성은 중대산업재해보다도 크다고 볼 수 있다. 그렇다면 중대산업재해 및 중대시민재해 예방을 위해서 안전 및 보건 확보의무 업무를 수행할 전문가부터 살펴볼 필요가 있다.

## 2) 중대산업재해

중대산업재해의 경우는 아래와 같이 관련업무를 수행할 수 있는 전문가들

이 존재한다.

### 가) 공인노무사

공인노무사는 「공인노무사법」 제2조(직무의 범위) 제1항에 따라서 ① 노동 관계 법령에 따라 관계 기관에 대하여 행하는 신고·신청·보고·진술·청구(이의신청·심사청구 및 심판청구를 포함한다) 및 권리 구제 등의 대행 또는 대리, ② 노동 관계 법령에 따른 서류의 작성과 확인, ③ 노동 관계 법령과 노무관리에 관한 상담·지도, ④ 「근로기준법」을 적용받는 사업이나 사업장에 대한 노무관리진단, ⑤ 「노동조합 및 노동관계조정법」 제52조에서 정한 사적(私的) 조정이나 중재, ⑥ 사회보험 관계 법령에 따라 관계 기관에 대하여 행하는 신고·신청·보고·진술·청구(이의신청·심사청구 및 심판청구를 포함한다) 및 권리 구제 등의 대행 또는 대리 업무를 수행할 수 있다. 공인노무사 자격증을 취득하기 위해서는 제1차 객관식 시험, 제2차 논문형 시험, 제3차 면접 시험에 합격하여야 한다. 제1차와 제2차 시험에 노동법 과목이 있으며, 노동법 과목에서 「산업안전보건법」이 포함되어 있다.

[표 3-4] 공인노무사 시험과목

구분	시험과목[배점]	
제1차 시험 (6과목)	필수과목	① 노동법(1)[100점]
		② 노동법(2)[100점]
		③ 민법[100점]
		④ 사회보험법[100점]
		⑤ 영어
	선택과목	⑥ 경제학원론·경영학개론 중 1과목[100점]
제2차 시험 (4과목)	필수과목	① 노동법[150점]
		② 인사노무관리론[100점]
		③ 행정쟁송법[100점]
	선택과목	④ 경영조직론·노동경제학·민사소송법 중 1과목 [100점]
제3차 시험	면접시험	

출처 : “2024년도 제33회 공인노무사 자격시험 시행계획 공고문” (고용노동부)

공인노무사는 노동 및 사회보험 관계 법령 관련 업무를 수행하는데 노동

및 사회보험 관계 법령의 범위는 「공인노무사법 시행령」 제2조(노동 및 사회 보험 관계 법령의 범위)에 따라서 별표1과 별표 1의2에 규정되어 있다. 별표 1 제4호에는 「산업안전보건법」이 규정되어 있으며, 제37호에는 ‘「중대재해처벌법」(같은 법 제2장 중대산업재해에 관한 규정만 해당한다)’라고 규정되어 있다. 「중대재해처벌법」이 노동관계법령에 포함된 것은 2022. 7. 5. 「공인노무사법 시행령」이 개정되면서 부터이다. 다만, 공인노무사는 「중대재해처벌법」 제3조부터 제8조까지 중에서 공인노무사 직무에 해당하는 업무를 수행할 수 있다. 즉, 공인노무사는 중대산업재해 적용대상 사업장에 대하여 안전 및 보건 확보의무와 관련된 업무를 수행할 수 있는 것이다. 또한, 「공인노무사법」 제27조(업무의 제한 등) 제1항은 공인노무사가 아닌 자는 제2조 제1항 제1호·제2호 또는 제4호의 직무를 업으로서 행하여서는 아니 된다. 다만, 다른 법률로 정하여져 있는 경우에는 그러하지 아니하다라고 규정하고 있는데 다른 법률로 정하여져 있지 않았다면 공인노무사가 아닌 자는 「중대재해처벌법」 제3조부터 제8조까지 업무를 수행할 수 없다.

#### 나) 산업안전 및 보건지도사

산업안전 및 보건지도사는 「산업안전보건법」 제142조(산업안전지도사 등의 직무)에 그 직무가 규정되어 있다. 산업안전지도사는 ① 공정상의 안전에 관한 평가·지도, ② 유해·위험의 방지대책에 관한 평가·지도, ③ 제1호 및 제2호의 사항과 관련된 계획서 및 보고서의 작성, ④ 위험성평가의 지도, ⑤ 안전보건개선계획서의 작성, ⑥ 그 밖에 산업안전에 관한 사항의 자문에 대한 응답 및 조언 업무를 수행할 수 있다. 산업보건지도사는 ⑦ 작업환경의 평가 및 개선 지도, ⑧ 작업환경 개선과 관련된 계획서 및 보고서의 작성, ⑨ 근로자 건강진단에 따른 사후관리 지도, ⑩ 직업성 질병 진단(「의료법」 제2조에 따른 의사인 산업보건지도사만 해당한다) 및 예방 지도 업무, ⑪ 산업보건에 관한 조사·연구, ⑫ 위험성평가의 지도, ⑬ 안전보건개선계획서의 작성, ⑭ 그 밖에 산업보건에 관한 사항의 자문에 대한 응답 및 조언을 수행할 수 있다. 산업안전 및 보건지도사 시험도 공인노무사 시험과 제1차부터 제3차 시



함까지 구성되어 있다. 산업안전 및 보건지도사는 「산업안전보건법」이 직무범위의 근거규정이나 「산업안전보건법」상 산업안전 및 보건지도사가 수행하는 업무가 「중대재해처벌법」상 중대산업재해 적용사업장의 안전 및 보건확보의무와 중첩되는 부분이 있으므로 직무범위 내에서 일부 수행할 수 있다고 보아야 할 것이다.

[표 3-5] 산업안전 및 보건지도사 시험과목

구분	시험과목	
제1차 시험	공통필수 (3과목)	① 공통필수(산업안전보건법)
		산업안전
		산업보건
		② 공통필수(산업안전일반) ② 공통필수(산업위생일반)
제2차 시험	전공필수 (택1)	③ 공통필수(기업 진단·지도)
		산업안전
		· 기계안전공학, 전기안전공학 · 화공안전공학 · 건설안전공학
		산업보건
제3차 시험	공통필수 (면접)	· 직업환경의학 · 산업위생공학
		· 전문지식과 응용능력
		· 산업안전·보건제도에 대한 이해 및 인식정도
		· 상담·지도 능력

출처 : “2024년도 제14회 산업안전지도사 및 보건지도사 자격시험 시행계획 공고” (고용노동부)

#### 다) 안전보건진단기관

「산업안전보건법」 제47조(안전보건진단) 제1항에서 「고용노동부장관은 추락·붕괴, 화재·폭발, 유해하거나 위험한 물질의 누출 등 산업재해 발생의 위험이 현저히 높은 사업장의 사업주에게 제48조에 따라 지정받은 기관(이하 “안전보건진단기관”이라 한다)이 실시하는 안전보건진단을 받을 것을 명할 수 있다.」라고 규정하고 있다. 고용노동부의 지정을 받은 안전보건진단기관은 「산업안전보건법」에 따라서 사업장의 안전보건진단을 수행할 수 있으며, 해당 범위 내에서 중대산업재해 적용사업장 안전 및 보건 확보의무 업무를 수행할 것으로 판단된다.



## 라) 산업안전기사

산업안전기사는 국가전문자격증으로 생산관리에서 안전관리 없이는 생산성 향상이 어렵다고 보아 산업현장의 근로자를 보호하고 근로자들이 안심하고 생산성 향상에 주력할 수 있는 작업환경을 만들기 위하여 전문적인 지식을 가진 기술인력을 양성하고자 하는 자격제도이다. 산업안전기사는 사업장에서 안전관리를 업무를 하는 자들이 주로 취득하는 자격증으로 사업장에서 안전관리 업무를 담당할 근로자를 채용할 때 산업안전기사 취득 여부가 채용에 상당히 영향을 미친다.

시험과목은 필기시험은 ① 산업재해 예방 및 안전보건교육, ② 인간공학 및 위험성 평가·관리, ③ 기계·기구 및 설비 안전 관리, ④ 전기설비 안전 관리 ⑤ 화학설비 안전 관리 ⑥ 건설공사 안전 관리과목으로 구성되어 있으며, 실기시험은 산업안전관리실무 과목이다.

## 3) 중대시민재해

### 가) 기업재난관리사

기업재난관리사는 재난이 발생한 때 기업이 입는 해를 최소화하기 위한 재해경감계획을 수립하는 자격사이다. 기업재난관리사는 「재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률」 제10조의2(기업의 재난을 관리하는 자격의 인증) 제1항에 근거를 두고 있다. 기업재난관리사는 전문교육과정을 이수하고 행정안전부장관이 실시하는 시험에 합격하는 자에게 발급된다. 기업재난관리사는 ① 실무분야, ② 대행분야, ③ 인증평가 분야로 나뉘어진다. 기업재난관리사 실무분야 시험과목은 재해경감활동 프로젝트 개요 이해, 업무영향 분석 / 위험평가, 사업연속성 전략 개발, 재해경감활동 절차 이해, 훈련·테스트 / 모니터링 및 평가 / 개선이며 객관식 선택형 시험이다. 기업재난관리사 대행분야 시험과목은 재해경감활동 정책수립, 업무영향분석(Ⅱ) / 위험평가 및 위험관리, 사업연속성 전략 개발, 재해경감활동 절차 및 계획 수립·실행,

훈련·테스트 / 모니터링 및 평가 / 개선이며 단답형 및 기술형 시험이다. 기업재난관리사 인증평가 분야 시험과목은 인증제도 이해 및 인증심사 기준, 심사프로세스이다. 기업재난관리사는 실무분야는 2014년도부터 2022년도까지 총34회 시험이 시행되었고, 총 접수자는 3,823명, 응시자는 3,470명, 합격자는 1,522명이며 합격률은 43.9%이다. 대행분야는 2015년도부터 2022년도까지 총16회 시험이 시행되었고, 총 접수자는 605명, 응시자는 546명, 합격자는 146명이며 합격자는 26.7%이다. 인증분야는 2017년도부터 2022년도까지 총 접수자는 133명, 응시자는 131명, 합격자는 96명이며 합격률은 73.3%이다.

[표 3-6] 기업재난관리사 인증시험 통계

구분	시행일	접수	응시	응시율(%)	합격	합격률(%)
실무분야	34회	3,823	3,470	90.80%	1,522	43.90%
대행분야	16회	605	546	90.2%	146	26.7%
인증분야	10회	133	131	98%	96	73.3%

출처 : “기업재난관리사 인증시험 통계” (행정안전부)

기업재난관리사의 경우는 대행분야와 인증분야는 시험이 시행된지 상당기간 지났는데 합격자 수가 적어서 시험제도가 제대로 활성화가 되어 있지 않다. 그리고 기업재난관리사는 시험에 응시하기 위해서 필수교육을 이수해야 하는 점에서 진입장벽이 있다. 또한 중대시민재해의 경우는 중앙행정기관, 지방자치단체, 기업체 등 다양한 영역을 지배범위로 하는 곳에서 발생하는데 기업재난관리사의 경우는 기업체의 재난관리 영역에 국한되어 있다.

## 나) 방재기사

방재기사는 국가기술자격증으로 직무내용은 자연재해의 예방, 대비, 대응, 복구에 관하여 신속하고 효율적인 대책을 수립하여 인명과 재산피해를 최소화시킬 수 있는 자연재해에 대한 예측, 원인분석, 저감대책, 시행계획, 유지관리 등을 수행한다. 방재기사 필기시험 과목은 ① 재난관리, ② 방재시설, ③ 재해분석, ④ 재해대책, ⑤ 방재사업이다. 실기시험은 방재실무이다. 방재기사

는 2019년도부터 시행되었으며 필기시험은 2019년도부터 2023년도까지 총 4,040명이 응시하여 1,968명이 합격했고, 실기시험은 2,927명이 응시하여 1,023명이 합격했다. 방재기사는 시험을 시행한지가 얼마 안 되었고, 시험제도가 아직 제대로 자리잡지 못했다.

[표 3-7] 방재기사 검정현황

연도	필기			실기		
	응시	합격	합격률(%)	응시	합격	합격률(%)
2023	855	458	53.6	494	317	64.2
2022	654	325	49.7	556	292	52.5
2021	646	283	43.8	819	382	46.6
2020	571	306	53.6	566	17	3
2019	1,314	596	45.4	492	15	3
소계	4,040	1,968	48.7	2,927	1,023	35

출처 : “방재기사 종목별 검정현황” (큐넷)

[표 3-8] 재난관리 분야 유사 국가자격증 현황

구 분	방재기사	기업재난관리사
종류	국가기술자격	국가전문자격
목적	자연재난에 특화된 전문기술인력 양성	기업의 업무연속성 및 재해경감활동 지원
법적 근거	「국가기술자격법」 (고용노동부)	「재해경감을위한기업의 자율활동지원에관한법률」 (행정안전부)
분야 및 내용	자연재해에 대한 예측, 원인분석, 저감대책, 시행계획, 유지관리 등	재해경감활동 실무 재해경감활동계획 수립 대행 재해경감 우수기업 인증평가
시험 과목	(필기) 재난관리, 방재시설, 재해분석, 재해대책, 방재사업 (실기) 방재실무	실무/계획 수립(대행)/인증평가 분야별 시험 유형 및 과목 상이
관리 기관	한국산업인력공단 (신청 대학 및 기관)	기업재해경감협회(시험) 한국방재협회(교육) 등 10개 기관

출처 : “재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안(이명수 의원) 검토보고서” (행정안전위원회)

#### 4) 소결론

중대시민재해의 경우는 중대산업재해와 달리 관련 업무를 명확하게 수행할 전문가가 없다. 이러한 이유는 중대산업재해의 경우는 기존에 산업안전보

건법 등 다른법률에서 장기간 중대산업재해에 대하여 규율하여 왔기 때문에 전문가가 양성될 수 있었다. 그런데 중대시민재해의 경우는 「중대재해처벌법」에 제정되면서 새롭게 입법되면서 중대산업재해와 달리 당장 전문가가 존재할 수 없는 부분도 있다. 이렇게 시간적인 측면에서 중대산업재해와 중대시민재해를 달리 볼 측면이 있는 것이다.

그러나 법률적으로 살펴보아도 중대산업재해와 중대시민재해는 전문가를 양성할 수 있는 토대가 다르다. 중대산업재해의 경우는 다른법률에 예외가 규정되어 있지 않은 이상 공인노무사가 아닌 자가 수행하면 법위반에 해당할 수 있다. 그런데 중대시민재해의 경우는 아무나 관련업무를 수행하여도 관련법의 저촉을 받지 않는다. 그래서 이렇게 업무제한 규정이 없기 때문에 일부 변호사 업무에 중첩되어 수행시 저촉될 수 있는 업무를 제외하고는 중대시민재해와 관련하여 안전 및 보건확보 의무에 대한 자문이나 컨설팅 업무는 아무나 수행하여도 무방하다. 아무나 수행하여도 되는 것이 전문가 양성의 걸림돌이 될 수 있다. 중대산업재해와 중대시민재해 간에 적용사업장 안전 및 보건 확보의무 업무가 유사한 측면이 있어서 공인노무사나 산업안전 및 보건지도사가 관련 컨설팅 업무를 일부 수행할 수 있다고 하더라도 중대산업재해와 중대시민재해의 안전 및 보건 확보의무 컨설팅 업무가 성격이 다른 부분도 많아서 한계가 있을 수 있다. 「재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률」에 근거한 기업재난관리사도 기업의 재해경감활동을 지원하는 업무를 수행하는 점에서 중대시민재해를 예방하기 위한 안전 및 보건 확보의무 컨설팅 업무 모두 다 직무범위에 포함된다고 보기 어렵다. 방재기사도 시험이 시행된지 얼마 안 되었다. 방재기사는 산업기사와 비교하면 활용도가 아직 높지도 않다.

또한 위에서 살펴본 바와 같이 「중대재해처벌법」상 중대시민재해를 예방하기 위한 안전 및 보건 확보의무는 「재난 및 안전관리 기본법」상 재난관리와 중복되는 업무가 많을 가능성이 상당히 높다. 결론적으로 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 관련 전문가는 중앙행정기관, 지방자치단체, 기업체 등 각종 기관에서 발생할 수 있는 중대시민재해의 예방 컨설팅을 할 수 있는 기본 역량을 갖추어야 한다. 아울러 「중대재해처벌법」상 중대산업재해는 「산업안전

보건법」과 긴밀한 연관이 있는 것처럼 「중대재해처벌법」상 중대시민재해는 「재난 및 안전관리 기본법」과 긴밀한 연관이 있을 수 밖에 없다. 따라서 「재난 및 안전관리 기본법」상 자연재난과 사회재난관리 영역까지 폭넓게 수행할 수 있는 역량이 요구된다.

### 제 3 절 관할기관 관련 쟁점

#### 1) 수사진행의 효율성과 전문성 문제

앞서 살펴보았듯이 중대산업재해와 관련된 수사는 특별사법경찰관으로서 근로감독관이 하며, 중대시민재해의 경우는 경찰이 수사권을 갖는다. 기존에도 중대산업재해가 발생하면 「산업안전보건법」 위반은 고용노동부 근로감독관이 업무상과실치사죄는 경찰이 수사했다. 그런데 중대시민재해까지 규율대상에 포함되면서 관할문제가 더욱 복잡해졌다. 안전보건관계법령에는 고용노동부와 관련되지 않은 법령이 많은데, 「중대재해처벌법」상 중대산업재해에 대한 조사·수사를 고용노동부가 일원적으로 담당하는 것은 전문성, 접근성 등의 측면에서 많은 집행상의 문제가 발생할 수 있다(정진우, 2022).

반면에 경찰도 비슷한 문제가 생길 수 있다. 「중대재해처벌법」에 대한 해석과 선례가 부족한 상황이며 법규정 자체가 모호하여 법령상 해석이 어려운 상황이다. 더욱이 중대시민재해와 관련된 안전·보건관계법령의 범위는 모호하고 관련부처도 안전·보건관계법령의 예시만 들고 있을 뿐, 법령을 정확한 한정을 하지 못하고 있다. 이럴 경우 「중대재해처벌법」 위반을 판단하는데 있어서 수사과정에서 상당히 어려울 가능성이 높다. 더욱이 사업장에서 중대산업재해와 중대시민재해가 동시에 발생했을 경우 사업주와 관계자들이 근로감독관과 경찰 각각 별도로 수사를 받는 것은 수사진행의 효율과 전문성상 문제가 발생할 수 있다. 한국경영자총협회에서 2024년 5월 31일 기준으로 「중대재해처벌법」중 중대산업재해 관련 위반사건의 기소 및 판결현황 51건을 살펴보면 재해발생일부터 검사가 「중대재해처벌법」 위반의 혐의가 있다고 보아 기소를 결정하기 까지 소요된 기간은 최소 130일에서 최장 2년까지 걸린다.

[표 3-9] 중대재해처벌법중 중대산업재해 관련 규정 위반 기소현황

순번	업종/근로자수	재해발생일	기소일	재해발생일~기소일
1	제조업/192명	22. 2. 18.	22. 6. 27.	130일
2	건설업/18명	22. 3. 29.	22. 10. 19.	205일
3	제조업/201명	22. 2. 19.	22. 11. 3.	258일
4	제조업/340명	22. 3. 16.	22. 11. 3.	233일
5	건설업/40명	22. 5. 14.	22. 11. 30.	201일
6	건설업/18명	22. 3. 9.	22. 11. 30.	267일
7	제조업/61명	22. 7. 14.	22. 12. 27.	167일
8	건설업/13명	22. 3.	22. 12. 29.	약 9개월
9	건설업/17명	22. 3.	22. 12. 29.	약 9개월
10	건설업/21명	22. 5.	22. 12. 29.	약 7개월
11	건설업/10명	22. 2. 23.	22. 12. 30.	311일
12	제조업/980명	22. 2. 9.	23. 2. 14.	371일
13	건설업/94명	22. 6. 8.	23. 3. 19.	285일
14	제조업/858명	22. 1. 29.	23. 3. 31.	427일
15	제조업/203명	22. 5. 26.	23. 5. 8.	348일
16	건설업/23명	22. 3. 25.	23. 5. 8.	410일
17	제조업/241명	22. 4.	23. 5. 22.	약 13개월
18	건설업/57명	22. 3.	23. 6. 2.	약 15개월
19	제조업/553명	22. 2.	23. 6. 5.	약 16개월
20	기타/228명	22. 4.	23. 6. 14.	약 14개월
21	건설업/52명	22. 3.	23. 7. 21.	약 16개월
22	제조업/105명	22. 9.	23. 7. 26.	약 10개월
23	제조업/1,135명	22. 10.	23. 8. 25.	약 10개월
24	건설업/90명	22. 3.	23. 9. 5.	약 18개월
25	건설업/14명	22. 7. 4.	23. 9. 13.	437일
26	건설업/98명	22. 8. 8.	23. 10. 16.	435일
27	제조업/97명	22. 3. 30.	23. 10. 20.	570일
28	기타/130명	22. 6. 28.	23. 10. 31.	491일
29	건설업/24명	22. 10. 17.	23. 11. 21.	401일
30	제조업/89명	22. 11.	23. 11. 30.	약 12개월
31	제조업/773명	22. 11.	23. 12. 11.	약 13개월
32	제조업/858명	22. 9.	23. 12. 14.	약 15개월
33	제조업/300명	22. 4.	23. 12. 29.	약 20개월
34	제조업/2,400명	22. 7.	24. 1. 3.	약 18개월
35	제조업/116명	22. 7.	24. 1. 3.	약 18개월
36	건설업	22. 11.	24. 1. 5.	약 14개월
37	제조업	22. 3.	24. 1. 12.	약 22개월
38	제조업/80명	22. 12.	24. 1. 23.	약 13개월
39	건설업	22. 12.	24. 1. 29.	약 13개월
40	건설업	23. 8.	24. 2. 1.	약 6개월
41	제조업/132명	23. 1.	24. 4. 15.	약 15개월
42	건설업/17명	23. 3.	24. 4. 18.	약 13개월
43	제조업/9,000명	22. 3.	24. 4. 18.	약 13개월
44	제조업	22. 7.	24. 4. 18.	약 21개월
45	건설업/80명	22. 4.	24. 4. 22.	약 24개월
46	제조업	22. 5.	24. 4. 22.	약 23개월
47	건설업/25명	22. 5.	24. 4. 25.	약 23개월
48	건설업/28명	22. 11. 17.	24. 5. 2.	533일
49	건설업	22. 5. 5.	24. 5. 14.	741일
50	제조업	23. 7.	24. 5. 23.	약 10개월
51	제조업	22. 4. 14.	24. 5. 30.	778일

출처 : “기소·판결사례로 본 중대재해처벌법 핵심 체크포인트” (한국경영자총협회)

반면에, 「중대재해처벌법」 중 중대시민재해 위반에 대해서는 수사가 진행 중인 건들이 다수 있고 현재까지 검찰에 송치된 사건이 있으나 기소가 결정된 경우가 없다. 아직 축적된 사례가 많지는 않지만 현재까지 나타난 결과로 살펴보면 중대산업재해보다 중대시민재해가 수사진행의 효율성이 떨어진다고 볼 수 있다. 그리고 사업장에서 중대산업재해와 중대시민재해가 동시에 발생하는 경우 수사는 더욱 복잡해질 가능성이 높다. 재해가 중대산업재해에 해당하는 경우 중대시민재해에는 제외되는데 중대재해를 입은 자가 노무를 제공한 자인지 여부가 불명확한 경우 어디서 수사를 해야하는지 문제가 될 수 있다. 중대재해를 입은 자가 중대산업재해인 것으로 판단하고 고용노동부 근로감독관이 수사를 했는데, 수사결과 노무를 제공하다가 재해를 입은 것이 아닌 것으로 확인된 경우 경찰이 중대시민재해 여부에 해당하는지 다시 수사해야 하는 문제점이 발생할 수 있다.

## 2) 감독 문제

「근로감독관직무규정(산업안전보건)」 제1조(목적)는 「이 훈령은 산업안전보건법, 중대재해 처벌 등에 관한 법률(단, 중대시민재해에 관한 사항은 제외한다. 이하 같다), 「산업재해보상보험법」(단, 제111조의2 및 제127조제3항제3호에 관한 사항에 한한다. 이하 같다) 및 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」을 담당하는 근로감독관의 직무집행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.」라고 규정하고 있다. 산업안전보건 근로감독관의 경우는 평소에 현장을 방문하여 산업안전보건법 위반여부를 점검하고 감독할 수 있다. 그러나 사업주가 「중대재해처벌법」상 규정된 안전 및 보건 확보의무를 위반하여도 당장은 처벌을 받지 않는다. 「중대재해처벌법」은 중대재해가 발생해야 그 위반 여부가 문제된다. 다만, 사업장에 중대재해가 발생하지 않아도 산업안전보건법을 위반하고 있으면, 근로감독을 통하여 처벌할 수 있다. 따라서 사업장은 평소에도 산업안전보건법을 준수하는 것을 통해서 「중대재해처벌법」 위반의 가능성을 낮출 수라도 있다.

그런데 산업안전보건 근로감독관의 직무범위에 중대시민재해가 제외되면



서 중대시민재해는 감독대상에서 빠지게 되었다. 그리고 산업안전보건법상으로도 규율할 수도 없기 때문에 사실상 사각지대가 발생하게 된다. 그렇다고 행정안전부나 다른기관이 근로감독관처럼 감독권한도 없는데 현실적으로 사업장의 중대시민재해와 관련된 규정 준수 여부를 감독하기도 어렵다. 이러한 점이 결국 중대시민재해의 적용대상이 사업장이 중대시민재해 관련규정의 준수를 어렵게 만들 가능성이 높다.

### 3) 지원 문제

위에서 살펴본 바와 같이 중대시민재해를 제외한 중대산업재해는 고용노동부가 관할하고 중대시민재해는 여러기관으로 관할이 나누어져 있어 중대시민재해에 대한 사업장 지원이 체계적으로 이루어지기 어렵다. 이는 중대산업재해는 사업장에서만 발생하고 중대시민재해는 국가기관이나 지방자치단체의 지배범위 내에서 발생한다는 인식 때문이다. 산업안전보건공단에서도 중·소규모 사업장을 위한 안전보건관리체계 구축 컨설팅에 대하여 중대산업재해로 국한해서 컨설팅 지원을 한다. 중대재해에 대한 예산지원은 중대산업재해에 집중되어 있다. 「중대재해처벌법」 제16조(정부의 사업주 등에 대한 지원 및 보고) 제2항은 「정부는 사업주, 법인 및 기관에 대하여 유해·위험 시설의 개선과 보호 장비의 구매, 종사자 건강진단 및 관리 등 중대재해 예방사업에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 지원할 수 있다.」라고 규정하고 있는데, 정부는 중대재해 예방사업에 대하여 사업장에 예산을 지원할 수 있다. 그런데 현재는 거의 중대산업재해의 예방사업에만 예산을 지원하고 있다.

[표 3-10] 2024년도 안전보건관리체계 구축 컨설팅 사업내용

상시근로자 수 5인 이상 300인 미만 사업장(50인 미만 사업장 중심)의 안전보건관리체계 구축·이행을 위한 컨설팅 지원 업무를 산업안전·보건관리 기관 등에 위탁하여 수행
• 지원규모: 20,000개소(100,000회)
• 예산규모: 600억원

출처 : “안전보건관리체계 구축 컨설팅 사업(위탁) 공고문” (안전보건공단, 2024)



#### 4) 소결론

중대산업재해와 중대시민재해는 개념적으로 다르지만 「중대재해처벌법」이라는 하나의 법률에 같이 규정되어 있다. 중대산업재해와 중대시민재해의 관할기관이 다른 점이 수사과정에서 상호 보완적인 요소로 작용하는 경우도 있을 수 있다. 그러나 중대산업재해와 중대시민재해의 관할기관이 달라서 중대산업재해에 비하여 중대시민재해에 대한 감독과 지원 측면에서 사각지대가 발생하고 있다. 그리고 중대산업재해와 중대시민재해가 동시에 발생한 경우 중대산업재해와 중대시민재해가 명확히 구분되면 초기 수사상 문제가 없을 수 있다. 중대재해에 해당하나 중대산업재해인지 중대시민재해인지 애매한 경우가 있을 수 있다. 재해자가 근로자인지 아니면 중대재해를 당한 재해자의 사업주가 누구이며 중대재해가 발생한 귀책사유가 누구에게 있는지에 따라서 중대산업재해인지 중대시민재해인지 문제가 될 수 있다. 이런 경우 수사의 초기부터 관할기관이 애매해져 수사에 혼선이 발생할 수 있다. 또한 사업장에 대하여 안전 및 보건 확보의무를 이행하고 있는지 감독을 하고 이에 대한 지원도 해주어야 하는데 마치 「중대재해처벌법」상 관할기관이 나뉘지면서 발생하는 부수적인 문제라고 볼 수 있다.

## 제 4 장 중대시민재해 관련 문제점과 개선방향

### 제 1 절 중대시민재해 관련 문제점

#### 1) 중대시민재해 인식의 문제

「중대재해처벌법」은 제정 당시부터 문제점이 많았다. 「중대재해처벌법」이 전체적으로 규정이 모호하고, 외국 입법례와 비교하여도 처벌수위가 높고 「중대재해처벌법」으로 사업장 등을 규율하여도 중대재해의 예방효과가 떨어진다는 점에서 법률의 실효성에 의문을 제기하고 있다. 그러나 이러한 문제제기도 주로 중대산업재해 중심으로 이루어졌다. 이는 주로 산업재해를 예방하지 못해서 「중대재해처벌법」이 제정된 이유가 있는 것에도 기인한다. 기존에 중대산업재해는 계속하여 문제가 되어왔고 중대시민재해의 경우는 「중대재해처벌법」이 제정되면서 새로 도입된 개념이기 때문에 중대산업재해는 몰라도 우리 사업장에는 발생하지 않을 것이라는 인식의 차이가 있는 것이다. 중대시민재해에 대한 인식이 부족한 것은 총론적인 문제점으로 이에 대한 개선이 필요하다.

#### 2) 규정의 비현실성 문제

「중대재해처벌법」상 중대산업재해 규정은 상시근로자 수 5인 미만 사업장에는 적용되지 않는다고 규정되어 있다. 물론 중대산업재해의 경우도 적용대상이 되는지 세부적으로 검토해 보면 복잡한 부분이 많다. 그러나 상시근로자 수 5인 미만 사업장에는 중대산업재해 규정이 적용되지 않는다고 규정된 점은 중대시민재해의 기준보다는 명확하다고 볼 수 있다. 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 규정은 상시근로자 수 5인 미만 사업장에도 적용된다. 이 규정을 상당수 사업장들은 중대산업재해 규정은 적용되지 않아도 중대시민재해 규정은 적용된다고 생각할 것이다. 그런데 「소상공인기본법」 제2조의 소상공인에 해당되면 적용제외 대상이 된다고 예외를 규정하면서 적용대상을 판단

하는데 있어서 혼란을 주기 시작한다.

그렇다면 중대시민재해 규정의 적용이 제외되는 소상공인이 무엇인지 판단하기 위해서는 여러 가지 법령을 살펴보고 종합적으로 판단해야 한다. 사업장의 업종이 무엇인지 판단해야 하며, 「근로기준법」의 상시근로자 수 산정방법보다 복잡한 상시근로자 수 산정방법으로 소상공인 여부를 판단하여야 한다. 사업이 여러 개가 있는 사업장이라면 중대시민재해의 적용대상인지 여부가 문제될 경우 주된 사업이 무엇인지 매출액을 통하여 판단하여야 한다. 만약에 소상공인에 해당하지 않는 경우 소상공인에 해당되지 않는 사유가 발생한 시기가 언제인지도 따져보아야 한다. 그런데 영세사업장에서 이러한 규정을 검토하면서 중대시민재해의 적용대상인지 여부를 판단하는 것은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 소상공인인지 여부가 문제되는 사업장들은 당장 경영하는 사업장이 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 규정이 적용되는지 여부를 확인하기 위하여 전문가의 컨설팅을 받아야 하는 상황이다. 또한 컨설팅을 받아도 이러한 기준은 언제든지 변경될 수 있기 때문에 「중대재해처벌법」을 위반하지 않기 위해서는 적용대상 여부인지부터 수시로 검토해야 한다.

그리고 동일한 업종의 시설이어도 연면적 등에 따라서 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 규정 적용여부가 달라지는 점도 문제이다. 결과적으로 적용대상부터 복잡한 과정을 거쳐서 판단해야 하는 것은 사업장으로 하여금 법규범 준수의를 떨어뜨리게 만들 수 있다. 반면에 사업장에 중대시민재해가 발생하여도 적용대상이 복잡한 것을 역이용하여 법적용의 회피수단으로도 활용할 수 있다. 이렇게 규정이 비현실적이라고 볼 수 있다.

중대시민재해를 효과적으로 예방하기 위해서는 현실적으로 중대시민재해가 발생할 가능성이 높은 시설이나 수단을 적용대상으로 하여야 효과적일 것이다. 그런데 교육시설 중 어린이집에만 중대시민재해의 적용대상으로 하고 재해발생 가능성이 높은 학교는 제외하고 있다. 노후화된 아파트가 점점 많아지는 점에서 사고 발생 가능성이 높고 인구밀도가 높아서 대형참사로 이어질 수 있는 아파트 등 공동주택의 경우도 중대시민재해의 적용대상에서 제외되어 있다. 교통수단의 경우도 사고빈도가 높은 시내버스 등은 제외되고 고속버스와 시외버스만 포함된 것도 현실을 고려하지 못한 것이다. 즉, 중대시민재

해 적용대상이 재해발생 가능성이 높은 곳이 적용대상에서 제외된 비현실적인 부분이 「중대재해처벌법」의 문제라고 볼 수 있다.

### 3) 중대시민재해 전담부서의 부재문제

중대산업재해의 경우는 고용노동부가 전담하여 지원, 감독, 수사를 담당하고 있다. 일원화하여 한 기관에서 담당하고 있는 점은 여러 곳의 기관이 담당하고 있는 중대시민재해와 다르다고 볼 수 있다. 중대시민재해는 환경부, 국토교통부, 법무부, 산업통상자원부, 중소벤처기업부, 공정거래위원회, 소방청, 각 지방자치단체 등에서 담당하고 있다. 담당부처가 많은 것이 좋은 점도 있을 수 있으나 그만큼 체계적인 관리가 안 된다고 볼 수 있다. 「중대재해처벌법」상 안전·보건관계법령이 정확하게 규정되어 있지 않고, 부처별로 안전·보건관계법령을 열거해 놓는 정도이다. 중대산업재해의 경우는 고용노동부 중심으로 매뉴얼이나 질의회시집 등을 발간하여 현장에서 법해석에 도움을 주고 있다. 반면에 중대시민재해와 관련해서는 통일된 매뉴얼 등이 없고 부처별로 작성한 매뉴얼 정도만 있을 뿐이고 법해석에 대한 통일된 질의회시집도 없다. 중대시민재해 관련 법령이 모호한 상황에서 담당부처가 많은 것이 오히려 중대시민재해의 체계적인 관리를 방해하고 있다. 「중대재해처벌법」은 제정 이후로 개정된 적이 없다. 「중대재해처벌법 시행령」의 경우도 동일하게 크게 개정된 적이 없다. 그런데 「중대재해처벌법 시행령」을 개정해야 할 경우 소관 부서가 여러 곳이라서 다부처간 협의가 필요할 경우 시기적절하게 개정하기 어려울 수도 있다.

### 4) 중대재해처벌법 개정안의 방향성 문제

중대시민재해에 대한 관심이 부족하다는 점은 국회 입법현황에서도 나타난다. 국회에 발의되었거나 발의되어 현재 계류 중인 「중대재해처벌법」의 개정안의 대다수는 중대산업재해에 치중되어 있다. 산업안전 및 재난관련 법령은 재해나 재난이 발생하고 나서 소 잃고 외양간 고치는 식으로 개정되는 경

우가 많았다. 중대시민재해 관련규정의 개정 필요성이 중대산업재해 관련규정의 개정필요성이 낮다고 볼 수 없는 점에서 입법활동의 방향성이 중대산업재해에 치중된 것은 적절하지 못하다.

## 5) 예산배정의 문제

중대재해 예방을 위한 예산이 여전히 중대산업재해에 치중되어 있다. 2025년 고용노동부 예산 주요내용을 살펴보면 중대재해 50인 미만 중소기업의 안전관리 역량 제고 지원을 위하여 안전보건관리체계 구축 컨설팅에 637억, 사고성재해 집중관리(공단) 및 민간기술지도에 647억, 공동안전관리 컨설팅 지원 126억, 산재예방시설용자 4,588억, 안전동행지원 3,320억, 폭염재난예방 대책설비 지원 180억, 취약계층 고위험환경 개선지원에 716억 등 다양한 지원이 될 것으로 예상된다.<sup>18)</sup> 반면에 중대시민재해에 대해서는 지방자치단체별로 중대시민재해 예방을 위한 예산책정은 있으나 위 중대산업재해와 같이 사업장이나 다른기관에 대한 지원예산은 확인되지 않는다. 아울러 예산이 있다고 하더라도 중대시민재해의 경우는 중대산업재해와 같이 컨설팅을 수행할 인력이 거의 없는 점에서도 문제라고 볼 수 있다.

## 6) 예방수단의 문제

중대산업재해는 고용노동부가 담당하고 있어 산업안전 근로감독관이 점검이나 감독을 할 수 있어서 재해발생을 줄일 수 여지가 있다. 그런데 중대시민재해의 경우는 누군가가 사업장을 감독할 근거가 없다. 관련부처에서 각 개별 법령에 따른 감독이나 점검만 할 수 있을 뿐이다. 물론 이러한 점검이 연관이 없다고 볼 수는 없으나 중대시민재해를 예방하기 위한 안전 및 보건확보 의무를 제대로 이행하였는지 점검하고 감독하는 것과는 다르다고 볼 수 있다. 그리고 중대시민재해의 경우는 관련부처가 다양해서 어느 부처에서 무엇을 점검하고 감독해야 할지 불분명하다. 중대시민재해는 중대산업재해에 비해서

18) 고용노동부. (2024). “2025년도 고용노동부 예산 주요내용”.

는 사전에 예방할 수 있는 수단이 적은 것이 문제다.

## 7) 전문가의 부재문제

중대산업재해의 경우는 공인노무사, 산업안전 및 보건지도사 등이 관련 업무를 할 수 있다. 그 밖에 사업장에서 산업안전기사 등 소지자를 채용하여 안전관리 업무를 담당하게 할 수 있다. 그런데 중대시민재해를 전문적으로 업으로 하는 자격사는 현재 부재하다. 방재기사의 경우는 시행된지 얼마 안 되었고 기업재난관리사 등은 활성화되지 못했다. 최근에 공인재난관리사 제도가 도입되었으나 아직 시험 시행전이며 대통령령도 제정되지 않은 상태이다. 공인재난관리사의 업무는 ‘재난의 예방·대비·대응·복구 등의 업무수행’이라고 「재난 및 안전관리 기본법」 제75조의3(공인재난관리사 자격증 교부 등) 제1항에 규정되어 있다. 공인재난관리사 개념은 재난관리를 위하여 모든 활동(예방, 대비·대응, 복구 단계)에 참여하는 계층, 특히 재난 대응시 지원, 협력, 조정 역할을 수행할 것이다.<sup>19)</sup> 공인재난관리사의 직무가 중대시민재해와 관련된 업무와 직·간접적으로 연관이 있을 것으로 예상되지만, 공인재난관리사는 「재난 및 안전관리 기본법」에 그 직무범위 등이 규정된 점에서 「중대재해처벌법」상 중대시민재해와는 그 성격이 다르다. 그리고 공인재난관리사는 재난관리책임기관에 배치되는 전문인력으로 일반 사업장이나 다른 기관의 중대시민재해 예방을 위한 업무를 수행할 수 있을지 불확실하다. 또한 공인재난관리사의 담당부처는 행정안전부로 아예 관련이 없다고 볼 수 없으나 중대시민재해의 담당부처랑 거리가 멀다고 볼 수 있다.

## 8) 수사관할의 문제

중대산업재해와 중대시민재해의 수사관할이 달라지면서 수사의 효율성을 비롯하여 전문성도 문제된다. 중대산업재해에 대한 수사를 근로감독관이 담당하는 것에 대하여 근로감독관이 모든 안전·보건관계법령을 관련업무를 담당하

19) 한국방재협회. (2023). “재난관리 분야 자격제도 개발 연구”.

지 않기 때문에 전문성이 없다는 의견도 있다(정진우, 2022). 그런데 산업안전보건 근로감독관의 경우는 「근로감독관 직무규정(산업안전보건)」 제2조(근로감독관의 직무)에 따라서 ① 「산업안전보건법」, ② 「중대재해처벌법」, ③ 「산업재해보상보험법」, ④ 「진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률」에 대한 집행을 위한 직무, 수사 등 사법경찰관 직무, 재해발생 상황 파악, 재해발생 원인조사 및 조치 등의 직무를 수행한다. 산업안전보건 근로감독관은 특화되어 「중대재해처벌법」중 중대산업재해에 대한 점검, 감독, 수사를 할 수 있다. 「중대재해처벌법」의 핵심은 사업주와 경영책임자 등이 「중대재해처벌법」상 안전 및 보건 확보의무를 법 위반을 하지 않고 제대로 이행하였는지 여부이다. 중대산업재해에 대해서는 「중대재해처벌법」 제4조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무), 제5조(도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무)를 위반하였는지 여부를 산업안전보건 근로감독관이 점검, 감독, 수사를 하는 것이다. 그런데 중대산업재해와 중대시민재해의 사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무는 규정상 동일하다. 따라서 적어도 중대산업재해에 대한 점검, 감독, 수사업무를 전담하는 산업안전보건 근로감독관이 전체적으로 재난, 재해, 안전에 대한 전문지식이 있다고 볼 수 없는 경찰보다 중대시민재해에 대한 전문성이 높다고 볼 수 있다. 산업안전보건 근로감독관이 안전·보건관계법령에 대한 전문성이 없다는 것이 안전·보건관계법령이 모호해서 발생하는 것뿐이다. 따라서 중대산업재해와 중대시민재해의 수사관할이 나누어지면서 수사의 효율성과 전문성에서 문제가 발생하고 있다.

[표 4-1] 사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무 핵심내용

중대산업재해	중대시민재해
1. 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치	1. 재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치
2. 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치	2. 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치
3. 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치	3. 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치
4. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치	4. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치



## 9) 소결론

기준에 「중대재해처벌법」의 문제점으로 지적된 처벌형량이 지나치게 높다는 점과 규정이 모호하다는 의견 등 이외에 본 연구에서는 「중대재해처벌법」 중 중대시민재해 규정에 대한 문제점으로 ① 중대시민재해에 대한 인식의 문제, ② 규정의 비현실성 문제, ③ 전담부서의 부재 문제, ④ 「중대재해처벌법」 개정의 방향성 문제, ⑤ 예산배정의 문제, ⑥ 예방수단의 문제, ⑦ 전문가의 부재 문제, ⑧ 수사관할의 문제가 있다고 구체적으로 지적하였다. 위 문제들은 단기적, 중·장기적으로 나누어서 해결해야 할 과제인데 문제점들이 서로 관련이 있다. 이를 다시 분류하여 정리하면 인식의 문제, 규정의 비현실성 문제, 개정의 방향성 문제는 결국 법률이나 시행령을 개정해야 할 사항이고 중대시민재해 적용대상을 현실화 하도록 법령 개정이 필요하다. 나머지 전담부서의 부재 문제, 예산배정의 문제, 예방수단의 문제, 수사관할의 문제는 결국 담당부처가 통일되어야 해결할 수 있는 문제이다. 마지막으로 중대산업재해 및 중대시민재해 업무를 전문적으로 담당할 수 있는 자격사 양성문제가 남는다. 이렇게 핵심과제 위주로 개선방향을 설정하여 실천하는 것이 중요할 것이다.

## 제 2 절 개선방향

### 1) 중대시민재해 적용대상의 현실화

「중대재해처벌법」상 중대시민재해와 관련된 문제점을 해결하기 위해서 가장 먼저 개선되어야 할 사항이다. 중대시민재해 적용대상 여부를 판단하는데 있어서 복잡한 부분은 법령을 개정·정비하여 일반인들도 인식하기 쉽게 개선하도록 하여야 한다. 중대시민재해 적용대상에 대하여 지나치게 상세하게 규정되어 있는 부분은 간략하게 정리하여 명확하게 할 필요가 있다. 필요하다면 중대시민재해 적용대상에 대하여 「중대재해처벌법 시행령」에 구체적으로 열거할 필요도 있다. 안전·보건관계법령도 명확성의 원칙을 고려하여 부처별



로 협의하여 열거하여 시행령이나 고시에 규정해야 한다. 그리고 현실적으로 중대시민재해의 발생가능성이 높은 시설물, 사업장, 기관 중 제외되어 있는 곳은 입법목적을 달성하기 위하여 포함시켜야 한다.

## 2) 중대시민재해 담당부처의 통일

중대산업재해와 중대시민재해의 담당부처를 통일하여야 한다. 담당부처를 통일하면 예산배정, 예방수단, 수사관할 문제도 같이 해결될 수 있다. 이에 대해서 두 가지 안이 고려될 수 있다. 첫 번째, 사업장 점검, 감독에 전문성이 있는 고용노동부 중심으로 담당부처를 통일하는 방안이다. 이는 중대산업재해에 편중된 지원이나 점검, 감독이 중대시민재해로도 확산될 수 있는 장점이 있다. 중대산업재해와 중대시민재해는 안전 및 보건 확보의무에서 비슷한 점이 많다. 그러므로 중대산업재해를 담당하는 고용노동부가 중대시민재해까지 함께 담당하는 장점도 많다. 고용노동부가 중대시민재해까지 담당하면 수사관할도 자연스럽게 통일된다. 고용노동부 근로감독관은 「산업안전보건법」과 관련하여 점검, 감독을 할 수 있고, 산업안전보건법과 「중대재해처벌법」에서 중대산업재해에 대해서는 위반 여부를 수사할 수 있다. 즉, 특별사법경찰관으로서 점검, 감독, 수사를 함께 한다. 그러나 중대시민재해 위반여부에 대하여 수사하는 경찰관이 중대시민재해 규정에 대하여 점검, 감독을 할 수 없는 점에서 적어도 사업장에 대해서 근로감독관에게 중대시민재해 규정에 대하여 점검, 감독, 수사를 할 수 있도록 권한을 부여하는 것이 재해예방과 수사진행의 효율성에 도움이 될 것이다.

두 번째, 아예 「중대재해처벌법」 전체를 독립적으로 담당하는 관청을 신설하는 방안이다. 중대산업재해와 중대시민재해에 대한 점검, 감독, 수사권한을 부여하고 사업장들이 안전 및 보건 확보의무를 이행하도록 조력하는 업무를 할 수 있도록 하는 것이다.

### 3) 중대시민재해 업무를 하는 자격사 양성

현재 중대시민재해 업무를 하는 자격사가 전무한 상황이고 중대시민재해를 예방해야 하는 행정기관 및 지방자치단체와 사업장들이 체계적인 대비를 하기 어렵다. 중대시민재해 업무를 하는 자격사를 양성하는 방향도 크게 두 가지가 있을 수 있다. 첫 번째, 유사업무를 하는 공인노무사, 산업안전 및 보건지도사에게 직무범위에 맞게 중대시민재해 업무를 수행할 권한을 주는 것이다. 중대산업재해 업무와 중대시민재해 업무는 유사한 측면이 있는 점에서 공인노무사, 산업안전 및 보건지도사를 활용하는 것이 타당한 측면이 있다. 그러나 공인노무사, 산업안전 및 보건지도사 모두 고용노동부가 소관부처로 중대시민재해 업무를 고용노동부가 담당하거나 새로운 신설기관이 담당해야 논의할 수 있는 사항으로 보인다.

두 번째, 공인재난관리사를 중대시민재해 전문가로 양성하는 방안이다. 2024. 2. 29. 재난 관련 기관에서 재난의 예방·대비·대응·복구 등의 재난관리 업무 전반을 수행하는 공인재난관리사 제도를 신설하는 내용의 「재난 및 안전관리 기본법」이 국회를 통과하였다. 공인재난관리사와 관련된 근거법령은 「재난 및 안전관리 기본법」 제75조의3(공인재난관리사 자격증 교부 등), 제75조의4(재난관리 전문인력의 배치 등)에 규정되어 있다. 시행일은 2025. 3. 20.부터이다.

재난의 예방·대비·대응·복구 등의 업무수행이 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 예방을 위한 안전보건확보의무와 중복된다고 볼 수 있어 장차 공인재난관리사가 배출되면 중대시민재해 관련 업무 전문가로서 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 다만, 공인재난관리사의 업무를 「중대재해처벌법」상 중대시민재해 관련 업무까지 할 수 있도록 보다 명확히 하기 위해서는 「중대재해처벌법」 관련규정의 개정이 필요할 것으로 보인다. 직무상 기업재난관리사와의 관계도 명확히 하여야 할 것이다.

공인재난관리사의 업무가 중대시민재해와 관련이 있으나 재난 및 안전관리 기본법에 근거하고 있고 자연재난과 사회재난을 관리하는 점에서 업무성격이 다르며, 제조물의 결함에 따른 중대시민재해까지 공인재난관리사가 수행

할 수 있는지 여부가 문제가 될 수 있다. 공인재난관리사를 중대시민재해를 업무로 하는 자격사로 양성하기 위해서는 공인노무사, 산업안전 및 보건지도사의 시험제도와 연수교육 등 제도 전반을 참고할 필요가 있다. 공인재난관리사의 전문성 확보를 위하여 3차시험을 추가하는 것은 방안이 될 수 있다. 그리고 공인재난관리사가 중대시민재해 업무를 담당할 수 있도록 최소한 「재난 및 안전관리 기본법」이나 「중대재해처벌법」에 관련근거를 추가하도록 법령을 개정할 필요가 있다.

#### 4) 소결론

위 3가지가 본 연구에서 제시하는 「중대재해처벌법」상 중대시민재해와 관련하여 제시하는 개선방향이다. 위 개선방향을 다시 단기적, 중·장기적으로 나누어 본다면 법령개정은 정치권에서 해결 의지가 있다면 비교적 단기간 내에서 해결할 수 있을 것이다. 담당부처를 통일하는 것은 여러 가지 안이 있을 수 있어서 비교적 오래 걸릴 것이다. 자격사 양성 문제도 제도개선을 하여도 관련 자격사 양성은 하루아침에 완성되는 것이 아니라서 상당히 오래 걸릴 것이다. 그러나 현재 「중대재해처벌법」이 제정된지 4년이 되는 시점에서 관련된 제도개선이 거의 없는 것은 큰 문제이다. 보호법익중 가장 중요한 것은 생명과 신체의 안전일 것이다. 「중대재해처벌법」이 사업주와 경영책임자 등을 처벌만 하려고 하는 법률이 아닌 종사자와 시민의 생명과 신체의 안전을 보호하기 위한 목적을 달성하기 위해서 위 개선방향 중심으로 제도개선을 해야 한다고 제언한다.

## 제 5 장 결 론

### 제 1 절 연구요약

본 연구는 학계에서 논의되던 「중대재해처벌법」의 문제의식을 기반으로 중대산업재해 관련규정과 비교하여 중대시민재해 관련규정과 제도를 분석하였다. 연구결과로서 첫 번째, 중대시민재해의 적용대상은 중대산업재해보다 광범위하며 복잡하다. 중대산업재해는 상시근로자 수 5인 이상 사업장에만 적용되는 등 비교적 명확한 기준이 있다. 반면에 중대시민재해는 사업장의 근로자 수에 따라서 적용대상 여부를 판단하는 것이 아니고 ① 소상공인에 해당하는지 여부, ② 정해진 연면적 기준, ③ 준공기간 등 적용대상인지 판단함에 있어서 일률적인 기준이 아닌 다양한 기준이 적용되며 복잡하다. 그리고 공간적인 지배범위 내에서 발생하는 재해뿐만 아니라 제조물 등의 관리상의 결함으로 발생한 재해로 중대시민재해에 해당할 수 있어서 중대시민재해가 어떠한 형태로 언제 발생하는지 예측가능성이 중대산업재해보다 떨어질 수 있는 점에서 적용대상부터 명확히 해야한다.

두 번째, 중대산업재해 발생시 「중대재해처벌법」 위반 여부를 고용노동부 근로감독관이 수사한다. 중대산업재해 관련 지원도 고용노동부가 담당한다. 반면에 중대시민재해가 발생시 「중대재해처벌법」 위반 여부를 경찰이 수사한다. 그리고 중대시민재해의 발생영역이 제조물인지 공중이용시설인지 공중교통수단인지에 따라서 관계기관이 환경부, 국토교통부, 소방청 등 달라질 수 있다. 관계기관이 여러 곳인 경우 제도개선의 걸림돌로 작용할 수 있다. 중대산업재해와 중대시민재해의 점검, 감독, 수사에 대하여 관할기관을 고용노동부로 일원화하거나 독립된 기관을 신설할 필요가 있다.

세 번째, 중대산업재해의 경우는 관련분야의 전문가가 존재한다. 그러나 중대시민재해의 경우는 전문가 없으며 앞으로 시행될 공인재난관리사는 아직 제도시행 전이며, 제도 취지상 중대시민재해 업무를 수행하기 위해서는 법령개정이 필요하다. 공인노무사나 산업안전 및 보건지도사에게 중대시민재해 업무를 수행할 권한을 주거나 공인재난관리사에게 권한을 부여할 필요가 있다.

## 제 2 절 시사점

본 연구에서는 「중대재해처벌법」상 중대시민재해의 전반적인 규정에 대하여 정리하고 쟁점에 대한 분석을 한 후 문제점과 개선방향을 제시하였다. 「중대재해처벌법」 관련 연구가 계속 나오는 상황이었지만 이는 중대산업재해에 집중되었지 중대시민재해에 대한 연구는 많지 않았다. 그런 점에서 본 연구는 「중대재해처벌법」상 중대시민재해에 집중한 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다.

최근 기후이변 현상이 심상치가 않다. 기후이변 현상과 결합된 중대시민재해 발생이 언제 어디서 일어나도 이상하지 않은 상황이다. 중대시민재해는 불가항력적인 측면이 있지만 발생시 대형참사로 이어질 가능성이 높은 점에서 「중대재해처벌법」을 위반하여 중대시민재해가 발생한 경우 처벌수위도 중대산업재해보다 높을 가능성이 높다. 특히 본 연구에서 나타난 바와 같이 일반 사업장에서도 중대시민재해가 발생할 수 있는 점에서 주의가 필요하다. 그러나 중대시민재해를 대비하는 사업장은 찾기 힘들다. 영세사업장일수록 더욱 그렇다. 중대시민재해 관련 규정에서 나타나는 문제점은 사업장이 중대시민재해 예방을 위한 대응을 포기하게 만든다. 중대시민재해의 적용대상이 되는 음식점 등이 중대시민재해의 발생을 예방할 수 있도록 적극적으로 국가적인 지원이 필요하다. 우선은 한시적으로 중대시민재해의 적용대상이 되는 사업장들을 국가에서 조사하여 통보하고 관리해야 한다. 유관기관에서 안전보건관계법령을 조사하여 「중대재해처벌법 시행령」에 열거하여 사업장에게 수범기능의 예측성을 높이는 방안도 고려할 필요가 있다. 중대시민재해가 일반 사업장에서 발생했을 경우 수사권한을 고용노동부 근로감독관이 할 수 있도록 일원화할 필요가 있다. 고용노동부가 사업장의 중대시민재해를 발생을 예방할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 「중대재해처벌법」에서 중대시민재해 관련 규정에 대한 개선 입법활동이 저조하고 시행령 개정은 전무한 상황이므로 부처가 그동안 중대시민재해 관련 규정에서 발견된 문제점을 토대로 법 개정작업을 적극적으로 하여야 할 것이다. 마지막 빠르면 내후년부터 시행될 것으로 예상되는 공인재난관리사가 중대시민재해 예방을 하는 역할을 할 수 있도록 자격사

제도의 설계와 관리가 필요할 것이다.

### 제 3 절 한계점

본 연구는 선행연구가 축적된 중대산업재해와 달리 선행연구가 별로 없는 중대시민재해에 대하여 연구한 점에서 의의가 있다고 볼 수 있다. 그러나 중대산업재해와 관련된 판결은 계속하여 나오고 있고 상당히 축적되어 있다. 2022년 1월 27일 「중대재해처벌법」이 시행된 이후 현재까지 검찰은 구속기소한 건수는 거의 없다. 중대시민재해는 시행 이후 현재까지 기소 사례가 단 1건도 없었다.<sup>20)</sup>

현재까지 알려진 바로 이 기소사례는 모두 중대산업재해 관련 위반 사건이다. 중대시민재해는 아직 기소된 사례조차 알려진 바가 없다. 「중대재해처벌법」 위반을 막기 위해서는 결국 관련 판결이 나오고 판결법리를 분석하여 예방책을 찾을 수도 있다. 중대산업재해의 경우는 관련 판결을 분석하여 대응할 수 있다. 그런데 중대시민재해의 경우는 관련 판결이 아직 나오지 않아서 판결을 분석하여 역으로 대응방안을 찾을 수 없다. 본 연구도 「중대재해처벌법」상 중대시민재해와 관련된 판결이 나오지 않아서 법리해석 부분에서 한계가 있을 수 있다. 향후 중대시민재해와 관련된 판결이 나오면 보완하여 연구가 이루어질 수 있을 것이라 기대된다.

---

20) 한겨레. 정해민. 2024.10.10. “중대재해법 2년간 기소 62건…구속 기소는 단 2건”.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

- 고용노동부. (2024). “2024년도 제14회 산업안전지도사 및 보건지도사 자격 시험 시행계획 공고”.
- 고용노동부. (2024). “2024년도 제33회 공인노무사 자격시험 시행계획 공고”.
- 고용노동부. (2024). “2025년도 고용노동부 예산 주요내용”.
- 국민안전처. (2014). “재난연감”.
- 국가수사본부. (2021). “중대재해처벌법 수사 가이드”.
- 국토교통부. (2021). “중대재해처벌법 해설-중대시민재해”.
- 권오성. (2022). “중대재해처벌법의 체계”. 대구 : 도서출판 새빛.
- 김태규. (2024). 중대재해처벌법의 체계와 해석상 쟁점에 관한 소고-경영책임 자등의 처벌 규정 중심으로-. 서울시립대학교 대학원 석사학위 논문.
- 내무부. (1995). “재난연감”.
- 노경환. (2023). 중대재해처벌법상 안전보건관리체계의 적용의 문제점 및 개선방안-부동산자산관리업 A사를 중심으로-. 서울과학기술대학교 산업대학원 석사학위 논문.
- 도규완. (2024). 중대시민재해를 예방하기 위한 대형마트 고객사고 분석 및 안전대책에 대한 연구 : 이마트 사례를 중심으로. 한양대학교 공학대학원 석사학위 논문.
- 매일노동뉴스. 하인혜. 2024.10.04. “중대시민재해 대응의 사각지대”.
- 법제사법위원회. (2021). “중대재해처벌법 일부개정법률안(김영배 의원) 검토 보고서”.
- 산업안전보건공단. (2024). “안전보건관리체계 구축 컨설팅 사업(위탁) 공고문”.
- 서울특별시. (2023). “중대재해처벌법 중대시민재해 안내서”.
- 소방청. (2021). 중대재해처벌법 해설 중대시민재해(다중이용시설).
- 송민혜. (2022). 중대재해처벌법 적용대상에 관한 연구-해양경찰교육원 신입 교육생 및 교육시설을 중심으로. 전남대학교 수산해양대학원 석사학위 논문.
- 송인택, 안병익, 윤상호, 이태승, 정재욱. (2022). “중대재해처벌법 해설과 대



응”. 서울 : 박영사.

- 안전보건공단 산업안전보건연구원. (2022). “해외 중대재해 처벌에 관한 사례 분석”.
- 이근우. (2022). 중대재해법의 시행에 따른 수사 환경 변화 예측과 대응방안. 가천대학교 산학협력단.
- 이상국. (2023). “중대재해처벌법”, 서울 : 대명출판사.
- 이성우. (2024). 산업현장의 주체별 안전보건 의무에 관한 연구. 한성대학교 행정대학원 석사학위 논문.
- 이의평. (2020). 사례연구 : 밀양 세종병원화재의 다수 사상자 발생원인 분석.
- 정진우. (2022). “중대재해처벌법”. 서울 : 중앙경제.
- 한겨레. 배현정. 2024.02.02. “‘hin남노 참사’ 514일 만에 포항시 공무원 등 9명 기소”.
- 한겨레. 정혜민. 2024.10.10. “중대재해법 2년간 기소 62건…구속 기소는 단 2건”.
- 한국경영자총협회. (2024). “기소·판결사례로 본 중대재해처벌법 핵심 체크포인트”
- 한국교통안전공단. 운수회사 교통사고 통계정보.
- 한국방재협회. (2023). “재난관리 분야 자격제도 개발 연구”.
- 한국일보. 박진용. 1995.07.15. “사망·실종자 600명선추산/삼풍백화점붕괴참사 수습·보상후유증 예고”.
- 행정안전부. (2018). 재난연감.
- 행정안전부. (2023). 재난연감.
- 행정안전위원회. (2022). “재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안(이명수 의원) 검토보고서”.
- 환경부. (2021). “중대재해처벌법 해설\_ 중대시민재해(원료·제조물)”.
- 황준하. (2024). 중대재해 처벌 등에 관한 법률의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 서울과학기술대학교 일반대학원 안전공학과 석사학위 논문.

## 2. 기타

- 고용노동부, <https://www.moel.go.kr/>
- 국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr/>
- 국회의안정보시스템, <https://likms.assembly.go.kr/>
- 큐넷, <https://www.q-net.or.kr/>
- 한국산업안전보건공단, <https://www.kosha.or.kr/>



## ABSTRACT

### Study on the issues and improvement directions of the Serious Accidents Punishment Act

#### – Focusing on Serious Civil Accidents –

SO, Min-An

Major in Social Disaster and Safety  
Policy

Dept. of Social Disaster and Safety

The Graduate School of Public  
Administration

Hansung University

「The Serious Accident Punishment Act」 was enacted on January 26, 2021 and went into effect on January 27, 2022. In addition, from January 27, 2024, the Serious Industrial Accident Regulations will be fully applied to businesses or workplaces with less than 50 regular workers (in the case of the construction industry, construction costs of less than 5 billion won).

Although 「the Serious Accident Punishment Act」 consists of two axes: Serious Industrial Accidents and Serious Civil Accidents, research and support from the time of enactment to the present have focused on serious industrial accidents. However, since serious civil accidents can also occur at general workplaces, they must fulfill their obligations to ensure

safety and health to prevent serious civil accidents. However, the interpretation of regulations related to serious civil accidents is complicated. In particular, it is quite complicated to determine whether small business owners who are excluded from the application of serious civil accidents are eligible. It is difficult for small businesses to determine whether they are eligible for serious civil accidents. Major industrial accidents are investigated by the Ministry of Employment and Labor's labor inspector, while major civil accidents are investigated by the police. Therefore, the efficiency of the investigation is also low. In addition, while the Ministry of Employment and Labor is in charge of major industrial accidents, major civil accidents are handled by several ministries, making it difficult to systematically manage and improve the system. The national budget for the prevention of major accidents is also centered on major industrial accidents, not major civil accidents. While there are qualified personnel to perform related work for major industrial accidents, there are no qualified personnel to perform related work for major civil accidents. Therefore, it is more difficult for workplaces and institutions to fulfill their obligations to ensure safety and health for the prevention of major civil accidents than for major industrial accidents.

Based on this awareness of the problem, this study compared major industrial accidents and major civil accidents and examined the direction of improvement for major civil accidents. The direction of improvement derived from this study is first, the target of application for major civil accidents must be made more realistic. Related laws should be revised to make them easier for the general public to recognize. Safety and health-related laws should also be stipulated in the laws to clarify their scope. In addition, public facilities, workplaces, and institutions with a high possibility of serious civil accident should be subject to the application of serious civil accident. Second, the departments in charge of

serious civil accident should be unified. First, there may be a plan to have the Ministry of Employment and Labor, which is in charge of serious industrial accident, also take charge of serious civil accident. There is also a plan to establish a new agency that will be in charge of 「the Serious Accident Punishment Act」. Third, there should be training for qualified personnel who perform work related to serious civil accident. There is a plan to allow certified labor attorneys, industrial safety instructors, and industrial health instructors who are currently performing work related to serious industrial accident to perform work related to serious civil accident. In addition, it is necessary to revise the examination system and scope of work so that the newly established certified disaster management officers can perform work related to serious civil accident.

【Key words】 The Serious Accidents Punishment Act, Serious Industrial Accidents, Serious Civil Accidents, Public Facilities, Public Transportation