

중대재해 처벌법 시행 무엇을 준비할 것인가

공동주최 | 국회 생명안전포럼 · 중대재해기업처벌법 제정운동본부

4.27.

13:00

이룸센터 소교육실

 YouTube 박주민TV 생중계

인사 국회의원 우원식(국회 생명안전포럼 대표)

발제 중대재해처벌법 하위 법령과 시행 추진의 방향-산업재해
최명선 민주노총 노동안전보건실장

중대재해처벌법 하위 법령과 시행 추진의 방향-시민재해
오민애 변호사

토론 중대재해처벌법 후속조치 진행 상황
법무부, 노동부, 환경부

중대산업재해의 직업성 질병의 범위에 대한 연구
김형렬 직업환경의학 전문의

중대재해처벌법 시행령(안)에 대한 검토
최정학 방송대 법학과 교수

문의 | 국회의원 박주민 의원실(02-784-8690)

<발제문>

중대재해기업처벌법 하위법령과 시행추진의 방향 - 산업재해

민주노총 노동안전보건실장 최 명선

1. 들어가며

중대재해기업처벌법의 제정은 산재보험 통계로만 매년 10만 명이 넘는 산업재해, 2,400명의 사망이 반복되는 한국의 노동자 죽음의 고리를 끊어내기 위한 출발점이다. 국민의 72%가 제정에 찬성한 범으로 ‘중대재해는 노동자 시민의 개인 과실이 아니라 법을 위반하는 기업의 조직적, 구조적인 범죄’라는 사회적 확인이다. 법 제정을 반대하기 위해 “처벌강화로 예방대책이 될 수 없다고 주장했으나, 아이러니 하게도 산업안전보건법의 무수한 조항들이 개정되었을 때도 꿈쩍하지 않던 기업들이 법 시행 대비책으로 요동치고 있다. 주요한 예방 대책중의 하나인 정부의 감독행정 강화와 산업안전보건청 설립이 급물살을 타고 있으며, 소규모 사업장에 대한 정부의 지원 대책이 확대되고 있다. 중대재해기업처벌법 제정은 그야말로 산업안전보건법등 안전보건관계 법령의 실질적인 준수와 산재감소의 출발선이 된 것이다.

그러나, 중대재해기업처벌법 제정을 계기로 사업장의 예방체계를 구축하고 예산과 인력에 대한 계획을 준비하기에도 부족한 시간에 경총, 건설협회, 전경련등 사업주 단체는 시행도 되지 않은 법의 개악안을 요구하고, 하루가 멀다하고 보수지, 경제지를 총 동원하여 공세에 나서고 있다. 급기야 법의 무력화를 위한 시행령 안까지 제출하고 있다. 사업주 단체의 법의 무력화를 위한 시도는 노동자, 시민은 계속 죽어나가라는 것이며, 예비 범죄자가 처벌을 회피하기 위한 어불성설에 불과하다. 후안무치한 자본의 행태는 OECD 산재사망 1위 한국의 참혹한 현실의 핵심 원인이 무엇인지를 더욱 명확하게 드러내줄 뿐이다.

중대재해기업처벌법 제정의 취지에 맞게 하위 법령이 제정되고 수사 및 소송절차에 대한 세부 방안도 마련되어야 할 것이다. 법안과 연동되는 산업안전보건법 개정과 5인 미만 사업장 적용제외 삭제 등 법 개정도 추진되어야 한다. 무엇보다 산업재해의 실질적 감소를 위해 노동자, 노동조합의 참여확대를 위한 법 제도 개선이 시급하다.

중대재해기업처벌법은 중대시민재해에 대해 경영책임자의 의무를 부여하고 처벌하며, 원청에게도 동일하게 의무 부여를 하고 있다. 중대시민재해 재발방지의 핵심 대책인 공무원 처벌이 삭제되어 한계가 있으나, 기업과 정부, 지자체, 공공기관, 공기기업의 [장]에게 책임을 부여하고 있는 것이다. 법이 시행되기 전에 진행된 세월호 참사와 가습기 살균제 재판 결과는 다시한번 피해자와 전 국민의 분노를 불러일으켰다. 입법과정에서 각종 이유로 적용대상을 축소하고자 했던 기도가 하위법령 과정에서 다시 반복되지 않기를 바란다.

오늘의 토론회가 중대재해기업처벌법의 온전한 시행과 실질 산재감소대책의 방향과 기초를 명확히 하는 자리가 되길 기대한다.

2. 하위 법령의 기초와 세부 방향

1) 산업안전보건법과 중대재해기업처벌법의 차이와 하위법령 기초

산업재해에 대해서는 산업안전보건법의 산재사망에 대한 처벌조항과 형법상의 업무상 과실치사죄가 적용되어 왔다. 기존의 처벌이 낮은 형량과 말단관리자에 대한 처벌로 귀결되었다는 것이 가장 큰 문제였지만, 그 외에도 적용대상, 원청 등 여러 문제의식이 중대재해기업처벌법에는 담겨 있다. 이에 하위 법령은 개별 조문만이 아니라 중대재해기업처벌법의 종합적인 취지가 담겨야 한다. 산업재해에 대한 처벌에서 산업안전보건법과 중대재해기업처벌법의 주요 차이는 다음과 같다.

구분	산업안전보건법	중대재해기업처벌법
처벌근거	38조 안전조치, 39조 보건조치, 원청의 안전조치 보건조치 위반으로 인한 사망	경영책임자의 의무 위반 4개 조항
적용대상	- 근로기준법상의 근로자, 전속성이 있는 9개 직종의 특수고용노동자, 하청 노동자	- 근로기준법상의 근로자, 특수고용노동자 (전속성, 직종 제한 없음), 하청 노동자
	- 사망 - 사망에 대한 처벌규정	- 사망, 부상, 질병 - 사망에 대한 처벌과 부상 및 질병에 대한 처벌이 다르게 규정
원청의 안전보건 책임과 의무	- 동일 사업장이면 계약형식 무관하게 하청 노동자에 대한 공동사용자로서 안전조치, 보건조치 책임.	- 동일 사업장이면 계약형식에 무관하게 하청 노동자에 대한 원청의 경영책임자 의무 부여 - 특수고용노동자에 대한 경영책임자 의무 부여 - 특수고용노동자의 원청에 대한 경영책임자 의무 부여
	- 사외하청인 경우 22개 위험작업에 대한 원청 책임부여 - 장소 제공, 지배관리 등의 규정	- 사외 하청인 경우 위험작업의 종류 제한 없음 - 시설, 장비, 장소 등에 대해 실질적으로 지배, 운영, 관리하는 책임이 있는 경우
기타	사업주는 사업장별로 안전보건관리 책임자를 두어 관리하도록 함. - 개별 조항에서 구체적인 기준을 정할 때 사업은 통상 업종의 종류 구분, 사업장은 규모의 개념으로 정리 - 14조에서 ‘회사의 대표이사’의 이사회	- 경영책임자는 <사업>을 대표하고 총괄하는 권한이 있는 사람으로 규정. - 경영책임자의 의무는 <사업 또는 사업장>에 대한 안전보건 확보의무 규정 - 경영책임자는 사업을 대표하고, 사업 전체적인 내용과 각각 사업장별로 구체적인

	보고 및 이행의무 규정, 중대재해기업 처벌법의 경영책임자 의무와 유사	계획까지 동시 부여
--	--	------------

- 중대재해기업처벌법은 부상과 질병에 대한 처벌, 특수고용노동자의 적용범위와 원청, 사외하청의 범위, 사업주와 경영책임자의 규정 등에서 산업안전보건법과 차별점이 있다. 이에 중대재해기업처벌법의 하위법령의 각 조항들에 이러한 차별점 들이 반영되어야 한다.
- 무엇보다 중요한 것은 하청 노동자와 특수고용노동자의 중대재해 이다. 산재사망이 집중되는 건설업, 조선업, 제조업, 철도,지하철,발전등에서 산재사망의 80% 혹은 100%가 하청 노동자에게 집중되고 있으나, 실질적 권한과 책임이 있는 원청이 처벌되지 않았던 현실에 대한 대중적 분노가 폭발되고 있었다. 택배 노동자의 과로사망이 연속 발생하고 있었으나 원청인 화물운송사업주들은 대리점과 위탁계약이라는 이유로 책임에서 빠져 나가면서 분류작업 인원 투입을 거부하고 있었다. 이러한 현실이 중대재해기업처벌법에서 하청 노동자, 특수고용 노동자에 대한 중대재해를 적용대상으로 하게 된 것이다.
- 중대재해기업처벌법의 하청 노동자, 특수고용노동자는 산업안전보건법의 보호대상보다 더 확대되어 있다. 또한 경영책임자에게 하도급 업체와 위탁계약 등을 맺고 있는 특수고용노동자에 대해서도 안전보건 확보의무를 부여하고 있다.
- 이는 경영책임자의 의무에서 재해예방계획의 범위와 내용, 안전보건관계 법령의 범위 등 하위 법령의 기초에 반영되어야 한다. 하위 법령은 법령의 근본 규정을 위반하거나 반할 수는 없기 때문이다.

2) 중대산업재해의 직업성 질병에 대한 정의 - 2조 2항의 다목

<p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “중대재해”란 “중대산업재해”와 “중대시민재해”를 말한다. 2. “중대산업재해”란 「산업안전보건법」 제2조제1호에 따른 산업재해 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해를 말한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 사망자가 1명 이상 발생 나. 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생 다. 동일한 유해요인으로 급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생 3. “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. <ul style="list-style-type: none"> 가. 사망자가 1명 이상 발생 나. 동일한 사고로 2개월 이상 치료가 필요한 부상자가 10명 이상 발생 다. 동일한 원인으로 3개월 이상 치료가 필요한 질병자가 10명 이상 발생

- 중대산업재해와 중대시민재해 처벌은 동일함
- 부상과 질병에 대한 처벌은 경영책임자는 7년 이하의 징역 또는 1억 이하의 벌금. 법인은 10억 이하의 벌금으로 동일함.

○ 동일한 처벌이 적용되는 중대시민재해와의 형평성이 반영되어야 한다

- 중대산업재해와 중대시민재해는 동일한 처벌이 적용된다. 부상과 질병에도 처벌이 도입되었다는 점에서는 진전되었지만, 7년이하의 징역또는 1억이하의 벌금으로 현행 산업안전보건법의 처벌수위로 도입되었다. 산업안전보건법의 처벌이 징역형이 1년에 1건 정도이고, 평균 벌금은 개인이나 법인이 400만원대에 그치고 있다는 점에서는 매우 미약한 처벌 수위이다.

- 미약한 처벌수위에도 불구하고 시민재해와 산업재해는 적용대상을 달리 규정하고 있고, 중대산업재해는 1년 이내라는 제한을 두고 있다. 또한 시민재해가 치료기간이라는 중증도만 규정하고 질병의 범위는 제한을 두고 있지 않으나, 산업재해는 질병의 범위를 또 다시 시행령으로 규정하도록 되어 있어 범위를 축소할 수 있는 여지를 두고 있다. 사업장에서 날마다 유해요인에 노출되는 노동자의 질병에 대해 시민재해보다 엄격한 기준을 적용하는 것은 상식적으로도 타당하지 않다. 이에 중대산업재해의 직업성 질병의 범위는 동일 처벌이 적용되는 중대시민재해와의 형평성을 고려하여 폭넓게 규정되어야 한다.

○ 산업안전보건법의 산업재해 정의와 보상제도의 규정의 차이

산업안전보건법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2020. 5. 26.>

1. “산업재해”란 노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.

- 중대재해기업처벌법의 중대산업재해의 정의는 산업안전보건법의 산업재해 중에서 중증도의 차이에 따라 사망, 부상과 질병을 규정하고 있다. 산업안전보건법은 모든 사업에 적용되지만 그 대상에 따라 산재보험, 사학연금, 공무원 연금, 군인연금 등의 보상제도가 있다. 또한 각 보상제도가 적용대상과 적용제외를 규정하고 있어, 근로기준법에서도 직업병의 범위를 규정하고 있다.

- 주지하다시피 화학물질, 감정노동이나 일터 괴롭힘 등 산업재해를 유발하는 유해요인은 계속 확대되고 있고, 업무와의 연관성에 대한 의학적 연구는 그 속도를 따라가지 못하고 있다. 이에 기존의 보장제도의 한계를 보완하기 위해 근로기준법이나 산재보험법 모두 법령에 규정된 직업병에서 명시적 규정이 없어도 업무와의 관련성이 있는 경우에는 직업성 질병으로 인정하도록 규정과 기준에 명시하고 있다.

○ 직업성 질병의 범위

- 중대산업재해의 정의에서 사망이 적용되고, 부상과 질병은 사망에까지는 이르지 않은 부상과 질병에 대한 세부 규정을 하고 있다. 이에 직업성 질병에서 뇌심혈관계 질환, 직업성 암, 정신 질환 및 자살 등 사망을 초래하는 직업성 질병은 당연히 포함되는 것으로 이론의 여지가 없다고 생각된다. 특히, 2019년 추락사망이 347명임에 비해 과로사는 503명에 달하고 있어 과로사는 산재사망 중 가장 높은 비중을 차지하고 있다.
- 중대 시민재해에 비해 엄격한 요건으로 <동일한 유해요인, 1년에 3명 이상 발생>이라는 제한을 두고 있으므로 시행령에서 직업성 질병을 규정하는 것은 수사와 기소 및 재판의 대상을 좀더 명확히 하는 취지로 규정하도록 하는 것이다. 이에 근로기준법, 산재보험법의 직업병 정의 규정을 모두 적용대상으로 규정하여야 한다. 또한 2개의 법에 명시되어있는 것처럼 목록에 명시되지 않아도 업무관련성이 있으면 적용하도록 하는 조항도 포함되어야 한다.
- 중대재해기업처벌법의 적용대상에 특수고용노동자도 포함하고 있으므로, 근로기준법, 산재보험법 자체의 적용여부 문제로 현장의 혼선이 생기는 것을 방지하는 것이 필요하다. 이에 근로기준법, 산재보험법등의 법령 조항으로 조문구성을 하기 보다는 각 법안의 내용을 포괄하여 중대재해기업처벌법이 적용되는 직업성 질병의 범위를 별도표로 정리하는 것이 필요하다.

○ 직업성 질병과 경영책임자의 의무 위반

- 중대재해기업처벌법은 재해가 발생했다는 것만으로 처벌하는 것이 아니라 재해의 발생이 경영책임자의 의무 위반으로 발생했을 때 처벌하도록 되어 있다.
- 직업성 질병으로 목록화 되어 있는 질병들도 근로기준법, 산업안전보건법등 여러 법령에 예방을 위한 사업주의 의무가 명시되어 있다. 경영책임자의 의무에 안전보건관계 법령의 이행을 위한 의무와 예방대책의 수립과 이행의 의무가 부여되어 있으므로 의무 위반여부에 따라 처벌되는 것이다. 직업성 질병이 사망에 이르지 않았다 하더라도 동일한 유해요인으로 1년에 3명 이상의 질병자가 발생했다면 이는 사업장에서 예방을 위한 법이 준수되었는지에 대한 조사와 처벌이 필요하다.
- 한국의 직업성 질병은 산재보상 통계로 한정해도 2019년 15,195명, 2020년 15,996명에 달하고 있고, 사망은 2019년 1,165명, 2020년 1,180명이다. 사고성 재해와 같이 직업성 질병도 동일한 사업장에서 동일유형의 직업성 질병이 반복 발생하고 있고, 직업성 질병을 예방하기 위한 제도가 현장에서 형해화 되어 있다.

질병의 종류	예방을 위한 사업주 의무 안전보건관계 법령 명시
1. 뇌혈관 질병 또는 심장 질병	-근로기준법53조 -법130조 특검
2. 근골격계 질병	-법39조 보건조치 대상 -안전보건규칙 12장 (656~666조)
3. 급성 중독 등 화학적 요인에 의한 질병	-법39조 보건조치 대상 -안전보건규칙 1/2/3/9/10장 (420조~511조,605~645조) -법125/130조 작측/특검 -법104~118조 유해/위험 물질에 대한 조치 대상
4. 물리적 요인에 의한 질병	-법39조 보건조치 대상 -안전보건규칙 4/5/6/7장 (512조~591조) -법125/130조 작측/특검 (예외;야외 온열/한랭)
5. 호흡기계 질병	-법39조 보건조치 대상
6. 간 질병	-안전보건규칙 1/2/3/4/5/ 6/7/9/10장 (420조~511조,512조~591조, 605~645조)
7. 피부 질병	-법125/130조 작측/특검
8. 림프조혈기계 질병	-법104~118조 유해/위험 물질에 대한 조치 대상
9. 직업성 암	
10. 눈 또는 귀 질병	
11. 감염성 질병	-법39조 보건조치 대상 -안전보건규칙 8장 (592~605조)
12. 신경정신계 질병	-법41조 감정노동 보호 -안전보건규칙 669조 -근로기준법76조의 2/3 (직장 내 괴롭힘)

- 2015년 메르스 사태 때 병원사업장의 의사, 간호사, 간병, 응급차량 기사 노동자등이 확진되어 사망했다. 그러나, 메르스 사태의 진원지이자 병원 감염예방이나 확진 발생 은폐로 지탄받고 이 채용회장이 사과했던 삼성병원 조차 메르스 사태로 받은 벌금은 산재보고 의무 위반의 벌금 800만원에 불과했다. 당시 노동자중 상당수는 산재로 인정받지도 못했다.
- 같은 사업장에서 근 골격계 질환이 연속 발생하고 있는데도 근 골격계 유해요인조사 제도는 노동자에게 문진표만 작성하고 인력증원이나 설비 개선 요구는 수년 째 무시하는 현장, 직업성 암이 연속 발생해도 화학물질 관리는 방치하는 현장, 법정 노동시간을 초과해서 노동자들이 쓰러져 식물인간이 되어도 그 현장에서 또 다시 장시간 중노동을 계속해야 하는 현실을 그대로 방치 할 수 없다는 것이 중대재해기업처벌법 제정의 취지이다.

- 직업성 질병은 더 이상 선심 쓰듯이 보상을 확대하는 차원의 문제로 접근할 문제가 아니다. 조 선업 노동자 보다 심각한 중노동을 하면서 방학이 되면 골병 치료하느라 병원을 전전하고, 개 학하면 또 다시 부족한 인력에 중노동을 하면서 대체인력이 없어 병가조차 사용하지 못하는 학 교급식 노동자, 옆 동료의 말소리도 안 들리는 현장에서 소음성 난청에 시달리다 퇴직하면 보 청기에 의존하고 살아야 하는 노동자가 지속 발생하지 않도록 사업장의 직업성 질병에 대한 예 방조치가 작동되도록 해야 한다. 중대재해기업처벌 제정은 직업성 질병에 대한 예방제도가 현 장에 실물 작동하도록 하는 중요한 분기점이다.

3) 4조 사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보 의무

(1) 법 4조에 대한 종합적 이해가 필요하다

제4조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무) ① 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 종사자의 안전·보건상 유해 또는 위험을 방지하기 위하여 그 사업 또는 사업장의 특성 및 규모 등을 고려하여 다음 각 호에 따른 조 치를 하여야 한다.

1. 재해예방에 필요한 인력 및 예산 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 조치

제5조(도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 및 보건 확보의무) 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 제3자의 종사자에게 중대산업 재해가 발생하지 않도록 제4조의 조치를 하여야 한다. 다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다.

○ 하청, 특수고용, 하청의 특수고용 노동자에 대한 법 적용

- 중대재해기업처벌법은 종사자의 정의에서 하청노동자, 특수고용 노동자, 하청업체의 특수고용 노동자를 대상으로 하고 있을 뿐 아니라 5조에서 다시 한번 도급용역위탁을 행한 경우 4조의 조치를 하도록 하고 있다. 법 제 4조의 2항과 3항에서는 재해발생시 재발방지 대책 수립 및 그 이행에 관한 조치, 정부 지사체의 개선시행명령에 대한 이행 조치를 명시하고 있다. 이에 제4조 와 제5조에 따라 4조의 1항과 4항의 시행령도 하청, 특수고용, 하청의 특수고용 노동자를 대 상으로 하는 내용이 포함되어 명시되어야 한다.

- 2020년 시행되고 있는 산업안전보건법은 원 하청이 동일한 사업장에서 일하는 경우와 사외하청 이어도 22개 위험작업에 대해서 원청은 <공동사용자로서 안전조치, 보건조치에 대한 직접적 의무>로 규정되었다. 개정 전 산업안전보건법이 하청업체에게 일차적 의무를 부여하고, 원청은 관리 책임정도로만 부여하던 것에서 전면 개정된 것이다.
- 중대재해기업처벌법은 <시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배, 운영, 관리하는 책임이 있는 경우> 로 5조의 적용을 규정하고 있어, 산업안전보건법보다 적용범위가 확대되어 있다. 사외하청의 경우에도 장소지정이나 제공을 전제로 하거나, 22개 위험작업으로 제한하고 있지 않은 것이다.

○ 경영책임자에 대한 이해

- 2020년 개정되어 2021년부터 시행되는 산업안전보건법 14조는 대표이사에게 매년 회사의 안전보건계획을 수립하여 이사회 보고 및 이행의무를 부여하고 있다. 시행령에서는 500인 이상 기업과 1000위 건설사를 대상으로 하고 있다.
- 아울러 중대재해기업처벌법은 경영책임자의 정의를 2개로 구분하여 [중앙행정기관의장, 지자체의 장, 지방 공기업의 장, 공공기관의 장] 으로 규정하고 있다. 공공부문의 노동자들의 경영책임자는 [장] 인 것이다. 공공기관 안전관리 지침에서는 이미 이사회 보고의무 및 안전경영위원회를 비롯한 지침이 2019년부터 시행중이다.
- 중대재해기업처벌법에서 경영책임자의 정의를 <사업>을 대표하고 총괄하는 권한과 책임 <이에 준하여> 라는 규정으로 정의되어 있다는 점에서 중대재해기업처벌법의 경영책임자가 누구인지는 종합적으로 이해하고 규정되어야 한다. 공공부문에서는 <장>인데, 민간 부문에서는 명패만 있는 안전담당 이사정도로 면피 할 수는 없도록 해야 한다.
- 법에서 경영책임자는 <사업>을 대표하고 총괄하는 사람이고, 4조에서는 경영책임자가 <사업 또는 사업장>에서 조치의무를 부여하고 있다. 이 또한 산업안전보건법 14조에서 하나의 기업이 여러 개로 분산되어 있는 사업장을 갖고 있을 때 회사의 대표이사 즉 본사의 대표이사에게 의무를 부여한 것과 동일하다. 단일 사업장인 경우에는 사업장의 대표와 사업의 대표가 동일 하지만, 하나의 기업에 사업장이 복수인 경우에는 경영책임자는 사업 즉 본사의 대표와 총괄하는 사람이고, 전체 사업과 복수의 각 사업장의 개별적 조치에 대한 의무를 지는 것이다.

(2) 법 4조 1항 시행령에 반영되어야 하는 중요한 기초

- ① 하청, 특수고용, 하청업체의 특수고용 노동자 예방계획이 반영되어야 함.

- 개정 산안법의 원 하청 공동사용자로서의 의무, 중대재해기업처벌법의 적용대상 확대와 4조, 5조에 대한 종합적 이해에 기초하여 “인력, 예산, 안전보건관리 체계의 구축 및 이행”에 하청, 특수고용, 하청업체의 특수고용 노동자에 대한 재해예방이 포함되어야 한다.
- 개정 산안법에 공동사용자로서의 의무가 부여되었음에도 불구하고, 중대재해기업처벌법에서 적격한 하청업체의 선정이나 비용책정과 지급정도로만 한정하는 것은 산업안전보건법과의 불일치가 발생하게 된다. 기업의 규모와 특성에 따라 산업안전보건법의 사업주와 중대재해기업처벌법의 경영책임자가 동일한 경우와 그렇지 않은 경우가 발생 할 수 있다. 하청업체나 특수고용 노동자에게 안전보건을 위한 비용책정과 지급 및 공기등 기간의 보장등도 경영책임자의 의무에 포함되어야 하지만 적정인력 산정이나, 하청, 특수고용 노동자 전체를 대상으로 하는 안전보건관리체계의 구축, 재해예방이 필요한 예산 등이 수립되도록 하고, 이행되도록 명시되어야 한다
- 현행의 산업안전보건법의 안전보건관리 체제가 직접 고용한 노동자를 기준으로 안전 관리자, 보건관리자 선임기준이 되어 있고, 그 자체도 사업장 규모에 따르는 인원기준이 정비되어 있는 것이 아니라 2명이상이면 몇 천명 몇 만명 고용 사업장도 법 위반이 되지 않도록 되어 있다. 또한, 대부분의 업종이 안전 관리자 보건관리자 선임 대상 업종에서 제외되어 있으며, 위탁대행, 겸직허용 등 제도적 많은 문제점이 있다. 하청, 특수고용노동자 전체를 재해예방 대상으로 하고 안전보건 전문인력 선임 등이 될 수 있도록 해야한다.

② 위험작업에 대한 2인1조 배치, 과로사 방지를 위한 적정인력 확보 등 재해예방에 필요한 인력과 예산 배치 등 인력과 예산이 포괄적으로 명시되어야 한다.

- 중대재해기업처벌법 제정의 공론화 된 주요 재해인 구의역 김군, 태안화력 김용균 노동자 참사를 비롯한 많은 중대재해가 2인1조 작업의 문제였음. 적정인력이 보장되지 않는 현실은 집배노동자, 택배 노동자를 비롯한 500명이 넘는 과로사로 이어지고 있으며, 사고성 중대재해 유발의 주요 원인임. 재해예방에 필요한 인력과 예산은 안전보건관리를 하는 전문인력의 문제로 한정하는 것은 중대재해기업처벌법 제정의 가장 중요한 취지를 훼손하는 것임.
- 산업안전보건법을 비롯한 안전보건관례 법령, 업종별 적정인원 기준, 사업장의 특수성이 반영된 2인1조, 3인1조 작업등의 규정이 서류로만 존재하는 것이 아니라 실질 적용되도록 하는 것이 실질산업재해 감소의 중요한 대책이다. 이에 대해서는 공공기관 안전관리 지침을 참조하여 시행령에 반영하는 것이 필요하다.

공공기관 안전관리에 관한 지침

제7조 (인력확충) 공공기관은 기관의 규모, 업종 및 안전위험을 종합적으로 고려하여 해당 기관이 필요한 안전관련 인력을 확보하고 적재적소에 배치하기 위해 노력하여야 한다

제14조 (안전조치)

공공기관은 근로자가 2인1조로 근무하여야 하는 위험작업과 해당 작업에 대한 근속기간이 6개월 미만인 근로자가 단독으로 수행 할 수 없는 작업에 관한 기준을 마련하여 운영하여야 한다

③ 재해예방에 노동자 참여를 실질적으로 보장하도록 해야 한다

- 노동자와 노동조합 참여를 보장하고 확대하는 것은 <안전보건관리체제 구축>의 핵심 요소이다.
- 사업장의 위험 요인에 대한 일상적인 파악과 실질적인 개선을 위해서는 노동자 참여를 보장하고 확대하는 것이 필요하다. 하청 노동자와 특수고용노동자의 참여를 위한 일상적인 제도와 체계 마련 및 개선 요구에 대한 이행이 명시되어야 한다.
- 첫째, 경영책임자의 재해예방 계획 수립부터 노동자 참여를 보장해야 한다. 현행 산업안전보건법에는 일정 규모이상 사업장은 산업안전보건위원회를 설치하도록 하고 있고, 산업안전보건위원회에서 사업장의 산재예방 계획 수립을 심의 의결하도록 하고 있다. 산업안전보건위원회 설치 사업장은 경영책임자의 재해예방 계획 수립을 산보위 심의 의결을 거치도록 하고, 하청, 특수고용노동자 대책에 대해서도 당사자 의견을 반영하도록 명시하는 것이 필요하다. 산보위 미설치 사업장은 노사협의회를 개최하여 논의하도록 하거나, 별도의 절차를 마련하도록 하는 것이 필요하다. 다만 현행의 산업안전보건법은 산업안전보건위원회를 사업장별로 구성하도록 하고 있고, 복수의 사업장이 있는 경우 본사 산보위를 운영할 수 있으나, 법제화 되어 있지는 않다. 이에 산업안전보건법의 산보위 규정에 대한 개정도 필요하지만, 중대재해기업처벌법은 <사업> <본사> 등을 기준으로 하고 있으므로, 복수 사업장의 경우 <사업> 단위로 논의를 하도록 규정을 명시할 필요가 있다.
- 둘째, 노동자와 노동조합의 안전보건활동의 시간과 권한을 확대하고 보장하도록 의무에 명시되어야 한다. 사업장의 재해예방 대책은 기업이 일방적으로 수립하고 이행할 수 없고, 노동자들의 수용성이 높아야 실질 예방대책이 이행된다. 이미 실효성이 바닥난 기업의 통제, 관리 강화 대책으로는 재해예방이 불가능하고, 기업에 대한 뿌리 깊은 불신을 해결하기가 불가능하다. 이에 대해예방 대책의 실질 현장 집행을 높이기위해서는 노동자, 노동조합의 사업장에서 예방활동을 할 수 있는 시간을 보장하고, 권한을 확대하는 계획과 이행이 명시되어야 한다.
- 셋째, 노동자, 하청 노동자, 특수고용노동자가 사업장의 위험요인을 점검하고, 신고 및 개선을 요구하고 개선요구가 이행되도록 하며, 급박한 위험에 대해서는 작업을 중지할 수 있도록 보장하고, 노동자들의 점검, 개선요구, 작업중지를 사업장내에서 제도화가 되도록 하는 것이 경영책임자의 의무에 명시되어야 한다. 또한, 위험요인은 사고성 재해만을 전제로 하는 것이 아니라 과로사, 감정노동, 일터 괴롭힘 등 전반적인 것임을 명확히 해야 한다.

- 넷째, 중대산업재해가 발생했을 때 사고조사부터 재발방지 대책 수립까지 당사자인 노동자, 하청 노동자, 특수고용 노동자와 해당 노동조합의 참여를 보장하고 공동사고조사, 공동대책 수립을 경영책임자의 의무로 명시해야 한다. 또한 이 과정에서 피해자의 유족 혹은 가족의 참여 보장도 명시되는 것이 필요하다.

④ ‘이행에 관한 조치’의 형해화로 법 취지를 무력화해서는 안 된다.

- 법에서 규정하고 있는 ‘이행에 관한 조치’는 보고와 점검이 아니라 경영책임자가 이행을 위한 정기적이고 직접적인 실행의 의미이다. 경영책임자의 의무를 규정해 놓고, 결국 그에 대한 보고와 점검 및 확인 등으로 명시한다면, 현장에서는 실질 대책은 없이 전시행정 보고서류만 쌓이게 될 것이다.
- 산업안전보건법의 각 조항은 사업주의 의무로 규정되어 있다. 또한 사업주에게 정기적인 현장 점검, 하청 노동자 공정에 대한 점검등도 의무화 하고 있다. 경영책임자에게 현장안전점검, 원하청 합동점검등의 의무를 부여하는 것이 필요하다. 서류와 보고의 홍수가 아니라 경영책임자의 직접적인 현장 점검 및 의무이행의 직접적 이행 여부는 사업장의 실질적인 예방강화와 경영책임자의 의무이행여부에 대한 가장 확실하고 정량적인 판단 기준이 될 것이다.

(3) 법 4조 4항 시행령이 적용되는 안전보건관계 법령

① 안전보건관계 법령의 범위에 대한 종합적 이해

- 중대산업재해의 정의에서 사망의 경우 사고성 재해, 직업성 암, 과로사, 정신질환, 자살 등을 포괄하고 있으나, 화학물질 관리법, 폐기물 관리법등 상당히 많은 예방조치의 내용이 산업안전보건법이 아닌 다른 법령에서 사업주의 의무를 규정하고 있다.
- 중대재해기업처벌법이 특수고용노동자를 포괄하여 <종사자>를 포함하고 있으나, 현행의 산업안전보건법은 근로기준법상의 근로자를 적용대상으로 하고 있다. 전속성을 전제로 하고 있고, 9개 직종의 특수고용노동자만 포괄하고 있으며, 적용안전조치와 보건조치도 극도로 제한되어 있다. 일부 직종은 감정노동보호 매뉴얼 작성 정도만 보호조치로 규정되어 있는 직종도 있다. 이는 중대재해기업처벌법의 적용을 위해서는 현행의 산업안전보건법으로는 규율할 수 없고, 종사자를 대상으로 하고 있는 해당 안전보건관계 법령이 필요하다.
- 화재사고, 화학물질 폭발사고, 건설 구조물 붕괴 사고 등 사업장에는 재해예방을 위한 다양한 법령이 적용되고, 사업주는 법 이행의 의무주체임. 이에 안전보건관계 법령은 개별 중대재해 받

생에 적용되는 모든 안전보건관계 법령을 의미함

② 과로사 예방을 위한 안전보건관계 법령인 근로기준법 등 관련 법령

- 2019년 503명의 과로사망이 발생했다. 이 통계에는 과로사 다발 업종인 교사, 간호사, 공무원 등의 통계와 택배 등 특수고용노동자 통계는 제외되어 있다.
- 산재보상보험법에서 과로사는 단기과로와 만성과로로 구분된다. 만성과로는 주당 60시간을 기준으로 하고 있어, 법정 노동시간을 위반하고 있고, 고무줄 압축 노동으로 발생하는 단기과로의 주요 원인으로는 탄력근로제와 연속휴식시간 보장의 법 위반도 주요 요인으로 지목되고 있다. 그러나, 장시간 노동, 휴게시간 보장 등은 근로기준법에 명시되어 있고, 산업안전보건법에는 잠수 작업과 임산부 야간노동 등 극히 협소한 조항만 있다.
- 과로사 다발 업종인 버스기사, 택배 노동자, 화물운송 노동자 등은 특수고용노동자로 근로기준법의 적용을 받지 못하지만, 해당 산업의 관련법에 휴식시간 보장 등 보호조항이 있다. 택배 노동자의 과로사망이 발생하고 있으나 산업안전보건법에는 아무런 규정이 없고, 생활물류 서비스 발전법에 분류직업에 대한 명시, 휴게, 휴식시간의 보장 등이 있다.
- 집배 노동자의 연속적인 과로사망으로 노사와 민간이 참여하는 기획추진단이 구성되어 조사를 진행한바가 있었다. 집배 노동자는 근로기준법의 적용을 받는 노동자와 공무원의 인사 복무 규정의 적용을 받는 노동자로 구성이 다양했다. 과로사망이 발생했으나 산업안전보건법위반 점검에는 과로사 적용 규정이 없었고, 근로기준법 위반 점검은 일부 한정되었으며 체불임금 지급의에는 한계가 있었다.
- 중대재해기업처벌법은 연속 과로사망이 발생하는 사업장에 실질적인 재발방지 대책 수립이 되도록 작동되어야 한다. 이를 위해서는 산업안전보건법만이 아니라 근로기준법과 장시간 노동과 휴게 휴식시간이 규정되어 있는 관계 법령의 준수 의무가 명시되어야 한다.

법 명칭	과로사 관련 관계 법령 명시 주요내용
근로기준법 노동시간	<p>제50조 근로시간 - 주당 40시간/ 53조 연장근로의 제한 -12시간 초과금지</p> <p>⑦ 사용자는 제4항에 따라 연장 근로를 하는 근로자의 건강 보호를 위하여 건강검진 실시 또는 휴식시간 부여 등 고용노동부장관이 정하는 바에 따라 적절한 조치를 하여야 한다</p> <p>59조 노동시간 특례</p> <p>② 제1항의 경우 사용자는 근로일 종료 후 다음 근로일 개시 전까지 근로자에게 연속하여 11시간 이상의 휴식 시간을 주어야 한다</p> <p>- 50조 위반, 59조 2항 위반은 2년이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금/ 양벌규정도 적용됨</p>
근로기준법 일터괴롭힘	<p>제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지) 사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위(이하 “직장 내 괴롭힘”이라 한다)를 하여서는 아니 된다.</p>
화물자동차 운수사업법	<p>제 46조의 2 화물자동차 휴게소의 확충</p> <p>시행규칙 21조 운송 사업자의 준수사항</p> <p>- 23. 휴게시간 없이 2시간 연속운전한 운수종사자에게 15분 이상의 휴게시간을 보장할 것.</p> <p>- 분류작업 별도 인원 투입</p>
생활물류서비스 산업발전 법	<p>제36조(생활물류서비스종사자의 보호) ① 생활물류서비스사업자는 생활물류서비스종사자의 안전을 확보할 수 있도록 다음 각 호의 사항에 관하여 노력하여야 한다.</p> <p>1. 생활물류서비스종사자의 과로를 방지하고 안전을 확보하기 위하여 필요한 휴식시간 및 휴식공간의 제공</p> <p>2. 생활물류시설 내 차량의 안전한 운행을 위하여 필요한 주행로, 차량접안시설 등의 공간 및 시설의 충분한 확보</p> <p>3. 폭서, 폭한, 폭우 또는 폭설 등 기상악화로 생활물류서비스종사자의 활동이 어려운 경우에 대비한 안전대책의 마련</p> <p>② 생활물류서비스사업자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 생활물류서비스종사자가 휴식시간에 이용할 수 있는 휴게시설을 갖추어야 한다.</p>
여객자동차 운수사업법	<p>제 21조 (운송사업자의 준수사항)</p> <p>⑪ 운송사업자는 운수종사자에게 안전운전에 필요한 충분한 휴식시간(이하 “휴식시간”이라 한다)을 보장하여야 한다.</p> <p><시행규칙> 운송사업자 및 운수종사자의 준수사항</p> <p>1. 운송 사업자의 준수사항</p> <p>2) 운송사업자(개인택시운송사업자 및 특수여객자동차운송사업자는 제외한다)는 운수종사자를 위한 휴게실 또는 대기실에 난방장치, 냉방장치 및 음수대 등 편의시설을 설치해야 한다.</p> <p>라. 운수종사자의 휴식시간 보장에 관한 준수사항</p> <p>1) 시내버스운송사업자, 농어촌버스운송사업자 및 마을버스운송사업자는 운수종사자에게 기점부터 종점(종점에서 휴식시간 없이 회차하는 경우에는 기점)까지 1회 운행 종료 후 10분 이상의 휴식시간을 보장해야 한다. 다만, 기점부터 종점(종점에서 휴식시간 없이 회차하는 경우에는 기점)까지의 운행시간이 2시간 이상인 경우에는 운행 종료 후 15분 이상의 휴식시간, 4시간 이상인 경우에는 운행 종료 후 30분 이상의 휴식시간을 보장해야 한다.</p> <p>- 중략-</p> <p>4) 노선 여객자동차운송사업자 및 전세버스운송사업자는 운수종사자의 출근 후 첫 운행 시작 시간이 이전 퇴근 전 마지막 운행 종료 시간으로부터 8시간 이상(광역급행형 및 직행좌석형 시내버스운송사업자의 경우는 10시간 이상)이 되도록 해야 한다.</p>
<p>기타 항공등 산업관련법에 종사자의 노동시간이 규정되어 있음. 공무원의 경우에는 근로기준법이 아니라 별도의 인사복무 규정이 적용됨</p>	

③ 중대산업재해와 여러 법령에 규정되어 있는 안전보건 조항들이 규정되어야 한다.

○ 청소노동자의 재해예방 핵심 대책은 폐기물 관리법에 규정

- 생활폐기물 수거 작업등을 하는 청소 노동자는 중대재해 다발 직종 노동자이다. 수십년 동안 야간작업으로 인한 교통사고, 노후 청소차량에 의한 끼임 사망, 중량물 운반에 따르는 근골격계 질환 등이 다발해 왔다. 그러나, 산업안전보건법에는 관련 규정을 명시하지 못했다.
- 2019년 폐기물 관리법 개정으로 청소노동자에게 주간작업, 3인1조 작업, 청소차량, 안전보호구 지급등 핵심 조항이 명시가 되었고, 매년 지자체의 장이 환경부에 보고와 이행의무가 부과되었다. 청소노동자의 중대재해는 보호조치나 경영책임자가 폐기물 관리법을 적용해야 하는 것이다.

제14조의5(생활폐기물 수집·운반 관련 안전기준 등) ① 환경부장관은 안전사고 예방을 위하여 수집·운반차량과 안전장비의 기준 및 작업안전수칙 등 생활폐기물을 수집·운반하는 자가 준수하여야 할 안전기준(이하 이 조에서 “안전기준”이라 한다)을 마련하고 매년 안전점검 및 실태조사를 실시하여야 한다.
② 생활폐기물을 수집·운반하는 자는 안전기준을 준수하여야 한다.

시행규칙 제16조

의3(생활폐기물 수집·운반 관련 안전기준 등)

1. 청소차량에 다음 각 목의 장치를 모두 설치·운영할 것
 - 가. 청소차량에 의한 사고를 예방할 수 있는 후방영상장치
 - 나. 비상시 환경미화원이 적재 장치의 작동을 제어할 수 있는 안전멈춤바 및 양손 조작방식의 안전스위치
2. 안전화, 안전조끼, 장갑 등 보호장구를 환경미화원에게 지급할 것
3. 다음 각 목의 조치를 할 것
 - 가. 주간작업을 원칙으로 할 것
 - 나. 3명(운전자를 포함한다)이 1조를 이루어 작업하는 것을 원칙으로 할 것
 - 다. 폭염·강추위, 폭우·폭설, 강풍, 미세먼지 등으로부터 환경미화원의 건강 피해를 예방하기 위하여 작업시간 조정 및 작업 중지 등 필요한 조치를 할 것

○ 하청노동자에게 집중되는 화학물질 사고에 대한 안전대책은 화학물질 안전관리법에 규정

- 화학물질의 폭발 누출사고는 위험의 외주화로 주로 하청 노동자에게 발생한다. 또한 화학물질 취급 사업장의 각종 장비는 특수고용노동자로 위험에 노출되어 있다. 그러나, 사고다발의 핵심 원인으로 지목되는 공사기간의 단축, 야간의 유해화학물질 취급 작업의 금지 등에 대한 보호조치는 화학물질 관리법에 규정되어 있다.

[화학물질관리법]

- 국가, 지자체 역할과 책무 규정
- 화학물질 안전관리 위원회, 화학사고 대비 및 대응위원회, 취급시설 안전관리 위원회
- 13조 유해화학물질 취급 기준 - 누구든지로 규정 . 취급자의 개인보호장구 착용
- 31조 유해화학물질 취급의 도급신고
- ⑤ 도급인이 유해화학물질의 취급을 도급한 경우에는 해당 수급인을 관리·감독하여야 할 의무가 있고, 수급인에게 무리한 취급시설의 운영 등 환경부령으로 정한 사항을 요구하여서는 아니 된다.

시행규칙 32조

- ⑤ 법 제31조제5항에서 “수급인에게 무리한 취급시설의 운영 등
 1. 도급계약 등에서 정한 공사·보수 기간의 단축
 2. 심야시간대 유해화학물질 취급시설의 공사·보수(화학사고 예방을 위하여 긴급하게 공사·보수가 필요한 경우는 제외한다)
 3. 화학사고 발생 우려에 따른 수급인의 정당한 중단 요청에도 불구하고 유해화학물질의 취급 및 취급시설의 공사·보수·운영 지시
 4. 화학사고 발생 사실 또는 발생 우려의 은폐

○ 감정노동, 일터 괴롭힘 등에 의한 정신질환, 자살 등에 대한 예방조치 규정

- 일터 괴롭힘에 의한 자살과 정신건강 문제는 매우 심각한 상황이다. 산업안전보건법에 포괄적으로 직무 스트레스에 대한 규정이 있지만 그 조항은 정밀 기계 조작, 운송등 일부 업종만 적용되는 조치로 수차례 전면 적용 개정 요구는 수용되지 않았다. 이에 직무 스트레스에 의한 정신질환이나 자살등은 사업주 예방조치가 없는 것이 현실이고, 근로기준법의 일터 괴롭힘에 대한 예방조치가 규정되어 있다. 안전보건관계 법령에서 반드시 근로기준법 76조등 관련 조항이 명시되어야 한다.

제76조의2(직장 내 괴롭힘의 금지) 사용자 또는 근로자는 직장에서의 지위 또는 관계 등의 우위를 이용하여 업무상 적정범위를 넘어 다른 근로자에게 신체적·정신적 고통을 주거나 근무환경을 악화시키는 행위(이하 “직장 내 괴롭힘”이라 한다)를 하여서는 아니 된다.

제76조의3(직장 내 괴롭힘 발생 시 조치)

- ③ 사용자는 제2항에 따른 조사 기간 동안 직장 내 괴롭힘과 관련하여 피해를 입은 근로자 또는 피해를 입었다고 주장하는 근로자(이하 “피해근로자등”이라 한다)를 보호하기 위하여 필요한 경우 해당 피해근로자등에 대하여 근무장소의 변경, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다. 이 경우 사용자는 피해근로자등의 의사에 반하는 조치를 하여서는 아니 된다.
- ④ 사용자는 제2항에 따른 조사 결과 직장 내 괴롭힘 발생 사실이 확인된 때에는 피해근로자가 요청하면 근무장소의 변경, 배치전환, 유급휴가 명령 등 적절한 조치를 하여야 한다.

- 고객에 의한 감정노동으로 인한 자살 및 직업성 질병은 서비스뿐만 아니라 전체 노동자에게 심

각한 문제이다. 현행 산업안전보건법의 보호조치가 있으나, 사무금융 노동자들은 사업주의 직접 고발의무 등 더욱 강하다. 이렇게 해당 산업의 노동자에게 더욱 강화된 보호조치가 적용되는 경우도 안전보건관계 법령으로 명시되어야 한다.

○ 도급, 재하도급 제한이 명시되어 있는 법령

- 중대재해의 핵심 원인중의 하나는 위험의 외주화 이다. 그러나, 산업안전보건법에는 도급금지, 도급승인 및 재하도급 금지의 적용 범위가 매우 제한적으로 도입되어 있다.
- 그러나, 위험작업이 있는 개별 법령에서 도급, 재하도급 금지가 규정되어 있는 법률들이 있다. 승강기 안전관리법도 그중 하나이다. 22,900볼트의 전기가 살아 있는 외선전기작업의 경우에도 다단계 하도급을 규제하기 위한 규정들이 있다.
- 도급이나 재하도급이 금지된 작업의 법 위반으로 인한 중대재해가 발생했을 때, 산업안전보건 법만 적용한다면 그것은 지극히 제한적인 적용이다. 도급, 재하도급은 그야말로 경영책임자의 경영방침이 작동한 것이고, 경영책임자에게 가장 직접적인 책임이 있다. 이에 도급, 재하도급 금지등이 규정되어 있는 안전보건관계 법령 등이 명시되어야 한다.

④ 정기적인 추가 및 개정

- 시행령에서 규정하는 안전보건관계 법령은 포괄적으로 규정하는 것이 필요하지만, 법 시행과 실질 적용에서 포괄적 규정은 적용법령의 자의적인 축소로 이어질 수도 있다. 이에 위에 열거한 법령을 비롯해서 중대재해가 집중 발생하는 건설산업, 제조업, 조선업, 전기안전관리, 승강기 안전관리 등 핵심 법령등을 열거하는 것이 필요하다.
- 노동자의 안전과 보건에 대한 법령은 계속 추가 확대되고 있다. 당장 국토부의 건설안전 특별법이 발의되어 있고, 올해 통과를 목표로 하고 있다. 건설안전 특별법에는 건설업 사고다발의 핵심 원인중의 하나인 혼재작업의 금지, 안전시설 설치의 외주화 금지를 비롯해서 건설업의 각 주체별로 의무를 부여하고 있다.
- 이에 중대재해기업처벌법에서 규정하는 안전보건관계 법령은 주요 법령을 명시하면서도 기타 조항으로 정기적인 심의를 통해 추가 확대 할 수 있도록 하는 조항을 별도 규정할 필요가 있다.
- 산업안전보건법의 별표에서 적용제외 하고 있는 광산안전법, 선박안전법, 원자력 안전법, 항공 안전법도 안전보건관계 법령에 명시하거나, 산업안전보건법에서 별표의 적용제외 규정을 삭제 하는 것도 필요하다.

(4) 법 4조 4항 시행령에서 규정하는 의무이행에 필요한 관리상의 조치

- 산업안전보건법은 각 조항은 사업주의 의무로 되어 있다. 중대재해기업처벌법의 제 4조는 사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보 의무로, 사업주 또는 경영책임자에게 부여되는 의무이다.
- 산업안전보건법을 비롯한 안전보건관계 법령이 <사업주> <사용자> <사업자> 에게 직접 의무행을 부여하고 있으므로, 경영책임자의 의무이행에 필요한 관리상의 조치는 의무이행의 직접 주체에게는 사실상 불필요하고, 법 체계와 논리적으로는 불필요한 조항이 도입된 것이다. 이에 별도로 세부 사항을 명시할 필요는 없고, 관리 감독의 총괄적인 의미로 해석하는 것이 타당하다.
- 관리상의 조치라는 미명하에 보고, 점검 등등을 명시한다면 산업안전보건법에서도 보고고, 점검 등으로 처벌에서 빠져나갔던 행태를 또다시 반복하게 되는 것이다. 특히, 경영책임자의 4가지 의무 조항 중에서 재해발생시 재발방지 대책이나, 정부 지자체 행정지시 이행 등은 재해발생과 정부지자체 감독을 전제로 하고 있는 것이어서, 전체 사업장 대비 대상 사업장의 숫자나 비율이 매우 미미하다. 1항의 재해예방 계획은 인력, 예산, 체계 등이 정량적인 기준이 있는 것이 아니라 사업장의 조건과 특성에 맞는 적정성이므로 아예 수립하지 않거나 전면 불이행의 경우가 아니라면 위반 여부를 판단하는 것도 매우 협소하게 될 수 밖에 없다.
- 결과적으로 경영책임자의 의무에서 전체 사업장에 적용되고, 명확한 기준이 있어 위반 여부가 명시적인 것은 4항의 안전보건관계 법령의 의무이행에 필요한 관리상의 조치이다. 이에 의무이행을 위한 관리상의 조치가 보고 점검으로 형해화 되어 중대재해기업처벌법 제정의 취지가 무력화 되지 않도록 <법령준수> 자체의 <의무이행>으로 정리되어야 한다.

(5) 기타 조항

○ 안전교육

- 법에서 중대재해가 발생한 사업장의 경영책임자를 대상으로 하고 있고, 안전교육의 취지와 목표가 중대재해 발생 사업장의 재발방지 대책 수립을 위한 것이므로, 교육의 실시는 중대재해 발생일로부터 시간이 많이 경과한 후에 진행하는 것은 교육의 실질적 효과가 떨어지고 형식적으로 진행 가능성이 높다. 적어도 중대재해 발생이후 1/4분기를 넘지는 않는 선에서 교육이 진행되도록 해야 한다.
- 안전 교육의 내용은 사업장에서 발생한 중대재해 사례에 대한 교육과 재발방지 대책 수립에 필요한 안전보건관계 법령 및 이행방안등이 포함되어야 할 것이다.

- 또한, 중대재해의 피해자 및 유족을 어떻게 대해야 하는지, 피해자와 유족의 권리는 무엇이며 어떻게 보장해야 하는지에 대한 교육내용이 필요하다.
- 중대재해가 발생하면 사업장에서 노동자의 트라우마도 심각하게 발생하고, 중대재해 발생 작업장에 대한 노동자의 불안감도 상승하며, 사고원인에 대한 사업장의 전반적인 조사와 조직문화 개선도 필요하다. 이에 중대재해 발생 사업장의 노동자에 대한 자세와 관점, 노동자의 안전할 권리에 대한 교육내용도 필요하다.

○ 중대재해 발생 사실의 공표

- 중대재해 발생 사실의 공표제도의 취지 또한 기업에 대한 간접적 규제로 사고발생 기업뿐 아니라 전체 기업의 재발방지 노력을 촉구 강화하고자 하는 것이다.
- 이에 중대재해 발생 사실 공표는 최소한 경영책임자 의무 위반이 확인되는 1심 결과 이후에는 공표되어야 하고, 더 단축시켜야 공표제도의 효과를 가질 수 있다.
- 아울러 공표 내용에는 원청 기업의 명칭이 명시되고, 재해의 발생 원인을 공유하는 차원에서 기술적 원인, 관리적 원인과 대책이 포함된 안전공단의 재해조사 의견서와 산업안전보건법 및 경영책임자의 의무 위반 내용이 포함되어야 한다.

3. 중대재해기업처벌법 시행 준비와 추가적인 법 제도 개선

1) 시행 실무 준비

○ 수사관할 인력, 수사 매뉴얼 및 지침

- 산업재해 발생 시 경찰은 업무상과실치사, 노동부 감독관은 산업안전보건법 위반으로 인한 수사를 진행하고 검찰이 기소해 왔음. 종전에 노동부와 경찰의 수사관련 협조에 많은 문제가 있었으며, 이에 대한 불신이 팽배함
- 중대재해는 경영책임자의 의무 위반에 관한 것으로 입증의 어려움이 예상되고, 대 기업의 경우 법률적 대응을 강화하고 있어 실질관계와 달리 기업의 규모나 법률적 대응능력에 따라 처벌의 양극화가 발생할 우려가 높은 상황임.
- 중대산업재해의 경우 산업안전보건법 관련 이해가 필요한 영역이며, 현행의 감독관의 인력과 수사력의 수준에서는 담보되지 않을 것임. 일선 경찰이 담당할 경우 인력의 문제는 해결될 수 있으나, 산업현장의 안전에 대한 이해도는 낮을 수 밖에 없음
- 중대산업재해와 중대시민재해 수사 담당 선정과 이에 따르는 관련 법령 개정, 직제, 인력 등의

문제에 대한 준비를 통해, 법 제정이후 실질 처벌로 이행될 수 있도록 해야 함

- 검경 수사권 조정의 논의가 진행되고 있고, 세월호 참사, 가습기살균제 참사 관련 최근의 검찰의 기소 및 법원 판결에서 나타난 문제점에 대한 보완 방안이 필요

- 중대재해가 부상사고와 질병을 포함하고 있고, 중대산업재해 중 질병의 경우에는 수사 개시의 시점에 대한 다툼의 소지가 발생할 수 있음. 제정된 법령에는 <발생> 으로 명시되어 있어 보상제도에 의한 <산재인정> 과는 다름. 그러나, 일선 현장에서는 사업장에서 발생 보고 기준 시점을 산재로 인정된 이후로 보고 있음.

- 산재보상, 공무원연금보상, 사학연금 보상등 보상결정이 길게는 2-3년이 소요되는 경우도 발생함. 이러한 경우에는 사업장의 관련 서류보존기간의 문제와도 연동되어 있고, 입증의 어려움이 발생할 수 있음. 수사개시의 시점을 명확히 정리하고, 필요시 관련 규정 개정과 수사지침 및 매뉴얼이 마련되어야 함.

○ 심리절차 특례

- 인과관계의 추정 및 양형절차 특례의 취지를 담기 위해 <심리절차 특례> 조항이 도입. 특히, 경영책임자의 의무 위반에 대한 입증의 문제의 해소를 위해 전문가를 소송절차에 참여하도록 되어 있음.

- 법에는 검사, 피고인 또는 변호인의 신청이 있는 경우 해당분야 전문가를 전문심리위원으로 지정하여 소송절차에 참여하도록 되어 있음. 피해자는 검사의 신청이 있는 경우로 한정되어 있고, 기업의 경우에는 직접 신청할 수 있는 것임. 이에 이 제도가 오히려 기업의 입장을 대변하는 제도로 악용될 우려가 있음

- 심리절차 특례에 따라 참여하는 전문가의 공정성을 확보 할 수 있는 방안이 마련되어야 하고, 피해자 추천 전문가 참여 보장 방안이 보완되어야 함.

○ 징벌적 손해배상

- 인과관계의 추정이 도입되지 못하면서 징벌적 손해배상의 경우에는 고의 과실을 입증하도록 되어 있어 피해자가 경영책임자의 의무 위반을 입증하는 것이 매우 어려운 상황임. 이를 보완하기 위한 방안이 마련되어야 함.

- 징벌적 손해배상이 인용되는 경우 중대산업재해의 경우 <산재보험 보상> 등 과의 관계 문제가 정립될 필요가 있음. 산재보상의 경우 민사배상이 진행된다면, 그 보상은 산재보상에서 제외되도록 하고 있음. 그러나, 현행의 피해자에 대한 보상이 매우 낮은 것을 감안하여 징벌적 손해배상의 경

우에는 법제도상의 보상과 별도로 청구 배상되도록 하는 방안이 마련될 필요가 있음

2) 중대재해기업처벌법과 연동되는 산업안전보건법 개정

- 특수고용노동자의 범위 사외 하청 등 중대재해기업처벌법의 규정이 산업안전보건법보다 확대되었음. 이에 중대재해기업처벌법과 연동되어 적용범위나 규정의 확대를 위한 산업안전보건법 개정이 필요함.
- 중대재해기업처벌법 제정을 계기로 사업장의 산업재해를 획기적으로 감소시키기 위해서는 노동자 참여제도를 전면 개정해야 함. 산보위, 명감등의 적용대상, 권한확대가 개정되어야 함. 특히, 산업안전보건법 14조와 중대재해기업처벌법은 복수 사업장이 있는 경우 본사차원의 산재예방 계획 수립의무를 부여하는 것인데, 현행의 산보위와 명감은 사업장 기준으로 구성 운영되고 있음. 기업의 재해예방 계획이 현장에 직접적으로 필요한 내용으로 마련되고 이행되기 위해서는 중층적 산보위 구성을 법제화 하고, 산보위 의결사항에 대한 이행력을 높이며, 산보위, 명감 활동시간을 전면 보장하도록 해야함. 아울러 하청 노동자의 참여를 보장하기 위한 원하청 산보위를 제도화 하는 방향의 법 개정이 필요함.
- 중대재해기업처벌법이 하청, 특수고용노동자를 포괄하고 있으므로, 고용관계를 중심으로 하는 안전관리자 보건관리자등의 산정기준은 재 정리 되어야 하고, 겸직금지, 선임 인원기준, 자격과 권한등에 대한 전반적인 정비가 필요함.
- 무엇보다 노동부의 산업안전보건본부로의 개편 산업안전보건청 설립이 추진되고 있으므로, 중대재해 기업처벌법의 실질 적용과 감독행정 강화를 위한 산업안전보건청 설립이 법제화 되고, 영국의 산업안전보건청의 노사가 참여하는 이사회 구성등 노동자와 노동조합의 참여구조를 어떻게 마련할 것인지에 대한 방향도 명확히 해야 함.

3) 5인 미만 적용제외, 공무원 처벌 조항등 중대재해기업처벌법 개정

- 중대재해기업처벌법 법안 심의과정에서 5인 미만 사업장의 중대재해가 감소하지 않는다면 5인 미만 적용제외에 대한 개정을 추진하고, 이에 대해 정부 부처가 모두 동의한바 있음. 5인미만 사업장 적용제외는 생명과 안전에 대한 차별로 사회적 지탄을 받아왔고, 이에 대한 개정이 시급히 추진되어야 함.
- 세월호 참사등 시민재해에 대한 최근의 재판 등은 중대재해기업처벌법에서 공무원 처벌 조항의 삭제에 대한 반성적 비판을 다시 재확인하고 있음. 공무원 처벌 조항에 대한 개정이 다시 추진 되어야 함.

1. 들어가며

중대재해처벌 등에 관한 법률(이하 ‘중대재해처벌법’)이 제정되고 2022. 1. 27. 시행을 앞두고 있다. 중대재해처벌법에서 ‘중대시민재해’라는 개념을 중대산업재해와 함께 정하고 있고, 이는 지금까지 시민재해의 경우 개별 법령을 통해 규율하여왔던 것에서 상당한 발전을 이룬 것이라고 평가할 수 있다.

법률 자체에 보완이 필요한 부분은 별론으로 하더라도, 시행령이 어떻게 제정되고 운용되는지 또한 중요한 과제로 남아있다. 법률에서 시행령으로 위임한 내용을 얼마나 충실하게 반영하고, 이를 통해 중대재해처벌법의 제정취지와 목적에 맞게 제정하고 운용하는가가 중요한 과제로 남아있다.

이하에서는 중대재해처벌법에서 ‘중대시민재해’에 관하여 다루고 있는 부분을 중심으로 시행령이 어떤 기초로 제정되어야 할 것인지, 어떤 내용이 담겨야 할 것인지에 관하여 의견을 담고자 한다.

2. 하위법령에 위임된 내용과 하위법령이 제정되어야 할 방향

가. 제2조(정의조항) 중 ‘중대시민재해’의 범위

1) 제3호 ‘질병’의 범위의 경우

3. “중대시민재해”란 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해를 말한다. 다만, 중대산업재해에 해당하는 재해는 제외한다.

가. 사망자가 1명 이상 발생

나. 동일한 사고로 2개월 이상 치료가 필요한 부상자가 10명 이상 발생

다. 동일한 원인으로 3개월 이상 치료가 필요한 질병자가 10명 이상 발생

중대시민재해의 경우, 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로, 사망자가 1명 이상 발생하거나, 동일한 사고로 2개월 이상 치료가 필요한 부상자가 10명 이상 발생하거나, 동일한 원인으로 3개월 이상 치료가 필요한 질병자가 10명 이상 발생한 경우로 정하고 있다.

중대산업재해와 중대시민재해의 경우 사업주 등에게 동일한 처벌이 적용¹⁾되는데, 중대산업

1) 제6조(중대산업재해 사업주와 경영책임자등의 처벌)

재해의 경우에는 동일한 원인으로 3개월 이상 치료가 필요한 질병자가 10명 이상 발생한 경우를 정하여 동일한 원인으로 발생하면 치료기간(3개월 이상)만 살피는 것과 달리, 중대 산업재해의 경우에는 구체적인 직업성 질병의 범위를 시행령에서 정하도록 위임하고 있다. 중대 산업재해 중 질병에 관하여 시행령에 위임된 부분의 경우, 이러한 조항 간의 형평성을 고려하여 시행령에서 정하여야 할 것이다.

2) 제4호 ‘공중이용시설’의 경우

중대시민재해는 특정원료, 제조물, 공중이용시설, 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 인하여 발생하는 재해를 의미한다. 법에서 정하고 있는 공중이용시설 등의 범위를 어떻게 볼 것인가가 문제될 수밖에 없고, 모든 시설을 법률에 열거할 수는 없기 때문에 법률의 목적과 취지, 그리고 구체적으로 열거하고 있는 조항을 유기적으로 고려하여 시행령에서 구체적으로 정할 필요가 있다.

4. “공중이용시설”이란 다음 각 목의 시설 중 시설의 규모나 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 시설을 말한다. 다만, 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조²⁾에 따른 소상공인의 사업 또는 사업장 및 이에 준하는 비영리 시설과 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 교육시설³⁾은 제외한다.

가. 「실내공기질 관리법」 제3조제1항의 시설(「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제2조제1항제1호에 따른 영업장은 제외한다)

나. 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제2조제1호의 시설물(공동주택은 제외한다)

다. 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제2조제1항제1호에 따른 영업장 중 해당 영업에 사용하는 바닥면적(「건축법」 제84조에 따라 산정한 면적을 말한다)의 합계가 1천제곱미터 이상인 것

라. 그 밖에 가목부터 다목까지에 준하는 시설로서 재해 발생 시 생명·신체상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소

- ① 제4조 또는 제5조를 위반하여 제2조제2호가목의 중대산업재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다.
 - ② 제4조 또는 제5조를 위반하여 제2조제2호나목 또는 다목의 중대산업재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.
 - ③ 제1항 또는 제2항의 죄로 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 제1항 또는 제2항의 죄를 저지른 자는 각 항에서 정한 형의 2분의 1까지 가중한다.
- 제10조(중대시민재해 사업주와 경영책임자등의 처벌)
- ① 제9조를 위반하여 제2조제3호가목의 중대시민재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다.
 - ② 제9조를 위반하여 제2조제3호나목 또는 다목의 중대시민재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

2) [소상공인기본법]

제2조(정의) ① 이 법에서 “소상공인”이란 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업(小企業) 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자를 말한다.

- 1. 상시 근로자 수가 10명 미만일 것
 - 2. 업종별 상시 근로자 수 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 것
- ② 제1항을 적용할 때 소상공인이 그 규모의 확대 등으로 소상공인에 해당하지 아니하게 된 경우 그 사유가 발생한 연도의 다음 연도부터 3년간은 소상공인으로 본다. 다만, 소기업 외의 기업과 합병하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 소상공인에 해당하지 아니하게 된 경우에는 그러하지 아니하다.

‘공중이용시설’에 관한 조항의 경우, ① 가목 내지 라목에서 정하고 있는 시설 중, ② 시설의 규모나 면적 등을 고려하여 대통령령에서 정하는 시설이라고 정하면서, ③ 소상공인의 사업 또는 사업장 및 이에 준하는 비영리시설과 교육시설은 제외하도록 정하고 있다. 그리고 제2조 제4호 각 목에서 관련 법령에 따른 시설을 열거하고, 라목에서는 ‘**그 밖에 가목부터 다목까지에 준하는 시설로서 재해 발생 시 생명·신체 상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소**’를 정하여 가 내지 다목에서 정한 시설 외에 다른 시설들의 경우도 폭넓게 포함할 수 있도록 정하고 있다.

우선 가목 내지 다목에서 정하고 있는 시설의 경우, 법 제정 논의 당시 국민입법청원안과 의원발의안에 모두 동일하게 포함되어있던 시설이다. 이는 시설과 관련된 법령에서 정하고 있는 다양한 시설들을 모두 포함시키고자 하였던 취지로, 라목에 대한 해석과 적용에 있어서 가목 내지 다목에서 각 시설을 정하고 있는 입법취지를 충분히 고려할 필요가 있다. 그리고 각 목에 대한 해석과 적용에서 서로 충돌하지 않고, 최대한 입법 취지와 목적을 반영하여 폭넓게 해석할 필요가 있다. 소상공인의 사업 또는 사업장 등을 제외한 것은 현실적인 여건을 고려한 결과인 것으로 보이는데, 이러한 고려를 반영한다고 하더라도 그것이 당초

[소상공인기본법 시행령]

제3조(소상공인의 범위 등) ① 「소상공인기본법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 기준”이란 주된 사업에 종사하는 상시 근로자 수가 업종별로 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것을 말한다.

1. 광업·제조업·건설업 및 운수업: 10명 미만

2. 제1호 외의 업종: 5명 미만

③ 제1항에 따른 상시 근로자는 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 제외한 사람으로 한다.

1. 임원 및 「소득세법 시행령」 제20조제1항에 따른 일용근로자

2. 3개월 이내의 기간을 정하여 근로하는 사람

3. 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제14조의2제1항에 따라 인정받은 기업부설연구소 및 연구개발전담부서의 연구전담요원

4. 「근로기준법」 제2조제1항제9호에 따른 단시간근로자(이하 이 조에서 “단시간근로자”라 한다)로서 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 미만인 사람

④ 제1항에 따른 상시 근로자 수는 다음 각 호의 구분에 따른 방법에 따라 산정한다. 이 경우 단시간근로자로서 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 이상인 근로자는 1명을 0.5명으로 보아 산정한다.

1. 직전 사업연도의 사업기간이 12개월인 경우(직전 사업연도에 창업하거나 합병 또는 분할한 경우로서 창업일, 합병일 또는 분할일부터 12개월 이상이 지난 경우는 제외한다): 직전 사업연도의 매월 말일 현재의 상시 근로자 수를 합하여 12로 나눈 인원

2. 직전 또는 해당 사업연도에 창업하거나 합병 또는 분할한 경우로서 제1호에 해당하지 않는 경우: 다음 각 목의 구분에 따라 월평균 상시 근로자 수로 환산하여 산정한 인원

가. 산정일이 창업하거나 합병 또는 분할한 달에 속하는 경우: 산정일 현재의 인원

나. 창업하거나 합병 또는 분할한 지 12개월 미만인 경우(가목의 경우는 제외한다): 창업일, 합병일 또는 분할일이 속하는 달부터 산정일까지의 기간의 매월 말일 현재의 상시 근로자 수를 합하여 해당 개월 수로 나눈 인원

다. 창업하거나 합병 또는 분할한 지 12개월 이상인 경우: 산정일이 속하는 달부터 거꾸로 계산하여 12개월이 되는 달까지의 기간의 매월 말일 현재의 상시 근로자 수를 합하여 12로 나눈 인원

3) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “교육시설”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 학교 등의 시설 및 설비를 말한다.

가. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원

나. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교

다. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교

라. 「평생교육법」 제31조제2항 및 제4항에 따른 학력·학위가 인정되는 평생교육시설

마. 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교(국방·치안 등의 사유로 정보공시가 어렵다고 대통령령으로 정하는 학교는 제외한다)

바. 그 밖에 대통령령으로 정하는 교육관련 시설

반복되는 산업재해와 시민재해가 중대재해기업처벌법의 제정을 촉구하고, 중대재해처벌법의 실제 제정까지 나아가도록 했던 것에 비추어보면 관련 체계를 갖출 수 있도록 하는 방향으로 나아가야 할 것이지, 법이 적용되는 범위를 축소하는 방향으로 나아가서는 안 될 것이다.

한편 가목 내지 다목에서 정하고 있는 법률과 해당 시설물의 경우, 입법목적이 중대재해처벌법의 경우와 다르기 때문에 포괄하지 못하고 있는 시설이 있을 수 있어, 시행령에는 가목 내지 다목이 정한 법률과 이에 따른 시설물 중 포함시키지 않거나 추가로 포함시켜야 할 시설이 있을지 검토가 필요하다. 그리고 라목의 해석과 적용을 통해서도 이를 보완할 필요가 있다.

위 제2조 제4호 각 목에 대하여 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

① 가목 - 「실내공기질 관리법」 제3조제1항의 시설(「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제2조제1항제1호에 따른 영업장은 제외한다)

「실내공기질 관리법」의 경우, 실내공기질을 알맞게 유지하고 관리함으로써 그 시설을 이용하는 국민의 건강을 보호하고 환경상의 위해를 예방함을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 법의 적용대상 시설을 보면 일정 규모 이상의 시설, 그리고 지하 내지 옥내시설로 한정된 경우가 많다는 것을 알 수 있다. 그러므로 「실내공기질 관리법」에서 정하고 있는 지하 내지 옥내시설로 한정하지 않고 적용될 수 있도록 할 필요가 있다.

[실내공기질 관리법]

제1조(목적) 이 법은 다중이용시설, 신축되는 공동주택 및 대중교통차량의 실내 공기질을 알맞게 유지하고 관리함으로써 그 시설을 이용하는 국민의 건강을 보호하고 환경상의 위해를 예방함을 목적으로 한다

제3조(적용대상) ① 이 법의 적용대상이 되는 다중이용시설은 다음 각 호의 시설 중 대통령령으로 정하는 규모의 것으로 한다.

1. 지하역사(출입통로·대합실·승강장 및 환승통로와 이에 딸린 시설을 포함한다)
2. 지하도상가(지상건물에 딸린 지하층의 시설을 포함한다)
3. 철도역사의 대합실
4. 「여객자동차 운수사업법」 제2조제5호에 따른 여객자동차터미널의 대합실
5. 「항만법」 제2조제5호에 따른 항만시설 중 대합실
6. 「공항시설법」 제2조제7호에 따른 공항시설 중 여객터미널
7. 「도서관법」 제2조제1호에 따른 도서관
8. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 박물관 및 미술관
9. 「의료법」 제3조제2항에 따른 의료기관
10. 「모자보건법」 제2조제11호에 따른 산후조리원
11. 「노인복지법」 제34조제1항제1호에 따른 노인요양시설
12. 「영유아보육법」 제2조제3호에 따른 어린이집

12의2. 「어린이놀이시설 안전관리법」 제2조제2호에 따른 어린이놀이시설 중 실내 어린이놀이시설

13. 「유통산업발전법」 제2조제3호에 따른 대규모점포

14. 「장사 등에 관한 법률」 제29조에 따른 장례식장(지하에 위치한 시설로 한정한다)

15. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제2조제10호에 따른 영화상영관(실내 영화상영관으로 한정한다)

16. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원

17. 「전시산업발전법」 제2조제4호에 따른 전시시설(옥내시설로 한정한다)

18. 「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 인터넷컴퓨터게임시설제공업의 영업시설

19. 실내주차장

20. 「건축법」 제2조제2항제14호에 따른 업무시설

21. 「건축법」 제2조제2항에 따라 구분된 용도 중 둘 이상의 용도에 사용되는 건축물

22. 「공연법」에 따른 공연장 중 실내 공연장

23. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」에 따른 체육시설 중 실내 체육시설

24. 「공중위생관리법」 제2조제1항제3호나목에 따른 목욕장업의 영업시설

25. 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설

②이 법의 적용대상이 되는 공동주택은 다음 각호의 공동주택으로서 대통령령으로 정하는 규모 이상으로 신축되는 것으로 한다.

1. 아파트
2. 연립주택
3. 기숙사

③ 이 법의 적용대상이 되는 대중교통차량은 다음 각 호의 차량으로 한다.

1. 「도시철도법」 제2조제2호에 따른 도시철도의 운행에 사용되는 도시철도차량
2. 「철도산업발전기본법」 제3조제4호에 따른 철도차량 중 여객을 운송하기 위한 철도차량
3. 「여객자동차 운수사업법」 제2조제3호에 따른 여객자동차운송사업에 사용되는 자동차 중 대통령령으로 정하는 자동차

[실내공기질 관리법 시행령]

제2조(적용대상) ① 「실내공기질 관리법」(이하 “법”이라 한다) 제3조제1항 각 호 외의 부분에서 “대통령령으로 정하는 규모의 것”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다. 이 경우 둘 이상의 건축물로 이루어진 시설의 연면적은 개별 건축물의 연면적을 모두 합산한 면적으로 한다.

1. 모든 지하역사(출입통로·대합실·승강장 및 환승통로와 이에 딸린 시설을 포함한다)
2. 연면적 2천제곱미터 이상인 지하도상가(지상건물에 딸린 지하층의 시설을 포함한다. 이하 같다). 이 경우 연속되어 있는 둘 이상의 지하도상가의 연면적 합

계가 2천제곱미터 이상인 경우를 포함한다.

3. 철도역사의 연면적 2천제곱미터 이상인 대합실
 4. 여객자동차터미널의 연면적 2천제곱미터 이상인 대합실
 5. 항만시설 중 연면적 5천제곱미터 이상인 대합실
 6. 공항시설 중 연면적 1천5백제곱미터 이상인 여객터미널
 7. 연면적 3천제곱미터 이상인 도서관
 8. 연면적 3천제곱미터 이상인 박물관 및 미술관
 9. 연면적 2천제곱미터 이상이거나 병상 수 100개 이상인 의료기관
 10. 연면적 500제곱미터 이상인 산후조리원
 11. 연면적 1천제곱미터 이상인 노인요양시설
 12. 연면적 430제곱미터 이상인 어린이집
 - 12의2. 연면적 430제곱미터 이상인 실내 어린이놀이시설
 13. 모든 대규모점포
 14. 연면적 1천제곱미터 이상인 장례식장(지하에 위치한 시설로 한정한다)
 15. 모든 영화상영관(실내 영화상영관으로 한정한다)
 16. 연면적 1천제곱미터 이상인 학원
 17. 연면적 2천제곱미터 이상인 전시시설(옥내시설로 한정한다)
 18. 연면적 300제곱미터 이상인 인터넷컴퓨터게임시설제공업의 영업시설
 19. 연면적 2천제곱미터 이상인 실내주차장(기계식 주차장은 제외한다)
 20. 연면적 3천제곱미터 이상인 업무시설
 21. 연면적 2천제곱미터 이상인 둘 이상의 용도(「건축법」 제2조제2항에 따라 구분된 용도를 말한다)에 사용되는 건축물
 22. 객석 수 1천석 이상인 실내 공연장
 23. 관람석 수 1천석 이상인 실내 체육시설
 24. 연면적 1천제곱미터 이상인 목욕장업의 영업시설
- ② 삭제 <2016. 12. 20.>
- ③법 제3조제2항 각호외의 부분에서 “대통령령이 정하는 규모”라 함은 100세대를 말한다.
- ④ 법 제3조제3항제3호에서 “대통령령으로 정하는 자동차”란 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제3조제1호라목에 따른 시외버스운송사업에 사용되는 자동차 중 고속형 시외버스와 직행형 시외버스를 말한다.

다만, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」이 정하고 있는 시설은 제외하도록 정하고 있다. 그런데 다목에서는 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」이 정하고 있는 시설 중 해당 영업에 사용하는 면적이 1천제곱미터 이상인 경우에는 적용하도록 되어있어서 유기적인 해석이 필요하다. 즉, 가목에서는 제외되지만 다목을 통해 일정규모 이상인 경우에는 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」이 정하고 있는 시설에 중대재해처벌법이 적용된다. 이에 대해서는 시행령에서 명확하게 규정할 필요가 있을 것으로 보인다.

② 나목 - 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제2조제1호의 시설물(공동주택은 제외한다)

나목에서 정하고 있는 ‘「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제2조제1호의 시설물’을 살펴보면, ‘건설공사를 통하여 만들어진 교량·터널·항만·댐·건축물 등 구조물과 그 부대시설’을 정하고 있고, 일정 규모 이상일 것을 요구하고 있음을 알 수 있다.

[시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법]

제1조(목적) 이 법은 시설물의 안전점검과 적절한 유지관리를 통하여 재해와 재난을 예방하고 시설물의 효용을 증진시킴으로써 공중(公衆)의 안전을 확보하고 나아가 국민의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “시설물”이란 건설공사를 통하여 만들어진 교량·터널·항만·댐·건축물 등 구조물과 그 부대시설로서 제7조 각 호에 따른 제1종시설물, 제2종시설물 및 제3종시설물을 말한다.

제7조(시설물의 종류) 시설물의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 제1종시설물: 공중의 이용편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나 구조상 안전 및 유지관리에 고도의 기술이 필요한 대규모 시설물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설물 등 대통령령으로 정하는 시설물
 - 가. 고속철도 교량, 연장 500미터 이상의 도로 및 철도 교량
 - 나. 고속철도 및 도시철도 터널, 연장 1000미터 이상의 도로 및 철도 터널
 - 다. 갑문시설 및 연장 1000미터 이상의 방파제
 - 라. 다목적댐, 발전용댐, 홍수전용댐 및 총저수용량 1천만톤 이상의 용수전용댐
 - 마. 21층 이상 또는 연면적 5만제곱미터 이상의 건축물
 - 바. 하구둑, 포용저수량 8천만톤 이상의 방조제
 - 사. 광역상수도, 공업용수도, 1일 공급능력 3만톤 이상의 지방상수도
2. 제2종시설물: 제1종시설물 외에 사회기반시설 등 재난이 발생할 위험이 높거나 재난을 예방하기 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있는 시설물로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설물 등 대통령령으로 정하는 시설물
 - 가. 연장 100미터 이상의 도로 및 철도 교량
 - 나. 고속국도, 일반국도, 특별시도 및 광역시도 도로터널 및 특별시 또는 광역시에 있는 철도터널
 - 다. 연장 500미터 이상의 방파제
 - 라. 지방상수도 전용댐 및 총저수용량 1백만톤 이상의 용수전용댐
 - 마. 16층 이상 또는 연면적 3만제곱미터 이상의 건축물
 - 바. 포용저수량 1천만톤 이상의 방조제
 - 사. 1일 공급능력 3만톤 미만의 지방상수도
3. 제3종시설물: 제1종시설물 및 제2종시설물 외에 안전관리가 필요한 소규모 시설물로서 제8조에 따라 지정·고시된 시설물

제8조(제3종시설물의 지정 등) ① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은

다중이용시설 등 재난이 발생할 위험이 높거나 재난을 예방하기 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 제1종시설물 및 제2종시설물 외의 시설물을 대통령령으로 정하는 바에 따라 제3종시설물로 지정·고시하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 제3종시설물이 보수·보강의 시행 등으로 재난 발생 위험이 없어지거나 재난을 예방하기 위하여 계속적으로 관리할 필요성이 없는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 지정을 해제하여야 한다.

③ 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 제1항 및 제2항에 따라 제3종시설물을 지정·고시 또는 해제할 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 해당 관리주체에게 통보하여야 한다.

③ 다목 - 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제2조제1항제1호에 따른 영업장 중 해당 영업에 사용하는 바닥면적(「건축법」 제84조에 따라 산정한 면적을 말한다)의 합계가 1천제곱미터 이상인 것

[다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법]

제1조(목적) 이 법은 화재 등 재난이나 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 다중이용업소의 안전시설등의 설치·유지 및 안전관리와 화재위험평가, 다중이용업주의 화재배상책임보험에 필요한 사항을 정함으로써 공공의 안전과 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “다중이용업”이란 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난 발생 시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 것으로서 대통령령으로 정하는营业을 말한다.

[다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행령]

제2조(다중이용업) 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 영업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는营业을 말한다. <개정 2008. 12. 24., 2009. 7. 1., 2009. 8. 6., 2010. 8. 11., 2012. 1. 31., 2013. 3. 23., 2013. 11. 20., 2014. 11. 19., 2014. 12. 23., 2016. 1. 19., 2017. 7. 26., 2018. 7. 10., 2021. 3. 2.>

1. 「식품위생법 시행령」 제21조제8호에 따른 식품접객업 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것

가. 휴게음식점영업·제과점영업 또는 일반음식점영업으로서 영업장으로 사용하는 바닥면적(「건축법 시행령」 제119조제1항제3호에 따라 산정한 면적을 말한다. 이하 같다)의 합계가 100제곱미터(영업장이 지하층에 설치된 경우에는 그 영업장의 바닥면적 합계가 66제곱미터) 이상인 것. 다만, 영업장(내부계단으로 연결된 복층구조의 영업장을 제외한다)이 다음의 어느 하나에 해당하는 층에 설치되고 그 영업장의 주된 출입구가 건축물 외부의 지면과 직접 연결되는 곳에서 하

는 영업을 제외한다.

1) 지상 1층

2) 지상과 직접 접하는 층

나. 단란주점영업과 유흥주점영업

2. 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 제2조제10호, 같은 조 제16호가목·나목 및 라목에 따른 영화상영관·비디오물감상실업·비디오물소극장업 및 복합영상물제공업

3. 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원(이하 “학원”이라 한다)으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 것

가. 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령」 별표 4에 따라 산정된 수용인원(이하 “수용인원”이라 한다)이 300명 이상인 것

나. 수용인원 100명 이상 300명 미만으로서 다음의 어느 하나에 해당하는 것. 다만, 학원으로 사용하는 부분과 다른 용도로 사용하는 부분(학원의 운영권자를 달리하는 학원과 학원을 포함한다)이 「건축법 시행령」 제46조에 따른 방화구획으로 나누어진 경우는 제외한다.

(1) 하나의 건축물에 학원과 기숙사가 함께 있는 학원

(2) 하나의 건축물에 학원이 둘 이상 있는 경우로서 학원의 수용인원이 300명 이상인 학원

(3) 하나의 건축물에 제1호, 제2호, 제4호부터 제7호까지, 제7호의2부터 제7호의5까지 및 제8호의 다중이용업 중 어느 하나 이상의 다중이용업과 학원이 함께 있는 경우

4. 목욕장업으로서 다음 각 목에 해당하는 것

가. 하나의 영업장에서 「공중위생관리법」 제2조제1항제3호가목에 따른 목욕장업 중 맥반석·황토·옥 등을 직접 또는 간접 가열하여 발생하는 열기나 원적외선 등을 이용하여 땀을 배출하게 할 수 있는 시설 및 설비를 갖춘 것으로서 수용인원(물로 목욕을 할 수 있는 시설부분의 수용인원은 제외한다)이 100명 이상인 것

나. 「공중위생관리법」 제2조제1항제3호나목의 시설 및 설비를 갖춘 목욕장업

5. 「게임산업진흥에 관한 법률」 제2조제6호·제6호의2·제7호 및 제8호의 게임제공업·인터넷컴퓨터게임시설제공업 및 복합유통게임제공업. 다만, 게임제공업 및 인터넷컴퓨터게임시설제공업의 경우에는 영업장(내부계단으로 연결된 복층구조의 영업장은 제외한다)이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 층에 설치되고 그 영업장의 주된 출입구가 건축물 외부의 지면과 직접 연결된 구조에 해당하는 경우는 제외한다.

가. 지상 1층

나. 지상과 직접 접하는 층

6. 「음악산업진흥에 관한 법률」 제2조제13호에 따른 노래연습장업

7. 「모자보건법」 제2조제10호에 따른 산후조리업

7의2. 고시원업[구획된 실(室) 안에 학습자가 공부할 수 있는 시설을 갖추고 숙박 또는 숙식을 제공하는 형태의 영업]

7의3. 「사격 및 사격장 안전관리에 관한 법률 시행령」 제2조제1항 및 별표 1

에 따른 권총사격장(실내사격장에 한정하며, 같은 조 제1항에 따른 종합사격장에 설치된 경우를 포함한다)

7의4. 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제10조제1항제2호에 따른 가상체협 체육시설업(실내에 1개 이상의 별도의 구획된 실을 만들어 골프 종목의 운동이 가능한 시설을 경영하는 영업으로 한정한다)

7의5. 「의료법」 제82조제4항에 따른 안마시술소

8. 법 제15조제2항에 따른 화재위험평가결과 위험유발지수가 제11조제1항에 해당하거나 화재발생시 인명피해가 발생할 우려가 높은 불특정다수인이 출입하는 영업으로서 행정안전부령으로 정하는 영업. 이 경우 소방청장은 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다.

다목에 의하면, 1천제곱미터 미만의 규모인 경우에는 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」이 정하고 있는 ‘다중이용업’에 해당하더라도 법의 적용이 어렵게 된다. 법안에 대한 논의 당시 소방청은 다중이용업소 18만개 중 대부분이 영세업소이므로 일반적으로 건축물의 위험도 기준을 구분할 때 많이 사용하는 1천제곱미터 이상의 4,500개 정도의 업소로 한정하는 것이 바람직하다는 의견을 제시⁴⁾하였고, 이러한 의견을 토대로 ‘1천제곱미터’라는 규모의 제한을 두게 된 것으로 보인다.

그러나 시설의 규모와 해당 시설에서 재해가 발생할 경우의 피해의 규모가 반드시 비례하는 것이 아니고, 라목에서는 재해 발생 시 생명·신체상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소를 정하고 있기 때문에 가목과 다목에 의해 포섭되지 않는 시설의 경우 라목의 적용과 해석, 그리고 이를 시행령에 어떻게 구체적으로 정하는지가 문제될 것이다.

④ 라목 - 그 밖에 가목부터 다목까지에 준하는 시설로서 재해 발생 시 생명·신체상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소

앞서 살핀 바와 같이 가목 내지 다목의 경우 일정 규모 이상일 경우에 적용되도록 정하고 있고, 가목 내지 다목에서 정하고 있는 법령상 시설이 아닌 경우에는 포괄하지 못하고 있다. 다만 가목 내지 라목에 해당하는 시설로서 규모나 면적 등을 고려하여 대통령령에 정하고 있는 시설이라고 정하고 있기 때문에, 가목 내지 다목에서 정하고 있는 시설을 시행령에 어떻게 반영할 것인지, 그리고 라목의 구체적인 내용을 시행령에서 어떻게 정할 것인지에 따라 포섭하는 시설의 범위가 달라질 수 있을 것이다.

국민입법청원안과 각 의원 발의안에서 위 라목에 대하여 정하고 있던 내용을 살펴보면 아래와 같다. 구체적인 문구의 차이는 있지만, 각 법안에서 정한 내용을 살펴보면 위 가목 내지 다목이 포괄하지 않지만, 공중이 모이고, 재해 발생 시 생명·신체의 피해가 초래될 우려가 있는 장소를 포괄적으로 정하고자 하는 취지가 반영된 것임을 알 수 있다. 시행령에 담을 내용을 정하는 과정에서 이러한 입법과정에서의 논의를 살필 필요가 있다.

[국민입법청원안]

4) 383회-법제사법소위원회 제4차(2021. 1. 5.) 회의록 72쪽

“공중이용시설”이란 불특정다수인이 이용하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

라. 그 밖에 공중을 상대로 교육·강연·공연 등이 행하여지는 장소

[박주민의원 발의법안, 이탄희의원 발의법안]

“공중이용시설”이란 불특정다수인이 이용하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

라. 그 밖에 공중을 상대로 교육·강연·공연 등이 행하여지는 대통령령으로 정하는 장소

[강은미의원 발의법안]

“공중이용시설”이란 불특정다수인이 이용하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

라. 그 밖에 가목부터 다목까지의 공중이용시설에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 시설

[부처 협의안]

“공중이용시설”이란 다음 각 목의 시설 중 시설의 규모나 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

라. 그 밖에 공중을 상대로 교육·강연·공연 등이 행하여지는 장소

[법원행정처안]

“공중이용시설”이란 다음 각 목의 시설 중 시설의 규모나 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 시설을 말한다.

라. 그 밖에 가목 내지 다목에 준하는 시설로서 재해 발생 시 생명·신체상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소

◎ 가목 내지 다목에서 포괄하지 못한 시설을 포함할 수 있어야 함

법률조항 자체를 살펴보더라도, ‘공중이용시설’의 정의조항은 가목 내지 다목에서 정하고 있는 법률에 따른 시설로 한정하고 있지 않고, ① 가목 내지 다목에서 정한 시설 중 면적, 규모를 고려하여 대통령령에서 정하고, ② 라목의 시설을 대통령령에서 정할 것을 예정하고 있다.

그렇다면 가목 내지 다목에 나열된 법률에서 제외하고 있는 시설이라고 하더라도 포함시킬 수 있는 시설, 그리고 가목 내지 다목에 나열된 법률 외에 시설에 관하여 정하고 있는 법률과 해당 법률이 정하고 있는 시설이 포함될 수 있어야 한다. 라목에서 ‘재해 발생 시 생명·신체상의 피해가 발생할 우려가 높은 장소’라고 정하고 있기 때문에, 재해 발생 시 생명·신체상의 피해가 발생할 우려가 높은지 여부를 기준으로 시설을 폭넓게 포괄할 수 있어야 한다.

우선 가목의 「실내공기질 관리법」이 정하고 있는 시설 중 실내, 지하로 한정된 시설의 경우 이러한 제한을 두지 않고 해당 시설일 경우 적용될 수 있도록 시행령에서 정할 필요가 있다. 어린이놀이시설, 체육시설, 공연시설, 영화상영관, 전시시설 등은 실내의 경우로 한정되어있고, 장례식장의 경우 지하의 경우로 한정되어있다. 그리고 체육시설 등의 경우에는 특정 시설의 경우만 열거하고 있어 제외되는 시설이 다수 존재한다. 중대재해처벌법은 이용 중 재해가 발생할 경우 생명·신체상의 위험을 초래하는지 여부를 기준으로 정하여야 하므로, 위 법에서 배제하고 있는 경우도 포함할 수 있도록 정할 필요가 있다.

그리고 구체적으로 열거되지 않은 법령 중, 「지하안전관리에 관한 특별법」이 정하고 있는 지하시설물, 「공중위생관리법」이 정하고 있는 숙박업, 「수상레저안전법」이 정하고 있는 수상레저사업, 「수중레저활동의 안전 및 활성화 등에 관한 법률」이 정하고 있는 수중레저사업 등의 시설이 포함될 수 있어야 한다.

또한 공중을 상대로 강연, 교육 등이 행하여지는 장소 등 재해가 발생하면 생명·신체상의 피해가 발생할 수밖에 없는 경우까지 포함할 수 있도록, 법령이 정하고 있는 시설물이 아니라 하더라도 포괄할 수 있는 근거를 시행령에 두는 것이 필요하다.

◎ **법령의 제·개정을 반영할 수 있도록 정하여야 함**

시설과 관련된 법령, 특히 구체적인 내용이 시행령에 위임된 경우에는 규모, 면적, 이용현황 등에 따라 관련 법령의 개정이 자주 이루어진다. 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 시행령」 제2조는 다중이용업에 관하여 정하고 있는데, 개정 연혁을 살펴보면 거의 매년 개정작업이 이루어졌음을 알 수 있다.

제2조(다중이용업) 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1항제1호에서 “대통령령으로 정하는 영업”이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 영업을 말한다. <개정 2008. 12. 24., 2009. 7. 1., 2009. 8. 6., 2010. 8. 11., 2012. 1. 31., 2013. 3. 23., 2013. 11. 20., 2014. 11. 19., 2014. 12. 23., 2016. 1. 19., 2017. 7. 26., 2018. 7. 10., 2021. 3. 2.>

이와 같이 시설에 관한 법령의 개정이 자주 이루어지는데, 이러한 현황을 수시로 반영할 수 있기 위해서는 정기적으로 시행령에 관련 법령의 제·개정 현황을 반영할 수 있는 근거를 들 필요가 있을 것으로 보인다. 어떤 법령의 개정이 있을 경우 관련 법령의 개정이 함께 이루어지기는 하지만, 시설 관련 법령의 현황을 수시로 반영하도록 하는 근거조항을 두어 법의 공백을 피할 수 있도록 할 수 있지 않을까 한다.

나. **사업주 등의 의무의 범위**

제9조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무)
 ① 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제

조물의 설계, 제조, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다.

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 조치

② 사업주 또는 경영책임자들은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다.

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 조치

③ 사업주 또는 경영책임자들은 사업주나 법인 또는 기관이 공중이용시설 또는 공중교통수단과 관련하여 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 제2항의 조치를 하여야 한다. 다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다.

④ 제1항제1호·제4호 및 제2항제1호·제4호의 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

중대시민재해의 경우, 사업주 등의 주의의무의 내용은 크게 ‘사업 또는 사업장에서 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함’에 대한 안전조치의무를(제9조 제1항), ‘공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함’에 대한 안전조치의무를 정하고 있다(제9조 제2항).

그 중 ‘재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’의 경우(제9조 제1항 제1호 및 제9조 제2항 제1호), 그리고 ‘안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치’의 경우(제9조 제1항 제4호 및 제9조 제2항 제4호) 구체적인 내용을 시행령에 위임하고 있다.

◎ 의무의 내용의 구체화

우선 ‘재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’의 경우, 기본적인 사항에 대하여는 구체적으로 아래와 같이 정할 수 있을 것이다.

1. 안전 및 보건에 관한 경영방침, 안전·보건관리 조직의 구성·인원 및 역할, 안전·보건 관련 예산 및 시설 현황, 안전 및 보건에 관한 전년도 활동실적 및 다음 연도 활동계획을 포함한 계획 수립
2. 재해 예방계획의 수립에 관한 사항
3. 안전보건관리규정의 작성 및 변경에 관한 사항
4. 안전보건교육에 관한 사항
5. 재해의 원인 조사 및 재발 방지대책 수립에 관한 사항
6. 재해에 관한 통계의 기록 및 유지에 관한 사항
7. 위험성평가의 실시에 관한 사항

이는 안전보건관리체계와 관련하여 가장 기본적인 사항으로, 위 사항만을 준수하고 하여 안전보건관리체계를 구축하여 안전보건 관련 조치를 다하였다고 볼 수는 없고, 이를 포함하여 안전보건관리체계의 구축과 관련하여 필요한 조치를 할 수 있도록 정하여야 한다.

그리고 사업주, 경영책임자 등은 단순히 이에 대해 보고를 받거나 형식적인 점검을 하는 것에 그치는 것이 아니라, 정기적인 현장 안전점검을 포함하여 직접 이를 시행할 수 있도록 하여야 한다.

한편 공중이용시설, 공중교통수단, 제조물 등의 경우에 각 개별법령에서 안전과 관련한 구체적인 조치의무를 정하고 있는데, 이를 시행령에 포함하여 정할 필요가 있다. 구체적으로 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 제13조, 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제3장 제1절, 「교통안전법」 제33조, 「항만법」 제33조, 「지하안전관리에 관한 특별법」 제3조, 「수상레저안전법」 제45조, 「수중레저활동의 안전 및 활성화 등에 관한 법률」 제10조 및 제11조), 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제4조의2 내지 4, 「어린이놀이시설 안전관리법」 제15조 내지 제20조, 「철도안전법」, 「항공안전법」 등 중대재해처벌법 제2조 제4호 내지 6호에서 정하고 있는 공중이용시설, 공중교통수단, 제조물 등과 관련된 법령을 열거하여, 관련 법령이 정하고 있는 안전 관련 조치의무가 포함될 수 있도록 할 필요가 있다.

이는 사업주 등의 구체적인 주의의무의 내용을 명확하게 알 수 있도록 할 뿐만 아니라, 관련 법령이 존재하지 않거나 구체적인 내용을 확인하기 어려운 경우라고 하더라도 다른 법령이 정한 내용을 참작할 수 있도록 근거를 제공할 수 있다.

◎ 관련 법령을 열거하여 포괄하고 제·개정 경과를 반영할 수 있어야 함

위 공중이용시설에 관한 경우와 마찬가지로, 관련 법령의 제·개정 현황을 수시로 반영할

수 있기 위하여 관련 법령의 제·개정 현황을 반영할 수 있는 근거를 시행령에 둘 필요가 있을 것이다. 어떤 법령의 개정이 있을 경우 관련 법령의 개정이 함께 이루어지기는 하지만, 안전 관련 규정이 제정되거나 개정될 경우 이를 정기적으로 반영하도록 하는 근거조항을 두어 법의 공백을 피할 수 있어야 할 것이다.

3. 마치며

반복된 참사가 있었고, 더이상의 참사가 반복되어서는 안된다는 목소리가 모여져 시민재해를 포괄한 중대재해기업처벌법 제정운동이 진행되어왔다. 법안에 대한 논의과정에서 시설의 규모 등을 이유로 법의 적용범위가 정해졌지만 법이 적용되는 구체적인 대상은 시행령에서 정할 수 있도록 되어있고, 사업주 등이 취해야할 의무의 구체적인 내용도 시행령에 위임되어있다. 법률의 입법취지와 목적을 제대로 반영하고, 다른 규정과의 조화로운 적용과 해석이 가능할 수 있도록 시행령이 충실한 내용을 담아 제정되어야 할 것이다. 이번 토론회에서 모든 내용을 다 정리할 수는 없겠지만, 앞으로의 논의를 구체적으로 발전시킬 수 있는 기회가 되기를 바란다.

〈토론문〉

중대재해기업처벌법 하위법령시행령 마련을 위한 주요 쟁점 - 직업병 목록 관련

가톨릭대학교 서울성모병원 직업환경의학과 김형렬

1. 주요 쟁점

1) 법률 문구해석과 법 취지 해석

○ 법률 제정 당시 향후 예측되는 상황을 모두 고려하지 못한 측면이 있어, 법률의 문구적 해석만으로 한계가 있을 수 있음.

○ 그럼에도 법률의 문구적인 해석을 기준으로 시행령안이 작성될 필요가 있고, 문구적 해석을 명확히 하기 어렵거나 논란이 있을 경우, 이에 대한 판단은 법률의 취지를 고려하여 결정할 필요가 있음.

2) 중대산업재해 정의의 근거법률

○ 제정 법 제2조 제2호에 의하면 중대산업재해를 「산업안전보건법」 제2조제1호에 따른 산업재해로 정의하고 있음

○ 산업안전보건법에서 정의하는 산업재해와 산업재해보상보험법에서 다루는 “업무상의 재해”의 정의가 각각 있는데, 그 내용은 다음과 같음.

〈산업안전보건법〉

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 〈개정 2020. 5. 26.〉

1. “산업재해”란 노무를 제공하는 사람이 업무에 관계되는 건설물·설비·원재료·가스·증기·분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다.

〈산업재해보상보험법〉

제5조(정의)

1. “업무상의 재해”란 업무상의 사유에 따른 근로자의 부상·질병·장해 또는 사망을 말한다.

○ 산업안전보건법에서 다루는 산업재해는 산업재해보상법의 대상이 되는 자들로 한정하지 않고, “노무를 제공하는 사람”으로 폭넓게 정의되어 있음. 그러나 구체적인 목록이 제시되어 있지 않다는 점에서 구체적인 업무상질병의 목록이 포함되어 있는 근로기준법, 산업재해보상법의 직업병 목록을 고려할 필요 있음 (질병 종류의 다양함 만큼 직업병 목록도 있어, 별도의 목록을 만들더라도 기존 법에서 규정하는 열거와 포괄적 규정을 병행하는 방식을 취할 수 밖에 없음)

3) 제정법을 제2조 제2호에 대한 해석

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “중대재해”란 “중대산업재해”와 “중대시민재해”를 말한다.
2. “중대산업재해”란 「산업안전보건법」 제2조제1호에 따른 산업재해 중 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해를 말한다.
 - 가. 사망자가 1명 이상 발생
 - 나. 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생
 - 다. 동일한 유해요인으로 급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생

가) 법 제2조 제2호가 재해의 중대성만을 규정한다는 해석

○ 제2조 제2호는 사고, 혹은 질병발생의 중함(중대성)을 규정하는 내용임. 가목은 사망이 발생한 경우를, 나목은 6개월 이상의 치료가 필요한 부상자가 동일한 사고로 2명 이상 발생한 경우를, 다목은 질병에 대해서 가목과 나목에 해당할 만한 중대성을 표현하는 것이고, 이를 시행령으로 정하라는 의미임.

○ 제2조 제2호에 해당하는 중한 재해가 처벌의 대상이 되는 것은 제4조에 의한 판단이므로, 제4조에 의한 영향과는 독립적으로 중대성에 기반한 질병목록을 정하는 것으로 한정해야 한다는 판단임.

○ 제2조 제2호 가목의 사망에 견줄만한 부상에 의한 재해를 나목에, 질병에 의한 재해를 다목에 기술하고 있고, 구체적인 다목의 내용을 시행령에 기술하도록 한 것임.

○ 나목의 부상은 원인을 별도로 규정하고 있지 않고, 중대성의 정도를 “6개월 이상 치료가 필요한 것”과 “동일한 사고” “2명 이상” 발생으로 규정하고 있음.

○ 이를 고려하면 질병 역시 원인이나 관리방안 등을 고려하는 규정이 아니라 중대성을 규정하면 되고, 이를 기술하는 방식을 제시하면 됨.

○ 따라서 제2조 제2호에서는 질병의 목록을 법적으로 근로기준법, 산업재해보상법에 근거하여 목록화를 시행하고, 사망에 이르지 않은 질환의 중대성을, 혹은 각 질환의 중증도만을 규정하면 됨.

나) 제2조 제2호 다목의 직업병 목록은 중대재해법의 취지에 맞게 제한된 목록화가 필요하다는 해석

○ 제2조 제2호 다목의 급성중독 등의 직업성질환을 시행령으로 규정하는 것은 급성중독의 특성에 맞는 직업병 목록, 즉 중증의 상태에 이르게 할 수 있고, 비교적 인과관계 규명과 사업주의 예방가능성을 확인할 수 있는 직업병을 시행령으로 별도 규정하라는 의미로 해석할 수 있음.

○ 근로기준법, 산재보험법의 직업성질환이 현실적으로 공식화된 유일한 직업병 기준인데, 이들 직업병 기준이 사회보장 성격의 인정기준을 포함하고 있어, 이를 엄격한 인과성을 기준으로 하는 중대재해처벌법의 대상질환과 동일시 하기는 어려움.

○ 근골격계질환 등은 사망에 이르지 않는 질환이지만, 다수가 발생하는 직업병이며, 업무연관성이 비

교적 쉽게 판단되는 질환임. 그러나 근골격계질환은 예방노력에 의해 발생을 줄이는 것이 일차 목표가 아님. 요양기간을 줄이거나 중증도를 줄이거나, 재발을 방지하는 방향의 관리가 핵심. 중대재해처벌법의 적용대상 질병의 기준은 발생을 기반으로 논의되고 있어, 중대재해처벌법의 대상질환이 되기 어려움.

4) 중대재해처벌법의 실효성을 높이기 위해 목록을 제한해야 한다는 의견

○ 제2조 제2호에서 모든 직업병을 목록화 할 경우, 오로지 중대재해처벌법 제4조 규정의 해석에 따라서 절대적으로 처벌여부가 결정됨. 달리말하면 목록화된 특정 질병만이라도 반드시 처벌이 가능하도록 하자는 주장과는 달리 산안법에서처럼 인과관계 규명이 비교적 명확한 사고사망과 중독 중심으로만 처벌이 이루어질 가능성 높음.

○ 사고사망, 급성중독외에도 근로기준법 상 노동시간 상한을 초과하여 발생한 뇌혈관 심장질환, 직장 내괴롭힘 등에 의해 발생한 정신질환, 비교적 인과관계 규명이 가능한 석면, 결정형유리규산, 벤젠 노출 등에 의해 발생한 직업성 암, 과도한 유기용제 노출에 의해 발생한 만성유기용제 중독 등 질병이 중하고, 인과성 규명이 일정하게 가능한 질환을 명시하여, 목록에 있는 질환을 보다 실효성 있게 법의 처벌이 이루어질 수 있도록 고려하자는 의견이 있음.

○ 그러나 어떤 질환을 배제하고, 어떤 질환을 포함할지의 대한 기준이 임의적임.

2. 직업병 목록 제한의 기준

○ 제한이 필요할 경우, 어떤 기준을 적용할 것인지 (5가지 기준 제시)

<표 > 중대재해처벌대상 직업성 질병을 정하는데 있어 고려한 5가지 기준

기준	내용
1) 업무와 인과관계 파악 가능	- 유해요인 노출과 질병발생간에 잠복기가 짧은 경우 - 단일요인으로 초래된 질병이 아니거나, 잠복기가 긴 질병이라도 원인의 정량적 평가가 가능해 유해요인을 구분할 수 있는 경우
2) 예방을 위한 사업주 의무가 산안법 등에 명시	- 질병을 예방할 수 있는 조치가 산안법 등에 명시되어 있는 경우
3) 법상 의무 이행으로 사업주의 질병 예방 가능	- 산안법 등에 명시된 조치 의무 이행으로 질병 예방이 가능한 경우
4) 질병으로 인한 신체 피해의 심각성	- 질병으로 인해 신체적/정신적 피해가 심각한 경우
5) 사회적 관심이 높은 중대질병	- 1)~4) 조건을 충분히 만족하지 못하더라도 사회적 관심이 높아 사업주 처벌을 통해 질병 예방이 필요한 경우

3. 입법 현실화 방안과 판단

1) 직업병 제한을 두지 않기

- 제정 법률의 문구 “급성중독 등”을 고려할 때 이 법의 취지에 맞게 목록을 제한하는 것으로 해석됨.
- 제정 법률의 문구에도 중대시민재해와 동일하게 별도의 목록을 두지 않고, 4조의 법률위반과 이로 인한 인과성 판단의 문제로 남겨놓고, 형법적 판단 (인과성, 예방가능성, 중대성, 법률근거)에 맡기기.

2) 직업병 제한의 효과

- 직업성암, 뇌혈관 심장질환은 사망하는 경우 포함이 되므로, 사망하지 않은 질병을 제한하는 것의 문제가 있고, 제한이 어려움
- 일부 인과성 판단이 가능하고, 예방 가능한 질병은 중대성 기준에 해당되지 않는 경우가 많음 (1년 3명 이상 발생 등). 또한 이들 질병은 산안법의 강화를 통해 해결할 수 있거나, 해결해야 함. 실제 제한의 효과를 가질 수 있는 질병은 근골격계질환 정도임.
- 근골격계질환은 현재 기준으로 중대재해처벌법의 주요한 대상질병이 될 가능성이 높음 (연간 60여개 사업장). 그러나 산재보상법에서 “추정의 원칙”을 적용하듯, 사업주 예방노력에도 불구하고 조리노동자, 조립노동자, 건설 노동자 들은 산재 발생 가능성 (일부 줄일 수 있으나, 근본적으로 발생건수를 줄이기 보다는 중증화 방지, 재활과 작업복귀가 목표임).
- 그러면 인력부족, 장시간 노동, 높은 노동강도에 의해 발생하는 근골 질환을 어떻게 예방하느냐? 중대재해처벌법이 모든 노동안전보건의 문제를 해결하는 것은 아님. 산안법의 강화를 견인하는 역할 중요.

3) 4조, 5조의 내용을 충실히 하기

- 사고나 중독에서 조차 인과성을 명확히 하는 것이 어려운 상황이 있을 수 있어, 인과 추정이 가능한

방안 만들기

- 중대재해처벌법의 실효성을 높이기 위한 노력 필요. 산안법처럼 되지 않기, 혹은 산안법의 변화를 견인하기 위한 방안 마련 필요.

4) 산안법 제대로 만들기

- 중대재해처벌법은 산안법을 대체할 수 있는 법이 아님. 제대로 작동되지 않는 산안법의 변화를 촉발하는 역할을 해야 함.
- 사업주 예방 노력의 구체적 제시, 원청 책임 실질적 강화, 직업병 분야 예방 의무화, 근로기준과 연계되는 문제까지 통합적 관리 방안 제시

5) 직업병 산재보상이 위축되지 않도록 세심한 정책 필요

- 사회보험 성격의 산재보험의 인정기준은 엄격한 인과주의를 취할 수 없음. 결과주의 입장을 확대하여 사회적 보장이 필요한 상황에 대한 신속한 예방적 보장의 입장을 취함.
- 직업성 암, 근골격계질환 등은 엄격한 원인주의, 인과주의 방향을 완화시키는 방향으로 제도 개선이 이루어짐. 산재 승인 질병이 곧 형법적 인과성을 반영하는 것은 아님.
- 중대재해처벌법 특성상, 대상이 되는 질병이라는 것만으로 부담을 갖게 되고, 이를 축소시키고자 하는 힘이 작동될 수 있음.
- 산재보상과 형법상 처벌의 대상이 되는 상황이 다를 수 있음을 사회적으로 설득할 필요 있음.