



제437회국회(임시회)
제1차 법제사법위원회

중대재해 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈공중이용시설 및 공중교통시설의 범위 확대〉

■ 김주영의원 대표발의(의안번호 제11619호)

2026. 7.

법 제 사 법 위 원 회
전 문 위 원 최 기 도

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 공중이용시설 및 공중교통시설의 범위 확대	3

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 김주영의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 7. 22.
3. 회 부 일 : 2025. 7. 23.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 사망사고 등 중대재해로부터 시민의 안전을 위해 특정원료 또는 제조물, 공중이용시설 및 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함으로 발생하는 재해를 ‘중대시민재해’로 규정하고, 해당 사업장 및 시설의 안전·보건 조치 의무를 위반해 중대시민재해에 이르게 한 사업주 등을 처벌하도록 하고 있음.

그러나 최근 땅꺼짐, 공항 사고 등 안전사고로 인한 일반 시민의 인명피해가 발생함에도, 도로 및 활주로 등은 중대시민재해 요건인 ‘공중이용시설’에 포함되지 않아 중대시민재해의 대상을 확대해야 한다는 지적이 제기되고 있음.

이에 ‘공중이용시설 및 공중교통시설’의 범위를 확대하여 도로, 활주로와 같이 일반 시민의 생활과 밀접한 관련이 있는 시설의 설계, 제조, 설치 또는 관리상의 결함을 원인으로 발생하는 안전 사고까지 중대시민재해의 범위에 명확히 포함함으로써 재해를 예방하고 안전 관리에

대한 경각심을 높이고자 함(안 제2조).

III. 검토의견

1. 공중이용시설 및 공중교통시설의 범위 확대

가. 개정안의 내용

- 개정안은 중대시민재해의 대상인 공중이용시설 및 공중교통시설의 범위를 확대하려는 것임(안 제2조).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
3. “중대시민재해”란 특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 <u>공중교통수단의</u> 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해를 말한다. 다만, 중대산업재해에 해당하는 재해는 제외한다.	3. ----- ----- ----- <u>공중교통수단 및 해당 제반시설의</u> ----- ----- ----- ----- -----.
가. ~ 다. (생략)	가. ~ 다. (현행과 같음)
4. “공중이용시설”이란 다음 각	4. -----

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 비영리 시설과 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 교육 시설은 제외한다.

가. ~ 다. (생략)

<신 설>

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

5. ~ 9. (생략)

-----.

-----.

가. ~ 다. (현행과 같음)

라. 도로, 보도, 활주로 등 불특정 다수가 이용하는 공공시설로서 대통령령으로 정하는 시설

마. -----라목까지에-----

5. ~ 9. (현행과 같음)

나. 검토의견

- 현행 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(중대재해처벌법)이 규정하는 중대재해의 개념은 크게 ‘중대산업재해’와 ‘중대시민재해’로 나뉨. 중대산업재해란 근로자에게 사망 등 재해가 발생한 경우이고, 중대시민재해란 일반 시민에게 사망 등 재해가 발생한 경우를 말함. 각 개념의 구체적인 내용을 정리하면 다음 표와 같음.

< 중대산업재해 및 중대시민재해의 개념 >

중대산업재해 (법 제2조제2호)	중대시민재해 (법 제2조제3호)
「산업안전보건법」 제2조제1호1)에 따른 산업재해 중 다음의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해 ① 사망자가 1명 이상 발생 ② 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생 ③ 동일한 유해요인으로 급성중독 등 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생	특정 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 제조, 설치, 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로서 다음의 어느 하나에 해당하는 결과를 야기한 재해. 다만, 중대산업재해는 제외. 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

- 중대시민재해 중 ‘공중이용시설이나 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함으로 인한 사고’는 공중이용시설 또는 공중교통수단이라는 ‘대상’ 관련 요건과 ‘설계, 설치, 관리상의 결함’이라는

1) 「산업안전보건법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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.

‘행위’ 관련 요건으로 구성된다 할 수 있음.

이 중 공중이용시설에 대하여 현행법 제2조제4호²⁾는 「실내공기질 관리법」에 따른 시설, 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」에 따른 시설물, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에 따른 영업장 중 대통령령으로 정하는 시설로 규정하고 있음. 현행법령에 따른 구체적인 공중이용시설의 개념을 정리하면 다음 표와 같음.

< 제2조제4호에 따른 ‘공중이용시설’의 개념 >

가목 (「실내공기질 관리법」 상 시설)	일정 규모 이상의 지하철역사, 지하도상가, 철도역사 대합실, 여객터미널, 도서관, 박물관, 미술관, 의료기관, 어린이집, 어린이 놀이시설, 대규모점포, 장례식장, 전시시설, 업무시설, 실내 공연장, 실내 체육시설 (「중대재해처벌법 시행령」 제3조제1호[별표2])
나목 (「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 상 시설)	교량, 터널, 방파제 등 항만시설, 역 시설, 종교시설, 의료시설 등 건축물, 댐, 하구둑, 제방, 보, 상하수도, 옹벽(「중대재해처벌법 시행령」 제3조제1호[별표3])
다목 (「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」 상 영업장)	다중이용업 영업장 중 영업장에서 사용하는 바닥면적의 합계가 1,000㎡ 이상인 영업장
라목	준공 후 일정 시간이 경과된 토목시설(도로교량,

2) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “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 유지관리 등에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 교육시설은 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 1천 제곱미터 이상인 것

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

	도로터널, 철도교량, 철도터널)과 일정 규모 이상 주유소·가스충전소, 유원시설(「중대재해처벌법 시행령」 제3조제4호)
--	---

자료: <「중대재해 처벌 등에 관한 법률」의 재판 실무상 쟁점>, 사법정책연구원

공중교통수단은 현행법 제2조제5호³⁾에 따라 불특정다수인이 이용하는 시설 중 도시철도차량, 철도차량 중 동력차 및 객차, 시외버스 운송사업에 사용되는 승합자동차, 여객선 그리고 항공운송사업에 사용되는 항공기로 정의됨. 현행법령에 따른 구체적인 공중교통수단의 개념을 정리하면 다음 표와 같음.

< 제2조제5호에 따른 ‘공중교통수단’의 개념 >

가목 (도시철도차량)	도시교통의 원활한 소통을 위하여 도시교통권역에서 건설·운영하는 철도·모노레일·노면전차·선형유도전동기·자기부상열차 등 궤도에 의한 교통시설 및 교통수단인 도시철도의 운행에 사용되는 도시철도차량
나목 (철도차량 중 동력차·객차)	선로를 운행할 목적으로 제작된 동력차·객차·화차 및 특수차(전용철도 제외)
다목 (시외버스운송사업에 사용되는 승합자동차)	운행계통을 정하고 중·대형 승합자동차를 사용하여 여객을 운송하는 사업으로, 시외우등고속버스, 시외고속버스, 시외고속급고속버스, 시외우등직행버스, 시외직행버스, 시외고속직행버스, 시외우등, 일반버스, 시외일반버스 등

3) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

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

가. 「도시철도법」 제2조제2호에 따른 도시철도의 운행에 사용되는 도시철도차량

나. 「철도산업발전기본법」 제3조제4호에 따른 철도차량 중 동력차·객차(「철도사업법」 제2조제5호에 따른 전용철도에 사용되는 경우는 제외한다)

다. 「여객자동차 운수사업법 시행령」 제3조제1호라목에 따른 노선 여객자동차운송사업에 사용되는 승합자동차

라. 「해운법」 제2조제1호의2의 여객선

마. 「항공사업법」 제2조제7호에 따른 항공운송사업에 사용되는 항공기

라목 (여객선)	여객 전용 여객선, 여객 및 화물 겸용 여객선(일반카페리 여객선, 쾌속카페리 여객선, 차도선형 여객선)
마목 (항공운송사업에 사용되는 항공기)	국토교통부장관으로부터 면허·허가를 받은 외국인 국제항공운송사업자가 운항하는 항공기와 국토교통부장관의 허가를 받아 국내공항에 취항하는 외국 국적을 가진 항공기

자료: <「중대재해 처벌 등에 관한 법률」의 재판 실무상 쟁점>, 사법정책연구원

‘설계, 설치, 관리상의 결함’에 대해서는 현행법 상 ‘결함’에 대한 정의 규정은 없으나 통상 「제조물책임법」 제2조제2호4)의 정의 규정을 통해 결함의 의미를 해석하여 적용하고 있음.

구체적으로 ‘설계상의 결함’은 「제조물책임법」과 같이 합리적인 대체설계를 채용하였더라면 피해나 위험을 줄이거나 피할 수 있었음에도 대체설계를 채용하지 아니하여 안전하지 못하게 된 경우를 말하고, ‘설치상의 결함’은 건축 관련 법령을 준수했는지 여부 등을 기준으로 하며, ‘관리상의 결함’은 「민법」상 공작물 책임과 「국가배상법」상 영조물의 설치 또는 관리의 하자 등을 참고하여 적용할 수 있을 것임.⁵⁾

4) 「제조물책임법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “결함”이란 해당 제조물에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 제조상·설계상 또는 표시상의 결함이 있거나 그 밖에 통상적으로 기대할 수 있는 안전성이 결여되어 있는 것을 말한다.
 - 가. “제조상의 결함”이란 제조업자가 제조물에 대하여 제조상·가공상의 주의의무를 이행하였는지에 관계없이 제조물이 원래 의도한 설계와 다르게 제조·가공됨으로써 안전하지 못하게 된 경우를 말한다.
 - 나. “설계상의 결함”이란 제조업자가 합리적인 대체설계(代替設計)를 채용하였더라면 피해나 위험을 줄이거나 피할 수 있었음에도 대체설계를 채용하지 아니하여 해당 제조물이 안전하지 못하게 된 경우를 말한다.
 - 다. “표시상의 결함”이란 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 경우를 말한다.

- 최근 강동구 싱크홀 사고, 10.29 이태원 참사, 12.29 여객기 참사 등 시민이 사망하였음에도 도로, 활주로 등이 현행법령 상 중대시민 재해의 대상에 포함되지 않아 「중대재해처벌법」이 적용되지 않았는데,⁶⁾ 개정안은 공중이용시설 및 공중교통시설의 범위에 도로, 보도, 활주로 등을 포함시킴으로써 해당 시설에서 발생할 수 있는 재해로부터 시민의 생명과 신체를 보호하려는 취지로 이해됨.
- 개정안에 대하여는 개정안의 입법취지와 함께 다음과 같이 죄형법정주의를 함께 고려할 필요가 있음.

개정안의 ‘해당 제반시설’과 ‘도로, 보도, 활주로 등 불특정 다수가 이용하는 공공시설로서 대통령령으로 정하는 시설’은 그 의미가 다소 불분명한 측면이 있어 죄형법정주의 중 명확성의 원칙에 부합하는지 의문이 있음.

개정안 중 ‘공중교통수단 및 해당 제반시설’은 해당 제반시설이 공중교통수단의 운영 등에 필요한 시설을 의미한다고 볼 수 있으나, ‘공중이용시설’이나 ‘공중교통수단’에 대한 정의규정이 명확히 규정된 것과 달리 별도로 정의되지 않고, 그 범위도 지나치게 광범위하여 예측가능성이 낮으므로 죄형법정주의 중 명확성의 원칙에 위배 될 수 있음.

5) 정현희, “「중대재해 처벌 등에 관한 법률」의 재판 실무상 쟁점”, 사법정책연구원 (2022), 22-26.

6) “[기자회견] 중대시민재해 대상 현황 분석발표” <https://ccej.or.kr/posts/w9tpBXZ>

또한, 개정안 중 ‘도로, 보도, 활주로 등 불특정 다수가 이용하는 공공시설로서 대통령령으로 정하는 시설’의 경우, 도로, 보도, 활주로 등을 예시적으로 열거하고는 있으나, 형사처벌의 대상이 되는 범죄구성요건인 구체적인 시설의 종류를 대통령령으로 위임하고 있어 죄형법정주의에 위배될 소지가 있다고 보임.⁷⁾

형사법에서는 명확성의 원칙이 더욱 엄격하게 요구되므로 불명확한 내용의 법률용어가 허용될 수 없다는 것이 헌법재판소의 태도인 점을 고려할 때,⁸⁾

법 제10조 및 제11조⁹⁾에서 사업주와 경영책임자등에 대한 높은 수준의 형사책임을 규정하고 있는 바 그에 대한 구성요건을 규정함에 있어서는 명확성의 원칙이 더 엄격하게 요구될 것이므로 개정안의 필요성이 인정될 경우 그 대상을 보다 구체화할 필요가

7) 「중대재해처벌법」 제정 당시 논의 과정에서도 중형이 예상되는 형사처벌의 대상을 대통령령에 위임하는 것은 불가능하다는 의견이 있었고, 이에 대통령령으로 정하는 시설을 한정하는 요건으로 “시설의 규모와 면적을 고려”하는 것을 추가하였음. 전상수·임재금·백상준·류호연, 「중대재해처벌법: 해석과 입법론」, 박영사 (2025), 160.

8) 1992. 2. 25. 선고 89헌가104 등

9) 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.

제11조(중대시민재해의 양벌규정) 법인 또는 기관의 경영책임자등이 그 법인 또는 기관의 업무에 관하여 제10조에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 기관에게 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 기관이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제10조제1항의 경우: 50억원 이하의 벌금

2. 제10조제2항의 경우: 10억원 이하의 벌금

있을 것으로 생각됨.

다. 관계기관 의견

- 법원행정처는 개정안의 입법취지에는 공감하나, 안 제2조제3호의 ‘해당 제반시설’은 그 의미와 범위를 확정하기 어려운 측면이 있어 처벌 대상 재해의 범위가 불명확해질 뿐 아니라 과도하게 확대될 우려가 있어 명확성의 원칙 차원의 검토가 필요하다는 입장임. 또한 안 제2조제3호의 ‘공중이용시설 또는 공중교통수단 및 해당 제반시설’ 문언의 의미가 공중이용시설 + ‘공중교통수단 및 해당 제반시설’인지, ‘공중이용시설 + 공중교통수단’ 및 그 해당 제반시설인지 그 의미가 명확하지 않은 측면이 있다는 입장임.

문 의 처
02-6788-5052