

# 산업재해 예방을 위한 합리적 제재방안 연구

OSHRI

산업재해예방

안전보건공단

산업안전보건연구원





연구보고서

# 산업재해 예방을 위한 합리적 제재방안 연구

권 혁 · 신영수 · 이재현 · 김수민

산업재해예방

안전보건공단

산업안전보건연구원





# 제 출 문

산업안전보건연구원장 귀하

본 보고서를 “산업재해 예방을 위한 합리적 제재방안 연구”의 최종 보고서로 제출합니다.

2022년 11 월

## 연구진

연구기관 : 부산대학교 산학협력단

연구책임자 : 권 혁 (교수, 부산대)

연구원 : 신영수 (교수, 경북대)

연구원 : 이재현 (공인노무사, 노무법인 남명)

연구원 : 김수민 (전임연구원, 부산대 법학연구소)



# 요약문

- 연구기간 2022년 09월 ~ 2022년 11월
- 핵심 단어 산업안전보건법, 산업재해, 과징금, 제재방안
- 연구과제명 산업재해 예방을 위한 합리적 제재방안 연구

## 1. 연구배경

- 비용절감 및 이윤극대화에 따른 위험의 고도화
  - 오늘날 산업재해의 발생은, 최소비용으로부터 최대이익을 지향하는 기업의 경영적 속성에서 비롯되는 부작용으로 평가될 수 있음.
  - 빠르게, 추가 비용 투입 없이, 기존 설비를 재활용하여 업무를 수행하도록 함으로써, 기업의 경영이윤을 극대화하려는 시도가 이루어지고 있음.
- 안전경영을 통한 안전의 경영핵심영역으로의 전환
  - 기업의 경쟁력 강화를 위한 생산비용 절감의 필요성과 당위성에 의문이 있을 수는 없지만, 안전을 희생하는 방식으로 경영적 이익을 극대화하려는 시도는 산업안전보건법령을 통해 제어되어야 함.
  - 오늘날 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」과 「산업안전보건법」에서 강조되고 있는 이른바 안전경영체계의 구축은, 안전의 필요성과 경영적 필요성이 상호 충돌하는 경우에 기업이 취해야 할 선택과 판단의 합리적 체계를 말함.
- 산업재해 예방을 위한 제반 의무 이행과 제재 수단의 다변화 필요성

- 산업재해예방을 위하여 산안법과 동 시행령 등은 사업체의 산업재해 예방을 위한 세부적인 의무들을 규정해 두고 있으며, 이를 위반하는 경우 다양한 제재가 법정화되어 있음.
- 현행 산안법상 제반 의무의 위반에 대한 제재는 주로 형벌로써 설계되어 있음. 형벌의 특성상 실제 산업재해를 유발하더라도 형벌의 부과 사례가 드물고, 가사 형벌이 부과되더라도 그 형의 정도가 상대적으로 낮다는 문제가 오랫동안 제기되어 왔음.
- 따라서 현행법상 형벌 외에 산업재해 예방을 위한 효과적인 제재방안을 연구하여 안전 및 보건 확보의무 준수율을 높일 수 있는 방안의 연구가 필요함.

## 2. 주요 연구내용

### 1) 산업재해 예방을 위한 실질적 압박 수단 모색

- 산업재해예방을 위한 사업주의 산재예방조치 이행의무의 실행력을 높일 수 있도록 실질적인 압박 수단을 모색할 필요가 있음.
- 산업재해 유발에 대한 제재수단의 마련은, (i) 산업재해를 유발하거나 초래한 사업 또는 사업체에 대하여 <신속한 즉시적 제재>가 가능하여야 하고, (ii) 제재의 부담 강도 측면에서 <실질적 제재>가 이루어지도록 하며, (iii) <기업범죄로서의 속성>을 명확히 반영할 수 있으면서도 (iv) 제재 그 자체가 아니라 예방을 위한 <의무 이행을 촉구>하는 수단으로서 기능을 수행하도록 해야 함.

### 2) 안전과 경영적 이익 간 관계에 대한 법원칙 명확화 및 제재의 신속성

- 기업이 이윤추구에만 몰두하면서 안전을 도외시하는 경향이 문제라면, 안전을 도외시하는 것이 결과적으로 기업에게 어마어마하게 큰 경제적

불이익을 초래한다는 법원칙을 구축할 필요가 있음.

- 해당 기업과 노동시장에 명확한 안전 시그널을 주기 위해서는, 산업안전 관련법령위반에 대한 제재가 가능하면 〈신속하게〉 내려지고, 또한 실질적으로 집행될 수 있도록 하는 것이 중요함.

### 3) 의무이행 촉구기능으로서의 과징금 제도의 활용

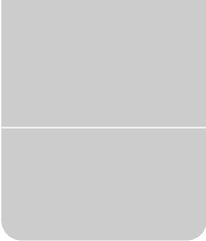
- 제재로서의 법적 외형을 지니지 않으면서도 실질적으로는 상당한 경영적 불이익에 해당하는 과징금 제도에 주목할 필요가 있음.
  - 원래의 과징금은 불법적인 행위로 인하여 얻은 경영이익을 회수하는 수단이라는 점에서, 안전을 비용으로 여기는 인식 및 관행의 개선에 매우 적합한 측면이 있음.
  - 나아가 과징금은 매우 강력한 금전적 제재수단으로서의 속성을 가지면서도 형사제재나 행정제재와 선택적 관계에 있지 않음. 따라서 개인의 범죄행위에 대한 제재가 별도로 부과되도록 설계될 수 있는 장점이 있음.
  - 과징금 제도는 과잉제재가 되어서는 안되므로, 부과 절차와 체계의 완결성이 매우 중요한 제도임. 과징금 제도의 도입은 이러한 측면이 고려되어야 함. 그 외에도 입법기술적으로 해소되어야 할 과제는 여전히 많이 남아 있음.

### 3. 연구 활용방안

- 과징금과 형사벌 간의 관계 재검토를 통해 행정제재와 형사제재간의 이중성과 이중처벌 금지 그리고 과잉제재의 제한 기준 마련에 기여할 것으로 기대됨.
  
- 경제별로서 과징금제도가 안전경영체계 구축의 실효적 제재수단으로서의 실질을 가질 수 있도록 산업재해 예방을 위한 과징금 제도 구축에 기여할 것으로 기대됨.
  
- 과징금 부과 대상으로 삼는 제도개편 모색 논의 시, 본 연구는 향후 이러한 입법정책적 논의의 기초 자료로서 활용될 수 있을 것으로 기대된다.

### 4. 연락처

- 연구책임자 : 부산대학교 교수 권혁
- 연구상대역 : 산업안전보건연구원 정책제도연구부 연구위원 송안미
  - ☎ 052) 703. 0827
  - E-mail julie8818@kosha.or.kr



# 목 차

<b>I. 서 론</b> .....	<b>3</b>
1. 비용절감 및 이윤극대화에 따른 위험의 고도화 .....	3
2. 안전경영을 통한 안전의 경영핵심영역으로의 전환 .....	3
3. 산업재해 예방을 위한 제반 의무 이행과 제재 수단의 다변화 필요성 .....	4
4. 연구의 방향성 .....	6
<b>II. 산업재해 예방을 위한 법상 의무위반에 대한 제재 규율 체계</b> .....	<b>9</b>
1. 현행 산안법령 상의 제재 수단의 유형과 범위 .....	9
1) 제재 수단의 유형 .....	9
2. 한국의 산업안전보건법 상 벌칙에 관한 규정 현황 .....	14
1) 형사벌 .....	14
2) 과태료 .....	19
3) 과징금 .....	25

# 목 차

3. 산업재해 예방법제도 상 제재 규범체계에 대한 비교법적 검토	34
1) 독일	34
2) 프랑스	35
3) 영국	36
4) 미국	37
5) 일본	39
4. 입법정책적 시사점	40

## Ⅲ. 산업재해 예방을 위한 제재 수단으로서

### 과징금제도의 적격성 평가 45

1. 과징금의 법제도적 도입 배경과 연혁	45
1) 과징금의 개념	45
2) 입법적 유래와 헌법적 근거	47
2. 과징금의 법적 성격과 유형	48
1) 과징금의 법적 성격	48
2) 과징금의 세부 유형	51
3) 행정재량으로서 과징금제도와 엄격해석의 원칙	55

3. 과징금 입법의 확대와 법적 기능의 다양성 .....	56
1) 개요 .....	56
2) 과징금의 법적 성격: 불법적인 이득의 회수수단 .....	56
3) 이중처벌금지원칙과 과잉제재금지의 원칙 .....	57
4) 과징금 부과를 위한 법적 요건 .....	60
5) 과징금 제도의 문제점 .....	62
6) 입법기술적 시사점 .....	63
4. 과징금의 부과 방식: 액수를 중심으로 .....	66
1) 한도액 산정 방식 .....	66
2) 과징금 부과액의 구체적 방식 .....	69
3) 과징금 도입 시 고려사항 및 사례 분석 .....	82
5. 과징금 부과주체 구성 및 운영방식 그리고 판정절차: 공정거래위원회의 경우를 중심으로 .....	94
1) 과징금 부과 주체의 형태 .....	94
2) 과징금 부과주체의 조직과 구성 - 공정거래위원회의 경우 .....	101
3) 조사 및 사건처리 조직 .....	103
4) 심의회의 .....	104
5) 공정거래위원회의 과징금 부과 절차 .....	105
6) 과징금 부과에 대한 불복수단 .....	107

# 목 차

6. 입법기술적 시사점 .....	108
1) 과징금의 행정정책적 목적의 실효성강화수단으로서의 활용성 강화 ...	108
2) 과징금의 활용 .....	109

## IV. 현행 산업안전보건법상 안전보건조치의무

### 불이행에 대한 과징금 부과 방안 ..... 115

1. 현행 산안법상 과징금 부과 제도 현황과 특성 .....	115
1) <행정권한침해형 영업행위 규제 목적> 과징금제도: 법 제21조 제4항 - 업무정 지에 갈음하는 과징금 부과처분 .....	115
2) 도급 관계에서의 금지 규정 위반형 과징금 제도 .....	116
2. 산안법상 과징금 부과 조치 관련 법 규정 개편 방안 .....	119
1) 산안법상 고용노동부장관의 영업정지 요청 대상 의무위반 사항 .....	119
2) 중장기 과제: 현행 과태료규정의 과징금으로의 대체 필요성 .....	126

<b>V. 중대재해처벌법 상 안전보건확보의무 이행의 실효성 강화를 위한 과징금제도 도입 방안</b>	<b>131</b>
1. 중대재해처벌법(이하 중처법)의 규율 체계와 입법목적	131
1) 제1장 총칙	131
2) 제2장 중대산업재해	132
3) 제3장 보칙	133
4) 소결	133
2. 중대재해 예방을 위한 안전보건확보의무 이행의 실효성 제고를 위한 입법정책적 과제	134
1) 형사제재 규범의 위하력과 예방효과 간의 관계	134
2) 예방 규범과 처벌규범의 입법 목적과 기능의 비교	135
3) 중처법의 처벌규범으로서의 본질적 속성과 노동시장의 대응	135
4) 안전보건확보의무 이행의 실효적 강제를 위한 경제제재 부과 의 당위성	136
5) 소결: 안전보건확보의무 불이행에 대한 과징금 부과 방안	137
3. 경영책임자의 안전보건확보의무 불이행에 따른 과징금 부과 세부 방안	141

# 목 차

1) 법 규정 내용 .....	141
2) 안전경영체계 흠결과 부당이득환수 간 관계 .....	141
3) 소결: 안전경영체계 흠결 하에서의 불안전노무사용행위에 대한 이익 환수 ..	143
4. 제도비교론 .....	144
1) 자본시장법상 시장질서교란행위 등에 대한 과징금 부과 규율 사례 ...	144
2) 공정거래법상 불공정거래 행위 유형별 <공정거래위원회>의 과징금 부과 기준 .....	149
3) 기타 : 환경관련 법률상 과징금 부과 기준 .....	150
4) 지방자치단체의 과징금 부과권한 부여 여부에 관한 검토 .....	153
5. 과징금 부과 처분을 위한 행정 조사의 실효성 제고 필요성 ...	156
1) 행정 조사의 유형과 강제력 유무 .....	156
6. 입법 기술적 시사점 .....	176
1) 중처법 상 감독 및 처분 행정기관 신설 필요성 .....	176
2) 소관 사무의 내용 .....	178
3) 조사 및 심사 기능의 수행 .....	179
4) 과징금의 부과 .....	182

**VI. 결론 ..... 189**

- 1. 산안법상 제재수단으로서 형벌제도의 한계와 과징금제도 확대의 당위성 · 189
- 2. 형벌과 과징금의 병과와 이중처벌금지원칙과의 관계 ..... 190
- 3. 산안법상 과징금 부과 규정 신설 방안 ..... 190
- 4. 중처법상 과징금 부과 방안 ..... 192
- 5. 중대산업재해위원회의 전속고발권 부여 여부 ..... 193
- 6. 입법 모형 제시 ..... 194

**참고문헌 ..... 198**

**부록 : 과태료의 부과기준(제119조 관련):**

**산업안전보건법 시행령 [별표 35] ..... 202**



# I. 서론





# I. 서론

## 1. 비용절감 및 이윤극대화에 따른 위험의 고도화

- 오늘날 산업재해의 발생은, 최소비용으로부터 최대이익을 지향하는 기업의 경영적 속성에서 비롯되는 부작용으로 평가될 수 있음. 빠르게, 추가적 비용 투입 없이, 기존 설비를 재활용하면서 업무를 수행하도록 하는 등 기업의 경영이윤을 극대화하려는 시도가 이루어지고 있음.
- 특히 영세 중소기업에 대한 업무도급 확대 및 다단계화 역시 인건비 등 비용절감 필요성에 따라 급속히 확대되고 있음.
- 다른 한편, 설계변경이나 자연재해 등으로 불가피하게 공정이 지연되었음에도 불구하고 공기 연장이 초래할 비용부담으로 인해 업무수행의 양이나 부담을 급격하게 늘리는 일도 발생하고 있음. 이른바 연장·야간 근로 등 과로 문제가 산업재해의 중요한 원인으로 지적되고 있는 상황임.
- 이 역시 결과적으로는 기업의 이윤추구 활동에서 안전의 요소가 과소평가된 결과이기도 함.

## 2. 안전경영을 통한 안전의 경영핵심영역으로의 전환

- 기업의 경쟁력 강화를 위한 생산비용 절감의 필요성과 당위성에 의문이 있을 수 없지만, 안전을 희생하는 방식으로 경영적 이익을 극대화하려는 시도는 산업안전보건법령을 통해 제어되어야 함.

- 오늘날 「중대재해 처벌 등에 관한 법률(이하, ‘중대재해처벌법’이라 함)」과 「산업안전보건법(이하, ‘산안법’이라 함)」에서 강조되고 있는 이른바 안전경영체계의 구축은, 안전의 필요성과 경영적 필요성이 상호 충돌하는 경우에 기업이 취해야 할 선택과 판단의 합리적 체계를 말함.
- 특히 중대재해처벌법은 경영적 관점에서 안전을 매우 중요한 영역이자 요소로 받아들이도록 하기 위한 법체계라고 할 수 있음.

### 3. 산업재해 예방을 위한 제반 의무 이행과 제재 수단의 다변화 필요성

- 산안법과 동 시행령 등에서는 사업체의 산업재해 예방을 위한 세부적인 의무들을 규정해 두고 있음. 이를 위반하는 경우에는 다양한 제재가 법정화되어 있음.
- 현행 산안법상 제반 의무의 위반에 대한 제재는 주로 형벌로써 설계되어 있음. 형벌의 특성상 산업재해를 유발하더라도 실제 형벌이 부과되는 사례가 드물고, 가사 형벌이 부과되더라도 그 형의 정도가 상대적으로 낮다는 문제가 오랫동안 제기되어 왔음.
- 과범죄화를 막아야 한다는 형사정책적 과제 및 발전 방향성 측면에 반하는 것은 물론, 수사에 소요되는 유무형의 사회적 비용이 상당히 큰 데 비해 정작 형사제재의 범위와 강도는 상당히 낮은 것이 엄연한 현실이기 때문임.
- 이는 <고의 입증의 어려움>이 주된 원인으로 보임. 산업재해 예방을 위해 산안법은 일정한 예방조치이행의무를 사업주에게 부과하는데, 이러한 의무를 이행하지 아니한 사업주에게 산업재해 발생에 대한 고의가 있음을 입증하기는 현실적으로 어렵기 때문임.

### (1) 의무 이행 촉구 기능

- 주목해야 할 점은, 제재가 단순히 과거 사실에 대한 비난에 그치지 않고 해당 법정 조치의무들을 잘 이행하도록 촉구하는 본래의 기능을 강화할 필요가 있음은 사실임.

### (2) 안전과 경영적 이익 간 관계에 대한 법원칙 명확화

- 나아가 이윤추구에만 몰두하면서 안전을 도외시하는 경향이 문제라면, 안전을 도외시하는 것이 결과적으로 기업에게 어마어마하게 큰 경제적 불이익을 초래한다는 법 원칙을 구축할 필요가 있음.

### (3) 제재의 신속성·실질성

- 마지막으로 해당 기업과 노동시장에 명확한 안전시그널을 주기 위해서는, 산업안전관련법령위반에 대한 제재가 가능하면 <신속하게> 내려지고, 또한 실질적으로 집행될 수 있도록 하는 것이 중요함.

### (4) 기업범죄로서의 속성

- 오늘날 안전경영체계 흠결에 따른 구조적인 산업재해와 안전보건실무자들의 직접적인 안전보건조치의무 위반행위는 그 자체로서 개인의 범죄이기는 하지만, 본질적으로는 산업재해 예방을 위한 의무를 제대로 이행하지 않고 산업재해를 유발한 <기업범죄로서의 속성>을 가진다고 보아야 함. 이러한 점이 제재 수단에도 반영되어야 함.

## 4. 연구의 방향성

- 판단컨대 산업재해 예방을 위한 사업주의 산재예방조치 이행의무의 실행력을 높일 수 있도록 실질적인 압박 수단을 모색할 필요가 있음.
- 산업재해 유발에 대한 제재 수단의 마련은, (i) 산업재해를 유발하거나 초래한 사업 또는 사업체에 대하여 <신속한 즉시적 제재>가 가능하여야 하고, (ii) 제재의 부담 강도 측면에서 <실질적 제재>가 이루어지도록 하며, (iii) <기업범죄로서의 속성>을 명확히 반영할 수 있으면서도 (iv) 제재 그 자체가 아니라 예방을 위한 <의무 이행을 촉구>하는 수단으로서 기능을 수행하도록 해야 함.
  
- 이러한 맥락에서 상대적으로 제재로서의 법적 외형을 지니지는 않으면서도 실질적으로는 상당한 경영적 불이익에 해당하는 과징금제도에 주목할 필요가 있음.
- 원래의 과징금은 불법적인 행위로 인하여 얻은 경영이익을 회수하는 수단이라는 점에서 오늘날 산업재해가 안전을 비용으로 여기는 인식과 관행 개선에 매우 적합한 측면이 있음.
- 나아가 과징금은 매우 강력한 금전적 제재 수단으로서의 속성을 가지면서도 형사제재나 행정제재와는 선택적 관계에 있지 않음. 이에 따라 개인의 범죄행위에 대한 제재가 별도로 부과되도록 설계될 수 있는 장점이 있음.
  
- 다만, 과징금 제도는 과잉제재가 되어서는 아니되므로 그 부과 절차와 체계에 있어 완결성이 매우 중요함. 이러한 측면에 대한 고려와 함께 입법기술적으로 해소되어야 할 과제도 여전히 많이 남아 있음.
- 이하에서 자세히 검토해 보기로 함.

## Ⅱ. 산업재해 예방을 위한 법상 의무위반에 대한 제재 규율 체계





## II. 산업재해 예방을 위한 법상 의무위반에 대한 제재 규율 체계

### 1. 현행 산안법령 상의 제재 수단의 유형과 범위

#### 1) 제재 수단의 유형

##### (1) 벌금·과료

- 벌금이란 국가가 범죄인에게 일정한 금액의 납부를 명령하여 그 금액 한도 내에서 범죄인의 재산 박탈을 내용으로 하는 형벌이며, 현행법상 과료, 몰수와 함께 재산형<sup>1)</sup>을 이룸.
- 벌금과 과료의 구별은 단지 그 금액의 차이로 결정되며, 과료는 비교적 경미한 범죄에 대해서 적용됨.

##### (2) 과태료

- 과태료란 행정상의 질서위반행위에 대한 제재로써,
- 행정법상의 의무에 대한 위반의 정도가 비교적 가벼워서 직접적으로 행정 목적이나 사회목적에 침해하지 않는다 해도 다만 간접적으로 행정상의 질서에 장애를 초래할 위험성이 있을 정도의 단순한 의무위반에 대해

---

1) 형법 제41조(형의 종류) 형의 종류는 다음과 같다.

- 6. 벌금
- 8. 과료
- 9. 몰수

과하는 일종의 금전벌임.<sup>2)</sup>

### (3) 이행강제금

- 강제금(Zwangsgeld)이란 일정기간 내에 비대체적 작위의무 또는 부작위의무를 이행하지 아니하면 소정의 금액을 부과·징수할 것을 계고한 후 당해 의무불이행에 대하여 과하는 금전벌임.
- (대집행 및 직접강제가 물리적 작용에 의하여 사물의 외형적 상태 또는 사람의 외면적 상태를 변경하여 업무에 적합한 상태를 직접적으로 실현하고 그것을 의무자에게 수인시키는데 비하여) 의무이행자에게 금전적 부담을 과함으로써 상대방의 심리를 일정한 방향으로 유도하는 의사에 대한 영향을 통해 의무자의 의무이행을 강제하는 간접행정강제임.
- 강제금제도는 1931년 독일의 프로이센 경찰행정법(Polizeiverwaltungs-gesetz)에서 최초로 규정하였으며, 그 후 1953년의 연방행정집행법(Ver-waltungsvollstreckungsgesetz)을 시작으로 각 주의 행정집행법에서 행위, 수용, 부작위의 강제 수단으로서 대집행, 강제금 및 직접강제에 관하여 규정하였음.<sup>3)</sup>

2) 이에 대해 자세히는 한국법제연구원, 「과태료제도의 현황과 개선방안」, 1994 참고.

3) 특히, 동법 제11조는 강제금에 관하여 “①어떤 행위가 다른 사람에 의하여 이행될 수 없고 또한 그 이행이 의무자의 의사에 의존하는 경우에는 그 의무자에 대하여는 강제금을 통하여 행위를 하도록 요구할 수 있다. 대체적 작위에 있어서는 대집행을 행하기 어려운 경우 특히 의무자가 다른 사람에 의한 이행으로 인하여 발생하는 비용을 부담할 능력이 없는 경우에 강제금을 부과할 수 있다. ②강제금은 의무자가 어떤 작위를 수인하거나 하여서는 아니 되는 의무에 위반하는 경우에도 허용된다. ③강제금은 3마르크 이상 2,000마르크이하의 범위에서 부과한다.”라고 규정하고 있음. 또한, 강제금은 반복하여 부과할 수 있으며, 그때마다 금액을 올릴 수 있도록 하고 있음(동법 제13조 제6항). 강제금은 처벌이라는 의미보다 의무이행이라는 점에 보다 큰 의미를 갖는 탓으로 일종의 처벌이라고 할 수 있는 과태료와 성질을 다소 달리한다고 볼 수 있음.

#### (4) 범칙금

- 범칙금 제도란 일정한 금액의 범칙금 납부를 통고하고 그 통고를 받은 자가 기간 내에 이를 납부한 경우에는 해당 범칙행위에 대해서는 공소가 제기되지 아니하고 납부하지 아니할 때에는 형사처벌 절차가 진행되는 제도를 말함.
- 이 제도는 도로교통의 안전과 원활을 도모하는 행정 목적의 효율적인 달성과 형사벌을 줄이고, 형사벌의 과벌 절차와 관련된 국민의 불편을 덜어주려는 취지에서 채택된 것임.

#### (5) 과징금

- 원래 과징금 제도는 부당이득환수라는 목적을 위해 도입되었고, 현재도 헌법재판소는 행정법상 의무위반행위에 대하여 행정청이 의무위반 행위로 인한 불법적인 이익을 박탈하거나 혹은 당해 법규상의 일정한 행정명령의 이행을 강제하기 위하여 의무자에게 부과, 징수하는 금전으로 봄.<sup>4)</sup>
  - 하지만 이후 행정제재적 성격이 강화되면서, 오늘날은 부당이득환수와 행정제재적 성격을 겸하는 것으로 보고 있음.<sup>5)</sup>

헌법재판소 2001. 5. 31.선고 99헌가18, 99헌바71-111, 2000헌바51·64·85, 2001헌바2(병합) 결정

부동산실명법 이외의 다른 법률에서도 다양한 유형으로 규정되고 있는 과징금은 현대행정 에 있어서 새로운 의무이행확보수단으로서 그 비중이 커지고 있는 실정이지만, 그 개념이나

4) 헌법재판소 2001. 5. 31.선고 99헌가18, 99헌바71-111, 2000헌바51·64·85, 2001헌바2(병합) 결정

5) 김보현·신영근, “공정거래법상 과징금제도의 개선방안에 관한 연구”, 「사회과학연구」(16(2)), 2010, 63면 이하; 홍대식·윤미경, 「부당한 공동행위로 인한 소비자피해액규모의 측정에 관한 연구」, 공정거래위원회(연구용역보고서), 2006 참고.

그 법적 성격 등에 대하여 구체적으로 정립되지는 못하고 있는바, 과징금의 개념에 관하여는 대체적으로, 행정청이 일정한 행정법상의 의무위반자에 대하여 과하는 금전상의 제재 또는 주로 경제법상 의무에 위반한 자가 당해 위반행위로 경제적인 이익을 얻을 것이 예정되어 있는 경우 당해 의무위반행위로 인한 불법적인 이익을 박탈하기 위하여 그 이익액에 따라 과하여지는 일종의 행정제재금 혹은 행정청이 일정한 행정법상의 의무에 위반한 데 대한 제재로서 부과하는 금전적 부담이라고 설명하고 있고, 과징금의 법적 성격에 관하여도, 각종 법률에 따라 그 기능과 형태가 매우 다양하여 이를 통일적으로 설명하기는 어려우나, 부당이득세적 성격을 강조하는 견해가 있는 반면, 위반행위의 억지를 도모하는 행정제재금으로서의 성격을 강조하면서 다만 그 제재적 성격은 형벌의 그것과는 다르다는 견해도 있다.

(중략)

따라서, 이를 모두 종합하면, 과징금 제도는 대체로 행정법상의 의무위반행위에 대하여 행정청이 의무위반행위로 인한 불법적인 이익을 박탈하거나, 혹은 당해 법규상의 일정한 행정명령의 이행을 강제하기 위하여 의무자에게 부과·징수하는 금전이라고 그 개념 및 법적 성격을 개괄적으로 설명할 수 있을 것이다.

또한, 과징금은 형사처벌이나 행정벌과는 그 성격을 달리하는 것이기는 하나, 위반자에 대하여 금전지급채무를 부담시킨다는 측면에서 실질적으로는 제재로서의 성격을 가지고 있으므로, 그 부과요건에 관하여 법률상 명시적인 근거가 있어야 하는 것은 물론, 헌법상 과잉금지의 원칙과 관련하여 과징금을 부과하여야 할 합리적인 근거가 있어야 하고, 위반자의 의무위반의 정도나 취득한 이익의 크기에 상응하여 과징금을 산정하며, 그 산정기준 및 부과절차 등도 적정하게 규정되어야 할 것이다.

## (6) 부과금

- 부과금과 과징금의 구분이 문제가 되는바, 부과금의 성립요건으로는 ① 부과금의 의무자가 공통적으로 주어진 이해상황 또는 공통적으로 주어진 여건을 통하여 다른 집단과 구별되는 사회적인 동질성을 갖고 있을 것, ②부과금 의무자는 부과금부과를 통하여 추구하는 목적에 대하여 여타의 사회집단 또는 일반납세자보다 객관적으로 근접한 위치에 있을

것, ③이러한 객관적 근접성에 근거하여 부과금 의무자는 부과금부과를 통하여 추구하는 목적에 대하여 특별한 책임을 지는 위치에 있을 것, ④ 부과금의 수입은 부과금의무자들의 집단적인 이익을 위하여 사용되어야 할 것 등이 있음.<sup>6)</sup>

- 부과금은 행정법상의 의무위반에 대한 금전적 제재로서의 성질을 갖는다는 점과 그 징수절차가 국세나 지방세 체납처분의 예에 의하는 점에서는 과징금과 같으나, 부과금의 경우에는 국고 수입으로 귀속되는 것이 아니라 당해 특정된 행정법상의 의무 이행을 전체적으로 확보하기 위한 목적으로 그 사용 목적이 제한되는 점에서 과징금과 구별<sup>7)</sup>된다는 견해가 있음.
- 이와 달리, 과징금을 일반회계로 귀속시키지 않고 그 사용 목적을 제한하는 입법례가 존재하며, 이러한 방식으로 과징금의 사용 용도를 한정해서 제한해야 할 필요가 있으므로 과징금과 부과금을 따로 구분할 필요는 없다는 견해<sup>8)</sup>도 있음.

6) 류지태·박종수, 「행정법신론」, 박영사, 2022, 430면. 부과금의 대표적인 예로는 환경법 영역에서의 배출부과금 등이 있음.

**대기환경보전법 제35조(배출부과금의 부과·징수)** ① 환경부장관 또는 시·도지사는 대기오염물질로 인한 대기환경상의 피해를 방지하거나 줄이기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 대하여 배출부과금을 부과·징수한다. <개정 2012. 2. 1., 2012. 5. 24., 2019. 1. 15.> 이하, 생략

**물환경보전법 제41조(배출부과금)** ① 환경부장관은 수질오염물질로 인한 수질오염 및 수생태계 훼손을 방지하거나 감소시키기 위하여 수질오염물질을 배출하는 사업자(공공 폐수처리시설, 공공하수처리시설 중 환경부령으로 정하는 시설을 운영하는 자를 포함한다) 또는 제33조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 허가·변경허가를 받지 아니하거나 신고·변경신고를 하지 아니하고 배출시설을 설치하거나 변경한 자에게 배출부과금을 부과·징수한다. 이 경우 배출부과금은 다음 각 호와 같이 구분하여 부과되, 그 산정방법과 산정기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2016. 1. 27.> 이하, 생략.

7) 류지태·박종수, 「행정법신론」, 박영사, 2022, 430면.

8) 노윤경·오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 「정보법학」(제24권 제4호), 2020, 88면.

## (7) 자유형

- 그 외에도 징역이나 금고 등 자유형을 부과하는 경우가 있음.
- 다만 징역은 ILO 협약<sup>9)</sup>에 의거 강제근로 금지원칙과 상충될 여지가 있으므로, 중장기적으로는 금고형을 지향하는 것이 바람직함.

## 2. 한국의 산업안전보건법 상 벌칙에 관한 규정 현황

### 1) 형사벌

#### (1) 결과적 가중범

- 현행 산안법은 최대 7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금에 관한 규정을 두고 있음. 즉, 산안법 제38조의 안전상의 조치와 동법 제39조의 보건상의 조치, 제63조 도급인의 안전조치 및 보건조치를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 자는 <7년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금>에 처한다” 라고 규정<sup>10)</sup>하고 있음.

#### (2) 의무위반에 따른 형벌

- 그 외에도 작업 중 근로자가 추락할 위험이 있는 장소, 토사·구축물 등이 붕괴할 우려가 있는 장소, 물체가 떨어지거나 날아올 위험이 있는 장소 등에서 그 위험을 방지하기 위하여 필요한 조치를 하지 아니한 경우 <5년 이

9) 제105호 강제 노동 폐지 협약, 1957 (C105 - Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105))

10) 산안법 제167조 ① 제38조제1항부터 제3항까지(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제39조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제63조(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2020. 3. 31.>

하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금)을 부과하는 규정<sup>11)</sup> 등을 두고 있음.

- 산안법에서는 그 외에도 고용노동부장관이 유해·위험방지계획서를 심사한 후 근로자의 안전과 보건상 필요하다고 인정할 때에는 공사의 착공을 중지하거나 계획을 변경할 것을 명하였음에도 이를 위반한 경우에 <5년 이하의 징역이나 5천만 원 이하의 벌금>에 처하고 있음.<sup>12)</sup>

### (3) 유해 위험 방지조치 의무위반 등

- 그 외에도 산안법에는 유해위험방지조치 위반 등에 대해 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금을 부과하도록 하고 있음.

#### 1. 다음의 규정을 위반한 자

- 공정안전보고서의 내용이 중대산업사고를 예방하기 위하여 적합하다고 통보받기 전 관련된 유해하거나 위험한 설비 가동 금지(제44조 제1항 후단)
- 도급인의 안전조치 및 보건조치 위반(제63조, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)
- 기계·기구 등에 대한 건설공사도급인의 안전조치(제76조)
- 기계·기구 등의 대여자 등의 조치(제81조)
- 타워크레인 설치·해체업의 등록(제82조 제2항)

11) 제168조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2020. 3. 31., 2020. 6. 9.>

1. 제38조제1항부터 제3항까지(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제39조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제51조(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제54조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제117조제1항, 제118조제1항, 제122조제1항 또는 제157조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자
- 12) 제168조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만 원 이하의 벌금에 처한다. <개정 2020. 3. 31., 2020. 6. 9.>
  2. 제42조 제4항 후단, 제53조 제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제55조 제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)·제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제118조 제5항에 따른 명령을 위반한 자

- 안전인증(제84조 제1항)
- 안전인증대상기계등의 제조 등의 금지 등(제87조 제1항)
- 허가대상물질 제조·사용자의 허가기준 적합 유지 및 적합한 작업방법으로 허가대상물질 제조 및 사용(118조 제3항)
- 석면해제·제거 작업기준의 준수(제123조 제1항)
- 유해·위험작업에 대한 근로시간 제한 등(제139조 제1항)
- 자격 등에 의한 취업 제한 등(제140조 제1항, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)

2. 다음의 규정에 따른 명령을 위반한 자

- 공정안전보고서의 변경 명령(제45조 제1항 후단)
- 공정안전보고서의 이행 등(제46조 제5항)
- 고용노동부장관의 시정조치(제53조 제1항, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)
- 안전인증대상기계등의 제조 등의 금지를 위반한 자에 대한 수거 및 파기 명령(제87조 제2항)
- 유해·위험물질의 제조 등 허가기준에 적합하도록 제조·사용설비 수리·개조 또는 이전, 적합한 작업방법 명령(제118조 제4항)
- 건축물·설비소유자의 일반석면조사 또는 기관석면조사를 하지 아니하고 철거·해체하는 경우 조치 명령(제119조 제4항), 임시건강진단 명령 등(제131조 제1항, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)

3. 제58조 제3항 또는 같은 조 제5항 후단(제59조 제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 안전 및 보건에 관한 평가 업무를 제165조 제2항에 따라 위탁받은 자로서 그 업무를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수행한 자

4. 제84조 제1항 및 제3항에 따른 안전인증 업무를 제165조 제2항에 따라 위탁받은 자로서 그 업무를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수행한 자

5. 제93조 제1항에 따른 안전검사 업무를 제165조 제2항에 따라 위탁받은 자로서 그 업무를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수행한 자

6. 제98조에 따른 자율검사프로그램에 따른 안전검사 업무를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수행한 자

- 1년 이하의 징역 또는 1천만 원이하의 벌금에 처하는 의무위반행위에 대해서도 규정해 두고 있음.

1. 고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방 조치(제41조 제3항, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)를 위반하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 한 자
2. 제56조 제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)을 위반하여 중대재해 발생 현장을 훼손하거나 고용노동부장관의 원인조사를 방해한 자
3. 제57조 제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)을 위반하여 산업재해 발생 사실을 은폐한 자 또는 그 발생 사실을 은폐하도록 교사(教唆)하거나 공모(共謀)한 자
4. 도급인의 안전 및 보건에 관한 정보의 문서 제공 의무(제65조 제1항), 유해하거나 위험한 기계·기구에 대한 방호조치(제80조 제1항·제2항·제4항), 안전인증 유사 표시 및 광고 금지, 안전인증표시의 임의 변경 및 제거 금지(제85조 제2항·제3항), 자율안전확인대상기계 등의 제조 등의 금지(제92조 제1항), 역학조사 참석과정에서 알게 된 비밀의 누설 및 도용 금지(제141조 제4항) 또는 비밀유지(제162조)를 위반한 자
5. 안전인증표시나 유사한 표시의 제거(제85조 제4항) 또는 자율안전확인대상기계 등의 수거 또는 파기(제92조 제2항)에 따른 명령을 위반한 자
6. 제101조에 따른 조사, 수거 또는 성능시험을 방해하거나 거부한 자
7. 제153조 제1항을 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명이나 사무소의 명칭을 사용하여 지도사의 직무를 수행하게 하거나 자격증·등록증을 대여한 사람
8. 제153조 제2항을 위반하여 지도사의 성명이나 사무소의 명칭을 사용하여 지도사의 직무를 수행하거나 자격증·등록증을 대여받거나 이를 알선한 사람

#### (4) 기타

##### 가) 1천만원 이하의 벌금

- 나아가 1천만 원이하의 벌금만 부과하는 경우도 있음.

1. 공사기간 단축 및 공법변경 금지(제69조 제1항·제2항), 자율안전확인신고(제89조 제1항), 신고되지 않은 자율안전확인표시 또는 유사한 표시 및 광고 금지, 자율안전확인표시의 임의변경 및 제거 금지(제90조 제2항·제3항), 신규화학물질의 유해성·위험성 조사에 따른 조치의 즉시 시행(제108조 제2항), 유해성·위험성 조사 결과 필요한 조치의 이행(제109조 제2항) 또는 질병자의 근로금지 및 제한(제138조 제1항, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)·근로 금지 또는 제한된 근로자의 건강회복시 지체없이 근로할 수 있도록 함(제2항)을 위반한 자

2. 자율안전확인표시야 이와 유사한 표지의 제거(제90조 제4항), 신규화학물질제조자등에게 시설·설비를 설치·정비하고 보호구를 비치하는 등의 조치(제108조 제4항) 또는 근로자의 건강장해 예방을 위한 시설·설비의 설치 또는 개선 등 필요한 조치(제109 조 제3항)에 따른 명령을 위반한 자
3. 제125조 제6항을 위반하여 해당 시설·설비의 설치·개선 또는 건강진단의 실시 등의 조치를 하지 아니한 자
4. 제132조 제4항을 위반하여 작업장소 변경 등의 적절한 조치를 하지 아니한 자

나) 500만원 이하의 벌금

○ 도급인의 의무와 관련하여 500만 원이하의 벌금을 부과하는 경우도 있음.

1. 도급에 따른 산업재해 예방조치(제64조 제1항 제1호부터 제5호까지, 제7호, 제8호)
2. 근로자 및 관계수급인과 함께 정기·수시로 작업장의 안전 및 보건에 관한 점검(동조 제3항)

## (5) 양벌규정

- 현행 산안법상에서는 산안법상 제반 의무 이행 주체로서 행위자만이 아니라, 기업에 대해서도 형벌 등 제재를 함께 부과<sup>13)</sup>할 수 있도록 설계해 두고 있음.
- 다만 상기에서 살펴보았듯이 형벌은 자유형과 벌금으로 대별되는데, 징역 등 자유형은 기업에게 부과할 수 없다는 점을 감안하여 본다면, 결과적으로 기업에게 양벌규정을 통해 부과될 수 있는 형사제재는 1억원 이하의 벌금에 그침. 이러한 벌금의 액수는 기업의 산안법상 의무 이행과 관련하여 실효성을 기대하기 어려움.

13) 제173조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제167조 제1항 또는 제168조부터 제172조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인에게 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을, 그 개인에게는 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 제167조 제1항의 경우: 10억원 이하의 벌금
2. 제168조부터 제172조까지의 경우: 해당 조문의 벌금형

- 이에 따라 법인에게 실질적인 제재로서의 기능을 수행하도록 하는 대안 마련이 필요하다는 지적이 오랫동안 있어 왔음.

## 2) 과태료

- o 산안법상 사업주의 조치의무위반에 대해 과태료를 부과하는 경우가 있는데, 그 위반행위에 따라 5천만 원에서부터 300만 원 이하까지 다양하게 존재함.

### (1) 5천만 원 이하

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 석면조사(제119조 제2항)에 따라 기관석면조사를 하지 아니하고 건축물 또는 설비를 철거하거나 해체한 자</li><li>2. 석면해체·제거작업 완료 후 작업장의 공기 중 석면농도가 기준을 초과하였음에도 건축물이나 설비를 철거 또는 해체한 자(124조 제3항)</li></ol> |
|---|

### (2) 3천만 원 이하

- |  |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 유해·위험 작업에 채용하거나 작업내용을 변경하는 경우 추가 안전보건교육 실시(제29조 제3항, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함) 또는 가맹본부의 산업재해 예방 조치(제79조 제1항)을 위반한 자</li><li>2. 제54조 제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)을 위반하여 중대재해 발생 사실을 보고하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자</li></ol> |
|--|

### (2) 1천500만 원 이하

- |   |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"><li>1. 제47조 제3항 전단을 위반하여 안전보건진단을 거부·방해하거나 기피한 자 또는 같은 항 후단을 위반하여 안전보건진단에 근로자대표를 참여시키지 아니한 자</li><li>2. 산업재해 발생 은폐 금지 및 보고(제57조 제3항, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함) 관련, 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자</li><li>2의2. 제64조 제1항제6호를 위반하여 위생시설 등 고용노동부령으로 정하는 시설의 설치 등을 위하여 필요한 장소의 제공을 하지 아니하거나 도급인이 설치한 위생시설 이용에 협조</li></ol> |
|---|

하지 아니한 자

- 2의3. 제128조의2제1항을 위반하여 휴게시설을 갖추지 아니한 자(같은 조 제2항에 따른 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사업장의 사업주로 한정한다)
3. 제141조 제2항을 위반하여 정당한 사유 없이 역학조사를 거부·방해하거나 기피한 자
4. 제141조 제3항을 위반하여 역학조사 참석이 허용된 사람의 역학조사 참석을 거부하거나 방해한 자

### (3) 1천만 원 이하

1. 산업재해 발생건수 등의 공표 관련, 도급인이 제10조 제3항 후단을 위반하여 관계수급인에 관한 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자
2. 제14조 제1항을 위반하여 안전 및 보건에 관한 계획을 이사회에 보고하지 아니하거나 승인을 받지 아니한 자
3. 다음을 위반한 자
  - 고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치(제41조 제2항, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)
  - 유해위험방지계획서의 작성·제출, 유해위험방지계획서와 심사결과서를 사업장에 비치하고, 변경이 필요한 경우 변경(제42조 제1항·제5항·제6항)
  - 공정안전보고서의 작성·제출(제44조 제1항 전단)
  - 공정안전보고서의 사업장 비치(제45조 제2항)
  - 공정안전보고서의 이행(제46조 제1항)
  - 건설공사발주자의 산업재해 예방 조치 및 확인(제67조 제1항·제2항)
  - 건설공사 기간의 연장(제70조 제1항, 제70조 제2항 후단)
  - 건설공사 관계수급인의 산업재해 발생 위험에 따른 건설공사 설계변경요청에 대한 설계변경 또는 건설공사 발주자에게 설계변경 요청, 건설공사발주자의 설계 변경(제71조 제3항 후단, 제71조 제4항)
  - 건설공사 등의 산업안전보건관리비 계상, 사용명세서의 작성 및 보존, 산업안전보건관리비의 목적 외 사용 금지(제72조 제1항·제3항·제5항-건설공사도급인만 해당)
  - 특수형태근로종사자에 대한 안전조치 및 보건조치(제77조 제1항)
  - 배달종사자에 대한 안전조치(제78조)
  - 안전인증의 표시(제85조 제1항)
  - 안전검사(제93조 제1항 전단)
  - 안전검사대상기계등의 사용 금지(제95조)
  - 자율검사프로그램 인정 취소 안전검사대상기계 등의 사용금지(제99조 제2항)

- 유해위험 허용기준의 준수(제107조 제1항)
- 4. 산업재해발생 위험히 현저히 높은 사업장의 사업주에 대한 안전보건진단(제47조 제1항) 또는 산업재해 예방을 위하여 종합적인 개선조치를 할 필요가 있다고 인정되는 사업장의 사업주에 대한 개선계획 수립 및 시행(제49조 제1항) 명령을 위반한 자
- 5. 제82조 제1항 전단을 위반하여 등록하지 아니하고 타워크레인을 설치·해체하는 자
- 6. 제125조 제1항·2항에 따라 작업환경측정을 하지 아니한 자
- 6의2. 제128조의2제2항을 위반하여 휴게시설의 설치·관리기준을 준수하지 아니한 자
- 7. 제129조 제1항 또는 제130조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 근로자 건강진단을 하지 아니한 자
- 8. 제155조 제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 근로감독관의 검사·점검 또는 수거를 거부·방해 또는 기피한 자

#### (4) 500만 원 이하

1. 안전보건관리책임자(제15조 제1항), 관리감독자(제16조 제1항), 안전관리자(제17조 제1항·제3항), 보건관리자(제18조 제1항·제3항), 안전보건관리담당자(제19조 제1항 본문), 산업보건의(제22조 제1항 본문), 산업안전보건위원회(제24조 제1항·제4항), 안전보건관리규정의 작성(제25조 제1항), 안전보건관리규정의 작성·변경 절차(제26조), 근로자에 대한 안전보건교육(제29조 제1항·제2항, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함), 건설업 기초안전보건교육(제31조 제1항), 안전보건관리책임자 등에 대한 직무교육(제32조 제1항, 제1호부터 제4호까지의 경우만 해당), 안전보건표자의 설치·부착(제37조 제1항), 공정한 번고서의 작성시 산업안전보건위원회의 심의를 거치거나 근로자대표의 의견 청취(제44조 제2항), 안전보건개선계획 수립시 산업안전보건위원회의 심의를 거치거나 근로자대표의 의견 청취(제49조 제2항), 안전보건개선계획서의 준수(제50조 제3항), 안전보건총괄책임자(제62조 제1항), 도급인의 관계수급인에 대한 시정조치(제66조), 안전보건조정자(제68조 제1항), 노사협의체의 심의·의결 사항에 대한 성실한 이행(제75조 제6항), 특수형태 근로종사자에 대한 안전 및 보건에 관한 교육 실시(제77조 제2항), 자율안전확인표의 표시(제90조 제1항), 안전검사합격증명서의 부착(제94조 제2항), 기관석면조사 실시 기관의 석면해체·제거 금지(제122조 제2항), 석면농도기준의 준수(제124조 제1항, 증명자료의 제출은 제외), 산업안전보건위원회 또는 근로자대표 요구시 작업환경측정에 대한 설명회 개최(제125조 제7항), 산업안전보건위원회 또는 근로자대표 요구시 건강진단결과에 대한 설명(제132조 제2항), 건강관리카드의 타인 양도 또는 대여 금지(제137조 제3항), 직무

- 를 수행하려는 지도사의 고용노동부장관 등록(제145조 제1항)을 위반한 자
2. 안전관리자의 증원 또는 교체(제17조 제4항), 보건관리자의 증원 또는 교체(제18조 제4항) 또는 안전보건관리담당자의 증원 또는 교체(제19조 제3항)에 따른 명령을 위반한 자
  3. 제34조 또는 제114조 제1항을 위반하여 이 법 및 이 법에 따른 명령의 요지, 안전보건관리규정 또는 물질안전보건자료를 게시하지 아니하거나 비치 아니한 자
  4. 제53조 제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함)을 위반하여 고용노동부장관으로부터 명령받은 사항을 게시하지 아니한 자
  - 4의2. 제108조 제1항에 따른 유해성·위험성 조사보고서를 제출하지 아니하거나 제109조 제1항에 따른 유해성·위험성 조사 결과 또는 유해성·위험성 평가에 필요한 자료를 제출하지 아니한 자
  5. 제110조 제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하여 물질안전보건자료, 화학물질의 명칭·함유량 또는 변경된 물질안전보건자료를 제출하지 아니한 자
  6. 제110조 제2항제2호를 위반하여 국외제조자로부터 물질안전보건자료에 적힌 화학물질 외에는 제104조에 따른 분류기준에 해당하는 화학물질이 없음을 확인하는 내용의 서류를 거짓으로 제출한 자
  7. 제111조 제1항을 위반하여 물질안전보건자료를 제공하지 아니한 자
  8. 제112조 제1항 본문을 위반하여 승인을 받지 아니하고 화학물질의 명칭 및 함유량을 대체자료로 적은 자
  9. 제112조 제1항 또는 제5항에 따른 비공개 승인 또는 연장승인 신청 시 영업비밀과 관련되어 보호사유를 거짓으로 작성하여 신청한 자
  10. 제112조 제10항 각 호 외의 부분 후단을 위반하여 대체자료로 적힌 화학물질의 명칭 및 함유량 정보를 제공하지 아니한 자
  11. 제113조 제1항에 따라 선임된 자로서 같은 항 각 호의 업무를 거짓으로 수행한 자
  12. 제113조 제1항에 따라 선임된 자로서 같은 조 제2항에 따라 고용노동부장관에게 제출한 물질안전보건자료를 해당 물질안전보건자료대상물질을 수입하는 자에게 제공하지 아니한 자
  13. 제125조 제1항 및 제2항에 따른 작업환경측정 시 고용노동부령으로 정하는 작업환경측정의 방법을 준수하지 아니한 사업주(같은 조 제3항에 따라 작업환경측정기관에 위탁한 경우는 제외한다)
  14. 제125조 제4항 또는 제132조 제1항을 위반하여 근로자대표가 요구하였는데도 근로자대표를 참석시키지 아니한 자
  15. 제125조 제6항을 위반하여 작업환경측정 결과를 해당 작업장 근로자에게 알리지 아니한 자
  16. 제155조 제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 명령을 위반하여 보고 또는 출석을 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자

## (5) 300만 원 이하

1. 제32조 제1항(제5호의 경우만 해당)을 위반하여 소속 근로자로 하여금 같은 항 각 호 외의 부분 본문에 따른 안전보건교육을 이수하도록 하지 아니한 자
2. 근로자대표의 통지 요청(제35조)을 위반하여 근로자대표에게 통지하지 아니한 자
3. 근로자의 안전조치 및 보건조치 준수(제40조, 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함), 신규화학물질제조자등이 신규화학물질을 양도·제공하는 경우 근로자의 건강장해 예방을 위하여 조치하여야 할 사항을 기록한 서류 함께 제공(제108조 제5항), 근로자의 석면해체·제거 작업기준의 준수(제123조 제2항), 건강진단 결과의 목적 외 사용(제132조 제3항), 건강진단에 관한 근로자의 의무(제133조) 또는 유사명칭의 사용 금지(제149조)를 위반한 자
4. 제42조 제2항을 위반하여 자격이 있는 자의 의견을 듣지 아니하고 유해위험방지계획서를 작성·제출한 자
5. 유해위험방지계획서 이행(제43조 제1항) 또는 공정안전보고서 이행(제46조 제2항)을 위반하여 확인을 받지 아니한 자
6. 건설공사의 산업재해 예방지도(제73조 제1항)를 위반하여 지도계약을 체결하지 아니한 자
- 6의2. 제73조 제2항을 위반하여 지도를 실시하지 아니한 자 또는 지도에 따라 적절한 조치를 하지 아니한 자
7. 제84조 제6항에 따른 자료 제출 명령을 따르지 아니한 자
8. 삭제 <2021. 5. 18.>
9. 제111조 제2항 또는 제3항을 위반하여 물질안전보건자료의 변경 내용을 반영하여 제공하지 아니한 자
10. 제114조 제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 해당 근로자를 교육하는 등 적절한 조치를 하지 아니한 자
11. 제115조 제1항 또는 같은 조 제2항 본문을 위반하여 경고표시를 하지 아니한 자
12. 제119조 제1항에 따라 일반석면조사를 하지 아니하고 건축물이나 설비를 철거하거나 해체한 자
13. 제122조 제3항을 위반하여 고용노동부장관에게 신고하지 아니한 자
14. 제124조 제1항에 따른 증명자료를 제출하지 아니한 자
15. 제125조 제5항, 제132조 제5항 또는 제134조 제1항·제2항에 따른 보고, 제출 또는 통보를 하지 아니하거나 거짓으로 보고, 제출 또는 통보한 자
16. 제155조 제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 질문에 대하여 답변을 거부·방해 또는 기피하거나 거짓으로 답변한 자
17. 제156조 제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 검사·지도 등을 거부·방해 또는 기피한 자
18. 제164조 제1항부터 제6항까지의 규정을 위반하여 서류를 보존하지 아니한 자

- 실제 산업안전보건법 위반에 대한 과태료 부과 현황을 살펴보면, 다음과 같음.<sup>14)</sup>
  - 고용노동부는 2022년 1분기 산업안전보건감독을 실시하여 전년 대비 78.7% 증가한 3,934개소 사업장에 대한 점검·감독을 완료함.<sup>15)</sup>
  - 1,782개소 사업장(45.4%)의 산업안전보건법 위반사항을 적발·시정하고 156개소를 사법처리하였으며, 994개소에 대해서는 과태료를 부과함.
  - 2022년 1분기에는 전년도 1분기에 비하여 감독 사업장 수가 크게 늘었고 법 위반 적발도 늘었음. 법 위반 조치에서 사법조치는 감소하고 과태료가 증가하였는데, 이는 산업안전보건 감독에서 사법조치보다는 과태료의 기능과 역할이 강화되고 있음을 시사함.

### ['22년 1분기 점검감독 현황]

(단위: 개소, 천원)

연도	실시	법 위반	사법조치	과태료	
				개소	금액
'21.3월	2,201	975	317	520	3,262,913
'22.3월	3,934	1,782	156	994	3,490,737

- 한편, 규모별 과태료 부과 현황을 살펴보면, 50인(역)이상인 사업장의 과태료 부과 비율과 금액이 높은 것으로 나타남.

14) 고용노동부, 2022. 5. 5. 보도자료, “고용노동부, 1분기 산업안전보건감독 결과 발표 및 사망사고 위험지역 ‘경보’ 발령”, 1-2면 참고.

15) 참고로, 고용노동부 2022. 7. 27. 보도자료 “‘22년 상반기 산업안전보건 감독 결과 발표 및 7월 50인(역) 이상 사망사고 증가 경보 발령”에 의하면, 2022년 상반기에는 총 9,506개 사업장에 대한 산업안전보건 점검·감독을 실시했으며(전년 대비 33.8% 증가), 점검·감독 사업장 중 법 위반 사항이 적발된 4,419개소(46.5%)에 대해서는 위반 사항(11,993개)을 곧바로 시정하도록 함. 다만, 과태료 부과에 관한 상세한 사항은 확인되지 않음.

- 업종별로는 제조·기타 업종보다 건설업의 과태료 부과 비율과 금액이 높은 것으로 나타남.

### 〔'22년 1분기 업종·규모별 점검·감독 현황〕

(단위: 개소, 천원)

업종	실시	법 위반	사법 조치	과태료		
				개소	금액	
계	계	3,934	1,782	156	994	3,490,736
	50인(억) 이상	2,076	1,109	82	681	2,247,234
	50인(억) 미만	1,858	673	74	313	1,243,502
건설	소계	2,535	1,054	119	598	2,286,744
	50억이상	1,447	761	60	468	1,689,228
	50억미만	1,088	293	59	130	597,516
제조·기타	소계	1,399	728	37	396	1,203,992
	50인이상	629	348	22	213	558,006
	50인미만	770	380	15	183	645,986

### 3) 과징금

- 산안법 제160조는 업무정지 처분을 하여야 하나, 이것이 사실상 어려운 경우 이에 갈음하는 제재로서 과징금제도를 규정해 두고 있음.
- 법리상 과징금은 부당이득의 환수 수단일 뿐이어서, 제재로 유형화하기는 어렵지만, 실질적으로는 상당한 경제벌로 기능하기도 함.

**산업안전보건법 제160조(업무정지 처분을 대신하여 부과하는 과징금 처분)** ① 고용노동부장관은 제21조제4항(제74조제4항, 제88조제5항, 제96조제5항, 제126조제5항 및 제135조제6항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 업무정지를 명하여야 하는 경우에 그 업무정지가 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있다고 인정되면 업무정지 처분을 대신하여 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다.

### 〈요약표 - 산업안전보건법상 제재〉

제재 유형	세부 제재 유형	형량	의무위반 내용(법 조항)
형벌	징역 또는 벌금	7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금	제167조(벌칙) ① 제38조제1항부터 제3항까지(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제39조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제63조(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 자는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다. ② 제1항의 죄로 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 제1항의 죄를 저지른 자는 그 형의 2분의 1까지 가중한다.
		5년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금	제168조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제38조제1항부터 제3항까지(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제39조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제51조(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제54조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제117조제1항, 제118조제1항, 제122조제1항 또는 제157조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자 2. 제42조제4항 후단, 제53조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제55조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)·제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제118조제5항에 따른 명령을 위반한 자 제173조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제167조제1항 또는 제168조부터 제172조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인에게 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을, 그 개인에게는 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다. 2. 제168조부터 제172조까지의 경우: 해당 조문의 벌금형
		3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금	제169조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제44조제1항 후단, 제63조(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제76조, 제81조, 제82조제2항, 제84조제1항, 제87조제1항, 제118조제3항, 제123조제1항, 제139조제1항 또는 제140조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반한 자 2. 제45조제1항 후단, 제46조제5항, 제53조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제87조제2항, 제118조제4항, 제119조제4항 또는 제131조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 명령을 위반한 자

	<p>3. 제58조제3항 또는 같은 조 제5항 후단(제59조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 안전 및 보건에 관한 평가 업무를 제165조제2항에 따라 위탁받은 자로서 그 업무를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수행한 자</p> <p>4. 제84조제1항 및 제3항에 따른 안전인증 업무를 제165조제2항에 따라 위탁받은 자로서 그 업무를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수행한 자</p> <p>5. 제93조제1항에 따른 안전검사 업무를 제165조제2항에 따라 위탁받은 자로서 그 업무를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수행한 자</p> <p>6. 제98조에 따른 자율검사프로그램에 따른 안전검사 업무를 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 수행한 자</p> <p>제173조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제167조제1항 또는 제168조부터 제172조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인에게 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을, 그 개인에게는 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>2. 제168조부터 제172조까지의 경우: 해당 조문의 벌금형</p>
1년 이하 징역 또는 1천만원 이하 벌금	<p>제170조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제41조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 해고나 그 밖의 불리한 처우를 한 자</p> <p>2. 제56조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 중대재해 발생 현장을 훼손하거나 고용노동부장관의 원인조사를 방해한 자</p> <p>3. 제57조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 산업재해 발생 사실을 은폐한 자 또는 그 발생 사실을 은폐하도록 교사(教唆)하거나 공모(共謀)한 자</p> <p>4. 제65조제1항, 제80조제1항·제2항·제4항, 제85조제2항·제3항, 제92조제1항, 제141조제4항 또는 제162조를 위반한 자</p> <p>5. 제85조제4항 또는 제92조제2항에 따른 명령을 위반한 자</p> <p>6. 제101조에 따른 조사, 수거 또는 성능시험을 방해하거나 거부한 자</p> <p>7. 제153조제1항을 위반하여 다른 사람에게 자기의 성명이나 사무소의 명칭을 사용하여 지도사의 직무를 수행하게 하거나 자격증·등록증을 대여한 사람</p> <p>8. 제153조제2항을 위반하여 지도사의 성명이나 사무소의 명칭을 사용하여 지도사의 직무를 수행하거나 자격증·등록증을 대여받거나 이를 알선한 사람</p> <p>제170조의2(벌칙) 제174조제1항에 따라 이수명령을 부과받은 사람이 보호관찰소의 장 또는 교정시설의 장의 이수명령 이행에 관한 지시에 따르지 아니하여 「보호관찰 등에 관한 법률」 또는 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따른 경고를 받은 후 재차 상당한 사유 없이 이수명령 이행에 관한 지시에 따르지 아</p>

		<p>니한 경우에는 다음 각 호에 따른다.</p> <p>2. 징역형 이상의 실형과 병과된 경우에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>제173조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제167조제1항 또는 제168조부터 제172조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인에게 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을, 그 개인에게는 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>2. 제168조부터 제172조까지의 경우: 해당 조문의 벌금형</p>
	10억원 이하	<p>제173조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제167조제1항 또는 제168조부터 제172조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인에게 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을, 그 개인에게는 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>1. 제167조제1항의 경우: 10억원 이하의 벌금</p>
벌금 과료	1천만원 이하	<p>제171조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>1. 제69조제1항·제2항, 제89조제1항, 제90조제2항·제3항, 제108조제2항, 제109조제2항 또는 제138조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)·제2항을 위반한 자</p> <p>2. 제90조제4항, 제108조제4항 또는 제109조제3항에 따른 명령을 위반한 자</p> <p>3. 제125조제6항을 위반하여 해당 시설·설비의 설치·개선 또는 건강진단의 실시 등의 조치를 하지 아니한 자</p> <p>4. 제132조제4항을 위반하여 작업장소 변경 등의 적절한 조치를 하지 아니한 자</p>
	500만원 이하	<p>제170조의2(벌칙) 제174조제1항에 따라 이수명령을 부과받은 사람이 보호관찰소의 장 또는 교정시설의 장의 이수명령 이행에 관한 지시에 따르지 아니하여 「보호관찰 등에 관한 법률」 또는 「형의 집행 및 수용자의 처우에 관한 법률」에 따른 경고를 받은 후 재차 정당한 사유 없이 이수명령 이행에 관한 지시에 따르지 아니한 경우에는 다음 각 호에 따른다.</p> <p>1. 벌금형과 병과된 경우는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p> <p>제172조(벌칙) 제64조제1항제1호부터 제5호까지, 제7호, 제8호 또는 같은 조 제2항을 위반한 자는 500만원 이하의 벌금에 처한다.</p>

	기타	양벌규정	<p>제173조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제167조제1항 또는 제168조부터 제172조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인에게 다음 각 호의 구분에 따른 벌금형을, 그 개인에게는 해당 조문의 벌금형을 과(科)한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제167조제1항의 경우: 10억원 이하의 벌금</li> <li>2. 제168조부터 제172조까지의 경우: 해당 조문의 벌금형</li> </ol>
과태료	5천만원 이하		<p>제175조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 5천만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제119조제2항에 따라 기관석면조사를 하지 아니하고 건축물 또는 설비를 철거하거나 해체한 자</li> <li>2. 제124조제3항을 위반하여 건축물 또는 설비를 철거하거나 해체한 자</li> </ol>
	3천만원 이하		<p>제175조(과태료) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제29조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제79조제1항을 위반한 자</li> <li>2. 제54조제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 중대재해 발생 사실을 보고하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자</li> </ol>
	1천5백만원 이하		<p>제175조(과태료) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천500만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제47조제3항 전단을 위반하여 안전보건진단을 거부·방해하거나 기피한 자 또는 같은 항 후단을 위반하여 안전보건진단에 근로자대표를 참여시키지 아니한 자</li> <li>2. 제57조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 보고를 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자</li> <li>2의2. 제64조제1항제6호를 위반하여 위생시설 등 고용노동부령으로 정하는 시설의 설치 등을 위하여 필요한 장소의 제공을 하지 아니하거나 도급인이 설치한 위생시설 이용에 협조하지 아니한 자</li> <li>2의3. 제128조의2제1항을 위반하여 휴게시설을 갖추지 아니한 자(같은 조 제2항에 따른 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 사업장의 사업주로 한정한다)</li> <li>3. 제141조제2항을 위반하여 정당한 사유 없이 역학조사를 거부·방해하거나 기피한 자</li> <li>4. 제141조제3항을 위반하여 역학조사 참석이 허용된 사람의 역학조사 참석을 거부하거나 방해한 자</li> </ol>

1천만원 이하	<p>제175조(과태료) ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>제10조제3항 후단을 위반하여 관계수급인에 관한 자료를 제출하지 아니하거나 거짓으로 제출한 자</li> <li>제14조제1항을 위반하여 안전 및 보건에 관한 계획을 이사회에 보고하지 아니하거나 승인을 받지 아니한 자</li> <li>제41조제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제42조제1항·제5항·제6항, 제44조제1항 전단, 제45조제2항, 제46조제1항, 제67조제1항·제2항, 제70조제1항, 제70조제2항 후단, 제71조제3항 후단, 제71조제4항, 제72조제1항·제3항·제5항(건설공사도급인만 해당한다), 제77조제1항, 제78조, 제85조제1항, 제93조제1항 전단, 제95조, 제99조제2항 또는 제107조제1항 각 호 외의 부분 본문을 위반한 자</li> <li>제47조제1항 또는 제49조제1항에 따른 명령을 위반한 자</li> <li>제82조제1항 전단을 위반하여 등록하지 아니하고 타워크레인을 설치·해체하는 자</li> <li>제125조제1항·2항에 따라 작업환경측정을 하지 아니한 자</li> <li>제128조의2제2항을 위반하여 휴게시설의 설치·관리기준을 준수하지 아니한 자</li> <li>제129조제1항 또는 제130조제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 근로자 건강진단을 하지 아니한 자</li> <li>제155조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 근로감독관의 검사·점검 또는 수거를 거부·방해 또는 기피한 자</li> </ol>
5백만원 이하	<p>제175조(과태료) ⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>제15조제1항, 제16조제1항, 제17조제1항·제3항, 제18조제1항·제3항, 제19조제1항 본문, 제22조제1항 본문, 제24조제1항·제4항, 제25조제1항, 제26조, 제29조제1항·제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제31조제1항, 제32조제1항(제1호부터 제4호까지의 경우만 해당한다), 제37조제1항, 제44조제2항, 제49조제2항, 제50조제3항, 제62조제1항, 제66조, 제68조제1항, 제75조제6항, 제77조제2항, 제90조제1항, 제94조제2항, 제122조제2항, 제124조제1항(증명자료의 제출은 제외한다), 제125조제7항, 제132조제2항, 제137조제3항 또는 제145조제1항을 위반한 자</li> <li>제17조제4항, 제18조제4항 또는 제19조제3항에 따른 명령을 위반한 자</li> <li>제34조 또는 제114조제1항을 위반하여 이 법 및 이 법에 따른 명령의 요지, 안전보건관리규정 또는 물질안전보건자료를 게시하지 아니하거나 갖추어 두지 아니한 자</li> <li>제53조제2항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 고용노동부장관으로부터 명령받은 사항을 게시하지 아니한 자</li> </ol>

	<p>4의2. 제108조제1항에 따른 유해성·위험성 조사보고서를 제출하지 아니하거나 제109조제1항에 따른 유해성·위험성 조사 결과 또는 유해성·위험성 평가에 필요한 자료를 제출하지 아니한 자</p> <p>5. 제110조제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하여 물질안전보건자료, 화학물질의 명칭·함유량 또는 변경된 물질안전보건자료를 제출하지 아니한 자</p> <p>6. 제110조제2항제2호를 위반하여 국외제조사로부터 물질안전보건자료에 적힌 화학물질 외에는 제104조에 따른 분류기준에 해당하는 화학물질이 없음을 확인하는 내용의 서류를 거짓으로 제출한 자</p> <p>7. 제111조제1항을 위반하여 물질안전보건자료를 제공하지 아니한 자</p> <p>8. 제112조제1항 본문을 위반하여 승인을 받지 아니하고 화학물질의 명칭 및 함유량을 대체자료로 적은 자</p> <p>9. 제112조제1항 또는 제5항에 따른 비공개 승인 또는 연장승인 신청 시 영업비밀과 관련되어 보호사유를 거짓으로 작성하여 신청한 자</p> <p>10. 제112조제10항 각 호 외의 부분 후단을 위반하여 대체자료로 적힌 화학물질의 명칭 및 함유량 정보를 제공하지 아니한 자</p> <p>11. 제113조제1항에 따라 선임된 자로서 같은 항 각 호의 업무를 거짓으로 수행한 자</p> <p>12. 제113조제1항에 따라 선임된 자로서 같은 조 제2항에 따라 고용노동부장관에게 제출한 물질안전보건자료를 해당 물질안전보건자료대상물질을 수입하는 자에게 제공하지 아니한 자</p> <p>13. 제125조제1항 및 제2항에 따른 작업환경측정 시 고용노동부령으로 정하는 작업환경측정의 방법을 준수하지 아니한 사업주(같은 조 제3항에 따라 작업환경측정기관에 위탁한 경우는 제외한다)</p> <p>14. 제125조제4항 또는 제132조제1항을 위반하여 근로자대표가 요구하였는데도 근로자대표를 참석시키지 아니한 자</p> <p>15. 제125조제6항을 위반하여 작업환경측정 결과를 해당 작업장 근로자에게 알리지 아니한 자</p> <p>16. 제155조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 명령을 위반하여 보고 또는 출석을 하지 아니하거나 거짓으로 보고한 자</p>
3백만원 이하	<p>제175조(과태료) ⑥ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다.</p> <p>1. 제32조제1항(제5호의 경우만 해당한다)을 위반하여 소속 근로자로 하여금 같은 항 각 호 외의 부분 본문에 따른 안전보건교육을 이수하도록 하지 아니한 자</p> <p>2. 제35조를 위반하여 근로자대표에게 통지하지 아니한 자</p> <p>3. 제40조(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제108조제5항, 제123조제2항, 제132조제3항, 제133조 또는 제149조를 위반한 자</p> <p>4. 제42조제2항을 위반하여 자격이 있는 자의 의견을 듣지 아니하고 유해위험방지계획서를 작성·제출한 자</p> <p>5. 제43조제1항 또는 제46조제2항을 위반하여 확인을 받지 아니한 자</p>

		<p>6. 제73조제1항을 위반하여 지도계약을 체결하지 아니한 자</p> <p>6의2. 제73조제2항을 위반하여 지도를 실시하지 아니한 자 또는 지도에 따라 적절한 조치를 하지 아니한 자</p> <p>7. 제84조제6항에 따른 자료 제출 명령을 따르지 아니한 자</p> <p>8. 삭제 &lt;2021. 5. 18.&gt;</p> <p>9. 제111조제2항 또는 제3항을 위반하여 물질안전보건자료의 변경 내용을 반영하여 제공하지 아니한 자</p> <p>10. 제114조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 해당 근로자를 교육하는 등 적절한 조치를 하지 아니한 자</p> <p>11. 제115조제1항 또는 같은 조 제2항 본문을 위반하여 경고표시를 하지 아니한 자</p> <p>12. 제119조제1항에 따라 일반석면조사를 하지 아니하고 건축물이나 설비를 철거하거나 해체한 자</p> <p>13. 제122조제3항을 위반하여 고용노동부장관에게 신고하지 아니한 자</p> <p>14. 제124조제1항에 따른 증명자료를 제출하지 아니한 자</p> <p>15. 제125조제5항, 제132조제5항 또는 제134조제1항·제2항에 따른 보고, 제출 또는 통보를 하지 아니하거나 거짓으로 보고, 제출 또는 통보한 자</p> <p>16. 제155조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 질문에 대하여 답변을 거부·방해 또는 기피하거나 거짓으로 답변한 자</p> <p>17. 제156조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 검사·지도 등을 거부·방해 또는 기피한 자</p> <p>18. 제164조제1항부터 제6항까지의 규정을 위반하여 서류를 보존하지 아니한 자</p>
과징금	10억원 이하	<p>제160조(업무정지 처분을 대신하여 부과하는 과징금 처분) ① 고용노동부장관은 제21조제4항(제74조제4항, 제88조제5항, 제96조제5항, 제126조제5항 및 제135조제6항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 업무정지를 명하여야 하는 경우에 그 업무정지가 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있음이고 인정되면 업무정지 처분을 대신하여 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있음.</p> <p>② 고용노동부장관은 제1항에 따른 과징금을 징수하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 사항을 적은 문서로 관할 세무관서의 장에게 과세 정보 제공을 요청할 수 있음.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 납세자의 인적사항</li> <li>2. 사용 목적</li> <li>3. 과징금 부과기준이 되는 매출 금액</li> <li>4. 과징금 부과사유 및 부과기준</li> </ol> <p>③ 고용노동부장관은 제1항에 따른 과징금 부과처분을 받은 자가 납부기한까지 과징금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 이를 징수한다.</p> <p>④ 제1항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류 및 위반 정도 등에 따른 과징금의 금액, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

		<p>제161조(도급금지 등 의무위반에 따른 과징금 부과) ① 고용노동부장관은 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있음.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제58조제1항을 위반하여 도급한 경우</li> <li>2. 제58조제2항제2호 또는 제59조제1항을 위반하여 승인을 받지 아니하고 도급한 경우</li> <li>3. 제60조를 위반하여 승인을 받아 도급받은 작업을 재하도급한 경우</li> </ol> <p>② 고용노동부장관은 제1항에 따른 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 도급 금액, 기간 및 횟수 등</li> <li>2. 관계수급인 근로자의 산업재해 예방에 필요한 조치 이행을 위한 노력의 정도</li> <li>3. 산업재해 발생 여부</li> </ol> <p>③ 고용노동부장관은 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 납부기한의 다음 날부터 과징금을 납부한 날의 전날까지의 기간에 대하여 내지 아니한 과징금의 연 100분의 6의 범위에서 대통령령으로 정하는 가산금을 징수한다. 이 경우 가산금을 징수하는 기간은 60개월을 초과할 수 없다.</p> <p>④ 고용노동부장관은 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉을 하고, 그 기간 내에 제1항에 따른 과징금 및 제3항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.</p> <p>⑤ 제1항 및 제3항에 따른 과징금 및 가산금의 징수와 제4항에 따른 체납처분 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
기타	형벌과 수감명령 또는 이수명령	<p>제174조(형벌과 수감명령 등의 병과) ① 법원은 제38조제1항부터 제3항까지(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다), 제39조제1항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제63조(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 한 사람에게 유죄의 판결(선고유에는 제외한다)을 선고하거나 약식명령을 고지하는 경우에는 200시간의 범위에서 산업재해 예방에 필요한 수감명령 또는 산업안전보건프로그램의 이수명령(이하 "이수명령"이라 한다)을 병과(併科)할 수 있음</p> <p>② 제1항에 따른 수감명령은 형의 집행을 유예할 경우에 그 집행유예기간 내에서 병과하고, 이수명령은 벌금 이상의 형을 선고하거나 약식명령을 고지할 경우에 병과한다.</p> <p>③ 제1항에 따른 수감명령 또는 이수명령은 형의 집행을 유예할 경우에는 그 집행유예기간 내에, 벌금형을 선고하거나 약식명령을 고지할 경우에는 형 확정일부터 6개월 이내에, 징역형 이상의 실형(實刑)을 선고할 경우에는 형기 내에 각각 집행한다.</p> <p>④ 제1항에 따른 수감명령 또는 이수명령이 벌금형 또는 형의 집행유예와 병과된 경우에는 보호관찰소의 장이 집행하고, 징역형 이상의 실형과 병과된 경우에는 교정시설의 장이 집행한다. 다만, 징역형 이상의 실형과 병과된 이수명령을 모두 이행하기 전에 석방 또는 가석방되거나 미결구금일수 산입 등의 사유로 형을 집행</p>

		<p>할 수 없게 된 경우에는 보호관찰소의 장이 남은 이수명령을 집행한다.</p> <p>⑤ 제1항에 따른 수강명령 또는 이수명령은 다음 각 호의 내용으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 안전 및 보건에 관한 교육</li> <li>2. 그 밖에 산업재해 예방을 위하여 필요한 사항</li> </ol> <p>⑥ 수강명령 및 이수명령에 관하여 이 법에서 규정한 사항 외의 사항에 대해서는 「보호관찰 등에 관한 법률」을 준용한다.</p>
--	--	--

### 3. 산업재해 예방법제도 상 제재 규범체계에 대한 비교법적 검토

#### 1) 독일

##### (1) 개요

- 원칙적인 독일의 산업안전보건법(ArbSchG) 상 제재 수단은 행정벌로서 과태료이고, 예외적으로 형벌을 부과함.

##### (2) 과태료

- 독일의 산업안전보건법(ArbSchG) 역시 안전보건조치를 명정해 두고, 이를 이행하지 아니하는 사업주에 대해 법 제25조와 제26조에 따라 제재를 가하고 있음.
  - 우선 법 제25조에 따라 5,000유로 이하의 과태료에 처하게 되는 경우가 있고, 산안법 제22조 제3항에 의해 사업주에게는 25,000유로 이하의 과태료에 처하게 됨.
  - 또한 이를 이행하지 아니한 근로자에 대해서는 5,000유로 이하의 과태료에 처할 수 있음.

### (3) 형벌- 금고/과태료: “고의/반복적 의무위반을 통한 근로자의 생명 등에의 위험 초래 시”

- 독일 산안법 제26조에 따르면, 독일 산안법 제22조 제3항에 의한 관찰관청의 행정명령을 <지속적이면서 반복적으로> 위반한 경우와 그 외 안전보건조치의무의 고의적 위반으로 인하여 근로자의 생명 또는 건강에 위험을 초래한 경우에는 1년 이하의 금고와 벌금형이 부과됨.<sup>16)</sup>

## 2) 프랑스

- 산업안전보건에 관한 규정을 위반한 사업주 또는 대표자에 대하여 벌금이 부과됨(노동법전 L. 4741-1 이하).
- 이때 과실로 인한 의무위반에 대해서는 3,750유로 이하의 벌금이 부과되지만, 명시된 의무의 위반이 <반복>되면 상습범으로서 1년 이하의 금고 또는 9,000유로 이하의 벌금에 처해 지게 됨.<sup>17)</sup>

16) ArbSchG § 26 **Strafvorschriften** Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer 1. eine in § 25 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe a bezeichnete Handlung beharrlich wiederholt oder 2. durch eine in § 25 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2 Buchstabe a bezeichnete vorsätzliche Handlung Leben oder Gesundheit eines Beschäftigten gefährdet.

17) 프랑스 노동법전 Article L4741-1 Est puni d'une amende de 3 750 euros, le fait pour l'employeur ou le préposé de méconnaître par sa faute personnelle les dispositions suivantes et celles des décrets en Conseil d'Etat pris pour leur application :

1° Titres Ier, III et IV ainsi que section 2 du chapitre IV du titre V du livre Ier ;

2° Titre II du livre II ;

3° Livre III ;

4° Livre IV ;

5° Titre Ier, chapitres III et IV du titre III et titre IV du livre V ;

6° Chapitre II du titre II du présent livre.

La récidive est punie d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 9 000 euros.

L'amende est appliquée autant de fois qu'il y a de salariés de

- 통고와 업무중단에 관한 권리((L. 4131-1 내지 4132-5),
- 근로자에 대한 정보의 제공 및 교육(L. 4141-1 내지 L. 4142-4),
- 기간제 근로자나 임시직 근로자에 관한 정보의 제공 및 교육(L. 4154-2 내지 L. 4154-4)
- 근로장소에서 그 사용에 대한 사용자의 의무
- 근로시설과 보호방법에 관한 규정들(L. 4311-1 내지 L. 4321-5)
- 폭발의 위험이 있는 것들에 대한 예방조치(L. 4411-1 내지 L. 4451-2)
- 기업 외부에서 원인이 되어 사업장 내에서 이루어진 작업에 있어서의 위험에 대한 예방(L. 4511-1)
- 기타의 작업이나 활동에 대한 위험의 예방(L. 4541-1)
- 근로에서의 건강에 관한 서비스와 사회적 서비스(L. 4621-1 내지 L. 4631-2) 등

### 3) 영국

#### (1) 산안법

- o 영국의 산안법(The Health and Safety at Work etc. Act)상 제재는 약식판결에 따른 제재로서 벌금과 정식 재판에 의한 제재로서 금고와 벌금으로 분별됨(제33조).
- 제재의 범위는 구성요건의 유형에 따라 2년 이하의 금고 또는 벌금이 부과됨.
- o 근로자 등의 일반 의무위반에 대해서도 5,000파운드 이하 또는 2년 이하의 징역 또는 상한이 없는 벌금이 부과되기도 함.

#### (2) 기업과실치사 및 기업 살인에 관한 규정(이하 '기업살인법')

- o 영국의 기업살인법(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007)은 기업 등의 경영책임자가 현저한 주의의무위반으로 인해 소

---

l'entreprise concernés par la ou les infractions relevées dans le procès-verbal prévu à l'article L. 8113-7.

속 종사자를 사망에 이르게 하는 경우 기업과실치사죄로 <상한이 없는 벌금>을 부과하는 방식으로 처벌하도록 하였음(법 제1조 제5항).

- 다만 의회 가이드라인(Guidelines Council)에 의하면 벌금의 구체적인 부과액을 산정하는 방식을 명확히 해 두고 있음.

영국 기업살인법의 벌금 부과 기준<sup>18)</sup>

- 법인 등 조직체가 재판에 의해 유죄를 선고받으면 상한이 없는 벌금이 부과됨.
- 양형평의회(Sentencing Council)의 양형기준(sentencing guidelines)에 의하면, 벌금의 금액은 기업의 최근 3년간의 연간 평균매출액의 5%에서 시작하되, 가중 또는 감경요인을 고려하여 평균적으로 2.5%에서 10% 사이에서 벌금이 부과하도록 되어 있음.

- o 다른 한편 법원은 벌금의 부과와는 별개로 해당 기업살인을 저지른 기업의 명칭과 범죄사실을 언론에 공표할 수도 있음.
- 조직체의 과실치사에 대하여 유죄선고를 한 법원은 해당 단체에 대하여 유죄판결을 받았다는 사실, 위법의 구체적인 내용, 부과된 벌금액 및 구제명령의 내용을 상세하게 공표하는 것을 목적으로 한 공표명령(publicity order)을 내릴 수 있음(제10조).

#### 4) 미국

- (1) 행위자 요소에 따른 구별: 고의 또는 반복적인 위반(Willful or repeated violation)

가) 고의

- o 우선 사업주가 <고의>로 산안법상 제반 의무를 이행하지 아니하는 경우로, 이때 고의란 <의도적으로> 혹은 <알면서도> 사업장 내 위험 요인에 대한 제거에 나서지 아니하는 것을 말함.

18) The Sentencing Council. Consultation Paper on Sentencing for Corporate Manlaughter 2007. Availavle from: URL: <http://www.sentencing-guidelines.gov.uk/docs.pdf>(정진우, 「중대재해처벌법」, 중앙경제, 2022, 73면에서 재인용).

- <고의에 기한> 의무위반에 대해서는 벌금의 하한을 두고 있는바, 각 위반 사항 1건당 5,000불 이상 70000불 이하의 벌금을 부과하게 됨.

#### 나) 반복

- 다른 한편 사업주가 <반복적으로> 산안법상 제반 의무를 이행하지 아니하는 경우임. 예컨대 이미 과거에 산안법 위반을 이유로 하여 사업주에게 통고된 행정명령이나 그 외 명시된 기준 등을 계속하여 준수하지 아니하는 경우가 이에 해당함.
- 이처럼 산안법상 제반 의무를 <반복적으로> 위반한 사업주에 대해서는 개별 의무위반 사항 1건 당 70,000불 이하의 벌금을 부과할 수 있음.

#### (2) 의무내용의 심대성에 따른 구별: 중대한 또는 경미한 위반으로 인한 벌금 규정

- <중대한 의무>의 위반(serious violation)<sup>19)</sup>이란, 그 의무위반으로 인해 사망 혹은 심각한 신체적 장애가 야기될 개연성이 고도로 높은 경우로서 사용자라면 마땅히 인식하고 있어야 할 의무의 위반을 말함.
- 이와 달리 <경미한 위반>(violation determined not serious)이란 안전보건과 직접적인 관련은 있으나 사망이나 심각한 신체 장애를 일으킬 우려가 없는 위반을 말함.
- 의무위반 자체에 대해서는 각 위반 사항별로 7,000불 이하 벌금을 부과하는 데, 통상 중대한 의무위반의 경우에 경미한 의무위반에 비해 더 많은 벌금을 실무적으로 부과함.

19) "본조의 목적상, 사업주가 적절한 주의를 기울였음에도 불구하고 위반의 존재를 알지 못한 경우를 제외하고는, 작업장소에서 채택된 실행방안, 수단, 방법, 운용 또는 공정이 사망이나 심각한 신체적 장애를 야기시킬 가능성이 있는 경우, 중대한 위반으로 간주한다."(OSHA Act §17 (k))

(3) 사망 재해의 발생 시 제재의 가중: “고의적인 위반(Willful violation) + 근로자의 사망(causing death to employee)”

- 산업법상 제반 의무를 고의적으로 위반함으로써, 근로자가 사망한 경우 그 사업주에게는 10,000불 이하의 벌금이나 6개월 미만의 징역에 처할 수 있음.
- 다만 과거에 1회 이상 동일한 사유로 유죄판결을 받은 사업주에게는 20,000불 이하의 벌금이나 6개월 미만의 징역에 처하여야 함.

## 5) 일본

### (1) 과태료

- 산업재해의 발생유무와 상관없이 그 의무위반 그 자체에 대해 제재를 하고 있음.
- 일본 노안법(労働安全衛生法)<sup>20)</sup> 제122조의2와 제123은 최대 50만엔 이하의 과태료 규정을 각각 규정하고 있음.
- 다만, 제122조의2는 노동안전컨설턴트 또는 노동위생컨설턴트가 소속된 컨설턴트회에 적용되는 규정이고, 제123조는 등록 제조시 등 검사기관<sup>21)</sup>이나 노동재해의 원인 조사 등을 실시하는 기구<sup>22)</sup>에 관한 규정이라는 점에서 사업주에게 직접적으로 적용되는 과태료(과료)규정은 없는 것으로 파악됨.

**제122조의2** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 그 위반행위를 한 컨설턴트회<sup>23)</sup>의 이사, 감사 또는 청산인은 오십만엔 이하의 과료에 처한다.

1. 제87조제3항의 규정에 따른 신고를 하지 아니하거나 허위의 신고를 한 때.

20) 昭和四十七年法律第五十七号.

21) 노안법 제38조.

22) 노안법 제96조의2.

2. 제87조제5항의 규정에 따른 검사를 거부, 방해 또는 기피하거나 같은 항의 규정에 따른 명령을 위반한 때.

**제123조** 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이십만원 이하의 과료에 처한다.

1. 제50조제1항(제53조의3부터 제54조의2까지 및 제77조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다.)의 규정을 위반하여 재무제표 등을 비치하지 아니하거나, 재무제표 등에 기재할 사항을 기재하지 아니하거나, 허위의 기재를 하거나 정당한 이유가 없음에도 제50조제2항(제53조의3부터 제54조의2까지 및 제77조제3항에서 준용하는 경우를 포함한다.)의 규정에 따른 청구를 거부한 자(외국등록제조 시 등 검사기관 등을 제외한다.)
2. 기구가 제96조의3의 규정에 따른 명령을 위반한 경우에 그 위반행위를 한 기구의 임원

## (2) 형벌

- 다만 노동재해방지 조치의무를 위반하여 근로자를 사망에 이르게 하면 일본 형법의 업무상 과실치사상죄<sup>24)</sup>로 처벌하고 있음.<sup>25)</sup>

## 4. 입법정책적 시사점

- 산안법상의 제재는, 과거의 위반 행위 그 자체에 대한 제재만이 아니라, 산안법령상 제시된 안전보건기준준수 의무의 이행 그 자체를 실효성있게 담보하기 위한 방편으로 마련된 것이며,
  - 제재 수단의 개선을 목적으로 한 정책적 대안 마련은, 산안관련법령상 입법 목적에 부합하도록 설계하되, 실효성을 제고하는 데 중점이 놓여야 함.

23) 일본 노안법 제81조 이하는 노동자의 안전수준 향상을 도모하기 위해 사업장의 안전에 대한 진단과 지도를 업으로 하는 노동안전컨설턴트(労働安全コンサルタント) 노동위생컨설턴트(労働衛生コンサルタント)에 대해서, 일본 노안법 제87조는 일본노동안전위생컨설턴트회(日本労働安全衛生コンサルタント会)에 대해서 규정하고 있음.

24) 일본 형법 제211조 業務上必要な注意を怠り、よって人を死傷させた者は、五年以下の懲役若しくは禁錮又は百万円以下の罰金に処する。重大な過失により人を死傷させた者も、同様とする。

25) 우리 산안법은 제66조의2에 이러한 경우의 처벌 규정을 두고 있음.

- 다만 염두에 두어야 할 점은, 기업의 이윤극대화 전략과 안전과의 관계성을 강조하는 것이 필요하다는 사실임.
- 오늘날 기업의 이윤극대화 전략의 의미는 매우 큼. 기업이 지향하는 이윤의 크기가 상당하여 국가적 제재를 스스로 감수하더라도 무방할 정도에 이르고 있음. 과태료나 형사제재의 기능적 한계가 여기에서 발견됨.
  
- 요컨대 기업에 대한 실효적 영향력을 가할 수 있으면서도 엄격한 형사제재절차 등의 부담을 덜 방안을 모색하는 일도 중요하다는 점을 염두에 두어야 하며, 이러한 점에서 산업재해 예방을 위한 새로운 수단으로서 <과징금제도>에 주목할 필요가 있음.
- 기업이 산업재해 예방을 단순한 비용으로 치부하는 현실에 비추어, 과징금은 (i) 법적 제재로서의 성격이 아니므로 그 부과 절차가 신속하고 간이하면서도 (ii) 기업의 적극적이고 능동적인 의무 이행을 촉진할 수 있을 만큼 큰 부담을 부여할 수 있는 수단으로 평가되기 때문임.



### Ⅲ. 산업재해 예방을 위한 제재 수단으로서 과징금제도의 적격성 평가





### Ⅲ. 산업재해 예방을 위한 제재 수단으로서 과징금제도의 적격성 평가

#### 1. 과징금의 법제도적 도입 배경과 연혁

##### 1) 과징금의 개념

- 과징금은, 행정법상의 의무를 위반 또는 불이행에 대하여 부과하는 행정적 제재금임.
  - 당해 위반 행위로 인해 얻은 불법적인 경제적 이익을 전적으로 박탈함으로써, 간접적으로 의무 이행을 강제하는 효과를 거두기 위한 제재수단으로 봄.<sup>26)</sup>
  
- 과징금은 현행법상 다양한 유형으로 규정되어 있어 그 개념을 일의적으로 정리하는 데는 한계가 있음. 다만, 최소 개념 중심으로 일반화해서 정리하자면 행정청이 법규상의 일정한 의무를 위반하거나 불이행한 자에 대하여 그로 인해 발생한 경제적 이익을 상쇄하거나 의무불이행에 대해 행정처분에 갈음하기 위한 목적에서 부과하는 금전적 제재로 정의할 수 있음.
  - 외국법에서는 administrative surcharge, administrative penalty 등 여러 용어로 사용되는데 행정적 제재수단(remedies)로서의 성격상 주로 영미법계 보다는 대륙법계에서 더 많이 활용되는 성향을 보이기도 함.
  - 우리 법체계 내에는 지난 1980년 제정된 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하, ‘공정거래법’이라 함)에 최초로 도입되었으며, 이후 다수의 법

26) 지광석, “과징금의 부과목적과 사용의 연계에 관한 정책적 고찰: 공정거래법을 중심으로”, 「한국공공관리학보」(제28권 제1호), 2014, 92-93면 참고.

률로 제도가 보급되어 법위반 당사자에 대한 부당이득의 환수 및 법 위반 행위의 억제력 제고를 위한 핵심적 수단으로 활용되고 있음.

- 한편, 과징금을 포함하여 행정상의 의무위반에 대하여 과하는 제재로서의 벌을 행정벌이라고 하며, 이는 다시 그 처벌내용에 따라 행정형벌과 행정 질서벌로 분류됨.
  - 이 가운데 행정형벌은 행정상의 의무를 위반함으로써 직접적으로 행정 목적을 침해하는 경우를 대상으로 하며 범죄에 관한 명문의 형사법적 근거를 두고 과해지는 형사적 제재(징역, 벌금 등)을 의미함.
  - 이에 비해, 행정질서벌은 행정상의 신고, 등록 등의 의무를 태만히 하는 것과 같이 간접적으로 행정 목적의 달성에 장애를 미칠 위험성이 있는 질서 위반 행위에 대해 부과된다는 차이가 있음. 과태료가 행정질서벌에 해당하는 대표적인 제재 수단임. 단 과태료는 형벌이 아니므로 원칙적으로 형법이 적용되지 않고, 과태료를 받는 경우에도 전과로 취급되는 것은 아니며 다른 형벌과도 누범관계가 형성되지 않음.
- 행정형벌 가운데는 범인으로부터 일정액의 금액을 징수하는 벌금, 벌금과 같이 범인으로부터 일정액의 금액을 징수하는 형벌이지만, 그 금액의 범위에서 벌금과 구별되는 과료, 범칙자가 통고처분에 의해 국고에 납부해야 할 금전을 의미하는 범칙금이 있음.
  - 과료는 가장 가벼운 형벌로서 주로 경범죄에 대하여 과하게 됨. 또한, 범칙금은 일정한 금액의 범칙금 납부를 통고하고, 그 통고를 받은 자가 기간 내에 이를 납부한 경우에는 해당 범칙행위에 대해 공소가 제기되지 않고, 범칙금을 납부하지 않았을 때에는 이후 형사처벌 절차가 진행됨.

- 과징금은 금전적 제재 수단이라는 점에서 벌금이나 과태료와 유사하지만, 행정기관이 부과한다는 점에서 법원이 결정하는 벌금과 구별되고, 법규 위반으로 얻어진 경제적 이익을 환수하거나 영업정지처분을 갈음하여 금전적 제재를 부과한다는 점에서, 행정청에 대한 협조의무 위반에 대해 부과하거나 경미한 형사사범에 대한 비범죄화 차원에서 부과되는 과태료와도 차이가 있음.

## 2) 입법적 유래와 헌법적 근거

### (1) 입법연혁

- 과징금제도는 일본의 과징금제도를 모태로 하여 1980년 12월 31일 법률 제3320호로 제정된 “독점규제및공정거래에관한법률” (이하 ‘공정거래법’) 제6조에서 처음 입법화되었음.<sup>27)</sup>
- 과징금제도는 제도의 ‘도입목적’에 관해서는 법률에 명시되어 있지 않으나, 원래 행정법상의 의무를 위반한 자에게 경제적 이익이 발생한 경우에 그 이익을 박탈하여 간접적으로 의무이행을 확보하기 위한 수단으로 도입되었음.<sup>28)</sup>

### (2) 과징금 부과제도의 헌법적 근거와 의의

- 과징금부과조항은 입찰담합 또는 공급제한 행위를 하는 등 법상 위반 행위를 한 사업자에 대하여 과징금을 부과함으로써 그 책임재산을 감소시킨다는 측면에서 사업자의 재산권을 제한하는 것이나,
  - 과징금부과조항의 재산권 침해의 본질성 여부를 판단함에 있어 헌법 제

27) 박영도·김호정, 「과징금제도의 운용실태 및 개선방안」, 한국법제연구원, 2002, 5면.

28) 정하중·김광수, 「행정법개론」, 법문사, 2022, 488-489면; 김일중, “최적 과징금산정방식에 관한 법경제학적 분석: 공정거래법을 중심으로” 「성균관법학」(제33권 제3호), 2010, 811면.

119조<sup>29)</sup>에 규정된 경제질서 조항의 의미를 충분히 고려하여야 할 것임.

- 요컨대 경제적·사회적 비용 등 제반 사정을 두루 감안하여 필요하다고 판단되는 경제정책을 선택할 수 있으며 그것이 현저히 합리성을 결여한 것이라고 볼 수 없는 한 경제에 관한 국가적 규제·조정권한의 행사로서 존중되어야 함.<sup>30)</sup>

## 2. 과징금의 법적 성격과 유형

### 1) 과징금의 법적 성격

- 종래 과징금의 법적 성질에 대해 부당이득 환수로 보는 견해와 제재로 보는 견해가 있었고 양자를 겸하고 있는 것으로 보는 견해 등이 있었음.
- 일반적인 과징금과 달리 구 공정거래법(2020. 12. 29. 개정 이전의 법률)상 부당지원행위의 과징금은 지원객체가 아닌 지원주체에게 부과되었는데 이 점에서는 부당이득환수적인 성격은 거의 없고 제재로서의 성격을 갖기도 하였음.
- 과징금이 영업정지와 같은 제재적 처분으로 인한 국민의 불편 등을 고려하여 이에 갈음하여 부과하는 경우에는 제재적 성격이 완화될 것임.
- 그럼에도 불구하고 과징금의 성격에는 부당이득의 환수와 행정제제의 성격을 겸하고 있는 것으로 보는 것이 일반적인 견해임.

29) 제119조 ①대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.

②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.

30) 헌법재판소 2016. 4. 28 선고 2014헌바60, 2015헌바36·217(병합) 결정

- 이 점은 입법적으로도 확인된다고 볼 수 있음.
  - 예컨대 공정거래법 제102조 제1항에서는 과징금 부과원칙을 규정하면서, 공정거래위원회는 과징금을 부과하는 경우 i) 위반행위의 내용 및 정도, ii) 위반행위의 기간 및 횟수, iii) 위반행위로 취득한 이익의 규모 등을 고려하도록 하고 있음.
  - 이 가운데 iii)은 부당이득의 회수의 기능을 규정한 것인데 비해, i)과 ii)에서 규정한 위반행위의 기간 및 횟수 등은 다분히 범위반행위자에 대한 비난가능성 등 고려한 것으로서 제재별적 성격을 함께 고려토록 한 것으로 해석할 수 있음.
  
- 이처럼 과징금이 행정제재벌로서의 성격을 갖더라도 그 제재적 성격은 형벌의 그것과는 다르며, 과징금은 기본적으로는 행정목적 달성을 위해 선택한 합목적적인 제도로 보면서 부당이득이 아닌 행정제재로서의 성격만 가지고 있음이고 하여 위헌은 아니라고 봄. 또한 동일한 위반행위에 대하여 형사처벌과 아울러 과징금의 부과처분을 하는 것이 이중처벌금지 원칙에 반하는 것도 아님.
  
- 이와 관련하여 대법원은 “공정거래법상 부당지원행위에 대한 과징금이 문제된 사례에서 부당지원행위를 한 지원주체에 대한 과징금은 그 취지와 기능, 부과 주체와 절차 등을 종합할 때 부당지원행위의 억지(抑止)라는 행정목적 실현하기 위한 입법자의 정책적 판단에 기하여 그 위반행위에 대하여 제재를 가하는 행정상의 제재금으로서의 기본적 성격에 부당이득환수적 요소도 부가되어 있는 것이라고 할 것이어서 그것이 헌법 제13조 제1항에서 금지하는 국가형벌권 행사로서의 처벌에 해당한다고 할 수 없으므로 구 독점규제및공정거래에관한법률에서 형사처벌과 아울러 과징금의 부과처분을 할 수 있도록 규정하고 있음 하더라도 이중처

벌금지원칙이나 무죄추정원칙에 위반된다거나 사법권이나 재판청구권을 침해한다고 볼 수 없고, 또한 공정거래법 제55조의3 제1항에 정한 각 사유를 참작하여 부당지원행위의 불법의 정도에 비례하여 상당한 금액의 범위 내에서만 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있음에 비추어 비례원칙에 반한다고 할 수도 없다”고 보았음.<sup>31)</sup>

- 법규 위반행위자에 대해 부과하는 과징금 부과처분은 재량행위임. 이와 관련하여 대법원은 “공정거래위원회가 공정거래법 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부와 만일 과징금을 부과할 경우 공정거래법과 같은 법 시행령이 정하고 있는 일정한 범위 안에서 과징금의 액수를 구체적으로 얼마로 정할 것인지에 관하여 재량을 가지고 있음이고 할 것이므로, 공정거래위원회의 공정거래법 위반행위자에 대한 과징금 부과처분은 재량행위라 할 것이고, 다만 이러한 재량을 행사함에 있어 과징금 부과 기초가 되는 사실을 오인하였거나, 비례·평등의 원칙에 위배되는 등의 사유가 있음이면 이는 재량권의 일탈·남용으로서 위법하다고 할 것”이고 보았음.<sup>32)</sup>
  
- 다만, 대법원은 “자신의 비디오물감상실에 18세 이상 19세 미만의 청소년을 출입시킨 비디오물감상실업자에 대하여 청소년보호법상의 과징금 부과처분을 한 경우, 제재적 행정처분인 청소년보호법상의 과징금부과처분에 있어서 관련 법령이 충돌되는 것 같은 외관이 초래됨으로써 그 해석적용상의 혼란 등으로 인하여 위반자가 위 행위가 관련 법률에 의하여 허용된다고 믿었고, 그렇게 믿었던 것에 대하여 정당한 이유가 있는 경우에 해당한다는 이유로 위 과징금부과처분이 위법하다”고 함으로써 제

31) 대법원 2004. 4. 9 선고 2001두6197 판결

32) 대법원 2002. 9. 24 선고 2000두1713 판결, 대법원 2008. 2. 15 선고 2006두4226 판결, 대법원 2011. 6. 30 선고 2009두12631 판결

재적 성격의 과징금의 해석 및 운용에 있어서 일정한 제한을 두고 있기도 함.<sup>33)</sup>

- 한편, 대법원은 “과징금 처분기준을 정한 시행령상의 규정은 대외적으로 국민이나 법원을 구속할 힘이 있는 법규명령에 해당하지만, 모법의 위임 규정의 내용과 취지 및 헌법상의 과잉금지의 원칙과 평등의 원칙 등에 비추어 같은 유형의 위반행위라 하더라도 그 규모나 기간·사회적 비난 정도·위반행위로 인하여 다른 법률에 의하여 처벌받은 다른 사정·행위자의 개인적 사정 및 위반행위로 얻은 불법이익의 규모 등 여러 요소를 종합적으로 고려하여 사안에 따라 적절한 과징금의 액수를 정하여야 할 것”이라고 하였음.<sup>34)</sup>

## 2) 과징금의 세부 유형

- 현행법상 과징금은 크게 경제적 이익 환수 과징금, 영업정지 대체 과징금, 순수한 금전적 제재로서의 과징금으로 유형을 구분할 수 있음. 헌법 재판소도 과징금을 이러한 유형으로 구분함.

헌법재판소 2001. 5. 31. 선고 99헌가18, 99헌바71-111, 2000헌바51·64·85, 2001헌바2(병합) 결정

“한편, 각종 법률에 등장하고 있는 과징금 제도를 유형에 따라 분류하면, 첫째, **행정상의 무이행확보수단으로서 특히 경제법상의 의무위반행위로 얻은 불법적인 이익 자체를 박탈하기 위하여 부과되는 유형의 과징금**이 있는바, 독점규제및공정거래에관한법률이나 금융실명거래 및비밀보장에관한법률에서 그 예를 찾아볼 수 있고, 이는 부당 또는 불법의 이익을 환수 내지 박탈한다는 측면과 위반행위자에 대한 제재로서의 측면을 함께 가지고 있다고 말할 수 있으며, 둘째, 다수 국민이 이용하는 사업이나 국가 및 사회에 중대한 영향을 미치는 사업을 시행하는 자가 행정법규에 위반하였을 경우 그 위반자에 대하여 허가취소·영업정지처분을 하

33) 대법원 2002. 5. 24 선고 2001두3952 판결

34) 대법원 2001. 3. 9 선고, 99두5207 판결

면 오히려 국민에게 불편과 생활의 어려움을 줄 수 있으므로, 이러한 허가취소·영업정지처분과 선택적으로 또는 이에 갈음하여 부과되는 과징금으로서, 여객자동차운수사업법 제79조, 석유사업법 제14조, 주차장법 제24조, 건설산업기본법 제82조 등이 그 예이고, 이 유형에 속하는 과징금은 일정한 행정법규를 위반한 자가 사업정지처분의 대상이 될 때 이에 갈음하여 행정기관이 그 불이익처분을 면제하는 대신 일정 금액의 납부를 명한다는 측면에서 일종의 속죄금으로서의 성격도 가진다고 볼 것이며, 셋째, 법령에서 과징금이라는 용어를 사용하고 있지 않더라도 그 제도적 취지·성격 등에 비추어 과징금과 유사한 제도를 규정하고 있는 경우로서, 대표적인 예는, 일정한 오염물질을 배출한 사업자에 대하여 배출한 오염물질의 종류, 배출기간, 배출량 등을 산정기준으로 하여 배출부과금을 부과하는 제도인데, 현행 법상 이를 규정하고 있는 법률로는 수질환경보전법 제19조, 대기환경보전법 제19조 등이 있고, 위 부과금은 과징금과 그 명칭이 다르기는 하지만 성격상 유사하며, 일정한 행정법규를 위반한 자에 대하여 그 위반행위로 야기한 사회적 해악의 정도에 비례하여 일정한 금전의 부담을 명하고 있다는 데 그 특색이 있다.”

### (1) 경제적 이익 환수 과징금

- 경제적 이익 환수 과징금은 불법행위로 얻어진 경제적 이익을 확실히 환수하기 위해 도입되었음. 불법이익의 환수 수단으로 일반적으로 인정되던 「형법」상의 몰수·추징 제도 등이 엄격한 형사절차에 의하여 운영됨으로써 경제사범의 제재에 요구되는 융통성이 제약을 받는다는 점을 고려하여 고안된 제도라 할 수 있음.
- 경제적 이익 환수 과징금은 법률의 규정에 따라 환수 범위를 명확히 하고 이에 따른 행정처분으로 과징금을 부과·징수하게 되는데 행정청이 운영하기 때문에 비교적 법령에서 부과금액 등이 명확하게 규정되어 있지만 집행 과정에서는 행정청의 재량이 폭넓게 작용된다는 점이 특징임.

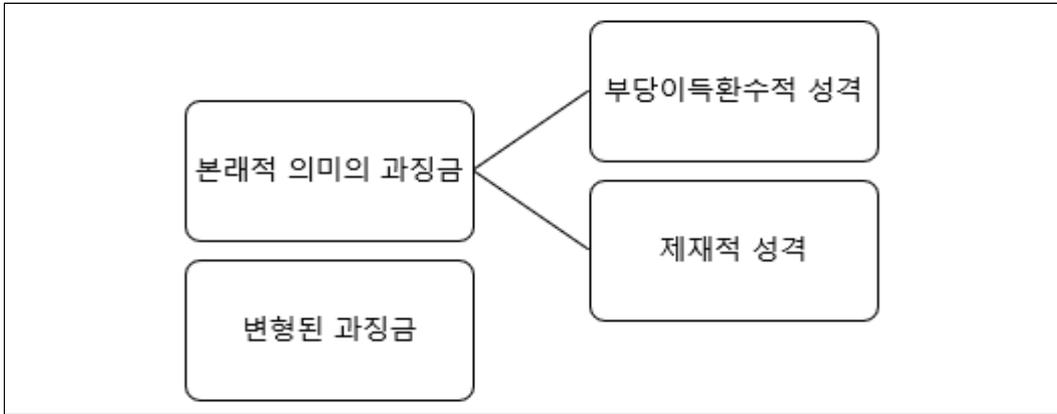
## (2) 영업정지 대체 과징금

- 영업정지처분은 허가처분 등 수익적(授益的) 행정행위에 대한 사후 관리 수단으로서 영업자가 허가 등에 따른 행정상의 의무를 위반할 때 제재로서 가하는 강력한 수단이기는 하나, 이로 인하여 그 영업자가 수행하는 영업활동을 이용하는 일반국민에게 불편을 초래할 수 있음. 이러한 공익적 고려에 따라 행정처분을 대신하는 금전적 제재로서의 과징금이 등장하게 되었음. 현행법상 이러한 유형의 과징금이 가장 많은 비중을 차지함.
- 영업정지 대체 과징금의 경우에도 결과적으로 영업정지기간의 영업행위로 얻을 수 있는 이익의 전부 또는 일부가 환수되는 효과가 있지만, 이 경우의 영업이익 환수는 과징금 부과에 따른 부수적 효과이지 영업이익 환수 그 자체가 목적은 아니므로 영업정지 대체 과징금 부과기준은 사업자가 영업정지기간에 실제 얻을 수 있는 영업이익과 반드시 연관될 필요는 없음.

## (3) 순수한 금전적 제재로서의 과징금

- 금전적 제재 과징금은 그 금액이 위반행위로 인해 얻게 된 이익과 직결되어 있지 않고 영업정지처분과 연계되어 있지도 않다는 점에서 앞서 설명한 두 유형과 다름. 1995년 제정된 「부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률」에서 도입되었고, 소유권이전등기를 장기간 신청하지 않은 경우 등에 일정한 과징금이 부과되도록 하고 있음.
- 이러한 과징금은 일정한 행정법상의 의무위반에 대한 단순한 금전적 제재에 불과하여 실질적으로는 과태료와 별로 다를 바가 없으나, 과태료의

경우 대개 부과 금액이 상대적으로 적은 금액이므로 현저히 큰 금액인 금전적 제재를 부과하는 것이 필요한 경우에 이러한 유형의 과징금이 도입되었음.

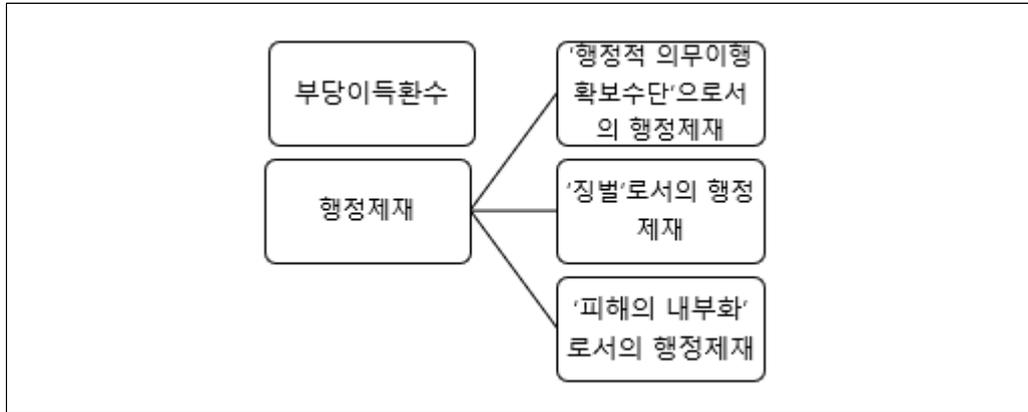


※ 참고 - 과징금의 다른 분류 방식

- 한편, 이와 다른 분류방식으로 과징금의 목적을 부당이득의 환수, 행정제재 ①(‘행정적 의무이행 확보수단’으로서의 행정제재), 행정제재②(‘징벌’로서의 행정제재), ③‘피해의 내부화’ 를 의미하는 행정제재로 구분하기도 함.<sup>35)</sup>
  - 부당이득환수: 행정법규 위반으로 경제상의 이익을 얻게 되는 경우에 당해 위반으로 인한 경제적 이익을 박탈하기 위한 것이라는 내용임.
  - ‘행정적 의무이행 확보수단’으로서의 행정제재: 일반적으로 가장 많이 사용되고 있음.
  - ‘징벌’로서의 행정제재: 형벌은 범죄에 해당하는 잘못에 상응하여 법익의 박탈을 가하는 강제조치이므로, ‘징벌적’(또는 ‘억압적’이거나 ‘보복적’ 속성을 갖게 됨).

35) 김일중, “최적 과징금산정방식에 관한 법경제학적 분석: 공정거래법을 중심으로” 「성균관법학」(제33권 제3호), 2010, 817-825면 참고(이하, - 포함).

- ‘피해의 내부화’를 의미하는 행정제재: ‘피해의 내부화(internalization of harm)’는 위반행위가 사회에 끼친 비용과 동일한 수준을 위반자에게 부담시키도록 과징금을 계산하는 것이 합리적이라고 봄.



### 3) 행정재량으로서 과징금제도와 엄격해석의 원칙

#### (1) 과징금 부과 처분의 행정재량적 속성

- o 법 위반행위에 대하여 과징금을 부과할 것인지 여부와 만일 과징금을 부과한다면 일정한 범위 안에서 과징금의 부과액을 얼마로 정할 것인지에 관하여 행정과정은 재량을 가짐. 이러한 점에서 과징금부과 처분은 법 위반행위자에 대한 행정관청의 ‘재량행위’라 할 것임.<sup>36)</sup>

- 다만 이러한 과징금 부과 재량행사에 있어서 사실오인, 비례·평등의 원칙 위배 등의 사유가 있음이면 이는 재량권의 일탈·남용으로서 위법하다 할 것임.<sup>37)</sup>

36) 대법원 2002. 5. 28 선고 2000두6121 판결.

37) 헌법재판소 2001. 5. 31 선고 99헌가18, 99헌바71-111결정, 2000헌바51·64·85, 2001헌바2(병합)결정

## (2) 제재수단으로서의 속성과 엄격해석의 원칙

- 과징금이 제재를 본질로 하는 금전적 부담이라고 할 때, 이는 결국 제재금으로써의 속성을 가진다는 점을 부정하기 어려움.
- 따라서 판례는 과태료 등 행정제재와 마찬가지로 과징금의 경우에도 함부로 유추해석하거나 확대해석하여서는 아니 된다는 <엄격해석의 원칙>을 견지하고 있음.<sup>38)</sup>

## 3. 과징금 입법의 확대와 법적 기능의 다양성

### 1) 개요

- 과징금 제도의 개념적, 기능적 모호성에도 불구하고 과징금제도는 행정의 실효성확보를 위한 제재 내지 강제 목적을 이유로 도입되기 시작한 이후 최근에 이르기까지 매우 다양한 범영역에서 입법으로 도입되고 있음.
- 하지만 과징금은 일본을 제외한 다른 외국의 입법례에서도 찾아보기 어려운 규율방식인 것이 사실임.<sup>39)</sup>

### 2) 과징금의 법적 성격: 불법적인 이득의 회수수단

- 원래 일본의 과징금제도는 부당이득환수라는 목적을 가지고 도입되었고, 현재도 다수설은 과징금제도의 목적을 부당이득환수에 두고 있음.<sup>40)</sup>
- 이에 따라 우리나라의 과징금제도 역시 도입 초기에는 법 위반에 따라 경제적 이익이 발생한 경우 그 이익을 박탈하여 경제적 불이익을 과하기

38) 대법원 2007. 3. 30 선고 2004두7665 판결.

39) 조성규, “과징금의 법적 성격에 대한 이론적 고찰”, 『행정법연구』(제55호), 2018, 78면.

40) 이인권, 「부당공동행위에 대한 합리적 규제의 틀과 대안 모색」, 한국경제연구원, 2006, 32면.

위한 제도<sup>41)</sup>로서 부당이득환수적 성격을 기본으로 하였음. 하지만 이후 행정제재적 성격이 강화되면서, 오늘날은 부당이득환수와 행정제재적 성격을 겸하는 것으로 보고 있음.<sup>42)</sup>

- 그러므로 법이 규정한 범위 내에서 그 부과처분 당시까지 부과관청이 확인한 사실을 기초로 일의적으로 확정되어야 할 것이지, 추후에 부과금 산정기준이 되는 새로운 자료가 나왔다고 하여 새로운 부과처분을 할 수 있는 것은 아님.<sup>43)</sup>
- 다만 공정거래위원회는 실무적으로 과징금을 부당이득환수로 보지 않고 행정제재별로 인식하고 있음.<sup>44)</sup>

### 3) 이중처벌금지원칙과 과잉제재금지의 원칙

#### (1) 이중처벌금지원칙과의 관계

가) 이중처벌금지법리의 의의: 헌법상 신체의 자유 보장

- 헌법 제13조 제1항<sup>45)</sup>은 모든 국민은……동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다고 하여 이른바 이중처벌금지의 원칙을 규정하고 있음.
- 이때 ‘처벌’은 원칙적으로 범죄에 대한 국가의 형벌권 실행으로서의 과벌을 의미하는 것이고, 국가가 행하는 일체의 제재나 불이익처분을 모두 그

41) 김남진, 「행정법(1)」, 1997, 532면.

42) 김보현·신영근, “공정거래법상 과징금제도의 개선방안에 관한 연구”, 「사회과학연구」(16(2)), 2010, 63면 이하; 홍대식·윤미경, 「부당한 공동행위로 인한 소비자피해액규모의 측정에 관한 연구」, 공정거래위원회, 2006 참고.

43) 대법원 1999. 5. 28 선고 99두1571 판결.

44) 이에 대해 이인권, 「부당공동행위에 대한 합리적 규제의 틀과 대안 모색」, 한국경제연구원, 2006, 35면 이하 참조.

45) 제13조 ①모든 국민은 행위시의 법률에 의하여 범죄를 구성하지 아니하는 행위로 소추되지 아니하며, 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다.

처벌에 포함시킬 수는 없는 것이라는 게 헌법재판소의 입장임.

나) 부당이득의 박탈수단으로서의 속성

- 과징금제도가 부당이득의 박탈이외에 재산벌적 제재로서의 성격과 목적을 가지는 것이 사실이라면 현행 헌법 제13조의 이중처벌의 금지와 관련하여 위헌 여부가 문제될 수 있음.
- 다만 현행법상 많은 규정에서, 제재로서 형벌과는 별개로 가산세, 영업의 취소와 정지 내지 과징금 등을 병과하도록 정해 두고 있음. 이러한 제재의 병과는 형벌과 행정제재의 수단과 목적이 다르다는 이유로 문제될 여지가 없다고 본 데 따른 것임.

**헌법재판소 2003. 7. 24. 선고 2001헌가25 결정**

행정권에는 행정목적 실현을 위하여 행정법규 위반자에 대한 제재의 권한도 포함되어 있으므로, '제재를 통한 억지'는 행정규제의 본원적 기능이라 볼 수 있는 것이고, 따라서 어떤 행정제재의 기능이 오로지 제재(및 이에 결부된 억지)에 있음이고 하여 이를 헌법 제13조 제1항에서 말하는 국가형벌권의 행사로서의 '처벌'에 해당한다고 할 수 없는바, 구 독점규제및공정거래에관한법을 제24조의2에 의한 부당내부거래에 대한 **과징금**은 그 취지와 기능, 부과 주체와 절차 등을 종합할 때 부당내부거래 억지라는 행정목적 실현하기 위하여 그 위반행위에 대하여 제재를 가하는 행정상의 제재금으로서의 기본적 성격에 부당이득환수적 요소도 부가되어 있는 것이라 할 것이고, 이를 두고 **헌법 제13조 제1항에서 금지하는 국가형벌권 행사로서의 '처벌'에 해당한다고는 할 수 없으므로, 공정거래법에서 형사처벌과 아울러 과징금의 병과를 예정하고 있더라도 이중처벌금지원칙에 위반된다고 볼 수 없으며**, 이 과징금 부과처분에 대하여 공정력과 집행력을 인정한다고 하여 이를 확정판결 전의 형벌집행과 같은 것으로 보아 무죄추정의 원칙에 위반된다고도 할 수 없다.

**대법원 2007. 7. 12. 선고 2006두4554판결**

구 부동산 실권리자명의 등기에 관한 법률(2007. 5. 11. 법률 제8418호로 개정되기 전의 것) 제5조에 규정된 과징금은 그 취지와 기능, 부과 주체와 절차 등에 비추어 행정청이 명의신탁 행위로 인한 불법적인 이익을 박탈하거나 위 법률에 따른 실명등기의무의 이행을 강제하기 위하여 의무자에게 부과·징수하는 것일 뿐 그것이 헌법 제13조 제1항에서 금지하는 국가형벌권 행사로서의 처벌에 해당한다고 할 수 없으므로 위 법률에서 형사처벌과 아울러 과징금의 부과 처분을 할 수 있도록 규정하고 있음 하더라도 이중처벌금지 원칙에 위반한다고 볼 수 없다. 나아가 그 과징금의 금액에 관하여도, 행정청이 과징금을 부과할 당시에 명의신탁관계가 있으면 부과하는 날 현재의 부동산 가액, 과징금을 부과받은 날 이미 명의신탁관계가 종료되었거나 실명등기를 하였으면 명의신탁관계 종료시점 또는 실명등기시점의 부동산 가액, 위반기간, 조세를 포탈하거나 법령에 의한 제한을 회피할 목적으로 하였는지 여부 등을 고려하여 부동산 가액의 100분의 30에 해당하는 금액의 범위 안에서 각 부과하도록 하고 있으므로 비례원칙에 반하는 과잉제재라 할 수 없다.

## 다) 과잉제재 금지 법리 준수 필요성

- 비록 동일한 행위를 대상으로 하여 형벌을 부과하면서 아울러 과징금이 나 이행강제금을 부과하는 경우에 비록 이중처벌금지에 해당하지 아니하는 경우라도
  - 그 실질을 살펴 보건데, - 행위에 따른 처벌대상자에게 거듭 처벌되는 것과 (실질적으로) 같은 효과를 낳는다면 이중처벌금지 원칙에의 위반이 아니라, 그러한 중복적 제재가 과잉제재에 해당할 수 있음에 유의해야 한다. 과잉제재는 입법권의 남용에 해당할 수 있음.
- 대표적인 예가, 과징금 부과 시 과태료를 부과하지 않도록 규정하는 것을 들 수 있음.

- 예시: 과징금 부과 시 과태료 부과를 금지 입법례<sup>46)</sup>

법률명	특례내용
항공사업법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 벌칙적용에 있어서 과징금을 부과할 수 있는 행위에 대하여는 장관의 고발이 있어야 공소를 제기</li> <li>○ 과징금 부과한 행위에 대하여 과태료 부과 금지</li> </ul>
해운법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 벌칙적용에 있어서 과징금을 부과할 수 있는 행위에 대하여는 장관의 고발이 있어야 공소를 제기</li> <li>○ 과징금 부과한 행위에 대하여 과태료 부과 금지</li> </ul>
화물자동차 운수사업법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 과징금 부과한 행위에 대하여 과태료 부과 금지</li> </ul>

#### 4) 과징금 부과를 위한 법적 요건

##### (1) 법령상의 요건

- 개별법상 과징금의 부과원칙은 대개 해당 법률에서 정하는 것이 일반적임. 과징금이 가장 먼저 도입된 공정거래법의 경우 전술한 제102조 제1항에서 공정거래위원회가 과징금을 부과함에 있어서 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 회수, 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등을 참작하도록 하고 있음. 또한 시행령에서는 위반행위의 종별과 당해과징금의 금액 등을 명시하여 이를 납부할 것을 서면으로 통지하여야 한다고 규정하고 있음.
- 이러한 기본원칙에 따라 「과징금부과 세부기준 등에 관한 고시」이 제정되어 있는데 상당히 구체적이고 자세하게 규정되어 있는 것이 특징임. 이 고시에 따르면 과징금의 부과방법은 다음과 같음.

46) 박영도·김호정, 「과징금제도의 운용실태 및 개선방안」, 한국법제연구원, 2002.2, 63면.

- 첫째, 각 위반행위의 유형에 따라 위반행위의 중대성의 정도별로 기본과징금액이 정해지고,
- 둘째, 위반 행위의 기간 및 횟수와 부당이득의 규모를 고려하여 기본과징금을 조정한 금액인 의무적 조정과징금액이 정해지며,
- 셋째, 위반사업자 혹은 위반사업자단체의 고의·과실 등 행위자요소, 위반행위의 성격과 사정, 재정적 상황 및 시장여건 등의 사유를 고려하여 의무적 과징금을 가중 또는 감경하여 임의적 조정 과징금액이 정해짐.
- 넷째, 임의적 조정과징금이 위반사업자의 현실적 부담능력, 당해 위반행위가 시장에 미치는 효과, 기타 시장 또는 경제여건 등을 충분히 반영하지 못하여 현저히 과중하다고 판단되는 경우에 이를 감액(면제를 포함한다)하여 부과하는 금액인 부과과징금이 정해짐. 여기서 가장 중요한 역할을 하는 기준은 대부분 관련매출액이라 할 수 있음.

## (2) 하위규범상의 요건

- 한편 공정거래위원회의 「과징금부과 세부기준 등에 관한 고시」<sup>47)</sup>에서는 과징금 부과 여부에 관하여 법률에서 정한 기준 가운데 위반행위의 내용 및 정도를 우선적으로 고려하고 그 밖에 위반행위의 동기, 효과 및 시장 상황 등 구체적인 사정을 종합적으로 참작하여 결정토록 하고 있음.
- 아울러 위반행위로 인한 자유롭고 공정한 경쟁질서의 저해효과가 중대하다고 인정되는 경우, 다수의 사업자 또는 소비자 등에게 미치는 영향이 큰 것으로 인정되는 경우, 가격 또는 물량을 직접적으로 결정·유지·변경 또는 제한하거나 가격 또는 물량의 결정·유지·변경 또는 제한을 목적으로 하는 위반행위의 경우, 위반행위로 인하여 위반사업자가 현저한

47) 공정거래위원회 고시 제2021-50호

규모의 부당이득을 얻었거나 다른 사업자로 하여금 얻게 한 경우, 위반 사업자가 과거 5년간 1회 이상 법 위반으로 조치(경고 이상을 포함하되 시정조치의 대상이 아닌 위반행위에 대하여 경고한 경우는 제외한다)를 받고 위반횟수 가중치의 합산이 2점 이상인 경우 가운데 어느 하나에 해당하는 경우에는 과징금을 부과하는 것을 원칙으로 하고 있음.

## 5) 과징금 제도의 문제점

- 과징금 개념의 모호성은 과징금 제도의 운용에 있어 법체계상의 모호성을 가져옴. 전통적 논의에 따르면 과징금을 실효성 확보 수단으로서 처벌이 아닌 처분으로 이해하는 결과, 고의·과실의 문제, 행정벌과의 병과의 문제 등의 제도적 문제가 법논리적으로 해결되기는 하지만, 현실적으로 행정벌과의 구별이 명확하고 용이한 것은 아닌 동시에, 실제적 적용에 있어 국민의 법 감정 측면에서 이중처벌에 대한 논리성 및 타당성을 확보하기는 곤란함.<sup>48)</sup>
- 과징금의 이중처벌에 관하여 헌법재판소는 적법절차의 원리와 관련된 비례의 원칙만 문제가 될 뿐이고 이중처벌금지원칙의 위배가 발생할 여지는 문제가 되지 않는 것으로 보았으나 공적 과오에 대한 응보와 억지라는 측면에서 과징금의 법적 성격을 고려할 경우, 여전히 이중처벌금지의 문제가 남아 있음.<sup>49)</sup>
- 행정의 실효성 확보수단이라는 법 체계적 구조에 부합하기 위해서는 과징금의 비형사적 성격을 명확히 하는 것이 필요함. 과징금은 행정벌과 구분되는 실효성 확보수단이라는 것이 독립적 존립 의의인바, 징벌적 의

48) 조성규, “과징금의 법적 성격에 대한 시론적 고찰”, 「행정법연구」(제55호), 2018, 67면.

49) 육근영·정영철, “부당한 공동행위의 행정제재수단으로써 과징금제도의 쟁점과 과제 - 건설입찰담합행위를 중심으로-”, 「공공사회연구」(제9권 2호), 2019, 131면.

미를 강화하는 경우에도 행정벌과의 구별을 법 제도화하는 것이 필요함. 따라서 행정벌, 특히 과태료와의 구별이 모호한 단순제재적 처분은 오히려 과태료로 통합하고, 과징금은 징벌적 손해배상을 내용으로 하는 금전적 제재로 전환하여 그 성격을 명확히 하는 것이 바람직함.<sup>50)</sup>

- 과징금의 법적 성질의 규명 및 이를 통한 제도화 논의에 있어서는 순수한 법리적 관점에서 과징금이라는 고정적이고 일의적인 틀을 만드는 것이 중요한 것이 아니라, 과징금이 추구하는 행정 목적을 실효적으로 확보할 수 있도록, 즉 목적과 기능에 맞도록 과징금을 제도화하고 재단하는 것이 필요하고 중요함.<sup>51)</sup>

## 6) 입법기술적 시사점

### (1) 원칙: 과징금 부과에 행정 및 경제정책적 목적의 명확성 제고

- 형사제재와 행정제재는 이론적 측면에서 달리 보아야 함.
  - 우선 형벌의 경우에는 불이익을 부여하는 것 자체가 그 행위의 목적임. 이에 비해 행정조치로서 과징금 부과는 <행정목적의 달성을 위한 수단>으로서 사용하는 것임.
- 과징금은 형벌에 있어서의 제재와 달리 ‘응보적인 성격’을 가지는 것이 아니라 어떠한 행정상의 목적을 달성하기 위한 ‘정책수단으로서’ 사용되는 것이라고 볼 수 있으므로 이중처벌금지원칙에 반하는 것으로 보기는 어려움.<sup>52)</sup>

50) 조성규, “과징금의 법적 성격에 대한 시론적 고찰”, 「행정법연구」(제55호), 2018, 68면.

51) 조성규, “과징금의 법적 성격에 대한 시론적 고찰”, 「행정법연구」(제55호), 2018, 68-69면 참고(이하, - 포함).

52) 헌법재판소 2016. 4. 28 선고 2014헌바60, 2015헌바36·217(병합) 결정.

**헌법재판소 2016. 4. 28 자 2014헌바60, 2015헌바36·217(병합) 결정**

공정거래법은 부당한 공동행위 등을 통한 독점적 이익의 향유를 방지하는 데 그 목적이 있고 (제1조, 제2조 제1호 제2문 참조), 사용자는 피용자의 행위로 인한 이익의 귀속 주체로서 피용자에 대한 일반적인 관리·감독 책임을 부담하므로, 구체적인 입찰담합 행위자가 사업자의 이익을 위한 행위를 하는 임원·종업원·대리인 기타의 자연인인 경우, 그 자연인의 행위는 사업자의 행위로 귀속되어 당해사업자가 시정조치 명령의 상대방이 된다. 한편, '시정을 위한 필요한 조치'로는 예시된 바와 같은 '당해행위의 중지', '시정명령을 받은 사실의 공표'에 준하는 행위금지명령 및 보조적 명령이 포함되는데, 이는 **법 위반행위로 인한 현존하는 위법상태를 장래를 향하여 제거하는 것을 목적으로 하는 적극적 행정행위**이다.

**(2) 과징금 부과 요건의 명확화**

- 과징금은 실질적으로는 제재로서의 성격을 가지고 있으므로, 다음 4가지 정당성 요건을 갖추도록 해야 한다는 것이 헌법재판소의 입장임.<sup>53)</sup>

- **(법적 근거)** 그 부과요건에 관하여 법률상 명시적인 근거가 있어야 하는 것은 물론,
- **(부과의 합리적 근거)** 헌법상 과잉금지의 원칙과 관련하여 과징금을 부과하여야 할 합리적인 근거가 있어야 하고,
- **(의무위반과 불법이익의 규모에 비례한 금액 부과)** 위반자의 의무위반의 정도나 취득한 이익의 크기에 상응하여 과징금을 산정하며,
- **(기준과 절차의 사전 명시)** 그 산정기준 및 부과절차 등도 적정하게 규정되어야 한다

**(3) <과잉제재금지> 원칙에 대한 입법 기술적 우회 방안**

가) 과징금 부과 행위에 대한 <공소권 제한> 등 특례 규정

① 내용

- 과징금을 채택하고 있는 법률은 모두가 예컨대 벌칙의 적용에 있어서 과징금을 부과할 수 있는 범죄에 대하여는 고발이 있어야 논한다는 규정을

53) 헌법재판소 2001. 5. 31. 99헌가18, 99헌바71·111, 2000헌바51·64·65·85, 2001헌바2(병합) 결정.

두어 원칙적으로 과징금만을 부과하고 벌금을 부과할 수 없게 하였음.

- 즉, 과징금을 부과하면서 동시에 벌금이 부과되어 이중처벌 등이 문제가 되는 상황을 예방하기 위하여 공소권 제한 등 특례 규정을 둘 수 있음.

② 기능적 목적

○ 과징금제도에서 공소권 제한 등 벌칙적용상의 특례규정의 목적은 다음 두 가지임.

- (i) 우선 행정벌의 대상이 되는 행정법상의 의무위반행위에 대하여는 주무관청에게 판단의 여지를 부여하여 행정상의 능률과 법규의 실효성을 높이려는 목적임.
- (ii) 다른 한편 과징금이 벌금이나 과태료와는 비록 그 법적 성격이 다르다고 하나 금전적 제재인 점에서 혼동될 소지가 있기 때문에 국민에게 이중처벌의 인상을 주지 않으려는데 그 목적이 있음.

나) 예시

① 공정거래법

공정거래법 제71조(고발)

- ① 제66조(罰則) 및 제67조(罰則)의 죄는 공정거래위원회의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있음.
- ② 공정거래위원회는 제66조 및 제67조의 죄중 그 위반의 정도가 객관적으로 명백하고 중대하여 경쟁질서를 현저히 저해한다고 인정하는 경우에는 검찰총장에게 고발하여야 한다.
- ③ 검찰총장은 제2항의 규정에 의한 고발요건에 해당하는 사실이 있음을 공정거래위원회에 통보하여 고발을 요청할 수 있음.
- ④ 공정거래위원회가 제2항에 따른 고발요건에 해당하지 아니한다고 결정하더라도 감사원장, 중소기업부장관, 조달청장은 사회적 파급효과, 국가재정에 끼친 영향, 중소기업에 미친 피해 정도 등 다른 사정을 이유로 공정거래위원회에 고발을 요청할 수 있음.
- ⑤ 제3항 또는 제4항에 따른 고발요청이 있는 때에는 공정거래위원회 위원장은 검찰총장에게 고발하여야 한다.
- ⑥ 공정거래위원회는 공소가 제기된 후에는 고발을 취소하지 못한다.

## ② 항공사업법

항공사업법 제83조(벌칙 적용의 특례) 제78조(같은 조 제1항 및 같은 조 제2항제1호는 제외한다) 및 제79조(같은 조 제1항은 제외한다)의 벌칙에 관한 규정을 적용할 때 이 법에 따라 과징금을 부과할 수 있는 행위에 대해서는 국토교통부장관의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있으며, 과징금을 부과한 행위에 대해서는 과태료를 부과할 수 없다.

## 4. 과징금의 부과 방식: 액수를 중심으로

### 1) 한도액 산정 방식

#### (1) 매출액 등 기준대상금액 제시 방식<sup>54)</sup>

- 산재법 제44조는 산재보험의료기관이 거짓이나 부정한 방법으로 지급하게 한 보험급여의 금액 또는 거짓이나 부정·부당하게 지급받은 진료비의 5배 이하의 범위에서 과징금을 부과하도록 규정해 두고 있음.
- 건설법 등에서도 매출액 등을 기준으로 삼고 있음.

법률명	금액산정방법
가맹사업거래의 공정화에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가맹본부의 위반행위에 대해서는 매출액의 100분의 2를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위 내에서 과징금부과(제35조)</li> <li>- 다만, 그 위반행위를 한 가맹본부가 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우<sup>55)</sup>에는 5억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과.</li> </ul>
산업재해보상보험법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산재보험의료기관이 거짓이나 부정한 방법으로 지급하게 한 보험급여의 금액 또는 거짓이나 부정·부당하게 지급받은 진료비의 5배 이하의 범위에서 과징금을 부과(제44조)</li> </ul>
건설산업기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 건설업자의 도급공사와 관련된 위반행위에 대해서, 영업정지에 같음하여 위반한 공사의 도급금액의 100분의 30에 상당하는 금액이하의 과징금 부과(제82조 제2항)</li> </ul>

54) 박영도·김호정, 「과징금제도의 운용실태 및 개선방안」, 한국법제연구원, 2002, 48~52면 참고.

55) 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 시행령 제34조(과징금의 산정방법 등) ① 법 제 35조제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 매출액”이란 해당 가맹본부가 위반기간(위

## (2) 고정한도액 제시 방식

- 현행 산안법 제160조와 161조와 같이 과징금의 상한 한도액을 규정하는 방식을 채택하는 규정이 있음.<sup>56)</sup>
- 산안법 제160조와 161조에서는 10억원을 상한으로 규정해 두고 있음. 특히, 제161조는 과징금과 함께, 과징금을 기한 내 납부하지 않는 경우 연 100분의 6의 범위에서 가산금을 부과할 수 있도록 규정하고 있음.

**제160조(업무정지 처분을 대신하여 부과하는 과징금 처분)** ① 고용노동부장관은 제21조제4항(제74조제4항, 제88조제5항, 제96조제5항, 제126조제5항 및 제135조제6항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 업무정지를 명하여야 하는 경우에 그 업무정지가 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있다고 인정되면 **업무정지 처분을 대신하여 10억원 이하의 과징금을 부과**할 수 있다.

**제161조(도급금지 등 의무위반에 따른 과징금 부과)** ① 고용노동부장관은 **사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과·징수**할 수 있다.

1. 제58조제1항을 위반하여 도급한 경우
  2. 제58조제2항제2호 또는 제59조제1항을 위반하여 승인을 받지 아니하고 도급한 경우
  3. 제60조를 위반하여 승인을 받아 도급받은 작업을 재하도급한 경우
- ② 고용노동부장관은 제1항에 따른 과징금을 부과하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

반행위의 개시일부터 종료일까지의 기간을 말한다. 이하 이 조에서 같다) 동안 관련 가맹점사업자 또는 가맹희망자에게 판매한 상품이나 용역의 매출액 또는 이에 준하는 금액(이하 “관련매출액”이라 한다)을 말한다. <개정 2014. 2. 11.>

② 법 제35조제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 사업자”란 상품 또는 용역의 대가의 합계액을 재무제표 등에서 영업수익으로 적는 사업자를 말한다. <신설 2014. 2. 11.>

③ 법 제35조제1항 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. <신설 2014. 2. 11.>

1. 영업중단 등으로 인하여 영업실적이 없는 경우
2. 위반기간 등을 확정할 수 없어 관련매출액의 산정이 곤란한 경우
3. 재해 등으로 인하여 매출액 산정자료가 소멸 또는 훼손되는 등 객관적인 매출액의 산정이 곤란한 경우

④ 법 제35조제1항에 따른 과징금의 부과기준은 별표 4의2와 같다. <신설 2014. 2. 11.>

⑤ 그 밖에 과징금의 부과절차에 필요한 세부사항은 공정거래위원회가 정하여 고시한다. <개정 2014. 2. 11.>

[전문개정 2008. 1. 31.]

56) 박영도·김호정, 「과징금제도의 운용실태 및 개선방안」, 한국법제연구원, 2002, 54면

1. 도급 금액, 기간 및 횟수 등
  2. 관계수급인 근로자의 산업재해 예방에 필요한 조치 이행을 위한 노력의 정도
  3. 산업재해 발생 여부
- ③ 고용노동부장관은 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 납부기한의 다음 날부터 과징금을 납부한 날의 전날까지의 기간에 대하여 내지 아니한 과징금의 연 100분의 6의 범위에서 대통령령으로 정하는 가산금을 징수한다. 이 경우 가산금을 징수하는 기간은 60개월을 초과할 수 없다.
- ④ 고용노동부장관은 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 납부기한까지 내지 아니하면 기간을 정하여 독촉을 하고, 그 기간 내에 제1항에 따른 과징금 및 제3항에 따른 가산금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 징수한다.
- ⑤ 제1항 및 제3항에 따른 과징금 및 가산금의 징수와 제4항에 따른 체납처분 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

※ 참고 - 개별 법률의 과징금 한도액(5천만원 이상 과징금 기준)

한도액	해당법률명
50억 원 이하	항공법(제131조), 원자력안전법(제17조)
20억 원 이하	석유 및 석유대체연료 사업법(제14조)
10억 원 이하	산업안전보건법(제160조, 제161조), 식품위생법(제82조), 약사법(제81조 - 의약품등의 제조업자·품목허가를 받은 자·수입자·약국개설자·의약품 판매업자, 약국개설자 또는 한약업사는 1억원), 화장품법(제28조)
5억 원 이하	공인회계사법(제52조의2 - 회계법인, 회계사는 1억 원 이하), 전자무역 촉진에 관한 법률(제11조), 원자력안전법(제48조, 제57조)
3억 원 이하	금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률(제14조), 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률(제14조), 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률(제14조), 여신전문금융업법(제58조 제1항), 응급의료에 관한 법률(제57조)
2억 원 이하	여신전문금융업법(제58조 제3항), 마약류관리에 관한 법률(제46조), 먹는물관리법(제51조)
1억 원 이하	여신전문금융업법(제58조 제2항), 축산물가공처리법(제28조), 폐기물관리법(제14조의2), 방송법(제19조), 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률(제63조의2 - 도매시장법인 등, 중도매인은 1,000만원 이하), 건설산업기본법(제82조)
5천만 원 이하	여객자동차운수사업법(제88조), 고압가스안전관리법(제9조의2), 전기사업법(제12조)

## 2) 과징금 부과와 구체적 방식

### (1) 공정거래법

#### 가) 위반행위 유형별 산정의 기본 원칙

- 산정기준은 위반행위를 그 내용 및 정도에 따라 "중대성이 약한 위반행위", "중대한 위반행위", "매우 중대한 위반행위"로 구분한 후, 위반행위 유형별로 아래에 정한 중대성의 정도별 부과기준을 또는 부과기준금액을 적용하여 정함. 이 경우 위반행위 중대성의 정도는 위반행위 유형별로 마련된 [별표] 세부평가 기준표에 따라 산정된 점수를 기준으로 정함(본 보고서의 부록으로 첨부되어 있음).
- 그럼에도 불구하고 위반행위의 의도·목적·동기, 위반행위에 이른 경위, 관련 업계의 거래관행, 계약 또는 입찰의 방식, 위반행위로 인한 이익의 귀속 여부 등 [별표] 세부평가 기준표에서 고려되지 않은 사유를 고려할 때 [별표] 세부평가 기준표에 따른 위반행위 중대성을 그대로 적용하는 것이 비례의 원칙 및 형평의 원칙 등에 위배되는 특별한 사정이 있는 경우에는 중대성 정도를 다르게 결정할 수 있음. 이 경우 그 특별한 사정을 의결서에 기재하여야 함.
- 다만, 부과기준금액을 기준으로 산정기준을 정하는 경우에는 사업자 또는 관련시장의 규모와 특성 등을 추가로 고려할 수 있음.

#### 나) 법위반 행위 유형별 산정 기준

- 아래 법위반 행위 유형에서 부과기준금액을 기준으로 산정기준을 정하는 경우에는 위반사업자의 위반행위 기간 동안의 총 매출액에 해당 행위유형별 위반행위 중대성 정도에 따른 가장 높은 부과기준율을 곱한 금액의 범위 내에서 결정함.

○ 시장지배적 지위 남용행위

- 관련매출액에 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정함.

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	<u>3.5% 이상 6.0% 이하</u>
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	<u>1.5% 이상 3.5% 미만</u>
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	<u>0.3% 이상 1.5% 미만</u>

- 영 제13조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정한다(법 제8조 단서).

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	<u>12억원 이상 20억원 이하</u>
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	<u>4억원 이상 12억원 미만</u>
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	<u>5천만원 이상 4억원 미만</u>

○ 경제력집중 억제규정 위반행위

- 위반액에 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정함.

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	<u>15% 이상 20% 이하</u>
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	<u>8% 이상 12% 이하</u>
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	<u>5%</u>

○ 부당한 공동행위

- 관련매출액에 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정함.

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.6 이상	15.0% 이상 20.0% 이하
	2.2 이상 2.6 미만	10.5% 이상 15.0% 미만
중대한 위반행위	1.8 이상 2.2 미만	6.5% 이상 10.5% 미만
	1.4 이상 1.8 미만	3.0% 이상 6.5% 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	0.5% 이상 3.0% 미만

- 관련 상품의 범위는 참가사업자들이 맺은 합의를 기준으로 판단함. 다만, 합의에 포함되지 아니한 경우에도 실질적 거래관계와 시장상황 등에 비추어 보아 일정한 거래분야에서 경쟁제한 효과가 미친 상품이 있을 경우에는 이를 포함할 수 있음.
- 입찰담합에 대하여는 다음과 같이 처리함.
  - 낙찰이 되어 계약이 체결된 경우에는 계약금액을, 낙찰은 되었으나 계약이 체결되지 아니한 경우에는 낙찰금액을, 낙찰이 되지 아니한 경우에는 예정가격(예정가격이 없는 경우에는 낙찰예정자의 응찰금액)을, 예상물량만 규정된 납품단가 입찰에 대해서는 낙찰이 되어 계약이 체결된 경우에는 심의일 현재 발생한 매출액을, 낙찰은 되었으나 계약이 체결되지 아니한 경우에는 낙찰단가에 예상물량을 곱한 금액을, 낙찰이 되지 아니한 경우에는 예정단가(예정단가가 없는 경우에는 낙찰예정자의 응찰단가)에 예상물량을 곱한 금액을 해당 입찰담합에 참여한 각 사업자의 관련매출액으로 봄.
  - 다만, 공동수급체(컨소시엄, 이하 같다)의 구성원에 대해서는 2분의 1 범위 내(지분율 70% 이상인 사업자에 대해서는 10분의 1 이내, 지분율 30% 이상 70% 미만인 사업자에 대해서는 10분의 3 이내, 지분율 30% 미만인 사업자에 대해서는 2분의 1 이내)에서 산정기준을 감액할 수 있음.
  - 탈락하였거나 응찰하지 아니한 자(들러리 사업자)에 대하여는 들러리 사

업자의 수가 4 이하인 경우에는 2분의 1 범위 내에서, 들러리 사업자의 수가 5 이상인 경우에는 N분의 (N-2)(N은 들러리 사업자의 수를 말하며, 공동수급체로 참여한 경우에는 공동수급체의 수를 말함) 범위 내에서 산정기준을 감액할 수 있음.

- 영 제13조 제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정함(법 제43조 단서).

중대성의 정도	기준표에 따른 산정절수	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.6 이상	30억원 이상 40억원 이하
	2.2 이상 2.6 미만	22억원 이상 30억원 미만
중대한 위반행위	1.8 이상 2.2 미만	15억원 이상 22억원 미만
	1.4 이상 1.8 미만	8억원 이상 15억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	1천만원 이상 8억원 미만

○ 사업자단체 금지행위

- 사업자단체 연간예산액에 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정함.

중대성의 정도	기준표에 따른 산정절수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	10% 이상 14% 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	4% 이상 6% 이하
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	1%

- 사업자단체 연간예산액을 산정하기 곤란한 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정함.

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	4억5천만원 이상 10억원 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	1억5천만원 이상 4억5천만원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	5백만원 이상 1억5천만원 미만

○ 사업자단체 금지행위 참가행위

- 관련매출액에 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정함.

(법 제53조제2항)

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.6 이상	15.0% 이상 20.0% 이하
	2.2 이상 2.6 미만	10.5% 이상 15.0% 미만
중대한 위반행위	1.8 이상 2.2 미만	6.5% 이상 10.5% 미만
	1.4 이상 1.8 미만	3.0% 이상 6.5% 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	0.1% 이상 3.0% 미만

(법 제53조제3항)

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	4.5% 이상 10.0% 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	1.5% 이상 4.5% 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	0.1% 이상 1.5% 미만

- 영 제13조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정함.

(법 제53조제2항 단서)

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.6 이상	30억원 이상 40억원 이하
	2.2 이상 2.6 미만	22억원 이상 30억원 미만
중대한 위반행위	1.8 이상 2.2 미만	15억원 이상 22억원 미만
	1.4 이상 1.8 미만	8억원 이상 15억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	1천만원 이상 8억원 미만

(법 제53조제3항 단서)

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	12억원 이상 20억원 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	4억원 이상 12억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	5백만원 이상 4억원 미만

- 불공정거래행위(부당한 지원행위 제외) 및 재판매가격 유지행위
  - 관련 매출액에 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정함.

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	2.4% 이상 4.0% 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	0.8% 이상 2.4% 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	0.1% 이상 0.8% 미만

- 영 제13조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정함.

(법 제50조제1항 단서)

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	6억원 이상 10억원 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	2억원 이상 6억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	5백만원 이상 2억원 미만

## ○ 부당한 지원행위

- 위반액에 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정함.

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	120% 이상 160% 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	50% 이상 75% 이하
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	20%

## ○ 특수관계인에 대한 부당한 이익제공행위

- 위반액에 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정함.

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	120% 이상 160% 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	50% 이상 75% 이하
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	20%

## ○ 보복조치

- 관련매출액에 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율을 곱하여 산정기준을 정함.

## (법 제50조제1항)

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준율
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	2.4% 이상 4.0% 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	0.8% 이상 2.4% 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	0.1% 이상 0.8% 미만

- 영 제13조제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 위반행위 중대성의 정도별 부과기준금액의 범위 내에서 산정기준을 정함.

(법 제50조제1항 단서)

중대성의 정도	기준표에 따른 산정점수	부과기준금액
매우 중대한 위반행위	2.2 이상	6억원 이상 10억원 이하
중대한 위반행위	1.4 이상 2.2 미만	2억원 이상 6억원 미만
중대성이 약한 위반행위	1.4 미만	5백만원 이상 2억원 미만

다) 과징금의 조정

① 1차 조정

- 다음에서 정한 가중사유가 인정되는 경우에 각각의 가중비율의 합을 산정기준에 곱하여 산정된 금액을 산정기준에 더하는 방법으로 함. 다만, 가중되는 금액은 산정기준의 100분의 100 범위 내이어야 함.

<p>○ 위반행위의 기간에 의한 조정</p> <p>산정기준을 정하는 과정에서 위반기간이 고려되지 않은 경우에는 다음과 같이 위반기간에 따라 산정기준을 조정함.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 단기 위반행위: 위반기간이 1년 이내인 경우는 산정기준을 유지함.</li> <li>2) 중기 위반행위: 위반기간이 1년 초과 2년 이내인 경우에는 산정기준의 100분의 10 이상 100분의 20 미만에 해당하는 금액을, 2년 초과 3년 이내인 경우에는 산정기준의 100분의 20 이상 100분의 50 미만에 해당하는 금액을 가산함.</li> <li>3) 장기 위반행위: 위반기간이 3년을 초과하는 경우에는 산정기준의 100분의 50 이상 100분의 80 이하에 해당하는 금액을 가산함.</li> </ol> <p>○ 위반행위의 횟수에 의한 조정</p> <p>과거 5년간 1회 이상 법 위반으로 조치(경고 이상을 포함하되 시정조치의 대상이 아닌 위반행위에 대하여 경고한 경우는 제외한다)를 받고 위반횟수 가중치의 합산이 2점 이상인 경우에는 2회 조치부터 다음과 같이 산정기준을 가중할 수 있음.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) 과거 5년간 1회 이상 범위반으로 조치(경고 이상)를 받고 위반횟수 가중치의 합산이 2점 이상인 경우 : 100분의 10 이상 100분의 20 미만</li> <li>2) 과거 5년간 2회 이상 범위반으로 조치(경고 이상)를 받고 위반횟수 가중치의 합산이 3점 이상인 경우 : 100분의 20 이상 100분의 40 미만</li> </ol>
---

- 3) 과거 5년간 3회 이상 범위반으로 조치(경고 이상)를 받고 위반횟수 가중치의 합산이 5점 이상인 경우 : 100분의 40 이상 100분의 60 미만
- 4) 과거 5년간 4회 이상 범위반으로 조치(경고 이상)를 받고 위반횟수 가중치의 합산이 7점 이상인 경우 : 100분의 60 이상 100분의 80 이하

② 2차 조정

- 위반사업자에게 다음에서 정한 가중 또는 감경사유가 인정되는 경우에 각각의 가중비율의 합에서 각각의 감경비율의 합을 공제하여 산정된 비율을 1차 조정된 산정기준에 곱하여 산정된 금액을 1차 조정된 산정기준에 더하거나 빼는 방법으로 함. 다만, 가중·감경의 결과 가감되는 금액은 1차 조정된 산정기준의 100분의 50 범위 내이어야 함.

- 가중사유 및 비율  
위반사업자가 위반행위에 응하지 아니하는 다른 사업자에 대하여 보복조치를 하거나 하게 한 경우 : 100분의 10 이상 100분의 30 이내
- 감경 사유 및 비율
  - 1) 사업자들간에 공동행위의 합의를 하고 실행을 하지 아니한 경우 및 사업자단체가 법 제51조제1항제1호에 위반하는 합의를 하고 실행을 하지 아니한 경우 : 100분의 50 이내
  - 2) 조사 · 심의협조 등
    - 가) 위원회의 조사 단계에서 위법성 판단에 도움이 되는 자료를 제출하는 등 적극 협조한 경우 : 100분의 10 이내
    - 나) 위원회의 심의의 신속하고 효율적인 운영에 적극협조하고 심리 종결시까지 행위사실을 인정하는 경우 : 100분의 10 이내
    - 다) 위 가) 내지 나)에도 불구하고, 법 제40조를 위반한 자로서 법 제44조 및 영 제51조제1항제1호 내지 제3호에 따라 과징금을 감면 받는 자에 대해서는 위 가) 내지 나)에 따른 감경을 하지 아니함.
  - 3) 사건절차규칙 제69조제1항에 따라 소회심의 약식심의 결과를 수락한 경우 : 100분의 10 이내, 다만 이 경우 위 2) 나)의 감경사유에도 해당하는 것으로 보아 100분의 10 이내에서 추가 감경할 수 있음,
  - 4) 위반행위를 자진 시정한 경우. 이 때 자진 시정이라 함은 해당 위반행위 중지를 넘어서 위반행위로 발생한 효과를 적극적으로 제거하는 행위를 말하며, 이에 해당하는지 여부는 위

반행위의 내용 및 성격, 경쟁질서의 회복 또는 피해의 구제, 관련 영업정책이나 관행의 개선, 기타 재발 방지를 위한 노력 등을 종합적으로 감안하여 판단함. 다만, 법 제40조를 위반한 자로서 법 제44조 및 영 제51조제1항제1호 내지 제3호에 따라 과징금을 감면받는 자에 대해서는 자진 시정에 따른 감경을 하지 아니함.

가) 위반행위로 인한 가격상승폭만큼의 가격을 인하하거나 피해의 원상회복 등 위반행위의 효과를 실질적으로 제거한 경우 : 100분의 20 이상 100분의 30 이내

나) 위반행위로 인한 가격상승폭의 50% 이상 인하하거나 위반행위의 효과를 상당부분 제거한 경우 : 100분의 10 이상 100분의 20 이내

다) 위 가) 및 나)에 해당하지 아니하나, 위반행위 효과를 제거하기 위해 적극적으로 노력하였고 자신의 귀책사유 없이 위반행위 효과가 제거되지 않은 경우 : 100분의 10 이내

라) 위 가) 내지 다)의 자진시정이 조사가 개시된 이후 또는 심사보고서의 송부 이후에 이루어진 경우에는 각각 감경률을 축소할 수 있음.

(5) 위반행위가 통상의 업무 수행 중 발생할 수 있는 가벼운 과실에 의한 것임이 명백한 경우 : 100분의 10 이내

#### 라) 부과과징금의 결정

○ 2차 조정된 산정기준이 위반사업자의 현실적 부담능력, 시장 또는 경제여건, 위반행위가 시장에 미치는 효과 및 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등을 충분히 반영하지 못하여 과중하다고 인정되는 경우에는 공정거래위원회는 그 이유를 의결서에 명시하고 2차 조정된 산정기준을 다음과 같이 조정하여 부과과징금을 결정할 수 있음.

- 다만, 위반사업자의 현실적 부담능력과 관련한 감경의 경우, 공정거래위원회로부터 부과받을 과징금 납부로 인해 단순히 자금사정에 어려움이 예상되는 경우(법 제103조에 따른 과징금 납부기한 연기 및 분할납부로 자금사정의 어려움을 피할 수 있는 경우를 포함한다)에는 인정되지 않음.

#### ○ 위반사업자의 현실적 부담능력에 따른 조정

가) 이하 (1) 또는 (2)의 경우 2차 조정된 산정기준에서 100분의 30 이내에서 감액할 수 있음.

(1) 의결일 직전 사업연도 사업보고서상 (i) 부채비율이 300%를 초과 또는 200%를 초과 하면서 같은 업종(「통계법」에 따라 통계청장이 고시하는 한국표준산업분류의 대분류 기준에 따른 업종(제조업의 경우 중분류 기준에 따른 업종)을 말함. 이하 같다) 평균의

- 1.5배를 초과하고 (ii) 당기순이익이 적자이면서 (iii) 2차 조정된 산정기준이 잉여금 대비 상당한 규모인 경우 : 100분의 30 이내
- (2) 의결일 직전 사업연도 사업보고서상 자본잠식(적자로 인해 자본 총계가 납입자본금보다 적어지는 현상) 상태에 있는 경우 : 100분의 30 이내
- 나) 위 가)의 (1)과 (2)를 동시에 충족하는 경우 2차 조정된 산정기준에서 100분의 50 이내에서 감액할 수 있음.
- 다) 이하 (1) ~ (2) 중 어느 하나에 해당하여 위반사업자의 과징금 납부능력이 현저히 부족하다고 인정되는 경우 100분의 50을 초과하여 감액할 수 있음. 다만, 두 경우 모두 100분의 50을 초과하여 감액하지 않고서는 위반사업자가 사업을 더 이상 지속하기 어려운지 여부를 고려하여야 함.
- (1) 의결일 직전 사업연도 사업보고서상 위반사업자의 자본잠식률이 50% 이상인 경우
- (2) (i) 의결일 직전 사업연도 사업보고서상 부채비율이 400%를 초과하거나, 200%를 초과하면서 같은 업종 평균의 2배를 초과하고, (ii) 의결일 기준 최근 2개 사업연도 사업보고서상 당기순이익이 적자이면서, (iii) 의결일 직전 사업연도 사업보고서상 자본잠식이라는 세 가지 요건을 동시에 충족하는 경우
- 라) 공정거래위원회는 위반사업자가 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 따른 회생절차 중에 있는 등 객관적으로 과징금을 납부할 능력이 없다고 인정되는 경우에는 과징금을 면제할 수 있음.
- 위반행위가 시장에 미치는 효과, 시장·산업 여건의 악화, 부당이익 규모 등에 따른 조정
- 가) 이하 (1) ~ (2)의 사유를 종합적으로 고려하여 처분의 개별적·구체적 타당성을 기하기 위하여 필요한 경우 100분의 30 이내에서 감액할 수 있음.
- (1) 경기변동(경기종합지수 등), 수요·공급의 변동(해당 업종 산업동향 지표 등), 환율변동 등 금융위기, 석유·철강 등 원자재 가격동향, 천재지변 등 심각한 기후적 요인, 전쟁 등 심각한 정치적 요인 등을 종합적으로 고려할 때 시장 또는 경제여건이 상당히 악화되었는지 여부
- (2) 가격인상 요인 및 인상정도, 위반행위의 전후 사정, 해당 산업의 구조적 특징 등 위반행위가 시장에 미치는 효과 및 위반사업자의 규모(「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업자 해당 여부 등), 시장점유율, 실제로 취득한 부당이익의 정도 등
- 나) 이하 (1) ~ (2)의 사유를 종합적으로 고려하여 100분의 30 이상 감경하지 않으면 비례·평등원칙에 위배되어 불가피한 경우에는 100분의 50 이내에서 감액할 수 있음.
- (1) 경기변동(경기종합지수 등), 수요·공급의 변동(해당 업종 산업동향 지표 등), 환율변동 등 금융위기, 석유·철강 등 원자재 가격동향, 천재지변 등 심각한 기후적 요인, 전쟁 등 심각한 정치적 요인 등을 종합적으로 고려할 때 시장 또는 경제여건이 현저히 악화되었는지 여부
- (2) 위 가) (2)에 더하여 위반사업자의 사업규모(「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업

자 해당 여부 등) 또는 매출규모 대비 2차 조정된 산정기준 규모의 비율에 관하여 다른 위반사업자와 비교형량한 결과 100분의 30 이상 감경 없이는 비례·평등 원칙에 현저히 위배되는지 여부

(3) 위반사업자는 '현실적 부담능력' 및 '시장 또는 경제여건'과 관련하여 2차 조정된 산정 기준을 조정할 필요가 있음은 사실을 증명하기 위해서는 공정거래위원회에 객관적인 자료를 제출하여야 함. 위반사업자는 현실적 부담능력 입증과 관련하여, 개별 (또는 별도) 재무제표가 포함된 사업보고서를 제출하여야 하며, 예상 과징금액이 총당부채, 영업외비용 등에 선반영되어 있는 경우 이를 제외하여 재작성한 재무제표도 추가로 제출하여야 함.

(4) 공정거래위원회는 위 (3)과 관련하여 위반사업자의 경영 및 자산상태에 관한 객관적인 평가를 위하여 필요하다고 인정할 경우 기업회계, 재무관리, 신용평가 분야 등의 외부 전문가로부터 의견을 청취할 수 있음.

나. 하나의 사업자가 행한 여러 개의 위반행위(각 위반행위가 동일한 법조에 해당하는 경우를 포함함)에 대하여 과징금을 부과하는 경우에는 다음 기준에 의함.

1) 여러 개의 위반행위를 함께 심리하여 1건으로 의결할 때에는 각 위반행위별로 이 고시에서 정한 방식에 의하여 부과과징금을 산정한 후 이를 모두 합산한 금액을 과징금으로 부과하되, 부과과징금의 한도는 각 위반행위별로 정해진 법상 한도를 합산하여 적용함. 다만, 각각의 위반행위로 인한 효과가 동일한 거래분야에 미치면서 과징금 합산 금액이 과다하다고 인정되는 경우에는 위 가.의 기준에 따라 이를 조정할 수 있음.

2) 여러 개의 위반행위를 여러 건으로 나누어 의결하는 경우에는 이를 1건으로 의결하는 경우와의 형평을 고려하여 후속 의결에서 위 가.의 기준에 따라 부과과징금을 조정할 수 있음.

다. 하나의 행위가 여러 개의 법령규정에 위반될 경우 이 고시에서 정한 방식에 의하여 각 위반행위 별로 산정된 임의적 조정과징금 중 가장 큰 금액을 기준으로 부과과징금을 결정함.

라. 2차 조정된 산정기준이 1백만원 이하인 경우는 과징금을 면제할 수 있음.

마. 부과과징금이 법정 한도액을 넘는 경우에는 법정 한도액을 부과과징금으로 함.

바. 부과과징금을 결정함에 있어서 1백만원 단위 미만의 금액은 버리는 것을 원칙으로 함. 다만, 공정거래위원회는 부과과징금의 규모를 고려하여 적당하다고 생각되는 금액단위 미만의 금액을 버리고 부과과징금을 결정할 수 있음.

사. 과징금 부과 기준이 되는 매출액 등이 외국환을 기준으로 산정되는 경우에는 그 외국환을 기준으로 과징금을 산정하되, 공정거래위원회의 합의일에 KEB하나은행이 최초로 고시하는 매매기준율을 적용하여 원화로 환산하여 부과과징금을 결정함. 다만, KEB하나은행이 고시하지 않는 외국환의 경우에는 미국 달러화로 환산한 후 이를 원화로 다시 환산함.

## (2) 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률

- 가맹사업거래의 공정화에 관한 법률 제35조 제2항은 과징금을 부과하는 경우 고려하여야 하는 사항으로, “1. 위반행위의 내용 및 정도, 2. 위반행위의 기간 및 횟수, 3. 위반행위로 취득한 이익의 규모 등”을 규정하고 있으며, 이는 부당이득환수적 성격을 갖는 과징금에 있어서는 일반적인 규정형태임.<sup>57)</sup>

<p>예시: 과징금부과 세부기준 등에 관한 고시(공정거래위원회 고시 제2017-21호)</p> <p>1. 위반행위 유형에 따른 기본 산정기준</p> <p>(1) 위반행위의 질적 평가</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위반행위의 내용 및 정도에 따라 위반행위를</li> <li>(i) “중대성이 약한 위반행위”,</li> <li>(ii) “중대한 위반행위”,</li> <li>(iii) “매우 중대한 위반행위”로 구분</li> </ul> </div> <p>(2) 1차 조정: 위반행위의 기간과 횟수</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 참작사유중 위반행위의 기간 및 횟수를 고려하여 산정기준을 조정</li> </ul> </div> <p>(3) 2차 조정: 위반사업자의 고의·과실 등</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위반사업자의 고의·과실 등 행위자요소, 위반행위의 성격과 사정 등의 사유를 고려하여 1차 조정을 가중 또는 감경하는 것</li> </ul> </div> <p>(3) 3차조정: 부과과징금</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ “부과과징금”은 2차 조정이 위반사업자의 현실적 부담능력, 당해 위반행위가 시장에 미치는 효과, 기타 시장 또는 경제여건 등을 충분히 반영하지 못하여 현저히 과중하다고 판단되는 경우에 이를 감액(면제를 포함한다)하여 부과하는 금액</li> </ul> </div>
---

57) 조성규, “과징금의 법적 성격에 대한 시론적 고찰”, 「행정법연구」(제55호), 2018, 62면.

### 3) 과징금 도입 시 고려사항 및 사례 분석

#### 가) 과징금 부과처분의 법적 근거

- 과징금 부과처분의 근거 규정은 법률에 두되, 취소·정지 규정은 하나의 조문(또는 항)에 서 함께 규정하고, 과징금의 취소·정지 규정과는 다른 조문(또는 항)에서 별도로 규정하도록 함.
- 과징금액의 상한을 정액으로 정하지 않고 위반행위와 관련이 있는 매출액·비용 등과 연계하려면 “○○원 이하”라는 표현 대신에 “…… 금액의 ○분의 ○에 상당하는 금액 이하”와 같은 표현을 사용하도록 함.

#### 입법 모델

제○조(영업허가취소 등) ① 허가권자는 영업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영업허가를 취소하거나 ○개월 이내의 기간을 정하여 그 영업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있음. 다만, 제○호, 제○호 또는 제○호에 해당하는 경우에는 그 허가를 취소하여야 한다.

1. ~ 5. (생략)

② 제1항에 따른 행정처분의 세부적인 기준은 그 위반행위의 유형과 위반의 정도 등을 고려하여 ○○부령으로 정한다.

제○조(과징금처분) ① 허가권자는 제○조에 따라 영업정지를 명하여야 하는 경우로서 영업정지가 이용자 등에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 영업정지처분을 갈음하여 ○○원 이하의 과징금을 부과할 수 있음.

#### 나) 과징금 부과 기준

- 과징금 부과사유로 하려면 법률 단계에서 과징금 부과 제외사유를 확정할 수 있는 경우에는 그 사유를 명시하고, 과징금 부과 사유 또는 부과 제외사유를 법률에서 확정할 수 없고 하위법령에서 영업정지 사유가 구체적으로 정해진 후에야 확정할 수 있는 경우에는 단서를 두어 그 하위법령에서 정할 수 있도록 위임규정을 두게 됨.

[입법례] 법률에서 과징금 부과 제외사유를 규정한 사례

환경오염시설의 통합관리에 관한 법률

제23조(과징금) ① 환경부장관은 제14조제2항, 제20조제4항, 제21조제3항 후단 또는 제22조 제1항 및 제2항에 따라 조업정지 또는 사용중지(제14조제2항에 따라 제2조제1호사목에 따른 잔류성유기오염물질의 허가배출기준을 계속 초과하여 사용중지처분을 받은 경우에 한정한다)를 명하여야 하는 경우로서 조업정지 또는 사용중지가 주민의 생활, 대외적인 신용 및 고용·물가 등 국민경제, 그 밖에 공익에 현저한 지장을 줄 우려가 있는 경우에는 그 조업정지 또는 사용중지처분을 같음하여 3억원 이하의 과징금을 부과할 수 있음. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 조업정지처분을 같음하여 과징금을 부과할 수 없다.

1. 제14조제2항에 따라 조업정지를 받은 경우(제2조제1호가목에 따른 대기오염물질 또는 같은 호 마목에 따른 수질오염물질의 허가배출기준을 초과한 경우만 해당한다)
2. 제21조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위로 인하여 30일 이상의 조업정지처분 대상이 되는 경우

② ~ ④ (생략)

[입법례] 과징금 부과 제외사유를 하위법령에 위임한 사례

금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률

제14조(과징금) ① 환경부장관 또는 광역시장·특별자치시장·시장·군수는 제12조제8항에 따라 조업정지를 명하려는 경우로서 그 조업을 정지하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되는 경우에는 조업정지를 같음하여 3억원 이하의 과징금을 부과할 수 있음. 다만, 환경부령으로 정하는 경우에는 조업정지를 같음하여 과징금을 부과할 수 없다.

1. 해당 지역주민의 생활에 지장을 가져올 우려가 크다고 환경부장관이 인정하는 경우
2. 고용·물가 등 국민경제에 미치는 영향이 매우 크다고 환경부장관이 인정하는 경우
3. 그 밖에 공익을 위하여 환경부장관이 필요하다고 인정하는 경우

② ~ ⑥ (생략)

- 현행 법령에서 대부분 과징금의 부과기준은 주로 대통령령에서 정하고 있음. 과징금 부과처분은 금전적인 부담을 가하는 것으로서 유사한 위반 행위에 대한 다른 과징금과 균형을 맞출 필요가 있음은 점에서 과징금의 부과기준은 소관 부처가 단독으로 정하는 부령으로 정하지 않고 국무회의를 거쳐 대통령령으로 정하도록 한 것으로 이해됨.

- 한편 과징금의 가중·감경에 관한 규정을 두려는 경우에는 가중·감경을 함께 규정하며, 여러 건의 위반행위가 있어도 과징금액은 법률이 정한 금액을 초과할 수 없도록 함. 다만 현행법상 가중·감경규정을 두면서 가중하는 경우의 과징금액의 상한에 관한 규정을 두지 않은 입법례(「해운법 시행령」 제24조제2항)도 존재함.

[입법례] 가중하는 경우 과징금 금액의 상한을 초과할 수 없다고 규정한 사례  
신문 등의 진흥에 관한 법률 시행령

제21조(과징금 부과기준 등) ① 법 제27조에 따른 위반행위의 종류와 위반 정도에 따른 과징금의 금액은 별표 1과 같다.

② 시·도지사는 제1항에 따라 과징금을 부과하는 경우 위반행위의 정도, 위반횟수, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 제1항에 따른 과징금 금액의 2분의 1의 범위에서 줄이거나 늘릴 수 있음. 다만, 늘리는 경우에는 법 제27조제1항에 따른 과징금 금액의 상한을 초과할 수 없다.

③ ~ ⑥ (생략)

#### 다) 영업정지기간과 매출금액 등을 반영한 과징금 산정방식 규정

- 현행법의 과징금 부과기준을 보면 부과 목적과 과징금 금액 사이에 연관성이 없어 취지를 의미를 살리지 못하거나 사업규모나 업체별 매출금액의 차이를 고려하지 않거나 과징금 액수 자체가 너무 적은 금액이어서 과징금 부과 제재 효과가 없어지고 형평성에도 문제가 있는 경우가 발생함.
- 대통령령에서 과징금의 부과기준을 정할 때에는 매출금액, 제재의 실효성 등을 고려해야 함. 다만, 연간매출액을 고려하여 기준을 정하기 어려운 경우라면 업무정지기간에 따라 금액을 차등하는 방법 등을 고려할 수 있음.

입법 모델

【법률】 제○조(과징금처분) ① (생략) ② 제1항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 위반 정도 등에 따른 과징금의 금액 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

【대통령령】 제○조(과징금 부과기준) ① 법 제○조에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류와 위반 정도 등에 따른 과징금의 금액은 별표와 같다. ② 부과권자는 위반행위의 동기·내용 및 횡수 등을 고려하여 제1항에 따른 과징금 금액의 ○분의 1의 범위에서 그 금액을 늘리거나 줄일 수 있음. 이 경우 그 금액을 늘리는 경우에도 과징금의 총액은 법 제○조에 따른 금액을 초과할 수 없다. [별표]

과징금의 부과기준(제○조 관련)

1. 일반기준

- 가. 영업정지 1개월은 30일을 기준으로 한다.
- 나. 위반행위의 유형에 따른 과징금의 금액은 영업정지(사용정지, 업무정지)기간에 다목에 의하여 산정한 1일당 과징금의 금액을 곱하여 얻은 금액으로 한다.
- 다. 나목의 영업정지(사용정지, 업무정지)기간은 법 제○조(또는 별표 ○)에 따라 산정된 기간(그 기간을 늘리거나 줄인 경우에는 그에 따라 늘어나거나 줄어드는 기간을 말함)을 말함.
- 라. 1일당 과징금의 금액은 위반행위를 한 사업자의 연간 매출액을 기준으로 제2호의 표에 따라 산출한다.
- 마. 연간 매출액은 해당 업체에 대한 처분일이 속한 연도의 전연도의 1년간 총매출금액을 기준으로 한다. 다만, 휴업 등에 따라 1년간의 총매출금액을 산출할 수 없거나 1년간의 총매출금액을 기준으로 하는 것이 불합리하다고 인정되는 경우에는 분기별·월별 또는 일별 매출금액을 기준으로 산출 또는 조정한다.
- 바. 나목에도 불구하고 과징금 산정금액이 ○천만원을 초과하는 경우 ○천만원(법률상 상한금액)으로 한다.

라) 과징금의 산정방법

등급	연간매출액(단위: 원)	1일 과징금 금액(단위: 원)
1	○○ 이하	○○ 원
2	○○ 초과 ~ ○○ 이하	○○ 원
.	.	.
.	.	.
.	○○ 초과	○○ 원

## 마) 과징금의 부과

- 과징금 부과에 관한 구체적인 사항은 하위법령에 규정함. 단 과징금 부과 횟수를 제한하는 규정을 반드시 두어야 하는 것은 아님.

### 입법 모델

#### 【대통령령】

제○조(과징금의 부과 및 납부) ① 부과권자가 법 제○조에 따라 과징금을 부과하려는 때에는 그 위반행위의 종류와 해당 과징금의 금액을 명시하여 이를 납부할 것을 서면으로 통지하여야 한다.  
② 제1항에 따라 통지를 받은 자는 통지를 받은 날부터 20일 이내에 과징금을 부과권자가 정하는 수납기관에 납부하여야 한다. 다만, 천재지변이나 그 밖에 부득이한 사유로 그 기간내에 과징금을 납부할 수 없는 때에는 그 사유가 해소된 날부터 7일 이내에 납부하여야 한다.  
③ 제2항에 따라 과징금의 납부를 받은 수납기관은 그 납부자에게 영수증을 발급하여야 한다.  
④ 과징금의 수납기관이 제2항에 따라 과징금을 수납한 때에는 지체 없이 그 사실을 부과권자에게 통보하여야 한다.

#### 【부령】

제○조(과징금의 납부통지 등) 영 제○조제1항 및 제3항에 따른 과징금의 납부통지 및 영수증은 각각 별지 제○호서식 및 별지 제○호서식에 따른다.

#### 5) 납부기한의 연장과 과징금의 분할납부

과징금 납부에 대해서 연장이나 분할납부를 인정할 수 있음. 종전 입법례에서는 행정상의 무위반행위에 대한 제재를 분할하는 것이 타당하지 않다는 점에서 이를 제한했으나, 처분의 성격이 금전납부의무로 변경되는 경우에는 가분성(可分性)을 가지게 되므로 이를 제한할 필요는 없기 때문임.<sup>153)</sup> 납부기한의 연장이나 분할납부를 인정하려는 경우에는 다음과 같이 법령에 명시하도록 함.

### [입법례]

#### 은행법

제65조의7(과징금의 납부기한 연장 및 분할납부) ① 금융위원회는 과징금을 부과받은 자(이하 “과징금납부의무자”라 한다)가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 과징금 전액을 한꺼번에 내기 어렵다고 인정될 때에는 그 납부기한을 연장하거나 분할납부하게 할 수 있음. 이 경우 필요하다고 인정하면 담보를 제공하게 할 수 있음.

1. 재해 등으로 재산에 현저한 손실을 입은 경우
2. 사업 여건의 악화로 사업이 중대한 위기에 처한 경우
3. 과징금을 한꺼번에 내면 자금 사정에 현저한 어려움이 예상되는 경우

- ② 과징금납부의무자가 제1항에 따라 과징금 납부기한을 연장하거나 분할납부를 하려는 경우에는 그 납부기한의 10일 전까지 금융위원회에 신청하여야 한다.
- ③ 금융위원회는 제1항에 따라 납부기한이 연장되거나 분할납부가 허용된 과징금납부의무자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 납부기한 연장 또는 분할납부 결정을 취소하고 과징금을 한꺼번에 징수할 수 있음.
1. 분할납부하기로 결정된 과징금을 납부기한까지 내지 아니하였을 때
  2. 담보 변경명령이나 그 밖에 담보보전(擔保保全)에 필요한 금융위원회의 명령을 이행하지 아니하였을 때
  3. 강제집행, 경매의 개시, 파산선고, 법인의 해산, 국세 또는 지방세의 체납처분을 받은 경우 등 과징금의 전부 또는 잔여분을 징수할 수 없다고 인정될 때
  4. 그 밖에 제1호부터 제3호까지의 규정에 준하는 경우로서 대통령령으로 정하는 사유가 있을 때
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 과징금 납부기한의 연장, 분할납부 또는 담보 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 바) 과징금의 징수

- 과징금의 징수에 관하여 「국고금 관리법」과 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따르는 것으로 충분하면 개별 법령에 별도의 규정을 두지 않고, 독촉절차에 관한 규정도 「국고금 관리법 시행규칙」 제32조, 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」 제8조와 달리 정하려는 때에만 별도 규정을 두도록 함.
- 또한, 징수절차에 관하여 「국고금 관리법 시행규칙」을 준용하는 규정과 납입고지서에 이의 제기 방법과 이의 제기 기간 등을 함께 기재하도록 하는 규정도 두지 않도록 함. 과징금 징수 업무를 위탁하는 규정도 두지 않는 것을 원칙으로 함.

## 사) 과징금 미납과 가산금

- 과징금 부과처분의 실효성과 납부기간 내에 납부한 사람과의 형평성 확보를 위해 과징금에 대해 가산금에 관한 규정을 둘 수 있음. 과징금 미납 시에 과징금 부과처분을 취소하고 영업정지처분을 해야 한다는 규정은 두지 않도록 함.
- 과징금을 부과하는 이유가 분명히 존재하기 때문에 영업정지 대체 과징금을 부과한 것이므로 과징금 징수에 어려움이 있음이고 하여 다시 영업정지처분으로 되돌아간다는 것은 모순이기 때문임. 과징금 미납에 대해서는 체납처분 등 일반적 강제징수에 의하도록 할 수밖에 없음.

## 아) 과징금의 귀속과 강제징수

- 과징금을 일반회계에 귀속시키지 않고 특별회계 또는 기금에 귀속시키는 경우 법률에 다음과 같은 규정을 두도록 함.

### 입법 모델

③ 제○항에 따라 부과·징수한 과징금은 ○○특별회계(또는 ○○기금)에 귀속된다.

강제징수 규정은 법률에 두되, 징수 주체가 국가기관인 경우에는 “국세체납처분의 예에 따라 징수한다”로, 지방자치단체의 장인 경우에는 원칙적으로 “「지방행정체재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다”로 하되, 같은 법에 따른 강력한 수단(과세자료의 이용, 대금지급정지, 관허사업제한, 명단공표)이 없어도 되는 경우에는 “지방세 체납처분의 예에 따라 징수한다”로 한다.

### [입법례]

#### 도시가스사업법

제10조(과징금) ① 산업통상자원부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제9조에 따른 사업의 정지명령이나 제한명령을 같음하여 3천만원 이하의 과징금을 부과할 수 있음.

1. 가스도매사업자, 일반도시가스사업자, 나프타부생가스·바이오가스제조사업자 또는 합성 천연가스제조사업자가 제9조제1항제2호, 제3호, 제5호부터 제8호까지, 제8호의2, 제8호의3, 제9호, 제9호의2 또는 제10호부터 제16호까지의 어느 하나에 해당하는 경우

2. 도시가스충전사업자가 제9조제1항제2호·제3호·제8호의2·제8호의3·제9호·제9호의 2 또는 제10호부터 제12호까지의 어느 하나에 해당하는 경우

② (생략)

③ 산업통상자원부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항에 따른 과징금을 내야 할 자가 그 납부기한까지 과징금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예 또는 「지방세외수입금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

### 자) 과징금의 용도

#### ① 법이론적 논의 현황

○ 과징금이 부당이득 환수의 성격을 가질 경우, 국가가 이를 수취하는 것이 정당한가에 대한 의문에 대하여, 사업자가 취득한 이익은 국가의 환수보다는 피해자 손해배상으로 환수하는 것이 손해배상법리의 일반원칙에 적합할 것이라는 의견이 대두되고 있음.<sup>58)</sup>

- 사업자가 부당한 공동행위를 할 경우, 사적소송을 통한 상당한 손해배상에 직면할 수 있다는 우려가 예상되도록 사적소송을 활성화하기 위한 장치가 마련된다면, 국가에 의한 환수가 갖는 정당성의 입지는 더욱 좁아질 것으로 예상됨.<sup>59)</sup>

#### ② 과징금의 기금 귀속

□ 국가재정법 상 기금 설치의 근거

○ 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 한정하여 법률로써 설치하되,

58) 육근영·정영철, “부당한 공동행위의 행정제재수단으로써 과징금제도의 쟁점과 과제 - 건설입찰담합행위를 중심으로-”, 「공공사회연구」(제9권 제2호), 2019, 131면.

59) 육근영·정영철, “부당한 공동행위의 행정제재수단으로써 과징금제도의 쟁점과 과제 - 건설입찰담합행위를 중심으로-”, 「공공사회연구」(제9권 제2호), 2019, 131면.

- 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별 표2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없음(국가재정법 제5조 제1항<sup>60)</sup>).

□ 과징금을 통한 기금 설치 관련 예시 법률

- 과징금을 기금으로 귀속시키고 있는 법률은 다음과 같음.<sup>61)</sup>

구분	법률 및 조항
식품 진흥 기금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 식품위생법 82조(영업정지 등의 처분에 같음하여 부과하는 과징금 처분) 제5항 제1항 및 제4항 단서에 따라 징수한 과징금 중 식품의약품안전처장이 부과·징수한 과징금은 국가에 귀속되고, 시·도지사가 부과·징수한 과징금은 시·도의 식품진흥기금(제89조에 따른 식품진흥기금을 말한다. 이하 이 항에서 같다)에 귀속되며, 시장·군수·구청장이 부과·징수한 과징금은 시·도와 시·군·구의 식품진흥기금에 귀속된다. 이 경우 시·도 및 시·군·구에 귀속시키는 방법 등은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2013. 3. 23.&gt;</li> <li>- 건강기능식품에 관한 법률 (영업정지 등의 처분을 같음하여 부과하는 과징금 처분) 제37조 제6항 제1항 및 제4항에 따라 징수한 과징금 중 식품의약품안전처장이 부과·징수한 과징금은 국가에 귀속되고, 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 부과·징수한 과징금은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 및 시·군·구(자치구를 말한다)의 식품진흥기금(「식품위생법」 제89조에 따른 식품진흥기금을 말한다)에 귀속된다. &lt;개정 2016. 2. 3.&gt; [전문개정 2014. 5. 21.]</li> </ul>
전력 산업 기반 기금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 12조의6(신·재생에너지 공급 불이행에 대한 과징금) 제4항 제1항 및 제3항에 따라 징수한 과징금은 「전기사업법」에 따른 전력산업기반기금의 재원으로 귀속된다.</li> <li>- 식품 등의 표시·광고에 관한 법률 제19조(영업정지 등의 처분에 같음하여 부과하는 과징금 처분) 제5항 제1항과 제3항 각 호 외의 부분 단서에 따라 징수한 과</li> </ul>

60) 제5조(기금의 설치) ①기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다. <개정 2020. 6. 9.>

②제1항의 규정에 따른 기금은 세입세출예산에 의하지 아니하고 운용할 수 있다.

61) 노윤경·오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 「정보법학」(제24권 제3호), 2020, 90면.

	징금 중 식품의약품안전처장이 부과·징수한 과징금은 국가에 귀속되고, 시·도지사 부과·징수한 과징금은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 식품진흥기금(「식품위생법」 제89조에 따른 식품진흥기금을 말한다. 이하 이 항에서 같다)에 귀속되며, 시장·군수·구청장이 부과·징수한 과징금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도와 시·군·구(자치구를 말한다)의 식품진흥기금에 귀속된다.
언론 진흥 기금	- 신문 등의 진흥에 관한 법률 제27조(과징금 부과) 제4항 시·도지사는 제1항에 따라 징수한 과징금은 제34조에 따른 언론진흥기금으로 출연하여야 한다.

### ③ 과징금의 용도제한

- 징수한 과징금의 용도를 제한하려면 그 용도를 법률에 규정하고, 과징금의 무계획적인 사용을 막기 위하여 운용계획을 수립·시행하는 규정의 설치 여부를 검토할 수 있는데, 과징금의 용도를 제한하는 법률들의 예를 살펴보면 다음과 같음.<sup>62)</sup>

법률	조항
저작권법	제111조(과징금 처분) ③제1항 및 제2항에 따라 징수한 과징금은 징소 주체가 건전한 저작물 이용 질서의 확립을 위하여 사용할 수 있다. <개정 2016. 3. 22.>
가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률	제18조의2(과징금 처분) ③ 제1항에 따라 징수한 과징금은 환경보전사업의 용도로만 사용하여야 한다.
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	제68조(과징금 부과) ④제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 과징금으로 징수한 금액에 상당하는 금액을 다음 각 호의 용도에 사용하여야 한다. <개정 2021. 12. 28.> 1. 건전한 비디오물의 제작 및 유통 2. 비디오물의 유해환경 개선
수산업법	시행령 제82조 (과징금의 용도) ① 행정관청은 법 제91조제5항에 따라 과징금을 다음 각 호의 용도로 사용하여야 한다. 1. 어업지도선 및 경비함정의 건조·수리

62) 노윤경·오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 「정보법학」(제24권 제3호), 2020, 91-92면 참고.

	<ol style="list-style-type: none"> <li>2. 불법어업 방지를 위한 지도·계몽 및 홍보에 필요한 경비</li> <li>3. 어업지도선 및 경비함정에 근무하는 공무원이나 지도·단속·수사 담당공무원의 지도·단속 근무수당 및 수사비</li> <li>4. 어업지도선 및 경비함정의 운영에 필요한 물품 등의 구입 경비</li> <li>5. 불법어업지도·단속기관에 대한 보조금</li> <li>6. 법 제100조제1항에 따라 몰수한 어획물·제품·어선·어구·폭발물 또는 유독물의 관리 및 처리 비용</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>폐기물관리법</b></p>	<p><b>시행령 제8조의 3(과징금의 사용용도)</b> 법 제14조의2제3항에서 “대통령령으로 정하는 용도”란 다음 각 호의 용도를 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제5조제1항에 따른 광역 폐기물처리시설(지정폐기물 공공 처리시설은 제외한다)의 확충</li> <li>2. 법 제15조제2항에 따른 보관장소 외의 장소에 배출된 생활폐기물의 처리</li> <li>3. 생활폐기물의 수집·운반에 필요한 시설·장비의 확충</li> <li>4. 생활폐기물 배출자 및 수집·운반자에 대한 지도·점검에 필요한 시설·장비의 구입 및 운영</li> </ol> <p>[본조신설 2014. 1. 14.]</p>
<p style="text-align: center;"><b>여객자동차 운수사업법</b></p>	<p><b>제88조(과징금 처분)</b> ④ 제1항에 따라 징수한 과징금은 다음 각 호 외의 용도로는 사용할 수 없다. &lt;개정 2009. 5. 27.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 벽지노선이나 그 밖에 수익성이 없는 노선으로서 대통령령으로 정하는 노선을 운행하여서 생긴 손실의 보전(補填)</li> <li>2. 운수종사자의 양성, 교육훈련, 그 밖의 자질 향상을 위한 시설과 운수종사자에 대한 지도 업무를 수행하기 위한 시설의 건설 및 운영</li> <li>3. 지방자치단체가 설치하는 터미널을 건설하는 데에 필요한 자금의 지원</li> <li>4. 터미널 시설의 정비·확충</li> <li>5. 여객자동차 운수사업의 경영 개선이나 그 밖에 여객자동차 운수사업의 발전을 위하여 필요한 사업</li> <li>6. 제1호부터 제5호까지의 규정 중 어느 하나의 목적을 위한 보조나 용자</li> <li>7. 이 법을 위반하는 행위를 예방 또는 근절하기 위하여 지방자치단체가 추진하는 사업</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>화물자동차 운수사업법</b></p>	<p><b>제21조(과징금의 부과)</b> ④ 제1항에 따라 징수한 과징금은 다음 각 호 외의 용도로는 사용(보조 또는 용자를 포함한다)할 수 없다. &lt;개정 2011. 6. 15.&gt;</p>

	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 화물 터미널의 건설과 확충</li> <li>2. 공동차고지(사업자단체, 운송사업자 또는 운송가맹사업자가 운송사업자 또는 운송가맹사업자에게 공동으로 제공하기 위하여 설치하거나 임차한 차고지를 말한다. 이하 같다)의 건설과 확충</li> <li>3. 경영개선이나 그 밖에 화물에 대한 정보 제공사업 등 화물자동차 운수사업의 발전을 위하여 필요한 사업</li> <li>4. 제60조의2제1항에 따른 신고포상금의 지급</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>철도사업법</b></p>	<p><b>제17조(과징금처분) ④</b> 제1항에 따라 징수한 과징금은 다음 각 호 외의 용도로는 사용할 수 없다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 철도사업 종사자의 양성·교육훈련이나 그 밖의 자질향상을 위한 시설 및 철도사업 종사자에 대한 지도업무의 수행을 위한 시설의 건설·운영</li> <li>2. 철도사업의 경영개선이나 그 밖에 철도사업의 발전을 위하여 필요한 사업</li> <li>3. 제1호 및 제2호의 목적을 위한 보조 또는 용자</li> </ol>
<p style="text-align: center;"><b>건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률</b></p>	<p><b>제26조(과징금의 부과·징수 등) ④</b> 과징금으로 징수한 금액은 시·도 지사가 사용하되, 그 용도는 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제13조제1항에 따른 처리기준에 맞지 아니하게 처리한 건설폐기물로서 제13조제3항 각 호에 해당하는 자를 확인할 수 없는 경우 이를 처리하기 위한 비용</li> <li>2. 건설폐기물 처리시설의 지도·점검에 필요한 시설·장비의 구입 및 운영에 사용되는 비용</li> <li>3. 그 밖에 건설폐기물의 적절한 처리와 재활용을 촉진하기 위한 사업에 필요한 비용</li> </ol> <p><b>[전문개정 2009. 6. 9.]</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>청소년보호법</b></p>	<p><b>제54조(과징금) ⑥</b> 제1항, 제2항 및 제4항에 따라 과징금으로 징수한 금액은 징수 주체가 사용하되, 다음 각 호의 용도로 사용하여야 한다. (개정 2016. 3. 2.)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 청소년유해환경 개선을 위한 프로그램의 개발과 보급</li> <li>2. 청소년에게 유익한 매체물의 제작과 지원</li> <li>3. 민간의 청소년 선도·보호사업 및 청소년유해환경 개선을 위한 시민운동 지원</li> <li>4. 그 밖에 청소년 선도·보호를 위한 사업으로서 대통령령으로 정하는 사업</li> </ol>

④ 소결: 산업재해 예방을 위한 과징금의 활용방안

- 징수한 과징금의 용도는 손해 지원금, 소송 지원금, 교육 및 홍보, 연구 지원금 등으로 제한할 수 있음.<sup>63)</sup>
- 산업안전보건법이나 중대재해처벌법의 경우, 다음의 용도로 제한하는 방안을 생각해 볼 수 있음.

- 중·소규모 사업장 산업안전보건체계 구축 지원
- 산업안전 취약사업장 산업안전보건 시설, 장비 지원
- 산업안전 인식개선 사업
- 산업안전교육 콘텐츠 개발 및 보급
- 산업재해 근로자 지원
- 산업재해예방 및 산업안전 관련 연구 지원

## 5. 과징금 부과주체 구성 및 운영방식 그리고 판정절차: 공정거래위원회의 경우를 중심으로

### 1) 과징금 부과 주체의 형태

#### (1) 합의제와 독임제

- 법 집행 조직의 형태를 여러 가지 기준으로 나누어 볼 수 있지만 사건에 대한 최종 의사결정형태가 합의제인지 아니면 독임제인지에 따라 분류해 볼 수 있음. 과징금의 부과는 금전부과 의무를 수반하는 행정적 제재이면서 일종의 준사법적 심의 및 판단 과정을 요한다는 점을 감안하면 합의제 방식이 적절한 측면이 있음이고 볼 수 있음.

63) 노윤경·오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 「정보법학」(제24권 제3호), 2020, 100-101면 참고.

- 실제로 미국에서는 세계 최초의 독립규제위원회인 주간통상위원회 (Interstate Commerce Commission; ICC)가 성공한 이래 우리 공정 거래위원회에 해당하는 연방거래위원회(Federal Trade Commission; FTC)가 설립되었고 이후 세계의 많은 경쟁법 집행조직이 대체로 합의제 형태를 채택하고 있음. 하지만, 경쟁법 집행조직으로서의 합의제 조직이 반드시 우수한 것인지에 대해 수많은 비판이 있어왔는데 어떠한 기준을 중요시하느냐에 따라 그 평가는 달라질 수 있으며 제도적인 설계 못지않게 각 나라의 정치풍토나 행정문화에 따라 실제적인 운영은 달라질 수 있음.
- 일반적으로 합의제의 장점으로는 집단적인 의사결정으로 인해 특정 개인의 자의적이고 독단적인 의사결정을 막을 수 있음은 점을 들 수 있음. 또한, 한 사람의 의견보다는 다수의 합의에 의한 의견이 더 무게가 실리게 되기 때문에 실행에 있어서 유리하며 구성원들이 일시에 바뀌지 않도록 제도를 설계한다면 조직의 의사결정이 비교적 일관성 있고 계속성이 있음은 장점이 있음. 정치적으로 중립적이고 독립적인 의사결정이 요구되는 분야에서는 합의제가 전문성을 발휘하고 외부의 압력에 저항하는 데 유리함.
- 반면 합의제의 단점이라면 구성원의 무책임성(irresponsibility)이라 할 수 있음. 즉 “개별 위원들은 익명성의 옷(a cloak of anonymity)을 입고 대중의 반응을 두려워할 필요가 없다”<sup>64)</sup>는 것임. 또한, 의사결정이 신속하지 못하고 비용이 많이 든다는 점임. 집단이 의사결정에 책임을 진다는 것은 아무도 책임을 지지 않는다는 말과 동의어일 수 있으며 최선

64) “[C]ollegiality provides a cloak of anonymity that allows the commissioners to act without fear of public reaction.”

의 결정보다는 타협에 의한 미봉책이 최후의 결정이 될 가능성도 적지 않음. 그리고 집단적인 의사결정과정을 살펴보면 구성원 모두가 비슷한 비중으로 의사결정에 참여하기보다는 특정 구성원들이 의사결정을 주도하는 경향이 있고 그 결정의 명목이 집단으로 되어 버리는 경우 의사결정의 실질과 결과가 일치하지 않게 된다는 문제점이 있음.

- 경쟁법 집행조직의 경우 합의제 조직형태를 지니고 있는데, 미국의 FTC 및 일본의 公正取引委員會, 우리나라의 공정거래위원회가 대표적이고, 영국의 경쟁법 집행조직은 종래 독임제 조직형태를 지니고 있었으나 2003년부터 합의제 조직형태로 바뀌었음. 또한, 독일의 연방카르텔청은 다수의 심판부가 설치되어 있고 사건별로 심판부에서 합의에 의해 처리하고 있음.
- 과징금 부과주체의 바람직한 조직형태를 일반적으로 이야기할 수는 있지만 각국의 정치적 여건 및 문화와 밀접한 관련을 가지고 있기 때문에 어떤 모델이 더 낫다고 일의적으로 단언하기보다는 행위의 성격에 따른 선택의 문제라고 보는 것이 좋을 것임.
- 또 한 가지 유의할 점은 조직형태가 합의제냐 독임제냐 하는 것 못지않게 실질적인 운영이 합의제에 부응하는지 여부임. 과거 우리나라의 많은 합의제 기구들이 합의제 기구의 장과 사무처를 중심으로 사실상 독임제와 유사하게 운영되어 왔으며 공정거래위원회도 예외는 아니었다고 생각됨. 우리나라와 행정문화가 비슷한 일본에서도 공정취인위원회의 의사결정이 위원장-사무총장 라인에서 독임제와 비슷하게 이루어져 왔다고 함. 따라서, 조직과 절차에 관한 이해는 법적-제도적 측면에서의 접근뿐만 아니라 정치환경, 행정문화, 개인의 리더십 등 종합적인 측면에서의 접근이 요구됨.

## (2) 준사법기구성 여부

- 외국의 사례에 비춰 볼 때 과징금 부과 등 법 위반행위에 대한 조사 및 행정처분 권한을 보유한 행정조직은 소위 제4부로서 준사법기구적 성격을 보유한 경우가 적지 않음. 우리의 경우도 과징금을 가장 적극적으로 부과해 온 공정거래위원회의 위상에 대하여 비록 미국과 같이 행정부 밖의 이른바 제4부로 볼 수는 없지만 사무의 집행에 있어서는 독립성을 인정해 오고 있음.
- 여기서 독립성이란 기본적으로 정치적 독립성, 특히 대통령으로부터의 독립성을 의미함. 삼부에 속하지 않는 미국의 연방거래위원회(FTC)와는 달리 국무총리 소속기관으로 되어 있기 때문에 일반적인 행정이나 정책 업무에서 감독을 받을 수는 있지만 구체적인 사건처리와 관련하여서는 국무총리나 대통령의 지시를 받지 않음. 그 밖에도 법에 정한 면직사유가 아니고서는 위원들이 임기 동안 임의로 면직될 수 없음.
- 준사법적 권한은 우리나라에서도 의미 있는 권한이라 생각됨. 미국 FTC가 담당하는 시정조치 권한(remedial power)은 당사자 간 분쟁해결의 성격을 띠고 있고 그러한 기능은 전통적으로는 법원이 담당하던 기능으로 인식되었음. 현대행정의 필요성에 따라 FTC를 비롯한 독립규제위원회가 주로 그러한 기능을 부여받았고 따라서 시정조치를 위한 절차도 법원의 절차를 준용하게 되었음. 이러한 권한은 전통적인 행정기관들에게는 여전히 예외적인 것이라 할 수 있음.
- 우리나라 공정거래위원회의 시정명령이나 과징금 부과권한은 일반 행정기관의 처분권에 비해 재량의 범위가 넓고 분쟁해결의 성격이 강하며 오히려 법원의 권한과 유사한 측면이 강함. 따라서 이를 위한 절차도 법원의 재판절차와 유사함. 그러한 점에서 본다면 준사법적인 권한은 공정거

래위원회를 다른 행정기관과 차이나게 하는 중요한 징표라고 할 수 있음.

- 하지만, 현행 공정거래위원회의 사건처리절차나 권한이 준사법기관으로서의 실질에 부합하는지에 대해서는 많은 의문이 있는 것이 사실임. 아래에서는 공정거래법상 과징금부과조항이 위헌성이 있는지 여부가 문제된 사건에서 헌법재판소의 다수의견과 소수의견을 발췌한 것임. 이 사건에서 헌법재판소의 다수의견은 공정거래위원회의 절차가 준사법기관으로서의 적법한 모습을 갖추고 있음이고 보는 반면 소수의견은 미흡한 것으로 보고 있음.

헌법재판소 2003. 7. 24. 선고 2001헌가25 결정 (“부당지원행위 과징금조항의 위헌성”에 대한 결정)

▶ 다수의견

(2) 과징금의 부과가 어떤 기관에 의하여, 어떤 절차를 통하여 이루어지는지 본다.

독점규제 및 공정거래에 관한 사무를 독립적으로 수행케 하기 위하여 국무총리 소속하에 공정거래위원회(이하 “위원회”라 한다)가 설치되어 있는데(공정거래법 제37조), 위원회는 위원장 1인, 부위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성하며, 위원장과 부위원장은 국무총리의 제청으로, 나머지 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명한다(제37조). 위원의 자격은 공정거래에 관하여 경험이 있는 2급이상의 공무원의 직에 있던 자, 판사·검사 또는 변호사의 직에 15년이상 있던 자, 대학에서 법률학·경제학·경영학 부교수이상의 직에 15년이상 있던 자, 기업경영 및 소비자보호활동에 15년이상 종사한 경력이 있는 자 등으로 되어 있음(제37조 제2항). 위원은 신분보장을 받으며, 정치활동이 금지되어 있음(제40조 제41조).

위원회의 심리와 의결은 공개하며(제43조), 위원에 대한 제척·기피·회피제도가 있음(제44조). 위원회는 조사결과를 서면으로 당해 사건의 당사자에게 통지하여야 하며(제49조 제3항), 시정조치 또는 과징금 납부명령을 하기 전에 반드시 당사자 또는 이해관계인에게 의견을 진술할 기회를 주어야 하고(제52조 제1항), 당사자 또는 이해관계인은 위원회의 회의에 출석하여 의견을 진술하거나 자료를 제출할 권리를 부여받고 있음(제52조 제2항). 나아가 당사자 또는 이해관계인은 관련된 자료의 열람·복사를 요구할 수 있음(제52조 제2항). 위원회의 시정조치명령에 대하여는 당사자에게 집행정지 신청권이 있음(제53조 제2항). 위원회의 처분에 대하여 불복이 있는 자는 처분의 고지를 받은 날로부터 30일내에 이의신청을 할 수 있으며, 이에 대한 심의, 재결은 위원회의 전원회의에서 이루어진다(제37조의3 제1항 제2호 제2제). 이의신청을 거치지 않고도 위원회의 처분에 대하여 서울고등법원에 행정소송을 제기할 수 있음(제54조 제55조).

(3) 물론 위원회는 그 구성의 독립성, 사건처리 절차의 사법적 요소 등의 측면에서 가장 대표적인 독립규제위원회라 일컬어지는 미국의 연방거래위원회(Federal Trade Commission)와 비교할 때 미흡한 점이 있음고도 평가할 수 있음. 미국의 경우 대통령이 연방상원의 동의를 얻어 5인의 위원을 임명하며, 사건의 조사과정에서는 이른바 행정법판사(administrative law judge)와 같은 법전문가에 의한 독립적 직무수행이 이루어지고 있음.

그러나 미국과 우리나라는 법률체계, 사법과 행정의 관계, 경제현실 등 여러 가지 점에서 차이가 있을 뿐만 아니라, 행정목적 실현을 위하여 취해지는 규제수단에 대하여 사법적 체계나 요소를 어느 정도로 적용할 것인지는 기본적으로 제도 형성의 문제로서 입법자의 선택에 달려 있음 할 것이다.

법관에게 결정권한을 부여한다든지, 절차에 있어 사법적 요소들을 강화한다든지 하면 법치주의적 자유보장이라는 점에서 장점이 있겠으나, 다른 한편으로 경제, 환경, 도시계획, 보건과 같은 복잡하고 전문적인 규제분야에서 정책입안자나 현장의 정책집행자의 일관되고 전문적인 목적지향적 관리가 가능하기 위해서는 행정기관 스스로 행정목적 달성에 효율적인 제재수단과 제재수위를 1차적으로 선택할 수 있도록 하는 것이 행정의 경험과 전문성, 책임성을 보다 살리는 길이 된다고 볼 수도 있음.

(4) 그렇다면, 우리나라 공정거래법에서 행정기관인 위원회로 하여금 과징금을 부과하여 제재할 수 있도록 한 것은 부당내부거래를 비롯한 다양한 불공정 경제행위가 시장에 미치는 부정적 효과 등에 관한 사실수집과 평가는 이에 대한 전문적 지식과 경험을 갖춘 기관이 담당하는 것이 보다 바람직하다는 정책적 결단에 입각한 것이라 할 것이고, 과징금의 부과 여부 및 그 액수의 결정권자인 위원회는 합의제 행정기관으로서 그 구성에 있어 일정한 정도의 독립성이 보장되어 있고, 과징금 부과절차에서는 통지, 의견진술의 기회 부여 등을 통하여 당사자의 절차적 참여권을 인정하고 있으며, 행정소송을 통한 사법적 사후심사가 보장되어 있으므로, 이러한 점들을 종합적으로 고려할 때 과징금 부과 절차에 있어 적법절차원칙에 위반되었다거나 사법권을 법원에 둔 권력분립의 원칙에 위반된다고 볼 수 없다.

▶ 소수의견

5. 재판관 한대현, 재판관 권 성, 재판관 주선회의 반대의견

(2) 공정거래위원회의 준사법기관성

사법절차를 가장 엄격한 적법절차의 하나라고 볼 때 그에 유사한 정도로 엄격하게 적법절차의 준수가 요구되는 절차를 '준사법절차', 그러한 절차를 주재하는 기관을 '준사법기관'이라고 표현할 수 있을 것이다.

헌법 제119조 제2항은 "국가는 ...시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며 ...경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있음"라고 규정함으로써 독과점과 불공정거래의 규제라는 경제정책적 목표를 개인의 경제적 자유를 제한할 수 있는 정당한 공익의 하나로 명문화하고 있음. 경제적

자유가 초래하는 경제력의 집중과 시장지배적 경향으로 말미암아 필연적으로 시장의 자유가 위축될 우려가 있으므로 국가는 이를 방지할 필요가 있고 따라서 국가가 공정거래법을 제정하여 사업자의 시장지배적 지위의 남용과 과도한 경제력의 집중을 방지하고 부당한 공동행위 및 불공정거래행위를 규제하는 것은 자본주의적 시장경제의 기능을 보장하기 위한 국가의 헌법상 과제인 것이다(헌재 1996. 12. 26. 96헌가18(판례집 8-2, 680, 695 참조)).

그런데 반독점과 공정거래에 위배되는 행위를 규제함에 있어서는 당해 사업에 관련된 경제적 상황, 위반행위가 시장에 미치는 경제적 영향, 개별 기업의 구체적 상태 등을 신속·정확히 파악하여 적정하고 신속한 대책을 제시할 수 있는 전문성을 규제기관이 갖추어야 하므로 이 점에서는 규제기관의 행정적 전문화가 요청되고 다른 한편, 부당공동행위나 불공정거래행위의 규제가 대상 기업의 경제적 자유와 재산권에 미칠 수 있는 치명적 침해의 심각성에 상응하여 사전고지와 청문, 엄격한 사실인정과 공정한 판단 등을 보장하는 절차적 엄격성이 보장되어야 하므로 이 점에서는 규제기관의 사법적 엄격화가 요청된다. 만일 행정적 전문성만을 강조하여 그 권한을 일반 행정기관에 그대로 맡긴다면 행정기관의 권한이 지나치게 강대하여지고 그 권한이 자의적으로 남용될 우려가 있음. 한편 사법절차적 엄격성만을 강조하여 이를 법원에 맡긴다면 통상의 사법절차를 모두 거치는 데 따른 시간의 경과 등으로 신속한 대응에 어려움을 겪게 될 수 있음. 따라서 행정부에 속하지도 않고 사법부에도 속하지 않는 제3의 독립기관에게 이를 맡길 필요성이 있고, 이에 따라 행정권과 사법권으로부터 분리된 독립적 기관으로서 공정거래위원회를 설치하여 독립규제위원회로서 독점규제와 공정거래 유지의 국가기능을 담당하게 하여야 할 것이다. 그렇다면 공정거래위원회는 당연히 행정적 전문성과 사법절차적 엄격성을 함께 가져야 하며 그 규제절차는 당연히 '준사법절차'로서의 내용을 가져야만 하는 것이다.

### (3) 이 사건 과징금의 처벌적 성격

이 사건 과징금의 처벌적 성격은 이미 앞에서 본 바와 같다. 그 요지는 다음과 같다.

이 사건 과징금은 부당지원행위를 한 기업에게 부과되는 것인데 만약 부당지원행위로 인하여 발생한 이익을 이 과징금의 부과에 의하여 박탈하고자 한다면 실제로 이익을 본 피지원자에게 과징금을 부과하여야 마땅할 것이다. 그러나 이 사건 법률조항은 지원을 함으로써 이익이 아니라 손실을 본 사업자를 상대로 과징금을 부과하도록 규정하고 있으므로 이 과징금은 지원행위로 발생한 이익을 박탈하기 위한 것은 아니다. 그렇다면 이것은 부당지원행위를 억제하기 위하여 그 행위를 한 사업자에게 응징을 가하고 이로써 장래의 범위반을 일반적으로 예방하려는 의미를 가지고 있음이고 보아야 한다. 따라서 “과징금은 그 목적이나 효과로 보아 실질적인 처벌의 성질을 갖는 것이고 이는 헌법 제12조 제1항 후문이 특히 명문으로 적법절차의 대상으로 삼고 있는 ‘처벌’에 바로 해당하는 것이다.

한편 이 사건 법률조항은 부당지원행위를 한 기업에 대하여 매출액의 100분의 2의 범위내에서 과징금을 부과하도록 규정한다. 기업의 이익금이 그 매출액의 극히 일부에 불과할 수도 있는

실정을 감안할 때 이익금에 비하여 과도한 과징금은 당해 기업의 수지와 경영에 매우 불리한 영향을 미칠 수 있는 것이고 나아가 당해 기업이 상당한 시장지배력을 가지고 있는 주요 기업인 경우에는 그 파급효과가 국민경제의 흐름에도 적지 않은 영향을 미칠 수 있음. 이와 같이 이 사건 과징금 제도가 당해 기업에게 사활적 이해를 가진 제재가 될 수 있을 뿐만 아니라 경제 전반에도 중요한 영향을 미칠 수 있는 것임을 생각할 때, 그 부과절차는 적법절차의 원칙상 적어도 재판절차에 상응하게 조사기관과 심판기관이 분리되어야 하고 심판관의 전문성과 독립성이 보장되어야 하고 증거조사와 변론이 충분히 보장되어야 하며 심판관의 신분이 철저히 보장되어야만 할 것이다. 이러한 관점에서 이 사건 법률조항을 검토하면 많은 문제가 있음.

## 2) 과징금 부과주체의 조직과 구성 - 공정거래위원회의 경우

### 가) 합의제 행정기관의 구성

- 공정거래위원회는 합의제 행정기관으로서 의사결정체로서의 위원회와 보좌조직으로서의 사무처로 구성되어 있음. 하지만, 위원회가 순수합의제 기관이라고 보기에선 무리가 있음은 것이 일반적인 인식임. 부위원장제도가 있어 위원 간에도 계층제적인 서열이 분명함. 즉 위원장은 장관급, 부위원장은 차관급, 기타 위원은 별정직 1급 공무원임. 그리고 사무처를 총괄하는 사무처장이 있어 운용여하에 따라서는 보좌조직을 중심으로 독립제처럼 운영될 가능성도 적지 않기 때문임.

### 나) 위원의 자격과 비상임위원의 위상

- 현행의 공정거래법은 위원의 자격을 규정한 후 대통령이 임명하도록 하고 있음. 이렇게 자격요건을 규정하는 것은 공정거래위원회가 미국과 달리 제도의 설계상 행정부 소속 즉 국무총리 소속으로 되어 있어 중립적인 업무를 수행하여야 하는 공정거래위원회 위원이 오로지 정치적인 이유로만 임명되지 않도록 일정한 자격을 규정한 후 그 범위 안에서 대통령이 임명하도록 한 것으로 이해할 수 있음.

- 위원의 선임에 관한 형행의 규정은 여러 차례의 개정을 거친 것임. 공정거래법 제정 당시 공정거래위원회는 위원 5인으로 구성하도록 되어 있었고 그 중 3인은 상임위원, 2인은 비상임위원으로 구성되도록 하였음. 이후 1996년 법 개정으로 위원의 숫자가 9명으로 늘어났고 이 중 5인은 상임위원, 4인은 비상임위원으로 하였는데 지금까지 이 체제가 유지되고 있음.
- 이러한 제도변천과정을 살펴본다면, 법제정 당시부터 위원의 자격요건을 규정하고 있었다는 점, 위원들이 직접적인 처분권한을 부여받게 되었다는 점, 위원의 임명을 당초 경제기획원장관의 제청으로 대통령이 하던 것을 국무총리의 제청으로 대통령이 하도록 개정한 점, 위원장의 직급을 장관급으로 격상한 점 등이 공정거래위원회의 독립성 제고에 많은 도움을 주었음. 다만, 비상임위원 제도가 위원의 독립성제고에 도움이 되는지는 일의적으로 평가하기는 어려움. 비상임위원은 상임위원에 비해 대통령으로부터의 영향을 받을 가능성은 오히려 낮을 수 있는 반면 피조사인이나 경제단체 등으로부터 영향을 받을 가능성은 상대적으로 높다고 볼 수 있음.
- 한편 현행법상 공정거래위원의 위원장, 부위원장 및 다른 위원의 임기는 3년으로 하고, 1차에 한하여 연임할 수 있음. 이에 의하면 미국 FTC의 위원은 임기가 있으나 위원장의 임기가 없는 것과는 달리 위원장, 부위원장, 위원의 임기가 각각 3년인 것으로 해석될 수 있음.<sup>65)</sup> 그래서 미국과 달리 대통령이 교체되었다 하더라도 위원장이나 부위원장을 3년 임기 이전에 교체할 수는 없음.
- 원래 이 규정은 2001. 1. 16. 법률 제6371호로 개정된 것임. 개정 전 법

65) 해석에 따라서는 위원 3년, 부위원장 3년, 위원장 3년 및 각각 연임이 가능하므로 총 18년까지 근무할 수 있는 것으로 됨.

를 제29조에 의하면 “위원의 임기는 3년으로 하고, 1차에 한하여 연임할 수 있음.”고 되어 있었음. 즉 당해 개정 전 법률에서는 위원장, 부위원장, 기타 위원 구분 없이 그냥 위원의 임기는 3년이라고 되어 있어 만약 일반위원이 부위원장이나 위원장이 되는 경우 임기가 문제될 수 있었음. 개정 법률은 이러한 문제를 입법적으로 해결한 것이라 할 수 있음.

- 법에서는 위원의 해임 및 결격사유에 대해 규정하고 있는데, 공정거래법 제44조에서는 사건의 공정한 처리를 위하여 위원의 제척, 기피, 회피사유에 대하여 명시하고 있음. 이 규정은 법에 정한 일정한 사유가 없이는 위원으로 하여금 사건을 담당하는 것을 막을 수 없다는 견지에서는 위원들의 독립성 보장을 위한 규정으로 이해할 수도 있음.

### 3) 조사 및 사건처리 조직

- 현행 공정거래법에서는 공정거래위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둔다고 규정하고 있고 사무처를 총괄하는 사무처장직을 두고 있음. 사무처는 일반 행정업무와 정책업무뿐만 아니라 위원회의 지시를 받아 사건을 조사하고 심판절차에서 원고의 역할을 수행하는 등 조직 내에서 소추자의 역할을 수행함.
- 합의제 기구라고 하여 모든 일을 집단적인 의사결정에 따라 하게 되면 조직 운영이 비효율적으로 될 수 있음. 미국에서 1950년에 제정된 Organization 법의 취지도 합의제 조직운영의 효율성을 제고하기 위해 위원장의 권한을 강화하고 행정적인 업무는 사무조직에 대폭 위임하는 것을 목표로 한 바 있음.

- 우리나라에서는 공정거래법이 제정될 당시 이미 법에서 공정거래법의 규정에 위반된 사항의 조사 및 사전심사 등을 전담하기 위하여 경제기획원에 심사관을 두도록 하고, 심사관은 독점규제 및 공정거래에 관한 실무경험이 있는 일반직 국가공무원으로 보하도록 하여 합의제 기구를 보좌할 수 있도록 제도적인 기틀을 마련해 두었음. 이들 심사관은 경제기획원 직제에 의해 공정거래실 소속으로 되어 있었는데, 1990년 법 개정으로 인해 공정거래위원회의 기구와 기능이 확대되면서 기존의 공정거래실이 공정거래위원회 사무처로 확대개편 되었고 사무처장 직제가 신설되었으며 사무처에는 총괄정책국, 독점관리국, 거래국 등 3개의 국을 두게 되었음. 이후에도 사무처 조직은 계속 확대되어 오늘에 이르게 되었음.

#### 4) 심의회의

- 법 제정 당시에는 사건 심의를 위한 회의가 위원 전원이 참석하는 전원회의 하나밖에 없었음. 그러나, 사건의 숫자가 늘어나면서 모든 사건을 전원회의가 담당할 수 없다는 현실적인 문제와 함께 선례가 있거나 사실관계나 법률관계가 분명하여 심의과정에서 별다른 쟁점이 없는 사건까지 전원회의가 모두 담당하는 것은 비효율적이라는 정책적 판단을 하게 되었음. 이에 따라 1996년 법 개정 때 소회의를 추가로 설치하여 회의를 두 개로 분화시켰다.<sup>66)</sup> 한편으로는 미국식의 행정법판사(ALJ) 제도의 취지를 우리 식으로 수용한 측면도 없지 아니함.
- 그래서, 공정거래위원회의 위원들이 모여 사건을 심의하는 회의는 전원회의와 소회의 두 종류가 있음. 전원회의의 소관사항은 비교적 사안이

66) 1996. 11. 19. 국회에 제출된 정부제안문(의안번호 150310)에서는 “공정거래위원회의 회의를 효율적으로 운영하기 위하여 법령등의 해석적용에 관한 종전의 의견을 변경할 필요가 있거나 이의신청에 대한 재결을 하는 경우 등은 위원전원으로 구성하는 전원회의에서 심의의결하도록 하고, 그 외에 일상적으로 발생하는 경미한 사건에 대하여는 위원 3인으로 구성하는 소회의에서 심의의결하도록 함”이라고 하여 소회의 신설의 필요성을 밝히고 있음.

중요하여 위원 전원의 심의가 필요한 사항인데, 법에서는 i) 공정거래위원회 소관의 법령이나 규칙·고시 등의 해석적용에 관한 사항, ii) 이의신청의 규정에 의한 이의신청, iii) 소회의에서 의결되지 아니하거나 소회의가 전원회의에서 처리하도록 결정한 사항, iv) 규칙 또는 고시의 제정 또는 변경, v) 경제적 파급효과가 중대한 사항 기타 전원회의에서 스스로 처리하는 것이 필요하다고 인정하는 사항을 전원회의 소관사항으로 규정하고 있음. 그 밖에 비교적 경미한 사안은 소회의 소관사항임.

- 전원회의의 의사는 위원장이 주재하며 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하는 반면, 소회의의 의사는 상임위원이 주재하며 구성위원 전원의 출석과 출석위원 전원의 찬성으로 의결함. 소회의에서 다수결이 아닌 전원출석, 전원찬성을 요구하는 것은 3인의 위원 중 2인 위원의 찬성으로 위원회 전체의 의사를 대변한다고 보는 것은 무리이기 때문임.

## 5) 공정거래위원회의 과징금 부과 절차

- 전술한 바와 같이 공정거래위원회 행정처분 가운데 과징금의 법적 성질에 대해 부당이득 환수와 행정 제재적 성격을 겸하고 있는 것으로 보는 견해 등이 있었음. 지금은 양자의 성격을 겸하고 있는 것으로 보는 것이 일반적인 견해임.
- 헌법재판소는 이러한 과징금은 기본적으로는 행정목적 달성을 위해 선택한 합목적적인 제도로 보면서 부당이득이 아닌 행정제재로서의 성격만 가지고 있음이고 하여 위헌은 아니라고 결정한 바가 있음.

**헌법재판소 2003. 7. 24. 선고 2001헌가25 결정 (“부당지원행위 과징금조항의 위헌성”에 대한 결정)**

이 사건 법률조항에 의한 과징금은 위에서 본바와 같이 정확한 부당이득환수를 직접적인 목적으로 하는 것이 아니라 부당지원행위의 억지에 그 주된 초점을 두고 있는 것이므로 반드시 부당지원을 받은 사업자에 대하여만 과징금을 부과하는 것만이 입법목적 달성을 위한 적절한 수단이 된다고 할 수 없다.

과징금의 취지가 제재를 통한 부당지원행위의 억지에 있는 이상 입법자는 누구에게 과징금을 부과하는 것이 위반행위를 보다 효율적으로 차단하고 시장의 경쟁질서를 효과적으로 회복·유지하게 될 것인가라는 정책적 관점에서 과징금 부과 객체를 정할 수 있음 할 것인데 입법자는 이 점에서 지원을 한 기업에 대하여 제재를 가하는 것이 보다 효율적이라 본 것이고, 또한 비록 그것이 지원을 받는 기업으로부터 부당이득을 직접 환수하는 방법은 아니라 할지라도 서로 긴밀히 연결된 기업집단 내 계열기업들 간의 관계에 비추어 볼 때 지원을 한 기업에 대한 제재와 억지는 결국 지원을 받는 기업이 속한 시장의 경쟁질서를 회복하는 효과를 낳는다고 본 것인 바, 입법자가 선택한 이러한 수단이 공정한 경쟁질서 보호에 부적절한 것이라 할 수 없다.

- 한편 과징금의 법적 성질에 따라 공정거래법 제102조 제1항에서는 공정거래위원회가 과징금을 부과함에 있어서 위반행위의 내용 및 정도, 위반행위의 기간 및 회수, 위반행위로 인해 취득한 이익의 규모 등을 참작하도록 하고 있음. 다시 시행령에서는 위반행위의 종별과 당해과징금의 금액 등을 명시하여 이를 납부할 것을 서면으로 통지하여야 한다고 규정하고 있음.
- 이러한 기본원칙에 따라 「과징금부과 세부기준 등에 관한 고시」이 제정되어 있는데 상당히 구체적이고 자세하게 규정되어 있는 것이 특징임. 이 고시에 따르면 과징금의 부과방법은 다음과 같음.
  - 첫째, 각 위반행위의 유형에 따라 위반행위의 중대성의 정도별로 기본과징금액이 정해짐. 둘째, 위반행위의 기간 및 횟수와 부당이득의 규모를 고려하여 기본과징금을 조정한 금액인 의무적 조정과징금액이 정해짐.

셋째, 위반사업자 혹은 위반사업자단체의 고의·과실 등 행위자요소, 위반행위의 성격과 사정, 재정적 상황 및 시장여건 등의 사유를 고려하여 의무적 과징금을 가중 또는 감경하여 임의적 조정 과징금액이 정해짐. 넷째, 임의적 조정과징금이 위반사업자의 현실적 부담능력, 당해 위반행위가 시장에 미치는 효과, 기타 시장 또는 경제여건 등을 충분히 반영하지 못하여 현저히 과중하다고 판단되는 경우에 이를 감액(면제를 포함한다)하여 부과하는 금액인 부과과징금이 정해짐.

## 6) 과징금 부과에 대한 불복수단

### (1) 이의신청

- 공정거래위원회의 과징금 부과 처분에 대하여 불복이 있는 자는 그 처분의 통지를 받은 날부터 30일 이내에 공정거래위원회에 이의신청을 할 수 있음. 이의신청제도는 강학상 특별행정심판으로서 행정심판법에 의한 행정심판의 특례를 정한 것으로 봄.
- 행정심판법에서는 행정심판에 관하여 다른 법률에서 특례를 정한 경우에도 그 법률에서 규정하지 아니한 사항에 관하여는 행정심판법이 정하는 바에 의한다고 규정하고 있음.<sup>67)</sup> 그 결과 공정거래법에서 특례를 정하고 있는 사항에 대하여는 행정심판법이 적용되지 않고 공정거래법이 적용됨. 행정심판청구에 기간의 제한을 둔 것은 행정법관계의 조속한 안정을 기하려는 데에 그 취지가 있는데 심판청구기간은 불변기간으로 보고 있음.
- 공정거래법상 이의신청기간에 대하여도 동일하게 해석되며 이 기간이 도과한 경우는 부적법 각하하여야 함. 공정거래위원회는 이러한 이의신청

67) 행정심판법 제43조 제2항.

이 있으면 60일 이내에 의결하여야 함. 이의신청의 대상은 공정거래위원회의 처분인데, 위원회의 의결 중 시정명령과 과징금납부명령, 과태료납부명령이 이에 해당함.

## (2) 행정소송

- 공정거래위원회의 과징금 부과 처분과 이의신청 재결에 대하여는 그 통지를 받은 날부터 30일 이내에 서울고등법원에 소송을 제기할 수 있음. 종래에는 이의신청 전치주의를 규정하여 이의신청을 거치지 않고는 소송을 제기할 수 없었으나 행정소송법의 개정에 따라 이의신청 전치주의를 폐지하였음. 일반 행정소송이 3심제<sup>68)</sup>인데 반하여 공정거래위원회의 처분에 대하여는 2심제로 하고 있는 것은 공정거래위원회의 사건처리 절차가 준사법적으로 이루어지고 있기 때문에 선진외국의 예에 따른 것임. 따라서 이러한 준사법적 절차에 따르지 않은 처분에 대하여는 2심제를 적용하기 어려울 것임.

## 6. 입법기술적 시사점

### 1) 과징금의 행정정책적 목적의 실효성강화수단으로서의 활용성 강화

- 과징금의 법적 성격의 모호성은 오히려 과징금제도가 상대적으로 그 활용도를 높일 수 있는 계기로서 작용하고 있음.
- 이에 따라 상당히 많은 법령에서 과징금제도를 도입하고 있음. 이 과정에서 과징금은 점차 부당이득박탈적 성격에서 벗어나 행정제재적 성격을 강화시켜가는 것으로 평가되기도 함.<sup>69)</sup> **법상 의무이행의 실효성을 높이기 위**

68) 행정소송법 제9조 제1항.

69) 박해식, “공정거래법상 부당지원행위를 한 자에게 부과하는 과징금의 법적 성격”, 「경쟁법연구」(제8권), 2002, 248면.

해 필요한 영역을 찾아 과징금 부과에 법적 근거를 마련하는 것이 관건임.

- 제재의 구체적 기능과 효과를 적합한 복수의 제재수단에 분배할 수 있어야 한다는 점에서,
  - 과징금부과조항이 부당한 공동행위의 실효성 있는 규제를 위하여 형벌, 손해배상, 다른 법률의 제재의 가능성과 병존하여 부과될 수 있도록 하되, 입법기술적 차원에서 배분은 매우 중요함.<sup>70)</sup> 형사처벌의 필요성이 존재함에도 과징금부과를 이유로 형사처벌을 면책할 수는 없기 때문임.

## 2) 과징금의 활용

### (1) 기금제도 도입

- 과징금의 징수금액은 징수주체와 무관하게 원칙적으로 국고에 귀속되지만, 최근 예외적으로 징수주체에 귀속토록 규정하여 특별회계나 특정기금으로 귀속시키거나 혹은 특정 용도를 한정하는 입법례가 늘고 있음.<sup>71)</sup> 과징금은 피해자의 피해를 원인으로 하여 얻어지는 수입이라는 점에서 피해자를 위하여 사용되는 것이 바람직할 것이고, 과징금이 부당이득환수의 성격까지 갖는 경우라면, 이러한 부당이득은 다시 피해자에게 환원되어야 함이 법의 근본적인 취지에 부합할 수 있음.<sup>72)</sup>
- 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하여 운용하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당하여 일반회계와 구분하여 회계처리를 할 필요가 있을 때 법률로써 설치한

70) 헌법재판소 2016. 4. 28 자 2014헌바60, 2015헌바36·217(병합) 결정.

71) 지광석·김성천·김인숙, 「소비자권익증진기금의 설치 및 운용방안」, 한국소비자원 정책연구보고서, 2012, 107면(노윤경·오병철, 앞의 논문, 87면에서 재인용).

72) 노윤경·오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 「정보법학」(제24권 제4호), 2020, 87면.

후 일정 기간을 정하여 운영하는 경우가 많음. 과징금을 특별회계로 귀속시키고 있는 법률로는 환경개선특별회계(물환경보전법, 대기환경보전법 등), 에너지 및 자원사업 특별회계(도시가스사업법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법), 주차장특별회계 등이 있음.<sup>73)</sup>

- 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 한정하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없음(국가재정법 제5조 제1항). 과징금을 법률로 귀속시키고 있는 법률로는 식품진흥기금(식품위생법, 건강기능식품에 관한 법률), 전력산업기반기금(신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법, 식품 등의 표시·광고에 관한 법률), 언론진흥기금(신문 등의 진흥에 관한 법률) 등이 있음.<sup>74)</sup>
- 과징금의 무계획적인 사용을 막기 위하여 운용계획을 수립·시행하는 규정을 두는 등, 과징금의 용도를 제한하는 법률로는 저작권법, 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률, 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 수산업법, 폐기물관리법, 여객자동차운수사업법, 화물자동차운수사업법, 철도사업법, 건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률, 청소년보호법 등이 있음.<sup>75)</sup>

73) 노윤경·오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 「정보법학」(제24권 제4호), 2020, 88-89면 참고.

74) 노윤경·오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 「정보법학」(제24권 제4호), 2020, 90면.

75) 노윤경·오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 「정보법학」(제24권 제4호), 2020, 91-92면 참고.

## (2) 산업재해예방정책을 위한 기금 제도 도입 필요성

- 판단컨대 산업재해예방을 위한 기금제도를 과징금을 통해 수립하고, 안전경영체계 구축에 대한 정부의 지원에 관한 책무는 물론이고, 그 피해 근로자 등에 대한 충분한 보상기능을 강화하도록 하는 방안을 모색하고 이를 법정화할 필요가 있음.



**IV. 현행 산업안전보건법상  
안전보건조치의무  
불이행에 대한 과징금  
부과 방안**





# IV. 현행 산업안전보건법상 안전보건조치 의무 불이행에 대한 과징금 부과 방안

## 1. 현행 산안법상 과징금 부과 제도 현황과 특성

### 1) <행정권한침해형 영업행위 규제 목적> 과징금제도: 법 제21조 제4항 - 업무정지에 갈음하는 과징금 부과처분

- 고용노동부장관이 산안법 제21조 제4항에 따라 영업(업무)정지를 고용노동부장관이 명할 수 있지만, 그러한 영업정지가 이용자에게 (i) 심한 불편을 주거나 (ii) 공익을 해칠 우려가 있는 경우에
  - 예외적으로 10억 원 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있음.
- 산안법 제21조 위반에 대해서는 벌칙으로서 형벌부과를 예정하지 않고 있음.

#### 산안법

#### 제160조(업무정지 처분을 대신하여 부과하는 과징금 처분)

- ① 고용노동부장관은 제21조제4항 (제74조제4항, 제88조제5항, 제96조제5항, 제126조제5항 및 제135조 제6항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따라 업무정지를 명하여야 하는 경우에 그 업무정지가 이용자에게 심한 불편을 주거나 공익을 해칠 우려가 있음이고 인정되면 업무정지 처분을 대신하여 10억원 이하의 과징금을 부과할 수 있음.
- ② 고용노동부장관은 제1항에 따른 과징금을 징수하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 사항을 적은 문서로 관할 세무관서의 장에게 과세 정보 제공을 요청할 수 있음.
  1. 납세자의 인적사항
  2. 사용 목적
  3. 과징금 부과기준이 되는 매출 금액
  4. 과징금 부과사유 및 부과기준
- ③ 고용노동부장관은 제1항에 따른 과징금 부과처분을 받은 자가 납부기한까지 과징금을 내지 아니하면 국세 체납처분의 예에 따라 이를 징수한다.
- ④ 제1항에 따라 과징금을 부과하는 위반행위의 종류 및 위반 정도 등에 따른 과징금의 금액, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## 2) 도급 관계에서의 금지 규정 위반형 과징금 제도

### (1) 법 제161조

- 현행 산안법상 과징금제도 중 법상 의무위반을 이유로 한 과징금부과 및 징수는 <고용노동부장관의 승인 등을 요건>으로 하여 예외적으로 허용되는 도급 또는 하도급에 대해서 가능하도록 하고 있음.
- 법 제161조 상의 과징금 부과대상행위는 불법이익환수를 목적으로 한 과징금의 부과 대상일 뿐임.
- 도급금지의무위반 등에 대해 별도의 형벌 등 제재는 부과되지 않음.

제161조(도급금지 등 의무위반에 따른 과징금 부과)

① 고용노동부장관은 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있음.

1. 제58조 제1항을 위반하여 도급한 경우
2. 제58조 제2항 제2호 또는 제59조 제1항을 위반하여 승인을 받지 아니하고 도급한 경우
3. 제60조를 위반하여 승인을 받아 도급받은 작업을 재하도급한 경우

### (2) 과징금 부과 대상 의무위반 행위의 속성

가) 도급계약의 금지: 제58조 제1항

- 제58조 제1항 위반에 따른 과징금 부과조치는, 법상 도급 금지의무를 위반한 경우를 전제로 한 과징금부과 유형으로서의 특징을 가짐.

제58조(유해한 작업의 도급금지)

① 사업주는 근로자의 안전 및 보건에 유해하거나 위험한 작업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 작업을 도급하여 자신의 사업장에서 수급인의 근로자가 그 작업을 하도록 해서는 아니 된다.

1. 도급작업
2. 수은, 납 또는 카드뮴을 제련, 주입, 가공 및 가열하는 작업
3. 제118조제1항에 따른 허가대상물질을 제조하거나 사용하는 작업

- 이는 도급금지 의무를 위반한 데 따른 제재적 속성의 행정제재인데, 불법적 도급으로 인한 불법이익의 회수 목적에 부합하는 수단으로서 과징금 부과 방식을 채택한 것으로 평가됨.

나) 고용노동부장관 승인권 침해: 제58조 제2항 2호 / 제59조 제1항 위반

- 제58조 제2항과 59조 위반에 따른 과징금 부과는, 고용노동부장관에게 승인권이 예정되어 있는 경우로서, 그 승인절차를 이행하지 아니한 데 따른 것임.

제58조(유해한 작업의 도급금지)

- ② 사업주는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 각 호에 따른 작업을 도급하여 자신의 사업장에서 수급인의 근로자가 그 작업을 하도록 할 수 있음.  
2. 수급인이 보유한 기술이 전문적이고 사업주(수급인에게 도급을 한 도급인으로서의 사업주를 말함)의 사업 운영에 필수 불가결한 경우로서 **고용노동부장관의 승인을 받은 경우**

제59조(도급의 승인)

- ① 사업주는 자신의 사업장에서 안전 및 보건에 유해하거나 위험한 작업 중 급성 독성, 피부 부식성 등이 있는 물질의 취급 등 대통령령으로 정하는 작업을 도급하려는 경우에는 **고용노동부장관의 승인을 받아야** 한다. 이 경우 사업주는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전 및 보건에 관한 평가를 받아야 한다.

다) 하도급계약금지: 제60조 위반

- 60조 상의 하도급 금지 의무를 위반한 데 따른 법적제재로서 과징금을 부과하도록 하고 있음. 다만 이 경우에도 형벌 등 별도 벌칙부과가 예정되어 있지 않음.

제60조(도급의 승인 시 하도급 금지)

- 제58조제2항제2호에 따른 승인, 같은 조 제5항 또는 제6항(제59조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 연장승인 또는 변경승인 및 제59조제1항에 따른 **승인을 받은 작업을 도급받은 수급인은 그 작업을 하도급할 수 없다.**

### (3) 입법 기술적 시사점

- 산안법상 과징금 부과는, 크게 두 가지 영역에서 입법적으로 설계되어 있음.
- 첫 번째는 도급규제임. 산안법은, 산업재해 예방을 위하여 도급 금지 등 도급관련 규제규정을 통해 법적 의무를 부과하고 있으며, 이러한 의무를 위반하는 경우에 과징금을 부과하도록 설계해 두었음.
  - 이러한 데에는 도급이 이루어지는 경우가 비용절감과 매우 밀접하게 관련되어 있음을 입법자가 염두에 두었기 때문으로 보임. 이러한 관점에서 본다면, 도급과 관련한 산안법상 의무와 관련한 제재조치로서 과징금 신설은 법기술적 측면에서 상대적으로 용이하다고 판단됨.
- 두 번째는 고용노동부장관의 승인 등 행정법 상 권한(지정권/승인권)을 직간접적으로 침해한 영업행위에 대해 과징금을 부과하고 있음. 이는 부당이득의 환수성격이 매우 강한 경우라고 할 수 있음.

#### 산업재해 예방을 위한 산안법상 과징금 부과 절차

구분	정의	산정기준								
1. 기본과징금 (위반행위 유형별 산정 기준)	각 안전보건조치 의무의 유형에 따라 그 위반행위의 중대성 정도를 법령등으로 미리 정해 두고, 그 법령에서 정하는 기준에 의하여 산정한 금액을 과징금 산정의 기초로 삼도록 함	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 관련매출액 × 위반행위 중대성의 정도별 부과기준율</li> <table border="1"> <thead> <tr> <th>중대성의 정도</th> <th>부과기준율</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1) 매우 중대한 위반행위</td> <td>7.0% 이상 10.0% 이하</td> </tr> <tr> <td>2) 중대한 위반행위</td> <td>3.0% 이상 7.0% 이하</td> </tr> <tr> <td>3) 중대성이 약한 위반행위</td> <td>0.5% 이상 3.0% 이하</td> </tr> </tbody> </table> </ul>	중대성의 정도	부과기준율	1) 매우 중대한 위반행위	7.0% 이상 10.0% 이하	2) 중대한 위반행위	3.0% 이상 7.0% 이하	3) 중대성이 약한 위반행위	0.5% 이상 3.0% 이하
중대성의 정도	부과기준율									
1) 매우 중대한 위반행위	7.0% 이상 10.0% 이하									
2) 중대한 위반행위	3.0% 이상 7.0% 이하									
3) 중대성이 약한 위반행위	0.5% 이상 3.0% 이하									
2. 의무적 조정과징금(1차 조정)	위반행위의 기간 및 횟수와 부당이득의 규모를 고려하여 기본과징금을 조정한 금액(행위요소에 의한 조정)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 위반행위의 <b>기간에 의한 조정</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단기/중기/장기</li> </ul> </li> <li>○ 위반행위의 <b>횟수에 의한 조정</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 범위반 횟수의 별점 누산점수</li> </ul> </li> </ul>								

3. 임의적 조정과 징금(2차 조정)	위반사업자의 고의·과실 등 행위자요소, 위반행위의 성격과 사정, 기업의 경영적 상황 및 시장여건 등의 사유를 고려하여 의무적 과징금을 가중 또는 감경한 금액 (행위자요소 등에 의한 가중·감경)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의무적 조정과징금±(가중비율의 합 - 감경비율의 합)× 의무적 조정과징금</li> <li>- 의무적 조정과징금의 100분의 50 범위 내</li> <li>- 가중/감경사유 및 비율 규정</li> </ul>
4. 부과 과징금	임의적 조정과징금이 위반사업자의 현실적 부담능력, 당해 위반행위가 노동시장에서의 안전보건에 미치는 효과, 기타 시장 또는 경제여건 등을 충분히 반영하지 못하여 현저히 과중하다고 판단되는 경우에 이를 감면하여 부과하는 금액	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임의적 조정과징금을 100분의 50 이내에서 감액</li> <li>○ 예외적으로 100분의 50을 초과하여 감액</li> <li>○ 위반사업자가 객관적으로 과징금 납부 능력이 없다고 인정되는 경우 면제</li> </ul>
5. 기타 감면제도	자진신고나 조사협조에 대해 부과과징금을 감면	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 최초 자진신고자 또는 조사협조자 :면제</li> <li>○ 두 번째 자진신고자 또는 조사협조자 : 50% 감경</li> </ul>
6. 최종 과징금	1~5의 단계를 거쳐 최종적으로 부과된 과징금	-

## 2. 산안법상 과징금 부과 조치 관련 법 규정 개편 방안

### 1) 산안법상 고용노동부장관의 영업정지 요청 대상 의무위반 사항

- 산안법 제159조에 따라, 고용노동부장관은, <법상 의무위반 or 명령 위반> + <중대 재해 발생> 과 같이 일정한 결과발생을 요건으로 하여 이를 충족할 경우 이하에서 보듯이 영업정지의 요청을 할 수 있음.

#### 제159조(영업정지의 요청 등)

① 고용노동부장관은 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 산업재해를 발생시킨 경우에는 관계 행정기관의 장에게 관계 법령에 따라 해당 사업의 영업정지나 그 밖의 제재를 할 것을 요청하거나 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관의 장에게 그 기관이 시행하는 사업의 발주 시 필요한 제한을 해당 사업자에게 할 것을 요청할 수 있음.

1. 제38조, 제39조 또는 **제63조를 위반하여 많은 근로자가 사망하거나 사업장 인근지역에 중대한 피해를 주는 등 대통령령으로 정하는 사고가 발생한 경우**

2. 제53조 제1항 또는 제3항에 따른 명령을 위반하여 근로자가 업무로 인하여 사망한 경우
  - ② 제1항에 따라 요청을 받은 관계 행정기관의 장 또는 공공기관의 장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 하며, 그 조치 결과를 고용노동부장관에게 통보하여야 한다.
  - ③ 제1항에 따른 영업정지 등의 요청 절차나 그 밖에 필요한 사항은 고용노동부령으로 정한다.

(1) 제38조 상의 안전조치의무위반 유형: 제38조 위반+ 많은 근로자 사망 + 사업장 인근지역 중대 피해 = 영업정지요청

제38조(안전조치)

- ① 사업주는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 위험으로 인한 산업재해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
  1. 기계·기구, 그 밖의 설비에 의한 위험
  2. 폭발성, 발화성 및 인화성 물질 등에 의한 위험
  3. 전기, 열, 그 밖의 에너지에 의한 위험
- ② 사업주는 굴착, 채석, 하역, 벌목, 운송, 조작, 운반, 해체, 중량물 취급, 그 밖의 작업을 할 때 불량한 작업방법 등에 의한 위험으로 인한 산업재해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
- ③ 사업주는 근로자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 장소에서 작업을 할 때 발생할 수 있는 산업재해를 예방하기 위하여 필요한 조치를 하여야 한다.
  1. 근로자가 추락할 위험이 있는 장소
  2. 토사·구축물 등이 붕괴할 우려가 있는 장소
  3. 물체가 떨어지거나 날아올 위험이 있는 장소
  4. 천재지변으로 인한 위험이 발생할 우려가 있는 장소
- ④ 사업주가 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 하여야 하는 조치(이하 "안전조치"라 한다)에 관한 구체적인 사항은 고용노동부령으로 정한다.

〈벌칙〉

제167조: 제168조 위반에 대한 결과적 가중범으로 처벌: 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금

제168조: 38조 제1항- 3항 상의 의무위반에 대하여 5년이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금

(2) 제39조 상 보건 조치의무위반유형: 제39조 위반+ 많은 근로자 사망 + 사업장 인근지역 중대 피해 = 영업정지요청

제39조(보건조치)

① 사업주는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건강장해를 예방하기 위하여 필요한 조치(이하 "보건조치"라 한다)를 하여야 한다.

1. 원재료·가스·증기·분진·흙(fume, 열이나 화학반응에 의하여 형성된 고체증기가 응축되어 생긴 미세입자를 말함)·미스트(mist, 공기 중에 떠다니는 작은 액체방울을 말함)·산소결핍·병원체 등에 의한 건강장해
2. 방사선·유해광선·고온·저온·초음파·소음·진동·이상기압 등에 의한 건강장해
3. 사업장에서 배출되는 기체·액체 또는 찌꺼기 등에 의한 건강장해
4. 계측감시(計測監視), 컴퓨터 단말기 조작, 정밀공작(精密工作) 등의 작업에 의한 건강장해
5. 단순반복작업 또는 인체에 과도한 부담을 주는 작업에 의한 건강장해
6. 환기·채광·조명·보온·방습·청결 등의 적정기준을 유지하지 아니하여 발생하는 건강장해

② 제1항에 따라 사업주가 하여야 하는 보건조치에 관한 구체적인 사항은 고용노동부령으로 정한다.

〈벌칙〉

제167조: 제168조 위반에 대한 결과적 가중범으로 처벌: 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금

제168조: 39조 제1항 위반에 대하여 5년이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금

(3) 제63조 위반 + 많은 근로자 사망 + 사업장 인근지역 중대 피해 = 영업정지요청

제63조(도급인의 안전조치 및 보건조치)

도급인은 관계수급인 근로자가 도급인의 사업장에서 작업을 하는 경우에 자신의 근로자와 관계수급인 근로자의 산업재해를 예방하기 위하여 안전 및 보건 시설의 설치 등 필요한 안전조치 및 보건조치를 하여야 한다. 다만, 보호구 착용의 지시 등 관계수급인 근로자의 작업행동에 관한 직접적인 조치는 제외한다.

〈벌칙〉

제167조: 제169조 위반에 대한 결과적 가중범으로 처벌: 7년 이하 징역 또는 1억원 이하 벌금

제169조 제1호: 63조 위반: 3년 이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금

(4) 제53조 제1항 또는 제3항 상 명령위반 + 근로자의 업무상 사망 =  
영업정지요청

제53조(고용노동부장관의 시정조치 등)

① **고용노동부장관**은 사업주가 사업장의 건설물 또는 그 부속건설물 및 기계·기구·설비·원재료(이하 "기계·설비등"이라 한다)에 대하여 안전 및 보건에 관하여 고용노동부령으로 정하는 필요한 조치를 하지 아니하여 근로자에게 현저한 유해·위험이 초래될 우려가 있음이고 판단될 때에는 해당 기계·설비등에 대하여 사용중지·대체·제거 또는 시설의 개선, 그 밖에 안전 및 보건에 관하여 고용노동부령으로 정하는 필요한 조치(이하 "**시정조치**"라 한다)를 명할 수 있음.

③ **고용노동부장관**은 사업주가 해당 기계·설비등에 대한 시정조치 명령을 이행하지 아니하여 유해·위험 상태가 해소 또는 개선되지 아니하거나 근로자에 대한 유해·위험이 현저히 높아질 우려가 있는 경우에는 해당 기계·설비등과 관련된 **작업의 전부 또는 일부의 중지를 명할 수 있음.**

-----  
<벌칙>

제168조 2호: 제53조 제2항 위반시 5년이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금

제169조 2호: 제53조 제1항 위반시 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하 벌금

(5) 제63조 상 도급인의 안전보건조치의무위반행위에 대한 과징금 부과 제도  
신설 방안

○ 판단컨대 법 제63조의 경우 벌칙과는 별개로 법 제63조 상의 의무를 실질적으로 이행하도록 강제하는 행정목적은 실효성을 가지도록 해야 하고, 더욱이 현행 산안법상 과징금 제도는 도급의 경우와 매우 친한 경제 별적 제재임에 주목할 필요가 있음.

○ 다만, 법 제161조 상의 과징금 부과 대상은 주로 벌칙의 대상이 아닌 법 위반 행위가 아닌 반면 법 제63조 위반에 대해서는 산안법상 벌칙의 부과가 예정되어 있음.

- 이러한 점에서 과징금 부과가 이중처벌금지원칙에 반할 수 있음은 우려가 있으나, 과징금제도는 - 적어도 형식적으로는 제재가 아닌 부당이득의 환수를 목적으로 하는 것이므로 - 이중처벌금지원칙에 반하는 것으로 보지 않음.
- 다만 과잉제재 금지원칙에 부합하도록 하기 위한 입법기술적 우회가 필요하다고 판단됨.

(6) 법 제61조 적격수급인 선정의무위반에 대한 과징금 부과 방안

제61조(적격 수급인 선정 의무)

사업주는 산업재해 예방을 위한 조치를 할 수 있는 능력을 갖춘 사업주에게 도급하여야 한다.

- 기업 간 분업을 내용으로 한 업무도급관계에서, 그 업무도급계약 당사자 적격성 강화가 필요해 보임.
- 만약 원청회사가 수급인으로 하청이 사용자로서의 역할을 충분히 행할 수 없을 정도로 열악한 조건에 놓은 경우임을 알거나 알 수 있었음에도 불구하고 도급계약을 체결함으로써, 업무를 외주화하였다면, 원청회사가 <수급인의 안전 적격성 심사의무>의 해태를 이유로 하여, 산업재해발생에 따른 책임을 부담하도록 할 필요가 있음.
- 이러한 규정 입법 취지의 중요성에도 불구하고 본 규정에 따른 의무를 담보하기 위한 제재 수단이 마련되어 있지 아니한 바, 그 제재 수단으로서 과징금 부과가 필요해 보임.
- 과징금제도는 원래 수익의 환수를 목적으로 한 제도인데, 대다수의 다단계형 도급관계에서 산업재해가 빈발하고 있는데, 그 원인이 비용절감에 있음은 널리 주지된 사실임.

- 그렇다면 산업재해의 발생에 따른 불이익을 감수하면서 비용절감에 나선 것이므로, 적격성 판단을 게을리함으로써 얻은 수익은 환수하는 것이 타당하기 때문임.

〈추가방식〉

제61조(적격 수급인 선정 의무)

사업주는 산업재해 예방을 위한 조치를 할 수 있는 능력을 갖춘 사업주에게 도급하여야 한다.

제161조(도급금지 등 의무위반에 따른 과징금 부과)

① 고용노동부장관은 사업주가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 10억원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있음.

1. 제58조제1항<sup>76)</sup>을 위반하여 도급한 경우
2. 제58조제2항 제2호<sup>77)</sup> 또는 제59조제1항<sup>78)</sup>을 위반하여 승인을 받지 아니하고 도급한 경우
3. 제60조<sup>79)</sup>를 위반하여 승인을 받아 도급받은 작업을 재하도급한 경우
4. 제61조를 위반하여 도급한 경우

76) 제58조 제1항 위반에 대해서는 형벌 등 벌칙부과가 없다.

제58조(유해한 작업의 도급금지)

① 사업주는 근로자의 안전 및 보건에 유해하거나 위험한 작업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 작업을 도급하여 자신의 사업장에서 수급인의 근로자가 그 작업을 하도록 해서는 아니 된다.

1. 도급작업
2. 수은, 납 또는 카드뮴을 제련, 주입, 가공 및 가열하는 작업
3. 제118조제1항에 따른 허가대상물질을 제조하거나 사용하는 작업

77) 제58조 제2항 2호 위반에 대해서 별도의 벌칙은 없다.

제58조(유해한 작업의 도급금지)

② 사업주는 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항 각 호에 따른 작업을 도급하여 자신의 사업장에서 수급인의 근로자가 그 작업을 하도록 할 수 있음.

1. 일시·간헐적으로 하는 작업을 도급하는 경우
2. 수급인이 보유한 기술이 전문적이고 사업주(수급인에게 도급을 한 도급인으로서의 사업주를 말함)의 사업 운영에 필수 불가결한 경우로서 고용노동부장관의 승인을 받은 경우

78) 제59조 제1항 위반 그 자체에 대한 벌칙은 없다. 다만 고용노동부장관의 승인 관련하여 동조 제2항에 의거 제58조 제5항 위반 시 3년이하 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하게 된다(법 제169조).

(7) 작업환경측정결과에 따른 시설, 설비 개선조치 의무위반

가) 현행 규정 내용

○ 현행법 제125조 제6항을 위반하면

- 벌칙으로서 1천만원 이하의 벌금이 부과되도록 하고 있음(171조 3호).

제125조(작업환경측정)

⑥ 사업주는 작업환경측정 결과를 해당 작업장의 근로자(관계수급인 및 관계수급인 근로자를 포함한다. 이하 이 항, 제127조 및 제175조제5항제15호에서 같다)에게 알려야 하며, 그 결과에 따라 근로자의 건강을 보호하기 위하여 해당 시설·설비의 설치·개선 또는 건강진단의 실시 등의 조치를 하여야 한다.

제171조(벌칙)

다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

3. 제125조제6항을 위반하여 해당 시설·설비의 설치·개선 또는 건강진단의 실시 등의 조치를 하지 아니한 자

나) 과징금 부과 당위성

○ 설비 개선을 지연하거나 꺼리는 이유가 주로 비용절감에 있음을 감안할 때,

- 현행 산안법상 설비개선 의무의 실효성을 높이기 위해서는 해당 의무위반에 대한 실효적 의무이행강제 수단으로서 과징금의 부과를 입법정책적으로 고려할 수 있을 것으로 보임.

- 구체적으로는 법 제171조 3호와는 별개로 법 제125조 1항 내지 6항 위

제59조(도급의 승인)

- ① 사업주는 자신의 사업장에서 안전 및 보건에 유해하거나 위험한 작업 중 급성 독성, 피부 부식성 등이 있는 물질의 취급 등 대통령령으로 정하는 작업을 도급하려는 경우에는 고용노동부장관의 승인을 받아야 한다. 이 경우 사업주는 고용노동부령으로 정하는 바에 따라 안전 및 보건에 관한 평가를 받아야 한다.
- ② 제1항에 따른 승인에 관하여는 제58조제4항부터 제8항까지의 규정을 준용한다.

79) 제60조 위반에 따른 벌칙으로서 형벌 등의 부과는 없다. 단지 과징금이 부과된다.

제60조(도급의 승인 시 하도급 금지) 제58조 제2항 제2호에 따른 승인, 같은 조 제5항 또는 제6항(제59조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)에 따른 연장승인 또는 변경승인 및 제59조제1항에 따른 승인을 받은 작업을 도급받은 수급인은 그 작업을 하도급할 수 없다.

반 시 과징금을 부과하도록 하는 방안을 고려할 필요가 있음.

〈규정 안〉

제125조의 2 (근로자 건강 보호를 위한 설비 등의 개선 의무위반에 따른 과징금 부과)

고용노동부장관은 사업주가 제125조 제6항을 위반하는 경우 10억원 이하의 과징금을 부과·징수할 수 있음.

\* 단 후술하는 바와 같이 공소제기를 위한 고발요건 규정의 적용을 받도록 하는 것이 타당함.

\* 산안법 제00조 (고발)

① 제171조(벌칙).....의 죄는 고용노동부장관의 고발이 있어야 공소를 제기할 수 있음.....(이하 후술)

## 2) 중장기 과제: 현행 과태료규정의 과징금으로의 대체 필요성

### (1) 선별 원칙 및 입법 기술적 방법론

- (i) 법상 의무를 위반함으로써 고용노동부장관 등 행정 관청의 권한을 직간접적으로 침해하거나 (ii) 도급을 주어 업무를 수행하도록 하는 관계에서의 의무위반이 있는 경우에 해당하는 불법행위에 대하여 과태료가 아닌 과징금을 부과하는 방안을 고민해 볼 필요가 있음.
- 다만 입법기술적으로는 금전벌로써 과징금을 부과할 경우 과태료는 별도로 부과하지 않도록 하는 규정을 신설하여 됴으로써, 현행 과태료 규정을 그대로 존속시키면서 과태료 대상 의무위반 중 과징금 부과가 타당한 것을 선별하여 과징금 부과 규정을 벌칙에 따로 규정해 두는 것이 필요해 보임.

- 도급관련성
- 행정 관청 권한 침해

## (2) 검토

- 가) 가맹본부의 산업재해예방조치(79조 제1항) 위반(175조 2항 1호 관련)
- 가맹본부의 조치 의무는 도급을 주는 경우와 유사하므로, 이에 대해 과징금 부과 조치 여부를 검토할 필요가 있음.

- 나) 안전보건계획 이사회 보고의무(175조 4항 2호 관련)
- 법 제14조(이사회 보고 및 승인 등)에 따라 이사회 보고 승인 의무가 대표이사에게 있음. 다만 중대재해 사업장 등 일정한 요건을 전제로 하여 이사회 보고 및 승인 받은 안전보건계획의 적정성에 대한 고용노동부장관의 승인절차를 신설하고,
    - 이를 위반한 경우 영업정지에 갈음하는 과징금을 부과하는 방안을 고려할 수 있어 보임.

- 다) 안전보건진단명령 위반 (175조 4항 4호 관련)
- 법 제47조에 따른 고용노동부장관의 안전보건진단명령 위반의 경우의 과징금을 부과하는 방안을 고려할 수 있을 것임.

- 라) 물질안전보건자료 비공개승인 등 위반(175조 5항 12호 등)
- 고용노동부장관의 승인 없이 화학물질의 명칭 및 함유량을 대체할 수 있는 명칭 및 함유량으로 적는 경우 현행 과태료 부과 외에 과징금을 부과할 수 있도록 할 수 있을 것임.

### 제175조(과태료)

- ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 3천만원 이하의 과태료를 부과한다.
  1. 제29조제3항(제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제79조 제1항을 위반한 자
- ④ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 1천만원 이하의 과태료를 부과한다.
  2. 제14조제1항을 위반하여 안전 및 보건에 관한 계획을 이사회에 보고하지 아니하거나 승인

을 받지 아니한 자

4. 제47조제1항 또는 제49조제1항에 따른 명령을 위반한 자

⑤ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 500만원 이하의 과태료를 부과한다.

8. 제112조제1항 본문을 위반하여 승인을 받지 아니하고 화학물질의 명칭 및 함유량을 대체 자료로 적은 자

9. 제112조제1항 또는 제5항에 따른 비공개 승인 또는 연장승인 신청 시 영업비밀과 관련하여 보호사유를 거짓으로 작성하여 신청한 자

**V. 중대재해처벌법상  
안전보건확보의무 이행의  
실효성 강화를 위한  
과징금제도 도입 방안**





# V. 중대재해처벌법 상 안전보건확보의무 이행의 실효성 강화를 위한 과징금제도 도입 방안

## 1. 중대재해처벌법(이하 중처법)의 규율 체계와 입법목적

- 중대재해처벌법은 총칙, 중대산업재해, 중대시민재해, 보칙 등 4개의 장으로 구성되어 있음.

### 1) 제1장 총칙

- 총칙에서는 입법목적과 개념에 관한 정의 등에 대하여 규정해 두고 있음.
  - 중대재해처벌법 제2조에서는 ‘중대재해’를 정의내리고 있음. ‘중대산업재해’와 ‘중대시민재해’로 구분되는데(제2조 제1호), 이러한 점에서 산안법 제2조 제2호의 ‘중대재해’와는 그 실질을 달리함을 명확히 하고 있음. 중대산업재해 중 직업병에 대해 시행령 제2조는 별표1을 통해서 질병 발생에 따라 형사처벌이 될 수 있는 직업성 질병 24가지를 정하고 있음.
- 안전보건확보의 대상으로서 종사자 개념도 새롭게 등장하고 있음. 본래 ‘종사자’라는 개념은 다른 노동법 체계에서 살피기 어려운 개념임. 나아가 산안법상 노무를 제공하는 사람이라는 개념과도 결을 달리함. 중처법은, 종사자의 개념을 각 3가지 유형으로 대별하면서 규정하고 있음.<sup>80)</sup>

80) 산안법상 노무를 제공하는 사람과 중처법상 종사자 개념의 일원화를 도모할 필요가 있음. 이것이 현실적으로 당장 어렵다면, 양 개념 사이의 체계적 연계성을 고려하여

- 다른 한편 ‘경영책임자등’이라는 개념을 명시하였음. 중처법의 주된 의무 부담 주체에 해당하는 자임. 중처법이 형사제재 규범이라는 점을 염두에 둔다면, 경영책임자 등은 행위자로서 자연인을 전제로 하는 것임.

## 2) 제2장 중대산업재해

- 중처법 제2장에서는 중대산업재해에 대해 규정해 두고 있음. 우선 법 적용 사업장 범위를 먼저 정하고 있음(제3조). 그리고 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무를 규정함(제4조). 안전보건확보의무의 내용 중 제1호와 제4호에 해당하는 사항은 시행령에 위임하였음. 이에 따라 시행령 제4조는 모법 제4조 제1항 제1호에서 규정한 ‘재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치’를 구체화하고 있고, 시행령 제5조는 모법 제4조 제1항 제4호에서 규정한 ‘안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치’를 구체화하고 있음.
- 중처법 제5조는 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행하였을 때 사업주와 경영책임자등의 의무를 정하고 있음.
  - 처벌에 관한 규정은 제6조 및 제7조에 규정해 두고 있음. 산안법에 비교할 때 매우 엄중한 수준의 처벌을 규정해 두고 있음.
- 한편, 고용노동부장관의 행정처분에 의한 안전보건교육 수강명령 제도를 신설하고 있음(제8조). 이에 대해서는 시행령 제6조에서 자세히 정하고 있음.

---

입법하였어야 함.

### 3) 제3장 보칙

- 그 외에 제4장에서는 중대산업재해 발생 사실 공표(제13조), 형사재판에서 심리 절차상 피해자의 진술권 보장, 전문심리위원의 절차 참여원칙(제14조)을 보칙으로서 규정해 두고 있음. 제13조에 따른 사실공표에 대해서는 동법 시행령 제12조는 중대산업재해 발생 사실의 공표 기준과 내용 및 절차를 규정하고 있음.
- 나아가 법 제15조에서는 배상액의 상한을 5배로 하는 징벌적 손해배상을 규정해 두고 있음.

### 4) 소결

#### (1) 형사제재법으로서 속성

- 중처법은 비록 궁극적인 목적을 중대재해의 예방에 있음이고 볼 수 있지만, 그 실질은 엄연히 형사제재를 목적으로 한 처벌 규범임. 사업주인 법인에 대한 처벌이 아닌 개인사업주 또는 경영책임자에게 직접적으로 의무를 부과하고 그 의무를 위반하여 발생한 중대산업재해에 대하여 법 위반 주체로서 처벌하기 위한 법으로서 특별형법에 해당함.
- 이러한 점에서 - 입법 정책론적 관점에서 중처법을 예방법체계로 변경하는 것이 바람직한 것인지에 대한 판단은 별개로 하더라도 - 분명한 것은 중처법이 산안법과는 그 체계와 성격을 달리하는 규범이라는 점임.

#### (2) 형사제재의 요건과 내용(중처법 제6조)

법 제6조(중대산업재해 사업주와 경영책임자등의 처벌)

- ① 제4조 또는 제5조를 위반하여 제2조제2호가목의 중대산업재해에 이르게 한 사업주 또는

경영책임자들은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있음.

② 제4조 또는 제5조를 위반하여 제2조 제2호 나목 또는 다목의 중대산업재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자들은 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.

- 중처법은 개인사업주 또는 경영책임자 등이 법 제4조 또는 제5조에 따른 안전·보건 확보의무위반 그 자체가 아니라 제4조 또는 제5조의 안전 및 보건 확보의무를 위반하여 중대산업재해에 이르게 한 경우에 처벌함.
- 또한, 중처법은 사업주인 법인에 대한 처벌이 아닌 개인사업주 또는 경영책임자를 법 위반 행위의 주체로서 처벌함.

## 2. 중대재해 예방을 위한 안전보건확보의무 이행의 실효성 제고를 위한 입법정책적 과제

### 1) 형사제재 규범의 위하력과 예방효과 간의 관계

- 비록 판례를 통해 법원에서 강조되었듯이, 기업이 안전을 도외시하고 효율만을 추구하면서 적은 인력으로 무리하게 보수작업을 강행하게 함으로써 제대로 된 안전감시·감독이 이루어질 수 없는 구조적인 원인을 제공한 점에서 엄중한 처벌이 필요하다는 점은 의문의 여지가 없음.<sup>81)</sup>
- 문제는 형사규범의 〈위하력〉에 기대어 안전보건확보의무의 “적정하면서도 충분한” 이행을 촉구하는 것은 기능적 측면에서 한계가 있음.

81) 광주지방법원 2014. 2. 19 선고 2013노2217 판결.

- 본래 형법과 같은 “처벌 규범”은 과거에 행해진 범죄행위에 대해 제재 그 자체를 주된 목적으로 하기 위하여 마련된 법률이고, 그 부수적 효과로서 위하력에 기대는 범죄예방효과가 있을 따름이기 때문임. 이러한 점에서 위하력이 있기 때문에 형법과 같은 처벌규범을 예방법이라고 할 수는 없음.
- 이는 형법은 전형적인 처벌규정이면서, 위하력을 가지는 것은 사실이지만, 형법을 범죄 예방법 체계로 볼 수 없는 것과 마찬가지로.

## 2) 예방 규범과 처벌규범의 입법 목적과 기능의 비교

- 한편 처벌 규범은 제재 그 자체를 목적으로 하므로, 금지되어야 하는 행위구성요건을 서술해두고 있음은 일반적이고, 사회적으로 요구되는 행위를 행위자로 하여금 잘 이행하도록 하는 데 입법기능적 목적이 지향되어 있지는 않음.
- 이와 달리 예방규범은, 일정한 목적(예: 산재위험예방)을 달성하도록 하기 위해 필요로 하는 행위기준을 제시하고, 그 기준 준수를 위한 행위의무를 부과하며 그 의무위반에 자체에 대해 (민형사상) 제재를 가하도록 설계해 둬서 일반적임. 이때 제재 그 자체는 의무이행을 강조하기 위해 마련된 수단에 불과할 뿐 주된 입법 목적에 해당하는 것은 아님. 대표적인 경우가 산업안전보건법임. 산안법 제1조 상에서 규정된 <입법목적규정>에는 안전에 관한 기준을 제시해 둬으로써 노무제공자의 안전을 도모함을 목적으로 할 뿐, 처벌에 관하여는 명정해 두고 있지 않다는 점에서도 드러남.

## 3) 중처벌의 처벌규범으로서의 본질적 속성과 노동시장의 대응

- 중대재해처벌법이 산안법과 다르다는 점은 부정하기 어려움. 중처벌은 그 입법 목적(제1조)에서 명확히 드러나듯이 <처벌>이 주된 입법목적의 요 기능임이 분명함. 이는 중처벌은 형법과 닮은 법이라는 뜻임.

- 그런 만큼 법상 요구되는 기준과 그 이행확보 수단으로서 (안전보건확보) 의무의 불이행 그 자체에 대한 처벌은 규정해 두고 있지 않고, 오로지 중대재해가 발생한 데 따른 제재를 규정해 두고 있을 따름임.
- 현재 중처법 입법에 따른 노동시장에서의 대응이 “어떻게 하면 중대재해 예방을 위하여 안전경영체계 완결성을 도모할 것인가?”에 대한 고민보다는 “어떻게 하면 형사처벌을 면할 수 있을 것인가?”에 집중되어 있음은 점에 대한 비판이 있음.
- 사실 중처법의 법적 성격과 기능을 염두에 둔다면 이러한 노동시장의 대응은 일견 어느 정도 예견될 수 있는 측면도 있음. 형법에 대하여 수규자는 “어떻게 하면 형법을 잘 지킬 것인가” 하는 고민보다는 “어떻게 하면 처벌을 면할 것인가”에 대한 고민을 하기 마련이기 때문임.

#### 4) 안전보건확보의무 이행의 실효적 강제를 위한 경제제재 부과에 당위성

##### (1) 안전에 대한 비용절감효과에 상응한 경제적 불이익의 부과 필요성

- 상기의 이유로 중처법이 “예방법”으로서 처음부터 설계되었어야 한다는 또 다른 비판이 제기되고 있기도 함. 그럼에도 불구하고 중처법의 핵심은 안전경영체계의 구축을 강제하는 것임을 부정하기도 어려움.
- 요컨대 경영책임자의 안전보건확보의무 이행을 주된 규율 내용으로 삼고 있고 이를 범기능적 목적으로 삼고 있음은 점에서 본다면, 비록 중처법은 형사제재규범이지만, 여전히 위험예방을 위한 안전보건확보의무 이행의 실효적 촉구는 핵심적 기능이요, 규율 목적을 가지는 예방목적의 규범임을 부정하기도 어려움.
- 이처럼 중처법이 예방기능을 지향함으로써 경영책임자로 하여금 안전보건확보의무의 이행을 촉구하고자 한다면, 중처법에 <예방기능>을 지향하

는 법기능적 수단을 추가하여 보완하는 방안을 모색할 필요가 있음. 바로 중대재해 예방을 위한 안전보건확보의무 불이행 그 자체에 대한 제재 수단 마련이 바로 그것임.

## (2) 예방규범적 기능 강화를 위한 제재 수단의 모색

- 형사제재수단 만이 아니라 행정, 경제벌 수단의 유형은 다양함.
- 다만 중대재해 예방을 위해 필요한 것은 - 중처벌의 입법자가 적절히 지적했듯이 - 안전보건확보의무의 충실한 이행임. 안전보건확보의무는 안전과 경영의 상충지점에서 기업의 가장 합리적인 선택을 하도록 시스템을 구축해 두는 일을 말함.
- 판단컨대 중대재해예방을 위한 안전보건확보의무의 이행은, 곧 비용절감 차원에서 안전이 도외시되는 일을 막도록 경영시스템을 재정비하도록 요구하는 것이 다름 아님. 그렇다면 안전보건확보의무의 이행을 실효적으로 촉구 및 강제하기 위한 방법도 실질적인 비용부담강화수단이 되어야 함.

## 5) 소결: 안전보건확보의무 불이행에 대한 과징금 부과 방안

### (1) 이중처벌 금지 법리와의 관계: “사실상의 이중처벌?”

- 오늘날 안전은 경영의 중요한 영역으로 평가됨. 만약 안전보건확보의무의 불이행 하에서 경영적 이윤을 추구한다면 이는 말 그대로 <불공정거래>요 <불건전영업행위>에 다름 아님.
- 따라서 사후적인 형사제재와는 별개로 - 요컨대 중대재해가 발생하였고, 그것이 안전경영체계의 흠결에 기인한 것으로 보인다는 평가가 존재하면, 이를 근거로 하여 과징금이라는 실질적인 경제벌을 부과함으로써, 안전보건확보의무 이행의 실효성을 높일 필요가 있음.

- 형사 또는 행정제재규범을 두면서 이와 별개로 과징금을 부과하는 경우 이중처벌금지규정에 반할 수 있음은 지적도 있을 수 있음. 그러나 이는 타당하지 아니함. 앞서 설명한 바와 같이 과징금은 - 그 내적 실질이 경제적 제재에 해당한다고 평가될 수 있지만, - 본질적으로는 이익의 환수를 목적으로 하는 것이기 때문임.
- 요컨대 형사제재의 필요성이 있음이면 이에 대한 규율을 유지함은 별론으로 하고, 영업에 있어 불공정성에 대한 이익환수제도는 별도로 마련될 수 있음.
- 그럼에도 불구하고 <사실상의 이중처벌>이라는 점 그 자체를 완전히 부정하기는 어려움. 이러한 점 때문에 특히 형사제재는 신중하게 접근할 필요도 있음.
- 실제로 이러한 점을 감안하여 공정거래위원회는 불공정거래행위에 대한 과징금 부과와 형사제재를 병행할 때에는 후자에 관한 한 전속고발권 제도를 마련해 두고 있음.
- 불공정거래로서 경제적 이익을 환수할 목적이 있는가에 대한 판단과, 형사제재로서 처벌할 필요성이 있는가에 대한 판단은 본질적으로 성질을 달리하는 판단이기 때문임.

## (2) 신속성

- 형사 제재의 경우와 달리 과징금은 행정처분으로서 행정관청에 의해 신속하게 부과된다는 점에서 중대재해 발생 시 매우 신속한 대응으로서 기업에게 실질적인 경제적 부담을 지우는 장점이 있음.
- 특히 고의 등 범죄의 구성요건 입증 등 수사와 그 이후의 기타 형사소송 절차에 따른 유무형의 비용은 물론이고, 상당한 기간이 불가피하게 소요

될 수 밖에 없으나, 행정절차에 따른 제재는 이러한 점으로부터 상대적으로 자유로움.

- 그 외에도 과징금부과는 중처법령을 둘러싼 불필요한 개념 및 해석의 모호성 논쟁도 어느 정도 회피하거나 예방할 수 있음은 장점이 있음. 과징금 처분은 행정기관에 의해 이루어지는 행정처분일 뿐 사법적 판결이 아니기 때문임.

### (3) 법인 등 기업에 대한 실질적 제재기능

- 현행 형사벌제도는 원칙적으로 행위자 처벌을 내용으로 함. 단지 양벌규정에 의해 기업 등에 대한 제재가 이루어지고는 있을 따름임.
- 그러나 영국의 중대재해기업처벌법은 근본적으로 기업 그 자체에 대한 처벌을 목적으로 하며, 이를 구현하고 있음. 실제로 안전경영을 위한 기업의 노력을 촉구하는 것이 본래의 중처법 목적이라는 점을 감안한다면, 개인으로서 경영책임자가 아니라 기업에 대한 본질적인 제재를 지향할 필요가 있음.
- 특히 과징금제도는 원래 불법적인 행위로 인하여 얻은 경영수익을 회수하기 위한 제도적 수단으로 도입된 제도인 만큼 그 부과 금액의 폭이 넓음. 비록 형사적 제재는 아니지만, 경제적 차원에서 매우 강력한 기업제재수단으로서 평가되는 이유가 바로 여기에 있음.

### (4) 인과관계 입증 등의 부담 완화

- 형사제재 규범은 행위자의 개별적 “행위”(Taetigkeity)에 대한 제재를 목적으로 함. 범죄에 해당하는 법익침해 결과와 그 행위 사이에는 필요불가결하게 명확한 인과관계가 존재해야 함.
- 중처법상 안전보건확보의무는 동법 시행령 상에서 15개의 세부적인 의

무를 규정해 두고 있지만, 어느 개별적 의무 불이행행위(예컨대 전담조직마련 의무 불이행) 그 자체가 인정된다고 하더라도 그러한 행위가 중대재해라는 결과와 명확하게 인과관계가 있음이고 입증하기는 현실적으로 매우 어려움. 동법 시행령 상의 세부적 의무 행위가 서너개 복수로 불이행된 것이라 하더라도 그러한 인과관계를 입증하기란 현실적으로 간단하지 않음.<sup>82)</sup>

- 엄밀하게 본다면, 중처법 상 중대재해에 대한 안전보건확보의무의 이행 여부에 대한 판단은, 법령상 명시된 세부적인 행위자(경영책임자)의 개별 의무의 불이행행위에 대한 것이라기 보다는,
  - 그러한 제반 불이행 행위들을 종합적으로 고려하여 <안전경영체계의 본질적 흠결>이라는 <법적 평가>가 원인이 되고, 그 결과가 <중대재해의 발생>에 해당하는 것으로 보아야 함. 이러한 평가는 전통적인 형사규범 체계에서는 매우 생소할 수 밖에 없음.
- 형사제재는 개인의 범죄행위에 대한 비난적 제재임. 개인의 개별적 범죄행위가 제재의 근거가 되어야 하는데, 일종의 <법적 평가>를 제재의 근거로 삼아야 하는 상황이 되기 때문임.
  - 이러한 것이 입법기술적으로 전혀 불가능한 것은 아니지만, <안전경영체계 흠결상태>라는 <법적 상태평가>는 - 불공정거래 또는 불건전영업행위라는 법적 평가 개념과 마찬가지로 - 별도의 법적 평가 절차를 통해 판단되는 것이 옳음. 그리고 이러한 판단이 - 공정거래위원회나 금융위원회

82) 이러한 점은 법기능적 차원에서 보면 당연한 것이기도 하다. 안전보건확보의무는 산안법상 안전보건조치 의무 뿐만 아니라 그 밖의 기업 내 세부적이고 구체적인 안전보건 관련 조치들이 실질적이고 실효적으로 작동하도록 만들기 위한 <토대마련을 목적으로 한 것>이다. 재해 발생이라는 결과를 기준으로 하여 본다면, 그 본질적 배경에 놓여 있는 의무이다. 배경(Rahme)에 놓여 있는 의무 이행 '행위' 그 자체로부터 결과와의 인과관계를 도출하기는 쉽지 않고 또 쉽지 않을 수 밖에 없다.

와 같은 - 행정기관에 의해 이루어진다면, 이에 상응하는 고유한 제재수단을 모색할 필요가 있음.

- 판단컨대 형사제재와는 별개로 이른바 <불안전노무사용행위>로서 <안전경영체계 흠결상태에서의 사업행위>를 엄격히 제어할 필요가 있으며, 이에 대한 판단과 경제제재를 별개의 행정기관을 통해 실현할 필요성이 있음.

### 3. 경영책임자의 안전보건확보의무 불이행에 따른 과징금 부과 세부 방안

#### 1) 법 규정 내용

중처법

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 조치를 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

② 제1항 제1호·제4호의 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 2) 안전경영체계 흠결과 부당이득환수 간 관계

##### (1) 안전경영체계의 의의와 법적 근거

- 안전경영체제란, 사업을 영위함에 있어 안전과 경영적 이윤추구 사이에서 상호 충돌이 발생하는 경우 합리적인 경영적 판단이 작동하도록 하는 메커니즘을 말함.
- 사업 또는 사업체의 경영책임자는 그 사업에 노동력을 제공하는 사람의 안전을 위하여 예산이나 조직, 인력 등의 분야에 걸친 제반 안전경영체제를 구축해 두어야 함.
  
- 안전경영체제는 본래 산안법상 정부의 책무로서 명시된 것이다. 즉, 기업이 자발적으로 안전경영체제 구축에 나설 경우 정부가 이를 적극적으로 지원하도록 산안법상 정부의 책무로서 규정해 두고 있음.
- 그럼에도 불구하고 더 큰 문제는 우리나라의 경우 안전경영체제의 구축이 지나치게 과소평가되어 사실상 이 규정이 사문화되었다는 데 있음.
- 나아가 산업안전보건에 관한 제반 정책이 기술공학적 또는 의학적 차원에서 전문영역으로만 집중되었고, 경영책임자의 고유하면서도 필수적인 핵심경영영역으로 평가되지는 못하였음.
  
- 중대재해처벌법은 안전을 경영의 핵심영역으로 이전시키고, 경영책임자로 하여금 안전에 관하여 관심으로 가지고 직간접적으로 관리하도록 형사처벌을 수단으로 하여 이를 엄격히 강제한 규범임.
- 이는 입법자가 안전경영체제의 미흡이 (i) 산안법상 안전보건조치의무 이행의 실효성을 낮게 만들고, (ii) 구조적이고 반복적인 중대재해를 유발하는 근본적인 원인으로 가치평가를 한 결과임.
- 요컨대 안전경영체제는 경영책임자의 엄격한 법상 의무로 보아야 하지, 산안법에서와 같이 단순한 자율성에 맡겨 두어서는 안된다는 입법자의 가치판단의 산물인 셈임.

## (2) <안전경영체계 흠결 하에서의 사업경영행위>가 가지는 법사회적 의미

- 유감스럽게도 오늘날 산업재해 발생의 근본적 원인은 과도한 비용절감노력에 있음.
- 만약 안전경영체계의 토대 없이 노동력을 활용하여 사업을 영위하여 간다면 이는 노무를 제공하는 사람에 대한 안전을 소홀히 한 채 경영적 이익만을 지향하는 사업경영행위라고 볼 수 있음.
- 안전에 관한 경영적 고려 없이 이윤을 지향하는 경영활동은 사회공정성의 측면에서 결코 바람직하지 않음. 안전을 소홀히 하여 중대재해가 발생할 경우, 결과적으로 그에 따른 유무형의 비용과 부담을 궁극적으로 우리 사회 구성원 전부가 부담해야 하기 때문임.

## 3) 소결: 안전경영체계 흠결 하에서의 불안전노무사용행위에 대한 이익 환수

- 중대재해처벌법은, 안전경영체계의 완비 없이 사업을 영위하는 것은, 이른바 - 불공정거래행위와 마찬가지로 - “불안전노무사용행위”로서 엄격한 규제의 대상으로 삼아야 함.
- 요컨대 산업재해의 발생 위험과 비용절감 노력의 고도화는 상호 비례관계에 놓여 있음.
- 산업재해 예방을 위한 안전경영체계 구축을 비용절감차원에서 해태하였다면, 중처법 상 매우 엄중한 금전적 불이익을 과함으로써 제반 수익의 회수 차원을 넘어서서 실질적인 제재가 이루어지도록 하는 것이 마땅하기 때문임.

- 나아가 그러한 불안전노무사용행위로 인해 얻어지는 사업 상 이익은, 노무를 제공하는 사람의 중대재해 위험을 감수하면서 발생한 것일 뿐만 아니라 사회적 위험과 부담을 담보로 한 것이라는 점에서 부당한 이익으로서 환수되도록 하는 것이 필요함.

○ 결론컨대 불안전노무사용행위에 따른 이득의 환수를 통해, 노동시장에서 기업으로 하여금 산업재해 예방을 위한 제반 조치의무 이행이 단순한 기업 비용으로 치부되지 않도록 하는 것이야말로 본질적인 안전경영체계 구축을 촉구하는 실효적 방안이라고 할 수 있음.

## 4. 제도비교론

### 1) 자본시장법상 시장질서교란행위 등에 대한 과징금 부과 규율 사례

#### (1) 법적 규정

○ 자본시장법은 “자본시장에서의 금융혁신과 공정한 경쟁을 촉진하고 투자자를 보호하며 금융투자업을 건전하게 육성함으로써 자본시장의 공정성·신뢰성 및 효율성을 높여 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로” 한다 (법 제1조)고 규정하고 있음.

○ 자본시장법상 제반 거래 감독 및 처분의 주체는 금융위원회임.

자본시장법

제415조 (감독)

금융위원회는 투자자를 보호하고 건전한 거래질서를 유지하기 위하여 금융투자업자가 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 적절히 준수하는지 여부를 감독하여야 한다.

- 금융위원회의 금융투자업자에 대한 일반적 감독권한에 대하여 규정하고 있는 이 규정은, 궁극적으로 <투자자 보호 및 건전한 거래질서의 유지>에 그 목적이 있음을 명시하고 있음.
- 금융투자 <사업>을 영위함에 있어 투자자 보호, 건전한 거래질서의 유지를 위해 자본시장법은 <회사 및 그 임직원이 준수하여야 할 기준과 의무>를 부과하고 있는 것임. 따라서 관련 법규를 위반하여 금융투자자 보호에 소홀히 하였거나 건전한 거래질서를 해치는 경우에 제재의 대상이 됨.

## (2) 금융위원회의 조치명령

- 금융위원회는 투자가 보호와 건전한 거래질서 유지를 위하여 금융투자업자에게 다음과 같은 조치를 명할 수 있음(자본시장법 제416조).

1. 금융투자업자의 고유재산 운용에 관한 사항
2. 투자자 재산의 보관·관리에 관한 사항
3. 금융투자업자의 경영 및 업무개선에 관한 사항
4. 각종 공시에 관한 사항
5. 영업의 질서유지에 관한 사항
6. 영업방법에 관한 사항
7. 장내파생상품 및 장외파생상품의 거래규모의 제한에 관한 사항
8. 그 밖에 투자자 보호 또는 건전한 거래질서를 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

## (3) 금융위원회의 형사 제재 등을 위한 조사

- 금융위원회는 이 법 또는 이 법에 따른 명령이나 처분을 위반한 사항이 있거나 투자자 보호 또는 건전한 거래질서를 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 위반행위의 혐의가 있는 자, 그 밖의 관계자에게 참고가 될 보고 또는 자료의 제출을 명하거나 금융감독원장에게 장부·서류, 그 밖

의 물건을 조사하게 할 수 있음. 금융위원회는 제1항에 따른 조사를 위하여 위반행위의 혐의가 있는 자, 그 밖의 관계자에게 조사사항에 관한 진술을 위한 출석 등을 요구할 수 있음(법 제426조).

- 나아가 증권선물위원회는 제172조부터 제174조까지, 제176조, 제178조, 제178조의2, 제180조 및 제180조의2부터 제180조의5까지의 규정을 위반한 행위를 조사하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 금융위원회 소속공무원 중 대통령령으로 정하는 자(이하 "조사공무원"이라 한다)에게 위반행위의 혐의가 있는 자를 심문하거나 물건을 압수 또는 사업장 등을 수색하게 할 수 있음.

#### (4) 금융위원회의 시장질서 교란행위에 대한 과징금 부과

##### 가) 개요

- 금융위원회는 (i) 금융투자업자가 일정한 법 위반행위를 하였을 경우에는 금융투자업자에 대하여 과징금을 부과할 수 있음. 한편, 금융투자업자에 대하여 업무 정지처분에 갈음하여 과징금을 부과할 수도 있음(법 제428조). (ii) 다른 한편 금융위원회는 공시의무위반에 대해서도 과징금을 부과하도록 하고 있음(법 제429조). 특히 (iii) 금융위원회는 시장질서 교란행위에 대하여도 과징금을 부과하고 있음(제429조의 2).

##### 나) 과징금 부과 액수

- 제429조의2에 따라 금융위원회는 시장질서 교란행위로 얻은(또는 회피한) 부당이득의 1.5배까지 과징금으로 부과할 수 있음.
- 이때 과징금의 성격을 부당이득환수기능에 초점을 맞추고 있으나 한편으로 제재적 성격이 혼합되어 있음이고 평가받고 있음.<sup>83)</sup>

83) 황현일 외, 「안전한 자본시장이용법-꼭 알아야할 자본시장 불공정거래제도 해설」, 2015, 55면.

다) 과징금의 부과 방식

① 부당이득 산정 및 기준금액

- 시장질서교란행위에 부과되는 과징금을 산정하기 위해서는 먼저 시장질서 교란행위로 인한 부당이득을 계산한 후 이를 토대로 산정하지 않으면 안됨.
- 다만, 기준금액은 부당이득액이 산정되는 경우에는 부당이득액을, 산정이 곤란하거나 적합하지 않은 경우에는 3천만 원으로 설정되어 있음.

② 고의 과실 등 귀책사유 요건 배제

- 시장질서교란행위에 대한 과징금은, 고의 또는 과실 등에 대한 요건이 불필요하다. 따라서 경과실에 의한 교란행위에 대해서도 과징금 부과가 가능함. 이 점에서 자본시장법상 공시위반과 금융투자업자의 부당행위에 대한 과징금제도와 차이가 있음.<sup>84)</sup>

자본시장법 제430조

① 제428조, 제429조(제4항은 제외한다) 및 제429조의3제1항제2호에 따른 과징금의 부과는 과징금부과대상자에게 각 해당 규정의 위반행위에 대하여 고의 또는 중대한 과실이 있는 경우에 한한다.

③ 부과 금액 상한 무제한

- 시장 질서 교란행위의 부당성의 정도에 따라 그에 상응하는 부당이득을 5억원의 한도 내에서, 그리고 5억원을 초과하는 경우 제한 없이 과징금을 부과할 수 있게 하고 있음.
- 즉, 부당이득이 5억을 초과하는 경우 제한없이 감독당국이 과징금으로 환수할 수 있는 점에서 부과금액의 한도는 무제한임. 이 점에서 자본시

84) 중과실이 거의 고의수준에 달하는 내면상태를 요구하므로 기존 과징금제도에서는 중과실요건으로 인해 법적 책임을 면하는 경우가 많았다고 한다. 성희환, “2014년 개정 자본시장법상 시장질서교란행위 규제도입의 함의와 전망”, 「증권법연구」(제16권 제1호), 2015, 160면.

장법상 공시위반에 대해서는 최대 20억원의 한도가 설정된 과징금부과와 차이가 있음.

라) 과징금 부과에 있어 고려 요소

- ① 위반행위의 내용/정도/기간/횟수/위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모 등
- 자본시장법 제430조 제2항은 과징금을 부과하는 경우 위반행위의 내용·위반행위의 기간 및 회수와 함께 위반행위로 인하여 취득한 이익의 규모도 고려하여야 한다고 규정하고 있음.

- 나아가 이에 대한 구체적인 사항은 동법 시행령에서 규정해 두고 있음.

② 시행령 상 위반 유형과 위반 정도

- 동법 시행령에 따르면, 과징금 부과시 위반유형을 <정보이용 교란행위>와 <시세관여형 교란행위>로 구분하고 있음.

- 그 위반의 정도는 다음 사항을 종합적으로 고려하도록 하고 있음(시행령 제379조 제1항 제1의2호).

- 위반행위관련 거래로 얻은 이익(미실현 이익 포함)
- 위반행위관련 거래로 회피한 손실액,
- 미공개 중요정보·미공개정보 또는 제178조의2 제1항 제2호의 미공개성 중요정보를 생산하거나 알게 된 경우,
- 위반행위가 시세·가격에 미치는 영향,
- 위반행위가 1년이상 지속되거나 3회 이상 반복적으로 이루어졌는지 여부 등

마) 제척기간

- 과징금의 제척기간에 대해서는 명문의 규정이 없어서 이에 관한 입법적 보완이 요구된다는 지적도 있음.

## 2) 공정거래법상 불공정거래 행위 유형별 <공정거래위원회>의 과징금 부과 기준

### (1) 시장지배적 지위남용 행위에 대한 과징금

- 공정거래위원회는 시장지배적사업자가 남용행위를 한 경우에는 그 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액(대통령령으로 정하는 사업자의 경우에는 영업수익을 말함)에 100분의 6을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있음.
- 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우(이하 “매출액이 없는 경우등”이라 한다)에는 20억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금이 부과됨(동법 제8조).

### (2) 경제력집중의 억제 규정 위반에 대한 과징금

- 공정거래위원회는 상호출자 금지 규정(제21조) 또는 순환출자 금지 규정(제22조)을 위반하여 주식을 취득 또는 소유한 회사에 위반행위로 취득 또는 소유한 주식의 취득가액의 20%를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있음.(동법 제38조)
- 또한 계열회사에 대한 채무보증의 금지규정(제24조)을 위반하여 채무보증을 한 회사에 해당 범위반 채무보증액의 20%를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있음.

### (3) 일반 불공정거래행위, 재판매가격유지행위, 보복조치에 대한 과징금

- 공정거래위원회는 일반 불공정거래행위, 재판매가격유지행위, 보복조치 금지 규정에 위반하는 행위가 있을 때에는

- 해당 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액의 4%를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있음.

○ 다만, 매출액이 없는 경우 등에는 10억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있음. (법 제50조 제1항)

#### (4) 부당지원행위 및 사익편취 행위에 대한 과징금

○ 공정거래위원회는 부당지원행위 또는 사익편취 규정을 위반하는 행위가 있을 때에는 해당 특수관계인 또는 회사에 대통령령으로 정하는 매출액의 10%를 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있음.

- 다만, 매출액이 없는 경우에는 40억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있음.(법 제50조 제2항)

#### (5) 사업자단체 금지행위에 대한 과징금

○ 공정거래위원회는 사업자단체 금지행위 규정을 위반하는 행위가 있을 때에는 해당 사업자단체에 10억원의 범위에서 과징금을 부과할 수 있음(법 제53조).

### 3) 기타 : 환경관련 법률상 과징금 부과 기준

#### (1) 개요

- 환경 관련 법령의 과징금은 최근 강화되는 추세에 있는데,
  - 특히 최근 관련 법률의 개정을 통하여 과징금 부과 금액을 특정하기 보다는 ‘매출액 또는 위반행위로 인해 얻은 이익’을 기준으로 부과하는 방향으로 변경된 바 있음.

(2) 예시: 환경범죄단속법 상 과징금

- 가) 특정유해물질 무단배출행위 등
- 환경범죄단속법(「환경범죄 등의 단속 및 가중처벌에 관한 법률」)상 과징금 ‘환경범죄단속법’은 측정자료 등을 조작하면서 특정유해물질(특정대기유해물질, 특정수질유해물질, 지정폐기물 등)을 배출하는 행위와 고의로 무허가 배출시설을 운영하는 행위 등에 대해
  - 매출액의 최대 5%의 금액과 정화비용을 과징금으로 부과할 수 있도록 하고 있음.
  - 동법 시행령에서는 1회 적발 시 매출액 대비 3%(중소기업은 2.5%) 이하, 2회부터는 매출액 대비 5% 이하의 과징금을 부과할 수 있도록 했으며,

〈과징금 기준부과율〉

매출액 범주(직전 3년간 평균 연매출액)	1회 위반	2회 이상 위반(5년 이내)
중소기업법상 중소기업 규모 이내	2.5% 이하	2.5 초과 ~ 5% 이하
중소기업법상 중소기업 규모 초과	3.0% 이하	3.0 초과 ~ 5% 이하

- 또한, 위반행위의 중대성과 위반기간 등을 고려하여 구체적인 비율을 고시에서 정하도록 하고 있으며,
  - 종전에는 지자체에 위임했던 과징금 부과권한을 환수하여 환경부가 직접 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있음.

나) 과징금 감면 제도: ‘환경리니언시제도’

- 자진신고 및 시정하고 조사에 협조한 경우에는 과징금을 최대 80%까지 감면할 수 있는 규정을 두고 있음.
- 즉, 과징금 부과 대상이 되는 위반사실을 알게 된 즉시 이를 신고하고 시

정한 자에 대해서는 과징금의 일부를 감면할 수 있도록 하는 제도인 이른바 ‘환경 리니언시 제도’를 규정하였는데, 시행령에 따른 기준은 아래와 같음.

① 환경범죄단속법 제12조 제1항 각 호의 위반 사실을 알게 된 즉시 이를 환경부장관에게 자발적으로 신고하고 시정한 자	위반부과금액의 100분의 30에 상당하는 금액 이하
② ①번의 경우에 해당하는 자 중, 조사가 끝날 때까지 일관되게 위반 사실을 인정하고 관련 자료를 제출하는 등 조사에 적극적으로 협력한 자	위반부과금액의 100분의 50에 상당하는 금액 이하
③ ① 및 ② 경우에 해당되는 자 중, 공동불법행위를 환경부장관에게 최초로 신고하고 관련 자료를 제출한 자	위반부과금액의 100분의 80에 상당하는 금액 이하

### (3) 기타

#### 가) 물환경보전법

- 개정 물환경보전법에서는 사업장이 법을 위반하여 받은 영업정지 처분을 과징금으로 대체할 때 과징금을 매출액의 5% 이내에서 부과할 수 있음.
- 단 과징금은 위반행위의 종류 및 정도 등에 따라 그 금액의 2분의 1의 범위에서 가중 또는 감경될 수 있음.

#### 나) 폐기물관리법

- 폐기물관리법에서는 환경부장관 및 시도지사 등이 ‘부적정처리폐기물을 발생시킨 자’에게 폐기물을 부적정 처리함으로써 얻은 ‘부적정처리이익(부적정 처리함으로써 지출하지 않게 된 폐기물의 적정 처리비용 상당액을 의미함)’의 3배 이하에 해당하는 금액 및 해당 폐기물의 제거, 원상회복에 드는 비용을 과징금으로 부과할 수 있도록 하는, 이른바 ‘징벌적 과징금’ 제도를 도입하였음.

- 또한, 폐기물처리업자가 법을 위반하여 받은 영업정지 처분을 과징금을 대체할 때의 그 부과 한도는 매출액의 5% 이내로 2020년 법 개정을 통해 상향조치하였음.
- 단, 위 과징금은 위반행위의 종류 및 정도 등에 따라 그 금액의 2분의 1의 범위에서 가중 또는 감경될 수 있음.

다) 폐기물의 국가 간 이동법

- 폐기물의 국가 간 이동법에서는 폐기물관리법과 같은 취지의 징벌적 과징금제도가 도입되었는데,
  - 즉, 환경부장관이 (i) '수출입규제폐기물의 수출 또는 수입허가를 받지 않거나 거짓으로 받고 폐기물을 수출하거나 수입한 자', (ii) '수출입규제폐기물 수출입허가의 취소 이후에도 폐기물을 수출하거나 수입한 자' 및 (iii) '수출입관리폐기물의 수출입 신고를 하지 않거나 거짓으로 하고 폐기물을 수출하거나 수입한 자'에게
  - 폐기물을 부적정 처리함으로써 얻은 부적정처리이익의 3배 이하에 해당하는 금액과 폐기물의 제거 및 원상회복에 드는 비용을 과징금으로 부과할 수 있도록 하고 있음.

#### 4) 지방자치단체의 과징금 부과권한 부여 여부에 관한 검토

##### (1) 과징금 부과 주체

###### 가) 법적 근거

- 행정적인 제재로서, 과징금이나 과태료와 같은 금전적인 제재를 부과하면서 일부는 주무부장관이,
- 일부는 지방자치단체가 부과하도록 하고 있는 법률들도 찾아볼 수 있음.

- 예를 들어 「전기통신사업법」은 과기부 장관과 시·도지사가 과징금, 시·도지사가 과태료를 부과함.
- 시·도지사가 자가전기통신설비 신고 수리 권한 및 시정명령, 사용정지 명령, (과기부 장관과 함께) 사용정지 갈음 과징금 부과 권한 가짐.
- 「대기환경보전법」에서도 환경부 장관은 물론 시·도지사도 하여금 배출시설을 설치·운영하는 사업자에 대하여 조업정지를 명하여야 하는 경우로서 그 조업정지가 주민의 생활, 대외적인 신용·고용·물가 등 국민경제, 그 밖에 공익에 현저한 지장을 줄 우려가 있다고 인정되는 경우 등의 경우에는 조업정지처분을 갈음하여 매출액에 100분의 5를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있도록 하고 있음.

나) 평가: 제재적 과징금의 경우 입법기술적 특성

- 이들 규범에서 규정한 과징금은 영업정지, 사용정지, 조업정지 등을 대신하여 부과되는 것으로서 중앙행정기관은 물론이고 지방자치단체에 신고 또는 등록 등 진입규제 권한이 부여된 상황에서 그 정지에 갈음하는 과징금이 부과된다는 특성이 있음.
- 즉 영업권을 부여하는 권한이 있으므로 이를 정지시키는 권한도 발생하고 그에 갈음하는 과징금 부과권한도 인정되는 것으로 이해할 수 있음.
- 반면에 영업에 관한 진입규제 권한이 지자체에 부여되어 있지 않은 경우에 과징금을, 특히 행정제재별이나 부당이득환수적 성격의 과징금을 부과한 경우를 찾기는 쉽지 않음.
- 이런 경우에는 대부분 과징금은 중앙행정기관의 장이 부과하고 지방자치단체는 과태료 정도의 부과권한을 인정하는 것이 일반적임.<sup>85)</sup>

- 공정위 소관 법률들의 경우에는 경미한 의무위반행위에 대해서는 과태료가 부과되고, 그렇지 않은 범위반행위에 대해서는 과징금이 부과되고 있음.
- 소비자 관련 법률들의 경우 과태료의 부과는 범위반 여부에 대한 법리적인 또는 전문적인 판단이 복잡하게 요구되지 않는 점에서, 지방자치단체에게 부여되었고, 시·도지사뿐만 아니라 시장·군수·구청장에게까지 확대된 것으로 보임.
- 더욱이 공정위의 과태료 처분에 불복이 있는 경우에는 처분의 고지를 받은 날부터 30일 이내에 공정위에 이의를 제기할 수 있고, 이의제기 없이 과태료를 납부하지 않으면 국세체납 처분의 예에 따라 징수 조치가 취해짐.
- 과태료 처분을 받은 자가 이의를 제기한 경우 공정위는 지체없이 관할법원에 그 사실을 통보해야 하고, 관할법원은 「비송사건 절차법」에 의해 과태료 처분에 관한 재판을 진행함.

## (2) 소결

- 노동관련 규범이나 중대재해처벌법도 범위반행위의 반가치성이 경미하지 않고 그에 따라 과징금 도입시 부과금액이 적지 않을 수 있다는 점, 과징금 부과 여부 및 금액산정에 고도로 전문화된 행정력과 경험이 요구된다는 점, 과징금 부과와 관련한 소송이 상당수 제기될 것으로 예상된다는 점 등을 감안할 때

85) 「공인중개사법」은 과징금 규정이 없으며 단순한 범위반행위가 아닌 경우에도 과태료를 부과할 수 있도록 하고 있고, 특정한 행위에 따라 과태료 부과 권한을 분담시키고 있음. 즉 과태료 부과 업무를 국토교통부장관, 일부를 시·도지사가, 일부를 기초단체장이 담당함(예: 부당한 표시광고). 과태료는 단순한 범위반행위에 관한 금전적인 제재로서 지자체에 부과권한을 주는 경우가 많은 반면에 부과되는 금액도 큰데다 부과관에 경험과 전문적 역량이 요구되는 과징금의 경우는 중앙의 주무부처가 부과하는 것이 일반적임.

- 일응 중앙행정기관의 장에게 과징금 부과권한을 부여하는 것이 타당한 것으로 판단됨.
- 최근 들어 그간 공정거래위원회가 주로 전담해 온 갑을규제 권한을 지방자치단체로 위임하는 방안이 추진되고 있는데, 이 과정에서 유사한 논의가 진행된바가 있으나,
- 지방자치단체들은 사건에 대한 조사권한과 과태료 부과권한은 이양받기를 원하는 반면에 중요사건에 대한 과징금 부과권한은 여전히 공정위가 보유하기를 희망하는 경향이 강하게 나타나고 있음. 이는 관련 업무의 경험 및 소송제기 가능성 등을 우려한 결과임.

## 5. 과징금 부과 처분을 위한 행정 조사의 실효성 제고 필요성

### 1) 행정 조사의 유형과 강제력 유무

#### (1) 과징금 부과 처분을 위한 당사자 간 주장 및 입증

##### 가) 개요

- 원칙상 민사소송법 규정이 준용되는 행정소송에서의 증명책임은 원칙적으로 민사소송 일반원칙에 따라 당사자 간에 분배되고, 항고소송의 경우에는 그 특성에 따라 처분의 적법성을 주장하는 피고에게 그 적법사유에 대한 증명책임이 있음.
- 또한 과징금 부과 처분 등의 적법성에 관하여 합리적으로 수궁할 수 있는 일응의 증거가 있는 경우에 그 처분의 정당성이 인정되며, 이와 상반되는 주장과 증명은 그 상대방인 원고에게 그 책임이 있음.<sup>86)</sup>

- 특히 과징금과 같이 금전적 제재를 수반하는 처분은 침익적 성격이 강하기 때문에 절차적 정당성이 특히 요구됨.
- 이에 따라 과징금을 부과하는 과정에서 처분청은 단계별 심의를 거쳐 최종 과징금액을 산정 및 부과하게 됨.
  
- 이 점은 위원회 방식(공정거래위원회, 개인정보보호위원회 등)이든 독임제(환경부 등)에 있어서 큰 차이가 있는 것은 아니라고 할 수 있음.
- 다만 과징금을 빈번히 부과하고 있고 그 과징금 부과처분에 대하여 법원에 소송이 다수 제기되는 위원회에서 그 기준이 좀 더 세밀하게 정리되는 측면이 있음.

이를 정리하면 아래와 같음.

#### 나) 공정거래위원회의 경우

- 우선 공정거래법의 경우 처분청인 공정거래위원회가 과징금을 부과하기로 결정하면, 관련매출액을 산정하고 이후 위반행위 유형 및 그 내용, 정도에 따른 기본 산정기준을 토대로 2차례에 걸친 조정을 거쳐 최종적으로 부과과징금을 산정하게 됨.
- 이때 관련매출액은 공정거래위원회가 당해 위반행위로 인하여 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 상품의 종류와 성질, 거래지역, 거래상대방, 거래단계 등을 고려하여 행위유형별로 개별적·구체적으로 판단하여야 함.
- 이 점은 판례를 통해서도 줄곧 확인되어 왔음.<sup>87)</sup>

86) 대법원 2011. 9. 8. 선고 2009두15005 판결 등 참조

87) 대법원 2004. 10. 28. 선고 2002두7456 판결; 대법원 2011. 7. 28. 선고 2009두12280 판결; 대법원 2016. 10. 27. 선고 2015두42817 판결

- 개인정보보호법상 과징금도 개인정보보호위원회가 개인정보보호법규 위반행위에 대한 과징금 부과하기 위한 전제로서 관련매출액을 산정함에 있어서, 서비스에 대한 매출액을 회계자료를 참고하여 정하되,
- 이를 통해 위반행위와 관련한 서비스의 매출액을 산정하기 곤란한 경우에는 해당 정보통신서비스 제공자등의 과거 실적, 동종 유사 역무제공사업자의 과거 실적, 사업계획, 그 밖에 시장상황 등을 종합적으로 고려하여 매출액을 산정하는 방식을 취하여 왔음.<sup>88)</sup>

## (2) 과징금 부과를 위한 <행정 조사>의 법적 의미와 성격

### 가) 행정조사의 필요성과 법적 근거

- 과징금 부과는 법위반사실에 대한 조사행위가 전제됨.
- 이를 토대로 위반행위의 정도와 내용, 동일한 법 위반행위의 반복 여부 및 그 횟수, 위반행위를 통해 취득한 이익의 규모 등을 종합하여 과징금이 산정되고 부과됨.
- 따라서 크게는 조사단계, 과징금 산정 및 부과 단계로 구분되는데, 이 과정에서 독임제 방식인지, 위원회 방식인지에 따라 조사단계와 과징금 부과단계의 판단주체가 다를 수 있음.
- 즉 위원회 구조 하에서는 사건조사를 담당하는 행정조직(예를 들어 공정거래위원회의 경우 사무처)이 신고 또는 직권에 의해 사실관계에 대한 조사 및 일차적 법위반 여부에 대한 심사 기능을 수행하여 법위반 혐의가 있다고 판단될 때, 그에 대한 조치의견으로 시정권고/시정명령 또는 과징금을 부과할 것을 위원회에 요청하는 방식으로 절차가 진행됨.

88) 방송통신위원회, 「인정보보호 법규 위반에 대한 과징금 부과기준」, 제4조 제3항

- 이에 대하여 상임/비상임위원으로 구성된 합의제 의사기구인 위원회가 합의과정을 거쳐 범위반 여부에 대한 중국적 결정과 더불어 시정조치 또는 과징금 부과 여부를 결정하게 됨.

#### 나) 조사단계에서의 권한

- 행정조사의 주체는 조사를 수권한 법령에 의하여 관할권을 가지는 행정기관의 공무원임.
  - 행정조사에 관한 개별 법령은 행정조사에 관한 권한을 법령에 의하여 개별 행정기관에 위임하고 있음.
  - 법률유보의 원칙에 의하여, 조사를 담당하는 공무원에 대한 조직법적 근거는 필수적임.
- 미국의 경우, 조사권을 부여한 법령에 의하여 행정기관이 소환장을 발부하였을 경우 조사대상자가 자신은 위 법령에 의한 규제대상이 아니기 때문에 위 행정기관은 그러한 조사권한이 없다는 관할권 항변(jurisdictional defense)을 할 경우에 관한 판례가 존재함.
  - 위와 같은 경우, 연방대법원은 법령에 의하여 행정기관에 조사에 관한 권한을 부여한 이상 그 조사대상자가 규제대상인지 여부에 대한 판단 또한 행정청에게 있고, 피조사대상자가 조사의 집행에 있어 그와 같은 관할권의 항변을 할 수는 없다는 원칙을 확립.

#### 다) 조사권한의 유형

##### ① 특별사법경찰권에 근거한 경우

- 특별사법경찰관리 제도는 행정법 분야에서 담당공무원들이 전문성 활용과 일반 사법경찰관리의 수사상 한계를 극복하기 위하여 도입된 제도로서,

- ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률’에 의하여 사법경찰관리의 신분을 취득하거나, 일반 공무원 가운데에서 일정 직위에 있는 자들을 검사장이 지명하여 사법경찰 관리의 직무를 수행하도록 하는 제도를 말함.
- 특별사법경찰제도를 인정하고 있는 이유는,
  - 특정업무에 대한 지도·단속권을 가진 행정공무원에게 범죄의 수사 및 증거의 수집 등 목적을 위해 법률의 규정 등에 의해 특별사법경찰관리의 신분을 부여하고 사법경찰권을 부여함으로써 일반사법경찰관리가 담당하기 힘든 개별 행정영역의 범죄에 대한 위험방지, 범죄예방, 단속활동 및 수사업무를 담당하도록 하기 위함임.<sup>89)</sup>
  - 즉 특별사법경찰관리는 형법상 수사보다 행정형벌규정에 관한 일정 범죄에 대한 수사를 하게 된다.
    - 대표적인 특별사법경찰관리로는 관세법상의 세관공무원을 들 수 있음
  - 특별사법경찰관리제도에 의하여 사법경찰관리의 지위를 부여받은 행정공무원이 행하는 조사활동의 경우 범죄수사 차원의 행위로 평가될 가능성이 더 높아짐.
    - 따라서 위와 같은 지위에 있는 행정공무원의 행정조사활동이 범죄수사 차원의 행위로 평가될 경우, (i) 수사기관으로서 검사의 수사지휘를 받게 되고, (ii) 행정조사는 형사 수사가 되므로 형사소송법상 진술거부권의 고

89) 김용주, “행정조사와 특별사법경찰관리의 수사의 경계획정”, 경찰학연구 제14권 제4호, 2014, 80면

지, 영장주의 변호사의 조력권 등 형사소송법상 절차가 준수되어야 한다.

- 또한 이들이 현장 출입, 자료의 제출 요구, 장부나 서류의 검사를 하기 위해서는 법관의 영장을 발부받아야 함.

② 강제조사권을 부여 받은 경우: 예컨대 ‘세무공무원’

- 한편 특별사법경찰관리의 신분을 취득하지 아니하였다고 하여도, 개별 법률에 의하여 압수, 수색을 할 수 있는 권한을 부여받거나 기타의 강제 조사를 할 수 있는 권한을 부여받은 경우가 있음.

- 조세범처벌절차법을 예로 들 수 있음. 동법시행령에 따르면, 세무공무원은 ‘검사장 또는 검찰총장의 지명을 받은 자’이지만, 이들은 법령상으로 ‘사법경찰관리의 직무를 행할 자와 그 직무범위에 관한 법률 제5조에서 규정한 자’에 해당하지는 아니하므로, 그러한 의미에서는 특별사법경찰 관리가 아님.

- 그럼에도 불구하고 동법에 따르면 세무공무원은 조세범칙조사를 위하여 압수, 수색을 할 수 있음.

- 이처럼 비록 특별사법경찰관리의 신분을 취득하지는 아니하나,

- 조세범칙조사 과정에서 권리침해의 가능성이 크다는 점에서 조세범처벌 절차법 제10조에 의하여 형사소송법이 준용됨.<sup>90)</sup>

### (3) 행정 조사의 실질적 강제력 확보 필요성

가) 행정조사의 유형: 임의조사와 강제조사

90) 이현철, “위법수집증거배제의 적용범위 및 실무상 한계 고찰: 비진술증거에대한 위법 수집증거배제를 중심으로”, 사법연수원논문집 제7집, 2010, 445면.

- 행정조사의 유형을 분류하는 방법에는 조사의 대상(대인조사와 대물조사, 대가택조사), 권력성 여부(권력적 조사와 비권력적 조사, 임의조사와 강제조사), 조사의 형식(직접조사와 간접조사, 개별조사와 일반조사, 구두조사와 서면조사 등), 조사행정의 영역(경찰행정상 조사, 경제행정상 조사, 교육행정상 조사, 보건복지행정상의 조사, 정보통신행정상의 조사 등)에 따라 다양한 기법이 존재함.<sup>91)</sup>

- 이 가운데 권력성을 기준으로 하여 흔히 거론되는 것이 임의조사와 강제조사로의 구분법임.

- 특히 행정조사의 위법성이 주장된 사례에서 자주 등장해 온 것이 임의조사로서 행정조사가 준수해야 하는 적법절차의 요청이었음. 즉 행정조사는 임의조사를 기본으로 한다는 단순한 명제와 구도 속에 조사절차의 위법성 및 조사방해행위의 정당성이 주장되어 온 사례가 적지 않았음. 그런데 현실적으로 행정조사의 수가 수백 개에 이르는 상황 속에는 조사의 유형을 ‘강제’와 ‘임의’의 두 형태로 이분화할 수만은 없는 다양한 스펙트럼이 존재함.

나) ‘법규 위반의 여부의 확인’을 위한 조사

- 행정조사의 유형을 조사의 목적을 토대로 분류하자면

- (i) 행정기관이 행정계획의 수립, 정책의 입안 등을 위해 전반적인 동향과 실태를 파악하기 위한 조사(실태조사)<sup>92)</sup>,

- (ii) 행정기관이 관리감독의 차원에서 피감독 사업자(체)의 전반적 업무상황 등을 파악하기 위한 조사,<sup>93)</sup>

91) 오준근, “행정조사제도의 법리적 논의·입법동향의 평가와 개선방향에 관한 연구”, 「토지공법연구」 제45집, 한구토지공법학회, (2009.8), 365면 참조.

92) 인력수급실태 조사(고용정책기본법 제10조), 독과점 시장구조 조사(공정거래법 제3조), 연안실태 조사(연안관리법 제26조) 등을 예로 들 수 있음.

- (iii) 행정처분의 전단계로 단순한 사실확인을 위한 조사,<sup>94)</sup>
  - (iv) 사업자의 법 또는 규제 위반사실을 확인하기 위한 조사로, 의무위반자에 대해 제재 또는 의무이행 확보 등의 행정처분을 실시하기 위한 조사<sup>95)</sup>로 구분할 수 있음.
- (i)의 유형으로 부터 (iv)의 유형에 가까워질수록 조사 결과의 법적 효과의 중대성이 크며, 사업자의 협조의무에 대한 요청도 그에 따라 강화됨.
- 특히 (iv) 유형의 조사 결과에 따라서는 과징금 부과, 영업정지 등 행정상 제재를 수반하며 고발에 의한 형사적 제재에 처해질 수 있음.

#### (4) 공정거래위원회 조사의 실질적 강제력 확보

##### 가) 공정위의 행정조사 유형

- 공정위 조사는 이 가운데 (iv)에 해당함.
- 즉, 법규 위반사실의 확인을 위한 조사에 해당함. 공정위 조사가 일종의 행정조사임에도 불구하고 행정기관에 대해 자료·장부 등의 조사권, 자료 제출 명령권, 현장출입권 등 사법수사와 유사한 조사권한을 부여한 이유도 그 때문임.

##### 나) 외국의 경우

93) 금융기관에 대한 재산·업무 등에 대한 건전성 검사(보험업법 제14조, 은행법 제48조, 종합금융회사법§25 등)를 예로 들 수 있음.

94) 납세액의 결정 등 부과처분을 위한 세무조사(소득세법 제170조, 법인세법 제122조, 지방세법 제64조 등)를 예로 들 수 있음.

95) 식품 위생검사(식품위생법 제17조), 대기오염 배출량 조사(대기환경보전법 제49조), 오수처리시설 등의 유지관리 상태 검사(오수분뇨축산폐수처리법 제46조) 등을 예로 들 수 있음.

- ① 유럽연합(EU) 집행위원회(EU Commission)에 의한 조사
  - 유럽연합(EU)의 경우는 집행위원회(EU Commission)에 의한 조사는
    - 약식요청(simple request(약식 요청)에 의한 임의조사와 위원회 정식 결정(formal commission decision)에 의한 강제조사의 이원적 체계가 구축되어 있으나,
    - 통상 약식요청에 대해 거부하는 경우에는 위원회의 정식결정에 의한 강제조사로 넘어가게 되며, 약식요청에 따른 조사가 진행되는 경우에도 허위정보를 제공할 때는 과징금이 부과된다는 점에서 상당한 강제력을 가지고 있음.<sup>96)</sup>
  - 미국 연방 법무부(DOJ)도 형사소추의 전제로서 독점금지법 위반 혐의행위를 조사하는 경우에는
    - 당연히 영장에 의한 강제조사권을 갖게 되며, 이 점에서 직접 강제력을 부여한 유형에 포섭될 것임.

## ② 미국의 연방거래위원회(FTC) 강제조사권

- 다만 미국의 연방거래위원회(FTC)는 영장에 의한 강제조사권을 부여받는 대신, 사업자의 조사거부 및 방해행위(고의의 자료제출불응·자료은닉·허위진술 등)에 대한 형사처벌 가능성을 통하여 협조를 유도하고 있다는 점에서 간접 강제력을 통한 조사 방식을 채용한 것으로 볼 수 있음.
- 이처럼 주요국에서 경쟁당국의 조사에 일종의 강제력을 부여하는 이유는
  - 시장경제질서 유지 및 보호를 위한 핵심 규범으로서 경쟁법이 점하고 있는 법체계상의 지위와 역할, 법위반 혐의 행위로 인한 형사, 행정 등의

96) Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community* (4th ed.), KLUWER LAW, (2005) p.1051

제재 가능성을 감안할 때 경쟁당국의 조사권 행사에 실효성을 확보할 필요성이 크다고 보기 때문임.

- 같은 맥락에서 우리 입법자도 줄곧 공정거래위원회의 조사에 대하여 일반적인 행정기관의 행정조사와 달리 사실상의 강제력을 부여해 오고 있음.

③ 평가: '조사의 사실상 강제력'

- 주요국의 경쟁당국에 의한 조사 방식을 살펴보면 조사에 상당한 권력성 내지 강제력을 부여하는 것이 보편적인 현상임을 확인할 수 있음.
- 다만, 강제력을 부여하는 방식에는 (i) 강제조사권을 통해 직접 강제력을 부여하는 방식과 (ii) 조사 거부 및 방해 행위에 대한 제재를 통해 간접 강제력을 유지하는 방식의 두 유형이 존재함.
- 예를 들어, 경쟁당국에 강제조사권을 인정해 온 독일, 프랑스, 영국 등 대부분의 EU 국가들, 그리고 지난 2005.4월 독점금지법 개정을 통해 강제조사권 제도를 도입한 일본의 경우는 직접적 강제력 부여 방식을 채용한 것으로 볼 수 있음.

(4) 공정거래법 상 조사와 그 시사점: 강제조사〉 '제3의 행정조사' 〉 임의조사

가) 원칙

- 현행 공정거래법은 공정거래위원회에 사법경찰권 및 영장 등을 통한 압수수색권을 인정하거나 부여하고 있지는 않음.
- 즉 공정위의 조사를 위해서는 조사대상 사업자의 동의나 협력을 필요로 하며 사업자의 자료제출 거부나 현장출입 거부에 대해 물리력을 동원한 제압은 가능하지 않음.
- 이 점에서 공정위의 조사가 강제조사 내지 직접적 강제력을 통한 조사 방

식에 해당하지 않는다는 점은 명확함.

나) 실질적 강제력 확보

- 반면에 공정거래법은 공정위 조사와 관련하여
  - 출석요구에 대하여 정당한 사유 없이 출석하지 아니한 자, 자료요청에 대하여 정당한 사유 없이 자료를 제출하지 아니한 자 등 조사거부·방해자에 대하여 엄중한 제재처분이 뒤따르도록 함으로써 일반 행정조사와 상당한 차별성 및 특수성을 인정하고 있음.

다) 평가

- 이 점에서 공정위 조사는 순수한 임의조사 및 강제조사와도 엄연한 차이를 보이는 것이어서 그 법적 성질이나 본질이 무엇인지에 관한 논의들이 학계에서 줄곧 제기돼 왔음.
  
- 공정위 조사의 법적 성질에 관한 그간의 국내 학설들을 종합해 볼 때 이를 임의조사와 완전히 동일한 것으로 파악하는 견해는 찾아볼 수 없음. 학계 다수의 시각은 공정위 조사가 일견 임의조사에 가까운 속성(당사자의 동의가 요구되고, 당사자의 조사 거부 또는 방해 행위를 제압할 수 있는 직접적 실행행사가 불가능하다는 점)을 가지고 있으나, 조사거부에 대하여 형벌, 과태료 부과 등 상당수준의 강제수단을 수반하게 된다는 점에서 '간접적 강제력을 가진 임의조사' 정도로 이해하는 것이 일반적임.<sup>97)</sup>

97) 이 같은 다수설의 입장은 공정거래법 학계는 물론이고(권오승·서정, 「독점규제법」(제3판), 법문사, (2018), 697면; 신동권, 「독점규제법」(제2판), 박영사, (2016), 1000면; 행정법학계에서도 고루 형성되어 있음(박균성, 「행정법론(상)」(제11판), 법문사, 471~472면; 김동희, 「행정법 I(제17판)」, 박영사, 474면; 김남진·김연태, 「행정법 I」(제16판), 법문사, 451면; 박정훈, 「공정거래와 법치」, 법문사, (2004), 1011면)

- 소수설이긴 하나 행정조사 중 권력적 조사작용, 특히 영치, 현장조사, 자료제출요구 등의 사실상 강제적 성격을 가진 조사가 존재하며 이에 대해서는 조사 자체에 대한 법률적 근거가 존재하는 이상 그 방해를 배제하기 위한 실력행사는 법률에 의한 수권 범위 내에 포함된다고 보는 견해도 있음.<sup>98)</sup>
- 임의조사와 강제조사로의 구분법 보다는 권력적 행정조사인지 비권력적 행정조사인지의 구분법이 현실적으로 보이기도 하는데, 이런 구도 속에서는 공정위 조사는 줄곧 권력적 조사의 일종으로 파악되어 왔음.<sup>99)</sup>
- 특히 행정조사를 규율하는 개별법이 피조사자의 인용의무를 규정하거나 피조사자측의 거부, 방해에 처벌이나 불이익처분 등 제재규정을 두고 있는 경우에 그 범위 내에서 실력행사가 가능하다고 보는 견해도 유력하게 제기됨.<sup>100)</sup>
- 요컨대, 현행법은 공정위로 하여금 당사자의 의사에 반하는 조사를 실행하거나 조사방해행위 발생시 이를 물리적으로 제압할 수 있는 권한까지 부여하지는 않더라도,
- 피조사업체에 대해 조사방해시 엄중한 제재를 부과가능성을 예정함으로써 고도의 협조를 유도하고자 하는 간접 강제력 중심의 조사방식을 채용한 것으로 정리할 수 있음.

## (5) 행정조사기본법과의 관계

### 가) '행정조사기본법의 적용이 배제'되는 조사

98) 홍정선, 「행정법원론(상)」(제20판), 박영사, (2013), 665~666면

99) 최정학, “공정거래위원회의 조사절차 정비방안”, 민주법학 제65호, (2017.11), 116면

100) 홍정선, 앞의 책, 681면, 홍준형, 행정법총론, 한울아카데미, (2001), 684면

○ 국가의 공권력 행사 가운데 조사는 해당 행정관청의 법적 지위 및 수행 임무의 성격에 따라 다양한 형태로 존재함.

○ 공정거래위원회의 조사는 일견 현행 행정조사기본법에서 정의하는 ‘행정 조사’의 외형을 일부 갖고 있음.

- 즉 ‘행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동’(행정조사기본법 제2조 제1호)으로 볼 수 있음.

- 하지만 행정조사기본법은 제정시점부터 줄곧 공정거래법에 따른 공정거래위원회의 법률위반행위 조사에 관한 사항을 동법의 적용대상에서 제외시켜 놓고 있음(행정조사기본법 제3조 제2항 제7호).

○ 이는 동법이 제정된 2007년 이전에 이미 공정거래법상 조사권의 남용금지 등 적법절차 관련 규정<sup>101)</sup>과 아울러 조사의 효율성 제고를 위한 세부 규정들이 정비되어 있었다는 점, 그리고 관련 범위반행위를 대상으로 동일 대상자에 대한 조사가 임의, 수시로 실시되어야 하는 공정위 조사의 특수성을 감안할 때, 공정위 조사에 대해 행정조사기본법을 일괄 적용하는 것이 적절치 않다고 본 입법정책적 판단에 따른 것임.

#### 나) 공정거래위원회의 조사에 관한 규율 현황과 실제

○ 실제로 공정거래위원회의 조사는 공정거래법 및 공정위가 자체적으로 정한 특별 절차 및 기준에 따라 이루어지며, 그 적절성 여부에 대한 일차적

101) 예컨대 공정거래법은 지난 2004년 12월 법 개정을 통해 “조사공무원은 이 법의 시행을 위하여 필요한 최소한의 범위 안에서 조사를 행하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용하여서는 아니된다”는 원칙을 제50조의2에 신설한 바가 있음.

평가도 공정거래 관련 법제상의 규정을 기준으로 행하여져 왔음.

- 현행 규범 체계상으로는 공정거래법 제10장의 각종 규정과 더불어, 동법 제55조의2<sup>102)</sup>에 따라 위임된 「공정거래위원회 조사절차에 관한 규칙」<sup>103)</sup>(이하, ‘조사절차규칙’)이 공정위가 조사과정에서 준수해야 하는 원칙과 절차들을 제시해 놓고 있음.
- o 이 가운데 조사절차규칙은 공정거래위원회 소속공무원이 공정거래위원회 소관 법률에 따라 실시하는 현장조사의 방법과 절차, 그 밖의 조사에 관하여 필요한 사항을 정함으로써 조사의 공정성과 투명성 및 효율성을 확보하는 것을 목적으로 함.<sup>104)</sup>

**[표] 임의조사, 공정위조사, 강제조사 비교**

구분	임의조사	공정위조사	강제조사
법적 근거	행정조사기본법, 개별법	공정거래법	자본시장과 금융투자업에 관한 법률, 조세범처벌절차법 등
당사자 동의	○	○	×
조사거부에 대한 물리력	×	×	○
영장	×	×	○
조사에 대한 당사자의 협조	자발적 성격	사실상의 의무적 성격	의무적 성격

102) 제55조의2(사건처리절차등) 이 법의 규정에 위반하는 사건의 처리절차등에 관하여 필요한 사항은 공정거래위원회가 정하여 고시한다.

103) 동 고시는 피조사자 또는 피심인 방어권 보호를 강화하기 위해 ‘사건처리절차 3.0’상의 개선방안을 토대로 2016. 2. 4. 공정거래위원회고시 제2016-1호로 제정된 이래 2016. 2. 4.부터 시행되고 있음.

104) 조사절차규칙(공정거래위원회고시 제2018-20호) 제1조

조사방해행위에 대한 제재	과태료 중심	과태료 및 형벌	형사소송법 준용 또는 과태료
사례	노래방 주류판매 실태 조사, 온천시설 실태 등 조사, 농산물 우수관리인증기관 업무실태 조사, 건설업자 경영실태 조사 등	출석요구, 자료제출요구, 참고인조사, 현장조사 등	금융위원회에 의한 불공정거래 조사, 국세청에 의한 조세범칙조사 등

#### (6) 공정거래위원회 조사공무원의 권한

##### 가) 공정거래위원회 소속 공무원의 <현장조사권>

- 공정거래위원회는 공정거래법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 그 소속공무원으로 하여금 사업자 또는 사업자단체의 사무소 또는 사업장에 출입하여 업무 및 경영상황, 장부·서류, 전산자료·음성녹음자료·화상자료 등의 자료나 물건을 조사토록 하는 현장조사를 시행할 수 있음 (공정거래법 제50조 제2항).
- 현장조사는 증거 은닉의 우려가 있거나 경제적 파급효과가 큰 사안에서 공정위가 범위반 혐의를 확인하기 위해 흔히 채용하는 조사방식임.
- 특히 헌법상 비례의 원칙이 허용되는 범위 내에서 임의성이 인정되는 조사수단이기도 함.

##### 나) 기습 조사 방식

- 공정위 조사는 단순히 계도나 현황파악 목적이 아니라 범위반 사실의 규명 및 규범적 평가 및 제재를 위한 전제로서 혐의사실에 대한 증거확보를 일차적 목적으로 하게 되므로 현장조사는 대개 <기습적 조사>(Dawn Raids) 방식을 취하게 됨.

- 조사 예정사실을 통보할 경우 자칫 피조사업체가 관련 자료를 은닉하는 등 증거확보를 어렵게 할 가능성을 차단하기 위해서임.
- 기습조사는 미국이나 EU 등 대부분의 경쟁당국에서 활용되는 보편적 현장조사 기법으로서 대개 영장을 발부받지 않는 상태에서도 시행됨.
- 미국의 연방 법무부(DOJ) 독점금지국도 사건 조사시에 subpoenas 및 CIDs에 따라 증거를 수집하는 한편, 기습적인 현장조사를 병행하여 오고 있으며 최근 들어 기습조사의 빈도와 강도도 증가하는 추세도 나타남.<sup>105)</sup> 지난 2017년 3월에 개정된 FTC-DOJ의 ‘Antitrust Guidelines for International Enforcement and Cooperation’에서는 DOJ와 EU 및 아시아 경쟁당국들간의 기습적인 현장조사에 대한 공조를 강조하고 있음.
- EU의 법조실무에서도 경쟁법 위반혐의와 관련한 경쟁당국에 의한 기습 현장조사에 대하여 사업자 측의 유의사항을 강조하는 것이 일반적임.<sup>106)</sup>
- 오스트리아 연방경쟁당국은(Austrian Federal Competition Authority, BWB) 2017년 10월에 ‘Dawn raids by the Austrian Federal Competition Authority Guidance Paper’를 제정하여 운영해 오고 있기도 함.

105) DEAL Lawyers. com, “Antitrust: Will DOJ “Dawn Raids” Become More Common?”, (May 25, 2017)

106) 기습조사에 관한 외국 법무법인(law firm)의 안내서에는 조사대상 기업이 현장조사에 충분하고도 적극적인 협조를 행할 법적 의무가 있다는 점(legally obliged to co-operate fully and actively with the inspection)을 주지시키는 한편, 조사를 방해(obstructing an inspection)할 경우 고액의 금전제재를 받을 수 있음을 강조하는 문구를 쉽게 찾아 볼 수 있음. Linklaters, “Dawn Raids?”, Dawn Raid Booklet (2014), pp.2~3; Allen & Overy, Antitrust training: compliance and dawn raids, (2017), p.4. 등 참조

- 다) 조사 대상 범위로서 '현장'의 의미
- 한편, 현장조사의 대상 장소에 관하여 공정거래법에서는 '사무소 또는 사업장'이나 '현장'이란 용어를 사용하고 있음.
  - 이중 '사무소 또는 사업장'은 규정상 조사를 위한 출입 장소를 의미하며 업무 및 경영상황, 장부·서류, 전산자료·음성녹음자료·화상자료 등의 자료나 물건을 조사하기 위해 출입이 필요한 장소 전반을 포괄하는 개념으로 해석됨.
  - 이에 비해 조사방해 행위에서의 '현장'은 사업자의 진입저지, 지연의 대상 장소를 의미함.
  - 요컨대 출입장소 내에서 조사방해 행위가 발생한 장소가 곧 현장이며, 현장은 사무소 또는 사업장 내 특정 장소를 의미한다고 볼 수 있음.
  - 피조사업체의 책상, 서랍, 캐비닛, 업무수첩 등을 조사하기 전 피조사업체의 조사대상 부서 책임자 또는 이에 준하는 임직원에게 협조를 구한 후 조사를 실시하여야 함(조사절차규칙 제10조).
  - 행위여부를 확인할 수 있는 정보 또는 자료가 소재한 사업장 내의 공간이 현장이 될 것임.

라) 조사의 개시 시점

- 공정위 현장조사는 원칙상 당사자의 동의를 위한 실질적 절차가 개시된 이후에 성립됨.
- 실무상으로도 조사과정확인서에는 조사현장 도착시간과 조사 시작 시간을 기재하는 란이 별개로 있고, 공문을 설명한 후 관계인의 확인서를 조

사시간 전에 징구하며, 자료보전 요청서를 조사개시 전에 발부하게 됨.

- 따라서 조사개시의 시점은 피조사업체의 사업장에 출입한 후 임직원 등 조사에 응할 결정권자에게 공문을 교부하고 설명을 시행한 시점에 개시된다고 봄

마) 증표의 제시

- 조사절차규칙상 조사공무원은 피조사업체의 사무소 또는 사업장에 출입하는 경우 공무원증 또는 조사공문 등 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 제시하여야 함(조사절차규칙 제7조).
- 이 같은 요건은 사업장 진입시 증표제시가 필히 요구된다고 본 법원의 해석(107)을 조사절차규칙에 반영한 것이라 할 수 있음.
- 다만, 공정위 조사는 영장주의를 요하지 않고 당사자의 동의 과정을 거치게 되므로, 조사에 대한 물리력을 전제로 한 형사법상 압수수색 과정에서의 영장제시 방법과 동일한 수준의 절차가 적용될 필요는 없다고 봄.
- 조사공무원들이 현장조사를 나왔음을 밝히고 공무원증을 패용하거나 제시하는 정도면 증표제시의 요건은 충족된다고 할 것임.
- 판례도 현장조사에 응할지 여부를 정할 수 있는 자에게 현장조사 사실을 통지하면 출입가능하다고 보고 있음.
- 한편 현장조사의 실효성을 위해 피조사업체는 정당한 사유가 없는 한 조사공무원의 출입에 신속히 협조할 의무가 있음.

107) 서울중앙지방법원 2006. 3. 31 2002라1689 결정

공정거래법 제81조(위반행위의 조사 등)

① 공정거래위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 처분을 할 수 있다.

1. 당사자, 이해관계인 또는 참고인의 출석 및 의견의 청취
2. 감정인의 지정 및 감정의 위촉
3. 사업자, 사업자단체 또는 이들의 임직원에게 원가 및 경영상황에 관한 보고, 그 밖에 필요한 자료나 물건의 제출 명령 또는 제출된 자료나 물건의 일시 보관

② **공정거래위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 소속 공무원(제122조에 따른 위임을 받은 기관의 소속 공무원을 포함한다)으로 하여금 사업자 또는 사업자단체의 사무소 또는 사업장에 출입하여 업무 및 경영상황, 장부·서류, 전산자료·음성녹음자료·화상자료, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다.**

③ 제2항에 따른 조사를 하는 공무원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지정된 장소에서 당사자, 이해관계인 또는 참고인의 진술을 들을 수 있다.

④ 조사공무원은 제59조제1항 또는 제2항에 따른 심의·의결 절차가 진행 중인 경우에는 제2항에 따른 조사를 하거나 제3항에 따른 당사자의 진술을 들어서는 아니 된다. 다만, 조사공무원 또는 당사자의 신청에 대하여 전원회의 또는 소회의가 필요하다고 인정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

⑤ 제1항제1호 및 제3항에 따라 당사자의 진술을 들었을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 진술조서를 작성하여야 한다.

⑥ **제2항에 따른 조사를 하는 공무원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업자, 사업자단체 또는 이들의 임직원에게 조사에 필요한 자료나 물건의 제출을 명하거나 제출된 자료나 물건을 일시 보관할 수 있다.**

⑦ 제1항제3호 및 제6항에 따라 사업자, 사업자단체 또는 이들의 임직원의 자료나 물건을 일시 보관할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 보관조서를 작성·발급하여야 한다.

⑧ 제1항제3호 및 제6항에 따라 보관한 자료나 물건이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 즉시 반환하여야 한다.

1. 보관한 자료나 물건을 검토한 결과 해당 조사와 관련이 없다고 인정되는 경우
2. 해당 조사 목적의 달성 등으로 자료나 물건을 보관할 필요가 없어진 경우

⑨ 제2항에 따른 조사를 하는 공무원은 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 제시하고, 조사목적·조사기간 및 조사방법 등 대통령령으로 정하는 사항이 기재된 문서를 발급하여야 한다.

⑩ 제1항에 따른 처분 또는 제2항에 따른 조사와 관련된 당사자, 이해관계인 또는 참고인은 의견을 제출하거나 진술할 수 있다.

- 바) 조사 권한의 합리적 제어 및 권한 남용 금지
- 조사시간이나 그 조사권의 남용을 막을 필요도 있으며 이에 대한 법적 근거 마련도 필요함. 요컨대 공정거래법의 시행을 위하여 필요한 최소한의 범위에서 조사를 하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용해서는 아니 됨.

공정거래법

제82조(조사시간 및 조사기간)

① 조사공무원은 제80조 및 제81조에 따른 조사를 하는 경우에는 조사를 받는 사업자 또는 사업자단체의 정규 근무시간 내에 조사를 진행하여야 한다. 다만, 증거인멸의 우려 등으로 정규 근무시간 내의 조사로는 조사의 목적을 달성하는 것이 불가능한 경우에는 피조사업체와 협의하여 정규 근무시간 외의 시간에도 조사를 진행할 수 있다.

② 조사공무원은 제81조제9항의 문서에 기재된 조사기간 내에 조사를 종료하여야 한다. 다만, 조사기간 내에 조사목적 달성을 위한 충분한 조사가 이루어지지 못한 경우에는 조사를 받는 사업자 또는 사업자단체의 업무 부담을 최소화할 수 있는 범위에서 조사기간을 연장할 수 있다.

③ 제2항 단서에 따라 조사기간을 연장하는 경우에는 해당 사업자 또는 사업자단체에 연장된 조사기간이 명시된 공문서를 발급하여야 한다.

제83조(위반행위 조사 및 심의 시 조력을 받을 권리)

공정거래위원회로부터 조사 및 심의를 받는 사업자, 사업자단체 또는 이들의 임직원은 변호사 등 변호인으로 하여금 조사 및 심의에 참여하게 하거나 의견을 진술하게 할 수 있다.

제84조(조사권의 남용금지)

조사공무원은 이 법의 시행을 위하여 필요한 최소한의 범위에서 조사를 하여야 하며, 다른 목적 등을 위하여 조사권을 남용해서는 아니 된다.

## 6. 입법 기술적 시사점

### 1) 중처법 상 감독 및 처분 행정기관 신설 필요성

#### (1) 공정거래위원회

- 공정거래법 상 제반 업무의 수행을 위한 독립위원회로서 공정거래위원회가 설치되어 있다.

공정거래법 제54조(공정거래위원회의 설치)

- ① 이 법에 따른 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 공정거래위원회를 둔다.
- ② 공정거래위원회는 「정부조직법」 제2조제2항에 따른 중앙행정기관으로서 소관 사무를 수행한다.

#### (2) 중대산업재해예방위원회

가) 설치에 관한 법적 근거 마련

- 같은 차원에서 산안법 또는 중처법 상 안전경영체계 구축을 위해 필요한 사항에 대해 이를 감독하고 이의 흠결 시 조사하고 과징금을 부과처분을 하는 주체로서, 가칭 <중대(산업)재해예방위원회>를 설치할 필요가 있음.
- 이때 <중대(산업)재해예방위원회>는 노사정이 추천하는 안전 및 경영, 노사관계 전문가로 구성하며, - 노동위원회의 경우와 같이 - 과징금 부과 처분 대상 여부를 판단하는 기능을 수행하도록 함.

#### 나) 재심제도의 유무

- 다만 노동위원회의 경우 <지방노동위원회-중앙노동위원회>로 재심제도를 두고 있는데, 과징금 부과를 위한 조치는 법적 분쟁에 대한 심판 등을 목적으로 하는 기구가 아니고, 부당이득의 회수를 목적으로 하는 기구이므로, 별도의 재심제도를 마련해 둘 필요는 없을 것으로 판단됨.

#### 다) 중앙부처의 장에 의한 독자적 과징금 부과제도 설계가능성

- 과징금제도의 설계에 있어 환경부장관 또는 고용노동부장관의 직접적인 과징금 부과제도는, 영업허가 등의 권한주체가 행정기관의 장인 경우 그 권한을 침해하는 사업주를 상대로 하여 영업정지 등에 갈음하는 과징금을 부과하는 경우에 국한되는 것으로 보임.
- 과징금제도를 (i) 사회적으로 요구되는 특별한 의무의 이행을 법정화하여 이를 충실히 이행하도록 촉구할 사회정책적 필요성이 인정되는 분야에서 (ii) 그 의무 위반에 대한 일종의 제재적 성격을 가지는 부당이득환수제도로써의 과징금 제도의 경우에는 공정거래위원회 또는 금융위원회 등과 같은 독립제 위원회제도를 설치하여 독립적인 기능을 수행하도록 하고 있음.
- 판단컨대 안전보건확보 의무 등 안전경영체계 구축을 촉구하고 이를 이행하지 아니한 상황에서 노무제공을 수령하는 부당한 경영활동에 대한 제재의 성격을 가지는 과징금제도라면, 마땅히 별도의 위원회를 설치하여 이에 대한 처분권한을 독립적으로 수행하도록 하는 것이 타당해 보임.

## 라) 입법모형 예시

산업안전보건법(또는 중대재해처벌법) 제○○조(중대산업재해예방위원회의 설치)

- ① 이 법에 따른 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 고용노동부장관 소속으로 중대산업재해예방위원회를 둔다.
- ② 중대산업재해예방위원회는 「정부조직법」 제2조제2항에 따른 중앙행정기관으로서 소관 사무를 수행한다.

## 2) 소관 사무의 내용

### (1) 공정거래위원회

- 공정거래위원회의 소관사무에 대해서는 공정거래법 제55조에 명시되어 있음.

제55조(공정거래위원회의 소관 사무)

공정거래위원회의 소관 사무는 다음 각 호와 같다.

1. 시장지배적지위의 남용행위 규제에 관한 사항
2. 기업결합의 제한 및 경제력 집중의 억제에 관한 사항
3. 부당한 공동행위 및 사업자단체의 경쟁제한행위 규제에 관한 사항
4. 불공정거래행위, 재판매가격유지행위 및 특수관계인에 대한 부당한 이익제공의 금지행위 규제에 관한 사항
5. 경쟁제한적인 법령 및 행정처분의 협의·조정 등 경쟁촉진정책에 관한 사항
6. 다른 법령에서 공정거래위원회의 소관으로 규정한 사항

### (2) 중대산업재해예방위원회

#### 가) 소관사무의 내용

- 중대산업재해예방위원회의 소관사무는 다음과 같이 열거될 수 있을 것임.

## 나) 입법 모형 예시

제○○ 조(중대산업재해예방위원회의 소관 사무)

중대산업재해예방위원회의 소관 사무는 다음 각 호와 같다.

1. 안전경영체계 흠결 하에서의 노무 이용행위(이하 ‘불안전노무이용행위’)에 대한 규제에 관한 사항
2. 기업 등에 대한 안전경영체계 구축을 위한 지원에 관한 사항
3. 산업별 안전경영체계 표준모형 구축 및 배포에 관한 사항
4. 산업재해 예방을 위한 정책 계발 및 지원에 관한 사항
5. 산업재해 예방산업 진흥을 위한 정책계발 및 지원에 관한 사항
6. 다른 법령에서 중대산업재해예방위원회의 소관으로 규정한 사항

## 3) 조사 및 심사 기능의 수행

### (1) 공정거래위원회

○ 실질적인 조사의 강제력을 부여하고 있음.

공정거래법 제81조(위반행위의 조사 등)

① 공정거래위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 처분을 할 수 있다.

1. 당사자, 이해관계인 또는 참고인의 출석 및 의견의 청취
2. 감정인의 지정 및 감정의 위촉
3. 사업자, 사업자단체 또는 이들의 임직원에게 원가 및 경영상황에 관한 보고, 그 밖에 필요한 자료나 물건의 제출 명령 또는 제출된 자료나 물건의 일시 보관

② 공정거래위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 소속 공무원(제122조에 따른 위임을 받은 기관의 소속 공무원을 포함한다)으로 하여금 사업자 또는 사업자단체의 사무소 또는 사업장에 출입하여 업무 및 경영상황, 장부·서류, 전산자료·음성녹음자료·화상자료, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다.

〈생략〉

⑥ 제2항에 따른 조사를 하는 공무원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업자, 사업자단체 또는 이들의 임직원에게 조사에 필요한 자료나 물건의 제출을 명하거나 제출된 자료나 물건을 일시 보관할 수 있다.

〈생략〉

**제86조(이행강제금 등)**

① 공정거래위원회는 사업자 또는 사업자단체가 제81조제1항제3호 또는 같은 조 제6항에 따른 보고 또는 자료나 물건의 제출 명령을 이행하지 아니한 경우에 그 보고 또는 자료나 물건이 이 법 위반 여부를 확인하는 데 필요하다고 인정할 때에는 소회의의 결정으로 이행 기한을 정하여 그 보고 또는 자료나 물건의 제출을 다시 명령할 수 있으며, 이를 이행하지 아니한 자에게는 이행기한이 지난 날부터 1일당 대통령령으로 정하는 1일 평균매출액의 1천분의 3의 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우에는 이행기한이 지난 날부터 1일당 200만원의 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다.

② 이행강제금의 부과·납부·징수 및 환급 등에 관하여는 제16조제2항 및 제3항을 준용한다.

(2) 중대산업재해위원회

가) 조사의 강제력 부여

- 중처법 상 중대재해가 발생하는 경우, 수사와는 별개로 <안전경영체계 흠결 상태 방치 하에서의 노무이용행위> 여부에 대한 법적 평가를 위하여 중대재해예방위원회 소속 <조사관>을 통한 <조사>를 시행하도록 함.
- 이때 조사는 - 공정거래위원회의 수사체계와 유사하게- 중대재해예방위원회 소속 조사관을 통해 실시하되, 법적 근거를 실시하여 조사에 대해 사실상의 강제력을 부여하는 것을 고려할 필요가 있는 바, 이를 위한 형벌 제재 규정을 두는 방안을 고려할 수 있을 것임.<sup>108)</sup>
- 또한 자료 제출을 강제하기 위한 이행강제금제도도 마련해 둘 필요가 있음.

108) 앞서 언급된 바와 같이 공정거래위원회는 소속공무원으로 하여금 사업자 또는 사업자단체의 사무소 또는 사업장에 출입하여 업무 및 경영상황, 장부·서류, 전산자료·음성녹음자료·화상자료 등의 자료나 물건을 조사토록 하는 현장조사를 시행할 수 있음 (공정거래법 제50조 제2항).

## 나) 입법 모형 예시

### 제00 조(위반행위의 조사 등)

① 위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 처분을 할 수 있다.

1. 당사자, 이해관계인 또는 참고인의 출석 및 의견의 청취
2. 감정인의 지정 및 감정의 위촉
3. 사업자, 사업자단체 또는 이들의 임직원에게 원가 및 경영상황에 관한 보고, 그 밖에 필요한 자료나 물건의 제출 명령 또는 제출된 자료나 물건의 일시 보관

② 위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 소속 공무원으로 하여금 사업자 또는 사업자단체의 사무소 또는 사업장에 출입하여 업무 및 경영상황, 장부·서류, 전산자료·음성녹음자료·화상자료, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다. 이때 조사를 하는 공무원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업자, 사업자단체 또는 이들의 임직원에게 조사에 필요한 자료나 물건의 제출을 명하거나 제출된 자료나 물건을 일시 보관할 수 있다.

③ 전항에 따른 자료제출 등에 대한 명령을 합리적 이유 없이 고의로 거부하거나 해태하는 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1000만원 이하의 벌금에 처할 수 있다.

### 제00조(이행강제금 등)

위원회는 사업주가 조사에 필요하여 제출을 명한 자료나 물건의 제출을 이행하지 아니하는 경우에는 이행기한이 지난 날부터 1일당 대통령령으로 정하는 1일 평균매출액의 1천분의 3의 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우에는 이행기한이 지난 날부터 1일당 200만원의 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다.

## 4) 과징금의 부과

(1) 목적: 불안전노무이용행위에 따른 이익의 환수

- 중대재해예방위원회는 조사 절차를 거쳐, 중대재해 발생이 해당 사업체가 안전경영체계 흠결 상태를 방치하고 노무 이용 계약을 맺고 영업을 계속하여 온 것인지 여부 즉, <불안전노무이용행위> 여부를 판단함.

- 이때 고의 등 여부는 고려되지 않음.<sup>109)</sup>

○ 안전경영체계 흠결에 따른 중대재해의 발생이 인정되는 경우에 동 위원회는 과징금 부과 조치를 취하도록 함.

## (2) 적용 범위

### 가) 공정거래법

○ 공정거래위원회에서 불공정거래행위에 대한 규제 대상은 사업자인데, 이때 “1."사업자"란 제조업, 서비스업 또는 그 밖의 사업을 하는 자를 말한다. 이 경우 사업자의 이익을 위한 행위를 하는 임원, 종업원(계속하여 회사의 업무에 종사하는 사람으로서 임원 외의 사람을 말한다. 이하 같다), 대리인 및 그 밖의 자는 사업자단체에 관한 규정을 적용할 때에는 사업자로 본다.”라고 명시되어 있음.

- 요컨대 공정거래위원회의 과징금 부과 처분의 대상범위는 사업자에 해당하여야 하며, 이는 국가 행정기관은 제외되는 것으로 보아야 함.

#### 제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1."사업자"란 제조업, 서비스업 또는 그 밖의 사업을 하는 자를 말한다. 이 경우 사업자의 이익을 위한 행위를 하는 임원, 종업원(계속하여 회사의 업무에 종사하는 사람으로서 임원 외의 사람을 말한다. 이하 같다), 대리인 및 그 밖의 자는 사업자단체에 관한 규정을 적용할 때에는 사업자로 본다.

2."사업자단체"란 그 형태가 무엇이든 상관없이 둘 이상의 사업자가 공동의 이익을 증진할 목적으로 조직한 결합체 또는 그 연합체를 말한다.

3."시장지배적사업자"란 일정한 거래분야의 공급자나 수요자로서 단독으로 또는 다른 사업

109) 다만 형사제재의 경우에는 경영책임자의 고의 여부가 당연히 구성요건에 해당함은 물론이다.

자와 함께 상품이나 용역의 가격, 수량, 품질, 그 밖의 거래조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위를 가진 사업자를 말한다. 이 경우 시장지배적사업자를 판단할 때에는 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려한다.

제8조(과징금)

공정거래위원회는 시장지배적사업자가 남용행위를 한 경우에는 그 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액(대통령령으로 정하는 사업자의 경우에는 영업수익을 말한다. 이하 같다)에 100분의 6을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우(이하 "매출액이 없는 경우등"이라 한다)에는 20억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

나) 중대산업재해예방위원회

① 부당이득의 발생 여부

- 중대재해처벌법은 그 적용대상범위가 중앙행정기관 등의 장도 포함되는 등 안전경영체계 구축의무는 국가에도 적용되는 것으로 규율해 두고 있는바, 만약 중처법 상 과징금제도를 마련하는 경우 정부에 대한 과징금 부과 가능성 여부가 검토되어야 함.
- 다만, 과징금은 부당이득의 환수를 그 기능적 본질로 하는데, 국가의 경우는 이익을 실현하기 위한 단체에 해당하지 아니하는 점 등에 비추어 처음부터 개념상 '부당이득'이 발생할 여지가 없음. 따라서 과징금 부과 처분과 관련하여서는 국가기관은 적용대상으로 볼 수 없음. 이러한 한도에서 민간회사 등과의 차별에 해당한다고 보기는 어렵다고 할 것임.
- 물론 그 국가행정기관의 장에 대한 형사제재 등 중처법 상 벌칙의 적용만 가능하다고 보아야 함.

## ② 입법 모형 예시

### 제100 조(과징금)

① 중대산업재해예방위원회는 이법에 따른 불안전노무이용행위를 한 경우에는 그 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액(대통령령으로 정하는 사업자의 경우에는 영업수익을 말한다. 이하 같다)에 100분의 6을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우(이하 "매출액이 없는 경우등"이라 한다)에는 100억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

② 전항에 따른 과징금은 이법 제2조 제9호 나목에 따른 중앙행정기관, 국회, 대법원 및 지방자치단체에는 이를 부과할 수 없다.

## (3) 과징금의 산정

- 안전경영체계 흠결 하에서의 노무이용행위의 부당성 정도에 따라 그에 상응하는 부당이득 환수 차원에서의 과징금을 부과하도록 함.
- 만약 부당이득액의 산정이 사실상 어려운 경우는 기준 금액을 마련해 둘 필요가 있음. 다만 시장교란행위의 경우 상한이 없는 경우도 있음을 참고할 필요가 있음.

## (4) 과징금 부과에 있어 고려 요소

### 가) 공정거래위원회

- 공정거래위원회의 과징금 부과 시 고려되어야 하는 사항은 다음과 같음.

제102조(과징금 부과)

- ① 공정거래위원회는 제8조, 제38조, 제43조, 제50조 및 제53조에 따라 과징금을 부과하는 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
  - 1. 위반행위의 내용 및 정도
  - 2. 위반행위의 기간 및 횟수
  - 3. 위반행위로 취득한 이익의 규모 등
- ② 공정거래위원회는 이 법을 위반한 회사인 사업자가 합병으로 소멸한 경우에는 해당 회사가 한 위반행위를 합병 후 존속하거나 합병에 따라 설립된 회사가 한 행위로 보아 과징금을 부과·징수할 수 있다.

나) 중대산업재해예방위원회

- ① 개별 안전보건확보의무 내용과 불이행 정도
  - 안전보건확보의무위반에 따른 과징금을 부과하는 경우, 개별적인 위반행위의 내용·위반행위의 기간 및 횟수 등 여부를 고려할 수 있음.
- ② 안전경영체계 흠결에 대한 방치 하에서 얻어진 수익의 과다여부
  - 중처법 상 안전경영체계 흠결에 있어 경영책임자의 인지 또는 방치 여부에 따라 과징금의 액수를 달리 산정하여 부과할 필요가 있음.
- ③ 입법 모형 예시

제00조(과징금 부과)

- ① 중대산업재해예방위원회는 이법 00조에 따라 과징금을 부과하는 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
  - 1. 안전보건확보의무 불이행의 내용 및 정도
  - 2. 안전보건확보의무 불이행의 기간 및 횟수
  - 3. 안전보건확보의무 불이행에 따른 안전경영체계 흠결 상태 하에서 노무를 이용하여 취득한 이익의 규모 등

② 중대산업재해예방위원회는 이 법을 위반한 회사인 사업자가 합병으로 소멸한 경우에는 해당 회사가 한 위반행위를 합병 후 존속하거나 합병에 따라 설립된 회사가 한 행위로 보아 과징금을 부과·징수할 수 있다.

### (5) 과징금을 통한 기금 설치 및 운용

- 과징금을 징수하면 이를 중대산업재해예방기금으로 활용하도록 함.
- 나아가 기금의 용도는 (i) 중소기업 등에 대한 안전경영체계구축 지원 사업과 (ii) 표준 매뉴얼 등의 배포 등 중대산업재해 예방을 위한 제반 사업에 활용될 수 있도록 할 필요.

#### 법 00조(기금의 설치 및 과징금의 귀속)

- ① 고용노동부장관은 중대산업재해 예방 사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 중대산업재해예방기금을 설치한다.
- ②이법에 따라 징수한 과징금은 산업재해예방기금(「중대재해처벌법」 제00조에 따른 산업재해예방기금을 말한다)에 귀속된다.
- ③정부는 중대산업재해 예방 사업을 수행하기 위하여 회계연도마다 기금지출예산 총액의 100분의 3의 범위에서 정부의 출연금으로 세출예산에 계상(計上)하여야 한다.

#### 법 00조 (기금의 용도)

- ① 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다.
  1. 대통령령에서 정하는 바에 따른 중소기업 등에 대한 안전경영체계 구축 컨설팅 지원
  2. 대통령령에서 정하는 바에 따른 중소기업 등의 노후 설비 등에 대한 안전진단 지원
  3. 산업별 안전경영체계 구축 매뉴얼의 발간
  4. 산업별, 지역별 안전경영체계 구축 현황 실태 조사

## VI. 결론





## VI. 결론

### 1. 산안법상 제재수단으로서 형벌제도의 한계와 과징금제도 확대의 당위성

- 산업안전보건법 상 제반 의무위반행위에 대하여는 원칙적으로 형사제재인 형벌이 부과됨. 이는 산업안전보건법 상 제반 의무의 이행이 갖는 사회적 의미가 매우 크다는 것을 방증하는 것이지만, 유감스럽게도 정작 산안법상 중요한 의무를 이행하도록 강제하는 데 있어 그 실효성은 떨어지는 것으로 보임.
- 실제로도 산안법상 의무위반을 이유로 한 형벌의 부과 사례가 드물고, 가사 형벌이 부과되더라도 그 형의 정도가 상대적으로 낮음. 이는 형사벌의 속성상 명확한 <고의의 입증>이 이루어져야 하는 데 이에 대한 어려움 때문으로 보임.
- 나아가 산업재해에 대한 고유한 노동인지성 없이 단지 일반 상해 등과 동일한 선상에서 평가하려는 양형판단의 문제점도 원인임.
- 형벌 일변도의 제재방식에서 벗어날 필요가 있음. 나아가 제재의 차원에 그치지 않고, 법상 의무를 준수하도록 강제하는 입법정책적 효과도 제고하도록 해야 함.
- 형사제재부과와는 별도로 사업주의 산재예방조치이행의무의 실행력을 높일 수 있도록 실질적인 압박 수단을 모색할 필요가 있음. 특히 무분별한 연쇄적 하도급 관계에서 산업재해 위험이 고도화되고 있음.

- 이러한 하도급화 경향은 대부분 비용절감을 위한 것임이 분명함. 비용절감 차원에서 하도급화가 심화되고 그로 인해 산업재해 발생의 위험이 높아지는 것이라면, 이를 제어하는 방식은 심대한 경제적 불이익을 부과하는 것이라고 할 것임.
- 이처럼 도급과 관련하여서는 산업안전보건조치의무의 실행을 더욱 강력하게 담보할 필요가 있는 바, 과징금제도의 신설 및 활성화를 모색할 필요가 있음.

## 2. 형벌과 과징금의 병과와 이중처벌금지원칙과의 관계

- 헌법 제13조의 이중처벌의 금지와 관련하여 형벌 외에 사실상의 행정제재로서 과징금 부과가 이루어진다면 위헌 여부가 문제될 수 있음.
- 그러나 (i) 헌법 제13조제1항에서 말하는 ‘처벌’은 원칙적으로 범죄에 대한 국가의 형벌권실행으로서의 과벌을 의미하는 것임.
- 나아가 (ii) 과거 위반행위에 대한 제재수단으로서의 형벌과 지금 현존하는 위법 상태를 장래를 향하여 제거하는 것을 목적으로 하는 적극적 행정행위로서 시정조치는 구별해야 함.
- 형벌과 과징금의 병과는 이중처벌금지원칙과 배치되지 않음.
- 다만 동일한 행위를 대상으로 하여 형벌을 부과하면서 아울러 과징금을 부과하는 경우 국가입법권의 남용이 문제될 수도 있음. 그러한 중복적 제재가 과잉제재에 해당할 수 있기 때문임. 따라서 위반행위의 불법성에 비례하는 과징금 부과가 중요함.

## 3. 산안법상 과징금 부과 규정 신설 방안

### 1) 과징금 부과 대상 범위 확대

- 현행 산안법 제161조 상의 과징금 부과 규정에 추가하여 산안법 제38조, 제39조 제1항 위반에 따른 161조 상의 형사처벌(5년이하 징역 또는 5천만원 이하 벌금)과는 별개로 과징금을 부과하는 방안을 모색할 필요가 있음.
- 나아가 산안법 제63조에서는 도급인의 안전보건조치의무를 규정하고 있고, 이를 위반한 경우에는 법 제169조 제1호 위반의 죄로서, 3년이하의 징역 또는 5천만원 이하 벌금을 부과하도록 하고 있음. 이와 별도로 이 규정에 대한 위반에 대한 과징금을 부과할 필요가 있음.
  
- 산안법 제53조 제1항 또는 제3항 상의 고용노동부장관의 시정조치 등 명령 위반에 대하여도 현행 169조 제2호 상의 3년 이하 징역 또는 3천만원 이하의 벌금 등을 부과하고 있으나,
- 이와 별개로 과징금을 부과하는 방안도 모색할 필요가 있음.
  
- 그 외에도 법 제61조 상의 수급적격성 판단에 관한 의무위반 사실상의 제재로서 과징금을 부과하는 방안을 모색하여야 함. 실제로 이 규정 위반에 대한 제재수단이 마련되어 있지 아니한 점은 상당한 비판의 대상이 된 바가 있었음.
- 다만, 사실상의 경제적 제재를 새로이 규정하는 만큼 명확하고 구체적인 부과 기준의 마련이 후속조치로서 이루어져야 할 것으로 보임.

## 2) 산안법상 과징금 부과 상한의 확대 필요성

- 현행 산안법상 과징금 부과 상한이 10억 원인 점을 감안하여 본다면, 산업재해의 사회적 인식이 부족하고, 항공사업법 등 다른 법령에서의 예에 비추어 그 상한을 높일 필요가 있음.

- 다만 그 위반행위의 불법성 등에 비례하지 아니하면 입법권남용의 문제가 발생할 수 있음에 유의해야 함.

#### 4. 중처법상 과징금 부과 방안

##### 1) 중대산업재해예방위원회의 설치

- 중처법 상 안전경영체계 구축 여부에 대한 심판 기능을 <중대(산업)재해 예방위원회>에 부과할 필요가 있음.
- 즉, 중처법 상 중대재해가 발생하는 경우, 수사와는 별개로 <안전경영체계 흠결 상태 방치 하에서의 노무이용행위> 여부에 대한 법적 평가 주체로 삼도록 함.

##### 2) 구성

- 이때 <중대(산업)재해예방위원회>는 노사정이 추천하는 안전 및 경영, 노사관계 전문가로 구성하며, - 노동위원회의 경우와 같이 - 심판기능을 수행하도록 함.
- 나아가 조사 기능의 수행을 위하여 공무원인 조사관을 두도록 함. 이는 노동위원회의 예에 따르면 족할 것으로 보임.

##### 3) 과징금의 부과

- 중대재해예방위원회가 <불안전노무이용행위>로 판단하면, 동 위원회는 해당 사업체에 과징금을 부과할 수 있음. 다만 이때 이의 제기 절차 등에 대해 규정해 두어야 함.

- 과징금의 산정 시 원칙적으로 상한 방식을 취하되, 다른 유사 법례를 고려할 필요가 있으나, 상대적으로 생명 안전에 관한 규율이므로 상한을 매우 높일 필요가 있어 보임.
- 이때 고려되어야 할 사항에 대해서는 시행령 등에 명시해 둘 필요가 있는데, 구체적으로는 개별 중처법 시행령 상의 안전보건확보의무 불이행 내용과 경위, 원인, 그리고 그 횟수와 기간 등을 고려하여 과징금의 액수를 달리 산정하여 부과되는 시스템을 법정화해두어야 함.
  - 다만, 이때 경영책임자의 고의 과실 등 귀책사유는 과징금 부과 액수에 영향을 줄 뿐 그 부과여부에 영향을 미칠 수는 없음. 안전경영체계 흠결에 있어 경영책임자의 방치 또는 고의 등에 따른 형사제재는 이와 별개로 수사 및 재판을 통해 확정될 수 있는 것이기 때문임.

## 5. 중대산업재해위원회의 전속고발권 부여 여부

- 과징금은 형사제재가 아니므로 이중처벌금지원칙과의 충돌은 해당되지 않지만, 실질적으로는 제재로서의 성격을 부정하기는 어려움.
  - 특히 중처법은 상당히 엄중한 형사제재를 법적 효과로서 규정해 두고 있음. 이러한 점을 감안할 때, 중대산업재해위원회에 중대산업재해의 수사주체인 고용노동부(장관)에 대해 전속고발권을 부여할 것인지 여부는 입법정책적으로 고려될 수 있을 것으로 봄.
- 만약 전속고발권을 부여한다면, 중대산업재해위원회의 조사 및 과징금 부과 기능과는 연계하여 동위원회가 조사과정에서 경영책임자에 대한 수사의 필요성이 인정되면 <고발권>을 행사하도록 하고, 이에 따라 형사제재를 위한 수사 등 제반 절차가 진행되도록 함으로써, 과도한 수사과잉 우려를 불식시킬 수 있을 것임.

- 그러나 다른 한편 형사제재는 그 자체로서 고유한 목적과 기능을 가지는 것이고, 따라서 전속고발권 등과 같은 제도는 매우 이례적인 것이라 평가된다는 점에서, 함부로 제도화하는 것이 자칫 정당한 형사처벌권한을 부당하게 제한할 수 있는 위험이 상존한다는 문제점도 있음.

o 이처럼 전속고발권 자체가 상당히 논쟁적인 논의의 소재라는 점도 부정하기 어려움. 입법자의 고유한 가치판단에 맡길 문제가 아닐 수 없음.

## 6. 입법 모형 제시

### 1) 별도의 <단심제> <독립> 행정위원회기구로서 <중대산업재해예방위원회>의 설치

제00조(중대산업재해예방위원회의 설치)

- ① 이 법에 따른 사무를 독립적으로 수행하기 위하여 고용노동부장관 소속으로 중대산업재해예방위원회를 둔다.
- ② 중대산업재해예방위원회는 「정부조직법」 제2조제2항에 따른 중앙행정기관으로서 소관 사무를 수행한다.

### 2) 소관사무: 중대재해 예방을 위한 제반 정책 지원 및 과징금 부과 사무

제00 조(중대산업재해예방위원회의 소관 사무)

중대산업재해예방위원회의 소관 사무는 다음 각 호와 같다.

1. 안전경영체계 흠결 하에서의 노무 이용행위(이하 '불안전노무이용행위')에 대한 규제에 관한 사항
2. 기업 등에 대한 안전경영체계 구축을 위한 지원에 관한 사항
3. 산업별 안전경영체계 표준모형 구축 및 배포에 관한 사항
4. 산업재해 예방을 위한 정책 개발 및 지원에 관한 사항
5. 산업재해 예방산업 진흥을 위한 정책개발 및 지원에 관한 사항
6. 다른 법령에서 중대산업재해예방위원회의 소관으로 규정한 사항

### 3) 벌금 및 이행강제금 부과 등 <조사>에 있어 강제력 부과를 위한 절차 규정 마련 필요성:

#### 제00 조(위반행위의 조사 등)

① 위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 처분을 할 수 있다.

1. 당사자, 이해관계인 또는 참고인의 출석 및 의견의 청취
2. 감정인의 지정 및 감정의 위촉
3. 사업자, 사업자단체 또는 이들의 임직원에게 원가 및 경영상황에 관한 보고, 그 밖에 필요한 자료나 물건의 제출 명령 또는 제출된 자료나 물건의 일시 보관

② 위원회는 이 법의 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 소속 공무원으로 하여금 사업자 또는 사업자단체의 사무소 또는 사업장에 출입하여 업무 및 경영상황, 장부·서류, 전산자료·음성녹음자료·화상자료, 그 밖에 대통령령으로 정하는 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다. 이때 조사를 하는 공무원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업자, 사업자단체 또는 이들의 임직원에게 조사에 필요한 자료나 물건의 제출을 명하거나 제출된 자료나 물건을 일시 보관할 수 있다.

③ 전항에 따른 자료제출 등에 대한 명령을 합리적 이유 없이 고의로 거부하거나 해태하는 경우에는 2년 이하의 징역 또는 1000만원 이하의 벌금에 처할 수 있다.

#### 제00조(이행강제금 등)

위원회는 사업주가 조사에 필요하여 제출을 명한 자료나 물건의 제출을 이행하지 아니하는 경우에는 이행기한이 지난 날부터 1일당 대통령령으로 정하는 1일 평균매출액의 1천분의 3의 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우에는 이행기한이 지난 날부터 1일당 200만원의 범위에서 이행강제금을 부과할 수 있다.

#### 4) <불안전노무이용행위에 따른 이익의 환수>로서 과징금 부과 절차

##### 제00 조(과징금)

① 중대산업재해예방위원회는 이법에 따른 불안전노무이용행위를 한 경우에는 그 사업자에게 대통령령으로 정하는 매출액(대통령령으로 정하는 사업자의 경우에는 영업수익을 말한다. 이하 같다)에 100분의 6을 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다. 다만, 매출액이 없거나 매출액의 산정이 곤란한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우(이하 "매출액이 없는 경우등"이라 한다)에는 100억원을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.

#### 5) 과징금의 부과 제도의 적용범위 : 국가 기관 제외

##### 제00 조(과징금)

② 전항에 따른 과징금은 이법 제2조 제9호 나목에 따른 중앙행정기관, 국회, 대법원 및 지방자치단체에는 이를 부과할 수 없다.

#### 6) 과징금 부과에 있어 고려 요소

##### 제00조(과징금 부과)

① 중대산업재해예방위원회는 이법 00조에 따라 과징금을 부과하는 경우 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 안전보건확보의무 불이행의 내용 및 정도
2. 안전보건확보의무 불이행의 기간 및 횟수
3. 안전보건확보의무 불이행에 따른 안전경영체계 흠결 상태 하에서 노무를 이용하여 취득한 이익의 규모 등

② 중대산업재해예방위원회는 이 법을 위반한 회사인 사업자가 합병으로 소멸한 경우에는 해당 회사가 한 위반행위를 합병 후 존속하거나 합병에 따라 설립된 회사가 한 행위로 보아 과징금을 부과·징수할 수 있다.

## 7) 중대산업재해예방기금의 설치

법 00조(기금의 설치 및 과징금의 귀속)

- ① 고용노동부장관은 중대산업재해 예방 사업에 필요한 재원을 확보하기 위하여 중대산업재해예방기금을 설치한다.
- ②이법에 따라 징수한 과징금은 산업재해예방기금(「중대재해처벌법」 제00조에 따른 산업재해예방기금을 말한다)에 귀속된다.
- ③정부는 중대산업재해 예방 사업을 수행하기 위하여 회계연도마다 기금지출예산 총액의 100분의 3의 범위에서 정부의 출연금으로 세출예산에 계상(計上)하여야 한다.

법00조 (기금의 용도)

- ① 기금은 다음 각 호의 용도에 사용한다.
  1. 대통령령에서 정하는 바에 따른 중소기업 등에 대한 안전경영체계 구축 컨설팅 지원
  2. 대통령령에서 정하는 바에 따른 중소기업 등의 노후 설비 등에 대한 안전진단 지원
  3. 산업별 안전경영체계 구축 매뉴얼의 발간
  4. 산업별, 지역별 안전경영체계 구축 현황 실태 조사

## 참고문헌

### ○ 국내문헌

김남진, 「행정법(1)」, 1997

류지태·박종수, 「행정법신론」, 박영사, 2022.

박영도·김호정, 「과징금제도의 운용실태 및 개선방안」, 한국법제연구원, 2002.

이인권, 「부당공동행위에 대한 합리적 규제의 틀과 대안 모색」, 한국경제연구원, 2006.

정하중·김광수, 「행정법개론」, 법문사, 2022.

지광석·김성천·김인숙, 「소비자권익증진기금의 설치 및 운용방안」, 한국소비자원 정책연구보고서, 2012.

황현일 외, 「안전한 자본시장이용법-꼭 알아야할 자본시장 불공정거래제도 해설」, 2015.

홍대식·윤미경, 「부당한 공동행위로 인한 소비자피해액규모의 측정에 관한 연구」, 공정거래위원회(연구용역보고서), 2006.

한국법제연구원, 「과태료제도의 현황과 개선방안」, 1994.

김보현·신영근, “공정거래법상 과징금제도의 개선방안에 관한 연구”, 「사회과학연구」(16(2)), 2010.

김일중, “최적 과징금산정방식에 관한 법경제학적 분석: 공정거래법을 중심으로” 「성균관법학」(제33권 제3호), 2010.

노윤경·오병철, “개인정보보호법상 과징금의 활용에 관한 연구”, 「정보법학」(제24권 제4호), 2020.

박해식, “공정거래법상 부당지원행위를 한 자에게 부과하는 과징금의 법적 성격”, 「경쟁법연구」(제8권), 2002.

성희환, “2014년 개정 자본시장법상 시장질서교란행위 규제도입의 함의와 전망”, 「증권법연구」(제16권 제1호), 2015.

육근영·정영철, “부당한 공동행위의 행정제재수단으로써 과징금제도의 쟁점과 과제 -건설입찰담합행위를 중심으로-”, 「공공사회연구」(제9권 2호), 2019.

조성규, “과징금의 법적 성격에 대한 시론적 고찰”, 「행정법연구」(제55호), 2018.

지광석, “과징금의 부과목적과 사용의 연계에 관한 정책적 고찰: 공정거래법을 중심으로”, 「한국공공관리학보」(제28권 제1호), 2014.

공정거래위원회 고시 제2021-50호

고용노동부, 2022. 5. 5. 보도자료, “고용노동부, 1분기 산업안전보건감독 결과 발표 및 사망사고 위험지역 ‘경보’ 발령”

고용노동부 2022. 7. 27. 보도자료 “‘22년 상반기 산업안전보건 감독 결과 발표 및 7월 50인(역) 이상 사망사고 증가 경보 발령”

○ 외국 문헌

東京高裁判決 1996.6.6. , 判例タイムズ 제951호

The Sentencing Council. Consultation Paper on Sentencing for Corporate Manlaughter 2007. Availavle from: URL: <http://www.sentencing-guidelines.gov.uk/docs.pdf>(정진우, 「중대재해처벌법」, 중앙경제, 2022, 73면에서 재인용).

○ 법원 판결

광주지방법원 2014. 2. 19 선고 2013노2217 판결.

대법원 1999. 5. 28 선고 99두1571 판결.

대법원 2001. 2. 9 선고 2000두6206 판결.

대법원 2001. 3. 9 선고, 99두5207 판결.

대법원 2002. 5. 24 선고 2001두3952 판결.

대법원 2002. 5. 28 선고 2000두6121 판결.

대법원 2002. 9. 24 선고 2000두1713 판결.

대법원 2004. 4. 9 선고 2001두 6197 판결.

대법원 2005. 9. 15 선고 2003두12059 판결.

대법원 2007. 3. 30 선고 2004두7665 판결.

대법원 2008. 2. 15. 선고 2006두4226 판결.

대법원 2011. 6. 30 선고 2009두12631 판결.

○ 헌법재판소 결정

헌법재판소 1994.06.30. 선고 92헌바38결정.

헌법재판소 2001. 5. 31. 선고 99헌가18, 99헌바71-111, 2000헌바  
51·64·85, 2001헌바2(병합) 결정.

헌법재판소 2003. 7. 24. 2001헌가25 결정.

헌법재판소 2016. 4. 28 선고 2014헌바60, 2015헌바36·217(병합) 결정.

# 부록

과태료의 부과기준(제119조 관련): 산업안전보건법 시행령 [별표 35]

위반행위	근거 법조문	세부내용	과태료 금액(만원)		
			1차 위반	2차 위반	3차 이상 위반
가. 법 제10조제3항 후단을 위반하여 관계수급인에 관한 자료를 제출하지 않거나 거짓으로 제출한 경우	법 제175조 제4항 제1호		1,000	1,000	1,000
나. 법 제14조제1항을 위반하여 회사의 안전 및 보건에 관한 계획을 이사회에 보고하지 않거나 승인을 받지 않은 경우	법 제175조 제4항 제2호		1,000	1,000	1,000
다. 법 제15조제1항을 위반하여 사업장을 실질적으로 총괄하여 관리하는 사람으로 하여금 업무를 총괄하여 관리하도록 하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호	1) 안전보건관리책임자를 선임하지 않은 경우	500	500	500
		2) 안전보건관리책임자로 하여금 업무를 총괄하여 관리하도록 하지 않은 경우	300	400	500
라. 법 제16조제1항을 위반하여 관리감독자에게 직무와 관련된 산업 안전 및 보건에 관한 업무를 수행하도록 하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호		300	400	500
마. 법 제17조제1항, 제18조제1항 또는 제19조제1항 본문을 위반하여 안전관리자, 보건관리자 또는 안전보건관리담당자를 두지 않거나 이들로 하여금 업무를 수행하도록 하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호	1) 안전관리자를 선임하지 않은 경우	500	500	500
		2) 선임된 안전관리자로 하여금 안전 관리자의 업무를 수행하도록 하지 않은 경우	300	400	500
		3) 보건관리자를 선임하지 않은 경우	500	500	500
		4) 선임된 보건관리자로 하여금 보건 관리자의 업무를 수행하도록 하지 않은 경우	300	400	500
		5) 안전보건관리담당자를 선임하지 않은 경우	500	500	500
		6) 선임된 안전보건관리담당자로 하여금 안전보건관리담당자의 업무를 수행하도록 하지 않은 경우	300	400	500

바. 법 제17조제3항 또는 제18조 제3항을 위반하여 안전관리자 또는 보건관리자가 그 업무만을 전담하도록 하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호		200	300	500
사. 법 제17조제4항, 제18조제4항 또는 제19조제3항에 따른 명령을 위반하여 안전관리자, 보건관리자 또는 안전보건관리담당자를 늘리지 않거나 교체하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제2호		500	500	500
아. 법 제22조제1항 본문을 위반하여 산업보건을 두지 않은 경우	법 제175조 제5항제1호		300	400	500
자. 법 제24조제1항을 위반하여 산업안전보건위원회를 구성·운영하지 않은 경우(법 제75조에 따라 노사협의체를 구성·운영하지 않은 경우를 포함한다)	법 제175조 제5항 제1호	1) 산업안전보건위원회를 구성하지 않은 경우(법 제75조에 따라 노사협의체를 구성한 경우는 제외한다) 2) 제37조를 위반하여 산업안전보건위원회(법 제75조에 따라 구성된 노사협의체를 포함한다)의 정기회의를 개최하지 않은 경우(1회당)	500	500	500
차. 법 제24조제4항을 위반하여 산업안전보건위원회가 심의·의결한 사항을 성실하게 이행하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호	1) 사업주가 성실하게 이행하지 않은 경우 2) 근로자가 성실하게 이행하지 않은 경우	50	250	500
카. 법 제25조제1항을 위반하여 안전보건관리규정을 작성하지 않은 경우	법 제175조 제5항제1호		150	300	500
타. 법 제26조를 위반하여 안전보건관리규정을 작성하거나 변경할 때 산업안전보건위원회의 심의·의결을 거치지 않거나 근로자 대표의 동의를 받지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호		50	250	500
파. 법 제29조제1항(법 제166조의 2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 정기적으로 안전보건교육을 하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호	1) 교육대상 근로자 1명당 2) 교육대상 관리감독자 1명당	10	20	50
하. 법 제29조제2항(법 제166조의 2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 근로자를 채용할 때와 작업내용을 변경할 때(현장실습생의 경우는 현장실습을 최초로 실시할 때와 실습내용을 변경할 때를 말함) 안전보건교육을 하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호	교육대상 근로자 1명당	10	20	50

거. 법 제29조제3항(법 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 유해하거나 위험한 작업에 근로자를 사용할 때(현장 실습생의 경우는 현장실습을 실시할 때를 말함) 안전보건교육을 추가로 하지 않은 경우	법 제175조 제2항 제1호	교육대상 근로자 1명당	50	100	150
너. 법 제31조제1항을 위반하여 건설 일용근로자를 채용할 때 기초안전보건교육을 이수하도록 하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호	교육대상 근로자 1명당	10	20	50
더. 법 제32조제1항을 위반하여 안전보건관리책임자 등으로 하여금 직무와 관련한 안전보건교육을 이수하도록 하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호	1) 법 제32조제1항제1호부터 제3호 까지의 규정에 해당하는 사람으로 하여금 안전보건교육을 이수하도록 하지 않은 경우	500	500	500
		2) 법 제32조제1항제4호에 해당하는 사람으로 하여금 안전보건교육을 이수하도록 하지 않은 경우	100	200	500
		3) 법 제32조제1항제5호에 해당하는 사람으로 하여금 안전보건교육을 이수하도록 하지 않은 경우	300	300	300
러. 법 제34조를 위반하여 법과 법에 따른 명령의 요지, 안전보건관리규정을 게시하지 않거나 갖추어 두지 않은 경우	법 제175조 제5항 제3호		50	250	500
머. 법 제35조를 위반하여 근로자대표의 요청 사항을 근로자대표에게 통지하지 않은 경우	법 제175조 제6항 제2호		30	150	300
버. 법 제37조제1항을 위반하여 안전보건표지를 설치·부착하지 않거나 설치·부착된 안전보건표지가 같은 항에 위배되는 경우	법 제175조 제5항 제1호	1개소당	10	30	50
서. 법 제40조(법 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)를 위반하여 조치 사항을 지키지 않은 경우	법 제175조 제6항 제3호		5	10	15
여. 법 제41조제2항(법 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 필요한 조치를 하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		300	600	1,000
저. 법 제42조제1항·제5항·제6항을 위반하여 유해위험방지계획서 또는 심사결과서를 작성하여 제출하지 않거나 심사결과서	법 제175조 제4항 제3호	1) 법 제42조제1항을 위반하여 유해위험방지계획서 또는 자체 심사결과서를 작성하여 제출하지 않은 경우	1,000	1,000	1,000

를 갖추어 두지 않은 경우		2) 법 제42조제5항을 위반하여 유 해위험방지계획서와 그 심사결 과서를 사업장에 갖추어 두지 않은 경우	300	600	1,000
		3) 법 제42조제6항을 위반하여 변경 할 필요가 있는 유해위험방지계 획서를 변경하여 갖추어 두지 않 은 경우			
		가) 유해위험방지계획서를 변 경하지 않은 경우	1,000	1,000	1,000
		나) 유해위험방지계획서를 변 경했으나 갖추어 두지 않 은 경우	300	600	1,000
처. 법 제42조제2항을 위반하여 자 격이 있는 자의 의견을 듣지 않고 유해위험방지계획서를 작 성·제출한 경우	법 제175조 제6항 제4호		30	150	300
커. 법 제43조제1항을 위반하여 고 용노동부장관의 확인을 받지 않 은 경우	법 제175조 제6항 제5호		30	150	300
터. 법 제44조제1항 전단을 위반하 여 공정안전보고서를 작성하여 제출하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		300	600	1,000
퍼. 법 제44조제2항을 위반하여 공 정안전보고서 작성 시 산업안전 보건위원회의 심의를 거치지 않 거나 근로자대표의 의견을 듣지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호		50	250	500
허. 법 제45조제2항을 위반하여 공 정안전보고서를 사업장에 갖추 어 두지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		300	600	1,000
고. 법 제46조제1항을 위반하여 공 정안전보고서의 내용을 지키지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호	1) 사업주가 지키지 않은 경우 (내용 위반 1건당)	10	20	30
		2) 근로자가 지키지 않은 경우 (내용 위반 1건당)	5	10	15
노. 법 제46조제2항을 위반하여 공정 안전보고서의 내용을 실제로 이행 하고 있는지에 대하여 고용노동부 장관의 확인을 받지 않은 경우	법 제175조 제6항 제5호		30	150	300
도. 법 제47조제1항에 따른 명령을 위반하여 안전보건진단기관이 실시하는 안전보건진단을 받지 않은 경우	법 제175조 제4항 제4호		1,000	1,000	1,000
로. 법 제47조제3항 전단을 위반하	법 제175조	1) 거부·방해 또는 기피한 경우	1,500	1,500	1,500

	여 정당한 사유 없이 안전보건진단을 거부·방해 또는 기피하거나 같은 항 후단을 위반하여 근로자대표가 요구하였음에도 불구하고 안전보건진단에 근로자대표를 참여시키지 않은 경우	제3항 제1호	2) 근로자대표를 참여시키지 않은 경우	150	300	500
모.	법 제49조제1항에 따른 명령을 위반하여 안전보건개선계획을 수립하여 시행하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제4호	1) 법 제49조제1항 전단에 따라 안전보건개선계획을 수립·시행하지 않은 경우	500	750	1,000
			2) 법 제49조제1항 후단에 따라 안전보건개선계획을 수립·시행하지 않은 경우	1,000	1,000	1,000
보.	법 제49조제2항을 위반하여 산업안전보건위원회의 심의를 거치지 않거나 근로자대표의 의견을 듣지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호		50	250	500
소.	법 제50조제3항을 위반하여 안전보건개선계획을 준수하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호	1) 사업주가 준수하지 않은 경우	200	300	500
			2) 근로자가 준수하지 않은 경우	5	10	15
오.	법 제53조제2항(법 제166조의 2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 고용노동부장관으로부터 명령받은 사항을 게시하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제4호		50	250	500
조.	법 제54조제2항(법 제166조의 2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 중대재해 발생 사실을 보고하지 않거나 거짓으로 보고한 경우	법 제175조 제2항 제2호	중대재해 발생 보고를 하지 않거나 거짓으로 보고한 경우(사업장의 교통사고 등 사업주의 법 위반을 직접적인 원인으로 발생한 중대재해가 아닌 것이 명백한 경우는 제외한다)	3,000	3,000	3,000
초.	법 제57조제3항(법 제166조의 2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 산업재해를 보고하지 않거나 거짓으로 보고한 경우(오목에 해당하는 경우는 제외한다)	법 제175조 제3항 제2호	1) 산업재해를 보고하지 않은 경우(사업장 외 교통사고 등 사업주의 법 위반을 직접적인 원인으로 발생한 산업재해가 아닌 것이 명백한 경우는 제외한다)	700	1,000	1,500
			2) 산업재해를 거짓으로 보고한 경우	1,500	1,500	1,500
코.	법 제62조제1항을 위반하여 안전보건총괄책임자를 지정하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호		500	500	500
토.	법 제64조제1항제6호를 위반하여 위생시설 등 고용노동부령으로 정하는 시설의 설치 등을	법 제175조 제3항 제2호의2		500	1,000	1,500

위하여 필요한 장소의 제공을 하지 않거나 도급인이 설치한 위생시설 이용에 협조하지 않은 경우					
포. 법 제66조제1항 후단을 위반하여 도급인의 조치에 따르지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호		150	300	500
호. 법 제66조제2항 후단을 위반하여 도급인의 조치에 따르지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호		150	300	500
구. 법 제67조제1항을 위반하여 건설공사의 계획, 설계 및 시공 단계에서 필요한 조치를 하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		1,000	1,000	1,000
누. 법 제67조제2항을 위반하여 안전보건 분야의 전문가에게 같은 조 제1항 각 호에 따른 안전보건대장에 기재된 내용의 적정성 등을 확인받지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		1,000	1,000	1,000
두. 법 제68조제1항을 위반하여 안전보건조정자를 두지 않은 경우	법 제175조 제5항제1호		500	500	500
루. 법 제70조제1항을 위반하여 특별한 사유 없이 공사기간 연장 조치를 하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		1,000	1,000	1,000
무. 법 제70조제2항 후단을 위반하여 특별한 사유 없이 공사기간을 연장하지 않거나 건설공사발주자에게 그 기간의 연장을 요청하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		1,000	1,000	1,000
부. 법 제71조제3항 후단을 위반하여 설계를 변경하지 않거나 건설공사발주자에게 설계변경을 요청하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		1,000	1,000	1,000
수. 법 제71조제4항을 위반하여 설계를 변경하지 않은 경우	법 제175조 제4항제3호		1,000	1,000	1,000
우. 법 제72조제1항을 위반하여 산업안전보건관리비를 도급금액 또는 사업비에 계상하지 않거나 일부만 계상한 경우	법 제175조 제4항 제3호	1) 전액을 계상하지 않은 경우	계상하지 않은 금액 (다만, 1,000 만원을 초	계상하지 않은 금액 (다만, 1,000 만원을 초	계상하지 않은 금액 (다만, 1,000 만원을 초

			과할 경우 1,000 만원)	과할 경우 1,000 만원)	과할 경우 1,000 만원)
		2) 50% 이상 100% 미만을 계 상하지 않은 경우	계상 하지 않은 금액 (다만, 100만 원 을 초 과할 경우 100만 원)	계상 하지 않은 금액 (다만, 300만 원 을 초 과할 경우 300만 원)	계상 하지 않은 금액 (다만, 600만 원 을 초 과할 경우 600만 원)
		3) 50% 미만을 계상하지 않은 경우	계상 하지 않은 금액 (다만, 100만 원 을 초 과할 경우 100만 원)	계상 하지 않은 금액 (다만, 200만 원 을 초 과할 경우 200만 원)	계상 하지 않은 금액 (다만, 300만 원 을 초 과할 경우 300만 원)
주. 법 제72조제3항을 위반하여 산 업안전보건관리비 사용명세서를 작성하지 않거나 보존하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호	1) 작성하지 않은 경우 2) 공사 종료 후 1년간 보존하지 않은 경우	100 100	500 200	1,000 300
추. 법 제72조제5항을 위반하여 산 업안전보건관리비를 다른 목적 으로 사용한 경우(건설공사도급 인만 해당한다)	법 제175조 제4항 제3호	1) 사용한 금액이 1천만원 이상 인 경우 2) 사용한 금액이 1천만원 미만 인 경우	1,000 목적 외 사용 금액	1,000 목적 외 사용 금액	1,000 목적 외 사용 금액
쿠. 법 제73조제1항을 위반하여 지 도계약을 체결하지 않은 경우	법 제175조 제6항제6호		100	200	300
투. 법 제73조제2항을 위반하여 지도 를 실시하지 않거나 지도에 따라 적절한 조치를 하지 않은 경우	법 제175조 제6항 제6호의2		100	200	300

푸. 법 제75조제6항을 위반하여 노사협의체가 심의·의결한 사항을 성실하게 이행하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호	1) 건설공사도급인 또는 관계수급인이 성실하게 이행하지 않은 경우 2) 근로자가 성실하게 이행하지 않은 경우	50	250	500
후. 법 제77조제1항을 위반하여 안전조치 및 보건조치를 하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		500	700	1,000
그. 법 제77조제2항을 위반하여 안전보건에 관한 교육을 실시하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호	1) 최초로 노무를 제공받았을 때 교육을 실시하지 않은 경우(1인당) 2) 고용노동부령으로 정하는 안전 및 보건에 관한 교육을 실시하지 않은 경우(1인당)	10	20	50
나. 법 제78조를 위반하여 안전조치 및 보건조치를 하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		500	700	1,000
다. 법 제79조제1항을 위반하여 가맹점의 안전·보건에 관한 프로그램 마련·시행하지 않거나 가맹사업자에게 안전·보건에 관한 정보를 제공하지 않은 경우	법 제175조 제2항 제1호		1,500	2,000	3,000
르. 법 제82조제1항 전단을 위반하여 등록하지 않고 타워크레인을 설치·해체한 경우	법 제175조 제4항 제5호		500	700	1,000
므. 법 제84조제6항을 위반하여 안전인증대상기계등의 제조·수입 또는 판매에 관한 자료 제출 명령을 따르지 않은 경우	법 제175조 제6항 제7호		300	300	300
브. 법 제85조제1항을 위반하여 안전인증표시를 하지 않은 경우(안전인증대상별)	법 제175조 제4항 제3호		100	500	1,000
스. 법 제90조제1항을 위반하여 자율안전확인표시를 하지 않은 경우(자율안전확인대상별)	법 제175조 제5항 제1호		50	250	500
으. 법 제93조제1항 전단을 위반하여 안전검사를 받지 않은 경우(1대당)	법 제175조 제4항 제3호		200	600	1,000
즈. 법 제94조제2항을 위반하여 안전검사합격증명서를 안전검사대상기계등에 부착하지 않은 경우(1대당)	법 제175조 제5항 제1호		50	250	500
츠. 법 제95조를 위반하여 안전검	법 제175조	1) 안전검사를 받지 않은 안전검	300	600	1,000

사대상기계등을 사용한 경우(1대당)	제4항 제3호	사대상기계등을 사용한 경우 2) 안전검사에 불합격한 안전검사대상기계등을 사용한 경우	300	600	1,000
크. 법 제99조제2항을 위반하여 자율검사프로그램의 인정이 취소된 안전검사대상기계등을 사용한 경우(1대당)	법 제175조 제4항 제3호		300	600	1,000
트. 법 제107조제1항 각 호 외의 부분 본문을 위반하여 작업장 내 유해인자의 노출 농도를 허용기준 이하로 유지하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제3호		1,000	1,000	1,000
프. 법 제108조제1항에 따른 신규 화학물질의 유해성·위험성 조사보고서를 제출하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제4호의2		100	200	500
흐. 법 제108조제5항을 위반하여 근로자의 건강장해 예방을 위한 조치 사항을 기록한 서류를 제공하지 않은 경우	법 제175조 제6항 제3호		30	150	300
기. 법 제109조제1항에 따른 유해성·위험성 조사 결과 및 유해성·위험성 평가에 필요한 자료를 제출하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제4호의2		500	500	500
니. 법 제110조제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하여 물질안전보건자료, 화학물질의 명칭·함유량 또는 변경된 물질안전보건자료를 제출하지 않은 경우(물질안전보건자료대상물질 1종당)	법 제175조 제5항 제5호	1) 물질안전보건자료대상물질을 제조 하거나 수입하려는 자가 물질안전보건자료를 제출하지 않은 경우 2) 물질안전보건자료대상물질을 제조 하거나 수입하려는 자가 화학물질의 명칭 및 함유량을 제출하지 않은 경우 3) 물질안전보건자료대상물질을 제조 하거나 수입한 자가 변경 사항을 반영한 물질안전보건자료를 제출하지 않은 경우	100	200	500
디. 법 제110조제2항제2호를 위반하여 국외제조자로부터 물질안전보건자료에 적힌 화학물질 외에는 법 제104조에 따른 분류기준에 해당하는 화학물질이 없음을 확인하는 내용의 서류를 거짓으로 제출한 경우(물질안전보건자료대상물질 1종당)	법 제175조 제5항 제6호		500	500	500
리. 법 제111조제1항을 위반하여 물질안전보건자료를 제공하지	법 제175조 제5항	1) 물질안전보건자료대상물질을 양도·제공하는 자가 물질안			

<p>않은 경우(물질안전보건자료대상물질 1종당)</p>	<p>제7호</p>	<p>전보건자료를 제공하지 않은 경우(제공하지 않은 사업장 1개소당)</p>			
		<p>가) 물질안전보건자료대상물질을 양도·제공하는 자가 물질안전보건자료를 제공하지 않은 경우(나)에 해당하는 경우는 제외한다</p>	100	200	500
		<p>나) 종전의 물질안전보건자료대상물질 양도·제공자로부터 물질안전보건자료를 제공받지 못하여 상대방에게 물질안전보건자료를 제공하지 않은 경우</p>	10	20	50
		<p>2) 물질안전보건자료의 기재사항을 잘못 작성하여 제공한 경우(제공한 사업장 1개소당)</p>			
		<p>가) 물질안전보건자료의 기재사항을 거짓으로 작성하여 제공한 경우</p>	100	200	500
		<p>나) 과실로 잘못 작성하거나 누락하여 제공한 경우</p>	10	20	50
<p>미. 법 제111조제2항 또는 제3항을 위반하여 물질안전보건자료의 변경 내용을 반영하여 제공하지 않은 경우(물질안전보건자료대상물질 1종당)</p>	<p>법 제175조 제6항 제9호</p>	<p>1) 물질안전보건자료대상물질을 제조·수입한 자가 변경사항을 반영한 물질안전보건자료를 제공하지 않은 경우(제공하지 않은 사업장 1개소당)</p>	50	100	300
		<p>2) 종전의 물질안전보건자료대상물질 양도·제공자로부터 변경된 물질안전보건자료를 제공받지 못하여 상대방에게 변경된 물질안전보건자료를 제공하지 않은 경우(제공하지 않은 사업장 1개소당)</p>	10	20	30
<p>비. 법 제112조제1항 본문을 위반하여 승인을 받지 않고 화학물질의 명칭 및 함유량을 대체자료로 적은 경우(물질안전보건자료대상물질 1종당)</p>	<p>법 제175조 제5항 제8호</p>	<p>1) 물질안전보건자료대상물질을 제조·수입하는 자가 승인을 받지 않은 경우</p>	100	200	500
		<p>2) 물질안전보건자료에 승인 결과를 거짓으로 적용한 경우</p>	500	500	500
		<p>3) 물질안전보건자료대상물질을 제조·수입한 자가 승인의 유효기간이 지났음에도 불구하고 대체자료가 아닌 명칭 및 함유량을</p>	100	200	500

			물질안전보건자료에 반영하지 않은 경우			
시. 법 제112조제1항 또는 제5항에 따른 비공개 승인 또는 연장승인 신청 시 영업비밀과 관련되어 보호사유를 거짓으로 작성하여 신청한 경우(물질안전보건자료대상물질 1종당)	법 제175조 제5항 제9호			500	500	500
이. 법 제112조제10항 각 호 외의 부분 후단을 위반하여 대체자료로 적힌 화학물질의 명칭 및 함유량 정보를 제공하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제10호			100	200	500
지. 법 제113조제1항에 따라 선임된 자로서 같은 항 각 호의 업무를 거짓으로 수행한 경우	법 제175조 제5항 제11호			500	500	500
치. 법 제113조제1항에 따라 선임된 자로서 같은 조 제2항에 따라 고용노동부장관에게 제출한 물질안전보건자료를 해당 물질안전보건자료대상물질을 수입하는 자에게 제공하지 않은 경우(물질안전보건자료대상물질 1종당)	법 제175조 제5항 제12호			100	200	500
키. 법 제114조제1항을 위반하여 물질안전보건자료를 게시하지 않거나 갖추어 두지 않은 경우(물질안전보건자료대상물질 1종당)	법 제175조 제5항 제3호	1) 작성한 물질안전보건자료를 게시하지 않거나 갖추어 두지 않은 경우(작업장 1개소당)	100	200	500	
		2) 제공받은 물질안전보건자료를 게시하지 않거나 갖추어 두지 않은 경우(작업장 1개소당)	100	200	500	
		3) 물질안전보건자료대상물질을 양도 또는 제공한 자로부터 물질안전보건자료를 제공받지 못하여 게시하지 않거나 갖추어 두지 않은 경우(작업장 1개소당)	10	20	50	
티. 법 제114조제3항(법 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)을 위반하여 해당 근로자 또는 현장실습생을 교육하는 등 적절한 조치를 하지 않은 경우	법 제175조 제6항 제10호	교육대상 근로자 1명당	50	100	300	
피. 법 제115조제1항 또는 같은 조 제2항 본문을 위반하여 경고표시를 하지 않은 경우(물질	법 제175조 제6항 제11호	1) 물질안전보건자료대상물질을 담은 용기 및 포장에 경고표시를 하지 않은 경우				

안전보건자료대상물질 1종당)	가) 물질안전보건자료대상물질을 용기 및 포장에 담는 방법으로 양도·제공하는 자가 용기 및 포장에 경고표시를 하지 않은 경우(양도·제공받은 사업장 1개소당)	50	100	300	
	나) 물질안전보건자료대상물질을 사용 하는 사업주가 용기에 경고표시를 하지 않은 경우	50	100	300	
	다) 종전의 물질안전보건자료대상물질 양도·제공자로부터 경고표시를 한 용기 및 포장을 제공받지 못해 경고표시를 하지 않은 채로 물질안전보건자료대상물질을 양도·제공한 경우(경고표시를 하지 않고 양도·제공받은 사업장 1개소당)	10	20	50	
	라) 용기 및 포장의 경고표시가 제거되거나 경고표시의 내용을 알아볼 수 없을 정도로 훼손된 경우	10	20	50	
	2) 물질안전보건자료대상물질을 용기 및 포장에 담는 방법이 아닌 방법으로 양도·제공하는 자가 경고표시 기재항목을 적은 자료를 제공하지 않는 경우(제공받지 않은 사업장 1개소당)	50	100	300	
	히. 법 제119조제1항을 위반하여 일반석면조사를 하지 않고 건축물이나 설비를 철거하거나 해체한 경우	법 제175조 제6항 제12호	철거 또는 해체 공사 금액의 100분의 5에 해당 하는 금액. 다만, 해당 금액이 10만원 미만인	200	300

<p>가. 법 제119조제2항을 위반하여 기관석면조사를 하지 않고 건축물 또는 설비를 철거하거나 해제한 경우</p>	<p>법 제175조 제1항 제1호</p>	<p>1) 개인 소유의 단독주택(다중주택, 다가구주택, 공관은 제외한다)</p>	<p>경우에는 10만원으로, 해당 금액이 100만원을 초과하는 경우에는 100만원으로 한다. 철거 또는 해체 공사 금액의 100분의 5에 해당 하는 금액. 다만, 해당 금액이 50만원 미만인 경우에는 50만원으로, 해당 금액이 500만원을 초과하는 경우에는 500만원으로 한다.</p>	<p>1,000</p>	<p>1,500</p>
--	------------------------	--	---	--------------	--------------

		2) 그 밖의 경우	철거 또는 해체 공사 금액의 100분 의 5에 해당 하는 금액. 다만, 해당 금액이 150만 원 미만인 경우 에는 150만 원으로 , 해당 금액이 1,500 만원을 초과 하는 경우 에는 1,500 만원으 로 한다.	3,000	5,000
나.	법 제122조제2항을 위반하여 기관석면조사를 실시한 기관으로 하여금 석면해체·제거를 하도록 한 경우	법 제175조 제5항 제1호	150	300	500
다.	법 제122조제3항을 위반하여 석면해체·제거작업을 고용노동부장관에게 신고하지 않은 경우	법 제175조 제6항 제13호	100	200	300
라.	법 제123조제2항을 위반하여 석면이 함유된 건축물이나 설비를 철거하거나 해체하는 자가 한 조치 사항을 준수하지 않은 경우	법 제175조 제6항 제3호	5	10	15
마.	법 제124조제1항을 위반하여 공기 중 석면농도가 석면농도	법 제175조 제5항	150	300	500
		1) 신고하지 않은 경우	100	200	300
		2) 변경신고를 하지 않은 경우	50	100	150

	기준 이하가 되도록 하지 않은 경우	제1호				
바.	법 제124조제1항을 위반하여 공기 중 석면농도가 석면농도 기준 이하임을 증명하는 자료를 제출하지 않은 경우	법 제175조 제6항 제14호		100	200	300
사.	법 제124조제3항을 위반하여 공기 중 석면농도가 석면농도 기준을 초과함에도 건축물 또는 설비를 철거하거나 해체한 경우	법 제175조 제1항 제2호		1,500	3,000	5,000
야.	법 제125조제1항 및 제2항에 따라 작업환경측정을 하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제6호	측정대상 작업장의 근로자 1명당	20	50	100
자.	법 제125조제1항 및 제2항을 위반하여 작업환경측정 시 고용노동부령으로 정한 작업환경 측정의 방법을 준수하지 않은 경우	법 제175조 제5항 제13호		100	300	500
차.	법 제125조제4항을 위반하여 작업환경측정 시 근로자대표가 요구하였는 데도 근로자대표를 참석시키지 않은 경우	법 제175조제5항제14호		500	500	500
카.	법 제125조제5항을 위반하여 작업환경측정 결과를 보고하지 않거나 거짓으로 보고한 경우	법 제175조 제6항 제15호	1) 보고하지 않은 경우 2) 거짓으로 보고한 경우	50 300	150 300	300 300
타.	법 제125조제6항을 위반하여 작업환경측정의 결과를 해당 작업장 근로자에게 알리지 않은 경우	법 제175조 제5항 제15호		100	300	500
파.	법 제125조제7항을 위반하여 산업안전보건위원회 또는 근로자대표가 작업환경측정 결과에 대한 설명회의 개최를 요구했음에도 이에 따르지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호		100	300	500
하.	법 제128조의2제1항을 위반하여 휴게시설을 갖추지 않은 경우(이 영 제96조의2에 따른 사업장의 사업주로 한정한다)	법 제175조 제3항 제2호의3		1,500	1,500	1,500
거.	법 제128조의2제2항을 위반하여 휴게시설의 설치·관리기준을 준수하지 않은 경우	법 제175조 제4항 제6호의2	고용노동부령으로 정하는 휴게시설 설치·관리기준의 내용 위반 1건당	50	250	500
녀.	법 제129조제1항 또는 제130	법 제175조	건강진단 대상 근로자 1명당	10	20	30

	조제1항부터 제3항까지의 규정을 위반하여 근로자의 건강진단을 하지 않은 경우	제4항 제7호				
더.	법 제132조제1항을 위반하여 건강진단을 할 때 근로자대표가 요구하였는 데도 근로자대표를 참석시키지 않은 경우	법 제175조 제5항 제14호		500	500	500
려.	법 제132조제2항 진단을 위반하여 산업안전보건위원회 또는 근로자대표가 건강진단 결과에 대한 설명을 요구했음에도 이에 따르지 않은 경우	법 제175조 제5항 제1호		100	300	500
며.	법 제132조제3항을 위반하여 건강진단 결과를 근로자 건강보호 및 유지 외의 목적으로 사용한 경우	법 제175조 제6항 제3호		300	300	300
버.	법 제132조제5항을 위반하여 조치결과를 제출하지 않거나 거짓으로 제출한 경우	법 제175조 제6항 제15호	1) 제출하지 않은 경우 2) 거짓으로 제출한 경우	50 300	150 300	300 300
서.	법 제133조를 위반하여 건강진단을 받지 않은 경우	법 제175조 제6항제3호		5	10	15
여.	법 제134조제1항 을 위반하여 건강진단의 실시결과를 통보·보고하지 않거나 거짓으로 통보·보고한 경우	법 제175조 제6항 제15호	1) 통보 또는 보고하지 않은 경우 2) 거짓으로 통보 또는 보고한 경우	50 300	150 300	300 300
저.	법 제134조제2항 을 위반하여 건강진단의 실시결과를 통보하지 않거나 거짓으로 통보한 경우	법 제175조 제6항 제15호	1) 통보하지 않은 경우 2) 거짓으로 통보한 경우	50 300	150 300	300 300
쳐.	법 제137조제3항을 위반하여 건강관리카드를 타인에게 양도하거나 대여한 경우	법 제175조 제5항 제1호		500	500	500
켜.	법 제141조제2항을 위반하여 정당한 사유 없이 역학조사를 거부·방해·기피한 경우	법 제175조 제3항 제3호	1) 사업주가 거부·방해·기피한 경우 2) 근로자가 거부·방해·기피한 경우	1,500 5	1,500 10	1,500 15
터.	법 제141조제3항을 위반하여 역학조사 참석이 허용된 사람의 역학조사 참석을 거부하거나 방해한 경우	법 제175조 제3항 제4호		1,500	1,500	1,500
펴.	법 제145제1항을 위반하여 등록 없이 지도사 직무를 시작한 경우	법 제175조 제5항 제1호		150	300	500
혀.	법 제149조를 위반하여 지도사	법 제175조	1) 등록된 지도사가 아닌 사람이	100	200	300

	또는 이와 유사한 명칭을 사용한 경우	제6항 제3호	지도사 명칭을 사용한 경우 2) 등록된 지도사가 아닌 사람이 지도사와 유사한 명칭을 사용한 경우	30	150	300
규.	법 제155조제1항(법 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 질문에 답변을 거부·방해 또는 기피하거나 거짓으로 답변한 경우	법 제175조 제6항 제16호		300	300	300
뉴.	법 제155조제1항(법 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다) 또는 제2항(법 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 근로감독관의 검사·점검 또는 수거를 거부·방해 또는 기피한 경우	법 제175조 제4항 제8호		1,000	1,000	1,000
듀.	법 제155조제3항(법 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 명령을 위반하여 보고·출석을 하지 않거나 거짓으로 보고한 경우	법 제175조 제5항 제16호	1) 보고 또는 출석을 하지 않은 경우 2) 거짓으로 보고한 경우	150	300	500
류.	법 제156조제1항(법 제166조의2에서 준용하는 경우를 포함한다)에 따른 검사·지도 등을 거부·방해 또는 기피한 경우	법 제175조 제6항 제17호		300	300	300
뮤.	법 제164조제1항부터 제6항까지의 규정을 위반하여 보존해야 할 서류를 보존기간 동안 보존하지 않은 경우(각 서류당)	법 제175조 제6항 제18호		30	150	300

## Abstract

# A Study on Reasonable Sanctions for Prevention of Industrial Accidents

*Objectives : Effective sanctions are needed to prevent industrial accidents*

- o Sophistication of risk through cost reduction and profit maximization

The recent occurrence of industrial accidents can be evaluated as a side effect resulting from the business attributes of a company that seeks maximum profit from minimum cost. Attempts are being made to maximize the business profits of companies by allowing them to work quickly and without incurring additional costs while recycling existing equipment.

- o Transition of safety into management core areas through safety management

- Although there can be no question about the necessity and justification for reducing production costs to strengthen a company's competitiveness, attempts to maximize business profits by sacrificing safety should be controlled through the Occupational Safety and Health Act.

- o Necessity to fulfill all obligations to prevent industrial accidents and

to diversify sanctions measures

- The Occupational Safety and Health Act and its enforcement ordinances for preventing industrial accidents stipulate detailed obligations for businesses to prevent them. In case of violation of this, various sanctions have been enacted.
- Sanctions for violations of various obligations under the current Act are mainly designed as punishments. As a result, it has been raised for a long time that penalties are rarely imposed even if they cause industrial accidents and that even if the penalties are imposed, the severity of the punishment is relatively low.

**Method : *Finding practical means of pressure to prevent industrial accidents***

- o It is necessary to find practical means of pressure to increase the ability of employers to fulfill their obligation to implement industrial accident prevention measures for the prevention of industrial accidents.
- Provision of means of sanctions for the induction of industrial accidents should be: (i) <prompt and immediate sanctions> should be possible for the business or business that caused or caused industrial accidents, and (ii) <substantial sanctions in terms of the intensity of the burden of sanctions>, and (iii) can reflect the <property as a corporate crime>, while (iv) perform the function as a means of <urging the fulfillment of obligations> for prevention rather than sanctions itself.

- o Clarification of legal rules on the relationship between safety and business interests and immediacy of sanctions
- To give a clear safety signal to the company and the labor market, it is essential that sanctions for violations of the related laws and regulations be taken ⟨promptly⟩ and implemented practically.

**Results : *A study on factors to be considered for the introduction of the penalty surcharge system***

- In the sense that fines are a means of recovering business profits originally obtained from illegal acts, there is an aspect that is very suitable for improving the perception and practice of recent industrial accidents that consider safety a cost.
- Furthermore, while the penalty surcharge has the property of a powerful monetary sanction, it is not selectively related to criminal or administrative sanctions. It has the advantage that it can be designed to impose separate sanctions for individual criminal acts.
- Since the penalty system should not be excessive, the completeness of the imposition procedure and system is critical. The introduction of the penalty system should consider these aspects. In addition, many legislative and technical challenges remain to be resolved.

**Conclusion : *Contributing to the prohibition of double punishment and the establishment of standards for limiting excessive sanctions***

- o A reexamining of the relationship between fines and criminal punishment is expected to contribute to the duality between

administrative and criminal sanctions, the prohibition of double punishment, and the establishment of standards for limiting excessive sanctions.

- o As an economic penalty, it is expected to contribute to establishing a penalty system for preventing industrial accidents so that the system can have substance as an effective sanctioning means for establishing a safety management system.
- o It is expected that this study will be used as primary data for future legislative policy discussions when discussing the reorganization of the system for the imposition of penalty surcharges.

**Key words :** *Occupational Safety and Health Act, Industrial Accidents, Penalties and Sanctions*

## 연구진

연구기관 : 부산대학교 산학협력단

연구책임자 : 권혁 (교수, 부산대)

연구원 : 신영수 (교수, 경북대)

연구원 : 이재현 (공인노무사, 노무법인 남명)

연구원 : 김수민 (전임연구원, 부산대 법학연구소)

연구상대역 : 송안미 (연구위원, 정책제도연구부)

## 연구기간

2022. 09. 19. ~ 2022. 11. 30.

본 연구는 산업안전보건연구원의 2022년도 위탁연구 용역사업에 의한 것임

본 연구보고서의 내용은 연구책임자의 개인적 견해이며,  
우리 연구원의 공식견해와 다를 수도 있음을 알려드립니다.

산업안전보건연구원장

**산업재해 예방을 위한 합리적 제재방안 연구**  
**(2022-산업안전보건연구원-768)**

**발 행 일** : 2022년 11월 30일

**발 행 인** : 산업안전보건연구원 원장 김은아

**연구책임자** : 부산대학교 교수 권혁

**발 행 처** : 안전보건공단 산업안전보건연구원

**주 소** : (44429) 울산광역시 중구 종가로 400

**전 화** : 052-703-0827

**팩 스** : 052-703-0332

**Homepage** : <http://oshri.kosha.or.kr>

**I S B N** : 979-11-92782-20-1

**공공안심글꼴** : 무료글꼴, 한국출판인회의, Kopub바탕체/돋움체



# 산업재해 예방을 위한 합리적 제재방안 연구

## 표지

인스퍼에코 222g(인쇄용지)

## 내지

네오스타 미색 80g(인쇄용지)  
 저탄소제품 708kg CO<sup>2</sup> eq./ton

환경보호를 위해  
 저탄소용지(친환경용지)를  
 사용하였습니다.

