



제437회국회(임시회)
제4차 법제사법위원회

중대재해 처벌 등에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 ‘경영책임자등’의 개념 확대 및 안전 및 보건
확보의무 위반에 따른 과징금 부과〉
■ 박홍배의원 대표발의(의안번호 제12746호)

2026. 7.

법 제 사 법 위 원 회
전 문 위 원 최 기 도

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2
1. ‘경영책임자등’의 개념 확대	2
2. 안전 및 보건 확보의무 위반에 따른 과징금 부과	7

I. 제안경위

1. 제 안 자 : 박홍배의원 등 10인
2. 제 안 일 : 2025. 9. 5.
3. 회 부 일 : 2025. 9. 8.

II. 제안이유 및 주요내용

중대재해의 발생을 막고 국민의 생명을 보호하기 위하여 지난 2021년 현행법이 제정되어 2022년 1월 27일부터 시행 중에 있음.

그러나 현행법 시행 이후에도 지속적으로 중대재해가 발생하고 있고, 특히 동일한 사업장에서 동종 또는 유사한 중대재해가 재발하는 사례가 빈발하고 있어 더 강력한 대응이 필요하다는 지적이 이어지고 있음.

이에 사업의 안전보전에 관한 조건을 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 실질적 지위에 있는 자는 그 형식상의 지위·직위 여하를 불문하고 그 범위에 있어서는 경영책임자등으로 보도록 하고 과징금 제도도 신설하여, 사업장 등에서의 안전보건관리체계가 보다 강하게 구축되도록 하고 이를 통해 국민의 생명을 보다 강하게 보호하려는 것임(안 제2조제9호가목 후단 및 제15조의2 신설).

III. 검토의견

1. 경영책임자등의 개념 확대

가. 개정안의 내용

- 안 제2조제9호가목은 안전보전에 관한 조건을 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 실질적 지위에 있는 자를 그 형식상의 지위·직위 여하를 불문하고 그 범위에 있어서는 경영책임자등으로 보도록 하려는 것임.

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- ----- -.
1. ~ 8. (생략)	1. ~ 8. (현행과 같음)
9. “경영책임자등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.	9. ----- ----- -----.
가. 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람 <후단 신설>	가. ----- ----- ----- ----- ------. <u>이 경우 사업의 안전보전에 관한</u>

나. (생략)	<u>조건을 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 실질적 지위에 있는 자는 그 형식상의 지위·직위 여하를 불문하고 그 범위에 있어서는 경영책임자등으로 본다.</u> 나. (현행과 같음)
----------------	--

나. 검토의견

- 현행법상 “경영책임자등”이란 안전 및 보건 확보의무를 부담하고 그 미이행에 따른 형사처벌을 지는 등 이 법에 따른 각종 의무를 부담하는 사람을 의미함.

“경영책임자등”의 종류를 구체적으로 살펴보면 ① 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람, ② 이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람, ③ 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장이 있음(제2조제9호).¹⁾

1) 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

9. “경영책임자등”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.

가. 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보전에 관한 업무를 담당하는 사람

나. 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업의 장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조부터 제6조까지의 규정에 따라 지정된 공공기관의 장

- 이 중 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람”이란 대외적 관계에서 법인의 의사를 표시할 권한과 대내적 관계에서 법인의 업무를 총괄하여 집행할 권한과 책임을 가진 자를 말함.²⁾

또한 “이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”이란 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람에 준하여 사업 또는 사업장 전반의 안전보건에 관한 업무를 대표하고 총괄하는 권한과 책임이 있는 자를 의미함.³⁾

- 이와 관련하여, 고용노동부⁴⁾는 형식상의 직위나 명칭과 관계없이 ‘실질적으로’ 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람이 안전·보건 확보의무 이행에 관한 최종적인 의사결정권을 가진다고 볼 수 있는 경우에는 그가 경영책임자에 해당할 수 있다고 보고 있음. 따라서 해당 사업에서의 직무, 책임과 권한, 기업의 의사결정 구조 등을 종합적으로 고려하여 최종적으로 경영책임자 등에 해당하는지를 판단하여야 한다고 하고 있음.

아울러 안전보건 업무를 전담하는 최고책임자라 하더라도 사업 경영 대표자 등으로부터 사업 또는 사업장 전반의 안전·보건에 관한 조직, 인력, 예산에 관한 총괄 관리 및 최종 의사 결정권을 위임받은

2) 전상수·임재금·백상준·류호연, 「중대재해처벌법-해석과 입법론」, 박영사, 2025, P. 212

3) 전상수·임재금·백상준·류호연, 앞의 책, P. 215~216

4) 고용노동부, 「중대재해처벌법 해설-중대산업재해」, 2021, P. 22

경우로 평가될 수 있는 경우가 아니라면 “이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”으로 볼 수 없다고 하고 있음.

- 「중대재해의 처벌 등에 관한 법률」(중대재해처벌법)은 2022년 1월 27일부터 시행되어 아직 시행 초기인 관계로 경영책임자등에 관한 대법원 판례는 없는 상황임. 다만, 최근 여러 하급심 판결에서도 경영책임자 해당 여부를 판단함에 있어 단순 직위가 아니라 구체적·실질적 권한 행사 여부를 기준으로 판단하고 있음.
- 이러한 점에 비추어 볼 때, 안 제2조제9호가목은 고용노동부 해설서 등에서 제시하고 있는 개념을 반영하여 사업의 안전보건에 관한 조건을 실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자를 그 형식상의 지위·직위 여하를 불문하고 경영책임자등으로 본다는 점을 법률에 명확히 하려는 취지로 보임.
- 다만, 참고로 동법 제정 당시 경영책임자등의 범위에 ‘법인의 대표이사나 이사가 아닌 자로서 해당 법인의 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사하는 자’를 포함하고 있었는데, ‘실질적으로 영향력을 행사’한다는 불확정 개념이 명확성의 원칙에 부합되는지에 대한 검토가 필요하다는 의견이 있었고, 결국 법제사법위원회 대안에서는 “법인의 의사결정에 실질적으로 영향력을 행사하는 자”라는 문구가 삭제되어, 현행 규정인 “사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과

책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람”으로 수정·의결되었음.⁵⁾

다. 관계기관 의견

- 고용노동부는 실제로 고용노동부-검찰의 중대재해처벌법 수사 시 및 법원의 판결에서 이러한 정의를 준용하고 있으므로 별도의 규정을 두는 것은 실익이 적다는 입장임.
- 서울시는 개정안의 “실질적이고 구체적으로 지배·결정할 수 있는 실질적 지위”는 해석 기준이 불명확하여 다의적으로 해석될 수 있고, 누가 경영책임자등에 해당하여 의무를 부담하는지 예측하기 어렵다는 의견임.
- 한국경영자총협회는 “사업의 안전보건 조건을 실질적·구체적으로 지배·결정할 수 있는 지위에 있는 자”까지 경영책임자로 간주하는 것은 불필요하며, 「노동조합 및 노동관계조정법」(노란봉투법) 개정 시 논란을 야기했던 사용자 개념 확장문제가 재연될 수 있는 만큼 신중한 검토가 필요하다는 입장임. 또한 현행 법률규정이 모호해 경영책임자 정의에 대한 명확화 요구가 계속되는 상황에서 현장 혼란이 더욱 심화될 것으로 우려된다는 입장임.

5) 전상수·임재금·백상준·류호연, 앞의 책, P. 208

2. 안전 및 보건 확보의무 위반에 따른 과징금 부과

가. 개정안의 내용

- 안 제15조의2는 고용노동부장관으로 하여금 사업주 또는 경영책임자 등이 이 법의 의무를 위반하여 중대재해를 발생하게 한 경우 해당 사업주, 법인 또는 기관에 과징금을 부과할 수 있도록 하려는 것임.

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제15조의2(과징금) ① 고용노동부장관은 사업주 또는 경영책임자등이 고의 또는 중대한 과실로 이 법에서 정한 의무를 위반하여 중대재해를 발생하게 한 경우 해당 사업주, 법인 또는 기관에 대하여 해당 사업 또는 사업장의 매출액에 100분의 2(해당 사업 또는 사업장에서 최근 3년 이내에 동종 또는 유사한 중대재해가 2회 이상 발생한 경우에는 100분의 4)를 곱한 금액을 초과하지 아니하는 범위에서 과징금을 부과할 수 있다.</u> <u>② 고용노동부장관은 제1항에 따라 부과된 과징금을 내야 하</u>

	<u>는 자가 납부기한까지 이를 내지 아니하면 30일 이상의 기간을 정하여 납부를 독촉하여야 한다. 이 경우 체납된 과징금의 100분의 3에 해당하는 가산금(이하 “가산금”이라 한다)을 부과한다.</u> <u>③ 제2항에 따라 독촉을 받은 자가 그 기한까지 과징금과 가산금을 내지 아니하면 국세 강제징수의 예에 따라 징수한다.</u> <u>④ 제1항부터 제3항까지에서 정한 사항 외에 과징금의 금액, 부과·징수 절차 또는 제1항에 따른 동종 또는 유사한 중대재해의 세부기준 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</u>
--	--

나. 검토의견

- 「중대재해처벌법」은 ‘중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호’를 목적으로 하며, 그 방법은 ‘경영책임자 등의 형사처벌’로, 법 전체적으로 범죄와 처벌을 규정하는 형사법의 체계를 취하고 있음.⁶⁾

6) 전상수·임재금·백상준·류호연, 앞의 책, P. 15

- 이에 현행법 제6조 및 제10조는 안전 및 보건 확보의무를 위반한 사업주 또는 경영책임자등에게 1명 이상 사망하는 중대재해가 발생하는 경우 ‘1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금’을, 그 밖의 중대재해가 발생하는 경우 ‘7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금’을 부과하도록 하고 있음.

이와 더불어 중대산업재해 사업주와 경영책임자등의 처벌에 관한 제6조의 죄로 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 죄를 저지른 자에게는 정한 형의 2분의 1까지 가중하도록 규정하고 있음.

- 또한, 현행법 제7조 및 제11조에서는 양벌규정을 두어 법인 또는 기관의 경영책임자등이 그 법인 또는 기관의 업무에 관하여 안전 보건 확보의무를 위반하여 중대산업재해에 이르게 한 경우 해당 경영책임자등을 벌하는 외에 그 법인 또는 기관에 종사자가 사망한 경우 50억원 이하, 부상 또는 해를 입은 경우 10억원 이하의 벌금을 부과하도록 하고 있음.

<중대재해처벌법 형벌 규정7)>

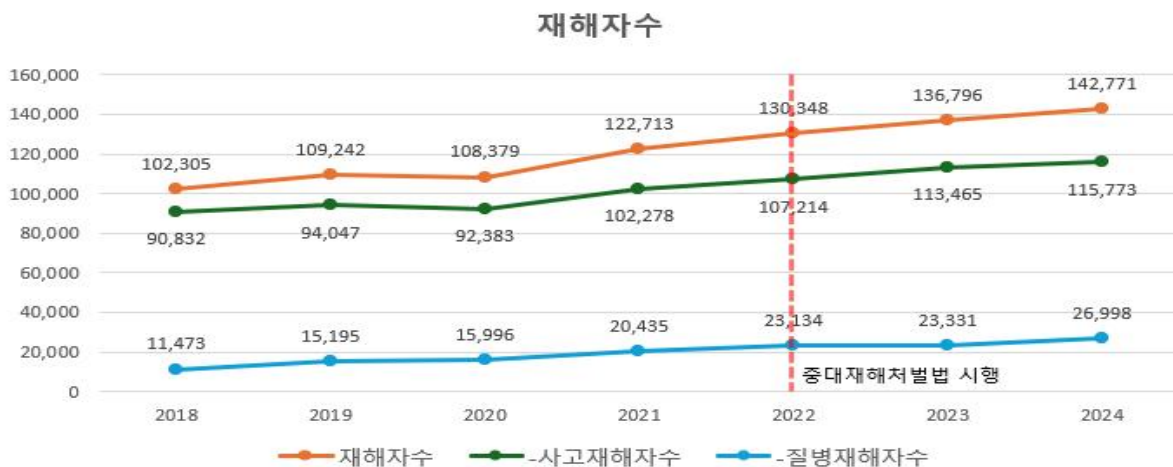
벌칙 등 규정		금지·의무규정		위반 내용	법정형	비고
제6조 중대 산업 재해	제1항	제4조	안전보건 확보의무	안전·보건 확보의무를 위반하여 중대 산업재해(사망)에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등	1년 ↑ 10억원 ↓	징역과 벌금 병과 가능
		제5조	도급 등 안전보건 확보의무	도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 보건 확보 의무를 위반하여 중대산업 재해(사망)에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등		
	제2항	제4조	안전보건 확보의무	안전·보건 확보의무를 위반하여 중대 산업재해(부상, 직업성 질병)에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등	7년 ↓ 1억원 ↓	
		제5조	도급 등 안전보건 확보의무	도급, 용역, 위탁 등 관계에서의 안전 보건 확보 의무를 위반하여 중대산업 재해(부상, 직업성 질병)에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등		
	제3항	제6조 제1항 제2항	재범가중	형 선고받고 확정 후 5년 이내 재범	각 형의 1/2 가중	
제7조 양벌 규정	제1호	제6조제1항		법인 또는 기관의 경영책임자등이 그 법인 또는 기관의 업무에 관하여 제6 조에 해당하는 위반행위	50억원 ↓	면책 규정
	제2호	제6조제2항			10억원 ↓	
제10조 중대 시민 재해	제1항	제9조	안전보건 확보의무	안전·보건 확보의무를 위반하여 중대 산업재해(사망)에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등	1년 ↑ 10억원 ↓	징역과 벌금 병과 가능
	제2항			안전·보건 확보의무를 위반하여 중대 산업재해(부상, 직업성 질병)에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등	7년 ↓ 1억원 ↓	
제11조 양벌 규정	제1호	제10조제1항		법인 또는 기관의 경영책임자등이 그 법인 또는 기관의 업무에 관하여 제 10조에 해당하는 위반행위	50억원 ↓	면책 규정
	제2호	제10조제2항			10억원 ↓	

7) 대검찰청, 「중대재해처벌법 벌칙해설」, 2022, P. 553

○ 그러나 「중대재해처벌법」 시행 이후 약 4년이 경과하였음에도, 일반 형사사건에 비해 무죄 비율이 높고 낮은 수준의 벌금이 부과되는 등 실효성 있는 처벌이 이루어지지 않고 있음⁸⁾.

또한 재해자수가 증가하고, 사망자수는 변화하지 않은 것으로 나타나는 등 「중대재해처벌법」이 도입되어 사업주 또는 경영책임자등에게 안전 및 보건 확보 의무가 강화되었음에도 불구하고, 「중대재해처벌법」의 입법 효과가 제한적인 것으로 나타남⁹⁾.

<중대재해처벌법 시행 전·후 재해자수 추이¹⁰⁾>



8) 국회입법조사처 보도자료, 「‘중대재해처벌법’ 시행 3년, 입법 취지대로 작동되지 않아」, 2025.08.28.

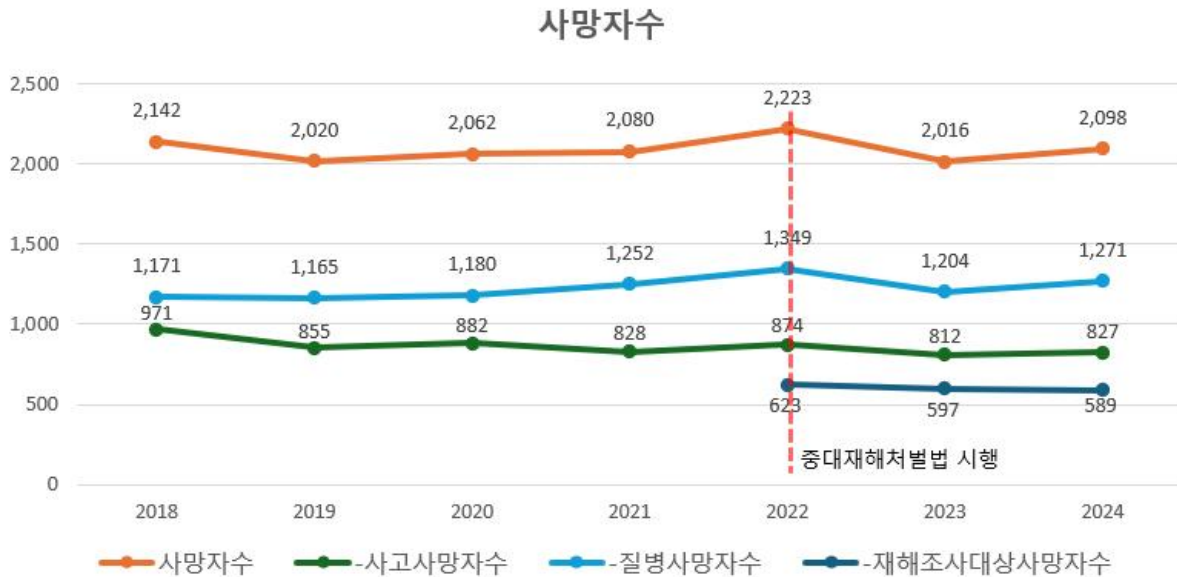
- 무죄 비율은 10.7%로 일반 형사사건 무죄 비율인 3.1%보다 3배 높음. 집행유예율도 85.7%로, 일반 형사사건 36.5%의 2.3배에 달함.
- 전체사건(1,252건) 전수조사한 결과, 유죄판결을 받은 49건 가운데 징역형이 선고된 47건의 형량은 최소 6개월에서 최대 2년으로, 평균 ‘1년1개월’로 분석됨. 이는 중대재해처벌법에서 정하고 있는 하한선(1년 이상)에 근접하거나 미치지 못하는 수준임.
- 중대재해처벌법 위반으로 벌금이 부과된 50개 법인중에서 극히 예외적인 사례로 20억 원을 부과 받은 1건을 제외하면, 평균 7,280만원의 벌금을 선고받음.

9) 국회입법조사처, 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」의 입법영향분석, 2025.8.28. 요약

10) 국회입법조사처, 앞의 보고서, P. 53

재해자수는 업무상 사고 또는 질병으로 인해 발생한 사망자, 부상자, 질병이환자를 합한 수를 말함.

<중대재해처벌법 시행 전·후 사망자수 추이¹¹⁾>



○ 이에 개정안은 고용노동부장관으로 하여금 사업주 또는 경영책임자 등이 고의 또는 중대한 과실로 중대재해가 발생하게 한 경우 형사 처벌에 더하여 금전적 제재인 과징금을 부과·징수함으로써 사업장 등에서의 안전 예방을 촉진하는 제재 수단을 도입하려는 취지로 이해할 수 있음.

○ 다만, 개정안에 대하여는 개정안의 입법취지와 함께 다음 사항을 고려할 필요가 있음.

○ 첫째, 현행법 제7조 및 제11조는 사업주 또는 경영책임자등이 「중대재해처벌법」상 의무를 위반하여 중대재해를 발생하게 한 경

11) 국회입법조사처, 앞의 보고서, P. 54

우 해당 법인 또는 기관은 양벌규정으로 사망 시 50억 원 이하 또는 부상·질병 시 10억 원 이하의 벌금형에 처해지는데, 이에 더하여 새로운 금전제재인 과징금을 부과하는 것은 이중처벌에 해당되지는 않으나¹²⁾, 수범자에게는 과도한 처분에 해당되지는 않는지 논의가 필요해 보임.

- 둘째, 최근 1년간 안전 및 보건조치 의무 위반으로 근로자 3명 이상이 사망하는 산업재해를 발생시킨 사업주에게는 영업이익의 5% 이내의 과징금을 부과하도록 하는 내용의 산업안전보건법 일부개정법률안(대안, 제2216964호)이 현재 소관 상임위원회인 기후에너지환경노동위원회를 통과하여 본회의에 부의되어 있다는 점을 함께 고려할 필요가 있음.
- 셋째, 안 제15조의2는 고용노동부장관이 과징금을 부과할 수 있도록 규정하고 있는데, 현재 중대산업재해 주무 부처는 ‘고용노동부’이나, 중대시민재해와 관련해서 원료·제조물 분야는 ‘기후에너지환경부’가, 공중이용시설·공중교통수단 분야는 ‘국토교통부’가 각각 담당하고

12) 헌법재판소 2003. 7. 24. 선고 2001헌가25 전원재판부

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 있다고 하여 이를 헌법 제13조 제1항에서 말하는 국가형벌권의 행사로서의 ‘처벌’에 해당한다고 할 수 없는바, 구 독점규제및공정거래에관한법률 제24조의2에 의한 부당내부거래에 대한 과징금은 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.

있어 과징금 부과권을 추가할 필요가 있어 보임.

<「중대재해처벌법」 관련 부처>

체 계		소관 부처
총 괄		법무부
중대산업재해		고용노동부
중대시민재해	원료·제조물 분야	기후에너지환경부
	공중이용시설·공중교통수단 분야	국토교통부

자료: 환경부 중대재해 처벌법의 이해 해설서

- 마지막으로 법률의 체계자구적 측면에서는, 개정안은 “이 법에서 정한 의무”를 위반한 경우 과징금을 부과하고 있는데 구체적인 조문을 적시하여 법률의 명확성과 구체성을 제고할 필요가 있는 것으로 보임.

다. 관계기관 의견

- 고용노동부는 연간 3명 이상 중대재해 발생 시 사업주에게 과징금을 부과하는 내용의 개정 산업안전보건법이 법제사법위원회를 통과한 바, 중대재해 발생에 따른 제재 조항을 추가하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.
- 서울시는 새로운 금전제재인 과징금을 부과하는 것은 수범자의

입장에서는 사실상 이중처벌로 받아들여질 수 있으므로, 제재의 실효성 등 측면을 신중히 고려하여 과징금 제도를 도입할 필요가 있으며, 과징금 부과권자로 중대시민재해 관계 부처를 별도로 특정할 필요가 있다는 입장임.

- 한국경영자총협회는 동일한 위반행위에 따른 사망자 발생에 대해 벌금과 유사한 성격의 과징금을 추가로 부과하는 것은 실효성 없이 기업 부담만 가중시키고, 이중처벌금지의 기본정신에 배치된다는 입장임.
- 대한건설협회는 현재 사망사고 발생 시 중대재해처벌법, 산업안전보건법, 건설기술 진흥법 등 다수 법령에 따라 형사처벌 및 행정처분 등을 받고 있는 상황에서 개정안과 같이 과징금을 추가하는 것은 동일 행위에 대한 중복·과잉 제재에 해당하고, 이러한 제재강화로 인해 중소건설업체 부담이 가중되고, 건설산업의 활력이 저하될 수 있다는 입장임.

문 의 처
02-6788-5052