creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

정책학 석사 학위논문

중대재해처벌법 입법과정에 관한 연구

- 다중흐름모형과 옹호연합모형을 중심으로 -

2022 년 8 월

서울대학교 대학원

행정학과 정책학 전공

김 민 주

중대재해처벌법 입법과정에 관한 연구

- 다중흐름모형과 옹호연합모형을 중심으로 -

지도교수 이 진 수

이 논문을 정책학 석사 학위논문으로 제출함
2022 년 3 월

서울대학교 대학원
행정학과 정책학 전공
김 민 주

김민주의 석사 학위논문을 인준함
2022 년 6 월

위 원 장 고 길 곤 (인)

부위원장 우 지 숙 (인)

위 원 이 진 수 (인)

국문초록

2018년 김용균 사건, 2020년 한익스프레스 물류창고 사고와 같은 산업재해로 인한 사망사고와 함께 가습기 살균제 사건 및 세월호 사건과 같은 시민재해로 인한 사망사고 발생 등이 사회적 문제로 지적되어 오고 있다. 김용균 사건 이후에는 산업재해를 근절하기 위해 「산업안전보건법」 전부개정이 이루어졌음에도 불구하고 여전히 중대재해로 사망사고가 연이어 발생하였다. 이에 사업주와 경영책임자 및 법인 등을 처벌함으로써 근로자와 일반 시민의 안전권을 확보하고, 기업의 조직문화 또는 안전관리 시스템 미비로 인해 일어나는 중대재해사고를 사전에 방지하자는 취지의 「중대재해처벌법」 제정을 위한 움직임이 시작되었다.

본 연구는 「중대재해처벌법」의 입법과정을 분석하기 위해 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합하여 각 요인들을 검토하였다. 연구자는 국회 의사록, 공청회 자료 등 문헌조사와 더불어 본 법의 제정과정에 영향을 미친 자를 선정하여 면담을 진행하여 본 법의 입법과정을 분석하였다.

분석 결과, 위험의 외주화에 따른 경영책임자등의 책임 소재에 대한 첨예한 갈등과 국민의 안전에 대한 요구라는 외적변수가 정책과정에 전체적으로 영향을 미쳤다. 연이은 중대재해로 심각한 인명피해가 발생하고 그에 대한 기업 등에 대한 처벌이 충분히 이루어지지 않는다는 국민적 분위기가 형성되면서 새로운 법의 제정을 통해 처벌을 강화해야한다는 정책문제가 수립되었다. 19대 대선과 21대 총선으로 보수정당의 영향력이 약해지면서 제정의 움직임이 활발해졌고, 입법청원을 비롯하여 국회의원들의 법률안 발의,

전문가집단의 연구 및 토론회 등을 통해 정책대안이 제시되었다. 노회찬 의원과 강은미 의원을 비롯한 정의당 의원들이 정책선도자로서 인적·물적 자원들을 활용하여 사회적 분위기를 형성하여 정책의 창이 열릴 수 있도록 하였다. 두 부류의 옹호연합이 서로 다른 신념을 기반으로 첨예하게 대립하였으나 정책중개자인 백혜련 법제사법위원회 소위원장과 이용구 법무부차관이 정부 대안을 중심으로 21대 국회 회기 이내에 본회의에 상정하기 위하여 타협을 이끌어내었다.

따라서 본 연구를 통하여 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합한 분석틀이 본 법의 입법과정을 분석하는데 유용하였다는 점, 역동적 외적변수가 세 가지 흐름을 만드는데 중요한 영향을 미쳤다는 점, 정책선도자가 입법과정에서 절대적인 영향을 미쳤다는 점, 정책중개자는 정책옹호연합의 중립적인 입장에서 조정과 중재의 역할이 가능하다는 점을 확인할 수 있었다.

주요어 : 중대재해처벌법, 입법과정, 정책결정, 다중흐름모형, 옹호연합모형

학 번 : 2017-22834

- 목 차 -

국문초록 ····· i

제 1 장 서론 ····· 1
제 1 절 연구의 목적 및 배경 ····· 1
제 2 절 연구의 범위 ····· 3

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토 ····· 4
제 1 절 중대재해처벌법 개관 ····· 4
1. 중대재해처벌법의 개관 ····· 4
2. 중대재해처벌법 제정 이전의 정책환경 ····· 4
3. 중대재해처벌법의 입법 경위 ····· 14
4. 중대재해처벌법의 주요 내용 및 논의 ····· 18
5. 쟁점의 정리 ····· 28
제 2 절 다중흐름모형과 옹호연합모형 ····· 30
1. 다중흐름모형 ····· 30
2. 옹호연합모형 ····· 35
3. 이론적 논의의 정리 ····· 39
제 3 절 선행연구의 검토 ····· 41
1. 중대재해처벌법 관련 선행연구 ····· 41
2. 다중흐름모형과 옹호연합모형의 결합모형 관련 선행연구 ··· 42

제 3 장 연구 대상 및 연구방법 ····· 46
제 1 절 연구 대상 및 연구 문제 ····· 46
1. 연구 대상 ····· 46
2. 연구 문제 ····· 46

제 2 절 결합모형을 활용한 분석틀 ····· 47
제 3 절 연구방법 ····· 49
1. 문헌조사 ····· 49
2. 관련자 면담 ····· 51

제 4 장 분석결과 ····· 53
제 1 절 결합모형에 따른 분석 ····· 53
1. 외적요인 ····· 53
2. 정책문제의 흐름 ····· 58
3. 정책대안의 흐름 ····· 60
4. 정치의 흐름 ····· 70
5. 정책선도자 ····· 74
6. 정책의 창 ····· 77
7. 정책중개자 ····· 79
8. 신념체계, 옹호연합 형성 및 정책지향학습 ····· 83
제 2 절 분석결과의 종합정리 및 모형의 제시 ····· 89
1. 분석결과의 종합정리 ····· 89
2. 모형의 제시 ····· 91

제 5 장 결론 ····· 93
제 1 절 연구의 결론 ····· 93
제 2 절 연구의 의의 및 정책적 함의 ····· 95
제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제 ····· 97

참고문헌 ····· 98

Abstract ····· 103

표 목 차

[표 1] 중대재해사건의 발생 및 원하청의 형사책임 ····· 9
[표 2] 산업재해 관련 시민단체의 조직 및 운영 ····· 13
[표 3] 21대 국회 법률안 발의 현황 ····· 16
[표 4] 법률안 심의·의결·공포 과정 ····· 18
[표 5] 유사 유형의 안전의무위반범 법정형 비교 ····· 27
[표 6] 세 가지 흐름의 세부요인 및 설명 ····· 30
[표 7] 외적요인의 세부 지표 ····· 35
[표 8] 신념체계의 구조 ····· 38
[표 9] 두 모형을 결합한 선행연구 ····· 43
[표 10] 분석요소별 분석자료 ····· 50
[표 11] 응답자 특성 분석 ····· 51

그 림 목 차

[그림 1] 연도별 산업재해 사망자 수 ····· 5
[그림 2] 중대재해 관련 보도 건수의 변화 ····· 15
[그림 3] 연구 분석 모형 ····· 47
[그림 4] 정당별 법률안 발의 현황 ····· 67
[그림 5] 「중대재해처벌법」을 둘러싼 정책옹호연합 ····· 84
[그림 6] 분석의 최종 모형 ····· 91

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적 및 배경

태안화력발전소 김용균 사건, 한익스프레스 물류창고 화재사건 등 산업재해와 함께 가습기 살균제 사건 및 4·16 세월호 사건과 같은 시민재해로 인한 사망사고 발생하면서 안전에 관한 사회적 관심이 대두되었다. 이에 현장책임자 이외에도 경영책임자등을 처벌함으로써 근로자와 일반 시민의 안전권을 확보하고, 미흡한 안전관리 시스템으로 인해 일어나는 중대재해사고를 사전에 방지하고자 2021. 1. 26. 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 「중대재해처벌법」이라 한다)을 제정하여, 2022. 1. 27. 시행을 앞두고 있다.

「중대재해처벌법」은 그 입법과정에서 명확성 원칙, 책임주의 원칙, 무죄추정원칙, 과잉금지원칙, 권력분립원리 등 헌법상 기본 원칙에 위배된다는 등 이슈가 많아 법률안이 폐기될 처지에 놓이기도 했다. 그럼에도 불구하고 정책선도자와 정책중개자의 활동이 입법과정에 큰 영향을 주었고 그 결과 법안이 국회 의결을 통과할 수 있었다. 하지만 「중대재해처벌법」은 당초 목표했던 기업 등에 대한 처벌의 강도나 범위가 축소되어 '반쪽짜리 입법'이라는 평가받고 있으며, 그에 따라 제정된 지 1년도 채 되지 않아 개정 요구와 함께 위헌 요소에 대한 헌법소원심판 청구가 이루어지고 있다. 그만큼 입법과정에서 정책행위자 간의 충분한 논의가 이루어지지 못한 채로 국회 회기 내에 통과되어야 한다는 중압감에 본 법이 제정된 것이라고 할 수 있다.

정책학습의 관점에서 보더라도 본 법의 제정까지 일련의 정책 과정을 분석하고 교훈과 대안을 찾는 과정을 통해 향후 이루어질 본 법의 개정 및 시행령 제정에서 실효성 있는 지원이 이루어지는데 기여할 수 있다(이영채·이동규, 2022). 하지만 「중대재해처벌법」 자체를 둘러싼 법적

쟁점이나 향후 개정방안에 대한 논의와 연구들은 활발하게 이루어지고 있음에도 불구하고, 정작 본 법을 제정하는 과정을 반성적 시각으로 고찰한 연구는 없는 실정이다.

따라서 본 연구에서는 다중흐름모형과 옹호연합모형을 통해 「중대재해처벌법」을 살펴봄으로써 어떠한 요인으로 인해 20대 국회에서 제대로 검토도 되지 못하고 폐기되었던 법안이 21대 국회 의결을 통과할 수 있었고, 그 과정에서 정책선도자와 정책중개자의 활동이 정책의 창을 여는데 어떠한 영향을 미쳤는지 분석함으로써 정책과정을 체계적으로 검토하고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위

본 연구는 모두 5장으로 구성되어 있으며, 제1장 '서론'에서는 연구의 목적 및 배경, 범위를 설명하고, 제2장 '이론적 논의와 선행연구 검토'에서는 본 연구의 대상인 「중대재해처벌법」의 개관, 본 연구의 분석틀의 기반이 되는 다중흐름모형과 옹호연합모형, 본 연구와 관련된 선행연구들을 검토하였다. 선행연구의 검토는 다중흐름모형과 옹호연합모형을 전반적으로 개괄하고 두 모형을 결합한 연구를 분석하고, 「중대재해처벌법」 제정 전후의 연구 경향을 분석하였다. 제3장 '연구대상 및 연구방법'에서는 본 연구의 대상과 연구문제를 설정하고, 이 문제를 탐색하기 위한 분석틀과 연구방법을 제시하였다. 특히 분석틀과 관련해서는 기존의 단일모형과 비교하여 결합모형이 가지는 유용성을 설명하였다. 제4장 '분석결과'에서는 면담과 문헌연구를 통해 얻은 정보를 토대로 제3장에서 제시한 분석틀에 따라 각 요인별로 분석한 후 종합적으로 정리 및 요약하여 최종적인 모형을 제시하였다. 제5장 '결론'은 본 연구의 결론을 정리한 후 본 연구가 가지는 정책적 시사점을 도출한 후 그 한계를 지적하는 것으로 마무리한다.

제 2 장 이론적 논의와 선행연구 검토

제 1 절 중대재해처벌법 개관

1. 중대재해처벌법의 개관

「중대재해처벌법」은 개인사업주 또는 경영책임자의 의무를 정하고 중대재해발생에 따른 안전경영책임을 묻는 귀책구조의 특징을 가진다. 본 법은 총 4개의 장과 16개의 조와 부칙으로 구성되어 있다. 제1장 총칙에서 입법취지와 정의규정을, 제2장과 제3장은 중대산업재해와 중대시민재해에 관하여 각 적용범위, 조치의무, 처벌규정 등을, 제4장 보칙은 위반사실의 공표와 손해배상의무 등을, 부칙은 시행일과 법원 관할의 특례를 각 규정하고 있다.

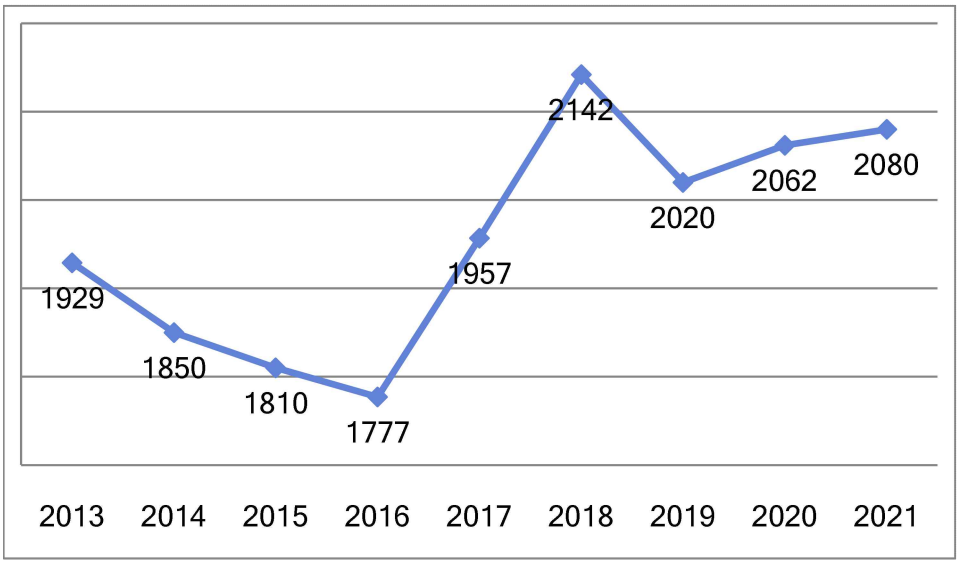
2. 중대재해처벌법 제정 이전의 정책환경

1) 높은 산업재해 발생률과 위험의 외주화

우리나라는 2000년 이후로 평균 2,000명의 산업재해로 인한 사망자가 발생하고 있다([그림 1] 참조). 이는 2019년 해외 주요 국가의 사고사망만인율[1]을 비교하더라도 보더라도 한국(0.46), 미국(0.37), 일본(0.14), 독일(0.14), 영국(0.04%)로 상당히 높은 수준이다.

1) 사고사망만인율(‰)은 사고사망자 수를 상시근로자 수로 나눈 후 10,000을 곱한 것으로, 고용노동부 등 평가지표로 활용된다.

[그림 1] 연도별 산업재해[2] 사망자 수



(자료: KOSIS 국가통계포털)

위와 같이 다른 국가에 비하여 높은 산업재해 사망률을 보이는 이유는 세계에서 유례가 없을 정도의 초고도 성장 패턴을 보이면서 사회적인 안전망과 위험에 대한 사회적 공론화가 결여된 점에서 찾을 수 있다(김원제, 2017). 우리 사회는 고도성장을 위하여 기업에게 특혜를 제공하고 노동자들을 희생시켰고, 소위 '빨리빨리' 문화는 안전을 등한시하게 하였고, 하나의 가치를 위해 다른 많은 가치를 희생시키며 사람보다 돈을 중시하게 만들었다.

현대 산업구조는 하청, 파견 고용, 특수고용, 프랜차이즈, 배달 앱 등으

2) 산업재해 통계에서 보고되는 산업재해는 「산업재해보상보험법」 적용사업장에서 발생한 것으로, 재해근로자가 근로복지공단에 산업재해신청을 하면 한국산업안전보건공단을 거쳐 고용노동부로 보고가 이루어진다. 근로복지공단은 2018. 1. 1. 산업재해신청서 양식 중 보험가입자인 사업주에게 재해 경위에 대한 사실 확인을 받는 '사업주 확인제도'가 폐지되었다.

근로복지공단은 2018년 산재 신청 건수(138,576건)가 전년도 산재 신청 건수(113,716건)에 비하여 21.9%(24,860건) 증가하였다고 보도하며, 그 주된 이유를 노동자가 사업주의 눈치를 보지 않고도 산재신청을 할 수 있게 한 것으로 보고 있다(근로복지공단 2019. 2. 26.자 보도자료 참조).

로 고용형태가 다양화되었다. 고용형태가 다양화됨에 따라 사업주와 근로자 간의 계약관계도 복잡다기하게 변화하였고, 산업 환경 및 작업의 변화 등으로 인한 위험정도나 유형 등이 과거와는 다른 양상으로 나타난다. 그 중에서도 원하청관계는 핵심 업무의 집중화를 통한 전문성과 효율성을 향상시킴으로서 생산비용을 절감하고, 시장 상황에 유연하게 대처하여 인력구조를 경량화하고 있다. 하지만 외주화는 책임의 소재를 분산시키고 모호하게 함으로써 산업재해의 위험을 가중시키고 있다. 즉, 원청은 책임을 회피하기 위한 방편으로 간접고용을 확대해오며 위험을 외주화한 것이다(노상헌, 2020).

현행 법령에 의하면 근로자 사망사고 발생하면 원칙적으로 원청 사업주와 하청 사업주가 안전보건규칙상 동일한 안전보건조치를 취할 의무를 부담해야한다. 하지만 대법원은 아래와 같은 판례 법리를 통해 원청 사업주의 책임을 제한하고 있다.

> 법령에 의하여 도급인에게 수급인의 업무에 관하여 구체적인 관리 · 감독의무가 부여되어 있거나 도급인이 공사의 시공이나 개별 작업에 관하여 구체적으로 지시 · 감독하였다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 도급인에게는 수급인의 업무와 관련하여 사고방지에 필요한 안전조치를 할 주의의무가 없다(대법원 2009. 5. 28. 선고 2008도7030 판결 등)

위와 같은 판례의 태도를 기초로 하여 기업은 비용을 절감하기 위한 하도급 구조는 안전관리체계가 서류로만 존재하게 만들고, 원청은 과실은 취하되 위험은 부담하지 않는 법리적 관행을 만들어내어 구조적인 문제를 심화시켰다(권오성, 2019).

김용균 사건의 경우, 김용균은 서부발전에서 근무하지만 서부발전에게는 '자사 노동자'가 아니라 외주업체의 노동자였다. 김용균이 점검하던 컨베이어벨트는 석탄을 발전기로 이송하는 과정에서 옆으로 석탄이 떨어져서 컨베이어벨트 부품에 끼이면 작동이 중지되므로, 벨트 작업자는 삽으로 떨

어진 석탄을 퍼내야 했다. 이러한 안전사고의 가능성은 김용균 사건 이전부터 제기되어 28차례나 설비 개선 요구가 있었다. 하지만 한전의 자회사인 서부발전은 7개의 하청업체에 석탄설비를 운전하고 정비하는 업무를 외주화한 상황이었고, 하청업체는 원청인 서부발전에게 설비개선에 필요한 3억원 및 사업장의 안전조치와 감독을 할 것을 요청하기에는 경제적 부담과 더불어 구조적 한계가 있었던 것이고, 결국 위험을 외주화함으로써 안타까운 사망 사고가 일어나게 된 것이다.

2) 김용균 사건[3] 이후의 「산업안전보건법」[4] 전부 개정

산업 현실을 쫓아가지 못하는 법 제도의 한계가 지적되면서 경제사회발전노사정위원회는 2014년 9월부터 2016년 9월까지 산업안전혁신위원회[5]에서 산업안전시스템 개선과 안전문화 정착을 위한 방안을 논의하였고, 고용노동부는 2015년 1월 '제4차 산재예방 5개년 계획(2015~2019)'을, 2017년 8월 17일 정부 관계부처 합동으로 '중대 산업재해 예방대책'을 발표하고, 2018년 2월 9일에는 「산업안전보건법」 전부개정안의 입법을 예고하였다.

고용노동부는 노동계와 경영계 등 다양한 이해관계자들과 간담회를 통해 의견을 수렴하려고 하였으나, 사용자단체의 경영진 교체, 전부 개정인

---

3) 해당 업무는 규정상 2인 1조로 해야 하는 일이었지만 현장에서는 규정이 지켜지지 않았다. 사고 당시 김 씨도 홀로 일했다. 김 씨와 같은 태안화력발전소 하청 노동자들은 오래 전부터 고용주에게 2인 1조 규정 준수를 요구했지만 묵살 당했다.

4) 1981년 12월에 제정된 「산업안전보건법」은 안전보건에 관한 기준 확립, 재해예방, 쾌적한 작업환경의 조성을 통하여 노무제공자의 안전과 보건을 유지하고 증진하는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적에 따라 우리나라 「산업안전보건법」 체계는 인간의 생명과 신체에 직접적인 피해를 줄 우려가 있는 유해 위험인자로부터 노무제공자의 건강권을 보호하는 규정을 두고 있다(조흠학·장유리, 2019)

5) 노사정이 함께 산업현장 안전시스템 개선과 안전문화 정착을 통해 '안정사회'를 구축하기 위한 방안 마련하기 위한 목적으로 설치되었다. 주요 논의사항으로는 산업안전보건법령의 효율적 의무이행 방안, 위험성평가제도 개선방안, 원·하청 간 권한과 책임체계의 명확화 및 협력방안, 안전보건문화 활성화 및 양질의 안전보건서비스 제공방안, 「산업안전보건법」상 격차 해소방안, 산업안전보건법령의 현장 친화력 제고 방안이 있다.

만큼 방대한 분량, 정부 유관 부처들 간 이견 등으로 법안 상정이 늦어졌다. 전부개정안 상정이 늦어지던 도중 김용균 사건이 2018년 12월 11일에 발생하면서 전부개정안이 '김용균법'이라는 이름으로 불리며 국민적 관심을 불러일으켰다. 환경노동위원회는 2018년 12월 27일 본회의를 앞두고 같은 달 19일에 급히 고용노동소위원회를 열었고, 21일에 공청회를 개최하고, 24일, 26일, 27일까지 총 다섯 차례의 고용노동소위원회 법안심사를 거쳐 27일 환경노동위원회 전체회의에서 전부개정안이 통과된 후 같은 날[6] 국회 본회의에서 재석 185인 중 찬성 165인, 반대 1인, 기권 19인으로 「산업안전보건법」 전부개정안이 가결되었다. 즉, 김용균 사건을 계기로 산업현장의 안전규제를 대폭 강화하는 「산업안전보건법」 개정안이 국회를 통과하게 된 것이다(김진영, 2021).

「산업안전보건법」 개정 주요 내용은 다음과 같다[7]. 첫째, 법의 목적 중 '근로자'를 '노무를 제공하는 자'로 개정하여 「산업안전보건법」의 보호대상을 확대하였다. 보호대상이 확대됨에 따라 특수형태 근로종사자와 배달기사까지 포함되며 다양한 유형의 노동관계를 보호할 수 있게 되었다. 둘째, 유해·위험한 작업으로 인한 위험을 하청 노동자에게 전가하는 것을 방지하기 위해 현행 사내도급 인가 대상 작업인 도금작업, 수은·납·카드뮴의 제련, 주입 등을 하는 작업의 사내도급을 금지하되, 일시·간헐적 작업이나 필수불가결한 경우에 한하여 고용노동부장관의 승인을 받아 예외적으로 사내도급을 인정하였다. 셋째, 원청이 안전·보건조치를 취해야 하는 장소의 범위를 원청이 지배·관리가능한 장소로 확대하여 실질적인 지배관리권한을 가진 원청의 책임을 강화하였다. 넷째, 원청[8]과 사업주[9]의 처벌 수준도 강화하였다.

---

6) 「산업안전보건법」이 1981년 12월에 제정된 후 1990년 1월 전부개정된 이후 28년 만의 전부개정이다. 또한 김용균 사건인 발생한지 16일째 날이다.
7) 고용노동부 (2019. 1. 2.). "산업안전보건법" 어떻게 달라지는가?", 보도자료.
8) 원청이 안전·보건조치 의무를 위반한 경우, 1년 이하의 징역 또는 1천만 원 이하의 벌금에서 3년 이하의 징역 또는 3천만 원 이하의 벌금으로 상향하였고, 노동자가 사망하는 경우 사업주의 처벌수준과 동일한 수준인 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금으로 상향하였다.

3) 산업재해의 책임자에 대한 미약한 처벌

고용노동부는 위와 같이 「산업안전보건법」 전부개정과 더불어 산업안전을 위한 사전 예방 조치를 강화하고자 산업안전근로감독관을 증원하였으나, 법령 개정과 노동행정력 강화에도 불구하고 비극적인 산재사망사고는 줄지 않았다(노상헌, 2020). 일각에서는 산재사망 기업 및 사용자에 대한 낮은 형량문제와 하청 산재에 관하여 원청의 미약한 처벌을 산재사망의 대표적 원인으로 제기하였다. 「산업안전보건법」 등 개별법에 과태료나 벌금 부과 규정이 존재하나 애초 인명피해에 대한 처벌을 예정한 규정이 아닐 뿐만 아니라, 「산업안전보건법」의 취지 자체도 근로자의 건강과 안전을 보장하기 위한 법으로서 처벌 내용이 실제 발생한 중대재해의 결과에 대한 사전예방 책임을 묻는 경우보다는 단순한 사업주 안전보건조치 의무의 미흡으로 인한 산재발생의 과실책임으로 보고 통상적으로 형량이 낮게 선고되는 경향이 있다(노상헌, 2020). 즉, 다음 [표 1]에서 보듯, 일련의 중대재해들이 발생하였으나 그 책임자들에 대한 형사적 책임 등 사후조치는 그 피해에 비해 과소하다.

[표 1] 중대재해사건의 발생 및 원하청의 형사책임

사건	원청	하청
2010. 9. 7. 환영철강 사건[10]	- 개인과실을 주장하며 위로금과 장례비 지급하고 형사책임無	
2011. 7. 2. 이마트 탄현점 질식사 사건[11]	- 이마트 : 벌금 100만원	
2012. 9. 27. 구미 불산가스 폭발사고[12]	- 휴브글로벌 대표 : 징역 1년 6월	

9) 사업주가 안전·보건조치 의무를 위반한 경우, 노동자를 사망하게 하는 죄를 5년 내에 두 번 이상 범하는 경우 형의 1/2까지 가중하였고, 법원에서 유죄 선고를 하는 경우에는 200시간 내의 범위에서 수강명령을 병과할 수 있다. 또한 법인에 대한 벌금형의 상한을 현행 1억원에서 10억원으로 상향하였다.

2011. 9. 30. 가습기살균제 사건[13]	- 옥시레킷벤키저 대표 : 징역 7년 - 홈플러스 : 벌금 1억 5천만원	
2013. 1. 19. 성수역 스크린도어 사건[14]	- 서울메트로 : 내사종결	- 은성PSD : 내사종결
2013. 1. 27. 삼성반도체 화성공장 불산누출사건[15]	- 삼성전자 : 무죄	- 에스티아이서비스 : 벌금 500만원
2014. 2. 17. 경주 마우나 리조트체육관 붕괴사건[16]	- 리조트 본부장 : 금고 1년 6월 - 리조트 총지배인 : 금고 1년 - 리조트 시설팀장 : 금고 1년 6월 - 건설공사 설계감리자 : 금고 1년 6월 - 시공사 대표이사 : 무죄 - 시공사 현장소장 : 징역 1년 6월	- 시공사 대표이사: 징역 1년 6월 - 시공사 회장 : 금고 1년 6월 - 시공사 전무 :금고 1년 6월 - 시공사 상무 : 금고 1년 6월 - 재하청시공업자 : 징역 1년
2014. 4. 16. 세월호 사건[17]	- 청해진해운 지주회사 최대 주주 : 징역 2년 - 청해진해운 고문 : 징역 1년 - 청해진해운 대표이사 : 징역 7년, 벌금 200만원 - 청해진해운 상무이사 : 금고 3년, 벌금 200만원	- 세월호 선장 : 무기징역 - 항해사, 기관장 : 징역 7~12년 - 승무원 : 징역 1년6월~5년
2016. 5. 28. 구의역 김 군 사건[18]	- 서울메트로 : 벌금 1000만원	- 은성 PSD : 징역 1년
2017. 11. 9. 제주 현장실습 고교생 사망사고[19]	- 업체 대표 : 징역 2년, 벌금 300만원	
2018. 10. 20. 제주 삼다수 사망사고[20]	- 제주개발공사 사업총괄상임이사 : 벌금 1000만원	- 공장 간부 : 벌금 700만원
2018. 12. 10. 김용균 사건	- 한국발전기술 대표: 징역 1년 6월 - 한국발전기술 : 벌금 1,500만원	- 한국서부발전 : 벌금 1,000만원
2020. 4. 29. 한익스프레스 이천물류창고 사건[21]	- 한익스프레스 TF팀장 : 금고 8월	- 현장소장 : 징역 3년 - 안전관리자 : 금고 2년

10) 충남 당진시 환영철강에서 직원 김 씨가 쇠를 녹이는 작업 중 실수로 발을 헛딛고 섭씨 1,600도의 쇳물이 흐르는 전기용광로에 빠져 사망한 사건이다.

11) 이마트 탄현점 지하실에서 밀폐공간인 냉동기에서 보수작업을 하다 프레온 가스 누출로 4명 사망한 사건이다.

12) ㈜휴브글로벌 경북 구미공장에서 불산 탱크 위에서 작업하던 근로자가 에어밸브 손잡이를 열다가 실수로 불산가스 누출로 근로자 5명이 사망하고 18명이 부상당한 사건이다.

13) 안전기준이 제대로 적용되지 않은 채로 공급이 된 가습기 살균제 사용으로 2018년 6월 기준으로 총 4,748명의 폐질환 피해자 발생한 사건이다.

14) 성수역 4번 승강장에서 스크린도어를 수리하던 하청업체 은성PSD 기술팀장이

위와 같이 가벼운 형량이 선고되는 것은, 중대재해 등 사고의 책임을 경영책임자나 원청 등에게 묻는 것이 아니라 직접 행위자나 안전관리자에게 돌리는 것에 기인한다. 「산업안전보건법」에 의한 처벌이 이루어지기 위해서는 경영책임자등의 의무위반행위에 대한 고의와 그 위반행위와 사고의 결과 간의 인과관계가 증명되어야 하나, 다수의 담당자와 절차가 개입되어 있는 기업의 의사결정 구조에서 책임소재를 가리는 것은 사실상 불가능하게 되며 결국 경영책임자에 대해서는 무죄가 선고되거나 일반 「형법」의 업무상과실치사상죄를 묻게 된다.

2013년부터 2017년까지「산업안전보건법」을 위반한 법인을 상대로 선고된 평균 벌금액은 약 448만원 상당에 불과하다[22]. 또한 대검찰청 범죄분석 자료에 따르면, 「산업안전보건법」 위반 피의자의 약 93%가 동종전과를 보유하고 있었다. 이는 「산업안전보건법」 위반으로 인한 형량이 해외 사례와 비교하였을 때 지나치게 가벼울 뿐만 아니라 동일하거나 유사한 유형의 재해로 인하여 반복적으로 처벌이 이루어지고 있어 처벌의 위하성이 무색해지고 있음을 확인할 수 있다.

회송 열차에 부딪혀 사망한 사건이다.

15) 경기도 화성시 반월동에 있는 삼성전자 반도체 공장에서 밸브관 개스킷과 금속관 노후화로 불산이 누출되어 1명이 사망하고 4명이 부상한 사건이다.

16) 리조트 강당 건물이 부실시공과 관리 미흡으로 인하여 폭설로 무너져내려 새내기 오리엔테이션을 진행 중이던 부산외국어대학교 학생 중 10명이 사망하고 204명이 부상당한 사건이다.

17) 전라남도 진도군 관매도 해상에서 청해진해운이 운영하는 정기 여객선인 세월호가 전복되어 침몰해 승선객 476명 중 304명이(단원고 학생, 교사 250명) 사망하거나 실종한 사건이다.

18) 구의역 스크린도어 사이에 용역업체 은성PSD 직원 김 군이 혼자 작업을 하다가 끼어 사망한 사건이다.

19) 제주도 서귀포시에서 현장 실습을 하던 고교생 이민호군이 혼자 기계를 정비하던 중 컨테이너에 깔려 사망한 사건이다.

20) 제주 삼다수 공장 직원이 기계 운전을 자동으로 정지하는 장치가 해제된 상태의 페트병 생산 기계를 수리하던 중 기계에 몸이 끼어 사망한 사건이다.

21) 남이천물류센터 신축공사 현장에서 안전관리자가 제대로 배치되지 않은 상태에서 우레탄폼 작업 및 용접을 동시에 하다가 발생한 화재 사고로 38명이 사망, 4명이 실종, 10명이 부상한 사건이다.

22) 강은미 의원 발의안 중 제안이유 참조.

이처럼 김용균 사망 이후 전부개정된 「산업안전보건법」의 시행으로 강화된 형사처벌이 규정되었음에도 불구하고 재해사고로 인한 인명피해는 크게 개선되지 않았다. 강은미 의원 등은 2020년 6월 11일 다음과 같이 발의안 제안이유를 밝히며 새로운 법제정의 필요성을 밝혔다.

> "중대재해를 예방하기 위해서는 중대재해가 개인의 실수에 의한 사고가 아니라 위험을 제대로 예방하고 관리하지 않았기 때문에 발생하는 기업범죄임을 인식하게 하고, 기업이 사망 등 중대재해가 발생했을 때 부담해야 할 사고처리비용이 예방을 위한 투자비용을 압도하도록 만들어 기업 등이 경제적·조직적·제도적으로 철저히 안전관리를 하도록 유도하는 입법이 필요하다."(21대 국회 강은미案 제안이유)

4) 노회찬 의원의 「중대재해기업처벌법」 발의

노회찬 정의당 前원내대표는 2017년 3월 31일에는 「중대재해기업처벌법」 입법발의를 위한 간담회를 하였고, 2017년 4월 12일에는 416 연대, 가습기살균제 피해자와 가족모임, 민주노총, 중대재해기업처벌법 제정연대와 함께 「재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌에 관한 특별법」을 발의한다는 기자회견을 하고, 같은 달 14일에는 입법발의를 하였다. 하지만 국회 법제사법위원회는 2017년 9월 19일자 회의에서 법인의 독자적 범죄능력과 양벌규정 등 현행법 입법 태도 등에 비추어 판단해야한다고 보아 위 발의안은 제대로 검토되지 못했다.

정의당은 국회에서 계류 중인 위 법안이 20대 국회의 임기 안에 통과될 수 있도록, 2019년 12월 9일에는 토론회를 주최하고, 같은 달 13일부터는 '지금 노회찬이라면?' SNS 캠페인을 시작하였으나, 위 법안은 20대 국회 종료와 함께 임기만료로 의안은 폐기되었다.

5) 산업재해 유가족단체의 결성 및 시민단체의 조직·운영

산재사망에 대한 기업의 미약한 처벌이 이슈화되면서 시민단체들의 활동이 새로운 입법을 지지하는 방향으로 나아갔다. 다음 [표 2]에서 보듯, 민주노총, 416연대 등 단체들이 수차례의 간담회와 토론회를 개최하고, 「산업안전보건법」 개정안의 내용을 마련하는 등 산재사망에 대한 기업의 처벌을 강화하기 위한 움직임을 보였다.

[표 2] 산업재해 관련 시민단체의 조직 및 운영

시기	주요 내용	주요 참여단체
2006년	- 영국의 기업 살인법 국내 소개	노동건강연대 등
	- 최악의 살인기업 선정식 시작	민주노총, 한국노총, 민주노동당, 노동건강연대, 매일노동뉴스
2012년	- 「산업안전보건법」 개정입법안 마련 - 토론회 및 입법발의 운동	민주노총, 민변, 노동건강연대 등
2014년	- 416연대 존엄안전위원회 발족	민주노총, 민변, 사회진보연대, 416연대 등
	- 안전한 일터 안전한 사회 만들기 국제 심포지엄	민주노총. 세월호 참사 대책위, 416 가족 대책위원회
2015년	- 기업살인법 국회 토론회	416연대, 노동건강연대, 참여연대, 민주노총, 민변
	- 중대재해기업처벌법 제정연대 발족 - 중대재해기업처벌법 청원입법 - 강남 스크린도어 참사, 충북 지게차 사고 등 고발투쟁 - 세월호 특조위 연구 참여	중대재해기업처벌법 제정연대, 416 연대
2017년	- 노회찬 의원의 발의안에 대한 입법 촉구 운동	중대재해기업처벌법 제정연대, 민주노총
2020년	- 중대재해기업처벌법 제정운동본부 발족 - 10만 동의 청원 국회 입법발의	중앙 및 8개 지역운동본부 310개 단체 참여

자료: 2021. 2. 19. 정의당 주관 토론회자료 재구성

2006년 4월경 영국에서 기업의 과실에 의한 산재사망을 강력히 처벌하는 '기업 살인법' 제정을 준비 중이라는 사실이 알려지면서 노동계에선

‘산재사망은 기업의 조직적, 구조적인 살인이다’라는 구호 아래 산재사망에 대한 기업의 처벌강화를 촉구하는 움직임이 일어나기 시작했다. 그 움직임의 일환으로 매일노동뉴스의 제안으로 노동건강연대, 민주노총, 한국노총에서는 ‘최악의 살인기업 선정식’을 매년 개최하게 되었다. 2011년에는 인천공항철도 하청 노동자 5명 사망하는 사고로 하청 산재문제가 의제화 되어, 민주노총은 ‘하청산재 원청책임강화’ ‘산재사망 처벌강화’로 2대 의제를 수립하였다.

2012년부터 2013년까지 당진현대제철, 대림, 현대 중공업 등의 연속적인 참사와 하청 비정규 노동자 산재사망 사건들이 이어지고, 세월호 참사로 생명안전에 대한 사회적 인식 전환을 불러왔다. 이에 4·16연대가 ‘존엄과안전위원회’를 구성하여 산재사망뿐 아니라 시민재해를 포괄하는 법안을 추진하였다.

김용균 사건 이후인 2019년 경에는 ‘다시는 내 아이와 같은 죽음이 없어야 한다’는 취지로 산재피해가족네트워크인 ‘다시는[23]’이 구성되었고, 산업체 파견형 현장실습 제도의 문제점을 알리거나 「중대재해처벌법」의 필요성을 논의하는 등 유가족단체가 주체로 등장하여 시민단체의 운동을 확장시켰다.

3. 중대재해처벌법의 입법 경위

1) 김용균 사건 이후 국민적 관심의 집중

김용균 사건이 처음 발생한 2018년 12월부터 「중대재해처벌법」이 제정된 2021년 1월까지 신문기사 보도 건수[24]를 살펴보면([그림 2] 참고), 김용균 사건이 처음 공론화된 2018년 12월 11일 이후 위험의 외주화에

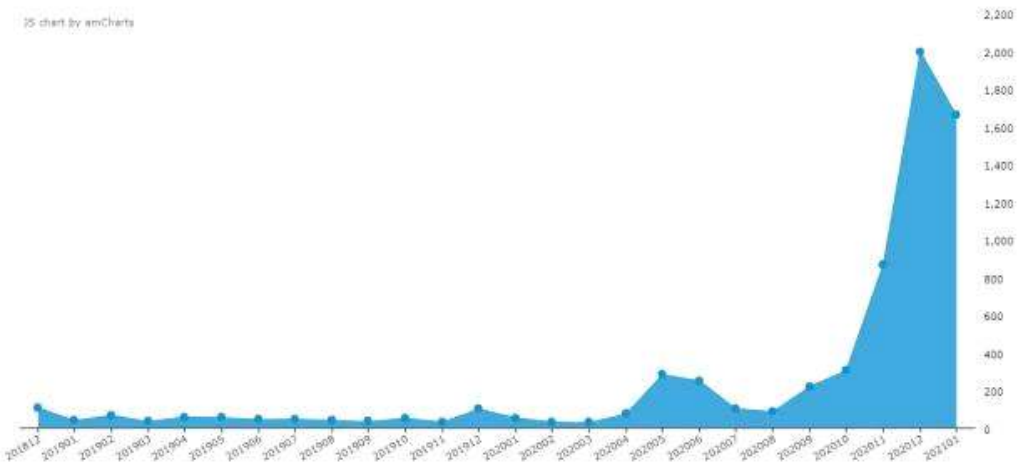
23) ‘다시는’은 유가족과 시민단체 활동가들이 함께하는 네트워크 형태로, 시민단체인 노동건강연대, 김용균재단, 반도체 노동자의 건강과 인권 지킴이, 한빛미디어노동인권센터 등과 이한빛 아버지 등 유가족들이 함께 하였다.

24) 보도 건수의 측정은 한국언론재단에서 운영하고 있는 빅카인즈(www.kinds.or.kr)를 사용하였으며 “중대재해”를 키워드로 설정하여 검색하였다.

관한 보도량이 소폭 증가하였다. 하지만 다음 해인 2019년의 보도건은 601건에 그치고, 김용균 사건의 1주기인 2019년 12월에 재차 보도건이 증가하였다.

2020년 5월에는 이천 물류센터 화재사건으로 대규모 참사를 예방할 수 있는 입법의 필요성이 재조명되면서, 재난·산재·안전사고 피해 유가족들이 청와대 앞에서 회견을 하며 「중대재해처벌법」 제정 촉구의 여론이 형성되었다. 2020년 11월 말경에는 21대 국회 첫 정기국회의 종료를 앞두고 「중대재해처벌법」 처리 여부에 관하여 866건의 기사가 보도되었으며 12월에는 1,995건으로 최고점을 찍었으며 2021년 1월에는 1,657건이 보도되어 「중대재해처벌법」의 제정은 사회적으로 중요한 안건이 되었다.

[그림 2] 중대재해 관련 보도 건수의 변화(2018. 12.~2021.1.)



자료: 빅카인즈 (http://www.kinds.or.kr)

2) 입법청원 및 의원발의

중대재해에 관하여 국민적인 관심이 집중된 상황에서 정의당이나 시민단체들은 「중대재해처벌법」 제정 촉구를 위한 발걸음을 이어나갔다. 중대재해기업처벌법 제정 운동본부[25]는 2020년 5월 17일에 130여개의 단체

를 연합하여 발족하고, 법안 동의청원운동, 국회 입법발의, 단신투쟁과 농성투쟁 등 대중운동을 전개해 나갔다. 민주노총은 2020년 6월 10일 서울 여의도에서 결의대회를 열고 '중대재해기업처벌법 우선 입법'을 촉구했다.

중대산업재해와 중대시민재해가 발생한 경우 사업주와 경영책임자등을 처벌하는 취지의 법률안이 다음 [표 3]과 같이 2020년 6월부터 12월까지 21대 국회에서 5건이 제출되었고, 2020년 9월 22일에는 청원인 김미숙 외 10만인의 국민동의를 받은 "안전한 일터와 사회를 위한 중대재해기업처벌법 제정에 관한 청원"이 접수되어 2020년 11월 16일에는 법제사법위원회 법안심사제1소위원회에 직접 회부되었다.

[표 3] 21대 국회 법률안 발의 현황

	의안명	제안일자	의결일자	의결결과
1	중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률안(강은미의원 등 14인)	2020-06-11	2021-01-08	대안반영 폐기
2	중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안(박주민의원 등 45인)	2020-11-12	2021-01-08	대안반영 폐기
3	중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안(이탄희의원 등 11인)	2020-11-17	2021-01-08	대안반영 폐기
4	중대재해 예방을 위한 기업의 책임 강화에 관한 법률안(임이자의원 등 10인)	2020-12-01	2021-01-08	대안반영 폐기
5	중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안(박범계의원 등12인)	2020-12-14	2021-01-08	대안반영 폐기
6	중대재해 처벌 등에 관한 법률안(대안)	2021-01-08	2021-01-08	원안가결

자료: 의원정보시스템

25) 중대재해기업처벌법 제정운동본부는 '중대재해기업처벌법 제정연대'에서 발족된 416연대 안전사회위원회 소속으로 활동을 전개하며, ① 중대재해기업처벌법의 실질 입법 쟁취를 목표로 범시민사회 운동본부 결성, ② 중대재해기업처벌법 입법발의자 대중적 조직 운동, ③ 국민동의입법청원 운동 전개, ④ 유가족과 노동시민사회의 공동사업으로 21대 국회의원 공동입법발의자 조직 및 입법동의 운동, ⑤ 21대 국회 입법 쟁취를 사업목표로 하는 단체이다.

3) 정부 대안 제시 및 본회의 회부

국회는 2021년 1월 7일 법안심사제1소위 제6차 회의에서 5건의 법률안과 청원을 본회의에 부의하지 않고, 각 법률안의 내용을 통합·조정하여 위원회 대안을 마련하였다. 정부대안은 10만 동의 입법청원 법안과 경영책임자등 의무가 적용되는 사업장의 규모 차이, 도급관계에서의 안전보건 의무 부여 정도, 공무원 처벌규정의 유무, 인과관계 추정 규정의 유무, 사업장 규모에 따른 적용시기 등에서 차이가 있다.

첫째, 정부대안은 5인 미만 사업장에 중대산업재해에 대한 경영책임자 의무 적용을 제외하였다. 둘째, 10만 동의 입법청원에서는 도급관계에서 공동의무를 부여할 것을 내용으로 하나, 정부대안에서는 원청에 대하여 직접 의무를 부여하는 형식으로 규정되었다. 셋째, 정부대안은 경영책임자에 대하여 하한형을 도입하고 10만 동의 입법청원보다는 낮은 형량을 규정하면서도 가중처벌을 도입하였다. 넷째, 10만 동의 입법청원에서는 법인에 대하여 1억 이상 20억 이하 벌금으로 하되 매출액 대비 벌금을 가중하는 방안을 도입하였으나 정부대안에서는 매출액과는 무관하게 벌금을 50억으로 상향하여 규정하였다. 다섯째, 정부대안에서는 공무원 처벌과 관련하여 직무유기죄위반 등으로 검토하다가 결국 삭제하였다. 여섯째, 10만 동의 입법청원에서는 인과관계 추정 규정을 두어 경영책임자등의 위험방지 의무를 추정하였으나 위헌이 논란되면서 정부대안에서는 심리절차 특례에 전문심리위원 지정 소송절차 참여로 조정되었다. 일곱째, 정부대안에서는 징벌적 손해배상을 도입하였으나 손해액의 10배를 도입하자는 입법청원보다는 하한을 도입하여 손해액의 5배 이하로 규정하였다. 여덟째, 입법청원은 사업장 규모와 무관하여 공포 후 6개월 후에 시행할 것을 주장하였으나, 정부대안은 적용시기와 관련하여 공포 후 1년 후 시행하되 50인 미만 사업장, 50억 미만 건설공사 공포 후 3년 뒤 시행하도록 하였다.

국회 법제사법위원회는 2021년 1월 8일 제1차 전체회의에서 법안심사소위원회의 심사결과를 받아들여 위 위원회 대안을 제안하기로 의결하였

고, 위 대안은 본회의에 상정되어 재석 266인 중 찬성 164인, 반대 44인, 기권 58인으로 가결되어 '중대재해 처벌 등에 관한 법률안'이 국회 본회의 통과하게 된 것이다(다음 [표 4] 참조).

[표 4] 법률안 심의·의결·공포 과정

구분			시기	내용
21대국회	법사위	전체회의	2020. 7. 27.	강은미案 상정, 제안설명, 검토보고 및 대체토론
			2020. 8. 25.	법안심사제1소위 회부
		법안심사제1소위	2020. 11. 26.	박주민案[26], 이탄희案[27], 임이자案[28], 박범계案[29] 소위회부 및 축조심사
			2020. 12. 24.	축조심사
			2020. 12. 29.	축조심사
			2020. 12. 30.	축조심사
			2021. 1. 5.	축조심사
			2021. 1. 6.	축조심사
			2021. 1. 7.	축조심사 및 대안반영폐기
		전체회의	2021. 1. 8.	소위심사보고, 축조심사, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)
	본회의		2021. 1. 8.	의결
정부			2021. 1. 26.	법률 공포

4. 중대재해처벌법의 주요 내용 및 논의

1) 목적

제1조(목적) 이 법은 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전・보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의

26) 2020. 11. 16. 소위직접회부.
27) 2020. 11. 24. 소위직접회부.
28) 2020. 12. 23. 소위직접회부.
29) 2020. 12. 23. 소위직접회부.

처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함을 목적으로 한다.

「중대재해처벌법」의 궁극적인 목적은 중대재해를 예방하고 국민의 생명 및 신체를 보호하는 것이다. 사업 또는 사업장, 공중이용시설 및 공중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인을 처벌함으로써 시민과 종사자의 생명을 보호하려는 것이다(이상국, 2021).

하지만 본 법의 사전예방 실효성에 대한 논의가 제기되고 있다. 경영계에서는 본 법과 같이 산업재해의 다양한 원인들이 있음에도 불구하고 경영책임자등에 대하여 처벌만 강화하는 입법을 통해 산업재해를 예방하는 것은 한계가 있다고 주장한다. 안전사고는 사업주의 책임 외에도 우리나라 산업발전 정도와 안전기술 수준, 전 국민의 안전문화 수준, 비현실적이고 모호한 법률규정, 산재예방 행정 및 감독의 전문성 부족 등 국가 안전시스템의 한계, 민간 안전서비스 인프라 미흡, 근로자 개인의 부주의 등 매우 복잡하고 다양한 원인에 의해 발생되나, 사고의 원인을 기업 내 위험관리시스템의 부재, 안전 불감 조직문화, 경영층의 책임부재 등으로 단정짓고 처벌하기 위한 근거를 마련한다는 것이다(정진우, 2022).

반면 본 법이 기업의 과실로 다수의 사망자가 발생하였음에도 책임이 큰 것으로 여겨지는 기업들이 법의 심판을 제대로 받지 않아 법에 대한 국민의 무너진 신뢰를 회복시키고, 낙수효과를 통해 안전기준의 개선을 촉진할 것을 기대하며 사전예방 실효성을 긍정적으로 평가하는 입장도 있다.

2) 적용범위 및 보호 대상

본 법은 중대재해의 정의를 「산업안전보건법」에서 규정하는 산업재해를 포함하여 시민재해까지 그 적용범위를 확장하여 구분하고 있다. 중대

산업재해는 「산업안전보건법」 제2조 제1호에 따른 산업재해 중 사망자가 1명 이상 발생하거나, 동일한 사고로 6개월 이상 치료가 필요한 부상자가 2명 이상 발생하거나, 동일한 유해요인으로 대통령령으로 정하는 직업성 질병자가 1년 이내에 3명 이상 발생하는 경우를 말한다. 한편, 중대시민재해는 중대산업재해에 해당하는 재해를 제외한 원료 또는 제조물, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계·제조·설치 관리상의 결함을 원인으로 하여 발생한 재해로서 사망자가 1명 이상 발생하거나, 동일한 사고로 2개월 이상 치료가 필요한 부상자가 10명 이상 발생하거나, 동일한 원인으로 3개월 이상 치료가 필요한 질병자가 10명 이상 발생하는 경우를 말한다.

제3조(적용범위) 상시 근로자가 5명 미만인 사업 또는 사업장의 사업주(개인사업주에 한정한다. 이하 같다) 또는 경영책임자등에게는 이 장의 규정을 적용하지 아니한다.

다만 상시 근로자가 5명 미만인 사업장에 대해서는 본 법이 적용되지 않는다. 상시 근로자 수에는 파견근로자를 제외한 기간제, 단시간 근로자, 일용직 근로자, 아르바이트 불문하고 모두 산입된다. 고용노동부의 2021년 산업재해 사고사망 현황에 따르면, 2020년에 5인 미만 사업장에서 산업재해로 목숨을 잃은 노동자는 318명(38.4%)으로 상당수를 차지하고, 5인 미만 사업장은 「산업안전보건법」, 「근로기준법」 등 안전관리를 규율할 수 있는 법령이 없다는 문제가 제기되고 있다(정진우, 2022).

제2조(정의) 7. “종사자”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다. 가. 「근로기준법」상의 근로자 나. 도급, 용역, 위탁 등 계약의 형식에 관계없이 그 사업의 수행을 위하여 대가를 목적으로 노무를 제공하는 자 다. 사업이 여러 차례의 도급에 따라 행하여지는 경우에는 각 단계의 수급인 및 수급인과 가목 또는 나목의 관계가 있는 자

보호대상은 「산업안전보건법」 상 보호대상인 '노무를 제공하는 자'보다 폭넓게 인정하고 있다. 본 법상 종사자의 범위는 「근로기준법」 상의 근로자뿐만 아니라 '계약의 형식에 관계없이 그 사업의 수행을 위하여 대가를 목적으로 노무를 제공하는 자'를 규정함으로써 「산업안전보건법」 상의 '노무를 제공하는 자', 특수형태근로종사자 및 배달종사자를 포함할 뿐만 아니라 「산업안전보건법」상 관계수급인의 개념까지 포괄하여 사실상 현장에서 노무를 제공하는 자 모두를 규정하여 그 주체를 확대하고 있다. 이러한 외연의 확장을 통해 건설업의 경우에는 원청의 지위에서 각 하수급업체 근로자 사망시에는 「산업안전보건법」만 적용되고 경영책임자등이 근로자 사망에 대한 형사책임이 부과되지 않았으나, 본 법이 적용이 되면 원청의 경영책임자가 직접 형사책임을 직면할 수 있게 되는 것이다(신승욱·김형규, 2021).

3) 의무 대상 및 내용

제2조(정의)
8. "사업주"란 자신의 사업을 영위하는 자, 타인의 노무를 제공받아 사업을 하는 자를 말한다.
9. "경영책임자등"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 자를 말한다.
가. 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 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

본 법의 의무 대상은 사업주 또는 경영책임자등(이하 '경영책임자등'이라한다)이다. 경영책임자등의 범위와 관련하여 사업을 대표하고 사업을 총괄하는 권한과 책임이 있는 사람 또는 이에 준하여 안전보건에 관한 업무를 담당하는 사람뿐만 아니라 중앙행정기관의 장 등도 포함하여 그 주체를 확대한 것이 특징이다(안요환, 2021).

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 제9조(사업주와 경영책임자등의 안전 및 보건 확보의무) ① 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배・운영・관리하는 사업 또는 사업장에서 생산・제조・판매・유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다. 1. 2. 3. 4.호 위와 동일 ② 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배・운영・관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다. 1. 2. 3. 4.호 위와 동일 ③ 사업주 또는 경영책임자등은 사업주나 법인 또는 기관이 공중이용시설 또는 공중교통수단과 관련하여 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 제2항의 조치를 하여야 한다. 다만, 사업주나 법인 또는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배・운영・관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다.

경영책임자등에게 중대산업재해 및 중대시민재해 예방을 위한 안전 및 보건 확보의무[30]가 부과되며, 정부에게는 경영책임자등에 대한 지원 및

보고의무[31]가 부과되고 있다. 위 각 의무는 경영책임자등이 실질적으로 지배·운영·관리 등 통제가능성을 전제로 하는 개념으로, 장소적 거리, 근무 인원의 규모, 통제 조직의 구성여부, 근로장소의 제공 여부, 위험요소의 제거가능성 등을 고려하여 사안마다 개별적으로 판단된다(신승욱·김형규, 2021). 이와 관련하여 「산업안전보건법」과 관련한 판례에서는 다음과 같은 입장을 보인다.

> 사업주가 고용한 근로자가 타인의 사업장에서 근로를 제고하는 경우 그 작업장은 사업주가 직접 관리 · 통제하고 있지 않는다는 사정만으로 사업주의 재해발생 방지의무가 없는 것은 아니다(대법원 2020. 4. 9. 선고 2016도14559 판결 참조).

위와 같은 판례의 태도에 비추어 본다면 통제가능성 여부만으로 안전·보건조치의무를 한정하지 않은 것이다.

4) 위법성의 판단

본 법은 경영책임자등에게 안전경영책임에 대한 위반책임을 묻는다. 안전경영책임은 단순한 과실이 아니라 안전보건관리체계의 구축 및 운영을 통한 종사자 및 시민의 중대재해를 예방하지 못한 결과에 대한 잘못을 의미하며, 경영자가 역할을 제대로 이행하지 못한 행위사실에 대하여 위법성을 판단하게 된다(이상국, 2021).

「산업안전보건법」에서 위법성 판단에 관한 아래 판례들은 본 법에서도

---

30) 재해예방에 필요한 인력 및 예산 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치, 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치, 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치, 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치를 의미한다.

31) 중대재해의 종합적인 예방대책의 수립·시행과 발생원인 분석, 사업주, 법인 및 기관의 안전보건관리체계 구축을 위한 지원, 사업주, 법인 및 기관의 중대재해 예방을 위한 기술 지원 및 지도, 이 법의 목적 달성을 위한 교육 및 홍보의 시행을 의미한다.

동일한 기준으로 적용될 수 있을 것이다(신승욱·김형규, 2021).

> 사업주에 대한 산업안전보건법 제67조 제1호, 제23조 제1항 위반죄는, 사업주가 자신이 운영하는 사업장에서 산업안전기준에 관한 규칙이 정하고 있는 바에 따른 안전조치를 취하지 않은 채 산업안전보건법 제23조 제1항에 규정된 안전상의 위험성이 있는 작업을 하도록 지시하거나, 그 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 위 작업이 이루어지고 있다는 사실을 알면서도 이를 방치하는 등 그 위반행위가 사업주에 의하여 이루어졌다고 인정되는 경우에 한하여 성립하는 것이지, 단지 사업주의 사업장에서 위와 같은 위험성이 있는 작업이 필요한 안전조치가 취해지지 않고 이루어졌다는 사실만으로 성립하는 것은 아니다(대법원 2007. 3. 29. 선고 2006도8874 판결)

> 직무상 의무위반과 사상의 결과 사이의 상당인과관계는 직무상 의무위반이 사상이라는 결과를 발생하게 한 유일하거나 직접적인 원인이 된 경우만이 아니라, 직무상 의무위반과 사상의 결과 사이에 피해자나 제3자의 과실 등 다른 사실이 개재된 때에도 그와 같은 사실이 통상 예견될 수 있는 것이라면 인정될 수 있다(대법원 2014. 7. 24. 선고 2014도6206 판결)

위와 같은 판례의 태도에 비추어본다면 경영책임자등이 안전보건확보의무를 위반하면 근로자들의 과실이 일부 개입되어 있더라도 개입에 대한 예견가능성이 있다면 그 인과관계는 인정이 될 수 있으나, 근로자나 제3자의 과실 개입은 경영책임자등에게 유리한 정상으로 작용할 수 있을 것이다.

5) 처벌 대상 및 내용

제6조(중대산업재해 사업주와 경영책임자등의 처벌) ① 제4조 또는 제5조를 위반하여 제2조 제2호 가목의 중대산업재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다. ② 제4조 또는 제5조를 위반하여 제2조 제2호 나목 또는 다목의 중대산업재해

에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다. ③ 제1항 또는 제2항의 죄로 형을 선고받고 그 형이 확정된 후 5년 이내에 다시 제1항 또는 제2항의 죄를 저지른 자는 각 항에서 정한 형의 2분의 1까지 가중한다. 제10조(중대시민재해 사업주와 경영책임자등의 처벌) ① 제9조를 위반하여 제2조 제3호 가목의 중대시민재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금에 처한다. 이 경우 징역과 벌금을 병과할 수 있다. ② 제9조를 위반하여 제2조 제3호 나목 또는 다목의 중대시민재해에 이르게 한 사업주 또는 경영책임자등은 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금에 처한다.

제재규정으로는 형벌 및 손해배상, 과태료 및 발생사실의 공표가 있다. 경영책임자등은 사망자가 발생하는 경우에는 1년 이상의 징역 또는 10억원 이하의 벌금을, 부상 및 질병이 발생하는 경우에는 7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금이 부과되며 병과가 가능하다. 양벌규정으로 법인 또는 기관에 대하여는 사망자 발생의 경우에는 50억원 이하의 벌금을, 부상 및 질병이 발생하는 경우에는 10억원 이하의 벌금형을 부과하고 있고, 이는 「산업안전보건법」상 법인에 대한 양벌규정인 사망시 10억원 이하의 벌금, 안전·보건조치위반 시 5년 이하 징역 또는 5천만원 이하의 벌금형을 부과하는 것에 비하여 가중된 형벌임을 알 수 있다.

뿐만 아니라 해당 사업주, 법인 또는 기관이 중대재해로 손해를 입은 사람에 대하여 그 손해액의 5배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임[32]을 지는 내용의 징벌적 손해배상 제도를 규정하였다.

과태료는 경영책임자등이 정당한 사유 없이 안전보건교육을 이수하지 않으면 5천만원 이하로 부과된다. 발생사실의 공표는 중대산업재해에 대

32) 법인 또는 기관이 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리 하지 아니한 경우에는 본 법에서 규정하는 배상책임의 적용을 받지 않으나, 일반 불법행위 책임에 의한 손해배상책임을 부담하게 된다.

하여 고용노동부 장관이 그 발생사실을 임의로 공표하도록 하고 있으며, 공표의 방법·기준·절차 등은 대통령령으로 정하도록 위임하였다.

다만 이와 같이 국가가 형벌권을 행사함에 있어서는 죄형법정주의[33], 이중처벌금지의 원칙[34], 형벌에 관한 책임원칙[35]이 적용된다(이상국, 2021). 특히 책임주의 원칙 및 과잉금지원칙과 관련해서는 아래와 같은 논의들이 이루어지고 있다.

첫째, '경영책임자등'의 개념에 법인의 대표이사 및 이사 모두가 포함되도록 규정하고 있으나, 단순히 해당 지위에 있는 자라는 이유만으로 결과발생에 영향을 전혀 미치지 않은 자까지 형사처벌을 부과하는 것은 경영활동을 심각히 제한하는 자유주의 시장질서에 적합하지 않다는 비판이 제기될 수 있다. 예를 들어 안전업무와 전혀 관련 없는 이사까지 경영책임자등에 포함된다는 이유로 연대책임을 부과하는 것은 타당하지 않다는 것이다. 반면, 법인에 대한 벌금이 「산업안전보건법」상 양벌규정에 의할 때 10억원 이하로 일반예방효과와 특별예방효과라는 형벌목적을 실질적으로 달성할 수 있으며, 법인의 범죄능력이 명문으로 인정되지 않는 상황에서 개인책임원칙에 따라 경영책임자등의 형사책임을 묻는 특별법을 제정하는 것이 현실적이라는 입장도 있다.

둘째, 사업주 및 경영책임자등, 법인에게 민·형사상 책임을 부여하고 행정제재까지 병과하는 것에 더하여 징벌적 손해배상까지 묻는 것은 과도한 처사라는 점이다. 징벌적 손해배상은 영미권의 판례법주의에서 시

---

33) 법률이 없으면 범죄도 형벌도 없다는 원칙으로, 법률이 처벌하고자 하는 행위가 무엇이고, 그에 대한 형벌이 어떠한 것인지를 누구나 예견할 수 있고, 그에 따라 자신의 행위를 결정할 수 있도록 구성요건을 명확히 규정할 것이 요구된다(헌법재판소 1996. 12. 26. 선고 93헌바65 전원재판부 결정).

34) 「헌법」 제13조 제1항 후단에는 동일한 범죄에 대하여 거듭 처벌받지 아니한다고 하여 이중처벌금지 원칙을 규정하고 있다.

35) 형벌은 책임이 있는 자에게 그 책임에 비례하여 부과되어야한다는 것을 말한다. 형사법의 기본원리로서 헌법상 법치국가의 원리에 내재하는 원리인 동시에 국민 누구나 인간으로서의 존엄과 가치를 가지고 스스로의 책임에 따라 자신의 행동을 결정할 것을 보장하고 있는 헌법 제10조와 과잉금지원칙을 금지하고 있는 헌법 제37조 제2항으로부터 도출되는 원리이다(헌법재판소 2007. 11. 28. 선고 2005헌가10 전원재판부 결정).

작된 것으로 우리 법체계와 부합하지 않을뿐더러 통상 형사처벌을 대체하기 위한 예외적인 제도이며, 외국 입법례도 산업재해에 적용된 사례는 없다.

셋째, 다음 [표 5]와 같이 유사한 유형의 과실범이나 안전의무위반범에 대한 법정형에 비하여 법정형이 높다는 점에서 과잉금지원칙에 위반될 소지가 있다는 것이다. 하지만 「중대재해처벌법」 상 안전 및 보건확보 의무위반으로 책임이 부과되는 것은 고의범에 한정되며, 이러한 진정결과적가중범은 기본범죄를 고의로 행하였다는 행위반가치의 중대성으로 인해 과실범의 법정형보다 높게 설정된 점을 고려한다면 형사법 체계상 과도한 법정형이라고 볼 수 없다는 의견도 있다.

[표 5] 유사 유형의 안전의무위반범 법정형 비교

법령	범죄사실	법정형	비고
중대재해처벌법 제6조	안전 및 보건확보 의무 위반 사망	1년 이상 유기징역, 10억원 이하 벌금(병과)	고의범
	유해 · 위험방지의무 위반 상해	7년 이하 징역, 1억원 이하 벌금	
형법 제268조	업무상과실 · 중과실 치사상	5년 이하 금고, 2천만원 이하 벌금	과실범
교통사고처리 특례법 제3조	운전자가 교통사고로 치사상	5년 이하 금고, 2천만원 이하 벌금	
산업안전보건법 제66조의2	안전조치, 보건조치 위반 사망	7년 이하의 징역, 1억원 이하 벌금	
특가법 제5조의11	위험운전치사죄	3년 이상 유기징역, 무기징역	고의범
특가법 제5조의13	어린이보호구역에서 어린이치사죄	3년 이상 유기징역, 무기징역	
형법 제188조	교통방해치사죄	5년 이상 유기징역, 무기징역	
	교통방해치사죄	3년 이상 유기징역, 무기징역	

6) 시행시기

부칙 제1조(시행일) ① 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 이 법 시행 당시 개인사업자 또는 상시 근로자가 50명 미만인 사업 또는 사업장(건설업의 경우에는 공사금액 50억원 미만의 공사)에 대해서는 공포 후 3년이 경과한 날부터 시행한다.

상시근로자가 50인 이상 사업장에는 공포 후 1년, 50인 미만 사업장의 경우에는 공포 후 3년이 경과한 날로부터 시행된다. 다만, 전 사업장에 적용되는 「산업안전보건법」과는 달리 본 법에 의하면 5인 미만 사업장은 적용이 제외된다.

50인 미만 사업장에 관하여 시행이 유예된 것과 관련해서도 논란이 제기되고 있다. 그 이유는 산업재해사고로 사망하는 노동자 중 80.9%[36]가 50인 미만 사업장에서 발생한다는 점에서 본 법의 시행이 시급하다는 것이다. 반면 산업현장의 현실적인 문제를 고려한다면, 50인 이상 사업장은 안전관리 담당이 위탁 및 전담 등 어떠한 형태로든 선임이 되어있는 반면 50인 미만 사업장은 본 법에 대비할 수 있는 인력이 전무한 상황이기에 정부의 지원이 필요하다는 의견도 제시되고 있다.

5. 쟁점의 정리

「중대재해처벌법」 개관을 정리하면, 「중대재해처벌법」은 「산업안전보건법」의 연장선으로 논의되는 부분을 확인할 수 있으나 개정법이 아니라 제정법으로 입법 활동이 이루어진 점을 특징으로 볼 수 있다. 특히 김용균 사건 이후 2018년 12월 「산업안전보건법」 개정을 통해 높은 산업재해 발생률과 위험의 외주화 문제를 해결하려고 하였으나, 개정법

36) 2020년에 50인 미만 사업장과 5인 미만 사업장에서 산업재해로 목숨을 잃은 노동자는 각 352명(42.5%), 318명(38.4%)으로 전체 사망자 비율의 80.9%에 해당한다(고용노동부 2021년 산업재해 사고사망 현황 참조).

시행 이후에도 산업재해 책임자에 대한 강력한 처벌이 이루어지지 않으면서 새로운 입법에 대한 국민들의 관심과 수요가 발생하였고 산업재해 유가족단체와 시민단체의 운동이 전개되는 등 정책결정과정에서의 쟁점들을 살펴볼 수 있다.

따라서 본 연구에서는 이러한 정책환경 하에서 「중대재해처벌법」 제정이 사회적으로 중요한 안건으로 대두되면서 입법청원 및 의원발의을 비롯하여 다양한 정책대안들이 제시되며 국회 의결을 통과되는 과정까지의 정책결정과정을 탐구하고자 하며, 정책결정과정에서 「중대재해처벌법」의 내용 자체와 관련한 쟁점들을 둘러싼 옹호연합들의 존재와 그들의 신념을 확인하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합한 모형을 분석틀로 활용하고자 하며 이에 관한 이론적 논의는 다음 절과 같다.

제 2 절 다중흐름모형과 옹호연합모형

1. 다중흐름모형

Kingdon(1984)의 다중흐름모형(Multiple Streams Framework)은 정책의제설정이 합리적이고 예측가능한 방식으로 이루어지는 것이 아니라 별개의 독립된 흐름들이 특정 정치적 사건이나 극적 사건, 혹은 정책선도자로 인하여 우연히 결합되어 정책의 창이 열림으로써 정책 산출물을 만들어내는 과정을 설명한다(정정길, 2017). 따라서 다중흐름모형은 사회문제가 이슈화되는 과정 및 이러한 문제가 정책결정자들의 주목을 받아 정부의제로 채택되는 절차에 초점을 맞추어 정책변동을 이해하는데 적합하다(Zahariadis, 2014).

1) 정책문제, 정책대안, 정치의 흐름

Kingdon은 정책문제, 정책대안, 정치의 흐름 속에서 일어나는 주요 정책결정자들의 행동양상의 세부요인들을 다음 [표 6]과 같이 설명한다.

[표 6] 세 가지 흐름의 세부요인 및 설명

구분	세부요인	설명
정책문제 흐름	지표	- 해당 문제에 대한 갑작스러운 변화
	초점사건	- 재난이나 위기 상황, 개인적인 경험이나 상징
	피드백	- 기존 정책이나 정책경험으로부터 오는 정보
정책대안 흐름	기술적 실현가능성	- 대안의제의 실현가능성
	가치수용성	- 구성원들의 가치체계와 합치성, 공감대 형성
정치흐름	국가적 분위기	- 정부관료는 대다수의 국민들의 일반적 경향을 파악하고, 설문·모니터링을 통해 의제가 서둘러 제도화되도록 함
	이익집단의 압력	- 각종 압력집단(시민단체, 경영계집단, 정당지지자 등)의 주장이나 입장표명에 정당이나 정부가 민감하게 반응함

	행정부· 입법부의 변동	- 정부에서 일어나는 주요 인사의 이동이나 선거결과에 따른 행정부의 교체나 의회 의석의 변화

자료 : Kingdon, 1984; 성욱준, 2013; 최성구·박용성, 2014; 이현정, 2015.

(1) 정책문제의 흐름(Problem Stream)

정책문제의 흐름은 정책결정자들이 어떻게 다른 문제보다 해당 문제에 관심을 가지고 중요정책문제로 인지하게 되는가에 관한 것이다. 정책문제는 정책 공동체 내에서 정책문제로 인식해왔던 사회적 상황들이 정책의제로 주목받게 되는 것을 말하며, 지표(index), 초점사건(focusing event), 피드백(feedback) 등을 통해 인식된다(Kingdon, 1984). Kingdon은 정책결정자가 정책문제를 인식하는 지표 중 하나로 초점사건을 제시하였고, 초점사건을 강력한 상징이나 정책결정자의 경험을 통해 정책결정자의 주의를 끌어들이는 위기 또는 재난으로 정의하고 있다(김향미, 2021). 이러한 초점사건 등을 통하여 정책문제로 인식되면서 정책대안들이 제시되며, 단순히 정책대안이 제기되는 수준을 넘어서 다양한 정책대안들이 상호작용과 수정을 거쳐 소수의 대안으로 합의(consensus)를 얻어가는 과정을 통해 정책문제의 흐름이 나타나게 된다(성욱준, 2013).

(2) 정책대안의 흐름(Policy Stream)

Kingdon(1984)은 정책대안의 흐름은 “원시 수프(primeval soup)”와 비슷하며 이 안에는 다양한 아이디어 및 가능성이 유한하지만 복잡하게 존재하고 있음을 제기하였다(Jones et al., 2016). 따라서 정책대안의 흐름은 관료, 의회, 학자, 싱크탱크의 연구원 등을 포함하는 정책공동체(policy community)의 네트워크에 의해 생성되며 이들의 내부적 합의에 따라 대안을 선택·개발하는 과정을 포괄한다(Zahariadis, 2014; 이현정, 2016; 최성구·박용성, 2014).

이 과정에서 어떤 대안은 살아남으며, 어떤 대안은 새로운 대안과 결합되기도 하고, 어떤 대안은 사라지기도 한다. 이를 선정하는 기준에는 기술적 실현가능성(technical feasibility), 가치수용성(value acceptability) 및 자원 적합성(resource adequacy)이 포함된다(Kingdon, 1984; 신현재·홍준형, 2017). 즉, 실질적으로 구현하기 어려운 대안은 정부의제로 채택이 될 가능성이 적으며 선행 기준이 존재하지 않거나 정책결정자의 가치에 부합하지 않는 대안 역시 채택이 될 가능성이 낮다고 볼 수 있다(Zahariadis, 2014).

(3) 정치의 흐름(Politics Stream)

정치의 흐름은 정치적 사건의 역동성과 규칙에 의해 흘러가며 일반적으로 정책문제의 흐름과 정책대안의 흐름을 정책의제로 전환시키는데 결정적인 역할을 한다(Kingdon, 1984; 이현정, 2016). 정치의 흐름을 구성하는 요인은 국가적 분위기(national mood), 행정부·입법부의 변동(administrative or legislative turnover) 및 이익집단의 압력(pressure group campaigns)이 포함된다. 특히 Kingdon(1984)은 국가적 분위기와 행정부·입법부의 변동 사이의 결합이 의제설정에 가장 큰 영향력을 행사한다고 주장하며 정치의 흐름을 통하여 정책의 창이 열릴 수 있다고 보았다.

국가적 분위기는 시간의 흐름에 따라 대다수의 국민들이 공통된 사항에 대해 생각하는 경향을 의미한다(Zahariadis, 2014). 여론조사 결과와 같은 모니터링을 통해서 정부관료는 국가적 분위기를 파악할 수 있으며 이에 따라 특정한 정부의제를 채택하거나 반대로 채택이 되지 않도록 행동을 취할 수 있다. 즉, 이러한 국가적 분위기는 정치적 지지와 직결되는 사항이기에 정책결정자들은 민감하게 반응한다(이현정, 2015). 또한 정치인들은 이익집단의 지지 혹은 반대를 광범위한 정치 분야에 대한 합의 또는 반대로 해석하여 의제설정에 있어 상당한 영향을 받게 되며, 이익집단 역시 자신들에게 유리한 이슈가 의제화될 수 있도록 조치를 취한다(최성

구·박용성, 2014).

행정부·입법부의 변동은 보다 극적으로 정책변동에 영향을 미치게 된다. 대통령이 바뀌면서 정부의 사회적 관심사가 변화할 수 있으며 의석수의 변화로 인하여 정책의제의 우선순위가 변경될 수 있다. 단편적인 예로, 정권이 교체되면서 예산 삭감과 같은 특정 문제는 더 많은 관심을 받는 반면에 국민건강보험과 같이 다소 포괄적인 사회적 문제는 정책결정자들의 관심에서 벗어나 정책형성에 실패할 가능성이 높다(Zahariadis, 2014). 이러하듯, 정권의 교체는 정치의 흐름과 궁극적으로 정책변동에 중요한 영향을 미친다고 볼 수 있다.

2) 정책선도자(Policy Entrepreneur)

정책선도자는 어떠한 정책의제가 중요하다는 판단 하에 이를 집행하기 위하여 자신들의 시간, 열정, 자원 등을 아낌없이 투입하는 행위자를 의미한다(Kingdon, 1984). 이들은 독립적으로 흐르고 있던 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름을 결합하여 정책의 창이 열리고 정책이 산출될 수 있도록 한다. 정책선도자는 주로 개인(individual)으로 개념화 되고 있으나 개인의 차원을 넘어서 어느 특정 조직이 정책의 집행을 추진하는 경우도 종종 있다(Zahariadis, 2014). 또한 정부 내·외의 행위자, 이익집단, 연구기관의 전문가, 의원, 학자 등 다양한 분야에 위치한 행위자들이 정책선도자의 역할을 수행할 수 있다(이현정, 2015).

하지만 정책선도자들이 성공적으로 정책의 창을 열기 위해서는 수반되는 몇 가지 사항들이 있다. Zahariadis(2014)와 Jones et al(2016)는 자원(resources), 정책집행자와의 접근성(access to policy-makers) 및 전략(strategies)과 같은 요인들이 정책선도자의 승패를 결정한다고 주장하였다. 자원에는 시간, 돈과 같은 요소가 포함되며 전략에는 세 가지 흐름을 조작하고 결합하는 노력이 포함된다. 비슷한 관점에서 이현정(2016)은 정책선도자의 성공 조건으로 자신의 시간과 자원 투입을 위한 의지와 인내

력, 정치적 연결망, 협상기술, 기술적 전문성 및 권위 있는 의사결정을 위한 지위를 강조하였다.

보통은 세 개의 흐름이 결합될 때 정책의 채택 가능성이 높아지나 때때로 정책선도자들은 두 가지 흐름만을 결합하여 정책 산출을 이끌어내기도 한다(최성구·박용성, 2014). 또한 정책의 창이 열리는 기간이 다소 짧을 수도 있기에 정책선도자들은 정책의 창이 열렸을 때 즉각적인 조치를 취할 수 있어야 한다(Zahariadis, 2014). 따라서 정책선도자의 역할은 정책결정의 여부와 직결되기에 매우 중요하다고 볼 수 있다.

3) 정책의 창(Policy Window)

정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름은 각각 따로 움직이지만 어느 순간 우연히 만나 결합하는데(coupling) 이러한 과정을 정책의 창이 열렸다고 표현한다(Kingdon, 1984). Kingdon(1984)은 정책의 창이 특정 문제에 관심을 집중시키거나 선호하는 정책대안이 선택될 수 있도록 하는 기회(opportunity)가 된다고 본다. 정책의 창은 예상가능한 수준에서 열릴 수도 있지만 때로는 전혀 예측할 수 없이 열리기도 하므로 정책결정자 및 정책선도자는 자신들이 선호하는 대안을 준비하고 있다가 기회의 창이 열릴 때 놓치지 않도록 해야 한다(Kingdon, 1984).

정책의 창은 세 가지 흐름이 만날 때 열리지만 정책의제는 문제의 흐름이나 정치의 흐름에 의해 더 많은 영향을 받으며, 정책대안은 정책 흐름에 더 많이 영향을 받는다고 할 수 있다. 예를 들어 정권교체, 의회 내의 정당의석 변경, 사상적 경향의 변동, 국민여론의 변동 같은 정치 흐름의 변화가 정부고위관료나 의사결정과정에 가까운 사람들로 하여금 새로운 문제에 주의를 기울이게 만듦으로써 새로운 정책의 창이 열리게 하는 것이다(이현정, 2016). 이 중에서도 정권교체가 가장 눈에 띄고 광범위한 영향을 미친다(Kingdon, 1984).

2. 옹호연합모형

Sabatier(1988)의 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)은 정책결정은 신념체계(belief systems)를 공유하는 옹호연합으로 이루어진 정책하위체계(policy subsystem)에서 이루어지며, 보다 광범위한 사회적 맥락 내에서 설정되고 영향을 받는다는 가정 하에 정책 산출 과정을 살펴본다. 옹호연합모형은 옹호연합 간의 정책에 대한 인식 차이와 시기별로 그 인식이 변화하는 것을 분석하여 정책변동을 설명하는 이론적 틀로 활용된다(김대은·엄석진, 2022). 옹호연합모형은 기존의 정책과정이론의 한계점을 보완하여 다양한 수준의 정부, 이해 집단, 연구기관 및 언론 매체의 행위자들이 서로 불일치한 목표와 기술적 분쟁을 마주할 때 이들의 신념 및 정책변동을 분석하는데 적합하다(Weible & Sabatier, 2007). 옹호연합모형은 외적변수, 옹호연합, 신념체계, 정책중개자 등으로 구성되며 각 요인에 대한 설명은 다음과 같다.

1) 외적요인(External Factor)

외적요인은 안정적 변수와 역동적 변수로 구분되며 세부 지표는 다음 [표 7]과 같다.

[표 7] 외적요인의 세부 지표

외적요인	내용
안정적 변수	① 문제의 기본속성 : 옹호연합 간 갈등의 쟁점이 무엇인가에 초점을 맞추고 정책의 당위성, 심각성, 전문성, 복잡성을 통해 설명함 ② 사회 · 문화적 가치와 사회구조: 그 사회가 지니는 정체성으로 전반적인 인식을 말함 ③ 기본적 법적구조: 정책 산출로부터 정책변동이 발생할 때까지 정책하위체제 전반에 기본적 영향을 미치는 법률 등을 의미
역동적 변수	① 사회 · 경제적 조건의 변화: 사회 · 경제적으로 나타나는 급격한 변화 ② 여론의 변화: 공공정책에 대한 국민들의 변화된 행태를 의미 ③ 지배집단의 변화: 공공정책을 실질적으로 입안하고 집행하는 관리책

	임자의 변동 등을 말함 ④ 정책 결정 및 기타 하위체제로부터의 영향: 본 체제 이외의 다른 부문에서 결정하고 영향을 주는 행태로서 유사정책의 결정 등을 말함

자료: 이현정(2015) 인용

(1) 안정적 변수(Relatively Stable Parameters)

안정적 변수는 좀처럼 변화하지 않으며 변화하더라도 시간이 매우 오래 걸리는 특성이 있다(Sabatier & Jenkins-smith, 1993). 이러한 이유로 정책행위자들의 행태나 정책의 변동을 초래하는 원인으로 작용하는 경우는 드물지만, 하위체제 내 행위자들이 동작하는데 근본적인 자원과 제약요인으로 작용한다(Sabatier & Jenkins-smith, 1993; Jenkins-smith et al., 2014). 안정적 외적변수는 ① 문제의 기본속성, ② 사회·문화적 가치와 사회구조, ③ 기본적 법적 구조를 들 수 있다(김순양, 2010). 문제의 기본속성은 옹호연합 간 갈등의 쟁점이 무엇인가에 초점을 맞추고, 정책의 당위성, 심각성, 전문성, 복잡성을 통해 설명할 수 있다(이현정, 2015). 사회·문화적 가치와 사회구조는 그 사회가 지니는 정체성으로 전반적인 인식을 의미한다(이현정, 2015). 기본적 법적구조는 정책 산출로부터 정책변동이 발생할 때까지 정책하위체제 전반에 기본적 영향을 미치는 법률 등을 의미한다(유홍림·양승일, 2009).

(2) 역동적 외적변수(Dynamic External Events)

역동적 변수는 단기간에 정책하위체제에 직접적인 영향을 미치며 이를 구성하는 요소는 ① 사회·경제적 조건의 변화, ② 여론의 변화, ③ 지배집단의 변화, ④ 정책 결정 및 기타 하위체제로부터의 영향 등이 포함된다(Sabatier&Weible, 2007). 이러한 역동적 외적변수는 정책하위체제의 행위자가 직면하는 제약과 기회를 변화시킴으로써 정책변동에 주요한 영향을 미치며 정책하위체제의 참여자들에게 역동적 외적변수에 대한 예측·

대응 방안의 습득이 자신들의 기본 신념과 일정한 방식으로 될 수 있게끔 지속적인 도전을 제기한다(Sabatier, 1988).

2) 옹호연합(Advocacy Coalition)

옹호연합은 특정 정책문제를 다루는데 관여하는 행위자들의 집합을 말한다. 정책행위자에는 정책결정자를 포함하여 공공 및 민간부문 행위자들이 포함되며, 이들은 자신의 신념과 유사한 신념체계를 지닌 행위자들과 연합을 구성한다(엄석진·허미혜, 2011). 정책과정에서 각 옹호연합은 서로 경쟁하고 대항하며 자신들의 이익이나 정책적 선호를 관철하기 위해 연합을 형성하고 협력을 조직화함으로써 서로 뭉치게 된다. 특히 현대사회의 정책 결정은 매우 복잡하기에 일반적으로 정책 참여자 집단은 '철의 삼각(Iron Triangle)'에 해당하는 입법부, 정부관계자, 이해관계집단, 싱크탱크 연구원, 언론인, 사법부 관계자 등과 같은 전문가를 포함해야 한다고 가정한다(Sabatier&Weible, 2007; 최성구·박용성, 2014). Sabatier&Weible(2007)은 정책하위체제 내에서는 2~5개의 옹호연합이 형성된다고 본다.

3) 신념체계(Belief System)

옹호연합모형은 옹호연합의 형성 및 활동, 정책 학습의 근본적인 동인(動因)을 신념(belief)이라고 가정한다(김대은·엄석진, 2022). 정책 참여자들은 자신들의 신념체계를 실질적인 정책으로 산출하기 위하여 정부의 다양한 수준 내에서 자신들과 유사한 정책 핵심 신념(policy core beliefs)을 가진 사람들과 옹호 연합을 구성하여 자원을 공유하고 전략을 개발한다(Sabatier&Weible, 2007). 신념체계는 다음 [표 8]과 같이 ① 규범적 핵심(normative core), ② 정책 핵심(policy core), ③ 도구적 측면(secondary aspects)의 3차원의 위계적 구조로 구성되며, 정책 참여자들은 토론회 및

공청회와 같은 정책지향학습을 통해 정책의 방향이나 전략을 강화하거나 조정한다(Sabatier, 1988; Sabatier&Weible, 2007; 이현정, 2015).

[표 8] 신념체계의 구조

	규범적 핵심	정책 핵심	도구적 측면
기본 특징	본질적 규범 및 존재론적 공리	깊은 핵심의 규범적 공리를 달성하기 위한 전략에 관한 본질적인 정책 입장	정책 핵심 구현을 위해 필요한 도구적 의사결정 및 정보 탐색
범위	모든 정책 분야에 적용	특정 관심 분야에 적용	특정 관심 정책에만 한정
변화의 민감성	종교 개종과 같이 매우 어려움	심각한 변칙이 나타나면 변화 가능하나 어려움	다소 쉬움. 행정 및 입법 정책 입안의 주체
설명 요인	- 인간의 속성 - 권력, 안보, 자유 등 궁극적 가치에 대한 상대적 우선순위 - 분배적 정의에 대한 기본 기준	- 정부vs시장의 적절한 활동 범위 - 정부의 다양한 수준 내 적절한 권위 배분 - 실질적 정책 갈등에 대한 성향 - 가치에 대한 인지된 위협의 정도	- 행정적 규칙, 예산 배분, 사건 처분, 법정 해석 및 법정 개정에 대한 결정 - 프로그램 성과 및 문제의 심각성에 대한 정보

자료: Sabatier(1988) 재구성

첫째, 규범적 핵심은 자유, 평등, 발전, 보존 등의 존재론적인 공리가치의 우선순위를 판별한다. 최상위 수준의 추상적 가치로 개인의 삶 전반에 걸쳐서 형성되는 신념이기에 잘 변화하지 않는 특징을 가지고 있다(김대은·엄석진, 2022). 둘째, 정책 핵심은 위 규범적 신념을 구체적으로 적용한 옹호연합의 기본 방침, 정책기조 등을 의미한다. 정책핵심도 특정 정책 목표 및 목표달성조건 등에 대한 인식이라는 점에서 규범적 핵심과 마찬가지로 옹호연합의 인식변화가 쉽지 않다는 특징을 가지고 있다(엄석진·허미혜, 2011). 이러한 정책 핵심 신념을 통해 옹호연합의 정책적 선호가 표현되며 그 과정에서 옹호연합의 지지자와 반대자를 구분하게 된다(김대은·엄석진, 2022). 셋째, 도구적 측면은 정책 수단, 예산 배분, 성과 평가, 법적 개정 등과 같은 정책 실행을 위한 수단적 측면의 신념을 말한다. 신념의 위계적 구조 중 가장 낮은 단계에 있으며, 정책행위자나 옹호연합 사

이의 합의에 의해서도 쉽게 변화한다(김대은·엄석진, 2022).

4) 정책중개자(Policy Broker)

정책중개자들은 옹호연합들 간의 갈등을 중재하는 제3의 행위자를 의미한다(Sabatier, 1993). 정책중개자는 정책행위자들의 신념이 정책으로 전환될 수 있도록 옹호연합 간 갈등을 조정(mediate)하며 다양한 전략을 구사한다(엄석진·허미혜, 2011). 정책중개자는 의회, 행정관료, 사법부, 시민단체, 전문가집단 등으로 이루어지며, 그들의 주요한 관심은 옹호연합들 간의 갈등을 최소화하고 합리적으로 타협점을 산출하는 것이다(김순양, 2010).

정책중개자는 중개를 해야 할 정책문제에 대한 전문성을 지니고 있어야 한다. 만일 정책중개자가 전문성을 지니지 않으면 전문성을 지닌 다른 정책행위자에게 의존하는 경향을 보이게 된다(이현정, 2015). 정책중개자를 신뢰하는 수준이 높을수록 정책행위자 또는 옹호연합들과의 공감대를 형성하기에 유리해지며 갈등을 최소화할 수 있다(박용성·최정우, 2011). 정책중개자가 정책문제를 효과적으로 중개하기 위해서는 정치인과 대중이 자신을 신뢰하고 정치적 정당성을 줄 수 있는지의 여부도 고려되어야 할 것이다. 이와 같이 정책중개자에 의해 중재된 정책선호와 전략들은 정책결정과정을 통해 정책산출물로 나타나게 되며, 정책하위체제로 환류하는 과정을 거치게 된다(최성구·박용성, 2014).

3. 이론적 논의의 정리

앞서 살펴본 다중흐름모형과 옹호연합모형은 이하 본 장 제3절에서 살펴볼 바와 같이 국내의 정책변동에 관한 연구논문의 상당수를 차지하고 있으며, 최근에는 옹호연합모형에 다중흐름모형의 요소를 결합한 연구들의 경향이 발견된다(황성수 외, 2015). 본 연구에서는 「중대재해처벌법」입법과정을 다중흐름모형에 따라 살펴보되, 그 과정을 둘러싼 첨예

한 갈등구조를 분석해내기 위하여 옹호연합모형을 추가적으로 결합하고자 한다. 이를 통해 동태적이면서도 다양한 정치적 환경 하에 전개되어 가는 입법과정을 종합적이고 입체적으로 설명하고자 한다.

제 3 절 선행연구의 검토

1. 중대재해처벌법 관련 선행연구

「중대재해처벌법」 관련 선행연구들은 ① 본 법의 조문들과 유사 판례를 담은 개론서 형식의 서적(이상국, 2022; 신승욱·김형규, 2021, 송인택, 2021; 정진우, 2022), ② 기존의 「산업안전보건법」과의 비교분석을 한 연구(김명준, 2020; 김영국, 2021), ③ 본 법 자체의 법적 쟁점과 문제점을 분석한 연구(안요환, 2021), ④ 본 법 시행 이후 산업분야별 대응조치에 관한 연구로 구분된다.

「산업안전보건법」과 비교분석을 한 연구들은, 「중대재해처벌법」이 「산업안전보건법」을 기초로 하여 제정한 것에 착안하여 기존 법령과의 정합성, 법적 안정성 등을 검토하고 입법적 한계를 지적하고 있다. 김명준(2020)의 연구에서는 「산업안전보건법」과 「중대재해처벌법」을 비교하여 현재 「산업안전보건법」의 미비점 보완과 「중대재해처벌법」의 내용 중 도입할 수 있는 부분은 흡수하여 벌칙 규정의 하한 규정을 두는 것에 대해 논의하였다. 한편, 김영국(2021)은 기업의 안전보건조치 강화의 관점에서 「중대재해처벌법」의 법적 쟁점과 법정책적 과제에 관한 연구를 진행하였고, 「중대재해처벌법」은 우리 사회에 만연한 안전 불감증에 경종을 울림으로써 보다 적극적으로 안전보건조치를 강화하는 계기를 마련한 입법으로 보고 있으나, 「산업안전보건법」과 유사한 내용과 구조를 갖추고 있음에도 기대에 미치지 못할 정도로 위헌 문제, 다른 산업안전관련 법령과의 관계, 기타 동법의 실효성을 확보하기 위한 여러 법령의 미비 등 입법적인 한계를 서술하였다.

본 법 자체의 법적 쟁점과 문제점을 분석한 연구들은 공통적으로 죄형법정주의 원칙 외에도 책임주의 원칙, 평등의 원칙, 포괄위임금지의 원칙 등 헌법원칙에 위배된다는 점을 법적 쟁점으로 도출하였다. 김진영(2021)은 「중대재해처벌법」의 주요 내용을 살펴보고 중요한 쟁점을 통

해 문제점을 분석하여 향후과제를 제시하였다. 안요환(2021)의 연구에서는 중대재해처벌 관련 법제를 1) 법령체계, 2) 적용범위, 3) 구성요건, 4) 가중요건 등 문제점을 분석하고 개선방안을 제시하였다. 이근우(2021)는 중대재해기업 처벌법안과 21댇 국회에서 본회의를 통과한 「중대재해처벌법」을 비교하면서 책임원칙의 관점에서 비판적 분석을 수행하였다. 그 외에도 가영현(2021), 최정학(2021), 김한균(2021)의 연구가 있다.

본 법 시행 이후 대응 조치에 관한 연구는 건축, 건설, 해양, 학교현장 등 사회 전반의 다양한 산업 분야에 관하여 이루어지고 있다(임영섭, 2021; 권혁면, 2021, 이명웅, 2021).

이와 같이 학계에서는 중대재해기업처벌법 제정 이후의 논의가 주를 이루고 있으나, 그 법이 제정된 배경과 입법과정에 관한 연구는 아직 이루어지지 않고 있다. 국민들의 주요한 관심사는 각 조항에 따라 관련 담당자의 처벌 여부와 구제 방법이라는 점을 고려한다면, 앞으로의 법률안 시행 및 개정안 발의 등 다양한 논의를 뒷받침해줄 수 있는 입법과정에 관한 연구가 필요해 보인다.

2. 다중흐름모형과 옹호연합모형의 결합모형 관련 선행연구

단일 모형만으로는 복잡다기한 정책변동을 설명하는데 한계가 있다는 점이 제기되면서 최근에는 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합한 모형은 정책변동과정을 설명되는데 활용되고 있다. 다중흐름모형은 거시모형으로 개별 행위자들의 특정 동기를 정책문제로 발전시키는 과정을 설명하는 것에 한계를 가지며, 옹호연합모형은 정책학습을 통해 이를 보완한다(신현재·홍준형, 2017). 한편 옹호연합모형은 정책과정에서의 학습을 강조하나 그 밖의 전략들은 다루지 않는다는 한계를 가지고 있으나, 다중흐름모형을 통해 기회의 창을 중심으로 다양한 전략이 채택되는 과정을 다룸으로써 이를 보완한다(김향미, 2021).

이처럼 결합모형은 상대적으로 여러 가지 전략을 활용한 정책변동과정

을 체계적으로 조명할 수 있는 것은 물론 보완 또한 가능하기 때문이다(최성구·박용성, 2014). 다음 [표 9]는 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합한 모형을 활용한 연구들을 정리한 것이다.

[표 9] 두 모형을 결합한 선행연구

순번	연구자(연도)	연구주제
1	양승일(2009)	서울추모공원건립정책
2	최성구 · 박용성(2014)	세종시 정책
3	전진석(2014)	지방재정 건전화 정책
4	이현정(2015)	진주의료원 폐업
5	신현재 · 홍준형(2017)	행정입법에 대한 국회 관여 제도화 과정
6	홍보람(2019)	환경오염피해구제법
7	현상진 · 문광민(2019)	탈원전 에너지정책

양승일(2009)은 서울추모공원건립정책을 결합모형을 통해 정책변동의 요인 차원에서 고찰하였다. 서울추모공원 건립은 대법원의 최종판결에 따라 확정되었고, 옹호연합 간 장기간 대립은 정책의 창을 여는데 저해요인으로 작용하였고, 화장시설에 대한 국민들의 부정적 인식이 가장 큰 영향을 미친다고 분석하였다.

최성구·박용성(2014)는 결합모형으로 정책네트워크 일부 요소를 유기적으로 결합하여 10년간 노무현 정부와 이명박 정부에서 나타난 세종시 정책변동 과정을 분석하였다. 특히, 이 연구는 다중흐름모형이 정치·경제·사회·문화적 외적변수의 수준이 낮아 연구의 객관성 확보에 적절치 못하며 옹호연합모형은 정책변동과정의 전략이 공청회와 같은 정책학습으로 제한되기에 포괄하는 범위가 상대적으로 좁다는 한계점을 바탕으로 한국적 특성에 맞는 종합적인 분석모형의 필요성을 강조하였다.

전진석(2014)은 결합모형으로 지방재정 건전화 정책의 변동을 분석하였다. 1995년에 한 차례 도입을 추진하였다가 무산되었던 '지자체 파산제'를 정부가 다시 도입을 검토하는데 영향을 준 요인을 분석하고 유정

복 전 행정안전부 장관과 황우여 전 여당 대표가 정책변동의 창을 여는데 정책선도자의 역할을 수행하였다는 연구결과를 도출하였다.

이현정(2015)은 옹호연합모형은 정책변동의 촉발기제가 불명확하고 정책변동과정이 복잡하여 상호작용이 부족하며, 다중흐름모형은 정책하위체제의 외적변수와 정책참여자들의 명확한 구성 및 정체성에 대한 설명이 부족하다는 점을 주장하며 두 모형의 단점을 상호보완한 모형을 사용하여 진주의료원 폐업사례의 정책의 동태성 및 변화과정을 분석하였다.

신현재·홍준형(2017)은 다중흐름모형은 거시적인 여러 흐름들의 연결을 분석하는 장점이 있으나 미시적인 정책옹호연합의 행동과 정책의 창의 연결 메커니즘을 설명하기에는 제약이 있기에 2015년 국회법 개정안 등장과 퇴장의 과정을 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합하여 행정입법에 대한 국회 관여 제도화 과정을 분석하였다.

홍보람(2019)는 환경오염피해구제법 도입과정을 결합모형을 통해 분석하였고, 환경오염피해구제법 도입이 합목적적 설계에 의한 것이라기보다는 2012년 대선을 앞두고 구미 불산 누출사고가 발생하면서 대통령 후보자들이 이에 대응하고자 여러 공약을 발표하면서 우호적인 사회 여건의 조성에 의해 결정적인 영향력을 미쳤다고 보았다. 이와 함께 산업계와의 정책갈등 조정을 통해서 변형된 법안이 최종적 입법 성과물로 산출되었다고 보며 정치적 여건의 중요성을 한층 더 강조하였다.

현상진·문광민(2019)은 탈원전 에너지 정책변동에 결합모형을 적용하여 분석하였다. 특히 옹호연합모형의 역동적인 외적변수가 정책하위체제에 강력한 영향을 미치고 있으며, 정책중개자와 다중흐름모형의 정책선도자 역할을 대통령이 직접 담당하게 됨으로써 결합모형의 각 요소들의 본래적인 기능을 제약한다는 점을 발견하였다.

선행연구들에서는 결합모형을 활용하여 현안이 되는 정책이나 제도의 도입과정을 분석하였고, 그 특징들을 종합해보면 다음과 같다. 첫째, 각 연구에서 다루는 정책문제와 정책과정을 분석해내는데 단일 모형만으로는 한계가 있음을 지적하였다. 둘째, 옹호연합모형에서는 역동적 외적 변

수가, 다중흐름모형에서는 정치의 흐름이 제도도입 및 정책변동에 결정적인 역할을 수행한 것으로 분석하였다. 셋째, 사회경제적 조건의 변화, 신문 등 여론의 변화, 정치세력의 변화, 정책하위체계로부터의 영향 등 역동적 외적변수는 사회적 공감대를 형성하고 옹호집단의 형성에 영향을 미친다. 넷째, 장기간에 걸쳐 형성되는 옹호연합의 이론적인 특성상 중단기적 정책변동에 대한 분석에서의 한계를 보인다.

따라서 본 연구에서는 위와 같이 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합한 분석틀을 활용하여 「중대재해처벌법」의 입법과정을 살펴보고자 하며, 입법과정 분석을 위해 어떠한 연구문제를 설정하고 연구방법을 사용하였는지는 아래의 제3장에서 서술하고자 한다.

제 3 장 연구 대상 및 연구방법

제 1 절 연구 대상 및 연구문제

1. 연구 대상

본 연구의 분석 대상은 「중대재해처벌법」의 제정과정이다. 연구시기는 노회찬 의원의 발의안이 발표된 2017년 4월부터 본 법이 제정된 2021년 1월 26일까지로 한정한다. 본 법에 관한 본격적인 논의가 이루어진 것은 김용균 사건이 일어난 이후 본격적인 논의가 이루어진 2018년 12월이나, 본 법이 20대 국회에서 노회찬 의원의 발의안과 그 목적과 내용을 같이 한다는 점에서 2017년 4월을 기산점으로 삼게 되었다.

2. 연구 문제

본 연구에서는 「중대재해처벌법」의 제정과정을 Kingdon의 다중흐름 모형과 Sabatier의 옹호연합모형을 결합하여 분석함으로써 다음과 같은 연구문제를 탐색하고자 한다.

연구문제1. 2017년도에도 노회찬 의원의 발의로 중대재해처벌 관련 발의안이 제시되었으나 정책의 창이 왜 열리지 않았는지?

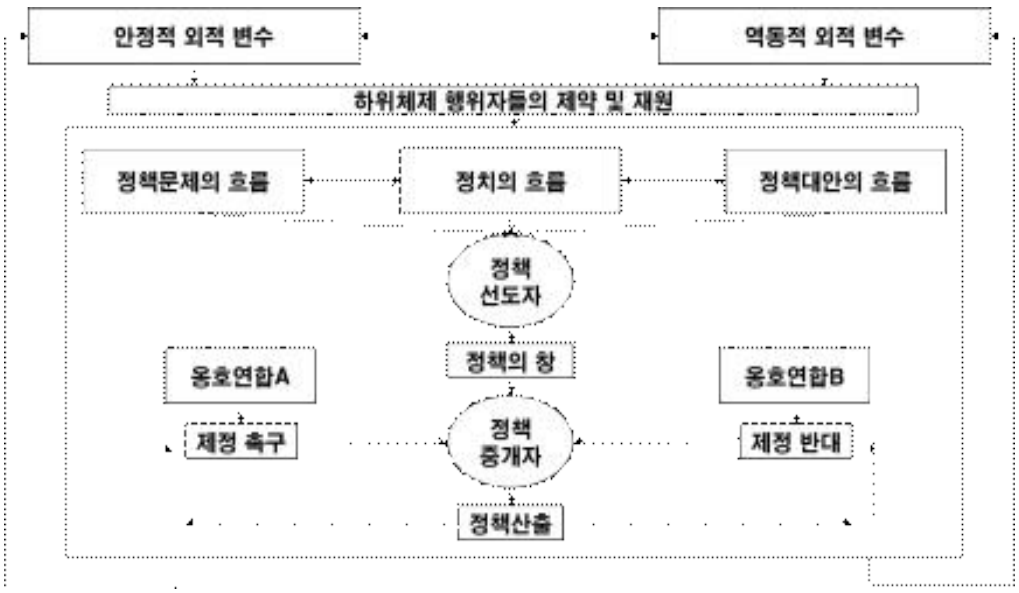
연구문제2. 「중대재해처벌법」이 제정된 21대 국회에서 어떤 과정을 거쳐 정책의 창이 열리게 되었는지?

연구문제3. 「중대재해처벌법」 제정과정에서의 정책선도자는 누구인지?

제 2 절 결합모형을 활용한 분석틀

본 연구에서는 제2장 제2절에서 살펴본 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합하여 분석틀로 활용하였다. 단일 모형이 아니라 결합모형을 분석틀로 활용한 이유는, 본 연구의 분석 대상인 「중대재해처벌법」 제정과정에서도 옹호연합모형의 각 구성 요소로 설명이 되지 않는 부분이 존재하고, 다중흐름모형으로도 분석이 미흡하므로 각 단일 모형을 통한 분석의 한계를 보완하기 위함이다. 특히, 중대재해처벌과 관련한 논쟁은 2018년 이후부터 지속적으로 진행되어 왔으며, 명백한 찬성-반대의 옹호연합이 구성되었다. 이러한 점은 정책의 창이 열리는 과정에 중점을 둔 다중흐름모형만으로는 제정과정을 설명하는데 한계가 있어 정책설정과정 전반을 규명하기 위해서는 결합모형이 도움이 된다. 따라서 본 연구의 분석 모형은 [그림 3]과 같다.

[그림 3] 연구 분석 모형



위와 같은 모형은 기존의 단일 모형과 비교하였을 때 다음과 같은 유용성을 가진다.

첫째, 연합모형은 단일모형에 비하여 다양한 시각을 융합하여 행정사례를 분석할 수 있다. 옹호연합모형은 합리성을 추구하는 집단 혹은 개인의 행태를 전제로 한 이론의 범주에 포함되고, 다중흐름모형은 행정원리적 시각에 초점을 둔 것이라고 볼 수 있다. 위 연합모형은 단일모형의 일부 요소에 치중된 시각에서 벗어나 융합하려는 시도를 할 수 있다.

둘째, 중기적 사례에 대한 분석이 가능하다. 다중흐름모형은 분석대상의 시기적 제한이 없으나, 옹호연합모형은 10년 이상의 장기 사례 분석에 적합하다. 예를 들어, 본 연구에서 분석하고자 하는 「중대재해처벌법」 제정 사례의 진행 기간은 2006년 중대재해에 대한 기업의 처벌에 대한 논의가 시작된 때로 산정하면 10년 이상이지만, 실질적으로 정의당 노회찬 의원의 발의가 있었던 시기를 기준으로 하면 약 4년(2017~2021년)의 기간이므로 옹호연합모형만으로 분석하기 보다는 연합모형을 활용하여 분석하는 것이 중기적 사례에 대한 타당성을 높일 수 있다.

셋째, 연합모형은 개별 정책참여자와 더불어 이들을 연대한 집단을 모두 분석단위로 할 수 있다. 다중흐름모형은 개별 정책참여자를 분석단위로 하는 반면, 옹호연합모형은 개별 정책참여자들이 연대한 집단(옹호연합)을 분석대상으로 한다. 이는 현대산업사회에서 정책변화를 이해하는데 가장 유효한 분석단위는 특정 정부기관이 아니라 정책문제에 적극적으로 관심을 가지는 공공 및 민간조직의 행위자들로 구성되는 정책하위체제라는 점에서도 유용하게 정책사례를 분석할 수 있다는 장점이 있다(정정길, 2017). 본 연구에서도 중대재해처벌기업처벌법 제정운동본부, 김용균재단, 민주사회를 위한 변호사모임, 민주노총 등의 정책참여자가 「중대재해처벌법」 제정과정에 영향을 미쳐왔고, 연합모형을 통해 위 집단들을 분석할 수 있었다.

제 3 절 연구 방법

본 연구는 「중대재해처벌법」 제정과정에 대한 연구를 위해 질적 분석 방법인 사례연구를 활용하였다. 질적 연구의 방법으로는 문화기술적 방법, 사례연구, 근거이론, 현상학적 연구, 행위연구 등이 있다(남궁근, 2021). 본 연구는 다양한 질적 연구의 방법 중에서도 사례연구와 면담방법을 활용하였는데, 다양한 정책참여자들의 이해관계와 신념, 정치적 상황, 옹호연합 간 대립, 정책하위체제의 제약 등은 양적연구를 통해 통계자료로 계량화하는 것이 곤란하기 때문이다. 따라서 사례연구를 통해 단일 사례에 대한 집중적, 심층적인 분석을 하고 전체적인 과정을 동태적 변화나 흐름을 파악하는데 유용하게 활용할 수 있기 때문이다.

본 연구에 활용된 자료는 주로 문헌조사 방법을 통해 확보하였고, 추가적으로 제정과정에 참여한 자들을 대상으로 한 인터뷰를 진행하였다. 이때 각 자료는 본 연구의 목적 달성을 위하여 적합하다고 판단되는 것을 연구자의 주관에 따라 선별하였다.

1. 문헌조사

첫째, 연구모형에 관한 이론적 배경 및 「중대재해처벌법」 선행연구는 국내외 학술서적과 논문을 주로 참고하였다.

둘째, 「중대재해처벌법」 공론화 과정 및 국회 입법과정은 정부부처, 국회, 전문연구기관 등에서 작성한 문헌과 신문기사를 기초로 하였다. 정부 보도자료, 공청회와 토론회 자료집, 국회입법조사처가 발간한 연구보고서, 언론사들의 보도 내용 등을 참고하였다. 특히, 국회 법제사법위원회와 본회의에서의 논의 내용들 중 발의된 법률안들의 내용은 ‘국회 의안정보시스템’을 참고하였고 의원들의 논의내용이 담긴 속기록의 내용은 ‘국회 회의록시스템’에서 발췌하였다. 특히 언론매체는 보도와 기사를 통해서 특정 시점의 주요 이슈가 무엇인지를 파악하는데 특화되었다는 점

에서 역동적 외적변수와 정책문제의 흐름을 파악하는 주요한 자료가 되었다(이영채·이동규, 2022). 언론의 보도 추세 분석은 한국언론진흥재단의 '기사통합검색서비스(KINDS)'을 활용하였다.

셋째, 입법과정에서 정부나 국회 등 공식참여자 이외의 정책참여자들(416연대, 양대노총 등 노동계와 시민단체, 학계, 네티즌 등)의 활동내용은 해당 단체들의 홈페이지에 게재된 성명서, 토론회자료, 청원서, 보도자료 등을 비롯하여 언론보도 내용, 인터넷 검색 내용 등을 참고하였다. 이익집단의 경우에는 정기간행물과 공식성명을 통하여 정책에 대한 견해를 확인할 수 있다(이영채·이동규, 2022). 이익집단이 주관하는 토론회나 공청회 자료들은 정책흐름을 분석하는 자료로 포함되었다.

위와 같은 문헌조사 방법에 의하여 수집되는 자료들을 각 분석요소별로 정리하면 다음 [표 10]으로 정리할 수 있다.

[표 10] 분석요소별 분석자료

분석 요소		주요 분석 내용	분석 자료
외적변수	안정적 외적 변수	- 노동계와 경영계의 이해대립 - 시장주의와 이윤추구 - 헌법상 기본권 및 관련 법률	국내 통계자료, 학술서적
	역동적 외적 변수	- 위험사회에 대한 국가의 보호 요구 - 중대재해에 대한 지속인 언론보도 - 21대 총선과 지배 세력의 변동	국내 통계자료, 기사통합검색서비스(KINDS)
정책흐름	정책 문제의 흐름	- 초점사건, 지표, 피드백	국내 통계자료, 신문기사, 정부 공식발표문, 대법원 사법연감
	정치의 흐름	- 국가적 분위기 - 이익집단의 활동 - 지배집단의 변화	신문기사, 기자회견문
	정책 대안의 흐름	- 토론회, 공청회, 논문발표, 여론조사 - 정부의 입법 현황 - 국회의 조정안	법률발의안, 국회 회의록, 여론조사, 신문기사, 학술논문, 공청회 회의록
정책의 창		- 세 가지 흐름의 결합 - 정책선도자와의 연결	국회 회의록
정책중개자, 정책선도자		- 정책선도자와 정책중개자의 유무	신문기사, 학술논문, 국회 회의록 및 공청회 자료
옹호연합 및 신념체계		- 옹호집단과 비옹호집단의 신념 차이 - 옹호집단 중 제정보류 집단의 견해	해당 단체들의 홈페이지 자료, 토론회 자료, 학술논문, 정부 발간 보고서

2. 관련자 면담

위 문헌연구와 아울러, 본 연구에서는 정책흐름과 정책옹호연합을 분석하기 위하여 면담을 진행하였다[37]. 면담 대상자는 국회 공청회 참석자를 비롯하여 본 법의 제정과정에 참여하거나 영향을 미친 자들로 구성하였으며 각 특성은 다음 [표 11]과 같다.

[표 11] 응답자 특성 분석

참여자	소속	참 여 내 용
1	교수	- 국회 공청회 진술자 - 「중대재해처벌법」 저서 저술 - 고용노동부 산업안전 관련 담당자
2	경영자단체 안전보건담당자	- 국회 공청회 진술자 - 고용노동부 산업재해 관련 전문위원 - 대한산업보건협회 비상임이사
3	교수	- 국회 공청회 진술자 - 한국형사정책학회 인권이사
4	시민단체대표	- 정의당 주관 토론회 토론자 - 제정촉구 학계 공동선언 참여
5	시민단체대표	- 유가족네트워크 결성
6	변호사	- 정의당 주관 토론회 토론자 - 제정촉구 학계 공동선언 참여
7	교수	- 「중대재해처벌법」 저서 저술 - 제정촉구 학계 공동선언 참여

「중대재해처벌법」 제정과정에 대한 정책흐름과 정책옹호연합을 분석하고자 하는 만큼 국회 공청회에 참여하거나 여론형성에 영향을 미친 응답자로 구성하였다. 특히 전문가집단의 경우에는 「산업안전보건법」 개정과정에도 적극적으로 활동하는 전문가로 구성하였으며, 시민사회단체

37) 참여자1과의 인터뷰는 2022년 4월 26일, 참여자2와의 인터뷰는 2022년 4월 29일, 참여자3과의 인터뷰는 2022년 5월 2일, 참여자4와의 인터뷰는 2022년 5월 10일, 참여자7과의 인터뷰는 2022년 5월 29일에 전화로 이루어졌다. 참여자5와의 인터뷰는 2022년 5월 12일 ZOOM화상전화로, 참여자6과의 인터뷰는 2022년 5월 12일 이메일로 각 진행하였다.

의 경우에는 주도적으로 입법 활동을 전개해 나가며 왕성하게 활동을 하는 단체가 포함될 수 있도록 하였다.

면담질문의 구성은 미리 준비한 구조화된 질문을 사용하다가 추가적으로 다루고자하는 쟁점에 대하여 물어보지 못한 것에 대해 후속질문을 하는 형식으로 하였다. 미리 준비한 구조화된 질문은 ① 본 법의 제정과정에서 인상깊거나 특별한 점이 있는지, ② 본 법의 제정에 가장 큰 영향을 미친 요소가 있다면 무엇이라고 생각하는지 ③ 본 법의 제정과 관련하여 영향력을 미친 사람이나 단체가 있다면 누구라고 생각하는지이다. 이러한 구조화된 질문으로 면담을 시작한 후 면담대상자의 답변에 본 연구문제와 관련된 쟁점을 진술하는 경우에는 그에 대하여 추가적인 질문을 하였고, 면담이 종료된 이후에는 각 응답을 구조화하여 정리하였다. 이러한 면담을 통하여 정책흐름과 정책옹호연합을 분석할 수 있는 정보를 취득할 수 있고 분석의 타당도를 높일 수 있다.

제 4 장 중대재해처벌법의 제정과정 분석결과

제 1 절 결합모형에 따른 분석

1. 외적요인

1) 안정적 변수

안정적 외적변수로는 문제의 기본속성, 사회·문화적 가치와 사회구조, 그리고 기본적 법적 구조가 있다.

우선 문제의 기본속성은 중대재해의 책임을 경영책임자등에게 묻는 것을 둘러싸고 장기간 제기되어온 핵심적인 문제인식을 의미하는 것으로 옹호 연합 간 대립을 야기한 쟁점이 무엇인가에 초점을 맞춘다. 기본적으로 재해에 대한 책임 부과 문제는 노동계와 경영계 간 이해관계의 문제로서, 국민들의 안전에 대한 요구와 기업 등 책임자들의 비용절감 및 책임회피의 양상을 보이며 간 첨예한 갈등을 보여왔다. 노동계의 입장은, 현대의 중대재해 사건은 노동자 개인의 위법행위에 의한 것보다는 위험관리시스템의 미비, 안전불감 문화 등이 결합하여 발생한 것이며, 현대기업의 특성상 안전관리는 직급이나 부처별로 나누어짐으로써 구조적으로 이루어진다는 점에서 중대재해를 예방하기 위해서는 기업 등이 조직적·제도적으로 철저한 안전관리를 하도록 유도하는 입법이 필요하다는 입장이다[38]. 한편, 경영계의 입장은 모호한 입법으로 책임주의에 위반하는 법률로 기업경영을 위축시키는 것은 불합리하다고 주장해왔다.

김용균 사태가 일어난 사회구조와 관련해서는 우리나라 기업들이 노동자의 산업 안전보다는 이윤추구를 주된 가치로 둔 점과 안전보건 관련 업무를 외주화한다는 점을 지적할 수 있다. 한국의 산업구조는 IMF 금융위

38) 노회찬 의원 발의안 중 제안이유 참조.

기 이후부터 급격히 변화하면서 경제성장을 명목으로 각종 안전관리 규제를 완화하고, 비정규직 형태의 고용이 증가한 것이 특징이다.

> “맞아요. 우리 사회 문제가 IMF 때문에 기업 살리기 위해서 이게 비정규직이 많이 엄청나게 늘었잖아요. IMF 어느 정도 만회가 됐으면 이제 없어져야죠. 근데 기업들이 너무 편한 거예요. 최소한의 금액을 써서 최대한 이윤을 창출하는 식이면 노동자들은 위험에 내몰리게 되죠.”(5번. 시민단체대표)

원청 기업들은 전문업체에 맡긴다는 논리로 안전보건 관련 업무를 외주화하고 있으나, 실제로 하청 업체는 노무비가 90% 이상을 사용하고, 안전관리비는 1.5%에 불과하고, 연구개발비는 0.5%에 그친다. 이처럼 원청 기업은 위험을 외주화함으로써 안전사고에 대한 책임을 회피하는 방법으로 활용해왔다. 물질적 가치를 중시하는 시대적 흐름과 그로 인한 위험의 외주화로 인하여 발생해온 중대재해 사건들이 발생하면서 본 법을 제정하여 노동자의 안전권을 확보하고, 중대재해사고를 사전에 방지할 필요성이 지속적으로 대두되어 온 것이다. 그리고 사회문화적인 측면에서는 안전에 대해 민감하지 못한 의식은 개인뿐만 아니라 한국 문화 속에서의 안전에 대한 불감증이 만연하는 등의 요인도 사건의 외적변수로 꼽을 수 있다.

기본적 법적구조는 정책문제가 등장할 때부터 정책변동이 발생할 때까지 정책하위체제 전반에 기본적 영향을 미치는 법률 등을 의미하는데, 본 법과 관련해서는 규율 목적 및 내용이 유사한 「산업안전보건법」, 국민의 안전에 관한 기본권을 추상적으로 규정한 「헌법」 제34조 제6항, 그리고 외국의 유사 입법례가 정책하위체제 전반에 영향을 미쳤다. 우선, 「산업안전보건법」은 산업현장의 안전과 보건을 통해 근로자의 안전을 위하여 마련된 것으로 산업재해와 중대재해로부터 「근로기준법」 상 근로자를 보호하기 위한 사업장들의 의무와 미이행시 형사처벌 등을 규정하고 있다. 「중대재해처벌법」은 「산업안전보건법」을 수범자, 보호대상, 처벌의 정도를 확대시켜 규정한 것이라는 점에서 제정과정

전반에서 함께 논의되어왔다.

> “중대재해처벌법 자체는 사실 이전에 있었던 산업안전보건법 전부개정과정과 연속되는 과정이라고 생각해요. 세월호 이후로 안전권과 생명권에 대한 관심이 높아졌지만, 김용균 노동자의 사망이 큰 영향을 미쳤다고 보거든요. 사망 이후에 노동자들의 안전과 건강문제에 대해서 새로운 형태의 입법이 필요하다는 기류가 형성이 되었죠.”(4번. 시민단체대표)

> “권고 사항은 해도 되고 안 해도 되는 거잖아요. 그래서 아무도 안전을 생각하지 않고 살 수 있는 사람들을 다 죽였던 거예요. 원하청이 책임을 안 지는 구조 속에서 사람을 죽이니까 법을 제정해서라도 처벌을 하게끔 하는 법이 중대재해처벌법이라고 생각해요. 산업안전보건법이 있는 데에도 아무것도 해결되지 않으니까 이 법을 만들게 된 거죠.”(5번. 시민단체대표)

하지만 2020년 1월 26일 「산업안전보건법」의 전부 개정법 시행 이후에도 산업재해의 증가세는 여전했으며 책임자에 대한 합당한 처벌이 이루어지지 않아 새로운 법을 제정하는 것에 대한 요구가 나타났다. 이는 중대재해에 관하여 국가에게 보호를 요청하는 국민들의 요구는 재해 예방 및 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력할 국가의 의무를 규정하고 있는 헌법 제34조 제6항에 기초하는 것으로 볼 수 있다.

> “기업의 산업재해로 사람들이 많이 죽었단 말이죠. 일단 기존에 산업안전보건법이 충분히 보호를 하고 있느냐에 대한 반성적인 고려가 있었죠. 산업안전보건법이 전부개정되면서 처벌이 강화되었지만, 그 법의 적용대상은 대표이사가 아니라 법인 그 자체란 말이죠. 그래서 실제로 처벌받는 것은 현장소장이었고 대표이사는 처벌을 받지 않았어요.”(7번. 교수)

「중대재해처벌법」은 국가로 하여금 중대재해 예방을 위하여 경영책임자등이나 법인 등에게 산업재해의 책임을 부과한 것으로써 국가가 중

대재해의 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 능동적인 조치를 취해야 한다는 것이 본 법의 제정과정 전반에 기본적으로 영향을 미친 것이다.

뿐만 아니라 「중대재해처벌법」 제정과정에서는 호주, 영국, 캐나다의 해외의 입법례들을 검토하였는데, 이러한 점에서 본 법의 제정의 비교법적 측면에서 영향을 미쳤다. 2003년에 제정된 호주의 산업살인법(Crimes(Industrial Manslaughter) Amendment Act)은 종사자, 하청 노동자, 재택근무자, 견습생, 수습생, 자원봉사자를 피해대상으로 규정하고 있고, 처벌대상으로는 기업(원청, 하청), 정부 상급관리자(장관, 최고경영자 등), 기업을 규정하고 있다. 호주의 산업처벌법은 개인에게는 25만 달러(약 2억 8000만 원), 기업에는 125만 달러(약 14억 원)를 벌금으로 부과할 수 있고, 징역은 25년 형까지 가능하며 두 가지 처벌을 동시에 선고할 수 있다. 또 처벌 기업의 비용 최고한도도 500만 달러로 약 60억 원에 이른다. 특히, 안전을 등한시하는 기업내부문화도 처벌의 대상으로 삼고 있다.

영국은 기업 구성원을 '두뇌'와 '수족'으로 구분해서 '두뇌'에 해당하는 기업경영진의 행위를 기업의 행위로 간주하는 동일성이론에 근거하여 기업에게 형사처벌이 가능하도록 한 기업처벌법이 있었다. 하지만 1987년 192명의 승객과 선원이 사망한 Herald of Free Enterprise호 여객선 전복되는 사고에서는 기업 경영진이 재해사망사고의 위험을 예견할 수 있는지를 입증하지 못하는 한계로 해당 기업의 처벌을 하지 못했고, 1997년 고속열차와 화물열차의 충돌사고에서도 기업의 처벌이 이루어지지 않았다. 이를 계기로 영국은 2007년에 기업살인법(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act)을 제정하여 기업이 '운영되고 조직되는 방식'의 실패로 사망 사건이 발생하고, 그 운영 방식의 실패가 고위 경영진에 의한 것이라면 해당 기업에게 형사책임을 부과하고 있다.

캐나다의 단체의 형사책임법(An Act to amend the criminal code : Criminal liability of organizations)은 1992년 웨스트레이 광산에서 발생한 가스폭발을 사고를 계기로 제정되었다. 단체의 형사책임법은 「중대재해처벌법」과 마찬가지로 피해자에 종사자와 일반 시민을 포함하고 있다.

2) 역동적 변수

「중대재해처벌법」 제정과정의 역동적 외부사건은 사회·경제적 조건의 변화, 지배집단의 변화, 여론의 변화, 정책 결정 및 기타 하위체제로부터의 영향을 중심으로 분석하였다.

첫째, 사회·경제적 조건의 변화는 더 많은 안전에 대한 국민의 요구이다. 우리나라의 산업재해로 인한 연간 노동자 사망자 수[39]는 꾸준히 증가하고 있으며, 2019년 기준으로 2,020여명이 넘는다. 중대시민재해로는 2014년 세월호 참사, 2015년 메르스 질병 확산과 같이 생존과 직결되는 문제를 겪으면서 국민들의 사회적 위기감이 증폭되었다. 이처럼 위험사회를 마주하면서 정부의 역할에 대한 국민의 요구가 지속적으로 높아져 왔고, 여러 차례 「산업안전보건법」 개정으로 벌칙규정이 강화되었음에도 여전히 산업재해 책임자들에 대한 낮은 형량이 문제되면서 노동자 단체가 중심이 되어 영국의 기업살인법 및 징벌적 배상제도의 도입을 주장해왔다(김명준, 2020).

> "사회적 관심 자체는 세월호 이후로 안전권과 생명권에 대한 관심이 높아졌지만, 김용균 노동자의 사망이 큰 영향을 미쳤다고 보거든요. 사망 이후에 노동자들의 안전과 건강문제에 대해서 새로운 형태의 입법이 필요하다는 기류가 형성이 되었어요."(4번. 시민단체대표)

이와 같은 국민의 더 많은 안전에 대한 요구는 중대재해로 인한 피해자들이 가해진 손해가 우연에 의하여 발생될 수 있거나 그 손해를 본인이 감수할 수밖에 없다는 가능성을 받아들이지 않고, 어떤 사건이 발생하면 책임을 져야하는 제3자가 존재한다고 믿고 그에게 책임을 묻기 위해 「형법」을 확장시키는 것에서 기인한다(이재일, 2014).

---

39) KOSIS 국가통계포털 참조.

둘째로 19대 대통령선거와 21대 총선으로 지배집단이 보수정당에서 민주당계 정당으로 변화하였다. 2017년 5월 9일 19대 대선은 박근혜 전 대통령에 대한 탄핵 인용 결정을 내림에 따라 헌정 사상 처음으로 보궐선거를 치루면서 민주당계 후보자인 더불어민주당의 문재인 후보가 압도적 표차로 당선되었다. 또한 2020년 4월 15일에 치러진 21대 총선에서는 더불어민주당/더불어시민당 180석(60%), 미래통합당/미래한국당 103석(34%), 정의당 6석(2%), 국민의당 3석(1%), 열린민주당 3석(1%), 무소속 5석(2%)을 차지하였다. 21대 국회는 민주당계 정당이 역사상 단일 정당으로 가장 많은 의석과 비율을 확보한 선거가 되었고, 보수당은 20대 국회에 비해 19석을 잃어 보수 진영의 영향력이 크게 감소하였다.

셋째, 「중대재해처벌법」 제정과정에는 「산업안전보건법」 전부개정 당시와 비교하였을 때 복수의 소관부처가 개입됨으로써 정책 결정 하위체제에서의 논의는 충분히 이루어지지 않았다. 「산업안전보건법」 전부개정 당시에는 소관부처인 고용노동부를 중심으로 공청회와 개정안 검토가 이루어지면서 노동계와 경영계의 의견을 수렴하는 수차례의 토론회가 개최되었다. 그 과정에서 대학이나 연구기관 등은 논문발표나 토론회에 참여하여 전문가 의견을 제시함으로써 개정안을 다듬어나갔다. 반면, 「중대재해처벌법」은 소관부처가 법무부, 환경부, 고용노동부, 산업통상자원부, 국토교통부, 공정거래위원회로 다양화되었고, 법안을 심사하는 소위원회에는 위 소관부처를 비롯하여 법원행정처까지 참석하였다.

2. 정책문제의 흐름

일련의 중대재해 중 본 법의 제정의 초점사건이 된 것은, 2018년 태안화력발전소 협력업체에서 근무하던 비정규직 노동자 김용균이 운송설비 점검을 하다가 사고로 숨지는 사건으로 보인다. 김용균 사건으로 인하여 산업재해 발생과 그 후속 조치에서 책임자에 대한 처벌이 불충분하게 이루어진다는 문제가 제기되었다.

"산업안전보건법 전부개정을 통해서 협력업체 노동자들, 비정규직 노동자들의 안전권과 건강권이 높아질 것이라는 기대감이 없었던 것은 아니죠. 하지만 어렵게 산업안전보건법 개정이 된 이후에도 중대재해들이 계속 일어나죠. 한익스프레스 화재 사고가 결정적이었죠. 중대재해는 계속 발생되고 기대감 자체를 충족시키기 못하고, 산업안전보건법만으로는 경영책임자까지 책임을 묻지 못하니까 새롭게 법을 제정해야겠다는 사회적 기류가 형성되었어요."(4번. 시민단체대표)

"일단은 이천 물류 창고 사고가 안 났으면 이 법은 제정되지 않았을 거예요. 그 사건이 터지면서 10년 전 물류창고 사건과 사망자 수도 40명 정도로 거의 비슷하고... 우리나라의 산업재해의 민낯을 그대로 드러냈다고도 볼 수가 있죠. 개정 산업안전보건법이 통과된 지 얼마 되지도 않았는데 새로운 법을 만드는 것에는 여론이 크게 작용했죠."(1번. 교수)

본 법 제정 이전의 형사법체계는 경영책임자등에게 직접적인 책임의 소재를 묻거나 간접적인 재제로 경제적 불이익을 가져오는 등 산업재해 방지를 위한 조치를 취할 수 밖에 없도록 하는 것이 아니기에 경영책임자로서는 재해의 위험을 평가절하 하도록 유도해왔으며, 결국 기업은 안전관리를 위한 비용을 줄이게 되어 사회 전체적으로 재해사고의 위험이 높아지는 결과를 가져오게 된 것이다[40]. 또한 「중대재해처벌법」 제정 이전의 법령만으로는 원청은 책임을 지지 아니하고 하청의 중간관리자에게 지우고 있어 원청이나 경영책임자에게 형사책임을 묻기 어렵다는 점이 지적되었다.

산업재해가 발생하면 「산업안전보건법」 상 책임과 「형법」 상 업무상과실치사죄 등을 검토할 수 있으나, 대형 사고로 큰 인명피해가 나더라도 사업주는 5년 이하 금고 또는 2,000만원 이하 벌금을 선고받게 된다. 2013년 이래로 「산업안전보건법」을 위반한 법인에 대하여 선고된 평균

40) 강은미 의원 등 발의안 제안이유 참조.

벌금액은 500만원도 되지 않으며 인명피해에 대한 처벌을 예정하고 있지도 않은 실정이다[41]. 2019년 「산업안전보건법」 위반으로 형사판결 1심 사건 중에서 징역형을 받은 것은 0.28%에 불과하며, 74.47%는 벌금형을 선고받았고, 집행유예(14.47%)도 판결도 많았다[42]. 대법원 전산자료에 의하면, 2005년부터 2019년까지 「산업안전보건법」 위반 혐의 1심 형사 재판은 총 7,946건 열렸다. 이 가운데 5,482건(68.36%)이 벌금형을 선고받았고 1,000건(12.58%)이 집행유예를, 251건(3.16%)이 선고유예형을 선고 받았다. 무죄도 465건(5.85%)으로 집계됐다. 징역형은 15년 동안 42건(0.53%)뿐이었다[43]. 즉, 「산업안전보건법」의 법정형과 달리 실제 법원에서 선고하는 형량은 매우 낮은 수준으로 중대재해 발생건수는 증가하였지만 그에 따른 책임 및 보상은 충분히 이루어지지 않았다는 것이다.

3. 정책대안의 흐름

중대재해 예방과 책임자에 대한 합당한 처벌에 대한 국민들의 요구와 입법 발의는 오랫동안 논의되어왔다. 특히 시민단체와 유가족단체를 중심으로 토론회와 공청회를 요구하였다. 이와 함께 학계에서는 기존의 「산업안전보건법」과의 차별성에 주목하여 정책적 대안을 요구하는 입장들이 나타났다. 중대재해가 사회적 이슈로 발전해오면서 국민 일반에 대등한 인식 역시 변화하는 모습을 살펴볼 수 있으며, 이는 정책적 대안을 탐색하고 입법이 이루어지는데 영향을 주었다.

1) 토론회 및 공청회, 논문발표, 여론조사

「중대재해처벌법」 제정을 위해서는 많은 대안들이 제시되어야 한다. 우

41) 강은미 의원 등 발의안 제안이유 참조.
42) 2020년 4월 21일 대법원 전산자료 정보공개청구 참조.
43) 2020년 대법원 사법연감 참조.

선적으로는 집행을 위한 준비 및 조건이 잘 갖추어졌는지 파악하고, 대안이 잘 설정되어 있어야 한다(이현정, 2015). 정책대안은 많은 대안들이 제시되다가 실행가능성, 가치수용성 등을 고려하여 소수의 대안들만 주로 검토된다(Kingdon, 1984; 신현재·홍준형, 2017). 「중대재해처벌법」의 정책대안이 제시되기까지는 국회 법제사법위원회가 개최한 한 차례의 공청회와 시민단체들이 주최한 수차례의 토론회를 통해 옹호연합들이 법 시행에 필요한 사항들을 논의하였다. 이와 함께 「중대재해처벌법」과 관련한 국내외학술지 논문과 법제정과 관련한 여론조사 등을 통해 여러 측면에서의 정책대안으로서의 가치수용성 및 실행가능성을 검토하였다.

① 토론회 및 공청회

20대 국회에서 노회찬 의원의 발의안을 제출하지 이전에는 416연대를 주축으로 하는 토론회가 있었다. 416연대는 2016년 6월 23일 중대재해 기업처벌법 입법토론회를 개최하여 20대 국회에 발의할 '시민·노동자 재해에 대한 기업·정부 책임자 처벌법' 준비안을 발표하면서 법안의 방향성, 법안의 쟁점에 대해 토론하였다.

하지만 20대 국회에서 노회찬案이 검토되지 못하고 폐기된 이후 공식적인 토론회는 개최되지 않다가, 국가인권위원회에서 2019년 2월 20일에 '유가족과 함께 하는 기업처벌법 이야기마당[44]'을 주최하면서, 산재사망사고를 예방하기 위해서는 중대재해에 대한 처벌을 강화하는 제정법의 필요성이 재조명되었다. 이후 노회찬재단은 2019년 12월 9일 국회에 계류 중인 조속한 제정을 위해 '중대재해기업처벌법 제정 촉구 토론회[45]'를 주최하여, 「중대재해처벌법」 제정의 의미 및 필요성을 검토하였다.

---

44) 삼성전자 반도체공장에서 일하다 백혈병으로 숨진 황유미(23세), 제주 생수 공장에 현장실습 나갔다 숨진 이민호(17세), 태안 화력발전소에서 숨진 비정규직 김용균(24세)등 산업재해로 숨진 청년노동자 유가족들이 토론자로 참여하였다.

45) 노회찬 의원이 2018년 12월 10일에 대한민국 인권상(국민훈장 무궁화장)을 수상한 것을 기념해 열린 토론회이다.

21대 국회가 구성되면서 20대 국회에서 해결되지 못한 법률안들에 대한 관심이 커지면서 다시 「중대재해처벌법」 제정이 재조명되면서 각종 시민단체와 정당 내부에서 토론회들이 열렸다. 한국노동안전보건연구소에서는 '노동자건강권 쟁취 투쟁으로서의 중대재해기업처벌법 제정운동 토론회'(2020. 6. 2.자), 생명안전포럼[46]에서는 '생명안전을 위한 기업책임강화 제도 도입 토론회[47]'(2020. 7. 15.자), 여의도연구원에서는 '중대재해 방지 및 예방을 위한 정책간담회[48]'(2020. 11. 10.자), 중소기업중앙회와 한국경영자총협회는 공동으로 '산재예방 선진화를 위한 입법과제 토론회[49]'(2020. 12. 2.자)를 각 개최했다.

이와 더불어, 국회 법제사법위원회는 2020년 12월 2일 「중대재해처벌법」 제정에 대한 첫 공청회를 개최하였다. 본 공청회는 국회법 제58조 제6항에 따라 제정법률안에 대한 전문가와 이해관계인의 의견을 듣고 위원회의 심사에 활용하기 위한 것으로, 공청회는 10만명의 국민동의를 받은 청원 및 강은미案, 박주민案, 이탄희案에 관하여 전문가 및 이해관계인의 의견을 청취하고, 여·야당 합의로 정해진 4명의 진술인[50]이 제정의 필요성에 대한 찬반의견을 개진하고 법제사법위원회의 질의응답으로 진행되었다.

"공청회에 전문가 4명이 참석했었는데 그것도 그때 국민의힘 쪽은 무슨 문제

---

46) 우원식 의원(더불어민주당)이 주축이 되어 발족한 국회의원 연구단체로, 김기현 의원(미래통합당)과 강은미 의원(정의당)을 비롯한 27명의 의원이 참여하고 있다.

47) 민주노총과 한국노총의 법률안과 더불어 「산업안전보건법」의 주무부처인 고용노동부, 건설안전특별법 제정을 추진 중인 국토교통부, 다중인명피해 범죄 처벌 등에 관한 특례법 제정을 추진 중인 법무부의 견해를 검토하였다.

48) 중대재해로 피해를 입은 당사자 및 유가족, 관계 단체 등 애환을 청취하고, 「산업안전보건법」과 안전사고방지 관련 규제 등 일터에서의 안전 확보를 위한 방안을 모색하였다.

49) 토론회에 참여한 전문가들은 중대재해기업처벌법이 추상적이고 포괄적 의무에 더해 지나치게 사업주 책임과 처벌을 강조한 법률안이며, 산업안전 정책을 사전 예방 중심으로 바꿔야 한다는 점을 강조하였다. 이와 함께 영국의 산재예방정책 현황 및 시사점에 비추어 산재예방정책이 나아가야할 방향에 대한 논의하였다.

50) 진술인으로는 김재윤 건국대 법학전문대학원 교수, 정진우 서울과학기술대 안전공학과 교수, 최정학 방송통신대 법학과 교수, 임우택 한국경영자총협회 안전보건본부장이 참석하였다.

때문에 보이콧하느라 참석을 안 했고 주로 민주당만 참석하고 딱 한 명만 무소속이었어요. 어쨌든 그때의 둘 둘 찬성하는 쪽 반대하는 쪽 두 명씩 참석했었는데, 국회의원들이 거의 제정하는 쪽으로 이미 마음이 붙여져 있는 상태이다보니까, 질문도 거의 제정하는 쪽으로 꿰맞춰서 논의를 좀 진행을 했고 깊숙하게 토론도 되지도 않았고 반대 의견인 저한테는 거의 질문이 없었어요."(1번. 교수)

"산안법 개정 때와는 상대적으로 비교해보면 법률 체계나 실효성이라든지 세부적인 사회적인 논의라든지 합의라든지 많이 부족했다고 보이고요. 사회적인 논의가 거의 없었고 공청회도 한 번이고 그 공청회 자체도 되게 형식적이었고, 국민의힘 의원들 자체는 들어오지도 않으셨고, 그때 조국 사태로 법사위가 조금 파행적으로 운영되고 있어서 민주당 의원님들 일부가 들어오시고... 반쪽자리 공청회였죠."(2번. 경영자단체 안전보건담당자)

하지만 「중대재해처벌법」 제정을 위한 국회의 공식적인 공청회는 1회에 불과하여 야당의원의 참여도 저조했으며, 각 토론자들에게는 10분 가량의 발표시간이 주어지고 질의응답 시간도 짧아서 심도 깊은 논의는 부족했다. 「산업안전보건법」 개정 과정과 비교를 해본다면, 2018년 2월 9일 입법예고를 한 후 2018년 3월 27일 고용노동부가 주관하는 공청회를 시작으로 전문가 및 노사 등 이해관계자의 의견을 지속적으로 청취하는 자리를 마련하였고, 2018년 12월 21일 국회 환경노동위원회 공청회를 통해 일부 합의를 하고 같은 달 24일에는 추가적으로 공청회를 통해 다양한 목소리를 충분히 수렴한 후 개정안을 보완하는 과정을 거쳤다. 공식적인 공청회 이외에도 시민단체와 전문가집단 차원에서도 비공식적인 토론회를 통해 개정법안에 대한 논의를 진행하였다. 이처럼 「중대재해처벌법」 제정과정은 본 법안이 제정법임에도 불구하고 개정법보다 논의 기간이 짧았을 뿐만 아니라 다양한 집단들의 의견을 충분히 수렴하지 못한 채로 이루어진 것을 알 수 있다.

② 논문발표 및 조사보고서

중대재해에 관해 다룬 국내외 학술논문은 2022년 3월 기준으로 88편 정도이다. 학술지는 대체로 노동법 관련 학술지에 등재가 되어 있으며, 형사법, 건설 분야에도 등재되어 있다. 저자는 대체로 시민단체 연구자들과 대학 연구자들이며, 중대재해가 발생한 기업이나 법인 등에서 의뢰한 논문은 없다.

조사보고서로는 안전보건공단의 연구용역 발주로 진행된 '재해조사 보고서의 질적 제고를 위한 방안 연구'가 있다. 이 조사보고서에는 2019년 재해조사의견서[51] 711개를 분석하고 근로감독관·공단 전문가 28명과 면담하여 기존의 재해조사의견서가 사고 발생이라는 사실 위주로 작성되어 예방을 위한 대책 수립에 활용할 수 있는 사고의 근본적인 원인까지는 담지 않았다는 점을 지적하였다. 이러한 점을 토대로 중대재해조사 보고서 개선안과 표준안을 제시하였다.

이처럼 논문발표 및 조사보고서를 통해 기존 법제도만으로 중대재해를 예방할 수 없었던 법적 미비와 국가의 위험관리책임 등의 문제점을 지적하고, 이에 대한 대안으로 제시되는 「중대재해처벌법」에서 발견되는 법적 문제점을 검토하고 중대재해를 예방하기 위한 근본적인 해결책을 제시하는 등 제도적 개선을 촉구하는 의견을 보여주고 있다.

③ 여론조사

TBS는 2020년 11월 11일 「중대재해처벌법」 법안 처리에 관한 인식을 파악하기 위해 여론조사를 실시하였다[52]. 국민 10명 중 6명 정도는

51) 재해조사의견서는 「산업안전보건법」 제56조 제1항에 따라 노동부 근로감독관이 조사를 한 결과물로, 근로감독관과 공단 전문가가 재해 사업장을 방문하여 사고원인을 조사하고, 공단 전문가가 재해조사의견서를 작성하면 근로감독관이 이를 바탕으로 위법 사항을 확인해 사업주 송치 여부를 결정한다. 재해조사의견서의 내용으로는 사업장 개요, 상해 정도, 재해 발생 경위, 재해조사 내용, 조사자 의견(재해 원인 및 대책), 참고자료 등을 작성한다.

‘중대재해기업처벌법’을 처리해야 한다고 응답하였다. 이러한 여론조사 결과는 정책대안의 가치수용성(value acceptability)의 측면에서 설명될 수 있다. 역동적 변수의 사회·경제적 조건의 변화와 여론의 변화와 내용을 같이 한다. 대체로 중대재해에 대한 국가의 보호의무가 인정되어야 한다는 시민들의 가치체계와 합치된다. 이는 정부의 역할에 대한 국민의 요구가 지속적으로 높아지는 등 사회 전반에서의 공감대가 나타나는 모습을 구의역 김 군 사건과 김용균 사건에서도 확인할 수 있다.

2) 입법청원

김용균 사건 이후 김용균의 어머니인 김미숙 대표가 제출한 “안전한 일터와 사회를 위한 중대재해기업처벌법 제정에 관한 청원”이 10만명을 돌파하면서 입법 논의가 활발해졌다. 국민동의청원은 「국회법」 제123조 개정에 따라 국회에 청원을 하려는 사람이 전자청원시스템을 이용하여 30일 이내 10만명의 동의를 받으면 법률의 제정이나 개정에 대한 청원을 가능하게 한 것으로, 국회의원의 소개를 받지 않고도 법안을 제안할 수 있는 제도를 말한다. 20대 국회에서 10만명 이상의 동의를 얻어 성립된 국민동의청원은 모두 11건이지만 모두 상임위에 계류된 상태이며, 21대 국회에서도 국회 계류된 청원은 19건, 본회의 불부의는 2건, 대안반영폐기는 1건에 불과하다. 2019년 1월 10일부터 2021년 11월 30일까지 국민동의청원은 3,539건이 접수되었으나 상임위에 회부된 것은 29건에 불과하여 성립률은 0.8%이다[53]. 이처럼 입법청원으로 시작하여 제정법까지 된 사례는 극히 일부라는 점에서 본 법의 차별성을 찾을 수 있다.

“이번에 통과될 때에는 10만 국민청원이 있었잖아요. 저는 이게 굉장히 중요

---

52) 여론조사기관 리얼미터에 의뢰하여 실시되었다. 2020년 11월 11일 전국 성인남녀 7,979명에게 접촉하여 최종 500명이 응답을 하였고, 휴대전화 ARS-RDD 방식의 조사이다(95%신뢰수준에서 표본오차 ±4.4%p).

53) 참여연대가 정보공개청구를 통해 확보한 자료 참조.

한 부분이라고 생각이 들어요. 국민청원으로 법안이 통과된 사안이 그렇게 많지 않지 않습니까.”(4번. 시민단체대표)

“국민이 입법 청원을 했잖아요. 10만명 동의를 받은 것이 제정의 기초가 되었던 것이죠. 그런 법이 흔하지가 거의 없잖아요.”(3번. 교수)

즉, 10만명의 국민청원동의를 받는 과정에서 사회적인 관심을 불러일으킬 수 있었고 연이은 산업재해와 맞물리면서 산업안전에 관한 국민들의 요구가 명확해지는 계기가 된 것이다.

3) 정부 입법 현황

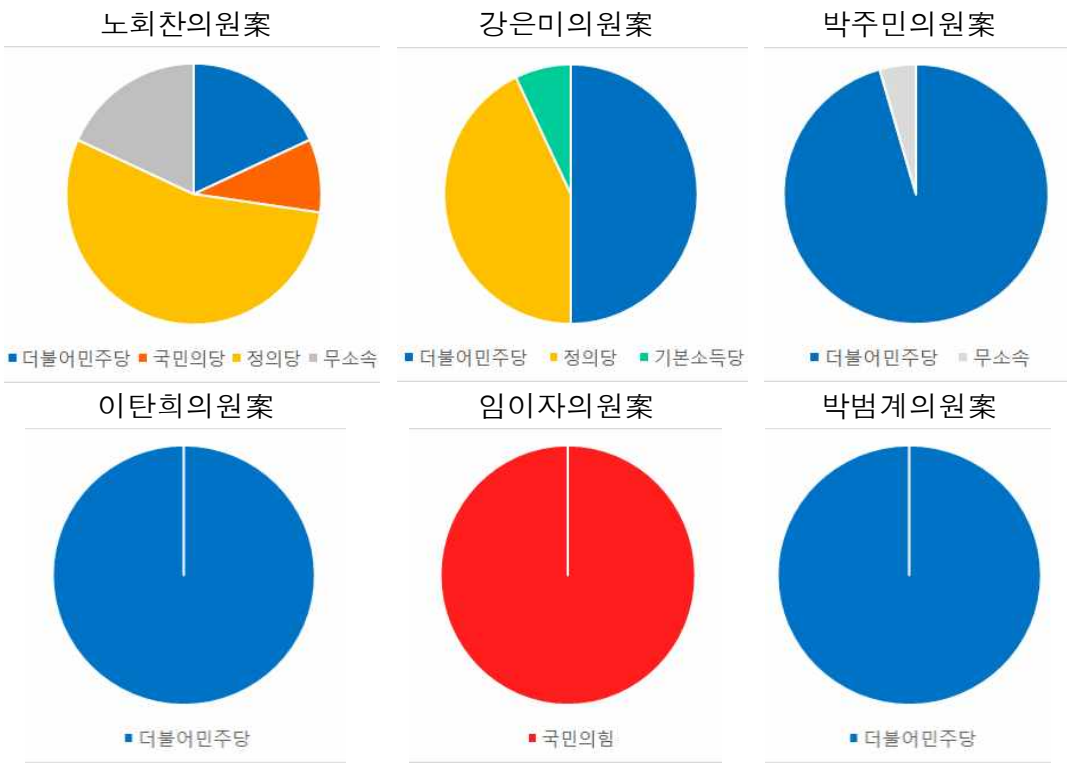
2017년 4월 14일 노회찬 의원이 재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법안을 발의하였으나, 20대 국회에서는 위 법안을 검토도 제대로 하지 않은 채 임기 만료로 폐기하였다. 그 후 21대 국회가 구성되면서 정의당은 2020년 6월 11일에 위 법안의 취지를 이어 강은미 의원의 대표발의로 법률안을 국회에 제출하였다. 한편, 기술적 실현가능성의 관점에서 당시 정부는 이미 2018년 말에 한 차례 「산업안전보건법」 개정으로 중대재해의 책임을 기업이나 경영책임자등에게 가중된 형사처벌을 지게 하는데 회의적인 태도를 보였다.

연이은 중대재해의 발생과 산업재해 예방에 대한 촉구가 사회적 분위기로 형성되면서 21대 국회에는 총 5개의 법률안이 제출되었다([표 3] 참조). [그림 4]과 같이 중대재해 처벌 등에 관한 법률안 발의는 20대 국회에서는 정의당을 중심으로 이루어졌다면, 21대 국회에서는 더불어민주당을 중심으로 촉진되었다. 더불어민주당에서는 박주민 의원, 이탄희 의원, 박범계 의원도 각 법률안의 발의하였다. 이탄희案과 박범계案은 한두 개 조항 외에는 박주민案과 사실상 동일한 내용으로 구성되어 있다는 점에서 같은 당에서 당론이 모아지지 않았다는 비판이 제기되기도 하였다.

"민주당도 새로운 법을 제정하는 것이 맞느냐 아니면 산업안전보건법을 개정하는 형식으로 하는 것이 맞느냐에 대해서 우왕좌왕했어요. 결정을 못하다가 당 차원에서 투표를 했고, 새로운 법을 제정하는 것에 다수표가 나온 거죠. 민주당 일각에서는 새로운 법을 만드는 것에 대해 부정적인 기류가 꽤 있었어요. 정의당 쪽에서 단식을 하는 상황이기도 하고 민주당에서도 다수의 의원들이 개정하는 것이 당 입지를 강화하는데 도움이 되겠다고 판단한 거죠."(1번. 교수)

한편 국민의힘은 여당 의원안에 대응하기 위한 용도로 임이자 의원의 대표발의가 있었다. 임이자案은 형식적으로는 위 법률안들과 다른 것처럼 보이지만 내용적으로는 강은미案 및 박주민案과 큰 차이는 없었다.

[그림 4] 정당별 법률안 발의 현황



자료: 의안 원문 자료를 바탕으로 재구성

하지만 국민의힘은 정의당과 협력하여 본 법의 제정에 협력하겠다고 하면서도 법 제정 자체의 의구심을 가지고 법제사법위원회 회의에 임하는 모습을 확인할 수 있다.

> “한번 이야기하지만 날치기하는 법과 야당을 끌어들여 가지고 논의하자는 법, 그 구분이 어디 있는지 민주당은 분명히 밝혀야 돼요. 분명히 밝혀야 해요. 그래야 우리가 법사위 운영하는 데 있어서 예측 가능할 거 아니에요. 오늘도 우리가 물어봤어요, 백혜련 간사한테. 이 법 날치기할 거냐, 기립 표결할 거냐. 골목에 어린 아이들 노는 데도 자기들 룰이 다 있다고요. 하물며 대한민국 국회예요. 룰도 없고 원칙도 없고 말이야, 어떤 법은 날치기하고 어떤 법은 같이 머리 맞대자 그러고. 국정을 논하고 입법 활동하는 데예요.”(김도읍 국민의힘 의원, 2020. 12. 29.)

이에 정부는 2020. 12. 28. 수정안[54]을 국회에 제출하였으나, 법적용의 유예기간이 축소되고 법정형의 상한이 제한되는가하면 공무원 처벌 특례도 적용가능성이 줄어들어 정의당은 정부의 수정안에 반대 의견을 제시하였다.

> “50인 미만 사업장에서 중대재해의 85%가 일어나는데 이런 사업장에 적용을 4년 유예하는 것도 모자라 50~99인 사업장까지 2년 유예를 가져왔다. 원청책임도 약화, 처벌도 완화, 징벌적 손해배상도 약화된 것...왜 문재인 정부에서조차 산업재해가 줄지 않는지 이유를 알 것 같다. 중대재해기업처벌법을 만들자 했더니 중대재해기업'보호'법을 가져왔다.”(김종철 정의당 원내대표, 2020. 12. 29.)

> “중대재해가 개인의 과실이 아니라 기업의 안전 시스템 미비로 일어나는 기업 범죄라는 것을 인식하기 위한 법안인데 주요 내용이 다 빠져버렸다. 이런

54) 주된 내용으로는, 50~100인 사업장에 대하여는 2년의 법적용 유예 기간을 추가하고, 인과추정규정을 삭제하고, 손해배상액의 한도를 5배로 최고한도 제한을 두고, 공무원 처벌 특례 규정에 관하여는 직무유기죄에 해당할 때에만 처벌을 하며, 설비 소유 또는 장소 관리 책임이 있는 경우에만 임대·용역·도급 시 제3차 책임을 지는 것이다.

식으로 원청의 책임을 계속 벗어날 수 있게 하나씩 줄여주면 현재의 산업안전보건법과 그리 다를 게 없는 법안이 된다. 기업 처벌을 모사는 정부안을 절대 받을 수 없다."(류호정 정의당 의원, 2020. 12. 29.)

이처럼 여야 및 경영계와 노동계의 이견 충돌로 인하여 합의를 내리기 어려웠던 것으로 판단된다.

4) 소결

위에서 살펴본 바와 같이 「중대재해처벌법」의 제정과정에서는 정당, 시민단체 및 유가족단체, 산업계, 학계 등의 정책하위체계들이 정책대안을 탐색하고 입법과정에 영향을 미친 것을 알 수 있다. 하지만 여러 정책참여자들의 정책 대안 제시가 이루어졌음에도 학계 등 전문가집단에서는 제정법임에도 불구하고 충분한 논의가 이루어지지 않았음을 지적하고 있다. 이는 「산업안전보건법」 전부개정 당시 법률안 발의 수와 공청회 개최 횟수 등을 비교하더라도 확연한 차이를 확인할 수 있으며, 이는 「산업안전보건법」 전부개정은 정부 주도로 시작된 반면 「중대재해처벌법」은 시민사회의 요구로부터 정책형성과정이 이루어진 점에 기인한다.

"김용균법은 원래 박근혜 정부 때부터 준비하던 법이에요. 연구용역이 여러 차례 있었고 정부發 법안이었어요. 준비를 많이 한 법안이었죠."(7번. 교수)

「산업안전보건법」 전부개정 발의안은 19대 국회에서 37개, 20대 국회에서는 94개가 제안된 반면, 중대재해처벌 관련 법안은 20대 국회에서 노희찬 의원의 발의와 21대 국회에서 5개의 발의안이 전부이다. 또한 「산업안전보건법」의 공청회는 국회 환경노동위원회, 고용노동부가 각 주관한 공청회를 비롯하여 시민단체나 정당 차원에서도 토론회와 공청회

들이 개최된 반면, 「중대재해처벌법」 의 경우에는 국회 법제사법위원회 주관의 공청회 1번과 정의당 주관 공청회 1번 그리고 시민단체들의 토론회만 이루어짐으로써 대립되는 단체들 간의 의견을 수렴할 수 있는 기회가 적었다.

4. 정치의 흐름

정치의 흐름을 구성하는 요인은 국가적 분위기(national mood), 행정부의 변동(administrative or legislative turnover), 이익집단의 압력(pressure group campaigns) 등이 포함된다(Kingdon, 1984). 특히 국가적 분위기와 행정부·입법부 상에 나타나는 변화의 결합은 정책의제 설정에 큰 영향을 미치게 된다(Zahariadis, 2014).

국가적 분위기는 여론의 변화 혹은 사회적 운동(social movement)을 통해 알 수 있으며 이러한 시민들의 일반적인 견해 및 경향은 정치적 지지와 연관성이 높기 때문에 정책결정자들은 민감하게 반응할 수밖에 없다(이현정, 2016). 「중대재해처벌법」 제정의 경우 피해자 유족들이 주축이 되어 단식 등 제정촉구 운동을 벌여왔고, 정의당은 전문가집단을 초청하여 토론회를 하고, 416연대 등 시민단체들은 중대재해에 대한 국민들의 관심을 촉구하며 사회적 분위기가 조성되었다.

> “막판에 논의속도를 높인 것은 추운 겨울에 유가족의 목숨을 건 단식이었죠. 국민적 공감대, 정치상황, 운동단체들의 준비, 전문가집단의 도움이라는 상황 하에서 국회 논의 속도가 지지부진한 가운데 목숨을 건 단식을 한 것이 중요했다고 보입니다.”(6번. 변호사)

한편 행정부·입법부의 변화는 주요한 정책 참여자들을 변동시켜 의제 형성에 큰 영향을 미치게 된다(Kingdon, 1984). 「중대재해처벌법」 제정과정에서는 행정부와 입법부 모두 선거를 거치면서 주요한 정책 참여자들이

변동되었다. 특히 19대 대선은 중대재해가 발생한 기업들에게 책임을 묻는 것과 관련한 정책들이 각 대통령후보자의 공약에 반영되었는지에 의해서도 영향을 받았다.

18대 대선 후보 당시 문재인 대통령은 근로시간 면제제도 개혁, 창구단일화 조항 폐지, 최저임금 상승, 법정 노동시간 준수 등 노동자들의 권리를 보장하는 취지의 공약을 하였고, 노동위원회를 출범시키며 노동의 가치를 존중하는 모습을 보였다.

> "이명박 정부가 노동을 배제하고, 무장한 용역회사는 노동조합을 폭력으로 제압했다...파렴치한 대기업이 노동자와의 약속을 휴지 조각으로 만드는 상황에서 참여정부가 노동계와 손잡고 노동개혁을 더 힘차게 하지 못했던 것이 아쉽다." (문재인 후보, 2012. 11. 17.자 대통령선거 유세 중 발언)

> "안전 때문에 눈물짓는 국민이 단 한 명도 없게 만들겠습니다."(문재인 후보, 2017. 4. 13.)

19대 대선 후보 당시에도 문재인 대통령은 2017년 4월 13일 삼성전자 직업병 피해자, 세월호 유가족, 가습기 살균제 피해자들을 만나, '위험의 외주화 금지 및 원청 책임 강화'와 더불어 '중대재해기업처벌법 제정'을 대선 공약으로 약속하기도 하였다. 19대 대선 공약으로는, 산업현장 위험의 외주화를 방지하는 법을 제·개정하여 유해위험작업의 사내 하도급을 전면금지하고, 중대재해와 산재다발 사업장 민형사상 책임을 강화하고, 근로자 사망사고 등 중대사고 발생 시 기업 및 공공기관의 책임을 과실치사로 묻는 중대사고 기업처벌법을 제정하는 것을 명시하였다.

입법부는 21대 총선을 거치면서 보수정당의 의석수가 줄어들면서 영향력이 감소하였다. 보수정당의 의석수가 줄어든 것은 세월호 사건 이후 책임자에 대한 처벌과 사후조치가 미흡한 것에 대한 국민적 여론과 더불어 더불어민주당이 그 점을 정치적 전략으로 활용하여 공약 등으로 정치적

약속을 한 것에 기인한다.

> “사실 여당인 더불어민주당 의원들이 세월호에 대한 해결을 약속하고 국회의원 뱃지를 단 사람들인데, 중대재해처벌법 제정이 진행이 안되었다는 비판을 많이 듣게 되면서 급하게 진행이 된 것이죠.”(7번. 교수)

「중대재해처벌법」의 목적과 내용이 유사한 정의당 노회찬 의원의 발의안이 20대 국회에서 검토조차 되지 못한 채 임기만료로 폐기 되면서 중대재해 피해자 유가족 및 시민단체들은 해당 법률안이 21대 국회에서도 논의되어 제정까지 이어질 수 있도록 다양한 촉구운동을 진행하였다.

> “국회에서 계속 지체되고 있었는데 통과된 것은 유가족들의 압박이었어요. 유가족들의 단식이 정치적으로 큰 압박이 되었다고 봐요. 실제로 유가족의 단식이 없었다면 제정이 어려웠던 상황이었다고 봐요.”(4번. 시민단체대표)

정의당은 이러한 국가적 분위기를 읽어내고 2020년 6월 11일 21대 국회 1호 법안으로 「중대재해처벌법」을 발의한다는 내용의 기자회견을 하였다. 발표 당시 발생하였던 이천 물류센터 화재사고로 인하여 위험의 외주화 문제가 이슈화되면서 노회찬 의원이 발의했던 법안을 모태로 이를 다시 통과시키겠다는 포부를 밝힌 것이다.

> “첫 순서로 중대재해법을 발의한다. 오는 7월 27일은 고 노회찬 의원 2주기이다. 정치가 사람의 희망이기를 기원해 온 노 의원의 못다 이룬 꿈을 이루기 위해 중대재해법 개정안 통과에 최선을 다하겠습니다.”(배진교 정의당 원내대표, 2020. 6. 11.)

> “구의역 스크린도어 사망사고, 석탄화력발전소 고(故) 김용균 사망사고로 온 사회가 입법 대책을 촉구했지만, 식물국회, 동물국회라는 오명을 뒤집어 쓴 20대 국회는 국민의 소리를 끝내 외면했다... 올해도 이천 물류센터 화재 참

사, 광주 파쇄기 협착 사망사고 등 재해가 끊이지 않고 일어났다. 제때 입법기관의 책무를 다하지 못한 국회의 책임이 매우 크다."(강은미 정의당 의원, 2020. 6. 11.)

이처럼 정의당은 「중대재해처벌법」 제정에서 20대 국회에서 폐기되었던 법률안을 다시 부활시켰고, 정의당 강은미 의원은 피해자 유가족들과 단식 농성까지 함께 하며 본 제정법을 가장 적극적으로 추진해왔다.

반면 더불어민주당은 20대 국회에서부터 산업재해에 대한 기업책임을 강화해야 한다는 입장을 취하면서도 법리적 문제 등으로 검토가 필요하다고 하며 유보적인 태도를 보여왔다.

"민주당 쪽에서는 박주민 의원이 안을 발의한 것 외에는 당 차원에서는 별다른 활동이 없었어요. 그냥 자기들이 기본적으로 해야 할 것을 하는 정도였어요."(1번. 교수)

민주당 의원들은 21대 국회에서는 단독으로 법안심사제1소위를 열어 여야가 발의한 5건의 법률안을 심사하는 등 적극적인 태도를 보이며, 국민의힘에 소위 참여를 독려했다. 하지만 국민의힘은 정의당이 추진하는 법률안에 협력 의사를 밝히면서도 법률안 제정에는 소극적인 태도로 일관하였다.

"안전 조치를 만들 수 있는 제도적 장치가 마련되고 법적 규제를 해야 할 사항이 있으면 산업 안전 문제에 초당적으로 할 수밖에 없지 않나 생각해요." (김종인 국민의힘 비상대책위원장, 2020. 11. 10.)

또한 국민의힘은 더불어민주당의 유보적인 태도[55]를 지적하며 더불어민주당 내부에서조차 단일화된 법률안이 나오지 않은 점을 지적하며

55) 더불어민주당은 산업재해 예방에 초점을 맞춘 「산업안전보건법」 개정안(장철민 의원 발의)과 「중대재해처벌법」 제정안(박주민 의원 발의) 사이에서 당론을 정하지 못하였다.

2020년 12월 24일 법안심사제1소위에는 불참의사를 밝혔다.

> “민주당이 자신들 의견을 정리하지 못한 채 위헌 논란이 있고 체계에 맞지 않는 법을 심사하자고 하는 건 무책임하다.”(주호영 국민의힘 원내대표, 2020. 12. 24.)

> “원내구성 상황을 생각하지 않을 수가 없습니다. 민주당이 절대다수를 차지하는 상황에서 국민의 힘도 시기가 문제이지 어차피 통과될 법이라고 생각했기 때문에 덮어놓고 반대할 수가 없었다고 보여요.”(6번. 변호사)

이처럼 정의당이 선두로 법률안을 발의하고 더불어민주당이 주축이 되어 본 법의 제정을 이끌어 갔고, 비록 국민의힘이 본 법 제정에 소극적인 태도로 일관하였으나 사회적 분위기와 원내 구성의 상황에 따라 정의당의 뜻에 동조하여 여야가 3년 만에 「중대재해처벌법」에 관심을 갖고 뜻을 모으게 된 것이다.

5. 정책선도자

「중대재해처벌법」 제정과정에서 정의당이 정책선도자로서의 역할을 하였다. 국회의 회기로 구분을 하자면, 20대 국회에서는 정의당 노회찬 의원이, 21대 국회에서는 정의당 강은미 의원이 정책변동을 유발하였다. 노회찬 의원은 2017년 4월 12일 국회 기자회견장에서 재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌에 관한 특별법’을 발의하며 다음과 같은 주장을 하였다.

> “현대 사회에서 재해 사고는 성과를 위해 사람의 안전을 소홀히 하는 기업의 조직문화와 제도가 낳은 결과이다. 현행법에 따르면, 재해가 일어나도 경영책임자를 형법상 업무상과실치사죄로 처벌하기 어렵다. 기업의 조직구조 때문에, 경영자의 과실을 입증하기 쉽지 않기 때문이다. 세월호 참사와 같은 중대재해의 재발 방지를 위해서는, 기업의 안전관리의무를 명확히 규정하고, 이를

위반한 때에는 경영자와 기업에게 무거운 책임을 지도록 하는 입법이 필수적이다."(노회찬 정의당 前원내대표, 2017. 4. 12.)

본 발의에는 중대재해기업처벌법 제정연대와 민주노총이 동참하였고, 끝내 20대 국회에서 검토조차 되지 못한 채 임기만료로 폐기되었다. 정의당은 2020년 6월 11일에 임기만료로 폐기된 노회찬案을 기초로 하여 「중대재해처벌법」을 21대 국회의 제1호 법안으로 발의하였다.

"21대 국회는 죽음의 행렬을 막아달라는 국민의 절박한 목소리에 바로 응답해야 합니다. 정의당은 시민의 생명과 노동자의 안전을 지키기 위한 중대재해기업처벌법 발의안을 국민 앞에 제출합니다."(정의당 노동본부, 2020. 6. 12.)

위 법률안을 대표로 발의한 강은미 의원 이외에도 정의당 다른 의원들도 정책 선도자의 역할을 해왔다. 강은미 의원이 법안을 발의한 이후 정의당 의원들은 2020년 9월 7일부터 국회 본청 앞에서 릴레이 방식으로 1인 시위[56]를 하는가 하면, 본 법의 본회의 투표를 앞둔 2020년 12월 10일부터는 김용균씨 어머니인 김미숙씨, 비정규직 노동자들과 함께 국회 단식농성을 하였다. 이에 더하여 정의당은 법안 통과를 위해 사회적인 분위기를 주도하며 다른 정당에도 본 법안의 제정을 위한 협력을 촉구하였다. 충남도당 중대재해기업처벌법 제정촉구 정당연설회에서 더불어민주당과 국민의힘의 전향적인 입장 변화를 요구했다.

"민주당은 당론채택에 여전히 주저하고 있고, 국민의힘은 명확한 입장을 내지 않고 있다. 국민의 생명과 안전에 대해 둔감한 정치는 존재할 수 없다... 더불어민주당은 19대, 20대 국회에서 야당이라서, 의석수가 압도적이지 않아서 새누리당, 자유한국당의 몽니를 물리칠 수 없다고 이야기했으면서 180석을 가진 지금은 왜 못 하는 겁니까. 왜 안 하는 겁니까. 사업주들의 눈치를

56) 2020년 9월 7일부터 정의당 심상정 대표를 시작으로 배진교 前원내대표, 강은미 의원, 류호정 의원이 1인 시위를 진행하였다.

보면서 노동자들의 안전에 눈을 돌릴꺼면 왜 정권을 잡으셨습니까. 왜 진보 진영인 것처럼 했습니까."(신현웅 충남도당 위원장, 2020. 11. 26.)

다만 위와 같이 정의당 의원들이 정책선도자로서의 역할을 해내는데 있어서 실질적으로 영향을 미친 인물은 김용균재단의 김미숙 대표이다. 김미숙 대표는 2018년 12월 10일 혼자 컨베이어벨트에서 작업을 하다가 숨지는 사고로 아들을 잃고, 2019년 10월 26일 위험의 외주화와 비정규직 문제를 마주하기 위하여 사단법인 김용균재단을 설립하여 시간과 열정을 아낌없이 투여하여 416연대와 중대재해기업처벌법 제정연대와 연합하여 시민사회운동을 전개해나갔다.

"이전에는 유족들이 나서지 않았어요. 그런데 이제 주체가 생긴 거예요. 우리나라에는 뭐든지 당사자가 빠지면 싸움이 안 되잖아요."(5번. 시민단체대표)

2017년 노회찬 의원 발의 당시 정책산출에 실패했던 것과 비교한다면 「중대재해처벌법」 제정과정에는 정권의 교체와 더불어 정책선도자로서의 유가족단체의 역할이 정책의제와 정책산출에 영향을 미치게 된 것이다. 노회찬 의원 발의 당시에는 법 자체에 대한 산업재해 발생에 대한 사회구조적 문제가 제시되고 법 제정의 필요성이 대두되기는 하였으나, 산업재해로 인한 피해자들인 당사자들의 조직적인 참여가 부족하였다. 하지만 21대 국회에서는 유가족의 조직적인 움직임이 김미숙 대표로부터 시작되었다. 김미숙 대표는 김용균재단을 설립하여 입법청원과 지속적인 법안의 수정과정에 참여하고 416연대와 민주노총 등 시민단체와 교류하며 법률안이 제정될 때까지 지속적으로 대안을 검토하고 협상을 계속하는 인내력을 발휘하였다.

김미숙 대표의 역할은 크게 두 가지로 나누어진다. 먼저 입법청원을 통해 정책의 창이 열릴 수 있도록 하였다. 김미숙 대표는 2020년 8월 26일 "안전한 일터와 사회를 위한 중대재해기업처벌법 제정에 관한 청원"

을 국회에 제출하였다. 둘째, 21대 국회에서 계류 중이던 법률안을 회기 내에 의결될 수 있도록 시도하였다. 강은미案 등 5개의 발의안이 21대 국회에서 계류되면서 회기 내인 2021년 1월 8일까지 본회의에 상정되지 못하면 위 법률안들은 노회찬案과 마찬가지로 폐기될 상황이었다. 그 당시 김미숙 대표는 국회 로텐더 홀에서 단식농성을 시작했고, 정의당의 강은미 의원도 동참하면서 「중대재해처벌법」 제정에 대한 국민적 지지를 호소하는 한편 국회에서의 법안 통과를 위해 국회 본회의 회부되도록 압박하였고, 결국 세 가지의 정책흐름이 연결되면서 정책대안들이 최종적인 정책산출로 이어지는 유인으로 작용하였다.

> "민주당도 새로운 법을 제정하는 것이 맞느냐 아니면 산업안전보건법을 개정하는 형식으로 하는 것이 맞느냐에 대해서 우왕좌왕했어요. 결정을 못하다가 당 차원에서 투표를 했고, 새로운 법을 제정하는 것에 다수표가 나온 거죠. 그러니까 민주당에서 일각에서는 새로운 법을 만드는 것에 대해서 부정적인 기류가 꽤 있었어요. 갑론을박한 끝에 김용균 씨 어머니 역할이 좀 있었던 거예요. 정의당 쪽에서 단식을 하는 상황까지 오면서, 민주당에서도 다수의 의원들이 제정법 쪽으로 당론을 정하는 것이 당의 입지를 강화해서 표심을 얻는 데 더 도움이 되겠다고 판단을 한 거죠."(1번. 교수)

6. 정책의 창

노회찬 의원은 2012년 11월경 영국의 '기업살인법'을 검토한 이후, 2013년도 정의당 사업 계획에 「산업안전보건법」 개정과 한국형 기업살인법 제정을 포함시켰지만, 2013년 2월 14일 삼성 X파일 떡값 검사 명단 공개 사건으로 의원직을 상실해 계획을 추진하지 못했다[57]. 이후 노회찬 의원은 중대재해기업처벌법을 대표로 발의하였으나, 국회 법제사법위원회의 검토는 충분히 이루어지지 못했다.

---

57) 박창규, 노회찬의 정치의제와 법안, 무엇을 남겼나?, 노회찬재단, 제2회 노회찬포럼 자료집, 2019. 6. 11.

"법인에 독자적 범죄능력을 인정하고 있지 않고, 양벌규정이 있는 경우에 한해 법안을 처벌하도록 한 현행법 입법 태도 등을 고려해서 판단할 사안이다."(국회 법제사법위원회 2017. 9. 19.자 회의록)

법제사법위원회에서는 기업에 부담을 준다는 이유 등으로 노회찬案의 개별 조문 등을 검토하지 않았으며, 20대 국회 종료로 진전된 논의를 하지 못한 채 임기만료로 폐기되었다.

그 이후에도 중대재해로 인한 피해사례가 보고되었지만 국가적 차원에서 중대재해 예방을 위한 근본적인 해결책에 대해 논의되고 있지 않았다. 그러던 중, 중대재해의 피해자 유가족들을 중심으로 추모행사 등 법 제정을 촉구하는 사회적 분위기가 형성되었다. 이에 정의당은 2020년 6월 11일 21대 국회의 제1호 법안으로 「중대재해처벌법」을 발의하면서 정당 차원에서의 토론회, 릴레이시위, 단식투쟁 등 법안이 통과될 수 있도록 공론화시켰다. 하지만 더불어민주당과 국민의힘 의원들은 취지에 공감하는 한편, 법률적 검토가 필요하다는 이유로 회의적인 태도를 보여왔으나 국회 법제사법위원회 전체회의에서 강은미案이 상정되면서 더불어민주당과 국민의힘도 이어서 법률안을 발의하기 시작하였다. 총 5개의 법률안이 상정되었고, 7차례의 축조회의를 통해 통합·조정한 대안이 법제사법위원회에서 의결되면서 본회의에 상정될 법률안이 마련되었다.

국회 본회의 당일에는 여섯 명의 토론 신청[58]이 있었고, 의결 직전까

58) ① 권성동 의원은 본 법의 처벌불균형, 책임주의원칙 위배, 법적용 보편성 및 형평성 위반을 이유로 제정을 반대하였고, ② 강민정 의원은 향후 더 나은 법을 만드는 것이 과제라고 하며 본 법의 제정에 반대의견을 개진하였고, ③ 김태흠 의원도 본 법이 사업자 의무를 추상적·포괄적으로 규정하고 재해발생 원인을 간과하고 있을 뿐 아니라 원도급자의 처벌은 과잉입법이라는 취지로 본 법의 제정을 반대하였다. 반면에 ④ 강은미 의원은 중대재해 피해자들의 사례를 들며 감정에 호소하며 본 법의 제정 의의를 재차 확인시키며 적극적으로 본 법의 제정을 촉구하였다. 한편 ⑤ 송석준 의원은 향후 더 좋은 대책 나오기를 기대하며 본 법의 제정을 보류하는 의견을 개진하고, ⑥ 류호정 의원은 본 법이 사업장의 규모에 따라 노동을 차별하고 목숨값을 달리한다는 이유로 기권 의사표시를 하였다.

지 찬반의견이 첨예하게 대립하였으나 재석 266인 중 찬성 164인, 반대 44인, 기권 58인으로서 법률안이 가결되었다. 결과적으로 「중대재해처벌법」은 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 독립적으로 작동하다가 이것들이 정책선도자와 정책중개자의 활동과 결합되면서 정책의 창이 열리고 결국 정책 산출물이 만들어진 것이다.

7. 정책중개자

「중대재해처벌법」을 제정하는 과정에서 정책중개자는 국회 법제사법위원회 소위원장 백혜련과 법무부 차관 이용구라고 할 수 있다. 우선 국회 법제사법위원회는 2021년 1월 8일에 열렸던 국회 본회의에서 법안이 최종 의결되기까지의 과정을 통해 옹호연합 간 갈등을 최소화하고 합리적인 타협점을 도출해내는 정책중개자의 역할을 찾아볼 수 있다.

법제사법위원회 소위원장 백혜련은 해당 조문의 검토에 필요한 부처의 의견을 진술하도록 하고, 각 부처 간 조율이 필요한 조항에 관해서는 조정을 권유하며 회의 진행을 이끌어 나갔다.

> “이것과 관련해서는 고용노동부 입장도 들어 봐야 될 것 같습니다”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2020. 12. 24.자 회의록)

> “그러니까 지금 전체적으로 체제가 약간 다를 수는 있는데 그 부분은 그 부분대로 송기헌 위원님의 의견대로 놔두고요 또 구체적인 안에 대해서도 의견들은 의견대로 나누고 최종 정리를 할 필요가 있지 않나 싶습니다.”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2020. 12. 24.자 회의록)

> “그러면 어쨌든 2호, 3호 같은 경우는 법무부하고 노동부 쪽에서 좀 조정해 주시기를 바라고요. 4호 같은 경우도, 4호에 대해서는 법무부하고 법원행정처 다 지금 의견이 어떠신가요? 이것에 대해서 아까 말씀을 하셨던가요?”(국회 법안심사제1소위 2020. 12. 24.자 회의록)

“이 부분은 여태까지 나온 얘기들을 토대로 정리를 해서 다시 한번 얘기를 하는 걸로 하고요. 공중이용시설과 관련해서는 지금 국토부와 그다음에 해수부 그렇게 의견이 있습니다. 참조해서 좀 보시면 될 것 같아요. 그러니까 해수부 같은 경우는 정의의 공중교통수단에 대한 문제 제기를 하고 있습니다. 선박안전법과 관련해서 선박의 구조, 종류 이런 거에서 조금 특정할 필요가 있다는 취지의 의견이고요. 그다음에 국토교통부도 공중이용시설과 또 공중교통수단에서 특정하는 수정안을 제출하고 있습니다. 국토부 같은 경우는 공중교통수단에 철도차량 중 동력차, 객차로 한정하고 그렇지 않은 화차 및 특수차는 제외할 필요가 있다는 의견입니다.”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2020. 12. 24.자 회의록)

“의석을 정돈해 주시기 바랍니다. 회의를 속개하겠습니다. 지금 김도읍 위원님이랑 이 상태에서는 더 이상 논의하기가 좀 어려운 상황이기 때문에 회의를 오늘은 종료를 하고 내일 추가적으로 더 논의하자는 의견입니다.”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2021. 1. 6.자 회의록)

또한 백혜련 소위원장은 부처들 간 의견 차이가 있는 경우에는 독자적인 의견도 제시하여 통일된 안이 논의될 수 있도록 하여 본 법이 회기 내에 본회의에 상정될 수 있도록 하였다.

“제가 의견을 하나 낼게요. 지금 여러 위원들 보니까 이 중대재해 개념, 하나의 안에 좀 규정하는 형식이 좋겠다 하는 의견들이 나오고 시민재해라고 꼭 이렇게 규정하기보다는 어쨌든 그 개념을 포괄하는 개념을 말씀하셔서 제가 볼 때는 이렇게 하면 어떨까 싶은데요.” (국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2020. 12. 29.자 회의록)

“지금 제가 보니까요 이렇게 계속 가면 너무 논의가 공전될 것 같습니다. 제 개인적인 생각은 더 이상 이것을 구체화하기는 실질적으로 어렵다고 봅니다.”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2020. 12. 30.자 회의록)

“저도 법사위에 들어와서 이렇게 하나의 법을 가지고 5일간이나 심사한 것은 처음이었던 것 같습니다. 이 법이 갖는 여러 가지 중대한 의미들이 있고 그래서 우리 소위 위원님들께서 여러 가지 남다른 감회가 있었던 것 같습니다. 혹시 체계·자구와 관련한 고쳐야 될 소소한 사항이 있으면 그건 위원장에게 일임해 주셨으면 좋겠고요.”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2021. 1. 7.자 회의록)

백혜련 소위원장은 회의에 참석하지 않은 정책 참여자들의 의견을 대신하여 전달하고, 불참한 국민의힘 위원들의 참석을 촉구하며 가능한 전체 의원들이 법률안 논의에 참여하여 의견을 수렴하고자 하였다.

“지방자치단체장들, 전국시장군수구청장협의회에서 굉장히 강력한 반대의견을 전달했습니다.”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2020. 12. 24.자 회의록)

“국민의힘 위원님들께서 오늘 참석하지 않으셨는데 국민의힘 관련자 분들도 여기 계시니까 다음 회의에는 반드시 국민의힘 위원님들도 참여하셔서…… 지금 중대재해법과 관련해서는 정쟁의 대상이 아니라고 생각합니다. 누구나 다, 정말 이런 허망한 죽음을 막기 위해서 노력해야 된다는 것에는 국민의힘 위원님들도 다 동의하고 계신다고 생각하기 때문에, 그리고 또 이 법률에 대해서 문제가 있다고 생각하신다면 그야말로 이 자리에 나오셔서 문제 제기를 하셔야지 그것이 수정되고 올바른 법으로 갈 수 있는 길이라고 생각합니다. 그래서 국회의원으로서 책무를 다해 주시기를 다시 한번 촉구 드리면서 29일 10시에 소위를 개최하는 것으로 하겠습니다. ”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2020. 12. 24.자 회의록)

한편 이용구 법무부차관은 현재 「산업안전보건법」 상 형사책임 부과 실태를 확인하고, 법률안의 구성요건, 입증방법, 법정형의 상한, 경합범 등을 「형법」 일반 체계에 비추어 검토하여 법리적인 쟁점을 풀어나가는 역할을 하였다.

“저희가 이것에 대해서 하면서 부처 의견을 부지런히 수렴을 또 해 봤습니다. 그래서 그런 내용들이 좀 정리된 것들을 준비하고 있습니다.”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2020. 12. 24.자 회의록)

“효율성을 위해서 말씀을 드리면 실제로 양형절차를 사실인정절차에서 분리해 내면서 이 절차, 이 법에서 하고 싶으신 것은 전문가위원회 의견, 양형심리위 의견을 듣는 거 하나 하고 그다음에 또는 피해자의 진술을 듣는 양형심리를 실질화하자는 취지라고 저는 이해를 했습니다. 그렇다면 굳이 어려운 사실인정절차와 양형절차를 분리해 내지 말고 양형절차 내에서 그런 양형심리를 해라라고 필요적으로 명하시면 되는 것 아니냐는 생각이고요.”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2020. 12. 24.자 회의록)

뿐만 아니라 각 의원들의 제시하는 의견들을 법리적으로 검토하면서 5개의 법률안의 종합적으로 취합하여 대안을 제시하였고, 정부 대안이 본회의에 상정되도록 하였다.

“다섯 분의 의원안이 있었는데요 그중에서도 일단 제일 공통적이라고 저희들이 판단해서 일응의 안으로 삼아 가지고 의견들이 모아졌습니다.”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2020. 12. 29.자 회의록)

“저희들이 부처 의견을 들을 때 만들어진 부처 협의안이 일단 기초적인 의견이었습니다마는 고용부 쪽에서 나온 의견을 중심으로 했습니다. 그래서 고용부차관님의 의견이 결국은 정부 쪽의 대표적인 의견이라고 일단 저는 생각하고 있습니다.”(국회 법제사법위원회 법안심사제1소위 2021. 1. 7.자 회의록)

이처럼 이용구 법무부차관은 의원들이 유사한 형태로 발의한 법안들을 아우르는 2020년 12월 28일 정부가 제출한 「중대재해처벌법」 수정안을 중심으로 법안을 정리할 수 있도록 하는 등 회기 내에 법률안이 본회의에 상정될 수 있도록 적극적으로 대응했다.

한편, 「중대재해처벌법」 제정에서 대통령의 입장은 중립에 가까운 입장이며, 적극적인 정책중개자로서의 역할을 수행하지는 않았다.

> “중대재해기업처벌법도 국회에서 통과가 됐습니다. 비록 내용에 있어서는 노동계는 노동계대로 부족하다고 비판하고, 또 경영계는 경영계대로 또 거기에 경영에 큰 압박이 될 것이라고 비판을 하고 있어서 서로 불만을 표시를 합니다만, 어쨌든 중요한 첫발을 내디뎠다고 생각합니다. 그 법을 시행을 해나가면서 부족한 부분들이 있으면 더 보완, 발전시켜 나갈 것이라고 보고, 그것을 통해서 우리 산업장의 어떤 안전 문제도 우리가 진일보할 수 있게 되었다고 그렇게 말씀드릴 수 있습니다.” (문재인 대통령, 2021. 1. 18. 신년기자회견 중)

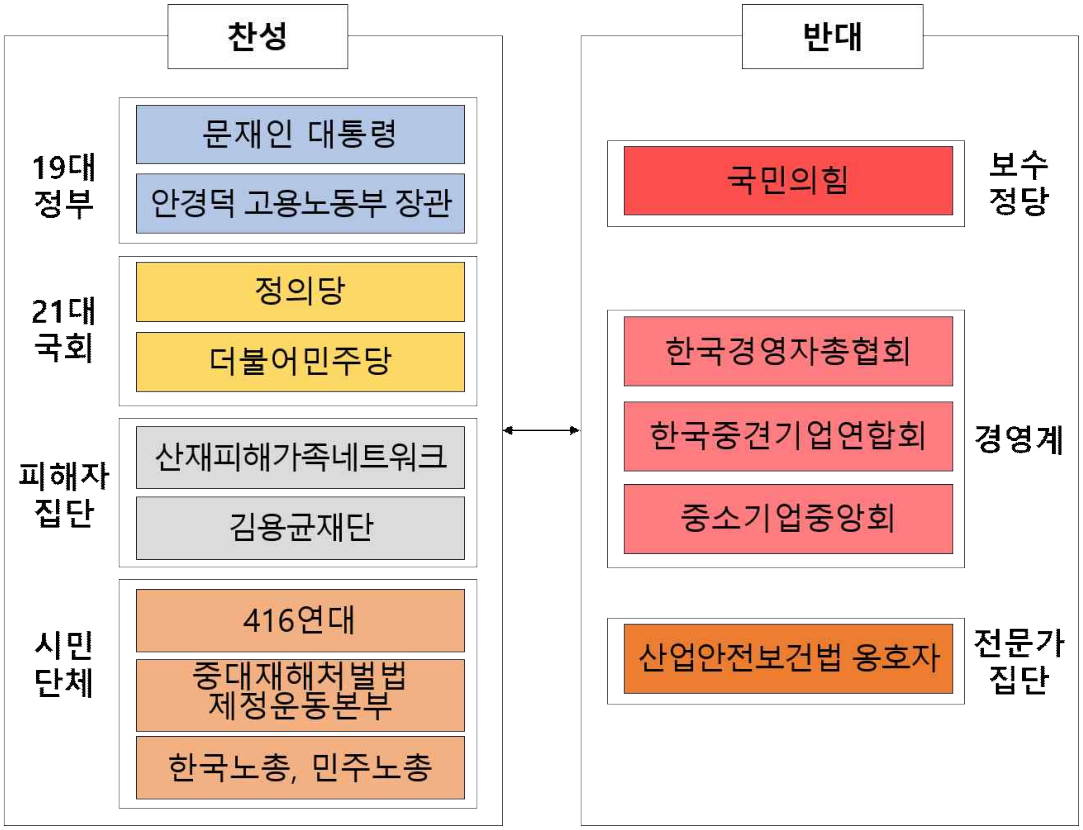
8. 옹호연합 형성 및 신념체계

1) 옹호연합의 형성

본 법의 제정을 둘러싼 옹호연합은 형사처벌을 통한 중대재해의 예방 및 국가의 안전관리책임에 대해 긍정하는 입장과 부정하는 입장으로 구분된다. 이들은 정책의 창이 열리는 과정에서 일정한 신념체계를 공유하며 각각 자신들의 의견을 피력하며 대립구조를 만들어내었다.

「중대재해처벌법」을 둘러싼 정책옹호연합은 다음 [그림 5]와 같이 정리할 수 있다. 본 법의 제정에 찬성하는 입장으로는 19대 정부, 21대 국회의 정의당과 더불어민주당, 피해자집단, 시민단체가 있다. 시민단체로는 한국노동조합총연맹(이하 ‘한국노총’)과 전국민주노동조합총연맹(이하 ‘민주노총’) 양대 노총을 비롯하여 416연대, 중대재해처벌법제정운동본부 등이 포함된다. 반면 본 법의 제정에 반대하는 입장으로는 보수정당인 국민의힘, 경영계 단체, 그리고 「산업안전보건법」을 기본법으로 해야한다고 하며 제정법을 반대하는 전문가단체로 확인된다.

[그림 5] 「중대재해처벌법」을 둘러싼 정책옹호연합



이를 보다 구체적으로 살펴보면, 찬성 옹호연합은 안전보건관리의무를 다하지 않은 기업뿐 아니라 기업에 대한 중대재해의 책임을 제대로 부과하지 못한 정부에도 막대한 책임이 있고, 정부는 국민의 안전을 보호할 책무가 있기에 처벌강화를 통해 중대재해로 인한 피해를 예방해야한다는 신념체계를 공유하였다. 또한 각기 다른 자원과 전략을 활용하여 공통된 신념을 정책으로 산출하고자 하였다. 공청회, 토론회, 단식투쟁, 릴레이시위, 피해자 추모행사 등을 수차례 시행하며 자신들의 의견을 피력하고 의견이 맞는 국회의원과 정당과 결합하여 영향력을 행사해나갔다.

"관련 논의는 지속될 예정이다. 상임위에서 빨리 논의해 결론 지을 수 있도록 독려하겠다. 산업안전을 위한 단호한 법안을 함께 논의해서 빨리 처리하

도록 하겠다."(민주당 이낙연 대표, 2020. 9. 7.)

"올해 첫 국무회의에서 중대재해법 처벌과 관련해 보고를 올렸고, 대통령도 공감했다. 예방이 목적이지만, 경영책임자가 유해 유입요인을 방치한다면 엄정히 처벌해야 한다."(안경덕 고용노동부 장관, 2022. 1. 6.)

다만, 시민단체의 경우에도 본 법의 제정에 관해서는 합치된 의견을 보였으나, 사업장 규모에 따른 유예기간에 관하여 서로 다른 의견을 표명하였다. 이는 제대로 된 법을 제정해야한다는 민주노총의 입장과 우선적으로 본 법의 제정을 이끌어내려는 것이 중요하다는 한국노총의 입장 사이의 대립에 기인한 것으로 보인다.

"50인 미만 4년 유예도 절대 수용할 수 없는데 여기에 더해 100인 미만은 2년간 유예한다고 한다. 사업장 규모에 따른 주 최대 52시간 노동시간 적용유예에 대한 근로기준법 개악의 폐해를 이미 경험하고도 전혀 학습효과가 없다. 근데 또 이런 유예를 둔다면 이 법은 또 얼마나 유명무실해질까? 전국 사업체의 99.5%가 100인 미만 사업장인 현실에서 사고사망자의 86.1%가 100인 미만 사업장에서 발생하는 현실에서 말이다. (민주노총, 2020. 12. 29.)

"50인 미만 사업장의 경우 하청업체인 경우가 많고 본 법에 중대재해가 발생시 원청이 책임을 묻도록 규정하였기 때문에 적용을 유예해도 법 취지가 훼손되는 것은 아니다. 소규모 사업장의 안전보건조치가 현실적으로 이루어질 수 있도록 기간을 유예하되 그 기간에 대해서는 조정이 가능할 것으로 본다"(한국노총, 2020. 12. 31.)

반면, 본 법의 제정에 반대하는 입장은 보수정당과 한국경영자총협회 등 경영계이다.

"우리나라는 너무 쉽게 법이 만들어져 기업규제 법안이 무분별하게 많이 생기는 경향이 있다."(손경식 한국경영자총협회 회장, 2021. 4. 8.)

이들은 중대재해의 발생은 기업에게 모든 책임을 부과하는 것이 부당할 뿐만 아니라 처벌을 통한 중대재해의 예방은 효과성이 없는 것이 증명되었으며, 한 차례 강화된 「산업안전보건법」 전부개정으로 충분히 규율 가능하다는 공통된 신념 및 가치를 두어 옹호연합을 형성하였다.

2) 옹호연합 간 신념체계의 대립

「중대재해처벌법」의 신념체계는 규범적 핵심, 정책 핵심 및 도구적 측면 중점으로 분석한 결과는 다음과 같다.

우선, 옹호연합의 규범적 핵심은 국가의 위기관리책임과 보호의무의 관점에서 이해될 수 있다. 국가의 책임과 의무를 주장하는 입장은 “위험을 만드는 주체가 누구든 그 위험에 대한 책임을 져야 한다(Those responsible for creating the risk must take ownership of it)”는 영국 「산업안전보건법」의 대원칙을 비롯하여 「헌법」 제36조 제3항에 기초하여 국가가 국민의 신체·건강을 보호할 의무를 충실히 해야 한다고 주장하며 강력한 처벌을 통한 재해예방을 해야한다고 본다. 반면, 본 법의 제정을 반대하는 입장에서는 중대재해의 발생을 국가와 기업의 문제가 아니라 개인의 문제로 보며 국가의 보호의무가 인정된다면 과도하게 기업의 경영을 위축시켜 기업의 재정 부담이 가중된다고 주장한다.

또한 본 법 제정의 효과성의 측면에서도 옹호연합의 규범적 핵심을 설명할 수 있다. 본 법 제정에 찬성하는 입장에서는 본 법의 제정으로 인하여 경영책임자등이 안전보건관리의무를 더욱 철저히 지키도록 하는 유인으로 작용한다고 본다. 경영책임자등은 산업재해로 인한 형사적 처벌로 인한 기업의 이미지 저하와 경영책임자의 부재를 염려하기에 재발방지에 노력할 것이므로 실질적으로 처벌이 어렵다고 하더라도 법 존재 그 자체만으로 제정 목적을 달성할 수 있다는 입장이다. 반면, 반대입장은 외국입법례나 한 차례 처벌이 강화된 개정 「산업안전보건법」에 의하더

라도 경영책임자에 대한 처벌 부과나 기존 처벌의 강화는 재발방지의 효과를 불러오지 않는다고 본다.

> “위험에 대한 비용이 노동자·시민 모두에게 전가되고 있는 현실에서 생명과 안전에 대해 책임지지 않는 기업과 정부 관료는 반드시 처벌되어야 하고 엄중한 책임을 져야 하며 강력한 처벌이 있어야 재해의 예방이 가능하다.”(중대재해기업처벌법 제정연대와 민주노총, 2017. 4. 12.)

> “코로나19로 세계 경제가 침체되고 있는 상황에서 그 어느 때보다 기업을 살리는 것이 중요하다. 기업에 대한 불합리하고 과도한 처벌은 시류에 역행하는 일이다.”(유환익 전국경제인연합회전경련 기업정책실, 2020. 10. 14.)

> “법률안이 제정될 경우 사업주 및 경영책임자를 잠재적 범죄자로 만들어 CEO 기피현상만 초래하는 등 기업의 경영활동만 위축시킬 우려가 크다.”(한국경영자총협회, 2020. 10. 25.)

한편, 정책적 핵심은 기업이 경영책임자등을 중심으로 하여 안전보건관리체계를 구축하여 현장의 안전보건관리가 철저히 이루어지도록 하는 것으로, 이를 본 법 제정으로 달성할 수 있는지에 대한 견해로 나누어질 수 있다. 본 법 제정에 찬성하는 입장에서는 본 법의 제정만으로 기업이 스스로 안전보건관리체계를 구축하고 이행하는데 암시가 된다고 보는 반면 기업은 본 법의 법적 미비를 이유로 현행 법체계를 개정하는 것이 타당한 방안이라고 주장한다.

> “적어도 산재가 나면 정말 기업이 크게 타격을 입으니 안전조치를 제대로 해야겠다는 분명한 암시가 되어야 한다. 기업이 안전조치를 충분히 다할 때는 이렇게 처벌을 받지 않는다.”(강은미 의원, 2020. 9. 15.)

> “중대재해기업처벌법은 형법상 명확성의 원칙, 책임주의 원칙을 위반할 소지

가 많고, 실효성 면에서도 산업재해 감소에 도움이 되지 않을 것...그 상태에서 엄벌을 취하게 되면 애꿎은 사람들, 특히 중소기업이 처벌될 가능성이 매우 크다. 현행 산업안전보건법을 정교하게 다듬는 '정상화' 작업이 선행돼야 한다."(정진우 서울과학기술대 안전공학과 교수, 2020. 12. 2.)

도구적 측면에서 옹호연합의 신념체계는 처벌을 통한 중대재해의 예방에 관한 찬·반 논리의 관점에서 이해될 수 있다. 본 법을 지지하는 측면은 현대 사회에서 발생하는 중대재해는 개인의 과실에 의한 것이라기보다는 사회구조적 문제에 기초하여 발생하는 것으로서 그 책임을 개인의 과실로 보는 것은 부당하며, 국가는 국민의 건강과 환경상의 위해를 방지하기 위해 필요한 시책을 수립·시행해야하므로 국가적 차원에서 중대재해가 발생한 기업이나 단체 등에 대하여 기존의 법체계보다 가중된 형사처벌을 부과하는 법 제정이 필요하다고 주장한다.

"중대산재 사고빈발의 산업구조적 문제를 혁파하기 위한 근본적인 적폐개혁의 대책이 필요하며, 취업활동의 다변화를 통해 부쩍 늘어나고 있는 특고·프리랜서·플랫폼노동의 안전보건 사각지대를 해소하기 위해 이들 종속적 계약자의 노동안전을 책임져야 하는 '진짜 사장님'의 사용자성을 판정하고 필요 지원역할을 부과하는 제도적 보완이 이루어질 필요가 있다"(이병훈 중앙대 사회학과 교수, 2021. 8. 9.)

"중대재해는 노동자 개인의 단순 과실이 아닌 예방관리가 안 된 기업의 범죄이다. 다수의 사람을 사상에 이르게 할 경우 기업 그 자체에 형사책임을 물을 수 있는 특별법 제정이 필요하다."(김재윤 건국대 교수, 2020. 12. 2.)

"경영자 처벌은 기업 범죄를 예방하는 데 아주 중요한 핵심적 역할을 할 수 있다. 기업을 아무리 처벌해도 벌금으로만 처벌할 수 있고, 벌금액도 높지 않아 결국 아무도 책임지지 않는 상황이 생긴다. 우리나라의 상황이 이를 잘 보여준다."(최정학 방송통신대 법학과 교수, 2020. 12. 2.)

반면 국가의 위험관리책임을 부정하고 법안 제정을 반대하는 입장에서는 기업에 대한 처벌이 산업재해 예방의 효과적인 대책이 될 수 없다고 본다. 2018년에 이미 한 차례 「산업안전보건법」 전부개정으로 기업들의 형사처벌이 강화되었음에도 불구하고 오히려 산업재해는 증가하고 있으며, 이는 처벌에 의한 예방 효과가 없다는 것이다.

> “사고 발생 시 사업주와 경영책임자를 더 강하게 처벌하고자 처벌수위를 더 높이는 것은 기업에 대한 과잉처벌이며, 산재예방 효과 증대도 기대할 수 없다.”(한국경영자총협회, 2020. 10. 25.)

> “김용균법이라고 해서 2018년 말에 산업재해에 따른 처벌을 대폭 강화하는 쪽으로 산업안전보건법이 개정되고 많은 산업재해 문제를 해결할 것이라고 예상했지만 올해 9월까지 보면 정부가 가장 신경 쓴 건설업에서 사망재해가 20% 증가했다. 이런 사실을 토대로 봤을 때 (처벌 강화가 재해 감소로 이어지지 않는 부분이) 어느 정도 실증된 거라고 볼 수 있다.”(정진우 서울과학기술대 안전공학과 교수, 2020. 12. 2.)

제 2 절 분석결과의 종합정리 및 모형의 제시

1. 분석결과의 종합정리

「중대재해처벌법」의 제정과정을 분석한 결과를 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 외적변수로는 위험의 외주화에 따른 기업의 책임 소재에 관한 첨예한 갈등과 국민의 더 많은 안전에 대한 요구가 제시되면서 본 법 제정의 전체적인 과정에서 영향을 미쳤다.

둘째, 정책의 세 가지 흐름에 관하여는, 연이은 중대재해로 심각한 인명피해가 발생하고 그에 대한 기업 등에 대한 처벌이 충분히 이루어지지 않으면서 새로운 법의 제정을 통해 처벌을 강화해야한다는 정책문제가 수립되었다. 이후 19대 대선과 21대 총선으로 보수정당의 영향력이 약화되고 본 법의 제정을 공약으로 제시한 대통령과 정당이 선거에서 당선되면서 각 정당은 시민단체와 연합하여 토론회 등을 거쳐 총 5개의 법률안을 발의하여 정책대안을 제시하였다.

셋째, 정의당 의원들이 정책선도자의 역할을 하였으나 상징적인 정책선도자는 유가족단체인 김용균재단의 김미숙 대표이다. 이들의 정책신념에 따라 정책과정이 변동되고 정책의 창이 열리는 것을 확인할 수 있었다.

넷째, 본 법의 제정 이전에 「산업안전보건법」 전부개정이 있었고 기업에 대한 과도한 처벌이라는 의견과 위헌소지가 많은 제정법이라는 이유로 옹호연합 간의 대립과 갈등이 첨예하였다. 본 법의 제정과정에서는 두 부류의 옹호연합이 등장하였다. 본 법의 제정에 찬성하는 입장의 옹호연합은 경영책임자등의 처벌강화를 통한 산재예방을 기대할 수 있다는 신념을 가지며, 19대 정부를 비롯하여 정책선도자로서의 역할을 의원들이 다수 소속된 정의당, 그리고 유가족단체를 중심으로 한 시민단체들이 있다. 반면 본 법의 제정에 반대하는 입장의 옹호연합은 보수정당과 경영계 등으

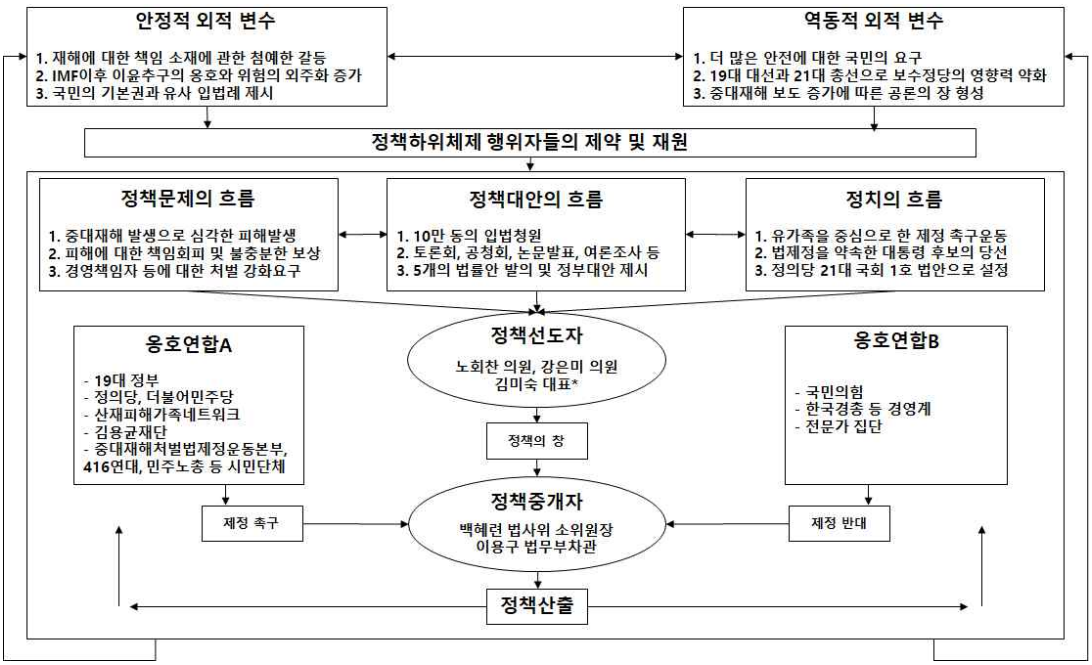
로 구성되며 산재 근절을 위한 노력이라는 취지에는 동의하나 처벌강화라는 수단은 효과성이 없다는 신념을 가지고 있다.

다섯째, 옹호연합들 간의 갈등을 최소화하고 정부 대안을 이끌어내는 정책중개자가 존재하였다. 백혜련 법제사법위원회 소위원장과 이용구 법무부 차관이 6차례의 국회 법제사법위원회 소위원회 축조심사에서 본 법 제정의 상반된 의견을 수렴하여 하나의 대안을 본회의에 상정하는 정책중개자로서의 역할을 수행하였다. 이로써 본 법의 제정을 통해 정책의 창이 열리게 된 것이다.

2. 모형의 제시

다중흐름모형과 옹호연합모형의 결합모형을 사용하여 「중대재해처벌법」을 분석한 결과는 [그림 6]과 같이 정리할 수 있다.

[그림 6] 분석의 최종 모형



위 모형에 따르면 다중흐름모형과 옹호연합모형이 어떠한 방식으로 결합되었는지 확인할 수 있다. 정책문제, 정책대안, 정치의 세 가지 흐름이 외적 변수들의 영향을 받게 되며, 그 흐름들은 정책선도자에 의하여 정책문제로 논의되어지고 정책의 창이 열리는 것을 살펴볼 수 있다. 정책문제가 등장하면서 정책행위자들은 자신들의 신념에 따라 연합을 형성하게 되며 정책의 세 가지 흐름 속에서 서로 갈등하고 대립하게 된다. 이러한 갈등과 대립 속에서 정책중개자는 그들 간의 갈등을 중재하고 타협점을 산출해나가며 정책산출물로 법 제정이 이루어질 수 있도록 하며, 그 과정에서 다시 정책하위체제로 환류하는 과정을 거치게 한다. 이처럼 결합모형은 정책의 산출이 단일한 방향으로 진행되는 것이 아니라 각 과정에서 다시 정책하위체제로 환류되고 각 요인들이 다른 요인들에게 영향을 미치는 과정을 분석하는데 용이하게 활용되었다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 결론

본 연구의 대상인 「중대재해처벌법」은 20대 국회에서는 검토도 되지 못한 채로 폐기되었다가 21대 국회에 이르러서야 비로소 제정되었다. 「중대재해처벌법」의 제정 사례를 분석하기 위해 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합하여 분석틀을 구성하고 각 분석요소들을 다각적으로 검토한 결과는 다음과 같다.

첫째, 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합한 분석틀이 본 법의 입법과정을 분석하는데 유용하였다. 즉, 산업안전 관련 법안의 마련의 원인이라 할 수 있는 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수를 보다 세밀하게 분석할 수 있었으며, 정책선도자가 열은 정책의 창에 대한 세 가지 흐름을 파악할 수 있었다. 또한 상반된 신념체계를 가진 두 집단의 갈등과 대립을 파악할 수 있었다. 세 가지 흐름 중 정치흐름이 정책변동에 가장 중요한 위치에 있으며, 또한 정책선도자의 정책신념에 따라 정책이 변동되고 정책의 창이 열리는 것을 확인할 수 있었다.

둘째, 안정적 외적변수와 역동적 외적변수가 세 가지 흐름을 만들어 정책의 형성, 변동, 산출에 중요한 영향을 미쳤으며, 그 중에서도 역동적 외적변수인 김용균 사건과 한익스프레스 사건은 가장 큰 영향을 미친 요인임을 확인할 수 있었다. 즉, 연이은 중대재해의 발생과 그에 대한 미흡한 사후조치가 경영책임자등에 대한 형사처벌을 부과해야한다는 정책신념을 형성하게 하였고, 그러한 신념을 가진 옹호연합들이 유가족단체를 중심으로 하여 결성하는 계기를 만들어 주었다. 본 연구에서는 정책문제 자체의 기본 속성을 비롯하여 사회·경제적 조건의 변화와 지배집단의 변화를 분석하였고 이러한 외적변수들이 정책하위체제 내의 정책 행위자들의 행동과 전략을 제약하기도 하고 옹호연합을 형성하고 작동하게 하는 자

원이 되기도 한다는 것을 확인할 수 있었다. 그 중에서도 세월호 사건 이후 안전에 대한 더 많은 국민의 요구라는 사회적 조건의 변화가 본 법의 제정과정에 결정적인 요인으로 작용하였다.

셋째, 정책선도자는 정책의 형성과 변동과정에서 상당한 영향을 미친다. 2017년 정의당 노회찬 의원의 발의안이 20대 국회에서 검토되지 못한 채로 폐기 되었던 반면, 21대 국회에서는 정의당을 주축으로 하여 본 법의 입법을 이끌어내었다. 정의당은 강은미 의원이 유가족단체와 단식농성을 함께 하는 등 유가족단체의 활동을 적극적으로 지원하였고, 시민단체들의 의견을 종합하고 자체적으로 토론회를 주관하는 등 세 가지 흐름의 발생과 결합, 정책의 창을 여는 역할을 하였음을 확인할 수 있다.

넷째, 정책중개자는 정책옹호연합의 중립적인 입장에서 조정과 중재의 역할이 가능하다는 것을 보여주었다. 백혜련 법제사법위원회위원장은 축조심사에서 정의당과 국민의힘이 법률안 자체의 목적을 비롯하여 세부적인 법률안 내용에 관하여 대립이 발생할 때 양 측에게 의견제시의 기회를 제공하고 회기 내에 입법이 이루어질 수 있도록 조정을 하려는 모습을 확인할 수 있다. 이용구 법무부차관도 정부 수정을 중심으로 유사한 형태로 발의된 법률안들을 정리해가며 본회의에 상정될 수 있도록 적극적으로 합리적인 타협안을 찾는데 주력하는 것을 확인할 수 있었다.

제 2 절 연구의 의의 및 정책적 함의

본 연구를 통해 특정 사건의 발생이나 국민적 분위기, 정치권에 대한 정치적 고려, 입법안을 통해 마련된 정책 대안들, 정책하위체계 등을 포괄적으로 보완함으로써 정책변동에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있다는 점에서 의의를 가진다. Kingdon의 다중흐름모형만 분석틀로 하여 본 법의 제정과정을 살펴보았더라면 본 법을 둘러싼 옹호연합들의 신념체계와 그 대립구조를 단편적으로만 파악할 수 있었을 것이고, 본 법 제정에 관한 찬반여부의 입장차이만 설명할 수 있었을 것이다. 또한 Sabatier의 옹호연합모형을 단일모형으로 분석틀로 설정했다면, 정책대안에 대한 탐구나 제정을 이끌어간 정책선도자에 대한 검토가 부재한 채로 본 법 제정을 둘러싼 옹호연합의 갈등구조만을 확인할 수 있었을 것이다. 따라서 본 연구는 위 두 모형을 결합한 모형을 분석틀로 활용함으로써 본 연구대상인 「중대재해처벌법」의 입법과정을 입체적으로 분석할 수 있었다. 특히 정책선도자와 옹호연합들의 실질적인 신념을 분석하기 위하여 본 법의 제정과정에 영향을 미친 자들과 면담을 통해 문헌연구를 보충하였다는 점에서 본 연구의 타당도를 높였다.

이러한 점에서 본 연구가 가지는 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 「중대재해처벌법」 자체의 법적 쟁점이나 향후 개정방안에 대한 연구들은 이루어지고 있으나, 이를 제정하는 과정에 관한 연구는 아직 이루어지지 않았다. 이와 더불어 본 연구는 본 법이 중대재해의 개념과 기업을 처벌하는 양벌규정을 다루고 있다는 점에서 본 법의 개정에 있어서는 제정과정에 대한 이해가 선행되어야 하므로, 향후 본 법의 시행령과 개정 방향에 참고할 수 있을 것이다.

둘째, 중대재해 피해 구제와 관련한 입법과 정부의 조치에 대해 지속적인 피드백이 이루어지고 있으며, 확대 법안을 발의하는 등 정책변동의 조짐이 보인다. 「중대재해처벌법」 및 동법 시행령 개정을 비롯하여 본 법의 제정과정에서 쟁점이 되었던 법 조항들에 관하여 지속적으로 사회

적 논란이 제기되고 있다. 특히 최근 광주 건물 붕괴 사고로 17명의 사상자를 내어 담당 공무원의 처벌 여부가 사회적 이슈로 대두되고 있다. 이는 「중대재해처벌법」이 통과되기 직전에 고용노동부의 주장에 따라 공무원 처벌 특례 조항이 빠지게 된 것에 기인한다. 따라서 본 연구를 통해 분석할 「중대재해처벌법」 입법과정은 이후에 이루어질 정책 연구의 선행연구로 도움을 줄 수 있을 것이다.

셋째, 본 연구에서 활용한 모형은 정책결정과정을 설명하는 두 가지 모형을 결합한 것으로 추후 다른 법령의 입법과정을 분석하는데 활용할 수 있을 것이다. 특히 본 모형은 정부 주도로 입법이 이루어지는 사안보다는 사회적 문제가 공론화 되어 정책수단으로 입법이 결정되는 사안에 더욱 적합할 것으로 사료된다.

제 3 절 연구의 한계 및 향후 연구과제

본 연구의 한계와 향후 연구에서 이를 보완할 수 있는 방향은 다음과 같이 제시할 수 있다.

첫째, 본 연구에서 중용한 Kingdon의 다중흐름모형은 기본적으로 정책의제설정의 비합리성을 제시하고자 하는 이론으로 정책공동체가 완전경쟁하는 미국의 상황을 설명하는데 적합하다(최성락·박민정, 2012). 반면 정책공동체의 규모가 작은 한국의 경우에는 미국과 같이 정책문제와 정책대안들 사이의 완전경쟁 구조가 형성되지 않아 이론 적용에 한계가 존재한다.

둘째, 본 연구는 다중흐름모형과 옹호연합모형을 결합하여 정책공동체 간의 경쟁구조를 분석하고 면담을 통하여 문헌자료에서 드러나지 않는 정책의 과정을 탐색할 수 있었으나, 계량적인 연구방법을 적용하지 않고 정책자료나 국회 회의록 등에 의존함으로써 객관화된 연구결과를 얻는데 제한이 따랐다는 것이다.

셋째, 본 연구는 「중대재해처벌법」 제정과정에 관여한 면담 대상자를 설정하는 과정에서 연구자나 면담 대상자의 주관적인 의견이 개입되었을 가능성이 있어 방법론적인 한계가 있다.

넷째, 시기별 옹호 연합 내 정책 참여자들이 정책학습을 통해 신념체계를 조정하는 과정을 역동적으로 보여주지 못하였다는 점에서 한계가 있다. 또한 신문기사, 회의록, 정부 보도자료 등을 활용하여 연구를 진행하였기에 정책 참여자들의 신념체계와 이들 간의 상호작용을 주관적인 입장에서만 파악하였다는 점의 한계를 지닌다. 따라서 추후 연구에서는 통계적인 분석의 방법을 통해 옹호 연합 내 네트워크의 시기별 변화과정에 대한 분석이 필요할 것으로 보인다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

가영현 (2021). 중대재해처벌법의 쟁점과 개선 방안-사업주와 경영책임자 등의 의무와 책임을 중심으로. **건축시공**, 21(2), 20-32.

권오성 (2019). 소위 '기업살인법'도입 논의의 노동법적 함의. **노동법포럼**, 28, 137-159.

권혁면 (2021). 중대재해처벌법 도입에 따른 2021년 산업안전의 변화. **월간 한국노총**, 569, 18-19.

김대은·엄석진 (2022). 정책옹호연합 간 정책아이디어의 차이와 시기별 변동 분석: 긴급재난지원금에 대한 빅데이터 분석을 중심으로. **한국행정학보**, 56(1), 133-166.

김명준 (2020). 중대재해기업처벌법 제정 등장 배경과 시사점. **사회법연구**, 42, 105-122.

김순양 (2010). 정책과정분석과 옹호연합모형: 이론적·실천적 적실성 검토. **한국정책학회보**, 19(1), 35-71.

김영국 (2021). 중대재해처벌법의 법적 쟁점과 법정책 과제-기업의 안전보건조치 강화의 관점에서. **입법학연구**, 18(1), 111-147.

김진영 (2021). 중대재해처벌법의 제정과 향후 과제. **법이론실무연구**, 9(4), 43-66.

김한균 (2021). 안전·보건확보의무의 형법적 부과-중대재해처벌법과 그 제정의 형사정책적 평가. **형사정책**, 33(1), 95-117.

김향미 (2021). 자가격리 제도의 입법화 과정과 학습: 메르스와 코로나19의 비교. **한국행정학보**, 55(3), 155-187.

남궁근 (2021). **행정조사방법론(제6판)**. 경기: 법문사

노상헌 (2020). 산업안전보건법과 중대재해 대책. **사회법연구**, 42, 1-29.

박용성·최정우 (2011). 정책옹호연합모형에 있어서 정책중개자의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로. **행정논총**, 49(2), 103-125.

성욱준 (2013). 개인정보보호법 입법 과정에 관한 연구: 정책흐름모형을 중심으

로. **한국정책학회보**, 22(2), 151-179.
신승욱·김형규 (2021). **중대재해처벌법**. 서울: 박영사
신현재·홍준형 (2017). 행정입법에 대한 국회 관여 제도화 과정 분석. **행정논총**, 55(3), 65-91.
안요환 (2021). 우리나라 중대재해처벌 관련 법제의 개선방안 연구:「중대재해처벌법」을 중심으로. **입법과 정책**, 13(1), 63-88.
양승일 (2009). 장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과정의 역동성 분석: 서울추모공원건립정책을 중심으로. **한국행정학보**, 43(1), 321.
엄석진·허미혜 (2011). 행정절차법과 정보공개법의 제정과정 비교연구: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용. **한국행정학회 동계학술발표논문집**, 2011, 1-38.
유홍림·양승일 (2009). 정책흐름모형(PSF)을 활용한 정책변동 분석-새만금간척사업을 중심으로. **한국정책학회보**, 18(2), 189-218.
이근우 (2021). 중대재해처벌법 경과와 제정 법률에 대한 비판적 검토. **형사정책**, 32(4), 215-245.
이명웅 (2021). 중대재해처벌법의 학교현장 적용의 문제점과 개정 방향. **사학**, 162, 16-19.
이상국 (2022). **중대재해처벌법**. 서울: 대명출판사
이영채·이동규 (2022). 재난 및 안전 정책과정에서 정책학습 증거를 확인할 수 있는가?: '산업안전보건법' 전부개정 및 '중대재해 처벌 등에 관한 법률' 제정을 중심으로. **현대사회와 행정**, 32(1), 173-204.
이재일 (2014). 현대 위험사회와 위험형법에 대한 비판적 고찰: 위험사회에서의 형법적 가벌성 확장의 경향과 관련하여. **법과사회**, (47), 77-112.
이현정 (2015). ACPS모형을 통한 정책변동 분석: 진주의료원 폐업사례를 중심으로. **정부학연구**, 21(3), 261-298.
이현정 (2016). 정책흐름모형(PSM)을 활용한 정책변동 분석: 영리병원 사례를 중심으로. **사회과학연구**, 42(3), 269-301.
임영섭 (2021). 중대재해처벌법과 건설업 안전보건관리. **대한건설보건학회 학술대회**, 1-14.
전진석 (2014). ACPS 모형을 통한 정책변동 분석: 지방재정 건전화 정책을 중심으로. **한국공공관리학보**, 28(4), 1-34.
정정길 (2017). **정책학원론**. 서울: 대명출판사

정진우 (2022). **중대재해처벌법**. 서울: 중앙경제

조흠학·장유리 (2019). 개정 산업안전보건법령의 현황과 문제점. **노동법논총**, 46, 33-70.

최성구·박용성 (2014). 세종시 정책변동 과정에 관한 연구-정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로. **한국정책학회보**, 23(4), 371-412.

현상진·문광민 (2019). 탈원전 에너지정책의 변동 분석: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형을 중심으로. **한국사회와 행정연구**, 30(3), 97-129.

홍보람 (2019). 다중흐름모형과 정책옹호연합모형 적용을 통한 환경오염피해구제법 도입과정 분석. **입법과 정책**, 11(3), 309-331.

황성수·김경대·오유미 (2015). 정책과정, 정책변동에 관한 연구논문 분석 : 우리나라 옹호연합모형 및 관련연구의 흐름과 특징에 관한 논의, **한국정책과학학회보**. 19(4), 1-26.

2. 기타자료

강은미의원 등 14인 발의. **“중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률안”**, 2100377, (2020. 6. 11.) [대안반영폐기].

국회 법제사법위원회 (2020). **중대재해법 제정에 대한 공청회**, 2020. 12. 2.

국회 법제사법위원회 (2020). **중대재해에 대한 기업 및 책임자 처벌 등에 관한 법률안 검토보고**, 2020. 7.

국회 법제사법위원회 2017. 9. 19.자 회의록.

국회 법제사법위원회 2020. 11. 26.자 회의록.

국회 법제사법위원회 2020. 11. 27.자 회의록.

국회 법제사법위원회 법안심사제1소위원회 2020. 12. 24.자 회의록.

국회 법제사법위원회 법안심사제1소위원회 2020. 12. 29.자 회의록.

국회 법제사법위원회 법안심사제1소위원회 2020. 12. 30.자 회의록.

국회 법제사법위원회 법안심사제1소위원회 2021. 1. 6.자 회의록.

국회 법제사법위원회 법안심사제1소위원회 2021. 1. 7.자 회의록.

국회 법제사법위원회 법안심사제1소위원회 2021. 1. 8.자 회의록.

국회 본회의 2021. 1.8.자 회의록.

근로복지공단 (2019). **지난해 산재 신청건수, 업무상 질병 인정율 최근 10년**

이내 최대, 보도자료, 2019. 2. 26.
노회찬의원 등 11인 발의. **“재해에 대한 기업 및 정부책임자 처벌에 관한 특별법안”**, 2006761, (2017. 4. 14.)[임기만료폐기].
민주주의법학연구회 (2020). **중대재해기업처벌법 제정을 촉구하는 학계, 전문가 공동 선언**. 2020. 12. 17.
박범계의원 등12인 발의. **“중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안”**, 2106436, (2020. 12. 14.)[대안반영폐기].
박주민의원 등 45인 발의. **“중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안”**, 2105290,(2020. 11. 12.)[대안반영폐기].
박창규 (2019). **노회찬의 정치의제와 법안, 무엇을 남겼나?**, 노회찬재단, 제2회 노회찬포럼 자료집, 2019. 6. 11.
법제사법위원장 발의. **“중대재해 처벌 등에 관한 법률안(대안)”**, 2107249, (2021. 1. 8.)[원안가결].
이탄희의원 등 11인 발의. **“중대재해에 대한 기업 및 정부 책임자 처벌법안”**, 2105421, (2020. 11. 17.)[대안반영폐기].
임이자의원 등 10인 발의. **“중대재해 예방을 위한 기업의 책임 강화에 관한 법률안”**, 2106019, (2020. 12. 1.)[대안반영폐기].
정의당 (2021). **‘중대재해처벌법’ 제정의 의미와 향후 과제를 위한 종합토론회**, 2021. 2. 23.

3. 국외 연구

Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2014). The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. *Theories of the policy process*, 3, 183-224.
Jones, M. D., Peterson, H. L., Pierce, J. J., Herweg, N., Bernal, A., Lamberta Raney, H., & Zahariadis, N. (2016). A River Runs Through It: A Multiple Streams Meta Review. *Policy Studies Journal*, 44(1), 13-36.
Kingdon John W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*,

Boston: Little, Brown.

Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. Policy sciences, 21(2), 129-168.

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1993). The dynamics of policy-oriented learning. *Policy Change and Learning-An Advocacy Coalition Approach*, 41-56.

Weible, C. M., & Sabatier, P. A. (2007). A guide to the advocacy coalition framework. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, 123-136.

Zahariadis, N. (2008). Ambiguity and choice in European public policy. *Journal of European Public Policy*, 15(4): 514-530.

Zahariadis, N. (2014). Ambiguity and multiple streams. *Theories of the policy process*, 3(1), 25-59.

Abstract

A Study on Legislative Process for Serious Accidents Punishment Act

- Focusing on the Multiple Streams Framework and Advocacy Coalition Framework -

Kim Minjoo
Major in Public Policy
The Graduate School of Public Administration
Seoul National University

Deaths from industrial accidents such as the Kim Yong-kyun incident in 2018 and HanExpress logistics warehouse accident in 2020, as well as deaths from civil disasters such as the humidifier disinfectant incident and Sinking of MV Sewol incident, have been pointed out as social problems. After the Kim Yong-kyun incident, the Occupational Safety and Health Act was completely revised to eradicate industrial accidents, but there were still a series of accidents in which numerous people died due to serious accidents. Accordingly, a move to enact the Serious Accidents Punishment Act has began to secure the safety rights of workers and

citizens by punishing CEO and corporations and preventing serious accidents caused by insufficient safety management systems.

This study reviewed each factor by combining the Multiple Streams Framework(MSF) and the Advocacy Coalition Framework(ACF) to analyze the legislative process of the Serious Accident Punishment Act. This study utilized literature surveys such as the minutes of the National Assembly and public hearing materials, as well as interview the people who influenced the enactment.

As a result of the analysis, the external factor such as bitter conflicts over the corporate's responsibility due to outsourcing of risks and the demand for more safety affected the overall policy process. As a national atmosphere was formed that serious casualties occurred and punishment was not sufficiently carried out, a policy issue was established that punishment should be strengthened through the establishment of law. As the influence of the conservative party weakened in the 19th president election and 21st general elections, the movement of legislation became active, and policy alternatives were presented; legislative petitions, congressmen's proposals, expert's researches and discussions. Roh Hoe-chan and Kang Eun-mi from Justice Party opened the policy window as a policy entrepreneur. Two groups of advocacy coalition were sharply opposed based on different belief system, but Baek Hye-ryeon, the subcommittee chairman of the Legislation and Judiciary Committee, and Lee Yong-koo, the vice Justice minister, led a compromise within the session. Those policy brokers made the compromise revolved around the Government amendments.

Through this study, it was confirmed that 1) the analysis frame

combining MSF and ACF was useful for analyzing the legislative process of this act, 2) dynamic external factors considerably influenced three streams, 3) policy entrepreneur had an absolute influence on this policy process, and 4) policy brokers could play a neutral role by arbitration and coordination.

Keywords : Serious Accident Punishment Act, Legislation Process, Policy Making Framework, Multiple Stream Framework, Advocacy Coalition Framework

Student Number : 2017-22834