

[세월호 참사 1주기 연속토론회]
우리는 내일로 나아가고 있는가

우리는 안전한 사회로 가고 있는가

일시 2015년 4월 22일(수) 14시
장소 프란치스코 회관 220호

주최: 4.16 국민연대

주관: 세월호참사국민대책회의 존엄안전위원회

목 차

발제1. 무엇이 우리의 안전을 위협하는가 -----	2
(김철 사회공공연구원 연구실장)	
발제2. 박근혜 정부의 안전대책 비판 -----	32
(명숙 인권운동사랑방 활동가)	
발제3. 인권으로서 안전을 생각한다 -----	46
(손진우 한국노동안전보건연구소 집행위원장)	
발제4. 안전에 대한 노동자의 권리·시민의 권리-----	57
(현재순 일과건강 기획국장)	
발제5. 유병언 논란 속에서 사라진 기업의 책임-----	71
(이호중 서강대학교 법학대학원 교수)	

무엇이 우리의 안전을 위협하는가?¹⁾

: 안전규제 완화를 중심으로

김철 / 사회공공연구원 연구실장

I. 들어가며

어느덧 4·16 세월호 참사가 일어난 지 1년이 지났다. 4·16 참사는 우리 사회가 사회안전 문제에 대해 총체적으로 실패했음을 보여주었고, “이게 국가냐”, “국가가 있는가” 등 신자유주의 국가의 존재 자체에 대해 의문을 갖게 만들었다. 4·16 참사가 국민들에게 충격적으로 다가갔던 것은 시간이 갈수록 “한 명도 구조하지 못하는 이상한 구조”를 보였고, 국가의 무능·무책임이라는 맨얼굴이 드러났기 때문이다. 더욱이 죽거나 실종된 이들이 탄 배는 보통 우리들이 탈 수 있는 배였으며, 4·16 참사와 비슷한 상황이 기차, 지하철, 비행기, 버스 등의 공공 교통수단은 물론 공공장소에서 발생할 수 있다는 사실로 인해, 그들의 고통이 나의 고통, 우리의 고통으로 여겨졌기 때문이다.

4·16 세월호 참사 이후 무능과 무책임으로 비난받은 해양경찰청이 해체되고 여기에 안전행정부의 안전 조직과 소방방재청을 합친 ‘재난안전 사령탑’ 국민안전처가 지난 2014년 11월 19일 출범하는 등 재난안전관리시스템에 대한 전반적인 개편이 이루어졌다. 주요 재난사고의 사례분석 결과 사전 안전점검 소홀, 현장에서 작동되지 않는 매뉴얼, 컨트롤타워 부재, 대국민 소통 및 피해자 지원 미흡 등이 핵심문제였다면서, 작년 9월 23일 재난안전관리를 혁신할 「안전혁신 마스터플랜 기본방향 및 향후 추진계획」을 수립했고, 현재 전 국민의 참여 아래 사회 전 영역을 점검하는 국민참여형 안전대진단이 진행되고 있다. 2015년 3월에는 산업통상자원부가 ‘안전사회 확보와 안전산업 성장’을 위한 안전산업 활성화 방안이 발표된 데 이어 ‘안전혁신 마스터플랜’ 5대 중점과제 100개 세부과제가 마련되었다. 해양

1) 이 글은 [안전한 일터 안전한 사회 만들기 생명 안전 국제심포지엄 자료집]에 실린 “세월호 참사의 구조적 원인과 한국사회에 던진 과제들”(김철, 2014) 중에서 규제 완화와 관련된 부분을 보완한 것입니다.

수산부도 해양·선박 안전을 강화한다면서 작년 9월 ‘연안 여객선 안전관리 혁신 대책’을 발표했고, 지난 2월엔 ‘연안여객선 운영체계 개선방안’을 내놨다. 정부와 새누리당은 이미 세월호 침몰의 진상이 다 밝혀진 것처럼, 안전한 대한민국을 외치면서 4월 16일을 제1회 ‘국민안전의 날’로 선포하고 그들만의 국민안전 다짐대회를 개최했다.

하지만 4·16 참사의 상처를 치유하고 진실을 규명하기 위한 제대로 된 후속조치는 나오지 않았고, 아직도 찾지 못한 실종자 9명이 여전히 차가운 바다 속에 있다. 세월호특별법은 이미 국회를 통과하였지만, 정부가 입법예고한 세월호특별법 시행령안을 두고 4·16 세월호 참사 특별조사위원회(이하 “특위”)와 유가족 등이 특위의 독립성 침해, 조직 규모 및 조사 범위 축소 등을 이유로 전면 철회를 요구하고 있음에도 정부는 이를 외면하고 있다.

더욱이 국민들은 세월호 참사 이후 현재까지 정부의 안전대책에 대해 부정적 평가를 내리고 있다. 한국일보가 코리아리서치에 의뢰하여 전국 만 19세 이상 성인 남녀 1,000명을 대상으로 지난 4월 2일 실시한 ‘세월호 1주기 대국민 여론조사’(휴대전화·집전화 임의결기 면접조사 방식·표본오차 95% 신뢰 수준 ±3.1%p) 결과 ‘세월호 참사 이후 정부의 재난 및 안전관리 대응 능력이 향상되지 않았다’는 의견이 70.0%에 달했고, 향상됐다는 평가는 25.7%에 그쳤다. 세월호 참사 이후 국민이 느끼는 안전 체감도와 관련해서도 ‘이전 보다 안전하게 느낀다’고 응답한 비율은 11.2%에 그친 반면, ‘이전과 별 차이가 없다’는 응답이 68.7%, ‘이전보다 위험하다고 느낀다’는 응답이 18.5%나 되었다.

4.16 세월호 참사에 이어 지난 1년 사이에 대형참사가 줄을 이었다. 사고가 일어날 때마다 정부는 늘 대책을 발표하고 똑같은 실수를 되풀이하지 않겠다고 다짐했지만, 결과는 늘 똑같았다. 안전불감증 얘기가 나오고, 국민적 공감과 공론화의 토대 위에서 근본적인 대책을 마련해야 한다는 목소리도 있었지만, 정부는 관련 당사자들에게 책임을 전가하면서 진상조차 은폐하기 일쑤였다.

<표 1> 세월호 이후 1년간 발생한 주요 재난안전사고

일자	사고명	피해규모	문제점
2014년 5월 2일	서울 상왕십리역 지하철 추돌	294명 부상	-신호 오류로 사고 발생. 신호시스템을 설치·유지업무를 민간업체로 외주화 -관제소는 사고 14시간 전에 신호 오류 사실을 알고도 아무 조치를 취하지 않음, 안전수칙 미준수
2014년 5월 26일	경기 고양 시외버스	8명 사망, 61명 부상	-CJ내부 인테리어 공사 중 공사 편의를 위해 긴급 전원 시설도 차단하여 소방시설

	종합터미널 화재		<ul style="list-style-type: none"> 무용지물, 대량의 유독가스 발생 -다중이용시설 영업시간에 공사, 무리한 공사 진행 -공사를 관리 감독해야 할 책임자인 공사 감리도 비상주 1인만 지정 -세월호 참사 이후 대대적으로 실시된 특별 안전점검 대상에서 제외
2014년 5월 28일	전남 장성 효사랑 요양병원 화재	22명 사망, 6명 중경상	<ul style="list-style-type: none"> -직접적 화재 원인은 치매환자의 방화이나, 병원이 안전관리를 소홀히 하여 피해 확대 -4656㎡ 규모의 2층짜리 별관에는 70~80대 환자 34명에 간호조무사 1명(비용 절감 위해 당직 인력배치 축소) -발화 시점부터 소방대원 도착시간 6분 동안 화재로 유독가스로 사망 -보건소의 안전점검 허술(소화기는 사물함에 넣은 채 잠겨 있어 사용 불가, 소방안전점검 대행업체는 허위 점검표 작성)
2014년 7월 17일	강원도소방본부 소속 소방헬기 추락	5명 사망	-세월호 실종자 수색 지원에 투입됐다가 강원도로 돌아가던 중 광주 도심 한복판에 추락
2014년 7월 22일	강원 태백시 열차 충돌	1명 사망, 93명 부상	<ul style="list-style-type: none"> -관광열차 O-트레인(중부내륙순환열차)을 운전하던 기관사가 적색 정지신호와 관제사의 무전교신을 무시한 채 문곡역을 무정차 통과하면서 마주오던 무궁화호 열차와 정면충돌 -사고 열차 기관사의 부주의 -1인 승무제 운행
2014년 10월 17일	경기 판교 테크노벨리 야외공연장 환풍구 붕괴	16명 사망, 11명 부상	<ul style="list-style-type: none"> -환풍구 안전 관리 규정 없음, 환풍구 부실시공, 관람객 부주의 -예상관람객이 3천명이 안되어 안전요원 배치 안됨
2014년 11월 15일	전남 담양 펜션 야외 바비큐장 화재	4명 사망, 6명 부상	<ul style="list-style-type: none"> -바비큐장이 나무와 샌드위치 패널 등으로 만들어지는 등 화재에 취약한 시설 -소방시설 결여, 화재 현장에 비치된 소화기 노후화와 부족으로 초기 대응 미흡
2014년 12월 1일	사조산업의 명태잡이 어선 501호 용호 침몰	27명 사망, 26명 실종	<ul style="list-style-type: none"> -사조산업이 기상악화 상황에서 무리한 추가 조업 지시 -2014년 2월 선박검사 통과했지만, 선령이 36년인 낡은 어선

			-간부선원 부재, 선사의 뒤늦은 퇴선명령으로 선원구조 준비 미흡
2015년 1월 10일	경기 의정부 도시 형 생활주택 화재	5명 사망, 139명 부상	-오토바이 운전자 과실로 화재 -건축주가 비용절감 위해 내화성 없는 외 벽마감재 사용해 시공 -불법 개조 또는 건물 간격 미준수 건물 -감리보고서 거짓 작성 -스프링쿨러 미적용 등 안전규제 완화
2015년 2월 11일	인천 영종대교 106중 추돌	2명 사망, 130명 부상	-역대 최다 추돌 기록 -질은 안개, 사정거리 미확보 등
2015년 3월 22일	인천 강화도 캠핑 장 화재	5명 사망, 2명 부상	-일반 야영장의 텐트장은 자유업으로 등록 되고 소방법상 건축물이 아니어서 별도의 소방 점검 대상이 아님 -펜션 내 글램핑장 텐트에 안전인증 없는 난방용 전기패널 매설. 무자격자가 전기 공사업 등록증 대여하여 텐트 내부 전기 시설 공사
2015년 3월 25일	경기 용인 교량 붕괴	1명 사망, 8명 부상	-롯데건설이 129건에 달하는 산업안전보 건법 위반 -공사 시방서도 준수하지 않은 채 공사 강 행 -위험성 평가 및 안전사고 예방활동 부실, 콘크리트 구조물 부실시공 등

월평균 1회꼴로 발생한 이들 대형참사의 양태는 다양했지만, 원인은 항상 반복되는 것들이었다. 이런 재난 사고와 산업 재해가 최근 빈번하게 발생하여 점차 '정상'으로 여겨지고 있다. 여기서 '정상'이라 함은 페로우(Charles Perrow)가 언급한 복잡한 시스템의 사회-기술적 실패라는 점에서가 아니라 이러한 사고가 계속해서 반복된다는 점을 받아들이는 한 편 이를 불가피한 것으로 여겨 관리하기를 포기한다는 의미이다(le Coze, 2014; 데이빗 월터스, 2014: 56-57 재인용).

하지만 이러한 대형참사가 반복적으로 나타나는 원인을 정치, 경제, 규제제도라는 더 넓은 맥락 속에서 살펴보면, 노동안전과 공공안전을 위협하는 관리/운영 체계와 소통체계의 실패 뒤에 숨은 구조적 이유와 근본적 원인이 분명히 드러난다.

사업 효율성과 수익성이 핵심적으로 작용하여 고용 불안, 단단계 하도급 구조의 확산, 규제 완화, 사업장 수준에서 노동안전보건에 관한 노동자들의 이익을 대표할 노동조합의 약화를 초래했고, 이 모든 상황이 결합하여 안전관리 시스템을 파편화시켰다. 이는 정부와 기업이 신자유주의의 미신에 사로잡힌 정부와 자본이 시

장친화적인 환경을 조성하고 기업의 성장을 이끄는 데 규제 완화가 필수적이라며 이를 수용하면서 야기된 것이고, 이로 인해 공공안전이 위협받게 되었다. 규제당국은 의도적이든 의도적이지 않든 간에 이윤을 극대화하기 위해 안전을 소홀히 하는 기업의 무모한 행위를 억제할 역량을 상실한 것이다. 그 결과 대형사고가 더욱 빈번하게 반복적으로 발생하게 되었다. 종합하면 아무리 대형참사라고 해도 그 대부분은 불가피한 것이 아니라 안전관리 책임자 또는 규제당국이 의지가 있었다면 자신의 역량 내에서 충분히 예방할 수 있는 것이었다(데이빗 월터스, 2014: 58-59). 안전점검이나 감사만 제대로 했더라면, 안전에 영향을 주는 규제를 무차별적으로 완화하지 않았다면, 사업자들이 이윤추구에 매몰되지 않고 안전에 조금만 신경 썼더라면, 사고 책임자들을 솜방망이 처벌하지 않았다면, 그 많은 참사를 방지할 수 있었다. 그 대부분이 세월호 참사의 진상을 규명하는 과정에서 지적되었던 문제점들이다. 세월호 참사 1년을 맞이하여 대형참사의 구조적 원인, 특히 안전규제 완화 문제에 관심을 가져야 하는 이유다.

이 글에서는 우리의 안전을 위협하는 여러 가지 요인들 중에서 안전규제 완화를 중심으로 박근혜 정부에서 추진되고 있는 규제개혁의 실태를 살펴보고, 그에 대한 대안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 규제 완화를 통한 안전의 상품화

앞에서 언급한 것처럼, 박근혜 정부는 ‘안전혁신 마스터플랜’ 발표 등 다양한 안전 대책을 내놓았지만, 유독 규제 완화와 외주화 및 민영화의 문제는 의식적으로 무시하고 있다. 검찰도 지난 2014년 10월 6일 대검찰청 명의로 세월호 침몰사고 관련 사고원인·구조과정·실소유주 및 해운비리 관련 의혹들에 대한 최종 수사결과를 발표했는데, 해운업계 감독기관의 비리와 민관유착 비리 등 구조적 비리가 세월호 침몰 사고에 미친 영향과 그 책임을 규명하기보다 단순히 직접 관련자의 비리 혐의를 나열하는데 그쳤다. 규제완화와 안전관리감독의 상관관계, 안전규제업무의 민영화와 외주화가 안전관리감독에 미친 영향, 사고를 참사로 만든 국가재난관리 시스템의 부실, 국가재난 컨트롤 타워 역할의 부재, 구조지휘부의 구성 문제와 지휘의 부실 여부 등과 같은 근본적인 원인에 대한 수사는 제대로 하지 않고 꼬리 자르گی식 수사로 마무리하였던 것이다. 지난 2014년 10월 발표된 감사원의 최종 감사결과보고서도 이명박, 박근혜 정부로 이어진 무분별한 규제완화 및 공공부문 민영화에 의해 초래된 결과임에도, 이에 대한 근본적인 검토는 생략한 채 부실한 제도들이 제대로 운영되지 못한 표면적인 현상을 지적하는 데 그쳤다(조영관,

2015).

특히 박근혜 정부의 규제 완화 드라이브는 제대로 문제제기할 필요가 있다. 정부는 2월 경주 리조트 체육관 붕괴사고 직후 발표한 ‘경제혁신 3개년 계획’에서 의료 민영화를 포함한 서비스업 규제 완화 의지를 노골적으로 드러내더니 대통령이 나서서 “쓸데없는 규제는 우리가 쳐부술 원수, 제거하지 않으면 우리 몸이 죽는 암덩어리”라며 규제 완화에 올인했다. 규제개혁 끝장토론까지 하면서 규제 완화를 부르짖는 최고정책결정자의 메시지 앞에 각 정부부처가 어떠한 행태를 보였는지 이미 확인한 바 있다.

세월호 참사 이후에도 박근혜 정부는 민생이라는 이름으로 규제혁파를 부르짖었다. ‘규제 기요틴’이라는 신조어까지 동원하여 규제 완화, 규제 폐지만이 민생을 살리는 길이라고 했다.

정부의 이런 규제 완화 기조는 공공안전에 심각한 악영향을 미친다. 공공안전에 대한 국가적 관리는 크게 ‘규제’와 ‘산업적 진흥’이라는 2가지 차원으로 구성된다. 여기에서 산업적 진흥은 규제 완화라고 일컬을 수 있다. 산업적 진흥의 맥락에서 안전은 거의 도외시된 채 대부분 민간 자본에 유리한 정책이 형성된다. 4·16 세월호 참사는 산업적 진흥 차원의 규제 완화 정책이 공공 안전을 위협한다는 점은 적나라하게 보여주었다(이승우, 2015).

안전에 대한 규제 완화는 곧 공공안전영역을 시장의 영역으로 내어주면서 공공 안전을 자본의 돈벌이 대상으로 전락시킨다. 안전 영역에서의 규제 완화와 시장화는 자본에게 새로운 이윤 창출의 계기 및 통로로 활용되고 있는 상황이다. 「안전혁신 마스터플랜」에 이르기까지 정부의 안전정책에 ‘안전산업 육성’이 빠짐없이 등장하고 있는 것도 이런 맥락에서 살펴볼 수 있다. 국가가 앞장서서 ‘안전의 상품화’를 도모하고 있는 것이다.²⁾

공적 규제는 공공소유와 마찬가지로 신자유주의의 주된 표적이 되어 왔다. 시장주의자들이 옹호하는 규제 완화는 실제로는 다른 종류의 규제일 뿐이다. 정부가 시장의 운용을 제한함으로써 규제하는 것 대신, 신자유주의는 사회적 통제로부터

2) 산업적 진흥 위주의 정책만이 아니라 규제 정책 역시 안전 담보에 있어서 취약점을 지니고 있다. 이는 통제 중심의 규제 과다와 정부 관료의 책임성(accountability) 결여에서 비롯된다. 즉, 안전 관리체계는 현장의 전문가로서 안전에 있어서 암묵지(tacit knowledge)를 보유한 일선 노동자를 배제한 채 수립되고, 현장의 안전 문제를 가장 잘 아는 노동자와 공공안전의 직접적 이해당사자인 시민이 안전관리 구조에 참여할 수 있는 기회 또한 주어지지 않고 있다. 절차의 표준화, 안전 규정, 규칙의 비대화 등 규제 과다로 인해 각 산업영역에서 발생할 수 있는 예측 불가능한 위험 상황에 유연한 대처가 용이하지 않게 되고, 테일러주의적 현장 통제에 기반한 국가 시책의 공고화 속에 수직적인 관료적 안전관리 양상이 공공기관들에서 나타난다. 이러한 민주적 통제의 부재 속에서 안전사고가 발생하더라도 정책결정자인 관료들은 그에 대한 책임을 회피한다(이승우, 2015).

시장을 분리토록 하는 규제를 강제하는 것이다(아서 매키언, 2009).

규제 완화, 탈규제화는 경제적 효율성을 가져온다는 논거로 정당화된다. 그러나 탈규제화에 대한 이러한 근거는 경제적 효율성, 기업의 이윤 추구 극대화와는 다른 사회적 목표에 대해서는 고려하지 않는다. 예를 들어 규제가 없다면, 생활에 필수적인 요구나 공익사업의 지역 발전 같은 목표는 의미 없는 것으로 된다. 이러한 여러 목표들 사이의 균형은 오로지 정치과정에 의해서 가능하다. 그러나 무차별적으로 규제 완화가 진행된다면 정치과정³⁾을 통해 다양한 목표들 간의 균형 잡기 자체가 불가능해진다. 규제 개혁에 경제적 논리만 작동하는 것이 아니라, 국민의 대표인 국회가 개입하고, 이해관계자와 시민이 참여하는 민주주의가 요구되는 이유다(아서 매키언, 2009).

Ⅲ. 세월호 참사 이후 규제 완화 중심의 규제개혁⁴⁾

1. 규제 완화 기초의 유지와 안전의 '산업화'

박근혜 정부의 전반적인 규제 완화 기초에 안전규제도 포함되었다. 범정부 차원에서 추진되는 규제 완화 방침에 따라 전 분야에 걸쳐 안전규제 또한 정비 작업에 들어갔다. '국민안전'을 주요 국정과제에 포함시켰으면서도 그 위에 상위 규범으로서 규제 완화가 작용하고 있는 셈이다. 실제 규제정보포털(<https://www.better.go.kr/>)에는 2014년 5월 18일 현재 규제정비종합계획에 따른 '규제개선' 과제로 852건이 올라와 있고, 이 중 안전 관련 과제가 119건이었다. 여기엔 기존보다 강화하거나 규제 방식을 대체하는 법령도 있지만, 규제 자체를 완화하는 내용도 다수 들어 있었다. 기업의 부담을 덜어주고 일자리를 창출한다는 명목으로 안전과 환경 규제를 풀어주고 있는 것이다.

물론 이명박 정부가 여객선의 선령 규제를 완화했던 것이 세월호 침몰 사고의 원인 가운데 하나로 지목되면서, 정부는 규제개혁을 계속 추진해나가되, 안전과 관련한 규제는 완화하지 않겠다는 입장을 표명했다. 우선 정홍원 국무총리는 2014년 4월 22일 국무회의를 주재한 자리에서 세월호 참사와 관련하여 "정부는 이번 사건을 교훈삼아 '안전혁신 마스터플랜'을 마련하겠다"고 밝히고, "이번 기회에 안전의식을 철저히 개혁하는 대책과 함께 안전을 위협하는 비정상 관행과 제도, 규정을

3) '정치과정'이 반드시 민주적 과정을 의미하는 것은 아니지만, 일단 어떤 활동영역이 정치 영역으로부터 이탈한다면 민주적 과정은 불가능한 것이 된다.

4) 세월호 참사 이전의 안전규제 완화에 대해서는 김철(2014) 참조.

전수 조사·발굴해 목록화하고 개선대책을 마련하라”고 각 부처에 지시하였다. 하지만 같은 날 국무회의에서 「재해경감을 위한 기업의 자율 활동 지원에 관한 법률 시행령」 개정안을 통과시켜 기업의 부담을 줄여주기 위해 재난관리 관련 규제를 완화하였다. 재난관리 전문인력의 교육과정을 강화해도 시원치 않은 판국에 오히려 교육과정을 면제하는 조치를 취한 것이다.

이러한 양상은 세월호 참사 이후 1년 사이의 안전 관련 규제개선 사례에서 유사하게 드러났다. 규제정보포털의 규제개선톡(Talk)에 보면 규제개선된 사례 1014건이 올라와 있는데, 규제 완화에서 안전 관련 규제를 제외하겠다는 박근혜 정부의 입장 표명에 따르면, 교통·안전·환경 분야의 규제들의 경우 규제개선은 규제 강화이어야 마땅하다. 하지만 지난 1년 사이의 규제개선 사례 가운데 안전성 강화에 역행하는 규제들도 상당했다. 교통·안전·환경 분야는 아니지만 다른 분야 중 안전에 영향을 미치는 사례들 가운데에서도 안전규제를 완화한 사례들이 있었다.

<표 2> 세월호 참사 이후 지난 1년간 규제개선톡(Talk)의 안전규제 완화 사례

규제명	부처/시행일/분야	규제개선 이전	규제개선 이후
다중이용업소의 안전관리기준	국민안전처 /2015-01-08/ 교통·안전·환경	○다중이용업소 영업장 내부 구조 변경(면적증감, 구획된 실의 증감 및 내부 통로의 변경) 시 소방관서에 안전시설 등 설치신고를 하여야 함	○영업장 내부 통로의 구조변경이 없이 단순 면적감소 및 구획된 실이 감소하는 경우에는 설치신고 대상에서 제외
고압가스 안전관리 적용범위 예외사유 추가	산업통상자원부 /2014-08-31/ 바이오·에너지·기후	○모든 고압가스 용기는 독성, 용량과 무관하게 위험 경계 표시가 부착된 전용차량으로만 운반하도록 규정되어 있어, 최근 신상품으로 주목받는 ‘가정용 탄산수 냉장고’ 배송, 일반 소비자들의 캠핑용 소형 액화석유가스(LPG) 용기 사용에 불편 초래	○소량의 무독성 고압가스(고압가스 양이 13kg 이하(압축가스는 1.3m ³)에 대해서는 운반기준에 한하여 규제를 완화하여 국민 불편을 해소
안전점검 기술자 교육훈련 온라인 원격교육 도입	국토교통부 /2014-11-05/ 국토·해양	○시설물 안전점검 및 정밀안전진단 기술자 교육훈련 시 집체교육으로만 운용(70시간) -생업에 종사하며 별도 시간을 할애해야 하는 근로자와 교육비를 부담하는 사용자의 부담 가중	○전체 교육시간의 30% 이내에서 온라인 원격교육을 혼합하여 실시 -근로자와 사용자의 부담을 경감시키고, 교육 대상자의 불편을 해소

<p>안전밸브 검사주기 개선</p>	<p>고용노동부 /2014-09-30/ 고용·복지</p>	<p>○압력용기 등의 폭발방지용 안전밸브에 대한 검사주기가 「고압가스관리법」 등과 「산업안전보건법」이 각각 다르게 규정 -안전밸브 작동상태를 설치 조건에 따라 1년, 2년, 4년 마다 검사 * 기업은 각 법령에 의한 검사를 받기 위해 시설 가동을 중지해야 하는 부담 발생</p>	<p>○압력용기의 검사주기가 RBI(위험도기반검사기법)의 적합판정을 받아 연장된 경우 압력용기에 부착된 안전밸브의 검사주기도 압력용기의 검사주기(4~8년)와 일치시켜 동시 검사를 받을 수 있도록 개선</p>
<p>자동화재탐 지설비 설치면제 대상 확대</p>	<p>소방방재청 /2014-07-08/ 분야교통·안전· 환경</p>	<p>○특정소방대상물에 설치하는 자동화재탐지설비의 기능과 성능을 가진 준비작동식 스프링클러설비를 화재안전기준에 적합하게 설치한 경우 자동화재탐지설비를 면제하고 있으나, ○동일한 기능과 성능을 가진 일제살수식 스프링클러설비 및 물분무등소화설비를 설치한 경우는 면제규정이 없어 자동화재탐지설비를 면제받지 못하고 있는 실정임</p>	<p>○자동화재탐지설비의 기능과 성능을 가진 스프링클러설비 및 물분무등소화설비 설치한 경우도 면제하도록 개선</p>
<p>유해화학물 질 취급시설 배치·설치 및 관리기준 개선</p>	<p>환경부 /2014-12-24/ 교통·안전·환경</p>	<p>○(현황) '14.2.19 입법예고된 화학물질관리법 시행규칙에 따르면 유해화학물질 취급시설의 배치·설치 및 관리기준이 너무 강화되어 기존의 규정에 의해 설치·운영하고 있는 업체에서는 기존의 취급시설을 이동·재설치 해야 함 ○(문제점) 법 시행 이전 설치된 유해화학물질 저장시설을 1) 방류벽 내 탱크 수 10개 이하, 2) 방류벽 외면 1/2 이상은 3m 이상 구내도로 확보, 3) 방류벽과 탱크 이격거리 유지(지름의 1/2 ~ 1/3 이상) 등의 기준에 맞게 해체 또는 재시공하여야 하는 문제 발생</p>	<p>○완료-입법예고안에 대한 수정/화학물질 관리법 시행규칙 및 관련 고시 반영 1) 인화점이 70°C 이상 200°C 미만인 유해화학물질을 20만L 이하로 저장하거나, 인화점이 20°C 이상인 유해화학물질 저장탱크는 10개 초과 가능(화학물질안전원 취급시설 고시) 2) (방류벽 외면 구내도로 기준 완화) 방류벽 외면 1/4 이상은 3m 이상 확보한 구내도로와 접하도록 할 것(화학물질관리법 시행규칙 별표 5)</p>

			3) 방류벽과 탱크간 1.5m 이상 이격거리 유지(화학물질안전원 취급 시설 고시)
사고대비물질 취급시설 보유자 외부인출입 관리대상 작성범위 완화	환경부 /2015-01-01/ 교통·안전·환경	○(현황)사고대비물질 취급시설의 사업장 내 출입하는 외부인은 그 성명, 전화번호 및 외부출입 차량번호 등을 외부인출입관리대장에 기록하고 이를 3년간 보존해야 함	○「유해화학물질 관리법 시행규칙」(시행규칙) 개정 -사고대비물질 취급시설로의 외부인 출입방지를 위해 취급시설 및 판매시설 내 출입자 및 차량에 대해 확인기록하고 이를 1년 이상 보관하도록 개선
다중이용업주 변경시 화재배상책임보험 가입 확인	국민안전처 /2015-01-08/ 교통·안전·환경	○다중이용업주 변경시 허가관청에서 30일 이내 변경 사실을 소방관서에 통보, 소방관서에서 화재배상책임보험 가입 안내 및 확인	○다중이용업주 변경시 변경시 허가관청에서 화재배상책임보험 가입 사실 확인 -화재배상책임보험 미가입으로 인한 보상문제 해결 및 화재배상책임보험 미가입으로 인한 과태료 부과 예방 등
경제자유구역 '환경영향평가' 대상 용지의 포괄적 규정	환경부 /2015-03-30/ 교통·안전·환경	○환경영향평가 협의를 한 경제자유구역내에서 평가규모이상의 공장설립시 새로이 환경영향평가 실시	○환경영향평가 협의를 한 경제자유구역내에서 평가규모이상의 공장설립하더라도 산업용지내에서의 설립이라면 환경영향평가 면제
주거지역 등에 위치한 숙박업소의 증축·개축 등 허용	국토교통부 /2015-01-19/ 국토·해양	○ 주거지역에 위치한 약 5,000여개 숙박업소는 신축, 증축, 개축, 재축이 불가	○ 용도지역 변경 등으로 부적합하게 된 기존 건축물은 재축이나 대수선(건폐율·용적률 증가없는 범위내)은 허용하고 있으므로, -주거지역에 이미 입지한 숙박시설이라면 대수선을 통해 노후화된 시설의 개선이 가능함 ○ 숙박업소를 주거지역에 허용되는 관광호텔 등으로 전환하고자 하는 경우 용적률 특례 등을 통해 증·개축이 허용되고,

			-정책자금 지원(기재부·문화부)이 가능하다는 점도 고려할 필요
해양시설 보호수역의 설정범위 정비	해양수산부 /2014-11-15/ 국토·해양	<해사안전법 시행령> ○ 종전 : 입역 허가제가 적용되는 배타적경제수역에 있는 보호수역의 범위를 해양시설 끝단 각 점에서 500미터 이내로 규정	<해사안전법 시행령> ○ 개정 : 보호수역의 범위는 선박교통량 및 국제적 기준에 따라 정하도록 개선
지하수 영향조사기관의 등록기준 완화	국토교통부 /2014-11-11/ 국토·해양	○ 지하수영향조사업을 하려는 자는 자격조건을 갖추어 등록하여야 함 -초급이상기술자 3명	○ 지하수영향조사업 자격조건 완화 -초급이상기술자 2명 (영향조사업 등록자격요건(기술인력) 완화로 관련업종 참여기회 확대)
지하수 개발이용시설의 설치기준 완화	국토교통부 /2014-11-07/ 국토·해양	-지하수개발이용자는 적산유량계의 이용량을 매월 측정해야 함	-지하수개발·이용자의 이용량 측정의무 삭제
지하수보전 구역에서의 행위제한대상 완화	국토교통부 /2014-11-11/ 국토·해양	○ 지하수보전구역에서 지하수의 개발·이용 등의 행위를 하고자 할 경우에는 시장·군수·구청장의 허가를 받아야 함	○ 수질보호를 위해 보전구역으로 지정된 경우 양수능력 1일 30톤이상으로 지하수개발·이용시 허가받도록 한 규정 적용 제외 (단, 수량보호를 위해 보전구역으로 지정된 경우에는 해당없음)
지하수 수질검사 미실시에 대한 과태료 경감	국토교통부 /2014-11-11/ 국토·해양	○ 수질검사 미실시에 대한 과태료를 조정하여 국민 경제적 부담 경감 도모 -당초 100만원(1차)/200(2차) /400(3차)	- 50(1차)/ 100(2차)/ 200(3차)
초고층 건축물의 복합용도 건축 완화	국토교통부 /2014-10-28/ 국토·해양	○ 공동주택의 원칙적으로 숙박시설, 위락시설 등과 복합용도 건설을 제한하고 있으나, 초고층건축물(50층 이상 또는 150m 이상)의 경우 관	○ 초고층 건축물의 경우 특정 지역·지구에서의 복합용도 건축 제한을 완화하여 주거, 관광 등 다양한 수요를 충족시킬 수

		광특구나 특별건축구역 등 특정 지역·지구에 한하여 복합 용도 건축을 허용	있도록 개선('14.10.28 주택건설기준 등에 관한 규정 개정)
공동주택 하자판정결 과에 따른 의무보수기 간 등 완화	국토교통부 /2014-10-28/ 국토·해양	<ul style="list-style-type: none"> ○사업주체는 입주자대표회의 등으로부터 하자보수청구를 받거나, '하자심사·분쟁조정위원회'로부터 하자판정서 정본을 송달받은 경우, -3일 이내에 하자를 보수를 하거나 하자보수계획을 수립하여 입주자대표회의등에 통보하도록 규정 -또한, 하자담보책임 종료에 따라 입주자대표회의등에 보수완료 통지를 한 후에 이의가 제기된 경우에도 3일 이내에 하자보수 등을 하도록 규정 	<ul style="list-style-type: none"> ○하자접수 후 현장확인, 원인파악, 보수공법선정, 물량산출 자재 및 기능인력 준비 등이 필요하다는 점을 감안하여, 하자보수 기간을 현실화할 필요 ○사업주체의 하자보수 또는 하자보수계획 수립·통보 기간을 3일에서 15일로 연장('14.10.28 주택법 시행령 개정)
해양교통시 설 통합관리시 스템 표준규격서 폐지	해양수산부 /2014-10-16/ 국토·해양	<ul style="list-style-type: none"> ○첨단 항로표지시설* 도입 운영에 따른 장비 호환성, 규격 등을 표준화하고 기술 세부사항도 규정 * 통합관리시스템, 해양기상신호, 항로표지용 자동 위치식별장치(AIS) 등 	폐지
철도 간이역의 승격·설비·설 치에 대한 규제 폐지	국토교통부 /2014-10-06/ 국토·해양	<ul style="list-style-type: none"> ○간이역의 승격에 대한 기준을 두고 철도운영자의 경영자 울권을 침해하고 있어, 철도 운영 현실에 적합하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> ○해당 규제 내용을 담고 있는 행정규칙(「철도간이역 설치 기준」)을 폐지하여 규제 개선을 통한 철도운영자의 자율성을 강화하고 재량적 운영을 통한 경영효율화를 유도하여 철도운영 경쟁력 제고

자료: 규제개선톡(Talk) 사례 재구성.

이러한 면, 해양교통시설 통합관리시스템 표준규격서는 해양교통시설 통합관리시스템의 호환성, 확장성 등을 확보하고 제조업체의 기술적 혼란 예방과 표준화된 시스템 구축을 위한 것으로, 해양교통시설을 이용하는 항해자에게 해양교통시설 상태

정보와 해양기상정보를 제공하여 해양사고를 미연에 방지하고, 해양교통시설 및 항행안전 정보의 효율적인 관리를 위한 해양교통시설 통합관리시스템 구축에 필요한 표준규격을 정하는데 있다면서 도입한지 얼마되지 않았는데, 폐지하였다.

또한 철도 간이역의 승격·설비·설치에 대한 규제 또한 배치간이역에는 승강장, 대합실, 화장실 등 여객취급에 필요한 최소한의 시설을 설비하는 것이고, 무배치간이역에는 승강장을 설비하는 것인데, 이를 폐지하기로 하여 최소한의 안전조차 감안하지 않고 있음을 보여준다.

이처럼 규제는 ‘악’이라는 규제에 대한 시각이 전혀 바뀌지 않은 채 안전대책이 나오다 보니 안전대책 자체에 많은 한계가 있을 수밖에 없다. 규제개혁의 기초가 기업의 이익 보장을 우선으로 하는 까닭에 안전 관련 규제가 완화되는 것도 불가피해진다. 세월호 참사 이후 정부의 안전관리 대책에 노동안전(산업안전)이 제외된 것도 우연이 아니다. 노동안전이 보장될 때 시민들과 노동자의 안전이 보장될 수 있는데 주요한 부분을 뺀 것이다(명숙, 2014).

한편, 세월호 참사 이후 정부 안전대책의 주요 방향은 2014년 5월 19일 박근혜 대통령 대국민담화와 8월 26일 제5차 국민경제자문회의에서 발표된 「국가 안전 대진단 및 안전산업 발전 방안」에 잘 나타나 있다. 우선, 안전혁신 마스터플랜의 기본방향을 제시함에 있어 하나의 이정표라고 할 수 있는 박 대통령의 담화문은 정부조직 재설계, 공직자 취업제한 강화, 공무원 전문성 강화, 사고 책임자 처벌 강화, 국가안전처 설치, 그리고 국민안전의 날 지정 등의 내용을 담고 있다(정지범·윤건, 2014). 하지만 여기에 안전규제 완화가 초래한 결과에 대한 성찰은 들어 있지 않다. 그러다 보니 이에 기반하여 「안전혁신 마스터플랜」의 기본 방향을 제시한 연구(정지범·윤건, 2014) 또한 세월호 사건에 대해 총체적 접근이 필요하다면 서도 제도적 요소 중에도 안전규제 완화나 외주화·민영화의 문제를 제기하지 않는다.

「국가 안전 대진단 및 안전산업 발전 방안」은 세월호 참사를 비롯해 대형 안전 사고가 빈번해져 안전에 대한 국민적 요구가 커진 만큼 전 국민의 참여 아래 사회 전 영역을 점검하는 국민참여형 안전대진단을 실시하고, 이를 통해 국가 안전 수준을 업그레이드하는 동시에, 새로운 먹거리 산업으로써 안전산업 육성기반을 마련한다는 것이다. 그런데 안전을 강화하기 위해 안전산업을 육성한다는 것 자체가 말이 안 된다. 국민들은 국가의 구조업무를 방기한 데에 대한 분노가 컸는데, 결국 안전을 시장논리, 기업책임으로 맡긴다는 의미이기 때문이다.

2014년 9월 23일에는 그간의 정부 안전대책을 구체화하여 관계부처 합동으로 「안전혁신 마스터플랜 기본방향 및 향후 추진계획」이 발표되었다. 여기에도 안전산업 육성이 포함되어 있다. 안전관리 인프라 강화방안도 공공부분 안전투자 확대를 통한 시장수요 창출과 안전인프라에 대한 민간투자 확대를 유도하겠다는 안이다.

이는 정부 예산을 안전에 투입하고 확대하더라도 안전을 시장수요처럼 운용하겠다는 것이다(명숙, 2014).

안전산업 육성 운운하며 세월호 참사를 자본의 돈벌이의 장으로 만들어버린 것은 나오미 클라인이 『쇼크 독트린』(2008)에서 지적한 ‘재난자본주의’와 유사하다고 볼 수 있다. 사실상 정부와 자본이 공모하여 재난을 일으켰으면서 안전을 산업화하여 다시 자본에게 이윤추구의 수단을 제공하고 있기 때문이다.

2015년 3월 30일 제5차 중앙안전관리위원회에서 심의·확정된 ‘안전혁신 마스터플랜’ 또한 규제 완화 기조가 두드러지게 나타난다. 정부는 세월호 참사를 계기로 범정부 차원에서 재난안전체계를 총체적으로 점검, 근본적 대안을 고민한 결과라고 하지만, 반복되는 대형참사에 대한 근본대책은 빠져 있다. 더욱이 열흘 뒤인 4월 8일 기획재정부는 민간투자활성화를 위해 각종 규제를 전면적으로 철폐하여 민간투자를 대폭 확대하기로 하는 내용의 “민간투자사업 활성화 방안”을 확정하였는데, 여기에 전면적 규제 완화에 따른 안전 문제는 전혀 고려되지 않았다. 안전혁신이라는 게 말뿐이며, 실제 초점은 규제 완화에 맞춰져 있다는 사실을 스스로 보여준 것이다.

이러한 국민안전처는 「재난 및 안전관리 기본법」상의 ‘안전기준 심의·등록제’를 통해 불비한 안전기준은 신설하고 불합리하고 상충되는 안전기준은 개선해 나갈 예정이며, 이를 위해 국민안전처에 국민안전처 차관을 의장으로 하는 안전기준심의회를 구성하고, 국민들의 생활과 밀접한 8개 분야부터 우선적으로 정비·보완하겠다고 밝혔다. 문제는 “안전규제는 안전기준심의회 심의 후 규제개혁위원회 심의를 거쳐 확정한다”는 내용이 포함되어 있어 결국 안전규제 또한 다른 규제와 마찬가지로 최종 심의를 대통령 직속기구인 규제개혁위원회에서 진행하게 된다는 점이다. 규제개혁위원회의 본질이 규제 완화에 있다는 점을 감안하면 ‘안전혁신 마스터플랜’의 초점이 안전이 아니라 규제 완화에 가 있음을 보여주는 증거라고 해도 과언이 아니다. 더욱이 ‘안전기준 심의회’를 통하여 중복 규제를 심의 조정하겠다고 하지만, 지금까지 안전규제의 중복으로 인한 피해를 호소했던 기업들의 민원을 해소하기 위해 이를 제기하여 안전규제를 대거 완화하려는 것은 아닌지 우려가 든다.

2. 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법의 문제

1993년 제정된 「기업 활동규제완화에 관한 특별조치법」(이하 “특조법”)은 50여 개 조항 중 안전관련 규제 완화 항목이 26개 조항에 달한다. 특조법은 개별법 지정 안전·보건관리자 선임대상 및 기준을 완화하고 각종 안전보건관리자의 고용의무를 면제하고 있으며, 겸직 또한 허용하고 있는 경우가 상당하다. 그리고 안전관

리자의 대폭 축소 및 각 분야 안전보건관리 대행기관 위탁 기준 전면 확대 등이 규정되어 있는 등 기업활동의 편의만을 염두에 둘 뿐 안전은 안중에도 두고 있지 않다. 각종 안전점검과 예상계획서 보고서 등을 대행기관이나 컨설팅 회사에 위탁하고, 검사 및 인증도 ‘전문기관’에 위탁할 수 있게 되었다. 그런데 대행기관은 사업주가 선정하는 것이기 때문에 제대로 점검을 하거나 개선하기가 어렵고 사업주의 요구에 종속될 수밖에 없다. 이러한 특조법으로 인해 사업장의 일상적 안전관리 시스템은 사실상 붕괴되었다고 해도 과언이 아니다(최명선, 2014).

3. 규제 완화를 구조적으로 강제하는 행정규제기본법 개정안 발의

정부가 2014년 8월 19일 국회에 제출한 「행정규제기본법」 개정안은 규제 완화를 구조적으로 강제하는 내용으로, 자본의 지속적인 규제 완화 요구에 화답하는 것이었다. 이는 국무조정실이 6월 17일 개정안을 입법예고할 당시에 나온 전경련의 입장 표명에서 잘 드러난다. 2014년 6월 전경련은 “정부의 규제시스템 개혁 방안 평가 및 보완과제”를 발표하면서 규제개혁을 가장 효율적인 경제활성화 수단으로 주장하고, 지속적이고 효과적인 규제개혁 추진을 위해 규제비용 총량제, 규제개선 청구제 등을 내용으로 하는 정부 발의 「행정규제기본법」 개정안을 환영하였다.

「행정규제기본법」 개정안은 네거티브 규제방식(원칙허용·예외금지방식)의 사실상 의무화, 규제 완화를 가속화하기 위해 제출되었던 규제비용총량제를 모든 행정규제에 실시, 무차별 일몰규제의 확대 적용 등 강력한 규제 완화를 추진하며, 규제개혁위원회가 독자적으로 기존 규제의 실효성을 평가하고 국회에 의견을 제출할 수 있도록 하는 등 규제개혁위원회의 권한을 강화하고 있다. 이를 통해 세월호 참사 이후 수그러들었던 규제 완화 드라이브에 박차를 가하는 내용이다.

그러나 정부의 개정안은 세월호 참사가 우리 사회에 일깨워 준 규제완화의 위험성을 무시하고 있다. 세월호 참사로 기업 이윤만을 우선시한 규제완화에 대한 비판 여론이 높아졌지만, 이를 반영한 것은 제16조의2 “규제개혁위원회는 생명·인권·건강·환경 및 안전 등의 보호를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 중앙행정기관의 장에 규제의 신설·보완·강화 등 필요한 조치를 취할 것을 권고할 수 있다”는 형식적 조항 하나 뿐이다. 그리고 현행법에 이미 있는 ‘생명, 인권, 건강, 환경 및 안전’ 등의 보호에 대한 규제원칙에 ‘재난·재해의 예방’을 추가한 것이 전부이다.

나아가 새누리당은 2014년 11월 4일 소속 의원 157명 명의로 「행정규제기본법」의 내용을 더욱 강화시킨 ‘국민행복과 일자리 창출·국가경쟁력 강화를 위한 규제개혁특별법안’을 발의, 연내 입법하기로 하였다. 역대 정부와 현 정부 기간 중 규제의 수는 2003년 7,855개에서 2014년 현재 14,987개 수준으로 지속적으로 증가

한 것으로 나타났다면, 일자리 창출에 방해가 되는 규제혁파, 국가경쟁력 향상에 걸림돌이 되는 규제혁파, 국민 생활을 불편하게 하는 규제혁파를 실천하기 위해 기존의 「행정규제기본법」을 폐지하고 규제개혁을 최우선으로 하는 특별법을 제정하겠다는 것이다. 이에 따르면, 정부·지자체의 행정지도까지 규제개혁 대상에 포함하고 헌법기관인 국회와 법원 등도 자율성을 부여하는 범위 내에서 법의 적용대상에 포함시켰으며, 규제의 원칙으로 원칙허용·예외금지(네거티브 방식)를 도입하고 있고, 규제개혁위원회를 상설위원회로 만들어 직무감찰요구권과 정부업무 평가에 규제개혁평가 결과를 반영시키는 권한을 부여하였다. 나아가 규제영향분석을 거치지 않는 기존규제에 대하여 규제개혁위원회가 심사할 수 있도록 하였으며, 규제가 신설·강화되는 경우 해당 규제 비용에 상응하는 기존규제를 정비함으로써 소관 규제 비용의 총량을 일정 수준 이하로 관리하도록 하는 규제총량제를 도입하였다. 이에 대해 전국경제인연합회와 대한상공회의소, 중소기업중앙회, 한국중견기업연합회 등 경제4단체는 공동명의로 논평을 내고 “규제개혁은 돈 안드는 대표적인 경제 활성화 수단”이라며 “그동안의 규제개혁이 일시적·단발적으로 이루어졌던 문제점을 해결하기 위해 지속적·상시적인 규제개혁 시스템을 구축하는 내용을 담고 있다”고 평했다.

하지만 새누리당 당론 발의가 안되었을 정도로 당내에서조차 논란이 있는 사안을 연내 입법하겠다고 밀어붙이는 모양새도 볼썽사납고, 세월호 참사 이후 무분별한 규제 완화 정책의 위험성이 심각하게 지적되었음에도 불구하고 규제개혁이라는 이름으로 규제 완화 입법을 강행하려는 정부여당의 행태는 세월호 참사의 진상규명과 책임자 처벌에 박근혜 정부가 왜 그리 소극적인지를 짐작케 한다.

4. 무소불위의 규제개혁위원회

규제개혁위원회는 대통령 소속의 행정위원회로서, 당연직 공무원과 민간위원으로 구성되나 민간위원이 전체 위원의 과반수가 되어야 하며, 국무총리와 민간위원장 등 2명이 공동위원장을 맡고 있다. 규제정책 조정 및 규제심사 기능을 가진 규제관련 컨트롤 타워로서의 역할을 하지만, 공무원 조직인 행정기관으로서의 성격과 민간인으로 구성되는 독립적 자문기구로서의 성격이 혼재된 이중적 성격을 가지고 있다. 이러한 규개위의 모호한 위상으로 인해 그 권한과 책임성, 전문성 등이 문제로 지적된다.

우선, 규제정책에 대한 평가와 자문을 넘어 모든 행정기관의 규제를 직접 심사하는 권한을 가진 반면, 그에 걸맞는 책임성과 대표성을 갖추지 못하고 있다. 형식적으로는 민간위원이 다수를 차지하는 합의제 행정위원회로서 독립제 행정기관과 구분되는 독립성을 갖춘 듯 하지만, 민간위원장을 비롯한 민간위원은 모두 대통령

이 위촉하고, 민간위원장은 국회의 인사청문회를 거치지 않는다. 합의제 행정위원회로서 갖추어야 할 독립성과 대표성은 부족하고 국회의 통제도 받지 않는 것이다(김상조, 2014).

규개위는 심사결과 필요하다고 인정될 경우 관계 중앙행정기관의 장에게 그 규제 신설 또는 강화를 철회하거나 개선하도록 권고할 수 있으며, 중앙행정기관은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 하고, 처리 결과를 규개위에 제출해야 한다. 규개위는 규제 개선 또는 철회를 ‘권고’하는 것을 넘어 중앙행정기관의 법률안을 적극적으로 수정하고 심지어는 법률안의 일정 부분을 삭제함으로써, 규개위의 심사를 통과하지 못한 부분은 규제심사 이후의 정부입법 절차에서 사실상 배제되는 결과가 초래되기도 한다. 국민안전처가 「안전혁신 마스터플랜」에서 안전기준 개선을 위한 안전기준심의회를 구성하면서도 최종심의권을 규개위에 둔 것도 이 때문이다.

한편, 안전규제를 포함하여 규제사항을 신설·강화하는 경우 모든 행정기관은 규제개혁위원회의 심사를 받아야 한다. 그러나 규제를 폐지·완화하는 경우에는 규제개혁위원회의 심사를 받지 않고 규제정비종합계획에 따라 각 부처가 자체적으로 폐지·완화를 진행하게 된다(감사원, 2015). 결국 현재의 규제개혁위원회를 통해서 규제 완화·폐지 드라이브만 가능할 뿐이다.

더욱이 새누리당 의원들이 발의한 「규제개혁특별법안」은 이러한 무소불위의 규개위를 강화하고 있어 문제다. 박근혜 정부의 규제개혁을 문제삼으려고 한다면 규제개혁위원회의 개편 또는 폐지가 우선 검토되어야 할 것이다.

IV. 안전규제 완화의 확대

1. 해상 안전관리 대책의 실효성 결여

해양수산부가 세월호 참사 이후 139일 만인 2014년 9월 2일에 발표한 「연안여객선 안전관리 혁신대책」은 해상 안전관리와 관련된 다양한 쟁점들을 제시하고 이에 대한 처방을 내놓고 있다. 세월호 침몰은 2008년부터 망가진 연안여객선의 안전관리감독(선체 및 운항 관리 소홀, 과적이나 노후선박 교체, 승무원 안전교육 미비 등)이 원인인 만큼, 안전대책이 나오려면 이에 대한 근본적 전환을 담아야 한다. 그러나 사회적 쟁점으로 불거진 선령제한만 다시 25년으로 했을 뿐 대부분 세월호 참사 이전인 2014년 3월에 계획했던 것들이며, 규제 전반이 강화된 것이 아니다.

해양수산부는 2015년 4월 6일 보도자료를 내어 세월호 사고 이후 달라진 여객선 안전관리 현황을 발표하였다. 첫째, 안전관리 지도·감독 체계를 개편하여 선사

이익단체인 해운조합에 소속되었던 운항관리자를 공공기관인 선박안전기술공단으로 이관토록 법률을 개정하고 현재 실무 T/F 구성 등 이관 절차를 진행 중에 있다고 밝혔다. 둘째, 출항 전 점검을 강화하기 위해 선장과 운항관리자가 합동으로 점검을 수행하고, 철저한 여객관리를 위해 모든 여객에 대한 전산발권 및 사업자의 신분증 확인 등 여객 신분확인 절차를 강화하였다. 또한 또한, 화물과적 차단을 위해 화물 전산발권을 의무화('14.10)하는 한편, 대형 카페리에 대해서는 계량증명서를 제출·확인토록 하여 최대적재중량 이상의 화물 선적을 원천 차단하고 있다고 밝혔다. 셋째, 선박 및 설비 기준 등을 정비하여 카페리 등 여객·화물겸용 여객선에 대한 선령제한 강화(최대 30년 → 25년)를 추진 중(해운법 시행규칙 개정, ~'15.7)에 있고, 선박의 블랙박스인 항해자료기록장치(VDR) 설치 의무를 확대하고 구명조끼, 탈출보조장치 등의 설치기준도 강화하였다고 언급했다. 하지만 논란이 되었던 안전규제 강화 사항은 미흡한 편이다.

감사원조차 국민안전과 직결되는 안전규제에 대해서 신중한 접근이 필요하고, 폐지·완화할 경우 안전에 미치는 보완 대책 등을 면밀히 검토해야 한다면서, 감사원 감사결과, 규제를 완화하면서 마련한 보완대책이 미흡하거나 부실하게 수행된 경우가 지적되었고, 합리적 이유 없이 안전규제 적용 대상에서 제외된 경우도 있었으며, 규제수준이 낮거나 세부기준이 미흡하여 실효성이 낮은 사례 등이 있었다고 지적하였다(감사원, 2015).

안전관리 감독을 하는 운항관리자의 경우 해운조합의 영향력 하에서 일하면서 선사에 손해가 가는 결정은 할 수 없었고, 여객선등의 안전운항을 위하여 출항의 정지를 요청할 수 있는 권한이 부여되었으나 실질적으로는 이를 행사하기 어려웠다. 또한 2014년 국정감사에서 '여객 및 여객선 수는 급증하였으나, 필요한 운항관리자 수는 검토하지 않고 현원을 기준으로 선사의 운항관리비용 부담률을 인하' 하였으며 '운항관리자는 오히려 감소'했다는 것을 지적되었다(박상은, 2014). 이에 해수부는 운항관리자를 해운조합에서 분리하여 안전관리의 전문성·독립성을 확보하기로 하였다. 하지만 이러한 방안은 2012년 한국해양수산개발원에 의해 이미 제안되었던 것이며,⁵⁾ 2008년 이전처럼 운항관리자를 해운조합이 아닌 해수부에서 관리한다는 것에 불과하다. 그리고 현재까지도 '셀프점검'이 이뤄지고 있는 실정이다.

또한 해수부가 세월호 사고 이후 달라졌다고 제시한 여객선 안전관리 방안들도 세월호 참사 1년 기획으로 나온 대부분의 언론기사에서 현실은 그렇지 않음을 애

5) 한국해양수산개발원은 한국해운조합이 선임한 운항관리자가 조직 구조상의 문제로 여객선의 안전업무를 독자적으로 수행하기 어렵다고 보고, 연안 여객선의 운항과 관리제도 등의 업무를 분리하여 총괄하는 별도의 조직으로 (가칭)'연안여객운송관리공단'의 신설을 제안했다. 이 공단이 정부로부터 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받아 독립성을 확보할 수 있다는 것이다(한국해양수산개발원, 2012).

기하고 있다. 여객선 안전관리 방안은 해수부의 보도자료에만 있는 것이다.

해수부는 면허제도를 개편(운송수입률 25% 폐지)하여 민간선사가 들어와 경쟁 체제가 되면 안전에 투자하지 않겠냐고 한다. 면허제도가 기존 선박제도의 수익과 독과점을 유발한 것은 맞지만 대형 민간 선사가 들어오더라도 자연스럽게 안전업무에 대한 투자를 늘릴 것이라는 보장은 없다(명숙, 2014). 특히 이주영 전 해수부장관은 여객선 사업의 진입 장벽을 없애기로 한 것에 대해 “청해진해운처럼 일부 선사의 독과점이 누적된 것을 철폐해서 시장 경쟁을 유도해 선사들이 대형화하고 우수 사업체가 될 수 있도록 하겠다”며 “영세업체들은 M&A(인수 및 합병)로 덩치를 키울 수 있을 것”이라고 말했다. 나아가 “선사들의 안전과 관련한 정보를 공개하도록 하고 안전수칙을 이행하지 못하면 벌칙을 엄하게 해서 도태시키는 작업도 병행하기 때문에 안전도 동시에 확보할 수 있을 것”이라고 밝혔지만,⁶⁾ 청해진 해운의 자산규모는 300억이 넘는데도 이윤을 위해 안전을 소홀히 하고 과적했던 사실을 상기해봐야 할 것이다.

또한 “일방적 사항만 나열된 現 운항관리규정을 국제안전관리규약(ISM Code) 수준으로 대폭 수정·보완”한다고 하지만, 이것도 선박 사고가 발생할 때마다 매번 나왔던 대책이다. 언제, 어떤 노선부터 도입할지 전혀 구체적인 계획이 없다(박상은, 2014).

한편, 이러한 해수부의 안전관리대책이 근본적인 대책이 아니라 임기응변식으로 제출되었다는 점은 「연안여객선 안전관리 혁신대책」이 나온지 한 달이 채 지나기도 전에 전남 신안군 앞바다에 유람선 ‘바캉스호’가 좌초한 것에서 잘 드러난다. 9월30일 홍도 해상에서 좌초한 바캉스호는 1987년 일본에서 제작된 유람선으로, 선령이 무려 27년에 달한다. 이 때문에 사고위험을 이유로 운항허가 불허 요청 청원서까지 제출되었지만, 선박안전검사 결과 문제가 없다는 이유로 운항허가가 내려졌다.

노후화된 유람선이 아무런 제재 없이 운항할 수 있는 것은 현행 「유선 및 도선 사업법」에 선령제한 규정을 두고 있지 않기 때문이다. 여객선은 「해운법」에 따라 선령제한이 30년으로 규정되어 있고 해수부가 이를 25년으로 낮추기로 했지만, 유람선은 「유선 및 도선 사업법」상 아예 선령제한 규정조차 없었다. 같은 법 시행령 제15조에 무동력선에 한하여 목선·합성수지선의 경우 15년 이하, 강선의 경우 20년 이하인 선박을 유·도선 사업에 사용하도록 선령제한 규제를 두고 있으나, 대부분의 동력선박의 경우 선령제한 규제가 없는 것이다. 이로 인해 2015년 1월 현재 선령 30년을 초과한 20척의 유선이 여전히 운항되고 있다(감사원, 2015). 즉 세월호 참사 이후 정부는 연안여객선 안전관리 대책을 내놓는 시늉을 했지만, 문제가

6) 조선일보, “[“영세한 여객선사들 M&A로 대형화 유도” 진도 머물다 139일 만에 출근한 이주영 해수부장관](#),” 2014.9.5.

불거지지 않았던 유람선에 대해서는 손도 대지 않았던 것이다. 감사원은 안전관련 기준이 연안여객선에 비해 미비한 것으로 나타났으며, 유·도선 분야에서도 선박검사를 부실하게 실시하여 불법개조를 방치하고 있는 등 관리·감독 문제가 여전하다고 지적하였다.

이와 함께 연안여객선의 선령제한 규제를 완화한 이후 선령 완화의 조건으로 강화된 선박검사가 제대로 이행되고 있는지에 대한 지도·감독도 소홀한 것으로 확인되었다(감사원, 2015).

또한 일부 유·도선의 경우 일부 연안여객선에 비해 선박의 규모 또는 운항 거리 등이 큰 경우도 있으며, 승객에 대한 사고피해 위험은 유사하므로 선령제한 규제, 노후 선박에 대한 강화된 검사 등 동일한 수준의 안전관리가 필요하다. 하지만 해수부는 선령 25년을 초과하는 선박에 대한 안전대책을 수립하면서 선박검사 전반에 대한 규정을 다루고 있는 「선박안전법」이 아닌 연안여객선을 다루고 있는 「해운법 시행규칙」 제5조와 구 국토해양부 고시에만 반영하였다. 그 결과 유·도선의 경우 선령 25년을 초과하는 선박이라도 위 규정을 적용받지 않아 선령별로 동일한 수준의 선박검사를 받게 되어 노후된 유·도선일수록 연안여객선과 선박검사 정도 등 안전관리 수준의 차이가 크게 벌어지게 되었다(감사원, 2015). 결국 해수부의 선박 안전대책이 눈 가리고 아웅하는 보여주기식 대책임이 드러난다.

2. 철도·지하철의 안전규제 완화

2012년 국토해양부는 「철도안전법」을 대폭 개정하면서 철도차량의 내구연한 규정을 삭제하였다(법률 제11591호, 2012.12.18., 일부개정). 과거에는 일반 고속철도라든지 지하철은 30년을 쓰면 무조건 폐차를 해야 했고, 일반 디젤기관차 등은 25년의 내구연한 제한에 있었는데, 그런 규정들을 다 없애고, 예산 절감을 이유로 철도차량 내구연한을 무리하게 늘리면서 노후화를 방치하며 위험한 주행을 하고 있는 것이다.

이와 동일한 내용이 규정되어 있던 「도시철도법」상 도시철도차량의 사용내구연한 조항(제22조의5 제1항)도 「철도안전법」 규정의 삭제에 따라 함께 삭제되어 2014년 3월 19일부터 시행되고 있다. 25년 이상 된 전철도 점검을 받고 승인이 떨어지면 운행할 수 있게 된 것이다. 서울메트로의 경우 1,954량 중 41%(802량)가 21~25년 된 차량으로 파악되어 전국에서 가장 노후화된 차량의 보유 비중이 가장 높았다. 내구연한 25년 기준을 적용하면 24%에 해당하는 465량이 2년 이내에 대·폐차가 되어야 한다. 부산지하철 역시 노후화(총 776량 중 25년 이상 132량, 21~25년 84량)가 심각한데, 부산교통공사는 2009년 한국철도기술연구원의 정밀안전진단을 거쳐 25년을 초과했던 1호선 132량에 대해 15년 연장 사용을 결정했다. 그

러나 2012년 대티역 화재사고를 비롯하여 각종 크고 작은 사고가 발생하고 있다(이승우, 2015).

지난 2014년 5월 2일, 249명의 부상자를 낸 서울 지하철 2호선 상왕십리역 추돌사고도 직접적인 원인은 신호오작동이었지만, 차량과 시설물 노후화로 신호시스템 장애와 비상제동 이상도 영향을 미친 것으로 파악되었다. 추돌사고가 난 열차는 앞 열차는 1991년, 뒤 열차는 1990년 제조되어 올해로 25년의 연식이 되었다. 예전 규정대로라면 이미 폐차되었거나 곧 폐차되어야 하는 노후화된 차량인 것이다. 내구연한 자체가 없어지다 보니 얼마든지 활용해도 법적으로는 아무 문제가 없다. 내구연한 완화로 일본에서 수입된 세월호가 참사를 불러온 만큼 차량 노후화에 따른 철도·지하철의 안전 우려도 커지고 있으나, 정부는 이에 대한 대책을 강구하고 있지 않다. 이처럼 궤도 공기업들이 차량의 사용기간을 연장할 수 있게 된 제도적 배경에는 내구연한 제한 규정을 늘리고 종국엔 삭제한 국가 차원에서의 법령 개정이 자리잡고 있다.

철도차량 내구연한 폐지와 함께 정비인력 감축, 차량부품 검사 관련 조치 등이 지난 수년 동안 철도·지하철과 관련하여 완화된 주요 규제이다. 모두 만성적자에 시달린 지하철의 경비절감이 이유였지만, 이런 일련의 규제 완화가 철도·지하철의 안전을 위협하는 배경이 되었다.

차량 부품검사를 할 때 기존에는 전수검사하던 것을 한 제품이 통과하면 같은 제품이 모두 검사를 통과한 것으로 간주하도록 안전 기준을 대폭 완화하였다. 이런 규제 완화가 안전에 핵심적인 브레이크 부품 등에 적용된다면 안전 우려가 더욱 커질 수밖에 없다.

지하철의 경우 정비인력의 감축 기조가 지속되면서, 일부 점검을 아예 삭제하거나 검수주기를 늘리는 형태로 검사방식을 완화시키고 있다. 점차 차량 노후화가 진행되는 추세에서 검사주기의 완화는 정비 품질에 부정적 영향을 미칠 수밖에 없다(이승우, 2014).

정부의 또 다른 궤도 안전규제 완화 정책으로 신규 차량 도입상의 검수 문제를 들 수 있다. 이와 연관되어 안전성 문제가 심각하게 발생한 사례는 서울도시철도의 7호선 SR 모델이다. 서울도시철도공사는 (주)케이알이엔씨(KRENC)라는 정부 지정 제작검사기관으로부터 검수를 받고 SR 모델을 도입하였으나, 이 모델은 실제 운행에 투입된 직후 무수히 많은 안전 문제를 일으켰다. KRENC는 차량 제작검사 경험이 전혀 없었던 신생 검사기관이었는데, 이러한 민간업체가 공적인 검사 업무를 맡을 수 있게 된 데에 이명박 정부의 규제 완화가 작용하였다.

2009년 3월, 이명박 정부는 철도차량 제작검사의 독점적 규제요인을 해소한다는 명목으로, 「철도안전법 시행령」 개정을 통해 검사기관 지정시 필수적으로 제출해야 했던 철도차량 제작검사 '수행실적' 기준을 삭제함으로써 신규 제작검사기관

의 참여를 용이하게 하였다. 나아가 2009년 10월에는 ‘규제개혁과제 발굴’과 ‘규제 합리화’ 일환으로 세부 「철도안전법 시행규칙」마저 개정함으로써 검사기관의 업무 수행 능력 기준 역시 대폭 완화시켰다. 이와 같은 규제 완화 정책 덕분에 코레일 퇴직자들을 중심으로 설립된 KRENC는, 수행실적이 전무했음에도 결국 정부 공인 제작검사기관으로 지정되었다. 규제 완화 정책이 KRENC라는 현저히 제작검사 능력이 떨어지는 민간업체의 등장을 불러왔고, 이는 결함 덩어리의 SR 차량 도입으로 이어져 도시철도의 안전을 크게 위협하게 된 것이다(이승우, 2015).

3. 환경 관련 안전규제 완화

환경 관련 안전규제도 완화되고 있다. 지난 2014년 3월 정부는 화학업체를 대상으로 최대 연 4회 지도·점검하던 것을 앞으로는 한 번만 하겠다고 밝혔다. 환경부, 고용노동부, 산업부, 소방방재청이 개별적으로 화학업체를 지도·점검해 왔는데, 그러다 보니 최대 연간 네 번까지 화학업체를 방문해야 했다. 중복된 점검을 통합 점검으로 바꾸겠다는 취지인데, 그러면서 점검 횟수도 줄였다. 2011년 13건이던 산업단지 안전사고가 2013년 28건으로 두 배 이상 늘어났다는 것을 감안하면 현실에 역행하는 정책인 셈이다.

구미 불산 누출 사고를 계기로 화학사고에 대한 처벌을 크게 강화하여 화학물질 유출사고로 인한 인명피해를 막기 위해 2013년 9월 제정된 법이 「화학물질관리법」(이하 “화관법”)과 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률」(이하 “화평법”)로, 다양한 이해관계자가 참여한 협의체를 통해 합의안을 도출한 바 있다. 그런데, 기업들은 비용부담과 의무과다 부과를 이유로 화평법, 화관법에 대해 노골적으로 반감을 드러내고, 나아가 법 개정안에 따른 하위법령을 만드는 과정에서 기업 측에 유리한 규제 완화를 주장해왔다.

정부도 이에 호응하여 2014년 3월 27일 발표한 ‘제1차 규제개혁장관회의 및 민관합동 규제개혁 점검회의 현장건의 후속조치 계획’에서 기업현장 애로 규제 중에 환경 관련 규제를 3건 포함시키고, 화관법과 화평법을 규제개혁대상으로 지목하였다. 국회에서 상당한 논의를 거쳐 여야합의로 통과된 법률에 대해 행정부가 하위 법령을 개정하면서 법 제·개정의 취지를 노골적으로 무력화시키고 규제완화의 의지를 밝힌 것이다(참여연대, 2014). 그래서 거의 매주 화학사고가 터지고 있음에도 불구하고, 자본과 보수언론은 오히려 화평법, 화관법 자체를 규제 완화 대상으로 공세를 강화하고 있다.

사실 규제 완화 추진 목록에 화관법, 화평법 개정안과 관련된 ‘화학물질 관련 규제’ 항목이 들어있는 것 자체가 문제다. 국민의 생명과 안전, 그리고 현장 노동자들의 건강을 최우선시하여 정책을 펴도 모자란 판국에, 자본의 일방적인 민원을

평계로 '화학물질의 등록·평가·관리'를 철폐내지 완화해야 하는 규제로 파악하고 있다는 것 자체가 박근혜 정부의 성격을 분명하게 보여준다. 특히 주무부처인 환경부가 하위 법령 제정에 나서면서 처벌 기준을 대폭 완화하여 입법 취지를 약화시키고 있는 것도 우려스럽다.

이렇게 하위 법령에서 법 개정안의 취지가 후퇴하게 된 것은 박근혜 정부가 국민 안전을 내세우면서도 화학물질에 대한 통제와 관리에 관한 확고한 입장이 없기 때문이다. 여기에서 법 제·개정 과정과는 달리 하위 법령 제정을 위한 협의과정에서 그 동안 화학물질 사고로 가장 큰 고통과 피해를 당해온 현장 노동자들을 대변할 노동계의 참여가 배제된 것도 작용하였다. 나아가 이미 환경부가 발표한 하위 법령도 법 개정안의 취지를 제대로 살리지 못하고 있는데, 규제개혁위원회의 심의를 거치면서 그 내용이 더욱 후퇴할 것이 우려된다(참여연대, 2014).⁷⁾

4. 수직증축 리모델링 허용

국토교통부가 주거, 부동산 대책의 하나로 수직증축 리모델링을 허용한 것도 대표적인 안전규제 완화 사례이다. 국토교통부는 2013년 12월 24일 개정된 「주택법」에 근거하여 세월호 참사 직후인 4월 24일 「주택법 시행령」을 개정하여 수직증축 리모델링을 허용하였다. 이전까지는 주택 리모델링을 하려면 수평증축이나 별도 증축(별개 건물을 짓는 것)을 통해 세대 수를 늘릴 수 있었는데, 수직증축 리모델링을 통해 지어진 지 15년이 넘은 아파트를 최대 3개 층까지 추가로 올리고, 전체 가구 수를 15% 범위 내에서 늘릴 수 있도록 한 것이다.

7) 공단 주변에 살면서 호흡기 질환을 앓는 등 환경오염으로 인한 주민 피해에 유해 화학물질 누출 사고 등을 일으킨 기업의 책임을 묻고 피해자의 권리를 확대하려는 「환경오염 배상책임 및 구제에 관한 법률」(이하 “환구법”)은 국회 법제사법위원회를 통과하지 못하여 제정되지 못한 상태이다. 의원 입법으로 추진된 환구법의 애초 원안은 시멘트 분진 피해, 공단 주변 호흡기 질환 피해 등 수년 또는 수십년간 축적돼 발생된 환경오염의 인과관계에 대한 ‘추정’을 인정하고, 해당기업이 환경오염 피해가 발생하지 않았다는 사실을 입증하도록 하는 내용을 담고 있다. 하지만 환경부는 기업의 요구를 받아들여 피해 유무를 입증하는 주체를 기업에서 피해 주민으로 바꾸는 단서조항을 공청회나 국회 보고도 없이 덧붙여 국회 환경노동위원회에 올렸다. 이런 단서조항은 환경오염 피해자 구제와 환경보호를 위해 ‘인과관계 추정’을 적용해 기업에 책임을 물어온 기존의 법원 판례조차 무력화하는 것이다. 국회 환경노동위원회의 여야 의원들이 이 단서조항을 빼고 수정 의결하여 법사위에 넘겼지만, 이후 환경부마저 정부부처 사이에 협의가 되지 않았으며 소극적으로 대응하면서 국회 통과가 힘든 상황이다. 환구법 제정은 박근혜 대통령이 ‘환경 정의’를 구현하겠다고 내놓은 대선 공약임에도 정부와 법사위 여당 의원들이 반대하고 있다. 미세먼지가 많아져 국민의 건강을 위협하고 있는 상황에서 미세먼지를 다량 배출하는 디젤택시를 허용한 것도 안전보다는 기업의 이익을 먼저 생각한 조치다. 경향신문, “화학물질 유출 규제도 대폭 후퇴했다.” 2014.05.16.; 한겨레신문, “규제 완화 분위기에 밀린 화학물질 관련법.” 2014.05.14.

수직증축 리모델링은 전면적인 재개발이 어려운 노후 아파트 단지 주민들에게는 의미가 있을 수 있으나, 각종 부동산 규제를 완화했던 이명박 정부 때에도 2차례나 시도되었지만, “노후 아파트 위로 층수를 더 올리는 것은 정밀 시공에 한계가 있어 구조 안전성을 담보하기 힘들다”며 풀어주지 않았던 규제다. 당시 공무원과 교수, 연구원, 건축사 등으로 구성된 태스크포스팀이 11차례 회의를 갖고 이 같은 결론을 내렸다고 한다. 특히 이 전 대통령이 ‘건설전문가’임에도 수직증축 리모델링이 끝내 통과되지 못하자 이는 허용되어서는 안될 규제로 파악되었다.

그런데 박근혜 정부의 무분별한 규제 완화 흐름 속에서 국토부는 수직증축 리모델링 ‘허용’으로 입장을 바꿨다. 1차 안전진단에서는 도면만을 보고 진단하고, 주민들이 이주한 후 시행되는 2차 안전진단에서 철근상태 등 실제 상황을 보고 안전에 문제가 있으면 리모델링을 중단할 수 있기 때문에 “철저히 관리·감독하면 문제없다”는 것이다. 하지만 “4년 전에는 안전성을 이유로 허용되지 않았는데, 왜 갑자기 리모델링 안전성이 높아졌느냐”는 질문에는 국토부도 제대로 답변을 하지 못했다. 침몰한 세월호도 일본에서 수입한 후 수직증축을 해 무게중심이 올라가 복원력이 약해졌다는 지적을 받았다.⁸⁾ 1995년 6월 1,400여 명의 사상자를 낸 삼풍백화점 붕괴사고의 직접적인 원인이 바로 무리한 수직증축이었다.

하지만 최경환 경제 부총리 취임이후 부동산 경기 활성화를 통한 경제활성화 대책이 쏟아지면서 수직증축 문제는 주택경기 활성화라는 미명하에 개정 필요성이 언급되기도 않고 있으며, 재건축 안전진단 등 각종 규제가 더욱 완화되고 있는 상황이다. 더욱이 2014년 9월 새누리당 운영석의원은 단순히 건물 구조도 보유 여부로 안전성을 판단하거나 관리자의 보관 부실로 인한 분실로 수직증축형 리모델링을 불허하는 것은 과도한 규제라고 판단하면서 수직증축형 리모델링 대상 건축물의 구조도가 없는 경우에도 수직증축을 허용하도록 규제를 더 풀어야 한다는 ‘주택법’ 개정안을 대표발의하였다. 시민의 생명과 안전에는 신경쓰지 않고 단지 건설, 부동산 경기 부양만을 우선시하는 무분별한 규제 완화 입법이 행해지고 있는 것이다.

5. 노후 원전의 수명 연장

세월호 참사의 원인 중의 하나로 무리한 선령 연장이 지적되는 가운데, 2014년 4월 16일 여객선 세월호가 진도 앞바다에서 침몰하던 날 국민들이 관심을 돌린 사이 원자력안전위원회(이하 “원안위”)는 그동안 정기검사를 받기 위해 멈춰 있던 고리원전 1호기의 재가동 승인을 발표했다. 애초 정해진 설계 수명(30년)보다 6년이

8) 주간경향 1075호, “대규모 규제 완화 ‘안전’ 괜찮을까?” 2014.05.13.

지난 원전의 재가동이였다.

체르노빌, 후쿠시마 모두 30~35년 사이의 노후된 원전이였다. 후쿠시마 참사 이후에 국내 원전에서도 중대사고 위험을 줄이기 위해 설계기준을 강화했다. 하지만 노후 원전은 아무래도 비상상황에서 약하다는 점에서 수명을 연장한 노후 원전에 대한 우려가 커지고 있다. 현재 국내 원전 23기 가운데 고리 1호기와 월성 1호기가 애초 정해놓은 설계 수명을 늘려가면서 각각 37년, 32년째 가동하고 있는데, 이들 원전이 잦은 가동 중단으로 멈춰서면서 사고 위험성이 제기되고 있는 것이다.⁹⁾

건설 당시 설계 수명을 30년으로 정해뒀던 고리 1호기는 2007년 정부의 수명 연장 심사를 거쳐 증기발생기 등을 교체한 뒤 2017년까지 가동 연한을 늘렸다. 한 국원자력안전기술원(KINS) 원전안전운영정보시스템(OPIS) 공개자료에 따르면, 고리 1호기는 1978년 상업운전을 시작한 뒤 모두 130번의 사고·고장을 일으켰다. 더욱이 2007년 수명 연장이 이뤄진 뒤에도 5차례의 사고·고장으로 가동이 정지되어 폐쇄 논란을 야기했다. 지난 2012년 2월에는 후쿠시마 원전 사고와 흡사한 전력공급계통의 결함 사고가 발생해 국제 원자력 사건등급 2등급을 기록한 바 있다. 그럼에도 불구하고 원전 수명연장에 대한 공청회는커녕 수명연장 안전성 평가 보고서와 심사 과정이 모두 공개되지 않고 있다. 현재 수명 연장 여부를 두고 심사를 받고 있는 월성원전 1호기도 원안위의 불투명한 자료 공개 등으로 논란이 되고 있다. 특히 두 핵발전소에서 발생하는 원전사고는 국내 전체 사고의 약 30%를 차지하고 있는 실정이다.

심상정 의원과 환경운동연합이 2014년 8월 국회예산정책처에 의뢰해 받은 ‘월성 1호기 계속운전 경제성 재분석’과 2009년 9월 한국전력공사 전력연구원이 제출한 보고서 ‘월성 1호기 계속운전 경제성 분석’에 따르면, “월성원자력 1호기는 수명연장을 위해 추가비용을 들이는 것보다 폐쇄절차를 밟는 게 경제적”인 것으로 나타났다.¹⁰⁾ 게다가 고리 1호기, 월성 1호기가 생산하는 전력 생산량은 각각 전체 생산량의 1% 미만에 불과해 폐쇄한다고 하더라도 전체 에너지 수급에 미치는 영향은 매우 미미하다. 따라서 경제성이 없음에도 불구하고 위험을 감수하면서 노후 원전의 수명을 연장하는 게 맞는지 검토가 필요하다.

게다가 지난해 12월 한국수력원자력의 원자력발전소 도면을 비롯한 대외비 자료가 대량 유출된 데다 울산 신고리 원전 3호기 건설현장에서 노동자 3명이 가스에 질식사 숨지는 인명피해까지 일어나면서 월성 1호기의 계속운전(수명연장)에 대한 사회적 우려가 제기되었지만, 원안위는 2월 27일 제35회 회의에서 월성 1호기 수명연장을 결정했다. 30년이 넘은 월성1호기의 수명연장을 하면서 제대로 안전설

9) 한겨레신문, “노후원전 사고확률 높는데 정부는 또 수명연장 ‘눈치’,” 2014.05.20.

10) 연합뉴스, “심상정-환경운동연합 “월성원전 1호기 폐쇄 바람직”, 2014.08.19.

비를 강화하지 않았고, 안전성에 대한 검토가 끝나지 않은 채 날치기로 수명연장을 결정한 것이다. 원자력 안전에서 최우선시 되어야 할 것은 사고위험이 높은 노후 원전을 폐쇄하는 것이다.

6. 원격진료 허용 등 의료영리화

박근혜 정부는 2013년 12월 4차 투자활성화 대책에서 의료법인의 자 법인 설립 허용, 부대사업 범위확대, 원격의료 추진, 병원의 인수·합병 허용, 영리약국 허용, 신의료 기술의 허가 간소화, 전문자격사 완화 및 확대, 외국인 환자 유치 등을 밝혔다. 특히 의료 자법인 설립이나 부대사업 범위확대를 시행규칙이나 가이드라인 마련 등으로 진행하려 하고 있다. 이어서 정부가 2014년 3월 27일 발표한 '제1차 규제개혁장관회의 및 민관합동 규제개혁 점검회의 현장건의 후속조치 계획'을 보면 41건의 '수용과제'에 ▲의료법인 해외진출 지원(자법인 설립 허용), ▲원격의료 허용, ▲의료기기 제조업 업체별 허가 등이 포함되었다. 특히 유망 서비스산업 규제 26건 가운데 보건의료와 관련된 규제만 9건이어서, 규제개혁의 칼날이 의료민영화로 향해 있음을 명확히 했다.

우선 의료법인 해외진출 지원(영리 자법인 허용)과 관련해서 의료법인의 영리 자법인 설립을 시행규칙 개정을 통하여 추진하는 것은 의료법을 위반한 의료 영리화라는 점을 지적할 필요가 있다. 의료법인의 경우 비영리법인으로 그 고유목적사업은 영리추구를 금지하는 의료행위에 한정되어 있기 때문이다. 영리목적의 자회사 설립 허용은 주식회사 영리병원 허용의 직전 단계로, 영리병원 도입이 국민적 저항에 부딪치자 자회사라는 우회로를 통해 주식발행, 채권발행으로 외부자본을 조달할 수 있도록 하고, 의료연관 기업과 합작투자도 할 수 있도록 하겠다는 것이다(보건 의료단체연합, 2013).

현재 「의료법」이 규정하고 있는 병원 부대사업은 환자의 병원 종사자들의 편의를 위해 필요한 부대사업으로 제한하고 있고, 「의료법 시행령」 제20조에서는 '비영리법인이 하는 부대사업은 영리행위를 할 수 없다'고 규정하고 있다. 그런데 보건복지부는 2014년 6월10일 의료법인의 부대사업 범위를 넓힌 의료법시행규칙 개정안을 입법예고했다. 정부 방안대로 이런 규제를 없애고 병원이 영리 자회사를 가지고 부대사업 범위를 확대하게 되면, 환자치료와 직결된 사업까지 확대되기 때문에 병원은 자회사 수익을 위해 비싼 의료기기와 의료용품, 의약품을 사용하게 되고 환자들은 더 많은 의료비를 내게 된다(참여연대, 2014). 정부는 병원 자회사 수익이 병원에 재투자자를 통해 서비스 질이 좋아진다고 하지만, 오히려 자회사 수익은 병원 이익을 외부로 빼돌리는 데 사용되어 오히려 병원 서비스 질은 떨어질 수밖에 없다. 병원이 환자 진료보다 수익사업에 매달릴 가능성이 높고, 이는 전체 의료비의

상승으로 이어지게 된다. 이러한 의료기관의 영리화는 자본력과 기술력을 갖춘 특정 대형병원 중심의 의료체계 재편을 가속화하고 의료양극화를 심화시켜 건강보험 중심의 공적 의료체계를 훼손할 것이다.

한편, 정부는 의료법인이 경영상의 이유로 병원을 매각하는 것을 허용하겠다고 발표했다. 이처럼 의료법인 간 신설 합병 또는 인수합병이 허용된다는 것은 병원마다 그 가치와 가격이 책정된다는 것이고, 이는 결국 병원에 투자한 돈이 회수 가능한 자산으로 된다는 의미이다. 병원의 자회사로 영리법인이 설립되면 자회사를 통한 투자자의 자산회수가 여러 방법으로 가능해지는 것이다. 이럴 경우 수익성이 높은 자회사가 병원 운영 방식을 좌우해 사실상 영리병원에 다름없게 되고, '의료법인의 비영리성'을 근간으로 하는 현행 의료법 체계를 뒤흔들 수밖에 없다.

한편, 원격의료는 컴퓨터, 화상통신 등 정보통신 기술을 활용하여 의사가 먼 곳에 있는 환자를 진료하고 처방하는 것을 말한다. 현재는 응급환자, 독도경비대, 가정 간호 등의 특별한 경우를 제외하고, 의사는 의료기관 내에서 의료업을 하는 것이 원칙이며, 의사와 의사 사이의 원격진료만 허용되어 있다. 그런데 정부는 의사가 환자를 직접 만나지 않고도 진료와 처방이 가능하도록 한 것이다.

안전과 비용문제 때문에 전 세계에서 전면적으로 시행하는 나라가 없다. 이명박 정부 시기 355억 원을 들여 시범사업을 했으나 그 효과를 검증하지 못했다. 원격진료는 대면진료와 비교해서 효율성도 떨어질 뿐만 아니라 안전성과 책임성도 확보되지 못했으며 의료서비스의 질도 떨어진다. 기기오작동으로 인한 불이익은 환자가 져야 한다. 원격의료의 일반화는 당뇨나 고혈압 등 만성질환의 진료를 약물조절에만 의존하게 만들어, 합병증을 놓치거나 부수적으로 발생할 수 있는 다른 질환을 발견하지 못하는 등 부작용을 초래할 가능성이 매우 높다. 따라서 만성질환자를 대상으로 동네의원내 전면 도입하는 것은 시기상조이다. 동네의원들은 대형 병원과의 경쟁에서 몰락하게 되어 오히려 의료접근성은 더 떨어지게 될 것이며(보건의료단체연합, 2013), 병원의 입원환자로 대상을 확대할 경우 대형병원 쏠림 현상이 보다 강화될 것이고, 의료기기업체, 통신업체만 떼돈을 벌게 될 것이다(경실련, 2014), 또한 정보통신장비를 통해 원격의료의 진행될 경우, 환자 개인 질병 정보가 IT기업 등을 통해 유출되거나 악용될 가능성이 높다.

만성질환자와 도서, 산간벽지 등 의료취약지 지역 주민들은 시설과 인력 부족으로 의료공백 문제가 제기되고 있는데, 이들에게 제대로 된 의료서비스를 제공하기 위해서는 원격의료보다는 왕진 서비스와 공공의료 확대가 우선되어야 한다. 공공의료시스템 구축 및 공공 의료인력 확보를 위한 정책적 노력이 필요하다.

V. 안전규제를 비롯한 사회적 규제의 유지·강화, 무분별한 박근혜식 규제개혁 폐기

1. 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법의 폐기

무분별한 규제개혁은 시민안전을 위협한다. 현재 박근혜 정부의 규제 완화는 안전 관련 규제를 비롯해 환경, 의료, 교육, 노동 등 분야를 가리지 않고 전방위로 전개되고 있다. 일자리 창출을 위해 기업 요구에 맞는 규제를 풀겠다는 박근혜 정부의 논리는 ‘비즈니스 프렌들리’(친기업)를 강조했던 이명박 정부의 논리와 다르지 않다. 세월호 참사에서 보듯 무분별한 규제 완화는 국민의 생명이나 삶의 질에 재앙을 몰고 올 것이다. 이러한 무분별한 박근혜식 규제개혁은 이제 중단되어야 한다.

단순히 일시적으로 규제 완화를 중단하라는 요구만으로는 한계가 있다. 규제 완화를 되돌리기 위한 근본적 조치가 필요하다. 그런 맥락에서 자본의 이윤 추구를 위한 구조적 장치로 작동하고 있는 기업규제완화법의 폐기에 대한 공론화가 필요하다. 사업장 안전과 공공안전의 ‘안전관리’ 시스템을 복원하고 구축하기 위해서는 「산업안전보건법」, 「가스안전관리법」을 비롯한 각종 안전관련법의 안전관리시스템 구축을 위한 법제도를 무력화시킨 기업규제완화법을 폐기하여야 한다.

2. 행정규제기본법 개정안 철회와 규제개혁위원회 전면 개혁

자본의 탐욕을 구조적으로 보장하기 위한 정부의 「행정규제기본법 개정안」, 새누리당의 「규제개혁특별법 제정안」은 철회되어야 한다. 이는 규제개혁의 대상과 범위에서 ‘생명’과 ‘안전’을 위협하는 무차별적인 규제완화를 방지할 수 있는 근본적 개선방안의 제출을 요구한다.

이와 함께 기업의 사외이사나 공무원 위주로 구성되어 있는 규제개혁위원회에 안전과 재난 관련 담당자, 노동자·중소상인·소비자 등 사회·경제적 약자의 대표가 참여하도록 하여 노동자·시민의 이익을 대변할 수 있는 구성으로 전면 개혁되어야 하며, 무소불위의 권한이 아닌 합리적이고 독립적이며 제한적인 권한이 부여되어야 한다(최명선, 2014). 이와 함께 규제개혁위원회의 목적이 규제 완화가 아니라 규제의 공정한 관리, 규제의 사회화·민주화가 될 수 있도록 「행정규제 기본법」, 기업규제완화법 등을 개정·폐기해야 할 것이다.

3. 관료적 규제에서 사회적·민주적 규제로!

4·16 세월호 참사에서 보듯 무분별한 규제개혁은 시민안전을 위협하고 국민의 생명이나 삶의 질에 재앙을 몰고 올 것이다. 현재 박근혜 정부의 규제 완화는 안

전 관련 규제를 비롯해 환경, 의료, 교육, 노동 등 분야를 가리지 않고 전방위로 전개되고 있다. 이러한 무분별한 박근혜식 규제개혁은 이제 중단되어야 한다.

아니, 규제 완화를 되돌리기 위한 근본적 조치가 필요하다. 그런 맥락에서 자본의 이윤 추구를 위한 구조적 장치로 작동하고 있는 기업규제완화법의 폐기에 대한 공론화가 필요하다. 또한 '생명과 안전'을 위협하는 무차별적인 규제완화를 방지할 수 있는 근본적 개선방안에 대한 논의가 바로 지금부터 시작되어야 한다. 규제를 규제답게 만들 수 있도록 “관료적 규제에서 사회적 규제로”, 그리고 “독과점적 규제에서 민주적 규제로” 전환해야 한다.

4. 그밖에 수직증축 리모델링 규제를 위한 주택법 개정 등

2013년 12월 「주택법」 개정 전과 같이 필요할 경우에 한해 수평·별동증축 등을 허용할 수는 있겠으나, 적어도 안전성 논란이 계속되는 수직 증축만큼은 철저히 규제해야 한다. 따라서 「주택법」을 재개정하여 수직증축 리모델링을 다시 규제해야 한다. 또한 지나치게 낡은 건물 등에는 정부와 지자체의 장기적 수선·보수 지원 계획을 수립할 수 있도록 법적 근거를 만들어야 한다.

<참고문헌>

- 감사원. 2015. 「감사결과보고서: 선박 등 안전규제 관리실태(국회감사요구사항)」.
- 경실련. 2014. 4. 잘못된 규제개혁 10대 사례.
- 관계부처합동. 2015.3.30. 안전혁신 마스터플랜 상세보도자료.
- 김상조. 2014. 규제개혁위원회의 문제점과 개혁방안: 올바른 규제개혁? 규개위부터 개혁하라. 진정한 규제개혁을 위한 규제개혁위원회 개혁 방안 토론회 자료집.
- 김철. 2014. 세월호 참사의 구조적 원인과 한국사회에 던진 과제들. 안전한 일터 안전한 사회 만들기 생명 안전 국제심포지엄 자료집.
- 아서 매키언. 2009. 신자유주의와 민주주의: 시장권력과 민주적 권력. 알프레두 사드-필류·데버러 존스톤 편저. 『네오리버럴리즘: 신자유주의는 어떻게 세계를 지배하게 되었는가?』. 김덕민 옮김. 그린비.
- 명숙. 2014. “세월호 참사 6개월, 정부 안전대책 무엇이 문제인가: 기업 돈벌이 방안이 안전 대책으로 둔갑.” <세월호 참사 이후... 정부의 안전대책과 문제점> 토론회(2014.10.29.) 자료집. 세월호 참사 국민대책회의·전국민노동조합총연맹 주최.

- 박상은. 2014. “참사의 구조적 원인, 반드시 밝혀야 한다.” 세월호참사 진상규명
 중간평가와 앞으로의 과제 토론회(2014.10.28.) 자료집.
- 보건의료단체연합. 2013. 「의료민영화 10문 10답」.
- 데이빗 월터스. 2014. ‘정상사고’와 페리 여객선 참사 : 국제적 관점에서 본 산업
 재해의 원인과 효과. 안전한 일터 안전한 사회 만들기 생명 안전 국제심포
 지엄 자료집; David Walters. 2014. ‘Normal accidents’ and ferry
 disasters – some causes and consequences of a deepening
 problem and how they might be addressed.
- 이승우. 2014. “서울시 지하철의 차량 및 시설 노후화와 안전관리 실태.” 서울시
 지하철 안전 강화방안 마련을 위한 정책토론회(2014.10.23.) 자료집.
- 이승우. 2015. 공공안전을 위협하는 국가 정책: 궤도 교통의 안전실태와 안전의 관
 료화. 세월호 참사 1주기, 노동자가 바라본 공공안전 실태와 과제 토론회
 자료집.
- 정지범·윤건. 2014. 『안전혁신 마스터플랜』 기본 방향 및 주요 해외사례. 경제
 ·인문사회연구회.
- 조영관. 2015. 진상규명 경과와 현황. 세월호참사 1주기 연속토론회, <진상규명과
 재발방지대책, 어디까지 진행되었나> 자료집.
- 참여연대. 2014. “박근혜 정부에 묻는다, 모든 규제가 ‘암’인가?” 이슈리포트.
- 참여연대. 2015. “박근혜 정부의 11개 규제완화와 그 문제점.” 이슈리포트.
- 최명선. 2014. “박근혜 정부의 계속되는 안전규제완화, 무엇이 문제인가.” <세월호
 참사 이후... 정부의 안전대책과 문제점> 토론회(2014.10.29.) 자료집. 세
 월호 참사 국민대책회의·전국민주노동조합총연맹 주최.
- 나오미 클라인. 2008. 『쇼크 독트린』. 김소희 옮김. 살림Biz.
- 찰스 페로. 2013. 『무엇이 재앙을 만드는가?』. 김태훈 옮김. 알에치코리아;
 Perrow, Charles. 1999. *Normal Accidents: [living with high-risk
 technologies]*. Princeton University Press.
- 한국해양수산개발원. 2012. 7. 「연안여객운송산업 장기 발전방안 연구」. 국토해양
 부 보고서.

한 발짝도 앞으로 나가지 않았다

- 정부 안전대책 비판, 안전혁신마스터 플랜을 중심으로

명숙 / 인권운동사랑방 상임활동가

들어가며

“특별법 정부 시행령을 폐기하라!”

“실종자를 찾아내라”

“세월호를 인양하라. 진실을 인양하라!”

주말에 1만이 넘는 시민들이 외친 구호다. 안타깝게도 1년 전처럼 진상규명을 정부가 가로막고 있는 현실을 반영한다. 3월 27일 박근혜 정부가 세월호 특별법을 무력화시키는 정부 시행령안을 내놓은 이후 세월호 유가족을 비롯해 시민사회는 연일 분노하고 그 마음을 행동으로 이어가고 있다. 하지만 정부는 아랑곳하지 않고 3월 30일 제54차 중앙안전관리위원회에서 안전혁신 마스터플랜(이하 마스터플랜)을 심의·확정했다. 정부가 내놓은 마스터플랜은 시민의 안전을 지켜주는 것과 거리가 멀었다.

진상조사와 안전대책은 서로 연관되어 있다. 원인이 규명될 때 제대로 된 대책을 내놓을 수 있다. 그래서 ‘4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법(약칭 진상규명 특별법)’에 안전사회를 위한 과제가 들어간 것이다. 416세월호 참사 특별조사위원회(이하 특조위)가 내놓은 시행령에는 안전사회를 위한 과제를 세월호 참사에 한정하지 않았다. 세월호 참사 이후에도 고양고속터미널 화재사건이나 장성요양병원 화재사건 등이 이어지는 등 우리 사회 안전문제가 얼마나 소홀히 되고 있는지 모두가 경험했기 때문이다. 그런데 정부가 내놓은 시행령에는 세월호 관련으로 축소되어 있다. 11) 그런데 마스터플랜에서도 묘하게도 정부 안전대책이 해양사고로 한정

11) 제6조(안전사회과) ① 안전사회과장은 서기관·검찰수사서기관·기술서기관 또는 4급상당

된 경향이 보인다.

우리는 정부가 왜 세월호 탑승자들을 구조하지 않았는지 아직 모른다. 하지만 우리는 그들이 세월호 참사를 낳은 안전규제 완화, 이윤 우선주의 등을 여전히 바꿀 의지가 없다는 걸 안다. 진상규명 시행령이나 안전대책을 보면, 아니 세월호 유가족을 대하는 것을 보면 알 수 있는 사실이다. 그들이 여전히 진실을 은폐하려 하고 있고 참사의 책임자를 처벌하고 싶어 하지 않는 것, 참사를 낳은 구조적 문제, 정책방향을 바꾸고 싶어 하지 않는다는 것을 우리는 안다. 우리는 여기서 시작해야 한다.

주객전도, 안전혁신 마스터플랜의 문제점

세월호 참사가 발생한 후 해양수산부를 비롯해 정부 각 부처에서 재난사고에서의 안전대책을 내놓았다. 그리고 박근혜 대통령은 2014년 5월 19일 담화에서 안전혁신 마스터플랜을 만들어 안전사회로 나가겠다고 했고 했다. 그런데 8월 26일 제5차 국민경제자문회의에서 「국가안전 대진단 및 안전산업 발전방안」을 논의한 후, 정부 부처들은 안전산업육성방안을 중심으로 안전대책을 마련하고 있다. 금융감독위원회, 기획재정부, 산업통상자원부등이 내놓거나 관계부처 합동회의에서 내놓은 안의 대부분은 안전산업 육성안이었다. 주객이 전도되어 안전대책을 마련하는 일에는 관심이 없고 기업돈벌이방안에만 혈안이 되어 있다. 9월23일 정부가 발표한 「안전혁신 마스터플랜 기본방향 및 향후 추진계획」도 그러했다.

정부가 안전대책의 핵심은 재난발생시 컨트롤타워의 역할을 할 국민안전처 신설과 안전산업 육성이다. 그에 따라 11월 7일 세월호 진상규명 특별법과 국가의 재난안전문제를 총괄할 국민안전처를 신설하는 내용의 정부조직법 개정안이 국회에서 의결됐다. 그리고 11월 11일 <국민안전혁신특별위원회> 1차 회의를 했고 11월 18일 국무회의에서 구체적인 안과 인사 구성이 완료됐다. 그리고 3월 30일 마스터플랜을 발표했다.

별정직공무원으로 보한다. ② 안전사회과장은 다음 사항을 분장한다.

1. 4.16세월호참사와 관련한 재해재난의 예방에 관한 사항
2. 4.16세월호참사와 관련한 사고재발 방지를 위한 안전한 사회 건설 종합대책 수립에 관한 사항
3. 4.16세월호참사의 원인을 제공한 법령, 제도, 정책, 관행 등에 대한 개혁 및 대책 수립에 관한 사항

마스터플랜의 안전혁신 5대 전략은 ‘재난안전 컨트롤 기능 강화, 재난현장 대응역량 강화, 생활 속 안전문화 확산, 재난안전 예방 인프라 확충, 분야별 안전관리 추진’이다. 하지만 초안에서 크게 달라진 게 없다. 국민 안전처에 대한 우려는 사라지지 않았고 예산과 인력확보도 없는 계획인데, 안전산업육성안 중심 기조는 그대로인 대책이다. 달라진 것이라곤 지자체에 재난사태 선포권 부여 등 책임성을 강화한다는 것이다. 그리고 ‘안전관리 업무를 위임위탁 체계’를 개선한다고 했지만 오히려 세부계획에서는 안전산업을 육성한다며 ‘위탁 관리를 확대’하는 계획을 담고 있다. 선박공영체를 비롯해 해양사고 안전대책도 작년에 말했던 것에서 축소되고 있다.

정부가 안전정책 수립 및 이행 의지가 없다는 것을 말해줄 뿐이다. 소 잃고 외양간이라도 고쳐야 마땅하지만 그럴 의지가 없다.

안전혁신 마스터플랜 분야별 주요 세부과제

5대 전략	주요 세부 과제
재난안전 컨트롤기능 확립	-한국형 재난대응 표준모델 확립 -안전관리에 대한 총괄·조정기능 강화 -비정상적인 안전관리 업무 위임·위탁체계 개선
재난현장 대응역량 강화	-재난 매뉴얼 행동절차 위주로 간소화, 상시 반복훈련체계 강화 -119특수구조대·해양특수구조대 확대 설치 -지자체 재난안전 전담조직 설치 -지자체에 재난사태 선포권 부여해 책임성 강화
생활 속 안전문화 확산	-어린이·노인·여성·장애인 등 안전취약계층 맞춤형 안전대책 -재난 피해자에 대한 지원 확대 -생애주기별 안전교육, 재난자원봉사리더·기업재난관리사 양성
재난예방 인프라 확충	-안전산업 육성 -재해경감 활동 우수기업에 혜택 부여
분야별 안전관리 추진	-학교 교육과정에 안전교과 또는 단원 신설 -원전 품질보증 검사 주기 2년에서 1년으로 단축

(자료:관계부처 합동)

*세부 계획

지금까지	앞으로
· 표준화된 재난관리체계 미정착	· 한국형 재난관리 표준체계 구축 - 어떠한 재난에도 적용가능한
· 안전기준에 대한 관리체계 부재	· 안전기준 심의등록제를 통해 상층·불합리 과제는 보완·정비, 미비기준 마련
· 형식적 안전점검(시설중심, 관중심)	· 국가안전대진단(제도 포함, 민간참여)
	· 시도에 재난사태 선포권 부여

	<ul style="list-style-type: none"> - 지자체 장의 재난관리 책임성 강화
<ul style="list-style-type: none"> · 하위직급 중심의 재난관리, 고위공직자 재난관리 역량 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> · 부단체장 등의 재난안전교육 의무화 <ul style="list-style-type: none"> - 부단체장, 실국장에 대한 교육을 통해 재난관리 역량 강화
<ul style="list-style-type: none"> · 인원부족, 순환보직, 업무기피로 재난대응역량 부족 	<ul style="list-style-type: none"> · 지자체 재난안전 전담조직 신설 <ul style="list-style-type: none"> - 재난안전 총괄 기획업무를 담당하여 체계적인 지자체 재난관리 실현
<ul style="list-style-type: none"> · 재난공보 혼선, 현장에서 먼 기관의 브리핑에 따른 오보, 피해자 고려 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> · 재난공보창구 일원화(One-Voice) 등 표준공보체계 마련 <ul style="list-style-type: none"> - 긴급통제단장이 지정하는 자, 중대본에서 지정하는 자, 재난관리책임기관 공무원을 중대본 부대변인으로 지정
<ul style="list-style-type: none"> · 재난현장에서의 봉사자 관리 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> · 자원봉사자 관리자(Coordinator) 양성 <ul style="list-style-type: none"> - 자원봉사자 안내, 접수, 배치 등 업무
<ul style="list-style-type: none"> · 재난피해 이력관리 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> · 이력관리 시스템 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 재난관리 피해, 조사 등에 대한
<ul style="list-style-type: none"> · 기업재해관리 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> · 기업재해관리 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 재해경감계획 수립 지원 등 기업재해관리 표준 마련, 인센티브 제공
<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부, 공공기관의 재난 시 연속성계획 부재 	<ul style="list-style-type: none"> · 공공기관 기능연속성 계획 의무화 <ul style="list-style-type: none"> - 국민생활과 직결된 공공기관의 주요 기능이 재난에도 유지될 수 있도록 계획 수립
<ul style="list-style-type: none"> · 비체계적, 간헐적 훈련 	<ul style="list-style-type: none"> · 재난대비 훈련 상시체계 강화 <ul style="list-style-type: none"> - 재난대비 훈련 표준마련, 상시화
<ul style="list-style-type: none"> · 매뉴얼 현장 작동성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> · 매뉴얼 일제 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 행동절차 중심으로 간소화하고, <u>휴대폰용 앱 개발로 활용성 제고</u>
<ul style="list-style-type: none"> · 사회재난 보상기준 미확립 	<ul style="list-style-type: none"> · 대규모 사회재난 발생시 피해자 보상기준 마련
<ul style="list-style-type: none"> · 기관간 개별 원인조사 및 상호 활용 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> · 통합적 재난원인조사체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 재난원인조사 공동활용을 통한 사전예방

	기능 강화
· 기업 자체적으로 안전문화 운동 추진	· 기업 안전문화대표자 협의회 구성 - 정부와 기업의 협업을 통한 기업 내 안전문화 확산 강화
· 재난안전 분야 산업화 미흡	· 안전산업 육성 - 안전산업분류체계 및 안전산업기술분류체계 마련, 계측산업, ICT, 방재관련 컨설팅 등 다양한 분야를 안전산업으로 육성
· 분산적 안전취약계층 지원	· 법정부, 안전취약계층 지원체계 구축 - 취약계층 생활안전 컨설팅단 구성, 위험요소 발굴 및 개선
· 재난보험제도의 운영 실적 미흡	· <u>사회재난까지 재난보험 확대</u>
· 자연재난만 사회구호	· 사회재난까지 확대
· 재해구호기금으로 재난상담만 지원	· 재난심리 치료 까지 지원 확대
· 대상에 대한 고려가 미흡한 안전교육	· 생애주기별 맞춤형 안전교육
· 긴급상황에서 신고시스템 다원화	· 긴급신고 전화 통합
· 국민의 신고활성화 방안 미흡	· 안전신문고(앱) 활성화
· 예방사업에 대한 전략적·과학적 투자 미흡	· 재난관리 전단계 과학기술 활용
· 취약계층에 대한 안전복지 미흡	· 취약계층 위험요소 진단 및 개선
· 재난안전예산 투자 저조	· 재난안전예산 안정적 투자
· 안전관련 시설장비 투자 미흡	· 노후시설에 대한 투자 확대
· 자연 재난/사회 재난 핵심기능 분산	· 모든 재난 통합 관리(국민안전처)
· 현장대응기관과 지원기관의 역할관계 모호	· 중대본·중수본·지대본 역할 명확화
· 표준화된 재난대응체계 미확립	· 표준화된 재난대응체계 확립
· 현장 투입 탐색·구조인력간 통신수단 부족	· 국가재난통신망 구축
· 전문적인 사고원인 조사환류체계 부재	· 과학적인 재난원인조사 시스템 구축

정책도, 사람도 바뀐 게 없는 국민안전처

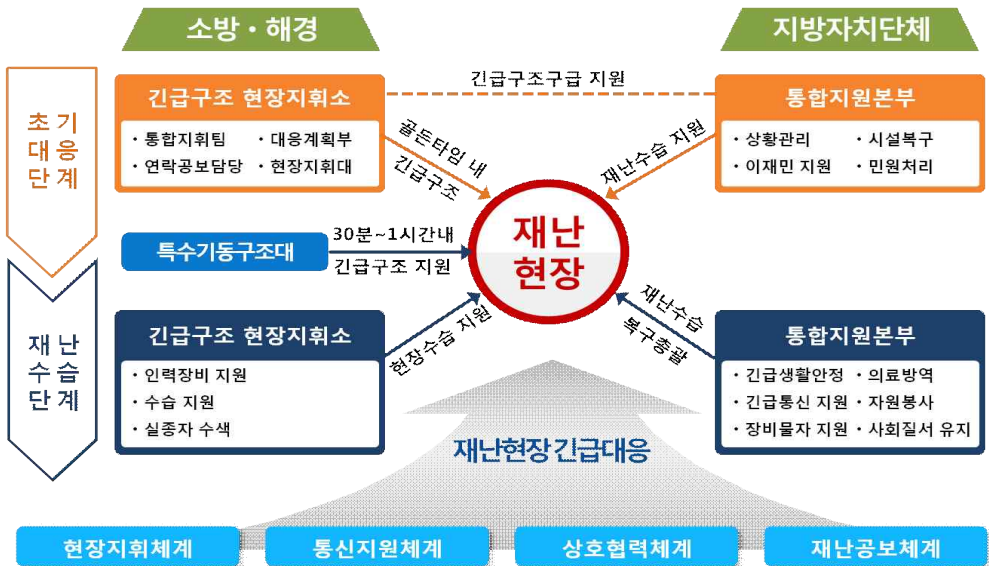
정부는 세월호 사고를 통해 드러난 재난안전 체계의 문제점을 해결하기 위해 육상과 해상, 자연재난과 사회재난으로 분산된 재난대응 체계를 국민안전처로 통합해 재난안전 콘트롤타워를 구축한다고 한다. 문제는 분산된 대응체계만이 아니라 현장대응력이다. 현장대응력을 높이기 위해서는 사고수습을 위한 훈련과 그에 필요한 예산을 쥐야 하고 사고발생시 현장성과 전문성이 있는 사람에게 지휘권을 주는 일이다. 그런데 그러한 대책은 비어 있다. 중앙과 지방의 유기적 대응체계를 마련한다는 것이 얼핏 보면 현장대응성을 높이는 듯 보이지만 3월 30일 발표된 자료에 의하면 여전히 중첩된 보고체계와 전문성이 떨어져 보인다.

박근혜 정부는 출범부터 안전을 강조하여 행정안전부를 안전행정부로 명칭을 바꾸고 '재난 및 안전관리 기본법'을 개정하여 안행부의 사회 재난에 대한 재난관리 총괄, 조정기능을 강화하겠다고 했지만 세월호가 침몰했고 아무도 구하지 않았다. 대규모 재난안전에 있어서는 신속한 의사결정을 할 수 있는 권한과 전문성이 있어야 하는데 중대본을 이끄는 안행부 장관은 그러한 전문성이 없었고 해경 수뇌부조차 해난구조경험이 없는 상황이 구조를 단 한명도 못하는 결과를 낳았다. 중대본의 총괄조정관과 중대본 차장은 재난대응전문가가 아닌 안행부 출신 행정담당자들이었다. 재난과 안전에 무능한 관료들은 대통령에게 어떻게 보고할까만을 고민하는 듯 했다. 중대본이 침몰 사고 상황 및 구조자원 파악, 행정적 지원 등의 업무를 소홀히 했다는 사실은 감사원 결과에서도 지적됐다. 그러한 비판이 일자 안행부의 안전기능을 분리하여 국민안전처를 국무총리실 산하에 두는 정부조직법 개정안을 내놓은 언 발에 오줌누기식 방안이다.

3월 30일 마스터플랜에서는 상호 연계성과 기관별 책임성을 강화하는 '한국형 재난대응 표준모델'이라고 발표했다. "재난 발생 초기, 초동대응기관(소방·해경)이 골든타임 내 현장에 도착하여 초동대응을 하면, 지자체(통합지원본부)는 소방·해경의 활동을 지원한다. 반면, 수습단계가 되면 지자체(통합지원본부)가 수습을 총괄하고 소방·해경이 지원"하고 "지휘명령체계를 명확히 하고, 재난대응기관 간 의사소통과 정보공유를 위한 국가재난통신망 구축 등 통신 지원체계"를 한다고 했다.

세월호 참사의 원인 진단이 잘못 되니 처방도 잘못 간다. 아니 잘못을 인정하지 않는 정부가 내놓은 재난대응 방안이다. 세월호 참사 당시 해경은 골든타임 안에 도착했으

나 구조 활동을 전혀 하지 않았다. 아니 해경은 배에서 내리라는 퇴선 명령조차 하지 않았고 선장과 선원들만 데리고 갔다. 또한 청와대에 사고발생을 보고하였으나 청와대는 방송화면만을 요구했고 대통령은 7시간이나 사건에 대해 관심을 보이지 않았다. 대통령이 국민이 생명에 위협을 처하는 일보다 무엇이 더 급했는지 밝히지 않고 있다.



또한 지적해야 할 것이 국민안전처의 인적 구성이다. 국민안전처장이 합동참모처장이라는 것은 정부가 생각하는 안전이 무엇인가를 의심하게 만든다. 합참의장은 재난과 안전에 대해 경험이 있는 전문가가 아니다. 합참의장은 대통령, 국가안전보장회의, 국방부 장관을 보좌하며 동시에 군령권을 행사하는 역할을 해왔을 뿐이다. 이런 사람이 국민의 생명과 안전을 위한 기구의 수장으로 자리할 경우 '안보'논리로 국민들의 자유로운 발언과 행동을 가로막으려는 정책을 펼 가능성이 높다. 안전은 국민의 인권을 보장할 때 지켜진다. 통제나 감시로 이뤄질 수 없다.

그 외에도 국민안전처의 기획조정실으로 임명된 정종제는 전 안행부 안전정책국장으로 세월호 참사의 부실대응에 책임이 있는 중대본 구성에 관여한 사람이다. 또한 국민안전처의 해양경비안전본부장으로 임명된 홍익태는 전 경찰청 차장, 세월호 참사 이후 대두됐던 해경 지휘부의 전문성 결여도 여전하다. 홍익태 해경안전본부장은 경찰청에서 육상근무를 하다 작년 11월에 부임한 인물이다. 책임을 물어야 할 사람이 그

대로 국민안전처로 가거나 경험이 전문한 사람을 해양경비안전본부장으로 임명하는 국민안전처에 어느 것도 기대할 수 없다.

국민안전처 조직 구성 및 현재(2015.4.6.) 장관 이하 간부 명단

- 가. 장관 : 박인용 전 합동참모본부 합동참모처장, 해군 작전사령관
 - 나. 차관 : 이성호 전 합동참모본부 군사지원본부장, 육군 제3군단장
 - 다. 기획조정실 -실장 : 정종제 전 안행부 안전정책국장, 자치행정과장
 - 라. 안전정책실 -실장 : 방기성 전 제주특별자치도 행정부지사, 소방방재처 차장
 - 마. 재난관리실 -실장 : 김계조 전 소방방재청 방재관리국장, 행자부 방재계획과
 - 바. 특수재난실 -실장 : 안전정책실장이 겸임 중
 - 바. 해양경비안전본부 -본부장 : 홍익태 전 경찰청 차장, 경무인사기획관
 - 사. 중앙소방본부 -본부장 : 조승래 전 소방방재청 차장, 119구조구급국장
- ※ 주요 소속기관
- 중앙119구조본부 / 중앙소방학교
 - 중앙해양특수구조단 / 해양경비안전교육원

또한 해경이 해양사고의 전문구조인력이라는 문제는 여전히 남아 있다. 해경은 재판에서 자신들은 전문적인 구조인력이 아니라고 책임을 떠넘기는 주장을 했다. 다시 말해 해난구조업무를 외주화한 법안(「수난구조법」)이 아직도 그대로인 상황에서 해경이 책임을 떠넘기는 게 가능했다. 해양안전업무를 해양구조협회로 민영화시켜 해경의 구조 역량을 떨어뜨린 2012년 8월 개정된 「수난구조법」은 아직 그대로다. 수난구조업무는 국가사무이지만 구조업무의 효율성을 높인다고 민간의 인력과 장비를 활용하고 있다. 2012년 8월 수난구조법 전부 개정을 통해 2013년 1월 한국해양구조협회를 설립, 구조 활동에 참여 시키고 있다. 세월호 참사 때 해경과 구조작업을 한 언딘은 해경이 아닌 사고 원인 제공자인 청해진 해운과 계약을 맺었다. 사실상 해양구조협회¹²⁾라는 민간 기구에 안전업무를 맡기면서 해경은 구조역할을 다 하지 않았다.

12) 해구협은 언딘이 민간구조 독점업체로 선정되도록 한 의혹이 짙다. 언딘 대표이사가 해구협 부총재이고 해양경찰청 경비안전국장과 전 남해지방해양경찰청장도 부총재 직함을 가지고 있다. 해구협과 해경과의 커넥션은 견고하다. 해경 출신 6명이 해구협으로부터 연봉을 받는다. 협회가 신설(2013년) 되자마자 퇴직 해경 간부의 재취업 창구 역할을 해왔다. 꼬박꼬박 출근하지 않고도 많게는 연 6천만 원에서 적게는 1천800만 원까지 받을 수 있다. 해경이 협회 설립을 주도했다. 민관 협력 수난구조 체계를 만들겠다면서도 협회 임원을 해경 출신과 해운관련 업체와 협회 대표들로 채웠고 기존의 다양한 구조단체들 대부분이 배제했다.

2011년 임창수 해양경찰청장은 “(수난구조가) 연간 계속 발생하는 것이 아니기 때문에 장비를 보유하고 있을 때 많은 비용이 들어 간다”며 해경이 구조 업무를 맡는 것을 반대해왔고 그 결과 법 개정까지 한 것이다. 서류작성과 검사 및 인증과정에서 외주화된 기관과의 결탁, 부실이 만연하기에 안전업무의 외주화 기초를 바꾸어야한다. 그런데도 이에 대한 계획은 보이지 않는다.

그리고 최근테러방지법 부활 등을 논의하고 특수기동구조대의 역할과 임무가 무엇인지 분명하지 않은 채 신설하겠다고 한 점도 의심스럽다. 특수기동구조대가 무엇을 하는 기관인지 밝혀지지 않은 현실에서 해경이나 소방인력의 증강을 고려하지 않고 특수기동구조대를 만들겠다는 발상이 더욱 그렇다.

예산도, 인력확충도 없는 혁신

작년에도 비판했듯이 재난위기관리 기관을 모두 국가안전처로 통합하는 것은 조직만 비대해져 효율성과 전문성, 현장성이 부족해지는 문제가 발생할 수 있다. 특히 소방방재청¹³⁾과 해양경찰청의 현장위기 관리능력을 국가안전처 산하로 둘 때 강화시킬 수 있을지 의문이다.

마스터플랜에서는 “향후 5년간 재정소요액인 약 30조원을 현장대응역량 강화, 사전예방 시스템 구축, 안전교육 및 안전점검 시스템 구축 등에 집중 투자할 예정”이라고 했지만 소방대응 인프라 강화, 소방 현장 대응능력 강화, 특수사고 현장 대응능력 강화 등 3개 과제는 2017년 이후 추진되며 해경 현장 대응능력 및 인프라 확충도 2017년 이후 추진된다. 역량 강화는 말 뿐이지 현장 재난대응 인력 문제¹⁴⁾도 공백인 것이다. 현재 과거보다 해경의 구조훈련은 늘었지만 인력과 예산은 충분히 확충되고 있지 않다. 해경안전센터와 출장소는 연안구조장비가 부족해 경비정 1대가 40~50km 거리까지 출동하고 있는 상황인데 올해 연안 구조 장비 도입에는 81억 원밖에 쓰이지 않는다.

13) 2003년 대구지하철 방화 사건 이후 2004년 재난관리 전담기구인 '소방방재청'이 설립되었다.

14) 현장 지휘 책임을 소방직에 맡기고 소방직이 군과 경찰을 지휘하도록 하는 재난안전 기본법을 개정하려고 소방직이 지방직이어서 무산되었다. 현재 신설될 국가안전처 인력 4만8000여명(소방 4만명·해경 7000명·기타 1000명) 중 소방직은 지방직이다.

기업 배 불리는 안전산업 육성안, 안전산업 분류를 확대, 기업 지원 확대

마스터플랜에서 주요 기조로 삼고 있는 안전산업육성안은 기업돈벌이 수단에 지나지 않는다. 아니 기업돈벌이 수단을 확보하기 위해 안전관리 업무를 민영화하는 것까지 포함시키고 있다는 것이 문제다. 산업통상자원부가 작년 9월에 발표한 안전산업 활성화방안을 보면 안전산업에 민간보험상품 개발, 보안장비 개발 외에도 실시간 원격의료가 포함되어 있다. 산자부가 3월 19일에 발표한 자료에 따르면 작년에 안전산업에 보안 장비 같은 ‘정보 보안’을 넣더니 이번 발표에서는 미국의 예를 들면서 “항공보안 분야, 감시·경호 등 테러 방지” 등도 포함시킬 것으로 보인다.

산자부는 안전산업을 ‘3대 안전부문(소방·방재·사업장 안전)’에서 국민생활과 밀접한 4대 부문을 추가한 ‘7대 부문’으로 확대한다고 한다. 마스터플랜에서도 “안전산업 분류체계 신설”은 올해 중점 추진과제로 “계축산업, ICT, 방재 관련 컨설팅 등 다양한 분야”를 안전산업으로 육성한다고 한다. 이제 기업이 무엇을 해도 안전산업이라는 이름으로 정부지원을 받거나 펀딩을 하기 쉬워진다.

산자부 계획에 따르면 “대진단 결과를 포함한 정부기관 보유 재난안전 공공데이터 전면 개방(위험물탱크 정보, 무더위쉼터 정보, 급경사지 DB, 재해위험지구 DB, 지역별 하천범람 정보 등)하고 공공 안전정보 활용 사업화 지원하겠다. 중기청, 행자부 등이 수상작 창업·기술 지원할수 있게 된다. 이른바 기업이익 창출을 위한 <공공 안전 정보 개방을 통한 새 비즈니스 창출>이목표다.

이러한 계획이 가능한 것은 정부가 안전에 대한 책임의식이 없기 때문이다. 이완구 국무총리는 중앙안전관리위원회를 주재하면서 “재난으로부터 국민의 생명과 재산을 지키는 것은 국가의 기본적인 책무”라고 했지만 실제 정부 계획은 이와 다르다. 산자부는 안전산업의 문제점을 짚으면서 “국내의 경우 재난·안전이 공공의 역할로 인식, 정부에 대한 시장 의존성이 높”다고 지적했다. 이렇듯 정부는 안전을 국가와 사회가 해야 하는 공공의 의무로 보지 않고 있다. 그러니 산자부는 가스안전 분야에서부터 안전진단점검 기능 민간 개방을 우선 검토하겠다고 한 것이다.

반면 기업의 안전투자를 유도한다며 기업에게는 안전설비에 투자할 때 세액공제를 확대해 준다고 한다. 공제율이 ‘3%에서 최대 7%’까지이며 공제대상에서 ‘화학물질 안전관리시설’ 등이 추가됐다. 기업이 그동안 이윤을 위해 안전설비를 마련하지 않은

것에 대해서는 책임을 묻지 않은 채 지원을 한다. 묻지마 지원이다. 그 뿐만이 아니다. 중소·중견기업의 안전 관련 노후시설 교체, 신규 안전설비 투자시 「안전설비 투자 펀드(‘14.9월 신설)」에서 지원한다. 건별 150억 원업체별 200억 원에서 300억 원까지 지원된다. 그러나 설비보수에 대한 기준 마련 규정은 없다. 기준 없이 민간기업의 노후 SOC 시설정비에 대한 재원 지원책만 있으니 제대로 된 안전대책이 되기 어렵다.

재난구조에 대한 정부의 책임을 기업에 이관하는 것만이 아니라 재난발생 후 피해회복을 위한 피해자에 대한 지원도 민간보험 상품으로 이관하려 한다. 재난당한 모든 사람들은 자립할 수 있도록 지원을 받을 권리가 있다. 그런데 마스터플랜에 따르면 기초생활수급자 등을 위해 “풍수해 보험의 지원대상 확대 및 취약계층에 대한 보험 상품을 개발”하겠다고 한다. 민간보험 상품 개발과 재난보험 확대라는 기조는 보험회사의 이윤창출이지 실질적인 피해지원이 되기 어렵다. 물론 피해지원을 확대하는 계획은 있으나 굳이 민간보험을 계획에 넣을 필요는 없다.

세월호 참사는 기업의 이익과 시민의 안전은 양립할 수가 없다는 걸 말해준다. 즉 시민의 안전과 생명이 우선이라는 것이 분명해야 한다. 청해진 해운이 이윤을 위해 과적하고 증축등으로 배의 복원력을 손상하여 침몰했다. 과거의 참사에서조차 그랬다. 대구지하철 참사나 씨랜드 참사에서조차 알 수 있듯이 이윤을 위해 상가를 이리저리 둘러서 나갈 수밖에 없게 설계된 역사 구조, 화재에 취약한 값싼 건물 등을 잊어서는 안 된다.

규제완화 기조는 유지하고 안전기준 심의 등록제, 공공정보 상품화

또한 정부는 규제선진화를 통해 안전산업 생태계를 다시 만들겠다고 했지만 규제선진화는 규제완화의 다른 이름일 뿐이다. 정부는 안전혁신 마스터플랜에서 <안전기준 심의회>를 구성해서 중복되거나 불합리한 안전기준을 <안전기준 심의 등록제>로 정비하겠다고 했다. 하지만 이것은 안전기준을 더 낮추는 결과를 가져올 것으로 보인다. 그동안 기업들은 안전기준의 중복을 근거로 있던 규제 완화를 요구했고, 많은 규제들이 완화됐다. 새로운 규제의 신설도 있던 규제의 중복을 이유로 신설되지 못했다. 최근에는 화학산업 단지에 합동 방재센터가 수립되어 점검이 중복된다면서 안전점검을 조정했는데, 1년 4회의 안전점검 주기가 2회로 줄었다.

또한 마스터플랜에서는 “안전관리업무의 공정성, 투명성 및 독립성을 훼손하는 비정상적인 위임위탁방식을 대대적으로 혁신한다”고 했지만 앞서 말했듯이 안전업무의 민간위탁은 지속 확대될 것으로 보인다. 마스터플랜 앞 쪽에서는 해운조합 같은 “관련업계 이해관계자 집단에 안전관리업무를 위탁함으로써 관리감독 대상이 오히려 주체가 되는 ‘자기 감독식 위탁’(예, 세월호 사고의 해운조합)이나, 특정집단이 장기간 위탁하는 ‘독점식 위탁’을 혁신”하는 등 안전관리업무 위임·위탁체계를 개선하겠다고 했다. 하지만 뒤에 가면 에너지분야를 비롯해 “각종 안전점검, 컨설팅 등에 민간 참여를 확대한다고 한다. 앞뒤가 맞지 않는다.

또한 “에너지 안전은 ‘사고대응 위주’에서 ‘선제적 예방 관리’로 정부주도의 ‘규제·검사’에서 ‘국민생활 밀착형·업계 자율적 안전관리’로의 추진체계를 전환”한다. 그를 위해 “가스, 시설물, 전기등 분야별 민간 시장 참여 확대”도 추진된다. 여기서 말하는 민간은 시민사회가 아니라 기업을 의미하는 것이기에 더 심각한 문제다. 안전점검 등을 민영화 혹은 외주화 하겠다는 것으로 보인다. 예방과 재난발생시 대응은 달라질 수밖에 없다. 하지만 예방을 위해 민영화가 필요하다는 이상한 논리를 편다. 갑자기 정부주도의 ‘규제·검사’를 폐기하는 것은 논리적 일관성도 없다. 대형 위탁한 안전관련 사업이 안전전문기관의 독립성을 보장하지 못한 상태에서 부실점검과 비리결탁으로 이어졌기 때문에, 현장의 안전 관리자들은 안전관리 분야를 오히려 공공화해달라고 주장하고 있는 상태인데도 해양 분야 외에는 민영화를 추진한다니 놀랄 일이다.

외국의 경우 민간의 안전 참여 활성화의 전제는 안전과 관련한 법령에 대한 사업장 점검과 감독에 대한 공공의 역할과 체계가 확보되어 있다는 것, 공공기관의 점검과 감독을 통한 법위반 확인 시 처벌이 강력하다. 하지만 우리는 기업에 대해서는 관대하지 않은가.

그리고 민간의 새로운 비즈니스 모델 창출을 지원하기 위해 안전관련 공공정보를 순차적으로 개방한다.”고 되어 있다. 얼핏 보면 노동자 시민의 알권리를 보장하는 조치처럼 보인다. 우리가 그동안 노동자·시민이 안전하기 위해서는 위험에 대해 알 권리가 보장되어야 한다고 주장했다. 작업장에서 동네에서 위험시설이 무엇인지, 어떤 화학물질을 사용하는지 공개될 때 그에 대한 대비도 하고 산업재해나 재난사고에 대비할 수 있다고 했다. 하지만 이번 대책을 그러한 기초에서 만들어진 게 아니라 공공정보를 사용해 상품화하겠다는 것이다. 이러한 발상은 공공정보에 따라 국가가 안전대책을 마련하는 것이 아니라 기업이 상품으로 하는 것이기에 돈이 없으면 위험을 감수해

야 한다는 것이다. 언덕을 넘으면 골짜기가 있는데 그 정보는 상품으로 구입하지 않으면 모르는 사태가 발생할 수도 있다. 또한 제 안전은 상품이 되어 그렇지 않다.

기업의 책임을 묻는 방안은 없어

현재 한국은 기업의 안전업무 관리 감독이 느슨할 뿐 아니라 기업의 안전책임 의무를 다하지 않아 발생한 사고에 대해서도 책임을 지우고 있지 않다. 따라서 안전사고 예방을 위해서는 기업기업살인법(기업책임법) 같은 기업의 책임을 묻는 법 제도 마련이 시급한데 그에 대한 계획이 마스터플랜에는 없다. 아니 오히려 기업의 책임을 흐리고 있다. 마스터플랜에서는 “산업재해 예방은 정부 또는 기업의 노력만으로는 불가능하므로 기업, 근로자, 정부, 재해예방기관 등 안전보건 주체별 책임을 명확”라고 되어 있다. 위험의 생산자(잠재적 가해자)와 위험의 수용자 (잠재적 피해자)가 다름에도 이를 동일하게 보고 있다. 기업이 이윤을 창출하기 위해 발생한 위험에 대해 기업이 책임지도록 하지 않고 있다. 박두용 교수¹⁵⁾의 말대로 “위험생산자가 안전을 관리하도록 하기 위해서는 위험수용자로부터의 견제와 균형이 필수적이다. 위험수용자를 보호하기 위해서는 직접규제 및 간접규제를 하거나 위험수용자와 위험생산자간 힘의 균형이 이루어지도록 하는 시스템을 두는 방안, 그리고 사후적으로 위험생산자에게 사고피해자를 충분히 구제하도록 하는 시스템을 두어야 한다.” 하지만 정부는 마치 안전사고가 시민들이나 노동자들 때문에 만들어진 것처럼 호도하고 있다. 마스터플랜에서도 “안전문화교육을 보다 체계적이고 효율적으로 추진하기 위해 기본법 성격의 (가칭)국민안전교육진흥법을 제정”하겠단다.

안전을 위해서 노동자의 권리 보장되어야

분야별 안전대책을 보면 산업현장의 안전이 포함되어 있으나 추상적인 언급만 있다. 기업의 안전관리 업무를 관리 감독하는 근로감독관이 부족한 현실이나 위험 상황에서 노동자가 안전을 지킬 수 있도록하는 작업중지권 등의 개선이 구체적으로 나와 있지

15) 세월호 참사 1주기 토론회, 진상규명과 재발방지대책, 어디까지 진행되었나? 박두용 발제문

않다. 또한 기업의 안전업무 위반에 대해 노동자가 내부고발을 하더라도 노동자가 불이익을 당하지 않도록 해야 하는 등 노동자의 권리가 보장안이 필요하다.

세월호 참사를 겪은 우리가 이후의 안전대책을 제대로 세우기 위해서는 안전은 무엇인지, 어떻게 사람의 존엄함과 만나야 하는 지에 대해 근본적 질문을 던져야 한다. 그렇지 않고 만들어지는 안전대책은 임시방편이거나 실효성이 없다. 안전은 인권과 만날 때 가능하다는 것을 상기해야 한다.

인권으로서 안전을 생각한다

손진우 / 한국노동안전보건연구소 집행위원장



달라져야 하는 것들



달라져야 하는 것들



달라져야 하는 것들



"불행한 사건에 개입해 나라 예산으로 자신들의 목적을 달성하려는 거 아닌가. 호의호식하려고 모인 탐욕의 결정체로 보였다"
 <신동아 3월호 인터뷰, 새누리당 김재원>

달라져야 하는 것들



달라져야 하는 것들



달라져야 하는 것들



안전은 인권인가?



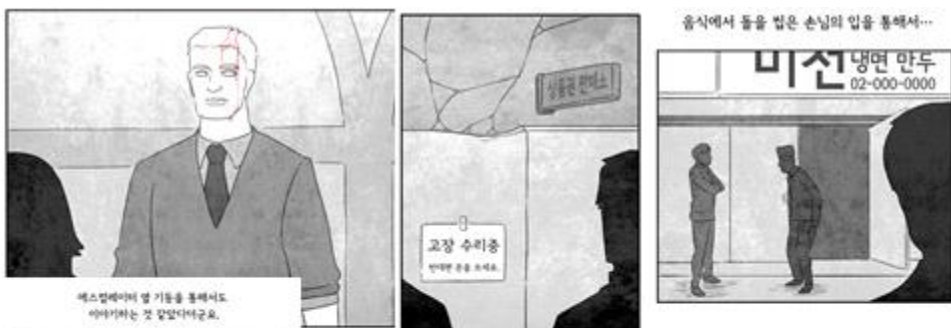
국가란 무엇인가!

"국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터
국민을 보호하기 위하여 노력해야한다."

(대한민국헌법 34조 6항)

인권선언의 이유





재난은 힘없는 사람들에게
더욱 잔인해지는 것 같아.

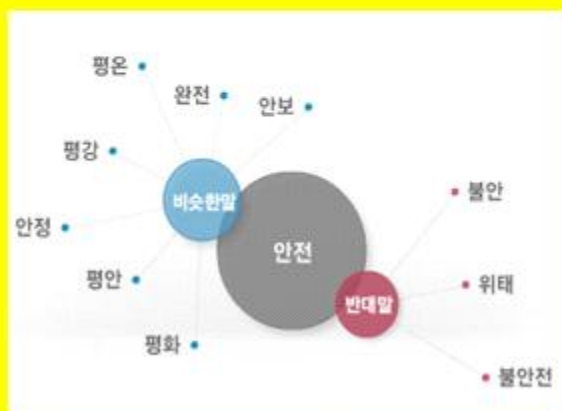
시간이 지날수록 그들
스스로가 얼마나 무능력한
사람인지 알게 되거든.

내 가족이 폐허 속에서
죽어가는 데, 그저 기다리는 것
밖에는 할 수 있는 게 없어.

- 남경도님**
세월호나 삼풍이나...
여차하면 정부에서 굶은 민재 굶지오실 들어오겠다.
여말이 이왕길 빠르거덜. 18.05.26 12:2
- 답글 36 · 좋아요 1041 · 댓글 31
-
- 대구르르님**
아 진짜 미친새끼들...사람 목숨보다 지내 입찰안자 생각하는데 너무 허난다. 근대 이게 현실이라 더
허난다. 18.05.26 12:2
- 답글 7 · 좋아요 740 · 댓글 23
-
- 이미혜님**
이만걸 대한민국에서한 사실이겠지 18.05.26 12:2
- 답글 0 · 좋아요 1 · 댓글 0
-
- 김다민님**
자기 입찰안 생각하고 백일지간 무섭고. 권위자 중 한 명이리도 용기내서 좋은 선택을 한다란 현실
이 조금 달라질수 있었을텐데. 장작 입을 가진 자들은 자신만 유리하게 움직이디나. 18.05.26 12:2
- 답글 0 · 좋아요 0 · 댓글 0
-
- 후해노류리님**
저는 이 참론이 세월호 이후에 나온건 을 알았어요. 정부 대응이 너무 변한게 겠어서 소름이 돋네요
18.05.27 12:3
- 답글 0 · 좋아요 0 · 댓글 0

인권선언의 이유

*안전: 위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없음. 또는 그런 상태 [출처:국어사전]



인권선언의 이유

대한민국 헌법 제10조

모든 국민은
인간으로서의 존엄과 가치를 가지며,
행복을 추구할 권리를 가진다.
국가는 개인이 가지는 불가침의
기본적 인권을 확인하고
이를 보장할 의무를 진다.

인권선언의 이유

인권은
인간이라는 단 한 가지 이유만으로
누구나 차별없이 누려야 할
필수적인 권리이다.

인권선언의 이유

특별한 누군가의 경험이 아니라,
특별한 누구를 위한 것이 아니라,
이 사회를 구성하는 모든 이들이
마땅히 누려야 할 권리를
확인하기 위한 것

4.16 이전과 달라져야 한다.

세월호 참사를 겪으며 한국 사회는 사람의
생명과 존엄을 존중할 줄 아는 사회가
아니라는 현실에 직면하게 되었기 때문이다.

세월호 참사 이후
다른 사회로 나아가야 한다는
범국민적인 열망은
사람의 생명과 존엄을 존중하겠다는
선언을 통해 사회적 약속이 되어야 한다.

세월호 진상규명을 위한 운동과 함께

세월호 참사 진상규명과
재발 방지 등을 위한 특별법을 무력화하고,
진실을 가로막고자 하는
정부의 시행령 폐기와
온전한 선체 인양 등
존엄과 안전을 추구하는
사회운동과 함께 실천하는 운동

약속하고 선언하는 과정이 존엄과 안전이 실현되는 과정

당연한 가치가 실현되지 않는
현실을 깨닫게 된 점.

수많은 사람들의 희생과 피해를 통해
아프게 깨닫게 된 경험을 토대로
모두가 누려야 할 권리를 확인하는 것,
약속하고 선언하는 과정은
법과 제도, 문화, 삶의 기준 등
광범위한 변화로 이어져야.

인권 선언을 준비하는 이유

시대가 아무리 마음에 안 들더라도
아직은 포기해선 안 된다.

세상은 결코 저절로 좋아지지 않는다.

- 에릭 홉스봄 -

안전에 대한 노동자의 권리, 시민의 권리

현재순 / 일과건강 기획국장



세월호 참사와 중대재해, 구조적 문제는 너무나 닮았다.

- 회사 이익과 승객의 생명을 맞바꾼 악마같은 청해진 해운과 침몰 전 2시간 동안 단 1명의 생명도 구해내지 못한 **정부와 관계기관의 무능함.**
- 사람의 안전보다는 기업의 이윤추구를 위한 이명박근혜로 이어지는 규제완화 정책과 재난관리시스템의 총체적 부실로 초기대응에 실패함으로써 **사고를 재난으로** 만들.
- 세월호 침몰원인과 초기대응문제를 기존 중대산업 사고와 비교분석을 통해 **노동자시민의 권리찾기**를 하고자 함.

2

1. 세월호 침몰의 원인(1)_복원력 상실

1) 이윤추구를 위한 수명연장과 증축 : 규제완화

- 2008년 선박 선령제한 완화(30년으로 연장)
- 2013년 선실 증축(정원 116명 증가)

2) 이윤추구를 위한 과적

- 증축으로 인한 평형수 추가 대신 과적, 100여차례 운항
- 4/16 최대 화물 적재량 987톤의 3배인 3천톤 화물적재

4

1. 세월호 침몰의 원인(2)

3) 이윤추구를 위한 안전점검

- 비용절감을 위한 형식적인 화물 결박
- 시간과 비용절약을 위한 서류상 이뤄지는 정기안전점검

4) 이윤추구를 위한 안전교육

- 기업홍보엔 2억 3천만원, 승무원 안전교육 54만원

5) 이윤추구를 위한 임금절감

- 선장을 포함한 승무원 절반이상이 계약직, 비정규직
- 안전핵심 갑판.기관부 직원 70% 이상 비정규직

5

2. 기존 중대재해 사고 원인(1)

1) 이윤추구를 위한 규제완화

- 1993년 “기업활동 규제완화에 관한 특별 조지법”
- 2008년 이명박 정부: 기업 프렌들이 규제완화조치
임기5년간 안전관련 법안 66건 발의, 이중 52건 통과
규제개혁위원회는 규제완화 양벌 규정 조항 개정
“사업주가 상당한 주의와 감독을 했으면 처벌하지 않는다”
건설업 자율안전보건컨설팅 사업
- 2013년 박근혜 정부: 규제는 원수이자 암덩어리 규제완화
조선업 안전보건 이행평가제도(2006년 자율안전관리제도)
2014년 5월 현재 제출된 규제개선과제 852건 중 안전관련 119건

5

2. 기존 중대재해 사고 원인(2)

2) 이운추구를 위한 **공사기간 단축**

- 여수대림폭발, 당진현대제철 가스누출, 건설 추락붕괴 사고의 대부분이 전형적인 무리한 공사강행이 불러온 참사

3) 이운추구를 위한 **위험작업 외주화, 비정규직 고용**

- 하도급 위험업무 비용절감을 위해 형식적인 안전관리와 교육
- 임금절감을 위해 안전관리자 비정규직 고용(평균80%)

4) 이운추구를 위한 **설비관리**

- 산업단지, 원전, 공공시설 등 노후설비실태 심각한 수준
- 부품구입 비리, 정비 및 교체주기 무시 등으로 위험상존

6

대형참사를 불러온 초기대응!
2012년 구미불산 누출사고와
구조적으로 같았다.

9

2012년 9월 27일

구미 휴브글로벌 불산 누출사고



피해 규모



지역주민 보상금 : **380억2천만원** (구미불산누출사고보상심의위원회 2013.9.)

1. 선장/선원과 공장장

- 선장과 선원들은 승객 전원을 살릴 수 있는 2시간의 기회를 '선주의 보험금과 자신들의 안전' 만을 생각하며 도망쳤다. '자리를 지켜라 가만히 있어라' 라는 방송을 계속하며 자신들만 빠져나온 것이다.
- 구미불산 때도 그랬다. 휴브글로벌이라는 사업장에서 불산 12톤이 누출되자 흰 연기가 하늘을 뒤덮었고 주변 공장 노동자들이 공장장에게 '대피해야하는 것 아니냐' 라고 묻자 '들어가 있어라, 알아보고 알려주겠다' 라고 한 뒤 사무실 경리와 사가용으로 도망쳤다. 공장 책임자 그 누구도 대피명령을 내리지 않았고 노동자들은 계속 일해야 했다

12

2. 해경과 소방관/경찰

- 해경은 출동하며 사고상황을 전혀 숙지하지 못한 상황이었고 심지어 갑판에 사람들이 없는 모습을 보고 수리하러 가는 여객선인 줄 알았다는 한심한 인식을 하였다. 해상사고의 가장 기본인 현장상황도 파악하지 않았다. 선장과 선원만을 구하기 바빴고 승객의 생명을 외면한 채, 그렇게 천금같은 2시간을 보내고 만 것이다.
- 구미불산 때도 그랬다. 출동한 소방관은 사고상황을 제대로 숙지하지 못했다. 누출물질이 불산인 줄 모른채 물만 뿌렸다. 현장구조를 파악하지 못해 열려진 밸브를 찾는데 8시간이 걸렸다.
- 경찰도 당연히 불산사업장이란 것을 몰랐기에 출동해서 할 수 있는 것은 폴리스라인을 치는 것 이외엔 없었다.

13

3. 해양수산부/안전행정부와 지식경제부/환경부

- 세월호가 침몰되자 관계부처마다 대책본부를 꾸리고 중앙 정부는 또 별도 본부를 꾸려 지휘체계의 혼선을 빚었다. 그래서 탑승자도 구조자도 실종자도 제각각 다르게 집계되며 가족들의 질타를 받았다. 이러한 초기지휘체계 혼란은 구조작업에도 치명적 피해를 주는 결과를 초래했다
- 구미불산 때도 그랬다. 불산 관리부처 해석이 달라 지휘 체계에 혼선을 빚었다. 소방방재청·경북도·행안부·환경부 등 소관부처에 따라 주민대피, 가스차단, 비상해제시점, 가스누출량이 각각 달랐다. 세월호와 판박이다.
- 청와대가 부인한 콘ترل타워 문제가 심각하다.

14

4. 살신성인 영웅들과 이장님

- 승객들을 버려두고 제일 먼저 탈출한 선장과 선원들이 있는 반면 많은 사람들을 구하다 자신을 희생한 이들이 있어 우리 사회가 그래도 아직은 살 만하다는 한 가닥 희망과 안도감을 심어 주었다.
- 구미불산 때도 그랬다. 대피는 관계당국이 아닌 누출 27만에 대피방송과 함께 트럭으로 마을 어르신들을 안전한 곳으로 대피시킨 동네 이장님이었다.
- 정부는 12시간 만에 위기경보를 해제. 17시간 만에 귀가 조치. 24시간 만에 상황종료를 결정하였다. 이를 두고 당시 대선후보였던 박근혜 대통령의 현장방문을 위한 조치라는 의혹이 제기되기도 했다.
- 이 같은 정부의 늦장대응과 안일한 판단으로 주민 1만2천 명이 병원진료를 받게 된다.

15

5. 16번 채널과 산재은폐

- 세월호 항해사가 채널 67번 채널과 세계공용 비상채널인 16번 채널을 쓰지 않은 이유
- 산재은폐가 만연한 이유가 같다. 사업주는 제대로 신고하면 정부가 패널티만 주고 관리감독만 하니 종일게 없다. 선주와 사업주 입장에서 웬만 하면 모르게 알리지 않고 넘어가는게 정상(?)인 것이다.
- 정부가 근본적 대책없이 처벌과 관리감독에만 매달리는 한 제대로 된 신고는 기대하기 어렵고 숨기는 과정에서 대형사고로 이어진다.
- 남양주 빙그레 암모니아 누출사고와 삼성 불산누출 사고 시 바로 신고하지 않은 이유와 같다.
- 빙그레는 2명이 삼성은 1명의 노동자가 죽고서야 관계기관에 신고했다.

16

최근 화학 사고 현황

2013년
87건
평균 7배

2014년
103건

2015-04-20

일자	사고 물질	지역 및 회사	인명피해
2012.9.27	불화수소	구미, 휴브글로벌	사망5명, 부상18명
2013.1.15	불화수소	청주, (주)지디	부상1명
2013.1.27	불화수소	화성, 삼성전자	사망1명, 부상4명
2013.2.6	염화수소	청주, 00호텔	부상2명
2013.3.14	가스폭발	여수, 대림산업 폭발사고	사망6명, 부상11명
2013.3.22	염소가스	청주, SK하이닉스	부상4명
2013.4.5	염화수소	안산, 00전자부품회사	부상2명, 대피 20명
2013.4.15	염소가스	울산, 삼성정밀화학	부상6명
2013.5.2	불화수소	화성, 삼성전자	부상3명
2013.5.10	아르곤가스	당진, 현대제철 아르곤질식	사망5
2013.5.18	불화수소	시흥, 트럭전복	70여명 긴급대피
2013.11.26	고로가스	당진, 현대제철	사망1명, 부상 8명
2013.12.2	고로가스	당진, 현대제철 고로가스질식	사망1
2014. 1.31	원유, 납사	여수, GS칼텍스 기름유출	부상1, 진료340여명
2014. 2.11	암모니아	남양주, 빙그레 가스누출	사망1, 부상2명
2014.3.27	이산화탄소	수원, 삼성전자 가스누출	사망1
2014.4.4	원유	울산, 에스오일 탱크누출	
2014.7.31	암모니아	여수, 해양조선소 가스누출	사망1, 진료21명
2014.8.22	염소산나트륨	인천, 도금공장 유출	진료22명
2014.9.13	염산	여수, 탱크로리 전도누출	사망1, 진료6명
2014.12.10	염소가스	대구, 영남금속	부상50명
2015.1.12	질소	파주, LG디스플레이	사망2, 부상4명
2015.3.17	산화에틸렌	여수, 아이씨케이칼	부상3명

알권리 운동의 배경과 취지

- 화학사고가 지역사회 미치는 대규모 피해
 - 사고를 바로 보는 **인식전환의 계기**
- 화학물질관리와 사고 시 대응체계 부재
 - 지역중심의 통합적 관리체계(**지역사회알권리법**)의 필요성
- **노동자,시민의 알권리** 보장의 중요성
 - 우리 주변에 있는 공장에서 어떤 물질을 취급하고 있고,
 - 그 물질이 얼마나 위험한지,
 - 만약 사고가 난다면 어떻게 해야 하는지를 알아야 한다.

16

생활 속 위험물질에 대한 알권리

- 독성가족 (내몸속,우리집 유해물질 찾기)
- 안심마트 만들기/ PVC없는 학교만들기



원전, 방사능 위험에 대한 알권리



18

공공교통에 대한 알권리



19



20

안전한 대한민국 시장진입/사용·소비/사후조치 등 통합적인 관리체계 재조직화 필요



백두용, 2007

노동안전의 중요성

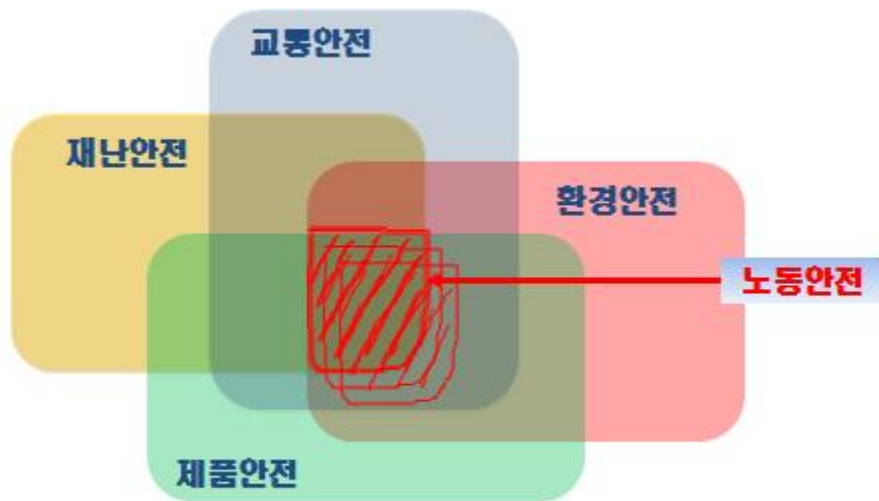


청와대 신문고에 올 1월 '청해진 위험' 내부자 고발 있었다 전 중간관리자, 올 1월 청와대 홈페이지에 민원 접수
 잦은 사고·정원 초과 등 지적... "임금 외 답변 못들어"

Occu Incident News @OccuIncident 5월 1일
 (세월호 침몰) 세월호 침몰과적 항의 1인시위 군중차 있었다 <뉴스스 14.5.9> 10해문사가 조직적으로 화물 적재량을 막아 <RF> 노조단체가 '국가안전'이라고 주장하는 차들이 지금 청와대에 있으나
pic.twitter.com/OcZbalMVs2

- 139회 과적 운항 / 231회 제주운항 중
 - 규정량 2-3배 과적 / 회당 4천만원 초과 이익
 - 29억 5천만원 초과 수익
- 강태선, 2014





강태선, 2014

노동안전이 시민안전이다

- 노동자의 알권리와 참여가 보장되는 체제로 변화 되는 것이 노동안전에 가장 중요하며 주민, 소비자 안전을 위한 토대 구축임.
 - 중대재해 사업주 처벌강화, 원청책임성 강화
 - 화학물질에 대한 알권리 강화
 - 작업중지 및 대피권 강화
 - 위험의 외주화 금지, 비정규 노동자 건강권 강화
- 노동안전뿐 아니라 전략조직으로서 구조 재편



세월호 참사로부터의 성찰

- 재난사고에 관한 기업의 책임을 묻자

이호중 / 서강대학교 법학전문대학원 교수

1. 세월호참사, 청해진해운에 대한 처벌을 지켜본 단상

1) 광주지방법원의 제1심 판결

검찰은 세월호 선장과 선원들을 부작위에 의한 살인죄로 기소한 것과 별개로, 세월호의 과적과 화물고박의 부실에 대하여는 세월호 선사인 청해진해운 대표이사 김한식 및 임직원 7명(5명 구속)과 화물 하역업체 우련동운 관계자, 한국해운조합 운항관리자 등 11명을 선박안전법 위반 및 업무상과실치사 등의 혐의로 기소하였다. 광주지방법원은 2014년 11월 20일 제1심 판결에서 피고인들의 혐의를 대부분 유죄로 인정하였다. 법원은 피고인들의 무리한 선박 증개축과 화물과적, 부실 고박 등이 세월호 침몰의 원인을 제공하였다고 판단하였다.

검찰의 수사 및 제1심 판결에 의하면, “청해진해운 대표이사 김한식은 물류팀으로부터 매일 화물영업실적 및 일일화물매출집계표를 보고받고, 매주 월요일 오전에 피고인 김영봉, 안기현, 남호만, 박희석 등이 참석한 주간회의를 주재하면서 화물 영업실적, 거래처 미수금, 거래처 유치사항 등에 관한 ‘주간실적 및 계획’을 보고받으면서 화물을 많이 실으라며 실적을 독려하였다.”¹⁶⁾고 한다. 일르 근거로 하여 김한식 대표이사 및 경영진에 대하여 제1심 법원은 “2014. 4. 15. 세월호에 평형수, 연료유, 청수 등을 복원성기준인 합계 2,546.6톤보다 1,375.8톤이 적은 1,170.8톤만 적재한 반면 화물은 복원성 기준상 적재 최대치인 1,077톤보다 1,065톤이 많은 2,142톤을 적재하면서 관련 규정대로 화물에 대한 고박을 하지 않은 업무상 과실”을 인정하였다.

2) 그러나 생각해 볼 점

16) 광주지방법원 2014.11.20. 선고 2014고합197, 209, 211, 447(병합) 판결문 17면.

(1) 세월호 참사의 경우 제1심 재판에서 청해진해운 대표이사를 비롯하여 경영진에 속하는 몇몇 사람들에 대하여 선박안전법 위반 및 업무상과실치사죄의 유죄가 인정되었다. 그런데 기업이 재해로 인한 사망사고를 발생시킨 경우에 이처럼 기업의 최고 경영자가 처벌된 사례는 사실 매우 이례적인 것이다. 과거 삼풍백화점 붕괴사고에 대하여 삼풍의 이준 회장 등 최고경영진이 업무상과실치사상죄로 처벌된 전례가 있기는 하다. 이 사건에서는 이준 회장 등이 삼풍백화점 붕괴의 원인이 된 옥상 증축공사를 직접적으로 챙겼을 뿐만 아니라, 건물 옥상에 무리하게 어에컨 냉각탑을 설치하는 과정에서 5층 천정에 균열이 발생하였음을 보고받고 직접 균열보강고사를 지시하는 등의 정황이 포착되었기 때문이었다. 세월호 참사에서도 청해진해운 김한식 대표이사에게 업무상과실치사죄가 적용된 것은 그를 비롯한 경영진들이 매주 주간회의를 통해 실적보고를 받으면서 화물과적을 지시 내지 용인한 정황이 인정되었기 때문이다.

그러나 이처럼 재해사고에 대하여 기업 최고 경영자에 대하여 형사책임을 물을 수 있는 경우는 매우 드물다. 대부분의 재해사고에서는 하위직 직원이나 현장관리 책임자 정도에 대하여 형사책임을 지우는데 그치는 것이 보통이다. 최근에 발생한 몇몇 재해사건만 보아도 이러한 현실을 분명하게 알 수 있다.

- 경주 마우나오션리조트 체육관 붕괴 사건의 경우 - 기소된 21명 중 가장 높은 직책을 가진 사람은 리조트 사업본부장
- 대림산업의 여수 산업단지 폭발 사고(6명 사망, 부상 11명)의 경우 - 기소된 사람 중 가장 높은 직책을 가진 사람은 대림산업 석유사업부 여수공장의 공장장
- 현대제철 당진공장 가스 누출 사고(1년 동안 10명 사망)의 경우 - 기소된 사람들 중 가장 높은 직책을 가진 사람은 위 공장 생산본부장(부사장직급).

현행 법체계에서 산업재해나 공중재해가 발생한 경우에 주로 업무상과실치사상죄가 적용되는데, 위의 사례처럼 현장의 안전관리를 책임지는 노동자나 중간간부 정도만 형사책임을 인정되고 기업의 최고경영진의 과실은 전혀 없다고 말할 수는 없다. 그럼에도 기업의 경영책임자가 거의 재해발생에 관한 형사책임을 지지 않은 것은 기업의 책임분산 조직구조로 인하여 경영책임자의 과실을 입증하기가 쉽지 않다는 점, 그리고 검찰의 편의적·자의적 기소재량이 결합한 때문이다.

기업의 경영책임자는 기업 내의 안전예방조치를 취할 의무를 지는 최종책임자이기 때문에 재해 발생시 기업의 경영책임자에게 확실하게 형사책임을 지울 수 있을 때 비로소 효과적인 안전조치의 실행을 담보할 수 있음은 분명하다. 그러나 현행법 체계에서 재해사고 발생시 기업 경영책임자에 대한 형사처벌이 불가능한 것은 아니지만, 그렇다고 경영책임자에 대한 처벌이 담보되어 있지도 않다는 문제점을 직시할 필요가 있다.

(2) 현행 법체계에서는 기업의 안전조치 미흡으로 인하여 재해사고가 발생하였더라도 이에 대하여 - 안전조치 위반 내지 과실이 인정되는 개인행위자를 처벌하는 외에 - “기업 자체”를 처벌하기는 불가능하다. 법인의 범죄능력을 일반적으로 인정하지 않는 것이 대법원의 확고한 입장이며 법인 내지 기업은 양벌규정이 있는 경우에만 그에 의하여 처벌될 뿐이기 때문이다. 기업의 사업수행과정에서 안전의무를 다하지 않은 결과로 대형 재해가 발생하였더라도 그에 대하여 과실이 인정되는 개인 행위자를 업무상과실치사상죄로 처벌할 수 있겠지만, 해당 기업에 대하여는 업무상과실치사상죄의 책임을 지울 수는 없다. 다만, 기업은 산업안전보건법이나 기타 법률에서 양벌규정이 있는 경우에 한하여만 처벌이 가능하다. 세월호 참사에서 청해진해운 대표이사는 업무상과실치사죄 등으로 징역형을 선고받았지만, 해당 기업인 청해진해운에 대해서는 재해로 인한 사망에 관하여 형사상 책임을 부과할 수 있는 법규정은 존재하지 않는다.

철사 재해사고를 일으킨 기업에 대하여 산업안전보건법 제71조 등의 양벌규정이 적용될 수도 있을 것이다. 하지만, 그 경우에도 기업은 벌금형으로 처벌될 뿐이며, 벌금의 액수 또한 매우 낮은 수준이라는 점도 문제이다. 기업이 안전조치를 취할 의무를 제대로 이행하지 않고 위험을 감내하는 이유는 무엇보다 그로 인하여 얻을 이익이 막대하기 때문이다. 안전을 등한시하고 수익을 창출하는 기업의 문화 내지 조직구조가 일상화되어 있다면 그로 인한 수익이 귀속되는 기업에 대한 강력한 처벌이 이루어질 때 기업으로 하여금 재해의 예방을 위한 조치에 적극적으로 나서도록 유도할 수 있을 것이다. 현재의 양벌규정에 의한 낮은 수준의 벌금형으로는 이러한 효과를 기대하기에는 턱없이 부족하다는 것은 분명해 보인다.

청해진해운에 대한 검찰의 공소장에는 청해진해운이 2013.3.15.부터 2014.4.15.까지 최대 화물적재량을 초과한 화물을 적재하여 139회 운항하면서 합계 29억 6,000만원의 초과운임을 취득하였다는 내용이 나온다.¹⁷⁾ 이는 청해진해운이 세월호 운항시 화물과적을 일상적으로 함으로써 돈벌이에만 급급하였다는 점을 시사해 준다. 이러한 행태로 보면, 청해진해운이 2014년 4월 15일 출항한 세월호에서만 화물을 과적한 것이 아니라, 기업의 이윤 극대화를 위하여 선박의 안전조치를 방기하고 위험을 조장한 것이 기업의 경영전략이었음이 분명하게 드러난다. 사정이 이러한에도 현행법상으로는 청해진해운운이라는 기업에 대하여 재해사고에 관한 형사책임을 지울 수 있는 방법은 존재하지 않는다.

17) 그러나 청해진해운 김한식 대표이사를 비롯한 임직원들에 대한 광주지방법원의 제1심 재판에서는 이에 대한 증거가 부족하다는 이유로 과적상태에서의 항해횟수 및 초과운임에 관한 사항을 범죄사실로 인정되지 않았다. 광주지방법원 2014.11.20. 선고 2014고합197, 209, 211, 447(병합) 판결.

2. 재해사고에 대하여 기업처벌의 현행법 규정

1) 현행법 규정

(1) 산업재해의 경우

산업안전보건법 제5조 제1항은 사업주의 의무로 산업재해 예방기준을 준수할 것과 근로자에 대한 안전배려의무를 규정하고 있다.¹⁸⁾ 보다 구체적으로, 산업안전보건법 제23조는 유해위험의 요인, 작업방법, 위험작업장소에 대하여 위험방지조치를 취할 의무를 부과하고 있으며, 제24조에서는 근로자의 건강상의 장애를 예방하기 위한 보건안전조치 의무를 규정하고 있다. 사업주가 산업안전보건법 제23조 내지 제24조의 의무를 위반한 때에는 '5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금'에 처해진다(제67조 제1호). 그리고 사업주의 그러한 의무위반으로 인해 근로자를 사망에 이르게 한 경우에는 '7년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금'에 처하도록 규정하고 있다(제66조의2). 상해가 발생한 경우에 대해서는 가중처벌 규정이 없다.

산업안전보건법상 법인처벌은 - 다른 법률에서와 동일한 방식으로 - 소위 '양벌 규정'에 의해서만 가능하다. 산업안전보건법 제71조는 법인의 대표자나 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 제66조의2, 제67조 등을 위반한 행위가 있으면 법인에 대해서 해당 조문의 벌금형에 처하도록 규정하고 있다.¹⁹⁾ 양벌규정이 전부 그렇지만, 산업안전보건법 제71조에서도 법인에 대해서는 벌금형만 부과할 수 있으며, 단서 규정에 의하여 법인의 대표자나 종업원의 위반행위에 대하여 법인의 감독과실을 요건으로 하고 있음이 특징이다.

산재사망사고에 적용되는 산업안전보건법 제66조의2는 '사업장에서의 근로자 사

18) 제5조(사업주 등의 의무) ① 사업주는 다음 각 호의 사항을 이행함으로써 근로자의 안전과 건강을 유지·증진시키는 한편, 국가의 산업재해 예방시책에 따라야 한다. <개정 2013.6.12.>

1. 이 법과 이 법에 따른 명령으로 정하는 산업재해 예방을 위한 기준을 지킬 것
2. 근로자의 신체적 피로와 정신적 스트레스 등을 줄일 수 있는 쾌적한 작업환경을 조성하고 근로조건을 개선할 것
3. 해당 사업장의 안전·보건에 관한 정보를 근로자에게 제공할 것

19) 제71조(양벌규정) 법인의 대표자나 법인 또는 개인의 대리인, 사용인, 그 밖의 종업원이 그 법인 또는 개인의 업무에 관하여 제66조의2, 제67조, 제67조의2 또는 제68조부터 제70조까지의 어느 하나에 해당하는 위반행위를 하면 그 행위자를 벌하는 외에 그 법인 또는 개인에게도 해당 조문의 벌금형을 과한다. 다만, 법인 또는 개인이 그 위반행위를 방지하기 위하여 해당 업무에 관하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

망사고'에 대하여만 적용된다. 도급사업의 경우 원청사업주에 대해서는 산안법 제 66조의2가 적용되지 않는다. 대법원은 “산업안전보건법 제66조의2, 제23조 제1항 위반되는, 단순히 사용자의 소속 근로자에 대한 관리감독 소홀에 대한 책임을 묻는 것이 아니라, 사업주가 자신이 운영하는 사업장에서 산업안전기준에 관한 규칙이 정하고 있는 바에 따른 안전조치를 취하지 않은 채 안전상의 위험성이 있는 작업을 하도록 지시하거나 안전조치가 취해지지 않은 상태에서 위와 같은 작업이 이루어졌다고 인정되는 경우에 성립하는 범죄로서, 사업주가 소속 근로자를 보호하기 위하여 안전조치를 취하여야 할 의무를 전제로 하는 것이므로 사업주와 근로자 사이에 실질적인 고용관계가 있어야 한다.”고 판시하고 있다.²⁰⁾ 이러한 경우에는 형법상 업무상과실치사상죄가 적용될 뿐이다.

(2) 일반 공중재해의 경우

한편, 공중재해로 인하여 사망이나 상해의 결과가 발생한 경우에는 형법상 업무상과실치사상죄(형법 제268조)가 적용된다. 업무상과실치사상죄는 개인 행위자의 과실이 있고 그것이 사망이나 상해와 인과관계가 있음이 인정될 때 개인 행위자를 처벌하는 규정이다. 앞서 언급한 것처럼, 과실의 존재와 입증은 기업의 최고 경영자에게까지 인정될 수 있지만, 대기업처럼 기업의 조직구조가 체계화되어 있다면 재해사고에 대하여 최고 경영진의 과실을 인정하기란 결코 쉽지 않다.

한편, 일반 재해사고가 발생한 경우에 ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’, ‘다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법’, ‘소방기본법’, ‘초고층 및 지하 연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법’, ‘관광진흥법’, ‘위험물 안전관리법’, ‘고압가스안전관리법’, ‘승강기시설 안전관리법’, ‘어린이 놀이시설 안전관리법’, ‘선박법’, ‘선박안전법’, ‘항공보안법’, ‘철도안전법’ 등에서 규정한 안전의무위반의 벌칙규정에 의하여 처벌될 수 있을 것이다. 그러나 이러한 법령에서 규정한 안전조치 위반의 죄는 재해로 인한 사망이나 상해 발생에 대하여 처벌하는 규정이 아니라 법령이 정한 안전조치 불이행에 대한 처벌규정이기 때문에, 대개 형량이 매우 낮은 수준에 불과하다.

2) 부실한 처벌

재해사고가 발생한 경우에 산업안전보건법 위반이나 업무상과실치사상죄로 처벌되는 경우에도 현장소장이나 현장근로자가 처벌되는 것이 대부분이고 안전관리의

20) 대법원 2010.6.24. 선고 2010도2615 등.

책임이 있는 경영책임자에 대하여까지 형사책임을 묻은 예는 매우 드물다. 설사 처벌이 이루어진다고 해도 몇천만원 수준의 벌금형에 처해지는 것이 보통이다.

그리고 해당 기업에 대해서는 양벌규정에 의하여 고작 수백에서 수천만원 정도의 벌금형이 부과되는 것이 전부인 상황이다. 산업안전보건법 제71조의 양벌규정이 적용되는 경우에도 그 벌금액수는 최대 3,000만원에 불과하였고, 대부분의 경우 기업에 대한 벌금은 1,000만원 미만이었다고 한다.²¹⁾

기업의 안전의무 위반은 대개 기업의 사업정책에서 연유하는 측면이 강하며, 설사 처벌이 이루어진다고 하더라도 그 처벌로 인한 불이익보다 안전조치 불이행으로 인하여 얻을 수 있는 이익이 막대하기 때문에 현재와 같은 형사처벌 방식으로는 기업의 안전의무이행을 담보하는 예방효과를 기대하기 어렵다. 기업 및 경영진에 대한 처벌수위는 매우 낮고 벌금형도 경미한 수준이라 안전의무 소홀로 인한 기업의 막대한 이익을 상쇄시킬 수 없기 때문이다.

3. 외국의 기업살인법

1) 영국

영국 등 영미법계 국가에서는 19세기 중반경부터 소위 “대위책임이론”에 의하여 ‘엄격책임범죄’에 대해서는 개인 행위자뿐만 아니라 법인이나 단체 등에 대해서도 형사책임을 부과할 수 있었다. 엄격책임범죄(strict liability crime)란 고의 등 주관적 요소 없이 범죄의 객관적 요소가 충족되면 범죄가 성립하는 유형을 말한다. 이러한 경우에는 범죄행위에 해당하는 사실이 존재하고 기업이 행위자에게 대하여 일정한 권한을 부여하였거나 행위자가 기업의 피고용인이라는 점이 인정되면 해당 기업에 대한 형사처벌이 가능하였다. 그러나 이처럼 엄격책임범죄는 예외적인 경우에 불과하고, 고의·과실의 주관적 요소를 범죄구성요건으로 하는 대부분의 범죄에 대해서는 대위책임이론이 적용될 수 없다는 한계가 있었다.²²⁾

이러한 난점을 극복하기 위하여 영국에서는 “동일성이론(identification principle)”이 발전하였다. 동일성이론은 기업의 구성원을 ‘두뇌에 해당하는 자’와 ‘수족에 해당하는 자’로 구분한다. ‘두뇌’에 해당하는 자, 특히 기업의 경영진은 독자적인 판단에 의하여 행위하는 자(directing mind)이므로 이들의 행위는 곧바로 기업의 행위로 간주되어 해당 기업에 대한 형사처벌이 가능²³⁾하다고 본 반면에,

21) 강문대, “한국에서 기업살인법의 논의과정과 주요 쟁점들”, 민주노총 등 주최 「안전한 일터 안전한 사회 만들기 국제심포지움」, 2014.12.2. 자료집, 142면.

22) 김호기, “커먼로 국가의 기업살인죄의 검토 - 기업 고유의 형사책임 인정을 위한 기업 문화론적 접근방법 -”, 「형사법연구」 제22권 제1호, 한국형사법학회, 2010, 308-309면.

기업의 '수족'에 해당하는 구성원의 범죄행위에 대해서는 동일성이론이 적용되지 않는다고 보았다.

그러나 동일성이론의 한계도 분명하게 드러나게 된다. 동일성이론은 기업의 두뇌에 해당하는 자, 즉, 독자적인 판단에 의하여 행동한다고 볼 수 있는 경영진의 범죄행위가 있을 때 해당 기업에 대해서도 처벌할 수 있는 가능성을 확보하긴 하였으나, 이는 현실에서 매우 예외적인 상황일 뿐이라는 한계를 안고 있었다. 영국에서는 1992년부터 2005년 사이에 산업재해와 관련되어 기업이 살인죄로 기소된 숫자가 34건이었지만, 그 중에서 단지 6건에 대하여서만 유죄판결이 내려졌으며, 그것도 모두 1인기업이나 중소기업을 상대로 한 사건이었고, 대기업에 대하여 살인죄를 이유로 한 유죄판결이 내려진 경우는 없었다고 한다.²⁴⁾

무엇보다 규모가 큰 대기업의 경우에 기업의 활동은 분업화되어 있고, 경영진은 주로 거시적인 의사결정에만 관여하는 구조로 운영되는 것이 일반적이다. 구체적인 위반행위는 중간간부나 그 아래직급의 직원에 의하여 행해지는 경우가 많은데, 동일성이론은 이러한 행위자들의 범죄에 대하여 기업의 형사책임을 물을 수 없다는 점에서 분명한 한계를 보일 수밖에 없다.²⁵⁾

영국에서 2007년 소위 기업살인법을 제정하게 된 주요 배경이 된 사건 중 하나가 1987년의 Herald of Free Enterprise호 사건이었다. 사건은 이러하다. 1987년 3월 6일 Herald of Free Enterprise호는 출항 당시에 선수문의 개폐를 담당하는 보조감판장(assistant bosun)이 잠이 들어 버렸기 때문에 선수문을 닫지 아니한 채로 항해를 시작하게 되었고, 이로 인하여 항해를 막 시작하여 항구를 벗어나자마자 전복되었고 192명의 승객과 선원 등이 사망하였었다. 선수문이 닫혀 있음을 확인할 의무를 부담하고 있는 일등항해사(chief officer)도 이를 제대로 확인하지 아니하였음이 밝혀졌다. 함교에 있는 선장으로서선 선수문이 올바르게 닫혔는가를 확인하는 것이 불가능하였다고 한다.

이 사건에서는 해당 기업을 포함하여 8명이 중과실치사죄 혐의로 기소되었다. 동일성 이론을 적용하여 기업에 대하여 중과실치사죄가 성립하는가를 검토하기 위하여서는 기소된 자 중에 기업과 동일시할 수 있는 자가 있어야만 하는데, 기소된

23) Tesco Supermarkets Ltd v. Nattrass [1972] A.C. 153, 170 : “사람은 인식, 의도, 과실과 같은 마음을 갖고 있으며, 자신의 의도를 수행할 수 있는 손도 갖고 있다. 그러나 기업은 이러한 것들 중 어느 하나도 갖고 있지 못하다. 기업은 사람을 통하여서만 행위할 수 있을 뿐이다. 기업이 사람을 통하여 행위를 하게 될 때 실제로 행위를 하는 사람은 그 기업을 위하여 행위하는 것이 아니다. 그는 기업으로서 행위를 하는 것이고, 그의 행위를 지시하는 그의 마음은 곧 기업의 마음이다. 그는 기업의 대리인이 아니며, 그가 곧 기업이다.”

24) Home Office, Corporate Manslaughter: The Government's Draft Bill for Reform, Cm 6497, 2005, 8 참조.

25) Andrew Ashworth, Principles of Criminal Law, 2009, 149면 이하.

자들 중 적어도 두 명은 위 선박 소유사와 동일시할 수 있을 정도의 고위 경영진에 해당하였다고 한다. 그렇다면 당해 기업을 중과실치사죄로 처벌하기 위해서는 먼저 고위 경영진에 해당하는 개인들에 대하여 중과실치사죄의 주관적 요건과 객관적 요건이 모두 인정되어야 할 것이다. 이 사건에서는 특히 경영진에게 경솔함(recklessness)의 과실이 인정될 수 있는지가 문제되었다. 당시 영국 법원에서 경솔함을 판단하는 기준으로는 주로 Caldwell 법리²⁶⁾가 적용되었다. 이에 따르면, 경솔함이란, 행위로 인하여 타인의 생명, 신체, 재산에 대한 명백하고 심각한 위험이 발생하였을 것, 그리고 행위자가 업무를 집행함에 있어서 그러한 위험 발생을 전혀 인식하지 못했거나 인식하였음에도 불구하고 예방조치 없이 행위로 나아갔을 것이 요구된다. 이러한 기준을 Herald of Free Enterprise호 사건에 적용해 보면, 해당 기업에 대해 중과실치사죄의 책임을 묻기 위해서는 고위경영진에 해당하는 피고인에 대하여 '선수문을 열어 놓은 채로 항해를 하게 된다면 선박이 전복되어 승객이 사망하게 될 명백하고 심각한 위험이 발생할 것임에도 불구하고, 그러한 위험이 발생할 것이라는 사실에 대하여 전혀 생각을 해보지 아니하였거나, 또는 어느 정도 위험이 발생할 수 있다고 인식하면서도 항해하도록 하였어야 한다. 법원의 재판에서 기업 고위경영진에 대하여 이러한 의미의 '경솔함'이 입증되지 못했고, 결국 선박 소유 회사에 대하여 중과실치사죄의 책임을 물어 처벌하려는 시도는 성공하지 못하였다. 이처럼 재해사망사고에 대하여 동일성이론을 적용하여 기업을 처벌하려는 시도는 Herald of Free Enterprise호 사건 외에도 Great Western Trains 사건²⁷⁾ 등 몇몇 대형 재해사건에서 모두 실패로 끝났다.

이런 대형 재해사건은 기업의 특정 직원이 자신이 취해야 할 안전의무를 충실하게 이행하지 않은 것이 직접적인 원인이었지만, 넓게 보면 기업의 사업수행에서 필요한 위험관리시스템이 제대로 작동되지 못하고 있었던데 근본적인 원인이 있다고 말할 수 있다. 기업처벌의 이론적 근거인 동일성이론은 재해사망사고에 있어서 기업 경영진의 과실이 인정되는 경우에 기업을 처벌하는 이론이지만, 그것은 기업 내부에 위험관리시스템이 적절하게 작동하고 있었는가 여부를 직접적으로 고려하는 이론은 아니었다.²⁸⁾ 동일성이론을 적용함에 있어서는 기업 경영진에 대하여 그러

26) R. v Caldwell (James), [1982] A.C. 341, 352 이하.

27) 1997년 9월 19일 오후 1시경 스완지(Swansea)에서 런던으로 향하던 고속열차가 화물 열차와 충돌하여 7명이 사망하고 100여 명이 넘는 사람이 부당당하는 사고가 발생하였다. 이 고속열차의 기관사는 사고 당일 오전 7시에 런던에서 스완지까지 같은 열차로 운행하였으며, 역방향으로 운행하여 오던 중 사고가 난 것이었다. 사고의 직접적인 원인이 된 것은 기관사가 도착에 대비하여 짐을 챙기느라 신호등을 제대로 보지 못하여 열차가 신호를 무시하고 운행되었기 때문이었다. 열차는 한 명의 기관사에 의하여 운행되고 있었고, 열차에는 기관사가 신호를 보지 못하고 지나치는 것을 방지하기 위하여 자동경보장치(A.W.S.)와 자동열차보호장치(A.T.P.)가 설비되어 있으나 양자 모두 작동이 중지된 상태였다고 한다.

한 재해사망사고의 위험을 예견할 수 있었는가(예견가능성) 여부만이 문제되기 때문이다.

이는 근본적으로 동일성이론이 범죄행위에 관한 개인책임의 접근방법에서 출발하여 고위경영진의 형사책임이 인정될 때 기업에게도 형사책임을 부과할 수 있다는 식의 이론적 고안물이라는 점에서는 노정된 한계이기도 하다. 이러한 한계 때문에 영국에서는 공중재해사건뿐만 아니라 산업재해로 인한 사망사건에 대해서도 고위 경영진이 ‘그러한 위험을 직접 인지하였거나 최소한 예견할 수 있었다’고 인정되지 않는 한 기업에 대한 형사처벌은 사실상 불가능한 결과를 초래하였다.

이러한 배경에서 영국에서는 동일성이론의 한계를 극복하고, 위험관리 시스템의 실패로 인하여 재해사망을 초래한 경우에 해당 기업에 대하여 보다 적극적으로 중과실치사죄를 적용하여 처벌하기 위한 새로운 입법이 필요하다는 주장이 확산되었고, 그 결과물로 2007년 소위 “기업살인법(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act 2007)이 제정되었다.

영국의 기업살인법 제1조는 기업²⁹⁾ 등이 “운영되고 조직되는 방식(the way in which its activities are managed and organised)의 실패”로 인하여 사망의 결과가 발생하고, 그러한 운영방식의 실패가 고위경영진에 의한 것으로서 당해 기업이 사망한 자에 대하여 부담하는 주의의무에 대한 중대한 위반에 해당하는 때에 해당 기업을 기인살인죄로 처벌한다고 규정하고 있다. 여기에서의 핵심은 기업 경영진의 조직관리상의 책임 내지 운영실패를 근거로 해당 기업을 처벌하도록 한 점에 있다.

기업처벌의 요건으로서 ‘운영실패’란 기업 내부에 적절한 안전관리 시스템이 마련되어 있는지 여부 또는 기업이 사업수행상 발생할 수 있는 위험을 적절히 관리할 수 있도록 운영되고 있는지 여부를 문제삼는다. Herald of Free Enterprise호 사건의 경우를 보면, 선수문을 닫지 않고 출항한 것에 대하여 고위 경영진의 직접적인 과실을 인정하기는 어려웠다. 하지만 기업살인법상의 ‘운영실패’라는 요건에 비추어 보면, 해당 기업이 선박 출항시의 안전관리 시스템을 제대로 작동하고 있었는가 여부를 검토하여 기업에 대하여 중과실치사죄의 형사책임을 부과할 가능성이 생긴다. 영국의 기업살인법은 특정한 경영자 개인에게 중과실치사죄가 인정되는가 여부와 상관없이, 기업의 경영방식의 실패로 인하여 중대한 주의의무 위반이 발생하였고 그로 인해 사망의 결과가 발생하였다는 점을 요건으로 하여 곧바로 기업에 대하여 형사책임을 물을 수 있도록 규정한 점이 특징이다.

28) 김호기 외, 『기업의 경제활동에 관한 형사법제 연구(II) - 주요 국가의 기업의 형사처벌 방법에 대한 연구 -』, 한국형사정책연구원, 2010, 120면.

29) 영국의 기업살인법은 기업 등 법인 뿐만 아니라 단체에 대해서도 적용된다. 이 글에서는 편의상 기업의 형사책임을 중심으로 서술한다.

그런데 영국의 기업살인법의 한계도 주의해서 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 기업살인법의 적용범위는 사망의 결과가 발생한 경우로 한정되어 있다. 상해의 결과가 발생한 경우에는 기업살인법이 적용되지 않는다. 둘째, 경영 실패가 기업의 고위경영진에 의한 것이어야 한다는 점이 요건이기 때문에 여전히 동일성이론의 난점을 완전히 극복하지는 못했다는 비판을 받고 있다.³⁰⁾ “고위경영진이 아니라 하위경영진의 경영 실패에 의하여 사망의 결과가 발생하였음을 이유로, 또는 고위경영진으로부터 위임을 받은 대리인의 행위에 의하여 그러한 결과가 발생하였음을 이유로 하여 당해 기업이 형사책임으로부터 면책될 수 있는 여지가 존재하기 때문”³¹⁾이라고 한다. 셋째, 기업에 대한 처벌에 있어서 벌금형만 가능하다는 점도 한계이다. 법원은 기업에 대하여 벌금형을 부과할 때 시정명령(동법 제9조 제1항)이나 위반사실의 공표(제10조) 등을 명할 수 있으나 기업의 영업정지 등의 제재는 도입되지 않았다.

2) 호주

기업의 형사책임을 개인 행위자의 범죄행위와 연동시키지 않고 기업의 독자적인 형사책임을 묻는 가장 혁신적인 입법을 취한 입법례는 호주의 1995년 형법전(Criminal Code Act 1995)이다. 호주의 1995년 형법전은 기업이 살인죄 등 모든 범죄의 주체가 될 수 있다고 규정하고 있다(Criminal Code Act 1995 12.1. (1)).

기업처벌의 요건은 객관적 요건과 주관적 요건으로 구분하여 규정하고 있는데, 객관적 요건에 관해서는, 기업의 구성원이나 대리인이 그에게 부여된 권한의 범위 내에서 행한 행위가 범죄행위의 객관적 요건을 충족하면 곧바로 기업에 대해서도 해당 범죄의 객관적 요건을 충족한 것으로 규정하고 있다(동법 12.12.). 그리고 주관적 요건에 관해서는, 고의범죄의 경우에는 기업이 명시적 또는 묵시적으로 범죄행위를 행할 권한을 부여하거나 그러한 행위를 승인한 때에는 기업에 대해서도 해당 주관적 요건이 충족된다고 본다(동법 12.3. (1)). 다만, 기업은 고위 경영진이 그러한 행위를 하는 것을 방지하기 위하여 상당한 주의를 기울였음을 입증함으로써 형사책임을 면제받을 수 있다.

호주 입법례의 가장 커다란 특징은 소위 ‘기업문화’에 관한 규정을 도입하였다는 점에 있다(동법 12.3. (6)). 기업문화란 기업 내에 존재하는 태도, 정책, 규칙, 행동방침이나 관행 등을 총칭하는 것으로, 호주 형법전은 기업문화로 인하여 관계법령을 준수하지 못하게 되었거나 기업이 관계법령을 준수하도록 하는 기업문화를 형성·유지하지 못한 경우에는 기업에 대해서도 고의 등 범죄의 주관적 요소가 충족된 것으로 보는 규정을 도입하였다. 이러한 ‘기업문화’ 요건은 안전을 무시하거나

30) 이에 대해서는 김호기, 앞의 논문, 318면.

31) 김호기, 앞의 논문, 318면.

안전관리를 등한시하도록 조장·묵인하는 기업 내부 문화가 존재하는 한 그것이 고위경영진의 경영방침에 의한 것이건 아니건 간에 그러한 기업문화의 존재 자체를 근거로 하여 기업의 형사책임을 인정한다는 점에서 영국 기업살인법에서 고위경영진의 경영실패를 요건으로 하는 것보다 진일보한 것으로 평가할 수 있다.

이에 기초하여 호주 수도 준주에서는 Crimes(Industrial Manslaughter) Amendment Act 2003를 제정하여 산업재해로 인한 사망사고에 대하여 기업 및 기업 경영책임자에 대한 처벌규정을 마련하는 방향으로 나아가기도 하였다.

3) 캐나다

캐나다에서는 1992년 Westray 광산에서 발생한 가스폭발사고를 계기로 하여 기업에 대한 형사책임을 보다 용이하게 인정하기 위한 법률을 제정하였다. 다만, 캐나다에서는 호주의 기업문화론적 접근방법을 받아들이지는 않았다. 대신에 영국과는 다르게, 살인범죄뿐만 아니라, 일반적으로 기업에 대하여 형사책임을 부과하는 방안을 채택하게 된다.

Bill C-45에 의하여 개정된 캐나다의 형법전은 기업만이 아니라 일정한 요건을 갖춘 모든 단체(organization)에 대하여 광범위하게 범죄능력을 인정하고 있다. 그리고 캐나다 형법은 각칙에 규정된 개별적인 범죄의 주체인 ‘사람’에 자연인뿐만 아니라 단체가 포함된다고 명시함으로써, 모든 범죄에 대하여 기업이나 단체가 범죄주체가 될 수 있도록 규정하고 있다.

그리고 기업 등 단체에 대하여 형사책임을 인정하기 위한 요건에 관해서는, 호주의 “Criminal Code Act 1995”의 경우와 유사하게 규정하고 있지만, 기업문화를 근거로 기업의 형사책임을 인정하는 규정은 도입하지 않았다는 점에서 여전히 동일성이론의 범주를 벗어나지 못한 것으로 보인다.

4. 재해사고에 대하여 기업의 책임을 지우기 위한 방안

1) 우리나라에서 양벌규정 및 법인처벌에 관한 현재의 논의

(1) 현행 형법상 법인의 범죄능력 부정

현재 우리나라에서는 법인처벌은 양벌규정의 형태로만 이루어지고 있다. 일반적으로 법인이 범죄의 주체가 될 수 있는가에 관해서 대법원은 법인은 ‘범죄능력’이 없어 범죄행위 주체가 될 수 없고 따라서 원칙적으로 형사처벌의 대상이 아니라는 입장이다.³²⁾ 다만, 양벌규정이 있는 경우에는 예외적으로 법인의 종업원에 대한 감

독책임을 근거로 하여 법인의 범죄능력을 인정하고 있을 뿐이다.³³⁾

학계에서는 전통적으로 법인의 범죄능력을 부정하는 입장이 강하다. 독일 형법이론의 영향을 강하게 받은 때문으로 보인다. 이러한 입장에서는 법인의 범죄능력이 부정되는 이상 법인에 대한 형사처벌 자체를 인정하지 않고 현행법의 양벌규정을 독일의 질서위반법과 같은 과태료 규정으로 전환해야 한다는 주장으로 나아가거나, 아니면 양벌규정이 있는 범위에서만 예외적으로 법인처벌이 가능하다고 보는 견해로 나아가고 있다. 반면에 법인에 대해서도 개인 행위자와 마찬가지로 일반적으로 형법을 적용하여 처벌할 수 있다는 주장은 소수견해로 머물러 있다. 다만, 최근에 들어 형법학계에서는 법인처벌의 필요성을 내세우면서, 법인의 범죄능력을 정면으로 인정하자는 견해,³⁴⁾ 또는 소위 ‘기업문화론’에 입각하여 법인처벌을 강화해야 한다는 견해³⁵⁾가 과거보다는 조금 더 강력하게 제기되고 있는 상황이다.

(2) 양벌규정의 성격

양벌규정에 의한 법인책임은 기업 자신의 직접적인 행위책임이 아니라 종업원인 타인을 감독하는 주의의무에 위반했다는 점에 근거한 일종의 “감독책임”으로 이해하는 것이 일반적이다. 대법원은 “형벌의 자기책임원칙에 비추어 보면, 위반행위가

32) 대법원 1984.10.10. 선고 82도2595 전원합의체판결 (배임) : 배임죄에 있어서 타인의 사무를 처리할 의무의 주체가 법인이 되는 경우라도 법인은 다만 사법상의 의무주체가 될 뿐 범죄능력은 없는 것이며, 그 타인의 사무는 법인을 대표하는 자연인인 대표기관의 의사결정에 따른 대표행위에 의하여 실현될 수밖에 없어 그 대표기관은 마땅히 법인이 타인에 대하여 부담하고 있는 의무내용대로 사무를 처리할 임무가 있다 할 것이므로 법인이 처리할 의무를 지는 타인의 사무에 관하여는 법인이 배임죄의 주체가 될 수 없고 그 법인을 대표하여 사무를 처리하는 자연인인 대표기관이 바로 타인의 사무를 처리하는 자, 즉 배임죄의 주체가 된다.

33) 대법원 2010.9.30. 선고 2009도3876 (폐기물관리법위반·대기환경보전법위반) : 폐기물관리법에서 위와 같이 양벌규정을 따로 둔 취지는, 이 사건 법률조항이 적용되는 위반행위는 통상 개인적인 차원보다는 법인의 업무와 관련하여 반복적·계속적으로 이루어질 가능성이 크다는 점을 감안하여, 법인의 대표자가 그 업무와 관련하여 위반행위를 저지른 경우에는 그 법인도 형사처벌 대상으로 삼음으로써 위와 같은 위반행위 발생을 방지하고 위 조항의 규범력을 확보하려는 데 있다. 또한, 법인은 기관을 통하여 행위하므로 법인이 대표자를 선임한 이상 그의 행위로 인한 법률효과는 법인에게 귀속되어야 하고, 법인 대표자의 범죄행위에 대하여는 법인 자신이 책임을 져야 하는바, 법인 대표자의 법규위반행위에 대한 법인의 책임은 법인 자신의 법규위반행위로 평가될 수 있는 행위에 대한 법인의 직접책임으로서, 대표자의 고의에 의한 위반행위에 대하여는 법인 자신의 고의에 의한 책임을, 대표자의 과실에 의한 위반행위에 대하여는 법인 자신의 과실에 의한 책임을 지는 것이다.

34) 정도희, “산업재해 사망 피해의 형사 규제 방향”, 피해자학연구 제21권 제1호, 2013, 157면.

35) 김호기, 앞의 논문, 322-324면.

발생한 그 업무와 관련하여 법인이 상당한 주의 또는 관리감독 의무를 게을리한 때에 한하여 위 양벌규정이 적용된다고 봄이 상당하며, 구체적인 사안에서 법인이 상당한 주의 또는 관리감독 의무를 게을리하였는지 여부는 당해 위반행위와 관련된 모든 사정 즉, 당해 법률의 입법 취지, 처벌조항 위반으로 예상되는 법익 침해의 정도, 그 위반행위에 관하여 양벌규정을 마련한 취지 등은 물론 위반행위의 구체적인 모습과 그로 인하여 실제 야기된 피해 또는 결과의 정도, 법인의 영업 규모 및 행위자에 대한 감독가능성 또는 구체적인 지휘감독 관계, 법인이 위반행위 방지를 위하여 실제 행한 조치 등을 전체적으로 종합하여 판단하여야 한다.”³⁶⁾라는 태도를 취하고 있다.

양벌규정의 성격에 관하여 학계에서는, 법인이 그 구성원을 관리·감독하는 과정에서 과실이 인정되는 경우에 ‘법인의 과실’을 근거로 하여 법인을 처벌하는 것이라고 이해하는 과실책임설이 일반적이다. 즉, 법인 스스로 종업원에 대한 관리·감독상의 주의의무를 위반한 것에 대해 법인에게 형사책임을 묻는 것이 양벌규정이라고 이해하는 것이다.

이와 약간 다른 시각에서, 부작위감독책임설도 있다. 이 견해는 법인은 종업원에 의해 야기될 수 있는 위험을 방지해야 할 보증인지위에 있다는 점을 근거로 하여, 법인책임의 실체를 ‘부작위책임’으로 이해하는 입장임. 법인은 그러한 위험방지를 위해 종업원을 감독해야 할 작위의무가 있고 그 작위의무를 위반하였다는 점이 법인처벌의 근거라고 보는 입장이다. 부작위감독책임설은 법인의 책임이 꼭 과실책임으로 한정되는 것이 아니라는 점에서 과실책임설과 차이가 있다. 부작위감독책임설에 의하면 법인책임은 과실책임인 경우도 있고 고의책임을 져야 하는 경우도 있다고 한다. 예를 들어, 법인이 종업원의 위반행위를 교사 내지 조장하였거나 알면서도 방치한 경우에는 고의책임을 져야 하며, 종업원의 위반행위를 몰랐던 경우에는 관리·감독상의 과실에 대해 책임을 지는 것이라고 한다.

그 밖에 소수견해이긴 하지만, 고의책임추정설의 입장도 있다. 면책규정이 추가된 양벌규정의 규정형식으로 볼 때 기업책임은 관리감독상의 과실을 추정하는 것이 아니라 “기업조직의 흠결에 기인한 일종의 고의책임을 추정”된다는 해석하는 견해이다. 종업원의 위반행위를 방지하지 못한 책임을 묻는 형식이므로 이는 순수한 감독책임이라고 보아야 한다는 것이다. 이와 같은 감독책임의 근거가 되는 기업의 행위는 “기업의 범죄적 태도(criminal corporation attitude)”를 의미하는 “총체적인 위반행위 방지시스템의 결여”라고 한다.³⁷⁾ 기업책임에 관하여 조직문화론적 접근법을 양벌규정의 해석에 동원하려는 입장으로 보인다.

36) 대법원 2010.9.9. 선고 2008도7843 등.

37) 조병선, “기업형사책임과 책임원칙”, 형사법연구 제22권 제1호, 2010, 17면.

2) 기업처벌의 방식과 모델

(1) 종속모델

형법학에서 법인처벌의 방식은 크게 종속모델과 독립모델로 구별하여 설명하는 것이 보통이다. 종속모델은 기업에 소속된 개인의 위법행위를 전제로 하여 기업을 처벌하는 형식을 말한다. 종속모델에 따를 때, 기업에 대하여 형사책임을 부과하는 방식은 다시 두가지로 나뉜다. 첫째는 기업의 '행위책임'인데, 이는 기업의 대표자 등에 의한 범죄행위가 있는 경우에 그 위법행위를 곧바로 기업의 행위로 귀속되어 기업이 직접 행위책임을 지는 경우를 말한다. 영미법계 국가에서 발전된 대위책임 이론이나 동일성이론이 이론적 근거가 된다. 둘째, 그러한 경우 외에 기업의 종업원의 위반행위가 있는 경우에 기업이 부담하는 형사책임은 대개 '감독책임'으로 귀착된다. 감독책임이란, 기업의 구성원이 범죄행위를 하였을 때 상급자의 감독의무 위반이 있는 경우에 한하여 그 위법행위가 법인의 책임으로 귀속되는 것을 말한다. 우리나라의 대부분의 양벌규정은 이러한 감독책임에 근거한 것으로 볼 수 있다.

종속모델의 대표적인 입법례로는 프랑스 형법을 들 수 있다. 프랑스는 전통적으로 법인은 민사책임만 질뿐이지 형사책임을 지지 않는다는 입장이었지만, 1994년 형법개정으로 법인처벌 규정을 형법에 도입하였다.

■ 프랑스 형법

제121-2조 (법인의 형사책임) ① 국가를 제외한 법인은 제121-4조 내지 제121-7조의 구별에 따라 법인의 기관 또는 대표자가 법인을 위하여 행한 범죄에 관하여 형사상 책임이 있다.

② 항의 규정에도 불구하고 지방자치단체 및 그 연합기구는 위탁협약의 대상이 되는 공공서비스 제공의 업무수행 중에 이루어진 범죄에 관하여만 형사상 책임이 있다.

③ 법인의 형사책임은 제121-3조 제4항 규정의 유보 하에 동일한 사실에 대하여 정범 또는 공범이 되는 자연인의 형사책임을 배제하지 아니한다.

다만, 프랑스 형법 제121-2조는 법인이 범죄를 범할 수 있다는 것을 인정하는 것이 아니며, 자연인에 의해 범해진 범죄가 법인에게 귀속될 수 있는 조건들을 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 법인에 대하여서가 아니라 자연인인 기업의 대표이사 등 경영진에 대하여 범죄의 성립요건이 갖춰질 것을 요한다. 1994년 입법 당시에는 “법률에 특별히 규정한 경우에”라는 문구를 통해 형법 각칙에서 법인처벌이 가능하도록 규정된 경우에만 법인을 처벌할 수 있도록 하였지만, 2004년 개정으로 위 문구를 삭제하고 지금은 모든 범죄에 대하여 형법 제121-2조에 따라 법인에

대한 처벌이 가능하도록 규정하고 있다.

프랑스 형법의 법인처벌 방식은 전형적인 종속모델(그 중에서도 행위책임 방식)이지만, 법인에 대한 형벌로서 벌금형을 가중하도록 하고, 또 벌금형 외에 매우 광범위하고 다양한 형벌을 도입하였다는 점은 참고할 만하다. 법인에 대한 형벌은 원칙적으로 벌금형이지만, 벌금형의 최고는 형법전 제131-38조 및 제131-41조에 따라 자연인에게 선고될 수 있는 최고액의 5배까지 가능하다. 그리고 2004년 개정에 의하여, 자연인에 대하여 벌금형이 규정되지 않은 중죄의 경우에 법인에 대하여 선고할 수 있는 벌금최고액을 100만 유로로 정함으로써 처벌의 공백을 없앴다. 그리고 프랑스 형법 제131-39조에 따라 법률이 특별히 규정하는 경우에 법인에 대하여 선고할 수 있는 다양한 형벌이 규정되어 있다.

<법인에 대한 형벌>

1. 범죄를 범할 목적으로 하여 법인이 설립되었거나 또는 중죄나 자연인이 범한 경우 5년 이상의 구금형에 처하는 경죄에 대하여는 범죄를 범할 목적으로 그 설립취지를 일탈한 때에는 법인의 해산
2. 직업 활동 또는 사회활동중 하나 또는 수개에 대한 영구적 또는 5년 이하의 직접 또는 간접적 수행금지
3. 5년 이하의 사법감시
4. 범죄행위에 제공된 기업의 영업소중 하나, 수개 또는 전부에 대한 영구적 또는 5년 이하의 폐쇄
5. 영구적 또는 5년 이하의 공계약 배제
6. 영구적 또는 5년 이하의 기업자금 공모금지
7. 5년 이하의 수표 발행금지 또는 지불카드 사용금지. 다만, 발행인이 지급인으로부터 자금을 회수하기 위한 수표 및 지급보증된 수표는 그러하지 아니하다.
8. 범죄행위에 제공하였거나 제공하려고 한 물건 또는 범죄로 인하여 생긴 물건의 몰수
9. 언론출판물이나 전자적 방식의 모든 대중매체에 의한 판결의 게시나 공고
10. 범죄를 범하기 위하여 사용되었거나 범죄의 대상이 되었던 동물의 몰수
11. 영구적 또는 5년 이하의 동물소지금지

(2) 독립모델

독립모델이란, 기업의 직원인 개인의 위법행위를 요건으로 함이 없이, 기업의 조직구조상의 결함을 근거로 하여 기업에 독자적인 형사책임을 묻는 형식의 입법을 통칭한다. 위에서 언급한 호주의 1995년 형법전이 그 대표적인 예에 해당한다.

독립모델은 동일성원리의 한계로 인해 등장하였다. 동일성원리에 따르면 기업 내

의 특정 개인에게 귀속시킬 수 없는 조직구조나 시스템상의 결함으로 인하여 범죄 행위가 발생한 경우에 기업에게 책임을 묻기 어렵다는 문제가 노정되었기 때문이다. 그리하여 독립모델에서는 기업의 위험방지시스템의 결함을 기업처벌의 독자적인 근거로 삼는다. 기업이 안전의무 등을 준수하기 위한 인적·조직적 측면에서 내부통제시스템을 적정하게 운영해야 할 의무가 있음을 전제로 해서, 그러한 의무를 제대로 이행하지 않은 경우에 그로 인하여 발생한 사상 사고에 대하여 기업에 독자적인 형사책임을 부과하는 방식이다.

3) 우리나라의 양벌규정의 한계

우리나라의 양벌규정에 대하여 학계에서는 “종속모델의 일종”으로 이해하는 것이 일반적이다. 개인 행위자의 범죄행위를 전제로 해서 법인에 대해서는 그 종업원에 대한 감독책임을 묻는다고 본다. 현행법상의 양벌규정은 한결같이 법인이 종업원에 대한 선임·감독상의 과실이 입증되지 않는 경우에는 처벌할 수 없도록 하는 단서규정을 두고 있다는 것이 그 주요 근거가 된다.

그러나 법인처벌에 대하여 감독책임론을 엄격하게 인정하면 법인의 주의의무 위반을 입증하기가 매우 어렵다는 한계가 있다. 이는 단순한 입증곤란의 문제가 아니라, 기업 내부의 업무지휘 및 감독이 이루어지는 구조가 매우 세분화되어 있어 법인 자체가 감독의무를 위반하였다는 것을 입증하기가 매우 어렵다는 점 때문이다.

뿐만 아니라, 이러한 이론에 따르면 기업에 대한 형사처벌의 근거는 종업원에 대한 감독부실에 있다고 보는 것인데, 이는 범죄에 관한 “기업 자체의 책임”을 드러내지 못하는 근본적인 한계가 있는 것이기도 하다. 안전조치 미흡 등으로 위험을 창출하고 그 위험을 지배하는 주체가 특정한 개인이 아니라 기업이라면, 그리고 그 기업의 활동방식이 구성원의 개인적인 판단에 의하여서가 아니라 기업의 조직문화 등으로 형성된 일정한 규칙이나 관행 등에 의하여 유지되고 있다는 점을 염두에 둔다면, 기업에 대한 처벌은 단순히 그 종업원에 대한 감독상의 과실에 대한 책임을 묻는 것으로는 부족하다. 이때에는 특정한 개인의 의사결정상의 과실이 아니라, 기업 내부에 존재하는 행동규칙이나 관행 그 자체를 변경시켜야만 재해의 위험을 효과적으로 방지할 수 있기 때문이다. 그러한 점에서 재해사고에 대하여 기업을 처벌한다면 그 처벌의 근거는 종업원에 대한 감독을 잘못된 점이 아니라, 기업 내부에서 안전조치를 소홀히 하도록끔 조장하거나 묵인하는 기업의 정책, 관행, 행동규칙 등을 비난의 핵심으로 포착해야 한다. 현재의 양벌규정 방식은 이 점을 제대로 포착하지 못한다는 점에서 명백한 한계를 안고 있다.

따라서 안전의무 소홀 등에 대하여 기업에 대하여 형사책임을 부과한다면, 이는 기업의 의사결정구조 및 문화 자체가 그러한 위험을 방치하거나 위험을 통제하는

데 미흡하다는 점을 근거로 기업책임을 구성하는 방식으로 나아가야 한다.

4) 기업 처벌을 위한 입법의 방향

(1) 입법방식에 관하여

① 기업에 대한 형사처벌을 강화하는 방안으로는 우선 현행 양벌규정을 보완하는 방식이 있을 수 있다. 우리나라에서 기업살인법에 관한 관심이 촉발된 것은 산업재해의 영역에서였는데, 이와 관련하여 19대 국회에서 기업처벌을 강화하고자 하는 입법안이 3건 발의된 바 있는데, 이 법안은 모두 현행 양벌규정의 틀을 그대로 유지하고 있다.

순번	의원	소속정당	입법안	제출시기
1	심상정	정의당	산업안전보건범죄의 단속 및 가중처벌 등에 관한 법률안	2013. 6. 26.
2	김선동	통합진보당	기업살인처벌법안	2013. 12. 24.
3	한정애	새정치민주연합	산업안전보건법 일부 개정안	2013. 5. 28.

심상정 의원이 발의한 법안은 산업안전보건범죄의 가중처벌을 규정하고 있는 가운데, 기업처벌과 관련해서는 현행의 양벌규정 방식을 그대로 유지하면서 벌금을 가중하는 방식을 채택하였다(동 법안 제6조). 한정애 의원이 대표발의한 「산업안전보건법」 개정안도 양벌규정의 틀을 유지하고 있다. 김선동 의원이 대표발의한 「기업살인처벌법안」도 양벌규정의 골격을 유지하면서 기업에 대해서는 벌금이 아니라 과징금을 부과하도록 하면서 그 액수를 대폭 높이는 방안을 채택하고 있다.

이처럼 기업처벌을 양벌규정에 의존하는 전제에서 단지 그 형량을 강화하는 방향은 몇가지 한계를 갖고 있음이 분명하다. 첫째는 개별적인 입법에 의해야 한다는 점이다. 국회에 계류 중인 위 3개의 입법안은 모두 산업재해의 영역에서 기업에 대한처벌을 강화하려는 목적을 지니고 있다. 그런데 산업재해 외에 세월호 참사와 같은 재난사망사고에 대하여 기업을 처벌하기 위해서는 별도의 입법이 다시 필요하게 된다. 둘째, 양벌규정이라는 틀을 유지하는 한 벌금액 상한을 높이는 것 외에 입법으로 할 수 있는 방안이 거의 없다는 점이다. 셋째, 기업의 면책에 대한 엄격한 통제가 필요하나, 개별적인 양벌규정의 개정에서 이것을 담아낼 수 있을지도 의문이다.

② 그렇다면 보다 전향적으로 기업의 형사처벌에 관한 특별법을 제정하는 방식을 적극적으로 고려해야 한다. 이 때 기업처벌의 이론적 근거에 관해서는 ‘위험방치의 조직구조 내지 조직문화’를 근거로 기업의 직접적인 형사책임을 인정한다는 점을 명확히 할 수 있을 것이다. 이러한 특별법 제정의 방향으로 나아간다면, 기업처벌의 대상범죄를 별도로 특별법에 명시해야 한다. 그 대상범죄의 범위에 관해서는 입법정책적 고려, 현실적 필요성 등을 감안해야 하겠지만, 세월호참사의 재발방지대책에 있어 기업의 책임을 강화하는 방향으로 우선은 기업의 안전의무 위반으로 인하여 사람의 생명·신체에 대한 침해가 발생한 경우를 상정한 특별법 제정운동으로 나가는 것이 시급하다고 판단된다.

그리고 기업에 관한 형사책임의 실효성을 높이기 위해서는 기업에 대하여 특별히 적용될 수 있는 형사제재를 특별법에 규정하도록 해야 한다. 위에서 언급한 프랑스 형법의 입법례처럼, 기업에 대한 특별한 형사제재로는 법인해산, 영업정지, 기업보호관찰, 자금공모금지 등을 포함할 수 있을 것이다.

(2) 기업살인법 제정을 위한 최근의 논의내용

“기업살인법”의 문제의식은 산업재해로 인한 근로자 사망에 대하여 기업 및 기업의 실질적인 경영자에 대하여 실효적인 처벌을 담보하지 못하는 현행법체계의 결함에서 비롯되었다. 노동건강연대에서 2003년부터 “산재사망은 기업의 살인이다”라는 캠페인을 전개하면서 기업살인법이라는 용어를 사용하기 시작하였다. 그 이후 영국과 호주, 캐나다의 기업처벌에 관한 법률이 국내에 소개되면서 ‘기업살인법’은 꽤나 일반화된 용어로 사용되고 있으며, 이는 세월호 참사를 계기로 하여 재해사고에 대한 기업책임을 강화하기 위한 논의로 이어지고 있다. 다만, 법이론상 기업살인법이는 정확한 용어라고 보기 어렵다. 영국이나 호주 등의 입법도 정확하게는 기업의 “살인죄”가 아니라 “(중)과실치사죄”에 대한 처벌을 보다 엄격히 하는 내용이기 때문에 번역 용어로도 기업살인법이라는 용어는 사실 적절하지 않다.

아무튼 세월호 참사 이후 2014년 하반기부터 노동운동 진영과 시민사회단체를 중심으로 해서 재난사고에 관하여 해당 기업에 대해 엄격한 형사책임을 부과하기 위한 입법안 마련 작업에 착수하였으며, 현재 입법안은 거의 완성 단계에 있다. 4월 28일 기업살인법 제정 토론회를 통하여 그 구체적인 법안이 공표될 예정이다.

여기에서는 입법안의 주요 내용을 간략히 소개하기로 한다.

① 목적 및 적용대상

○ 산업재해 및 일반 시민의 생명과 안전을 침해하는 공중재해에 대하여 사업주

내지 경영책임자와 기업 자체에 대한 처벌을 강화하는 것을 입법안의 목적으로 설정하였다. 그러한 만큼, 적용대상은 산업안전보건법이 적용되는 사업장 뿐만 아니라, “다중이용시설”을 포괄적으로 규정하여 철도, 버스 등 차량, 선박과 항공기도 포함하도록 하고, 「위험물안전관리법」 제2조의 “위험물업소”(위험물제조·취급·저장업소) 등도 포함하도록 한다.

⇒ 적용대상 : 산업안전보건법이 적용되는 사업장

+ 다중이용시설 + 시설물 + 차량·철도·선박·항공기 + 위험물업소

○ 사업장의 경우, 현행 산업안전보건법 상의 직접수행사업장 외에 원청사업자의 안전의무와 책임도 함께 규율하도록 범위를 넓혔다.

○ 이 법의 적용대상은 “근로자나 이용자 기타 사람의 사상의 결과가 발생한 경우”로 규정하였다. 사망 외에 상해의 결과가 발생한 경우도 포함하였고, 불산가스 사고 등 공장 주변 지역의 주민이 피해를 입은 경우를 포함하기 위하여 근로자나 이용자 외에도 지역주민의 인명피해에 대해서도 적용되도록 하였다.

② 사업주와 경영책임자의 책임

기업살인법은 산업재해와 다중이용시설에서 발생한 공중재해에 대하여 사업주 내지 경영책임자의 형사책임을 강화하고 기업 자체에 대해서도 형사책임을 부과함을 목적으로 한다. 그런데 안전과 관련한 기업의 예방의무는 적용대상별, 항목별(화재관리, 시설물관리 등)로 각각 수많은 개별적인 법률에 의하여 규율되고 있으며 그 의무위반에 대한 처벌규정 또한 각 법률에 산재해 있다.

재해의 예방에 관한 구체적인 의무를 ‘기업살인법’이라는 하나의 법률에 통합하여 규정하는 것은 현실적으로 불가능하다. 또 그럴 필요도 없어 보인다. 기업살인법의 목적은 사업장이나 시설 등에서 안전관리의 미비로 발생한 재해사고에 대하여 기업과 기업 경영책임자의 책임을 묻기 위한 것이므로 안전의무의 기본적인 사항은 개별 법령에 의하도록 할 수 밖에 없다. 따라서 이 법은 각 개별 법률에 흩어져 있는 기업의 안전예방의무를 전제로 하여, 그러한 의무위반으로 인하여 사상의 결과가 발생한 경우에 사업주 및 기업 자체에 대한 실효적인 처벌을 강구하는 방식으로 법체계를 구성한다.

그럼에도 불구하고, 기업살인법안은 기업의 안전의무에 관한 포괄적인 규정을 두는 방향으로 논의가 되었는데, 이는 안전의무에 관한 포괄적인 근거규정의 역할을 상징한 것이며, 개별 법령에 규정된 구체적인 안전조치에 해당하지 않는 경우가 있을 수 있음을 고려한 것이기도 하다.

③ 사업주 내지 경영책임자에 대한 처벌

○ 기업살인법안에서는 “경영책임자의 안전의무 위반 → 사상의 결과 발생 및 인과관계”를 요건으로 하여 재해발생에 대하여 기업의 경영책임자를 처벌하는 방향의 입법을 도모하고 있다.

○ 특히 “시설물, 장비, 차량, 화학물질의 결함이나 그 관리와 운용의 소홀”이 재해의 원인이 된 경우에 원칙적으로 경영책임자의 안전의무와 책임이 있음을 명시하였다(제4조 제2항). 대형 재해사고는 대부분 그와 같은 원인이 작용하여 대규모 인명피해를 유발하는 것이기 때문에 시설물이나 장비, 화학물질 등에 대해서는 특별히 기업 경영책임자에게 안전의무가 있음을 분명히 할 필요가 있다.

○ 더불어 경영책임자의 안전의무위반으로 인한 사상 발생에 대하여 현행 업무상 과실치사상죄나 산안법 제66조의2의 형량은 매우 낮은 편이기 때문에 형량도 대폭 강화하는 방향으로 나아가야 한다. 특히 2명 이상이 사망한 경우에는 벌금형을 없애는 것이 바람직할 것이다.

○ 한편, 기업의 경영책임자가 안전조치의무 위반을 지시하거나 알면서 방치·묵인·조장한 경우에는 사실상 고의의 안전의무위반행위가 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 이러한 경우에 해당하면 과실범죄의 경우보다 형을 가중하도록 해야 한다.

④ 법인의 처벌

○ 기업의 범죄능력을 정면으로 인정하지 않는 현재의 법상황에서 기업에 대한 처벌에 있어서 영국이나 호주의 입법례처럼 기업의 독자적인 책임을 인정하는 방향에서 입법을 할 것인가에 대해서는 많은 논의와 검토가 필요할 것이다. 기업의 독자적인 형사책임을 정면으로 인정하는 방안도 가능하고, 현재의 양벌규정의 방식을 전제로 해서 기업의 처벌에 있어서 조직문화 등으로 인한 기업의 책임을 인정하는 방향도 가능해 보인다. 그 동안의 논의에서는 후자의 방향을 중심으로 입법안을 마련하는 것으로 논의된 바 있다.

그런 관점에서, 현장에서의 안전의무 위반이 기업 경영진 등 책임자가 명시적 또는 묵시적으로 그러한 위반행위 권한을 부여하였거나 용인하였던 경우, 또는 기업의 조직문화로 볼 때 안전의무를 적극적으로 이행하기 위한 기업 내부의 문화가 존재하지 않는 경우에는 기업의 책임이 가중되는 것으로 규정함으로써 독립모델에서 논의되는 기업의 독자적인 책임을 묻는 입법방식을 양벌규정의 틀 속으로 편입하는 입법방안이 가능하다.

○ 또한 기업에 대한 형사제재에 있어서는 벌금형을 기본으로 하되, 영업정지, 보호관찰, 공계약배제, 자금공모금지 등의 제재를 부가적으로 활용할 수 있도록 규정

함으로써 기업에 대한 처벌의 실효성을 확보할 수 있도록 하는 것도 중요하다. 이는 우리 형법이 총액벌금제를 채택하고 있기 때문에 기업에 대한 처벌에 있어서 벌금형을 무한정 높일 수 없다는 한계를 고려하여 기업 처벌의 예방효과를 담보하기 위함이다.