

『인권연구』 9(1): 161-169.

Journal of Human Rights Studies 9(1): 161-169.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2026.9.1.161>

[현장논단]

생명존중, 안전사회를 향한 새로운 시작

박 래 군*

목 차

- 2026년 5월 7일.
- 세월호참사 이후 12년의 여정
- 안전사회를 향한 설계도를 만들어라

2026년 5월 7일.

이날 오후에 재난참사, 산재 피해자 유가족들과 함께 국회 본회의장 방청석에 있었다. 오후2시부터 열리기로 한 본회의의 첫 번째 안건은 개헌안이었다. 39년만에 개헌안이 본회의에 상정된 것, 부마항쟁과 5.18민주화운동을 전문에 담고, 계엄의 요건을 강화하고, 지방 균형발전을 담았다. 누구도 반대할 수 없는 내용들이었고, 야당인 국민의힘도 찬성했던 내용들이었다. 하지만 국민의힘은 한사코 개헌안을 선거용으로 몰아붙였고, 본회의를 보이콧했다. 국민의 힘 의원들의 좌석은 텅 비어 있었다. 투표는 진행되었고, 국민의 힘 의원들의 투표 참여 독려 발언들이 이어졌지만 오후 4시가 넘도록 국민의 힘 의원들은 본회의장에 들어오지 않았다. 결국 투표 수 미달로 개헌안은 무산되었다.

그런 뒤에 국민의힘 의원들이 들어와 자리에 앉았다. 법안 처리가 신속하게 진행되었다. 생명안전기본법안은 100건 넘는 안건 중에 47

* 4.16재단 운영위원장

번째 법안이었다. 드디어 우리 법안이 상정되었고, 민주당의 박주민, 기본소득당의 용혜인 의원은 전원 찬성으로 법안을 통과시켜달라고 호소했다. 양 옆의 전광판에 의원들의 이름에 녹색 불들이 계속 들어왔다. 재석 190, 찬성 187, 기권 3으로 가결되었다고 우원식 의장이 방망이를 두들겼다.

이 순간을 기다린 피해 유가족들이 자리에서 일어나 박수를 치고 환호했고, 곧 울었다. 세월호참사 12년 만에, 법안 발의 뒤 6년 만에 생명안전기본법이 통과되는 순간이었다.

법안 가결 뒤에 우원식 국회의장은 소감을 말했다. 세월호참사 뒤에 발생한 재난참사들을 일일이 거론하면서 “그때마다 국민께서는 ‘국가는 무엇을 했는가’를 물으셨고, 국회 역시 그 질문 앞에서 결코 자유로울 수 없었습니다.… 2020년 첫 발의 이후 법안이 본회의를 통과하기까지 6년 가까운 시간이 걸렸습니다. 조금 더 이른 시기에 이 법을 마련하지 못한 데 대해 국회의장으로서 마음이 참으로 무겁습니다. 이 법이 발의되고 계류되는 동안에 이태원 참사가 있었습니다.”라고 말하면서 말을 잊지 못했다. “오랜 시간 아픔 속에서도 포기하지 않고 함께해주신 참사 유가족”들 덕분에 이 법이 통과될 수 있었다.

개헌안은 통과되지 못했지만, 기본권 중의 ‘안전권’ 내용이 이 법안에 담겼다. 이후 개헌을 하게 되면 반영되어야 할 내용이다. 현행 헌법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”는 정도로만 규정하고 있어서 헌법이 안전권을 보장하고 있다고 볼 수 없다. 이번에 통과한 법안 제4조(안전권) 제1항은 “모든 국민은 성별·종교·인종·세대·지역·사회적 신분·경제적 지위 등에 관계없이 일상생활과 노동현장 등에서 안전사고의 위험으로부터 생명·신체 및 재산을 보호받고 안전하게 살 권리(이하 “안전권”이라 한다)를 가진다.”고 구체화했다. 법안을 조율하면서 시민사회(생명안전기본법 제정을 위한 시민동행)는 권리의 주체를 “사람”으로 할 것을 요구했으나, 관철되지 못했다. 이

를 보완하기 위해서 제2항(“국가등은 안전권을 보장하는데 있어 대한민국의 영역에 있는 외국인을 합리적인 이유 없이 차별해서는 안 된다.”)을 삽입했다.

기본권의 주체를 ‘사람’으로 할 것이냐 ‘국민’으로 할 것이냐는 문제는 헌법이 개정되지 않는 한 계속될 수 있는 문제다. 결국 법안 심사 막판에 제1조(목적)에 있던 “사람”이 “국민”으로 수정되었다. 그렇지만, 이 법이 지향해야 할 기본이념(제2조)으로 “이 법은 안전사고의 예방·대비·대응·복구의 과정에서 모든 사람의 인간으로서의 존엄과 가치를 존중하고 그 기본적 권리를 차별 없이 보장하는 것을 기본이념으로 한다.”는 내용이 들어간 것은 의미가 크다.

세월호참사 이후 12년의 여정

우리 사회는 세월호참사에 이르러서야 재난참사에 대해 처음으로 진지하게 ‘사고’했다. 충격적인 사건을 접하고, 전 국민이 한마음으로 생존자의 귀환을 기원하였고, 승객들이 돌아올 수 없음을 안 뒤에는 함께 애도했다. ‘애도의 공동체’가 광범위하게 형성된 것도 처음이었다. 희생자의 유가족들이 내건 “참사의 진상규명, 책임자 처벌, 안전사회 건설”은 모두의 요구가 되었다. 이를 위한 특별법 제정을 요구하는 서명에 약 6개월 사이에 650만 명이 참여할 정도였다. 그런 힘이 있었기 때문에 박근혜 정권의 탄압 속에도 2014년 11월 7일, ‘4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법’(약칭: 세월호진상규명법)이 국회를 통과할 수 있었다. 재난참사의 진상규명을 위한 특별법 제정은 처음 있는 일이었다.

‘생명안전기본법’이 탄생하기까지 세월호참사국민대책회의의 내역이 구성되었다가 이후 4.16연대에서도 활동이 이어진 ‘존엄과 안전위원회’의 역할이 특히 중요하다.¹⁾ 이 위원회는 ‘안전대안팀’을 만들어

1) 존엄과 안전위원회의의 활동 내용은 4.16연대가 2026년 4월에 발간한 『4.16시민 활동 백서 4.16시민 10년의 기록①』 108-123쪽에서 인용, 필

“안전한 사회를 향한 대중의 권리, 인간의 존엄과 안전을 지킬 수 있는 대안 마련”을 위한 활동을 전개했다. 이를 위해서 ‘중대재해기업 처벌법’(법률 제정 시에서는 ‘중대재해처벌법’) 운동을 노동단체들과 공동으로 전개하기도 하고, 세월호참사특별조사위원회, 사회적참사 특별조사위원회 등의 조사기구에 가입하여 권고를 이끌어내기도 하였다.

존엄과 안전위원회는 인권활동가들이 중심이 되어 활동을 했는데, 인권활동가들은 세월호참사 초기부터 “‘인권선언’의 형태로 세월호참사에서 우리가 기억해야 할 것과 새롭게 만들 세상에 대한 의지를 담고자 했다.” 그렇게 해서 2014년 12월 10일(세계인권선언 66주년 기념일)에 ‘존엄과 안전에 관한 4.16인권선언대회’를 열었고, 2015년에는 전국에서 100회 넘는 풀뿌리 토론회를 가졌다. 그 결과를 종합해서 2015년 12월 10일(세계인권선언 67주년 기념일)에 ‘존엄과 안전을 위한 4.16인권선언’을 광화문 광장에서 선포했다.

이 선언은 전문과 후문, 그리고 13개 조항으로 이루어졌다. 1조부터 13조까지 인간의 생명과 존엄성, 자유와 평등, 연대와 협력, 안전을 위한 시민의 권리와 정부의 책임, 구조의 의무, 진실에 대한 권리, 책임과 재발방지, 피해자의 권리, 치유와 회복, 공감과 행동, 기억과 기록, 저항할 권리, 존엄에 기초한 사회를 만들 권리 등을 정리했다. 2) 당시의 국제적인 인권규범과 인권의 원칙들을 참고하고, 세월호참사 이후 1년여의 현장 활동, 그리고 풀뿌리 토론회를 통해 확인된 내용들을 정리한 선언이었다. 세월호참사 이후 우리사회가 발견한 피해자의 권리, 시민들의 권리, 국가와 지자체 등의 책무 등이 들어갔다.

이 선언에서 제시된 권리들은 이후 법률들에 반영되기 시작해 법

자가 정리하였다. 4.16연대는 ‘안전사회위원회’를 두고 있다.

- 2) 위 백서 121-123쪽에 선언 전문이 실려 있다. 4.16연대 홈페이지 4.16인권선언(<https://416act.net/345>)에서는 선언의 추진과정, 선언 해설도 살펴볼 수 있다.

적인 권리로 잡아간다. 먼저 이태원참사진상규명법이다.³⁾ 그리고 마침내 생명안전기본법에서는 피해자의 권리 등 여러 조항에서 법적인 권리로 명확하게 들어갔다.

4.16인권선언을 제정, 선포한 다음에 이 바톤을 이어받은 것은 ‘생명안전시민넷’이다. 2017년 11월에 창립한 이 단체는 피해자들이 고립되지 않게 연결하는 것을 목적으로 활동한다. 피해자와 피해자를 연결하고, 사회와 연결하고, 정치와 연결해서 그 힘으로 재난, 산재의 비극을 되풀이하지 않으려는 목적으로 만들어졌다.⁴⁾ 생명안전시민넷은 단체 창립 직후부터 법안의 작성을 위해 몰두했다. 산하에 법률팀을 만들었다. 이 법률팀에는 민변, 대한변협 등에서 재난, 산재 현장에서 활동해온 변호사들, 그리고 현장 활동가, 연구자들이 결합했다. 약 3년 동안 연구를 거듭한 끝에 초안이 작성되었고, 2020년 11월 12일, 국회 생명안전포럼의 대표였던 우원식 의원 등 29명이 연명하여 법안을 발의했다.

법안 발의 기자회견에서 김훈 작가는 다음과 같이 말했다.

-
- 3) 10·29이태원참사 피해자 권리보장과 진상규명 및 재발방지를 위한 특별법 제3조(피해자의 권리) 피해자는 10·29이태원참사에 대한 진상조사, 피해자 구제 등 모든 과정에서 다음 각 호의 권리를 가진다.
1. 필요한 정보를 제공받고 진상조사 과정 등 정부 행정에 참여할 권리
 2. 차별받지 아니하고 혐오로부터 보호받으며 필요한 조력을 받을 권리
 3. 개인정보 및 사생활을 보호받을 권리
 4. 기억, 추모, 애도를 받거나 할 권리
 5. 생활지원·의료지원·심리치료지원·법률지원 등 필요한 지원을 받을 권리
 6. 추모사업·공동체 회복사업 등 후속 사업에 대하여 의견을 개진하는 등 참여할 권리
 7. 배상 및 보상을 받을 권리
 8. 그 밖에 「대한민국헌법」과 국제인권조약에 따라 인정되는 피해자의 권리
- 4) 공동대표로는 김선명, 김훈, 나승구, 박래군, 박승렬, 백도명, 송경용 등이 함께 하고 있다.

“이 법안은 오랜 세월 동안 거듭된 죽음과 절망을 통과해온 시련의 산물이며 고통의 아우성입니다. 그리고 생명이 존중되고, 생명이 침해받지 않는 미래의 설계도입니다. 이것은 실현 가능한 희망입니다.”

2023년 5월 31일에는 재난, 산재참사 피해자 단체, 노동, 인권, 시민사회단체들을 모아서 ‘생명안전기본법 제정을 위한 시민동행(생명안전동행)’을 결성했다. 그리고 그 해 추석 연휴 직전에는 국회 ‘5만 국민동의청원’을 성사시켰다. 국민동의청원까지 성사시키면서 국회문을 두드렸지만, 21대 국회는 법안 심의를 한 차례도 하지 않고 문을 닫고 말았다.⁵⁾

22대 국회에 들어와서 생명안전동행은 국회생명안전포럼과 다시 법안 내용을 협의하여 법안이 갖는 추상성을 극복하고, 법안이 국회를 통과할 수 있는 수준으로 조율했다. 수정된 법안을 발의한 것은 2025년 3월 10일이었다. 공동발의자로 박주민, 용혜인, 한창민 의원이 나섰고, 77명의 의원들이 공동발의자로 이름을 올렸다. 그리고 이재명 정부의 123대 국정과제에도 등재되었다. 그 뒤 행정안전부와 10여 차례에 걸쳐서 법안을 조정했다. 합의안을 만들어 국회로 넘겼지만 국회는 차일피일 핑계만 대고 법안 심의에 착수하지 않았다. 행정안전위원회 제2법안심사소위에서 법 제정을 위한 공청회를 한 차례 연 뒤에 다시 법안 심의는 서범수 소위 위원장의 거부로 이뤄지지 않고 있었다.

세월호참사 12주기 전 법안의 국회 통과를 목표로 세웠던 생명안전동행은 4월 들어서 다급한 심정으로 국회 앞에 천막을 치고 농성에 들어갔고, 매일 아침, 점심, 저녁으로 피케팅을 실행했다. 농성에 들어간 지 1주일 지난 4월 15일, 여당인 민주당에서 법안의 신속한 처리를 약속하고, 청와대가 ‘국민생명안전위원회’를 대통령령으로 설

5) 생명안전기본법 추진 전 과정에 대해서는 https://weeklysafety.blogspot.com/p/blog-page_25.html?view=classic 를 참고.

치하겠다고 발표했다. 대통령이 세월호참사 12주기 기억식에 참석할 예정이었던 상황에서 청와대와 여당이 다급하게 움직였다. 국민의 힘이 법안 처리에 협조하지 않으면 여당 단독 처리하겠다는 명확한 입장을 천명하자, 국민의 힘에서 법안 심사를 하자는 반응이 나왔다.

2026년 4월 27일, 국회 행정안전위원회 제2법안심사소위가 열려서 수정 대안이 통과되었고, 4월 29일 행정안전위원회 전체회의에서 통과되었다. 법사위를 거쳐서 드디어 5월 7일, 국회 본회의를 통과하였다.

안전사회를 향한 설계도를 만들어라

2026년 5월 26일, 대통령이 주재한 국무회의에서 생명안전기본법이 의결되었고, 6월 2일 공포되어 법률로 제정되었다. 세월호참사 12년, 법안 최초 발의 6년 만에 안전한 미래를 위한 설계도가 드디어 만들어졌다.

하지만, 국무회의에서 의결되어 언론에 보도가 나간 지 10여분 뒤에 철거 중이었던 서소문 고가차도가 붕괴하였다. 3명이 죽고, 3명이 큰 부상을 입었다. 삼성역 GTX 건설현장에서 공사중 철근 누락이 발견되어 서울시장 후보 간에 공방이 이어지던 상황에서 일어난 어처구니없는 사건이었다. 붕괴 조짐 12시간 동안 아무런 제한 없이 사고현장 밑으로 고속철도와 전동 열차 등이 59회나 지나갔고, 자동차와 행인들의 통행도 제한 받지 않았다. 엄청난 재난이 벌어질 수도 있는 순간들이 12시간이나 계속되었다. 며칠 뒤에는 한화에어로스페이스 대전사업장에서 폭발사고로 5명이 숨지는 사건이 일어났다.

이런 상황들은 생명안전기본법이 넘어야 할 산이 많음을 보여주는 것 같다. 생명안전기본법의 탄생은 세월호참사 이후 높아진 생명존중, 안전사회에 대한 시민들의 감각과 인식을 반영한 것이다. 그렇지만, 우리 사회는 여전히 과거의 프레임에 갇혀 있다. 세월호참사 이후 우리사회가 얼마나 야만적인 사회인지를 확인했다. 생명과 안전은 뒷전으로 밀어둔 채 경쟁과 효율, 돈만 쌓는 시스템이 문제라는

인식이 있었다. 그래서 시민들은 ‘세월호 이후는 그 이전과 달라야 한다’고 다짐하고는 했다.

세월호참사 이전의 재난참사를 대하는 공식은 ‘사고프레임’이었다. 우연히 발생한, 불행한 사고이므로 빨리 수습하고, 피해자에게 보상해 주고, 부상자는 치료해 준다는 개념이었다. 물론 그 과정에서 피해자들 특히 유가족들은 진상규명, 책임자 처벌을 목소리 높여 외쳤지만, 고립되고 묻혀 버렸다. 그러나 세월호참사 이후에는 그렇지 않았다. 피해자들의 진상규명, 책임자 처벌, 안전사회 건설에 시민들이 호응했고, 여론이 움직였다. 그러면서 ‘사건프레임’으로 인식하기 시작했다. 반드시 원인이 있는 사건이고, 그러므로 진상규명, 책임자 처벌을 통한 재발방지 대책을 만드는 일이 무엇보다 중요하고, 피해자의 트라우마만이 아니라 공동체 회복까지 염두에 두는 치유 과정이 중요해졌다. 이런 변화를 반영하여 비로소 법률에 담긴 것이다. 김훈 작가의 말대로 안전사회를 향한 ‘미래의 설계도’가 마련되었다.⁶⁾

그렇지만, 그 설계도는 미완의 상태로 제정되었다. 안전사고와 피해자의 범위를 정하는 일, 국민생명안전위원회, 국가안전사고조사위원회의 구성과 운영에 관한 세부사항을 정하는 일, 그리고 안전관련 기준, 안전영향평가제도, 안전정보의 제공과 관련된 사항 등 주요한 내용들이 시행령으로 위임되었다. 시행령은 또 하나의 전장일 수 있다. 누구도 가보지 않은 수많은 길을 6개월 내에 잠정 합의 형식으로라도 만들어내야 하는 것이다.

그런 뒤에 독립적이고 상설적인 국가안전사고조사위원회를 세팅해야 한다. 이 기구는 피해자들의 눈물을 닦아주고, 비극이 반복되지 않게 재발방지대책을 내놓아야 한다. 그런데 우리사회는 아직 재난사고에 대한 조사역량이 축적되지 않았다. 정부의 조사기구들이 있다고는 해도 모두 독립성과 전문성에서 문제가 많다 보니 신뢰를 받

6) 제정, 공포된 생명안전기본법은 다음에서 확인할 수 있다.

<https://law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?lsiSeq=286349&viewCls=lsRvsDocInfoR#>

지 못했다. 그런 상황에서 출범하는 조사기구가 어떻게 제대로 작동하게 만들 것인지 걱정이 아닐 수 없다.

이런 일로부터 우리나라의 재난안전체계를 손본다는 게 생명안전 동행의 구상이지만, 힘이 달리는 게 사실이다. 소수의 활동가와 전문가들만으로는 감당할 수 없는 일을 앞에 두고 있다. 한 개의 과제라도 제대로 해내면 그것이 한 사람의 목숨을 살리는 일이 될 수도 있다. 재난, 산재참사가 끊이지 않는 나라에서 경고음을 울리고, 못 생명들이 보다 덜 위험한 세상에서 살기를 바라는 마음이다. 그렇기에 어렵다고 물러나거나 포기할 수는 없는 일이다.

이제 갓 태어난 생명안전기본법. 이 법이 세상에 제대로 뿌리내릴 때 생명안전이라는 가치가 거기서 피어날 것이라 생각한다. 생명안전의 꽃을 피우는 일에 함께 하실 ‘동지’들을 기다린다.