

2015 한국형사정책연구원 국제포럼

안전 사회 구축을 위한 형사 정책적 대응과 전략

Criminal Justice Policies for a Safe Society

일시 | 2015. 11. 30.(월) 10:30~18:00

장소 | 대한상공회의소 의원회의실

주최 | **KIC** 한국형사정책연구원

후원 | 법무부, 경제 · 인문사회연구회

KIC International Forum 2015

Criminal Justice Policies for a Safe Society

2015. 11. 30(월) 대한상공회의소 의원회의실

시 간		세 부 일 정
개 회 식		
10:30-11:00	접수 · 등록	
11:00-11:10	개 회 사	김진환 한국형사정책연구원장
11:10-11:20	축 사	김현웅 법무부 장관
11:20 11:30		장내정리
11:30-12:20	기조연설	<p>김황식 전 국무총리 〈주제 : 안전한 대한민국을 위한 비전과 전략〉</p> <p>Jean-Luc Lemahieu 국장 (UNODC 정책분석국) 〈주제 : UNODC의 지속가능발전목표 증진과 안전사회 구축을 위한 역할〉 (Securing development: How UNODC promotes the SDG's and helps build safer societies)</p>
12:20-12:30		기념촬영
12:30-13:30		오 찬
세션 1		<p>국가 안전 보장을 위한 형사정책 대응 전략</p> <p>좌장_ 한명관 (한국형사소송법학회장, 변호사)</p>
13:30-15:30	발 표 및 토 론	<p>발 표 ▶</p> <p>Ryan Scott Ferber 차관수석보좌관 (미국 연방법무부) 〈주제 : 형사정책적 관점에서 본 최근 미국의 국가안보 위협요인〉 (Overview of Emerging National Security Threats from a US Criminal Justice Perspective)</p> <p>발 표 오세인 검사장 (서울 남부지방검찰청) 〈주제 : 한국의 최근 테러관련동향과 법제〉</p> <p>토 론 ▶</p> <p>Hernán A. Longo (UNODC 아태지역 사무소 테러대책팀장) 이경재 변호사 (법무법인 동북아 대표변호사) 오경식 교수 (한국피해자학회장, 강릉원주대) 이재은 교수 (국제위기관리학회장, 충북대) 신의기 선임연구위원 (한국형사정책연구원)</p>
15:30-15:40		휴 식

세션 2		사회 안전 보장을 위한 형사정책 대응 전략 좌장_ 정현미 (한국형사정책학회장, 이화여대 교수)
15:40-17:40	발 표 및 토 론	발 표 ▶ Yamashita, Terutoshi 소장 (일본 UNAFED) < 주제 : 대형안전사고에 대한 대응체계 및 수사처리방법 > (Legal Framework and Practices relating to Transportation Accidents in Japan) 발 표 이천현 선임연구위원 (한국형사정책연구원) < 주제 : 안전사고 발생현황과 관련 법령의 정비방안 > 토 론 ▶ Keith J. Byrne (지역안보담당관, 주한미국대사관) 郑延谱 (Zheng, Yanpu) 교수 (중국 북경사범대) 최석윤 교수 (비교형사법학회 수석부회장, 국립해양대) 한웅재 부장검사 (대검찰청 형사1과장) 이명원 경정 (경찰청 생활안전국)
종합토론 및 폐회 좌장_ 전지연 (한국형사법학회장, 연세대 교수)		
17:40-18:00	종합토론	
	폐회사	김진환 한국형사정책연구원장

KIC International Forum 2015

Criminal Justice Policies for a Safe Society

CONTENTS

개 회 사 ▶ 김진환 한국형사정책연구원장

축 사 ▶ 김현웅 법무부 장관

안세영 경제인문사회연구회 이사장

기조연설

안전한 대한민국을 위한 비전과 전략 1

김황식 (전 국무총리)

UNODC의 지속가능발전목표 증진과 안전사회 구축을 위한 역할 (Securing development:
How UNODC promotes the SDG's and helps build safer societies) 13

Jean-Luc Lemahieu 국장 (UNODC 정책분석국)

세션 1 국가 안전 보장을 위한 형사정책 대응 전략

형사정책적 관점에서 본 최근 미국의 국가안보 위협요인 (Overview of Emerging National
Security Threats from a US Criminal Justice Perspective) 25

Ryan Scott Ferber 차관수석보좌관 (미국 연방법무부)

한국의 최근 테러관련동향과 법제 29

오세인 검사장 (서울 남부지방검찰청)

토 론 ▶ 좌장 : 한명관 (한국형사소송법학회 회장, 변호사)

Hernán A. Longo (UNODC 아태지역 사무소 테러대책팀장)

이경재 변호사 (법무법인 동북아 대표변호사)

오경식 교수 (한국피해자학회 회장, 강릉원주대)

이재은 교수 (국제위기관리학회 회장, 충북대)

신의기 선임연구위원 (한국형사정책연구원)

대형안전사고에 대한 대응체계 및 수사처리방법 (Legal Framework and Practices relating to Transportation Accidents in Japan)	49
--	----

Yamashita, Terutoshi 소장 (일본 UNAFEI)

안전사고 발생현황과 관련 법령의 정비방안	79
------------------------------	----

이천현 선임연구위원 (한국형사정책연구원)

토론 ▶ 좌장 : 정현미 (한국형사정책학회 회장, 이화여대 교수)

Keith J. Byrne (지역안보담당관, 주한미국대사관)

郑延谱 (Zheng, Yanpu) 교수 (중국 북경사범대)

최석윤 교수 (비교형사법학회 수석부회장, 국립해양대)

한웅재 부장검사 (대검찰청 형사1과장)

이명원 경정 (경찰청 생활안전국)

한국형사정책연구원 국제포럼
“안전사회를 위한 형사정책”

2015년 11월 30일

개 회 사

김 진 환 (한국형사정책연구원장)

한국형사정책연구원은 1989년 형사정책 분야의 국가정책연구기관으로서 설립된 이래, 지난 26년동안 범죄의 실태와 원인을 분석한 약 900종의 정책연구보고서를 통해 사회 변화와 발전에 따른 형사정책적 대응방안들을 제시해 왔습니다. 뿐만 아니라, 유엔 범죄방지 및 형사사법 네트워크 회원기관(UNPNI)으로서 국제사회 형사사법 교류협력에 기여하는 세계적 형사정책연구기관으로 발전해 나가고 있습니다.

*

현재 한국형사정책연구원은 안전사회, 청렴사회, 통합사회를 목표로 선제적이고 다각적인 형사정책 연구개발에 노력하고 있습니다. 이에 따라 2014년에는 개원 25주년을 기념하여 ‘부패척결을 위한 도전과 과제: 무관용, 법질서, 정상화’ 라는 주제로 국제포럼을 개최하여 각국의 우수 개혁사례와 형사정책적 성과를 공유한 바 있습니다.

올해는 ‘안전 사회 구축을 위한 형사 정책’을 주제로 국가안보와 사회안전을 위한 선진 각국의 정책적 대응체계를 함께 성찰해 보고, 한국의 형사정책적 대응전략을 모색해 보고자 2015년도 KIC 국제포럼을 개최하게 되었습니다.

KIC International Forum 2015
Criminal Justice Policies for a Safe Society
November 30, 2015

Opening Address

Dr. Zin-Hwan Kim
(President, Korean Institute of Criminology)

Established in 1989, Korean Institute of Criminology (KIC) is a government-sponsored research institute in the field of crime prevention and criminal justice. For the past 27 years, KIC has provided over 900 policy reports analyzing the ever-changing trends of various crimes in contemporary society. Particularly within the international community, KIC has earned a reputable standing as a member of the United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network Institutes (UNPNI).

*

With the aim of contributing to building a ‘safe society,’ a ‘transparent society’ and a ‘united society,’ the KIC is fully committed to developing proactive and multi-dimensional criminal justice policies through high-quality and evidence-based research. In commemoration of its 25th anniversary last year, KIC held the International Forum with the theme of “The Challenges and Strategies for Ending Corruption : Zero-Tolerance, Accountability and Integrity,” which provided an opportunity to discuss anti-corruption policies by exchanging best practices on combating corruption.

This year, the KIC Forum aims to provide a platform for both scholars and practitioners in criminal justice policies of social safety and national security to share their visions and exchange best practices.

* *

대한민국은 불과 반세기만에 경제발전과 민주화를 함께 달성하여, 지난 2012년에 인구 5천만명, 1인당 국민소득이 2만 달러의 조건을 충족하는 이른바 ‘20—50 클럽’에 세계 7번째로 가입하였고, 머지 않아 1인당 국민소득이 3만 달러에 이르리라 기대하고 있습니다. 하지만 빛나는 성취 뒤에는 그림자도 짙게 드리워지는 법입니다. 다양한 위험과 불안이 혼재된 21세기 현대 위험사회에서, 한국도 국가와 사회 안전을 위태롭게 하는 여러 가지 도전에 직면해 있습니다. 세계 유일의 분단국가로서 1986년 아웅산 폭탄테러사건, 1987년 대한항공 폭파사건 등의 사례에서 보듯이 북한의 테러 위협에 항상 노출되어 있고, 지금도 핵미사일과 여러 형태의 사이버테러가 국가안보의 큰 위협요인이 되고 있습니다. 안으로는 고도 경제성장기를 거치면서 1995년 삼풍백화점 붕괴사고부터 2014년 세월호 침몰사고와 2015년 메르스 사태에 이르기까지 사회안전을 위협하는 대형 사고와 재해가 끊이지 않고 있습니다.

대한민국이 진정한 의미의 선진국으로 자리잡기 위해서는 국가안보와 사회안전을 위협하는 구조적 요인을 면밀히 진단하고, 예방적이고 선제적인 전략과 정책 대안을 마련하고 실천해 나가야 할 것입니다. 따라서 본 포럼의 목적은 더욱 안전한 한국 사회를 위하여 형사정책적 방안을 모색하는데 있습니다.

* * *

특히 본 포럼은 지난 13일 프랑스 파리에서 발생한 테러 참극의 충격이 채 가시지 않은 채 재발 위험이 고조되고 있는 시기에 개최하게 되었다는 점에서 더욱 의미가 깊다 하겠습니다. 바로 다음날 프랑스에서는 TGV 탈선사고로 인명이 희생되는 사고도 잇달아 일어났습니다. 국가 안보와 사회 안전을 위협하는 사고와 사건 요인들이 지구촌 곳곳에 상존하고 있음을 보여주는 상징적인 사례입니다.

실로 세계화의 비약적인 진전과 함께 범죄 역시 국경을 넘는 초국가적(transnational) 특성을 보이고 있는 가운데, 현실공간과 사이버공간에서 자행되는 테러는 국가안보와 국민안전에 모두 직접적인 해악을 끼칠 수 있는 위협요소로 등장하고 있습니다. 따라서 안보와 안전을 위협하는 요인이 날로 조직화, 국제화되고 있는 현실에 대응하여 효과적인 국가정책의 수립과 법제도의 개선이 절실한 시점입니다.

* *

Republic of Korea has achieved both industrialization and democratization simultaneously in less than 50 years of its modern history. In 2012, Korea became the 7th member of the so-called “50-20 club,” an exclusive group of those economies with the population surpassing 50 million that maintain per capita income of 20,000 US Dollars, and are expecting 30,000 US Dollars.

Where there is a glory, however, a shadow may loom over. Living in the 21st century’s complex and high risk society, South Koreans are facing various challenges threatening social safety and national security. As the only one last divided country in the world, South Korea has experienced a series of North Korean terror attacks, such as *Rangoon* bombing in 1983, and Korean Air Flight 858 Bombing in 1987. Nuclear weapon and cyber-terrorism are becoming new threats from the North to national security of the South. On the other hand, as one of the fastest developing countries in the world, South Korea has suffered from disastrous accidents and social crisis, such as *Sampoong* Department Store collapse in 1995, sinking of *Sewol* Ferry in 2014, and MERS(Middle East Respiratory Syndrome) outbreak in 2015.

In order for Korea to become a developed country in the truest sense, precise diagnosis of social risk and national insecurity is highly demanded. The aim of the KIC Forum, therefore, is to propose both preventive and proactive criminal justice policy for effective response to the risks posed by the modern society and for building a safe society.

* * *

This event of the KIC Forum has significant meaning in the period of time, when international community witnesses a series of coordinated terrorist attacks on Paris on the night of November 13th. The very next day, TGV train derailed and crashed near Strasbourg. These news vividly show that we are living in a world where unforeseen accidents and tragic disasters are occurring unexpectedly, and so threatening social safety and national security.

In this globalizing world, the trans-nationalizing nature of crimes is threatening human life and liberties, not to mention crimes of terror both in real and cyber-space. Now, more than ever, we need most effective national strategies and legal frameworks against organized and globalized crimes and risks on safety and security.

이에 본 포럼은 첫 번째 세션에서 한국과 미국에서 테러를 비롯한 국가안보 위협요인에 대한 대책을 중심으로 국가안전보장을 위한 형사정책적 대응전략을 논의하며, 두 번째 세션에서는 한국과 일본의 안전사고에 대한 대응법제를 중심으로 사회안전 보장을 위한 형사정책적 대응전략을 함께 논의하고자 합니다. 이어 미국, 중국을 비롯한 각 국 및 국제기구 전문가들로부터 안전관련 정책경험과 의견을 나누고자 합니다.

* * * *

끝으로 본 국제포럼을 위해 기조연설과 발표를 맡아주신 김황식 전 총리, UNODC 정책분석국 장-뤽 르마이유 (Jean-Luc Lemahieu) 국장, 그리고 미국 연방법무부 라이언 스캇 퍼버(Ryan Scott Ferber) 검사장, UNAFEI 야마시타 테루토시(Yamashita Terutoshi) 소장과 서울 남부지방검찰청 오세인 검사장께 감사드립니다. 또한 좌장을 맡아주신 전지연 한국형사법학회 회장, 한명관 한국형사소송법학회 회장, 정현미 한국형사정책학회 회장, 그리고 토론을 위해 참석해 주신 에르난 롱고(Hernán A. Longo) UNODC 아태지역 사무소 테러대책팀장, 이경재 법무법인 동북아 대표변호사, 오경식 한국피해자학회 회장, 이재은 국제위기관리학회 회장, 키스 번(Keith J. Byrne) 주한미국대사관 지역안보 담당관, 정 옌푸(Zheng Yanpu) 북경사범대 교수, 최석윤 한국비교형사법학회 수석부회장, 한웅재 대검찰청 부장검사, 이명원 경찰청 생활안전국 경정께도 감사 드립니다.

모쪼록 본 국제포럼이 정의와 인권, 안전과 안보를 아우르는 국가전략의 방향을 제시하는 계기가 되기를 바라면서, 한국형사정책연구원을 대표하여 참석해 주신 모든 분들께 거듭 감사의 인사를 드리고자 합니다.

2015년 11월 30일

한국형사정책연구원장 김 진 환

So, the KIC International Forum of 2015 focuses on criminal justice response for national security at the first session, which will be followed by the session on national policies for a safe society.

There will be presentations on recent law and policy of terrorism mainly from South Korea and US perspectives, and then on legal framework and practices for securing social safety both in Korea and Japan. This will be followed by panel discussions by experts from Korea, China, US, and UNODC.

* * * *

On behalf of the Korean Institute of Criminology, I would like to extend my heartfelt thanks to former Prime Minister of Korea, Mr. *Kim Hwang-Sik*, director of the Division for Policy Analysis and Public Affairs at the UN Office on Drugs and Crime, Mr. *Jean-Luc Lemahieu* for their key-note addresses, and to Senior Counsel to the Deputy Attorney General, US Department of Justice, Mr. *Ryan Scott Ferber*, and Superintendent Public Prosecutor at the Seoul Southern District Prosecutor's Office, Mr. *Oh, Se-In*, Director off UNAFEI, Mr. *Yamashita, Terutoshi* for their presentations.

I also thank chairpersons of the each session, Mr. *Han, Myung-Kwan*, President of Korean Criminal Procedural Law Institute, Professor *Chung, Hyun-Mi*, President of Korean Association of Criminology, Professor *Jun, Ji-Yun*, President of Korean Criminal Law Association, and panelists, Mr. *Hernán A. Longo*, Counter-Terrorism Programme Officer at UNODC Regional Office for Southeast Asia and the Pacific, Mr. *Lee, Kyung-Jae*, Managing Partner, Dong Buk Ah SLS, Professor *Oh, Kyung-Sik*, President of Korean Association of Victimology, Professor *Lee, Jae-Eun*, President of Korean Association for Crisis and Emergency Management, Mr. *Keith J. Byrne*, Regional Security Officer, U.S. Diplomatic Security Service, Professor *Zheng, Yanpu*, Beijing Normal University, Professor *Choi, Suk-Yoon*, Vice-president of Korean Association of Comparative Criminal Law, Mr. *Han, Woong-Jae*, Chief Prosecutor at Supreme Prosecutor's Office of Korea, and Mr *Lee, Myung-Won*, Superintendent at Korean National Police Agency.

I hope that the KIC Forum will provide a valuable opportunity for all participants to have in-depth deliberations on the topics of national security and social safety with a view to making contributions to national strategy for a safe society where both justice and human rights prevail.

Thank you for your attention.

November 30, 2015

President, Korean Institute of Criminology

Dr. Zin-Hwan Kim

축 사

여러분 안녕하세요. 반갑습니다.

국민 행복의 초석인 안전한 대한민국을 만들기 위해 「안전 사회 구축을 위한 형사 정책적 대응과 전략」이라는 주제로 오늘 포럼이 개최된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다.

먼저 김진환 한국형사정책연구원장님을 비롯하여 포럼 준비를 위해 고생하신 모든 분들께 진심으로 감사드립니다.

라이언 스콧 퍼버 미국 연방 법무부 차관실 수석 정책보좌관님을 포함해 주제발표와 토론을 맡아주신 분들께도 고마운 마음을 전합니다.

또한, 바쁘신 가운데도 참석하셔서 이 자리를 빛내 주신 김황식 전 국무총리님과 유엔 마약 및 범죄사무소 장뤼크 르마이유 국장님께도 감사드립니다.

내외 귀빈 여러분,

아시다시피 지난 11월 13일에 국제 테러조직 IS가 평온한 파리에서 불특정 시민을 상대로 무자비한 테러를 저질러 전 세계가 경악하였습니다.

또한, 아프리카 말리의 호텔에서 이슬람 무장단체에 의한 테러가 잇따라 발생하였습니다. 전 세계는 지금 테러로부터 시민들의 안전을 지켜내기 위해 국가 간 긴밀한 협력체계를 유지하고 있습니다.

IS는 물론이고 테러조직 추종자들이 세계 곳곳에 퍼져 있어 언제 어디에서 어떤 형태로 추가 테러가 발생할지 예측할 수 없는 상황입니다.

우리의 경우 남북 분단이라는 특수한 안보 상황 속에서 북한의 위협은 계속되고 있습니다. 북한과 연계한 세력이 테러조직에 동조할 가능성이 있고, 나아가 지난 9월 IS가 우리나라를 테러 대상국에 포함시켜 테러의 위협이 한층 높아지고 있는 상황입니다.

테러의 위협이 현실화되고 있는 막중한 이때 국민의 생명과 안전을 보호하기 위해 우리 모두의 힘과 지혜를 모아야 할 때입니다.

테러를 사전에 방지할 수 있도록 테러 관련 인적, 물적 네트워크를 감시할 수 있는 시스템을 구축해야 합니다.

또한, 테러 발생 시 신속히 정보를 수집하고 범인을 검거하여 추가 범죄를 방지함으로써 피해를 최소화할 수 있어야 합니다.

오늘 포럼은 테러 방지를 위한 우리의 현재 시스템과 제도적 장치가 다른 선진국에 비추어 부족한 점은 없는지 점검할 수 있는 좋은 기회라고 생각합니다.

내외귀빈 여러분,

오늘 포럼에서는 두 번째 주제로 다양한 재난에 대한 형사정책적 대응과 전략도 함께 논의될 예정입니다.

지난 해 법을 지키지 않은 무책임한 행동이 대형 참사로 이어지는 사건이 발생하였습니다. 대한민국은 여러 방면에서 선진국의 반열에 올라섰지만, 급격한 산업화로 재난에 효과적으로 대처할 수 있는 시스템과 안전에 대한 의식이 아직은 부족한 상황입니다.

대형 참사의 원인을 살펴보면 여러 불법행위들이 누적되어 일어나고, 사고 발생 후에도 책임있는 사람들이 필요한 조치를 제때 취하지 않아 피해를 키우는 경우가 많습니다.

그동안 정부는 안전사고 발생에 근본적으로 대응하기 위해 체계적인 재난안전관리 시스템 구축 마련에 힘써왔습니다.

법무부도 안전사고의 원인 중 하나인 민관유착의 부패고리를 끊고, 사고 발생 시 신속히 대응할 수 있는 수사 매뉴얼을 마련하는 등 많은 노력을 기울이고 있습니다.

안전사고에 대한 철저한 대응과 법제도의 완비를 통해 대한민국은 더 안전한 국가로 평가받을 수 있다고 생각합니다.

이번 포럼에서 안전사고에 대한 우리 대응체계에 부족한 점은 없는지 법과 제도는 어떻게 보완해야 하는지에 관해 심도 깊은 논의가 진행될 것으로 기대됩니다.

우리 국민이 평온한 삶을 유지할 수 있도록 테러와 안전사고를 원천적으로 차단할 수 있는 방법과 이를 뒷받침 할 수 있는 법제 마련에 여러분의 지혜를 모아주셨으면 합니다.

여러분께서 주시는 소중한 의견은 귀담아 듣고 관련 제도개선에 최선을 다하겠습니다.

대형참사와 테러로부터 국민의 생명과 안전을 지키는 국가의 기본 책무를 충실히 수행하여 한층 더 안전한 대한민국이 될 수 있도록 혼신의 노력을 기울이겠습니다.

이 자리를 빛내기 위해 참석해 주신 모든 분들께 다시 한 번 감사드리고, 여러분과 여러분의 가정에 항상 행복이 함께하기를 기원합니다.

감사합니다.

2015년 11월 30일

법무부 장관 김 현 응

축 사

2015 KIC 안전포럼의 개최를 진심으로 축하합니다.

우리는 역사상 가장 안전한 시대에 살고 있음에도 불구하고, 역설적으로 그 어느 때보다도 높은 불안감을 가지고 살아가고 있습니다. 최근 파리에서 발생한 테러범죄나 러시아 항공기 폭파사건의 경우처럼 테러범들은 보호가 취약한 민간인 등 소프트 타겟(soft target)을 집중적으로 노리고 있으며, 메르스와 세월호의 경우처럼 대형 인명피해를 야기하는 사건 사고의 발생 가능성 역시 우리 삶 깊숙이 들어와 있기 때문일 것입니다. 그래서 오늘 포럼의 핵심 주제이기도 한 “안전”은 우리 최근 그 무엇보다도 가장 중요한 화두가 되고 있습니다.

그러나 실제로는 여러 가지 과학기술의 발전과 국민 안전을 위한 정책들로 인하여 우리의 평균수명은 놀랍도록 증가하고 있으며, 재난사고로 인한 사상자는 과거에 비하여 크게 줄어들고 있는 것이 사실입니다. 그럼에도 불구하고 산업화, 세계화, 고령화 등 사회구조의 변화로 인하여 안전취약성 또한 늘어나고 있으며, 이로 인하여 새로운 사회불안요소가 막대한 사회적 비용을 야기하며 사회통합을 저해하는 요소로 대두되고 있는 것도 역시 사실이라고 할 것입니다.

시민사회에 점차 확산되고 있는 불안은 사회의 활력을 저해하고 통합을 방해하여 막대한 경제적 손실을 가져올 뿐만 아니라 결국 국민행복의 심대한 장애요인이 됩니다. 그렇기 때문에 시민의 안전보장에 관한 국가정책에는 결코 실수나 실패가 있어서는 안 됩니다. 사소한 실수가 대재앙으로 이어질 수도 있는 후기 현대사회에서, 국민안전은 국가가 제공해야 하는 가장 필수적인 공공재이며, 따라서 안전보장은 민주적 법치국가의 최우선 사명이 되었습니다. 우리는 안전이 자유와 행복의 전제조건이 되는 시대에 살고 있기 때문입니다.

한국형사정책연구원이 유일한 국책연구기관으로서 담당하고 있는 형사정책이야말로 바로 시민의 안전 보장의 최전선에 있는 국가정책이라고 할 것입니다. 2015년을 마무리하는 이 시점에서 “안전”을 주제로 국내외의 전문가를 모아 국제포럼을 준비해 주신 한국형사

정책연구원 김진환 원장님의 탁견에 깊은 감사를 드립니다. 오늘 이 자리가 아무쪼록 국가안전을 위한 효과적인 형사정책 방안을 모색하는 뜻 깊은 논의의 장이 되기를 소망합니다.

다시 한 번 2015년 KIC 안전포럼의 개최를 진심으로 축하드립니다. 자리를 함께 해 주신 김황식 전 국무총리님을 비롯한 국내외 귀빈 여러분의 행복과 건강을 기원합니다.

감사합니다.

2015년 11월 30일

경제인문사회연구회 이사장 안 세 영

기 조 연 설

안전한 대한민국을 위한 비전과 전략

김 황 식 전 국무총리

안전한 대한민국을 위한 비전과 전략

김 황 식 전 국무총리

1. 시작하며

현대사회는 한 나라 안의 위험과 국경을 넘는 위험이 혼재하고, 전근대적 위험과 탈근대적 위험이 공존하는 복합적 위험사회라 할 수 있습니다.

한국사회는 최근에 내부적으로는 여객선 침몰사고인 세월호 사건과 감염병인 메르스 사태를 겪었고, 외부적으로는 최근 이슬람주의 무장 테러 집단인 이슬람 국가(IS)가 프랑스 파리에서 민간인을 대상으로 한 반인륜적인 테러의 참상을 목격하며 큰 충격을 받았습니다.

우리는 앞으로 우리 사회가 안전과 관련된 원칙과 기본을 잃어버리면 언제든지 세월호 사건이나 메르스 사태와 같은 일이 발생할 수 있고, 그런 일이 생기면 우리들의 행복과 건강한 생활이 위협 받는 것은 물론 우리사회가 갈등과 분열을 겪게 될 것임을 깨달았습니다.

그리고 그 동안 대한민국은 테러에 관하여는 비교적 안전한 곳이라고 인식되었지만 이번 파리 테러를 계기로 이제는 청정지역이 아니라는 인식을 갖게 되었습니다.

이와 같이 위험과 재난이 끊이지 않는 상황 속에서 우리 사회의 안전을 뒷받침 해온 제도와 정책은 우리 사회의 안전을 지키고 국민의 불안을 덜어주는데 얼마나 효과적인지 되 짚어보지 않을 수 없습니다.

그런 취지에서 지난 26년간 안전정책 및 형사정책 연구의 중심역할을 담당해 온 한국 형사정책연구원이 국가정책연구기관으로서, 또한 유엔범죄방지 및 형사사법 네트워크 기관으로서 국가안보와 사회안전을 주제로 삼아 국제포럼을 개최하게 된 것은 시의적절할 뿐만 아니라, 포럼에 참여한 모든 관계기관과 전문가, 그리고 지켜볼 국민 모두에게 의미 깊은 행사라고 생각합니다.

이제 대한민국은 위협에 선제적이고 능동적으로 대응하기 위해 국가 안보 차원에서 테러에 대한 선제적이고 실효적인 예방대책을 마련하고, 사회의 각종 불안전 요소를 진단하고 문제점을 분석하여 국민의 삶이 행복하고 건강해 질 수 있는 종합적이고 체계적인 전략을 수립하는데 더욱 노력하여야 할 것입니다.

2. 국가안전을 위한 비전과 전략

프랑스 수도인 파리에서 2015년 11월 13일(현지 시간) 밤부터 14일 새벽까지 극장, 식당 및 축구장 등 6곳에서 발생한 테러는 공연장 등 일상생활 공간인 이른바 ‘소프트 타깃’을 공격대상으로 삼아 ‘어디든지 안전한 공간은 없다’는 공포를 확산시켰습니다.

이를 주도한 단체인 IS는 2015년 9월 대한민국을 포함한 ‘십자군 동맹국’ 62개국을 발표하고 그 국가의 시민들에게 무차별적 테러를 가할 것이라고 하였습니다.

또한 이번 프랑스 테러를 ‘폭풍의 시작’이라고 하여 추가적인 테러의 가능성을 열어 두고 있습니다.

뿐만 아니라 현재 대한민국에도 2015년 1월 10일 IS가담 김군 사건, 2015년 3월 5일 리퍼트 주한 미국대사 테러사건, 2015년 11월 20일 국내 불법체류 중 알 카에다와 연계된 조직 ‘일 누스라’에 추종하는 인도네시아 인이 체포되는 등 대한민국도 테러로부터 더 이상 안전한 나라가 아니라는 점입니다.

그럼에도 불구하고 우리나라의 대테러 대응 전략은 너무나 허술합니다. 테러에 대비하기 위하여 발의된 ‘테러방지법’은 2001년부터 지금까지 14년째 국회에 방치되고 있습니다.

뿐만 아니라 대한민국은 아직 전쟁이 종료 되지 않는 휴전상태에서 북한의 상존하는 위협 속에 놓여 있습니다.

북한은 여전히 핵을 포기하지 않고 있으며, 국내와 국외에서 발생하고 있는 대규모 해킹 사건에 담당자로 지목되고 있습니다.

영화 ‘터미네이터’에서는 지구가 기계인간에게 지배 받는 원인이 바로 바이러스의 침입으로 컴퓨터 시스템의 장애가 유발한 핵 미사일 발사에 있는 것으로 설정하고 있는데 이러한 염려가 현실로 다가오고 있습니다.

2015년 9월 미국 조지 워싱턴대학교와 CIA가 공동으로 주최한 세미나에서 존 브레넌 중앙정보국(CIA) 국장은 북한 등 일부 국가 및 개인이 가지고 있는 해킹능력으로 인하여 언제나 발생할 수 있는 사이버 테러 걱정으로 밤잠을 이루지 못한다고 말을 하였습니다.

이러한 배경 하에 저는 다음과 같이 대한민국의 국가 안전을 위한 비전과 전략을 제시해 보고자 합니다.

첫째, 테러 관련 법률 정비를 통한 대테러방지 시스템 구축되어야 합니다.

테러는 과거 미국 9.11사건이나 최근 프랑스 파리 테러사건을 보더라도 무엇보다 예방이 중요하고 이를 위해서는 현 법령을 종합적으로 재점검하고 필요한 부분을 정비하여야 합니다.

테러방지법이 제정되는 경우에 대한민국 국민에게 테러에 대한 위협으로부터 안전하다는 인식이 확대될 것이며, 정부 관계 부처 및 지자체의 긴밀한 협조와 테러 관련 위험인물에 대한 체계적인 관리가 가능하게 될 것입니다.

그러나 대테러 대책에는 필요적으로 인권침해문제가 제기될 수 있습니다. 즉 테러 예방을 위해서는 테러 관련 위험인물 또는 단체에 대한 정보를 수집하고 분석하는 일련의 절차가 반드시 필요한데 이 과정에서 사생활의 비밀이나 인권이 침해될 위험이 있습니다. 그러므로 그 침해 여지를 최소화 하는 노력이 필요할 것입니다.

테러방지법 제정과 관련하여 인권침해에 대한 우려 외에 테러방지의 컨트롤타워를 어느 기관으로 할 것인지가 논의되지만, 정부와 국회는 국민의 생명과 안전의 보호라는 당위적 명제만을 상기하면서 가장 합리적이고 효율적인 방안이 무엇인지를 생각하며 조속히 테러방지법을 제정하여야 할 것입니다.

입법을 함에 있어서 인권침해의 요소는 그 요건과 절차를 엄격하게 규정하여 최소화하고, 정치적 목적에 의하여 권한이 남용되지 않도록 국회가 엄격히 감시를 강화하고, 권한을 남용하는 경우에는 엄중한 책임을 물을 수 있도록 하여야 할 것입니다.

둘째, 테러를 예방하기 위해서는 국제사회와 대테러공조가 확대되어야 합니다.

테러는 한 나라의 문제가 아니라 국제적인 문제를 야기합니다.

테러 당사자는 일반적으로 국외범인 경우가 대다수이며, 테러로 인한 피해 역시 자국민 뿐 만 아니라 외국인이 포함되는 경우가 많습니다.

즉 테러는 국내는 물론 해외체류 우리교민 및 현지 진출기업 등 국내외의 우리국민의 생명과 재산을 위협할 수도 있고, 테러조직 자체가 다국적 구성이 많고 그 실행 준비 및 실행 과정에 있어서 여러 국가를 거치기 때문에 이를 예방하고 수사하기 위해서는 국제 사회와 대테러 공조가 확대되어야 합니다.

UN 안보리에서는 9.11 이후 세계 각국의 테러관련 법령이 정비(1373호) 및 14. 9 외국 인테러전투원 모집, 국경이동 차단 및 처벌(2178호) 의무화 결의를 채택하였습니다.

뿐만 아니라 OECD, G20 총 41개국 중 테러방지법이 없는 나라는 스위스, 일본, 중국, 아르헨티나 4개국에 불과합니다. 중국의 경우에는 현재 반테러법을 추진중에 있습니다.

미국의 경우에 범정부(17개기관) 차원에서 테러의 컨트롤 타워인 국가대테러센터(NCTC)를 운영하고 있으며, 통신회사에게 데이터 정보를 5년간 보유의무를 부과하고 있습니다.

영국의 경우도 대테러법을 개정하여 외국인테러전투원 의심 자국민 입국 금지, 테러 요주의 인물 거주 제한, 사법기관의 인터넷 통신 감시 역량강화에 주력하고 있습니다.

프랑스의 경우 판사의 승인 없이 정보기관에 테러 용의자 감시권한을 부여하고 테러 수사시 전화, 이메일, 휴대폰 메시지 등에 관하여 감청을 허용하고 있습니다.

이러한 국제적 경향에 비추어 대한민국도 테러를 예방하고 진압하기 위한 종합적이고 체계적인 테러방지법을 제정하고, 국제기구 및 국가와 대테러 공조에 적극적으로 나서야 할 것입니다.

셋째, 사이버 테러 대책 마련을 마련하여야 합니다.

파리의 테러가 직접적이고 현실적인 테러라면 사이버 테러는 간접적이고 가상적인 테러라는 점에서 다르다고 할 수 있습니다.

현실적인 테러에서 발생하는 인명과 재산에 대한 피해도 매우 광범위하나, 사이버 테러가 발생하는 경우 그 대응이 허술하거나, 예방이 불충분하다면 그 피해는 가히 상상할 수 없는 지경에 이를 수 있습니다.

특히 현대사회는 정보화 시대이며, 행정, 금융 등 사회 모든 영역에서 컴퓨터가 이용되고 있으며, 심지어 사회기반 시설의 통제권이 컴퓨터와 연관되어 있다는 점에서 사이버 테러로 인한 컴퓨터의 오작동은 지구의 종말을 가져올 수 있을 만큼 심각한 후유증을 남길 수 있습니다.

이러한 점에서 각 국가기관은 보안 프로그램과 보안 관련 영역의 기술진을 확보하고, 생활 속에서 컴퓨터 보안을 지켜나가야 할 것입니다.

3. 사회안전을 위한 비전과 전략

오늘날의 재난은 복잡한 양상을 띠고 있고, 세계 곳곳에서 예상치 못한 장소에서 예상치 못한 형태로 재난이 발생하고 있습니다.

이러한 재난을 예방하고 대처하기 위한 노력이 절실한 때이지만 우리나라는 급속한 경제성장을 거치면서 안전보다는 효율성과 신속성을 우선하는 문화가 저변에 깔려있는 것이 사실입니다.

따라서 이를 변화시키기 위해서는 효율성보다 안전을 우선하는 문화를 정착시켜야 하고, 국가는 재난을 철저히 관리하여 국민의 생명과 재산을 지키는 데 최선을 다하여야 합니다.

이러한 배경 하에 저는 다음과 같이 대한민국의 사회 안전을 위한 비전과 전략을 제시해 보고자 합니다.

첫째, 사회안전 관리체계와 전략이 확립되어야 합니다.

최근 3년간 주요사고(교통사고, 산업재해, 화재) 사망자 수는 2012년 6,793건에서 2014년 5,968건으로 계속적으로 감소추세에 있지만 최근 발생한 대형사고로 인하여 재난·안전 분야는 국민적 관심도가 매우 높기 때문에, 정부가 재난의 예방부터 복구단계까지의 전 단계를 체계적·유기적으로 관리하여 국민들에게 신뢰를 줄 수 있어야 합니다.

또한 이러한 대형사고 사례에서 나타난 문제점들은 법·제도의 미비, 사후적 안전점검의 부실과 그 원인으로 안전교육·문화가 미흡하고 이를 지원할 인프라가 부족하다는 점에서 잘 드러나고 있습니다.

이를 해결하기 위해 우선 육·해상 모든 종류의 재난에 맞서는 강력한 재난안전 컨트롤 타워로서 국민안전처를 설치한 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각합니다.

국민안전처는 안전 및 재난에 관한 정책의 수립하고 운영 및 총괄·조정하면서, 국가급 비상사태 대비와 민방위 관련 업무를 추진하고, 소방 및 방재에 관한 업무, 해상사고, 오염, 오염방재 및 해양경비 업무를 관리·감독하고 있습니다.

하지만 메르스 사태로 본 감염병 재난관리의 문제점과 향후 개선과제, 중앙부처 상호 간 및 중앙과 지방자치단체 간 협업을 통한 재난관리 효율화가 필요하다고 생각합니다.

이에 따라 국가적 재난을 예방하고 효과적으로 대응하기 위해 우선 우리나라 사회안전의 현황을 진단하고 향후 바람직한 국가안전관리 체계에 대한 논의와 협업을 통한 재난안전 관련 정보공개 원칙의 확립시킬 필요가 있습니다.

이러한 종합적이고 체계적인 검토를 바탕으로 중앙과 지방자치단체의 재난관리상태를 점검하고 관련 법령 및 제도를 정비하여야 할 것입니다.

둘째, 재난 대응체계 정비를 통한 책임강화가 이루어져야 합니다.

기존의 재난안전관리체제는 단기적이 그 책임소재가 불분명한 경우가 많았습니다.

따라서 현재 신설된 국가안전처를 중심으로 안전관리 대응체계를 확립하고 세부과제별로 책임부서와 중장기 계획을 포함한 종합목표기간을 설정하고 추진하여야 할 것입니다.

이를 뒷받침하기 위해 안전관리를 담당하는 중앙부처의 예산과 사업을 총괄조정하고 지방자치단체나 담당공무원의 책임성을 강화할 필요가 있습니다.

안전관련 법령을 검토하여 안전법규 위반에 대한 미흡한 제재규정 및 허술한 안전검사 기준 등을 정비함과 동시에 사후적 조치에도 철저히 대응하여 재난관리에 미흡했던 담당공무원에 대한 징계요구 및 중앙 및 지방자치단체 기관 등에 대한 경고조치 등 소관별 안전관리에 대한 책임 및 의식을 강화하여야 합니다.

셋째, 국민 안전교육 적극적으로 추진하여야 할 것입니다.

기존에 무분별하게 실시된 안전교육을 개선하여, 연령, 성별, 직군 등에 맞추어 필요한 안전교육 콘텐츠를 개발하고 맞춤형 교육을 실시하여야 할 것입니다.

이를 통해 실제 재난상황에서의 적응력을 강화하고, 대형재난사고에 있어서 각 상황별 안전수칙을 숙지하여 구조기관의 구조 및 구난에 편의를 제공함으로써 피해를 최소화할 수 있습니다.

이를 위해 유치원을 시작으로 초·중·고 학교 및 대학, 각 사업체와 공공기관 등에 이르기 까지 안전교육을 확대하기 위한 법령을 제정하고, 민관협업을 통하여 지속적으로 캠페인을 벌여 나가야 할 것입니다.

뿐만 아니라 안전교육의 실효성을 높이기 위해 연령별 위험 노출도와 안전사고 취약성이 높은 유치원 및 초·중·고 학생들을 대상으로 하는 안전교육 실시는 선택이 아니라 의무로 지정하여야 할 것입니다.

넷째, 재난 및 안전관리 사업 육성할 필요가 있습니다.

기존의 재난관리 및 안전관리는 국가 주도 또는 사업주 또는 관리자에 의한 시설물 관리에 의해 실시되었습니다.

이러한 방식은 대형재난사고에서 나타났듯이 재난 및 안전사고의 다양한 원인에 대응하기 힘들고 효율성도 낮은 문제점이 있습니다.

따라서 민간의 재난안전사업을 발굴 육성하여 재난의 다양한 원인에 적절히 대응할 필요가 있습니다.

이를 통해 ICT 융·복합 신기술 개발하여, 안전사고 예방 및 상황관리에 필요한 최첨단 기술을 확보할 수 있으며, 안전관리에 민간역량 적극 활용하여 노후 위험시설 보수 및 보강의 전문성을 담보할 수도 있습니다.

재난보험 등 신상품을 개발하거나 기존 상품을 개선하여 적용대상을 확대하는 등 안전에 관련된 일자리의 창출을 유도함으로써 안전관리 제도 개선을 통한 산업수요 창출 등 안전을 산업화 하여 지속적으로 안전에 관한 기술개발과 인프라확충을 도모할 수 기대 효과도 만들 수 있습니다.

다섯째, 국가 기반시설 특히 원자력 안전규제 및 관리감독 강화에 집중할 필요가 있습니다.

원자력은 현재 가장 필요한 에너지원이자, 가장 위험한 에너지원이 되고 있습니다.

최근 빈발했던 원전보수 유지상의 관리부실과 사이버해킹 사건에서 나타난 여러 위험요소들은 국민의 생활에 큰 불안요소로 등장 하였습니다.

그러므로 국가는 이러한 원자력에 대한 불안감을 해소할 수 있는 방향으로 규제를 정비하고 관리감독을 강화하여야 합니다.

원전관리 전 과정에 걸친 현행 운영 실태를 재점검하고 거기서 들어난 문제점들에 대한 보완을 통해 안전검사 체계를 확고히 하여 원전에 대한 안전관리 역량을 강화할 필요가 있습니다.

또한 정보통신기술을 활용한 안전한 작업환경 조성 및 방사선 감시기 확충을 통하여 방사능에 대한 국민의 불안을 해소하여야 할 것입니다.

만일의 사태인 국가급 비상재난상황에 대응할 수 있도록 실효성이 있는 방사능방재 훈련시스템을 구축하고, 재난 발생시 피해를 최소화하기 위한 피난대책 등 다방면으로 기본계획 및 훈련체제를 구축하여야 할 것입니다.

앞서 말한바와 같이 국가 기반시설에 대한 해커의 공격이 가장 빈번했던 원자력에 대하여는 하루 빨리 원전 사이버 공격에 대비하기 위한 전담조직을 구축하여 국민의 생명과 안전에 만만의 태세를 갖추어야 할 것입니다.

여섯째, 국민 먹거리에 대한 안전 관리 감독을 강화하여야 할 것입니다.

식자재 및 가공식품의 수입이 많은 상황에서 수입식품에 대한 안전관리는 국민의 건강과 직결되는 문제이고, 또한 국내에서 생산 관리되는 식품 또한 다르지 않습니다.

이를 위해 식품안전도 식품제조업체의 자가품질검사 의무와 책임을 강화하고, 수입식품의 경우에는 해외제조원 공장등록제를 도입하는 등 생산부터 소비까지 안전관리망을 더욱 강화할 필요가 있습니다.

뿐만 아니라 민·관 협력을 통한 자율안전관리 역량을 강화하여야 합니다. 식품안전분야

는 상시 모니터링이 매우 실효성을 갖는 분야로서 정부의 규제에 기반을 두면서도 민간에게 자율안전관리와 감시역량이 내재화 될 수 있도록 관리체계를 구축해야할 필요가 있기 때문입니다.

식품안전에 대한 정보공개를 즉각적으로 하여 국민의 알권리 충족시키고 및 식품 안전에 대한 관심을 도모하여야 할 것입니다.

4. 맺음말

이번 한국형사정책연구원에서 개최하는 국제포럼의 주제가 “안전사회 구축을 위한 형사정책적 대응과 전략”이라는 것은 매우 시의적절하고 국민의 생명과 안전을 보장하기 위한 매우 의미 있는 포럼이라고 생각합니다.

특히 이번 포럼에서는 유엔기구인 UNODC, 미국 연방법무부 검사님, 일본 UNAFEI 소장님이 국제기구의 입장에서 바라본 안전사회 건설을 위한 역할, 미국의 국가안보 위협 요인, 일본의 대형안전사고에 대한 대응체계에 대하여 심도 있는 논의를 할 것으로 기대합니다.

이러한 논의는 제가 여기서 기초발제를 한 내용에 보다 깊은 성찰과 방향을 제시할 수 있을 것으로 기대합니다.

안전한 국가, 행복한 사회의 건설은 국가의 책무이자 목표가 되어야 할 것입니다. 그러므로 국민의 생명과 안전에 직결된 테러방지법은 하루 빨리 조속히 제정되어야 할 것이며, 사회안전에 대한 종합적이고 체계적인 전략의 수립과 책임의 강화가 이루어져야 할 것입니다.

뿐만 아니라 안전한 국가, 행복한 사회의 건설은 국민 여러분의 협력이 없이는 이루어 내기 어렵습니다. 모든 국민이 하나가 되어 테러분자의 획책을 방지하고, 사회에 만연한 부조리와 불합리를 개선하는 의지를 보여줄 필요가 있습니다.

경청해주셔서 감사합니다.

2015년 11월 30일

기 조 연 설

UNODC의 지속가능발전목표 증진과 안전사회 구축을 위한 역할

(Securing development: How UNODC promotes the SDG's and helps build safer societies)

Jean-Luc Lemahieu 국장 (UNODC 정책분석국)

Korean Institute of Criminology International Forum for Social Safety: Criminal Justice response for building a safe society

Keynote Speech by Jean-Luc Lemahieu

Director UNODC

Division of Policy and Analysis

Excellencies,

Distinguished Guests,

Ladies and Gentlemen,

It is a great pleasure and honour to deliver the key-note on behalf of the Executive Director of the UN Office on Drugs and Crime, Amb. Yury Fedotov, at this important meeting of Korean prosecutors. He conveys his warm regards and regrets that he is unable to attend. Amb. Fedotov, however, looks forward to reading about the outcome of this timely meeting.

It is equally an honour to be here with you at the International Forum seen the long standing relationship we benefit from. Indeed already in 2004, the KIC became an official member institute of the UN Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network Institutes (UNPNI). Both in 2005 and 2010, KIC actively contributed to the 11th and 12th UN Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, and again at the most recent 13th Congress held earlier this year in Doha.

Ladies and Gentlemen,

It won't surprise you when I state that the world as we know today is changing fast – eventually too fast. Instability and insecurity seems to be the mode, not any longer

the exception. The fall of the Berlin Wall in late 1989 sparked not only the transformation of institutions, governments and economies but equally global crime. Organized crime started using terrorist means to further institutional gains and terrorist groups ventured in to crime to replace the state sponsorship of the past blurring the lines of modus operandi between two previously distinct groups.

The demise of a regulatory system wherein rival superpowers were able to coach their allies and client states, moved the security concept away from territorial protection towards new external threats influenced by globalization, technical developments and ongoing economic integration. Security interests are no longer bound by territorial threats but instead have extended their scope to cybercrime, transnational terrorism, migration flows, human trafficking, with fragile or 'complex' countries characterised by weakened states, often miles away, becoming targets of transboundary criminal operations.

Transnational crime is not any longer a means to others for achieving illicit economic ends, the gains of crime, but has become an active player in the political economy – a virus embedding itself in a weak immunity system of failing governance and impunity, while further wearing down any resistance. Crime groups of economic significance obtain and seek legitimacy as a distributor of commodities (resource loyalty), basic services and protection, or even by offering a sense of uniqueness to youth (identity loyalty) as is the case in Central American gangs, effectively competing with the legitimate authorities.

It appears as oftentimes we do not have answers for these new global threats, as we are bound by the traditional concepts of nations states and territorial boundaries. While states respect the concepts of territorial integrity and non-interference, mobile non-state actors do not. Therefore, international cross-border cooperation is more important than any time in our human history before.

Ladies and Gentlemen,

While the challenges are not to be underestimated, not all is doom. On 25 September 2015, the UN Member States formally adopted “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” with its 17 Sustainable Development Goals (SDGs).

The Agenda is intended as “a plan of action for people, planet and prosperity that seeks to strengthen universal peace in larger freedom.” In adopting it, Member States reaffirmed their resolve “to free the human race from the tyranny of poverty and want and to heal and secure our planet”, with a vital pledge to “leave no one behind”.

The SDGs together aim to realize a world that is just, equitable, inclusive and peaceful. In doing so, they represent a radical departure from their predecessors, the Millennium Development Goals (MDGs). The MDGs squarely focused on a set of key, but limited social and economic objectives. In contrast, acknowledging the complexity and multi-faceted nature of effecting true and lasting change, as well as the growing complexity of our world, the SDGs have moved dramatically to a broad sustainable development agenda. It is universal in its coverage and includes for the first time some goals and targets with a close relationship to peace, justice and the absence of conflict.

The 2030 Agenda is a transformative one. It draws together the strands of peace, rule of law, human rights, development and equality into a comprehensive and forward-looking framework. Reducing conflict, crime, violence, discrimination, and ensuring inclusion and good governance, is recognized as essential for people’s well-being and for securing sustainable development.

A strong multilateral effort is now required in bringing together governments, UN system, regional entities, civil society, multilateral bodies, private sector, research institutes and academia, and mobilising all available resources for the effective implementation of the 2030 Agenda.

Ladies and Gentlemen,

In your President’s message on the KIC website it is stated that ‘the KIC strives to achieve a sound society built on the pillars of law and principles. Such a society is a *safe society* that protects its citizens from crime and harm. It is also a *united society* free of unfairness and conflict. Finally, it is a *society of integrity* where corruption has no place to stand. In this pursuit, the KIC is fully committed to developing proactive and multidimensional criminal justice policies’.

In this it fully coincides with the aspiration of the new 2030 Development Agenda. Guaranteeing security and justice for all peoples and nations has become the practical and moral imperative of our time. Fostering adherence to the rule of law, as a foundation to just and fair societies, is at the centre of KIC's and UNODC's missions. Our mandates reflects many of the universal aspirations embedded in the SDGs, and particularly in Goal 16 and its targets which aim at promoting the rule of law globally by addressing transnational threats such as organized crime, illicit trafficking, corruption and terrorism.

However, we need to recognize that to translate the above principles into a pragmatic course of action on the ground remains a challenge for the international community. Bringing together and integrating the actions of the peace and security, development and human rights pillars of the UN mandates to work alongside each other and in harmony has proven no easy task over the years, despite considerable effort on all sides.

New thinking is required, especially to identify opportunities and points of intersection to bridge the three pillars of the UN system (i.e. development, rule of law and peace and security).

It is now formally recognized that, in order to effectively bring inclusive and sustainable development to the world community for the well-being of humanity, crime prevention and criminal justice reform measures is an essential component of overall effort. UNODC is mandated to support Member States in the full application and implementation of the Crime Conventions as well as the UN Standards and Norms in Criminal Justice and Crime Prevention.

Allow me to elaborate on some specific aspects of UNODC work in this field:

Violence against women

Violence against women is one of the key risks and threats for modern society. One in three women experiences physical or sexual violence, mostly by an intimate partner. This universal problem occurs in all countries, all cultures and at every level of society.

This is why the UN Agenda 2030 and its explicit goal to eliminate all forms of violence against women and girls is so crucial for building safe societies. Jointly with its partners, UNODC contributes to implementing crime prevention and criminal justice responses to violence against women and girls in line with international standards and norms.

UNODC has developed a number of tools, including a Handbook and Training Curriculum on Effective Police Responses towards Violence against Women, an Implementation Plan for Criminal Justice Systems to Prevent and Respond to Violence against Women and Girls, a Handbook for Prosecutors dealing with cases of violence against women and girls, as well as a brochure (jointly with UN Women, OHCHR and UNFPA) on Recommendations for action against gender-related killing of women and girls.

In South East Asia, UNODC has enhanced responses to violence against women by supporting Viet Nam, Myanmar and other countries in improving legislation, police and prosecution responses, legal aid and data collection and analysis. The Office stands ready to strengthen its partnerships with the Korea Institute of Criminology (KIC) and other PNIs in this important area of work.

Police reform and crime prevention

In the context of criminal justice interventions to build safe and secure societies and promote sustainable development, UNODC sees an urgent need to support police reform and broader crime prevention efforts.

UNODC has extensive experience providing assistance to States to implement United Nations standards and norms in crime prevention and criminal justice, including the Code of Conduct for Law Enforcement Officials, the Basic Principles on the Use of Force and the Guidelines on Crime Prevention; and a set of specialized tools, including the criminal justice assessment toolkit and handbooks on policing urban space; police accountability and oversight; police responses to violence against women; state oversight of civilian private security services. Moreover, in cooperation with OHCHR, the Office is working on a new handbook on the use of force and firearms.

UNODC would welcome Korean support for UNODC crime prevention and police reform activities in Southeast Asia and the Pacific, both at national and regional level to share promising practices, including on the use of force, community policing as well as (urban) crime prevention.

The KIC, which is part of the UN Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network, has been very helpful in supporting the work of UNODC in this area, in particular by contributing with expert advice and translation services to the development of technical tools.

Violence against children

Enshrined in Goal 16.2 of the 2030 Agenda, to “*End abuse, exploitation, trafficking and all forms of violence against and torture of children*”, all children should have the opportunity to grow up in a peaceful and non-violent environment in which their rights to survival, development and well-being are fully respected.

Nonetheless, despite significant progress achieved so far by a number of countries in establishing and strengthening their juvenile justice systems, 26 years after the adoption of the Convention on the Rights of the Child, much remains to be done. In December 2014 the international community adopted the “*United Nations Model strategies and practical measures on the elimination of violence against children in the field of crime prevention and criminal justice*” through the GA resolution 69/194. This was an historical achievement, manifesting the strong commitment of Member States towards addressing the issue of violence against children as a priority.

With this normative instrument, UNODC has a new benchmark for action and a new mandate which is to support Member States in preventing and responding to violence against children in the field of crime prevention and criminal justice. It does so by providing tailored technical assistance to strengthen institutions and policies, offering legal advisory services, and building capacity of key actors in the justice system.

UNODC has, jointly with UNICEF, developed a Global Programme on Violence against Children, to meet the growing needs of the international community for technical assistance.

These initiatives mark a pivotal opportunity for the international community to promote a global juvenile justice reform as part of the overall rule of law promotion.

Urban governance and safety

For some scholars, Goal 11 of the 2030 Agenda and its promotion of safer, more inclusive and resilient cities represents the boldest goal. After all, two thirds of humanity will reside in urban settings by 2030. The ability of nation states to tackle diverse global problems such as climate change, poverty and fragility will depend on how cities are equipped to meet these challenges.

In many urban areas, high rates of crime and violence are undermining growth and impeding social development, particularly affecting the poor. Urban areas tend to have higher rates of homicide than rural areas, and, in addition, cities tend to be home to a multitude of risk factors for crime and violence, including high levels of income inequality, the potential for anonymity within a dense population and the existence of violent gangs or organized criminal groups.

UNODC is supporting Member States in the full application and implementation of the crime conventions as well as the standards and norms in crime prevention and criminal justice, including, inter alia, the Guidelines for the Prevention of Crime, the Guidelines for Cooperation and Technical Assistance in the Field of Urban Crime Prevention and the Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency. The guidelines bring together decision-makers and other relevant stakeholders responsible for housing, social services, education, the police and the law, in order to confront the circumstances that generate or facilitate crime and address the risk factors of crime.

The Office is currently engaged in formulating a general guide for development policy makers and practitioners aimed at promoting better responses to the challenges of crime, illicit trafficking corruption and terrorism at the city level. This is meant to contribute to the UN joint effort in “localizing” the 2030 agenda.

Prison Reform

It is widely acknowledged today that imprisonment itself does not have a reformative effect, but tends to exacerbate many challenges faced by people who have come into conflict with the law. Prisoners are typically confronted by a range of social, economic and personal challenges that tend to significantly complicate their social reintegration, ranging from poor interpersonal skills to low levels of formal education and professional qualifications as well as illiteracy or innumeracy.

With the adoption of the UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners ('the Nelson Mandela Rules'), UNODC will reinforce its efforts in the field of prison reform, through interventions under the following 3 strategic objectives:

- (i) reducing the scope of imprisonment;
- (ii) improving prison conditions; and
- (iii) supporting the social reintegration of offenders upon release.

After over 4 years of intergovernmental negotiations, the revised Rules represent a landmark achievement and have created a new and strong momentum for prison reform. This work bears direct relevance to SDG 16 in building effective, accountable and inclusive institutions at all levels.

UNODC has also started to tackle an issue which is high on the current international agenda, namely the management of violent extremist offenders and the prevention of radicalization to violence in prisons, and will convene an Expert Group Meeting in December 2015 on this priority issue with a view to develop guidance material and to deliver technical assistance to requesting Member States. UNODC and the EU are closely consulting on this initiative, including on the potential for corresponding partnerships

Research for Evidenced policy

Of course, if progress is to be achieved, it must also be measured and the SDGs are no exception. UNODC has a long-standing capacity in researching complex and often hidden phenomena such as organized crime, trafficking in persons, corruption,

illicit financial flows, rule of law and access to justice. We are carefully reviewing our regular data collection and analysis to support monitoring of SDG 16. We are consolidating our long-time global series related, for example, to homicide, trafficking in persons, and criminal justice efficiency, we are refining our indicators to address the new needs, and we are assisting countries to strengthen their capacity to monitor Goal 16.

Ladies and Gentlemen,

Let me conclude by saying that to maximize impact and relevance, UNODC needs to work with and through partner agencies, the academic community, research institutes such as yours, and civil society to develop and refine the tools required to implement Goal 16, and other SDGs, as part of a comprehensive UN support to Member States.

It is in this context that I am grateful to be here with you today on this International Forum, and we as UNODC look forward to our continuous, productive cooperation with the KIC.

UNODC, November 30, 2015

세션 1 ▶ 발표 1

국가 안전 보장을 위한 형사정책 대응 전략

형사정책적 관점에서 본 최근 미국의 국가안보 위협요인

(Overview of Emerging National Security Threats
from a US Criminal Justice Perspective)

Ryan Scott Ferber 차관수석보좌관 (미국 연방법무부)

Overview of Emerging National Security Threats from a US Criminal Justice Perspective

형사정책적 관점에서 본 최근 미국의 국가안보 위협요인

Ryan Scott Ferber 차관수석보좌관 (미국 연방법무부)

The Department of Justice's highest priority is combatting terrorism, both international and domestic, and other threats to the United States' national security. With the proliferation of technology, the ever increasing sophistication of state and non-state actors, the global reach of those actors, and the blurring of lines between criminal and national security, the United States government must remain nimble in a dynamic threat environment.

In his presentation, Mr. Ferber will explore the Department of Justice's role in the United States' government-wide response to emerging national security threats. Mr. Ferber will begin by providing an overview of the Department's structure. He will then discuss the evolution of the U.S. government's approach to national security investigations in a post-September 11, 2001 world. Mr. Ferber will discuss the developed role that U.S. criminal prosecutors play in national security investigations and the effective strategies they apply. Mr. Ferber will also examine the unique challenges associated with national security cyber threats. Mr. Ferber will highlight a number of recent U.S. criminal prosecution successes, providing real-world examples of the strategies and approaches discussed. Mr. Ferber will conclude with suggestions on how the law enforcement community can best position itself to face the threats of tomorrow.

미 법무부의 최우선순위는 국제·국내의 테러리즘을 척결하는 것이다. 미국 정부주도의 국가안보 위협에 대한 대응책에 있어 미 법무부의 역할과 9/11 테러 이후 국가안보 수사에 관한 접근 방향에 대해 설명하고, 수사과정에 있어 미 법무부 검사들의 역할과 전략을 검토한다. 또한, 사이버 영역에서 국가안보 위협요소들의 특이점을 검토하고 최근 형사 소추의 성공적 사례에서 얻을 수 있는 접근방법 및 전략을 소개함으로써 사법당국이 내일의 위협에 대응하는 최선의 방안을 찾고자 한다.

세션 1 ▶ 발표 2

국가 안전 보장을 위한 형사정책 대응 전략

한국의 최근 테러관련동향과 법제

오 세 인 검사장 (서울 남부지방검찰청)

한국의 테러 관련 동향과 법제¹⁾

오 세 인 검사장 (서울남부지방검찰청)

목 차

I. 서 론

1. 한국의 안보환경 및 테러위협 요인
2. 테러위협에 대한 형사정책적 대응전략의 필요성

II. 한국의 테러 관련 동향

1. 북한에 의한 테러 위협
2. 세계정세에 따른 테러위협
3. 최근 테러위협의 변화양상

III. 한국의 테러 관련 법제

1. 테러 대응 법제의 현황
2. 테러 관련 현행 법제의 문제점
3. 통합 테러방지법 도입 논의

IV. 테러위협에 대한 형사정책적 대응전략

1. 현행법제하에서의 대응전략
2. 입법적 대응전략

I. 서 론

1. 한국의 안보환경 및 테러위협 요인

한국의 안보환경은 상당히 복잡하다. 한국은 남북으로 분단된 채 강력한 군사력이 좁은 지역에 집중되어 첨예한 대립양상을 보이고 있다. 직접적·물리적 위협의 측면에서 본다면 한국의 안보에 대한 가장 큰 위협은 북한의 군사력이다. 이 군사적 위협은 효과

* 이 글은 학술적 분석보다는 테러에 대한 실무적 대응방안을 모색하는 데 주안점을 두었다. 이 글에 나타나는 주장은 발표자의 개인적 의견일 뿐 소속기관의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

적으로 제어되지 못할 경우 매우 짧은 시간 안에 국가의 존립을 위태롭게 할 수 있을 만큼 강력한 수준이다.

한편, 한국은 경제적·사회적 개방수위가 상당히 높은 나라로서 무역을 비롯한 각종 경제 활동에서 대외의존도가 높은 나라이다. 한국이 지금의 경제수준을 계속 유지하거나 확대하기 위해서는 개방화된 경제체제를 계속 유지할 수밖에 없다. 그 과정에서 다양한 인력과 물적 자원이 국경을 넘나들고 있고, 그만큼의 안보위협 요인이 동시에 발생하고 있다.

한국은 기업활동이 전 세계로 확대되어 중동이나 아프리카와 같은 위험지역에까지 활발하게 진출하고 있다. 사회안전성이 낮은 이들 지역에서의 경제활동에는 많은 위험요인이 자리잡고 있다. 특히, 이라크, 시리아, 터키의 쿠르드 자치구, 아프가니스탄, 파키스탄 처럼 강도 높은 군사적 분쟁을 겪고 있거나 아프리카처럼 내전이 진행중인 국가들에 우리 기업과 교민들이 다수 진출해 있어 이들 지역에서 테러 등 불의의 물리적 공격을 받을 위험에 노출되어 있다.

뿐만 아니라 한국은 민주화된 서방진영과 강력한 유대관계를 유지하고 있어 이 서방진영에 대해 이념적·종교적으로 강한 반감을 지니고 있는 세력들의 테러위협이 한국으로까지 비화될 가능성이 상당히 높다. 최근에 테러단체 IS가 한국을 ‘십자군동맹’에 포함시켜 테러대상국의 하나로 지목한 것은 한국이 서방과 동맹적 입장을 견지함에 따라 받게 되는 대표적인 위협 사례이다.

이와 같이 한국의 안보환경은 매우 다층적이어서 여러 분야에서 오는 안보위협을 종합적으로 염두에 두고 다각적인 대응책을 마련해야 하는 상황에 놓여 있다. 또한 안보위협은 국가 자체의 존립에 대한 공격 또는 공격 가능성뿐만 아니라 국내외를 막론하고 국민 개개인에 대한 개별적 또는 집단적인 공격 위험까지 모두 포함하는 개념으로 이해해야 한다. 국민에 대한 위협이 곧 국가에 대한 위협이며, 특히 특정의 이념적 성향에 기초하여 우리 국민을 공격하는 것은 국가 자체에 대한 공격과 같은 의미를 지니게 되기 때문이다.

2. 테러위협에 대한 형사정책적 대응전략의 필요성

테러는 사후에 진압하는 것보다 사전에 예방하는 것이 훨씬 중요하다. 테러를 예방하기 위해서는 그 징후를 사전에 포착하는 작업이 무엇보다 필요하다. 테러 징후를 미리 파악하기 위해서는 강력하고 효율적인 정보활동이 전개되어야 하는데, 이러한 정보활동

은 본질적으로 개인의 사생활을 침해하거나 인권을 제약하는 성격을 지니고 있다. 현실적으로 발생하지 않아 피부에 와닿지 않는 테러범죄에 대응한다는 이유로 자신의 사생활 정보가 노출되거나 행동에 제약이 가해지는 것을 꺼리는 국민들도 상당히 많다. 따라서 테러징후를 사전 포착하는 데 필요하면서도 국민들의 불편을 최소화할 수 있는 정교한 형사정책적 대응전략이 필요하다.

형사정책적 대응은 일단 테러가 발생한 이후의 사후조치에서도 중요하다. 테러가 발생한 후에는 빠른 시간 안에 이를 진압하고 관련자들을 색출하여 강력하게 처벌하는 절차가 뒤따라야 한다. 신속한 수사와 강한 처벌이 전제되어야 테러범들의 테러기도 의지를 약화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 테러발생시 신속하고도 강력한 수사활동을 가능하게 하는 다양한 형사정책적 전략이 동시에 마련되어야 한다.

II. 한국의 테러 관련 동향

1. 북한에 의한 테러 위협

가. 군사적 위협

현 상태에서 한국의 안보에 대한 가장 큰 위협은 북한에 의한 군사적 위협이다. 전면전이 아닌 테러형태의 군사적 도발도 한국에는 큰 타격이 될 수 있다. 그 동안 발생한 북한의 간헐적인 도발은 우리 국민과 경제활동 참여자들의 심리에 큰 영향을 미치고 증시에도 큰 타격을 준 바 있다.

북한에 의한 군사적 테러의 성격을 지닌 대표적인 도발은 천안함 폭침이다. 이 사건은 2010년 3월 26일 백령도 근처 해상에서 북한이 한국의 초계함인 PCC-722 천안함을 어뢰로 폭침시킨 사건이다. 정부와 민간 및 외국의 전문가들이 참여한 합동조사 결과 천안함의 침몰원인은 북한의 어뢰공격으로 드러났다. 조사 결과 발표는 미국과 유럽 연합, 일본 외에 인도 등 비동맹국들의 지지를 얻어 유엔 안전보장이사회의 안건으로 회부되었으며, 안보리는 “북한이 천안함을 공격했다는 조사결과에 비추어 우려를 표명한다”는 내용과 함께 “공격을 규탄한다”는 내용의 의장성명을 채택하였다. 합동조사단의 조사결과에 대해 북한은 “특대형 모략극”이라며 반발했으나 이후 안보리 성명을 사실상 수용하는 모습을 보였다.

나. 비군사적 위협

(1) 사이버테러 위협

북한의 사이버테러 위협은 그 동안 간헐적으로 계속되어 왔다. 북한은 2009년 7월 청와대와 백악관 등 한국과 미국의 주요 사이트 35개에 대한 디도스 공격으로 사이트 접속 장애를 일으켰다. 당시 북한은 국내외 ‘좀비PC’ 27만대를 동원한 것으로 드러났다.

2011년 3월에는 역시 디도스 공격의 형태로 청와대, 국가정보원, 금융사 등 40개의 주요 사이트를 공격하여 접속장애를 일으켰는데, 이때에도 좀비PC 10만대를 동원한 것으로 확인되었다. 2011년 4월에는 농협 전산망에 악성코드를 침투시켜 인터넷뱅킹 업무와 ATM 서비스를 전면 중단시키는 결과를 야기한 바 있다. 또한 같은 해 고려대 서버에 침입하여 이메일 악성코드를 유포하기도 하였다. 2012년 6월에는 중앙일보 홈페이지에 침투하여 홈페이지를 변조하고 신문제작 데이터를 삭제하는 사이버테러를 감행하였다. 특히 중앙일보 홈페이지를 해킹하기 두 달 전에 북한은 대규모 대남규탄집회를 개최하여 언론사 등에 특별행동을 감행할 것이라는 예고까지 한 뒤에 이 테러를 벌였다. 그리고 2013년 3월 20일 KBS, MBC 등 방송사와 금융사 서버를 해킹하여 이들의 전산망을 대규모로 마비시키는 이른바 ‘3·20 사이버테러’를 감행하였다.

2013년 4월 최모씨(당시 28세)가 국내 최대 온라인 게임업체인 엔씨소프트를 해킹할 수 있는 ‘오토프로그램’(약칭 ‘오토’)을 북한 해커로부터 넘겨받아 전문 딜러에게 판매한 사실이 검찰에 적발되었다. 최씨 등은 북한 노동당 39호실 산하 공작기관인 ‘능라도정보센터’ 소속 해커로부터 개인정보, 불법 해킹 프로그램 등을 넘겨받아 인터넷 도박, 게임, 증권, 성매매 관련 사이트를 운영하고 그 수익금을 북한과 분배한 것으로 드러났다. 북한의 해커들은 게임이 새롭게 출시될 때마다 오토를 업데이트해 최씨에게 공급했다. 한국의 게임머니 시장은 그 규모가 연간 1조 5,000억원 수준에 이르는데 시장에서 거래되는 아이템들이 대부분 오토를 활용해서 수집되는 것으로 알려졌다. 현재 오토는 북한의 중요한 외화벌이 수단이 되고 있는데, 이 오토는 김일성대나 김책공대 출신의 엘리트 해커들이 국내 게임업체를 해킹해서 개발하는 것으로 추정된다. 이 과정에서 내국인들이 북한 해커들의 도움을 받아 6만 8,000개의 사이트를 관리하면서 배너광고 등을 통해 악성코드를 심어 좀비PC를 만들고 북한은 이를 이용해 언제든지 대규모 사이버 공격을 감행할 수 있는 인프라를 구축한 것으로 알려졌다.

2015년 3월에는 한국수력원자력 직원 3,500여명에게 수천 통의 악성코드 이메일을 받

송하여 PC 등의 파괴를 시도하는 한편 원전 관련 자료를 공개하면서 원전가동을 중단시키겠다고 협박한 사건이 있었는데, 수사결과 이 역시 북한 해커들의 소행으로 드러났다.

(2) 물리적 테러 위협

1997년 2월 15일 성남 분당구 서현동 현대아파트 현관 앞에서 고정간첩으로 추정되는 신원불상자 2명이 한국으로 망명한 성혜림(김정일의 전처)의 조카 이한영의 머리와 가슴에 총격을 가하여 살해하였다. 피해자 이한영은 1982년 스위스 주재 한국대사관을 통해 한국으로 망명한 인물로 이후 국내에서 대학을 졸업하고 방송국 PD로 근무하다 사업에 실패한 후 지인 집에 기거해 왔었다. 이한영은 야간에 임시 기거하던 아파트로 귀가하던 중 40대 중반의 남자 2명으로부터 권총 2발의 총격을 받고 쓰러져 응급실로 옮겨 수술을 받았으나 두개골에 박힌 탄환을 제거할 수 없어 사실상 뇌사상태에 빠진 후 10일만에 사망했다. 북한에서는 당시 한국으로 망명하기 위해 유럽에 잠적중이던 성혜림에게 경고를 보내기 위해 범행을 준비해오던 중 황장엽 전 노동당 비서가 한국에 망명을 요청하자 2월 16일 김정일의 생일을 앞두고 황장엽의 한국 망명을 저지하는 한편, “변절자는 언제든지 처단한다”는 메시지를 대내외적으로 알리기 위한 목적에서 이 같은 테러를 감행한 것으로 분석되었다.

북한 정찰총국은 2010년 4월 황장엽 전 노동당 비서를 살해하라는 지령과 함께 공작원 김명호(당시 36세)와 동명관(당시 36세)을 한국으로 남파하여 황장엽 암살을 기도하였다. 이들 공작원들은 정찰총국장 김영철로부터 “황가가 근래 와서 수뇌부와 체제를 비난하는 도수가 지나치다. 민족의 반역자 황장엽을 처단하라”는 지령을 받고 중국으로 건너가 정찰총국 공작원 최철을 만나 그로부터 탈북브로커와 연락하기 위한 휴대전화기와 충전기를 수수하였다. 그리고 한국에 성공적으로 정착할 경우 황장엽의 친척 신분으로 국내의 탈북자동지회에 가입한 후 황장엽에게 접근하여 그를 살해하기로 계획을 세웠다. 이같은 계획에 따라 이들은 황장엽의 9촌 친척 등으로 신분을 위장한 채 중국, 라오스, 태국을 거쳐 외형상 탈북자 신분으로 인천공항을 통해 입국하였으나 국정원의 탈북자 합동신문 과정에서 공작원임이 밝혀져 구속되었다. 이들은 법정에서 각각 징역 10년을 선고받았으나, 현재까지 전향의사를 밝히지 않고 있다. 이들은 정찰총국에서 고도의 훈련을 받은 인물들로 신체 자체가 흉기라고 할 수 있을 정도로 위험한 인물들인데도 전향을 거부하고 있어 출소할 경우 우리사회에 큰 위험요인이 될 가능성이 있다.

2015년 3월 5일 북한의 반미 주장을 추종해 오던 김기종(54세)이 민화협 주최 강연

회에서 과도로 주한미국대사의 얼굴과 목을 수회 내리찍는 사건이 발생했다. 김기종은 북한이 2015년 한미연합훈련을 이유로 남북대화 중단을 선언하자 미국대사를 살해하여 한미연합훈련이 부당하다는 자신의 주장을 알리려고 이 같은 범행을 저지른 것으로 나타났다. 그는 사전에 집에서 인터넷으로 미국대사의 블로그를 방문하는 등의 방법으로 미국대사에 대한 정보를 수집한 다음 “전쟁훈련 중단, 전시작전통제권 환수, 남북공동성명 이행” 등을 주장하는 유인물 수십 장을 미리 준비하였다. 그리고 범행 당일 과도와 문구용 칼을 주머니에 넣고 강연회장인 세종문화회관으로 들어가 범행을 저질렀다. 이 사건은 북한이 사주한 것으로 볼 증거는 발견되지 않았으나, 김기종이 평소 북한을 추종하면서 그 주장에 경도되어 저지른 일로서 넓은 의미에서 북한 연계성을 갖는다고 볼 수 있다.

2. 세계정세에 따른 테러위협

가. IS 관련 최근의 테러 위협

최근 프랑스 파리에서 발생한 IS 추종자들에 의한 테러와 관련하여 한국도 더 이상 테러 안전지대가 아니라는 인식이 크게 확산되고 있다. 단순한 경각심을 넘어 현실적인 테러 발생 위험이 높아졌다는 인식을 가져야 한다는 의견이 지배적이다. 최근의 정부발표를 중심으로 IS 관련 테러 위험요인을 짚어보면 다음과 같다.

2015년 1월 고교생 김모군(18세)이 SNS 등에서 IS를 추종하는 행태를 보이다가 터키로 출국하는 일이 벌어졌다. 그 이후 터키 경찰의 조사결과 이 학생은 터키에서 아랍어를 하는 남성과 함께 승합차를 타고 시리아 난민촌 주변으로 이동한 것으로 확인되었는데, 이에 비추어 IS에 가입한 것으로 추정되고 있다.

이와 별도로 국정원은 대구 성서공단에서 일한 적이 있는 인도네시아인이 IS에 가담하여 교전에 참여한 적이 있다고 국회에 보고하였다. 이 인도네시아 근로자는 IS에 가담한 후 금년 2월 시리아 북부에서 쿠르드 민병대와의 교전 중에 사망한 것으로 확인되었다. 당시 아랍 언론들은 이 근로자의 소지품을 공개했는데 그 중에는 ‘대구·경북지역 교통카드’와 대구에 있는 중소 자동차 부품업체의 사원증이 포함되어 있어 이 인물이 대구에서 일한 적이 있음이 드러났다.

국정원에 따르면 IS와 연계된 테러단체의 외국인 전투원은 최근 100여개 국가에서 온 3만 명 정도로 추정되는데, 그 중 5,000명이 서방 등 자국으로 귀환하여 거주하는 것으로 파악된다고 한다. 이러한 통계는 한국에서도 IS에 직접 가담하거나 그와 연계된 테러

단체에 가입했다가 국내로 입국한 인물들이 있을 수 있다는 개연성을 시사한다.

금년 들어 한국에서도 내국인 10명이 인터넷에서 IS를 공개적으로 지지했고, 손모씨 등 2명은 실제로 IS에 가담하려고 출국하다 당국에 의해 제지당했다. 제지받지 않고 출국하여 IS에 가담한 내국인들이 없으리라고 단정하기 어려운 대목이다.

최근에는 국제테러단체 ‘알누스라’ 추종 혐의로 국내에 불법체류중인 인도네시아 남성 한 명이 경찰에 구속되었다. 이 남성은 2007년에 위조여권을 이용하여 국내에 불법 입국한 인물로서 최근 수개월간 자신의 SNS를 통해 테러단체 ‘알누스라’ 지지활동을 펼쳐왔다. ‘알누스라’는 파리 테러를 저지른 IS 지도자 알 바그다디의 지시에 따라 2012년 시리아에서 설립된 단체로서 원래 IS와 같은 수니파로 시리아의 알아사드 정권에 맞서 함께 싸웠으나 노선 갈등으로 2013년부터 갈라져 독자세력화한 것으로 알려져 있다. 현재 알누스라의 조직원은 약 1만여명이며 2014년에 테러단체로 지정되었다. 이 남성은 금년 4월 알누스라 깃발을 흔들며 지지의 뜻을 나타내는 영상을 촬영하여 이를 SNS에 게시하고, 10월에는 서울 경복궁에서 알누스라의 로고가 새겨진 모자를 쓴 상태로 사진을 찍어 SNS에 올린 적도 있다. 충남 지역에 있는 그의 집에서는 일명 람보칼이라 불리는 ‘보위 나이프’와 M-16 모형소총, 다수의 이슬람 원리주의 서적이 발견되었다. 그는 불법체류에 의한 출입국관리법 위반, 여권위조, 불법 총포소지 혐의로 구속되었다.

나. 기타 이슬람 극단주의 관련 테러 위협

국가정보원은 2010년 이후 금년 11월까지 국제 테러조직과 연계되거나 과격 이슬람 극단주의를 유포하는 테러 위험인물 48명을 적발하여 국외 추방했다. 그 가운데는 레바논의 시아파 무장단체 헤즈볼라 조직원이 비료회사 직원으로 위장해 수시로 한국을 드나들면서 질산암모늄(대량 살상용 사제폭탄 원료로 사용되는 물질)을 구입한 후 이를 제3국으로 밀수출하려다 적발된 사례도 있다.

2002년 4월 튀니지의 휴양지 제르바에서 발생한 자폭테러의 범인인 니자르 나와르라는 청년은 한국에서 일한 적이 있는 인물이다. 유대교 회당인 ‘베트 크네세트’에 가스통을 가득 실은 트럭을 몰고 돌진해 독일인 14명과 프랑스인 2명, 튀니지인 3명을 사망케 한 범인은 그 이전에 프랑스로 입국하려다가 거절당하자 입국이 상대적으로 쉬운 한국을 택해 국내로 들어왔다. 그는 테러를 저지르기 직전에 아랍권 일간지 ‘알쿠드스 알아라비’에 보낸 편지에서 자신이 ‘알카에다’ 대원임을 밝혔다. 알카에다 대원이 한국을 쉬운 입국대상국가로 여겼다는 점에서 우리사회에 큰 경각심을 불러일으키는 사례라고 할

수 있다. 특히 의도가 확인되지는 않았지만 그가 주한미군 시설 주변에서 사진촬영을 하는 등의 이상행동이 발견되어 불법체류 혐의로 추방했는데, 불법체류자가 아니었다면 강제추방이 쉽지 않았을 것이라는 점도 주목을 요하는 부분이다.

다. 난민 유입 등 잠재적 위협

시리아에서 정부군과 반군간에 내전이 계속되면서 난민들이 우리나라에도 다수 유입되고 있다. 그에 따라 정보당국은 IS 조직원이나 그 연계세력이 난민으로 위장하여 국내에 들어올 가능성을 우려하고 있다. 국정원과 법무부가 발표한 바에 따르면 금년 들어 시리아 난민 200명이 항공편으로 국내에 들어와 난민신청을 했으며 그 중 80명은 준난민지위를 인정받아 인도적 체류허가의 형태로 국내에 임시체류중이며, 나머지 120명에 대해서는 현재 난민심사가 계속되고 있다. 이들 중 10명은 IS를 지지한 전력이 있는 것으로 추정되나 현재까지 정확한 신원파악을 하지 못하고 있다.

3. 최근 테러위험의 변화양상

가. 부유화

최근의 테러조직들은 풍부한 자금을 가지고 있어 이를 바탕으로 고성능 무기들을 다수 구입하고 조직원들의 급여를 지급하고 있다. 예컨대 이라크와 시리아의 유전지대를 장악한 IS는 원유를 밀매해 거액의 수익을 올린다. 최근 연합뉴스가 각종 소식통을 인용해 상세히 보도한 바에 따르면 IS는 이라크에서 유전 350곳을 차지했고 시리아 유전 지대의 60%를 장악했다. 미국 재무부는 IS가 원유 밀매로 하루 130만 달러, 연간 5억 달러에 가까운 돈을 번다고 추산하고 있다. 지난해 6월 영국 일간 가디언은 IS의 원유 수익을 일일 300만 달러로 추산했고 파이낸셜타임스는 금년 10월에만도 IS가 장악한 유전 8곳에서 나오는 하루 평균 판매 수입이 150만 달러라고 보도했다. 미국 정부는 IS의 원유 판매망을 소탕하겠다고 밝혔지만 IS가 워낙 싼 가격에 중개업자에게 원유를 팔고 있어 원유밀매가 근절되지 않고 있다. 경제협력개발기구(OECD) 산하의 자금세탁방지기구(FATF)가 낸 보고서에 따르면 배럴당 20~25달러에 원유를 산 중개업자는 이를 정유해 60~100달러로 판매하면서 폭리를 취할 수 있어 IS와의 거래가 근절되지 않고 있다.

IS가 점령지에서 세금 등의 명목으로 약탈하는 돈도 전체 수입의 10% 정도를 차지하

는 것으로 알려져 있다. IS는 국가를 참칭하면서 자체적인 행정 체계를 운영하기 때문에 다른 테러조직과 달리 점령지를 초토화하지 않고 국가처럼 통치하는 전략을 구사하면서 여러 명목의 세금을 징수하고 있다. 일례로 이라크 제2도시 모술에서만 주민에게서 한 달에 수백만 달러를 징수한다고 한다. 점령지에서 농산물을 빼앗아 얻는 수익도 전체 수입의 7% 정도로 추정된다. 유엔 식량농업기구(FAO)는 IS의 이라크 점령지에서 나오는 밀이 이라크 전체 생산량의 40%를 차지한다고 발표한 바 있다.

민간인을 집단 납치한 다음 가족으로부터 받는 몸값 수입도 IS의 중요한 수입원으로 알려져 있다. 미 재무부는 올해 초 “지난 수년간 IS가 인질의 몸값으로 2천만 내지 4천 500만 달러를 챙겼다”고 발표했다. IS에 가족이 납치됐다 풀려난 이라크 야지디족의 증언에 따르면 가족 한명을 구하기 위해 3,500달러를 건넸다고 한다. 유물, 문화재 밀매도 IS의 수입원으로 꼽히지만 구체적인 거래 규모는 파악되지 않고 있다.

나. 정보화

최근의 테러조직들은 정보통신기술을 최대한 활용하고 있다. 최근에는 테러조직들이 한국에서 개발된 SNS 메신저인 ‘카카오톡’에 대화창을 개설한 뒤에 이를 내부 지령 전달에 활용하고 있다는 분석이 나오고 있다. 인터넷에는 테러조직이 만든 폭발물 제조법이 다수 게시되어 전파되고 있다. 또한 텔레그램이나 구글의 지메일 등 글로벌 IT업체들이 제공하는 고도의 암호화 기술을 사용하고 있어 추적이 쉽지 않다. 이 기술은 데이터의 송신과 수신 단계에서 메시지를 모두 암호화해 주고받고 이를 별도의 서버에 저장하지 않기 때문에 서비스 회사로서도 메시지 내용을 알 수 없어 보안성이 매우 높다. 최근의 ‘파리 테러’와 관련하여 미국에서는 테러범들이 나눈 교신내용 등에 비추어 이들이 고도의 엔드투엔드(End to End) 암호화 기술이 적용된 통신 소프트웨어를 사용했을 것이라는 분석도 나오고 있다.

한편 IS 등 테러조직들은 조직원들을 모집하는 데도 인터넷과 모바일 SNS를 최대한 활용하고 있다. 이들은 선정적인 문구와 세련된 편집 등으로 젊은 세대의 주목을 끌면서 조직을 확대해 나가고 있다.

다. 국제화

금년 11월 13일 ‘파리테러’를 저지른 IS는 그 두 달 전에 배포한 자신들의 선전 잡지

‘다비크’ 11호에서 그들의 적이라는 ‘십자군 동맹’에 대한민국을 명시적으로 적시하여 우리나라를 테러대상에 공개적으로 올렸다. 현재 우리나라 재외공관 20여 곳도 테러 고위험군에 포함되어 있다.

특히 IS를 비롯한 이슬람 극단주의 세력들이 대부분 서방국가들과 적대관계를 형성하고 있는 상황에서 서방국가들과 보조를 맞추고 협력을 해나갈 수밖에 없는 한국은 언제든지 이들의 테러 표적이 될 수 있다.

IS 등 테러단체 구성원들의 출신과 국적도 다양화되고 있다. 이들은 인터넷과 모바일을 통해 전 세계에서 조직원들을 모집하고 있다. 실제로 최근 가장 문제가 되고 있는 IS의 경우 조직원들이 중동의 무슬림에 국한되지 않고 서유럽과 미국 등 여러 국가 출신으로 구성되어 있고 저개발국가에서도 다수 조직원들을 충원하고 있다. 부유한 국가 출신들은 IS의 이념에 동조하여 조직원으로 자원하고 저개발 국가 출신들은 높은 보수에 매력을 느껴 자발적으로 가입하는 경우가 많은 것으로 분석된다.

III. 한국의 테러 관련 법제

1. 테러 대응 법제의 현황

가. 테러 대응 법률 체제

현재 우리나라에 테러에 관한 사항을 규정하는 종합적·일반적인 법률은 없다. 테러의 개념을 정의하는 법률조차 없다. 일반적으로 ①정치적·종교적·사회적 주장 등 일정한 목적을 가지고 있고, ②암살·납치·살해·폭발 등 생명이나 신체의 안전을 위협하는 폭력행사의 성격을 지니고 있으며, ③충동적이거나 우발적이기보다는 조직적·집단적·계획적 요소를 지니고 있고, ④직접적인 피해자 외에 사회 전반에 공포와 불안 심리를 야기하는 경우 이러한 개념요소를 지니는 행위를 테러로 규정할 수 있을 것이다.

테러문제를 전담하는 정부부처에 관한 법률은 없고 『국가대테러활동지침』(대통령훈령 제337호)이 테러사건 대책기구, 대응조직, 예방 및 대응활동, 관계기관 임무 등을 규정하고 있어 일반법령의 역할을 하고 있다.

현행법상 테러와 관련된 업무를 주로 수행하는 기관은 국가정보원과 경찰이라고 할 수

있는데, 이들 기관의 활동근거를 명시한 국가정보원법과 경찰법이나 경찰관직무집행법에
도 이들 기관이 테러업무의 주무기관으로 명료하게 규정되어 있는 것은 아니다.

나. 테러에 적용 가능한 실정법

테러 조짐이나 징후가 보일 경우 이를 조사하거나 테러가 발생한 이후 그 행위자와
테러행위에 대한 수사를 진행할 경우에 적용되는 현행 법률은 형사소송법, 통신비밀보호
법, 경찰관직무집행법 등이다. 그러나 형사소송법과 통신비밀보호법은 기본적으로 범죄
수사를 전제로 하는 것으로 영장주의나 대통령의 허가와 같은 엄격한 절차적 규율을 받
고 있어 사전적인 정보수집이나 예방활동의 준칙으로 삼기에 적합하지 않다.

경찰관직무집행법은 경찰관의 불심검문, 보호조치, 위험발생 방지조치, 범죄의 예방과
제지, 사실 확인 등의 절차를 규정하고 있다. 그러나 이러한 조치들은 대체로 길거리에서
발생하는 소위 ‘Street Crime’을 예방하고 있는 것이어서 테러와 같이 고도로 조직화
된 범죄에 대한 은밀한 사전정보 수집과 동향탐지 등의 근거로 삼기에는 크게 부족하다.

테러행위를 처벌하기 위한 구성요건과 형량을 규정한 실체법은 여러 법률에 산재되어
있다. 현실적으로 테러가 발생할 경우 구체적인 행위는 다양한 유형으로 나타날 수 있으
므로 구성요건 등을 테러에 관한 일반법에 일의적으로 규정하는 것이 반드시 바람직한
것은 아니다.

일반적으로는 행위유형에 따라 살인, 강도, 해상강도, 방화, 상해, 폭행, 폭발물 파열,
일수, 자동차나 선박의 전복, 통화위조, 약취유인죄 등 형법조항이 적용될 것이다. 테러
조직이 대한민국의 전복을 기도하거나 대한민국을 침칭하는 경우 또는 북한을 추종하거
나 그와 연계된 단체의 성격을 지니는 경우에는 국가보안법을 적용할 수 있다.

테러에 이르게 된 과정이나 수단 및 수법에 대하여는 다양한 법률이 적용될 수 있다.
폭탄이나 폭발물 제조에 사용되는 화학물질을 부정 사용할 경우 화학물질관리법이 적용
되고, 총기류나 도검, 화약류를 불법 사용한 경우에는 총포·도검·화약류등단속법 등이
적용될 것이다. 여권을 위조하거나 불법체류이나 체류목적을 속인 경우에는 여권법, 출
입국관리법 등이 적용되고, 그 밖에 출입국 과정에서의 불법행위에 대하여 밀항단속법이
나 난민법 등이 적용될 수 있다. 불법적인 방법으로 집단적 위력을 과시한 경우에는 집
회및시위에관한법률 등으로 규율할 수 있다.

항공기 납치나 항로변경 등의 경우에는 항공법과 ‘항공안전 및 보안에 관한 법률’이 적용
될 수 있고, 선박에 대한 공격이나 불법나포 등의 경우에는 ‘선박 및 해상구조물에 대한

위해행위의 처벌 등에 관한 법률'이 적용될 것이다. 납치에 따른 거액의 몸값을 요구하거나 무기제조에 필요한 원료나 부품의 불법적인 이동이 있는 경우에는 '공중 등 협박목적 및 대량살상무기 확산을 위한 자금조달행위의 금지에 관한 법률' 등을 적용할 수 있다.

2. 테러 관련 현행 법제의 문제점

가. 정보활동에 대한 법률적 수권(授權)의 취약성

우리나라의 현행 테러 관련 법제의 가장 큰 문제점은 테러와 관련된 정보수집과 동향 파악을 넓게 허용해주는 법적 근거가 없다는 점이다. 특히 대테러활동은 수사활동과 달리 사전에 선제적인 정보수집이 가능해야 하고 이를 위해서는 별도의 테러방지법을 제정하여 그 권한을 부여하는 것이 효율적인데도 그와 같은 법률도 존재하지 않는다.

이러한 법적 근거의 부재는 정보수집능력의 취약성으로 이어진다. 예컨대, 테러용의자들로 의심되는 인물들이 있을 경우 그들의 휴대전화 통화내용을 감청할 수 있어야 그들의 행동을 분석하고 예측할 수 있다. 현행 통신비밀보호법에는 휴대전화도 일반전화와 마찬가지로 감청할 수 있도록 되어 있으나, 현실적으로 이를 감청할 수 있는 장비가 없다. 휴대전화를 감청하려면 정보기관이 직접 감청장비를 갖추거나 통신 사업자로 하여금 이를 갖추도록 의무화하는 것이 필요하다. 현시점에서 정보기관이 감청장비를 직접 보유하는 것은 과거 불법적인 도감청 사건에 대한 국민적인 저항감이 매우 높은 상태여서 실현 가능성이 높지 않다. 따라서 보다 현실적인 방법은 통신사업자가 이를 갖추도록 하는 것인데, 현행법상으로는 그러한 의무가 부여되어 있지 않다. 그 때문에 휴대전화로 이루어지는 실시간 통화내용에 대한 분석은 현재 전혀 이루어지지 못하고 있는데, 그로 인해 정보수집능력이 심각하게 제한받고 있다.

'카카오톡'으로 대표되는 인터넷 또는 모바일 메신저에 대한 실시간 감청 역시 통신사업자의 거부로 인해 제대로 이루어지지 않고 있다. 메신저를 통해 주고받는 문자메시지를 실시간 감청할 수 있는 장비가 없어 종래 수사기관은 법원의 감청허가를 받아 이미 송수신이 완료된 문자메시지를 확보하는 방법을 취해 왔으나, 통신사업자측에서 송수신이 완료된 상태에서는 압수수색의 대상이 될 수는 있어도 감청의 대상이 아니라는 논리를 제기하면서 그에 대한 감청영장의 집행을 거부해 왔다. 이 문제는 최근에 집행방식에 관한 의견의 합치를 추구하고 있으나 법리적으로 명백하게 해결되지 않고 있다.

테러 관련 정보수집의 법적 근거가 부족하여 정보기관은 수사의 방법으로 정보를 수집

하려고 애쓰고 있다. 그러나 이미 발생한 범죄수사를 전제로 하는 압수수색이나 통신제한조치 등의 수사는 엄격한 영장주의의 규율을 받는 데다 절차가 복잡하고 신속한 업무처리가 곤란하여 효율적인 정보수집 수단이 되지 못한다. 더욱이 수사의 형태로 정보를 수집하고자 하는 경우에는 범죄혐의의 상당성과 압수수색의 필요성 등을 형사소송절차에 따라 소명해야 하기 때문에 넓은 범위의 정보취득이 불가능하다.

나. 컨트롤타워 및 정보교류의 부재

현행 법제하에서는 어느 국가기관이 테러 관련 컨트롤타워인지도 불분명하다. 현실적으로는 정보능력을 갖춘 국정원이 어느 정도 컨트롤타워의 역할을 하고 있지만 법적 근거가 불분명하여 유관기관들을 통합적으로 이끌거나 종합적인 테러대책을 추진하지 못하고 있다. 다른 기관들도 국정원의 주도적 역할에 대해 이를 수긍하지 못하고 있어 자칫 기관간의 권한 다툼이 발생할 수도 있다.

정보수집능력의 취약성으로 인해 발생하는 큰 불이익 중의 하나는 외국과의 정보교류를 제대로 할 수 없다는 점이다. 실제로 최근 언론에서는 우리나라가 국가간 테러 관련 정보 교환의 무대인 ‘부다페스트 협약’에 가입조차 하지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다. 이 조약은 당초 사이버범죄 관련 정보를 공유하기 위해 만들어졌지만 테러문제가 세계적인 위협으로 부상함에 따라 테러 관련 통신정보를 공유하는 등 이 분야의 업무협력을 강화하고 있는데, 우리나라의 정보취득능력이 부실하여 실질적인 가입요건을 충족하지 못하고 있다는 것이다. 이 조약에 가입하기 위해서는 24시간 정보제공시스템과 통신사업자의 감청설비 보유 등 실시간 감청정보 확보가 가능해야 하는데, 우리나라는 그와 같은 요건이 갖추어지지 않아 이 조약에 가입하기 어렵다는 것이다.

3. 통합 테러방지법 도입 논의

가. 테러방지법의 필요성

테러에 효과적으로 대응하기 위해서는 통합 테러방지법을 제정하는 것이 가장 바람직하다. 실체법적으로는 테러준비행위 등에 대한 처벌규정을 정비하는 것이 필요하고 절차법적으로는 테러 예방과 정보수집을 위한 합법적인 수단이 넓게 인정되어야 한다. 특히 실체법보다는 절차법의 조속한 완비가 더욱 시급하다.

앞서 본 바와 같이 우리나라도 더 이상 테러의 사각지대가 아니고 다양한 테러위협에 노출되어 있는 만큼 예상되는 테러위협에 선제적으로 대응하기 위한 다양한 수단을 관련기관에 제공해 주어야 한다. 예컨대, 휴대전화와 이메일, CCTV 영상, 신용카드 사용내역, 하이패스에 나타나는 이동경로 등을 종합하여 테러용의자의 행적에 대한 빅데이터 분석이 용이하게 이루어질 수 있어야 한다. 특정 개인이나 집단의 과거 공격방식이나 은어를 분석하여 그 분야에 대테러 역량을 집중하는 것도 광범위한 정보분석에 의해서만 가능하다. 미국은 빅데이터 분석을 위한 국가테러대응센터(NCTC)를 운영하고 있는데 이 기관의 운영사례는 우리에게 시사하는 바가 크다. 뉴욕경찰이 범죄분석센터에서 실시간 범죄양상을 예측하고 이를 토대로 특정지역에 경찰관을 집중배치하여 범인 검거율을 높이는 것도 우리에게 좋은 시사점이 될 수 있다.

이러한 일들을 가능하게 하기 위해서는 테러업무를 담당하는 국가기관이 합법적으로 정보를 수집할 수 있도록 길을 열어주어야 하며, 그것은 통합 테러방지법의 도입에 의해 가장 효과적으로 달성될 수 있다.

나. 국회에 제출된 테러방지법의 주요내용

현재 국회에는 5건의 테러 관련 법률안이 제출되어 국회 정보위에 계류중이다. 「국가 대테러활동과 피해보전 등에 관한 기본법안」(2013. 3. 27. 송영근 의원 대표발의), 「국민 보호와 공공안전을 위한 테러방지법안」(2015. 2. 16. 이병석 의원 대표발의), 「테러예방 및 대응에 관한 법률안」(2015. 3. 12. 이노근 의원 대표발의), 「국가 사이버테러 방지에 관한 법률안」(2013. 4. 9. 서상기 의원 대표발의), 「사이버테러 방지 및 대응에 관한 법률안」(2015. 6. 24. 이노근 의원 대표발의) 등이 그것이다. 그 중 앞의 세 법률안은 테러 관련 일반법으로 테러의 개념 정의, 대테러 기본계획 수립, 테러대응기구 설치, 대테러활동(정보수집, 출입국, 금융거래, 통신 관련 규제), 테러단체 가입 등 테러범죄 처벌 등을 규정하고 있다. 뒤의 두 법률안은 사이버테러에 관한 사항만을 규정하고 있다.

이와 별도로 금융거래정보를 통한 수사단서 확보와 자금차단을 골자로 하는 FIU법 개정안도 국회 정무위원회에 계류되어 있는데, 「특정 금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률 개정안」(2015. 3. 6. 박민식 의원 대표발의)이 그것이다. 이 개정안은 특정금융거래정보를 제공받거나 제공요청할 수 있는 기관에 국가정보원을 추가하고, 금융거래 정보 제공 요건에 국가안보위해범죄 수사 및 방첩, 대테러, 국제범죄조직 관련 정보업무를 업무영역에 추가하는 내용으로 되어 있다.

다. 테러방지법 논의 경과

테러방지법 논의와 관련하여 의견이 가장 첨예하게 대립되는 쟁점은 테러 관련 업무의 컨트롤타워를 어디로 할 것인가의 문제이다. 지난 16, 17, 18대 국회에서도 테러방지법이 6건 발의되었으나 국회의 임기만료로 모두 폐기되었는데, 그 가장 큰 이유는 컨트롤타워에 대한 합의가 이루어지지 않았기 때문이다. 19대 국회에서도 테러방지법의 필요성에 대한 공감은 비교적 넓게 형성되어 있으나 컨트롤타워에 대한 이견의 차이가 상당히 크다.

현재 컨트롤타워를 어디로 할 것인지에 대하여는 국정원, 청와대 안보실, 국민안전처, 국가안전보장회의(NSC), 미래창조과학부, 국무총리실 등 다양한 의견이 제기되고 있다. 현실적으로는 국정원이 업무를 가장 잘 수행할 수 있을 것으로 보이지만, 과거에 있었던 불법 도·감청이 재연될 우려가 있다는 반대의견 때문에 이 안에 대한 합의가 쉽게 이루어지지 못하고 있다.

IV. 테러위협에 대한 형사정책적 대응전략

1. 현행법제하에서의 대응전략

가. 유관기관간의 업무협조

테러문제에 관한 한 현재의 법제는 매우 불충분한 것이므로 입법적 개선이 절실히 요청되지만 입법자의 결단 이전이라도 현행법에 따라 유관기관간의 업무협조체제를 확고하게 구축하는 것이 필요하다. 테러는 거의 모든 국가기관의 업무와 관련 있지만, 특히 국정원, 법무부, 국민안전처, 경찰, 미래창조과학부, 방송통신위원회, 검찰 등의 업무협력이 필요하다. 현행 『국가대테러활동지침』이 테러사건 대책기구, 대응조직, 예방 및 대응 활동, 관계기관 임무 등을 규정하고 있지만, 변화하는 테러양상에 맞추어 그 내용을 전반적으로 재검토할 필요가 있다.

테러와 밀접한 관련이 있는 체류외국인 관리 및 동향조사, 자생적 테러징후 파악, 입국 심사 강화 및 테러분자 입국 사전 차단, 항공사 승객정보 분석, 외국인 테러전투원 신상 파악, 외국과의 정보교류, 통신사실 및 금융거래에서의 이상 징후 파악 등 전 영역에서 기관간 정보교류의 폭과 범위를 넓힐 필요가 있다.

나. 법집행의 실효성 제고

앞서 본 바와 같이 현행법 하에서는 테러징후가 보이거나 테러준비가 의심되는 경우에도 필요한 정보수집을 적시에 하기 어렵다. 예컨대, 현행법상 범죄수사를 위한 통신제한 조치는 통신비밀보호법에 규정된 특정 범죄를 계획 또는 실행하고 있거나 실행하였다고 의심할 만한 충분한 이유가 있고 다른 방법으로는 그 범죄의 실행을 저지하거나 범인의 체포 또는 증거의 수집이 어려운 경우에 한하여 할 수 있다. 국가안보를 위한 통신제한 조치 역시 국가안전보장에 대한 상당한 위협이 예상되는 경우에 한하여 그 위협을 방지하기 위하여 이에 관한 정보수집이 특히 필요한 때에만 할 수 있다. 그 밖에 형사소송법에 의한 압수수색이나 금융거래내역의 확보 등도 모두 이와 유사한 제약을 받고 있다.

이와 같이 정보수집이 엄격하게 제한되는 현행법 체제하에서 형사소송법이나 통신비밀보호법 등의 수사절차에 관한 규정을 활용하여 테러와 관련된 정보수집을 합법적이면서도 효율적으로 할 수 있는 방법이 무엇인지를 테러범죄의 유형별 또는 테러의 준비에서부터 실행에 이르기까지의 단계별로 심도 있게 연구하고 이를 유관기관간에 공유하는 것이 절실하다.

다. 대테러 전문가 육성

대테러 업무는 고도의 전문성을 필요로 한다. 따라서 그 분야에 정통한 인력을 양성하기 위해서는 오랫동안의 노력과 경험이 축적되어야 한다. 대테러 부서 종사자의 인적구성 변경을 최소화하고 통신, 금융, 컴퓨터, 폭발물, 항공기, 선박, 자동차, 화학 등 다양한 분야의 전문가들을 확보하여 분야별로 특성화된 전문성을 확보해야 한다.

검찰의 경우 2015년 한수원 해킹과 관련하여 전문 검사와 수사관을 투입하고 사이버 테러 감시요원과 기술직원을 확보하여 알고리즘 분석 등을 통해 북한의 소행임을 밝혀낼 수 있었다. 이러한 분석업무를 수행하기 위해서는 오랜 경험과 풍부한 식견이 요구되므로 이 분야에서만 장기근무할 수 있는 여건을 마련하는 것이 필요하다.

2. 입법적 대응전략

가. 통합 테러방지법의 조속한 제정

최근 ‘파리 테러’와 관련하여 우리나라에서도 통합 테러방지법 논의가 급물살을 타고

있다. 그러나 ‘파리 테러’가 없었더라도 테러방지법 논의는 진작 완결되었어야 할 과제이다.

테러방지법은 테러에 관한 다양한 사항들을 망라하는 일반법으로서 테러의 개념 정의에서부터 대테러업무 주관기관, 테러대응계획, 대테러활동에 필요한 정보수집 역량, 출입국이나 통신 및 금융거래 등과 관련한 각종 규제의 근거, 유관기관간의 업무협조 등을 포함하는 것이어야 한다.

나. 확고한 컨트롤타워 구축

대테러업무에서는 확고한 컨트롤타워를 구축하는 것이 무엇보다 중요하다. 이는 테러가 발생할 경우 대응과정에서의 혼선을 최소화한다는 측면에서 필요할 뿐만 아니라 정보를 수집하여 분석하고 테러징후를 발견하여 이를 예방하는 일련의 과정에서도 이를 조율하고 통할하는 기구가 필요하다는 점에서 매우 중요한 사항이다.

현실적으로는 국정원이 이 업무에 가장 근접한 것으로 평가받고 있으나, 이는 국회와 정부가 장단점을 면밀히 분석하여 결정할 일이다. 대테러업무에 편승한 권한남용의 소지를 제거하기 위한 방안과 함께 효율적인 업무수행이 가능하도록 하는 것이 중요하며, 어느 기관이 이 업무를 담당할 것인지는 사실 부차적인 문제이다. 시급한 것은 빠른 시일 안에 컨트롤타워에 대한 국민적 합의를 도출하여 법제화를 조속히 추진하는 것이다.

다. 정보수집권한의 확충 및 통제

테러방지법을 제정할 경우에는 정보수집권한을 어느 범위에서 어느 수준까지 인정할 것이냐가 매우 중요한 문제가 된다. 이는 사실상 테러방지법의 핵심적인 내용이 될 것이다. 정보수집권한을 충분히 보장하지 못할 경우 이 법은 자칫 무용지물이 될 수 있으므로 테러예방 및 사후 조사에 필요한 권한을 넓게 부여하되, 권한남용을 억제하기 위한 장치를 두면 된다. 특히, 테러용의자나 테러를 준비하고 있는 인물들에 대한 통신내용과 금융거래, 동향과악 등에서 실기하지 않도록 적시에 필요한 정보를 취득할 수 있도록 법제화해주어야 한다.

현재 국회에서 논의되고 있는 남용억제 내지 감시책으로는 감청 시작 단계부터 로그기록을 자동보존하도록 통신사업자에게 의무를 부과하고, 로그기록의 변조를 막기 위한 법원 등 제3자의 인증제도를 도입하며, 국회에 활동내역을 정기적으로 보고토록 하는 방안 등이 거론되고 있다.

라. 테러범죄에 대한 수사시스템 정비

테러가 발생할 경우 현행법상 수사는 검찰이 직접 하거나 검사의 지휘하에 경찰이 진행하게 될 것이다. 그러나 현재 테러에 관한 검찰과 경찰의 전문성은 만족할만한 수준이라고 할 수 없다. 통신, 금융, 컴퓨터 등 일부 분야에 관한 전문가는 상당히 확보되어 있으나, 폭발물, 기계장치, 화학, 출입국, 외국의 테러동향 등에 관한 전문적 수사능력은 아직 취약하다.

따라서 테러범죄 수사를 효율적이고 신속하게 진행할 수 있도록 관련 분야의 전문가를 조속히 확보하기 위한 채널을 평소에 확보해 두어야 한다. 형사소송법상의 수사전문위원제도(형사소송법 제245조의2, 제245조의3)를 활용하여 전문가들을 미리 물색해 두고 이들을 곧바로 수사에 투입할 수 있는 장치를 마련해 두는 것이 필요하다. 한편, 현실적으로 테러에 관해서는 국정원이 중요한 역할을 수행하고 있고 또한 그것이 바람직한 측면이 있으므로 국정원의 대테러전문가들을 수사에 팀원으로 참여시킬 수 있는 법률적 근거를 마련하는 것도 필요하다고 생각된다.

세션 2 ▶ 발표 1

사회 안전 보장을 위한 형사정책 대응 전략

대형안전사고에 대한 대응체계 및 수사처리방법

(Legal Framework and
Practices relating to Transportation Accidents in Japan)

Yamashita, Terutoshi 소장 (일본 UNAFEI)

LEGAL FRAMEWORK AND PRACTICES RELATING TO TRANSPORTATION ACCIDENTS IN JAPAN¹⁾

YAMASHITA, Terutoshi (Mr.)

Director of UNAFEI

CONTENTS

- I. INTRODUCTION
- II. A BRIEF HISTORY OF LEGAL FRAMEWORK DEVELOPMENT
 - A. Marine Accidents
 - B. Aircraft and Railway Accidents
 - C. An Ideal Accident Investigation Organization
- III. ORGANIZATION AND DUTIES OF THE JAPAN
 - A. Organization
 - B. The JTSB's Roles
- IV. THE PENAL CODE AND CRIMINAL INVESTIGATION
 - A. Substantive Penal Law relating to Transportation Accidents
 - B. Friction between Investigations
 - C. Which Investigation Should Come First?
 - D. The Memorandum between the NPA and the JTSB
- V. ISSUES ON NON-DISCLOSURE OF RECORDS USED FOR
 - A. The Chilling Effect of Criminal Liability
 - B. Admissibility of Evidence in Criminal Trials
 - C. Admissibility of Evaluations in the Final Report
- VI. POSSIBLE SOLUTIONS
- VII. CONCLUSION

1) The views expressed in this paper are solely those of the author, and are neither those of the government of Japan nor other official entities, including UNAFEI.

I . INTRODUCTION

This paper provides Japan's experience in dealing with transportation accidents which normally involve scientific and technological issues, complicated and controversial issues, as well as accidents that cause great damage to people, property and the environment, from the perspective of Japan's legal system and practices. Identifying the causes of such cases contributes to establishing countermeasures and preventing future accidents. In doing so, there are several approaches: administrative investigation, administrative disciplinary action and criminal punishment.

Before discussing the relevant issues, I would like to point out some characteristics of the Japanese justice system in order to avoid possible misunderstanding. This is because academics and practitioners tend to view legal issues from the perspective of their own legal systems and practices. To some extent, this habit cannot be helped, but it often leads to misunderstanding. In particular, points "A.", "E.", "D." and "I." below are different from the Korean justice system.

[Appendix, slide No. 2]

- A. Public prosecutors have the authority to conduct investigations in cases referred by the police as well as to initiate investigations by themselves. Prosecutors and the police both have the power to conduct investigation, unlike the Korean system in which prosecutors have the investigative authority and direct police investigation from the perspective of legal theory.
- B. Japan does not have a system of private or police prosecution, nor does it have grand juries or preliminary hearings conducted by judges.
- C. Public prosecutors have discretion to drop cases even when the evidence is sufficient to secure a conviction. Although this disposition is called "suspension of prosecution", in practice it is identical to non-prosecution. Many factors are taken into account, especially compensation to victims and the possibility of the suspect's rehabilitation without formal punishment.

- D. Instead of private prosecution, the Prosecution Review Commission, which consists of ordinary citizens, reviews prosecutors' non-prosecution decisions, and the Commission has the authority to bring such cases to the court under specific conditions.²⁾
- E. All cases (criminal, civil and administrative) are handled by professional judges³⁾; serious cases are tried by a three-judge panel and others by a single judge. One exception is the recent adoption of the lay judge system in 2009, which added lay judges to the panels of judges who handle certain serious "criminal cases".
- F. No punitive damages in civil cases are allowed because they contradict with the Japanese legal system as a whole, specifically from the perspective of the distinction between criminal liability and civil liability.
- G. Neither immunity nor plea-bargaining is allowed.
- H. The standard of proof at criminal trial is "beyond a reasonable doubt." "Preponderance of evidence" is not enough to convict. Moreover, prosecutors bear the burden of proving all material elements of the crime, including both *actus reus* and *mens rea*. In practice, prosecutors are very careful to ensure that the evidence meets this standard before they decide to prosecute
- I. Hearsay evidence is not admissible in criminal cases in principle. A statement before a prosecutor or a police officer may be admissible under rigid conditions concerning necessity and credibility. In civil cases, the hearsay rule is not applied, so the credibility of any statements and evidence becomes an important issue.
- J. Each party is entitled to appeal to a higher court to contest fact-finding, the judgement (including acquittal) and sentencing.

2) See section V.B., below.

3) However, this was not the case for the period from 1928 to 1943.

II. A BRIEF HISTORY OF LEGAL FRAMEWORK DEVELOPMENT

A country's legal or justice system is rooted in its own culture, tradition and social environment. A Japanese saying from the 1880s, "A legal system in one country is the result from its own history...", is correct in this sense. Although many countries have adopted global standards in certain fields, developed unified law enforcement strategies and share many common values, the legal and justice fields still face many challenges in doing so. However, due to the rapid development of transportation, science, technology, information and communications technology, etc., serious cases resulting in significant and unexpected damage take place, and the causes of these tragedies are unprecedented to society, including law enforcement officers, in size and scope. Thus, law enforcement and judicial officers have to manage such cases by considering legal frameworks recognized in the international community. Like other countries, the Japanese legal framework responding to transportation accidents also has gradually developed by learning through past experiences.

[Appendix, slide 3]

A. Marine Accidents

In most countries, technology has resulted in mass transportation, developing from vessels to railways to aircraft. The history of the Japanese legal system relating to transportation accidents started in dealing with marine accidents. In this field, Japan experienced three stages to date.

1. 1897 – 1947

The Act on Disciplinary Action of Seamen was the first law in this field, which stipulated both substantive provisions of seamen's negligence and misconduct and procedural provisions for disciplinary action against seamen. Based on the provisions of the Act, the Disciplinary Action Tribunal⁴⁾ of Seamen was established in 1897,

4) The word "tribunal" in this paper is used for quasi-judicial organs other than ordinary courts, adjudicatory bodies deemed as administrative courts. The present Japanese Constitution does not allow any "special courts" established outside of the ordinary court system (the judiciary). Full judicial power is vested in the Supreme Court and in such inferior courts as are established by law.

which was under the Ministry of Communications (*Teishinsho*). Since vessels played a key role in transportation, illegal conduct or misconduct of seamen caused great harm to society. The Act and the tribunal system, however, aimed mainly to reprimand seamen with little attention to the prevention of future accidents. This legal system lasted for 50 years until the end of the World War II. In 1935, the International Convention for the Safety of Life at Sea of 1929 (SOLAS⁵⁾) came into effect in Japan after the enactment of the Ship Safety Act in 1933.

2. 1947 – 2008

Taking advantage of the present Constitution (which entered into force in 1947), the Act and the tribunal system mentioned above were replaced with the Marine Accident Inquiry Act in accordance with related acts such as the National Government Organization Act (1948) and the Department of Transportation Establishment Act. The Japan Marine Accident Inquiry Agency (JMAIA) was established in 1949 as an internal organ of the Ministry of Transportation (MOT, *Unyusho*).

JMAIA had two general functions: an administrative function as a governmental regulatory body, and a quasi-judicial function when administrative action was to be taken against seamen. Its proceedings were similar to criminal court proceedings to some extent. The latter function, in regard of the quasi-judicial function, was tied to the previous act, but its procedures were significantly reformed. The new procedures included prudent reforms such as requiring marine investigators to file documents as a condition for convening a tribunal, securing the right for the accused, that is, the examinee, to hire a counselor, provided for examination of evidence at an open hearing, required the verdict to be based on the evidence, etc. All of these reforms were similar to criminal court proceedings to some extent. This quasi-judicial system was adopted because marine accidents occur for multiple and complicated reasons, such as natural conditions, scientific and technological issues, professional negligence of seamen, etc. The system was designed to ensure careful determination

5) See International Maritime Organization (IMO) website:
<http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-%28SOLAS%29%2c-1974.aspx>

of the causes of marine accidents and to ensure that appropriate administrative action was taken against the examinee.

In cases where disciplinary action was taken against an examinee, the examinee was entitled to appeal to the high tribunal in Tokyo. If the examinee disagreed with the ruling of the higher tribunal, the examinee had the right to appeal to the Tokyo High Court of the judiciary, and then to the Supreme Court. This was because Article 76(2) of the Constitution states that “*No extraordinary tribunal shall be established, nor shall any organ or agency of the Executive be given final judicial power*”. JMAIA was an organ of the Executive, meaning that its decision could not be final.

However, the main purpose of inquiring into the causes of marine accidents is to prevent similar accidents in the future by proposing recommendations, irrespective of professional negligence of seamen. A criticism arose in the early 2000s, that is, JMAIA’s authority to impose administrative sanctions might have conflicted with identifying the true causes of marine accidents.

3. 2008 to Date

The JMAIA’s dual nature lasted until the establishment of the Japan Transport Safety Board (JTSB) in 2008, which has taken over the administrative function of JMAIA. At the same time, the Japan Marine Accident Tribunal (JMAT), newly established under the Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT), has succeeded merely to the quasi-judicial nature of JMAIA. In the same year (2008), the International Maritime Organization (IMO) adopted a resolution (effective in January 2010), as authorized by the SOLAS Convention, to include the Casualty Investigation Code (separating the regulatory function and the disciplinary function). JMAT is now “*to perform a disciplinary action on a marine technician, a small craft operator, or a pilot who causes a marine accident intentionally or negligently in the course of duties, thereby contributing to [the prevention of] occurrences of such accidents*”. (Act on Marine Accident Inquiry article 1).

Under the new system of JMAT, the previous high tribunal was abolished so that in cases where an examinee disagrees with JMAT’s decision, the examinee has the right to appeal to the Tokyo High Court of the judiciary, and then to the Supreme Court.

B. Aircraft and Railway Accidents

Japan experienced several railway accidents involving many victims since 1922, but Japan dealt with such accidents by formulating ad hoc inquiry committees. On the other hand, the legal system dealing with aircraft accidents has developed. Although the legal system responding to marine and aircraft accidents is often discussed in the international community, railway accidents, in contrast, are generally domestic issues. This difference may contribute to the development of the legal system in dealing with aircraft accidents. In fact, in the marine field, the SOLAS Convention of 1948 contained provisions relating to inquiries into marine accidents; JMAIA was established in the following year. In the aircraft field, Japan joined the International Civil Aviation Organization (ICAO) in 1953, which had its basis in the Convention on International Civil Aviation, known as the “Chicago Convention”.

However, the actual trigger to establish the legal system responding to such accidents was the occurrence of two tragic aircraft accidents in July 1971.⁶⁾ These accidents were investigated by ad hoc committees to probe into the causes. In response to the ad hoc committees’ reports and public opinion, which strongly proposed setting up an appropriate system for inquiring into the causes of aircraft accidents and preventing such accidents, the Aircraft Accidents Investigation Commission (AAIC) was established in 1974, following the enactment of the Act on the Establishment of the Aircraft Accidents Investigation Commission of 1973.

In 2001, the AAIC was reorganized as the Aircraft and Railway Accidents Investigation Commission (ARAIC), expanding its scope to include the investigation of railway accidents. This was again because of the occurrence of major railway accidents in 1991, 2000 and 2005.⁷⁾

6) (1) Crash of a Toa Domestic Airlines aircraft into Mt. *Yokotsudake*, north of *Hakodate*, involving 68 fatalities, and

(2) Mid-air collision between an All Nippon Airways aircraft and a Self-Defense Force aircraft in *Shizuku-ishi* Town, Iwate Prefecture, involving 162 fatalities.

7) (1) the collision between a Shigaraki Kougen Railway passenger train and a West Japan Railway (JR-West) passenger train, involving 42 fatalities and 628 injuries in May 1991,

(2) Derailment and collision of Teito Rapid Transit Authority passenger trains on the Hibiya Subway Line, involving five fatalities and 64 injuries in March 2000, and

(3) Derailment of a JR-West passenger train on the Fukuchiyama Line, involving 107 fatalities and 562 injuries in April 2005.

After the derailment of a JR-West passenger train on the *Fukuchiyama* Line in April 2005, a supplementary Diet resolution in the 2006 amendment of the related laws expanded ARAIC's authority to investigate causes of accidents and propose recommendations for the purpose of mitigating harm caused by aircraft and railway accidents, as well as strengthening the investigative power of business operators. Finally, the JTSB, which merged ARAIC with the cause-identification part of JMAIA, was established in 2008 as mentioned above.⁸⁾

C. An Ideal Accident Investigation Organization

[Appendix, slide No.4]

Apart from transportation accident investigation, an expert group meeting organized by the Consumer Affairs Agency discussed and submitted its final report in May 2011 on the ideal characteristics of an accident investigation organization. The final report⁹⁾ concluded as follows:

1. Purpose of an Accident Investigation

The purpose of an accident investigation is to prevent future accidents. The outcome of an accident investigation is not restricted to solutions and measures for preventing reoccurrence of the accident under investigation. In order to prevent accidents in a broader sense and establish a safer society, the organization should find various ways and means by taking a long-term perspective.

The report of an accident investigation and the investigative organization itself must obtain the public trust. In this regard, the implicit "consent" of society, including the victims, must be respected. Thus, the organization must be "independent", "fair", "comprehensive" and must possess "expertise" in order to conduct a reliable accident investigation.

8) *Supra*, at II.A.3.

9) The Japanese version is available at: <http://www.caa.go.jp/safety/pdf/matome.pdf>

2. Expected Nature

- a. An independent accident investigation is one in which an organization can complete its investigation and make decisions without any influence from the consideration of purposes other than prevention of future accidents. Other typical purposes are to seek legal liability in criminal, administrative and civil proceedings and to regulate and supervise markets and business activities. Since some regulations by agencies concerned may cause or prevent an accident, it is important to exclude any influence from the actions of such agencies. On the other hand, collaborative investigation with other agencies has the advantage of being speedy and efficient in the course of the accident investigation. Thus, with consideration of characteristics in various fields, and of the advantage of the collaboration with concerned agencies, the independence of an accident investigation organization must be upheld and maintained.
- b. Ensuring fairness in an accident investigation requires its system, organization and practices to be impartial from any bias of the parties, other organizations and individuals. It is also important that they appear impartial in the eyes of the public.
- c. Comprehensiveness in accident investigation means that any type of accident should be dealt with by appropriate experts.
- d. Expertise in accident investigation means that an organization must have highly specialized knowledge and skills. In order to do so, legal authorities as well as sufficient human, material and economic resources should be provided. The expertise includes not only specific fields but also those relating to collection and analysis—both quantitative and qualitative—of information or human factors, and the expertise of coordination and management.

III. ORGANIZATION AND DUTIES OF THE JAPAN TRANSPORT SAFETY BOARD (JTBSB)¹⁰⁾

A. Organization

The previous organs like JMAIA, AAIC and ARAIC were all internal organizations of the MOT or MLIT, but the JTBSB is an external organ under MLIT pursuant to paragraph (2) of Article 3 of the National Government Organization Act. As shown in the Act for Establishment of the Japan Transport Safety Board (JTBSB Establishment Act¹¹⁾), the JTBSB is organizationally affiliated with MLIT, but functionally independent from the influence of MLIT.

1. Appointment of the Chairperson and Members

[Appendix, slide No.5]

The JTBSB chairperson and members are appointed by MLIT with the consent of both Houses of the Diet among persons found to be able to make a scientific and fair judgment to carry out the affairs under the jurisdiction of the JTBSB. (Article 8) The JTBSB has nearly 180 members in total throughout Japan.

2. Director for Management

A newly established position is the Director for Management, who is responsible for planning and policymaking concerning the implementation of investigations, liaising and coordinating with relevant governmental institutions, training staff, statistical research and analysis of accidents, international cooperation, and providing assistance to victims and their families.

10) JTBSB website: <http://www.mlit.go.jp/jtsb/english.html> for section III and part of II.B.

11) Japanese Law Translation website: <http://www.japaneselawtranslation.go.jp/?re=02>

The JTBSB Establishment Act is available in English at:

<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?printID=&ft=2&re=01&dn=1&yo=%E9%81%8B%E8%BC%B8%E5%AE%89%E5%85%A8%E5%A7%94%E5%93%A1%E4%BC%9A%E8%A8%AD%E7%BD%AE%E6%B3%95&ia=03&x=47&y=19&ky=&page=1&vm=02>

3. Other Authorities Considered as Enhancing Its Independence

First, the JTSB is authorized to promulgate rules to enforce laws or cabinet orders with regard to affairs under its jurisdiction or pursuant to a special delegation by law or cabinet order. (JTSB Establishment Act, article 16). This authority was not given to the previous organs like JMAIA, AAIC and ARAIC.

Second, the power of appointing the secretariat personnel has been transferred from the Minister (MLIT) to the Chairperson of the JTSB.

Third, ARAIC merely made recommendations to the Minister (MLIT) because it was an internal organ of MLIT. However, the JTSB can make recommendations not only to the Minister but also directly to parties relevant to the cause¹²⁾ of an accident. The JTSB may require the parties relevant to the cause to report measures which have been taken based on the recommendations.

B. The JTSB's Roles

1. Mission

[Appendix, slide No.6]

The JTSB contributes to preventing the occurrence of accidents and mitigating the damage caused by accidents, thus improving transport safety while raising public awareness, and thereby protecting lives. These are to be achieved by accomplishing appropriate accident investigations which thoroughly unveil the causes of accidents, damages and those incidental to them, and urging the implementation of necessary policies and measures through the issuance of safety recommendations and opinions or provision of safety information. Since the main role is to prevent future accidents, it is natural for the JTSB to issue an investigation report covering the causes of accidents, safety recommendations and opinions, etc. to the public.

12) The word “persons relevant to the cause” means that the parties related to the accidents or those who caused the damages.

2. Main Duties

- a. The JTSB conducts investigations to determine the causes of aircraft, railway and marine accidents, serious incidents¹³⁾ and damage caused by the accidents.
- b. Based on the findings of the accident investigations, the JTSB provides recommendations or opinions to heads of relevant administrative organs or parties relevant to the causes, concerning the measures to be taken to prevent the recurrence of accidents and to mitigate damage caused by the accidents.
- c. The JTSB conducts research and studies in order to fulfill the above duties.

3. Characteristics of JTSB Investigations

First, JTSB members and staff are experts familiar with science, technology and other relevant professional skills such as aeronautical engineering, mechanical engineering, operation and maintenance of aircraft, maneuvering of aircraft, railway engineering, safety engineering, electrical engineering, maneuvering of ships, marine engineering, naval architecture, ergonomics, railway operation, structural engineering, legislation, etc.

Second, JTSB investigations are expected to thoroughly uncover any causes of a transportation accident in a scientific manner for the purpose of preventing reoccurrence of accidents, so that even “the incidents” (see note 13) are subject to JTSB investigation. The investigations are not conducted for the purpose of imposing any sanction on concerned persons. The JTSB Establishment Act states that the authority of dispositions¹⁴⁾ prescribed in the Act shall not be construed as

13) The word “Serious incidents” (In the case of marine, “Incidents”) are situations deemed to bear the risk of accidents occurring, which do not involve actual victims and damages.

14) The “dispositions” prescribed in the JTSB Establishment Act article 18(2): The Board may, when it finds it necessary to conduct the investigation of an Accident, etc., take the dispositions listed in the following item 3 items:

(i)-(iii) To take reports from the people concerned with Aircraft Accidents, etc...

(iv) To enter the site of an Accident, etc., offices of users of the aircraft, and any other place that is deemed necessary and examine any aircraft, ... documents or other articles relevant to the Accident, etc. (hereinafter referred to as "relevant material"), and interrogate any people concerned...

(v) To request the appearance of the people concerned and question them.

encompassing criminal investigation. [JTSB Establishment Act article 18(5)]

Criminal investigation of transport accidents if necessary is conducted by relevant authorities, typically the police and public prosecutors. Below, the differences and relations between the JTSB investigation (administrative procedure) and criminal procedure will be addressed.

IV. THE PENAL CODE AND CRIMINAL INVESTIGATION

A. Substantive Penal Law relating to Transportation Accidents

[Appendix, slide No.7]

In cases where transportation accidents result in the death/injury of a victim or certain dangerous transportation situations, criminal investigations start if the accidents are committed through negligence in the pursuit of social activities (The Penal Code, article 211¹⁵⁾). The phrase “pursuit of social activities” is an English translation of the definition of “*Gyomujo*” (which literally means “business”), which has been legally interpreted as activities which may endanger the life or body of another person and which are continued or intended to continue. In short, this is normally known as professional negligence in other countries. The Japanese Penal Code states that crimes of intent are generally punishable unless a crime of negligence is specifically prescribed in an Act. The Japanese Penal Code prescribes several provisions of criminal negligence, such as

(vi) To request to produce any relevant material, to the owner, holder or custodian and/or take custody of the produced materials.

(vii) To order the owner, holder or custodian of any relevant material to preserve it or prohibit him/her from relocating it.

(viii) To prohibit people from entering the site of the Accident, etc., except for those who enter the site on official duty, or are permitted to enter it by the Board.

- 15) The Penal Code was enacted in 1907. The Penal Code article 211: A person who fails to exercise due care required in driving a vehicle and thereby causes the death or injury of another shall be punished by imprisonment with or without work for not more than 5 years or a fine of not more than 1,000,000 yen; provided, however, that the person may be exculpated in the light of circumstances if the injury is minor.

➤ Penal Code, article 211

Causing injury/death through negligence in the pursuit of social activities (meaning professional negligence) is punishable by no more than five years' imprisonment with/without work or 1,000,000 yen (US\$8,330)

➤ Penal Code, article 129(2)

Endangering railway or marine traffic through professional negligence is punishable by no more than three years' imprisonment without work or 300,000 yen (US\$2,500)

➤ Act on Punishment of Acts to Endanger Aviation, article 6

Endangering aviation, etc. through professional negligence is punishable by no more than three years' imprisonment without work or 200,000 yen (US\$1,660).

Causing injury/death through vehicular negligence is punished like professional negligence under the Penal Code, but now it is stipulated in a different act.

Once a marine, railway or aviation transportation accident occurs, the police start an investigation because a crime of negligence by someone is easily suspected. The accident site should be protected and examined, and necessary evidence should be collected immediately and maintained safely until the investigation is complete. The JTSB also needs to start an administrative investigation of the transportation accident and has to collect evidence and maintain a proper chain of custody. Since both investigations need the same or similar examination of the accident site and evidence, determining which investigation should come first, or the relationship between them, is subject to discussion.

The numbers of criminal cases by type of transportation accident which were disposed from 2001 to 2014 and reported to relevant authorities are shown in the [Appendix, slide No.8]. The number is not significant in comparison with the annual average number of prosecutions initiated throughout Japan, which is around 100,000. However, comparing the conviction rate among all contested cases with that of contested transportation accident cases, the former is around three per cent¹⁶⁾, but the latter is between 33.3 to 50 per cent. This indicates difficulties in

16) From the "Overview of Criminal Cases" by the Supreme Court, which appeared in the monthly magazine "Hoso Jiho": Acquittal Rate among contested cases tried at first instance.

proving criminal liability in transportation accident cases.

B. Friction between Investigations

[Appendix, slides No.9 and 10]

Recently, some experts and academics familiar with scientific and technological issues tend to insist that the administrative investigation be prioritized and naturally come first before starting a criminal investigation. The main reasons are below:

1. Transportation accidents take places because of various, complicated, multiple, scientific and technological causes, which are known as “systemic accidents” or “organizational accidents”. There are various factors mutually influenced, such as management, software, hardware, environment and *liveware* (meaning operators, etc.) relating to transportation systems. The police have insufficient knowledge or skills to identify causes of such a systemic accident in a scientific manner.
2. Although the criminal investigation also needs to identify the causes of a transport accident, its purpose is to identify a suspect for imposing punishment, so that criminal investigation tends to pursue human error in the course of his/her duties. However, administrative investigation pays attention to any causes of an accident as well as all circumstances surrounding the causes and accident to be taken into consideration for the purpose of preventing future accidents. In short, even if a potential or probable cause exists, it is taken into consideration for improving transportation systems, but such a cause is ignored by criminal investigators because it is useless for proving a case at criminal trial.
3. Criminal investigation has a “chilling effect” on administrative investigations because the persons involved in an accident have the right to remain silent; then necessary information will not be discovered during the administrative investigation. As a result, identifying causes and preventing accidents often cannot be achieved.

4. Criminal investigation and punishment for criminal negligence does not prevent the reoccurrence of accidents.
5. Prioritizing criminal investigation is against the spirit of ICAO Annex 13¹⁷⁾ – 3.1 stating that “*The sole objective of the investigation of an accident or incident shall be the prevention of accidents and incidents*” and ICAO Annex 13 – 5.12 requiring “non-disclosure of records”¹⁸⁾ of the administrative investigation.
6. In the United States, for example administrative investigation conducted by the National Transportation Safety Board (NTSB¹⁹⁾) is prioritized and almost no criminal investigation or prosecution is undertaken in the case of transportation accidents.

Those who support the prioritization of administrative investigation (hereinafter “AI supporters”) emphasize the significance of preventing accidents for the safety of society, and seem to be prejudiced against and distrust criminal investigation and its effects. In contrast, those who support the prioritization of criminal investigation (hereinafter the “CI supporters”) explain the necessity of criminal investigation from the viewpoint of the Japanese legal system and practices as well as public opinion in general. In Japan, the police are required to conduct investigations if criminal negligence possibly occurred. In fact, the police have been a capable organ to deal with transportation accidents in terms of having the human resources necessary to conduct large-scale investigations. The police have around 280,000 police officers throughout Japan, while the JTSA has nearly 180 staff members. Ordinary Japanese citizens also expect that the police conduct investigations effectively, even after the establishment of the AAIC. However, the expectation seems to come from their belief that the police can reveal the causes of an accident and contribute to preventing accidents.

17) The formal name: Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation (the Chicago Convention) “AIRCRAFT ACCIDENT AND INCIDENT INVESTIGATION” Tenth Edition, as International Standards and Recommended Practices (SARPs)
http://www.fzt.haw-hamburg.de/pers/Scholz/dglr/hh/text_2013_11_07_ICAO_Annex13_AircraftAccidentAndIncidentInvestigation.pdf#search='ICAO+Annex+13'

18) See section V, below, for details.

19) NTSB website: <http://www.nts.gov/Pages/default.aspx>

C. Which Investigation Should Come First?

[Appendix, slide No.11]

ICAO Annex 13-5.1 states in Note 1 that *“The investigation of a serious accident does not exclude other already existing types of investigation of incidents (serious or not) by other organizations.”* So, the next question is which investigation is prioritized. There are three options for solving this issue:

1. Administrative investigation is to be conducted prior to the criminal investigation.
2. Criminal investigation is to be conducted prior to the administrative investigation.
3. Both investigations are to be conducted concurrently but in a cooperative manner.

Based on my understanding, as far as the NTSB in the United States is concerned, administrative investigation is prioritized, that is, “option 1” is adopted. Once a transportation accident within the jurisdiction of the NTSB occurs, the role of the police is to preserve the accident site and evidence until the NTSB starts its investigation. After a thorough investigation by the NTSB is conducted in a scientific manner, the NTSB issues an accident investigation report that identifies the causes of the accident, considers how to prevent future accidents, and provides recommendations for establishing a safer transportation system. If a person is suspected to have caused the accident deliberately or through gross negligence in the course of his/her duty, there is a possibility for criminal investigation and prosecution.

In contrast, the French system prioritizes criminal investigation, that is, “option 2” is adopted. France has several organs responsible for transportation accidents such as the *BEA*²⁰⁾ for inspecting causes of transportation accidents, which is part of the *IGAC*, and the *DGAC* for deciding administrative action. On the other hand, the *GTA* is a special judicial police unit in charge of conducting criminal investigation in the field of aircraft accidents. Under the French justice system, investigative judges²¹⁾ or prosecutors have the authority to investigate any crime, including those causing

20) *BEA: Bureau-Enquetes-Accident, IGAC: Inspection Generale de l'Aviation Civile et de la Meteo, DGAC: Direction Generale de l'Aviation Civile, GTA: Gendarmedrie des Transports Aeriens*

21) The “Investigative judge” and “investigating/examining judge” who preside at a preliminary hearing in court are interchangeably used.

injury or death through professional negligence. Once criminal investigation starts at the direction of an investigative judge, administrative investigators need the approval from the investigative judge to conduct their investigation. Since the French criminal justice system is an inquisitorial system, investigative authorities, including investigative judges, play a key role during the investigation stage.²²⁾

However, Japan adopts the third approach, which respects both investigative authorities and encourages coordination between the administrative and criminal investigations. Although the criminal investigation is conducted for the purpose of identifying a suspect for punishment at the last stage, if any, which is different from the administrative investigation purpose of securing safe transportation systems, both need to collect material evidence and analyze reports and other documentary evidence, such as witness statements, in order to identify causes of a transportation accident. Considering that the legal framework of Japan gives investigative authority to two organizations from different perspectives, it should be understood that neither of the two is prioritized. It cannot be denied that criminal investigation tends to analyze evidence from the viewpoint of who caused the accident, paying less attention to other systematic causes. Needless to say, conducting two investigations independently is a duplication of effort and a waste of time and human resources. Criminal investigation needs expert witnesses to clarify scientific and technical issues, but there is a high possibility that such experts are members of the JTSC or that they support the process of administrative investigation. As stated above, the Japanese people expect criminal investigation by the police, and the police have responded to this expectation to some extent. Coordination between both investigations is the most effective and efficient, and this has been done on the basis of a Memorandum²³⁾ on the Implementation of the JTSC Establishment Act between

22) Source for this paragraph: “FRENCH LEGAL SYSTEM FOR SAFETY CONCERNING AVIATION ACCIDENT – IMPLICATION FOR JAPAN” by Mr. FUNAKI Takahisa and Mr. MARUYAMA Akio issued in 2004 (only the Japanese version is available) http://shakai-gijutsu.org/vol2/2_303.pdf
In the crash of the German Wings 9525 in March 2015, its cause was released based on the flight and voice recorders and other circumstantial evidence by the *Marceille* Prosecution (France), not by *BEA*, and the release was two days after the crash. This shows that criminal investigators are engaged at the early stage of such accidents.

23) The Japanese version of the Memorandum and its details are available on the MLIT website :

the National Police Agency (NPA) and the JTSC, which was originally concluded with the previous organ, the AAIC, in 1972.

D. The Memorandum between the NPA and the JTSC

[Appendix, slide No.12]

The contents of the Memorandum are:

1. The dispositions²⁴⁾ (meaning the means of administrative investigation) by the JTSC authorized in the JTSC Establishment Act shall not be conflict with the activities of the criminal investigative agencies.
2. JTSC officers who perform the above dispositions shall seek the opinion of a criminal investigative agency and shall not interfere with the criminal investigation, except when conducting such dispositions will not conflict with the criminal investigation.
3. In cases where an expert opinion on an aircraft accident is sought from the JTSC by a criminal investigative agency, the JTSC shall cooperate in giving an expert opinion as much as possible unless a certain difficulty exists.
4. In cases where a request is made to the criminal investigation agency from the JTSC, the criminal investigative agency shall cooperate in dealing with the request as much as possible unless a certain difficulty exists.
5. Detailed Arrangements of this Memorandum for implementing smooth and harmonious investigations are subject to further discussions by the NPA and the JTSC.

The NPA and the JTSC coordinate in various ways, based on the following principles:

i. Preservation of the Accident Site

[Appendix, slide No.13]

- i-a. The police, in principle, shall preserve an accident site. However, in the case

<http://www.mlit.go.jp/jtsc/fukuchiyama/kensyou/fu04-shiryou6-1-20091207.pdf>

24) See III.B.3, note 14.

where the JTSB arrives at the site prior to the arrival of the police, the JTSB shall preserve the site until the police arrive and hand the duty for the preservation over to the police officer in charge.

- i-b. The police and the JTSB shall discuss the scope and means of preserving the area at all times and shall make every effort to protect the site.

ii. Examination of the Accident Site and Evidence

- ii-a. With regard to the examination of the accident site and evidence, respective officers in charge of the police and the JTSB shall discuss the date, scope, means and methods of examination in advance. During the examination, both agencies shall make every effort to perform their respective duties through continuous discussions.
- ii-b. When an accident site is being investigated and evidence is being collected by either of the two agencies, the other agency is entitled to join the investigation.

iii. Examination of a Corpse

When the police conduct an examination of a corpse and the cause of death is deemed to be related to a transportation accident, the police shall, upon request, allow the JTSB to examine the corpse.

iv. Interview or Questioning

When witnesses are interviewed at the accident site, respective officers in charge of the police and the JTSB shall discuss the targets and order of the interviews in advance. The police shall provide the JTSB with the immediate opportunity to interview the crew and staff of an aircraft, train or vessel.

v. Seizing and Maintaining Evidence

- v-a. The evidence relating to a transportation accident which should be seized by the police, and the JTSB shall be treated in accordance with the provisions of the Code of Criminal Procedure (CCP) unless both agencies agree otherwise.
- v-b. The police shall immediately request the JTSB provide an expert opinion about flight and voice recorders etc. and also transfer evidence to the JTSB if the evidence is necessary or appropriate to be in the custody of the JTSB.

v-c. As for evidence found outside of the accident site, although the police and the JTSB shall discuss and decide the action to be taken, the police shall first seize the evidence pursuant to the CCP and then transfer the evidence to the JTSB if necessary.

vi. Miscellaneous

In cases where the police and the JTSB conduct investigations, each agencies shall immediately inform the other of the names and position of officers in charge as well as the means for contacting each other, unless the accident did not cause death or injury.

AI supporters still criticize the phrases of the Memorandum and detailed Arrangements in which the criminal investigation seems prioritized. Another main criticism addresses CCP article 47, stating that *“No document relating to the trial shall be made public prior to the commencement of the trial; provided however, that this shall not apply when it is necessary for the public interest or other reasons, and when the court believes it to be appropriate”*. For that reason, prosecutors who are authorized to maintain the documents and evidence do not share them, even with the JTSB. This is true to some extent. Prosecutors tend not to share the evidence because of the sensitivity of the privacy of the people concerned. However, the latter part of CCP article 47 states that the documents and evidence can be shared if doing so is in the public interest. Since the necessity of administrative investigation normally meets this requirement, prosecutors are expected to disclose the evidence and records to administrative investigators. Nonetheless, the idea of the coordination between the police and the JTSB is well understood among investigators in charge at both agencies, and, in practice, coordination has been done without many problems.

V. ISSUES ON NON-DISCLOSURE OF RECORDS USED FOR ADMINISTRATIVE INVESTIGATION

A. The Chilling Effect of Criminal Liability

[Appendix, slide No.14]

The JTSCB is responsible for identifying causes, examining evidence, interviewing persons concerned, etc., and then publishing an investigation report which contains factual determinations and recommendations for preventing accidents and ensuring safe transportation. The next question is whether or not the analysis of causes, the evaluation of evidence, objective records, statements and the administrative investigation report can be used for other purposes such as criminal investigation, prosecution and trial as well as civil disputes in court or administrative action against an individual.

AI supporters oppose such usage, especially for criminal investigation and trial. For example, Annex 13 of the ICAO prohibits the public release of investigation records, such as witness statements, medical information, cockpit voice recordings and transcripts, etc.²⁵⁾ This is because if the JTSCB's analyses, findings and reports are admissible in criminal trials, persons involved in transportation accidents will hesitate to cooperate with administrative investigations. As a result, identifying causes, preventing future accidents and enhancing safe transportation will not be achieved. In short, AI supporters stress that this "chilling effect" must be avoided.

B. Admissibility of Evidence in Criminal Trials

The chilling effect mentioned above not only applies to criminal investigations and trials but also to civil disputes and administrative sanctions. The latter cases are not taken into consideration by AI supporters due to the small number of such cases, the well-developed nature of the insurance system, and the lack of punitive damages in the Japanese civil system. Despite of the small number of criminal cases tried for transportation accidents, criminal cases are deemed as problematic for AI supporters

25) ICAO Annex 13 - 5.12; see also [Appendix, slides 15 and 16].

because suspects and defendants are often viewed as criminals by Japanese society (as opposed to the legal system, which respects the presumption of innocence). CI supporters have to be careful about the impact that the chilling effect may have on the administrative investigation, but this does not mean that there is an absolute prohibition against using records and reports made during administrative investigations. Even Annex 13 of the ICAO contains a provision stating that records should not be disclosed “unless the appropriate authority for the administration of justice in that State determines that their disclosure outweighs the adverse domestic and international impact such action may have on that or any future investigations.”²⁶⁾ Moreover, eliminating the chilling effect is essentially an offer of blanket immunity from any legal liability. Society is unlikely to consent to such immunity, especially from the perspectives of the victims and their families.

Under the Japanese criminal justice system, victims, their families and even third parties are entitled to make accusations. Upon receiving such accusations, criminal investigation agencies must start investigations. Even if a public prosecutor decides not to prosecute a case, the Prosecution Review Commission²⁷⁾ has the authority to bring such cases to the court under specific conditions.

The Prosecution Review Commission (Inquest of Prosecution) was introduced in 1948, and it is a safeguard against malpractice and inappropriate practices in deciding not to prosecute cases based on both suspension of prosecution and other reasons such as the insufficiency of the evidence.²⁸⁾ The Commission is an independent organ consisting of 11 ordinary citizens selected by lot. The Commission is located in the same building as the district court, and its secretariat normally consists of a court clerk transferred under a periodic rotating system. Under a 2009 amendment to the law establishing the Commission, if the Commission twice rules that a case should be prosecuted, a designated private attorney who exercises the powers of a prosecutor is required to prosecute the case even if prosecutors refuse to do so. However, such cases are extremely rare. Only 11 persons/cases were brought to court, and only two persons/cases resulted in findings of guilt (one of which is on appeal) over the last six years.

26) Ibid.

27) See section I.D, above.

28) See section II.E, above.

Ultimately, complete eradication of the chilling effect is unrealistic. The key point is determining how we can harmonize administrative and criminal investigations. In Japan, in practice, no records or documents other than the final report of the JTSCB will be provided to the criminal investigative authorities. Although the Memorandum between the NPA and JTSCB states that the JTSCB shall provide the police with an expert opinion²⁹⁾, such expert opinions are the same as those expressed in the final report of the JTSCB, which is published by the JTSCB. So, it is meaningless to prohibit the usage of the final report/expert opinion in the criminal trial, especially concerning the findings of fact. A court precedent concluded that the final report is admissible in a criminal trial and that “ICAO Annex 13 - 5.12 regulates the disclosure of records which are not public; ICAO does not regulate the admissibility of the records already published”, although the reasoning of the court precedents may not be persuasive for AI supporters.

For your reference, Japan submitted a “Notification of Difference”³⁰⁾ to ICAO and its members on Annex 13 - 5.12 when Japan joined ICAO, and again recently in 2008.³¹⁾

C. Admissibility of Evaluations in the Final Report

The final report of the JTSCB cites statements of persons interviewed in order to clarify relevant issues. AI supporters are still worried that judges and criminal courts may rely on or be biased by the statements of persons interviewed by administrative investigators as well as the evaluation and analysis in the final report made by experts specialized in a particular field. The final report contains various issues which may contribute to preventing future accidents and safe transportation. From the viewpoint of AI supporters, the final report may affect judges’ fact-finding and determinations of criminal liability of a defendant.

However, this comes from a misunderstanding of the rules of evidence,

29) See Memorandum No.3 in section IV.D, above.

30) According to the “Foreword” of the ICAO Annex 13, Contracting States are required to notify the Organization of any differences between their national regulations and practices and the International standards contained in this Annex and any members thereto.

31) The contents in [Appendix, slides 17]

However, Japan did not submit the Notification of Difference for 14 years before 2008.

specifically the prohibition of hearsay evidence in criminal cases. The statements in the final report are hearsay evidence. In principle, hearsay evidence is not admissible in criminal cases. A statement before a prosecutor or a police officer may be admissible under rigid conditions concerning necessity and credibility³²⁾; statements before an administrative investigator are also not admissible. Moreover, judges are sufficiently qualified in distinguishing factual matters and analysis so that the anxiety of the AI supporters is not a significant issue. In fact, even the final report of the administrative investigation, which suggested the possibility of professional negligence of a person concerned, was admitted in a criminal trial, and the court found defendants not guilty in some cases in Japan. These cases are direct evidence that judges do not rely on or are not biased by the analyses and statements contained in the final report. On the contrary, in civil and administrative disputes, court procedures do not have the hearsay rule so that the final report of the JTSC will be evidence for the court's judgement. AI supporters do not find significant problems in such situations because the chilling effect is very small.

In the United States, it seems that only the factual conclusions in the reports are admissible as evidence at trial. Based on my understanding, the differences come from whether cases are tried by juries or professional judges. Under the jury system, strict evidence rules must be followed because ordinary citizens tend to rely on or can be easily biased by expert testimony, hearsay statements, etc.

For your reference, in a contested case in Japan, where the defendant (aircraft pilot) and his defense counsel objected to admission into evidence of the final report of the JTSC as a whole, the prosecution and defense counsel agreed to make a document in writing which contained only factual matters as documentary evidence. Then that portion of the report was admitted by the court pursuant to the CCP article 327.³³⁾ As a result, even the final report of the JTSC itself is not submitted at the criminal trial unless the defense stipulates to it as evidence at the criminal trial.

32) See section I. E and I, above.

33) CCP article 327: The court may, when the public prosecutor and the accused or his/her counsel have agreed to write down the contents of a statement that contain the contents of a certain document or a certain statement that a witness would testify to at the trial and have submitted such written statement to the court, use it as evidence without examining the original or the witness. However, the probative value of the document may be challenged regardless.

VI. POSSIBLE SOLUTIONS

CI supporters are well aware of the importance of administrative investigation, the purpose of which is to identify causes, analyze records, interview persons and make recommendations to prevent accidents and enhance the safety of transportation. On the other hand, criminal investigators are also required to conduct investigation by law, and they are strongly expected to do so by and on behalf of the victims. Japanese society tends to pursue criminal liability of the accused even for criminal negligence. Criminal professional negligence in a transportation accident is no exception to this.

[Appendix, slide No.18]

The concrete cases that come to mind may be different among those who discuss these issues. But when law is applied in any of these cases, there are three types of negligence.

- A. Misconduct because of the lack of basic professional knowledge
- B. Misconduct or malpractice due to a misunderstanding of how to deal with a particular transportation situation
- C. Misconduct through professional negligence within the scope of regular professional duty.

Categories “A” and “B” (the lack of professional knowledge and misunderstanding) are normally classified as criminal negligence in Japan, and also category “C” (professional negligence within the scope of duty) tends to be considered criminal negligence in Japan. However, the “scope of duty” aspect of type “C” negligence is particularly important because it should provide some measure of protection to persons who act negligently but do so while engaging in activities that are generally within the person’s job description. This is contrast to negligent conduct that is outside the scope of duty, which is less excusable and the law is less willing to protect. When discussing this issue, AI supporters have type “C” in mind, while victims and CI supporters have types “A” and “B” in mind. AI supporters would not insist on protecting such persons from criminal investigation, and then the question

becomes whether a criminal investigation is necessary for accidents involving professional negligence within the scope of duty.

A possible solution is that prosecutors should only be permitted to prosecute cases in which type “A” and “B” negligence is found. This may mitigate the chilling effect of criminal prosecutions that would discourage witnesses from providing information to investigators. Of course, since such negligence may be found by evaluating all evidence after or during the criminal investigation, criminal investigation must be allowed in transportation accident cases, even if the requisite negligence is not initially found by administrative investigators.

Another possible solution is that the filing of such cases is only made upon the accusation from the administrative investigation agency, which means that the administrative agency must take the initiative to commence prosecution.

Both solutions are ideas for a new legal framework, and are difficult to adopt in the present Japanese legal system. The former measure could be adopted in practice, since Japanese prosecutors have discretionary power to decide whether to prosecute a case or not. However, you may never forget that the Prosecution Review Commission³⁴⁾ can make decisions otherwise.

As victims and their relatives in Japan sometimes have strong desire to pursue criminal and civil liability of a person who allegedly caused an accident, it is important for us to sincerely make every effort to satisfy this retributive emotion in order to promote the prioritization of administrative investigation and avoid legal liability of the person concerned so as to ensure safe public transportation in the future. This is the reason that the JTSB states that its mission is to mitigate the damage caused to the victims by the accident.

The retributive thoughts of the public in Korea seem similar to the victim outrage commonly experienced in Japan. On the other hand, unlike the Japanese legal system, considering that the Korean legal system does not have the Prosecution Review commission, and that the scope of the Korean prosecutorial authority is

34) See section V. B, above.

stronger than the Japanese prosecution in terms of investigative power, which may fall in between the approaches of the Japanese system and the French system, perhaps the Korean legal system can find another solution to these kinds of accidents.

VII. CONCLUSION

[Appendix, slide No.19]

Alexander Pope once wrote, “To err is human, to forgive, divine”, meaning that we should try hard to forgive others because all people are human and make mistakes. Drawing on this reasoning, AI supporters would argue that human error cannot be eradicated, and for that reason, we should find solutions by building a safer system even if human beings engaged in misconduct through professional negligence, not by punishing such misconduct and human error.

However, Pope’s saying is also used as an excuse when people make mistakes, even if they were caused through gross negligence. This may be the reason that CI supporters and victims have a different perspective than that of AI supporters.

The latter generally understand the perspective of the former, but if the latter is involved in such an accident, it would be difficult to forgive the person who caused the accident. This phenomenon may BE similar to the “not in my backyard” (NIMBY) mentality, which is also difficult to solve. It is, however, true that people act divinely when they forgive. In addition, East Asian countries embrace the words of Confucius: “*To err and not change one’s ways, this is what it is to err.*” We can see a common idea therein, which is that a simple human error does not deserve blame or punishment.

In order to establish better systems, we should pay attention to all circumstances surrounding the accident including civil compensation, insurance and administrative sanctions, rather than focusing on conflicts between administrative and criminal investigation.

세션 2 ▶ 발표 2

사회 안전 보장을 위한 형사정책 대응 전략

안전사고 발생현황과 관련 법령의 정비방안

이 천 현 선임연구위원 (한국형사정책연구원)

안전사고 발생현황과 관련 법령의 정비방안*

이 천 현 (한국형사정책연구원 선임연구위원)

목 차

- I. 서 론
- II. 안전사고 발생 및 관련법령 현황
 - 1. 안전사고 발생 및 피해현황
 - 2. 안전사고 규제 관련법령
- III. 안전사고 관련법령의 문제점과 정비방안
 - 1. 안전사고 대응 형사정책과 문제점
 - 2. 안전사고 관련 행정법령의 정비방안
 - 3. 형법 및 형사특별법 규정의 정비방안
- VI. 결 론

I. 서 론

안전사고는 다소 정도의 차이는 있지만 세계 모든 국가들에서 공통적으로 발생되고 있는 문제이다. 현재 우리사회에서도 건조물·시설물 등의 붕괴사고, 화재·폭발사고, 가스·화학물질 누출사고, 기차·선박·항공기 등의 추락·침몰사고, 산업재해 등 대규모의 피해를 야기하는 안전사고가 지속적으로 발생하고 있다.

우리사회는 1970년대까지는 1·2차 산업중심의 농·어업사회였다. 이때에는 다중이용건물, 대형 구조물, 대중교통 수단이 거의 발달하지 않은 상태에 있었기 때문에 붕괴, 가스폭발, 화재 등 대형재난이나 대형 교통사고로 인한 인명피해는 거의 우려의 대상이

* 이 내용은 2015년도 연구사업 “다중인명피해 안전사고에 대한 형사정책적 대응방안 연구” 내용(진행 중)을 「2015년도 한국형사정책연구원 국제포럼」(2015.11.30.) 발표를 위하여 요약한 것임.

되지 못하였다. 그러나 1980년대 이후에는 고도성장 또는 압축성장으로 표현되는 우리 사회의 급속한 고도산업사회로의 진입은 역으로 재난으로부터의 엄청난 우려와 피해를 가져왔다. 고밀도의 도시화, 철도·항공·선박 등 교통수단의 대형화와 이용률 증가, 도시가스 보급화, 화학 산업의 발전 등 우리사회의 재난환경이 급변하면서 한 건의 안전사고의 발생은 막대한 인명피해와 재산상 손해를 유발하는 대형참사로 이어지게 된 것이다. 1994년 성수대교 붕괴사고, 1995년 삼풍백화점 붕괴사건, 2003년 대구지하철 화재사고, 2014년 세월호 침몰사고 등은 우리의 역사에 커다란 각인을 하고 있는 사고들이다.

성수대교 붕괴사고가 직접적인 원인이 되어 “시설물의 안전관리에 관한 특별법”이 제정·시행되고, 또한 삼풍백화점 붕괴사건이 원인이 되어 “재난관리법”(현재, “재난 및 안전관리기본법”)이 제정·시행되면서 제반 시설물 등에 대한 안전점검 실시 등의 조치와 함께 60여 개의 안전 관련법령의 재정비를 통해 재난 예방조치가 강화되었다. 그러나 유감스럽게도 다중이용시설의 대규모화와 이용증가, 건축물·교통수단·산업시설 등의 노후화, 생활공간의 밀집화에 따른 안전사고의 위험성은 여전히 상존하고 있고, 관광 및 유흥산업의 발달에 따른 유동인구의 증가 등의 이유로 유락시설이나 철도·항공기·여객선 등의 교통사고는 더욱 늘어날 것으로 예상되고 있다.

이에 이 발표에서는 - 빈번하게 발생하는 8개 영역의 사고를 중심으로 - 안전사고의 발생실태와 안전사고 관련 법령 약 40여개에 대한 분석을 수행하여, 현행 안전사고 관련 법령의 문제점을 파악하고 이에 대한 정비방안을 모색해 보고자 한다.

II. 안전사고 발생 및 관련법령 현황

1. 안전사고 발생 및 피해현황

안전사고의 대표적인 유형이라 할 수 있는 해양사고, 항공기사고, 철도사고, 화재사고, 붕괴사고, 가스·화생방사고, 폭발사고, 산재사고(산업재해) 등 8개 부분의 안전사고 발생 및 피해현황은 다음과 같다.¹⁾

1) 국민안전처의 재난연감은 도로교통사고, 화재사고, 산불사고, 철도사고(열차, 지하철), 폭발사고, 해양사고, 가스(유출)사고, 유·도선사고, 환경오염사고(기름유출), 공단 내 시설사고, 광산사고, 전기사고(감전), 승강기사고, 보일러사고, 항공기사고, 붕괴사고, 수난사고(물놀이, 익사 등), 등산사고, 추락사고, 농기계사고, 자전거사고, 레저사고(생활체육), 놀이시설사고(어린이 놀이시설, 유원지시설) 등 총 23개 영역으로 사고를 구분하여 통계를 산출하고 있다(국민안전처, 2013 재난연감 [인적재난], 2014, 49면 이하 참조).

가. 해양사고

“해양사고”라 함은 해양 및 내수면에서 발생한 ① 선박의 구조·설비 또는 운용과 관련하여 사람이 사망 또는 실종되거나 부상을 입은 사고, ② 선박의 운용과 관련하여 선박이나 육상시설·해상시설이 손상된 사고, ③ 선박이 멸실·유기되거나 행방불명된 사고, ④ 선박이 충돌·좌초·전복·침몰되거나 선박을 조종할 수 없게 된 사고, ⑤ 선박의 운용과 관련하여 해양오염 피해가 발생한 사고를 말한다(해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 제2조 제1호).

〈표 1〉 해양사고 발생 및 피해현황

(단위: 건, 척, 명, %)

	해양사고 건수			해양사고 발생 척수			인명피해			
	어선	비어선*	계	어선	비어선	계	사망	실종	부상	계
2008	773	175	948	864	257	1,121	35	81	111	227
2009	1,386	429	1,815	1,568	535	2,103	79	69	217	365
2010	1,211	416	1,627	1,380	562	1,942	69	101	102	272
2011	1,378	431	1,809	1,573	566	2,139	65	93	166	324
2012	1,159	414	1,573	1,315	539	1,854	72	50	163	285
2013	727	366	1,093	839	467	1,306	62	39	206	307
2014	896	434	1,330	1,029	536	1,565	404	63	243	710

※ 1. *비어선: 여객선, 유독선, 화물선, 유조선, 예부선, 기타

2. 자료: 중앙해양안전심판원, 2014년도 해양사고현황, 2015; 국토교통부, 2015년도 교통안전보고서, 2015 (정리)

지난 7년간(2008~2014년)의 해양사고 발생건수 및 발생척수는 전반적으로 감소하고 있는 추세를 보였으나, 2014년에는 특히 해양사고 발생척수가 가파르게 상승하였다. 이는 2014년 4월의 세월호 전복사고 이후 “선장 등에 의해 그동안 신고 되지 않던 기관손상, 추진기 어망 감김 등 경미한 사고들이 신고·접수”됨에 따라 증가한 것으로 분석되고 있다.²⁾

반면, 해양사고로 인한 인명피해는 약간의 폭을 두고 증가와 감소를 반복하다가 2014년에 전년대비 2배 이상의 증가를 보이고 있다. 특히 2014년에 인명피해 가운데 사망자가 급격하게 증가한 원인은 세월호 전복사고(304명 사망)와 오룡호 침몰사고(53명 사망)에 기인한 것이다. 해양사고로 매년 평균 약 350여명의 인명피해가 발생하고 있다.³⁾

지난 7년간(2008~2014년)의 현황을 보면, 해양사고로 인한 인명피해를 가장 많이 유발하는 사고유형은 ‘충돌사고’로서 전체의 37.4%(931명)를 차지하고 있으며, 해양사고

2) 국토교통부, 2015년도 교통안전보고서, 2015, 455면 참조.

3) 대표적인 해양사고로는, 1967년 한일호-충남호 충돌사고(93명 사망), 1971년 남영호 침몰사고(323명 사망), 1993년 서해 훼리호 침몰사고(292명 사망, 54명 부상), 2006년 흑산도 예인부선 충돌사고(8명 사망, 1명 부상) 등이 있다.

발생원인은 ‘운항과실’(경계소홀, 항행법규 위반 등)이 전체의 82.8%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.⁴⁾

나. 항공사고

“항공사고”라 함은 - 항공법에 따른 - 항공기사고, 경량항공기사고 및 초경량비행장치 사고를 말한다(항공·철도 사고조사에 관한 법률 제2조 제1호~제3호 참조).⁵⁾

“항공기사고”는 사람이 항공기에 비행을 목적으로 탑승한 때부터 탑승한 모든 사람이 항공기에서 내릴 때까지(무인항공기 운항의 경우에는 비행을 목적으로 움직이는 순간부터 비행이 종료되어 발동기가 정지되는 순간까지를 말한다) 항공기의 운항과 관련하여 발생한 ① 사람의 사망·중상 또는 행방불명, ② 항공기의 중대한 손상·파손 또는 구조상의 결함, 또는 ③ 항공기의 위치를 확인할 수 없거나 항공기에 접근이 불가능한 경우를 말한다(항공법 제2조 제13호). “항공기준사고”는 항공기사고 외에 항공기사고로 발전할 수 있었던 것으로서 국토교통부령으로 정하는 것을 말한다(항공법 제2조 제14호). 그리고 “경량항공기사고”란 경량항공기의 비행과 관련하여 발생한 항공사고를, “초경량비행장치사고”란 초경량비행장치의 비행과 관련하여 발생한 항공사고를 말한다(항공법 제2조 제27호 및 제29호).

최근 10년간(2005~2014년)의 항공사고 발생현황을 보면 연 평균 약 15건의 항공사고가 발생하고 있는 것으로 나타나고 있다. 2009년이 23건으로 가장 많은 발생건수를 나타내고 있으며, 그 이후 다소 감소하여 큰 변화 없이 지속되다가 지난해인 2014년에는 8건으로 대폭 감소하였다.

지난 10년간 항공사고로 인하여 총 428명의 인명피해가 발생하였다(연평균 약 43명). 이 가운데 사망자는 총 66명이었고(연평균 약 6명), 부상자는 총 362명으로 나타났다(연평균 약 36명). 2013년에는 총 213명의 인명피해가 발생하여 최고치를 기록하였고, 이는 LG전자 헬리콥터⁶⁾ 등 자가용 및 사용사업 항공기의 사고와 아시아나항공 항공기 미국 샌프란시스코공항 착륙사고(2명 사망, 182명 부상)로 부상자가 크게 증가한 것에 기인한 것이다.⁷⁾⁸⁾

4) 중앙해양안전심판원, 2014년도 해양사고현황, 2015, 14면 등 참조.

5) 국토교통부의 항공사고 통계(교통안전연차보고서)에서는 항공사고를 항공기 사고, 항공기 준사고, 경량항공기 사고, 초경량비행장치 사고 등으로 구분하여 집계하고 있다.

6) LG전자 헬기 추락사고(2013.11.16.)로 2명 사망(항공·철도사고조사위원회, 항공기 사고조사 보고서(LG전자(HL9294) 사고조사보고서), ARAIB/AAR1307, 1면 이하 참조).

7) 국토교통부, 2015년도 교통안전연차보고서, 2015, 356면.

〈표 2〉 항공사고 발생 및 피해현황

(단위: 년, 건, 명)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	합계
항공 사고	항공기 사고	5	5	2	4	7	5	7	5	9	3	52
	항공기 준사고	2	4	7	8	10	14	3	7	4	3	62
	경량 및 초경량사고	5	1	6	2	6	2	7	4	4	2	39
	계	12	10	15	14	23	21	17	16	17	8	153
인명 피해	사 망	5	1	4	3	14	1	14	6	12	6	66
	부 상	92	19	10	18	1	1	8	5	201	7	362
	계	97	20	14	21	15	2	22	11	213	13	428

※ 자료: 국토교통부, 2015년도 교통안전연차보고서, 2015, 355~358면 (재정리)

지난 10년간(2005~2014년)의 현황을 보면, 항공사고 발생원인은 인적요인에 의한 것이 전체의 62.1%를 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 항공사고 예방을 위해서는 인적요인에 대한 안전대책 및 방안 등의 개발이 필요한 것으로 평가되고 있다.⁹⁾

다. 철도사고

“철도사고”란 철도운영 또는 철도시설관리와 관련하여 사람이 죽거나 다치거나 물건이 파손되는 사고를 말한다(철도안전법 제2조 제11호).¹⁰⁾ ‘철도교통사고’는 철도교통과 관련하여 발생한 사상 또는 재물 손괴가 야기된 사고를 말하고, ‘철도안전사고’란 철도운영 및 철도시설관리와 관련하여 발생한 사상 또는 재물 손괴가 야기된 사고를 말한다.

최근 10년간(2005~2014년)의 철도사고의 발생현황을 보면 연평균 약 350여건의 사고가 발생하고 있다. 그러나 철도사고는 2005년 이후부터는 지속적으로 큰폭으로 감소하는 추세에 있어, 2014년에는 209건으로 2005년 대비 절반 이상 감소한 것으로 나타나고 있다. 다만, 철도교통사고 가운데 열차사고는 오히려 2009년 이후 다소 증가추세를 보이고 있다(열차탈선 및 충돌사고의 증가에 기인).

철도사고에 의한 인명피해 현황을 보면, 지난 10년간(2005~2014년) 총 1,461명의 사망자가 발생하여 연평균 약 140여명이 사망한 것으로 나타나고 있다. 이와 함께 부상

8) 대표적인 항공사고로는, 1989년 대한항공 트리폴리 추락사고(80명 사망, 139명 부상), 1989년 울릉도 헬기 추락사고(13명 사망, 1명 실종), 아시아나항공 항공기 목포 운거산 추락사고(66명 사망, 44명 부상) 등이 있다.

9) 국토교통부, 2015년도 교통안전연차보고서, 2015, 359면 참조.

10) ‘항공·철도 사고조사에 관한 법률’에서는, “철도사고”에 대하여 철도(도시철도 포함)에서 철도차량 또는 열차의 운행 중에 사람의 사상이나 물자의 파손이 발생한 사고로서 ① 열차의 충돌 또는 탈선사고, ② 철도차량 또는 열차에서 화재가 발생하여 운행을 중지시킨 사고, ③ 철도차량 또는 열차의 운행과 관련하여 3명 이상의 사상자가 발생한 사고, ④ 철도차량 또는 열차의 운행과 관련하여 5천만원 이상의 재산피해가 발생한 사고를 말한다고 규정하고 있다(법 제2조 제6호).

자(중상 및 경상)는 지난 10년 동안 총 2,615명이 발생하여 연평균 260여명에 달하고 있다. 그 추세를 보면 - 철도사고의 전반적 감소추세에 따라 - 인명피해발생도 감소하는 경향을 보이고 있다. 다만, 부상자(중상 및 경상)의 경우에는 2011년까지 감소하는 추세를 보이다가 2012년부터는 다시 상승하기 시작하여 2014년에는 608명에 달하고 있다.¹¹⁾ 2014년 서울메트로 2호선 상왕십리역 전동열차 충돌탈선사고(2014.05.02.)로 477명의 부상자가 발생하였기 때문이다.¹²⁾

철도사고 가운데 열차사고의 발생원인을 보면 - 지난 10년간 - 차량결함, 운전자 잘못, 유지보수자의 잘못, 시설결함, 관제사 잘못 등의 순으로 나타나고 있다.¹³⁾

〈표 3〉 철도사고 발생 및 피해현황

(단위: 년, 건, 명)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	합계
합 계(총건수)		536	460	429	408	382	317	277	250	232	209	3,500
철도 교통 사고	열차사고	6	7	6	7	3	4	2	6	6	9	56
	건널목사고	37	26	24	24	20	17	14	10	13	7	192
	교통사상사고	343	296	272	251	238	204	170	150	128	120	2,172
	소 계	386	329	302	282	261	225	186	166	147	136	2,420
철도 안전 사고	철도화재사고	2	1	1	1	2	2	2	-	2	2	15
	철도안전사상사고	141	125	126	125	119	90	87	81	83	69	1,046
	철도시설파손사고	7	5	-	-	-	-	2	3	-	-	17
	기 타	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2
	소 계	150	131	127	126	121	92	91	84	85	73	1,080
인명 피해 현황	사 망	216	190	192	159	161	135	124	108	96	80	1,461
	중 상	174	153	145	167	134	136	87	87	90	103	1,276
	경 상	132	100	94	84	100	79	64	123	58	505	1,339
	계	522	443	431	410	395	350	275	318	244	688	4,076

※ 1. ()은 일반철도 탈선사고 건수임

2. 자료: 철도안전정보종합관리시스템 통계현황 자료(<https://www.railsafety.or.kr/web/index.jsp>)를 수집하여 재구성한 것임.
또한 국토교통부, 2015년도 교통안전연차보고서, 2015, 281-284면 참조 (재정리)

11) 대표적인 철도사고로는, 1981년 경산 열차 추돌사고(56명 사망, 244명 부상), 1993년 부산 구포역 열차 전복사고(78명 사망, 165명 부상), 2003년 신대인역 호남선 철도사고(7명 사망, 1명 부상), 2009년 의정부역 경전철 붕괴사고(5명 사망, 8명 부상) 등이 있다.

12) 항공·철도사고조사위원회, 철도사고보고서(서울메트로 2호선 상왕십리역 전동열차 충돌탈선사고), ARAIB/R 2014-8, 1면 이하 참조.

13) 국토교통부, 2015년도 교통안전연차보고서, 2015, 296면; 철도안전정보종합관리시스템 통계현황 자료(<https://www.railsafety.or.kr/web/index.jsp>) 참조.

라. 화재사고

‘화재사고’란 소방기본법에서 정한 소방대상물이 화재로 인명과 재산피해가 발생한 사고를 말한다.¹⁴⁾ ‘소방대상물’이란 건축물, 차량, 선박(선박법 제1조의2의 규정에 따른 선박으로서 항구 안에 매어둔 선박에 한한다), 선박건조구조물, 산림, 그 밖의 공작물 또는 물건을 말한다(소방기본법 제2조 제1호).¹⁵⁾

〈표 4〉 화재사고 발생 및 피해현황

(단위: 건, 명, 백만원)

구분	발생	인명피해			재산피해
		사망	부상	계	
2005	32,340	505	1,837	2,342	171,374
2006	31,778	446	1,734	2,180	150,792
2007	47,882	424	2,035	2,459	248,425
2008	49,631	468	2,248	2,716	383,142
2009	47,318	409	2,032	2,441	251,853
2010	41,863	304	1,588	1,892	266,776
2011	43,875	263	1,599	1,862	256,548
2012	43,249	267	1,956	2,223	289,526
2013	40,932	307	1,877	2,184	434,423
2014	42,135	325	1,856	2,181	405,279
합 계	421,003	3,718	18,762	22,480	2,858,138

※ 자료: 국민안전처, 2014년도 화재통계연감, 2015, 298면 (정리)

지난 10년간(2005~2014)의 화재발생 현황을 보면, 총 421,003건 발생하였고, 이로 인해 사망 3,718명, 부상 18,762명의 인명피해가 발생하였다. 화재사고는 2007년부터는 전반적으로 감소하는 추세를 보이고 있지만, 화재사고로 오히려 2011년부터 상승하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히, 2014년에는 5월의 경기 고양종합버스터미널 화재(사망 8명, 부상 116명), 5월의 장성 효사랑 요양병원 화재(사망 21명, 부상 8명) 등으로 화재발생 및 인명피해가 증가하였다.¹⁶⁾ 연간 평균으로 보면 매년 42,100건의 화재가 발생하여 372명이 사망하고, 1,876명이 부상을 당하고 있는 것으로 나타나고 있다.¹⁷⁾

14) 국민안전처, 2012년 재난연감, 49면 참조.

15) ‘산림’은 소방기본법상 소방대상물로 되어 있지만, 산림은 산불의 대상이 되기 때문에 - 산림법에 따라 - 산림청에서 관리한다(산림법 제11조 등 참조).

16) 국민안전처, 2014년도 화재통계연감, 2015, 13면.

17) 대표적인 화재사고로는, 1971년 서울 대연각 호텔 화재사고(163명 사망, 63명 부상), 1999년 씨랜드 청소년 수련원 화재사고(23명 사망, 6명 부상), 1999년 인천 히트노래방 화재사고(55명 사망, 78명 부상), 2001년 서울 홍제동 화재사고(6명 사망, 7명 부상), 2008년 이천 코리아2000 냉동창고 화재사고(40명 사망, 10명 부상) 등이 있다.

지난 5년간(2010~2014년)의 현황을 보면, 화재사고는 주거, 비주거, 차량(자동차, 철도) 등의 순으로 많이 발생하고 있고, 화재 원인은 부주의, 전기적 요인, 기계적 요인 등의 순으로 나타나고 있다.¹⁸⁾

마. 붕괴사고

붕괴사고란 각종 시설물(건축물, 교량, 육교 등)이 시공하자, 노후, 관리소홀, 지반약화, 안전조치 불량 등으로 붕괴되어 인명과 재산피해가 발생한 사고를 말한다.¹⁹⁾

〈표 5〉 붕괴사고 발생 및 피해현황

(단위: 건, 명, 백만원)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
발생건수	52	68	55	73	58	220	261	369	402	401
인명 피해	계	47	102	76	110	60	143	168	387	241
	사망	9	27	16	29	23	29	19	63	43
	부상	38	75	60	81	37	114	143	324	198
재산피해	1,573	600	12469	5709	2960	91	5,197	231	84	2

※ 자료: 국민안전처, 2011년 ~2103년 재난연감, 2013~2014 (재구성)

붕괴사고 발생건수는 - 다른 안전사고와는 달리 - 지속적으로 크게 증가하는 추세를 보이고 있다. 2004년 52건 발생하였던 것이 2013년에는 4401건에 달하고 있다. 이로 인해 인명피해도 2004년 47명이었는데 2013년에는 241명으로 크게 증가한 것으로 나타나고 있다.²⁰⁾ 2011년 강릉 오봉저수지 공사장 붕괴사고(4명 사망, 5명 부상), 2011년 경북 봉화터널 공사현장 붕괴사고(3명 사망), 2013년 서울 방화대교 상판 붕괴사고(2명 사망), 2013년 부산 북항대교 접속도로 공사현장 붕괴(4명 사망) 등의 붕괴사고 등의 영향이다.

지난 5년간(2009~2013년)의 현황을 보면, 붕괴사고 발생장소는 ‘공사장’(총 491건, 29.7%)과 ‘주거용 건물’(총 420건, 25.4%)이 가장 많고, 붕괴사고 원인은 시공부실(396건, 24.0%)과 시설관리부실(345건, 20.9%)이 대부분을 차지하고 있다.²¹⁾

18) 국민안전처, 2014년도 화재통계연감, 2015, 29면, 37면 등 참조.

19) 국민안전처, 2013년 재난연감, 2014, 14면 참조.

20) 대표적인 붕괴사고로는, 1970년 서울 와우아파트 붕괴사고(33명 사망, 38명 부상), 1993년 청주 우암상가 붕괴사고(28명 사망, 48명 부상), 1994년 성수대교 붕괴사고(32명 사망, 17명 부상), 1995년 삼풍백화점 붕괴사고(502명 사망, 6명 실종, 938명 부상), 2005년 이천 물류창고 붕괴사고(9명 사망, 5명 부상), 2014년 경주 마우나리조트 강당 붕괴사고(10명 사망, 103명 부상), 2014년 판교테크노밸리 축제 환풍기 붕괴사고(16명 사망, 9명 부상) 등이 있다.

21) 국민안전처, 2011년~2013년 재난연감, 2012~2014.

바. 가스사고

“가스사고”란 도시가스사업법, 고압가스안전관리법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업관리법에서 규정하고 있는 가스의 누출 등으로 인해, ① 사람이 사망한 사고, ② 사람이 부상당하거나 중독된 사고, ③ 가스누출에 의한 폭발 또는 화재사고, ④ 가스시설이 손괴되거나 가스누출로 인하여 인명대피나 공급중단이 발생한 사고, ⑤ 그 밖에 가스시설이 손괴되거나 가스가 누출된 사고로서 산업통상자원부령으로 정하는 사고를 말한다(고압가스안전관리법 제26조 제1항, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법 제39조 제1항, 도시가스사업법 제41조 제3항)

가스사고는 264건 발생한 2007년을 정점으로 2014년 현재까지 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 2014년 발생건수는 2007년 대비 54.5% 감소한 120건에 불과하다. 이러한 감소추세는 LPG 사고의 커다란 감소에 영향을 받은 것이다. LPG의 경우 가장 최고치를 기록한 2007년 189건에서 2014년 76건으로 대폭 감소하였다.

〈표 6〉 가스사고 발생 및 피해현황

(단위: 건)

구 분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	계
LPG	162	179	189	146	117	92	95	85	86	76	1,227
도시가스	41	44	51	39	15	25	25	31	20	28	319
고압가스	18	29	24	24	13	17	6	9	15	16	171
계	211	252	264	209	145	134	126	125	121	120	1,717

※ 1. 고압가스: 산소, 암모니아, 수소, 질소, CNG, 탄산가스, 염소, 알곤, 아세틸렌, 모노실란, 이산화황, 염화수소, 기타
2. 자료: 한국가스안전공사, 2014 가스사고연감, 2015, 28면.

가스사고로 인한 인명피해 현황을 보면, 지난 10년간(2005~2014년) 매년 약 240명 정도의 인명피해가 발생하고 있다. 가스유형별 인명피해 점유율을 가스사고 발생건수 점유율과 유사한 양상을 보이고 있다.²²⁾

원인별 가스사고 발생현황을 보면, 지난 10년간(2005~2014년), 사용자 취급부주의가 가장 많았다. 총 465건으로 전체의 27.1%를 차지하고 있다.²³⁾

22) 대표적인 가스사고로는, 2011년 고양 이마트 냉동기 냉매 누출사고(4명 사망), 2013년 당진 현대제철 아르곤 가스 누출사고(5명 사망) 등이 있다.

23) 한국가스안전공사, 2014 가스사고연감, 2015, 28면 참조.

〈표 7〉 가스사고로 인한 인명피해 현황

(단위: 명)

구 분		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	계
LPG	사망	26	13	11	16	14	1	2	8	5	10	106
	부상	237	199	245	193	176	128	162	99	113	105	1,657
도시가스	사망	5	3	12	6	1	5	4	8	5	1	50
	부상	29	54	20	16	24	48	55	41	27	22	336
고압가스	사망	2	7	5	6	5	4	4	4	7	2	46
	부상	18	39	15	39	7	20	6	19	4	10	177
계	사망	33	23	28	28	20	10	10	20	17	13	202
	부상	284	292	280	248	207	196	223	159	144	137	2,170
	계	317	315	308	276	227	206	233	179	161	150	2,372

※ 자료: 한국가스안전공사, 2014 가스사고연감, 2015, 30면.

사. 폭발사고

폭발사고는 도시가스사업법, 고압가스안전관리법, 에너지이용합리화법 등에서 정한 가스 및 에너지가 누출되어 폭발에 의해 인명과 재산피해가 발생한 사고를 말한다. 폭발사고에는 가스사고로 분류되는 가스에 의한 화재, 일산화탄소(CO)중독, 산소결핍 등으로 인한 사고는 제외된다.

〈표 8〉 폭발사고 발생 및 피해현황

(단위: 건, 명, 백만원)

구분		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
발생건수		69	67	86	90	60	46	41	49	48	61
인명 피해	계	131	104	157	166	131	73	65	100	86	118
	사망	14	12	5	9	8	6	1	5	4	13
	부상	117	92	152	157	123	67	64	95	82	105
재산피해		653	32,039	57,239	1,278	454	687	11	29,193	458	562

※ 자료: 국민안전처, 2009년 ~ 2013년 재난연감, 2010~2014 (재구성)

최근 10년간(2004~2013년)의 폭발사고 발생현황을 보면, 2007년을 정점으로 2014년 현재까지 다소 감소하는 추세를 보이고 있다. 최근 3년 동안에는 약 46건 정도 수준으로 발생하고 있다. 다만 2011년이 발생건수 및 인명피해가 많았다.

이러한 발생건수 감소 추세로 인해, 그로 인한 인명피해도 전체적으로는 감소하는 추세를 보이고 있다.²⁴⁾

24) 대표적인 폭발사고로는, 1994년 아현동 가스공급기지 폭발사고(12명 사망, 101명 부상), 1995년 대구지하철 1호선 공사장 가스폭발사고(101명 사망, 202명 부상), 2001년 여수 호남석유화학 폭발사고(3명 사망, 1명 부상) 등이 있다.

지난 10년간(2004~2013년)의 원인별 폭발사고 발생현황을 보면 가스사고 발생과 유사한 모습을 나타내고 있다. 고의사고를 제외하면, 사용자 취급부주의(24.3%)와 시설미미(20.7%)가 가장 많은 가스사고 발생 원인을 차지하고 있다.²⁵⁾

아. 산재사고(산업재해)

“산업재해”란 근로자가 업무에 관계되는 건설물, 설비, 원재료, 가스, 증기, 분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다(산업안전보건법 제2조 제1호).²⁶⁾

최근 5년간(2009~2013년)의 산업재해 발생현황을 보면, 대상 사업장 및 대상 근로자 수는 조금씩 증가하고 있지만 산업재해 건수나 산업재해자수는 점차 감소하고 있는 추세를 보이고 있다.

〈표 9〉 산재사고(산업재해) 발생 및 피해현황

(단위: 개소, 명, 건, %)

구분	적용 사업장	대상 근로자	재해자수					재해율 ²⁾ (%)	재해건수			
			계	사망 ¹⁾	부상	신체 장해자	업무상 질병 이환자		계	사망	부상	업무상 질병
2009	1,560,949	13,884,927	97,821	2,181	87,699	35,273	7,941	0.70	96,857	2,135	86,853	7,869
2010	1,608,361	14,198,748	98,645	2,200	89,459	37,440	6,986	0.69	97,945	2,169	88,916	6,860
2010	1,738,196	14,362,372	93,292	2,114	84,662	36,968	6,516	0.65	92,657	2,076	84,177	6,404
2012	1,825,296	15,548,423	92,256	1,864	83,349	37,323	6,742	0.59	91,417	1,824	82,750	6,596
2013	1,977,057	15,449,228	91,824	1,929	82,803	35,490	6,788	0.59	91,097	1,893	82,295	6,657

※ 1) 사망자수: 재해당시의 사망자수에 요양 중 사망자수 및 업무상 질병에 의한 사망자수

2) 재해율(%): 재해자수/근로자수×100

3) 자료: 고용노동부, 2009년 ~ 2013년 산업재해현황분석, 2010~2014.

그리고 지난 5년간(2009~2013년)의 사망재해 발생현황을 보면, 사망자 수는 지속적으로 감소하고 있다. 다만 2013년에는 2012년에 비해 65명의 사망자가 더 늘어났다. 이는 사망만인률의 변화와도 일치하고 있다. 한편, 업무상사고 사망자수²⁷⁾는 5년 동안 지

25) 국민안전처, 2011년~2013년 재난연감, 2012~2014.

26) “산업재해통계”는 산업재해보상보험법 적용사업체에서 발생한 산업재해 중 산업재해보상보험법에 의한 업무상 사망자 및 4일 이상의 요양을 필요로 하는 부상자 또는 질병자로서 노동부에 산업재해조사표를 제출하였거나 근로복지공단에 최초요양신청서를 제출하여 산업재해로 승인된 건이다(e-나라지표, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1514(방문일자: 2015.10.09.)).

27) 근로복지공단에서 유족급여 지급이 결정된 업무상사고 사망자수와 지방노동관서에 산업재해조사표가 제출된 업무상사고 사망자수(산재 미보고 적발 업무상사고 사망자수 포함)를 말한다.

속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 업무상사고 사망만인율 또한 유사한 추세에 있다. 2009년에 0.84였으나 2013년에는 0.65로 5년 동안 0.19 감소하였다.

〈표 10〉 사망재해 발생현황(업무상사고 사망자 포함)

(단위: 명, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013
근로자수	13,884,927	14,198,748	14,362,372	15,548,423	15,449,228
사망자수 (사망만인율)	2,181 (1.55)	2,200 (1.55)	2,114 (1.47)	1,864 (1.20)	1,929 (1.25)
업무상사고 사망자수 (업무상사고 사망만인율)	1,170 (0.84)	1,196 (0.84)	1,154 (0.80)	1,062 (0.68)	1,001 (0.65)

※ 1. 만인율(%): 재해자수/근로자수×10,000

2. 업무상사고 사망자수는 안전보건공단/산업안전보건연구원, 2009년~2011년 사망재해원인분석, 2010~2014 자료를 통해 산출된 것임.

3. 자료: 고용노동부, 2009년 ~ 2013년 산업재해현황분석, 2010~2014 및 안전보건공단/산업안전보건연구원, 2009년~2011년 사망재해원인분석, 2010~2014 자료를 종합하여 재구성하여 작성한 것임.

자. 소 결

이상에서 살펴 본 8개 유형의 안전사고의 발생현황을 보면, 대부분의 안전사고는 전반적으로 감소하는 추세에 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 붕괴사고의 경우는 반대로 급격히 상승하는 추세에 있다.

〈표 11〉 안전사고 발생 현황(8개 유형)

(단위: 건)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
해양사고	*	*	*	948	1,815	1,627	1,809	1,573	1,093	1,330
항공사고	12	10	15	14	23	21	17	16	17	8
철도사고	536	460	429	408	382	317	277	250	232	209
화재사고	32,340	31,778	47,882	49,631	47,318	41,863	43,875	43,249	40,932	42,135
붕괴사고	68	55	73	58	220	261	369	402	401	*
가스사고	211	252	264	209	145	134	126	125	121	120
폭발사고	67	86	90	60	46	41	49	48	61	*
산재사고	*	*	*	*	96,857	97,945	92,657	91,417	91,097	*

* 미확인 수치임

이러한 8개 유형의 사고로 인한 인명피해(사망 및 부상)의 발생현황을 보면, 철도사고와 가스사고로 인한 인명피해는 전반적으로 감소하고 있는 것으로 나타나고 있지만(철도사고의 경우 2014년은 예외), 그 밖의 다른 유형의 사고의 인적피해는 오히려 증가하는 추세에 있는 것으로 나타나고 있다.

전반적으로 사고 발생건수는 감소하고 있지만 그로 인한 인명피해가 증가하고 있다는 점은 사건별 인명피해가 많이 발생하는 대형사고가 많아지고 있다는 것을 짐작하게 한다.

〈표 12〉 안전사고 인명피해현황 (8개 유형)

(단위: 명)

구분	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
해양사고	*	*	*	227	365	272	324	285	307	710
항공사고	97	20	14	21	15	2	22	11	213	13
철도사고	522	443	431	410	395	350	275	318	244	688
화재사고	2,342	2,459	2,180	2,716	2,441	1,892	1,862	2,223	2,184	2,181
붕괴사고	102	76	110	60	143	168	387	241	249	*
가스사고	317	315	308	276	227	206	233	179	161	150
폭발사고	104	157	166	131	73	65	100	86	118	*
산재사고	*	*	*	*	97,821	98,645	93,292	92,256	91,824	*

* 미확인 수치임

2. 안전사고 규제 관련법령

가. 안전사고 관련 규제 행정법령 현황

재난 및 안전관리 관련 행정법령의 체계를 도식화 하면 다음 [그림 1]과 같다. 재난 및 안전관리와 직접적인 관련이 있는 약 40여개의 법률 가운데 안전관리에 관한 일반법적인 지위를 가지고 있는 것이 “재난 및 안전관리 기본법”(이하 ‘재난안전법’이라 약함)이다.²⁸⁾ 일반법인 ‘재난안전법’을 근간으로 화재, 붕괴, 폭발, 항공기, 선박, 가스·화생방 사고 등 각각 고유한 사고·재난의 특성을 고려하여 각 분야에 개별 법률들이 다양하게 제정되어 있다.

한편, 교통안전과 관련하여서는 육상, 해상 및 항공부분에 대하여 공통적으로 적용되는 법률로는 ‘교통안전법’과 ‘수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률’(이하 “수상수색구조법”이라 약함)²⁹⁾이 제정되어 있다. 그리고 산업재해에 관한 법률인 ‘산업안전보건법’은 붕괴사고 등의 영역에서 적용될 수 있는 법률이다.

28) 1994년의 성수대교 붕괴사고(1994.10.21.)와 1995년의 삼풍백화점 붕괴사고(1995.06.29.)를 겪으면서 특히 인적재난으로부터 대형사고 등 재난의 예방과 대응에 필요한 재난관리 체계를 확립하기 위한 체계적인 대책의 필요성이 대두되면서 1995.7.18.일 “재난관리법”이 제정되었다. 동 법률은 2003년 대구 지하철 화재사고(2003.02.18.)를 계기로 “재난 및 안전관리기본법” 제정됨으로써 폐지되었다.

29) 2014년 세월호 침몰사고를 계기로 종래의 ‘수난구조법’이 - 2015.4.24.일 일부 개정되면서 - “수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률”(법률 제13440호)로 법명이 변경되었다(2016.01.25.일 시행).



[그림 1] 안전관리 관련 행정법령의 체계

해상에서의 교통은 불규칙적인 해상 기후변화에 따른 자연현상적인 위험에 항시 노출되어 있을 뿐만 아니라 이러한 악천후, 선박 충돌, 화재 등이 발생하는 경우 이에 대한 즉각적인 처리나 대응에 한계가 있다는 해상 특유의 특징이 있다.³⁰⁾ 또한 선박운항은 철도나 항공기와 같이 대형화되어 있기 때문에 사고로 인한 대규모 피해를 유발할 수 있다. 특히 우리나라의 경우는, 좁은 수역에서의 이루어지는 연근해 어선의 어로활동과 상선의 활발한 항행이 이루어지고 있는 해역의 특성에 기인하여 선박에 의한 각종 해양 사고 발생 위험이 상존하고 있다.³¹⁾ 이에 1960년 선박법과 선박직원법의 제정을 시작으로 1986년 해상교통안전법(현재의 해사안전법)의 제정에 이르기 까지 해상과 관련한 10여개의 법률이 제정되어 시행되고 있다.

〈표 13〉 선박·해양사고 관련 법령의 체계

구 분	내 용		관련 법령	
선 박	운항, 운영	운항안전	해사안전법	<ul style="list-style-type: none"> • 교통안전법 • 수상에서의 수색·구조등에 관한 법률
		선박안전	선박안전법	
		입·출항 안전	선박입출항법	
		선원의 생활보장, 직무	선원법	
		해운업 운영	해운법	
	선박등록등	선박국적, 등록 등	선박법	
		해기사면허 등	선박직원법	
어 선	어선의 건조·등록 등 및 안전		어선법	
유선·도선	유선 및 도선의 운항 및 안전		유선 및 도선사업법	
	도선사면허 등		도선법	
수상레저	수상레저활동의 안전		수상레저안전법	

30) 김용섭, “선박안전 및 재난관리에 관한 법정책적 검토”, 인권과 정의 2014년 6월호, 9면 참조.

31) 국토교통부, 2015년도 교통안전보고서, 2015, 440면 참조.

항공사고는 발생빈도는 다른 교통수단에 비해 높지 않지만 일단 한 건의 사고라도 발생하게 되면 그 한 건의 사고로 인해 막대한 인명 및 재산적 피해를 야기하는 특성을 가지고 있다. 또한 항공사고는 그 운송수단이 국가 간 이동 수단으로 활용된다는 점에서 그 피해가 한 국가에 국한되지 않은 특징이 있고 이에 따라 국제적 차원의 항공안전규제가 많고 국제협력이 강하게 요구되는 영역이라 할 수 있다. 항공기 교통안전과 관련한 법령은 항공법과 항공보안법이 있지만 항공보안법은 항공테러 대비를 위한 법률이다.

〈표 14〉 항공사고 관련 법령의 체계

구 분	내 용	관련 법령
항공기 교통안전	항공기 등이 안전하게 항행하기 위한 방법 등을 규정	해사안전법
항공기 안전	항공테러 방지를 위한 보안기준, 절차 등을 규정	항공보안법

열차는 그 특성상 차량의 질량이 매우 크고 탑승객이 대규모이기 때문에 사고가 발생하는 경우 통상적으로 인명피해가 매우 크다. 철도는 광의로 ‘철도’와 ‘궤도 및 삭도’로 구분할 수 있고, 철도는 다시 지역 간 철도(일반철도, 광역철도, 고속철도)와 도시철도로 구분할 수 있다. 각각에 대하여 적용되는 법률은 다음 <표 15>와 같다.

〈표 15〉 철도사고 관련 법령의 체계

구 분	내 용	관련 법령	
철 도	지역 간 철도(일반, 광역, 고속철도)	철도건설법	<ul style="list-style-type: none"> • 철도산업발전기본법 • 철도안전법 • 철도사업법
	도시철도	도시철도법	
궤도 및 삭도	궤도 및 삭도	궤도운송법	

화재사고는 도로 교통사고를 제외하고 가장 많은 발생건수를 기록하고 있을 뿐만 아니라 이로 인해 사망자 숫자도 상대적으로 높은 점유율을 보이고 있다. 화재사고는 화재 그 자체에 의한 것뿐만 아니라 유독가스 유출, 폭발 등 2차 사고로 이어지는 경우가 많아 그 피해가 더 심각하다. 화재사고와 관련한 법률은 다음 <표 16>과 같이 분류해 볼 수 있다.

〈표 16〉 화재사고 관련 법령의 체계

	내 용	관련 법령
안 전	화재 안전관리	화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률
		위험물 안전관리법
소 방	화재예방 및 소방활동	소방기본법
시 설	소방시설공사	소방시설공사법

1994년 성수대교 붕괴사고(사망 32명, 부상 17명), 1995년 삼풍백화점 붕괴사고(사망 502명, 부상 938명), 2014년 경주 마우나리조트 강당 붕괴사건(사망 10명, 부상 103명), 2014년 판교 환기구 추락사고(사망 16, 부상 11명) 등에서 볼 수 있는 바와 같이, 붕괴사고는 막대한 인명피해를 야기하는 사고 유형이다. 현대 건축기술의 발달과 도시 인구 밀집화 현상에 따라 건축물이나 시설물은 대규모화, 다용도화 되고 있기 때문이다. 붕괴사고와 관련한 법령은 규제대상을 기준으로 다음과 같이 분류해 볼 수 있다.

〈표 17〉 붕괴사고 관련 법령의 체계

구 분	내 용	관련 법령	
건축·시설물	건축·시설물 안전	시설물의 안전관리에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none">• 건설산업기본법• 건축법• 건축사업법• 주택법• 도시 및 주거환경정비법
	초고층·복합 건축물	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난 관리에 관한 특별법	
급경사지	급경사지 안전	급경사지 재해예방에 관한 법률	
저수지·댐	저수지, 댐 안전	저수지·댐의 안전관리 및 재해 예방에 관한 법률	
광산	광산 안전	광산보안법	

가스·화생방 사고는 그 대상에 따라 가스, 유해화학물질, 방사능 누출 등에 의한 사고로 구분하여 볼 수 있다. ‘가스’ 관련법은 고압가스안전관리법, 액화석유가스의 안전 및 사업관리법, 도시가스사업법이 있고, 유해화학물질 관련 법령은 “화학물질관리법”이 있다.³²⁾ 방사능과 관련한 법령은 원자력안전법과 생활주변방사선 안전관리법이 있다.

32) 2012년 구미공장 불산 누출사고(5명 사망, 18명 부상)에서 누출된 불산(불화수소)은 “플루오르화 수소”(Hydrogen fluoride)로서 ‘유독물질’에 속한다.

〈표 18〉 가스·화생방사고 관련 법령의 체계

구 분	내 용	관련 법령
가 스	고압가스	고압가스안전관리법
	도시가스	도시가스사업법
	액화석유가스(LPG)	액화석유가스법
유해화학물질	화학물질	화학물질관리법
방사능	방사능, 원자력	원자력안전법
		생활주변방사선안전법

폭발은 연소의 한 형태로서 물질이 급격한 화학 변화나 물리 변화를 일으켜 부피가 몹시 커져 폭발음이나 파괴 작용이 일어나는 것을 말한다. 폭발은 대부분 가스폭발에 의한 것이다. 따라서 폭발사고와 관련한 법령은 - 가스사고의 경우와 같이 - 도시가스사업법, 고압가스안전관리법, 에너지이용합리화법 등이다.

〈표 19〉 폭발사고 관련 법령

구 분	내 용	관련 법령
가 스	고압가스	고압가스안전관리법
	도시가스	도시가스사업법
	액화석유가스(LPG)	액화석유가스법

산재사고(산업재해)란 근로자가 업무에 관계되는 건설물, 설비, 원재료, 가스, 증기, 분진 등에 의하거나 작업 또는 그 밖의 업무로 인하여 사망 또는 부상하거나 질병에 걸리는 것을 말한다(산업안전보건법 제2조 제1호). 이를 직접적으로 규제하는 법률은 “산업안전보건법”이 있다.

〈표 20〉 산재사고(산업재해) 관련 법령

구 분	내 용	관련 법령
산재사고	산업재해	산업안전보건법

나. 안전사고 관련 형법 및 형사특별법 규정 현황

형법상 업무상과실치사상죄의 규정(제268조)이 안전사고가 발생한 경우에 - 안전사고 관련 행정법형에 사상의 결과에 대한 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고 - 적용되는

가장 대표적·일반적인 규정이다.³³⁾

교통사고와 관련여서는 과실, 업무상과실, 중과실에 의하여 교통방해죄를 범하는 경우 처벌하는 규정이 있다. 형법은 일반교통방해죄(제185조), 기차, 선박 등의 교통방해죄(제186조), 그리고 기차등의 전복등죄(제187조)를 규정하고 있고, 이를 과실, 업무상과실 또는 중과실로 범하는 경우 제189조 제1항과 제189조 제2항에 따라 각각의 과실범 또는 업무상과실범이 성립하게 된다.³⁴⁾

한편, ‘특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률’ 제5조의12는 도주선박의 선장 또는 승무원에 대한 가중처벌을 규정하고 있다. 즉 선장 또는 승무원이 구호조치를 하지 아니하고 도주하여 사망의 결과가 발생한 경우 등에는 ‘무기 또는 5년 이상의 징역’에, 상해에 이르게 한 경우 등에는 ‘1년 이상의 유기징역 또는 1천만원 이상 1억원 이하의 벌금’에 처한다(법 제5조의12 제1항 및 제2항).

‘범죄수익은닉의 규제 및 처벌에 관한 법률’은 다중인명피해사고 발생에 형사적 책임이 있는 자에 대한 이 법에 따른 추정판결은 그 정황을 알면서 취득한 제3자에게도 집행가능하도록 규정하고 있다(제2조 제5호, 제10조의2, 제10조의3).³⁵⁾

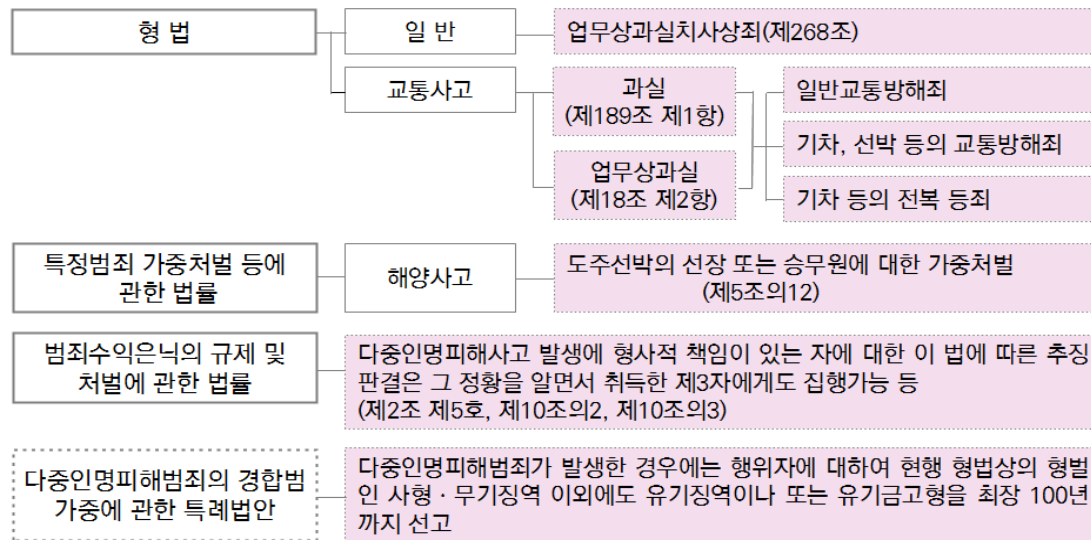
2014년 6월 법무부가 제안한 ‘다중인명피해범죄의 경합범 가중에 관한 특례법안’(의안 번호 제11020호)은 다중인명피해범죄가 발생한 경우 경합범 및 상상적 경합 처벌에 대해 특례(병과주의)를 규정하고, 유기징역이나 또는 유기금고형을 최장 100년까지 선고할 수 있도록 규정하고 있다.

33) 형법 제268조(업무상과실·중과실 치사상) 업무상과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

34) 형법 제189조(과실, 업무상과실, 중과실) ① 과실로 인하여 제185조 내지 제187조의 죄를 범한 자는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

② 업무상과실 또는 중대한 과실로 인하여 제185조 내지 제187조의 죄를 범한 자는 3년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

35) 동 규정들은 - 일명 ‘유병언법’으로 알려졌으며 - 2014.11.19.일 동법 개정으로 신설된 것이다(법률 제12842호). 다중인명피해사고가 발생한 경우(제2조 제5호) 그 발생에 형사적 책임이 있는 자에 대한 이 법에 따른 추정판결은 그 정황을 알면서 취득한 제3자에게도 집행할 수 있고(제10조의2), 이러한 집행의 실효성을 제고하기 위하여 금융거래정보 및 과세정보 등의 제공 요청, 압수·수색·검증 등의 처분을 할 수 있도록 하고 있다(제10조의3).



[그림 2] 안전사고 관련 행법 및 형사특별법 규정

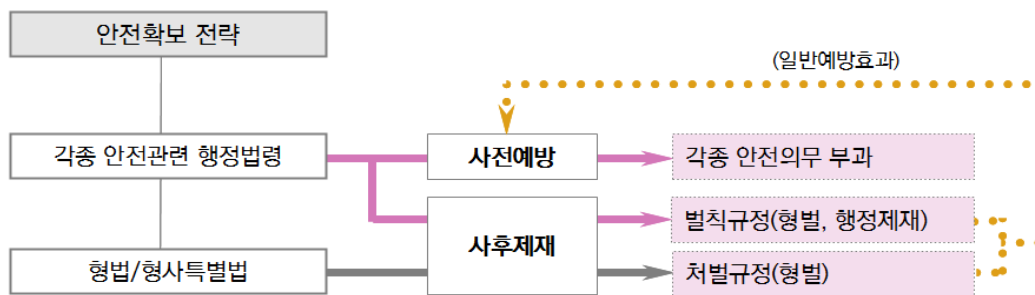
III. 안전사고 관련법령의 문제점과 정비방안

1. 안전사고 대응 형사정책과 문제점

가. 안전사고 대응을 위한 형사정책의 투입

형사정책적 관점에서, 안전사고에 대한 대응수단으로서의 투입도구는 ① 각종 안전관련 행정법령과, ② 형법/형사특별법이다. 이 두 가지의 도구는 안전사고에 대하여 2가지 기능, 즉 안전사고 사전예방기능과 사후제재 기능을 수행한다(물론 사후제재도 결과적으로는 일반예방효과를 발휘할 수 있다는 점에서 부분적으로는 사전예방기능에 기여한다).

각종 안전 관련 행정법령은 안전사고 사전예방을 위해서 “각종 안전(주의)의무”를 부과하고, 이러한 안전의무를 위반하거나 안전사고가 발생한 경우에는 사후제재(형벌, 행정제재)를 부과하도록 규정하고 있다. 한편, 형법/형사특별법은 안전사고가 발생한 경우 이에 대하여 형벌을 부과하거나 가중처벌을 할 수 있는 근거 규정을 마련하고 있다.



[그림 3] 안전사고 예방과 제재 체계

“**각종 안전의무 부과**”와 관련한 문제는 수범자에게 안전사고의 예방 또는 피해방지를 위하여 어떠한 안전의무를 부과할 것인가 하는 것이다(수범자에게 부과할 의무의 유형 선별의 문제). 안전사고 예방을 위한 각종 안전의무는 - 그 의무의 안전사고 발생과의 관련성에 따라 - 다양한 스펙트럼을 가지게 된다. 즉 안전사고 예방을 위하여 필요로 되는 것(예, 교육), 안전사고 발생의 직·간접적인 원인이 되는 요인(예, 정기안전점검), 또는 안전사고로 인한 인명 피해 등의 최소화를 위하여 필요한 조치(예, 구조) 등 다양한 안전의무가 있고, 이들은 각 특성에 따라 의무의 중요성에 어느 정도의 차이가 있을 수밖에 없다.

각종 행정 법령상의 “벌칙규정”과 관련한 문제는 안전의무 이행을 담보하기 위하여, 안전의무 위반 등에 대하여 어느 정도의 제재를 부과할 것인가 하는 것이다(의무의 경중의 확정 문제 및 국가형벌권 등의 발동범위와 수위 결정 문제). 이는 각 의무의 스펙트럼에 따라 제재유형(형벌 또는 과태료)과 제재정도(법정형)가 차이가 생기게 된다.

형법/형사특별법상의 “처벌규정”과 관련한 문제는 형법 등에 어느 정도의 처벌규정을 마련하여야 할 것인가 하는 것이다(이들 처벌규정과 각종 행정 법률상 규정되어 있는 벌칙규정과의 관계설정). 형벌 일반법인 형법에서는 경합범 처벌 등의 기본적인 사항을 규정하고, 형사특별법에서는 특수한 경우 등에 대한 가중처벌을 규정하게 된다.

이러한 체계 속에서, 우리 입법자는 안전사고 예방을 위하여, 형사정책의 투입에 매우 제한적인 선택을 하게 된다. 즉 사회적 과급력이 크거나 여론의 관심이 집중되는 안전사고가 발생하는 경우 그 사안에 대한 개별적·사례적 접근에 기반을 둔 당해 사고 관련 행정 법령의 제정·개정작업을 하게 된다. 이로 인해 - 총론적으로 - 과잉형벌화 문화, 안전 관련 법령 상호간의 비체계성·비통일성 문제 등을 야기하게 된다.

나. 현행 안전 관련 법령의 문제점

각종 안전사고와 관련된 - 상술한 - 약 40여개의 법령에서는 안전사고 예방·관리를 위하여 각 관련자들에 대한 의무부과와 그 위반에 대한 제재를 다양한 형태로 부과하고 있다. 즉 각 분야별로 안전사고 발생 이전에는 안전 확보를 위하여 안전점검의무, 안전관리자 선임의무, 교육·훈련의무, 자격관리 등 다양한 의무를 부과하고 있고 이의 의무 위반에 대하여는 위반행위의 성격에 따라 다양한 형벌과 과태료를 부과하도록 규정하고 있다. 또한 안전사고 발생 이후에는 승객구호의무 등을 규정하고 그 위반에 대하여는 대체적으로 중한 형벌을 부과할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 법령 규정들은 - 비록 관련사고의 특성이나 위험성 등에 다소 차이가 있을 수 있기는 하지만 - 유사한 또는 동일한 행위유형에 대하여 다른 제재를 규정하여 법정형이 불균형하거나, 법정형 상호간에 정형성을 갖추지 못하거나, 제재규정이 없거나, 실효성을 담보하기 어려운 경한 제재를 규정하고 있거나, 과도하게 경미한 또는 과잉 형벌을 규정하고 있거나, 과도한 적용 특례를 규정하거나, 제재 내용이 불명확하다는 등 많은 문제가 발견되고 있다.

안전사고와 관련하여 사상의 결과가 발생하는 경우 가장 일반적으로 적용되고 있는 형법상 업무상과실치사상죄의 규정(제268조)은 그 법정형의 한계로 - 경합범 처벌(형법 제37조~제40조)과 연동하여 - 대규모 사상자를 유발하는 사고에 대한 대응규정으로는 한계가 노정되고 있다. 또한 여러 형사특별법의 규정들은 이론상의 문제로 인하여 다양한 비판의 대상이 되고 있다.

안전사고 대응을 위한 형사정책의 투입이 성공을 거두기 위해서는 - 모든 안전사고 관련 법령의 상호 체계성과 통일성을 바탕으로 - 적정하고 합리적인 의무부과와 이것의 이행확보를 위한 적정하고 실효적인 제재수단이 마련되어야 하고, 각 사고 결과에 대한 합리적이고 처벌이 이루어져야 한다. 사후제재 보다는 사전예방이 강조되어야 하는 것은 당연한 전제이다.

2. 안전사고 관련 행정법령의 정비방안

안전사고의 발생과정은 통상적으로 다음 [그림 4]와 같이 5단계로 파악할 수 있을 것이다. 물론 경우에 따라서는 [1]에서 [4]단계 또는 [5]단계로 바로 이행될 수도 있다.



[그림 4] 안전사고 진행절차

현행 약 40여개의 안전사고 관련 행정법령은 모두 [1]단계에 대한 벌칙규정을 마련하고 있고, 예외적으로 각 법령에 따라 [2] ~ [5]단계에 각각에 대해 선택적으로 벌칙을 추가 규정하고 있다.

안전사고 사전예방을 강화하기 위해서는 특히 [1]단계에 대한 집중이 필요하고, 합리적이고 실효성 있는 제재가 이루어지기 위해서는 [1]~[5] 각 단계별 체계적 제재체계가 마련되어야 한다. 그리고 [1]~[5] 각 단계별 제재체계는 각 안전 관련 행정법령 사이에 상호 체계성과 통일성이 확보되어야 한다.

가. 사전예방의 강화

안전사고 사전예방을 강화하기 위해서는 대표적으로 안전점검 등 의무, 업무종사자의 주의의무 및 자격관리, 안전관리자의 선임, 교육·훈련 등이 강화되어야 한다.

(1) 안전사고 예방의 시작은 안전점검·정밀안전진단이라 할 수 있다. 안전점검 불이행은 공중의 위험 또는 인명 피해로 바로 이어질 수 있기 때문이다. 그런데 안전점검 등 위반에 대한 제재는 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’ 형태를 규정하는 경우도 있지만, 그 밖에 ‘300만원 이하의 벌금’이나 과태료 등 경미한 형벌을 규정하는 경우가 많다. 안전점검 의무위반에 대한 제재 수준을 전반적으로 강화하는 것이 타당하다. 고압가스법은 안전점검과 정밀안전점검에 대하여 동일한 제재를 부과하고 있지만(액화석유가스업법도 동일), 시설물안전법은 양자를 구별하여 제재를 달리 하고 있다. 그리고 액화석유가스업법과 고압가스법은 동일한 의무위반에 대한 제재를 하면서 그 법정형에 있어서는 큰 차이를 보이고 있다.³⁶⁾ 유사한 성격의 위반행위나 법률 상호간에 체계적이고 통일적인 개정이 필요하다.

36) 이러한 점은 특히 동일한 성격의 의무위반이라 볼 수 있는 ‘자체점검 위반’에 대한 제재에서 극명하게 나타난다. 예를 들어, 화학물질관리법은 자체점검 위반에 대하여 ‘3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금’을(법 제59조 제10호), 소방시설법은 ‘1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금’을(법 제49조 제4호), 그리고 급경사지법은 ‘200만원 이하의 과태료’를(법 제37조 제1항 제3호) 규정하고 있다.

〈표 21〉 안전점검 의무위반과 제재(예시)

구분	위반내용	법조	법정형
고압가스 안전관리법	정기검사나 수시검사 미이행(제16조의 2제1항)	제42조 제4호	300만원 이하의 벌금
	정밀안전검진 미이행(제16조의3 제1항)	제42조 제5호	
시설물 안전법	정밀안전진단 미실시(제7조)	제44조 제1항	1억원 이하의 과태료
	안전점검을 실시하지 아니하거나 성실하게 수행하지 아니한 경우(제6조 제1항)	제44조 제3항 제2호	300만원 이하의 과태료
도시가스 사업법	정기검사 또는 수시검사 위반(제17조 제1항)	제51조 제4호	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

(2) 음주상태나 약물복용 상태에서의 운송기구의 운행은 불법성이 강하다. 음주·약물 복용 상태에서의 운송수단 조작은 바로 사고로 이어질 수 있기 때문이다.

그러나, 철도안전법의 처벌규정이 해사안전법³⁷⁾이나 항공법보다 경하게 규정되어 있는 합리적인 이유를 찾아보기 어렵다. 그리고 해사안전법은 음주운전금지(제41조 제1항)에 대하여만 음주확인·검사를 할 수 있다는 규정을 하고 있다(법 제41조 제2항).³⁸⁾ 이에 따라 약물복용에 대한 확인·검사는 불가능하고, 당연히 약물복용 측정거부에 대한 처벌규정도 없다. 이러한 문제는 수상레저안전법에서도 동일하다(법 제22조 및 제23조 참조). 심지어 유선 및 도선사업법상의 벌칙규정은 음주조정에 대한 법정형이 지나치게 경미할 뿐만 아니라(법 제41조 제1호: 6개월 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금), 동법 상에는 약물조정에 대한 규정 자체도 없을 뿐만 아니라 음주측정 불응에 대한 규정 및 제재규정도 없다. 체계적인 개선이 필요하다.

〈표 22〉 음주와 제재(예시)

구분	위반내용	법조	법정형
해사안전법	음주·약물복용 상태에서의 선박직원법 제2조 제1호에 따른 선박의 조타기 조작자 또는 조작을 지시한 운항자 등(제41조 제1항, 제41조의2)	제104조 제1호·제3호	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	위의 음주측정 불응(제41조 제2항)	제104조 제2호	
항공법	항공종사자 또는 객실승무원의 주류·약물 복용 상태에서의 업무 종사(제47조 제1항)	제161조의3	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	항공종사자 또는 객실승무원의 주류·약물 복용(제47조 제2항)		
	항공종사자 또는 객실승무원의 음주 등 측정불응(제47조 제3항)		
철도안전법	술을 마시거나 약물을 사용한 상태에서 업무를 한 철도종사자(제41조 제1항)	제78조 제3항 제14호	2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금
	음주 등 측정불응(제41조 제2항)	제78조 제3항 제15호	

37) 해사안전법상의 처벌규정(제104조 제1호~제3호)도 2015.6.22.일 법률 개정(법률 제13386호)으로 종래 “2년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금”으로 규정되어 있었던 것을 강화한 것이다(2015.12.23. 시행).

38) 해사안전법은 음주운전금지(제41조 제1항)와 약물복용 운전금지(제41조의2) 양자를 각각 별도의 조문으로 규정하고 있다.

(3) 특히 교통과 관련하여서는 운전자 등이 일정한 자격요건을 갖추는 것이 사고예방을 위해 무엇보다 중요하다.

그런데 자격요건을 갖추지 않는 자가 승무하거나 또는 그를 승무시키는 경우에 대한 처벌규정에 있어서 양자를 동일하게 취급하는 경우(철도안전법)와 양자를 달리 취급하는 경우(항공법 등)가 있다. 또한 선원법은 승무시킨 자에 대한 처벌규정만 있고 자격 없이 승무한 자에 대한 처벌규정은 없다. 유선 및 도선사업법의 경우, 자격사항에 대하여 규정은 하고 있으면서도(법 제23조) 이에 관한 벌칙규정은 없다. 이들 교통안전 관련 법령간의 상호 체계적, 통일적 정비 필요하다.

〈표 23〉 자격요건 미비와 제재(예시)

구분	위반내용	법조	법정형
철도안전법	무면허 철도차량 운전	제78조 제4항 제1호	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
	철도차량의 운전업무 수행에 필요한 요건을 갖추지 아니하고 철도차량의 운전업무 종사 또는 종사하게 한 자(제21조)	제78조 제4항 제3호	
	관제업무 수행에 필요한 요건을 갖추지 아니하고 관제업무 종사 또는 종사하게 한 자(제22조)	제78조 제4항 제4호	
항공법	자격증명을 받지 아니하고 항공업무에 종사한 사람(제25조)	제164조 제1호	2년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
	항공종사자의 자격이 없는 사람을 항공기에 승무시키거나 이법에 따라 항공기에 승무시켜야 할 승무원을 승무시키지 아니한 소유자등	제163조 제1항	1년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금
선원법	자격요건을 갖춘 선원을 승무시키지 아니하였을 때	제173조 제1항 제8호	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
선박직원법	승무자격인정을 받지 아니하고 선박직원으로 승무한 사람과 그를 승무시킨 자(제4조, 제10조의2)	제27조 제2호	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금

(4) 안전사고 예방을 위해 중요한 기능을 하고 있는 제도는 ‘안전관리자’제도로써, 많은 안전관련 법령에 도입되어 있다.

많은 안전관련 행정법령들은 안전관리자를 선임하지 않은 경우 제재를 부과한다. 그러나 안전관리자 선임 위반에 대한 제재의 내용은 법령마다 차이가 있다. 광산보안법이 가장 중한 ‘6개월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금’을 규정하고 있고, 해운법 등이 가장 경한 ‘300만원 이하의 과태료’를 부과하는 등 매우 다양한 형태로 규정되어 있다. 통일적인 규정 정비가 필요하다고 생각된다. 특히 아직 동제도가 도입되어 있지 않은 안전관련 법령들에는 안전사고 예방을 위하여 안전관리자 제도를 모두 도입할 필요가 있고, 예를 들어, 교통안전법 제53조와 같이 임의적 규정으로 되어 있는 내용은 강제적 규

정으로 개정하여 이를 위반한 경우 제재를 부과할 수 있도록 하여야 할 것이다. 한편, 안전관리자의 항시적 업무수행의 중요성 때문에 안전관리자제도를 두고 있는 다수의 법률은 ‘안전관리자 대리자’제도도 함께 규정하고 있다. 그런데 이와 관련하여서는, ① 안전관리자를 선임위반과 안전관리자 대리자 선임위반을 각 법령이 달리 취급하는 경우가 있고(예, 도시가스사업법), ② 안전관리자 제도를 두고 있으면서, 안전관리자 대리자 선임제도는 규정하지 않은 법률이 있으며(예, 원자력안전법), ③ 안전관리자제도와 안전관리자 대리자제도를 모두 규정하고 있지만, 전자 위반에 대하여는 제재를 가하고 후자에 대하여는 제재를 부과하지 않은 법령이 있다는 문제가 있다(예, 관산보안법). 이에 대한 전반적인 개선이 필요하다.

〈표 24〉 안전관리자 선임 위반과 제재(예시)

구분	위반내용	법조	법정형
해사안전법	안전관리책임자나 안전관리자를 두지 아니한 경우(제46조 제5항)	제110조 제3항 제18호	300만원 이하의 과태료
원자력안전법	방사선안전관리자 선임 불이행(제53조의2 제1항)	제119조 제1호	3천만원 이하의 과태료
도시가스사업법	안전관리자 불선임(제29조 제1항·제2항)	제53조 제5호·제6호	1천만원 이하의 벌금
	안전관리자 대리자 미지정(제29조 제3항)	제54조 제1항 제14호	3천만원 이하의 과태료
화학물질관리법	유해화학물질관리자를 미선임(제32조 제1항 제2항)	제64조 제1항 제7호	1천만원 이하의 과태료
	안전관리자 대리자 미지정 등(제32조)		

(5) 대부분의 안전관련 법령은 관련 관계자 등에 대한 교육 또는 훈련규정을 두고 있고 이를 위반하는 경우 일정한 제재를 부과하고 있다.

그러나 그 제재 수준은 대부분이 300만원 이하의 과태료 정도 수준이다. 안전관리 및 사고대비를 위한 교육·훈련의 강화에 대하여는 이론이 없을 것이다. 이를 위해서는 교육·훈련에 대한 의무를 안전 관련 모든 법령에 규정하고 이에 대한 의무위반에 대하여는 교육·훈련 규정 위반에 대해 전반적으로 형량을 상향조정하여야 할 것이다. 한편, 예를 들어, 위험물안전관리법은 안전교육 의무를 규정하면서(법 제28조) 이에 대한 불이행에 대하여는 벌칙규정이 전혀 없다.³⁹⁾ 이에 대한 보완이 필요하다.

특히 위험물 운송과 관련한 교육의무 위반행위는 중대한 안전사고를 유발할 가능성이 높기 때문에, 현행 규정상의 벌칙 내용(선박안전법 제89조 제2항 제24호의2, 항공법 제182조 제8호, 위험물안전관리법 제35조 제5호 등)은 - 단순한 교육의무 위반보다 높게 - 상향조정할 필요가 있다.

39) 소방시설법도 제22조 제1항 위반(특정소방대상물의 근무자 및 거주자에 대한 소방훈련 등)에 대한 제재만 규정하고 있을 뿐이고, 법 제41조 위반(소방안전관리자 등에 대한 교육)에 대한 제재는 규정되어 있지 않다.

〈표 25〉 교육·훈련 의무위반과 제재(예시)

법률명	위반내용	법조	법정형
선원법	비상대비훈련을 실시하지 아니한 선장(제15조 제1항)	제179조 제1항 제1호	500만원 이하의 과태료
유선 및 도선 사업법	유·도선사업자 등의 안전교육 불이행(제24조 제1항·제2항)	제40조 제5호	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
소방시설법	특정소방대상물의 관계인의 근무자 및 거주자에 대한 소방훈련·교육 미이행(제22조 제1항)	제53조 제8호	200만원 이하의 과태료
	소방기관의 소방시설의 자체점검과 소방훈련 등의 소방안전관리 업무 미수행(제24조 제1항)	제53조 제9호	
도시가스법	안전교육을 시키지 않은 경우(제30조 제2항)	제54조 제1항 제16호	3천만원 이하의 과태료
	안전교육을 받지 않은 경우(제30조 제1항)	제54조 제5항 제2호	300만원 이하의 과태료

나. 사고 발생 후 사고조치의무 등 위반과 처벌

사고 구호조치 등 의무위반 행위에 대한 처벌규정은 안전과 관련한 대부분의 법령에서는 기본적으로 필요한 규정이라 생각된다. 그러나 약 10여개의 법령에 제한적으로 규정되어 있을 뿐이다.

〈표 26〉 사고 구호조치 등 의무위반과 처벌

법률	위반내용	법조	법정형
선원법	선박 충돌 시 선박을 구조하는 데 필요한 조치를 다하지 아니한 선장(제12조)	제162조 제3항	1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금
	다른 선박 또는 항공기의 조난 시 인명을 구조하는 데 필요한 조치를 다하지 아니한 선장(제13조)	제163조 제1호	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	선박을 유기한 선장	제163조 제2호	
	선박에 급박한 위험이 있는 경우에 선장의 허가 없이 선박을 떠난 해원	제166조 제1호	1년 이하의 징역
	선장이 인명, 선박 또는 화물의 구조에 필요한 조치를 하는 경우에 상사의 직무상 명령을 따르지 아니한 해원(제114조~제1조)	제166조 제2호	
항공법	기장의 여객 구조의무 등을 위반하여(제50조 제4항) 항공기를 떠난 기장(기장의 임무수행자 포함)	제167조	5년 이하의 징역
철도안전법	철도사고발생시 국토부령이 정하는 조치사항 불이행(제40조의2 제2항 제2호)	제81조 제3항	300만원 이하의 과태료
	철도사고등의 현장 이탈 또는 국토교통부령으로 정하는 후속조치를 불이행한 운전업무종사자(제40조의2)		

그리고 선박의 선장이 선박을 떠난 경우(유기)에는 “3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금”을(선원법 제163조 제2호), 항공기의 기장이 항공기를 떠난 경우에는 “5년 이

하의 징역”을(항공법 제81조 제3항), 철도의 운전업무종사자가 기차를 떠난 경우에는 “300만원 이하의 과태료”를(철도안전법 제81조 제3항) 부과하는 것은 체계적으로 합리성이 없는 것으로 생각된다.⁴⁰⁾

한편, 사고 발생 후에 인명구조 조치의무를 다하지 않아 사람이 상해를 입거나 사망에 이르게 되면 매우 중한 처벌을 받게 된다. 그런데 현재 사고발생 후 인명구조조치 불이행으로 인해 사상의 결과가 발생하는 경우 강화된 처벌규정을 두고 있는 법률은 4개 법률(수상수색구조법, 선원법, 유선·도선사업법 및 철도안전법)이다. 이와 같은 처벌규정은 최소한 상술한 사고 구조조치 등 의무위반에 대한 처벌규정을 두고 있는 법률에서는 규정되어야 더욱 논리적이다.

그리고 철도안전법의 경우에도 사망과 상해의 결과를 구별하여 법정형을 달리 규정하는 것이 책임원칙에 보다 부합할 것이다(선원법, 유선·도선사업법, 수난수색구조법에서는 사망의 결과 발생과 상해의 결과 발생을 구별하여 법정형을 달리 규정).

〈표 27〉 인명구조조치 불이행에 의한 사상결과 발생과 처벌(예시)

	위반내용	법조	법정형
수상수색구조법	조난사고의 원인을 제공한 선박의 선장 및 승무원이 구조에 필요한 조치를 하지 않아(제43조 제1항 위반) 피해자를 죽게 하거나 상해에 이르게 한 경우	제43조 제2항 제2호	사망: 무기 또는 10년 이상의 징역 상해: 10년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금
철도안전법	철도사고발생시 조치사항 불이행(제40조의2 제2항 제2호)에 의해 사람을 사상에 이르게 한 경우	제78조 제2항 제3의2호	3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금
	철도사고등의 현장 이탈 또는 후속조치 불이행(제40조의2 제3항)에 의해 사람을 사상에 이르게 한 경우		

다. 의무불이행에 의한 사고유발 및 사상 결과 발생과 처벌

시설물안전관리법 등에서는 일정한 안전의무 위반행위를 통해 공공위험이 발생하는 경우 또는 인명피해를 발생시키는 경우를 처벌하는 규정을 두고 있다. 상술한 [그림 4]에서 보는 바와 같이 [1]단계에서 [4] 또는 [5]단계로 바로 이행되는 경우이다.

이러한 규정은 시설물안전관리법(제39조 제1항), 저수지댐법(제30조 제1항), 수상수색구조법(제43조 제2항 제1호·제2호), 철도안전법(제79조 제2항) 등 몇 개의 법률에 매우 제한적으로 규정되어 있다. 그러나 안전사고의 경우, 사고발생 이전 안전의무 불이행

40) 특히 유사한 위험성을 가지고 있는 물질을 대상으로 하는 위험물안전관리법 제36조 제15호(500만원 이하의 벌금)와 화학물질관리법 제58조 제9호·제10호(5년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금)의 커다란 법정형의 차이는 더욱 비합리적이다.

행위로 인하여 사고가 발생하여 공중에 위험을 초래하거나 사람을 사상하게 할 수 있는 경우가 얼마든지 발생할 수 있기 때문에, 각 안전관련 법령에서는 이에 대한 보완이 필요하다. 예를 들어, 소방시설안전법 제9조는 제3항은 “특정소방대상물의 관계인은 제1항에 따라 소방시설을 유지·관리할 때 소방시설의 기능과 성능에 지장을 줄 수 있는 폐쇄(잠금을 포함)·차단 등의 행위를 하여서는 아니 된다”고 규정하고 있다. 이에 위반하여 소방시설에 폐쇄·차단 등의 행위를 한 자는 비교적 중한 형벌인 “5년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금”에 처하도록 하고 있다(법 제48조). 동 행위는 화재시 엄청난 인명피해를 야기할 수 있기 때문이다. 이러한 입법취지를 고려한다면, 제9조는 제3항을 위반하여 치사상의 결과가 발생한 경우에 대한 가중처벌 규정을 신설할 필요성은 충분히 인정될 수 있을 것이다.

〈표 28〉 의무불이행에 의한 사고유발 및 사상 결과 발생과 처벌(예시)

구분	위반내용	법조	법정형
저수지댐법	저수지·댐의 보수·보강 등 필요한 조치를 하지 아니하거나 성실하게 조치를 하지 아니함으로써 저수지·댐에 중대한 손괴를 야기하여 공공의 안전에 위험을 발생하게 한 경우(제3조)	제30조 제1항	10년 이하의 징역
철도안전법	정당한 사유 없이 위해물품을 휴대하거나 적재하여(제42조 제1항 위반) 사람을 사상에 이르게 한 경우	제79조 제2항	5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
	철도보호지구에서의 행위제한에 위반하여 또는 그 행위의 금지 또는 제한을 명령을 위반하여(제45조 제1항) 사람을 사상에 이르게 한 경우		

라. 업무상 과실에 의한 사고유발 및 사상 결과 발생과 처벌

업무상 과실 또는 중대한 과실로 공중에 위험을 발생시키는 행위는 모든 사고 현장에서 가능할 수 있다. 다시 말해서, 안전관련 법령에서의 공중위험발생죄는 고의행위를 통해서만 발생하는 것이 아니라 업무상 과실 등에 의해서도 발생될 수 있기 때문에, 위와 같이 과실에 의한 공중위험발생죄 규정은 모든 안전관련 법령에 규정하는 것이 타당할 것이다. 예를 들어, 화학물질관리법상에 이러한 규정을 마련하지 않고 있는 합리적인 이유를 찾아보기 어렵다. 현재 7개 법령에 이러한 규정이 마련되어 있을 뿐이다.

그리고, 이들 규정은 법정형에 있어서 법률 상호간에 다소 불합리한 편차를 보이고 있다. 특히 가스사고와 관련한 고압가스안전법(제38조 제2항), 액화석유가스법(제65조 제3항), 도시가스법(제48조 제5항~제8항) 간의 법정형 차이를 합리적으로 설명하기 어렵다. 또한 위험물안전관리법과 시설물안전법은 - 기타 다른 법률들은 “업무상 과실

또는 중대한 과실”로 규정하고 있는 것과는 달리 - “업무상 과실”에 의한 범죄만을 인정하고 있을 뿐이다. 특별한 이유가 없다면 이에 대한 보완이 필요하다.

한편, 위험물안전관리법 등 위의 법률들은 업무상 과실 또는 중대한 과실로 공중에 위험을 발생시켜 사람을 사상에 이르게 한 경우에 대한 처벌규정을 별도로 두고 있다. 따라서 이러한 규정을 별도로 두고 있지 않은 경우, 예를 들어, 항공법의 경우 법 제160조 제2항의 행위로 인하여 치사상의 결과가 발생하는 경우에는 항공법상 특별한 규정이 없기 때문에, 형법상 업무상과실치사상죄(형법 제268조)의 규정이 적용된다. 각 개별 안전사고 별로 특성을 반영한 업무상과실치사상죄에 대한 처벌이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는, 항공법 등에도 시설물안전법 등에서도 같이 별도의 업무상과실치사상죄 규정을 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 그리고 위의 대부분의 법률들이 “사상에 이르게 한 경우”라고 규정하여 사망과 상해의 결과 모두에 대하여 법정형을 동일하게 하고 있다. 이를 분리하여 각기 다른 법정형을 규정하는 방안도 검토가 필요하다.⁴¹⁾

〈표 29〉 업무상 과실에 의한 사고유발 및 사상결과 발생과 처벌(예시)

구분		법조	법정형
항공법	업무상 과실 또는 중대한 과실로 항공상의 위험을 발생시키거나 항행 중인 항공기를 추락 또는 전복시키거나 파괴한 경우	제160조 제2항	3년 이하의 징역이나 금고 또는 5천만원 이하의 벌금
위험물 안전관리법	업무상 과실로 제조소등에서 위험물을 유출·방출 또는 확산시켜 사람의 생명·신체 또는 재산에 대하여 위험을 발생	제34조 제1항	3년 이하의 징역이나 금고 또는 5천만원 이하의 벌금
	위의 죄를 범하여 사람을 사상에 이르게 한 경우	제34조 제2항	10년 이하의 징역 또는 금고나 5천만원 이하의 벌금

마. 비범죄화와 법정형의 정합성 확보

(1) 비범죄화: 과태료 전환

단기 자유형이나 소액의 벌금형을 규정하고 조항들은 여러 안전관련 법령들에 존재한다. 예를 들어, 수상수색구조법에는 정당한 이유없이 구조본부의 장의 수난구조업무에의 종사명령에 불응하는 경우(법 제29조 제1항 위반)에는 ‘300만원 이하의 벌금’에 처한다고 규정하고 있고(법 제45조), 액화석유가스업법에는 정기검사 또는 수시검사 의무를 이행하지 않은 경우(법 제37조 제1항 본문 위반)는 ‘6개월 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금’에 처한다고 규정하고 있다(법 제69조).

41) 고압가스안전법, 액화석유가스업법, 도시가스업법 3개의 법률은 모두 사망과 상해를 분리하여 규정하고 있다(고압가스안전법 제38조 제3항, 액화석유가스업법 제65조 제4항, 도시가스사업법 제48조 제9항).

그러나 ‘6개월 이하의 징역’과 같이 극히 경미한 자유형을 규정하고 있는 것은 단기자유형의 폐해를 고려해 볼 때 타당하다고 할 수 없다. 특히 ‘300만원 이하의 벌금’과 같이 매우 경미한 벌금형 규정은 그 실효성에 의문을 제기하기에 충분하다. 왜냐하면 형벌(벌금형) 부과는 과태료 부과와는 달리 엄격하고 복잡한 형사사법절차를 거쳐 이루어지기 때문에 국가적인 형사사법비용의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 설사 이러한 형사절차가 진행된다고 할지라도 그 금액이 너무 경미하여 전혀 위하력을 가질 수 없기 때문이다. 이러한 극히 경미한 형벌을 규정하고 있는 행위유형들은 금액을 다소 상향조정하더라도 과태료로 전환하는 것이 오히려 법 규정의 실효성을 확보하는데 더 효과적일 것이다.⁴²⁾

〈표 30〉 경미한 형벌(예시)

법률명	위반내용	법조	법정형
수상수색 구조법	정당한 이유없이 구조본부의 장의 수난구조업무에의 종사 명령에 불응 등(제29조 제1항)	제45조	300만원 이하의 벌금
선박입출항법	정박구역 또는 정박지 이외에 선박 정박(제5조 제1항) 등	제56조	500만원 이하의 벌금
	항법 위반 항행(제12조 제1항) 등	제57조	300만원 이하의 벌금
초고층재난관리법	총괄재난관리자를 지정하지 아니한 경우	제32조 제1호	300만원 이하의 벌금
액화석유 가스법	정기검사 또는 수시검사 미이행(제37조 제1항 본문) 등	제69조	6개월 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금
	안전관리자 불선임(제34조 제1항·제2항)	제70조	500만원 이하의 벌금
	안전점검 결과에 따른 시설개선 명령 위반(제30조 제2항)	제71조	300만원 이하의 벌금

(2) 징역형과 벌금형의 정합성 확보

예를 들어, 재난안전관리법에서는 특정관리대상시설에 대한 안전점검 의무 위반 등(제27조 제3항)의 행위에 대하여는 ‘1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금’에 처한다고 규정하고 있다(법 제79조). 자유형과 벌금형을 선택형으로 규정하는 방식은 선택형이라는 그 특성상 자유형과 벌금형이 일정한 정도의 대체가능성을 가지고 있어야 한다. 그러나 재난안전관리법 제79조의 경우와 같이 ‘1년 이하의 징역’과 ‘500만원 이하의 벌금’은 상호 정합성을 인정하기 어렵다. 반대로 항공법 제161조나 화학물질관리법 제58조는 재난안전관리법 제79조와는 달리 자유형에 비해 벌금형이 더 중하다는 문제점이 있다. 벌금형이 제재 기능 외에 일정한 이익환수 기능이 있다는 점을 동시에 고려하면서 자유형과 벌금형이 정합성을 가질 수 있도록 정비되어야 할 것이다.⁴³⁾

42) 시설물안전법 제44조 제1항은 정밀안전진단을 실시하지 아니하거나 성실하게 수행하지 아니한 경우(제39조 제1항 제1호에 따라 형벌을 받은 경우 제외)에는 ‘1억원 이하의 과태료’에 처하도록 규정하고 있다. 동 규정이 - 그 금액의 과잉여부를 논외로 하고 - 단기 형벌을 규정하는 규정보다 훨씬 위하력이 있을 것이다.

〈표 31〉 자유형과 벌금형의 정합성(예시)

법률명	위반내용	법조	법정형
재난안전법	특정관리대상시설에 대한 안전점검 의무 위반 등(제27조 제3항)	제79조	1년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금
수상레저 안전법	음주 조종행위(제22조 제1항)	제57조	1년 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금
항공법	감항증명 위반행위(제15조)	제161조	3년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금
소방시설법	형식승인 없이 소방용품 제조·수입(제36조 제1항·제2항) 등	제48조의2 제3호	3년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금
화학물질 관리법	화학사고 발생시(발생우려가 있는 경우 포함) 위해관리계획에 따른 응급조치 불이행(제43조 제1항) 등	제58조	5년 이하의 징역 또는 1억원 이하의 벌금

사. 기타 규정의 정비

(1) 명확성의 확보

예를 들어, 유선 및 도선사업법 제41조 제1호는 총 “19개”의 위반행위(제12조제3항, 같은 조 제5항 제1호~제9호(제13조 제3항에 따라 준용되는 경우를 포함), 제16조 제3항, 제18조 제1항 제1호~제6호, 같은 조 제2항, 제22조 제1항 위반)에 대하여 ‘6개월 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금’을 부과한다고 규정하고 있다(또한 동법 제43조 제1항 제1호의 내용도 참조하라).

이처럼 한 개의 벌칙 조항(유선 및 도선사업법 제41조 제1호)에 성격이 전혀 다른 다양한 위반행위 유형을 모두 기술하는 입법방식은 어떤 행위가 형벌이 부과되는 금지행위인지에 대한 명확한 기준을 제시해 주지 못하는 심각한 문제가 있다. 이러한 행위에 대한 제재내용도 매우 경미하다. 명확하게 규정할 필요가 있다.

43) 국회사무처의 「법률안의 표준화 기준」(2011.1.1. 국회사무처 예규 제30호)은 “벌금형을 자유형과 선택형으로 규정하는 경우 다음 기준을 고려하여 벌금액을 자유형의 기간에 상응하도록 규정하되 이를 범죄의 종류 및 죄질에 따라 가감하도록 하고 있다.”(국회법제실, 2015 법제실무, 2015, 635면 참조).

〈표 32〉 징역형과 벌금형의 균형

징역	1년 이하	2년 이하	3년 이하	5년 이하
벌금	1천만원 이하	1천만원 이상 2천만원 이하	2천만원 이상 3천만원 이하	3천만원 이상 5천만원 이하

유선 및 도선사업법

제41조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 6개월 이하의 징역 또는 300만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제12조제3항, 같은 조 제5항제1호부터 제9호까지(제13조제3항에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 제16조제3항, 제18조제1항제1호부터 제6호까지, 같은 조 제2항 또는 제22조제1항을 위반한 자
2. 삭제 <2012.2.22.>
3. 제27조에 따른 명령을 위반한 자

제43조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 200만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제7조, 제12조제4항, 제15조제2항, 제16조제4항, 제23조제2항, 제25조, 제29조제1항, 제31조제2항, 제34조제1항·제2항 또는 제35조를 위반한 자
 2. 제13조제2항(제19조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다)을 위반한 자
- ② (생략)

(2) 특칙규정의 정비

원자력안전법은 “벌칙적용에서의 공무원 의제”와 관련하여 특징적인 규정을 하고 있다. 즉 동법 제121조는 성능검증기관에서 성능검증업무를 하는 자 등에 대하여는 “형법과 그 밖의 법률에 따른 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다”고 규정하고 있다(제121조).⁴⁴⁾

통상적으로 공무원 의제규정은 “형법 중 제129조부터 제132조까지의 규정⁴⁵⁾을 적용할 때”로 한정하여 규정하고 있다.⁴⁶⁾ 공무원 의제를 과도하게 확대하는 것은 형벌권의 과대한 확대로서 타당하지 않다. 기타 다른 안전관련 법령과의 형평을 고려하여 개정하는 것이 타당하다.

(3) 전속고발규정 삭제

항공법 제181조는 “제174조(제1항 및 제3항은 제외한다)부터 제178조까지의 벌칙에 관한 규정을 적용할 때 제115조의4 및 제131조에 따라 과징금을 부과할 수 있는 행위에 대하여는 국토교통부장관의 고발이 있어야 공소를 제기할 있다”고 규정하고 있다. 또한 제181조는 “과징금을 부과한 행위에 대하여는 과태료를 부과할 수 없다”고 규정하고 있다.

이러한 규정은 과징금 부과 우선적 순위를 부여하는 방식으로 매우 이례적인 규정이라 할 수 있다. 형벌과 과징금은 그 성격에 있어서 차이가 있는 제재로서 과징금이 형벌에

44) 제121조(벌칙적용에서의 공무원 의제) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 「형법」과 그 밖의 법률에 따른 벌칙의 적용에 있어서는 이를 공무원으로 본다.

1. 성능검증기관에서 성능검증업무를 하는 자
2. 성능검증관리기관에서 성능검증관리업무에 종사하는 자
3. 제111조에 따라 위탁한 업무에 종사하는 기관 또는 관계 전문기관의 임원 및 직원

45) 뇌물에 관한 죄

46) 예를 들어 화학물질관리법 제56조는 “제55조제2항에 따라 위탁받은 업무를 하는 한국환경산업기술원, 한국환경공단, 협회의 임직원은 「형법」 제129조부터 제132조까지의 규정을 적용할 때에는 공무원으로 본다”고 규정하고 있다.

갈음할 수 는 없을 것이다. 이것 역시 기타 다른 안전관련 법령과의 형평을 고려하여 삭제하는 것이 타당하다.⁴⁷⁾

3. 형법 및 형사특별법 규정의 정비방안

가. 경합범에 대한 처벌과 ‘다중인명피해범죄의 경합범 가중에 관한 특례법안’

안전사고로 인하여 다수의 인명에 대한 사망의 결과가 발생한 경우에는 행위자에 대한 처벌의 정도가 지나치게 가볍다는 지적으로부터 자유롭지 못한 상황이다. 아무리 많은 다수인의 생명을 - 비록 고의가 아닌 업무상 과실로 - 침해한 경우라고 하여도 업무상 과실치사죄에 정한 법정형으로 처벌되는데 그치거나(형법 제40조, 상상적 경합), 혹은 “유기징역이나 유기금고의 법정형을 2분의1 가중”하여 처벌되는 것이 전부가 될 것(형법 제38조 제1항 제2호, 실체적 경합)이기 때문이다. 물론 경우에 따라서는 - 상술한 바와 같이 - 안전관련 행정법령 상에 규정된 업무상과실치사상죄에 관한 규정에 따라 형법상의 업무상과실치사죄에 비하여 가중된 법정형을 선택할 가능성이 있기는 하다. 그러나 이러한 특별한 규정을 두고 있는 경우가 많지 않을 뿐만 아니라 그것을 규정하고 있는 경우에도 그 법정형이 대부분 10년 이하의 징역 또는 금고에 그치는 것이 대부분이다.

이러한 배경 하에서 - 2014년 4월의 세월호 침몰사고를 계기로 - 법무부는 “다중인명피해범죄의 경합범 가중에 관한 특례법안”을 제안하게 되었다(2015.06.27.: 의안번호 제11020호). 동 특례법안은 다중인명피해범죄(고의 또는 과실로 2명 이상의 사람의 사망의 결과를 야기하는 범죄)의 경우 실체적 경합범 및 상상적 경합범의 처벌에 대하여 이른바 병과주의를 규정하고(안 제4조, 제5조), 다만 형의 합산 등 형의 “가중으로 인한 유기징역 또는 유기금고 기간의 상한”은 (형법 제42조 단서에도 불구하고) 100년으로 규정하였다(안 제6조).

이러한 규정내용에 대하여는, 사실 대륙법계 국가 중 유기형의 상한을 50년으로 규정하고 있는 입법례는 찾아보기 어렵고, 100년의 유기형은 인간의 수명을 고려해 볼 때 실효성이 의심되며, 성격이 상이한 실체적 경합범과 상상적 경합범 양자를 동일한 방식으로 처벌한다는 점에서 기존 형법 체계와 충돌되고, 과실범에 대하여 까지 100년의 유기징역이 가능토록 하는 것은 중신형과 다를 바 없어 과잉금지원칙 위반가능성이 있으

47) 사실 이와 같은 특칙규정은 구 해운법에도 존재하였다. 그러나 2015.1.6.일 해운법 일부개정(법률 제13002호)으로 삭제된 바 있다.

며, 인명을 기준으로 하여 다중인명피해만을 가중처벌하는 것은 다른 중대범죄(예를 들어, 성폭력범죄 등)에 대한 처벌의 형평성에 맞지 않다는 등의 문제제기가 가능하다.

특히 안전사고에 국한하여 살펴 볼 때, 고의범의 경우에는 다중인명피해범죄가 단지 1명만을 고의로 살해하려는 경우에 비해 행위불법 및 고의불법이 더 크다고 할 수 있기 때문에, 그 결과에 따라 처벌을 달리하는 것은 가능할 수도 있을 것이다. 그러나 - 안전사고와 같은 - 과실범의 경우에는, 과실에 의하여 1명이 사망한 결과가 발생한 경우나 다수인이 사망한 경우는 과실범의 특성상 그 행위불법은 모두 같기 때문에, 상상적 경합의 경우와 실제적 경합의 경우에 있어서 모두 법정형의 합산이 가능하도록 하는 것은 지나친 입법이라 할 수 있다.

따라서 동 특례법에서와 같은 대응보다는 다음과 같은 대응방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 첫째는, 후술하는 바와 같이, 안전사고 관련 행정법령에서 규정하고 있는 각종 업무상과실치사상죄의 법정형을 정비하는 방안이다. 이를 통해 각종 안전사고의 특성에 맞는 형벌을 부과할 수 있고, 적어도 집행유예의 선고 등 ‘경한 처벌의 회피’는 가능할 것으로 보인다. 둘째는, 우리 형법은 실제적 경합범의 경우 그 상한에 대하여 2분의1을 가중함을 규정하고 있는데, 더 나아가 그 하한에 대한 가중 가능성에 대하여도 향후 추가적인 검토가 필요해 보인다. 이를 통해 다중의 인명피해 안전사고 관련 범죄의 실제적 경합의 경우 단순히 법정형의 상한(장기 또는 다액)을 합산하는 병과주의를 통하여 중형을 부과하기 보다는, 차라리 하한의 가중이 가능하도록 하여 경한 처벌을 피하는 방식의 대안을 모색하는 것이 보다 적절하다고 생각되기 때문이다.

나. 업무상과실치사상죄 규정

(1) 업무상과실치사상죄

형법상 업무상과실치사상죄(제268조)는 업무상의 과실로 인하여 사람을 사망하게 하거나 상해를 야기하는 경우에 대하여 가장 일반적으로 적용될 수 있는 규정이다.⁴⁸⁾ 안전사고 관련 행정법령에 업무상 과실치사상 행위를 처벌할 수 있는 규정이 있는 경우가 아니라면 형법상의 동 규정이 적용되며, 현실적으로 다중인명피해 안전사고가 발생한 상당수의 사건에서 본죄가 적용되고 있다. 그러나 법정형이 높지 않아 특히 다수의 인명피해를 야기하는 안전사고의 경우에는 처벌의 한계가 노정하게 된다.

48) 형법 제268조 (업무상과실·중과실 치사상) 업무상과실 또는 중대한 과실로 인하여 사람을 사상에 이르게 한 자는 5년 이하의 금고 또는 2천만 원 이하의 벌금에 처한다.

이에 다음 <표 33>에서와 같이 안전관련 일부 행정법형은 업무상과실치사상 규정을 별도로 마련하고 있다. 그 법정형은 형법상의 업무상과실치사상죄에 비해 2배 이상 중하게 규정되어 있고, 치상의 경우와 치사의 경우를 구별하여 법정형을 달리 규정하는 법률도 있다.

〈표 33〉 업무상과실 치사상과 처벌(예시)

구분	내 용	법조	법정형
위험물 안전관리법	업무상 과실로 제조소등에서 위험물을 유출·방출 또는 확산시켜 사람을 사상에 이르게 한 경우	제34조 제2항	10년 이하의 징역 또는 금고나 5천만원 이하의 벌금
시설물 안전법	업무상 과실로 공중위험을 발생시켜 사람을 사상에 이르게 한 경우(제39조 제3항의 죄를 범한 경우)	제39조의2 제2항	10년 이하의 징역이나 금고 또는 1억원 이하의 벌금
저수지법	업무상 과실 또는 중대한 과실로 공중위험발생죄(제30조 제1항)를 범하여 사람을 사상에 이르게 한 경우	제30조 제4항	10년 이하의 징역이나 금고 또는 1억원 이하의 벌금
고압가스 안전관리법	업무상 과실 또는 중대한 과실 손괴죄(제38조 제2항)를 범하여 가스를 누출시키거나 폭발하게 하여 사람을 사상에 이르게 한 경우	제38조 제3항	상해결과: 10년 이하의 금고 또는 1억원 이하의 벌금 사망결과: 10년 이하의 금고 또는 1억5천만원 이하의 벌금
액화석유 가스법	업무상 과실 또는 중대한 과실 손괴죄 등(제65조 제3항)를 범하여 가스를 누출시키거나 폭발하게 하여 사람을 사상에 이르게 한 경우	제65조 제4항	상해결과: 10년 이하의 금고 또는 1억원 이하의 벌금 사망결과: 1년 이상 10년 이하의 금고 또는 1억5천만원 이하의 벌금
도시가스 사업법	업무상 과실 또는 중대한 과실 손괴죄 등(제48 제5항~제8항) 범하여 가스를 누출시키거나 폭발하게 하여 사람을 사상에 이르게 한 경우	제48조 제9항	상해결과: 10년 이하의 금고 또는 1억원 이하의 벌금 사망결과: 1년 이상 10년 이하의 금고 또는 1억5천만원 이하의 벌금

상술한 바와 같이, 각 개별 안전사고 별로 그 특성을 반영한 업무상과실치사상죄에 대한 처벌이 이루어질 수 있도록 하기 위해서는 위와 같이 각 안전관련 행정법령에 별도의 업무상과실치사상죄 규정을 마련하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 특히 이러한 방안을 추진하는 경우, 사망의 결과와 상해의 결과를 분리하여 - 도시가스사업법 등에서도 같이 - 각기 다른 법정형을 규정하는 방안이 타당할 것이다. 사망의 경우 보다 중한 법정형을 정할 수 있기 때문이다.

위와 같은 맥락에서 형법 제268조(업무상과실치사상죄)도 사망의 결과와 상해의 결과를 분리하여 각각 다른 법정형을 규정하는 개정도 가능할 수 있을 것으로 생각된다.

(2) 과실·업무상과실 교통방해죄와 치사상의 결과

형법 제185조 이하에서는 교통방해죄를 규정하고 있다. 그리고 고의로 교통방해죄등을 범하여 치사상의 결과가 발생한 경우에는 교통방해치사상죄가 성립되어 가중처벌된다(형법 제188조).

한편, 교통방해죄(제185조 내지 제187조)를 과실 또는 업무상 과실로 범할 때에는 과실교통방해죄등 또는 업무상과실교통방해죄등이 성립한다. 그러나 과실 또는 업무상 과실로 교통방해죄 등을 범하여 치사상의 결과가 발생한 경우 별도의 처벌규정이 없다. 따라서 이러한 이에는 형법 제268조(업무상과실·중과실 치사상)가 적용되어 ‘5년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌금’에 처하게 된다.

〈표 34〉 교통방해죄와 업무상과실교통방해죄

	일반교통방해죄	기차, 선박등의 교통방해죄	기차등의 전복등죄	교통방해치사상죄
고의	10년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금 (형법 제185조)	1년 이상의 유기징역 (형법 제186조)	무기 또는 3년 이상의 징역 (형법 제187조)	무기 또는 5년 이상의 징역 (형법 제188조)
과실	1천만원 이하의 벌금(형법 제189조 제1항)			×
업무상과실·중과실	3년 이하의 금고 또는 2천만원 이하의 벌금(형법 제189조 제2항)			×

고의에 의하여 기본범죄를 범하여 치사상의 결과가 발생한 경우 이를 가중하는 규정을 따로 규정한 입법취지를 고려해 볼 때, 과실에 의하여 기본범죄를 범하여 치사상의 결과가 발생한 경우에 - 그 불법성을 고려하여 - 별도의 규정을 두는 것도 생각해 볼 수 있을 것이다.⁴⁹⁾

다. 경영주 책임범위 확장과 일명 ‘유병언법’

일명 ‘유병언법’이라고 불리는 것은 2014년 11월 개정(법률 제12842호)된 ‘범죄수익은닉의 규제 및 처벌 등에 관한 법률’의 특정 조항들이다(제2조 제5호, 제10조의2, 제10조의3). 가장 핵심적인 규정은 제10조의2(추징집행의 특례)로서, 동조는 “다중인명피해 사고 발생에 형사적 책임이 있는 개인, 법인 및 경영지배·경제적 연관 또는 의사결정에의 참여 등을 통해 그 법인을 실질적으로 지배하는 자에 대한 이 법에 따른 몰수대상재산에 관한 추징은 범인 외의 자가 그 정황을 알면서 취득한 몰수대상재산 및 그로부터

49) 우리형법상 고의에 의한 범죄로 인하여 치사상의 결과가 발생한 경우 별도의 처벌규정을 두는 경우가 제194조(음용수혼독치사상), 제262조(폭행치사상), 제275조(유기등 치사상), 제281조(체포·감금등의 치사상) 등이다. 그러나 이들의 기본범죄는 과실로 범할 수 없다는 점에서 교통방해죄 규정과는 차이가 있다.

유래한 재산에 대하여 그 범인 외의 자를 상대로 집행할 수 있다.”고 규정하고 있다. 그리고 ‘다중인명피해사고’의 개념에 대하여는 “고의 또는 과실에 의한 화재, 붕괴, 폭발, 선박·항공기·열차 사고를 포함하는 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 등으로서 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명피해를 야기한 사고”라고 규정하고 있다(법 제2조 제5호).

동 내용은 ‘다중인명피해사고’의 개념이 과도하게 불확정적이기 때문에 자의적 적용의 가능성이 있고, 추징집행을 당하는 제3자의 입장에서는 ‘공정한 재판을 받을 권리’를 침해당할 수 있다는 문제제기가 가능할 수 있다. 이에 대한 보완작업이 필요하다.

4. 조직처벌 강화: 법인살인법 도입검토

위험관리에 대한 ‘다계층적 방어’ 체계로 인하여 안전사고 발생은 - 통상적으로 - 어느 한 개인의 행동(또는 부작위)에 의해 발생한다기 보다는 기업 내 시스템의 다계층의 여러 원인들이 복합적으로 작용하면서 발생한다.⁵⁰⁾ 다시 말해서, 특히 원자력, 유해화학 물질, 항공교통 등 복잡하고 고도로 분업화된 기술시스템을 사용하는 분야에서는 안전의 무 불이행의 문제는 종업원 등 직접적인 행위자 개인의 문제라기보다는 조직차원의 규칙, 관습, 제도, 문화 등 조직적·구조적인 문제로 인해 발생하는 경향이 강하다.

이처럼 현행법상 많은 한계로 가지고 있는 기업의 최고경영자 또는 기업 자체에 대한 처벌규정의 현황과 다중인명 피해를 유발하는 안전사고가 발생하는 요인적 특성을 고려할 때, 직접적인 행위자(원인 제공자)인 현장의 종업원이나 중간안전관리자에 한정하여 처벌을 하는 것은 기업으로 하여금 거대한 비용을 수반하는 안전사고 예방을 위한 안전관리시스템 강화를 기대하는 것은 불가능에 가까울 수밖에 없다.

따라서 세월호 참사와 같은 대형안전사고의 재발 방지를 위해서는 기업에 대한 책임을 강화하는 방안마련이 필수적이다. 이를 위해서는 - 영국, 호주 수도준주, 캐나다 등과 같은 - 기업살인법의 제정과 같은 적극적인 입법적인 결단이 필요하다. 이를 위해서는 기업 처벌의 입법방식(독립모델 또는 종속모델)을 어떻게 할 것인지, 독립모델을 따를 경우 기업의 책임을 - 호주의 기업문화론과 같이 - 어떻게 근거지울 것인지, 기업의 형사 책임 범위를 어떠한 사고유형까지 포섭하여 인정할 것인지, 기업에 대한 부과할 수 있는 새로운 형벌의 유형은 무엇으로 할 것인지에 대한 합의가 필요하다.

50) 이를 ‘조직유발사고’로 표현되기도 한다. 이에 관하여는 이호중, “기업살인법 제정의 필요성과 법안의 주요 내용”, 토론회 자료집(기업책임법(기업살인법) 제정 미룰 수 없다. 2015.4.28.), 15~17면 참조.

VI. 결 론

성수대교 붕괴사고(1994년)와 삼풍백화점 붕괴사고(1995년) 등을 계기로 “시설물의 안전관리에 관한 특별법”이 제정되었고, 2014년 세월호 참사를 계기로 2014~2015년 사이에 특히 해상안전 관련 법령에 많은 개정이 이루어졌고 현재에도 진행 중에 있다.

지금까지의 우리나라 법령 제정·개정 작업은 중대한 피해를 야기하는 사고나 여론의 관심의 대상이 되는 개별 사고를 중심대상으로 하는 사례적 접근에 기반을 두고 있다고 할 수 있다. 이로 인해, 안전을 위한 규제의 범위는 - 안전이라는 특성상 - 무한이 넓어질 수밖에 없는 속성을 가지고 있다. 이는 과도한 제재시스템을 양산하게 되는 주요 요인이 될 수 있다. 한편, 개별 사례적 접근에 기반한 법령 제정·개정 작업은 안전 관련 법령 상호간의 체계성이나 통일성을 해하는 결과를 낳게 한다.

안전학보를 위한 개별 사례적 접근법도 의미가 있을 수 있지만, 여기에 추가적으로 안전분야 전반에 걸친 유사법령의 상호관련성, 체계성, 통일성 등에 대한 체계적·종합적 연구가 필요하다.