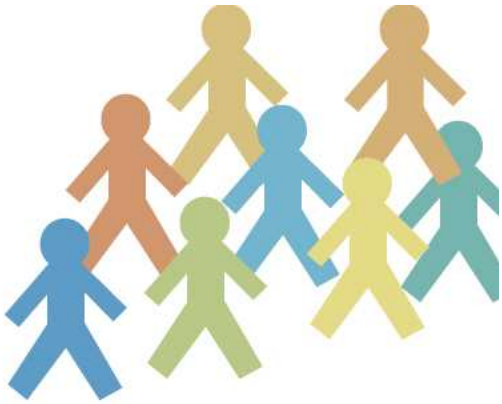
PHI Issue 2013-05
시민건강이슈 2013-05



국민안전과 규제완화,
양립 불가능한 정책지향을 비판한다.

시민건강증진연구소 People's Health Institute
사회공공연구소 Public Policy Institute for People

요약

박근혜 정부는 ‘국민 안전’을 그 어느 때보다 강조한다. 대선 공약으로 ‘성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 불량식품 - 4대악 근절’을 내세웠고, 인수위원회는 ‘안전과 통합의 사회’를 5개 국정목표 중 하나로 제시했다. 행정안전부 명칭도 안전행정부로 바꾸면서까지, 국민안전에 대한 의지를 확고하게 보여주고 있다.

그러나 우려스러운 것은 국민안전에 대한 대대적 강조와 달리, 정작 대규모 사상자가 발생했거나 그리 될 위험성이 큰 문제에 대해서는 좀처럼 반응을 보이지 않는다는 점이다. 하루가 멀다 하고 보도되는 대형 산업재해나 불산 누출 같은 환경피해들이 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 대응이 미흡한 정도가 아니라, 심지어 문제를 심화시킬 수 있는 정책들을 강력하게 추진하고 있다. 민영화와 전격적인 규제완화가 그것이다.

우리는 이 글에서 전기/가스/철도 같은 국가기간시설의 안전사고, 청주의 LG화학 OLED 생산 공장 폭발 사건, 의료사고와 환자 안전법 논쟁 같은, 일견 무관해 보이는 세 가지 이슈를 살펴보았다. 이 문제들은 다루는 정부 부처도 각기 다르고, 문제의 속성이나 사회적 영향, 건강 피해의 규모도 다르다. 하지만 이들은 모두 ‘국민안전’에 미치는 파급력이 매우 큰 생활안전 이슈라는 공통점을 갖는다. 전기/가스/철도는 시민들 개인과 사회가 작동할 수 있도록 만드는 중요한 인프라로서, 드물지만 일단 사고가 발생하는 경우 건강 피해의 규모가 엄청난 것은 물론이거니와 사회적으로 큰 혼란을 초래할 수 있다. 한편 대부분의 성인들이 어떤 형태로든 일을 해서 생계를 꾸려가고, 하루 일과의 상당 부분을 일터에서 보낸다는 점에서 작업환경에서의 안전보건 문제는 무엇보다 중요한 생활안전 이슈 중 하나이다. 더구나 개인의 건강행태나 의지보다는 기업의 작업장 관리 방식, 정부의 규제가 문제 발생과 해결에 결정적이라는 점에서 이는 분명한 ‘사회적’ 문제이다. 또한 질병을 치료하거나 건강을 증진하기 위해 의료서비스를 이용하는 것이 오히려 건강에 해를 미칠 수도 있다는 사실은 윤리적으로나 기술적으로나 매우 중요한 문제이다. 의료사고의 발생과 예방 역시 중요한 생활 안전 이슈가 아닐 수 없다.

이들의 또 다른 공통점은 이렇게 중요한 ‘국민안전’ 문제이지만, 이윤강화 논리와 그로부터 비롯된 민영화 혹은 규제완화 때문에 문제 해결이 좀처럼 쉽지 않거나 상황이 더욱 나빠지고 있다는 점이다. 물론 이러한 문제들이 모두 박근혜 정부로부터 비롯되었다거나 현 정부에 책임이 있다는 것은 아니다. 하지만 그 어느 때보다 ‘국민안전’을 강조하는 정부가 정작 이렇게 중요한 사회적 수준의 안전이슈에 대해서 그 어떤 구체적 대응을 하지 않는다는 것은 이해하기 어렵다.

우리는 박근혜 정부의 ‘국민안전’이 ‘치안(policing)’보다는 ‘인간안보 (human security)’ 개념으로 옮겨져야 한다고 생각한다. 인간 안보는 국가안보나 치안보다 훨씬 포괄적인 개념으로, 정치적・사회경제적 권리들의 보장에 맞닿아 있다.

성폭력이나 가정폭력, 학교폭력 문제가 중요하지 않다는 것은 아니다. 하지만 박근혜 정부가 정말로 국민안전을 중요하게 생각한다면, 현재 국민의 건강과 안전에 가장 위협이 되고 있는 것이 무엇인지, 그 원인이 어디에 있는지 다시 생각해야 한다.

국민안전과 민영화, 규제완화는 양립할 수 없다. 치안이 인간안보를 달성할 수 없다.

목차

1. 들어가는 말 ····· **1**

2. 다르지만, 같은... ····· **3**

2.1. 사례 1. 사회 공공인프라와 안전 - 전기/가스/철도 ····· 3

2.2. 사례 2. 작업환경과 안전 - 청주 LG화학공장 폭발 사고의 교훈 ····· 8

2.3. 사례 3. 환자들의 안전 - 환자안전법을 둘러싼 이해 상충 ····· 13

2.4. 문제의 본질은 무엇인가? ····· 17

3. 맺는 말 ····· **18**

§ 참고문헌 ····· **20**

1. 들어가는 말

새로운 정권이 들어설 때마다 새로운 경제계획, 보다 정확히 말하자면 경제'성장'계획이 가장 중요한 의제로 제시된다. 박근혜 정부도 창조경제론이라는 카드를 꺼내들었다. 그런데 현 정부는 다행스럽게도, 경제문제에만 올인하는 것 같지는 않다. 이전 정부들과 달리 '국민 안전'을 그 어느 때보다 강조하고 있다. 물론 예전에도 흉포한 강력사건이 터질 때마다 치안과 안전 의제가 부각되기는 했다. 하지만 이번 정부처럼 대선 공약에 '성폭력, 가정폭력, 학교폭력, 불량식품 - 4대악 근절'을 내세우면서 안전과 치안 문제를 전면에 부각시킨 적은 좀처럼 없었다. 선거가 끝난 후 대통령직인수위원회는 이를 계승하여 '안전과 통합의 사회'를 5개 국정목표 중 하나로 제시했다. 이를 위해 범죄로부터 안전한 사회구현, 재난·재해 예방 체계적 관리, 쾌적하고 지속 가능한 환경 조성, 통합과 화합의 공동체 구현, 그리고 지역균형 발전과 지방분권 촉진이라는 5개 국정과제가 제시되었다.

실제로 우리 사회에서는 하루가 멀다 하고 안전사고와 강력 범죄들이 언론을 장식한다. 시민들이 체감하는 안전 수준은 낮다. 평범한 시민들, 범죄의 피해자가 될 가능성이 높은 사회적 약자들에게 안전과 치안 문제는 중요한 생활의제임이 분명하다. 그러나 현재 한국사회의 안전 문제가 강도·상해 등의 범죄에 대한 처벌, 음란/폭력 영상물, 불량식품 등에 대한 단속으로 해결될 수 있을지는 의문이다. 학교에 경찰이 상주함으로써 얻어지는 일시적 진정을 과연 학교폭력의 근절이라 말할 수 있을까? 가습기 살균제 때문에 발생한 건강피해와 비교할 때, 학교 앞 문구점의 불량식품 단속은 얼마나 중요한 것일까? 음란동영상 유포자를 처벌한다지만, 전직 고위관료가 직접 동영상의 주인공으로 등장하고 현직 고위관료가 글로벌 스케일로 성추행 사건을 저지르는 마당에 그 정도의 조치는 과연 성폭력을 예방할 수 있을까?

더욱 우려스러운 것은 정부가 이렇게 국민안전을 강조하면서도 정작 대규모 사상자가 발생했거나 그렇게 될 위험성이 큰 문제에 대해서는 제대로 된 대응을 하지 않는다는 점이다. 하루가 멀다 하고 보도되는 대형 산업재해와 불산 누출 같은 환경피해들이 그렇다. 대응이 미흡한 정도가 아니라, 심지어 문제를 심화시킬 수 있는 정책들을 강력하게 추진하려 한다. 민영화와 '전격적인 규제완화'가 바로 그것이다. 물론 규제완화는 현 정부만의 특별한 의제는 아니다. '규제개혁'이 화두로 떠오른 것은 이미 20년 전 김영삼 정부 시절부터였다. 특히 외환위기를 맞아 이루어진 대규모의 규제개혁은 우리 사회에 두고두고 커다란 영향을 미쳤다. 규제개혁 자체가 부당한 것은 아니다. 그리고 규제 개혁에는 합리적인 개선을 포함하여 규제의 완화와

강화가 모두 포함된다. 그러나 “규제완화는 돈을 들이지 않고 기업 투자를 촉진할 수 있는 가장 효과적인 수단”[1]이라는 대통령의 발언에서 드러나듯, 현 정부는 적정한 ‘규제개혁’이 아닌 ‘규제완화’에 초점을 두고 있다. 정부는 기업 투자 활성화를 위한 규제 완화 종합방안을 마련하여 5월 중에 공식 발표하겠다는 약속을 했다. 여기에는 기업 입지 규제를 비롯하여, 창업 관련 규제, 환경 규제, 노동 규제 등 기업경영 전반에 관련된 규제들이 망라될 것이라고 했다.[2] 환경과 노동관련 규제들은 한편으로 기업의 자유로운 이윤추구를 가로막는 걸림돌이기도 하지만, 다른 한편으로는 그 과정에 희생될 수도 있는 노동자, 시민들의 건강과 안전을 지키는 보호 장치이기도 하다.

국민 안전을 지킨다며 한편으로는 대대적인 단속과 처벌을 감행하고, 다른 한편으로는 경기 활성화를 위해 전격적인 규제완화를 추진하는 이 분열증적 상황을 우리는 어떻게 이해해야 할까?

그림 1 구글에서 ‘4대악 근절’ 키워드로 검색되는 수많은 캠페인 사진들

시민건강증진연구소와 사회공공연구소는 시민들의 안전과 건강을 심각하게 위협하는 몇 가지 사례들을 검토함으로써, 현 정부의 문제 진단과 해법이 실제로는 양립 불가능한 것임을 지적하고자 한다. 경찰의 치안활동이 중요하지 않다는 것은 결코 아니다. 다만 오른손으로 개인들에 대한 처벌과 단속을 강화하면서, 왼손으로는 대규모 인명피해와 환경피해를 야기할 수도 있는 규제완화를 단행하는 자가당착은 결국 부정적 결과로 이어질 수밖에 없음을 경고하고자 한다.

1) 2013.04.22 청와대 수석비서관 회의 중 박근혜 대통령 발언 (출처:http://is.gd/tPb1n1)
2) 뉴스1 2013년 4월 28일자 (출처: http://news1.kr/articles/1110291)

2. 다르지만, 같은...

2.1. 사례 1. 사회 공공인프라와 안전 - 전기/가스/철도

산업생산이든 개인의 일상생활이든, 전기는 현대사회에서 공기만큼이나 중요한 존재라고 할 수 있다. 전기가 없는 현대의 삶이란 상상조차 할 수 없다. 2003년 여름 미국 뉴욕의 정전 "사태", 2011년 가을 한국의 정전 "대란"은 전기 공급 중단이 가져올 끔찍한 상황을 잘 보여주었다. 전기는 사건이 터지지 않으면 평소에 존재조차 인식하기 어려운 필수적 공공재라는 점에서 공급과 관리에 국가가 상당한 책임을 지고 있다.

하지만 이러한 공공 자원의 생산과 유지가 현재 위협받고 있다. 외양만 공공인프라일 뿐, 복잡한 하청, 외주 구조를 통해 이윤을 극대화하고 위험을 회피하는 모습은 여느 민간건설 부문과 크게 다르지 않다. 이를테면 한국전력의 전액출자로 설립되어 발전설비를 전담하고 있는 한전KPS 사례를 살펴보자. 현재 전력 발전 '시장'에서 활동하는 관련 하청업체는 수백 개에 이른다. 한전KPS에게 설비부문을 위탁하고 있는 한국수력원자력은 계약조건에 민간 하청업체 육성을 아예 명시하고 있다 (표 1).

표 1. 한전KPS 계약조건

제14조 (하도급)(신고리1,2호기) ⑦ 공동수급체 대표사는 민간업체를 신고리 1,2호기 정비업무(경상 및 계획예방정비)에 일정비율(1개업체, 최소 10%이상) 참여시켜 민간업체를 육성하도록 적극 협조하여야 하며 관련 규정에 따라 시행하여야 한다. 1. 하도급은 공동수급체 대표사가 하도급 계약 후 1개월 이내에 민간업체 육성 및 정비기술 전수계획서를 발주자측 사업소장에게 승인을 받은 후 시행하여야 한다. 이 계획에는 1,2차측 주요기기 정비참여 대상설비 및 인원, 기술력향상 워크샵, 정비관리 및 실무과정 교육훈련 계획 등이 포함되어야 한다. 2. 계약상대자는 발주자가 요청 시 하도급업체 인력을 타 사업장의 경상정비 또는 계획예방정비 공사에 참여시켜 정비경험을 축적하도록 적극 협조하여야 한다. 3. 공동수급체 대표사는 발주자 또는 하도급업체가 요청하는 설비 또는 기술에 대해 하도급업체에 기술자문을 시행하여야 한다. 4. 또한, 화력 정비경험과 원전 시운전 또는 취수설비 정비경험 등 기술력이 있는 민간업체를 하도급에 참여토록 하여 원전 정비기술 향상 및 저변확대에 노력하여야 한다. ⑧ 제14조 ⑦항의 민간업체 육성 및 정비기술 전수계획서에 대한 이행 실태는 사업소 정비심의위원회에서 주기적으로 평가하고 평가결과가 미흡할 경우 차기 계약 시 공동수급체 대표사의 시공비율을 축소할 수 있다. 평가결과에 대한 조치는 제15조 ⑬항에 따라 처리한다.

정비업무 계약조건에서 "최소 1개 이상, 10% 이상의 민간업체를 포함시켜야 하고, 계약 후

1개월 내에 기술이전을 이행하여야 한다"고 명시함으로써 하청구조를 양산하도록 재촉하고 있는 것이다. 고리원전, 전력산업 전반에 잇따르고 있는 사고들은 유지·보수, 관리 체제 전반의 비용절감, 하청구조와 관련이 있다는 점이 여러 차례 지적된 바 있다. 또한 대형 사고가 발생하지 않았다는 점이 안전을 입증해주는 것은 아님에도 불구하고, 수익이 나지 않는 유지·보수, 안전 분야에서 인력을 축소·감원하고 있는 것이 현실이다. 공공기관들조차 사고 발생율이 낮다는 이유로 위험물과 각종 안전사고 관리 문제를 하청업체에 맡기는 사례가 드물지 않다. 경비 절감과 효율성은 증대한다지만, 결국 안전관리 소홀로 이어질 수밖에 없다.

이러한 문제점은 가스 사업에서도 비슷하게 나타난다. 1994년 서울 아현동에서 블록밸브(B-V) 폭발사고가 일어났고, 1995년에는 대구지하철공사장 폭발사고로 대규모 인명피해가 발생했다. 이들 사고는 인력 감축의 일환으로 시도한 '무인화' 현장에서 발생했다는 공통점을 가지고 있다. 사고 이후, 규제강화를 통해 굴착공사 시 안전관리자의 입회 등 관리체계가 확립되었고, 안전 관리자 선임과 배관 순찰 등이 강화되었다. 가스안전공사, 도시가스 회사들에 안전관리를 위한 인력이 충원되기도 했다. 안전관리 인력을 포함한 한국가스공사의 전체 인력은 1995년 1,873명에서 1997년 2,923명으로 1천 명 이상 늘어났고, 한국가스기술공사의 인력도 같은 시기 559명에서 994명으로 거의 두 배 가량 증가했다.

그러나 이후 설비증가 속도는 인원 확충을 훨씬 앞질렀다. 2002년 이후 전국적으로 도시가스 망이 보급되고 LNG 복합화력이 증대했으며 산업용 천연가스 수요가 증가하면서 정압 관리소와 관리소 수가 늘어났고 주배관망도 대폭 연장되었다. 하지만 그에 따른 인력 확충은 거의 이루어지지 않았다. 표 2에 나타나는 것처럼, 외환위기에 따른 대규모 감원이 있기 전인 1997년과 비교할 때 2012년 현재 공급설비는 거의 3배가 늘어났지만, 인력 확충은 10%에도 미치지 않는다 (송유나 외 2013) (표 2).

연도	정압 관리소 수	전체 관리소 수	주 배관 길이 (km)	가스기술공사 인력 (정원)
1993	23	50	580.0	244
1994	23	49	598.7	281
1995	28	76	1,055.4	559
1996	34	89	1,309.0	909
1997	38	88	1,327.6	994
1998	47	90	1,481.9	794
1999	59	116	1,955.3	788
2000	65	122	2,065.7	788
2001	66	125	2,136.3	862
2002	74	152	2,442.9	895
2003	77	153	2,435.2	895
2004	82	155	2,451.0	939
2005	87	161	2,511.4	939
2006	91	162	2,519.6	1,011
2007	93	176	2,720.9	1,067
2008	96	177	2,739.0	1,049
2009	96	178	2,777.0	956
2010	102	192	2,879.4	1,000
2011	107	207	3,022.6	1,028
2012	115	256	3,558.0	1,090

* 자료: (주)한국가스기술공사 내부자료 및 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO).

더욱이 2005년 이후 민간 도시가스 회사들은 “도시가스안전관리 규제합리화 로드맵”을 주도했다. 이에 따라 2007년 이후 가스 산업 전반에 규제완화가 추진되면서, 위험성은 더욱 높아졌다. 가스 산업에서는 민영화와 경쟁도입뿐 아니라 안전 인력 축소를 통해 비용을 절감하려는 노력이 이어지고 있다. 최근에는 한국가스공사마저 이러한 민간 기업들의 흐름에 편승하고 있다. 천연가스, 전력 및 원자력 등은 일단 사고가 발생하면 그 영향이 엄청나기 때문에 사고 가능성 0%를 추구하는 예방 시스템이 중요하다. 그런데 사고가 줄어들었기 때문에 규제를 완화해도 괜찮다는 이상한 논리가 받아들여지고 있는 것이다. 한국가스공사는 2013년 1월, 대한안전경영과학회 연구 용역을 통해 “고압가스 배관의 합리적 관로관리원 순찰 및 관리방안 수립”이라는 연구결과를 발표했다. 그 요지는 지난 5년 간 가스공사가 관리하는 고압배관망에

서 사고가 발생하지 않았기 때문에 관로관리 업무를 합리화해야 한다는 것이었다. 이를테면 위험도가 낮은 구간을 중심으로 1일 1회 순회, 요점의 경우 1인 요점 순찰과 CCTV 등 무인화 추진이 필요하다는 것이다. 가스공사 관리 구간에서 지난 5년간 무단굴착공사가 발견된 사례가 없었다는 점이 합리화의 가장 큰 근거였다. 실제로 통계 상 고압가스, 도시가스 사고는 줄어들고 있다 (표 3). 그러나 정확하게 표현하자면, 문제는 '발생'하되 큰 사고가 '미연에 방지'되었다고 하는 편이 옳다. 가스공사와 가스기술공사가 관리하는 고압 배관망에 지난 5년 간 사고가 없었다는 것은 '무단굴착공사 등으로 인해 발생한 사고로 인적, 물적 피해가 없었다'는 것을 의미한다. 무단굴착공사 자체는 꾸준히 일어났지만, 안전 점검원들이 신속하고 효과적으로 대응했기 때문에 다행히 큰 사고로 이어지지 않았던 것이다. 따라서 사고가 없어서 순찰 횟수를 줄이고 무인화를 해도 된다는 논리는 타당하지 않다 (송유나 외 2013).

표 3. 가스 사고 발생 현황

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	계	구성비
LPG	164	186	162	162	179	189	146	117	92	95	1,452	73.3
도시가스	45	37	40	41	44	51	39	15	25	25	362	17.8
고압가스	11	14	25	18	29	24	24	13	17	6	181	8.9
계	220	237	227	221	252	264	209	145	134	126	2,035	100

* 자료: 한국가스안전공사. 2011. 가스사고연감 재구성; 송유나 외. 2013. 가스산업 안전관리 규제완화의 문제점과 공공성 구현방안 재인용.

사람들의 삶을 이어주는 철도와 지하철에서도 유사한 상황이 일어나고 있다. 수익성 위주의 운영이 지속되는 가운데, 인력 감축 압력이 거세지면서 1인 승무제가 보편화되었다. 공공기관 경영평가, 지방공기업 경영평가는 이러한 경향을 부추긴다. 이를테면 안전관리를 담당하는 공공기관에서 사용되는 핵심적인 경영평가 지표에는 노동생산성 항목이 들어있다. 이는 '[총 검사 수행 횟수]/[인력]'으로 측정된다. 점수를 높이려면 안전점검을 많이 하거나, 아니면 인력이 줄어들어야 한다. '총 검사 수행 횟수'를 늘리는 데에는 한계가 있으니까 안전관리기관들은 인력을 줄임으로써 노동생산성을 높이는 것이 일반적이다. 또한 안전관리기관들에게도 수익성이 평가의 잣대가 되다보니, 고유의 안전관리 업무는 등한시하는 결과가 발생한다. 경영평가에서 좋은 점수를 받는데 필요한 각종 매뉴얼과 규정을 만드는 것, 행정적 관리 업무가 더욱 중요해지는 반면, 정작 현장 작업인력은 지속적으로 줄어들고 이른바 단순 업무로 규정되는 작업들은 끊임없이 외주화되고 있다.

또한 문제가 발생한 이후의 대응 방식도 재발 방지를 어렵게 만든다. 2011년 2월 광명역 KTX 탈선 사고 등 지하철과 철도에서는 크고 작은 사고들이 끊이지 않고 있다. 이러한 사고들은 차량 자체와 유지보수, 선로 시설, 운영과 제어, 인적 요소 등이 복잡하게 얽혀서 발생한다. 그런데 정부와 철도공사는 사업장 전체의 안전 시스템을 점검하기보다는 책임 소재를 가려 해당자를 직위 해제 또는 전출시키거나 인격모멸적인 정신교육을 시행하는 식으로 사고의 원인을 개인에게 돌리고 있다. 통제위주의 노무관리가 강화된 서울도시철도의 경우, 기관사들의 정신적, 육체적 피로와 스트레스가 극심해졌다는 보고가 이어졌다. 2012년엔 4명, 올해도 한 명의 기관사가 스스로 목숨을 끊은 것은 문제의 심각성을 잘 보여준다 (이승우 2013). 이러한 상황이 현장의 노동자 뿐 아니라 시민의 안전과 생명에 위협이 됨은 물론이다.

이 문제와 관련하여 철도공사에서는 노사 공동으로 인적오류 예방을 위한 '휴먼에러 연구위원회'가 꾸려지기도 했다. 하지만 정부 차원의 대안은 여전히 오리무중이다. 지난 2011년 철도안전위원회가 철도공사에 제출한 "코레일 철도안전 점검·평가 결과 최종보고서"는 1996년~2011년 동안 경부고속철도 개통 등으로 시설물은 434% 증가했지만, 인원은 오히려 5.1% (169명) 감소했다고 보고했다. 따라서 철도선진화에 따른 인력감축 정책을 재검토할 필요가 있다는 의견을 제시했다. 특히 철도공사가 경영효율화를 위해 유지보수 업무에 대한 외주를 확대하고, 철도의 안전운행에 필수적인 관제사를 하위직으로 전환하는 등 예산을 이유로 안전을 소홀히 하는 측면이 있다면서, KTX 운행의 핵심 업무를 정규직원이 담당할 것을 요구했다. 철도 안전을 위해서는 현장 경험이 풍부한 관제사 배치가 필요하다는 것이다 (철도안전위원회 2011). 하지만 국토교통부의 대통령 업무보고에는 이러한 내용이 전혀 반영되어 있지 않다.

일본의 후쿠시마 핵발전소 사고는 세상에 완벽한 안전보장은 있을 수 없다는 것을 보여주었다. 아무리 노력을 기울여도 완벽한 안전보장을 이루기 어려운 마당에, 비용절감과 수익성을 우선시하여 안전을 소홀히 한다면 예상되는 결과는 분명하다. 최근 한국사회에서 잇따르고 있는 대규모 안전사고 - 여수 화력 발전소 화재, 보령 화력 발전소 사망 사고 등 - 들은 그 전주곡일 수 있다.

2.2. 사례 2. 작업환경과 안전 - 청주 LG화학공장 폭발 사고의 교훈

작년 8월 23일 오전, 청주에 위치한 LG 화학공장에서 폭발사고가 일어나 노동자 8명이 사망하고 3명이 중화상을 입는 참변이 벌어졌다 (표 4). 유기발광다이오드 (OLED) 재료 공장에서 폭발성 용매인 1,4-다이옥산을 회수하던 중, 다이옥산 유증기가 정전기와 결합하면서 다이옥산이 들어있던 드럼통이 폭발했던 것이다.[3)]

표 4. 청주 LG화학 공장 폭발 사고 희생자

성명 (나이)	경과	사망일시 또는 상해 정도
이○주 (26세)	사망	2012.08.23. 10:10경 사망
김○섭 (23세)	사망	2012.08.24. 22:55경 사망
하○만 (37세)	사망	2012.08.24. 23:25경 사망
조○원 (41세)	사망	2012.08.27. 09:37경 사망
김○배 (35세)	사망	2012.08.28. 05:27경 사망
최○정 (34세)	사망	2012.09.12. 02:20경 사망
박○경 (26세)	사망	2012.09.02. 00:38경 사망
한○호 (31세)	사망	2012.09.11. 07:03경 사망
박○근 (26세)	상해	치료일 수 미상, 전신56%, 2, 3도 화상
신○연 (24세)	상해	치료일 수 미상, 전신 52%, 3도 화상
이○훈 (36세)	상해	약 8주간 치료 요함, 전신 42% 2,3도 화상

OLED 생산에 쓰인 다이옥산은 낙차를 이용해 회수해야 하는 것으로 알려져 있다. 무리하게 회수하는 경우, 호스 안쪽에서 정전기가 발생하여 폭발 사고로 이어질 수 있기 때문이다. 그러나 언론과 법원판결을 통해 드러난 사실을 종합해 보면, LG 화학은 적절치 않은 방식으로 이러한 위험물질을 다루었고, 그 때문에 노동자들은 충분히 피할 수 있었던 죽음과 고통을 겪게 된 것이라고 말할 수 있다.

우선 LG화학은 회수된 다이옥산을 신속히 재활용하기 위해, 2층 생산라인에서 1층 회수시설로 옮기지 않고 2층에 직접 드럼통을 설치하여 강제 회수하는 방식으로 설계를 변경했다. 호스에 질소를 투입하여 다이옥산을 강제로 드럼통에 밀어 넣는 방법도 썼다. 정전기만으로도 폭발이 발생할 수 있기 때문에 작업장 바닥에는 정전기를 예방하는 대전(帶電) 방지용 페인트를 칠해야 했지만, 이들은 가격 문제를 이유로 대전 방지용이 아닌 불연재 페인트를 칠했다. 하지만 산업안전보건공단에는 대전 방지용 페인트를 칠한 것으로 허위 보고했다. 뿐만 아니라 OLED 재료공장을 `폭발방지 지역'으로 지정했으면서도 노동자들의 근로 감독은 제대로 시행하지 않았다. 정전기를 예방하도록 제전화를 신고 제전복을 착용해야 하지만, 사고 당시 노동

3) 청주지방법원 판결 - 사건 2012고단 2521

자들은 이를 착용하지 않았었다.[4] LG화학이 노동자들에게 제전화와 제전복을 지급하지 않았던 것이다.[5] 또한 한쪽에서 다이옥산 회수라는 위험 작업이 진행 중인데도 다른 작업을 하는 노동자들의 현장 출입을 허용하는 등 많은 사람들이 들어가게 함으로써 정전기로 인한 폭발 가능성을 더욱 높였다.[6]

이 사건은 몇 가지 측면에서 중요한 교훈을 준다.

무엇보다도 주목할 것은 이러한 사건이 LG 라는 대기업, OLED라는 첨단 제품의 생산 과정에서 벌어졌다는 점이다. 이는 현재의 노동 환경, 안전보건 체계에 구조적인 결함이 있음을 강력하게 시사한다. 삼성전자의 불산 누출 사고, 현대제철의 아르곤 가스 질식 사고 등에서 드러나듯, 작업현장의 안전보건 문제는 영세사업장이나 건설현장 같은 전통적인 위험작업장에만 국한된 것이 아니다. 대기업이 이 정도 수준이라면, 영세사업장의 노동환경이 어떠할 것인지는 충분히 미루어 짐작할 수 있다.

둘째, 사상자의 규모는 컸지만 실제로는 충분히 예방 가능한 사건이었다는 점이 중요하다. 임의로 설계를 변경하지 않고 원래의 공정안전보고서대로 생산을 진행했더라면, 정전기로 인한 불꽃발생을 줄이는 대전 페인트를 칠하고 노동자들이 정전기 방지 신발과 보호복을 착용하고 있었더라면, 적정 인원만이 작업장에 출입하도록 했었더라면 말이다. 이는 아무리 좋은 규칙과 제도가 만들어져 있어도 실제 현장에서 이를 강제할 수 있는 수단이 없는 한, 안전사고 발생을 막을 수 없다는 것을 보여준다.

셋째, 같은 맥락에서 이 사건은 기업의 자발성에 의존하는 자율안전보건 체계의 한계를 잘 보여준다. LG 화학은 2011년 12월에 소방서와 산업안전보건공단으로부터 위험물 일반취급소 허가 및 공정안전에 대한 적합판정을 받았다. 그 후 임의로 설계변경을 하고는 공정안전보고서를 수정하지도, 재심사를 받지도 않았다. 비용절감을 이유로 대전 페인트 대신 불연재 페인트를 칠하고서는 산업안전보건공단에 허위보고를 했다. 또한 사고가 발생한 이후에도 문제를 은폐하고 책임을 회피하는 데에만 급급했다. LG 화학은 사건 직후 '화재는 없었다'고 했다. 하지만 경찰의 CCTV 감식 결과 공장 내부가 화염에 휩싸였음이 확인되었다. 마찬가지로 사고 당시 '장비세팅 단계'였다고 설명했지만, 이미 제품이 생산되고 있었다는 사실이 나중에 확인되었다.[7] 운 좋게 사고만 터지지 않는다면, 혹은 사고가 터져도 발각되지만 않는다면, 문제가

4) 한국 LED 산업신문 2012년 10월 17일자
5) 대전지방고용노동청청주지청. 사건처리결과회신 2012.12.21 (수신인 노동건강연대 대표)
6) 청주지방법원 판결 - 사건 2012고단 2521
7) 연합뉴스 2012년 8월 31일자 (http://is.gd/uEPV2y)

될 것이 없다. 이것이 '자율'안전보건의 이면이다.

그리고 이 사건은 산재 문제의 마지막 단계, 즉 산업재해가 발생했을 때 사법체계가 기업에 책임을 묻는 방식의 문제점을 잘 보여준다. 법원은 산업안전보건법, 형법 위반 등을 근거로 LG화학의 상무이사(안전보건관리 책임자)에게 징역 1년, 재료생산팀장(관리감독자)과 재료생산팀 계장(안전간사)에게는 각각 금고 1년과 금고 6월을 선고했다. 그리고 LG 화학에는 벌금 3천만 원을 부과했다. 기존 판례들에 비추어본다면 이는 상대적으로 강력한 처벌이다. 2008년 '코리아2000'사의 냉동 창고 건설현장에서 화재로 40명이 사망했을 당시, 수원지법은 코리아2000 대표에게 벌금 2천만 원, 현장소장에게는 징역 10월에 집행유예 2년, 방화관리자에게는 금고 10월에 집행유예 2년을 선고했다. 코리아2000 법인에는 벌금 2천만 원을 부과했다. 이에 비하면 LG화학에 대한 법원의 판결은 나름 '획기적'이라고도 볼 수 있다. 하지만 이번 판결에서도 책임자 세 명 모두에게 2년간 집행유예가 선고되었다. 판사는 다음과 같은 이유들을 들었다. 상무이사의 경우 "구체적인 작업 공정을 일일이 확인하고 그 안전성을 점검하기 어려웠다고 보이는 점", 팀장의 경우 "초범이고 한 달 정도의 구금생활을 통하여 앞으로는 보다 확실한 안전조치를 취하여 다시는 재해가 발생하지 않도록 하겠다고 굳게 다짐하고 있는 점", 계장의 경우 "잘못을 인정하고 반성하고 있는 점"을 참작했다는 것이다. 그리고 피해자 및 유족들과 "원만히 합의"를 했고, 직원과 노동조합측이 피고를 옹호하는 "탄원서"를 제출한 것도 고려사항인데다, "이 사건 사고의 책임을 오로지 피고인 ○○○, ○○○, ○○○에게 모두 부담시키는 것은 공정하다고 보이지 않는" 점 등을 이유로 들었다.[8] 결국 11명의 사상에 대해 LG화학에게 부과된 실질적인 부담은 벌금 3천만 원이 전부다. LG 화학의 2011년 매출 총액은 22조 6819억 원, 영업이익만 해도 2조 8417억 원이라고 하니,[9] 벌금 3천만 원이면 하루치 영업이익의 250분의 1에 불과하다. 이 정도의 금전적 처벌이 유사한 사건의 재발을 막는 유인책이 될 수 있을지 의문이다.

그나마 LG화학 사례가 여타의 대규모 산업재해와 다른 점이 한 가지가 있다면, 비정규직이나 외주/하청업체 노동자들에게 위험이 집중되지는 않았다는 점이다. 최근 대기업에서 발생한 산재들은 공통적으로 외주/하청업체 노동자들에게 집중되는 경향이 있었다. 지난 2년 간 한꺼번에 다섯 명 이상의 사상 사건이 발생한 경우만 나열해도 표 5와 같다. 한 언론은 이를 '위험의 외주화'[10]라고 표현했다 (표 5).

8) 청주지방법원 판결 - 사건 2012고단 2521
9) 동아일보 2012년 2월 1일자 (http://fave.co/18ptf3z)
10) 경향신문 2013년 3월 18일자 "위험의 외주화: 하청노동자, 일 더하려면 작업 위험 따질 겨를 없다" (http://fave.co/14nyi1d)

표 5. 지난 2년 간 대기업에서 발생한 대규모 산재 사상

시기	사건 개요
2011년 12월	인천 공항철도 계양역 인근에서 철도공사의 발주로 철로 보수작업하던 하청업체 노동자들이 열차에 치어 5명 사망, 1명 부상
2012년 1-2월	1월, 거제 대우조선해양조선소 작업 도크 안에서 325톤짜리 선박블록이 떨어져 사내하청 노동자 1명 사망하고 8명 부상. 2월에는 이곳의 컨테이너선에서 선반 작업 중이던 사내하청 노동자가 추락하여 사망
2012년 8월	GS 건설이 수주한 국립현대미술관 공사현장에서 화재 발생하여 하청업체 노동자 4명 사망하고 수십 명 부상
2012년 8월	한국철도시설공단이 발주한 경의선 가좌역 작업 도중 공사물품 운반하던 화물용 객차가 추돌하여 일용직 노동자 1명 숨지고 외주업체 노동자 7명 부상
2012년 10월	영암 대불산업단지 내 원당중공업 바지선에서 가스폭발사고 발생하여 하청 노동자 2명이 사망하고 9명 부상
2012년 12월	한라건설이 시행하던 울산 앞바다 방파제 공사 중 기상악화에도 철수하지 않던 작업선이 침몰하면서 하청업체 노동자 12명 사망
2013년 5월	현대제철 당진제철소 용광로 안에서 작업 중이던 하청 노동자 5명이 아르곤 가스에 질식해서 사망

* 자료 출처: 노동건강연대 누리집 검색 결과

한 해 산업재해로 사망한 노동자 수는 연 2천 명에 이른다. 수 년 째 OECD 최고 수준을 기록 중이다. 왜 좀처럼 개선되지 않는 것일까? 기술 특성, 생산방식과 노동조직 특성, 문화적·사회적 요인, 보다 근본적인 노동자-기업주의 권력 관계 등 다양한 요인들이 이 문제와 관련이 있지만, 현실에서 당장 개선할 수 있는 것은 법과 규제 요인이다. 국내 산업재해 통계를 분석한 연구에 따르면, 산업재해는 1997년 이전까지 꾸준히 감소했지만 이때를 기점으로 그 감소 추세가 정지하거나 매우 완만해지는 것으로 나타났다. 연구자들은 이를 규제완화의 효과 때문이라고 해석했다 (Min et al. 2010). 1997-8년의 외환위기와 2008년의 전 세계적 금융위기에 즈음하여 단행된 규제개혁을 분석한 실증연구는 이러한 진단에 신뢰성을 부여한다. 1998-2002년 동안 규제개혁위원회에 등록된 노동 관련 규제들 중 30.5%가 안전보건과 관련된 것들이었으며, 등록된 안전보건 규제 167건 중에서 91건 (54.5%)이 완화되었다. 2008년에는 이전 시기와 비교할 때 규제개혁 규모 자체는 작았지만, 그 중 완화 비율이 가장 높은 것은 안전보건이었다. 정부로서는 고용·일자리 문제가 중요하기 때문에 이와 직접 연관된 규제들을 완화하기에는 정치적 부담이 컸을 것이다. 이런 측면에서 안전보건 영역의 규제완화는 기업의 부담을 줄이는 효과적인 수단이 되었던 것으로 보인다 (Jhang 2011). 또한 '위험의 외주화'에서 드러나듯, 노동시장 유연화와 하청/외주/파견 등 노동시장 규제완화는 안전보건 문제

를 악화시키는데 결정적인 역할을 하고 있는 것으로 보인다.

연간 2천명이 사망하고 수천 명이 부상을 당하는 산업재해가 '국민안전' 문제가 아니라면, 다른 그 무엇을 국민안전 문제라고 할 수 있을까? 이 문제에 당장 필요한 것은 '4대악 근절' 퍼포먼스나 '전격적 규제완화'가 아니라, 규제강화와 현장에서의 실질적인 집행이다.

2.3. 사례 3. 환자들의 안전 - 환자안전법을 둘러싼 이해 상충

2013년 4월 9일, 국회에서는 보건복지위원장, 한국환자단체연합회, 대한의사협회 공동 주최로 '환자안전법 제정을 위한 입법 토론회'가 열렸다. 의료사고에 대한 보고체계 제도화와 환자 안전 보호를 위한 입법안을 논의하는 자리였다.

<환자안전법 제정을 위한 토론회>
(출처: 데일리메디 2013.04.10)

사실 환자안전법에 대한 논의가 시작된 것은 오래 전이다. 최근 이 문제가 다시 공론화된 것은 2010년 항암제 투약 오류로 숨진 종현 군 사례가 알려지면서이다. 급성림프모구성백혈병 때문에 2년 가까이 항암 치료를 받아오던 8살의 종현 군은 평소와 다름없이 항암제 주사를 맞았다. 그런데 주사를 맞고 하루가 채 지나지 않아 극심한 두통과 소변기능 이상, 하반신에서 상지로의 기능마비, 구토 등의 증상을 보이다가 일주일 만에 사망했다. 의료진은 척수에 투약하는 항암제 시타라빈의 약물 부작용으로 인한 뇌수막염이 원인이라고 했다. 하지만 종현 군의 부모는 학술 논문을 통해서, 아이의 증상이 시타라빈 부작용보다는 함께 투약 중이던 정맥주사용 항암제 빈크리스틴이 척수에 들어갔을 때 나타나는 부작용과 유사하다는 것을 알게 되었다. 이 두 가지 항암제는 둘 다 무색무취로 자칫 혼동할 수도 있는데다, 같은 시간에 처방이 되고 연달아 투약이 이루어졌다. 의료진의 투약 오류를 충분히 의심할 수 있는 상황이었다. 하지만 병원 측은 이를 인정하지 않았고, 종현 군의 부모는 할 수 없이 소송을 제기했다. 그러나 재판은 계속 지연되고 있다. 대학병원들은 법원이 의뢰한 진료기록 감정을 사실상 거부하고 있기 때문이다. 이 사건이 언론 보도를 통해 알려지면서 환자 안전을 위해 투약하는 약품의 정보를 환자에게 알려주고, 의료 과오 시 의무적으로 사건 경과를 보고하도록 하는 제도가 필요하다는 요구가 높아졌다.[11] 병원 내에서 환자의 알 권리를 보장하고, 은폐되거나 개별 합의로 무마되던 의료사고에 대한 공적인 보고 체계를 확립함으로써, 비슷한 의료사고가 재발하는 위험 자체를 줄여야 한다는 것이다.

환자안전법은 의료사고에 대한 보고체계를 법제화자는 것이다. 이미 미국, 일본, 덴마크 등

11) 한겨레 21, 2012.06.20. '숨어있는 일상의 의료사고', 코메디닷컴, 2013.04.10., '또 다른 종현이 없도록.. 환자안전법 제정을..'

이 환자안전법을 시행 중이고, 영국과 독일도 관련 제도를 운영하고 있다. 이들 국가들은 의료사고에 대한 정보를 공유하고, 보고자의 개인정보를 보호한다는 공통점을 가지고 있다. 법적 면책권까지 부여하는 경우도 있다. 그리고 의료사고에 관한 정보를 수집하고 관리하는 기관에게 강한 독립성을 부여한다. 무엇보다도 의료의 질을 향상시키고 환자의 안전을 보호하려면 현황 파악이 중요하다는 점을 강조하면서, 의료사고를 보고하는 '문화' 조성에 노력을 기울이고 있다 (권용진, 임영덕, 2012).

한국에서는 의료사고의 정확한 현황조차 파악하지 못하고 있는 것이 현실이다.[12] 그러다보니 의료사고를 보상받는 것 또한 매우 어렵다. 2005년 발표된 논문에 의하면 의료사고 보고율은 44.4%에 불과했다 (김정은 등 2005). 병원 의사나 간호사가 자신의 과오를 인정하는 경우가 드물다. 의료진이 진료와 시술 과정에서의 과실을 인정하지 않으면, 피해자는 소송을 벌여야 하고, 소송의 승패 여부와 관계없이 긴 소송 과정에 지치는 것은 대개 환자 측이다. 정보의 비대칭성이 뚜렷한 의료 환경에서 환자의 안전을 스스로 책임지는 것은 거의 불가능하다. 급증하는 의료사고 소송에 대비하기 위해 '의료사고 피해구제 및 의료분쟁 조정 등에 관한 법률'이 제정되었지만, 현실에서의 진전은 더디기만 하다. 피해 구제를 위한 재원 마련 문제도 있지만, 의료진이 조정에 응하지 않는 경우도 많기 때문이다.[13] 의료계는 강제가 아닌 '자발적 참여'를 주장하지만, 의무적인 보고체계가 없는 한 사건 개발의 효과적인 대비책을 마련하기는 어렵다. 종현 군 사례가 드러나면서 빈크리스틴 투약 오류 사례들이 추가로 알려지게 되었다. 환자들은 정보를 공유하고 의료진에게 시간차를 두고 항암제를 투여를 요청하는 등 안전 조치를 요구할 수 있게 되었다.

그러나 환자안전법 제정과 관련한 관련자들의 시각은 제각각이다. 의료계는 자발적인 보고 참여와 인센티브를 요구하는 반면, 환자단체는 의무적인 보고체계를 요구하고 있다. 의료사고 실태도 파악되지 않은 상황에서 당장 법안을 상정하기보다는 의료현장 전반에 대한 종합적 대책이 우선해야 한다는 입장도 있다. 의료서비스의 질과 환자 안전이 직결되어 있다는 점에서, 의료서비스의 전반적인 질 향상이 중요하다는 것이다.

---

12) 이상일 울산의대 교수의 추정치에 의하면, 입원환자가 진료과정에서 상해를 입는 비율은 평균 9.2%로, 이 중 사망률은 평균 7.4%였다. 그러나 이 중 43.5%는 예방 가능한 사건이었다. 즉, 한 해 동안 1만 1천여명 정도가 의료사고로 목숨을 잃는다는 것이다. (시사저널, 2011.01.19. '안 죽어도 될 환자, 해마다 4만 명이 죽어간다')

13) 2012년 4월 설립된 '한국의료분쟁조정중재원'(이하 중재원)에 접수된 조정·중재 신청은 2013년 2월말 기준 총 692건이다. 하지만, 환자가 조정신청을 했더라도 의료인이 참여의사를 밝혀야 조정절차에 들어가기 때문에 실제 조정건수는 이보다 낮다. 의료분쟁조정제도가 도입되기 전인 2011년에 의료분쟁으로 소비자 관련 기관에서 처리된 건수는 4,034건에 달한다 (청년의사, 2013.04.01.'의료계 빠진 의료분쟁조정제도.. 반쪽자리로 전락?'.)

현재 환자 안전과 관련하여 가장 두드러진 문제점으로 의료인력의 양과 질이 부족하다는 점, 시장경쟁의 과열과 상업화가 도를 넘는다는 점을 지적할 수 있다. 이를테면 전공의들이 경험하는 노동 강도는 가히 살인적이다. 2010년 대한전공의협의회 조사에 의하면 응답자 중 42.2%가 주당 100시간 이상 일한다고 답했다.[14] 대형병원들은 의료진에게 매출 증대를 압박하고, 이로 인해 때로는 불필요한 선택진료와 비급여 항목의 검사들이 추가되기도 한다. 교수 한 사람이 전공의들과 여러 개의 수술을 동시에 진행하는 경우도 있다. 검사와 수술이 많아질수록 병원의 수익은 늘어나지만, 의료진의 노동환경은 열악해지고 환자의 안전은 위협받는다. 전공의들은 체력의 한계를 토로하며, 졸음을 이기지 못해 의료사고를 일으킬 수 있다는 점을 고백한다. 숙련된 간호사들의 부족 때문에 신규 간호사들이 제대로 업무 교육을 받지 못해서 의료사고가 발생할 수도 있다.[15] 그럼에도 불구하고, 의료계는 더 많은 규제 완화를 통해서 의료산업을 발전시켜야 한다고 요구한다. 이들에게 환자안전법이란 환자의 안전을 보장하기 위한 '대책'이라기보다 의료진의 발목을 잡는 새로운 '규제'에 불과하다.

대한상공회의소는 2013년 4월, '의료서비스산업 발전을 위한 정책과제' 연구보고서를 발간했다. 보고서의 결론은 의료서비스 산업 발전을 위해 법과 제도를 개선하고 규제를 완화하라는 것이다. 이 보고서는 투자개방형 의료법인을 도입할 경우 부가가치 유발액이 GDP 대비 최고 1%, 일자리 창출 효과가 18만 개에 이를 것으로 추정했다. 더불어, 의료서비스 산업 수출을 활성화하고 외국인 전용병원을 설립하는 등 1천억 불에 달하는 의료관광 시장을 적극적으로 개발해야 한다고 주장했다. 여기에는 '의료분야가 공공서비스라는 사회적 인식 때문에 각종 규제에 발목이 잡힌 상태'라는 상황인식과[16] 의료산업을 경제성장 동력으로 바라보는 입장이 전제되어 있다. 언론도 동조하고 있다. 청년실업과 경제위기를 타개할 고용창출 패러다임으로 의료 관광을 활성화하고, 각종 규제를 풀어야 한다는 것이다.[17] 병원 관련 단체들도 의료산업 발전을 위해 민간 활력을 극대화할 수 있는 패러다임의 변화를 주장하며, 규제완화를 요구하고 있다.[18]

의료산업 규제완화가 가져올 사회적 효과에 대해서는 이미 많은 이들이 우려를 표명했다. 제한된 인력으로 서비스의 총량을 늘리면서 노동자들이 살인적인 노동 강도에 시달리거나 이

14) 시사저널, 2011.03.02., '전공의 격무가 의료사고 부른다'.
15) 한겨레 21, 2012.06.20., '잠 못 자 졸며 시술했다. 음주운전과 다를 게 없다.'
16) 아시아경제, 2013.04.11., '韓 투자개방형 병원 설립시, GDP1% 일자리 18만개↑'
17) 동아일보, 2012.02.01.~02.04, '기획기사-청년드림/서비스 가시 뽑아야 일자리 새살 돋는다.', 아시아경제, 2013.04.09.'사설-의료관광산업, 규제 풀어 성장동력으로'
18) 국민일보, 2013.04.12., '병원협회 병원의료산업 희망포럼 개최'

직, 혹은 노동시장을 이탈할 가능성이 높아진다. 노동자들에게 안전하지 못한 노동환경, 미숙력 신규인력이 일을 대신하는 의료 환경이 환자들에게 안전할 리가 없다. 또한 의료서비스의 '산업'적 성격을 강조하면서 상업화가 진척되고 그로 인해 과잉진료와 소위 '묻지마 수술'이 늘고 있다는 우려가 높다. 환자의 건강과 의료인·의료기관의 이해관계가 상충하는 지점들이 나타나기 시작한다는 것이다.[19]

사람들은 질병을 치료하거나 건강을 증진하기 위해 의료서비스를 이용한다. 그런데 이렇게 '편익'을 위한 행위가 오히려 건강에 해를 미칠 수도 있다면 이는 윤리적으로나 기술적으로나 매우 심각한 문제가 아닐 수 없다. 현실에서 모두 막을 수는 없다 해도, 가능한 최소화시켜야 할 중요한 생활안전 문제인 것이다. 환자안전법은 첫 단계의 가장 초보적인 조치라고 할 수 있을텐데, 이마저도 의료진의 자율성을 훼손하는 '규제'로 읽혀 결국 도입이 저지된다면, 또 다른 종현 군의 사례가 재현되는 가능성이 높다. 환자안전법의 향방은 보건의료서비스의 시장화와 규제완화 흐름을 보여주는 지표라고도 할 수 있다.

19) 한겨레 21. 2012.05.01. '병원 상업화, MRI를 찍어보다.'

2.4. 문제의 본질은 무엇인가?

우리는 이 글에서 전기/가스/철도 같은 국가기간시설의 안전사고, 청주의 LG화학 OLED 생산 공장 폭발 사건, 의료사고와 환자 안전법 논쟁 같은, 일견 무관해 보이는 세 가지 이슈를 살펴보았다. 이 문제들은 다루는 정부 부처도 각기 다르고, 문제의 속성이나 사회적 영향, 건강 피해의 규모도 다르다.

이들의 공통점은 우선 '국민안전'에 미치는 파급력이 매우 큰 중요한 생활안전 이슈라는 점이다. 전기/가스/철도는 시민들 개인과 사회가 작동할 수 있도록 만드는 중요한 인프라로서, 드물지만 일단 사고가 발생하는 경우 건강 피해의 규모가 엄청난 것은 물론이거니와 사회적으로 큰 혼란을 초래할 수 있다. 후쿠시마 핵발전소 사고는 그 극단적인 사례라고 할 수 있다. 둘째, 대부분의 성인들이 어떤 형태로든 일을 해서 생계를 꾸려가고, 일상생활의 상당 시간을 일터에서 보낸다는 점에서 작업환경의 안전보건 문제는 무엇보다 중요한 생활안전 이슈 중 하나이다. 더구나 개인의 건강행태나 의지보다는 기업의 작업장 관리 방식, 정부의 규제가 문제 발생과 해결에 결정적이라는 점에서 이는 분명한 '사회적' 문제이다. 또한 질병을 치료하거나 건강을 증진하기 위해 의료서비스를 이용하는 것이 오히려 건강에 해를 미칠 수도 있다는 사실은 윤리적으로나 기술적으로나 매우 중요한 문제이다. 의학기술의 복잡성과 불확실성, 의료인의 윤리, 의료인/의료기관의 이해관계가 중첩되어 있는 매우 어려운 문제이기도 하다.

그리고 이들 문제의 공통점은 이렇게 중요한 '국민안전' 이슈이면서도 이윤강화 논리와 그로부터 비롯된 민영화 혹은 규제완화 때문에 문제 해결이 어려워지거나 상황이 더욱 악화되고 있다는 점이다. 물론 이러한 문제들이 모두 박근혜 정부로부터 비롯되었다거나 현 정부에 책임이 있다는 것은 아니다. 앞에서 설명했듯 규제완화와 민영화 움직임은 상대적으로 개혁적인 성격을 가졌다고 평가받는 김대중 정부와 노무현 정부 시절 가속화되었다. 그러나 분명한 점은, 그 어느 때보다 '국민안전'을 강조하는 정부가 정작 이렇게 중요한 사회적 수준의 안전이슈에 대해서는 그 어떤 구체적인 대응을 하지 않는다는 점이다.

3. 맺는 말

현 정부는 출범과 함께 행정안전부 명칭을 안전행정부로 바꾸었다. 그만큼 국민안전에 대한 의지를 확고하게 보여주고 싶었던 것이리라. 그런데 그 결기에 비하면 이후 보여주는 모습들은 초라하거나 때로는 처량하기까지 하다. 정부 출범 후 첫 국무회의에서 의결한 것은 경범죄처벌법 시행령으로, 장발과 미니스커트를 단속하던 유신시절로 돌아가려는 것이냐는 비아냥을 샀다. 전국의 경찰서들이 4대악 근절 캠페인을 벌이고 정부가 나서서 성폭력 근절을 강력하게 주장했지만, 정작 정권 고위직들의 행태는 한심하다는 단어로는 다 표현할 수 없을 지경이다. 법무부 장관 후보자가 '성 접대 동영상'의 주인공이 되는 바람에 낙마하는 초유의 사태가 벌어지지 않나, 심지어 대통령의 미국 방문 중에 청와대 대변인이 성추행 사건을 일으켜서 온 나라가 들썩이게 만들었다. 식품안전을 강화하겠다고 했는데, 돌아온 것은 영세자영업자인 학교 앞 문구점들의 원성밖에 없다.[20]

우리는 박근혜 정부의 '국민안전'이 '치안(policing)'에서 '인간안보 (human security)'로 옮겨져야 한다고 생각한다. 1994년 UN개발기구가 정의한 개념에 따르면 인간안보는 경제적 안전 보장, 식품 보장,[21] 건강 보장, 환경 보존, 개인적 안전 보장 (personal security)[22], 지역사회/공동체의 안녕 보장, 정치적 자유 보장 등을 포함한다.[23] 말하자면 인간 안보란 국가안보나 치안보다 훨씬 포괄적인 개념으로, 정치적·사회경제적 권리들의 보장과 맞닿아 있다.

성폭력이나 가정폭력, 학교폭력이 중요하지 않다는 것은 아니다. 하지만 박근혜 정부가 정말로 국민안전을 중요하게 생각한다면, 현재 국민의 건강과 안전에 가장 위협이 되고 있는 것이 무엇인지, 그 원인이 무엇인지 다시 생각해보아야 한다.

올해 초, 일선 사회복지공무원들이 과중한 업무에 시달리다 스스로 목숨을 끊는 일들이 계속되자, 한 지자체에서 황당한 대책을 내놓아 비난을 받은 적이 있다. 민원인들이 사회복지공무원들을 괴롭히고 있으니, 이에 대처할 수 있도록 가스총을 지급한다는 것이었다.[24] 과중한 업무를 경감할 수 있는 인력충원이나 업무구조 개선 없이, 가스총으로 민원인을 제압하기만 하면 문제가 해결될 수 있다고 생각한 것일까? 아마도 정책결정자들은 공무원을 못살게 구는

20) 뷰스앤뉴스 2013년 3월 27일자 "문방구 주인들, 군것질거리 판매금지라니, 죽으란 소리냐?" (http://is.gd/0tXYqr)
21) 식품 보장 (food security)이란 불량식품이나 식중독 문제 같은 식품 안전 (food safety)과는 다른 개념으로, 식품에 대한 접근성을 확보함으로써 기아와 굶주림을 피할 수 있도록 하는 것을 말한다.
22) 폭력이나 학대, 범죄 등으로부터 벗어나는 것을 의미하며, 박근혜 정부가 제시한 '국민안전' 개념에 가장 가깝다.
23) http://en.wikipedia.org/wiki/Human_security
24) 뉴시스 2013년 4월 10일자. "사회복지공무원 사기진작으로 가스총 지급?"(http://is.gd/jUR6r1)

악성민원인이 사회복지사를 힘들게 만드는 문제의 근원이라고 진단한 것 같다. 이는 잘못된 진단이 잘못된 처방으로 이어진 하나의 사례에 불과하다. 그리고 '인간안보'의 문제를 오로지 '치안'만으로 해결하려는 현재 박근혜 정부의 모습을 상징적으로 보여주는 것이기도 하다.

앞서 소개한 사례들처럼 문제의 규모나 심각성 측면에서, 그리고 예방 측면에서 중요하고도 정책적으로 바로 대응할 수 있는 국민안전 이슈들이 있다. 정부는 이들을 해결하는 데 적극적으로 나서야 한다. 더구나 국민안전을 중요하게 생각한다면서 국가기반 시설을 민영화하고 다양한 생활영역에서 규제완화를 추진한다는 것은 어불성설이다.

이 글을 작성하고 있는 동안에도 현대제철에서 노동자 하청 노동자 다섯 명이 아르곤 가스에 질식되어 숨졌다는 소식, 잇따른 불산가스, 황산가스 노출 사고 소식이 들린다. 철도민영화 논의가 본격화된다는 이야기도 들린다.

국민안전과 민영화, 규제완화는 양립할 수 없다. 치안이 인간안보를 달성할 수 없다.

박근혜 정부는 진정한 '국민안전'이 무엇인지 다시 생각해야 한다.

(끝)

§ 참고문헌

- 권용진, 임영덕. 의료의 질 향상 및 환자안전을 위한 제도 도입에 관한 고찰. 법학논의 2012;36(2).
- 김기영. 의료책임에 있어서 의사의 권한과 환자의 권리:진료과오와 설명의무의 문제를 중심으로. 경희법학 2012;47(2)
- 김정은 등. 환자안전문화와 의료과오 보고에 대한 의사의 인식과 태도. 보건행정학회지 2005;15(4).
- 송유나 외. 가스산업 안전관리 규제완화의 문제점과 공공성 구현방안. 사회공공연구소 2013 (근간).
- 이동명. 의료행위사고의 형사책임. 법학연구 2012;46
- 이승우. 궤도산업에서의 안전패러다임 전환: '징계 중심'에서 '원인 규명 위주'로. 사회공공연구소 이슈페이퍼 2012-05.
- 이영미. 환자안전문화 인식에 따른 안전사고발생. 한국산학기술학회논문지 2012;13(1)
- 철도안전위원회. 코레일 철도안전 점검·평가 결과 최종보고서 2011.
- Jhang WG. Changes in labor regulations during economic crisis: does regulation favor health and safety? J Prev Med Public Health 2011;44(1):14-21
- Min KB et al., Changes in occupational safety and health indices after the Korean economic crisis: analysis of a national sample. Am J Public Health 2010;100:2165-2167

사단법인 **시민건강증진연구소**는

우리 사회에서 살아가는 모든 이들의 건강할 권리를 생각합니다.

건강한 사회를 만들기 위하여

함께 공부하고 연구하며 실천하는 공동체를 꿈꿉니다.

우리 연구소는

우리 사회의 **건강담론과 대안**을 만들어 가는 민간 연구소로,

회원들의 회비와 후원금만으로 운영되는 **독립연구기관**을 지향합니다.

여러분의 관심과 후원으로

모두가 건강한 세상을 향한 사회 변화의 큰 힘을 만들 수 있습니다.

여기 우리가 손을 잡는 현장으로 여러분을 초대합니다.

사단법인 시민건강증진연구소

§ 주소 : 서울시 서초구 방배동 812-25 보성빌딩 4층

§ 전화 : 070-8658/8659-1848 § Fax : 02-581-0339

§ 누리집: http://health.re.kr § 전자우편: phikorea@gmail.com

§ 후원계좌 : 하나은행 199-910004-60804 (사)시민건강증진연구소