

생명안전기본법 관련 입법 동향

법제처 법제조정법제관(행정)

1. 들어가며

12·29여객기참사, 10·29이태원참사, 4·16세월호참사 등 대형재난이 발생할 때 마다 시민단체 등을 중심으로 사고 조사의 공정성에 대한 우려와 제도적인 피해자 권리 보호의 필요성 등에 대한 지적이 지속적으로 제기되어 왔다. 피해자와 그 유가족들 또한 사고 수습기관과 조사기관의 분리, 진상규명 요구와 함께 다시는 같은 비극이 반복되지 않도록 제도 개선을 위한 관련 법 제정 등을 꾸준히 요구해 왔다.

특히, 재난이나 그 밖의 각종 사고의 발생은 직접적인 인적·물적 피해 이외에도 다양한 사회적 부담과 갈등을 유발하고 있으나 현행 재난 및 각종 사고에 관한 주요 법령만으로는 안전사고 발생으로 인한 직·간접적인 피해를 예방하는 데 한계가 있었고¹⁾, 우리나라에서의 그간의 재난 대응은 사고가 발생한 뒤 수습과 보상에 초점이 맞춰지는 경우가 대부분이었다.

이에 안전사고로부터 모든 국민이 자신의 생명·신체·재산을 보호받을 수 있는 안전사회를 건설·확립하기 위한 목적에서 국민의 안전권을 명시하고, 국가 및 지방자치단체의 책무를 명확히 하며, 생명안전정책의 종합적 추진을 위한 기본적인 사항과 안전사고 예방 및 대응에 필요한 사항을 규정하는 생명안전기본법안이 마련되어 지난 5월 7일 국회 본회의를 통과, 6월 2일 공포되었다.

2. 생명안전기본법 논의 연혁

1) 제21대 국회

생명안전기본법안은 한국 사회에서 반복적으로 계속 발생한 대형 참사 등으로 안전에 대한 국민의 기대가 증대되고 있는 상황에서 제21대 국회에서 처음 발의되었다. 2000년 오영환의원이 대표 발의한 안전기본법안이나 우원식의원이 대표발의한 생명안전기본법안은 모두 ‘안전권’을 국민의 권리로 규정하면서 안전을 위한 인력·예산을 확보하고 지원 체계를 구축하여 국민들에게 안전한 환경을 제공하는 등 국민의 안전 증진을 도모하려는 취지에서 각 분야의 안전관리를 총괄하는 기본원칙과 체계를 세우고, 안전한 사회를 조성하는 것을 목적으로 하였다²⁾.

〈생명안전 관련 기본법 제21대 국회 발의 현황〉

발의일	의안명(의안번호)	체계	대표발의
2020.11.11.	안전기본법안(2105198)	4장, 총 26개 조문	오영환의원
2020.11.13.	생명안전기본법안(2105321)	총 22개 조문	우원식의원

두 법안은 모두 안전 관련 원칙, 국가의 책무, 안전기준, 안전약자 보호, 피해자의 권리 등을 공통적으로 규정하고 있었으나³⁾, 오영환의원안은 국민안전권증진위원회 설치, 안전권증진기본계획 수립, 안전관리 사업예산의 확보 등 국가·지방자치단체의 의무 규정이 상대적으로 많이 포함되어 있었으며, 그에 비해 우원식의원안은 피해자와 시민의 참여, 피해자의 권리, 피해자 지원 원칙 등 피해자의 권리를 보장하기 위한 규정이 상대적으로 많이 포함되어 있었다.

당시 국회 검토과정에서 발의안들이 ‘재난 및 안전 분야’에 관한 기본법적 지위를 가지고 있는 「재난 및 안전관리 기본법」과 규율 범위가 일부 중복되어 이에 대한 고려와 함께, 「재난 및 안전관리 기본법」과의 분법을 통해 ‘재난 분야’와 ‘안전 분야’를 나누어 보완하는 방법 등으로 제정 취지를 달성하는 방안

1) 법률 제21729호 생명안전기본법 제정이유

2) 의안번호 2105198 안전기본법안 및 의안번호 2105321 생명안전기본법안 국회검토보고서 p9~10

3) 「생명안전기본법(안)」 제정과 안전 패러다임 전환의 모색: 국가는 국민의 안전을 위해 무엇을 해야 하는가? 배재현·박윤정, 이슈와 논점, p2, 국회입법조사처 2025. 2. 2.

등도 추가적으로 검토되어야 한다는 지적이 제기되었다⁴⁾. 또한, ‘안전권’을 헌법이 아닌 법률을 통하여 도입하는 것이 적절한지에 관한 논의가 선행되어야 할 필요성과 함께, 논의 과정에서 안전권 도입을 통한 전반적인 안전 수준 제고와 안전권 보장으로 인한 국가 책임·의무의 확장 및 법적 분쟁의 발생 가능성 등을 종합적으로 고려하여 법안 제정을 논의할 필요성 등도 제기되었다⁵⁾.

아울러, 2022년에는 이러한 사회적 요구를 제도화하기 위한 오랜 노력이 보다 가시화되어 사회적참사 위원회에서 독립·상설 재난원인조사 기구인 (가칭)중대재난조사위원회의 설립, 재난안전법을 기본법과 집행법(안전/재난)으로 분법 추진, 재난추모사업 법제화 및 매뉴얼 마련, 재난안전법에 재난피해자 법률 지원 규정 신설 등을 국회의장에게 권고한바 있는 등 관련 논의가 본격적으로 시작은 되었으나 모두 실질적인 성과를 거두지 못하고 임기만료로 폐기되었다⁶⁾.

2) 제22대 국회

2024년 9월 27일 한창민의원 대표발의로 「사회적 참사 예방 및 안전사회 건설을 위한 가슴기살균제 사건과 4·16세월호참사 특별조사위원회 권고 이행 촉구 및 생명안전기본법 제정 결의안」이 발의되었고, 2025년 3월 10일 박주민의원·용혜인의원·한창민의원 대표발의로 22대 국회에서도 다시 생명안전기본 법안이 발의되었다. 해당 법안은 21대 국회에서 발의되었던 우원식의원안과 유사한 구성(총 24개 조문)으로 되어 있었으나, 우원식의원안에 비해 안전사고 및 그 대응 과정의 문제점에 대하여 책임 있는 주체에 대하여 처벌 등 적절한 제재를 요구할 수 있는 권리 등 피해자의 권리가 보다 확대되었고, 생명안전정책 위원회의 설치·운영 규정, 생명안전종합계획의 수립 규정 등이 추가되었다.

3. 법률의 조문체계와 주요 내용

공포된 「생명안전기본법」을 중심으로 조문체계와 주요 내용, 국회에서의 주요 논의 사항 등을 보다 세부적으로 살펴보겠다.

1) 법률의 조문체계

생명안전기본법은 총 5장, 25개의 조문으로 구성되어 있다.

【조문 체계】

제1장 총칙	제13조(안전관련기준의 설정 등)
제1조(목적)	제14조(안전지수의 공표와 안전수준 진단 및 취약성 분석)
제2조(기본이념)	제15조(안전영향 분석·평가)
제3조(정의)	제4장 피해자 권리보장을 위한 지원의 원칙 등
제4조(안전권)	제16조(피해자 권리보장을 위한 지원의 원칙)
제5조(피해자의 권리)	제17조(안전사고에 관한 정보의 제공)
제6조(국가 등의 책무)	제18조(안전사고에 대한 독립적 조사 등)
제7조(기업 및 단체 등의 책무)	제19조(조사위원회의 구성 및 운영 등)
제8조(다른 법률과의 관계)	제20조(기억과 추모)
제2장 생명안전종합계획의 수립 등	제21조(공동체 회복)
제9조(국민생명안전위원회)	제22조(안전약자에 대한 특별한 보호)
제10조(생명안전종합계획의 수립 등)	제23조(지원체계의 확립 등)
제11조(다른 계획과의 관계)	제24조(피해자 정보 누설의 금지)
제12조(안전 재정 및 인력 확보 의무)	제5장 벌칙
제3장 안전관련기준의 설정 등	제25조(벌칙)

2) 주요내용 및 논의사항

우선, 21대 국회에서 논의 당시 제기되었던 주요 사항들에 대한 검토가 이루어졌다. 2025년 12월 16일 입법공청회와 국회에서의 여러 차례 논의를 거쳐 안전권을 헌법상 기본권이 아닌 법률 차원에서 도입하는 것으로 정리되었으며, 「재난 및 안전관리 기본법」 및 개별 법령과의 중복 방지를 위한 기능·역할 조정⁷⁾ 등을 하는 것으로 논의되었다.

가. 주요 개념(제2조)

생명안전기본법에서는 주요 개념으로 안전, 안전사고, 피해자 및 안전약자에 대한 정의규정을 두고 있다. 먼저, ‘안전사고’를 재난을 비롯하여 사람의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 사고로 포괄적으로 규정하면서도 그 범위를 하위법령인 대통령령으로 위임하여 안전사고의 범위를 구체화할 수 있도록 규정하였다.

또한, 피해자의 적용범위와 관련해서는 보호 및 정책 지원을 보장받는 대상의 범위를 최대한 확대하려는 취지에서 다양한 개별 피해자를 열거하는 방식으로 규정하였으나, ‘가족 및 그에 준하는 관계’까지 포함하는 것으로 모호하게 규정하여 그 범위가 너무 구체적이고 포괄적인 측면이 있는 점, 의미가 불명확하거나 명확성 원칙에 위배되는 부분들이 있다는 점 등을 고려하여 대통령령에 위임하여 구체화하는 것

4) 위 검토보고서 p9 및 10

5) 위 검토보고서 p26 및 제348회 행정안전제2차(2021.2.17.) 회의록 p16

6) 가슴기살균제사건과 4.16세월호참사 특별조사위원회 권고 이행 현황보고서, 국무조정실, 관계부처 합동 2025. 9. p50~69

7) 「재난 및 안전 관리기본법」에도 안전기준에 대한 내용이 있어 발의안의 정의규정에 있던 안전관련기준은 삭제됨.

으로 국회 검토과정에서 수정되었다. 피해자와 관련해서는 발의안의 ‘안전사고의 목격자로서 정신적 피해를 입은 사람’이 특히 문제가 되었는데, 이는 원래 트라우마 피해자들을 보호하기 위한 취지였으나 목격의 대상을 ‘안전사고’로만 규정하고 있어 사고 현장에 있었던 사람은 목격한 현상의 정도와 무관하게 모두 본인의 피해자성을 주장할 수 있는 것으로 해석될 여지가 있었고, SNS나 TV를 통해서 라이브로 중계되는 사고를 목격한 사람이나 사고를 본 사람 전체가 목격자에 포함될 수 있는 문제점 등이 있었다⁸⁾. 이러한 문제점을 고려하여 하위법령 위임 규정을 두어 추후 피해자라고 인정할 만한 사유 등을 고려하여 종합적으로 판단할 수 있도록 하면서, 안전사고를 목격한 피해자의 경우에는 그 최소한의 기준으로 안전사고를 현장에서 직접 목격한 사람으로 한정하는 단서 규정을 신설하는 것으로 수정되었다.

마지막으로 안전약자와 관련해서는 당초에는 보호범위를 확대하려는 입법취지에 따라 안전약자의 유형을 법률에 열거하되 그 대상을 다소 추상적으로 규정하였으나 국회 검토 과정에서 그 대상을 명확히 규정하여 법률적 근거가 있는 경우로 한정하는 것으로 범위를 다소 축소하였다.

나. 안전권(제4조)

모든 국민은 성별·종교·인종·세대·지역과 사회적 신분 및 경제적 지위 등에 관계없이 일상생활과 노동현장 등에서 안전사고의 위험으로부터 생명·신체·재산을 보호받고 안전하게 살 권리를 갖는다고 규정하여 안전권을 법률에 직접 명문화하였다. 또한, 국가와 지방자치단체가 안전권을 보장하는 데 있어 대한민국 영역에 있는 외국인을 합리적인 이유 없이 차별하지 않도록 하고 있다.

이와 관련하여 당초 발의안의 안전권의 주체는 ‘모든 사람’으로 되어 있었으나, 국회 검토과정에서 헌법과 다른 기본법에서 ‘모든 국민’으로 권리 주체를 전제하고 있는 점, 외국인에 대한 상호주의 원칙과 외국인에게도 국민과 동일한 수준의 안전권을 보장할 필요성이 있는지, 집행상 행정 역량의 고려 필요성 등에 관한 논의를 거쳐 안전권의 주체가 ‘모든 국민’으로 수정되고, 그에 대한 보완으로 국가와 지방자치단체의 외국인에 대한 합리적 이유 없는 차별금지 규정이 추가되었다⁹⁾.

다. 피해자의 권리(제5조)

기존 법률과 달리 안전사고에 취약한 피해자의 권리를 폭넓게 보장하고 있다. 피해자의 권리로 인도적인 처우를 받을 13개의 세부권리를 보장하고 있는데, 구체적으로 차별받지 않고 혐오로부터 보호받을 권리, 사망자의 시신·유품을 인도적으로 인계받을 권리, 생활·의료·심리치료·법률 지원, 치유휴직 등 필요

한 지원을 받을 권리, 안전사고에 대한 조사를 요구할 권리 및 조사 과정에 참여를 요구할 권리 등을 규정하였다.

특히 조사 과정에서 국가 등에 피해자의 참여를 요구할 권리 등을 명문화한 것은 조사 과정의 민주적 정당성과 투명성을 확보하려는 시도라는 점에서 의의가 있으며¹⁰⁾, 피해자를 보상과 구호의 대상으로 보던 기존의 시각에서 진실 규명과 안전 회복의 능동적 주체로 보는 것으로 시각 자체를 전환했다는 데에 그 중요성이 인정된다고 할 것이다.

라. 국가와 지방자치단체의 책무(제6조)

국가와 지방자치단체는 모든 국민의 안전권을 보장할 책무를 지고, 안전권 보장을 위한 정책을 수립·시행하여야 하며, 이를 위한 재원의 확충과 효율적인 집행을 위하여 노력하도록 규정하였다. 당초 ‘모든 사람’의 안전권을 보장할 책무를 진다고 규정하였으나, 국회 검토과정에서 안전권과 마찬가지로의 이유로 ‘모든 국민’으로 수정되었다.

또한 안전사고의 예방·대비·대응·복구 과정에서 피해자의 조사 요구 및 조사 과정에의 참여 요구에 성실히 응하도록 하는 등 피해자의 권리를 보장하고, 안전약자를 특별히 보호하도록 하고 있으며, 안전에 관한 정보를 적극적으로 공개하고, 누구든지 편리하고 쉽게 이용할 수 있도록 하는 등 다각적인 책무 규정을 두고 있다.

마. 기업 등의 책무(제7조)

국가와 지방자치단체의 책무뿐만 아니라 사업활동 과정에서 발생할 수 있는 위험으로부터 생명과 안전을 보호하기 위한 기업의 책임 또한 명시하고 있는데, 기업 등으로 하여금 안전사고의 예방·대비·대응·복구를 위하여 필요한 조치를 하도록 하는 한편, 국가와 지방자치단체의 안전 관련 정책에 협력하여야 하는 등의 책무를 부여하고 있으며, 안전사고 발생 및 수습 현장을 훼손하거나 안전사고의 원인 및 대응의 적정성 등에 대한 조사를 방해하지 않도록 하고 있다.

당초 발의안에는 책무의 주체를 ‘기업 및 단체 등’으로 규정하고 있었으나, 국회 검토과정에서 안전권에 관한 의무를 이행하기 어려운 영세·소규모의 기업 및 단체 등이 모두 포함될 우려가 있고, 단체의 범위가 매우 넓어 과도한 부담이 될 우려가 있다는 점 등을 고려하여 그 범위를 하위법령에서 정할 수 있도록 위임 근거를 마련하는 것으로 수정되었다.

8) 의안번호 2208779 생명안전기본법안 국회검토보고서 p15

9) 제434회 행정안전소위제1차(2026.4.29.) 회의록 p8~10

10) 위 이슈와 논점, p3

바. 생명안전종합계획의 수립(제10조제1항)

정부는 안전권을 증진하기 위하여 5년마다 국가 차원의 안전권 보장에 관한 종합계획을 수립하도록 하였다. 종합계획에는 안전권 보장 목표와 방향, 안전권 보장을 위한 생명안전 관련 주요 정책의 기본 방향, 안전약자에 대한 특별한 보호에 관한 사항 등이 포함되며, 다른 계획과의 관계 규정을 두어 이러한 생명안전종합계획이 다른 법령에 따라 수립되는 안전에 관한 계획에 우선하며 그 계획이 기본이 됨을 명확히 하였다. 아울러, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 개별 법령에 따른 재난 및 안전과 관련된 계획을 수립하는 때에는 생명안전종합계획에 부합하도록 하여야 한다는 규정을 추가로 신설하였다.

사. 안전영향 분석·평가(제13조)

국가와 지방자치단체는 모든 사람의 생명·신체 및 재산 보호를 위하여 국제적인 기준 등을 고려하여 안전관련기준을 설정하고, 안전관련기준의 적정성 유지를 위하여 정기적으로 이에 대한 평가를 실시하도록 하였다. 이와 관련하여 국회 검토과정에서 다른 영향 분석·평가 제도 활용 가능성을 고려하여 다른 법률에 따른 안전 관련 사전협의나 영향 평가 등을 거친 경우에 안전영향 분석·평가를 거친 것으로 의제하는 규정을 신설하여 유사·중복 절차의 반복을 방지하도록 수정하였다.

아. 피해자 권리 보장을 위한 지원의 원칙(제16조)

국가와 지방자치단체는 피해자의 신체적·정신적·경제적 피해 회복을 위하여 필요한 조치를 시행하고, 지원의 기간과 범위·방법을 정할 때 피해자의 특성을 고려하도록 하며, 피해지역에 대한 지원 계획을 수립·시행할 때 피해자의 의견을 듣고 최대한 반영하도록 하는 등 피해자의 권리 보장을 위한 지원의 기본 원칙을 규정하였다.

자. 국가안전사고조사위원회(제18조)

국가는 안전사고의 발생 원인과 수습 과정의 적정성을 규명하기 위하여 사고조사를 실시하도록 하고, 안전사고 조사업무를 독립적으로 수행하기 위하여 국무총리 소속으로 국가안전사고조사위원회를 두도록 하였다. 이는 그간 각 부처별로 재난·사고 조사 기구가 운영되어 왔으나 대부분 비상설기구이며 주관 부처 소속으로 운영되어 조사의 객관성과 신뢰성 확보에 한계가 있다는 지적이 계속 있어 왔고, 정책 집행부와 조사기구가 분리되지 않아 ‘이해충돌’ 문제 또한 끊임없이 제기¹¹⁾되었던 문제 등에 대한 개선으로 객관적이고 전문적인 조사가 이루어질 수 있는 기반을 마련하려는 취지라고 하겠다.

독립조사위원회의 설치와 관련해서는 국회 검토과정에서 당시 기존의 조사위원회와의 중복 문제나

조사의 전문성 저해 문제 등이 제기되었으나, 최종적으로는 기존 조사위원회를 통폐합하여 독립조사 기구로 일원화하는 방안이 아니라, 기존 조사위원회를 각각 존치하면서 발의안에 따른 독립조사위원회를 병렬적으로 설치하는 방안이 채택되었다. 입법공청회에서 제기된 의견과 기존 조사위원회를 운영 중인 관계 부처의 의견 등을 반영하여 조사 수행의 요건은 법상 요건(①대규모 인명·재산피해 사고와 영향이 광범위한 안전사고, ②국회 소관 상임위원회 위원장이 요구하는 안전사고, ③그 외 독립조사위원회의 의결로 정한 안전사고)을 충족하는 경우로 한정하여 독립 조사위원회에서 진상을 규명할 수 있도록 하고, 독립조사위원회의 의결을 거쳐 실시하는 사고조사의 경우에는 개별 법령에 따른 조사기구에 진행 중인 안전사고는 제외하는 것으로 수정되었다¹²⁾.

4. 마치며

예방과 대비, 대응, 복구, 피해자 보호까지 아우르는 기본틀을 마련하는 생명안전기본법의 제정은 세월호 참사가 발생한 지 12년, 생명안전기본법이 처음 발의된 지 6년 만에 비로소 그 결실을 맺게 되었다¹³⁾.

생명안전기본법은 국민의 생명과 안전이 단순한 선언이나 추상적인 개념에 머물지 않고 모든 국민의 안전하게 살아갈 권리를 국가가 책임지고 보호하여야 할 권리로 분명히 하고, 재난과 위험의 예방·대응·회복에 관한 국가와 지방자치단체의 책임을 제도화하였다는 데 그 의의가 있다¹⁴⁾. 또한, 생명안전기본법의 제정으로 재난·참사 피해자를 단순한 보상 대상이 아니라 권리를 가진 주체, 조사 등의 과정에 능동적으로 참여할 수 있는 주체로 보게 되었으며, 사고조사위원회의 독립 조사 기능 강화로 사고의 직접적인 원인뿐만 아니라 구조적인 문제, 대응 과정의 적절성까지 직접 들여다볼 수 있는 장치가 마련되었다.

생명안전기본법의 제정은 생명과 안전이 국가 운영의 확고한 원칙으로 자리 잡고 우리 사회가 보다 진일보한 안전사회로 나아가기 위한 중요한 전환의 계기라고 할 수 있을 것이다. 생명안전기본법의 시행까지 약 6개월의 기간이 남은 만큼 원활히 집행될 수 있도록 대통령령 등 하위법령 마련과 시행을 위한 준비를 철저히 할 필요가 있다. 생명안전기본법의 제정을 토대로 이러한 생명안전을 위한 기반이 우리 사회에 효과적으로 시행·정착되어 반복적으로 발생하고 있는 대형 재난을 예방하고 한국 사회에 만연한 안전불감증이 해소되기를 기대해 본다.

12) 제434회 행정안전소위제1차(2026.4.29.) 회의록 p34~40

13) 행정안전부 보도자료, 국민의 ‘안전권’을 기본권으로 명시한 「생명안전기본법」 제정, 2026. 5. 26.

14) 국가인권위원회 보도자료, 생명안전기본법안 국회 본회의 통과 환영, 2026. 5. 8.

11) 위 이슈와 논점, p3