

충실해져야 할 사고조사체계

미국에서의 항공기 운항업계에 대한 규제완화 여파로 우리나라 등 각국에도 규제 완화의 바람이 불고 있다. 항공기 제조업계는 기업의 통합과 구조 조정이 급진전하여 소수 정예의 과점 상황으로 나아가는가 하면 운항업계에서는 대규모 회사에 의한 독과점 체제가 무너지고 있다.

이런 배경 아래 항공기 사고에 대해서도 사고 조사가 제3자에 의하여 공정히 행해질 것을 바라는 소리가 높다. 게다가 지금까지의 사전규제가 사후규제로 바뀌는데 따라 제3자에 의한 사고조사의 필요성은 더욱 강조되기에 이르고 있는 실정이다. 항공기도 운송수단이고 그 자체가 공중을 날아다니고 지상을 활주하는 이상 사고가 나게 되어 있고 한번 날다 하면 규모가 대형이고 승객 승무원 전원이 희생되는 예가 보통이다.

여기서 아무리 규제가 완화되고 사후규제로 변해도 교통 수단에 의한 사고와 운행상의 문제는 사후규제로는 대처할 수가 없다. 지금까지와는 또 다른 보다 철저한 원인 규명과 대책이 필요해지고 있다. 그런 문제를 해결하기 위하여 충실한 사고조사체계의 구성이 필요한 것이다. 여기서 일본의 예를 분석해 보고 우리나라의 조사체계가 취해야할 방향에 대하여 시사를 얻기로 한다.

원인 규명 공정히

기업의 책임으로 안전대책을 빈틈없이 실행하려면 지금보다 더 철저한 사고 원인의 규명이 필요하다. 현재 일본에서는 항공기 사고의 조사에는 항공사고조사위원회라는 조직이 있다. 항공사고는 최근의 최첨단 기술을 적용한 신기종의 사고에 대해서도 대처할 만한 고도의 전문성이 요구되고 있다. 같은 사고라도 해난사고의 경우는 해난심판청이 있어 그곳에서 조사를 담당하지만 사고의 형사적 책임

추궁에만 힘쓴 관계로 원인규명은 둘째라는 평을 듣고 있는 실정이다. 또한 철도 사고의 경우는 사고조사위원으로 철도회사, 운수성 등의 인사가 포함되어 있어 역시 공정한 원인 규명은 바라기 어렵다는 것이 일반적인 평이다. 그래서 일본에서는 사고조사시 원인의 객관적 해명은 아직도 멀었다는 것이다.

일본의 객관적 평론가의 말에 의하면 “일본에서는 사고가 났을 경우 마치 실타레가 엉킨 듯 여러 가지 요소나 추측, 그리고 정치적 영

향까지도 사고조사에 미묘한 영향을 미치게 된다. 그래서 객관적이고 공정한 조사가 신속히 수행되기를 기대하기가 매우 어려운 것이 솔직한 실정이다.”

이런 말을 뒷받침하듯 어떤 기업은 경영비용의 절감을 위하여 가장 먼저 안전비용을 삭감해 버리는 기업이 적지 않다. 혼다의 창시자는 “안전 없이는 생산도 없다”고 말하여 유명한 말이 되고 있다. 이런 환경이기 때문에 일본에서는 정치나 추측은 물론 경영환경에도 영향 받지 않는 독립적이고 전권을 가진 사고조사 체계의 확립을 바라는 소리가 높은 것도 사실이다. 이런 여론을 바탕으로 항공기의 기장에 대하여 ‘사고’ 뿐 아니라 중대한 사건에 대해서도 보고할 것을 의무화하는 새 항공법의 개정안이 지난 2월에 초안이 결정된 일이 있다고 전한다.

일본에서 항공법이 정하는 사고의 규정을 보면 “항공기의 추락, 충돌, 화재, 항공기에 의한 사람의 사상, 물건의 손괴, 항공기 내에서의 사망 또는 행방불명, 다른 항공기와의 접촉 등”이라고 한다. 또 중대한 사건이라는 것은 국제민간항공조약(시카고조약)에 의하면

“운항에 관련하여 그 안전에 영향을 미치거나 또는 미칠 우려가 있는 사고 이외의 생긴 일”이라고 규정하고 있다.

사건(Incident)이란 우발적 사건에 이르지 않았지만 우발적 사건이라고 해도 이상하지 않을 문제(Trouble)를 지칭한다. 기업의 생산현장에서는 등골이 서늘한 일이 자주 있다. 이런 사례를 모아 안전대책과 안전교육의 교재로 쓰이고 있다. 사고가 나서 사고로부터 교훈을 얻을 수 없는 원자력 사용시설, 거대 생산공장 같은 곳의 안전대책에 아주 좋은 교육 재료가 된다는 것이다. 중대한 사건이란 그 대로 우발적 사건으로 이행했을 경우 수습하지 못할 큰 사고로 연결할 수 있는 것을 말한다.

예를 들면 항공기 엔진 가운데 어느 하나가 정지했거나 계기류가 고장으로 작동하지 않았으나 운항에는 영향이 없었던 경우 등을 들 수 있는데 중대 사건과 사고의 차이는 단지 그 결과에 있다고 말할 수 있겠다.

시카고 조약은 사고나 중대 사건이 발생했을 경우 당해 항공기의 제조국이나 국제민간항공기구(ICAO)에 발생 일시와 장소, 상황 등을 신속히 통지하도록 의무화하고 있다. 그리고 발생국에 사고 조사를 의무 지우는 한편 중대 사건도 아울러 조사하도록 권고하고 있

다. 이것은 중대 사건의 원인 조사가 사고 방지에 이어진다는 생각에서 그렇게 하고 있는 것이다. 일본에서는 지금까지 사고 발생은 기장이나 항공회사가 운수대신에게 보고하도록 의무화되어 있었으나 중대 사건에 대해서는 보고 의무가 없었다. 그것을 금년부터 의무화하려는 것이다.

사고 조사에 새바람

연간 80만건 가까운 자동차 사고의 경우도 근본적인 원인 조사 체계가 잘 정비되어 있다면 사고에 대한 원인 규명이 고도로 발전하여 안전대책이 지금 보다는 한층 효율적으로 세워졌을 것이라고 말하고 있다. 일본에서 자동차의 사고조사는 운전자의 형사책임 추궁이 목적으로 행해지는 경우가 대부분으로 객관적 구조적 요인의 규명은 뒤로 밀리기 일수이다. 사고 조사를 맡은 경찰에서는 형사책임의 공소유지에 중점을 두고 용의자 편인 변호사는 책임의 축소에 노력하여 사고의 본질 규명은 자칫 뒷전으로 밀려나게 되어 있다.

이런 상황에서 중대 사건에 대해서까지 조사하기를 바라기는 정말 어려운 일이라고 생각되는 것이다. 이런 배경을 반영하여 새로이 중대 사건에까지 보고를 의무화하는 법령이 생긴다는 것은 획기적인 것

로 평가되고 있다.

철도사고에는 별도 조사기구

일본 운수성은 최근 철도사고의 원인을 전문적으로 조사 분석할 별도 조사기관의 설립을 위하여 본격적인 활동을 전개하고 있다고 전한다. 이러한 움직임은 독일에서 고속철도 ICE에서 일대 참사가 발생한 데 이어 일본 국내에서는 시고꾸에서 열차 충돌사고가 나는 등 대규모 사고가 나는데 따라 일반의 관심이 고조되는 것을 계기로 전문 조사기구를 신설하려는 것이다. 또한 항공부문에 운수성 항공사고 조사위원회가 있고 해운부문에 해난심판청 등 전문조사기구가 있는데 대항하여 형평의 의미에서 철도부문에 전문 조사기구를 두게 되는 것이라고 설명되고 있다. 지금까지 철도에서는 사고가 날 때마다 임시로 조사위원회를 구성하여 사고당사자인 철도회사와 운수성 당사자가 모여 정보를 수집하고 원인을 조사하는 제도로 운영되어 왔다.

여기서 미국의 경우를 보면 국가 운수안전위원회(NTSB)를 상설기구로 두어 여기서 철도, 항공, 해난, 자동차 등의 수송기관 전반의 사고를 철저히 조사하고 재발방지를 위한 권고를 과거 8년간에 도합 1만건이나 발표하고 있다. 이들이 교통의 안전확보를 위하여 크게 공

현하고 있는 사실은 두말할 나위도 없다.

이와 비슷한 사고조사기관은 캐나다나 북유럽에도 있으며 네델란드에서도 창설되고 있는 것으로 알려지고 있다.

지난 1985년 일본의 일본항공소속 점보기 사고 당시의 유족들로 구성된 '8. 12 연락회'는 작년 말 철도, 선박, 항공기 등의 사고를 종합적으로 조사할 단일 기구를 창설하도록 운수성 당국에 건의한 적이 있다. 이 건의에서 유족들은 "수송기관은 다르더라도 사고의 원인은 공통된 경우가 적지 않다"고 지적하고 육해공의 사고 조사를 통일적으로 수행하도록 요망했다. 그리고 운수성으로부터 독립된 기관이 사고조사에 주도하도록 하라고 하면서 조사가 끝난 뒤에 새로운 기록이나 증언이 나온 경우에는 재조사를 하도록 바라고 있다.

한편 42명이 죽은 시고꾸 철도 충돌사고 유족들은 철도안전추진회의(TASK)를 조직하고 사고조사를 사고의 당사자인 철도회사나 법적 뒷받침이 없는 운수성의 임의조사에 내맡긴다는 것은 타당하지 않다면서 독립성이 높은 전문 조사기관의 창설을 요망하고 있다.

철도나 자동차, 항공기 등 수송기관은 시스템 오류, 금속의 피로, 부식 등의 구조적 요인이나 소프트웨어의 판단, 조작 잘못 같은 인적

요인에서도 사고 원인이 발생한다는 것이 차츰 알려지고 있다. 이런 이유에서 운수 각분야에서 생긴 사고를 단일 조사기관에서 조사하는 것은 관련 정보를 집적하고 활용한다는 점에서 유익하다. 또한 분야별로 조사기관을 정비하기 보다 통일 기관으로 하는 편이 사무관리부문의 효율화를 가능하게 한다. 이런 기관이 객관성을 가지고 국민들의 기대에 부응할 만큼 활동하여 신뢰를 얻기 위해서는 독립성을 확립하고 조사정보를 공개하는 일이 중요하다.

법인 찾기는 둘째

앞에서 거론한 TASK라는 단체는 지난 1993년 8월에 결성된 비영리의 민간단체로 그 목적을 "일본내 철도의 안전을 시민의 입장에서 감시하고 정부에 철도사고 조사를 위한 제3의 독립성을 가진 사고조사 전담기관을 설립하도록 촉구하는데" 두고 있다.

이 단체의 구성원은 1991년 5월 14일 시고꾸에서 열차가 정면으로 충돌하여 42명이 사망하는 사고가 발생했는데 당시의 유족들이 중심이 되어 2년 후에 철도안전 추진회의를 결성했다.

당시 유족들은 "사고에 희생된 사람이 다시 살아나지는 못한다. 그러나 그들의 귀중한 목숨이 헛되

지 않게 할 방도는 없을까? 철도 교통의 안전을 강화하는데 이들의 죽음을 되살릴 방도는 없는 것일까"라고 생각을 정리한 끝에 철도안전추진회의라는 단체를 발족시키고 유족과 뜻을 같이하는 변호사 등 각계인사를 망라하여 사고의 재발방지를 위한 제도적인 뒷받침으로 어떤 일이 필요한가 연구하기 시작했다.

남편과 아버지와 아들을 잃은 깊은 슬픔을 넘어 이들은 다시는 같은 철도 사고로 인명이 희생되는 일이 없도록 하자는 데 뜻을 모으고 전국적인 안전운동에 앞장섰다. 이들의 운동에 감동을 받은 일본의 대중은 이들에게 박수와 격려를 보내는 한편 보다 광범한 안전운동의 전개에 동참했다. 이들은 다른 철도사고, 항공사고의 유족과 피해자, 국가와 지방의 공공단체, 철도 회사의 노사양측 대표, 학식 경험자, 변호사, 언론인에게도 호소하여 철도안전 추진회의는 문호를 넓히고 다방면의 사람들을 받아들여 그야말로 범 시민단체로 손색이 없게 성장 발전했다.

변호사인 TASK의 사무국장은 말한다. "철도사고의 경우 지금까지는 오직 사고조사가 경찰에게만 일임되어 있었다. 이래 가지고는 누구 잘못이며 누구 책임인가는 어느 정도 가려지겠지만 사고의 근본 원인에 대하여는 수박 겉 핥기 식

으로 지나치기 쉬우며 범인은 찾아도 같은 사고의 재발 방지에는 아무 도움도 주지 못하는 것이 현실이다.”

즉 경찰의 조사는 수사로 시작하여 수사로 끝나게 되어 사고책임자를 색출하여 사법처리하기 위한 것이 첫째 목적이라고 볼 수 있는 것이다. 그렇지만 철도사고라는 것은 특정의 개인 혹은 개인들이 나쁘거나 잘못해서 그렇게 된 것은 아닌 것이다. 그렇게 단순한 것이 아니라는데 특징이 있는 것이다.

사고가 나면 분명히 사고를 낸 당사자인 개인이나 또는 함께 근무한 팀이 있다. 그러나 야기된 사고가 전적으로 그 개인이나 그룹에 의하여 단순하게 저질러진 것이냐 하면 그렇지 않다. 겉으로 보이지 않는 조직이나 기계, 혹은 관리체제나 운영체제 등 실로 복잡한 요소가 서로 얽히고 물려 있게 마련이다.

그러한 눈에 보이지 않는 상황을 남김 없이 들추어 내어서 근본적인 종합적 원인을 파악하여 재발방지를 위하여 차분하게 제도나 장치 또는 경영이나 관리의 면에서 시정해가도록 하는 강력한 독립기구의 존재를 바라고 그런 기구의 창설을 건의하고 있는 것이다. 그런 의미에서는 앞에서 잠깐 거명한 '8·12 연락회'도 비슷한 존재이다.

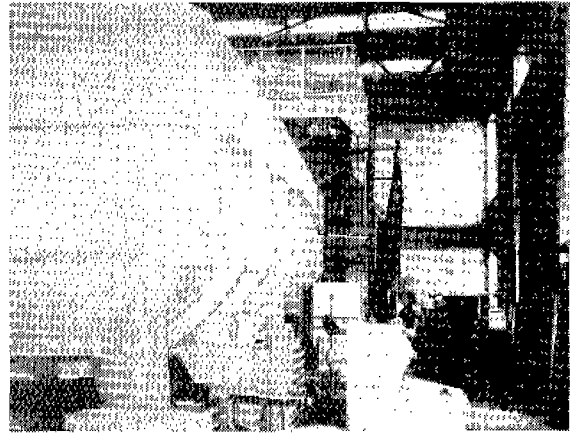
1985년 8월 12일 오후 일본항공

(JAL)의 보잉 747 점보기가 도쿄를 출발하여 오사카로 가던 도중 오스다까야 마라라는 산의 허리 부분에 산과 충돌하여 승객, 승무원 전원이 사망하는 사고가 발생했다.

사고 원인을 조사한 바에 의하면 점보기 출입구 문의 연결부분의 금속이 피로하여 공기의 압력을 이기지 못하여 문짝이 먼저 떨어져 나가고 그 때문에 항공기가 실속하여 산에 충돌 대파하면서 폭발하여 400명의 인명이 희생된 사건이다. 당시 관제소의 레이다에서 여객기의 모습이 사라진 뒤 추락 지점을 찾는데 시간이 걸려 부상자를 구제할 시간을 잃어 결국 전원이 사망했다고 일본 전국의 여론이 고조되었던 적이 있다. 일본 국내선에서 발생한 항공기 사고로는 가장 규모가 큰 사고로 기록되었다.

이 사고 희생자의 유족들이 모여서 조직한 단체가 전기한 8·12연락회로 이들은 금년 1월말에 통일된 사고조사기구의 창설을 일본 정부 당국에 건의한 것이다.

이들의 주장에 의하면 표면에 나타나지 않은 상황적 문제까지를 철저히 캐어 내고 씻어 내지 않으면



사고조사시 환경 재연에 쓰이는 대형풍동

사고의 근본 원인은 분명하게 밝혀지지 않아 같은 사고의 미연방지에 도움이 되지 않는다는 것이다. 결과적으로 같은 사고가 재발해도 어쩔 수 없다는 것이다.

이들 단체가 공통적으로 강조하는 말은 범인을 찾기 위한 사고조사가 아니라 두 번 다시 사고가 야기하지 않도록 하기 위하여 사고의 원인과 진행 상황을 남김 없이 조사해야하며 그러기 위해서는 어디에도 간섭과 방해받지 않는 독립적이고 통일적인 권위 있는 조사기구가 꼭 필요하다고 주장하고 이 건의의 실현을 위하여 각계에 호소하고 있는 것이다.

이러한 움직임은 비단 일본에만 필요한 것이 아니라 우리나라에도 시급히 같은 기구가 창설되기를 바라는 마음 간절하다.