

생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구

박 광 동



연구보고 2012-11

생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구

박 광 동

생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구

A Study on Enactment of Legislation for the
Prevention and Response of Life Safety Accident

연구자 : 박광동(부연구위원)
Park, Kwang-Dong

2012. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 정부에서는 현재 생활 속 안전사고의 증가 추세에 대응하여 생활 안전사고에 대응한 체계 강화 및 범정부적 생활안전 관리체계 구축하기 위한 중앙안전관리위원회 내에 생활안전분과위원회 설치를 구상하고 있음
- 입법적 측면에서 현재 재난 관련 법률은 대규모 사고 및 재난에 대한 예방과 수습을 규정하고 있어, 생활속 다양한 사고에 대응하기는 미흡한 면이 있음
- 범정부적 생활안전 관리체계 구축의 법적 기반마련 및 국민의 안전의식을 높여서 안전문화가 정착하게 할 수 있게 법제도적으로 이에 대한 근거가 될 수 있는 입법적 기반이 필요함

□ 연구의 목적

- 정부에서 현재 추진중인 범정부적 생활안전 관리체계 구축의 법적 기반에 대한 검토를 하는 한편, 생활안전사고 예방 및 대응과 관련한 구체적이고 합리적인 입법안 제시를 그 목적으로 함

II. 주요 내용

주요 외국의 생활안전 법제

- 생활안전에 관한 단일법 보다는 많은 법률 및 지침에 영역별로 위치하고 있음
- 생활안전과 관련하여서는 중앙정부와 지방정부 간의 관계가 효율적이고 합리적으로 운영되고 있음

우리나라의 현황과 입법

○ 현 황

- 세부 시설별 안전관리 정책을 시행하고 있으나, 국민 중심의 생활안전 도모 정책이 미흡하고, 중앙정부와 지방정부간의 실질적 협력이 부족함

○ 입 법

- 최근에 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」가 시행되고 있으며, 입법안으로는 「안전문화진흥기본법」(안), 「국민생활 안전에 관한 법률」(안)이 있음

입법모델

○ 법률형태의 결정

- 기본법 형태의 입법 보다는 생활안전 관리 및 생활안전문화 진흥이 포섭되는 개별법으로의 제정이 타당함

□ 입법안의 주요 내용

- 법률 제명은 「국민생활 안전에 관한 법률」로 제시할 수 있음
- 총칙규정
 - 목적조항, 정의규정, 국가 등의 책무, 다른 법률과의 관계 등을 규정할 수 있음
- 실체규정
 - 국민생활 안전관리기본계획, 실행계획 및 세부실행계획, 국민생활 안전 기반 조성, 사고의 예방, 사고의 대응, 안전문화 진흥특별회계 및 자원확보를 제시할 수 있음
- 보 칙
 - 손실보상, 손해배상, 치료 및 보상에 대해서 규정할 수 있음
- 벌칙 및 부칙
 - 벌칙으로는 과태료, 부칙에는 시행과 관련사항을 규정할 수 있음

Ⅲ. 기대효과

□ 생활안전사고 예방 및 대응과 관련한 입법모델 제시

- 내 용
 - 생활안전사고 예방 및 대응과 관련한 합리적인 입법모델의 제시 및 분석

□ 생활안전사고 예방 및 대응과 관련한 입법안 제시

○ 내 용

- 생활안전사고 예방 및 대응과 관련한 입법안의 제시 및 관련 내용 분석

▶▶ 주제어 : 생활안전, 안전사고, 재난, 위험, 위험성

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- Corresponding to a currently growing trend in the safety accident of every day, the government has planned to install a life safety subcommittee within the central safety management committee so as to strengthen a system coping with any life safety accident and implement a pan-government life safety management system.
- In terms of legislation, the current disaster-related laws prescribe the prevention and settlement of large-scale accident and disaster but have shortcomings to cope with various accidents of every day.
- It is necessary to make any legislative base which can be the legal and institutional grounds to enable the safety culture to take root by preparing the legal basis for the construction of pan-government life safety management system and raising the people's safety recognition.

Purpose of this study

- It purpose is to review the legal basis for the construction of pan-government life safety management system, which has been currently pushing ahead by the government, and to provide any

detailed and reasonable legislative proposal relating to the prevention and response of any life safety accident.

II. Main Contents

Major Life Safety Legislations in Foreign Countries

- Life safety regulations are placed in each section of lots of laws and guidelines rather than an individual law.
- With regard to the life safety, the relationship between a central government and local government has been efficiently and reasonably operated.
 - A right to apply for a voucher is beginning to be considered as the people's rights, changing from a traditional perception that it is a benefit system of a country.

Current Status and Legal System in Korea

- Current Status
 - The safety management policy by a detailed facility has been enforced but the policy to plan the people-oriented life safety is inadequate and the substantial cooperation between a central government and local governments is insufficient.
- Legal System
 - 「Seoul Metropolitan City's Basic Ordinance for Disaster and Safety Management」 has been recently enforced and there are

the 「Framework Act on Safety Culture Promotion」 (proposal) and the 「Act on People's Life Safety (proposal)」 as the legislative proposals.

Legislative Model

Decision of Legal Form

- It is appropriate to enact any individual law, into which the management of life safety and the promotion of life safety culture are included, rather than the form of a fundamental law.

Major Contents of Legislative Proposals

The name of the law may be presented as 「Act on Safety of People's Life」.

General Provision

- It may provide the purpose, definition, nation's duties and relationship with other laws.

Substantiative provision

- The safety management framework plan for people' life, an execution plan and a detailed execution plan, the preparation of safety base for people's life, the prevention of accident, response of safety, safety culture promotion special account and procurement of financial resources may be provided.

- Supplementary provision
 - The loss reimbursement, indemnification, treatment and compensation may be provided.
- Penalty and additional provision
 - A fine as a penalty and any provisions relating to its enforcement as an additional clause may be provided.

III. Expected Effect

- Suggestion and analysis of legislative models relating to the prevention and response of life safety accident.
- Suggestion of legislative models relating to the prevention and response of life safety accident and the analysis of relevant contents.

 **Key Words : Life Safety, Safety Accident, Disaster, Hazard, Risk**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 목적	15
제 2 절 연구의 범위	17
제 2 장 주요 외국의 생활안전 법제	21
제 1 절 일 본	21
1. 도 입	21
2. 생활안전 관련 법률	23
3. 생활안전조례	26
제 2 절 독 일	47
1. 도 입	47
2. 관련 조직 현황	49
3. 「시민보호와 재난구조법」의 발전과정	53
4. 「시민보호와 재난구조법」의 주요내용	54
제 3 절 프 랑 스	64
1. 도 입	64
2. 영역별 생활안전의 현황 및 유형	65
3. 생활안전사고 대비 조직	68
4. 관련 법제	72

제 4 절 영미국가	81
1. 미 국	81
2. 영 국	85
제 5 절 검 토	91
제 3 장 우리나라의 현황과 입법안	93
제 1 절 생활안전관리 정책과 법제의 문제점	93
1. 생활안전관리 정책의 문제점	93
2. 생활안전관리 법제의 문제점	103
제 2 절 현행 법체계	108
1. 현 황	108
2. 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」	111
제 3 절 생활안전 관련 법률의 이론적 근거	118
1. 깨진 유리창 이론	118
2. 생활안전과 협동원리의 진전	119
3. 안전 중의 자유의 법리	120
4. 사회적 조정 원칙	121
5. 안전배려의무론	121
제 4 절 종전 입법안 분석	122
1. 「안전문화진흥기본법」(안)	123
2. 「국민생활 안전에 관한 법률」(안) (2010.4.30. 의원발의)	130

제 4 장 입법방향	135
제 1 절 법률형태의 결정 문제	135
1. 기본법 형태	135
2. 개별법 형태	137
3. 입법적 검토	138
제 2 절 입법안에 따른 법률체계 분석	140
1. 제1안 : 「안전문화진흥기본법」(안)로 입법화하는 방안 (「안전문화진흥기본법」(안)+「개별법률」+「조례」)	140
2. 제2안 : 「국민생활 안전에 관한 법률」(안)으로 입법화하는 방안(「국민생활 안전에 관한 법률」(안)+「개별법률」+「조례」)	142
3. 검 토	144
제 5 장 법률의 제정 방안	147
제 1 절 입법의 방향성	147
제 2 절 법률 제명	148
제 3 절 총칙규정	149
1. 목적 조항	149
2. 정의규정	151
3. 기타 사항	160
제 4 절 실체규정	165
1. 국민생활 안전관리기본계획	165
2. 실행계획 및 세부실행계획	169
3. 국민생활 안전 기반 조성	173

4. 사고의 예방	179
5. 사고의 대응	187
6. 안전문화 진흥	189
7. 특별회계 및 재원확보	197
제 5 절 보 칙	200
1. 손실보상	200
2. 손해배상	203
3. 치료 및 보상	205
제 6 절 벌칙 및 부칙	206
1. 벌 칙	206
2. 부 칙(시행일)	207
참 고 문 헌	209

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

현대사회는 재화를 지속적으로 생산하는 고도의 산업사회로서의 특징이 있지만, 이에 따르는 불가피한 부산물로서 방사능오염, 각종의 유해물질, 환경호르몬 등에서 유래하는 다양한 미지의 위험이 발생하고 있기 때문에, 우리의 일상생활에는 이러한 위험이 내포되어 있다. 이러한 위험은 우리가 직접 지각할 수는 없는 것으로서, 수치 또는 화학공식 등의 기호에 의하여 관념적으로 인식할 수 있는 것이라는 의미에서 가시성이 없다. 현대사회에 리스크사회로서의 특징을 부여한다면, 그 본질은 리스크의 불가피성 및 불가시성에 있다고 할 것이다.¹⁾

이러한 리스크사회에 있어서는 우리의 생활을 풍부하게 하기 위해서 날마다 발전하는 과학기술 자체가 리스크를 생산하고 있다고 하는 리스크의 생산의 과제, 리스크는 입장에 따라 각각 다른 정의가 가능하여, 경우에 따라서는 입장에 따라 정의의 차이를 강조함으로써 리스크의 존재가 부정되는 경우도 있다고 하는 리스크의 정의의 문제, 그리고, 부의 분배가 사회적으로 상층에 있는 사람에게 집중하는데 반해, 리스크의 경우에는 하층에 있는 사람이 그 분배에 관여하는 경향에 있다고 하는 리스크 분배의 문제가 중요하다²⁾³⁾.

무엇보다, 이러한 불안의 공유를 기초로 한 안전성이라는 이념은 위와 같은 산업사회의 고도화에 의해 불가피하게 발생하는 위험에 머무

1) 安達光治, “生活安全条例 : 「リスク」と「監視」の意義に関する一考察(I 課題研究 リスク社会と犯罪)”, 犯罪社会学研究 第31号, 日本犯罪社会学会, 2006.10, 7面.

2) 安達光治, 前掲論文, 7面.

3) 무엇보다 사이버범죄, 특히 스파이웨어를 이용한 재산범죄와 만나게 될 리스크의 경우는 IT의 이용에 필연적으로 수반하는 것이라 할 수 있으며, 이러한 의미에서 이미 우리의 생활에 내재하고 있다고 말할 수 있을지도 모른다.

르지 않고, 범죄피해와 자연재해와 같은 종래의 리스크에 대해서도 지향되기 마련이다. 분명히 이러한 종래의 위협은 우리가 아직 그것을 구체적으로 파악할 수 없다는 의미에서는 일정한 불가시성을 가지고 있으며, 많은 사람에게 피해를 줄 수 있다는 점에서 일정한 광범위성이 있다. 그러나 리스크사회의 불안감은 리스크가 우리 생활내부에서 편재성을 특징으로 하는 것에 반하여, 재래의 리스크는 우리의 생활에 있어서 외재적인 것이라는 점에서 결정적으로 다르다고 할 수 있다.

그런데 현재 생활속 안전사고⁴⁾(교통사고, 화재, 가스·전기 사고, 익사, 승강기 사고, 등산 사고, 놀이시설 사고 등)가 증가 추세에 있다.

이에 정부에서는 이러한 생활안전사고 예방을 위하여 지역주민, 민간단체, 안전모니터 봉사단 등 신고체계를 강화하고, 모바일 기반 재난안전포털 및 실시간 상황전파시스템 구축하는 동시에 재난안전 긴급전화 119 통합연계서비스 확산(수도·가스 등 11종)을 구상하고 있다. 또한 범정부적 생활안전 관리체계를 구축하기 위해 중앙안전관리위원회 내에 생활안전분과위원회 설치를 구상하고 있다.⁵⁾

입법적 측면에서 현재 재난 관련 법률은 1961년의 「하천법」을 시작으로 2004년 「재난 및 안전관리기본법」을 제정하여, 대규모 사고 및 재난에 대한 예방과 수습을 규정하고 있다. 그러나 사회 저변 안전 리스크 증가에 따라 기존 법률에서 포괄할 수 없는 생활속 다양한 사고에 대응하기에는 미흡한 면이 있다.

이러한 상황에서 범정부적 생활안전 관리체계 구축의 법적 기반마련 및 국민이 각종 사고와 위협에서 벗어나 안전하고 자유로운 생활을

4) 일반적으로 사고란 ‘의도하지 않은 상황에서 불안정하게 형성된 습관과 행동으로 예기치 못하게 발생된 상해’를 뜻한다. 이러한 사고개념에 대해 세계보건기구(WHO)에서는 ‘알아 볼 수 있는 상처를 입히는 우발적 사건’, 미국 공중위생부(National Health Survey)에서는 ‘적어도 하루 정도는 일상활동이 제한되는 손상’으로 정의하고 있다[행정안전부, *안전교육표준교재*, 행정안전부, 2011, 15면]

5) 행정안전부, 2010생활안전백서, 행정안전부, 2010, 178-196면; http://www.snskorea.go.kr/intro/life_05.view?depth1=1&depth2=3&depth3=5.

누릴 수 있도록 하고, 국민의 안전의식을 높여서 안전문화⁶⁾가 정착하게 할 수 있게 법제도적으로 이에 대한 근거가 될 수 있는 입법적 기반을 마련하는 것이 필요하다.

이 연구는 정부에서 현재 추진중인 범정부적 생활안전 관리체계 구축의 법적 기반에 대한 검토를 하는 한편, 생활안전사고 예방 및 대응법제에 관한 선진외국의 입법사례분석과 성과의 분석을 통하여 우리의 생활안전사고 예방 및 대응과 관련한 구체적이고 합리적인 입법안 제시를 그 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 범위

국내의 대다수 안전 관련 법령에서 사고·안전에 대한 정의가 부재한 상황이다. 그런데 일반적으로 안전이라고 하는 용어는 다양하게 사용될 수 있다. 우선 “위험 그 자체가 없는 자유의 전제로서의 상태”라는 의미에서의 안전과 “위해를 받지 않을 자유”로서의 안전이라는 두 가지 의미를 내포하는 것으로 볼 수 있다.⁷⁾ 그리고 사전적 의미로서의 안전은 위험하지 않은 것 또는 마음이 편안하고 몸이 온전한 상태를 의미하지만, 일반적인 의미의 안전은 사고의 위험성을 감소시키기 위하여 인간의 행동을 수정하거나 물리적으로 안전한 환경을 조성한 조건이나 상태를 의미한다고 볼 수 있다.⁸⁾

6) 안전문화라는 용어는 1986년 소련 체르노빌 원자력 누출사고에 따른 국제원자력 안전자문그룹(INSAG: International Safety Advisory Group)의 보고서(Report on the Post-accident Review Meeting on the Chernobyl Accident)에서 처음 사용되었다. 국제원자력 안전자문그룹은 안전문화의 의미를 “조직과 개인의 자세와 품성이 결집된 것으로 모든 개인의 헌신과 책임이 요구되는 것이다”라고 했으며, CCPS(Center for Chemical Process Safety)에서는 “공정안전관리를 정확히 실시하기 위해 모든 구성원이 공동으로 안전의식을 가지고 참여하는 것이다”라고 하였다[행정안전부/인천대학교 위기관리연구센터, 안전지수 개발 및 안전문화진흥원 설립에 관한 연구, 행정안전부, 2010, 21면].

7) 이순태, 국가위기관리 시스템으로서의 재난관리법제의 연구, 한국법제연구원, 2009, 20면.

8) 행정안전부, 안전생활 길잡이, 행정안전부, 2011, 10면.

이러한 입장들을 종합하여 보면 안전은 자연적 또는 인적 위험요인이 없거나, 이러한 위험요인에 대한 충분한 대비가 되어 있는 상태를 의미하고, 이 중 생활안전은 국민의 일상생활에 관련하여 사고의 위험요인이 없거나 충분한 대비가 되어 있는 상태를 의미한다고 할 것이다.

[참 고] 위험, 위기, 재난 등 관련 용어 ⁹⁾	
용 어	정 의
위 험 (Hazard)	취약 지역에 재난을 일으킬 수 있는 위험한 자연 및 인위 현상 (D&E Reference Center, 1998)
	인명 및 재산 피해, 기반시설의 파괴, 농업의 손실, 환경 피해, 사업의 중단 등을 유발시킬 가능성이 있는 사건 혹은 상황 (FEMA 1997, xxi).
	재난 상황을 유발할 정도로 인류의 생명과 재산, 각종 활동에 부정적 영향을 주는 자연 혹은 인위 현상 (WHO, 2002)
	주어진 시간과 장소에 피해를 줄 가능성이 있는 위험 요인 (U.N. 1992, 4)
위험성 (Risk)	어떤 목적에 영향을 줄 수 있는 일이 발생할 가능성. 결과와 발생가능성으로 측정한다(Aus/NZ Standard).
	바람직하지 않은 결과가 발생할 확률 또는 이 확률을 높일 수 있는 요소 (WHO World Health Report 2002)
	행동이나 사건이 긍정적 기회가 될지 부정적 위협이 될지 결과가 불확실한 상황. 이것은 발생가능성과 결과의 결합이며, 지각된 중요성도 포함한다(UK Government Handling Risk Report).
	주어진 환경에서, 일반적으로 부정적인 어떤 결과가 발생할 확률 (US Presidential/Congressional Commission)

9) 정지범, “생활안전의 범위”, ‘생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구’에 관

[참 고] 위험, 위기, 재난 등 관련 용어	
용 어	정 의
위기 (crisis)	짧은 시간의 극한 위험, 중대한 비상사태 (D&E Reference Center 1998)
	어떤 일이 극적으로 (보통 부정적인 방향으로) 변화하는 결정적인 순간 혹은 전환점 (Webster's New World Dictionary)
재난 (disaster)	커다란 피해를 입힐 수 있는 사건. 심각한 혹은 갑작스러운 불행. 참사(calamity). 재난은 재산과 인명 손실을 유발하는 거대하고 갑작스런 불행 (Webster's New World Dictionary).
	공동체에 재산의 손실 혹은 인명 피해를 불러일으키는 사고 (FEMA)
	피해를 당한 공동체 스스로의 힘으로는 극복할 수 없는 광범위한 인명, 재산 혹은 환경 피해를 불러일으키는 심각한 사회기능의 붕괴(disruption) (UN Glossary, 1992)

본고에서 다루는 생활안전은 다양한 의미로 해석이 가능하겠지만, 이 연구에서는 정부가 주관하는 생활안전 분야를 대상으로 한다.

그리고 이를 바탕으로 하여 제2장에서는 주요 외국의 생활안전 법제에 대한 분석을 통하여 그 시사점을 도출해 보고자 한다. 그리고 제3장에서는 현재 우리나라의 생활안전 법제의 현황 및 입법안을 분석하였고, 제4장에서는 위의 사항에 대한 검토를 통해 입법방향을 제시하고자 한다.

그리고 마지막으로 제5장에서는 구체적으로 법률의 제정과 관련한 주요 규정 내용을 제시하고자 한다.

한 제3차 워크숍 발표문, 한국법제연구원, 2012.10.15., 25면 내용 일부 수정.

제 2 장 주요 외국의 생활안전 법제

제 1 절 일본

1. 도 입

일본 사회에 있어서는 종래의 리스크에 대해서도 흉악범죄의 증가 또는 대규모 재해 등에 있어서는 불안감의 공유를 볼 수 있다.

[참 고] 안전을 위협하는 요인(일본) ¹⁰⁾	
대분류	중분류
범죄테러	범죄·테러, 남에게 폐가 되는 행위
사 고	교통사고, 공공교통기관의 사고, 화재, 화학플랜트 등의 공장사고, 원자력 발전소의 사고, 사회생활상의 사고
재 해	지진·해일재해, 태풍 등의 풍수해, 화산재해, 설해
전 쟁	전쟁, 국제분쟁, 내란
사이버 공간 문제	컴퓨터범죄, 대규모 컴퓨터 장애
건강문제	신흥·재해 감염증, 병, 어린이의 건강문제, 의료사고
식품문제	O157 등의 식중독, 잔류 농약·약품 등의 문제, 유전자조작 식품문제
사회 생활상 문제	교육상의 제문제, 인간관계의 트러블, 육아상의 제문제, 생활경제문제, 사회보장문제, 노후의 생활악화
경제문제	경제악화, 경제불안정

10) 행정안전부/인천대학교 위기관리연구센터, 전계서, 20면.

[참 고] 안전을 위협하는 요인(일본)	
대분류	중분류
정치·행정 문제	정치불신, 제도변경, 재정파탄, 출생률 감소/고령화
환경·에너지 문제	지구환경문제, 대기오염·수질오탁, 실내환경오염, 화학물질오염, 자원·에너지 문제

그리고 그것을 기초로 하는 안전성에 대한 지향은 최근에는 그 하나의 현상으로서 지역주민에 의한 자주적인 방법활동 등의 지역사회에 있어서의 생활안전 확보의 움직임과 이른바 생활안전조례에 의한 그 정당화라고 하는 형태로 현저하고 광범위하게 나타나고 있다. 그러나 이러한 움직임은 반드시 리스크에 대응하는 것이라고까지는 말할 수 없을 것이다. 물론, 생활안전 관련 법제는 지역주민의 범죄피해나 재해 등의 불안감을 기초로 한다고 여겨지지만, 그러한 불안감은 리스크사회가 기초로 하는 곳의 불안감과는 질적으로 다르다. 또한 한편으로 후술하는 바와 같이 생활안전조례에 관해서는 지역사회의 경찰 등에 의한 권력적 조직화의 문제가 지적되고 있으며, 이 의미는 시민적 자유에 대한 권력의 침투와 권력으로서의 불가피한 편입이라고 하는 별개의 시각에서 새로운 보이지 않은 위험이 발생하고 있다.

그러므로 생활안전은 사람을 둘러싼 모든 생활을 대상으로 하고 있으며, 일상생활에서 발생할 수 있는 사건, 사고의 내용과 발생원인, 피해방지 및 안전 확보 방법을 잘 이해하여 스스로가 안전 조치를 취할 능력을 몸에 익히기 위한 노력의 추진이 중요하다. 또한 거동이 수상한 자 등에 의해 위해를 입는 경우도 적지 않기 때문에 납치나 상해 등의 범죄피해방지에 대해서도 다룰 필요가 있다.

이러한 점에서 본다면 생활안전은 (1) 일상생활에서 발생하는 사건·사고 및 범죄피해 등의 현상, 원인 및 방지방법에 관한 이해를

깊이 하여 적절한 판단에 기초한 의사결정과 행동선택이 가능하다. (2) 일상생활에 잠재하는 다양한 위험을 예측하여, 자신과 타인의 안전을 배려하여 안전한 행동을 취하는 것과 동시에, 위험한 환경을 개선할 수 있다. (3) 자신과 타인의 생명을 존중하고, 안전하고 안심할 수 있는 사회만들기의 중요성을 인식하고, 학교, 가정 및 지역사회의 안전에 공헌할 수 있다는 특징을 가진다.¹¹⁾

2. 생활안전 관련 법률

일본의 법률들 가운데 생활안전을 내용으로 하는 기본법을 찾아보기는 어렵다. 다만 각각의 개별 법률에서 생활안전과 관련되는 내용을 포함하고 있는 것은 다음과 같다.¹²⁾

(1) 「재해대책기본법」

「재해대책기본법」(1961년 11월 15일 법률 제223호)은 재해대책에 관한 법률로서, 1959년 아이치현, 기후현, 미에현과 기이 반도 일대를 중심으로 전국에 큰 피해를 가져온 이세만 태풍을 계기로 제정되었다. 동법은 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위해 방재와 관련하여, 국가, 지방공공단체 및 기타공공기관을 통해 필요한 체제를 확립하여 책임소재를 명확히 하고, 방재계획의 작성, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정금융조치 기타 필요한 재해대책의 기본사항을 결정하여 종합적이고 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모하여 사회질서유지 및 공공의 복지확보에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

이와 관련한 법률로는 「소방법」, 「소방조직법」, 「국민보호법」, 「원자력재해대책특별조치법」 등이 있다.

11) www.kyoto-be.ne.jp/hotai/tebiki/pdf/13.pdf

12) 이하의 법률은 <http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi> 참조.

(2) 「수질오염방지법」

「수질오염방지법」은 1971년 6월 24일 시행되었으며 공공용수역(公共用水域)의 수질오염방지에 관한 일본의 법률이다. 본 법은 공장 및 사업장에서 공공용수역에 배출되는 물의 배출 및 지하로 침투하는 물의 침투를 규정함과 동시에 생활배수대책의 실시를 추진하는 등 공공용수역 및 지하수수질오염(수질 이외의 물상태가 악화하는 것을 포함)의 방지를 도모하여 국민의 건강을 보호하고 생활환경을 보전하는 동시에 공장 및 사업장에서 배출되는 폐수 및 폐액에 의해 사람의 건강에 관련된 피해가 발생한 경우에 사업자의 손해배상책임을 규정함으로써 피해자 보호의 도모를 목적으로 한다.

동법에서는 사업자의 법적 책임을 강화하고 피해자의 원활한 구제를 위한 조치, 즉 사업자의 무과실손해배상책임제도를 창설해야 한다는 강한 사회적 요구를 수용하여 무과실책임을 제정했다. 그 내용은 공장 또는 사업장의 사업 활동에 의해 사람의 건강에 유해한 특정 물질을 대기 또는 수역 등에 배출하여 사람의 생명 또는 신체를 해한 때에는 당해 배출 관련 사업자는 고의 또는 과실이 없는 경우에도, 이로 인해 발생한 손해를 배상할 책임을 인정하였다. 이 경우 유해물질은 대기오염방지법 및 수질오염방지법에서 사람의 건강에 피해를 일으킬 우려가 있는 물질로서 규제의 대상이 되는 것으로, 유황산화물 등의 복합 물질도 포함한다(제19조 및 제20조).

이와 관련한 법률로는 「대기오염방지법」, 「하수도법」, 「해양오염 등 및 해상재해의 방지에 관한 법률」, 「토양오염대책법」, 「폐기물처리 및 청소에 관한 법률」 등을 들 수 있다.

(3) 「총포·도검류소지 등 단속법」

총포·도검류의 소지를 원칙적으로 금지하고, 이들을 사용한 강력범죄를 미연에 방지하는 것을 목적으로 한다. 총포·도검류의 소지를 허가할 수 있는 사람을 한정하여 허가를 받은 자에 대해서도 총포·도검류의 취급에 대해 엄격하게 규정하고 있다.

처음에는 군사목적이었지만, 전후 급증한 폭력단과 그 구성원의 총기범죄와 총기를 이용한 대립항쟁사건이 빈발하여 이 법은 치안회복과 범죄억제에 큰 역할을 수행하게 되었다. 단속대상은 총기 본체의 소지에서 수입·양도·양수, 실탄수입·소지·수수, 총포의 발사로 점차 확대하여 총기범죄에 대처하고 있다.

이와 관련한 법률로는 「무기등제조법」, 「화약류단속법」, 「경범죄법」, 「조수(鳥獸)의 보호 및 수렵의 적정화에 관한 법률」 등이 있다.

(4) 「폭력단원에 의한 부당한 행위방지 등에 관한 법률」

「폭력단원에 의한 부당한 행위방지 등에 관한 법률」(1991년 법률 제77호)은 조직폭력단원의 폭력적 요구행위에 대하여 필요한 규제를 실시하고, 폭력단 사이의 대립항쟁 등에 의한 시민생활에 대한 위험을 방지하기 위해 필요한 조치를 강구하고, 폭력단원의 활동에 의한 피해예방 등에 기여하기 위해 민간의 공익적 단체의 활동을 촉진하는 조치 등을 강구함으로써 시민생활의 안전과 평온의 확보를 도모하고, 국민의 자유와 권리를 보호하는 것을 목적으로 한다.

이 법은 「헌법」이 보장하는 ‘결사의 자유’를 부당하게 제한하여 위헌이라는 주장이 있었으나, 최근 법원은 “본법의 입법취지는 시민생활의 안전과 평온의 확보를 도모하는 것에 있고(동법 제1조), 목적 자체가 필요하고 합리적인 것이며, 본법의 규제의 목적은 공공복지의 관점에

있는 것으로, 합리성이 있는 제도라고 할 수 있으므로 헌법에 위반되지 않는다”고 판시한 바 있다.¹³⁾

이 법과 관련한 법률로는 「형법」, 「조직적 범죄처벌법」, 「범죄수익의 이전방지에 관한 법률」 등이 있다.¹⁴⁾

(5) 기 타

풍속에 관한 것으로는 풍속영업에 관한 영업시간, 영업지역 등을 제한하여 청소년의 출입을 규제함으로써 풍속업무의 적정화를 도모하는 것을 목적으로 하는 「풍속영업 등의 규제 및 업무의 적정화 등에 관한 법률」이 있다.

경제생활의 안전과 관련한 법률로는 「대출업무법」, 「금융상품거래법」, 「부정경쟁방지법」, 「대부업법」 등이 있으며, 아동 및 청소년의 보호와 관련한 것으로는 「소년법」, 청소년이 안전하고 안심해서 「인터넷을 이용할 수 있는 환경의 정비 등에 관한 법률」, 「아동보호법」 등이 있다.

3. 생활안전조례

(1) 생활안전조례의 의의

생활안전조례는 1994년 「경찰법」 개정에 의해 경찰청에 생활안전국이 설치되면서 제정되기 시작하였다. 처음에는 시·정·촌 수준에서 제정되어 왔지만 최근에는 도도부현 수준에서도 제정되고 있으며, 현재는 대략 1,500여 개의 지방자치단체에서 제정되고 있다. 그러나 조례가 없으면 “안전·안심 마을 만들기”의 추진이 불가능한 것은 아니기

13) 福岡地判 平成 7年 3月 28日, 判夕894号 92面.

14) 허대원, “일본의 생활안전법제”, 생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구'에 관한 제1차 워크숍 발표문, 2012.4.20., 7면.

때문에 조례의 제정이 필수적인 요구사항은 아니다. 그러나 조례가 제정되어 있으면 지방자치단체 및 주민의 책무를 명확하게 할 수 있기 때문에 조례의 제정이 유리하다는 입장에 있다. 이에 따라 각 도도부현의 경찰 및 방범협회가 지자체에 요청을 하여 조례의 제정이 진행되고 있다.

초기의 생활안전조례는 모두 5~10조 정도의 간단한 형태로 구성되었으며, community security(지역치안), 즉 지자체와 주민, 경찰이 일체가 되어 방범활동을 한다는 내용으로 제정되었다. 경찰청이 2000년 “안전·안심 마을만들기 추진요강”을 제정하였고, 이것은 ‘범죄예방을 고려한 환경설계활동’을 구체화하는 것으로 도로, 공원, 주차장, 공동주택 등에서의 방범대책에 대한 지침으로 작용하였다.¹⁵⁾

현대의 생활안전조례의 경찰작용은 단순히 일방적인 서비스의 제공으로서 행해지고 있는 것은 아니다. 생활안전조례의 근거에는 경찰을 포함한 행정과 국민 사이의 협동이 중요한 것이다. 일반적으로 행정권은 권력분립론에서 나오는 것이며, 권력 자체였다. 거기에는 국민이 행정에 협력한다고 하는 관념은 존재하지 않는다. 그러나 생활안전조례는 공공의 이익을 행정과 국민·주민이 협력하여 실현해 나가려고 하는 형식의 것이다. 여기에는 행정과 국민·주민들이 대등한 파트너로서 협력하려는 발상이 존재하는 것이다. 이것은 시민참여(public Involvement)에 가까운 발상이라고 할 수 있다.

(2) 이론적 배경

일본에서 범죄의 증가로 인한 치안악화를 이유로 경찰관을 증원하였으나, 이러한 방법만으로는 한계에 도달하였다. 이에 따라 경찰은 “자신의 마을은 스스로 지킨다”는 원칙을 세우게 되었고, 이를 위해

15) 清水雅彦, “生活安全条例批判—現代日本と監視社会”, Information Service No.52, 2005.6.(http://www.jilg.jp/iservice/info52_1.htm).

“안전·안심 마을만들기”의 일환으로 이를 구체화하기 위해 생활안전 조례를 제정하게 되었다. 즉, 치안악화의 원인으로 규범의식의 저하 및 주민 상호간의 관계의 희박화가 있고, 치안회복에 경찰경비 및 범죄단속 뿐만 아니라 경찰과 관계 기관, 지역주민들이 연계한 사회 전체의 노력이 필요하게 되었다. 이것은 “community policing(지역사회경찰활동)”적인 생각으로서 경찰만으로는 치안의 악화를 막을 수 없기 때문에 지방자치단체 또는 지역주민도 함께 안전을 지키자는 것이다.

이를 위해 미국의 “환경설계를 통한 범죄예방”¹⁶⁾ 내지 영국의 “상황적 방법예방”¹⁷⁾을 참고하여 감시카메라 또는 슈퍼 방법 등 등의 시설(하드웨어)을 점포, 주택 등에 도입하게 되었고, 이론적으로는(소프트웨어) “깨진 유리창 이론”¹⁸⁾을 바탕으로 하여 “Zero Tolerance(무관

16) 범죄예방 환경설계는 건축환경(built environment) 설계를 통해 범죄를 예방하고자 하는 연구 분야로, 셉테드(CPTED, Crime Prevention Through Environmental Design)라고도 한다. 범죄학, 건축학, 도시공학 등의 학문의 응용 분야이다. 범죄예방을 위한 환경설계란 적절한 설계 및 건축환경의 효과적인 활용을 통해 범죄발생 수준 및 범죄에 대한 두려움을 감소시키고 삶의 질을 향상시키는 것이다. 이것을 구성하는 기본 원리이자 전략은 연구자에 따라 조금씩 차이가 있으나 대체로 자연적 감시, 자연적 접근 통제, 영역성 등 세 가지 기본 원리와 활동의 활성화, 유지 및 관리 등 두 가지 부가원리로 이루어진다.

17) 상황적 범죄예방은 사회나 사회제도 개선에 의존하는 것이 아니라 단순히 범죄 기회의 감소에 의존하는 예방적 접근을 말한다. 범죄 원인론에 몰두했던 실증주의 범죄학과 달리 상황적 범죄예방의 접근들은 일차적으로 범죄행위가 나타날 것으로 예상되는 즉각적인 환경이나 상황 특징들에 초점을 맞춘다. 즉 매우 특정화된 범죄에 초점을 맞춰 가능한 체계적이고 항구적인 방법으로 즉각적인 환경을 관리, 설계, 조정함으로써 범죄행동에 따르는 노력과 위험은 증대시키고 보상은 낮추고자 하는 기회감소 전략들을 중시한다. 최근의 상황적 범죄예방은 특정한 범죄 감소 개입들을 구축하는 데 있어 범죄분석과 증거에 기초한 접근들을 추구한다. 인간의 범죄행동에 영향을 미치는 일상, 행위유형, 그리고 즉각적인 요인들을 규명하려는 연구는 상황적 개입의 구축에 있어 핵심 사안이다.

18) 깨진 유리창 이론은 범죄론의 견해에 대해 당시까지는 범죄원인의 연구가 대부분이었다는 점에 대하여, 범죄기회를 방지하여 범죄를 방지하려는 새로운 이론이다. 깨진 유리창은 말 그대로, 유리가 깨진 빌딩의 창을 의미한다. 빌딩의 창이 갈라진 상태로 방치되어 있으면, 그 빌딩은 관리가 두루 미치지 않은 것이 밝혀진다. 타인의 관리 아래에 있지 않은 재산은 범죄의 대상이 되어 순식간에 빌딩 전체, 나아가 지역 전체가 황폐화되어 간다. 거리가 황폐해져 폭력범죄가 증가하게 되면,

용)”원칙에 입각한 지역사회경찰활동의 개념을 도입하여, 주민단체, 자원봉사단체 등이 경찰과 협력하여 지역안전활동을 전개하였다. 이에 연계에 의하여 전국의 지역자치단체에서는 생활안전조례가 제정되기에 이르렀다.¹⁹⁾

또한 정부차원에서도 2003년 모든 각료를 구성원으로 하는 “범죄대책각료회의”에서 발표한 ‘범죄에 강력하게 대응하는 사회의 실현을 위한 행동계획’²⁰⁾에서 ‘지역사회와 연대한 안전·안심 마을만들기의 실현’이 5개의 과제 가운데 최우선과제로 선정되었다. 또한 그 구체적인 과제로서 ‘자주방법활동의 전국적 공유’²¹⁾와 ‘범죄대책 등에 관한 조례제정의 지원’²²⁾이 제시되었고, 국가정책으로서도 생활안전조례의 제정 및 기타 지역주민에 의한 자주적 방법활동의 지원을 적극적으로 추진하는 자세를 나타내게 되었다.

오랫동안 거주한 주민은 교외로 전출해 나가게 되고, 남겨진 주민도 귀찮은 일을 피하기 위해 서로 간섭하지 않게 된다. 이러한 결과, 따뜻한 공동체는 해체하게 되고, 건조한 개인만이 남는다. 또한 그러한 지역에 남겨지는 것은 빈곤자나 고령자이다

19) 小松丈晃, “リスク社会と「安全安心まちづくり」”, 学術の動向, 日本学術協力財団, 2008.11, 25面

20) 자세한 내용은 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/kettei/031218keikaku.html> 참조.

21) 그 자세한 내용은 ‘각지에서 실시되는 다양한 형태의 자주적 방법활동에 관한 사례를 국가가 수집하고, 이를 전국에 소개하는 활동을 원활하게 추진하는 요령 및 국민의 협력관계의 구축방법 등을 전국적으로 공유하여, 관심은 있지만 체계적인 활동에 이르지 않은 지역주민, 자원봉사단체가 새롭게 자주방법활동을 시작하는 계기를 만들고, 이미 실시되고 있는 행동을 한층 충실히 하는 것’에 있다. 실제로는 정부가 이를 수행하는 것은 아니며, 재단법인 전국방법협회 연합회가 실시하고 있다.

22) 그 구체적인 내용은 ‘지방공공단체가 방법대책·방법활동의 촉진 등에 관한 조례를 제정하는 경우에는 이에 관해 전문적인 지식을 가진 관계기관이 적절한 조언을 하고, 제정된 조례의 엄정한 적용을 위해 노력한다’는 것에 있다. 헌법 제94조, 지방자치법 제14조 제1항에 의해 조례제정권은 지방공공단체에 있으며, 정부는 이에 개입할 수 없다. 그러므로 아무리 범죄대책·방법대책이 목적이라고 하더라도 전문적인 지식을 가진 관계기관에 의한 적절한 조언을, 정부가 지방공공단체에 받게 한다고도 해석할 수 있는 이 계획에 관해서는 헌법 제92조의 ‘지방자치의 본래의 취지’에 비추어 보아 문제가 있다고 말할 수 있다(安達光治, 前掲論文, 9面).

(3) 생활안전조례의 내용 및 특징

생활안전조례에는 지역의 규모와 생활안전 확보의 대상에 따라 다양한 형태가 있다. 아래에서는 3종류로 구분하여 검토한다.

1) 이념제시형 생활안전조례

초기모델인 ‘이즈모시(出雲市) 생활안전조례’²³⁾를 예로 들면 조례의 목적(제1조), 시민의 정의(제2조), 시의 책무(제3조), 시민의 책무(제4조), 생활안전 모델지역의 지정(제5조), 생활안전 모델지역에서의 시책(제6조), 단체에 대한 지원(제7조), 생활안전협의회(제8조)로 간결하게 구성되어 있었다. 조례의 목적은 “범죄, 사고 등을 방지하기 위한 시민의 자주적인 안전활동의 추진과 생활환경의 정비, 안전하게 살 수 있는 지역사회의 실현을 도모”하는 것이다. 시의 책무는 시민의 안전의식을 고양하기 위한 계몽활동, 생활안전을 확보하기 위한 환경정비 등 종합적인 생활안전대책의 실시를 위해 노력하는 것이다. 이에 대한 시민의 책무는 스스로 생활안전의 확보 및 안전활동의 추진에 노력할 것과 시가 실시하는 생활안전대책에의 협력이 규정되어 있다.

여기에서는 안전하고 살기 좋은 지역사회의 실현이라는 이념을 선언하고, 이를 위한 시와 시민의 책무가 추상적으로 규정되어 있는 것에 지나지 않고, 그 구체화에 관해서는 생활안전협의회에 위임되어 있다. 협의회는 ‘범죄, 사고의 현상파악에 노력하여야 하고, 생활안전 대책 전반에 관한 사항을 협의하고, 시장에게 의견을 진술할 수 있는’ 권한을 가지고 있다. 그리고 생활안전대책은 구체적으로는 광범위한 정보계발활동의 촉진, 방법 등의 설치 및 방법기구의 보급, 생활안전 모델지역의 지정 및 대책의 추진, 민간 생활안전 활동단체에 대한 지원 등이다.²⁴⁾ 이러한 협의회의 활동은 정보계발과 지원이 중심이며,

23) <http://www.city.izumo.shimane.jp/reiki/act/frame/frame110001105.htm> 참조.

24) 横山雅之, “生活安全条例の制定と地域安全活動の效果的推進”, 警察学論集 49卷 8号,

시민에 대한 구체적인 활동에 관해서는 불분명하다. 무엇보다, 거의 같은 시기에 「방법활동의 촉진에 관한 조례」를 제정한 이세시(伊勢市)의 경우와 같이 협의회 아래에 계발, 환경, 조직육성의 각 전문부회를 설치하고 자주방법활동의 촉진에 관한 성과를 향상시켰다고 평가받는 경우도 있다는 점을 고려한다면, 구체화의 여부는 협의회역의 역할에 달려있다고 할 수 있다.²⁵⁾

이와 같이 초기의 생활안전조례는 지역주민의 범죄피해 또는 재해에 대한 불안감을 근거로 하였기 때문에 역할과 과제가 비교적 소규모인 지역사회의 생활안전 확보에 있었으나, 1. 시·정·촌 및 시·정·촌민의 책무, 2. 목적달성을 위한 시·정·촌이 실시하는 구체적 사업, 3. 생활안전추진협의회 내지 방법협의회의 설치, 4. 협의회의 시·정·촌장에 대한 의견진술 등을 공통항목으로 하는 비교적 소규모이고 간결하게 운동을 추진하는 이념을 구체화한 것에 지나지 않았다.

2) 방법형 생활안전조례

전술한 바와 같이 도도부현에서도 생활안전조례를 제정하기에 이르게 되었고, 조문구성이 복잡하게 되어 종래에는 처벌받지 않던 행위도 처벌하는 규정을 제정하게 되었다. 예를 들어, 도도부현 차원에서는 처음 제정된 오사카 조례에서는 범죄방지에 관한 부(府), 사업자 및 부민의 책무를 명확하게 하였고, 각자가 연대, 협력하여 안전한 마을 만들기에 관한 임무의 추진을 종래의 생활안전조례에 관한 목적에 ‘범죄피해방지를 위해 필요한 규제’라고 하는 목적을 추가하였다(제1조). 또한 종래의 생활안전조례는 지역사회 안전이라고 하는 이념을 막연하게 규정하고 있었던 것에 불과하였으나, 학교, 도로, 공원, 공동주택 등에 있어서의 안전 확보가 규정되었으며, 이는 ‘오사카교육대학

警察大学校 編輯, 1996, 72面.

25) 横山雅之, 前掲論文, 73-76面.

부속 이케다(池田)소학교사건' 등의 자녀에 대한 흉악범죄가 증가한다고 있다는 현상인식에 따른 것이었다.²⁶⁾

범죄피해방지를 위해 필요한 규제 등은 사회통념상 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고는 공공장소에서 쇠파이프 등의 사람의 생명 또는 신체에 중대한 위해를 가하는 것에 사용될 수 있는 파이프 형태의 기구의 휴대를 금지하는 규정(제19조), 문따기(피킹, ピッキング)에 이용될 수 있는 쇠침, 쇠갈고리 기타 특수한 형상의 금속성 기구의 유상양도 또는 문따기 방법의 유상교수(有償教授)의 금지(제20조)에 관하여 규정되어 있고, 이러한 금지규정은 제24조에 의해 형벌(10만엔 이하)에 처해지게 된다. 이들은 폭행이나 강도범죄의 예비적 행위 내지 타인의 주거침해 또는 절도범죄의 이론적 방조(유상양도) 내지 심리적 방조(사용법의 교수)에 대한 독립적인 처벌규정이라고 할 수 있다. 왜냐하면 살인(「형법」 제199조)이나 강도(「형법」 제236조) 등의 목적이 없다면 원칙적으로 쇠파이프 등의 휴대는 처벌대상이 되지 않으며,²⁷⁾ 문따기 기구의 양도 또는 사용법의 교수에 관해서도 주거침입(「형법」 제130조 전단) 또는 절도(「형법」 제235조)의 정범실행에 관한 구체적인 인식이 없으면 방조의 고의가 흠결되어 물리적 방조 내지 심리적 방조(「형법」 제62조 제1항)가 성립하지 않기 때문이다.²⁸⁾ 이러한 의미에서 이와 같은 범죄의 창설은 종래의 법제도의 불비를 보완하는 것이라고 할 수 있을지도 모른다.

26) 後藤啓二, “大阪府安全なまちづくり条例について”, 警察学論集 55卷 8号, 警察大学校 編輯, 2002, 32面.

27) 쇠파이프 등의 기구를 살인목적 또는 강도목적으로 휴대하는 경우에는 각각 살인예비(형법 제201조) 내지 강도예비(형법 제237조)에 의해 처벌될 수 있다. 이러한 경우 각각의 예비죄와 오사카부 조례위반의 죄와는 관념적 경합(형법 제54조 전단)의 관계에 서게 된다.

28) 오오사카부 조례위반죄가 주거침입이나 절도방조의 요건을 충족하는 경우에는 같은 형태로 관념적 경합의 관계에 서게 된다.

3) 생활안전과 생활환경미화의 융합형 생활안전조례

오오사카부 조례와 거의 동시에 도심지를 중심으로 제정된 생활안전조례에는 방법 내지 방재라고 하는 종래의 목적에 더하여 환경미화를 목적으로 하는 것도 많이 존재한다. 특히 치요다구(千代田區)와 스기나미구(杉並區)의 조례는 담배꽂초나 빈 캔의 무단투기, 낙서 또는 애완견의 분뇨를 공공장소에 방치하는 등 환경미화를 저해하는 행위를 금지하고 형벌을 부과한다(모두 5만엔 이하의 벌금).

뿐만 아니라, 이 조례는 노상금연구역에서의 흡연을 금지하는 점에서 주목받고 있다(벌칙은 모두 2만엔 이하의 과료). 무엇보다, 특정 장소에서의 노상흡연금지 그 자체는 환경미화와는 직접적으로 관계되는 것은 아니라고 생각된다. 왜냐하면 노상금연구역 이외에서는 담배꽂초를 노상 등에 방치하지 않는 한, 흡연행위 그 자체는 환경미화라는 근거에 의해 금지되지 않는 것으로서, 노상금연구역에서 꽂초를 무단투기하지 않는 단순한 흡연행위(예를 들어, 휴대용 재떨이를 지참하고 흡연하는 등)를 금지하는 실질적 근거는 환경미화 이외의 것에서 구할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 본래 매너에 관한 사항으로 생각되는 공공장소에서의 흡연이 이러한 조례에서는 생활환경을 해치는 것으로 생각되고 있다.²⁹⁾

29) 치요다구 조례의 전문에서는 ‘치요다구는 구민과 함께 안전하고 쾌적한 생활환경을 보호하기 위해 쓰레기의 무단투기방지를 위한 여러 시책을 실시할 수 있다. 그러나 공공장소를 이용하는 사람의 도덕심을 저하시키거나 규칙의 무시, 매너의 결여 등으로 인해 생활환경개선의 효과는 불충분하다’고 한다. 여기에서는 매너의 결여가 생활환경의 악화와 직결되는 것과 같이 표현되고 있지만, 매너는 원래 사람의 코드화된 행동양식을 의미하는 것으로서, 그것을 보는 사람의 내면에 영향을 주는 것이기 때문에, 어느 사람의 매너가 형편없다고 해서 그것이 직접적으로 우리의 외면적인 생활환경을 악화시키는 것은 아니다. 만약 이것이, 사람들의 내면까지도 생활환경에 포함하여 보호대상으로 한다면, 그 내용은 너무나 광범위한 것이 되어, 비록 질서벌의 형식으로라도 공권력이 벌칙을 통해 개입할 수 있는 일은 아니라고 생각된다. 그러므로 생활환경 그 자체를 형벌을 포함한 벌칙에 의해 보호하는 것의 시비(是非)는 그만두고, 이것을 벌칙에 의한 보호대상으로 할 수 있다고 하는 전제

이러한 조례는 일견 생활안전과 생활환경 내지 정화라고 하는 목적을 병존적으로 추구하고 있는 것으로 보인다. 아울러 특정장소에서의 노상흡연금지와 같이 본래는 외부환경의 미화 내지 정화라고 하는 매너에 관한 내용도 포함되어 있으므로, 이러한 여러 목적을 일원적인 관점에서 이해하는 것을 곤란하다고 생각된다.

무엇보다 치요다구(千代田區)조례의 전문(前文)에서는 매너의 결여 등으로 발생하는 생활환경의 악화는 그러한 지역에 모여 거주하는 사람들의 일상생활을 황폐화시키게 되고, 나아가서는 범죄가 빈번하게 발생하여 지역사회의 쇠퇴라고 하는 심각한 사태에 이르게 된다는 점을 언급하고 있다.³⁰⁾ 이러한 의미에서 많은 조례 제정자의 관념에는 생활안전조례에 관해 일원적인 콘셉트를 가지고 있을지도 모른다. 그러나 그것은 생활환경의 악화에 따른 생활의 황폐, 빈번하게 범죄가 발생하게 되어 지역사회의 쇠퇴라고 하는 매우 막연한 과정을 기술적으로 표현한 것에 지나지 않고, 여기에서 언급되는 생활환경의 성격, 내용, 사정 및 그 악화와 관련되는 과정의 필요성의 메커니즘에 대해 구체적으로 언급하지 않고 있고, 또한 최종적으로 이러한 현상의 차이를 주목적으로 파악하는지 명확하지 않다. 이와 같은 의미에서 생활안전과 환경미화 내지 환경정화라고 하는 본래 상이한 목적을 직접적으로 융합하는 타입의 생활안전조례는 방법, 방재 내지 단적으로 방법을 목적으로 하는 조례에서도 목적으로서는 애매한 것이라고 하지 않을 수 없다고 생각된다.

에 선다고 해도, 벌칙의 대상으로 해야 할 행위는 단순한 매너의 위반이 아니고, 우리의 생활환경을 직접적으로 악화시키는 행위에 한정해야 한다(安達光治, 前掲論文, 11면).

30) 이것은 “깨진 유리창 이론”을 전제로 한 것으로 생각되지만, 막연히 생활환경의 악화가 범죄의 빈번한 발생, 또는 지역사회의 쇠퇴에 이르는 과정과 관련이 있는지의 여부는 불분명한 부분이 있다고 하지 않을 수 없다. 이것은 이론이라고 하기보다는 오히려 생활환경의 개선을 추진하기 위한 슬로건으로 평가해야 한다고 생각된다(安達光治, 前掲論文, 11면).

(3) 생활안전조례 지역별 유형과 문제점

이하에서는 지역별 생활안전조례의 유형과 각각의 문제점에 대해서 보고자 한다.³¹⁾

1) 오사카부

① 오사카부 「안전한 마을 만들기 조례」

2002년(평성14년) 오사카부는 「안전한 마을 만들기 조례」를 제정하여, 제19조에서 쇠파이프나 방망이, 목검 및 골프채 등을 정당한 이유 없이 휴대해서는 안 된다고 규정하였다.

오사카부는 특히 도시형 범죄가 많이 발생하고 있어 범죄예방을 위해 이와 같은 조례가 제정된 것이었다.

그러나 방망이와 골프채의 사용형태는 개인의 자유 영역에 있는 문제이며, 사용·휴대에 정당한 이유가 있는지는 개인이 결정할 문제이지 경찰이 결정할 바는 아니다. 그런 의미에서 오사카부의 조례에서의 정당한 이유에 근거한 휴대 여부에 대해 경찰이 조례를 남용하여 시민생활의 자유를 탄압해서는 안 된다.

② 교토부 「피해행위방지조례」와의 차이

이에 반해, 교토부의 「피해행위방지조례」 제2조 제2항은 칼, 철봉, 목검 등을 공중이 불안을 느끼게 하는 방법으로 휴대해서는 안 된다고 하여 객관적인 양태를 요구하고 있다. 따라서 객관적인 태양에 의해 적용될 수 있다는 점에서 본다면, 단순히 차 내부에 방망이를 두는 것만으로는 체포되지 않을 것으로 생각되지만, 오사카부의 경우에는

31) 太田 照美, “生活安全条例に関する法律問題”, 国際研究論叢 : 大阪国際大学紀要 19(1), 大阪国際大学, 2005.10.31., 25-32面 수정·보완.

차 안에 배트를 두거나, 야간에 공원에서 묵묵히 표정을 짓고 있는 것만으로 경찰의 검문을 받는 상황이 발생할 수도 있다. 따라서 오사카부의 조례와 같이 정당한 이유 없이 휴대해서는 안 된다고 하는 형태로, 주관적인 요소로 범죄가 정해지는 규정은 문제가 있다.

③ 「경범죄법」과의 비교

하지만 문제는 또 다른 측면에 있는 것으로 생각된다. 왜냐하면, 정당한 이유 없이 휴대해서는 안 된다는 점은 다른 법률에도 존재하고 있기 때문이다.

그런 의미에서 먼저 「경범죄법」(1948년(소화23년) 5월 1일 법률 제 39호)의 규정도 검토하지 않으면 안 된다. 「경범죄법」 제1조 제2호에 따르면, “정당한 이유 없이 칼, 철봉 기타 사람의 생명을 해치거나 또는 사람의 신체에 중대한 위해를 끼치는 것에 사용되는 기구를 은닉하고 다니는 자”는 구류 또는 과료에 처한다고 규정하고 있다. 이와 같이 「경범죄법」에서는 정당한 이유가 없으면 휴대해서는 안 된다고 규정되어 있지만, 휴대해서는 안 되는 것으로서는 칼, 철봉 등 본래 사람의 생명을 해치는 것에 사용되는 것을 대상으로 하고 있다. 반면, 오사카부의 조례는 방망이와 골프채 등 본래는 스포츠를 위해 사용되는 것도 포함되어 있다.

또한 「경범죄법」의 경우에는 도구들을 “은닉하여 휴대한다”는 것이 범죄의 구성요건으로 되어 있는 반면, 오사카부의 조례는 은닉하지 않고 휴대하고 있는 것만으로도 범죄가 될 수 있다. 즉, 「경범죄법」의 경우에는 은닉한다는 점에서 범죄의사가 있기 때문에 사회악으로 여겨지는데, 오사카부의 경우에는 단지 휴대에 정당한 이유가 없으면 범죄로 여겨지는 것이다.

④ 「총포·도검류소지등단속법」과의 비교

「총포·도검류소지등단속법」(1958년(소화33년) 3월 10일 법률 제6호)을 참조할 필요가 있다. 즉, 동법 제3조 제1항에 의하면 “누구든지 다음 중 하나에 해당하는 경우를 제외하고 총 또는 도검류를 소지하지 못 한다”고 규정하고 이를 위반하는 경우에는 1년 이상 10년 이하의 징역에 처하도록 하고 있다(동법 제31조의4).

이 경우 이 법에 따르면 소지해서는 안 되는 도검은 칼날길이 15cm 이상의 것(창과 장도(長刀)를 포함)을 말한다. 그러나 총 또는 칼은 본래의 용도가 사람이나 동물을 죽이거나 손상시키는 것이므로, 이들은 소지하는 것 자체가 금지되는 것이다. 그러나 또한 이 법 제22조는 “누구든지 업무 기타 정당한 이유에 의한 경우를 제외하고, 6cm 이상의 칼날을 휴대해서는 안 된다”고 규정하고 있다. 여기에도 정당한 이유가 있는 경우를 제외하고 일정한 칼을 휴대하지 못 한다는 규정이 있다. 그러나 이 경우에도 본래 사람을 손상하기 쉬운 도구로서 칼을 대상으로 하고 있다.

⑤ 오사카부 「안전한 마을 만들기 조례」 제19조의 목적

이러한 의미에서, 오사카부의 조례는 「경범죄법」 및 「총포·도검류소지 등 단속법」과 다르고, 또한 교토부의 피해방지조례와도 다른 점이 있다. 그러므로 문제는 오사카부의 조례는 무엇을 위한 입법인가 하는 점이다. 바꾸어 말하면 입법목적은 도대체 무엇인가라고 할 수 있다.

실제 오사카에서 특히 자주 문제가 되는 것은 폭주족이 차 안에 쇠파이프와 금속방망이, 골프채 등을 보관하면서, 때로는 창문 밖으로 휘두르면서 차를 타고 돌아다닌다는 점이다. 그들을 경찰은 적법하게 단속할 수 있을까라는 법률문제가 존재한다.

이 문제에 대해서는 만약 폭주족이 차 안에 쇠파이프와 금속방망이 등을 보관하면서 때로는 그것을 휘두르며 돌아다니는 등의 사태가 일어났을 때에는 「경찰관직무집행법」 제2조의 직무질문을 행사하여 규제할 수 있다는 견해도 있을 수 있다. 만약 직무질문의 행사가 그런 경우에 적용할 수 있으면 일부러 새롭게 오사카부가 조례를 만들지 않아도 경찰이 폭주족에 대해 직무질문의 형태로 개입할 수 있게 된다.

이와 관련하여 「경찰관직무집행법」 제2조는 “(1) 경찰관은 수상한 행동 기타 주위의 사정을 합리적으로 판단하여 어떠한 죄를 범하였거나 범하려 하고 있다고 의심할 만한 상당한 이유가 있는 자 또는 이미 행하여진 범죄나 행하여지려고 하는 범죄행위에 관하여 그 사실을 안다고 인정되는 자를 정지시켜 질문할 수 있다”고 규정하고 있다. 이 규정에 따른다면, 단지 차 안에서 쇠파이프를 가지고 휘두르는 것을 이유로 직무질문을 하는 것은 구성요건에 해당하지 않게 될 가능성이 매우 높게 된다.

이와 같이, 폭주족의 그러한 행위는 공공연하게 방망이 등을 가지고 있다는 것만으로는 「경범죄법」에 따른 단속도 곤란하고, 직무질문의 적용도 문제가 있기 때문에 현행법의 규정으로는 단속할 수 없다는 점이 오사카부 「안전한 마을 만들기 조례」 제19조의 규정이 만들어진 원인의 하나로 생각될 수 있다. 즉, 새롭게 조례를 만들어 명백하게 권한을 부여함으로써, 정당한 이유 없이 휴대해서는 안 된다는 것을 규정하는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

⑥ 오사카부 「안전한 마을 만들기 조례」 제19조와 법치주의

그러나 일단 조례가 제정되면 조례는 독자적으로 운영될 가능성이 있다. 그러므로 오사카부의 조례 제19조가 폭주족 이외에 시민에 대해 일반적으로 적용되는 경우가 없도록 해야 한다. 따라서 조례는 가능한 한 남용을 막기 위한 조치를 조례 내부에 두고 있다. 즉, 제19조

제2항은 “경찰관은 방망이 또는 골프채를 휴대하고 있는 자에 대해 전항의 규정을 위반하는 사실이 있는지 여부를 판단하는 경우에는 특히 신중하지 않으면 안 된다”고 규정하고, 제3항에서는 “공안위원회는 전2항의 규정의 해석 및 운용에 관한 기준을 정하여 공표하여야 한다.”고 규정하고 있다.

이러한 규정에 의해 조례의 남용을 방지하는 것이 담보될 수는 있겠지만, 과연 충분한지는 의문이 있다. 그러나 오사카에서는 도시형 범죄가 매우 많이 발생하고 있다. 그런 의미에서 제19조의 규정도 하나의 “실험법률”로서의 입지를 가질 수 있을 것으로 보인다. 그러나 이것은 실험이므로 그 효과가 있는지의 여부는 의문이다. 이러한 점에서 조례는 부칙에서 시행 후 3년이 경과하면 다시 재검토하여 필요한 조치를 강구하게 되어있다.

⑦ 오사카부 「안전한 마을 만들기 조례」와 협력

오사카부의 「안전한 마을 만들기 조례」는 오사카부, 오사카부 경찰, 지역, 사업자, 지역민 등의 협동을 규정함으로써, 협동사상을 기반으로 두고 있다. 이것은 과거 토요토미 히데요시에 의해 오사카의 무사, 농민, 읍민이 결집하였던, 일종의 협동의 역사에서 비롯된 것이다.

2) 도쿄(東京)도

도쿄도는 2003년(평성15년)에 도쿄도 「안전·안심 마을 만들기 조례」(2003년 7월 16일 조례 제114호)를 제정하였다. 도쿄도의 조례는 지방수준에서는 오사카부, 이바라키현, 오이타현, 히로시마현에 이어 전국에서 5번째의 생활안전조례이다.

도쿄도의 조례에서는 당초 예정된 “쇠파이프의 목적 외 소지죄”는 도입하지 아니하여, 오사카부의 조례 제19조와 같은 정당한 이유 없이 쇠파이프나 방망이 등을 휴대를 금지하는 규정은 제정되지 않았다.

도쿄도의 경우에는 도(都)와 공공단체, 지역단체, 시민, 사업자 등 많은 관계자가 협동하고 협력하여 도민의 안전을 도모하기 위한 조례이다. 물론 이 점에 관해서는 오사카부의 조례도 동일하다.

구체적으로는 범죄의 급증 등으로 치안이 악화된 현재의 사회상황에서 개별 도민 스스로의 안전은 스스로 지킨다는 “자조(自助)의 정신”, 지역사회가 협력하여 추진한다고 하는 “공조(共助)의 정신”, 그리고 이들을 공적 기관이 보완하는 “공조(共助)의 정신”이 요구되고 있으며, 조례는 이러한 “자조”, “공조(共助)”, “공조(公助)”의 정신에 따라 안전하고 안심할 수 있는 마을을 만들기 위한 소프트웨어, 하드웨어 양면에서 도쿄도의 방침을 나타내는 기본조례로 위치하고 있다.

그리고 조례는 「도민 등의 책무·추진체제의 확립」, 「도민 등에 의한 범죄방지를 위한 자주적인 활동의 촉진」, 「범죄방지를 고려한 주택, 공원, 상업시설 등의 환경설계」 및 「학교 등에 있어서의 아동 등의 안전확보 등」의 6개 내용을 골격으로 구성되어 있다.

오늘날의 현대 국가 또는 사회에서는 단순히 행정력만으로는 복잡하고 난해한 문제를 해결하지 못한다. 도쿄도의 조례는 이런 의미에서 전형적인 협동을 위한 조례이다. 협동이라는 측면에서 도쿄도와 오사카부의 안전한 마을 만들기 조례는 큰 의미가 있다.

3) 효고(兵庫)현 및 히메지(姫路)시

① 효고현 「도시 만들기 기본 조례」

효고현에서는 대지진 이후 「도시 만들기 기본조례」(1999년(평성11년) 3월 18일 조례 제29호)가 일찍부터 제정되었으며, 특히 제7조에서 안전한 도시 만들기를 추진하기 위한 목적으로 재해, 범죄와 사고로부터 국민의 안전확보를 도모하는 생활을 유지하는 마을 만들기에 관한 시책을 강구하여야 한다고 규정하고 있는 점에 주목하여야 한다.

② 히메지시의 「기대족단속조례」

히메지시의 「기대족단속조례」는 폭주족 자체를 단속하는 것이 아니라, 기대족과 같은 사악한 관객을 단속하면, 폭주족도 관객이 줄어들게 되어 그 만큼 보람이 사라지게 될 것이라는 발상에 근거하여 제정된 것이다.

그런데, 조례의 목적은 제1조에서 “시민생활의 평온확보 및 타인에게 불안, 곤혹감 또는 혐오를 느끼게 하는 행위의 방지”를 통해 “안전하고 안심할 수 있는 지역사회를 실현”하는 것으로 규정하고 있다.

또한 동조례의 특색으로는 제9조에 규정된 “폭주행위의 조장 등의 금지” 및 제10조에 규정되어 있는 “중점금지구역지정”을 들 수 있다.

우선 제9조는 불특정의 사람이 폭주행위를 하는 자 또는 경찰의 단속을 구경하기 위한 목적으로 공중이 출입할 수 있는 장소에 집합하는 경우에 금지되는 행위를 규정하고 있다. 이에 해당하는 행위는 3개의 형태가 있다. 즉 ① 동조 1호에 의하면, 실제로 폭주행위를 하고 있는 자에 대해서 성원, 박수, 손짓, 몸짓 또는 깃발을 흔들어 폭주행위를 부추기는 경우, ② 동조 2호에 의하면, 2인 이상이 공동으로 정당한 이유 없이, 안면의 전부 또는 일부를 그 자를 특정할 수 없는 정도로 숨긴 상태로 타인에게 불안을 느끼게 하는 방법으로 모이는 경우, ③ 동조 3호에 의하면 2인 이상이 공동으로 폭주행위를 하는 경우에 사용하는 집단의 명칭을 나타내는 문언(기호를 포함한다)을 강조하기 위한 무늬를 넣은 옷을 해당 무늬가 보이도록 착용하고, 위세를 나타내는 모습으로 통행 하는 경우 등의 3가지 유형이다.

그런데 동조례 제10조는 시장은 히메지시 안전안심추진협회의 의견을 들어, 도로, 공원, 광장, 역 기타 공중이 출입할 수 있는 장소에 대해 시민생활의 평온을 확보하기 위해 필요하다고 인정하는 구역을 폭주행위조장중점구역으로 지정할 수 있다고 규정한다.

또한 동조례 제12조는 “중점구역에 관한 제9조 1호의 규정을 위반한 자는 5만엔 이하의 벌금에 처한다”는 벌칙을 규정하고 있다.

문제점으로서의 얼굴을 복면으로 숨기는 행위를 포함하여, 복장은 개인의 취향으로서 법이 개입해야 할 것은 아니다. 또한 복장의 규제가 왜 시민의 안전이나 안심과 결합되는지 의문이다. “불온당”, “기발”, “위세” 등의 개념은 추상적인 것으로서, 이에 대한 판단을 경찰관에 맡긴다면 「헌법」이 보장하는 개인의 자유를 침해할 우려가 있다는 점이다.

일반적으로 이러한 비판은 당연한 문제제기라고 할 수 있다. 그러나 “깨진 유리창 이론”의 언급과 같이, 히메지시의 조례는 하나의 실험으로서 최초로 창문이 한 장 파괴된 때부터 즉, 이상한 복장으로 모이기 시작하는 때 기대족의 행동을 규제하거나 범죄를 방지하기 위해 취해야 할 수단으로 허용되어야 할 것이다. 물론 자의적인 운용은 당연히 피해야 하는 점은 말할 필요도 없다.

중요한 점은 조례의 효과이다. 이에 대해 요미우리 신문에 의하면, “주말이 되면 폭주족이 오토바이를 타고 돌아다녀, 집결한 기대족과 경찰관이 충돌을 반복하는 등, 「무법지대」화하고 있던 JR히메지역 북쪽 지역에 「변화의 조짐」이 보이기 시작하고 있다. 경찰의 단속이나 기대족을 규제하는 조례의 억제효과인가, 최근에는 폭주족이나 폭주 행위를 부추기는 기대족의 집결지는 사라지게 되어 유카타 축제를 제외하고 큰 혼란은 사라졌다. 역 주변의 점주 등에 따르면 「조용한 밤이 돌아오고 있다」라는 소리가 높아지고 있다”는 효과가 지적되고 있다.

4) 히로시마(廣島)현과 히로시마시

① 히로시마현 「폭주추방축진에 관한 조례」

히로시마현은 1999년(평성11년) 「폭주족 추방축진에 관한 조례」를 제정하였고, 히로시마시는 2002년(평성14년)에 「폭주족추방조례」를 제정하였다.

히로시마현의 조례는 다양한 책무를 규정하고 있다. 예를 들어, 현(県)에 대해서는 폭주족추방촉진에 관한 종합적이고 광역적인 시책을 책정·실시하는 책무가 있는 것으로 규정하고 있고(3조), 현민(県民)에 대해서는 시책에 협력하는 책무(4조)를 규정하고 있다. 보호자(학부모)에 대해서는 보호해야 하는 소년이 폭주족에 가입하지 않게 노력하는 것과 동시에 그 소년이 폭주족에 가입하고 있는 것을 알았을 때는 해당 폭주족에서 탈퇴하도록 노력하는 책무(5조)를 규정하고 있으며, 학교, 직장 등의 관계자에 대해서는 상호 연계하여 폭주족 가입 방지에 관한 활동을 실시하는 등의 책무(6조) 등을 규정하고 있다. 이와 같이 히로시마현은 널리 각계각층에 대해 협동의 책무를 부담하게 하는 것에 그 의의가 있다고 할 수 있다.

그런데 히로시마현은 2002년(평성14년)에 동조례를 개정하여 제16조에서 폭주족결성의 강요 등도 금지하였다. 즉, 누구라도 다음과 같은 행위를 해서는 안 된다. ① 소년에게 폭주족의 결성 혹은 폭주족 가입을 강요하거나, 또는 폭주족에서의 탈퇴를 방해하는 행위. ② 소년에게 다른 소년이 폭주족을 결성 혹은 폭주족 가입을 강요하게 하거나, 다른 소년이 폭주족에서 탈퇴하는 것을 방해하는 행위. ③ 소년에게 다른 소년을 폭주족에 가입하도록 권유하는 것을 강요하는 행위라고 규정하였다.

그리고 제16조를 위반한 자는 제19조에 따라 “지정폭력단 등의 위력을 과시하여 제16조의 규정에 위반하는 행위를 한 자는 6월 이하의 징역 또는 30만엔 이하의 벌금에 처한다”고 규정하였다.

아울러 2002년 개정에 의해 제17조는 어느 누구도 폭주족 소년으로부터 금품 등의 수령을 금지하였다. 즉, ① 폭주족에 가입하고 있는 소년(이하 “폭주족소년”이라 한다)에게서 폭주족의 생존을 조장하거나, 폭주행위를 용인하는 대가로 회비, 보호비(폭주족이 돌보는 명목의 금전을 말한다.), 축하금, 위로금 기타 명목 여하를 불문하고 금품을

수령하는 행위. ② 폭주족소년으로부터 폭주족 상호간의 다툼 또는 분쟁해결의 대가로 무단으로 금품을 수령하는 행위. ③ 폭주족소년에 대해 무단으로 흥행의 입장권, 파티권 기타 물품을 판매 또는 배포하게 하거나 기타 역무를 제공하게 하는 행위. ④ 폭주족소년에게 무단으로 물품을 구매하게 하는 행위를 금지하였다.

② 히로시마시 「폭주족추방조례」

히로시마시의 조례의 경우에는 표현의 자유에 간섭하고 집회 등을 금지하여, 위반자에 대한 형벌을 마련한 것에 그 의의가 있다. 즉, 이 조례에 따르면 히로시마시가 관리하는 공원 등 “공공장소”에서 폭주족의 팀 이름이 표기된 특이한 복장을 입고 개최하는 집회에 대해 시는 중지명령을 내릴 수 있으며, 위반자에 대해 6개월 이하의 징역 또는 10만엔 이하의 벌금을 부과할 수 있다고 규정하였다.

이러한 조치의 배경으로는 “폭주족이 말하는 ‘운집, 집회’의 문제는 현행법으로 대처할 수 있는 것이 아니며, 현경찰이 개입하기 곤란한 가장 큰 과제였다. 그리고 현경찰이 의도하는 것은 현경찰과 폭주족의 대립이라는 구도가 아니고, 주민이 폭주족에게 NO라고 하는 명확한 의사를 제시하는 구도이며, 그것을 히로시마시가 주민을 대신해 명령하는 것이다”라는 것이었다. 즉, 히로시마시의 조례는 주민의 대표 조직인 시에 폭주족추방의 실행력을 요구하는 것으로서, 전국 최초로 징역형을 포함시킨 조례라는 점도 획기적인 것으로 판단되는 것이다.

실제로 히로시마시 중구의 공공광장에서 2002년 히로시마시의 중지명령을 무시하고 폭주족의 소년에게 지시하여 특이한 복장으로 집회를 열었다는 이유로, 조례위반죄를 처음으로 적용시킨 사건이 발생하였다. 변호사측은 동조례가 규정하는 “공중에 불안이나 공포를 느끼게 하는 집회”가 어떠한 것인지 불명확한 것으로, 그 판단을 경찰 등에 위임하고 있다는 점을 지적하면서 동시에, 판례상 “집회의 자유의 규제

는, 가까운 장래에 실제 손해를 초래할 가능성이 명백하고 중대하다는 점을 요건으로 하는 ‘명백한 현재의 기준’이 적용되지만, 폭주족의 집회는 의식에 해당하는 것으로서 그러한 기준에 해당되지 않는다”고 주장하면서, 조례는 일본 「헌법」 제21조가 보장하는 집회의 자유를 제한하는 것으로 위헌이므로, 무죄를 주장하였다. 이에 대해 히로시마 지방법원은 2004년 7월 16일, “주위에 불안이나 공포를 주는 폭주족의 집회규제는 시민생활의 안전과 안심을 확보하기 위해서 허용된다”고 판시하여, 청구를 기각하였다.

즉, 히로시마 지방법원은 동조례의 문언은 충분히 이해할 수 있는 것으로서, 불명확한 것은 아니라고 판단하면서, “집회의 자유에 일정한 제약이 있을 수 있다는 점은 인정되지만, 타인의 인권과 충돌할 때 합리적 제약은 불가피한 것이다”고 판시하였다. 또한, 동 법원은 조례시행 이전의 히로시마시에서는 폭주족의 집회가 시민에게 위협을 주고 있었다고 하면서, “(폭주족의)집회는 주위 사람의 안전이나 평온 등 인권을 침해할 가능성이 높다”라고도 하였다.

이와 같이 히로시마시의 생활안전조례는 폭주족의 단속에 특화된 것으로서, 폭주족의 집회행위까지 개입하는 점에 그 특색이 있지만, 히로시마 지방법원은 이 점도 합헌이라는 판단을 내린 것이다.

이와 관련한 법률문제는 특정 집단이라는 이유로 집회를 금지하는 것이 「헌법」상 허용되는지의 여부이다. 이 문제에 대해 최고재판소는 1995년 3월 7일 판결에서 간사이 신공항 건설에 반대하는 단체가 이즈미사노시(泉佐野市) 시민회관의 집회사용허가신청이 거부되자 제기한 손해배상소송의 판결에서 “집회목적이나 주최단체의 성격만을 이유로 집회를 허용하지 않는 것은 위헌”이라는 판단을 내리고 있다³²⁾. 또한 최고재판소에 따르면, 당해 조례 제7조 제1호가 “공공질서를 방해

32) 最判 平成7年3月7日, 民集49卷3号 687面.

할 우려가 있는 경우”를 사용허가를 불허할 수 있는 사유로 규정하고 있는 경우에는 “단순히 위험한 사태가 발생할 개연성이 있다는 점만으로는 부족하고, 명백한 현실적인 위험의 발생이 구체적으로 예견될 것이 필요하다”라고 판시하였다³³⁾. 그러나 결론적으로 해당 불허가처분은 집회의 목적이나 단체의 성격 자체를 이유로 하는 것은 아니며 주관적 판단에 따른 개연적인 위험발생의 우려를 이유로 하는 것도 아니며, 객관적 사실로서 사람의 생명, 신체 또는 재산이 침해되는 사태가 발생할 것이 구체적으로 분명히 예견되는 것을 이유로 당해 불허처분을 위헌·위법한 것은 아니라고 하였다.

그런데 히로시마 지방법원은 위에서 설명한 바와 같이 동조례의 문언은 충분히 이해할 수 있는 것으로서 불명확한 것은 아니라고 판단하면서, “집회의 자유”에 일정한 제약이 따르는 점은 인정하면서 타인의 인권과 충돌하는 경우 부득이하게 합리적으로 제한할 수 있으며, 또한 조례 시행 이전의 히로시마시에서는 폭주족 집회가 시민에게 위협을 주고 있었다고 하여, “(폭주족의)집회는 주위 사람의 안전과 평온 등 인권을 침해할 가능성이 높다”고 한 것이다. 상기 대법원의 기준에 비추어 보더라도, 특히 집회장소 주변의 히로시마 시민이 받은 공포와 생활방해의 실태는 구체적으로 피해를 입는 것이 명백하다고 인정할 수 있다고 생각하는 이상, 히로시마 지방법원 판결은 정당하다.

5) 아이치(愛知)현 및 나고야(名古屋)시

종전에 아이치현에서의 범죄건수가 지난 1994년부터 10년간 2배로 증가하는 등 치안악화가 걱정되는 상황에 있기 때문에, 현, 현민, 사업자 등이 협력하여 범죄 없는 마을만들기를 목표로 “아이치현 안전한 마을 만들기 조례”가 2004년 4월 1일(일부 규정은 7월 1일)부터 시행되고 있다.

33) 最判 平成7年3月7日, 民集49卷3号 687面.

또한 2004년 10월에는 나고야시에서 안심·안전하고 쾌적한 도시 만들기 조례(조례 제49호)가 성립하였다. 이 조례에 따르면 보다 생활에 밀착된 문제로 예를 들어, 공터에 잡초가 무성하여 방치한다면 환경보건 및 방법에 지장이 발생할 우려가 있다고 인정하는 때에는 공터의 소유자 등에 대하여 잡초를 제거하도록 권고할 수 있도록 하거나(제10조), 낙서법에 낙서를 지우도록 명령할 수 있고, 이에 따르지 않을 경우에는 성명 등을 공표하게 되어 있다(제11조).

제 2 절 독 일

1. 도 입

독일의 경우에 생활안전에 관한 법률이 개별법으로 존재하지 않고, 비상사태와 관련하여 법률의 분석을 통해 간접적으로 생활안전에 대한 내용을 도출할 수 있다.

독일의 비상사태 법제는 1968년의 「독일 연방 공화국 기본법」(이하 ‘기본법’)의 개정 등에 의해 정비되어 왔다. 기본법에 의하면, 연방이 전시의 비상사태(군사·민간 방위)를 소관하고, 주가 평시의 비상사태(자연재해, 중대한 사고)(이하, 자연재해와 중대한 사고를 위한 조치를 아울러 「방재(Katastrophenschutz)」라고 한다)를 소관하도록, 비상사태의 종류에 의해서 연방과 주의 소관이 나뉘고 있다. 재해시에는 각주가 주의 방재법에 근거해 대응하지만, 주의 능력을 넘는 대응이 필요한 경우에는, 연방도 협력할 책임을 가지는 취지가 기본법으로 정해져 있다.³⁴⁾

이 중 연방의 민간인 보호에 관한 법령은 1957년 이후 제정되어 왔다. 민간인 보호의 제도는 냉전과 그 종결이라고 하는 시대 상황에 의해

34) 독일에서는 기본법 제30조 및 제70조에 의해 경찰(위험 방지)에 관해서는 기본적으로 주가 관할하지만, 특별한 분야에 있어서는 연방도 경찰권을 가지는 것으로 해석되고 있다[Bill Drews et al, Gefahrenabwehr; Allgemeines Polizeirecht(Ordnungsrecht) des Bundes und der Lander, Köln: Carl Heymanns, 1975, S.3].

1990년대 후반에는 이 분야의 예산은 크게 삭감되었다. 그러나 2001년 9월 11일의 미국의 테러 사건, 2002년의 엘베(Elbe)강의 대홍수 사건이 전환기가 되어, 민간인 보호의 분야는 다시 강화되고 있다³⁵⁾. 민간인 보호를 소관하는 연방의 관청은, 연방 내무성 및 그 아래에 2004년에 설치된 연방주민보호·방재지원청(Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe)이 있다.

그리고 2002년 연방과 각 주가 합의한 새로운 정치적 개념인 “독일에서 주민의 보호를 위한 새로운 전략(Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland)”은 시민보호를 위한 사고의 전환점을 이루는 중요한 정치적 합의였다. 1990년부터 시작된 냉전체제의 종식과 동·서 독일의 통합을 거치면서 독일에서는 안전에 대한 지나친 낙관적 사고가 팽배되어 있었으나, 2002년의 새로운 정치적 개념은 안전에 대한 중요성을 일깨우는 중요한 사건이었던 것이다. 이후 2003년 3월 27일의 각 주 수상회의에서는 대재앙이 연방과 각 주의 ‘공동책임(gemeinsame Verantwortung)’이라는 새로운 기본인식을 확립하고, 테러공격이나 개별지역을 뛰어넘는 자연재해에 대해서는 ‘전체의 조치를 통해서(mit gesamtstaatlichen Maßnahmen)’만 극복할 수 있다는 점에 합의하였다. 이러한 인식과 함께 독일에서는 2002년 독일 긴급재난대비 정보시스템(deNIS: das deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem)을 활용하는 ‘연방과 각 주의 공동 보고 및 상황본부(GMLZ: das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder)’가 신설되었다. 또한 이미 2001년 미국테러 직후에는 라디오, 텔레비전이나 그 밖의 미디어를 통해 초단위로 주민에게 위험에 대한 경보를 발할 수 있는 새로운 위성기반 경보시스템(SatWaS: ein neues, satellitengestütztes Warnsystem)을 구축하고 이를 운영하였다.³⁶⁾

35) 渡辺 富久子, 『ドイツの非常事態法制—連邦と州による防災のための協力体制—』, 外国の立法 251, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012.3, 160面.

36) 임형택, “독일의 생활안전법제”, 『생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구』에

다만 최근에 종래 연방정부의 관할에 속하던 「시민보호법(Zivilschutzgesetz)」과 각 주정부의 관할에 속하던 「재난보호법(Katastrophenschutz)」을 통합하여 2009년 4월 9일부터 「시민보호와 재난구조에 관한 연방법(ZSKG: Gesetz über Zivilschutz und die Katastrophenhilfe des Bundes)」³⁷⁾을 시행하여 현대의 다양한 위험요인을 종합·체계적으로 규율하고 있다.

한편, 비상시 또는 재해시에 출동하는 인적자원은 시·읍·면의 소방단, 연방 기술 지원대(Bundesanstalt Technisches Hilfswerk), 독일 적십자사 등이 담당하고 있다. 그러한 구성원에 있어서는 자원봉사가 주가 되고 있다.

2. 관련 조직 현황

(1) 연방 주민보호·방재 지원청

연방 주민보호·방재 지원청에는 ① 위기관리, ② 비상시 대책·중요 사회 기반·국제 협력, ③ 연구 기술·건강 방호, ④ 민간인 보호 훈련 및 위기관리·비상시 계획·민간인 보호 아카데미의 4개의 부가 있다.³⁸⁾

연방 주민보호·방재 지원청에서는 여러 가지 위기에 대응할 수 있도록 광범위한 대비를 하고 있지만, 여기에서는 ① 연방·주 공동정보 분석센터(GMLZ: Gemeinsames Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern), ② 국가 비상시 대책 정보시스템(deNIS: deutsches Notfallvorsorgeinformationssystem), ③ 위성경보시스템(SatWaS: satellitengestütztes Warnsystem), ④ 공동 위기관리 연습(LUKEX: länderübergreifende Krisenmanagement-Übung)의 대표적인 4개의 제도를 보기로 한다.

관한 제1차 워크숍 발표문, 2012.4.20., 2-3면.

37) 이하 「시민보호와 재난구조법」이라 약함.

38) Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz hat viele Gesichter: Jahresbericht des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2010, Bonn, 2011, S.75.

1) 연방·주 공동정보 분석센터(GMLZ)

연방·주 공동정보 분석센터(이하 「GMLZ」)는 2002년 10월 1일에 설치되어 연방 주민보호·방재 지원청의 직원 및 방재 지원 조직 및 주의 연락원이 24시간, 모니터 등을 통해서 제휴를 하고 있다. GMLZ는 대규모 재해시에 주나 조직을 넘은 정보·자원관리를 보장하는 것이다. GMLZ에서는 연방 전체의 현황을 파악하기 위해서 여러 가지 위험원이 상시 감시되는 것으로 해석되고 있다. GMLZ는 정보를 수신, 해석, 가공, 조정, 교환하여 복잡한 재해의 가능성을 조기에 발견하거나, 재해시의 피해 예상을 실시하고 있다. 이것은 연방, 주, 여러 가지 조직 간의 협력과 정보교환으로 이루어진다.³⁹⁾

2) 국가 비상시 대책 정보 시스템(deNIS)

국가 비상시 대책 정보시스템(이하 「deNIS」)은 비상시 대책을 위한 정보를 모은 포털 사이트로, 전 국민을 대상으로 해 관청이나 공적인 조직의 관련 사이트를 모은 de NIS I⁴⁰⁾와 이용 대상을 연방과 주의 결정권자로 한정된 de NIS II plus가 있다. de NIS I는 연방 주민보호·방재 지원청의 직원이 각 사이트의 적격성을 판단하고, 조직의 종류나 재해 마다 작성한 링크집이다. de NIS II plus는 주민보호·방재를 위한 관계자의 네트워크 시스템으로, 대규모 재해시의 위기관리를 지원하는 것이다. 현황 관리(Lagemanagement), 정보 송신(Meldemanagement) 및 자원 관리(Ressourcenmanagement)의 3개의 모듈이 있다. 현황 관리 모듈에서는 재해시의 피해 상황이 지도 위에 나타나 선택되는 조치가 기록된다. 자원 관리 모듈에서는 연방, 주 및 방재 지원 조직이 포섭하는 인적 자원, 물적 자원 및 사회 기반이 총괄되어 신청을 한 이용자에게 제공된다.⁴¹⁾

39) http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GMLZ/GMLZ_node.html.

40) <http://www.denis.bund.de/index.html>.

41) <http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/WarnungderBevoel>

3) 위성 경보 시스템(SatWaS)

연방이 민간인 방호를 위해서 소유하고 있던 경보용의 사이렌은 1992년에 가동이 정지되었고, 그 후 시·읍·면에 무상으로 양도되었다. 현재, 재해시에는 우선 재해지에 사이렌이나 확성기로 경보가 전해지지만, 더 광범위한 경보가 필요한 경우에는 위성경보시스템(이하 「SatWaS」)이 이용되며, 이것은 연방과 주에 의해 공동이용되고 있다. SatWaS는 2001년 10월 15일에 도입되어 연방에 민간인 보호 연락소(Zivilschutz-Verbindungsstelle), 본 경보 센터(Warnzentrale Bonn) 및 주의 정보 분석 센터(Lagezentren der Lander)에 송수신 설비가 갖추어져 있다. 경보는 텔레비전, 라디오, 인터넷 등을 통해서 즉시 전달할 수 있다.

4) 공동 위기관리연습(LUKEX)

공동 위기관리연습(이하 「LUKEX」)은 연방, 주의 관청 및 민간기업이 공동으로 2년마다 실시하는 위기관리연습이다. LUKEX는 2011년 현재까지 5회 행해져 2004년은 홍수 및 대규모 정전, 2005년은 스포츠의 이벤트와 관련한 테러(2006년의 월드컵 대회 준비), 2007년은 세계적인 감염증의 유행, 2009-2010년에는 핵 및 화학물질을 이용한 테러, 2011년은 사이버 공격이라고 하는 시나리오로 행해졌다.⁴²⁾

(2) 비상사태 관계의 다른 조직

독일에 있어서의 방재를 위한 주요한 조직에는, 시·읍·면의 소방단, 연방 기술 지원대, 독일 적십자사 등이 있다. 그러한 조직에는 많은 자원봉사자가 등록되어 있어 자원봉사는 방재 활동에 불가결의 존재이다.

[kerung/Warnmittel/SatWas/SatWas_einstieg.html](#).

42) Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, op. cit., S.71.

1) 소방단(Feuerwehr)

독일에서는 전국에 약 3만 4천여 개의 소방서가 있어, 134만명의 소방단원(자원봉사자 등을 포함한다)이 소방활동에 종사하고 있다. 소방단은 시·읍·면의 소관 아래에 있어, 주의 소방법이나 방재법에 근거하여 활동을 실시하고 있다.

2) 연방기술지원대(THW)

연방기술지원대(이하 「THW」)는 민간인 보호 및 방재에 있어서의 구호를 위한 기술적인 지원을 실시하는 조직으로서 1953년의 연방 내무성의 통지에 의해서 연방 내무성 아래에 설치되었다.

THW는 1990년의 THW법에 의해 그 활동의 법률상의 근거를 얻었다. THW의 임무는 민간인 보호·방재 지원법에 근거하는 지원, 연방 정부의 지시에 의한 국외에 있어서의 지원, 위험 방지를 소관하는 기관의 요청을 받은 재해, 공적인 비상사태 및 대규모 사고의 구조에 있어서의 지원 등이다(THW법 제1조).

지원자가 활동이나 훈련에 참가하는 경우에는, 지원자 및 그 고용주에게 금전적인 불이익은 생기지 않는다(THW법 제3조). 지원자로서 4년 이상 민간인 보호 또는 방재의 활동에 종사한 사람은 징병(Wehrdienst) 또는 비군사 의무(Zivildienst)가 면제된다(징병법 제13a조 및 비군사 의무법 제14조). 그러나 2011년 7월에 징병 및 비군사 의무는 정지되어 THW의 향후의 지원자의 인원수에도 영향을 준다고 보여지고 있다.⁴³⁾

3) 독일 적십자사 등

독일에서는 크리스트교의 전통에 의해 자원봉사 정신이 강하고, 자원봉사 활동이 활성화 되어 있다. 민간인 보호 및 방재에 관련되는 주

43) http://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Meldungen/national/2011/07/meldung_001_wehrpflicht_ausgesetzt.html.

요한 자원봉사 조직으로서 사마리아 봉사단(ASB: Arbeiter-Samariter-Bund Deutschland e.V.), 독일 구명 협회(DLRG: Deutsche Lebens-Rettungs-Gesellschaft), 독일 적십자사(DRK: Deutsches Rotes Kreuz), 요한 참사 구호회(JUH: Johanniter-Unfall-Hilfe), 몰타 구호 봉사회(MHD: Malteser-Hilfsdienst)가 있다.

3. 「시민보호와 재난구조법」의 발전과정

종래 독일에서 시민보호는 연방의 임무였으며 재난구조는 각 주의 임무로 양분되어 있었다. 예컨대 독일 기본법 제73조 제1항 1호는 시민보호를 연방의 임무와 책임으로 규정하고 있으며, 여기서의 시민보호는 군사적 위기상황을 의미하는 좁은 의미로 해석되어 왔다. 이에 따라 연방법 역시 시민보호법(Zivilschutzgesetz)의 형태로 시행되어 왔을 뿐이다. 이에 비해 재난구조는 각 주의 임무로서(독일 기본법 제30조 참조), 이에 관한 법률의 제정 역시 각 주의 권한에 속해왔다.

그럼에도 불구하고 시민보호와 재난구조의 밀접한 관계로 인하여 양자는 상호의존적 형태로 운영되어 왔다. 즉, 각 주는 재난구조에 있어서 연방의 조력을 받을 수밖에 없었으며, 연방 역시 군사적 위기상황에서의 시민보호를 위해 각 주의 조력을 필요로 하였다. 특히 2001년 9월 11일의 미국에서의 비행기 테러사건, 2002년 독일 엘베강과 도나우강 유역에서의 대호우 및 2007년 태풍 키릴 등을 거치면서, 시민의 안전을 보호하기 위해서 종래의 시민보호와 재난구조의 양분체계를 통합할 필요성이 있다는 인식이 널리 확산하였다. 이와 관련하여 2002년 연방과 각 주가 합의한 새로운 정치적 개념인 “독일에서 주민의 보호를 위한 새로운 전략(Neue Strategie zum Schutz der Bevölkerung in Deutschland)”은 시민보호를 위한 사고의 전환점을 이루는 중요한 정치적 합의였다. 1990년부터 시작된 냉전체제의 종식과 동·서 독일의

통합을 거치면서 독일에서는 안전에 대한 지나친 낙관적 사고가 팽배되어 있었으나, 2002년의 새로운 정치적 개념은 안전에 대한 중요성을 일깨우는 중요한 사건이었던 것이다. 이후 2003년 3월 27일의 각 주 수장회의에서는 대재앙이 연방과 각 주의 ‘공동책임(gemeinsame Verantwortung)’이라는 새로운 기본인식을 확립하고, 테러공격이나 개별지역을 뛰어넘는 자연재해에 대해서는 ‘전체의 조치를 통해서(mit gesamtstaatlichen Maßnahmen)’만 극복할 수 있다는 점에 합의하였다. 이러한 인식과 함께 독일에서는 2002년 독일 긴급재난대비 정보시스템(deNIS: das deutsche Notfallvorsorge-Informationssystem)을 활용하는 ‘연방과 각 주의 공동보고 및 상황본부(GMLZ: das Gemeinsame Melde- und Lagezentrum des Bundes und der Länder)’가 신설되었다. 또한 이미 2001년 미국테러 직 후에는 라디오, 텔레비전이나 그 밖의 미디어를 통해 초단위로 주민에게 위협에 대한 정보를 발할 수 있는 새로운 위성기반 경고시스템(SatWaS: ein neues, satellitengestütztes Warnsystem)을 구축하고 이를 운영하였다.

이러한 정치적, 조직적, 기술적 대처와 함께 독일은 시민보호와 재난구조의 양분화를 지양하고 이를 통합하는 「시민보호와 재난구조법」을 제정하여 2009년 4월 9일부터 시행하였다.

4. 「시민보호와 재난구조법」의 주요내용

(1) 법체계 개관

「시민보호와 재난구조법」은 총 12개의 장으로 구성되어 있다. 즉, 동법은 제1장 총칙, 제2장 자기방호, 제3장 주민에게의 경보, 제4장 방호건축물, 제5장 체재규제, 제6장 민간인 보호에 있어서의 방재조직의 관여 및 연방에 의한 방재 지원, 제7장 건강 보호를 위한 조치, 제8장 문화재 보호의 조치, 제9장 조직 및 지원자, 제10장 민간인 보호의 비용,

제11장 과료의 규정, 제12장 보칙 등(전32조)으로 구성되어 있다. 이 중 제2장에서 제8장까지가 민간인 보호를 위한 조치이다.

제 1 장 총 칙

제 1 조 민간인보호의 임무

제 2 조 위임행정

제 3 조 국제법상의 지위

제 4 조 연방의 문민보호(Zivilbevölkerung) 담당 관청

제 2 장 자기방호(Selbstschutz)

제 5 조 자기방호

제 3 장 주민에의 경보

제 6 조 주민에의 경보

제 4 장 방호(防護)건축물

제 7 조 공공 방호시설

제 8 조 가정용 방호시설

제 9 조 기업의 건축상의 방호

제 5 장 체재(滯在)규제

제 10 조 체재규제

제 6 장 민간인 보호에 있어서의 방재조직의 관여 및 연방에 의한 방재지원

제11조 민간인보호에 있어서의 방재조직의 관여

제12조 방재지원의 원칙

제13조 장비

제14조 훈련 및 계속훈련

제15조 방제관청의 임무

제16조 조정장치, 자원관리

제17조 데이터의 수집 및 사용

제18조 연방 및 주의 협력

제19조 보호위원회

제20조 보란티어의 지원

제 7 장 건강 보호를 위한 조치

제21조 건강관리계획

제22조 출동준비체제의 강화

제23조 위생생물의 비축

제24조 응급조치훈련 및 개호보조훈련

제 8 장 문화재보호의 조치

제25조 문화재보호

제 9 장 조직 및 지원자

제26조 조직의 협력

제27조 지원자의 법적 관계

제28조 개인적 지원

제 10 장 민간인 보호의 비용

제29조 비용

제 11 장 과료의 규정

제30조 과료의 규정

제 12 장 보 칙

제31조 기본권의 제한

제32조 도시주(州) 조항

(2) 주요 내용

독일 「시민보호와 재난구조법」의 주요내용은 조문의 장의 순서를 바탕으로 하여 설명하고자 한다.⁴⁴⁾

44) 이하의 내용은 임형택, 전계논문, 4면 이하를 바탕으로 수정·보완한 것이다.

1) 제1장 총칙(제1조~ 제4조)

민간인 보호란 「비군사적 조치에 의해, 주민,……, 생활 또는 군사상 중요한 기관, 기업, 시설 및 설비 및 문화재를 전쟁으로부터 지켜, 전쟁의 영향을 제거 또는 경감하는 것이다」고 정의되고 있다. 또, 관청의 조치는 주민의 자조(Selbsthilfe)를 보충하는 것이라고 하는 원칙을 정하고 있다. 민간인 보호에는 구체적으로 자기 방호, 주민에게의 경보, 방호 건축물, 체재 규제, 방재, 건강 보호를 위한 조치, 문화재 보호를 위한 조치가 있다(제1조).

「시민보호와 재난구조법」에서 지방자치단체와 지방자치단체 연합을 포함하여 각 주의 책무로 되어 있는 사항은 연방의 위임을 받아 행한다. 이때 행정기관의 관할 및 행정절차는 다른 정함이 없는 한, 재난 보호를 위한 각 주의 규정에 따른다.

한편 주 정부는 명령을 통해 다수의 지방자치단체, 기초자치단체(Kommune)⁴⁵⁾ 또는 지방자치단체 연합이 시민보호의 모든 또는 개별 임무를 공통으로 지각하도록 하고 그 관할을 정할 권한이 있다. 다만 주 정부는 이 권한을 상급 주 행정기관에 위임할 수 있다(제2조).

시민보호를 위해 투입하는 단일물, 시설과 기구는 1949년 8월 12일의 전쟁 중 시민보호를 위한 제네바협약 제63조 및 국제 무장충돌 희생자의 보호에 관한 부속서 제61조의 요건에 상응한다. 한편 적십자에 의해 승인된 독일적십자사의 지위와 인도적 국제법에 따른 그 밖의 임의 구조단체 및 그 단체원의 지위는 동법의 적용대상이 아니다(제3조).

이 법률의 소관은 연방 주민보호·방재 지원청이다. 동청의 임무는 통일적인 민간 방위 계획에 있어서의 연방의 각 부문의 최고 관청에 대한 지원, 민간 방위의 교육 및 민간인 보호의 훈련, 주민에게의 경보시의 협력, 민간인 보호에 관한 주민에게의 정보 제공, 민간 방위 분야의 연구, 민간인 보호를 위한 장치 및 기구의 검사 등이다(제4조).

45) 우리나라의 시, 읍, 면에 해당하는 자치단체이다.

동법에서의 연방의 행정임무는 주민보호와 재난구조를 위한 연방행정기관(BBK: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe)에 속한다. 연방주민보호기관은 특히 i) 종합적인 시민방위계획에 있어서 관할 상급 행정기관 원조, ii) 시민방위에 참여한 인원의 교육 및 간부수련과 시민보호임무의 범위 내의 재난보호의 간부수련, 자위를 포함하여 시민보호의 수련내용 개발, 자위임무의 이행에 있어서 자치단체와 자치단체 연합 원조, iii) 주민경보 지원, iv) 시민보호, 특히 보호가능성과 구조가능성에 관해 주민에게 정보제공, v) 각 주와 협의하여 시민보호 영역에 대한 기술적·학문적 연구를 위한 과업설정, 연구결과의 평가 및 간행물의 수집과 평가 vi) 시민보호를 위한 장비와 재료의 검사 및 그 장비와 재료의 허가, 표준화와 품질보증에 대한 지원 등의 책무가 있다.

또한 독일 「기본법」 제85조 제4항에 따른 시민보호의 영역에 관한 연방정부의 권한 역시 연방주민보호기관에 위임된다(제4조).

2) 제2장 자기 방호(제5조)

방위사태에 대해 위협이 되는 특별한 위협에 대비한 주민의 자기 방호(Selbstschutz)의 조직화, 촉진, 통괄 및 관청이나 기업의 자기 방호의 촉진은 시·읍·면의 임무이다(제5조). 이와 관련하여 지방자치단체는 주민에 대한 정보제공과 수련 및 그 밖에 자위에 관한 사무를 적십자사 등과 같은 조력기구를 활용할 수 있다. 중급 자치단체(kreisangehörige Gemeinde)⁴⁶⁾의 조치는 해당 자치단체의 일반행정기관에 의해 지원된다. 한편 지방자치단체는 공습의 경우에 특별한 형식을 요하지 않는 주민의 자위에 관한 일반 명령을 발할 수 있다.

46) 우리나라의 군에 해당하는 지방자치단체이다.

3) 제3장 주민에게의 경보(제6조)

연방은 방위사태에 대해 주민에게 위협이 되는 특별한 위험을 파악 하여야 한다. 주(州)는 이 위협의 경보를 실시하지만, 주가 방재를 위해서 필요한 경보장치가 민간인 보호의 목적을 위해서 부족한 경우에는 연방이 보완한다(제6조).

4) 제4장 방호 건축물(제7조~ 제9조)

기존의 방호 건축물을 유지하기 위한 규정만이 있다. 연방이 과거에 건설한 공공의 방호시설은 시·읍·면이 관리 및 유지하는 것으로 되어 있다. 대피소를 평화시에 사용하는 것으로부터 발생하는 수익 역시 지방자치단체에 속한다. 다만 공공대피소가 다른 시설과 함께 운영상의 단일체를 형성하는 경우, 대피소와 그 부속장비의 관리와 유지를 토지소유자에게 이양할 수 있다. 이때 지방자치단체는 그 관리와 유지를 위해 필요한 비용을 상환하여야 한다(제7조).

한편 주법에 따른 관할 행정기관의 동의가 없는 한, 공공대피소의 사용에 영향을 미칠 수 있는 토지와 건축물의 변경은 허용되지 않는다. 다만 연방 소유 건축물의 경우에는 그 동의권이 연방내무부장관에게 있다.

그리고 연방의 재정지원이나 조세혜택으로 건축된 민간건물의 소유자나 수익권자는 연방의 결정에 상응하는 상태로 해당 민간건물을 유지하여야 한다. 또한 주법에 따른 관할 행정기관의 동의가 없는 한, 해당 민간건물의 사용에 영향을 미칠 수 있는 변경을 하여서는 안된다(제8조).

그리고 생활이나 방위상 중요한 시설과 기구의 보호를 위해, 상급 연방 행정기관은 건축상의 보호조치로서 관할 규정을 정할 수 있다(제9조).

5) 제5장 체재 규제(제10조)

상급 주행정기관이나 동 기관에서 정한 자 또는 주법에 의한 관할 기관은 주민의 방위를 위협하는 특별한 위험으로부터 보호하거나 방 위할 목적으로 독일 「기본법」 제80a조의 조치로서 각 체류장소에서 허가를 받고 이전하거나 일정한 장소에 출입할 수 없도록 명할 수 있 으며, 특별히 위험한 지역의 주민을 일시적으로 이주하도록 명할 수 있다. 이와 관련하여 각 주, 지방자치단체와 지방자치단체 연합은 이 주의 실행 및 이주된 주민의 체류와 공급을 위하여 필요한 준비와 조 치를 할 의무가 있다. 관할 연방행정기관 역시 이에 필요한 지원을 하여야 한다(제10조).

6) 제6장 민간인 보호에 있어서의 방재 조직의 관여 및 연방에 의한 방재 지원(제11조~ 제20조)

주법의 규정에 의한 방재 조직은 방위사태에 대해 민간인 보호를 위한 임무를 실시한다. 이러한 조직은 민간인 보호를 위해서 보완적 인 장비 및 훈련을 받는다. 연방 내무부장관은 관할 상급 주행정기관 과 협의하여 보충될 것의 종류와 범위를 확정한다(제11조).

주는 연방의 민간인 보호를 위한 제도(징별권 등) 및 시설을 방재의 활동을 위해서 사용할 수 있다(제12조). 여기서 말하는 「민간인 보호를 위한 조직」이란 구체적으로는 연방 주민보호·방재 지원청 및 연방 기 술 지원대이다. 「민간인 보호를 위한 제도」는 위성경보시스템(SatWaS), 연방·주 공동정보분석센터(GMLZ), 국가 비상시 대책 정보시스템(deNIS), 이재민·가족 지원(NOAH) 등이다.

연방은 소방, 화재방보호(ABC)대책⁴⁷⁾, 위생 및 간호의 분야에 있어 서의 방재 장비를 보완하여야 한다. 주는 연방에 의해 보완된 장비를

47) 핵·생물·화학물질에 의한 위험으로부터의 보호. atomar, biologisch und chemisch 의 약어. 영어에서는 NBC(nuclear, biological and chemical)이라고 약칭된다.

방재의 활동을 위해서도 사용할 수 있다. 방재의 부대 및 시설의 지원자는 소방, 화생방보호대책, 위생 및 간호의 분야의 임무 수행을 위해서 보완적으로 민간인 보호의 훈련을 받는다. 시민보호를 위해 연방으로부터 각 주로 처분권이 양도된 보충된 장비는 부수적으로 재난보호의 임무를 위해서도 처분될 수 있다. 재난보호 단체나 시설에서의 조력자는 임무수행을 위한 훈련시 보충된 장비를 지급받을 수 있다(제13조).

재난보호의 관할 행정기관은 그 영역에 속하는 모든 조력조치를 이끌고 조정한다. 동 행정기관은 재난보호 단체와 시설이 본 법에서의 임무를 수행함에 있어서 이를 감독한다. 구체적으로 연방은 주가 방재의 분야에서 실시하는 훈련을 보장 및 보완하는 훈련을 실시한다. 구체적으로는, 연방과 주가 공동으로 실시하는 공동위기관리연습(LUKEX), 위기 관리·비상시 계획·민간인 보호 아카데미(이하 「AKNZ: Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz」)가 있다(제14조).

연방 주민보호·방재 지원청의 조직 및 제도는 기본법 제35조 제1항의 규정에 의한 직무 공조(Amtshilfe)⁴⁸⁾로서, 주의 지원을 위해서 사용할 수 있다. 특히, 현황 파악 및 그 평가에 관한 것으로 하여 연방·주 공동정보분석센터(GMLZ), 국가 비상시 대책정보시스템(deNIS)이 있다. 피해를 받은 주로부터 요청이 있는 경우에는, 연방은 지원 조치의 조정을 실시한다(제16조).

연방은 민간인 보호를 위한 위험 분석을 실시하지만, 다만 주가 방재를 위해서 실시하는 위험 분석을 받아들일 수 있다(제18조). 조정조치 임무의 이행을 위해 필요한 경우, 연방주민보호기관은 개인 관련 데이터를 포함하여 구조지점과 대상 및 시민보호와 재난보호를 위해 중요한 사회기반시설에 관한 정보를 생성하고 활용할 수 있다. 이러

48) 직무 공조는 연방과 주가 일체가 되어 정보를 공유하거나, 행위의 통일성을 유지하기 위한 것이다[Josef Isensee and Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV Aufgaben des Staates, C.F.Muller Verlag, 2006, S.273.].

한 정보에는 특히 i) 일반적인 위협보호의 인적, 물질적, 사회기반시설적 가능성에 관한 정보, ii) 해당 시설의 손해발생시 추가적 손해를 야기할 수 있는 기업, 시설과 기구에 관한 정보(잠재적 위협), iii) 문제발생시 주민의 조달에 상당한 영향을 미칠 수 있는 사회기반시설에 관한 정보와 iv) 상징성이나 규모로 인해 공격 목표로 될 가능성이 높은 대상물에 관한 정보 등이 속한다.

이에 따라 생성된 개인 관련 데이터는 단지 시민보호와 재난보호에 참여하는 공적·비공적 기관에 양도될 수 있으며, 연방주민보호기관의 관점에서 해당 데이터의 인지가 위치검색 및 평가, 증명 또는 공급 부족 재원의 조정과 관련하여 필요하다고 인정되는 경우에 한해 양도될 수 있다. 다만 그 양도를 위해 해당 기관의 요청을 필요로 하는 것은 아니다.

데이터의 생성과 활용에 관한 보다 상세한 사항은 연방 상원의 동의를 받아 연방내무부장관이 명령으로 정한다. 이 경우에 특히 생성과 활용될 수 있는 데이터의 종류 및 데이터의 소멸을 위한 기간 등을 정할 수 있다.

연방 내무성은 2010년 이후 매년, 리스크 분석의 결과를 연방 의회에 보고한다. 또한 연방 내무부장관은 해당 보고 년도에 보호위원회에서 작성한 위협보고서 역시 독일 하원에 보고하여야 한다. 이외에도 연방은 그 관할의 범위 내에서 위협한 사회기반시설의 보호를 위하여 각 주에 자문하고 원조한다. 또한 연방은 각 주와 협의하여 재난보호의 임무를 수행하기 위해 각 주에서 제안하는 표준화와 개념을 발전시켜야 한다. 그리고 중요 사회 기반의 보호 대책에 있어서도 연방과 주는 협력한다.

연방 내무성에 주민보호를 위한 위원회를 설치한다(보호위원회). 보호위원회의 위원은 명예직으로서 민간인 보호 및 방재 지원에 관한 학술적 및 기술적인 문제를 협의하고, 위원회는 연방정부에 조언을 실시한다(제19조). 동 위원회에 대한 지원은 연방주민보호기관의 책무이다.

연방은 민간인 보호 및 방재의 기초가 되는 자원봉사를 지원한다(제20조). 이 규정은, 민간인 보호 및 방재에 있어서의 자원봉사의 중요성을 고려한 것으로, 국가의 비상시 대책에 있어서의 자원봉사의 공헌을 존중하는 연방의 조치의 근거가 된다.

7) 건강보호를 위한 조치(제21조~ 제24조)

주는 방위 사태에 있어서의 주민의 건강관리에 대해 보완적인 조치를 계획한다. 특히 주법에 따른 관할 기관은 존재하는 시설의 활용가능성과 확장가능성 및 예상되는 인적·물적 수요를 조사하고 그 수요에 관한 관할 기관에 이를 고지하여야 한다. 이를 위해서는 건강과 위생에 관한 연방 관할 기관과 긴밀히 협조하여야 한다. 주법에 따른 관할 기관이 보건관청이 아닌 경우에는 그 계획의 수립에 있어서 보건관청과 협력하여 이를 정하여야 한다(제21조 제1항).

의사, 치과의사, 수의사, 약사, 의료보험조합 의사, 의료보험조합 치과의사 단체의 법정 직능대표 및 양호시설의 책임자와 양호시설 단체의 책임자는 위 계획과 수요조사에 협조하고 해당 행정기관을 지원하여야 한다(제21조 제2항).

위 계획의 목적을 위해 양호시설의 책임자는 행정기관의 요청에 응하여 정보를 제공하고 통상의 사무시간이나 영업시간 동안 사무실이나 영업장소로의 출입을 수인하여야 한다. 이를 통해 획득한 정보는 본 법의 목적이나 재난보호임무의 이행을 위해 필요한 범위 내에서만 활용할 수 있다(제21조 제3항).

이와 관련하여 관할 행정기관은 보건복지를 위한 병원의 책임자, 투입계획, 경보계획 및 수의 관련 행정기관의 동물방역을 위한 계획을 정하고 계속적으로 이를 추진하는 것을 정할 수 있다(제21조 제4항).

연방은 방위 사태에 있어서의 주민의 건강관리를 위해서, 주에 대해서 보완적으로 위생 물자를 공급한다. 주는 이러한 위생물자를 방재

의 활동에 대해 사용할 수 있다. 연방정부는 방위 사태에 있어서의 추가적인 수요에 응한 공급을 확보하기 위해서, 충분한 위생 물자를 제조업자, 도매업자 및 공립 및 병원내의 약국에 비축하는 것을 연방 참의원의 동의를 필요로 하는 법규 명령에 의해서 명할 수 있다(제23조).

8) 조직 및 지원원(제26조~ 제28조)

민간인 보호에 협력하는 공적 및 민간 조직의 활동 및 그 지원자의 권리 및 의무는 방재에 관한 주법의 규정에 근거한다(제26조, 제27조).

9) 민간인 보호의 비용(제29조)

연방은 이 법률, 이 법률에 근거하는 행정 규칙 및 관할청의 지시에 의해 주, 시·읍·면 및 시·읍·면 연합에 발생하는 비용을 부담하지만, 인건비 및 물건비는 인수하지 않는다.

제 3 절 프랑스

1. 도 입

생활안전사고란 무엇인가? 프랑스에서는 일반적으로 일상생활 속의 사고(AcVC, accidents de la vie courante)라는 표현으로 사용되며, “장소 또는 활동 등으로 인하여 일상적으로 발생하는 의도하지 않은 충격(traumatismes)”으로 정의된다.⁴⁹⁾ 이러한 사고의 예로는 가정의 경우, 주택 및 그 주변의 정원, 마당, 주차장 기타 부속건물에서 발생하는 각종의 사고가 있고, 그 밖의 공간 즉, 학교, 상점, 길거리 등에서의 사고가 있으며, 스포츠나 여행지에서 발생하는 다양한 유형의 사고가 있다. 단, 이러한 일상생활 속의 사고라는 개념에서 특이한 점은 교통

49) <http://www.sante.gouv.fr/la-definition-des-accidents-de-la-vie-courante-acvc.html>

사고나 산업재해, 자연재해, 자살, 사고로 볼 수 없는 폭행이나 공격 등은 그 범주로부터 제외되는 것으로 본다는 점이다.⁵⁰⁾

이러한 개념과 유사한 용어로서 시민안전(sécurité civile)이란 주민을 지원하고 특히 심각한 위기가 있는 경우에 대응하기 위한 다양한 (주로) 공적인 수단을 동원하는 것을 말한다.⁵¹⁾ 보다 구체적으로 표현하면, 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 개인에 맞추어진 다양한 조치와 수단을 준비, 집행함으로써 모든 자연재해로부터의 예방, 주민에 대한 정보제공과 경보 및 사고, 재난·재해에 대응하여 사람과 재산, 환경을 보호하는 것으로서,⁵²⁾ 위에서 말한 일상생활의 안전이 생활안전에 관한 실체적 내용에 초점이 맞춰진 것이라면, 시민안전은 그러한 생활의 안전에 관하여 구체적으로 실현하는 방식, 즉 안전조직의 측면에 관한 것으로서, 우리나라의 생활안전과 완전히 합치하는 의미는 아니지만 일정한 법률에서 또는 보다 일반적인 의미에서 “민방위”로 해석할 수 있는 경우가 있다.

2. 영역별 생활안전의 현황 및 유형

일상생활에서의 사고는 매우 빈번하여 공공의 건강 내지 보건에 중대한 영향을 미치는 요소가 된다. 프랑스의 경우, 모든 사고 원인과 연령대를 합쳐 매년 1천1백만 명 이상이 안전사고를 당하며, 그 중 4백5십만 명 정도는 응급구조가 되고, 수백만 명 정도는 입원을 경험한다. 또한 이러한 사고로 인하여 매년 1만9천명 넘게 사망하는데(2006년의 경우 프랑스 본토에서 18,549명이 사망) 이는 전체 사망의 3.6%에 해당하는 높은 비율로 프랑스 사망원인의 세 번째에 해당한다.⁵³⁾

50) <http://www.sante.gouv.fr/la-definition-des-accidents-de-la-vie-courante-acvc.html>

51) http://fr.wikipedia.org/wiki/S%C3%A9curit%C3%A9_civile_en_France

52) Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008, p. 1.

53) 이러한 사망자수는 1980년대에 2만2천명에 비하여 2000-2002년 및 2004-2006년에

생활안전이라는 개념은 정형적인 사고의 유형이 없고 워낙 방대한 분야에서 예측할 수 없는 사고를 통하여 인식할 수 있기 때문에 모든 사고를 아우르는 일반적인 원칙은 존재하지 않는다. 다만 일정한 장소, 일정한 피해자 또는 일정한 매개체 등을 중심으로 분류하여 살펴 볼 수는 있다. 이하에서는 프랑스 보건부 홈페이지에서 생활안전사고에 관한 각종의 정보를 공유하고 대책 등을 분류하고 있는 카테고리 에 따라 주요 내용을 살펴본다.⁵⁴⁾

(1) 아 동

창문으로부터의 추락, 기도폐색, 흡입, 약물 또는 각종 가정용품의 섭취와 그로 인한 중독, 목욕탕 또는 물놀이장에서의 사고 등은 아동에게서 발견되는 가장 흔한 사고 유형이다.

아동은 위험에 대한 인식이나 사고회피에 대한 즉각적인 대비능력 등이 부족하기 때문에 항상 부모의 주의와 감독이 필요하다. 사실 일상생활 속에서 가장 많은 사고를 발생하는 연령대가 0세에서 6세이기도 하다. 때문에 공권력은 부모를 대상으로 예방 관련 주의의무 또는 행동요령 뿐 아니라 사고발생 시의 적절한 조치에 관한 정보를 제공하는 활발한 캠페인을 벌이고 있다.

(2) 노 인

노인 또한 일상생활에서 많은 사고의 위험에 노출되어 있는데, 그중 80% 이상, 약 4십5만 건 정도가 낙상위험에서 비롯된 사고이다.

특히 65세 이상의 노인에게서 발생하는 이러한 낙상사고는 사고 자체보다도 그로 인한 육체적 후유증(골반, 대퇴부 골절 등)과 자신감 감소 등의 정신적 후유증으로 이어져 또 다른 문제들을 발생시키기도 한다.

는 17% 감소하였는데, 15세 미만에 있어서 24% 감소한 것이 주된 요인이다[<http://www.santegouv.fr/les-chiffres-cles.html>].

54) <http://www.sante.gouv.fr/accidents-de-la-vie-courante.html>

이러한 노인들의 안전사고를 예방하기 위하여 정부는 낙상방지를 위한 각종 시설(주거정비 등)에 대한 정보와 육체적 건강을 유지하기 위한 활동(운동, 음식물 등)에 관한 정보를 제공하는 캠페인을 벌이고 있다.

(3) 물 관련

물 관련 사고는 크게 목욕탕에서 발생하는 것과 물놀이 등 수영장 에서 발생하는 것으로 구분할 수 있는데, 프랑스에서는 매년 6세 미만 아동의 사망 중 15%가 이러한 사고에 기인한다. 이러한 이유로 보건부장관 등은 아동으로 하여금 수영을 배울 수 있도록 적극적으로 많은 활동을 제공하고 있고, 아동과 그 부모에게 물 관련 활동에 대한 안전에 만전을 기할 수 있도록 각종 정보를 제공한다.

(4) 스포츠 및 여가활동

스포츠 및 여가활동은 대부분 야외에서 이루어지며, 모든 연령과 관계되기 때문에 특히 다방면에서 주의를 요한다. 언제 누구에게서나 사고가 발생할 수 있으며, 전문적이던 활동(산악자전거, 롤러 등)들이 점차 대중화되면서 이러한 사고위험은 더욱 다양화되었고, 사고로 인한 결과가 예측이 어렵고 심각한 상태에 이르는 경우가 빈번해졌다.

(5) 목공 및 가정용품

프랑스에서는 매년 약 3십만 건에 이르는 안전사고가 가정 내 목공과 가정용품으로 인한 많은 중독으로부터 비롯되며, 많은 부분 아동이 피해자가 되는 사고로 이루어진다. 이러한 유형의 사고는 아주 간단한 행동지침의 준수(예컨대, 사용법의 준수, 물건의 용법에 맞는 보관과 사용, 아동으로부터의 격리)만으로 충분히 예방할 수 있기 때문에 예방에 대한 교육의 효과도 매우 높다고 할 수 있다.

이러한 유형의 사고 및 그 결과를 예방하기 위하여 보건부장관 등은 가정 내 목공 및 가정용품의 활동에 관한 정보를 제공하는 홍보교육을 진행 중이다.

(6) 중독 및 화재

일산화탄소 등의 중독 및 가정 내 화재위험은 많은 원인과 함께 특유의 유사한 원인적인 상황을 동반한다. 일산화탄소는 매년 중독으로 인한 사망 중 첫 번째의 사유에 해당하며, 가정 내 화재로 인하여 매년 1만 명이 사망하며, 2분마다 한 건 꼴로 발생한다. 사망까지 이르지 않는다고 하더라도, 일산화탄소 중독이나 가정 내 화재는 매우 심각한 육체적 후유증, 호흡곤란, 트라우마 기타 심리적인 영향을 미친다.

이러한 사고 유형은 누구에게나 발생할 수 있는 것으로서 국가적 차원에서 예방교육이 이루어져야 하며, 매년 위험상황 및 예방과 사고대처에 관한 더 많은 정보가 제공되어야 한다.

3. 생활안전사고 대비 조직

(1) 개요

일상생활 속에서 발생하는 사고에 대한 예방은 크게 활동, 제품, 환경에 대한 조치로 구성되며, 각 분야에 관한 주무관청이 협업하고 있다.⁵⁵⁾ 그리하여 ① 사고에 관한 정보공유의 측면에 있어서는 건강 및 스포츠부(Ministère de la santé et des sports)가 보건감독원(InVS)와 연계하여 담당하고 있고, ② 건강교육 및 홍보는 사고예방 및 건강교육원(INPES)이, ③ 각종 “생활용품”과 관련하여서는 소비부(Ministère en charge de la Consommation)의 경쟁, 소비, 사기억제국(DGCCRF)에서 담당한다.

55) <http://www.sante.gouv.fr/la-politique-de-prevention.html>

이러한 사고예방과 관련한 단체(기구)는 ① 예방에 대한 캠페인⁵⁶⁾ 등 정보공유 내지 홍보, ② 역학조사 정보의 수집, ③ 각종 규범의 수립 및 집행 등의 세 가지 측면에서 조직된다.

한편, 이러한 일상적인 생활안전의 경우와 달리 시민안전⁵⁷⁾은 국가 차원과 지방 차원의 두 조직으로 나눌 수 있다. 국가적 차원의 조직으로는 시민안전 및 위기관리국(DGSCGC, Direction générale de la Sécurité civile et de la Gestion des crises, 이하 위기관리국이라 한다)이, 지방 차원의 안전은 소방구조대원(sapeur-pompier)이 담당한다. 지방 차원의 조직으로는 도(道) 소방구조대원, 산림구조대원, 파리(Paris)시 소방구조반, 마르세이유 해양구조부대 등이 있다.

(2) 구성 및 관할

1) 중앙

프랑스 정부는 2011년 9월 7일 대통령의 제안으로 프랑스 또는 외국에서 일상생활 속에서 불시에 발생하는 위험과 사고를 계획적으로 예방하고 관리하는 중앙기관으로서 시민안전 및 위기관리국(DGSCGC, 구 DSC)을 조직하였다.⁵⁸⁾

위기관리국은 내무부 소속으로서 프랑스 위기관리, 즉 일상생활 속의 사고 내지 주요 재난에 관하여 중추적 책임을 진다. 이 조직은 다음과 같이 몇 개의 하부조직들로 구성된다.

- ① 사무국
- ② 시민안전방위 조사국
- ③ 부처 간 조정실(MRI)

56) 프랑스에서의 안전캠페인은 크게 연령(15세 미만 / 65세 이상)을 기준으로 하거나, 분야별로(수영장 등 물놀이, 스포츠, 집안일, 가사용품, 화재, 독극물 등 중독) 구분하여 이루어진다.

57) 이 경우 민방위로 이해하는 것이 적절하다.

58) http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/defense_et_securite_civiles/presentation

- ④ 소방구조대원실
- ⑤ 위기관리 계획실
- ⑥ 국가지원실

위기관리국의 지위는 도지사 아래에 위치하고 있으며, 약 3천 명의 민간인과 60개 곳에 배치된 군인도 소속되어 있다.

2) 지 방

우선, 꼬뮌(기초자치단체)은 각종 사건 사고에 직면하게 되는 첫 번째 단위의 지자체로서, 데빠르트망(道), 특별용도구역 및 국가적 단위의 구성요소가 되기도 한다. 그리고 다양한 차원의 지방자치단체는 각자 그들의 임무를 숙지하고 집행할 수 있는 자체 명령지휘 체계를 가지고 있어(집행 및 협상국 등의 명칭으로) 위기에 대비하고 있다.

도(道) 차원에서는 도청에 크게 ① 민방위 및 시민보호를 담당하는 부서에 조직되는 집행센터(COD)와, ② 위험지역 외의 (구조)활동지역에 근접한 지휘소(PCO)를 둔다. 사고가 도(道)가 감당할 수 있는 범위를 초과하여 발생하는 경우 지역집행센터(COZ)는 방위지역의 (구조)활동을 강화하고 조정하게 되며, 필요한 경우 국가차원의 범정부 위기관리 집행센터(COGIC)가 해당 지역을 관할하게 된다. 그 집행단계를 살펴보면 다음과 같다.

재난에 대비하기 위하여 위험을 관리하는 각각의 하위 부서는 위기관리를 구성하는 다음의 세 단계, 즉 준비(계획, 훈련, 예견) → 실전 대응 → 일상으로의 복귀(훈련, 주민지원 등)에 투입되며 방위 및 안전지역과 도 관할 내에서 도지사의 활동을 지원한다. 이들 부서는 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 개인과 매우 다양한 파트너십을 구축하여 재난의 영향을 분석한다. 그러한 활동은 구체적으로 다음과 같은 네 개의 실에서 집행이 된다.⁵⁹⁾

59) http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/defense_et_securite_civiles/gestion-risques

- ① 재난실 : 12명 정도의 전문가로 구성되며 자연재해(기상, 지진, 산불, 홍수), 산업재해(핵, 산업 및 화학, 위험물질의 운송, 터널, 수력건설물)에서 발생하는 재난 및 위험관리에 특별하게 적용되는 계획을 담당한다. 또한 이 모든 경우에 적용되는 규범을 수립하고, 도청과 범정부 위기관리센터에 전문가를 투입하며 다양한 교육, 모임과 범정부 차원의 단체에 관여한다.
- ② 화재 및 위험통제실 : 다중이용시설과 초고층빌딩에 대한 화재 및 재난 위험 예방에 관한 법령을 마련하고, 각종 물건, 건축자재 및 정비시설 등에 대한 단열평가 기준을 정한다. 또한 지역의 활동가 교육에 참여하고, 일상생활 내의 위험예방(낙상, 익사, 중독, 등산 시의 안전, 가정 내 화재 등)에 관한 사건을 관리한다.
- ③ 범정부 조정실 : 위기관리와 시민안전훈련, 일상생활로의 복귀 원칙을 정하는 데에 참여한다. 그리고 시민안전협약을 요청하는 단체에게 그것을 교부할 의무가 있다. 범정부 위기관리센터(COGIC)를 통하여 사고 관할 당국에게 전달하게 위하여 그 지역의 정보를 수집하고, 긴급상황을 집중하여 분석하며, 집행에 대한 결정을 제시하고 도청을 지원하기 위하여 국가적 차원의 조치를 실행한다. 나아가 국제적 지원에 대한 요청이 있는 경우 이를 관리하기 위하여 유럽위원회에 위치하고 있는 정보모니터링센터(MIC)의 단일창구역할을 한다.
- ④ 위기경보, 계획, 대비실 : 주민에 대한 경보와 정보제공 방식을 정하고, 시민안전계획을 수립함에 있어서 위험과 대형 재난을 분석하며, 위기관리 주체에 대한 교육과 재난 시점 및 그 전후에 적용할 수 있는 행동을 주민에게 환기시키는 업무를 담당한다.

4. 관련 법제

(1) 「시민안전의 현대화에 관한 2004년 8월 13일자 법률」 제2004-811호

1) 개 요

이 법은 2003년의 흑서, 2002년 Gard지역의 홍수, 2001년 AZF 공장 폭발 등과 같은 사건을 경험에 기하여 시민안전에 관한 원칙과 조직을 현대화하고자 「시민안전의 조직에 관한 1987년 7월 22일자 법률」 제87-565호를 폐지하면서 제정한 법이다.

이 법에 의하면 “시민안전이란 국가, 지방자치단체, 공공기관 및 개인에 맞추어진 다양한 조치와 수단을 준비, 집행함으로써 모든 자연재해로부터의 예방, 주민에 대한 정보제공과 경보 및 사고, 재난·재해에 대응하여 사람과 재산, 환경을 보호하고자 함을 목적으로 한다”고 되어 있다(제1조).⁶⁰⁾ 즉, 시민 각자에게 그들의 책임을 인정하고, 구조의 계획, 실행 및 부담 등에 있어서 국가의 책임을 명확하게 한다는 원칙과 함께,⁶¹⁾ 구체적으로 ① 시민에게 스스로 재난관리자라는 주체성을 부여하고, ② 위기와 위기관리에 더 잘 준비하며, ③ SDIS(도(道) 화재 및 구조국)의 지위를 명확히 하고, ④ 소방구조대에 대한 국가의 연대책임을 확인한다는 네 가지 목적이 있음을 파악할 수 있다.⁶²⁾

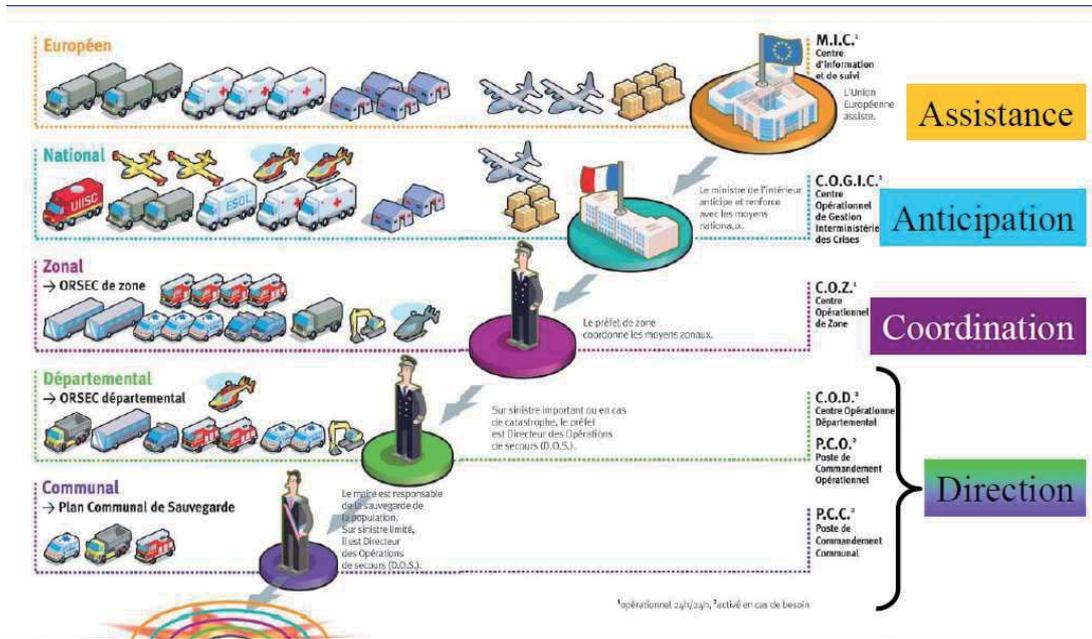
60) 참고로 우리나라 「민방위기본법」제1조가 정하는 “민방위”란 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난(이하 “민방위사태”라 한다)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공(防空), 응급적인 방재(防災)·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 말한다.

61) <http://www.mementodumaire.net/03dispositions/DGal.htm>

62) Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, La loi de modernisation de la sécurité civile, 2009, 3, 5, p. 6.

우선, 시민으로 하여금 시민안전의 주요한 주체가 되도록 한다는 표현은 ① 다양한 시민단체가 시민안전협약을 통하여 그들의 역할과 임무를 재확인할 수 있도록 지원하고, ② 시민안전에 대한 책임을 시(市)(기초자치단체)에 유보함으로써 민간의 참여를 독려하며, ③ 구조의 제1의 행동원칙이라고 할 수 있는 위험정보의 학습을 통하여 안전감수성을 배양하는 책임을 인정하는 것을 의미한다.

그리고 위기와 위기관리에 대비한다는 것은 다양한 네트워크망(전기, 수도, 교통 등)의 단절이 발생하지 않도록 위험을 통제하는 것이며, 이는 주민의 가장 기본적인 욕구 충족을 유지하는 것이라고 할 수 있다. 위기와 위기관리에 더 잘 대비한다는 표현의 조직적인 의미는 구조지휘관(DOS, Directeur des Opérations de Secours)에 해당하는 시장과 도지사, 해양총독으로 하여금 실제적인 집행의 책임을 재확인하는 것이다. 여기서 구조지휘관의 책임이라 함은 모든 구조 행위를 지휘·총괄하고, 통신을 보장하며, 상급 행정청에 보고하고, 결과를 예견하며, 그의 관할지역에 집행한 공적·사적 수단들을 동원하는 것을 말한다. 다른 한편으로 위기와 위기관리에 더 잘 대비한다는 표현의 내용적인 의미는 집행을 명확히 하고 단순화하는 것이라고 할 수 있다. 명확히 하는 것은 구조작업에 대한 명령체계를 명확히 하는 것을 의미하며 이는 아래의 국가위기관리계획을 표현하는 그림으로 표현될 수 있다.



[그림 - 국가위기관리계획]⁶³⁾

주) C.O.G.I.C - 범정부차원의 위기관리 집행센터

C.O.Z : (특별)지역 집행센터

C.O.D : 道 집행센터

P.C.O : 道지휘소

P.C.C : 市지휘소

그리고 단순화 하는 것은 ORSEC의 의미를 1952년도에는 말 그대로 단순하게 구조조직(ORGANISATION des SECOURS)을 의미하던 것으로부터 시민안전 대응조직(ORGANISATION de la Réponse de Sécurité Civile)을 의미하는 것으로 원칙을 새롭게 하는 것을 의미한다.⁶⁴⁾

63) Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, La loi de modernisation de la sécurité civile, 2009, 3, 5, p. 15.

64) ORSEC의 구조 내지 조직과 행동방침 등에 관하여 구체적인 내용을 포함하고 있는 법령으로는 ORSEC 계획에 관한 2005년 9월 13일자 데크레 제2005-157호가 있다. 권한, 명령지휘체계, 감시 및 경보, 정보 및 통신, 사고관리의 수단 및 절차, 행동지침, 일상으로의 복귀 등이 그 주요 내용이다. 이 법령을 통하여 ORSEC계획은 더 이상 경직된 문서가 아닌 위험분석에 기초하여 영속적이며, 진보적이고 실제 적용이 가능한 조직화가 가능하게 되었다.

2) 입법취지 및 목적

「시민안전 현대화법」은 과거 재난관리의 실패에 대한 교훈을 만회하기 위하여 그동안 시행되어 왔던 시민안전의 조직, 산불예방, 대규모 재난에 관한 1987년 7월 22일자 법률이 정하고 있었던 시민안전의 원칙을 현실화하기 위한 목적으로 상원에 의하여 제안되었다. 매년 발생하는 산불로 인한 피해, 반복되는 자연재해와 산업재해, 흑서와 같이 사전에 충분히 예견되지 못하는 위험, 테러에 대한 위협 등은 시민안전의 중요성을 비극적으로 보여주는 예라고 할 수 있다. 본 법의 실효성은 단순한 집행 원칙에 근거한다고 할 수 있지만, 그것보다는 특히 전문적이고 과감하며 헌신적인 구조 주체인 일선 소방구조대원에 의존한다고도 할 수 있다.

이러한 개혁은 위기에 대한 예방 및 관리를 개선하고, 프랑스 시민안전의 진정한 문화를 발전시키며, 화재와 구조의 업무처리에 있어서 도(道)의 역할을 강화하고, 소방구조대원에 대한 국가의 책임을 재확인하기 위한 것이다.

당시 상원의 법사위원회는 ① 시민안전의 정책 방향을 보강하고, ② 위기의 예방과 관리를 개선하며, ③ 시민안전을 유보하는 장치들을 합리화하고, ④ 도(道)의 화재 및 구조국의 조직과 업무를 개선하며, ⑤ 마르세이유 지방의 해양소방부대에 적용되는 규정을 구체화하고, ⑥ 소방구조대원에 적용되는 규정을 명확히 하며, ⑦ 법안으로부터 발생하게 될 새로운 부담을 보상하는 것을 목적으로 하였다.⁶⁵⁾

65) <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl03-227.html>

3) 주요내용

제 1 장 일반규정

제 2 장 시민안전에 관한 일반적 조직

제 1 절 시민안전 분야에 있어서의 책무

제 2 절 주민의 보호

제 3 절 구호조직

제 4 절 시민안전의 유보

제 5 절 시민안전단체

제 6 절 평가 및 통제

제 3 장 화재진압 및 구호업무에 관한 규정

제 1 절 화재진압 및 구호 업무에 관한 (전국 단위의) 컨퍼런스

제 2 절 화재진압 및 구호 업무에 관한 道 단위의 조직

제 3 절 2개 이상 도(道)의 협력

제 4 절 Bouches-du-Rhône 도(道)에 개별적으로 적용되는 규정

제 4 장 소방구조대원에 관한 규정

제 1 절 일반규정

제 2 절 해외 도(道) 및 Mayotte에 적용되는 규정

제 3 절 Mayotte에 개별적으로 적용되는 규정

제 4 절 Saint-Pierre-et-Miquelon에 적용되는 규정

<부속서> 시민안전 정책의 기본 방향

서 문

I. 위험 해결의 공략 : 인식, 예측, 대비

1. 위험에 대한 실제적 조사
2. 집행력(규범력) 있는 계획 변경
3. 연습에서 훈련으로

II. 주민보호 개념의 재해석 : 시민을 시민안전의 핵심으로

1. 주민에 대한 정보와 교육
2. 실제적인 감시 및 경보
3. 위기 및 위기 후에 있어서의 모두의 참여

III. 모든 수단의 동원 : 사건에 대한 대응방안의 조직

1. 명령
2. 국가, 도, 시의 역할
3. 기타 수단의 동원

① 일반규정

제1장은 제1조 내지 제3조를 포함하고 있으며, 본 법의 목적, 주체, 정책(방향)에 관한 것을 주요 사항으로 규정하고 있고, 목적(제1조)은 위에서 언급한 바와 같다. 본 법에서 시민안전의 임무를 수행하는 주체는 직업 소방구조대원 및 자원 화재구조대원, 국가기관의 인적 구성원, 즉 공무원과 직업군인에 의하여 수행되는 것이 원칙이며, 그 밖에 주민의 보호와 주민생활의 유지에 관계되는 업무를 집행하는 국가, 지방자치단체 기타 공·사기관의 인적 구성원도 이에 협력한다고 되어 있다(제2조). 그리고 시민안전 정책은 위험을 예견함으로써 그에 대응하고, 주민을 보호하며, 주민의 연대를 고양하는 모든 수단을 동원할 수 있게 하며, 그러한 정책의 방향은 이하 부속서(annexe)에서 정하는 “시민안전 정책의 기본 방향”과 같다고 선언하고 있다(제3조).

② 책 무

제2장 제1절은 시민안전과 관련하여 각 주체의 의무(책무)에 관한 규정으로 구성되어 있다. 우선은 모든 자가 이러한 시민안전에 동원

된다는 원칙하에(제4조), 교육법전에 따라 모든 학생은 위험예방과 구조업무에 대한 민감화 교육, 초기대응을 위한 행동훈련 등의 교육을 받아야 한다는 규정을 삽입하도록 하고 있다(제5조).

한편, 우선적인 수요(besoins prioritaires)와 관련하여, 수도의 공급·배분 정화, 전기 또는 가스공급 사업자, 도로·철도 또는 하천시설물이나 일부 유형의 대중이용시설의 사업시행자 및 관리자는 위험에 대비하여 주민의 수요를 충족시킬 수 있도록 필요한 조치를 예견하여야 한다(제6조).

제2절은 주민의 보호를 위한 가장 기초적인 계획으로서의 시(市)(코뮌)계획에 관하여 규정하고 있다. 코뮌계획은 주민의 보호와 예방적 정보에 관한 시 관할 문서의 총체로서 주민의 보호와 구조를 위한 긴급조치를 결정하고, 정보 및 안전명령에 필요한 조직을 정하며, 사용할 수 있는 수단 등을 조사한다(제13조).

③ ORSEC

제3절은 구조조직이라는 타이틀 하에 제14조 내지 제29조까지의 다소 많은 규정을 두고 있다. 구조조직은 각 데빠르트망(이하 도(道)라고 한다), 방위구역 및 해양구역에 있어서는 Orsec계획이라 불리는 계획으로 속하게 된다. 도의 Orsec계획은 각 도에 존재하는 위험을 고려하여 구조에 관한 일반적인 조직을 결정하고, 적용할 수 있는 공·사적 수단 일체를 조사하도록 한다(제14조). 또한 모든 상황에 적용될 수 있는 규정들과 일정한 개별상황에 국한하여 적용할 수 있는 규정들을 포함한다.

그리하여 다수의 규정은 특별한 경우, 예컨대 코뮌(市)의 지역적 범위와 능력을 초과할 수 있는 결과가 예상되는 재난 또는 재해의 경우(제17조), 데빠르트망(道)의 지역적 범위와 능력을 초과할 수 있는 결과가 예상되는 재난 또는 재해의 경우(제18조), 다수의 도에 걸쳐 영향을 미칠 수 있는 재난 또는 재해의 경우(제19조), 해양지역에서의 재

난 또는 재해의 경우(제20조), 국가차원으로 확대된 재난 또는 재해의 경우(제21조) 등을 세분하여 각 지역의 책임자를 정하고, 그 권한과 책임 등에 관하여 규정한다. 그리고 그에 따라 지방자치단체법전이 개정되어야 하는 구체적인 법규정을 적시하고 있다.

④ 시민안전 소집

제4절과 제5절은 시민안전 소집과 단체에 관하여 규정한다. 꼬뮌의 시민안전의 소집(RCSC)은 권한 있는 경찰행정청의 이유 부기된 결정을 통하여 집행되는 상황으로서, 시가 통상의 수단으로는 해결할 수 없는 사건 또는 특별한 상황에 처한 경우에 시민안전에 기여할 수 있는 기관들(services)에 의지하는 것을 말한다. 그러한 기관들은 주민에 대한 지원과 보조, 활동에 대한 계획과 복원에 참여하거나 위험에 직면한 주민의 준비과정에 참여할 수 있다(제30조). 그 이하의 규정은 이러한 시민안전소집에 대한 인적 조직과 권한 및 절차에 관한 사항에 있어서 개정되어야 하는 「지방자치단체법」의 규정으로 구성되어 있다.

한편, 시민안전단체는 도지사 또는 국사원의 데크레가 정하는 일정한 상황의 경우 시민안전업무를 담당하는 장관이 공인하는 사회단체를 의미한다. 이렇게 공인된 단체만이 주민 구조활동이나 자원봉사자로서 참여할 수 있다(제36조).

(2) 「생활안전에 관한 2001년 11월 15일자 법률」 제2001-1062호

1) 입법취지

이 법은 테러(특히 무기의 생산과 소지)와 마약밀매, 사회적인 공해에 대응하기 위한 다양한 수단들을 구성하는 법이다. 당시의 죠스팽 정부에 의해 가결되기 2개월 전인 9월 11일에 제안된 이 법은 국가과학 경찰기관을 창설하고, FNAEG(Fichier National Automatisé des Empreintes Génétiques, 프랑스유전자정보기관)을 확대하면서 DNA채취를 거절하는

경우 감옥행이 가능할 수 있게 하였다. 본 법은 물리적인 안전 뿐 아니라 재정 및 금융에 관한 안전까지 규율하고 있는 데에 특징이 있다.

2) 주요내용

제 1 장 시장의 안전활동에 대한 참여에 관한 규정
제 2 장 전쟁, 무기 및 군수품의 물적 체계에 관한 1939년 4월 18일자 테크레 개정규정
제 3 장 사법경찰에 관한 규정
제 4 장 도로의 안전과 교통에 관한 규정
제 5 장 테러 억제에 관한 규정
제 6 장 통화 및 재정법전의 개정에 관한 규정
제 7 장 기타 규정
제 8 장 프랑스 국영철도(SNCF) 및 파리교통공사(RATP)의 안전업무
제 9 장 보 칙

이 법의 가장 첫 번째 조문은 “안전은 기본적 권리이다. 안전은 자유의 실현 및 불평등의 축소를 위한 조건이다”는 명제를 원칙으로 천명하면서, “이는 국가의 의무로서, 국가는 인간과 재산 및 시민의 특권을 보호하고, 제도와 국가의 이익을 수호하며, 법을 준수하고, 평화와 사회질서를 유지하도록 감독하여야 한다”고 규정하고 있다.

여기서 국가는 도지사로서 대표되기 때문에 본 법의 많은 규정은 그러한 권한의 내용과 분배에 관하여 지방자치단체법전을 개정하거나 새로운 규정을 추가하도록 하는 규정이 많이 포함되어 있다.

우선, 국가의 대표자, 즉 도지사는 시장으로 하여금 위법에 대한 예방과 불안전 상태에 대응하기 위한 활동을 정하도록 하며, 정기적으로 그 결과를 고지한다. 이러한 의무위반은 사법경찰의 업무와 관련한 형사소송법전의 규정을 적용받게 된다(제2조). 경찰청장의 경우도 마찬가지다(제3조).

제 4 절 영미국가

1. 미 국

(1) 도 입

미국의 「효과적 기술의 양성에 의한 테러 대책지원법」(Support Anti-terrorism by Fostering Effective Technologies Act)2002는 2001년 9.11 영향으로 제정되어 일명 「안전법」(Safety Act)으로 불리어지고 있다.

이 법률에서는 “반테러 기술”을 지정하고 있는데, 이는 테러방지를 위해 계획, 개발, 수정, 획득된 장비, 서비스, 장치 혹은 기술을 의미한다. 그리고 “반테러 기술”의 기준 규정: 즉각적 이용 가능성, 이용하지 않았을 때 국민의 위험 노출도 등 7가지 기준을 제시하고 있으며, 반테러 기술의 적용시에는 정부의 소송지원, 연방지방법원의 배타적 관할권, 징벌적 손해배상(punitive damages) 등의 제도가 적용된다.⁶⁶⁾

또한, 2003년의 국토 안전 보장 대통령 지령 제5호(HSPD-5: Homeland Security Presidential Directive 5) 「국내 사태의 관리」부분 등이 있고, 연방에 의한 재해 대응의 기본을 정한 Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Act, 42 USC 5121(이하 ‘Stafford법’이라고 한다)에서는 재해 등에 의한 위험이 발생한 주에 대해서는, 주지사로부터 연방정부에 대해 요청이 있어, 연방에 의한 원조의 필요성이 인정되는 상황이라고 대통령이 판단했을 경우에만 동법에 근거하는 연방에 의한 원조를 한다고 규정하고 있다.

66) 박영길, “영미의 생활안전법제”, 생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구'에 관한 제1차 워크숍 발표문, 2012.4.20. 5면.

(2) 관련 조직 현황

1) Stafford법 규정의 절차에 의한 주에 대한 연방원조

국토 안전 보장성 국가 작전 센터(NOC), FEMA 국가 대응 조정 센터(NRCC), 전미 10개 지역의 FEMA 지역 대응 조정 센터(RRCC), 현지 재해 합동 본부(JFO) 및 재해부흥 센터(DRC)가, Stafford법으로 기초를 두는 주에 대한 연방 원조에 대하여, 주요한 운영상의 기관이 된다.

이때 국토 안전 보장성 국가 작전 센터(NOC)는 연방의 재해나 긴급 사태 관리에 대해 국가로서의 상황 확인과 작전 조정의 허브의 역할을 완수하는 상설 조직이다. 복수의 부처와 관련한 활동에 관한 사령 센터이며, 다양한 위협이나 위험에 관한 정보를 24시간 체제로 감시한다. 국토 안전 보장성 국가 작전 센터에는 독자적인 감시원 외, 관계하는 연방, 주, 지방의 법집행기관의 대표자, 국토 안전 보장성으로부터의 정보 커뮤니티 연락원, 민간의 기관이나 다른 주 또는 지방 자치단체로부터의 감시원이 참가한다.⁶⁷⁾

FEMA 국가 대응 조정 센터(NRCC)는 FEMA에 있어서의 주된 작전 관리 센터이며, 국가의 자원 조정을 위한 중요 집중 포인트가 된다. 24시간 체제로 근무하여, 일어날 수 있는 사태와 일어나고 있는 사태를 감시하고, 지역 또는 현지의 부대의 활동을 원조한다. 또, 긴급사태 원조 기능(ESF)을 최대한으로 활용함으로써, 해당 사태에 대해서 신속히 대응하기 위해서 인원을 증강하는 기능도 가진다. 또한, 자원을 제공할 필요가 있는 경우나 합동 본부에서의 정책지도를 제공할 필요가 있는 경우에는 자원이나 인원을 증강할 수 있다. 국가 대응 조정 센터는 국가 인프라 조정 센터(NICC)와 함께 국토 안전 보장성 국가 작전 센터를 구성한다.⁶⁸⁾

67) Department of Homeland Security, National Response Framework , Jan. 2008, p.55.

68) *ibid.*, p.56.

FEMA 지역 대응 조정 센터는, FEMA의 지역 국장의 지시아래, 24시간 체제로 가동해, 긴급사태 원조 기능의 각 분야를 담당하는 부처·기관간의 조정, 지역 내의 기술적 원조 그 외 서비스의 제공에 종사한다.⁶⁹⁾

2) 국토 안전 보장 대통령 지령 제5호에 관한 재해원조 기관

국토 안전 보장성의 국토 안전 보장성 국가 작전센터, FEMA 국가 대응 조정 센터 및 FEMA 지역 대응 조정 센터, 현지 재해합동본부 등이 국토 안전 보장 대통령 지령 제5호에 근거하는 재해 원조에 대하여, 주요한 운영상의 기관이 된다.

(3) 관련 법제

1) 안전법

국토 안전 보장 장관은 이 부처가 설정한 위기관리시스템에서 보호를 받는 자격을 가지는 반테러 기술을 지정하는 것이 가능하다. 그 지정 기준에는 정부가 이전에 사용했던 적이 있는 것 혹은 실질적인 효용 및 효과를 입증한 것이거나, 공사(公私)와 관계 없이 즉시 배치하는 것이 가능한 기술의 사용 가능성 또는 이러한 반테러 기술의 반포·제공자에게 비정상인 규모의 제3자 배상책임을 지게 하는 잠재적 위험률이 높은 물건(risk exposure)이 존재하는지, 이 반테러 기술이 이 부처의 규정 아래에서의 위기관리시스템에 의한 보호가 미치지 않은 배치되지 않는다는 실질적 전망이 있는지, 이 반테러가 기술에 배치되지 않는 경우에 있어서의 공중(公衆)에 대한 위험률의 크기는 어느 정도인가, 위해의 위험을 실질적으로 경감하는 기술의 능력을 평가하기 위한 실행 가능한 모든 과학 연구의 사정(査定)은 행하여지고

69) *ibid.*, p.61.

있는지, 테러 행위를 저지 및 박멸을 하거나 또는 이것에 대응하는 기술을 포함한 테러행위에 대한 방위를 용이하게 하기 위해서 효과적인 반테러 기술인지 등이 포함된다.⁷⁰⁾

2) 2003년의 국토 안전 보장 대통령 지령 제5호

2003년 2월 28일에 제정된 국토 안전 보장 대통령 지령 제5호는 전체 23개조로 구성되어 있다.

구성은 목적(제1조 및 제2조), 정책(제3조~제13조), 임무(제14조~제20조), 제21조 이하는 다른 대통령령 등의 문언조정으로 되고 있다.

내용은 크게 ① 사태관리, ② 법집행, ③ 국가 방위 및 민간에 의한 방위 원조, ④ 국제협조, ⑤ 첩보로 되어 있다. 이 중 중요한 사항으로 ① 사태관리, ② 법집행, ③ 국가 방위 및 민간에 의한 방위 원조에 대해서 보기로 하겠다.

- ① 사태관리는 국내 사태관리의 주된 책임을 국토 안전 보장 장관이 지고, 대통령 지령 등을 포함한 대통령령 또는 제정법에 근거해서 연방의 자원을 테러 공격, 대재해나 그 외의 긴급사태에 대한 방지, 준비, 대응 및 부흥에 이용하도록 조정을 도모하는 것, FEMA장관이 모든 긴급사태 관리에 관한 사항에 대해 대통령, 국토 안전 보장 장관 및 국토안전보장회의(Homeland Security Council)의 주된 고문이 되는 것 등이다.
- ② 법집행의 주된 내용은 사법장관이 테러 등의 범죄수사에 대한 주도적 책임을 지는 것이다.
- ③ 국가방위 및 민간에 의한 방위원조는 긴급사태 준비에 있어서의 구명, 재산보호, 환경보호나 피해의 완화 등을 위해서 국방성이

70) Homeland Security Act of 2002 §861-865.

자원이나 인원을 제공하는 것과 이 경우의 지휘권은 국방장관이 가지는 것을 내용으로 한다. 또, 국방성의 부대와 주 방위군은 단계별로 조정을 실시해 활동하는 일도 규정하고 있다.

중요한 구체적인 조문으로서 제4조에서는 이 대통령 지령에 의해 규정되는 국내사태에 대한 연방대응활동에 있어서의 첫 번째 대응자를 국토 안전 보장 장관으로 정하고 있다. 이 경우의 국토 안전 보장 장관은 2002년 국토안전보장법에 따라서 연방부처·기관간의 여러 가지 조정을 실시하는 책무를 가진다고 규정하고 있다.

제15조에서는 국토 안전 보장 장관이 국가사태관리시스템을 관리하고, 운영하는 것에 대해서 규정하고 있다.

제16조에서는 국토 안전 보장 장관은 국가대응계획을 책정하고, 대통령 보좌관, 과학기술정책국 등과의 협의를 하여, 국가대응계획의 개선을 실시하며, 기밀취급으로 하지 않는 것을 규정하고 있다. 또한 국가대응계획의 구성요건 및 조건 등에 대해서도 규정하고 있다.

제17조에서는 국가대응계획책정의 최종기한을 2003년 4월 1일로 하고, 2003년 6월 1일까지 국가사태관리시스템의 실행을 위한 기준에 대한 가이드라인의 책정을 의무화하고 있다.

2. 영 국

(1) 개 관

현행법인 2004년 민간긴급사태법(Civil Contingencies Act 2004) 제정전의 주요한 긴급권법으로서 일반법인 1920년 국가긴급권법(Emergency Powers Act 1920, 이하 「1920년법」)과 제2차 세계대전시에 제정된 특별법인 1939년 국가 긴급권(방위)법(Emergency Powers [Defence] Act 1939)이 있다. 1920년법은 제1차 세계대전 후, 항만, 광산, 철도 등의 산업

분야에서 파업이 빈발하여 사회불안을 부추겼던 것에 대응해 제정된 것이다. 1920년법은 1964년 국가긴급권법(Emergency Powers Act 1964)에 의해, 자연재해 등에 적용시키기 위해 개정되었다. 1920년법은 1926년의 총파업으로부터 1974년의 탄광파업까지, 12회에 걸쳐 적용되었다. 1939년 국가긴급권(방위)법은 전쟁에 따라 정해진 마지막 긴급권법이며, 여왕이 공공의 안전 확보, 공공질서의 유지 등을 위해, 추밀원령에 의해 방위령을 정할 수 있는 것 등을 규정하였으나, 1946년에 실효되었다.⁷¹⁾ 민간방위에 대해서는 제2차 세계대전시에 1937년 공습사건대책법(Air-Raid Precautions Act 1937)과 동법을 개정하는 한편, 보완한 1939년 민간방위법(Civil Defence Act 1939)이 정해졌다. 제2차 세계대전이 종결되면서, 1945년 민간방위(권한의 정지)법(Civil Defence [Suspension of Powers] Act 1945)을 제정하고, 1937년 공습사건대책법 및 1939년 민간방위법의 대부분의 규정을 일시적으로 정지시켰다. 그 후, 1948년 민간방위법(Civil Defence Act 1948)이 제정되어 동법이 2004년 민간긴급사태법이 제정될 때까지, 민간방위제도의 토대가 되었다. 이 1948년 민간방위법을 한층 더 보충하는 형태로 1954년 민간방위(군대)법(Civil Defence [Armed Forces] Act 1954)이 제정되었다. 그 후, 1986년 시민보호법(Civil Protection in Peacetime Act 1986)이 제정되어 전시를 전제로 한 민간방위로부터 평시의 긴급사태를 전제로 한 시민보호에의 이행을 어느 정도 도모할 수 있었고, 1948년 민간방위법의 골조가 2004년 법제정까지 존속하였다. 2000년 연료위기 및 홍수의 다발을 계기로, 1948년 민간방위법이 시대상황에 부응하지 못한다고 하여, 신법 제정의 움직임이 생겼다. 또, 2001년 9월 11일의 미국에서의 테러의 발생을 계기로, 1920년법에 근거하는 긴급권의 제도도 재검토되게 되었다. 그리고, 1998년 인권법의 제정에 의해 긴급사태 규칙과 인권법과의 관계를 정리할 필요도 생겼다.

71) 岡久慶, 緊急事態に備えた国家権限の強化—英国2004 年民間緊急事態法, 外国の立法 223号, 2005.2, 2-4面.

이에 2003년 6월 정부는 민간긴급사태 법안초안을 공표하고 2004년 1월에 법안이 하원에 제출되어 동년 11월에 2004년 민간긴급사태법이 제정되었다.⁷²⁾

(2) 관련 조직 현황

2004년 민간긴급사태법 제1부는 2005년 11월에 시행되었다(지방 자치체의 업무계속계획책정의무에 관한 부분만 2006년 5월 시행). 동법의 시행규칙은 2005년 7월에 제정되어, 동년 11월에 시행되었다. 이 규칙은 주로 제1 및 제2 카테고리 대응자의 협력 및 정보공유에 대해 정하고 있다. 협력 및 정보공유는 각 지방에 결성되는 지방회복력포럼(Local Resilience Forum)을 통해서 행해진다. 포럼은 법인격을 가지지 않고, 구성원에게 지시하는 권한은 없다. 포럼의 주요 목적은 공동체 리스크 등록부(Community Risk Register: CPR)의 작성 및 갱신, 각종 기관의 계획 및 상호결정의 작성 등, 각종 기관에 의해 실시되는 2004년 민간긴급사태법 및 시행규칙상의 의무의 효과적인 수행을 확보하는 것이다.

2004년 민간긴급사태법 제2부는 2004년 12월에 시행되었지만, 이 제2부에 근거하는 긴급사태규칙은 2010년 10월에 이르기까지 제정된 예는 없다.⁷³⁾

긴급사태정책을 조정하기 위한 기관으로서 2001년 7월 내각 관방(Cabinet Office)에 민간긴급사태사무국(Civil Contingencies Secretariat:CCS)이 설치되었다. CCS는 긴급사태의 준비 태세(예측, 평가, 예방, 준비), 대응 및 복구에 관해서 관계자에 대한 조언, 연수 및 안내의 작성 등

72) 矢部 明宏, 英連邦諸国の緊急事態法制—大災害時の緊急権行使と緊急事態管理の仕組み—, 外国の立法 251号, 2012.3, 69-70面.

73) “Civil Contingencies Act Enhancement Programme (CCAEP) , Programme Initiation Document,”2010.10.13,p.2. < <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/CCA-Enhancement- Programme-PIDv1.7.pdf>>

을 실시하고, 각종 정보를 그 웹사이트에서 제공하고 있다. 또, 민간 긴급사태법 강화프로그램(Civil Contingency Act Enhancement Program: CCAEP)을 실시하고 있다.

CCAEP는 제1단계(기존의 체계의 개선), 제2단계(변혁에의 방향성의 책정), 제3단계(민간긴급사태법의 강화), 제4단계(실시)로 구성되어 있고, 2008년에 개시되어 2012년의 완성을 목표로 하고 있다.

(3) 관련 법제

2004년 민간긴급사태법은 전36조 및 부칙으로 구성되어 있고, 제1부 「지방에 있어서의 준비 및 시민보호」에서는 지방 수준의 공적 기관(지방자치체 등)에 부과되는 긴급사태에 대응한 시민보호의 의무에 대해서, 제2부 「긴급권」에서는 보다 대규모 긴급사태에 대해 중앙정부가 긴급사태 규칙을 가지고 대응하는 것을 정하고 있다.

제 1 부 지방에 있어서의 시민 보호를 위한 준비

서 칙

제 1 조 「긴급사태」의 정의

긴급사태 계획

제 2 조 평가, 계획 책정 및 조언의 의무

제 3 조 제2조: 보충

제 4 조 공중에 대한 조언 및 원조

시민 보호

제 5 조 일반 조치

제 6 조 정보개시

통 칙

제 7 조 긴급성

제 8 조 긴급성: 스코틀랜드

제 9 조 정부에 의한 감시

제10조 집 행

- 제11조 집행: 스코틀랜드
- 제12조 정보의 제공
- 제13조 대응자 리스트의 개정
- 제14조 스코틀랜드: 협의
- 제15조 스코틀랜드: 월경 협력
- 제16조 웨일즈 국민의회
- 제17조 규칙 및 명령
- 제18조 해석 등

제 2 부 긴급권

- 제19조 「긴급사태」의 정의
- 제20조 긴급사태 규칙을 정하는 권한
- 제21조 긴급사태 규칙을 정하기 위한 조건
- 제22조 긴급사태 규칙의 범위
- 제23조 긴급사태 규칙의 제한
- 제24조 지역 지명 조정관 및 긴급사태 조정관
- 제25조 심판소의 설치
- 제26조 유효기간
- 제27조 의회에 의한 심사
- 제28조 의회에 의한 심사: 폐회기 및 휴회기
- 제29조 분권정부와의 협의
- 제30조 절 차
- 제31조 해 석

제 3 부 통 칙

- 제32조 경미하고 파생적 개정 및 폐지
- 제33조 자 금
- 제34조 시 행
- 제35조 적용 범위
- 제36조 약 칭

부 칙 1 제1및 제2 카테고리 대응자
제 1 부 제1 카테고리 대응자: 통칙
제 2 부 제1 카테고리 대응자: 스코틀랜드
제 3 부 제2 카테고리 대응자: 통칙
제 4 부 제2 카테고리 대응자: 스코틀랜드

부 칙 2 경미하고 파생적 개정 및 폐지(약어)
제 1 부 제1부에 의한 파생적 개정 및 폐지
제 2 부 제2부에 의한 파생적 개정 및 폐지
제 3 부 경미한 개정

부 칙 3 (약어)
폐지 및 파기

이 밖에도 「건강복지규정법」 1956(Health and Welfare Provisions Act 1956, 농업분야), 「고용의료자문서비스법」 1972(Employment Medical Advisory Service Act 1972, 건강분야), 「환경안전정보법」 1988(Environment and Safety Information Act 1988, 화학분야), 「폭발물법」 1875(Explosives Act 1875, 폭발물분야), 「근로건강안전법」 1974(Health and Safety at Work etc Act 1974, 사업분야), 「건강안전위반법」 2008(The Health and Safety Offences Act 2008, 집행분야), 「연안광물작업설치법」 1971(Mineral Workings Offshore Installations Act 1971, 광물분야), 「사무실, 가게 및 철로구역법」 1963(Offices, Shops and Railway Premises Act 1963, 사업장분야), 「연안안전법」 1992(Offshore Safety Act 1992, 연안분야), 「활동센터법령」 1995(Activity Centres (Young Persons' Safety) Act 1995, 안전분야) 등을 고려할 수 있다.

제 5 절 검 토

주요 국가의 생활안전 관련 법제에 대해서 분석하여 보면, 첫째 생활안전에 관한 법률과 같은 단일법의 형태로 존재하고 있지 않다는 점이다. 위에서 본 대부분의 국가는 재난과 관련해서는 단일법을 가지고 규율하고 있지만, 생활안전에 관해서는 영역별로 개별법률, 조례 또는 지침 등에 의해서 규율되고 있다. 이는 아마도 생활유형이 다종 다양하기 때문에 이를 하나의 법률에서 규율하기 보다는 탄력적으로 적용할 수 있도록 하기 위한 방안이라고 생각할 수 있다.

다만 이러한 측면을 다른 각도에서 보면 탄력적 운영은 가능하지만 안정적인 운영에 대해서는 많은 법제도적 장치가 마련되어 있어야 한다는 것을 전제로 한다.

우리나라의 경우에 재난과 관련하여서는 어느 정도 효율적 관리체계를 구축하고 있다고 볼 수 있으나, 국민의 생활안전과 관련하여서는 법제도적인 측면에서 안정적인 운영을 위한 구축이 아직은 미흡하다고 볼 수 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서 독립된 생활안전 관련 법률의 제정을 고려할 수 있다.

둘째, 주요 국가의 생활안전 관련한 지침 등에 있어서도 그 내용이 생활안전의 전반적인 범위 보다는 재난 또는 치안에 중점을 두고 있는 경우가 대부분을 차지하고 있다.

현재 우리나라의 경우에는 치안 위주보다는 행정안전부의 담당범위 내의 재난 및 생활안전에 관한 사항을 규율하려고 하는 경향이 강하다. 이러한 원인은 주로 재난과 안전에 관해 행정안전부가 담당부처로서의 역할을 하고 있기 때문이다.

이러한 경향 하에서 생활안전에 대한 안정적이고 체계적인 관리 및 진흥에 대한 운영이 필요할 것이고, 이러한 방안을 법제적으로 지지할 수 있는 기반의 조성이 필요하다.

이러한 조성을 위해서는 생활안전에 관한 새로운 입법을 하는 방안을 구상할 수 있을 것이다.

셋째, 주요국가의 경우에 안전과 관련하여 집행기관인 연방정부와 지방정부 간의 업무의 분할 및 협조가 합리적으로 이루어지고 있어, 업무가 효율적으로 이루어지고 있다.

현재 우리나라의 경우에는 중앙정부와 지방자치단체간의 업무 분장 등에 대해서는 명확히 구분이 되어 있으나, 실질적이고 효율적인 업무의 전달체계에서는 기대에 못 미치는 경우가 많이 있다. 이러한 점을 고려한다면 생활안전 법률의 제정에 있어서는 중앙정부와 지방자치단체 간의 업무의 전달체계가 효율적이고 실질적으로 이루어 질 수 있도록 할 필요가 있다.

제 3 장 우리나라의 현황과 입법안

제 1 절 생활안전관리 정책과 법제의 문제점

1. 생활안전관리 정책의 문제점

우리나라의 경우 생활안전사고 예방과 관련하여 선진 안전문화 육성을 위한 안전문화토론회 개최, 안전한 도시만들기를 위한 안전도시 시범사업 실시, 안전한 보행환경 조성사업, 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」 제정, 교통운영체계 선진화 방안 과제 추진, 승강기 안전관리 강화, 안전모니터 봉사단 활동 지원 등 정부의 노력이 있어 왔으나, 여전히 많은 문제점이 나타나고 있다.

<표 1> 생활안전사고 예방 관련 정부의 노력⁷⁴⁾

<p>① 선진 안전문화 육성 안전문화토론회 개최(10.5.3) - 시민안전감시단 발대식 및 안전문화세미나 개최(10.7.6) - 이달의 재난 영상물 제작 보급 2010년 국민 안전의식 조사 실시(10.10) 온라인 안전교육 ‘어린이 안전짱’ 운영 안전관리현장⁷⁵⁾ 선포 6주년 기념식(10.11.4)</p>

74) 행정안전부, 2010생활안전백서, 행정안전부, 2010, 178-196면; http://www.snskorea.go.kr/intro/life_05.view?depth1=1&depth2=3&depth3=5.

75) 안전관리현장

오늘날 우리는 태풍·지진·화재·교통사고·전염병 등 갖가지 예측하기 어려운 재난으로부터 안전을 위협받고 있다.

재난은 언제 어디서나 일어날 수 있다는 것을 깊이 인식하고, 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 정부와 기관·단체 그리고 학교와 기업은 안전관리에 앞장서 노력하여야 하며, 국민 모두는 스스로 참여하고 협력하여야 한다.

우리의 번영은 안전문화의 터전 위에서 이루어지며, 안전을 위한 노력과 투자는 우리와 후손의 행복을 위한 것이다. 이에 우리는 안전한 국가를 지향하는 새로운

<표 1> 생활안전사고 예방 관련 정부의 노력

<p>안전디자인⁷⁶⁾ 개념 도입</p> <p>② 안전한 도시 만들기 안전도시⁷⁷⁾ 시범사업 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 사업기간 : '09.10 ~ '10.6 (8개월) ■ 시범도시 : 시 지역(익산·천안·과천), 군 지역(횡성·함양·장흥), 구 지역(대덕구·광주남구·대구동구) 9개 시범지자체 선정 ■ 지원금액 : 시범도시에 특별교부세 5억씩 인센티브 지원 : 총 45억 ■ 사업내용 : 안전도시 사업추진 조직정비, 지역 주민 간 협력 네트워크 구축, 취약계층 대상 안전프로그램 운영 및 인프라 조성 등 <p>③ 보행자 안전</p> <ul style="list-style-type: none"> - 안전한 보행환경 조성사업 ■ 도로환경을 차량중심에서 사람중심으로 바꿔 보행자가 안전하고 쾌적하게 걸을 수 있는 환경을 조성하는 사업으로, 교통

가치관을 정립하고 성실한 실천을 다짐한다.

- I. 국가, 지방자치단체, 공공기관·단체, 기업 그리고 국민은 모든 일에서 안전을 최우선으로 고려한다.
- I. 가정, 학교, 직장 그리고 사회의 각 분야에서 교육과 홍보를 통하여 안전관리를 생활화하도록 한다.
- I. 위험에 대한 정보를 신속하고 정확하게 제공하여 미리 안전을 확보할 수 있도록 한다.
- I. 국가기반체제는 각종 재난으로부터 안전하게 보호되어야 한다.
- I. 생활주변 시설과 사업장 그리고 위험지역은 안전하게 관리되어야 한다.
- I. 자원봉사기관, 자원봉사자, 시민단체 그리고 전문가의 협력을 통하여 안전관리의 효율을 높인다.
- I. 과학적 안전관리를 위한 연구에 힘쓰고 안전산업을 육성한다.

76) 안전디자인은 공간·시설·제품 등 우리 생활전반에 안전기능과 미적 디자인을 결합하여 사회적 안전수준을 향상시키는 창의적·실용적 활동을 말한다[행정안전부, 전개서(2010생활안전백서), 180면].

77) 안전·안심·안정된 지역을 만들기 위해 지역사회 구성원들이 합심·노력하는

<표 1> 생활안전사고 예방 관련 정부의 노력

사고를 선진국 수준으로 낮추고, 보행·자전거 이용을 활성화시켜 저탄소 녹색성장을 실현하고자 하는 사업

- 도심내 보도 설치·확장, 보행자·농기계 전용도로 설치 등
- 사업기간 : 1단계 - 2009년~2013년, 2단계 - 2014년 이후

④ 「보행안전 및 편의증진에 관한 법률」제정(시행 2012.8.23)

- 어린이보호구역 교통안전대책 강화

- 어린이 보호구역 확대 지정
- 도로구조 개선 및 CCTV설치 확대
- 교통법규 위반 단속강화 및 관리체계 개선
- 교통안전 활동 강화 및 안전의식 개선

⑤ 교통운영체계 선진화 방안 과제 추진(회전교차로 개선사업)

2010년 회전교차로 건설 기본계획 수립

⑥ 승강기⁷⁸⁾ 안전관리 강화

승강기 관리주체는 매월 1회 이상 승강기 운행의 안전에 관한 자체점검을 실시하고 있으며, 자체점검 결과 해당 승강기에 결함이 있다는 사실을 알았을 경우에는 즉시 보수하여야 하며, 보수가 끝날 때까지 운영을 중지하고 있으며, 행정안전부에서는 승강기 검사기관을 통하여 1년에 한 번씩 정기검사를 실시하여 승강기 자체점검의 실시상태 확인 등 안전관리 상태를 검사하고 있음 (승안법 제13조 및 제17조)

안전공동체(safe community)를 형성하여 각종 안전사고와 재난예방을 위한 환경을 개선해 가는 지역·도시[http://www.snskorea.go.kr/intro/life_05.view?depth1=1&depth2=3&depth3=5]

78) 승강기는 건축물이나 고정된 시설물에 설치되어 일정한 경로에 따라 사람이나 화물을 승강장으로 옮기는데 사용되는 시설로서 엘리베이터, 에스컬레이터, 휠체어 리프트 등을 말한다(「승강기시설 안전관리법」 제2조제1호).

<표 1> 생활안전사고 예방 관련 정부의 노력
<p>⑦ 안전모니터 봉사단</p> <p>운영기간 : 위촉일로부터 2년(2009.7월~2011.6월)</p> <p>활동비법 : 도보, 자전거, 및 대중교통 이용 등 자율</p> <p>활동내용 : 안전사고 사전예방(안전위해요소 발견 시 신고·제보)</p> <p>제보방법 : 온라인, 전화, 직접방문 등</p> <p>문의처 : 해당 시·군·구 자원봉사센터</p>

(1) 세부 시설별 안전관리 정책

우리나라의 안전관리체계는 지속적인 범위의 확장과 무리한 통합의 추진이 이루어졌다.

[참 고] 안전관리 관련 조직의 통합 과정 ⁷⁹⁾				
	자연재난	인적재난	비상대비	사회적재난
참여정부 이전	건설부> 내무부	내무부	비상기획위원회	내무부
참여정부	소방방재청		비상기획위원회	행정자치부
MB정부	소방방재청		행정안전부	
향후 방향성	행안부	소방청	비상기획위원회	행안부

그리고 모든 시설물의 경우에서 공통적으로 나타나는 사실이지만, 시설물 전체에 대한 종합적인 안전관리는 시행되지 않고 있으며, 개별법을 근거로 건축, 소방, 전기, 가스, 승강기, 보일러, 위험물 등에 대해서 집중적이고 세부적으로 안전관리만 시행되고 있다. 즉 시설물 전체에 대한 종합적인 안전관리가 시행되고 있지 않은 관계로 규제만

79) 정지범, 전개발표문, 25면 내용 일부 수정

복잡하게 되어 있을 뿐, 안전관리의 사각지대가 많이 존재하여 비효율적인 안전관리만 시행되고 있기 때문에, 각종 재해가 끊임없이 발생하고 있다. 또한 세부분야에만 집중적으로 안전관리에 대한 규제가 되어 있어 항상 규제완화의 민원대상이 되고 있다.

이로 인하여 사회적으로 문제가 될 정도로 특정 분야에서 사고가 발생하면 그 분야의 개별법 규제만 강화하며, 시설물 전체에 대한 종합적 안전관리는 전혀 발전이 없다. 그 결과 신종업종사고(예: 찜질방 사고 등)가 끊임없이 발생하고 있다⁸⁰⁾.

<표 2> 행정안전부의 안전관리분야 대책 상세내역⁸¹⁾

정부 정책	
안전관리대책	주관기관
1 보행자 안전대책	
○ 안전한 보행환경 조성	국토해양부
○ 어린이 보호구역 개선	국토해양부
○ 교통사고 잦은 곳 개선	국토해양부
2 승강기 안전대책	
○ 선진화 종합계획 수립 및 단계별 제도개선	행정안전부/ 지식경제부
○ 동일 유사사고 재발방지 대책 마련	행정안전부/ 지식경제부
○ 원격감시시스템 구축	행정안전부/ 지식경제부

80) 김근영, “국민생활안전법제화를 위한 법률제정방안전문가정책토론”, 생활안전 법제의 동향 및 분석, 한국법제연구원 ‘생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구’에 관한 제2차 워크숍, 2012.9.24., 4면 수정.

81) 국민생활 안전에 관한 법률안 III. 참고자료.

정부 정책	
안전관리대책	주관기관
○ 승강기 시설 안전관리 개선	행정안전부/ 지식경제부
○ 승강기 선진 검사기법 개발 및 전문 인력 양성	행정안전부/ 지식경제부
3 어린이 놀이시설 안전대책	
○ 어린이 놀이시설 안전관리 제도 개선	행정안전부
○ 어린이 놀이시설 종합정보관리시스템 구축·운영	행정안전부
○ 어린이 놀이시설 관련 통계 관리	행정안전부
○ 영세·취약 계층 이용 어린이 놀이시설 등에 대한 지원	행정안전부
4 여름철 물놀이 안전대책	
1. 일반대책	
○ 119 시민수상구조대 운영	시·도 소방본부
○ 수난구조 활동(해상)	해양경찰청
○ 물놀이 안전사고 예방 교육	교육과학기술부
○ 물놀이 안전사고 예방 홍보	문화체육관광부
○ 물놀이 안전시설 설치	소방방재청
2. 여름철 물놀이 안전대책(해양)	
○ 물놀이 사고감소를 위한 유관기관 협력체제 구축	해양경찰청
○ 민·관 구조대 편성·운영(112 긴급구조대)	해양경찰청
○ 인명구조장비 추가 도입 및 취약해역 배치	해양경찰청
○ 수상레저활동 금지구역 지정 및 기상불량 시 입욕 통제	해양경찰청

정부 정책	
안전관리대책	주관기관
○ 해수욕장 안전관리 홍보활동 강화	해양경찰청
○ 해수욕장 수난구조 관련 제도 개선	해양경찰청
5 사회복지시설 안전대책	
1. 일반대책	
○ 노인, 부랑인, 아동, 장애인, 정신, 한부모 관련 노후 시설 개보수, 증개축, 소방장비 등 지원	보건복지가족부
2. 보육시설(어린이집) 안전대책	
○ 안전관리매뉴얼 보급·교육	보건복지가족부
○ 보육시설 안전공제사업 실시	보건복지가족부
○ 종사자 보수교육 실시·지원	보건복지가족부
○ 보육장비 장비비 지원	보건복지가족부
○ 보육기설 개·보수비, 증·개축비 지원 등	보건복지가족부
3. 청소년 수련시설 안전대책	
○ 소방, 토목, 건축 관련 안전점검 실시	여성가족부
○ 안전교육실시	여성가족부
○ 청소년수련원 안전강화 지원	여성가족부
○ 청소년수련시설 지도자 지원	여성가족부
○ 공공수련시설 기능 보강비 지원	여성가족부
○ 제도개선	여성가족부
6 교육시설 안전대책	
1. 일반대책	
○ 학교시설 안전점검 강화 및 시설개선	교육과학기술부
○ 학교시설 안전 이력관리 종합시스템 구축	교육과학기술부

정부 정책	
안전관리대책	주관기관
2. 연구실 안전대책	
○ 연구실 안전관리 지원 시책 확대 및 내실화	교육과학기술부
○ 연구실 안전교육 강화 및 안전문화 확산	교육과학기술부
3. 유치원 시설안전대책	
○ 유치원 안전점검의 날 운영	교육과학기술부
○ 유치원 시설 안전관리 점검	교육과학기술부
○ 피해보상 대비 보험가입 권장	교육과학기술부
○ 유치원 안전교육 강화	교육과학기술부
7 유도선 안전대책	
○ 「유·도선 안전관리계획」 지침 수립	국토해양부
○ 담당공무원 교육, 사업자·종사자 교육 실시	국토해양부
○ 유·도선 안전관리 지도·점검	국토해양부
○ 지자체별 수난사고 가상훈련 실시	지자체
○ 적자도선 보전(보조금 지급)	국토해양부
8 자전거 이용 안전대책	
○ 자전거 이용시설 및 안전관리 부서, 법령 일원화	행정안전부/경찰청
○ 자전거 안전장치 승인 및 설치 의무화	행정안전부/경찰청
○ 자전거운전자 안전운행기준 마련, 홍보·교육	행정안전부/경찰청
○ 도로교통법상 자전거 운전자 보호조항 신설	행정안전부/경찰청
○ 자전거 안전지도 제작 배포	행정안전부/경찰청
9 문화체육시설 안전	
1. 유원시설 안전대책	
○ 안전교육 실시	문화체육관광부
○ 유원시설업 안전관리 실태점검	문화체육관광부

정부 정책	
안전관리대책	주관기관
○ 유원시설 사업자단체 육성지원	문화체육관광부
2. 공연장 안전대책	
○ 법정 안전진단대상 공연장 안전체계 확보 지원	문화체육관광부
○ 법정 안전진단 제외 공연장 안전진단 지원	문화체육관광부
○ 기타 비 등록 공연시설 지원	문화체육관광부
3. 체육시설 안전대책	
○ 골프장, 스키장 안전점검 실시	문화체육관광부
○ 스키장, 수영장 등 관리자 안전교육	문화체육관광부
○ 스키장 등 체육시설업 안전·위생기준 등 제도개선	문화체육관광부
○ 안전 및 시설 기준 마련	문화체육관광부
10 등산사고 안전대책	
○ 안전한 등산환경 조성을 위한 등산로 정비	산림청
○ 등산객 안전관리 강화	산림청
○ 등산지도 및 등산로별 난이도, 위험도 등 관련정보 제공	산림청
○ 등산문화개선 홍보를 강화하여 등산안전문화 확산	산림청
11 수상레저 안전대책	
○ 수상레저 안전관리 지침 수립	해양경찰청
○ 내·해수면 통합 안전관리 및 단속, 홍보	해양경찰청
○ 성수기 수상레저 안전관리 대책 시행	해양경찰청
○ 수상레저활동 금지구역 합리적 지정·운영	해양경찰청

정부 정책	
안전관리대책	주관기관
12 문화재 안전사고 대책	
○ 문화재 종합방재체계 구축	문화체육관광부
○ 문화재 도난도굴, 불법거래, 국외반출 방지체계 강화	문화체육관광부
13 사이버 안전대책	
○ 사이버 방역센터 및 119 포털 구축	행정안전부
○ DDos공격 대응시스템 구축	행정안전부
○ 주요 정보통신망 보안관계 강화	행정안전부
○ 행정기관 업무망·인터넷 분리	행정안전부
○ 정보통신기반보호시설 지정 확대	행정안전부
○ 개인정보보호법 제정 및 시행	행정안전부
○ 개인정보보호 종합지원시스템 구축	행정안전부
○ 정보시스템 보안서버 적용	행정안전부

자료: 행정안전부(「국가안전관리기본계획(2010~2014)」) 자료를 국회예산정책처 재작성.

(2) 국민 입장에서의 생활안전 도모 정책의 부재

모든 안전관리 제도가 위험 시설 및 물질의 관리에만 치중하고 있으며, 국민의 입장에서 일상생활에서의 안전을 도모하는 제도는 없는 상황이다. 그 결과, 시설물의 안전관리는 강화한다고 하더라도 국민이 일상생활에서 직면하게 되는 각종 사고의 위험은 줄어들지 않고 있으며, 이에 따른 재해도 감소되지 않고 있다.

(3) 정부와 국민의 책임 및 안전 의식 결여

제도적인 개선을 통해 사고예방을 위한 안전기준을 마련하여도 국민과 정부 및 관리책임자의 책임 및 안전의식이 후진 수준에 머무르고 있는 상태이기 때문에, 안전정책의 효과는 떨어지고 안전불감증이 개선되지 않고 있는 실정이다.

(4) 중앙 정부와 지방자치단체 간의 실질적 협력 부족

생활안전과 관련한 문제가 발생하였을 경우에 재난 관련 전달체계를 고려하여 본다면, 중앙정부에서 관련 업무나 지원이 신속히 되었을 경우에도 지방자치단체에서 업무 및 현황 파악 등의 지연으로 국민들에게 지원이 지연되는 경우가 있다.

2. 생활안전관리 법제의 문제점

(1) 재난관리 법령의 한계

정부는 「하천법」(1961)을 시작으로 「수해대책법」(1967), 「재난 및 안전관리기본법」(2004) 등 재난관련 법령을 제정하고 추진함으로써 국민의 자유와 자유로운 생활을 보장하기 위한 지속적 노력을 하였다. 그러나 재난환경의 변화로 사회 저변의 안전리스크가 증가함에 따라 기존 법령에서 포괄할 수 없는 다양한 사고·위험의 안전관리 사각지대가 다수 발생하고 있다.⁸²⁾

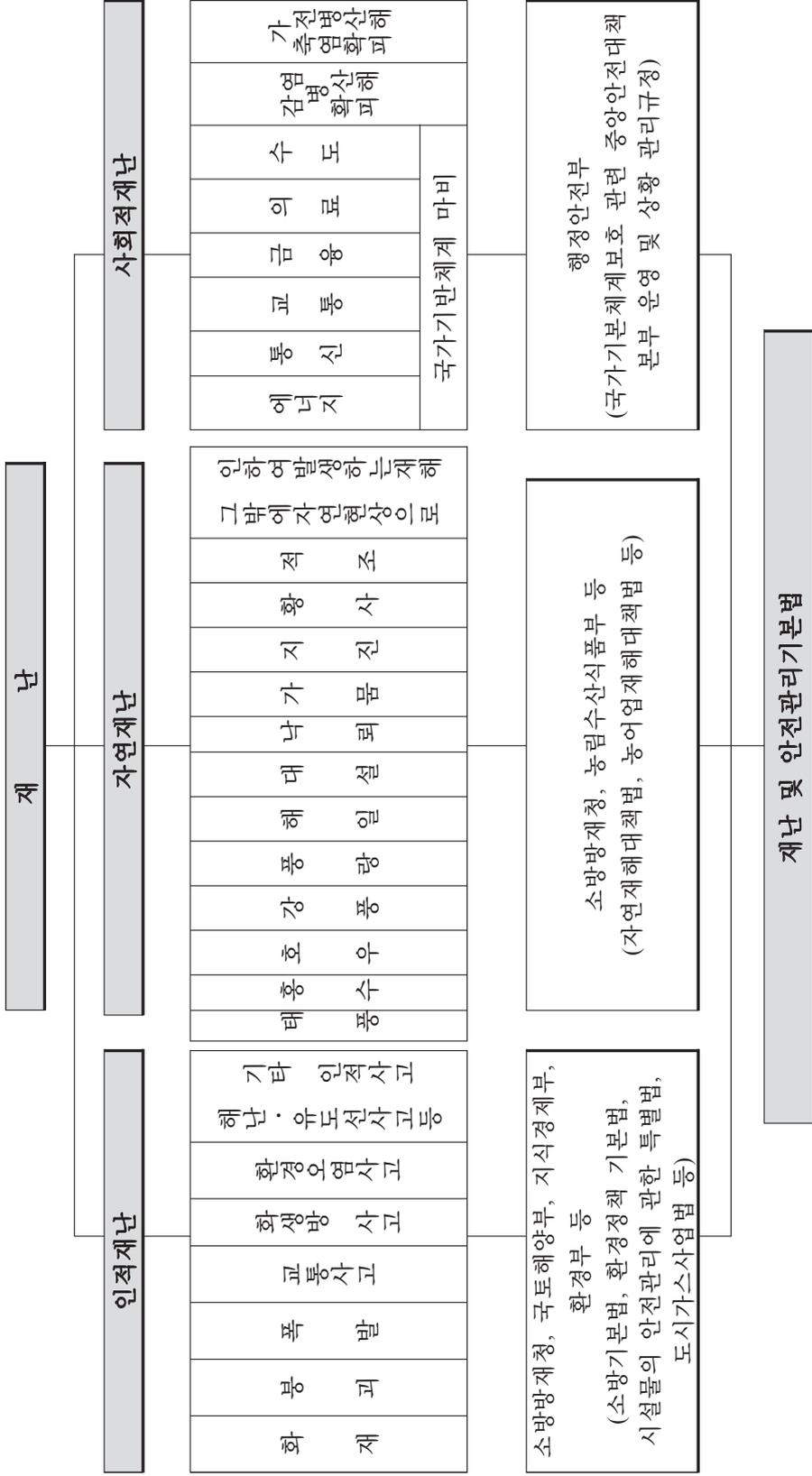
82) 재난 및 안전관리기본법은 첫째 국내법령 정의의 검토결과 철도안전법과 항공·철도사고조사에 관한 법률에서의 “운행장애”용어에 대한 대응용어가 부재하고, 둘째 재난 및 안전관리기본법 제30조(재난예방을 위한 긴급안전점검 등)·제31조(재난예방을 위한 긴급안전조치)와 개별법(교통안전법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법, 고압가스안전관리법, 연구실 안전환경 조성에 관한 법률, 액화석유가스의 안전관리 및 사업법, 도시가스사업법 등)간 안전점검·안전검진·안전진단에 대한 연

특히 현행 「재난 및 안전관리기본법」은 체계적인 재난관리를 위하여, 통합적 재난관리를 통해 사후관리를 통합하고, 현재 정부 각 부처에서 개별법을 근거로 시행되고 있는 세부 분야별 안전관리를 총괄·조정하는 안전관리체계 구축을 기본으로 하여 제정되었으나, 통합적 재난관리 분야는 어느 정도 갖추었다고 평가되지만, 안전관리 분야는 기본적인 사항도 제대로 포함하지 못하고 있다는 지적이 많다.⁸³⁾

계성의 불명확, 셋째 재난 및 안전관리기본법에 개별법(전기용품안전 관리법, 승강기 제조 및 관리에 관한 법률)에서 정의한 “안전인증”에 대한 조항의 부재에 대한 문제점을 가지고 있다[김근영, 전개발표문, 11면].

83) 김찬오, “국민 생활안전에 관한 법률(안)의 제정방향 및 고려사항”, 원유철 의원 주최 입법 공청회 토론회, 「국민생활안전에 관한 법률」제정을 위한 공청회 자료집, 원유철 의원 주최 입법 공청회, 2010.2.23.

<표 3> 재난의 유형별 종류 및 관련법⁸⁴⁾



84) 양기근, “재난환경 변화에 따른 과학적 자연재난관리체계 구축 방향”, 글로벌 현안으로서의 과학적 재해관리 체계 워크숍 발표문, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012.5.11., 12면.

이러한 문제해결을 위해서는 사회 전반의 안전 위해 요소 증가를 해소하고 예방하기 위해 사고위험요소 신고제도 도입, 안전도시 육성, 사고위험 지역·시설 지정 및 관리 등 국가안전관리 법·제도의 개선이 필요하다.⁸⁵⁾

(2) 국민 생활안전 관련 법률의 필요성

1) 「헌법」정신의 추구

「헌법」 제34조제6항에서 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위해 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 그러나 안전 관련 어떤 법률도 재해 위험으로부터 국민을 보호한다고 하는 목적을 가지고 제정된 법률은 없다.

[참 고] 헌법과 안전 범위 관계 ⁸⁶⁾				
국민의 기본권(헌법 제10조 및 제34조)	안전(security and safety)	재난	재난관리	security
		긴급상황		
		사고	안전관리	safety
		안전문제		

대부분의 안전 관련 법률은 해당 분야의 시설물 및 위험물을 관리하기 위한 규정만 포함하고 있으며, 「산업안전보건법」을 제외하고 국민의 활동과 관련하여 규정한 안전 관련 법률은 전무한 실정이다. 이에 「헌법」정신을 충분히 살리기 위한 법제도적 측면의 입법이 필요한 시기이다.

85) 정용준, “<국민생활안전에 관한 법률> 제정관련”, 원유철 의원 주최 입법 공청회 토론문, 「국민생활안전에 관한 법률」 제정을 위한 공청회 자료집, 원유철 의원 주최 입법 공청회, 2010.2.23.

86) 김근영, 전개발표문, 7면.

2) 국민 위주의 안전 법률의 필요

현행의 안전 관련 대부분의 법률은 해당 분야의 시설물 또는 위험물 안전관리와 관련하여 시설물 위주의 안전기준을 중심으로 한 위험시설 및 물질의 관리에만 치중하고 있으며, 국민의 입장에서 일상생활에서의 안전을 도모하는 제도는 없다. 즉 이용객의 사망을 부르는 낭떠러지 비상구, 인도를 걷던 보행인을 덮치는 건설현장의 중장비들, 대형참사를 부르는 다중이용시설, 각종 사고를 야기하는 놀이기구·고시원·찜질방 등 각종 시설물은 여러 차례 시설차원에서 안전규제를 강화하였지만, 국민의 생활안전에는 전혀 기여를 하지 못하고 있다.

따라서 안전선진국과 재난에 강한 국가를 추구하고 있는 현 시점에서, 국민의 입장에서 일상생활에 있어 각종 위험으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하도록 하는 국민 생활안전 관련 제도의 도입이 필요하다.

3) 안전문화 선진화를 위한 제도적 근거의 필요

제도 개선을 통해 사고예방을 위한 안전기준을 마련하더라도 이를 준수하지 않으면 아무런 소용이 없다. 따라서 국민과 정부 및 관리책임자가 안전에 대해 스스로 책임을 지고 모든 국민을 보호하는 선진안전문화를 정착시키는 것이 필요하며, 현재 후진 수준에 머무르고 있는 국민의 안전의식 수준을 선진국 수준으로 향상시키기 위해서는 상당기간 동안 이를 규제할 수 있는 제도적인 근거의 마련이 필요하다.

이를 위하여, 「국민생활 안전에 관한 법률」의 제정시 안전불감증을 개선할 수 있는 안전문화 진흥과 관련한 규정을 추가하는 것이 매우 절실하다.

제 2 절 현행 법체계

1. 현 황

우리나라의 경우 생활안전과 관련한 단일법률은 존재하지 않고, 개별적인 목적에 따라 재난안전이나 비상대비와 관련한 개별법률이 존재하고 있다.

<표 4> 현행 관련 법률⁸⁷⁾

법령 분야	개별법령 및 주요내용	
자연재해 관련법률	재난 및 안전관리 기본법	각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정 [법률 제10442호, 2011.3.8, 타법개정, 시행 2011.9.9]
	자연재해 대책법	태풍, 홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정 [법률 제10599호, 2011.4.14, 타법개정, 시행 2012.4.15]
	지진재해 대책법	지진과 지진해일로 인한 재해로부터 국민의 생명과 재산 및 주요 기간시설을 보호하기 위하여 지진과 지진해일의 관측·예방·대비 및 대응, 내진대책과 지진재해를 줄이기 위한 연구 및 기술개발 등에 필요한 사항을 규정 [법률 제10754호, 2011.5.30, 일부개정, 시행 2011.12.1]

87) 양기근, 전개발표문, 22-24면.

법령 분야	개별법령 및 주요내용	
	재해구호법	이재민의 구호와 의연금품의 모집절차 및 사용방법 등에 관하여 필요한 사항을 규정함 [법률 제11038호, 2011.8.4, 일부개정, 시행 2011.11.5]
	급경사지 재해예방에 관한 법률	급경사지 붕괴위험지역의 지정·관리, 정비계획의 수립·시행, 응급대책 등에 관한 사항을 규정 [법률 제10272호, 2010.4.15, 타법개정, 시행 2010.10.16]
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재해경감을 위한 기업의 자율 활동 지원에 관한 법률 [법률 제11020호, 2011.8.4, 타법개정, 시행 2011.8.4] ○ 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법 [법률 제 10599호, 2011.4.14, 타법개정, 시행 2012.4.15] ○ 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 [법률 제 10331호, 2010.5.31, 타법개정, 시행 2010.12.1] ○ 소하천정비법 [법률 제10752호, 2011.5.30, 일부개정, 시행 2011.8.31] ○ 하천법 [법률 제11194호, 2012.1.17, 일부개정, 시행 2012.4.18] 	
인위재해 관련법률	재난 및 안전관리 기본법	상 동
	민방위 기본법	적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정
	위험물 안전관리법	위험물의 저장·취급 및 운반과 이에 따른 안전관리에 관한 사항을 규정

법령 분야	개별법령 및 주요내용	
	유선 및 도선 사업법	유선사업 및 도선 사업에 관하여 필요한 사항을 정하여 유선 및 도선의 안전운항과 유선사업 및 도선사업의 건전한 발전을 도모함으로써 공공의 안전과 복리의 증진에 이바지함
소방 관련법률	소방기본법	화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 규정
	소방시설 공사사업법	소방시설공사 및 소방기술의 관리에 필요한 사항을 규정…… 화재로부터 공공의 안전을 확보하고 국민경제에 이바지함을 목적으로 함
	소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률	화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 소방시설 등의 설치·유지 및 소방대상물의 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정
	다중이용업소 안전관리에 관한 특별법	화재 등 재난 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 다중이용업소의 소방시설·안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리와 화재위험평가에 관하여 필요한 사항을 규정

표와 같이 우리나라는 국민생활안전과 관련한 포괄적인 법률은 존재하지 않고, 소방 및 재해와 관련한 개별법률들이 존재하고 있다. 그런데 2012년 5월 22일 서울특별시에서는 재난 및 안전관리기구에 대해서만 규정하고 있었던 기존 조례를 시민을 중심으로 하여 재난대응 및 안전관리에 필요한 사항을 종합적으로 규정한 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」(서울특별시조례 제5292호)로 전부개정 하였다.

2. 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」

(1) 체 계

「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」는 총 5장, 45개조로 구성되어 있다.

1장 총칙에서는 시의 책무, 시민의 권리를 규정하고 있고, 2장 재난 및 안전관리 기구에서는 기존 재난 안전대책본부, 안전관리위원회, 안전관리자문단의 구성 및 운영 규정에 더하여 재난종합상황실에 관한 규정이 추가되었다.

3장 및 4장 재난의 예방·대비·대응·복구에 관한 사항은 종전 「재난 및 안전관리 기본법」 및 동법 시행령과 시행규칙으로 규율하고 있었으나, 기본조례에서는 기본법에 규정되어 있는 사항 중 서울시와 관련된 것을 모아 정리하였으며 재난통계의 활용 및 대피소의 관리 등 기본법에 없는 사항도 추가로 규정하였다.

그리고 5장에서는 도시안전 기본계획, 재난관리 기준지침, 지역안전 공동체의 조성 등을 규정하였다.

<표 5> 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」

<「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」>	
<u>제1장 총칙</u>	제23조 재난 예보·경보체계 구축 중
제1조 목적	합계획 수립
제2조 시의 책무	제24조 재난위험요인의 신고
제3조 시민의 권리	제25조 재난통계
제4조 시민의 책무	제26조 현장조치 행동매뉴얼의 작성· 운용
<u>제2장 재난 및 안전관리기구</u>	제27조 재난관리 정책의 연구·개발
<u>제1절 서울특별시안전관리위원회</u>	활용

<「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」>

제 5 조 서울특별시안전관리위원회의 설치 제28조 재난관리체계 등의 정비·평가
제 6 조 안전관리위원회의 기능 제29조 대피소의 관리 등

제 7 조 안전관리위원회의 구성

제 8 조 안전관리위원회 위원의 임기

제 9 조 안전관리위원회의 회의

제10조 안전관리실무위원회

제 4 장 재난대응 및 복구

제30조 재난상황의 보고 및 전파

제31조 응급대응조치

제32조 긴급구조

제33조 복구활동 등

제 2 절 서울특별시재난안전대책본부

제11조 서울특별시재난안전대책본부의
 설치

제12조 대책본부의 구성·운영

제13조 대책본부의 기능

제14조 재난대비훈련

제15조 동원체계의 구축 등

제 5 장 재난 및 안전관리에 관한 계획 등

제34조 도시안전 기본계획

제35조 안전관리계획의 수립

제36조 재난예방 홍보계획의 수립

제37조 국제교류 및 협력사업

제38조 지역안전공동체의 조성

제39조 안전문화활동의 육성·지원

제40조 안전교육

제41조 안전관리 전문인력의 양성

제42조 자원봉사자

제43조 재정지원

제44조 재난취약계층에 대한 지원

제45조 수당 등

제 3 절 서울특별시재난종합상황실

제16조 재난종합상황실 설치

제17조 재난종합상황실의 기능

제 4 절 서울특별시안전관리자문단

제18조 서울특별시안전관리자문단의
 설치·구성

제19조 자문단의 기능

제20조 자문단 위원의 임기

부 칙

제1조 시행일

제2조 경과조치

제 3 장 재난예방 및 대비

제21조 재난예방조치

제22조 재난예방을 위한 긴급안전점검
 및 긴급안전조치

(2) 주요 내용

- ① 재난예방의무 및 복구의무, 조직·인력 및 예산 확보 의무 등 서울시의 책무와 시책 수립 및 추진 과정에 참여할 시민의 권리와 책무를 규정하였다(제2조부터 제4조까지).
- ② 재난 및 안전관리기구에 안전관리위원회, 재난안전대책본부, 재난종합상황실, 안전관리자문단을 두고, 각 자문기구의 설치·운영 등에 관하여 규정하였다(제5조부터 제20조까지).
- ③ 재난 발생을 사전에 예방하기 위한 조치사항, 재난발생 시 긴급히 조치하여야 할 사항 및 위험요인 발견 시 시민의 신고와 행정기관의 조치사항 등을 규정하였다(제21조, 제22조 및 제24조).
- ④ 시장은 재난을 예방하기 위하여 재난 예보·경보체계 종합계획을 수립하며, 재난과 관련된 국내외 자료를 수집 및 통계·관리하여야 함을 규정하였다(제23조 및 제25조).
- ⑤ 시장은 자치구의 재난 및 안전관리 사업, 재난대응 조직에 대해 정기적인 평가를 하여 필요하면 해당 자치구에 시정을 요구하고, 자치구와 공동으로 대피소를 운영·관리하여야 한다(제28조 및 제29조).
- ⑥ 시장은 재난으로 피해를 입은 지역과 시설에 대해 응급 복구조치를 하여야 하며, 자치구와 서울시 투자·출연기관은 응급 재난상황이 발생하거나 발생이 우려될 경우 이를 보고할 의무가 있다(제30조 및 제33조).
- ⑦ 시장은 종합적이고 체계적으로 재난을 예방·관리하기 위하여 도시안전 기본계획, 안전관리계획, 재난예방 홍보계획 등을 수립

하여야 하며, 외국 도시 등과 국제협력 사업을 시행할 수 있다(제34조부터 제37조까지).

- ⑧ 시장은 시민의 안전의식을 높이고 안전문화 증진을 위하여 노력하여야 하며, 재난안전과 관련된 민간단체를 지원하거나 개인·단체를 포상할 수 있다(제39조).
- ⑨ 시장은 공무원과 지역주민, 재난관련 단체를 대상으로 교육을 실시하여야 하며, 관련 단체에 교육을 위탁할 수 있다(제40조).
- ⑩ 시장은 안전 관련 전문 인력을 양성하고, 자원봉사자 및 단체를 재난관리나 재해구호에 참여시킬 수 있으며, 재난취약계층을 위한 시책을 수립하여 지원할 수 있다(제41조, 제42조 및 제44조).

(3) 특 징

이 조례는 「재난 및 안전관리 기본법」 및 타 시도 조례에 없는 기본조례의 독자적 규정하고 있다. 구체적으로 보면 아래와 같다⁸⁸⁾.

- ① 시민의 권리(제4조) : 각종 재난으로부터 안전하게 보호 받으며 안심하고 생활할 권리
- ② 재난통계(제25조) : 재난통계의 수집·관리·활용 및 제공
- ③ 재난예방 정책의 연구·개발 활용(제27조)
- ④ 대피소의 관리 등(제29조) : 대피소의 설치 및 정비
- ⑤ 도시안전 기본계획(제34조) : 도시계획 등 부문별 계획에 방재 기준을 강화하는 중장기 종합계획 수립

88) 서울특별시 보도자료, 서울시, 생활안전을 시민의 기본권으로 규정, 2012.3.14., 4-5면.

- ⑥ 재난예방 홍보계획의 수립(제36조) : 재난유형별 홍보계획 수립
- ⑦ 지역안전공동체의 조성(제38조) : 지역사회 구성원들이 합심하여 만드는 지역안전공동체 조성
- ⑧ 안전교육(제40조) 및 안전 전문인력의 양성(제41조)
- ⑨ 자원봉사자(제42조) : 재난관리 및 재해구호에 관한 활동에 관한 자원봉사자 참여, 시장의 지원 등
- ⑩ 재난취약계층에 대한 지원(제44조) : 저소득층, 노약자 등 재난취약계층을 위한 시책 수립

(4) 검토

「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」와 관련하여서는 입법학적으로 검토될 수 있는 관점은 법률의 강제성 관점, 체계적합성의 원칙, 포괄 위임금지의 원칙, 최소보장의 원칙, 기본권존중과 정부의 의무 등이다.⁸⁹⁾

1) 법률의 강제성 관점

정책입안의 필요성 및 법률 형식의 구체화, 시기적 필요성에 대한 고려는 법률은 본질상 강제성이 있으므로, 직·간접적인 강제력을 통해서 달성되는 성질의 정책이어야 한다는 법률의 강제성에 대한 고려가 필요하다.⁹⁰⁾ 즉, 최근의 생활안전의 다양성 및 이로 인한 피해의 심각성으로 인하여, 생활안전에 관한 관리의 필요성이 있고, 이러한 관리에 대해 법률로 강제할 수 있는 것이 필요하다고 볼 수 있다.

89) 사안적합성의 원칙의 관점은 자치입법을 포함한 입법이 사회현실에 적합하고 필요한 법률인가의 문제인데 최근의 재해양상과 그로 인한 재난피해의 심각성을 고려할 때 입법의 필요성은 충분히 공감할 수 있다[정 철, “안전관리법(안) 등에 대한 입법학적 고찰”, 생활안전 법제의 동향 및 분석 토론회, 한국법제연구원 '생활안전 사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구'에 관한 제2차 워크숍, 2012.9.24., 1면].

90) 국회법제실, 2011법제실무, 국회법제실, 2011, 37면.

2) 체계적합성의 원칙

체계적합성의 원칙은 법령체계의 정합성에 대한 원칙으로, 헌법이 나 국제법규 그리고 다른 법률과 체계적으로 부합하는지의 문제이다. 우리 헌법 제34조 제6항에서는 국가의 재난 예방과 안전관리를 국가의 임무로 보고 있다는 점에서 모법인 「재난 및 안전관리 기본법」은 국가의 이런 의무를 구체화한다는 점에서 헌법적으로 정당화된다.⁹¹⁾ 다만, 생활안전에 대한 시민의 권리에 관한 규정(조례 제3조)은 「재난 및 안전관리 기본법」 및 다른 조례에는 없는 사항을 규정하고 있다. 이러한 생활안전에 관한 권리에 관한 규정은 기본법이나 일반법의 총칙상의 국민의 권리에 관한 사항이고, 국민의 권리 및 국가 또는 지방자치단체 등의 의무와도 직접적인 관련이 있기 때문에 조례 보다는 법률에 근거규정을 두는 것이 타당하다.

3) 포괄위임금지의 원칙

「헌법」제75조는 포괄위임금지의 원칙을 규정하고 있는데, 이는 하위 법령에 규정될 내용 및 범위의 기본사항이 가능한 구체적이고 명확하게 규정하여 그 내용을 대강이라도 예측할 수 있어야 한다는 것을 의미한다.⁹²⁾ 다만, 헌법재판소는 조례의 제정권자인 지방의회는 선거를 통해서 그 지역적인 민주적 정당성을 지니고 있는 주민의 대표기관이고 헌법이 지방자치단체에 포괄적인 자치권을 보장하고 있는 취지로 볼 때, 조례에 대한 법률의 위임은 법규명령에 대한 법률의 위임과 같이 반드시 구체적으로 범위를 정하여 할 필요가 없으며 포괄적인 것으로 족하다고 보고 있다.⁹³⁾⁹⁴⁾

91) 정 철, 전계논문, 1면

92) 현재 1991.7.8., 91헌가4.

93) 현재 1995.04.20. 선고 92헌마264,279 전원재판부.

94) 이는 ① 지방자치단체는 헌법상 자치입법권이 인정되고, 법령의 범위에서 그 권

이러한 관점에서 동 조례를 보면 재난통계의 활용 및 대피소의 관리 등 기본법에 없는 사항이라도 재난 및 안전관리의 필요성에 비춰 지방자치단체별로 요구된다면 조례의 규율대상(자치사무)으로 볼 수 있을 것이다(지방자치법 제9조 제2항 4호 하, 6호 나).⁹⁵⁾

4) 최소보장의 원칙

입법재량이 광범위하게 인정되는 영역에서 제정이나 개정된 법률이라도 기본권을 보호하거나 헌법상 제도를 유지하기 위한 최소한의 입법을 하여야 하며, 입법에 재량이 있다고 하더라도 현저하게 불합리하거나 자의적인 입법이 되지 않도록 주의하여야 한다는 원리가 최소보장의 원칙이다.⁹⁶⁾ 이러한 최소보장의 원칙에 대해서 사회적 기본권 형성에 관한 법률에 대한 기준이지만, 실제로 법령안을 입안 심사시에는 큰 의미를 가지는 원칙은 아니라고 한다.⁹⁷⁾

현행 서울시의 조례의 경우에 입법체계적으로 「재난 및 안전관리 기본법」의 위임사항의 구체화 및 안전관리사항에 대한 구체적 대응방안이 규정되어 있다는 측면에서 타당하다. 그러나 동 조례는 사후적인 대처에 대한 방안은 있으나, 사전적인 예방측면의 방안이 적절히 규정되어 있지 못하다는 문제가 있다.⁹⁸⁾

한에 속하는 모든 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있으며, ② 조례는 선거를 통하여 선출된 그 지역의 지방의원으로 구성된 주민의 대표기관인 지방의회에서 제정되므로 지역적인 정당성까지 갖고 있기 때문이다[국회법제실, 전게서, 366면].

95) 정 철, 전계논문 2면.

96) 국회법제실, 전게서, 66면.

97) 법제처, 전게서, 19면.

98) 중앙행정기관의 재난 관련 기관들(소방방재청, 기상청, 행정자치부, 국토해양부 등)과의 정보의 공유와 요구를 통해 재난관련 정보를 수집하여 재난을 예측하고 이를 통제·관리하는 전반적인 재난관리시스템의 구축이 법률안이나 조례의 중심내용이 되어야 하는데 너무 재난관련기구의 나열에 조례의 전반부를 할애하고 있어 입법취지에 부합하지 않는 조문배열구성을 보여준다[정 철, 전계논문, 3면].

5) 기본권존중과 정부 등의 의무

「헌법」 제34조는 재난으로부터의 안전권리가 국민의 기본권이자, 국가의 의무임을 규정하고 있다. 이러한 관점에서 본다면 재해 및 생활안전과 관련한 사항의 정부 등의 정책 및 시행에 국민들이 적극적으로 참여할 수 있는 집행을 하는 것이 타당하다.

이에 대해 전반적인 재난 관리시스템을 구축하여 국민의 기본권을 보호하려는 취지는 타당하나, 서울특별시안전관리위원회 및 정책결정에 국민이 적극적으로 참여할 수 있는 기회의 제공이 부족하다는 측면에서는 이에 대한 개선이 필요하다. 그리고 지역안전공동체에 대해서는 국가의 의무와 시민의 참여가 적절히 균형을 이룰 수 있도록 하여야 할 것이며, 국가의 의무를 시민에게 전가되지 않도록 운영할 필요가 있다.⁹⁹⁾

제 3 절 생활안전 관련 법률의 이론적 근거

이하에서는 생활안전 관련 법률의 제정과 관련하여 우리나라에서 논의되거나 논의될 수 있는 이론적 근거에 대해서 보기로 하겠다.

1. 깨진 유리창 이론

이 이론은 앞에서 본 바와 같이 일본에서 생활안전조례와 관련하여 논의된 것으로서, 기본적인 고려는 전국적으로 도난, 날치기, 학교사고, 차량절도, 피킹, 폭주족 등 현대적인 범죄가 날로 증가하고 있는데, 이런 경우 어떻게 대응해야 하는 것일까이다.

99) 지역안전공동체구상 역시 자발적인 시민의 참여를 통해 재난의 예방과 관리 및 복구를 돕는다는 사고 자체는 이해할 수 있으나 기본적으로 재난예방과 복구는 공동체를 대표하는 정부(지방자치의 경우 지방자치단체)의 임무라는 점을 명확히 인식하고 이렇게 정부에 의해 주도되는 재난예방과 관리시스템을 시민들이 참여와 감시를 통해 그 기능을 적정하게 유지하도록 하는 방향으로 민간참여의 역할이 정립될 필요가 있다고 본다[정 철, 전개논문, 4면].

이에 대한 이론적 근거는 미국에서 제기되기 시작한 “깨진 창문 이론(Broken Windows)” 또는 “깨진 유리창 이론”에 있다.¹⁰⁰⁾

원래는 정치학자 James Q. Wilson과 범죄학자 George L. Kelling 부부가 The Atlantic Monthly지에 1982년에 게재한 논문인 “깨진 유리창”에서 제창된 이론이다.¹⁰¹⁾

이 이론은 범죄론의 견해에 대해 당시까지는 범죄원인의 연구가 대부분이었다는 점에 대하여, 범죄기회를 방지하여 범죄를 방지하려는 새로운 이론이다. 즉, 깨진 창문이 있으면 범죄의 기회가 늘어날 것이므로, 즉시 복구함으로써 범죄의 기회를 제거한다는 것이다.¹⁰²⁾

2. 생활안전과 협동원리의 진전

오늘날은 행정의 힘만으로는 해결하기 어려운 문제가 많이 늘어나고 있다. 역사적으로 보면 과거에는 법률을 집행하는 것은 행정권력이었다. 그것은 바꾸어 말하면 행정공무원의 전매특허라고 할 수 있었었다.

100) James Q. Wilson and George L. Kelling, “Broken Windows”, The Atlantic Monthly, 1982 (<http://www.theatlantic.com/politics/crime/windows/htm>). 大塚尚, “破れ窓理論(Broken Windows Theory)”, 『警察学論集』 第54卷第4号, 2001, 75面 이하 참조.

101) 上岡藤則/池田泰明, 「暴走族総合対策による『破れ窓理論』の実践例—広島県警のチャレンジ」, 『警察学論集』 第55卷第10号, 2002, 34面 참조. 「분열창이론(Broken Windows Theory)은 경미한 범죄도 철저히 단속함으로써 흉악범죄를 포함한 범죄를 억제할 수 있다고 하는 범죄학상의 이론으로 미국에서 고안되었다. 「건물의 창이 망가져 있는 것을 방치하면 다른 창도 곧 모두 파괴될 것이다」라는 생각에서 이러한 이름이 나오게 되었다. 변칙·윈도우 이론, 파괴창이론, 파괴된 창이론으로 부르기도 한다」(<http://ja.wikipedia.org/wiki>).

102) 깨진 유리창은 말 그대로, 우리가 깨진 빌딩의 창을 의미한다. 빌딩의 창이 갈라진 상태로 방치되어 있으면, 그 빌딩은 관리가 두루 미치지 않은 것이 밝혀지게 된다. 타인의 관리 아래에 있지 않은 재산은 범죄의 대상이 되어 순식간에 빌딩 전체, 나아가 지역 전체가 황폐화되어 간다. 거리가 황폐해져 폭력범죄가 증가하게 되면, 오랫동안 거주한 주민은 교외로 진출해 나가게 되고, 남겨진 주민도 귀찮은 일을 피하기 위해 서로 간섭하지 않게 된다. 이러한 결과, 따뜻한 공동체는 해체하게 되고, 건조한 개인만이 남는다. 또한 그러한 지역에 남겨지는 것은 빈곤자나 고령자이다(大塚尚, 前掲論文, 76面 이하 참조).

행정권이라는 관념은 3권분립론을 주창한 영국 존 로크(John Locke, 1632~1704)로 거슬러 올라간다. 지난 2004년은 로크가 사망한지 300년이 되며, 다만 300여 년 전에 권력분립론이 제기되었다. 이것은 권력의 분립에 관한 이론으로서, 행정권이 제기되었던 것이다. 그러나 오늘날 법률을 집행하는 것은 행정권 또는 공무원의 전매특허는 아니다. 최근에는 미국의 영향으로 주민참여제도(public Involvement)시대에 진입하게 되어 민관이 협동하여 「도시계획법」의 목적을 실현하는 것과 같이, 법률목적도 협동하여 실현하는 시대에 진입하게 되었다.

이와 같이 세상은 분명히 법률목적의 실현은 행정권만의 전매특허가 아니라 행정권과 국민이 함께 협동하여 수행하는 시대를 맞이하게 되었다.

3. 안전 중의 자유의 법리

우선 안전한 질서가 확보되어야지만, 비로소 여러 자유를 충분히 향수할 수 있을 것임에도 이 전제가 너무 경시되고 있다고 하면서, 이른바 전통적인 「경찰권의 한계」론에 대한 한계를 지적하며, 「사회안전」이 확보되어야지 자유가 향수될 수 있다고 하는 「안전 중의 자유」의 「법리」에 대한 중요성이 지적되고 있다.¹⁰³⁾ 이를 위해서는 「공공의 안전」과 「개인의 안전」을 구별해야 한다고 지적한다.

「사회안전」은 각종의 법영역을 초월하는 「일종의 횡단적 고려사항」이며, 행정은 원래 「사회안전」을 고려해야 한다고 하는 점에서 출발하여, 「환경배려의무」도 여기서 도출되고, 국가의 안전배려의무도 법률 속에 포함되게 된다.

103) 이순태, 전제서, 30면 재인용; 磯部力, 『安全の中の自由』の法理と警察法理論、警察政策 第7卷, 警察政策学会 2005, 1面 이하.

4. 사회적 조정 원칙

사회적 조정 원칙은 사적 자치를 비롯한 3대원리를 일반적으로 또는 내부적으로 제약하는 원리이다.¹⁰⁴⁾ 생활안전과 관련하여서는 신의성실의 원칙과 권리남용 금지의 원칙을 고려할 수 있을 것이다.

신의성실의 원칙은 법 일반에 적용되는 일반원칙으로서 사회 공동생활의 일원으로서 각자는 서로 간에 상대방의 신뢰에 반하지 않도록 성실하게 행동할 것을 요구하는 원칙이다.¹⁰⁵⁾ 이에 대해 권리남용 금지의 원칙은 권리남용은 외형상으로 권리의 행사처럼 보이지만, 구체적인 경우에 실질적으로는 권리의 공공성·사회성에 반하여 권리 본래의 사회적 목적을 벗어난 것이어서, 정당한 권리의 행사로 인정할 수 없는 행위는 금지된다는 것을 의미한다.¹⁰⁶⁾

이러한 양자의 원리와 관련하여 일반적으로 권리행사가 신의성실의 원칙에 반하는 경우에는 권리남용이 된다.¹⁰⁷⁾ 권리남용이 되는 경우에는 그 결과가 타인에게 손해를 주게 되면 위법한 행위로서 손해배상 책임을 지게 된다.

이러한 신의성실의 원칙과 권리남용금지의 원칙에 관한 이론은 생활안전과도 연계되어 수인한도내에서의 생활안전과 이를 벗어난 생활안전 위반에 대한 법이론적 근거가 될 수 있다.

5. 안전배려의무론

우리나라의 사법상의 안전배려의무론에는 크게 채권관계론에서의 보호의무이론과 고용계약에 있어서의 사용자의 보호의무 내지 안전배

104) 송덕수, 민법총칙, 박영사, 2011, 66-67면.

105) 정기웅, 민법총칙, 법문사, 2009, 66면.

106) 곽윤직/김재형, 민법총칙, 박영사, 2012, 80-81면.

107) 정기웅, 전게서, 69면; 곽윤직/김재형, 전게서, 76면.

려의무로 구분하여 논할 수 있을 것이다. 다만, 후자, 즉 고용계약에 있어서의 사용자의 보호의무 내지 안전배려의무는 노동 관련 법규에서 규율하고, 이와 관련된 규정이 없는 경우 민사법상의 손해배상책임을 부담하게 될 것이다.

생활안전과 관련하여서는 채권관계론에서의 보호의무이론에 대해서 불 필요가 있다. 즉, 채권관계 당사자 상호간에 상대방의 생명, 신체, 재산을 침해하지 않도록 배려하여야 한다는 의미의 보호의무를 채무자가 부담하는 의무의 하나로 들고 있다.¹⁰⁸⁾ 이러한 보호의무는 채권관계의 성립을 요건으로 하지 않고, 사회적 접촉에 의해 보호의무가 발생한다고 보고 있다.¹⁰⁹⁾

제 4 절 종전 입법안 분석

현재 우리나라에는 생활안전과 관련한 법률이 존재하지 않는다고 보아도 무방할 것이다. 이러한 상황에서 2번의 생활안전 관련 법률의 제정을 위한 입법적 시도가 있어 왔다. 이러한 입법시도에서 입법안이 국회에 제출되지 못하거나, 국회에 제출되었으나 기간의 도과로 자동폐기되어 버렸다.

다만, 이러한 입법안의 분석을 통하여 생활안전 관련 법률의 제정에 있어서 필요한 사항과 입법시에 문제가 될 수 있는 사항을 분석할 수 있을 것이다. 즉, 종전의 입법안의 분석을 통하여 실효성 있는 입법안의 방향성을 제시할 수 있다는 측면에서 이하에서는 종전 2개의 입법안에 대한 검토를 해보고자 한다.

108) 김종기, “사용자의 보호의무 위반과 손해배상책임”, 판례연구 제13집, 부산판례연구회, 2002, 401면.

109) 정기웅, 채권총론, 법원사, 2000, 15면.

1. 「안전문화진흥기본법」(안)¹¹⁰⁾

(1) 제안이유

우리나라는 지난 40여 년 간 경제성장 위주의 국가발전정책을 추진함에 따라 안전에 관한 국민들의 의식은 상대적으로 뒤떨어지는 특성을 보였고, 전세계적으로 발생하고 있는 기상이변현상으로 말미암아 대형 재난 및 각종 안전사고가 다발하는 등 우리나라를 둘러싼 재난 및 안전관리환경이 크게 변화하고 있다.

뿐만 아니라, 상기 연구에 대한 종합분석 결과, 국민들의 안전문화에 대한 의식이 상당히 결여되어 있는 것으로 확인되는 바, 최근 21세기 지식정보화 사회의 도래로 인하여 우리 사회 전반에 안전 위해 요소가 급속히 증가하고 있어 국가의 총체적인 안전관리 역량을 제고하기 위해서는 「안전문화진흥기본법」은 안전문화 관련 NGO를 육성하고 이들의 활동을 통하여 국민들의 안전불감증을 해소하고자 하고, 선진 안전의식을 고취함으로써 안전을 최우선으로 삼는 사회적 가치관을 조성하고자 하며, 궁극적으로 각종 재난으로 인한 인적·물적 피해를 최소화하고자 한다.

(2) 주요 내용

1) 국가 및 국민의 책무(안 제3조)

국가는 국민이 재난으로부터 자신의 생명과 재산을 보호할 수 있는 능력을 함양할 수 있도록 국민에 대한 안전문화활동을 지속적으로 실시하여야 한다.

110) (사)한국정책과학학회, 국민 안전의식 선진화 추진전략에 관한 연구, 2007년 소방방재청 연구용역 최종보고서, 2007.12, 464-477면. 다만 이 입법안은 국회에 제출되지는 못하였다.

국민은 평상시 방재안전에 관한 지식 등을 습득하고 연마하여 재난으로부터 자신의 생명과 재산을 보호할 수 있도록 노력하여야 한다.

2) 안전문화활동 시행을 위한 재원확보(안 제11조)

안전문화활동 시행에 있어 필요한 재원은 전반적으로 일반회계를 통해 충당하도록 한다. 그리고 중앙행정기관에서 필요로 하는 재원은 각 부처들이 공동으로 부담하도록 하고(안 제12조), 기초자치단체 및 지방자치단체에서 필요로 하는 재원은 시·도 예산 및 소방방재청의 국고지원을 통하여 충당하도록 한다(안 제13조).

3) 국민안전교육 지원 및 관리(안 제17조)

국가 및 지방자치단체는 안전문화활동을 활성화하기 위하여 개인 및 기관·단체가 행하는 사업에 대하여 그 기여도를 판단하여 사업비의 일부를 지원할 수 있다. 그리고 국가 및 지방자치단체는 안전문화활동을 지원하기 위하여 이와 관련된 공모사업을 추진할 수 있다.

다만 국가 및 지방자치단체는 지원된 사업에 대하여 당해 개인·기관 및 단체의 추진실적을 점검하고 그 결과를 평가하여야 한다.

4) 안전활동 관련 NGO 육성(안 제18조)

국가 및 지방자치단체는 안전문화활동의 질을 향상시키고, 보다 효과적인 안전문화활동의 추진체제로 활용하기 위하여 안전문화 관련 NGO를 육성하도록 하여야 한다.

5) 초·중·고등학교 방재안전교육활동 지원(안 제19조)

소방방재청장은 초·중·고등학교 방재안전교육활동을 지원하기 위하여 ① 안전교육 지도교사 및 교사에 대한 전문교육의 실시, ② 안전체험 교육훈련을 위한 장비 및 인력의 지원, ③ 안전교육 프로그램 및 교재의 개발 및 보급 등을 시행하여야 한다.

그리고 초·중·고등학교의 장은 방재안전교육 지도교사를 지정하여 체계적인 방재안전교육을 실시하고 학생들의 안전활동을 지원하여야 한다. 이때 방재안전교육을 담당하는 지도교사는 소방방재청장이 지정하는 교육기관에서 정기적으로 방재안전교육을 이수하여야 한다.

6) 계층별 안전 확보(안 제20조)

국가 및 지방자치단체는 특별한 배려가 필요한 안전취약계층을 보호 및 지원하는 각종 시설 및 단체에 대하여 다음의 활동들을 지원할 수 있다.

- ① 아동: 방재안전교육 교재 및 콘텐츠 개발·보급, 시설 안전점검, 안전체험 캠프, 안전위해요소 감시·제보 등 그 밖의 아동의 안전 확보를 위한 활동
- ② 노인: 안전체험 및 교육, 시설 안전점검 등 그 밖의 노인 안전 확보를 위한 활동
- ③ 장애인: 장애별 방재안전교육 교재 개발·보급, 안전체험 및 교육, 시설 안전점검, 병·의원 긴급후송 지원 등 그 밖의 장애인 안전 확보를 위한 활동
- ④ 기초생활수급자: 취약지역 전기·가스 등 안전점검, 안전관련 상담 및 자문, 재난발생에 대비한 예찰활동 등 그 밖의 기초생활수급자 안전 확보를 위한 활동
- ⑤ 그 밖에 관리가 필요한 안전취약계층의 안전 확보를 위한 활동

소방방재청장과 지방자치단체장은 안전 확보를 추진하는 주관기관의 신청을 받아 대통령령이 정하는 범위 안에서 제반 사항을 지원할 수 있다.

7) 국민안전교육 관련 NGO 활동 강화(안 제21조)

국가 및 지방자치단체는 국민안전교육을 활성화하기 위하여 방재안전교육 관련 NGO를 육성하여 전문성을 갖추도록 하고, 방재안전교육 관련 NGO는 각종 캠페인, 공청회, 홍보활동 등을 통하여 정부기관의 방재안전교육활동을 적극 보조 및 지원하도록 하였다.

8) 방재안전교육평가 위원회 구성(안 제22조)

국가 및 지방자치단체는 평가위원회를 구축하여 방재안전교육 관련 NGO의 활동을 비롯한 다양한 안전문화활동을 수시로 평가 및 개선해 나가야 한다. 그리고 평가위원회의 구성은 안전문화추진위원회의 간사(소방방재청장)가 중심이 되어 안전 분야 관련 학자 및 연구원, 민간단체의 대표로 한다.

<표 6> 「안전문화진흥기본법」(안) 체계

〈「안전문화진흥기본법」(안) 체계〉	
<u>제 1 장 총 칙</u>	<u>제 4 장 안전문화활동을 위한 기반조성</u>
제 1 조(목적)	제14조(안전의 날 및 안전주간)
제 2 조(정의)	제15조(안전관리현장의 실천)
제 3 조(국가 및 국민의 책무)	제16조(학교·직장 등의 방재안전교육)
제 4 조(다른 법률과의 관계)	제17조(안전문화활동 지원 및 관리)
	제18조(안전활동 관련 NGO 육성)
<u>제 2 장 안전문화활동 추진체계</u>	
제 5 조(안전문화추진위원회)	<u>제 5 장 국민안전교육의 시행</u>
제 6 조(추진위원회의 기능)	제19조(초·중·고등학교 방재안전
제 7 조(안전문화추진지역위원회)	교육활동 지원)
제 8 조(지역위원회의 기능)	제20조(계층별 안전 확보)

〈「안전문화진흥기본법」(안) 체계〉

제 9 조(국민안전교육 기본계획의 수립 등)	제 6 장 국민안전교육의 강화
제10조(협조)	제21조(관련 NGO활동 강화)
	제22조(방재안전교육평가 위원회 구성)
제 3 장 안전문화활동 시행을 위한 재원확보	부 칙
제11조(재원확보)	제 1 조(시행일)
제12조(중앙행정기관 재원확보)	
제13조(지방자치단체 재원확보)	

(3) 검토

「안전문화진흥기본법」(안)에 대해서도 위의 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」에서의 검토와 마찬가지로 법률의 강제성 관점, 체계적합성의 원칙, 최소보장의 원칙, 기본권존중과 정부의 의무 등을 기준으로 검토할 수 있다.¹¹¹⁾

1) 법률의 강제성 관점

법률은 직·간접적인 강제력을 통해서 달성되는 성질의 정책이어야 한다는 점에서 이 법안의 제안이유가 재난 및 안전관리환경이 크게 변화된 상황에서 국민의 안전의식의 제고의 필요성이 있고, 제1조에서 “재난으로부터 안전한 사회를 만드는데 이바지함을 목적으로 한다”고 되어 있으며, 국가의 국민에 대한 기본권보호의무 중 「헌법」은 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 의무를 규정하고 있으므로, 이러한 입법의 필요성에 대한 부분은 일응 긍정할 수 있을 것이다.

111) 정 철, 전개발표문, 4-7면 수정 및 보완.

2) 체계적합성의 원칙

「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」와 비교하여 이 법안에서는 국민이 적극적으로 참여할 수 있는 제도 구축을 입법화하였다. 예컨대 이 법안 제21조의 관련 NGO활동 강화 등에서 이러한 사항을 알 수 있다.

다만, 국민의 권리와 의무와 관련한 사항에 대해서는 법률적 명문규정이 필요하나, 이러한 명문규정과 관련하여서는 헌법적 근거규정이 무엇인지에 대한 근거제시가 필요하다. 그런데 「헌법」제10조 및 제34조 등에서 국가의 재난 예방과 안전관리를 국가의 임무로 보고 있으나, 국민 등의 민간의 활동 강화와 관련하여 어떠한 헌법적인 근거규정이 있는지에 대한 제시가 필요하다. 그리고 민간의 역할 강화를 한다면 어떠한 정도까지 민간의 역할이 확장되어야 하는지에 대한 명확한 범위의 제시도 필요하다.

3) 최소보장의 원칙

이 법안은 국가의 총체적인 안전관리 역량을 제고하기 위해서 안전 문화 관련 NGO를 육성하고 이들의 활동을 통하여 국민들의 안전 불감증을 해소하고자 하고, 선진 안전의식을 고취함으로써 안전을 최우선으로 삼는 사회적 가치관을 조성하고자 하며, 궁극적으로 각종 재난으로 인한 인적·물적 피해를 최소화하고자 한다는 측면에서 최소보장의 원칙에 위배된다고 볼 소지는 적다고 할 것이다.

다만, 이 법안의 법률 규정의 내용의 구체성 및 국가의 기본권 보호 의무와 관련한 사항에 대한 연관성에 대한 입법적 재검토가 필요하다고 보인다.¹¹²⁾

112) 정 철, 전개논문, 6면.

4) 기본권 존중과 정부 등의 의무

이 법은 국민의 방재안전에 지식습득을 국민의 책무로 규정(안 제3조) 함으로써, 국민안전교육을 이 법의 주요한 내용으로 포함시키고 있다(안 제17조, 제19조 등). 그런데 이러한 의무를 국민안전교육이라는 의무교육과 연계시키는 것이 타당한지에 대한 구체적인 검토 및 국민적인 공감대가 형성되었는지에 대한 조사가 필요하다.

그리고 이 법안 제18조의 안전활동 관련 NGO 육성과 관련하여 국가나 지방자치단체가 NGO와 같은 민간기관을 육성하는 것이 타당한지에 대한 법리적 검토가 필요하다. 즉, 국가나 지방자치단체가 NGO와 같은 민간기관을 육성하게 된다면 자칫 국가와 지방자치단체와는 독립성이 요청되는 단체가 그러한 기능을 상실하게 될 우려가 크기 때문이다. 그러므로 육성보다는 어느 정도의 지원에 한정하는 방안이 타당하다고 보인다.¹¹³⁾

그리고 이 법안은 국민 전체에 대한 안전의식의 고취가 입법 목적인데, 계층별, 연령별 안전확보 대책을 제시하는 것이 타당한지에 대한 명확하고 충분한 이유의 제시가 나타나지 않는다.

113) 안전활동과 관련하여 민간의 NGO를 국가나 지방자치단체가 육성한다는 조문(안 제18조)은 우리 헌법적으로 사용할 수 없는 표현방식이라고 본다. 시민단체와 같은 NGO는 시민사회의 자율성의 표현이고 현대 민주주의에서 그 헌법적 기능을 인정받을 수 있는 것은 참여민주주의의 주요한 한 축으로 국가권력을 감시하고 여론형성에 기여한다는 점을 우선 둘 수 있다. 이에 대한 육성과 지원은 양립할 수 없는 관점이다. 이는 국가와 사회를 어느 정도 분리하는 인식태도를 보여주는 우리 헌법의 태도와도 어울리기 어렵다[정 철, 전개논문, 6면].

2. 「국민생활 안전에 관한 법률」(안) (2010.4.30. 의원발의)

(1) 제안이유

국민이 각종 사고와 위험으로부터 벗어나 안전한 생활을 누릴 수 있도록 국민생활 안전에 관한 정책의 종합적 추진 및 기반조성, 안전문화 진흥에 필요한 사항을 규정하고자 하는 것이다.

(2) 주요내용

- ① 국가와 지방자치단체는 국민이 안전한 생활을 할 수 있도록 정책을 수립하고 여건을 조성하기 위하여 필요한 시책을 마련하도록 한다(안 제3조).
- ② 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 국민생활 안전관리기본계획을 5년 단위로 수립하도록 한다(안 제6조).
- ③ 시·도지사는 제6조제3항에 따라 통보받은 기본계획에 따라 행정안전부장관과 협의를 거쳐 매년 관할 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 안전관리실행계획을 수립·시행하도록 한다(안 제7조).
- ④ 국가는 국민생활 안전정책을 수립하고 집행하기 위해 국민생활 안전정보체계를 구축·관리하도록 한다(안 제11조).
- ⑤ 행정안전부장관은 국민생활 안전정보체계를 이용하여 사고 통계 자료를 작성·보급하고 적극 활용하도록 한다(안 제13조).
- ⑥ 국가와 지방자치단체 등은 국민이 안전한 생활을 할 수 있도록 외국의 정부 및 훈련기관·산업체, 국제기구 등과 안전관리, 안전문화 진흥 등에 대한 국제교류 및 협력계획을 수립하고 시행하도록 한다(안 제15조).

- ⑦ 행정안전부장관은 국민의 안전수준을 객관적으로 확인·평가하고, 국민의 안전의식을 제고하기 위하여 안전지수를 개발하여 보급할 수 있도록 한다(안 제16조).
- ⑧ 국가와 지방자치단체는 민간기관에 위탁하거나 단체를 지정하여 국민생활 안전에 관한 조사를 하거나 모니터링을 할 수 있도록 한다(안 제17조).
- ⑨ 국가와 지방자치단체는 지역사회 구성원들이 지역 내 각종 사고를 예방하기 위하여 합심하여 안전 환경을 조성해나가는 지역안전공동체 형성을 위해 노력하여야 하며, 이 경우 추진하는 관련 기관 및 단체에 행정·재정적인 지원을 할 수 있도록 한다(안 제20조).
- ⑩ 행정안전부장관은 국민생활 환경 및 공간이 안전하게 조성되도록 하기 위해 각종 도시계획·시설물 등이 안전을 중심으로 설계·제조·운영되도록 하는 사업을 추진하도록 한다(안 제23조).
- ⑪ 국가와 지방자치단체는 어린이, 노약자, 장애인 등 안전취약계층의 안전한 생활환경의 조성을 위한 시책을 마련하도록 한다(안 제25조).
- ⑫ 사고를 목격하거나 발생할 징후를 알게 된 자는 즉시 그 사실을 시·군·구청장이나 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제7호에 따른 긴급구조기관, 그 밖에 관계기관에 신고하도록 하고, 신고한 자에게 포상할 수 있도록 한다(안 제29조).
- ⑬ 국가와 지방자치단체 등은 안전문화 활동의 육성방안을 마련하고, 국민의 자발적인 안전문화 활동을 권장·지원하도록 한다(안 제32조).

- ⑭ 행정안전부장관은 국민의 안전의식을 높이고, 안전문화 진흥 등 각종 사업이나 활동을 효율적으로 지원하기 위하여 안전문화진흥원을 설립할 수 있도록 한다(안 제36조).

<표 7> 「국민생활 안전에 관한 법률」(안) 체계

<「국민생활 안전에 관한 법률」(안)(원유천의원안) 체계>	
<u>제 1 장 총 칙</u>	제24조(사고 예방사업의 지원)
제 1 조(목적)	제25조(취약계층의 안전 환경 조성)
제 2 조(정의)	제26조(안전체험시설의 설치 등)
제 3 조(국가 및 지방자치단체의 책무)	제27조(안전관련 연구·교육기관의 협력)
제 4 조(국민의 의무)	
제 5 조(다른 법률과의 관계)	<u>제 5 장 사고의 대응</u>
<u>제 2 장 국민생활 안전관리기본계획의 수립 등</u>	제28조(안전조치 등)
제 6 조(국민생활 안전관리기본계획의 수립)	제29조(사고신고 등)
제 7 조(실행계획 및 세부실행계획)	제30조(사고 대응조치 및 조사)
제 8 조(실행계획 및 세부실행계획의 이행평가)	<u>제 6 장 안전문화 진흥</u>
<u>제 3 장 국민생활 안전 기반 조성</u>	제31조(안전문화 추진협의회)
제10조(국민여론 수렴)	제32조(안전문화 활동의 지원)
제11조(국민생활 안전정보체계의 구축 등)	제33조(안전교육의 실시)
제12조(국민생활 안전정보의 공동이용)	제34조(안전지도자의 육성)
제13조(사고통계의 작성·보급 등)	제35조(국민생활 안전의 홍보)
제14조(국민생활 안전전문인력의 양성)	제36조(안전문화진흥원의 설립)
제15조(국제교류·협력)	제37조(안전증진 유공자에 대한 포상)
	<u>제 7 장 보 칙</u>
	제38조(비용부담)
	제39조(손실보상)
	제40조(배상책임의 면제)

<「국민생활 안전에 관한 법률」(안)(원유천의원안) 체계>

<u>제 4 장 사고의 예방</u>		
제16조(안전지수의 개발 및 활용)	제41조(치료 및 보상)	
제17조(안전 조사 및 모니터링)	제42조(보험 등의 개발·보급)	
제18조(사고 위험도의 산정·공표)	제43조(권한의 위임·위탁 등)	
제19조(지역축제 등 안전조치)		<u>제 8 장 별 칙</u>
제20조(지역안전공동체의 조성 등)	제44조(과태료)	
제21조(안전도시의 지정·지원)		
제22조(지역안전환경 평가 등)		<u>부 칙</u>
제23조(안전디자인 사업의 지원)		

(3) 검토

「국민생활 안전에 관한 법률」(안)에 대해서는 법률의 강제성 관점, 체계적합성의 원칙 등을 기준으로 검토할 수 있다.

1) 법률의 강제성 관점

이 법안은 입법목적으로 “이 법은 국민이 각종 사고와 위험으로부터 벗어나 안전한 생활을 누릴 수 있도록 국민생활 안전에 관한 정책을 종합적으로 추진하고 기반을 조성하는 한편, 안전문화 진흥에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.

국가의 국민에 대한 기본권 보호의무 중 헌법은 국민의 생명·신체 및 재산권을 보호할 의무를 규정하고 있으므로, 이 입법안의 입법의 필요성에 대한 부분은 긍정할 수 있을 것이다.

그리고 법률에 대한 강제성과 관련하여 내용의 명확성이 요구되는데, 이 법안은 생활안전의 범위를 추상적으로 규율하고 있다고 보인다. 이에 대한 명확한 범위 설정에 대한 규정이 필요하다고 보인다.

2) 체계적합성의 원칙

안전문화의 진흥을 위해서 동법은 ‘안전문화진흥원의 설립’을 주요 내용으로 들고 있는 바, 정부 주도의 역할 뿐만 아니라, NGO 등의 민간기관에 대한 일정한 정도의 지원책에 관한 규정을 두는 방안도 구상할 필요가 있다. 또한 안전 취약계층 관련 보호 관련 규정도 필요하다고 보인다.

제 4 장 입법방향

제 1 절 법률형태의 결정 문제

1. 기본법 형태

(1) 개념

기본법은 사회에 있어서 기본적인 원칙이나 준칙 내지 일정한 법 분야에 있어서 제도, 정책 등에 관한 기본과 원칙, 기준 등에 관하여 정한 법률을 지칭하는 경우와 주로 국정의 중요분야에 있어서 제도, 정책의 방향성과 대강을 천명·지시하는 법률로서, 법령의 제명에 “기본법”이라는 명칭을 지닌 법률을 말한다. 또한, 국가의 기본조직을 정하는 법규범을 지칭하는 의미로 사용되는 경우도 있다.¹¹⁴⁾

(2) 유형

기본법의 유형은 기본법의 성격과 효력범위에 따라 유형을 분류할 수 있다.¹¹⁵⁾ 이러한 유형으로는 첫째, 기본법의 성격에 따라 이념형, 정책형, 대책형, 개혁추진형으로 분류할 수 있다.

- ① 이념형은 제도·정책에 관한 기본·이념·원칙을 정하고, 이를 국민들에게 제시하는 기능을 하는 것으로 대표적인 법률로는 「교육기본법」을 제시할 수 있다.
- ② 정책형은 각각의 행정분야에 있어서 국가의 정책·제도의 목표·방향·대강 등을 제시하고 그것을 토대로 정부에 대하여 시

114) 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006, 19-20면.

115) 박영도, 전계서, 119-120면.

책의 추진을 촉구하는 것으로, 대표적인 법률로는 「중소기업기본법」을 제시할 수 있다.

- ③ 대책형은 일정한 행정상의 대책의 기본을 정하고 사회질서의 유지, 복지향상, 피해의 예방·구제 등을 도모하기 위한 대책입법으로서의 성격을 가지는 것으로, 대표적인 법률로는 「재난 및 안전관리기본법」을 제시할 수 있다.
- ④ 개혁추진형은 국정상의 중요과제로 되어 있는 특정개혁을 확실히 추진하기 위하여 법률의 형식을 사용한 것으로서 개혁의 기본이념·기본방침을 명시하고 스스로 그 개혁의 프로그램을 정하거나 개혁추진을 위한 계획을 규정하는 것으로, 대표적인 법률로는 「행정규제기본법」을 제시할 수 있다.

둘째, 기본법의 효력범위에 따라 제1유형과 제2유형으로 분류할 수 있다.¹¹⁶⁾

- ① 제1유형은 규율하고자 하는 제도의 기본이념 및 기본방향, 국민의 기본적인 권리의무, 동제도의 운영을 위한 기본계획 및 국가 등의 책무, 동제도의 목적을 달성하기 위한 관련 개별법률의 해석·적용의 기준 및 제정·개정시 기본법의 취지존중, 기본법에서 규정하고 있는 동제도를 시행함에 있어서 다른 개별법률에서도 도입할 운영 등에 관한 기본적인 사항 등 동제도의 운영에 있어서 총괄적이고 포괄적인 사항 등을 정하고, 기본법에서 구현하고자 하는 제도의 구체적이고 세부적인 사항 등에 대하여는 관련 개별법을 만들어 운영하도록 하고 있는 법률의 유형이다. 이 유형의 대표적인 법률로는 「교육기본법」, 「중소기업기본법」, 「행정규제기본법」을 제시할 수 있다.

116) 박영도, 전계서, 345-346면.

- ② 제2유형은 법률에서 “○○기본법”이라는 제명을 사용하면서 규율하고자 하는 제도의 기본이념·기본계획 등 기본적인 사항과 구체적이고 세부적인 제도의 운영을 자체 완결적으로 규정하고 있어 동 기본법을 구체화·세부화 하는 다른 개별법률이 없는 법률의 유형이다. 이 유형의 대표적인 법률로는 「재난 및 안전관리기본법」을 제시할 수 있다.

(3) 특징

기본법의 특징에 대해서는 규정적 특징과 법형식상의 특징으로 구분할 수 있다. 먼저 규정적 특징으로는 원칙적으로 ① 내용의 포괄성·추상성, ② 다수의 프로그램적 또는 혼시적 규정, ③ 국민의 권리의무에 관한 직접적 규정이 거의 없음, ④ 조직법적 색채가 강함, ⑤ 간접적 재판규범성, ⑥ 관련 법규에 대한 해석지침의 기능 등을 들 수 있다.¹¹⁷⁾

2. 개별법 형태

생활안전 관련 개별법을 제정하는 경우에 그 성질에 따라 여러 가지의 법제정 방식을 고려할 수 있다. 이 중 성격에 따라서 크게 관리법과 진흥법으로 구분할 수 있다.¹¹⁸⁾

현행 법률 중 대표적인 관리법으로는 출입국관리법 등을 제시할 수 있는데, 일반적으로 국가 등이 특정 사안 또는 업무 등에 대해 법률을 제정하는 경우에는 관리법의 성격이 강하다고 할 것이다.

117) 박영도, 전거서(기본법의 입법모델연구), 121-126면.

118) 제명으로 법률을 구분하여 보면 00법, 00기금법, 00기본법, 00사업법, 00업법, 00산업법, 00조직법, 00촉진법, 00관리법, 00육성법, 00발전법, 00진흥법, 00지원법, 00보호법, 00보장법, 00보전법, 00설치법, 00징수법, 00처벌법, 00방지법, 00증진법, 00단속법, 00심판법, 00특별법, 00특례법 등으로 구별할 수 있다[국회법제실, 전거서, 82-84면].

그리고 현행 법률 중 대표적인 진흥법으로는 문화예술진흥법 등을 제시할 수 있는데, 일반적으로 국가 등이 특정한 사안 또는 사무와 관련한 것에 대해 진흥을 위해 제정하는 경우에 사용되는 입법이라고 할 것이다.

다만, 이러한 관리법 또는 진흥법으로 제명이 되는 법률에 있어서도 실질적으로는 관리법과 진흥법이 성격이 혼재되어 나타나는 경우가 많이 있다. 이에 대한 대표적인 입법례로는 최근 개정되어 진흥법의 성격을 강화시킨 「건설기술관리법」 등을 제시할 수 있다.

결론적으로 이러한 관리법과 진흥법의 구별은 상대적으로 어느 점에 중점을 두고 있느냐에 따른 것이라고 볼 수 있을 것이다.

3. 입법적 검토

현행 생활안전과 관련한 분야는 다양하게 파악될 수 있다. 그러나 현행 법제가 주로 재난 위주로 구성되어 있어서 생활안전의 다양성에 비해 현행 생활안전 대처방안의 운영에 있어서 근거 법률이 있는 경우는 많지 않을 뿐더러, 근거 법률이 있는 경우에도 생활안전 운영에 대한 공통적 기준이 없는 실정이다. 이러한 상황 하에서 개별법률에 생활안전과 관련한 규정들을 각각에 두는 방안은 법체계의 비효율성을 초래할 뿐만 아니라, 향후 다양한 생활안전 대응제도의 시행에 있어서 통일적 기준이 없이 생활안전 제도가 관할 기관에 따라 다양하게 해석되어 국민들의 권리 등을 침해할 개연성도 있을 것이다.

그러므로 다종다양한 생활안전에 대한 기본방침 및 실효성 있는 제도 운영을 할 수 있는 법률에 필요하다. 물론 이 법률은 지침법으로서의 기능도 가질 필요가 있을 것이다. 이를 고려하여 생활안전과 관련한 기본법을 제정할 것인가 아니면 개별법을 제정할 것인가에 대한 구상이 필요하다. 물론 기본법 제정방안에서 보면, 기본법은 국가정책의 방향 제시 및 기본적 추진체계, 제도·정책의 체계화 및 종합화,

정책의 계속성·일관성 확보, 행정의 통제기능, 국민에 대한 정책메세지 발신기능 등을 수행할 것이다. 그렇다면 위의 기본법 유형 중 어디에 해당하는 것으로 할 것인가에 대해서 보면, 생활안전 관련 기본법은 이념형, 정책형, 대책형, 개혁추진형의 모든 성격을 가지겠지만 이념형에 더욱 큰 비중이 두어질 필요가 있다. 즉, 생활안전 관련 기본법은 제도·정책에 관한 기본·이념·원칙을 제시하고, 구체적인 시행과 관련하여서는 생활안전의 운영 목적·유형에 따라 각각의 개별법률에서 구체화시키는 것이 합리적일 것이다.

다만, 생활안전과 관련한 법률 제정에 있어서 첫째, 생활안전이라는 보호법익에 대해서 보면 각 부문별로 보호의 정도 등의 다양한 차이가 발생하게 되기 때문에 생활안전 관련 기본법을 제정하는 경우에 그 실효성이 떨어질 개연성이 크다.

둘째, 「재난 및 안전관리 기본법」이 안전관리에 관한 기본법으로서의 성격을 가지고 있는 상황에서 다시금 생활안전이라는 기본법을 두는 경우에는 양자의 관계의 설정의 문제가 제기될 수 있고, 오히려 기본법 간의 지위 문제가 발생할 가능성도 크다.

셋째, 「재난 및 안전관리 기본법」의 일부 개정을 통하여 생활안전 관련 법규정을 삽입하는 방안을 구상할 수 있다. 다만 이에 대해서는 현행 재난 및 안전관리 기본법에서의 안전은 주로 재난 또는 재해로부터의 안전에 지나치게 집중되어 있기 때문에 생활안전의 개념을 포섭하기는 어렵다는 측면이 있다. 이러한 문제점을 가지고 생활안전에 관한 사항을 「재난 및 안전관리 기본법」에 두는 방안에 대해서는 다시 생활안전에 관련한 사항을 목적조항부터 다시금 전부 재배치하여야 한다는 문제가 있고, 이 법에 근거규정만을 두고 세부사항을 하위법령 등에 세부적으로 규정하는 경우에 입법체계적으로 법률이 복잡하게 되어 국민의 가독성 및 이해의 편의성이 떨어지는 문제가 생긴다는 측면을 생각할 수 있다.

또한 생활안전과 관련하여 진흥책을 생활안전 관리와 함께 고려하는 경우에는 「재난 및 안전관리 기본법」과 부합하지 않는 측면이 생긴다는 문제가 발생한다.

결국, 생활안전과 관련한 법률 제정에 있어서 현재 다른 법률, 특히 「재난 및 안전관리 기본법」과의 관계 설정 및 생활안전과 관련한 법률 제정으로 실효성 있는 국민생활안전에 직접적인 제도 구축 등이 필요하다는 입장에서 볼 때는 정책방향성을 제시하는 기본법 형태 보다는 개별법 형태로 제정하고, 「재난 및 안전관리 기본법」에서 규율하지 못하고 있는 생활안전 분야에 대한 규정을 두도록 하는 방안이 더욱 타당할 것이다.

이러한 개별법 형태로의 제정의 경우에 그 성격을 어느 것에 중점을 둘 것인가에 따라 관리법으로서의 개별법과 진흥법으로서의 개별법의 선택의 문제가 남을 것이다. 이는 입법정책의 문제이기는 하나, 생활안전과 관련하여서는 생활안전에 관한 관리가 중요한 사항이 될 것이다. 다만, 안전문화 등에 대해서는 진흥적 측면도 중요성을 간과할 수 없을 것이다. 이러한 측면에서 본다면 일차적으로 생활안전과 관련하여 관리적 측면을 중시하면서도, 안전문화 등에 대해서는 진흥적 측면도 가미하는 형태의 입법이 필요하다고 할 것이다.

제 2 절 입법안에 따른 법률체계 분석

1. 제1안 : 「안전문화진흥기본법」(안)로 입법화하는 방안(「안전문화진흥기본법」(안)+「개별법률」+「조례」)

이 안은 「안전문화진흥기본법」(안)을 제정하여, 「안전문화진흥기본법」(안)과 「개별법률」 및 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」 등의 조례로 법률체계 성립을 구상하는 것이다.

<표 8> 구상안

법률명	주요 내용
「안전문화진흥기본법」(안)	<ul style="list-style-type: none"> · 국가 및 국민의 책무 · 안전문화활동 시행을 위한 자원확보 · 국민안전교육 지원 및 관리 · 안전활동 관련 NGO 육성 · 초·중·고등학교 방재안전교육활동 지원 · 계층별 안전 확보 · 국민안전교육 관련 NGO 활동 강화 · 방재안전교육평가 위원회 구성
「개별법률」	<ul style="list-style-type: none"> · 재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률 · 승강기시설 안전관리법 · 어린이놀이시설 안전관리법
「조례」	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 조례

(1) 장 점

「안전문화진흥기본법」(안)을 두고 개별법률을 두는 방안으로 하는 경우에 안전문화진흥과 관련한 사항을 개별법률에 방향성을 제시할 수 있도록 함으로써 안전문화진흥의 활성화에 이바지할 수 있을 것이다.

(2) 단 점

「안전문화진흥기본법」(안)을 두고 개별법률이나 「조례」를 두는 경우에 현행 개별법률이나 「조례」 등이 대부분 재난과 관련한 사항을 규율하고 있는 상황이므로, 국민의 생활안전과 관련한 사항을 어느 정도의 범위까지 방향성을 제시할 수 있는지와 실효성 있는 법률이 될 것인지에 대한 명확한 구분이 어렵다는 문제가 발생할 수 있다. 즉 「안전문화진흥기본법」(안)에서는 “안전문화활동”이라 함은 기존의 의식·행동양식의 변화를 통하여 국민 생활전반에 걸쳐 안전에 대한 태도와 관행, 의식이 체질화 되어 국민생활 속에 안전의식이 정착되도록 하는 제반 활동으로서 안전문화 의식의 제고를 위한 교육·홍보 활동, 재난과 관련된 안전 위해요소의 신고·제보 등 안전문화 생활화를 위한 실천 활동, 재난의 예방·대비·대응 및 복구단계별 지원 활동, 그 밖에 안전문화진흥에 필요하다고 인정되는 활동의 것을 말한다(제2조제1호). 그런데 안전문화활동에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 이 법이 적용되지 않는 것으로 되어 있다(제4조).

이러한 법률체계에 의하면 「안전문화진흥기본법」(안)은 재난이나 다른 법률과의 관계에서 보충적 기능을 수행하게 되는 것이고, 타법의 해석에 따라 이 법의 기능이 좌우된다고 하는 문제가 발생하게 된다.

2. 제2안 : 「국민생활 안전에 관한 법률」(안)으로 입법화하는 방안(「국민생활 안전에 관한 법률」(안)+ 「개별법률」+「조례」)

이 안은 「국민생활 안전에 관한 법률」(안)을 제정하여, 「국민생활 안전에 관한 법률」(안)과 「개별법률」 및 「서울특별시 재난 및 안전관리 기본조례」 등의 조례로 법률체계 성립을 구상하는 것이다.

<표 9> 구상안

법률명	주요 내용
「국민생활 안전에 관한 법률」(안)	<ul style="list-style-type: none"> · 국민생활 안전관리기본계획의 수립 등 · 국민생활 안전 기반 조성 · 사고의 예방 · 사고의 대응 · 안전문화 진흥
「개별법률」	<ul style="list-style-type: none"> · 재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률 · 승강기시설 안전관리법 · 어린이놀이시설 안전관리법
「조례」	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 조례

(1) 장 점

「국민생활 안전에 관한 법률」(안)을 두고 개별법률을 두는 방안으로 하는 경우에 국민생활 안전과 관련한 사항을 개별 법률에 방향성의 제시 뿐만 아니라 실효성 있는 국민생활안전에 이바지 할 수 있을 것이다.

(2) 단 점

「국민생활 안전에 관한 법률」(안)을 두고 개별법률이나 「조례」를 두는 경우에 현행 개별법률이나 「조례」 등이 대부분 재난과 관련한 사항을

규율하고 있는 상황이므로, 국민의 생활안전과 관련한 사항을 어느 정도의 범위까지 방향성을 제시할 수 있는지와 실효성 있는 법률이 될 것인지에 대한 명확한 구분이 어렵다는 문제가 발생할 수 있다. 즉 「국민생활 안전에 관한 법률」(안) 제1조는 “이 법은 국민이 각종 사고와 위험으로부터 벗어나 안전한 생활을 누릴 수 있도록 국민생활 안전에 관한 정책을 종합적으로 추진하고 기반을 조성하는 한편, 안전문화 진흥에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”라고 규정하고, 제2조의 정의 규정에서는 사고에 대해 “안전”이란 자연적 또는 인적 위험요인이 없거나, 이러한 위험요인에 대한 충분한 대비가 되어 있는 상태를 말한다”라고 규정하면서도, 위험에 대해서는 규정을 두고 있지 않아 동법이 어느 정도의 위험범위까지 적용될 것인지에 대한 명확한 기준 설정이 어렵다. 물론 이에 대해 재난에 이르지 않는 단계까지라고 법해석을 할 수 있을 것이나, 법해석에 따라 다양한 해석이 가능하게 되어 명확한 법률의 적용이 어려울 수 있다는 문제가 발생할 수 있다.

3. 검토

위와 같은 분석을 통하여 현행 생활안전과 관련한 법체계를 다음과 같이 구조를 체계화하는 방안을 구상할 수 있다. 즉, 「재난 및 안전관리 기본법」을 기본으로 하면서 이 법에서 규율되지 못하고 있는 부분에 대한 범위에 대하여 「국민생활 안전에 관한 법률」(안)을 제정하는 방안을 구상할 수 있다.

이러한 형태는 현행 「재난 및 안전관리 기본법」이 규율하지 못하고 있는 국민의 생활 안전과 관련한 범위를 포섭함으로써 생활안전의 범위를 넓게 포섭할 수 있을 뿐만 아니라, 「국민생활 안전에 관한 법률」(안)이 지침법으로서의 성격을 가지고 있기 때문에, 다른 기관이 생활

안전 관련 분야에 대해 입법을 하고자 하거나, 제도를 구축하고자 하는 경우에 동 법안을 준용할 수 있는 근거를 제시할 수 있을 것이다.

<표 10> 구상안(「재난 및 안전관리 기본법」+「국민생활 안전에 관한 법률」(안)+ 「개별법률」)

법률명	주요 내용
「재난 및 안전관리 기본법」	<ul style="list-style-type: none"> · 안전관리기구 및 기능 · 안전관리계획 · 예방 및 대비 · 응급대책 · 긴급구조 · 재난의 복구 · 재정 및 보상 등
「국민생활 안전에 관한 법률」(안)	<ul style="list-style-type: none"> · 국민생활 안전관리기본계획의 수립 등 · 국민생활 안전 기반 조성 · 사고의 예방 · 사고의 대응 · 안전문화 진흥
「개별법률」	<ul style="list-style-type: none"> · 재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률 · 승강기시설 안전관리법 · 어린이놀이시설 안전관리법

제 5 장 법률의 제정 방안

제 1 절 입법의 방향성

우선 정책입안의 필요성이 인정되는가 하는 점과 법률의 형식으로 구체화되어야 하는가, 그리고 시기적으로도 필요한 것인가 등이 고려된다. 첫째, 법률은 그 본질상 강제성을 지니는 규범이므로 직접·간접적인 강제력을 통해서 달성되는 성질의 정책이어야 한다. 둘째, 법률안의 내용은 규범으로서 사회의 평균적인 구성원의 준수를 기대할 수 있도록 규범현실을 고려하여 구성되어야 한다. 셋째, 법률이 그 자체로서 논리적으로 타당해야 함과 동시에 법률이 규정하는 현실규범과의 관계에서 정책적 타당성을 가져야 한다.¹¹⁹⁾

이와 같이 생활안전 관련 법률의 제정시에 법률의 일정한 강제성, 실효성, 타당성에 맞도록 입법을 하여야 할 것이다. 즉 생활안전 관련 법률의 내용에 있어서 국민의 직접적인 권리와 관련된 사항 등에 대해서는 일정한 강제성을 부여할 필요가 있으며, 또한 법률의 규정 내용이 실질적으로 효력을 발휘할 수 있어야 할 것이다.

그리고 법률의 내용이 현실적 타당성을 가지고 있어야 할 것이다. 또한, 법령의 체계에 있어서도 법령 상호간에는 규범구조나 규범내용 면에서 서로 상치되거나 모순되어서는 안 된다는 체계정당성의 원리에 합치하여야 한다. 그리고 규정형태에 관해서도 가능한 한 명확하고 상세히 규정하는 것이 타당하다.¹²⁰⁾

119) 국회법제실, 전게서, 37면.

120) 법제처, 전게서, 20-21면.

제 2 절 법률 제명

제명은 법률의 고유한 명칭으로, 제명을 붙이는 경우에는 알기 쉽고 대표성이 있으면서도 간결하여야 한다.¹²¹⁾ 이 경우 법률제명은 일반적으로 「○○에 관한 법률」로 제명을 붙인다. 법령의 제명은 어떤 경우에 「○○법」으로 하고, 어떤 경우에 「○○에 관한 법률」로 하는지에 대한 일반적 기준이 있는 것은 아니다. 이에 대하여는 통상 법령이 규율하고자 하는 내용이 비교적 간단하여 간결하게 표현하여도 그 내용을 쉽게 이해할 수 있는 경우에는 보통 「○○법」으로, 법령의 내용이 복잡하여 제명을 이해하기 쉽게 풀어서 표현할 때에는 「○○에 관한 법률」로 쓴다고 하는 입장¹²²⁾과 앞서 직접 연결된 표현이 명사인 지 아니면 ‘…에 관한’인지에 따라 구분된다고 한다. 양자의 입장에 대해서 보면 결국 간결하게 표현되는 경우와 상세하게 표현되는 경우의 차이로 구별할 수 있을 것이다.¹²³⁾

생활안전 관련 법률과 관련하여 법률의 제명에 대해서는 「안전문화진흥기본법」, 「국민생활 안전에 관한 법률」, 「생활안전사고에 관한 법률」, 「생활안전에 관한 법률」 등으로 구분하여 생각할 수 있다. 이 경우에 어떠한 제명이 좀 더 타당한가에 대해서는 내용에 대한 중요 규정내용이 함축되어 있고, 간결성이 있어야 한다는 측면에서 볼 필요가 있다. 즉 생활안전에 관한 사전적이고 사후적인 법률이라는 관점과 그 보호대상이 국민이라는 점을 고려한다면 「국민생활 안전에 관한 법률」이 타당하다고 할 것이다.

다만, 앞에서 본 「국민생활 안전에 관한 법률」(안)과의 구별을 위해 이 장에서의 의원발의안인 「국민생활 안전에 관한 법률」(안)은 국회폐

121) 국회법제실, 전게서, 81면; 법제처, 전게서, 587면.

122) 법제처, 전게서, 588면.

123) 국회법제실, 전게서, 82면.

기안이라고 하고, 개선방향을 제시하기 위한 안은 「국민생활 안전에 관한 법률」(안)은 제정안이라고 한다.

제 3 절 총칙규정

1. 목적 조항

(1) 기본방향

목적규정은 해당 법률이 달성하고자 하는 입법목적에 간결하고 명확하게 요약하여야 한다. 이는 법률의 제정목적과 입법취지를 담고 있어 법령의 개별조문의 구체적 의미를 입법적으로 명확히 하는 해석의 지침으로서의 기능을 한다.¹²⁴⁾

(2) 제정안 내용

「안전문화진흥기본법」(안)의 경우 제1조 목적조항에서 “이 법은 국민들의 안전의식을 고취하기 위하여 안전문화 관련 NGO를 육성하고, 이를 중심으로 수행되는 방재안전교육 등에 관한 사항을 규정함으로써 재난으로부터 안전한 사회를 만드는데 이바지함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 이 법안은 안전의식 고취를 통한 안전문화의 진흥을 통한 안전 사회의 구축을 목적으로 하고 있어서, 안전문화 진흥에 중점을 두고 있다. 그러나 생활안전과 관련하여서는 안전문화 보다는 생활안전 관리를 제1차적 목적으로 하여야 한다는 측면에서는 이 목적조항을 그대로 수용하기는 어려울 것이다.

폐기안의 경우에 제1조 목적조항에서는 “이 법은 국민이 각종 사고와 위험으로부터 벗어나 안전한 생활을 누릴 수 있도록 국민생활 안전

124) 국회법제실, 전게서, 200면; 법제처, 전게서, 43면.

에 관한 정책을 종합적으로 추진하고 기반을 조성하는 한편, 안전문화 진흥에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다.

그런데 목적규정의 표현방식은 크게 수단을 나열한 후 목적을 규정하는 방식, 목적을 명시한 후 수단을 규정하는 방식, 직접 목적만 규정하는 방식으로 구분할 수 있다. 다만, 이 이외에도 목적규정에서 그 법령의 목적과 수단 및 입법의 동기까지 규정하는 입법례 등 다양한 표현방법을 사용하고 있다.¹²⁵⁾

다만 목적조항을 정할 때에는 수단+목적의 구조로 규정하는 것이 일반적이다. 왜냐하면 목적+수단의 구조로 규정하면 수단이 마치 목적인 것처럼 되어 불합리하기 때문이다. 즉 규정함을 목적으로 한다고 할 경우에는 규정만 하면 이 법의 목적이 달성되는 것으로 해석되기 때문에 타당하지 않다. 즉 규정하는 것은 수단이고, 이 법의 목적은 국민생활의 안전을 도모하려는 것이기 때문이다.

이러한 점을 고려한다면 목적조항은 “이 법은 국민생활 안전에 관한 정책을 종합적으로 추진하고 기반을 조성하는 한편, 안전문화를 진흥함으로써 국민이 각종 사고와 위협으로부터 벗어나 안전한 생활을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.”라고 규정할 필요가 있다.

제정안
제 0 조(목적) 이 법은 국민생활 안전에 관한 정책을 종합적으로 추진하고 기반을 조성하는 한편, 안전문화를 진흥함으로써 국민이 각종 사고와 위협으로부터 벗어나 안전한 생활을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.

그리고 제정안이 입법화되는 경우에 제정안에 대한 효율적인 시행을 위해서는 하위법령에 구체적인 내용이 필요하게 된다. 그리고 하위법령에도 목적규정을 두어야 할 것이다. 이때 하위법령의 목적조항은 상위법인 법률과 하위법령에 두는 목적규정은 상위법인 법률의 목

125) 법제처, 전게서, 44면.

적규정과 달리 그 하위법령이 상위법인 모법을 원활하게 시행하기 위하여 필요한 사항을 규정하기 위한 것이라는 취지를 명확히 하기 위하여 둔다.¹²⁶⁾

그러므로 제정안의 하위법령에서도 목적규정을 둘 필요가 있다.

	규정 내용
「국민생활 안전에 관한 법률 시행령」 (안)	제 1 조(목적) 이 영은 「국민생활 안전에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.
「국민생활 안전에 관한 법률 시행규칙」 (안)	제 1 조(목적) 이 규칙은 「국민생활 안전에 관한 법률」 및 「국민생활 안전에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

2. 정의규정

(1) 기본방향

정의규정은 그 법령 중에 쓰이고 있는 용어의 뜻을 명확하게 정하는 규정을 말한다. 정의규정은 그 법령에서 쓰고 있는 용어 중 개념상 중요한 용어이거나 일반적으로 쓰는 용어의 의미와 다른 의미로 사용되는 용어에 대하여 법령 자체에서 그 의미를 명확하게 함으로써, 법령을 해석하고 적용할 때 나타나는 의문점을 없애고 법적 분쟁을 미리 예방함으로써 국민의 권리와 이익을 보호하기 위하여 두는 것이다. 또한 자주 사용하는 어려운 용어를 미리 하나의 조문에서 설명하여 둬으로써 법령문을 간결하게 표현하는 기능을 한다.¹²⁷⁾

126) 법제처, 전게서, 46면.

127) 법제처, 전게서, 51면; 국회법제실, 전게서, 203면.

「안전문화진흥기본법」(안)의 경우에는 정의규정에 안전문화활동, 안전문화 관련 NGO, 방재안전교육, 재난관리책임기관, 아동, 노인, 장애인, 기초생활수급자, 방재안전교육 관련 NGO에 대해서 정의를 하고 있다.

그리고 폐기안의 경우에는 정의규정에 안전, 사고, 안전관리, 안전관리주관기관, 안전문화, 안전지수에 대해서 규정하고 있다.

다만 주의할 점은, 법률에서 용어정의를 되어 있는 경우에는 그 용어정의를 대통령령·총리령 또는 부령에도 당연히 그대로 적용되므로 법률에서 용어정의를 된 동일한 용어에 대하여 하위법령에서는 다시 용어정의를 하지 아니하도록 해야 한다는 것이다.¹²⁸⁾

안전문화진흥기본법(안)	폐기안
<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <p>1. “안전문화활동”이라 함은 기존의 의식·행동양식의 변화를 통하여 국민 생활전반에 걸쳐 안전에 대한 태도와 관행, 의식이 체질화 되어 국민생활 속에 안전의식이 정착되도록 하는 제반 활동으로서 다음 각목의 것을 말한다.</p> <p>가. 안전문화 의식의 제고를 위한 교육·홍보 활동</p> <p>나. 재난과 관련된 안전 위해요소의 신고·제보 등 안전문화 생활화를 위한 실천 활동</p> <p>다. 재난의 예방·대비·대응 및 복구단계별 지원활동</p> <p>라. 그 밖에 안전문화진흥에 필</p>	<p>제 2 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1. “안전”이란 자연적 또는 인적 위험요인이 없거나, 이러한 위험요인에 대한 충분한 대비가 되어 있는 상태를 말한다.</p> <p>2. “사고”란 예상하지 못하거나 고의적·비고의적 요인으로 인하여 사람의 생명·신체·재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 사건 또는 상황으로 대통령령으로 정하는 것을 말한다.</p> <p>3. “안전관리”란 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제4호에 따른 안전관리를 말한다.</p> <p>4. “안전관리주관기관”이란 안전관리 업무를 하는 다음 각 목의 기관을 말한다.</p>

128) 법제처, 전계서, 59면.

안전문화진흥기본법(안)	폐기안
<p>요하다고 인정되는 활동</p> <p>2. “안전문화 관련 NGO”라 함은 안전 관련 업무를 수행할 수 있는 능력뿐만 아니라 방재안전교육과 관련하여 전문적 지식과 기술, 그리고 교육장까지를 갖춘 비영리 민간 법인 및 단체를 말한다.</p> <p>3. “방재안전교육”이라 함은「재난 및 안전관리 기본법」제3조 제3호 및 제4호에 따른 재난 및 안전관리에 필요한 지식과 기술을 함양시키기 위하여 실시하는 방재안전 소양교육·방재안전 직무교육·방재안전 관리자교육 등의 제반 교육을 말한다.</p> <p>4. “재난관리책임기관”이라 함은 「재난 및 안전관리 기본법」제3조 제5호의 규정에 의한 재난관리책임기관을 말한다.</p> <p>5. “아동”이라 함은「아동복지법」제2조 제1호의 규정에 의한 아동을 말한다.</p> <p>6. “노인”이라 함은 만65세 이상의 자를 말한다.</p> <p>7. “장애인”이라 함은「장애인복지법」제2조 제1항의 규정에 의한 자를 말한다.</p> <p>8. “기초생활수급자”라 함은「국민기초생활보장법」제2조 제2호의 규정에 의한 수급자를 말한다.</p> <p>9. “방재안전교육 관련 NGO”라 함은 “안전문화 관련 NGO”에 포함되는 개념이지만, 안전교육활동</p>	<p>가. 중앙행정기관 및 지방자치단체</p> <p>나. 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다) 및 안전관리의 대상이 되는 시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 정하는 기관</p> <p>5. “안전문화”란 안전과 관련하여 사회 일반에서 나타나는 생활양식, 가치관, 환경, 체계 등의 정신적 또는 물질적 산물을 말한다.</p> <p>6. “안전지수”란 국민생활의 안전 수준을 평가하여 도출한 수치를 말한다.</p>

안전문화진흥기본법(안)	폐기안
에 국한하여 보다 전문적인 활동을 하며 정부기관의 활동을 보조 및 지원해주는 기능을 하는 비영리민간단체를 말한다.	

(2) 제정안 내용

이러한 정의규정 중 「안전문화진흥기본법」(안)의 정의규정은 안전에 대한 범위에 대한 부분이 없이 특정한 사항에 대한 정의를 규정하고 있다는 측면에서 폐기안의 정의규정이 타당하다고 보인다.

이러한 점을 고려하여 폐기안의 정의규정을 기반으로 하여 제정안을 구상하는 경우 아래와 같이 검토할 수 있을 것이다.

제정안의 정의규정에는 안전, 사고, 안전관리, 안전관리주관기관, 안전문화, 안전지수 등에 규정을 둘 필요가 있다.

정부의 안전개념은 어느 분야에도 적용가능하나, 크게 산업안전, 교통안전, 식품안전 그리고 나머지 분야로 통칭해 쓰이고 있다. 다만 이러한 분류가 명백히 나누어지는 것은 아니고 이는 담당부처 등의 입장에 따라 유동적으로 나누어 질 수 있다.¹²⁹⁾

그러나 생활안전과 관련하여서는 안전의 개념을 자연적 또는 인적 위험요인이 없거나, 이러한 위험요인에 대한 충분한 대비가 되어 있는 상태라고 정의할 수 있을 것이다.

안전문화는 안전과 관련하여 사회 일반에서 나타나는 생활양식, 가치관, 환경, 체계 등의 정신적 또는 물질적 산물이라고 할 수 있다.

안전지수는 국민생활의 안전수준을 평가하여 도출한 수치라고 할 수 있다.

여기서 고려해야 할 몇 가지 사항을 검토할 필요가 있다.

129) 행정안전부/인천대학교 위기관리연구센터, 전게서, 14면.

1) 사 고

사고에 대해 일정사항을 대통령령으로 정하는 것으로 하는 경우에는 이 폐기안이 적용되는 사고의 범위가 문제될 수 있다. 현실적으로 모든 사고를 이 폐기안의 적용대상으로 할 수는 없을 것이다. 그런 취지에서 이 폐기안의 적용대상인 사고의 범위를 대통령령으로 정하도록 하고 있으나, 대통령령에서도 사고의 범위를 구체적으로 정하기는 매우 곤란할 것이다.

「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제2조에서도 “대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해”를 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해 등으로 규정하고 있는데, 이 폐기안에서도 사고의 범위를 이런 정도로 규정할 수밖에 없을 것이다. 따라서 사고의 범위를 굳이 대통령령으로 정하도록 위임할 필요가 없을 것이다.

이러한 점을 고려한다면 제정안의 사고에 대한 정의규정은 ““사고”란 예상하지 못하거나 고의적·비고의적 요인으로 인하여 사람의 생명·신체·재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 사건 또는 상황으로 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 것을 말한다.”라고 규정할 필요가 있다.

2) 안전관리

안전관리의 범위를 어떻게 정할 것인가에 따라 제정안의 법률적 적용범위가 정하여 질 것이다. 그런데 안전관리의 범위를 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제4호에 따른 안전관리, 즉 시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동으로 포괄적으로 범위를 정한다면 이 법의 목적과의 조화가 문제가 된다.

즉 제정안의 목적에서 규정한 바와 같이 국민이 각종 사고와 위협으로부터 벗어나 안전한 생활을 누릴 수 있어야 하는 것이므로 국민생활의 안전은 비단 시설 및 물질 등으로부터의 안전에 국한되지 아니한다고 할 것이다. 구체적으로 국민생활에서 안전이 위협받는 것으로는 대체로 ① 자연재해로부터의 안전, ② 시설이나 물질의 구조상 위협으로부터의 안전, ③ 교통사고 등 각종 사고로부터의 안전, ④ 학교 폭력 등 범죄로부터의 안전, ⑤ 전염병 등으로부터의 안전이 문제되고 있다고 할 것이다.

<표 11> 전체 위협의 구분 및 생활안전의 범위	
① 전체 위협의 구분 ¹³⁰⁾	
위험의 구조적 수준	위험의 주요 사례
지구적 생태 위협	<ul style="list-style-type: none"> - 수질오염 (상수원 오염, 공장폐수 등), - 대기오염 (자동차배기, 황사 등) - 토양오염 (화학물질, 쓰레기 등) - 해양오염 (폐유방류, 적조 등)
자연적 재해 위협	<ul style="list-style-type: none"> - 태풍, 폭설, 가뭄, 기근, 폭염, 지진, 쓰나미,
국가적 안보 위협	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도에서의 전쟁, 북한 핵문제 - 중국과 일본의 군사대국화 - 불특정 다수를 대상으로 한 테러 - 국가기반체계의 마비 (에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등)

130) 정지범, 전개발표문, 11면.

<표 11> 전체 위험의 구분 및 생활안전의 범위

위험의 구조적 수준	위험의 주요 사례
건강의 위험	<ul style="list-style-type: none"> - 일반전염병 (콜레라, 장티푸스, 결핵 등), 성인병(암, 고혈압, 당뇨 등) - 신종 질병(SARS, 조류독감, 광우병, AIDS 등) - 먹거리안전사고 (유해식품, 비위생적 식품, 식중독 등) - 생명윤리침해사고 (장기매매, 유전자 조작 등)
경제적 생계 위험	<ul style="list-style-type: none"> - 빈부격차 - 불안전 고용과 취업난 - 급격한 경기변동 - 농산물 수입개방
기술적 재난 위험	<ul style="list-style-type: none"> - 산업재해, 직업병 - 자동차교통사고 (충돌, 음주운전, 뺑소니 등), 대형교통수단 사고 (열차전복, 비행기추락 선박침몰 등) - 시설물 고장에 의한 사고 (엘리베이터, 에스컬레이터 사고 등) - 화재 (가정집, 사무실, 공장 등), 산불 - 건축물 붕괴사고, 대형폭발사고, 가스사고, 감전 등의 전기사고 - 화생방사고(화학물질, 방사성물질, 핵폐기물 유출사고) - X-ray, 방사선치료의 부작용 - 컴퓨터바이러스 확산 - 몰카 CCTV, 도청 등에 의한 사생활 침해 - 사이버범죄(인터넷을 통한 개인정보유출, 사기, 해킹 등)
사회적 해체 위험	<ul style="list-style-type: none"> - 학교폭력, 부정부패, 여야갈등, 노사갈등 - 살인, 강간, 성폭력, 유괴, 납치, 강도, 절도, 마약 및 알콜중독

<표 11> 전체 위험의 구분 및 생활안전의 범위

② 생활안전의 구분¹³¹⁾

기준	주요 사례
가해요인 중심의 접근	<ul style="list-style-type: none"> ○ 재난 관련: 자연재난, 인적재난, 사회적재난 대응 ○ 교통 관련: 가해요인으로서의 자동차, 철도, 선박, 항공기 관리 ○ 전기·가스 관련: 전기안전, 가스안전 ○ 치안 관련: 범죄 대응 ○ 질병 관련: 전염병, 식중독 등 ○ 제품 관련: 제조물 책임법 등
피해자 중심의 접근	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소비자 안전 관련: 소비자의 안전과 관련된 사항 ○ 취약계층 안전 관련: 어린이, 노인, 여성, 장애인 안전 관련
환경 중심의 접근	<ul style="list-style-type: none"> ○ 직장 환경: 산업 안전 ○ 가정생활 환경: 가정 내, 놀이터 등 ○ 학교생활 환경: 학교 안전 ○ 교통 환경: 보행, 건널목 등 ○ 다중이용시설 관련: 승강기, 극장, 찜질방 등 ○ 놀이, 레저 환경 관련: 물놀이 안전 등 ○ 사이버 공간: 전자상거래, 해킹 등
복합적 접근	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가해요인-취약계층: 어린이·노인 교통안전, 여성 범죄 등 ○ 가해요인-환경: 학교주변 교통안전(스쿨존) 등 ○ 환경-취약계층: 어린이 물놀이 안전 등

131) 정지범, 전개발표문, 13면.

그런데 시설 및 물질 등으로 부터의 안전에 한정하여 안전관리를 하도록 하는 것은 이 법의 적용범위를 지나치게 좁게 하여 이 법의 목적에 부합하지 아니한다고 할 것이다. 그러므로 안전관리의 범위를 폭넓게 규정할 필요가 있다.

이러한 점을 고려한다면 안전관리에 대한 정의규정은 “안전관리”란 각종 사고와 위험으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위한 모든 활동을 말한다.”라고 규정할 필요가 있다.

3) 안전관리주관기관

안전관리주관기관의 범위 설정에 있어서 이 제정안의 목적의 조화성을 위하여 모든 기관이 주관기관이 될 수 있도록 함으로써 국민의 생활안전에 만전을 기할 수 있도록 할 필요가 있다. 다만 사적 기관에게 안전관리주관기관으로서의 지위를 부여할 것인가는 입법정책의 문제이나, 이에 대해 법률에 근거규정을 둘 필요가 있는지에 대해서는 많은 고려가 필요하다.

즉 안전관리주관기관으로 중앙행정기관 및 지방자치단체, 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다)로 한정적으로 규정하면 될 것이다. 이에 대해 그 밖에 안전관리의 대상이 되는 시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 정하는 기관을 안전관리주관기관의 범위에 포함시키려고 할 수 있으나, 그 밖에는 사적 단체 밖에 없으므로 따로 정할 기관이 없다.

참고적으로 보면 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제5호나목에서 재난관리책임기관의 범위에 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 정하는 기관을 규정하고 있으나, 대통령령에서 따로 정하고 있는 기관이 없다는 점도 고려할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “안전”이란 자연적 또는 인적 위험요인이 없거나, 이러한 위험요인에 대한 충분한 대비가 되어 있는 상태를 말한다. 2. “사고”란 예상하지 못하거나 고의적·비고의적 요인으로 인하여 사람의 생명·신체·재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 사건 또는 상황으로 국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 것을 말한다. 3. “안전관리”란 각종 사고와 위험으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위한 모든 활동을 말한다. 4. “안전관리주관기관”이란 안전관리 업무를 하는 다음 각 목의 기관을 말한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 중앙행정기관 및 지방자치단체 나. 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다) 5. “안전문화”란 안전과 관련하여 사회 일반에서 나타나는 생활양식, 가치관, 환경, 체계 등의 정신적 또는 물질적 산물을 말한다. 6. “안전지수”란 국민생활의 안전수준을 평가하여 도출한 수치를 말한다.

3. 기타 사항

1) 국가 등의 책무

국가나 지방자치단체 등의 책무·책임 또는 정책수립의무 등에 관한 규정은 국가나 지방자치단체 등이 담당해야 할 책무를 법령으로 명확히 정함으로써 법령의 입법목적은 좀 더 효과적으로 달성하기 위하여 두는 것이다.¹³²⁾ 다만, 국가 등의 책무에 관한 규정은 규제입법 보다는 조성입법에서 국가의 책무를 두는 경우가 많다.¹³³⁾

「안전문화진흥기본법」(안) 및 폐기안은 제3조에서 국가 및 국민의 책무를 규정하고 있다.

132) 법제처, 전게서, 65면; 국회법제실, 전게서, 212면.

133) 국회법제실, 전게서, 212면.

우선 안전문화진흥기본법(안) 제3조는 “① 국가는 국민이 재난으로부터 자신의 생명과 재산을 보호할 수 있는 능력을 함양할 수 있도록 노력해야 하고, 국민에 대한 안전문화활동을 지속적으로 실시하여야 한다. ② 국가는 이 법이 정하는 세부 내용들을 위한 행정 또는 재정 에 관한 대책을 마련하여 추진하여야 한다. ③ 국민은 평상시 방재안전에 관한 지식 등을 습득하고 연마하여 재난으로부터 자신의 생명과 재산을 보호할 수 있도록 노력하여야 한다.”고 규정하고 있다.

그리고 폐기안 제3조는 “① 국가는 국민이 안전한 생활을 할 수 있도록 정책을 수립하고 여건을 조성하기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다. ② 지방자치단체는 사고나 위험으로부터 주민의 생명·신체·재산을 보호하기 위하여 그 관할 구역의 안전에 관한 시책을 해당 지역의 실정에 맞게 수립하고 시행하여야 한다.”고 규정하고 있다.

「안전문화진흥기본법」(안) 제3조 제2항 및 폐기안 제4조와 같이 국민에게도 의무를 부과하는 것에 대해서는 국가 등의 책무에 대응하여 국민에게도 자신의 생명·신체·재산을 스스로 보호하고, 타인의 안전을 침해하지 아니하도록 노력하여야 하며 국가와 지방자치단체의 안전에 관한 시책에 적극적으로 협력해야 한다는 의무규정을 두는 방안을 생각할 수 있다. 이러한 입법례가 존재하기도 한다.¹³⁴⁾ 다만 이와 같은 규정은 국가 등의 책무와 함께 국민의 의무를 규정함으로써 법령의 실효성을 확보하려는 경우이다. 그러나 이러한 의무규정이 구체화되어 있지 않고 단순히 국민이 신의성실하게 협력해야 한다는 확인적 규정에 불과한 경우에는 국민의 책무에 관한 규정을 생략하여도 무방할 것이다.

134) 「119구조·구급에 관한 법률」 제4조, 「건강가정기본법」 제4조, 「건축기본법」 제5조, 「구강보건법」 제4조, 「국민의 형사재판 참여에 관한 법률」 제3조, 「농지법」 제5조, 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 제4조, 「대한민국 헌법」 제2장, 「민방위기본법」 제3조, 「보건의료기본법」 제2장 및 제14조, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제6조, 「응급의료에 관한 법률」 제2장 국민의 권리와 의무, 「자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률」 제3조, 「정신보건법」 제5조, 「지속가능 교통물류 발전법」 제6조, 「환경정책기본법」 제6조.

물론 이러한 확인적 규정을 둠으로써 국민들에게 국민생활안전이 국가 등의 의무뿐만 아니라 국민도 함께 함을 표시하기 위한 것일 수 있으나, 이러한 규정의 내용은 너무나 추상적이고 일반적이며 당연한 것을 나타내는 것에 불과하기 때문에 반드시 필요한 규정이라고 볼 수 없다.

그리고 국가 등의 책무는 추상적인 것보다는 어느 정도 구체적으로 제시하는 것이 법률의 명확성 및 국가 등의 의무의 구속성에 더 타당하다고 보인다.

이러한 점을 고려한다면 제정안의 경우에 폐기안과 동일한 국가 및 지방자치단체의 책무 규정을 두는 것이 타당하다고 보인다. 즉 제정안과 관련하여서는 안전관리주관기관을 공공기관에 한정하는 것으로 하는 경우에 국가 등의 책무에 관한 규정은 국가나 지방자치단체의 책무·책임만을 규정하면 될 것이다.

제정안
<p>제 0 조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 국민이 안전한 생활을 할 수 있도록 정책을 수립하고 여건을 조성하기 위하여 필요한 시책을 마련하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체는 사고나 위험으로부터 주민의 생명·신체·재산을 보호하기 위하여 그 관할 구역의 안전에 관한 시책을 해당 지역의 실정에 맞게 수립하고 시행하여야 한다.</p>

3) 다른 법률과의 관계

각 법령 상호간 또는 각 법령의 개별규정 간에 조화와 균형을 유지하려면 다른 법령과의 관계를 명확하게 규정하여 다른 법령과의 상충을 피하고 법령상호 간의 조화를 도모하여야 한다.¹³⁵⁾ 즉 다른 법률과의 관계에 관한 규정은 일반법과 특별법, 기본법과 관련 개별법률 등

135) 법제처, 전게서, 75면.

법령 상호간의 체계에 관한 사항을 정하는 것으로서 해석·집행상의 모순·저촉을 방지하는데 중요한 역할을 한다.¹³⁶⁾

이러한 다른 법률과의 관계에 대한 입법유형으로는 ① 다른 법령을 우선 적용하고, 다른 법령에 특별한 규정이 없는 경우에만 그 법령의 규정을 적용하도록 하는 방식, ② 그 법령을 다른 법령보다 우선 적용하도록 하는 방식, ③ 일정사항에 대하여는 그 법령을 우선 적용하고, 다른 사항에 대하여는 다른 법령을 우선 적용하도록 하는 방식, ④ 다른 법령의 제·개정시 그 법령의 목적이나 이념에 맞도록 해야 한다는 규정을 두는 방식 등이 있다.¹³⁷⁾

우선 「안전문화진흥기본법」(안)은 제4조에서 “안전문화활동에 관하여는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에 의한다.”고 규정하여 위의 유형 중 ①유형에 해당하게 된다. 이는 법령이 기본법적 성격이나 일반법적 성격을 가지고 있어 특별법에서 규정하고 있는 사항을 우선 적용하고 특별법에서 정하고 있지 않는 사항에 대하여 일반적으로 그 법령을 적용하고자 하는 경우에 두는 방식이다.¹³⁸⁾ 즉, 「안전문화진흥기본법」(안)이 기본법이라는 특성에서 나온 것이라 할 것이다.

폐기안은 제5조에서 “① 국민생활 안전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다. ② 국민생활 안전에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적에 맞도록 하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이는 위의 유형 중 ①유형 및 ④유형을 결합한 형태이다. 즉 폐기안 제5조제1항은 「안전문화진흥기본법」(안) 제4조와 동일하게 폐기안이 일반법에 해당한다는 것을 표시한 것이다. 다만, 제2항에선 “국민생활 안전에 관하

136) 국회법제실, 전게서, 217면.

137) 유형 구분에 대해서는 다른 법률을 적용·중용·적용배제하는 경우, 다른 법률을 우선 적용하는 경우, 해당 법률을 우선 적용하는 경우로 나누는 입장도 있다[국회법제실, 전게서, 217-220면].

138) 법제처, 전게서, 76-77면.

여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적에 맞도록 하여야 한다.”라고 규정하여 폐기안이 생활안전과 관련하여 지침법으로서의 성격을 가지고 있음을 명문으로 밝히고 있다. 이와 같은 형태를 지니고 있는 입법례로는 「녹색건축물 조성 지원법」 제5조, 「지식재산기본법」 제5조 등을 들 수 있다.

그런데 ④유형과 같은 규정방식은 다른 법령과의 관계를 지나치게 포괄적으로 규정한 것으로서 실제 법령 해석상 다른 법령과의 저촉문제 등 의문을 일으킬 소지가 많으므로 좋은 입안방식이 아니라고 한다.¹³⁹⁾ 또한 제정안과 관련하여서 ④유형을 도입하는 경우에 문제가 될 수 있는 것은 「재난 및 안전관리 기본법」 제8조제1항에서 “재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.”라고 규정하고 있는데, 양 법률의 관계 설정 문제가 제기될 수 있을 것이다. 다만, 생활안전 관련 법제 제정과 관련하여 「재난 및 안전관리 기본법」에서 규율되지 못하는 부분으로 적용범위를 제한적으로 할 것으로 고려한다면 양 법률의 다른 법률과의 관계에 대한 충돌 문제는 없을 것으로 보인다.

결론적으로 제정안과 관련하여 제정안이 일반법이고 다른 법률이 일반적으로 재난 등과 관련한 특별한 상황을 규율하는 법률이 대부분 일 것이므로 위의 유형 중 ①방식의 채택할 수 있다. 다만, ①방식과 더불어 ④방식을 동일 조문에 두는 방식에 대해서는 ④방식과 같은 규정방식은 다른 법령과의 관계를 지나치게 포괄적으로 규정한 것으로서 실제 법령 해석상 다른 법령과의 저촉문제 등 의문을 일으킬 소지가 많다는 문제가 있다. 다른 법령과의 관계에 관한 규정을 두는 때에는 다른 법령과의 적용상 선후관계를 구체적으로 명확하게 표현하여야 한다.¹⁴⁰⁾

139) 법제처, 전계서, 78면.

140) 법제처, 전계서, 78면.

이러한 점을 고려한다면 다른 법률과의 관계에 관한 규정은 폐기안과 유사하게 규정할 수 있을 것이다.

제정안
<p>제 0 조(다른 법률과의 관계) ① 국민생활 안전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.</p> <p>② 국민생활 안전에 관하여 이법 시행 이후에 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적에 맞도록 하여야 한다.</p>

제 4 절 실체규정

1. 국민생활 안전관리기본계획

(1) 수립

「안전문화진흥기본법」(안) 제9조는 국민방재안전교육 기본계획 수립 등에서 소방방재청장은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 안전문화 활동의 기본계획을 수립·시행하도록 하고 있다(동조 제1항).

여기서 문제가 되는 것은 조문의 제목은 국민방재안전교육 기본계획 수립 등으로 되어 있으나, 그 내용은 안전문화활동과 관련한 기본계획에 관한 사항을 규정하고 있어, 조문의 제목과 내용이 일치하지 않는다는 문제가 있다. 또한, 기본계획의 수립과 관련한 명확한 기간 규정이 되어 있지 않고 있다.

폐기안은 기본계획의 수립과 관련하여서 “행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 국민생활 안전관리기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 이러한 폐기안은 해석상의 문제가 발생할 여지가 있다. 즉, 5년마다 수립·시행하도록 표현된다면 5년마다 수립하고, 시행도 5년마다 하는 문장 구조가 되는 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

이러한 점을 감안하여 제정안에서는 “행정안전부장은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 국민생활 안전관리기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하고 이를 시행하여야 한다.”라고 규정하여 내용을 명확히 할 필요가 있다.

(2) 기본계획의 구체적 내용

국민생활 안전관리기본계획의 구체적 사항에 대한 일정한 정도의 구체적 열거가 필요하다. 이와 관련하여서는 「안전문화진흥기본법」(안)제9조제2항에서는 ① 안전문화활동 계획의 기본방향 및 목표에 관한 사항, ② 안전문화활동 시행의 정책방향에 관한 사항, ③ 안전문화활동의 실태 조사·평가 및 개선에 관한 사항, ④ 안전문화활동을 위하여 필요한 재원의 확보에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항 등을 규정하고 있으며, 동조 제4항에서 소방방재청장은 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 수립한 안전문화활동 계획을 당해 연도 3월말까지 중앙위원회에 보고하도록 규정하고 있다.

폐기안 제6조제2항에서는 기본사항으로 ① 국민생활 안전에 관한 기본방향, ② 국민생활 안전에 관한 유형별 추진전략, ③ 국민생활 안전에 관한 정보체계의 구축 및 관리, ④ 국민생활 안전에 관한 전문인력의 양성 및 지원, ⑤ 국민생활 안전관련 교육·홍보 등 안전문화활동 계획, ⑥ 국민생활 안전과 관련된 연구개발 및 투자사업, ⑦ 국민생활 안전과 관련된 재정지원계획, ⑧ 그 밖에 국민생활 안전수준향상에 관한 사항 등을 규정하고 있으면서, 동조 제6항에서 기본적인 구체적인 내용은 대통령령으로 정하도록 규정하고 있다. 여기서 폐기안의 기본계획 사항 중 국민생활 안전관련 교육·홍보 등 안전문화활동 계획은 「안전문화진흥기본법」(안)의 기본계획 사항을 포섭할 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

여기서 고려해야 할 부분은 폐기안 제6조제3항에서 기본계획의 수립절차를 규정하고 있어 이에 따라 기본계획을 수립하게 되는데, 제6항에서 기본계획의 구체적 내용을 대통령령으로 정하도록 하면 결국 대통령령으로 기본계획을 정하는 것이 된다.

이 규정의 취지는 기본계획에 포함할 사항을 정한 폐기안 제6조제2항의 세부내용을 대통령령으로 정하라는 것이므로 기본계획의 내용이 아니라 기본계획에 포함할 구체적 사항을 위임하여야 할 것이다.

그런데 제2항에서 기본계획에 포함할 사항을 구체적으로 열거하고 있어 따로 대통령령으로 정할 사항은 없다고 할 것이다. 따라서 제6항은 굳이 규정할 필요가 없다.

참고로 「재난 및 안전관리기본법」 제22조제8항에서도 국가안전관리 기본계획의 구체적인 내용은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있으나, 같은 조에서 기본계획에 포함할 사항을 법률에 규정하지 않고 있으므로 대통령령에서 기본계획에 포함할 사항을 정하도록 할 필요가 있는 것이다.

(3) 수립 절차

「안전문화진흥기본법」(안) 제9조 제3항 및 제4항에서 관계 중앙행정 기관 및 지방자치단체의 장은 안전문화활동 기본계획에 따라 당해 기관·단체의 안전문화활동 계획을 수립·시행하도록 하고 있다, 그리고 소방방재청장은 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 수립한 안전문화활동 계획을 당해 연도 3월말까지 중앙위원회에 보고하도록 되어 있다. 이 경우에 기본계획의 변경과 관련한 사항에 대한 것과 기본계획의 정보 접근성 측면에서 공고에 대한 규정이 없다는 측면의 문제를 제기할 수 있을 것이다.

폐기안 제6조 제3항에서는 “행정안전부장관은 기본계획을 「재난 및 안전관리기본법」 제10조에 따른 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐

확정한 후 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 통보하고 공고하여야 한다. 기본계획을 변경하는 경우도 같다.”고 규정하고 있다. 그런데 「재난 및 안전관리기본법」 제10조는 중앙위원회의 기능을 규정하고 있다. 이 조문에서 말하는 중앙안전관리위원회의 심의와 관련하여서는 「재난 및 안전관리기본법」 제9조에서 규정하고 있으므로 이에 대한 수정이 필요하다. 또한, 특별자치시장의 경우에는 또한 2012년 7월 1일 부터는 세종특별자치시가 설치되었으므로 시·도지사의 범위에 특별자치시장이 포함되어야 할 것이다.

이러한 점을 고려하여 제정안의 기본계획의 수립 절차와 관련하여서는 “행정안전부장관은 기본계획을 「재난 및 안전관리기본법」 제9조에 따른 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·도지사 및 특별자치도지사 및 특별자치시장(이하 “시·도지사”라 한다)에게 통보하고 공고하여야 한다. 기본계획을 변경하는 경우도 같다.”고 규정할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(국민생활 안전관리기본계획) ① 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장과의 협의하여 국민생활 안전관리기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하고 이를 시행하여야 한다.</p> <p>② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민생활 안전에 관한 기본방향 2. 국민생활 안전에 관한 유형별 추진전략 3. 국민생활 안전에 관한 정보체계의 구축 및 관리 4. 국민생활 안전에 관한 전문인력의 양성 및 지원 5. 국민생활 안전관련 교육·홍보 등 안전문화 활동 계획 6. 국민생활 안전과 관련된 연구개발 및 투자사업 7. 국민생활 안전과 관련된 재정지원계획 8. 그 밖에 국민생활 안전수준 향상에 관한 사항

제정안

- ③ 행정안전부장관은 기본계획을 「재난 및 안전관리기본법」 제9조에 따른 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사 및 특별자치시장(이하 “시·도지사”라 한다)에게 통보하고 공고하여야 한다. 기본계획을 변경하는 경우도 같다.
- ④ 행정안전부장관은 기본계획을 수립 또는 변경하기 위하여 필요하다고 인정하면 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사에게 관련자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 관련자료의 제출을 요구 받은 관계 중앙행정기관과 시·도지사는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
- ⑤ 기본계획은 「재난 및 안전관리 기본법」 제22조에 따른 국가안전관리기본계획 중 안전관리분야의 계획으로 본다.

2. 실행계획 및 세부실행계획

(1) 수립주체

폐기안은 “시·도지사는 제6조제3항에 따라 통보받은 기본계획에 따라 행정안전부장관과 협의를 거쳐 매년 관할 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 안전관리실행계획(이하 “실행계획”이라 한다)을 수립·시행한다.”라고 규정하고 있다. 이는 실행계획 및 세부실행계획의 수립주체인 시·도지사는 특별시·광역시·도 및 특별자치도의 안전관리실행계획을 수립·시행하여야 한다는 것이다. 그런데 2012년 7월 1일부터 설치되는 세종특별자치시는 충청남도의 관할이 아니라 정부의 직할이므로 시·도와 같이 취급하여야 한다는 점에 유의하여 법안을 수정할 필요가 있다.

(2) 수립절차

시·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시·군·구청장이 실행계획과 세부실행계획을 수립하거나 변경하기 위하여 필요하면 안전관리주관기관에게 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 요구받은 안전관리주관기관은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. 그리고 시·군·구청장은 확정된 세부실행계획을 시·도지사에게 보고하도록 하여야 한다. 그리고 실행계획은 「재난 및 안전관리 기본법」 제24조의 시·도 안전관리계획 중 안전관리분야의 계획으로 보고, 세부실행계획은 「재난 및 안전관리 기본법」 제25조의 시·군·구 안전관리계획 중 안전관리분야의 계획으로 보게 할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(실행계획 및 세부실행계획) ① 시·도지사는 제0조제0항에 따라 통보받은 기본계획에 따라 행정안전부장관과 협의를 거쳐 매년 관할 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 안전관리실행계획(이하 “실행계획”이라 한다)을 수립·시행한다.</p> <p>② 시장·군수·구청장(이하 “시·군·구청장”이라 한다)은 시·도지사가 시달하는 지침에 따라 관할 행정 구역의 안전관리세부실행계획(이하 “세부실행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.</p> <p>③ 시·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 시·군·구청장이 실행계획과 세부실행계획을 수립하거나 변경하기 위하여 필요하면 제0조제0호0목에 따라 안전관리주관기관에게 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 요구받은 안전관리주관기관은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>④ 시·군·구청장은 제3항에 따라 확정된 세부실행계획을 시·도지사에게 보고하여야 한다.</p> <p>⑤ 실행계획은 「재난 및 안전관리 기본법」 제24조의 시·도 안전관리계획 중 안전관리분야의 계획으로 보고, 세부실행계획은 「재난 및 안전관리 기본법」 제25조의 시·군·구 안전관리계획 중 안전관리분야의 계획으로 본다.</p>

(3) 이행평가

「안전문화진흥기본법」(안)에는 관련 규정이 없으나, 폐기안 제8조에서는 실행계획 및 세부실행계획의 이행평가 규정을 두고 있다. 이러한 이행평가 규정은 생활안전의 실질적 조치 등에 대한 수행을 효율적으로 하게 된다는 점에서 타당하다고 보인다. 이러한 점을 고려하여, 제정안의 경우에 입법을 하는 경우에는 행정안전부장관은 시·도지사가 수립한 실행계획의 이행에 대하여 매년 평가하고, 그 결과를 「재난 및 안전관리 기본법」 제9조에 의한 중앙안전관리위원회에 보고해야 할 의무를 지게 할 필요가 있다. 그리고 시·도지사는 시·군·구청장이 수립한 세부실행계획의 이행에 대하여 매년 평가하고, 그 결과를 「재난 및 안전관리 기본법」 제11조에 따라 지역위원회에 보고하여야 한다. 이러한 보고에 대한 평가결과에 따라 시·도와 시·군·구에 대한 재정적 지원, 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있게 하여 이행에 대한 충실성을 도모할 수 있을 것이다.

제정안
<p>제 0 조(실행계획 및 세부실행계획의 이행평가) ① 행정안전부장관은 시·도지사가 수립한 실행계획의 이행에 대하여 매년 평가하고, 그 결과를 「재난 및 안전관리 기본법」 제9조에 의한 중앙안전관리위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>② 시·도지사는 시·군·구청장이 수립한 세부실행계획의 이행에 대하여 매년 평가하고, 그 결과를 「재난 및 안전관리 기본법」 제11조에 따라 지역위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>③ 행정안전부장관은 제1항 및 제2항에 따른 평가결과에 따라 시·도와 시·군·구에 재정적 지원, 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다.</p>

(4) 국민생활 안전 전담조직

국민생활 안전에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 안전관리주관기관의 장이 전담조직을 구성하도록 하여야 할 것이다. 이 경우에 생활안전 전담기구의 설치 및 운영 등에 필요한 사항을 하위법령 또는 조례에 위임하여야 할 것인가에 대한 고려가 필요하다.

우선 「안전문화진흥기본법」(안)에는 관련 규정이 없으나, 폐기안 제 9조에서는 “① 안전관리주관기관의 장은 국민생활 안전에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 전담조직을 구성하여야 한다. ② 제1항에 따른 생활안전 전담기구의 설치 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다.”라고 국민생활 안전 전담조직에 대한 규정을 두고 있다.

그런데 전담조직은 기관의 내부조직으로 둘 수도 있고, 외부기관을 전담조직으로 지정하여 운영할 수도 있을 것이다. 다만 내부조직으로 둘 경우 이는 각 기관의 직제로 정할 사항이므로 이 법의 시행령으로 정할 사항은 아니라 할 것이다.

그러나 외부조직으로 둘 경우 시행령에 설치와 운영에 관한 기본적인 사항을 정하여야 할 것이다. 즉, 전담조직 지정 또는 설치에 대한 규정을 두고, 업무의 범위 및 전담조직의 지원에 관한 규정을 두는 것을 고려할 수 있을 것이다.

제정안
제 0 조(국민생활 안전 전담조직) ① 안전관리주관기관의 장은 국민생활 안전에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 전담조직을 구성하여야 한다. ② 제1항에 따른 외부의 생활안전 전담기구의 설치 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

3. 국민생활 안전 기반 조성

생활안전과 관련하여 가장 기본적인 틀이 되는 것이 생활안전 기반을 조성하는 것이다. 이러한 기반 조성을 위한 명문규정을 함으로써 실질적이고 효과적인 국민생활 안전 기반의 조성에 기여할 수 있을 것이다.

이러한 안전기반 조성과 관련하여 「안전문화진흥기본법」(안)에서는 제4장에 안전문화활동을 위한 기반조성을 두어 안전의 날 및 안전주간(제14조), 안전관리현장의 실천(제15조), 학교·직장 등의 방재안전교육(제16조), 안전문화활동 지원 및 관리(제17조), 안전활동 관련 NGO 육성(제18조)에 관하여 규정을 두고 있다. 구체적으로 보면,

안전의 날 및 안전주간과 관련하여서는 이 법(안) 제14조에서 “① 국가는 안전에 대한 국민적 관심을 제고하고 안전의식을 제고하기 위해 매년 11월 4일을 안전의 날로 하고 안전의 날이 포함된 주간을 안전주간으로 설정한다. ② 안전의 날 및 안전주간 행사에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있다.

안전관리현장의 실천과 관련하여 이 법(안) 제15조에서는 “① 소방방재청장은 「재난 및 안전관리기본법」 제7조에 의하여 제정된 안전관리현장을 실천하도록 관련 시책을 마련해야 한다. ② 안전관리현장의 실천에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”고 규정하고 있다.

학교·직장 등의 방재안전교육과 관련하여 이 법(안) 제16조에서는 “① 각급 학교는 학생의 안전한 생활을 위하여 방재안전교육을 지도·관리하기 위한 노력을 해야 한다. ② 각종 민간기관·단체 및 사업주는 당해 직장에서 방재안전교육을 실시하기 위하여 노력한다.”고 규정하고 있다. 이와 관련하여서 각급 학교와 각종 민간기관·단체 및 사업주에게 방재안전교육을 하도록 노력할 의무를 부과하고 있으나, 그

실효성 측면에서 노력하여야 한다는 것만 가지고 실질적인 생활안전 문화에 기여할 수 있을 것인가에 의문이 생긴다.

안전문화활동 지원 및 관리와 관련하여 이 법(안) 제17조에서는 “① 국가 및 지방자치단체는 안전문화활동을 활성화하기 위하여 개인 및 기관·단체가 행하는 사업에 대하여 그 기여도를 판단하여 사업비의 일부를 지원할 수 있다. ② 국가 및 지방자치단체는 안전문화활동을 지원하기 위하여 이와 관련된 공모사업을 추진할 수 있고, 안전 관련 NGO를 통한 공모사업을 지원할 수 있다. ③ 국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 의하여 지원된 사업에 대하여 당해 개인·기관 및 단체의 추진실적을 점검하고 그 결과를 평가하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 이와 관련하여서는 안전문화활동의 지원에 대한 기여도라는 추상적인 규정을 두었으며, 평가와 관련한 구체적인 기준의 제시가 없는 점에서 문제가 있다고 할 것이다.

안전활동 관련 NGO 육성과 관련하여 이 법(안) 제18조에서는 “국가 및 지방자치단체는 안전문화 활동의 질을 향상시키고, 보다 효과적인 안전문화활동의 추진체제로 활용하기 위하여 안전문화 관련 NGO를 육성하도록 한다.”고 규정하고 있다. 이와 관련하여서는 앞서도 언급한 바와 같이 국가나 지방자치단체가 NGO를 육성하게 하는 것은 자칫 NGO 고유의 독자성 및 기능을 상실하게 할 우려가 있다.

폐기안의 경우에 제3장에 국민생활 안전 기반 조성을 규정하고, 개별 조문으로써 국민여론 수렴(제10조), 국민생활 안전정보체계의 구축 등(제11조), 국민생활 안전정보의 공동이용(제12조), 사고통계의 작성·보급 등(제13조), 국민생활 안전전문인력의 양성(제14조), 국제교류·협력(제15조) 등을 규정하고 있다. 국민생활 안전 기반 조성을 위한 폐기안의 조문 구성은 타당하다고 보인다.

이러한 측면을 고려한다면 제정안에 국민 생활안전 기반 조성을 위하여 국민여론의 수렴, 국민생활 안전정보체계의 구축, 국민생활 안전

정보의 공동이용, 사고통계의 작성·보급, 국민생활안전 전문인력의 양성, 국제교류·협력에 관한 규정을 둘 수 있다.

첫째, 국민여론의 수렴과 관련하여서는 국가와 지방자치단체 등은 국민생활 안전 정책을 수립하고 시행할 때에는 관계 전문가나 관계 기관·단체 등으로부터 의견을 수렴하게 하여야 한다. 이때 의견수렴을 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」제75조의 안전관리자문단을 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(국민여론 수렴) ① 국가와 지방자치단체 등은 국민생활 안전 정책을 수립하고 시행할 때에는 관계 전문가나 관계 기관·단체 등으로부터 의견을 수렴하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 의견수렴을 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」 제75조의 안전관리자문단을 활용할 수 있다.</p>

둘째, 국민생활 안전정보체계의 구축과 관련하여서는 안전관리주관기관의 장은 사고유형별로 정보체계를 구축·운영하기 위하여 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등 관계 기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있도록 한다. 그리고 안전관리주관기관은 다른 안전관리주관기관이 운영하고 있는 안전 정보체계를 연계·활용할 수 있도록 한다.

이러한 국민생활 안전정보체계의 체계적인 구축 및 관리를 위해 행정안전부장관이 필요한 조정이나 지원을 할 수 있도록 할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(국민생활 안전정보체계의 구축 등) ① 국가는 국민생활 안전정책을 수립하고 집행하기 위하여 국민생활 안전정보체계를 구축·관리하여야 한다.</p> <p>② 안전관리주관기관의 장은 사고유형별로 정보체계를 구축·운영하기 위하여 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등 관계 기관의 장에게 필요</p>

제정안
<p>한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출의 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 안전관리주관기관은 다른 안전관리주관기관이 운영하고 있는 안전 정보체계를 연계·활용할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 안전관리주관기관은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>④ 행정안전부장관은 안전관리주관기관이 구축·운영하는 국민생활 안전정보체계를 체계적으로 관리하기 위하여 필요한 조정이나 지원을 할 수 있다.</p>

셋째, 국민생활 안전정보의 공동이용과 관련하여서는 안전관리주관 기관은 수집·보유하고 있는 국민생활 안전정보를 다른 안전관리주관 기관이 요청할 경우 제공하도록 한다. 다만 안전관리주관기관 또는 안전업무를 위탁받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 사람은 직무상 알게 된 국민생활 안전정보를 부당한 목적을 위하여 사용하지 못하도록 하여야 한다.

그러나, 공유 대상 안전정보의 범위 및 공동이용절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 규정하고 이를 시행령에서 규정할 필요가 있다. 다만 국민의 생활 및 권리와 직접 연계되는 사항이므로 공개할 수 없는 정보 외에는 모든 정보를 공유하도록 하여야 할 것이다.

제정안
<p>제 0 조(국민생활 안전정보의 공동이용) ① 안전관리주관기관은 수집·보유하고 있는 국민생활 안전정보를 다른 안전관리주관기관이 요청할 경우 제공하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따라 공동으로 이용되는 안전정보를 제공하는 기관은 해당 정보의 정확성을 유지하도록 노력하여야 한다.</p> <p>③ 안전관리주관기관 또는 안전업무를 위탁받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 사람은 직무상 알게 된 국민생활 안전정보를 부당한 목적을 위하여 사용하여서는 아니 된다.</p> <p>④ 제1항에 따른 공유 대상 안전정보의 범위 및 공동이용절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

넷째, 사고통계의 작성·보급과 관련하여서는 행정안전부장관은 국민생활 안전정보체계를 이용하여 사고통계를 작성·보급하고 적극 활용하고, 이에 대해 필요에 따라 전문기관에 위탁할 수 있도록 근거규정을 둘 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(사고통계의 작성·보급 등) ① 행정안전부장관은 제0조에 따라 구축된 국민생활 안전정보체계를 이용하여 사고통계를 작성·보급하고 적극 활용하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 사고통계를 효율적으로 관리하기 위하여 필요하면 전문기관에 위탁할 수 있다.</p> <p>③ 행정안전부장관은 사고통계를 관계 행정기관과 국민이 이용할 수 있도록 제공하여야 한다.</p>

다섯째, 국민생활 안전전문인력의 양성과 관련하여서는 ① 양성과 관련하여 국가와 지방자치단체는 국민생활 안전관리 전문인력의 양성체제 구축, 국민생활 안전관리 전문인력의 교육 및 재교육, 그 밖에 국민생활 안전관리 전문인력의 양성을 위하여 대통령령으로 정하는 사항에 대해 시책을 수립·추진하게 할 수 있다. 이때 대통령령에 포함될 수 있는 것으로는 양성에 필요한 소요재원의 확보, 양성기관의 설립 또는 지정 등을 들 수 있다.

② 국민생활 안전전문인력의 양성사업 기관 등에 대해서는 행정안전부장관은 국민생활 안전전문인력의 양성의 시책을 추진하기 위하여 연구기관, 대학, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관 및 단체 등이 사업을 수행할 때 드는 비용의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있게 할 필요가 있다. 이때에 대통령령으로 정하는 기관 및 단체는 안전전문인력 양성기관으로는 안전관련 단체를 들 수 있다. 이 경우에 양성기관의 신청을 받아 지정하는 지정절차를 정할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(국민생활 안전전문인력의 양성) ① 국가와 지방자치단체는 국민생활 안전에 필요한 인력의 양성을 위하여 다음 각 호의 시책을 수립·추진할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 국민생활 안전관리 전문인력의 양성체제 구축 2. 국민생활 안전관리 전문인력의 교육 및 재교육 3. 그 밖에 국민생활 안전관리 전문인력의 양성을 위하여 대통령령으로 정하는 사항 <p>② 행정안전부장관은 제1항 각 호의 시책을 추진하기 위하여 연구기관, 대학, 그 밖에 대통령령으로 정하는 기관 및 단체 등이 사업을 수행할 때 드는 비용의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.</p>

여섯째, 국제교류·협력에 관해서는 국가와 지방자치단체 등은 국민이 안전한 생활을 할 수 있도록 외국의 정부 및 훈련기관·산업체, 국제기구 등과 안전관리, 안전문화 진흥 등에 관한 국제교류 및 협력계획을 수립·시행할 수 있다. 이를 위해 국가와 지방자치단체 등은 안전관리 학술·산업정보의 조사·연구, 안전관리 전문인력 연수 및 교육훈련, 그 밖에 국제협력 및 교류를 촉진하기 위하여 필요한 사업을 추진할 수 있도록 할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(국제교류·협력) ① 국가와 지방자치단체 등은 국민이 안전한 생활을 할 수 있도록 외국의 정부 및 훈련기관·산업체, 국제기구 등과 안전관리, 안전문화 진흥 등에 관한 국제교류 및 협력계획을 수립·시행할 수 있다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체 등은 국제교류 및 협력을 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 안전관리 학술·산업정보의 조사·연구 2. 안전관리 전문인력 연수 및 교육훈련 3. 그 밖에 국제협력 및 교류를 촉진하기 위하여 필요한 사업

4. 사고의 예방

생활안전과 관련하여서 사후적인 조치도 중요하지만 사전적인 예방도 중요하다는 측면도 고려되어 구체적인 사항에 대한 규정을 두는 것이 필요할 것이다. 그런데 「안전문화진흥기본법」(안)의 경우에 명문으로 사고의 예방에 대한 규정을 두고 있지 않다. 그러나 이 법안 제 20조의 계층별 안전 확보 관련 규정은 사고의 예방과 관련한 사항이라고 볼 수 있다. 이 규정은 국가 및 지방자치단체는 특별한 배려가 필요한 안전취약계층(아동, 노인, 장애인, 기초생활수급자, 그 밖에 특별한 관리가 필요한 안전취약계층)을 보호·지원하는 각종 시설 및 단체에 대하여 그 유형별로 활동을 지원할 수 있도록 하고 있다.

폐기안에서는 제4장에서 사고의 예방을 규정하고 구체적인 내용으로써 안전지수의 개발 및 활용(제16조), 안전 조사 및 모니터링(제17조), 사고 위험도의 산정·공표(제18조), 지역축제 등 안전조치(제19조), 지역안전공동체의 조성 등(제20조), 안전도시의 지정·지원(제21조), 지역안전환경 평가 등(제22조), 안전디자인 사업의 지원(제23조), 사고 예방사업의 지원(제24조), 취약계층의 안전 환경 조성(제25조), 안전체험시설의 설치 등(제26조), 안전관련 연구·교육기관의 협력(제27조) 등에 대해서 규정하고 있다. 이러한 규정 내용은 입법적으로도 타당한 구성이라고 보인다.

이러한 점을 고려한다면 제정안의 경우 폐기안과 같은 규정을 두는 것이 타당할 것이다. 구체적으로 보면, 첫째, 행정안전부장관은 국민의 안전수준을 객관적으로 확인·평가하고, 국민의 안전의식을 제고하기 위하여 안전지수를 개발하여 보급할 수 있게 할 필요가 있다. 이 경우 안전지수의 조사 항목 및 방법 등에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정하도록 할 수 있다.

다만, 안전은 산업, 교통, 보건, 소방, 치안, 생활, 재난, 식품 등 다양한 분야에서 문제가 된다. 따라서 유형별 지수를 조사하고 개발할 필요가 있다. 이러한 안전지수를 개발하고 조사하는 목적은 국민의 안전의식을 높이고, 요인별 안전수준을 높이려는 것이므로 이를 고려하여 항목별로 안전수준을 높이기 위한 원인을 찾아내고 안전의식을 향상시키는데 도움이 되는 항목을 발굴하여 행정안전부령에 규정하여야 할 것이다.

제정안
<p>제 0 조(안전지수의 개발 및 활용) ① 행정안전부장관은 국민의 안전수준을 객관적으로 확인·평가하고, 국민의 안전의식을 제고하기 위하여 안전지수를 개발하여 보급할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 안전지수의 조사 항목 및 방법 등에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p>

둘째, 안전 조사 및 모니터링에 대해서는 국가와 지방자치단체는 국민생활 안전에 관하여 조사하거나 모니터링과 관련하여 민간기관에 위탁하거나 단체를 지정할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 국민생활 안전조사나 모니터링을 한 경우 그 결과를 공표하고 필요한 조치를 할 수 있도록 할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(안전 조사 및 모니터링) ① 국가와 지방자치단체는 국민생활 안전에 관하여 조사하거나 모니터링을 할 수 있다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 안전조사나 모니터링과 관련하여 민간기관에 위탁하거나 단체를 지정 할 수 있다.</p> <p>③ 국가와 지방자치단체는 국민생활 안전조사나 모니터링을 한 경우 그 결과를 공표하고 필요한 조치를 하여야 한다.</p>

셋째, 사고 위험도의 산정·공표와 관련하여서는 행정안전부장관은 사고 예방을 위하여 위험도를 산정·공표할 수 있도록 한다. 다만 이와 관련한 사고 위험도의 산정방법 및 공표절차 등에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정하도록 할 필요가 있다. 이때 행정안전부령의 위험도 산정은 사고의 유형별로 지역·시기에 따른 위험도를 산정하여야 할 것이다.

그리고 인터넷 홈페이지에 공표하고, 또한 해당 지역에도 게시하여야 할 것이다.

제정안
<p>제 0 조(사고 위험도의 산정·공표) ① 행정안전부장관은 사고 예방을 위하여 위험도를 산정·공표할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 사고 위험도의 산정방법 및 공표절차 등에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p>

넷째, 지역축제 등 안전조치와 관련하여서는 지역축제운영자의 지역축제 안전관리계획을 신고 받은 관할 시·군·구청장은 지역축제 안전관리계획을 검토하여 「재난 및 안전관리 기본법」 제11조에 따른 시·군·구안전관리위원회의 심의를 받도록 한다. 다만 제주특별자치도와 세종특별자치시에는 시·군·구청장이 없다. 따라서 도지사와 특별자치시장에게 신고하도록 하여야 할 필요가 있다. 이러한 점을 감안한다면 “지역축제운영자는 사고예방을 위하여 지역축제 안전관리계획을 수립하여 관할 시·군·구청장(제주특별자치도의 경우에는 도지사를 말하며, 특별자치시장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 신고하여야 하며, 신고를 받은 시·군·구청장은 지역축제 안전관리계획을 검토하여 「재난 및 안전관리 기본법」 제11조에 따른 시·군·구안전관리위원회의 심의를 받아야 한다.”고 규정할 수 있을 것이다.

또한 이 경우 심의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 심의하면 될 것이므로 특별히 대통령령으로 정할 사항은 없다.

그리고 시·군·구청장에게 지역축제 안전관리계획 신고사항의 이행여부의 확인 권한 및 안전 위협의 우려 등에 대해 보완 요구·시행중지를 요청할 수 있도록 할 필요가 있다. 또한 시·군·구안전관리위원회의 위원장, 운영자, 그 밖의 관계인에게 안전 관련 점검 또는 자료 제출을 요청할 수 있도록 할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(지역축제 등 안전조치) ① 지역축제운영자는 사고예방을 위하여 지역 축제 안전관리계획을 수립하여 관할 시·군·구청장(제주특별자치도의 경우에는 도지사를 말하며, 특별자치시장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 신고하여야 하며, 신고를 받은 시·군·구청장은 지역축제 안전관리계획을 검토하여 「재난 및 안전관리 기본법」 제11조에 따른 시·군·구안전관리위원회의 심의를 받아야 한다.</p> <p>② 시·군·구청장은 제1항에 따른 지역축제 안전관리계획 신고사항의 이행여부를 확인할 수 있으며, 안전조치 부실 등으로 사고발생이 우려되는 경우에는 보완을 요구하거나 시행중지를 요청 할 수 있다. 이 경우 요청받은 지역축제운영자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 행정안전부장관이나 소방방재청장, 시·도지사는 지역축제의 안전을 위하여 필요하면 심의 및 이행사항에 대하여 점검하거나 시·군·구안전관리위원회의 위원장, 운영자, 그 밖의 관계인에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청받은 시·군·구안전관리위원회의 위원장, 운영자, 그 밖의 관계인은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p>

다섯째, 지역안전공동체의 조성 등에 대해서는 국가와 지방자치단체는 지역사회 구성원들이 지역 내 각종 사고를 예방하기 위하여 합심하여 안전 환경을 조성해가는 지역안전공동체형성을 위하여 노력하여야 할 의무 부과 및 관계 기관 및 단체에 행정·재정적인 지원을 할 수 있는 근거규정을 둘 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(지역안전공동체의 조성 등) 국가와 지방자치단체는 지역사회 구성원들이 지역 내 각종 사고를 예방하기 위하여 합심하여 안전 환경을 조성해가는 지역안전공동체(이하 “지역안전공동체”라 한다)형성을 위하여 노력하여야 하며, 이 경우 추진하는 관계 기관 및 단체에 행정·재정적인 지원을 할 수 있다.</p>

여섯째, 안전도시의 지정·지원과 관련하여서는 행정안전부장관은 지역사회의 안전환경을 개선하기 위하여 시·군·구를 대상으로 안전도시를 지정 및 지원 할 수 있도록 한다. 이때 안전도시 지정의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 할 필요가 있다. 이 경우 대통령령에는 사업계획서의 제출 사항 및 세부 사업계획, 지정의 평가 기준, 구체적인 사항에 대해 행정안전부장관이 고시에 대해 정할 수 있도록 할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(안전도시의 지정·지원) ① 행정안전부장관은 지역사회의 안전환경을 개선하기 위하여 시·군·구를 대상으로 안전도시를 지정 및 지원할 수 있다.</p> <p>② 행정안전부장관은 시·군·구청장에게 안전도시의 지정에 필요한 자료를 제출하도록 요청할 수 있다. 이 경우 요구받은 시·군·구청장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 안전도시 지정의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

일곱째, 지역안전환경 평가 등에 관해서는 행정안전부장관은 시·도나 시·군·구의 안전환경을 조성하기 위하여 시·도 및 시·군·구(이하 “시·도 등”이라 한다)를 대상으로 2년마다 지역안전환경을 평가 할 수 있도록 한다. 이러한 평가를 위하여 행정안전부장관은 시·도지사 및 시·군·구청장에게 제1항에 따른 평가를 위하여 필요한 자료를 요청할 수 있다. 또한 이 경우 평가한 결과의 공표방법에 필요

한 사항은 행정안전부령으로 정하도록 한다. 즉, 지역안전환경을 평가하는 목적은 각 지역별안전환경을 평가함으로써 안전의식을 제고하고, 경쟁적으로 안전환경을 향상하려는 것이다. 따라서 누구나 이를 알 수 있도록 공표하여야 할 것이다.

공표방법은 인터넷 홈페이지를 통하여 게시하는 것이 가장 적절할 것이다. 그런데 일단 공표한 자료를 일정기간이 지나면 홈페이지 개정으로 삭제하는 경우가 많은데 일정기간 이상은 상시 게재하도록 할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(지역안전환경 평가 등) ① 행정안전부장관은 시·도나 시·군·구의 안전환경을 조성하기 위하여 시·도 및 시·군·구(이하 “시·도 등”이라 한다)를 대상으로 2년마다 지역안전환경을 평가 할 수 있다.</p> <p>② 행정안전부장관은 시·도지사 와 시·군·구청장에게 제1항에 따른 평가를 위하여 필요한 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 요구받은 시·도지사 와 시·군·구청장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따라 평가한 결과를 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 공표 할 수 있다.</p> <p>④ 제1항에 따른 평가의 방법 및 절차 등에 필요한 사항은 행정안전부령 으로 정한다.</p>

여덟째, 안전디자인 사업의 지원과 관련하여 행정안전부장관은 안전 디자인 사업을 추진하여야 하고, 이를 위해 해당사업을 추진하는 관련 기관 및 단체에 행정·재정적인 지원을 할 수 있도록 할 필요가 있다. 이 경우 안전디자인 사업의 대상, 지원기준, 실시방법과 지원 내용 등에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정하도록 한다. 구체적으로 행정안전부령에는 안전디자인사업은 제품·시설·공간 등이 안전을 중심으로 제조·설계·건축·운영되도록 기준을 정하는 것이라 할 수 있다.

그런데 안전디자인사업에 따른 기준을 강제할 수는 없으며, 다만, 이 기준을 따를 경우 지원하는 방안이 있다. 이러한 취지로 사업의

대상, 지원기준, 실시방법을 행정안전부령으로 정하도록 할 필요가 있다. 그리고 부령에서는 지원신청, 지원대상 선정 등의 절차를 정하고, 지원기준을 정하여야 할 것이다.

제정안
<p>제 0 조(안전디자인 사업의 지원) ① 행정안전부장관은 국민생활 환경 및 공간이 안전하게 조성되도록 하기 위하여 각종 제품·시설·공간 등이 안전을 중심으로 제조·설계·건축·운영되도록 하는 사업(이하 “안전디자인 사업”이라 한다)을 추진하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 안전디자인사업을 추진하기 위하여 해당사업을 추진하는 관련 기관 및 단체에 행정·재정적인 지원을 할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 안전디자인 사업의 대상, 지원기준, 실시방법과 제2항에 따른 지원 내용 등에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.</p>

아홉째, 사고 예방사업의 지원과 관련하여서는 국가와 지방자치단체는 국민생활 안전에 대한 연구·과학기술을 적용한 신기술 개발·건설·정비 등 예방사업을 적극 발굴하여 시행하도록 의무규정을 두어야 한다. 그리고 국가 및 지방자치단체는 예방사업에 대하여 예산의 범위에서 재정 지원을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

제정안
<p>제 0 조(사고 예방사업의 지원) ① 국가와 지방자치단체는 국민생활 안전에 대한 연구·과학기술을 적용한 신기술 개발·건설·정비 등 예방사업을 적극 발굴하여 시행하여야 한다.</p> <p>② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 예방사업에 대하여 예산의 범위에서 재정 지원을 할 수 있다.</p>

열 번째, 취약계층의 안전 환경 조성과 관련하여 국가와 지방자치단체는 어린이, 노약자, 장애인 등 안전취약계층의 안전한 생활환경의 조성을 위한 시책을 마련하도록 의무규정을 둘 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(취약계층의 안전 환경 조성) 국가와 지방자치단체는 어린이, 노약자, 장애인 등 안전취약계층의 안전한 생활환경의 조성을 위한 시책을 마련하여야 한다.</p>

열한번째, 안전체험시설의 설치 등에 대해서는 국가와 지방자치단체 등은 국민의 안전의식을 높이고 각종 사고를 예방할 수 있도록 안전체험시설을 설치·운영할 수 있게 하고, 다른 법령에 따라 안전체험시설이 설치되어 운영되는 경우에는 그 체험시설을 연계·활용할 수 있도록 할 필요가 있다. 다만 안전체험시설의 설치 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하게 할 수 있다. 이 경우 체험시설은 안전한 시설과 전문인력을 갖추어야 할 것이다.

제정안
<p>제 0 조(안전체험시설의 설치 등) ① 국가와 지방자치단체 등은 국민의 안전의식을 높이고 각종 사고를 예방할 수 있도록 안전체험시설을 설치·운영할 수 있다. 다만, 다른 법령에 따라 안전체험시설이 설치되어 운영되는 경우에는 그 체험시설을 연계·활용할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 안전체험시설의 설치 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

열두번째, 안전관련 연구·교육기관의 협력과 관련하여 국가와 지방자치단체 등의 상호간뿐만 아니라 연구·교육기관 상호간에도 협력하도록 규정을 둘 수 있다.

제정안
<p>제 0 조(안전관련 연구·교육기관의 협력) ① 국가와 지방자치단체 등은 국민생활 안전을 향상할 수 있도록 각종 연구·교육기관과 상호 협력하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 연구·교육기관은 국민생활 안전에 관한 업무에 대하여 상호 협력하도록 노력하여야 한다.</p>

5. 사고의 대응

생활안전 사고와 관련하여 사전적인 예방뿐만 아니라 사고 후의 대응에 대한 법률의 규정을 둬으로써 사고 후의 대응조치를 명백히 할 수 있다.

「안전문화진흥기본법」(안)의 경우에 생활안전 사고에 대한 대응에 대한 명문규정은 두고 있지 않다.

폐기안에서는 제5장에 사고의 대응에 대해 규정을 두고 있다. 구체적인 조문내용으로는 안전조치 등(제28조), 사고신고 등(제29조), 사고 대응조치 및 조사(제30조)에 대해서 규정하고 있다. 이러한 사고 후의 시간적 진행에 따른 대응 체계에 대한 규정 방식은 타당하다고 보인다.

이러한 점을 감안하여 제정안의 경우에 사고의 대응과 관련하여서는 안전조치, 사고신고, 사고 대응조치 및 조사에 대해서 규정을 둘 수 있다.

첫째, 안전조치와 관련하여서는 시설물 등을 소유하거나 관리하는 자(이하 “시설물 소유자와 관리자”라 한다)는 안전사고가 발생할 우려가 있는 경우에는 필요한 조치를 하여야 하며, 시·도지사와 시·군·구청장은 시설물 소유자와 관리자에게 안전조치를 할 것을 명령할 수 있어야 한다. 이때 안전조치 명령을 받은 시설물 소유자와 관리자가 안전조치를 이행하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사와 시·군·구청장에게 통보하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 대해서는 안전조치명령의 이행 여부를 확인하기 위하여 확인 항목을 포함한 통보서식을 정하여 통보하도록 하여야 할 것이다.

제정안
제 0 조(안전조치 등) ① 시설물 등을 소유하거나 관리하는 자(이하 “시설물 소유자와 관리자”라 한다)는 일상생활에서 사고가 발생할 우려가 있는 경

제정안
<p>우 지체 없이 안전에 필요한 조치를 하여야 한다.</p> <p>② 시·도지사 및 시·군·구청장은 안전사고가 발생할 우려가 있는 경우에는 시설물 소유자와 관리자에게 안전조치를 할 것을 명령할 수 있으며 안전조치 명령을 받은 자는 즉시 명령에 따라야 한다.</p> <p>③ 제2항의 안전조치 명령을 받은 시설물 소유자와 관리자가 안전조치를 이행하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도지사 및 시·군·구청장에게 통보하여야 한다.</p>

둘째, 사고신고와 관련하여서는 사고를 목격하거나 발생할 징후를 알게 된 자에게 즉시 그 사실을 시·군·구청장이나 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제7호에 따른 긴급구조기관, 그 밖의 관계 행정기관에 신고할 의무를 부여한다. 이러한 사고신고와 관련하여 국가와 지방자치단체는 신고의 접수 및 처리가 가능하도록 신고처리체계를 운영할 의무를 부과할 필요가 있다.

그리고 사고를 신고한 자에 대하여 포상을 할 수 있으며 신고포상 운영 등에 필요한 사항에 대해서는 대통령령에 포상금의 예산 확보 정도에 따라 포상금의 기준을 정하면 될 것이다.

제정안
<p>제 0 조(사고신고 등) ① 사고를 목격하거나 발생할 징후를 알게 된 자는 즉시 그 사실을 시·군·구청장이나 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제7호에 따른 긴급구조기관, 그 밖의 관계 행정기관에 신고하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 신고의 접수 및 처리가 가능하도록 신고처리체계를 운영하여야 한다.</p> <p>③ 제1항에 따라 신고를 받은 기관의 장은 그 신고에 대해 필요한 조치를 하고, 관계기관에게 즉시 통보하여야 한다.</p> <p>④ 제1항에 따라 신고한 자에게는 포상을 할 수 있으며 신고포상 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

셋째, 사고 대응조치 및 조사에 대해서는 우선 국가와 지방자치단체 등은 사고 발생시 인명 구조·구급 및 대피, 부상자 치료 및 이송 등 사고 피해확산 방지, 지휘체계 구축, 교통통제 및 통행제한, 수사 및 치안 확보, 사고 및 진행사항의 발표, 사고의 조사, 그 밖에 행정안전부 장관이 정하는 사항에 해당하는 조치를 하도록 할 필요가 있다.

그리고 행정안전부 장관은 필요하면 사고원인 및 대응조치에 대하여 조사할 수 있다. 이때에는 사고 조사의 범위 및 방법 등에 필요한 사항을 시행령에서 규정하여야 한다.

제정안
<p>제0 조(사고 대응조치 및 조사) ① 국가와 지방자치단체 등은 사고 발생시 다음 각 호에 해당하는 조치를 하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인명 구조·구급 및 대피 2. 부상자 치료 및 이송 등 사고 피해확산 방지 3. 지휘체계 구축, 교통통제 및 통행제한, 수사 및 치안 확보 4. 사고 및 진행사항의 발표 5. 사고의 조사 6. 그 밖에 행정안전부 장관이 정하는 사항 <p>② 행정안전부 장관은 필요하면 사고원인 및 대응조치에 대하여 조사할 수 있다. 이 경우 관계인 및 관계기관은 조사에 성실히 응하여야 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 사고 조사의 범위 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

6. 안전문화 진흥

앞서 본 내용들이 주로 생활안전 관련 관리 또는 규제적 측면이 강하였다면, 생활안전문화 관련 진흥을 위한 규정을 둬으로써 생활안전에 관한 관리 및 관련 문화에 대한 진흥이라는 양자를 동시에 달성할 수 있도록 할 필요가 있다.

「안전문화진흥기본법」(안)의 경우에 안전문화 진흥에 중점을 두고 있어서 대체적인 내용이 안전문화 진흥에 맞추어져 있다. 즉, 생활안전 관련 관리나 규제 보다는 생활안전 문화 진흥이 대부분의 내용을 구성하고 있다고 할 것이다. 이 중에서 특히 안전문화활동 추진체제로서 국무총리소속 하에 안전문화추진위원회를 설치하도록 하고 있다(제5조제1항). 안전문화추진위원회는 ① 안전문화활동의 방향에 대한 협의·조정에 관한 사항, ② 안전문화활동의 기본계획의 수립에 관한 사항, ③ 관계 중앙행정기관이 수행하는 안전문화활동 육성업무의 협의·조정에 관한 사항, ④ 안전문화활동에 있어 민관협력방안에 관한 사항, ⑤ 그 밖에 위원장이 부의하는 사항의 심의의 사무를 수행한다(제6조).

또한, 지역 단위로 안전문화활동을 활성화하기 위하여 특별시장·광역시장·도지사·특별도지사(이하 “시·도지사”라 한다)소속하에 시·도 안전문화추진지역위원회(이하 “시·도위원회”라 한다)를 두고, 시장·군수·구청장 소속 하에 시·군·구 안전문화추진지역위원회(이하 “시·군·구위원회”라 한다)를 둔다(제7조제1항). 이러한 지역위원회는 ① 당해 지역에 대한 안전문화활동 활성화 방향 협의·조정에 관한 사항, ② 당해 지역에 대한 안전문화활동계획의 심의에 관한 사항, ③ 안전문화활동 관련 기관·단체가 당해 지역에서 수행하는 방재안전교육의 협의·조정에 관한 사항, ④ 그 밖에 위원장이 부의하는 사항의 심의의 사무를 담당한다(제8조).

이렇게 진흥위원회를 중앙의 안전문화추진위원회와 지역단위의 안전문화추진지역위원회를 두어 업무의 정당성 확보를 도모하려는 것은 타당하나, 국무총리의 소속이기 때문에 업무분장과 관련하여 다른 부처와의 협의가 필요하고, 또한 생활안전 문화 진흥과 관련하여 지역단위의 안전문화추진지역위원회를 두어 운영하는 경우에 업무의 신속화 및 업무의 효율화에 어느 정도 기여할지는 다시 한 번 고려해 보아야 할 것이다.

그리고 국민방재안전교육의 시행 및 강화를 하도록 하고 있는데, 이때 초·중·고등학교 방재안전교육활동 지원(제19조), 계층별 안전 확보(제20조), 관련 NGO활동 강화(제21조), 방재안전교육평가 위원회 구성(제22조) 등을 법률에서 규정하고 있다. 다만, 이러한 조문의 내용은 방재에 중점을 두고 있으므로 방재 이외의 나머지 생활안전 분야에는 이러한 규정을 적용할 수 있을지에 대해 회의적이다.

폐기안의 경우에 제6장에서 안전문화 진흥에 대해서 규정을 두고 있다. 구체적으로 안전문화 추진협의회(제31조), 안전문화 활동의 지원(제32조), 안전교육의 실시(제33조), 안전지도자의 육성(제34조), 국민 생활 안전의 홍보(제35조), 안전문화진흥원의 설립(제36조), 안전증진 유공자에 대한 포상(제37조) 등을 규정하고 있다.

앞에서 본 바와 같이 생활안전 관련 법률의 제정에 있어서는 관리와 진흥의 2가지를 다 고려하여야 한다는 측면에서 볼 때, 폐기안의 입법내용이 타당하다고 보인다.

이러한 점을 고려한다면 제정안의 경우에 폐기안의 경우와 같이 규정하는 방안이 필요하다고 할 것이다.

구체적으로, 첫째, 안전문화 추진협의회와 관련하여서 행정안전부장관은 안전문화를 진흥하기 위하여 위원장 2인을 포함한 10인 이상 30인 이내의 위원으로 구성된 안전문화 추진협의회를 둘 수 있도록 한다. 이때 추진협의회 업무로는 안전문화 진흥을 위한 중장기계획 수립, 중장기계획에 따른 연도별 시행계획의 수립, 그 밖에 행정안전부장관이 부의하는 사항을 수행한다. 그리고 추진협의회의 조직 및 운영에 대해서 대통령령으로 정할 필요가 있다. 구체적으로 대통령령에는 안전관련 부처의 고위공무원으로 하는 것이 적절하다. 그리고 추진협의회의 조직 및 운영에 필요한 사항은 위원의 정수, 임기 등과 협의회의 업무 및 운영방법 등을 규정하면 될 것이다.

제정안
<p>제 0 조(안전문화 추진협의회) ① 행정안전부장관은 안전문화를 진흥하기 위하여 안전문화 추진협의회(이하 “추진협의회”라 한다)를 둔다.</p> <p>② 추진협의회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 안전문화 진흥을 위한 중장기계획 수립 2. 중장기계획에 따른 연도별 시행계획의 수립 3. 그 밖에 행정안전부장관이 부의하는 사항 <p>③ 추진협의회는 위원장 2인을 포함한 10인 이상 30인 이내의 위원으로 구성한다.</p> <p>④ 위원장은 행정안전부장관과 민간대표 1인의 공동위원장 체제로 구성하며 민간대표는 추진협의회의 민간위원 중에서 선출한다.</p> <p>⑤ 위원은 안전문화에 관한 학식과 경험이 풍부한 안전과 관련된 민간단체 회원 중에서 행정안전부장관이 위촉하는 자와 대통령령으로 정하는 국가 공무원이 된다. 이 경우 민간위원은 전체위원의 과반수가 되어야 한다.</p> <p>⑥ 추진협의회의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

둘째, 안전문화 활동의 지원과 관련하여서는 국가와 지방자치단체 등은 안전문화 활동을 육성하고, 국민의 자발적인 안전문화 활동을 권장·지원하여야 한다. 이때 관계 행정기관과 안전문화 활동단체 등은 안전문화 활동을 효율적으로 추진하기 위하여 상호 협력하여야 한다. 이 경우 국가와 지방자치단체 등은 민간분야에서 수행하는 안전문화 사업에 필요한 행정·재정적인 지원을 할 수 있다. 다만 행정안전부장관은 지원된 사업에 대하여 해당 기관 및 단체의 추진실적을 매년 점검·평가하여야 한다.

그리고 안전문화 활동의 지원과 관련하여 지원 절차(신청, 지원대상 선정), 점검 및 평가 절차(시기 등), 평가기준 등을 대통령령으로 정하여야 할 것이다.

제정안
<p>제 0 조(안전문화 활동의 지원) ① 국가와 지방자치단체 등은 안전문화 활동을 육성하고, 국민의 자발적인 안전문화 활동을 권장·지원하여야 한다.</p>

제정안
<p>② 관계 행정기관과 안전문화 활동단체 등은 안전문화 활동을 효율적으로 추진하기 위하여 상호 협력하여야 한다.</p> <p>③ 국가와 지방자치단체 등은 민간분야에서 수행하는 안전문화 사업에 필요한 행정·재정적인 지원을 할 수 있다.</p> <p>④ 행정안전부장관은 제3항에 따라 지원된 사업에 대하여 해당 기관 및 단체의 추진실적을 매년 점검·평가하여야 한다.</p> <p>⑤ 제1항, 제3항 및 제4항에 따른 지원, 점검 및 평가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

셋째, 안전교육의 실시에 관하여 국가와 지방자치단체 등은 소속 공무원과 지역주민을 대상으로 국민생활 안전과 관련한 교육을 실시할 수 있도록 할 필요가 있다. 그리고 행정안전부장관은 교육을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 안전관련 기관 및 단체에 교육을 위탁할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 교육업무를 어떤 기관에 위탁할 것이며, 위탁할 경우 교육의 내용을 정하고, 위탁수수료를 지급하며, 교육이 제대로 시행되는지 감독할 필요가 있다. 이에 관한 사항을 대통령령으로 정하여야 할 것이다.

제정안
<p>제 0 조(안전교육의 실시) ① 국가와 지방자치단체 등은 소속 공무원과 지역주민을 대상으로 국민생활 안전과 관련한 교육을 실시할 수 있다.</p> <p>② 행정안전부장관은 제1항의 교육을 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 안전관련 기관 및 단체에 교육을 위탁할 수 있다.</p>

넷째, 안전지도자의 육성에 대하여 행정안전부장관은 안전문화활동의 진흥과 안전교육을 원활하게 수행할 수 있도록 안전지도자를 육성할 의무를 부담하게 한다. 그리고 이를 위하여 필요하면 관련 기관 및 단체가 교육사업을 수행할 수 있도록 지원할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(안전지도자의 육성) ① 행정안전부장관은 안전문화활동의 진흥과 제0 조의 안전교육을 원활하게 수행할 수 있도록 안전지도자를 육성하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 안전지도자를 육성하기 위하여 필요하면 관련 기관 및 단체가 교육사업을 수행할 수 있도록 지원할 수 있다.</p>

다섯째, 국민생활 안전의 홍보와 관련하여 안전관리주관기관이 신문·방송·인터넷 등 각종 대중매체를 활용하여 국민생활 안전에 관한 사항을 홍보하도록 할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(국민생활 안전의 홍보) 안전관리주관기관은 신문·방송·인터넷 등 각종 대중매체를 활용하여 국민생활 안전에 관한 사항을 홍보하여야 한다.</p>

여섯째, 안전문화진흥원의 설립에 대하여 우선 고려할 점은 설립주체가 행정안전부장관인가 아니면 국가 및 지방자치단체로 할 것인가에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 그런데 법인으로서의 안전문화진흥원과 관련한 조문에는 안전문화진흥원의 설립뿐 아니라 진흥원의 사업, 진흥원에 대한 지원 사항도 규정할 필요가 있다. 그리고 진흥원을 설립하고 운영하기 위하여 필요한 경우에는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」 에도 불구하고, 국유재산 및 공유재산을 무상으로 임대할 수 있도록 할 필요가 있는데, 이 경우 행정안전부장관이 임대주체가 될 수는 없을 것이다. 이러한 점을 고려한다면 안전문화진흥원의 설립 주체는 국가 및 지방자치단체로 하여야 할 것이다.

[참 고] 안전문화진흥원¹⁴¹⁾**1. 기 능**

- ① 안전문화진흥정책의 추진 총괄
- ② 통합적 추진계획의 마련 및 공유
- ③ 지방자치단체 및 관련 정부부처 간 안전문화에 관한 조정기능 총괄
- ④ 정부지원 창구의 마련 및 자원의 공유
- ⑤ 안전문화 활동가 교육지원
- ⑥ 안전문화의 내재화(internalization)를 위한 사업추진기구의 총괄 기능
- ⑦ 안전문화 확산과 홍보를 위한 통합 추진 총괄
- ⑧ 안전문화활동 시민단체에 대한 조직운영의 제도화

2. 법제화 방안

발의된 「국민생활안전에 관한 법률」(안)이 국회에서 부결될 경우 이에 상응하는 기존의 「재난 및 안전관리기본법」에서 규정하고 있는 재난 및 생활안전 관련 법률 조항에 근거하여 「재난 및 안전관리기본법」시행령 개정을 통해 설립 추진할 수 있는 방안에 대해서도 검토 고려되어야 한다.

3. 운영방안에 대한 기본방향

- ① 분산되어 있는 안전문화 기능·사회 통합
- ② 독립기관화를 통한 사업성 조직 강화
- ③ 정책사업 집행기능과 정책개발·지원 기능의 균형
- ④ 시민의 안전문화학습 기회 확충과 서비스의 질 향상
- ⑤ 네트워크 체계 마련과 적극적 참여 유도

그리고 안전문화진흥원은 안전문화의 진흥을 위한 정책자료 조사 수집, 안전문화 교육교재 및 프로그램 개발 보급, 안전문화 관련 민간단체 지원사업, 안전디자인의 확산을 위한 인증 및 각종 지원사업, 안전문화와 관련된 국제교류 협력사업, 그 밖에 행정안전부장관이 지정하거나 목적수행을 위하여 필요한 사업을 수행하게 될 것이다.

141) 행정안전부/인천대학교 위기관리연구센터, 전게서, 146-240면

이러한 안전문화진흥원의 재정적 지원을 위하여 필요한 경비 출연·지원 및 국유재산 및 공유재산의 무상임대를 할 수 있도록 할 필요가 있다.

그 밖에 필요에 따라서는 정관기재사항 등을 대통령령으로 정할 수 있을 것이다.

제정안
<p>제 0 조(안전문화진흥원의 설립) ① 국가 및 지방자치단체는 국민의 안전의식을 높이고, 안전문화 진흥 등 각종 사업이나 활동을 효율적으로 추진하기 위하여 안전문화진흥원(이하 “진흥원”이라 한다)을 설립할 수 있다.</p> <p>② 진흥원은 법인으로 한다.</p> <p>③ 진흥원은 그 주된 사무소의 소재지에서 설립 등기를 함으로써 성립한다.</p> <p>④ 진흥원에는 정관으로 정하는 바에 따라 임원과 필요한 직원을 둔다.</p> <p>⑤ 진흥원은 다음 각 호의 사업을 수행한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 안전문화의 진흥을 위한 정책자료 조사 수집 2. 안전문화 교육교재 및 프로그램 개발 보급 3. 안전문화 관련 민간단체 지원사업 4. 안전디자인의 확산을 위한 인증 및 각종 지원사업 5. 안전문화와 관련된 국제교류 협력사업 6. 그 밖에 행정안전부장관이 지정하거나 목적수행을 위하여 필요한 사업 <p>⑥ 행정안전부장관은 진흥원이 제5항 각 호의 사업을 수행하는데 필요한 경비를 출연하거나 지원할 수 있다.</p> <p>⑦ 행정안전부장관은 진흥원을 설립하고 운영하기 위하여 필요한 경우에는 「국유재산법」 및 「공유재산 및 물품관리법」 에도 불구하고, 국유재산 및 공유재산을 무상으로 임대할 수 있다.</p> <p>⑧ 진흥원에 이 법 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 에서 정한 것을 제외하고는 「민법」 의 재단법인에 관한 규정을 준용한다.</p> <p>⑨ 제1항부터 제8항까지의 사항 외에 진흥원의 설립 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>

일곱째, 안전증진 유공자에 대한 포상에 대해서는 행정안전부장관은 국민생활의 안전증진에 현저한 공로가 있는 개인·기관 및 단체에 대

하여 포상할 수 있도록 할 필요가 있다. 다만, 포상의 기준, 방법, 포상금 금액 등은 대통령령에서 정할 필요가 있다.

제정안
제 0 조(안전증진 유공자에 대한 포상) 행정안전부장관은 국민생활의 안전증진에 현저한 공로가 있는 개인·기관 및 단체에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상할 수 있다.

7. 특별회계 및 재원확보

(1) 특별회계

생활안전 관련 예산유형은 일반회계, 특별회계, 기금으로 나누어 볼 수 있다. 일반회계는 국가의 가장 기본적인 회계로서, 일반적인 국가활동에 관한 세입·세출을 포괄하는 회계를 말한다.¹⁴²⁾ 그리고 특별회계는 예산의 종류 중 ‘특별한 수입으로서 특정한 세출에 충당하며 일반의 세입세출과 구별하여 경리되는 회계로서 정부기업의 수지를 명백히 하며, 자유재량을 증대시키고, 능률성을 증대하기 위한 장치’로서 국가재정법 제4조에 따라 [별표 1]¹⁴³⁾에 규정되어 있어야 한다.¹⁴⁴⁾ 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가

142) <http://100.daum.net/encyclopedia/view.do?docid=b18a1513a>.

143) 1. 교도작업의 운영 및 특별회계에 관한 법률, 2. 국가균형발전 특별법, 3. 국립의료원특별회계법, 4. 삭제 <2006.12.30>, 5. 정부기업예산법, 6. 농어촌구조개선특별회계법, 7. 농어촌특별세관리특별회계법, 8. 등기특별회계법, 9. 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법, 10. 아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법, 11. 에너지및자원사업특별회계법, 12. 우체국보험특별회계법, 13. 삭제 <2006.12.30>, 14. 주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법, 15. 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률, 16. 특허관리특별회계법, 17. 환경개선특별회계법, 18. 국방·군사시설이전특별회계법, 19. 공공기관 지방이전에 따른 혁신도시건설 및 지원에 관한 특별법, 20. 교통시설특별회계법

144) 이원희 외, 특별회계 제도 개편 과제, 한국의정연구회, 2011.11, 3면.

있을 때 법률로써 설치하는 특정자금으로 국가재정법 제5조에 따라 기금을 설치하는 경우 [별표 2]¹⁴⁵⁾에 설치 근거가 규정되어 있어야 한다.

폐지안의 경우에 제3장에서 안전문화활동 시행을 위한 재원확보를 규정하고, 구체적으로 안전문화활동 계획의 시행에 있어 필요한 재원은 일반회계를 통해 충당하도록 한다(제11조). 그러나 생활안전이라는 불확실성에 기인하여 일반회계나 기금으로의 운영은 문제가 될 수 있고, 특별회계가 일반회계 보다 구체적 예산내용의 파악이 가능하고, 재원배분의 왜곡의 시정이 가능하다는 측면에서 특별회계를 도입하는 것이 더 실효성을 가질 수 있을 것이다.¹⁴⁶⁾ 다만, 이러한 특별회계를 도입하기 위해서는 국가재정법 제4조에 따른 [별표 1]의 개정을 통하여 제정안이 삽입되도록 하여야 할 것이다.

145) 1. 고용보험법, 2. 공공자금관리기금법, 3. 공무원연금법, 4. 공적자금상환기금법, 5. 과학기술기본법, 6. 관광진흥개발기금법, 7. 국민건강증진법, 8. 국민연금법, 9. 국민체육진흥법, 10. 군인복지기금법, 11. 군인연금법, 12. 근로복지기본법, 13. 금강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 14. 금융회사부실자산 등의 효율적 처리 및 한국자산관리공사의 설립에 관한 법률, 15. 기술신용보증기금법, 16. 낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 17. 남북협력기금법, 18. 농림수산업자 신용보증법, 19. 농수산물유통 및 가격안정에 관한 법률, 20. 농어가 목돈마련저축에 관한 법률, 21. 농어업재해보험법, 22. 대외경제협력기금법, 23. 문화예술진흥법, 24. 「방송통신발전 기본법, 25. 보훈기금법, 26. 복권 및 복권기금법, 27. 사립학교교직원 연금법, 28. 사회기반시설에 대한 민간투자법, 29. 산업재해보상보험법, 30. 수출보험법, 31. 신문 등의 진흥에 관한 법률, 32. 신용보증기금법, 33. 쌀소득 등의 보전에 관한 법률, 34. 양곡관리법, 35. 수산업법, 36. 여성발전기본법, 37. 영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률, 38. 예금자보호법(예금보험기금채권상환기금에 한한다), 39. 오존층보호를 위한 특정물질의 제조규제 등에 관한 법률, 40. 외국환거래법, 41. 원자력 진흥법, 42. 응급의료에 관한 법률, 43. 임금채권보장법, 44. 자유무역협정 체결에 따른 농어업인 등의 지원에 관한 특별법, 45. 장애인 고용촉진 및 직업재활법, 46. 전기사업법, 47. 정보통신산업 진흥법, 48. 주택법, 49. 중소기업진흥에 관한 법률, 50. 지역신문발전지원 특별법, 51. 청소년기본법, 52. 축산법, 53. 삭제 <2010.12.27>, 54. 한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률, 55. 한국국제교류재단법, 56. 한국농촌공사 및 농지관리기금법, 57. 한국사학진흥재단법, 58. 한국주택금융공사법, 59. 영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률, 60. 독립유공자예우에 관한 법률, 61. 삭제 <2009.3.5>, 62. 방사성폐기물 관리법, 63. 문화재보호기금법, 64. 석면피해구제법, 65. 범죄피해자보호기금법, 66. 국유재산법.

146) 이인원/김동현/박형근, 자연재난관리예산의 효과적인 배분방안 연구, 국회예산정책처, 2012, 99면.

제정안의 경우에도 위와 같은 상황을 고려한다면 특별회계를 도입하는 것으로 하여야 할 것이다.

제정안
<p>제 0 조(국민생활 안전 조성 특별회계의 설치) ① 국민생활 안전 조성사업에 필요한 사업비를 확보지원하기 위하여 국민생활 안전 조성 특별회계(이하 “특별회계”라 한다)를 설치한다.</p> <p>② 특별회계는 행정안전부장관이 관리·운영한다.</p> <p>③ 특별회계의 세입은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금 2. 조성사업지역 안의 공유재산의 처분재원 3. 관련 지방자치단체의 출연금 4. 개인, 법인, 조합 그 밖의 단체의 출연금 5. 「공공자금관리기금법」에 따른 공공자금관리기금 또는 다른 기금으로부터의 전입금 및 예수금 6. 그 밖에 대통령령이 정하는 수입금 <p>④ 특별회계의 세출은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 특별회계의 관리·운영에 대한 지원 2. 그 밖에 대통령령이 정하는 사업에 대한 지원
<p>제 0 조(차입금) ① 특별회계의 세출재원이 부족한 때에는 국회의 의결을 얻은 금액의 범위 내에서 특별회계의 부담으로 장기차입을 할 수 있다.</p> <p>② 특별회계는 자금이 일시적으로 부족한 때에는 일시차입을 할 수 있다.</p> <p>③ 제2항의 규정에 따른 일시차입금의 원리금은 당해 회계연도 내에 상환하여야 한다.</p>
<p>제 0 조(잉여금의 처리) 특별회계의 결산상 잉여금은 다음 연도의 세입에 이입한다.</p>
<p>제 0 조(예비비) 회계는 예측할 수 없는 예산 외의 지출 또는 예산초과지출에 충당하기 위하여 예비비를 세출예산에 계상할 수 있다.</p>
<p>제 0 조(세출예산의 이월) 특별회계의 세출예산 중 당해 회계연도 내에 지출하지 아니한 것은 「국가재정법」제48조의 규정에 불구하고 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.</p>

(2) 재원확보

그리고 폐지안에서는 안전관리에 필요한 비용은 폐지안이나 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 시행의 책임이 있는 자가 부담하도록 하고 있다. 다만 안전관리주관기관이 다른 안전관리주관기관이 시행할 사고의 대응조치를 시행한 경우 그에 소요되는 비용을 그 대응조치를 시행할 책임이 있는 안전관리주관기관의 부담으로 하고 있다. 그리고 이 경우의 비용은 관계기관이 협의하여 정산하도록 하고 있는데, 이는 타당한 비용부담 방안으로써 제정안에서도 이를 수용하는 것이 타당하다고 보인다.

제정안
<p>제 0 조(비용부담) ① 안전관리에 필요한 비용은 이 법이나 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 시행의 책임이 있는 자가 부담한다.</p> <p>② 안전관리주관기관이 다른 안전관리주관기관이 시행할 제0조에 따른 사고의 대응조치를 시행한 경우 그에 소요되는 비용을 그 대응조치를 시행할 책임이 있는 안전관리주관기관의 부담으로 한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 비용은 관계기관이 협의하여 정산한다.</p>

제 5 절 보 직

1. 손실보상

「헌법」제23조 제3항은 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”고 손실보상청구권을 규정하고 있다. 이때 손실보상이라 함은 국가가 국민의 재산에 대하여 공공필요를 이유로 수용·사용·제한하는 경우에 재산권의 주체에게 발생하는 손실을 전보하는 것을 말한다.¹⁴⁷⁾ 이를 행정상으로 제한하여 본다면, 행정기관의 적법한 공권력행사로 인

하여 개인에게 발생한 특별한 희생에 대하여 사유재산권의 보장과 전체적인 평등부담의 차원에서 행해지는 재산권 보장을 의미하게 된다.¹⁴⁸⁾

이러한 손실보상은 위의 「헌법」제23조 제3항에서 도출되는 것이나,¹⁴⁹⁾ 다수의 개별 법률은 공용수용에 관한 법적 근거와 그 일반적 요건을 규정함과 동시에 그에 따르는 손실에 대한 보상규정을 두고 있다.¹⁵⁰⁾

이러한 손실보상과 생활안전과의 관련성은 소위 생활보상¹⁵¹⁾으로 접근할 수 있으며, 생활보상은 「헌법」제23조 제3항에서 인정하는 손실보상의 한 유형이라고 볼 수 있을 것이다.

다만, 「헌법」제23조의 정당한 보상은 완전한 보상을 의미하므로, 손실보상의 규정에 있어서 ‘상당(적정)한 보상’이라는 문구의 사용은 적절하지 못하다.

「안전문화진흥기본법」(안)의 경우에 손실보상과 관련한 규정을 두고 있지 않다. 이는 이 법(안)이 안전문화 진흥에 중점을 두고 있는 것이지 관리와 관련한 사항이 없기 때문에 손실보상과 관련한 규정을 두지 않은 것으로 보인다.

147) 정종섭, 헌법학원론, 박영사 2011, 833-834면.

148) 류지태/박종수, 행정법신론, 박영사, 2011, 534면.

149) 이에 대해서는 ① 개별법에 손실보상규정을 두고 있지 않은 때에는 「헌법」 제23조제3항을 직접적인 근거로 하여 손실보상을 청구할 수 있다는 견해, ② 이러한 경우에는 현행법상 「헌법」 제23조제1항과 제11조를 직접적인 근거규정으로 하고, 「헌법」 제23조제3항과 각 개별법상의 보상규정을 우추적용하여 독일에서 인정되는 수용유사침해이론에 의하여 손실보상을 인정하자는 견해, ③ 손실보상에 관한 법률규정이 없이 행한 재산권제한행위는 「헌법」 제23조제3항 위반으로 위헌·무효이므로, 이때에는 손실보상이 아닌 손해배상청구만이 가능하다는 견해가 존재한다[류지태/박종수, 전거서, 363-364면].

150) 국회법제실, 전거서, 404면.

151) 생활보상은 대규모 공익사업으로 인한 개인의 생활기반의 침해에 대해서 종전의 생활상태의 재건을 목적으로 생존권 보장의 이념에 기초하여 행하여지는 일련의 대책으로서, 일반적으로는 손실보상의 한 유형으로 파악한다. 다만, 생활보상은 그 제도의 취지상, 문제의 공권력적 개입이 없었더라면 누릴 수 있었던 당사자의 기존 생활상의 지위를 회복시키는 데 그 목적이 있으므로, 사회보장적 측면에서 고찰하는 것이 타당하다는 견해도 있다[류지태/박종수, 전거서, 555면 및 557면].

폐지안의 경우에 제39조에서 “① 국가나 지방자치단체는 제30조에 따른 사고 대응조치로 손실이 발생한 때에는 보상하여야 한다. ② 제1항에 따른 손실의 보상에 대해서는 손실을 입은 자와 그 대응조치를 한 안전관리주관기관이 대통령령으로 정하는 바에 따라 협의하여 결정한다.”고 규정하고 있다.

이러한 폐지안의 손실보상에 대한 규정을 제정안에도 도입하여 국가나 지방자치단체의 사고 대응조치로 손실이 발생한 때에는 보상을 하게 하는 것이 필요하다. 다만 사고 대응조치로 손실이 발생한 때에는 보상하도록 하고, 손실보상은 대통령령으로 정하는 바에 따라 협의하여 결정하도록 하도록 입법을 할 것인가에 대해서는 협의에 관하여는 대통령령으로 특별히 정할 사항이 없다고 할 것이다. 오히려 협의가 성립되지 않을 경우 합리적인 보상이 이루어지도록 하는 규정이 필요하다.

참고로 「재난 및 안전관리 기본법」 제64조에서는 협의가 성립되지 아니하면 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제51조에 따른 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있도록 하고, 재결에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제83조부터 제86조까지의 규정을 준용하도록 규정하고 있다. 재결의 법적 효력을 정하는 것이므로 이는 법률사항이라 할 것이다.

다만, 손실보상의 협의가 제대로 성립되지 않을 경우 재결로 결정한다면 협의기간 등을 대통령령으로 정해 두어야 할 것이다.

제정안
<p>제 0 조(손실보상) ① 국가나 지방자치단체는 제0조에 따른 사고 대응조치로 손실이 발생한 때에는 보상하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 손실보상에 관하여는 손실을 입은 자와 그 조치를 한 중앙행정기관의 장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 협의하여야 한다.</p>

제정안
<p>③ 제2항에 따른 협의가 성립되지 아니하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제51조에 따른 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다.</p> <p>④ 제3항에 따른 재결에 관하여는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제83조부터 제86조까지의 규정을 준용한다.</p>

2. 손해배상

손해배상은 사법상의 손해배상과 행정법상의 손해배상으로 구분할 수 있고, 사법상의 손해배상은 민법상의 손해배상과 민사특별법상의 손해배상으로 구분할 수 있다. 그리고 행정법상의 손해배상은 국가배상법의 적용을 받는 손해배상과 행정특별법상의 적용을 받는 손해배상으로 다시 나눌 수 있다.¹⁵²⁾ 이 경우 「민법」과 「국가배상법」이 손해배상의 일반법이라고 볼 수 있다.

「민법」에 있어서 사인간의 채무불이행 또는 불법행위에 의해 발생하는 손해배상청구권은 통상의 손해를 그 한도로 한다(민법 제393조 제1항). 다만 특별한 사정으로 인한 손해는 채무자가 그 사정을 알았거나 알 수 있었을 때에 한하여 배상의 책임이 있다(동조 제2항).

그리고 행정법상의 손해배상은 정당배상을 원칙으로 하며, 「국가배상법」제3조의 배상기준은 예시적 규정에 불과하다고 할 것이다.¹⁵³⁾

다만, 최근 「하도급거래 공정화에 관한 법률」에서 원사업자가 기술자료 제공 요구 금지 등을 위반하여 취득한 기술자료를 유용함으로써 손해를 입은 자가 있는 경우에는 그 자에게 발생한 손해의 3배를 넘지 아니하는 범위에서 배상책임을 지는 규정을 두었다. 이는 징벌적

152) 국회법제실, 전게서, 409면.

153) 류지태/박종수, 전게서, 502면.

손해배상제도를 도입한 것이라고 할 수 있다. 다만, 원사업자가 고의 또는 과실이 없음을 입증한 경우에는 그러하지 아니하다(제35조).

이러한 징벌적 손해배상은 피고의 행위가 폭력적, 위압적이거나 악의, 기망, 의도적 무시와 같이 가해자 측에 특별히 그 정상이 가중될 만한 사유를 수반하는 때에는 원고가 현실적으로 입은 손해를 초월하는 손해배상금의 지급을 명하는 경우를 말한다.¹⁵⁴⁾

다만 징벌적 손해배상제도와 관련하여서는 현행 민법상의 손해배상제도와의 부조화 문제, 일사부재리원칙과의 저촉 문제, 배상액산정의 문제 등 입법적 도입에 대한 회의적 의견이 많이 있다.¹⁵⁵⁾ 그러므로 현재 제정안에 징벌적 손해배상제도를 도입하는 것은 어려울 것이나 향후 입법적 상황이 성숙해지면 이에 대한 도입도 고려할 필요가 있을 것이다.

그리고 고려해야 할 것은 제정안에는 폐지안 제40조와 같이 사고발생시 대응조치 등에 참여한 자의 주의의무의 이행여부에 따라 배상책임 면제할 수 있는 규정을 둬으로써 생활안전 사고 참가자에 대한 배려가 필요할 것이다. 즉, 사고가 발생하였을 때 대응조치 등에 참여한 구조요원·자원봉사자 등의 고의 또는 중대한 과실이 없는 선의의 대응활동으로 타인에게 피해가 발생하였을 경우 배상책임을 면제할 수 있도록 할 필요가 있다.¹⁵⁶⁾ 왜냐하면 사고가 발생하였을 때 대응조치 등에 참여한 구조요원·자원봉사자 등에게 엄격한 책임을 요구한다면 사고의 대응조치가 매우 협소하게 이루어질 가능성이 크므로 배상책임을 면제 범위를 넓게 인정할 필요가 있다.

154) 황정미/최준선, “하도급법 상의 징벌적 손해배상제도의 고찰”, 성균관법학, 제24권 제2호, 성균관대학교 법학연구소, 2012.6, 621면.

155) 황정미/최준선, 전제논문, 621면.

156) 헌법재판소 2007.11.29. 선고 2005헌가10 적용.

제정안
<p>제 0 조(무과실책임 및 배상책임 면제) ① 생활안전사고가 발생한 경우에는 해당 사고 발생자가 그 손해를 배상할 책임이 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 손해배상책임은 사고가 발생하였을 때 대응조치 등에 참여한 구조요원·자원봉사자 등의 고의 또는 중대한 과실이 없는 선의의 대응활동으로 타인에게 피해가 발생하였을 경우에는 면제할 수 있다.</p>

3. 치료 및 보상

사고가 발생하였을 때 대응조치 명령을 받은 자와 대응조치 등에 참여한 구조요원·자원봉사자 등이 대응활동 중 부상을 입은 때에는 치료를 하고, 사망(부상으로 인하여 사망한 경우를 포함한다)하거나 신체에 장애를 입은 때에는 그 유족이나 장애를 입은 자에게 보상금을 지급하게 할 필요가 있다. 다만, 다른 법령에 의하여 국고나 지방자치단체의 부담으로 같은 원인에 의한 보상금을 지급받은 사람에 대해서는 그 보상금에 상당하는 금액을 지급하지 아니할 수 있게 한다. 이 경우 치료 및 보상금은 국가나 지방자치단체의 부담으로 하며, 그 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 위임할 필요가 있다.

제정안
<p>제 0 조(치료 및 보상) ① 사고가 발생하였을 때 대응조치 명령을 받은 자와 대응조치 등에 참여한 구조요원·자원봉사자 등이 대응활동 중 부상을 입은 때에는 치료를 하고, 사망(부상으로 인하여 사망한 경우를 포함한다)하거나 신체에 장애를 입은 때에는 그 유족이나 장애를 입은 자에게 보상금을 지급한다. 다만, 다른 법령에 의하여 국고나 지방자치단체의 부담으로 같은 원인에 의한 보상금을 지급받은 사람에 대해서는 그 보상금에 상당하는 금액을 지급하지 아니한다.</p> <p>② 대응조치에 참여한 자원봉사자의 장비 등이 대응조치와 관련하여 고장 나거나 파손된 경우에는 수리비용이나 대체비용을 그 자원봉사자에게 보상할 수 있다.</p>

제정안
③ 제1항에 따른 치료 및 보상금은 국가나 지방자치단체의 부담으로 하며, 그 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 6 절 벌칙 및 부칙

1. 벌 칙

‘과태료’는 행정법상 의무위반에 대한 제재로서 부과·징수되는 금전을 말하는데 행정질서벌로서의 과태료, 징계벌로서의 과태료, 집행벌로서의 과태료로 구분된다.¹⁵⁷⁾

행정질서벌인 과태료는 행정법규의 위반정도가 비교적 경미하여 직접적으로 행정목적이나 사회법익을 침해하는 것이 아니라 간접적으로 행정목적 달성에 장애를 줄 위험성이 있을 정도의 단순한 의무태만에 대하여 과하는 일종의 금정벌이다.¹⁵⁸⁾

이러한 과태료의 부과·징수 및 재판 등 과태료 처분의 절차에 관하여는 「질서위반행위규제법」에서 통일적으로 규정하고 있으므로, 각 법률에서는 절차에 대하여는 따로 규정할 필요 없이 과태료 부과와 근거규정, 부과·징수권자 및 부과기준에 관한 규정만 두면 된다.¹⁵⁹⁾

이러한 과태료 규정에 대하여 단순하게 1회 위반시 과태료를 얼마 이하로 부과하는 방식으로 입법화할 수 있다. 예컨대 지역축제 등 안전조치에 따른 보완요구 및 시행중지 요청과 안전관련 연구·교육기관의 협력에 따른 안전조치 명령을 받고 이행하지 아니한 자는 00만원 이하의 과태료를 부과한다고 규정할 수 있다.

157) 법제처, 전계서, 500면.

158) 국회법제실, 전계서, 501면.

159) 국회법제실, 전계서, 501-502면.

그러나 생활안전 관련 사항은 위반행위의 경중에 따라 과태료의 부과기준을 정하여야 할 것이다. 같은 위반행위라도 그 위반행위의 정도, 위반횟수, 위반행위의 동기와 결과 등을 고려하여 과태료를 부과하는 것이 합리적일 것이다. 이러한 점을 고려한다면 제정안의 과태료 규정은 “① 법 제00조(지역축제 등 안전조치에 따른 보완요구 및 시행중지 요청) 및 제00조(안전관련 연구·교육기관의 협력에 따른 안전조치 명령)위반에 과태료의 부과기준은 별표 0와 같다. ② 행정안전부장관은 별표 0에 따라 산정된 과태료를 그 위반행위의 정도, 위반횟수, 위반행위의 동기와 결과 등을 고려하여 그 해당 금액의 2분의 1의 범위에서 경감하거나 가중할 수 있다. 다만, 가중하는 때에는 법 제0조제0항 및 제0항에 따른 과태료 금액의 상한을 초과할 수 없다.”고 규정할 수 있을 것이다.

제정안
<p>제 0 조(과태료) ① 법 제00조(지역축제 등 안전조치에 따른 보완요구 및 시행중지 요청) 및 제00조(안전관련 연구·교육기관의 협력에 따른 안전조치 명령)위반에 과태료의 부과기준은 별표 0와 같다.</p> <p>② 행정안전부장관은 별표 0에 따라 산정된 과태료를 그 위반행위의 정도, 위반횟수, 위반행위의 동기와 결과 등을 고려하여 그 해당 금액의 2분의 1의 범위에서 경감하거나 가중할 수 있다. 다만, 가중하는 때에는 법 제0조제0항 및 제0항에 따른 과태료 금액의 상한을 초과할 수 없다.</p>

2. 부 칙(시행일)

법률의 시행일이란 입법과정을 통하여 제정·개정된 법률의 규정이 규율하려는 대상에 대하여 현실적으로 효력을 발생하는 시기를 말한다. 다만 법률의 시행일 규정이 없는 경우에는 「헌법」제53조제7항에 따라 공포 한 후 20일이 경과한 날로부터 효력이 발생한다.¹⁶⁰⁾

160) 국회법제실, 전게서, 516면.

시행일에 관련한 규정방식에는 공포한 날부터 즉시 시행하는 방식, 공포한 날로부터 일정한 유예기간을 두어 시행하는 방식, 특정 일자부터 시행하게 하는 방식, 특정한 사실의 발생과 관련시키는 방식이 있다. 이러한 규정방식 중 어떤 방식을 선택할 것인가는 입법정책의 문제일 것이다.¹⁶¹⁾ 다만, 제정안이 기관 간의 합의 및 국민에 대한 홍보 등 제도 구축에도 많은 준비가 필요하다는 점을 고려한다면 공포한 날로부터 일정한 유예기간을 두어 시행하는 방식을 고려할 수 있을 것이다. 예컨대 “이 법은 공포한 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.”라고 규정할 수 있을 것이다.

제정안
이 법은 공포한 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

161) 국회법제실, 전거서, 516-517면.

참고문헌

I. 국내문헌

- 곽윤직/김재형, 민법총칙, 박영사, 2012.
- 강현철, 국방·군사시설 기본법 제정 연구, 한국법제연구원, 2007.
- 국회사무처 법제실, 법제이론과 실무, 국회사무처, 2005.
- 국회법제실, 2011법제실무, 국회법제실, 2011.
- 류지태/박종수, 행정법신론, 박영사, 2011.
- 박영도, 입법기술의 이론과 실제, 한국법제연구원, 1997.
- 박영도, 기본법의 입법모델연구, 한국법제연구원, 2006.
- 박영도, 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
입법체계 개선방안, 한국법제연구원, 2010.
- 법제처, 법령입안 심사기준, 법제처, 2006.
- (사)한국정책과학학회, 국민 안전의식 선진화 추진전략에 관한 연구,
2007년 소방방재청 연구용역 최종보고서, 2007.12.
- 송덕수, 민법총칙, 박영사, 2011.
- 이순태, 국가위기관리 시스템으로서의 재난관리법제의 연구, 한국법
제연구원, 2009.
- 이원희 외, 특별회계 제도 개편 과제, 한국의정연구회, 2011.11.
- 이인원/김동현/박형근, 자연재난관리예산의 효과적인 배분방안 연구,
국회예산정책처, 2012.
- 정기웅, 민법총칙, 법문사, 2009.

참 고 문 헌

- 정기웅, 채권총론, 법원사, 2000.
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2011.
- 행정안전부, fin안전교육표준교재, 행정안전부, 2011.
- 행정안전부, 2010생활안전백서, 행정안전부, 2010.
- 행정안전부, 안전생활 길잡이, 행정안전부, 2011.
- 행정안전부/인천대학교 위기관리연구센터, 안전지수 개발 및 안전문화진흥원 설립에 관한 연구, 행정안전부, 2010.
- 김근영, “국민생활안전법제화를 위한 법률제정방안전문가정책토론”, 생활안전 법제의 동향 및 분석, 한국법제연구원 '생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구'에 관한 제2차 워크숍, 2012.9.24.
- 김종기, “사용자의 보호의무 위반과 손해배상책임”, 판례연구 제13집, 부산판례연구회, 2002.
- 김찬오, “국민 생활안전에 관한 법률(안)의 제정방향 및 고려사항”, 원유철 의원 주최 입법 공청회 토론편, 「국민생활안전에 관한 법률」제정을 위한 공청회 자료집, 원유철 의원 주최 입법 공청회, 2010.2.23.
- 박영길, “영미의 생활안전법제”, 생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구'에 관한 제1차 워크숍 발표문, 2012.4.20.
- 양기근, “재난환경 변화에 따른 과학적 자연재난관리체계 구축 방향”, 글로벌 현안으로서의 과학적 재해관리 체계 워크숍 발표문, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2012.5.11.
- 임형택, “독일의 생활안전법제”, 생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구'에 관한 제1차 워크숍 발표문, 2012.4.20.

- 정용준, “<국민생활안전에 관한 법률> 제정관련”, 원유철 의원 주최 입법 공청회 토론문, 「국민생활안전에 관한 법률」제정을 위한 공청회 자료집, 원유철 의원 주최 입법 공청회, 2010.2.23.
- 정지범, “생활안전의 범위”, ‘생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구’에 관한 제3차 워크숍 발표문, 한국법제연구원, 2012.10.15.
- 정 철, “안전관리법(안) 등에 대한 입법학적 고찰”, 생활안전 법제의 동향 및 분석 토론문, 한국법제연구원 '생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구'에 관한 제2차 워크숍, 2012.9.24.
- 황정미/최준선, “하도급법 상의 징벌적 손해배상제도의 고찰”, 성균관법학, 제24권 제2호, 성균관대학교 법학연구소, 2012.6.
- 허대원, “일본의 생활안전법제”, ‘생활안전사고 예방 및 대응법제 제정방안 연구’에 관한 제1차 워크숍 발표문, 2012.4.20.

II. 국외문헌

- 岡久慶, 緊急事態に備えた国家権限の強化—英国2004年民間緊急事態法, 外国の立法 223号, 2005.2.
- 磯部力, 『安全の中の自由』の法理と警察法理論、警察政策 第7卷, 警察政策学会 2005.
- 大塚尚, “破れ窓理論(Broken Windows Theory)”, 『警察学論集』第54卷第4号, 2001.
- 渡辺 富久子, ドイツの非常事態法制—連邦と州による防災のための協力体制—, 外国の立法 251, 国立国会図書館調査及び立法考査局, 2012.3.

참고 문헌

- 上岡藤則/池田泰明, 「暴走族総合対策による『破れ窓理論』の実践例—広島県警のチャレンジ」, 『警察学論集』第55巻第10号, 2002.
- 小松丈晃, “リスク社会と「安全安心まちづくり」”, 學術の動向, 日本學術協力財団, 2008.11.
- 矢部 明宏, 英連邦諸国の緊急事態法制—大災害時の緊急権行使と緊急事態管理の仕組み—, 外国の立法 251号, 2012.3.
- 安達光治, “生活安全条例 : 「リスク」と「監視」の意義に関する一考察(I 課題研究 リスク社会と犯罪)”, 犯罪社会学研究 第31号, 日本犯罪社会学会, 2006.10.
- 清水雅彦, “生活安全条例批判—現代日本と監視社会”, Information Service No.52, 2005.6.
- 太田 照美, “生活安全条例に関する法律問題 ”, 国際研究論叢 : 大阪国際大学紀要 19(1), 大阪国際大学, 2005.10.31.
- 後藤啓二, “大阪府安全なまちづくり条例について”, 警察学論集 55巻 8号, 警察大学校 編輯, 2002.
- 横山雅之, “生活安全条例の制定と地域安全活動の効果的推進”, 警察学論集 49巻 8号, 警察大学校 編輯, 1996.
- Bill Drews et al, Gefahrenabwehr; Allgemeines Polizeirecht(Ordnungsrecht) des Bundes und der Lander , Koln: Carl Heymanns, 1975.
- Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, Bevölkerungsschutz hat viele Gesichter: Jahresbericht des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe 2010 , Bonn, 2011.
- Department of Homeland Security, National Response Framework , Jan. 2008.

James Q. Wilson and George L. Kelling, “Broken Windows”, The Atlantic Monthly, 1982.

Josef Isensee and Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band IV Aufgaben des Staates, C.F.Muller Verlag, 2006.

Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2008.

Ministre de l’intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales, La loi de modernisation de la sécurité civile, 2009.3.5.

Ⅲ. 참고자료

http://www.snskorea.go.kr/intro/life_05.view?depth1=1&depth2=3&depth3=5.

www.kyoto-be.ne.jp/hotai/tebiki/pdf/13.pdf.

<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi>.

<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hanzai/kettei/031218keikaku.html>.

<http://www.city.izumo.shimane.jp/reiki/act/frame/frame110001105.htm>.

<http://www.sante.gouv.fr/la-definition-des-accidents-de-la-vie-courante-acvc.html>.

http://fr.wikipedia.org/wiki/S%C3%A9curit%C3%A9_civile_en_France.

<http://www.sante.gouv.fr/les-chiffres-cles.html>.

<http://www.sante.gouv.fr/accidents-de-la-vie-courante.html>.

<http://www.sante.gouv.fr/la-politique-de-prevention.html>.

http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/defense_et_securite_civiles/presentation.

참 고 문 헌

http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/defense_et_securite_civiles/gestion-risques.

<http://www.mementodumaire.net/03dispositions/DGal.htm>.

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl03-227.html>.

<http://ja.wikipedia.org/wiki>.

http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/GMLZ/GMLZ_node.html.

<http://www.denis.bund.de/index.html>.

http://www.bbk.bund.de/DE/AufgabenundAusstattung/Krisenmanagement/WarnungderBevoelkerung/Warnmittel/SatWas/SatWas_einstieg.html.

http://www.thw.de/SharedDocs/Meldungen/DE/Meldungen/national/2011/07/meldung_001_wehrpflicht_ausgesetzt.html.

<http://100.daum.net/encyclopedia/view.do?docid=b18a1513a>.

“Civil Contingencies Act Enhancement Programme (CCAEP) , Programme Initiation Document,”2010.10.13,p.2. <<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/CCA-Enhancement-Programme-PIDv1.7.pdf>>

서울특별시 보도자료, 서울시, 생활안전을 시민의 기본권으로 규정, 2012.3.14.