

안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안 연구

나 채 준

KOREA

LEGISLATION

RESEARCH

INSTITUTE



연구보고 2014-05

안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안 연구

나 채 준

안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안 연구

Research on Safe City Activation and
Scheme of Safe City Certification

연구자 : 나채준(부연구위원)

Na, Chae-Joon

2014. 10. 31.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 우리나라는 급속한 경제성장을 위한 개발시대를 경험하면서 최근에는 경제적인 풍요와 함께 안전한 생활에 대한 요구가 지속적으로 증가함에 따라 안전한 사회, 안전한 생활 환경 조성이 최대의 정책과제가 되고 있음.
- 현재 우리나라는 도시화율이 90%를 상회하고 있어서 도시 안전이 안전사회의 건설에 중심이 되고 있어 도시의 편의성·쾌적성도 중요하지만 시민들의 삶의 질 향상을 위한 가장 기본적인 조건으로 도시안전이 중요하게 인식되고 있음.
- 급속한 도시화를 거치면서 동안 도시환경이 고밀화, 대형화, 지하공간 확대, 노후화됨에 따라 도시안전에 대비하여 2009년부터 행정자치부를 중심으로 ‘안전·안심·안정’에 기초한 한국형 안전도시 사업을 추진하고, 시범 자치단체를 선정하여 안전도시를 시범운영하고 있으나 그 성과가 미흡하고 법제도적인 측면에 있어 정비가 필요한 상황임.
- 기존의 자연재난에 대한 대응과 복구를 중심으로 하는 전통적인 안전관리에서 벗어나 보다 상위개념으로서의 새로운 안전관리 패러다임의 전환이 필요하고, 안전·안심·안정의 정책기조에 따른 안전도시(Safe City) 활성화와 이에 기반한 인증제도에 대한 법제도의 검토가 필요함.

- 안전도시 사업은 안전한 사회구축을 위한 기본이 되는 정책임에도 안전도시의 구체적인 추진방향과 내용의 부족하므로 안전도시의 성공적 운영을 위해서는 법제정비와 함께 중앙정부가 이를 지원하는 인센티브제도를 적극 추진하는 것이 필요하고, 시민의 자발적인 참여와 전문가가 참여한 민·관 협력체계의 구축이 필요함.
- 본 연구에서는 안전도시의 활성화와 인증제도 도입을 위한 국내법제의 검토와 외국의 선진 사례의 분석을 통하여 법제 정비방안을 제시하고, 각종 재난 및 위해로부터 안전한 도시를 건설하여 안전한 사회를 만드는 것을 목적으로 함.

II. 주요 내용

- 서론
 - 패러다임의 변화에 따른 안전도시의 개념정립
 - 안전도시 정책의 중요성 및 제도화의 필요성 검토
 - 안전도시 활성화를 위한 인증제도의 도입 필요성 검토
- 현행 안전도시 등 안전관리 관련 제도 및 법체계의 분석
 - 안전도시 입법의 필요성과 법이론적 논의 현황
 - 재난 및 안전관리 기본법 등 안전관련 법률의 체계 및 내용 분석
- 안전도시 활성화 및 인증제도 도입을 위한 제도 개선방안 검토

- 국내의 안전도시 정책과 안전인증제도 관련 현황 분석
- 안전도시 관련 기존 국내 정책의 내용 분석 및 문제점 검토
 - WHO의 안전도시, 서울시의 안전도시 정책, 행정자치부의 안전도시 정책, 소방방재청의 안전도시 정책 등의 분석
- 안전도시 활성화 방안 검토
 - 지역적 특성을 고려한 안전도시의 정착방안 검토
 - 자치단체의 안전도시 사업 추진에 따른 행정적, 재정적 지원방안 등 안전도시의 정착을 위한 인센티브 제공방안 검토
 - 안전도시의 정착을 위한 민·관 협력 네트워크구축 방안 검토
- 재난, 교통, 범죄 분야의 현행 안전관련 지수평가와 통계, 안전인증제도의 운영체계, 평가지표, 지원방안 등의 현황검토 및 문제점 분석.
- 인증제도 도입 방안 검토
 - 인증제도 도입의 기본방향검토
 - 안전도시 인증을 위한 운영체계 및 평가체계 검토
 - 안전인증제도의 운영방향과 인센티브 제공방안 검토
 - 지역사회, 기업 등 민간의 참여유인책에 대한 검토
- 주요 국가의 관련 법제 및 현황
 - WHO 안전도시 추진 현황 및 문제점 분석
 - 미국, 일본 등 주요국가의 관련 정책과 법률 분석
 - 현행 제도에 대한 시사점 도출

□ 안전도시 활성화 및 인증제도 도입을 위한 개선방안 제시

○ 법제 정비를 통한 안전도시 활성화 방안 제시

○ 안전도시정책의 수립 및 정책집행의 효율성 제고방안 제시

○ 지역 사회 등 민간의 참여를 위한 안전도시 활성화 방안 제시

Ⅲ. 기대효과

□ 안전도시 활성화 및 인증제도 도입을 위한 국내외 법률에 대한 연구를 통해서 현행 정책과 법제를 정비하고, 입법을 위한 기본 자료로 활용함.

□ 선진국의 관련 사례와 법률분석을 통한 우리나라의 안전도시 정책수립에 기여하고, 현행 법령에 대한 개정방안 제시하여 도시안전망을 확충하여 안전한 사회 건설에 기여함

▶ 주제어 : 안전도시, 재난 및 안전관리기본법, 안전지수, 안전도시 인증제도, 교통안전, 범죄안전

Abstract

I . Background and purpose of the research

- While the nation has been undergoing the development era for rapid economic growth, it has generated an constantly increasing need for more safe to live with economic prosperity and it was established as one of its highest policy priorities to become a safe living environment and society.
- Currently, the ratio of urbanization is higher than 90 percent in our nation so urban safety has become central to construction of a safe society despite the important thing of convenience and a pleasant for city. but the safety city is important to recognize the most basic conditions for improving the quality of life.
- With the rapid advance of urbanization, as aging and overcrowding, expanding, and enlarged underground of city environment, the ministry of security and public administration has been accelerating the korean safety city project since 2009 based on ‘safety, security, stabilization’ for Safe City as a test drive selecting local governments but the lack of outcome in test run and legislation also aspects of the situation being necessary maintenance.

- The conversion of the parent concept as a new safety paradigm away from the traditional safety management is required for a response and recovery from centered on traditional and natural disasters, and the Safe City in accordance with the policy stance of the ‘safety, security, stabilization’ will also review the need for the legislation and its activation based authentication system.
- Even though Safe City Project is a basic policy for building a secure society, because of the lack of specific information and driving direction for safety city, the central government is necessary to actively promote incentives to support it with legal system maintenance to be successful operation of safety city and the establishment of cooperations is required among the voluntary participation of citizens and experts, the ministry.
- In this study, Activating a Safety city and a review of national legislation for the introduction of Certification System and proposing a legal analysis of the maintenance plan through focus on precedent to build a safe city from various disasters and also aims to create a safe society.

II. Main contents

- Introduction
 - Conception of safety city in accordance with the changing paradigm


- Review of importance and necessity of institutionalization about safety city policies
- Review about the introduction of a certification system for activating safety city
- Analysis of the legal system, current safety city and related a security management system
 - Needs of safe city legislation and the status of a theoretical discussions
 - Analysis of safety-related laws and content, including FRAMEWORK ACT ON THE MANAGEMENT OF DISASTERS AND SAFETY
- Review of improving the system for activating a Safety city and the introduction of a certification system
 - Analysis of relevant domestic safety policy and the current state of a certification system.
 - Derived implications for the current system
 - Analysis of policy about safety city of WHO, Seoul City and Ministry of security and public administration, National Emergency Management Agency etc.
 - Review of the Strategy for Activating a Safety city
 - Review of providing incentive plan for settlement of the Safety City including administrative and financial supports by a local government for pushed ahead Safety City Project.

- Review of building a cooperative network between private sector and the government for settlement of the Safety City.
- Analysis of current issues and problems including an related safety index and statistic to evaluate current sector of disasters, traffic and crime, operating Systems of safety certification, evaluation index, supportive measures etc.
- Review about the introduction of a certification system
 - Review of the basic direction for introduction of a certification system.
 - Operating and evaluating Systems for safety city certification.
 - Review of operational direction the safety certification system and providing incentives.
 - Review of encouraging the participation of community, companies in private sectors.
- Major national legislation and Current Situation
 - Analysis of present satate and problems of WHO's safety city
 - Analysis of the United States, Japan and other major nation about relevant laws and policy.
 - Implications from the current system.
- Suggest to improvement of the system for activating a Safety city and the introduction of a certification system

- Suggest to improvement of the system for activating a Safety city through the legal system maintenance
- Establishment of a safe city policy and present the efficiency of policy enforcement
- Suggest to improvement of activating a Safety city for the involvement of local communities

III. Expected benefits

- The legal research on the domestic and international legislation for the introduction of a certification system and promotion of a safety city by rearranging the current legal system and using the basis materials for legislation.
- This research contributes to the establishment of a safety city policy through the analysis of the relevant cases and laws in advanced countries and suggest an revision to the current legislation by expanding the social safety net and contributes to the construction of a safe society.

 **Key Words** : Safety city, Disaster and Safety Management Act, Safety index, Safety city Certification, Traffic Safety, Crime Safety

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	17
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	17
1. 연구의 필요성	17
2. 연구의 목적	18
제 2 절 연구의 방법과 범위	18
1. 연구방법	18
2. 연구 범위 및 기대효과	19
제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관	21
제 1 절 안전도시 필요성과 법이론적 논의	21
1. 안전도시 논의의 필요성	21
2. 안전도시 추진의 법이론적 근거	22
제 2 절 안전도시 법제 현황	24
1. 안전관련 법제현황	24
2. 안전관련 법제 분류	32
3. 안전도시 추진 현황	54
제 3 절 안전관련 인증제도 현황	62
1. 안전도시 인증제도의 필요성	62
2. 국내 WHO 안전도시 인증현황	64

3. 국내 안전관련 분야별 인증 현황 및 평가지표 분석	65
제 4 절 현행 제도상의 문제점에 대한 검토	78
1. 현행 안전도시 관련 법제도의 문제점	78
2. 현행 안전도시 관련 지표의 문제점	84
제 3 장 주요 국가의 안전도시 관련 법제 및 현황 검토	93
제 1 절 주요 국가의 안전도시 관련 정책과 사례 분석	93
1. WHO의 안전도시(Safe Communities) 인증사업	93
2. 미국의 안전도시 사례	98
3. 일본의 안전도시 사례	101
4. 기 타	108
5. 소 결	111
제 2 절 주요 국가의 안전도시 관련 안전지표	112
1. 재난안전 지표	112
2. 범죄안전 지표	113
3. 교통안전 지표	115
제 3 절 현행 제도에 대한 시사점	118
1. 외국의 안전도시 특징	118
2. 외국의 안전도시 시사점- 일본의 안전도시 만들기 사례	119
제 4 장 안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안	123
제 1 절 안전도시 활성화 방안	123
1. 지역주민 중심의 의사결정 체계구축 - 지역주민의 자발적 참여	123
2. 다양한 주체 간 협력 관계 구축	124

3. 도시지역의 위험 요인 분석을 위한 프로그램의 마련과 운영 및 이에 대한 지속적 평가와 개선	126
4. 법제도화 노력 - 한국형 안전도시 모델의 개발	127
제 2 절 안전도시 인증제도 도입방안	129
1. 인증제도 도입의 필요성	129
2. 안전도시 인증·평가체제 구축 방안	130
3. 분야별 평가지표 개선방안	136
제 3 절 법제개선방안	141
1. 법제화 방향 및 법률제정의 필요성	141
2. 「안전도시 활성화 및 지원에 관한 법률」(안) 제정 방안	142
제 5 장 결 론	145
참 고 문 헌	149

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

우리나라는 급속한 경제성장을 위한 개발시대를 경험하면서 최근에는 경제적인 풍요와 함께 안전한 생활에 대한 요구가 지속적으로 증가함에 따라 안전한 사회, 안전한 생활환경 조성이 최대의 정책과제가 되고 있다. 현재 우리나라는 도시화율이 90%를 상회하고 있어서 도시안전이 안전사회의 건설에 중심이 되고 있어 도시의 편의성·쾌적성도 중요하지만 시민들의 삶의 질 향상을 위한 가장 기본적인 조건으로 도시안전이 중요하게 인식되고 있다.

과거 급속한 도시화를 거치면서 동안 도시환경이 고밀화, 대형화, 지하공간 확대, 노후화됨에 따라 도시안전에 대한 문제가 국가적 문제로 인식되었다. 이에 따라 2009년부터 행정자치부를 중심으로 ‘안전·안심·안정’에 기초한 한국형 안전도시 사업을 추진하고, 시범 자치단체를 선정하여 안전도시를 시범운영하고 있으나 그 성과가 미흡하고 법제도적인 측면에 있어 정비가 필요한 상황이다. 기존의 자연재난에 대한 대응과 복구를 중심으로 하는 전통적인 안전관리에서 벗어나 보다 상위개념으로서의 안전관리 패러다임의 전환이 필요하고, 안전·안심·안정의 정책기조에 따른 안전도시(Safe City) 활성화와 이에 기반한 인증제도에 대한 법제도의 검토가 필요하다.

안전도시 사업은 안전한 사회구축을 위한 기본이 되는 정책임에도 실질적인 주무부서인 행정자치부의 안전도시의 구체적인 추진방향과 내용의 부족으로 충분한 성과를 내지 못하고 있다. 안전도시의 성공적 운영을 위해서는 법제정비와 함께 중앙정부가 이를 지원하는 인센

티브제도를 적극 추진하는 것이 필요하고, 시민의 자발적인 참여와 전문가가 참여한 민·관 협력체계의 구축이 필요하다.

2. 연구의 목적

본 연구에서는 그동안 안전도시 사업과 관련하여 제기된 여러 문제점을 바탕으로 다음과 같은 연구 목적을 제시하고자 한다. ① 정부의 안전문화 확산의 정책기조를 반영하여 안전도시의 활성화 방안을 마련하고, 도시차원의 개발사업 등에서 적용할 수 있는 안전도시 평가방안과 평가결과에 따라 각종 지원을 제공할 수 있도록 하는 인증제도의 도입방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. ② 안전도시의 활성화를 위한 제도적 기반을 확립하고 입법론적 연구를 통하여 현행 법제의 개선을 위한 법이론적 기초를 제공하고자 한다. ③ 본 연구에서는 안전도시 및 인증제도와 관련한 국내 법제의 검토와 외국의 선진 사례의 분석을 통하여 법제 정비방안을 제시하고, 제도의 효율성을 강화하여 안전사회를 건설하여 국가 경쟁력 강화를 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 방법과 범위

1. 연구방법

본 연구의 수행은 ① 국내·외 문헌연구 및 인터넷을 활용한 자료수집, ② 개정된 재난 및 안전관리기본법과 안전도시 관련 된 개별 법률에 대한 분석 ③ 과제관련 전문가 그룹과 인적 네트워크를 구축한 자문 및 전문가들로 구성된 워크숍 개최, ④ 미국, 일본 등 주요 외국의 안전도시 관련 정책 및 사례 분석 ⑤ 안전도시 사업을 담당하는 부처 실무담당자와의 자문 및 협의 등의 방식을 통해서 수행하였다. 본 연구의 수행에 있어서 기존의 선행연구에 대한 국내문헌의 검토와 최근

의 안전도시와 관련된 외국의 문헌검토를 바탕으로 법학, 행정학, 도시공학 등 여러 분야의 전문가들로 구성된 워크숍을 활용하여 보고서의 질과 정책 반영도를 높이려고 하였다. 그리고 안전도시 정책을 담당하는 관련 정부부처 담당자 등 실무 담당자들과의 면담을 통해서 보고서의 현실적인 개선방향을 적용가능성을 제고하려고 하였다.

2. 연구 범위 및 기대효과

본 연구의 내용은 제2장에서 ① 안전도시 사업 및 인증제도의 개념과 필요성에 대해 서술하고 ② 우리나라 안전도시의 현황 및 인증제도 추진 현황에 대한 검토를 한다. 또한 ③ 안전도시 사업과 관련한 현행 법률과 정책에 대한 검토를 한다. 이를 토대로 ④ 현행 안전도시 사업의 문제점과 안전도시 인증제도를 도입하는데 있어서의 문제점을 검토한다. 제3장에서 ① 미국, 일본 등 주요 국가의 안전도시 정책 및 사례를 비교 분석하고, ② 주요 국가의 사례분석을 통한 시사점을 도출한다. 또한 안전도시 인증제도 도입에 대한 시사점을 검토한다. 제4장에서는 ① 외국의 시사점을 통한 현행 안전도시의 활성화를 위한 제도 개선방안을 제시하고, ② 안전도시 활성화를 위한 안전도시 인증제도의 기준과 평가 내용, 평가 방법 등 구체적 도입방안을 제시한다. 제5장 결론에서는 안전도시 활성화의 필요성을 강조하고, 이를 위한 정부와 민간의 적극적인 노력이 있어야함을 제언한다.

본 연구의 주된 내용이 되는 안전도시에서 다루고자 하는 안전에 대해서는 아직 법적 개념이 명확하지 않고 그 범위도 불분명하다. 게다가 도시에서의 안전한 생활을 바라는 일반 시민의 안전은 그 범위가 지속적으로 확대되고 있다. 이는 재난·안전에 대한 기본인 재난 및 안전관리기본법상의 재난의 규정 내용만 보아도 알 수 있다. 따라서 본 연구에서는 안전도시에서의 안전에 모든 내용을 담기보다는 기

제1장 서론

존의 안전도시에 대한 선행연구나 정책들에서 논의되던 내용과 변화된 도시환경에서 중요성이 부각된 안전부분에 대한 내용을 중심으로 안전도시에 대한 연구를 수행하고자 한다. 이에 따라 도시생활에서 흔히 접하게 되는 재난으로부터의 안전, 범죄로부터의 안전, 교통안전 등을 중심으로 보고서를 작성하고자 한다.

제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관

제 1 절 안전도시 필요성과 법이론적 논의

1. 안전도시 논의의 필요성

경제발전에 따라 삶의 질이 향상되고 도시에서의 활동범위가 확대됨에 따라 도시안전에 대한 국민의 욕구가 커지고 있다. 일상생활에서의 일상적 안전의 확보는 안전사고의 발생에 대한 적절한 대응과 함께 시스템적인 체계적인 예방조치가 보다 광범위하게 요구되기 때문에 거시적인 관점에서의 접근이 필요하다. 안전확보를 위한 장기적인 관점에서의 법제도적인 개선과 사회적 환경이 요구된다. 이에 따라 전 세계적으로 안전에 대한 관심과 정책추진이 본격화되고, 특히 인구의 대다수가 밀집되어 있는 도시에서의 안전이 그 중심에 있다. 세계보건기구인 WHO는 안전도시(Safe Community)의 개념을 통하여 전 세계적인 수준의 안전을 확보하기 위한 노력을 경주하고 있는데 당해 개념은 1989년 9월 스웨덴의 스톡홀름에서 열린 제1회 사고와 손상예방 세계 학술대회에서 공식적으로 제기되었고, ‘모든 사람은 건강하고 안전한 삶을 누릴 동등한 권리를 가진다.’라는 선언을 통하여 구체화된 바 있다.¹⁾ 현재 WHO 안전 도시로 스웨덴의 링크핑(Linköping)이 세계 최초로 공인된 이래 2011년 9월 기준으로 29개국 252개 도시가 세계보건기구로부터 안전도시 공인을 받은 상태이다.²⁾

우리 역시 안전의 개념이 다원화되고 이의 확보를 위한 노력을 다원화, 구체화함에 따라 안전도시에 대한 관심이 늘고 있으며 이의 실

1) 안형근·정지범·김은성, ‘안전한 나라 만들기’ 위한 안전도시 모델 개발 연구, 한국행정연구원, 2009, 8면.

2) 방창훈, 국제안전도시 프로그램의 긴급구조능력 향상방안 연구, 창원발전연구센터, 2013.9.30, 2면 참조.

행을 위해 지방 자치단체를 중심으로 안전도시 만들기 정책을 추진하고 있다. 특히 2014년은 세월호 침몰 사건을 계기로 안전관리 시스템에 대한 전반적인 개편작업이 진행되고 있으며, 도시에서의 안전 또한 중요성이 커진 만큼 세계적인 추세에 따라 향후 안전도시의 정책 추진과 진원은 더욱 커질 전망이다.

2. 안전도시 추진의 법이론적 근거

국가는 전 국민의 기본권 보장을 위하여 노력을 하여야 하는 의무를 부담한다. 이는 ‘국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.’라고 규정하고 있는 헌법 규정에서 명확하게 알 수 있는 사항이기도 하다. 이에 따라 국가는 외부로부터의 침해로부터도 개인의 기본권을 보호해야 하는 의무를 부담하게 된다.³⁾ 기본권을 헌법의 수준에서 보장하여 기본권적 입헌주의와 실질적 입헌주의를 실현함에 있어서는 헌법에서 보장하고 있는 기본권이 현실에서 실효성을 가져야 하고 이를 위해 모든 국가권력을 기본권에 기속시키고, 국가권력이 기본권을 실현하는 데 제1차적임 임무를 가지고 있음을 제도화하여야 한다.⁴⁾ 즉, 국가는 국민 개개인의 기본권을 실질적인 보장을 위하여 안전을 위한 최선의 노력을 기울여야 하는 의무를 부담하고 있다.

(1) 안전도시의 추진과 기본권 보호

국가는 기본권 보장을 확보하여야 하고 이는 기본권의 의미가 ‘주관적 공권’이라는 대국가적 기본권이라는 측면에서 당연히 도출된다. 헌법재판소 역시 국가의 기본권 보호 의무에 대하여 긍정적이다.⁵⁾ 다만,

3) 한수용, 헌법학, 법문사, 2011, 397면.

4) 정중섭, 헌법학원론, 박영사, 2011, 130면.

5) 헌법 제10조 제2문은 “국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고

국가가 기본권을 최대한 보장할 의무를 부담하는 것이 사실이지만 그 보호의무 정도와 관련하여 최대 보장의 의무의 해석에 대해서는 일부 논란이 있고 이와 같은 문제 때문에 현재 ‘국가의 기본권보호의무’에 대한 논의가 활발하다. 따라서 기본권 보호 차원에서 안전도시의 추진은 필요하고 최근에는 안전할 권리 즉 안전권을 헌법상의 기본권으로 명시하고자 하는 헌법개정 논의가 활발하게 진행되고 있다.

안전도시의 추진은 현대 사회의 위협으로부터 시민의 생명과 신체를 보호하고, 재산권을 지켜 쾌적하고 행복한 생활을 추구하도록 하는데 그 목적이 있다. 따라서 그 위협의 발생 원인이 국가의 공권력의 작용에 의하거나 제3자인 사인의 행위, 또는 자연적 힘에 의한 것이든지 불문하고 국가가 공공적 성격을 가지고 있는 국민의 안전을 보호할 필요가 있다. 물론 기본권 침해에 대한 국가의 보호의무가 항상 발생하는 것은 아니지만 일단 사인이 기본권적 법익에 피해가 발생하고 그 피해가 합리적으로 예상되는 경우에는 다시 말해 가해의 객관적인 위협이 존재한다고 여겨지는 경우에는 국가의 기본권 보호의무는 발생한다.⁶⁾ 안전도시의 추진은 범죄나 안전사고에 대한 사후 처리나 사후 관리의 측면도 있지만 사전 예방적 차원에서의 접근이라는 점에서 그 의미가 있다.

이를 보장할 의무를 진다”고 규정함으로써, 소극적으로 국가권력이 국민의 기본권을 침해하는 것을 금지하는데 그치지 아니하고 나아가 적극적으로 국민의 기본권을 타인의 침해로부터 보호할 의무를 부과하고 있다. 이러한 국가의 기본권 보호 의무로부터 국가 자체가 불법적으로 국민의 생명권, 신체의 자유 등의 기본권을 침해하는 경우 그에 대한 손해배상을 해주어야 할 국가의 행위의무가 도출된다고 볼 수 있다. 그리고 헌법 제29조 제1항 제1문은 “공무원의 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다”고 규정함으로써 국가의 불법행위로 인한 기본권 침해에 대한 손해배상을 위해서 필요한 입법을 하도록 규정하고 있으므로, 이 헌법 규정에 의해서도 국가는 관련 법률을 제정해야 할 의무를 직접 가진다고 볼 수 있다. 현재 2003.1.30. 2002헌마358.

6) 현재 2008.12.26. 2008헌마419.

(2) 안전도시 운영 주체로서의 국가의 개입

후술하겠지만 현재 우리나라의 경우 안전도시와 관련한 정책의 추진에 있어서 지방자치단체별로 각각 추진하고 있고, 안전도시의 인증과 평가를 민간의 사기관에 맡기고 있다. 이것은 안전이라는 공익적 성격이 강한 사안을 국가가 보호하고 관리하지 못하는 문제가 발생한다. 물론 2009년 행정자치부의 안전도시의 추진과정에서 중앙정부의 TPO-DOWN 방식의 접근과 하드웨어적이고 형식적인 정책추진이 문제가 되었지만 그렇다고 하여 국민의 안전을 책임지어야 할 정부가 사적인 형식으로 진행되는 안전도시 정책을 방치한다는 것은 타당하지 않다. 위에서 논했듯이 국가의 기본권 보호 의무는 과거의 소극적 형태에서 벗어나 이제는 모든 영역에서 국가의 적극적인 기본권 보호 의무가 요구되고 있다. 특히 안전도시와 관련한 국가의 의무는 복지적 측면에서도 중요하고, 이러한 취지에서 ‘보편적 안전’이 요구된다. 따라서 안전도시를 추진함에 있어서 효율적이고 실효적인 추진을 위해서는 공적인 영역으로 포섭하여 법제도적인 정비가 필요하고 이를 위해 국가의 적극적인 노력이 필요하다. 안전이 하나의 기본권으로서 인정되어 헌법상 기본권으로까지 인정되는 현실에서 관점에서 법이론적 정당성도 인정받고 있다고 판단된다. 다만, 경직적이고 현실을 무시한 관치적 접근을 방지하기 위한 민간전문가와 시민의 자발적 참여를 위한 다각적인 차원에서의 정책과 이를 뒷받침하는 법제도가 필요하므로 이에 대한 검토는 후술한다.

제 2 절 안전도시 법제 현황

1. 안전관련 법제현황

현재 안전도시를 직접 규율하고 있는 법률은 없다. 따라서 안전도시에서 요구하는 안전의 내용으로 포섭할 수 있는 내용을 다루고 있는

법률에 대한 검토를 할 필요가 있다. 사실 안전이란 개념자체가 법적으로 정의된 바 없고, 안전에 대한 범위도 점점 확대하고 있어서 관련 법률의 범위를 정하기가 쉽지 않다. 또한 안전과 재난의 관계에 있어서도 어느 것이 상위개념인지에 대한 논란이 있고 아직 불명확하다. 따라서 안전도시에서 요구되는 사항을 중심으로 관련 법률에 대한 범위를 조정하고 이에 대한 검토를 하고자 한다. 재난관련 법률에 대해서는 이미 선행연구들이 있고, 법적인 분석도 있어서 본 보고서에서는 안전을 키워드로 하여 관련 법률에 대한 분석을 하고자 한다. 안전에 관한 기본법으로는 「재난 및 안전관리 기본법」이 있으며, 이 법은 재난 및 안전에 관해 “국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하는 것 등”을 기본 목적으로 하고 있다. 따라서 이 법은 재난으로부터 안전한 사회를 확보하는 것을 기본 목적으로 하고 있어, 재난에 대한 효율적 관리를 위해 제정되었다. 이 외에도 법률명에서 안전이라는 용어를 사용하고 있는 법률은 총 16개 법률에서 그 명칭에 “안전”을 사용하고 있다. 이중 2개의 특별법과 14개의 일반법으로 구성되어 있다. 안전이라는 법률명칭을 사용하고 있는 법률은 「재난 및 안전관리 기본법」, 「석면안전관리법」, 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」, 「산업안전보건법」, 「원자력안전법」, 「연구실안전환경조성에 관한 법률」, 「생활주변 방사선 안전관리법」, 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」, 「철도안전법」, 「교통안전법」, 「해사안전법」, 「선박안전법」, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」, 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 「어린이놀이시설 안전관리법」 등이 있다. 이처럼 안전에 관한 법률은 각 개별법률에서 다양하게 규정되어 있으며, 특히 안전에 관한 통합법적 성격을 가지고 있는 것이 「재난 및 안전관리 기본법」이다. 그 외 안전에 관한 법률은 다양하게 규정되어 있는 바 안전에 관한 기본법인 「재난 및 안

전관리 기본법』과 안전에 관한 유일한 특별법인 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 대해서 그 내용과 특징을 간략히 검토한다.

(1) 「재난 및 안전관리 기본법」

이 법은 2004년 제정되어 시행되어 오고 있으며, 총 10장, 제82조, 부칙으로 구성되어 있다. 법률의 내용은 제1장(총칙), 제2장(안전관리 기구 및 기능), 제3장(안전관리계획), 제4장(재난의 예방), 제5장(재난의 대비), 제6장(재난의 대비), 제7장(재난의 복구), 제8장(안전문화 진흥), 제9장(보칙), 제10장(벌칙)을 규정하고 있다.

1) 포괄성

이 법이 가지고 있는 특징으로는 “재난”에 대해 규정하고 있으며, 이 재난은 제3조 정의에서 “국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 자연재난과 사회재난”을 모두 포함하도록 규정하고 있다. 즉 재난에 대한 포괄성을 가지고 있으며, 사회에서 발생하는 재난 즉 군사상 필요에 의한 경우가 아니면 모두 이러한 이 법의 규정에 적용되게 규정하고 있다.

사회에서 발생하는 모든 위해적 요소에 의해 발생하는 피해의 경우가 이 법이 우선적으로 적용되게 규정되어 있다. 이법 제3조의 “정의”조항에서 재난에 대하여 광의적으로 규정하고 있어, 사회재난에 대해 특히 “전염병, 가축전염병”에 의한 피해에 대하여도 이 법률을 적용하도록 정하고 있다.⁷⁾

7) 제3조 제1호 가목: 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염 사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해

2) 책무의 강행성 및 국가와 국민의 공동책무

이 법이 개정되기 이전에는 제4조에서 “국가 등의 책무”에 “재난으로부터” 발생한 피해에 대하여 계획을 수립하고 시행하도록 하고 있었다. 그러나 법률 개정에 따라 “재난이나 그 밖의 각종 사고로부터”라고 하여 사고 등에 의해 발생한 피해에 대하여도 국가가 책무를 지도록 규정하고 있다. 또한 재난으로부터 안전을 위하여 “국민의 책무”를 규정하고 있어, 국민도 재난 및 안전을 위하여 국가와 지방자치단체에 협조하여야 하고, 사고가 발생하지 않도록 노력하여야 할 의무를 부담시키고 있다.⁸⁾

3) 우선 적용 규정⁹⁾

이 법은 재난 및 안전관리에 관한 기본법으로 제8조에서 다른 법률과의 관계 등에 대하여 규정하고 있으며, 이 조 제1항은 “재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다.”고 규정하고, 제2항은 “재난 및 안전관리에 관하여 「자연재해대책법」 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있어 우선 적용규정을 두고 있다.

그러나 제2항에서 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우는 이 법이 적용되는 것이 아니고 다른 법률이 적용되도록 규정을 두고 있어, 특별법에 우선하지 않는다는 것을 정하고 있어, 국가 위기관리에 통합적으로 적용되기에는 일정한 한계를 가지고 있다.

8) 제 5 조(국민의 책무) 국민은 국가와 지방자치단체가 재난 및 안전관리업무를 수행할 때 최대한 협조하여야 하고, 자기가 소유하거나 사용하는 건물·시설 등으로부터 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하지 아니하도록 노력하여야 한다.

9) 일반법에 우선하나 특별법 및 특별조항에 우선하지 못한다는 것을 법률 조항에서 정하고 있다.

4) 안전관리계획 수립의 의무화

안전관리계획 수립에 대하여는 이법 제22조에 의해 국가는 안전관리기본계획을 수립하도록 하고 있다. 안전관리기본계획은 수립주체가 “국무총리”로 규정하고 있으며, 집행계획은 “관계 중앙행정기관의 장”이 되며, 관계 중앙행정기관의 장은 집행계획을 “행정자치부장관”에게 통보하도록 하며, “시·도지사”등 재난관리책임기관의 장에게 시달하게 하고 있다.

시·도안전관리계획은 안전관리기본계획에 따라 “시·도지사”가 수립하도록 하여 시·도심의위원회 심의를 거쳐 확정된 후 행정자치부장관에게 보고하도록 하고 있다. 시장·군수·구청장은 시·군·구 안전관리계획을 수립하여 시·도지사에게 보고하게 하고 있다.

(2) 시설물 안전관리에 관한 특별법

이 법률은 안전에 관한 법률 중 그 명칭에서 특별법이라는 것을 밝히고 있다. 안전에 관한 타 법률들은 일반법으로서 규정을 두고 있으나, 이 법률은 특별히 적용될 수 있도록 특별법이라는 것을 명확히 밝히고 있다.

이 법률의 구성은 총 6장, 제44조, 부칙으로 구성되어 있으며, 제1장(총칙), 제2장(시설물의 안전조치 등), 제3장(시설물의 유지관리), 제4장(한국시설안전공단), 제5장(보칙), 제6장(벌칙), 부칙으로 구성되어 있다.

1) 법 적용 범위(시설물)의 특정

이 법은 시설물 안전에 관한 법률로써 “건설공사를 통하여 만들어진 구조물과 그 부대시설 등”으로 시설물에 한정하고 있다. 이러한 시설물은 제2조 “정의”에서 규정하고 있으며, 그 대상의 범위는 이조 제2호, 제3호에서 정하고 있다.¹⁰⁾ 이 법의 대상범위는 시설물에 한정하고 있다.

10) 2. “1종시설물”이란 도로·철도·항만·댐·교량·터널·건축물 등 공중의 이용

2) 특별법으로 우선적용

시설물 안전에 관한 특별법으로 1995년 제정되어 시행되어 오고 있다. 이 법은 법률 명칭에서 특별법이라는 것을 규정하고 있으며, 제5조에서 우선 적용한다는 규정을 두고 있다. 즉 “시설물의 안전과 유지관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다”고 하여 시설물 안전과 유지관리에 있어서는 어느 법률보다 우선 적용하도록 근거규정을 마련하고 있다.

3) 시설물 안전 및 유지관리 기본계획 등 수립 의무화

시설물 안전 및 유지관리에 대하여 기본계획은 “국토교통부장관”이 5년마다 수립·시행하도록 하고 있으며, 이에 따라 시설물 “관리주체”는 유지관리계획을 수립·시행하도록 의무 규정을 두고 있다. 시설물 “관리주체”에는 공공관리주체이거나 사관리주체이거나를 불문하고 모두 시설물 안전 및 유지관리에 대한 계획을 수립하도록 의무화 하고 있다.

(3) 기타 법률

안전과 관련한 법령은 각 소관부처별로 다양하게 규정하고 있다. 안전에 관한 규정은 총 87개 법률에서 그 내용을 규정하고 있다. 각 행정부처는 소관사무별로 법률에 안전에 관한 내용을 필요한 사항에 따라 정하고 있다. 사무별로 이를 구분해 보면 다음과 같다.

편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나 구조상 유지관리에 고도의 기술이 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 시설물을 말한다.
3. “2중시설물”이란 1중시설물 외의 시설물로서 대통령령으로 정하는 시설물을 말한다.

1) 도시개발 관련

도시개발과 관련한 경우에 대해 안전조항을 규정하고 있는 경우 「도시개발법」, 「유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」등이 있다.

2) 재난관련

재난관련한 규정으로는 「재난 및 안전관리기본법」, 「자연재해대책법」, 「소하천정비법」, 「민방위기본법」, 「지진재해법」, 「급경사지재해예방에 관한 법률」, 「비상대비자원관리법」, 「농어업재해대책법」등이 있다.

3) 환경관련

환경관련한 규정으로는 「대기환경보전법」, 「유해화학물질관리법」, 「수도법」, 「다중이용시설 등의 실내공기질관리법」, 「환경정책기본법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「잔류성유기오염물질 관리법」, 「석면안전법」등이 있다.

4) 소방관련

소방관련 규정으로는 「소방기본법」, 「소방시설공사업법」, 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」, 「위험물안전관리법」, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 법률」 등이 있다.

5) 산업안전관련

산업안전관리와 관련하여는 근로자 보호 등에 관하여 「산업안전보건법」, 「진폐예방 및 진폐근로자보호등에 관한 법률」 등이 있다.

광산관련하여서는 「광산보안법」, 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」등이 있다.

원자력관련하여서는 「원자력안전법」, 「원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법」, 「연구실안전환경 조성에 관한 법률」, 「비파괴검사 기술의 진흥 및 관리에 관한 법률」, 「생활주변방사선 안전관리법」등이 있다.

화약류에 관하여서는 「총포·도검·화약류 등 단속법」이 있다.

정보통신에 관하여서는 「정보통신기반 보호법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」등이 있다.

6) 시설물관련

시설물 관련하여서 안전에 관한 내용을 두고 있는 법률은 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」, 「건설기술관리법」, 「건축법」, 「주택법」, 「건설기계관리법」, 「도시철도법」, 「철도사업법」, 「철도안전법」, 「하수도법」, 「주차장법」, 「항공법」, 「궤도운송법」, 「하천법」, 「도로법」, 「건설목재량촉진법」, 「교통안전법」, 「도로교통법」, 「해사안전법」, 「수난구호법」, 「선박안전법」, 「수상레저안전법」, 「항만법」, 「교통약자의 이동편의 증진법」, 「여객자동차운수사업법」, 「화물자동차운수사업법」, 「항공장전 및 보안에 관한 법률」 등이 있다.

7) 아동·청소년 관련

아동·청소년 관련한 안전에 관한 내용을 규정하고 있는 경우는 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」, 「초·중등교육법」, 「학교급식법」, 「아동복지법」, 「아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률」, 「장애아동복지지원법」, 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」, 「청소년보호법」, 「아동·청소년의 성보호에 관한 법률」, 「헤이그국제아동탈취협약이행에 관한 법률」, 「어린이놀이시설 안전관리법」, 「화장품법」, 「어린이 식생활안전관리특별법」등이 있다.

8) 기 타

안전과 관련한 내용을 담고 있는 규정으로 「응급의료에 관한 법률」, 「국민건강증진법」, 「약사법」, 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 「제조물책임법」, 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」 등이 있다.

2. 안전관련 법제 분류

(1) 도시개발 관련된 조항에서 안전과 관련된 조항

소관부처	법 명	안전조항
국토교통부	도시개발법	제20조(도시개발사업에 관한 공사의 감리), 제38조(장애물 등의 이전과 제거), 제64조(타인 토지의 출입), 제67조(공공시설의 관리)
국토교통부	유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률	제21조(개인정보 보호), 제22조(유비쿼터스도시기반시설의 보호)
행정자치부 · 국토교통부	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	제158조(선박 등의 제공금지), 제169조(관광산업의 육성 및 진흥) 제302조(소음·진동관리에 관한 특례), 제303조(수질 및 수생태계 보전에 관한 특례), 제304조(하수처리시설 등의 관리에 관한 특례), 제305조의2(토양환경보전에 관한 특례), 제310조(지하수의 공공적 관리), 제312조의2(지하수의 보전구역의 지정 등에 관한 특례), 제313조(지하수오염방

소관부처	법 명	안전조항
		지명령 등에 관한 특례), 제320조(지하수 관리에 관한 특례), 제326조(국민건강 증진에 관한 특례), 제327조(식품위생에 대한 특례), 제327조의2(공중위생업의 관리 등에 관한 특례), 제330조(아동복지에 관한 특례), 제331조(노인복지에 관한 특례), 제332조(장애인복지에 관한 특례), 제333조(정신보건에 관한 특례), 제334조(입양에 관한 특례), 제337조(한부모가족복지에 관한 특례), 제338조(영·유아보육에 관한 특례), 제339조(성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 특례), 제340조(성폭력범죄의 처벌 및 피해자 보호 등에 관한 특례), 제341조(가정폭력방지 및 피해자보호 등에 관한 특례), 제342조의4(위해물품등의 수거·파기 등의 명령 등에 관한 특례), 제342조의8(의료에 관한 특례), 제342조의9(응급의료에 관한 특례), 제342조의11 (청소년복지 지원에 관한 특례), 제344조의2(위험물의 취급 및 안전관리에 관한 특례), 제344조의3(다중이용업소의 안전관리에 관한 특례), 제344조의4(소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 특례)

(2) 재난관리 분야별 안전과 관련된 조항

1) 재난관련

소관부처	법 명	안전조항
행정자치부	재난 및 안전관리 기본법	제4조(국가 등의 책무), 제6조(안전점검의 날 등), 제7조 안전관리헌장), 제20조(재난 상황의 보고, 제21조 해외재난상황의 관리), 제22조(국가안전관리기본계획의 수립 등), 제26조(재난관리책임기관의 장의 재난예방조치), 제29조(재난관리체계 등의 정비·평가), 제29조의2(재난관리 실태 공시 등), 제30조(재난예방을 위한 긴급안전점검 등), 제31조(재난예방을 위한 긴급안전조치), 제34조(재난예방 교육·홍보), 제34조의2(재난 대비 활동지침의 작성 등), 제29조(재난관리체계 등의 정비·평가), 제29조의2(재난관리 실태 공시 등), 제30조(재난예방을 위한 긴급안전점검 등), 제31조(재난예방을 위한 긴급안전조치), 제32조(특정관리대상시설 등의 실명관리), 제33조(안전관리전문기관에 대한 자료요구 등), 제34조(재난예방 교육·홍보), 제34조의2(재난 대비 활동지침의 작성 등), 제34조의3(국가재난관리기준의 제정·운영 등), 제51조(긴급구조), 제52조(현장지휘), 제54조(긴급구조대응계획의 수립), 제55조(재난대비능력 보강), 제55조의2(긴급구조지원기관의 능력에 대한 평가), 제56조(해상에서의 긴급구조), 제57조(항공기 등 조난사고 시의 긴급구조 등), 제60조(특별재난지역의 선포 등), 제61조(특별재난지역에 대한 지원) 등

소관부처	법 명	안전조항
행정자치부(소방방재청)	자연재해대책법	제3조(책무), 제4조(사전재해영향성 검토협약), 제5조(사전재해영향성 검토협약 대상), 제6조(사전재해영향성 검토협약 이행의 관리·감독), 제12조(자연재해위험개선지구의 지정 등), 제13조(자연재해위험개선지구 정비계획의 수립), 제14조(자연재해위험개선지구 정비사업계획의 수립), 제16조(풍수해저감종합계획의 수립), 제16조의2(지역별 방재성능목표 설정·운영), 제16조의4(방재기준 가이드라인의 설정 및 활용), 제18조(지구단위 홍수방어기준의 설정 및 활용), 제19조(우수유출저감대책의 수립 및 우수유출저감시설기준의 제정·운영), 제20조(내풍설계기준의 설정), 제21조의3(침수흔적도 등 재해정보의 활용), 제22조(홍수통제소의 협조), 제25조의2(해일 피해 경감을 위한 조사·연구), 제25조의3(해일위험지구의 지정), 제25조의4(해일피해경감계획의 수립·추진 등), 제26조(설해의 예방 및 경감 대책), 제26조의2(상습설해지역의 지정 등), 제26조의4(내설설계기준의 설정), 제26조(설해의 예방 및 경감 대책), 제26조의2(상습설해지역의 지정 등), 제26조의4(내설설계기준의 설정), 제31조(수자원관리자의 의무), 제32조(가뭄 극복을 위한 시설의 유지·관리 등), 제34조(재해정보체계의 구축), 제35조(중앙긴급지원체계의 구축), 제36조(지역긴급지원체계의 구축), 제37조(각종 시설물 등의 비상대처계획 수립) 등

제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관

소관부처	법 명	안전조항
국민안전처	소하천정비법	제3조의2(경계소하천의 관리), 제6조(소하천정비종합계획의 수립), 제19조(관리청에 대한 감독)
행정자치부	민방위기본법	제3조(국가·지방자치단체와 국민의 의무), 제9조(협조), 제15조(민방위 준비), 제15조의2(점검 등), 제16조(출입·확인 등), 제17조(설치), 제21조(민방위대의 지휘·감독), 제22조 (검열), 제25조(민방위 훈련), 제26조(동원), 제28조(재해 등에 대한 보상), 제29조(보상 및 치료), 제32조(응급 조치와 보상), 제32조의2(수습 및 복구), 제33조(민방위 경보)
국민안전처	지진재해법	제3조(국가와 재난관리책임기관의 책무), 제5조(지진 또는 지진해일 관측시설의 설치 등), 제6조(주요 시설물의 지진가속도 계측 등), 제7조(지진가속도계측과 관리), 제8조(지진과 지진해일 관측의 통보), 제10조(해안침수예상도의 제작·활용 등), 제13조(지질·지반조사 자료 축적·관리 등) 제14조(내진설계기준의 설정) 등.
국민안전처	급경사지 재해예방에 관한 법률	제5조(급경사지에 대한 안전점검), 제6조(붕괴위험지역의 지정 등), 제7조(현지조사의 실시 등), 제8조(붕괴위험지역의 계측관리 등), 제9조(주민대피 관리기준의 제정·운영), 제10조(붕괴위험지역에서의 행위 협의), 제11조(위험표지의 설치), 제12조(붕괴위험지역 정비 중기계획의 수립), 제13조(붕괴위험지역의 정비사업 실시계획), 제14조(다른 법률에 따른 인·허가등의 제15조 붕괴위험지역의 안전 확보), 제17조(재해예방을 위한 긴급안전조

소관부처	법 명	안전조항
		치 등), 제18조(대피명령 등), 제19조(토지 등의 시설의 일시사용 등)
행정자치부	비상대비자원 관리법	제3조(비상대비의무), 제6조의2(비상대비 업무에 관한 기본지침의 수립) 등
농림축산식품부	농어업재해대책법	제3조(재해대책), 제6조(재해대책에 필요한 자재 확보), 제7조(응급조치), 제8조(응급대책의 지원), 제9조(복구자금의 선지급 등)

2) 환경관련

소관부처	법 명	안전조항
환경부	대기환경보전법	제8조(대기오염에 대한 경보), 제10조(대기순환 장애의 방지), 제18조(대기환경규제지역의 지정), 제42조(연료의 제조와 사용 등의 규제), 제43조(비산먼지의 규제), 제44조(휘발성유기화합물의 규제), 제45조(기존 휘발성유기화합물 배출시설에 대한 규제), 제59조(공회전의 제한) 등
환경부	유해화학물질 관리법	제4조(국가의 책무), 제5조(영업자의 책무), 제11조(유해성심사), 제17조(화학물질의 유통량과 배출량 조사), 제22조(유독물 취급시설의 관리 등), 제22조(유독물 취급시설의 관리 등), 제32조(취급제한·금지물질의 지정), 제38조(사고대비물질의 지정), 제38조의2(사고대비물질의 관리기준), 제43조(환각물질의 흡입 등의 금지)
환경부	수도법	제2조(책무), 제20조(수도시설의 보호), 제32조(건강진단), 제33조(위생상의 조치), 제37조(급수의 긴급정지 등), 제41조(긴급급수 지원), 제62조(지휘·감독) 등

제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관

소관부처	법 명	안전조항
환경부	다중이용시설 등의 실내공기질관리법	제4조(국가와 지방자치단체의 책무), 제4조의4(측정망 설치), 제5조(실내공기질 유지기준 등), 제6조(실내공기질 권고기준), 제9조(신축 공동주택의 실내공기질 관리), 제9조의2(대중교통차량의 실내공기질 관리), 제10조(개선명령), 제11조(오염물질방출건축자재의 사용제한)
환경부	환경정책기본법	제8조(환경오염 등의 사전예방), 제13조(환경기준의 유지), 제33조(유해화학물질의 관리), 제34조(방사성 물질에 의한 환경오염의 방지 등), 제35조(과학기술의 위해성 평가 등), 제36조(환경성 질환에 대한 대책), 제39조(영향권별 환경관리) 등
환경부	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	제3조(책무), 제15조(배출 등의 금지), 제16조(수질오염사고의 신고), 제17조(상수원의 수질보전을 위한 통행제한), 제18조(공공수역의 점용 및 매립 등에 의한 수질오염방지), 제19조(특정 농작물의 경작 권고 등), 제19조의2(수질 및 수생태계 보전조치 권고), 제20조(납시행위의 제한), 제21조(수질오염경보제), 제21조의2(오염된 공공수역에서의 행위제한), 제21조의3(상수원의 수질개선을 위한 특별조치), 제29조(조류에 의한 피해예방), 제30조(양식어업 면허의 제한), 제31조(호소 안의 쓰레기 수거·처리), 제31조의2(중점관리저수지의 지정 등), 제31조의3(중점관리저수지의 수질 개선 등), 제44조(위법시설에 대한 폐쇄조치), 제45조 명령의 이행보고 및 확인), 제46조(수질오염물질의 측정),

소관부처	법 명	안전조항
		제50조(종말처리시설의 운영·관리 등), 제51조(배수설비의 설치 및 관리), 제52조(생활하수 및 축산폐수의 관리), 제58조(농약잔류허용기준), 제59조(고랭지 경작지에 대한 경작방법 권고), 제61조(골프장의 농약사용 제한) 등
환경부	잔류성유기오염물질 관리법	제9조(일일허용노출량의 설정), 제10조(환경기준의 설정), 제13조(잔류성유기오염물질의 제조·수출입·사용의 금지와 제한), 제14조(배출허용기준), 제15조(배출시설의 설치기준), 제19조(잔류성유기오염물질의 측정과 주변지역 영향조사 등), 제20조(사고발생에 따른 응급조치·신고 및 재발방지조치), 제21조(잔류성유기오염물질함유폐기물의 분류·관리 등), 제22조(잔류성유기오염물질함유폐기물의 처리기준 등), 제23조(재활용의 제한), 제21조(잔류성유기오염물질함유폐기물의 분류·관리 등), 제22조(잔류성유기오염물질함유폐기물의 처리기준 등), 제23조(재활용의 제한) 등
환경부	석면안전 관리법	제3조(국가 등의 책무), 제8조(석면등의 사용금지 등) 제11조(석면함유가능물질의 관리) 제14조(자연발생석면 관리지역의 지정) 제20조(조례에 따른 자연발생석면 분포지역 관리), 제23조(석면건축물안전관리인의 지정 등), 제28조(사업장 주변의 석면배출허용기준 준수 등), 제30조(석면해체·제거작업의 감리인 지정 등) 등

3) 산림관련

소관부처	법 명	안전조항
농림축산식품부(산림청)	산림기본법	제15조(산림재해에 관한 시책), 제18조(도시지역 산림의 조성·관리), 제27조(국유림의 관리) 등
농림축산식품부(산림청)	사방사업법	제1조 목적제3조의2 사방사업 기본계획 등조문체계도버튼연혁 제4조(사방지의 지정) 제7조의2(사방사업의 설계·시공)제13조(사방사업의 거부 등의 금지)14조(사방지에서의 행위 제한)

4) 소방관련

소관부처	법 명	안전조항
국민안전처	소방기본법	제12조(화재의 예방조치 등), 제13조(화재경계지구의 지정), 제14조(화재에 관한 위험경보), 제24조(소방활동 종사 명령), 제25조(강제처분 등), 제26조(피난 명령), 제27조(위험시설 등에 대한 긴급조치)
국민안전처	소방시설 공사업법	제5조(등록의 결격사유), 제14조(완공검사), 제15조(공사의 하자보수 보증 등), 제19조(위반사항에 대한 조치), 제20조(공사감리 결과의 통보 등) 등
국민안전처	소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률	제9조(특정소방대상물에 설치하는 소방시설등의 유지·관리 등), 제9조의2(소방시설의 내진설계기준), 제10조(피난시설, 방화구획 및 방화시설의 유지·관리), 제11조(소방시설기준 적용의 특례), 제12조(소

소관부처	법 명	안전조항
		방대상물의 방염 등), 제13조(방염성능의 검사), 제20조(특정소방대상물의 소방안전관리), 제21조(공동 소방안전관리), 제24조(공공기관 등의 소방안전관리), 제25조(소방시설등의 자체점검 등)
국민안전처	위험물안전관리법	제4조(지정수량 미만인 위험물의 저장·취급), 제5조(위험물의 저장 및 취급의 제한), 제14조(위험물시설의 유지·관리), 제20조(위험물의 운반), 제21조(위험물의 운송), 제22조(출입·검사 등) 등
국민안전처	다중이용업소의 안전관리에 관한 법률	제3조(국가 등의 책무), 제9조(다중이용업소의 안전관리기준 등), 제11조(피난시설, 방화구획 및 방화시설의 유지·관리), 제11조(피난시설, 방화구획 및 방화시설의 유지·관리), 제14조(다중이용업소의 소방안전관리), 제15조(다중이용업소에 대한 화재위험평가 등) 등

(3) 안전관리 분야별 안전과 관련된 조항

1) 산업안전관리

가. 근로자

소관부처	법 명	안전조항
고용노동부	산업안전보건법	제4조(정부의 책무), 제5조(사업주의 의무), 제6조(근로자의 의무) 제22조(안전보건관리규정의 준수 등), 제23조(안전조치), 제24조(보건조치), 제25조(근로자의 준수

제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관

소관부처	법 명	안전조항
		사항), 제26조(작업중지 등), 제28조(유해작업 도급 금지), 제29조(도급사업 시의 안전·보건조치), 제33조(유해하거나 위험한 기계·기구 등의 방호조치 등), 제34조(안전인증), 제35조의3(자율안전확인표시의 사용 금지 등), 제35조의4(자율안전확인대상 기계·기구등의 제조·수입·사용 등의 금지 등), 제36조(안전검사), 제36조의2(자율검사프로그램에 따른 안전검사), 제37조(제조 등의 금지), 제38조의3(석면해체·제거 작업기준의 준수), 제39조(유해인자의 관리 등), 제39조의2(유해인자 허용기준의 준수) 등
고용노동부	진폐예방 및 진폐근로자보호등에 관한 법률	제4조(진폐 예방 등에 관한 계획), 제8조(진폐의 예방), 제14조(근로자의 건강진단을 받을 의무), 제21조(진폐근로자에 대한 조치)

나. 광산관련

소관부처	법 명	안전조항
산업통상자원부	광산보안법	제5조(광업권자 또는 조광권자의 의무), 제6조(광산근로자의 의무), 제8조(광업시설 설치공사의 승인 등), 제9조(성능검사 등), 등
산업통상자원부	광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률	제3조(국가의 책무), 제6조(광해방지시책의 추진), 제7조(광해방지기본계획의 수립), 제8조(광해방지실시계획의 수립 등), 제9조(사업계획 승인의 취소 등), 제10조

소관부처	법 명	안전조항
		(광해방지의무자의 책임 등), 제28조(광해방지시설의 검사 등), 제29조(보고 및 검사), 제30조(광해방지시설의 사후관리 및 유지)

다. 원자력관련

소관부처	법 명	안전조항
원자력안전위원회	원자력안전법	제3조 원자력안전종합계획의 수립, 제4조 종합계획의 시행, 제26조(운영에 관한 안전조치 등), 제40조(운영에 관한 안전조치 등), 제70조(방사성폐기물의 처분제한), 제89조(제한구역의 설정), 제90조(위해시설 설치제한), 제91조 (방사선장해방지조치), 제92조(장해방어조치 및 보고), 제93조(핵물질 등의 수용·양도), 제94조(방사성물질등 또는 방사선발생장치의 소지 및 양도·양수 제한), 제95조(허가 등의 취소 또는 사업폐지 등에 따른 조치), 제96조(원자력이용시설의 취급제한), 제105조(전국 환경방사능 감시)
원자력안전위원회	원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법	제3조(물리적방호시책의 마련), 제15조(비밀누설 금지 등), 제18조(국가방사능방재계획의 수립 등), 제19조(지역방사능방재계획 등의 수립 등), 제20조(원자력사업자의 방사선비상계획), 제21조(원자력사업자의 의무 등), 제22조(방사능사고의 신고 등), 제22조의2(긴급조치), 제23조(방사능재난의 선포 및 보고), 제24조(방사

제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관

소관부처	법 명	안전조항
		능재난의 발생 통보), 제25조(중앙방사능 방재대책본부의 설치), 제27조(지역방사능방재대책본부의 설치), 제28조(현장방사능방재지휘센터의 설치), 제29조(현장지휘센터의 장의 권한), 제30조(합동방재대책협의회), 제35조(방사능재난 대응시설 등), 제37조(방사능방재훈련) 등
미래창조과학부	연구실 안전환경 조성에 관한 법률	제4조(정부의 책무), 제5조(연구주체의 장의 책임), 제6조(안전관리규정의 작성 및 준수 등), 제7조(안전점검 및 정밀안전진단 지침), 제8조(안전점검의 실시), 제9조(정밀안전진단의 실시), 제15조(안전점검 및 정밀안전진단 실시자의 의무 등), 제17조(연구실 사용제한 등) 등
미래창조과학부	비파괴검사기술의 진흥 및 관리에 관한 법률	제15조(검사자의 관리), 제16조(근로자의 안전·보호조치)
원자력안전위원회	생활주변 방사선 안전관리법	제3조 국가의 책무, 제8조(안전지침의 작성·배포 등), 제15조(가공제품의 안전기준), 제16조(부적합한 가공제품에 대한 조치), 제18조(우주방사선의 안전관리 등), 제22조(유기물질에 대한 조치) 등

라. 화약류 관련

소관부처	법 명	안전조항
행정자치부 (경찰청)	총포·도검·화약류 등	제8조(행상과 옥외판매금지), 제10조(소지의 금지), 제11조(모의총포의 제조·판

소관부처	법 명	안전조항
	단속법	매·소지의 금지), 제17조(총포·도검·분사기·전자충격기·석공의 휴대·운반·사용 및 개조등의 제한), 제19조(취급의 금지), 제31조(화약류제조보안책임자 및 화약류관리보안책임자의 의무등) 등

마. 정보통신 관련

소관부처	법 명	안전조항
미래창조과학부	정보통신기반보호법	제10조(보호지침), 제11조(보호조치 명령 등), 제12조(주요정보통신기반시설 침해 행위 등의 금지), 제13조(침해사고의 통지), 제14조(복구조치)
방송통신위원회	위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률	제3조(위치정보의 보호 및 이용 등을 위한 시책의 강구), 제15조(위치정보의 수집 등의 금지), 제16조(위치정보의 보호 조치 등), 제17조(위치정보의 누설 등의 금지), 제21조(개인위치정보 등의 이용·제공의 제한 등) 등

2) 시설물 관련

소관부처	법 명	안전조항
국토교통부	시설물의 안전관리에 관한 특별법	제3조(시설물의 안전 및 유지관리 기본계획의 수립), 제4조(시설물의 안전 및 유지관리 수립·시행 등), 제6조(안전점검의 실시), 제7조(정밀안전진단의 실시), 제7조의2(내진성능평가 등), 제10조의2(시설물의 안전등급 지정 등), 제13조(안전점검

제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관

소관부처	법 명	안전조항
		및 정밀안전진단지침), 제15조(안전점검 또는 정밀안전진단 실시결과의 이행)
국토교통부	건설기술관리법	제24조(건설공사의 품질관리)제26조의2(건설공사의 안전관리)제26조의5(건설공사의 환경관리)제27조 건설공사의 책임감리 등
국토교통부	건축법	제28조(공사현장의 위해 방지 등), 제35조(건축물의 유지·관리), 제40조(대지의 안전 등), 제41조(토지 굴착 부분에 대한 조치 등), 제49조(건축물의 피난시설 및 용도제한 등) 제50조(건축물의 내화구조와 방화벽), 등
국토교통부	주택법	제49조(안전관리계획 및 교육 등), 제50조(안전점검)
국토교통부	건설기계관리법	제12조(건설기계의 안전기준 등), 제13조(검사 등), 제19조(건설기계의 확인검사 등)
국토교통부	도시철도법	제22조의2(안전기준), 제22조의3(성능시험), 제22조의4(도시철도용품의 품질인증)
국토교통부	철도사업법	제26조(철도서비스의 품질평가 등), 제28조(우수 철도서비스 인증)
국토교통부	철도안전법	제4조(국가 등의 책무), 제5조(철도안전 종합계획), 제6조(시행계획), 제7조(안전관리규정), 제8조(비상대응계획), 제9조(종합안전 심사), 제25조(철도시설의 안전기준), 제26조(철도차량의 안전기준), 제27조(철도용품의 품질인증), 제30조(부정행위의 금지 등), 제31조(품질인증의 사후관리), 제36조(철도차량의 제작검사), 제41조(철도종사자의 음주 제한 등), 제42조(위해물품의 휴대 금지), 제43조(위험물의 탁송

소관부처	법 명	안전조항
		및 운송 금지), 제44조(위험물의 운송), 제45조(철도보호지구에서의 행위제한), 제47조(여객열차에서의 금지행위), 제48조(철도 보호 및 질서유지를 위한 금지행위), 제48조의2(여객 등의 안전 및 보안), 제49조(철도종사자의 직무상 지시 준수), 제50조(사람 또는 물건에 대한 퇴거 조치 등)
환경부	하수도법	제3조(국가 및 지방자치단체의 책무), 제22조(사용의 제한 등), 제31조(배수설비 등의 검사), 제33조(특정공산품의 사용제한 등), 제37조(개인하수처리시설의 준공검사 등), 제42조(분뇨의 광역관리 등) 등
국토교통부	주차장법	제8조의2(노상주차장에서의 주차행위 제한 등), 제10조(노상주차장의 사용 제한 등), 제10조의2(노상주차장관리자의 책임), 제19조의4(부설주차장의 용도변경 금지 등), 제19조의5(기계식주차장의 설치기준), 제19조의9(기계식주차장의 사용검사 등)
국토교통부	항공법	제22조(항공기등의 정비등의 확인) 제38조의2(비행제한 등) 제38조의4(항공교통안전에 관한 관계 행정기관의 장의 협조) 제49조의3(항공안전 의무보고) 제49조의4(항공안전 자율보고) 제55조(비행 중 금지행위 등)
국토교통부	궤도운송법	제19조(안전검사), 제20조(안전검사업무의 위탁), 제21조(안전수칙), 제22조 (안전관리), 제23조(시설개선명령), 제24조(사고시 조치)
환경부	하천법	제3조(국가 등의 책무), 제12조(홍수관리구역), 제13조(하천의 구조·시설 및 유

제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관

소관부처	법 명	안전조항
		지·보수 등의 기준), 제14조(하천시설의 관리규정), 제15조(하천시설에 대한 관리대장), 제41조(홍수조절을 위한 조치), 제42조(홍수예보의 실시)
국토교통부	도로법	제24조의3(행위제한 등), 제59조(차량의 운행제한), 제60조(적재량 측정 방해행위의 금지 등), 제62조(자동차 전용도로의 통행제한)
국토교통부	건널목 개량촉진법	제3조(건널목의 관리), 제4조(개량건널목의 지정)

3) 교통관련

소관부처	법 명	안전조항
국토교통부	교통안전법	제3조(국가 등의 의무), 제4조(교통시설설치·관리자의 의무), 제7조(차량 운전자 등의 의무), 제21조(교통시설설치·관리자 등의 교통안전관리규정), 제24조(교통수단의 안전운행 등의 확보), 제26조(교통수단의 안전성 향상), 제27조(교통질서의 유지), 제28조(위험물의 안전운송), 제33조(교통안전점검) 등
행정자치부(경찰청)	도로교통법	제3조(신호기 등의 설치 및 관리), 제5조(신호 또는 지시에 따른 의무), 제7조(교통 혼잡을 완화시키기 위한 조치), 제11조(어린이 등에 대한 보호), 제12조(어린이 보호구역의 지정 및 관리), 제12조의2(노인 및 장애인 보호구역의 지정 및 관리),

소관부처	법 명	안전조항
		제19조(안전거리 확보 등), 제27조(보행자의 보호), 제40조(정비불량차의 운전 금지), 제47조(위험방지를 위한 조치), 제49조(모든 운전자의 준수사항 등), 제50조(특정 운전자의 준수사항), 제51조(어린이 통학버스의 특별보호), 제58조(위험방지의 조치), 제60조(갓길 통행금지 등), 제62조(횡단 등의 금지), 제63조(통행 등의 금지), 제68조(도로에서의 금지행위 등) 등
해양수산부	해사안전법	제4조(국가 등의 책무) 제11조(거대선 등의 항행안전확보 조치)제14조(유조선의 통항제한)제15조(해상교통안전진단) 제27조(항행장애물의 위험성 결정)제28조(항행장애물 제거)제33조(특정선박에 대한 안전조치) 제35조(수역등 및 항로의 안전 확보)
국민안전처	수난구조법	제10조(선박의 이동 및 대피 명령), 제11조(조난된 선박의 긴급피난)
해양수산부	선박안전법	제31조(선장의 권한), 제32조(항해용 간행물의 비치), 제33조(조타실의 시야확보 등), 제34조(하역설비의 확인 등), 제35조(하역설비검사기록 및 비치), 제36조(화물 정보의 제공), 제37조(유독성가스농도 측정기의 제공 등), 제38조(소독약품 사용에 따른 안전조치), 제39조(화물의 적재·고박방법 등), 제40조(산적화물의 운송), 제41조(위험물의 운송), 제41조의2(위험물 안전운송 교육 등), 제42조(유조선 등에 대한 강화검사), 제43조(예인선에 대한

제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관

소관부처	법 명	안전조항
		예인선향해검사), 제44조(고인화성 연료 유 등의 사용제한) 등
국민안전처	수상레저 안전법	제17조(안전장비의 착용), 제18조(운항규칙), 제19조(원거리 수상레저활동의 신고 등), 제20조(무면허조종의 금지), 제21조(야간 수상레저활동의 금지), 제22조(주취 중 조종 금지), 제23조(약물복용 등의 상태에서 조종 금지), 제24조(정원 초과 금지)
해양수산부	항만법	제22조(금지행위), 제24조(시설장비의 신고), 제26조(시설장비의 검사 등)
국토교통부	교통약자의 이동편의 증진법	제18조(보행우선구역의 지정), 제21조(보행안전시설물의 설치), 제23조(불법시설물의 정비) 등
국토교통부	여객자동차 운수사업법	제27조의2(좌석안전띠의 착용)
국토교통부	화물자동차 운수사업법	제10조의2(화물자동차 운전자의 교통안전 기록·관리), 제11조(운송사업자의 준수사항), 제12조(운수종사자의 준수사항), 제57조(차량충당조건) 등
국토교통부	항공장전 및 보안에 관한 법률	제4조(국가의 책무), 제11조(공항시설 등의 안전 및 보안), 제12조(공항시설 보호구역의 지정), 제14조(승객의 안전 및 항공기의 보안), 제16조(승객이 아닌 사람 등에 대한 검색), 제17조(통과 승객 또는 환승 승객에 대한 보안검색 등), 제20조(비행 서류의 안전 및 보안관리절차 등), 제21조(무기 등 위해물품 휴대 금지), 제23조(승객의 안전유지 협조의무), 제27조(항공안전 보안장비) 등

4) 기 타

소관부처	법 명	안전조항
교육부	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	제6조(학교시설에 대한 안전점검), 제10조(안전조치)
교육부	초·중등교육법	제18조의4(학생의 인권보장), 제30조의8(학생의 안전대책 등)
교육부	학교급식법	제3조(국가·지방자치단체의 임무), 제12조(위생·안전관리), 제16조(품질 및 안전을 위한 준수사항)
교육부	학교보건법	제4조(학교의 환경위생 및 식품위생), 제5조(학교환경위생 정화구역의 설정), 제6조(학교환경위생 정화구역에서의 금지행위 등), 제8조(등교 중지), 제9조(학생의 보건관리), 제10조(예방접종 완료 여부의 검사), 제11조(치료 및 예방조치), 제12조(학생의 안전관리), 제14조(질병의 예방), 제14조의2(감염병 예방접종의 시행)
보건복지부	아동복지법	제15조(보호조치), 제17조(금지행위), 제22조(아동학대의 예방과 방지 의무), 제27조(아동학대 현장 출동 및 격리 조치 등), 제29조(피해아동 및 그 가족 등에 대한 지원), 제30조(안전기준의 설정)
보건복지부	아동의 빈곤예방 및 지원 등에 관한 법률	제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)

제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관

소관부처	법 명	안전조항
보건복지부	장애아동복지 지원법	제4조(장애아동의 권리)
보건복지부	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률	제3조(국가의 책무), 제6조(신고의무 등), 제7조(미신고 보호행위의 금지), 제7조의3 (실종아동등의 지문등정보의 등록·관리)
보건복지부	청소년 보호법	제7조(청소년유해매체물의 심의·결정), 제13조(청소년유해표시 의무) 제15조(표시·포장의 훼손 금지), 제16조(판매 금지 등), 제18조(방송시간 제한), 제19조(광고선전 제한), 제26조(심야시간 대의 인터넷게임 제공시간 제한), 제28조(청소년유해약물등의 판매·대여 등의 금지), 제29조(청소년 고용 금지 및 출입 제한 등), 제30조(청소년유해행위의 금지), 제31조(청소년 통행금지·제한구역의 지정 등) 등
보건복지부	응급의료에 관한 법률	제3조(응급의료를 받을 권리), 제6조(응급 의료의 거부금지 등)
보건복지부	국민건강 증진법	제3조(책임), 제9조(금연을 위한 조치)
보건복지부, 식품의약품안전처	약사법	제44조의4(안전상비의약품 판매자의 준수 사항), 제62조(제조 등의 금지), 제64조(안전용기·포장 등)
산업통상 자원부	품질경영 및 공산품안전관	제24조(어린이보호포장대상공산품의 신고 등), 제25조(어린이보호포장표시 등), 제26조

소관부처	법 명	안전조항
	리법	(판매 등의 금지), 제27조(사용연령에 따른 판매 제한)
여성가족부	아동·청소년의 성보호에 관한 법률	제7조(아동·청소년에 대한 강간·강제추행 등), 제8조(장애인인 아동·청소년에 대한 간음 등), 제12조(아동·청소년 매매 행위), 제14조(아동·청소년에 대한 강요 행위 등), 제24조(피해아동·청소년의 보호조치 결정), 제30조(피해아동·청소년 등에 대한 변호사선임의 특례), 제34조(아동·청소년대상 성범죄의 신고), 제36조(피해아동·청소년의 보호), 제37조(피해아동·청소년 등의 상담 및 치료) 등
법무부	헤이그 국제아동탈취 협약 이행에 관한 법률	제5조(대한민국으로 탈취된 아동의 반환 지원 등 신청), 제7조(아동의 불법적인 이동 또는 유치 사실의 통지), 제8조(다른 체약국으로 탈취된 아동의 반환 신청 등 지원)
국민안전처	어린이놀이시설 안전관리법	제2조의2(국가 및 지방자치단체의 책무), 제13조(검사 불합격 시설의 이용금지), 제14조(관리주체의 유지관리 의무)
식품의약품 안전처	화장품법	제8조(화장품 안전기준 등), 제9조(안전용기·포장 등), 제10조(화장품의 기재사항), 제12조(기재·표시상의 주의), 제15조(제조 판매의 금지), 제16조(판매 등의 금지)
식품의약품 안전처	어린이 식생활안전관리 특별법	제5조(어린이 식품안전보호구역 지정), 제6조(어린이 기호식품 조리·판매업소 관리), 제8조(고열량·저영양 식품의 판매 금지 등), 제9조(정서저해 식품 등의 판매 금지 등), 제10조(광고의 제한·금지 등), 제17조(부정행위의 금지 등)

소관부처	법 명	안전조항
공정거래위원회, 법무부	제조물 책임법	제3조(제조물 책임)
국민안전처	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	제4조(책무), 제18조(피난안전구역 설치), 제19조(유해·위험물질의 관리 등), 제24조(대피 및 피난유도) 등

3. 안전도시 추진 현황

(1) 안전도시의 개념과 정책의 연혁

‘안전도시’의 개념은 1989년 9월 스웨덴의 스톡홀름에서 열린 제1회 세계사고와 손상예방 학술대회(World conference on accident and injury prevention)에서 처음 공식적으로 논의되었고, ‘모든 사람은 건강하고 안전한 삶을 누릴 동등한 권리를 가진다’는 선언에 기초하고 있다.¹¹⁾ 이에 따르면 안전도시란 모든 연령, 모든 성별, 모든 환경에 대하여 국제적으로 인정된 안전증진과 손상 예방, 폭력 예방, 자살 예방, 자연재해 예방 사업을 수행하는 지역사회(자치단체, 군, 시 또는 구 등)를 말한다. 또한 안전도시는 그 지역사회가 이미 사고나 손상으로부터 완전히 안전하다는 것을 의미하는 것이 아니며 지역사회 구성원들이 사고로 인한 손상을 줄이고 안전을 증진시키기 위해 지속적이고 능동적으로 노력하는 도시를 의미한다.¹²⁾ 1989년 WHO 손상예방 학술대회에서는 형평성, 지역의 참여, 국가 및 국제적 참여를 안전도시의 기본원칙으로 하고 있다.

11) 서산시, 안전모니터봉사단 활동가이드북, 15면 참조.

12) 정지범, 지역안전거버넌스 구축의 한계와 과제 : 안심마을과의 비교, 한국법제연구원 세미나 자료집, 2014, 4. 4, 11면 참조.

안전도시와 관련된 많은 국내·외 사례가 존재한다. 국내사례로는 중앙정부의 주도로 추진했던 행정안전부의 안전도시 시범사업, 소방방재청의 방재마을 시범사업 및 화재 없는 마을만들기 등이 있고, 서울 등 지방자치단체에서 추진하고 있는 안전마을 만들기 등 크고 작은 안전도시 관련 사업들이 있다.¹³⁾ 국제기구에 의한 프로그램으로는 세계보건기구(WHO)에 의한 Safe Communities, UN-Habitat의 개발도상국 지원 프로그램인 Safer Cities가 있으며, 미국과 유럽 등에서 Community-based Disaster Management, Disaster Resilient Communities, Neighborhood Watch 등 다양한 명칭으로 불리는 주민참여 기반의 다양한 재난안전 커뮤니티가 운영되고 있다.¹⁴⁾ 일본에서는 안전 및 방재를 목적으로 하는 다양한 형태의 마을만들기(まちづくり)가 지자체들에서 운영되고 있는데, ‘방재마을만들기’는 주로 지진과 그에 따른 화재를 대상으로 하고 있고, ‘수해에 안전한 마을만들기’는 풍수해를 대상으로 하며, ‘안전한 마을만들기’ 또는 ‘안전·안심 마을만들기’는 주로 방법과 생활안전을 대상으로 한다.¹⁵⁾ 외국의 사례에 대한 상세한 검토는 후술한다.

(2) 안전도시 유형 분류

안전도시의 유형분류는 지역의 특수성을 고려한 안전정책수립에 필요하고, 정책의 추진과정에서 주민의 자발적인 참여를 이끌어 내기 위해 필요하다. 또한 지역의 안전상황을 고려한 안전도시 정책추진에 있어서도 다양한 정책추진방식을 마련하는 데 있어 유용하다. 안전도시를 추진함에 있어 재난을 예방하고, 재난이나 안전사고가 발생하여 입은 피해를 예방하고 이를 해결하기 위한 대책의 마련을 위해서도

13) 안전도시와 안전마을은 개념에 있어서는 유사하다. 다만, 안전도시는 지역적 측면에서 안전마을의 대상지역보다 넓다. 하지만 내용과 방법에 있어서는 유사하므로 본 보고서에서는 기존의 안전마을에 관한 사항도 포함하여 서술한다.

14) 신상영, 주민참여형 안전한 마을만들기 구현방안, 서울연구원, 2012, 30면 참조.

15) 신상영, 위의 보고서, 30면 참조

안전도시의 유형분류는 필요하다.

1) 재난 및 사고의 발생유형과 피해에 따른 분류

안전도시는 재난 및 안전사고의 발생 측면에서 지역사회를 위협하는 안전상의 위해요인, 즉 재난 및 사고유형에 따라 구분할 수 있다.¹⁶⁾ 일반적 재난 및 사고유형에 모두 적용될 수 있는 ‘일반형’과 특정 재난이나 사고를 대상으로 하는 ‘화재안전형’, ‘교통안전형’, ‘생활안전형’, ‘범죄예방형’ 등으로 분류할 수 있고, 대상지역의 특성에 따라 ‘주거지역’과 ‘상업지역’으로 나누거나 대상인구집단에 따라 어린이, 청소년, 노인, 여성 등 특정 취약인구집단을 대상으로 하는 취약집단형을 분류할 수도 있다.¹⁷⁾

2) 정책추진 방식에 따른 분류

안전도시는 기본적으로 주민들의 적극적인 참여를 전제로 하지만, 정책추진주체에 따라서 누가 주도적 역할을 하느냐에 따라 ‘주민주도형’과 ‘민관협력형’으로 분류할 수 있다.¹⁸⁾ 전자는 지역 주민이나 단체가 주도적으로 사업을 추진하는 것이고, 후자는 공공과 민간이 협력하여 공동으로 안전도시를 추진하는 경우다.

(3) 안전도시 정책 현황 분석

1) 소방방재청의 방재마을

소방방재청이 주관하는 방재마을은 ① 풍수해 저감을 위한 방재마을 시범사업, ② 화재 없는 안전마을로 분류되어 사업이 추진되었다. 소방방재청의 방재마을만들기사업은 풍수해를 대상으로 한 물리적 시

16) 신상영, 위의 보고서, 13면 참조

17) 행정안전부, 안전도시사업 운영 매뉴얼, 2010, 10면 <표> 안전도시 유형 참조.

18) 신상영, 위의 보고서, 15면 참조

설정비를 위주로 하는 지원사업으로 관리주체별로 개별적·산발적으로 추진되던 재해위험지구, 소하천, 각부처 유관사업, 지방자치단체 자체사업 등 각종 방재관련 사업을 패키지화하여 지구단위 방재개념에 의해 종합적으로 추진한 재해예방사업이다.¹⁹⁾ 그러나 실제 사업은 재해위험지구 정비, 하천 정비, 하수도 시설 확장, 방재센터 신설 등 주로 건축·토목 사업이 많았다. 사업의 내용에서 확인할 수 있듯이 방재마을 사업의 대상은 하드웨어 중심의 방재시설에 대한 것이었고, 사업 방식은 주민참여를 통한 상향식 과정보다는 관주도의 하향식 방식으로 추진되었다.²⁰⁾

화재 없는 안전마을 프로그램은 단독·다가구주택 등 화재취약주택을 중심으로 추진하는 사업으로, 공간단위가 농촌마을과 도시지역 통·반 단위로 최소 50가구 이상의 지역이며, 대상지역 내에서 전 가구가 단독경보형감지기 및 소화기를 설치하고 노후화된 전기·가스안전시설 안전점검 등 예방활동이 이루어진 경우에 ‘화재 없는 안전마을’로 지정된다.²¹⁾ 지정된 지역에 대해서는 화재 없는 안전마을임을 표시하는 현판 부착, 명예소방관 위촉(마을이장), 어르신 건강체크 및 응급처치교육, 지정마을 주택안전점검 실시 등 사후관리가 이루어진다.²²⁾ 화재 없는 안전마을은 2011년 572곳, 2012년에는 1,522곳이 지정되었으며 점차 확대되고 있다.

2) 행정자치부의 안전도시

행정안전부에서 추진했던 안전도시 만들기는 도시단위(시·군·구)를 중심으로 추진된 사업으로 WHO 협력 안전도시 사업에서 영향을

19) 김건위, 지방자치단체의 유비쿼터스형 주민안전망 구축방안, 한국지방행정연구원, 2013.12, 46면 참조.

20) 신상영, 위의 보고서, 29-30면 참조.

21) 김건위, 위의 보고서, 46면 참조.

22) 신상영, 위의 보고서, 38면 참조.

받아 최초 기획 단계에서 WHO 협력 안전도시의 구성요소 및 실행전략들을 포괄하고, 여기에 한국적 현실을 고려한 중앙정부의 지원 방안을 추가한 한국형 안전도시 모델이다.²³⁾ ‘안전·안심·안정’의 3가지 목표로 하고, 이를 달성하기 위해 각종 생활안전사고에 대비하고 재난을 예방할 수 있는 환경조성을 추진하였다.²⁴⁾ 이 사업은 하드웨어적인 프로그램과 소프트웨어적인 프로그램으로 구성되며, 정부 위주가 아닌 정부, 국민, 시민사회, 기업, 지방자치 단체 등이 공유된 목표를 바탕으로 협업을 통해 추진하고자 한 것이 특징이다.²⁵⁾ 행정자치부 안전도시 시범사업은 정부 차원에서 지역안전거버넌스를 구축하고자 노력한 최초의 시도라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.²⁶⁾

안행부의 안전도시 사업에서 안전도시는 ‘안전·안심·안정된 지역을 만들기 위해 지역사회 구성원들이 합심·노력하는 안전공동체를 형성하여 각종 안전사고와 재난예방을 위한 환경을 개선해 가는 지역·도시’로 정의되었다.²⁷⁾

행정자치부 안전도시 사업의 기본 정신은 ‘지방자치단체가 스스로 책임을 가지고 안전·안심·안정의 3안을 관리해 나감으로써 안심하며 살 수 있는 안전한 나라를 만드는 것’으로 안전도시는 국가주도·하향식 명령과 통제를 강조하는 기존 재난안전관리시스템을 개선하여 다양한 이해당사자의 참여를 통한 상향식 과정으로 바꾸려는 시도를 하였다.²⁸⁾ 또한 안전관리대상으로서 기존의 자연·인적재난을 보다 확대하고, 각종 주민참여 프로그램 등을 강화하려는 노력을 하여 이러한 사항을 제2차 국가안전관리 기본계획에도 반영하였다.

23) 정지범, 지역안전거버넌스 구축의 한계와 과제 : 정책사례분석을 중심으로, 지방행정연구 제27권 제1호, 2013.3, 36면 참조.

24) 김건위, 위의 보고서, 41면 참조.

25) 신상영, 앞의 보고서, 31-33면 참조.

26) 정지범, 위의 보고서, 36면 참조.

27) 행정자치부, 안전도시사업 운영 매뉴얼, 행정자치부, 2010.06.30, 3면 참조

28) 정지범, 위의 보고서, 36면 참조.

<표 1> 안전도시사업 프로그램 유형²⁹⁾

구분	사업내용
기본사업 (필수)	<ul style="list-style-type: none"> - 지역안전지수 관리사업 - 안전도시 지역포럼 운영사업 - 지역주민 안전교육 전문가 육성사업
특화사업 (선택)	- 안전도시 유형별 사업(위해요인, 취약집단, 지역특성에 따라 구분됨)으로 각 지자체에서 자체적으로 발굴

2009년 안전도시 사업은 ‘기본사업’(필수)과 ‘특화사업’(선택)으로 구분되어 추진되었다. 기본사업은 모든 지자체에서 공통적으로 수행하는 사업으로, ① 지역안전지수사업, ② 안전도시 지역포럼 운영사업, ③ 지역주민 안전교육 전문가 육성사업 등이 있고, 특화사업은 지역의 위해요인, 취약집단, 지역특성을 고려한 안전도시 유형별로 각 지자체가 자체적으로 발굴하여 운영하는 사업이다.³⁰⁾ 안전도시 추진은 민관 파트너십을 통한 사업추진의 취지에서 시작되었지만 실제로는 관(官)이 주도해 민간참여가 미흡하고, 안전에 관련되는 다양한 부처·기관(지자체, 소방관서, 경찰관서 등) 간의 협력적 네트워크도 부족했던 것으로 평가되고 있다.³¹⁾

29) 신상영, 앞의 보고서, 32면 참조.

30) 행정자치부, 위의 매뉴얼, 29면 참조

31) 전대욱, 지방자치단체의 생활안전(4대약) 역할 및 대응시스템 구축방안, 한국지방행정연구원, 2013,12, 78면 참조.

<표 2> 안전도시 시범사업 사례 요약³²⁾

도시명	사업 특성 및 성과
강원 횡성	<ul style="list-style-type: none"> 지역 주민의 직접적인 사업운영 및 참여를 통한 획기적인 안전도시 프로그램 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 워킹스쿨버스(Walking School Bus) 운영 취약계층을 우선 대상으로 안전교육 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 어린이 및 노인 안전교육 주민에 의한 주민을 위한 안전교육 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 주민을 안전교육 전문가로 육성하여 지역주민에게 안전교육 실시
전북 익산	<ul style="list-style-type: none"> 여성 친화적 안전도시 추진 <ul style="list-style-type: none"> - 취약계층인 다문화가정 및 지역 여성의 안전을 위한 안전도시 추진 지역 민간단체의 지역정책 참여도가 매우 높음 <ul style="list-style-type: none"> - 여성서포터즈 등 지역 민간단체와 지역 공무원 간의 강력한 협력적 네트워크 구축(안전도시사업 이전부터 지역민간단체가 활성화되어 있었음)
대구 동구	<ul style="list-style-type: none"> 안전도시 추진을 위한 조직 정비 <ul style="list-style-type: none"> - 생활안전과 설립을 통하여 지역의 생활안전관리 기능 확대 안전도시협의체뿐만 아니라, 안전도시실무위원회를 설립하여 실무책임자 위주의 T/F팀을 구성 범죄예방환경설계(CPTED) 개념을 활용한 취약공간 개선 <ul style="list-style-type: none"> - 방촌동의 버려진 지역을 개선하여 소공원 설립
광주 남구	<ul style="list-style-type: none"> 기술혁신을 통한 안전 인프라 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 생활하우스 운영 및 LED발광 횡단보도 설치 지역 학생의 적극적 참여를 통한 획기적 교통안전 프로그램 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 교통안전을 위한 사랑의 편지 보내기 운동 주민안전감사단 16개동 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 주민안전신고센터를 운영하며 시민안전신고제보신청서 활용
충남 천안	<ul style="list-style-type: none"> CPTED 개념을 활용한 지역안전모니터링체계 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 천안, 아산 공동통합관제센터 구축을 통한 범죄 및 안전사고 예방
대전 대덕구	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민 간의 협력적 네트워크 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 동주민센터를 중심으로 주민 및 단체 간 안전고리시스템 구축 두바퀴 안전순찰대 운영, 안전도시 선도단 구성 운영, 우리재너 안전 동하고 연결고리 구축 운영, 우리동 안전사고 제로화사업 추진, 교통안전지킴이 모니터단 운영, 안전사고 예방을 위한 안전고리 연결시스템 구축 운영 등
경기 과천	<ul style="list-style-type: none"> 어린이 체험교육 <ul style="list-style-type: none"> - 어린이 안전주간전치 운영을 통한 체험적 안전교육 안전버스체험교육(신변·교통·가정재난), 공산품 안전, 응급처치(심폐소생술, 소화기체험), 보호장구 사용법, 안전 기원 공동화 그림, 식품안전, 안전 우산·업서만들기 등 10개 체험부스 운영
경남 함양	<ul style="list-style-type: none"> 어린이 안전 체험교육시설 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 어린이 교통안전공원 설치
전남 장흥	<ul style="list-style-type: none"> 어린이 교통안전교육시설 구축

3) 마을안전망구축 사업

마을안전망구축 사업은 2012년부터 서울시에서 추진하고 있는 사업으로 마을공동체 지원 사업의 하나로 현재 서울시의 마을공동체만들

32) 신상영, 앞의 보고서, 33면 참조.

기 사업은 공통지침인 ‘마을공동체 지원 사업 추진 표준 절차’에 따라 진행되고 있다.³³⁾ 서울시의 마을공동체만들기 사업은 마을에 관한 일을 주민이 스스로 결정하고 추진하는 주민자치 공동체를 통하여 지역 사회 생활문제의 공동 해결, 마을사업 운영 등 주민의 삶의 질을 높이는 활동을 의미한다.³⁴⁾ 서울시의 마을안전망구축 사업은 마을공동체만들기 사업의 일환이며, 그 대상이 생활안전과 관련된 것으로 이해할 수 있다.³⁵⁾

서울시 마을공동체만들기의 기본 원칙은 크게 네 가지로 ① 주민 간 관계(주민 간의 긴밀한 관계형성을 통한 주민공동체 회복), ② 관 관계(주민과 행정기관의 상호신뢰와 협력), ③ 주민 주도(주민의 참여를 기반으로 주민이 주도), 그리고 ④ 개성과 다양성(주민 및 마을의 개성과 문화의 다양성 존중)이다.³⁶⁾

4) 안심마을 시범사업 (행정자치부, 2013-2014)

안심마을 시범사업은 행정자치부가 “마을 주민들이 안심하고 안전하게 생활할 수 있는 마을”을 목표로 2013년부터 추진하고 있는 사업이다. 2013년 주민자치회 시범사업의 일환으로 주민자치회 기본유형 2개 및 선택유형 5개 중 기본유형으로 안심마을형을 제시하였고, 31개 주민자치회시범사업 대상지 중 10개소를 안심마을 시범사업지로 선정하여 안심마을 조성시범사업을 2013년 하반기부터 현재까지 추진하고 있다.³⁷⁾ ‘안심마을’이란 안심하고 안전하게 살 수 있는 마을 만들기를 의

33) 정지범, 위의 논문, 38면 참조.

34) 서울특별시 조례 제5262호

35) 전대욱 외2인, 지역공동체 주도의 발전전략 연구, 한국지방행정연구원, 2012,12, 78면 참조.

36) 정지범, 위의 논문, 39면 참조.

37) 행정자치부는 읍·면·동 주민자치회 시범사업 31개소를 대상으로 공모를 거쳐 안심마을 10개소를 2013년 8월 말 선정)하였고, 2014년 8월까지 관련된 행정적·재정적 지원을 한다.(지방자치단체의 생활안전(4대약) 역할 및 대응시스템 구축방안,

미하고, 마을주민들이 자신의 마을은 스스로 지킨다는 주인의식을 가지고 활동의 주체가 되어 경찰 등 유관기관과 행정, 전문가 등 도움을 받아 주민들이 안심하고 생활할 수 있는 안전한 마을을 만들어 나가는 활동을 의미한다.³⁸⁾ 안행주의 안심마을은 이전의 안전도시와 다른 특징을 가지고 추진되고 있다. ① 안심마을의 경우 사업선정 대상지역이 읍면동 등 유사한 생활환경을 가진 마을 공동체를 대상으로 하고 있지만 안전도시는 대상지역이 시군구의 기초 지자체를 대상으로 하고 있어 안심마을이 보다 주민 생활과 밀접한 단위로 추진되고 있다. ② 안심마을의 추진은 주민자치회가 주도적으로 활동한다. 공모 과정을 거쳐 총 10개의 지역을 선발하였고 실제로 안심마을을 주민자치회가 주도하는 경우가 많아 2009년의 안전도시에 비해 주민참여가 상당히 확대되었다. 서울시가 추진하는 마을안전망사업도 이와 유사하다.

제 3 절 안전관련 인증제도 현황

1. 안전도시 인증제도의 필요성

오늘날 도시에서 발생하는 안전사고의 발생과 관련하여 중앙정부의 역할도 필요하지만 도시안전의 1차적 책임자로서 해당 자치단체와 지역주민의 역할이 더욱 중요하게 인식되고 있다. 중앙정부(행정자치부)는 재난관리책임기관으로서 지역 자치단체와 협력하여 안전사고의 발생을 감소시키려는 노력을 하고 있으며 이런 과정에서 안전도시에 대한 관심도 커지고 있다.³⁹⁾ 중앙정부는 지역사회의 안전을 강화하기

한국지방행정연구원, 2013.12, 89면 참조)

38) 전대욱, 지방자치단체의 생활안전(4대악) 역할 및 대응시스템 구축방안, 한국지방행정연구원, 2013.12, 88면 참조

39) 안혁근 외, ‘안전한 나라 만들기’ 위한 안전도시 모델개발 연구, 한국행정연구원, 2009. 1-2면 참조.

위한 조정기능을 강화할 필요성이 있고, 이를 위해서는 기존의 중앙정부가 지역의 안전을 직접 관리·감독하여 지휘하기 보다는 지역사회가 주체가 되고 중앙정부는 자치단체를 지원하고 지역안전체계를 구축하도록 조정하는 역할을 하여야 한다. 지역의 특성에 맞는 안전도시 모델의 제시 및 보급과 지역사회의 안전 역량 평가를 위한 지표 개발, 지속적인 평가 및 지원 작업 등의 역할이 중앙정부에 요구되어진다고 볼 수 있다.⁴⁰⁾

최근 도시의 안전 경향을 보면 사회 전반적으로 안전에 대한 위험요소가 증가하고 안전사고 및 범죄가 증가하고 있어 안전의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 또한 안전관리의 수요가 24시간 요구되고, 안전관리의 대상도 장소에서 개인으로 변화되고 있다. 이러한 추세를 반영하여 안전도시 정책도 여러 기술과 장비가 연계되어 안전을 체계적으로 관리하는 안전서비스를 제공하여야 한다. 이를 위해서는 여러 가지 기술이 복합적으로 연계된 시스템이 요구되는 맞춤형 안전도시 정책이 필요하다. 이러한 변화된 안전도시 정책의 효율적이고 지속적인 추진을 위해서는 안전도시 정책의 구체적인 내용도 필요하지만 공정하게 안전도시를 평가하여 인증하고, 이를 유지하도록 관리·감독하는 시스템이 필요하다. 이것은 국가가 안전도시 정책을 제도적, 재정적으로 지원하기 위해서도 필요하다. 이를 통해서 안전도시를 실현하고 이를 통하여 건강하고 쾌적한 도시생활을 누릴 수 있기 때문이다.

40) 위의 보고서, 1-2.면.

2. 국내 WHO 안전도시 인증현황⁴¹⁾



안전도시 인증과 관련해서는 국내에서는 WHO가 유일하고 국가 자체적으로 인증제도를 가지고 있지 않다. WHO의 Safe Communities는 우리나라에서는 ‘WHO 안전도시’로 알려졌고, WHO가 직접적 연계를 가진 사업으로 알려져 있다. 그러나 이 사업은 스웨덴의 카롤린스카 연구소(Karolinska Institute)에 추진하는 사업이고, 카롤린스카 연구소는 WHO의 공공안전 증진을 위한 협력센터(collaboration center)⁴²⁾ 중의 하나에 불과하고, 그 하나인 연구소가 추진하는 사업으로 엄밀히 말하면 WHO와 직접 관련성은 없다고 볼 수 있다. 우리나라에서는 아주대 지역사회안전증진연구소가 카롤린스카연구소로부터 지역 인증센터로 지정받아 활동하고 있다. 1989년 스웨덴의 링크핑(Linköping)이 세계 최초로 안전도시 인증을 받은 후 2013년까지 29개국 270개 도시가 국제 안전도시 인증을 받았다. 우리나라에서는 2002년 수원시가 아시아 최초로 공인을 받았으며 제주특별자치도(2007), 송파구(2008),

41) http://www.safeasia.re.kr/network/sub_01.html

42) WHO는 전세계 80개국 800여개의 기관과 협력센터 관계를 맺고 있다.

원주시(2009), 천안시(2009), 서울시 강북구, 경기도 과천시(2013년) 등이 공인을 받았다.⁴³⁾

3. 국내 안전관련 분야별 인증 현황 및 평가지표 분석

(1) 국내 안전 분야 평가지표 분석

1) 안전관련 지표

지표(indicators)는 변화를 측정하는데 도움을 주는 변수로서, 시스템의 조건과 변화에 대한 간결하고 포괄적이며 균형 있는 판단을 제공하는 규범적인 공공통계라 할 수 있다.⁴⁴⁾ 지표는 산출물의 표현 형태에 따라 경제지표와 비경제지표, 성과지표와 구조(structure), 투입지표와 산출지표, 유량(flow)지표와 저장(stock)지표, 정(플러스)의 지표와 부(마이너스)의 지표, 객관적 지표와 주관적 지표 등으로 구분한다.⁴⁵⁾

현행법령을 중심으로 안전과 관련이 있다고 판단되는 지표는 다음과 같다.

- ① 교통문화지수 : 교통안전법 제57조(교통문화지수의 조사)
- ② 교통안전도 평가지수 : 교통안전법 시행령 제29조(특별교통안전진단의 대상)
- ③ 위험유발지수 : 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 제15조(다중이용업소에 대한 화재위험 평가 등)
- ④ 산불위험지수 : 산림보호법 제31조(산불조신기간의 설정 등)

43) 김현주 외 4명, “안전한 지역만들기 진단 및 평가방법 개발”, 행정자치부 국립재난안전연구원, 2013.12, 42면 참조.

44) Land, Kenneth C. “Theories, Models and Indicators of Social Change”, International Social Science Journal, Vol.27 No.1, 1975, pp.7-8.

45) 한국정책과학학회, 국민 안전의식 선진화 추진전략에 관한 연구, 소방방재청, 2007.12, 24면 참조.

- ⑤ 식생활안전지수 : 어린이 식생활 안전관리 특별법 제23조(식생활 안전지수 조사 등)
- ⑥ 지역안전도 진단 : 자연재해대책법 제75조의2(지역안전도 진단)
- ⑦ 환경보건지표 : 환경보건법(환경보건 지표의 개발)

2) 안전관련 지표 분석

안전에 대한 포괄적인 국민의식수준을 나타내는 국민안전 의식 지수는 분야를 ① 생활안전, ② 소방안전, ③ 재난안전 3개로 크게 나누고 있지만, 세부 내용을 살펴보면 3가지 분야 외에도 식품안전, 교통안전, 승강기 안전, 안전교육·훈련 등에 대한 내용이 포함되어 있다.⁴⁶⁾ 국민안전의식지수에서 다루고 있는 안전의 범위는 자연재해, 화재 붕괴·폭발, 산업재해, 교통사고, 식품안전사고, 생활안전사고, 승강기사고, 지역특성(교육·훈련·문화)으로 구분된다.

교통문화지수, 교통안전지수, 산업안전보건지수, 어린이식생활 안전지수, 지역안전도진단에서는 자연재해, 산업재해, 교통사고, 식품안전사고 등 특정 분야 안전에 대한 내용만 포함하고 있다. 2009년부터 5차례에 걸쳐 개발된 안전지수 모형은 최대한 많은 분야의 안전을 포함하고 있으며, 2012년 개발된 안전도시지표는 재난, 산업재해, 통사고 범죄, 생활안전사고 5개 분야와 세부적으로 자연재해, 화재, 기반시설재해, 산업재해, 교통사고, 범죄, 감염병, 자살, 승강기사고, 안전사고 등 10개 부분으로 구분된다. 또한 안전뿐만 아니라 지역안전에 영향을 주는 취약계층, 지역재정, 거버넌스활동 등 지역특성에 대한 지표도 포함하고 있다.

기존의 안전관련 지수의 안전범위를 분석해 본 결과, 지표체계는 자연재해, 산불, 화재·붕괴·폭발, 교통사고, 산업재해, 기반시설재해, 시설물안전사고, 환경오염사고, 범죄, 생활안전사고, 자살, 식품안전사고, 감염병, 지역특성(인구, 면적, 시설, 재정, 복지, 행정, 및 공공서비스,

46) 김현주 외 4명, 위의 보고서, 99-100면.(재인용).

거버넌스, 교육·훈련·문화) 등 총 13개 부분으로 분류할 수 있다.

<표 3> 안전 관련 지표분류

	국민 안전의식 지수	고등 문화 지수	고등 안전 지수	사회 안전 지표	산업 안전 보건의 수준 지수	어린이 식생활 안전 지수	지역 안전도 진단	안전 지수 2009	안전 지수 2010	안전 지수 2011	안전 지수 2012	안전 지수 2012
자연재해	○			○			○	○	○	○	○	○
화재	○			○				○	○	○	○	○
붕괴·폭발	○			○								○
산업재해	○			○	○				○	○		○
환경오염사고				○						○		
교통사고	○	○	○	○				○	○	○	○	○
범죄				○				○	○	○	○	○
식품안전사고	○					○		○	○	○		
광염병											○	○
생활안전사고	○										○	○
승강기사고	○										○	○
자살									○	○		○
지역특성	인구					○	○		○	○	○	○
	연령						○					
	시설		○			○			○	○		○
	재정					○			○	○	○	○
	복지							○	○	○		○
	행정 및 공공 서비스		○			○	○	○	○	○		○
	거버넌스							○				○
	교육·훈련· 문화	○	○	○			○	○	○	○		○

(2) 개별 안전관련 인증 및 지표(지수)의 분석

1) 국민안전의식 지수

‘재난 대응 안전한국훈련’의 실효성 검증 및 안전의식 취약분야 발굴을 통한 후속도치 방안 마련 등을 위해 매년 초·중·고등학생 및 교직원 등 교육현장 구성원에 대한 국민안전의식지수(PSCI, Public Safety Consciousness Index)에 대한 조사가 실시되고 있다.⁴⁷⁾ 조사항목은 생활

47) 김현주 외4인, 위의 보고서, 69면 참조.

안전에 대한 12개 항목, 산재·폭발·가스·전기사고 등 소방안전 9개 항목, 자연재난, 응급처치 등 재난안전 12개 항목 등 3개 분야 33개 항목으로 이루어져 있다.⁴⁸⁾

2) 안전지수

안전지수는 국가의 공식통계 중 안전과 관련된 핵심지표를 활용하여 자치단체가 속한 지역의 분야별 안전도를 수치화 한 것을 말한다.⁴⁹⁾ 안전지수를 통하여 지역별 안전도를 수치적으로 측정하여 평가할 수 있고, 지역별 안전도를 상호 비교하여 각 자치단체가 지역 안전에 대한 정책을 추진하는데 활용할 수 있다. 안전지수를 측정하여 해당 지역의 여러 분야 중 안전도가 낮은 분야를 분석하여 안전도를 높이기 위한 안전관리 정책을 추진하고, 국가는 장기적 계획을 가지고 안전관리 정책을 추진할 수 있다. 이러한 안전지수 개발에 대한 연구는 2009년부터 있어왔고 이에 대한 특징을 분석한다.⁵⁰⁾

① 2009년 안전도시 평가지표

2009년 안전도시 평가지표는 안전도시 거버넌스 평가와 안전지수로 구분하여 안전도시 거버넌스 평가에서는 크게 안전도시 운영 시스템, 안전도시 프로그램, 주민참여도·이해도·신뢰도, 안전도시 인프라 등 4가지로 구성되며, 안전지수는 안전개선을, 주민안전형태평가, 주민위험인식 3가지로 구성된다.⁵¹⁾

48) 김현주 외4인, 위의 보고서, 70면 참조.

49) 김현주 외4인, 위의 보고서, 117면 참조

50) 2009년 한국행정연구원의 “안전한 나라 만들기 위한 안전도시 모델 개발 연구”, 2010년 행정안전부의 “안전지수 개발 및 안전문화진흥원 설립에 관한 연구”, 2011년 행정안전부의 “안전지수 시범산출 연구”, 2012년 행정안전부의 “안전지수 DB구축 및 활용방안 연구”, 국립재난안전연구원의 “거버넌스형 안전도시 포털시스템 설계 연구” 등이 있다.

51) 김현주 외4인, 위의 보고서, 82면 참조

② 2010년 안전지수

2010년 수행한 안전지수 개발 연구에서는 안전지수분야를 ① 재난 안전, ② 교통안전, ③ 산업안전, ④ 보건식품안전, ⑤ 범죄안전 5개 분야에 대해 사회통계안전지수(SSSI: Social Statistic Safety Index)와 개인형태 안전지수(PBSI: Personal Behavior safety Index) 형태로 구분하여 시행하였다.⁵²⁾ 2010년 안전지수에서는 분야별 통계상의 문제점을 보완하기 위해 재난피해 발생증감률, 교통사고 발생증감률, 산업근로 재해사고 발생증감률, 보건식품사고 발생증감률, 범죄증감률 등의 보조지수를 추가로 반영하였다.

③ 2011년 안전지수 시범산출

2011년의 안전지수에서는 기존의 측정 항목과 방법을 기초로 평가 지수를 산출을 하고, 이에 대한 보완으로 기존 보건 식품분야의 지표가 다양하게 제시하지 못한 문제점을 고려하여 건강증진, 질병, 식품 안전, 환경 등으로 추가하여 분석하였다.

④ 2012년 안전지수

2012년 핵심 안전지표는 4대 분야(재난, 교통, 생활안전사고, 범죄) 7개 부분(자연재해, 화재, 교통, 감염병, 승강기, 안전사고, 범죄)의 11개 지표이며, 자치단체별 안전 환경을 판단 할 수 있는 지역특성지표로 고령인구수, 결혼이민자수, 장애인수, 초등학생수, 외국인수, 실업률, 재정 자립도 등 7개 항목으로 구성되어 있다.

3) 범죄안전 관련 평가지표 분석

안전도시의 측면에서 볼 때 지역차원에서 발생하는 범죄, 특히 도시의 일상생활에서 발생하는 폭행이나 절도 등 생활밀착형 범죄에 대해 조사하여 지역의 안전도를 평가하는 제도는 없다. 다만, 범죄통계조사의

52) 김현주 외4인, 위의 보고서, 83면 참조

차원에서 법무부와 검찰청, 경찰청 등에서 범죄통계를 분석하여 발표하고 있다. 따라서 이에 대한 부분에 한정하여 검토한다. 또한 범죄지수는 아니지만 지역의 범죄안전과 관련하여 최근 논의가 활발한 CPTED, 즉 환경설계를 통한 범죄예방(CPTED:Crime Prevention Through Environment Design)에 대해서도 검토한다.

가. 범죄지수

범죄의 경우에도 범죄의 증감·변화를 측정하기 위해 지수, 계수, 지표 등을 사용한다. 범죄통계에서 범죄지표로서 범죄율(crime rate), 인지율, 해결율(clearance rate), 체포율(arrest rate), 재범율(recidivism rate) 등의 개념을 사용하는데 이중 범죄율을 범죄지수 라고 한다.⁵³⁾ 犯罪指數 또는 犯罪係數란 1년 간 발생한 범죄건수를 인구 10만 명으로 나눈 값으로서 인구 10만명 당 발생한 범죄건수를 표시하는 수치를 말한다.⁵⁴⁾

나. 범죄통계

현재 우리나라에서는 범죄안전과 관련하여 안전도를 측정했다고 평가할 만한 범죄안전지수를 산출하지는 않고 있다. 다만, 범죄에 대한 전국단위의 조사를 비정기적으로 실시하거나 범죄 관련 행정통계치를 작성한다. 전자가 전국범죄피해조사이고, 후자로는 경찰청, 대검찰청, 법무부 등에서 각각 주요 범죄통계를 조사하여 발표한다.

① 전국범죄피해조사

전국범죄피해조사는 범죄건수를 파악하기 위해 실시되는 대표적인 조사통계로 형사정책연구원이 주관하고 전 국민을 대상으로 표본을 추

53) 안병욱, 최근 우리나라와 세계 주요 10개 국가의 전체범죄 및 seo 강력 범죄지수의 비교·분석, 월간 법조, 2003.12, 법무부, 223면 참조.

54) 여기에서 말하는 범죄의 발생건수란 우리의 생활 속에서 현실적으로 발생한 절대적인 범죄 건수를 의미하는 것이 아니고 실제로 발생한 범죄발생 건수 중 수사기관이 스스로 또는 피해자의 고소·고발 등으로 범죄를 인지·수사하여 형사사건화 한 경우의 상대적인 범죄발생 건수를 말한다. 안병욱, 위의 논문, 223면 참조.

출한 뒤 설문조사의 방식으로 진행된다.⁵⁵⁾ 1994년에 처음 시작되어 2005년까지 3년마다 실시되었고, 2008년 제6차 조사에서는 조사방식을 수정하여 국가공인통계로 되었으며 매 2년마다 실시되고 있다.⁵⁶⁾

전국범죄피해조사는 전 국민을 대상으로 표본을 설정한 뒤 범죄 피해여부를 파악하고 피해자 중심의 심층면접을 수행하는 방식으로 이루어지기 때문에 정보 취득에 많은 비용이 소요되고, 이로 인해 표본 규모를 늘리는데 많은 한계가 존재하며, 특정 범죄나 지역 통에 대한 세부적인 분석을 진행하는 데에는 여러 가지 제약이 존재한다.⁵⁷⁾

<표 4> 전국범죄피해조사에서 다루는 범죄

대분류	소분류	1~5차 (1993~ 2005년)	6차 (2008년)	7차 (2010년)	8차 (2012년)
가구대상범죄	자동차부품절도	○			
	자동차절도	○		○	○
	자동차손괴			○	○
	주거침입절도	○	○	○	○
	주거침입강도	○	○	○	○
	주거침입손괴		○	○	○
	단순주거침입		○	○	○
	단순손괴		○	○	○
개인대상범죄	주거침입기타			○	○
	(대인)절도	○	○	○	○
	(대인)강도	○	○	○	○
	폭행 및 상해	○	○	○	○
	성폭력	○	○	○	○
	사기		○	○	○
	협박·괴롭힘		○	○	○
	기타		○	○	

출처: 김두열 전수민, 치안·복지·경제성장·범죄 발생 현황 분석, 한국개발연구원, 2012, 119면

55) 김두열 전수민, 치안·복지·경제성장·범죄 발생 현황 분석, 한국개발연구원, 2012, 9면 참조. 설문조사 방식은 2008년 이전에는 각 지역별로 인구규모를 고려하여 무작위 추출된 약 2000명의 대상자에게 1년 동안 ‘가구대상 범죄’와 ‘개인대상 범죄’를 경험한 적이 있는지 문의한 뒤, 만일 범죄를 경험하였을 경우 시각, 피해액, 신고여부 등을 추가적으로 질문하는 방식으로 하였고, 2008년 이후에 설문 내용과 방식을 변화하여 이전 조사들과의 일관성을 유지할 수 있도록 기존에 조사되었던 항목들은 부분 유지하면서 추가 항목을 포함시켰다.

56) 김두열 전수민, 위의 보고서, 9면 참조.

57) 김두열 전수민, 위의 보고서, 10면 참조.

<표 5> 우리나라 주요 범죄 통계

통 계	발간처	기 간	발간주기 ⁵⁸⁾	주요특성
범죄분석	대검찰청	1946~현재	1년	수사기간 단위 집계
검찰연감	대검찰청	1986~현재	1년	지방검찰청 단위 집계
법무연감	법무부	1989~현재	1년	검찰연감과 동일
범죄통계 ⁵⁹⁾	경찰청	1983~현재	1년	지방경찰청 단위 집계
경찰통계연보	경찰청	1954~현재	1년	범죄통계와 동일
사법연감	법원 행정처	1976~현재	1년	법원에 접수된 사건들에 대한 통계 - 전수조사

② 범죄분석(2013년 기준)

크게 두 파트로 나눈다. 범죄개관과 범죄 통계표 구성되었는데, 범죄개관에서는 ① 주요범죄별 기초통계와 ②심화통계로 항목이 나뉜다. ① 주요범죄별 기초통계는 재산범죄(절도, 강도), 강력범죄(폭행, 상해, 살인, 성폭력), 풍속범죄(간통, 도박), 과실범죄(교통사고) 등을 분석하고, ② 심화통계는 아동유괴(약취·유인), 아동성폭력(강간, 강제추행 등) 등의 통계를 나누었지만 둘 다 13미만을 중심으로 통계를 나눈다. 범죄통계표에는 범죄 발생 검거상황, 일반적 범죄분석, 범죄자 처분결과, 여성범죄 분석, 소년범죄 분석, 학생범죄 분석, 공무원

58) 시작연도는 발간주기에 따라 정기적으로 발간되기 시작한 연고를 지칭함. 사법연감의 경우, 1976년 이전에 1960년에 1회 발간된 바 있다.

59) 범죄통계는 1983년부터 2005년까지는 범죄분석이라는 명칭으로 발간되다가, 2006년부터는 범죄통계로 개칭되었다.

범죄분석, 전과자 범죄분석, 정신장애 범죄분석, 정신장애 범죄분석, 가정·학교폭력 처분결과에 대한 통계의 분석이 주를 이루었다.

③ 검찰연감(2013년 기준)

검찰연감에서는 사건처리에 관하여 전체사건, 소년사건, 공무원사건, 여성사건, 외국인사건의 죄명·국적별접수인원을 추출한다. 그 외에 구속영장의 발부 및 처리, 연도별 벌과금 집행 및 상황으로 통계를 분석하였다.

④ 법무연감(2014년 기준)

법무연감에서는 통계는 범죄예방업무 통계(비행소년 선도, 감호처분, 보호관찰, 갱생보호, 소년보호 및 분류시심사)에서만 확인할 수 있고 수치를 비교 분석하였다.

⑤ 범죄통계(2013년 기준)

경찰청의 범죄통계는 살인, 강도, 강간·강제추행, 절도, 폭력, 사기순으로 지표범죄를 분석하였다. 그것을 토대로 “범죄 발생 상환 관련 특성, 범죄자 특성, 피해자 특성, 범죄자 유형(여성범죄자, 미성년범죄자, 학생범죄자, 공무원범죄자, 전과범죄자, 정신장애범죄자, 외국인범죄자, 고령범죄자)”에 대해 다시 통계 수치를 세분화하였다.

⑥ 경찰통계연보(2012년 기준)

경찰통계연보는 부처별로 통계를 나타낸 것을 알 수 있다. 그러나 범죄와 관련된 통계는 생활안전국, 수사국, 교통국, 보안국, 외사국에서 통계를 찾아볼 수 있다.

⑦ 사법연감

법원에 접수된 사건들에 대한 통계치이므로 범죄관련 연구에는 한계가 있다.

다. CPTED

과거 건축설계 및 도시계획 수립 단계에서 경제성과 편의성만을 고려하고 치안요소를 소홀히 하여 범죄취약 지역이 발생하는 등 문제점이 드러나게 되면서 경찰은 이에 대한 전략적 접근방법으로 기존에 경찰력 투입에 의존하는 범죄예방 순찰활동 방식에서 벗어나 범죄를 유발하는 물리적인 환경개선을 통해 범죄를 예방하는 환경설계를 통한 범죄예방(CPTED:Crime Prevention Through Environment Design)을 시행하고 있다.⁶⁰⁾ 국내 최초로 CPTED 전문가양성 교육과정을 운영하면서 연간160명의 전문경찰관을 양성하고 있으며, CPTED적용의 기초적인 기준마련을 위한 산·학·관으로 구성된 협의회에서 지속적인 논의를 하고 있다.⁶¹⁾ 또한 CPTED 제도화에 대한 법령개정 노력으로 국토의계획및이용에관한법률 시행령에 범죄예방의 내용을 추가할 계획이다.⁶²⁾ 현재 경찰은 지방자치단체 등과 협의를 통해 각종 주거환경개선사업 및 뉴타운 사업 등에 지식경제부가 개발한 표준안의 적용 사례를 측정하여 개선사항을 파악하고, CPTED를 통한 경제성을 홍보하여 건설회사들의 자발적 참여를 유도하는 등 환경설계를 통한 범죄 예방활동을 경찰활동에 도입하는 등 거시적이면서도 장기적 관점에서 전략적인 경찰활동을 수행해 나가고 있다.⁶³⁾

60) 김현동, 지역사회 경찰활동 관점에서 본 현장 경찰활동, 한국콘텐츠학회논문지 vol.13 no6, 2013,5.180면 참조.

61) 김현동, 위의 논문, 180면 참조.

62) 오윤경, , 범죄예방 환경디자인의 주요 전략과 제도화의 방향, 한국법제연구원 위크숍 자료집, 2014,5, 26면 참조

63) 김현동, 위의 논문, 180면 참조.

5) 교통문화지수

가. 의 의

교통문화지수는 교통안전법 제57조에 근거하여 지자체별 교통문화 수준을 객관적으로 측정, 분석, 평가하여 교통문화 개선을 위한 자율적 경쟁 및 교통안전정책의 합리적 대안 마련을 위한 기초자료를 제공하기 위한 것으로 전국 시·군·구 기초지방자치단체를 대상으로 조사된다.⁶⁴⁾

교통문화지수는 1998년도에 교통안전공단에서 처음 개발되어 매년 조사발표 되고 있고, 10년 이상의 기간을 거치면서 조사 항목이 조정되어 왔다. 2007년 이후 운전형태, 교통안전, 보행안전, 교통약자의 4개 조사영역에서 14개 조사항목을 조사원의 현장관찰조사와 교통사고 통계를 활용한 문헌조사를 통해 조사하고 있다. 또한, 조사지점수를 지자체당 1개소에서 인구 50만명 이상 시는 3개소, 기타 시는 2개소로 확대하였다.⁶⁵⁾

나. 주요항목

조사영역은 안전띠 착용률, 횡단보도 정지선 준수율, 신호준수율 등 운전자의 안전의식·형태에 대한 운전형태영역, 보행자 횡단보도 신호준수율 등 보행형태 영역, 교통사고 발생현황에 대한 평가인 교통안전 영역, 교통약자 영역, 고속도로 안전띠 착용률, 운전 중 휴대전화 및 DMB 사용 등에 관한 기타영역 총 5가지 측면에서 시행을 한다. 운전형태·보행형태·기타 영역은 현장조사, 교통안전 영역은 경

64) 조사 지자체는 인구 50만 이상 시(광역시 제외)15개, 인구 30만 이상 50만 미만 시 10개, 인구 30만 미만 시 51개, 군79개, 자치구 75개, 총230개이다.

65) 교통안전공단, 교통문화지수 개선방안 연구, 2010. 12, 교통안전공단 녹색교통안전연구원 안전연구실, 7-8면 참조.

찰청 통계를 활용하여 조사되고, 교통약자 영역은 현장조사 및 통계 문헌을 통해 조사되고 있다.⁶⁶⁾

6) 교통안전지수

가. 의 의

경찰청 산하 도로교통공단이 2005년부터 매년 산출하여 발표하는 것으로 각 자치단체의 인구수, 자동차등록대수, 도로연장거리 대비 사망자수 및 중사고 건수 등 8개 기초변수 값을 구하고, 이를 기초로 하여 교통사고발생요인, 희생요인, 도로환경요인 등 3개 요인을 추출한 다음, 각 요인별 기여도에 따른 가중치를 반영하여 합산한 것을 다시 백분위 지수방식으로 변환한 것이다.⁶⁷⁾ 교통안전지수는 지역단위의 교통사고율을 비교·평가하여 지자체간 교통안전 수준을 비교·평가하고, 지역 환경에 맞는 효율적인 교통안전정책의 수립 및 지자체간 교통안전사업의 경쟁을 촉진하여 교통안전수준을 개선할 목적으로 개발되었다.⁶⁸⁾

나. 주요항목

교통안전지수의 산출을 위해 해당자치단체의 관련 기초 자료(인구, 자동차등록대수, 도로연장거리) 대비 ① 교통사고 발생요인, ② 희생요인, ③ 도로환경 요인 등 3개요인과 또한 4개의 교통안전지수의 보조지를 사용하여 산출하였다.⁶⁹⁾ 구체적인 지표항목은 표로 작성하였다.

66) 교통안전공단, 위의 보고서, 9면 참조.

67) 설재훈, 우리나라 교통안전지수 산출 발표 현황, 한국법제연구원 워크숍자료집, 2014.08.08, 2면 참조.

68) 교통안전공단, 위의 보고서, 10면 참조.

69) 교통안전공단, 위의 보고서, 13면 참조.

<표 6> 교통안전지수: 3개요인 8개 항목(70)

영역	변수명	내 용
발생요인 (2)	중사고차	자동차1만대당 중사고건수
	중사고인	인구10만명당 중사고건수
희생요인 (4)	사망자차	자동차1만대당 사망자수
	사망자인	인구10만명당 사망자수
	사고심각도	사망자수/사상자수
도로환경요인 (2)	보행사망자비	보행사망자수/사망자수
	사망지도로	도로연장1km당 사망자수
	중사고도로	도로연장1km당 중사고건수

<표 7> 교통문화지수와 교통안전지수의 비교(71)

구분	교통문화지수	교통안전지수	비 고
주관기관	교통안전공단	도로교통공단	
개발연도 (발행년도)	1998년 (매년)	2005년 (매년)	
대상지역	전국 시·군·구 230개지역	전국 시·군·구 230개지역	
주요평가 항목	- 운전행태(40%) - 보행행태(10%) - 교통안전(40%) - 교통약자(10%)	- 발생요인 (30%) - 희생요인 (47%) - 도로환경요인 (23%) (가중치는 요인분석 활용)	- 교통문화지수는 교통사고 자료와 교통문화자료를 종합적으로 고려함 - 교통안전지수는 교통사고 자료를 요인별로 분리하 여 고려함
보조평가 항목	- 없음	- 당사자 요인(6개) - 법규위반요인(4개) - 사고변화요인(1개) - 교통특성요인(1개)	- 교통안전지수는 2009년부터 평가결과의 활용성을 높이기 위해 4개요인, 12 개 보조지표를 개발 이용 하고 있음
평가지표 특징	- 교통사고 관련 자료의 문헌조사와 시, 군, 구 별 교통문화 실태의 관 찰조사의 종합적인 교 통안전을 고려하는 것 이 특징	- 교통사고자료를 각 요 인별로 점수화한 것과 평가결과에 대한 개선 점을 제시하기 위한 보 조지표를 사용하는 것 이 특징	

70) 설재훈, 위의 세미나자료집, 3면 참조

71) 교통안전공단, 위의 보고서, 22면 참조.

제 4 절 현행 제도상의 문제점에 대한 검토

1. 현행 안전도시 관련 법제도의 문제점

(1) 안전도시 관련 법률의 혼재

현재 안전도시를 직접 규율하고 있는 법률은 없지만 안전도시에서 요구하는 안전의 내용으로 포섭할 수 있는 내용을 다루고 있는 법률은 존재한다. 다만, 안전이란 개념자체가 법적으로 정의된 바 없고, 안전에 대한 범위도 점점 확대하고 있어서 안전도시 정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 안전도시에 관한 사항을 규정한 개별 법률은 필요한 실정이다. 안전도시에 관한 직접적인 법률은 없으나 재난안전과 관련된 법률은 무수히 많고 재난 유형과 안전사고 원인별로 관련 법률들이 각 책임기관별로 구분되어 관리되고 있다. 이러한 이유로 안전도시에 관한 사항만을 통합한 통합적 법률의 제정이 요구되고 있다.⁷²⁾

<표 8> 주요 방재분야별 국내 법령 현황

주요 방재분야		방재관련 법령
재난관리	재난관리	• 재난관련(6), 환경관련(5), 산림관련(5), 보험분야(3) • 재난정보관련(4)
	소방관리	• 소방관련(5)
안전관리	산업안전관리	• 근로지(2), 광산관련(2), 원자력관련(4), 화학류관련(1), 정보통신관련(3)
	시설안전관리	• 시설물(19)
	교통안전관리	• 교통관련(9)
	식품안전관리	• 전염병및위생(5)
안전관리	생활안전관리	• 승강기관련(1), 석유관련(3), 가스관련(3), 전기관련(5), 에너지관련(3), 유원지및공연행사관련(2)
	공간안전관리	• 국토이용 및 도시계획(2)
	기타	• 기타관련(14)

자료 : 통합적 재난관리체계 구축 방안연구(행정안전부, 2007)

72) 정지범, 앞의 논문, 40-41면: 원종석, 김윤중, “선진 안전도시 방재시스템 구축을 위한 로드맵 구상”, 서울시정개발연구원, 2008, 43-44면 참조.

<표 9> 재난관리 분야별 관련 법령

방재분야(법령수)		관련 법령
재난 관리	재난관련(6)	1.재난및안전관리기본법, 2.자연재해대책법, 3.소하천정비법, 4.민방위기본법, 5.지진재해법 6.급경사지재해예방에관한법률
	환경관련(5)	1. 대기환경보전법, 2. 오존층보호를위한특정물질의제조규제등에관한법 률, 3. 유해화학물질관리법, 4. 수도법, 5. 다중이용시설등의실내공기질관리법
	산림관련(5)	1. 산림기본법, 2. 사방사업법, 3. 산림·둔화휴양지에관한법률, 4. 산림자원의조성및관리에관한법률, 5. 산지관리법
	보험분야(3)	1. 어선업및어선재해보상보험법, 2. 농작물재해보험법, 3. 풍수해보험법
	재난정보관련 (4)	1. 교통체계효율화법 제9조의4(국가교통조사자료), 2. 국가지리정보체계의구축및활용등에관한법률 제3조(지리정보), 3. 국토기본법 제23조 제2항 (국토현황 조사정보), 4. 방송법 제2조3호(재난방송)
소방 관리	소방관련(5)	1. 소방기본법, 2. 소방시설공사업법, 3. 소방시설설치유지및안전관리에관한법률, 4. 위험물안전관리법, 5. 다중이용업소의안전관리에관한특별법

자료 : 통합적 재난관리체계 구축 방안연구(행정안전부, 2007)

<표 10> 안전관리 분야별 관련 법령

방재분야(법령수)		관련 법령
산업 안전관리	근로자(2)	1. 산업안전보건법, 2. 진폐예방및진폐근로자보호등에관한법률
	광산관련(2)	1. 광산보안법, 2. 광산피해방지및복구에관한법률
	원자력관련(4)	1. 원자력법, 2. 원자력시설등의방호및방사능방지대책법, 3. 연구실안전환경조성에관한법률, 4. 비파괴검사기술의진흥및관리에관한법률
	화약류관련(1)	1. 총·검화약류단속법
	정보통신관련(3)	1. 정보통신기반보호법, 2. 위치정보의보호및이용등에관한법률, 3. 전기통신사업법
시설안전관리	시설물(19)	1. 시설물안전관리에관한특별법, 2. 건설기술관리법, 3. 건설산업기본법, 4. 건축법, 5. 주택법, 6. 건설기계관리법, 7. 도시철도법, 8. 철도건설법, 9. 철도안전법, 10. 하수도법, 11. 주차장법, 12. 항공법, 13. 항공·철도사고조사에관한법률, 14. 수도권신공항건설촉진법, 15. 석도제도법, 16. 하천법, 17. 도로법, 18. 고속도로법, 19. 건널목개량촉진법

(2) 안전도시 입법의 부재

사회가 고도화 되고 경제적 여유가 생김에 따라 삶의 질 차원에서 안전에 대한 인식이 강조되고 일상생활에서의 안전이 중요한 정책목표가 되었다. 특히 인구의 90%가 도시에 거주하고 있어서 도시에서의 안전하고 쾌적한 삶이 안전의 핵심이 되고 있다. 또한 안전의 범위와 내용이 사회가 복잡해짐에 따라 점점 확대되어 이제는 국가 행정의 상당부분이 안전에 포섭되기에 이르렀다.

국가는 국민의 기본권 보장을 위하여 노력을 하여야 할 의무가 있고 외부로부터의 침해로부터 개인의 기본권을 보호하고 국가 공권력을 기본권을 실현하는 데 제1차적임 임무를 두고 법과제도를 정비하여야 한다. 안전도시 정책의 추진은 현대 사회의 위험으로부터 시민의 생명과 신체를 보호하고, 재산권을 지켜 쾌적하고 행복한 생활을 추구하도록 하는데 그 목적이 있다. 따라서 그 위험원인의 발생이 국가의 공권력의 작용에 의하거나 제3자인 사인의 행위에 의한 것이든지 불문하고 국가가 공공적 성격을 가지고 있는 안전을 보호하여야 한다.

하지만 현재 안전도시를 직접 규율하고 있는 법률은 없다. 따라서 안전도시에서 요구하는 안전의 내용으로 포섭할 수 있는 내용을 다루고 있는 법률의 입법을 검토를 할 필요가 있다. 안전이란 개념자체가 법적으로 정의된 바 없고, 안전에 대한 범위도 점점 확대하고 있어서 안전도시 정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 안전도시에서 요구되는 사항을 개별법이든 ‘재난 및 안전관리기본법’에 추가하든 입법할 시기가 되었다. 현재 우리나라의 안전도시 관련 정책이 각 자치단체 별로 자치단체장의 정치적 이해관계와 인기주의에 편승하여 추진되고 있어서 정책의 연속성이나 효율성이 문제가 되고 있다. 게다가 국내에서의 안전도시의 추진은 대부분 WHO의 국제안전도시 인증에만 집중되어있고 그 절차의 진행과 안전도시의 인증과 평가를 공신력을 인

정부는 공공기관이 아닌 민간의 私的 연구기관에 맡겨져 있어서 시민의 안전이라는 공익적 사안을 국가가 아닌 사인이 관리하고 있다는 점에서도 문제가 있다. 따라서 안전도시의 법제도화가 필요하다. 국가가 안전도시와 관련한 모든 사항을 추진할 수는 없다하더라도 시민의 안전을 책임지어야 할 정부가 현재처럼 사적인 형식으로 진행되는 안전도시 정책을 방치해서는 안된다. 적어도 안전도시 정책을 추진함에 있어서 국가가 지원자의 위치에서 적극 지원하고 민간과 시민의 자발적 참여를 위한 다각적인 노력과 정책을 추진하여야 한다. 또한 필요한 범위 내에서 안전도시 정책에 대한 관리·감독도 하여야 한다.

(3) 안전도시 관련 추진 정책의 문제점

1) WHO의 안전도시(Safe Communities) 사업의 문제점

WHO 안전도시 모델은 보건·의학에서의 손상(injury) 개념을 이론적 출발점으로 하고 있다. 따라서 본질적으로 WHO 안전도시가 추구하는 안전의 범위와 내용은 ‘신체의 안전’을 중심으로 하고 있어서 제한적이다.⁷³⁾ 이러한 태생적인 개념의 한계로 안전의 내용으로 다루고 있어 내용의 한계를 벗어날 수 없고, 현재 우리나라에서의 WHO 안전도시인증은 법제도적인 접근이 아니라 의료적 관점에서 추진되고 있어 한계가 있다.

또한 WHO 안전도시는 손상과 불안감을 예방하고, 안전한 생활환경을 조성하기 위하여 각종 안전사고의 발생메커니즘 분석을 활용한다. 종합적이고 체계적인 손상감시시스템을 구축하고 손상기록을 분석하여 손상 발생을 미연에 방지한다. 따라서 WHO 안전도시는 그 목적달성의 수행방법에 있어서도 여러 한계가 나타난다.

73) WHO는 손상을 “질병이외의 외부적 요인에 의해 다치는 것, 즉 의도적 혹은 비의도적 사건의 결과로서 발생하는 신체나 정신에 미치는 건강상의 해로운 결과”로 정의하고 있다.

현재 몇몇 도시에서 국제안전도시 공인을 받은 사례는 있지만, WHO 안전도시 사업에 대해서는 다음과 같은 한계가 나타나고 있다. 가장 큰 문제는 안전도시의 내용과 구성요소가 매우 한적이다.⁷⁴⁾ 그 이유는 WHO의 안전도시에서 다루는 안전영역은 생활안전 영역의 신체적 손상(교통사고, 낙상, 충돌, 폭력, 자살)분야이어서 재난이나 범죄로부터의 안전 등은 다루지 않기 때문이다. 또한 WHO의 안전도시는 손상감시 시스템 구축과 이를 통한 기존의 통계자료에 의존하기 때문에 향후 장래에 발생할 수 있는 미래의 위험을 예방하고 대비하는 것에 대해서는 그 내용이 매우 부족하다.⁷⁵⁾ WHO의 안전도시만 보더라도 안전도시의 내용에 자연재해로부터의 안전, 범죄로부터의 안전 등에 관한 내용은 없다. 그리고 WHO의 안전도시는 지역 커뮤니티차원의 사업으로 중앙정부의 역할이 배제되어 있다. 이는 우리의 현실과 맞지 않다. 우리나라는 지방자치가 실행되고는 있으나 행정적 지원이나 재정적 지원 등 여러 문제에 있어서 중앙정부의 역할을 무시할 수 없다. 또한 수 십년 동안 중앙정부 중심의 행정이 이루어진 현실적인 여건상 소규모 민간 커뮤니티차원의 WHO 안전도시 정책을 그대로 우리나라에서 추진하는 것은 문제가 있다. 따라서 우리나라에서의 안전도시는 그 형태가 무엇이든 중앙정부의 역할이 필요하고 지역 커뮤니티 등 지방자치단체와의 협력이 필수적이다. 그리고 그 내용에 있어서도 재난에 대한 예방을 중시하는 방향으로 패러다임을 변화시킬 필요가 있다.

2) 방재마을만들기의 사업의 문제점

소방방재청의 방재마을 만들기는 소방방재청과 지방자치단체가 주도하여 자연재난을 대비한 각종 시설물 공사가 많이 이루어졌다. 따라서

74) 안혁근 외3인, 앞의 보고서, 17면 참조

75) 안혁근 외3인, 앞의 보고서, 17면

지역 주민이 중심이 된 지역안전 체계의 구축이 미흡하다는 평가를 받고 있다. 또한 소방방재청이 기존에 개별적으로 추진됐던 각종 방재 관련 사업을 묶어서 마을단위의 지역에서 종합적으로 추진하고자 했던 재해예방사업의 하나에 해당되어 그 내용이 재해위험지구 정비, 하천 정비, 하수도 시설 확장, 방재센터 신설 등 주로 건축·토목 사업이 많아 하드웨어 중심의 방재시설에 대한 것이 대부분이었다. 따라서 정책 추진 방식도 주민참여를 통한 상향식 과정보다는 성과를 내기위한 관 주도의 하향식 방식을 벗어날 수 없는 한계가 있다.⁷⁶⁾

3) 행정안전부 안전도시 사업의 문제점

2009년 행정자치부의 안전도시 추진은 지역의 안전체계 구축을 위한 최초의 사례인 점에서 의미가 있으나 당시 지역안전거버넌스라는 개념이 생소하였고, 정책추진 과정에서 지역주민보다는 중앙정부(행정안전부)와 지방자치단체(기초)가 중심이 되어 관 주도로 진행되어 지역에 뿌리내리지 못하고 전시적 정책이 되었다.⁷⁷⁾ 또한 중앙정부의 정책 지속성에 대한 의지도 부족했고, 더구나 2010년 천안함 사고로 국가의 정책우선순위가 재난안전 부문에서 국가안보로 이동하면서 단발성 정책으로 종료되고 말았다. 이러한 상황은 미국에서 FEMA(연방재난관리청)가 주도하던 재난관리정책이 9·11 테러 발생 후 對 테러정책에 영향을 받아 지속적인 사업을 하지 못하게 된 것과 유사하다.

행정자치부 안전도시 정책의 추진 과정에서 나타난 몇 가지 문제점을 보면 다음과 같다.

첫째, 주민참여형 상향식 모델을 지향했으나, 여전히 관주도적 사업이었다. 행안부 안전도시 사업에서는 특히 주민참여와 관련 이해당사자 네트워크 구축을 강조했지만, 많은 경우 형식적 네트워크의 구성, 자발

76) 정지범, “지역안전거버넌스의 구축의 한계와 과제: 정책사례분석을 중심으로”, 지방행정연구 제27권 제1호, 2013, 35면 참조.

77) 정지범, 위의 보고서, 41면 참조.

적 주민조직이 아닌 관제주민조직의 동원 등의 문제가 발견되었다.⁷⁸⁾

둘째, 안전도시 추진 단위를 기초자치단체를 기준으로 하여 정책추진에 있어서 지역의 특성을 고려하지 못하였고, 다양한 정책추진도 이루어지지 않았다. 그 이유는 지역적 특성을 나타내기에는 기초자치단체(시·군·구 단위)의 인구나 지역적 범위가 너무 크고, 안전도시 사업자체도 중앙정부 차원에서 추진했기 때문에 지역단위까지 고려할 여건이 되지 못하였다.

셋째, 지역 단위의 안전도시 정책이 실질적 효과를 내기 위해서는 지역의 특성을 고려한 지역별, 계층별, 세대별로 다양한 안전 관련 프로그램을 개발하고 이를 추진하여야 하지만 행정자치부의 안전도시 정책은 정책개발보다는 토목·건축공사, 장비구입 등 눈에 보이는 가시적 시설물 공사에 치중하였다는 문제가 있다.

4) 서울시 마을안전망구축사업

서울시 마을안전망구축사업은 기존의 다른 정책과 달리 소규모 공동체로 진행되어 지역주민의 참여가 높았고, 정책의 실효성을 높이기 위하여 지역안전체계를 구성하였다는 점에서 다른 정책과 달리 긍정적인 평가를 받고 있다.⁷⁹⁾ 하지만, 정책의 지속 가능성에 대한 불확실성과 역시 관주도로 지역안전체계가 조직되었다는 점에서 그 한계가 있다.

2. 현행 안전도시 관련 지표의 문제점

(1) 재난안전지수의 문제점

2009년부터 행정자치부에서는 지역의 안전을 강화하기 위하여 안전 상태를 객관적 수치로 측정하고 안전도가 취약한 분야에 대한 안전관

78) 정지범, 위의 보고서, 37면 참조

79) 정지범, 위의 보고서, 37면 참조

리제도의 개선을 위해 안전지수를 개발하고 시범적인 안전지수 산출을 실시한 바 있다. 이 과정에서 여러 문제가 제기되었다.

첫째는 2010년 개발된 안전지수가 적절한 평가인지에 대한 의구심이다. 안전도 평가의 정확성을 위해서는 평가지표가 객관적이어야 하고, 지역별 안전현황이 투명하게 공개가 되어야 한다. 조사의 신뢰성을 높이기 위해서는 조사지점의 확대와 조사방법의 적절한 변경이 필요하다. 따라서 조사의 신뢰성과 객관성을 확보하고 기존 조사방법에서의 어려움을 극복하려면 조사 지점의 적절한 확대와 조사 방법에 대한 연구와 보완이 필요하다.

둘째, 안전평가의 공정성과 객관성을 위해서는 현행 안전지수 지표구성체계로는 부족하다. 2010년 안전지수는 5대분야 24개 안전지표를 중심으로 개발되었으며 2012년 안전지수에서는 평가분야를 4대분야 7개 부분으로 개편하였다. 이것은 지표 상호간의 중복이 있었던 문제를 개선하고, 시·군·구의 통계가 없어서 사실상 평가의 실효성이 떨어지는 지표를 삭제하기 위한 것이었다. 또한 위해와 직접적 관련성이 높은 지표로 통일하고 이를 보완하였다.

<표 11> 안전지표 개선 사항

2010년 안전지표		2012년 안전지표(시군구 별)		비 고
분 야	지표수	분 야	지표수	
재난안전 (6개)	6개 예방 및 위해지표	자연재해(2개)	만명당 인명피해자수 (10년 평균)	재산피해 액 추가
			만명당 재산피해액 (10년 평균)	

제 2 장 안전도시 법제 및 인증제도 개관

2010년 안전지표		2012년 안전지표(시군구 별)		비 고
분 야	지표수	분 야	지표수	
		화 재(2개)	만명당 인명피해자수	
			만명당 재산피해액	
교통안전 (6개)	교통사고 사망자 비율	교 통(3개)	교통안전지수	대표성 있는 지표로 변경
	교통사고 사상자 비율		어린이 통사고 사상자수 (만명당)	
	어린이 교통사고 사상자 비율		노인 교통사고 사상자수 (만명당)	
	노인 교통사고 사상자 비율			
	보행자 사상자 비율			
	음주운전사고 사상자 비율			
산업안전 (5개)	재해자 비율	제 외	제 외	시군구 통계 부재로 제외
	재해 사망률			
	연간 재해사망자 비율			

제 4 절 현행 제도상의 문제점에 대한 검토

2010년 안전지표		2012년 안전지표(시군구 별)		비 고	
분 야	지표수	분 야	지표수		
	연간 재해발생 비율				
	업무상 질병자 비율				
보건·식품 안전(3개)	보건업 및 회복지서비스 종사자 비율	생활 안전 (3개)	감염 병	만명당 특정 감염성 질환 사망자 수	자살은 외부요인 에 의한 피해가 아니므로 제외
	장기요양보험 적용자 비율		승강 기	만명당 승강기사고 사망자수	
	자살사망자 비율		안전 사고	만명당 생활안전사고 사망자수	
범 죄 안전(4개)	중요 범죄발생 비율	범죄안전 (1개)		만명당 가해(타살) 사망자수	대표성 있는 지표로 변 경
	검거율				
	소년범죄 발생비율				
	기타 일반범죄발생 비율				
		지역특성	7개 공통지표		
합계	안전지표 24개		핵심 안전지표 18개		

하지만 지표구성체계에 있어서 지역의 안전을 종합적으로 평가하기 위해서는 다양한 지표에 대한 분석이 필요한데 2012년의 개선된 안전지수는 위의 표에서 보듯이 7개의 공통된 지역특성지표와 위해지표 11개가 전부이다. 따라서 지역의 구체적인 안전에 대한 평가논리 및 설명으로는 부족하며 지표구성체계의 개선이 요구된다. 안전지수평가를 구성하고 있는 8개 측정지표들의 경우 서로 다른 성격을 지닌 지표들임에도 불구하고 단순 산술적 합계에 의한 지수를 도출하고 있다. 이는 각 측정지표들 간의 연관성을 충분히 고려하지 않고 있다는 것을 의미하며 이는 지표구성체계의 문제점으로 지적될 수 있다. 따라서 지표구성체계를 다시 정립할 필요성이 있다고 본다.

셋째, 안전지수 조사 방법론적 측면에서의 문제점이 제기된다. 안전한 도시·지역을 조성하기 위해서는 해당 자치단체와 지역 주민의 참여와 노력이 필수적이다. 따라서 안전지수의 평가에 있어서도 그러한 노력과 지역 주민의 참여도가 그 결과에 반영되어야 한다. 그러나 현행 평가지표는 이러한 점을 반영하지 못하고 있다. 또한 안전도 평가이지만 사실상 드러난 항목에 대한 통계치를 단순 반영하는데 그치고 있다.

넷째, 안전지수 평가를 활용한 안전정책 수립 방안이 미흡하다. 안전지수를 평가하는 이유는 각각의 평가를 통해서 문제점을 시정하고 이를 반영하여 지역의 안전도를 높이는데 그 목적이 있다. 그러나 안전지수평가 분석결과는 안전과 관련된 기초자치단체별 구체적인 문제점 지적이 어렵다. 이는 안전지수 자체가 종합점수에 의한 순위에 초점을 두고 있기 때문이다. 그러다 보니 지방자치단체의 효과적인 안전도시 계획 및 정책수립과 연결되지 못하고, 필요한 구체적인 방안 제시도 미흡하다.

(2) 범죄안전지수의 문제점

안전도시의 측면에서 볼 때 지역차원에서 발생하는 범죄, 특히 도시의 일상생활에서 발생하는 폭행이나 절도 등 생활밀착형 범죄에 대해

조사하여 지역의 안전도를 평가하는 제도가 없어 현행 일반적 범죄통계조사와 분석상의 문제점에 대해 검토한다.

1) 범죄지표 기준의 적합성 문제

범죄통계의 측정에 있어 범죄유형에 따라 범죄건수도 다르게 기록된다. 일반적으로 재산범죄와 폭력범죄간의 범죄건수 기록방식이 달라서 전자는 행위중심이고 후자는 피해자 숫자를 중심으로 범죄 건수가 기록된다. 문제는 이러한 기록 방법의 차이로 범죄통계에 오류가 발생한다는 점이다. 범죄지표의 적합성에 대한 조사결과를 보더라도 그러하다.⁸⁰⁾ 또한 통계측정 방식에 있어서도 범죄유형에 따른 통계기준이 없고, 범죄안전도 평가에 범죄의 위험성과 심각성을 고려하여 측정해야 하는데 이러한 유형을 구분하지 않고 있다. 예를 들어, 절도범죄나 폭력범죄들이 질적 특성에 상관없이 살인, 강도 및 강간범죄의 1건과 동일한 통계치로 취급되고 있어 범죄지표들의 수치로만 보면 통계적 왜곡 현상이 발생한다.⁸¹⁾

2) 범죄지수 구성체계의 문제

현재 경찰에서 시행하고 있는 ‘5대범죄’를 중심으로 한 범죄동향분석은 범죄의 심각성, 질적 특성 등을 적실하게 반영하지 못하고, 전체적인 범죄총량만을 제시하고 있다. 범죄유형간의 심각성이나 가중치가 전혀 고려되지 않은 채 수치로서만 비교되고 있다.⁸²⁾ 또한 범죄지수를 산출함에 있어 범죄인 수, 피해자의 수, 기타 범죄발생에 영향을 준 다양한 요소가 고려되어야 하는데 현재의 범죄지표체계는 이를 고

80) 경찰관의 경우 폭력범죄의 경우 지표기준이 적합하지않다는 의견이 46.6%로 적합하다(38.1%)는 응답보다 높게 나타났고, 절도범죄의 경우적합하지않다는 의견이 47.7%로 적합하다(31.4%)는 응답보다 높게 나타났다.

81) 임준태, 치안성과지표로서 ‘5대범죄’ 적정성검토 및 ‘대체지표’개발, 사회과학연구 제17권 제2호, 2010.8, 161면 참조.

82) 임준태, 위의 보고서, 160면 참조.

려하지 않고 있다. 단지 범죄지수는 범죄가 10만명 당 얼마나 자주 발생했는가라는 범죄의 발생빈도만을 나타내고, 10만명 당 범죄를 저지르는 사람이 얼마나 많은지 또는 범죄발생에 영향을 미친 요소들이 무엇인지 등에 관한 사항은 파악되지 않는다는 문제가 발생한다.⁸³⁾ 또한 범죄지수가 인구 10만명을 기준으로 하고 있어서 많은 시군구가 인구가 10만이 되지 않아 안전도평가에서 이를 하나의 지역단위로 산출하지 못한다는 문제도 발생한다.

3) 범죄통계 측정과 내용상의 문제점

범죄통계 측정에 있어 ‘범죄분석’, ‘경찰백서’, ‘경찰통계연보’ 등은 개괄적인 통계분석에 그치고 있다. 따라서 내용상 특정 지역의 범죄 안전도 개선을 위하여 참고할 만한 내용이 매우 부족하다. 또한 통계 측정 및 수집과정에서 많은 오류가 발생하여 정확성이 떨어지고, 통계작성과 발표과정에서 국민이 참여할 수 있는 수단이 없어 국민 즉, 수요자의 요구를 제대로 충족시키지도 못하고 있다. 더구나 수집된 자료의 입력과정에서의 오류와 이에 대한 형식적인 점검방식, 상당량의 입력사항이 임의적이라는 점에서 정확성도 떨어진다.⁸⁴⁾

(3) 교통안전 관련 지수의 문제점

1) 지표구성체계의 문제

교통안전지수의 경우 지표의 구성체계에 대한 문제가 제기된다. 예컨대, 2011년에 실시된 교통안전지수평가에서는 3개요인, 8개 지표로 구성되어 있었다. 하지만 교통안전지수평가를 구성하고 있는 8개 측정지표들의 경우 서로 다른 성격을 지닌 지표들임에도 불구하고 단순

83) 안병욱, 최근 우리나라와 세계 주요 10개 국가의 전체범죄 및 5대 강력 범죄지수의 비교·분석, 월간 법조, 2003년12월호, 223면 참조.

84) 임준태, 위의 보고서, 148면 참조.

히 산술적 합계하고 지수를 도출하고 있어서 각 측정지표들 간의 연계성 및 상호 영향관계를 전혀 고려하지 않고 있는 것으로 지표구성 체계의 문제점으로 지적되고 있다.

2) 교통안전지수 활용 미흡

현행 교통안전지수 평가체계는 교통안전정책 수립을 위한 정보제공과 평가분석체계 활용방안의 제시가 미흡하다. 교통안전지수평가의 분석으로 각 자치단체별로 교통안전에 대한 구체적인 문제점 발견되어야 하는데 교통안전지수 자체가 종합점수에 의한 순위에 초점을 두고 있어 이러한 점이 어렵다. 때문에 지방자치단체의 효과적인 교통안전사업 계획 및 정책수립에 필요한 구체적인 방안제시가 부족하다.⁸⁵⁾

3) 조사의 신뢰성 문제

현재 교통안전지수평가는 지역의 특성을 반영하여 지역간 교통안전도를 비교하는 방식을 취하고 있다. 주요 평가지표 대비 사고발생건수 또는 사망자수를 사용하고, 평가지표로는 교통사고 발생과 상관성이 높은 인구수, 자동차등록대수, 도로연장 등이 주로 이용되고 있으나 이러한 교통안전도 평가방식은 다양한 변수들이 교통사고 발생에 복합적인 영향을 줌에도 불구하고 지표간의 상관성을 고려하지 않고 있다.⁸⁶⁾ 또한 지역내에서 발생하는 교통사고의 규모를 단지 사고발생건수 또는 사망자수로 적용하고 있어, 평가지표별로 지역별 교통안전도의 차이가 발생하고 있어 합리적인 평가결과로서의 신뢰성을 확보하기 어려운 문제점이 있다.⁸⁷⁾

85) 이홍재·차용진, “교통안전지수 모형의 타당도 및 신뢰도 분석”, 한국공공관리학보, 제26권 제1호(2012.3), 19-20면 참조.

86) 교통안전공단, “지역별 교통안전도 평가를 위한 지표설정 연구”, 교통안전공단 도로안전본부 안전연구처, 2011년 12월, 93면 참조.

87) 교통안전공단, 위의 보고서, 94면 참조.

제 3 장 주요 국가의 안전도시 관련 법제 및 현황 검토

제 1 절 주요 국가의 안전도시 관련 정책과 사례 분석

선진국에서는 이미 1970년대 이후로 사고 및 손상을 감소시키기 위해 국가 공중보건정책의 우선순위로 손상문제를 설정하여 체계적인 노력을 해 왔으며, 최근에는 지역 공동체 주민들의 자발적인 참여를 유도하고 안전한 지역 공동체를 만들어 나아가기 위하여 지역 공동체 특성에 맞는 손상예방 및 안정증진 활동이 활발하게 전개되고 있고⁸⁸⁾, 각국의 지역별 특성에 따라 안전도시가 조금씩 다른 형태로 운영되고 있다.

1. WHO의 안전도시(Safe Communities) 인증사업

(1) WHO 안전도시의 개념

세계보건기구(WHO)에서는 안전(safety)이란 인간의 기본 권리이며 개인과 지역사회의 건강과 안녕을 유지하기 위해 신체적 손상 및 정신적 해를 유발하는 조건이나 위험요인을 통제된 상태라고 정의하고, 이에 따르면 안전도시(Safe Communities)란 모든 연령, 모든 성별, 모든 환경에 대하여 국제적으로 인정된 안전증진과 손상 예방, 폭력 예방, 자살 예방, 자연재해 예방 사업을 수행하는 지역사회(자치단체, 군, 시 또는 구 등)를 말한다.⁸⁹⁾

88) 김건위, 앞의 보고서, 64면 참조.

89) 구체적 내용은 본 보고서 54면 참조.

WHO가 정의하는 안전도시의 개념은 다음과 같다. 첫째, 인간을 둘러싸고 있는 환경변화(물리적, 사회적, 문화적, 정치적, 제도적 등), 행위변화(개인 및 그룹, 조직 등)를 위한 조직적 노력을 통해 손상과 불안감을 예방하고, 안전한 생활환경을 조성하여 질 높고 건강한 삶을 성취할 수 있도록 하는 것이다. 둘째, 안전 증진, 부상 예방, 폭력 예방, 자살 예방, 자연재해로 인한 부상 예방을 위해 노력하는 지방자치단체, 지역, 도시, 도시지역 등이 해당한다.⁹⁰⁾

(2) WHO 안전도시 사업의 개요

WHO의 안전도시 사업은 1970년대에 스웨덴에서 기원하여 1989년에 공식적으로 시작된 사업으로, 도시, 지방정부 등을 대상으로 안전 증진, 손상·폭력·자살예방 등에 초점을 둔 국제적인 프로그램이다.⁹¹⁾ WHO의 안전도시로 지정되기 위해서는 다음과 같은 여섯 가지 요건에 부합해야 한다. ① 안전과 관련되는 다양한 집단들의 파트너십과 협업, ② 성, 연령, 환경, 지역여건 등 다양한 상황에 적용 가능한 장기적이고 지속가능한 프로그램, ③ 고위험군 집단 및 환경을 타겟으로 하는 프로그램과 취약집단의 안전을 증진하기 위한 프로그램, ④ 손상(injury)의 빈도와 원인을 상세히 기록하는 프로그램, ⑤ 프로그램, 과정, 효과 등을 평가할 수 있는 평가척도, ⑥ 국가적·국제적 안전도시 네트워크에의 지속적인 참여 등이다.⁹²⁾

(3) WHO 안전도시 공인 기준 및 절차

1) WHO 안전도시 공인 기준

아래와 같이 WHO 안전도시 공인기준은 7가지로 구성되어졌다.⁹³⁾

90) 신상영, 앞의 보고서, 34면 참조.

91) 신상영, 앞의 보고서, 33-34면 참조.

92) 신상영, 앞의 보고서, 34면 참조.

93) 조준필·박남수, “지역사회 안전증진 이론과 실제”, 군자출판사, 2008, 15-17면 참조.

- ① 지역공동체에서 안전증진에 책임이 있는 각계 각층으로부터 상호 협력하는 기반이 마련되어야 한다(An infrastructure based on partnership and collaborations, governed by a cross- sector group that is responsible for safety promotion in their community)
- ② 남성과 여성, 모든 연령, 모든 환경, 모든 상황에 대한 장기적으로 지속적인 프로그램이 있어야 한다(Long-term, sustainable programs covering genders and all ages, environments, and situations).
- ③ 고위험 연령과 고위험 환경 및 고위험 계층의 안전을 증진시킴을 목적으로 하는 프로그램이 있어야 한다(Programs that target high-risk groups and environments, and programs that promote safety for vulnerable groups)
- ④ 프로그램은 사용가능한 모든 근거를 기반으로 하여야 한다(Programs that are based on the available evidence).
- ⑤ 손상의 빈도나 원인을 규명할 수 있는 프로그램이 있어야 한다(Programs that document the frequency and causes of injuries).
- ⑥ 손상예방 및 안전증진을 위한 프로그램의 효과를 평가할 수 있어야 한다(Evaluation measures to assess their programs, processes and the effects of change).
- ⑦ 국내외적으로 안전도시 네트워크에 지속적으로 참여할 수 있어야 한다(Ongoing participation in national and international Safe Communities networks).

2) WHO 안전도시 공인 절차

WHO 안전도시 공인 절차는 크게 7단계로 나눌 수 있다.

① 사업 착수와 지원 센터와의 업무 협약

안전도시 사업을 추진하고자 하는 자치단체에서는 지역사회의 손상 현황 및 가용자원에 대한 분석결과를 토대로 하는 중장기 안전도시사

업계획을 수립하여 수행한다. 사업을 지속적으로 추진하면서, 국제 안전도시 지원센터와 사업지원을 위한 업무협약을 체결한다. 국제안전도시 지원센터는 자치단체의 안전도시 사업수행 및 관련 전문사항에 대한 자문을 제공하며, 자치단체에는 업무협약에 따른 분담금을 부과할 수 있다. 업무협약을 통해 지원되는 구체적인 사항으로는 국제 안전도시 공인기준별 세부 충족 항목들에 대한 안내, 자치단체 안전도시사업 연차보고서에 대한 검토 및 평가를 통한 사업 수행에 대한 자문 등이 있다.

② 국제 안전도시 네트워크 공인 준비도시 등재

자치단체에서는 자치단체장의 사업추진의사를 표명한 공문과 함께 지역사회 손상지표가 포함된 중장기 안전도시 사업 계획(안전도시 공인기준 근거)을 수립하여 국제 안전도시 공인센터(아시아: 아주대학교 지역사회 안전증진연구소)로 제출하면 국제 안전도시네트워크 공인 준비도시로 등재된다.

③ 국제 안전도시 공인 신청

자치 단체에서는 공인 신청 전 최소한 12개월 이상의 기간 동안 안전도시 공인기준을 반영한 사업 수행 경험이 있어야 공인을 신청할 수 있다. 공인신청서에는 자치단체의 일반정보, 국제 안전도시 공인 기준 각각에 해당되는 자치단체 내 수행 활동, 지역사회 내 구성원으로부터 협력지원에 대한 정보 등이 포함되어야 하며, 국문과 영문으로 작성하여 제출한다.

④ 공인 신청서 서면평가

공인 신청서의 서면평가는 최소3인의 공인된 심사자가 peer review의 형태로 수행하며, 서면평가에는 약 6주의 기간이 소요된다. 국제

안전도시 공인센터의 서면평가 보고서를 통해 현지 실사의 진행 혹은 제출된 공인신청서의 보완에 대한 의견이 전달되며, 공인신청서 보완을 위해 약6주의 기간이 추가로 제공된다. 공인신청서에 대한 서면평가 통과 후 현지실사 일정이 정해지게 된다.

⑤ 현지실사(site visit)

현지 실사단은 2일 정도의 기간 동안 안전도시로 공인받기 위한 자치단체의 준비 정도에 대해 실사한다. 현지방문 실사평가에 소요되는 모든 비용은 자치단체에서 부담한다. 현지 실사후 자치단체장과의 회의에서 국제 안전도시 네트워크로의 공인 또는 수정 보완후 가입에 대한 의견이 제시된다. 수정 보완의 경우 약 6주 정도의 시간이 주어진다. 현지실사 겨로가 공인여부가 결정되면, 세계보건기구 지역사회 안전증진협력센터에 공지한다.

⑥ 공인식(designation ceremony)

일반적으로 공인식은 현지실사 후 6개월내에 수행되며, 현지실사 결과, 공인에 대한 긍정적인 의견을 통보받은 후 국제 안전도시 공인센터와 공인 날짜에 대해 논의한다. 공인식과 관련된 제반비용은 해당 자치단체에서 부담하여야 한다. 국제 안전도시 로고는 공인 이후부터만 사용할수 있으며, 공인 이전의 경우에는 국제 안전도시 공인센터 혹은 지원센터와의 연계를 통해서만 사용가능하다.

⑦ 지속적 활동 및 모니터링

국제 안전도시네트워크의 활동 회원 상태를 유지하기 위해서 국제 안전도시 공인센터에 국문으로 작성된 연차보고서를 제출해야 하며, 영문 웹사이트에 정보에 대한 주기적 수정이 요구된다. 연차보고서 제출기간 경과 2개월 후 경고가 주어지고 6개월 후 자치단체장에게

안전도시네트워크에서 활동 회원 상태를 유지하는 것에 대한 권유 문서가 보내진다. 이후 12개월 동안 아무런 대응이 없는 자치단체에 대해서는 세계보건기구 지역사회 안전증진협력센터에 의해 비활동 회원으로 간주된다. 만약 자치단체에서 이러한 요구들을 충족하지 못하여 비활동 회원 상태였지만, 공인 안전도시의 지위를 다시 유지하기를 희망한다면 국제 안전도시로의 재신청을 해야만 한다.

⑧ 재공인(re-designation)

재공인은 매 5년마다 수행되어지는데 이는 새로운 공인도시로서의 회원자격에 대한 심사가 아니라, 지난 5년간의 안전도시 사업에 대한 활동을 질적으로 평가하고 관리하는 과정이다. 평가는 재공인신청서에 대한 서면 심사와 현지 실사로 수행되며, 평가 후 2달 이내 자치단체에 평가의견을 제시한다. 이후 절차는 최초 공인신청시와 동일하다.

2. 미국의 안전도시 사례

(1) 미국에서의 안전도시 논의

현재 대부분의 주정부가 경찰시설과 벌금을 강화함으로써 자신들의 법적이고 사법적인 시스템을 강화하고 있는 것에서 알 수 있듯이 미국은 지역 안전문제(problems of community safety)에 대한 진지한 대응을 하고 있는 것으로 보인다.⁹⁴⁾ 하지만 여전히 법집행 비용의 급격한 증가, 드문 형사 판결, 기소되거나 구금된 피고인 수의 급격한 증가, 사설 탐정수의 공적인 법집행기관의 수 증가 등의 사항은 범죄의 사회적·경제적 비용의 급격한 증가와 지역수준에서의 안정성 확보에 있어서의 어려움을 야기하고 있다.⁹⁵⁾

94) John Ashcroft et al., THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN COMMUNITY SAFETY, the International Centre for the Prevention of Crime, April 2001, p. ix.

95) *Ibid.*

전통적으로 대중들은 범죄의 감소를 경찰과 법원의 책임으로 여겨왔지만 증가하는 비용은 차치하더라도 당해 기관들에게 우후죽순 증가하는 범죄에 대한 대응책임을 당해 기관에만 전적으로 맡길 수는 없다. 더욱이 범죄에 대한 대응이나 억제보다는 범죄의 예방이 일반적으로 범죄의 문제를 다루는 데에 있어 현재까지는 중요하지 않은 역할(a minor role)을 담당하였다는 평가를 내리고 있다. 이에 따라 현재에는 범죄예방에서 공동체의 안전(community safety)으로 그 주요 공적 임무가 변화해 가고 있는 것으로 보인다. 특히 이러한 변화에는 사법 시스템만으로는 안전을 보장하지 못하며 시민들의 참여를 전제로 한 리더쉽과 전략 그리고 수단들이 변화를 도모할 수 있는 것으로 여겨지고 있다.⁹⁶⁾

하지만 현재에는 공무원들이 더 안전하고 건강한 공동체를 만드는 데에 있어서 자신의 권한을 십분 활용하고 있다. 유럽과 북아메리카, 아프리카 그리고 호주에서 시장들과 지역적 차원의 정부 공무원들은 지난 20년간 지역안전의 확보에 많은 노력과 기여를 해오고 있는데 특히 가난과 범죄와의 연계성에서 많은 기관들이 범죄의 예방을 위하여 협업이 필요하다는 것을 보여주고 있다.⁹⁷⁾ 이에 따라 지역 공동체의 안전을 공동체 내에서의 인권과 삶의 질의 지표로 설정하고 있으며 도시에서의 안전하고 활력적인 공동체를 확보하기 위하여 경찰과 정부기관, 나아가 시민들 간 지역 파트너십(local partnership)의 중요성을 강조하고 있다.⁹⁸⁾ 더욱 주목할 것은 지방자치단체 장들이 지역적 수준의 협력을 이끌어 내는데 매우 중요한 역할을 수행하고 있다는 것이다.⁹⁹⁾

96) *Ibid.*, p. x.

97) *Ibid.*

98) *Ibid.*

99) *Ibid.* 이와 관련 *Ibid.*, ix에서는 이와 관련, 공동체 안정을 확보하기 위한 체제에서 정지적인 리더십의 결정적인 역할의 인식의 중요성을 제시하고 있다.

현재 미국에서는 안전 공동체에 대한 논의가 본격화된 것이 사실이지만 안전도시안에 대한 본격적인 추진은 아직 진행중인 상황으로 보인다. 안전도시 수립과 관련한 PI 프로그램은 민관협력을 통한 나름대로의 성과를 자랑하였지만 2001년 워싱턴 주에서의 지진에서 PI에 참여한 커뮤니티 피해의 비심각성이 들어가기도 하였다.¹⁰⁰⁾

(3) 미국의 안전도시 사례- 달라스

미국의 도시가운데 달라스는 1996년 미국 최초로 WHO 공인을 받았다. 시, 지역사회 병원, 상공회의소, 시민협의회, 그리고 ‘United Way’와 같은 사회봉사단체들이 지원하여 1994년 설립된 손상예방센터(Injury Prevention Center: IPC)는 달라스 전역에 걸쳐 자동차에 의한 손상, 폭력, 낙상, 화재안전, 레크리에이션 손상과 관련한 예방프로그램에 참여하는 등 도시안전을 위하여 많은 활동을 하고 있다.¹⁰¹⁾ IPC는 지역의 현황을 고려하여 지역의 안전문제를 진단하고 이에 대한 해결을 모색하여 지역주민에게 보다 안전한 지역사회를 제시하고 있다. 특히 어린이학대, 가정폭력, 노인 학대 등의 예방과 관련하여 아동학대 방지를 위한 핫라인을 운영하고, 가정 내 폭력을 경험한 아동이나 이를 목격 한 사람은 핫라인을 통해 도움을 얻어 아동학대를 예방하도록 하고 있다.

IPC는 “National Council of Jewish Women(NCJW)”라는 안전지킴이 단체와 연계하여 노인들의 안전사고 위험을 방지하는데 노력하고, 특히 낙상방지를 위해 핸드레일, 휠체어 램프, 손잡이 바 등 가정 내 화장실 미끄럼방지 시설설치에 주력하고 있다.¹⁰²⁾ 또한 Dallas 시청 및 911 Call Center는 경찰, 소방 및 Call Center를 시청에 통합되어 911/311로 24시

100) 안혁근 외, 위의 자료, 14면.

101) 한세역, 안전도시의 재난관리체계와 프로그램 비교연구, 한국지방정부학회 2013년 하계학술대회 발표논문집, 2013, 351면 참조.

102) 한세역, 위의 논문, 352면 참조.

간 운영하고 있으며 911 Call Center뿐만 아니라 자연재해, 대형화재, 화학약품, 테러 등에 의한 응급상황에 대처할 수 있는 재난·재해센터도 운영하고 있다.¹⁰³⁾

<표 12> 달라스의 안전도시 프로그램

구분	유형	주요 내용
연령에 따른 추진 프로그램	0~14세	어린이 학대방지, 연합달라스지역 안전한 어린이 연합, 어린이안전시트 대여프로그램, 소아낙상 병원감시, 가정폭력 자문회, Bachman Coalition on Children and Youth, Vickery Meadows 가정폭력 구제활동, 노약자 임시위탁 연합
	15~24세	가족폭력예방, 교통안전프로그램, Vickery Meadows 가정폭력, 구제활동, 노약자 임시위탁 연합
	25~64세	가정폭력예방, 교통안전프로그램, Vickery Meadows 가정폭력 구제활동
	65세 이상	노인낙상방지 프로그램, 가정폭력예방, 교통안전프로그램
환경에 따른 추진프로그램	가정	노인낙상방지프로그램, 주택화재감시프로그램, 어린이학대 예방프로그램, 가정폭력 예방프로그램, 노약자 임시위탁연합, Vickery Meadows 가정폭력 구제활동
	교통	사고 없는 당신의 한주 교통안전연합, 자동차시트대여 프로그램, 자동차시트 체크 프로그램
	직장안전	사고 없는 당신의 한주 교통안전연합
	학교안전	교통안전, 자동차시트대여 프로그램, Vickery Meadows 가정폭력 구제활동
	스포츠 및 레저	안전한 어린이 연합

3. 일본의 안전도시 사례

일본의 안전도시 사례의 하나인 ‘마을만들기’ 정책은 토목, 건축 등 하드웨어적인 행정시책뿐만 아니라 주민활동 등 소프트웨어적인 활동도 포함하는 것으로 방재 및 안전과 관련된 마을만들기의 유형은 매우 다양하지만, 가장 일반적인 유형으로 안전·안심 마을만들기가 있다.¹⁰⁴⁾

103) 한세역, 위의 논문, 352면 참조.

104) 신상영, 주민참여형 안전한 마을만들기 구현방안, 서울연구원, 2012, 48면 참조.

(1) 일본에서의 WHO의 안전도시 사례

WHO가 세계 공통의 안전지표를 충족시키며 지역사회의 안전에 대해서 계속적으로 실시하는 도시에게 주는 “세이프 커뮤니티”인증으로 이해한다. WHO의 안전도시는 일본의 지방 자치 단체에서 실시하고 있는 기존의 ‘안전·안심 마을 만들기’와 혼동될 수 있으므로 일본에서는 세이프 커뮤니티라는 이름으로 사용 중이다.

세계적으로 202개의 도시가 세이프 커뮤니티로 인증된 것에 비해서 일본의 경우 현재 교토후 카메오카시, 아오모리켄 토와다시, 카나가와 켄 아즈키시, 동경도 토시마구 등 9개의 도시(지역)가 인증 도시로써 활동하고 있다. 2010년까지는 단 3개의 도시가 안전 도시로 인증 받았으나, 2014년 5월 현재 9개의 도시지역이 세이프 커뮤니티 인증을 획득하였고, 또한 4개의 도시가 준비 등록 도시로서 활동 중이다. 일본의 경우 지자체의 특성을 살린 고유의 마을 만들기 사업에서 발전된 “안전·안심 마을 만들기 사업”이 1979년을 시작으로 1990년대에는 전국적으로 이루어졌기 때문에 WHO의 인증을 통한 안전도시 추진은 2010년 이후부터 일부 지자체를 중심으로 이루어지고 있다.

(2) 일본의 안전·안심 도시 만들기 (安全·安心まちづくり計画)¹⁰⁵⁾

1) 안전·안심 도시 만들기의 배경

일본은 자연 조건으로 부터 지진, 태풍, 호우, 토사 재해, 쓰나미¹⁰⁶⁾, 화산 분화, 호설 등에 의한 재해가 발생하기 쉬운 국토를 가졌다. 예를

105) 도시 방재를 위한 안전·안심 도시 만들기 계획에서 “안전하고 안심하며 살 수 있는 지역 만들기 추진방책”에 대한 전문적 검토를 위해 2008년 9월에 사회자본 정비심의회 도시계획·역사적 풍토분과 도시계획위원회에 안전·안심 지역 만들기 소위원회를 설치하여 추진방책을 2011년 2월에 공표하였다.

106) 쓰나미(津波, TSUNAMI), 우리나라에서는 지진 해일(地震海溢)이라는 용어를 주로 사용하였으나, 2004년 스마트라 쓰나미 이후로, 미디어에서도 ‘쓰나미’ 및 ‘지진 해일’을 혼용하고 있다. 동일본대지진 발생 후에는 쓰나미라는 용어를 직접적으로 사용하는 경우가 늘어나고 있으며, 국제적으로는 쓰나미(Tsunami)라는 용어로 불리고 있다

들어 지진에 관해서 일본은 해양 플레이트와 대륙 플레이트의 경계에 위치하고 있어서 플레이트의 침식에 의해 발생하는 플레이트 경계형의 거대 지진 및 플레이트의 운동에 기인하는 내륙지역의 지각 내 지진이 발생한다. 21세기에 들어 와서 최대 진도 6강¹⁰⁷⁾ 이상의 지진이 이미 여러 차례나 발생하였다. 또한 중장기적인 시점으로는 광대한 지역의 침수로 인한 심각한 피해가 예상되는 대규모 수해 피해가 우려되는 것에 더해, 최근 케릴라 호우 등으로 불리는 국지적인 큰 비로 기인되는 각 지역의 중소 하천 범람 및 저지대의 침수로 인한 수해 피해가 다발하고 있다.

한신아와지 대지진으로 인한 피해로 인해 자연 재해에 대해서 생활의 안전을 확보하는 것은 필수 불가결하며 특히, “방재”분야가 안전한 지역 만들기를 위해서는 반드시 고려해야 하는 필수요인이 되었다. 방재 지역 만들기는 재해에 대해 안전한 도시공간을 실현하는 것으로 물리적 환경의 계획 등 하드적인 면뿐만 아니라 도시에 생활하는 주민이 지역 커뮤니티를 기본으로 실시하는 활동, 재해 방지·대응을 위한 행정 등과의 체제 구축 등의 소프트면도 포함한다. 지금까지의 일본의 도시 만들기, 지역 만들기의 역사를 보면 도시 공간의 안전화에 대한 역사라고도 할 수 있다. 에도시대의 화재연소방지 터의 정비 및 흙담 창고에 의한 불연화, 메이지 시대의 긴자 벽돌 건물 거리 계획 등은 도시의 대화재를 대응하기 위한 지역 만들기 활동이었으며 관동대지진 이후의 동경 및 요코하마의 부흥 계획은 대규모 지진에 대한 방재 지역 만들기 사업이라고 할 수 있다.

107) 일본의 경우, 지진 발생 시 지진의 크기에 대해서 진원의 힘을 나타내는 M(매그니튜드, 리히터 규모)의 표기뿐만 아니라, 사람이나 건물 내/외의 상황에서 체감하는 정도에 따른 ‘진도’로 지진의 크기를 전파하고 있다. 진도 6강의 경우, 외부 건물의 경우 벽의 타일이나 유리창이 파손되어 낙하하는 건물이 많으며, 보장하지 않은 블록 담의 대부분이 붕괴되는 상황을 의미한다. 건물 내의 고정하지 않은 가구는 거의 쓰러진다. 사람의 체감으로는 서있는 것이 불가능하고 흔들림에 이리 저리 채어 움직일 수 없으며 날아가는 경우도 있는 흔들림이다.

<http://www.jma.go.jp/jma/kishou/known/shindo/kaisetsu.html>

근래의 도시 재개발 역사 또한 동일하며, “시가지 재개발법”은 도시의 대화재를 방지하는 것을 목적으로 “내화 건축물 촉진법”에 연결되며 종합 설계 제도 및 특정가구제도에 대해서도 그 목적에는 방재가 위치하고 있다.

다른 한편으로는 1980년대부터 도시 범위가 증가함에 따라 ‘방법 지역 만들기’에 대한 관심이 높아졌고, 현재는 방법 및 교통안전 등의 일상의 안전·안심에 대해서는 방법활동의 지역 만들기 활동 및 배리어 프리화에 의한 고령자 및 장애인 등의 이동 원활화 등의 안전/안심의 생활환경 확보 등이 과제가 되고 있다.

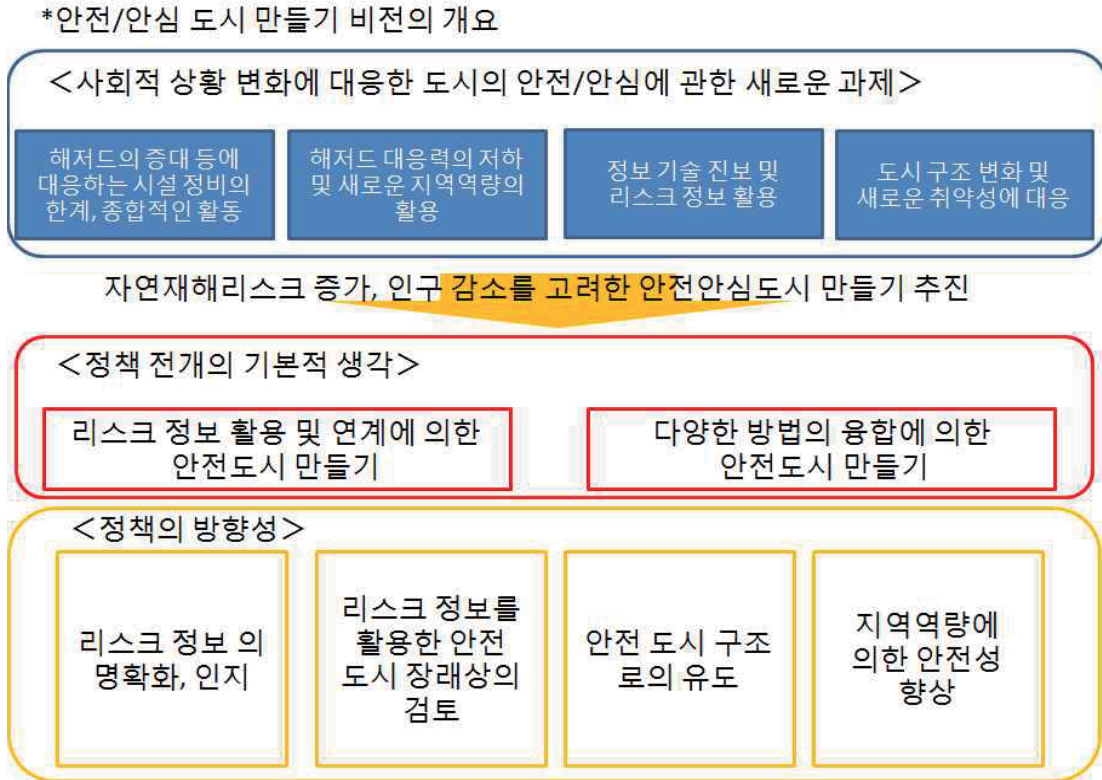
또한 저출산 고령화, 인구 감소 시대의 도래, 지구 온난화 문제 등에 대한 대응으로써 집약적인 도시 구조로의 전환 등은 향후 일본의 도시 계획과 시가지 정비의 기본적인 방침 변화에 따른 검토가 이루어지고 있다. 더불어 도시의 터미널, 역 주변 등에 있어서 고층 건축물 및 지하 시설물의 집약화가 진행되고 있어, 이러한 고도 이용 시가지에 있어서는 재해 발생 시의 안전 확보 및 1945년 이후 정비된 도로, 하천, 하수도 등 공공시설의 보수시기를 맞이하여 효율적이고 효과적인 도시의 관리 및 보수가 안전 도시 유지를 위한 새로운 중요한 과제로 부상하고 있다.

2) 안전·안심 마을만들기의 개요 및 내용

일본에서 ‘안전한 마을만들기’ 또는 ‘안전·안심 마을만들기’라는 용어는 주로 방법·치안유지를 비롯한 생활안전에 대해 사용하는 경향이 있으며, 일본의 많은 도시들은 방법을 중심으로 조례를 제정하여 운영하고 공공지원을 하고 있다.¹⁰⁸⁾

108) 신상영, 주민참여형 안전한 마을만들기 구현 방안, 서울연구원, 2012.8, 49면 참조.

<그림 1> 안전·안심도시의 비전 개요



① 정보의 정비

근년 홍수 및 지진, 토사재해, 화산 등의 각종 해저드맵이 작성되고 있으며, 각종 재해에 의한 피해 상정 및 피난 장소 등이 지정되어 지역 주민에게 배부되고 있다. 이러한 재해 리스크 정보는 주로 피난을 위한 정보로써 활용되고 있으며, 도시의 취약성을 파악하여 예방 및 감재를 위한 기초자료로써 안전한 도시 만들기에 활용하는 것이 가능하다.

② 진재(대규모 지진재해)의 대책

지금까지의 지진 재해 대책은 도시 계획 도로 및 도시 공원 등의 정비에 의한 피난 장소, 피난로의 정비, 시가지 재개발 사업 및 토지

구획정리사업 등의 면 정비 사업, 피난로 연도의 건물 불연화, 더욱이 피난로에 매설된 하수도관 등의 도시 시설 및 건물의 내진화 등을 실시하여 시가지에 있어서 방재력 향상을 도모해 왔다.

특히, 밀집 시가지에 대해서는 2001년 도시 재생 프로젝트에 따라 밀집시가지 중 특히 대규모 화재 가능성이 높은 시가지(중점 밀집시가지)의 약 8,000ha에 대해서, 2011년도까지 최저한의 안정성이 확보될 수 있도록, 밀집시가지에 대한 방재지구(防災街区)의 정비 촉진에 관한 법률 및 개정과 함께 각종 지원 제도의 확충이 이루어지고 있다.

지진이 발생하여 하수도 시설의 피해가 일어나면 공중위생 문제 및 교통 정체가 유발되는 것뿐만 아니라 기본적으로 화장실의 사용이 불가능해지므로 하수도 시설 피해는 사회에 미치는 그 영향이 크다. 따라서 2005년 하수도법 시행령의 개정에 의하여 시설의 중요도에 따라서 하수도 시설의 내진 성능을 규정함과 동시에 지진 대책을 위한 지원 제도를 창설하였다. 그러나 이러한 내진화 활동에도 불구하고 하수도관의 내진화율은 2007년 말 현재 약 10%에 머무르고 있어서, 피해 발생을 전제로 한 태에서의 피해 최소화를 목적으로 하는 감재 개념을 고려한 지진 발생 시 대응 대책의 촉진이 필요하다.

③ 수해·토사 재해 대책

도시의 침수 대책으로 하천이나 하수도의 정비, 쓰나미와 높은 파도에 대한 방파제 및 방조제의 정비 등을 실시하고 있으며, 토사 재해 대책으로서는 급경사지 등의 정비와 토사 재해 경계 구역 등의 지정에 의한 경계 피난 체제의 정비 및 건축·개발 규제 등을 실시해왔다.

안전도시 구축을 위한 수해 대책으로는 크게 ① 시가지의 침수를 방지하는 대책과 ② 시가지의 침수로부터 인명과 재산을 안전을 확보하는 대책으로 나누어 추진된다. ① 시가지의 침수를 방지하는 대책

으로는 시가지로부터 하천 및 하수도로의 빗물 유출량이 억제될 위해 보수·유수 기능의 향상을 도모하는 시책이 전개되고 있다. 사이타마현¹⁰⁹⁾에서는 유역의 침수 피해 대책의 추진을 위해 빗물 유출을 억제하기 위한 조례를 제정하였다. 실제 강우량 및 치수 시설의 효과 능력을 베이스로 ‘잠수 상정 구역도’를 작성하여 하천에 유입하기 전의 빗물의 침투 및 일시적인 저류기능의 확보를 추진하고 있다. ②시가지 침수로부터 인명과 재산의 안전을 확보하는 대책으로는 건물의 내수화, 침수 피해를 받기 쉬운 지역의 택지 이용의 회피, 안전한 피난 활동이 있다. 건물의 내수화 수단으로 지방 공공 단체에 있어서 재해 발생 시 방재 거점이 되는 시청 이외에 피난시설, 병원, 경찰서, 소방서 등이 기능을 유지하기 위한 내수화 정책을 추진하고 있다. 후쿠이시의 키다 공민관이 경우, 노후화로 인한 시설 이전 시, 지역 커뮤니티의 방재 거점 기능을 갖는 시설로써 정비하기 위해 해저드맵에 상정된 침수 높이(50cm)에 대응할 수 있도록 택지를 높이고 출입구에 방수판을 설치하였다. 안전한 피난 대책으로 침수에 대비한 피난소·피난로의 경로 선정 및 인지에 있어서 방재맵의 활용을 통해 안전한 피난 행동의 장애가 되는 침수 리스크를 회피할 수 있다. 재해 발생 전의 사전 대책으로써 일시적인 피난이 가능한 고지대의 정비 및 지역 커뮤니티 레벨에서의 협정 등에 의한 근린 고층 건축물로의 일시 피난을 실시하는 방법이 유효하다. 동경의 카츠시카구(東京都葛飾区)의 경우, 구의 전체지역이 침수될 가능성이 있기에 홍수에 대해서 광역피난을 기본으로 하고 있지만, 피난 활동이 늦은 주민들의 일시적 피난 장소가 될 수 있는 고지대로써 공원·대학 부지 등을 선정하고 정비 중에 있다(약 11ha).

109) 출처: 사이타마현 우수 유출 억제 시설의 설치 등에 관한 조례 팸플릿

4. 기 타

(1) 스웨덴의 안전도시 사례

‘요람에서 무덤까지’라는 표현에서처럼 스웨덴은 안전문제를 복지차원에서 이해한다. 스웨덴은 지방은 21개의 주(county)로 나뉘며, 각 주는 주지사와 중앙정부 직속의 행정위원회가 있고, 그 하부단위로는 290개의 자치구(municipal)가 있으며, 각 자치구에는 선출직인 자치위원회에서 임명된 집행위원회가 있고 자치정부는 주민들에게 광범위한 기초행정서비스를 제공한다.¹¹⁰⁾ 재난안전 등 위기상황과 관련하여 시민위기관리청(MSB)의 조정을 받으며 MSB는 일상에서 발생하는 사소한 위험부터 주요 국가재난으로 발생하는 위험에 이르기까지 광범하게 발생하는 위기사태를 관리한다.¹¹¹⁾

스웨덴 정부는 긴급사태시 관리역량을 강화하기 위한 노력의 일환으로, 위기와 취약도 분석을 시행할 의무가 있고, 지역의 주행정위원회는 공공과 민간사이에서 대피, 실행, 위기 및 취약도 분석 등에 대한 책임이 있어 위기상황발생 중에는 책임수준에 맞게 적절한 행위자에 의한 적절한 조치를 조정한다.¹¹²⁾ 지난 2002년부터 ‘민간비상기획본부’와 ‘심리전위원회’를 통합해 비상관리청(SEMA)을 설치해 운영하고 있으며 중앙차원에서 보건복지부가 재난관리 표준화와 감시, 책임을 지고 시의회가 적절한 재난의료계획을 수립하여 실시한다.¹¹³⁾ 스웨덴은 위기상황에서의 지휘와 통제를 위해 정보시스템을 구축하여 재난상황에

110) 소방방재청, 재난관리 선진화 정책보고서, 2009.07, 222면 참조.

111) 한세역, 앞의 보고서, 353면 참조.

112) 소방방재청, 위의 보고서, 228면 참조.

113) 이종열, 선진국 국가안전관리 시스템의 변화, 2007.09.31, 보안뉴스 기고문 참조.
http://www.boannews.com/know_how/view.asp?page=35&gpage=31&idx=1665&numm=1337&search=title&find=&kind=03&order=ref

서 동 시스템 사용을 익숙해지기 위해 구급서비스에 이용하고 있다.

스웨덴의 자치시인 리드코핑은 1989년 세계 최초로 WHO 안전도시 공인을 받았으며 지역의 특성에 맞는 손상예방 및 안전증진 활동을 추진해 오고 있다. 특히 손상에 대한 과학적인 접근을 통해 다양한 예방전략을 수립하고, 피할 수 없었던 실수나 운이 없던 것, 개인의 부주의 탓으로만 여겼던 손상을 20여 년 동안 체계적으로 관리해 사고 손상을 줄이고 안전한 지역 환경을 만들어 왔다.¹¹⁴⁾

<표 13> 리드세핑의 안전도시 프로그램

구분	유형	주요 내용
연령에 따른 추진 프로그램	0~14세	예비부모 그룹미팅, 출산 후 부모 그룹미팅, 어린이안전시트 대여, 어린이 자전거 헬멧 할인제도, 안전한 자전거타기 홍보, 운동장, 놀이터 안전점검, 어린이 안전에 대한 지방신문 사설기고, 7~13세 대상 교통안전교육, 부모시내 순찰단 운영(매주 금요일, 토요일 밤)
	15~24세	19~24세 젊은 층 운전자 안전교육/마약과 음주에 대한 지자체 정책/지역상징 자전거헬멧개발/마약과 음주관련 부모, 자녀 상담소 개설 운영, 범죄예방을 위한 이웃 간 협조체계 구축
	65세 이상	안전체크리스트 개발 홍보, 휴대폰 서비스 라인, 양로원에 사고손상 드록 시스템 구축, 기초건강관리센터에 안전용품 전시, 안전용품 브로셔 발간
환경에 따른 추진프로그램	가 정	안전체크리스트 개발 홍보, 휴대폰 서비스 라인, 양로원에 사고손상 드록 시스템 구축, 기초건강관리어린이와 노인에 대한 집중적 안전프로그램 개발 운영터에 안전용품 전시, 안전용품 브로셔 발간
	교 통	Vision zero 프로그램 : 장기적인 스웨덴내 교통사고 제로화 프로그램/자전거 도로와 보행자 안전도로 건설/겨울철 낙상방지를 위한 무료 모래 배달 서비스 의회 교통안전위원회, 장애인 위원회 정책 활동에 지역단체 참가
	학교안전	교내 사고손상 등록시스템 구축, 학교 폭력조직 방지대책, 심폐소생술 등 응급처치교육, 교통안전교육, 안전사고 예방활동, 친구후견인제도
	폭력예방	학부모 순찰, 마약예방프로그램
	스포츠 안전	스포츠관련 약물남용예방대책, 응급처치교육, 수영교육, 안전벨트착용프로그램

114) 한세익, 선진 안전도시 관리체계와 부산시 적용 방안 연구, 부산발전연구원, 2012, 54면 참조

(2) 호주의 안전도시 사례

호주 역시 공동체의 안정성 확보를 위한 노력하 있다. 호주의 경우에는 공동체의 강점을 공동체 내에 거주하는 구성원들의 특성과 복지 나아가 회복과 직접 연계되어 있는 것으로 보고 있으며, 공적인 장소에서의 지나친 음주와 남용, 야간시간에서의 청소년들에게 대한 감독의 부재, 학교로 등교를 하지 않는 청소년들 가정폭력 나아가 가정 내에서의 술의 남용 역시 심각한 문제점으로 지적을 하고 있다.¹¹⁵⁾ 이와 같은 물적인 문제뿐만 아니라 도박 등으로 말미암아 정신 건강상의 문제 역시 공동체 내에서는 심각한 문제점으로 지적을 하고 있다.¹¹⁶⁾

당해 문제들의 해결을 위하여 특히 물적인 시설의 중요성이 제기되고 있는데 공동체 내 남성들이 가서 쉴 수 있는 남성들의 공간(men's place), 피난처(refuge), 은신(safe house)와 같은 아이들과 젊은 산모들의 안전을 위한 서비스나 시설의 필요성 역시 제기되고 있다.¹¹⁷⁾ 또 다른 차원에서 음주 제한, 음주에 대한 관리의 필요성 역시 제기되고 있으며, 이의 일환으로 숙취(sobering-up), 알코올 중독치료(detoxification)를 위한 시설과 교육 프로그램의 필요성 역시 주요하게 제기되고 있다.¹¹⁸⁾ 뿐만 아니라 공동체 내 물리적인 안전을 위한 조치로 공동체 내 친사회적인 기술(pro-social skills)의 증대와 공동체 사법시스템(community justice system)의 향상을 위하여 야간 유소년 순찰인과 지역 내 경찰의 수 증강의 필요성 역시 제기되고 있기도 하다.¹¹⁹⁾ 물론 현재에도 호주에서는

115) Matthew Willis, Community safety in Australian Indigenous communities: Service providers' perceptions, AIC Reports; Research and Public Policy Series 110, 2010, p. X. 이는 <http://www.aic.gov.au/documents/0/B/4/%7B0B468E56-E4B5-48E5-88DD-5507836D68CA%7Drpp110.pdf>에서 검색 가능하다.

116) *Ibid.*

117) *Ibid.*

118) *Ibid.*

119) *Ibid.*

공동체 경찰과 야간 순찰인과 같은 공동체 사법대응책이 마련되어 운영되고 있을 뿐만 아니라 도로 조명(street lightening)과 감시 카메라(CCTV) 그리고 공동체와 법집행기관(law enforcement) 사이의 더 강화된 협력(better collaboration)이 도모되고 있기는 하다.¹²⁰⁾

이와 같은 상황에서 호주에서는 그와 같은 문제를 다룰 수 있고 공동체 내 안전(community safety)을 향상시킬 수 있는 공동체 내 주도적인 기관(initiative)의 필요성을 강조하고 있다.¹²¹⁾ 특히 호주의 경우에는 성별에 따라 안전감에 대한 상당 정도의 차이를 보이고 있으며 나아가 주말이나 야간에 특히 안전을 확보하는 것이 어렵다는 사실이 지적되고 있다. 뿐만 아니라 여러 가지 다양한 행사에 따라 안전성에 대한 대응이 다를 수밖에 없음 역시 지적되고 있다.¹²²⁾

결국 우리의 경우에도 안전도시를 설계하는 데에 있어서는 다양한 상황과 여건을 고려하여야 할 것이고 특히 각 안전도시의 설계와 운영의 주체를 설정하는 데에 있어서도 보다 면밀한 연구가 선행되어야 할 것이다.

5. 소 결

앞서 언급한 바와 같이 WHO의 주도로 안전도시를 위한 움직임은 본격화되고 있으며 적지 않은 나라에서도 안전도시에 논의는 도모되고 있다. 고찰을 한 바와 같이 호주와 미국에서의 공동체 안전에 대한 논의는 범죄에 대한 예방과 사회 내 구성원들의 효율적인 관리에 중점을 두고 있다. 물론 이는 중앙정부의 독점적인 관리보다는 지역 정부 주도의 공동체 안전을 도모하는 가운데 중앙정부 나아가 지역적인 수준의 실체들 간의 협업을 도모하는 방안을 본격적으로 고민하고 있는 것이다. 우리 역시 예산적인 고려에서 나아가 지방자치단체와의

120) *Ibid.*

121) *Ibid.*

122) *Ibid.*, p. xi.

관계를 고려한 안전도시의 설정과 도모를 염두에 둔다면 당해 논의를 심분 참조하여야 할 것이다.

제 2 절 주요 국가의 안전도시 관련 안전지표

안전도시와 관련된 인증은 WHO 안전도시 인증기준을 지방자치단체가 이용하고 있고 현 우리나라 안전도시 인증에 대한 기준이 마련이 되고 있지 않다. 그래서 이 챕터에서 안전도시 인증기준과 관련된 해외사례를 살펴보고, 안전도시 인증기준 관련된 안전도시지표에 관련한 해외사례하고 국내 관련 사례를 분석하여 최종적으로 안전도시 인증 평가체제 구축 방안을 마련하여 우리나라 현실에 맞는 안전도시 인증기준을 마련하고자 한다.

1. 재난안전 지표

1) 미국 뉴욕시 공공안전 성과지표

뉴욕시는 범죄와 환경 등 공공안전 지표들을 포함하여 총 65개의 공공안전 성과지표를 설정하였다. 뉴욕시의 성과지표는 환경, 경찰, 소방, 교통 등 광범위한 분야를 포함하고 있으며, 공공안전 관련 부서 별로는 아동서비스과(1개), 환경보호과(6개), 청소년사법과(15개), 교정과(6개), 보호관찰과(8개), 교통과(2개), 공원 및 휴양과(2개), 소방청(8개), 경찰청(12개), 응급관리청(5개) 등이다.¹²³⁾

2) 미국 워싱턴 주 킹 카운티 공공안전 및 건강성과 지표

킹 카운티(King County) 정부는 공공안전과 건강분야를 상호적인 관계로 파악하는 광의의 공공안전 범위를 채택하고 있다. 킹 카운티는

123) 김현주 외 4인, 안전한 지역만들기 진단 및 평가방법 개발, 행정자치부 국립재난안전연구원, 2013.12, 16면 참조.

지역사회 안전에 대한 평균인식 수준, 범죄, 가정폭력, 자동차 상해 및 사망, 유아사망률, 10대출산, 스트레스, 담배 및 알콜 이용, 육체활동 및 일상활동에서의 제약, 건강보험 및 접근성 등을 공공 안전 및 건강지표로 설정하였다.¹²⁴⁾

3) 미국 애리조나 주 마리코파 카운티의 공공안전 성과지표

마리코파 카운티(Maricopa county)에서는 범죄 등 직접적인 성격의 공공안전 성과지표를 설정하여 공공안전에 초점을 맞추는 협의의 공공안전 범위를 채택하고 있다. 마리코파 카운티 정부는 범죄율, 긴급 사고 대응율, 시민의 안전평가도, 사법소송을 공공안전 성과지표로 설정하였다.¹²⁵⁾

2. 범죄안전 지표

(1) 미국사례

미국에는 총17종의 범죄통계가 발간되는데 보고된 통계중에서 가장 종합적인 범죄와 체포된 사람에 대한 자료는 법무부 연방수사국(FBI)을 중심으로 활용하고 있는 UCR(Uniform Crime Report)상의 범죄지표로 아래 표와 같이 폭력범죄 및 재산범죄들이 ‘8대 범죄’유형으로 분류하고 있다.¹²⁶⁾

<표 14> 미국 UCR의 8대 범죄 지표

폭력범죄(Violent Crime) 유형	재산범죄(Property Crime)유형
살인	주거침입절도

124) 김현주 외 4인, 위의 보고서, 18면 참조.

125) 김현주 외 4인, 위의 보고서, 18면 참조.

126) 임준태, 앞의 논문, 143면 참조.

폭력범죄(Violent Crime) 유형	재산범죄(Property Crime)유형
강 간	절 도
강 도	자동차 절도
폭 행	방 화

(2) 영국사례

영국은 매년 정기적으로 피해자 및 범죄동향(British Crime Survey: BCS)을 조사하여 공식 범죄통계상의 수치들과 비교하고, 경찰당국에서는 치안정책을 수립, 실행하는 과정에서 10여개유형의 주요 범죄들을 선정, 범죄감소 동향을 평가하고 공표하고 있다.¹²⁷⁾ 범죄지표로서 ‘10대 범죄’유형은 범죄로 인한 피해(손괴 및 방화, Criminal Damage), 주거침입절도, 기타침입절도, 자동차 관련 절도범죄, 기타절도, 강도, 폭력(살인, 상해), 성범죄, 마약 등이다.¹²⁸⁾ 이러한 범죄 가운데 ‘마약관련범죄’ 및 ‘범죄로 인한 피해지표’를 제외한 심각한 ① 대인폭력범죄(살인-Homicide; 상해-Wounding), ② 강도(Robbery), ③ 강간(Rape), ④ 주거침입절도(Residence Burglary), ⑤ 자동차절도(Vehicle Theft), ⑥ 심각한 폭행(Serious Assault) 등의 범죄를 ‘6대범죄’(Serious Crime)로 분류하여 이를 유형만을 추출하여 인접한 각국들과 치안동향을 매년 비교하기도 한다.¹²⁹⁾

(3) 독일사례

독일연방범죄수사청(Bundeskriminalamt:BKA)과 연방내무부 경찰국에 서발간하고 있는 정기간행물과 치안지표작성에 관여하고 경찰관들과

127) 경찰청, 치안성과 지표로서 5대 범죄 적정성 검토 및 대체지표 개발, 2007.12, 25면 참조.

128) Policing London; Metropolitan Police Authority and Metropolitan Police Service Policing London Strategy for 2007-10 and Policing Plan for 2007-08 참고.

129) 임준태, 앞의 논문, 144면 참조.

관련 학계 전문가를 접촉한 결과에 따르면, 연방경찰에서는 매년 각 급주경찰로부터 범죄발생 통계를 취합하여 ‘경찰범죄통계-Polizeiliche Kriminalistik: PKS’를 작성하여 발표하고 있다.¹³⁰⁾ 이 분류시스템에 의하면 아래의 <표-○>과 같은 범죄유형에 따라 대분류 하고 있고, 특히 폭력범죄에 중상해죄를 포함시키고, (고의)경상해죄를 별도의 항목으로 분류하고 있다.¹³¹⁾

<표 15> 독일의 경찰범죄통계(PKS)의 범죄분류 및 유형

大분류유형	상세분류유형
폭력범죄	폭력(살인, 性폭행, 강도, 위험한重상해죄)
	(고의) 輕상해
절도범죄	절도죄(자동차관련, 상점절도, 주거침입절도, 소매치기)
	가두범죄
사기범죄	사 기
마약범죄	마 약
환경범죄	손괴, 모욕, 경제범죄, 컴퓨터범죄, 횡령, 파산관련범죄, 채류·망명 및 거주이전에관한EU법령위반, 경쟁·부패 및 독직관련범죄, 총기등관련법령위반, 환경관련범죄

3. 교통안전 지표

1) OECD회원국 교통사고 비교 항목

OECD에서는 회원국의 교통사고 발생현황을 비교하기 위해 전 국가 규모(인구, 자동차, 국토계수(면적, 인구))를 표준화한다. OECD의 경우

130) 경찰청, 위의 보고서, 31면 참조.

131) 임준태, 앞의 논문, 145면 참조.

전반적으로 국가의 통계자료(문헌)를 활용하고 있으며, 다양한 표준화 방안인 국토계수, 10억-주행Km를 도입·활용하고 있다. 조사항목 측면에서는 교통사고와 밀접한 연관이 있는 노출(10억-주행Km)과 연령대(어린이, 고령자 등) 및 차량의 탑승형태(이륜차, 자전거 등)를 고려하고 있다.¹³²⁾

2) 미국 교통문화지수 (Traffic Safety Culture Index: TSCI)

미국의 교통문화지수는 국내와 달리 안전(범죄포함), 환경과 같은 이슈가 되는 항목을 포함시키는 것이 특징이다. 특히, 운전자의 형태와 항목의 경우 운전자의 연령대별 특성과 저연령·초보운전자 항목, 정보통신이 발달로 인한 휴대폰사용 등과 같이 운전자들의 변화된 특성을 반영하려는 노력이 돋보인다.¹³³⁾

<표 16> 미국 교통문화지수(TSCI)의 영역별 조사 항목

조사영역	구성항목	조사영역	구성항목
Current Issue	원료의 가격	Attitudes and Behavior	음주운전
	건강보험		운전 중 휴대전화 사용
	범죄		운전 방해
	경제		과속
	도로안전		공격적인 운전
	환경오염		신호위반*
	지구 온난화		졸음운전
	항공안전		안전벨트 미착용*
	테러의 위험		저연령/초보운전
	교통 혼잡		고령운전자*

* 별표는 교통문화지수(2009) 적용되고 있는 지표이다.

132) 교통안전공단, 교통문화지수 개선방안 연구, 교통안전공단 녹색교통안전연구원 안전연구실, 2010.12, 14면 참조.

133) 교통안전공단, 위의 보고서, 15면 참조.

3) Safety-Net 도로교통 안전성취도 지표(Road Safety Performance Indicator : RSPI)¹³⁴⁾

Safety-Net의 연구(2005a)에서는 EU국가 간에 단일의 비교 가능한 도로안정성 취도 지표와 차원을 확인하는데 그 목표를 두고 있다. 이 연구에서는 ① 음주와 약물, ② 속도, ③ 좌석벨트와 헬멧, ④ 낮 주행 중 라이크 켜기, ⑤ 자동차, ⑥ 도로, ⑦ 사고 후 처리 등 7가지 영역에 초점을 맞추었다.

후속의 SafetyNet Project(Hakkert et al, 2007)에서는 안전성취도 지표 개발을 위해 좀 더 진전된 방법론적 근거를 제시했다. 즉, 안정성취도 지표 개발에 있어서의 전제조건은 지표가 도로교통시스템의 불안정한 조작적 조건을 반영할 수 있어야 하며, 따라서 특정한 안전 대책의 직접적 결과이기보다는 좀더 일반적인 것이어야 했음을 지적하고 있다. 또한 특정 안전 영역에 대해 개발된 안전성취도지표(Safety Performance Indicators)는 도로교통사고·부상에 기여하는 요인을 반영하며 확인되는 문제의 범위를 특징지을 수 있어야 한다.

4) Ecorys와 SWOV의 도로교통 안전대책 평가모형¹³⁵⁾

Ecorys와 SWOV(2005)에 의한 조사연구는 도로 교통안전 지표를 가능한 조작적으로 산출하고자 하였다. 이 연구에서는 지표를 직접적으로 측정할 수 있는 것과 간접적으로 측정할 수 있는 것으로 나누어 다음과 같은 핵심영역으로 구분하였다.

- ① 교통위험 : 자동차 주행 Km 당 도로사고로 죽은 사람의 위험정도를 나타낸다.
- ② 개인위험 : 거주자 수당 도로사고로 죽은 사람의 위험정도를 나타낸다.

134) 교통안전공단, 위의 보고서, 18면 참조.

135) 교통안전공단, 위의 보고서, 18-19면

- ③ 추세변화 : 일정기간 동안 사망률 변화 추세를 나타냄.
- ④ 자동차 안전 : 사고에 영향을 미치는 국가의 자동차 안전특성을 평가함(자동차 유형, 국가의 신차보급률, 자동차 정밀검사 결과 등).
- ⑤ 도로안전 : 도로안전과 관련된 국가의 도로 상황과 다양한 측면(고속도로수준, 포장도로율, 도로에 대한 투자용 등)을 측정한다.
- ⑥ 대인 안전(도로 이용자 행동) : 인간행동의 여러 측면, 즉 과속, 음주운전, 헬멧, 좌석벨트 사용 등의 교통안전을 평가한다.
- ⑦ 사회경제적 요인 : 국가의 발전도 및 건강수준, 교통 수준, 도시 인구와 개인수입 등을 측정한다..
- ⑧ 교통경찰과 정책 : 국가의 교통경찰과 교통 정책 수준을 측정함.
- ⑨ 도로 안전 기구 조직 : 국가 도로 교통안전 대책의 효과측정, 실행계획, 법령 등을 측정하며, 각 기관별 협조상태 등도 평가한다.

제 3 절 현행 제도에 대한 시사점

1. 외국의 안전도시 특징

국가마다 그리고 지역 마다 안전에 대한 주변여건이나 상황은 다르지만 안전도시는 도시의 일상생활에서 발생하는 각종 안전사고와 위해로부터 도시주변의 물리적, 사회적, 문화적, 정치적, 제도적인 환경을 개선하여 도시의 안전한 생활환경을 만드는 것이 목적이다. 이러한 목적을 위해서는 지역공동체 구성원이 안전에 대한 정보를 공유하고, 자발적으로 참여하여 지역의 안전증진을 위해 노력하는 것이 중요하다. 외국의 안전도시 특히 미국과 유럽의 경우를 보면 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 안전도시의 추진배경을 보면 대부분의 안전도시가 손상예방에서 시작되었다. 폭력 등 고의적인 사고예방과 고위험그룹에 대한 보호,

손상감시 및 자료공유 등을 통한 지역주민의 삶의 질 제고를 주된 내용으로 하고 있다.¹³⁶⁾

둘째, 안전도시의 정착을 위한 다양한 프로그램이 추진되고 있다. 특히 일상생활과 밀접한 주민밀착형 프로그램이 주류를 이루고 있다. 교통사전과 생활안전 등에 대한 정책과 프로그램 개발 및 실행에 노력하고 있고 연령 및 환경, 대상별로 다양한 프로그램을 추진하고 있다. 또한 사고 및 그로 인한 손상의 빈도나 원인을 찾기 위한 통계기록과 이를 규명하기 위한 프로그램을 운영에도 노력하고 있다.

셋째, 안전도시의 추진에 있어서 대부분의 안전도시가 공공과 민간의 협력체계를 구축하고 있다는 점이다. 안전네트워크로서 협력체계를 구축하면서 정책집행과정에서 이해 당사자들을 포함한 관련 당사자들 간의 협의를 중요시하고 해당 지역이 주도적으로 안전도시 사업과 정책을 추진해 왔다. 캐나다 토론토의 경우 안전도시가 NGO차원에서 추진되고 있으며 연방정부의 역할은 단순한 행정적 지원에 그쳤다.

2. 외국의 안전도시 시사점- 일본의 안전도시 만들기 사례

외국 특히 미국과 유럽에서 추진된 WHO 기반의 안전도시는 전술한 바와 같이 안전도시의 추진 과정과 내용 및 구성요소에 있어 문제가 있다. 그리고 현재 우리의 상황에서 요구되는 안전도시와도 차이가 있다. 따라서 이하에서는 일본의 안전도시의 만들기 사례에서의 시사점을 보고자 한다.

첫째, 시민(주민)이 안전도시·마을 만들기에 있어 활동의 주역이 되고 있다. 일본의 경우 고도 성장기의 도시 만들기는 경제 성장을 실현하기 위한 도시 기능의 정비를 주요한 목적으로 했지만, 경제 성장에

136) 한세억 외3인, 선진 안전도시 관리체계와 부산시 적용방안 연구, 부산발전연구원, 2013.12, 89면 참조.

따른 생활의 최저 수준이 달성된 현대사회에서는, 도시·지역 만들기의 주요한 목적은 삶의 질 향상으로 변화되고 있고, 삶의 질 향상을 이루기 위해서는 최종 사용자인 시민에 의한 도시·지역 만들기로의 참가 및 평가가 중요한 요소로 인식되고 있다. 따라서 계획 책정에 관해서는 주민 참가 워크숍 등을 통해서 주민에 대한 설명과 함께 의견을 듣는 것을 중시하고 있다. 이러한 상황은 우리와 유사하다.

둘째, 안전도시 정책에 적극적인 시민의 참여로 시민의식이 커지고 성숙한 시민의식이 다시 안전도시 프로그램의 참여를 높이는 선순환 구조를 이루고 있다. 일본의 경우 도시·지역 만들기 협의회가 지역 커뮤니티의 자율적인 조직으로 구성되어 지역 계획을 입안하고 활동에 참여하며 운영관리 하고 있다. 또한, 시민이 주체가 되어 구성된 비영리 민간조직(NPO)도 근래에 전국 각지에서 다수 설립되고 있어 지역 밀착형의 비영리활동 및 환경 등의 특정 테마에 관해서 광역적인 활동이 실시되고 있다. 일본은 지방자치단체 및 지역 커뮤니티의 특수성을 고려한 소규모 활동과 소규모 조직을 중심으로 안전 도시 만들기 활동 지원에 그 중점을 두고 있지만, 우리나라의 경우, 초기에는 국가가 주도하여 안전 도시 인증 프로그램의 기준 마련 및 실행 가이드라인의 제시, 평가 및 모니터링에 대한 지속적인 감독과 지원이 필요한 실정이다.

셋째, 안전도시 정책에 지역주민 뿐만 아니라 건설사 등 민간 기업도 도시·지역 만들기의 중요한 주체 중 하나로 적극 참여하고 있다. 민간 기업은 지역의 산업을 담당하나 기존의 도시·지역 만들기에서는 상점가 등을 제외하고는 적극적인 참여가 적었으나 현재의 경제 상황에서는 지역안의 새로운 산업 창출은 도시·지역 만들기의 중요한 하나의 테마가 되었고, 따라서 민간 기업을 적극적으로 관여시키고 있다. 이러한 점도 우리에게 시사하는 바가 크다.

넷째, 일본의 경우, 안전도시·마을 지역 만들기 사업에 다양한 전문가가 참여하고 있다. 참여 전문가 그룹은 크게 행정 플래너, 민간 플래너, 학계 플래너 등이 있다. 이들 전문가들의 참여로 정책추진상의 경직성을 줄이고 대한 의견을 반영한 정책을 추진할 수 있어서 안전을 장기적인 관점에서 안정적으로 추진할 수 있다. 전문가 그룹의 참여는 실무상의 계속성, 전문성 확립, 중립·공평성 등의 문제가 발생할 수 있으므로 지식 및 인재의 교류 등이 이루어 질 수 있도록 다양한 노력이 기울이고 있다.

제 4 장 안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안

제 1 절 안전도시 활성화 방안

안전도시의 활성화를 위해서는 안전도시 정책을 성공적으로 추진 할 수 있도록 법제도적인 시스템을 구축하여야 한다. 이러한 시스템의 구축을 위하여 다음과 개선방안을 제시한다.

1. 지역주민 중심의 의사결정 체계구축 - 지역주민의 자발적 참여

안심 안전 도시 만들기의 실현을 위해서는 시민의 역할이 중요해지고 있고 시민 네트워크에 의한 재해시의 피해 경감 및 시민의 감시에 의한 범죄 감소는 지역의 큰 과제이며 이를 해결하는 데에는 시민의 힘이 큰 요소로 작용한다.

이러한 현상은 우리나라의 경우 고도 성장기의 도시 만들기는 경제 성장을 실현하기 위한 도시 기능의 정비를 주요한 목적으로 했지만, 경제 성장에 따른 생활의 최저 수준이 달성된 현대사회에서는, 도시·지역 만들기의 주요한 목적은 삶의 질 향상으로 변화되고 있고, 삶의 질 향상을 이루기 위해서는 최종 사용자인 시민에 의한 도시·지역 만들기로의 참가 및 평가가 중요한 요소로 인식되고 있기 때문이다. 따라서 안전도시 계획 및 추진과정에서 주민 참가 워크숍 등을 통해서 주민에 대한 어카운터빌리티(설명책임)를 높일 필요가 있다. 일본의 경우 적극적인 시민참여를 가능하게 하는 시민사회의 성숙한 문화가 정착되었고 ‘시·지역 만들기 협의회’ 같은 지역 커뮤니티가 자율적으로 조직되어 안전에 관한 지역 계획을 입안하고 활동에 참여하고 있다. 또한, 시민이 주체가 되어 구성된 비영리 민간조직(NPO)도 근래에 전국 각지에서 다수 설립되고 있어 지역 밀착형의 비영리활동

및 환경 등의 특정 테마에 관해서 광역적인 활동이 실시되고 있다. 물론 이를 위해서는 지역주민들이 참여할 수 있는 여건이 만들어져야 한다.

또한 안전도시의 활성화를 위해서는 지역 안전체계의 구축이 필요하고, 지역주민이 주도적으로 참여하여 지역 안전관련 의사결정과 정책집행 과정이 이루어져야 한다. 기존의 관주도의 하향적 의사결정 방식으로는 지역사회의 안전에 효과적으로 대응할 수 없기 때문이다.

안전도시의 정책의 추진과정에서 지역의 특성을 가장 잘 알고 있는 지역주민이 중심이 된 주민자치조직이 지역의 안전을 자발적으로 이끌어 나가야 한다. 정부의 역할은 주민의 자발성을 고양시킬 수 있는 정책을 개발하고 이를 지원하는 것이어야 하고, 주민의 자발성을 저해하는 간섭은 최소화 하여야 한다. 주민 자발성의 유도하기 위한 정부의 지원도 주민이 자발적으로 나설 수 있는 환경을 조성하기 위한 간접적 형태가 되어야 한다.¹³⁷⁾ 여기에 안전을 고려한 도시설계시 CPTED와 연계하여 주민의 참여를 높이는 방안도 고려하는 것이 바람직하다.¹³⁸⁾

2. 다양한 주체 간 협력 관계 구축

도시의 안전을 관리하는 과정에는 다양한 행위주체들이 참여한다. 안전도시는 도시의 행정 기관만이 대응함으로써 가능한 것이 아니라 관련분야와의 종합적인 연계가 필요하다. 안전도시는 고용 및 복지, 방재, 사고 대책 등의 다양한 분야의 활동이 요구된다. 안전도시를 만들기를 위해서는 도시 주변의 정세 변화를 파악하고 안전의 관점을 고려한 안전도시 비전과 함께, 행정뿐만 아니라 행정기관, 지역커뮤니

137) 정지범, 지역안전거버넌스의 구축의 한계와 과제: 정책사례분석을 중심으로, 42면 참조.

138) 김세용, “도시의 안전을 고려한 도시설계”, 도시문제 제43권 제475호, 대한지방행정공제회, 2008, 12면 참조.

티, 기업, 지역 주민이 각각의 역량을 발휘하여 각 주체가 연계되고 총력을 집결할 수 있는 체제를 구축하는 것이 안전도시를 실현하는 것이다. 상호 협력적인 관계를 통해 안전 도시 형성의 수준을 높여야 하며 그러기 위해서는 파트너십이 필요하다. 파트너십의 의미는 본래, 다른 복수의 주체가 특정된 공통의 목적을 달성하기 위해서 서로의 자원을 모아 활용하여 역할을 분담함으로써 협력하는 관계를 말한다. 그러나 최근에는 ‘행정과 시민의 파트너십’처럼 각각 대등한 입장에서 상호 존중하면서 협력하는 이념을 의미하는 경우가 많다. 또한 같은 의미의 단어로써 “협동”이라는 단순한 협력관계를 넘는 종속·의존의 관계에서 탈피하여 대등한 입장에서 책임을 부담하고 ‘같이 땀을 흘리는’ 관계로써의 정립이 필요하다.

민간 기업도 도시·지역 만들기의 중요한 주체 중 하나이다. 민간 기업은 지역의 산업을 담당하나 기존의 도시·지역 만들기에서는 상점가 등을 제외하고는 적극적인 참여가 적었다. 현재의 경제 상황에서는 지역안의 새로운 산업 창출은 도시·지역 만들기의 중요한 하나의 테마이며 따라서 민간 기업을 적극적으로 관여시킬 필요가 있다. 일본의 경우, 도시·지역 만들기 전문가를 크게 분류하면 행정 플래너, 민간 플래너, 학계 플래너로 나눌 수 있다. 실무상의 계속성, 전문성, 중립·공평성 등 전문가에 요구되는 자질에 관해서는 현실적으로 각각의 장단점이 있기 때문에 지식 및 인재의 교류 등이 이루어 질 수 있도록 다양한 노력이 수반되어야 한다.

종래 우리나라 지역안전정책은 대부분이 중앙정부나 지방자치단체 등 관주도로 추진되었고, 지역주민과 지역의 시민사회단체는 사실상 수동적인 역할만 하였다. 현재 자치단체에서 경쟁적으로 추진하고 있는 WHO 안전도시도 그 과정을 보면 사업추진을 지방자치단체가 주도하고, 주민의 정책의 대상으로 여전히 민간의 참여는 저조하다.

3. 도시지역의 위험 요인 분석을 위한 프로그램의 마련과 운영 및 이에 대한 지속적 평가와 개선

도시·지역의 안전을 확보하려면 해당 지역의 위험요소에 대한 인식과 그에 따른 평가, 그리고 위험원인에 대한 개선이 지속적으로 이루어져야 한다. 각각의 지역은 지역 환경적·사회경제적 차이가 존재하고, 지역 주민들의 생활여건도 다르기 때문에 안전의 위해요소도 다를 수밖에 없다. 따라서 지역의 특성을 고려한 안전도시를 추진하기 위해서는 일차적으로 해당 지역의 재해 및 재난, 교통, 범죄 등 각 분야의 위험요인에 대한 정보를 광범위하게 수집되어야 하고, 이것이 투명하게 지역 주민에게 공개가 되어야 한다. 이를 위하여 지역의 안전관련 정보의 데이터베이스가 구축되어야 하고, 이 시스템에 지역 주민이면 누구나 접근할 수 있도록 허용하여야 한다. 일반적으로 지역주민들은 경험을 통해 지역의 위험요인들을 부분적으로 인식하고 있으나 구체적인 정보나 정확한 데이터는 부족하다. 따라서 실질적인 지역의 안전을 확보하기 위해서는 지역주민에게 동 단위별로 안전정보 데이터가 제공되어야 한다.

그 다음에 수집된 정보를 바탕으로 지역의 위험요인을 알게 되었다면 이에 근거하여 위험을 예방하고 완화할 수 있는 제도를 마련하여야 한다. 즉 존재하거나 예상되는 위험에 대한 지속적인 안전도 평가와 개선책을 지속적으로 제시하여야 한다. 특히 안전도시 추진에 있어 각 분야별 안전도에 대한 평가는 안전도 정책의 실효성을 높이고 장기적인 추진을 위해 반드시 필요하다.

지역의 안전관리체계가 지속적으로 운영되고, 이를 확산하기 위해서는 도시의 안전도를 평가하고 이를 체계적으로 분석할 수 있는 시스템도 필요한데, 이 문제는 안전정보 데이터베이스의 구축이 전제가 되어야 한다. 이런 측면에서도 지역안전 평가를 공정하게 할 수 있도록 지

역별 도시안전 데이터베이스의 구축과 운영을 위한 국가의 정책적 노력이 있어야 한다.

4. 법제도화 노력- 한국형 안전도시 모델의 개발

안전도시 정책을 장기적 관점에서 실질적인 효과를 내려면 이에 대한 법제도적인 정비, 특히 법률이나 조례, 지침, 혹은 매뉴얼 등을 통한 제도화가 필요하다. 법률 등의 마련을 통한 법적 제도화는 안전도시를 장기적 관점에서 추진할 수 있는 효과적 수단이다. 안전도시 정책이 지속적으로 운영될 수 있는 제도구축이 중요하다. 법률과 조례 등의 제정을 통한 제도화와 함께 다양한 모범사례를 발굴하여 이를 홍보하고 지원하는 작업도 동시에 추진할 필요가 있다.

그리고 한국형 안전도시 모델을 개발하고 이를 제도화하여야 한다. 기존의 WHO 안전도시 개념의 한계점에서 WHO 안전도시와 한국형 안전도시 개발을 통해서 현실에 맞고 차별화된 방안을 마련해야 한다. 현재 몇 개의 지역에서 WHO 안전도시 공인을 받은 사례는 있지만, WHO 안전도시 사업에 대해서는 여러 한계가 나타나고 있어 한국형 안전도시의 내용으로 다음과 같은 사항이 요구된다.

<표 17> 우리나라의 WHO 안전도시 공인 사례¹³⁹⁾

도시명	관리부서	인 구	공인년도
수원시	보건정책담당관 건강도시팀	1,086천명	2002년 2007년
제주특별자치도	소방방재본부 소방정책과	261천명	2007년 2012년

139) 임채현, “울산, WHO ‘국제안전도시’ 인증으로 산업수도 경쟁력에 ‘안전’ 날개달자!”, 울산발전연구원, 2012, 8면 참조.

제 4 장 안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안

도시명	관리부서	인 구	공인년도
서울송파구	송파구보건소 보건위생과	620천명	2008년
천안시	재난안전과	548천명	2009년
원주시	안전도시과	301천명	2009년

첫째, 안전도시의 중요성을 고려하여 그 내용 및 구성요소에 대한 확대가 필요하다. 생활안전 영역의 신체적 손상부문(교통사고, 낙상, 충돌, 폭력, 자살)은 물론 자연재난이나 교통, 범죄로 부터의 안전 등 안전에 대한 최소한의 내용이 포함되어야 한다. 물론 이러한 내용도 도시안전에 있어 최소한에 해당하는 부분이므로 그 내용을 점차 확대할 필요성은 있다.

둘째, 그동안 우리나라에서 추진된 안전도시 관련 정책들이 하나의 제도로서 정착하지 못하고 단발성 정책에 그친 이유는 장기적인 플랜 없이 정치적 고려에 따라 추진된 이유가 큰 비중을 차지한다. 따라서 중앙부처는 물론이고 각 자치단체에서도 안전도시를 전담하는 전문가와 인력을 확보하여야 한다. 특히 안전도시를 주도적으로 추진하는 각 자치단체에서는 자치단체장의 임기에 관계없이 이를 추진할 예산과 인력을 확보하여야 한다. 그리고 충분한 시간을 가지고 지역의 안전 현황과 문제점에 대한 분석작업을 하여야 한다. 이러한 기초적 분석을 한 후 지역의 안전도를 확보하는 정책수립이 되어야 한다. 항상 지역이 주도하고 중앙정부는 아를 지원하는 원칙을 유지하여야 한다. 정부 정책이 예산 문제로 지원이 끊기거나, 정책을 추진했던 책임자의 교체나 정부의 정책 기조의 변화로 바뀌는 경우를 많이 보아왔다. 이러한 행위는 정부의 신뢰를 해치게 되어 정책에 대한 국민들의 불신으로 이어져 많은 혼란을 주고 있는 것이 사실이다. 그동안의 안전도시 관련 정책도 그러하다. 사실은 이러한 이유에서 민간에서 WHO의 안전도시

를 추진하는 것이고, 자치단체가 이에 동조하는 것이라 판단된다.

실제로 외국의 경우 지속가능성이 높다고 판단되는 사업들은 정부 보다는 국제기구나 민간단체가 주도하는 경우가 많다. WHO 안전도시나 캐나다 안전도시 역시 민간기구가 주도하고 있다. 그러나 이러한 외국의 상황은 우리나라의 현실을 고려한다면 한국형 안전도시의 모델로서 그대로 받아들이기는 어렵다. 안전이 공공재로서의 공적인 성격을 가지는 이상 공공의 역할 없이 민간이 주도한다는 것은 공익적 차원에서 타당하지 않다. 따라서 한국형 안전도시는 공공과 민간이 협력하는 모델이어야 한다. 지역 주민을 포함한 민간이 주도적으로 참여한 지역이 주도하고 중앙 정부가 재정적·행정적 지원과 장기적인 정책개발을 하여야 한다.

제 2 절 안전도시 인증제도 도입방안

1. 인증제도 도입의 필요성

안전도시 활성화를 위해서는 중앙정부 차원에서 다양한 안전도시 프로그램을 개발하고 재정적인 지원을 적극 추진하여야 한다. 지역의 안전에 대한 성과를 단기적으로 올리는 것은 쉽지 않기 때문에 장기적 관점에서 지속적인 지원을 하여야 한다. 이를 위해서 지역에 대한 안전도 평가를 실시하고 그에 따라 재정적 지원을 하는 등의 인센티브 제도를 추진할 필요가 있다. 모든 지역에 대한 단기간의 안전도시 정책은 지역적, 재정적 여건상 어려우므로 매년 몇 개의 시범지역을 선정하여 단계적인 추진을 하여야 한다. 이를 위해 시범 지역에 대한 안전도를 평가하고 그 평가를 바탕으로 안전한 도시임을 공식적으로 인정받는 인증제도를 만들어야 한다. 여기에는 인증기준과 절차 등이 마련되어야 한다. 또한 지역의 안전도를 공정하게 측정할 수 있는 지표도 마련되어야 한다. 도시의 안전에 대한 단기적 평가는 쉽지 않기

때문에 안전도시 운영시스템에 대한 평가와 함께 위험유형별 안전지표를 활용하여 도시 안전도를 계량화 하는 작업이 수행되어야 한다.

안전도시 인증을 위해 평가지표안을 만들어 안전도시 운영시스템 평가와 안전지표를 평가하여 안전도 지수를 산출한다. 안전도시 운영시스템 평가는 안전도시를 위한 체계 평가와 주민참여도, 이해도, 신뢰도 평가 그리고 안전도시 인프라 등을 평가한다.¹⁴⁰⁾ 안전도시 체계에 대한 평가는 조직, 인프라, 주민참여 현황조사로 안전도시 집행 조직을 평가하고 안전도시 구축을 위한 모범사례 비교 평가와 지역의 안전도시 협의체의 활동에 대한 현황 평가도 있어야 한다. 주민참여도, 이해도, 신뢰도 평가는 안전도시 정책의 수립과 추진과정에서의 주민 참여도, 안전도시 정책에 대한 지역 주민의 이해도, 정부 및 공무원에 대한 민간의 신뢰도 등을 평가지표로 상정할 필요가 있다.¹⁴¹⁾

안전지수평가의 경우 안전도시 프로그램의 성과에 대한 평가로 유형별 재해 및 생활안전사고 개선을 평가(사고유형별로 우선순위 선정을 통하여 가중치 적용, 취약계층에 대한 우선 고려 여부 조사), 주민의 안전행태 및 지식 조사(주민의 안전지식 및 지역 안전생활문화에 대한 평가), 주민 안전인식 조사 평가(지역주민이 지역에 대한 안심정도 평가)방법으로 구성되어야 한다.¹⁴²⁾

2. 안전도시 인증·평가체제 구축 방안

안전도시 정책의 실효성과 지속성을 확보하기 위해서는 안전에 대한 평가와 이를 통한 인증체계가 구축되어야 한다. 안전도에 대한 평가는 평가지표의 개발과 이를 측정하여 계량화한 평가지수가 중요하고, 인증은 그 기준과 절차에 대한 내용이 중요하다. 평가지표와 지수

140) 안혁근, ‘안전한 나라 만들기’ 위한 안전도시 모델개발 연구, 한국행정연구원, 2009. 19면 참조.

141) 안혁근, 위의 보고서, 22면 참조.

142) 안혁근, 위의 보고서, 23면 참조.

는 후술하고 이하에서는 인증기준과 절차에 대한 방안을 제시한다.

(1) 안전도시 인증기준

안전도시의 인증기준을 마련하는 것과 관련하여 WHO 안전도시 공인기준을 참고 할 필요가 있다. 또한 기존의 행정자치부, 소방방재청, 서울시 등 자치단체에서 실시하였던 안전도시 관련 정책도 함께 고려할 필요가 있다. WHO 안전도시 공인기준은 7가지로 구성되어있다.¹⁴³⁾

- ① 지역공동체에서 안전증진에 책임이 있는 각계각층으로부터 상호 협력하는 기반이 마련되어야 하고,¹⁴⁴⁾ ② 남성과 여성, 모든 연령, 모든 환경, 모든 상황에 대한 장기적으로 지속적인 프로그램이 있어야 한다.¹⁴⁵⁾ ③ 고위험 연령과 고위험 환경 및 고위험 계층의 안전을 증진시킴을 목적으로 하는 프로그램이 있어야 하고¹⁴⁶⁾, ④ 프로그램은 사용가능한 모든 근거를 기반으로 하여야 한다.¹⁴⁷⁾ ⑤ 손상의 빈도나 원인을 규명할 수 있는 프로그램이 있어야 하고,¹⁴⁸⁾ ⑥ 손상예방 및 안전증진을 위한 프로그램의 효과를 평가할 수 있어야 한다.¹⁴⁹⁾ ⑦ 국내외적으로 안전도시 네트워크에 지속적으로 참여할 수 있어야 한다.¹⁵⁰⁾

이러한 요소를 고려하여 몇 가지 안전도시 인증기준을 아래와 같이 제시한다.

143) Spinks A, Turner C, Nixon J, McClure RJ, The WHO Safe Communities' model for the prevention of injury in whole populations (Review), 3면 참조.
 144) An infrastructure based on partnership and collaborations, governed by a cross-sector group that is responsible for safety promotion in their community.
 145) Long-term, sustainable programs covering genders and all ages, environments, and situations.
 146) Programs that target high-risk groups and environments, and programs that promote safety for vulnerable groups.
 147) Programs that are based on the available evidence.
 148) Programs that document the frequency and causes of injuries.
 149) Evaluation measures to assess their programs, processes and the effects of change.
 150) Ongoing participation in national and international Safe Communities networks.

- ① 가정, 학교, 직장 등을 포함한 공공장소에서 발생하는 재해, 생활 안전 사고, 범죄, 교통사고 등 안전 관련 업무를 담당하는 기관과 지역 주민 등 지역공동체의 안전증진에 관련이 있는 모든 구성원이 도시의 안전을 위한 상호 협력체계가 구성되어야 한다.
- ② 도시에 거주하는 모든 시민에게 지역 환경과 상황을 고려한 모든 상황에서의 안전을 제공할 수 있는 안전강화 프로그램을 마련하여야 하고, 남성과 여성, 가정과 학교와 직장, 어린이 청소년, 노인 등 모든 장소와 연령대를 고려하여 구체적이고 세분화된 안전정책을 마련하여야 한다.
- ③ 안전도시 정책의 수립에 있어 해당 지역에서 발생하는 안전사고를 분석하여 안전취약 지구, 안전에 위협을 주는 요인 등에 대한 정보를 수집하여 안전에 취약한 지역, 안전에 취약한 계층에 대한 안전확보 방안을 제시하여야 한다. 특히 안전취약계층인 어린이, 노인, 장애인, 저소득층 등에 대한 안전정책을 별도로 마련하여 각각의 대상이 안전을 보장받을 수 있도록 모든 환경, 모든 상황에 대한 장기적이고 지속적인 프로그램을 개발하여야 한다.
- ④ 안전도시 정책의 개발과 추진을 위하여 안전관련 정보를 수집하고 분석하여 이를 DB화를 할 수 있는 프로그램을 마련하여야 한다. 이 프로그램을 통하여 안전사고의 원인을 분석하고 이를 규명하여 안전에 대한 위협을 사고를 사전에 예방할 수 있는 지역적 체계를 구축하여야 한다.
- ⑤ 안전도시를 추진하는 지역은 지역의 실정에 적합한 안전정책을 추진하기 위하여 안전강화를 위한 정책의 효과를 스스로 평가하고, 발견된 문제점을 시정하여 이를 다시 정책에 반영할 수 있는 피드백 시스템을 마련하여야 한다.
- ⑥ 안전도시 추진에 있어 주민 참여를 위한 거버넌스를 구축하여야 한다. 이를 위하여 주민과 함께 안전도시 정책을 마련하고, 안전

도시 정책 추진 현황을 설명하기 위한 설명회나 공청회를 정기적으로 실시하여야 한다. 그리고 지역안전 네트워크를 구성하여 누구나 참여하고 정보를 확인할 수 있도록 하여야 한다.

(2) 인증절차

안전도시의 인증절차의 마련에 있어서도 WHO 안전도시 공인절차와 기존의 행정자치부, 소방방재청, 서울시 등 자치단체에서 실시하였던 안전도시 관련 정책도 함께 고려할 필요가 있다. WHO 안전도시 공인 절차는 크게 7단계로 나눌 수 있다.¹⁵¹⁾

① 사업 착수와 지원 센터와의 업무 협약 → ② 국제 안전도시 네트워크 공인 준비도시 등재 → ③ 국제 안전도시 공인 신청 → ④ 공인 신청서 서면평가 → ⑤ 현지실사(site visit) → ⑥ 공인식(designation ceremony) → ⑦ 지속적 활동 및 모니터링 → ⑧ 재공인(re-designation)

이러한 요소를 고려하여 안전도시 인증절차를 아래와 같이 제시한다.

① 지역의 안전도시 계획수립과 착수 및 중앙정부의 안전도시 지원 담당 조직의 구성과 양자의 업무 협약

안전도시 사업을 추진하고자 하는 지역의 자치단체에서는 지역사회의 안전현황 및 위험 인자 및 재난대비 가용자원에 대한 분석결과를 토대로 중장기 안전도시 추진계획을 수립하여야 한다. 그리고 중앙정부는 안전도시 정책을 지속적으로 추진하기 위한 정부 내 안전도시 지원조직(가칭 안전도시 지원센터)을 구성하고, 중앙과 지역 자치단체는 안전도시 정책 지원을 위한 업무협약을 체결한다. 정부 내 안전도시 지원조직은 자치단체의 안전도시 정책수행 및 관련 전문사항에 대

151) Spinks A, Turner C, Nixon J, McClure RJ,

한 정책적 자문을 제공하고 재정적 지원방안을 수립한다. 업무협약을 통해 지원되는 구체적인 사항으로는 안전도시 공인기준별 세부 충족 항목들에 대한 안내, 자치단체 안전도시 사업 연차보고서에 대한 검토 및 평가를 통한 사업 수행에 대한 자문 등이 있다.

② 안전도시 인증신청

자치단체에서는 자치단체장의 사업추진의사를 표명한 공문과 함께 지역사회 안전지표가 포함된 중장기 안전도시 추진 계획(안전도시 공인기준 근거)을 수립하여 안전도시 인증기관에 신청하여야 한다. 인증신청서에는 자치단체의 일반정보, 안전도시 인증기준에 해당되는 자치단체의 수행 활동, 지역사회 내 구성원으로부터 협력지원에 대한 정보 등이 포함되어야 한다.

③ 인증신청 서면평가

인증 신청서에 대한 서면평가는 인증기관이 안전 관련 전문가로 구성된 심사위원회를 구성하여 실시하고, 서면평가는 신청 후 1개월 이내에 인증여부에 대한 심사결과를 신청한 자치단체에게 통보한다. 안전도시 인증기관의 서면평가 통보에는 신청서 내용에 대한 현지실사의 진행에 관한 내용과 제출된 인증신청서의 보완이 필요한 경우 이에 대한 의견이 포함되어야 한다. 그리고 인증신청서 보완을 위해 일정한 기간이 주어지고 인증신청서에 대한 서면평가를 통과하면 그에 따른 현지실사를 추진한다.

④ 현지실사

현지 실사는 전문가로 구성된 평가위원회가 하고, 그 기간은 자치단체의 상황을 고려하여 결정하되 최소 1주 정도의 기간으로 안전도시 인증을 받기 위한 자치단체의 준비 정도에 대해 실시한다.

⑤ 인증결정 및 이에 대한 이의 신청

현지 실사 후 평가위원회는 인증 신청 자치단체장과의 면담 후 안전도시의 인증 또는 수정 보완 후 인증 여부에 대한 결정을 한다. 수정 보완의 경우 약 4주 정도의 시간이 주어진다. 현지실사를 통해 인증여부가 결정되면 이를 공지한다. 자치단체에 대한 현지실사 후 1개월 이내에 서면심사와 현지실사의 결과를 종합하여 인증여부를 결정한다. 안전도시 인증기관의 인증결정에 이의가 있는 자치단체는 인증기관에 이의신청을 하여 재심사를 신청할 수 있도록 하여야 한다.

⑥ 지속적 안전증진 활동

안전도시 활동 상태를 유지하기 위해서 안전도시 인증기관에 매년 활동사항을 연차보고서 형태로 제출하여야 한다. 안전도시 인증기관은 연차보고서를 심사하여 제출 후 2개월 이내에 심사결과를 통보한다. 만약 해당 안전도시에서 연차보고서를 제출하지 않은 경우 제출기간 경과 후 2월 이내에 연차보고서의 제출하지 않은 경우 이에 대한 경고를 하고, 6개월 후 해당 자치단체장에게 안전도시 인증 취소를 통보한다. 비활동 회원으로 간주된다. 만약 자치단체에서 이러한 요구들을 충족하지 못하여 비활동 회원 상태였지만, 공인 안전도시의 지위를 다시 유지하기를 희망한다면 국제 안전도시로의 재신청을 해야만 한다.

⑦ 재인증 절차

안전도시의 지속성을 유지하기 위해서는 안전도시에 대한 재인증 절차가 있어야 한다. 재인증 기간은 매 5년마다 하고 그 절차는 처음 인증 받는 경우의 심사평가가와 구분하여 지난 5년간의 안전도시 활동에 대한 평가로 안전도시 정책 추진에 대한 평가로 결정한다. 다만,

재인증 심사 방법은 재인신청서에 대한 서면 심사와 현지 실사로 수행되며, 평가 후 1개월 이내에 자치단체에 평가의견을 제시한다.

3. 분야별 평가지표 개선방안

(1) 재난안전지수

현재의 안전지수 평가에 대한 여러 문제가 제기되고 있으므로 이에 대한 개선방안을 제시한다.

첫째, 안전지수 평가의 공정성을 담보하기 위하여 개인의 행태에 대한 안전지수 조사의 표본 크기를 조정할 필요가 있다. 현재 조사 및 평가 단위가 1만명 이상으로 되어 있으나 자치단체의 현황을 고려하여 이를 탄력적으로 적용할 필요가 있다.

둘째, 안전지수 평가의 정확성을 위하여 평가지표 구성에 대한 개선이 요구된다. 지표구성체계에 있어서 지역의 안전을 종합적으로 평가하기 위해서는 다양한 지표에 대한 분석이 필요한데 2012년의 개선된 안전지수는 7개의 공통된 지역특성지표와 위해지표 11개가 전부이다. 따라서 지역의 구체적인 안전에 대한 평가지표로 평가 항목이 부족하므로 지표항목 수를 추가하여야 한다. 또한 안전지수평가를 구성하고 있는 측정지표들의 경우 서로 다른 성격을 지닌 지표들임에도 불구하고 단순 산술적 합계화에 의해 지수를 도출하고 있다. 이는 각 측정지표들 간의 상관성을 충분히 고려하지 않고 있어서 지표항목 등 구성체계를 다시 정립할 필요성이 있다.

셋째, 안전지수 평가의 방법론적 측면에서의 개선이 이루어져야 할 것이다. 안전한 도시·지역을 조성하기 위해서는 해당 자치단체와 지역 주민의 참여와 노력이 필수적이다. 따라서 안전지수의 평가에 있어서도 노력과 지역 주민의 참여도가 그 결과에 포함되어야 한다. 그

러나 현행 평가지표는 이러한 점을 반영하지 못하고 있다. 또한 안전도 평가이지만 사실상 드러난 항목에 대한 통계치를 단순 반영하는데 그치고 있다. 일반적으로 통계방법에 의한 산정된 가중치는 자료 그 자체에 의거하여 투명하고 객관적이라는 장점을 가지고 있지만 정책결정의 우선순위나 정책집행상의 제약들을 충분히 반영하지는 못하고 있는 것이 현실이다.¹⁵²⁾ 따라서 보다 현실적인 가중치 산정방법의 적용이 필요하다.

넷째, 안전관리정책 수립을 위한 정보제공을 위해 안전지수평가 분석체계 및 활용방안을 제시할 필요가 있다. 안전지수평가 분석결과는 안전과 관련된 기초자치단체별 구체적인 문제점 지적이 어렵다. 이는 안전지수 자체가 종합점수에 의한 순위에 초점을 두고 있기 때문이다. 그러다 보니 지방자치단체의 효과적인 안전도시 계획 및 정책수립에 필요한 구체적인 방안제시가 미흡하다. 따라서 다양한 분석체계 및 접근을 활용한 정책 정보의 제시가 필요하다.

(2) 범죄안전분야 개선방안

1) 범죄지표의 평가항목 조정 및 가중치 산정 개선

범죄지표의 측정에 따른 안전도를 객관적으로 평가하기 위해서는 평가대상 범죄항목과 평가범죄의 위험성이나 빈도 등에 따른 가중치를 적용하는 등 평가체계에 대한 개선이 필요하다. 독일처럼 범죄를 피해정도에 따라 차별적으로 활용하거나(절도죄의 경우), 미국과 영국처럼 범죄를 피해정도에 따라 별도로 구성하는 방안(자동차 절도의 경우), 시민들이 범죄에 대한 두려움을 많이 느끼는 범죄(예컨대 주거침입절도범죄)를 별도로 활용하는 방식, 일정한 피해규모에 해당하는 범죄유형만을 지표범죄에 포함시키는 방안 등이 그러하다. 특히, 현행

152) 안형근, 위의 안전한 나라 만들기 위한 안전도시 모델 개발 연구 보고서,

범죄지표중에서 절도의 경우는 피해액을 고려하여 절도범죄유형을 세분화할 필요가 있다.

2) 범죄안전 평가의 공정성 확보

안전도시의 구성지표로서 범죄안전도 평가의 공정성을 확보하기 위해서는 지표 측정 모집단의 범위를 확대하여 평가의 객관성을 높여야 한다. 지역에서의 범죄 실태를 세부적으로 파악하기 위해서는 표본규모를 확대하는 것이 필수적이고, 표본에 대한 주기적인 조사와 범죄안전관련 정보의 확보가 있어야 현황에 대한 보다 실질적이고도 신뢰할 만한 평가가 가능하다. 또한 지역의 정책 담당자는 어떤 범죄가 얼마나 발생하고 있는지, 어떤 지역에서 누구에 의해 범죄가 발생하는지, 피해자들은 누구이며, 피해규모는 얼마나 되는 지 등에 대해 보다 정확한 정보를 확보하고 면밀하게 분석하는 작업을 하여야 하고 이를 위해서는 기존의 통계 집계방식과 동향 분석방식 등을 근본적으로 개선하는 작업이 요구되며, 범죄 관련 통계정보를 보다 과감하게 공개함으로써, 학계의 연구가 보다 활성화될 수 있도록 하는 작업도 병행될 필요가 있다.¹⁵³⁾

(3) 교통안전분야 개선방안

1) 평가항목 조정 및 가중치 산정 개선

항목평가에 대한 가중치가 전체 평가에 있어 변수로 작용할 수 있기 때문에 가중치에 대한 적절성에 대한 문제가 제기될 수 있으므로 평가지표에 대한 가중치를 조정할 필요가 있다.¹⁵⁴⁾

153) 김두얼 전수민, 앞의 보고서, 47면 참조.

154) 교통안전공단, 위의 보고서, 115-116면 참조.

<표 18> 교통문화지수평가 평가항목 가중치 개선방안

현행		개선(안)		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 항목별 가중치 1/n 방식으로 부여 ▪ 가중치 부여의 객관적 근거 미흡 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 대안 1 : 선행연구+전문가 판단=계층분석법(AHP) ▪ 대안 2 : 선행연구+상관분석+설문조사=대체지표 선정 		
조사영역	조사항목	가중치		
		현행	개선안	증감
운전행태 (40%)	정지선 준수율	0.08	0.10	+0.02
	방향지시등 점등률	0.08	0.04	-0.04
	신호 준수율	0.08	0.10	+0.02
	안전띠 착용률	0.08	0.10	+0.02
	이륜차승차자 안전모 착용률	0.08	0.06	-0.02
교통안전 (40%)	인구 10만명당 교통사고 사망자수	0.10	0.12	+0.02
	인구 10만명당 교통사고 사고건수	0.10	0.08	-0.02
	인구 10만명당 보행자 사망자수	0.10	0.08	-0.02
	자동차 1만대당 교통사고 사망자수	0.10	0.12	+0.02
보행행태(10%)	횡단보도 신호 준수율	0.10	0.10	0
교통약자 (10%)	스쿨존 불법주차 점유율	0.05	0.04	-0.01
	인구 10만명당 노인·어린이 교통사고 사망자수	0.05	0.06	+0.01

주 : 굵은 선은 신설 조사항목

2) 교통안전 평가의 객관성 및 공정성 확보방안

교통안전지수의 객관성 및 공정성을 확보하기 위해서는 지표구성체계의 개선이 필요하다. 2011년에 실시된 교통안전지수평가에서는 3개 요인, 8개 지표로 구성되어 있었다. 하지만 지표구성체계에 있어 논리성이 떨어지고 있어 지표구성체계의 개선이 요구된다고 본다. 교통안전지수평가를 구성하고 있는 8개 측정지표들의 경우 서로 다른 성격을 지닌 지표들임에도 불구하고 단순 산술적 합계와 지수를 도출하고 있다. 이는 각 측정지표들 사이의 연관성이나 상관성을 충분히 고려하지 않고 지표를 산출한다는 것을 의미하며 이는 지표구성체계의 문제점으로 지적될 수 있다. 따라서 지표구성체계를 다시 정립할 필요성이 있다고 본다.

둘째, 방법론적 측면에서의 개선이 이루어져야 할 것이다. 2011년에 실시한 교통안전지수평가의 경우 핵심구성요인에 대한 가중치 산정의 문제점이 지적될 수 있다. 교통안전지수는 주성분 분석에 의한 요인 분석을 통해 산출된 당해 연도의 요인별 적재값을 가중치로 활용하였다. 일반적으로 통계적 방법으로 산정된 가중치는 자료 그 자체에 의거하여 투명하고 객관적이라는 장점을 가지고 있지만 정책결정자의 우선순위나 정책결정의 제약들을 반영하지 못하는 단점이 있다. 따라서 보다 현실적인 가중치 산정방법의 적용이 필요하다.¹⁵⁵⁾

셋째, 교통정책 수립을 위한 정보제공을 위해 교통안전지수평가 분석체계 및 활용방안을 제시할 필요가 있다. 안전지수평가 분석결과는 교통안전과 관련된 기초자치단체별 구체적인 문제점 지적이 어렵다. 이는 교통안전지수가 점수에 의한 지역별 순위매김에 중점을 두다보니 지방자치단체의 효과적인 교통안전사업 계획 및 정책수립에 필요한 구체적인 방안제시에는 미흡하기 때문이다. 따라서 다양한 분석체계 및 접근을 활용한 정책 정보의 제시가 필요하다.¹⁵⁶⁾

넷째, 지역의 특성을 반영하고 있는 지역간 교통안전도를 비교하는 방식은 주요 평가지표 대비 사고발생건수 또는 사망자수를 사용하고 있는데, 평가지표로는 거시적인 노출변수인 인구, 자동차등록대수, 도로연장 등이 이용된다. 그러나 이러한 교통안전도 평가방식은 노출변수들이 교통사고 발생에 복합적인 영향을 줌에도 불구하고 노출지표간의 상관성을 고려하지 않고 있으며, 지역내에서 발생하는 교통사고의 규모를 단지 사고발생건수 또는 사망자수로 적용하고 있어, 평가지표별로 지역별 교통안전도의 차이가 발생하고 있어 합리적인 평가결과로서의 신뢰성을 확보하기 힘들다.¹⁵⁷⁾ 따라서 이러한 문제점을 보

155) 교통안전공단, 위의 보고서,

156) 이흥재·차용진, “교통안전시주 모형의 타당도 및 신뢰도 분석”, 한국공공관리학보, 제26권 제1호(2012.3), 19-20면 참조.

157) 교통안전공단, “지역별 교통안전도 평가를 위한 지표설정 연구”, 교통안전공단

완하는 방안으로 간단한 통계학적 개념을 이용하여 교통사고 발생과 상관성이 높은 주요 거시적인 노출변수를 대상으로 교통사고 노출합수를 도출하였고, 지역별 교통사고 발생규모를 사고 발생빈도와 심각도를 함께 반영할 수 있는 방안제시를 통해 지역별 교통안전도를 산정할 수 있는 방안을 제시할 필요가 있다.¹⁵⁸⁾

제 3 절 법제개선방안

1. 법제화 방향 및 법률제정의 필요성

안전도시 정책의 추진은 현대 사회의 위험으로부터 시민의 생명과 신체를 보호하고, 재산권을 지켜 쾌적하고 행복한 생활을 추구하도록 하는데 그 목적이 있다. 따라서 그 위험원인의 발생이 국가의 공권력의 작용에 의하거나 제3자인 사인의 행위에 의한 것이든지 불문하고 국가가 공공적 성격을 가지고 있는 안전을 보호하여야 한다.

하지만 현재 안전도시를 직접 규율하고 있는 법률은 없다. 따라서 안전도시에서 요구하는 안전의 내용으로 포섭할 수 있는 내용을 다루고 있는 법률의 입법을 검토할 필요가 있다. 안전이란 개념자체가 법적으로 정의된 바 없고, 안전에 대한 범위도 점점 확대하고 있어서 안전도시 정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 안전도시에서 요구되는 사항을 개별법이든 ‘재난 및 안전관리기본법’에 추가하든 입법할 시기가 되었다. 현재 우리나라의 안전도시 관련 정책이 각 자치단체별로 자치단체장의 정치적 이해관계와 인기주의에 편승하여 추진되고 있어서 정책의 영속성이나 효율성이 문제가 되고 있다. 게다가 국내에서의 안전도시의 추진은 대부분 WHO의 국제안전도시 인증에만 집중되어있고 그 절차의 진행과 안전도시의 인증과 평가를 공신력을 인

도로안전본부 안전연구처, 2011년 12월, 93면 참조.
158) 교통안전공단, 위의 보고서, 94면 참조.

정부는 공공기관이 아닌 민간의 私的 연구기관에 맡겨져 있어서 시민의 안전이라는 공익적 사안을 국가가 아닌 사인이 관리하고 있다는 점에서도 문제가 있다. 따라서 안전도시의 법제도화가 필요하다.

국가가 안전도시와 관련한 모든 사항을 추진할 수는 없다하더라도 시민의 안전을 책임지어야 할 정부가 현재처럼 사적인 형식으로 진행되는 안전도시 정책을 방치해서는 안된다. 적어도 안전도시 정책을 추진함에 있어서 국가가 지원자의 위치에서 적극 지원하고 민간과 시민의 자발적 참여를 위한 다각적인 노력과 정책을 추진하여야 한다. 또한 필요한 범위 내에서 안전도시 정책에 대한 관리·감독도 하여야 한다.

안전도시의 활성화를 위한 법제도화는 기존의 법률에 안전도시에 관한 사항을 반영하고 그에 대한 세부적인 실행방안을 조례에 위임하여 자치단체가 조례에 근거하여 안전도시 정책을 추진할 수도 있다. 그러나 안전문제는 세월호 침몰과 그 후에 발생했던 여러 안전사고에서 보듯이 범 국가적 관점에서 장기적이고 실효적인 측면에서 접근하여야 한다. 안전도시도 마찬가지이다. 중앙정부는 아무런 역할을 하지 않고 지역 자치단체가 지역적 차원에서 정책을 추진하는 것은 문제가 있다. 따라서 안전도시 활성화를 위해서 개별 법률을 마련하는 것이 필요하다. 이하에서는 이러한 관점에서 개별 법률안을 제시하고자 한다. 다만, 법률안의 내용에 대한 구체적인 규정보다는 법률안에 들어가야 할 내용을 중심으로 법률안을 제안한다.

2. 「안전도시 활성화 및 지원에 관한 법률」(안) 제정 방안

안전도시에 대한 개별 법률안을 제정하는 이유는 ① 분산된 안전도시 정책을 통합적으로 관리하고, 정책을 집행할 수 있고, ② 도시 및 지역 안전의 중요성과 안전문제를 강력히 추진하겠다는 상징적인 측면과 안전도시에 대한 기준과 원칙을 설정하고, 다른 개별 법률에 방

향성을 제시할 수 있는 장점도 있다.¹⁵⁹⁾ ③ 안전도시를 지원하는 개별 법을 제정함으로써 이들의 안전에 대한 지원을 확고히 하고, 장기적인 관점에서 안전관리 프로그램이나 정책의 개발에 집중할 수 있다.¹⁶⁰⁾

개별 법률안의 내용으로 「안전도시 활성화 및 지원에 관한 법률」(안)을 제정할 경우 안전도시 정책 추진에 대한 지원내용과 조직, 재원확보, 안전도시 인증기준과 절차 등에 대한 규정이 필요하다. 이하에서 그 내용을 구성하였다. 인증에 기준 및 절차에 대한 법률안의 구체적인 내용은 본 보고서 129면 이하에서 서술하였다.

<법률안 예시>¹⁶¹⁾

법률명	주요 내용
<p>「안전도시 활성화 및 지원에 관한 법률」(안)</p>	<p>* 총칙 규정</p> <ul style="list-style-type: none"> · 제 1 조(목적) 규 정 · 제 2 조(정의) 규 정 · 제 3 조 안전도시 지원에 대한 국가 및 자치단체의 책무 · 제 4 조 적용범위 · 제 5 조 다른 법률과의 관계 <p>* 안전도시 활성화에 대한 지원</p> <ul style="list-style-type: none"> · 제#조 안전도시 지원에 대한 국가 및 자치단체의 계획수립 · 제#조 안전도시 지원에 대한 지역사회의 협력 · 제#조 안전도시 지원 활동에 대한 재원확보 및 지원 · 제#조 안전도시 취약계층에 대한 상담 및 안전교육 · 제#조 안전취약계층에 대한 경제적 지원방안

159) 나채준, 안전취약계층 및 안전사각지대 관련 법제도 개선방안 연구, 2013. 236면 참조.

160) 나채준, 위의 보고서, 236면 참조

제 4 장 안전도시 활성화 및 인증제도 도입방안

법률명	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> · 제#조 국가 및 지방자치단체의 지역 안전 프로그램 및 정책개발 노력 의무 · 제#조 안전도시 정착을 위한 지원 활동 관련 NGO 육성 · 제#조 계층별 안전 확보 방안 · 제#조 안전교육 및 상담 등 안전도시 활성화를 위한 전문인력 양성 · 제#조 지역안전 지원센터 운영 <p>* 안전도시 인증에 관한 내용</p> <ul style="list-style-type: none"> · 제#조 안전도시 인증 기관 조직 · 제#조 안전도시 인증 기준 · 제#조 안전도시 인증 절차 <ul style="list-style-type: none"> - 인증신청방법 및 기간 - 인증심사 기관 및 방법 - 인증 결과에 대한 통지 및 이의신청

161) 나채준, 위 보고서, 266면 예시 법률안 재구성

제 5 장 결 론

현재 우리나라는 개발시대의 급속한 경제성장 시기를 지나 경제적인 풍요와 함께 삶의 질에 대한 국민의 요구가 지속적으로 높아지고 있다. 2014년만 하더라도 세월호 침몰, 도로 붕괴, 판교 환풍구 붕괴 사건 등 각종 안전사고를 경험하면서 안전에 대한 국민의 불안감은 더욱 커지고 있다. 특히 도시화율이 90%를 상회하고 있는 도시의 안전은 안전사회의 건설에 중심이 되고 시민들의 삶에 있어 핵심 전제 조건으로 인식되고 있다. 이러한 상황을 고려하여 중앙정부와 지방자치단체에서도 도시의 안전에 대한 정책으로 안전도시조성을 추진해 오고 있다. 그러나 이미 지적한 바와 같이 정책상 혹은 제도상의 문제점으로 그 효과가 미약하여 국민이 이를 체험하지 못하고 있는 실정이다. 특히 각 자치단체에서 장기적인 계획 없이 시류에 편승한 단발적이고 졸속적인 안전도시정책은 예산만 허비하는 결과가 되고 있어 전반적인 제도개선이 추진되어야 한다.

기존의 안전도시 관련 정책이 개별 시설 등의 분야별 대책이 중심이었다고 할 수 있지만, 앞으로는 재해 위험 증가, 인구 감소 등 최근의 도시를 둘러싼 정세 변화를 고려하면서 안전도시 사업의 미래상을 가지고, 하드·소프트의 양면을 포함하여 분야를 통합하는 종합적인 계획 및 활동을 추진하는 것이 필요하다.

안전도시에 대한 접근방법에 있어서도 기존의 방재, 방법 등에서 복지, 환경의 범주를 포함하는 “종합적 생활 안전”의 시점과 개념을 가지고 안전도시 만들기를 접근 및 실시해야 한다. 재해 발생 시 보호를 필요로 하는 고령자, 장애인, 어린이 등을 대상으로 하는 피난 활동 및 교육 등은 일상생활에서의 복지·양육의 활동 및 의식 개혁의 연장선에 위치한다. 또한, 재해 발생 시 우선 피난자의 선정이나 피난

소에서의 집단 공동생활 등에 있어서 고려 사항 등 역시 평시의 살기 좋은 지역 만들기 활동과 관련이 있다.

재난 유형에 따른 안전관리제도를 구축하여 통상적인 재난관리와 전문적 기술이 요구되는 특정분야의 재난관리를 모두 효율적으로 사용할 수 있는 능력을 축적해야 한다. 특히 특정분야의 안전관리는 해당분야의 실무를 담당하는 공무원과 관련되는 민간분야의 전문가 및 기관과의 협력이 필요하고, 이러한 노력은 평상적으로 이루어져야 한다. 태풍, 지진, 화산, 토사재해, 홍수, 게릴라호우 등의 다양한 재해에 대응하며 도시의 안전성을 확보할 수 있도록 대비 대응 대책을 세분화해야 한다. 특히, 도시화율이 높은 우리나라는 인구·시가지 밀집, 지하 공간, 교통기관, 고층빌딩을 고려한 도시형 재해에 대한 안전 대비 인증 및 안전 활동의 실시가 필요하다.

안전·안심 도시 만들기를 위해서는 도시 주변의 정세 변화를 파악하고 안전·안심의 관점을 고려한 안전안심 도시 비전과 함께, 행정뿐만 아니라 행정기관, 지역커뮤니티, 기업, 지역 주민이 각각의 역량을 발휘하여 각 주체가 연계되고 총력을 집결할 수 있는 체제를 구축하는 것이 ‘안전하고 안심하며 살 수 있는 도시 만들기’를 실현하는 것이다. 상호 협력적인 관계를 통해 안전 도시 형성의 수준을 높여야 하며 그러기 위해서는 파트너십이 필요하다. 파트너십의 의미는 본래, 다른 복수의 주체가 특정된 공통의 목적을 달성하기 위해서 서로의 자원을 모아 활용하여 역할을 분담함으로써 협력하는 관계를 말한다. 공공과 민간이 공동출자하여 설립하는 제3 섹터 등은 전형적인 예라 할 수 있다. 그러나 최근에는 ‘행정과 시민의 파트너십’처럼 각각 대등한 입장에서 상호 존중하면서 협력하는 이념을 의미하는 경우가 많다. 또한 같은 의미의 단어로써 “협동”이라는 단순한 협력관계를 넘는 종속·의존의 관계에서 탈피하여 대등한 입장에서 책임을 부담하고 ‘같이 땀을 흘리는’ 관계로써의 정립이 필요하다.

안전도시는 완벽한 안전을 의미하는 것이 아니라 국가, 지역사회, 주민 등 도시 구성원 모두의 노력으로 지역의 특성에 맞는 안전한 도시를 조성해 나가는 것을 의미한다. 지역마다 지역여건에 맞는 안전도시 모델을 개발하고, 행정적 지원을 하는 담당기관과 지역 주민, 관련 민관기관 등 모든 유관기관과의 협력이 필요하다. 외국의 안전도시 사례에서 보듯이 지역의 안전역량은 중앙 및 지방정부의 노력만으로 이루어지지 않는다. 중앙 정부의 강력한 추진의지와 적극적인 행정지원 아래에서 지역 사회단체나 기업, 시민 등 지역공동체가 적극적으로 참여하는 체계가 구축되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

김건위, 지방자치단체의 유비쿼터스형 주민안전망 구축방안, 한국지방행정연구원, 2013.12.

김두얼 전수민, 치안·복지·경제성장·범죄 발생 현황 분석, 한국개발연구원, 2012.

김세용, “도시의 안전을 고려한 도시설계”, 도시문제 제43권 제475호, 대한지방행정공제회, 2008.

김현동, 지역사회 경찰활동 관점에서 본 현장 경찰활동, 한국콘텐츠학회논문지 vol.13 no6, 2013.5.

김현주 외, 「지역사회 방재리질리언스 프레임워크 개발」. 국립방재연구원. 2012.

김현주 외 4명, 안전한 지역만들기 진단 및 평가방법 개발, 행정자치부 국립재산안전연구원, 2013.12.

나채준, 안전취약계층 및 안전사각지대 관련 법제도 개선방안 연구, 2013.

방창훈, 국제안전도시 프로그램의 긴급구조능력 향상방안 연구, 창원발전연구센터, 2013.9.30.

설재훈, 우리나라 교통안전지수 산출 발표 현황, 한국법제연구원 워크숍자료집, 2014.8.8.

신상영, “주민참여형 안전한 마을만들기 구현방안”, 서울연구원, 2012.

안병욱, “최근 우리나라와 세계 주요 10개 국가의 전체범죄 및 seo 강력 범죄지수의 비교·분석”, 월간 법조, 법무부, 2003.12.

참 고 문 헌

- 안상욱. 「살고싶은 도시만들기 시범사업의 특성분석 연구」. 국토해양부. 2009
- 안혁근·정지범·김은성, ‘안전한 나라 만들기’ 위한 안전도시 모델 개발 연구, 한국행정연구원, 2009.
- 오윤경, 범죄예방 환경디자인의 주요 전략과 제도화의 방향, 한국법제연구원 워크숍 자료집, 2014,5
- 이종열, 선진국 국가안전관리 시스템의 변화, 2007.09.31, 보안뉴스 기고문.
- 이홍재·차용진, “교통안전시주 모형의 타당도 및 신뢰도 분석”, 한국공공관리학보, 제26권 제1호, 2012.3.
- 원종석, 김윤중(2008), “선진 안전도시 방재시스템 구축을 위한 로드맵 구상”, 서울시정개발연구원, p.43-44(재참조).
- 임준태, 치안성과지표로서 ‘5대범죄’ 적정성검토 및 ‘대체지표’개발, 임채현, 울산, WHO ‘국제안전도시’ 인증으로 산업수도 경쟁력에 안전 날개달자!, 울산발전연구원, 2012.
- 전대욱, 지방자치단체의 생활안전(4대악) 역할 및 대응시스템 구축 방안, 한국지방행정연구원, 2013,12
- 전대욱 외2인, 지역공동체 주도의 발전전략 연구, 한국지방행정연구원, 2012,12.
- 정종섭, 헌법학원론, 박영사, 2011.
- 정지범, 지역안전거버넌스의 구축의 한계와 과제: 정책사례분석을 중심으로” 지방행정연구 제27권 제1호, 2013.
- 정지범, 안전도시사업 운영 매뉴얼, 행정자치부, 2010.6.30.

- 정지범·김은성. 안전도시사업 성공모델 개발 및 평가기준 연구, 한국 행정연구원. 2010.
- 조준필·박남수, “지역사회 안전증진 이론과 실제”, 군자출판사, 2008.
- 조한숙, 안전도시 구축 및 발전방안에 관한 연구 : 삼척시 안전도시 구축을 중심으로, 강원대학교 방재전문대학원, 2012.
- 한세억, 안전도시의 재난관리체계와 프로그램 비교연구, 한국지방학회 학술발표논문집, 한국지방정부학회, 2013.
- 한세억, 선진 안전도시 관리체계와 부산시 적용 방안 연구, 부산발전연구원, 2012.
- 한수웅, 헌법학, 법문사, 2011.
- 경찰청, 치안성과 지표로서 5대 범죄 적정성 검토 및 대체지표 개발, 2007.12.
- 교통안전공단, 2013년도 교통문화지수 실태조사, 교통안전공단 미래 교통IT본부 안전연구처, 2013년 12월 31일.
- 교통안전공단, “지역별 교통안전도 평가를 위한 지표설정 연구”, 교통안전공단 도로안전본부 안전연구처, 2011년 12월.
- 교통안전공단, 교통문화지수 개선방안 연구, 교통안전공단 녹색교통 안전연구원 안전연구실, 2010. 12.
- 국토해양부. 「'09년 살고싶은 도시만들기 시범사업 선정과 헬프데스크 운영을 통한 시범사업 관리방안 연구」. 2009.
- 법무부, 法學教育의 體制改善方案에 관한 研究, 2003
- 서산시, 안전모니터봉사단 활동가이드북. 2013.
- 소방방재청, 재난관리 선진화 정책보고서, 2009.07.

참 고 문 헌

행정안전부, 안전도시사업 운영 매뉴얼, 2010.

한국정책과학학회, 국민 안전의식 선진화 추진전략에 관한 연구, 소방방재청, 2007.12

2. 외국문헌

Alexander, D. (2002). From Civil Defence to Civil Protection-and Back Again. *Disaster Prevention Mgt.* 11(3): 209-213.

Bullock, J.A., Haddow, G. and Haddow, K.S. (2008). *Global Warming, Natural Hazards, and Emergency Management*. NW: CRC Press

John Ashcroft et al., *THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN COMMUNITY SAFETY*, the International Centre for the Prevention of Crime, April 2001, p. ix.

Land, Kenneth C. "Theories, Models and Indicators of Social Change", *International Social Science Journal*, Vol.27 No.1, 1975, pp.7-8.

Policing London; Metropolitan Police Authority and Metropolitan Police Service Policing London Strategy for 2007-10 and Policing Plan for 2007-08.

Spinks A, Turner C, Nixon J, McClure RJ. (2009). The 'WHO Safe Communities' model for the prevention of injury in whole populations. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, Issue 3.