현안분석 2013-08

안전문화 정착을 위한 법제개선방안 연구

나 채 준

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

현안분석 2013-08

안전문화 정착을 위한 법제개선방안 연구

나 채 준

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

안전문화 정착을 위한 법제개선방안 연구

The Study on Legal maintenance for safety culture Settlement

연구자 : 나채준(부연구위원)

Na, Chae-Joon

2013. 12. 2.

한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

Ⅰ. 배경 및 목적

□ 최근 기후변화와 경제적, 사회적 환경 등 재난환경의 변화로 재난으로부터의 안전이 중요한 국가정책이 되었고, 이에 대한 국민의 요구도 증가하고 있음.

□ 재난 및 안전관리 기본법은 자연재해를 포함한 각종 재난으로부터 국민을 보호하는 역할을 담당하고 있고, 변화된 재난환경에 효율적으로 대처하기 위하여 최근 개정하였고, 관련 제도에 대한 개선이 요구되고 있음.

□ 특히 개정 법률은 안전문화의 정착을 위하여 대국민 안전교육의 실시(제66조의5)와 안전교육의 실시를 위한 전문인력 양성(제66조의 6)에 대한 규정을 신설하여 안전문화확산을 위한 제도적 장치를 마련한 바 이에 대한 구체적인 검토가 필요한 상황임.

□ 또한 안전관리정책의 효율적인 집행을 위하여 안전정보의 수집·관리, 수집된 안전정보의 통합관리시스템 구축·활용((제66조의7) 등에 대한 규정을 신설하여 하위법령에서 안전정보의 수집대상 및 수집방법, 안전정보통합관리시스템의 구축내용에 대한 검토를 할 필요가 있음.

□ 개정된 재난 및 안전관리 기본법과 하위법령에 대한 법률의 검토를 통하여 안전문화정책의 효율적인 집행을 위한

제도개선방안을 마련함을 목적으로 함.

□ 본 연구에서는 안전교육실시, 안전정보통합관리, 안전기준의 수립 등에 대한 국내법제의 검토와 외국의 선진 사례의 분석을 통하여 법제 정비방안을 제시하고, 제도의 효율성을 강화하여 재난으로부터 안전한 사회를 만드는 것을 목적으로 함.

Ⅱ. 주요 내용

□ 재난 및 안전관리기본법의 개요

○ 개정 내용 검토

○ 하위법령의 내용 검토

□ 안전문화 정착을 위한 제도 개선사항 검토

○ 안전교육 실시 및 안전교육 전문인력 양성제도에 대한 검토

- 안전교육의 대상 및 방법, 교육내용, 교육시기 등 교육계획 수립

- 안전교육 전문인력 양성 계획 수립 및 교육기관 지정운영 등

○ 안전정보의 수집·관리, 안전정보통합관리시스템의 구축·활용 제도에 대한 검토

- 안전정보의 수집대상 및 수집방법에 대한 검토

- 안전정보통합관리시스템의 구축내용에 대한 검토

- 안전정보 관리업무, 활용대상 기관 및 활용 등에 대한 검토

□ 주요 국가의 관련 법제 및 현황

○ 미국, 일본 등 주요국가의 관련 정책과 법률 분석

○ 현행 제도에 대한 시사점 도출

□ 안전문화 정착을 위한 개선방안 제시

○ 관련 법제 간 체계성 유지를 위한 정비방안 제시

○ 안전문화정책의 수립 및 정책집행의 효율성 제고방안 제시

○ 일반 국민과 지역 사회 등 민간의 참여를 위한 활성화 방안 제시

Ⅲ. 기대효과

□ 안전문화의 정착과 진흥을 위한 국내외 법률에 대한 연구를 통해서 현행 법제를 정비하고, 입법을 위한 기본 자료로 활용함.

□ 선진국의 관련 사례와 법률분석을 통한 우리나라의 안전문화정책수립에 기여하고, 현행 법령에 대한 개정방안 제시하여 사회안전망을 확충하여 안전한 사회 건설에 기여함

주제어 : 재난 및 안전관리기본법, 안전문화, 안전교육, 안전정보, 안전정보통합관리시스템

Abstract

Ⅰ. Background and purpose of the research

□ Recently, changing of the economic and social environment and climate change, safety from catastrophic disaster is an important national policy and thus also increase in the needs of the people.

□ Framework act on disaster control and safety management for the various disasters, including natural disasters, to protect the public from the role of, and in order to cope with the changed disaster environment, recent amendments have been effective, and related systems that are required for improvement.

□ In particular, the legal revision which set an institutional grid for being establishment of safety culture to implementation the national safety training(sec.66-5) and fostering sufficient experts (sec.66-6) to spread the safety culture needing a detailed review about this conditions.

□ In addition, to the effective implementation of safety management policies, collecting and managing safety information, the construction and operation of the integrated management of safety information(sec.66-7) needing of reviewing about targets and methods of collecting safety information, the establishment of an integrated management system at sub-decree on

new regulations.

□ The purpose which is to improve the effectiveness of implementing safety culture policy thus considering revised framework Act on the Management of Disasters and Safety under degree of enforcement ordinance.

□ In this study, safety training, the integrated management of safety information, and the establishment of safety standards for the review of domestic laws and analyzing foreign advanced cases to present legal system maintenance and enhance the efficiency of the system by creating a safe society from disasters.

Ⅱ. Main contents

□ Overview of Framework act on disaster control and safety management

○ Review of revised contents

○ Review of contents of the sub-decree

□ Review the improvements of system for establishing safety culture.

○ Review of safety training and safety training for professional manpower training systems

- The target and method of safety training, contents, times etc. training plan

- Safety training professional manpower planning and training institutions, including specified operating

○ Review of collection · management, the construction and operation of the integrated management of safety information.

- Review of the target and method about safety information

- Review of management and utilization of the target organ etc. about safety information.

□ Major countries on the related legislation and status

○ United States, Japan and other major countries and legal analysis of the relevant policy

○ Derived implications for the current system

□ Proposition for improvement of establishing safety culture.

○ Proposition for the systematic maintenance of inter-related laws

○ Policy making of Safety culture and proposing effective measures of policy implementation

○ Proposition about enhance participation among public and private sector in the community

Ⅲ. Expected benefits

□ The legal research on the domestic and international legislation for establishment and promotion of a safety culture by re-arranging the current legal system and using the basis materials for legislation.

□ This research contributes to the establishment of a safety culture 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 : Disaster and Safety Management Act, Safety culture, safety training, Safety information, Integrated management of safety information

목 차

요 약 문 ····· 3

Abstract ····· 7

제 1 장 서 론 ····· 15

제 1 절 연구의 필요성 및 목적 ····· 15

1. 연구의 필요성 ····· 15

2. 연구의 목적 ····· 16

제 2 절 연구의 방법과 범위 ····· 16

1. 연구방법 ····· 16

2. 연구 범위 및 기대효과 ····· 17

제 2 장 안전문화의 개념과 재난 및 안전관리기본법상의 안전문화 ····· 19

제 1 절 안전문화의 개념 ····· 19

1. 안전문화의 개념 ····· 19

2. 안전문화의 법적 개념 ····· 29

제 2 절 재난 및 안전관리기본법상의 안전문화체계 ····· 33

1. 재난 및 안전관리기본법(재난관리법)의 개관 ····· 33

2. 재난 및 안전관리기본법상의 안전문화 ····· 44

3. 재난 및 안전관리기본법 시행령상의 안전문화체계 ····· 62

제 3 절 기타 다른 법령상의 안전문화체계 ····· 76

1. 재난의 정의 및 분류에 따른 안전관련 법령체계 ····· 76

2. 산업안전보건법상의 안전문화 ····· 78

제 4 절 법령상 안전문화제도의 문제점 ····· 79

1. 안전문화 확산의 성과 부족 ····· 79

2. 안전교육 및 전문인력 인프라의 미비 ····· 80

3. 안전정보통합관리시스템의 미비 ····· 81

제 3 장 주요 국가의 안전문화 법제 및 현황 검토 ····· 83

제 1 절 주요 국가의 안전문화 현황 ····· 83

1. 미국의 안전문화 개관 ····· 83

2. 일본의 안전문화 개관 ····· 85

3. 유럽의 안전문화 개관 ····· 87

제 2 절 주요 국가의 안전교육 실시 및 안전교육 전문인력 양성제도 ····· 89

1. 미국의 경우 ····· 89

2. 일본의 경우 ····· 94

3. 유럽의 경우 ····· 97

4. 시사점 ····· 100

제 3 절 안전정보의 수집・관리, 안전정보통합 관리 시스템의 구축・활용제도 ····· 101

1. 재난정보관리 ····· 101

2. 교통안전정보관리 ····· 106

3. 식품 안전정보관리 ····· 109

4. 시사점 ····· 113

제 4 장 현행 법령상 안전문화 정착을 위한 제도 개선방안 … 115
제 1 절 안전문화의 확산을 위한 제도개선 방안 …… 115
제 2 절 안전교육 실시 및 안전교육 전문인력 양성제도에 대한 개선방안 …… 117
1. 대국민 안전교육 실행 방안 …… 117
2. 안전교육 전문인력 양성 방안 …… 119
제 3 절 안전정보의 수집・관리, 안전정보 통합관리 시스템의 구축・활용제도에 대한 개선방안 …… 120
1. 통합적 안전정보시스템의 구축 …… 120
2. 분야별 안전정보 네트워크의 구축 …… 121
3. 부처간의 협력 강화 …… 123
4. 중앙정부와 지방자치단체의 협력 …… 123
제 5 장 결 론 …… 125
참 고 문 헌 …… 127

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

최근 기후변화와 경제적, 사회적 환경 등 재난환경의 변화로 재난으로부터의 안전이 중요한 국가정책이 되었고, 안전에 대한 국민들의 의식이 점점 높아짐에 따라 사회안전에 대한 다양한 욕구가 제기되고 있다. 안전문제가 일상화됨에 따라 안전이 하나의 생활문화가 되었고, 안전을 보다 체계적으로 다루기 위해 안전문화 정착의 필요성이 점차 증대하고 있다. 안전 내지 안전문화와 관련 하여 다양한 분야와 개별 법률이 존재하지만 재난 및 안전관리기본법이 안전에 대한 기본법으로서의 역할을 하고 있다. 재난 및 안전관리 기본법은 자연재해를 포함한 각종 재난으로부터 국민을 보호하는 역할을 담당하고 있고, 관련 조직과 안전관리 업무에 대하여 규정하고 있다. 최근 변화된 재난환경에 효율적으로 대처하기 위하여 법을 개정하였고, 개정사항에 따른 안전정책을 집행하기 위한 관련 제도개선에 대한 연구가 요구되고 있다. 특히 개정 법률은 안전문화의 정착을 위하여 대국민 안전교육의 실시(제66조의5)와 안전교육의 실시를 위한 전문인력 양성(제66조의 6)에 대한 규정을 신설하여 안전문화 확산을 위한 제도적 장치를 마련한 바 이에 대한 구체적인 검토가 필요한 상황이다. 또한 안전관리정책의 효율적인 집행을 위하여 안전정보의 수집·관리, 수집된 안전정보의 통합관리시스템 구축·활용(제66조의7) 등에 대한 규정을 신설하여 하위법령에서 안전정보의 수집대상 및 수집방법, 안전정보통합관리시스템의 구축내용에 대한 검토를 할 필요가 있다. 안전분야는 종래 국방이나 치안 등 특정분야에서 국가가 전적으로 담당하는 분야

로 보았으나 이제는 생활의 모든 영역에서 안전이 중요시되고, 하나의 문화적 현상으로 까지 그 분야가 확대되었다. 따라서 안전문화에 대한 새로운 접근과 연구가 필요하고, 이를 정착시키기 위한 노력과 연구가 필요하다.

2. 연구의 목적

본 연구에서는 그동안 안전문화 정착을 위하여 제기된 여러 문제점을 바탕으로 다음과 같은 연구 목적을 제시하고자 한다. ① 개정된 재난 및 안전관리 기본법과 하위법령에 대한 법률의 검토를 통하여 안전문화정책의 효율적인 집행을 위한 제도개선방안을 마련함을 목적으로 한다. ② 안전문화의 확산을 위한 이론적 기초를 확립하고 입법론적 연구를 통하여 현행 법제의 개선을 위한 이론적 기초를 제공하고자 한다. ③ 본 연구에서는 개정 사항 중 안전교육실시, 안전정보통합관리, 안전기준의 수립 등에 대한 국내법제의 검토와 분석을 통하여 법제 정비방안을 제시하고, 제도의 효율성을 강화하여 재난으로부터 안전한 사회를 만드는 것을 목적으로 한다. ④ 미국과 일본 등 주요국가의 안전문화 관련 법률과 정책을 검토하여 시사점을 도출하고, 이를 바탕으로 안전문화 확산을 위한 정비방안을 제시하고자 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 안전문화와 관련 된 개별법률에 대한 분석 ③ 과제관련 전문가 그룹과 인적 네트워크를 구축한 자문 및 전문가들로 구성된 워크숍 개최, ④ 미국, 일본 등 주요

안전문화 선진국의 관련 법령 및 정책에 대한 분석 ⑤ 안전문화 정책을 담당하는 부처 실무담당자와의 자문 및 협의 등의 방식을 통해서 수행하였다. 본 연구의 수행에 있어서 기존의 선행연구에 대한 국내문헌의 검토와 최근의 안전문화와 관련된 외국의 문헌검토를 바탕으로 법학, 행정학 등 여러 분야의 전문가들로 구성된 워크숍을 활용하여 보고서의 질과 정책 반영도를 높이려고 하였다. 그리고 안전문화 정책을 담당하는 관련 정부부처 담당자 등 실무 담당자들과의 면담을 통해서 보고서의 현실적인 개선방향을 적용가능성을 제고하려고 하였다.

2. 연구 범위 및 기대효과

이 연구의 내용은 제2장에서 안전문화의 개념에 대해 서술하고 현행 재난 및 안전관리기본법에 대한 개정사항에 대한 검토를 한다. 또한 재난 및 안전관리기본법상의 안전문화의 내용에 대해 검토하고, 이를 효율적으로 실행하기 위한 하위 법령의 내용에 대해 검토한다. 제3장에서 안전문화 정착을 위한 구체적 제도 개선사항으로 최근 개정된 사항에 대한 검토를 한다. 제1절에서 안전교육 실시 및 안전교육 전문인력 양성제도에 대한 검토를, 제2절에서 안전정보의 수집・관리, 안전정보통합관리시스템의 구축・활용제도에 대한 검토를 한다. 제3절에서 제3절 안전기준의 분야, 관리 및 안전기준심의회 구성 및 운영 등에 대한 검토를 한다. 제4장에서 미국, 일본 등 주요 국가의 안전문화 정착을 위한 법령 및 정책을 비교 분석하고, 주요 국가의 법령분석을 통한 시사점 도출을 도출하였다. 제5장 결론에서는 안전문화 정착의 필요성을 강조하고, 외국의 시사점을 통한 현행 안전문화의 확산을 위한 정책의 개선방안 및 재난법 하위 법령에 대한 개선방안을 제시하고자 한다.

제 2 장 안전문화의 개념과 재난 및 안전관리기본법상의 안전문화

제 1 절 안전문화의 개념

1. 안전문화의 개념

(1) 일반적 개념

안전문화란 안전제일의 가치관이 개인 또는 조직구성원 각자에 충만 되어 개인의 생활이나 조직의 활동 속에서 의식, 관행이 안전으로 체질화된 상태로서 인간의 존엄과 가치의 구체적 실현을 위한 모든 행동양식이나 사고방식, 태도, 등 총체적인 의미를 지칭한다. 즉 일반적으로 국민생활 전반에 걸쳐 안전에 관한 태도와 관행·의식이 체질화되어 가치관으로 정착되도록 하는 것을 말한다. 일반적으로 국민생활 전반에 걸쳐 안전에 관한 태도와 관행·의식이 체질화되어 가치관으로 정착되도록 하는 것을 말한다. 보편적으로 조직 구성원들이 공유하는 가치관과 신념, 습관, 지식 기술 등을 포함하는 종합적인 개념으로서 구성원의 행동 형성에 영향을 주는 요소라고 할 수 있다. 따라서 안전에 대하여 안전문화는 조직내에서 구성원들이 안전에 대하여 가지는 공통적 가치관이며 행동양식으로 해석된다.

1986년 체르노빌 사고이후 IAEA에 의해 발간된 INSAG-1체르노빌 사고 후 검토회의 결과요약 보고서에서 안전문화라는 말이 최초로 사용되었다.[1] 국제원자력 안전자문단(INSAG)은 안전문화의 의미를 “조직과 개인의 자세와 품성이 결집된 것으로 모든 개인의 헌신과 책임이 요구되는 것이다”라고 하였다.[2] 그리고 1988년 INSAG-3 ‘원자력발

1) 원자력안전자문단(INSAG)의 보고서(Post Accident Review Meeting on the Cher Accident)에서 처음 사용되었다.

2) 산업안전보건연구원(1999), 「안전문화 정착 및 활성화 방안 연구」, 연구보고서

전소 기본안전 원칙'에서 '안전문화'를 가장 우선적인 안전원칙으로 제시되었으며, 1991년 INSAG-4로서 '안전문화'라는 책자가 IAEA에서 발간되어 안전문화의 개념이 정립되었다.[3)]

또한 CCPS(미국화학공업협회)에서는 '안전문화'를 "공정안전관리를 정확히 실시하기 위해 모든 구성원이 공동으로 안전의식을 가지고 참여하는 것이다"라고 하였다.[4)] 이는 개인과 조직의 안전에 관한 자세와 의식, 규제의 필요성에 따른 행동의 일원화가 필요한 차원에서 그 의미를 부여한 것이라 하겠다. 영국의 보건안전청(Health and Safety Commission)은 안전문화를 "조직의 보건 안전관리에 대한 준수, 스타일 및 숙련도를 결정하는 개인과 집단의 가치, 태도, 능력, 행동의 유형"으로 개념화하고 있다.

안전문화를 연혁적 측면에서 보면 산업안전을 중심으로 1970년대의 조직풍토(organizational climate)에 관한 연구가 발전하여 1980년대의 조직문화(organizational culture)에 대한 연구가 활발히 이루어질 수 있도록 바탕을 구축하였고[5)], 안전문화라는 개념이 조직문화차원에서 개념이 정립되었기 때문에 안전문화라는 용어는 일반적으로 산업안전분야에서 적용되어 발전되었다고 할 수 있다.[6)] 산업조직차원의 개념을 범국민적 안전의식 활동의 조직체계로서 국가를 설정하였으며, 안전문화

S-RD-I-99-22-92. 5면 참조.

3) 여기에서는 원자력 안전문화에 대해 "최우선의 가치로서 원자력시설의 안전이 그 심각성에 따라 적절한 관심을 받도록 하는 관련 조직과 개인의 특성과 태도들의 집합체"라 정의하였고, 안전문화의 주요 구성 요소를 ① 정책차원 이행사항, ② 관리자 이행사항, ③ 개인의 이행사항이라는 3단계로 나누어서 설명하고 있다.

4) 산업안전보건연구원(1999), 「안전문화 정착 및 활성화 방안 연구」, 연구보고서 S-RD-I-99-22-92. 5면 참조.

5) 조직문화와 같이 조직의 안전 문화(culture)나 안전 분위기(climate)는 학문적으로는 불확정적인 개념으로 학자에 따라서 다양하게 정의되고 있다. 안전문화라는 개념은 상호 교환적으로 사용되는 안전 분위기와 연관하여 더욱 불명확하다.

6) 전통적으로 사업장의 안전을 개선시키기 위한 노력은 기술적인 문제와 개개인의 실수에 중심을 두고 수행되어 왔지만, 사고예방의 핵심 사항은 조직의 안전 방침 및 절차서가 안전보건문화 요소를 반영하고 있어야 한다는 점을 강조하고 있다.

활동이 산업체에서의 안전확보를 위한 사업주의 노력이라는 개념과는 다르게 국가에서 범 국민적 안전의식 확보를 위하여 민간부문에서 자발적으로 추진하는 모든 노력을 의미하는 용어로 개념이 확대되었다.[7)]

안전문화의 개념은 보편적으로 조직 구성원들이 공유하는 가치관과 신념, 습관, 지식 기술 등을 포함하는 종합적인 개념으로서 구성원의 행동 형성에 영향을 주는 요소라고 할 수 있다. 따라서 안전에 대하여 안전문화는 조직 내에서 구성원들이 안전에 대하여 가지는 공통적 가치관이며 행동양식으로 해석된다. 따라서 개인의 행동이 조직 내 문화, 풍토에 의해 영향을 받으며 그 문화는 구성원들이 선호하는 태도 및 행동양식, 임무 및 관리방식 등에 의하여 영향을 받는다. 안전문화에 영향을 미치는 요소로는 환경, 시설, 행위요소가 있으며 각각의 요소는 상호 유기적으로 작용하고, 한 요소의 변화는 다른 두 가지 요소들에게 영향을 미친다.[8)]

(2) 안전문화 개념의 발전

1) 종래의 안전문화 개념

'안전문화'라는 용어는 1986년 소련 체르노빌 원자력 누출사고에 따른 국제원자력 안전자문단(INSAG)의 보고서에 처음 사용하였다. 안전문화는 조직과 개인의 자세와 품성이 결집된 것으로 모든 개인의 헌신과 책임이 요구되는 것으로 정의하였다. 안전문화라는 개념은 원자력과 환경분야 부터 시작되어 산업안전으로 개념을 확장시켜 왔다. 일반적으로 안전문화는 주된 연구 분야 및 학자들의 견해에 따라 조금씩 다르게 정의되고 있다.

---

7) 오금호 외, 안전문화활동 그 지속성 확보를 위하여, 소방방재학회지(2008), 8권 2호. 45면 참조

8) 이장룡, 안전문화 개선을 위한 안전관리 방안, 대한인간공학회(2009) 춘계 학술대회, 243면 참조.

<표 1> 안전문화에 대한 다양한 정의[9)]

출 처	정 의
Cox & Cox (1991)	안전문화는 안전과 관련되어 근로자들이 공유하는 태도, 믿음, 인지 및 가치를 말한다.
Ciavarelli & Figlock (1996)	안전문화란 안전에 대한 개인 및 집단적 태도뿐만 아니라 조직적 의사결정을 좌우 할 수 있는 공유된 가치, 믿음, 가정 및 규범이다.
Cox & Flin (1998), Lee (1998), Wilpert (2000)	조직의 안전문화란 조직의 보건안전경영에 대한 몰입, 유형 및 역량을 규정하는 개인 및 집단의 가치, 태도, 인지, 역량, 행위유형의 산물이다.
Eiff (1999)	안전문화는 각 개별 근로자가 자신의 위치와 무관하게 조직 내에서 과실방지를 위한 적극적 역할을 수행하고, 이러한 행위가 조직에 의해 지원받을 때에만 가능하다.
Flin, Mearns, Gordon, & Fleming (1998)	안전문화란 집단에 속해 있는 사람들이 안전과 관련해 공유하는 태도 및 견해를 말하며, 이러한 안전문화는 안전환경(safety climate)보다 훨씬 더 안정적이고 변화에 저항적이다.
Helmreich & Merritt (1998)	안전문화란 집단 내의 개인이 자신의 행동을 안전에 대한 중요성이라고 믿고 따르는 것이며, 모든 성원들이 집단의 안전규범을 기꺼이 지지하고 공통의 목적을 위해 다른 성원들을 지원하는 공유된 이해라고 할 수 있다.

9) 박계형, 안전문화에 영향을 미치는 요인들에 관한 연구, 석사학위논문(2011), 13~14면 참조 재인용

출 처	정 의
Mearns, Flin, Gordon, & Fleming (1998)	안전문화란 특정한 집단의 성원들이 위험 및 안전과 관련해 공유하는 태도, 가치, 규범 및 믿음으로 정의한다.
Minerals Council of Australia (1999)	인간문화란 경영자, 관리부서, 경영체계 및 조직의 인식과 관련되어 기업 내에서 제기되는 공식적 안전문제와 관계되어 있다.
Cooper (2000)	안전문화란 조직의 지속적인 보건 및 안전활동과 관련되어 있는 구성원의 태도와 행동에 영향을 미치는 조직문화의 하위요소이다.
Pidgeon (2001)	안전문화란 위험과 안전과 관련되어 형성되어지는 일련의 가정 및 이와 관련된 관행을 말한다.
Fang et al. (2006)	안전문화는 안전과 관련하여 조직이 소유하고 있는 지표, 믿음 및 가치이다.

한 사회의 안전문화는 그 사회의 안전관리의 체계와 안전문화에 대한 구성원의 태도, 사회전반의 안전문화에 대한 인식, 그리고 그에 따른 행동 유형의 결과라 할 수 있다. 안전문화가 정착된 사회는 사회 구성원 상호 간의 신뢰에 따른 의사소통과 안전의 중요성에 대한 인식이 널리 확산되어 있다. 이러한 이유로 안전문화는 그 사회 구성원의 문화와 관련성이 있다. ECAST에서는 “안전문화는 조직의 모든 수준의 모든 구성원이 공유하고 있는 안전과 관련된 일련의 지속적인 가치와 태도”로 정의하고 있고,[10] 영국보건 안전청(HSE)은 기업의 바람직한 안전 문화의 요건으로 안전문화에 대한 정보의 제공과 안전장비 등에 대한 예산의 투입, 안전훈련으로 포함해야 한다고 한다.[11]

10) 박홍윤 외, 안전문화 인증제 모델 및 기준개발에 관한 연구, 한국산업안전공단 산업안전연구원(2011), 54-55면 참조.
11) 위의 보고서, 56면 참조.

<표 2> 안전문화 형성을 위한 조건[12)]

안전 문화 구성요인	바람직한 안전문화 형성 조건
조직상황	안전관리 시스템(안전정책, 프로세스)
행 태	관리자의 헌신
	노동자 참여
	교육훈련
	의사소통
심 리	공유된 인식 및 가치

국내의 경우 1995년 이전에는 안전문화에 대한 인식 부족으로 단순히 기업의 사회적 이미지 관리 차원, 근로자의 개인보상 차원에 국한되어 형식적, 소극적이었다. 그러다가 1995년 6월 삼풍백화점 붕괴사고를 겪으면서 안전에 대한 국민의 관심이 고조되고 안전문화의 정착과 확산에 정부가 적극적으로 나서게 되었다. 1995년 10월 당시 국무총리실에 설치되었던 안전관리자문위원회에서 처음으로 안전문화에 대한 개념을 정하였다. 시기적으로 볼 때, 1960 ~ 1980년대에는 안전문화라는 개념 자체가 없었던 기간이었으며, 1990년대 초반에 와서야 대중매체를 통한 안전의 중요성이 부각되면서 안전문화에 대한 인식이 생기게 되었다. 1996년 이후에는 안전에 대한 수동적이고 소극적인 자세에서 벗어나 안전향상을 위한 국민의식 강화활동을 적극적으로 추진하였다. 1998년 이후에는 안전문화 활성화를 추구하는 단계로서 안전문화운동의 정착과 확산을 위한 여러 방안을 마련하여 실행한 바 있다. 안전문화에 대한 시대적 상황과 그 간의 안전문화연혁을 표로 정리하였다.

12) 한국산업안전공단 산업안전연구원(2011), 안전문화 인증제 모델 및 기준개발에 관한 연구 39-61면 재인용

<표 3> 안전문화에 대한 시대적 상황[13)]

시 기	상 황
1960～1980년대	안전문화 부재단계
1990년대 초반	안전문화 인식단계
1996년 이후	안전문화 구축단계
1998년 이후	안전문화 활성화 단계

<표 4> 안전문화의 연혁[14)]

시 기	상 황
90년대 초 (91.8.20～92.8.20)	노동부와 매일경제신문사가 공동으로 재해예방을 위한『武재해 천만명 서명운동』을 전개하여 국민 안전문화 의식을 촉진시키는 계기 조성
95.2.15	제6회 국무회의시 부산 한진중공업 선박화재(′95. 2.7)사고를 계기로 정부차원의 대책들이 일선현장에 침투되도록 “범국민안전문화운동”을 전개하라는 국무총리의 구두지시
95.5.29	『안전문화추진중앙협의회』1차 회의를 국무총리 주재로 개최하고 안전문화추진위원회를 노동부가 운영하고 한국산업안전보건공단에 추진본부를 설치하기로 함

13) 산업안전보건연구원(1999),「안전문화 정착 및 활성화 방안 연구」, 연구보고서 S-RD-I-99-22-92. 9면 참조.

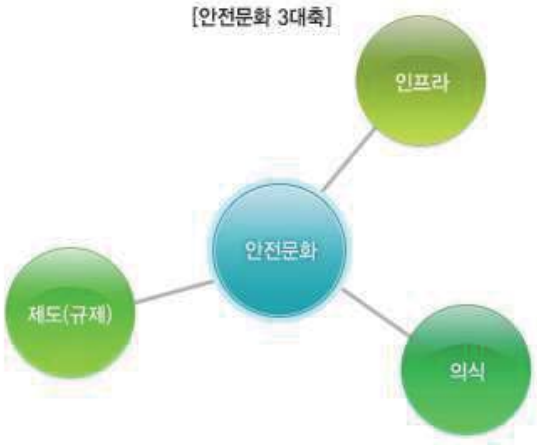
14) 안전보건공단 홈페이지, http://www.kosha.or.kr/content.do?menuId=1654

시 기	상 황
95.7.20	『안전문화추진위원회』 구성 - 공동대표: 노동부 장관, 노총위원장, 경총회장, KBS 사장, 매일경제신문사장
95.9~10	안전문화추진지역협의회(의장: 지자체장) 및 지역사무국 구성(한국산업안전보건공단 산하기관 17개소)
95.9~10	4월부터 매월 4일을 『안전점검의 날』로 지정하여 범국민적인 안전문화활동 참여를 유도하고 지역사회의 안전문화 지도자 육성과 시민단체의 자율적인 안전문화활동을 적극 지원하는 등 지속적으로 안전문화운동을 전개
2003~2008	소방방재청이 『재난 및 안전관리기본법』 근거로 안전문화사업 전개
2009	행정안전부에서 재난안전실을 신설, 정부부처 기능별 안전문화사업을 총괄
2013-현재	

2) 새로운 안전문화 개념

기존 안전문화의 정의에 따르면 안전문화를 이루는 3가지 개념요소로 ① 안전을 실천하는 의식, ② 안전을 유도하는 제도, ③ 안전을 가능하게 하는 인프라를 들 수 있고, 이들 공통요소가 결합해 만들어내는 사회적·문화적 산물이 안전문화라 할 수 있다.

<그림 1> 안전문화 3대축[15)]



① 안전의식은 안전제일의 가치관이 개인의 생활이나 조직의 활동 속에 체질화된 상태를 말하고, ② 안전제도는 안전한 활동을 이끌어 내고 인프라를 구축할 수 있도록 유도하는 법과 제도 등을 말한다. ③ 인프라는 불안전한 상태를 제거한 시설물 및 안전 활동을 가능하게 하는 사회적 시스템구축을 의미한다.[16)]

확대된 안전문화 개념을 정리하면 일반적으로 기존의 의식, 행동의 변화를 통한 국민생활 전반에 안전태도와 관행의식이 체질화되어 가치관으로 정착되도록 하는 것이 안전문화라고 할 수 있다. 안전문화의 3대 축을 중심으로 안전문화를 조성하고 홍보매체 등을 통해 안전에 관한 사회여론을 조성하는 것이다. 안전문화를 이루기 위해서는 본질적으로 의문을 제기하는 자세, 적당주의를 배제하는 자세, 개인의 책임감 고양, 안전으로 충만된 사고방식 등을 통해 국민생활의 전반

15) 안전보건공단 홈페이지, http://www.kosha.or.kr/content.do?menuId=1652

16) 안전문화에서 강조되는 안전 인프라는 산업 현장의 불안전한 상태를 제거한 시설물 및 안전 활동을 가능하게 하는 사회적 시스템 등이 종합적으로 결합해 만들어 내는 사회적·문화적 산물을 뜻한다. 하위 영역으로는 ① 산업안전문화 분야, ② 학교안전문화 분야, ③ 생활안전문화 분야로 세분된다. 그리고 생활안전문화는 다시 가정안전·교통안전·공공안전으로 구분할 수 있다.

에 안전에 관한 태도 관행 의식을 체질화해야 한다.

(3) 안전문화의 공통적 개념요소 및 범위

1) 안전문화의 개념요소

안전문화의 정의는 국가마다 또는 학자마다 다양하지만 유사한 역사적 사건을 배경으로 하고 있어서 아래와 같은 공통적 요소를 정의에 포함하고 있다.

① 안전문화는 집단과 조직을 매개로 개인이 인지하는 가치와 관련되어 있다. ② 안전문화는 조직 내의 공식적 안전 문제와 직접적으로 연계되어있다. ③ 안전문화는 조직의 각 층위 모두에 속해 있는 성원의 인식과 태도를 요구한다. ④ 조직의 안전문화는 조직 내 모든 성원에게 영향을 미친다. ⑤ 산업안전문화는 보상 체계 및 안전성과 사이의 관계에 반영된다. ⑥ 안전문화는 이전의 실수, 사건 및 사고로부터 교훈을 얻어 내고자하는 조직의 의지에 반영된다. ⑦ 조직 문화는 상대적으로 안정적이고 지속적이며 변화에 저항하는 속성을 갖고 있다.

따라서 이를 기초로 안전문화의 개념요소로 국민의 일상생활에서 안전에 관한 ① 가치, ② 규범, ③ 행동, ④ 시스템으로 분류하고, 이들 개념요소가 모두 준수되는 사회가 안전문화가 정착된 사회를 의미한다고 보여진다.[17] ① 안전에 대한 가치관은 개인이나 집단의 특성을 규정하는 것으로써, 행위의 이용가능한 모든 형태 및 수단과 목표의 선택에 영향을 주는 바람직한 것에 대한 명시적 내지 묵시적 개념이다. 개인이 가지는 가치관은 개인의 행동뿐만 아니라 조직 구성원

17) 김근영, 선진 안전문화 정착을 위한 제도개선 연구, 최종보고서, 행정안전부 (2012) 13면 참조.

간의 행동 및 조직문화에 영향을 미칠 수 있다. ③ 안전행동은 불완전행동의 반대 개념으로써 산업재해의 80%가 불완전행동에 기인된다는 점에 착안된다. 산업재해의 96%가 근로자의 행동 및 작업환경 요인에 결정된다는 점에 주목한다.

2) 안전 문화의 범위

현재 안전문화라는 용어가 적용될 수 있는 분야는 전통적 분야인 산업분야, 자연재해, 교통 및 서비스 분야 등 대중적인 부분과 모든 업종을 광범위하게 포함하고 있다. 산업안전에서 출발하여 가정안전・교통안전・공공안전 등 모든 생활안전분야로 확대되었다. 현재 우리나라의 안전문화운동은 “국민의 생활 속에 안전을 삶의 가치로 인식하여 최우선적으로 안전문화가 정착”되도록 하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 달성하기 위하여 ① 안전문화 사업의 안정적 추진을 위한 추진체계 및 제도완비, ② 자발적으로 안전문화활동에 참여하여 협조하는 공감대의 형성, ③ 지속적이고 체계적인 교육홍보활동 전개, ④ 유기적인 업무협조 및 역할분담체계 구축, ⑤ 안전문화 실천주체의 육성과 활동 강화를 안전문화 추진전략으로 채택하여 실행해오고 있다. 안전문화운동의 궁극적인 방향은 “국민들의 안전제일의 가치관 정착과 생활화”이며 또한 이를 위해 국민의 자발적이고 적극적인 참여를 유도하는 것이다.

2. 안전문화의 법적 개념

(1) 전반적인 안전문화 법규의 현황[18)]

안전문화의 개념적 구성요소별 법령수는 규범(57개), 행동(45개), 시스템(33), 가치(19개)순으로 많다. 안전문화의 (장소)영역별 법령 수는

18) 김근영, 위의 보고서, 31면 참고

재난안전(23개), 공공시설(16개), 교통(12개), 민간다중이용시설(8개) 순으로 많다. 안전문화의 사업대상별 법령 수는 일반인(58개), 어린이(3개), 여성(1개), 노인(1개), 장애인(1개)순으로 많다. 법령 수에서 볼 수 있듯이 안전 취약계층에 대한 안전문화 지원 및 대책 마련을 위한 법적 근거가 미흡함을 알 수 있다.

(2) 안전문화의 분야별 법적 개념

안전이라는 용어가 규정된 법령은 1300여개 정 도이며(법제처 법령검색에서 '안전' 주제어로 검색된 사항임), 그 중 85~90%를 구성하는 행정법(시행령 및 시행규칙을 수반하며 행정기관이 관여하는 법률)이 안전문제를 규정하고 있어 국민생활을 대상으로 한 생활안전문제에 관한 내용도 개별적으로 다루어지고 있는 실정으로 현재 사회전반에 대한 안전문화의 구축에 필수적인 범 국가적·범 국민적 시너지 효과를 기대할 수 없는 실정이다. 소방방재청에서 안전문화활동을 주관하여 추진하기 위해 노력하고 있으나, 부처별·직능별·분야별로 산발적인 개별법에 근거한 안전관리가 추진됨에 따라 종합적인 안전문화 운동 추진 역량 결집이 부족할 수밖에 없다.

<표 5> 안전문화 대상 법규[19)]

부 처	법령수	법령명
교육과학기술부	3	학교보건법, 학교안전사고예방 및 보상에 관한 법률, 학교폭력예방 및 대책에 관한 법률
국토해양부	8	건설산업기본법, 교통안전법, 교통약자의 이동편의증진법, 도로법, 철도안전법, 하천법, 항공안전 및 보안에 관한 법률, 해상교통안전법

19) 김근영, 선진 안전문화 정착을 위한 제도개선 연구, 최종보고서, 행정안전부(2012)

부 처	법령수	법령명
고용노동부	2	근로기준법, 산업안전보건법
농림수산식품부	2	가축전염예방법, 농어업재해대책법
문화관광부	1	공연법
보건복지부	3	공중위생관리법, 식품안전기본법, 전염병예방법
여성가족부	4	가정폭력방지및피해자보호등에관한법률, 성매매방지및피해자보호등에관한법률, 성폭력범죄의피해자보호등에관한법률, 아동・청소년의성보호에관한법률
지식경제부	5	고압가스안전관리법, 광산보안법, 도시가스사업법, 방사성폐기물관리법, 액화석유가스의안전관리및사업법
행정안전부	6	공공기관의 개인정보보호에 관한 법률, 민방위기본법, 비상대비자원관리법, 승강기시설안전관리법, 어린이놀이시설안전관리법, 재난및안전관리기본법
환경부	5	가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률, 대기환경보전법, 유해화학물질관법, 하수도법, 환경보건법
경찰청	2	도로교통법, 사격 및 사격장 단속법
소방방재청	14	급경사지재해예방에관한법률, 다중이용업소의안전관리에 관한 특별법, 소방기본법, 소방시설공사업법, 소방시설설치및유지및안전관리에관한법률, 소하천정비법, 위험물안전관리법, 유선및도선사업법, 자연재해대책법, 재해경감을위한기업의자율활동지원에관한법률, 재해구호법, 재해위험개선사업및이주대책에대한특별

요약본 xiii

부 처	법령수	법령명
		법, 저수지・댐의안전관리및재해예방에관한법률, 지진재해대책법
해양경찰청	2	수난구호법, 수상레저안전법
공정거래위원회	2	소비자기본법, 전자금융거래법
방송통신위원회	1	방송법
원자력위원회	1	원자력안전법

재난 및 안전관리 기본법’이 제정되기 이전에는 안전문화운동의 법적근거 역시 형식적인 근거법이 있는 것이 아니고 국무총리 지시사항으로 되어 있어 사실상 법적근거가 없었다. 법적근거가 없다보니 실무기관인 안전문화추진본부에서 관련기관의 협조를 구하기가 쉽지 않고, 지방자치단체의 경우 중앙에서 하는 일에 무조건 법적근거를 풍토가 있기 때문에 더욱 곤란을 겪었다.

재난 및 안전관리기본법이 제정되면서, 법 제70조에 “국가 및 지방자치단체는 국민의 안전 의식을 높이고 안전문화를 창달하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 하여 안전문화운동에 대한 정부 활동의 법적 근거가 마련되었다. 또한 법 제6조에서는 국민의 안전 의식 수준을 높이기 위하여 안전 점검의 날 및 방재의 날을 정하여 행사 등을 할 수 있음을 명시하였고, 법 제7조에서는 중앙안전관리위원회 위원장은 안전관리 헌장을 제정・고시하도록 하고 있다. 이는 법적으로 안전행정부 재난관리과에서 담당하고 있는 인적 재난과 고용노동부에서 담당하고 있는 산업 재해와 관련된 범위에 국한되어 있던 안전문화 운동이 모든 유형의 재난으로 확대하였다는 것을 의미하고 안전 관련 자원 봉사 기관 및 주민 자치 활동을 육성・지원할 수 있는 근거를 마련하였다는 데 그 의의가 있다.

재난 및 안전관리기본법 안전문화운동관련 조항

제70조 (안전문화활동의 육성·지원) ① 국가 및 지방자치단체는 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 창달하기 위하여 노력하여야 한다.
② 소방방재청장은 국민이 안전문화활동과 응급상황시 구조·구호활동에참여하고 일상생활에서 안전문화를 실천할 수 있도록 안전관련 자원봉사기관 및 주민 자치활동을 육성·지원할 수 있다.
③ 국가 및 지방자치단체는 국민이 안전을 지키기 위한 활동에 참여하고 일상생활에서 안전문화를 실천할 수 있도록 안전체험에 관한 시설을설치·운영할 수 있다.

그러나 기본법이 마련되었다고 명시된 조항이 안전문화 활동에 관한 법조항일 뿐이며, 범국가적 안전문화 활동을 위한 체계마련에 대한 조항은 없다는 비판이 있어왔고, 실제적으로 시행령 및 시행 규칙에서 안전 관련 자원 봉사기관 및 주민 자치 활동을 육성· 지원할 수 있는 구체적 방안에 대하여 명시가 없어 아직까지 구체적인 정책으로서의 추진력이 확보되지 못한 실정이었다. 이런 비판과 문제점을 고려하여 2013년 재난 및 안전관리기본법을 개정하여 제8장에서 안전문화진흥의 장을 신설하였다. 이에 대해서는 이하에서 검토한다.

제 2 절 재난 및 안전관리기본법상의 안전문화체계

1. 재난 및 안전관리기본법(재난관리법)의 개관

새 정부는 정부 조직개편을 하면서 행정안전부를 안전행정부로 개편하여 국민의 안전을 총괄하도록 하고 있다. 단순한 명칭 변경이 아니라 조직적인 측면에서도 재난 및 안전관리를 총괄하는 '안전관리본부'를 신설하여 종래의 재난안전실을 안전관리본부로 확대·개편하였

다.[20] 또한 제도적 측면에 있어서도 국가재난대응시스템을 체계화하고, 재난 및 안전관리를 총괄·조정하는 기능을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 2013년 8월 '재난 및 안전관리 기본법'을 대폭 개정한바 있다. 재난법은 2004년 법제정 이후 수차례의 부분 개정을 해오다가 새 정부 들어 대폭 개정하여 법률체계를 재난관리별로 개편하고, 안전기능을 강화하는 방향으로 대폭 개정하였다. 이하에서는 재난 및 안전관리기본법의 목적과 기능을 검토하고, 주요 내용을 개관한 후 재난법상의 안전문화체계에 대해 고찰한다.

(1) 재난 및 안전관리기본법의 목적과 기능

동법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.[21] 재난 및 안전관리기본법은 재난관리의 기본법으로 우리나라의 재난 및 안전에 대한 대응체계는 재난 및 안전관리 기본법에 근거한다. 동법은 지역특성 등을 고려한 중앙과 지방의 이원화된 대응체계를 상정하여 재난 및 안전관리를 4단계 과정에 따라 관리하고 있으며, 각 단계별 정부의 재난관리 역할을 다양하게 규정하고 있다.

개정 법률은 안전행정부가 재난안전에 관한 총괄 조정기능을 부여받음에 따라, 국가재난대응시스템을 체계화하고, 총괄·조정 기능을 강화하는 제도적 장치를 마련하였다. 이와 함께 법률 구성에 있어 재난관련 주요 요소를 중심으로 편성되어있던 것을 재난관리체계에 맞

20) 안전관리본부는 재난안전·비상대비 정책 수립시 참모기능을 했던 2개국 규모의 재난안전실에 지역발전정책국 소속 일부인력을 흡수, 정부의 재난안전관리를 총괄하는 조직으로 위상을 강화하였다. 산하에는 안전정책국을 신설하였고, 기존 재난안전관리관과 비상대비기획관은 재난관리국과 비상대비기획국으로 각각 격상하였다.

21) 재난 및 안전관리 기본법 제1조 참조.

추어 예방-대비-대응-복구의 체제로 새롭게 개편하였다. 또한 이전 재난의 유형을 자연·인적·사회적 재난 등 3개 유형으로 구분하였던 것을 자연재난과 사회재난의 2개 유형으로 단순화하여 분류체계를 보다 명확히 하였다. 특히 안전문화 진흥에 관한 '장'을 별도로 신설하여 국민생활 속 안전사고까지도 포괄적으로 적용하고자 하였다.

(2) 재난 및 안전관리기본법의 주요내용

1) 재난 및 안전관리 체계

'재난 및 안전관리기본법'은 재난관리를 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동이라고 규정하고, 재난관리체계를 재난의 예방(동법 제4장), 재난의 대비(동법 제5장), 재난의 대응으로서 응급조치(동법 제6장 제1절) 및 긴급구조(동법 제6장 제2절), 재난의 복구(동법 제7장) 등으로 구분하고 있다. 재난의 사전예방단계로 예방 및 대비가 있고, 재난의 사후단계로 재난대응 및 복구가 이에 해당한다. 그리고 제8장에서 안전문화 진흥에 대한 규정을 두고 있다.

가. 예 방(mitigation)

재난이 실제로 발생하기 전에 그 발생을 예방하거나 또는 사전 조치를 취함으로써 피해규모를 최소화시키는 단계로 재난예방 활동으로 사전 예방대책의 수립, 재난관리책임기관의 장의 재난예방조치, 국가기반시설의 지정 및 관리, 특정관리대상시설 등의 지정 및 관리, 재난예방을 위한 긴급안전조치, 재난관리체계 등에 대한 평가 등을 규정하고 있다. 재난 및 안전관리 기본법은 국무총리로 하여금 국가재난관리체계의 기본방향이 포함된 국가안전관리기본계획을 세우도록 규정하고 있다.[22] 국가안전관리기본계획의 구체적인 내용은 대통령령으

22) 동법 제22조를 참조. 이에 따르면 국무총리가 대통령령으로 정하는 바에 따라 부처별로 중점적으로 추진할 안전관리기본계획의 수립에 관한 사항과 국가재난관리

로 정해지고, 이와 연계되어 개별 법령에 따른 재난 및 안전과 관련된 계획이 수립되고 집행된다. 또한 시·도, 시·군·구 안전관리계획이 수립된다. 그 외 지방자치단체에 대한 지원, 국가기반시설에 대한 데이터베이스 구축 및 운영, 재난 발생을 사전에 방지하기 위한 재난관리책임기관장의 재난예방조치[23], 재난관리 실태 공시, 재난안전분야 종사자 교육, 긴급안전조치, 재난예방을 위한 긴급안전점검, 정부합동안전 점검 등이 포함된다.

나. 대 비(preparedness)

재난의 대비단계는 위기발생시의 대응활동을 사전에 준비하기 위한 대응 능력을 개발하고 신속한 준비태세를 확립시키는 단계를 말한다. 재난 및 안전관리기본법은 재난관리자원의 비축·관리(동법 제34조)하고, 재난현장 긴급통신수단을 마련하도록 하고 있다. 재난관리가 효율적으로 이루어질 수 있도록 재난대응활동계획을 작성·활용하고, 재난관리책임기관의 장이 재난을 효율적으로 관리하도록 재난유형에 따른 위기관리 매뉴얼을 작성·운용하도록 규정하고 있다. 그 외 재난대비훈련을 하도록 규정하고 있다.

체계의 기본방향이 포함된 국가의 안전관리업무에 관한 기본계획의 수립지침을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장에게 시달하여야 하고, 관계 중앙행정기관의 장은 당해 수립지침에 따라 안전관리업무에 관한 기본계획을 작성한 후 국무총리에게 제출하여야 한다. 그러면 국무총리는 관계 중앙행정기관의 장이 제출한 기본계획을 종합하여 국가안전관리기본계획을 작성하여 조정위원회의 사전조정과 중앙위원회의 심의를 거쳐 확정한 후 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 시달하고, 중앙행정기관의 장은 다시 이를 관계 재난관리책임기관(중앙행정기관과 지방자치단체는 제외)의 장에게 시달하여야 한다.

23) 여기에는 재난에 대응할 조직의 구성 및 정비, 재난의 예측과 정보전달체계의 구축, 재난 발생에 대비한 교육·훈련과 재난관리예방에 관한 홍보, 재난이 발생할 위험이 높은 분야에 대한 안전관리체계의 구축 및 안전관리규정의 제정, 재난이 발생할 위험이 높거나 재난예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설 및 지역의 지정·관리 및 정비, 물자 및 자재의 비축, 재난방지시설의 정비와 장비 및 인력의 지정, 지정된 국가기반시설의 관리 등이 포함된다.

다. 대 응(response)

재난의 사후단계로 재난이 발생하였을 경우 인명을 구조하고 재산을 보호하는 재반 활동을 말한다. 재난 및 안전관리 기본법은 재난의 대응으로서 응급조치(동법 제6장 제1절) 및 긴급구조(동법 제6장 제2절) 등을 규정하고 있다. 재난응급대책은 재난의 발생을 예방하거나 재난으로 인한 피해를 경감시키기 위한 것으로서 다음과 같은 내용들이 포함되어 있다. ① 재난사태 선포, ② 재난 발생을 예방하거나 피해를 줄이기 위하여 필요한 응급조치, ③ 재난 예보·경보의 발령, ④ 재난 예보·경보체계 구축 종합계획의 수립, ⑤ 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우의 동원 및 대피명령, 위험구역의 설정, ⑥ 강제대피조치 및 통행제한, ⑦ 시·도지사, 재난관리책임기관의 장, 지역통제단장의 응급조치 등을 규정하고 있다.

재난의 긴급구조대책으로 ① 긴급구조활동의 역할 분담과 지휘·통제를 위하여 중앙(소방방제청)과 지역(시·도의 소방본부)에 긴급구조통제단을 두고, ② 긴급구조대응계획을 수립하도록 하고 있다. ③ 현장에서의 긴급구조와 ④ 긴급구조활동에 대한 평가 및 긴급구조지원기관의 능력에 대한 평가를 규정하고 있다. 그 외 해상에서의 긴급구조와 항공기 등 조난사고 시의 긴급구조 등에 대한 규정을 두고 있다.

라. 복구(recovery) 및 보상(compensation)

재해관리단계의 마지막으로 피해지역이 재난발생 직후부터 재난발생 이전상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동단계를 말한다. '재난 및 안전관리기본법'은 재난의 복구(동법 제7장)로 ① 피해조사 및 복구계획 및 ② 특별재난지역 선포 및 지원, ③ 복구 재정 및 재난에 대한 보상 등을 규정하고 있다. 재난관리책임기관의 장은 재난으로 인하여 발생한 피해상황을 신속하게 조사한 후 그 결과를 중앙대책본

부장에게 통보하여야 하고, 중앙대책본부장은 필요한 경우 합동조사단을 편성하여 재난피해 상황을 조사하고, 재난복구계획을 수립한다. 또한 재난으로 인한 피해를 효과적으로 수습 및 복구하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하면 특별재난구역으로 선포되고, 재난관리책임기관의 장은 재난복구계획을 수립·시행할 수 있다. 피해보상으로 ① 재난관리에 필요한 비용부담과 응급지원에 필요한 비용에 대한 규정, ② 긴급조치로 발생한 손실에 대한 보상 및 긴급구조활동 과정에서 발생한 부상에 대한 치료와 보상, ③ 재난지역에 대한 국고보조 등의 규정을 두고 있다. 아래에 우리나라의 재난 및 재해관련 대응체계를 표로 정리하였다.

<표 6> 재난 및 안전관리 체계[24)]

구 분	재 난
대 상	· 사회재난: 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염 사고 등 · 자연재난: 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 가뭄, 낙뢰, 지진, 황사, 적조 등
근거법	재난 및 안전관리 기본법
수습 체제	· 중앙안전관리위원회 (위원장: 국무총리) - 안전정책조정위원회(위원장: 안전행정부장관) · 중앙재난안전대책본부 (본부장: 안전행정부 장관) - 중앙사고수습본부 (본부장: 주무부처 장관) - 중앙긴급구조통제단 (단장: 소방방재청장) ↓ · 지역안전관리위원회 (위원장: 시·도지사, 시·군·구청장) · 지역재난안전대책본부 (본부장: 시·도지사, 시·군·구청장) · 지역긴급구조통제단 (단장: 소방본부장, 소방서장)

24) 소방방재청, 재난연감(2010), 자료수정

<table>
<tr><td>구 분</td><td colspan="2">재 난</td></tr>
<tr><td rowspan="2">복구
책임</td><td>사회재난</td><td>자연재난</td></tr>
<tr><td>피해 원인자
(보상 및 배상)</td><td>・방재책임자
- 국가시설: 국가
- 지방시설: 지방자치단체
- 개인시설: 개인
* “재해구호 및 재해복구비용 부담기준 등에 관한 규정”에 따라 국가 일부 보조 및 지원</td></tr>
<tr><td>대규모
재난
발생시</td><td colspan="2">・재난사태 선포(재난 및 안전관리 기본법 제36조)
- 대통령령이 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려로 인하여 사람의 생명・신체 및 재산에 미치는 중대한 영향 또는 피해를 경감하기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 선포
※ 선포대상지역 3개 시・도 이상: 선포 → 국무총리
선포대상지역 2개 시・도 이하: 선포 → 중앙재난안전대책본부장
・특별재난지역 선포(재난 및 안전관리 기본법 제59조 내지 제60조)
- 대통령령이 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 당해 재난으로 인한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 선포
※ 선포: 대통령</td></tr>
</table>

자료: 소방방재청(2011:14),「2010 재난연감」자료 수정

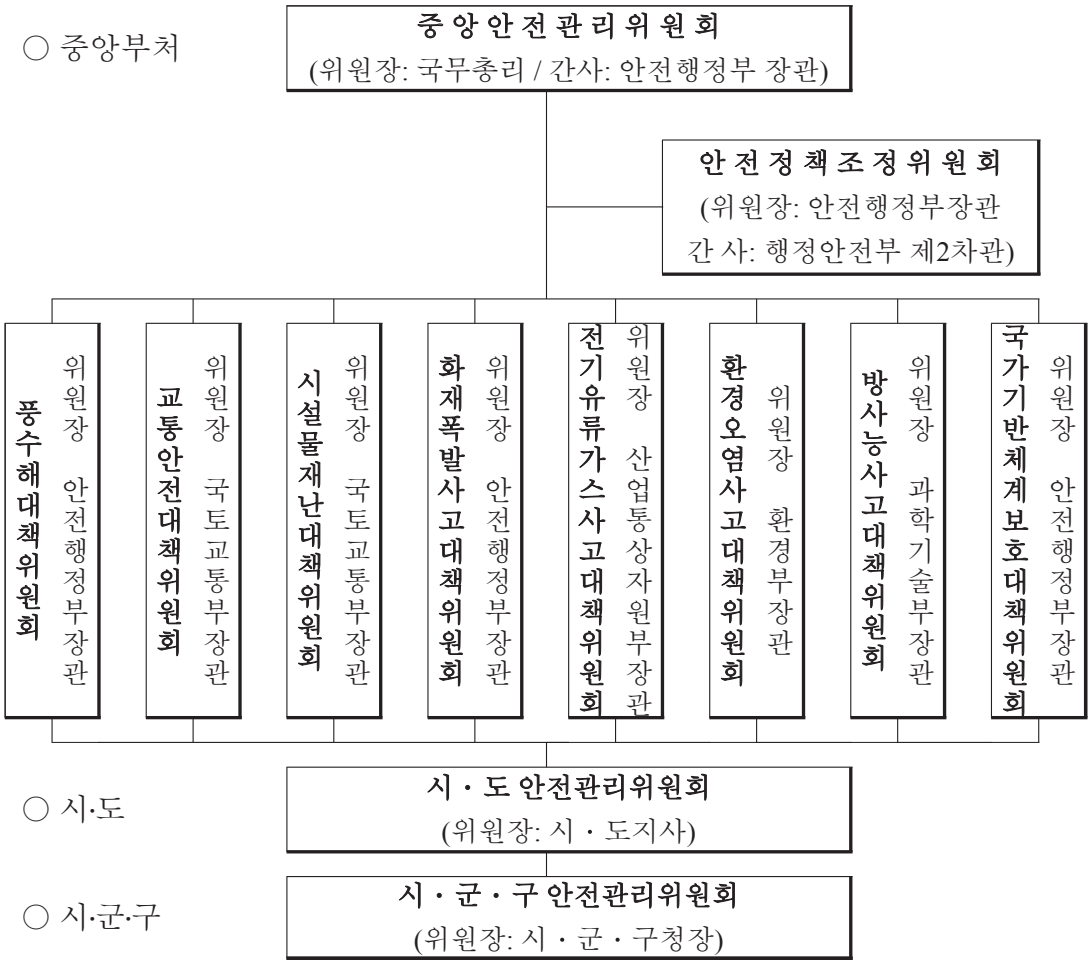
2) 재난 및 안전관리 조직

재난관리체계는 재난관리를 담당하는 조직으로 구성되어 있고, 재난관리는 현행 재난 및 안전관리기본법에서 전술한 재난관리 4단계 과정에 따라 시행하고 있다. 재난관리조직과 각 단계별 중앙정부와 자치단체의 재난관리 기능을 검토하고자 한다. 중앙정부의 재난관리 조직체계에는 ① 범정부 차원의 재난관리 체제와 ② 유형별 재난관리 체제가 있다.

가. 국가적 차원의 재난관리 체제

국가적 차원의 재난관리 체제는 의사결정 및 총괄, 협의·조정 및 지원을 주 기능으로 하는 전국적 범위의 체제로 구성된다. 이러한 체제는 크게 ① 위원회 체제와 ② 대책본부 체제로 구성되어 있다. 첫째 위원회 체제는 국무총리가 위원장인 '중앙안전관리위원회'로서, 범정부 재난관리 체계의 최고 의사결정 기관이며, 위원은 중앙행정기관 또는 관계기관·단체의 장이 되며, 산하에 경미한 사항의 협의·조정을 위하여 조정위원회를 두고 필요한 경우 분과위원회를 설치할 수 있다. 이를 표로 나타내면 다음과 같다.

<표 7> 위원회형 재난관리 체계



둘째 국가적 차원 재난관리 체계의 다른 하나는 '중앙재난안전대책본부'(본부장: 안전행정부부장관) 체제로서, '중앙재난안전대책본부'는 전국적 범위 또는 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위해 사전 구성·한시 가동되는 조직으로서[25], 대규모 재난에 관해 범정부·범지역 차원에서 실제로 취해야 할 집행적 조치 사항[26]을 그 대상으로 한다. 특히 '중앙재난안전대책본부'는 태풍, 지진 등 자연재난 이외의 재난이 발생하여 주무부처의 장 소속하에 설치되는 중앙사고수습(대책)본부와 유기적인 연계 협력구조[27]를 갖고 운영된다.

나. 유형별 재난관리 체제

유형별 재난관리 체제는 정부가 지정한 재난유형에 대해 직접적인 책임을 지는 재난관리 주관기관이 관련되는 기관과 협조 하에 해당 재난의 예방·대비·대응·복구(수습)에 관한 활동을 수행하는 체제를 의미한다. 이 체제는 해당 재난의 재난관리 주관기관, 관련되는 유관기관, 재난관리 실무기관으로 구성되어 운영된다. 이러한 유형별 재난관리 체제는 재난관리에 있어 유형별 관리 책임 원칙에 따라 구축·운영되는 것으로서, 실질적인 재난관리 활동과 관련된 조직 및 인력으로 구성된다는 점에서 앞서 설명한 범정부 차원의 의사결정 및 총괄·조정 등의 기구와 차이가 있다.[28] 그러나 유형별 재난관리 체제가 아무리 주관기관 책임 하에 재난관리 활동을 수행한다고 하여도

25) 재난 및 안전관리기본법 제14조 참조.

26) 정부합동 수습지원단 파견, 재난의 효율적인 수습을 위한 각종 조치, 중앙재난안전대책본부의 가동 등이 해당한다.

27) 각각의 개별법에 의해 주무부처가 관리하는 분야(예: 댐, 철도, 공항, 전염병, 환경오염 등)에서 재난이 발생할 경우 주무부처가 주관기관이 되어 해당 재난을 책임 대응, 복구(수습)하고 중앙재난안전대책본부는 필요시 범정부 차원의 대응 및 수습을 지원하는 구조를 취하고 있다.

28) 안철현, 중앙정부 차원의 재난관리 체계 문제점과 대안, 한국법제연구원 연구포럼 자료집, 20면, 2012.8.

전국적 범위 또는 주관기관의 역량을 초월한 피해와 상황 등에 있어서는 범정부 차원의 대응과 지원이 필요하다는 점에서 유형별 재난관리 체제는 앞서 설명한 범정부 차원의 의사결정 및 총괄·조정 등의 기구와 유기적으로 연계하여 보완·협력적으로 운영한다.

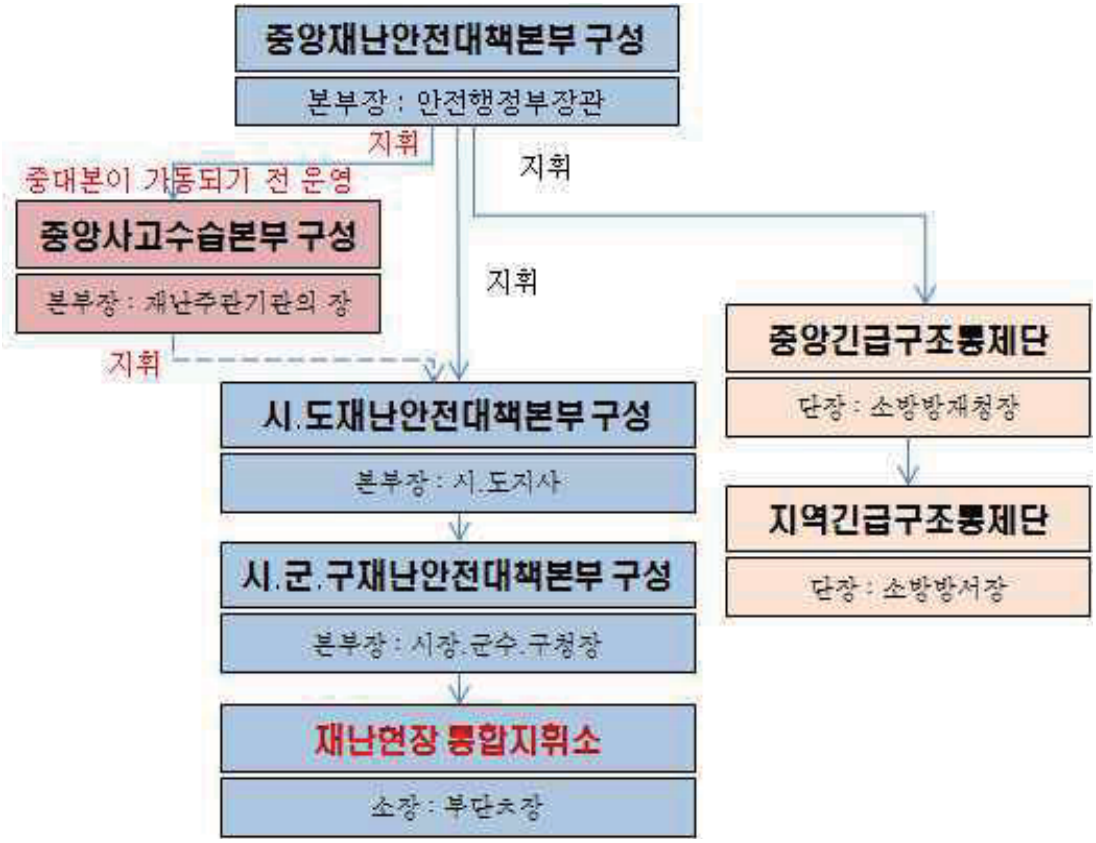
3) 2013년 주요 개정내용

가. 재난관리 총괄·조정기능 강화

개정 법률의 가장 핵심적인 내용은 안전행정부의 재난관리 총괄·조정기능을 강화하였다는 점이다. 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 중앙재난안전대책본부(이하 '중대본')중심의 통합재난대응시스템을 구축하였다. 우선 중앙재난안전대책본부장(안전행정부장관)이 중앙사고수습본부(재난관리주관기관의 장)를 지휘할 수 있도록 법률에 명확히 규정하여 지휘권을 강화하였다. 이와 함께, 기존의 불분명했던 중앙사고수습본부 운영체계를 명확히 하여, 중대본 운영시에만 가동되던 중앙사고수습본부를 중대본이 가동되지 않더라도 주관부처에서 중앙사고수습본부를 운영하도록 법률을 개정하였다. 그리고 재난현장의 지휘체계를 강화하기 위하여 재난현장에 현장통합지휘소를 설치·운영하기 위한 조항을 신설함으로써 일사불란한 지휘체계를 구축하도록 하였다. 둘째, 역할이 미미했던 '조정위원회'를 '안전정책조정위원회'로 개편하여 재난관련 주요사항에 대한 총괄·조정권을 강화하였다. 셋째, 효과적인 재난수습을 위하여 중앙사고수습본부의 장이 시·군·구 재난안전대책본부(시장·군수·구청장)를 직접 지휘할 수있도록 하였다. 넷째, 대통령 훈령인 "국가위기관리기본지침"에 따라 운용되던 재난분야별 위기관리매뉴얼의 작성·운용근거를 법률에 규정함으로써 체계적인 관리가 이루어지도록 하였다. 다섯째, 재난발생시 초기대응에 대한 혼선을 막기 위하여 재난유형별 '재난관리 주관기관'

(중앙행정기관의 장)을 명확히 지정하도록 근거규정을 마련하였다.

<그림 2> 법률 개정 후의 국가 재난대응 체계도



나. 민・관 협력 강화

재난 및 안전관리에 대한 민관 협력을 원활히 하기 위하여 중앙정부 및 지역에 '안전관리민관협력위원회'를 구성・운영할 수 있도록 규정하였다. 이에 따라 중앙은 중앙안전관리민관협력위원회를, 지역은 지역민관협력위원회를 구성・운영하여, 재난 발생 시 민간기관과 정부가 공동으로 협력하여 대응할 수 있는 협력체계를 구축하고, 사고수습활동을 체계적으로 지원할 수 있도록 하였다.

다. 안전문화 진흥

안전문화와 관련된 내용들은 새롭게 신설된 8장에서 규정하고 있다. 주요내용으로는 안전문화가 조속히 정착될 수 있도록 안전문화 시책 추진, 안전점검의 날 실시, 안전관리헌장 제정, 대국민 안전교육실시 등에 관한 규정을 신설하였다.

2. 재난 및 안전관리기본법상의 안전문화

(1) 안전문화 관련 재난 및 안전관리기본법 개정 사항

1) 정의규정 신설

개정된 재난법은 제3조 정의 규정에서 신설된 제8장과 관련하여 몇 가지 규정을 신설하였다.

> 제 3 조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2009.12.29, 2011.3.29, 2012.2.22, 2013.3.23, 2013.8.6>
> 4. “안전관리”란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다.
> 4의2. “안전기준”이란 각종 시설 및 물질 등의 제작, 유지관리 과정에서 안전을 확보할 수 있도록 적용하여야 할 기술적 기준을 체계화한 것을 말하며, 안전기준의 분야, 범위 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.
> 10. “재난관리정보”란 재난관리를 위하여 필요한 재난상황정보, 동원가능 자원정보, 시설물정보, 지리정보를 말한다. [전문개정 2010.6.8]

2) 안전문화 진흥규정 신설

이번 개정 법률에서는 사회 전반에서 요구되는 ‘안전’에 대한 국민의 의식을 고취하고 안전을 정착시키고자 안전문화 진흥을 하나의 장으로 규정하고 있다. 그 구체적 내용은 다음과 같다.

제 8 장 안전문화 진흥 <신설 2013.8.6>

제66조의2(안전문화 진흥을 위한 시책의 추진) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관 재난 및 안전관리업무와 관련하여 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 진흥시키기 위한 다음 각 호의 안전문화활동을 적극 추진하여야 한다.

1. 안전교육 및 안전훈련
2. 안전의식을 높이기 위한 캠페인 및 홍보
3. 안전행동요령 및 기준·절차 등에 관한 지침의 개발·보급
4. 안전문화 우수사례의 발굴 및 확산
5. 안전 관련 통계 현황의 관리·활용 및 공개
6. 안전에 관한 각종 조사 및 분석
7. 그 밖에 안전문화를 진흥하기 위한 활동

② 안전행정부장관은 제1항에 따른 안전문화활동의 추진에 관한 총괄·조정 업무를 관장한다.

③ 국가와 지방자치단체는 국민이 안전문화를 실천하고 체험할 수 있는 안전체험시설을 설치·운영할 수 있다.

④ 국가는 지방자치단체 및 그 밖의 기관·단체에서 추진하는 안전문화활동을 위하여 필요한 예산을 지원할 수 있다.[본조신설 2013.8.6]

제66조의3(안전점검의 날 등) 국가는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국민의 안전의식 수준을 높이기 위하여 안전점검의 날과 방재의 날을 정하여 필요한 행사 등을 할 수 있다.[본조신설 2013.8.6]

제66조의4(안전관리헌장) ① 국무총리는 재난을 예방하고, 재난이 발생할 경우 그 피해를 최소화하기 위하여 재난 및 안전관리업무에 종사하는 자가 지켜야 할 사항 등을 정한 안전관리헌장을 제정·고시하여야 한다.

② 재난관리책임기관의 장은 제1항에 따른 안전관리헌장을 실천하는 데 노력하여야 하며, 안전관리헌장을 누구나 쉽게 볼 수 있는 곳에 항상 게시하여야 한다.[본조신설 2013.8.6]

제66조의5(대국민 안전교육의 실시) 후 술

제66조의6(안전교육 전문인력 양성 등)

제66조의7(안전정보의 구축·활용)

제66조의8(안전지수의 공표)

제66조의9(지역축제 개최 시 안전관리조치)

제66조의10(안전사업지구의 지정 및 지원)

가. 대국민 안전교육 강화 규정- 제66조의5(대국민 안전교육의 실시)

(가) 법률 개정의 필요성

재난 및 안전사고 발생 시 필요한 국민의 위기 대처능력을 함양하고, 안전의식 제고를 위한 대국민 안전체험교육이 부족한 상황이다. 또한 사회전반에 만연된 안전불감증과 안전교육 부족, 산업현장의 안전기준 미준수 등으로 안전사고가 지속적으로 증가하고 있어서 이에 대한 대책마련이 필요하다.

(나) 재난안전 관련 교육 현황

현재 재난안전교육은 주로 공무원과 해당업무에 관련된 민간인을 대상으로 중앙민방위방재교육원서 실시하고 있다. 2013년 기준 총 98개 과정 451회 22,500명이 교육을 이수하였다.[29] 그 외에 기관별 안전교육 실시현황을 아래의 표로 정리하였다.

29) 안전교육내용을 구체적으로 보면 대상별로 공무원 79개 과정 16,170명, 민간인 17개 과정 6,270명, 외국인 4개 과정 60명 등이 교육을 받았고, 분야별로 재난안전 50개 과정 3,010명, 생활안전 2개 과정 2,700명, 민방위 19개 과정 3,960명, 국제방재 4개 과정 60명 등이 교육을 받았다.

<표 8> 각 기관별 재난안전 관련 교육 현황

주관기관	교육과정	교육대상	주요내용(취지)
안전행정부 (중앙공무원 교육원)	재난안전관리 (사이버교육)	국가공무원 (7기/총300명)	재해와 재난의 개념, 자연재난대책 개선방안 등
국토해양부 (국토해양인재 개발원)	재난위기관리 과정	국가 및 지자체 공무원 (30명/1기)	국토해양 분야 재난위기 개념 및 예방책
환경부 (국립환경인력 개발원)	화학사고대응 과정	환경부, 국방부, 방재청, 지자체 등(25명/2기)	화학사고 발생시 유해화학물질의 대처, 처리요령
농림수산식품부 (농수산식품 연수원)	가축질병관리	농림부, 농진청, 지자체 공무원(20명/5기)	주요 가축관리 법령 및 질병의 위기관리 등
농림수산식품부 (수산인력개발 센터)	유・도선안전 관리	농식품부, 시・도, 산하유관기관 (30명/1기)	유선, 도선 안전사고 예방과 이용객 안전
	선박안전과 운용	농식품부 및 시・도 공무원 (30명/1기)	선박운항의 안전 및 사고 예방 능력
보건복지부 (한국보건복지 인력개발원)	식품사고위기대 응실무과정	보건・복지종사 공무원 및 민간(40명/1기)	식품사고 대응 숙지
	생물테러대비 및 대응실무과정	보건・복지종사 공무원 및 민간(40명/1기)	생물테러 대비책 숙지

주관기관	교육과정	교육대상	주요내용(취지)
산림청 (산림교육원)	산불방지실무 과정	6급 이하(30명/1기)	산불방지대책
	산불대응관계관 과정	산불관계관 (70명)	
	산사태방지담당 자과정	공무원(130명)	
한국산업안전보 건공단 (산업안전보건 교육원)	사업장의 안전문화 리더양성	안전・보건 관리자, 관리감독자 (20명/2기)	안전문화 정착을 위해 사업장 내 전문가 육성
	추락재해예방 시스템	안전관리자, 관리감독자 등(25명/8기)	추락 안전기법 체계적 교육으로 재해예방
한국전기안전 공사 (전기안전기술 교육원)	전기재해예방	공무원 및 산업체 종사자(30명)	전기재해 예방
서울특별시 (인재개발원)		재난관리업무전문과정: 25명/1기	
경기도 (인재개발원)		e-재난・안전관리(사이버): 경기도 소속 공무원 및 공공기관 종사자	
인천광역시 (인재개발원)		비상대비과정: 5급이상, 30명/1기, 국가재해・재난관리 제도 이해 등	

(다) 주요법령상 안전교육 현황

분 야	근거법	교육주체	교육내용	교육기간
아동안전	아동 복지법 (31조)	▸아동복지시설 장 ▸어린이집 원장 * 교육계획 및 실적을 시장·군수·구청장 보고 (매년 1회) ▸유치원 원장 ▸초·중·고 학교장 * 관할 교육감 보고 (매년 3월말)	▸성폭력 및 아동학대 예방	6월 1회 이상 (연8시간이상)
			▸실종·유괴의 예방과 방지	3월 1회 이상 (연10시간이상)
			▸약물의 오남용 예방	3월 1회 이상 (연10시간이상)
			▸재난대비 안전	6월 1회 이상 (연 6시간이상)
			▸교통안전	2월 1회 이상 (연10시간이상)
학교안전	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률 (8조)	▸학교장 (성매매: 국가, 지자체, 초중고교, 대학, 공공기관장)	▸교통안전, 약물오남용, 재난대비 교육(아동복지법)	아동복지법상 교육기간

분 야	근거법	교육주체	교육내용	교육기간
			▸학교폭력 예방교육 (학교폭력예방대책법)	학기별 1회이상(학생, 교직원, 학부모 대상)
			▸성매매 예방교육 (성매매방지법) * 교육실시 결과를 여성부장관에게 제출 (차년도 2월말)	1년 1회이상
다중이용 시설	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 (8조)	▸소방방재청장 ▸소방본부장 ▸소방서장	▸다중이용업주, 종업원 대상 소방안전교육 (화재안전 관련 법령 · 제도, 대피요령 등)	신규(4시간이내) *사업시작전수시 (4시간이내) *위반 적발일 3월 이내
산업안전	산업안전 보건법 (31조)	▸사업주	▸근로자 대상 안전 · 보건교육 - 정기교육 - 채용시 교육 - 작업내용 변경 시 교육	매분기 3-6시간

분 야	근거법	교육주체	교육내용	교육기간
			- 특별교육 - 건설업 기초 안전·보건교육	8시간 이상 2시간 이상 16시간 이상 4시간
			▸안전보건관리책임자 등 대상 안전·보건 직무교육 * 차년도 교육실시 계획서를 고용부 장관에게 제출·승인 (매년 12월말)	신규(6-34시간) *직위선임 후 3개월이내 보수(6-24시간) *신규교육 이후 매2년 전후 3개월사이
			▸검사원 양성교육	28시간이상

(라) 개정 법률사항

제 8 장 안전문화 진흥 <신설 2013.8.6>

제66조의5(대국민 안전교육의 실시) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 안전문화의 정착을 위하여 대국민 안전교육 및 학교·사회복지시설·다중이용시설 등 안전에 취약한 시설의 종사자 등에 대하여 안전교육을 실시할 수 있다.
② 제1항에 따른 안전교육의 대상, 방법, 시기, 그 밖에 안전교육의 실시에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2013.8.6]

나. 안전교육 전문인력 양성 규정 - 제66조의6
(안전교육 전문인력 양성 등)

(가) 개정 법률 추진 배경 및 현황

공직 내부에 재난안전에 대한 체계적인 교육을 받은 인력이 상당수 부족하고, 재난 전담부서의 경우 잦은 순환보직으로 인한 이동으로 경험과 업무 노하우 등이 축적되지 않아 신속한 안전사고의 수습·대처에 한계가 발생하고 있다. 현재 방재안전관리 분야 종사자는 16만여명(중앙 2,400, 지자체 6,000, 재난관리책임기관 150,000)에 이르나 대부분이 체계적인 교육을 받지 못하고 있고 이들을 교육할 전문인력도 매우 부족한 현실이다.

제 8 장 안전문화 진흥 <신설 2013.8.6>

제66조의6(안전교육 전문인력 양성 등) ① 국가 및 지방자치단체는 안전교육 전문인력의 양성을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 수립·추진할 수 있다.

1. 안전교육 전문인력의 수급 및 활용에 관한 사항
2. 안전교육 전문인력의 육성 및 교육훈련에 관한 사항
3. 안전교육 전문인력의 경력관리와 경력인증에 관한 사항
4. 그 밖에 안전교육 전문인력의 양성에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 안전교육 전문인력의 양성을 위한 시책을 추진할 때 필요하면 안전교육 전문인력 양성 등과 관련된 대학, 연구기관 등 대통령령으로 정하는 기관 및 단체를 지원할 수 있다.[본조신설 2013.8.6]

다. 안전정보통합관리시스템 구축 규정- 제66조의7
(안전정보의 구축・활용)

(가) 개정 법률 추진 배경

범정부 차원의 종합적인 안전수준을 진단・분석하여, 부처간 공유・활용하고, 종합적인 안전사고 예방을 위한 기반구축을 할 필요가 있다. 이에 더 나아가 국민 생활안전과 밀접한 관련이 있는 정보, 예컨대 범죄・재난・생활안전・교통 등을 조기에 구축하여 제공할 필요가 있다.

(나) 개정 법률사항

제 8 장 안전문화 진흥 <신설 2013.8.6>

제66조의7(안전정보의 구축・활용) ① 안전행정부장관은 재난 및 각종 사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하기 위하여 재난이나 그 밖의 각종 사고에 관한 통계, 지리정보, 안전정책 등에 관한 정보(이하 “안전정보”라 한다)를 수집하여 체계적으로 관리하여야 한다.

② 안전행정부장관은 안전정보의 체계적인 관리를 위하여 안전정보통합관리시스템을 구축・운영하여야 한다.

③ 안전행정부장관은 안전정보통합관리시스템을 관계 행정기관 및 국민이 안전수준을 진단하고 개선하는 데 활용할 수 있도록 하여야 한다.

④ 안전행정부장관은 안전정보통합관리시스템을 구축하기 위하여 관계 행정기관의 장에게 필요한 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
⑤ 안전정보의 수집·관리, 안전정보통합관리시스템의 구축·활용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2013.8.6]

라. 안전지수의 공표 규정 - 제66조의8(안전지수의 공표)

(가) 법률 개정 추진 배경

지역의 안전상태 및 그 변화를 객관적으로 측정하여 안전수준을 진단·분석함으로써 안전취약부분을 개선하기 위하여 안전지수를 측정하고 이를 공표하여 정책개발에 활용할 필요가 있다. 안전지수는 안전과 관련된 데이터, 지표 등을 종합하여 지역의 안전수준과 안전의식을 나타낸 지표로 객관적·종합적으로 측정한 데이터를 산출하여 산정한다. 지역의 안전수준을 객관적으로 분석한 결과를 안전개선 사업에 활용한다는 점에서 국민의 안전에 직·간접적인 영향을 미치므로 안전지수의 개발·조사 및 공표에 대한 법적 근거를 명확히 할 필요가 있다. 특히, 안전지수 개발·조사를 위해서는 관계 행정기관의 자료 제공이 긴요하므로 자료 요청 근거 및 자료 제공 의무를 규정하여야 한다.

(나) 안전관련 지수 국내 사례

안전지수 사례	주요 내용 및 법적 근거	시사점
① 교통문화지수(교통안전공단)	• 전국 시·군·구별 운전행태, 보행행태, 교통안전, 교통약자 등 13개 항목 • 교통안전법 제57조(교통문화지수의 조사) ① 지정행정기관의 장은 소관 분야와 관련된 국민의	• 지수 개발 및 공표에 관한 근거 규정을 법률에 명시 • 행태 등 현장조사와 통계조

안전지수 사례	주요 내용 및 법적 근거	시사점
	교통안전의식의 수준 또는 교통문화의 수준을 객관적으로 측정하기 위한 지수(이하 “교통문화지수”라 한다)를 개발·조사·작성하여 그 결과를 공표할 수 있다. ② 교통문화지수의 조사 항목 및 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	사 병행
② 어린이 식생활 안전지수(식품의약품안전처)	• 어린이 식생활 안전 분야, 영양 분야, 인지·실천 분야 • 어린이 식생활안전 관리 특별법 제23조(식생활 안전지수 조사 등) ① 식품의약품안전처장은 어린이 식생활의 안전과 영양수준을 객관적으로 확인·평가하기 위하여 식생활 안전지수를 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 조사하여 공표하여야 한다. • 어린이 식생활안전관리 특별법 시행령 제15조(식생활 안전지수의 조사 및 공표) 식품의약품안전처장은 법 제23조제1항에 따른 식생활 안전지수를 3년마다 조사하고 그 결과를 공표하여야 한다.	• 지수 개발 및 공표에 관한 근거 규정을 법률에 명시 • 3년마다 전국 지자체 대상 조사·평가 • 긍정적 상호경쟁 도모
③ 지역안전도 진단(소방방재청)	• 위험환경, 위험관리능력, 방재성능 등 3요소를 고려 • 자연재해대책법 제75조의2(지역안전도 진단) ① 소방방재청장은 방재정책 전반의 환류(還流) 체계를 구축하고, 자주적인 방재	• 지수 개발 및 공표에 관한 근거 규정을 법률에 명시 • 자치단체의 신청 또는 직권

안전지수 사례	주요 내용 및 법적 근거	시사점
	역량의 제고와 저변 확대를 위하여 시·군·구별로 지역안전도 진단을 할 수 있다. • 자연재해대책법 시행령 제72조의2 (지역안전도 진단 절차 등) ① 법 제75조의2에 따른 지역안전도 진단(이하 "지역안전도 진단"이라 한다)은 소방방재청장이 시장·군수·구청장으로부터 신청을 받아 실시한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 신청 없이 소방방재청장이 직접 지역안전도 진단을 할 수 있다. 1. 최근 지역안전도 진단일부터 5년이 지난 경우	으로 5년마다 실시 • 지자체 재난관리평가, 재해예방사업비 배분 등에 활용
④ 교통안전지수(도로교통공단)	• 인구, 자동차등록대수, 도로연장 대비 교통사고 발생건수, 희생요인, 도로환경 등의 요인별 가중치 고려 • 도로교통법 제123조(사업) 공단은 다음 각 호의 사업을 한다. 6. 도로교통안전에 관한 자료의 수집과 출판 및 배포	• 명시적인 근거 없이 법률에 '도로교통안전에 관한 자료'로 포괄적 규정 • 연간보고서 형태로 출간
⑤ 주간안전사고예보 (소방방재청)	• 지역별 화재, 승강기, 농기계, 추락, 물놀이, 기계, 산악, 폭발, 붕괴, 어린이 놀이기구 안전사고 등 10개 유형의 위험지수 • 국민생활주변 안전사고 예보제 운영에 관한 규정 (방재청 훈령 제269호)	• 법령에 근거 없음 • 훈령에 근거

안전지수 사례	주요 내용 및 법적 근거	시사점
⑥ 국민안전의식지수 (소방방재청)	• 인터넷 자가진단을 통해 시도 및 전국민의 안전의식 평균 수준 제공	• 법적 근거 없음

(다) 개정 법률사항

제 8 장 안전문화 진흥 <신설 2013.8.6>

제66조의8(안전지수의 공표) ① 안전행정부장관은 지역별 안전수준과 안전의식을 객관적으로 나타내는 지수(이하 "안전지수"라 한다)를 개발·조사하여 그 결과를 공표할 수 있다.
② 안전행정부장관은 안전지수의 조사를 위하여 관계 행정기관의 장에게 필요한 자료를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
③ 안전행정부장관은 안전지수의 개발·조사에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체로 하여금 그 업무를 대행하게 할 수 있다.
④ 안전지수의 조사 항목, 방법, 공표절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2013.8.6]

(라) 개선방향

첫째, 무엇보다 자치단체가 스스로 안전에 대해서 책임감을 갖고 관리를 강화하여야 하고, 둘째, 안전지수가 낮은 지역에 대해서는 컨설팅을 지원하는 등 효과적 안전정책을 수립하여야 한다. 셋째, 지역 주민들의 안전에 대한 관심과 참여 유도 및 주민 중심 안전커뮤니티 구성을 활성화할 필요가 있다. 안전지수의 운영과 관련하여 안전지수가 낮은 지역의 자치단체장 및 지역주민 일부의 반대가 예상되나 국민안전

증진을 위해 반드시 필요한 사항인 만큼 자치단체 및 지역주민의 충분한 의견수렴을 거쳐 부작용을 최소화 하는 방안을 마련하여야한다. 안전지수의 실효적인 운영을 위해서는 안전정보 DB를 구축하고, 시군구 단위의 안전정보 데이터 량을 추가하여 객관성을 높여야 한다.

마. 지역축제 안전관리대책 강화 규정 - 제66조의9
(지역축제 개최 시 안전관리조치)

(가) 법률 개정 추진 배경 및 현황

최근 지역축제 안전관리대책 부실로 인한 안전사고가 끊이지 않고 발생하고 있으나, 지역축제 안전관리 대책을 마련하도록 하는 제도적 장치가 마련되어 있지 않아 이를 제도화할 필요가 있다. 지역축제 안전관리대책과 관련하여 2009년 4월 총리실 주관으로 관계부처 합동 「지역축제 안전관리 개선대책」을 수립하였고, 지자체 지역안전관리위원회 운영조례를 개정하도록 권고한 바 있다. 2010년 4월 지역축제 등에 대한 안전조치 규정을 반영한 '국민생활 안전에 관한 법률'을 발의하였고, 2010년 10월 지역축제 등 안전조치방안 강구를 위한 재난법 개정에 대한 요구가 있어 개정을 하게 되었다.

(나) 개정 법률 내용

제8장 안전문화 진흥 <신설 2013.8.6>

제66조의9(지역축제 개최 시 안전관리조치) ① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 지역축제를 개최하려면 해당 지역축제가 안전하게 진행될 수 있도록 지역축제 안전관리계획을 수립하고, 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다.

② 안전행정부장관, 소방방재청장 또는 시·도지사는 제1항에 따른 지역축제 안전관리계획의 이행 실태를 지도·점검할 수 있으며, 점검 결과 보완이 필요한 사항에 대해서는 관계 기관의 장에게 시정을 요

청할 수 있다. 이 경우 시정 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
③ 제1항에 따른 지역축제 안전관리계획의 내용, 수립절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2013.8.6]

마. 안전도시 지정 및 지원 규정 - 제66조의10
(안전사업지구의 지정 및 지원)

(가) 법률 개정 추진 배경 및 현황

안전중심의 도시 관리를 유도하고, 안전에 강한 도시 인프라를 갖추도록 하기 위하여 안전도시 지정제도를 도입할 필요가 있다. 안전도시로 지정된 지역에 대하여는 안전행정부장관이 재정적 지원 등을 할 수 있도록 하는 법적근거를 마련하기 위한 것이다. 안전도시의 추진과정을 보면 '국민생활 안전에 관한 법률 제정안'이 2010년 4월 발의되어 안전도시 지정 및 지원근거를 마련하려고 하였으나 입법화되지 못한 바 있다. 이번 재난관리법에서는 이를 반영한 것으로 판단된다.

실제로 2009년 안전행정부에서 안전도시 시범사업 계획을 수립하여 추진한 바 있다. 9개 지역[30]을 선정하여 5억원의 자금을 지원하며 추진한 바 있으나 만족할 만한 성과는 이루지 못하였다.

(나) 개정 법률사항

제 8 장 안전문화 진흥 <신설 2013.8.6>

제66조의10(안전사업지구의 지정 및 지원) ① 안전행정부장관은 지역사회의 안전수준을 높이기 위하여 시·군·구를 대상으로 안전사업지구

30) 시 지역 3개소(익산시, 과천시, 천안시), 군 지역 3개소(함양군, 장흥군, 횡성군), 구 지역 3개소(대구 동구, 광주 남구, 대전 대덕구)

를 지정하여 필요한 지원할 수 있다.
② 제1항에 따른 안전사업지구의 지정기준, 지정절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2013.8.6]

3) 기타 안전문화 진흥 관련 규정

이번 개정 법률에서는 안전문화 진흥을 합리적이고 체계적으로 추진하기 위하여 관련 규정을 신설하였다. 그 내용은 다음과 같다.

제34조의6(안전기준의 등록 및 심의 등) ① 안전행정부장관은 안전기준을 체계적으로 관리·운용하기 위하여 안전기준을 통합적으로 관리할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.
② 중앙행정기관의 장은 관계 법률에서 정하는 바에 따라 안전기준을 신설 또는 변경하는 때에는 안전행정부장관에게 안전기준의 등록을 요청하여야 한다.
③ 안전행정부장관은 제2항에 따라 안전기준의 등록을 요청받은 때에는 안전기준심의회의 심의를 거쳐 이를 확정한 후 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.
④ 중앙행정기관의 장이 신설 또는 변경하는 안전기준은 제34조의3에 따른 국가재난관리기준에 어긋나지 아니하여야 한다.
⑤ 안전기준의 등록 방법 및 절차와 안전기준심의회 구성 및 운영에 관하여는 대통령령으로 정한다. [본조신설 2013.8.6.] [시행일: 2014.8.7]

제74조(재난관리정보통신체계의 구축·운영) ① 안전행정부장관 또는 소방방재청장과 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장은 재난관리업무를 효율적으로 추진하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 재난관리정보통신체계를 구축·운영할 수 있다. <개정 2012.2.22, 2013.3.23., 2013.8.6>
② 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장은 제1항에 따른 재난관리정보통신체계의 구축에 필요한 자료를 관계 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장에게 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따

라야 한다. <신설 2012.2.22, 2013.8.6>
③ 안전행정부장관은 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장이 제1항에 따라 구축하는 재난관리정보통신체계가 연계운영되거나 표준화가 이루어지도록 종합적인 재난관리정보통신체계를 구축·운영할 수 있으며, 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다. <신설 2012.2.22, 2013.3.23, 2013.8.6>[전문개정 2010.6.8]

제74조의2(재난관리정보의 공동이용) ① 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관은 재난관리업무를 효율적으로 처리하기 위하여 수집·보유하고 있는 재난관리정보를 다른 재난관리책임기관·긴급구조기관 및 긴급구조지원기관과 공동이용하여야 한다.
② 제1항에 따라 공동이용되는 재난관리정보를 제공하는 기관은 해당 정보의 정확성을 유지하도록 노력하여야 한다.
③ 재난관리정보의 처리를 하는 재난관리책임기관·긴급구조기관·긴급구조지원기관 또는 재난관리업무를 위탁받아 그 업무에 종사하거나 종사하였던 자는 직무상 알게 된 재난관리정보를 누설하거나 권한 없이 다른 사람이 이용하도록 제공하는 등 부당한 목적으로 사용하여서는 아니 된다.
④ 제1항에 따른 공유 대상 재난관리정보의 범위, 재난관리정보의 공동이용절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2012.2.22]

(3) 개정 법률의 평가 및 개선사항

이번 개정 법률은 안전문화의 진흥을 위하여 안전교육, 안전훈련, 캠페인, 안전문화 우수사례 발굴 등 다양한 안전문화활동을 규정하고 있으나, 이를 실질적으로 추진할 전담조직이 명확하지 않다. 이를 위하여 안전행정부는 해당 법률의 시행령 입법예고안 제73조의3에서 '안전문화협의체'의 설치 및 운영과 관련된 사항을 규정하고 있다. 하지만, 이는 모법에 근거가 없을뿐만 아니라, 관계 공무원과 국민들이

법률에 규정한 민관협력위원회와 혼동할 가능성이 높다. 따라서 해당 부분은 법률에 법적 근거를 확보하거나 지자체 차원에서 자발적인 민관협력의 형태로 실시하는 것이 바람직할 것이다.

3. 재난 및 안전관리기본법 시행령상의 안전문화체계

(1) 안전문화 관련 재난 및 안전관리기본법 시행령 개정안 사항

재난 및 안전관리기본법 시행령 일부 개정안이 2013년 10월 8일 입법예고 되었다. 이번 시행령은 재난관리 총괄·조정기능을 강화하고 안전문화 진흥에 관한 법적 기반을 명확히 하기 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」이 일부 개정('13.8.6. 공포)됨에 따라, 법률에서 위임된 사항과 그 시행을 위하여 필요한 사항을 정하기 위함이다. 이번 개정 시행령에서는 ① 안전문화 진흥에 관한 시책을 체계적으로 추진할 수 있도록 개정 법률에서 안전문화 진흥에 관한 장이 별도로 신설됨에 따라 법률시행에 필요한 사항을 정하려는 것으로, ② 안전문화활동에 대한 총괄·조정, 대국민 안전교육의 대상 및 방법, 안전정보의 수집·관리, 안전지수의 조사·공표, 지역축제 안전관리 조치, 안전사업지구의 지정 등에 관한 세부 운영에 관한 사항을 규정하고 있다. 그 구체적 내용은 다음과 같다.

제 8 장 안전문화 진흥 <신설>

제73조의3(안전문화활동에 대한 총괄·조정) ① 안전행정부장관은 안전문화 진흥 시책에 관한 현황조사를 실시하고, 범국가차원의 안전의식 제고를 위해 안전문화 진흥 기본계획을 수립할 수 있다.

② 안전행정부장관은 법 제66조의2제2항에 따른 안전문화활동에 대한 총괄·조정업무를 효율적으로 추진하기 위하여 안전문화 관련 기관 및 단체가 참여하는 협의체를 구성·운영 할 수 있다.

③ 제2항에 따른 안전문화 협의체는 다음 각 호의 사항에 대한 지원 업무를 수행한다.

1. 국민의 안전의식을 높이기 위한 교육 및 캠페인・홍보
2. 안전문화 우수사례의 확산 및 보급
3. 안전에 관한 각종 조사 및 분석
4. 그 밖에 범국가적으로 추진이 필요한 안전문화 활동에 관한 사항

④ 그 밖에 안전문화 협의체 구성・운영, 안전문화 활동 총괄・조정을 위해 필요한 사항은 안전행정부장관이 정한다.

제73조의5(대국민 안전교육의 대상・방법・시기 등) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 법 제66조의5에 따른 대국민 안전교육 및 안전 취약시설 종사자 등에 대한 안전교육 실시계획 및 전년도 교육실적을 매년 2월말까지 안전행정부장관에게 제출하여야 한다.

② 제1항에 따른 안전교육 실시계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.

1. 안전교육의 주체 및 대상
2. 안전교육의 주요 내용
3. 안전교육의 장소・시기・방법
4. 그 밖에 안전교육 실시를 위해 필요한 사항

③ 안정행정부장관은 제1항에 따라 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 수립한 안전교육 실시계획 및 추진실적에 대해 점검할 수 있다.

④ 안전행정부장관은 제3항에 따른 점검결과에 따라 개선을 위한 조치사항을 해당기관에 권고할 수 있다,

⑤ 안전행정부장관은 안전교육 활성화를 위해 안전교육 표준교재를 개발・보급하거나, 안전교육프로그램 및 안전교육 전문강사에 대한 데이터베이스를 구축・운용할 수 있다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 대국민 안전교육 활성화를 위해 필요한 사항은 안전행정부장관이 정한다.

제73조의6(안전교육 전문인력 인증 등) ① 안전행정부장관은 안전교육 전문인력을 체계적으로 양성하기 위하여 법 제66조의6 제1항 각 호의 사항을 포함한 안전교육 전문인력 양성계획을 수립・시행할 수 있다.

② 안전행정부장관은 안전교육 전문인력을 양성하는 교육기관을 지정・운영할 수 있다.

③ 제2항에 따른 안전교육 전문인력 양성 교육기관으로 지정받고자 하는 국가 및 지방자치단체 소속 교육기관·대학·연구기관 및 안전분야 기관·단체의 장은 다음 각 호의 사항이 포함된 교육운영계획서를 안전행정부장관에게 제출하여야 한다.

1. 교육기관의 운영조직 인력현황
2. 교육과정 운영계획
3. 교육을 실시할 교재 및 교육자료
4. 교육시설 및 기자재 현황
5. 그 밖에 교육에 필요한 사항

④ 안전교육 전문인력 양성 교육기관으로 지정 받은 기관의 장은 교육과정을 개설하여 교육을 실시하고, 교육과정을 이수한 사람에게 안전행정부령으로 정하는 교육이수 증서를 교부할 수 있다.

⑤ 안전교육 전문인력 양성을 위한 교육내용, 교육기간, 교육평가 등 교육운영에 관한 세부사항은 안전행정부장관이 따로 정한다.

제73조의7(안전정보의 수집·관리) ① 법 제66조의7제4항에 따라 안전행정부장관이 관계 행정기관의 장에게 요청할 수 있는 자료는 다음 각 호와 같다.

1. 법 제3조제1호의 재난이나 그 밖의 각종 사고(이하 “재난 등”이라 한다)의 내용에 대한 정보 및 위치에 대한 지리정보(좌표 또는 주소)
2. 안전관리와 관련하여 행정기관에서 수립한 안전정책에 관한 자료
3. 재난등의 유발, 예방 및 대응활동에 영향을 미치는 시설정보, 지역별 통계, 지리정보, 기타 주요 상황 정보
4. 그 밖에 효율적인 안전정보 구축을 위하여 안전행정부장관이 필요하다고 인정하는 정보

② 안전행정부장관은 법 제66조의7제4항에 따라 필요한 경우 정보시스템의 상호연계를 요구할 수 있으며, 이 경우 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 안전행정부장관은 지방자치단체의 장에게 안전관리와 관련된 제반 정책(계획, 사업, 집행, 결과, 평가를 포함한다) 관련 정보를 법 제66조의7제2항의 안전정보통합관리시스템에 등록을 요청할 수 있으며, 이 경우 요청을 받은 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

제73조의8(안전정보통합관리시스템의 구축·활용 등) ① 법 제66조의7 제5항에 따라 안전정보통합관리시스템은 다음 각 호의 사항을 갖추어야 한다.

1. 행정기관의 안전정책 정보 등록 및 관리
2. 행정기관 상호간의 안전정보 공유
3. 지역별 안전도 진단 및 안전지수 조사·공표
4. 지역별 안전정보 제공
5. 그 밖에 안전행정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 안전행정부장관은 안전정보통합관리시스템을 구축·운영하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행할 수 있다.

1. 행정기관이 구축·운영하는 안전정보 관련 시스템에 대한 현황 조사
2. 안전정보통합관리시스템 구축·운영 및 활성화 방안 등에 대한 연구
3. 안전정보통합관리시스템과 행정기관의 안전정보 관련 시스템 상호 연계
4. 그 밖에 안전정보통합관리시스템의 효율적 운영을 위한 업무

③ 안전행정부장관은 안전정보통합관리시스템으로 관리되는 자료를 이용하여 지역별 또는 부문별 안전관리에 관한 통계를 작성하여 활용하거나 이를 공개할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관으로부터 수집한 원본자료를 공개하는 때에는 미리 관계기관의 장과 협의하여야 한다.

④ 그 밖에 안전정보통합관리시스템의 운영과 활용 등에 대한 구체적인 사항은 안전행정부장관이 별도로 정한다.

제73조의9(안전지수의 조사·공표 등) ① 법 제66조의8제1항의 안전지수를 개발하기 위한 조사 항목은 다음 각 호와 같다.

1. 재난 등의 발생 현황 지표
2. 재난 등을 유발하는 지표
3. 재난 등을 경감하는 지표
4. 국민의 안전의식과 관련된 지표
5. 그 밖에 안전행정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

② 안전지수는 자치단체별로 공표할 수 있으며, 필요한 경우에는 안전수준에 따라 등급을 부여하여 공표할 수 있다.

③ 안전행정부장관은 지방자치단체의 안전수준의 개선을 위해 행정적·재정적으로 지원할 수 있다.

제73조의10(지역축제 개최 시 안전관리조치) ① 법 제66조의9제1항에서 "대통령령으로 정하는 지역축제"란 다음 각 호의 지역축제를 말한다.

1. 개최 기간 중 관람객이 가장 많을 때가 3천명 이상이 될 것으로 예상되는 지역축제
2. 개최장소나 사용하는 재료에 있어서 사고의 위험이 있는 지역축제

② 제1항제2호의 지역축제는 안전행정부령으로 정한다.

③ 법 제66조의9제3항에 따라 지역축제 안전관리계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지역축제의 개요
2. 축제 장소 및 시설 등을 관리하는 자의 임무 및 관리조직에 관한 사항
3. 화재예방 및 인명피해 방지조치에 관한 사항
4. 비상시에 하여야 할 조치 및 연락처에 관한 사항
5. 안전관리인력의 확보·배치에 관한 사항

④ 제3항의 지역축제 안전관리계획을 수립할 때에는 개최지를 관할하는 지방자치단체, 소방서 및 경찰서 등 안전관리 유관기관의 의견을 들어야 한다.

⑤ 그 밖에 지역축제 안전관리계획의 내용 및 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 안전행정부령으로 정한다.

제73조의11(안전사업지구의 지정기준 및 절차 등) ① 법 제66조의10에 따른 안전사업지구(이하 '사업지구'라 한다)의 지정기준은 다음 각 호와 같다.

1. 사업지구 지정이 지역사회의 안전수준을 높이는데 기여할 수 있을 것
2. 사업지구 지정 목적 달성에 필요한 사업(이하 "안전사업"이라 한다)에 주민이 참여할 수 있을 것
3. 안전사업의 재원조달계획이 적정하고 실현 가능할 것

② 제1항의 사업지구는 시·군·구를 대상으로 공개모집하여 지정하거나 시장·군수·구청장의 요청에 의하여 지정할 수 있다.

③ 시장·군수·구청장이 제2항에 따른 사업지구의 지정을 요청하고자 하는 때에는 다음 각 호의 서류를 안전행정부장관에게 제출하여야 한다.

1. 제1항 각 호의 규정에 의한 지정기준에 적합함을 설명하는 서류

2. 지정을 요청하는 시장·군수 또는 구청장이 직접 사업지구에 대하여 지원할 수 있는 예산·인력 등의 내역
3. 그 밖에 사업추진 계획 등에 관한 사항

④ 안전행정부장관은 사업지구를 공개 모집하는 때에는 공정한 평가 등을 위하여 관계 전문가 및 기관에 자문 또는 조사·연구를 의뢰할 수 있다.

⑤ 사업지구를 지정하는 때에는 지정결과를 관보에 공고하여야 한다.

제73조의12(안전사업지구의 지원 및 평가 등) ① 안전행정부장관은 제73조의10에 따라 지정된 사업지구에 대하여는 사업 시행에 소요되는 비용의 일부를 보조할 수 있다.

② 안전행정부장관은 관계 시장·군수·구청장에게 사업지구의 지정 및 지원을 위하여 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

③ 사업지구로 지정을 받아 사업을 추진하는 시장·군수·구청장은 매년말까지 당해연도 안전사업의 추진실적을 안전행정부장관에게 제출하여야 한다.

④ 안전행정부장관은 제1항의 규정에 의하여 제출된 추진실적을 분석한 결과 필요하다고 인정하는 때에는 사업계획의 조정요청, 지원내용의 축소 또는 확대 등의 조치를 할 수 있다.

(2) 안전문화진흥 규정

가. 대국민 안전교육 강화 규정 - 제73조의5
(대국민 안전교육의 대상·방법·시기 등)

(가) 시행령 개정의 필요성

재난관리법 법 66조의5(대국민 안전교육의 실시)에 따라 대국민 안전교육 및 학교·복지시설·다중이용시설 등 안전에 취약한 시설에 대한 안전교육을 추진하는데 필요한 사항을 규정할 필요가 있다. 일반국민과 안전 취약시설 종사자에 대한 안전교육 실시계획을 수립하고, 이에 대한 이행여부를 점검할 수 있는 근거조항의 신설이 요구된다.

(나) 개정 시행령의 내용

재난관리법 시행령 제77조에서 이에 대한 내용을 신설하였다. 동법에 따르면 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 국민과 안전취약시설 종사자에 대한 안전교육 실시계획과 추진실적을 매년 2월말까지 안전행정부장관에게 제출토록 규정하고, 안전행정부장관은 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 제출한 안전교육 실시계획의 추진실적에 대해 점검할 수 있도록 하였다.

<표 9> 신구조문 대비표

현 행	개정(안)
< 신 설 >	**제73조의5(대국민 안전교육의 대상·방법·시기 등)** ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 법 제66조의5에 따른 대국민 안전교육 및 안전 취약시설 종사자 등에 대한 안전교육 실시계획 및 전년도 교육실적을 매년 2월말까지 안전행정부장관에게 제출하여야 한다. ② 제1항에 따른 안전교육 실시계획에는 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 1. 안전교육의 주체 및 대상 2. 안전교육의 주요 내용 3. 안전교육의 장소·시기·방법 4. 그 밖에 안전교육 실시를 위해 필요한 사항 ③ 안정행정부장관은 제1항에 따라 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장이 수립한 안전교육 실시계획 및

현 행	개정(안)
	추진실적에 대해 점검할 수 있다. ④ 안전행정부장관은 제3항에 따른 점검결과에 따라 개선을 위한 조치사항을 해당기관에 권고할 수 있다, ⑤ 안전행정부장관은 안전교육 활성화를 위해 안전교육 표준교재를 개발·보급하거나, 안전교육프로그램 및 안전교육 전문강사에 대한 데이터베이스를 구축·운용할 수 있다. ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 대국민 안전교육 활성화를 위해 필요한 사항은 안전행정부장관이 정한다.

나. 안전교육 전문인력 양성 규정 - 제66조의6
(안전교육 전문인력 양성 등)

(가) 시행령 개정 추진 배경 및 현황

재난관리법 제66조의6(안전교육 전문인력 양성 등)의 규정에서 대통령령으로 위임한 안전교육 전문인력 양성에 필요한 세부사항을 규정하고, 전문인력 양성기관 및 단체에 대한 지원근거에 관한 규정을 할 필요가 있다.

(나) 개정 시행령의 내용

재난관리법 시행령에서는 국가와 지방자치단체가 안전교육 전문인력 양성에 필요한 사항을 정하고 전문인력 양성기관에 지원할 수 있도록 규정(법 제66조의6)하고 있다. 또한 안전교육 전문인력을 체계적으로 양성하기 위해 안전행정부의 전문인력 양성계획 수립에 관한 사항을 정하고, 안전교육 전문인력을 양성하는 교육기관 지정 운영 및

교육과정 이수자에 대한 사항, 교육생의 자격, 교육내용 및 교육기간 등 교육운영에 관한 세부사항에 대한 안전행정부장관의 위임근거 규정을 신설하였다.

<표 10> 신구조문 대비표

현 행	개정(안)
＜신 설＞ 법 제66조의6(안전교육 전문인력 양성 등) ① 국가 및 지방자치단체는 안전교육 전문인력의 양성을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 수립·추진할 수 있다. 1. 안전교육 전문인력의 수급 및 활용에 관한 사항 2. 안전교육 전문인력의 육성 및 교육훈련에 관한 사항 3. 안전교육 전문인력의 경력관리와 경력인증에 관한 사항 4. 그 밖에 안전교육 전문인력의 양성에 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 ② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 안전교육 전문인력의 양성을 위한 시책을 추진할 때 필요하면 안전교육 전문인력 양성 등과 관련	제00조(안전교육 전문인력 인증 등) ① 안전행정부장관은 안전교육 전문인력을 체계적으로 양성하기 위하여 법 제66조의6 제1항 각 호의 사항을 포함한 안전교육 전문인력 양성계획을 수립·시행할 수 있다. ② 안전행정부장관은 안전교육 전문인력을 양성하는 교육기관을 지정·운영할 수 있다. ③ 제2항에 따른 안전교육 전문인력 양성 교육기관으로 지정받고자 하는 국가 및 지방자치단체 소속 교육기관·대학·연구기관 및 안전분야 기관·단체의 장은 다음 각 호의 사항이 포함된 교육운영계획서를 안전행정부장관에게 제출하여야 한다. 1. 교육기관의 운영조직 인력현황 2. 교육과정 운영계획 3. 교육을 실시할 교재 및 교육자료 4. 교육시설 및 기자재 현황 5. 그 밖에 교육에 필요한 사항

현 행	개정(안)
된 대학, 연구기관 등 대통령령으로 정하는 기관 및 단체를 지원할 수 있다.	④ 안전교육 전문인력 양성 교육기관으로 지정 받은 기관의 장은 교육과정을 개설하여 교육을 실시하고, 교육과정을 이수한 사람에게 안전행정부령으로 정하는 교육이수 증서를 교부할 수 있다. ⑤ 안전교육 전문인력 양성을 위한 교육내용, 교육기간, 교육평가 등 교육운영에 관한 세부사항은 안전행정부장관이 따로 정한다.

다. 안전정보통합관리시스템 구축 규정 - 제66조의7
(안전정보의 구축・활용)

(가) 개정 법률 추진 배경

재난 및 안전관리기본법 제66조의7(안전정보의 구축・활용)에서 ① '안전정보'의 정의, ② 안전정보통합관리시스템 구축・운영에 관한 사항, ③ 안전정보 공유에 따른 관계기관으로부터 자료 제공 요청 등을 규정하고, 이에 근거하여 안전정보의 수집・관리, 안전정보통합관리시스템의 구축・활용 등에 필요한 사항을 시행령에서 세부적으로 규정할 필요가 있다. 안전정보를 수집 및 관리하고, 관련 기관과의 정보공유 및 대국민 정보제공 서비스를 통하여 재난 및 사고로부터 국민이 안전하게 생활할 수 있도록 지원하고, 안전관리업무를 효율적으로 추진하기 위하여 이에 대한 검토가 요구된다.

(나) 개정 시행령의 내용

재난 및 안전관리법 제66조의7 제1항 "안전정보"의 수집・관리 규정 에 다라 시행령 제73조의7에서 수집, 관리 대상인 안전정보를 명

시하고, 동법 제66조의7 제5항 “안전정보통합관리시스템”이 갖추어야 할 요건을 시행령 제73조의8에서 신설하였다. 안전정책 정보 등록·관리, 행정기관 상호간의 안전정보 공유, 지역별 안전도 진단 및 안전도 개선 지원, 지역별 안전정보 제공, “안전정보통합관리시스템”의 활용대상, 활용의무화 규정, 활용업무 등을 규정하였다.

<표 11> 신구조문 대비표

현 행	개정(안)
<신 설>	**제73조의7(안전정보의 수집·관리)** ① 법 제66조의7제4항에 따라 안전행정부장관이 관계 행정기관의 장에게 요청할 수 있는 자료는 다음 각 호와 같다. 1. 법 제3조제1호의 재난이나 그 밖의 각종 사고(이하 “재난 등”이라 한다)의 내용에 대한 정보 및 위치에 대한 지리정보(좌표 또는 주소) 2. 안전관리와 관련하여 행정기관에서 수립한 안전정책에 관한 자료 3. 재난등의 유발, 예방 및 대응활동에 영향을 미치는 시설정보, 지역별 통계, 지리정보, 기타 주요 상황 정보 4. 그 밖에 효율적인 안전정보 구축을 위하여 안전행정부장관이 필요하다고 인정하는 정보 ② 안전행정부장관은 법 제66조의7제4항에 따라 필요한 경우 정

현 행	개정(안)
	보시스템의 상호연계를 요구할 수 있으며, 이 경우 요청을 받은 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. ③ 안전행정부장관은 지방자치단체의 장에게 안전관리와 관련된 제반 정책(계획, 사업, 집행, 결과, 평가를 포함한다) 관련 정보를 법 제66조의7제2항의 안전정보통합관리시스템에 등록을 요청할 수 있으며, 이 경우 요청을 받은 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
<신 설>	**제73조의8(안전정보통합관리시스템의 구축·활용 등)** ① 법 제66조의7제5항에 따라 안전정보통합관리시스템은 다음 각 호의 사항을 갖추어야 한다. 1. 행정기관의 안전정책 정보 등록 및 관리 2. 행정기관 상호간의 안전정보 공유 3. 지역별 안전도 진단 및 안전지수 조사·공표 4. 지역별 안전정보 제공 5. 그 밖에 안전행정부장관이 필요하다고 인정하는 사항 ② 안전행정부장관은 안전정보통합관리시스템을 구축·운영하기 위하여 다음 각 호의 업무를

현 행	개정(안)
	수행할 수 있다. 1. 행정기관이 구축·운영하는 안전정보 관련 시스템에 대한 현황 조사 2. 안전정보통합관리시스템 구축·운영 및 활성화 방안 등에 대한 연구 3. 안전정보통합관리시스템과 행정기관의 안전정보 관련 시스템 상호 연계 4. 그 밖에 안전정보통합관리시스템의 효율적 운영을 위한 업무 ③ 안전행정부장관은 안전정보통합관리시스템으로 관리되는 자료를 이용하여 지역별 또는 부문별 안전관리에 관한 통계를 작성하여 활용하거나 이를 공개할 수 있다. 이 경우 관계 행정기관으로부터 수집한 원본자료를 공개하는 때에는 미리 관계 기관의 장과 협의하여야 한다. ④ 그 밖에 안전정보통합관리시스템의 운영과 활용 등에 대한 구체적인 사항은 안전행정부장관이 별도로 정한다.

라. 안전지수의 공표 규정 - 제66조의8(안전지수의 공표)

(가) 시행령 개정 배경

재난관리법 제제66조의8이 신설되어 지역별 안전수준과 안전의식을 객관적으로 나타내는 안전지수의 개발·공표, 안전지수 조사를 위한

자료요청 및 관련 업무의 대행을 위한 법적 근거가 마련되었다. 이에 따라 안전지수 조사항목, 조사(산출)방법, 공표의 주기・방법 및 업무대행, 안전수준 개선을 위한 지원 등 법률에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정할 필요가 있어 이를 개정하게 되었다.

(나) 개정 시행령의 내용

재난관리법 제66조의8제1항 및 제4항에 따라 안전지수 개발을 위한 조사항목을 제73조의9 제1항에서 명시하고(신설), 제2항에서 안전지수 조사・산출 방법(자치단체별 산출), 등급 부여 및 공표를 통한 공개의 근거 규정을 마련하였다. 또한 시행령 제3항에서 안전지수 산출 결과, 안전수준의 개선을 위해 지방자치단체를 행・재정적으로 지원할 수 있는 근거규정을 마련하였다.

당초 안전행정부가 제출한 시행령 개정안에는 안전정보통합관리시스템을 활용한 안전지수 조사・산출 방법과 안전지수에 대한 공표 주기(1년), 안전지수의 공표주체로 안전행정부장관을 명시하고 있었으나 확정 개정안에서는 삭제되었다. 또한 법 제66조8제3항에 따라 안전지수의 개발·조사·산정 및 결과의 공표 등 제반 업무를 안전행정부 소속 연구기관에서 수행하도록 명시한 규정도 삭제되었다.

<표 12> 신구조문 대비표

안행부 개정안	확정 개정(안)
제00조(안전지수의 조사·공표 등) ① 법 제66조의8제1항의 안전지수를 개발하기 위한 조사 항목은 다음 각 호와 같다. 1. 법 제3조제1항에 따른 재난이나 그 밖의 각종 사고 등의 발	**제73조의9(안전지수의 조사・공표 등)** ① 법 제66조의8제1항의 안전지수를 개발하기 위한 조사 항목은 다음 각 호와 같다. 1. 재난 등의 발생 현황 지표 2. 재난 등을 유발하는 지표

안행부 개정안	확정 개정(안)
생 지표 2. 재난이나 그 밖의 각종 사고를 유발하는 지표 3. 재난이나 그 밖의 각종 사고를 경감하는 지표 4. 국민의 안전의식과 관련된 지표 5. 그 밖에 안전행정부장관이 필요하다고 인정하여 정하는 사항	3. 재난 등을 경감하는 지표 4. 국민의 안전의식과 관련된 지표 5. 그 밖에 안전행정부장관이 필요하다고 인정하는 사항
② 안전지수는 법 제66조의7제3항의 안전정보통합관리시스템을 활용하여 자치단체별로 산출하고, 연 1회 공표할 수 있다.	② 안전지수는 자치단체별로 공표할 수 있으며, 필요한 경우에는 안전수준에 따라 등급을 부여하여 공표할 수 있다.
③ 안전행정부장관은 필요한 경우, 안전수준에 따라 등급을 부여하여 공표할 수 있다.	
④ 법 제66조8제3항에 따라 안전지수의 개발·조사·산정 및 결과의 공표 등 제반 업무는 안전행정부 소속 연구기관에서 수행한다.	
⑤ 안전행정부장관은 지방자치단체의 안전수준의 개선을 위해 행정적·재정적으로 지원할 수 있다.	③ 안전행정부장관은 지방자치단체의 안전수준의 개선을 위해 행정적·재정적으로 지원할 수 있다.

제 3 절 기타 다른 법령상의 안전문화체계

1. 재난의 정의 및 분류에 따른 안전관련 법령체계

재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난, 사회적 재난을 포함하고 있다.[31] 자연재난은 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지

진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 의미하고, 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 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 피해를 의미를 의미한다.

<그림 3> 재난의 유형별 종류에 다른 안전 관련법

31) 재난 및 안전관리기본법 제3조 참조.

2. 산업안전보건법상의 안전문화

산업안전보건문화에 대한 명확한 정의에 대해서는 아직 정립 단계에 있다하겠다. 산업안전보건법 제31조에 의거하여, 이 개념은 산업근로자에게 안전하게 업무를 수행할 수 있도록 안전의 중요성을 인식시키고, 구체적으로 주어진 작업에 대해서 안전작업방법에 관한 지식이나 기능을 습득하는 것은 물론 근로자의 안전에 대한 근본적 인식 및 태도와 관련된 안전문화를 사업장 내에 구축하는 일련의 과정이라고 정의할 수 있다.[32)]

이런 산업안전보건문화의 개념적 정의는 사업장에서 근무하는 근로자의 자율적 안전의식에 대한 문화적 접근이라는 점에서 사업장 내의 근로자 보호와 작업장 내의 안전 활동을 이끌어낼 수 있는 인프라를 구축할 수 있도록 유도하는 법적·제도적 장치의 중요성을 강조하는 안전문화의 세부적 영역이라고 볼 수 있다. 사업장 내 근로자의 안전과 보건 그리고 근로능력을 유지하고 개선시키기 위해서는 다양한 영역에서의 심층적인 접근을 필요로 한다. 사업장 내에서 안전에 대한 가치관 및 동기, 절차와 안전문화에 대한 과제가 효과적으로 수행될 경우, 산업안전보건의 보장을 통해 기업의 경쟁력을 강화시킬 수 있을 뿐만 아니라 지속가능한 경제성장과 안정적인 사회보장 시스템의 구축에도 기여할 수 있게 된다.

그러므로 산업안전보건체계가 급격한 경제구조 및 노동환경의 변화에 신속하게 대응하고 지속적인 변화를 모색해 가야 할 필요가 있다. 특히 기술진보에 따른 노동환경의 변화로 인해 새로운 근로형태 및 직업군이 나타나고 있으며 이에 따른 산업안전 및 위험요소들에 대한 요구치도 지속적으로 변화하고 있다. 또한 인구감소 추이와 더불어

32) 이승호, 산업재해예방을 위한 안전교육실태 분석과 산업안전보건교육의 개선방안, 강원대학교 방재전문대학원 박사학위논문(2011), 16면 참조

노동인력의 고령화요인 역시 산업안전보건의 정책적 전환을 부각시키는 계기가 되고 있다.

제 4 절 법령상 안전문화제도의 문제점

1. 안전문화 확산의 성과 부족

문화에 대한 인식은 사회 전반적으로 파급되어야 효과를 거둘 수 있다. 안전을 먼저 생각하고 실천하는 안전문화의 확산을 위하여 국민의 안전한 생활을 선도 할 수 있는 실천주체를 육성하는 방안이 마련되어야 한다. 현재 안전문화운동은 공공·민간단체별로 부문별로 다양한 프로그램으로 운영되고 있다. 자생적으로 성립된 안전문화의 주체인 민간단체의 경우 안전문화추진의 목표의식이 분명하며 자발성으로 인한 파급효과가 큰 반면 재정이나 인력, 조직 등에 한계를 가지고 있다. 정부차원의 공공영역에서는 부처별로 예산과 권한이 분산되어 있고 추진 및 실행, 관리주체가 명확하지 않아 업무가 중복되거나 혼선이 발생하고 있는 실정이다. 또한 각부처간의 연계와 정부와 지방자치단체 , 민간 주도의 실행주체들간의 협력체계가 구축되어 있지 않아 통합적 정책효과를 기대하기 어렵다. 각 추진체들간의 운영체계를 연계하여 통합관리할 컨트롤타워 즉 전담부서의 부재는 문화운동의 지속성과 자발적 참여가 중요한 문화운동의 정책목표를 달성하기 위한 정책수단의 개발이나 협력체계 방안을 모색하기가 어려운 구조이다. 통합적 운영체계의 부재와 함께 예산과 권한에 따른 역할분담, 정부 및 지자체, 안전전문기관과 시민단체 등 다양한 대상 주체들간의 협력체계 구축을 위한 조직 보강 및 예산확충이 이루어 지지 않고 있어 안전문화 추진기능을 일원화하는 통합상설기구의 필요성이 제기되고 있다.

2. 안전교육 및 전문인력 인프라의 미비

안전문화의 정착 및 확산을 위해서는 일반 대중에 대한 안전의 중요성과 안전에 대한 교육이 필수적이다. 안전교육은 안전사고 위험요인에 대한 인지와 사고 예방 그리고 사고 발생 및 재난의 효과적인 대응과 관리를 목표로 한다. 오늘날 고도산업사회에 진입하면서 생활수준의 향상과 함께 국민생활 주변과 산업현장에 안전사고 위험요인이 증가하였다. 이에 일반국민을 대상으로 한 안전의식의 제고와 홍보 및 교육을 통한 안전교육이 매우 중요하게 되었다. 이를 위해서는 다양한 안전교육프로그램과 안전교육의 확대는 필수적이라고 하겠다. 그러나 우리나라의 안전교육의 경우 교육대상자들이 관련업계 종사자와 일선 공무원 등을 중심으로 편중되어 있는 경향이 있다. 전국민을 대상으로 한 안전교육의 실시에 있어 분야별, 연령별 등 상황에 따른 적합한 안전교육 프로그램으로 세분화되지 못하고, 차별성을 없는 교육 콘텐츠를 반복함으로써 안전교육효과에 의문이 제기되고 있다. 또한 주민의 자발적 참여를 통하여 이루어지는 것이 아니라 '위에서 아래로' 이루어지는 (Top-down)방식의 의무성이 부과된 정책집행으로 이루어지는 안전문화의 확산은 정책효과를 기대하기 어렵다.

또한 소방안전교육사, 산업안전지도사, 산업위생지도사자격제도 등 국가전문자격제도 운영을 통해 안전교육분야별 전문인력양성 프로그램을 일부운영하고 있으나 정책대상자 즉, 전국민을 대상으로 안전문화운동의 참여를 유도 하기위해서는 안전교육에 있어 일반국민 대상교육, 연령별 대상교육, 산업별 대상교육 등 사고위험요인에 따른 전문화, 차별화, 세분화를 필요로 한다. 이에 따른 전문인력도 다양한 프로그램을 통해 전문화되고 세분화되어 이루어져야 한다. 이러한 인력공급을 원활화하기 위한 채용계획과 예산의 확보를 통해 전문인력 공급을 적제적소에 배치하고 전문인력 양성을 위한 교육프로그램 다양화가 필요하다.

3. 안전정보통합관리시스템의 미비

안전문화의 정착 및 확산을 위해서는 일반 대중의 안전에 대한 의식을 고취하고 안전의 중요성을 인식시키는 것이 필요하다. 이를 위해서는 안전사고와 관련된 정보나 안전사고에 대처하는 정보 등 안전과 관련된 정보를 효율적으로 관리 운영할 필요가 있다. 도한 안전관련 정보에 대한 공개나 접근도 허용되는 범위내에서 자유로워야 한다. 문제는 안전 및 재난관리정보시스템을 담당하는 부서나 전담인력은 수요에 비해 턱없이 부족하여 효율적인 관리운영을 기대하기 곤란한 실정이다. 전문인력 부족현상으로 재난 및 안전사고 발생시 현장지원 시스템 긴급 대응체계 부재, 정보시스템의 긴급 보수 및 지원이 이루어 지지 않아 초기 사고 대응에 실패하고 하고 있다.

또한 시스템간의 연계성과 표준화가 이루어 지지 않아 개별시스템 구축으로 인한 비용이 소요된 반면 통합 연계가 이루어 지지 않아 정보공유가 어렵고 통합을 위한 추가 예산이 발생하고 있다. 독자적인 비표준화 운영시스템은 각 부처 및 기관의 시스템의 호환기능이 부재하여 주체들간의 업무협조의 문제가 발생를 발생시키고 안전사고 발생시의 이에 대응한 현장지휘에 어려움을 드러내고 있다. 특히 통합추진기구 등이 존재하지 않고 각 기관별, 부처별, 지방자치단체별 안전관리 정보의 수집과 정보시스템이 독자적으로 운영되고 있기 때문에 관련 기관과의 정보의 공유가 이루어 지지 않아 사건 대응 시간이 지연되는 결과를 가져왔다. 또한 통합관리시스템 구축의 경우 모바일 시스템 등 첨단 IT기술이 이용되지 않고 있어 현재 스마트폰 보급율 등 정보사용 패턴을 고려하지 않고 이를 활용한 기술 호환이 필요하다. 안전사고와 예방, 사고 발생시 각종 정보를 실시간으로 처리할 수 있는 쌍방향 정보제공이 이루어 지지 않는 큰 문제점으로 부각되고

있다. 안전정보를 수집하고 이를 대상자들에게 전달하여 재난 및 안전사고로 부터 최적의 의사결정이 이루어 질수 있도록 효과적인 정보 전달체계를 구축하고 위험장소와 시간 등에 따른 정보 제공 및 수집 관리가 이루어져야 한다.

제 3 장 주요 국가의 안전문화 법제 및 현황 검토

제 1 절 주요 국가의 안전문화 현황

1. 미국의 안전문화 개관

미국 내에서의 안전문화는 산업안전보건청(OSHA, Occupational Safety and Health Administration)을 포함하여 주정부와 해당 산업의 기업단체 및 안전협회 등 다양한 기관에서 재해예방 프로그램을 운영 하고 있다. 이 가운데 OSHA는 미국의 대표적 산업안전보건교육기관으로써 미국 산업안전보건법 제21조에 근거하여 다양한 활동을 하고 있다.[33] OSHA에서 실제적으로 운영하는 주요 교육 프로그램(중소기업 지원프로그램 제외)은 강사양성 프로그램, Training grant program, 자발적 참여지원 프로그램, 협력프로그램, 혼합교육 프로그램, 일일세미나 과정 등이다. OSHA와 함께 미국의 안전문화 정착을 위한 대표적 정책으로 '풀뿌리 안전문화(Grass root Safety Leadership) 프로그램'을 들 수 있다. 이 프로그램은 과거의 안전 동아리(Safety Circle) 개념에 근거한 전통적인 안전 프로그램에 대한 반성으로부터 새롭게 대두된 전략이라고 할 수 있다. 그러나 사업장의 경우 이와 같은 안전 동아리 개념에 근거한 사업은 사고율 감소에 기여하지 못하였다. 그 원인은 안전사고의 보다 근본 원인인 근로자들의 행동양식 또는 행태 및 습관 등을 바꾸는데 상대

33) OSHA는 작업장 내의 위험요소를 줄이고, 안전보건프로그램을 이행하도록 사업주와 집행 등의 중요한 임무를 가지면서 "산업안전보건 인력을 양성하고 이들의 자질 향상을 위한 훈련프로그램의 수립"의무를 가진다. 근거 법령은 산업안전보건법(OSH Act)과 미연방규칙 제29장(29 CFR)이다. OSH Act는 산업재해와 직업병 예방을 규제(Regulation), 연구(Research), 교육(Education) 등 3가지 핵심과제를 통해 해결하는데 중점을 두고 제정되었으며, OSH Act의 내용은 ① 안전·보건기준 제정, ② 안전보건기준 집행수단 마련, ③ 연구 및 통계 활동 강화, ④ 주(State)의 안전보건 활동 강화, ⑤ 사업주, 근로자 및 안전보건 관계자 등에 대한 교육방안 마련 등으로 구성되어 있다.

적으로 관심이 소홀하였기 때문이었다.[34] 이러한 풀뿌리 안전문화 프로그램의 문제점에 대한 후속 보완책이 곧 강구되었는데, 캘리포니아의 안전문화자문단(Culture Change Consultant)이 로렌스 연구소 산하의 안전위원회(Executive Safety Committee)로 하여금 개발하도록 한 새로운 차원의 문화접근 방식의 산업재해예방법이었다. 이 접근법의 핵심은 문화가 변해야 사람들의 의식에 영향을 줄 수 있고, 행동의 변화를 유도할 수 있다고 보고 있다. 즉, 문화변화 내지는 문화형성에 있어서의 핵심적인 사항이 가치의 인식에 있다고 보았을 때, 산업재해 예방을 위해서는 안전절차를 따르는 것에 대한 가치를 부여하는 것이 최선의 방법이 될 수 있다는 것이다.

미국에서는 현재 이런 접근방법을 토대로 산업재해예방을 비롯한 사회 전반에 있어서 행동 주체의 자율권을 강조하는 분위기를 형성하고 있다. 즉, 과거 사업장의 근로자들은 정해진 프로그램 실행에 관한 제안 정도에 한정된 자율권을 지니고 있었지만, 위에 언급된 새로운 접근방법의 도입으로 스스로 산업안전전략을 개발하고 실천하는 단계에 이르게 되었다. 또한 원자력과 같은 특수한 분야에 대해서는 보다 강력한 규제를 하고 있다.[35] 이처럼 미국은 초기 안전문화에 대한 규제기관의 비개입 정책에서 점차 전환하여 적극적인 안전문화 프로그램을 개발하고, 현장에서의 안전교육을 강화하는 정책을 추진하고 있다.

미국의 제도와 사례를 살펴볼 때 안전의식, 안전문화 관련 제도 및 정책에 관한 국내 도입방안을 고려한다면 다음 내용으로 요약할 수 있다.

---

34) 김근영, 선진 안전문화 정착을 위한 제도개선 방안연구, 최종보고서, 행정안전부 (2010) 53-60면 참조

35) 미국은 1979년의 TMI(Three Mile Island) 원전의 방사능 유출사고 이후 원자력규제위원회(Nuclear Regulatory Commission)를 중심으로 체계적인 운영평가제도(Systematic Assessment of Licensees Performance)를 구축하였고, 인적 성능과 조직관리 분야의 원자력안전성에 미치는 영향 등에 관하 여 연구를 수행하였다. 2002년 이후부터 원전과 중화학 특수사업장은 안전문화 평가의 주관성, 평가방법의 불확실성, 사업자 경영권 침해의 우려, 사업자 자체노력의 중요성 등의 관점에서 정부의 관리와 감독을 받도록 하였다.

첫째, 미국의 경우처럼 안전제일이 생활 속에 자리 잡을 수 있도록 자체감독 및 평가를 안전문화 분야에도 적용이 필요하며, 위험상황 대응 매뉴얼 작성 및 안전문화 평가를 위한 요약된 기준 등을 마련해야 한다.

둘째, 시민의 안전의식 함양을 위하여 다양한 학령별, 계층별 교육훈련제도 등 국가 및 공공기관이 교육훈련 프로그램을 각각 개발토록 노력해야 하고, 기업 및 민간단체가 주도하는 교육훈련 활동을 적극 지원토록 하며 국가와 민간기관이 협력하여 다양한 안전문화 홍보활동 등을 전개하기위한 다양한 정책적 지원이 필요하다.

셋째, 안전의식 보급에 기여한 시민, 자원봉사자, 공무원 등에 대한 다양한 포상제도가 마련되어야 하며 협력기관 간 이행 파트너십 협정 체결과 재원마련을 위한 제도 및 정책적 지원이 이루어져야 한다.

넷째, 시민안전문화 활동 지원 프로그램, 다양한 커뮤니티 지원 프로그램, 안전문화 관련 민관의 협력활동을 확대할 수 있는 제도적 뒷받침이 이루어져야 한다.

다섯째, 국민의 안전문화 확산을 위해서는 관련 협회 및 민간 자원봉사단체(NGO)를 안전문화 활동에 협력토록 네트워크를 형성하는 것이 필요하며, 이를 위하여 각 분야별 리더 양성을 위한 다양한 안전리더십 프로그램의 개발 및 운영과 안전문화 추진위원회 구성, 안전문화 평가 및 감시활동 등을 펼칠 수 있도록 제도와 지원 대책을 마련해야 한다.[36]

2. 일본의 안전문화 개관

일본의 안전문화운동의 시발점은 산업안전 분야이다. 산업안전과 관련하여 보건교육제도는 노동안전위생법과 동법시행규칙에 근거를 두

36) 김근영, 선진 안전문화 정착을 위한 제도개선 방안연구, 최종보고서, 행정안전부 (2010) 59면 참조

보건교육이 실시되었다.[37] 일본 산업안전보건교육을 담당하는 중앙노동재해방지협회(JISHA)에서, 경영자, 총괄안전위생관리자 등을 대상으로 세미나(seminar)를 개최하고, 기업의 안전위생 강사들을 대상으로 교육능력개발 세미나를 정기적으로 개최하였다. 일본은 안전문화정착의 일환으로 중앙노동재해방지협회 주최로 도쿄 및 오사카 등지에서 안전관리자, 위생관리자, 신입자 트레이너, 중소지도원, 빌딩관리트레이너 등에게 안전위생관리 강좌를 실시하고 있다.

이처럼 일본의 안전문화운동은 산업분야에서 노동재해 방지를 목적으로 사업주 단체에 의한 자주적인 활동이 이루어져 왔다.[38] 또한 안전문화운동에 관한 정부와 민간의 역할분담이 정립되어 있고, 민간이 안전문화운동을 실질적으로 주도하고 있다는 점도 특징이다. 정부는 각 부처를 통한 소관 단체에 대한 재정적 지원과 제도적 뒷받침을 하여 민간단체들이 활발히 안전운동을 전개할 수 있도록 하고, 민간단체들은 자체적으로 사업을 계획・집행한다. 안전문화의 확산을 위하여 전국안전주간 행사, 전국노동위생주간 행사 등을 추진하고, 행사내용에 대한 홍보와 안전문화 활동내용을 공개하고 있다. 안전문화운동의 주축이 되는 민간 안전관련 단체들이 대부분 정부의 보조금을 받고 있기는 하지만, 회원 기업의 회비 등 원칙적으로 자체예산을 통해 안전문화운동을 전개하고 있다.

37) 일본 노동안전위생법 제 59조에는 근로자안전위생교육으로 채용 시 교육, 작업내용 변경 시 교육, 유해위험 특별교육에 관해 규정하고 있고, 제60조에는 지도자에 대한 안전위생교육으로 노동성령이 정하는 바에 따라 작업방법의 결정 및 노동자의 배치, 노동자에 대한 지도・감독방법 등에 관한 사항에 대해 교육을 실시하도록 규정하고 있다.

38) 한국산업안전공단 산업안전연구원(2010). 안전문화 발전방안에 관한 연구, 91-116면 참조.

3. 유럽의 안전문화 개관

(1) 독 일

1960년대 중반 안전문화운동이 본격적으로 시작할 당시, 독일의 산업재해율은 유럽의 다른 국가들에 비해 낮은 편이 아니었다. 이에 위기의식을 느낀 독일정부와 관련단체들은 1965년 독일재해보험연맹(DGUV: Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung)을 중심으로 추진된 '사고방지를 위한 안전문화운동'을 추진한 바 있다. 1960년대 중반 당시 독일의 안전문화운동의 슬로건은 "위험을 인식하고 위험을 몰아내자"라는 간결하면서도 설득력 있는 메시지로, 운동중앙본부는 언론매체와 연계하여 다양한 방법으로 홍보를 전개했다. 이 안전문화운동은 특정 테마별로 시기를 나누어 전개되었고, 그 내용은 첫째, 작업장 안전운동 둘째, 교통안전운동 셋째, 가정 내 안전운동 넷째, 여가 시간 사고 예방과 안전이었다. 특히 아동, 청소년, 외국인 근로자 그리고 노인 등 환경 적응력이 떨어지는 취약계층을 대상으로 특별 안전문화운동이 추진되었다. 현재 독일 정부는 이런 안전문화 운동의 연장선상에서 정부조직 내에 안전사고 방지관련, 각종 신기술에 대한 분석·도입을 주관하는 전담부서를 만들어 다양한 형태의 안전문화운동을 지원하고 있다. 독일정부는 참여 자원봉사자에게 병역 혜택을 부여하고 있으며, 이들에 대한 체계적인 교육훈련 프로그램을 제공함으로써, 전문 인력의 양성을 아울러 진행하고 있다. 또한 안전과 관련해서 재해보험의 역할이 매우 중요하게 인식되고 있고 있어서 2007년 독일의 양대 재해 보험인 독일산재보험조합(HVBG: Haupteverband der gewerblichen Berufsgenossenschaften)과 공공재해보험조합(BUK: Bundesverband der Unfallkassen)을 통합하고 조직을 정비하여 산업재해예방에 큰 진전을 이루어냈다.

특히 독일은 산업현장에서 산업안전문제의 해결을 위해서 근로자 자신이 안전보건문제에 대하여 자주적이고 적극적인 노력을 행할 수 있는 환경을 조성하고 있다. 사업장의 안전문제에대해서 종업원은 대표기관인 사업장위원회(Betriebsrat)를 통하여 사업장 내 재해예방활동에 적극적으로 참여할 수 있고, 개별 근로자에게는 산업안전사항에 대한 제안・청문권도 부여되어 있다.[39]

독일의 안전문화의 특징은 안전사고예방을 위해서는 법제도의 정착도 중요하지만 국민의 높은 안전문화인식이 안전사고를 줄이는데 보다 더 핵심적인 요소라는 점을 인식하고 이러한 입장에서 안전문화운동을 추진하고 있다. 또한 정부, 공공기관 그리고 연관단체의 대중매체를 통한 '안전문화'에 대한 적극적이고도 집중적인 홍보활동을 전개하고 있다는 점이다. 매스미디어를 포함, 동원 가능한 대국민 소통매체를 통한 안전문화 홍보가 결국 사회적인 이슈부각과 국민 공감대 형성에 매우 성공적으로 기여했다고 평가를 받고 있다. 그리고 근로자뿐만 아니라 전 국민을 대상으로 하는 안전교육을 실시하여 안전지식과 의식을 향상시키고 있다.[40]

(2) 영 국

영국에서 안전문화와 관련하여 활발한 활동을 하고 있는 기관은 안전보건청(Health and Safety Executive: HSE)이다. 영국 HSE는 1997년 영국 내 각 기업체에서 안전보건의 핵심적인 측면에 대한 조직원들의 관점을 파악하여 안전보건에 대한 조직원의 참여를 향상시킬 목적으로 학계 및 산업체와의 공동 연구를 통해 HSCST(Health and Safety Climate Survey Tool)라는 안전문화 측정 도구들을 개발한바 있다. 영국의 안전문화 교육은 구성원의 행동과 태도에 영향을 미치는 조직 내의 공유가

39) 김근영, 선진 안전문화 정착을 위한 제도개선 방안연구, 최종보고서, 행정안전부 (2010) 50면 참조

40) 한국산업안전공단 산업안전연구원.(2010). 안전문화 발전방안에 관한 연구, 91-92면 참조

치를 설명하는 개념으로 간주 되고 있다. 영국의 안전보건문화를 4C로 요약되고,[41] 안전문화 기본요소로 ① 참여(Participation) ② 구성원의 위험과 관련된 소통(Risk Communication) ③ 조직과 개인 간의 신뢰(Trust) ④ 주기적 감사(Audit) ⑤ 민관 협력(Co-operation) ⑥ 사고의 보고(Reporting of Near-miss, Incidents and Accidents)를 들고 있다. 4C 기본요소는 영국 특유의 산업 안전시스템 매뉴얼의 기본골격을 형성하는데 크게 기여하였다. 이와 같이 영국은 산업안전교육의 중심을 안전보건청(HSE)으로 삼아 다양한 안전교육 프로그램을 개발하여 전국의 사업장에 보급 하고 있다. 영국의 HSE등에서 활발히 개발하여 사업장에 보급하고 있는 조직 구성원의 안전문화 평가프로그램이나 설문지들의 공통적인 특징은 조직의 안전문화정착을 위해서는 안전에 대한 몰입이나 지원수준, 상호신뢰 분위기, 책임의식, 의사소통 등 구성원 개개인의 안전의식을 측정하여 이를 통한 안전문화의 개선을 유도하고 있다는 것이 특징이라 할 수 있다.[42]

제 2 절 주요 국가의 안전교육 실시 및 안전교육 전문인력 양성제도

1. 미국의 경우

(1) 안전교육제도

1) 방재안전교육

미국은 CERT(지역위기대응팀)에서 교육을 실시하고 있다. 재난시 지역안전문화 거버넌스를 구성하기 위하여 CERT(지역위기대응팀)을 재난자원봉사자들이 조직하고 있다. 이들은 재난대응과 진화훈련, 기초 의

41) Competence(구성원의 능력과 자질), Control(조직의 관리 및 운영), Co-operation(개인과 조직 간의 협력), Communication(개인과 조직 내 의사소통)

42) 한국산업안전공단 산업안전연구원(2010), 안전문화 발전방안에 관한 연구, 한 91-116면 참조

료훈련과 인명구조훈련을 이수한 자원봉사자들로 구성된다. 이들은 주요 재난시 지역의 재난대응체계와 민관협력활동을 하도록 구조화 되어 있다. 지역자율방재내 네트워크의 성격을 갖는 CERT는 지방자치단체의 시군구 단위의 민관합동조직으로 지역특성에 맞추어 구성되어 있다. 구성을 살펴보면 지역의 시민단체, 민간봉사단, 종교단체, 민간의료단, 적십자사, 지역소방팀, 의용소방대, 경찰 및 긴급구조, 구난팀 등이 포함되는 네트워크를 구성하고 있다.

미국의 로스엔젤레스 CERT 과정을 소개하면 ① 첫 번째 과정은 입문 과정으로 지진감지에 대한 교육을 실시하며, 이는 등록, 소개, 캘리포니아 남부의 지진, 위험, 개인 및 가족의 대응책, 비상시적 위험경감대책 등으로 구성되어 있다. ② 두 번째 과정은 화재진압기술 과정으로 화재의 화학적 특성, 소화기사용법, 기구사용법, 창의적 화재진압기술, 위험물질 등에 대하여 학습한다. ③ 세 번째 과정은 재난상황에서의 의학적 처치과정으로 생명을 위협하는 응급상황에 대한 이해, 생명을 위협하는 응급상황처치법, 전신진단, 생명을 위협하지 않는 응급상황 대처법, 치료부위 관리법 등을 다룬다. ④ 네 번째 과정은 조명기구 사용법(구조)으로 대피요령, 수색기법, 구조 방법 등을 다룬다. ⑤ 다섯 번째 과정은 팀조직 재난심리 과정으로 대응팀 만들기, 즉각 대응 체계, 심리측정 등이 있으며, 마지막으로 테러리즘과 국방과정은 테러리즘의 역사, 테러 발생시 해야할 일과 하지 말아야 할 일, 국방을 위한 조언 등이 포함되어 있다.[43]

2) 교통안전 교육프로그램 - NHTSA (National Highway Traffic Safety Administration)의 교통안전 프로그램

NHTSA는 '고속도로안전법'에 근거하여 국가 고속도로 안전국을 계승하여 1970년에 발족되었다. 주요 활동은 차량과 부속장비의 운행안전기준을 설정, 강화하고 주정부와 지방자치단체가 효율적인 안전교

43) 방재안전관리센터 홈페이지 http://www.caind.kr/sub_read.html?uid=496&section=section11

육을 실시하도록 지원을 하는 것이다. 운전자의 행동과 교통안전에 관한 연구를 수행하여 안전을 향상시킬 수 있는 가장 효율적인 방안을 개발하고 있다. 또한 교통안전을 지역사회의 전반적인 안전의 일부로 인식하여 안전한 지역사회를 만들기 위한 자발적인 참여를 유도하도록 재정과 자료를 지원하고, 특히 매 분기마다 안전의 제공에 시의적절하고 효율적인 주제를 설정하여 각종 지방자치단체와 민간이 교육할 수 있는 자료를 발간, 배포하고 있다. 또한 교육 자료로 시청각자료를 포괄하여 다양한 매체를 개발하고 있다. 대표적인 프로그램으로 스쿨버스를 이용하는 유아들을 대상으로 한 것을 소개한다.

스쿨버스를 이용하는 유아들을 위한 'Safety Wave'(확인하고 건너기) 프로그램으로 유아교육기관 앞에서 버스가 도착해서 차에서 내릴 때 유아들은 일단 좌우의 도로를 확인한 후 스쿨버스 운전기사에게 손을 흔들어 준다. 그러면 이것을 본 스쿨버스 기사는 백미러로 뒤쪽에서 오는 차량이 없는 것을 확인한 후에 유아들에게 손을 흔들게 되는데, 유아들이 이 운전기사의 손을 보고 난 후 길을 건너는 프로그램이다. 이를 위해 운전기사들에 대한 계속적인 교육과 함께 유아교육기관에서 선생님들도 유아들에게 'Safety Wave'를 교육하고 있다. 또한 차안에 포스터를 부착하기도 한다.

3) 화재안전교육 프로그램

미국은 1974년 포드대통령의 승인으로 방화대책에 대한 근대화의 제도적 장치가 마련되면서 화재예방교육도 실시하게 되었다. 미국은 미국방화협회((National Fire Protection Association)가 중심이 되어 방화교육을 실시하고 있다. NFPA[44]에서는 전 계층을 대상으로 건강과 안

44) NFPA는 1896년에 설립된 비영리단체로 방화관계규정, 화재조사 등에 상당한 영향력을 지니고 있다. 또한 화재예방교육에 대해서도 중요성을 충분히 이해하고 있어서 초등학교를 중심으로 소방교육을 충실히 수행하고 있다. 유아와 아동을 중심으로 한 '화재예방교육(LNTB: Learn Not To Burn program) 과정'을 운영하고 보급

전에 대한 프로그램을 개발 보급하고 있다.

대표적으로 유아용 화재예방학습프로그램(LNTB Preschool Program)을 소개한다. 이 프로그램은 유아(미취학 아동)를 대상으로 화재나 화상을 예방하는 기본적인 8가지 행동을 가르치기 위해 작성된 프로그램으로 오리지널 송과 게임이 있고 실제 움직임을 해보게 하는 것이다. 여기서 8가지 행동을 교육한다.[45] 이러한 8가지 행동을 짧고 단순하게 반복하여 가르침으로써 아이들은 실제로 해보고 싶다는 기분이 들게 된다. 이 프로그램을 개발할 때의 시험적인 테스트 결과에서 아이들의 방화지식 및 바른 행동을 실행하는 능력과 언어를 구사하는 능력은 극적으로 증가한다. 이 프로그램에서는 교사용 입문서가 있어 여기에는 상세한 지도계획, 방화지식의 배경이 되는 정보, 부모에게의 편지, 그리고 복사 가능한 일러스트가 준비되어 있다.

4) Food Education Program(음식안전교육 프로그램)

4 ~ 6세부터 초등학교 저학년을 위한 '음식 안전 프로그램을 고안하였다. 교사 매뉴얼 활동매뉴얼, 부모소식지 등이 포함되어 있다. 프로그램은 4개의 비디오에서 손 인형들을 가지고 유아에게 오락을 통해 음식 안전 주제들을 소개하는데 이용하였다. 벌레나 세균을 먹어서는 안 된다는 것, 과자 같은 흘리기 쉬운 음식을 알맞은 방법으로 먹는 방법, 음식을 여는 방법, 국수류는 먹는 방법 등에 대한 내용으로 구성되어 있다. 실제 수업에서는 손 씻기, 음식다루기와 저장, 미세한 세균의 유해성 등과 같은 음식 안전에 대한 기초 지식과 기술을 강조하고 있다. 가정에서나 학교에서의 음식안전 개념을 강화하고 부모를 돕기

하는데 힘을 기울이고 있다.

45) 그 내용은 ① 화상의 원인이 되는 뜨거운 것에 가까이 가지 않는다. ② 성냥과 라이터를 발견하면 어른에게 알린다. ③ 만일 옷에 불이 붙으면 멈춰 서서 넘어지고 구른다. ④ 화상은 차게 해서 식힌다. ⑤ 연기 속에서는 기어간다. ⑥ 연기 감지기의 경보음을 기억한다. ⑦ 피난계획에 의거하여 훈련한다. ⑧ 소방관은 도와주는 사람이라는 것을 이해한다 등이다.

위해 부모에게 소식지를 보내는 것으로 구성되어 있다.

(2) 안전교육 전문가 양성 교육 프로그램

미국은 각 주마다 지역별로 안전교육 전문가 양성교육프로그램을 운영한다. 예컨대, 캘리포니아 주에서는 법으로 노동자를 위한 안전보건훈련기금을 조성하고, 캘리포니아 주정부와 캘리포니아주에 있는 대학(버클리 대학, UCLA 대학 등)들이 함께 노동자들의 안전교육을 담당할 전문가 양성 교육프로그램을 운영하고 있다.

1) 미국소방학교(NationalFireAcademy,NFA) 전문가 양성 교육

미국소방학교에서는 다양한 프로그램을 운영하고 있다. 주요 프로그램은 Maryland주 Emmitsburg에 소재한 국립위기훈련센터(NETC, National Emergency Training Center)에서 중점적으로 운영되고 있으며, 그 외 미국내 모든 주에 소재한 지역소방훈련조직, 지역대학들과 협력하에 교육훈련과정을 제공하고 있다. 교육과정은 1년에 2학기제로 운영되고 있으며, 학기별로 신청을 받고 있다.1학기는 10월부터 시작하여 다음해 3월말까지, 2학기는 4월부터 9월말까지로 각각 6개월씩 운영되고 있으며, 학기당 다양한 교과과정이 제공되고 있다. 1학기 신청이 거부된 경우라도 2학기에 신청을 해서 수강할 수 있으며, 학기당 신청시 1개 과정이상 신청할 수 있다.NFA에서 운영하고 모든 과정에 제공되는 강의와 교재는 무료이지만, 수강자는 식당에서 제공하는 음식과 개인적 용도의 비용은 개인적으로 부담해야 한다.

소방학교에서 제공하는 교육프로그램은 학점을 인정받는 공식적인 교육기관은 아니지만 일반 대학에서 제공하는 교과과정의 수준과 유사하게 이루어지고 있으며,이로 인하여 소방학교의 정규과정을 이수했을 경우 향후 대학학위 프로그램과 연계시 학점으로 인정받을 수 있다.

2) 관리자양성 프로그램(EFOP, Executive Fire Office Program)

EFOP는 고위직 관료 및 리더를 대상으로 고안된 프로그램이다. 소방과 관련된 새로운 환경변화를 이해하고 이에 적합한 조직 및 서비스의 변화를 유도할 필요성을 공유하며, 전문적인 연구와 적용의 가치를 함께하며, 집행에 필요한 지식, 기술, 능력을 고양할 수 있는 교육을 제공하는 것을 목적으로 설계되었다. 고위관리 및 전문가들을 위한 이 프로그램은 4개의 핵심과목을 4년에 걸친 기간 동안 진행하며, 각각의 과목은 2주간 진행된다.EFOP과정에 참여한 사람들은 4개 과목 중 하나를 이수한 후 6개월 이내에 자신이 속한 기관에 관한 응용된 연구과제(Applied Research Project)을 제출해야만 한다. 과제를 이수한 사람에게만 다음 과목을 차례대로 이수할 수 있는 자격이 주어진다. 전체 4개의 과목을 모두 이수한 증명서는 최종 연구과제를 성공적으로 이수한 경우에 주어진다.[46]

2. 일본의 경우

(1) 소방방재안전교육

일본은 방재사 기구에서 교육을 전담하고 있다. 1995년 고베지진 이후 재해대책기본법을 개정하여 자율방재조직의 강화를 위한 지도자 육성과 지침 작성, 기자재 정비촉진을 위한 국고보조제도 신설 등 활성방안을 법률적으로 구체화하였다. 2007년 11월 현재 120,299개의 자주방재조직을 운영하고 있다. 이들 중 방재사 교육을 이수한 시민은 19,717명이며 이중 민간인은 16,000 여명 정도이다. 2001년부터는 '재해자원봉사데이터 은행'을 설치운영하고 있으며, 이러한 지역자율방재조직과 재해자원봉사조직이 연대하여 활동할 수 있는 체계를 구축하

46) 인천대학교 위기관리연구센터(2010), 소방방재 교육연구시설운영 활성화 - 소방교육프로그램, 연구보고서, 소방방재청. 281면 참조

는데 방재사 교육이 크게 기여하였다.

일본의 재해대책기본법에는 '자주방재조직의 육성은 지방자치단체의 책무'로 규정하고 언론을 통한 교육 및 리더연수회 등에 의한 지도, 방재활동용 상품 및 장비 확보 및 정비, 방재정보의 적극적인 정보제공 등의 시책촉진, 주민이 참여하기 좋은 방재조직의 육성과 교육활동 등을 적극적으로 추진하고 있다. 일본의 소방방재청에서는 자주방재조직 활성화 사업에 의한 지원확충(훈련,연수 등의 소프트사업에의 지원) 이외에 사회정세의 변화 등에 의한 '자주방재조직의 절차'를 검토하고 IT를 활용한 리더육성이나 재해약자 배려, 재해시 자원봉사자 활동과 협동 등의 내용을 포함하는 자주방재조직의 결성 활성화를 촉진하고 있다.

(2) 교통안전교육 프로그램

1) 취학 전 어린이 교통안전 프로그램

일본의 취학 전 아동에 대한 교통안전교육은 1972년 중앙교통안전대책회의에서 결정한 '유아의 교통안전대책'과 이에 의해 1973년 동 회의에서 제정한 '유아 교통안전교본'을 기초로 유아원과 보육원에서 실시하고 있다. 유아 교통안전대책은 유아에 대한 보호와 교육, 보호자에 대한 교육의 충실, 교육방법의 확립 등세 가지 사항이 주요 내용이며, 교통안전교본에는 유아의 교통사고와 그 대책을 비롯하여 유아의 특성 교통안전교육의 방법 등이 자세히 나타나 있다. 이 교본에 입각하여 일상생활 속에서 교통법규 준수의 중요서오가 교통사고 위험성을 스스로 깨닫게 하여 자신이 스스로 안전한 행동을 할 수 있는 위기대처 능력을 중점적으로 길러준다.

교육효과를 보다 극대화하기 위하여 유아원, 가정, 지역조직, 전문지원기관 등이 유기적인 관계를 형성하고 있다. 전문지원기관인 경우

일본 교통안전 교육보급협회를 꼽을 수 있는데, 이 협회에서는 취학 전 어린이들에 대한 교통안전교육도 중요하다고 판단해, 3 ~ 5세까지 어린이 연령에 따른 '룰 군과 매너 양(영국의 터프티 클럽[47]에서 착안)'이라는 어린이 교통안전 교육교재를 개발하여 가정과 유아원에 널리 보급하고 있다.

2) 소학교 교통안전 프로그램

일본의 학교 교통안전교육은 자신과 타인의 생명존중사상을 바탕으로 교육체계에 따라 조직적이고 체계적으로 전개되고 있다. 즉 각 학교에서는 안전교육을 안전학습과 안전지도로 나누어 안전학습은 관련 교과의 학습지도를 통하여, 안전지도는 도덕이나 특별활동 등 과외지도를 통하여 실시하고 있다. 문부성[48]에서는 학교의 교통안전교육에 대한 목표와 내용을 규정한 '교통안전 지도 지침서'를 마련하였고, 현재 각 학교에서는 이를 교과과정과 병행해서 어린이 교통안전교육에 활용하고 있다.

학교교육과 가정교육의 연계를 위해서 소학교 어린이를 둔 부모를 대상으로 일본 교통안전교육 보급협회가 개발하고 총무성 교통안전대책실과 경찰청에서 감수한 '교통안전독본'이 널리 권장되고 있고, 교육행정 차원에서는 입학 전 어린이와 그 부모에 대하여 신학기 전에 교통 안전지도를 실시하도록 교육위원회를 통해 지도하고 있다.

(3) 학교안전교육 프로그램

일본에서 학교 안전에 관한 것은 문부과학성 스포츠・청소년국(文部科學省スポーツ・少年局) 학교건강교육과 학교안전계(學校健康教育

47) 3~7세까지의 어린이를 대상으로 1961년 왕실사고방지협회 소속으로 만들어진 어린이교통클럽이다.

48) 취학 전 교육제도로는 유치원(3~5세) 과정과 유아원(1~5세) 과정이 있는데, 유치원은 문부성 소관이고, 유아원은 후생성 소관이다.

課學校安全係)에서 담당하고 있다. 이곳에서는 학교안전에 관하여 '등하교 시의 안전 확보 문제, 학교에서의 추락사고 문제, 교통안전 문제, 일사병 문제, 학교 시설과 관련된 각종 안전 문제' 등에 대해 취급하고 있다. 그밖에 일본은 지진에 의한 피해가 많기 때문에 풍수해에 따른 대처와 함께 위기에 대처할 수 있는 각종 안전교육 정책이 추진되고 있다. 학교는 학생들이 건강하게 성장하고 자아실현을 목표로 학습 활동을 하는 곳으로, 학생이 안심하며 활동할 수 있는 안전한 환경을 확보해야 한다. 그러나 일본에서도 학교에 범죄 혐의자가 침입하여 학생이나 교직원에게 위해를 가하거나 하교 중에 학생이 살해되는 등 학교나 등학교길에서의 사건이 큰 문제가 되고 있다. 이 때문에 문부과학성에서는 학교나 지역에서 학생들이 안전할 수 있도록 경찰청 등 관계부처와 연계를 도모하면서 학교안전에 관한 여러 가지 정책을 추진하고 있다.

3. 유럽의 경우

(1) 영 국

1) 어린이 안전교육

어린이 안전법(1989)은 유아들을 위한 가족 지원과 일상 보살핌과 교육에 관한 가이드 또는 '규칙, 지방 사회 서비스 부서 및 어린이 건강, 안전, 복지와 관련된 교육기관은 8세 이하 어린이 보육을 위한 적절한 조치에 관한 기준을 제시(종사자 수, 보육원, 유치원, 운동장에 관한 안전기준)한다. 어린이는 그들의 운동과 사회적 발달을 위하여 도로를 안전하게 사용할 권리가 있다. 정부는 어린이에게 안전하게 도로를 사용할 수 있도록 교육시킬 의무가 있다. 어린이에 대한 교육은 다음 4단계로 이루어진다. ① 유아(Babies): 부모에게 어린이 안전에 대

하여 교육시킨다. ② 초등학교 저학년 어린이(Primary age children): 어린이 보행자 안전교육 및 안전하게 자전거타기교육, ③ 초등학교 고학년 어린이(Older children): 자신의 힘으로 좀 더 먼 통행을 할 수 있도록 교육시킨다. ④ 십대(Older teenagers): 보다 독립적인 통행을 할 수 있는 능력을 교육시킨다.

2) 교통안전교육 프로그램

운전자에게 바람직한 운전습관과 운전태도를 함양시키고, 보다 적합하게 도로환경에 맞추어 운전할 수 있도록 운전자 교육 및 시험(Safer drivers: training and testing)을 실시한다. 이를 통하여 젊은 운전자에게 안전한 운전태도를 고양시키고, 운전면허 연습자에게 단순한 시험합격만이 아니라 보다 체계화된 교육과정을 거치도록 한다. 특히 음주, 약물 및 졸음은 교통사고를 야기하는 주요 요인으로 음주 운전은 전체 사망자의 약 13%의 비중을 차지하고 있고, 졸음은 약 10%의 비중을 차지하는 것으로 추정된다. 이에 대비하여 영국 정부는 음주운전을 줄이기 위한 다양한 방법을 도입하고, 약물운전을 단속하기 위한 새로운 방법과 화물차 및 버스 운전자의 운전시간 규정을 강화하고 있다.

영국에서 2륜차는 전체 교통량의 1%를 차지하지만 사망자수를 14%를 차지하고 있어 2륜차 사고를 줄이기 위하여 교육과 시험제도를 개선하고, 2륜차의 구조적 안전도를 개선하고 있다. 교통혼잡과 대기오염을 줄이고 자동차 의존도(Car dependency)를 낮추기 위하여, 보행과 자전거 이용을 장려하고 보행자, 자전거 및 승마자와 같은 취약한 도로이용자(Vulnerable road users)의 안전을 위하여 운전자에 대하여 취약한 도로이용자를 보호하는 운전방법에 대한 교육을 강화하고 있다. 성인에 대한 자전거교육을 강화하고, 승마자에 대한 안전교육을 강화하고 있다.

(2) 독 일

독일의 교육기관은 업종별로 구성되어 있는 산업재해보험조합 산하에서 운영하고 있는 30개의 교육원이 중추를 이루고 있으며 이곳에서 연간 36만 여명이 교육을 받고 있다. 교육비는 전액 산업재해보험조합에서 부담하고 있으며, 모든 교육은 강의식이 아닌 세미나식으로 운영되고 있다. 조합 이외의 안전보건교육기관으로는 연방산재예방연구소와 독일기술감리협회가 있으며 이곳에서도 일부 교육을 실시하고 있다.

독일에서도 전체 재해에서 중소기업이 차지하는 비중이 상당하다. 전체사업장 수의 약97% ,전체근로자 수의 52%가 50인 미만사업장이다. 따라서 이들 중소영세사업장의 재해예방은 산업재해예방정책의 중요한 과제의 하나이다. 독일에서는 중소규모사업장의 재해를 예방하기 위하여 『중소기업 사업주모델』이라는 사업주에 대한 안전보건교육 프로그램을 개발하여 1995년부터 운영하고 있다. 중소규모사업장의 경우 사업주가 생산 및 안전보건에 대하여 직접적으로 관리감독을 하고 있으므로 사업주의 안전의식과 안전관리능력이 사업장의 재해예방의 핵심이라는 관점에서 사업주의 안전의식을 향상시켜 자발적 안전관리를 유도·촉진하고자 하는 목적으로 시행되고 있다. 이 교육프로그램에 참여하는 중소규모 사업장은 안전관리자의 법적 채용의무를 면제시켜주고 있다. 이 프로그램에 참여하는 사업주는 해당업종 산재보험조합의 교육프로그램에 참여하는데, 약 2 ~ 3일간의 세미나에 참석하여 산업안전의 문제점을 인식하고 필요한 조치를 취할 수 있는 능력을 배양한다. 단, 동 교육은 사업주를 대상으로 하기 때문에 안전관리자 수준의 전문적인 교육은 금지하고 있다. 사업주는 관리감독자로서의 작업 중 위험성만 인식 할 수 있으면 되고, 유해위험의 제거를 위한 전문적인 지식은 외부전문가로부터 자문을 받아 안전관리를 하도록 권장하고 있다. 독일에서는 이 프로그램의 시행으로 많은 중소규모

사업장의 사업주의 안전의식이 향상된 것으로 평가하고 있으며 중소규모 사업장의 재해예방에 가장 적절한 방법으로 보고있다. 현재 독일의 재해율은 20여년전에 비하여 50%이상 감소하였다. 그 이유는 체계적인 사업장 감독과 기술지원, 동기부여, 교육·홍보가 복합적으로 작용한 결과이며 이중 안전보건교육이 가장 큰 영향을 미친 것으로 분석하고 있다.[49)]

4. 시사점

첫째, 연령층에 맞는 다양한 교육내용과 방법에 관한 프로그램의 개발을 통하여 학생들이 현재의 수준에서 이해되고 행동할 수 있도록 교육시켜야 한다는 것이다. 각 연령층의 운동과 지각의 발달, 지적발달, 정서의 발달 등을 고려하여 단계별 교육 프로그램을 개발, 시행하고 있는 미국의 LNTB등은 우리의 안전교육 훈련에서 참고할만한 가치가 있다.

둘째, 미국의 LNTB Safe Cities Award 프로그램과 캐나다 위니펙의 “농장과 방화키트”처럼 지역의 재난발생 위험도와 특성에 따른 대응 매뉴얼을 개발하여 지역에서 자주 발생하는 사고에 대비해야 한다는 것이다. 우리나라도 지역에 따라 내재된 위험의 종류가 다르기 때문에 교육생의 지역적 환경에 따라 교육내용도 변화되어야 할 것이다.

셋째, 일본 동경소방청의 방재관이나 소방박물관등과 같이 학생들이 여러 상황에 대한 다양한 체험을 할 수 있는 훈련시설을 갖추고 교육훈련의 질과 양을 확대 발전시켜 나아가야 한다는 것이다.

넷째, 교육훈련 내용 및 과정에 대한 평가를 실시하여 새로운 교육과정과 프로그램의 개발, 교수지도방법의 개선, 훈련시설의 보완 등을 위한 정보로 활용해야 한다는 것이다.

---

49) 장성록, 강종철, 선진국 안전보건교육제도 분석을 통한우리나라 안전보건교육 정책방안, 대한인간공학회(2003) 22권 1호 74면 참조

우리나라도 다양한 교육훈련 프로그램 개발 등을 통하여 학생들에게 안전사고 예방에 대한 체험과 대응능력을 배양시키고 나아가서 우리의 안전문화를 변화시키는 일이 대단히 중요하고 시급한 일이라 판단된다.[50]

제 3 절 안전정보의 수집 · 관리, 안전정보통합 관리시스템의 구축 · 활용제도

1. 재난정보관리

재난관리정보시스템은 재난 발생시 신고접수로부터 출동지령 및 현장 도착까지의 시간단축과 현장 활동에 정확한 정보를 신속하게 지원함으로써 시민의 신뢰감과 안전성을 제고하고 다양한 현장지원 정보를 효율적으로 대응시킴으로써 재난의 피해를 최소화하고 재난관리체제를 확립하는데 지원해주는 일련의 정보를 말한다.[51] 각 행정기관 등이 운영하고 있는 재난관리업무에 관련된 시스템으로 국민의 안전을 저해하는 정보들을 수집하여 재난위험 요소에 대한 사전예방과 체계적인 관리를 통하여 신속한 대처 및 피해를 최소함으로 국민이 생명과 재산의 보호 및 삶의 질 향상에 기여하고자 하는 시스템이다.

(1) 미국의 경우

미국의 재난관리 정보시스템은 전사적 범위시스템(Enterprise-Wide System)과 다수의 프로그램 중심시스템(Program-centric System)으로 구성되어 있다.

---

50) 김수봉, 어린이 소방안전 프로그램의 내실화 방안에 대한 연구, 전북대학교 행정대학원 석사학위논문(2008) 14면 참조

51) 채진 · 우성천, 재난관리 정보시스템의 실태분석을 통한 활용방안에 관한 연구, 한국화재소방학회(2006) 제20권 제3호, 72면 참조

1) 국가긴급관리정보시스템(NEMIS)

인적지원[52], 인프라지원[53], 예방 및 경감[54], 간급조정 및 긴급지원[55] 등의 업무를 지원하는 통합시스템으로 전체 재난의 총합적 관리와 자동화된 자원을 제공하며 재난관련 타 시스템들과의 인터페이스 지원 등의 기능을 제공한다.

2) FEMA(Federal Energency Management Agency)의 지리정보시스템 (GIS)

재난관리에 필요한 지리정보 뿐만 아니라 인구, 실시간 재난정보, 복구 및 구조를 위한 등록자 정보 등 재난관리에 관련된 모든 데이터베이스의 연계 및 통합을 위한 핵심기술로 사용 중이다. GIS 관련 자료의 제작과 공급, 관리를 위하여 지도제작 분석센터를 설립하였으며 MAC-GIS에서는 다양한 방재관련 GIS 데이터 제공과 함께 침수위 분석을 포함한 모델링의 지원과 피해정산자료 등을 포함한 다양한 자료를 제공한다. FEMA GIS의 다양한 데이터 및 정보는 재난관리 계획 및 예방, 대비, 대응, 복구 전 단계에서 사용하고 있으며 피해예측, 피해조사, 정확한 의사 결정 지원등에 효율적으로 사용한다. 데이터 유형으로는 시설물, 도로, 기반시설 등이 있으며, 필수 데이터를 구축하여 기관 간 연계하여 사용한다.

52) 피해자들에 대한 정보 확인, 분석, 결정 및 지원상황에 대한 정보제공과 각종 복구비 산정 및 결정 등의 기능

53) 재난의 피해상황에 대한 조사 및 이를 바탕으로 복구를 위한 재정적 지원을 확정 시행하는 기능

54) 재난 피해를 줄이기 위한 대비활동으로 자료조사, 정보 수립 및 분석, 계획 수립 등의 기능

55) 재난에 대한 대응, 의사결정의 지원 및 각종 재난관련 정보를 수집·보고하는 기능과 재난 관련 인원, 장비, 지원품, 재정관리 등에 관한 기능

3) 재난통신을 위한 시스템

재난의 예방・대비와 관련하여 지리 정보시스템, 위치기반 서비스, 공간영상정보시스템 등과 연계하여 피해 예측 및 시뮬레이션 등에 활용하고 있다. 지역적 특성이나 산업적 특성에 따라 발생 가능한 취약성 및 위험요소를 적용하여 시설물에 대한 피해를 사전에 분석하여 예방 및 대비 활동에 활용하고 있다. 또한 재난에 대한 대응・복구 관련하여 위성영상, LIDAR(광선레이저)등의 항공촬영, 모바일 매핑, 영상지휘통신(SNG)차량을 이용하여 재난현장에서 피해 정보를 수집, 전파함으로써 신속한 대응을 위한 의사결정을 지원한다. 통합지위무선통신망을 구축하여 재난관리관련 기관, 경찰, 군, 민간단체 등 재난관리업무를 담당하는 기관들의 신속한 현장대응을 지원하고 재난현장에서의 항공촬영이나 피해지역에서의 무선단말기를 통해 현장에서 입력함으로써 자동으로 피해조사 및 평가가 가능하도록 하는 자동화시스템을 구축하여 운영하고 있다.

<표 13> 미국의 국가안전관리 정보화 시스템 현황[56)]

구 분		내 용
전사적 범위시스템 (Enterprise-wide System)	NEMIS	- 안전지원 - 인프라지원 - 예방 및 완화 - 긴급조정 - 긴급지원
	Enterprise GIS	- 지형공간데이터 - 홍수지도

56) 신병철, 유비쿼터스 도시방재관리시스템의 개념정립과 구축에 관한 기초연구, 한양대학교 대학원 석사학위논문(2009). 16면 참조

구 분		내 용
		- 예방, 대비, 대응, 복구를 지원하기 위한 GIS 정보
	PRISM	- 인력가용성 및 준비자료 - 지원활동 인력자원 - 긴급대응팀 당번 - 급여 자료 - 숙소 설명 등
	LIMS	- 재로/자본/국채 관리 - 시스템 관리 및 보안
	FMS	- 시설물관리데이터
기타시스템 및 데이터베이스	- 국가홍수보험프로그램 데이터베이스 - 대비, 교육 및 훈련시스템 - 국가긴급조정센터 - 모바일운영센터 - 화재사고기록시스템 - 세부서비스	

(2) 일본의 경우

일본을 일찍부터 방재관리에 있어 정보시스템을 도입하여 운영함으로써 재난발생 예측과 재난발생시 신속하고 적절한 대응을 지원하고 있다. 중앙정부 차원에서는 재해지정행정기관별로 정보시스템을 구축・운영하고 지방정부차원에서는 각각 지방설정에 적합한 정보화 시스템을 구축하여 활용하고 있으며 특히 1995년 고베 대지진 이후로 방재정보시스템 구축이 활발하게 추진되었다.[57]

57) 위 석사학위논문, 18면 참조

<표 15> 정보화시스템 현황[58)]

구 분	부 처	내 용
중앙정부차원	국토교통성	홍수 예・경보시스템 토사재해발생감지시스템 방재정보센터 등
	총무성 소방청	재해대책본부지원
	기상청	기상자료종합처리시스템 지진활동 감시시스템
	문부과학성	방사능재해정보시스템
	내각부	지진방재정보시스템(DIS)
지방정부차원	도도부현 자치정부	방재센터 방재정보시스템 도시방재정보시스템
	시정촌 자치정부	안전정보전달시스템

재해 유형별 세분화된 단일목적의 방재시스템을 구축하여 방재행정무선망, 지방방재무선망 등 어떤 상황에서도 통신이 가능하도록 시스템 구축하고 one-call 서브시스템, 이미지관리시스템, 자료관리, 통계분석시스템 등을 구축하여 활용하고 있다.

지진발생시 지진피해 파악 지연이 초동체제 구축지연으로 이어지고 있다는 평가에 따라 지진피해정보가 수집되지 않아도 지진의 정보, 지형, 지반, 인구, 건물 등의 정보를 GIS 상에서 표시하는 지진방재정보시스템(DIS)을 구축하였다. 피해규모정보를 표시하여 초동체제 구축을 지원하는 시스템으로 지진 피해 조기평가시스템(EES)과 응급대책지원시스템(EMS)으로 구성되어 있다.[59)]

58) 위 석사학위논문, p. 18 재구성

59) 신병철, 유비쿼터스 도시방재관리시스템의 개념정립과 구축에 관한 기초연구, 한

일본은 토사재해, 지진재해 등과 같은 자연재해분야에서 전조현상 정보활용에 대해 연구하고 있다. 지진재해 이래, 전류의 이상, 전자기 이상, 동물의 행동 이상 등에 대해서 여러 가지 지진 전조현상에 관한 연구 보고가 이루어지고 있다. 또한, 신문, 잡지 등에 대해도 그 관측 보고나 宏観비정상에 관한 논평 등의 기사가 많이 게재되고 있다. 일본은 이러한「宏観異常」의 자료 수집을 위한 노력을 지속적으로 수행하고 있으며, 이러한 자료는「宏観異常」에 관한 연구를 수행하는데 중요한 역할을 하고 있다. 이러한 데이터 수집을 통해 DB에 저장하고, 관리하는 것은 전조현상의 원인을 파악하기 위해 필요한 과정이다.[60]

2. 교통안전정보관리

(1) 미 국[61]

미국 통계분석센터(NCSA: National Center for Statistics and Analysis)[62]에서 교통정보를 관리한다. NCSA는 국가도로교통 안전청(NHTSA: National Highway Traffic Safety Administration)등 도로안전에 대한 의사결정 그룹을 지원하기 위해 통계자료와 분석결과를 제공하는 기관이다. NCSA에서 제공하는 교통사고 DB는 국가자동차표본시스템(NASS: National Automotive Sampling System), 사망사고분석시스템(FARS: Fatality Ananysis Reporting System), 국가 운전자 관리시스템(PDPS: National Driver Register Problem Driver Pointer System), 특별사고조사(SCI: Special Crash Investigations)와 주사고시스템연계(State Data Systems) 등이 있다.[63] 2006년 이후에

양대학교 대학원 석사학위논문(2009). 16면 참조

60) 야마모토 카이치로우,이토 카츠히사, 제3전문부회「지진전조정보의 利活用을 생각하는 会」지진 전조정보의 利活用에 관한 조사・연구와 제언 (제2차 보고서)

61) 이원영 외, 도로교통사고DB 구축현황 및 효율적 운영방안, 교통기술과 정책, 제6권 제3호, 대한교통학회(2009) 102-103면 참조

62) 통계분석센터 홈페이지 http://www.nhtsa.gov/NCSA

63) ① NASS는 경찰사고자료에서 전체사고를 대상으로 표본자료를 추출한 것으로 사

는 NASS GES와 FARS의 자료 표준화를 위한 팀이 NHTSA, 연방운수안전청(FMCSA: Federal Motor Carrier SafetyAdmin.), 연방도로청(FHWA: Federal Highway Admin.)을 주축으로 구성되어, 두 시스템의 자료조사 양식과 DB표준화 안이 제시되었다. 차후 이를 양 DB의 입력시스템에 적용할 예정이다.

NCSA외에 미국의 교통사고통계 DB로는 사업용자동차 안전관리 부서인 FMCSA의 운수업체관리정보시스템(MCMIS: Motor Carrier Management Information System)이 있다. MCMIS는 버스, 트럭 중 사업용 차량과 위험물 수송차량의 안전정보를 담고 있다. 이 자료는 일반대중과 운수업체를 대상으로 공개되고 있다.

(2) 일 본

일본의 교통사고종합분석센터(ITARDA; Institutefor Traffic Accident Research and Data Analysis)에서 교통관련 정보를 처리한다. ITARDA는 경찰청, 건설성, 운수성, 일본자동차공업협회, 보험연합회 등이 공동으로 설립하였다. 주요사업은 교통사고 원인의 과학적인 규명을 위한 교통사고조사, 교통사고와 인간, 도로, 차량에 관한 종합적인 분석과 성과를 제시하고, 교통사고에 관한지식 전파 및 교통안전에 관한 캠페인 등이 있다. ITARDA의 교통사고종합DB(J-TAD: Japan Traffic Accident Database)에는 교통사고건별 데이터 외에 운전면허자료(경찰

고발생추정자료시스템(CDS; Crashworthiness Data System)과 일반화추정시스템(GES: General Estimates System)으로 구성되어 있다. ② CDS는 차와 사람간의 사고를 취합하는데, 이 자료를 이용하여 부상매커니즘을 분석해 차량설계 개선방안을 도출한다. ③ GES는 경미한 사고부터 사망사고까지 경찰에 신고된 전체 차량사고 중 국가를 대표할 수 있는 표본으로 부터 구축된 자료이다. 표본은 미국 전체에 걸쳐있는 60개 지역 400여개 경찰서로부터 수집된다. ④ FARS는 미국 교통부에서 지난 30년 이상 공식적으로 발표한 대표적인 교통사고 통계자료이다. 이는 미국 전역에서 발생한 교통사고 중 사고 후 30일 이내에 사망자가 발생한 교통사고에 관한 자료를 이용하여 보다 심층적으로 분석한 자료이다. FARS에서는 차량등록정보, 운전면허 정보, 주도로부서 정보, 의료 정보 등을 연계하여 특성을 분석・제시하고 있다.

청), 자동차등록 자료와 도로교통전수조사 자료(국토청), 자동차안전장비 장착자료(자동차공업협회) 등을 종합적으로 수집하여 구축된다(ITARDA, 2011). 경찰청에서는 연간 80만 건의 교통사고 자료를 수집하고 있으며, 보험회사의 자료도 사고처리를 위해 경찰의 사고증명이 필요하여, 인피사고의 경우 경찰통계는 보험회사 통계와 일치한다.

(3) 영 국

영국에서는 사람의 상해와 관련된 모든 사고를 수집·정리하는데 STATS19(북아일랜드의 경우T1)라는 양식이 통상적으로 사용되고 있다. 이 양식은 자료를 입력하는 경찰의 업무부담을 최소화하고 그 내용을 현실에 맞게 갱신하기 위해 매 5년마다 다양한 분야의 전문가 그룹에 의해 검토된다. 또한 사고보고의 일관성을 유지하기 위해 STATS20을 만들어 STATS19 양식의 작성방법 설명하고 있으며, STATS21을 통해 중앙정부 교통부(DfT, Department for Transport)에서는 사고 자료의 오류를 판독하여 데이터 유효성을 확보하고 있다. STATS19에 의해 수집한 경찰청 사고 자료는 지방정부 도로관리청 혹은 중앙정부(교통부)로 보내져 도로교통사고 DB로 구축되어 진다. 교통부 데이터베이스 시스템은 연간 약 30만 건에 이르는 STATAS 19 사고 자료를 수집하고 있다. 영국 교통부는 1996년부터 STATS19 데이터베이스뿐만 아니라 사망사고에 대한 데이터베이스를 별도로 구축하고 있다. 사망사고 데이터베이스는 TRL(Transport Research Laboratory)에 의해 구축·관리되고 있고, 사망사고와 다양한 정보(차량종류, 안전벨트 및 에어벡 시스템, 충돌 당시 속도, 탑승자 좌석위치, 헬멧착용, 사고원인 등)를 연계하여 상세한 분석이 이루어지고 있다.

<표 16> 외국의 도로 교통사고 DB 구축현황[64]

구 분	미 국	영 국	일 본
자료수집	경 찰	경찰, 도로관리청	경 찰
DB 구축	교통부 (DOT)	교통부 (DOT)	경 찰
연계 DB	GIS 교통정보DB 도로대장	GIS 차량정보	운전면허, 차량정보 도로대장

3. 식품 안전정보관리[65]

미국의 식품안전관리는 보건부(DHHS: Department of Health & Human Services)[66]식품의약청(FDA: Food & Drug Administration)과 식품안전응용・영양센터(CFSAN: Center for Food Safety & Applied Nutrition), 농무부(USDA: United States Department of Agriculture) 식품안전검사국(FSIS: Food Safety & Inspection Service)과 미동식물검역소(APHIS: Animal & Plant Health Inspection Service), 환경청(EPA: Environmenta Protection Agency)에서 담당하고 있다. 다원화 조직으로 입법부, 행정부, 사법부도 식품공급의 안전성을 보증해야하는 역할을 담당하고 있으며 국회는 식품공급의 안전성을 보증하기 위한 법규를 제정하여 국가적 차원에서 보호하고 행정부 부서 및 기구는 규제 및 법규를 수행하고 있다.

64) 한상진・박규영, 효과적인 교통사고 감소대책 마련을 위한 교통사고DB 구축 및 공유화 방안, 월간교통 2003/8, 한국교통연구원(2003) 쪽수

65) 김기홍, 효과적인 식품안전정보 관리체계의 구축에 관한 연구, 한양대학교 산업경영디자인대학원 석사학위논문(2011) 17-20면 참조

66) http://www.hhs.gov/

미국 식품안전 제도의 특성은 권력 분리와 과학을 토대로 한 의사결정의 형태를 띠고 있다는 것이 특징이며 국회에 의해 제정된 식품안전법령들(Food Safety Statues)은 광범위한 권한을 규제기관에 부여하고 규제조치에 대한 제한을 주고 있으며 새로운 기술, 제품 또는 건강 위해 문제를 처리해야 할 경우에는 새로운 법규를 제정하지 않고 기존 규제를 융통성 있게 개정·수정 가능한 시스템이다.[67]

유럽연합은 신속경보체계(RAFFS)를 운용하고 있다. 유럽연합의 신속경보체계(RAFFS)는 유럽연합의 회원국들이 동물, 식품, 사료에 대한 모니터링자료 및 식중독 발생현황 등의 위해정보를 유럽식품안전청에 보고하고, 취합된 정보들을 주간단위로 인터넷으로 제공하여 회원국들로 통보하는 성공적인 사전안전관리체계이다. 유럽연합의 회원국들이 동물, 식품, 사료에 대한 모니터링자료 및 식중독 발생현황 등의 위해정보를 유럽식품안전청에 보고하고, 취합된 정보들을 주간단위로 인터넷으로 제공하여 회원국들로 통보하는 성공적인 사전안전관리체계이다. 이에 비해 우리나라(식품의약품안전청)는 유해물질 사전관리를 위한 최신정보 수집 및 분석 체계가 단편적으로 이루어지고 있다.

<표 17> 유럽과 한국의 위해정보 전달체계의 비교[68]

구 분	유럽연합의 신속경보체계	식품의약품안전청의 정보전달체계
대 상	- 식품, 사료, 동물의 유해물질 정보 - 식중독 발생 관련 유해물질 정보	- 식품, 의약품의 유해물질

67) 정덕훈, 통합적 재난관리체계 구축 방안 연구, 최종보고서, 행정자치부(2007) 134면 참조

68) 김기홍, 효과적인 식품안전정보 관리체계의 구축에 관한 연구, 한양대학교 산업경영디자인대학원 석사학위논문(2011) 44면 참조

구 분	유럽연합의 신속경보체계	식품의약품안전청의 정보전달체계
	- 전염병 발생 관련 유해물질 정보	
책임기관	- 유럽식품안전국/식품수의약국	- 식품의약품안전청/식품안전정보센터
위험도에 따른 구분	- 3가지 종류로 구분 ・경보 통보: 즉각 대응(리콜 등) 필요(예: 멜라민) ・정보 통보: 문제점 발견 및 통보 ・참고 통보: 필요시 참고적으로 통보	- 구분 없이 정보 전달
정보전달 형식	- 일자, 접수번호, 국가명, 통보이유, 발견상황, 진행상황 등의 정보내용 도표화하여 전달	- 도표화 또는 특정 전달 형식 부재

식품안전정보관리의 한 예로 WHO와 유럽연합 등의 국제기구와 미국, 호주의 식중독 관련 네트워크가 표에 제시되어있다. SP, FoodNet, OzFoodNet과 같은 능동적인 감시역할을 하는 것과 검사결과를 수집하여 원인균의 DNA-패턴을 이용하여 신속한 세부동정이 가능하게 하는 PulseNet, eLEXNET과 같은 실험실간의 정보망이 구축되어 있다.

<표 18> 세계 각국의 식중독 네트워크[69]

구 분	주관국가&국제기구	운영 목적
S P	WHO, 독일 BFR관리	유럽 51개국이 참여하는 식중독 감시
INFOSAN	WHO	GORAN을 확장시킨 국제 식품안전정보 교환 촉진 및 국제적 협조체계 개선
GSS	WHO	2000년 설립된 국제 살모넬라 감시망
Enter-Net Euro TB	유럽연합	사람에 관련된 식품매개질환의 통계
FoodNet	미국의 CDC 농무부와 FDA 협조	- 식중독 질환예방을 위한 계획사업 - 식중독에 의한 질병과 역학연구를 위한 감시 - 신종 병원균들의 규명을 위한 Emerging Infections Program 실시 식중독 질환 예방의 감시피라미드 (Burden of Illness Pyramid)
PulseNET	미국/FDA의 ORA, CFSAN, CVM 및 USDA의 FSIS 실험실	- DNA-fingerprimt의 국가네트워크 - 6종(Campylobacter, E. coli 0157, Listeria monocytogenes, Salomella, Shigella) 세균 감시보고
eLEXNET	미국/FDA	연방, 주, 지역 식품안전실험실 간의 정보망

69) 위 학위논문 46면 참조

구 분	주관국가&국제기구	운영 목적
OzFooDNet	호 주	7개 감시지역 대상으로 식중독 질환감시

주: SP(Surveillance Program for control of foodhome infections and intoxication in Europe), INFOSAN(International Food Safety Authorities Network), GSS(Global, Salm-Surv), GOARN(Global Outbreak Alert and Response Network), Enter--Net(International Survelliance network for the enteric infections Samonelle and VTEC 0157)

4. 시사점

미국의 FEMA에서는 국가위기관리시스템(National Emergency Management Information system: NEMIS)을 운영하고 있다. FEMA주도하에 구축된 정보시스템으로 비상관리 임무를 수행하기 위한 기술적 기반이 되는 시스템이다. 미국 FEMA(Federal Emergency Management Administration) 창설의 이론적 근거로 제시된 통합관리방식은 재난관리의 전체 과정(예방-준비-대응-복구)을 “종합적으로” 관리한다는 의미를 지닌다. 이때 종합적 관리의 개념은 모든 자원을 통합・관리한다는 의미가 아니라, 기능별 책임기관을 지정하고 그들을 조정, 통제한다는 의미이다. 즉 모든 재해재난이 수많은 요인들의 상호작용하면서 누적되어 일어난다면, 각각의 요인들을 책임지고 관리하는 개별적인 부처들의 관찰만으로는 재해재난의 발생을 예측하는데 어려움이 따른다는 것이다. 따라서 재해재난관리의 포괄적 책임을 지는 특정 정부조직이 개적인 관리주체와 적극적인 정보교류를 통해 재해재난의 누적을 모니터링 할 수 있어야 한다는 것이다.[70] 인적지원, 인프라지원, 예방 및 경감, 비상조정

70) 남궁근(1995). 재해관리 행정체제의 국가간 비교 연구: 미국과 한국의 사례를 중심

및 비상지원 등의 업무를 지원하는 통합시스템으로 전체 재난의 총합적 관리와 자동화된 자원을 제공하며 재난관련 타 시스템들과의 인터페이스 지원 등의 기능을 제공한다.

재난관리에 관련된 다양한 업무와 활동들을 잘 수행하기 위해서는 가장 빠르고 정확하며 신뢰할 수 있는 정보시스템의 준비가 필요하다는 다양한 요구를 바탕으로, 정보시스템의 아키텍처를 정의하고 이에 따른 다양한 정보시스템의 구축을 추진하여 지속적인 재난관련 정보서비스들의 향상을 추구하고 있다. FEMA의 재난관리체계는 무엇보다도 통신시스템을 일원화하여 각종 재난 상황에 효과적으로 대처하여 국민을 보호하는 데 주안점을 두고 있다.

으로.「한국행정학보, 29(3): 957-979 참조

제 4 장 현행 법령상 안전문화 정착을 위한 제도 개선방안

제 1 절 안전문화의 확산을 위한 제도개선 방안

2013년 8월 재난 및 안전관리 기본법에 대한 대폭적인 개정작업을 통해서 안전문화와 관련된 내용들은 새롭게 신설된 8장에서 규정하고 있다. 안전문화가 조속히 정착될 수 있도록 안전문화 시책추진, 안전점검의 날 실시, 안전관리헌장 제정, 대국민 안전교육실시 등에 관한 규정을 신설하였다. 또한 동법 시행령도 개정하여 법상의 안전문화진흥정책을 효율적으로 실행하기 위한 세부 규정들을 신설한 바 있다. 이번 법률의 개정으로 안전문화의 진흥을 위하여 안전교육, 안전훈련, 캠페인, 안전문화 우수사례 발굴 등 다양한 안전문화 활동을 규정하고 있으나, 이를 실질적으로 추진할 전담조직이 명확하지 않다는 비판을 받고 있다. 이를 위하여 안전행정부는 해당 법률의 시행령 입법예고안 제73조의3에서 '안전문화협의체'의 설치 및 운영과 관련된 사항을 규정하고 있지만 모법에 근거가 없을 뿐만 아니라, 법률에 규정한 민관협력위원회와 혼동하거나 역할분담도 중복될 가능성이 높다. 또한 안전전문화를 정착하고 이를 확산하기 위해서는 중앙정부와 자치단체의 협력과 국민들의 자발적인 참여를 유인하는 정책개발이 필요한데 이런 부분이 아직 미흡하다.

일본의 경우 지방을 중심으로 '자주방재조직'이 구성되고 자율방재활동을 이미 오래전부터 추진하고 있다. 재해대책기본법을 개정하여 방재기본계획에 자주방재조직 활성화 방안 마련하고, 지도자 육성, 지침 작성, 기자재 정비 촉진을 위한 국고보조제도 등을 신설하였다. 비

상시에 주민 자치조직에서 피해상황을 파악하여 방재기관에 통보, 시민들에게 재난정보 전달, 피난유도·부상자 구출, 피난소에서의 물자 배분하는 역할을 수행한다. 독일의 경우에도 연방주·지방자치단체·협력기관이 연계한 공동대응 시스템을 도입하여 실행하고 있다. 결국 중앙정부와 지방정부간의 유기적 협력체계가 이루어지지 않고, 주민들의 참여가 담보되지 않는 한 안전문화의 확대는 불가능하다. 따라서 이에 대한 다양한 정책개발이 필요하다.

안전에 대한 국민의 의식을 고취하고 만성화된 안전불감증에 대한 인식의 전환이 없으면 아무리 제도적인 장치가 완비되어 있어도 안전사고는 발생할 수밖에 없다. 따라서 안전문화의 형성은 실질적인 국민참여와 국민 개개인의 안전의식이 제고가 없이는 불가능하다. 이를 위해서는 안전교육과 홍보, 안전훈련 등이 필요한데 현재의 법제도 상황은 부족한 상태이다. 따라서 보다 신속하고 효과적인 재난안전관리체계 확립도 필요하지만 긴급상황 발생에 따른 재난대응체계가 실효성 있게 구축·운영될 수 있는 사회전반의 시스템확립을 위해서는 지방행정조직과 시민단체 네트워크 등도 포함해서 국가 및 지방 수준의 각 재난관리 및 대응과 관련기관들 간에 명확한 역할분담과 통합적 안전사고 대비 및 대응체계를 운영하는 통합적 재난관리체계가 요구되고 있다. 이를 위해서 무엇보다도 재난대응 조직 및 관련법 운영체계의 명확화가 필요하고, 중앙정부 책임기관 상호간의 역할분담도 분권적 운영체제 하에 각자의 역할에 대한 책임을 명확하게 규정하여야 한다.

제 2 절 안전교육 실시 및 안전교육 전문인력 양성제도에 대한 개선방안

1. 대국민 안전교육 실행 방안

(1) 어린이, 노인 등 안전취약 계층에 대한 안전교육 프로그램의 강화

현행 재난 및 안전사고에 대한 안전교육은 일선 공무원과 관련업계의 담당자를 중심으로 이루어지고 있어서 사회전반에 만연된 안전불감증을 해소하고, 안전문화의 확산을 기대하기가 어렵다. 따라서 안전교육에 대한 다양한 프로그램이 개발되어야 하고, 일반국민을 대상으로 한 안전교육이 강화되어야 한다. 특히 안전 취약계층이라고 할 수 있는 어린이, 노인 등에 대한 안전교육이 강화되어야 한다. 미국이나 일본 등 주요선진국에서는 이 부분에 특히 중점을 두고 다양한 프로그램을 개발하여 운영하고 있다.

일본의 경우 취학 전 아동에 대한 교통안전교육을 1973년부터 전국의 유아원과 보육원에서 실시하고 있다. 여기에서는 ① 유아에 대한 보호와 교육, ② 보호자에 대한 교육의 충실, ③ 교육방법의 확립 등을 중심으로 유아의 교통사고와 그 대책을 비롯하여 유아의 특성 교통안전교육의 방법 등을 교육 내용으로 하고 있다.

미국 또한 다양한 안전교육 프로그램이 실시되고 있다.[71] 그 중 부모대상 안전교육 프로그램으로 안전사고에 대비하고자 부모안전교육을 교육기관・의료기관・가정방문을 통해서 다각적으로 실시하고 있다. 미국의 부모안전교육 프로그램의 특징은 전미소아과학회를 중심으로 소아과를 방문한 부모들에게 아동안전에 대한 리플렛을 비치하

71) 이에 대해서는 본 보고서 제3장을 참조할 것

여 정보를 제공하는 형태로 이루어진다. 또한 예비부모를 대상으로 하는 프로그램 및 아동을 돌보는 사람에 대한 프로그램, 사고 발생 위험이 높은 저소득층 가정의 부모를 대상으로 하는 프로그램 등 다양한 부모들을 대상으로 실시되고 있다.

현재 우리나라의 경우 어린이 안전교육을 일부 실시하고 있으나 이를 강화하고, 다양한 프로그램을 개발할 필요가 있다. 현재보다 어린이 체험식 안전교육을 강화하여 안전의식을 어려서부터 가지도록 하여야 한다. 이를 위해 소방안전체험관을 확대하고, 이동안전체험차량도 추가하여 운행할 필요가 있다. 또한 각 소방서에서 초·중·고 학생 등을 대상으로 실시하는 119안전체험 아카데미를 확대할 필요가 있다.

또한 심폐소생술 등 국민 실생활에 유용한 교육 프로그램 확대하여야 한다. 현재 소방서의 심폐소생술 교육센터(194개소)를 활용하여 이에 대한 교육을 확대하는 방안을 추진하여야 한다. 또한 학교 안전교육 점검을 강화하고 정규교육에 안전교육을 추가하는 방안을 적극 추진할 필요가 있다. 현행 '아동복지법' 등에는 안전교육이 의무로 규정된 반면에 '학교보건법'에서는 교육과정 내 학교장 재량으로 규정하고 있어서 일선 학교별로 교육시간 등 운영이 상이한데, 교육뷰와 협의하여 정규 교육과정에 포함시켜야 한다.

(2) 주민의 자발적 참여를 위한 프로그램 강화

안전문화를 정착시키고, 이를 확산하기 위해서는 주민의 자발적인 참여가 없이는 불가능하다. 그러나 현행 안전사고에 대한 안전교육은 일선 공무원을 중심으로 이루어지고 있어서 안전문화의 확산을 기대하기가 어렵다. 따라서 주민의 참여를 확보하기 위한 다양한 프로그램이 개발되어야 한다.

미국의 경우 VOAD(Voluntary Organization Active in Disaster) 라는 안전문화운동을 활성화하고, FEMA도 적극 이를 지원하고 있다. 평상

시에 주민이 안전관리 회의 참가, 재난정보 공유 및 업무 협력, 교육·훈련 프로그램 개발 등에 참여하고, 재난 시에도 연락체계 가동, 필요자원 논의, 효율적인 활동조직 자체 개발, 재난 대비·대응·복구 과정에 참여한다. 특히 미국은 시민단체의 활동이 활발하다. 미국 적십자사는 인명구조, 급수·급식, 구호물자 보급, 심리 및 건강서비스, 가족 지원, 취약계층 지원 등 직접지원 및 피해조사 등 다양한 집단 구호서비스를 제공한다.

현행 안전교육에 민간의 자발적 참여를 강화하기 위해서는 현실에 활용할 수 있는 교육내용을 개발하고, 교육 대상 계층도 다양화하여 계층별 교육프로그램을 개발하여야 한다. 교육 대상별, 교육 내용별 안전 시책 및 행동요령 등을 종합하여 실질적인 교육이 되도록 하여야 한다.

2. 안전교육 전문인력 양성 방안

현행 법률의 효율적인 집행을 위하여 안전교육 전문인력 양성을 위한 개선방안을 몇 가지 제시한다.

(1) 전문인력 양성 프로그램의 다양화 - 국가전문자격제도 운영

소방 및 산업안전, 청소년 상담 관련 국가전문가자격 제도를 운영하고, 영유아, 산업종사자 및 청소년에 대한 교육·상담·지도 등을 실시할 필요가 있다. 현재 소방방재청 주관으로 소방안전교육의 기획, 진행, 분석, 평가 및 초·중·고 학생을 대상으로 교수업무를 수행하기 위해 소방안전교육사를 두고, 작업공정상의 안전에 관한 평가 지도, 작업환경의 평가 및 개선 지도 등을 위해 고용노동부 주관으로 산업안전지도사, 산업위생지도사자격제도를 운영하고 있다. 또한 학교 청소년 상담사, 사회복지기관 상담사 등을 통해 청소년 선도 및 질

높은 상담서비스 수행하기 위해 여성가족부 주관으로 청소년 상담사 제도를 운영하고 있으나 다양한 계층에 대한 효과적인 안전교육을 위해서는 안전교육전문가를 세분화하고 체계화할 필요가 있다.

(2) 안전교육 전문인력 확보

안전교육 전문인력의 확보를 위해서는 전문가의 양성도 중요하지만 이들을 적제적소에 배치하여 효율적으로 활용하는 것도 중요하다. 이를 위해서는 이들에 대한 전문가로서의 직을 보장하고, 업무에 대한 전문성도 인정하여야 한다. 구체적으로는 공직에 방재안전직렬을 신설하고, 전문인력 양성프로그램을 실시하여야 한다. 중앙부처, 자치단체 방재안전관리부서 담당공무원을 방재안전관리 업무 분야에 전공자 출신으로 충원하고 채용을 확대할 필요가 있다.[72] 또한 안전교육 전문가의 양성을 위하여 방재안전관리 실무 중심의 대학(원)과 학과 신·증설하도록 하여야 한다. 또한 매년 몇 개의 대학을 선정하여 방재안전 전문학위과정 및 특성화대학원 과정을 시범운영하고, 이에 대한 비용을 지원할 필요가 있다.

제 3 절 안전정보의 수집·관리, 안전정보 통합관리시스템의 구축·활용제도에 대한 개선방안

1. 통합적 안전정보시스템의 구축

각 부처·기관별로 개별 관리되고 있는 재난 및 안전사고 관련 정보를 통합하여 안전정보통합관리시스템을 구축할 필요가 있다. 여기에는 안전정보 DB, 생활안전지도, 안전지수 등이 포함되는 포털형태

72) 안전행정부 내부자료에 따르면 향후 5년간 매년 1,680명, 총 8,400명의 방재안전직의 충원이 필요하고 이에 대한 채용계획을 추진하고 있다.

의 시스템구축이 요구된다. 현재 경찰청(4대악 등 범죄 및 교통정보), 소방방재청(침수・붕괴 등), 산림청(산불, 산사태) 등에서 관련 안전정보를 관리하고 있으나 이에 대한 통합적 운영이 요구된다.

생활안전의 경우 국민생활 전반의 위험 및 안전요인을 종합적으로 분석, 지도 형태로 제작하여 인터넷 등을 통해 상시적으로 국민에게 공개하여야 하고, 핵심 안전지표를 지수화하여 유형별(범죄・재난・교통 등), 지자체별로 안전지수를 공개하도록 하는 방안이 필요하다. 이번 재난 및 안전관리기본법개정과 시행령의 개정에서 이를 일부 반영하고 있으나 미흡하다. 그리고 해당 자치단체에서 자치적으로 지역에 대한 안전진단을 하고, 이에 대한 문제점을 수정하여 지역안전문화를 조성하도록 강제하는 규정도 신설할 필요가 있다.

<그림 3> 현행 안전정보 시스템

2. 분야별 안전정보 네트워크의 구축

미국의 경우 DIN(Disaster Information Network)은 재해정보 제공자와 사용자 사이의 협력・협동의 촉진을 위해 만들어져 사용되고 있으며, 전화나 컴퓨터 네트워크와 같이 중앙 데이터베이스나 네트워크가 아

닌 정보자원으로의 접근, 추출 및 통합, 새로운 정보의 개발 등을 행하여 적시에 최적의 방법으로 모든 의사결정자에게 정보를 제공하는 포괄적인 재해정보 네트워크를 활용하고 있다. EAS(Emergency Alert System)는 미 대통령이 국가 비상사태의 재난과 재해를 국민에게 전달하기 위해 만들어진 국가 비상경고체계로 수천 개의 방송국과 케이블 시스템 그리고 위성 통신망을 이용한다. EBS(Emergency Broadcast System)와 CONELRAD는 단지 주와 지역의 긴급사태 정보만 전달 하였으나, 1997년 EBS가 EAS로 대체되면서 기술적인 면뿐만 아니라 체계 및 조직 등에서도 많이 향상되었다. 이러한 EAS[73]는 연방통신위원회(Federal Communication Commission: FCC)가 특정지역을 목표로 긴급방재정보를 전송하는 공적 수단으로써 긴급 상황과 관련된 정보와 위치를 정확히 NWR(NOAA Weather Radio)에 전송하는 역할을 한다. 이는 정보의 프로토콜을 기호화하여 사용하는 NWR의 SAME(Specific Area Message Encoding)와 유사한 디지털 기반으로 작동하는 자동시스템이다. 그리고 EAS는 특정지역의 각 주와 지방의 참여로 이루어지며, 관련 주와 지방은 FCC의 사전 동의 없이는 불참할 수 없으며 그 외의 방송국과 케이블시스템은 자발적 참여가 가능하다. 이러한 EAS는 방송, 케이블, 긴급사항 운영, 경보설비산업, NWS(National Weather Service) 그리고 FEMA 등의 행정기관과 연계되어 구성되는데, 주요 관련기관으로는 연방통신위원회, 국가기상청 그리고 연방재난관리청(FEMA)이 있다.

73) EAS의 적용사례로는 미네소타주(州)가 있다. 미네소타 EAS 지역 팀에 의해 운영되고 적용범위는 연방공무원과 주가 정한 미네소타 지방의 EAS 지역 또는 방송과 케이블시스템이 서비스되는 지역까지이며 주민들에게 공공경보와 긴급정보를 제공하여 토네이도, 홍수, 원자력발전소 사고, 중독성 유출 등 생명과 재산에 위협을 가하는 재난재해의 비상사태에 대응이 가능하도록 24시간 운영된다.

3. 부처간의 협력 강화

현행 개정법률에서 안전문화의 정착 및 확대를 위하여 안전사고와 관련된 안전정보의 수집 및 활용에 대해 규정하고 있으나 수집된 정보의 효율적인 활용을 위해서는 안전관련 부처간의 협력이 필요하다. 현재는 안전관련 정보를 범죄 및 교통정보는 경찰청에서 담당하고, 홍수 등 자연재난과 관련된 자연재난 정보는 소방방재청에서 단당하고 있다. 또한 산림청에서는 산불, 산사태 등과 관련된 안전정보를 관리하고 있어서 부처별로 분산되어 관리되고 있다. 따라서 재난을 포함한 안전에 관한 즉시 필요한 정보를 공개하고 이를 활용하기 위해서는 부처간의 협력이 필요하고, 이를 조절할 주무부를 명확히 할 필요가 있다. 개정 법률의 취지상 안전행정부가 이를 담당할 필요가 있으며, 안전정보 활용에 있어 관련 중앙행정기관 장과의 역할분담에 있어서 권한과 책임을 명확히 할 필요가 있다.

4. 중앙정부와 지방자치단체의 협력

안전문화의 정착 및 확산을 위해서는 중앙과 지방간의 협력이 중요하고, 특히 안전정보의 수집과 활용에 있어서 중앙정부와 지방자치단체간의 협력이 필요하다. 독일의 경우 연방정부와 주정부는 위기 상황 대응력을 높이기 위하여 2002년 10월 1일부터 “연방-주정부의 공동위기관리신고상황실(GMLZ)”을 설치, 운영하고 있다. 공동위기관리신고 상황실은 연방과 주정부의 국가 재난에 관련된 모든 정보와 자원 관리의 기능을 포함하고, 공동신고상황센터의 주요 업무는 국가 재해와 재난 상황에 대한 지속적인 관리이다. 또한 최근의 재난 정보 상황을 가능한 한 주기적으로 수집, 분석하고 알리는 역할을 수행하고 있다. 공동신고상황센터는 연방정부에 소속되어 있기 때문에 주정

부의 상위 조직이며, 국가 재난에 관련된 전문연구와 자원 관리를 담당한다. 이러한 수직적인 조직 하에서 주정부와 유기적인 정보 교환을 하는 것이 중요한 기능이라 할 수 있다. 동시에 공동신고상황센터는 비상 정보 체계뿐만 아니라, 재난 방지를 위한 다양한 행정기관 및 행정 관청과 연계된 전문가와 정보 네트워크를 구축하고 있다. 특히 연방정부 차원에서 민간 전문가의 활용과 외부 전문가의 영입은 시민 안전과 예방을 위해서 필요한 것으로 평가되고 있다. 결국 공동상황센터의 성공적인 요소로 모든 조직 구성원의 적극적인 참여와 지원 및 협력 등이 강조되고 있다. 이러한 신속한 정보 전달 과정에서 주정부에 대한 정보 제공과 협력관계가 재난 관리의 대응력을 높이는데 지대한 공헌을 하고 있다.[74]

74) 한형서, 독일 정부의 재난 관리 체계, FES-Information-Series, 프리드리히 에버트 재단, 2008. 4면 참조

제 5 장 결 론

외국에서는 안전문화운동이 비교적 일찍 시작되었지만 우리나라에서 안전문화운동이 본격적으로 등장한 것은 위에서 검토한 바와 같이 1990년대 중반부터이다. 그것도 안전 불감증에서 비롯된 대형 인명사고가 있고나서야 사회적 관심을 받게 되었다. 그 이전까지는 급속한 경제개발 위주의 정책과 제도로 안전문화라는 용어자체가 생소하였고, 안전은 사회적으로 등한시되었다. 그러나 더 이상 안전을 방치할 수 없는 상황에 이르렀고, 안전사회의 구현은 가장 큰 정책목표가 되었다. 특히 현 정부에 들어서는 정부조직의 개편작업을 통하여 안전의 중요성을 더욱 강조하고 있다. 이를 적극적으로 추진하기 위하여 안전관리의 기본법이라 할 수 있는 '재난 및 안전관리기본법'을 개정하고 동법 시행령도 입법예고 하였다. 문제는 법제도적으로는 안전문화를 정착시킬 수 있는 제도의 정비도 중요하지만 이와 병행하여 안전에 대한 국민의 의식변화도 필요하다. 그동안 짧은 기간이기는 하지만 1990년대 후반부터 지속적인 안전문화운동을 추진해 오고 있으나 만족할 만한 효과를 보지 못하고 있는 이유는 법제도와 국민의식의 불일치에서 발생한다고 생각된다. 따라서 법제도 개선과 동시에 국민의 안전문화의식을 고취할 수 있는 방안을 개발하여야 한다. 현재 우리나라의 안전문화의식은 예전보다는 커졌지만 여전히 높지않은 것이 현실이다. 경제우선논리에 익숙해져 있었고, 고도성장의 목표속에서 안전을 생각할 여지가 없었던 것이 사실이다.

안전문화운동을 정착하고 이를 확산하기 위해서는 구체적이고 즉시 실천가능한 방안을 제시하여야 한다. 단순한 안전의 중요성이나 안전수준의 심각성을 알리는 것만으로는 부족하다. 예를 들어, 안전교육에 있어서도 교육 참가자에게 알리는 것도 중요하지만 교육받은 사람들이 가정이나 사회로 돌아가 가족과 동료, 이웃에게 교육의 효과를 파

급할 수 있도록 하여야한다. 또한 교육도 일회성이 아닌 지속적인 교육이 가능하도록 하여야 한다. 그리고 안전문화의 확산을 위해서는 언론과 방송의 역할이 중요하다. 언론에서 안전문화확산을 위한 안전문화 캠페인을 지속적으로 실시하고, 여론을 수렴하고 방향성을 제시하는 역할을 하여 안전문화운동을 범국민적 문화운동으로 발전하도록 하여야 한다. 동시에 정부에서는 분명한 목적과 의식을 가지고 책임있게 정책을 추진하여야 한다. 그에 따른 예산투자도 이루어 져야 한다. 안전은 더 이상 일부의 문제가 아니라 정부와 국민, 사회시민단체 등 모두가 협력하여 달성해야할 목표가 되었다. 이러한 모든 노력들을 통해 안전문화의식의 확대와 안전문화운동의 활성화를 달성할 수 있을 것으로 본다.

참 고 문 헌

곽은복, 영유아를 위한 안전교육 프로그램, <창지사> (2003)

곽은복, 아동안전관리, <학지사> (2006)

산업안전보건연구원(1999), 「안전문화 정착 및 활성화 방안 연구」, 연구보고서 S-RD-I-99-22-92.

한국산업안전공단 산업안전연구원(2011), 「안전문화 인증제 모델 및 기준개발에 관한 연구」

박홍윤 외, 「안전문화 인증제 모델 및 기준개발에 관한 연구」, 한국산업안전공단 산업안전연구원(2011)

이장룡, 「안전문화 개선을 위한 안전관리 방안」, 대한인간공학회 2009 춘계 학술대회

오금호 외, 「안전문화활동 그 지속성 확보를 위하여」, 소방방재학회지 (2008), Vol.8 .No.2.

김근영, 「선진 안전문화 정착을 위한 제도개선 연구」, 최종보고서, 행정안전부(2012)

이승호, 「산업재해예방을 위한 안전교육실태 분석과 산업안전보건교육의 개선방안」, 강원대학교 방재전문대학원 박사학위논문(2011),

인천대학교 위기관리연구센터(2010), 「소방방재 교육연구시설운영 활성화 - 소방교육 프로그램」, 연구보고서, 소방방재청.

장성록, 강종철, 「선진국 안전보건교육제도 분석을 통한우리나라 안전보건교육 정책방안」, 대한인간공학회(2003) 22권 1호 72면 참조

신병철, 「유비쿼터스 도시방재관리시스템의 개념정립과 구축에 관한 기초연구」, 한양대학교 대학원 석사학위논문(2009)

이원영 외,「도로교통사고DB 구축현황 및 효율적 운영방안」, 교통기술과 정책, 제6권 제3호, 대한교통학회(2009)

김기홍,「효과적인 식품안전정보 관리체계의 구축에 관한 연구, 한양대학교 산업경영디자인대학원 석사학위논문(2011)

한형서,「독일 정부의 재난 관리 체계」, FES-Information-Series, 프리드리히 에버트 재단(2007)

남궁근(1995).「재해관리 행정체제의 국가간 비교 연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로」.「한국행정학보, 29권 3호

한상진・박규영,「효과적인 교통사고 감소대책 마련을 위한 교통사고 DB 구축 및 공유화 방안」, <월간교통> 한국교통연구원(2003)

정덕훈,「통합적 재난관리체계 구축 방안 연구」, 최종보고서, 행정자치부(2007)

안영훈,「주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교」연구보고서 행정자치부(2008)