

워크숍 자료집

# 안전도시 법령체계 현황 및 내용

2014. 5. 23.



한국법제연구원  
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

워크숍 자료집

# 안전도시 법령체계 현황 및 내용

2014. 5. 23.

## 일 정

1. 주제 : 안전도시 법령체계 현황 및 내용
2. 일시 및 장소 : 2014. 05. 23(금) 15:00-18:00,  
서울역 회의실
3. 사회 : 나채준 박사(한국법제연구원)
4. 주제 발표
  - 김원중 교수(청주대학교 법학과)
  - 오윤경 박사(한국행정연구원)
5. 토론자
  - 김영진 교수(인천대학교 법학과)
  - 김용훈 교수(상명대학교 법학과)
  - 김재광 교수(선문대학교 경찰행정학과)
  - 정지범 박사(한국행정연구원)
  - 최철호 교수(청주대학교 법학과)
  - 한상우 심의관(법제처 경제법제국)
6. 그 외 참석자
  - 이진원 연구보조원

## 목 차

◆ 제 1 주 제 안전관련 법제에 관한 검토 .....	7
I. 머리말 .....	9
II. 안전에 관한 개념과 법제 검토 .....	11
1. 사회안전의 의미 .....	11
2. 사회안전에 관한 법적 근거 .....	16
III. 사회안전에 관한 법률 검토 및 안전 운영 현황 .....	31
1. 사회안전에 관한 법률 검토 .....	31
2. 사회안전에 관한 운영현황 .....	41
IV. 안전에 관한 법제 정비 방안 .....	45
1. 안전에 관한 통합 법제 정비 .....	45
2. 책임기관의 명확화 .....	46
3. 법률내용의 명확화 .....	47
참 고 문 헌 .....	48
◆ 제 2 주 제 범죄예방 환경디자인(CPTED)의 주요전략과 제도화의 방향 .....	49
▶ 범죄예방 환경디자인(CPTED) 개요	
▶ 해외 제도화 사례: 영국 SBD(Secured by Design)	
▶ 국내 제도화의 노력	
▶ 문제점 및 개선방안	

# 제 1 주 제

# 안전관련 법제에 관한 검토

김 원 중

(청주대학교 법학과 교수)

## I. 머리말

현대 국가들은 안전한 사회를 확립하기 위한 많은 노력을 기울이고 있다. 2001년 9.11 발생한 미국 무역센터 테러사건 그리고 2013년의 보스턴마라톤 폭탄 테러사건 등 전쟁터와 지역분쟁이 발생하고 있는 지역이 아님에도 불구하고 외부적 요인에 의한 테러 등으로 세계는 불안한 처지에 놓이고 있다. 우리사회도 박근혜 정부들어 안전을 강조하여 행정자치부를 안전행정부로 정부조직의 명칭을 개칭하여 안전을 강조하여 왔다. 그러나 4월 16일 발생한 “세월호 침몰사건”은 우리사회에 엄청난 충격을 안겨 주고 있다. 세월호 침몰로 인하여 안산단원고 2학년 학생들의 즐거웠던 수학여행길은 세상에서의 마지막 여행이 되는 비극으로 되어 돌아왔다. 아직 까지 시신이 수습되지 않은 실종자들이 있으며, 그 가족들과 사회는 침울을 넘어 비통에 잠겨 있다.

세월호 사건은 정부의 초동대처 부실에 따른 엄청난 희생의 결과를 발생시켰고, 사회와 국민은 정부의 무능적 태도에 분개감을 드러내고 있다. 세월호 사건은 아직 진행중에 있으며, 안전에 대한 그동안의 불감증과 탐욕이 한꺼번에 노출되는 사건이었다. 그동안 우리사회는 성장위주의 정책과 타인의 배려치 않고 나만 잘 살면 된다는 의식이 팽배했었다.

우리사회는 성장 중심을 제일의 가치로 하여 일정한 범위에서 희생을 강요하는 분위기를 유지하였다. 그러나 성장이후 발생하는 다양한 문제점 들이 계속적으로 노출되고, 이에 따른 심각한 사회적 문제를

발생시키고 있어 안전에 대한 경각심을 가지게 되었다. 안전한 사회를 추구하는 것은 어느 사회를 불문하고 공통된 추구항목이 되고 있다. 사회성장 정책에 따른 “빨리 빨리 문화”는 안전문화를 등한시하여 왔다. 1990여년대 발생한 “서해훼리호 사건”, “삼풍백화점 붕괴사고”, “성수대교 붕괴사고”등은 성장위주에 따른 자본가의 탐욕이 깃들어진 안전불감에 대한 종합세트로 볼 수 있다.

사회의 안전을 위협하는 요인은 각 요소별로 다양하게 산재되고 있으며, 특히 현대에서는 안전은 주로 교통, 환경, 사회문화, 시설등에서 발생하고 있다. 안전을 위협하는 요인은 크게 인적 요인, 물적 요인, 제도적 요인으로 구별해 볼 수 있으며, 인적 요인은 “안전불감증”, “안전교육 미흡” “자본에 대한 탐욕”, 물적 요인으로는 “안전에 대한 투자 회피”, “안전시설물 부재”, 제도적 요인으로는 “안전에 대한 법정립 미흡”, “안전에 대한 통솔기관의 전문성 부재”, “안전에 대한 관리·감독 부재”등이다.

안전을 위협하는 요소로는 사회 모든 요소에 안전에 대한 불감증에 의한 안전의식 부재 등이며, 이러한 안전의식 부재에 대해 행정기관의 관리·감독이 체계적으로 이루어지고 있지 않아 안전한 사회를 추구하는데 걸림돌이 되고 있다. 그동안 사회는 안전을 계속적으로 강조하였으나 선언적인 성격으로 그치고 있었으며, 실질적으로 사회에서 안전을 확보하기 위한 노력이 이루어지고 있지 않았다.

현재 안전에 대한 관련 법제는 무수히 많이 산재되고 있으나 이를 통합적으로 운용할 수 있는 기관이 부재한 현실이다. 최근의 재난과 관련하여서는 「재난안전관리기본법」에 의해 재난으로부터 안전을 확보하려고 노력을 기울이고 있다. 그 외 안전과 관련한 법은 소관사무에 따라 각 행정부처별로 다양한 내용으로 규정하여 오고 있다. 이러한 안전에 관한 법제가 산재되어 있어 다양한 형태의 재난에 대해 규정하고 있으나 그 내용이 추상적이고 재난에 대한 통제권을 행사할

수 있는 권한이 한정되어 있는 단점이 있다.

따라서 사회안전이 침해 받을 경우 그에 대한 적절한 대응체제가 확립되기 위해서는 안전에 관한 법제를 재정비할 필요가 있다. 안전에 관한 법률 중 안전을 통괄할 집중된 기관에 대한 규정이 없으며, 안전을 통괄할 기관이 상설화되어 있지 않아 안전사고가 발생했을 때 효율적으로 대응하지 못하는 한계를 가지고 있다. 이러한 한계를 극복하고 안전한 사회를 확보하기 위해서는 안전에 관한 체계적인 법제 정비 방안이 필요하다.

## II. 안전에 관한 개념과 법제 검토

### 1. 사회안전의 의미

#### 가. 공공의 안녕과 질서유지

사회안전이라는 의미는 사회가 평온상태로 유지되는 것을 의미한다. 사회안전과 같은 개념으로 볼 수 있는 것이 경찰개념으로 독일 크로이츠베르크 판결이후 경찰의 개념은“사회공공의 안녕과 질서유지”로 개념 정의되고 있다.<sup>1)</sup> 일본의 경우 경찰의 책무를 경찰법 제2조에서 “경찰은 개인의 생명, 신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방, 진압 및 수사, 피의자의 체포, 교통의 단속 기타 공공의 안전과 질서 유지에 해당하는 것을 가지고 그 책무으로 한다”고 하여 공공의 안전과 질서유지를 경찰의 책무로 규정하고 있다.<sup>2)</sup> 공공의 안녕과 공공의 안전을 별개로 보는 것이 아니라 동일한 개념으로 이해할 수 있다.<sup>3)</sup> 안녕과

---

1) 홍정선, 『행정법원론(하)』, 박영사, 2010, 352-353쪽.

2) 第二条 警察は、個人の生命、身体及び財産の保護に任じ、犯罪の予防、鎮壓及び捜査、被疑者の逮捕、交通の取締その他公共の安全と秩序の維持に当ることをもつてその責務とする。

3) 홍정선, 위의 책, 353쪽 참조.



안전이라는 개념에서 “안녕”은 아무 탈 없이 편안함 그리고 “안녕질서”란 사회의 모든 질서가 바로잡히고 국민의 생명과 재산이 안전한 상태를 의미한다. “안전”이란 위험이 생기거나 사고가 날 염려가 없는 상태를 의미하고 있다.<sup>4)</sup> 안녕과 안전은 현상태가 아무 탈 없이 유지되는 것을 주로 의미하므로 안녕과 안전의 개념을 별개로 볼 수 없이 같은 개념으로 이해하는 것이 타당하다.

따라서 사회공공의 안녕과 질서유지는 일본 경찰법 제2조 제1항에서 정한 공공의 안전과 동일한 개념으로 해석된다. 우리 「경찰법」 제3조와 「경찰관직무집행법」 제2조에서 “공공의 안녕과 질서유지”라는 용어와 사회안전과는 동일한 개념으로 이해될 수 있다.

공공의 안녕과 질서유지의 범위에는 공공성의 가치는 경우 그 상태를 평온하게 유지할 수 있는 상태를 의미하는 것으로 공공성이 포함되지 않는 경우는 공공의 안녕과 공적 안전에 포함되지 않는다. 공공의 안녕과 공공의 질서를 구별할 실익은 크게 사라졌다고 보여진다. 공공의 안녕과 안전 그리고 질서유지를 같은 공적안녕으로 보아 포괄적으로 이해할 필요가 있다.<sup>5)</sup> 개인적 법익 침해의 경우에도 공익과 관련되는 피해를 당하는 경우에만 경찰상의 보호대상이 된다.<sup>6)</sup>

공공의 안녕과 공공의 질서유지를 별개로 이해할 것이 아니라 제도적의미의 경찰기관 즉 조직상의 의미인 경찰기관이 이를 담당하고 있어 이를 굳이 구별할 실익은 크지 않다고 본다.

현재 우리 경찰기관은 공공의 안녕과 질서유지를 담당하는 주된 기관으로 역할을 수행하고 있다. 이는 「경찰법」제3조와 「경찰관직무집

---

4) 국어사전 참조.

5) 공공의 안녕과 공공의 질서를 구별하는 견해도 있다;홍정선, 위의 책, 356쪽 이하 참조.

6) 개인적 법익보호의 경우는 공공성을 요소로 하여 개인이 공익과 관련되는 피해를 받는 경우 보호된다;자세한 내용은 김원중, “경찰법집행의 공공성 변화에 관한 검토”, 「한국공공관리학보」 제23권4호, 한국공공관리학회, 2009, 47쪽 이하 참조.

행법」 제2조에서 명백히 밝히고 있기 때문이다.

#### 나. 위기와 재난의 정의

위기는 다양한 의미로 전개되고 있으며, 보는 시각에 따라 그 내용이 가지는 의미가 다를 수 있다. 그러나 일반적으로 위기라고 하는 것은 ‘중요한 변화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 또는 하나의 사건이나 행동 과정이 계속 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점’이라고 광의적으로 정의하고 있다.<sup>7)</sup>

협의적 의미로는 바톤(Barton, 1993:2)에 의하면 ‘잠재적으로 부정적인 결과를 지니고 있는 예측할 수 없는 큰 사건으로서 조직과 구성원, 생산품, 서비스, 재정 및 조직의 명성에 심각한 손상을 입힐 수 있는 것’으로 이해하고 있다.<sup>8)</sup> 또한 국가의 위기개념을 “국민의 생명·재산 및 국가의 주권 또는 경제·사회적 생명력과 일체성에 영향을 미치는 일체의 사건이나 상황”으로 정의하고 있다.<sup>9)</sup>

이에 반하여 재난에 관한 개념정의는 「재난 및 안전관리기본법」 제3조에서 다음과 같이 정의하고 있다. "재난"이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 적조(赤潮), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해와 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해, 그리고 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해 등으로 인적재난과 자연적재난

7) 이재은, 「재난관리론」, 대영문화사, 2006, 57쪽.

8) 이재은, 앞의 책, 58쪽 재인용.

9) 이재은, “국가위기관리의 학문적 체계화의 의의와 필요성”, 「한국위기관리논집」, 1(1), 2005, 23쪽.

등을 포함하여 정의하고 있다. 또한 재난은 “사회의 기본조직 및 정상 기능을 와해시키는 갑작스런 사건이나 큰 재해로써 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건”으로 정의하고 있다.<sup>10)</sup>

이러한 재난은 국민과 국가에 직접적으로 인적·물적 등에 대한 침해를 유발하여 국민과 사회 그리고 국가 등에 재산적 피해를 주는 행위에 한정된다. 재난은 단지 물적 피해를 주는 것에 한정되고 있으며, 이것이 사회적 질서유지 침해 등을 포함하고 있지 않는 개념이다. 그러나 위기라고 하는 것은 재난 및 다른 위해요소 등으로 인하여 국민과 국가에 침해를 유발하여 정신적 침해 및 재산적 침해를 발생시키는 것과 아울러 사회질서를 침해하여 지역, 사회, 국가의 현체제를 위협에 빠뜨리는 것을 말한다. 따라서 위기라는 개념에는 위함요인에 의하여 한 지역과 사회 및 국가의 질서유지를 침해하여 사회의 평온한 상태를 파괴하여 위험한 상태에 놓이게 되는 모든 상태로 재난을 포함하는 개념으로 볼수 있다.

#### 다. 지방자치단체의 위기관리

위기를 효율적으로 극복하여 현 상태를 유지하는 것을 위기관리로 볼 수 있다. 위기관리에 대하여 국가는 국민의 안전과 평화, 번영과 행복을 위협하는 각종 재난과 위기로인으로부터 국가와 국민을 보호하기 위해 취하는 제반조치 및 활동을 하고 있으며, 이를 위기관리의 개념으로 정의하고 있다.<sup>11)</sup> 국가와 국민에 관한 위기관리에 대하여 그 주체를 일반적으로 국가인 중앙정부로 보고 있다. 우리 법체계에

10) 양기근·강창민, “일본의 중앙정부와 지방정부의 재난관리 협력 체계연구”, 한국정책학회 하계학술대회 2009, 499쪽.

11) 안철현, “국가위기관리를위한 민방위/비상대비 업무와 지방자치단체의 역할”, 『한국위기관리논집』, 5(1), 2009, 108쪽.

서도 국가와 관련되는 위기에 대응하기 위하여 재난 및 안전관리기본법에서 국가를 위기관리의 주체로 하고 있다.

그러나 일정한 지역에 발생하는 위기에 대한 관리는 지방자치단체가 가지고 있다고 볼 수 있다. 지방자치단체는 지역에서 발생하는 재난 및 위기에 대하여 제1차적인 책임기관은 지방자치단체이다. 따라서 지방자치단체는 자치사무라는 범위내에서 위기에 대응한 사무에 대하여 대책을 수립하고 집행할 권한을 가진다. 즉 지역에서 지역의 안전과 주민의 안녕을 침해하는 위기에 대하여 지역과 지역민을 보호하기 위하여 필요한 활동을 하는 것이 위기관리이다. 지방자치단체의 위기관리는 지방자치에 의해 당연히 발생하는 기본적인 사무에 속한다.

#### 라. 포괄적 의미로서의 사회안전

사회안전이라는 의미는 공공의 안녕과 질서유지를 넘어 사회가 평온한 상태로 유지되는 것으로 구체적인 위험과 추상적 위험을 모두 내포하며, 예방적 기능도 포함되는 것으로 이해하여야 한다. 즉 사회안전은 사회의 평온상태를 유지하기 위해 경찰개념과는 다른 소극적인 목적에 한정될 것이 아니라 필요한 경우 적극적인 목적을 위해 권력과 비권력작용을 동시에 내포한다.

사회안전은 사회의 위기상황에 대한 대응적 개념으로 위기관리와 재난까지도 포괄하는 개념으로 보아야 한다. 위기의 개념을 보면 “중요한 변화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 또는 하나의 사건이나 행동 과정이 계속 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점”이라고 광의적으로 정의하고 있다.<sup>12)</sup> 바튼(Barton)에 의하면“잠재적으로 부정적인 결과를 지니고 있는 예측할 수 없는 큰 사건으로서 조직과 구성원, 생산품, 서비스, 재정 및 조직의 명성에 심각한 손상을 입힐 수 있는

---

12) 이재은, 위의 책, 57쪽.

것”으로 이해하고 있다.<sup>13)</sup>

또한 재난에 대하여는 재난은 “사회의 기본조직 및 정상기능을 와해시키는 갑작스런 사건이나 큰 재해로써 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건”으로 정의하고 있다.<sup>14)</sup>

이처럼 위기와 재난은 사회의 평온상태를 침해할 수 있는 개연성을 가지고 있는 것을 포괄적으로 정의할 수 있다. 따라서 사회안전에는 위기와 재난을 모두 포괄하는 개념으로 이해하여야 한다.<sup>15)</sup>

## 2. 사회안전에 관한 법적 근거

### 가. 헌법적 근거

헌법은 국민의 기본권에 대하여 규정하고 있으며, 노인의 기본권에 대하여도 국민과 동일하게 기본권 보호를 받도록 하고 있다. 자연인인 국민은 기본권의 주체로서 헌법이 보장하는 기본권을 향유할 수 있다.<sup>16)</sup> 기본권주체로써 국민이 헌법에 보장된 기본권을 향유하게 된

---

13) 이재은, 앞의 책, 58쪽 재인용.

14) 양기근·강창민, 위의 논문, 499쪽; 「재난 및 안전관리기본법」 제3조에서 “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 적조(赤潮), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해와 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해, 그리고 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해 등으로 인적재난과 자연적재난 등을 포함한다”고 정의하고 있다; 위기에 관한 자사항 사항은 김원중, “위기관리에 대응한 지방자치단체의 법집행 권한 검토”, 「토지공법연구」제50집, 한국토지공법학회, 2010, 219쪽 이하 참조..

15) 김원중·이영우, “사회안전을 위한 경찰 변화 방안”, 「유럽헌법연구」제14호, 2013.12., 311-313쪽.

16) 허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2009, 234쪽.

다. 이러한 기본권에는 기본권주체로서의 능력과 행사능력을 동시에 가지게 된다. 성년이전 미성년자의 경우이전 모두가 기본권 주체로서 능력을 가지게 되나 미성년자의 경우는 행사능력이 제한되고 있다.

헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 하여 안전에 관한 가장 기본적인 조항이며, 제34조 제1항은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”고 규정하고 제6항에서는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하여 국민을 보호하여야 할 의무를 규정하고 있다. 국가는 사회국가실현의무로 국민이 ‘물질적인 궁핍’과 ‘재난’에 의해 침해받아 인간다운 생활을 할 권리가 침해받지 않고 자조적인 생활유지가 가능하도록 합리적인 사회보장제도를 마련하도록 하고 있다. 헌법은 특히 사회적 약자인 노인과 청소년, 부녀자 등에 대하여 각종 재해 등으로부터 보호받을 수 있게 사회보장정책을 추구하도록 국가에 의무화하고 있다.<sup>17)</sup>

#### 나. 법적 근거

위기에 관한 법집행에 대한 법적 근거로는 「재난 및 안전관리 기본법」, 「민방위기본법」, 그리고 「지방자치법」을 규정하고 있다. 일정지역을 벗어나 중앙정부가 개입할 사안의 위기에 대하여는 기본법으로 「재난 및 안전관리 기본법」과 「민방위 기본법」이 있으며, 지역내에서 발생하여 그것이 사회질서를 침해하는 정도가 아닌 물적 피해 정도에 한정될 경우에는 「지방자치법」에 의해 지방자치단체가 권한을 가지고 있다.

---

17) 허영, 앞의 책, 522쪽.

## 1) 재난 및 안전관리 기본법

「재난 및 안전관리 기본법」은 법률 제7188호로 2004년 3월 11일 제정되어 2004년 6월 1일부터 시행되어 오고 있다. 제정된 후 5차에 걸쳐 일부 내용을 개정하였다. 동법제1조의 목적은 “... 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 규정하고 있다.

또한 이 법에서 재난의 개념정의에 대하여 국민의 생명·신체·재산에 피해를 주는 모든 행위를 포괄하고 있다.<sup>18)</sup> 여기서의 재난은 일

---

18) 동법 제3조(정의)이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "재난"이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.
  - 가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
  - 나. 사회재난: 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 피해
- 다. 삭제 <2013.8.6>
2. "해외재난"이란 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원에서 대처할 필요가 있는 재난을 말한다.
3. "재난관리"란 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말한다.
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.
5. "재난관리책임기관"이란 재난관리업무를 하는 다음 각 목의 기관을 말한다.
  - 가. 중앙행정기관 및 지방자치단체(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제15조제2항에 따른 행정시를 포함한다)
  - 나. 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령

정한 지역뿐만 아니라 전국적인 규모의 피해가 발생하는 것에 대하여 동법의 관리대상으로 하고 있다. 이 법의 재난에 대한 관리체계는 그 적용대상이 국민과 국가 등에 심각한 장애를 초래하는 피해의 규모가 발생할 경우에 한하여 이 법이 적용된다.

소방방재청의 재난발생 통계분석에는 “도로교통사고, 화재사고, 산불사고, 철도(지하철)사고, 폭발사고, 해양사고, 가스사고, 유·도선사고, 환경오염사고, 공단내시설사고, 광산사고, 전기(감전)사고, 승강기사고, 보일러사고, 항공기사고, 붕괴사고, 수난(물놀이)사고, 수난(익사 등)사고, 등산사고, 추락사고, 농기계사고, 자전거사고, 레저(생활체육)사고, 놀이시설사고 등을 종합적으로 분석하여 관리하고 있다.<sup>19)</sup>

---

으로 정하는 기관

- 5의2. "재난관리주관기관"이란 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 말한다.
6. "긴급구조"란 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생하였을 때에 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 긴급구조기관과 긴급구조지원기관이 하는 인명구조, 응급처치, 그 밖에 필요한 모든 긴급한 조치를 말한다.
7. "긴급구조기관"이란 소방방재청·소방본부 및 소방서를 말한다. 다만, 해양에서 발생한 재난의 경우에는 해양경찰청·지방해양경찰청 및 해양경찰서를 말한다.
8. "긴급구조지원기관"이란 긴급구조에 필요한 인력·시설 및 장비, 운영체계 등 긴급구조능력을 보유한 기관이나 단체로서 대통령령으로 정하는 기관과 단체를 말한다.
9. "국가재난관리기준"이란 모든 유형의 재난에 공통적으로 활용할 수 있도록 재난관리의 전 과정을 통일적으로 단순화·체계화한 것으로서 안전행정부장관이 고시한 것을 말한다.
- 9의2. "안전문화활동"이란 안전교육, 안전훈련, 홍보 등을 통하여 안전에 관한 가치와 인식을 높이고 안전을 생활화하도록 하는 등 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 안전한 사회를 만들어가기 위한 활동을 말한다.
10. "재난관리정보"란 재난관리를 위하여 필요한 재난상황정보, 동원가능 자원정보, 시설물정보, 지리정보를 말한다.

19) 소방방재청, 「재난연감」, 2013, 45-311쪽.



<표1> 재난 및 안전관리 기본법의 대응조치:2012 재난연감

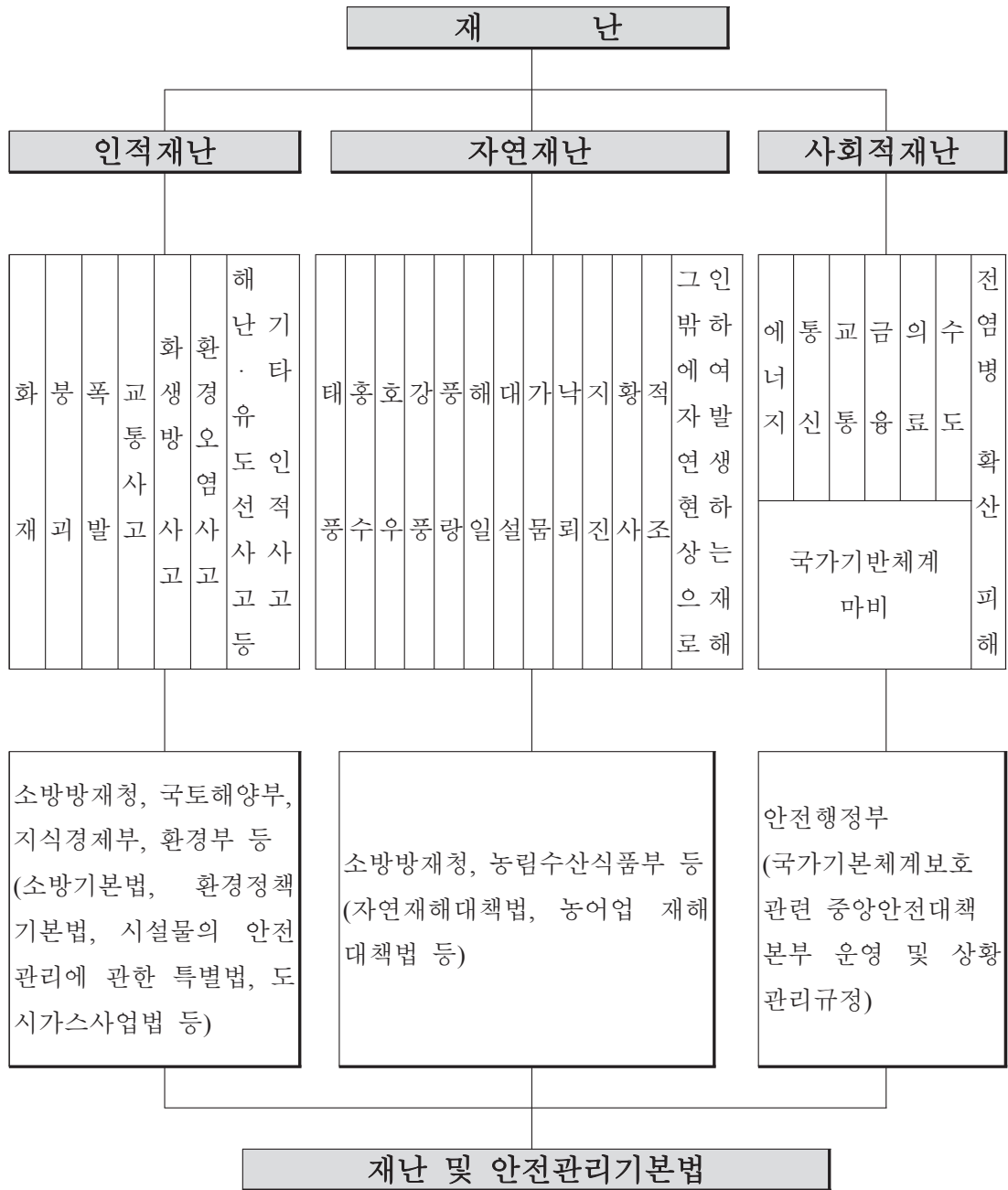
구 분	재 난	
대 상	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인적재난 : 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 등</li> <li>· 자연재난 : 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 가뭄, 낙뢰, 지진, 황사, 적조 등</li> </ul>	
근 거 법	재난 및 안전관리 기본법	
수습체제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙안전관리위원회(위원장 : 국무총리)</li> <li>· 중앙재난안전대책본부(본부장 : 안전행정부장관)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙사고수습본부(본부장 : 주무부처장관)</li> <li>- 중앙긴급구조통제단(단장 : 소방방재청장)</li> </ul> </li> <li style="text-align: center;">↓</li> <li>· 지역안전관리위원회(위원장 : 시·도지사, 시·군·구청장)</li> <li>· 지역재난안전대책본부(본부장 : 시·도지사, 시·군·구청장)</li> <li>· 지역긴급구조통제단(단장 : 소방본부장, 소방서장)</li> </ul>	
복구책임	인적재난	자연재난
	피해 원인자 (보상 및 배상)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방재책임자</li> <li>-국가기설 : 국가</li> <li>-지방기설 : 지방자치단체</li> <li>-개인기설 : 개인</li> <li>* “재해구호및재해복구비용 부담기준등에관한규정”에 따라 국가 일부보조 및 지원</li> </ul>
대규모 재난 발생시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재난사태 선포(재난및안전관리기본법 제36조)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대통령이 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향 또는 피해를 경감하기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 선포</li> </ul> </li> <li>※ 선포대상지역 3개 시·도 이상 : 선포 → 국무총리</li> </ul>	

구 분	재 난
	<p>선포대상지역 2개 시·도 이하 : 선포 → 중앙재난안전 대책본부장</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 특별재난지역 선포(재난및안전관리기본법 제59조 내지 제 60조)</li> <li>- 대통령이 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</li> </ul> <p>※ 선포 : 대통령</p>

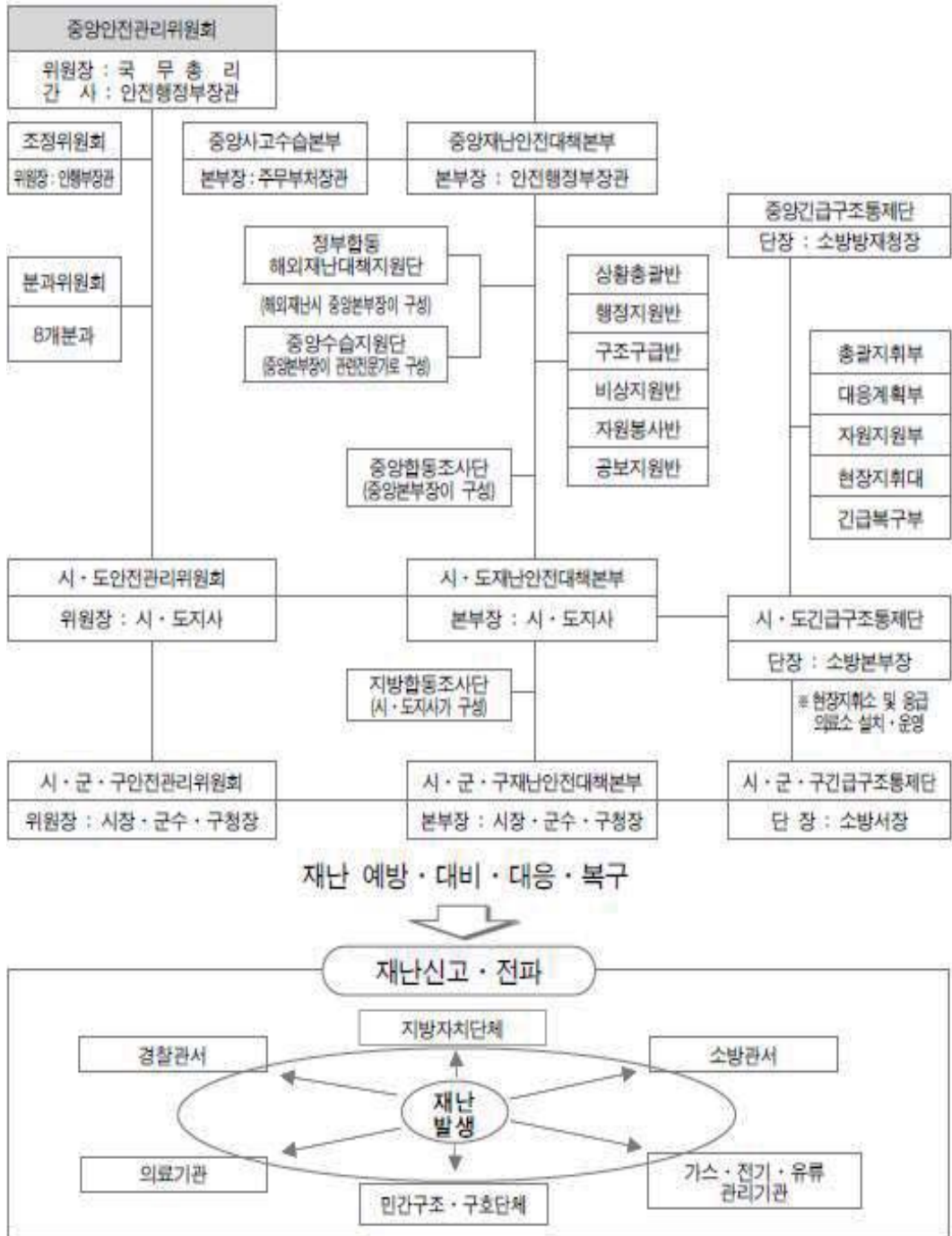
재난의 종류에는 인적재난, 자연재난, 사회적 재난으로 구분하고 있다.<sup>20)</sup> 이러한 재난은 그 침해가 심각하여 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하고 국토를 보존하기 위한 것에 한정되며, 사회질서 침해에 의한 국가와 지역의 평온상태를 침해하는 행위까지는 포함하고 있지 않다. 만약 위기의 개념에 포함된 질서유지 침해의 경우 현재의 치안 및 행정력으로 담당할 수 없는 때에는 계엄법에 의하여 계엄이 선포될 것이며, 그 정도에 이르지 않을 경우 민방위기본법이 적용된다. 그러나 재난 및 안전관리 기본법상의 위기에 포함되는 재난은 그 정도가 아닌 즉 질서유지를 침해하여 사회전체를 혼란에 빠뜨리는 정도에 이르지 않는 경우에 한정된다고 볼 수 있다.

20) 국가의 위기에 대한 기능적 분류는 정치·외교적 위기와 사회·심리적 위기, 경제적 위기와 과학기술적 위기, 군사적 위기로 구분하고 있다;조영갑, “전통적 안보 위기와 위기관리학의 정립”, 『한국위기관리논집』 1(1), 2005.6, 102-103쪽.

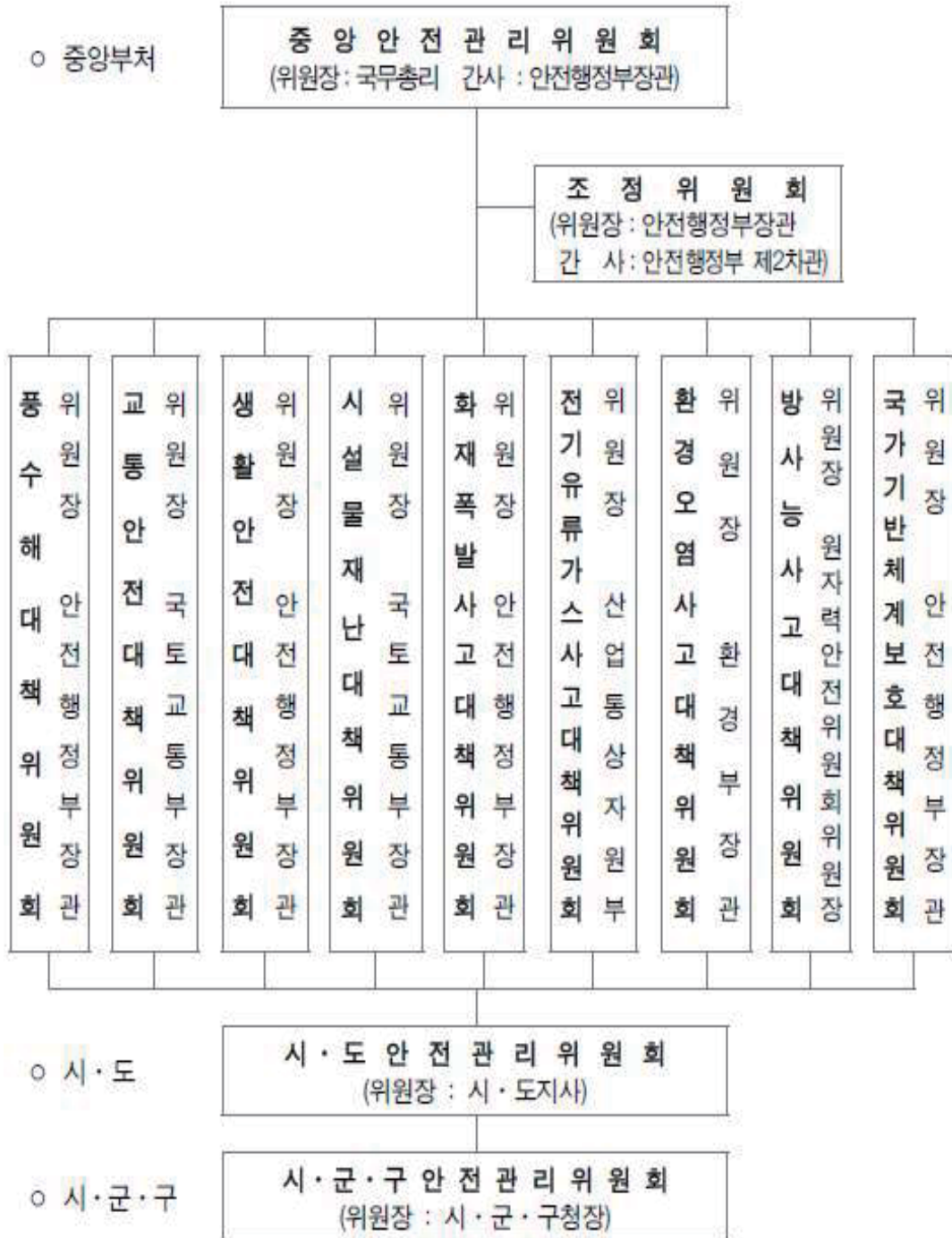
(그림1) 재난의 분류체계:2012재난연감



(그림2) 국가재난관리체계:2012 재난연감

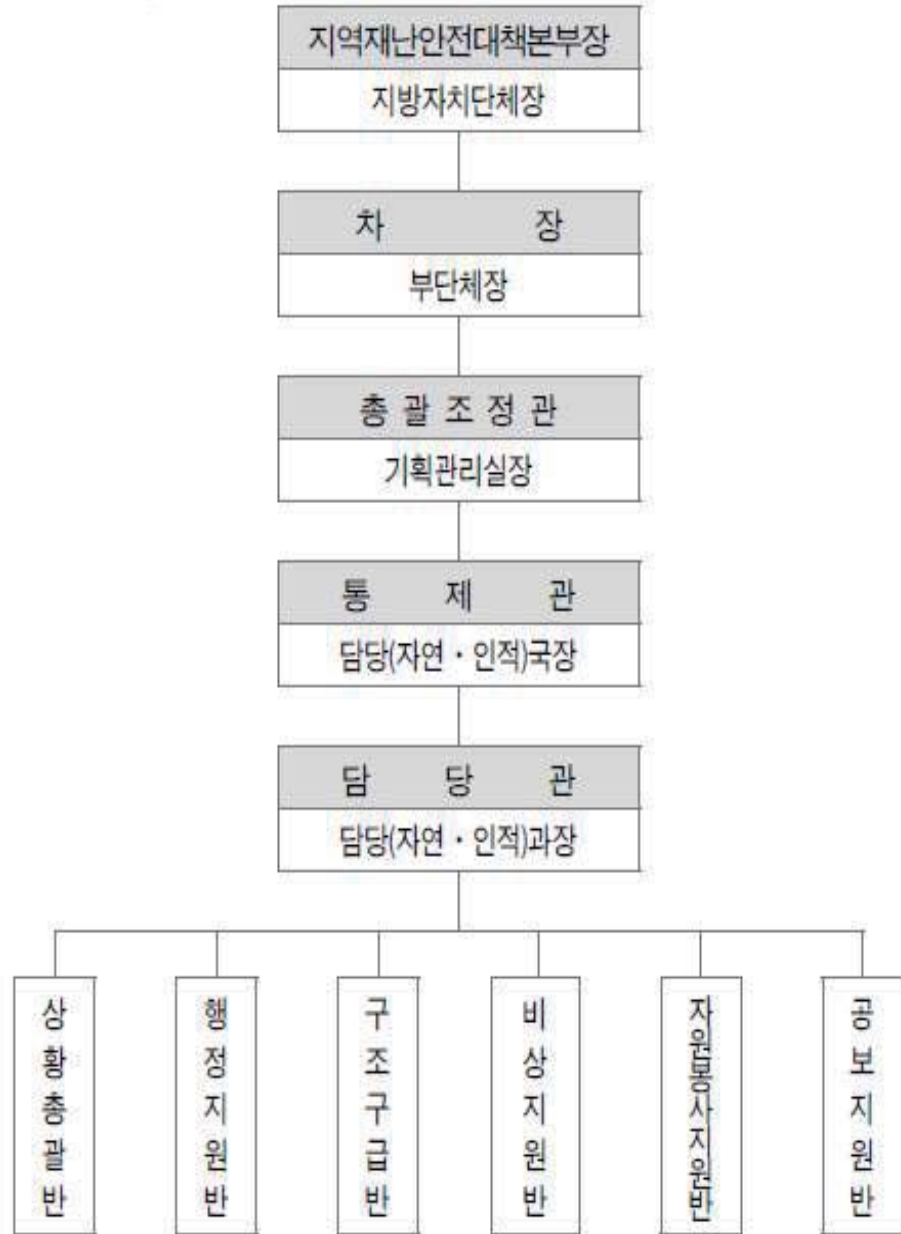


(그림3) 안전관리위원회:2012 재난연감



(그림4) 지역내난안전대책본부:2012 재난연감

○ 조 직



지역재난안전대책본부의 기능은 “관할구역내의 재난대책의 총괄조정 및 집행, 재난응급복구에 필요한 물자 및 자재비축, 재난발생시의 응급조치, 복구사업 실시 및 감독”등을 수행하고 있다.

## 2) 민방위기본법

재난에 대한 법으로 「재난 및 안전관리 기본법」외에 민방위기본법을 가지고 있다. 민방위기본법은 1975년 7월 25일 법률 제2776호로 제정되어 1975년 8월 25일 시행되어 오고 있다. 이법 제1조에서 “...적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항...”을 정하고 있다. 이법에서 적용대상은 주로 재난의 개념은 주로 적의 침공이나 질서를 위태롭게 할 재난에 대하여 이법이 적용된다.

이법은 그 적용대상을 적의 침공과 지역의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로 한정하고 있어, 재난 및 안전관리 기본법 보다 그 적용범위가 제한되고 있다. 즉 테러 등에 의한 재난으로 인한 질서침해 등의 경우에 한하여 동법이 적용된다. 그리고 민방위기본법의 적용우선 순위에 대한 규정을 두고 있다.<sup>21)</sup>

## 3) 계엄법

위기에 대하여 가장 강력한 수단을 행사할 수 있는 법으로 계엄법이 있다. 이러한 계엄법이 선포되기 위하여는 국가비상사태에 있어서 군병력으로 군사상 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있는 경우에 대통령이 계엄을 선포할 수 있도록 하고 있다. 계엄이 선포되게 되면 모든 행정사무와 사법사무를 계엄법에 의하여 계엄

---

21) 민방위기본법 제5조와 재난 및 안전관리 기본법 제8조를 상호 비교하여 보면 민방위기본법은 타 법률보다 우선 적용된다는 규정을 두고 있는 반면에 재난 및 안전관리 기본법은 이법의 기본이념에 맞도록 타법령을 제개정하여야 한다고 하고 있다. 따라서 이들 규정을 해석하면 민방위기본법이 재난 등의 위해에 대한 질서침해에 대하여는 우선적용된다고 볼 수 있다:제5조 (다른 법률과의 관계) 이 법은 민방위에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용된다. 다만, 군사적 필요에 따라 제정된 법률은 이 법에 우선하여 적용된다.

사령관이 가지게 되어 일반 행정기관의 법집행은 계엄사령관의 지휘 감독아래에서 법집행을 행사할 수 있는 한계를 가진다.

계엄은 가장 최후수단으로 볼 수 있으며, 비상계엄의 전국 확대는 우리 나라 전국의 평온을 해하는 정도에 이르렀음을 인정할 수 있는 경우에 전국적으로 확대할 수 있다.<sup>22)</sup> 즉 계엄의 선포는 평온을 해하는 경우에 병력으로써 그 평온을 유지할 수 있는 경우에 발동될 수 있다. 계엄이 선포되기 위하여는 첫째, 전시, 사변 또는 이에 준하는 국가비상사태가 발생하여야 하며, 둘째, 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있어야 하며, 셋째, 국무회의 심의를 거쳐야 하며, 넷째, 법률이 정하는 절차와 방법에 의하여 한다. 계엄의 종류는 경비계엄과 비상계엄이 있으나, 위기관리의 경우 일반적인 계엄은 경비계엄이 될 수 있다. 비상계엄은 행정·사법기능의 회복 내지 보장에 의한 비상사태의 수습이 그 목적이거나, 경비계엄은 치안질서회복 내지 보장에 의한 비상사태의 수습이 그 목표이기 때문이다.<sup>23)</sup>

따라서 계엄은 국가적인 비상사태인 위기에 있어 병력으로써 공공의 안녕을 유지할 수 있는 경우에 한정적으로 법집행의 근거법이 될 수 있다. 그러나 계엄이 선포되면 지방자치단체는 모든 법집행에 있어 계엄사령관의 지휘감독을 받아서 업무를 처리하는 단순한 집행만을 할 수 있지, 주관기관으로서의 역할을 할 수 없다.

---

22) 대통령의 비상계엄의 선포나 확대 행위는 고도의 정치적·군사적 성격을 지니고 있는 행위라 할 것이므로, 그것이 누구에게도 일견하여 헌법이나 법률에 위반되는 것으로서 명백하게 인정될 수 있는 등 특별한 사정이 있는 경우라면 몰라도, 그러하지 아니한 이상 그 계엄선포의 요건 구비 여부나 선포의 당·부당을 판단할 권한이 사법부에는 없다고 할 것이나, 비상계엄의 선포나 확대가 국헌문란의 목적을 달성하기 위하여 행하여진 경우에는 법원은 그 자체가 범죄행위에 해당하는지의 여부에 관하여 심사할 수 있다(대법원 1997. 4. 17. 선고 96도3376 전원합의체 판결).

23) 허영, 위의 책, 949쪽.



#### 4) 지방자치법

지방자치단체의 위기관리에 대응한 법집행에 관하여 지방자치단체는 자주적인 의사결정권을 가지고 있어 위기관리에 대한 주체로서의 역할을 가지고 있다. 이러한 자주적인 의사결정권에 의한 위기관리에 대한 법적 근거로는 지방자치법이 있다. 지방자치법 제9조의 자치사무의 범위에 대하여 제2항 제4호 하에 ‘재해대책의 수립 및 집행과 제6호에 지역민방위 및 소방에 관한 사무에 대하여 정하고 있다. 동법 동항의 근거에 의하여 지방자치단체는 지방자치를 위하여 지역내의 위기인 재해에 대하여 대책을 수립하고 이를 집행할 권한을 가지고 있다.

따라서 지방자치법은 위기관리중 재해대책에 대한 수립과 집행에 대한 법적 권한을 지방자치단체에 부여하고 있다. 지방자치법은 지방자치단체에 대하여 재해에 관한 사무에 대한 대책 수립과 그 집행을 할 수 있도록 그범위의 한계를 가지고 있다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고 지방자치법은 지방자치단체의 자치사무중의 하나로 재해에 대한 법적 권한을 인정하는 근거법으로 작용하고 있다.

#### 5) 기타 법률

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

##### ① 도시개발 관련

도시개발과 관련한 경우에 대해 안전조항을 규정하고 있는 경우 「

도시개발법」, 「유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률」, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」등이 있다.

## ② 재난관련

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

## ③ 환경관련

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

## ④ 산림관련

산림관련 규정으로는 「산림기본법」, 「사방사업법」, 「산림문화·휴양에 관한 법률」, 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」, 「산지관리법」 등이 있다.

## ⑤ 소방관련

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

## ⑥ 산업안전관련

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

광산 관련하여서는 「광산보안법」, 「광산피해의 방지 및 복구에 관한

법률」등이 있다.

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

화약류에 관하여서는 「총포·도검·화약류 등 단속법」이 있다.

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

#### ⑦ 시설물관련

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

#### ⑧ 아동·청소년 관련

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

### ⑨ 기 타

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

## Ⅲ. 사회안전에 관한 법률 검토 및 안전 운영 현황

### 1. 사회안전에 관한 법률 검토

사회안전에 관한 법률은 각 개별법률에서 다양하게 규정되어 있으며, 특히 안전에 관한 통합법적 성격을 가지고 있는 것이 위에서 살펴본 「재난 및 안전관리 기본법」이다. 그 외 안전에 관한 법률은 다양하게 규정되어 있는 바 안전에 관한 기본법인 「재난 및 안전관리 기본법」과 안전에 관한 유일한 특별법인 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 대해서 간략히 그 내용을 검토하였다.

#### 가. 안전에 관한 법률

안전에 관한 기본법으로는 「재난 및 안전관리 기본법」이 있으며, 이 법은 재난 및 안전에 관해 “국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하는 것 등”을 기본 목적으로 하고 있다. 따라서 이 법은 재난으로부터 안전한 사회를 확보하는 것을 기본 목적으로 하고 있어, 재난에 대한 효율적 관리를 위해 제정되었다.

이외에도 법률명에서 안전이라는 용어를 사용하고 있는 법률은 총 16개 법률에서 그 명칭에 “안전”을 사용하고 있다. 이중 2개의 특별법

과 14개의 일반법으로 구성되어 있다.

안전이라는 법률명칭을 사용하고 있는 법률은 「재난 및 안전관리 기본법」, 「석면안전관리법」, 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」, 「산업안전보건법」, 「원자력안전법」, 「연구실안전환경조성에 관한 법률」, 「생활주변 방사선 안전관리법」, 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」, 「철도안전법」, 「교통안전법」, 「해사안전법」, 「선박안전법」, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」, 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 「어린이놀이 시설 안전관리법」 등이 있다.

#### 1) 「재난 및 안전관리 기본법」

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

#### 가) 포괄성

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

사회에서 발생하는 모든 위해적 요소에 의해 발생하는 피해의 경우 이 법이 우선적으로 적용되게 규정되어 있다. 이법 제3조의 “정의”조항에서 재난에 대하여 광의적으로 규정하고 있어, 사회재난에 대해

특히 “전염병, 가축전염병”에 의한 피해에 대하여도 이 법률을 적용하도록 정하고 있다.<sup>24)</sup>

#### 나) 책무의 강행성 및 국가와 국민의 공동책무

이 법이 개정되기 이전에는 제4조에서 “국가 등의 책무”에 “재난으로부터”발생한 피해에 대하여 계획을 수립하고 시행하도록 하고 있었다. 그러나 법률 개정 후 “재난이나 그 밖의 각종 사고로부터”라고 하여 사고 등에 의해 발생한 피해에 대하여도 국가가 책무를 지도록 규정하고 있다.

또한 재난으로부터 안전을 위하여 “국민의 책무”를 규정하고 있어, 국민도 재난 및 안전을 위하여 국가와 지방자치단체에 협조하여야 하고, 사고가 발생하지 않도록 노력하여야 할 의무를 부담시키고 있다.<sup>25)</sup>

#### 다) 우선 적용 규정<sup>26)</sup>

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

---

24) 제3조 제1호 가목: 사회재난: 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 피해

25) 제5조(국민의 책무) 국민은 국가와 지방자치단체가 재난 및 안전관리업무를 수행할 때 최대한 협조하여야 하고, 자기가 소유하거나 사용하는 건물·시설 등으로부터 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하지 아니하도록 노력하여야 한다.

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

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

#### 라) 안전관리계획 수립의 의무화

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

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

#### 2) 시설물 안전관리에 관한 특별법

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

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

### 가) 시설물에 한정

이 법은 시설물 안전에 관한 법률로써 “건설공사를 통하여 만들어진 구조물과 그 부대시설 등”으로 시설물에 한정하고 있다. 이러한 시설물은 제2조“정의”에서 규정하고 있으며, 그 대상의 범위는 이조 제2호, 제3호에서 정하고 있다.<sup>27)</sup> 이 법의 대상범위는 시설물에 한정하고 있다.

### 나) 특별법으로 우선적용

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

### 다) 시설물 안전 및 유지관리 기본계획 등 수립 의무화

시설물 안전 및 유지관리에 대하여 기본계획은 “국토교통부장관”이 5년마다 수립·시행하도록 하고있으며, 이에 따라 시설물 “관리주체”는 유지관리계획을 수립·시행하도록 의무 규정을 두고 있다.

시설물 “관리주체”에는 공공관리주체이거나 사관리주체이거나를 불문하고 모두 시설물 안전 및 유지관리에 대한 계획을 수립하도록 의무화 하고 있다.

---

27) 2.“1종시설물”이란 도로·철도·항만·댐·교량·터널·건축물 등 공중의 이용편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나 구조상 유지관리에 고도의 기술이 필요하다고 인정하여 대통령령으로 정하는 시설물을 말한다.

3. “2종시설물”이란 1종시설물 외의 시설물로서 대통령령으로 정하는 시설물을 말한다.



## 나. 안전에 관한 법률의 문제

안전에 관한 법률은 다양한 형태로 산재되어 있으며, 소관부처별로 개별법률에 안전에 관한 근거규정을 확보하고 있다. 안전에 관한 법률은 안전이라는 용어를 사용하고 있는 경우도 있고, 그렇지 않고 일반법률에 안전과 관련한 내용을 규정을 두고 있다. 현재 안전이라는 명칭을 사용하고 있는 안전에 관한 법률은 16개의 법률에 산재되어 있다. 이러한 안전에 관한 법률이 가지고 있는 문제점을 보면 다음과 같다.

### 1) 법률의 산재 및 중복성

안전에 대하여 각 법률에서 상이한 규정을 두고 있으며, 그 법률의 상충 문제에 대해서는 명확히 어떠한 규정을 우선 적용할 것인가에 대한 근거규정이 마련되어 있지 않다.

각 법률들은 안전에 관한 내용을 규정하기 위해 필요할 때 법률을 제정하는 형태를 보이고 있다. 사회의 재난이 발생할 경우 재난을 포괄적으로 규정하고 있어, 이 법의 모든 적용대상이 되나 시설물 설치 등의 안전을 위해서는 재난안전관리기본법이 아닌 시설물 설치에 관한 법률이 적용되며, 소방의 경우는 소방시설 설치 등 안전에 관한 법률이 적용되는 등 각 법률이 다양한 형태로 산재되어 있다.

시설물이거나 산업에 의해 발생하는 모든 안전에 관한 내용은 결국 사회의 안전을 위협하고 침해하는 것으로 재난의 개념에 포함될 수 있다. 그러나 법 적용은 다양한 형태의 법률에 따라 각기 주관부처도 다를 뿐 아니라 법률이 산재되어 있어, 법률간의 중복성의 문제도 발생시키고 있다.

## 2) 소관부처의 다양성

안전에 관한 법률은 행정안전부를 소관부처로 하는 경우 「재난 및 안전관리 기본법」, 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」, 「어린이놀이시설 안전관리법」등 4개 법률이 있으며, 환경부는 「석면안전관리법」인 1개 법률이 있으며, 고용노동부는 「산업안전보건법」인 1개 법률이 있으며, 원자력안전위원회는 「원자력안전법」, 「생활주변 방사선 안전관리법」 등 2개의 법률이 있으며, 미래창조과학부는 「연구실안전환경조성에 관한 법률」인 1개의 법률이 있으며, 국토교통부는 「시설물의 안전관리에 관한 법률」, 「철도안전법」, 「교통안전법」등 3개의 법률이 있으며, 해양수산부는 「해사안전법」, 「선박안전법」등 2개의 법률이 있으며, 교육부는 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」인 1개의 법률이 있으며, 산업통상자원부는 「품질경영 및 공산품안전관리법」인 1개의 법률을 규정하여 두고 있다.

이처럼 소관부처별로 안전에 관한 내용의 법률은 다양한 형태로 존재하고 있다. 가장 많은 안전에 관한 법률은 안전행정부로 4개의 법률을 규정하여 두고 있다.

## 3) 우선규정의 산재

각 법률에서는 우선규정을 두고 있는 바, 「재난 및 안전관리 기본법」 제8조(다른법률과의 관계)는 “ ① 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 하여야 한다. ② 재난 및 안전관리에 관하여 「자연재해대책법」 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”고 하여 재난 안전에 대해 우선 규정을 두고 있다.

「석면안전법」 제4조(다른법률과의 관계)에서 “ ① 석면의 관리에 관

하여 이 법에 규정되지 아니한 사항에 대하여는 「산업안전보건법」, 「식품위생법」, 「폐기물관리법」, 「품질경영 및 공산품안전관리법」, 「학교보건법」 및 그 밖의 다른 법률이 정하는 바에 따른다. ② 석면의 관리에 관하여 다른 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는 이 법에 부합하도록 하여야 한다.”고 규정하고 있다.

「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률 제3조(다른 법률과의 관계) “특정소방대상물 가운데 「위험물 안전관리법」에 따른 위험물 제조소등의 안전관리와 위험물 제조소등에 설치하는 소방시설등의 설치기준에 관하여는 「위험물 안전관리법」에서 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있다.

「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」제4조(다른 법률과의 관계)“ ① 다중이용업소의 화재 등 재난에 대한 안전관리에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.② 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」에 따른 특수건물의 다중이용업주에 대하여는 제13조의2부터 제13조의6까지를 적용하지 아니한다. ③ 다중이용업주의 화재배상책임에 관하여 이 법에서 규정한 것 외에는 「민법」에 따른다.”고 규정하고 있다.

「생활주변 방사선 안전관리법」제4조(다른 법률과의 관계) “생활주변 방사선의 안전관리에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있다.

「시설물의 안전관리에 관한 특별법」제4조(다른 법률과의 관계) “생활주변방사선의 안전관리에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있다.

「철도안전법」제3조(다른 법률과의 관계) “철도안전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있다.

「교통안전법」제11조(다른 법률과의 관계) “① 교통안전에 관하여 다

른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적에 부합되도록 하여야 한다. ②교통안전에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법이 정하는 바에 따른다.”고 규정하고 있다.

「어린이놀이시설 안전관리법」제3조(다른 법률과의 관계)“이 법은 어린이놀이시설의 안전관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.”고 규정하고 있다.

이처럼 안전에 관한 법률 중 우선 적용 규정을 두고 있는 경우가 9개의 법률에 산재되어 있다. 이러한 우선 적용 규정에 의해 각 법률은 우선 적용의 대상이 되나 법률이 상충하는 경우 이를 어떻게 해결할 것인가가 문제점으로 남을 수 있다.

#### 4) 통합법제의 미비

안전에 관하여는 현재 「재난 및 안전관리 기본법」이 일반적으로 적용된다고 볼 수 있다. 그러나 재난 및 안전관리가 각 개별법률에서 적용이 가능한 범위의 경우 「재난 및 안전관리 기본법」이 적용되기 보다는 각 개별법률에서 규정하고 있는 법률이 적용될 수 있다.

안전에 관한 기본법인 「재난 및 안전관리 기본법」이 있음에도 안전에 관한 규정을 각 소관부처별로 두고 있는 것은 소관사무 책임원칙에 따라 업무를 신속하고 능률적으로 처리하기 위한 것으로 볼 수 있다. 그러나 일정 규모 이상의 사회안전이 침해되는 경우 이를 소관부처별 법률로 보아야 하는 가 아니면 「재난 및 안전관리 기본법」에 의해 적용대상이 될 것인가에 대하여는 의문이다.

사회적 문제로 과급된 안전을 위협하거나 침해하는 경우에는 소관부처의 법률이 적용될 것이 아닌 통합법에 따른 효율적 대응이 필요하다. 따라서 효율성을 확대하고 사회위협에 대응하기 위해서는 안전에 관한 통합법제의 정비가 절실하다.

## 5) 책임의 부재

안전에 관한 법제는 다양한 형태로 산재되어 있으며, 이중 재난 및 안전에 관한 기본법률이 「재난 및 안전관리 기본법」이다. 이 법률은 소관부처가 안전행정부이며, 안전관리기구로 국무총리 소속의 중앙안전관리위원회를 두도록 규정하고 있다. 중앙안전관리위원회 위원장은 국무총리가 되며, 간사위원이 안전행정부장관이 되며, 중앙행정위원장이 직무를 수행할 수 없는 경우 안전행정부장관이 직무를 대행하도록 하고 있다.

안전에 관한 명목상 책임자는 국무총리가 되나 실질적 책임자는 안전행정부장관이 된다. 국무총리는 헌법에 의해 국정 제2인자로서의 지위로 대통령을 보좌하는 기관이 지나지 않는다. 우리나라의 대통령제 하에서는 국무총리는 단순히 대통령을 보좌하는 기관이 그치지 국정을 운영하고 조정할 수 있는 권한을 가지고 있지 않은 한계점이 있다.

그럼에도 재난 등 국가적 위기가 닥쳐왔을 때 국무총리를 위원장으로 할 경우 각 부처에 대한 통솔과 지휘책임이 일사불란하게 작동되지 않는 한계가 노출될 수 있다. 최근 세월호 침몰사고에서도 국무총리가 재난 업무를 지휘하는데 있어 통솔력과 조정능력의 한계를 발생시켰다. 대통령제 하에서 국무총리는 국정을 보좌하는 역할외에 더 이상 역할을 기대하기 어렵다.

국가적 위기에 처한 재난이 닥쳐왔을 경우 이를 효율적으로 대처하기 위해서는 국정운영 최고 책임자가 그 책임자로서의 지위를 가질 필요가 있다. 대통령은 헌법에 의해 국정 최고 책임자로서 지위를 가지고 국정을 통할하는 지위에 있기 때문에 사회 안전에 대한 책임을 가지고 업무를 처리할 필요가 있다. 현행 법제 하에서 국무총리가 재난 책임을 가지는 것에는 업무의 효율화에 한계를 가져오고 있어 이에 대한 대책이 필요하다.

## 2. 사회안전에 관한 운영현황

### 가. 재난운영현황

<표2> 2010-2012 중앙·지역재난안전대책본부 운영현황:2012재난연감

일 자	재 난 명	설 치 기 관		
		중앙 (중수본)	시·도	시·군·구
'10. 3. 1.	경남 창원시 남성동 화재사고			경남 창원시
4. 3.	금양호 침몰사고			인천 중 구
4. 5.	희명주공아파트 재건축 공사현장 거푸집 붕괴사고			부산 북 구
6. 7.	태안읍 서부상가 화재			충남 태안군
7. 3.	인천대교 교통사고			경북 경주시
7.17., 8.16.	북구 노곡동 침수사고			대구 북구
8. 1.	괴산군 청천면 거봉교 익사사고			충북 괴산군
8. 3.	괴산군 청천면 화양리 익사사고			충북 괴산군
8. 8.	괴산군 청천면 용추폭포 익사사고			충북 괴산군
11.12.	인덕노인요양센터 화재			경북 포항시
12.13.	상주~청원간 고속도로 교통사고			경북 상주시
12.14.	부천시 외곽순환도로 하부공간 화재			경기 부천시
'11.4.24.	경북 성주군 관광버스 교통사고			경북 성주군
7. 5.	테크노마트 건물 흔들림		서울특별시	서울 광진구
7.20.	천호동 건물붕괴		서울특별시	서울 강동구
8.29.	창3동 주택붕괴사고		서울특별시	서울 도봉구
9. 2.	KTX호남고속철도 터널공사 붕괴사고		전라남도	전남 장성군
'12. 9.27.	구미 ㈜휴브글로벌 불화수소산 누출사고	안전행정부 (환경부)	경상북도	경북 구미시

최근의 재난 현황을 보면 국가적으로 대처할 위기가 발생하고 있는 것을 알 수 있다.

## 나. 인적재난 유형

인적재난은 다양한 유형으로 발생하고 있다.

<표3> 정부 및 중앙부처 관리대상 인적재난 유형:2012재난연감

재난유형		재난유형설명	관리부서
대분류	중분류		
항공기		<ul style="list-style-type: none"> <li>경량항공기사고 : 경량항공기의 운행과 관련하여 조종사 과실과 정비불량, 항공기 부품의 기기 및 재질결함 등에 의한 추락 및 이·착륙사고</li> </ul>	
승강기		공공기관, 다중이용시설, 아파트, 대형건물 등에서 이용되는 승강기 고장으로 인해 인명피해가 발생한 사고	안전행정부 재난총괄과
유·도선		유선 및 도선사업법에서 규정하는 유선 및 도선이 안전수칙 위반 등에 의하여 발생하는 화재, 충돌, 침몰 등의 선박 사고와 이용객 등의 부주의에 의한 안전사고 등을 말한다.	소방방재청 재난대비과
광 산		광산 내에서 안전수칙 미 준수·부주의, 노후 갱도의 붕괴 등으로 인해 인명과 재산피해가 발생한 사고	산업통상자원부 비상안전기획관
가 스	가 스	<p>도시가스사업법, 고압가스안전관리법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업관리법, 에너지이용합리화법에서 규정하고 있는 가스가 누출되어 발생하는 사고 중 폭발에 의한 사고를 제외한 것을 말한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>누출사고 : 부식 또는 충격 등에 의하여 배관이나 가스용품에 손상을 가하여 가스가 누출되는 것으로서 폭발, 화재, 충돌 및 고의 사고는 제외한 것을 말함</li> <li>화재사고 : 가스연소기의 과열, 고장 등에 의하여 가스의 누출이 있는 상태에서 화재에 이르는 것을 말하는 것으로 화재 후 누출 또는 폭발 유무와는 관련이 없는 것을 말함</li> <li>CO 중독사고 : 불완전 연소 또는 누출에 의하여 중독 또는 산소결핍으로 인적 피해가 발생한 경우를 말함</li> <li>산소결핍사고 : 누출된 가스가 일정한 공간내에 체류하여 산소부족으로 질식사하여 인명피해가 발생하는 경우</li> </ul>	산업통상자원부 비상안전기획관
환 경 오염		환경오염사고란 환경정책기본법에서 규정하는 환경이 오염되어 피해를 입은 사고	환경부 비상안전담당관
폭 발		도시가스사업법과 에너지이용합리화법에서 정한 가스 및 에너지가 누출, 폭발에 의해 인명과 재산 피해가 발생한 사고	산업통상자원부 비상안전기획관
공단내 시설		공단내에서 산업 시설노후와 안전수칙무시·부주의 등으로 인해 인명과 재산피해가 발생한 사고를 말한다.	산업통상자원부 비상안전기획관
보일러		보일러의 폭발, 배관파열등이 원인으로 일어난 사고	산업통상자원부 비상안전기획관

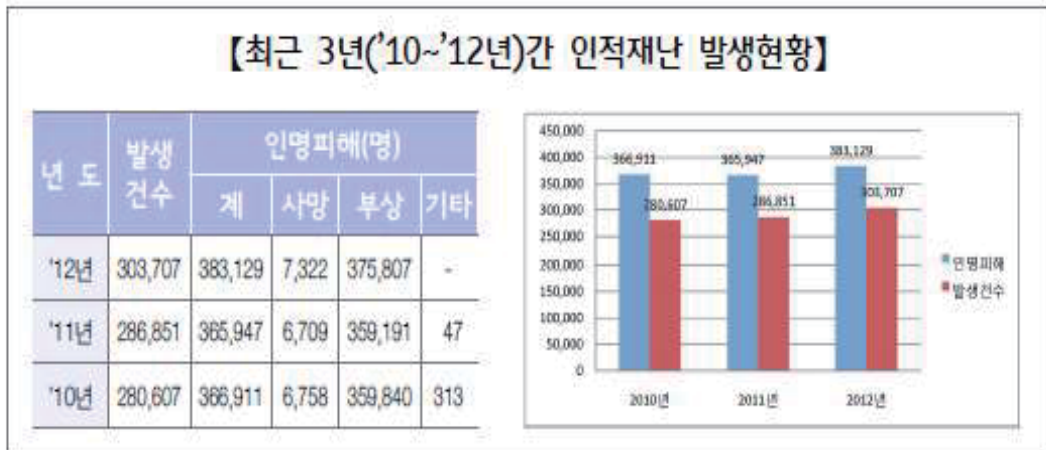
재난유형		재난유형설명	관리부서
대분류	중분류		
도로 교통		도로교통사고란 도로교통법 제2조에 규정하는 도로에서 자동차가 교통으로 인하여 인명과 재산피해가 발생한 사고	경찰청 교통안전담당관실
화재		화재사고란 소방기본법에서 정한 소방대상물이 화재로 인명과 재산피해가 발생한 경우	소방방재청 방호조사과
산불		산불이란 산림법에서 정한 임야에서 화재로 산림과 인명 및 재산피해가 발생한 경우. 단, 농지(초지를 포함한다), 주택지, 도로, 기타 대통령이 정하는 토지와 입목·죽(竹)은 제외한다.	산림청 산불방지과
철도	열차 사고	<ul style="list-style-type: none"> <li>열차가 운행 중에 상호 충돌, 접촉 또는 탈선하거나 열차의 화재로 인하여 사상자가 발생한 사고.</li> <li>건설목 : 철길건설목에서 열차와 충돌로 일어난 사고</li> </ul>	국토교통부 철도기술안전과
	지하철 사고	지하철 운행 중에 상호 충돌, 접촉 또는 탈선하거나 열차의 화재로 인하여 사상자가 발생한 사고	국토교통부 철도기술안전과
항공기		<ul style="list-style-type: none"> <li>항공기사고 : 조종사 과실과 정비불량, 항공기 부품의 기기 및 재질결함 등에 의한 추락 및 이·착륙사고</li> <li>초경량비행장치사고 : 헬글라이더 등 초경량비행 장치의 운행등과 관련하여 발생한 사고</li> </ul>	국토교통부 운영정책과 항공·철도사고 조사위원회

재난유형		재난유형설명	관리부서
대분류	중분류		
해양		<ul style="list-style-type: none"> <li>조난사고 : 해상 또는 하천에서 선박·항공기 및 수상레저기구 등의 침몰·좌초·전복·충돌·화재·기관고장·추락 등으로 인하여 사람의 생명·신체 및 선박·항공기·수상레저기구 등의 안전이 위협에 처한 상태</li> <li>해양사고 : 해양에서 발생한 다음 각 호에 해당하는 사고 <ul style="list-style-type: none"> <li>선박의 구조·설비 또는 운용과 관련하여 사람이 사망·실종되거나 부상을 입은 사고</li> <li>선박의 운용과 관련하여 선박 또는 육상·해양시설에 손상이 생긴 사고</li> <li>선박이 실종·유기되거나 행방불명된 사고</li> <li>선박의 충돌·좌초·전복·침몰이 있거나 조종이 불가능하게 된 사고</li> <li>선박의 운용과 관련하여 해양오염 피해가 발생한 사고</li> </ul> </li> </ul>	해양경찰청 수색구조과
전기 (감전)		전기감전 등에 의한 사고.	산업통상자원부 비상안전기획관

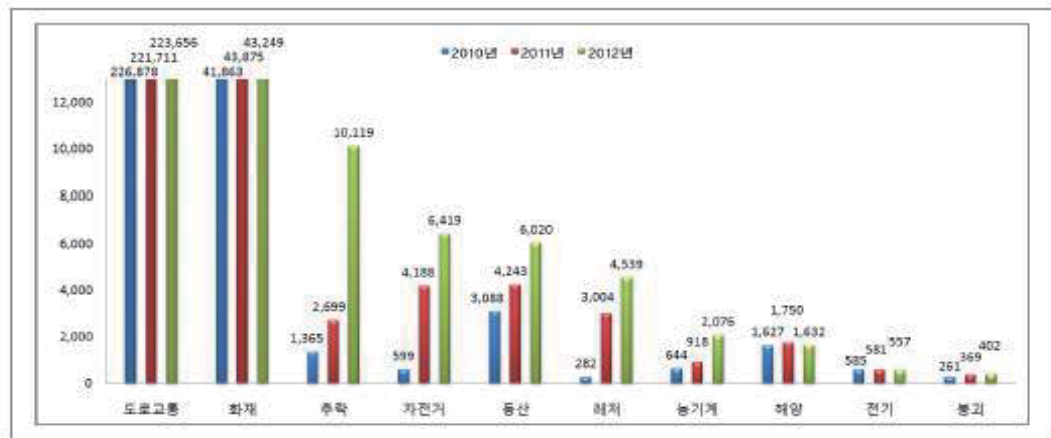


인적 재난 발생현황을 보면 아래의 그림과 같다.

(그림5) 2010-2012년간 인적재난 발생현황:2012재난연감



(그림6) 2010-2012년간 재난유형:2012재난연감



재난유형별로 보면 도로교통사고 73.6%, 화재 14.2%, 추락 3.3% 순이며, 자전거 및 추락사고는 계속적으로 증가하고 있는 추세이다.

재난은 주로 인적 재난에 의해 사회적 위기가 고조되고 있다. 최근의 세월호 사건, 경주 마리나 리조트 사건, 충남 태안군의 유조선 유류누출 사고 등 사회적 파장을 발생시키고 있는 사건들은 자연재해가 아닌 인적 재해에 의해 발생하고 있다. 사회가 복잡해 지고 다양해

지면서 발생하는 사회의 안전을 위협하는 사고들은 대다수가 인적재난이며, 그 재난이 일정한 지역에 한정되지 않고 지역적 범위를 넘어 미치는 영향력이 지대하다.

따라서 사회적 과장이 큰 국가적 사회안전 위협요소에 대하여 사전에 차단하는 것이 중요하나, 사전예방이 되지 않을 경우 발생 후 어떻게 능동적으로 대처하는가에 의해 피해를 감소시킬 수 있고, 또는 증가시킬 수 있다. 이러한 피해 감소 등을 위해 안전에 관한 법제의 정비가 필요하다.

#### IV. 안전에 관한 법제 정비 방안

##### 1. 안전에 관한 통합 법제 정비

사회안전에 대하여 적용될 수 있는 법으로 ‘재난 및 안전관리 기본법’이라는 일반법 등 각 소관부처별로 규정을 가지고 있다. 이처럼 법률의 산재는 위기에 관하여 구체적으로 적용될 수 있는 법적 근거를 가지고 있지 않다는 것을 간접적으로 나타내고 있다. 법은 구체적이고 명확하여야 그 법집행의 효율성을 확보할 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회안전이 위협받고 있거나 안전이 침해될 때 그에 대한 대응성을 확보하기 위한 법제의 구체성이 결여되어 있고, 각 법률에서 개별적으로 적용하도록 법률이 산재되어 있어 실효성 확보가 어려운 실정이다.

사회내 안전을 위협하는 위기 등은 다양한 형태로 발생하고 있기 때문에 이에 대하여 기본적으로 적용되는 통합적 법률이 필요하다. 안전침해는 다양한 형태로 발생하고 있어 사고뿐만 아니라 위해요소에 의해 안전이 침해받고 있다. 이러한 안전에 대한 침해적 요소가 있을 경우 이에 대한 능동적 대응을 위해서는 안전에 관한 통합적인 법제 정비가 이루어질 필요가 있다.

통합적 준비가 된 법제에는 포함될 내용이 첫째, 책임기관의 명확화, 둘째 사전안전진단제도 도입, 셋째 피해발생시 민·관·군의 협조체제 구현, 넷째 피해에 대한 구체적 구제 방안 등이 마련되어야 한다.

## 2. 책임기관의 명확화

### 가. 전문성 있는 현지 책임자를 책임기관으로 규정

사회안전이 위협받고 있는 경우와 침해당하고 있는 경우에 위기를 극복하기 위해서는 안전에 대한 대응체계가 정비되어야 한다. 안전에 대한 대응체계는 제1차적으로 현지에서 그 지경사정을 알고 대처할 수 있는 자를 현장책임자로 안전에 대한 지휘권을 보장하여 주어야 한다.<sup>28)</sup> 독일의 경우 주정부 차원에서 재난에 대한 책임자의 지위에서 업무를 수행하고 있다.

현장즉응성을 확보하여 능동적으로 대응하기 위해서는 제1차적 책임기관을 현지에 있는 안전책임자로 그 지휘책임을 부여하여 책임행정을 달성할 수 있도록 하여야 한다. 초기에는 현장대응력에 의해 그 피해를 감소시키고 능동적으로 조기에 안전을 확보할 수 있다.

### 나. 국가적 안전에 대한 책임기관으로 대통령

국가적 위기 등이 발생하여 안전을 확보하기 위해서는 책임행정을 구현하기 위해,<sup>29)</sup>대통령이 업무를 지휘하여 통솔할 필요가 있다. 현재 재난 등 위기에 관한 책임기관에 대해 국무총리를 최고 책임자로 정하고 있다. 국무총리는 대통령 아래에서 대통령을 보좌하는 기관에 불과하므로 국정운영 최고 책임자가 재난 등의 사회안전에 관한 총책임자로서 지위를 가지도록 하여야 한다.

28) 배재현, “해외 주요국의 국가재난관리체계와 시사점”, 국회입법조사처, 2014. 5. 9.

29) 김철용, 『행정법』, 고시계사, 2014,

대통령은 국정운영에 관한 통할권자로서 지위를 가지므로 사회안전을 위협하는 요소가 있을 경우 이에 능동적으로 대응하기 위함과 책임행정을 달성하기 위해서는 최고 책임자가 책임자로서 업무를 수행할 필요가 있다. 국가의 안전에 관한 대응능력을 확보하기 위해서는 실질적 권한자가 지휘책임을 가지고 임무를 수행하는 것이 우선되어야 한다.

### 3. 법률내용의 명확화

#### 가. 우선 적용규정 정비

각 안전에 관한 개별법률에서 우선적용 규정을 두고 있어, 법률이 우선 적용되도록 규정하고 있다. 일반적으로 우선 적용규정은 일부 예외적으로 규정되어야 함에도 불구하고 대다수의 안전에 관한 법률에서 우선 적용규정을 두고 있어, 법률간의 우선 순위가 발생할 수 있다.

법률이 상충될 경우 우선 순위를 위해서는 우선 적용규정에 대한 정비가 이루어져야 한다. 각 개별법률이 적용되기 위해서는 우선 순위가 있어야 함에도 개별법률들이 상호 우선 적용규정을 정하고 있어 법률간의 상충이 발생할 수 있다.

따라서 법률 적용의 효율성을 확보하여 사회안전을 구현하기 위해서는 우선 적용규정에 대한 정비를 통하여 통합법제에 대해서만 우선 적용규정을 둘 필요가 있다.

#### 나. 안전기본계획 등 선언적 규정에서 강제적 규정으로 전환

단순한 법령의 정비와 책임행정기관에 대한 법집행과 수립계획 등에 대하여 강행규정을 두지 않을 경우 법집행의 실효성을 확보할 수 없다. 행정의 법적안정성을 위해 법령에서 법집행에 대한 강행성을

그 특징으로 하고 있다. 따라서 법집행의 실효성을 확보하기 위하여 위기관리에 대한 계획수립과 집행에 대하여 강행규정을 두어 위기에 능동적으로 대처할 수 있도록 하여야 한다.

### <참고문헌>

- 김철용, 「행정법」, 고시계사, 2014,  
이재은, 「재난관리론」, 대영문화사, 2006.  
허영, 「한국헌법론」, 박영사, 2009.  
홍정선, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2010.  
국어사전 참조.  
김원중, “경찰법집행의 공공성 변화에 관한 검토”, 「한국공공관리학보」 제23권4호, 한국공공관리학회, 2009.  
김원중·이영우, “사회안전을 위한 경찰 변화 방안”, 「유럽헌법연구」제 14호, 2013.12.  
배재현, “해외 주요국의 국가재난관리체계와 시사점”, 국회입법조사처, 2014. 5. 9.  
안철현, “국가위기관리를위한 민방위/비상대비 업무와 지방자치단체의 역할”, 「한국위기관리논집」, 5(1), 2009.  
양기근·강창민, “일본의 중앙정부와 지방정부의 재난관리 협력 체계 연구”, 한국정책학회 하계학술대회 2009.  
이재은, “국가위기관리의 학문적 체계화의 의의와 필요성”, 「한국위기관리논집」 1(1), 2005.  
조영갑, “전통적 안보위기와 위기관리학의 정립”, 「한국위기관리논집」 1(1), 2005. 6.  
소방방재청, 「재난연감」, 2013.  
대법원 1997. 4. 17. 선고 96도3376 전원합의체 판결.

## 제 2 주 제

# 범죄예방 환경디자인(CPTED) 의 주요 전략과 제도화의 방향

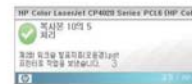
오윤경(한국행정연구원)  
2014. 5. 23

## 목 차

- ▶ 범죄예방 환경디자인(CPTED) 개요
- ▶ 해외 제도화 사례: 영국 SBD(Secured by Design)
- ▶ 국내 제도화의 노력
- ▶ 문제점 및 개선방안

## CPTED (Crime Prevention through Environmental Design)

- ▶ 환경 설계를 통한 범죄예방
  - 환경이란 특정 장소에서 존재하는 인간환경, 물리적 환경, 사회적 환경을 모두 포함
- ▶ 물리적 장치 뿐만 아니라 개인 행위에 대한 인식, 사회과학, 법 집행, 공동체 조직 등의 비가시적 요인도 고려




예시: 동굴생활

예시: 만리장성





## 범죄 이론

	요인론적 범죄이론	상황론적 범죄이론
범행의 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>•범죄자의 개인적 성향, 성장 과정 등의 동기가 범죄 발생에 가장 큰 영향</li> <li>•범죄자의 기질에 대하여 연구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•범죄의 시공간적 집적패턴 (agglomeration pattern)이 범죄 발생에 영향을 미침</li> <li>•가해자, 피해자, 그리고 건축 환경이 어우러져 범행을 유발하거나 저해</li> </ul> 
범죄 예방 방법	교육, 훈련을 통한 교화나 형벌	환경 개선을 통하여 범죄자의 범행 동기를 낮출 수 있음.

5

## CPTED의 목표

- ▶ 범죄 예방: 형벌이 아닌 예방 중심
- ▶ 범죄 두려움을 감소시켜 주민들의 삶의 질 향상
- ▶ 사회적 교류에 긍정적 영향

6

## CPTED 전략 (1): 감시성 (Surveillance)

- ▶ 감시: 관찰범위를 확대하여 잠재적 범죄발생 상황 포착할 수 있도록 - 범행 동기 저하
  - ✓ 자연적 감시: 지역주민들이 자발적으로 범죄를 감시
  - ✓ 기계적 감시: 감시 기회 극대화를 위해 CCTV 등 기계 설치
  - ✓ 조직적 감시: 경찰 및 경호 인력을 배치
- ▶ 주민에 의한 자연감시 증가 방안
  - ✓ 물 안에서 밖이 관찰 될 수 있도록 창문을 설계
  - ✓ 가로등과 조명시설의 설치
  - ✓ 도로를 깨끗하게 유지

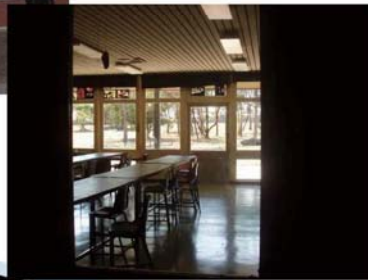
7

## CPTED의 전략 (1): 감시성



창문이 너무 작아 밖에서 감시가 불가능함

창문이 커서 안과 밖에서 모두 감시가 가능함



8

## CPTED 전략 (2): 접근통제 (Access Control)

- ▶ 합법적 용무가 있는 허가 받은 사람들만 해당 지역에 출입할 수 있게 하여 잠재적 범죄자에게 심리적인 압박을 증가
  - ✓물리적 접근통제: 울타리, 가로등, 경계선 등을 설치하거나 출입구를 선별하여 외부인에 대한 접근 차단
  - ✓조직적 접근통제: 방범 요원을 강화 등의 인력 보완
  - ✓자연적 접근통제: 공간 배치를 통하여 범죄자가 범죄 대상에 접근하는 것을 차단

9

## CPTED의 전략 (2): 접근통제



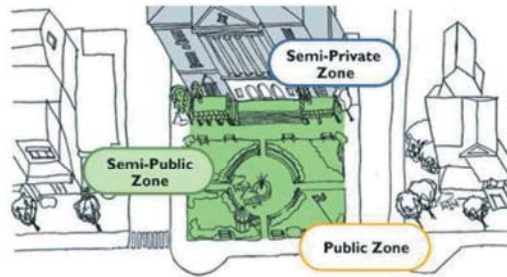
10

## CPTED 전략 (3): 영역성 (Territoriality)

- ▶ 자신의 방어공간을 다른 사람의 영역과 확실하게 구별하여 자신의 소유라고 느끼고 보호하려는 정도
  - ✓조직적 영역성: 주민방범센터
  - ✓기계적 영역성: 내부 모션센서 등 첨단 기술을 이용한 방법장치
  - ✓자연적 영역성: 울타리, 도로 포장, 표지판, 미술 설치, 조경 등

11

## CPTED의 전략 (3): 영역성



- ▶ 공적 영역과 사적 영역을 구분하여 소유권과 책임감 구별될 수 있게 함

12

## CPTED 전략 (4): 활동지원(Activity Support)

- ▶ 공적 공간에서 합법적 활동을 장려하여 자연적 감시를 증진
- ▶ 활동공간의 확대는 영역성 증진, 자연감시 확대 등과 연계되어 지역사회 범죄 예방에 도움
- ▶ 레크리에이션 시설, 산책로에 벤치 등을 설치



13

## CPTED 전략 (4): 활동지원



14

## CPTED 전략 (5): 관리/ 이미지 개선

### ▶ “깨진 유리창 이론”



- ✓ 관리 규정과 관리 기준을 설립하여 소유자, 세입자, 운영자가 자신의 관리 의무를 준수하도록 한다.
- ✓ 관리 감독관을 두어 훼손된 시설을 즉각 수리한다.

15

## 2세대 CPTED

- ▶ 기존의 CPTED는 건축학적인 관점에서 도로의 조명이나 건물의 출입구에 대한 기술적인 면을 강조
- ▶ 2세대 CPTED는 물리적인 장치뿐만 아니라 지역 사회에 존재하는 프로그램과 주민들의 적극적인 참여 등 사회적 요인을 고려

16

## 2세대 CPTED

### 1) 사회적 결함 (social cohesion)

- ✓ 지역 주민들 간 정서적 유대감과 친밀감을 높이고 좋은 관계를 유지
- ✓ 지역사회 이벤트 참여, 지역자치에서 발생하는 문제해결 집단의 존재, 갈등해결 기제의 유무
- ✓ 주민들이 자존감을 높이고 공동 작업에서 자신감을 얻도록 정서적 지능훈련

### 2) 연결성 (connectivity)

- ✓ 지역사회가 정부, 언론, 다른 지역사회 등의 외부기관과 좋은 관계를 형성 → 지역이기주의 방지
- ✓ 다른 동네로 통하는 도로의 설치 등 물리적인 지원과 정치적 유대 관계를 맺거나 협동 행사 유치하는 등의 노력이 필요



17

## 2세대 CPTED

### 3) 지역공동체 문화 (community culture)

- ✓ 지역공동체의 전통이나 문화 활동을 통하여 사회문화적 다양성을 존중, 성 평등 및 인종평등 인식, 지역사회에 대한 자부심 증진.

### 4) 한계점 능력 (threshold capacity)

- ✓ 사회적 안전장치로써 균형 있는 토지 사용을 통해 야외 활동을 권장 (1세대 CPTED의 구성요소 중 활동지원과 연관)



18

## 해외 사례 연구

### 영국의 Secured by Design (SBD)



19

## Secured by Design

- ▶ 범죄 기회를 줄이고, 범행 발생 시 범죄자 체포 확률을 높이기 위한 영국 정부의 공식적인 CPTED 제도
- ▶ 목표: 지역사회 치안 강화와 아름다운 디자인의 연계
  - ✓ 도시 계획 초기 단계부터 보안을 강화 할 수 있는 디자인을 고려
  - ✓ 해당 지역 주민들과의 긴밀한 의사소통을 통하여 지역의 수요와 특색을 반영



20



## 중앙 정부의 역할

- ▶ 법 제도 마련
  - 범죄와 무질서에 대한 법률(Crime and Disorder Act, 1988)
    - ✓ 지방정부는 해당 지역의 범죄를 파악하고, 범죄와 무질서를 줄이기 위하여 종합적 전략을 수립하여 한다.
    - ✓ 협력적 파트너십을 이용하여 전략을 시행, 평가하도록 하였다.
- ▶ 도시계획정책안(Planning Policy Statement) 마련
  - 부총리실에서 주도하여 CPTED를 도시계획에 핵심 원리로 적용하도록 함
  - 지방정부 또한 도시 계획에 CPTED 가이드 라인을 따라야 함.
- ▶ 가이드라인 배포
  - 지방 정부가 정책을 통일성 있게 시행 할 수 있도록 CPTED 가이드라인 제작, 배포
    - 빌딩, 자동차 도로와 도보, 보행자 도로에 대해 각각 세부 지침을 따로 만들.

21

## 경찰의 역할

- ▶ SBD 인증, 평가기준 개발
  - SBD 방법 효과성 평가 및 평가 프로그램 개발
  - SBD 지침 및 기준을 업데이트
  - CPTED 관련 하드웨어와 소프트웨어의 표준을 통합
- ▶ SBD 실행
  - 순찰 강화
  - 지역 사회 범죄 데이터 수집 및 범죄자의 신상 정보 제공
  - 지역사회 패널 토론회 참여
- ▶ 정보 공유
  - 각 보안 장치 제품군에 대한 정보가 담긴 안내책자와 브로셔 발간
  - 주택 조합에 SBD 설치와 환경 발전에 대한 자문 제공

22

## 주민 반응

- ▶ SBD에 대한 이해는 부족하였으나 새로 바뀐 시설 (창문, 대문 등 보안장치)에 대해 큰 만족감
  - SBD 인증을 받은 제품이 범죄 예방 효과가 있다고 인식
  - 범죄 뿐만 아니라 온도, 습도의 문제도 해결
  - 지역 사회에 대한 주민 만족도 상승
- ▶ 지역사회 전반적인 안전 수준에 대한 인식보다는 실용적인 안전관련 정보를 통해 참여유도
  - 주민들은 SBD, 범죄예방에 대한 전반적 설명보다 창문 작동법, 범죄 신고 방법 등 실용적인 설명을 원함
  - 자치회 등을 통해 조직적 활동 증가

23

## 국내 CPTED 제도화의 노력

24

## 국내 CPTED 제도화 노력

- ▶ 1992년 건설교통부 '방범설계를 한 지침'
  - 현실과 괴리된 내용으로 인하여 실행되지 않음
- ▶ 경찰청
  - 2005년 3월 CPTED 추진 계획 수립
  - 2005년 7월 경찰청과 건설교통부가 판교신도시에 CPTED 원칙 적용하는 것에 합의
  - 경찰 실무진과 전문가들이 CPTED 지침서를 건설교통부와 토지공사 등에 배포
  - 매년 2회 (2008년 이후 4회)에 걸쳐 경찰을 대상으로 CPTED 기본 교육 실시
  - 지식경제부 산하 기술표준원에서 CPTED 기반표준 제시 (KS A 8800)
- ▶ 제도화, 표준화의 노력은 진행되고 있으나 제한적 결과

25

## 범죄예방설계 지원제도 및 정책

관련기관	제도 및 정책	내용요약
국토교통부	국도의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제15조 개정(2011.7)	방재안전 및 범죄예방에 관한 사항
	도시 및 주거환경정비법 제30조 개정 (2011.5)	정비구역 내 가로등 CCTV 설치 등 범죄예방 대책 수립
	도시재점비축진을 위한 특별법 제9조, 제30조의 3 개정(2011.5)	사업시행기간동안 범죄예방대책 수립 범죄예방 필요시설 설치 및 관리
	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙 개정(2012.12)	공원조성 계획단계에서 범죄예방계획수립
	단독주택 500가구이상 공동주택, 편의점, 고시원에 대한 건축물 범죄예방설계 가이드라인(2013.1)	가이드라인 적용권장
	도시개발법 시행령 시행규칙 개정 (2013.9)	도시개발사업의 계획단계에서 범죄예방설계 의무화

26

## 범죄예방설계 지원제도 및 정책

관련기관	제도 및 정책	내용요약
국토교통부	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제15조 개정(2011.7)	방재안전 및 범죄예방에 관한 사항
	도시 및 주거환경정비법 제30조 개정(2011.5)	정비구역 내 가로등 CCTV 설치 등 범죄예방 대책 수립
	도시재정비촉진을 위한 특별법 제9조, 제30조의 3 개정(2011.5)	사업시행기간동안 범죄예방대책 수립 범죄예방 필요시설 설치 및 관리
	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행규칙 개정(2012.12)	공원조성 계획단계에서 범죄예방계획수립
	단독주택 500가구이상 공동주택, 편의점, 고시원에 대한 건축물 범죄예방설계 가이드라인(2013.1)	가이드라인 적용권장
도시개발법 시행령 시행규칙 개정 (2013.9)	도시개발사업의 계획단계에서 범죄예방설계 의무화	

26

## 범죄예방설계 지원제도 및 정책

관련기관	제도 및 정책	내용요약
서울특별시	도시재정비 촉진을 위한 조례 개정 (2010.1)	뉴타운사업 인가시 범죄예방설계 의무화
	범죄예방디자인 위원회 설치(2012)	범죄취약환경을 대상으로 시범사업추진
	제도화된 규정은 아니지만 2013년부터 시행중	주거환경정비사업시 범죄예방설계계획
부산광역시	부산시 범죄 정비 지원조례 제정 (2013.10)	범죄 정비 및 활용계획 수립
	부산시 안전한 도시만들기 조례 제정 (2013.10)	범죄예방설계 계획수립
경기도	범죄예방을 위한 환경디자인 조례 제정 (2013.12)	범죄예방설계 심의 등을 위한 조례

27

## CPTED의 적용

- ▶ 2005년 경기도 부천시 일반주택단지가 CPTED 시범지역으로 선정
- ▶ 신 단지 위주의 CPTED 적용
  - 판교, 광고, 세종시, 나주 혁신 도시, 은평뉴타운 등 신축 단지 위주로 적용
  - 2010년 서울시는 조례를 통하여 새로 지정되는 모든 뉴타운(길음, 봉화, 미아, 방화, 아현 등)에 CPTED 기법 도입하도록 함
- ▶ 구도심으로의 확대
  - 경기도는 안양시, 고양시 구도심 주택가에 CPTED 도입
  - 서울시는 마포구 염리동과 강서구 공진중학교를 선정

28

## 문제점 및 개선 방안

- ▶ 환경 및 건축 위주의 접근
  - 범죄학, 행정학, 경찰학, 도시계획학 등 다학제적 접근 필요
- ▶ 유관기관 간의 협력 부재
  - 관련 부처, 경찰, 연구소, 자치단체 등 관련 기관간의 협력을 강제하는 법제화가 필요
  - 주무기관을 선정하여 기획, 결정, 집행, 평가를 맡김
  - 지방자치단체의 협조를 의무화할 장치가 필요
- ▶ 인식 부족
  - 공무원, 시민 대상 CPTED의 중요성에 대한 교육, 홍보 확대
  - 관련 콘텐츠, 가이드라인 등의 개발이 필요

29

## 문제점 및 개선 방안

- ▶ 프로그램적 요소에 인증평가 기준 미비
  - 지역의 안전 이슈를 진단하고 개선하도록 하는 프로그램에 대한 평가도 인증기준으로 고려할 필요

7 Indicators of Safe Communities  
- WHO Collaborating Centre on Community Safety Promotion

1. An infrastructure based on partnership and collaborations, governed by a cross-sector group that is responsible for safety promotion in their community
2. Long-term, sustainable programs covering genders and all ages, environments, and situations
3. Programs that target high-risk groups and environments, and programs that promote safety for vulnerable groups
4. Programs that are based on the available evidence
5. Programs that document the frequency and causes of injuries
6. Evaluation measures to assess their programs, processes and the effects of change;
7. Ongoing participation in national and international Safe Communities network

30

## 문제점 및 개선 방안

- ▶ 2세대 CPTED 요소에 대한 고려 부족
  - 주민들의 방범안전 활동, 네트워크 구축, 참여 등을 지원할 수 있도록 제도화할 필요 (2008년부터 자율방범대 관련 입법화 노력이 있었으나 실패)

지역주민조직	<시민방범활동> ▶ 지역주민의 방범 요구를 수용하고, 그 지역의 범죄특성에 적합한 방범대책을 주민의 관점에서 검토하고 제시한다. ▶ 주민자율 방범순찰 등을 실시한다.
지치단체	<시민방범활동의 지원> ▶ 조례 등의 규제를 제정한다. ▶ 장단기 마스터플랜 등에 방범계획을 포함시킨다.
경찰	<지역안전생활·시민방범활동의 지원> ▶ 지역의 범죄특성에 관한 정보를 제공한다. ▶ 방범에 관한 전문지식을 갖춘 자로 방범활동을 지원한다.

<서울시 범죄예방디자인 사업 단계별 전략>

31