

중부매일·국가위기관리포럼 2차 토론회

기후위기 시대, 새로운 재난관리 시스템 구축과 중대시민재해 대응

일시 | 2024. 04. 18.(목) 오후 1시 30분

장소 | 충북대학교 학연산공동기술원 대회의실(105호)

주관 | 중부매일, 국가위기관리포럼, 충북대 국가위기관리연구소

- 1. 개회사_이재은 국가위기관리포럼 상임대표/청주시지속가능발전협의회 상임의장 4
- 2. 축사 1_양기근 한국재난관리학회 회장 5
- 3. 축사 2_노황우 국가위기관리학회 6
- 4. 축사 3_한인섭 중부매일 사장 7
- 5. 축사 4_홍상표 충북지속가능발전협의회 회장 8
- 6. 축사 5_이장희 이재민사랑본부 이사장 8
- 7. 축사 6_송유진 충북대학교 국가위기관리연구소 소장 10

발제 (좌장 : 이장희 충북대 명예교수, 전 국가위기관리연구소 소장)

- 1. 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화방안 11
최호진 한국행정연구원 박사
- 2. 중대재해처벌법의 법리적 문제점과 개선방안: 중대시민재해를 중심으로 37
정진우 서울과학기술대학교 교수
- 3. 도시안전을 위한 새로운 재난관리시스템과 거버넌스 55
박현수 충북대학교 국가위기관리연구소 센터장

토론 (좌장 : 홍상표 충북지속가능발전협의회 회장)

- 1. 나채준 한국법제연구원 65
- 2. 문보경 전자뉴스 69
- 3. 김영배 청주대학교 73
- 3. 구주영 충북대학교 국가위기관리연구소 센터장 87



안녕하십니까!

올해 4월 16일은 전 국민이 지켜보는 가운데 정말로 안타깝게도 수많은 사망자가 발생한 세월호 참사 10주기입니다. 우리 사회는 지난 30여년 동안에 1995년 삼풍백화점 붕괴 참사, 2003년 대구지하철 화재 참사, 2014년 세월호 참사 등을 비롯한 수많은 재난을 겪어오고 있습니다. 앞으로는 더욱 더 심해지는 기후 재난으로 인한 더 큰 피해가 발생할 것으로 예상됩니다.

이에 우리나라 재난관리 시스템의 문제점을 살펴보고 새로운 패러다임을 모색하고 구축할 필요성이 더욱 분명해졌습니다. 이에 우리 위기관리 전문가들은 뜻을 모아 제13차 국가위기관리포럼을 마련하게 되었습니다.

이번 국가위기관리포럼은 앞으로 더 극심해질 기후위기에 따른 재난에 효과적으로 대응하기 위한 재난관리시스템과 중대시민재해 관련 중대재해처벌법의 법리적 문제점과 개선방안을 찾아보는데 목적이 있습니다. 본 포럼은 국민의 안전과 생명을 보호하며, 지속가능한 사회의 기반을 마련하기 위한 중요한 플랫폼입니다. 다양한 전문가들이 모여 우리 사회의 재난관리시스템을 점검해보고, 중대시민재해를 중심으로 한 중대재해처벌법의 법리적 문제점 등을 심도깊게 논의할 예정입니다. 국가위기관리포럼에 참여하는 여러 전문가의 깊은 통찰과 지혜야말로 안전한 공동체를 만드는데 큰 영향을 미칠 것이며, 소중한 기여를 할 것이라고 확신합니다.

여러분의 참여는 기후위기 시대에 우리 공동체가 직면한 극심 재난에 대응하는 데 있어 매우 중요한 기여를 하는 한편, 더 안전하고 지속가능한 사회를 만드는데 큰 도움을 줄 것이라고 확신합니다.

이에 바쁘시지만 안전한 공동체를 만들기 위한 지혜와 경험을 나눌 수 있는 담론의 장에 참여해 주실 것을 당부드립니다. 건강과 행운이 함께 하시기를 기원합니다.

국가위기관리포럼 상임대표 **이재은**
(청주시지속가능발전협의회 상임의장)



안녕하세요.

한국재난관리학회 회장 양기근 교수입니다.

오늘날 기후위기는 인류에게 새로운 삶의 방식을 요구하고 있는지도 모릅니다. 무분별한 개발과 성장이 가져다 준 인류의 안락한 생활의 대가는 최악의 기후재난을 통해 다가오고 있습니다.

기후위기는 쉽게 해결할 수 있는 문제가 아닙니다. 이에 저희들은 일찍이 국가위기관리포럼을 만들어 함께 이 난제를 고민하고 그 해결책을 찾고자 하였습니다. 제13차 국가위기관리포럼은 다양한 재난 상황에 효과적으로 대응하기 위한 전략을 개발하고, 실질적으로 적용 가능한 해결책을 찾기 위해 마련되었습니다. 특히, 이번 포럼은 재난관리 전문성에 초점을 맞춰 재난관리 전문가들과의 협업을 통한 중대시민재해 중심 중대재해처벌법의 관점에서 모색하고, 향후 더 자주 발생하게 될 기후변화 및 기후재난에 강한 현장재난관리시스템을 제고하고자 하였습니다.

아무쪼록 이번 포럼이 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화와 기후위기에 대응하는 재난관리시스템에 대한 심도 있는 논의를 통하여, 심각하게 다가오는 기후위기 극복에 조금이나마 도움이 되기를 바랍니다.

끝으로 지난 제12차 포럼에 이어 이번 제13차 국가위기관리포럼을 준비하느라 고생하신 이재은 국가위기관리포럼 상임대표님, 노황우 국가위기관리학회 회장님, 한인섭 중부매일 사장님, 홍상표 충북지속가능발전협의회 회장님, 이장희 이재민사랑본부 이사장님, 송유진 충북대학교 국가위기관리연구소 소장님, 그리고 묵묵히 포럼 준비를 위해 수고해준 모든 분들께 이 자리를 빌어서 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 참석하신 모든 분들의 건강과 행운을 기원합니다.

감사합니다.

한국재난관리학회 회장 **양기근**



안녕하십니까? 국가위기관리학회 회장 노황우입니다.

제13차 '국가위기관리포럼'이 개최된 것을 진심으로 축하드리며, 준비를 위해 애써주신 이재은 국가위기관리포럼 상임대표님, 양기근 한국재난관리학회 회장님, 한인섭 중부매일 사장님, 홍상표 충북지속가능발전협의회 회장님, 이장희 이재민사랑본부 이사장님, 송유진 충북대학교 국가위기관리연구소 소장님을 비롯한 관계자분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

이번 제13차 '국가위기관리포럼' 주제는 '기후위기 시대 재난관리시스템의 새로운 패러다임 구축과 중대시민재해 대응 및 재해피해자 지원의 혁신 방안'입니다.

기후위기사대 돌발적으로 발생하는 자연 재난이 어느 곳이든 누구나 피해자가 될 수 있으며 기존의 재난관리시스템으로는 효과적인 예방과 대응이 어렵다는 것을 말해줍니다. 이후 재난 관리 대응책으로 거론되고 있는 '중대재해처벌법' 또한 책임자 처벌에 초점이 맞춰져 있기 때문에 '재난관리 부서 기피 현상'과 '재난피해자 지원에 대해 재난 관리자의 소극적 행정의 원인'이 될 수도 있다는 문제점을 가지고 있습니다. 특히, 재난 회복과 치유 및 재발 방지에 중요한 역할을 하는 재난을 기록하고 기억하는 공간을 만드는 일에 재난관리자가 더욱 더 적극적이지 않을 수 있습니다.

기후위기사대는 이제 시작되는 단계입니다. 앞으로 더 큰 재난이 예상되는 상황에서 재난관리 시스템에 대한 새로운 인식 전환과 재난 관리 대응책이 필요합니다. 기존 재난관리시스템의 문제점을 분석하고 선진 한국에 맞는 재난관리시스템을 구축해야 합니다.

지금 이 정부를 비롯한 지자체, 시민 단체, 학자들이 함께 모여 토론하고 해결 방법을 모색해야 할 중요한 시기라고 생각하며 '제13차 국가위기관리포럼'은 이러한 점에서 중요한 의미가 있습니다.

오늘 포럼이 단순한 정보 교류의 장을 넘어 함께 실천하고 대응책을 마련하는 발전적인 기회가 되기를 희망하며 행사 준비를 위해 애써주신 분들과 발표, 토론과 참석하신 분들의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

국가위기관리학회 회장 노 황 우



안녕하십니까? '충청권 대표 뉴스 플랫폼' 중부매일신문 한인섭 대표이사입니다.

위기관리 분야에서 최고의 권위를 자랑하는 학술단체인 국가위기관리포럼과 공동으로 '기후위기 시대, 새로운 시스템 구축과 중대시민재해 대응'을 주제로 토론회를 갖게 돼 뜻깊게 생각합니다.

'기후위기 시대 공평2지하차도 참사 재난관리 회고와 대책'을 주제로 한 1차 토론회에 이어 열리는 이번 행사는 대안을 본격적으로 모색하기 위한 것이라는 점에서 더욱 큰 의미를 부여할 수 있습니다.

2023년 7월 발생한 오송 공평 제2지하차도 참사 등 일련의 재난재해는 종전과 달리 예상을 뛰어넘는 유형의 사건이 빈발하고 있습니다. 그래서 발생지역 주민들을 비롯한 우리 사회 모든 구성원들이 기민한 대응능력을 지녀야 피해를 최소화할 수 있다고 할 것입니다. 현장 상황을 최초로 인지해 재난컨트롤타워 역할을 해야 하는 일선 지방자치단체의 중요성은 점점 중요해지고 있습니다. 더구나 업무를 수행하는 지방자치단체 재난안전관리 담당 인력의 전문성을 높이는 일은 말할 것도 없습니다. 도시안전을 위한 새로운 재난관리시스템을 구축하는 것 역시 경제와 복지만큼 우리 사회가 지향해야 할 가치라고 할 수 있습니다.

특히 오송 참사를 겪은 충북과 청주는 함께 대안을 찾고, 재발 방지시스템을 구축하는 것이 과제로 남았습니다. 이 일에는 지자체와 시민단체, 학계, 언론 등 지역사회의 모든 책임있는 주체들이 함께 지혜를 모아야 한다고 생각합니다. 시행과정에서 많은 논란을 야기하고 있는 중대재해처벌법의 법리적 문제점과 개선 방안을 모색하는 것도 마찬가지입니다. 이런 상황을 고려할 때 이번 토론회는 무한한 의미를 부여할 수 있을 것입니다.

중부매일과 함께 1차에 이어 이번 행사를 주관한 국가위기관리포럼과 충북대 위기관리연구소 관계자분들께 감사 말씀을 드립니다. 공동 주최한 국가위기관리학회, 위기관리이론과 실천, 이재민 사랑본부, 충북지속가능발전협의회, 청주시지속가능발전협의회 관계자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

중부매일 사장 한 인 섭



지방자치단체에서 심혈을 기울여 준비한 벚꽃 축제가 개화가 안되어 엉망진창이 되는 경우와 같이 변덕스러운 날씨가 기후위기 환경재난의 심각성을 보여주고 있습니다. 그렇지만 산천 초목이 신록을 더하는 들판을 보며 변함없는 자연의 순환법칙에 안심이 되지만, 미세먼지 같은 대기오염이 우리의 가슴을 화색빛으로 어둡게 하는 것도 현실입니다.

이번 “기후위기 시대 재난관리시스템의 새로운 패러다임 구축과 중대시민재해 대응 및 재해피해자 지원의 혁신방안”을 주제로 국가위기관리포럼을 시의적절하게 주관하신 이재은 국가위기관리포럼 상임대표님, 소중한 축사를 해 주실 노황우 국가위기관리학회 회장님, 지역언론을 선도하는 중부매일 한인섭 사장님, 이재민사랑본부 이사장인 충북대학교 이장희 명예교수님, 충북대학교 국가위기관리연구소 송유진 소장님, 그리고 전문가적 관점

으로 “지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화방안”으로 주제발표 하시는 한국행정연구원 최호진 박사님, 그리고 “중대재해처벌법의 법리적 문제점과 개선방안 : 중대시민재해를 중심으로”주제발표 하시는 서울과학기술대학교 정진우 교수님에게 특별히 감사드립니다.

또한, 발표와 심도있는 토론을 맡아 주신 한국법제연구원 나채준 박사님 등 패널 여러분과 오늘 성대한 행사를 준비하신 실무관계자 여러분에게도 깊이 감사드립니다.

저희 충청북도지속가능발전협의회는 2015년 제70차 UN총회(유엔개발정상회의)에서 193개국의 인준을 받아 채택된 '지속가능발전목표, 즉 SDG를 실현해 나갈 충청북도의 대표적인 민관 협력 거버넌스 기구로서 『지속가능발전 기본법』과 「충청북도지속가능발전협의회 설치 및 지원에 관한 조례」에 근거하며, 1999년에 '청풍명월 21'로 출범한 조직입니다.

유엔 지속가능발전목표(SDG)의 달성과 지속가능한 지역공동체 구현(Local Agenda 21)을 위해 지방정부, 기업, 시민사회와 협력관계 구축과 공동사업 추진으로 충청북도의 지속가능발전 역량을 강화해 “충북을 새롭게, 도민을 신나게”라는 민선8기 충북도정 구현에 기여하고 있습니다.

충북의 대표적 민관협력단체인 충북지속가능발전협의회는 양질의 일자리가 창출되는 '지속가능한 경제성장', 사회적 불평등을 해소하고 세대간 형평성을 추구하는 '포용적 사회', 생태학적 기반을 보호할 수 있는 토지이용과 생산시스템, 에너지와 자원 이용의 효율성을 높여 기후위기에 대응하는 녹색전환을 모색하는 '환경생태적 안정성'이라는 3대축을 조화시켜서 충북의 지속가능한 발전을 위한 거버넌스 플랫폼을 구축하는 역할을 담당하고 있습니다.

충북지속가능발전협의회는 이러한 거버넌스 역할을 재난관리 측면으로도 확대해 나갈 필요가 있습니다.

예측불허의 200년 빈도 홍수 같은 각종 자연재난, 그리고 2014년 4월 16일의 여객선 세월호 침몰참사 같은 사회적 재난에 대처하기 위해서는 지방정부의 책임예측행정, 지역주민의 애항심에 기반한 주인의식, 기업의 책임을 확대한 ESG 경영, 중부매일 같은 지역언론의 민주적 여론 주도, 충북지속가능발전협의회 같은 시민사회단체의 헌신, 국가위기관리학회 같은 학계의 과학적 전문성이 조화롭게 어우러진 공동의 거버넌스가 필요합니다.

오늘 개최되는 제13차 '국가위기관리포럼'에서 제시된 다양한 논의와 실천적 방안의 교류, 그리고 모든 참여자들의 지혜와 열정을 모아 기후위기 등 각종 재난으로부터 안전한 충청북도 나아가서 대한민국이 이루어지기를 소망합니다.

대단히 감사합니다!

충북지속가능발전협의회 회장 **홍상표**



사)이재민사랑본부 이사장입니다.

저희 시민단체는 각종 재난사고로 인해 발생한 이재민의 구호활동과 자원봉사, 그리고 안정된 사회 정착을 위해 활동하고 있습니다.

지난 2017년 청주 일원에서 발생한 집중수해 피해 발생 시 선도적으로 재해구호활동과 자원봉사 네트워크 활동을 총괄했었고, 그로 인해 저희 이재민사랑본부가 대통령 표창을 받기도 했습니다.

이번 제13차 국가위기관리포럼의 재난상황에 대한 효과적 대응전략이나 문제점 분석을 통한 대책을 마련해야 할 것입니다. 이러한 전략마련과 동시에 참사로 인한 희생자와 이재민에 대한 실질적이고 경제적인 지원방안에 대한 노력을 모색해야 됩니다.

앞으로 진행될 포럼에서는 각종 재난안전사고 이후의 심리치료, 생활안정과 적절한 보상 등이 충분히 검토되어 재난피해자의 가정이 회복되고, 또 생존자의 일상생활이 가능하도록 제도적 대안이 마련되어야 할 것입니다.

이러한 노력이 재난관리시스템의 한 부분으로서 자리매김해 실질적 지원활동이 가능하도록 많은 관심을 가져주시길 바랍니다.

사)이재민사랑본부 이사장 **이장희**



안녕하십니까?

국가위기관리연구소 소장 송유진입니다.

‘제13차 국가위기관리포럼’을 개최하게 된 것을 진심으로 축하드리며, 포럼을 준비해주신 모든 구성원 여러분께 진심으로 감사의 인사를 드립니다.

현대의 재난은 복잡한 사회관계망으로 인하여 한번 재난이 발생하면, 그 위험이 연쇄적으로 확산될 가능성이 매우 높습니다. 이에 일찍이 사회학자 울리히 벡은 현대사회 위험은 통제불가능 하고 불확실하다고 하였습니다. 특히나 최근에는 전 세계적으로 기후변화로 인하여 이상기후와 이상고온에 시달리고 있습니다. 2022년에는 115년 만에 기록적인 집중호우가 쏟아졌고, 서울 동작구에서는 500년 빈도에 해당하는 시간당 142mm의 비가 쏟아지기도 하였습니다. 우리는 매년 ‘기상관측 이래 최고 강우량’, ‘유례없는 폭설’이라는 뉴스 속보를 듣고 있습니다. 이제는 재난대응시설 수용능력의 과학적 기준을 어떻게 제시해야 할지조차 어려워지고 있습니다.

갈수록 어려워지는 재난대응에도 불구하고 재난이 발생하면 우리 사회는 재난을 정정화하고, 관리자 처벌에 열을 올리고 있어, 조직구성원들의 재난관리 직무 회피의 주요 원인이 되고 있습니다. 이는 결국에는 재난관리에 소극적으로 대처하여 재난관리 전문성 결여로 이어질 것입니다. 이제는 재난대응에 패러다임을 바꿀 필요가 있습니다. 재난안전관리자가 사명감을 가지고 자신의 소명을 다할 수 있는 사회적 분위기와 시스템을 만들어야 합니다.

‘제13차 국가위기관리포럼’에서는 ‘기후위기 시대 재난관리시스템의 새로운 패러다임 구축과 중대시민재해 대응 및 재해피해자 지원의 혁신방안’이라는 주제로 ‘지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화방안’과 ‘중대재해처벌법의 법적 문제점과 개선방안’, 그리고 ‘도시안전을 위한 새로운 재난관리시스템과 거버넌스’에 대해 논의합니다. 주제발표를 맡아주신 한국행정연구원 최호진 박사님, 서울과학기술대학교 정진우 교수님, 충북대학교 국가위기관리연구소 박현수 센터장님께 감사드립니다. 또한 토론을 맡아주신 모든 전문가분들께도 깊은 감사의 마음을 전합니다.

오늘 이 자리가 재난안전관리의 새로운 지평 열어줄 것이라 믿습니다. 또한 이를 통해 우리 사회가 더욱더 안전한 사회로 나아갈 수 있는 밑거름이 될 수 있기를 바라며, 참석하신 모든 분들의 안전과 안녕을 기원합니다.

충북대학교 국가위기관리연구소 소장 송유진



발제 01.

지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화방안
최호진 한국행정연구원 박사



제13차
국가위기관리포럼
발표자료

지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화방안

2024. 4. 18.

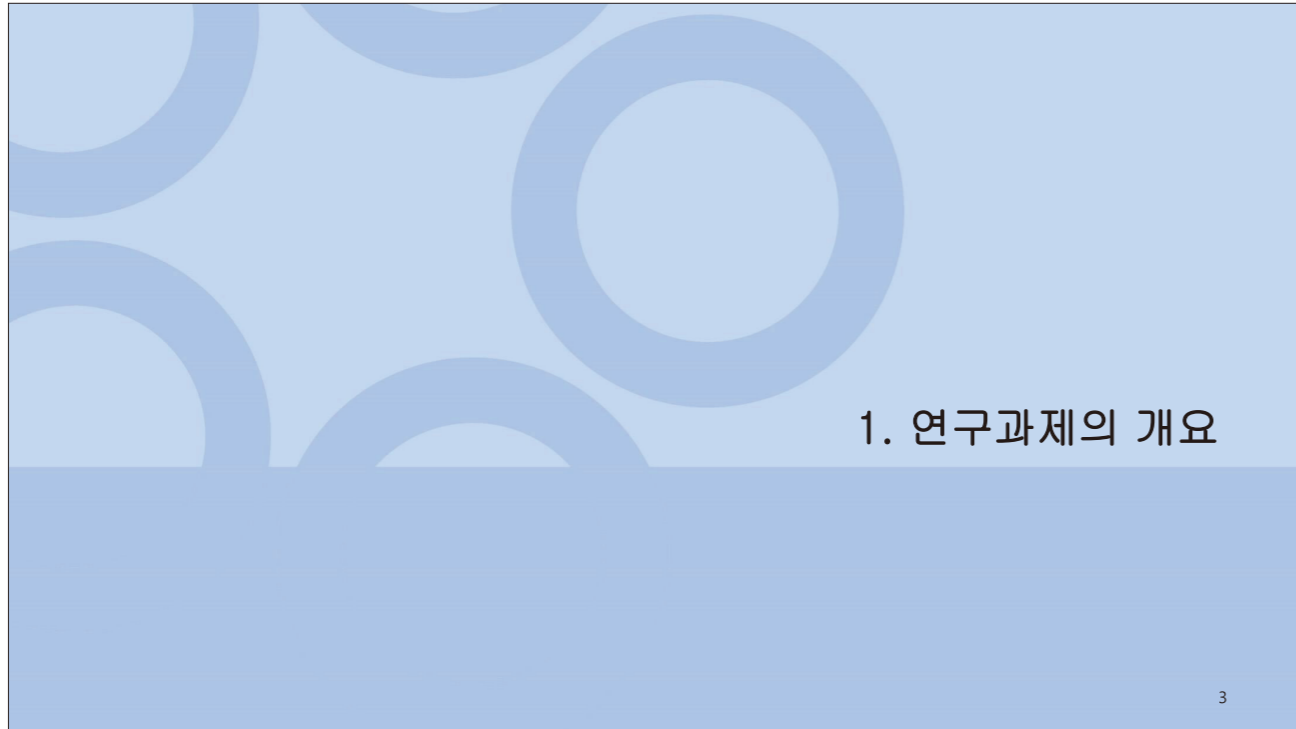
최호진 선임연구위원



한국행정연구원

목 차

- 01 | 연구과제의 개요
- 02 | 이론적 논의
- 03 | 제도 및 현황 분석
- 04 | 업무담당자 인식조사 분석
- 05 | 현장인터뷰 조사 분석
- 06 | 전문성의 저해요인과 강화방안



1.1 연구개요 - 연구의 배경(2)

> 지방자치단체 재난안전관리 담당 공무원의 전문성 강화 필요성 증대

- 2016년 국정감사에서 정부의 재난조직정비에도 불구하고 우리나라 지방자치단체 재난안전관리 공무원의 업무 전문성 및 보유역량이 많이 부족하며 이를 개선하기 위한 지방자치단체 공무원의 역량 육성방안을 마련할 필요가 있다는 점을 촉구
- 2019년 말에 중앙안전관리위원회가 발표한 「제4차 국가안전관리기본계획(2020~2024)」에서 지방자치단체 재난안전관리 담당 공무원의 순환보직, 업무기피현상 등으로 재난안전관리 전문성 부족 등의 어려움이 초래되고 있으며, 이로 인해 비상상황에서 지방자치단체의 재난대응역량 부족과 같은 문제가 발생하고 있다고 진단
- 재난현장의 최일선에서 공중보건재난의 대응과 관련한 업무를 담당하고 있는 지방자치단체 재난안전관리 부서 소속 공무원들의 역할에 관한 중요성이 커짐에 따라 이들 인력들의 전문성 향상을 통해 신속한 재난 대응을 위한 수요에 부응하기 위한 행정적인 필요성은 한층 커짐

"지자체 안전관리 공무원, 업무역량 매우 부족"

공무원 해당 업무 담당기간 1년 미만 53.7%
 활용률 의문, 공무원 안전관리 역량 향상 촉구
 [법률저널=이인아 기자] 전국 지자체 안전관리 담당 공무원의 업무 전문성이 턱없이 부족한 것으로 나타나 업무 역량을 높여야 하는 한편 재난 관련 전문성의 필요성이 크게 대두되고 있는 만큼 일선 지자체 공무원들의 재난 대응역량 전문성을 점검해보는 기관이 필요하다는 주장이 제기됐다.
 행정자치부는 지난해 4월 말 전국 시도와 시군구, 읍면동의 현장 재난대응 체계 확립을 위해 인력충원과 함께 재난 대응조직을 정비하고 지휘를 지원했고 이후 일선에서는 지휘에 따라 조치했다.
 하지만 이러한 재난조직정비에도 불구하고 최근 연이은 광주지진과 태풍피해 대응과정에서 중앙과 지방정부가 보여준 대응능력이 미흡한 것으로 나와 공무원들의 재난 대응역량 전문성을 의심하는 이가 적지 않았다. 이에 안전관리 담당 공무원들의 업무 전문성을 키우는데 다각적인 노력을 해야 한다는 의견이 제기된 것이다.
 이같은 내용에 대해 일선 안전관리 담당 공무원들도 대체로 공감하고 있는 상황이다. 지자체 재난안전관리부서에 장기근속 공무원들이 없을 뿐 아니라 공무원 스스로도 안전관리의 중요성에 비해 자신들의 보유역량이 떨어지는 것으로 인식하고 있었던 것.
 행정위 의원은 "최근 발생한 광주지진사태와 태풍 피해를 겪으면서 정부에 대한 국민신뢰가 크게 떨어졌고 공무원들 역시 자신들의 안전관리 대응역량이 부족하다는 것을 인정하는 상황이다"라며 "안전관리 역량의 중요성에 비해 관련 공무원들의 역량부족이 무엇에 기인하는지 살펴보고 지자체 공무원들의 재난관리 역량을 육성시켜 나가도록 시도와 각기 바란다"고 전했다. (이와경제)

* 이인아, (2019), "지자체 안전관리 공무원, 업무역량 매우 부족", 법률저널, 2019년 10월 22일 기사.

다. 비상상황에서 정부 대응역량 보완 필요

- 지방자치단체의 재난대응역량 부족
- 대형 재난안전사고에 대한 지자체의 중앙의존적, 소극적 자세
- 지자체 재난담당 공무원의 순환보직, 업무기피현상 등으로 재난관리 전문성 부족 및 효율적 재난관리에 어려움 초래

* 출처: 중앙안전관리위원회(2019), 「제4차 국가안전관리기본계획(2020~2024)」, 34쪽에서 부분 재인용.

1.1 연구개요 - 연구의 배경(1)

> 재난안전관리 인력의 전문성 강화 필요성이 증대

- 재난 및 안전사고의 발생 이후 정부는 조직개편, 인력보강 등 재난안전관리 역량강화를 시도하나, 대부분 중앙정부의 총괄 재난대응기능 중심으로 추진하여 왔음
- 통합적 재난관리체계를 구축하고 현장 즉시대응 역량 갖추기 위해서 정부·공공기관·지방자치단체의 재난안전 관리 인력이 전문성을 갖추고 대비하는 것이 중요

> 재난안전관리의 인력 전문성 강화 시도에 대한 체계적 검토가 필요한 시점

- 재난안전관리 인력의 전문성을 확보하기 위해 방재안전직렬의 도입 등의 노력이 있었으나, 재난안전 관련 인력의 전문성 강화 시도의 성과와 한계에 대한 논의가 부재한 실정임
- 방재안전직렬 도입 이후 성과와 한계를 검토하고 재난안전 인력의 전문성 강화와 연계하여 개선방안을 모색할 필요가 있음
- 최근 조사에 따르면 재난안전 부서 종사자들의 직무 만족도는 낮은 수준으로 방재안전직 인력조사 직무에 만족하지 못하고, 이직을 고민하고 있는 것으로 나타나 채용 및 배치로 재난안전 인력의 전문성이 보장되는 것이 아님을 보여줌
- 따라서 방재안전직을 포함한 재난안전관리 업무담당 인력들의 전문성 강화를 위해 제도적·조직적 차원의 노력이 필요함

1.2 연구개요 - 연구 목적 및 방법

> 재난안전관리 인력 현황과 전문성 저해요인 분석 및 전문성 제고 방안 제시

- 중앙정부/지자체/공공기관의 재난안전관리 인력 현황과 전문성 제고를 저해하는 요인을 분석하여 이를 토대로 향후 재난안전관리 인력의 전문성을 강화하기 위한 개선방안을 제시
- 총 2개년에 걸쳐 진행된 연구과제로써 중앙부처와 공공기관(1차년도: 2020년), 광역 및 기초 지방자치단체(2차년도: 2021년)를 대상으로 재난안전관리 인력의 전문성 수준을 분석하고 전문성 강화 방안을 제시

> 지방자치단체의 재난안전관리 인력 현황과 전문성 제고를 저해하는 요인을 분석 및 개선방안 제시

- 광역과 기초 지방자치단체를 대상으로 이들 기관의 재난안전관리 인력 현황을 파악하고, 이들 기관의 인력들의 전문성을 제고하기 위해 담당업무의 효과적인 수행을 저해하는 요인들을 분석한 후 이를 토대로 향후 재난안전관리 업무 관련 전문성을 강화하기 위한 정책적 대안을 도출하여 제시하고자 함

> 우리나라 광역과 기초 지방자치단체에서 재난안전관리 업무를 수행하고 있는 공무원을 분석대상으로 설정함

- 선행연구 및 문헌검토를 통해 지방자치단체 재난안전관리의 중요성과 의의, 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성의 개념 및 구성요소와 영향요인에 대해 분석
- 문헌검토, 사례조사, 현황조사 이후 연구진이 개발한 지표를 토대로 업무담당자 대상의 설문조사(인식조사)와 전문가 대상의 델파이 조사를 실시하여 이를 실시하여 광역과 기초 지방자치단체의 재난안전관리 인력에 대한 전문성 관리 실태, 문제점, 개선방안 등에 대해 조사

1.3 연구개요 - 연구 문제

<표 1-1> 본 연구의 연구문제

구분	연구문제
연구문제 1	• 지방자치단체에서 재난안전관리 업무를 효과적으로 수행하기 위해 요구되는 전문성에는 어떠한 구성요소가 있으며, 그 핵심개념들은 어떻게 정의되는가? 그리고 이들의 전문성에 영향을 미치는 영향요인은 무엇인가?
연구문제 2	• 현재 지방자치단체에서는 재난안전관리 업무를 수행하고 있는 인력과 조직체계를 어떻게 갖추어 운영하고 있는가?
연구문제 3	• 현재 지방자치단체에서 재난안전관리 업무를 수행하고 있는 인력들의 전문성 수준은 어느 정도인가? - 이들이 담당업무를 효과적으로 수행하는 데 요구되는 전문성의 수준 대비 현재 어느 정도의 전문성을 갖추고 있는가를 분석하여 어떠한 방향으로 개선을 할 것인지를 논의
연구문제 4	• 현재 우리 지방자치단체에서 재난안전관리 업무를 수행하고 있는 인력들의 전문성 확보를 위해 어떠한 인사관리 제도를 도입하고 있으며, 이러한 제도들은 잘 운영되고 있는가?
연구문제 5	• 해외 주요 국가들(미국과 일본)은 전문성에 기반한 재난안전관리 업무를 수행하기 위해 지방정부 수준에서 어떻게 인력과 조직을 운영하고 있는가? - 이를 통해 시사점을 도출하여 우리 공공부문의 재난안전관리 업무 담당 인력의 전문성을 제고하기 위한 개선방안 도출에 활용
연구문제 6	• 현재 우리 지방자치단체에서 재난안전관리 업무를 수행하고 있는 인력들의 전문성을 보다 강화해 나가기 위해서 어떤 점을 개선해야 할 것인가? - 이와 관련한 지방자치단체 공무원, 공공기관 종사자, 그리고 전문가들의 인식은 어떠한가, 이들의 인식에 차이점은 있는가? - 전문성 강화를 위해 정책적으로 개선해 나가야 할 우선적 대안은 무엇이며, 이러한 대안을 실행해 나가는 데 어떠한 세부 전략의 마련이 필요한가?

출처: 최호신·김경우(2020: 5-6)의 내용을 토대로 일부 수정 및 보완하여 작성함

2.1 재난안전관리 인력 전문성의 개념 및 구성요소

> 재난안전관리 인력 전문성 개념

- 재난안전관리 인력의 전문성의 개념은 역량에 가까운 의미로 쓰이고 있음
- 일반적으로 전문성은 지식·기술(협의) 뿐만 아니라, 윤리규범 등을 포괄하는 다차원적인 특성을 지닌 개념(광의)
 - * 협의의 의미: 지식·기술
 - * 광의의 의미: 경험, 관계형성 능력, 의사소통 능력 등을 포괄
- 연구진은 '재난안전 분야의 문제점을 파악하고, 분석하여, 해결하는 능력'으로 정의함

> 재난안전관리 인력 전문성 구성요소

- 전문성의 구성요소는 직업의 유형 또는 전문 분야마다 다양함
- 전문성의 구성요소는 개별적으로 작용하기보다 끊임없이, 상호작용과 학습을 통해 발달함
- 일반적으로 공무원의 경우, 지식 및 기술, 경험 등의 요소뿐만 아니라 소명의식 또는 윤리규범의 준수 등이 전문성의 중요한 구성요소로 제시됨
- 본 발표문에서는 공공부문의 종사자인 재난안전관리 인력의 특징과 문헌에서 재난관리 인력의 역량 또는 전문성의 구성요소를 종합하여 재난안전관리 인력의 전문성 구성요소로 제시함

2. 이론적 논의

2.2 재난안전관리 인력 전문성 영향요인

> 재난안전관리 인력 전문성 영향요인에 관한 기존연구 검토

- 재난안전관리 인력의 전문성에 영향을 미칠 수 있는 요인에 대한 포괄적 검토의 부족
- 일부 교사 또는 공무원의 전문성에 초점을 둔 연구들은 제도적 요인, 조직적 요인, 개인적 요인 등을 함께 고려함
- 그러나 재난안전관리 인력의 전문성과 관련된 문헌은 주로 인사 제도나 교육·훈련 프로그램을 검토하고, 문제점과 개선방안을 제시하는 수준임

> 재난안전관리 인력 전문성 영향요인

- 한국행정연구원(2020)의 연구에서는 인사관리·제도적 요인, 조직·직무적 요인, 개인적 요인 등 재난안전관리 인력의 영향에 미치는 요인들을 포괄적으로 검토함
 - * 인사관리·제도적 요인: 채용·배치, 교육·훈련, 성과관리, 경력개발제도 등
 - * 조직·직무적 요인: 조직문화와 리더십, 직무의 특성 등
 - * 개인적 요인: 공공봉사 동기, 직무만족 등

2.3 지방자치단체 재난안전관리의 의의

- > **지방자치단체 재난안전관리의 중요성**
 - 지방자치단체는 최일선 재난관리책임기관으로서 주민의 재산과 생명을 보호
 - 지방자치단체는 지역에 발생하는 자연재해, 사회재난, 기술적 위험과 재난, 테러 등 복잡하고 중대한 문제들에 대해 직면하고 있음
 - 지방자치단체는 지역의 재난안전 문제들을 해결하는 데에 보다 많은 권한과 책임을 중앙정부로부터 위임받고 있음
- > **지방자치단체 재난안전관리 역할**
 - 지방자치단체는 지역주민을 보호하기 위해 재난 및 안전사고에 대응하며, 재난 및 안전사고 발생 이전부터 그 발생을 억제하거나 경감시키는 활동을 통해 재난피해를 최소화하며, 그리고 복구활동을 통해 지역주민들이 일상에 복귀하도록 돕는 역할을 수행
 - 지방자치단체는 재난안전관리를 원활하기 추진하기 위해, 지역안전관리계획의 수립, 지역자원의 확보 및 관리, 이해관계자 간 조정 및 협력 촉진, 지역사회 참여 독려와 교육 등 다양한 활동을 전개하고, 피해 최소화를 위한 인적·물적 자원 동원 등 재난대응과 같은 재난관리 전 과정에 걸쳐 주체적인 역할을 수행함(권건주, 2005: 82-83; 이재은, 2015: 115)

3. 제도 및 현황 분석

2.4 지방자치단체 재난안전관리 인력의 역량에 관한 논의

- > **지방자치단체 재난안전관리 인력의 역량(전문성) 개념과 구성요소**
 - 재난안전 관리자는 지방자치단체 재난관리 부서와 행정안전부 등 중앙부처에 근무하는 공무원, 정부 공공기관의 재난관리 부서 담당자 등이 해당될 수 있으며, 본 연구는 지방정부의 재난관리자로서 지방자치단체 재난관리업무를 수행 공무원에 초점을 맞춤
 - 본 연구는 재난안전관리자의 역량 또는 전문성을 '재난안전분야의 문제점을 파악·분석·해결하는 총체적 능력'으로 정의하고자 하며 주로 '역량'의 개념을 사용
- > **본 연구의 지방자치단체 재난안전관리자의 전문성 구성요소**
 - 재난안전관리자의 역량 구성요소를 전문지식·기술, 경험, 협력·소통, 조정 및 통합관리, 윤리규범으로 범주화하여 분석
 - 5가지 구성요소들은 상호 연계되어 작용함으로써 재난안전 관리자들이 재난상황의 전·후에 걸쳐 문제점을 파악하고, 분석하며, 문제를 해결해 나가는 능력을 형성할 수 있게 함
- > **제도적 요인**
 - 제도적 요인으로는 순환근무와 같은 채용·배치, 교육훈련 프로그램, 근무평정·성과보상과 같은 성과관리제도 등을 포함
- > **조직적 요인**
 - 리더십·조직문화·직무 특성 등이 지방자치단체의 재난안전관리 공무원의 역량에 영향을 미칠 수 있는 하위요인
- > **개인적 요인**
 - 지방자치단체의 재난안전관리 공무원의 기질적 요소로서 적극성, 공공봉사동기와 같은 개인의 태도·의지에 관한 요인을 포함

3.1 재난안전관리 인력 전문성 강화 관련 인사관리·제도 현황

- > **방재안전직렬제도 (중앙부처 + 지방자치단체)**
 - 재난관리 업무를 수행하기 위한 특유의 역량이 필요하여 도입
 - 2012년부터 방재안전직렬 도입을 위한 추진계획을 수립하였고 2013년 「공무원임용령」 및 「지방공무원임용령」을 개정하여 방재안전직렬을 신설
 - 다른 직렬과는 다르게 전보제한 기간을 2년으로 제한
- > **전문직 공무원제도 (중앙부처 + 지방자치단체)**
 - 잦은 순환보직으로 인해 발생하는 전문성 부족 문제를 해소하고 전문성이 필요한 분야에서 전문 인력들이 근무할 수 있도록 2017년도부터 시범적으로 실시한 제도
 - 2017년 3월에 부처마다 전직시험위원회를 만들어 일반직 공무원 대상의 전직시험을 실시하여 전문직 공무원을 선발하였고, 2017년 5월 8일자로 행정안전부 등 6개 부처 내 6개 전문분야에서 시범 운영되었음
 - 전문분야의 지정은 소속 장관이 소관 업무 중 높은 전문성과 장기 재직이 필요한 분야를 인사혁신처장과 협의하여 지정 할 수 있음
- > **전문직위 제도 (중앙부처)**
 - 3급 이하 공무원을 전문분야별로 양성·관리하기 위하여 각 부처마다 업무분야별로 조직을 구분하고 전문분야에 따라 전보 등의 인사관리를 수행함
 - 국제관계와 같이 경험의 축적이 필요한 분야, 국민의 생명·안전과 직결된 분야와 같이 특별한 자격 및 요건이 요구되는 분야나 소속 장관이 전략적으로 육성하는 분야의 직위를 전문직위로 지정하고, 동일한 업무분야의 직위에 대해 전문 직위군으로 지정하여 관리함

3.2 지방자치단체의 유형 구분

- > **개요**
 - 2021년 현재 기준으로 우리나라에는 총 243개의 지방자치단체가 있으며, 17개의 광역 지자체와 226개의 기초 지자체로 구성
 - 「지방자치법」 제2조에서는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도로 구성된 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체를 구분
 - 광역 지자체와 기초 지자체 내에서도 법제도에 따라 유형을 구분할 수 있음
 - * “2015년 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준”에서는 광역 지방자치단체를 2개 유형(도시형, 농촌형)으로, 그리고 기초 지방자치단체를 5개 유형(대도시형, 중소도시형, 도농형, 농촌형, 제한도시형)으로 구분하고 있음
- > **광역 지방자치단체의 유형**
 - 분류기준을 살펴보면, 도시형과 농촌형 광역 지방자치단체는 재정 측면에서 구분할 수 있음(재정측면에서 차이가 존재)
 - 도시형 광역 지방자치단체에 해당하는 특별시·광역시의 지방세는 11개 지방세목 중에서 재산세와 등록면허세를 제외한 9개 세목이 포함되지만, 농촌형 광역 지방자치단체에 해당하는 도의 지방세는 등록면허세, 취득세, 지방소비세, 레저세, 지방교육세, 지역자원시설세의 6개 세목만 포함됨(배인명, 2019: 135)
- > **기초 지방자치단체의 유형**
 - 기초 지방자치단체를 「지방자치법」과 위의 분류 기준에 따라 5개 유형으로 분류
 - 대도시형, 중소도시형, 도농형 기초 지방자치단체에 해당하는 시, 농촌형 기초 지방자치단체에 해당하는 군, 제한도시형 지방자치단체에 해당하는 구로 구분

3.3 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석(2)

- > **광역 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석**
 - 도시형과 농촌형 지자체의 재난안전부서의 과 구성 및 인력 현황을 살펴보면, 상대적으로 도시형 지자체의 인력 규모가 더 큰 것을 확인할 수 있었음
 - 도시형 지자체의 경우 평균 130.5명의 인력이 있는 것으로 나타났으나, 농촌형 지자체의 경우 평균 86.5명의 인력이 있는 것으로 나타나, 평균적으로 43명 정도 인력 규모가 차이가 나는 것을 확인할 수 있었음
 - 반면, 과 구성은 도시형과 농촌형이 모두 유사한 것으로 나타났음. 과 구성을 살펴보면, 대부분의 지자체에서 총괄과 1개와 재난담당부서 1~2개로 유사한 구성을 보이고 있었으며, 지자체에 따라 하천과, 원자력과 등 특수업무 담당과들이 나타났음
 - 도시형과 농촌형 지자체 과 구성의 차이점이라면, 도시형 지자체의 경우 민생사법경찰업무를 수행하는 과들이 나타났으나, 농촌형 지자체에서는 대부분 총괄과나 사회재난과 업무에 포함되는 형태로 나타났음

3.3 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석(1)

- > **지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석방향**
 - 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 현황은 재난안전총괄부서 인력 현황, 방재안전직렬 현황, 담당업무라는 3가지 측면에서 살펴봄
 - ‘재난안전관리자’의 역량을 살펴보기 위해, ‘재난안전관리자’ 역할을 담당하는 부서인 재난안전총괄부서와 이 부서의 구체적인 업무를 살펴봄
 - 세월호 참사 이후 정부는 재난안전관리 업무를 담당하고 있는 공무원의 전문성 강화를 위해 방재안전직렬 제도, 전문직 공무원 제도, 전문직위 제도를 도입하였음(최호진·김경우, 2020: 60)
 - 그러나 지방자치단체의 재난안전관리자들과 현장면접을 시행한 결과 전문직 공무원이나, 전문직위 공무원은 거의 없었으며, 방재안전직렬 공무원만 소규모로 있는 것으로 나타남
 - 따라서 한국행정연구원의 연구에서는 방재안전직렬 공무원의 현황도 살펴봄

3.3 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석(3)

- > **도시형 광역 지자체의 재난안전부서**
 - 모든 도시형 광역 지방자치단체는 국·실 수준에서 재난안전관리 총괄부서를 가지고 있음
 - 명칭은 주로 시민안전실을 사용하고 있으나, 서울특별시의 경우 안전총괄실, 인천광역시의 경우 시민안전본부라는 명칭을 사용
- > **농촌형 광역 지자체의 재난안전부서**
 - 모든 농촌형 광역 지방자치단체는 국·실 수준에서 재난안전관리 총괄부서를 가지고 있음
 - 명칭은 안전관리실(경기도), 재난안전실(강원도, 경상북도, 충청남도, 충청북도), 도민안전실(전라남도, 전라북도, 제주특별자치도), 재난안전건설본부(경상남도)로 다양하게 나타났음

<표 3-1> 도시형 광역 지자체 재난안전총괄부서의 과 구성 및 인력

구분	부서명	인원
서울특별시	안전총괄실	138
광주광역시	시민안전실	177
대구광역시	시민안전실	121
대전광역시	시민안전실	144
부산광역시	시민안전실	127
울산광역시	시민안전실	87
인천광역시	시민안전본부	141
세종특별자치시	시민안전실	109

출처: 정부24 홈페이지 내 정부/지자체 조직도(https://www.gov.kr/portal/orginfo)를 참고하여 지자체 구성(검색일: 2021.02.26.).

<표 3-2> 농촌형 광역 지자체 재난안전총괄부서의 과 구성 및 인력

구분	부서명	인원
강원도	안전관리실	78
경기도	안전관리실	117
경상남도	재난안전건설본부	113
경상북도	재난안전실	89
전라남도	도민안전실	83
전라북도	도민안전실	64
충청남도	재난안전실	95
충청북도	재난안전실	82
제주특별자치도	도민안전실	58

출처: 정부24 홈페이지 내 정부/지자체 조직도(https://www.gov.kr/portal/orginfo)를 참고하여 지자체 구성(검색일: 2021.02.26.).

3.3 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석(4)

> 광역 지자체의 방재안전직 현황

- 도시형 및 농촌형 지방자치단체의 전반적인 인력 현황의 경우 도시형이 농촌형에 비해 인력이 더 많은 것으로 나타났으나, 방재안전직 인력 수는 오히려 적은 것으로 나타났음
- 도시형 광역 지방자치단체의 방재안전직 현황을 살펴보면, 평균 6.5명으로 나타났으나, 농촌형 광역지방자치단체의 경우 평균 7명으로 나타남
- 특히, 도시형 광역 지방자치단체 중 방재안전직을 많이 고용하고 있는 서울특별시 제외하게 되면, 도시형 지자체의 평균 방재안전직 수는 평균 3.43명으로 줄어들게 되어 도시형과 농촌형의 격차는 더욱 벌어지게 됨
- 서울특별시의 경우 타 지자체들에 비해 방재안전직 인력 규모도 크며, 5급과 6급 등 상대적으로 높은 직위의 방재안전직 규모도 큰 것으로 나타남(타 지자체들의 5급, 6급 공무원들의 총 합은 5급 2명, 6급 3명인데 비해, 서울특별시는 5급 4명, 6급 8명이 근무)

<표 3-3> 광역 지자체의 방재안전직 현황

구분	지방자치단체명	5급	6급	7급	8급	9급	총	
도시형	서울특별시	4	8	14	2	0	28	
	광주광역시	0	0	0	4	1	5	
	대구광역시	0	0	0	0	0	0	
	대전광역시	0	0	0	1	1	2	
	부산광역시	0	0	2	4	0	6	
	울산광역시	0	0	1	0	0	1	
	인천광역시	0	0	5	1	1	7	
세종특별자치시	0	0	1	2	0	3		
평균		0.5	1	2.875	1.75	0.375	6.5	
농촌형	강원도	0	1	0	1	0	2	
	경기도	0	1	8	5	3	17	
	경상남도	0	0	2	4	2	8	
	경상북도	0	0	0	2	2	4	
	전라남도	0	0	2	4	0	6	
	전라북도	0	0	1	3	0	4	
	충청남도	0	0	1	1	0	2	
	충청북도	0	0	1	2	5	8	
	제주특별자치도	2	3	1	3	3	12	
	평균		0.22	0.56	1.78	2.78	1.67	7

출처: 행정안전부(2021). 자치단체 방재안전직 현황(내부자료)을 참조.

3.3 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석(6)

> 대도시형 기초 지자체의 재난안전부서

- 대도시형 기초 자치단체로는 고양시, 포항시, 김해시 등 총 15개의 기초지방자치단체가 해당
- 대도시형 기초 지방자치단체 중 고양시와 포항시를 제외한 지자체의 경우 1개의 과가 재난안전총괄업무를 담당하는 것으로 나타남*
* 고양시는 시민안전과와 재난대응과가 총괄업무를 담당하고, 포항시는 안전총괄과 및 지진특별지원단에서도 재난안전관리업무 담당
- 재난안전총괄부서의 명칭은 시민안전과, 시민안전관, 재난대응과, 365안전센터, 재난안전관, 안전총괄과, 시민안전담당관, 안전정책과, 안전도시과 등으로 다양하게 나타남
- 대도시형 기초 지방자치단체의 안전총괄부서의 인력은 평균 37.07명인 것으로 나타남

<표 3-4> 기초 지자체 재난안전총괄부서의 인력

구분	기초지자체	평균	표준편차	최소	최대
대도시형	고양시 등 15개	37.07	14.89	18	71
중소도시형	동해시 등 24개	23.875	7.54	15	45
도농형	강릉시 등 36개	24.17	6.67	16	46
농어촌형	고성군 등 82개	27.57	11.18	15	90
제한도시형	강남구 등 69개	25.38	9.03	13	58

출처: 정부24 홈페이지 내 정부/지자체 조직도(<https://www.gov.kr/portal/org/info>)를 참고하여 저자 재구성(검색일: 2021.05.10)

3.3 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석(5)

> 기초 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석

- 대도시형, 중소도시형, 도농형, 농어촌형, 제한도시형 지자체의 재난안전부서의 과 구성 및 인력 현황을 살펴보면, 인구규모가 큰 대도시형 기초 지방자치단체를 제외하고는 인력규모에서 큰 차이가 나지 않는 것을 확인할 수 있었음
- 대도시형의 경우 평균 37.07명의 인력을 보유하고 있는 반면, 중소도시형은 23.87명, 도농형은 24.17명, 농어촌형은 27.57명, 제한도시형은 25.38명이 재난안전부서에서 근무하고 있는 것으로 나타났음
- 다만, 재난안전부서의 인력 규모가 최소 13명에서 최대 90명으로 편차가 매우 큰 편이며, 지방자치단체에 따라 교통신나 건설 등의 업무를 재난안전부서에 포함시켜 두는 경우도 있기 때문에 인력규모 만으로는 기초 지방자치단체 유형에 따른 재난안전관리부서의 특성 차이를 구분하기 힘들 것으로 보임

3.3 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석(7)

> 중소도시형 기초 지자체의 재난안전부서

- 중소도시형 기초 지방자치단체로는 과천시, 구리시, 동해시, 양산시 등 24개 기초지방자치가 해당됨
 - 모든 중소도시형 기초 지방자치단체는 1개의 과가 재난안전총괄업무를 담당하고 있으며, 총괄부서의 명칭으로는 안전총괄과, 안전과, 재난관리과, 시민안전과 등으로 다양하게 나타남
 - 재난안전총괄부서에서 근무하는 인력은 평균적으로 23.875명이며, 오산시, 계룡시가 각각 15명으로 가장 적은 인원이 근무하고, 양산시가 45명으로 가장 많은 인원이 근무하고 있음
- #### > 도농형 기초 지자체의 재난안전부서
- 도농형 기초 지방자치단체는 강릉시, 순천시, 영주시, 보령시 등 총 36개가 해당됨
 - 모두 1개의 재난안전총괄부서를 운영 중이며, 부서의 명칭은 재난안전과, 안전총괄과, 안전총괄담당관, 시민안전과, 안전재난관리과, 안전재난하천과 등으로 다양하게 나타남
 - 재난안전총괄부서의 평균 인력 수는 24.17명이며, 강원도 춘천시(46명)로 인력 수가 가장 많았음. 한편, 인력 수가 적은 지방자치단체는 경상북도 문경시(16명), 충청북도 제천시(16명), 경상북도 영주시(17명) 등이 있는 것으로 나타남

3.3 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석(8)

> 농어촌형 기초 지자체의 재난안전부서

- 농어촌형 기초 지방자치단체에는 고성군, 양구군, 양양군, 가평군 등 총 82개의 지방자치단체가 포함됨
- 모든 재난안전총괄부서는 1개 과로 구성되어 있으며, 명칭은 안전총괄과, 안전방재과, 안전관리과, 안전과, 안전재난과, 안전도시과, 재난안전과, 재난안전담당관, 군민안전과 등 다양한 명칭을 사용하고 있음. 또한 교통이나 건설 분야를 함께 담당하기도 하는데, 이 경우 안전교통과, 안전건설과, 건설방재과, 안전재난건설과 등과 같이 교통, 건설이라는 단어가 과 명칭에 포함되어 있음
- 인력을 살펴보면, 평균적으로 27.57명의 인력이 재난안전총괄부서에서 근무하고 있으며, 교통 혹은 건설 업무를 병행하는 과들이 있는 경우 재난안전업무만 담당하는 과에 비해 인력이 상대적으로 많았음
 - * 정선군 안전과(90명), 강진군 안전재난교통과(56명), 완도군 안전건설과(51명), 함평군 안전건설과(50명), 장성군 안전건설과(49명) 등

> 제한도시형 기초 지자체의 재난안전부서

- 제한도시형 기초 지방자치단체로는 서울 강남구, 광주 광산구, 대구 달서구 등 69개 기초지방자치단체가 포함됨
- 모두 1개의 재난안전총괄부서를 가지고 있으며, 명칭은 안전총괄과, 안전도시과, 안전관리과, 도시안전과, 미래안전과, 주민안전과, 자치안전과 등 다양한 부서명을 사용하고 있음
- 인력의 경우 평균적으로 25.38명이 해당 부서에 소속되어 있음. 서울특별시 강남구(58명), 대구광역시 달서구(50명), 서울특별시 강북구(47명), 부산광역시 금정구(46명) 등이 인력이 많은 과들로 구성됨. 한편, 인력 수가 적은 과들은 대전광역시 대덕구(13명), 서울특별시 동대문구와 구로구(14명), 대전광역시 동구(14명) 등으로 나타남
 - * 서울 강남구/대구 달서구는 CCTV관제 인력의 수가, 서울 강북구는 하천관리 관리 인력 수가, 부산 금정구는 도로관리 인력이 많았음

3.4 재난안전 교육훈련 : 교육훈련 제도

● 재난안전분야 종사자 교육

- 「재난 및 안전관리 기본법」제29조의 2에 따라 재난관리책임기관에서 재난 및 안전관리업무를 담당하는 공무원이나 직원은 정기적·수시적으로 재난안전관리 전문교육을 이수하여야 함
- 교육은 중앙행정기관 및 시·도 소속의 공무원 교육기관, 재난관리책임기관 소속의 교육기관, 행정안전부 장관이 지정한 민간교육기관에서 수행함
- 전문교육은 관리자 전문교육과 실무자 전문교육으로 구분되며, 해당 업무 맡은 자는 1년 이내 신규교육을 받고, 신규교육 이후, 2년마다 말도록 함

● 재난안전대비훈련

- 「재난 및 안전관리 기본법」제34조의 9에 따라 행정안전부 장관은 매년 재난대비훈련의 기본계획을 수립하고 이를 전달하여 재난관리책임기관의 장이 소관분야 별로 자체계획을 수립하여 보고하도록 함
- 이후 동법 제35조를 통해 훈련주관기관을 규정하고 대통령령에 따라 매년 재난관리책임기관, 긴급구조지원기관, 군부대 등 관계기관과 합동으로 재난대비 훈련을 시행함

3.3 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석(9)

> 기초 지자체의 방재안전직 현황

- 기초 지방자치단체에서 근무하고 있는 방재안전직 현황을 살펴 보면, 평균적으로 대도시형 지자체에서 많은 방재안전직을 고용하고 있었음. 대도시형의 경우 평균 6.47명의 방재안전직을 고용하고 있었으며, 중소도시형의 경우 3.42명, 도농형 2.83명, 농어촌형 1.95명, 제한도시형 1.58명이 근무하고 있는 것으로 나타남
- 인구규모가 상대적으로 큰 대도시형의 방재안전직 공무원 수가 다른 유형 지자체의 방재안전직 공무원 수의 2배 이상으로 나타남
- 또한 시 형태의 지자체(중소도시형, 도농형)와 군 형태(농어촌형)의 지자체 비교시, 상대적으로 인구 규모가 큰 시 형태의 지자체에 더 많은 방재안전직 공무원이 있음. 이는, 지자체의 인구규모가 커짐에 따라 방재안전직 규모가 클 수 있다는 점을 시사함
- 급수별 방재안전직 인력을 살펴보면, 기초 지자체의 방재안전직 공무원의 경우 5급 공무원은 0명이며, 6급 공무원은 2명으로 나타나 대부분 하위 직급인 7, 8, 9급에 편중되어 있는 것으로 나타남

<표 3-5> 기초 지자체의 방재안전직 현황

유형	5급	6급	7급	8급	9급	전체
대도시형	0	0	0.47	2.67	3.33	6.47
중소도시형	0	0.04	0.58	0.92	1.88	3.42
도농형	0	0	0.42	1.11	1.31	2.83
농어촌형	0	0	0.18	0.88	0.89	1.95
제한도시형	0	0.01	0.3	0.59	0.67	1.58

출처: 행정안전부(2021). 지자체 방재안전직 현황(내부자료)을 참조

3.4 재난안전 교육훈련 : 국내 교육프로그램 현황(1)

<표 3-6> 지방자치단체 공무원 대상 교육훈련기관 현황

구분	이름	교육과정 수	세부 교육구분		
			집합교육	E-러닝	
중앙	국가민방위재난안전교육원	134	87개	47개	
	지방자치단체개발원	315	67개	248개	
광역시	서울특별시 인재개발원	321	130개	191개	
	대전광역시 공무원교육원	457	76개	399개	
	대구광역시 공무원교육원	126	59개	67개	
	부산광역시 인재개발원	455	85개	370개	
	인천광역시 인재개발원	390	133개	198개	
	광주광역시 공무원교육원	243	70개	173개	
	도	경기도 인재개발원	5,727	77개	5,650개
		강원도 인재개발원	684	71개	698개
		충청북도 자치연수원	133	73개	60개
	충청남도 공무원교육원	959	59개	900개	
경상북도 인재개발원		160	53개	107개	
경상남도 인재개발원	1,022	67개	950개		
	전라북도 인재개발원	477	100개	377개	
전라남도 인재개발원	146	46개	100개		
	제주특별자치도 인재개발원	161	87개	69개	
			5개	5개	

출처: 2021년도 기관별 교육훈련계획을 바탕으로 저자 작성

3.4 재난안전 교육훈련 : 국내 교육프로그램 현황(2)

<표 3-7> 국가민방위재난안전교육원의 지자체 인력 대상 교육 프로그램

구분	재난안전관리 교육과정 ²⁰⁾	대상	
집합 교육	기본 과정	지자체 부단체장 재난안전 과정	시·군·구 부단체장
		(기관연계) 지자체 고위관리자 재난안전 전과정	시도 국장, 시·군·구 부단체장
	(기관연계) 지자체 관리자 재난안전과 정	시도 과장, 시·군·구 국장	
	(기관연계) 지자체 중견관리자 재난안전 전과정	시도 팀장, 시·군·구 과장	
	특화 과정	재난현장 통합자원봉사단 과정	지자체 자원봉사 업무담당자
	지역자율방재단 관리과정	지자체 지역자율방재단 업무 담당자	

출처: 국가민방위재난안전교육원(2021). 2021년도 교육훈련계획, pp.12-38의 재구성

<표 3-8> 지방자치단체개발원의 재난안전관리 교육 프로그램

구분	재난안전관리 교육과정	대상		
집합 교육	전문 교육	리더십 역량	포스트 코로나 아카데미	4급 이하 공무원
사이버 교육	나라콘텐츠	재난안전 법령	-	
		지진·지진해일 실무		
		기후변화 대응		

출처: 지방자치단체개발원(2021). 2021년도 교육훈련계획, pp.26-38의 재구성

4.1 인식조사의 개요

> 설문조사 개요

- 지방자치단체 재난 및 안전관리 업무 담당 공무원 총 458명을 대상으로 2021년 6월 7일부터 2021년 6월 23일까지 지자체 재난안전관리 업무 담당자의 전문성 및 영향요인에 대해 조사

> 설문문항의 구성

- 지자체 재난안전관리 업무담당자의 전문성 및 영향요인을 분석하기 위해 재난안전관리 인력의 전문성에 관한 문항 8개, 재난안전관리 인력의 전문성 영향요인에 관한 문항 10개, 재난안전관리 업무담당자 전문성 관련 문제점 및 개선방안에 관한 문항 8개를 구성하였으며, 이외에 응답자 성별, 연령, 학력, 소속 등 일반현황에 대해 문항을 구성함

<표 1> 설문조사의 개요

구분	내용
조사목적	지방자치단체 재난안전관리 업무담당자의 전문성 수준과 영향요인에 대한 인식 조사
조사대상	지방자치단체 재난 및 안전관리 업무 담당 공무원
조사내용	지자체 재난안전관리 업무담당자의 전문성 및 영향요인
조사방법	인터뷰를 활용한 토크쇼(CAWI)
조사기간	2021년 06월 7일 ~ 2021년 06월 28일
표본추출방법	비례 층화 표본추출
응답자 수	458명(광역: 172명/ 기초: 286명)

<표 2> 설문문항의 구성

구분	내용	
재난안전관리 인력의 전문성	문1	재난안전관리 업무 수행 시 업무담당자의 전문성 중요도
	문2	재난 및 사고 유형별 전문성 요구도 조사순위
	문3	전문성 확보를 위한 최소한의 업무수행기간
	문4	재난안전관리 업무 수행 시 가장 중요한 전문성의 구성요소
	문5	재난안전관리 업무 수행 시 가장 중요한 전문성의 구성요소
	문6	재난안전관리 전문성의 구성요소별 필요성과 보유성도
	문7	재난안전관리 단계별 지식 기술의 필요성과 보유성도
	문8	재난안전관리 단계별 전문성의 중요도
재난안전관리 인력의 전문성 영향요인	문9	재난안전관리 업무담당자에 대한 성과관리 평가
	문10	재난안전관리 업무담당자에 대한 적정 수준의 수당급과 인사가침
	문11	응답자가 2019-2020년 동안에 참가한 교육훈련 기관 시간 발생 내용
	문12	재난안전관리 업무담당자 대상 교육훈련 평가
	문13	응답자가 생각하는 효과적인 교육훈련 방식
	문14	재난안전관리 업무담당자의 경력개발제도 운영평가
	문15	응답자가 근무하는 조직의 관리자 리더십 평가
	문16	응답자가 근무하는 조직의 문화 평가
	문17	응답자가 수행하는 업무의 속성과 지원성도
	문18	응답자의 개인적인 특성
재난안전관리 업무담당자 전문성 관련 문제점 및 개선방안	문19	반주별(개인, 직무/조직, 제도) 우선적으로 개선되어야 할 부장적 영향 요인(1, 2순위)
	문20	가장 우선적으로 고려되어야 할 반주
	문20-1	가장 우선적으로 고려되어야 할 반주 선택이유(주관식)
	문21	재난안전관리 업무담당자의 전문성 향상을 위해 자발적 소모임(풀이, 소모임, 멘토링 등)을 통한 경력개발 필요성
	문22	효과적인 재난안전관리 업무수행을 위해 필요한 선행(1, 2순위)
	문23	효과적인 재난안전관리 업무수행을 위해 우선적으로 개선되어야 할 과제(1, 2순위)
	문24	재난안전관리 업무의 우수인력 확보를 위해 필요한 인센티브
	문25	평생직업인력 인력의 효과적 운용을 위해 개선(제)할 과제(1, 2순위)
응답자 일반현황	성별, 연령, 학력, 소속, 지자체 유형, 직급, 직종, 주요담당업무, 재직기간, 재난안전관리 업무기간, 직전 보직 재직기간, 직전 보직 업무특성	

4. 재난안전관리 업무담당자 인식조사 분석

4.2 재난안전관리 인력 대상의 설문조사 결과(1)

> 전문성과 경험의 중요성

- 지방자치단체 공무원들은 업무수행과정에서 전문성이 매우 중요하다고 인식하고 있고(5점 만점의 평균 4.7점), 그 중에서 가장 중요한 전문성의 구성요소는 경험이라고 응답함
- 응답자들은 전문성을 확보하기 위한 최소 근무기간을 1년~1년 6개월(26.6%)이 가장 빈도가 높게 나왔으며, 65%이상의 응답자들은 전문성을 쌓기 위해 1년 6개월 이상의 근무기간이 필요하다고 응답함

> 전문성의 필요수준과 현재수준

- 전문성 구성요소의 필요수준과 현재 보유수준의 차이 분석결과, 전문성 구성요소들이 필요수준이 높게 나왔지만 현재 보유수준은 대체로 충분치 않은 것으로 나타남
- 전문지식 및 기술 요소에서 재난안전관리 이론과 기술과 각 분야(시설, 토목 등) 이론/기술 등에서 가장 높은 수준의 능력이, 경험 요소 중에서 재난안전관리 업무경험이 매우 필요한 것으로 나타남
- 협력 및 소통 요소는 조직 내 구성원 간 협업능력과 동일수준의 정부조직과의 협력이 매우 필요한 능력으로, 조정 및 통합 요소는 업무수행에 필요한 자원확보 능력이 매우 필요한 요소로 제시됨
- 끝으로 윤리규범 준수 요소에서는 업무수행 시 윤리규정 등을 준수하는 능력 등이 어느 정도 필요하다는 결과가 나왔으며, 이러한 전문성 구성요소들이 필요수준이 높게 나왔지만, 현재 보유수준은 대체로 충분치 않은 것으로 나옴
- 이러한 전문성의 수준 차이 양상은 중앙행정기관과 공공기관의 재난안전관리 인력의 경우와 유사함(최호진·김경우, 2020: 295-303)

4.2 재난안전관리 인력 대상의 설문조사 결과(2)

> 전문성 영향요인 분석결과

- 인사관리·제도적 요인 중 성과관리는 응답자들이 평균적으로 거의 이루어지지 않는 편이라고 응답함. 대다수의 지자체 공무원들은 본인들의 업무수행에 따른 성과평가와 가점 및 수당 지급이 거의 이루어지지 않고 있다고 인식하고 있음을 알 수 있음
- 교육훈련 측면에서도 프로그램의 내용·강사의 자질·전달방식 등에 대한 인식수준도 높지 않은 편이라고 응답함. 즉, 현장 기반의 교육과 실제상황 가정한 교육 등이 제대로 이루어지지 않으며, 체계적인 수요조사와 계획에 따른 수행도 불충분하다고 인식함
- 경력개발제도에 대해서도 대체로 거의 이루어지지 않는다고 응답함. 즉, 지자체 재난안전관리 공무원을 대상으로 멘토링, 경력개발 정보 등이 거의 제공되지 않음을 알 수 있음
- 비제도적 측면도 대체로 인식정도가 높지 않은 것으로 나타남. 조직차원에서 기관장/부서장의 관심과 관심, 비전 제시 등도 충분치 않다고 응답하였고, 조직문화도 구성원 간의 지식 공유 등 학습지향적인 문화가 형성되지 않은 것으로 보임
- 비록 업무수행 시 다양한 지식 및 기술을 요하는 편이기는 하지만, 업무량의 적정도는 낮고, 자율성도 높지 않은 것으로 나타남. 응답자는 대체로 재난안전관리 업무가 본인들이 평소에 원하던 업무도 아니며, 즐기면서 일하는 편은 아니라고 응답함. 비록 재난안전관리 업무를 중요하고, 의미 있게 여기지만, 전반적인 재난안전관리 업무에 대한 만족도는 낮은 것으로 나타남
- 한편, 어느 정도 공공봉사동기를 갖춘 것으로 나타남. 지자체 공무원들은 본인 업무를 개선하거나 새로운 방식으로 업무수행 방식을 추구하지는 않지만, 본인의 업무에 대해 높은 책임감을 갖는 것으로 나타남

5.1 현장인터뷰 조사의 개요(1)

> 인터뷰 조사 개요

- 재난안전관리 업무담당자의 실태를 파악하기 위해 광역 및 기초 지자체 소속 재난안전관리 업무 담당자를 대상으로 현장 인터뷰 조사를 진행
- 본 연구에서는 11개 광역 지방자치단체와 13개 기초 지방자치단체의 재난안전관리 업무담당자를 대상으로 인터뷰 조사를 실시
- 조사된 인터뷰 내용은 각각 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체로 구분하고, 직렬 차원에서 방재안전직과 타 직렬을 구분하여 분석함

> 인터뷰 조사 문항의 구성

- 인터뷰 질문은 도입질문, 전문성의 개념, 채용·배치, 경력개발, 교육·훈련, 성과관리, 조직문화, 리더십, 업무의 특성, 개인의 의지 및 태도 등의 내용을 포함함

(표 4-32) 현장인터뷰 질문 내용

구분	질문내용	
도입질문	재난안전관리 부서로서의 미션 / 부서 역할 / 업무 담당 기간 / 재직 기간	
재난안전관리 인력의 전문성	재난안전관리 조직 역량 결정 요소 / 조직 역량에 있어서 인력 전문성의 중요성 / 전문성의 요소 / 전문성 제고를 위해 필요한 요소 / 요소 선택 이유	
제도 요인	채용·배치	재난안전관리 업무종사자 채용·배치 기준 및 이유
	경력개발	재난안전관리 전문성 향상을 위한 기관 내 경력개발 제도 / 지원방식
	교육·훈련	재난안전관리 관련 교육·훈련 현황 / 수강 프로그램 / 커리큘럼 / 유용성 / 개선방안
비제도 요인	성과관리	재난안전관리 업무종사자들에 대한 보상체계 / 보상체계의 효과 / 개선방안
	조직문화	전문성 개발을 위한 조직문화 형성
비제도 요인	리더십	기관장 및 부서장의 전문성 개발에 대한 지원
	업무의 특성	업무 특성에 따른 전문성 개발의 필요성
	개인의 의지 및 태도	개인의 의지 및 태도에 따른 전문성 제고 노력

5. 재난안전관리 업무담당자 현장인터뷰 조사 분석

5.1 현장인터뷰 조사의 개요(2)

(표 4-33) 일반직렬 인터뷰 대상

구분	직위	담당업무	직렬	비고
광역 지방자치단체	공무원A	팀장	안전총괄	일반행정직
	공무원B	주무관	안전총괄	일반행정직
	공무원C	팀장	안전총괄	일반행정직
	공무원D	팀장	안전총괄	일반행정직
	공무원E	팀장	재난관리	일반행정직
	공무원F	팀장	재난관리	일반행정직
기초 지방자치단체	공무원G	팀장	재난관리	일반행정직
	공무원H	팀장	안전총괄	일반행정직
	공무원I	주무관	재난관리	토목직
	공무원J	주무관	재난관리	일반행정직
	공무원K	주무관	재난관리	통신직
	공무원L	팀장	안전총괄	일반행정직
	공무원M	팀장	재난관리	토목직
	공무원N	주무관	재난관리	일반행정직
	공무원O	주무관	재난관리	사실직
	공무원P	주무관	재난관리	일반행정직

(표 4-34) 방재안전직렬 인터뷰 대상

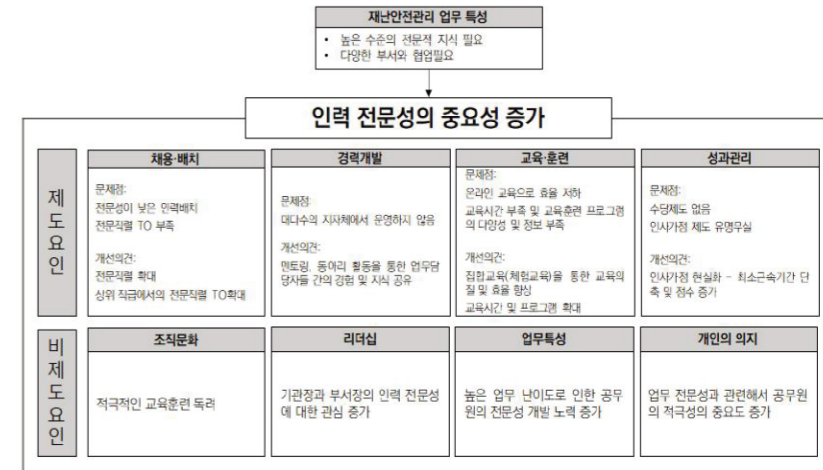
구분	직위	담당업무	직렬	비고
광역 지방자치단체	방재안전직A	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직B	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직C	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직D	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직E	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직F	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직G	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직H	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직I	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직J	주무관	재난관리	방재안전직렬
기초 지방자치단체	방재안전직K	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직L	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직M	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직N	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직O	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직P	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직Q	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직R	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직S	주무관	재난관리	방재안전직렬
	방재안전직T	주무관	재난관리	방재안전직렬

5.2 재난안전관리 인력 대상의 현장 인터뷰 조사 결과(1)

- 전문성과 경험의 중요성**
 - 인터뷰 대상자들은 재난안전관리 인력의 전문성을 매우 중요하게 생각하고 있었으며, 이러한 전문성을 확보하기 위해 전문적인 지식 및 다양한 재난경험이 필요하다고 응답함
 - 실제로 인력의 전문성이 중요하기 때문에, 조직 내에서 교육훈련을 받는 것을 독려하고, 기관장, 부서장들이 인력의 전문성 강화에 관심으로 보이는 등 비제도적 요인들을 중심으로 전문성 향상을 위해 노력하는 모습들이 나타남
- 제도적 미비점으로 인한 한계**
 - 이러한 비제도적 노력이 나타남에도 불구하고, 제도적인 미비점으로 인해 인력의 전문성을 향상하는 데 한계가 있는 것으로 응답함
 - 채용·배치 차원에서 전문성이 없는 인력을 배치하거나, 전문직렬인 방재안전직렬의 정원이 적다보니 재난안전관리에 대한 전문적 지식을 가진 인력이 수급되지 않는 것으로 보였으며, 경력개발제도는 대부분의 지자체에서 활용되지 않고 있는 것으로 확인됨
 - 교육·훈련 측면에서 교육훈련을 받을 수 있는 시간이 부족하고, 온라인 교육으로 인해 교육 효율이 저하되었으며, 제공되는 교육훈련 프로그램이 다양하지 않고, 이에 대한 정보가 부족해 교육훈련제도의 효과도 크지 않은 것으로 보였음
 - 또한 성과관리 측면에서 현재 수당제도는 전무하고, 일부 지자체에서 2년 이상 근무 시 낮은 수준의 인사가점을 주고 있지만, 2년 이상 재난안전관리 부서에 근무하고자 하는 직원이 적어 거의 유명무실한 상황이며, 방재안전직렬의 경우 상위 직급에 정원이 부족하여 승진에 대한 불이익이 존재하다보니 적절한 보상체계로 작동하지 못하고 있는 것으로 조사됨

5.2 재난안전관리 인력 대상의 현장 인터뷰 조사 결과(3)

<그림 4-1> 현장 인터뷰 조사 결과 분석



출처: 저자 작성

5.2 재난안전관리 인력 대상의 현장 인터뷰 조사 결과(2):

- 전문직렬(방재안전직렬과 전문관 대상 인터뷰 조사)**
 - 전문직렬 공무원(방재안전직렬 공무원 6명, 전문관 2명)을 대상으로 재난안전관리 업무담당자의 전문성 향상을 저해하는 문제점과 이에 대한 개선방향에 대해 조사함
 - 방재안전직렬 공무원과 전문관들은 공통적으로 경험이 재난안전관리 인력의 전문성에서 가장 중요한 구성요소라고 강조함
 - * 재난안전관리 업무가 가지는 비정형성·시급성에 따라 세부적인 업무수행은 경험에 의존할 수밖에 없어 경험적 전문성이 중요하게 작용하기 때문
 - 인터뷰 대상자들은 방재안전직렬의 채용 확대를 통해 장기적인 전문성 개발에 대한 의욕을 고취가 필요하다고 제시함
 - * 방재안전직렬 공무원들이 재난안전관리 업무를 수행하는 타 직렬보다 높은 사명감과 책임성을 가질 수 있을 것이라는 논거를 제시
 - 방재안전직렬 인력의 채용 및 배치와 관련하여 종합적인 계획과 체계 마련이 필요하다는 의견을 제시함
 - * 채용 시험과목이 실제 업무 내용을 반영하지 않고 있기에, 시험과목의 조정이 필요하며, 재난안전 분야를 여러 직류로 구분하여, 해당 직류에 관련된 전문성을 쌓을 수 있는 인사관리 체계 구축이 필요한 것으로 나타남
 - * 인터뷰 대상자들은 전문관들의 장기적인 경력개발을 지원하는 기관의 노력이 부족하여, 전문관 제도가 활성화되지 못하고 있다고 인식함
 - 인터뷰 대상자들은 교육수요에 맞는 교육을 받을 수 있는 환경 조성이 미흡하다고 인식함
 - * 신규자들이 현재 본격적으로 직무를 수행하기 전에 집중교육을 받을 수 없으며, 기존의 재직자들도 업무부담으로 인해 교육 참여가 미흡하게 이루어지고 있음
 - 방재안전직렬과 전문관 공무원들은 소수 직렬로서 승진할 기회가 타 직렬에 비해 상대적으로 적다고 인식하고 있음
 - * 전문관의 경우, 승진을 위해 필요한 점수를 채우기 어려울 뿐만 아니라, 소수 직렬이기 때문에 승진할 기회가 상대적으로 적다고 인식하고 있음

6. 재난안전관리 인력 전문성의 저해요인과 강화방안

6.1 전문가 델파이 조사

조사개요

- 재난안전관리 인력의 전문성 강화와 관련된 문제점과 개선방안을 도출하기 위해 앞설 실증분석 결과를 활용하여 전문가 델파이 조사를 2차례에 걸쳐 실시함
- 1차 조사에서는 개방형 설문지를 활용하여 다양한 의견을 수렴하였으며, 2차 조사에서는 1차 조사결과를 분석 및 구조화하여 만든 폐쇄형 설문지를 활용하여 조사를 수행함
- 조사대상은 중앙행정기관 공무원 2인 민간전문가 11인(교수 4인, 연구원 7인)임

구분	내용	
조사대상	재난안전관리 분야 행정학(인사행정 및 지방행정 등), 소방행정학, 공학 등 전문가, 중앙행정기관의 업무담당자, 지방자치단체 소속 연구기관의 박사급 연구자	
기간	제1차 조사: 2021년 7월 30일 ~ 8월 4일 제2차 조사: 2020년 8월 27일 ~ 9월 2일	
조사내용	1차	재난안전관리 인력에게 요구되는 필요 전문성의 요소 제도/직무·조직/개인적 측면에서의 전문성의 저해요인 채용 및 배치/경력개발제도/성과관리/교육훈련/직무특성/조직문화/개인적 태도의 문제점과 개선방안, 우선 개선되어야 할 과제, 방재안전직렬 인력의 효과적 운용을 위한 개선과제
	2차	1차 조사 응답결과에 대한 폐쇄형(선택형) 방식의 조사 재난안전관리 인력에게 요구되는 필요 전문성의 요소 제도/직무·조직/개인적 측면에서의 전문성 저해요인 채용 및 배치/교육훈련/성과관리/조직문화/직무특성/개인적 태도 등에 대한 문제점과 개선방안 우선순위

6.2 국내 재난안전관리 인력의 전문성 저해요인(2)

지방자치단체 인력 전문성의 저해요인(문제점) : 계속

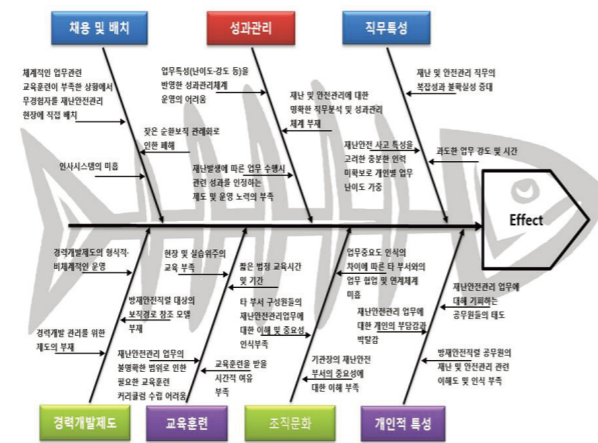
- 교육훈련: '현장 및 실습위주의 교육 부족', '짧은 법정 교육시간 및 기간', '재난안전관리 업무의 불명확한 범위로 인한 필요한 교육훈련 커리큘럼 수립의 어려움', '교육훈련을 받을 시간적 여유 부족'이 도출
- 직무특성: '재난 및 안전관리 직무의 복잡성과 불확실성 증대', '재난안전 사고 특성을 고려한 충분한 인력 미확보로 개인별 업무 난이도 가중', '과도한 업무 강도 및 시간'이 중요한 문제로 도출
- 조직문화: '업무중요도 인식의 차이에 따른 타 부서와의 업무 협업 및 연계체계의 미흡', '타 부서 구성원들의 재난안전관리업무에 대한 이해 및 중요성 인식부족', '기관장의 재난안전 부서의 중요성에 대한 이해 부족'이 도출
- 개인적 태도: '재난안전관리 업무에 대해 기피하는 공무원들의 태도', '재난안전관리 업무에 대한 개인의 부담감과 박탈감', '방재안전직렬 공무원의 재난 및 안전관리 관련 이해도 및 인식 부족'이 도출

6.2 국내 재난안전관리 인력의 전문성 저해요인(1)

지방자치단체 인력 전문성의 저해요인(문제점)

- 채용 및 배치: '체계적인 업무관련 교육훈련이 부족한 상황에서 무경험자를 재난안전관리 현장에 직접 배치', '잦은 순환보직 관례화로 인한 폐해', '인사시스템 미흡'이 중요한 문제로 도출
- 경력개발제도: '경력개발제도의 형식적·비체계적인 운영', '방재안전직렬 대상의 보직경로 참조 모델의 부재', '경력개발 관리를 위한 제도의 부재'가 도출
- 성과관리: '업무특성(난이도·강도 등)을 반영한 성과관리체계 운영의 어려움', '재난 및 안전관리에 대한 명확한 직무분석 및 성과관리 체계 부재', '재난발생에 따른 업무 수행(대응조직 참가 및 상황실근무 등)시 관련 성과를 인정하는 제도 및 운영 노력의 부족'이 도출

<그림 6-1> 재난안전관리 인력의 문제점: 종합(지방자치단체)



*출처: 저자작성

6.3 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화를 위한 개선방안(1)

지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화를 위한 정책대안 도출(전문가 델파이 조사 결과 분석)

- 채용 배치: '전문직과 전문직위제 공무원의 충원 확대와 처우 개선', '방재안전직렬 채용제도(시험제도)의 개선', '방재안전직렬의 채용 확대, 인력배치의 체계화, 승진기회 확대', '재난안전 부서 근무자의 전보기회를 현재보다 장기적으로 조정', '공무원 승진시나 관리자급 이상의 직책을 수행하기 위해서는 재난안전 부서에서 근무한 경력이 우선적/필수적으로 있어야 한다는 의무규정 제정 및 적용'의 검토가 필요
- 경력개발제도: '체계적인 경력개발 관리를 위한 지원(CDP 상담센터 운영, 전문분야 스터디 그룹, 경력개발 수요조사, 재난관리평가 지표의 설정 등)', '지자체 재난안전관리 직무 분석/직위분석 수행', '표준보직경로의 설정, 경로설정 지원, 보직관리'의 검토가 필요

<표 6-1> 재난안전관리 인력의 전문성(역량) 강화를 위한 개선방안: 종합(지방자치단체)

최상위 목표	하위 목표	지방자치단체 개선방안
재난 안전 관리 업무 담당자 전문성 강화	채용 배치	재난안전 분야 전문직/전문직위제 공무원 확대 방재안전직렬 공무원 채용 제도의 개선 장기근무를 위한 전보 기한 및 영역의 제한
	경력 개발 제도	체계적인 경력개발 관리를 위한 제도의 마련(계획, 지침, 가이드라인 등) 경력개발제도 운영을 위한 명확한 직무분석 및 직무평가 체계의 설계 전문보직경로제의 운영 활성화
	성과 관리	재난안전관리 업무특성(난이도·강도 등) 및 관리활동(예방, 대응, 복구 등)을 반영하여 이를 정확히 측정하기 위한 객관적 기준의 마련 방재안전직렬의 상위직급 신설 등을 통한 승진 직제 해소 급진적·비급진적 인센티브의 강화(승진, 성과급, 포상, 근무성적평가 가점, 직무 수당 등)
	교육 훈련	법정 교육훈련의 시간 확대 및 교육시간 이수 조건 등의 관리체계 강화 다양한 복합 재난상황에 적용할 수 있는 교육프로그램 개발 직급별 교육훈련 프로그램의 확충(직원, 초급관리자, 고급 관리자, 최고관리자 등 직급별 세분화)
	직무 특성	재난발생 시 통합지원체계 구축 및 업무조정을 통한 고유 업무부담 경감 상시와 긴급 상황 시를 구분한 전담부서의 인력충원 적극행정 정책제도의 활성화를 통한 재난대응 책임에 대한 부담의 최소화
조직 문화	조직 문화	재난안전부서(총괄부서)의 지원 용이하기 위한 내부적 가버넌스(협업) 체계 강화 재난안전부서를 포함한 기관 전체의 학습지향 문화 형성(재난안전분야 학습공동체 활성화 등)
	개인 태도	실무진 교육 이외에 관리자(부단체장, 재난부서의 장 등)에 대한 교육 강화 승진·보수 및 경력개발제도 등의 개선 또는 도입을 통한 동기부여 기관 전체 직원들 대상으로 승진시 재난안전관리 근무경력의 의무화

6.3 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화를 위한 개선방안(2)

> 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화를 위한 정책대안 도출 : 계속

- 성과관리: '재난안전관리 업무의 난이도와 강도 등 업무 본연의 특성을 감안하여 성과관리를 하기 위해 이러한 특성을 정확히 측정하기 위한 객관적 기준 마련', '방재안전직렬 자체의 정원TO를 확대하는 것은 물론, 방재안전직렬 공무원의 상위직급 신설 및 이에 대한 정원TO 마련', '금전적 인센티브(성과급, 직무 수당 등)와 비금전적 인센티브(승진, 포상, 근무성적평정 가점 등)를 현재보다 강화' 등에 대한 적극적 검토 필요
- 교육훈련: '법정교육시간 확대 및 교육이수 기회 확대', '전문교육 인정 범위 확대', '재난관리평가 상 전문교육 배점 설정', '다양한 복합재난 관련 교육훈련 확충', '지자체 자체적인 복합재난 대처 훈련 수행', '직급별 교육훈련 프로그램의 확충' 등을 검토할 필요
- 직무특성: '재난발생시 특정 사안에 대한 업무 협력이 필요할 경우에는 통합지휘체계를 가동하여 업무를 조정함으로써 업무 부담을 경감', '재난안전 부서의 업무를 상시 업무와 긴급 업무로 분류하여 긴급업무 수행을 위한 일시적인 인력충원 등이 신속하게 이루어질 수 있도록 지원', '적극행정 면책제도의 활성화를 통한 재난대응 책임에 대한 부담의 최소화' 등을 검토할 필요
- 조직문화: '재난안전관리부서의 총괄·조정 지원을 용이하게 하여 근무의욕 고취와 장기간 근무를 유도할 내부적 거버넌스 체계의 강화', '기관 전체의 학습지향 문화 형성', '기관장을 포함한 관리자에 대한 교육 강화(기관장 대상 교육 프로그램 제공, 재난관리평가 상 기관장 교육 지표 설정)' 등을 검토할 필요
- 개인적 태도: '승진·보수 및 경력개발제도 등의 개선/도입을 통한 동기부여', '기관전체 직원들 대상으로 승진시 재난안전관리 근무경력의 의무화' 등을 검토할 필요

6.4 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화 관련 정책우선순위 분석(2)

> 지방자치단체 인력 전문성 강화의 정책 우선순위

- 각 기준별 세부대안의 우선순위를 종합하여 고려해 보면,
- 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 향상을 위해서는
 - ① 재난안전 분야 전문직/전문직위제 공무원 확대,
 - ② 방재안전직렬 공무원 채용 제도의 개선,
 - ③ 복합재난에 적용할 수 있는 프로그램 개발과 체계적 경력개발 관리 제도의 마련이 보다 우선적으로 필요한 것으로 분석됨
- 이를 종합하여 고려해보면, 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성을 확보하려면 채용배치 제도와 교육훈련 제도 측면을 우선적으로 개선할 필요가 있는 것으로 분석됨

<표 6-3> 정책우선순위 중요도 종합(지방자치단체)

순위	시급성 중요도 CR: 0.02		효과성 중요도 CR: 0.02		실현가능성 중요도 CR: 0.01	
	1순위	재난안전분야 전문직/전문직위제 공무원 확대	(0.148)	재난안전분야 전문직/전문직위제 공무원 확대	(0.114)	재난안전분야 전문직/전문직위제 공무원 확대
2순위	방재안전직렬 채용제도의 개선	(0.120)	방재안전직렬 채용제도의 개선	(0.092)	방재안전직렬 채용제도의 개선	(0.90)
3순위	복합재난에 적용할 수 있는 프로그램 개발	(0.060)	체계적 경력개발 관리 제도의 마련	(0.064)	복합재난에 적용할 수 있는 프로그램 개발	(0.089)
4순위	체계적 경력개발 관리 제도의 마련	(0.059)	복합재난에 적용할 수 있는 프로그램 개발	(0.062)	교육훈련 시간 확대 및 이수 조건 등 관리체계 강화	(0.087)
5순위	교육훈련 시간 확대 및 이수 조건 등 관리체계 강화	(0.059)	교육훈련 시간 확대 및 이수 조건 등 관리체계 강화	(0.061)	직급별 교육훈련 프로그램의 확충	(0.079)

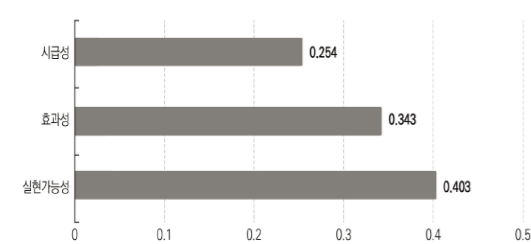
출처: 저자 작성

6.4 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화 관련 정책우선순위 분석(1)

> 지방자치단체 재난안전관리 인력의 전문성 강화를 위한 정책우선순위 분석(AHP 조사 결과 분석)

- 정책 우선순위 판단기준의 중요도는 실현가능성(0.403), 효과성(0.343), 시급성(0.254) 순으로 조사됨
- 판단기준에 따른 하위목표에 대한 우선순위 분석 결과, 채용배치제도의 개선이 시급성과 효과성 차원에서 높으며 그 다음으로 교육훈련제도의 개선이 필요한 것으로 분석됨. 다만, 실현가능성 차원에서는 교육훈련제도 개선의 우선 순위가 더 높게 나타남

<그림 6-3> 정책우선순위 판단기준



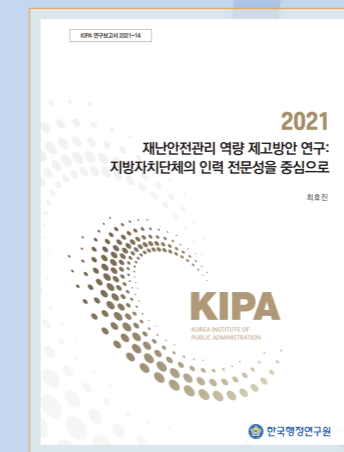
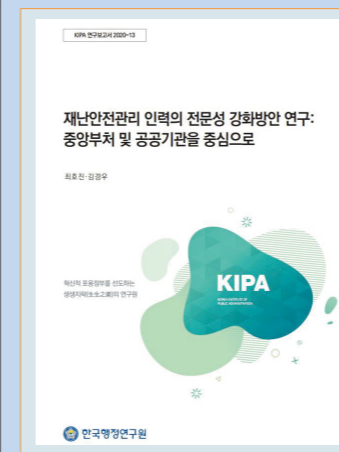
출처: 저자 작성; overall Inconsistency= 0.02

<표 6-2> 판단기준에 따른 하위목표 우선순위

	시급성 (CR: 0.01)	효과성 (CR: 0.02)	실현가능성 (CR: 0.01)
채용배치	0.315	0.241	0.238
경력개발제도	0.147	0.158	0.116
성과관리	0.133	0.125	0.122
교육훈련	0.172	0.177	0.255
직무특성	0.116	0.113	0.110
조직문화	0.064	0.099	0.095
개인태도	0.054	0.087	0.063

출처: 저자 작성

<참고문헌>



감사합니다.



발제 02.

중대재해처벌법의 법리적 문제점과 개선방안: 중대시민재해를 중심으로
정진우 서울과학기술대학교 교수



중대재해처벌법의 법리적 문제점과 개선방안: 중대시민재해를 중심으로

서울과학기술대학교 안전공학과 교수 정진우

1. 원료·제조물 관련 경영책임자의 안전보건확보의무(법 제9조 제1항 및 제4항, 시행령 제8조 및 제9조)의 문제점

해당 조문

【 법 】

제9조(사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무) 제1항 및 제4항

① 경영책임자는 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장에서 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전¹⁾을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다.

1. 재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치
2. 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치
3. 중앙행정기관·지자체가 관계법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치
4. 안전·보건관계법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

④ 제1항 제1호·제4호의 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

【 시행령 】

제8조(원료·제조물 관련 안전보건관리체계의 구축 및 이행에 관한 조치)

법 제9조 제1항 제1호에 따른 조치의 구체적인 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 다음 각 목의 사항을 이행하는 데 필요한 인력을 갖추어 중대시민재해 예방을 위한 업무를 수행하도록 할 것
 - 가. 법 제9조제1항제4호의 안전·보건 관계 법령에 따른 안전·보건 관리 업무의 수행
 - 나. 유해·위험요인의 점검과 위험징후 발생 시 대응
 - 다. 그 밖에 원료·제조물 관련 안전·보건 관리를 위해 환경부장관이 정하여 고시하는 사항
2. 다음 각 목의 사항을 이행하는 데 필요한 예산을 편성·집행할 것
 - 가. 법 제9조제1항제4호의 안전·보건 관계 법령에 따른 인력·시설 및 장비 등의 확보·유지
 - 나. 유해·위험요인의 점검과 위험징후 발생 시 대응
 - 다. 그 밖에 원료·제조물 관련 안전·보건 관리를 위해 환경부장관이 정하여 고시하는 사항
3. 별표 5에서 정하는 원료 또는 제조물로 인한 중대시민재해를 예방하기 위해 다음 각

목의 조치를 할 것

가. 유해·위험요인의 주기적인 점검

나. 제보나 위험징후의 감지 등을 통해 발견된 유해·위험요인을 확인한 결과 중대시민 재해의 발생 우려가 있는 경우의 신고 및 조치

다. 중대시민재해가 발생한 경우의 보고, 신고 및 조치

라. 중대시민재해 원인조사에 따른 개선조치

4. 제3호 각 목의 조치를 포함한 업무처리절차의 마련. 다만, 「소상공인기본법」 제2조에 따른 소상공인의 경우는 제외한다.

5. 제1호 및 제2호의 사항을 반기 1회 이상 점검하고, 점검 결과에 따라 인력을 배치하거나 예산을 추가로 편성·집행하도록 하는 등 중대시민재해 예방에 필요한 조치를 할 것

제9조(원료·제조물 관련 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치)

① 법 제9조제1항제4호에서 “안전·보건 관계 법령”이란 해당 사업 또는 사업장에서 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물에 적용되는 것으로서 그 원료나 제조물이 사람의 생명·신체에 미칠 수 있는 유해·위험 요인을 예방하고 안전하게 관리하는 데 관련되는 법령을 말한다.

② 법 제9조제1항제4호에 따른 조치의 구체적인 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무를 이행했는지를 반기 1회 이상 점검(해당 안전·보건 관계 법령에 따라 중앙행정기관의 장이 지정한 기관 등에 위탁하여 점검하는 경우를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)하고, 직접 점검하지 않은 경우에는 점검이 끝난 후 지체 없이 점검 결과를 보고받을 것

2. 제1호에 따른 점검 또는 보고 결과 안전·보건 관계 법령에 따른 의무가 이행되지 않은 사실이 확인되는 경우에는 인력을 배치하거나 예산을 추가로 편성·집행하도록 하는 등 해당 의무 이행에 필요한 조치를 할 것

3. 안전·보건 관계 법령에 따라 의무적으로 실시해야 하는 교육이 실시되는지를 반기 1회 이상 점검하고, 직접 점검하지 않은 경우에는 점검이 끝난 후 지체 없이 점검 결과를 보고받을 것

4. 제3호에 따른 점검 또는 보고 결과 실시되지 않은 교육에 대해서는 지체 없이 그 이행의 지시, 예산의 확보 등 교육 실시에 필요한 조치를 할 것

(1) 개설

○ ‘안전·보건 관계 법령’, ‘안전·보건 관리 업무’, ‘유해·위험요인의 점검’, ‘필요한’ 등 지나치게 불명확하고 포괄적인 개념이 곳곳에 산재되어 있음

○ 중대재해처벌법 제9조 제1항의 ‘이용자 또는 그 밖의 사람’에 근로자 등 종사자도 포함될 수 있고 시민은 ‘이용자 또는 그 밖의 사람’보다 더 넓은 개념으로서 근로자 등 종사자는

1) “안전”이라는 표현은 앞의 “결함으로 인한”이라는 말과 문맥상 연결되지 않음. ‘위해 방지’ 정도가 적합함

시민에 당연히 포함되므로, 장의 제목이 중대시민재해라고 하여 원료·제조물 관련 안전보건조치에서 근로자 등 종사자(노무를 제공하는 자)를 배제해서는 안 됨에 유의. 중대산업재해에 해당하는 재해는 중대시민재해에서 제외되지만(제2조 제3호), 재해자에 근로자 등 종사자 외에 일반시민(노무를 제공하지 않는 자)이 포함되어 있는 경우 근로자 등 종사자의 재해가 중대시민재해를 구성하는 일부분의 요소가 될 수는 있기 때문임²⁾

○ 중대산업재해와는 달리 중대시민재해 관련 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치내용(법 제9조 제1항 제1호)에는 ‘점검’이 들어가 있는 점에 유의해야 함³⁾

○ 소상공인기본법 제2조에 따른 소상공인에 대해서는, 법률에 위임 근거는 없지만 ‘시행령 제8조 제3호 각 목의 조치를 포함한 업무처리절차의 마련’에 관한 규정을 적용 제외하고 있음(시행령 제8조 제4호)

(2) 재발방지 대책의 수립 및 이행에 관한 조치

○ 중대재해처벌법 제9조 제1항 제2호의 경우 단순히 재해로만 규정되어 있지만, 같은 조 같은 항 본문에서 “생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함으로 인한”이라는 수식어가 있기 때문에, 이 결함에 기인한 재해로 한정된다고 보아야 할 것임. 다만, 재해의 ‘강도’의 경우 중대재해로 한정되어 있지 않으므로 경미한 재해도 포함되는 점에 유의해야 함

(3) 개선·시정명령 등의 이행에 관한 조치

○ 법 제9조 제1항 제3호에서 규정하고 있는 “중앙행정기관·지방자치단체가 관계법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치”는 대부분의 안전보건관계법에서 이미 규정하고 있는 사항인바, 동일한 내용에 대해 다른 안전보건관계법에서는 결과적 가중범의 대상으로 규정하고 있지 않음에도 중대재해처벌법에서는 아무런 규범적 근거 없이[불법의 정도(죄질), 비난가능성을 고려하지 않고] 다른 안전보건관계법의 결과적 가중범보다 오히려 더 무거운 형벌의 대상으로 규정하고 있는 것은 형법체계상의 정당성과 균형을 상실한 것으로서 평등의 원칙 및 과잉입법금지의 원칙 등에 반한다고 할 수 있음^{4), 5)}

2) 예컨대 사업장에서의 폭발사고로 시민 7명이 2개월 이상 치료가 필요한 부상을 입었고 근로자 3명이 2개월 이상 치료가 필요한 부상을 입은 경우 중대시민재해의 요건을 충족하게 됨

3) 법률의 취지와는 달리 중대산업재해 분야에서도 ‘안전보건관리체계의 구축 및 이행 조치’의 세부적인 사항을 규정하고 있는 시행령(제4조)에 ‘점검’에 관한 내용이 다수 규정되어 있어 중대시민재해 분야에서 중대산업재해 분야와 달리 ‘점검’을 별도로 규정한 취지가 무색해짐. 이 법이 얼마나 졸속으로 제정되었는지를 방증하는 또 하나의 사례라고 할 수 있음

4) 헌법재판소 2004.12.16. 2003헌가12 결정 ; 헌법재판소 1992.4.28. 90헌바24 결정 등 참조

- 구성요건 표지의 추가 없이 법정형만 가중하려고 한다면 일반법의 법정형을 올리면 되지 특별법을 제정할 필요가 없음. 법정형을 가중하기 위해서는 범행방법, 신분 등 별도의 가중적 구성요건 표지를 규정하는 것이 필요함⁶⁾

(4) 안전보건관계법령의 범위

- 원료·제조물 관련 안전보건관계법령⁷⁾은 “해당 사업 또는 사업장에서 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물에 적용되는 것으로서 그 원료나 제조물이 사람의 생명·신체에 미칠 수 있는 유해·위험 요인을 예방하고 안전하게 관리하는 데 관련되는 법령을 말한다.”고 규정하고 있지만(시행령 제9조 제1항), 동어반복을 한 것에 지나지 않고 해당 법령을 열거하고 있지도 않음. 시민의 생명·신체에 미칠 수 있는 유해·위험요인 예방 및 안전보건관리에 관련되는 법령은 모두 포함됨. 안전보건관계법령에 따른 의무는 위반 시 벌칙이 수반되는 의무만 해당되는 것이 아니라 위반 시 벌칙이 수반되지 않는 의무도 포함됨에 유의해야 함⁸⁾

(5) 필요한 인력 및 예산

- 시행령 제8조 제1호 가목에서 ‘안전·보건 관계 법령’의 범위가 매우 불명확한 데다가 ‘안전·보건 관리 업무’의 개념도 형벌법규의 구성요건요소로서는 지나치게 광범위하고 불명확하여 “안전·보건 관계 법령에 따른 안전·보건 관리 업무”를 이행하는 데 ‘필요한 인력’을 어느 정도 갖추어야 하는지에 대해 사물의 변별능력을 제대로 갖춘 일반인뿐만 아니라 전문가들조차도 판단하기가 대단히 어려움. 이는 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반된다고 할 것임⁹⁾

5) 신분에 있어서 산업안전보건법 등 기존 안전보건관계법이 경영책임자를 위반행위자(처벌 대상)에서 배제하고 있는 것이 아니므로, 중대재해처벌법과 기존 안전보건관계법 간에 신분에 있어 본질적 차이가 있다고 결코 말할 수 없음. 중소기업은 특히 그러함

6) 헌법재판소 2014.4.24. 2011헌바2 결정 ; 헌법재판소 2015.2.26. 2014헌가16 등 참조

7) 안전보건관계법령(법 제9조 제1항 제3호 및 제4호)에 대해서는 중대산업재해 관련 안전보건관계법령과 마찬가지로 법률에서 그 범위 설정을 행정입법으로 어떤 형태로도 위임하고 있지 않아(법률에 위임의 근거가 없어) 법률 개정 없이 그 범위를 한정하는 것은 헌법 제75조(대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다)에 위반됨

8) 중대재해처벌법에서는 중대산업재해 영역뿐만 아니라 중대시민재해 영역에서도 안전보건관계법령의 구체적인 범위는 물론 그 범위를 한정할 수 있는 기준에 대해서조차 아무런 규정도 하지 않고 있어, 구체적으로 무엇이 과연 안전보건관계법령에 해당하는지(즉, 안전보건관계법령의 범위)에 대하여 통상의 판단능력을 가진 일반인이 알기가 매우 어려울 뿐만 아니라 법률전문가들조차도 안전보건관계법령의 범위를 확정하기가 결코 쉽지 않고 애매모호한 상태임. 이는 적어도 형벌규에 적합하지 아니한 것으로서 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반된다고 할 것임[헌법재판소 1997.9.25. 96헌가16 결정(전원재판부) 참조]

9) 헌법재판소 1997.9.25. 96헌가16 결정(전원재판부) 참조

- 시행령 제8조 제1호 나목의 “유해·위험요인의 점검과 위험징후 발생 시 대응”에서 ‘유해·위험요인’과 ‘위험징후’ 개념(범위) 역시 과도하게 광범위하고 포괄적이어서 동일한 문제를 안고 있음

- 시행령 제8조 제2호의 ‘필요한 예산’ 개념도, 예산을 어느 정도 확보해야 하는지에 대해 같은 조 같은 호 나목의 “유해·위험요인의 점검과 위험징후 발생 시 대응”에서 ‘유해·위험요인’과 ‘위험징후’ 개념이 상술한 바와 같이 통상적인 판단능력을 가진 일반인뿐만 아니라 전문가조차도 그 범위를 한정할 합리적 해석기준을 찾기 어려우므로, 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반된다고 할 수 있음

- 제8조 제1호의 “중대시민재해 예방을 위한 업무”라는 개념도 사물의 변별능력을 제대로 갖춘 일반의 이해와 판단으로서도 그 범위를 정형화하거나 한정할 합리적 해석기준을 찾기 어려울 정도로 신축이 자유로운 개념임

(6) 제조의 개념

- ‘제조’란 ‘원재료에 인공을 가해 새로운 물품을 만들어 내는 것’으로서, 생산보다는 좁은 개념이고, 이른바 제2차 산업에 관련된 생산행위를 가리키며, 1차 상품의 산출, 서비스의 제공에는 사용되지 않음

(7) 결함의 개념 및 범위

- 법 제9조 제1항에 규정되어 있는 결함에 관한 규정은 제조물책임법에 규정되어 있는 결함에 관한 규정을 많이 차용하였는바, 제조상의 결함과 설계상의 결함은 동일하고, ‘관리상의 결함’은 제조물책임법상의 ‘표시상의 결함’을 대신하여 규정하였음. 그런데 ‘관리상의 결함’이 ‘표시상의 결함’보다 그 범위에 있어 훨씬 광범위하고 포괄적인 의미를 가지고 있는 점에 유의해야 함

- ‘결함’은 중대재해처벌법에는 용어정의가 되어 있지 않아 제조물책임법상의 용어정의를 참고할 필요가 있음. 제조물책임법에 따르면, 결함이란 해당 제조물에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 제조상·설계상 또는 표시상의 결함이 있거나 그 밖에 통상적으로 기대할 수 있는 안전성이 결여되어 있는 것을 말함(제조물책임법 제2조 제2호)

- 여기에서 통상적이라고 하는 것은 일반사회의 통념에 비추어 그 판단이 이루어져야 한다는

것을 의미하는바, 제조업자, 공급업자, 유통업자, 소비자 등을 포함하는 사회일반의 건전한 상식으로서의 통념, 즉 통상적인 평균인의 상식이 결함 판단의 기준이 됨. 그렇다고 하더라도 ‘통상적으로 기대할 수 있는’이라는 규범적인 개념을 어떻게 현실의 제조물에 맞게 해석할 것인가 하는 점은 실무상 어려운 문제임. 제조물의 종류나 성능 그리고 출하시기, 사용자의 사용형태와 사고 발생의 상황 등과 같은 개별사정은 개개의 사안에 따라 천차만별이기 때문에, 그중에 일정한 선을 그어서 개개의 제조물에 결함이 있는지의 여부를 판단하지 않으면 안 되기 때문임

- 중대재해처벌법령은 형벌법규임에도 결함 판단 시의 고려사항을 예시하고 있지도 않는 등 내용상 윤곽이 모호한 개념에 대해 아무런 규정도 두고 있지 않음. 제조상의 결함과 설계상의 결함에 대해서는 제조물책임법상의 용어정의라도 참고할 수 있는데, 이보다 더 막연한 개념인 ‘관리상의 결함’에 대해서는 어디에도 용어정의가 되어 있지 않은 것은 이 법이 형벌법규인 점을 고려할 때 명확성의 원칙 위반 소지가 큼^{10), 11)}
- 제조물에 대해서는 제조물책임법의 용어정의를 참고할 수 있는데, 원료에 대해서는 제조물 책임법과 중대재해처벌법 어디에도 개념, 범위 등이 규정되어 있지 않은 점도 큰 문제라고 지적할 수 있음

해당 조문

가. “제조상의 결함”이란 제조업자가 제조물에 대하여 제조상·가공상의 주의의무를 이행하였는지에 관계없이 제조물이 원래 의도한 설계와 다르게 제조·가공됨으로써 안전하지 못하게 된 경우를 말한다(제조물책임법 제2조 제2호 가목).

나. “설계상의 결함”이란 제조업자가 합리적인 대체설계(代替設計)를 채용하였더라면 피해나 위험을 줄이거나 피할 수 있었음에도 대체설계를 채용하지 아니하여 해당 제조물이 안전하지 못하게 된 경우를 말한다(제조물책임법 제2조 제2호 나목).

- “생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함”으로 표현되어 있어 전형적으로 제조업체, 서비스업체에 적용될 수 있음
- 사업 또는 사업장을 실질적으로 지배·운영·관리하는 판매·유통업체의 경우, 제조물의 ‘설계상의 결함’, ‘제조상의 결함’으로 인한 위해 방지 의무까지도 이행해야 하는 것으로 규정되어 있지만, 설계·제조상의 결함으로 인하여 중대시민재해가 발생한 경우 판매·유통

10) 구체적으로 어느 정도의 ‘관리상의 결함’이 있을 경우에 그 위반이 있다고 할 수 있는지에 대한 기준이 없어 법의 적용을 받는 구체적인 개인은 법적용자의 자의에 내맡겨질 가능성이 매우 크고 그만큼 적용기준이 모호함. 이는 적어도 형벌법규에는 적합하지 아니한 것으로서 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반된다고 할 것임[헌법재판소 1997.9.25. 96헌가16 결정(전원재판부) 참조]

11) ‘설치상의 결함’에 대해서도 용어정의가 전혀 되어 있지 않음

업체에 대해서는 상당인과관계가 부정될 가능성이 큼

- 관리상의 결함과 관련하여, 원료나 제조물을 생산·제조·판매·유통하는 과정에서 기계·설비의 트러블, 작업(취급, 운영)방법 또는 작업환경 등에 문제가 있는 것이 모두 관리상의 결함에 해당될 수 있기 때문에, 관계법령을 포함하여 근로자, 방문객, 그 밖의 사람의 사망 또는 부상·질병으로 이어질 수 있는 유해·위험요인에 대해 위험성평가 등을 통하여 철저히 관리해 나갈 필요가 있음

(8) 실질적인 지배·운영·관리의 개념

- 공장, 건물, 시설 등의 내부에 협력업체, 입점업체 등이 있는 경우, 누가 이 법령에서 규정하고 있는 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물의 설계, 제조, 관리상의 결함으로 인한 재해방지조치, 즉 시행령 제8조 및 제9조에서 규정하고 있는 재해방지조치를 이행해야 하는지가 불명확함. ‘사업장’이라는 장소를 실질적으로 지배·운영·관리하는 주체를 누구로 보아야 할지를 놓고 많은 혼란이 있기 때문임. 게다가 지배·운영·관리가 ‘와/과’의 관계로 봐야 할지, ‘또는’의 관계로 봐야 할지 불명확한 상태임

- “실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장”과 관련하여, 환경부 해설서에서는 ‘실질적인 지배·운영·관리’에 대하여 “소유권, 점유권, 임차권 등 장소, 시설, 설비에 대한 권리를 가지고 있는 경우, 사업 또는 사업장의 생산·제조·판매·유통 중인 원료나 제조물로 인한 유해·위험요인을 통제할 수 있는 경우, 보수·보강을 실시하여 안전하게 관리해야 하는 의무를 가지는 경우 등”이라고 설명하고 있는바,¹²⁾ 소유권자, 점유권자, 임차권자, 원료나 제조물로 인한 유해·위험요인을 통제할 수 있는 자, 보수·보강을 실시하여 안전하게 관리해야 하는 의무를 가지는 자에 해당하는 자가 복수로 존재하는(복수의 자가 관련되어 있는) 경우에 누가 예방의무를 이행해야 하는지(예방의무주체)를 특정할 수 없는 본질적인 문제가 해결이 되지 않음. 이러한 폭넓고 자의적인 해석은 형벌법규의 엄격해석의 원칙, 즉 죄형법정주의의 내용인 유추해석금지의 원칙에 정면으로 위배됨

- 대검찰청은 ‘실질적으로 지배·운영·관리하는 사업 또는 사업장’의 의미에 대하여 “하나의 사업 목적하에 해당 사업 또는 사업장의 조직, 인력, 예산 등에 대한 결정을 총괄하여 행사하는 경우”를 의미한다고 해설하고 있는바,¹³⁾ 이는 중대산업재해 부분에서 언급한 바와 같이 사실상 ‘사업 또는 사업장’의 의미를 설명하고 있을 뿐 정작 ‘실질적으로 지배·운영·관리’의 의미에 대한 설명은 누락된 자의적인 해석을 하고 있음. 중대재해처벌법에서

12) 환경부, 중대재해처벌법 해설 - 중대시민재해(원료·제조물) -, 2021.12.29, 7쪽

13) 대검찰청, 중대재해처벌법 벌칙해설, 2022.1. 290쪽. 이 부분도 고용노동부의 해설을 사실상 그대로 옮겨 놓은 것에 불과함

가장 혼란스러운 개념에 해당하는 ‘실질적으로 지배·운영·관리’에 대해서는 아무런 설명을 하지 않고 있는 셈임

(9) 재해방지조치의 대상(범위)

○ 이 법에 따르면, 중대시민재해도 중대산업재해와 마찬가지로 재해방지조치의 대상에 시설, 기계·설비에 관한 사항만 있는 것이 아니라, 작업(취급, 운영)방법·절차, 작업행동에 관한 사항까지가 규정되어 있는바, 공장, 건물, 시설 등의 내부에 협력업체, 입점업체 등이 있는 경우, 작업(취급, 운영)방법·절차, 작업행동에 관한 재해방지조치는 누가 이행해야 할지 매우 불명확한 상태임

(10) 신고·보고의무

○ 시행령 제8조 제3호 나목 및 다목의 규정에 따른 신고, 보고의 경우, 어디로 어떻게 언제까지 신고해야 하는지에 대해 어디에서도 정하고 있지 않아 법인 또는 기관이 임의적으로 정하여 이행하는 수밖에 없음. 이 경우 신고·보고의무의 이행주체가 경영책임자이므로 경영책임자 명의의 문서로 신고·보고할 필요가 있음

2. 공중이용시설 또는 공중교통수단 관련 경영책임자의 안전보건확보의무(법 제9조 제2항, 제3항 및 제4항, 시행령 제10조 및 제11조)의 문제점

해당 조문

법

제9조(사업주와 경영책임자 등의 안전 및 보건 확보의무) 제2항, 제3항 및 제4항

② 사업주 또는 경영책임자 등은 사업주나 법인 또는 기관이 실질적으로 지배·운영·관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함으로 인한 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 다음 각 호에 따른 조치를 하여야 한다.

1. 재해예방에 필요한 인력·예산·점검 등 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치
2. 재해 발생 시 재발방지 대책의 수립 및 그 이행에 관한 조치
3. 중앙행정기관·지방자치단체가 관계 법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치
4. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치

③ 사업주 또는 경영책임자 등은 사업주나 법인 또는 기관이 공중이용시설 또는 공중교통수단과 관련하여 제3자에게 도급, 용역, 위탁 등을 행한 경우에는 그 이용자 또는 그 밖의 사람의 생명, 신체의 안전을 위하여 제2항의 조치를 하여야 한다. 다만, 사업주나 법인 또

는 기관이 그 시설, 장비, 장소 등에 대하여 실질적으로 지배·운영·관리하는 책임이 있는 경우에 한정한다.
④ 제1항제1호·제4호 및 제2항제1호·제4호의 조치에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

시행령

제10조(공중이용시설·공중교통수단 관련 안전보건관리체계 구축 및 이행에 관한 조치)
법 제9조제2항제1호에 따른 조치의 구체적인 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 다음 각 목의 사항을 이행하는 데 필요한 인력을 갖추어 중대시민재해 예방을 위한 업무를 수행하도록 할 것
 - 가. 법 제9조제2항제4호의 안전·보건 관계 법령에 따른 안전관리 업무의 수행
 - 나. 제4호에 따라 수립된 안전계획의 이행
 - 다. 그 밖에 공중이용시설 또는 공중교통수단과 그 이용자나 그 밖의 사람의 안전에 관하여 국토교통부장관이 정하여 고시하는 사항
2. 다음 각 목의 사항을 이행하는 데 필요한 예산을 편성·집행할 것
 - 가. 법 제9조제2항제4호의 안전·보건 관계 법령에 따른 인력·시설 및 장비 등의 확보·유지와 안전점검 등의 실시
 - 나. 제4호에 따라 수립된 안전계획의 이행
 - 다. 그 밖에 공중이용시설 또는 공중교통수단과 그 이용자나 그 밖의 사람의 안전에 관하여 국토교통부장관이 정하여 고시하는 사항
3. 공중이용시설 또는 공중교통수단에 대한 법 제9조제2항제4호의 안전·보건 관계 법령에 따른 안전점검 등을 계획하여 수행되도록 할 것
4. 공중이용시설 또는 공중교통수단에 대해 연 1회 이상 다음 각 목의 내용이 포함된 안전계획을 수립하게 하고, 충실히 이행하도록 할 것. 다만, 공중이용시설에 대해 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제6조에 따라 시설물에 대한 안전 및 유지관리계획을 수립·시행하거나 공중이용시설 또는 공중교통수단에 대해 철도운영자가 「철도안전법」 제6조에 따라 연차별 시행계획을 수립·추진하는 경우로서 사업주 또는 경영책임자 등이 그 수립 여부 및 내용을 직접 확인하거나 보고받은 경우에는 안전계획을 수립하여 이행한 것으로 본다.
 - 가. 공중이용시설 또는 공중교통수단의 안전과 유지관리를 위한 인력의 확보에 관한 사항
 - 나. 공중이용시설의 안전점검 또는 정밀안전진단의 실시와 공중교통수단의 점검·정비(점검·정비에 필요한 장비를 확보하는 것을 포함한다)에 관한 사항
 - 다. 공중이용시설 또는 공중교통수단의 보수·보강 등 유지관리에 관한 사항
5. 제1호부터 제4호까지에서 규정한 사항을 받기 1회 이상 점검하고, 직접 점검하지 않은 경우에는 점검이 끝난 후 지체 없이 점검 결과를 보고받을 것
6. 제5호에 따른 점검 또는 보고 결과에 따라 인력을 배치하거나 예산을 추가로 편성·집행하도록 하는 등 중대시민재해 예방에 필요한 조치를 할 것
7. 중대시민재해 예방을 위해 다음 각 목의 사항이 포함된 업무처리절차를 마련하여 이행할 것. 다만, 철도운영자가 「철도안전법」 제7조에 따라 비상대응계획을 포함한 철도안전관리체계를 수립하여 시행하거나 항공운송사업자가 「항공안전법」 제58조제2항에 따라

위기대응계획을 포함한 항공안전관리시스템을 마련하여 운용한 경우로서 사업주 또는 경영책임자 등이 그 수립 여부 및 내용을 직접 점검하거나 점검 결과를 보고받은 경우에는 업무처리절차를 마련하여 이행한 것으로 본다.

가. 공중이용시설 또는 공중교통수단의 유해·위험요인의 확인·점검에 관한 사항

나. 공중이용시설 또는 공중교통수단의 유해·위험요인을 발견한 경우 해당 사항의 신고·조치요구, 이용 제한, 보수·보강 등 그 개선에 관한 사항

다. 중대시민재해가 발생한 경우 사상자 등에 대한 긴급구조조치, 공중이용시설 또는 공중교통수단에 대한 긴급안전점검, 위험표지 설치 등 추가 피해방지 조치, 관계 행정기관 등에 대한 신고와 원인조사에 따른 개선조치에 관한 사항

라. 공중교통수단 또는 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제7조제1호의 제1종 시설물에서 비상상황이나 위급상황 발생 시 대피훈련에 관한 사항

8. 제3자에게 공중이용시설 또는 공중교통수단의 운영·관리 업무의 도급, 용역, 위탁 등을 하는 경우 공중이용시설 또는 공중교통수단과 그 이용자나 그 밖의 사람의 안전을 확보하기 위해 다음 각 목에 따른 기준과 절차를 마련하고, 그 기준과 절차에 따라 도급, 용역, 위탁 등이 이루어지는지를 연 1회 이상 점검하고, 직접 점검하지 않은 경우에는 점검이 끝난 후 지체 없이 점검 결과를 보고받을 것

가. 중대시민재해 예방을 위한 조치능력 및 안전관리능력에 관한 평가기준·절차

나. 도급, 용역, 위탁 등의 업무 수행 시 중대시민재해 예방을 위해 필요한 비용에 관한 기준

제11조(공중이용시설·공중교통수단 관련 안전·보건 관계 법령에 따른 의무이행에 필요한 관리상의 조치)

① 법 제9조제2항제4호에서 “안전·보건 관계 법령”이란 해당 공중이용시설·공중교통수단에 적용되는 것으로서 이용자나 그 밖의 사람의 안전·보건을 확보하는 데 관련되는 법령을 말한다.

② 법 제9조제2항제4호에 따른 조치의 구체적인 사항은 다음 각 호와 같다.

1. 안전·보건 관계 법령에 따른 의무를 이행했는지를 연 1회 이상 점검(해당 안전·보건 관계 법령에 따라 중앙행정기관의 장이 지정한 기관 등에 위탁하여 점검하는 경우를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)하고, 직접 점검하지 않은 경우에는 점검이 끝난 후 지체 없이 점검 결과를 보고받을 것

2. 제1호에 따른 점검 또는 보고 결과 안전·보건 관계 법령에 따른 의무가 이행되지 않은 사실이 확인되는 경우에는 인력을 배치하거나 예산을 추가로 편성·집행하도록 하는 등 해당 의무 이행에 필요한 조치를 할 것

3. 안전·보건 관계 법령에 따라 공중이용시설의 안전을 관리하는 자나 공중교통수단의 시설 및 설비를 정비·점검하는 종사자가 의무적으로 이수해야 하는 교육을 이수했는지를 연 1회 이상 점검하고, 직접 점검하지 않은 경우에는 점검이 끝난 후 지체 없이 점검 결과를 보고받을 것

4. 제3호에 따른 점검 또는 보고 결과 실시되지 않은 교육에 대해서는 지체 없이 그 이행의 지시 등 교육 실시에 필요한 조치를 할 것

(1) 개설

○ ‘안전·보건 관계 법령’, ‘안전·관리 업무’, ‘유해·위험요인의 점검’, ‘충실히’, ‘필요한’ 등 지나치게 불명확하고 포괄적인 개념이 곳곳에 산재되어 있음

○ 법 제9조 제2항의 ‘이용자 또는 그 밖의 사람’에 근로자 등 종사자도 포함될 수 있고 시민은 ‘이용자 또는 그 밖의 사람’보다 더 넓은 개념으로서 근로자 등 종사자는 시민에 당연히 포함되므로, 장의 제목이 중대시민재해라고 하여 공중이용시설·공중교통수단 관련 안전보건조치에서 근로자 등 종사자를 배제해서는 안 됨. 중대산업재해에 해당하는 재해는 중대시민재해에서 제외되지만(제2조 제3호), 재해 중 단독으로는 중대산업재해에 해당하지 않지만 중대시민재해를 구성하는 일부분의 요소가 될 수는 있기 때문임¹⁴⁾

○ 중대산업재해와는 달리 중대시민재해 관련 안전보건관리체계의 구축 및 그 이행에 관한 조치내용(법 제9조 제1항 제1호)에는 ‘점검’이 들어가 있음에 유의해야 함

○ 시행령 제10조 제8호 가목 “중대시민재해 예방을 위한 조치능력 및 안전관리능력에 관한 평가기준·절차”에서 ‘중대시민재해 예방을 위한 조치능력’과 ‘안전관리능력’은 의미상 아무런 차이가 없는 동일한 표현으로서, 중복 규정으로 인해 수범자에게 많은 혼란을 야기하고 있음

(2) 재발방지 대책의 수립 및 이행에 관한 조치

○ 법 제9조 제2항 제2호의 경우 단순히 재해로만 규정되어 있지만, 같은 조 같은 항 본문에서 “공중이용시설 또는 공중교통수단의 설계, 설치, 관리상의 결함으로 인한”이라는 수식어가 있기 때문에, 이 결함에 기인한 재해로 한정된다고 보아야 할 것임. 다만 재해의 ‘강도’의 경우 중대재해로 한정되어 있지 않으므로 경미한 재해도 포함되는 점에 유의해야 함

(3) 개선·시정명령 등의 이행에 관한 조치

○ 법 제9조 제1항 제3호에서 규정하고 있는 “중앙행정기관·지방자치단체가 관계법령에 따라 개선, 시정 등을 명한 사항의 이행에 관한 조치”는 대부분의 안전보건관계법에서 이미 규정하고 있는 사항인바, 동일한 내용에 대해 다른 안전보건관계법에서는 결과적 가중벌의 대상으로 규정하고 있지 않음에도 중대재해처벌법에서는 아무런 규범적 근거 없이 사실상 결과적 가중벌, 즉 중벌(重罰)의 대상으로 규정하고 있는 것은 형법체계상의 정당성과 균형

14) 예컨대 공중이용시설에서의 사고로 시민 7명이 2개월 이상 치료가 필요한 부상을 입었고 근로자 3명이 2개월 이상 치료가 필요한 부상을 입은 경우 중대시민재해의 요건을 충족하게 됨

을 상실한 것으로서 평등의 원칙 및 과잉입법금지의 원칙 등에 반한다고 할 수 있음¹⁵⁾

(4) 안전보건관계법령의 범위

- 공중이용시설·공중교통수단 관련 해당 안전보건관계법령¹⁶⁾은 “공중이용시설·공중교통수단에 적용되는 것으로서 이용자나 그 밖의 사람의 안전·보건을 확보하는 데 관련되는 법령을 말한다.”고 규정하고 있지만(시행령 제11조 제1항), 동어반복을 한 것에 지나지 않고 해당 법령을 열거하고 있지도 않음. 시민의 안전보건을 확보하는 것과 관련되는 법령은 모두 포함됨. 안전보건관계법령에 따른 의무는 위반 시 벌칙이 수반되는 의무만 해당되는 것이 아니라 위반 시 벌칙이 수반되지 않는 의무도 포함됨에 유의해야 함

(5) 필요한 인력 및 예산

- 시행령 제10조 제1호 가목에서 ‘안전·보건 관계 법령’의 범위가 매우 불명확한 데다가 ‘안전·보건 관리 업무’의 개념도 형벌법규의 구성요건요소로서는 지나치게 광범위하고 불명확하여 “안전·보건 관계 법령에 따른 안전·보건 관리 업무”를 이행하는 데 ‘필요한 인력’을 어느 정도 갖추어야 하는지에 대해 사물의 변별능력을 제대로 갖춘 일반인뿐만 아니라 전문가들조차도 판단하기가 대단히 어려움. 이는 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반된다고 할 것임¹⁷⁾
- 시행령 제10조 제1호 나목의 “제4호에 따라 수립된 안전계획의 이행”에서 ‘제4호에 따라 수립된 안전계획’ 개념(범위) 역시 과도하게 광범위하고 포괄적이어서 동일한 문제를 안고 있음
- 시행령 제10조 제2호의 ‘필요한 예산’ 개념도, 예산을 어느 정도 확보해야 하는지에 대해 같은 조 같은 호 나목의 “제4호에 따라 수립된 안전계획의 이행”에서 ‘제4호에 따라 수립된 안전계획’ 개념이 상술한 바와 같이 통상적인 판단능력을 가진 일반인뿐만 아니라 전문가가조차도 그 범위를 한정할 합리적 해석기준을 찾기 어려우므로, 죄형법정주의의 명확성 원칙에 위반된다고 할 수 있음

15) 헌법재판소 2004.12.16. 2003헌가12 결정 ; 헌법재판소 1992.4.28. 90헌바24 결정 등 참조
 16) 안전보건관계법령(법 제9조 제1항 제3호 및 제4호)에 대해서는 중대산업재해 관련 안전보건관계법령과 마찬가지로 법률에서 그 범위 설정을 행정입법으로 어떤 형태로도 위임하고 있지 않아(법률에 위임의 근거가 없어) 법률 개정 없이 그 범위를 한정하는 것은 헌법 제75조(대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다)에 위반됨
 17) 헌법재판소 1997.9.25. 96헌가16 결정(전원재판부) 참조

- 시행령 제10조 제1호의 “중대시민재해 예방을 위한 업무”라는 개념도 사물의 변별능력을 제대로 갖춘 일반의 이해와 판단으로서도 그 범위를 정형화하거나 한정할 합리적 해석기준을 찾기 어려울 정도로 신축이 자유로운 개념임

(6) 실질적인 지배·운영·관리의 개념

- 공중이용시설 또는 공중교통수단과 관련하여 도급, 용역, 위탁 등을 준 경우, 누가 이 법령에서 규정하고 있는 재해방지조치, 즉 시행령 제10조 및 제11조에서 규정하고 있는 재해방지조치를 이행해야 하는지가 불명확함. 공중이용시설 또는 공중교통수단이라는 장소를 실질적으로 지배·운영·관리하는 주체를 누구로 보아야 할지를 놓고 많은 혼란이 있기 때문임. 게다가 지배·운영·관리가 ‘와/과’의 관계로 봐야 할지, ‘또는’의 관계로 봐야 할지 불명확한 상태임
- “실질적으로 지배·운영·관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단”과 관련하여, 국토교통부와 소방방재청 해설서에서는 ‘실질적인 지배·운영·관리’에 대해 “소유권, 점유권, 임차권 등 장소, 시설, 설비에 대한 권리를 가지고 있거나, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 유해·위험요인을 통제할 수 있거나, 보수·보강을 실시하여 안전하게 관리해야 하는 의무를 가지는 경우 등”이라고 설명하고 있는바,¹⁸⁾ 소유권자, 점유권자, 임차권자, 공중이용시설 또는 공중교통수단의 유해·위험요인을 통제할 수 있는 자, 보수·보강을 실시하여 안전하게 관리해야 하는 의무를 가지는 자에 해당하는 자가 복수로 존재하는(복수의 자가 관련되어 있는) 경우에 누가 예방의무를 이행해야 하는지(예방의무주체)를 특정할 수 없는 본질적인 문제가 해결이 되지 않음
- 이러한 폭넓고 자의적인 해석은 형벌법규의 엄격해석의 원칙, 즉 죄형법정주의의 내용인 유추해석금지의 원칙에 정면으로 위배됨. 대검찰청에서는 “실질적으로 지배·운영·관리하는 공중이용시설 또는 공중교통수단”에 대해 “사업주나 법인 또는 기관이 소유권, 임차권 등으로 법률상 관리하는 시설에 한정되지 않고, 사실상 관리하고 있는 시설도 본조에 따른 조치 대상에 포함된다고 봄이 상당할 것이다.”라고 설명하고 있는바,¹⁹⁾ 국가배상법 제5조(공공시설 등의 하자로 인한 책임)에 대한 해석논리를 규정 자체가 다른, 그것도 형사법 해석에 그대로 적용하는 우를 범하고 있음

(7) 재해방지조치의 대상(범위)

18) 국토교통부, 중대재해처벌법 해설 - 중대시민재해(시설물·공중교통수단) -, 2021.12.30, 19쪽 ; 소방방재청, 중대재해처벌법 해설 - 중대시민재해(다중이용시설) -, 2021.12.31, 13쪽
 19) 대검찰청, 중대재해처벌법 벌칙해설, 2022, 290쪽

- 이 법에 따르면, 중대시민재해도 중대산업재해와 마찬가지로 재해방지조치의 대상에 시설, 기계·설비에 관한 사항만 있는 것이 아니라, 작업(취급, 운영)방법·절차, 작업행동에 관한 사항까지가 규정되어 있는바, 공중이용시설 또는 공중교통수단과 관련하여 도급, 용역, 위탁 등을 준 경우, 작업(취급, 운영)방법·절차, 작업행동에 관한 재해방지조치는 누가 이행해야 할지 매우 불명확한 상태임

(8) 신고의무

- 시행령 제10조 제7호 나목 및 다목의 규정에 따른 신고의 경우, 어디로 어떻게 언제까지 신고해야 하는지에 대해 어디에서도 정하고 있지 않아 법인 또는 기관이 임의적으로 정하여 이행하는 수밖에 없음. 이 경우 신고의무의 이행주체가 경영책임자이므로 경영책임자 명의로 문서로 신고·보고할 필요가 있음

3. 개선방안

- 중대재해처벌법은 그간 축적된 이론적 기반하에서 충분한 논의와 검토를 거쳐 제정된 것이 아닌 관계로 체계와 내용 둘 다에 있어 무작스러운 부분이 적지 않으며, 또한 중대재해처벌법은 중대재시민재해가 발생하지 않으면 안전보건확보의무 불이행에 대해 아무런 강제적 조치를 취할 수 없는, 처벌에 초점을 맞춘 법이고, 게다가 국제적으로 유례를 찾아볼 수 없는 법이라는 한계를 인정하는 것에서부터 출발할 필요.

- 처벌이 목적이 아니라 재해예방의 실효성이 목적임을 분명히 인식할 필요. 즉, 재해예방에 실효성이 없거나 순기능보다 역기능이 더 크다고 하면 폐지하는 것이 바람직하다는 개방적 자세를 가질 필요

- 중대재해처벌법은 제정과정에서 형법(업무상과실치사상죄)을 포함한 기존 안전보건관계법과의 관계를 제대로 고려하지 못한 결과, 중대시민재해, 중대산업재해 영역 모두에 있어 태생적으로 안전보건관계법과의 관계가 모호하고 착종되어 있는 등 체계와 내용 면에서 매우 많은 문제를 가지고 있고 형벌체계상의 정당성과 균형을 상실하고 있다는 비판을 피하기 어려움

→ 안전법원리에 부합하고 재해예방의 실효성을 확보하는 방향으로 체계 및 내용에 있어 큰 문제가 있는 부분을 중심으로 하루빨리 대대적인 정비가 이루어져야 함

- 중대재해처벌법의 취지를 살릴 필요가 있다면, 예방기준을 강제하고 있는 기존 안전보건관계법에 그 취지를 부분적으로 반영하면서 중대재해처벌법 중 기존 안전보건관계법과 중복되거나 충돌하는 부분을 제거하는 방향으로 전면적으로 개정하거나 폐지하는 것이 바람직한 입법방향임



발제 03.

도시안전을 위한 새로운 재난관리시스템과 거버넌스
박현수 충북대학교 국가위기관리연구소 센터장



도시안전을 위한 재난관리시스템과 거버넌스

박현수
(충북대학교 국가위기관리연구소 시민치안센터장)

I. 들어가며

위험(Risk)에 대한 노출은 모든 사람들에게 같은 수준으로 노출된 것이 아니라 사회경제적 지위에 따라 다른 수준으로 노출되었다고 볼 수 있다.(Evans and Kantrowitz, 2002; Gakidou et al., 2000; 황선재, 2015). 이에 따라 위험에 대한 두려움도 사람들마다 다르게 인식할 수 있다. 또한 범죄, 화재, 재난 등과 같은 위험을 경험하지 않았더라도 이러한 위험에 대해서는 두려움을 가지고 있다. 그리고 같은 수준의 위험에 노출되어 있다고 하더라도 그에 대한 두려움의 정도는 다르게 인식할 수 있다. 즉 객관적으로 위험에 같은 수준으로 노출되어 있다고 하더라도 사람들마다 위험을 느끼는 정도는 다를 수 있다. 사람들은 위험에 대처하기 위해 환경을 주관적으로 이해하는 과정에서 위험에 대해 인식할 수 있다(김수아·임동균, 2016; Slovic and Weber, 2002). 이러한 위험에 대한 두려움은 단지 인식에만 그치는 것이 아니라 위험을 회피하기 위한 행동으로 이어질 수 있고, 사람들의 일상생활에서 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 이것은 곧 삶의 질에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

이 연구에서는 도시지역을 중심으로 위험에 대한 객관적 조건과 개인적 조건이 생활안전에 대한 인식에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 이를 통해 생활안전에 대한 객관적 조건과 주관적 인식의 부조화를 감소시킬 수 있는 방안을 모색해 보고자 한다.

II. 이론적 배경

위험에 대한 인식은 주어진 조건대로 사람들이 그 수준을 인식하기도 하지만 위험에 대한 주관적 이해도 함께 영향을 미친 결과이다(Slovic & Weber, 2002). 이에 객관적으로 위험에 노출되지 않은 사람이라도 위험에 대한 인식은 높을 수 있고, 위험을 경험하지 않은 사람이라도 위험에 대한 두려움을 가질 수 있다. 위험에 대한 두려움은 외부적 조건과 개인적 조건에 영향을 받을 수 있다. 외부적 조건은 지역의 객관적 조건으로 위험에 상대적으로 빈번하게 발생된다면 자신이 위험을 경험할 수 있을 것이라는 인식이 높아져서 이에 대한 두려움이 높아질 수 있다(Box et al., 1988). 이와 함께 개인적 조건은 위험을 경험하게 된다면 그에 따른 피해로부터 보호하거나, 대처할 수 있는 수단이 부족하다고 인식하는 사람일수록 위험에 대한 두려움이 더욱 클 것이다(Hale, 1996; Jackson, 2009). 이러한 사회적인 측면에서 취약성은 개인적 조건으로 자신의 사회적 위치에 의해 영향을 받을 수 있다. 범죄와 같은 위험에서 이러한 취약성은 우범지역에 거주, 공공장소에 노출 등과 같이 범죄피해를 당하게 될 가능성이 증가되어 범죄피해로 이어질 수 있어 위험에 대한 두려움이 증가될 수 있다. 또한 범죄 두려움은 자신이 가진 경제적, 사회적 자원이 부족하다고 인식할 경우에 범죄피해로 인한 피해의 회복이 어려울 것이라 가정하여 두려움이 더욱 높아질 수 있다(Pantazis, 2000; Skogan &

Maxfield, 1981).

Ⅲ. 연구방법

1. 연구자료

이 연구에서는 도시안전에서 주민이 체감하는 생활안전 수준에 대해 시민의 경제적, 사회적 취약성과 지역의 객관적인 생활안전의 영향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 '2023 사회안전지수(Korea Security Index)' 자료를 사용한다. '2023 사회안전지수'는 주민의 안전과 불안감에 영향을 미치는 경제활동, 생활안전, 건강보건, 그리고 주거환경과 같은 4개의 영역에 대해 지역의 객관적인 수준을 정량지표로 측정하였고, 지역주민 대상 온라인 조사를 통해 주민이 체감하는 안전수준인 정성지표를 측정하였다. 정성지표는 각 시군구별로 성연령 인구구성비를 고려하여 조사하였고, 표본수가 50표본 미만으로 표집된 시군구에 대해서는 조사지역에서 제외하였다.

이 연구는 도시의 생활안전을 중심으로 살펴보기 위해 군지역을 제외한 광역시와 시지역만을 대상으로 하여 143개 지역에 대한 분석을 진행하도록 한다. 이에 따라 정성지표에 대해서는 이들 도시에 거주하는 응답자(30,646명)만을 대상으로 분석하도록 한다. 그리고 '2023 사회안전지수'에서의 경제활동, 생활안전, 건강보건, 그리고 주거환경과 같은 4개 영역 중에서 생활 안전을 중심으로 살펴보고자 한다. 생활안전 영역은 치안, 소방, 그리고 교통안전과 같은 하위 영역으로 구분하여 정량지표와 정성지표로 구성된다. 정량지표는 치안시설 수, 범죄발생 수, 119안전센터 수, 화재발생 수, 시설 접근 취약인구 비율, 교통사고 발생건수 등의 지표로 구성되었다. 이들 지표값은 각 지역의 정부나 지자체 통계를 이용하였다. 그리고 정성지표는 야간통행 안전체감도, 우범지역 체감도, 방범 CCTV 충분성, 화재대응 수준평가, 교통사고 불안감 등으로 구성되었고, 지표값은 각 지역에 거주하는 주민을 대상으로 조사한 값으로 측정하였다.

2. 변인의 측정

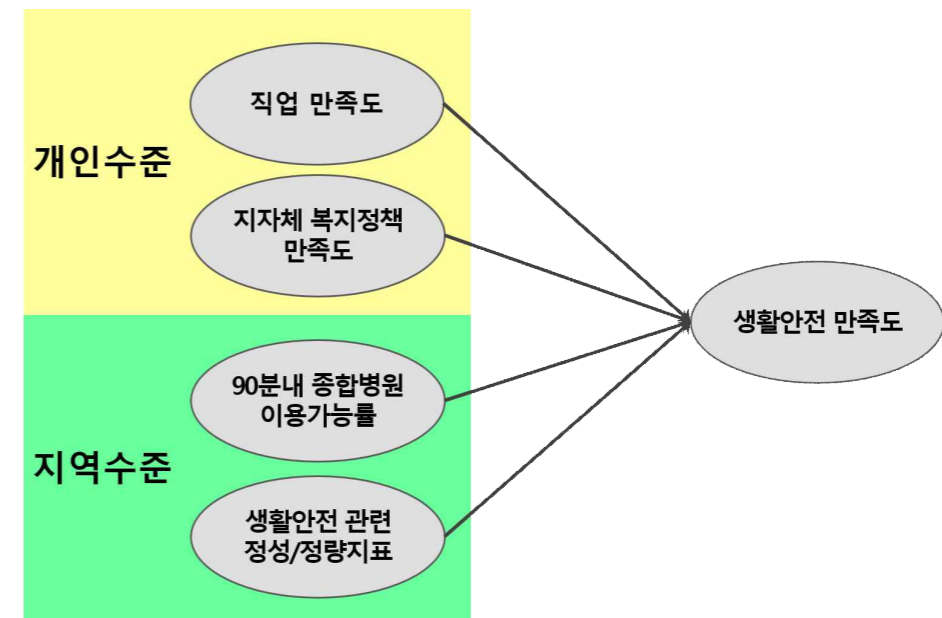
이 연구의 분석에서 사용한 변수로는 우선, 종속변수로 시민이 체감하는 생활안전 수준이다. 이 변수는 '지금 살고 계신 시군구의 생활안전(범죄예방, 소방, 교통안전 등)의 점수를 매긴다면 몇 점을 주시겠습니까?'라는 문항에 대해 '나쁨'부터 ' 좋음'까지 1점부터 7점까지로 측정하였다. 다음으로 독립변수로는 개인수준과 지역수준을 나누었다. 개인수준의 독립변수로는 직업 만족도와 지자체 복지정책 만족도를 사용하였다. 이들 변수는 각각 경제적 취약성과 사회적 취약성을 가정한 유사변수(proxy variables)이다. 직업 만족도는 '나는 지금 다니고 있는 직장에(자영업자의 경우 지금 일에) 만족한다'와 같은 문항이고, 지자체 복지정책 만족도는 '시군구에서 시행하는 전반적인 복지정책에 만족한다'와 같은 문항으로 이들 문항은 '전혀 그렇지 않다'부터 '매우 그렇다'까지 1점부터 7점까지로 측정하였다.

지역수준의 독립변수로는 지역의 90분내 종합병원 이용가능률로 국립중앙의료원의 『공공보건의료통계』를 이용하였다. 이를 통해 재난, 사고, 혹은 범죄로 인한 신체피해가 발생할 경우에 신속히 종합병원으로 이동할 수 있는 지역인가에 대해 지역의 객관적 수준을 파악하고자 하였다. 그리고 생활안전 관련 정성지표와 정량지표에 대해서는 이들 지표값에 대한 차이와

각 지표가 주민이 체감하는 생활안전 수준에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 정성 지표와 정량지표는 서로 평균과 분산이 다르기 때문에 직접 비교하기 어려우므로 표준화 점수를 이용하여 분석하고자 한다.

3. 연구모형

이 연구에서 도시 주민이 체감하는 생활안전 수준에 대해 개인의 경제적, 사회적 취약성과 지역 수준에서의 객관적인 생활안전 정도가 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 위계적 선형 모형(Hierarchical Linear Model; HLM)을 사용하여 분석하도록 한다. 개인 수준에서는 직업 만족도와 지자체 복지정책 만족도를 통해 개인의 경제적 취약성과 사회적 취약성을 파악하고자 하였다. 그리고 지역수준에서는 90분내 종합병원 이용가능률과 생활안전 관련 정성지표 대비 정량지표의 수준과 같은 지역의 특성을 통해 개인이 평가하는 생활안전 만족도에 미치는 영향을 살펴보고자 한다. 이러한 연구모형을 통해 개인이 평가하는 생활안전에 대해 개인수준에서와 지역수준에서의 영향을 비교해 보고, 도시 주민들의 위험에 대한 두려움을 감소시키기 위한 방안을 모색해 보고자 한다.



<그림 1> 이 연구의 연구모형

Ⅳ. 연구결과

1. 기술통계

이 연구에서 자료로 사용한 '2023 사회안전지수'에서 정성조사의 응답자 특성을 살펴보면 <표 1>과 같다. 우선 성별로는 남성이 43.9%이고, 여성은 56.1%로 여성 응답자가 다소 높은 비율을 차지하고 있다. 연령대에서는 20대 이하가 18.7%, 30대가 24.9%, 40대가 32.7%, 50

대는 17.9%, 그리고 60대 이상은 5.8%로 40대의 응답자 비율이 가장 높았다. 지역별로는 서울특별시가 23.5%, 경기도 20.0%, 부산광역시 8.8%, 인천광역시 6.2% 등의 순으로 나타났다.

<표 1> 조사대상자의 특성

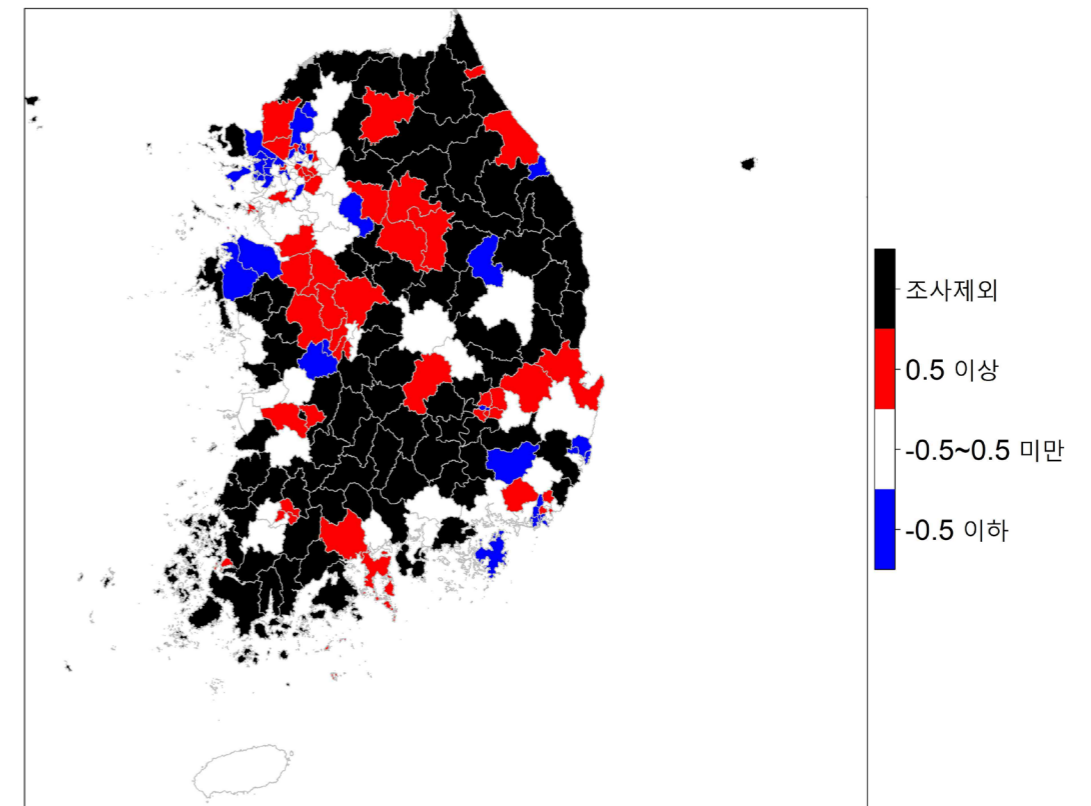
항목		빈도	비율
성별	남성	13,455	43.9
	여성	17,191	56.1
연령대	20대 이하	5,743	18.7
	30대	7,628	24.9
	40대	10,013	32.7
	50대	5,481	17.9
	60대 이상	1,781	5.8
지역	서울특별시	7,200	23.5
	부산광역시	2,700	8.8
	대구광역시	1,500	4.9
	인천광역시	1,900	6.2
	광주광역시	1,100	3.6
	대전광역시	1,100	3.6
	울산광역시	800	2.6
	세종특별자치시	300	1.0
	경기도	6,144	20.0
	강원도	900	2.9
	충청북도	600	2.0
	충청남도	1,200	3.9
	전라북도	900	2.9
	전라남도	800	2.6
	경상북도	1,500	4.9
	경상남도	1,668	5.4
	제주특별자치도	334	1.1
합계		30,646	100.0

이 연구에서 지역수준에서 살펴볼 생활안전 수준에 대한 정성지표와 정량지표의 표준화 점수를 살펴보면 <표 2>와 같다. 정성지표에서는 표준화 점수 -0.5 이하의 지역은 41개 지역(28.7%)이었고, -0.5 초과에서 0.5 미만인 지역은 57개 지역(39.9%), 0.5 이상의 지역은 45개 지역(31.5%)이었다. 정량지표에서 표준화 점수 -0.5 이하의 지역은 47개 지역(32.9%)이었고, -0.5 초과에서 0.5 미만인 지역은 52개 지역(36.4%), 0.5 이상의 지역은 44개 지역(30.8%)이었다. 정성지표 대비 정량지표 수준은 정성지표에서 정량지표의 표준화 점수를 뺀 값으로 하여 살펴보면, -0.5 이하의 지역, 즉 정성지표보다 정량지표의 수준이 높은 지역은 40개 지역(28.0%)이었고, 정성지표와 정량지표의 수준이 상대적으로 비슷한 지역으로 볼 수 있는 -0.5 초과에서 0.5 미만인 지역은 55개 지역(38.5%), 그리고 정량지표에 비해 정성지표의 수준이 높은 지역인 0.5 이상의 지역은 48개 지역(33.6%)이었다.

<표 2> 조사대상 지역의 특성

항목		빈도	비율
정성지표 (표준화 점수)	-0.5 이하	41	28.7
	-0.5~0.5 미만	57	39.9
	0.5 이상	45	31.5
정량지표 (표준화 점수)	-0.5 이하	47	32.9
	-0.5~0.5 미만	52	36.4
	0.5 이상	44	30.8
정성지표 대비 정량지표 수준	-0.5 이하	40	28.0
	-0.5~0.5 미만	55	38.5
	0.5 이상	48	33.6
합계		143	100.0

정성지표와 정량지표 간의 상관계수는 .378(p < .001)로 통계적으로 유의한 것으로 나타나고 있다. 그렇지만 정성지표와 정량지표의 수준이 비슷하지 않은 지역도 존재하고 있다. 정성지표와 정량지표 수준의 정도에 대한 공간적 분포를 살펴보면 <그림 2>와 같다. 정성지표와 정량지표의 수준이 상대적으로 비슷한 지역(-0.5~0.5 미만)은 대체로 수도권에서 많이 나타나고 있다. 정량지표에 비해 정성지표가 상대적으로 높은 지역(0.5 이상)도 몇몇 권역에서 공간적으로 집중되어 있는 것으로 나타나고 있다.



<그림 2> 정성지수와 정량지수의 차이에 관한 공간적 분포

2. 생활안전 인식에 영향을 미치는 요인

개인의 생활안전 인식에 영향을 미치는 요인에 대해 살펴보면 <표 3>과 같다. 우선 모형1에서와 같이 통제변수와 개인수준의 변수가 생활안전 인식에 미치는 영향을 살펴보면, 성별, 연령, 직업 만족도, 지자체 복지정책 만족도에서 모두 유의한 영향을 미치고 있었다. 성별은 부정적인 영향을 미치고 있어, 남성에 비해 여성인 경우에 생활안전 만족도가 낮게 나타나고 있었다. 연령, 직업 만족도, 지자체 복지정책 만족도는 모두 정적인 영향을 미치고 있어, 연령이 높을수록, 직업 만족도가 높을수록, 그리고 지자체 복지정책 만족도가 높을수록 생활안전 만족도가 높은 것으로 나타났다.

<표 3> 거주지역의 생활안전 만족도에 영향을 미치는 요인

수준	변수	모형1			모형2		
		추정값	표준오차	T값	추정값	표준오차	T값
통제 변수	성별(남성=0, 여성=1)	-.039	.013	-3.132 **	-.034	.012	-2.767 **
	연령	.026	.003	9.336 ***	.026	.003	9.445 ***
개인 수준	직업 만족도	.076	.003	9.336 ***	.074	.004	19.101 ***
	지자체 복지정책 만족도	.369	.005	65.782 ***	.350	.006	62.042 ***
지역 수준	90분내 종합병원 이용가능률				.004	.001	4.179 ***
	정성지표 대비 정량지표 수준				.118	.018	6.477 ***
R ²		.191			.200		
AIC		96,472.1			91,010.7		
BIC		96,522.4			91,127.3		

모형2에서는 통제변수와 개인수준의 변수에 지역수준의 변수를 추가하여 살펴보았다. 통제변수와 개인수준의 변수는 모형1에서와 같이 모두 유의한 영향을 미치고 있었다. 지역수준의 변수에 대해서는 90분내 종합병원 이용가능률과 정성지표 대비 정량지표 수준이 모두 생활안전 만족도에 정적으로 유의한 영향을 미치고 있었다. 즉 90분내 종합병원 이용가능률이 높은 지역에 사는 사람들일수록 생활안전 만족도의 수준이 다른 지역에 비해 높았다. 그리고 생활안전에 대한 정량지표에 비해 정성지표의 수준이 높은 지역에 사는 사람들일수록 생활안전 만족도가 상대적으로 높게 나타났다.

이 결과를 통해 개인의 생활안전 만족도에 대해 개인수준에서의 영향뿐만 아니라 지역수준에서의 영향도 동시에 미치고 있다고 볼 수 있다. 그리고 정성지표 대비 정량지표 수준에 대해 정량지표의 수준에 비해 정성지표가 높을수록 생활안전 만족도가 높았다는 점은 반대로 정량지표가 높은 지역임에도 정성지표가 낮은 지역에서는 생활안전 만족도가 낮다고 볼 수 있다. 즉 지역에서 객관적으로 안전한 지역임에도 그곳에 거주하는 사람들이 객관적인 조건과는 달리 주관적으로 지역의 안전상태에 대해 안전하지 못하다고 인식할 수 있고, 이것이 생활안전 만족도에도 부정적으로 영향을 미친 결과일 것이다. 이러한 점은 지역수준에서 안전을 위한

다양한 노력에도 불구하고 지역주민들이 이것에 대해 인식하지 못한다면 위험에 대한 두려움이 높아질 수 있을 것이다.

V. 결론

이 연구는 개인이 체감하는 생활안전의 수준이 거주하는 지역의 객관적인 조건에 의해 영향을 받을 뿐만 아니라 개인이 인식하는 생활안전의 수준도 함께 영향을 미칠 것이라는 점을 확인하고자 하였다. 이를 위해 도시 주민이 체감하는 생활안전 수준에 대해 개인의 경제적, 사회적 취약성과 지역 수준에서의 객관적인 생활안전 정도가 미치는 영향을 살펴보고자 하였다. 이를 위해 '2023 사회안전지수' 자료 중 도시지역을 대상으로 개인수준과 지역수준에서의 생활안전 만족도에 영향을 살펴보기 위해 위계적 선형모형을 통해 분석하였다.

분석결과, 개인의 생활안전 인식에 영향을 미치는 요인으로는 개인수준과 지역수준의 변수가 모두 유의한 영향을 미치고 있었다. 우선 개인수준에서는 직업 만족도와 지자체 복지정책 만족도가 모두 정적인 영향을 미치고 있었다. 즉 직업 만족도와 같이 경제적인 측면에서의 취약성은 생활안전에 대한 인식에 영향을 미치고 있었고, 지자체 복지정책과 같이 위험을 경험할 때 사회적 지원이 있을 것이라는 인식이 있다면 생활안전에 대한 위험이 낮아질 수 있다는 점을 보여주고 있다.

다음으로 지역수준의 변수에 대해서는 90분내 종합병원 이용가능률과 정성지표 대비 정량지표 수준이 모두 생활안전 만족도에 정적으로 유의한 영향을 미치고 있었다. 90분내 종합병원 이용가능률이 높은 지역에 사는 사람들일수록, 생활안전에 대한 정량지표에 비해 정성지표의 수준이 높은 지역에 사는 사람들일수록 생활안전 만족도가 상대적으로 높았다. 이 결과에서 개인의 생활안전 만족도에 대해 개인수준에서의 영향뿐만 아니라 지역수준에서의 영향도 동시에 미치고 있었다. 특히 정성지표 대비 정량지표 수준에 대해 정량지표가 높은 지역임에도 정성지표가 낮은 지역에서 생활안전 만족도가 낮았다. 이러한 결과는 지역수준에서의 객관적인 위험수준과 개인의 주관적인 위험수준 간에 차이가 있을 수 있다는 것을 의미한다. 또한 지역에서 객관적으로 안전한 지역이지만 주관적으로 지역의 안전상태에 대해 안전하지 못하다고 인식할 수 있어, 이러한 주관적 인식이 생활안전에 대한 부정적인 평가로 이어질 수 있다는 점을 보여주고 있다. 따라서 지역적 수준에서의 안전에 대한 다양한 노력이 필요하고, 이러한 노력들을 통한 결과도 지역주민이 인식할 수 있어야 할 것이다.

대체로 지역 주민은 거주 지역에서의 범죄, 화재, 재난 등에 대한 위험수준에 대해 제대로 알고 있지 못하고 있다. 또한 지방 정부의 경우에도 지역 주민이 위험하다고 인식하는 요소들에 대해 잘 알고 있지 못하거나, 인식하고 있다고 하더라도 현실적인 문제로 해결할 수 없는 요소들이 있다. 이러한 한계로 지역 주민은 위험에 대한 지나친 평가로 인해 일상생활에 부정적 영향을 미칠 수 있고, 생활안전에 위험을 경감하기 위한 지방 정부의 노력이 지역 주민에게 제대로 전달되지 않을 수 있다. 이러한 점은 지역 주민과 지방 정부 등 지역의 생활안전과 관련된 다양한 주체들 간의 소통의 문제로 인해 발생할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 주민과 지방 정부, 그리고 생활안전과 관련된 기관들의 거버넌스를 구성하는 것이 필요하다. 거버넌스를 통해 생활안전 관련 상호 간의 정보의 공유, 의사결정 과정에 참여 등의 협력체계 구축이 필요하다. 소수의 전문가들에 의한 재난 관리에 의존한 기존의 방법보다는 일반 시민들의 참여를 통해 해결책을 모색하여 사회적 복원력을 증진시킬 필요가 있다 (이영희, 2014). 더 나아가 재난관리 전반에 대한 협력체계 구축을 통해 위험 발생 이전의 생

활안전 인식부터 대응 과정에 이르기까지의 전 과정에서의 거버넌스를 통한 재난관리가 필요할 것이다.

※ 참고문헌

김수아·임동균. 2016. 위험사회의 사회심리학: 위험인식의 주관적 구성을 중심으로. 한국사회, 17(2). 45-75.

이영희. 2014. 재난 관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십. 경제와사회. 104:56-80.

황선재. 2015. 불평등과 사회적 위험. 보건사회연구원. 35(1): 5-25.

Box, S., Hale, C., and Gren, A., 1988. Explaining Fear of Crime. British Journal of Criminology, 28(3): 340-356.

Evans, G. W. and E. Kantrowits. 2002. Socioeconomic Status and Health: the Potential Role of Environmental Risk Exposure. Annual Review of Public Health. 23(1): 303-331.

Gakidou, E. E., C. J. Murray and J. Frenk. 2000. Defining and Measureing Health Inequality: An Approach Based on the Distribution of Health Expectancy. Bulletin of the World Health Organization. 78(1): 42-54.

Hale, C. 1996. Fear of Crime: A Review of the Literature. International Review of Victimology. 4:79-150.

Jackson, J. 2009. A Psychological Perspective on Vulnerability in the Fear of Crime. Psychology, Crime & Law. 15(4): 365-390.

Pantazis, C. 2000. Fear of Crime, Vulnerability and Poverty. British Journal of Criminology. 40: 414-436.

Skogan, W. G., and Maxfield, M. G. 1981. Coping with Crime, Beverly Hills, CA: Sage.

Slovic, P. and E. U. Weber. 2002. Perception of Risk Posed by Extreme Events. in J. Applegate et al. (eds.). Regulation of Toxic Substances and Hazardous Waste(Second Edition). Foundation Press.



토론 01.

나채준 한국법제연구원



국가위기관리포럼 토론문

나채준 박사(한국법제연구원 연구위원)

국가위기관리포럼 토론을 맡은 법제연구원 나채준 박사입니다. 먼저, 중대재해법과 도시안전, 지방자치단체의 재난안전관리 인력의 전문성 강화 등 재난안전분야의 중요하고도 다양한 논점에 대한 제도적 문제점을 고찰하고 이에 대한 개선방안을 마련하는 자리에 토론을 맡게 되어 감사드리고, 세분 발제자님들의 발제를 들으면서 제 개인적으로도 다시 생각해보는 자리가 되었던 것 같습니다.

오늘의 토론이 종합토론이라 세 분 발제자 분들의 발제에서 공감했던 부분과 궁금했던 부분을 중심으로 토론을 진행하고자 합니다.

먼저, 도시안전을 위한 거버넌스에 대한 발제를 해주신 박현수센터장님의 발제 잘 들었습니다. 사실 우리나라의 경우 통계수치로만 보면 도시거주 인구비율이 92%에 이르고, 각종 재난 및 안전사고의 피해도 도시지역에 집중되어 있는 상황을 고려하면 도시에서의 안전이 매우 중요하다고 생각된다. 제가 법학자이다보니 통계적인 수치나 연구방법에 익숙하지가 않아서 몇가지 질문을 드립니다. 먼저, 발제문 <표-1>이 나오는데 이에 대한 설명을 해주시면 이해가 쉬울 것 같습니다. 그리고 결론부분에서 도시안전을 위한 주민과 지방 정부, 그리고 생활안전과 관련된 기관들의 거버넌스를 구성이 필요하고 거버넌스를 통해 생활안전 관련 상호 간의 정보의 공유, 의사결정 과정에 참여 등의 협력체계 구축이 필요하다고 하셨는데 방향성만 제기하셔서 이에 대한 센터장님의 구체적인 의견을 듣고 싶습니다.

둘째로 지방자치단체의 재난안전관리 인력의 전문성 강화를 말씀하신 최호진 박사님 발제 잘 들었습니다. 아시다시피 재난이 발생하면 가장 먼저 대응하는 곳이 시군구 기초자치단체입니다. 따라서 지방자치단체의 재난대응 역량이 중요하고, 초동단계에서의 대응에 따라 그 피해가 결정된다고도 할 수 있습니다. 특히 재난담당인력의 확보와 담당공무원의 전문성 확보는 핵심적 사항이라 할 수 있습니다. 그런 의미에서 최 박사님의 발표는 의미가 있다고 하겠습니다. 박사님 발제와 관련하여 21면에서 24면을 보면 기초자치단체 안전관련 담당자의 인력이 나오는데, 궁금한 것은 실제 재난안전을 담당하는 실무자의 인력이 어느 정도인지가 궁금합니다. 그리고 전문인력 강화를 위한 방안을 결론부분에서 제시해주셨는데 인력확대와 교육훈련의 강화 등 nfi가 알고 있는 통상적인 방향성 이외에 뭔가 이를 확보하기 위한 구체적인 사항이 필요한

거 같은데 이에 대한 박사님의 의견을 부탁드립니다.

마지막으로 중대재해법에 대한 발제하신 정교수님의 발제도 잘 들었습니다. 말씀하신 바와 같이 중대재해법은 많은 논란과 법적 쟁점을 가지고 만들어진 법률입니다. 지금도 그 실효성과 적용대상에 대한 논란이 되고 있는 상황입니다. 정교수님께서도 관련 규정을 중심으로 형법적 측면에서 불명확하고 포괄적인 개념이 많고, 처벌에 초점을 맞춘 법이라는 문제점을 제기하면서 개선방안으로 재해예방에 실효성이 없거나 순기능보다 역기능이 더 크다고 하면 폐지하는 것이 바람직하다는 의견을 주셨습니다. 공감하는 부분도 일부 있으나 중대재해법 입법 목적자체가 제1조 목적 조항¹⁾에서 보듯이 처벌 규정을 함으로써 '중대재해를 예방'하기 위한 것임을 명시하고 있어서 처벌만을 목적으로 제정된 것은 아니라는 볼 수도 있고, 위반행위에 대한 처벌 규정을 둠으로서 관련 당사자들에게 재해방지에 대한 경각심과 법적 의무에 대한 이행을 강제할 수 있다는 점에서 재해예방의 효과가 있다고 볼 수 있을 것 같은데 이에 대한 정교수님의 의견을 듣고 싶습니다. 그리고 중대시민재해, 중대산업재해 영역 모두에 있어 태생적으로 안전보건관계법과의 관계가 모호하다고 하셨는데, 그 구체적인 사항을 몇가지 설명해주시면 감사하겠습니다. 중대재해법을 바라보는 여러 시각이 있을 수 있으나 법이 제정된 지 이제 얼마 되지 않은 상황이라서 그 실효성에 대해서는 더 지켜봐야 할 것 같고, 어렵게 만든 법률이라 폐지보다는 문제점을 개선하여 그 실효성을 확보하는 방향으로 논의를 할 필요가 있다는 생각입니다.

감사합니다.



토론 02.

문보경 전자뉴스

1) 제1조(목적) 이 법은 사업 또는 사업장, 공공이용시설 및 대중교통수단을 운영하거나 인체에 해로운 원료나 제조물을 취급하면서 안전·보건 조치의무를 위반하여 인명피해를 발생하게 한 사업주, 경영책임자, 공무원 및 법인의 처벌 등을 규정함으로써 중대재해를 예방하고 시민과 종사자의 생명과 신체를 보호함을 목적으로 한다.

중대시민재해, 어떻게 막을 것인가.

문보경 위기관리학박사(전자신문)

세월호 참사 10년.

가습기 살균제 사건과 함께 중대재해처벌법 제정에 가장 큰 계기가 된 사건이다. 세월호 참사가 발생한 지 10년이 지나도록 유가족들은 참사 원인이 제대로 규명되지 않았고 이로 인해 책임자 처벌이나 재발방지 대책 역시 제대로 수립되지 않았다고 지적하고 있다. 수많은 사람들이 죽은 원인조차 제대로 규명되지 않은 데 대한 그 억울함과 답답함이 중대재해처벌법을 만드는 계기가 됐다.

대규모 참사를 막기 위해 2022년 중대재해처벌법이 시행됐고 불과 2년이 채 안되어 중대 산업재해 뿐만 아니라 중대시민재해 적용 여부가 거론될 만한 참사도 여럿 발생했다. 그 첫 번째가 정자교 붕괴 사건이다. 지난해 4월5일 벌어진 이 사고로 당시 정자교 보도를 건너던 40대 여성이 숨지고 30대 남성은 크게 다쳤다. 이 사고에 대해서는 중대재해처벌법이 제정된 후 처음으로 경찰이 중대시민재해 적용을 검토하고 있다. 2명의 사상자를 낸 정자교 사건에 대해 신상진 성남시장과 성남시 공무원과 용역업체 관계자 등 22명이 입건돼 조사받았지만 아직 처벌받은 사람은 없다.

이태원 참사와 오송 지하철도 참사 역시 중대시민재해 적용 목소리가 높은 사고들이다. 159명이 목숨을 잃은 이태원 참사는 참사가 발생한 장소, 즉 골목길이 공중이용시설에 포함되지 않는다는 이유로 적용이 되지 않았다(서울신문, 2023). 중대재해법 시행령에서는 중대시민재해가 발생하는 공중이용시설 범위를 준공된지 10년 이상된 도로교량, 도로터널, 철도교량 등으로 나열하고 있어, 골목길은 이에 해당되지 않는다는 것이다. 시설이든 위험한 원료이든 안전 조치 과정이 복잡하기 때문에 인명사고가 발생하면 최고 책임자에게 형사 책임을 묻게 해서 안전·보건 조치 의무를 강화하자는 것이 법의 취지다. 그런데 결국 나열된 장소에 들어가지 않아 적용조차 되지 않았다.

오송 지하철도 참사 역시 유가족과 시민들의 목소리가 높았지만, 검찰은 여전히 검토 중인 것으로 알려졌다. 청주지검이 임시제방 시공을 맡은 금호건설 전 대표를 불러 조사했다는 사실만 언론보도를 통해 알려진 정도다(SBS, 2024).

법은 제정됐지만, 법의 집행에서는 다른 법과의 형평성, ‘책임 없이 형벌 없다’는 형사법의 원칙 등과 충돌하면서 적용 자체가 지극히 제한되는 모습이 보여지고 있다.

이 법의 적용을 받아야 할 지자체 역시 어디까지 책임을 져야 할지 갈피를 잡지 못하는 곳이 허다하다. 법은 시행됐지만 명확하지 않아 이제서야 조례를 제정하는 지자체들이 늘고 있다.

끊이지 않은 참사. 이 앞에서 처벌의 수위를 약하게 하자 말할 사람이 얼마나 있을까. 억울함, 답답함, 슬픔과 분노와 함께 누구나 이 같은 일을 당할 수 있다는 두려움에도 불구하고

고 시행 3년차를 맞은 중대재해처벌법은 여전히 실효성 논란에 휩싸여 있다.

법이 시행됐지만 제대로 적용이 되지 않은 데에는 앞서 언급한 문제와 함께 원인에 대해서도 짚어볼 필요가 있다. 대형 사고는 대부분 하나의 결함이 아니라 여러 결함과 원인이 중첩되어 나타난다. 책임이 명확하거나, 부실이 명확한 경우에는 명확하게 적용할 수 있겠지만, 그런 경우는 흔치 않다.

이태원참사가 장소의 문제로 중대재해처벌법을 적용받기 어렵다는 해석들이 나왔지만, 교통 시설에서 인과사고가 일어난다고 해도 명확하게 처벌하기에는 어려운 점이 많다. 인과사고라고 하면 늘 언급되는 김포골드라인의 설치 과정에서는 KDI의 수요 예측과 재정 투자의 한계점이 존재한다. 시설 구축은 이미 지난 일이라고 해도, 운영 주체의 책임을 묻기에도 어떤 기준으로 인과의 이용을 제한할 것인지 애매하다. 출입을 통제할 기준도 명확하지 않다.

다행인 것은 최근 노후 시설 등 각종 시설물이나 제반 환경에 대한 경각심이 높아졌다는 점이다. 정자교 붕괴 이후 기초지자체에서도 노후시설물 점검하고 이를 보도자료로 발표한다. 중앙정부는 도로·철도 등 48만개 인프라를 관리할 수 있는 시스템을 오픈했다.

우리는 사고가 일어나면 일벌백계하자는 말을 자주 한다. 타산지석으로 삼아 경각심을 가지고 안전 조치를 하자는 뜻이다. 하지만, 우리의 법이나 문화는 일벌백계하지 않는다. 우리의 시스템은 일벌백계가 아니라 일벌일계 시스템으로 평가된다. 이를 일벌백계 문화로 바꾸기 위해 새로운 법을 제정한다고 한들 중대재해처벌법처럼 공회전할 가능성이 높다.

그보다 우리 주변 곳곳에 사고가 도사리고 있고, 이를 관리해야 한다는 안전에 대한 경각심을 높이는 것이 우선이다.

<참고문헌>

서울신문. (2023). 159명 숨진 '이태원 참사'에도 중대재해법 '중대시민재해' 적용 못해.
<https://www.seoul.co.kr/news/society/2023/01/25/20230125500213>

SBS. (2024). 오송참사 관련 당시 시공사 대표 검찰 조사...중처법 적용되나?
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20240319119500064?input=1195m>



토론 03.

김영배 청주대학교

제13차 국가위기관리포럼 토론문

청주대학교 경제통상학과 교수 김영배
(청주시지속가능발전협의회 운영위원장)

1 재난안전관리 인력의 전문성 강화방안, 최호진 박사 (한국행정연구원)

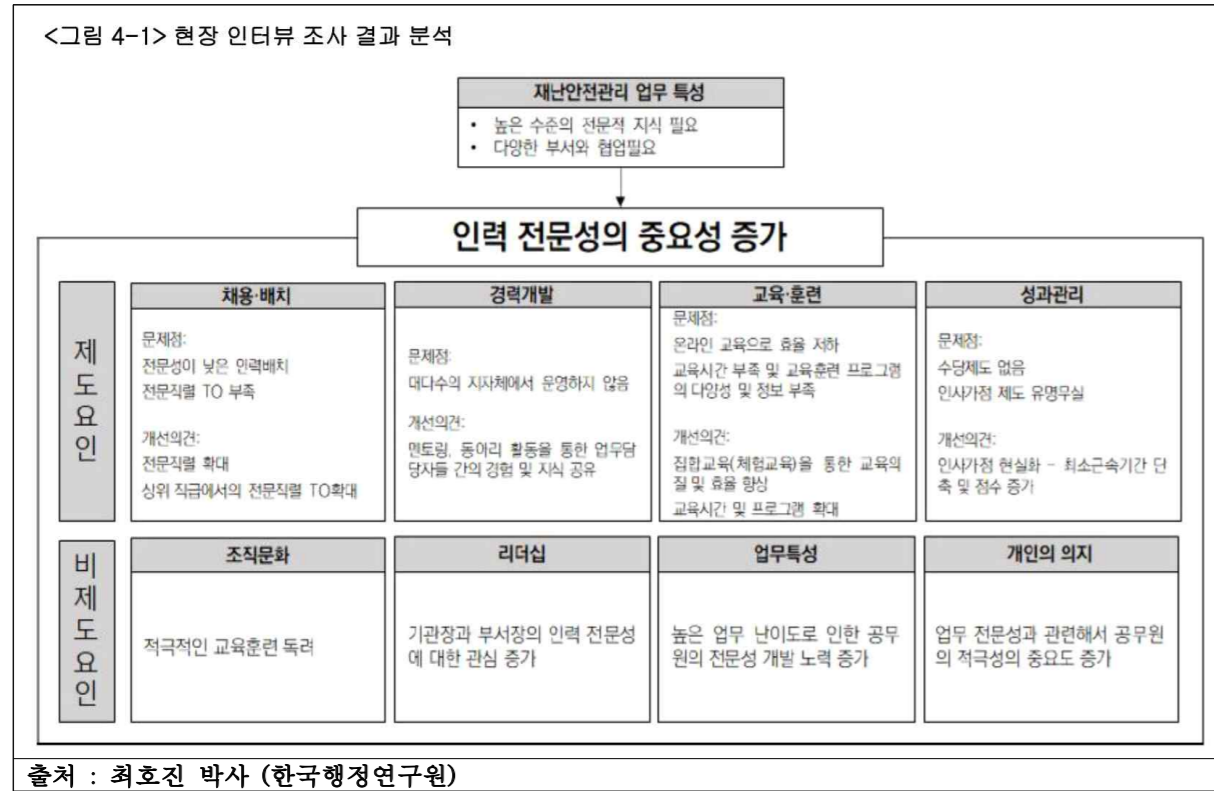
- 공무원의 경우, 지식 및 기술, 경험 등의 요소뿐만 아니라 소명의식 또는 윤리규범의 준수 등이 전문성의 중요한 구성요소
 - 제도적 요인 : 순환근무와 같은 채용·배치, 교육훈련 프로그램, 근무평정·성과보상과 같은 성과관리제도 등을 포함
 - 조직적 요인 : 리더십·조직문화·직무 특성 등이 지방자치단체의 재난안전관리 공무원의 역량에 영향을 미칠 수 있는 하위요인
 - 개인적 요인 : 지방자치단체의 재난안전관리 공무원의 기질적 요소로서 적극성, 공공봉사동기와 같은 개인의 태도·의지에 관한 요인을 포함

- 전문직 공무원제도 (중양부처 + 지방자치단체) 2017년도부터 시범운영 실시
 - 목적 : 잦은 순환보직으로 인해 발생하는 전문성 부족 문제를 해소하고 전문성이 필요한 분야에서 전문 인력들이 근무
 - 광역지자체 인사관리·제도 : 세월호 참사 이후 정부는 재난안전관리 업무를 담당하고 있는 공무원의 전문성 강화를 위해 방재안전직렬 제도 / 전문직 공무원 제도 / 전문직위 제도를 도입하였음(최호진·김경우, 2020: 60)
 - 현장 문제점 : 그러나 현장면접 결과는 전문직 공무원이나, 전문직위 공무원은 거의 없었으며, 방재안전직렬 공무원만 소규모로 있는 것으로 나타남

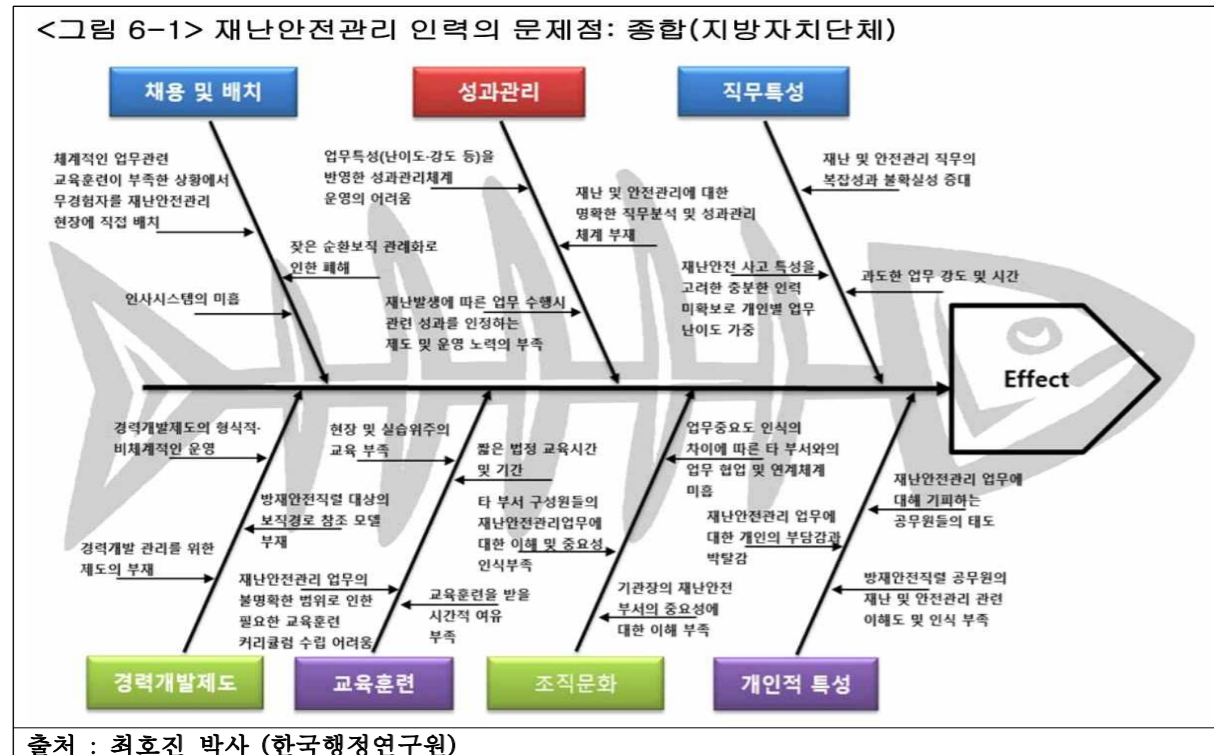
➤ 토론 : 2017년도부터 시범운영 실시 중인 전문직 공무원제도가 아직도 보편적으로 확대 운영되지 않고 있는 이유는 무엇인가?

- 지방자치단체의 재난안전관리 조직 및 인력 분석
 - 기초 지자체의 재난안전관리 인력 규모가 최소 13명에서 최대 90명으로 편차가 매우 큰 편이며, 지교통이나 건설 등의 업무를 재난안전부서에 포함시켜 두는 경우도 있기 때문에 인력규모만으로는 기초 지자체 유형에 따른 특성 차이를 구분하기 힘들.
 - 재난안전 교육훈련 : 교육훈련 제도 : 안전분야 종사자 교육, 재난안전대비훈련
- 재난안전관리 업무담당자 인식조사 분석
- 재난안전관리 업무담당자 현장인터뷰 분석

○ 재난안전관리 인력 전문성의 중요성



○ 재난안전관리 인력 전문성의 저해요인



▶ 토론 : 재난 예방보다는 처벌에 치중하는 제도적 요인과 재난 발생 시 재난 대응보다도 책임자 색출 및 처벌에 집중하는 한국 사회적 풍토로 담당 부서 기피현상 초래.

○ 전문성 강화를 위한 개선방안

- 전문성 강화를 위한 정책우선순위 분석식(AHP 조사 결과)
- 중요도는 실현가능성(0.403), 효과성(0.343), 시급성(0.254) 순으로 조사됨

<표 6-3> 정책우선순위 중요도 종합(지방자치단체)

	시급성 종합 중요도 CR: 0.02		효과성 종합 중요도 CR: 0.02		실현가능성 종합 중요도 CR: 0.01	
	1순위	재난안전분야 전문직/전문직위 제 공무원 확대 (0.148)	재난안전분야 전문직/전문직위 제 공무원 확대 (0.114)	재난안전분야 전문직/전문직위 제 공무원 확대 (0.112)	재난안전분야 전문직/전문직위 제 공무원 확대 (0.112)	재난안전분야 전문직/전문직위 제 공무원 확대 (0.112)
2순위	방재안전직렬 채용제도의 개선 (0.120)	방재안전직렬 채용제도의 개선 (0.092)	방재안전직렬 채용제도의 개선 (0.090)	방재안전직렬 채용제도의 개선 (0.090)	방재안전직렬 채용제도의 개선 (0.090)	방재안전직렬 채용제도의 개선 (0.090)
3순위	적용할 수 있는 프로그램 개발 (0.060)	체계적 경력개발 관리 제도의 마련 (0.064)	적용할 수 있는 프로그램 개발 (0.089)	적용할 수 있는 프로그램 개발 (0.089)	적용할 수 있는 프로그램 개발 (0.089)	적용할 수 있는 프로그램 개발 (0.089)
4순위	체계적 경력개발 관리 제도의 마련 (0.059)	복합재난에 적용할 수 있는 프로그램 개발 (0.062)	교육훈련 시간 확대 및 이수 조건 등 관리체계 강화 (0.087)	교육훈련 시간 확대 및 이수 조건 등 관리체계 강화 (0.087)	교육훈련 시간 확대 및 이수 조건 등 관리체계 강화 (0.087)	교육훈련 시간 확대 및 이수 조건 등 관리체계 강화 (0.087)
5순위	교육훈련 시간 확대 및 이수 조건 등 관리체계 강화 (0.059)	교육훈련 시간 확대 및 이수 조건 등 관리체계 강화 (0.061)	적금별 교육훈련 프로그램의 확충 (0.079)	적금별 교육훈련 프로그램의 확충 (0.079)	적금별 교육훈련 프로그램의 확충 (0.079)	적금별 교육훈련 프로그램의 확충 (0.079)

출처 : 최호진 박사 (한국행정연구원)

▶ 토론 : 본 연구 결과가 제안하는 5가지 전문성 강화 방안들로 리더십·조직문화·직무 특성 등과 같은 조직적 요인을 해결할 수 있는가? 조직적 요인을 하위요인으로 보고 있으나 이것이 가장 근원적인 문제점을 내포하고 있는 요인일 수 있음.

▶ 토론 : 본 연구의 전문성 강화 방안 1순위로 재난안전분야 전문직 공무원 확대를 제안하고 있는데 좀더 구체적인 확대 방안 모색이 필요함.

2 영국의 중대시민재해 관련 법률

○ 2023년 7월 15일 기후변화가 초래한 극단적인 날씨와 대응 미숙으로 인해 발생된 오송 궁평2지하차도 참사는 세월호 참사, 이태원 참사와 함께 중대재해처벌법에 대해 다시한번 숙고하는 계기됨.

○ 한국은 세월호 참사 이후 국민의 요구에 응답하여 영국의 법률을 참고로 중대재해 처벌법(SAPA)을 제정해 2022년 1월 27일 시행됨.

- 참고 : 중대재해처벌법 (국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr/>)
<https://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=228817&efYd=20220127#AJAX>

○ 영국의 중대재해 관련 법률: 중대사고위험관리규정 COMAH 2015

- Control of Major Accident Hazards Regulations 2015 (COMAH 2015)는 영국 내에서 중대재해의 위험을 관리하고 통제하기 위한 중요한 법률임.(132쪽 분량)
- 이 법률은 위험한 물질을 취급하는 다양한 산업 분야에서 안전한 환경을 조성하고, 재해 발생 시 피해를 최소화하기 위한 기준을 제공
- 목적: 위험한 물질을 다루는 과정에서 발생할 수 있는 중대재해의 위험을 관리하고 통제하기 위함
- 적용 범위: 위험한 물질을 취급하는 다양한 산업 분야에 적용됨
- 위험 평가 및 예방 규제: : COMAH 2015는 위험한 물질의 취급, 저장 및 운송 과정에서의 안전 관리 및 위험 평가 절차를 포함하는 등 시설 운영자가 위험 평가를 실시하고, 사고를 예방하기 위한 적절한 조치를 취하도록 요구함.
- 안전 지침: 중대재해를 예방하고, 발생 시 피해를 최소화하기 위한 구체적인 지침 제공
- 비상 대응 계획: 주요 사고 발생 시 신속하고 효과적으로 대응하기 위한 비상 대응 계획을 수립하고, 정기적으로 검토 및 업데이트해야 함.
- 출처 : 영국 정부 <https://www.hse.gov.uk/pubns/priced/l111.pdf>

○ 영국의 중대시민재해 관련 법률: 민간비상사태법 Civil Contingencies Act 2004

- 이 법은 재난 발생 시 대응 및 관리에 필요한 법적 틀을 제공 (54쪽 분량)
- Civil Contingencies Act 2004: 영국의 주요 재난 관련 법률로, 비상 상황에 대한 광범위한 법적 틀을 제공합니다. 이 법은 비상 상태의 선포, 관리 방법 및 필요한 권한에 대해 정의
- 법률의 범위 : 이 법은 자연재해, 테러 공격, 대규모 사고 등 다양한 유형의 비상 상황을 포괄함
- 비상 대응 역할 및 책임 : 법적 틀은 비상 상황에 대응하기 위한 역할과 책임을 명확히 하며, 기존의 교리에 의존함
- 임시 입법의 생성 : 비상 권한을 통해 심각한 비상 상황에 대응하기 위한 임시 입법을 생성할 수 있으나, 이는 새로운 입법을 시작하기 위한 것이 아님
- 출처 : <https://ifrc.org/>
https://disasterlaw.ifrc.org/media/3029?language_content_entity=en

○ 영국 지방정부 민간비상사태 가이드 A councillor' s guide to civil emergencies

- 영국 지방정부가 민간 비상사태에 대비하고, 대응하며, 복구하는 과정에서 필요한 지침을 제공하는 '지방정부를 위한 민간 비상사태 가이드'는 비상사태의 종류에 관계없이 준비, 대응, 복구의 원칙이 일반적으로 동일함을 강조함 (2018 개정, 28쪽 분량)

- 비상사태 대비 원칙: 비상사태에 대비하는 기본 원칙과 지방의원의 역할을 설명
- 비상사태 관리 프레임워크: 비상사태 대응 및 복구를 관리하기 위한 국가적 프레임워크와 세 가지 관리 수준 및 그들 간의 관계를 개관
- 가이드 내용: 가이드에는 지침, 부록, 서문, 소개 등이 포함됨
- 최고 경영자를 위한 준비 가이드: 지방 당국은 민간 비상사태에 대비한 최고 경영자를 위한 우수 사례 가이드를 참조해야 함
- 출처 : 지방정부 협의회

https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/Publications%20-%2010.26%20A%20Councillor%27s%20guide%20to%20civil%20emergencies_05.1.pdf

○ 중대재해처벌법의 법리적 문제점과 개선방안: 중대시민재해를 중심으로

서울과학기술대학교 안전공학과 교수 정진우

- 중대재해처벌법은 중대시민재해가 발생하지 않으면 안전보건확보의무 불이행에 대해 아무런 강제적 조치를 취할 수 없는, 처벌에 초점을 맞춘 법이고, 게다가 국제적으로 유례를 찾아볼 수 없는 법이라는 한계를 인정하는 것에서부터 출발할 필요
- 처벌이 목적이 아니라 재해예방의 실효성이 목적임을 분명히 인식할 필요. 즉, 재해예방에 실효성이 없거나 순기능보다 역기능이 더 크다고 하면 폐지하는 것이 바람직하다는 개방적 자세를 가질 필요
- 안전법원리에 부합하고 재해예방의 실효성을 확보하는 방향으로 체계 및 내용에 있어 큰 문제가 있는 부분을 중심으로 하루빨리 대대적인 정비가 이루어져야 함

➤ 토론 : 한국은 세월호 참사 이후 영국의 법률을 참고로 중대재해처벌법(SAPA)을 제정한 것이 사실인가?

- 영국의 중대재해 관련 특별법: COMAH 2015 (132쪽), 중대시민재해 관련 법률 Civil Contingencies Act 2004(54쪽), 지방정부 시민비상사태 가이드 A councillor' s guide to civil emergencies(28쪽) 등은 내용이 구체적이고 방대한 반면 한국의 중대재해처벌법은 목차 포함하여 5쪽에 불과함.
- 한국 학계는 영국 및 선도 국가들의 관련 법률을 참고하여 한국 실정에 맞도록 중대재해처벌법을 수정 보완한 개정안을 학술적으로라도 마련하는 노력 필요. 정부 재정 지원이 없다면 시민 펀드를 조성해서라도 추진하는 것을 고려 필요.

3 영국 2004년 민간 비상사태법: 간략한 안내서(개정) - 참고

○ UK Civil Contingencies Act 2004: a short guide (revised) 의 단순 번역본임

- 출처: 영국 민간 비상 사무국
<https://www.merseysideprepared.org.uk/media/1053/15mayshortguide.pdf>

○ 배경

2000년 가을·겨울 연료대란과 극심한 홍수, 2001년 구제역 발생 이후 부총리는 비상 계획을 재검토한다고 발표했다. 검토에는 기존 법률이 더 이상 현대 시민 보호 노력을 위한 적절한 틀을 제공하지 않으며 새로운 법률이 필요하다는 정부의 결론을 강화하는 공개 협의 활동이 포함되었다.

2003년 6월부터 9월까지 법안 초안에 대한 공개 협의와 합동 의회 위원회의 사전 입법 조사를 거쳐 민사 비상 법안은 2004년 1월 7일 의회에 제출되었다. 개방적이고 포괄적인 정책 결정 과정을 거쳐 이 법안은 2004년 11월 18일에 국왕의 재가를 받았으며 이후 2004년 민간 비상사태법(이하 "법")으로 알려지게 되었다.

이 안내서는 이 법의 주요 조항에 대한 간략한 개요를 제공한다.

○ 법안 개요

이 법과 그에 수반되는 규정 및 비입법적 조치는 21세기의 과제를 해결할 수 있는 영국의 시민 보호를 위한 단일 프레임워크를 제공한다.

이 법은 두 가지 실질적인 부분으로 구분된다.

- 1부: 시민 보호를 위한 지역적 조치에 중점을 두고 지역 대응자의 역할과 책임에 대한 법적 틀을 확립한다.
- 2부: 비상 권한에 중점을 두고 가장 심각한 비상 사태의 영향을 처리하는 데 필요할 수 있는 특별 입법 조치를 사용하기 위한 현대적인 틀을 확립한다.

기존 법률을 현대화하는 핵심은 "긴급 상황"을 구성하는 정의를 업데이트하는 것이다.

○ 비상사태의 정의

지역 차원의 시민 보호 활동은 이전에 1948년 민방위법에 따라 이루어졌다. 이 법안은 현지 대응자가 외세의 "적대적 공격" 측면에서 대비해야 하는 사건을 정의했다. 냉전이 종식되면서 이러한 위협은 사라지고 국지적 홍수, 대형 교통사고 등 비상사태에 대비하는 데 지역적 노력이 집중되었다. 비상 권한 법안은 아직 오래되었다. 비상 권한 법 1920은 지역 사회에서 생활필수품을 박탈하는 특정 서비스 및 자원에 대한 간섭이라는 측면에서 비상사태를 정의한다. 1920년 이후 많은 변화가 있었다. 1920년 법의 서비스 및 자원 목록은 최신이 아니며 필수 서비스 및 자원에 대한 1920년 법의 초점은 영국이 현재 직면하고 있는 종류의 긴급 상황을 반영하지 못했다(예를 들어, 1920년 법은 테러 위협이나 환경에 대한 위협을 명확하게 다루지 않는다).

법률을 현대화하는 과정에서 21세기에 우리가 직면한 위협에 초점을 맞춘 새로운 업데이트된 비상사태 정의를 도입할 필요가 있었다. 이 법에서 긴급 상황의 정의는 긴급 상황의 결과에 초점을 맞추고 있다. 긴급 상황을 다음과 같이 정의한다.

- 인간 복지에 심각한 피해를 초래할 수 있는 사건이나 상황,
- 환경에 심각한 피해를 줄 수 있는 사건이나 상황, 또는

- 안보에 심각한 피해를 줄 수 있는 전쟁이나 테러.

법 제1부의 정의는 현지 대응자가 시민 보호 의무를 수행할 때 대비해야 하는 가능한 사고의 범위를 명시한다. 2부에서는 적절한 안전 조치가 충족될 경우 비상 전원을 사용할 수 있는 상황을 설명한다.

이는 "긴급 상황"의 정의가 두 부분에서 동일하다는 의미는 아니다. 1부에서 해당 위협은 영국 내 '장소'의 인간 복지 또는 환경에 심각한 피해를 끼칠 위협을 제기해야 한다. 이는 1부가 지역적 비상사태에 대한 현지 대응자의 준비를 다루도록 설계되었다는 사실을 반영한다. 2부에서 해당 위협은 영국 지역 중 하나 또는 영국의 다른 구성 지역(스코틀랜드, 웨일스 또는 북아일랜드) 중 하나의 인간 복지 또는 환경에 심각한 피해를 입힐 위협을 제기해야 한다. 이렇게 높은 임계값은 2부가 더 넓은 지역에 영향을 미치는 매우 심각한 비상 상황에 사용하도록 설계되었다는 사실을 반영한다.

○ 1부: 시민 보호를 위한 지역적 조치

이 법 제1부의 목적은 지역 차원에서 시민 보호를 위한 새로운 법적 체계를 확립하는 것이다. 현지 대응자는 영국의 회복력을 구축하는 요소이며, 이 법은 다음을 통해 기존 조치를 강화할 것이다.

- 현지 대응자의 역할과 책임을 명확하게 설정한다.
- 지역 시민 보호 활동에 더 큰 구조와 일관성을 부여한다. 그리고
- 지역 차원의 성과관리를 위한 건전한 기반을 구축한다.

이 법은 시민 보호 업무에 참여하는 정도에 따라 지역 대응자를 두 가지 범주로 나누고 각각에 비례적인 임무를 부여한다.

카테고리 1 대응자는 비상 대응의 핵심에 있는 조직입니다(예: 비상 서비스, 지역 당국). 카테고리 1 대응자는 모든 민사 보호 의무를 이행해야 한다. 그들은 다음을 수행해야 한다:

- 긴급 상황 발생 위험을 평가하고 이를 사용하여 비상 계획 수립.
- 비상 계획 수립.
- 비즈니스 연속성 관리 조치 마련.
- 시민 보호 문제에 관한 정보를 대중에게 공개하고 비상 상황 발생 시 대중에게 경고, 정보 제공 및 조언을 제공하기 위한 조치를 취함.
- 조정을 강화하기 위해 다른 지역 응답자와 정보 공유.
- 조정 및 효율성을 향상하기 위해 다른 지역 응답자와 협력.
- 비즈니스 연속성 관리에 관해 기업 및 자원 봉사 단체에 조언과 지원을 제공(지방 당국만 해당).

이 법의 비상사태 정의는 카테고리1 대응자가 준비해야 하는 사건이나 상황의 종류를 정의한다. 이 법의 섹션2는 긴급 상황을 구성하고 법 1부의 의무를 실행하기 위해 충족해야 하는 사건이나 상황에 대한 기준을 추가로 설정한다. 이는 법에 따른 카테고리 1 대응자의 의무가 정상적인 운영 범위를 넘어서 자산을 사용해야 하고 특별한 배치가 필요한 사건이나 상황에만 적용된다는 것을 규정한다.

범주2 조직(예: 보건 및 안전 관리, 운송 및 유틸리티 회사)은 작업 계획의 중심에는 관여할 가능성이 적지만 해당 부문에 영향을 미치는 사고에는 크게 관여하는 "협력 기관"이다. 카테고리2 대응자는 다른 카테고리1 및 2 대응자와 관련 정보를 협력하고 공유하는 등의 임무가 있다.

실제적인 의미에서 이것이 무엇을 의미하는지에 대한 자세한 내용은 비상계획 규정 2005 및 법정 지침 비상 대비에 명시되어 있다. <http://www.ukresilience.info/ccact>. 범주1, 2명의 대응자도 참석해야 한다. 지역 수준에서 대응자들 사이의 조정과 협력을 도울 '지역 탄력성 포럼'(런던 외부의 경찰력 지역을 기반)을 함께 구성한다.

범주 1 및 2 대응자의 전체 목록은 부록 A에서 확인할 수 있다. 이 법에 따라 장관은 유연성을 보장하고 향후 개발을 고려하기 위해 두 범주의 대응자 구성원을 변경할 수 있다.

법 제1부의 대부분의 의무는 2005년 11월 14일에 완전히 발효되었으며, 사업 연속성 조연을 제공하는 지방 당국의 의무는 2006년 5월 15일에 시행되었다.

○ 2부: 비상 전력

영국의 비상권한은 가장 심각한 비상사태에 대처하기 위해 특별 임시법 제정을 허용한다. 이는 계엄령을 선포하거나, 의회를 약화시키거나, 정당 또는 이와 유사한 모든 것을 금지하는 수단이 아니다. 주목해야 할 중요한 점은 비상 권한 법안은 긴급 대응이 필요한 가장 심각한 비상 상황만을 처리하기 위한 메커니즘이자 최후의 수단이라는 점이다. 이전의 비상 권한 법안(비상 권한법 1920)은 84년의 역사 동안 12번 사용되었으며 마지막은 1974년이였다. 그 이후 몇 년 동안 상당한 양의 부문별 비상 법안이 도입되어 부분적으로는 비상 권한 법안이 부적절하다는 인식 때문에 비상 권한에 의지해야 한다.

그럼에도 불구하고, 비상 상황의 해결을 가능하게 하는 가장 효과적인 방법인 새로운 임시 법적 조항을 신속하게 만들 수 있는 잠재 능력이 여전히 필요하다. 정부는 기존 법률이 불충분한 모든 형태의 파괴적인 문제를 해결하기 위해 배포할 수 있는 도구가 필요하다.

이 법은 기존 법률(비상 권한법 1920 및 이에 상응하는 북아일랜드 비상 권한법(북아일랜드) 1926)을 폐지하고, 이 법의 비상 권한 조항은 영국 전체에 적용된다. 그것은

새로운 것을 제시한다.

우리가 살고 있는 시대에 적합한 비상사태를 구성하는 요소에 대한 정의와 테러 공격, 생화학 테러 공격에 따른 토지 오염, 통신 시스템 손실 등 1920년에는 그다지 관련성이 없었던 새로운 위협과 위협을 포함한다.

1920년 법과 마찬가지로 이 법은 정의에 맞는 심각한 긴급 상황을 처리하기 위한 임시 특별법 제정을 허용한다. 여왕은 국가 원수로서 규정 자체를 정하는 의회 명령의 일부로 비상 권한이 필요하다는 점을 공식적으로 밝힐 것이다. 어떤 이유로든 여왕이 조치를 취할 수 없는 경우 비상 권한이 필요할 가능성을 다루기 위해 처음으로 대체 옵션이 포함되었다. 따라서 이 법은 여왕 폐하가 그렇게 할 수 없는 경우에 고위 장관이나 총리가 규정을 만들 수 있도록 허용한다.

이 법은 주로 비상 전력이 오용되지 않도록 하고 보다 목표적이고 균형잡힌 방식으로 사용될 수 있도록 고안된 다양한 기타 새로운 기능을 도입한다. 이들 중 중심 부분은 다음과 같은 경우에만 비상 전원을 사용할 수 있도록 보장하는 "삼중 잠금 장치"이다.

- 인간의 복지, 환경 또는 보안에 심각한 손상을 위협하는 비상사태가 발생했거나 발생 중이거나 발생하려고 한다.
- 기존 권한이 부족하고 긴급 조치가 필요하기 때문에 일반적인 방법으로 법안을 제출할 수 없으므로 긴급상황을 해결하기 위해 긴급하게 규정을 마련해야 한다.
- 비상 규정은 그것이 지시하는 비상 측면이나 효과에 비례해야 한다.

추가 비상 규정:

- 파업이나 기타 쟁의 행위 참여 또는 이와 관련된 활동을 금지하거나 금지할 수 없다.
- 어떠한 형태의 군사 징집도 실시할 수 없다.
- 형사 절차의 어떤 측면도 변경할 수 없다.
- 규정 자체를 위반하는 것 외에는 새로운 범죄를 일으킬 수 없다.
- 인권법 및 EU 법률과 호환되어야 한다. 그리고
- 법원에서 이의를 제기할 수 있다.

처음으로 지역 및/또는 위임된 행정 기반으로 비상 권한을 사용하는 것이 가능해졌다. 이를 통해 특별 임시법은 비상사태의 영향을 받는 영국 지역에만 적용되고 다른 지역은 영향을 받지 않게 된다.

이 법은 또한 '지역 지정 코디네이터'(이양된 행정부의 경우 "긴급 코디네이터")의 임명을 요구한다. 비상 권한이 사용되는 경우 해당 권한은 지역 또는 위임된 행정부 수준에서 대응 노력을 조정하는 중심점 역할을 한다.

기존 법안과 마찬가지로 긴급 규정도 제정 후 가능한 한 빨리 의회에 제출하여 승인을

받아야 한다. 의회는 규정을 개정할 수 있으며, 제정 후 7일 이내에 이를 승인해야 한다. 의회의 승인이 이루어지지 않으면 규정은 효력을 상실한다. 비상 규정 작성자는 비상 규정을 면밀히 조사하는 의회의 능력과 이의를 제기할 수 있는 법원의 능력을 보호하고 복원할 의무가 있다. 정부는 비상 권한이 사용된 후 1년 이내에 조사를 수행하도록 고위 추밀원에게 요청하겠다고 약속했다. 보고서는 양 의회에서 발표되고 논의될 예정이다. 이 법 제2부는 2004년 12월 10일에 발효되었다.

○ 상전

이 법은 영국 전체에 적용되며 다양한 양도 합의를 반영한다.

1 부

시민 보호는 주로 스코틀랜드에 위임되어 있다. 그러나 스코틀랜드 의회는 법 제1부를 스코틀랜드까지 확대하는 데 동의했다. 이에 비추어 볼 때, 법 제1부에 따라 장관에게 부여된 권한(규정 및 지침 제정 권한 등)은 스코틀랜드의 위임된 문제와 관련하여 스코틀랜드 장관이 행사할 수 있다. 스코틀랜드 장관과 영국 장관은 1부에 따라 입법 권한을 행사할 때 서로 협의해야 한다.

웨일즈에서는 영국 장관들이 웨일즈의 대응자들과 관련된 법안을 만들고 지침을 발표할 것이다. 그러나 이 법은 영국 장관들이 위임된 권한에 속하는 웨일즈의 대응자와 관련하여 조치를 취하기 전에 의회의 동의를 얻도록 요구한다.

북아일랜드에서는 지방 수준의 다양한 행정 조치로 인해 1부를 영국의 나머지 지역과 동일한 방식으로 북아일랜드에 적용하는 것이 불가능하다. 이는 위임되지 않은 기능을 수행하는 북아일랜드의 특정 기관(예: 해양 및 해안경비대, 북아일랜드 경찰청)에 적용된다. 또한, 북아일랜드 행정부는 이전된 권한에 속하는 대응자가 법에 명시된 의무에 따라 행동하도록 보장하는 북아일랜드 민간 비상사태 프레임워크를 개발했다. 프레임워크는 다음에서 사용할 수 있다. <http://cepu.nics.gov.uk/pubs/NI%20CCF.pdf>

2 부

비상 권한은 유보된 사항이다. 그러나 2부에서는 가능한 경우 해당 영토에서 비상 권한을 사용하는 경우 위임된 행정부와 협의하도록 보장한다. 이는 처음으로 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드에서만 비상 전력을 사용할 수 있도록 허용하지만, 비상 전력 사용은 여전히 웨스트민스터에 남아 있다.

이러한 합의가 실제로 어떻게 작동할 것인지에 대해 보다 자세히 설명하는 협정은 웨일즈 의회 정부 및 스코틀랜드 장관들과 합의되었으며, 북아일랜드 행정부와는 협의는 곧 마무리될 것이다. 서명된 협약은 위임된 행정부의 웹사이트는 물론 UK Resilience 사이트에서도 볼 수 있다.

http://www.ukresilience.info/ccact/0602scots_concordat.pdf

http://www.ukresilience.info/ccact/wales_concordat.pdf

○ 추가 정보

해당 법안과 관련 문서는 다음에서 확인할 수 있다.

<http://www.ukresilience.info/ccact/index.htm>.

법의 특정 측면에 대해 더 자세히 알고 싶으시면 법 시행팀에 다음 주소로 이메일을 보내주시고 ccact@cabinet-office.x.gsi.gov.uk 또는 020 7276 5053으로 전화하시기 바랍니다.

부속서 A

2004년 민간 비상사태법: 대응자 목록

민간 비상사태법 별표 1에는 해당 조항의 적용을 받는 대응자가 나열되어 있다. 부록 1A에 설명된 대로 이 법은 지역 대응자를 두 가지 범주로 나누고 각 범주에 서로 다른 요구 사항을 부과한다. 잉글랜드와 웨일즈의 카테고리 1 및 2 대응자는 아래에 나열되어 있다. 법 제13조에 따르면 장관은 의회의 동의를 받아 대응자 목록을 수정할 수 있다.

카테고리 1 대응자("핵심 대응자")

응급 서비스

- 경찰력, 영국 교통경찰, 소방당국, 구급차 서비스, 해양 및 해안경비대

지방 당국

- 모든 주요 지방 당국(예: 대도시 지구, 샤이어 카운티, 샤이어 지구, 샤이어 단일 지역), 항만 보건 당국

건강 기관

- 1차 진료 신탁, 급성 신탁, 재단 신탁, 지역 보건위원회(웨일즈)
- 공중 보건 서비스를 제공하는 모든 웨일즈 NHS Trust, 건강 보호 기관

정부 기관

- 환경청, 스코틀랜드 환경청

카테고리 2 대응자("협력 대응자")

유용

- 전기 분배기 및 송신기, 가스 분배기, 상하수도 사업주
- 전화 서비스 제공업체(고정 및 이동)

수송

- 네트워크 레일, 열차 운영 회사(승객 및 화물), 런던 지하철
- 런던 교통, 공항 운영자, 항만 당국, 고속도로 기관

건강 기관

- 전략 보건 당국 정부 기관, 보건 및 안전 담당 임원



토론 04.

구주영 충북대학교 국가위기관리연구소 센터장



제13차 국가위기관리포럼 토론문(충북대학교 국가위기관리연구소 재난관리역량연구센터장 구주영)

1. 지방자치단체 재난안전관리 인력 전문성 강화방안
 - 지방자치단체의 재난안전관리 인력에 대한 전문성의 향상과 관련 논의는 지속적으로 전개되고 있다. 특히, 지방자치단체의 재난안전관리 인력의 역량은 일반적인 공무원의 역량과 재난안전관리 역량의 차원에서 접근할 필요가 있다. 일반적으로 업무추진시 필요한 일반공무원의 역량을 비롯하여 재난안전분야에서 필요한 역량의 함양은 재난안전분야 공무원의 중요성이 강조되고 있는 현시점에서 지속적으로 논의될 필요가 있다.
 - 다만, 재난안전분야 인력의 역량은 비단 공무원의 개인적 기술, 상황판단능력, 정보처리, 구성원간 협력 및 소통, 조정 등 관리적 차원의 접근을 넘어 재난안전분야 인력의 역량이 향상되고 실질적으로 발휘될 수 있는 조건의 형성이 중요하다.
 - 재난안전분야 공무원의 역량이 극대화될 수 있는 제도적 기반의 마련과 개선을 비롯하여 조직문화적 차원 등의 여건이 형성되는 경우 개인적 역량이 극대화될 수 있다. 재난안전분야 공무원에 대한 조직적, 관리적, 제도적 지원과 경직된 조직문화 등에 대한 전략적인 관리는 재난안전분야 공무원의 개인적 역량의 강화를 유도할 수 있는 전략적 관리의 한 수단으로 활용될 가능성을 내포하고 있다.

2. 도시안전을 위한 새로운 재난관리시스템과 거버넌스
 - 최근 행정학, 정책학 차원에서 전개된 재난관리시스템에 대한 문제의 진단과 처방 등은 주로 유관기관간 조정 및 통제를 비롯한 다양한 행위자간 거버넌스적인 접근을 통해 제시되고 있다.
 - 특히, 다양한 특성을 내재한 행위자가 재난과 관련된 문제를 해결하는 일련의 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 진단하고 처방하는 부분이 성공적인 거버넌스를 위한 조건으로 볼 수 있다. 따라서, 재난관리 거버넌스가 형성되고 시행되는 과정에서 거버넌스의 실패와 문제점이 발생할 가능성을 전제할 필요가 있다.
 - 재난관리 거버넌스 과정에서 발생할 수 있는 소통, 정보공유, 자원의 배분, 이해관계 등에 대해 발생할 수 있는 문제점을 진단하여 이에 대한 해법의 묘를 제시할 필요가 있다.
 - 다만, 최근 재난과 관련된 정치적 환경이 복잡화되면서 거버넌스 역시 정치적 환경의 영향을 강하게 받고 있다고 볼 수 있다. 따라서 재난관리를 비롯한 거버넌스의 대내외적인 전략적 관리와 정치적 관리가 요구되는 시점이다. 특히, 거버넌스에 도시의 역동성을 전략적으로 포함할 필요가 있으며 이에 대한 대안의 제시가 중장기적으로 강구될 필요가 있다.

행복한 청주! 시민을 위한 의회!



기분 좋은 변화가 시작되는 2024년
시민분들의 마음을 움직이는 감동의회, 오로지 시민분들을 위한 열린 의회
청주시의회입니다.

당신을 기억합니다, 도민을 기록합니다

영상자서전 제작지원

촬영 접수

충청북도노인종합복지관
265-5304~5

일정 조율

일정을 잡아
연락드립니다

촬영·업로드

촬영 및 업로드를
진행합니다



도민에게 자신의 삶을 회고하여 내 인생을 직접 기술한 영상자서전 제작 기회를 제공함으로써
새로운 디지털 문화를 조성하고, 도민들의 경험과 지혜를 후대에 인생기록문화유산으로 전승
하기 위한 사업입니다. **접수 및 상담** 충청북도 노인복지과 (043) 220-3062~4

