

방재정책(防災政策) 개선방안에 관한 연구
: 「재난 및 안전관리 기본법」 개정안을 중심으로

(A Study on Improvement of the Policy of Disaster Prevention
: Focusing on Revision of the amendment, “Disaster and Safety
Management Basic Law”)

한창희* · 표석환**
Changhee, Han Seokhwan, Pyo

<국문초록>

이 논문은 대한민국 방재정책의 근간이 되는 「재난 및 안전관리 기본법」의 현황과 문제점을 파악하고 안전 관련 개념의 정립을 통해 바람직한 방재정책을 제안하는 것을 목적으로 한다. 그 주요한 결과는 다음과 같다.

첫째, 안전과 재난의 개념적 관계를 보충(besides)의 관점이 아닌 대응(and)적 관점으로 인식을 전환하여 한자문화권적 언어 환경에 부합하는 개념 정립을 시도하였다.

둘째, 불안전과 위험의 개념을 도입하여, 잠재적 위험은 안전관리정책에 표출된 위험은 재난관리정책에 포함시켜 효율적인 위험관리를 제안하였다.

셋째, 방재정책을 안전관리정책과 재난관리정책으로 이원화하여 안전관리계획과 위기대응매뉴얼 작성을 통해 효율적인 방재정책이 수립·시행되도록 제안하였다.

넷째, 「재난 및 안전관리 기본법」의 법률 명칭과, 안전 정의규정 신설, 재난 예방·대비의 안전관리로의 이관 등의 법 개정안과 이에 따른 법조문 재편 안을

* 국민대학교 법과대학 법학과 교수

** 학교안전공제중앙회 예방팀장

함께 제안하였다.

- ※ 국문 주제어 : 재난 및 안전관리 기본법, 방재정책, 안전, 위험, 잠재적 위험, 표출된 위험, 재난, 하인리히, 안전관리정책, 재난관리정책, 안전관리계획, 위기대응매뉴얼

I. 서론

1. 검토배경

현대사회는 산업과 과학기술의 발전 및 기후변화에 따른 대형 인적·물적 재난 위험이 상시화된 사회이며, 문명의 이기가 가져오는 편안함의 이면에는 재난의 규모도 보다 커지고 있는 것 또한 사실이다. 특히 산업사회와 정보화 사회로의 급격한 변화과정을 거치면서 재난위험에 대한 효율적인 통제와 대처가 소홀하였던 점도 부끄럽지만 인정해야할 우리의 자화상이다.

삼풍백화점사고, 성수대교 붕괴사고, 시랜드 화재 참사, 대구지하철 폭발사고, 태안 사설해병대 캠프사고, 마우나 리조트 붕괴사고, 세월호 침몰사고 등 국가적 재난사고는 국민들에게 엄청난 불안감과 국가적 재난 대응 시스템에 대한 불신을 초래하였으며, 끊임없는 안전 불감증 논란에 휘말리게 하였다.

대형재난의 대응체계에 있어서 체계적인 재난관리 시스템이 미비하였던 것은 인정할 수밖에 없는 사실이고, 국가적·사회적·개인적 차원의 체계적인 안전의식 정착 노력의 미흡은 사회적 패러다임으로서의 안전의식의 정착 실패로 안전 불감증 논란을 초래하였다.

세월호 사고 이후 다시금 반복되는 대형 재난 위험에 대한 근본적인 대처 방안에 관한 반성이 사회적 이슈가 되었고, 이에 정부는 국가안전처 신설 등 일련의 조치로 국가적 차원의 안전관리의 중요성을 확보하려는 노력을 기울이고 있다.¹⁾

이 논문은 이러한 시대적 상황과 요청에 기반하여 현재의 방재정책(防災政策)의 문제점을 「재난 및 안전관리 기본법」을 중심으로 파악한 후 안전 관련 개념의 정립을 통한 효율적인 안전관리 및 재난관리 정책 패러다임 구축을 위해 「재난 및 안전관 기본법」의 개정안을 제시하고자 한다.

결국 방재정책의 이원화는 정책의 선택과 집중이 가능토록 함으로써 실질적인 안전의 생활화 및 재난 시 위기관리능력 제고에 기여할 것이다.

1) 박근혜 대통령 대국민담화 "해경 해체~~, 국가안전처 신설해 해양구조 담당(2014.5.19)

2. 기본방향

이 논문이 제안하는 「재난 및 안전관리 기본법」 개정안의 주요 내용은 다음과 같다.

안전 관련 법령의 근간이 되는 「재난 및 안전관리 기본법」의 현황과 문제점을 고찰하여 방재정책의 근본적 문제점을 안전과 관련된 개념 정립의 부재로 판단하였다. 한자문화권적 언어 환경에 부합하는 안전 관련 개념의 정립을 새롭게 시도하였고, 불안전과 위험개념의 도입을 통해 방재정책을 안전관리정책과 재난관리정책으로 이원화할 것을 제안하였다. 방재정책의 실천적 방향을 제시하였으며, 「재난 및 안전관리 기본법」 개정안을 제안하였다.

3. 목적

이 논문은 「재난 및 안전관리 기본법」 개정을 통해 안전 및 재난 등에 관한 일반법으로서의 「재난 및 안전관리 기본법」의 위상을 재정립하고 안전관리에 관한 광범위한 기본정책을 구현하고 안전관리 정책과 연계한 실질적인 방재정책 추진을 목표로 한다.

아울러 평상시의 안전관리와 비상시의 재난관리로 정책을 이원화함으로써 국민의 눈높이에 부합하는 안전 및 재난관리 정책 수립을 목표로 한다. 정책의 이원화는 안전관리의 생활화를 통해 재난 발생 시 대응능력을 강화하고, 체계적인 재난관리시스템의 구축으로 재난 대처능력을 강화하는데 기여할 것이다.

Ⅱ. 「재난 및 안전관리 기본법」의 현황 및 문제점

1. 현황

가. 연혁

2004.3.11 법률 제7188호로 제정되어 2014년 현재까지 13회의 개정을 거친

「재난 및 안전관리 기본법」은 총 10장 82조로 구성되어 있다.

<조문의 구성>

제1장 총칙	제1절 응급조치 등
제2장 안전관리기구 및 기능	제2절 긴급구조
제1절 중앙안전관리위원회 등	제7장 재난의 복구
제2절 중앙재난안전대책본부 등	제1절 피해조사 및 복구계획
제3절 재난안전상황실 등	제2절 특별재난지역 선포 및 지원
제3장 안전관리계획	제3절 재정 및 보상 등
제4장 재난의 예방	제8장 안전문화 진흥
제5장 재난의 대비	제9장 보칙
제6장 재난의 대응	제10장 벌칙

나. 법적 위상

「재난 및 안전관리 기본법」은 재난대응조치 외에도 국가안전관리기본계획 수립 및 재난 예방과 대비 등을 규정함으로써 재난관리, 식품안전, 시설안전, 소방관리, 생활안전, 산업안전, 교통안전 등 안전 관련 법령의 모태가 되는 법률²⁾이다. 따라서 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난관리와 안전관리에 관한 국가정책을 법률로 정한 것으로서 안전관련 영역에의 영향이 지대하다고 할 것이다.

다. 법률의 명칭

법률의 명칭으로만 보아도 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난 및 안전관리를 규율함을 알 수 있다. 재난 및 안전관리는 재난관리 및 안전관리의 줄임말이므로 결국 법이 규율하는 것은 재난관리와 안전관리이다.

여기서 ‘및’은 재난관리와 안전관리의 관계를 나타내는 관계부사로서 ‘그리고’, ‘그 밖에’, ‘또’의 뜻으로, 문장에서 같은 종류의 성분을 연결할 때 쓰는 말³⁾이다. ‘및’의 의미 중, ‘그리고’는 ‘and’의 의미로 대등관계를 ‘그 밖에’, ‘또’

2) 재난 및 안전관리 체계 개편방안 정책연구보고서(2008.12)

3) 국립국어원 표준국어대사전

는 **besides**의 의미로 보충관계를 나타낸다. 여기서 ‘ 및 ’이 어떠한 용법으로 쓰이고 있는지가 중요하다. 만약 ‘**and**’의 용법으로 보았다면 재난관리와 안전관리를 대등관계로 본 것이며, ‘**besides**’의 용법으로 보았다면 안전관리가 재난관리를 보충하는 보충관계로 보았다는 해석이 가능하다.

‘**A and B**’의 대등관계는 A와 B는 등가(等價)이면서 상호 구별되는 개념을 연결 한다. 반면에 ‘**A besides B**’의 보충관계는 비등가이면서 부가성이 강한 개념을 연결한다. ‘그리고’와 ‘그밖에 및 또’의 용법은 다음 예시⁴⁾와 같고 이를 그림으로 형상화 할 수 있다.

<“및”의 용법>

1. 풍경과 독경 **그리고** 근행까지 포함해서 간경 수행이라고 말한다.
 ⇒ 간경수행 = 풍경 + 독경 + 근행
2. 지구를 둘러싼 대기의 하층부를 구성하는 무색, 무취의 투명한 기체. 산소와 질소가 약 1대 4의 비율로 혼합된 것을 주성분으로 하며, **그 밖에** 소량의 아르곤·헬륨 따위의 불활성 가스와 이산화탄소가 포함되어 있다. 동식물의 호흡, 소리의 전파 따위에 필수적이다.
 ⇒ 대기하층부 = 주성분(무색·무취·투명 기체, 산소·질소 혼합기체) + 부속성분(불활성가스, 이산화탄소)



문제는 「재난 및 안전관리 기본법」의 입법태도가 재난관리와 안전관리를 어떠한 관계로 바라보는지가 중요하다. 재난관리와 안전관리에 관한 관계는 「재난 및 안전관리 기본법」의 전체 조문의 구성, 각각의 관리에 대한 세부적인 내용의 정도 등에 근거하여 살펴볼 것이다.

4) 국립국어원 표준국어대사전

라. 용어의 정의

「재난 및 안전관리 기본법」 제2조 제1호는 재난을 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 규정하면서 자연재난과 사회재난으로 구분하고 있다. 그러나 안전에 관한 정의 규정은 별도로 마련되어 있지 않다. 이 법 제2조제3호 및 제4호는 재난관리와 안전관리를 정의하고 있는데, 재난관리는 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동으로, 안전관리는 재난 등의 사고로부터 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위한 모든 활동으로 규정하고 있다. 그러나 안전 확보를 위한 활동의 구체적인 예시는 법률 전체를 검토할 때 명시적으로 나타나지는 않는다.

마. 조문의 구성

「재난 및 안전관리 기본법」은 재난관리에 관하여 상세히 규정한 법률로서 재난의 정의(제1장)와 재난 대응 체계 및 절차(제2장, 제4장~제7장) 등에 관한 사항을 기술함으로써 실제법적·절차법적 요소를 구비하고 있다. 안전관리에 관하여는 안전관리계획(제3장)과 안전문화 진흥(제8장) 정도로 규정하고 있어 안전관리보다는 재난관리에 상대적으로 편중된 구조를 취하고 있다.

<조문의 구성>

<안전관리>	<재난관리>
<ul style="list-style-type: none"> ○ 제2장제1절 중앙안전관리위원회 ○ 제3장 안전관리계획 ○ 제8장 안전문화 진흥 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제2장제2절 중앙재난안전대책본부 등 ○ 제2장제3절 재난안전상황실 등 ○ 제4장 재난의 예방 ○ 제5장 재난의 대비 ○ 제6장 재난의 대응 ○ 제7장 재난의 복구

2. 문제점과 대책

가. 재난관리에 편중

「재난 및 안전관리 기본법」의 조문 구성과 조문 내용을 종합적으로 고려할 때 이 법은 재난관리와 안전관리의 관계를 ‘그리고(and)’가 아닌 ‘그 밖에, 또(besides)’로 보고 있다는 결론을 내릴 수밖에 없다. 그 이유는 조문 구성에 있어서도 안전관리에 관한 사항은 안전관리위원회, 안전관리계획, 안전문화 진흥 등 추상적이고 일반론적인 규정임에 반하여 재난관리에 관한 사항은 중앙재난안전대책본부, 재난안전상황실, 재난의 예방·대비·대응·복구 등 구체적이고 실천적인 규정을 담고 있어 재난관리에 편중되어 있음이 분명하다.

「재난 및 안전관리 기본법」이 안전관리와 재난관리의 관계를 보충적 관계로 설정함에 따라 방재정책이 재난관리에 편중됨으로써 안전관리에 소홀할 수밖에 없고, 재난관리의 비대화는 실질적으로 재난관리에 있어서 비효율성을 초래하는 아이러니를 낳는다. 즉, 평상시 안전관리 소홀로 안전의 생활화와 안전의식 제고에 한계를 초래하고, 한편으로는 재난 발생 시 생존능력과 효율적인 위기대응능력이 오히려 저하되어 대형 참사를 불러오는 역효과를 초래한다.

「재난 및 안전관리 기본법」은 재난관리와 안전관리를 보충관계(besides)에서 대등관계(and)로 재설정하는 방향으로의 법률 제정이 시급하다. 울리히 벡⁵⁾은 현대사회를 위험사회로 규정하면서 생산력 및 산업화의 급속한 진전 속에서 부-재화의 생산은 위험의 생산을 동반하였고, 그에 따라 부의 생산·분배가 아니라 위험의 생산·분배가 문제되는 또 다른 근대로서의 위험사회에 진입하였다고 평가한다.

울리히 벡이 지적한 현대사회의 점증되는 위험은 과거의 사후적인 재난관리 정책으로만 담보되기는 너무나도 중대하고 위태롭기까지 하다. 효율적인 재난 위험의 관리를 위해 재난관리와 안전관리를 대등관계로 재정립하고 상호간의 구별과 역할 정립이 필요하다.

5) 울리히 벡/ 홍성태 역, 위험사회. 새로운 근대(성)를 향하여, 새물결, 2006, 58면.

나. 개념의 우선순위 문제

「재난 및 안전관리 기본법」은 법률 명칭에 있어 안전보다 재난을 먼저 배치하고 있다. 그러나 이러한 법률 명칭은 재난관리와 안전관리의 기능적 관계 설정 외에도 안전과 재난의 개념적 관계 설정 상에도 문제가 있다.

안전과 재난은 다음과 같은 차이점이 있다. 첫째, 대상에 관한 것으로 안전은 재난 이전의 상태로서 일반적인 상태(**general**)를, 재난은 안전이 훼손된 특정한 사태(**specific**)를 대상으로 한다. 둘째, 기반하고 있는 의식에 관한 것으로 안전은 평상시의 평온한 의식상태에, 재난은 비상시의 위기의식상태에 기반하고 있다. 셋째, 대응조치에 관한 것으로 안전은 재난에 대비하여 안전한 상태를 유지하는 것을, 재난은 표출된 재난위험 또는 발생한 재난사고 상태를 개선하여 안전한 상태로 복귀시키는 것을 목적으로 한다.

<안전과 재난의 구분>

구분	안전	재난
대상	일반적 상태(general)	특정한 사태(speckfic)
의식	평온한 의식	위기의식
대응조치	상태유지/재난대비	상태개선/위험·재난제거

결국 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난을 안전에 우선 배치함으로써 긴급하고 위중한 재난을 우선 처리하고 안전은 일반론적으로 처리하려는 법적 의도로 입법화되었다는 판단이 가능하다.

그러나 이러한 입법태도는 안전관리를 재난관리의 보충적 개념으로 접근함으로써 안전관리의 내용을 형해화(形骸化)시키는 문제를 야기한다. 결국 안전관리에 관한 공허한 외침은 평상시의 재난대비 능력을 제고시키지 못하고 위험에 대한 대처능력을 배양하지 못하는 결과를 초래한다.

이는 대형 재난 때마다 안전불감증(安全不感症) 문제가 지속적으로 제기되는 것과 맥락을 같이 한다. 안전불감증 문제는 재난 발생 시 제기되는 문제가 아닌 재난 발생 이전에 교육과 훈련 등을 통해 안전의식이 고양되어야 해결되므로 재난관리의 영역이 아닌 안전관리의 영역에 포함되어야 한다.

안전관리를 재난관리의 보충개념으로서 구체적인 실천기준이 담보되지 않는 추상적이고 일반론적인 개념으로 접근하는 것은 「재난 및 안전관리 기본법」이 수행하여야 하는 각종 안전과 관련한 기본법으로서의 역할에 한계가 있음은 분명하다. 안전관리에 관한 기본 법률로서의 「재난 및 안전관리 기본법」의 위상 제고가 필요하다.

다. 안전에 관한 정의규정 미비

대한민국 헌법은 전문은 “국민의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐한다.”고 규정하면서 안전을 언급하고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」은 안전에 관한 정의는 마련하고 있지 않지만 안전관리에 관한 정의규정은 마련하고 있다. 이 법 제2조제4호는 안전관리를 “재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동”으로 규정하고 있다.

그러나 「재난 및 안전관리 기본법」은 안전관리를 위한 구체적이고 실천적인 활동을 제시하는데 미흡한 것이 사실이다. 이러한 문제는 안전의 대상과 특성 등 핵심 개념에 관한 부재에서 비롯되지만, 안전개념을 도입하여 안전의 대상을 확립한 후 안전관리의 구체적인 활동을 도출하면 해결된다. 결국 안전 개념의 정의가 필요하다.

라. 안전관리와 재난관리 구별의 모호

「재난 및 안전관리 기본법」은 재난의 예방·대비·대응·복구를 모두 재난관리에 포함시킨 구조를 취하고 있다. 그러나 앞서 살펴본 안전과 재난 개념의 본질적 속성을 기초로 판단할 때, 재난의 예방·대비는 반드시 재난관리에 포함되어야 하는 것은 아니며 오히려 안전관리에 포함되는 것이 합리적이다.

안전관리가 평상시를, 재난관리가 유사시(위험·재난 발생)를 대상으로 한다는 점을 고려할 때, 재난의 예방·대비는 평상시의 조치사항에 포함되는 것이 바람직하다. 유사시의 위기의식 하에 진행되어야 하는 재난관리에 포함될 경우 재난관리의 개념적 혼란과 재난관리에의 지나친 편중을 초래한다.

재난관리에의 지나친 편중은 안전관리의 실천적 과제제시가 미흡함에 따라 선명성이 부족한 문제를 낳는다. 결국 안전관리 규정이 추상적·선언적 훈시규정으로 전락되는 것은 불가피하다. 중앙안전관리위원회, 안전관리계획, 안전문화진흥이 안전관리에 관하여 무엇을 구체적이고 효율적으로 수행하는지 불분명할 수밖에 없다.

따라서 안전관리와 재난관리의 명확한 구별이 필요한데 이는 재난과 안전의 관계를 대등관계(**and**)로 볼 것인지, 보충관계(**besides**)로 볼 것인지의 개념 정립의 전제조건에 관한 사항이다.

Ⅲ. 안전 및 재난 개념의 정립

1. 전제조건

가. 안전의 헌법적 가치

대한민국 헌법 전문은 “유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은 국민의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서개정한다.”고 규정하고 있고, 제1조는 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.”고 규정하고 있으며, 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”고 규정하고 있다. 이를 요약하면 대한민국의 주권자인 국민은 인간존엄성을 보유했으며, 국가는 이를 보장할 의무를 지닌다고 해석된다. 따라서 ‘안전’은 인간존엄성의 대전제이며, 국가는 국민을 안전하게 보호할 의무가 있다.

나. 홍익인간의 이념과 안전의 개념

「교육기본법」 제2조는 “교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을

갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다.

홍익인간의 이념은 인간존엄성에 기반을 둔 것으로 대한민국 건국이념의 중요한 가치이다. 안전은 국민의 심리적·신체적 안전을 목적으로 하기 때문에 양보할 수 없는 절대명제이다.

2. 문제의식

가. 개념의 본질적 의미에 대한 문제의식

안전 관련 개념은 그 본질 상 인간존엄의 최상의 가치를 포함함과 동시에 다분히 추상적이고 일반론적인 속성을 지니고 있기 때문에 구체적인 정책으로 전화시키기 위해서는 개념 정립이 필수적이다. 개념의 정립에 관한 철학적 기초는 공자의 정명론(正名論)을 참고할 수 있다.

공자는 논어⁶⁾에서 “반드시 명분을 바로 세워야 한다. 명분이 바로 서지 못하면, 말이 올바르게 못하고, 말이 올바르게 못하면 일이 성사되지 않는다.”, “임금은 임금다워야 하고, 신하는 신하다워야 하며, 아버지는 아비다워야 하고, 자식은 자식다워야 한다.” 등을 설한 바 있다. 이 문구는 인륜상(人倫上)의 이름, 즉 명분을 바로 세우는 것의 필요성을 설파한 것으로서 후대 학자들에 의하여 정명론(正名論)으로 평가받는다.

공자의 정명론(正名論)은 단순히 통치학(統治學) 또는 제왕학(帝王學)의 수단으로서의 대의명분에 국한된다고 해석하는 것은 그 유용성이 축소된다. 오히려 이는 이름 또는 개념에 대한 올바른 정립을 통해 인간의 언어와 행위가 바로 선다고 현대적으로 해석하는 것이 실용적이다.

6) <論語 私淑錄 第十三障>

子曰 名不正 則言不順 言不順 則事不成.

이름이 바르지 않으면 말이 순조롭지 못하고, 말이 순조롭지 않으면 일이 이뤄지지 못한다

<論語 顏淵 第十一障>

孔子對曰 君君臣臣父父子子

임금은 임금다워야 하고, 신하는 신하다워야 하며, 아버지는 아비다워야 하고, 자식은 자식다워야 한다.

따라서 안전과 관련한 개념의 정립에 있어서 공자의 정명론(正名論)은 모티브로 삼기에 충분하다. 안전의 개념이 헌법과 예하 법령에서 매우 중요한 문제로 적시되어 있음에도 실천적이고 효율적인 정책으로 구현되지 않는 현실을 타개할 수 있는 해결책이 될 수 있기 때문이다.

나. 언어적 관점에 부합하는 안전 관련 개념 정립

안전 관련 정책의 문제점을 근본적으로 논의하기에 앞서 안전의 개념이 무엇인지에 대한 검토가 필요하다. 국가정책은 국민의 동의를 전제로 하여 대국민적 효력이 발생되며, 이는 모든 국민이 공감할 수 있는 정립된 개념에 기초하여 수립·시행된다. 따라서 정책은 국민의 언어적 인식에 부합하는 개념에 기초하여 수립이 필요하다.

우리의 언어적 환경은 한자문화권(漢字文化圈)에 기반하고 있다. 한자문화권은 안전, 재난 등의 용어를 한자(漢字)로 분석하여 이해하기 때문에 이들 개념의 어원적 분석을 통해 국민의 눈높이에 맞는 안전 관련 개념의 정립이 필요하다.

한자는 안전(安全), 재난(災難), 위험(危險) 등 두 글자 이상의 독립된 의미를 가진 낱말이 모여 하나의 단어로 기능한다. 반면에 서양은 대체로 복합어에 기초하고 있으며, 어휘도 다양하다. 예를 들어 안전은 **safety, security**, 재난은 **disaster, calamity, catastrophe**, 위험은 **danger, risk, hazard** 등 다양한 개념들이 각기 다른 기능을 가지고 활용되는 차이점이 있다.

한국의 현실에 맞는 재난안전 정책을 시행하기 위해서는 안전, 재난, 위험 등의 의미 등을 분석하여 한자문화권(漢字文化圈)의 언어인식에 부합하는 개념 정립을 통해 국민의 실천을 담보할 수 있는 효율적인 정책 수립을 목표로 하는 것이 필요하다. 외국의 안전정책은 우리의 토양에 적합한 안전정책을 수립한 후에 보조적으로 활용하는 것이 근본적 문제해결이 필요한 현 상황에서는 보다 바람직한 방법이다.

3. 안전의 정의

가. 안전 개념

안전(安全)의 사전적 정의⁷⁾는 위험(危險)이 생기거나 사고(事故)가 날 염려가 없음 또는 그런 상태를 의미한다. 다시 말해 안전은 위험 또는 사고가 발생할 염려가 없는 주관적 심리상태 또는 사고가 발생하지 않은 객관적 평온상태를 의미한다. 즉 안전은 주관적 심리상태와 객관적 평온상태가 모두 충족된 상태 이어야 한다.

안전의 개념에 있어서 安은 주관적 요건으로서 심리적 평온 상태를 의미하며, 全은 객관적 요건으로서 신체 또는 환경의 온전한 상태를 의미한다. 다시 말해 안전은 내적으로는 심리적으로 평온하여야 하며, 외적으로는 신체적·환경적으로 온전하여야 한다.

나. 위험 개념

안전의 개념 정립과 관련하여 위험(安全)과 사고(事故) 개념의 추가적인 정립이 필요하나, 사고 개념은 후술할 재난 개념으로 대체(代替)한다.

위험(安全)의 사전적 정의⁸⁾는 해로움이나 손실이 생길 우려가 있음 또는 그런 상태를 의미하는데 위험은 안전을 훼손시킬 주관적인 우려상태 또는 객관적으로 현실화된 상태를 의미한다. 따라서 위험도 주관적 위험과 객관적 위험으로 구분할 수 있으며, 어원에서도 이를 확인할 수 있다. 危는 주관적 요건으로서 위태로운 상태에 처할 우려를 의미하며, 險은 객관적 요건으로서 위태로운 상태에 노출된 상태를 의미한다.

渡邊正樹(2006)⁹⁾는 위험에 관한 영어권 정의를 **danger, risk, hazard** 등으로 세분화하고 있는데, 위험의 세분화는 위험을 종류별로 달리 취급함으로써 효율적으로 위험에 대비하는데 의의가 있다. 그러나 영어권의 위험 인식은 상호 구

7) 국립국어원 표준국어대사전

8) 국립국어원 표준국어대사전

9) 渡邊正樹編, 學校安全と危機管理, 大修館書店, 2013, 5~6p

danger	「위험」의 뜻으로 가장 일반적인 단어
risk	위해·피해 등을 말하는데 「높은 가능성」, 「스스로 각오로 감수하는」 위험
hazard	위험성이 현실화된 위험

별이 곤란한 점이 있어 실용성이 떨어지는 문제가 있다.

위험은 잠재적 위험과 표출된 위험으로 구분하여 전자는 안전관리에, 후자는 재난관리에 포함시킴으로써 효율적인 재난안전정책 수립과 시행을 꾀하는 것이 바람직하다. 이에 관하여는 사고 개념을 정립한 후 안전과 사고의 관계를 다루면서 살필 것이며, 사고발생이론에서 확인할 것이다.

다. 불안전개념의 도출과 활용

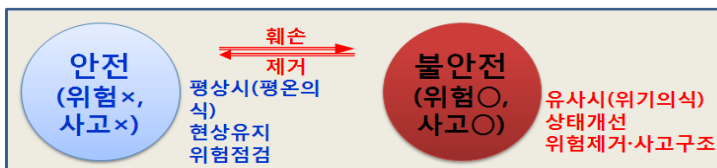
안전정책 수립에 있어 안전개념의 명확한 설정과 함께 국민의 행동을 이끌어 낼 수 있는 개념적 활용이 필요하다. 안전 개념은 그 자체가 바람직한 상태인 주관적 평온과 객관적 온전을 전제로 하므로 안전 개념 자체만으로는 국민의 직접적인 행동을 요구하기에는 한계가 있어 재난안전정책 수립의 강력한 근거로 활용되기는 어렵다.

논리학¹⁰⁾의 $\sim A = B$ 관계를 놓고 본다면 \sim 안전 = 재난은 참이 아니다. 왜냐하면 안전하지 않은 것은 불안정한 것으로서 \sim 안전 = 불안전을 의미하며, 불안정한 것은 불안정한 상태인 위험과 사고 발생 양자를 포함하기 때문이다. 즉 \sim 안전 = 불안전 = 위험 + 사고로 도식화가 가능하다.

안전개념 자체가 내포하고 있는 위험 또는 사고(재난) 개념을 활용하여 안전의 반대말을 추론하면 불안전은 안전이 침해된 상태이므로 국민의 적극적인 행동을 이끌어 낼 수 있고 정책 수립의 강력한 근거로 제시할 수 있다.

안전개념이 위험 또는 사고(재난)으로부터 자유로운 주관적·객관적 상태라면 안전개념의 반대말은 위험 또는 사고(재난)으로 인하여 “안전”이 파괴된 주관적·객관적 상태로서 이를 “불안전”으로 통칭한다.

<안전과 불안전의 관계>



10) 강영계, 「논리학개론」, 박영사, 1989, 32면.

안전과 불안전 개념 구분의 유용성은 다음과 같다.

첫째, 안전은 평온한 의식 상태에서 인지되는 것이고, 불안전은 안전이 훼손된 상황을 전제로 하므로 위기의식 상태에서 인지된다. 각각의 개념 상 구분되는 의식 상태는 정책 입안의 방향성이 도출된다. 즉, 안전은 평상시의 안전점검 등의 안전관리계획에, 불안전은 위기 시 매뉴얼에 따른 구조 및 복구 등에 초점이 맞춰지는 것이다.

둘째, 불안전 대상인 위험과 사고(재난)에 대한 정책개발을 통해 그에 따른 반대급부로 안전에 관한 정책도 분리하여 입안이 가능하다는데 있다. 이는 기존에 “재난관리”정책에 재난의 예방부터 복구에 이르는 제반 정책들이 혼재된 상태로 시행됨으로써 실효성 있는 성과를 도출하지 못한 문제점을 개선하는데 의의가 있다.

4. 재난의 정의

가. 재난 개념

재난(災難)의 사전적 정의¹¹⁾는 뜻밖에 일어난 재앙과 고난을 의미하며 재(災)는 불행한 변고 또는 천재지변으로 인한 불행한 사고로서 원인을 의미하며, 난(難)은 재앙이 초래한 괴로움과 어려움으로서 결과를 의미한다. 결국 재난은 사고(事故), 재해(災害) 보다 중하고 심각한 상태로서 「재난 및 안전관리 기본법」에 특별히 규정함으로써 이를 국가적 중대 사안으로 취급하고자 하는 데 의의가 있다.

다시 말해 이 법은 재난을 자연재난, 사회재난, 해외재난으로 분류하고 있으며, 생활안전사고, 산업재해사고, 학교안전사고, 자연재해 등과 같은 재난보다 규모가 경미한 사안은 재난에서 제외되지만 이들 사고 또는 재해가 국가적으로 심각한 정도로 중하게 전이된 경우 이들 사고를 규율하는 개별 법령에 우선하여 이 법의 적용을 받는다.

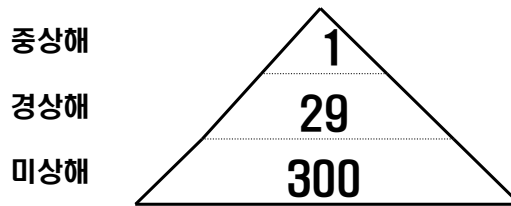
11) 국립국어원 표준국어대사전 참조.

나. 사고발생이론과 재난정책

1) 사고발생의 연쇄모형

하인리히는 ‘사고의 피라미드 모형’을 통해 300건의 잠재적 상해가 29건의 경상해를 29건의 경상해가 1건의 중상해를 초래한다는 이론을 정립하였다.

<사고의 피라미드 모형>



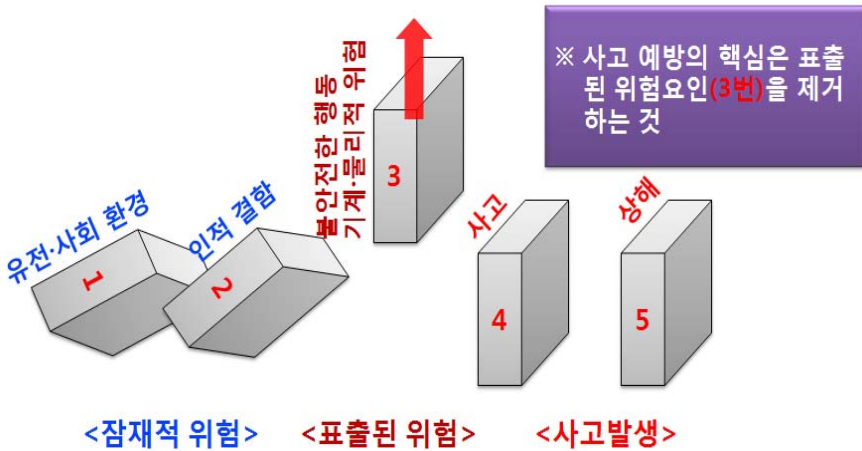
하인리히는 이어서 사고발생의 연쇄모형(도미노 이론)을 통해 사고발생의 메커니즘도 규명하였다. 즉 ①유전과 사회환경(**Ancestry and social environment**), ②개인의 심신 결함(**Fault of person**), ③불안전한 행동 및 기계적·물리적 위험(**Unsafe act and/or mechanical or physical hazard**), ④사고(**Accident**), ⑤인명 및 재산손실(**Injury**)이라는 다섯 가지 도미노를 일렬로 세워놓고 어느 한 도미노가 쓰러지면 연쇄적인 반응을 일으켜 사고가 발생하는 것이다.

이때 ④사고 요인 이전에 ①유전과 사회환경 요인, ②개인의 심신 결함 요인, ③불안전한 행동 및 기계적·물리적 위험 요인 중에서 어느 하나의 요인이라도 제거한다면 사고까지 연결되지 않아 사전에 사고를 예방하는 것이 가능하다는 이론이다.

하인리히는 5개의 사고 요인 중에서 3번째의 요인이 사고 예방의 핵심이 된다고 강조한다.¹²⁾

12) In accident prevention the bull's eye of the target is in the middle of the sequence - an unsafe act of a person or a mechanical or physical hazard.(H. W. Heinrich, *Industrial Accident Prevention*, Hartford, Conn., 1941, 12~18p)

<사고발생의 연쇄모형>



2) 사고이론에 관한 고찰

하인리히 법칙에서 주목할 만한 것은 잠재적 상해와 경상해 및 중상해의 구별을 전제로 한 법칙이란 점이다. 잠재적 상해는 상해가 발생하지 않은 상황적 개념이기 때문에 위험 또는 사고가 현실화된 경상해 및 중상해와는 구별되는 개념이다. 마찬가지로 도미노 이론에서도 ①②번 요인과 ③번 요인을 구별하여 취급할 수 있다는 점을 주목할 수 있다.

결국 사고이론에서 추론해 낼 수 있는 것은 위험을 잠재적 위험과 표출된 위험으로 구분하는 것이 이론상 가능하다는 점이다. 위험의 잠재적 위험과 표출된 위험의 구분은 안전과 재난정책에 있어서 매우 중요한 역할을 한다.

다시 말해 잠재적 위험은 구조적·내재적 위험으로서 평상시에 관리하여야 하는 위험요인으로서 안전관리정책에 포함시킬 수 있으나, 표출된 위험은 언제든지 재난으로 전이될 가능성이 농후하기 때문에 위기의식을 가지고 대응하여야 할 필요성이 제기된다.

결국 잠재적 위험요인에 대하여는 안전관리정책인 재난 예방정책을 통해 통제하고, 표출된 위험에 대하여는 재난관리정책인 재난 대응정책으로 취급하는 이원화된 사고(思考)가 필요하다.

5. 안전관리와 재난관리의 관계

가. 안전과 재난의 관계

안전 개념은 위험이 없고 정신적·신체적 온전함과 시설적·환경적 온전함과 그 상태를 전제로 하는 것으로서 위험이 배제된 개념이다. 재난 개념은 안전 상태가 훼손되어 발생한 재앙과 고난을 의미한다. 따라서 안전하지 않은 상태라고 해서 그것이 곧바로 재난은 아니며, 일정 기간 동안 위험이 지속되는 상태가 재난으로 전이되는 것은 통상의 재난 사례를 통해 파악 가능하다.

따라서 안전은 일반적인 상태를 의미하고, 재난은 발생한 특정한 결과를 의미하며, 전자는 안전 상태의 유지를, 후자는 결과 발생의 방지와 제거를 최우선적인 정책으로 채택하여야 한다.

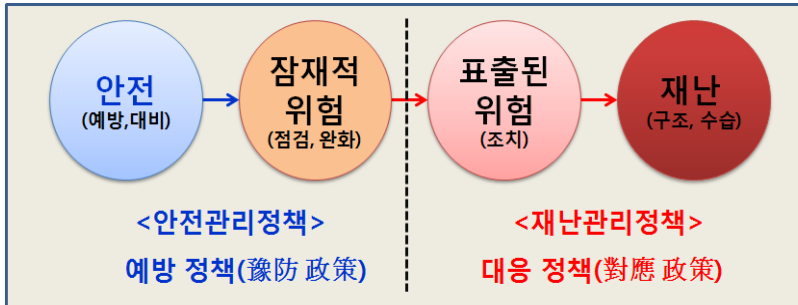
안전한 상태에서 재난에 이르는 과정에는 위험에의 노출이 반드시 수반되는데, 위험 개념을 안전에 포함시킬 것인지, 재난에 포함시킬지에 따라서 정책의 구현 방향이 상이하게 나타난다. 위험을 잠재적 위험과 표출된 위험으로 구분하지 않고 안전 또는 재난에 일괄적으로 포함시켜 취급하는 것은 다음과 같은 특징이 있다.

첫째, 위험을 안전관리에 일괄적으로 포함하여 정책을 구현할 경우 평상시의 안전에 초점을 맞추어 잠재적 위험에 대하여는 지속적인 관리가 가능하다는 장점이 있는 반면에, 위험이 표출되어 비일상적이며 긴급성을 띠는 경우 효율적인 대응이 어려운 특성이 있다.

둘째, 위험을 사고관리에 일괄적으로 포함하여 정책을 구현할 경우 표출된 위험에 대하여는 유사시인 사고에 준하여 관리할 수 있게 됨으로써 효율적인 통제와 제거가 가능하다는 장점이 있는 반면에 구조화되고 내재적인 특성을 지닌 잠재적 위험에 대하여는 효율적인 예방이 어려운 특성이 있다.

결국 잠재적 위험요인에 대하여는 안전관리정책인 재난 예방정책을 통해 통제하고, 표출된 위험에 대하여는 재난관리정책인 재난 대응정책으로 이원화하는 것이 필요하다.

<방재정책 흐름도>



나. 안전관리와 재난관리의 관계

안전관리정책과 재난관리정책은 양자를 동시적이되, 개별적으로 사고(思考)하여야 정책수립의 강력한 근거로 작용된다. 안전관리와 재난관리는 다음의 차이점이 있다.

시간적 측면에서 안전은 시간적인 완만성을 갖기 때문에 회복가능성이 있으나, 사고는 시간적 급격성이 있어 회복불가능성을 갖는다. 위험에 있어서도 언제든지 사고로 전이될 수 있는 잠재적 위험이 전이되어 표출된 경우 이를 제거하면 다시금 안전한 상태로 복귀하나 표출된 위험이 발전하면 재난으로 전이될 수 있는 이중적 성격을 가진다.

안전이 평상시의 개념이라면, 불안전은 즉각적인 조치를 요구하는 유사시의 개념으로 구분되기 때문에 안전정책과 불안전에 대한 정책(재난관리정책)은 병렬적으로 취급되는 것은 문제가 있다. 병렬적 정책은 양적·질적 동질성을 전제로 하는 개념이나, 안전과 불안전은 양적·질적 동질성이 확보되지 않기 때문에 달리 접근되어야 한다.

즉 안전관리는 시행착오를 거친다하더라도 안전한 상태가 훼손되지 않는다면 큰 문제가 없으나, 불안전에 대한 관리는 시행착오를 용납하지 않고 위험 증대 및 재난 발생이라는 결과를 초래하기 때문에 질적으로 상이한 접근을 요한다.

안전관리는 평상시의 행정체계에 따라 교육과 점검을 반복적·지속적으로 수행함으로써 안전지식의 습득과 대응능력의 체득 및 위험관리를 목적으로 한다.

반면에 재난관리는 궁극적으로는 유사시 재난 위험을 제거하고 재난이 발생하더라도 이를 제거하거나 피해를 최소화하는 것을 목적으로 한다. 즉 전자는 교육·행정적 노력을 통해 목적 달성이 가능하나, 후자는 주체별 대응능력을 바탕으로 한 의식적 노력을 통해 목적 달성이 가능하다.

따라서 안전관리와 재난관리는 의식적·상황적 측면으로 구분된다. 평상시 평온한 의식 하에서의 안전교육, 안전점검 및 조직체계 구축이 안전관리라면, 유사시 위기의식 하에서의 위험제거, 재난구조·수습은 재난관리에 포함된다. 유사시를 전제로 한 재난예방훈련은 위기의식의 가정 하에 수행되기 때문에 재난관리에 포함된다.

<안전관리와 재난관리의 구분>

구분	안전관리	재난관리
의식	평온한 의식	위기의식
상황	평상	준유사 또는 유사
내용	교육, 점검, 조직	훈련, 사고대응·수습

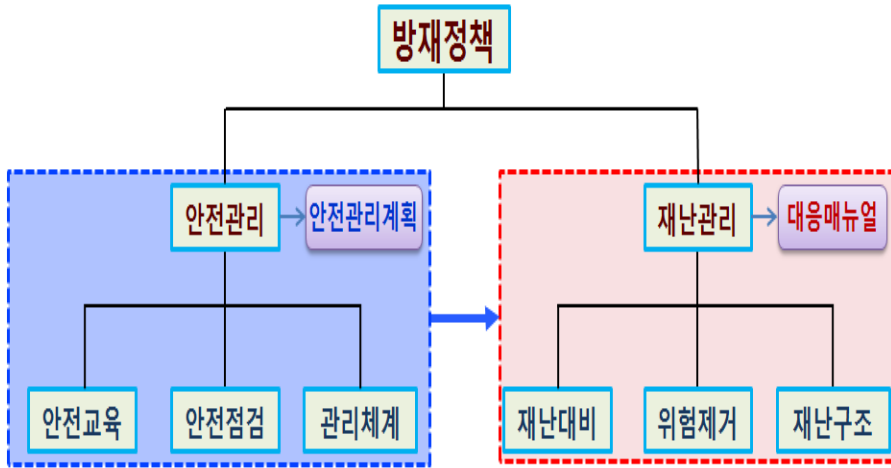
IV. 방재정책과 체계

이상의 안전 관련 개념의 정립을 통하여 제안하는 안전 및 재난관리 정책의 개괄적인 방향은 다음과 같다.

1. 방재정책의 기본방향

안전관리정책은 국가적 차원에서 수립된 안전관리계획에 기초하여 안전교육과 안전점검을 주된 내용으로 하며 이를 가능케 하는 관리체제로 구성된다.

재난관리정책은 위기대응매뉴얼에 기초한 위험제거와 재난구조 및 재난수습으로 구성된다.



2. 방재체계 강화 방안

국가적 위기상황인 재난에 관한 사항을 규율하는 「재난 및 안전관리 기본법」의 실효성을 확보하기 위해서는 관리체계의 강화가 필요하다. 이를 위해서는 안전 및 재난주체를 국민, 안전책임자, 국가로 3원화하여 주체별 행동지침이 정립되어야 한다. 개괄적인 정책방향은 다음과 같다.

가. 안전관리

구분	계획	점검	평가
국가	기본계획 수립·시달	교육 점검 위기대응매뉴얼 시달 체크리스트 시달 위험요인 정보수집 위반행위 제재	모범사례 발굴 안전지수 개발 정책 개선안 수립 백서발간
안전책임자	이행계획 수립	교육 실시 위험요인 점검 및 신고	이행계획 실시도 평가 정책 건의
국민	기본 및 이행계획 숙지	교육 참가 위험요인 신고	안전지식 평가 정책 건의

나. 재난관리

구분	계획	조치	구조	수습	평가
국가	기본계획 수립·시달 훈련 점검	기관 역할분담 위험제거 체계 구축	기관 역할분담 구조체계 구축	기관 역할분담 수습체계 구축	모범사례 발굴 정책 개선안 수립 백서발간
안전 책임자	이행계획 수립 훈련 실시	자체 조치 당국 협조	자체 조치 당국 협조	자체 조치 당국 협조	책임 이행도평가 정책 건의
국민	기본계획 숙지 훈련 참가	위험 대피 당국 협조	재난 대피 당국 협조	보상금 수령 당국 협조	재난 대응력 평가 정책 건의

V. 「재난 및 안전관리 기본법」 개정안

이상의 논의를 종합하여 「재난 및 안전관리 기본법」 개정안을 다음과 같이 제안한다.

1. 개정방향

가. 법률 명칭 수정

「재난 및 안전관리 기본법」의 명칭을 「안전 및 재난관리 기본법」으로 개정을 제안한다. 현행 재난 및 안전 명칭은 개별에서 보편으로 지향하는 귀납적(inductive) 인식구조에 기반하고 있기 때문에 안전이 재난을 보충(besides)하는 기능으로 소홀히 취급될 수밖에 없다. 안전 및 재난으로의 명칭 개정은 일반론(general)적인 안전을 개별론(specific)적인 재난에 우선 배치함으로써 보편에서 개별로 지향하는 연역적(deductive) 인식구조에 부합하는 합리성을 확보할 수 있다.

법률은 사회적으로 합의된 가치를 문서화한 것이기 때문에 시행착오를 수반하는 귀납적 인식구조보다는 연역적 인식구조가 법률의 근본속성에 부합한다.

현행 「재난 및 안전관리 기본법」은 안전관리 일반을 규율하고 있으며, 분야별 안전은 개별법령으로 위임되어 있다. 이들 개별 법령은 안전관리정책의 내용이 취약한 것이 현실이다. 따라서 법률 명칭의 개정은 개별 법령의 안전일반에 관한 사항을 강화하는 시너지효과를 불러오기 때문에 국가적으로 안전정책이 강화되는 계기가 될 수 있다.

<안전 관련 개별 법령의 예시>

안전	관련 법률	재난
일반	재난 및 안전관리 기본법	일반
학교안전	학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	학교안전사고
산업안전	산업안전보건법	산업재해
시설안전	시설물안전관리에 관한 특별법	시설물사고

※ 개별법률(예시) : 안행부, 복지부, 기재부, 미래부, 환경부, 교육부, 농림부, 문체부, 노동부, 국토부 등 중앙부처 관장 사고, 재해, 재난 관련 법률

<기본법과 개별 법령과의 역할분담>

구분	안전 및 재난관리 기본법	개별 법률
안전	안전관리 일반	분야별 안전관리
재난	재난관리 일반	분야별 사고, 재해, 재난 등 관리

법률 명칭의 개정 시 장, 절, 조문의 배치 및 내용 개정이 필요하다.

나. 정의규정 신설 및 개정

안전은 위험 또는 사고가 없어 심리적 평온 또는 인적·물적 온전성을 유지하는 상태로 정의하는 규정을 신설하여야 한다. 안전의 사전적 정의에 기초한 규정의 신설은 재난관리와 안전관리 개념의 등가성 및 차별성 확보의 이론적 기초를 제공하고, 안전일반에 관한 국가의 노력을 천명하는 계기로 작용한다.

또한 현행 재난관리에 포함된 재난의 예방·대비를 안전관리에 포함시킴으로써 안전관리와 재난관리 개념의 등가성 및 차별성을 확보하는 안전관리 및 재난관리 정의규정의 개정도 필요하다.

다. 안전관리와 재난관리의 이원화

현행 재난관리에 편중된 재난안전정책을 안전관리와 재난관리로 이원화하는 법 개정을 통해 효율적인 정책 구현이 될 수 있도록 하여야 한다. 아울러 안전 및 재난관리의 주체 및 절차에 관한 규정 등을 마련함으로써 안전주체(국민, 안전책임자, 안전당국)의 책임과 의무, 절차(안전관리의 계획, 점검, 평가에 관한 사항, 재난관리의 계획, 조치, 구조, 수습, 평가에 관한 사항) 등을 명확히 하여야 한다.

현행 국가 중심의 재난안전정책을 민관(民官) 상호 협력에 의한 정책으로 전환함으로써 방재역량의 강화가 필요하다.

2. 개정안

가. 법률명칭 개정안

현행	개정안
재난 및 안전관리 기본법	안전 및 재난관리 기본법

나. 법 개정안

현행	개정안
<p>제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p style="text-align: center;"><신설></p> <p>1. "재난"이란 -----.</p> <p>2. "해외재난"이란 -----.</p> <p>3. "재난관리"란 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말한다.</p> <p>4. "안전관리"란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다.</p>	<p>제3조(정의) -----.</p> <p>1. "안전"이란 위협 또는 사고가 없어 심리적 평온 또는 인적·물적 온전성을 유지하는 상태를 말한다.</p> <p>2. "안전관리"란 ----- 모든 활동(재난의 예방 및 대비를 위한 활동을 포함한다)을 말한다.</p> <p>3. "재난"이란 -----.</p> <p>4. "해외재난"이란 -----.</p> <p>5. "재난관리"란 재난의 대응 및 복구를 위하여 -----.</p>

다. 조문 재편안

현행	개정안
<p>제1장 총칙</p> <p>제2장 안전관리기구 및 기능</p> <p>제3장 안전관리계획</p> <p>제4장 재난의 예방</p> <p>제5장 재난의 대비</p> <p>제6장 재난의 대응</p> <p>제7장 재난의 복구</p> <p>제8장 안전문화 진흥</p>	<p>제1장 총칙</p> <p>제2장 안전관리기구 및 기능</p> <p>제3장 안전관리</p> <p style="padding-left: 20px;">제1절 안전관리계획</p> <p style="padding-left: 20px;">제2절 재난의 예방</p> <p style="padding-left: 20px;">제3절 재난의 대비</p> <p style="padding-left: 20px;">제4절 안전문화 진흥</p> <p>제4장 재난관리</p> <p style="padding-left: 20px;">제1절 재난관리계획</p> <p style="padding-left: 20px;">제2절 재난의 대응</p> <p style="padding-left: 20px;">제3절 재난의 복구</p>

VI. 결론

이 논문은 대한민국 방재정책의 근간이 되는 「재난 및 안전관리 기본법」의 문제점을 안전 관련 개념의 정립을 통한 방재정책의 새로운 패러다임 구축을 제안하였다.

안전과 재난의 개념적 관계를 보충(besides)의 관점이 아닌 대등(and)적 관점으로 인식의 전환이 필요함을 한자문화권적 언어 환경에 부합(밑줄 필자)하는 개념 정립을 시도하였다.

안전개념의 정립을 위해 불안전과 위험의 개념을 도입하였고, 위험을 잠재적 위험과 표출된 위험으로 이원화하여 전자는 안전관리정책에 후자는 재난관리정책에 포함시킴으로써 “선택과 집중”이 가능토록 하였다.

방재정책을 안전관리정책과 재난관리정책으로 이원화하여 안전관리계획과 위기대응매뉴얼 작성을 통해 효율적인 방재정책이 수립·시행되도록 제안하였다.

마지막으로 「재난 및 안전관리 기본법」의 법률 명칭과, 안전 정의규정 신설, 재난 예방·대비의 안전관리로의 이관 등의 법 개정안과 이에 따른 법조문 재편안을 함께 제안하였다.

정보화 및 과학기술의 발전에 따른 인적 재난의 위험성과 기후변화에 따른 자연재난의 위험성이 점증하고 있는 현실에서 방재정책의 패러다임의 전환이 절실하다. 이를 통해 실질적인 방재정책을 추진하고 안전 불감증이란 우려와 피해의식에서 벗어나고 실질적인 복지국가로 가는 기틀을 마련하는데 조금이라도 기여하였으면 하는 작은 바람을 하면서 이 논문을 마친다.

<참고문헌>

강영계, 「논리학개론」, 박영사, 1989.

국립국어원 표준국어대사전(<http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp>, 2014.9.5 참조)

공자 논어(論語)

박근혜 대통령 대국민담화 "국가안전처 신설"(동아일보, 2014.5.19).

울리히 벡/홍성태 역 위험사회. 새로운 근대(성)를 향하여, 새물결, 2006.

재난 및 안전관리 체계 개편방안 정책연구보고서(2008.12)

渡邊正樹 作成, 「學校安全と危機管理」, 大修館書店, 2013.

H. W. Heinrich, Industrial Accident Prevention, Hartford, 1941.

Abstract

The purpose of this article is to propose a new paradigm for building the Policy of Disaster Prevention to resolve the problem of "disaster and safety management Basic Law" underlying law of disaster prevention policy through the establishment of safety-related concepts.

We attempt to establish the concept consistent with the language environment of chinese character cultural area to change the recognition of relation between **"Safety"** and **"Disaster"** to equal.

We introduce the concept of unsafe and risk to establish the "Safety" concept. And dualize the concept of risk to "Potential Risk" and "Exposed Risk". Then, include the former to "Safety Management Policy" and the latter to ""Disaster Management Policy" to make "selection and concentration" be possible.

We propose to enforce the disaster prevention policy efficiently by dualizing the disaster prevention policy to "Safety Management Policy" and "Disaster Management Policy" by creating the Safety Management Planning and Crisis Response Manual.

Finally We proposed amendments such as revision of name of the "disaster and safety management Basic Law", creating an article about concept of safety, transferring of policy that is about prevention and preparation for disaster to safety management category.

It is imperative to change the direction of disaster prevention policy in circumstances of growing risk of natural disasters due to climate change and human disaster caused by the informationization and development of science technology.

We wish that the proposal contributes to establish a framework to promote

the practical prevention policy and escape from safety frigidity. And we want to laying the foundation of the welfare state through the proposal.

※ Key words : 「Disaster and Safety Management Basic Law」 . the Policy of Disaster Prevention, safety, danger, hazard, risk, Potential Risk, Exposed Risk, disaster, Heinrich, Safety Management Policy, Disaster Management Policy, Safety Management Planning, Crisis Response Manual