

안전문화활동 그 지속성 확보를 위하여



오 금 호
국립방재연구소 방재정책연구팀장
연구관



김 경 상
소방방재청 안전문화팀 사무관



성 기 환
서일대학 사회복지학과 교수



문 현 철
조당대학교 법학대학 교수

1. 서론

90년대 들어 삼풍백화점 붕괴 사고, 성수대교 붕괴사고로 위시하여 2002년 대구지하철 방화사고가 발생과 최근에는 태안유류유출사고, 승례문 방화사고의 발생 등 각종 대형사고로 인해 안전불감증으로 인한 국민들의 불안감이 확대되었다. 특히, 대형사고가 지속적으로 발생함에 따라 이러한 비극의 원인이 '우리의 일상적 삶의 구조'에 있음을 깨닫지 못하고 어느 한 시설관리자의 안전의식의 미비, 혹은 어떤 한 공무원의 부패로 돌려버리려는 사회적 분위기는 이러한 안전불감증을 확대시키고 있다. 즉, 안전사고의 책임이 안전의식이 결여되어 있고 경고문화에 익숙지 않은 우리 모두의 경각심 부재라는 반성과 사회적

대책을 마련하기 보다는 단순히 일차적 책임이 있는 몇몇 사람을 처벌함으로써 문제가 해결된 것으로 착각하는 실수를 범하고 있다.

한편, 최근 발생된 태안 유류유출사고의 수습과정에서 태안지역에 10만명 이상의 자원봉사자들이 피해확산을 저지하기 위해 참여하는 안전하고 따뜻한 사회에 대한 국민적 바람이 실천으로 나타나고 있다. 급속도의 경제성장의 분위기속에서 안전사회 구축에 대한 사회적 관심의 소홀함을 반성하면서 국민의 안전의식을 높이고 안전을 생활화하여 잠재된 위험을 사전에 예방한다는 범 국민적 안전의식이 사회전반에 확산되고 있다는 점은 안전사회 구축을 위한 바람직한 방향일 것이다.

우리는 안전을 위한 다양한 사회의 자발적 노력은 대형

사고 발생이 없는 기간이 지속되면 그 중요성은 잊혀지게 되고, 단지 당시 사회적 이슈에 대한 일회성 활동으로 기억되어지는 현상을 경험하였다. 이로 인하여 앞에서 언급한 안전사회 구축에 참여한다는 바람직한 노력이 일회성으로 끝나지 않을까하는 걱정이 앞서게 된다. 안전사회를 향한 사회적 공감대가 일시적 현상으로 그치기 보다는 지속적으로 추진되는 체계화의 노력이 함께 수행될 필요성이 있다고 판단된다. 즉, 안전사회 구축에 핵심적인 사항으로서 지속성의 효과를 확보하기 위한 방안을 모색할 필요성이 있는 것이다.

1990년도부터 2000년까지 유엔에서 시도한 10개년재해경감계획(ISNDR) 및 이후에 IDNDR 후속으로 구성된 유엔의 재해저감국제전략(ISDR)에서는 안전문제가 기술적 문제에서 문화를 포함한 종합적인 재난관리의 필요성을 강조하였고, 각국 정부 대표들이 모인 가운데 개발과 함께 안전문화를 정착해야 할 필요성을 제시하고 있다. 또한 안전문제를 해결하는데는 문제제기에서 해결책을 행동으로 옮기기까지 그 성패의 열쇠가 민간단체와의 협력에 달려있다는 인식이 공유되었다는 것을 인식할 필요성이 있다.

2. 안전문화활동에 대한 논리적 검토

2.1 범 국가적 안전문화로의 개념 확대

안전문화라는 용어는 1986년 소련 체르노빌 원자력 누출사고에 따른 원자력안전자문단(INSAG)의 보고서(Post Accident Review Meeting on the Cher Accident)에서 처음 사용되었다. 국제원자력 자문단은 안전문화의 의미를 “조직과 개인의 자세와 품성이 결집된 것으로 모든 개인의 헌신과 책임이 요구되는 것이다”라고 했으며, CCPS(미국화학공업협회)에서는 “공정안전관리를 정확히 실시하기 위해 모든 구성원이 공동으로 안전의식을 가지고 참여하는 것이다”라고 하였다(산업안전보건연구원,

1999). 1970년대의 조직풍토(corganizational climate)에 관한 연구의 진전은 1980년대의 조직문화(organizational culture)에 대한 연구가 활발히 이루어질 수 있도록 바탕을 구축하였고, 안전문화라는 개념이 조직문화차원에서 개념이 정립되었기 때문에 안전문화라는 용어는 일반적으로 산업안전분야에서 적용되어 발전되었다고 할 수 있다.

그러나 본 고에서는 산업조직차원의 개념을 범 국민적 안전의식활동의 조직체계로서 국가를 설정하였으며, 안전문화활동이 산업체에서의 안전확보를 위한 사업주의 노력이라는 개념과는 다르게 국가에서 범 국민적 안전의식 확보를 위하여 민간부문에서 자발적으로 추진하는 모든 노력을 의미하는 용어로 개념을 확대하였다.

2.2 안전문제의 특성과 안전문화 구축의 시사점

안전사회를 구축하는 과정에 있어서 정부주도로의 어떠한 규제로서 완결되는 것이 아니라 우리 모두의 마음속에 사고는 우연이 아니고 필연이며, 일상적 삶의 구조에서 ‘생명가치’가 우선이라는 의식의 전환과 실천이 필요하다는 점은 모두가 인식한다. 그러나, 안전문화활동이 사회적 차원에서 지속성을 가지지 못하는 이유가 무엇인가를 살펴볼 필요성이 있다.

가. 민간 자발적 안전문화활동이 지속성을 가지지 못하는 이유

안전이라는 개념은 정부의 개입이 없이 가격이 각 경제주체들의 의사결정을 조정하는 기능을 수행하는 상황(시장가격기구)에서 사회적으로 바람직한 방향(자원의 효율적 배분)으로 달성되지 못할 수 있다. 이러한 현상을 경제학에서는 시장실패(market failure)라고 하며, 그 이유로는 다음과 같다.

1) 안전문제에 있어서 외부효과¹⁾가 발생한다. 즉, 위험을 다루거나 위험을 산출하는 주체들은 그 위험으로 인한

1) 외부효과는 한 사람의 행위가 제삼자의 경제적 후생에 영향을 미치고 그에 대한 보상이 이루어지지 않는 현상을 의미하는 경제학 용어임

피해나 비용이 모두 자신에게 귀속되지 않기 때문에 위험을 예방하고 제거함에 있어서 유인이 없다는 것이다.

- 2) 안전문제는 공공재적 성격이 있다. 개인적인 차원에서 안전에 대하여 개인이 대응하는 방식은 철저하게 경제적 관점에서 이루어지며, 사람들은 재난을 방지하기 위한 재화의 비용을 감수하기 보다는 무임승차자의 행태를 보이게 된다.
- 3) 위험에 대한 정보의 불완전성이 있다. 개인이 위험의 존재 여부 또는 위험이 발생할 확률, 위험의 양과 정도, 위험통제의 비용 등에 관한 정보는 부족할 수밖에 없다.
- 4) 재난관리에 있어서 정보의 비대칭성이 있다. 어떤 위험에 관한 정보가 존재한다 하더라도 이를 해당 위험에 관련되는 당사자 일방이 독점하는 경우가 많다. 이와 같은 상황에서 위험관련 사용자는 자신이 원하는 것보다 더 많은 위험을 떠맡게 될 가능성이 높고 반대로 정보소유자는 위험통제와 안전관리를 위한 투자를 줄이게 된다.
- 5) 비경제적 요인에 의한 한계성이 있다. 윤리성(morality)의 관점에서 보면 삶과 죽음의 가치는 다른 재화의 가치보다 더 중시되어야 한다. 그러나 객관적인 효율성만을 추구하는 사회분위기에서는 자원의 효율적 배분을 지상의 가치로 여기기 때문에, 현실적으로 사람들이 중시하는 삶과 죽음의 문제를 상대적으로 더 중시하지는 못한다.

앞에서 살펴본 바와 같이 민간 자발적 활동은 시장가격 기구에서 안전문제를 해결한다는 개념이나, 현실적으로 안전의 공공성, 정보부족, 정보비대칭, 외부성으로 인해 시장 실패가 발생하게 된다. 결국, 시장기구에서 해결하지 못하는 부분에 대하여 정부의 개입이 요구된다고 할 수 있다.

나. 정부주도의 안전문화활동이 실패한 이유

민간부문에서 자발적으로 안전사회 구축이 어렵다고 하여 무작정 정부에서 안전문제를 해결하고자 한다면, 또 다른 문제점이 발생하게 된다. 즉, 현실적으로 정부가 재난관리를 책임지는 것이 당연하다고 인식하면서, ‘하길리즘’²⁾이라는 국민의 안전불감증과 무책임을 상징적으로 대변하는 특이한 용어가 나타났다. 정부만이 재난관리를 수행하겠다는 개념으로 추진되는 다양한 민관협력 방안은 민간이 자발성을 확보하기 보다는 관주도의 행사성 사업으로 변질되어가는 것을 우리는 경험하였다. 정부만의 안전 확보 노력은 결국 재난관리 일선현장에서 주민이 스스로를 방어하는 최소한의 노력조차 찾아보기 어렵고 모든 국민들이 사후보상에 관심을 가지게 되는 국가 무한책임의 재난관리로 귀결될 수 있다. 앞에서 언급한 ‘안전불감증’이라고 불리는 부끄러운 우리사회의 증상이 발생하게 된 원인을 국민 및 각 지역사회가 재해에 대한 책임성을 회피·간과하고 있기 때문으로 생각할 수도 있다.

결국, 민간부문의 자율성을 확보하면서 민간부문만의 안전문화활동의 한계점을 극복하는 방안이 필요하며, 이를 위해서는 민관의 역할 및 책임소재에 대한 보다 구체적인 정립이 필요하다.

2.3 안전문화활동의 현황 및 현실적인 문제점

우리나라의 안전문화활동은 재난및안전관리기본법이 제정되기 이전에는 행정자치부와그소속기관직제시행규칙 제12조에 민방위재난관리국 재난관리과의 업무로서 안전문화의 정착을 위한 교육·홍보를 명시하고 있었고, 산업안전보건법 제9조를 근거로 동법 시행규칙 제3조의2에 노동부장관이 노동부장관은 산업재해예방계획의 효율적인 시행을 위하여 필요하다고 인정할 때, 관계행정기관의 장 또는 정부투자기관의 장에게 안전·보건 의식 정착

2) 1959년 사라호태풍이 영호남지역을 강타하여 수많은 사상자와 재산피해를 입혔던 시기에 경상지역에 하길리라는 마을이 있었다고 한다. 정부에서는 그 피해가 막심하여 주민에게 전액피해보상을 하였는데 이로 인해 국민들이 재해만 오면 정부에서 지원되는 것만 기다리게 되었으며, 개인적인 재해예방노력이 사라졌다고 하여 이를 상징적으로 ‘하길리즘’이라 명명하게 된 것이라 한다(오금호, 2000).

을 위한 안전문화운동 추진에 관한 사항을 협조하도록 명시되어 있었다.

재난및안전관리기본법이 제정되면서, 법 제70조에 “국가 및 지방자치단체는 국민의 안전의식을 높이고 안전문화를 창달하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 안전문화운동에 대한 정부활동의 법적근거가 마련되었다. 또한, 법 제6조에서는 국민의 안전의식 수준을 높이기 위하여 안전점검의 날 및 방재의 날을 정하여 행사등을 할 수 있음을 명시하였고, 법 제7조에서는 중앙안전관리위원회위원장은 안전관리현장을 제정·고시하도록 하고 있다. 그러나 현안전문화활동에 대한 법적근거가 단지 기본법의 조항에만 명시되어 있을 뿐 법적 기반이 마련되어 있지 않은 실정이며, 이로 인하여 나타나는 현실적인 문제점은 다음과 같다.

가. 안전문화추진기구 운영상의 문제점

성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴 등을 계기로 국민적 공감대가 형성되는 가운데 태동하게 되었고, 발족시 노동부를 주관부서로 지정하면서 실무추진기구로 안전문화추진본부를 노동부 산하 산업안전관리공단에 설치하였지만 정작 중앙협의회 자체는 총괄기획기능을 수행하지 못하는 실정이다.

안전이라는 용어가 규정된 법령은 1300여개 정도이며(법제처 법령검색에서 ‘안전’ 주제어로 검색된 사항임), 그 중 85~90%를 구성하는 행정법(시행령 및 시행규칙을 수반하며 행정기관이 관여하는 법률)이 안전문제를 규정하고 있어 국민생활을 대상으로 한 생활안전문제에 관한 내용도 개별적으로 다루어지고 있는 실정으로 현재 사회전반에 대한 안전문화의 구축에 필수적인 범 국가적·범 국민적 시너지 효과를 기대할 수 없는 실정이다.

소방방재청에서 안전문화활동을 주관하여 추진하기 위해 노력하고 있으나, 부처별·직능별·분야별로 산발적인 개별법에 근거한 안전관리가 추진됨에 따라 종합적인 안전문화운동 추진 역량 결집이 부족할 수 밖에 없다.

나. 법적근거가 없음으로 인한 문제점

재난및안전관리기본법이 제정되기 이전에는 안전문화운동에 대한 법적근거 역시 형식적인 근거법이 있는 것이 아니고 국무총리 지시사항으로 되어 있어 사실상 법적근거가 없었다. 법적근거가 없다보니 실무기관인 안전문화추진본부에서 관련기관의 협조를 구하기가 쉽지 않고, 지방자치단체의 경우 중앙에서 하는 일에 무조건 법적근거를 풍토가 있기 때문에 더욱 곤란을 겪었다. 또한, 기본법이 마련되었다고 하지만 <표 1>에 명시된 조항이 안전문화활동에 관한 법조항일 뿐이며, 범국가적 안전문화활동을 위한 체계마련에 대한 조항은 없다고 할 수 있다.

[표 1] 재난및안전관리기본법 안전문화운동관련 조항

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

다. 관주도의 운동으로 인한 형식적 참여 문제

여태까지의 안전문화를 정착시키기 위한 안전문화운동은 관 주도의 규제적 안전대책과 함께 민간단체에 의한 국민의식 계몽차원에서 수행되었으며, 그 성과가 있었다. 정부주도의 안전점검 실시, 안전시설 설치, 안전정보시스템 구축 등 지속적이며 체계적인 사업이 추진되었으며, 민간단체에 의한 교통안전문화구축 등은 활발한 계몽적인 홍보를 통해서 이제는 어느 정도 그 성과가 가시화 되어지고 있다. 그러나 안전문화단체들은 대부분 90년대 이후에 형성되어서 아직 조직화 수준이 낮고, 인적·재정적 자원이 열악한 상태를 면치 못하고 있으며 이와 같은 한계점으로 인하여 민간단체의 참여도는 정부의 의지에 따른 형식적 참여에 국한되는 실정이다. 결국, 정부의 안전문화운동에 대한 의지가 줄어들 경우에도 민간의 자발적인 안전

문화운동이 추진될 수 있는 체계가 마련될 수 없어 지속성이 있는 안전문화보다는 일시적인 현상으로서 안전풍토 운동으로 되는 문제점이 있다고 할 것이다.

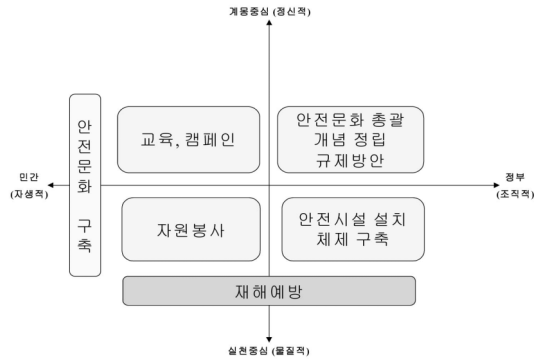
라. 통합적 추진계획 및 프로그램의 부재

우리나라의 안전문화단체는 지역별, 분야별, 성향별 분화가 이루어지지 않은채 난립된 양상을 보여주고 있다. 사고가 발생하면 안전의식을 느낀 주민들의 일시적인 안전문화운동이 일어나지만, 이러한 운동은 쟁점이 해소되면 사라져 버리고 안전문화운동을 주도한 단체도 해체되는 경향이 있다. 시민단체는 부녀회등의 지역모임, 해병전우회등의 경력모임 등이 소규모의 단체들이 하위구조를 가지고 있으며, 소규모 단체들이 참여하여 안전사회를 구축하기 위한 목표를 가진 상위개념의 연합단체 등 매우 복잡한 다중적인 특성을 가지고 있다. 특히, 다양한 개별법에 의하여 안전문화활동을 하는 단체로 선정되어지면 타 단체에 대한 배타적인 성향이 나타나는 경향도 있었다.

이와 같은 다중적 체계의 활동을 추진하기 위해서는 서로의 역할과 단위단체의 특성을 살린 활동을 고려한 통합적 추진계획 및 프로그램이 있어야 함에도 앞에서 설명한 중앙기구의 총괄기획기능 부재, 법적근거의 부재로 인하여 현실적으로 마련하지 못하였다.

3. 안전문화활동의 무엇을 할 것인가?

안전문화활동은 (1) 안전문화 총괄개념의 정립 및 규제방안, (2) 교육, 캠페인, (3) 안전시설설치 및 안전관련 시스템 구축, (4) 실천적 안전문화운동으로서의 자원봉사활동으로 크게 구분될 수 있다. “안전제일의 가치관이 충만되어 모든 활동 속에서 의식 관행이 안전으로 체질화되고 또한, 인간의 존엄성과 가치의 구체적 실현을 위한 행동양식과 사고방식, 태도 등의 총체적 의미”로서 안전문화를 정의한다면, 이와 같은 안전문화를 정착시키기 위해서는 <그림 1>에 도시된 바와 같이 정부주관의 활동과 함께 민



<그림 1> 안전문화운동의 분류

간주도의 활동의 조화 및 활성화가 요구되어진다고 할 것이다.

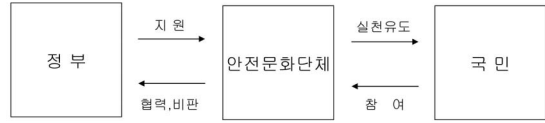
3.1 안전계몽활동

안전사회를 구축함에 있어서 정부주도의 어떠한 규제로서 완결되는 것이 아니라 우리 모두의 마음속에 사고는 우연이 아니고 필연이며, 일상적 삶의 구조에서 ‘생명가치’가 우선이라는 의식의 전환과 실천이 필요하다. 안전사고를 줄이기 위해서는 우선 국민들에게 안전사고의 실상과 심각성을 제대로 알려 안전사고의 위험성에 대해 위기의식을 느끼게 한 후 이 위기감을 스스로 해소토록 해야 한다. 또한, 안전사고 예방을 위한 구체적 실천방안을 국민들에게 널리 알려 일상생활속에서 체질화될 수 있도록 교육과 홍보를 담당할 ‘의식개혁 엘리트군’을 양성하는 것도 중요하다. 또한 범국민적 안전문화추진활동을 적극적으로 전개하여, 주민스스로 자율성과 자구적 노력을 통해 안전문화가 조기 정착될 수 있도록 사회적 분위기를 조성해 주어야 할 것이다. 이를 위한 시민단체의 안전계몽활동은 다음과 같은 부류의 다양한 방법들이 있을 수 있다.

- (1) 안전문화이 날 및 안전문화 주간을 통한 홍보활동 : 사회적 행사에 안전문화 관련 행사 마련, 안전문화주간 기간동안 안전문화활동 관련 행사 주최 등
- (2) 대국민 안전문화 교육 실시 : 시민안전교실, 안전캠프 운영, 안전체험관의 설치 등 주 5일근무로 인한 레저

생활에서 가족중심의 안전교육을 실시하는 방법

- (3) 아동안전교육 활동 : 어린이 안전교육, 안전백일장 개최 등 안전에 취약한 대상이면서도 앞으로 국가를 짊어질 차세대에 대한 안전교육의 강화
- (4) 문화매체를 활용한 안전의 홍보활동 : 드라마, 영화, 서적 등 다양한 문화매체에 안전관련 주제를 포함하여 주민들이 문화활동을 통하여 자연스럽게 안전의식을 향상



〈그림 2〉 정부·안전단체·국민간의 관계

매개자로서의 역할을 한다. 이러한 3자간의 관계를 도식화하면 〈그림 2〉와 같다.

3.2 안전문제에 참여

안전과 관련된 문제에 있어서 시민참여의 문제가 검토되어야 한다. 이를 통해 진정으로 지방자치의 취지에 맞고 대의민주주의를 보완할 수 있다. 이를 위해서는 무엇보다 지역공동체의 문제를 책임을 질 수 있는 주민으로 거듭나야 한다. 공동체의 문제를 해결하기 위하여 무엇이 필요한지 스스로 찾아내고 이를 실현하기 위해 인적, 물적 자원을 결합하여 스스로 집행하며 지방정부가 이를 돕도록 하는 시민주도형 지방자치를 실현해야 한다는 것이다.

참여는 단순한 투표행위 외에도 시위, 집회, 캠페인, 조직가입과 활동 등 다양한 행동으로 나타날 수 있는데, 지역방재역량 강화를 위한 참여방식으로 구체화해보면 지역에 사는 주민이나 전문가들이 지방자치단체에 요구하는 행정행위나 법적근거에 대해 여러 주민들과 함께 의견을 제시하거나 시민단체를 결성하여 자치단체에 요구하는 방식으로 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서는 지역주민의 방재안전에 대한 의식을 고취시키고 실천할 수 있는 방안 등을 개발, 제공해주는, 즉, 지식과 정보를 바탕으로 한 지식사회의 첨병으로서 지역의 대학교수와 담당공무원의 역할이 매우 중요하며, 고령화사회와 지역애착심의 약화를 대신해줄 수 있는 기능으로서의 시민단체와 자원봉사자의 역할이 중요하게 된다.

안전문화단체는 정부와 국민을 연결시키는 중간조직으로서 국민들로 하여금 정부의 정책을 이해하고 자발적으로 실천토록 하는 한편, 국민들의 요구를 정부에 전달하는

3.3 안전봉사활동의 참여

자원봉사활동은 인간성을 회복하고 가정의 기능을 회복·보완하며 지역사회 공동체를 회복하고 개발하기 위한 사랑의 복지활동 즉 순수한 볼런터리즘(voluntarism: 자원복지정신)인 것이다. 시민사회의 발전과 민주주의 발전은 시민의 사회적 역할을 강조하고 있고 자아실현을 위한 욕구의 증대로 사회참여가 활발해지면서 자원봉사활동은 점차 조직적 활동으로 발전되고 있다. 초기의 자원봉사활동의 개념이 인간애를 기본으로 중간 이상의 계층이 중간 이하의 계층에게 베푸는 사회사업적인 자선의 형태이던 것에 반해, 최근에는 산업화·도시화로 인한 각종 사회문제를 지역사회주민이 스스로 해결하는 방법론을 모색하기 위한 지역사회개발의 개념으로 변모하고 있다. 즉 모든 사람이 자원봉사자이고 모든 사람이 수혜자인 적극적이고 종합적인 의미의 자원봉사활동으로 그 개념이 변화되고 있다.

자원봉사활동은 각종 사회문제를 해결하고 예방하는데 기여하고 있으며, 정부에서 일정수준의 지역사회발전을 위해 투자하는 노력을 자원봉사활동이 대체하게 됨으로써 공공예산의 절감효과를 기대할 수도 있다. 한편 사회적·환경적인 요소에 영향을 받고 또 해결에 있어서도 개인적인 노력으로는 불가능하고 집단적·사회적인 노력을 통해서만 가능한 지역사회문제를 주민스스로 동참하여 효과적으로 해결할 수 있는 토대를 만든다는 관점에서 점차 그 중요성은 부각되어질 것이다. 따라서 안전문화운동의 일원으로서 자원봉사차원에서의 시민봉사의 활성화는

적극적인 노력이 필요하다고 할 것이다.

4. 안전문화진흥법(가칭) 마련의 필요성

범국가적인 안전문화활동은 대형사고가 발생한 이후 안전에 대한 경각심을 제고하기 위한 일회성의 활동이 아니며, 범 국민적인 안전의식을 체질화하는 활동으로서 민간부문만이 또는 정부부문만이 노력해서 될 수 있는 일개 사업성의 성격보다는 제도화를 통하여 장기적으로 추진되어야 할 종합적 정책방향이라고 판단된다. 앞의 2장에서 살펴보았듯이 제도적 기반이 없는 수많은 안전의식 활동이 시너지 효과보다는 모래알같이 각각 수행되다가 사라져서 국민의 관심에서 벗어나는 사회적인 비효율적 형태가 나타났다고 할 수 있다. 따라서, 안전한 사회를 구축함에 대한 국민의 여망을 현실화하기 위해서는 제도적 차원의 노력이 있어야 하며, 다음과 같은 사항을 고려한 법적 근거가 필요하다고 판단된다.

4.1 범국가적 통합체계의 마련

범 국가적인 안전문화활동을 추진하기 위해서는 민간 부문-정부부문의 통합적 체계와 전문분야로 구분된 정부 부처별 안전업무에 따른 통합적 활동체계가 마련될 필요성이 있다.

가. 민간부문-정부부문의 통합체계

범 국가적인 안전문화활동을 추진하기 위해서는 안전 문화활동에 참여하는 모든 안전문화단체들이 안전사회를 구축하는데 참여할 수 있으며, 또 다른 한편에서는 안전문화활동이 국가차원의 재난안전정책의 중요한 축으로서 기능을 발휘하기 위한 통합적 추진계획을 마련해야 한다.

이와 같이 두가지 관점을 충족시키기 위해서는 통합적 추진계획을 정부만이 마련할 수도 없으며, 또한 민간부문에서 일방적으로 작성할 수도 없을 것이다. 따라서, 안전문화활동의 관리기능을 담당할 정부에서는 국가안전관리계획의 목적에 따른 안전문화운동의 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 사업목적을 제시하고, 민간부문에서는 사업목적을 달성하기 위해 개별 안전문화단체들이 수행할 세부사업을 작성하는 방법이 바람직할 것으로 판단된다.

나. 전문분야로 구분된 정부부처별 안전업무에 따른 통합체계

안전문화활동을 소방방재청에서 총괄하여 주관하여 추진하고 있으나, 타 부처의 안전업무에 관한 안전문화활동을 모두 주관할 수는 없다고 판단된다. 즉, 안전업무를 담당하고 있는 재난관리책임기관³⁾에서 안전문화활동을 체계적으로 추진할 필요성이 있다. 단지, 민간부문과 정부부문의 상호적 관계를 정립하는 등의 안전문화활동을 추진함에 있어서 필요한 체계는 법적 근거에 따라 추진해야 할 것이다. 다양한 전문분야별 안전문화활동의 통합체계는 업무 및 명령체계의 통합이 아닌 안전문화활동 프로그램에 대한 조정으로서 이루어져야 할 것이다. 국가안전관리계획을 수립함에 있어서 안전문화활동에 대한 종합적 계획을 마련하여 다양한 전문분야별 안전문화활동이 상호관련성을 확보함으로써 시너지 효과를 발휘할 수 있어야 할 것으로 사료된다.

재난및안전관리기본법 상 국가재난관리체계에 있어서 최고의 재난관리정책·행정계획의 심의기관은 중앙안전관리위원회이기 때문에 안전문화활동을 범정부적으로 범부처별로 추진하기 위해서는 국무총리가 의장인 중앙안전관리위원회 산하의 분과위원회⁴⁾로 안전문화위원회가

3) 재난및안전관리기본법에서는 재난관리책임기관을 안전관련 업무를 담당하고 있는 지방자치단체 및 공공기관으로 규정하고 있으며, 각 재난관리 책임기관에서는 담당업무에 대한 대국민 안전문화활동의 필요성이 있을 것이다.

4) 중앙안전관리위원회에 8개 분과위원회가 구성·운영되고 있으나, 각 분과위원회는 주요재난유형별로 구성되어 범 부처, 범 정부적 안전문화활동의 추진이 곤란한 실정이다.

설치되어 각 재난관리책임기관에서 추진하는 안전문화활동에 대한 종합적인 검토 및 조정하는 기능을 부여하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다.

4.2 체계적 안전문화활동 추진계획의 수립

안전문화활동은 안전사회 구축을 위한 기반으로서 국민의 안전의식을 생활화하기 위해 다양한 주체가 다양한 활동을 추진하는 체계라고 할 수 있다. 조직체계 차원에서 획일적인 명령에 의한 사업을 추진하기에는 그 범위가 광범위할 수 있으며, 배타적 조직문화에 그 의미가 왜곡될 가능성이 있다. 따라서 안전문화활동은 안전사회 구축이라는 명제에 대하여 각 주체들이 자발적인 활동계획을 수립할 필요성이 있으며, 다양한 계획들을 어떻게 체계화하고 조정하여 상호간 시너지 효과를 만들어 낼 것인가가 범국가적 안전문화활동의 중요한 요인이다. 즉, 부처별, 직능별, 분야별 산발적인 안전관리로 나타날 수 있는 안전사각지대를 최소화하기 위해 안전문화활동의 거대한 리더쉽으로서 또한 재난관리의 새로운 패러다임으로 등장한 시민단체 및 자원봉사단체와의 파트너십의 핵심으로서 안전문화활동을 견인할 안전문화종합계획의 마련이 필수적이라고 할 수 있다.

과거 1세대 안전관리는 정부에 의해 주도되는 관주도형이고, 2세대 안전관리는 민간단체 활성화에 의한 비체계적·비효율적 자유방임유형이라고 할 수 있으며, 3세대의 안전관리는 향후 우리가 추구해야 할 체계로서 민관의 파트너십을 기반으로 마련된 조직화되고 체계화된 민관거버넌스형 안전관리라고 할 수 있다. 이를 위하여 범정부적 안전문화활동 추진계획 수립을 위해서는 계획단계부터 시민단체의 참여를 확보하여 자발적인 시민운동이 현실화되도록 해야 할 것이다.

4.3 안전문화활동 실천적 방안의 발굴체계의 마련

'안전문화'라는 용어가 추상적 개념으로 인식됨으로서 안전문화활동에 대한 구체적 실천방안 마련 미흡한 실정

으로 개별적 산발적 안전문화활동으로 인하여 안전사각지대의 발생가능성을 내포하고 있었고, 실 생활속에서 국민이 체감하기 어려운 실정이다.

범 국가적 시스템 구성을 통한 시너지 효과를 형성하기 위해서는 국민이 실천할 수 있는 현실적 방안의 발굴이 필요하며, 안전문화활동 추진에 있어서 정부의 역할로서 민간단체의 활동 및 주민의 참여에 대한 다양한 아이디어와 사업추진에 대하여 필요한 지원방안을 마련할 필요성이 있다. 예를 들어, 앞의 3.1절 안전계몽운동에서 소개한 문화매체를 활용한 안전문화의 홍보문제를 검토하면, TV·드라마·영화·서적 등 다양한 문화매체는 국민의 생활속에서 상당한 영향력을 미치고 있다. 이와 같은 문화매체에 어떤 내용의 홍보를 할 것인지는 국민의 선호도에 가장 민감한 문화 콘텐츠 제작자들과 할 수 있다. 따라서 문화 콘텐츠 제작자들이 안전문화의 중요성을 인식하고 그 내용을 다양한 방법으로 국민들에게 전달할 수 있도록 정부에서는 간접적으로 지원하는 체계를 마련하는 것이 가장 효율적일 것이다. 즉, 안전문화활동을 추진하는 주체로서의 민간의 활동과 다양한 유형의 안전문화 활동을 간접적으로 지원하는 주체로서의 정부의 역할의 체계적 정립방안이 법안에 명시될 필요가 있다고 할 것이다.

5. 결론

본 고에서는 범 국가적 차원의 안전문화활동을 지속적으로 수행하기 위한 기반체계로서 안전문화진흥법(가칭)의 마련이 필요함을 제안하였다. 안전문화활동의 성공은 민간부문과 정부부문만의 협력에 의하여 달성될 것이다. 노력으로는 이를 수 없다고 주장하였다. 또한, 안전문화운동의 다양한 방법론을 제시하기 보다는 안전문화운동의 지속적인 진흥을 위하여 국가에서 마련해야 할 기반체계를 제안하였다.

안전문화활동이 활성화되기 위해서는 결국 국민의 참여가 중요한데, 국민 스스로 활동을 하고 그 활동을 통하

여 자부심을 느껴야 지속적인 참여가 가능할 것이다. 단순한 프로그램으로는 안전문화운동에 국민의 참여를 유도하는데 한계가 있기 때문에 안전문화운동 활성화의 성패는 안전문화운동 프로그램을 얼마나 잘 마련하는가에 있다고 할 것이다. 본 고에서는 우선적으로 시급한 제도적 체계를 마련하는데 중점을 두었고, 안전문화운동의 프로그램의 개발은 향후의 과제로 남겨두었다.

참고문헌

- 국립방재연구소(2002), 「효율적 재난관리를 위한 시민안전봉사자 활성화방안 연구」, 연구보고서 2002-13.
- 국립방재연구소(2006), 「안전문화운동 활성화 방안 연구」, 연구보고서 기본연구 2006-05.
- 노춘희·송철호(1998), 「도시재난관리 시 민간자원 활용방안에 관한 연구」, 「도시행정학보」 제11집, 한국도시행정학회.
- 문현철(2001), 「방재행정부의 체계화에 관한 연구」, 조선대학교 대학원 법학과, 박사학위청구논문 pp301-303
- 문현철(2001), 「인명구조의 법적고찰」 「법학논총」, 조선대학교 법학연구소, pp306-307
- 문현철(2007), 「국가위기관리에 있어서 재난방재행정의 법적고찰」, 「공법논총」, 호남공법학회, pp173-175
- 산업안전보건연구원(1999), 「안전문화 정착 및 활성화 방안 연구」, 연구보고서 S-RD-I-99-22-92.
- 심재현·오금호(2003), 「선진방재정책 및 기술개발의 필요성과 단계적 실천방안」, 「방재정보」 Vol.5 No.4 (제16호), 한국방재협회, pp.16-22.
- 안전생활실천시민연합 홈페이지, <http://www.safelife.or.kr/>
- 오금호(2000), 「“하길리즘”에서 벗어나야 한다」, 「방재연구」 제2권 제2호, 국립방재연구소, pp.117-118.
- 이재은 등(2006), 「재난관리론」, 대영문화사.
- 정재희 외(2003), 「안전사회 이렇게 만들자」, 나눔출판
- 한국생활안전연합 홈페이지, <http://www.safia.org/>
- 한국안전생활교육회 홈페이지, <http://www.childsafety.or.kr/>
- 한국안전시민연합 홈페이지, <http://www.kcsu.or.kr/>
- 한국어린이안전재단 홈페이지, <http://www.childsafe.or.kr/>
- 한국재난안전네트워크 홈페이지, <http://www.kdsn.or.kr/>