

# 정부기능연계모델(BRM)을 통한 특정관리대상시설의 안전점검 개선 방안\*

양기근

국립부산대학교 행정학부

재난관리의 본질이 재난을 관리하는데 있으므로 재난관리시스템의 구축에 있어 재난의 특성에 대한 면밀한 이해는 필수불가결한 요건이 된다. 그런데 가외성과 복잡성이라는 재난의 특성은 위기관리의 어려운 문제를 발생시킨다. 가외성은 경제적 능률성을 배제하고 경제성의 원리에 의해 위기관리를 할 수 있어 불확실성을 줄여 주는 반면, 또 다른 한편으로는 복잡성을 가중시키고 관료제의 전문화 경향과 부처할거주의에 편승하여 위기관리에서 무엇보다 중요한 정보의 공유와 유관기관 간 협조를 어렵게 만든다. 오늘날 위기관리에서 유관기관 간 협조와 정보의 공유가 강조되고 있는 점은 이를 반증하고 있다고 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하고 있다. 즉 가외성에 의한 중복규제와 그로 인한 유관기관 간 협조와 정보공유의 부재가 위기관리에서 심각한 문제를 야기하고 있다고 보는 것이다. 연구의 목적은 가외성에 입각하여 여러 기관에 산재되어 있는 특정관리대상시설의 중복규제 현황과 문제점을 분석하고 유관기관 간 협조와 정보의 공유가 가능할 수 있도록 하는데 필요한 이론적 근거로서 정부기능연계모델을 제시하여 중복규제를 줄일 수 있는 방안을 제시하는데 있다.

**주제어:** 재난, 재난관리, 특정관리대상시설, 정부기능연계모델

## 1. 서론

인류역사는 도전과 응전(Toynbee, 1961: 254)의 산물이다. 여기서 도전을 위기로, 응전을 위기관리로 해석할 수 있을 것이다(김형렬, 2005: 4). 위기(재난)는 시·공간을 초월하여 인류사회에 끊임없이 존재해 왔고 미래에도 지속적으로 표출될 수 있기 때문에, 위기관리 방안을 찾기 위해 학문적으로나 실무적으로 많은 연구가 진행되어 왔다. 여기서 위기관리는 위기로부터 국민의 생명과 재산을 보호해 주고 위험을 극복하기 위한 사업계획을 집행하는 일상화된 과정으로 볼 수 있다(Cigler, 1988: 5). 하지만 아직까지 만족할만한 위기관리방안은 제시되지 못하고 있으며, 더 많은 사람들의 노력과 연구가 요청된다.

위기관리는 재난을 막을 목적으로 수행되는 것이다. 재난은 언제 어디서 어떻게 일어날 것인지가 명확하지 않고 갑작스럽게 발생하는 특성을 지닌다. 따라서 전략적으로 안전을 담당하는 기관과 규제를 중복하여 두어 갑자기 발생하는 사고를 막는 역할을 한다는 의미에서 가외성이 어느 분야보다 필요하다. 또한 위기관

\* 이 논문은 2005년 6월 17일 한국행정학회·한국정책학회·한국정책분석평가학회 하계공동학술대회 때 발표되었던 논문을 수정·보완한 것입니다. 논문심사과정에서 소중한 평을 해주신 익명의 심사위원 세 분과 학회 토론자들에게 감사드립니다.

1) 가외적 기능을 갖는 조직은 관료제에 경쟁원리를 도입하는 결과를 가져와 관료제의 신뢰성을 증진시킬 수 있다(Landau, 1969;

리 환경은 복잡성(complexity)을 띤다. 위기는 그것이 발생하게 되는 요인에서부터 발생한 이후의 전개과정과 그 수습 혹은 복구과정의 전체에 있어서 매우 복잡한 것이 하나의 특징이다. 이러한 복잡성을 특징으로 하는 위기관리에 있어서는 관련기관간의 협력과 정보의 공유가 이루어져야 할 것이다.

재난관리의 본질이 재난을 관리하는데 있으므로 재난관리시스템의 구축에 있어 재난의 특성에 대한 면밀한 이해는 필수불가결한 요건이 된다(김태윤·여차민, 2005). 그런데 가외성과 복잡성이라는 재난의 특성은 위기관리의 어려운 문제를 발생시킨다. 가외성은 경제적 능률성을 배제하고 경계성의 원리(principle of alertness)에 의해 위기관리를 할 수 있어 불확실성을 줄여 주는 반면, 또 다른 한편으로는 복잡성을 가중시키고 관료제의 전문화 경향과 부처할거주의에 편승하여 위기관리에서 무엇보다 중요한 정보의 공유와 유관기관 간 협조를 어렵게 만든다. 오늘날 위기관리에서 유관기관 간 협조와 정보의 공유가 강조되고 있는 점은 이를 반증하고 있다고 볼 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하고 있다. 즉 가외성에 의한 중복규제와 그로 인한 유관기관 간 협조와 정보공유의 부재가 위기관리에서 심각한 문제를 야기하고 있다고 보는 것이다. 따라서 연구의 목적은 가외성에 입각하여 여러 기관에 산재되어 있는 특정관리대상시설의 중복규제 현황과 문제점을 분석하고 유관기관 간 협조와 정보의 공유가 가능할 수 있도록 하는데 필요한 이론적 근거로서 정부기능연계모델(BRM: Business Reference Model)을 제시하여 중복규제를 줄일 수 있는 방안을 제시하는데 있다.

## II. 중복규제 완화방안으로서의 정부기능 연계모델(BRM)

김영평, 1991). 어떤 한 기관이 제대로 기능을 못할 경우 다른 가외적 기관이 이를 대치할 수 있기 때문이다.

### 1. 특정관리대상시설이란

특정관리대상시설이란 재난발생의 위험이 높거나 재난예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설을 의미한다(재난및안전관리기본법, §26 ①5). 이러한 정의에서 보듯 재난관리에 있어 특정관리대상시설에 대한 관리는 매우 중요하다. 그러다보니 현실적으로 특정관리대상시설에 대해 법적, 제도적, 조직적, 기능적 중복이 심한 편이다. 이는 가외성에 입각한 지극히 바람직한 현상이기도 하지만, 또 다른 측면에서 보면 개별법에 따라 관계기관별로 안전점검을 실시하고 있어 중복·과다한 점검의 문제점과 종합적인 재난안전관리대책의 수행이 어렵고 재난발생시 유관기관 간 협조와 정보의 공유가 안 되어 재난관리의 어려움을 가중시키고 있다.

### 2. 중복규제의 정의, 원인 및 유형화

#### 1) 중복규제의 정의

중복규제란 하나의 피규제자 또는 하나의 행위에 대하여 다수의 규제권자가 존재하는 현상을 말한다. 즉 하나의 기관과 한 가지 사안에 대하여 여러 부처가 규제하는 것을 의미한다(김정해, 2003a: 6). 개별 법령에 따라 각 부처별로 시설물에 대한 안전점검이 중복되어 있거나, 같은 내용의 보고의무가 여러 부처에 중복적으로 있다든지, 유사내용의 검사와 교육이 반복적으로 이루어진다면, 상충되는 규제 내용이 혼재하는 것들이 중복규제의 대표적인 예이다(김종석, 2003: 5).

관리적 시각에서 중복이라는 것은 효율성을 저해한다는 측면에서 부정적인 시각과 가외성을 통한 위험 해소 및 제한된 합리성의 조직적 구현 등 긍정적인 시각(Landau, 1969)의 두 가지 측면에서 논의되어 왔다. 최근 들어 정부조직이나 기능의 중복에 대한 관리적

2) 중복의 사전적 의미는 거듭하거나 겹침의 의미를 지닌다. 영어로는 repetition(되풀이), duplication(이중), overlap(부분적으로 겹침), redundancy(여분)등으로 표기될 수 있다.

처방의 대부분은 중복을 단일화하기 위한 통폐합에 초점이 맞추어져 효율성을 중시하는 경향이 많아졌다. 김대중 정부의 규제개혁에서도 부처내·부처간 중복된 규제기능을 폐지하는 등의 처방이 많이 내려졌다(김정해, 2003a: 5).

본 연구는 시설물 안전점검과 관련된 법령에 의한 중복규제를 다룬다<sup>3)</sup>. 실제로 법령에 의한 규제<sup>4)</sup>는 1998년 규제개혁 이후로 많은 부분이 정비되어 오고 있다. 그러나 재난안전점검 분야에서는 여전히 법령 수준에서 중복된 부분이 잔존하고 있어 국민에 대한 부담을 경감하고 재난관리 업무의 효율성 제고는 물론 재난예방을 위한 안전점검 진문화 및 재난대비 업무역량을 강화시킬 필요가 있다.

2) 중복규제의 원인과 유형화

중복규제는 부처별로 관할권이 중복되기 때문에 발생하는 현상으로 볼 수 있다. 부처의 규제나 관할권은 주로 법률에 의해 설정되는데, 이 같은 영역에 대한 입법부의 정의나 기술이 보통 추상적이고 정밀하지 않기 때문에 중복의 문제가 발생하게 된다. 또한 모든 부처 업무가 상호의존적인 성격을 지니기 때문에 관할권이나 부처업무의 중복은 피할 수 없는 ‘제도적 현실’로 보여 진다(Hayden & Stephenson, 1992: 54; 김정해, 2003a: 6).

중복규제는 유사한 업무를 여러 부처가 담당하기 때문에 발생한다. 즉 정부기능의 중복이 규제의 중복을 가져오는 가장 큰 이유가 된다. 여러 부처에서 같은 업무를 담당하게 되면서 관련법과 관련기관이 증가하

고 이를 통해 규제가 실타래처럼 얽히고 확산되는 결과를 초래한다(전경련, 2000: 4; 김정해, 2003a: 7).

규제는 부처 간에도 중복될 수 있지만 중앙부처와 지방자치단체 및 기관 간에도 중복되어 집행되는 경우가 많다. 부처 간의 중복문제가 법령상으로 쉽게 잡아낼 수 있는 것이라면, 정부 간 수직적 계층 간에 존재하는 규제의 중복적인 집행은 법령상으로 쉽게 파악할 수 없지만 피규제자 입장에서 볼 때 과중한 규제부담으로 작용할 수 있다. 또한 중복된 규제는 동일기준에 의해 규제가 집행되는 경우도 있고 상충되는 기준에 의해 중복적으로 규제가 이루어지는 경우가 있다. 이러한 관점에 따라, 중복규제는 <표 1>과 같이 네 가지 차원으로 유형화 할 수 있다(김정해, 2003a: 10-12).

<표 1> 중복규제의 유형화

구분	동일 기준	상이 기준
수평적 level (부처간)	I	II
수직적 level (중앙·지방정부간)	III	IV

I의 영역은 여러 부처 간에 동일 사안에 대한 규제가 존재하면서 동일한 기준에 의해 중복적으로 규제를 하는 경우를 말한다. II의 영역은 여러 부처 간에 동일 사안에 대한 규제를 하지만 규제의 기준이 달리 적용되는 경우를 말한다. III의 영역은 규제 기준이 동일한 단일 사안에 대한 규제를 중앙과 지방이 중복적으로 하는 경우를 말한다. IV의 영역은 중앙과 지방이 단일 사안에 대한 규제를 중복적으로 수행하되 규제 기준이 서로 다른 경우를 말한다.

따라서 중복규제의 개혁 및 합리화는 정부기능연계 모델을 가지고 접근되어야 성공할 수 있다<sup>5)</sup>.

3) 김정해(2003a: 5)는 중복규제를 법령과 시행령의 내용이 완벽하게 중복되는 것 외에도 유사한 취지를 지닌다든지, 대상이 중복되는 경우도 중복규제로 볼 수 있다는 관점에서 중복규제에 대한 정의를 광범위하게 정의하고 있다.

4) 대부분의 규제 중복은 시행령이하 고시 및 부처별 운영지침에서 찾을 수 있다. 그러나 특정관리대상시설에 대한 규제는 여전히 법령수준에서도 심각하다. 따라서 특정관리대상시설 규제의 운영지침까지 파악하면 중복의 정도는 더욱 심각할 것이다.

5) 전경련(2003)이 120여개사 CEO를 대상으로 한 조사결과도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 전경련은 우리나라의 규제개혁이 제대로 추진되지 않은 주된 이유 중 두번째로 높은 비율을 차지

### 3. 정부기능연계모델(BRM)과 중복규제 완화 연계

#### 1) 정부기능연계모델(BRM)의 개념

정부기능연계모델(BRM: Business Reference Model)<sup>6)</sup>은 정부가 수행하는 기능(업무와 서비스)을 체계적으로 표현한 일종의 ‘기능도’라고 할 수 있다(황종성, 2003: 5). 그동안 우리가 정부를 이해할 때 떠오르는 이미지가 주로 ‘조직도’의 모습이었다면, 정부기능연계모델은 정부를 기능을 중심으로 이해할 수 있도록 구조화한 것이다. 이는 국민의 입장에서 정부가 어떠한 업무와 서비스를 제공하는가를 표현한 것이며, 그러한 업무와 서비스를 누가 수행하는지를 체계적으로 구분하여 연계한 기능중심의 프레임워크이다. 프레임워크를 구성하는 업무와 서비스들은 다양한 범위와 수준에 따라 분류될 수 있다. 예를 들면, ‘서비스 및 업무 수행과 관련된 이해관계자(수혜자 등)가 누구인지?’, ‘어떠한 근거(법령)에서 기능이 수행되는가?’, ‘누가(담당 조직), 어떠한 수단(규제)과 예산을 갖고 해당 기능을 수행하는가?’ 등에 따라 기능을 구분하여 이를 기준으로 기능간 연관관계를 살펴 연계한 것이다.

이러한 정부기능연계모델이 갖는 중요한 의미는 국민(수혜자)의 관점에서 정부 조직들이 제공하는 서비스와 기능간 관계를 살펴보고 부처간 협업 촉진 및 정부 운영 효율화를 제고할 수 있도록 연관관계를 살펴본다는 것이다. 이는 기존의 정부 조직의 업무담당자(공급자) 입장에서 기능을 분석한 것과는 매우 다른 접근방법이다.

---

한 항목이 부처기능의 분산과 부처이기주의(21.8%)라고 하였다. 또한 규제개혁을 위한 참여정부의 우선과제로 응답자 중 가장 많은 비율인 29%가 규제관련법령의 통폐합 등을 통한 중복규제 해소를 지적하였다(김정해, 2003: 7).

6) 미국 BRM에 대한 국문명칭은 ‘업무참조모델’등으로 번역되기도 한다. 한국전산원(2003: 6)은 엄밀한 의미에서 미국 BRM보다 확장된 정부기능참조모델로 기능간 연관관계를 중요하게 고려한 점 등을 반영하여 한국형 BRM을 정부기능연계모델로 명명하고 있다.

#### 2) 정부기능연계모델(BRM)을 통한 중복규제 완화

1960년대 이후 경제 및 사회발전의 주도적 역할 수행을 위해 확대 개편되던 정부조직은 1980년대 이후의 세계화, 지방화, 자율화의 바람으로 정부기능의 축소를 지향하는 정부혁신을 추진하게 되었다. 그동안 정부혁신의 추진과정을 보면, 조직이 수행하는 기능(software)을 우선적으로 정리하고 그에 맞추어 조직을 개편했다기보다는 조직의 수, 공무원의 수, 예산의 규모 등 주로 조직의 하드웨어 중심의 작은 정부를 지향하였다. 그러나 정권말기에는 그 규모면에서 오히려 커지는 현상을 초래하였다(한국전산원, 2003: 6).

이러한 의미에서 하드웨어적으로 일부 기구의 통폐합이나 조정 등을 통해 정부를 바꾸기에는 한계가 있으며, 근본적으로 전면적인 변화를 통해 성과내지는 실적을 높이려면 정부조직의 주요 소프트웨어(DNA)를 우선적으로 바꿔야 한다(Osborne and Plastrick, 1997). 따라서 조직개편 중심의 정부혁신에서 탈피하여 소프트웨어 중심의 정부혁신을 추구함으로써 정부의 일하는 방식을 전환시키는 것이 필요하다. 그러한 정부조직의 소프트웨어는 정부가 수행하는 업무와 수행의 근거(법령)가 무엇이고, 어떠한 방식으로(민간이양, 규제), 얼마의 자원(예산)을 가지고 누구의 책임(책임구조)하에 추진하여야 하는가(성과 혹은 목표체계)에 대한 내용이며, 이를 종합적으로 고려할 수 있는 정부혁신 모델의 필요성이 제기되고 있다.

정부기능연계모델(BRM)은 중복규제를 지속적으로 줄여나갈 수 있는 지렛대가 되어 행정의 효과성, 능력성은 물론 새로운 환경과 문제에의 적응력을 증진시키는 데 중요한 참조 역할을 할 수 있을 것이다. 즉 정부기능연계모델(BRM)을 통해서 재난관리(disaster management)의 장애요인을 제거하기 위해 정부 업무 프로세스에 대한 기능 중심적 연결을 바탕으로 정보, 자료, 그리고 상호운용성에 대한 기준을 제시함으로써, 중복적인 규제를 제거하고 행정의 효율성 및 효과성을

제고할 수 있을 것이다.

### III. 특정관리대상시설 안전점검의 중복규제 실태조사·분석

특정관리대상시설 합동안전점검은 개별법령에 따라 각 부처별로 추진하고 있는 시설물에 대한 안전점검실태를 검토·분석하여 중복·과다한 점검을 개선함으로써 국민에 대한 부담을 경감하고 재난관리 업무의 효율성 제고는 물론 재난예방을 위한 안전점검 및 재난대비 업무역량을 강화하고자 하는 것이다.

각종 시설 및 사업장의 안전점검을 개별 법령이 정하는 규정에 따라 산발적으로 실시함으로써 유기적이고 효율적인 안전관리가 소홀해질 우려가 있고, 동일

시설물에 설치한 소방·전기·가스시설 등에 대해 개별 점검실시로 시설 운영 사업자 및 개인에 부담이 가중되고 있어 각급 기관에서 연간 실시하는 각종 안전점검 업무에 대한 관련 규정을 분석하여 범정부 차원의 종합적이고 포괄적인 안전관리 체계 구축의 필요성이 대두되고 있다.

#### 1. 특정관리대상시설의 부처별 안전점검 관련 법령 현황 분석

특정관리대상시설의 부처별 안전점검 관련법령 현황을 분석해 보면, 2004년 현재 11개 부처 39개 법령에 의해 아래 <표 2>과 같이 중복되어 있음을 알 수 있다.

<표 2> 부처별 안전점검 관련 법령 현황

관계 부처	관련 법령	대상 시설명	개소수	점검주기	중복점검 시설수	중복점검 기관
행정자치부	옥외광고물등관리법	옥상간판	2,275	반기 1회	-	-
경찰청	총포·도검·화약류등단속법	화약류저장소	92	반기 1회	-	-
소방방재청	재난및안전관리기본법, 소방기본법, 소방시설설치유지및안전관리에관한법, 위험물안전관리법	다중이용건축물 등 9개 시설	346,585	반기 1 ~ 연 1회	53,292	문화관광부 산업자원부 보건복지부 환경부 노동부 건설교통부
문화관광부	공연법, 관광진흥법, 청소년활동진흥법, 체육시설의설치·이용에관한법률	공연장등 4개 시설	7,912	1~5년 필요시 수시	1,460	소방방재청 산업자원부 건설교통부
농림부	농어촌정비법	저수지 방조제 하구둑	20	5년	-	-
산업자원부	전기사업법, 도시가스사업법, 액화석유가스의안전및사업관리법, 고압가스안전관리법, 승강기제조및관리에관한법, 에너지이용합리화법, 집단에너지사업법 등	다중이용건축물 등 8개 시설	317,512	1~4년	79,343	소방방재청 문화관광부 보건복지부 노동부 건설교통부

보건복지부	사회복지사업법	사회복지시설	3,180	반기 1회	3,180	소방방재청 산업자원부 건설교통부
환경부	유해화학물질관리법	위험물취급 시설	5,467	연 1회	574	소방방재청 노동부
노동부	산업안전보건법	대형공사장 등 3개 시설	83,379	1-5년	3,584	소방방재청 산업자원부 건설교통부
건설교통부	건설기술관리법, 시설물의안전관리에관한특별법, 주택법, 삭도·케도법 등	대형공사장 등 5개 시설	73,055	반기 1 ~ 연 1회 공정별	50,845	소방방재청 문화관광부 산업자원부 노동부
해양수산부	해상교통안전법, 선박안전법, 낚시어선법, 수상레저안전법, 항만법	선박, 사업장	100,534	1-5년	-	-
합계	11개 부처 39개 법령					

자료: 소방방재청 내부자료(2005a).

## 2. 시설별 중복 안전점검(검사) 실태

시설별 중복 안전점검(검사) 실태는 아래와 같다(소방방재청 내부자료, 2005a). 다중이용시설, 공동주택(아파트, 연립주택), 스키장 및 유원시설, 대형공사장,

위험물(가스, 유독물, 화학물질) 취급시설, 지방공단 및 농공단지, 국가산업단지, 사회복지시설 및 기타시설별로 중복 안전점검 실태를 분석하였다.

<표 3> 시설별 안전점검(검사) 중복 실태

관계부처	관련법령	대상 시설명	개소수	점검주기	중복점검 시설수	중복점검기관
소방방재청	재난및안전 관리기법	다중이용건축물 공동주택 스키장 유원시설 대형공사장 공장(지방공단·농공단지) 신종업종 위험물 취급시설	15,246 25,523 14 137 2,363 294 3,975 5,740	반기 1회 월 1회 필요시 수시	53,292	문화관광부 산업자원부 (한국가스안전공사, 한국전기안전공사) 보건복지부 노동부 (한국산업안전공단) 건설교통부 (시설안전기술공단, 승강기안전관리공단)
	소방기본법, 소방시설설치유지및안전관 리에관한법률	다중이용건축물 공동주택 공장(지방공단·농공단지) 신종업종 사회복지시설	108,435 87,769 91,020 22,835 7,073	연 1회 필요시 수시		
	위험물안전관리법	위험물 취급시설	26,939	설치 전·후 및 10년		

정부기능연계모델(BRM)을 통한 특정관리대상시설의 안전점검 개선 방안 7

관계부처	관련법령	대상 시설명	개소수	점검주기	중복점검 시설수	중복점검기관
문화관광부	공연법	공연장	200	3, 5년	1,460	소방방재청 산업자원부 건설교통부
	관광진흥법	유원시설	156	연1회		
	청소년활동진흥법	청소년수련시설	655	필요시 수시		
	체육시설의설치이용에 관련법률	체육시설	6,901	필요시 수시		
산업자원부	전기사업법	다중이용건축물	126,248	1년~4년	79,343	소방방재청 문화관광부 보건복지부 노동부 (한국산업안전공단) 건설교통부 (시설안전기술공단)
		공동주택	45,541			
		유원시설	156			
		대형공사장	435			
		공장(지방공단·농공단지)	468			
		신종업종	3,975			
	위험물 취급시설	4,084				
	사회복지시설	13,037	연 1회			
	도시가스사업법, 액화석유가스의안전및사업 관리법, 고압가스안전관리법	다중이용건축물		125,803		
	공동주택	45,541				
공장(지방공단·농공단지)	3,990					
신종업종	3,975					
위험물 취급시설	21,454					
승강기제조및관리에관한 법률	다중이용건축물	78,989	연 1회			
공동주택	142,026					
공장(지방공단·농공단지)	10,181					
보건복지부	사회복지사업법	사회복지시설	3,180	반기 1회	3,180	소방방재청 산업자원부 건설교통부
환경부	유해화학물질 관리법	위험물 취급시설	5,467	연 1회	574	소방방재청 노동부 (한국산업안전공단)
노동부	산업안전보건법	대형공사장	4,538	연 1회	3,584	소방방재청 산업자원부 건설교통부
		공장(지방공단·농공단지)	77,949	2년~5년		
		위험물 취급시설	892	2년~3년		
건설교통부	건설기술관리법	대형공사장	2,363	공정별, 수시	50,845	소방방재청 문화관광부 산업자원부 (한국가스안전공사, 한국전기안전공사) 노동부 (한국산업안전공단)
	시설물의안전관리에관한특 별법	다중이용건축물	2,818	반기 1회		
		공동주택	20,018			
	주택법	공동주택	67,751	반기 1회		
삭도·케도법	스키장	100	연 1회			
	유원시설	23				

자료: 소방방재청 내부자료(2005a).

### 1) 다중이용시설

다중이용시설은 재난및안전관리기본법, 시설물의안전관리에관한특별법에 따른 정기·수시 및 정밀점검을 소방, 전기, 가스 등 전문분야별로 실시하고 있다. 또한 시설물 설계·건축시 건설기술관리법, 건축법, 소방시설설치유지및안전관리에관한법률, 전기사업법, 도시가스사업법 등의 개별법에 따라 안전시설을 갖추고 준공시 검사토록 규정되어 있다. 판매시설 2,552개소, 대형숙박시설 2,892개소 등 중복점검 시설수는 총 18,064개소이다(소방방재청 내부자료, 2005a: 3).

### 2) 공동주택(아파트, 연립주택)

공동주택(아파트, 연립주택)은 재난및안전관리기본법, 시설물의안전관리에관한특별법에 따른 정기·수시 및 정밀점검을 하고 있다. 소방, 전기, 가스, 보일러, 승강기 등 전문분야 설비별로 정기·수시 안전점검(검사)이 있다. 중복 점검되는 공동주택은 45,541개소이다.

### 3) 스키장 및 유원시설

스키장 및 유원시설은 재난및안전관리기본법에 의한 연 2회의 정기점검과 삭도·케도법(건교부), 체육시설의설치·이용에관한법률(문광부) 및 관광진흥법(문광부)에 따른 정기·수시점검이 있다. 현재도 소방방재청과 문화관광부 및 건설교통부가 합동으로 안전점검의 일부를 실시하고 있다. 전기·가스설비는 규모·시설 종류별로 개별법에 따라 안전 점검을 실시하고 있다. 스키장 14개소, 유원시설 137개소 등 151개소가 중복점검을 받고 있다.

### 4) 대형공사장

대형공사장(총공사비 100억원 이상 토목공사장, 총공사비 50억원 또는 건축바닥면적 10,000㎡이상 건축공사장)은 재난및안전관리기본법에 따라 연 2회의 정기

점검 및 건설기술관리법에 따른 공정별 정기점검, 전기사업법에 의한 정기안전점검을 제각기 실시하고 있다. 또한 산업안전보건법에 따라 재해취약시기별로 일제점검과 중대재해 발생현장의 안전시설에 대한 점검도 실시하고 있다. 중복 점검되는 공사현장은 2,363개소이다.

### 5) 위험물(가스, 유독물, 화학물질) 취급시설

위험물(가스, 유독물, 화학물질) 취급시설은 재난및안전관리기본법, 소방기본법, 위험물안전관리기본법에 따라 연 2회 이상의 정기점검과 유해화학물질관리법(환경부)에 의한 연 1회의 정기점검을 실시하고 있다. 또한 전기·가스·기계설비의 규모·시설의 종류별로 개별법에 따라 안전점검이 실시되고 있다. 중복 점검되는 위험물취급 시설수는 5,740개소이다.

### 6) 지방공단 및 농공단지

지방공단 및 농공단지는 재난및안전관리기본법에 따라 연 2회 이상의 정기점검, 산업안전보건법에 의한 유해위험기계기구 및 설비 검사, 그리고 전기·가스설비의 규모·시설별로 개별법에 의한 안전점검을 실시하고 있다. 중복 점검되는 공업단지는 294개소이다.

### 7) 국가산업단지

국가산업단지는 재난관리책임기관인 한국산업단지공단, 지자체 재난관리부서·소방서에서 필요시 자체 계획에 따라 점검을 실시한다. 즉 산업안전보건법에 따른 사업장의 유해위험기계기구·설비 및 방호장치 정기 점검(검사)과 전기·가스설비의 규모·시설별로 개별법에 의한 안전점검을 실시하고 있다. 중복 점검되는 국가산업단지는 35개소(공장 16,229개소)이다.

### 8) 사회복지시설

사회복지사업법에 등록된 복지시설에 대하여 소관

기관에서 반기 1회 정기점검을 실시한다. 또한 소방·전기·가스설비의 규모·시설종류별로 개별법에 의한 안전점검을 실시한다. 중복 점검되는 사회복지시설은 3,180개소이다.

### 9) 기타시설

개별법에 따라 설치된 각종 시설(신종다중이용업종 등)에 대하여 수시점검을 실시하고 있다. 상기 시설 중 시특법 또는 특정관리대상시설에 포함된 시설은 연 2회 정기점검을 실시하고 있다. 또한 전기·가스설비의 규모·시설별로 개별법에 의한 안전점검이 실시되고 있다. 중복 점검되는 기타 시설은 3,975개소이다.

## 3. 특정관리대상시설 안전점검의 운영상 문제점

### 1) 기존 규제정책의 문제점과 규제정비의 방향

#### (1) 기존 규제정책의 문제점: 양 위주의 평면적 규제개혁

규제는 개인이나 집단의 행태를 변화시키기 위한 정부의 정책수단이나 간섭으로 정의할 수 있다. 규제개혁은 규제완화와 규제의 강화 및 개선을 포괄하는 개념이다. 특히, 이 가운데 규제완화나 규제의 폐지는 어떠한 행태로 이루어지든지 조직의 축소, 행정업무의 감소, 그리고 이로 인한 인력의 감축을 초래하게 마련이다. 따라서 규제의 폐지나 규제완화의 진정한 효과가 나타나기 위해서는 규제의 폐지에 따른 관련 조직과 인력이 정비되어야 한다. 규제개혁을 통해 민간의 자율성이 증대되고 행정기관의 기능에 변화가 발생할 경우 이에 맞추어 조직을 재정비하는 등 규제개혁의 효과를 내 재화하기 위한 노력이 필요한 것이다. 그러나 대부분의 중앙정부가 통상적인 의미의 조직 정비, 인력 감축 또는 증원 등을 추진한 사례는 있으나, 규제개혁과 연계하여 체계적으로 행정체제를 정비한 사례는 없었다는 것이 규제개혁위원회의 평가라고 할 수 있다(한국전산원, 2003: 81-83).

우리나라는 문민정부 출범 이후 1994년 「행정규제 및민원사무기본법」에 근거하여 규제에 대한 사전심사 제도를 도입한 이래 본격적으로 다양한 규제개혁관련 조직을 통해 규제완화 및 규제의 신설·강화를 억제하기 위한 노력을 기울였으나, 총량감축위주로 추진된 탓에 많은 성과에도 불구하고 기업이나 일반국민들의 규제개혁에 대한 체감도는 여전히 낮게 나타나고 있다. 다시 말해, 우리의 규제개혁은 양적인 감축은 어느 정도 달성했다고 할 수 있지만 규제의 품질(quality)이란 측면에서 보면 아직도 초보적 수준이라고 할 수 있다. 규제개혁위원회에서는 참여정부 이전 기존 규제정책의 문제점을 다음과 같이 정리하였다(규제개혁위원회, 2003).

첫째, 기업활동, 금융 등 핵심 덩어리규제의 정비가 미흡하였다. 둘째, 건수 위주의 규제개혁으로 폐지해서는 안 될 규제를 폐지하는 경우가 많았다. 셋째, 공무원의 의식과 행태가 개선되지 않아 규제개혁 효과가 반감되었다. 이러한 기존 규제개혁의 가장 큰 문제점은 ‘양 위주의 평면적 규제개혁’이라고 요약할 수 있을 것이다.

#### (2) 규제정비 방향의 전환: 질 위주의 입체적 규제개혁

세계 각국의 규제개혁은 1980년대 개별 규제에 대한 문제를 시정한다는 단편적인 차원에서 시작되었으나, 수많은 규제활동들이 미치는 누적효과가 엄청나다는 인식이 대두되면서 각국의 규제개혁은 전체적인 규제 체제를 「관리」하는 방향으로 전환하게 되었다. 이러한 각국의 규제개혁에서 나타나는 공통적인 방향은 ① 전통적인 규제에 대한 대안을 강구하여 적용을 확대하고, ② 규제의 질을 높이기 위하여 비용편익분석 등 규제의 원칙과 체크리스트를 발전시키며, ③ 기존의 규제에 대한 전면 재검토를 실시하고 새로운 규제에 대한 엄격한 심사절차를 확립하고, ④ 규제를 범정부적인 차원에서 감시·통제하는 중앙관리기구 및 기능을 발전시켜 나가고 있다(총무처 직무분석기획단, 1997: 221).

이런 공통적인 방향에서 볼 수 있듯이 향후 요구되는 규제개혁의 방향은 규제의 질을 제고하고 정기적으로 규제개혁과 행정개혁이 연계될 수 있도록 범정부적 차원에서 총체적인 규제관리를 하는 방향으로 전환되어야 한다. 참여정부도 이러한 관점에서 '질 위주의 입체적 규제개혁'을 추진하겠다는 정책의지를 표방하고 수요자 중심의 규제개혁, 규제의 품질 향상 등 실천 전략을 제시하였다.

## 2) 특정관리대상시설 안전점검의 운영상 문제점

특정관리대상시설 안전점검의 운영상 문제점으로는 다음 내용들이 지적되고 있다(소방방재청 내부자료, 2005a: 6). 첫째, 각 분야별로 개별법에 따라 안전점검을 실시하다 보니 범정부 차원의 종합적인 안전점검 관리 체계가 부재하다는 문제점이다. 이는 안전점검 결과에 대한 종합 관리체계 미비로 자료 활용이 어려워 효과적인 재난예방이 어렵고, 해당 전문분야만 안전점검 후 조치함으로써 타 분야의 재난위험요인은 여전히 해소되지 않는 등 재난위험요인이 상존하게 된다.

둘째, 전문분야별로 개별법에서 정한 안전점검 규정에 따라 자체점검 계획을 수립하여 정기 또는 수시 점검을 연중 불규칙하게 실시하다보니 빈번한 안전점검으로 피점검자에 대한 부담 및 불편이 초래된다. 또한 일선 재난관리부서 및 시설주, 공사시행업체 등은 과도한 안전점검 업무 수행으로 인력 및 경제적 부담이 가중되고 있다.

## 3) 특정관리대상시설 안전점검의 중복규제 해소 방안: 정부기능연계모델(BRM)

정부기능연계모델은 특정관리대상시설 안전점검의 중복규제 해소 방안의 유효한 하나의 수단으로 활용될 수 있을 것으로 보인다. 먼저, 실효성 있는 규제개혁의 성과를 얻기 위해서는 수혜자 관점에서 관련 규제의 전체적인 범위를 알 수 있어야 하고 규제와 규제간의 상

충관계내지 중복성 여부를 확인할 수 있어야 하는데, 정부기능연계모델은 이러한 필요를 충족시키는 정보를 제공해줄 수 있다. 또한 정부기능연계모델은 규제의 폐지나 완화로 인한 조직과 인력, 기능의 재조정 등 규제개혁과 행정개혁의 연계수단으로서 활용가능 할 것이다.

## IV. 정부기능연계모델을 활용한 규제정비 사례

정부기능연계모델을 활용한 규제정비 사례를 사업장안전 분야의 예를 들어 설명하고자 한다<sup>7)</sup>. 사업장안전 분야에는 근로자 안전, 가스설비, 전기설비, 에너지, 승강기, 광산, 소방시설, 유해물질 등이 관련되나 본 연구에서는 석유화학업체의 설비안전을 중심으로 살펴보고자 한다(한국전산원, 2003: 83-85).

### 1. 사업장 안전분야의 규제현황

전경련(2002-14: 9) 자료에 의하면 한 석유화학업체는 2001년 한 해 동안 가스안전공사 14회, 산업안전공단 11회, 소방서 7회 등 각 기관으로부터 총 40차례의 안전점검을 받았고, 이를 기간으로 환산하여 보면, 1년 동안 총 80일을 점검을 받았다고 한다(김정해, 2003a: 59-61; 한국전산원, 2003: 84).

7) 산업안전 분야는 중복규제로 인해 많은 문제점이 제기되고 있는 주요 분야 중 하나이다(김정해, 2003b: 1). 산업안전 분야의 법령은 주제별로 시설·건설 분야, 석유화학, 가스, 제조업 분야, 교통안전 분야, 화재폭발·전기·에너지·광산안전 분야, 사고조사 분야 이상 5개의 분야로 구분할 수 있고 총 60개의 법령이 이에 속한다. 이를 관장하는 부처만 해도 무려 10개부처에 달한다(김정해, 2003b: 8).

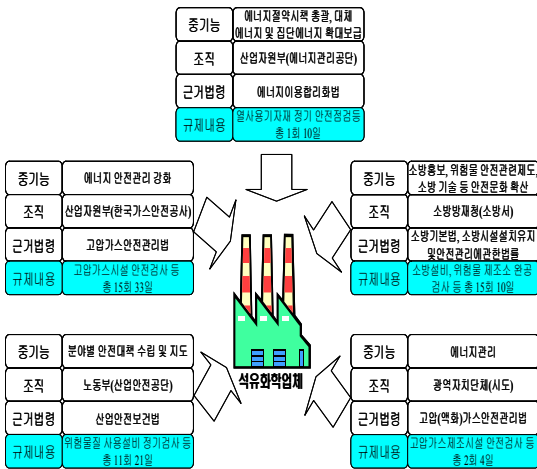
<표 4> 석유화학업체의 안전점검 사례

구분	근거법령	점검기관	점검대상내용 또는 조사(점검)명	점검 횟수	1회당 조사 기간
정기 점검	에너지이용 합리화법	에너지관리공단	열사용기자재 정기안전점검	1	10
	전기사업법	한국전기 안전공사	수전설비 및 비상발전설비 안전점검	2	1
	고압가스 안전관리법	한국가스 안전공사	SMS 사후확인검사	1	2
	고압(액화) 가스법	한국가스 안전공사	고압가스시설정기 검사(압력용기 포함)	5	4
	원자력법	한국원자력 안전기술원	정기검사	1	1
	산업안전보건법	한국산업 안전공단	정기검사(크레인 호이스트, 압력용기)	4	2
	소방시설설치유 지및안전관리에 관한법률	소방서	소방시설 정기점검	1	1
	산업안전보건법	노동부/한국산업 안전공단	중대산업재해 예방 및 PSMI(행실태점검)	2	3
수시 점검	고압가스 안전관리법	한국가스 안전공사	특별안전점검(배관, 염소탱크로이드 등)	2	1
	고압(액화) 가스법	시청/한국가스 안전공사	고압가스 제조시설/특별안전 점검	2	2
	산업안전보건법	한국산업 안전공단	특별안전점검 (협력업체안전관리)	1	1
	소방시설설치유 지및안전관리에 관한법률	소방서	특별안전점검(소방 시설, 위험물관리)	2	2
	소방시설설치유 지및안전관리에 관한법률	소방서	소방환경영향평가	1	2
	산업안전보건법	노동부/한국산업 안전공단	특별안전점검 (작업환경, 운송, 보호구 등)	2	1
	해양오염방지법	해양수산부	부두 위험물 안전점검	1	1
	원자력법	과학기술부	방사성 동위원소관리 (특별점검)	1	1
소방시설설치유 지및안전관리에 관한법률	감사원, 소방서	특별안전점검 (위험물관리, 소화제)	1	1	

구분	근거법령	점검기관	점검대상내용 또는 조사(점검)명	점검 횟수	1회당 조사 기간
법적 검사	고압가스안전 관리법	한국가스 안전공사	냉동기, 압력용기 중검완성검사	5	1
	원자력법	한국원자력 안전기술원	시설검사(변경신청)	1	1
	산업안전보건법	한국산업 안전공단	원성검사 (크레인, 호이스트, 압력용기), PMS확인검사	2	2
	소방시설설치유 지및안전관리에 관한법률	소방서	소방설비, 위험물 제조소 완공검사, 변경검사	2	1

자료: 전경련(2002-14: 9)과 김정혜(2003a: 60)를 기본으로 하여 바뀐 법령 등 일부 내용 수정.

한국전산원(2003: 84)이 석유화학업체 사업장 안전과 관련된 정부기능을 정부가능연계모형을 통해 도출해 본 결과 노동부, 산업자원부, 행정자치부 등 6개 부처 13개 중기능 및 105개 소기능이 관련되어 있는 것으로 나타났다. 그리고 각 소기능과 연계된 규제를 분석한 결과 110여개의 관련 규제를 도출하였다. 그리고 이러한 내용을 정부가능연계모형에 입각하여 그림으로 나타내면 다음 <그림 1> 과 같다.



자료: 한국전산원(2003: 84)

<그림 1> 석유화학업체의 안전관련 정부기능연계 현황

## 2. 사업장 안전분야 규제정비의 문제점

석유화학업체 규제현황 분석 결과 기업의 경쟁력 제고 및 규제의 합리적 개선이라는 방향성 측면에서 볼 때 다음과 같은 문제점을 도출 할 수 있다(한국전산원, 2003: 84-85).

첫째, 다수의 감독기관 및 법령에 의한 중복적인 유사규제의 실행을 들 수 있다. 사업장 안전과 관련된 부처는 노동부, 산업자원부, 행정자치부 등 6개 부처, 관련 법령은 대상 시설물과 영역에 따라 산재되어 10여개에 이르고 있으며 안전관리제도가 법에 의한 명령통제 방식으로 획일적으로 운영되고 있어 불응의 비용증대에 따른 경제의 비효율을 초래하고 신중재난에 신속적으로 대응하기 어려운 측면이 있어 결국 경쟁력 악화를 초래할 가능성이 많다고 할 수 있다.

둘째, 개별 법령조항 개선 위주의 규제개혁의 한계로 인한 규제자체의 실질적 통합효과 미흡을 들 수 있다. 지속적으로 사업장 안전관련 규제의 합리적 개선을 시도해왔지만 개별 부처, 개별 법령 조항 위주로 개선하다보니 수혜자 입장에서 실질적으로 규제가 통합되고 개선된 효과는 거두기 어려웠던 것이다.

## 3. 개선 방향: 정부기능연계모형을 통한 합동안전점검

### 1) 석유화학업체의 정부기능연계모형 적용

이러한 석유화학업체 사업장 안전 분야 규제정비의 문제점을 개선하기 위한 개선사항을 정부기능연계모형을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 중복규제를 정비하고 검사기관의 통합을 추진하는 것이다(전경련, 2002: 18). 즉 범부처적 관점에서 규제간의 관계를 분석해 부처별 인허가 심사, 검사, 교육, 점검 등에서 중복성이 높다고 판단될 경우 중복규제를 정비하고 안전규제의 실효성을 높이기 위해 안전관련법을 통폐합하는 것이다. 아울러 현행 건설, 가스, 소방 등 소관부처별 규제를 특정부처로 통합·운영하여 규제의 일관성을 확보하고 안전관련 인허가의 단일화를 통해 사업장 설립시 여러 기관에서 시행하고 있는 기술검토를 하나로 통합하여 사업장 부담을 최소화하는 것이 필요하다(한국전산원, 2003: 85). 그러나 현실적으로 규제는 각 부처의 예산과 인허가와 같은 권한과 직접적으로 관련되어 있어 부처이기주의에 입각하여 문제를 바라보기 때문에 통합이 쉽지 않을 뿐더러, 작은 정부 및 인력감축을 추세로 하는 NPM 및 신자유주의적 흐름은 여러 부처에 산재되어 있는 중복규제를 통합하여 운영할 기관설립을 쉽게 허용하지 않는다(김정해, 2003b: 18)<sup>8)</sup>.

산업안전 분야의 규제가 일원화되어서 통합적으로 운영하고 있는 대표적인 나라가 영국이다. 영국의 경우 작업장안전이 단일 법령틀 내에서 규제되고 있다. 영국의 경우 1974년에 정부 5개 부처, 9개 감독기관에 산재되어 있던 10여종의 안전보건 관계법을 일원화하여 사업장보건안전법(Health and Safety at Work etc, Act:

8) 이와 같은 주장은 1996년 '산업안전선진화 3개년 계획' 때부터 나왔지만 당시 공공부문 구조조정으로 추진 조직이 축소되고 사업 추진이 지연되었다. 그 뒤에 1998년에 구성된 안전관리대책위원회에서도 '사업장 안전관리 기본법' 제정 등 안전관리제도 개선 작업이 추진되었으나 아직까지 이루어지지 않고 있다(김정해, 2003b: 18).

HSWA)을 제정하였으며 1975년 동법 하에 보건안전위원회(Health and Safety Commission: HSC)와 보건안전청(Health and Safety Executive: HSE)을 설립하였다. 이들 기관의 규제 내용은 원자력발전소, 광산은 물론 공장, 농장, 병원, 학교, 가스, 화력발전소, 철도안전, 위해물질과 상품 등 근로자와 시민의 보호를 위한 다양한 측면을 포괄하는 것이다. 게다가 400여개가 넘는 지방조직이 서비스, 금융, 레저, 소매상을 포함한 다양한 부문까지도 안전을 강화하기 위해 노력하고 있다(HSC, 2002).

이러한 통합방식의 채택으로 영국의 경우, 감독업무 강화, 행정력 일원화, 기업경쟁력 제고라는 세 가지 목표를 한꺼번에 달성하고 있다. 과거 여러 정부기구에서 다양하고 중복적으로 행하던 지시·감독일변도 규제에서 새로운 제3기관을 통해 피규제자들에게 단순하면서 동시에 간접적인 인센티브를 부여하는 유인규제 활용 방식으로 바꾸고 중복적인 규제들은 일원화하고 감독기능도 일원화하여 소위 “질 좋은 산업안전감독”이 산업안전규제분야에서 적극 수용되도록 하고 있다. 특히 영국의 경우는 산업안전이라는 한계를 벗어나 국가차원에서의 종합적인 안전을 추구하는데 이점이 있을 뿐 아니라 작은 정부를 추구하는 오늘날의 정부개혁 흐름과도 일맥상통한다. 따라서 우리의 경우도 분산되어 있는 산업안전업무의 집중화 분석 및 여러 곳으로 분산되어 있는 안전관련 정부 기능에 대한 검토분석이 선행되어야 할 것이다(김정해, 2003b: 18-19).

둘째, 획일적인 규제를 정비하는 것이다. 산업에 따라 사업장 안전에 관한 환경이 다르므로 안전에 관한 획일적인 규제는 지양해야 할 필요가 크다. 유량사업장에는 노사자율관리를 유도하고, 보통사업장에는 기술지원, 불량산업장에는 감독관 책임관리 등 시장유인방식의 차등적 규제를 통하여 안전관리의 효율성 확보와 신종재해에 신속적으로 대응해야 할 필요가 있다(한국전산원, 2003: 85).

## 2) 합동안전점검의 기대효과 분석 사례

먼저, 개별법에 따라 실시하는 정기 또는 수시 안전점검을 합동점검으로 추진해야 한다. 현재 기관별로 불규칙하게 시행하는 정기 또는 수시 안전점검을 합동점검이 가능한 대상시설부터 점검시기 등을 조정하여 시범적으로 합동점검을 실시한다. 물론 시범실시 결과를 토대로 미흡한 사항을 보완하여 확대 실시함으로써 중복점검에 따른 불편을 해소해 나가야 한다.

둘째, 재난관리책임기관에서 소관 시설에 대한 안전점검을 독자적으로 실시할 경우 복합점검이 필요한 시설은 동시점검이 되도록 유관기관간 합동점검방안을 추진한다. 즉, 개별법에 따라 재난관리책임기관 주관하에 실시하는 정기 또는 정밀안전진단시에 전기·가스·소방등과 복합 안전점검이 필요한 경우 합동점검을 추진하고 점검 결과를 해당 유관기관에 통보하여 정보를 공유토록 한다. 정보공유를 위해 안전점검 DB화를 한다. 즉 각 분야별로 실시하는 안전점검·검사 결과를 종합적이고 체계적으로 통합관리 하는 것은 국가재난관리정보시스템(NDMS)을 통해 추진하면 될 것이다. 또한 중복점검 방지를 위해 특정관리대상시설 합동점검에 대한 규정을 마련하도록 관련법을 개정 또는 훈령을 제정하는 등 제도적 보완도 함께 추진되어야 할 것이다<sup>9)</sup>.

개별 법령에 따라 전문분야별로 연중 불규칙하게 실시하는 안전점검을 부처·유관기관 합동점검으로 개선함으로써 관리주체의 불편 해소는 물론 재난위험요소에 대한 종합적인 안전점검에 대한 체계 확립이 가능하

9) 합동안전점검 실시에 대한 규정을 재난및안전관리기본법 제30조의 2로 신설하되 그 내용은 다음과 같이 하면 될 것이다. 제30조의 2(합동안전점검실시 등) ① 각급 재난관리책임기관의 장은 제30조의 규정과 다른 법령에 의하여 안전점검을 실시하는 경우 특별한 사유가 없는 한 관계 재난관리책임기관의 장과 협의하여 합동으로 안전점검을 실시하여야 한다. ② 제1항의 규정에 의한 합동안전점검의 대상시설, 절차와 방법 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

다고 본다. 그렇다면 이러한 합동안전점검 결과에 따른 기대효과를 사례분석 해 보자.

사례는 특정관리대상시설 중 위에서 살펴 본 석유화학업체의 각종 안전점검 사례를 가상시나리오에 의해 합동안전점검을 실시할 경우 줄일 수 있는 안전점검의 횟수를 분석해 보았다. 결론적으로 말하자면, 석유화학업체의 경우 시설(건축), 소방, 전기, 가스 등 관련 유관기관 간 합동안전점검 추진시 점검횟수를 약 41% 감소시킬 수 있는 것으로 분석된다(<그림 2> 참조).<sup>10)</sup>

또한 이러한 합동안전점검의 실효성을 높이기 위해 안전점검총량제를 도입한다거나 사전협의제를 의무적으로 실시하는 방안 등도 함께 연구되어야 한다.

물론 이러한 점검횟수의 감소와 재난발생 가능성과의 상계관계 등에 대해서는 추후 심도 있는 후행연구가 있어야 할 것이다. 이 점이 본 연구의 한계이기도 하다. 그러나 점검횟수의 감소와 재난발생 가능성과의 상계관계를 밝히지 못하더라도 안전점검에 대한 국민의 부담완화는 개선효과로 들 수 있을 것이다.

**【사례】 석유화학업체**

종전(2003년 기준) : [총 44회]	개선 후 : [총 26회]	개선 효과
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시설(건축) : 15회</li> <li>· 점검기관 : 시도</li> <li>· 소방안전점검 : 7회</li> <li>· 점검기관 : 소방서</li> <li>· 가스 점검 : 14회</li> <li>· 점검기관 : 한국가스안전공사</li> <li>· 열사용기자재 안전점검 : 1회</li> <li>· 점검기관 : 에너지관리공단</li> <li>· 기타(테러대비 등) : 4회</li> <li>· 점검기관 : 시도, 경찰서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시설·소방·전기·가스 등 합동점검 : 15회</li> <li>· 점검기관 : 시도, 소방서, 유관기관 등</li> <li>· 소방안전점검 : 2회</li> <li>· 점검기관 : 소방서</li> <li>· 가스 점검 : 4회</li> <li>· 점검기관 : 한국가스안전공사</li> <li>· 열사용기자재 안전점검 : 1회</li> <li>· 점검기관 : 에너지관리공단</li> <li>· 기타(테러대비 등) : 4회</li> <li>· 시도, 경찰서</li> </ul>	<p>점검횟수 → 18회 감소 (△41%)</p>

<그림 2> 합동안전점검 결과에 대한 기대효과 분석

**V. 결론**

한국 사회는 온갖 위험으로 가득 차 있다. 우리 사회에서는 재난사고가 비정상적인 것으로 보이지 않고 일상적이고 심지어는 정상적인 것으로까지 인식되고 있다. 2003년의 2·18 대구지하철 참사는 한국 사회의 안전문제에 다시금 경종을 울리는 계기가 되었고, 한국 사회가 과거의 경험으로부터 배우지 못하는 사회임을 입증하였다(이재은, 2003: 129)는 지적이 설득력이 있어 보인다. 그동안 우리 사회는 대형재난이 발생되면 새로운 조직·기구를 신설하고 법령을 제정함으로써 재난에 대비해 왔으나, 오히려 법령 및 조직의 다원화, 복잡화, 중복규제 문제가 발생되고 있다는 비판이 있다(양기근, 2004: 1).

본 연구는 가외성에 입각하여 중복규제를 하고 있지만 여전히 빈번한 재난발생으로부터 자유롭지 못한 특정관리대상시설에 중점을 두어 중복규제를 줄이면서 재난발생의 가능성을 억제할 수 있는 하나의 이론적 논의로 정부기능연계모델을 제시하였다.

10) 판매시설과 공동주택을 대상으로 2004년 실시한 각종 안전점검 현황 중 판매시설로서의 서울 광진구 소재의 테크노마트와 서울 강남구 소재의 현대아파트 사례도 합동안전점검 결과시의 기대효과를 분석해 보았다. 테크노마트의 경우는 시설(건축), 소방, 전기, 가스 등 관련 유관기관 간 합동안전점검 추진시 점검횟수를 약 34% 감소시킬 수 있었고, 현대아파트의 경우는 36%의 점검횟수 감소가 가능하였다(소방방재청 내부자료, 2005a).

재난관리의 효과성을 제고하기 위해서는 재난과 현대 고도산업사회의 특징인 누적성, 불확실성, 복잡성(이창원 외, 2003: 12) 및 공유된 위험과 책임에 대한 인식이 무엇보다 중요하다(이재은·양기근, 2004: 54). 불확실성 및 공유된 위험과 책임 때문에 재난관리 행정은 재난관리서비스가 지니는 독특한 거래조건 및 재난관리체계의 특성상 전통적 관료제적 방식에서 네트워크 거버넌스로 전환될 필요성이 높다(박석희 외, 2004: 104). 즉 재난관리서비스의 공급과정에서 국가, 시장, 시민 간 참여를 토대로 역할분담과 협력을 통해 효과적으로 생산된 서비스가 소비자에게 전달되어야 한다. 그러기 위해서는 먼저 재난관련 기관 간 협조와 정보의 공유가 무엇보다 시급하다. 위험의 공유(shared risk)에 따른 책임의 공유(shared responsibility)가 이루어질 때 비로소 적절한 재난관리를 이루게 되고 이를 통해 다른 사람들을 위험으로부터 구할 수 있게 될 것이다.

## <참고문헌>

- ▷ 규제개혁위원회. 2003. 규제개혁백서.
- ▷ 김영평. 1991. 불확실성과 정책의 정당성. 서울: 고려대학교 출판부.
- ▷ 김태윤·여차민. 2005. 재난이론의 관점에서 본 실패론의 함의. 2005년도 한국정책학회 추계학술대회 논문집.
- ▷ 김정해. 2003a. 부처별 중복규제 일원화 방안: 산업안전분야. 한국행정연구원 연구보고서 03-36.
- ▷ 김종석. 2003. 한국 정부규제의 특징과 문제. The Practice of Regulatory Impact Analysis: A Training Course For the Government of Korea. *Jacobs & Associates*. 2003. 8: 25-29. Seoul, Korea.
- ▷ 김정해. 2003b. 갈등론적 관점에서 본 산업안전분야 중복규제의 해소방안. 2003년도 한국행정학회 추계학술대회 발표집.
- ▷ 김형렬. 2005. 인식상대주의 관점에서 위기관리에 대한 방법론: 체계적·상황적 접근법을 중심으로. 국가위기관리의 학문적 발전방안에 관한 학술대회 논문집. (사)한국정책포럼.
- ▷ 박석희·노화준·안대승. 2004. 재난관리 행정에 대한 네트워크적 분석. *행정논총*. 42(1): 103-132.
- ▷ 소방방재청. 2005a. 특정관리대상시설 합동안전점검 추진계획. 소방방재청.
- ▷ 소방방재청. 2005b. 2005년도 소방방재청 주관 재난안전점검 통합 추진계획. 소방방재청.
- ▷ 양기근. 2004. 위기관리 조직학습 체제에 관한 연구: 한국과 미국의 위기관리 조직학습 체제 비교 분석. 경희대학교 대학원 행정학 박사학위논문.
- ▷ 이재은. 2003. 로컬 위기관리 거버넌스. 이은구 외 공저. 로컬거버넌스. 서울: 법문사.
- ▷ 이재은·양기근. 2004. 재난관리의 효과성 제고 방안: 시민참여와 거버넌스. *현대사회와 행정*. 14(3): 53-81.
- ▷ 이창원·강제상·이원희. 2003. 재난관련 조직개편 어떻게 할 것인가? 2003년 한국행정학회 세미나 발표논문집.
- ▷ 재난및안전관리기본법. 2004. 제정 2004. 3. 11. 법률 제7188호.
- ▷ 전국경제인연합회. 2000. 정부기능과 중복규제: 실태와 시사점. CER-2000-05.
- ▷ 전국경제인연합회. 2002. 사업장 안전관련 중복검사 실태와 시사점. CER-2002-14.
- ▷ 전국경제인연합회. 새 정부가 우선적으로 추진해야 할 규제개혁 과제.
- ▷ 총무처직무분석기획단. 1997. 정부직무분석: 환경분야.
- ▷ 한국전산원. 2003. 정부기능연계모델(BRM) 개발 및 활용에 관한 연구. 한국전산원.
- ▷ 한국전산원. 2003. 미국 연방정부 전사적 아키텍처 참조모델 분석 및 시사점. 한국전산원.
- ▷ 행정자치부. 2003. 정부기능분류 (I), (II).
- ▷ Cigler, Beverly A. 1988. Emergency Management and Public Administration. In *Crisis Management: A Casebook*, edited by Thomas Publisher.
- ▷ Clary, Bruce B. 1985. The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 20-28.
- ▷ Comfort L. K. 1999. *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response*. Pergamon: Elsevier Science Ltd.
- ▷ Drabek, Thomas E. 1985. Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 85-92.
- ▷ FEA. 2002. Business Reference Model v1.0
- ▷ FEA. 2003a. Business Reference Model v2.0.
- ▷ FEA. 2003b. Service Component Reference Model v1.0.
- ▷ FEA. 2003c. Performance Reference Model v1.0.

- ▷ FEA. 2003d. Technical Reference Model v1.0.
- ▷ French, Steven P. 1991. The Technical Feasibility of Risk Analysis. Raymond J. Burby(ed.). *Sharing Environmental Risks: How to Control Governments Losses in Natural Disasters*. Boulder, Co: Westview Press, Inc.
- ▷ Hayden, F. Gregory and Kurt Stephenson. 1992. Overlap of Organizations. *Journal of Economic Issues*. 24(1): 53-85.
- ▷ HSC. 2002. *The Health and Safety System in Great Britain*. (3rd). HSCBOOKS.
- ▷ Landau, M. 1969. Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap. *Public Administration Review*. 29(?): 346-358.
- ▷ McLoughlin, D. 1985. A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 165-172.
- ▷ Petak, William J. 1985. Emergency Management: A Challenge to Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 3-7.
- ▷ Pickett, John H. & Barbara A. Block. 1991. "Day-to-Day Management." In Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer (eds.). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washinton, DC: International City Management Association.
- ▷ Tonnbee, Arnold J. 1961. A study of History, Vol. 12. Reconsiderations. London, New York & Toronto: Oxford University Press.
- ▷ 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr/>).




---

**梁奇根:** 2004년 경희대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 위기관리 조직학습체제에 관한 연구-한국과 미국의 위기관리 사례 비교분석을 중심으로), 현재 경남발전연구원 경남학연구 팀장으로 재직 중이다. 행정자치부 지방행정혁신 평가위원, 한국지방행정학회 이사로 활동하고 있으며, 주요관심분야는 위기관리, 조직이론, 정책분석 및 평가 등이다. 주요 논문으로는 “재난관리의 조직학습 사례연구: 세계 무역센터 붕괴와 대구지하철 화재를 중심으로(2004)”, “고급과학기술 인력의 두뇌유출 순환모형에 관한 연구(2004)”, “지속가능한 재난관리의 효율화 방안 연구(2005)” 등이 있다.(withgg@gndi.re.kr)