
위기관리관점에서 대학의 안전관리 법제 방안

A Legislative Device for the University's Safety Management System in Terms of Crisis Management Perspective

배대식
충북대학교

Dae-Shik Bae(dsbae555@chungbuk.ac.kr)

요약

이 연구에서는 대학영역에서의 안전관리 문제에 초점을 두고 대학의 양적 발전과 성장에 따른 위험 사회적 요소와 특성을 탐구하고, 안전관리에 관련된 법제문제를 연구하고자 한다. 대학캠퍼스는 인적자원과 물적자원, 지식정보자원이 집중되어 있는 사회의 축소판으로써 이러한 자원들을 위협하는 다양한 위험요인이 압축적으로 잠재되어 있는 영역이다. 그럼에도 불구하고, 지금까지 위험불감증과 무사안일주의로 인하여 캠퍼스내에 누적된 위험요소들을 인식하지 못하고 대학은 안전관리의 사각지대에 방치되고 있다. 최근에는 대학 연구실 안전사고 뿐만 아니라 사회양극화 현상의 심화, 스트레스와 장래에 대한 불안감, 정신질환의 증가로 인한 무동기범죄와 마약류 범죄, 사이버범죄 등 신종범죄에 대하여 체계적이고 종합적인 대책이 절실히 요구되고 있다. 따라서 대학에서 각종 안전사고와 재난을 예방하고 자원을 보호할 수 있도록 위기관리 관점에서 안전관리시스템을 구축할 수 있는 법제방안을 제시하고자 한다.

■ 중심어 : | 대학안전관리 | 재난관리 | 캠퍼스위기관리 |

Abstract

This research will mainly focus on security issues in a university campus and delve into the risk factors and its characteristics due to the extreme polarization growth, and ultimately conduct research on legislative issues regarding safety & security management. A university campus is a miniature of the society, concentrated with human resources, material resources and knowledge information resources. It is also a region in which various underlying risk factors threaten these resources. However, due to the insensibility of danger and carefree indolence, these risk factors have been ignoring, leaving university campus amidst a "dead zone." Currently, a systematic and synthetic measures not only for safety inside the laboratory but also for the new type of crimes such as cyber crimes and motiveless crime due to extreme polarization, stress, uneasiness about the future, increase of mental illnesses, and drug abuse are urgently required. Therefore, I would like to introduce a legislative program in a crisis management perspective that can prevent universities from danger and protect the resources which would ultimately create a new security system.

■ keyword : | University's Safety Management | Disaster Management | Campus Crisis Management |

I. 서론

1. 연구필요성

2007년 4월 16일 미국 버지니아주 블랙스버그의 버지니아텍에서 발생하였던 총기난사 사고는 1명의 학생이 약 2시간동안에 32명의 생명을 유린하였으며 29명의 부상자를 발생케 하고 자신도 자살로 막을 내림으로써 미국 전역은 물론 전 세계를 경악케했던 캠퍼스 재난이었으며, 캠퍼스위기관리 실패의 대표적 사례라 할 수 있다.

이 사고는 미국의 총기소지 정책과 사고야기자의 정신질환 문제, 대학당국의 학생들에 대한 정신건강관리 부적절 등 복합적 요인이 발단이 되었으며, 또한 최초 사고발생 후 초기 대응과정에서 상황오판과 능력대처로 2차 재난으로 확대된 사건으로 드러났다.

그렇다면 지금 우리의 대학 현실은 어떠한가? 총기사고 뿐만 아니라 각종 안전사고의 위험성이 상존함에도 불구하고 위험불감증과 구태의연한 부작위적 행태로 인하여 대학을 안전관리의 성역처럼 방치함으로써 안전관리의 맹점(blind spot)에 위치하고 있다.

최근에는 사회문제로서 대학생의 취업문제, 사회양극화 현상의 심화로 인한 위화감 확산, 사회전반에 걸친 실업문제 등 극도의 스트레스, 장래에 대한 불안감 등 정서장애와 정신질환, 폭력적 쾌락문화, 자기중심주의적 사회병리현상의 한 가운데 대학생들이 위치하고 있으며, 이와 같은 내적 갈등과 불만요소를 불특정한 사람들과 시설 등에 대해 충동적으로 폭발시키는 범죄양상으로써무동기범죄(motiveless crime)나 반달리즘(vandalism)적 범죄가 증가하고 있다.

우리나라의 대학에서는 연구실 뿐만 아니라 실험실, 강의실, 기숙사 등 캠퍼스 전체에서 다양한 인적, 물적 유발요인에 의해 사고가 반복적으로 발생해왔음에도 불구하고, 대학을 관장하고 있는 교육인적자원부(현 교육과학기술부)는 대학의 안전관리 업무를 과학기술부에서 2005년 3월 31일 제정·공포한 '연구실 안전환경 조성에 관한 법률'에 무임승차해 왔다. 또한 대학캠퍼스에 잠재된 위험요소를 경시한 채 동 법률을 적용하여 형식적으로 안전관리업무를 추진해왔으며, 이러한 무

사안일주의적 행태하에서 모럴 해저드(moral hazard) 현상으로 인한 입법 부작위의 관행이 지속되었다.

2008년 2월 29일 정부조직법 개정으로 교육인적자원부와 과학기술부의 관련 업무를 통합하여 교육과학기술부로 새롭게 출범하였으나, 2008년 3월 4일 공포한 '교육과학기술부와 그 소속기관 직제 시행규칙'에 나타난 바와 같이 대학의 안전관리업무에 대한 중요성을 아직까지 인식하지 못하고, 그동안 교육인적자원부와 과학기술부에서 추진해왔던 업무를 단순히 결합하여 직제를 구성함으로써 안전관리 추진의 실효성을 기대할 수 없다. 따라서 실질적으로 대학내의 모든 위험요소로부터 발생할 수 있는 안전사고 등 각종 재해를 예방하여 대학의 모든 구성원을 보호함으로써 인간의 존엄성을 확보하고, 대학시설물의 안전관리를 통해 교육·연구활동의 지속적인 발전을 도모하기 위해서는 여러 부처에 산재한 안전관리 법제를 정비하여 대학 현장에 적용할 수 있도록 교육과학기술부 소관의 대학안전관리법을 제정하고 안전관리 전담조직 구성과 전문인력 확보, 교육훈련프로그램을 갖춘 캠퍼스안전관리시스템을 구축하여야 한다.

2. 연구목적

위와 같은 상황인식하에 이번 연구는 교육기관 중에서 초·중등학교와 다른 특성을 갖고 있는 대학영역에서의 안전관리 문제에 초점을 두고 대학의 양적 발전과 성장에 따른 '위험사회(risk society)'적 요소와 특성을 탐구하고, 위기관리(crisis management) 관점에서 안전관리에 관련된 법제 문제를 연구함으로써 대학에서 각종 안전사고와 재난을 예방할 수 있도록 안전관리시스템 구축을 위한 법제방안을 제시하고자 한다.

요컨대, 대학의 양적 팽창과 질적 고도화 추진과정에서 잠복되어 있는 위험요소를 탐구하고 각종 인위재난, 자연재난, 복합재난에 대비할 수 있는 위기관리방안 구축을 위한 법제방안을 연구함으로써 대학에서의 인적 자원, 물적 자원, 지식정보자원의 손실과 재난을 예방하는 것이 과제라고 할 수 있다.

3. 연구배경

교육인적자원부(현 교육과학기술부)는 2007년 1월 26일 초·중등학교에서 발생하는 학교안전사고를 예방하고 학교안전사고로 인해 입은 피해를 적정하게 보상하기 위한 근거규정으로써 ‘학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률’을 제정하였다. 그렇지만 지금까지 대학의 안전관리에 대해서는 교육분야의 ‘국가안전관리집행계획’의 시달에 그치고 있으며, 대학은 비상대비업무 추진에 있어서 ‘안전관리’ 또는 ‘시설물 관리’ 정도의 수준에서 형식적으로 안전관리계획을 수립함으로써 구체적이고 실효성있는 재난예방활동을 추진하지 못하고 있다.

대학캠퍼스에서는 위험 전조현상에 대한 직시와 문제해결책을 찾기보다는 문제점을 은폐하는 행태가 강하게 반영됨으로써 위험요소를 문제로 인식하지 못하고, 내부적으로 위험의 독소를 점점 키워왔다. 이러한 타상행정관행과 무사안일주의적 행태하에서 사고가 발생할 경우, 우왕좌왕하고 혼란에 빠지며 결국 느장대응으로 인하여 재난으로 악화되는 것을 피할 수 없다.

따라서 대학캠퍼스내에 잠복되어 도사리고 있는 위험요소를 탐지·분석하고 “예방·완화(mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)방안”을 수립하여 대처함으로써 대학의 미래 위기를 예방할 수 있는 적실한 안전관리시스템을 연구하고자 한다 [2].

4. 연구 범위 및 방법

지금까지 교육기관의 안전사고 예방을 위한 각종 연구와 대책은 주로 초·중등학교 중심으로 이루어졌으며, 근래 대학이나 연구소 등에서 연구실 사고가 빈발함에 따라 연구실 안전사고에 대해서 관심과 주의를 기울이고 관련된 연구결과가 도출되고 있지만, 아직 대학의 전반에 걸친 종합적인 연구는 찾아보기 어렵다.

이번 연구에서는 대학사회를 구성하고 있는 인적, 물적, 지식정보자원의 보호에 초점을 두고 환경적, 제도적 요인과의 상호작용에 따른 사고발생을 예방하고 대비할 수 있는 안전 관련 법제를 탐색하였다.

위험사회, 위기관리, 재난관리 등에 대한 문헌 연구와 법령에 대한 분석을 통해 대학조직에서의 구조기능적

인 위험요소를 탐구하고, 대학에도 재난관리업무를 발전적으로 도입·적용하여 체계화할 수 있는 방안으로써 위기관리관점에서의 안전관리 법제구축 방안을 연구하기 위하여, 첫째, 대학의 특성에 따른 위험요소와 안전관리 취약부문을 파악하고, 둘째, 안전관리 업무를 수행함에 있어서 근간이 될 수 있는 안전관리 법제 정비 및 구축방안을 정리하였다.

II. 대학의 안전관리와 위험 특성

1. 안전관리의 개념

재난 및 안전관리기본법 제3조의 정의를 보면 “재난관리”를 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동”으로, “안전관리”를 “시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 행하는 모든 활동”으로 개념화하고 있다.

위와 같이 재난관리와 안전관리의 정의를 구분하고 있으나, 안전관리나 재난관리가 궁극적으로 추구하는 목표는 국민의 안전에 있음을 알 수 있다. 다만, 안전관리가 재해예방지향적인 반면, 재난관리는 국민과 국가의 안전확보와 위기관리차원에서 대규모 재해에 대한 통합적이고 체계적인 예방·대비·대응 및 복구 활동을 의미하며, 안전관리활동을 내포하고 있다.

Eugene L. Zdziarski는 캠퍼스에서 발생하는 위기에 대하여 “위기란 대개 갑작스럽게 또는 예기치않게 발생하는 사건으로써 교육시설의 정상적 운용이나 교육적 사명을 붕괴시키며, 그리고 인명, 자산, 재원의 안녕(well-being)이나 교육기관의 평판을 위협하는 사건”이라고 정의하고 있다[8].

따라서 재난 및 안전관리기본법에서 정한 안전관리 및 재난관리의 정의를 근간으로 대학안전관리의 개념을 조작화하여 정의하면, 대학안전관리란 대학캠퍼스에서 발생할 수 있는 각종 안전사고와 재해를 안전관리시스템에 의해 적극적으로 예방하고 대비하며, 사고발생시 신속하고 적실한 대응 및 복구활동을 통해 대학의 인적·물적·지식정보 자원을 보호하고, 교육연구활동의 지속성과 안정성을 확보하기 위한 유

기적인 안전관리활동으로 정의할 수 있다.

2. 대학의 특징

2.1 지식발전소로서의 역할 수행

대학은 다른 공공기관이나 초·중등 교육기관과 비교할 때, 대학의 사명이라고 할 수 있는 지식·정보 창출과 인적자원 양성에 필요한 교육·연구개발중심의 인적자원으로 구성된 조직이다.

오늘날의 대학은 신지식과 신기술 창출, 연구 및 개발(R&D) 등 지식생산의 핵심적인 역할을 하는 지식창출센터이자 지식발전소로서의 역할을 수행한다.

지식창출센터로서 대학의 역할은 현대사회가 필요로 하는 다양한 지식과 기술을 학생들에게 교육하고, 창의적인 연구개발 및 저작 활동을 통하여 새로운 지식과 기술을 개발하고 창출하며, 사회에 전달하고 적용할 수 있도록 지식서비스를 공급한다.

2.2 인적자원 창고로서의 특성

대학은 무엇보다도 예비 인재를 선발하고 교육과정을 통하여 사회적으로 기여할 수 있는 역량을 개발하기 위한 교육연구시스템을 갖춘 교육·훈련기관이자 산학연 인적자원 클러스터로서 기능을 수행한다. 즉, 오늘날의 대학은 사회에서 핵심적인 역할을 담당하는 인력을 양성하는 인적자원개발센터이자 인적자원발전소로서 지식국가의 축을 이루고 있다.

대학구성원은 크게 교수, 학생, 직원으로 구성되어 있으며, 특히 교수, 대학원생, 연구원 등은 지역사회뿐만 아니라 국가적 발전 동력의 원천지식과 기술을 개발하고 보급하는 핵심적 인적자원으로서 역할을 하고 있다.

이처럼 대학은 인적, 지적 교류의 장으로서 학생들의 잠재력을 개발하고 교육과 실험, 연구개발을 통하여 산업체와 현실 사회에 공헌할 수 있는 인재육성의 사명을 수행하는 교육기관이다.

2.3 교육연구시설이 집적된 다중이용시설 공간

대학은 하드웨어인 교육·연구 시설과 장비 등 다양한 첨단시설이 집약되어 있는 공간으로써, 이러한 물적 자원의 활용을 통해 교육과 훈련으로 학생들의 적성을

개발하여 우수한 인재로 양성하며, 연구인력이 새로운 지식정보와 기술을 연구개발하는 압축적 공간이다.

대학의 물적 자원은 토지, 건물, 시설의 집합체로서 첨단장비, 노후시설 등이 혼재해 있으며, 연구시설에서는 신제품의 개발·시험, 신기술 실험연구 등의 활동으로 연구인력 양성의 기능을 수행한다.

교육·연구시설의 첨단화·복잡화·대형화 추세에 따라 인테리어 등 건물내장재, 기자재 등 가연물이 다양화되고 있으며, 교직원과 학생 뿐만 아니라 불특정다수인이 이용하는 다중이용공간으로써 전문적인 시설관리가 요구된다.

2.4 다양하고 복잡한 사회의 축소판

오늘날 대학은 우리 사회의 실상과 특성이 반영된 위험사회의 축소판(a microcosm of risk society)으로써, 다양한 인구통계학적 특성과 더불어 전통과 개방적인 문화 등 과거와 현대적 문화가 복합적으로 공존하고 있다. 즉, 고도의 현대적 시설과 장비를 갖추고 최첨단 지식정보와 기술개발을 목표로 하고 있지만, 아직 노후화된 시설, 전통적 관행과 보건위생문화 등이 아직도 존재하고 있는 복잡한 현실세계의 축소(縮圖)라 할 수 있다. 또한 글로벌 사회가 갖는 특성으로서 대학은 네트워크의 중심에 있으며 연구인력 등 인적자원, 지식과 정보자원, 시설과 장비 등 물적자원이 집중되어 있다.

3. 대학의 위험요인

대학의 특성 중 사회적 자원이 갖고 있는 위험요인 체계를 도식화하면 아래 [그림 1]과 같이 나타낼 수 있다.

[그림 1]에서 보는 바와 같이 대학이 내재하고 있는 위험요인을 중심축으로 균형과 조화를 이룰 때에는 캠퍼스가 안정을 유지하고 학문의 전당으로서 기능할 수 있지만, 급속한 대내외적인 환경변화에 따른 위험요소에 대비하지 못할 때에는 안전성을 상실하고 사고가 촉발되게 되며, 따라서 캠퍼스에서 대형 재해와 재난으로 확산되어 막대한 인적·물적·지식정보 자원의 손실을 초래하는 위기상황에 직면하게 될 수 있다.

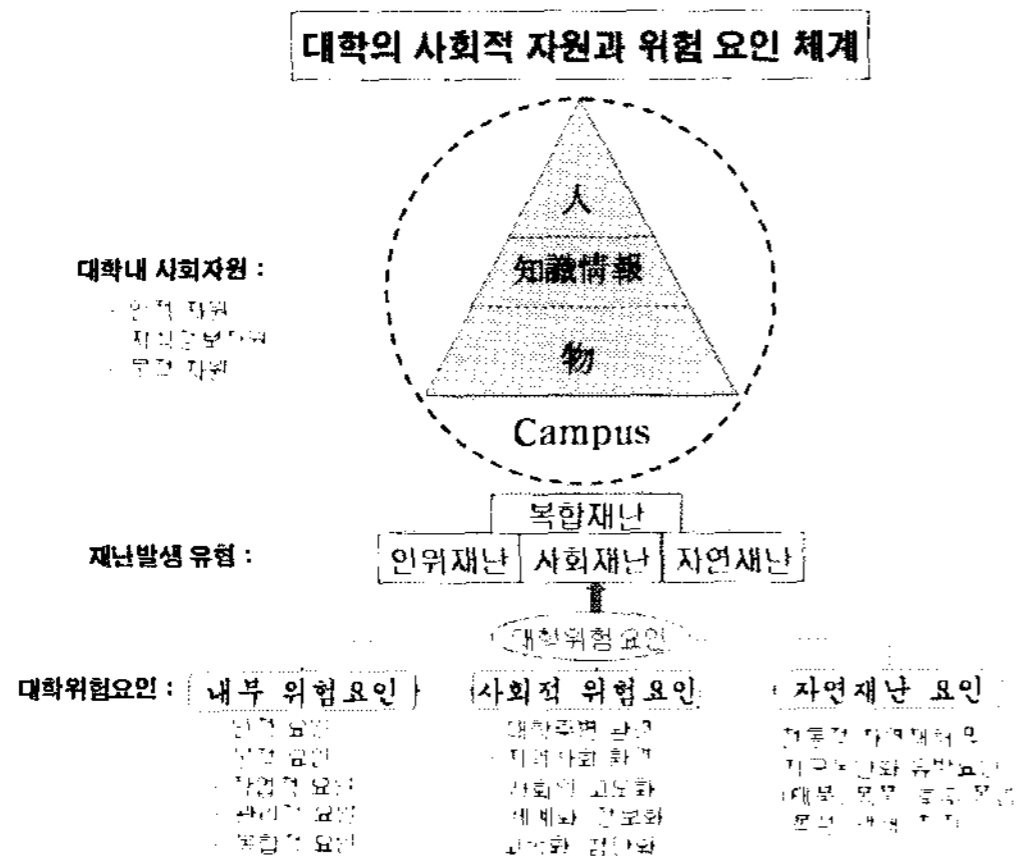


그림 1. 대학의 사회적 자원과 위험요인 체계

3.1 대학 내부 요인

대학의 안전을 위협하는 대학내부에 내재해 있는 위험사회적 요인으로는 인적, 물적, 작업적, 관리적, 복합적 요인으로 분류할 수 있다. 물론 대학에서의 안전사고는 주로 이와 같은 내부에 잠재된 위험요인 중 하나의 위험요인이 발단이 되어 사고가 발생하지만, 실제 사고발생은 복합적인 상황요인이 작용하여 사고가 발생되기 때문에 사고축발 위험요인에 대한 주의력이 소홀한 맹점영역에서 복합적 요소에 의해 사고가 발생되어 재난으로 확대될 위험성이 큰 다중이용시설공간이다.

대학에서 보호해야 할 자원의 우선 순위로 볼 때 당연히 인적자원, 지식정보자원, 물적자원 순으로 안전을 확보하고 유지하도록 예방대책이 추진되어야 한다.

그렇지만 현실적 상황을 보면 과학기술의 발달로 물질적 가치가 팽배한 고속사회의 추세에 따라 경영 마인드 확산으로 인하여 인명의 중요성을 외면하고 생산성과 효율성 중심으로 가속화되어 왔으며, 안전의 우선 순위가 물인간적 사회화와 경쟁문화속에서 인간의 존엄성이 경시되고 물적 자원의 유지와 관리에 치중된 점이 있다. 근래 대학에서도 예산의 효율성과 단기적 성과에 목표를 두고 교육시설물의 민간위탁 관리, 무인경비시스템화 등 외부용역화를 추진함으로써 안전관리의 질적 측면에서 심각한 위험요인을 내재하고 있다.

3.2 사회적 위험요인

첫째, 대학주변은 학생들이 거주하거나 통행하는 생활공간으로서 대부분의 대학 주변에는 유흥상가나 오락시설 등이 밀집되어 있기 때문에 야간에는 학생들의 무대가 되며 일반인들과 공유하는 일탈공간이 된다.

따라서 대학생들이 흔히 갖고 있는 성적과 취업문제, 이성문제와 더불어 사회적 양극화에 의한 불만, 미래에 대한 불안, 정서적 불안, 경제적 격차 등 스트레스를 해소하기 위한 일탈행동(deviant behavior)이 사회문제로 대두되고 있다. 이러한 대학의 주변 환경은 마약 및 환각제 흡입, 약물남용, 음주 사고, 비행, 실화, 방화, 강도, 절도, 폭력, 성폭행 등 범죄를 유발할 가능성이 높은 우범지대로 변화되고 있다.

둘째, 지역사회환경요인으로써 대학은 문화공간, 체육시설, 전산망, 지역상권 등 지역사회의 생활중심권에 위치함으로써 지역에 봉사하는 기능을 하지만, 반면에 지역사회에 대한 위협환경과 상호유기적인 관계를 갖고 있다. 대학주변 구역에서 노후화 또는 관리부주의에 의해 발생하는 도시기반시설 사고로써 정전사고, 상하수도사고, 전산망사고와 더불어 지역의 보건관리정책과 안전관리시스템의 미비에서 발생하는 전염병사고, 상하수도 오염사고 등은 많은 인적, 물적 자원이 집중되어 있는 대학캠퍼스를 위협할 수 있다.

셋째, 사회의 고도화 요인으로써 세계화, 정보화, 고속화, 융합화의 현상에 따라 잠재적인 위험요인도 복합적으로 진화하고 있다. 사이버범죄, 첨단기술유출사고와 같은 신종범죄가 증가하며, 또한 국제교류 증가에 따라 외국인 관광객 및 불법체류자, 유학생 증가로 외국문화 유입이 촉진되고 다문화사회과정에서 커뮤니케이션 장애, 문화적 부적응으로 인한 갈등과 인권 침해 등이 발생하며, 내국인과 같은 취업, 경제문제 등 스트레스 요인으로 폭력, 절도, 음주사고, 마약사고 등 각종 범죄행위가 증가하고 있다[9].

3.3 자연재난 요인

지구온난화에 의한 수온상승과 기상이변 등에 의해 유발되는 태풍·폭풍, 홍수·호우, 가뭄·혹서·황사, 한파·폭설, 지진 등에 의하여 발생하는 전통적 자연재

난 요인은 대학의 안전관리에 있어서 위협요인이 되고 있지만, 철저한 재난예방대책을 강구함으로써 손실을 완화하거나 최소화할 수 있다.

따라서 국지성 집중호우 또는 낙뢰사고, 지진 등에 대비하여 사전 경보 및 신속한 전파시스템을 구축하여 안전하게 대처할 수 있는 체제를 갖추어야 한다.

특히, 낙뢰사고시에는 인명 피해 또는 전산장비 등 교육연구시설의 정전과 화재발생에 의해 대형 사고를 초래할 수 있으며, 집중호우시 지하공동구의 배전선로, 정보통신망 케이블, 가스관 및 상·하수도관, 난방용 배관, 보일러실, 유류저장소, 지하공간 배전반, 기타 시설물 등의 침수와 축대 붕괴 등으로 학교기반시설이 훼손되거나 멸실됨으로써 정전사고, 전산망의 마비, 누전 사고 등에 의해 재해가 발생할 위험성이 상존한다.

III. 대학 안전관리 관련 법제 현황 및 문제점

1. 교육인적자원분야의 법제

교육인적자원분야의 법령은 2008년 2월 28일 기준으로 188개의 법령이 있으며, 이중 교육기본법을 포함한 53개의 법률과 74개의 시행령, 그리고 61개의 시행규칙이 있다[11].

교육인적자원분야의 법령 중 안전관리업무와 직·간접적으로 관련된 법은 초·중등교육분야에 ‘학교폭력예방 및 대책에 관한 법률’, ‘학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률’, 학교시설·보건·급식분야에 ‘학교시설사업 촉진법’, ‘학교보건법’, ‘학교급식법’ 등이 있다.

이러한 법률은 초·중등학교의 시설에서 발생하는 안전사고에 초점을 맞춘 법령이며, 고등교육분야에서는 안전에 관한 법령을 찾아볼 수 없었다. 아직까지 교육 시설에서 사고가 발생하면 시설물 담당자 및 관련자를 희생양으로 삼아 문책하는 등 임시방편적 책임전가에 그치는 관행을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 사고 은폐나 사고원인 왜곡 등이 초래되고, 근본적인 대책수립이 불가능하게 됨으로써 유사한 사고가 반복되게 된다. 즉, 대형사고가 발생되어 사회적 이슈로 발전하여 물의를 일으키고 논쟁거리가 되어서야 사후약방문식 대책

으로 입법조치를 검토하는 구태의연한 관행속에서 초·중등교육분야의 ‘학교폭력예방 및 대책에 관한 법률’과 ‘학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률’이 제정되었다.

지금까지 대학분야에 대한 안전관리 법령이 없다는 것은 현실적으로 대학에 많은 학생을 포함한 인적자원과 첨단시설 및 장비 등 물적 자원, 그리고 첨단기술·정보 등 지식자원이 집중되어 있다는 점을 간과하는 것이고, 또한 캠퍼스에서 각종 인명과 물적 손실을 야기하는 인적재난 등 각종 복합재난이 발생함에도 불구하고 대학영역에 대한 위험 인식이 부족하기 때문에 위험을 방치하고 있음을 방증하는 것이다. 다만, 2008년 2월 29일 정부조직법 개정으로 종전의 교육인적자원부와 과학기술부가 기능적으로 통합하여 교육과학기술부로 재편되면서 종전의 과학기술부소관의 연구실 안전환경 조성에 관한 법률이 교육과학기술부로 통합되었지만, 동 법 제2조에서 정한 바와 같이 “과학기술분야 연구개발활동”을 위하여 설치한 연구시설에 한정적으로 적용될 뿐이다.

2. 교육인적자원분야의 국가안전관리집행계획

교육과학기술부의 안전관리업무 추진체계 및 주요 적용 법률은 [그림 2]와 같이 정리할 수 있다. 교육과학기술부는 ‘재난 및 안전관리기본법’에 따라 국가안전관리집행계획을 1년 주기로 작성하여 국무총리에게 제출하고 국무총리소속하의 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 확정·시달한다.

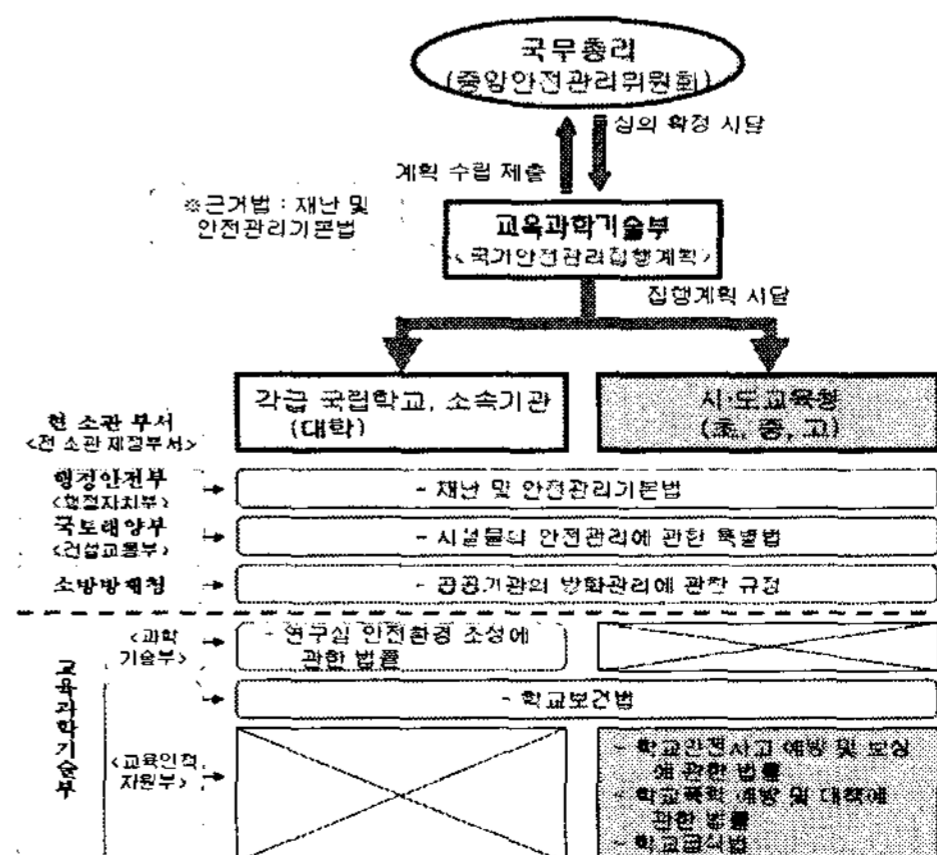


그림 2. 안전관리 추진 체계 및 주요 적용 법률

2007년 9월 28일 확정발표된 2008년도 국가안전관리 집행계획중 교육인적자원분야 안전관리집행계획을 보면 자연재난과 인적재난(어린이 안전대책)중심으로 재난관리대책, 학교 안전교육, 시설물 안전관리, 재정·투자계획 등이 반영되어 있으며, “재난의 예방·대비·대응·복구단계별 교육시설에 대한 재난 및 안전관리의 기본이 되는 자체집행계획을 수립·이행함으로써 재난 예방 및 재난발생시 긴급구조, 조속한 복구 등 수습능력을 제고”하는 것을 재난관리대책의 목적으로 천명하고 있다[8].

또한 교육시설물 안전관리대책으로써 초·중등 관련 시설물 안전점검과 대학 실험실 안전관리에 중점을 두고 있으며, 특히 “대학 실험실 안전관리”계획을 보면 ‘연구실 안전환경 조성’에 관한 법률’에 규정된 안전관리 체계 수립, 안전관리규정 작성, 안전관리위원회 구성, 연구실 사고피해 보상방법, 교육·훈련계획 수립 및 실시, 안전점검 및 정밀진단 등을 주요 추진내용으로 기술하고 있다. 그렇지만, 실질적으로 대학에서 안전관리 업무를 수행할 때는 연구실이나 실험실에서 발생하는 안전사고 뿐만 아니라 교육시설물에서 발생하는 화재, 전기, 가스 등으로부터 발생할 가능성이 있는 인적, 물적 사고에 대비하여 다양한 정부 부처의 안전관련 법령을 적용함으로써 대학의 안전관리 업무추진에 있어서 법집행의 혼선으로 행정력 낭비가 발생하고 적실성을 기대하기 어렵다.

3. 대학 안전관리 관련 주요 법제 비교

대학의 안전관리업무는 행정안전부(전 행정자치부) 소관의 ‘재난 및 안전관리기본법’에 근거하여 수립된 교육과학기술부의 안전관리집행계획에 따라 대학별로 자체 안전관리집행계획을 수립하여 추진하고 있다.

대학에서 실제 안전관리업무 추진시 적용되는 법규는 다양하며, 그중 시설물의 관리에 대해서는 국토해양부(전 건설교통부) 소관의 ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’을 적용하고, 방화관리업무는 소방방재청 소관의 ‘공공기관의 방화관리에 관한 규정’을 적용한다.

특히, 대학내 연구실의 안전관리 업무는 ‘연구실 안전환경 조성’에 관한 법률’을 중심으로 대학의 시설물 관

리에 준용하고 있으나, 이는 과학기술분야 연구실에 한정적으로 적용될 수 있는 법이며, 교육분야에서는 1967년 3월 30일 제정된 ‘학교보건법’이 선언적 규범특성과 포괄성이 내포되어 있기는 하지만, 초·중등학교 및 대학의 보건안전관리 전반에 관련된 유일한 법률이라고 할 수 있다. 교육과학기술부(전 교육인적자원부)는 근래 초·중등학교 학생들을 대상으로 하는 안전사고, 급식사고, 폭력예방 등에는 관심을 기울이고 법제화하였지만, 아직 대학의 안전관리 법규를 제도화하지 못하고 있다. 즉, 입법불비로 인한 행정부작위와 정책실패는 결국 큰 재앙의 원인이 될 수 있다는 점을 간과하고 있다.

대학의 현장에서 안전관리업무를 추진함에 있어서 다양한 부처의 관련 법규를 적용하게 되는데, 그 중 대표적인 안전관리 주요 법제를 비교해 보면 [표 1][표 2]와 같이 정리할 수 있다[10].

표 1. 대학안전관리 관련 주요 안전관리 법규

법령 구분	현 소관 부서 (2008.3.4. 기준)	제정·공포일	적용 대상(기관)		
			유치원, 초·중등학교	대학	국가·지방자치단체
학교보건법	교육과학기술부	1967. 3. 30	○	○	×
학교급식법	교육과학기술부	1981. 1. 29	○	×	×
시설물의 안전관리에 관한 특별법	국토해양부	1995. 1. 5	○	○	○
공공기관의 방화관리에 관한 규정	소방방재청	2003. 11. 27	○	○	○
학교폭력예방 및 대책에 관한 법률	교육과학기술부	2004. 1. 29	○	×	×
재난 및 안전관리 기본법	행정안전부	2004. 3. 11	○	○	○
연구실 안전환경 조성’에 관한 법률	교육과학기술부	2005. 3. 31	×	○	×
학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	교육과학기술부	2007. 1. 26	○	×	×

표 2. 안전관리 주요 법제 비교

법령 구분	대상시설	안전관리 체계	안전관리 전담기관
학교보건법	학교시설, 학교환경위생정화구역	교육감, 학교장, 학교보건위원회	-

시설물의 안전 관리에 관한 특별법	1종 시설물, 2종 시설물	국토해양부장관, 관리주체	한국시설안전기술공단, 안전진단전문기관
공공기관의 방화관리에 관한 규정	국가 및 지방자치단체, 국공립학교, 사립학교 등	기관장, 방화관리자	한국소방안전협회 또는 소방기본법 29조 제1항의 규정에 의한 소방시설관리업자
재난 및 안전관리기본법	국가기반시설, 특정관리대상시설	국무총리, 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 재난관리책임기관의 장	안전관리 전문기관
연구실 안전환경 조성에 관한 법률	대학, 연구기관에 설치된 과학기술 분야 연구실	연구주체의 장, 연구실안전관리위원회	직접 실시 또는 대통령령이 정하는 일정 요건을 갖춘 전문기관
학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률	학교시설 (유치원, 초·중등학교)	교육과학기술부장관, 교육감·학교장	교육감 및 학교장 등, 시설물 안전 점검 전문기관
학교폭력예방 및 대책에 관한 법률	학교시설 (초·중등학교)	교육과학기술부장관, 교육감·학교장, 학교폭력대책자치위원회	-
학교급식법	학교시설 (초·중등학교)	교육감, 학교급식위원회	-

교육분야 안전관리 추진에 적용되고 있는 주요 법률의 목적과 입법배경을 보면 대부분의 법제는 대형사고나 재난발생의 수습방안으로써 사후약방문식 줄속대책으로 이루어져왔음을 알 수 있다.

첫째, ‘학교보건법’은 1967년 3월 30일 제정 공포된 법률으로써 학교의 보건관리와 환경위생정화에 필요한 사항을 규정하여 학생 및 교직원의 건강을 보호·증진함을 목적으로 규정하고 있다. 동 법의 제정 이유는 환경위생정화구역제도를 도입하여 학교주변의 유해요인을 제거하고 교육환경을 보호함으로써 쾌적한 교육환경하에서 학습에 전념토록 하여 학교교육의 능률화를 기할 필요성이 대두되었기 때문이다. 이 법의 제정으로 학교보건사업의 법적인 근거를 확보함으로써 체계적이고 효율적으로 학교보건사업의 방향을 설정하고 지도·실시하는 계기가 되었다[10].

둘째, ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’은 시설물의 안전점검과 적정한 유지관리를 통하여 재해 및 재난을 예방하고 시설물의 효용을 증진시킴으로써 공중의 안전을 확보하고 나아가 국민의 복리증진에 기여함을 목적으로 하고 있는 바, 이 법은 1994년 10월 21일 성수대교 붕괴사고로 사망 32명, 부상 17명의 인명손실을 낳

았으며, 1994년 12월 7일 발생한 서울 아현동 가스폭발 사고로 사망 12명, 부상 170명 손실이 발생함에 따라 재해예방 및 안전관리의 심각성을 인식하고 1995년 1월 5일 건설부 소관으로 제정되고 1995년 4월 5일부터 시행되었다. 그러나 이 법이 사회전반으로 확산되기도 전인 1995년 6월29일 서울 서초동에 있던 삼풍백화점 A동이 붕괴되면서 총 502명이 사망하고, 부상 938명이라는 당시 건국 이후 최대규모의 사고로 기록된 대형 재해가 발생한 후 시설물 안전관리를 재난관리 차원에서 접근해야 한다는 공감대가 형성되는 계기가 되었다[4].

셋째, ‘재난 및 안전관리기본법’은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 2004년 3월 11일 행정자치부 소관으로 제정되었으며, 안전관리와 재난관리 업무에 있어서 기본이 되는 법이다. 특히, 2003년 2월 18일 발생한 대구 지하철 방화로 인하여 엄청난 인적피해(192명 사망, 148명 부상)와 재산피해(4,768,845천원)를 낳은 대참사가 발생하자 대형 재난의 악순환 고리를 끊기 위하여 근본적인 안전관리시스템의 개선 필요성에 따라 동 법을 입법화하였다.

이 법은 재난을 예방하고 재난이 발생하는 경우 그 피해를 최소한으로 줄이는 것이 국가 및 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 하는 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 하고 있다[4].

넷째, ‘연구실 안전환경 조성에 관한 법률’은 대학이나 연구기관 등에 설치된 과학기술분야 연구실의 안전을 확보함과 동시에 연구실 사고로 인한 피해를 적절하게 보상받을 수 있도록 함으로써 연구자원을 효율적으로 관리하고 나아가 과학기술 연구·개발활동 활성화에 기여함을 목적으로 하고 있다. 이 법의 제정 배경을 보면 1999년 9월 18일 발생한 서울대학교 원자핵공학과 연구실험실 사고로 인한 박사과정학생 3명 사망,

2003년 5월 13일 발생한 KAIST 항공우주풍동실험실 사고로 박사과정학생 1명 사망, 2005년 1월 15일 발생한 SK대덕기술원 정밀화학연구동 폭발사고로 연구원 6명 부상 등 대학과 연구소의 연구실, 실험실 등에서 안전사고가 빈발함에 따라 사회적 이슈가 되었다. 따라서 과학기술부에서는 대학이나 연구기관 등에 설치한 연구실 안전의 중요성을 인식하게 되고 이에 대한 대책으로써 2005년 3월 31일 과학기술부 소관으로 동 법률을 제정하게 되었다[3].

다섯째, ‘학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률’은 2007년 1월 26일 교육인적자원부 소관으로 제정되었으며, 학교안전사고를 예방하고, 학생·교직원 및 교육활동참여자가 학교안전사고로 인하여 입은 피해를 신속·적절하게 보상하기 위한 학교안전사고보상공제사업의 실시에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 이 법의 입법 배경은 초·중등학교에서 빈발하는 안전사고에 대하여 사고예방과 보상을 위한 법적 근거를 마련하고 학교안전망을 구축하여, 교육활동 중에 발생하는 사고로부터 교원과 학생을 보호하기 위한 것이었다.

여섯째, 학교급식법은 학교급식시설을 갖추고 학생들의 영양급식 지원을 위해 1981년 1월 29일 제정되었으며, 급식의 질을 향상시키고 학생의 건전한 심신의 발달과 국민식생활 개선에 기여함을 목적으로 하고 있다.

2006년 6월에는 서울, 경기, 인천지역 46개 학교에서 3,613명 식중독이라는 대형 급식사고가 발생하게 되었으며, 사고유발회사의 식재료를 공급받던 107개 학교에서 급식이 중단되는 사태로 악화되어 11만여명 학생들이 1개월 이상 급식차질이 발생하게 됨에 따라 식재료·급식위생의 안전관리 강화를 위해 위탁급식방법에서 직영체제로 전환토록 2006년 7월 19일자로 학교급식법을 개정한 바 있다[13].

일곱째, 학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률은 학교폭력의 예방과 대책에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위하여 2004년 1월 29일 제정되었으며, 피해학생의 보호, 가해학생의 선도·교육, 피해학생과 가해학생간의 분쟁조정을 통하여 학생의 인권을 보호하고 학생을 건

전한 사회구성원으로 육성함을 목적으로 하고 있다. 동법이 제정된 배경에는 학교내 집단괴롭힘, 학생폭력 등이 사회적 문제로 파문을 일으키게 되자 학교폭력 문제에 효과적으로 대처하기 위한 전담기구의 설치, 정기적인 학교폭력 예방교육, 학교폭력 피해자의 보호와 가해자에 대한 선도·교육 등 학교폭력의 예방 및 대책을 위한 제도적 틀을 마련된 것이다[10].

4. 대학안전관리 추진체계의 문제점

4.1 대학안전관리 법규의 부재

현재 대학의 안전관리분야에 관한 법률로써 부분적이거나 과학기술분야 연구실의 안전관리에 관한 법이 있기는 하지만, 대학캠퍼스의 전체 영역을 대상으로 하는 안전관리 추진에 필요한 법률은 존재하지 않는다.

교육과학기술부는 초·중등학교의 안전사고에 대해서는 미약하나마 법률을 제정하여 관심을 기울이고 있지만, 대학의 안전관리에 관한 법률을 입법화하지 않고 있다. 이는 대학에서 사고발생시 법률로 정한 명백한 근거 조항이 없다는 구실로 지휘감독 책임을 회피하려는 행정 부작위에 해당된다고 볼 수 있다.

우리나라 헌법 제34조 제6항에서 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정하고 있으며, 또한 재난 및 안전관리 기본법 제4조 제1항에서 “국가 및 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책임”을 명시하고 있지만, 과연 국가는 대학에서 발생할 수 있는 재난의 예방과 피해경감을 위하여 얼마나 실질적인 노력을 기울여왔는지 의문스럽다. 대학안전관리법의 부재로 인한 문제점은 안전관리업무 수행에 있어서 다양한 정부부처소관의 안전관련 법령을 적용하여야 하기 때문에 법 적용의 중복과 혼선이 발생하고, 결국 안전 및 재난관리 추진의 근거가 불명확하게 되어 사전예방활동과 재난 및 안전관리 교육을 체계적으로 추진하기 어렵고, 또한 책임회피 현상을 초래하게 된다는 점이다.

4.2 안전관리 집행업무 추진의 혼선

현재의 정부조직법 개정전인 교육인적자원부의 안전

관리업무 추진에 있어서 비상대비 재난관리 업무체계가 모호하고 여러 부서에서 분산하여 추진됨으로써 효율성과 적실성을 기대하기 어려웠다.

'2008년 국가안전관리 집행계획'과 '교육인적자원부와 그 소속기관 직제 시행규칙'의 내용을 보면, 안전관리업무를 각 부서에서 분산 관리하고 있는 바, 국가비상사태 대비 계획 수립·조정과 정부비상훈련 등은 비상계획담당관실에서 수행하며, 그 외 국가안전관리집행계획 수립 등 재난관리업무 총괄담당은 시설기획담당관실, 국가기반체계보호대책(어린이안전 종합대책)은 초중등교육정책과 및 학교체육보건급식과, 재해대책업무는 지방교육재정담당관실, 교육단체지원과, 유아교육지원과, 평생학습정책과, 그리고 시설물안전관리는 시설기획담당관실에서 담당하는 것으로 되어 있었다 [6].

새로운 정부출범과 함께 군살빼기, 융합과 통합, 탈관치, 전문성을 키워드로 하는 기능중심의 정부조직으로 구성하기 위하여 2008년 2월 29일 '정부조직법'의 개정 공포를 통해 교육인적자원부와 과학기술부(일부)를 통합하여 '교육과학기술부'로 재편하였다. 그렇지만 2008년 3월 4일 공포한 '교육과학기술부와 그 소속기관 직제 시행규칙'상에 나타난 국가안전관리 업무의 분장내용을 볼 때, 그동안 교육인적자원부와 과학기술부에서 각각 추진해오던 안전관리 소관업무를 물리적으로 결합시켰을 뿐이며, 종전처럼 재난 및 안전관리 업무 집행부서가 다양하고 통합 안전관리체제로 발전시키지 못함으로써 안전관리업무 추진의 혼선으로 긴급대처능력을 발휘하기 어려운 상황에 노출되어 있다.

교육과학기술부와 그 소속기관 직제 시행규칙에 정한 재난 및 안전관리업무 담당부서 및 주요 업무는 [표 3]에서 보는 바와 같이 국가비상계획과 재난관리 업무를 별개의 부서에서 추진하고 있으며, 다양한 부서에서 업무를 분장함으로써 담당소관 및 처리절차 등이 불분명하여 타 부처 회의결과가 필요부서에 전달되지 않는 등 업무의 연속성과 일관성 측면에서 재난발생시 신속한 대응을 어렵게 하는 근원이 되고 있다. 이것은 아직까지 인간의 존엄성 구현과 인명보호의 책무를 망각함으로써 재난관리정책의 중요성을 제대로 인식하지 못

하고 있음을 나타내는 것이다.

표 3. 담당부서별 주요 재난 및 안전관리업무

담당부서	주요 담당업무
비상계획관실	- 국가비상사태 대비 계획 수립종합조정 통제 - 위기대응안전관계 정부훈련과 교육계획 수립 등
교육시설지원과	- 교육시설의 특정관리대상시설물 지정관리 등
학생건강안전과	- 학생 건강안전에 관한 기본정책의 수립 - 정신건강관리, 학교급식, 초중등학교 폭력예방대책 - 성폭력예방대책, 학교 안전사고 예방 및 보상 업무 등
연구환경안전과	- 연구실 안전환경 조성, 연구실 안전점검 및 진단 등
원자력안전과	- 원자력 안전, 원자력안전규제 업무 등
방사선안전과	- 방사선원 안전관리, 방사능 재난상황 종합관리 - 방사능테러 대응 교육 및 훈련 등

4.3 대학 안전관리 관련법 집행의 위하력 저하

대학의 안전관리집행계획 추진에 있어서 교육시설물에 대한 안전점검 및 정밀안전점검과 관련된 법령으로써 '재난 및 안전관리기본법', '시설물의 안전관리에 관한 특별법', '전기사업법', '소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률', '화재로 인한 보상과 보험가입에 관한 법률', '연구실 안전환경 조성에 관한 법률', '공공기관의 방화관리에 관한 규정' 등 다양한 부처 소관의 안전관련 법령을 적용함에 따라 중복규제와 다중규제의 문제로 현장에서 법 집행의 혼란과 일관성의 문제를 야기하게 되며, 결과적으로 법 집행의 실효성과 사고예방을 위한 위하력(威嚇力)이 저하되는 원인이 되고 있다.

4.4 교육분야 안전관리집행계획의 문제

교육분야의 안전관리집행계획을 보면 교육과학기술부 자체 대학 안전관리에 대한 법률이 없기 때문에 '연구실 안전환경 조성에 관한 법률'을 그대로 적용함으로써 대학의 안전관리 영역을 과학기술분야 연구실로 한정하는 오류를 범하고 있다. 동 법률이 과학기술분야 연구실 관리와 연구실 사고 피해자에 대한 보상을 위한 보험가입 등을 주 내용으로 하는 리스크회피형 규정임에도 불구하고, 교육기관의 안전관리업무를 총괄해야 할 교육인적자원분야의 안전관리집행계획은 과학기술분야 연구실 이외의 대학캠퍼스에서 발생하는 각종 사고와 재해를 유발하는 잠재적인 위험(risk) 요소를 과소

평가하고 방치함으로써 대학안전관리정책의 실행개입(action intervention) 오류를 초래하게 되고, 결과적으로는 정부실패(government failure)의 상황에 놓이게 된다.

2008년 국가안전관리집행계획에 나타난 교육인적자원분야의 재난관리대책을 보면 재난관리업무 개선의 필요성에 대하여 교육부내의 재난업무체계가 모호하여 관련업무 수행에 혼란이 야기되기 때문에 소속기관 업무지도 체계에 맞추어 업무별, 부서별 담당부서 재정립이 필요함을 기술하고 있다[8]. 이것은 2007년 국가안전관리집행계획의 기술내용과 동일한 사항으로써 매년 형식적으로 안전관리집행계획을 수립하기 때문에 업무의 개선이 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다[5].

요컨대, 교육과학기술부에서는 대학에 잠재되어 있는 위험요소에 대하여 종합적으로 대처하려는 정책의지가 없거나, 또는 대학의 연구실 사고에 대한 책임을 회피하기 위하여 형식적으로 대학의 안전관리업무 추진 내용을 전시행정차원에서 국가안전관리집행계획에 매년 반영하고 있는 것으로 밖에 볼 수 없다.

IV. 대학 안전관리 법제 구축 방안

1. 분야별 대학자원 보호 방안

1.1 인적 자원 보호

대학내의 인적자원을 보호하기 위해서는 대학내부의 인적, 물적, 복합적 위험 요인뿐만 아니라 대학 주변 상가 등 외부환경으로부터 유입될 수 있는 위험요소에 대한 종합적 대비책을 수립함으로써 실효성있는 위험 예방 및 경감대책을 실행하여야 한다. 따라서 인적자원을 보호하기 위한 세부적인 법제방안으로써 다음과 같은 사항에 대하여 실천적 내용을 반영하여야 한다.

첫째, 각종 안전사고 및 재해로부터 인적자원을 보호하기 위해서 교육 및 실험중 사고, 기자재 등 시설물에 의한 사고, 자연재해에 의한 사고를 예방하고 대처할 수 있도록 현장체험 교육과 훈련이 요구된다. 둘째, 환경 및 보건사고 요인으로써 환경오염, 실내공기오염, 식수오염과, 식중독사고, 전염병사고, 지구온난화에 의한

세균, 바이러스, 신종 전염병, 슈퍼버그 등의 전염병 감염 및 확산을 막기 위해서는 대학내 위생관리 업무를 전문화하고 정기적으로 위생상태를 평가·조치하여야 한다. 셋째, 인적자원의 집중과 국내외 교류 활성화에 의한 위험요인으로 행사장, 세미나실, 공연장 등 집단이 동시 안전사고 예방을 위한 안전관리 매뉴얼에 의한 교육이 필요하며, 또한 국제적 전염병과 풍토병의 감염 및 확산을 예방할 수 있도록 외국인과의 접촉자에 대해서는 검진 및 위생관리체계를 구축하여야 한다. 넷째, 인적자원의 내재적 위험요소인 스트레스, 우울증, 조울증, 수면장애 등 각종 정신질환에 의한 무동기범죄와 충동범죄, 흉악범죄, 엽총 등 총기사고, 성범죄, 폭력, 강력범죄, 사이코패스(psychopath) 범죄 등을 예방하기 위해서는 학내 구성원의 정신건강 관리에 대한 전문상담 및 정밀검진프로그램을 통해 원인 분석 및 사후관리 시스템을 구축하고, 또한 불량자, 노숙자 등 학내 무단 출입자나 외부인에 의한 사고가 발생하지 않도록 캠퍼스내 순찰 및 경비체제를 갖추어야 한다. 다섯째, 음주요인에 의한 사고에 대비하여 캠퍼스내 음주운전, 음주 후 교육실습 참석, 알콜중독자 등을 관리하여야 하며, 마약류 사고에 대비하여 약물남용자, 마약류 투여자, 환각제 복용자의 교육실습 참여를 불허하고, 체계적인 정신건강 상담 및 관리체계를 구축하여야 한다. 여섯째, 외국인 관련 사고예방을 위해 문화 및 종교갈등, 인종갈등, 커뮤니케이션 오류로 인한 사고를 예방할 수 있는 다문화 교육이 필요하며, 안전사고나 재해 발생시 외국인 학생이 신속하게 대처할 수 있도록 외국어 매뉴얼과 외국인 학생 보호에 대한 안전교육대책을 반영하여야 한다.

1.2 지식정보 자원 보호

대학의 연구결과로 취득한 특허, 저작권, 실용신안권 등 지식재산권(intellectual property)의 보호를 위해 지식재산권 등록과 사후 안전관리를 강화하여야 한다 [12]. 또한 지식재산권 뿐만 아니라 각종 연구저작물의 무단도용이나 표절, 첨단지식과 기술정보의 불법 유출, 현재 진행중인 프로젝트의 정보유출, 전산망 해킹 등에 대비하여 보안 강화대책이 요구된다. 첫째, 내부자에 의

한 정보유출로 보안실수나 부주의, 보안망 허술에 의해 보안사고가 발생할 수 있다. 따라서 연구참여자 등 연구원에 의한 정보유출에 대비하여 다중 보안대책이 필요하다.

둘째, 외부인에 의한 정보유출로 공동연구자, 이해관계인, 외국인 등에 의한 해킹, 크래킹에 대비하여 다중 보안망 및 방화벽 구축이 필수적이다. 특히 정보유출 수단으로서 CD, USB, 외장형HDD, 노트북, 이메일, 메신저, 해킹 등에 대비하여 사이버 안전대책팀의 운영을 의무화하고 사이버범죄 예방대책을 강구하여야 한다.

1.3 물적 자원 보호

물적 자원의 이용시 관리부주의나 부실관리, 도난, 훼손, 방화, 실화, 정전사고, 해킹 등에 의해 교육시설물의 사용 중단으로 발생하는 손실을 예방할 수 있는 대책이 요구된다. 특히, 첨단기자재의 훼손이나 도난사고로 인해 야기될 수 있는 교육, 연구의 중단이나 장애를 최소화할 수 있도록 시설물 보호를 위한 다중 경비체제 구축과 더불어 정전, 해킹 등에 의한 전산시스템의 마비 상황, 시설물 붕괴, 화재사고, 전기누전사고, 자연재해에 의한 물적 자원의 손실을 예방할 수 있는 다중 안전 대책이 요구된다. 첫째, 인적요인에 의한 물적 자원의 손실을 예방하기 위하여 시설물의 이용과 관리에 대한 정기적인 교육을 실시하여야 한다. 둘째, 기자재 및 시설물의 위험요인에 의한 노후화 및 오작동 사고, 붕괴, 폭발, 화재, 전기, 가스사고 등에 대한 대책이 필요하다. 셋째, 자연재해 요인인 태풍, 폭풍, 폭설, 폭우, 침수, 정전, 낙뢰 등에 의한 대학자원의 손실예방 및 보호대책이 필수적이다.

2. 법제적 방안

2.1 인간의 존엄성 구현 중심의 안전관리법 제정

안전관리나 재난관리업무의 실효성을 높이기 위한 법제방안으로써 제도적으로 규제가 불가피한 분야가 있을 수 있지만, 안전관리법 제정의 근본 목적은 인간의 존엄성 구현에 목적을 두어야 한다. 각종 시설물이나 지식정보자원이 산술적으로 높은 가치를 부여받게 되고, 경제성을 발휘하는 경우도 있겠지만, 인명중심의

보호순위를 바꿔서는 안된다. 즉, 대학 인적자원의 안전 확보와 인명보호가 최고의 목표이자 가치기준이며, 다음으로 지식정보자원, 물적자원의 보호에 순위를 부여하여야 한다.

우리나라 헌법 제36조 제3항에 규정된 대로 모든 국민은 보전에 관하여 국가의 보호를 받을 권리가 있다. 어떤 경우에도 사람의 안전이 확인될 때까지는 안전한 상황이 아니라는 점에서 출발하여 대학현장의 특성에 맞는 위험관리 및 재난관리대책의 근거법으로써 대학 안전관리법을 입법화하여 대학의 위기를 미연에 방지하고 대학의 인적자원을 보호해야 한다.

2.2 위기관리차원의 안전관리시스템 법제화

각종 사고와 재해에 대처할 수 있도록 위기관리차원에서 예방, 대비, 대응, 복구 단계별 재난관리시스템을 구축하고, 안전관리 전담조직과 위기대응팀 구성 및 집행체계의 일원화와 통합관리를 규정하여야 한다.

대학의 기본 역할은 미래 대비 교육에 있으므로 대학의 교육·연구시설을 이용하고, 안전관리전공 교수 및 연구원을 활용하여 학생 등 대학구성원 뿐만 아니라 일반 시민을 비롯한 기업체 임직원 등에 대해서도 교육과 훈련을 수행할 수 있도록 규정하여 대학을 지역별 재난 및 안전관리의 거점교육훈련장으로 활용하여야 한다.

기존 시설물관리중심의 안전관리정책을 혁신할 수 있는 위기관리차원의 안전관리시스템 법제화 방안으로써, 첫째, 대학안전관리법의 제정을 통해 안전관리체제와 절차, 안전관리 교육훈련시스템을 일원화하고 체계화하여야 한다. 둘째, 전담조직의 구성을 통해 안전관리 전담부서에서 통합적으로 조정하고 지휘할 수 있는 체계를 구축하여야 한다. 셋째, 전문성을 갖춘 전담인력을 확보하고 안전관리의 전문성을 제고할 수 있도록 지속적인 교육훈련과 조직학습을 실시하여야 한다. 넷째, 안전관리전문가의 참여하에 종합안전관리 실행계획을 수립하고, 구체적으로 현장 특성에 맞는 세부절차를 매뉴얼화하여 긴급상황에 대응할 수 있도록 비상대처계획(Emergency Action Plan)에 따라 시뮬레이션과 실지훈련을 통해 현장 적합성을 검증하여야 한다. 다섯째, 안전 및 재난관리시스템의 실효성을 높일 수 있도록 비상

대응시스템의 작동, 절차, 상황전파체계, 예방 및 대비, 대응, 복구과정에서의 내·외부 협력대응체제 등에 대하여 외부 전문기관에 의한 안전진단·정밀점검, 모니터링과 평가를 통해 안전관리 취약성을 심사한 후 피드백과정을 의무화하도록 하여야 한다. 여섯째, 사고 발생 시 위기이전의 평형상태(pre-crisis equilibrium)로 신속히 복구할 수 있는 실천적 대책을 수립하여 반복 훈련을 실시하여야 한다[7].

2.3 안전관리법 집행의 실효성과 위하력 확보

안전관리법을 제정한다고 해서 당연히 안전이 지켜질 수 있는 것이 아니라 현장의 특성을 반영한 실행계획, 절차, 기준, 매뉴얼에 따른 정교한 실행이 가능할 때 안전을 확보할 수 있다. 평상시 안전관리법과 세부 실행계획, 비상대처계획 등에 의한 도상훈련과 실지훈련으로 매뉴얼이 숙달되어야만, 비상상황 발생시 매뉴얼에 의해 대처할 수 있다. 따라서 안전관리법 집행의 실효성을 제고하기 위해서는 교육훈련과정을 거쳐 법집행의 문제점과 저해요인을 심사하고 벌칙조항을 강화하여 사고 및 재난예방의 위하력을 확보하여야 한다. 특히, 대학내 방화, 테러 등 범죄자와 안전시설물 훼손 행위자에 대하여는 가중처벌 특별조항을 제정하여야 하며, 졸속입법에 의한 부실한 법집행이 발생하지 않도록 관계 전문가의 참여하에 검증과정을 거치도록 제도화하여야 한다.

현재 안전관리의 실효성의 문제를 야기하는 요인으로서는 안전 및 재난관리조직의 형식적 운영으로 조직의 역할과 책임의 부재로 인하여 발생하며, 특히 안전 및 재난관리업무를 부수적이고 기피업무로 인식하여 정책결정권한이 취약한 부서에서 안전관리업무를 총괄하는 경우에는 의사결정의 문제로 사고발생시 혼란을 가중시키며, 유명무실한 조직운영에 의한 통합조정력의 결여와 상황의 오판으로 인해 무기력하고 부적절한 능장 대응을 초래하고 결국 사고를 악화시키게 된다.

따라서 위기관리 관점에서 통합된 대학안전관리법을 입법화하여야만 현장에서 법집행의 혼란이 발생하지 않고, 위기대응의 실효성과 위하력이 확보될 수 있다. 요컨대 위기대응이 성공하기 위해서는 위기상황에서

사회적 상호작용을 지도하는 위기규범과 정부활동을 지배하는 관료규범 사이의 격차를 최소화하여야 한다 [1].

V. 결론

오늘날 대학의 안전관리를 절박한 과제로 접근해야 하는 이유는 재난관리 및 위기관리차원에서 대처함으로써 대학의 구성원을 비롯하여 시설물 및 장비, 지식 정보 및 기술자원을 안정적으로 보호하고 교육연구 역량을 극대화함으로써 글로벌 인재를 양성하고, 새로운 지식정보기술을 개발하여 사회로 공급하는 것이 대학의 사명이며, 캠퍼스안전을 위협하는 요인이 누적되고 있기 때문이다.

이를 위한 법제방안으로는 무엇보다도 그동안 연구실안전관리 중심의 안전관리 틀을 혁신하여 위기관리 차원에서 통합적인 대학안전관리법을 제정하고 안전관리시스템을 구축함으로써 안전관리 추진의 실효성을 확보하여야 한다. 다음으로 체계적이고 지속적인 안전관리를 위해 안전관리전담조직과 전문인력의 확보로 안전관리행정의 신뢰성을 제고하여야 하며, 급변하는 대학환경에 대응할 수 있도록 안전관리집행계획의 수명주기를 최소화하고 현장의 위험특성을 분석하여 반영하고 새롭게 발전시켜야 한다. 특히, 실효성을 확보하기 위해서는 위기발생이전(pre-crisis)에 위기대응팀(Crisis Response Team)을 구성하고, 위기관리계획을 수립하여 발생가능한 모든 사고에 대비한 시나리오별 대책과 어떠한 압박감속에서도 공황상태에 빠지지않고 명확히 판단할 수 있는 능력배양이 요구된다[7].

요컨대, 안전관리정책 추진에 있어서 구태의연한 부작위적 행태를 혁신하고 시대착오적 법제를 혁파하여, 적극적으로 대학의 안전장치로서 대학안전관리법을 제정하고, 제도적 장치를 통하여 대학내 각종 사고와 재해로 인한 인적, 물적, 지식정보자원의 손실을 예방하기 위한 대학안전관리시스템을 구축하는 것이 절실한 상황이다.

본 연구의 향후 과제로는 새롭게 출범한 정부의 대학

안전관리정책의 변화과정을 조사하고, 대학에 있어서의 위험인식 수준과 안전관리법 제정의 필요성에 대한 실증연구의 필요성을 과제로 남기고 있다.

참고 문헌

[1] 이재은, “위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법”, 한국정책학회보, 제9권, 제1호, pp.60-61. 2000.

[2] J. W. Petak, "Emergency Management: A Challenge for Public Administration," Public Administration Review, 45(Special Issue, Jan.) pp.3-7, 1985.

[3] 김두환, 연구실 유형별 안전관리 표준모델 및 안전교육 표준교재 개발, 과학기술부, 2006.

[4] 소방방재청, 재난연감, 2005.

[5] 행정자치부, 국가안전관리집행계획, 2007.

[6] 행정자치부, 국가안전관리집행계획, 2008.

[7] T. A. Rosemary, *Crisis Intervention and Crisis Management*, Brunner-Routledge, 2004.

[8] E. L. Zdziarski II, N. W. Dunkel, J. M. Rollo & Associates, *Campus Crisis Management*, John Wiley & Sons, Inc. 2007.

[9] <http://www.police.go.kr/infodata/index.jsp>

[10] <http://www.klaw.go.kr>

[11] <http://www.moe.go.kr/main.jsp?idx=0403010101>

[12] http://www.kipo.go.kr/kpo2/user.tdf?a=user.tml.HtmlApp&c=3002&catmenu=m03_02_01_02

[13] <http://www.fooddesk.com/news/articleView.html?idxno=548>

저자 소개

배대식(Dae-Shik Bae)

정회원



- 1983년 2월 : 충북대학교 행정학과(행정학사)
- 2004년 8월 : 충북대학교 행정대학원 행정학과(행정학석사)
- 2007년 2월 : 충북대학교 대학원 행정학과(행정학박사과정 수료)

<관심분야> : 조직관리, 위기관리정책, 인적자원관리