

전문가가 진단한 정보화법제도 쟁점과 과제- 2009-⑤

## 재난관리법제의 현황 및 개선방안

박영철(용인송담대학교 법률실무과 교수)

## 목 차

제 1 장 연구의 목적 및 필요성 .....	1
제 2 장 주요 국가의 재난관리법제 .....	3
제 1 절 미국 .....	3
제 2 절 영국 .....	19
제 3 절 일본 .....	32
제 3 장 우리나라의 재난관리법제와 문제점 .....	60
제 1 절 재난관리법체계 .....	60
제 2 절 재난관리 관련 법률의 주요 내용 .....	68
제 3 절 현행 재난관리법제의 문제점 .....	88
제 4 장 결론 - 재난관리법제의 개선방안 .....	100
<참고문헌> .....	106

## 표 목차

<표 1> 일본의 자연재해의 발생과 재해대책관련법률의 제정 등 현황	34
<표 2> 재해관련법의 개관 .....	37
<표 3> 1990년대 재난관리체계의 기본구조와 관련법령 .....	62
<표 4> 현행 재난관리 관련 주요 법률의 개관 .....	67
<표 5> 안전관리 관련 법령 및 관련부처 .....	89
<표 6> 재난·안전관리 기구부처 .....	98
<표 7> 재난 개념의 비교 .....	102

## 제1장 연구의 목적 및 필요성

1990년대 이후 우리나라는 수많은 재난에 직면하여 왔다. 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴, 강원도 고성 산불, 대구지하철 방화사건, 서해대교 교통사고, 허베이 스프리트호 충돌에 의한 기름유출·해양오염, 이천의 냉동물류 화재 참사, 송례문 화재, 동해안 산불, 태풍 루사와 매미, 1·25 인터넷 대란, 아프가니스탄 봉사단 피랍사건 등 셀 수 없이 많은 재난을 기억할 수 있다. 정부는 재난이 발생할 때마다 효과적인 재난관리체제의 구축을 약속하였지만, 끊임없이 재난이 계속되었다.

재난은 원인이나 규모와 상관없이 자연재난은 물론 인간의 행위가 원인이 되어 발생한 사고로 생활환경이 불리한 방향으로 갑작스럽게 변화하거나 막대한 인명과 재산피해로 기존의 질서와 기능이 상실되고, 사회적 파급효과가 큰 현상으로 이해할 수 있다. 본래 재난(disaster)은 홍수, 지진과 같은 대규모 천재인 자연재난을 지칭하는 것이었지만, 현대사회에 들어와서는 대규모의 인위적 사고 및 국가핵심기반체계 마비의 결과가 자연재난을 능가함에 따라 자연재난과 인적재난, 그리고 사회적 재난을 포괄하는 개념으로 사용되고 있다.

우리나라에서 재난관리가 본격화 된 것은 1995년 7월 인적 재난에 관한 종합법인 ‘재난관리법’이 제정되면서부터이다. 이 법의 제정으로 국가 및 지방자치단체의 재난관리체제가 구축되었고, 재난 발생시 긴급구조구난체계의 확립을 위한 법적 근거가 마련되었다. 그러나 많은 인명과 재산피해를 초래하는 각종 대형사고가 반복 발생함에 따라 정부차원의 근

## 2 재난관리법제의 현황 및 개선방안

본적인 제도개선 및 안전관리 시스템의 개선이 필요하였다. 국가재난관리체제를 획기적으로 개선하기 위하여 국가재난관리시스템기획단을 설치하여 “국가재난관리 종합대책”을 수립함으로써 범정부적인 재난관리기반체계를 구축하였다. 그리고 각종 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 재해 및 재난 등으로 다원화되어 있는 재난관련 법령의 주요 내용을 통합함으로써 국가 및 지방자치단체의 재난에 대한 대응관리체계를 확립하고, 각 부처에 분산되어 있는 안전관리업무에 대한 총괄조정 기능을 보강하는 등 문제점을 개선·보완하여 재난의 예방·대응·복구 및 긴급구조 등에 관하여 필요한 사항을 정리하기 위하여 2004년 3월 ‘재난 및 안전관리 기본법’이 제정되었다.

‘재난 및 안전관리 기본법’이 제정되었음에도 불구하고 아직도 많은 재난관리법률이 산재하여 있고, 각 부처간의 상충하는 이해관계로 인하여 신속하고 원활한 재난관리가 이루어지지 않은 경우가 많다. 법률의 지나친 세분화는 재난관리의 집중력을 약화시키는 결과를 초래한다. 그 결과 재난발생시 신속하고 적절한 대응이 어렵고, 복구지연으로 그 피해가 늘어날 가능성이 상존한다. 나아가 재난관리기관간에 업무들이 중첩되어 있고 개별 법률에서 재난유형·사유별로 책임기관을 달리 규정하고 있어서 지휘체계의 혼란 및 지휘권의 약화를 초래하여 ‘재난 및 안전관리 기본법’의 제정을 통하여 구축하려던 통합적 재난관리체제가 제대로 이루어지지 않고 있다.

이러한 문제점을 인식하고 통합적 재난관리체제의 구축을 위하여 이 연구에서는 우선적으로 외국의 재난관리법제 현황을 살펴본 후 우리에게 주는 시사점이 무엇인지 정확히 인식하고, 우리나라의 법제 현황을 살펴본 후 문제점이 무엇인지를 정확히 진단하여 개선방안을 도출하고자 한다.

## 제2장 주요 국가의 재난관리법제

### 제1절 미 국

#### I. 국토안보부의 창설

미국의 재난 및 안전 관리를 총괄하고 있는 부처는 ‘국토안보부’(Department of Homeland Security)이다. 국토안보부는 9·11테러 이후 각 부처에 분산되어 있던 재난관리기능을 통합하고 대테러 대응기능을 강화하기 위하여 22개 기관을 통합하여 2003년 3월에 창설되었다. 이 기관은 자연재난, 인적 재난 및 테러로부터 시민의 생명과 자유를 보장하기 위하여 모든 정부부처의 정책 및 기능을 조정할 수 있는 기관이다. 주요임무는 ① 국경과 교통시설보호, ② 태풍·홍수·테러 등 재난상황의 대비, 대응 및 복구, ③ 정보분석과 국가기반시설보호, ④ 국토안보 및 재난·안전 분야 과학기술진흥, ⑤ 화학·생물학·방사능 그리고 핵 관련 대응수단의 마련 등이다.

재난·안전관리의 1차적 책임은 주정부와 지방정부, 그리고 시설물 관리주체에게 있다. 연방정부는 주정부와 지방정부의 지원요청이 있는 경우에 한하여 지원할 수 있다. 종래 연방정부의 지원을 받기 위해 주정부 및 지방정부의 공식적 요청을 필요로 하는 제도를 ‘Pull System’이라고 한다. ‘Pull System’은 갑작스럽게 발생하는 재난에 효율적으로 대응할 수 없고, 연방정부의 지원이 필요한 곳에만 지원을 하고, 주정부는 연방정부의 지원을 조정하는 역할을 할 뿐이다. 허리케인 카트리나가 발생한 이후 주

#### 4 재난관리법제의 현황 및 개선방안

정부 및 지방정부의 요청없이도 연방정부의 개입·지원이 필요함을 인식하게 되었고, 연방정부의 비상사태대응체계를 'Push System'으로 전환할 것이 요구되었다. 국토안보부와 연방비상사태관리청은 '재난구호 및 비상사태지원법'(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act: 'Stafford Act')에 따라 연방정부를 대표하여 비상사태가 발생한 경우 관련 연방부처 및 기관을 지휘하고 전문가를 파견하여 자원을 배분하며, 주정부 및 지방정부를 지원하는 등 연방정부의 지원임무를 수행하고 있다.

## II. 연방비상사태관리청의 창설 및 개혁

### (1) 연방비상사태관리청의 창설

‘연방비상사태관리청’(Federal Emergency Management Agency: FEMA)<sup>1)</sup>은 국토안보부의 한 기관으로 미국 내에서 발생하는 테러행위를 포함한 모든 자연적·인적 재난을 예방하고, 그 피해를 경감하며, 재난에

---

1) FEMA의 명칭은 ‘연방재난관리청’ 또는 ‘연방비상사태관리청’, ‘연방긴급사태관리청’으로 불리운다. 그런데 현행 연방법률(42 U.S.C. 5122 (1))은 비상사태(emergency)와 재난(disaster)을 구별하고 있다. ‘비상사태’는 대통령의 결정에 따라 생명을 구하고 재산 및 공중보건과 안전을 보호하거나 합중국에서 발생하는 재해(catastrophe)의 위협을 경감하거나 방지하려는 주정부 및 지방정부의 노력과 역량을 보충하기 위하여 연방정부의 지원이 필요한 사건 또는 사고(occasion or instance)를 말한다. 그리고 연방법률은 재난이라는 표현 대신에 ‘대규모 재난’(major disaster)이라는 표현을 사용하고 있다. ‘대규모 재난’이란 대규모 자연재해(natural catastrophe)(허리케인, 토네이도, 태풍, 홍수(high water), 풍랑(winddriven water), 해일(tidal wave), 쓰나미, 지진, 화산폭발, 산사태, 泥流(이류, mudslide), 눈보라, 또는 가뭄을 포함한다.) 또는 대통령의 결정에 따라 손해, 손실, 고난 또는 그로 인하여 발생한 고통을 경감하려는 주정부, 지방정부 및 재난구호단체의 노력 및 유용한 자원을 보충하기 위하여 대규모 재난지원을 하기에 충분히 심각하고 중대한 손해를 야기하는 합중국내에서 발생하는 원인 모를 화재, 홍수, 또는 폭발을 말한다. 이 연구에서는 ‘emergency’는 ‘비상사태’로 ‘disaster’는 ‘재난’으로 사용하고자 한다.

대응하고 복구하기 위한 연방정부의 역할을 조정한다. ‘연방비상사태관리청’은 비록 1979년 4월 1일 대통령령<sup>2)</sup>으로 설치되었지만, 그 시작은 1803년의 의회법(Congressional Act)<sup>3)</sup>에서부터이다.

연방정부가 재난문제를 본격적으로 다루기 시작한 1930년대에 들어서이다. 이때까지 ‘복구재정공사’(Reconstruction Finance Corporation)<sup>4)</sup>는 지진 및 그 밖의 재난으로부터 피해를 받은 공공시설을 보수하고 복구하기 위한 ‘재난복구자금’(disaster loans)을 지원할 수 있는 권한을 보유하고 있었다. 1934년 공공도로국(Bureau of Public Roads)이 자연재해로 피해를 입은 고속도로와 교량에 대한 자금지원권을 보유하게 되었고, 홍수통제법(Flood Control Act)의 제정으로 연방육군공병대(U.S. Army Corps of Engineers)가 홍수통제를 할 수 있는 권한을 보유하게 되었다.<sup>5)</sup>

이후 재난지원에 대한 단편적 접근방식에 대한 비판이 제기되었고, 연방기관 사이의 긴밀한 협조가 요구되고 대통령에게 이러한 활동들을 조정할 권한을 부여하는 입법이 계속되었다. 1950년에는 재난구호법(Disaster Relief Act)이 제정되어 재해발생 전에 연방정부가 주정부 및 지방정부를 직접 지원할 수 있게 되었다. 1960년대와 1970년대초 허리케

2) Executive Order 12127.

3) 이 법은 최초의 재난입법으로 뉴햄프셔주의 소도시에서 발생한 대화재를 지원하기 위한 것으로, 이 법이 제정된 이후 허리케인, 지진, 홍수 그 밖의 자연재난에 대응하기 위하여 100개 이상의 임시법이 제정된 바 있다.

4) 본래 이 공사는 경제공황을 극복하기 위하여 경제활동에 필요한 대출을 목적으로 설립되었지만, 1939년 다른 정부기관과 통합되어 연방대출청(Federal Loan Agency)으로 전환되었다.

5) 그 결과 공병대장은 육군참모총장의 관할 하에 저수지유역에 대한 공원과 휴양시설을 건설·운영·관리하고, 신규 댐의 건설과 기존 댐의 개선을 허가하며, 육군참모총장이 댐과 저수지의 여유 유량을 사용할 수 있는 권한을 보유하게 되었다. 기태근, 재난관리에 관한 법적 연구, 호남대학교대학원 법학박사학위논문, 2008. 2, 123쪽.



## 6 재난관리법제의 현황 및 개선방안

인과 지진이 발생하였을 때,<sup>6)</sup> 주택도시개발부(Department of Housing and Urban Development: 'HUD')내에 설치된 '연방재난지원사업단'(Federal Disaster Assistance Administration)의 신속한 대응 및 복구 등이 이루어 졌다. 점차 허리케인과 지진 등 자연재해에 대한 깊은 관심을 갖게 되었고, 그 결과 1968년 국가홍수보험법(National Flood Insurance Act),<sup>7)</sup> 1974년 재난구호법<sup>8)</sup>과 같은 입법이 이루어졌다.

그런데 비상사태와 재난이 서로 분리되어 있어서 원자력발전소와 관련된 위험 및 위험물질의 운송이 자연재난과 결합되는 경우 100개 이상의 연방기관이 재난, 위험(hazard)<sup>9)</sup> 및 비상사태에 관련되어 있었다. 그 결과 주정부 및 지방정부의 차원에서 유사한 프로그램과 정책이 존재하고, 여기에 연방정부 차원의 재난구호노력이 혼합되어 매우 복잡한 양상을 지니게 되었다. 주지사협회(National Governor's Association)는 주정부 및 지방정부 차원에서 많은 기관을 줄이려고 하였고, 카터대통령에게 연방비상사태기능의 통합을 요청하였다.

비상사태관리의 통합에 대하여 카터대통령은 다음과 같은 비상사태관리업무의 통합에 관한 내용을 공표하게 된다. 첫째, 대통령 직속으로 일

---

6) 허리케인으로서는 칼라(Carla, 1962), 벅시(Betsy, 1965), 카밀(Camille, 1969), 아그네스(Agnes, 1972)가 발생하였고, 지진은 1964년 알래스카주, 1971년 남 캘리포니아주에서 각각 발생하였다.

7) 이 법에 의하여 주택소유자들이 홍수로부터 보호받을 수 있게 되었고, 지방정부(local government)의 도시배수와 홍수문제에 대한 조례제정의 근거가 마련되었다.

8) 이 법이 제정되어 플로리다주에서 뉴욕주까지 광범위한 피해를 입힌 허리케인 아그네스의 피해를 받은 개인 및 그 가족을 지원하고, '대통령 재난선언권'(Presidential disaster declarations)이 확립되었다. 또한 연방정부와 주정부의 재난계획 및 정보시스템의 중앙정부지원을 명문화했다.

9) '위험'이란 자연재해와 우발적 또는 인적 사고로 야기된 비상사태 또는 재난을 말한다(42 U.S.C. 5195a(a)(1)).

원화된 기관을 설립하고, 국내의 모든 위험, 비상사태를 총괄한다. 둘째, 자연재난뿐만 아니라 핵 공격에 대비하여 통신, 준비, 경보, 대국민 홍보 등 민방위체계를 강화한다. 셋째, 정부 각 부처의 위험관리능력강화와 각 부처별로 활용 가능한 재원에 대한 연방비상사태관리청의 조정권을 인정한다. 넷째, 주정부 및 지방정부와 연계한 연방재난경감대책을 활성화 한다.<sup>10)</sup>

카터대통령은 1979년 대통령령(Executive Order) 제12127호를 발하였다. 그 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 연방비상사태관리청을 설치하여 유사한 기능을 하는 기관을 폐지하여 그 기능을 이관하고, 둘째, 행정관리예산국의 장(Director of the Office of Management and Budget)은 상무부, 주택도시개발부 및 대통령으로부터 이관된 모든 기능을 새로운 기관에 이관할 것을 그 주요내용으로 하고 있다. 연방비상사태관리청의 설립으로 연방보험관리국(Federal Insurance Administration), 국립화재예방·통제관리국(National Fire Prevention and Control Administration), 국립기상청대비프로그램(National Weather Service Community Preparedness Program) 등이 흡수되었고, 민방위책임 또한 국방부의 ‘민방위대비청’(Defense Civil Preparedness Agency)으로부터 이관되었다. 연방비상사태관리청은 “소규모 사건에서부터 국가비상사태까지를 전방위적으로 포괄하는 지휘, 통제 및 경고 시스템“을 포함한 ‘종합비상사태관리시스템’을 개발하기 시작하였다. 설립 이후 수많은 시련 - 예를 들면, 쿠바난민위기, 드리마일섬 핵발전소 사건, 9·11 테러 등 - 을 경험하면서, 새로이 만들어진 국토안보부와 공조하여 국가안전보장 관련 비상사태까지 관리하고 있다.

10) 박덕근, “FEMA Workshop - 미국의 재해재난 관리체계”, 2003. 3. 19, 8-9쪽.

## 8 재난관리법제의 현황 및 개선방안

### (2) 연방비상사태관리청의 개혁

#### (가) 연방하원의회 특별위원회의 조사보고서

2005년 허리케인 카트리나가 지나간 후 연방의회와 연방정부는 재난 대비 및 대응에 대한 많은 비판에 직면하게 되었고, 문제점을 인식하고자 재난관리체계 전반에 대한 조사를 실시하게 되었다. 연방하원의회 특별위원회의 조사보고서에 의하면 다음과 같은 문제점이 지적되었다.<sup>11)</sup>

##### 1) 대비에 있어서 문제점

① 2004년 행하여진 ‘가상 허리케인 팸’(Hurricane Pam)의 재난대응연습이 불완전하였다.

② 국방부는 군과 민간의 합동연습에서 얻은 교훈을 실행하지 못하여 적절한 대응을 하지 못하였다.

③ 허리케인 카트리나 대응 합동부대의 참모가 합동훈련을 받지 않아 현역부대 사이의 조정이 이루어지지 않았다.

④ 육군공병대는 피해자에게 중요한 자원을 제공하였지만 허리케인 상륙전에 충분한 대비가 이루어지지 않았다.

⑤ 주정부 및 지방정부의 대비보조금의 사용목적이 테러대책에 집중되어 있었다.

⑥ 국토안보부의 대규모 대비가 허리케인 카트리나에 대응하기 위한 대비는 아니었다.

⑦ 국토안보부와 연방비상사태관리청은 허리케인 카트리나에 대응하기

---

11) 자세한 것은 土屋恵司, “アメリカ合衆國の連邦緊急事態管理廳FEMAの機構再編,”

<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/232/023201.pdf#search='FEMAの機構再編'> 참조.

에 적절한 교육을 받았지만 경험을 갖고 있는 직원이 없었다.

⑧ 연방비상사태관리청은 전국적 비상사태에 대응할 수 있는 대비가 부적절하였고, 결과적으로 연방정부의 대응도 효과가 없었다.

## 2) 대응에 있어서 문제점

① 피난이 전체적으로는 비교적 신속하게 이루어졌지만, 뉴올리언스 주에서는 늦게 이루어졌고, 연방정부와 주정부의 직원이 허리케인 상륙 후 구호활동에 참가하는 것이 늦었다.

② 국가대응계획(National Response Plan)의 중요사항이 정확하게 실행되지 않았다.<sup>12)</sup>

③ 대규모 통신피해가 발생하여 재난 대응활동, 지휘 및 통솔에 따른 상황인식기능을 대체하는 적절한 조치를 강구하지 못하였다.

④ 지휘와 통솔의 수준이 낮아 구호가 지연되었다. 통신이 두절되어 상황인식에 지장이 초래되었고, 지휘와 통솔이 마비되었으며, 요원의 훈련이 부족하였고, 자금도 거의 없었다.

## 3) 군대 대응상의 문제점

① 군대는 매우 중요한 역할을 하는데, 조정이 이루어지지 않았고, 불충분하게 이루어져 효과가 없었다.

② 허리케인 카트리나 대응합동부대, 주정부의 군사, 루이지애나주 및 미시시피주에서는 필요한 통신장치가 없었고, 현장에서는 원활한 상호운

12) 예를 들면, 대통령에게 적절한 조언이 없었고, 국립기상청이 대규모 허리케인을 예보하고, 대통령이 재난선언을 발하기 2일전에 국토안보부장관은 전국재난을 선언하려고 하였지만, 실행되지 않았다.

## 10 재난관리법제의 현황 및 개선방안

용성이 없었다.

③ 수색 및 구호작전은 크게 성공하였다. 그러나 군대, 주정부의 군사, 해안경비대 및 기타 구호조직간의 조정과 통합이 이루어지지 않았다.

### 4) 후방지원에 있어서의 문제점

① 연방비상사태관리청은 상황인식을 제대로 하지 못하였고, 후방지원 시스템은 필요한 장소에 필요할 때 생필품, 장비 및 요원의 공급·배치가 극히 곤란하여 요청에 응하지 못하였다.

② 연방정부의 지원을 요청하는 절차에 대하여 주민의 불만이 높았다.

③ 사전조달을 게을리 하였고, 급한 물자를 입수할 때 혼란상태에 빠졌으며, 사기를 당해 위험을 초래하였다.

④ 카트리나 피해전에도 연방비상사태관리청은 충분히 훈련받지 못하였고 조달전문가가 없다는 문제점을 안고 있었다. 국토안보부는 권한이 분산되어 있었고 통일적인 조직이 없었다.

### (나) 연방상원의회의 ‘국토안보·정부문제위원회’에 의한 조사보고서

이 보고서는 하원조사보고서보다 2배 가까운 분량의 보고서로 하원조사보고서가 기술하고 있는 사실과 모순되는 것이 많다. 그 주요내용은 다음과 같다.<sup>13)</sup>

1) 연방비상사태관리청을 폐지하고 대신에 국가대비·대응청(National Preparedness · Response Authority)이라는 유능하고 강력한 조직기구를

---

13) 자세한 것은 土屋恵司, “アメリカ合衆國の連邦緊急事態管理廳FEMAの機構再編,” 참조.

설치한다.

- 2) 새로운 기구에 재난 대비 및 대응에 관하여 책임을 부여한다.
- 3) 지역활동을 강화하고 연방기관과 주 사이에 조정을 하여 지역재난 초동팀을 정비한다.
- 4) 활동센터를 설치하고 재해에 대한 상황인식을 강화하며, 기관간의 조정에 대하여 운영·관리한다.
- 5) 재난관리시스템을 항상 최신으로 경신하고 유지한다.
- 6) 재난과 재해에 대한 미국의 대응을 지원하는 기능을 강화한다.
- 7) 재해에 대응하는 미국의 능력을 향상시켜야 한다.

### III. 연방비상사태관리청의 주요 개혁

#### (1) 개혁의 경과

연방 하원과 상원의 보고서를 기초로 2006년 5월경 상하 양원에는 각각 법률안이 상정되었다.<sup>14)</sup> 동시에 하원에서는 2007회계연도의 국토안보 세출예산관련법안<sup>15)</sup>이 상정되어 법률안심의과정에서 연방비상사태관리청의 개혁에 관한 규정이 예산법안에 반영되었다. 2006년 10월 4일 대통령의 서명을 받아 ‘2007회계연도국토안보부세출예산법’이 제정되었다. 이 법률은 그 제목에서 보는 바와 같이 2006년 10월 1일부터 2007년 9월말까지 2007회계연도에 있어서 국토안보부세출예산에 관한 법률이지만, 약 3분의 2 이상의 내용이 재난관리에 관한 규정(제6편)이다. 이 규정을 ‘포스트 카트리나 비상사태개혁법’(Post-Katrina Emergency Reform Act)이라고 약칭하고, 2002년 국토안보법(Homeland Security Act of 2002) 제5

14) HR5316, HR5351, SR3721.

15) HR5441.

## 12 재난관리법제의 현황 및 개선방안

편에 규정되어 있던 연방비상사태관리청의 조직기구에 관한 규정과 비상사태지원프로그램에 관한 ‘재난구호 및 비상사태지원법’의 개정규정을 중심으로 구성되었다.

연방비상사태관리청의 조직개편은 미국 역사상 최악의 자연재난이었던 2005년 8월에 발생하였던 허리케인 카트리나에 적절한 대응을 하지 못한 데 기인하고 있다. 그 결과 연방비상사태관리청의 기능을 계속적으로 유지하되, 국토안보부의 대비총국(Preparedness Directorate)의 일부기능과 관련한 조직, 직원 및 자산을 이관받아 조직을 개편하였다. 테러리즘의 위협에 직면하고 있는 지역사회를 지원하기 위하여 연방비상사태관리청에 수십억달러의 새로운 자금이 투입되었다.

### (2) 개혁의 주요 내용

#### (가) 연방비상사태관리청의 임무

연방비상사태관리청의 임무는 미국이 재난을 대비하고, 대응하며, 복구할 수 있도록 “준비된 나라”로 이끄는 것이다. 연방비상사태관리청이 창설된 이후 연방, 주정부 및 지방정부는 비상사태에 효과적으로 대응할 수 있게 되었다. 비상사태발생 전 대비(preparedness), 대응(response), 피해의 경감(mitigation), 그 후의 복구(recovery) 등 비상사태의 추이에 따라 즉시 대책을 강구하는 것이 주요 임무이고, 대책을 강구하는 체계를 ‘종합비상사태관리시스템’(comprehensive emergency management system)이라고 한다. 연방비상사태관리청의 주요 임무는 ‘대비·보호·대응·복구, 그리고 경감을 목적으로 위협에 근거한 종합비상사태관리시스템에 따라 국가를 지도하고 지원함으로써 모든 위협으로부터 생명 및 재산의 손실

을 경감하고 국가를 보호’하는데 있다.<sup>16)</sup>

#### (나) 연방비상사태관리청장의 임무

연방비상사태관리청장(administrator)<sup>17)</sup>은 첫째, 종합비상사태관리시스템의 주도적 운영, 둘째, 국가자원을 유효하게 이용하는 종합적 비상사태관리시스템의 구축을 위하여 민간부문을 포함한 관계자와 기관과의 연계, 셋째, 신속하고 효과적인 연방정부의 대응능력 개발, 넷째, 연방비상사태관리청 내부의 책무 통합, 다섯째, 지역국(Regional Office)의 설치 및 유지·관리, 여섯째, 국토안보부의 소속 기관과의 조정,<sup>18)</sup> 일곱째, 국가대응능력의 구축을 위한 지원, 일곱째, 특정 비상사태에 대응하기 위한 전략의 개발 및 실시의 조정 등과 같은 특수임무가 있다(6 U.S.C. 313(b)(2)).

#### (다) 연방비상사태관리청 조직의 유지·편입 및 보전

연방비상사태관리청의 조직은 국토안보부내의 독립조직으로 계속 유지하고, 조직을 재편하는 경우 국토안보부장관의 재량권을 배제하며, 임무변경의 경우 국토안보부장관의 재량권이 제한된다. 즉, 국토안보부장관은

16) 위험은 자연재난, 테러행위, 그 밖의 인적 재난을 포함한다. 6 U.S.C. 313(b)(1).

17) 관리청장은 재난관리 및 국토안보에 관한 확실한 능력과 지식을 가지고 있고 5년 이상 공공부문 또는 민간부문에서 행정지도 및 관리경험이 있는 자 중에서 대통령이 상원의 조언과 동의를 얻어 임명한다(6 U.S.C. 313(c)(1)(2)). 관리청장은 비상사태관리에 대하여 대통령, 국토안보회의(Homeland Security Council) 및 국토안보부장관의 조언자로서의 역할을 수행하고, 연방의회에 대하여 비상사태관리에 관한 권고를 독자적으로 행할 수 있다(6 U.S.C. 313(c)(4)).

18) 대상 기관은 해안경비대 사령관(Commandant of the Coast Guard), 세관·국경경비국장(Director of Customs and Border Protection), 이민·세관조사국장(Director of Immigration and Customs Enforcement), 전국지령센터(National Operations Center), 기타 국가안보부 내의 기관 및 관서이다.



#### 14 재난관리법제의 현황 및 개선방안

이 법 시행일 이후 제정된 법률에서 특별히 규정한 경우를 제외하고는 연방비상사태관리청의 권한, 책임이나 기능 또는 임무, 권한과 책임을 실행할 수 있는 연방비상사태관리청의 역량을 실질적으로 또는 현저하게 제한할 수 없다(6 U.S.C. 316(c)(1)). 또한 어떠한 자산, 기능, 또는 임무도 국토안보부의 어떤 기관이나 부서에 전환할 수 없다(6 U.S.C. 316(c)(2)).

##### (라) 재난 대비 및 경감 지원

대통령은 모든 기관의 서비스를 이용할 수 있는 재난대비프로그램을 정할 수 있는데, 여기에는 ① 경감, 경고, 비상사태지령, 회복(rehabilitation), 복구를 위한 재난대비계획의 준비, ② 교육 및 훈련, ③ 재난 후 비평 및 평가, ④ 프로그램의 연도별 평가, ⑤ 연방정부, 주정부 및 지방정부의 대비 프로그램의 협조, ⑥ 과학기술의 응용, ⑦ 연구와 같은 사항이 포함되어야 한다(42 U.S.C. 5131 (a)). 위험의 감소, 회피 및 경감을 포함한 재난을 대비하기 위한 종합계획 및 실행프로그램을 개발하려는 주정부에 대통령은 기술적 지원을 할 수 있고, 또한 재난피해를 받은 개인, 기업, 주정부 및 지방정부에 대한 지원 및 손해의 보전 또는 파괴된 공공 및 민간 시설 복구를 할 수 있다(42 U.S.C. 5131 (b)).

##### (마) 재난경고

대통령은 관련 연방기관이 주정부 및 지방정부의 공무원에게 재난경고를 발하기 위한 준비를 하도록 하고, 적시에 효과적으로 재난을 경고할 수 있도록 하기 위하여 주정부 및 지방정부에 기술적 지원을 할 것을 관련 연방기관에 명할 수 있다. 대통령은 재난경고를 위하여 민방위통신시스템(civil defense communication system)의 시설 또는 재난으로 위험에

빠진 정부기관 및 민간인에 대한 경고를 위하여 연방통신시스템의 시설을 연방정부, 주정부, 지방정부가 이용할 수 있도록 권한을 위임한다. 개인 또는 상업적 통신시설을 이용하는 경우에는 공무원 또는 행정기관이 계약을 체결할 권한을 위임할 수 있다(42 U.S.C. 5132). 주정부 또는 지방정부가 피해, 생명손실, 그리고 재산 피해 및 파괴를 감소시키기 위한 ‘사전재난위험경감조치’(predisaster hazard mitigation measures)를 실행하도록 지원하기 위하여 대통령은 기술적·재정적 지원을 할 수 있는 프로그램을 마련한다. 그 지원은 ① 효과적인 공공부문과 민간부문의 자연재난 위험경감협력을 지원하고, ② 자연재해의 취약성을 평가하여 개선하며, ③ 지역사회를 위한 재해경감예방조치 및 적절한 재해경감계획을 마련하기 위하여 행하여진다. 이를 위하여 재무부에 “국가사전재난경감기금”(National Predisaster Mitigation Fund)을 설치하여 지원이 필요하다고 인정하는 경우 대통령이 재무부장관에게 요청하여 기금을 사용할 수 있다(42 U.S.C. 5133).

#### (바) 대규모 재난 및 비상사태 지원 행정

대규모재난 또는 비상사태를 선언한 경우 그리고 재난 또는 비상사태의 규모가 1개 이상의 주에 걸쳐 있는 경우에 대통령은 즉시 피해지역에서 활동할 ‘연방조정관’(Federal coordinating officer)을 임명하여야 한다. 대통령이 피해를 입은 주에 지원을 할 때, 지사에게 주정부 및 지방정부의 재난지원노력을 조정하기 위하여 ‘주조정관’(State coordinating officer)의 임명을 요청할 수 있다. 연방조정관은 가장 긴급하게 필요한 구호수단에 대한 최초평가를 하고, 필요하다고 인정하면 대통령의 권한을 위임받아 출장소(field office)를 설치한다. 또한 주정부 및 지방정부, 미국 적십자사, 구세군 기타 구호 또는 재난지원단체의 활동을 포함한 구호행

## 16 재난관리법제의 현황 및 개선방안

정을 조정하고, 지방주민 및 공무원을 지원하기에 필요하다고 인정하는 기타의 조치를 할 수 있다(42 U.S.C. 5143, 5152).

대규모 재난 또는 비상사태가 발생한 경우 대통령은 피해지역에 파견할 목적으로 연방공무원으로 구성되는 비상사태지원팀을 구성한다. 지원팀은 연방조정관을 지원하는데, 최소 3개 이상의 국가대응팀을 구성하여야 하고, 국토안보법의 규정에 의하여 구성되는 ‘지역사무국 타격팀’(Regional Office strike team)을 포함한 충분한 지역대응팀을 구성하며, 연방정부의 관리책임을 충족하는데 필요한 기타 대응팀을 구성한다(42 U.S.C. 5144).

### (사) 대규모 재난지원 프로그램

대통령이 대규모재난이 발생하였음을 선언하기 위해서는 피해를 받은 주의 지사의 요청이 있어야 한다. 그 요청에 근거하여 대통령은 재난 또는 비상사태 발생을 선언할 수 있다. 요청은 주정부와 지방정부의 효과적 대응이 그 능력 범위를 벗어나 연방정부의 지원이 필요한 경우에 할 수 있고, 주지사는 주법 및 주의 비상사태계획이 정하는 바에 따라 대응조치를 하여야 한다. 그리고 재난결과를 경감하는데 사용하고 주정부와 지방정부의 지출이 적법하게 이루어지고 있는지를 보증하기 위하여 주정부와 지방정부의 자원의 성질 및 양에 관한 정보를 정리하여야 한다(42 U.S.C. 5170).

대규모 재난을 선언한 경우 대통령은 권한과 자원 - 인력, 장비, 설비, 시설, 그리고 관리·기술·자문 서비스 - 을 이용할 것을 연방기관에 명할 수 있고, 모든 재난구호지원, 연방기관, 민간단체, 주정부 및 지방정부가 제공하는 모든 재난구호지원을 조정할 수 있다(42 U.S.C. 5170a). 지원

은 대통령의 명령에 따라 연방기관은 대규모재난에 의하여 야기된 생명 및 재산에 대한 즉각적 위협을 극복하는데 필요한 지원을 한다. 지원의 내용은 우선 연방정부의 자원 - 장비, 설비, 시설, 인력 및 기타 자원 - 을 주정부와 지방정부가 이용하거나 임차하여 사용하도록 한다. 그리고 약품, 의료장비, 음식물 및 기타 소비재를 지원하고, 공유 또는 사유 토지 또는 수역에 대하여 생명을 구하고 재산 또는 공중보건 및 안전을 보호하고 보전하기 위한 조치를 하며, 주정부 또는 지방정부 또는 비영리 민간시설의 소유자 또는 운영자에게 기부한다. 연방정부는 지원비용의 75% 이상을 지원하여야 한다(42 U.S.C. 5170b(a)(b)).

#### (아) 비상사태지원프로그램

비상사태도 대규모재난의 선언방식과 동일하다(42 U.S.C 5191). 비상사태를 선언한 때 대통령은 연방기관에 권한과 자원의 이용을 명할 수 있는데, 그 목적은 주와 지방의 비상사태 지원 노력을 지원하여 생명을 구하고, 재산, 공중보건 및 안전을 보호하며 예방적 소개(precautionary evacuation)와 같은 재난으로부터의 위협을 경감하거나 회피하는 것을 목적으로 한다. 대통령은 모든 재난구호지원을 조정하고, 주정부 및 지방정부에 기술적·자문적 지원을 할 수 있다. 그 지원은 연방기관을 통하여 이루어지는데, ① 본질적 지역사회서비스의 실천, ② 위험 또는 재난 경고의 공표, ③ 공중보건 및 안전정보, ④ 보건 및 안전 조치 대책, ⑤ 공중보건 및 안전에 대한 긴급한 위협의 관리, 통제, 그리고 감소에 대하여 지원한다(42 U.S.C. 5192). 지원비용의 75% 이상을 연방이 지원하여야 하는데, 비상사태별로 5백만불을 넘을 수 없다. 그렇지만 계속적 비상사태 지원이 즉시 요구되고, 생명, 재산, 공중보건 또는 안전에 대해 계속적이고 급박한 위협이 있으며, 필요한 지원이 적시에 제공되지 못하는 경우에

## 18 재난관리법제의 현황 및 개선방안

는 예외적으로 초과하여 지원할 수 있다(42 U.S.C. 5193).

### 7) 비상사태대비

‘비상사태대비’란 일반시민을 위하여 위험의 결과에 대비하거나 최소화하거나 또는 위험에 의하여 야기된 급박한 비상사태상황을 처리하고, 위험에 의하여 파괴되고 손상된 필요 설비 및 시설의 수리 또는 복구를 실시하기 위하여 입안되거나 실시된 활동 및 조치를 말한다(42 U.S.C. 5195a(a)(3)). 비상사태대비의 책임은 연방정부와 주정부에 공동 책임이 있다. 연방의회는 비상사태대비를 목적으로 연방정부와 주정부가 공동으로 설립한 조직구조가 재해피해지역의 국민을 구호하고 지원하기 위하여 이용될 수 있음을 인정하고 있다. 연방정부는 필요한 명령, 조정 및 지침을 발할 수 있고, 모든 재해에 대한 종합적 비상사태대비시스템을 구축할 수 있는 지원을 할 수 있다(42. U.S.C. 5195).

비상사태를 대비하기 위하여 연방비상사태관리청장은 연방대응계획 및 프로그램을 준비하고 지원하며 지휘한다. 계획 및 프로그램은 주정부와 공동으로 준비하여야 하는데, 생명 및 재산을 보호하는 데 필요한 비상사태대비조치를 연구하고 개발하여야 한다. 또한 비상사태대비 훈련프로그램을 마련하여 실행하고, 비상사태대비 정보를 보급하여야 하며, 테러리즘, 재난, 그리고 비상사태대비협정(emergency preparedness compacts)의 개발을 지원하는 프로그램을 마련하여야 한다(42 U.S.C. 5196).

## 제2절 영 국

### I. 재난관리법제의 변천

#### (1) 긴급권법

영국의 재난관리는 비상사태 발생시 정부의 대응을 법제화한 1920년 긴급권법(Emergency Powers Act)에서 시작되었다. 긴급권법에 영국민들이 관심을 갖게 된 것은 1973년 11월에 발해진 제5차 국가비상사태를 선언하면서부터이다.<sup>19)</sup> 긴급권법의 제정 논의가 시작된 것은 1차 세계대전이 발발하기 전이었다. 전쟁이 발발하자 나폴레옹전쟁 이후 최초로 국가비상사태가 선언되었고, 의회는 1914년에 ‘국토방위법’(Defence of the Realm Act: ‘DORA’)을 제정하였다. 이 법은 ‘공공의 안전 및 국토방위를 보장’하기 위하여 규칙제정권을 정부에 부여하는 규정을 두고 있었다. 많은 규칙들이 제정되었지만 그 내용은 매우 우스운 것이었다. 예를 들면, 개 품평회(dog-show)를 금지하거나 여배우들에 대한 코카인 공급을 금지하거나, 유언비어를 유포한 자에 대하여 징역 6월에 처하는 등의 규칙이 제정되었다. 많은 사람들이 이의를 제기하였고 법정에서 정부는 패소하였다. 점차 국토방위법에 의하여 제정된 규칙들은 국민으로부터 반감을 갖게 되었고, 무효를 주장하였지만, 정부는 계속해서 이 권한을 보유하고자 하였다.

1919년 ‘비상사태의 경우 지역사회의 보호를 위하여 예외적 규정을 할 수 있다.’는 내용의 긴급권법안이 제안되었다. 정부는 대규모 파업, 소요

19) 당시 토리당 정권은 집권 3년 동안 5회에 걸쳐 긴급권을 발동하였는데 영국 역사상 그 유례를 찾기 어렵다.

## 20 재난관리법제의 현황 및 개선방안

및 혁명전 상황이 발생한 경우 특별한 제재를 할 수 있는 권한을 보유하게 되었다. 이 법에 의하면 ‘국가의 핵심 서비스가 위협받는 경우’ 군주가 비상사태를 선언할 수 있도록 하였고, 일련의 규칙을 제정할 수 있으며, 질서를 회복하기 위하여 국왕이 필요하다고 추정하는 권력과 의무를 보유한다. 한 번 입안된 규칙은 형식적이지만 의회에 의하여 제정되어야 했고 거의 매달 개정되어야 했다. 결과적으로 행정부에 모든 권력이 집중되었고, 의회의 통제는 형식적이어서 행정부가 법률을 개정하거나 그 효력을 정지할 수 있는 권한이 있어서 독재가 성립되었다. 단지 첫째, 선전포고가 된 경우를 제외하고는 어떤 규칙도 강제적 병역 또는 산업체근무를 도입할 수 없고, 둘째, 파업에 참여한 것이 범죄일 수 없으며, 셋째, 형사사건에서 실정절차를 개정할 수 없다는 제한만이 존재할 뿐이었다.<sup>20)</sup>

1964년 긴급권법이 개정되었는데, 그 주요내용은 첫째, “발생하였거나 발생할 우려가 있는 경우”라는 규정을 하여 비상사태의 선언을 정당화할 수 있는 원인을 확대하였다. 둘째, 농업 등 국가적으로 중요한 근로에 군대를 이용할 수 있도록 한 1939년의 방위규칙(Defence Regulation)의 규정을 채택하였다.<sup>21)</sup>

### (2) 평화시 시민보호법과 시민비상대비법

1986년 외국의 적대적 공격과는 관련없는 비상사태 및 재난과 관련하여 민방위자원을 지방정부가 이용할 수 있도록 하기 위하여 ‘평화시 시민보호법’(Civil Protection in Peacetime Act)이 제정되었다. 이 법에서 ‘민

20) <<http://www.statewatch.org/news/2003/jun/23bcivil.htm>>.

21) 1920년 긴급권법이 제정된 이후 총 11회의 비상사태가 선포된 바 있다.  
<<http://www.statewatch.org/news/2003/jun/23acivil.htm>>.

방위자원'(civil defence resource)이라 함은 지방정부와 관련하여 인력, 부동산, 장비, 서비스 및 시설 등 민방위를 목적으로 기관이 유지·제공·이용 또는 보유하는 모든 자원을 의미한다(Sec. 1(2)). 생명 또는 재산의 파괴 또는 위험 등 비상사태 또는 재난이 발생하거나 급박하거나 또는 그런 비상사태나 재난이 발생할 우려가 있다는 합리적 근거가 있거나 지방정부가 모든 지역 또는 일부 지역, 모든 주민 또는 일부 주민에게 피해를 줄 수 있다는 의견이 있는 경우에 행정기관은 민방위자원을 사용할 수 있다(Sec. 2(1)).

2004년 '시민비상대비법'(Civil Contingencies Act)이 제정됨으로써 1948년과 1950년의 민방위법(Civil Defence Act)이 폐지되었다. 민방위법은 지방차원에서 시민을 보호하기 위한 것으로 오로지 지방정부, 경찰기관 및 소방기관만 관계되었다. 시민비상대비법은 3부로 구성되어 있는데, 제1부는 비상대응 및 비상대비와 관련한 지방차원의 시민보호 규정을, 제2부는 1920년의 긴급권법을 개정하여 새로운 긴급권을 규정하고 있다. 제3부는 적용범위 및 폐지법률, 그리고 이 법의 제명을 규정하고 있다.

제1부의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, '비상사태'(emergency)라는 개념을 도입하여 현행 민방위법에서 정하고 있는 사안들 - 전쟁 또는 외국의 침략 - 은 물론 테러리즘을 포함한다. 둘째, 지방정부 - 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 - 에 비상사태발생 위험을 평가하고 이에 대응할 계획을 준비할 의무를 부과하는데, 그 의무는 지방정부 이외에 그 기능이 해상 및 연안의 비상사태에 대응하여야 하는 기관까지 확대된다. 셋째, 시민보호의무와 관련하여 지방정부와 협조하고 정보를 제공하여야 할 의무를 부과하는 메카니즘을 규정하고 있다. 넷째, 장관(Minister of the Crown)은 지방정부에 비상사태를 예방하고, 비상사태의 피해를 감



## 22 재난관리법제의 현황 및 개선방안

소·통제 또는 경감할 목적으로 기능할 것을 요구할 수 있다.

제2부의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 1920년의 긴급권법에 따라 여왕은 비상사태를 선언할 수 있고, 비상사태를 처리할 규칙을 제정할 수 있다. 그리고 긴급권을 행사하기 전에 음식, 음용수, 연료, 점화물(light) 또는 운송수단의 공급 또는 배분에 관여할 수 있다. 둘째, 1920년과 1926년의 긴급권법을 폐지하고 여왕에게 규칙제정권을 부여하였다. 그리고 비상사태규칙에 포함되어야 하는 규정을 구체적으로 규정하고 있고, 남용을 방지하기 위한 제도적 장치도 두고 있다.

## II. 시민비상대비법의 주요 내용

### (1) 비상사태의 의미

‘비상사태’란 영국 내에서 인간복지, 환경에 중대한 피해를 초래할 수 있는 사건 또는 상황, 영국의 안보에 중대한 피해를 초래할 수 있는 전쟁 또는 테러리즘을 말한다(Sec. 1(1)). 여기에서 제2부의 비상사태는 발생장소가 ‘영국 또는 지역 또는 지방’(United Kingdom, or in Part or region)이라는 점에서 차이가 있다. 그런데 이러한 사건 또는 상황은 영국 내 또는 영국 외에서 발생할 수 있다(Sec. 1(5)).

‘인간의 복지에 피해를 초래할 수 있는 사건 또는 상황’에는 인명손실, 인간의 질병 또는 상해, 노숙, 재산피해, 금전·음식·음용수·에너지·연료 공급의 중단, 통신시스템의 두절, 운송시설의 중단, 보건 관련 서비스의 중단을 야기하거나 야기할 수 있는 것을 포함한다. ‘환경에 중대한 피해를 초래할 수 있는 사건 또는 상황’에는 생물학적, 화학적 또는 방사능

물질에 의한 토양, 음용수, 또는 공기의 오염, 동식물 생태계의 파괴 또는 단절을 포함한다(Sec. 1(2)(3)).

장관은 비상사태에 해당하는 경우에는 명령으로 특정 사건 또는 상황을 처리할 수 있다. 또한 사건 또는 상황이 열거된 공급, 시스템, 시설 또는 서비스의 중단을 포함하거나 야기하는 경우에는 인간복지에 피해를 초래할 수 있는 사건 또는 상황의 목록을 개정하여 이를 처리할 수 있다(Sec. 1(4)).

## (2) 비상사태관리

영국에서 비상사태관리는 제1차 책임기관(Category 1 Responder)과 제2차 책임기관(Category 2 Responder)이 수행한다. 이들 기관은 장관과 스코틀랜드 장관이 명령으로 추가, 삭제, 또는 이전할 수 있다(Sec. 13). 각 기관은 시민비상대비법에 따라 자신의 기관을 보호할 책임이 있고, 다른 기관과 정보를 공유하는 비상사태 기획관(emergency planning officer)<sup>22)</sup>을 보유하고 있다. 법률준수 여부는 정기적으로 조사 또는 훈련을 통하여 계획을 심사하여 판단한다. 제1차 책임기관은 비상사태와 관련하여 국민에게 경고하고 통지할 책임이 있고, 궁극적으로 지방정부는 지역기업에 계속적 경제활동을 위한 정보를 제공하여야 한다. 또한 서로 다른 비상대응기관(emergency services) 간 그리고 전기회사 등과 같이 비상사태에서 역할은 하지만 비상대응기관이 아닌 기관과 정보를 공유하고 협조하여야 할 법적 의무가 있다.

22) 종종 시민보호관(civil protection officer), 시민비상대비관(civil contingencies officer), 위기관리관(risk manager) 등으로도 불리운다.

## 24 재난관리법제의 현황 및 개선방안

### (가) 제1차 책임기관

제1차 책임기관에는 지방정부, 비상대응기관, 보건기관, 기타 기관으로 분류할 수 있다. 지방정부는 기업과 시민단체에 대하여 ‘경제활동 계속관리계획’(Business Continuity Management; ‘BCM’)<sup>23)</sup>을 세워 비상안전관리를 시행하고 있다.

#### ① 지방정부(Sch. 1, para. 1-2, 13)

- ▶ 잉글랜드 - 주의회(county council), 군의회(district council), 런던자치구의회(London borough council), 런던시의회(Common Council of the City of London), 실리제도의회(Council of the Isles of Scilly)
- ▶ 웨일즈 - 주의회, 자치구의회(county borough council)
- ▶ 스코틀랜드 - 모든 지방의회

#### ② 비상대응기관(Sch. 1, para. 3-4, 14-16)

- ▶ 1996년 경찰법 제101조 제1항의 규정에 의한 경찰최고책임자(chief officer of police),<sup>24)</sup> 북아일랜드 경찰청(Police Service)의 경찰청장, 영국교통경찰서장(Chief Constable British Transport Police Force)
- ▶ 2004년 소방·구조법(Fire and Rescue Services Act) 제1조의 규정에 의한 소방 및 구조기관<sup>25)</sup>

23) BCM은 비상사태가 발생한 경우 즉시 각 기관의 주요활동이 중단되지 않고 계속적으로 시행될 수 있고, 궁극적으로는 정상적으로 복구될 수 있도록 조직화한 비상대비계획의 한 부분이다. 모든 재난안전 책임기관은 이 계획을 수립하고 이에 따른 연습을 하여야 한다. 한국지방자치학회, 주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구, 2008. 12, 98쪽.

24) 경찰최고책임자는 경찰서장(chief constable), 대도시경찰은 경찰총감(Commissioner of Police of the Metropolis), 그리고 런던경찰청은 런던시경찰총감(Commissioner of Police for the City of London)을 말한다.

25) 잉글랜드에서는 주의회, 군의회, 런던시 소방응급기획청(London Fire and Emergency

- ▶ 스코틀랜드 - 경찰서장, 소방기관,<sup>26)</sup> 스코틀랜드 구급차서비스위원회

③ 보건기관(Sch. 1, para. 5-10, 17)

- ▶ 구급차서비스, 사고 및 응급 관련 병원 수용시설 및 서비스, 웨일즈의 공중보건 관련 서비스를 제공하는 국민건강보험재단(National Hospital Service trust)
- ▶ Primary Care Trust
- ▶ 지역보건위원회(Local Health Board), 건강보호청(Health Protection Agency), 특수건강청(Special Health Authority), 항만보건청(port health authority)
- ▶ 스코틀랜드 보건위원회

④ 기타 (Sch. 1, para. 11-12)

- ▶ 환경청
- ▶ 해상 및 해안 비상사태 대응 기능을 담당하는 국무장관
- ▶ 스코틀랜드 환경보호청

(나) 제2차 책임기관

제2차 책임기관은 ‘공공시설, 교통, 보건·안전’에 종사하는 자를 말하고 1차 책임기관을 지원한다.

---

Planning Authority), 대도시 소방·민방위청, 실리제도의회가 소방구조기관이다. 웨일즈에서는 주의회와 자치구의회가 소방구조기관이다(소방·구조법 제1조 제2항·제3항).

26) 소방기관은 의회, 합동위원회(joint board)를 의미한다.

## 26 재난관리법제의 현황 및 개선방안

### ① 공공시설(Sch. 1, para. 19-22, 30-33)

- ▶ 송전면허·배전면허·상호접속면허(interconnector license) 보유자, 상수도사업자(water undertaker), 하수도사업자(water sewerage undertaker), 공중가스공급(public gas supplier)면허보유자, 공중전기통신망 제공자

### ② 교통(Sch. 1, para. 23-28, 34-37)

- ▶ 철도법 제8조에 의한 면허(passenger licence, network licence, station licence, light maintenance depot licence)보유자, 런던교통주식회사 및 런던지하철주식회사, 항공기 조종사, 항만청(harbour authority), 국무장관

### ③ 보건 및 안전(Sch. 1, para. 29, 38)

- ▶ 위생안전위원회사무국(Health and Safety Executive), 스코틀랜드의 Common Services Agency

### (3) 비상대비계획

비상대비계획과 관련하여 제1차 책임기관은 다음과 같은 의무가 있다. 첫째, 비상사태발생의 위험을 평가하고, 그 기능을 수행하는데 필요하거나 적절한 비상사태의 위험을 평가하여야 한다. 둘째, 적절하게 수행될 수 있는 한 비상사태가 발생한다고 하더라도 책임기관이 계속해서 그 기능을 수행하는 것을 보장하기 위한 계획을 유지하여야 한다. 셋째, 비상사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 책임기관이 비상사태를 방지하고, 그 피해를 감소·통제·경감하며, 비상사태와 관련된 다른 조치를 반드시 취하거나 취할 필요가 있도록 하기 위한 계획을 유지하여야

한다. 넷째, 평가결과 또는 계획에 새로이 추가되거나 수정되어야 할 사항이 있는지 고려하여야 한다. 다섯째, 비상사태를 방지하고, 그 피해를 감소·통제·경감하며, 비상사태와 관련된 다른 조치를 반드시 취하거나 취할 필요가 있다면, 평가결과 또는 계획의 전부 또는 일부를 공표하여야 한다. 여섯째, 비상사태가 발생할 우려가 있거나 발생한 경우 국민에게 경고하고, 정보 및 권고사항을 제공하기 위한 조치를 유지하여야 한다 (Sec. 2 (1)).<sup>27)</sup>

비상사태가 책임기관의 기능수행을 현저하게 방해할 우려가 있는 경우, 비상사태를 예방하고 비상사태의 피해를 감소·통제·경감하기 위한 조치를 반드시 취하거나 취할 필요가 있다고 고려할 수 있는 경우, 그리고 자원의 재배치 또는 부가자원의 취득 없는 조치를 취할 수 없는 경우에 제1차 책임기관의 의무는 그대로 유지된다(Sec. 2(2)).

장관과 스코틀랜드의 장관은 제1차 책임기관의 의무범위와 의무이행방식에 대한 규칙을 정하여야 한다. 그 규칙에는 ① 제1차 책임기관의 의무 이행여부와 관련한 비상사태의 종류, ② 열거된 상황 또는 열거된 사안과 관련한 의무불이행의 허용 또는 요구, ③ 의무이행의 시기, ④ 의무 이행 전 또는 그 과정 중에 열거된 책임기관과 협의하여야 하는 책임기관, ⑤ 주의회의 구역 내에서 군의회를 대신한 주의회의 의무이행 허용 또는 요구, ⑥ 책임기관에 의하여 열거된 의무이행의 범위와 방식에 대한 협력의 허용, 요구 또는 금지, ⑦ 열거된 의무이행의 범위와 방식에 대한 협력의 허용, 요구 또는 금지, ⑧ 제1차·제2차 책임기관 - 스코틀랜드의 제1

27) 이를 위반하는 경우에는 장관, 스코틀랜드 장관, 그리고 제1차·제2차 책임기관은 고등법원(High Court) 또는 민사공소원(Court of Session) - 스코틀랜드의 경우에는 민사공소원에 한한다 - 에 소를 제기할 수 있다(Sec. 10, 11).

## 28 재난관리법제의 현황 및 개선방안

차·제2차 책임기관을 제외한다. - 이 의무이행과 관련하여 열거된 범위와 방식에 따른 제1차 책임기관 - 스코틀랜드의 제1차 책임기관을 제외한다. - 과의 협력 허용 또는 요구, ⑨ 제1차·제2차 책임기관 - 스코틀랜드의 제1차·제2차 책임기관을 제외한다. - 이 의무이행과 관련하여 청구뿐만 아니라 그 밖에 열거된 상황에서의 정보제공의 허용 또는 요구, ⑩ 제1차 책임기관이 평가의무를 이행하는데 열거된 다른 책임기관의 결과물 채택 또는 의존의 허용 또는 요구, ⑪ 책임기관이 계획에 유지하는데 있어서 비영리기관의 활동 고려 허용, ⑫ 계획에 담길 세부사항의 범위, 정도에 대한 규정, ⑬ 계획에 훈련 이행에 대한 규정의 강제, ⑭ 계획에 임원 또는 그 밖의 인원의 훈련에 관한 규정의 강제, ⑮ 다른 책임기관과의 조정 허용, ⑯ 장관, 스코틀랜드 장관(Scottish Ministers), 웨일즈의 국민의회, 북아일랜드의 기관, 그 밖에 열거된 기관에 대한 기능 부여, ⑰ 그 밖의 규정에도 불구하고 효력을 갖는 규정, ⑱ 열거된 책임기관 또는 열거된 상황에 따라 점진적으로 적용하는 규정, ⑲ 책임기관 또는 상황마다 서로 다른 규정 등을 규정할 수 있다(Sec 2(5)).

제1차 책임기관 중에서 지방정부는 비상사태가 발생한 경우 지속적인 경제활동을 위한 조치의 수립과 관련하여, 그리고 비영리단체의 계속적 활동을 위하여 국민에게 통고하고 지원할 의무가 있다(Sec. 4(1), Sch. 1, para. 1, 2, 13). 장관은 제1차 책임기관 중 지방정부와 관련하여 이와 같은 의무의 범위 및 의무이행방식에 관한 규칙을 정할 수 있다(Sec. 4(2), (3)). 규칙은 특히 지방정부에 권고 또는 지원에 대한 책무를 인정하고, 규칙에 일정한 사항을 반드시 규정하도록 조항을 두어야 한다(Sec. 4(4)). 특히 권고 또는 지원에 대한 책무는 권고 또는 지원의 직접비용 및 권고 또는 지원의 제공과 간접적으로 관련되는 비용의 합리적 부담액의 총계를 넘을 수 없다(Sec. 4(5)).

#### (4) 시민의 보호

장관 또는 스코틀랜드장관은 명령으로 제1차 책임기관에 비상사태의 발생을 방지하고, 비상사태의 피해를 감소·통제·경감하며, 비상사태와 관련한 조치를 하기 위한 기능수행을 요구할 수 있고, 책임기관은 명령을 준수하여야 한다. 명령에는 ① 제1차 책임기관으로 열거된 책임기관과의 협의, ② 열거된 범위 및 방식에 따른 협력 또는 위임의 허용, 요구 또는 금지, ③ 제1차·제2차 책임기관 - 스코틀랜드의 제1차·제2차 책임기관을 제외한다. - 은 명령에 따른 의무와 관련하여 제1차 책임기관 - 스코틀랜드의 제1차 책임기관을 제외한다. - 과의 협조 허용 또는 요구, ④ 제1차·제2차 책임기관 - 스코틀랜드의 제1차·제2차 책임기관을 제외한다. - 은 명령에 따른 의무와 관련한 정보 제공의 허용 또는 요구, ⑤ 장관, 스코틀랜드 장관, 웨일즈의 국민의회, 북아일랜드의 기관 그 밖에 열거된 기관에 대한 기능 부여,<sup>28)</sup> ⑥ 일반적으로 열거된 사람 또는 열거된 상황에서만 적용하는 규정, ⑦ 책임기관 또는 상황마다 서로 다른 규정 등을 둘 수 있다(Sec. 5).

장관 또는 스코틀랜드 장관은 제1차·제2차 책임기관이 열거된 다른 책임기관의 신청에 따라 정보의 공개를 강제 또는 허용하는 규칙을 제정할 수 있는데, 이 규정은 비상사태의 경우에만 제정할 수 있다. 장관 등은 규칙에 따른 기능수행에 대하여 책임기관에 대하여 지침을 발할 수 있으며, 책임기관은 규칙을 준수하고 지침을 고려하여야 한다(Sec. 6).

만일 시간적 여유가 없는 급박한 사태가 발생하여 명령이나 규칙을 제

---

28) 기능은 재량을 행사할 권력 또는 의무이다.



정할 수 없는 경우에는 서면지시(writing direction)의 형식으로도 할 수 있는데, 지시의 유효기간은 지시가 있는 날부터 21일이 지나면 그 효력이 상실한다(Sec 7, 8). 장관 또는 스코틀랜드 장관은 제1차·제2차 책임기관이 의무이행을 위하여 행한 조치에 대한 정보를 제공하거나 조치를 취하지 않은 이유를 설명할 것을 요구할 수 있다. 이 경우에 그 기간과 양식을 열거할 수 있다(Sec. 9). 정보공개에 관한 명령 또는 규칙에는 시기(timing), 정보제공양식, 정보수령방법, 정보저장, 정보처리에 대한 규정을 두어야 한다(Sec. 12).

#### (5) 비상사태규칙

여왕은 추밀원령(Ordin in Council)으로 비상사태규칙을 제정할 수 있는데, 다음과 같은 조건을 충족하여야 한다. 첫 번째 조건은 비상사태가 발생하였거나, 발생하고 있거나 발생하려고 하여야 한다. 두 번째 조건은 비상사태의 양상 또는 피해를 방지, 통제 또는 경감하기 위한 규정을 하기 위하여 필요하여야 한다. 세 번째 조건은 두 번째 조건의 규정 필요성이 긴박하여야 한다. 특히 ① 실정법이 중대한 지체(serious delay)<sup>29)</sup>의 위험이 없음에도 신뢰할 수 없는 경우, ② 중대한 지체의 위험없이 실정법을 신뢰할 수 있는지를 확정하는 것이 불가능한 경우, ③ 실정법이 부적당하게 효과적일 경우에는 규칙의 제정이 필요하다(Sec. 21). 규칙을 발하는 경우 규칙을 제정한 자는 ① 비상사태의 성격을 상세히 설명하고, ② 규칙을 발할 수 있는 조건을 충족하며, ③ 비상사태의 피해를 방지, 통제 또는 경감할 목적으로 하는 규정을 하고 있고, ④ 규칙의 효과가 비상사태의 양상 또는 피해와 균형을 맞추고 있다는 등의 사실을 서문에서

29) 중대한 손해를 야기하거나 중대한 손해의 방지, 통제 또는 경감을 방해하는 지체를 말한다(Sec. 20(4)).

밝혀야 한다(Sec. 20(5)).

비상사태규칙에는 ① 인간의 생명·건강 또는 안전의 보호, ② 인간질병 또는 상해의 치료, ③ 재산 보호 또는 복구, ④ 금전, 음식물, 음용수, 에너지 또는 연료의 공급 보호 또는 복구, ⑤ 통신시스템의 보호 또는 복구, ⑥ 운송시설의 보호 또는 복구, ⑦ 보건관련 서비스 시설의 보호 또는 복구, ⑧ 은행 또는 기타 금융기관 활동의 보호 또는 복구, ⑨ 토양, 음용수, 또는 공기오염의 방지, 저지 또는 감소, ⑩ 동식물 생태계 파괴 피해의 방지, 감소, 또는 경감, ⑪ 의회활동의 보호 또는 복구, ⑫ 공공기능활동의 보호 또는 복구의 목적을 충족하는 규정이 있어야 한다(Sec. 22(2)).

비상사태규칙은 효력이 발생하는 영국의 지역(Parts) 또는 지방(region)을 반드시 명시하여야 하고, 국민에게 병역을 강제하거나 강제할 수 없고, 파업 또는 기타 산업활동의 참여를 금지할 수 없다. 그리고 1998년에 제정된 인권법(Human Rights Act)과 시민비상대비법 제2부는 개정할 수 없다(Sec. 23(2)(3)(5)). 비상사태규칙은 제정된 날부터 30일이 경과하거나 규칙으로 30일 이내의 범위에서 유효기간을 정하여야 하며, 그 기간이 경과하면 실효된다. 그렇지만 새로운 규칙을 제정할 수 있고, 실효 전 규칙에 따른 것에는 아무런 영향을 미치지 못한다(Sec. 26). 비상사태규칙은 효력을 발생하는 즉시 의회에 제출하여야 하고, 각원이 결의안을 의결하지 않는 경우 그 때부터 7일이 경과하면 실효된다. 결의안에는 해당 규칙의 효력을 정지하거나 개정을 할 수 있다(Sec. 27).

## 제3절 일 본

### I. 자연재해와 법률

일본은 위치, 지형, 지질, 기상 등의 자연조건상 지진, 태풍, 호우, 화산 분화 등에 의한 재해 발생이 쉽다. 특히 지진, 화산활동이 활발한 환태평양화산대에 위치하여 지진의 발생횟수와 활화산의 분포수도 높은 편이다. 매년 일본에서는 자연재해가 빈번하게 발생하여 많은 인명과 재산을 잃고 있다. 1950년대에 대형태풍과 대규모 지진이 발생하여 수천명의 사람이 사망하고 피해가 많이 발생하였다. 점진적으로 재해방지체제를 정비·강화하고, 국토보전을 추진하며, 기상예보를 향상하고, 재해정보의 전달수단을 충실하게 하는 등의 노력의 결과 재해대응능력이 향상되었다. 그 결과 재해에 대한 취약성을 경감하고 자연재해에 의한 피해가 점차 감소하였다. 그럼에도 불구하고 1995년 한신(阪神)·아와지(淡路)대지진이 발생하여 6,400명 이상이 희생되었고, 2004년 10개의 태풍이 상륙하여 전국적으로 큰 피해가 발생하였다. 10년 이내에 대규모지진 발생 가능성이 지적되고 있고, 자연재해가 국가의 안전 및 안보를 위협하고 있다.

일본의 재해대책관련법률은 대규모 자연재해와 사고가 발생한 이후 그 경험을 토대로 새로운 대책을 수립하고 개선하기 위하여 제정 또는 개정되어 왔다. 재해대책관련법률이 본격적으로 제정된 것은 1946년 난카이(南海)지진이 발생한 이후부터 시작된다. 1947년 ‘재해구조법’이 재해대책 관련 법률로는 최초로 제정되었고, 1948년 ‘수방법’(水防法)이 제정되었다. 1948년 후쿠이(福井)지진발생 이후 1950년에는 ‘건축기본법’이 제정되었고, 1959년 이세완(伊勢灣)태풍 이후 1960년부터 연차적으로 ‘치산치수긴급조치법, 재해대책기본법, 격심재해에 대처하기 위한 특별재정원조 등에

관한 법률' 등이 제정되었다. 이후 2005년 니가타(新潟)현 나카고에(中越) 지진이 발생한 이후 '건축물 내진개수의 촉진에 관한 법률, 수방법, 토사 재해경계구역 등에 있어서 토사재해방지대책의 추진에 관한 법률'이 일부 개정되었다(<표 1> 참조).

<표 1> 일본의 자연재해의 발생과 재해대책관련법률의 제정 등 현황

자연재해		재해대책관련법률		방재계획·체제 등	
발생연도	재해명	제정 등 연도	법률명	성립연도	내용
1946	난카이(南海)지진	1947	재해구조법		
		1949	수방법(水防法)		
1947	후쿠이(福井)지진	1950	건축기준법		
1959	이세완(伊勢灣)태풍	1960	치산치수긴급조치법 (治山治水緊急措置法)		
		1961	재해대책기본법	1961	방재의 날 창설
		1962	격심재해(激甚災害)에 대처하기 위한 재정원조 등에 관한 법률	1962	중앙방재회의설치
				1963	방재기본계획
1961	대설	1962	대설지대대책특별조치법		
1964	니가타(新潟)지진	1966	지진보험에 관한 법률		
1973	사쿠라지마(櫻島)분화	1973	활화산주변지역의 피난시설 등의 정비 등에 관한 법률 (활화산대책특별조치법(1978))		

1976	동해지진발생가능성의 연구발표 (지진학회)	1978	대규모지진대책특별조치법	1979	(동해지진)지진방재기본계획
		1980	지진방재대책강화지역의 지진대책긴급정비사업에 있어서 국가의 재정상의 특별조치에 관한 법률		
1978	미야기(宮城)현 오키(沖)지진	1981	건축기준법 일부개정		
1995	효고(兵庫)현남부지진 (한신·아와지 지진)	1995	▶지진방재대책특별조치법 ▶건축물내진개수축진에 관한 법률 ▶재해대책기본법(일부개정) ▶대규모지진대책특별조치법(일부개정)	1995	▶방재기본계획전면수정 ▶방재와 자원봉사의 날 창설
		1996	특정비상재해피해자의 권리이익의 보전 등을 도모 하기 위한 특별조치에 관한 법률		
		1997	밀집시가지 방재가구정비축진에 관한 법률		
		1998	피재자생활재건지원법		
1999	JOC핵임계사고	1999	원자력재해대책특별조치법		
1999	히로시마호우	2000	토사재해경계구역 등에 있어서 토사재해방지대책 의 추진에 관한 법률	2001	내각부설치
		2002	동남해·남해지진에 관계하는 지진방재대책의 추 진에 관한 특별조치법		

### 36 재난관리법제의 현황 및 개선방안

2000	동해호우	2003	특정도시하천침수피해대책법	2003	▶북태평양(동해)지진대책 요강 ▶동남해·남해지진대책 요강
		2004	일본해구·지시마(千島)해구 주변해구형 지진에 관계되는 지진방재대책의 추진에 관한 특별조치법	2004	동남해·남해지진방재대책추진기본계획
2004	니가타현 나카고에(中越)지진	2005	▶건축물 내진개수의 촉진에 관한 법률 ▶수방법 ▶토사재해경계구역 등에 있어서 토사재해방지대책의 추진에 관한 법률	2005	▶동해지진의 지진방재계획 ▶동남해·남해지진의 지진방재전략 ▶수도직하지진대책요강
				2006	▶일본해구·지시마해구주변 해구형지진대책 요강 ▶일본해구·지시마해구주변 해구형지진대책추진기본계획 ▶수도직하지진의 지진방재전략 ▶재해피해를 경감하는 국민운동의 추진에 관한 기본방침

[출처 : 内閣府, 日本の災害対策(<<http://www.bousai.go.jp>>)]

## II. 재해대책관련법률의 개관

재해대책에 관한 현행법률을 그 내용을 기준으로 구분하면, ‘기본법’, ‘재해 예방 및 대비’, ‘재해응급대책’, ‘재해복구·재정금융지원’으로 구분할 수 있고 각각의 사항에 해당하는 법률을 살펴보면 <표 2>와 같다. 현행 재해대책관련법률 중 사방법(砂防法)과 삼림법은 1897년에 제정되었고, 대부분의 법률이 1940년대부터 1970년대 사이에 제정·정비되었으며, 이후 시대상황에 맞도록 개정되어 온 것이 특징이다. 2000년 이후 제정된 법률은 ‘토사재해경계구역 등에 있어서 토사재해방지대책의 추진에 관한 법률’(2000), ‘동남해·남해지진에 관계되는 지진방재대책의 추진에 관한 특별조치법’(2002), ‘특정도시하천침수피해대책법’(2003), ‘일본해구·지시마구주변 해구형지진에 관계되는 지진방재대책의 추진에 관한 특별조치법’(2004) 등 4개 법률에 불과하다. 수많은 자연재해의 경험을 토대로 계속적으로 재해관련법제를 정비한 결과 항상 새로운 법률의 제정과 개정을 끊임없이 요구하고 있는 우리와는 대조적이다.

<표 2> 재해관련법의 개관

구 분	법률명
기 본 법	재해대책기본법
	해양오염등 해상재해방지에 관한 법률
	석유コンビ나트등 재해방지법
	대규모지진대책특별조치법
	원자력재해대책특별조치법
	동남해·남해지진에 관계되는 지진방재대책의 추진에 관한 특별조치법
	일본해구·지시마구주변 해구형지진에 관계되는 지진방재대책의 추진에 관한 특별조치법



38 재난관리법제의 현황 및 개선방안

재 해 예 방 및 대 비	사방법
	건축기준법
	삼림법
	특수도양지대 재해방제 및 진흥임시조치법
	기상업무법
	해안법
	사태등방지법
	태풍상습지대에 있어서 재해방제에 관한 특별조치법
	폭설지대대책특별조치법
	하천법
	급경사지의 붕괴에 의한 재해의 방지에 관한 법률
	활동화산대책특별조치법
	지진방재대책강화지역에 있어서 지진대책긴급정비사업에 관계되는 국가의 재정상의 특별조치에 관한 법률
	지진방재대책특별조치법
	건축물의 내진개수의 촉진에 관한 법률
재 해 응 급 대 책	밀집시가지에 있어서 방재가구의 정비의 촉진에 관한 법률
	토사재해경계구역 등에 있어서 토사재해방지대책의 추진에 관한 법률
	특정도시하천침수피해대책법
재 해 복 구 · 재 정 금 융 지 원	재해구조법
	소방법
	수방법
	삼림국영보험법
	농업재해보상법
	주택금융공고법(住宅金融公庫法)
	농림수산업시설 재해복구사업비 국고보조의 잠정조치에 관한 법률
	중소기업신용보험법
	공공토목시설재해복구사업시국고부담법
	공영주택법
	어선손해등보상법
	농림어업금융공고법
	철도궤도정비법

공립학교시설재해복구비국고부담법
천재에 의한 피해농림어업자 등에 대한 자금의 융통에 관한 잠정조치법
공항정비법
소규모기업자등설비도입자금조성법
격심재해에 대처하기 위한 특별재정원조 등에 관한 법률
농업재해보상법
지진보험에 관한 법률
방재를 위한 집단이전촉진사업에 관계되는 국가의 재정상의 특별조치들에 관한 법률
재해조위금의 지급 등에 관한 법률
피재(被災)시가지부흥특별조치법
피재구분소유건물의 재건 등에 관한 특별조치법
특정비상재해의 피해자의 권리이익의 보전 등을 도모하기 위 한 특별조치에 관한 법률
피재자생활재건지원법

출처 : 内閣府, 日本の災害対策(<<http://www.bousai.go.jp>>)

### Ⅲ. 재해대책기본법의 주요 내용

#### (1) 목적 및 재해·방재의 의미

재해대책기본법은 재해관련 사항을 총괄하고 있는 기본법으로 기능하고 있다. 이 법은 1961년 이세완태풍을 경험한 결과로 제정되었다. 이 법률이 제정되기 이전에는 재해별로 법률이 제정되어 다른 법률과의 정합성이 충분히 고려되지 않은 채 시행되어 그 효과를 충분히 거둘 수 없었다. 그래서 재해대책기본법은 방재체제의 불비를 개선하고, 재해대책전체를 체계화하며, 종합적이고 계획적인 방재행정을 정비하고 추진하고자 제정되었다. 제정 이후 한신·아와지 지진 발생을 교훈삼아 재해대책을 강

화하기 위하여 개정되어 왔다.

이 법은 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호할 목적으로 국가, 지방공공단체 및 기타 공공기관이 방재에 필요한 체제를 확립하고, 그 책임소재를 명확히 하며, 방재계획의 작성, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정금융조치, 재해긴급사태에 관한 규정을 두고 있다(재해대책기본법 제1조).

‘재해’라고 하는 것은 “태풍, 호우, 대설, 홍수, 고조(高潮), 지진, 해일, 분화(噴火) 그 밖에 이상한 자연현상 또는 대규모 화재 또는 폭발 그 밖에 미치는 피해의 정도에 있어서 이것과 유사한 정령으로 정하는 원인에 의해 발생한 피해”를 말한다(같은 법 제2조 제1호). 그리고 ‘방재’라 함은 “재해를 미연에 방지하고 재해가 발생한 경우에는 피해의 확대를 막고 재해의 복구를 도모하는 것”을 말한다(같은 법 제2조 제2호).

## (2) 방재에 관한 책무의 명확화

국가와 道都府縣, 市町村, 지정공공기관 및 지정지방공공기관은 각각 방재에 관한 계획을 작성하여 실시하여야 하는데 상호 협력하여야 하는 등의 책무가 있고, 주민 등에 대하여도 자발적인 방재활동 참가 등의 책무가 규정되어 있다.

### (가) 국가의 책무

국가는 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하여야 하며, 조직 및 기능의 전부를 다하여 방재에 관한 조치를 강구할 책무가

있다. 지정행정기관 및 지정지방행정기관<sup>30)</sup>은 이에 적극 협조하여야 하고, 각 기관의 장은 도도부현 및 시정촌의 지역방재계획의 작성·실시의 추진이 원활하게 행하여지도록 소관사무에 대하여 권고·지도·조언, 그 밖의 적절한 조치를 하여야 한다. 국가는 책무의 수행을 위하여 재해예방, 재해응급대책 및 재해복구의 기본계획을 작성하고 법령에 근거하여 실시하여야 한다. 동시에 지방공공단체, 지정공공기관, 지정지방공공기관 등이 처리한 방재에 관한 사무 또는 업무 실시를 추진하고, 종합·조정하며, 재해에 관한 경비부담의 적정화를 도모하여야 한다(같은 법 제3조).

#### (나) 도도부현과 시정촌의 책무

도도부현과 기초지방공공단체인 시정촌은 해당 지역 및 주민의 생명, 신체, 재산을 재해로부터 보호하기 위하여 관계기관 및 그 밖의 지방공공단체의 협력을 얻어 해당 지역과 관계되는 방재계획(같은 법 제40조·제42조)을 작성하여 법령에 근거하여 실시하여야 한다(같은 법 제4조 제1항, 제5조 제1항). 또한 도도부현은 구역 내의 시정촌 및 지정지방행정기관이 처리하는 방재에 관한 사무 또는 업무의 실시를 돕고, 종합·조정할 책무가 있으며, 지방공공단체 - 도도부현과 시정촌 - 은 그 책무의 실현을 위하여 서로 협력하여야 한다(같은 법 제4조 제1항, 제5조의2).

시정촌의 장은 책무의 수행을 위하여 소방기관, 수방단 등의 조직을 정하고 해당 구역 내의 공공단체 등의 방재에 관한 조직 및 주민의 자발적 방재조직을 충실하도록 하고, 모든 기능을 충분히 발휘할 수 있도록

<sup>30)</sup> 지정행정기관은 ‘내각부, 궁내청법, 내각부설치법, 국가행정조직법이 규정하고 있는 기관’ 중에서 총리가 정하는 기관을 말한다. 지정지방행정기관은 지정행정기관의 지방지분부국 및 궁내청법, 국가행정조직법, 그 밖에 총리가 지정하는 기관을 말한다(같은 법 제2조 3호·제4호).

## 42 재난관리법제의 현황 및 개선방안

노력하여야 한다. 도도부현의 기관과 소방기관, 수방단 그 밖의 시정촌의 기관은 각각 도도부현과 시정촌의 책무가 실현될 수 있도록 소관사무를 수행함에 있어서 상호 협력하여야 한다(같은 법 제4조 제1항 후단, 제2항, 제5조 제2항·제3항).

### (다) 지정공공기관 및 지정지방공공기관의 책무

지정공공기관은 독립행정법인, 일본은행, 일본적십자사, 일본방송협회, 그 밖의 공공기관 및 전기, 가스, 수송, 통신 그 밖의 공익적 사업을 영위하는 법인 중에서 총리가 지정한 기관을 말한다(같은 법 제2조 제5호). 지정지방공공기관은 지방독립행정법인, 향만국, 토지개량구 그밖의 공공시설의 관리자 및 도도부현의 지역에서 전기, 가스, 수송, 통신 그 밖의 공익적 사업을 영위하는 법인 중에서 해당 도도부현의 지사가 지정하는 기관을 말한다(같은 법 제2조 제6호). 이들 기관은 방재업무계획(같은 법 제36조·제37조)을 작성하여 법령에 근거하여 실시하고 국가, 도도부현, 시정촌의 방재계획의 작성 및 실시가 원활하게 이루어질 수 있도록 협력하여야 하며, 기관이 수행하는 업무를 통하여 방재에 기여하여야 한다(같은 법 제6조).

### (라) 주민 등의 책무

지방공공단체 구역 내의 공공단체, 방재상 중요한 시설의 관리자 그 밖에 다른 법령에 의하여 방재에 관한 책무를 보유하고 있는 자는 법령 및 지역방재계획이 정하는 바에 따라 성실하게 그 책무를 다하여야 한다. 주민은 스스로 재해에 대비하기 위한 수단을 강구하고 자발적인 방재활동에 참가하는 등 방재에 기여하도록 노력하여야 한다(같은 법 제7조).

### (3) 종합적 방재행정의 정비

방재활동의 조직화, 계획화를 위한 종합조정기관으로 국가, 도도부현, 시정촌은 각각 중앙방재회의, 도도부현방재회의, 시정촌방재회의를 설치하여야 한다. 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 종합적이고 유효한 재해응급대책 등을 실시하기 위하여, 도도부현 또는 시정촌에 재해대책본부를 설치하여야 한다. 비상재해가 발생한 때에는 국가는 비상재해대책본부를 설치하고, 정확하고 신속한 재해응급대책의 실시를 위한 종합·조정 등을 행한다.

중앙방재회의는 방재기본계획을 작성하고 방재에 관한 종합적이고 장기적인 계획을 정할 뿐만 아니라, 지정공공기관 등이 작성한 방재업무계획 및 도도부현방재회의 등이 작성한 지역방재계획의 중요내용 등을 명확히 한다.

#### (가) 국가방재조직

##### 1) 중앙방재회의

중앙방재회의는 내각부에 설치하고, 총리가 회장이 된다. 위원은 방재담당장관과 방재담당장관 이외의 각부장관·지정공공기관의 대표자 및 학식경험이 있는 자 가운데 총리가 임명한 자로 충원한다.<sup>31)</sup> 중앙방재회의는 ① 방재기본계획(같은 법 제35조)의 작성 및 실시의 추진, ② 비상재해에 처하여 긴급조치에 관한 계획의 작성 및 실시의 추진, ③ 총리의 자문에 응하여 방재에 관한 중요사항의 심의 및 의견진술, ④ 방재담당장

<sup>31)</sup> 2009년 8월 현재 중앙방재회의는 총리(1인), 방재담당장관 및 각부장관(17명), 지정공공기관의 대표자(4인), 학식경험이 있는 자 (4인) 등 총 26명으로 구성되어 있다.

#### 44 재난관리법제의 현황 및 개선방안

관의 처리사무에 대한 자문 및 방재에 관한 중요사항의 심의, ⑤ 방재담당장관의 명을 받은 처리사무에 관계되는 중요사항에 관하여 해당 방재담당장관에 대한 의견진술, ⑥ 법령의 규정에 따라 권한에 속하는 사무 등을 행한다. 그리고 총리는 ① 방재의 기본방침, ② 방재에 관한 시책의 종합조정 중에서 중요한 것, ③ 비상재해에 처하여 일시적으로 필요한 긴급조치 요강, ④ 재해긴급사태의 포고, ⑤ 그 밖에 총리가 필요하다고 인정하는 방재에 관한 중요사항에 대하여 중앙방재회의의 자문을 얻어야 한다. 중앙방재회의는 전문사항의 조사를 위하여 전문위원을 둘 수 있는데, 관계행정기관, 지정공공기관의 직원 및 학식경험이 있는 자 중에서 총리가 임명한다(같은 법 제11조, 제12조).

중앙방재회의는 소관사무에 관하여 관계행정기관의 장 및 관계지방행정기관의 장, 지방공공단체의 장 그 밖에 집행기관, 지정공공기관 및 지정지방공공기관과 그 밖에 관계자에 대하여 자료의 제출, 의견의 개진 기타 필요한 협력을 요구할 수 있다. 또한 지방방재회의 또는 지방방재회의의 협의회에 대하여 필요한 권고를 할 수 있다(같은 법 제13조).

#### 2) 비상(긴급)재해대책본부

총리가 비상재해가 발생한 경우 해당 재해의 규모 그 밖의 상황에 따라 해당 재해에 관계되는 재해응급대책을 추진하기 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 때에는 임시로 내각부에 비상재해대책본부를 설치할 수 있다. 그리고 그 사무의 일부를 행하기 위하여 비상재해현지대책본부를 둘 수 있다. 비상재해대책본부 및 비상재해현지대책본부를 설치한 경우에는 해당 본부의 명칭, 관할구역, 설치장소, 그리고 기간을 고시하여야 한다. 폐지한 때에는 그 취지를 고시하여야 한다. 특히 비상재해현지대책본

부를 설치한 경우에 총리는 국회에 보고하여야 한다. 비상재해대책본부의 장은 장관 중에서 충원한다(같은 법 제25조).

비상재해대책본부의 소관사무는 ① 관할구역에서 지정지방행정기관의 장, 지방공공단체의 장 그 밖에 집행기관, 지정공공단체 및 지정지방공공기관이 방재계획에 근거하여 실시한 재해응급대책의 종합조정에 관한 것, ② 비상재해에 처하여 작성한 긴급조치에 관한 계획의 실시에 관한 것, ③ 비상재해대책본부장의 권한에 속하는 사무, ④ 법령의 규정에 의하여 그 권한에 속하는 사항이다(같은 법 제26조).

### 3) 긴급재해본부

현저하게 이상하면서 격심한 비상재해가 발생한 경우에는 해당 재해에 관계되는 재해응급대책을 추진하기 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 때에는 총리가 각의에 상정하고 임시로 내각부에 ‘긴급재해대책본부’를 설치할 수 있다. 긴급재해대책본부의 장은 총리가 되고, 부분부장은 장관 중에서 충원한다. 부원은 긴급재해대책본부장 및 부분부장 이외의 장관, 내각위기관리감, 차관 또는 장관 이외의 지정행정기관의 장 중에서 총리가 임명한 자로 구성한다. 긴급재해대책본부는 ① 관할구역에서 지정행정기관의 장, 지정지방행정기관의 장, 지방공공단체의 장 그 밖의 집행기관, 지정공공기관 및 지정지방행정기관이 방재계획에 근거하여 실시하는 재해응급대책의 종합조정에 관한 사무, ② 비상재해에 처하여 작성한 긴급조치에 관한 계획의 실시에 관한 사무, ③ 긴급재해대책본부장의 권한에 속하는 사무, ④ 그 밖에 법령에 의하여 권한에 속하는 사무를 소관사무로 한다(같은 법 제28조-제28조의4).



(나) 지방방재조직

1) 도도부현방재회의

도도부현에는 방재회의를 설치하는데, 회장은 해당 도도부현의 지사 중에서 충원하고, 위원은 해당 도도부현의 구역의 전부 또는 일부를 관할하는 지정지방행정기관의 장 또는 지명한 직원, 해당 도도부현을 경비구역으로 하는 육상자위대의 方面總監 또는 지명한 부대 또는 기관의 장, 교육장 또는 도도부현의 경찰본부장 등이 된다(같은 법 제15조). 도도부현방재회의는 ① 도도부현지역방재계획을 작성·그 실시를 추진하고, ② 해당 도도부현의 지역에 관계하는 재해가 발생하는 경우에 해당 재해에 관한 정보를 수집하며, ③ 해당 도도부현의 지역에 관계되는 재해가 발생한 경우에 해당 재해에 관계되는 재해응급대책 및 재해복구에 관하여 해당 도도부현 및 관계지정행정기관, 관계시정촌, 관계지정공공기관 및 관계지정지방공공기관 상호간의 연락조정을 도모하며, ④ 비상재해에 처하여 긴급조치에 관한 계획을 작성·실시를 추진하고, ⑤ 그 밖에 법률 및 정령에 의하여 권한에 속하는 사무를 처리한다(같은 법 제14조).

2) 시정촌방재회의

시정촌에는 해당 지역의 지역방재계획을 작성·실시하기 위하여 ‘시정촌방재회의’를 설치한다. 협의로 규약을 정하여 공동으로 시정촌방재회의를 설치할 수 있는데, 공동으로 설치할 때 그 밖의 다른 시정촌방재회의를 설치하는 것이 부적당하고 곤란한 경우에는 시정촌방재회의를 설치하지 않을 수 있다. 이 때에는 도도부현의 지사와 협의하여야 하고 지사는 해당 도도부현방재회의의 의견을 청취하여야 한다. 조직과 소관사무는 도

도도부현방재회의의 예에 준하여 조례로 정한다(같은 법 제16조).

### 3) 지방방재회의 협의회

도도부현 상호간 또는 시정촌간에는 관할 구역의 전부 또는 일부에 영향을 미치는 도도부현 상호간 지역방재계획 또는 시정촌 상호간 지역방재계획을 작성하는 것이 필요하고 효과적이라고 인정하는 때에는 해당 도도부현 또는 시정촌은 협의회에 의하여 규약을 정하여 도도부현방재회의 협의회 또는 시정촌방재회의 협의회를 설치할 수 있다(같은 법 제17조). 협의회를 설치하는 때에는 도도부현방재회의 협의회는 총리에게, 시정촌방재회의 협의회는 도도부현의 지사에게 각각 신고하여야 한다(같은 법 제18조). 협의회는 방재기본계획에 근거하고 해당 지역의 방재계획을 작성하여야 하고, 상호간에 검토하여 필요가 있는 경우에는 이를 수정하여야 한다(같은 법 제43조·제44조).

## (4) 재해대책의 추진

재해대책을 재해예방, 재해대응대책 및 재해복구 등의 단계로 나누어 각 단계마다 실시책임주체의 역할 및 권한을 규정하고 있다. 구체적으로는 방재훈련의무, 시정촌장의 경계구역설정권, 응급공용부담, 재해시 교통규제 등에 대한 규정을 두고 있다.

### (가) 재해예방

지정행정기관의 장 및 지정지방행정기관의 장, 지방공공단체의 장 그 밖의 집행기관, 지정공공기관 및 지정지방공공기관 그 밖의 다른 법령의

규정에 의하여 재해예방을 실시하여야 할 책임이 있는 자(이하 ‘재해예방 실시책임자’라 한다.)가 법령 및 방재계획이 정하는 바에 따라 재해예방을 실시하여야 한다(같은 법 제46조 제2항). 재해예방은 방재에 관한 조직 정비, 훈련, 물자 및 자재의 비축·정비 및 점검, 시설·설비의 정비 및 점검, 기타 재해가 발생한 경우 재해응급대책의 실시에 지장을 초래하는 상태 등을 개선하여 미연에 재해를 방지하는 것이다(같은 법 제46조 제1항).

재해예방책임자<sup>32)</sup>는 법령 또는 계획이 정하는 바에 따라 소관사무 또는 업무에 대하여 재해를 예측·예보, 또는 재해에 관한 정보를 신속하게 전달하기 위한 조직을 정비하고, 끊임없이 그 개선에 노력하여야 한다. 또한 방재업무계획 또는 지역방재업무계획을 정확하면서 원활하게 실시하기 위하여 필요한 조직을 정비하여야 하고, 방재에 관한 사무 또는 업무에 종사하는 직원의 배치 및 복무의 기준을 정하여야 한다(같은 법 제47조).

재해예방책임자는 방재훈련을 실시하여야 하는데, 도도부현 공안위원회는 방재훈련을 위하여 특별히 필요하다고 인정하는 때에는 구역 또는 도로의 구간을 지정하여 보행자 또는 차량의 도로교통을 금지하고 제한할 수 있다. 훈련에는 재해예방책임자가 속한 기관의 직원 등이 반드시 참여하여야 하고, 방재훈련을 하고자 할 때에는 주민 기타 관계있는 공사의 단체에 협력을 구할 수 있다(같은 법 제48조). 그리고 재해예방책임자는 소관사무 또는 업무에 관계되는 재해응급대책 또는 재해복구에 필요

32) 재해예방책임자란 지정행정기관의 장 및 지정지방행정기관의 장, 지방공공단체의 장 그 밖의 집행기관, 지정공공기관 및 지정지방공공기관, 공공단체 및 방재상 중요한 시설의 관리자를 말한다.

한 물자 및 자재를 비축·정비·점검하고, 그 관리에 속하는 방재에 관한 시설 및 설비를 정비·점검하여야 한다(같은 법 제49조).

#### (나) 재해응급대책

재해예방실시책임자는 재해응급대책실시책임자로서 재해가 발생하거나 재해가 발생할 우려가 있는 경우에 재해발생을 방지하거나 응급구조를 행하는 등 재해의 확대를 방지하여야 한다. 이를 위하여 ① 경보의 발생 및 전달, 피난의 권고 또는 지시, ② 소방, 수방 그 밖의 응급조치, ③ 피재자의 구난, 구조 그 밖의 보호, ④ 재해를 받은 아동 및 학생에 대한 응급교육, ⑤ 시설 및 설비의 응급복구, ⑥ 청소, 방역 그 밖의 보건위생, ⑦ 범죄예방, 교통규제 그 밖의 재해지역의 사회질서 유지, ⑧ 긴급수송의 확보, ⑨ 기타 재해발생의 방지 또는 확대 방지를 위한 조치를 할 수 있다(같은 법 제50조). 재해응급대책책임자<sup>33)</sup>는 법령 및 방재계획이 정하는 바에 따라 재해에 관한 정보를 수집하고 전달하도록 노력하여야 한다(같은 법 제51조).

#### (5) 재해경보

재해가 발생할 우려가 있는 이상현상을 발견한 자는 지체없이 그 취지를 시읍면장, 경찰관 또는 해상보안관에게 통보하여야 한다. 통보받은 경찰관 또는 해상보안관은 시정촌장에게 보호하여야 하고, 시정촌장은 방재계획이 정하는 바에 따라 그 취지를 기상청 그 밖의 관계기관에 통보하여야 한다(같은 법 제54조). 도도부현 지사가 기상청 그 밖의 국가기관으로부터 재해에 관한 통지를 받거나 스스로 재해에 관한 경보를 한 때에는 법령 또는 지역방재계획에 따라 예상되는 재해사태 및 그에 대한 조

<sup>33)</sup> 재해예방책임자와 동일하다.

치에 대하여 관계 지정지방행정기관의 장, 지정지방공공기관, 시정촌장 그 밖의 관계자에게 필요한 통지 또는 요청을 하여야 한다(같은 법 제55조). 시정촌장이 재해 예보 또는 경보에 관한 통지를 받은 경우, 스스로 예보 또는 경보를 안 경우, 스스로 경보를 한 경우, 또는 도도부현 지사로 부터 통지를 받은 경우에는 지역방재계획에 따라 해당 예보 및 경보, 통지에 관계되는 사항을 관계기관 및 주민, 그 밖의 공사단체에 전달하여야 한다. 필요하다고 인정하는 때에는 주민 그 밖의 관계있는 공사단체에 예상되는 재해의 사태 및 그에 대한 조치를 통지 또는 경고할 수 있다(같은 법 제56조).

재해에 관한 통지·요청·전달·경고가 긴급을 요하는 때에는 전기통신사업자의 전기통신설비를 우선적으로 이용하고, 유선전기통신설비 또는 무선설비를 사용하며, 방송사업자에게 방송을 하도록 요구할 수 있다(같은 법 제57조).

관할구역 내에 재해로 인한 피해가 발생한 경우 시정촌은 도도부현에 해당 재해의 상황 및 재해에 대하여 취한 조치를 보고하여야 한다. 도도부현, 지정공공기관 또는 지정행정기관에 재해가 발생할 때에는 해당 재해의 상황 및 취해진 조치를 총리에게 보고하여야 한다(같은 법 제53조).

#### (6) 사전조치 및 피난

시정촌장은 재해가 발생한 때 소방기관 또는 수방단에 출동을 준비하게 하거나 출동을 명할 수 있고, 경찰관 또는 해상보안관의 출동을 구하는 등 재해응급대책책임자에 대하여 응급조치의 실시예 필요한 준비를 할 것을 요청·요구하여야 한다(같은 법 제58조). 시정촌장 및 시정촌장

으로부터 요구를 받은 경찰관 또는 해상보안부 사무소장은 재해의 확대 우려가 있다고 인정하는 때에는 설비 또는 물건의 점유자, 소유자 또는 관리자에 대하여 재해의 확대를 방지하기 위하여 필요한 한도 내에서 설비 또는 물건의 제거, 보안 그 밖의 필요한 조치를 할 것을 지시할 수 있다. 경찰관 또는 해상보안부 사무소장이 지시를 한 때에는 그 취지를 시정촌장에게 통지하여야 한다(같은 법 제59조).

시정촌장은 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 사람의 생명 또는 신체를 보호하고, 재해의 확대를 방지하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에는 해당 지역의 거주자, 체재자 그 밖의 자에 대하여 피난을 위한 퇴거를 권고할 수 있다. 그러나 긴급하다고 인정하는 때에는 퇴거를 지시할 수 있다. 퇴거의 권고 또는 지시를 한 때에는 도도부현의 지사에게 보고하여야 하고, 더 이상 피난이 필요가 없을 때에는 직접 그 취지를 공시하여야 한다(같은 법 제60조 제1항-제4항). 시정촌장의 요구가 있는 때에는 경찰관 또는 해상보안관은 거주자 등에 대하여 퇴거를 지시할 수 있고, 그 사실을 시정촌장에게 통지하여야 한다(같은 법 제61조).

도도부현의 지역에 재해가 발생한 경우에 해당 재해발생으로 시정촌의 사무 전부 또는 대부분이 이루어질 수 없는 때에는 시정촌장을 대신하여 지사는 퇴거 권고·지시를 할 수 있다. 시정촌장의 사무를 대행하거나 종료한 때에는 그 취지를 공시하여야 한다(같은 법 제60조 제5항·제6항).

## (7) 응급조치

### (가) 시정촌장의 응급조치실시 의무

시정촌의 지역에 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 시정촌장은 소방, 수방, 구조 그 밖의 재해 발생을 방어하고, 재해의 확대를 방지하기 위하여 필요한 응급조치를 신속하게 실시하여야 한다. 그리고 시정촌의 위원회 위원, 구역 내 공공단체 및 방재상 중요한 시설의 관리자 그 밖의 법령 규정에 의하여 응급조치를 실시할 책임이 있는 자는 해당 시정촌에 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 때에는 지역방재계획이 정하는 바에 따라 시정촌장의 관할 아래에 있는 소관사무 또는 업무에 관계되는 응급조치를 실시하고, 시정촌장이 실시하는 응급조치에 협조하여야 한다(같은 법 제62조).

시정촌장은 당해 시정촌의 지역에 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 응급조치를 실시하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 해당 시정촌 구역 내의 주민 또는 해당 응급조치를 실시할 현장에 있는 자를 해당 응급조치업무에 종사시킬 수 있다. 이것은 시정촌장과 시정촌장의 권한을 행하는 자가 현장에 없는 경우에 한한다. 재해파견을 명받은 부대 등의 자위관도 위와 같은 직무를 수행할 수 있는데, 이 경우 시정촌장에게 통지하여야 한다(같은 법 제65조). 응급조치업무에 종사한 자에 대하여 실비를 변상하거나 사망, 부상, 질병 또는 장애가 발생한 경우에는 정령 또는 조례가 정하는 바에 따라 본인 또는 유족 또는 피부양자가 이와 같은 원인에 의하여 받은 손해를 보상하여야 한다(같은 법 제82조·제86조).

#### (나) 시정촌장의 경계구역설정권 등

시정촌장이 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 사람의 생명, 신체에 대한 위협을 방지하기 위하여 특히 필요하다고 인정하는 때에

는 경계구역을 설정하여 재해응급대책종사자 이외의 자의 구역출입을 제한 또는 금지하고 해당 구역으로부터 퇴거를 명할 수 있다. 만일 시정촌장 또는 시정촌장의 위임을 받아 권한을 행사하는 직원이 현장에 없거나 그로부터 요구를 받은 경찰관 또는 해상보안관은 구역출입의 제한·금지, 퇴거를 명할 수 있으며, 시정촌장에게 그 취지를 통지하여야 한다. 그런데, 경계구역설정 및 출입 제한 등의 조치권은 시정촌장 또는 그 권한을 위임받은 자가 현장에 없는 경우에 한하여 인정된다. 천재지변 그 밖의 재해에 즈음하여 인명 또는 재산의 보호를 위해 필요가 있다고 인정된 경우에는 자위대가 파견되는데, ‘재해파견을 명받은 부대 등의 자위관’<sup>34)</sup>도 경계구역을 설정하여 구역출입의 제한·금지, 퇴거를 명할 수 있으며, 그 취지를 시정촌장에게 통지하여야 한다(같은 법 제63조).

#### (다) 응급공용부담

시정촌장은 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 응급조치를 실시하기 위하여 긴급한 필요가 있다고 인정하는 때에는 해당 시정촌 구역 내의 타인의 토지, 건물 그 밖의 공작물을 일시사용하거나 土石, 竹木 그 밖의 물건을 사용하거나 수용할 수 있으며, 발생하는 손실을 보상하여야 한다(같은 법 제64조 제1항, 제82조). 또한 현장에서 재해를 입은 공작물 또는 물건 중에서 해당 응급조치를 실시하는데 지장을 주는 것을 제거하거나 그 밖에 필요한 조치를 할 수 있다. 제거를 하는 경우에는 시정촌장은 해당 공작물 등을 보관하여야 한다. 이와 같은 조치를 위해서는 시정촌장 또는 시정촌장의 권한을 행하는 자가 그 장소에 없는 경우에 한한다.

<sup>34)</sup> 자위대법 제83조 제2항의 규정에 의하여 파견을 명받고 같은 법 제8조의 규정된 부대 등의 자위관을 말한다.



## 54 재난관리법제의 현황 및 개선방안

시정촌장은 해당 공작물 등의 점유자, 소유자 그 밖의 해당 공작물의 권원을 보유하고 있는 자에게 공작물 등을 반환하여야 하고, 이를 정령으로 공시하여야 한다. 만일 시정촌장이 멸실 또는 파손, 보관이 상당하지 않고 비용 등이 요구되는 때에는 매각하고 그 대금을 보관할 수 있다. 공시, 매각 또는 보관 등의 비용은 공작물 등을 반환받은 점유자 등이 부담하고, 그 비용을 징수할 수 있다. 공시일부터 6월이 경과하였음에도 불구하고 공작물 등을 반환할 수 없다면 소유권은 시정촌에 귀속된다. 재해 파견을 명받은 부대 등 자위관이 공작물 등의 사용, 수용, 제거 등을 한 때에는 그 취지를 직접 시정촌장에게 통지하여야 한다. 경찰관, 해상보안관, 자위관 등이 공작물 등을 제거하는 때에는 설치된 장소를 관할하는 경찰서장 등 또는 자위대 부대 등의 장에게 이송하여 보관하도록 하여야 한다. 공시일부터 6월이 경과하여도 보관된 물건을 반환해 가지 않는 경우에 그 소유권은 경찰서장이 보관하는 공작물 등의 경우에는 경찰서가 속한 도도부현에, 해상보안부 사무소의 장 또는 자위대의 부대 등의 장이 보관하는 경우에는 국가에 각각 귀속한 것으로 본다(같은 법 제64조).

### (라) 재해시 교통의 규제

도도부현 공안위원회는 해당 도도부현 또는 인접하거나 근접한 도도부현에 재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 긴급하다고 인정하는 때에는 구역 또는 도로구간을 지정하여 긴급통행차량 이외의 차량통행을 금지하거나 제한할 수 있다. 금지 또는 제한이 이루어질 때 통행금지 등을 행한 도도부현 공안위원회 및 해당 도도부현 공안위원회와 관할 구역이 인접 또는 근접한 도도부현 공안위원회는 직접 도도부현 구역 내에 있는 자에 대하여 통행금지 등이 행하여진 구역 또는 도로구간 그 밖에 필요한 사항을 주지할 수 있도록 조치하여야 한다(같은 법 제76조).

통행금지 또는 제한이 된 구역 또는 도로구간에 있는 차량 운전자는 도로구간 이외의 장소로 신속하게 이동하여야 하는데, 이동이 곤란한 때에는 좌측 끝에 주차하는 등 긴급차량의 통행에 방해되지 않는 방법으로 주차하여야 한다. 통행금지 구역 등에 있는 차량의 운전자는 경찰관의 지시에 따라 차량을 이동하거나 주차하여야 한다(같은 법 제76조의2).

경찰관은 통행금지구역 등에서 차량 그 밖의 물건이 긴급통행차량의 통행을 방해하여 재해응급대책의 실시에 현저한 지장을 초래한다고 인정하는 때에는 당해 차량 그 밖의 물건 점유자, 소유자 또는 관리자에 대하여 부근 도로 이외의 장소로 이동하게 하거나 긴급통행차량의 원활한 통행의 확보를 위하여 필요한 조치를 명할 수 있다. 조치를 명받은 자가 당해 조치를 하지 않거나 명령의 상대방이 현장에 없어서 해당 조치를 이행할 수 없다면, 경찰관은 당해 조치를 할 수 있다. 조치를 행하는데 있어서 경찰관은 부득이한 경우에는 차량 그 밖의 물건을 파손할 수 있다(같은 법 제76조의3).

## (8) 재해복구 및 재정금융조치

### (가) 재해복구

재해복구는 법령 또는 방재계획이 정하는 바에 따라 지정행정기관의 장 및 지정지방행정기관의 장, 지방공공단체의 장 그 밖의 집행기관, 지정공공기관 및 그 밖의 규정에 의한 재해복구 실시의 책임이 있는 자가 실시하여야 한다(같은 법 제87조). 국가는 재해복구사업의 원활한 시행을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 지방교부세, 복구사업 관련 부담금 또는 보조금을 조기에 교부하며 소요자금을 융통할 수 있다(같은 법 제90

조). 국가가 비용의 전부 또는 일부를 부담하거나 보조하는 재해복구사업에 대하여 해당 사업에 관한 주무장관이 행하는 재해복구사업비의 결정은 도도부현의 지사 그 밖의 지방공공단체가 제출한 자료 및 실지조사 결과 등을 근거로 적정하고 신속하게 하여야 한다(같은 법 제88조). 재해복구사업의 주무장관은 재해복구사업비의 결정을 하거나 재해복구사업의 실시에 관한 기준을 정하는 때에는 정령에 의하고 그 개요를 중앙방재회의에 보고하여야 한다(같은 법 제89조).

#### (나) 재정금융조치

정부는 재해가 발생한 경우에 국가의 원활한 재정운영을 해치는 일없이 재해에 대처하기 위하여 필요한 조치를 강구하여야 하고, 목적달성을 위하여 예비비 또는 국고국채부담행위 계상 등의 조치에 대하여 충분한 배려를 하여야 한다(같은 법 제100조). 재해응급대책 및 재해복구사업 그 밖의 재해에 관련하여 행하는 사업에 필요한 비용은 별도의 법령으로 정하는 바에 의하거나 예산의 범위 안에서 국가가 전부 또는 일부를 부담하거나 보조할 수 있다(같은 법 제94조·제96조).

재해예방 및 재해응급대책에 필요한 비용 그 밖에 재해대책기본법의 시행에 필요한 비용은 그 실시의 책임이 있는 자가 부담하는 것이 원칙이다(같은 법 제91조). 그리고 다른 지방공공단체의 지원을 받은 지방공공단체는 지원에 필요한 비용을 부담하여야 한다(같은 법 제92조). 도도부현 지사 또는 긴급재해대책본부장의 지시에 따라 시정촌장이 실시한 응급조치 비용 및 지원에 필요한 비용 중에서 지시 및 지원을 받은 시정촌장 또는 지방공공단체의 장이 부담하는 것이 곤란하거나 부적당한 것으로 정령으로 정하는 때에는 시정촌장의 경우 국가가 비용의 일부를 제

외하고는 도도부현에서 전부 또는 일부를 부담하여야 한다. 그러나 지방 공공단체의 장의 경우에는 국가가 비용의 일부 또는 전부를 부담한다(같은 법 제93조·제95조).

지방공공단체는 재해대책에 필요한 기금을 적립하여야 한다. ① 지방세, 사용료, 수수료 그 밖의 징수금에서 해당 재해를 위한 감면으로, 그 정도 및 범위가 피해의 상황에 비추어 상당하다고 인정되는 것에 따라 발생한 재정수입의 부족을 보충하는 경우, ② 재해예방, 재해응급대책 또는 재해복구에 통상 필요한 비용에서 해당 지방공공단체의 부담에 속하는 것을 재원으로 하는 경우에는 정령이 정하는 재해가 발생한 날이 속한 연도에 한하여 지방채를 재원으로 할 수 있다(같은 법 제102조). 정부관계 금융기관과 이에 준하는 금융기관은 정령에서 정하는 재해가 발생하는 때에는 재해에 관한 특별융자를 행하고, 상환기한 또는 기간의 연장, 구채(旧債)의 차환(借換), 필요한 경우에는 이율의 저감 등 실정에 따르고 적절한 조치를 하도록 노력하여야 한다(같은 법 제104조).

현저하고 격심한 재해가 발생한 때 정부는 응급조치 및 재해복구가 신속하고 적절히 행하여지도록 조치함과 동시에 격심재해<sup>35)</sup>로 피해를 받은

<sup>35)</sup> ‘격심재해’(激甚災害)라 함은 국민 경제에 현저한 영향을 미치고, 해당 재해에 의한 지방재정의 부담을 완화하거나 피해자에 대한 특별한 조성을 하는 것이 특히 필요하다고 인정된 재해를 말한다(격심재해에 대처하기 위한 특별한 재정 원조 등에 관한 법률(이하 ‘격심재해법’이라 한다.) 제2조 제1항). 격심재해제도는 격심재해법에 근거한 제도로 정부는 이 법에 근거하여 국민경제에 현저한 영향을 미치고 해당 재해에 의하여 지방재정의 부담을 완화하거나 피해자에 대하여 특별한 지원조치를 하는 것이 특히 필요하다고 인정하는 재해가 발생한 경우에 중앙방재회의의 의견을 듣고, 정령에 그 재해를 격심재해로 지정하며, 해당 격심재해에 대하여 적용할 조치를 같이 지정한다. 격심재해로 지정되는 경우 지방공공단체가 행하는 재해복구사업 등에 국고보조를 늘리고 중소기업자에 대한 보증특례 등 특별한 재정보조조치가 강구된다. 격심재해의 지정은 중앙방재회의에서 하는데, ‘격심재해지정기준’ 및 ‘국지격심재해지정기준’에 의한다.

지방공공단체 등의 경비부담을 적정히 하거나 피해자의 재해복구의 의욕을 고취할 수 있는 시책을 강구하여야 한다(같은 법 제100조). 별도로 법률을 정하는 경우에는 가능한 격심재해가 발생할 때마다 제정하는 것을 피하고 재해에 따른 국가의 부담을 합리화하며, 격심재해에 대한 시책을 원활히 강구하여야 한다(같은 법 제98조). 이를 위하여 법률에는 ① 격심재해를 위한 시책으로 특별한 재정원조 및 조성조치를 필요로 하는 경우의 기준, ② 격심재해의 복구사업 그 밖의 해당 재해에 관련하여 행하는 사업을 적절히 실시하기 위한 지방공공단체에 대한 국가의 특별한 재정지원, ③ 격심재해의 발생에 수반한 피해자에 대한 특별한 조성과 같은 사항을 규정하여야 한다(같은 법 제99조).

#### (9) 재해긴급사태

비상재해가 발생하고 해당 재해가 국가의 경제 및 공공복지에 중대한 영향을 미치는 이상하고 격심한 것인 경우에 해당 재해에 관계되는 재해응급대책을 추진하기 위하여 특별히 필요하다고 인정할 때에는 총리가 각의에 상정하여 관계지역의 전부 또는 일부에 대하여 재해긴급사태의 포고를 발할 수 있다. 포고시에는 구역, 포고를 필요로 하는 사태의 개요 및 포고의 효력발생일시를 명시하여야 한다(같은 법 제105조). 재해긴급사태를 포고하는 때에는 해당 지역을 관할구역으로 하는 긴급재해대책본부설치하여야 한다(같은 법 제107조).

총리가 긴급사태의 포고를 발한 때에는 발한 날부터 20일 이내에 국회에 부의하고, 포고를 발한 것에 대하여 승인을 구하여야 한다. 국회가 폐회 중인 경우 또는 중의원이 해산된 경우에는 해산 이후 최초로 소집된 국회에서 신속하게 그 승인을 구하여야 한다. 승인하지 않거나 국회가 재

해긴급사태의 포고 폐지를 의결하거나 또는 해당 포고가 필요하지 않은 경우 신속하게 해당 포고를 폐지하여야 한다(제106조).

재해긴급사태에 처하여 국가의 경제질서를 유지하고, 공공복지를 확보하기 위하여 긴급한 필요가 있는 경우에 국회가 폐회 중 또는 중의원이 해산 중이거나, 임시회의 소집을 결정하거나 중의원의 긴급집회를 구하는 조치를 할 수 없을 때 내각은 정령을 제정할 수 있다. 정령에는 ① 그 공급이 특히 부족한 생활필수물자의 배급 또는 양도·인도의 제한·금지, ② 응급재해대책, 재해복구 또는 국민생활의 안정을 위하여 필요한 물건의 가격 또는 역무 그 밖의 급부 대가의 최고액의 결정, ③ 금전채무의 지불 연기 및 권리 보존기간의 연장에 관한 조치를 정하여야 한다. 정령을 제정할 때에는 국회 임시회의 소집을 결정하거나 참의원의 긴급집회를 구하고, 또한 그 조치를 계속하는 경우에는 정령을 대신하는 법률을 제정하는 조치를 하고, 그 밖의 경우에는 정령의 승인을 요구하여야 한다. 정령이 필요가 없을 때에는 정령을 폐지하여야 하고, 정령을 대신하는 법률이 제정된 때에는 그 효력을 상실한다. 정령이 제정된 경우 국회 임시회가 개회된 날부터 기산하여 20일을 경과하거나 임시회의 회기가 종료한 때, 참의원 긴급집회가 개회된 날부터 기산하여 10일이 경과하거나 긴급집회가 종료한 때 중 빠른 때 효력을 상실한다. 효력을 상실한 경우 즉시 고시하여야 한다(제109조).

## 제3장 우리나라의 재난관리법제와 문제점

### 제1절 재난관리법체계

#### I. 재난관리법의 제정과 그 체계상 문제점

##### (1) 재난관리법의 제정

법적 측면에서 볼 때, 체계적인 재난관리가 시작된 것은 1995년 ‘재난관리법’이 제정되면서부터이다. 1990년대 이후 대형사고 - 예를 들면, ‘성수대교의 붕괴’(1994), ‘마포 아현동 도시가스 폭발사고’(1994), ‘대구지하철 가스폭발사고’(1995), ‘삼풍백화점 붕괴사고’(1995) 등 - 가 발생하였다. 그 결과 인적 재난으로부터 국민생활의 안전을 도모하고 국민의 생명과 재산에 많은 피해를 줄 수 있는 인적 재난의 예방과 수습에 필요한 국가 및 지방자치단체의 재난관리체제의 구축과 재난 발생시 긴급구조구난체계의 확립을 위하여 체계적이고 획기적인 대책이 필요하다는 공감대를 형성하게 되었다. 1993년 국무총리훈령 제280호(재해의 예방 수습에 관한 훈령)의 인적 재난 유형별 주무부처 지정규정(제3조)을 근간으로 1995년 삼풍백화점 붕괴사고가 직접적인 계기가 되면서 1995년 7월 인적 재난에 관한 종합법인 ‘재난관리법’이 제정되었다.

이 법의 제정으로 국가 및 지방자치단체의 재난관리체제가 구축되었고, 재난발생시 긴급구조구난체계의 확립을 위한 법적 근거가 마련되었다. 1997년 이 법을 개정하여 긴급구조 또는 응급조치에 종사하던 중 사

망 또는 상해를 받은 사람에 대한 보상제도를 도입하고, 응급조치 불응자에 대한 강제집행의 근거 규정을 마련하였다. 1999년에도 법을 개정하여 국가재난계획에 해외재난관리 업무를 포함하고, 해외재난에 대한 체계적 대응체계를 마련하며, 재난관리책임기관의 장이 합동으로 안전점검을 할 수 있도록 하였다.

재난관리법은 여러 가지 인적 재난에 대비하기 위하여 제정된 것이기 때문에 폭발사고, 교량 등의 붕괴, 교통사고, 독가스살포와 같은 화생방사고, 환경오염사고 등 인위적인 원인에 의한 재난을 그 적용대상으로 한다(재난관리법 제29조). 그 결과 정부의 재난관리총괄기구로서 국무총리가 위원장이 되는 ‘중앙안전대책위원회’를 설치하도록 하여 재난관리를 위한 중요정책을 심의·총괄·조정하고, 재난관리업무를 협의·조정하도록 하였다. 또한 지역별 재난관리총괄기구로서 각 지방자치단체의 장이 위원장이 되는 ‘지역안전대책위원회’를 설치하도록 하여 지역별로 재난관리를 위한 중요정책을 심의·총괄·조정하고 재난관리업무를 협의·조정하도록 하였다(같은 법 제7조-제10조).

당시의 재난관리체계는 재난유형별로 분리하여 관리하고 있었다. 즉, 발생원인에 따라 민방위사태, 자연재해, 인적 재난으로 구별하여 독립된 법률에 근거하여 재난을 관리하고 있었다. 그리고 재난의 유형도 구체화하여 주무부처별로 독립적으로 관리하고 재난을 수습하도록 하고 있었다.

## (2) 1990년대 재난관리법체계의 문제점

재난관리법 등에 근거하여 인적 재난을 관리하고, 자연재해대책법 및 농어업재해대책법 등에 근거하여 자연재해를 관리하며, 민방위사태를 관



62 재난관리법제의 현황 및 개선방안

리하기 위하여 민방위기본법, 비상대비자원관리법이 시행되고 있었다 (<표 3> 참조).

<표 3> 1990년대 재난관리체계의 기본구조와 관련법령

부서	관련법령	예방·경감대책	응급대응	재해복구
중앙민방위협의회	민방위기본법 비상대비자원관리법	민방위기본계획 전시인력동원계획		
행정자치부	민방위기본법, 자연재해대책법, 재난관리법, 소방법, 수난구조법, 경찰관직무집행법	민방위기본계획, 자연재해예방계획, 화재예방계획	민방위대, 수방단, 소방(대응, 구조, 구난총괄), 경찰	
경찰청				
재정경제부	화재로 인한 재해보상의 보험가입에 관한 법률, 산업재해보상보험법	재원할당의무보험제도		복구예산 재원지원용자
국방부	비상대비자원관리법		대응·복구지원	
교육부	학교시설설비기준령	재난예방교육, 학교시설보호		
건설교통부	시설물의 안전관리에 관한 특별법, 국토건설종합계획법, 토지이용관리법, 건축법, 수도법, 수로사업법, 전원개발에 관한 특별법, 특정다목적댐법, 하천법, 방조제관리법, 풍수해대책법, 건설기술관리법, 해난심판법, 해상교통안전법, 선박안전법, 항로	국토종합개발계획, 토지이용, 계획건축물의 구조안전기준책정, 하천수로관리계획, 교통대책, 철도시설안전관리, 항공지안전대책, 선박안전관리	댐방류수문조사	주택복구, 자원지원, 철도복구
철도청				
해양수산부				

	표지법, 삭도케도법, 항만법, 항만운송사업법			
농림부	농어업대책법, 사방사업법, 산림법, 방조제관리법, 산림조합법, 어자원보호법, 화전정리에 관한 법	농지·농작물·축사 및 가축보호, 산림보호, 사태방지, 어선보호, 양식어업, 시설보호		
산림청				
해양수산부				
정보통신부		통신두절대책		통신복구
보건복지부	검역법, 전염병예방법, 사회복지사업법	전염병예방대책, 구호대책	방역이재민수용, 응급치료사상자대책	
환경부	환경보전법, 해양오염방지법	환경오염방지대책		오염복구

출처: 조호대, “우리나라 재난관리체계의 문제점과 개선방안”, 아태공법연구 제 11집, 2003, 197쪽]

1990년대 재난관리법체계에 대해서는 다음과 같은 문제점이 지적되었다.

#### ① 재난관련법률의 다양성

재해·재난이라는 용어가 혼재되어 사용되고, 민방위기본법이 재난관리에 관한 개별법들을 종합하는 기본법으로서의 역할을 하지 못하여 각각의 개별법<sup>36)</sup>들이 혼재되어 있다. 지나치게 많은 법률이 존재함으로써 재난관리의 조직과 작용이 산발적이고, 재해·재난 발생시 신속하고 체계

<sup>36)</sup> 예를 들면, 소방법, 산업안전보건법, 고압가스안전관리법, 원자력법, 환경정책기본법, 수도법, 교통안전법, 항공법 등이 있다.

적인 대응과 복구가 이루어지지 못하였다. 또한 법률 상호간의 정합성과 통일성이 결여되어 있어서 행정기관 상호간의 협조체계의 구축이 곤란하다.

## ② 재난관리기관의 복잡성

많은 법률들이 혼재하고 그로 인하여 재난관리기관이 복잡하여 신속한 대응이 어려우며, 행정기관 사이의 공조가 이루어지지 않고 있었다. 그 결과 책임의 소재가 불분명하고 재난으로부터 국민을 보호하여야 할 국가의 의무를 부작위하는 결과가 초래되었다. 그 원인은 중앙사고대청본부와 지역사고대청본부의 공조가 잘 이루어지지 않았고, 재난발생시 파견된 조직의 지휘체통이 혼선을 빚고 있었다.

## ③ 재난관리법체계의 문제점

자연재해는 자연재해대책법에 의한 조직과 작용, 인적 재난의 경우에는 재난관리법에 의한 조직과 작용에 따르고 있어서 재난관리 법체계가 분리되어 있었고, 민방위사태를 관리하는 민방위기본법까지 더하면 3원적 법체계를 갖는다고 할 것이다. 민방위기본법은 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난, 즉, ‘민방위사태’로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 응급적인 방재·구조·복구 등에 관한 기본적인 사항을 정하고 있다. 그러므로 재난관리에 관한 통합적 법률로 볼 수 있지만, 그 입법취지가 전시를 대비하는 것이라는 점에서 조직법적·작용법적으로 또한 국민들의 인식에 비추어 볼 때 통합적 기능을 담당하고 있다고 보기 어렵다.

이러한 사태는 오히려 재난관리법이 ‘재난’을 “화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는

사고를 말하고, 자연재해는 제외한다.”고 정의한 데 기인한다(제2조 제1호). 1996년 7월 풍수해대책법을 자연대책법으로 전부 개정할 때, 재난관리법에 인적 재난과 자연재난을 동시에 관리할 수 있도록 자연재해에 관한 규정을 삽입하여 종합관리할 수 있도록 하였다면 효과적이고 종합적인 재난관리를 할 수 있었을 것이다.

## II. 재난관리 관련 법체계의 개혁

인적 재난, 자연재해 등 각종 재난에 대한 법률이 산재되어 있고, 각 법률마다 관리체계가 서로 달라 대응에 대한 난맥상이 드러나 종합적 재난관리체계의 필요성이 제기되었다. 1990년대 이후 많은 인명과 재산피해를 초래하는 각종 대형사고가 반복 발생됨에 따라 정부차원의 근본적 제도개선 및 안전관리시스템 개선이 지속적으로 필요하였다. 특히 2003년 2월 18일 발생한 대구 지하철 방화사고로 인해 안전관련 유사 기능들을 총괄·집행할 수 있는 획기적 재난관리시스템을 구축하여 국민이 편안하고 안전하게 살 수 있도록 하는 제도적 장치의 마련이 필요하였다. 그 결과 2004년 각종 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 다원화되어 있는 재난관련 법령의 주요 내용을 통합함으로써 국가 및 지방자치단체의 재난대응체계를 확립하고, 각 부처에 분산되어 있는 안전관리업무에 대한 총괄조정 기능을 보강하는 등 문제점을 개선·보완하며, 재난의 예방·수습·복구 및 긴급구조 등에 관하여 필요한 사항을 정리하기 위하여 ‘재난 및 안전관리 기본법’(이하 ‘재난기본법’이라 한다.)을 제정하였다. 동시에 정부조직법을 개정하여 소방방재청을 설치하고, 행정자치부에는 안전정책관실을 두었으며, 청와대에는 국가안전보장회의를 확대·개편하여 ‘위기관리센터’를 설치하였다.

‘재난 및 안전관리 기본법’은 재해·재난 관련법을 통합하고 안전관련 법령과의 유기적인 관계 설정을 통해 재난 및 안전관리에 관한 ‘기본법’으로서의 성격을 확립하는 것을 목표로 한다. 이를 위하여 우선적으로 재해와 재난으로 이원화된 전통적 재난개념을 통합하고 국가기반체계 마비 등 새로운 형태의 재난을 수용하여 일원화된 재난개념을 정립하였다. 둘째, 재난유형별로 다원화되어 있는 재난 및 안전관리 정책·기구·조직을 통합하여 일원화 하였으며 재난관리업무의 효율성을 제고하고자 하였다. 셋째, 현장대응능력 강화를 위한 권한과 책임을 강화하고 안전제일 가치관의 사회 저변으로의 확장과 과학기술의 진흥, 관련 산업육성 등 전문화된 재난관리시스템의 기반을 조성하기 위한 제도적 장치를 마련하고자 하였다.

‘재난기본법’을 중심으로 다양한 법률이 있다. 주요 재난 관련 법률을 그 성질에 따라 구분하여 보면 <표 4>와 같다.

재난기본법이 제정된 이후 ‘급경사지 재해예방에 관한 법률’(2008), ‘재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법’(2008), ‘재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률’(2008), ‘저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률’(2009), ‘지진재해대책법’(2009), 농어업재해보험법(2009)<sup>37)</sup> 등이 제정되었고, ‘의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률’(2008) 등이 전부개정 되었다.

<sup>37)</sup> 2010년 1월 1일부터 시행되는 이 법률의 제정으로 농작물재해보험법과 양신수산물재해보험법은 폐지된다.

&lt; 표 4 &gt; 현행 재난관리 관련 주요 법률의 개관

구분	법률명
기본법	재난 및 안전관리 기본법 자연재해대책법 민방위기본법
재해예방 및 대비	비상대비자원관리법 급경사지 재해예방에 관한 법률 시설물의 안전관리에 관한 특별법 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법 저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률 지진재해대책법 산림기본법 사방사업법
재해응급대책	소방기본법 수난구조법 응급의료에 관한 법률
재해복구·재정금융지원	자연재해대책법 농어업재해대책법 농어업재해보험법 어선원 및 어선 재해보상보험법 의사상자 등 예우 및 지원에 관한 법률 재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률 재해구조법

## 제2절 재난관리 관련 법률의 주요 내용

### I. 재난 및 안전관리기본법의 주요내용

#### (1) 재난의 개념

‘재난’이란 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 자연재난, 인적 재난, 사회적 재난을 포괄한다(재난기본법 제3조 제1호). ‘재해’라 함은 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다(자연재해대책법 제2조 제1호). 이에 대하여 ‘민방위기본법’은 ‘민방위’를 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동”으로 정의함으로써 모든 재난을 포괄하는 규정을 두고 있다(민방위기본법 제2조 제1호). 재난기본법과는 달리 적의 침공으로 인한 재난까지 포괄하고 있다. 그런 점에서 이 법은 평시를 예정하기 보다는 비상시를 예정하는 법률이다.

‘자연재난’은 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다(재난기본법 제3조 제1호 가목). ‘인적 재난’은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해를 말하고(같은 법 제3조 제1호 나목), ‘사회적 재난’은 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다(같은 법 제3조

제1호 다목).

재난은 발생지에 따라 국내에서 발생하는 ‘국내재난’과 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원의 대처가 필요한 ‘해외재난’으로 구분할 수 있다(같은 법 제3조 제2호).

## (2) 안전관리체제

### (가) 안전관리계획

“안전관리”라는 것은 시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 행하는 모든 활동을 말한다(같은 법 제3조제4호). 국무총리는 부처별 안전관리계획의 수립에 관한 사항 및 국가 재난관리체계의 기본방향이 포함된 ‘국가안전관리기본계획’의 수립지침을 작성하여 관계 중앙행정기관의 장에게 시달하여야 한다. 관계 중앙행정기관은 수립지침에 따른 기본계획을 작성하여 국무총리에게 제출하여야 한다. 국무총리는 제출된 기본계획을 종합하여 국가안전관리기본계획을 작성하여 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 관계 중앙행정기관의 장에게 시달하여야 한다. 시달받은 관계중앙행정기관의 장은 국가안전관리기본계획 중 소관에 관한 사항을 관계 재난관리책임기관<sup>38)</sup>의 장에게 시달하여야 한다(같은 법 제22조).

<sup>38)</sup> 재난관리업무를 행하는 중앙행정기관 및 지방자치단체, 그리고 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령이 정하는 기관을 말한다(제3조 제5호). 그러나 여기에서는 중앙행정기관 및 지방자치단체는 제외된다.



또한 중앙행정기관의 장은 소관업무의 집행계획을 작성하여 행정안전부장관과 협의한 후 국무총리의 승인을 얻어 확정하며, 확정된 집행계획을 행정안전부장관에게 통보하고, 시·도지사 및 재난관리책임기관 - 지방행정기관·공공기관·공공단체 등 - 의 장에게 시달하여야 한다. 시달받은 기관의 장은 세부집행계획을 작성하여 관할 시·도지사에게 협의한 후 소속 중앙행정기관의 장의 승인을 얻어 확정하여야 한다(같은 법 제23조).

행정안전부장관은 소방방재청장의 의견을 들어 국가안전관리기본계획과 집행계획에 따라 시·도안전관리계획의 수립지침을 작성하여 시·도지사에게 시달하여야 한다. 시·도의 전부 또는 일부를 관할구역으로 하는 지방행정기관·공공기관·공공단체 등의 장은 소관에 속하는 안전관리업무계획을 작성하여 시·도지사에게 제출하여야 한다. 시·도지사는 시달받은 수립지침과 안전관리업무계획을 종합하여 시·도 안전관리계획을 작성하고 시·도안전관리위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 확정 후 행정안전부장관에게 보고하고, 재난관리책임기관의 장에게 통보하여야 한다(제24조).

시·도지사는 '시·군·구안전관리계획'의 수립지침을 작성하여 시장·군수·구청장에게 시달하여야 한다. 시·군·구의 전부 또는 일부구역을 관할구역으로 하는 지방행정기관·공공기관·공공단체 등의 장은 소관 안전관리업무계획을 작성하여 시장·군수·구청장에게 제출하여야 한다. 시장·군수·구청장은 시달받은 수립지침과 안전관리업무계획을 종합하여 시·군·구안전관리계획을 작성하고 시·군·구안전관리위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 확정 후 시·도지사에게 보고하고, 재난관리책임기관의 장에게 통보하여야 한다(제25조).

### (나) 안전관리기구

안전관리에 관한 중요정책의 심의·총괄·조정, 안전관리를 위한 관계부처간의 협의·조정 등을 위하여 국무총리 소속하에 국무총리를 위원장으로 하는 ‘중앙안전관리위원회’(이하 ‘중앙위원회’라 한다)를 둔다. 중앙위원회에는 행정안전부장관을 위원장으로 하는 조정위원회를 두는데, 이 위원회는 중앙위원회에 부의될 의안의 검토, 재난의 대비·대응·복구를 위한 관계부처간의 협의·조정사항 중 대통령령이 정하는 경미한 사항의 협의·조정 등을 한다(같은 법 제9조, 제10조).

각 시·도와 시·군·자치구에는 지역안전관리위원회 - 시·도안전관리위원회 및 시·군·자치구안전관리위원회 - 를 두어 지역별 안전관리에 관한 중요정책의 심의·총괄·조정, 지역별 안전관리업무의 협의·조정 그 밖에 지역별 안전관리에 필요한 사항을 시행한다(같은 법 제11조, 제12조).

## (3) 재난관리체제

### (가) 재난관리기구

#### 1) 중앙재난안전대책본부

“재난관리”라는 것은 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말한다(같은 법 제3조 제3호). 대통령령이 정하는 대규모재난<sup>39)</sup>의 관리에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여

<sup>39)</sup> “대통령령이 정하는 대규모 재난”이라 함은 ① 법 제3조제1호의 규정에 의한 재난 중

## 72 재난관리법제의 현황 및 개선방안

행정안전부에 행정안전부장관을 본부장으로 하는 ‘중앙재난안전대책본부’(이하 ‘중앙본부’라 한다)를 설치하고, 주무부처에 중앙사고수습본부를 둔다. 해외재난의 경우에는 외교통상부에 중앙사고수습본부를 설치하고, 중앙재난안전대책본부의 장(이하 ‘중앙본부장’이라 한다)이 필요하다고 인정하는 때에는 정부합동 해외재난대책지원단을 구성하여 해외재난이 발생한 국가에 파견할 수 있다(같은 법 제14조, 제15조). 각 지방자치단체의 관할구역안의 재난관리를 위하여 지역안전대책본부(이하 ‘지역본부’라 한다) - ‘시·도재난안전대책본부’, ‘시·군·구재난안전대책본부’ - 를 둘 수 있지만, 중앙본부가 설치된 경우에는 그 설치가 강제된다(같은 법 제15조, 제16조).

### 2) 종합상황실 및 국가기반체계보호상황실

소방방재청장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 소방서장은 재난정보의 수집·전파, 신속한 지휘 및 상황관리를 위하여 상시 ‘종합상황실’을 설치·운영하여야 하고, 행정안전부장관은 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등의 재난의 상황을 관리하기 위하여 ‘국가기반체계보호상황실’을 설치·운영하여야 한다. 재난관리책임기관의 장은 재난상황을 관리하기 위하여 상황실을 설치할 수 있으며, 종합상황실 및 국가기반체계보호상황실과의 정보관리체계의 연계와 정보공유를 위하여 협조하여야 한다(같은 법 제19조).

---

인명 또는 재산의 피해정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 법 제16조제2항의 규정에 의한 지역재난안전대책본부의 본부장의 건의를 받아 법 제14조제2항의 규정에 의한 중앙재난안전대책본부의 본부장이 인정하는 재난, ② 이에 준하는 재난 중 중앙본부장이 재난관리를 위하여 법 제14조제1항의 규정에 의한 중앙재난안전대책본부의 설치가 필요하다고 판단하는 재난 중 어느 하나에 속하는 재난을 말한다(시행령 제13조).

## (나) 재난신고 및 재난상황 등의 보고

재난의 발생이나 재난이 발생할 징후를 발견하는 때에는 즉시 그 사실을 시장·군수·구청장·긴급구조기관 그 밖의 관계 행정기관에 신고하여야 한다. 신고를 받은 시장·군수·구청장과 그 밖의 관계 행정기관의 장은 관할 긴급구조기관의 장에게, 긴급구조기관의 장은 그 소재지 관할 시장·군수·구청장에게 통보하여 응급대처방안을 강구할 수 있도록 조치하여야 한다(같은 법 제18조).

재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 때에는 즉시 재난의 상황과 응급조치 및 수습내용을 보고하여야 한다. 시장·군수·구청장은 시·도지사에게, 시·도지사는 이를 소방방재청장 및 관계 중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다. 해양경찰서장은 지방해양경찰청장에게, 지방해양경찰청장은 해양경찰청장에게 보고하여야 한다. 지방행정기관 등 재난관리책임기관의 장은 관계 중앙행정기관의 장 및 시장·군수·구청장에게 보고 또는 통보하여야 한다. 시장·군수·구청장 또는 소방서장은 재난이 발생한 때 또는 재난발생을 신고받거나 통보받은 때에는 즉시 이를 관계 재난관리책임기관의 장에게 통보하여야 한다(같은 법 제20조).

해외재난의 경우 재외공관의 장은 관할구역 안에서 해외재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 때에는 즉시 그 상황을 외교통상부장관에게 보고하여야 하고, 보고를 받은 외교통상부장관은 즉시 그 상황을 소방방재청장 및 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다(같은 법 제21조).

## (다) 재난의 예방

## 74 재난관리법제의 현황 및 개선방안

### 1) 재난예방조치

관계 중앙행정기관의 장은 소관 분야의 기반시설 중 국가기반시설을 중앙위원회의 심의를 거쳐 지정할 수 있고, 그 사실을 중앙본부장에게 통보하여야 한다. 중앙본부장은 국가기반시설 데이터베이스를 구축·운영하고, 중앙위원회 및 관계 중앙행정기관의 장이 재난관리정책의 수립 등에 이를 이용할 수 있도록 통합지원할 수 있다(제25조의2, 제25조의3).

재난관리책임기관의 장은 소관 관리대상업무 분야에서 재난발생을 방지하기 위하여 재난대응 조직의 구성 및 정비, 교육·훈련, 안전관리체계의 구축 및 안전관리규정의 제정 등과 같은 조치를 하여야 한다(제26조 제1항). 특히 재난발생의 위험이 높거나 재난예방을 위하여 계속적 관리가 필요한 시설 및 지역 - 특정관리대상시설 등 - 을 지정하는 때에는 재난발생의 위험성을 제거하기 위한 계획의 수립·시행, 안전점검 등의 조치를 하여야 하며, 그 결과를 소방방재청장에게 보고하여야 한다. 소방방재청장은 정기 또는 수시로 중앙위원회 위원장에게 보고하여야 한다(제27조).

### 2) 재난예방 점검

소방방재청장과 재난관리책임기관의 장은 대통령령이 정하는 시설 및 지역에 재난의 발생이 우려되는 등 긴급한 사유가 있는 때에는 소속공무원으로 하여금 긴급안전점검을 실시하게 하거나 소방방재청장의 경우에는 다른 재난관리책임기관의 장에게 긴급안전점검을 실시하도록 요구할 수 있다(제30조). 긴급안전점검결과 재난발생의 위험이 높다고 인정되는 시설 또는 지역에 대하여는 그 소유자·관리자 또는 점유자에게 ① 정밀안전진단의 실시, ② 보수 또는 보강 등 정비, ③ 재난을 발생시킬 위험요인의

제거 등의 안전조치를 명할 수 있다. 안전조치명령을 받아 이를 이행하여야 하는 자가 그 명령을 이행하지 아니하거나 이행할 수 없는 상태에 있고, 재난의 예방을 위하여 긴급하다고 판단하는 때에는 그 명령을 받아 이를 이행하여야 할 자에 갈음하여 필요한 안전조치를 할 수 있다(제31조).

#### (라) 응급대책

##### 1) 재난사태의 선포 및 응급조치

중앙본부장은 재난이 발생하거나 발생할 우려로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향 또는 피해를 경감하기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정하는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거쳐 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있다. 재난을 선포한 경우에는 즉시 중앙위원회의 승인을 얻어야 하며, 승인을 얻지 못하는 경우에는 즉시 해제하여야 한다. 추가적으로 재난이 발생할 우려가 해소된 경우에도 즉시 해제하여야 한다. 재난이 선포된 지역에 대하여서는 ①. 재난경보의 발령, 인력·장비 및 물자의 동원, 위험구역 설정, 대피명령, 응원 등 이 법에 의한 응급조치, ② 당해 지역에 소재하는 행정기관 소속공무원의 비상소집, ③ 당해 지역에 대한 여행 자제 권고, ④ 그 밖에 재난예방에 필요한 조치를 취할 수 있다(같은 법 제36조).

시·도긴급구조통제단 및 시·군·구긴급구조통제단의 단장(이하 '지역통제단장'이라 한다)과 시장·군수·구청장은 재난이 발생할 우려가 있거나 재난이 발생한 때에는 즉시 관계법령이나 시·도 또는 시·군·구의 안전관리계획이 정하는 바에 따라 수방·진화·구조 및 구난 그 밖에 재난의 발생을 예방하거나 피해를 경감하기 위하여 ① 경보의 발령 또는

전달이나 피난의 권고 또는 지시, ② 진화·수방·지진방재 그 밖의 응급 조치와 구호, ③ 피해시설의 응급복구 및 방역과 방법 그 밖의 질서의 유지, ④ 긴급수송 및 구조 수단의 확보, ⑤ 급수수단의 확보, 긴급피난처 및 구호품의 확보, ⑥ 현장지휘통신체계의 확보, ⑦ 그 밖에 재난의 발생을 예방하거나 경감하기 위하여 필요한 사항의 응급조치를 하여야 한다(같은 법 제37조).

## 2) 재난 예보·경보

시장·군수·구청장은 재난으로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 대한 피해가 예상되는 지역에 대하여 그 피해를 예방하기 위하여 시·군·구 재난 예·경보체계 구축 종합계획을 5년 단위로 수립하여 시·도지사에게 제출하여야 한다. 시·도지사는 시·군·구종합계획을 기초로 시·도 재난 예·경보체계 구축 종합계획을 수립하여 소방방재청장에게 제출하여야 하며, 소방방재청장은 필요한 경우 시·도지사에게 시·도종합계획의 보완을 요청할 수 있다(같은 법 제38조의2).

중앙본부장 및 지역본부장은 재난으로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 대한 피해가 예상되는 때에는 그 피해를 예방하거나 경감하기 위하여 재난에 관한 예보 또는 경보를 실시할 수 있다. 그리고 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치를 실시하기 위하여 필요한 때에는, ① 전기통신시설의 우선 사용, ② 주요 기간통신사업자에 대한 필요한 정보의 문자 또는 음성 송신, ③ 방송사업자에 대한 필요한 정보의 신속한 방송을 요청할 수 있다(같은 법 제38조).

## 3) 응급조치

재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 시·도지사나 재난관리 책임기관의 장, 그리고 지역통제단장은 다음과 같은 응급조치를 할 수 있다(같은 법 제46조-제49조). 이로 인하여 손실이 발생한 경우 국가 또는 지방자치단체는 보상하여야 한다(같은 법 제64조).

#### ① 동원명령

중앙본부장 및 지역본부장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정할 때에는 민방위대를 동원하거나, 재난관리책임기관의 장에게 응급 조치를 위하여 관계직원의 출동 또는 물자 및 지정된 장비·인력 등의 동원 등 필요한 조치를 취하여 주도록 요청하거나 군부대의 지원을 국방부장관에게 요청할 수 있다(같은 법 제39조).

#### ② 대피명령

시장·군수·구청장과 지역통제단장은 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해를 방지하기 위하여 필요한 때에는 당해 지역안의 주민이나 해당 지역 안에 있는 자에게 대피할 것을 명할 수 있다(같은 법 제40조).

#### ③ 위험구역의 설정

시장·군수·구청장 및 지역통제단장은 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해의 방지 또는 질서의 유지를 위하여 필요한 때에는 위험구역을 설정하고, 응급조치에 종사하는 자 이외의 자에 대하여 위험구역에의 출입 그 밖의 행위의 금지 또는 제한, 위험구역에서의 퇴거 또는 대피를 명할 수 있다(같은 법 제41조).

#### ④ 강제대피조치

시장·군수·구청장 및 지역통제단장은 대피명령을 받은 자 또는 위험



구역에서의 퇴거나 대피명령을 받은 자가 그 명령을 이행하지 아니하여 위급하다고 판단되는 때에는 해당 지역 또는 위험구역안의 주민이나 당해 지역 또는 위험구역안에 있는 자를 강제대피시키거나 강제퇴거시킬 수 있다(같은 법 제42조).

⑤ 통행제한 등

시장·군수·구청장 및 지역통제단장은 응급조치의 실시에 필요한 물자를 긴급히 수송하거나 진화·구조 등을 위하여 필요한 때에는 국가경찰관서의 장에게 도로의 구간을 지정하여 당해 긴급수송 등을 행하는 차량 외의 차량의 통행을 금지하거나 제한하도록 요청할 수 있다(같은 법 제43조).

⑥ 응원 및 응급부담

시장·군수·구청장은 응급조치를 위하여 필요한 때에는 다른 시·군·구 또는 관할구역 안에 있는 군부대 및 관계 행정기관의 장에게 소속공무원 등의 파견 등 필요한 응원을 요청할 수 있다(같은 법 제44조). 시장·군수·구청장 및 지역통제단장은 그 관할구역 안에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있어 응급조치를 하여야 할 급박한 사정이 있는 때에는 당해 재난현장에 있는 자 또는 인근에 거주하는 자에게 응급조치에 종사하게 하거나 다른 사람의 토지·건축물·공작물 그 밖의 소유물을 일시 사용할 수 있으며, 장애물을 변경 또는 제거할 수 있다(같은 법 제45조).

(마) 긴급구조

1) 긴급구조통제단

긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 행하는 긴급구조활동의 역할분담 및 지휘통제를 위하여 소방방재청에 청장을 단장으로 하는 ‘중앙긴급구조통제단’을 둔다. 그리고 지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 당해 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관간의 역할분담과 재난현장에서의 지휘·통제를 위하여 시·도의 소방본부에 시·도긴급구조통제단을 두고, 시·군·구의 소방서에 시·군·구긴급구조통제단을 둔다. 중앙긴급구조통제단장과 지역긴급구조통제단장은 긴급구조를 위하여 필요한 경우에는 긴급구조지원기관간의 공조체제를 유지하기 위하여 관계 기관·단체의 장에게 소속직원의 파견을 요청할 수 있다(같은 법 제49조, 제50조).

## 2) 긴급구조

지역통제단장은 재난이 발생한 때에는 소속 긴급구조요원을 당해 재난현장에 신속히 출동시켜 필요한 긴급구조활동을 하게 하여야 한다. 긴급구조를 위하여 필요한 경우에는 긴급구조지원기관의 장에게 소속 긴급구조지원요원을 현장에 출동시키는 등 긴급구조활동을 지원할 것을 요청할 수 있다(같은 법 제51조).

긴급구조활동의 지휘는 시·군·구긴급구조통제단장이 행하는 것이 원칙이지만, 시·도긴급구조통제단장이 필요하다고 인정하는 경우에는 직접 현장지휘를 할 수 있다. 재난현장에서 긴급구조활동에 임하는 긴급구조요원은 현장지휘를 하는 각급 통제단장의 지휘·통제에 따라야 한다(같은 법 제52조).

중앙긴급구조통제단장 및 지역긴급구조통제단장은 재난상황이 종료된 후 긴급구조지원기관의 활동에 대하여 종합평가를 실시하여야 하는데, 중

합평가결과를 시·군·구긴급구조통제단장은 시·도긴급구조통제단장 및 시장·군수·구청장에게, 시·도긴급구조통제단장은 소방방재청장에게 보고 또는 통보하여야 한다(같은 법 제53조).

선박 또는 항공기 등의 조난사고 발생시 해양경찰청장은 즉시 긴급구조활동을 수행하여야 하고, 국방부장관은 긴급구조활동에 대하여 군의 지원이 신속하게 이루어 질 수 있도록 탐색구조본부의 설치·운영, 탐색구조부대의 지정 및 출동대기태세의 유지의 조치를 할 수 있다. 해외재난이 발생한 경우 소방방재청장은 국민을 구조하는 경우와 다른 나라의 대형 재난으로 인한 인명구조를 위하여 필요한 경우에는 외교통상부장관과 협의하여 해외긴급구조대를 구성하여 현지에 파견할 수 있다(같은 법 제56조-제58조).

### 3) 긴급구조대응계획과 재난대비능력의 보강

긴급구조기관의 장은 재난이 발생하는 경우 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 신속하고 효율적으로 긴급구조를 수행할 수 있도록 재난의 규모 및 유형에 따른 긴급구조대응계획을 수립·시행하여야 한다(같은 법 제54조). 국가 및 지방자치단체는 재난관리에 필요한 인력·장비·시설의 확충, 통신망의 설치·정비 등 긴급구조능력을 보강하기 위하여 노력하고, 이를 위하여 필요한 재정상의 조치를 강구하여야 한다(같은 법 제55조).

#### (바) 특별재난지역

중앙본부장은 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유

지에 중대한 영향을 미치거나 당해 재난으로 인한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거쳐 당해 지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있다. 특별재난지역의 선포를 건의받은 대통령은 당해 지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있고, 재난관리책임기관의 장은 특별재난지역이 선포되는 경우에는 재난복구계획을 수립·시행할 수 있다. 국가 또는 지방자치단체는 특별재난지역으로 선포된 지역에 대하여 응급대책 및 재난구호와 복구에 필요한 행정·재정·금융·의료상의 특별지원을 할 수 있다(같은 법 제59-61조).

#### (사) 재정 및 보상

재난관리에 필요한 비용은 안전관리계획이 정하는 바에 의하여 그 시행책임이 있는 자의 부담으로 하고, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 다른 재난관리책임기관이 시행할 재난의 응급조치를 시행한 경우 그에 소요되는 비용은 그 응급조치를 시행할 책임이 있는 재난관리책임기관의 부담으로 한다(같은 법 제62조). 응원을 받은 경우에는 응원을 받은 자가 그 비용을 부담하고, 응급조치로 인하여 다른 지방자치단체가 이익을 받은 때에는 그 수익의 범위 안에서 이익을 받은 당해 지방자치단체가 그 비용의 일부를 분담하여야 한다(같은 법 제63조).

재난발생시 긴급구조활동 및 응급대책·복구 등에 참여한 자원봉사자, 응급조치 종사명령을 받은 자 및 긴급구조활동에 참여한 민간 긴급구조지원기관의 긴급구조지원요원이 응급조치 또는 긴급구조 종사 중 부상을 입은 때에는 치료를 실시하고, 사망하거나 신체에 장애를 입은 때에는 그 유족 또는 장애를 입은 자에게 보상금을 지급한다. 그리고 재난의 응급대

책·복구 및 긴급구조 등에 참여한 자원봉사자의 장비 등이 응급대책·복구 또는 긴급구조와 관련하여 고장 또는 파손된 경우에는 수리비용을 그 자원봉사자에게 보상할 수 있다(같은 법 제65조).

국가는 재난관리의 원활한 실시를 위하여 필요한 때에는 그 비용의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있다. 재난복구사업의 재원은 대통령령이 정하는 재난의 구호 및 재난의 복구비용 부담기준에 따라 국고의 부담금 또는 보조금과 지방자치단체의 부담금·의연금 등으로 충당한다. 국가 및 지방자치단체는 이재민의 생계안정을 위하여 ① 이재민의 구호, ② 중학생 및 고등학생의 학자금 면제, ③ 농림어업자금의 상환기한 연기 및 그 이자의 감면, ④ 정부양곡의 무상지급 등의 지원을 할 수 있다(같은 법 제66조).

## II. 자연재해대책법

‘자연재해대책법’은 1967년 2월 제정된 ‘풍수해대책법’에서 시작되어 1995년 12월 법명이 변경되면서 전부 개정되었고, ‘재해 및 안전관리기본법’에서 흡수·통합된 중앙대책본부·응급대책 등에 대한 조문을 재정리하고, 재해영향의 검토에 관한 사전협의제, 자연재해저감 연구개발, 자연재해위험지구의 지정, 중앙 및 지역 긴급지원체계 구축, 재해복구사업실시계획의 작성·공고 등이 도입되어 예방위주의 방재정책을 추진하기 위한 토대를 마련하고 있다.

### (1) 사전재해영향성검토협의

사전재해영향성검토협의제는 행정계획이나 개발사업의 확정·허가 등

을 하기 전에 자연재해유발요인을 검토하는 제도로 예방위주의 방재정책의 핵심사항이다. 즉, 관계중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 특별지방행정기관의 장(이하 "관계행정기관의 장"이라 한다.)은 자연재해에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등(이하 "허가 등"이라 한다.)을 하고자 하는 경우에는 해당 행정계획 및 개발사업의 확정·허가 등을 하기 전에 중앙본부장 또는 지역본부장과 "사전재해영향성 검토협의"를 하여야 한다(자연재해대책법 제4조 제1항). 그 대상은 ① 국토·지역계획 및 도시의 개발, ② 산업 및 유통단지조성, ③ 에너지 개발, ④ 교통시설의 건설, ⑤ 하천의 이용 및 개발, ⑥ 수자원 및 해양개발, ⑦ 산지개발 및 골재채취, ⑧ 관광단지 개발 및 체육시설, ⑨ 그 밖에 자연재해에 영향을 미치는 계획 및 사업으로서 대통령령이 정하는 계획 및 사업이다. 그러나 응급조치를 위한 사업이나 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사적으로 긴급한 수립을 위하여 필요하다고 인정하여 관계중앙행정기관의 장과 협의한 사업은 제외한다(같은 법 제5조).

중앙본부장 또는 지역본부장은 관계행정기관의 장으로부터 행정계획 및 개발사업에 대하여 협의를 요청받은 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관계행정기관의 장에게 검토결과를 통보하여야 한다(같은 법 제4조 제4항). 결과를 통보받은 때에는 특별한 사유가 없는 한 이를 해당 행정계획 또는 개발사업에 반영하기 위하여 필요한 조치를 하여야 하며, 조치한 결과 또는 향후 조치계획을 중앙본부장 또는 지역본부장에게 통보하여야 한다. 협의내용의 이행관리를 위하여 필요하다고 인정하는 경우에 중앙본부장 또는 지역본부장은 사업자 또는 승인기관의 장에게 협의내용의 이행을 위하여 공사중지 등 필요한 조치를 요청할 수 있다(같은 법 제6조).

## (2) 자연재해위험지구

시장·군수·구청장은 상습침수지역·산사태위험지역 등 지형적인 여건 등으로 인하여 재해가 발생할 우려가 있는 지역에 대하여는 자연재해위험지구로 지정·고시하고, 그 결과를 시·도지사를 경유하여 소방방재청장과 관계중앙행정기관의 장에게 보고하여야 한다. 그리고 자연재해위험지구를 관할하는 관계기관 또는 해당 지구에 속해있는 시설물의 소유자·점유자 또는 관리인에게 재해예방에 필요한 한도 안에서 점검·정비 등 필요한 조치를 취할 것을 요청하거나 명할 수 있다(같은 법 제12조). 재해예방을 위한 시장·군수·구청장은 자연재해위험지구로 지정된 지역에서 건축·형질변경 등의 행위를 제한할 수 있고, 제한하는 자연재해위험지구를 우선적으로 정비하여야 한다(같은 법 제15조).

시장·군수·구청장은 자연재해위험지구에 대하여 정비방향의 지침이 될 자연재해위험지구 정비계획을 작성하여 시·도지사에게 제출하여야 한다. 정비계획에는 ① 자연재해위험지구의 정비에 관한 기본방침, ② 자연재해위험지구 지정현황 및 연도별 지구정비에 관한 사항, ③ 재해예방 및 자연재해위험지구의 점검·관리에 관한 사항, ④ 그 밖에 자연재해위험지구의 정비 등에 관하여 대통령령이 정하는 사항이 포함되어야 한다. 정비계획을 수립한 경우에는 그 지역에 관한 개발계획 등과의 관련성 등을 검토·반영하여야 한다(같은 법 제13조). 시장·군수·구청장은 매년 정비계획에 따라 다음 연도의 자연재해위험지구 사업계획을 수립하여 시·도지사에게 제출하여야 하고, 시·도지사는 소방방재청장에게 보고하여야 한다(같은 법 제14조).

### (3) 내풍·내설설계기준의 설정

관계중앙행정기관의 장은 태풍·강풍·대설 등으로 인하여 재해를 입을 우려가 있는 건축물, 공항시설, 유원시설, 도로, 옥외광고물, 항만시설, 철도시설, 전기설비 등의 시설에 대하여 관계법령 등에 내풍·내설 설계기준을 정하고 그 이행을 감독하여야 한다. 내풍·내설 설계기준을 정한 경우에는 이를 중앙본부장에게 통보하여야 하며, 중앙본부장은 필요한 경우 보완을 요구할 수 있다. 지방자치단체의 장은 내풍·내설 설계 대상시설물에 대하여 허가 등을 하는 경우에는 내풍·내설설계기준 적용에 관한 사항을 확인하고 그 기준에 적합한 경우에 허가 등을 하여야 한다(같은 법 제20조, 제26조의4).

### (4) 각종 재해지도의 제작 및 활용

지방자치단체의 장은 하천범람 등 자연재해를 경감하고 신속한 주민대피 등의 조치를 취하기 위하여 대통령령이 정하는 재해지도를 제작·활용하여야 하고, 침수피해가 발생한 경우 침수·범람 그 밖의 피해흔적을 조사하여 침수흔적도를 작성·보존하며, 현장에 침수흔적을 표시·관리하여야 한다(같은 법 제21조). 그리고 일정 규모 이상의 자연재해 발생시 재해발생 현황, 예방 및 대처사항, 응급조치 등 재해상황에 대한 상세한 기록을 작성하고 보존하여야 한다(같은 법 제21조의2).

관계행정기관의 장은 사전재해영향성검토협의, 자연재해위험지구의 지정, 자연재해위험지구 정비계획의 수립, 자연재해위험지구 사업계획의 수립, 풍수해저감종합계획의 수립 등에 침수흔적도 등 재해지도 및 재해상황 기록·공간영상정보 또는 항공사진측량 자료 등을 활용하여야 한다



(같은 법 제21조의3).

#### (5) 긴급지원체계의 구축

중앙행정기관의 장은 자연재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 신속한 국가지원을 위하여 소관사무에 해당하는 사항에 대하여 긴급지원 계획을 수립하여야 한다. 또한 해당 지원이 필요한 자연재해발생에 대비하여 관계행정기관 및 유관기관과 유기적인 협조체계를 구축하여야 하며, 재해가 발생한 경우에는 중앙본부장과 협의하여 소관분야별 긴급지원계획에 따라 대응조치를 취하여야 한다(같은 법 제36조).

지역본부장과 시·도 및 시·군·구의 전부 또는 일부를 관할구역으로 하는 재난관리책임기관의 장은 자연재해가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 업무별 지원기능에 따라 신속한 지원체제를 가동하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 소관사무에 대하여 긴급지원계획을 수립하여야 한다(같은 법 제37조).

#### (6) 재해복구사업실시계획 및 복구비의 선지급

재난관리책임기관의 장은 소관시설 또는 업무에 관계되는 자연재해가 발생한 때에는 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 즉시 재해복구계획을 수립·시행하여야 한다(같은 법 제46조 제1항). 이에 따라 확정된 지방자치단체 소관 재해복구계획 중 대규모이거나 전문성과 기술력이 요구되는 재해복구사업은 소방방재청장 또는 관계 중앙행정기관의 장이 직접 시행할 수 있다(같은 법 제49조의2). 재해복구사업의 시행청은 관계법령에 따른 허가·인가 등이 필요한 경우에는 사업

별 실시계획을 작성하여 해당 지역본부장에게 인가를 받은 후 공고하고, 설계도서를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 재해복구사업실시계획을 작성·공고하는 경우 관계기관과 사전에 협의하여야 한다(같은 법 제49조).

시장·군수·구청장이 자연재해의 신속한 구호 및 복구를 위하여 필요하다고 판단하는 경우에는 재난의 구호 및 복구를 위하여 지원하는 비용 중 대통령령이 정하는 항목에 대하여는 복구 이전에 미리 복구비를 지급할 수 있다(같은 법 제51조).

#### (7) 자연재해저감 연구개발

소방방재청장은 자연재해저감기술의 연구개발 촉진과 관련 산업의 육성을 위하여 국가과학기술위원회의 심의를 거쳐 ‘자연재해저감기술진흥계획’을 수립하여야 한다(같은 법 제58조의2). 그리고 국민의 생명·재산 보호 및 경제의 지속 가능한 발전을 위하여 대통령령이 정하는 기관 또는 단체와 협약을 체결하여 자연재해저감기술의 발전에 필요한 자연재해저감기술 연구·개발사업을 실시할 수 있다(같은 법 제58조의3). 정부는 우수한 자연재해저감기술의 보급촉진과 자연재해저감기술의 실용화를 위하여 자연재해저감기술 및 자연재해저감산업체에 대한 평가신청을 받아 평가할 수 있다. 자연재해저감기술평가결과 우수한 자연재해저감신기술을 지정·고시하고, 자연재해저감신기술임을 표시할 수 있는 표시방법·보호기간 및 활용방법 등을 정할 수 있다(같은 법 제60조·제61조).

### 제3절 현행 재난관리법제의 문제점

#### I. 재난관리법률의 세분화

재난관리에 관하여 ‘재난 및 안전관리 기본법’, ‘자연재해대책법’, ‘민방위기본법’ 등 3법이 기본법적 성질을 띤다. 재난 및 안전관리 기본법은 ‘안전분야’와 ‘재난분야’와 관련하여 14개 부처 100여개의 법령이 상호 연계되어 있다(<표 5> 참조). 그리고 우리나라의 위기관리제도는 재난관리, 테러대응, 국가기반체계보호, 주요 정보통신기반시설보호, 민방위, 전시대비 등으로 구분된다.

재난관리에 대하여서는 <표 4>에서 보는 바와 같이 많은 법률이 산재하여 있다. 테러대응과 관련된 법령은 ‘국가정보원법’을 비롯하여 ‘국가대테러활동지침(대통령령)’, ‘정보통신망법’, ‘여권법’, ‘경찰법’, ‘검역법’, ‘전염병예방법’, ‘2012여수세계박람회지원특별법’ 등이 있다. 국가기반체계를 보호하기 위한 법률로는 ‘에너지기본법’, ‘원자력법’, ‘전기통신사업법’, ‘정보통신망이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’, ‘국가재정법’ 등이 있고, 정보통신기반시설 보호를 위한 법률로는 ‘재난 및 안전관리 기본법’, ‘정보통신기반보호법’, ‘정보통신산업진흥법’ 등이 있다. 민방위 및 전시대비관련 법률로는 ‘민방위기본법’, ‘비상대비자원관리법’, ‘계엄법’, ‘징발법’ 등이 있다.

물론 재난기본법을 중심으로 법체계의 정합성과 통일성을 기하면서 정리되고 있지만, 각 부처간의 상충하는 이해관계로 인하여 신속하고 원활한 재난관리가 이루어지지 않은 경우가 발생할 수 있다. 또한 법률의 세분화는 재난관리의 집중력을 약화시키는 결과를 초래한다. 그 결과 재난발생시 신속하고 적절한 대응이 어렵고, 복구지연으로 그 피해가 늘어날

가능성이 상존한다.

또한 재난관리의 필수적인 공통기능으로는 정보기능, 응급의료서비스 기능, 탐색과 구조기능, 질서유지기능, 긴급복구기능 등을 생각할 수 있는데, 이러한 대응기능을 법률마다 제대로 반영하지 못하여 효과적 재난관리가 어려운 것이 사실이다. 특히 재난기본법은 그 체계상 일본의 재해대책기본법과 상당히 유사하다. 비록 재난기본법은 재난관리, 즉, 예방, 대비, 대응, 복구 등 기본적인 틀은 유지하고 있지만, 그 내용이 일관성 없이 혼합적으로 규정되어 있다.

< 표 5 > 안전관리 관련 법령 및 관련부처

안전관리대상		관 련 법	관계부처
시	교 량	<ul style="list-style-type: none"> <li>도로법</li> <li>도시철도법</li> </ul>	국토해양부 행정안전부
	댐	<ul style="list-style-type: none"> <li>댐건설및주변지역지원등에관한법률</li> <li>하천법</li> </ul>	국토해양부
	수 리 시 설	<ul style="list-style-type: none"> <li>하천법</li> <li>소하천정비법</li> </ul>	국토해양부 행정안전부
	항 만	<ul style="list-style-type: none"> <li>항만법</li> </ul>	국토해양부
설	공 공 청 사	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교시설사업촉진법</li> <li>국유재산법</li> <li>지방재정법</li> </ul>	교육과학기술부 기획재정부 행정안전부
	아 파 트 , 대 형 건 물	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축법</li> <li>주택법</li> </ul>	국토해양부
	백 화 점 등 대 형 관 매 시 설	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축법</li> <li>유통산업발전법</li> </ul>	국토해양부
	호 텔	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축법</li> <li>공중위생관리법</li> <li>관광진흥법</li> </ul>	국토해양부 문화체육관광부 보건복지가족부
전	극 장	<ul style="list-style-type: none"> <li>공연법</li> <li>건축법</li> </ul>	문화체육관광부

90 재난관리법제의 현황 및 개선방안

	리 프 트 등	• 궤도운송법	국토해양부
	유 원 시 설	• 관광진흥법	문화체육관광부
	골 프 장 · 스 키 장 등	• 체육시설의 설치·이용에 관한 법률	문화체육관광부
	문 화 재	• 문화재보호법	문화체육관광부 (문화재청)
	※ 재난및안전관리기본법, 시특법, 건설기술관리법, 건설산업기본법은 공통적으로 적용		
산 업 안 전	석유화학	• 석유사업법                      • 유해화학물질관리법 • 수질환경보전법	지식경제부 환 경 부 노 동 부
	가 스	• 도시가스사업법              • 고압가스안전관리법 • 액화석유가스의안전및사업관리법 • 대기환경보전법	지식경제부 환 경 부 노 동 부
	제 조 사 업 장	• 공업배치및공장설립에관한법률 • 산업표준화법 • 승강기시설안전관리법 • 기업활동규제완화에관한특별조치법	지식경제부 노 동 부 행정안전부
	건 설 사 업 장	• 건설기술관리법              • 건설기계관리법 • 건축법                      • 도시개발법	국토해양부 노 동 부
	※ 산업안전보건법은 공통적으로 적용		
교 통 안 전	도로교통	• 도로교통법                      • 자동차관리법	국토해양부 행정안전부
	지 하 철	• 도시철도법	국토해양부
	철 도	• 철도안전법    • 철도사업법    • 철도건설법	국토해양부
	해상안전	• 해상교통안전법              • 선박안전법 • 해양오염방지법	국토해양부
	수상안전	• 유선및도선사업법              • 수상레저안전법	행정안전부 국토해양부
	항공안전	• 항공법 • 항공안전및보안에관한법률 • 항공·철도사고조사에관한법률	국토해양부

화재등안전분야	화재폭발	<ul style="list-style-type: none"> <li>소방기본법</li> <li>총포·도검·화약류등단속법</li> <li>화재로인한재해보상과보험가입에관한법률</li> </ul>	행정안전부 기획재정부
	산 불	<ul style="list-style-type: none"> <li>산림법</li> </ul>	농림수산식품부
	전 기	<ul style="list-style-type: none"> <li>전기사업법</li> <li>전기통신기본법</li> <li>전기공사사업법</li> <li>전기용품안전관리법</li> </ul>	지식경제부
	원 자 력	<ul style="list-style-type: none"> <li>원자력법</li> <li>한국원자력안전기술원법</li> </ul>	교육과학기술부
	광 산	<ul style="list-style-type: none"> <li>광산보안법</li> <li>진폐예방과진폐근로자의보호에관한법률</li> </ul>	지식경제부
긴급구조 등수습관련		<ul style="list-style-type: none"> <li>재난및안전관리기본법</li> <li>소방기본법</li> <li>수난구조법</li> <li>응급의료에관한법률</li> <li>경찰관직무집행법</li> <li>의사상자예우에관한법률</li> </ul>	행정안전부 보건복지가족부 국토해양부

출처 : 소방방재청, 2008 방재연감, 511-512쪽

## II. 재난개념의 불명확성

### (1) 민방위사태와 재난의 비교

민방위기본법은 ‘민방위’를 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난, 즉, 민방위사태로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동”으로 정의하고 있다(제2조 제1호). “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난”에 한하여 민방위를 할 수 있도록 규정함으로써 구체적 재난의 발생 원인에 대한 언급이 없다. 재해의 원인

이 되는 재난을 예시하든, 열거하든 구체적 규정이 없는 경우 자의적 해석의 우려가 있다. 굳이 형식적으로 판단하면 민방위는 전시나 이에 준하는 비상시를, 재난기본법은 ‘평시’를 중심으로 하는 법이다.

헌법은 “내우·외환·천재·지변 또는 중대한 재정·경제상의 위기에 있어서 국가의 안전보장 또는 공공의 안녕질서를 유지하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회를 기다릴 여유가 없을 때”에는 ‘긴급재정경제·명령 및 처분권’을, “국가 안위에 관계되는 중대한 교전상태에 있어서 국가를 보위하기 위하여 긴급한 조치가 필요하고 국회의 집회가 불가능한 때”에는 ‘긴급명령권’을, “전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태에 있어서 병력으로써 군사상의 필요에 응하거나 공공의 안녕질서를 유지할 필요가 있을 때”에는 ‘계엄선포권’을 대통령에게 부여하고 있다.

“적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난”을 의미하는 민방위사태는 헌법이 규정하고 있는 국가비상사태에 해당한다. 전시·사변 이에 준하는 비상사태를 대비하여 ‘비상대비자원관리법’에 의하여 국가의 인력·물자 등 자원을 효율적으로 활용하기 위한 계획의 수립·자원관리·교육 및 훈련 등을 한다. 전시 또는 이에 준하는 비상사태가 발생하는 경우 군작전수행을 위하여 필요로 하는 토지·물자와 시설 또는 권리를 징발하고(징발법), 국민을 동원하여 방공·방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력을 지원하도록 한다(민방위기본법). 결국 민방위활동은 국가비상사태를 극복하기 위한 한 수단이다.

## (2) 재난과 재해의 관계

현행법상 ‘재난’이란 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거

나 줄 수 있는 것으로서 ① 태풍·홍수·호우(호우)·강풍·풍랑·해일(해일)·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사(황사)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해. ② 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해, ③ 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가 기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다(재난기본법 제3조 제1조). ‘재해’라 함은 재난 및 안전관리기본법 제3조제1호의 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다(자연재해대책법 제2조 제1호).

재난이 ‘원인’을 중심으로 하는 개념인 데 반하여 재해는 ‘결과’ 중심의 개념이다. 그런데, 재난기본법은 재난의 개념을 규정하면서 ‘재해’라는 결과 중심의 용어를 사용함으로써 그 관계를 모호하게 하고 있다. 즉, 자연적이든 인위적이든 사회적이든 일정한 원인에 의한 재난에 의하여 피해가 발생하는 경우 ‘재해’가 되는데, 재해를 재난에 포함시키면 이를 구별한 실익이 없다.

‘자연재해’는 [자연재해대책법 제2조] 제1호의 규정에 의한 재해 중 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·조수·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다(자연재해대책법 제2조 제2호). 재난의 개념에 재해를 포괄하게 되면, 태풍·홍수·호우 등 자연현상에 의한 재난의 결과, 즉 재해는 그 범위가 무한정이다. 예를 들면 태풍에 의하여 송전탑이 주유소로 넘어져 화재가 발생하거나 건물이 파괴되었다면 이것도 결국 자연재해가 되어야 한다. 나아가 지진이 발생되어 국가기간통신망을 훼손하였다면 이 또한 자연재해가 되어야 하는 이해하기 어려운 결과가 발생한다.



### Ⅲ. 재난관리업무의 다원화

이명박 정부에 들어와서 행정자치부를 행정안전부로 변경하고 비상기획위원회를 흡수·통합하면서 소방방재청을 그대로 존속시키는 조직개편을 단행하였다. 행정안전부는 안전관리정책 및 비상대비·민방위·재난관리 제도에 관한 사무를, 소방방재청은 소방·방재·민방위운영 및 재난·안전관리에 관한 사무를 관장한다(행정안전부와 그 소속기관 직제 제3조, 소방방재청과 그 소속기관 직제 제3조). 이와 같은 점에서 소관사무가 크게 보면 중첩된다.

행정안전부의 재난안전실은 안전관리와 비상대비 업무를 총괄하고, 재난관리정책을 총괄·조정하며, 재난안전 및 위기상황을 종합·관리하고, 국가기반체계보호 업무를 총괄·조정하며, 재난·안전관리 진단 총괄, 안전관리정책의 기획 및 총괄·조정, 비상대비사업 및 국가동원업무의 총괄·조정을 한다. 그리고 민방위업무로는 민방위 기본 및 집행계획 수립, 민방위 관련 법령의 제·개정, 중앙민방위협의회운영에 관한 업무를 담당한다.

소방방재청의 ‘재난상황실’은 재난대책 종합상황을 관리·총괄·조정하고, ‘예방안전국’은 인적 재난 예방·대비·수습 등 업무를 총괄하는 기능을 담당하고 있으며, 재난 및 안전관련 기술을 개발하고 있고, 민방위 업무 또한 총괄하는 기능을 하고 있다. ‘방재관리국’에서는 자연재난 분야의 비상대처계획 수립·총괄 및 자연재난관리업무를 총괄하고 있다. 재난관리정책 및 국가기반체계보호 업무의 총괄·조정은 행정안전부에서 하고, 소방방재청은 재난대책 종합상황의 관리·총괄·조정하고, 인적 재난과 자연재난관리 업무를 사실상 총괄하고 있다. 이와 같이 두 부처사이의 업

무가 중첩되며, 민방위업무도 중첩적이다.

나아가 재난관리법령이 ‘재난기본법’, ‘민방위기본법’, ‘비상대비자원법’, ‘국가대테러활동지침’ 등으로 구분되어 있어서, 국가안전보장은 ‘청와대’에서, 재난관리정책의 총괄 및 국가기반체계보호, 전시대비는 ‘행정안전부’가, 소방, 인적·자연재난의 관리, 그리고 민방위는 ‘소방방재청’, 대테러는 ‘국가안전기획부’가 각각 관장한다. 이와 같은 ‘분산형 관리체제’로 인하여 상호 업무가 중첩되어 비효율성을 초래할 뿐만 아니라, 재난발생시 기관 및 자원 사이의 상호 연계가 잘 이루어지지 않아 본래의 목적인 통합적 재난관리 총괄·조정 시스템이 제대로 기능하고 있지 않다.<sup>40)</sup>

#### IV. 재난관리단계 및 조직체계의 문제

##### (1) 재난관리단계의 문제

일반적으로 재난관리는 ① 재난의 경감 및 예방, ② 재난의 대비와 계획, ③ 재난대응, ④ 재난복구 등 4단계로 이루어진다. 재난기본법도 ‘재난관리’를 “재난의 예방·대비·대응·복구를 위하여 행하는 모든 활동”으로 정의하고 있다. 그러나 법률의 구체적 내용을 살펴보면, 재난의 예방, 응급대책, 긴급구조, 복구로 구분하고 있다. 더욱이 ‘대비’는 긴급구조와 연계하고 있다. 일반적으로 ‘대비’는 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위하여 재난 결과에 대비하거나 재난으로부터의 피해를 최소화하고, 재난에 의하여 파괴되고 손상된 필요 설비 및 시설의 수리 또는 복구를 위한 활동 및 조치를 말한다. 이와 같이 대비는 재난을 예방하여 그 결과

40) 김국래, “대한민국의 바람직한 재난관리체제 확립방안에 관한 연구,” 2008년도 춘계학술논문발표회(한국화재소방학회), 53쪽.

를 최소화하기 위한 하나의 단계로 인정되어야 한다. 그럼에도 불구하고 명확히 구분되지 않아 재난관리의 책임과 권한체계를 불명확하게 하여 재난관리가 비효율적일 수 있다.<sup>41)</sup>

## (2) 재난안전관리 조직체계의 문제

재난관리업무를 담당하는 ‘재난관리책임기관’은 중앙행정기관 및 지방자치단체, 지방행정기관·공공기관·공공단체<sup>42)</sup> 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령이 정하는 기관을 말한다(재난기본법 제3조 제5호).

재난기본법상 안전·재난관리기구인 <표 6>의 ‘안전관리위원회’(같은 법 제9조-제13조), ‘재난안전대책본부’(같은 법 제14조-제17조) 외에 대규모 재난이 발생하여 중앙재해안전대책본부를 두는 경우 주무부처의 장 소속 하에 ‘중앙사고수습본부’를 둔다.<sup>43)</sup> 뿐만 아니라 소방방재청에는 중앙긴급구조통제단(같은 법 제49조)을 두어 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 행하는 긴급구조활동의 역할분담 및 지휘통제를 하도록 하고 있다. 또한 재난관리책임기관의 장도 ‘재난사태의 직접선포권, 응급조치권, 재난 예·경보체계 구축 종합계획의 수립권, 대피명령권, 위험구역설정권, 강제대피조치권, 통행제한권’(같은

41) 임동권, “통합재난대응체계의 실효성 확보방안,” 재난의 효율적인 현장대응체계 강화방안을 위한 토론회, 2009. 7. 9, 37쪽.

42) 공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다.

43) 그런데 안전관리의 개념이 문제된다. 안전관리는 “시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 행하는 모든 활동”(재난기본법 제3조 제4호)을 의미한다. 결국 ‘재난으로부터의 안전’이 아닌 ‘시설 및 물질 등으로부터의 안전’을 의미한다. 그렇다면 안전관리를 총괄하는 중앙안전관리위원회는 재난과 직접 관련이 없는 기구이다. 그럼에도 불구하고 재난의 대비·대응·복구를 위한 관계 부처간의 협의·조정을 하는 것은 옳지 않다.

법 제35조-제48조) 등을 보유하고 있다. 재난대응을 위하여 중앙에서는 별도의 4개의 기관이 지방에서는 3개의 기관이 지휘를 하고 있어서 기능적으로 중첩되어 그 역할 및 관계 정립이 불명확하여 재난대응체계에 혼선을 빚고 있다.

<표 6> 재난·안전관리 기구

기구명	조 직	구성	기 능
안전관리 위원회	중앙안전관리위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶위원장 : 국무총리</li> <li>▶위원 : 대통령이 정하는 중앙행정기관 또는 관계 기관·단체의 장</li> <li>▶국무총리소속</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>① 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정</li> <li>② 국가안전관리기본계획안 및 집행계획안의 심의</li> <li>③ 중앙행정기관이 수행하는 재난 및 안전관리업무의 협의·조정</li> <li>④ 제25조의2의 규정에 따른 국가기반시설 지정사항의 심의</li> <li>⑤ 재난사태 선포 및 특별재난지역 선포에 관한 건의사항의 심의와 제36조제1항 단서의 규정에 따른 재난사태 선포의 사후승인</li> <li>⑥ 다른 법령에 의하여 중앙위원회의 권한에 속하는 사항의 처리</li> <li>⑦ 그 밖에 위원장이 부의하는 사항의 심의</li> <li>▶행정안전부장관을 위원장으로 하는 조정위원회는 중앙위원회에 부의될 의안의 검토, 재난의 대비·대응·복구를 위한 관계부처간의 협의·조정사항 중 대통령이 정하는 경미한 사항의 협의·조정</li> </ul>

	지역안전 관리위원회	시·도안전관리위원회	▶위원장 : 시·도지사	① 당해 지역에 있어서의 안전관리정책의 심의 및 총괄·조정 ② 당해 지역에 있어서의 안전관리계획안의 심의 ③ 당해 지역을 관할하는 재난관리책임기관(중앙행정기관 및 상급지방자치단체를 제외한다)이 수행하는 안전관리업무의 협의·조정 ④ 다른 법령 또는 조례에 의하여 당해 지역위원회의 권한에 속하는 사항의 처리 ⑤ 그 밖에 지역위원회의 위원장이 부의하는 사항의 심의
		시·군·구안전관리위원회	▶위원장 : 시장·군수·구청장	
재난안전대책 본부	중앙재난안전대책본부		▶본부장 : 행정안전부장관 ▶행정안전부소속	대통령령이 정하는 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치
	지역재난안전 대책본부	시·도재난안전대책본부	▶본부장 : 시·도지사	해당 관할구역안에서 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치
		시·군·구재난안전대책본부	▶본부장 : 시장·군수·구청장	

## 제4장 결론 - 재난관리법제의 개선방안

### I. 재난관리법률의 통합 필요성

재난기본법을 통하여 법체계를 통일적으로 정비하려는 노력을 하였음에도 불구하고 끊임없이 제기되는 것이 법제의 통합이다. 미국은 ‘재난구호 및 비상사태지원법’, 영국은 ‘시민비상대비법’을 통하여 재난을 완화 및 예방·대비 및 계획·대응·복구하고 있다. 그 반면에 일본과 우리나라의 경우 기본법을 두고 있지만 수많은 관련법령이 존재하여 종합적·체계적 재난관리를 방해하고 있다(<표 2>, <표 4>, <표 5> 참조). 특히 공공기관은 개별 법령과 지침에 따라서 집행하지만 목적과 성격이 유사한 각종 계획이나 매뉴얼을 작성하여 유지하고 있고, 이에 따른 각종 훈련과 교육을 받고 있는 것이 현실이다.

재난관리는 재난발생을 예방하고 대비하며, 재난 발생시 신속하게 대응하고 복구하는데 있다. 이를 위해서는 법이 체계적이고 통일적으로 정리되지 않으면 안된다. 현행 법률도 재난기본법에서 재난관리에 대한 기본적인 사항을 제대로 규정하고 있지 못함으로써 기본법으로서의 기능을 제대로 하고 있지는 못하다. 그러므로 예방, 대비, 대응, 복구를 위한 개별 법률을 통합하는 것이 바람직할 것이다. 예를 들면 재해구호법의 경우 재난기본법의 한 장으로 통합하여도 큰 무리는 없을 듯하다. 특히 안전관리라는 개념을 도입하면서 재난관리와 구별하지 않으려는 현행법의 태도에 비추어 볼 때, 재난기본법의 성격상 시설 또는 물질로부터의 안전관리 부분은 폐지하거나 독립된 법률로 분리하거나 관련 법률로 편입하는 것이 바람직하다.

재난기본법에서는 인적 재난이든 자연재난이든 사회적 재난이든 소방본부장 또는 소방서장이 지역긴급구조통제단장으로 재난현장에서 지휘·통제하도록 하고 있다(재난기본법 제52조). 그런데 개별법령에서는 재난 유형에 따라 책임기관을 달리 규정하고 있어서 지휘체계의 혼란 및 지휘권의 약화를 초래하고 있다. 예를 들면 산불은 산림청에서, 원자력사고는 교육과학기술부에서 담당하도록 하고 있다. 그 결과 초기대응에 실패하여 대형참사로 이어질 가능성이 매우 높다.

무엇보다도 법률마다 규정되어 있는 각종 계획, 안전점검 등 유사한 과정이지만 추진기관이 서로 달라 그 책임소재와 권리의무의 귀속주체가 불명확한 것을 개선하여야 한다. 나아가 계획을 개별적 계획이 아닌 종합 계획화하거나 재난대응계획을 국가단위 또는 지방단위 계획으로 일원화할 필요가 있다. 또한 현행 법률은 구체적 내용을 대통령령에 위임하는 경우가 많은데, 예를 들면, 재난관리책임기관, 긴급구조지원기관, 중앙안전관리위원회 위원, 대규모 재난의 범위 등이 있다. 이와 같은 사항은 체계적·조직적 재난관리를 위하여 법률에서 구체적으로 규정하여야 하는 ‘입법사항’이다.

## II. 재난개념의 문제

### (1) 재난개념과 비상사태 개념의 통합

우리나라는 재난의 개념을 미국과 영국에 비하여 좁게 정의하고 있다(<표 7>). 미국은 비상사태와 재난을 구별하고 영국은 비상사태에 재난의 개념을 포괄하고 있고, 일본은 자연재해를 중심으로 이해하고 있다. 우리나라는 자연재난은 물론 인적 재난 및 사회적 재난도 포함시키고 있



다는 점에서 영국의 비상사태의 개념과 유사한 측면이 있다.

우리나라는 민방위기본법과 비상대비자원관리법 등을 통하여 비상사태를 관리하고 있으므로 현실적으로 양자를 분리하여 이해하는 것이 이상적이다. 그렇지만, 재난은 종종 국가 비상사태와 긴밀한 관련성이 있으므로 현실적으로는 재난과 비상사태를 굳이 구별할 실익은 없다. 오히려 양자를 포괄하여 하나의 입법으로 정비하여 국가비상사태는 물론 재난관리에 있어서 효율성을 더 할 수 있을 것이다.

그 밖에 재난과 재해의 관계를 분명히 하여야 한다. 즉, 현행법제에 의하면 자연적이든 인위적이든 일정한 원인에 의한 재난에 의하여 피해가 발생하는 경우 ‘재해’가 되는데, 재해를 재난에 포함시키면 이를 구별한 실익이 없을 뿐만 아니라 재난의 범위가 넓어진다. 그러므로, 재난기본법 제3조 제1호 가목의 규정을 “태풍…이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”에서 “태풍…이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해”로 개정하여야 한다.

< 표 7 > 재난 개념의 비교

국가	내 용
미국	1) ‘비상사태’는 대통령의 결정에 따라 생명을 구하고 재산 및 공중보건과 안전을 보호하거나 합중국에서 발생하는 대참사(catastrophe)의 위협을 경감하거나 방지하려는 주정부 및 지방정부의 노력과 능력을 보충하기 위하여 연방정부의 지원이 필요한 사건 또는 사고(occasion or instance)를 말한다. 2) ‘대규모 재난’이란 자연재해(natural catastrophe)(허리케인, 토네이도, 태풍, 홍수(high water), 풍랑(winddriven water), 해일(tidal wave), 쓰나미, 지진, 화산폭발, 산사태, 泥流(이

	류, mudslide), 눈보라, 또는 가뭄을 포함한다.) 또는 대통령의 결정에 따라 손해, 손실, 고난 또는 그로 인하여 발생한 고통을 경감하려는 주정부, 지방정부 및 재난구호단체의 노력 및 유용한 자원을 보충하기 위하여 대규모 재난지원을 보장하기에 충분히 심각하고 중대한 손해를 야기하는 합중 국내에서 발생하는 원인 모를 화재, 홍수, 또는 폭발을 말한다(42 U.S.C. 5122(1)).
영국	‘비상사태’란 영국의 한 장소(a place of United Kingdom)에서 인간복지, 환경에 중대한 피해를 초래할 수 있는 사건 또는 상황, 영국의 안보에 중대한 피해를 초래할 수 있는 전쟁 또는 테러리즘을 말한다(Civil Contingencies Act Sec. 1(1)).
일본	“재해”라고 하는 것은 태풍, 호우, 대설, 홍수, 고조(高潮), 지진, 해일, 분화 그 밖에 이상한 자연현상 또는 대규모 화재 또는 폭발 그 밖에 미치는 피해의 정도에 있어서 이것과 유사한 정령으로 정하는 원인에 의해 발생한 피해를 말한다(재해대책기본법 제2조 제1호).

## (2) 디지털재난 개념의 도입

1999년의 CIH 바이러스 대란, 2003년 1월 25일 인터넷 대란, 2009년 7월 7일 DDoS 대란 등 사이버침해 사고로 인하여 많은 피해를 입었다. CIH 바이러스 대란의 결과 전국적으로 PC 20-30만대가 감염되어 인공위성 관련 데이터, 종합병원 환자기록 등 개인 및 기관의 주요 데이터가 파괴되었다. 이에 대응하여 당시 정보통신부는 “정보화역기능 방지 종합대책(안)”을 발표하였고 2000년 “정보화역기능방지 종합대책”을 확정하였다.

1. 25 인터넷대란은 마이크로소프트웨어의 SQL서버의 취약점을 집중 공격한 슬래머웜으로 인하여 대량의 네트워크 트래픽으로 망에 과부하가 발생되어 9시간 동안 국가 인터넷 접속이 마비되어 사회적 혼란을 야기하였다. 침해사고 피해액만 1,055-1,675억원에 달한 이 사건의 결과 국내

인터넷망에 대한 침해사고를 조기에 탐지·분석하는 ‘인터넷침해사고 대응지원센터’를 구축하였고, 모든 정보통신기반시설에 대한 실시간 모니터링 서비스를 실시하는 통합보안관제시스템을 구축하였다. 그리고 개인정보관리책임을 강화하기 위하여 ‘정보통신망법’을 개정하였다.

7. 7. DDoS 대란은 2009년 7월 7일부터 10일까지 악의적으로 유포한 좀비 PC의 악성코드를 이용하여 국내의 주요정부기관, 포털 사이트, 은행 사이트 등을 대상으로 분산서비스거부공격을 하여 해당 사이트의 접속장애 및 서비스를 지연시킴으로써 정보보호의 중요성을 인식하게 하였다.

최근 발생하고 있는 사이버침해 또는 사이버테러는 목적 및 대상이 불명확하고 예측할 수 없는 결과를 발생시켜 사회적·경제적 피해는 물론, 국가기반체계에도 심각한 피해를 발생시키는 재난에 해당한다. 이 점에서 재난기본법의 재난에 ‘디지털재난’의 개념을 도입하여 국가적 대응을 하여야 한다.<sup>44)</sup>

### III. 재난관리업무의 일원화

미국의 경우 연방비상사태관리청이 재난대책업무를 총괄하고, 재난발생시 그 대응은 시, 카운티, 주정부, 연방정부 단계로 대응체계를 갖추고, 국가위기 발생시에는 모든 주정부기관과 적십자 조직 등이 ‘연방비상사태관리청’의 지휘에 따라 동원된다. 영국의 비상사태관리는 지방정부의 사무이고 그 범위를 넘는 경우에는 지역정부가 조정·보완하도록 하고 있다. 국가사무에 대해서는 대응단계별로 법률에 구체적으로 규정하고

<sup>44)</sup> 정국환·유지연, 디지털재난, 그 의미와 대응의 새로운 패러다임, KISDI 이슈리포트, 2009. 8. 19 참조.

있으며, 법률 또는 명령에 의하여 비상대권을 발동한다.

미국과 영국은 국가의 재난 및 비상사태를 유형별로 또는 비상시·평시를 더 이상 구분하지 않고 ‘시민보호 및 안전’의 측면에서 상시대비체제를 구축하고 있다. 그 결과 어떠한 재난이든 동일한 방식으로 대비·대응할 수 있는 통합관리체제를 구축하였고, 그에 따라 복구도 신속하게 이루어진다. 재난 발생시 현장은 기초자치단체가 책임을 지고, 그 한도를 넘는 경우에는 국가 또는 주/지방정부가 부담한다.

이와 같은 사정에 비추어 볼 때, 재난관리는 비상시와 평시를 구분하지 않고, 분산이 아닌 통합적으로 관리되어야 효율적이고 피해를 최소화할 수 있다. 그렇게 함으로써 재난발생을 대비·예방할 수 있고, 발생시 신속하고 적절한 대응이 이루어질 수 있으며, 인적·물적 자원의 적절한 동원이 가능하며, 정보공유 및 현장지휘체계를 확립할 수 있다. 또한 지방자치단체와의 연계를 통해서만 재해발생가능성을 최소화할 수 있고, 재해발생시 응급조치와 복구 등 재난관리의 전 과정을 유기적으로 연계하여 관리할 수 있다. 이를 위해서는 현재 자연재해에 대한 정보체계를 구축하도록 하고 있지만(자연재해대책법 제34조), 인적 재난 및 사회적 재난 등 모든 재난으로 확대하여 재난정보체계를 구축하여 종합적 재난관리를 함으로써 재난대응능력을 향상시켜야 한다.

재난대응에 있어서 기능적으로 중첩되어 그 역할 및 관계 정립이 불명확하여 재난대응체계에 혼선을 빚고 있는 현실로부터 벗어나기 위해서는 결국 다양한 재난대응기구를 통합하여 중앙 및 지방행정기관간의 재난관리를 총괄·조정할 수 있는 기구가 설치되어야 한다.

## <참고문헌>

국내 문헌

- 기태근, 재난관리에 관한 법적 연구, 호남대학교대학원 법학박사학위논문, 2008.
- 김국래, “대한민국의 바라직한 재난관리체제 확립방안에 관한 연구,” 2008년도 춘계학술논문발표회(한국화재소방학회).
- 박덕근, “FEMA Workshop - 미국의 재해재난 관리체제”, 2003. 3. 19. 소방방재청, 2008 방재연감.
- 소방방재청, 국가재난관리정보화기본계획(안) (2005-2009), 2005. 7.
- 국립방재연구소, 재난관리계획 선진화를 위한 선진국 방재계획제도 연구, 2005. 12.
- 임동권, “통합재난대응체계의 실효성 확보방안,” 재난의 효율적인 현장대응체계 강화방안을 위한 토론회, 2009. 7. 9.
- 정국환·유지연, 디지털재난, 그 의미와 대응의 새로운 패러다임, KISDI 이슈리포트, 2009. 8. 19.
- 조호대, “우리나라 재난관리체계의 문제점과 개선방안”, 아태공법연구 제 11집, 2003.
- 한국지방자치학회, 주요선진국의 재난 및 안전관리체제 비교연구, 2009. 12.

## 국외 문헌

- 土屋恵司, “アメリカ合衆国の連邦緊急事態管理廳FEMAの機構再編,”  
<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/legis/232/023201.pdf#search='FEMAの機構再編'>.

FEMA, "Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as Amended, and Related Authorities", FEMA 592, 2007. 7.

#### 기타

<<http://www.statewatch.org/news/2003/jun/23bcivil.htm>>.

内閣府, 日本の災害対策(<<http://www.bousai.go.jp>>).

## 재난관리법제의 현황 및 개선방안

---

2009년 12월 인쇄

2009년 12월 발행

발행인 : 김 성 태

발행처 : 한국정보화진흥원

서울시 중구 무교동 77번지

전화 : (02) 2131-0114

인쇄처 : 호정씨앤피

전 화 : (02) 2277-4718

---

<비매품>

- 본 보고서의 내용은 한국정보화진흥원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.
- 본 보고서 내용에 대해 무단전재(無斷轉載)를 금하며, 가공·인용할 때에는 반드시 「한국정보화진흥원」이라고 출처를 밝혀 주시기 바랍니다.