

# 災難管理體制에 관한 研究

## -人爲災難管理를 中心으로-

정진환\*

### ◇ 목 차 ◇

- 
- I. 序 言
  - II. 外國의 災難管理體制
  - III. 우리나라의 災難管理體制
  - IV. 「災難管理法」의 內容
  - V. 結 語
- ABSTRACT
- 

## I. 序 言

人類의 歷史는 繁榮과 災難의 歷史이다. 그러나 오랜세월을 살아오면서 繁榮은 더욱 누리고 災難은 피하거나 억누르는 知慧를 터득하며 살아왔다. 따라서 홍수, 가뭄, 지진 등의 自然災害는 거의 週期的이거나 間歇的인 것들이어서 이들을 對備하거나 다루는 知慧는 일찍부터 開發되었다. 그러나 科學文明과 함께 인간 스스로가 저지르는 火災, 爆發, 崩壞, 汚染 등 이른바 人爲的災難은 언제, 어디서, 발생할지 豫測하기 어려운 지경에 놓여 있다.

세계적으로 보면 어느 나라에서나 自然災難이나 人爲災難이 발생하고 있지만 우리나라

\* 仁川大學校 行政學科 教授, 法學博士

의 경우는 전자의 경우보다는 후자의 경우가 더욱 심각한 것으로 나타나고 있다. 90년대에 들어와 연이어 발생한 성수대교의 붕괴, 마포 아현동가스폭발 그리고 삼풍백화점 붕괴사고 등 이 모든 대형사고의 재난들은 技術上의 미흡이나 管理上의 不注意에서 온 人爲的 災難들이었다.

우리는 지난날 이른바 천재지변 즉, 自然災難을 대비하는 데만 주력하여 온 것이 사실이다. 災難管理의 基本法이라고 할 수 있는 民防衛基本法과 風水害對策法 등은 모두 다 自然災難에 대비하려던 것이었다. 정부에서는 94년 성수대교 붕괴사고 이후부터 人爲災難管理을 위한 논의를 시작하더니 이듬해 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 서둘러서 95년 8월 災難管理法을 제정· 공포하였다.

정부는 災難管理法을 제정한데 이어 같은해 11월에는 종전의 「風水害 管理法」을 「自然災害對策法」으로 全面改正하고 아울러 내무부 民防衛本부를 「民防衛災難統制本部」로 改稱·發足시켰다. 그리고 이 본부에는 기존의 民防衛局, 防災局, 消防局 외에 「災難管理局」과 應急救助救難의 기능과 조직의 보조을 위하여 「中央 119救助隊」를 신설하였다.

이상과 같은 制度改善을 계기로 국가차원의 災害·災難管理의 기본체계는 어느정도 이루어졌다고 하겠다. 그러나 위에서 본 바와 같이 災難管理體系는 엄청난 사고 후에 서둘러 마련한 것들이기에 「災難管理法」을 중심으로 새로 구축한 전반적인 체계를 종합적으로 재검토해 보고자 하는 것이다. 즉, 연구의 초점은 自然災害보다는 人爲災難에 맞추고, 연구방법은 문헌조사와 분석을 통하여 외국의 災難管理體系와 우리나라의 災難管理體系를 알아보고, 새로 마련된 災難管理法의 내용분석과 평가는 災難管理에 종사하는 실무자들의 의견<sup>1)</sup>을 종합하였다.

## II. 外國의 災難管理體系

많은 나라들의 災害對策은 民防衛로 존재하기 때문에 그 업무가 국방관련조직 및 군대와 밀접한 관련성이 있으며 이에 국방성 내부에 民防衛局이 설치되고 災害對策의 중

1) 필자는 1995년부터 2년간, 警察大學에서 실시하고 있는 警察管理者課程(總警班)에 출강하여 「危機管理세미나」 과목을 擔當하였던 바, 그 수업의 일부로 「災難管理法에 관한 分任討議」를 每期마다 실시하였다.

심적 역할을 하는 경우가 많다. 災害復舊도 그러한 기관이 중심이 되어 실행하고 있다. 일본의 재해대책은 國土廳, 建設省, 消防廳, 運送省 등 행정관청이 중심이 되고 재해시에는 自衛隊, 警察, 消防 등이 재해복구의 활동을 하고 있다. 또한 격심한 재해시에는 외국과 같은 형태로 大統領 또는 首相을 장으로 하는 災害對策委員會가 설치되어 중심적인 기능을 하고 있다.

각국의 災害對應組織은 크게 두가지 형태를 띠고 있는데 그중 하나는 미국, 프랑스, 독일 등과 같이 모든 재해에 대해 一括的으로 대응하는 체계이고, 다른 하나는 일본, 중국, 우리나라와 같이 재해의 종류별로 대응조직이 있는 것이다. 외국의 災難管理體系를 보면 다음과 같다.<sup>2)</sup>

## 1. 美 國

### (1) 法律과 組織

미국의 災難關聯法律로는 1974년의 災害救助法(Disaster Relief Act), 1977년의 地震災害對策法(Earthquake Hazard Reduction Program), 그리고 캘리포니아의 주법으로서 自然災害援助法(Natural Disaster Assistance Act) 등이 있다.

한편 災難管理을 위한 조직으로는 연방단위로 聯邦非常管理廳(FEMA), 原子力規制委員會, FBI, 環境保護局, 沿岸警備隊 등이 있으며, 주단위 조직으로는 州災害局(Emergency Service Bureau), 하이웨이 패트롤(Highway Patrol) 그리고 緊急醫療서비스 등의 기구가 있다.

### (2) 災害豫防과 對應

재해예방대책이나 防災計劃은 주로 災害救助法에 의거하며 FEMA가 수립하고 있다. 그리고 재해에 대한 대응은 기본적으로 주정부의 책임으로 되어있다. 그러나 재해의 규모에 따라 주지사가 大統領에게 大災害宣布를 요청할 경우 大統領은 緊急事態를 선포하고 연방정부의 災害對應 프로그램을 진행하도록 되어있다.

2) 일본국토청 방위국 도시방재연구소, 世界の防災研究(동경:도시방재연구소,1986), 서울시정개발연구원, 서울시 위기관리체계 구축에 관한 기초연구(서울:서울시정개발연구원,1994) 및 李成佑, 行政의 災難管理能力 提高方案(서울:韓國行政研究院, 1995) 참조.

### (3) 聯邦非常管理廳(Federal Emergency Management Agency)

聯邦非常管理廳은 戰時對策과 自然災害, 大規模事態 등의 평상시 對策에 對應하기 위해 1979년 카터행정부에 의해 발족되었다. 이것은 지금까지 각 省·廳의 部·局, 聯邦政府次元事業으로 수행해 온 災害對策을 합리적, 綜合적으로 실시하기 위해 部署別로 散在된 다음의 기능들을 統合한 것이다.

① 政府機構 : 국방부 국방민간준비국, 조달청 연방유사준비국, 주택·도시개발부 연방재해원조국, 주택·도시개발부 연방보험국, 상무부 소방청.

② 聯邦事業 : 전국기상정보, 댐안전대책계획, 지진대책계획, 긴급방송시스템, 정보총괄업무, 테러사건사후처리업무

통합된 FEMA는 訓練, 消防計劃局, 聯邦保險局, 國家緊急事態準備計劃局, 州·地方計劃造成局, 緊急作戰局의 5개국으로 구성되었다. 미국의 재해대책은 聯邦制의 원칙에 따라 州 및 地方이 책임지는 것을 원칙으로 하고 있지만 그 부담능력을 넘는 부분에 대해서는 연방이 援助를 한다. FEMA의 설립은 분산된 재해관련업무를 一元化하고 연방의 긴급사태관리를 통합한 것으로 연방과 지방 모두에게 바람직한 것으로 간주되었지만 최근 聯邦非常管理廳의 업무수행능력을 둘러싸고 많은 비판이 일고 있다.<sup>3)</sup>

### (4) 地方防災組織

① 州(state) : 재난대비국이 있어, 재난을 대비한 각종계획을 수립하고 재해에 대한 조정기능을 수행한다.

② 市(city), 郡(county) : 행정조직내에 재난대비과를 두어 시장이나 군수가 지역재난을 관리하고 통제한다.

## 2. 英國

### (1) 法律과 組織

법률로는 1920년 Emergency Power Act(緊急權法)가 있다. 이 법률에 의해 처음으로 긴급사태시의 정부대응이 法制化 되었다. 緊急事態宣言과 緊急命令의 발동을 규정하고 있다. 그밖에 Civil Defence Act(民間防衛法) Coast Guard Act, Naval Discipline

3) Al. Gore, 「Creating a Government That Works Better & Cost Less: Federal Emergency Management Agency」, *Accompanying Report of the National Performance Review*, (Washington D.C.: Office of the Vice President, 1993) 참조.

Act, Social Security Act 등이 있다.

재해를 專擔하는 조직은 없다.<sup>4)</sup> 평상시의 긴급업무를 하는 警察, 消防, 救助隊가 즉시 대응을 하고 地方政府當局, 保健省 등이 援助한다. 또한 필요에 의해 기타 조직(군대, 전시긴급센터 등)도 활용된다.

## (2) 災害豫防과 對應

정부가 긴급업무 가이드라인을 작성하고 지방정부에 助言한다. 緊急事態時의 준비로서 公共情報網의 整備, 警察에 의한 재해자정보센터 설립, 임시주택과 식량의 준비 등이 포함된 계획이 작성되며 또한 민간기업을 포함한 계획도 작성된다.

暴雪·除雪은 보통 지방정부의 업무지만 폭설시에는 교통부가 제설작업을 한다. 또한 暴雪에 의한 농작물의 피해에 대한 補助金制度가 있다. 氣壓의 진행예측에 따라서 지방정부가 경보를 발령한다.

## (3) 民間組織의 活用

영국에서는 民間組織이 많이 활용되고 있는데, 특히 自願奉仕組織이 많다. 내무성의 「消防 및 緊急事態計劃局」에서는 재해시 이들 조직을 效果的으로 활용하기 위한 각종 계획과 지원 프로그램을 樹立·實施한다. 이들 민간조직들은 中央政府 또는 地方政府에 의해 保險에 가입되어 있는 것이 많다.

# 3. 獨 逸

## (1) 法律과 組織

憲法에 해당하는 獨逸聯邦共和國「基本法」에서 自然災害와 災殃時의 聯邦 및 州權限을 규정하고 있으며, 그밖에 「民間保護法」이 있는 바, 이 법은 주민보호 등의 非軍事의 措置에 관한 것으로서 行政府의 조치는 주민의 自己防衛를 補完하는 것으로 되어 있다.

재난의 대책과 관리를 위한 조직으로는 다음과 같은 것이 있다.

① 市民緊急計劃局 - 聯邦內務省에 설치되고 災害救助, 市民防衛, 自己防衛에 관한 사항에 대해서 관여하고 있다.

4) 재해전담조직은 아니지만 관련조직으로는 내무성에 「소방 및 긴급사태 계획국」이 있어 소방이나 긴급사태에 관련된 각종 계획을 수립하고 소방서비스에 대한 조사, 개선 등에 관한 업무를 수행하고 있다.

② 聯邦民間保護廳 - 市民緊急計劃局안에 설치되고 있고 管理部, 民間保護部, 災害防衛部, 技術援助部, 警戒·警報活動部로 나뉘어져 경계와 경보, 技術支援, 市民防衛·災害援助를 중심으로 하고 있다.

## (2) 災害豫防과 對應

기본적으로는 「평화시에 있어 災殃 및 大慘事의 경우에 이미 편성된 조직적인 방위 조치를 강화하고 이것을 戰爭狀態, 非常狀態에 있어서도 準用한다」라고 되어 있다. 대재해, 대참사는 전쟁 또는 그와 유사한 비상사태보다 등이 먼저 考慮된다.

한편 災害發生時에는 먼저 주가 災害對應措置를 취하고 필요에 따라 기타주 혹은 연방에 협력을 要請한다. 재해가 한 개의 주에 局限되지 않는 광범위한 경우, 聯邦政府가 災害對應을 통괄하지 않고 國境守備隊 및 군대를 출동시키는 형태로 되어 있다.

그리고 民間組織으로는 赤十字 23.2만명, 마르타구조단 1.4만명, 요하네사고구조단 4만명, 勞働者救助聯盟 9만명 등이 있다.

## 4. 日 本

### (1) 法律과 組織

일본에서는 「緊急事態」에 대해서 憲法上的의 규정은 없고, 實定法에서 재해에 대해서만 내각총리대신이 「緊急事態」를 포고하고 災害回復對策을 수행할 수 있도록 규정되어 있다. 「緊急事態」포고의 내용은 다음과 같다.

- 警察法에 규정된 대규모 재해시 治安維持를 위한 긴급사태의 포고

- 災害對策基本法 및 대규모 地震對策特別措置法에 의한 재해시

재해긴급사태의 포고가 있고, 대규모지진 대책특별조치법에 의한 자위대의 발동이 가능하다.

災難管理을 위한 實定法으로는 「災害對策基本法」이 있는 바, 이 법은 綜合的, 計劃的 防災行政을 목적으로 체제확립, 責任所在의 明確化, 방재계획의 작성, 재해예방 및 재해대응대책, 재해복구 및 재정금융조치, 기타 조직, 예방, 應急對策, 復舊, 財政金融措置에 대하여서는 각각의 개별법으로 정하고 있다.

한편 災難管理을 위한 행정조직을 보면, 일본에서는 災害만을 전담하는 중앙행정조직은 없으며, 각 행정기관 및 지방자치단체 그리고 赤十字 등이 재난에 대응한다. 또

재난발생시 정책면에서는 建設省 및 國土廳이, 執行面에서는 消防, 警察, 自衛隊가 중심이 되어 수행한다.

## (2) 災害豫防과 對應

재해전반에 대응하기 위하여 국토구조의 防災化, 도시지역에 대한 地域地區制適用, 건설구조의 규제 등을 위하여 諸 官廳, 地方自治團體가 방재계획을 수립한다. 한편, 都市化의 급진전과 대지진의 주기적 발생에 대처하여 도시구조의 내진화를 도모한다. 대지진 발생위험이 높은 지역을 대상으로 지진예고를 실험적으로 실시하기로 한다.

비상재해가 발생하는 경우, 필요시 首相이 內國務長官을 長으로 하는 非常災害對策本部를 설치하며, 對策本部는 應急對策의 종합대응과 긴급조치계획의 실시를 담당한다. 그외의 각 단체는 防災計劃에 依據해 행동한다.

## (3) 東京都의 災難管理體制

일본에서는 대도시의 災難管理을 위하여 특별히 東京都에는 災難管理專擔기구로서 「東京都防災센타」와 「東京都 災害救急情報센타」가 있다. 이 두 기구를 좀더 상세히 살펴보면 다음과 같다.<sup>5)</sup>

### ① 東京都 防災센타

도쿄는 지진피해가 많은 지역이다. 東京都는 세계도시 도쿄의 상징이 될 새로운 도청사를 완성하면서 그 가운데 “東京都 防災센타”를 개설하였다. “방재센타”는 재해가 발생하였을 때 방재활동의 중추적역할을 수행한다. 그리고 최신의 과학기술을 이용하여 재해의 진행을 예측하거나 재해의 상황을 한눈에 알수 있는 시스템을 갖추고 있으며, 평소에는 방재강습회 등을 통해 시민들의 이용을 도모하고 있다.

### ② 東京都 災害救急 情報센타

東京都 災害救急情報센타는 119번으로 연결된다. 재해구급정보센타는 재해로부터 시민의 안전을 지키기 위해 최신 컴퓨터와 고도의 정보 통신기술을 활용한다. 火災와 救急 등에 있어서, 119번 통보의 접수에서부터 消防隊와 救急隊의 출동지령, 재해현장으로의 정보지원까지 일련의 소방업무를 신속히 수행한다. 1990년 10월 22일 운영을 개시한 東京소방청사내에 있는 재해구급정보센타와 1992년 4월 1일 운영을 개시한 多摩 災害救急情報센타 2개소가 정보통신으로 상호접속되어 재해구급업무를 분담하고 있다.

5) 上掲書 (世界 の 豫防研究) 참조.

東京소방청 재해구급정보센타는 하루 24시간 일년 365일 운영되는 전화서비스도 운영하고 있다. 문의사항은 병원안내, 수용소 안내, 재해에 대한 질문, 의견 및 요망사항 등이다.

### Ⅲ. 우리나라의 災難管理體制

#### 1. 構 造

民防衛基本法 제4조는 “이 법은 民防衛에 관한 다른 법률에 우선하여 적용된다. 다만 軍事上 필요에 의하여 제정된 법률은 이 법에 우선하여 적용된다.” 고 규정하고 있다. 또한 民防衛基本法 제2조는 이 법의 적용대상인 “民防衛”개념을 광범위하게 정의하고 있다. 따라서 人爲災難에 대한 災難管理法이 제정되었지만, 災難管理에 관한 우리나라의 基本法은 民防衛基本法이다.

災難管理의 基本法인 民防衛基本法은 民防衛의 範圍에, 戰時災難 뿐만 아니라 風·水害, 火災, 산불 등 각종 재난을 포괄하고 있어 災難管理를 총괄적 개념으로 규정하고 있다.

適의 侵攻이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 할 災難(民防衛事態)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위해서 정부의 지도하에 주민이 수행하여 할 일체의 民防衛活動에 관한 基本計劃을 매5년마다 수립·집행하고 있다.<sup>6)</sup>

또한 각종 재난에 대한 상황을 각 個別法에 규정하고 있어 災難管理조직 및 機能面에서 民防衛基本法과 체계적인 관련없이 개별법이 정하는 바에 따라 계획·집행, 관리되는 多元的이며 分化된 관리체제로 운영되어 왔다.<sup>7)</sup>

90년대 이후 대형사고의 빈발과 정부의 災難對處能力上的 여러 문제점이 노정되어 정부는 1995년 7월 災難管理法을 제정하였다. 이 법은 적용대상이 되는 재난을 화재, 폭발, 붕괴 등 人災事故로 정의하고, 국가와 지방자치단체 등의 災難管理에 관한 責務

6) 민방위기본계획에서 포괄하고 있는 재난은 ◎ 적의 침공:전시민방위계획 ◎ 풍수해·설해등 자연재난 : 풍수해대책계획, ◎ 화재 등 인위적인 재난 : 소방대책계획 ◎ 한해, 병충해 등 농업재해 : 농·어업 재해대책 계획 ◎ 전염병 등 생물학재난 : 전염병 대책계획 ◎ 방사능 재난 : 방사능 방재대책계획 ◎ 공업재해 : 공업재해대책계획 ◎ 산림 피해 : 산림대책계획 등이 있다.

7) 인위재해는 주관부처의 중심으로 대처하고 있다. 예 : 화재(내무부), 산불(산림청), 열차사고(철도청), 항공사고(건설교통부), 선박해난(해운항만청), 가스·전기(통상산업부), 방사능(과학기술처), 건축·토목(건설교통부), 유독물오염(환경부) 등.



를 명확히 함으로써 재난발생시 효율적인 수습을 위한 법적 근거를 마련하였다.

이는 그 동안 人爲災難에 관련된 법률은 建築法, 施設物安全에 관한 特別法, 고압가스 안전관리법, 원자력법 등 50여개의 법률에 이르고 있으나 이러한 각 개별법률은 사고의 예방과 관련된 시설물의 안전규격과 그를 위한 사전허가절차, 그밖에 정기 및 수시 安全點檢 등에 관한 규정만 있을 뿐 이와 관련된 사고의 발생시 이를 어떻게 수습하고 복구할 것인가에 대한 규정은 거의 없는 상태로 總括的인 管理가 이루어지지 않고 있었던 문제점이 있었기 때문이다. 이러한 문제점을 개선, 보완하기 위하여 각 개별법에 분산되어 있는 安全關聯對策을 總括·管理하고, 사고 발생시의 收拾體制로 그동안 總理訓습으로 설치·운영하고 있는 사고대책본부를 법제화하면서 사고대책본부장에게 事故收拾에 필요한 권한을 부여하여 사고를 책임지고 收拾할 수 있도록 제도를 보완하고자 한다.<sup>8)</sup>

또한 自然災害의 경우에도 風水害對策法을 1995년 12월 6일 自然災害對策法으로 전문 개정·공포하였다.

## 2. 民防衛 基本法上的 管理體制

우리나라의 國家災難管理體制는 中央民防衛協議會를 중심으로 운영되고 있으며 이의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 5개의 기구로 구성되어 있다. 즉, 民防衛企劃委員會를 두어 소관업무와 관련된 임무를 수행하고 있다. 또한 그 下部機構로서 地域民防衛協議會와 각종의 民防衛機構가 있다.

中央民防衛協議會는 民防衛基本法 제5조에 의거 국무총리 직속으로 설치하여 關係部處長官과 民防衛에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위촉위원과 자문위원 등 20인 이상 30인 이내의 인원으로 구성되며, 위원장은 國務總理, 부위원장은 財政經濟院長官과 內務部長官, 간사는 民防衛 本部長이다. 주요기능은 民防衛基本計劃의 審議, 民防衛에 관한 중앙관서 조정, 기타 民防衛에 관한 종합적 임무를 수행한다. 이러한 방재계획중 방재기본계획은 5년 단위로 그리고 기타 계획은 1년 단위로 수립된다.

5개년 단위로 수립되는 防災基本計劃의 기본목표는 모든 재난으로부터 국민의 생활안정보호라는 취지하에 民防衛事態로부터 인명 및 재산보호로 國力損失防止, 國家安保狀況에 맞게 民防衛機能을 조정 보완, 각종 재난에 대비한 住民自律防禦能力, 주민의 安樂한 생활공간 확보를 위한 기반여건의 조성, 실생활위주의 民防衛訓練으로 전국민

8) 김영우, 國家災難對備 行政體制의 構築方案, (서울:한국지방행정연구원,1993), pp.11-24 참조.

의 民防衛意識의 高揚이라는 목표를 가진다.<sup>9)</sup>

### 3. 自然災害管理體制

#### (1) 概要

자연재해는 최근 잇달은 인위적 대형사고와 함께 국민의 불안의식을 가중시키고 있어 그 어느 때보다도 예방위주의 방재정책이 절실히 요청되고 있다. 과거에는 자연재해가 「天災地變」으로 일컬어질 만큼 인간의 힘으로는 어쩔수 없다는 消極的 災害觀이 지배적이었다. 그러나 최근에는 적절한 재해대책을 사전에 연구하여 강구한다면 어느정도 재해를 방지 또는 경감시킬 수 있다는 적극적 재해관으로 전환되고 있으며,<sup>10)</sup> 현실적으로도 미국, 일본 등 선진국에서는 30-40%정도 자연재해를 경감시킨 바 있어 UN에서도 1990년대를 「自然災害 輕減을 위한 10년(IDNDR)」으로 정하고 자연재해 경감을 위한 각국의 연구와 투자를 追求하고 있다.<sup>11)</sup>

우리나라에서도 각종 재해와 재난에 대한 종합적인 대응체계를 갖추어 나가기 위하여 이미 論한 바와 같이 1995년 7월 人爲災難에 대한 「災難管理法」을 제정하는데 이어, 동년 11월에는 1981년 이후 14년만에 「風水害對策法」을 「自然災害對策法」으로 전문개정함으로써 재난관리의 기본 틀을 갖추게 되었다.

#### (2) 防災行政組織

우리나라 防災行政組織은 중앙의 경우 內務部內 防災局 3개과(41명)와 15개 부처의 차관 및 민간전문가 5명으로 구성된 재해대책위원회, 그리고 15개 부처의 국장급을 위원으로 하는 中央災害對策本部會議가 內務部長官을 본부장으로 하여 防災計劃 및 災害復舊計劃 심의 등을 맡고 있다. 아울러 지방에는 자치단체별 재해대책본부와 함께 시도의 경우 다소 차이가 있으나 대체로 치수와 방재계 5-6명, 시군구의 경우 건설과 방재계 2-3명이 있으나 80개 기초자치단체에는 아직 방재계가 설치되지 못하여 지방의 防災行政人力은 총 580명에 불과하다.

우리나라 防災行政組織은 치수를 근본으로 하고 있어 地震, 暴風 등의 자연재해에

9) 李成佑 (前揭書), pp.55-56 참조.

10) 김동완, 우리나라 방재체제의 문제점과 발전방안, 내무부 방재계획과 내부자료, (서울: 내무부, 1995) 참조.

11) 심재현, “대형사고와 재난대책”, 자치행정 제89호(서울 : 자치행정, 1995. 8) 참조.

대하여는 그 대책이 다소 未洽하다. 또한 홍수통제의 경우 건설교통부로 二元化되어 있어 효율성을 발휘하지 못하고 있다.

아울러 중앙·지방간에는 전시에 준할 정도로 一絲不亂한 防災體制 유지가 필요하나 민선단체장 취임 이후 다소 혼선이 야기되고 있다.

### (3) 「自然災害對策法」과 防災行政體制

1995년 11월 17일 「風水害對策法 改正法律案」이 1981년 1차 개정 이후 14년만에 「自然災害對策法」으로 전문개정하여 국회를 통과함으로써 방재분야에 새로운 장을 열게 되었다.

「自然災害對策法」에는 첫째, 그동안 자연재해대책분야에서 문제가 되던 가뭄과 지진을 추가하여 자연재해에 대한 종합적 대응체제를 구축하게 되었고, 둘째, 예방차원의 방재정책이 대폭 강화되어 방재시설의 정기점검, 재해위험지구정비 등 예방사업투자확대를 위한 법적 근거를 명확히 하였다. 또한 대규모 지역개발사업으로 인한 홍수로부터 하류지역주민을 보호할 수 있도록 재해경감방안을 사전에 강구하는 「災害影響評價制」의 신설, 방재시설물 점검에 따른 즉각적인 정비를 위한 「災害對策基金」이 자치단체별로 적립될 수 있게 되었다.

셋째, 민선 자치단체장시대에 방재정책 수행체계의 효율성이 제고될 수 있도록 「災害救護 및 復舊費用의 分擔基準」을 현행 행정지침에서 대통령령으로 법령화하여 중앙·지방간 갈등의 소지를 해소하였고 이 기준에 의하여 재해의 조기수습이 곤란한 경우에는 「災害極甚地域優先支援制」을 도입함으로써 헌법 제76조 「天災地變에 대한 大統領緊急命令權」과 함께 대소규모의 모든 재해에 대해 대처해 나갈 수 있도록 하였다.

또한 신속한 복구를 위해 「지방자치단체복구예산편성절차」를 개선하였고 민간의 능동적인 참여가 이루어질 수 있도록 「防災協會」를 설립하도록 하였다.

## 4. 人爲災難管理體制

국가는 재해를 예방하고, 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다는 헌법 제34조 제6항의 취지에 따라 국민생활의 안전을 도모하기 위하여 국민의 생명과 재산에 많은 피해를 줄 수 있는 대형사고 등 재난의 예방과 수습에 필요한 국가 및 지방자치단체의 재난 관리체제의 구축과 재난 발생시의 緊急救助救難체제의 확립을 위하

여 1995년 7월 災難管理法을 제정하였다.

최근에 도로·건축물·철도 등 주요시설물을 완공한 후 전문인력과 진단장비의 부족 등으로 형식적인 점검이 일상화 됨으로서 붕괴위험이 여전히 상존하고 있었기에 국민의 생명과 재산에 대한 위협의 우려가 적지 아니 하였다. 따라서 재난수습에 대한 체계적인 제도의 개선은 시급한 당면과제로 절실하게 대두되었다. 이에 대하여 국가 및 지방자치단체의 災難管理體系의 구축과 재난 발생시의 緊急救助救難體系의 확립을 위한 법적 근거를 마련한다는 것이 이 법의 立法趣旨였다.<sup>12)</sup>

「災難管理法」의 현실적인 입법배경과 그 구체적 내용은 다음과 같다.

## IV. 災難管理法의 내용

### 1. 立法背景

'94, '95년 연이어 발생한 성수대교의 崩壞, 마포 아현동 도시가스 및 대구 지하철 가스 폭발사고, 그리고 삼풍백화점 崩壞事故 등의 엄청난 대형사고들은 모두가 天災地變이나 不可抗力에 의한 自然災害라기보다 人爲的原因에 의하여 발생하였다는 공통점을 가지고 있었다. 매번 이러한 災難이 발생할 때마다 우리는 조금만 주의를 기울이고 준비를 하였다면 미리 豫防할 수 있었던 災難이라고 후회하면서도 발생한 災難을 效率的으로 收拾하고 復舊하기 위한 體系의인 管理體系를 마련하지 못하여 災難의 참사현장에서의 指揮體系에 混亂이 招來되고 災難의 收拾復舊를 위한 人員, 裝備, 豫算 등의 부족으로 國家災難管理에 대하여 심각한 문제점을 露出시켰던 것이다.

특히, 삼풍백화점 붕괴사고시 엄청난 콘크리트 殘骸를 除去하기 위한 消防 포크레인이나, 생존자를 찾을 수 있는 裝備인 人命探知機 등 特殊裝備는 선진국에 비해 全無한 형편이었다. 人命救助方式에 있어서도 埋沒된지 71시간만에 救助된 한 소녀가 병원으로 後送도중 사망한 이후, 더 생존자가 없다고 판단, 屍身發掘을 위한 撤去 작업중 생존자를 뒤늦게 발견, TV를 보던 국민의 憤怒를 사는 등, 한마디로 救助體系가 뒤죽박죽이라면서 앞으로 대형사고 때 緊急救助體系를 갖춰야 할 필요성에 國民的 共感帶를

12) 李成佑(前揭書), p.58.

형성하게 되었던 것이다.

미국의 오클라호마市 연방청사 爆發이나 일본 간사이 大地震 때 그들이 보여준 沈着하고 人道主義의이며 科學的인 救助장면들은 우리에게 여러가지 시사하는 바 컸다. 따라서 우리도 대형사고시 體系的 災難管理體制의 構築과 緊急救助救難體系의 確立 및 災難地域에 대하여 特別災害地域의 宣布를 통하여 緊急한 行政, 財政, 稅制, 金融上的의 支援을 함으로써 災難의 迅速하고 體系的인 管理을 위한 法的 基盤을 갖출 필요성을 切實히 느끼게 되었다.

災難管理法의 制定背景은 이상과 같거니와 대형사고 후 서둘러 이룩된 법이었기에 다소 未洽하거나 疏忽한 부분이 없지 않다. 豫告 없는 사고에 대비한다는 의미에서 災難管理法의 주요 내용과 함께 現實的 執行過程에서 문제점은 없을 것인지 살펴보기로 한다.

## 2. 構 成

1995. 7. 18. 法律 第4950號로 公布된 「災難管理法」은 8章 45個 條項과 附則으로 構成되어 있다.

章 別	主 要 骨 子	條 項
第1章 總則	法の 目的과 適用對象이 되는 災難 등의 用語를 정의하고 國家 또는 地方自治團體는 災難發生을 事前에 防止하기 위한 計劃樹立·施行, 국가와 국민의 災難管理 責務를 規定함.	§ 1 ~ § 6
第2章 災難 管理 體系	災難의 豫防, 收拾 기타 災難管理에 관한 政府의 災難管理 總括機構로서 國務總理가 委員長이 되는 “中央安全對策委員會”를 設置하고 委員會의 委員 및 管掌事務를 明示하였으며, 地域別 災難管理總括機構로서 각 地方自治團體에 “地域安全對策委員會”의 設置와 內務部長官의 시·도위원회 運營에 대한 指導·監督權을 規定함.	§ 7 ~ § 10
第3章 災難의 豫防	각급 災難管理責任 機關의 長에게 災難豫防을 위한 制度的 裝置로서 災難危險分野別로 安全管理體系의 構築 및 安全管理規定의 制定, 整備 등을 義務化하고 災難危險施設 및 지역을 따로 指定하여 관리토록 함.	§ 11 ~ § 13

章別	主 要 骨 子	條項
第4章 災難의 收拾	災難이 발생한 경우 그 效率的인 收拾을 위하여 當該自治團體에 “地域事故 對策本部”를 설치 운영하도록 하고 大規模 災難이 발생한 경우에는 當該 災難을 收拾할 책임이 있는 主務部處에 “中央事故對策本部”를 設置하도록 함.	§ 14 ~ § 19
第5章 緊急 救助 救難	緊急救助救難體系의 構築 및 緊急救助救難能力의 提高를 위하여 內務部 및 地方自治團體에 “緊急救助救難本部”를 設置運營하도록 하고 各급 본부에 상황실을 설치하여 24시간 상황을 維持 管理하도록 하며, 災難이 발생한 경우 緊急救助救難本部의 統制官이 災難現場에서 지휘하도록 하여  재난현장의 指揮體系를 確立하였고 指揮의 實效性을 확보하기 위해 統制官의 現場指揮에 不應하거나 賦課된 任務를 게을리한 要員에 대한 問責을 要求할 수 있도록 함.	§ 20 ~ § 29
第6章 特別 災害 地域	大規模 災難의 발생으로 國家의 安寧 및 社會秩序 維持에 重大한 影響을 미치거나 當該 災難으로 인한  피해의 效果的인 收拾 및 復舊를 위하여 特別한 措置가 필요한 경우 中央事故對策本部長의 建議로 大統領이 當該地域을 “特別 災害地域”으로 宣布하여 特別支援을 할 수 있도록 함.	§ 30 ~ § 32
第7章 應急 措置	災難이 발생하거나 발생할 憂慮가 있는 경우에는 市長, 郡守, 區廳長의 책임하에 應急的인 豫防이나 收拾措置를 취하도록 하고 이러한 應急措置에 필요한 待避命令權, 警戒區域 設定權 및 應急措置從事命令權 등을 시장, 군수, 구청장에게 부여함.	§ 33 ~ § 42
第8章 罰則	시장, 군수, 구청장의 應急措置 從事와 土地, 家屋 기타 所有物의 일시 사용을 거부한 자는 1년이하의 懲役 및 200만원이하의 罰金과 警戒區域 出入禁止, 制限 또는 退去命令에 위반한 자는 100만원이하의 罰金에 처하도록 함.	§ 43 ~ § 45

### 3. 特徵的 內容

(1) 法에서 적용하고자 하는 대상을 具體的으로 明示하여 災難으로 인한 피해를 輕減하기 위한 계획을 樹立, 施行하는 과정에서 用語의 解釋이 불분명하여 발생할 수 있는 混亂을 방지하고자 하였으며 국가 또는 지방자치단체는 老朽化 되어 있는 施設物의 안전을 確保하고 災難發生을 사전에 防止하기 위해서 關係 行政機關長 등에게 협조요청을 할 수 있는 근거 규정을 마련하였다.

(2) 지금까지 自然災害의 경우는 「風水害對策法(후에 自然災害對策法으로 全面改正)」에 依據 대처하고 있으며, 人爲災難에 관련된 法律은 建築法, 施設物關聯 管理에 관한 特別法, 고압가스 安全管理法, 原子力法 등 50여개의 법률에 이르고 있으나 각 個別法律은 사고의 예방과 관련된 시설물의 안전규격과 그를 위한 事前 許可 節次, 그 밖에 정기 및 수시 안전점검 등에 관한 규정만 있을 뿐, 이와 관련된 사고의 발생시기를 어떻게 收拾하고 復舊할 것인가에 대한 규정은 거의 없는 상태로 總括的인 管理가 이루어지지 않고 있었던 것이다.

이에 따라 個別法에 분산되어 있는 安全關聯對策을 總括管理하고 사고 발생시의 收拾體制는 “災害豫防 및 收拾에 關한 國務總理訓令”으로 설치, 운영하였던 사고대책본부를 法制化하였고, 사고대책본부장에게 事故 收拾에 필요한 권한을 부여하여 사고를 책임지고 收拾할 수 있도록 제도를 補完하였다.

(3) 삼풍백화점 참사 등 잇달은 대형사고를 收拾하는 過程中서 共助體制가 未洽하여 迅速한 救助救難 활동이 遲延되는 등 문제점으로 제기되었던 人命救助體系의 미비점을 해결하기 위하여 內務部長官이 本部長이 되는 “中央緊急救助救難本部”를 설치 운영하고 消防·警察·軍 등 각 緊急 救助救難機關에게 평소 救難體系의 정비 및 요원의 教育訓練 등을 시행 하도록 하여 유사시 統制官(消防局長, 市·道 消防本部長, 市·郡 消防署長)이 軍·경 등 유관기관을 管掌, 總指揮하여 현장통제, 교통정리 등 救助機關別로 임무를 부여하여 救助活動을 함으로써 災難發生時 效率的인 緊急救助救難을 위한 現場指揮體系를 확립하였다.

(4) 대규모 災害 發生으로 公共秩序와 국민의 생명·재산이 중대한 威脅을 받아 現狀 復舊次元 이상의 강력한 應急對應措置가 필요한 경우 復舊 등에 필요한 행정·재정·

금융·세계 상 특별지원 즉, 국세·지방세의 減免이나 생활안정기금의 支援·復舊費 등을 지원할 수 있도록 特別災害地 域宣布制度를 두었다.

(5) 지역관내에서 발생하는 모든 災難의 경우 1차적인 現場指揮責任이 있는 市長·郡守·區廳長·消防署長에게 有關기관 人力, 裝備의 出動 및 支援 要請, 災難危險地域住民의 待避命令, 災難現場의 住民出入禁止, 退去 命令과 他市·郡에 應援을 要請하여 迅速하게 災難에 대비 應急措置를 할 수 있도록 제도적으로 應急措置를 補強하였으며, 위반시 罰則條項을 두어 法的 實效性을 보장토록 한 것이다.

(6) 附則에 「水難救護法」중 “警察署長”을 각각 “消防署長”으로 他法을 개정하였는 바, 이는 水難業務의 管轄을 해상에서의 水難救護는 그 해역을 管轄하는 海洋警察署長이 행하고 하천에서의 水難救護는 그 지역을 管轄하는 警察署長이 행하던 것을 하천의 경우 그 지역을 管轄하는 消防署長이 救護業務를 管轄하도록 하였다.

#### 4. 法令解說

##### (1) 目的(§ 1)

災難으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 國家 및 地方自治團體의 災難管理體制를 확립하고, 災難의 豫防 및 收拾과 緊急救助救難 기타 災難管理에 관하여 필요한 사항을 규정함.

##### (2) 用語의 定義(§ 2)

① 災難 : 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염 사고 등 人爲의事故로 인한 災害

② 災難管理 : 災難發生의 위험성제거, 발생시 피해의 收拾, 復舊를 위한 諸活動

③ 災難의 收拾 : 人命救助 등 應急對策의 시행, 피해시설의 復舊, 인·물적 피해에 대한 보상협의 및 피해경감대책수립 시행

④ 緊急救助救難 : 災難발생 憂慮가 현저하거나 발생시 국민의 생명과 신체의 보호를 위한 人命救助, 應急處置 등 필요한 모든 緊急한 조치

⑤ 災難管理責任機關 : 中央行政機關, 地方自治團體와 大統領令으로 정하는 地方行政機關, 公共團體, 公共機關 및 災難管理의 대상이 되는 중요시설(시행령 제2조 제2항 원



자력발전소)의 管理機關, 기타 법령에 의하여 災難管理의 책임이 있는 기관

⑥ 緊急救助救難機關 : 緊急救助救難에 필요한 人力과 裝備를 갖춘 機關·團體(施行令 第 3條, 消防本부와 消防署, 地方警察廳 및 警察署, 指定軍部隊 및 應急醫機關, 大韓赤十字社)

(3) 國家, 國民 등의 責務(§ 3, § 4)

① 國家 및 各급 地方自治團體, 行政機關은 災難管理과 관련된 계획을 樹立·施行하여야 하며 地方行政機關과 災難管理에 책임있는 기관·단체의 장은 各급 지방자치단체의 災難管理業務에 협조하여야 한다.

② 國民은 國家 및 地方自治團體의 災難管理業務에 최대한 협조하여야 한다.

(4) 災難管理體制 (§ 7~§ 10)

機 構	所 屬	委員長	委 員	管掌事務	其 他
中央 安全 對策 委員會 (實務 委員會)	國 務 總 理  ( " )	國務總理  (行調 室長)	財經院·內務部· 國防部·通産部· 情報通信部·環境 部·保健福祉部· 勞動部·建交部· 科技處·公報處長 官, 大統領令으로 정하는 관계기관· 단체의 장 (中央行政機關 1級 公務員)	災難의 豫防, 收拾 기타 재난관리에 관 한 정부 중요정책 審議·總括調整 및 정부 재난관리업무 의 협의, 조정  (부회의안 검토 등 위원회실무업무처 리)	災難管理 責任機關 長에게 災 難關聯資 料提出 등 要請權  (施行令 § 8)
地域 安全 對策 委員會 (實務委 員會)	各級 地方 自治 단체長  ( " )	團體長  (行政 副市長)	시·도는 災難管理 擔當局長, 消防本 部長, 地方警察廳 長, 地域司令官, 教 育監, 소재지 災難 管理責任機關의 長, 시·군은 消防 署長, 警察署長, 教 育長, 관할구역 軍 部隊의 長 등 (委員은 所屬機關의 長이 指名하는 者)	지역별 災難管理에 관한 중요정책심의 (總括·調整과 災 難管理業務의 協 議·調整)	시·도위 원회 指 導·監督 權: 內務 部長官  (施行令§ 13)

(5) 災難의 豫防 (§ 11~§ 13)

① 各급 災難管理責任機關의 長의 災難豫防業務

- ㉠ 災難의 豫測, 豫報, 情報傳達體系의 構築
- ㉡ 災難發生에 대비한 敎育訓練
- ㉢ 災難發生의 위험이 높은 분야에 대한 安全管理體系의 構築 및 安全 管理 규정의 제정
- ㉣ 災難發生의 위험이 높은 시설 및 지역의 指定, 管理
- ㉤ 기타 災難豫防에 필요하다고 인정하는 사항

※ 災難管理責任機關間 災難豫防對策 수립·시행 상호협조 명문화

② 安全管理體系의 정비·보완 및 災難危險施設地域 指定, 管理

- ㉠ 各급 災難管理責任機關의 長은 安全管理體系 및 규정 정비·보완과 災難 위험시설, 地域指定管理를 위해 장·단기계획 樹立·施行
- ㉡ 중앙위원회 위원장이 安全管理體系 및 규정 정비상태와 災難危險施設指定 및 조치상황 정기평가 후 필요시 是正措置, 補完要求權 부여

(6) 災難의 收拾 (§ 14~§ 19)

組 織	所 屬	本部長	構 成		本部長의 權限	其 他
			設置時期	構成員		
中央 事故對策 本部	主務 部處 (災難 收拾 責任이  있는 中央 行政 機關)	主務 部 處 의 長	大統領令 이  정하는 大規模 災 難발생시	財經院, 內 務部, 國防 部, 保健福 祉部 次官 및 本部長 이  필요하 다고  인정 하는 中央 行政機關 公務員	· 災難收拾業務 總括 · 關係中央部處 長에게 行政· 財政上의  필요 조치요청 · 災難管理責任 機關所屬職員派 遣要請 · 地域本部長 指揮	事故對策 本부가 設置되지  아니한 災難時 主務部處 의 長이 權限行使

組 織	所 屬	本部長	構 成		本部長의 權限	其 他
			設置時期	構成員		
地域事故對策本部	市·道  市·郡·區	市長, 道知事  市長, 郡守, 區廳長	시·도 또는 시·군·구 지역에서 災難이 發生하거나 發生憂慮가 現저한 때(中央本部設置時)	· 차장(2명), 副團體長과 災難管理責任機關·地自體所屬 公務員중 指定된자 · 災難管理責任機關으로부터 派遣된자(施行令 § 18)	地域災難收拾範圍內에서 中央本部長의 權限과 同一	災難의 狀況 및 收拾에 관한 사항을 지체없이 中央委員會委員長에게 보고

※ 大規模災難의 범위(施行令 第19條) : 인명과 재산의 피해정도가 매우 크고, 그 영향이 範圍하여 정부차원의 종합적인 對處가 필요한 災難과 이에 준하는 災難으로서 中央委員會委員長이 그 收拾을 위하여 中央事故對策本부의 設치가 필요하다고 인정하는 災難

(7) 緊急救助救難 (§ 20 ~ § 29)

① 組 織

機 構	所 屬	本部長	構成 및 運營	主要業務	其 他
中央緊急救助救難本部	內務部長官	內務部長官 (次長 : 內務部次官)	· 運營委員會(委員長: 차장, 委員: 內務, 國防, 保健福祉, 警察廳 등 機關長 推薦公務員 및 本部長 委囑者) : 緊急救助救難對策審議 ※ 幹事: 內務部 救助救急課長 · 統制官(內務部 消防局長) : 緊急救助救難活動 指揮統制 · 狀況室(指揮 · 監督: 統制官) : 災難情報의 收集, 電波, 迅速한 指揮 및 狀況管理	· 緊急救助救難對策의 總括調整機關의 役割分擔 · 各 救助機關 履行하는 緊急救助救難活動指揮統制	· 共助體制 維持: 關係機關團體의 長에게 所屬職員의 派遣要請

機 構	所 屬	本部長	構 成 및 運 營	主 要 業 務	其 他
地 域 緊 急 救 助 救 難 本 部	各級 地 方 自 治 團 體 長	當該 地 方 自 治 團 體 長 (次長： 副團 體 長)	· 統制官 - 市·道 救助本部： 消防本部長 - 市·郡·區 救助本部： 消防署長 · 狀況室 運營	· 當該地域 緊急救助救 難活動指揮 統制 및 對 策의 總括調 整 · 緊急救助 救難機關間 役割分擔	· 地域本部 長의 要請에 의해 關係 機關, 團體 所屬職員 派遣勤務 共助體制 維持

② 緊急救助救難活動

- ㉠ 地域救助本部長은 緊急救助救難機關의 長에게 요원 및 裝備의 災難 現場 출  
동 등 緊急救助救難活動 지원요청
- ㉡ 要請에 의해 참여한 民間 緊急救助救難 참여자에 대해 大統領令에 정하는 바  
에 따라 경비의 전부 또는 일부 보상
- ㉢ 헬기운항 필요시 本部長의 運航關聯事項 헬기운항기관 통보만으로 법령에 의  
한 승인 효력 발생
- ㉣ 緊急救助救難機關은 緊急救助救難體制를 구축하고, 수시 정비하여 所屬 緊急  
救助救難要員 및 裝備의 출동대세 유지

③ 現場指揮所 設置運營

- ㉠ 指揮所長：市, 郡 救助本부의 통제관(필요시 본부장 등)
- ㉡ 現場指揮
  - 緊急救助救難機關 및 自願奉仕者 등의 임무부여
  - 死傷者의 應急處置 및 醫療機關으로의 移動
  - 緊急救助救難에 필요한 物資의 管理
  - 현장접근 통제, 현장주변의 교통정리 기타 效率的인 緊急救助救難 活動을 위  
한 필요사항
- ㉢ 連絡官 派遣：緊急救助救難活動에 참여하는 各 緊急救助救難機關의 현장지휘  
자는 지휘소에 연락관 파견조치

- ㉔ 問責要求：地域救助本部의 本部長은 현장지휘소장의 指揮에 불응하거나 任務를 게을리한 要員의 명단을 소속기관이 장에게 통보하여 문책요구
  - ④ 探索救助本部의 設置運營
    - ㉑ 目的
 

항공기 또는 선박의 遭難事故 발생시 緊急救助救難業務에 책임이 있는 기관의 緊急救助救難活動에 대한 軍의 迅速한 지원을 위한
    - ㉒ 大規模 또는 遠海의 선박·항공기 遭難事故의 緊急救助救難活動現場 지휘는 探索救助部隊의 지휘관이 수행
    - ㉓ 災難現場을 지휘하는 探索救助部隊 指揮官이 관계중앙행정기관에게 협조 요청 시 즉시 應援
  - ⑤ 緊急救助救難教育
    - ㉑ 中央救助本部 연1회이상, 地域救助本部 연2회 이상 緊急救助救難 기관간의 緊急救助救難合同訓練 實施
    - ㉒ 緊急救助救難機關의 要員은 연1회 이상 교육이수
  - ⑥ 自然災害準用：태풍, 호우, 폭풍, 폭설, 해일, 지진 등의 자연재해시 “災難管理法” 上의 緊急救助救難活動 準用
- (8) 特別災害地域 宣布 (§ 30~§ 32)
- ① 對象：災難의 發生으로 인해 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 當該 災難으로 인한 피해의 效果的인 收拾과 復舊를 위해 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우
  - ② 建議：中央委員會의 심의를 거쳐 中央本部長이 대통령에게 建議
  - ③ 宣布權者：대통령(대상이 되는 災難의 事實, 地域範圍, 特別支援事項 明示宣布)
  - ④ 支援：應急對策 및 災害救護와 復舊에 필요한 行政, 財政, 金融, 稅制上中央政府 次元의 特別支援 可能
- (9) 應急措置 및 罰則 (§ 33~§ 45)
- ① 出動命令 및 要請
    - ㉑ 時期：災難이 發生하거나 發生우려가 있다고 인정하는 때
    - ㉒ 命令權者：市長, 郡守, 區廳長

- ㉔ 對象 및 內容
  - 命 令 : 「民防衛基本法」에 의한 民防衛 隊員의 동원
  - 要 請 : 관할구역내의 警察署長, 災難管理責任機關의 長, 군부대의 장에게 출동 기타 필요조치
- ② 待避命令
  - ㉕ 災難이 發生하거나 發生憂慮가 있을 경우 人命 또는 신체에 대한 危害를 방지하기 위하여 필요한 때
  - ㉖ 市長, 郡守, 區廳長이 當該 地域內의 주민, 체재자에게 待避命令權 發動
- ③ 警戒區域 設定
  - ㉗ 設定權者 : 市長, 郡守, 區廳長
  - ㉘ 要件 : 災難이 發生하거나 發生憂慮가 있을 경우 人命 또는 身體에 대한 危害를 방지하기 위하여 필요한 때
  - ㉙ 內容 : 警戒區域 設定 후, 應急對策에 종사하는 자 이외의 자에 대해 出入 其他의 行위를 禁止, 制限하거나 그 警戒區域으로부터 退去를 명할 수 있음
  - ㉚ 罰 則 : 禁止, 制限, 退去命令 違反時 100만원 이하의 罰金<sup>13)</sup>
- ④ 應 援
  - ㉛ 다른 市長, 郡守, 區廳長에게 관계공무원 파견 등 필요한 應援 要請時 特別 事由 없을 경우 즉시 支援
  - ㉜ 費用負擔
    - 原則 : 소요되는 費用은 應援을 받은 地方自治團體長이 負擔
    - 例外 : 應急措置로 收益 發生時 그 범위내에서 受援 地方自治團體가 負擔
- ⑤ 應急負擔
  - ㉝ 要件 : 災難이 發生하거나 發生할 憂慮가 있어 應急措置를 하여야 할 急迫한 事情이 있는 때
  - ㉞ 對 象 : 災難現場 隣近居住者 또는 當該 現場에 있는 者
  - ㉟ 內 容 : 應急措置 從事 命令 및 土地, 家屋, 其他 所有物 일시 사용
  - ㊱ 罰 則 : 從事命令 不應 및 一時使用 拒否時 1년이하의 징역 또는 200만원 이하의 罰金

13) 事例) 삼풍백화점 참사시 崩壞現場 출입자 통제기능 喪失로 상품 竊盜行爲가 다수 發生하였고 言論의 과도한 보도경쟁으로 救助救難活動의 障礙를 招來한 바 있었다.

## ⑥ 災難狀況 報告 및 權限의 委任, 委託

## ㉠ 報告體系

市長·郡守·區廳長 → 市,道知事 → 主務部處의 長 및 內務部長官

## ㉡ 報告內容 : 災難의 狀況, 應急措置 및 收拾의 內容

## ㉢ 委任, 委託

- 條例에 의해 市, 道知事의 권한의 消防本部長에게 委任
- 市長, 郡守, 區廳長의 권한은 消防署長에게 委託

## V. 結 語

지구상에 존재하는 어느 나라이건 선진국·후진국을 막론하고 재난을 겪고 있다. 재난은 자연재난도 있고 人爲災難도 있게 마련이다. 그런데 다른 나라에 비하여 우리나라의 경우는 자연재해보다는 人爲災難이 더욱 심각한 상황이다. 특히, 잇달아 일어나고 있는 대형사고에 대한 사전관리, 사후수습 및 복구대책의 부실에 대해서는 우리나라의 災難管理행정체제가 제대로 갖추어지지 못한 점과, 재난에 대해 전문적으로 연구, 분석, 교육하고 점검하는 기구도 없었다는 점이 주요 문제점으로 지적되어 왔다.

따라서 본 연구의 결론으로서는 첫째, 잇달은 대형사고 이후 서둘러 제정된 「災難管理法」에서의 예상되는 문제점을 지적해 보고 둘째로는 우리나라 災難(自然災害·人爲災難) 管理體制의 정책적개선방향을 제시해 보고자 한다.

### 1. 「災難管理法」에서의 豫想되는 問題點<sup>14)</sup>

#### (1) 收拾 및 緊急救助救難體制의 二元化 問題

中央事故對策本部는 當該 災難의 책임이 있는 主務部處의 長이 災難收拾業務를 總括調整하며 中央緊急救助救難本部는 內務部長官이 緊急救助의 활동을 總括調整, 指揮하게 규정되어 있다. 그러나 收拾과 救助 救難業務의 상호 유기적인 聯關性 側面에서 불

14) 여기에 지적하는 災難管理法 시행에서 豫想되는 문제점은, 1996년에 실시한 警察大學 管理者課程(總警班)「危機管理세미나(擔當教授, 鄭振煥)」시간의 分任討議 과정에서 논의된 내용을 정리한것임.

때 동일한 사안에 대해 指揮의 二元化로 인하여 內務部와 關聯部處間의 업무마찰의 발생소지가 있으며 특히 業務의 死角이 발생시 책임을 서로 전가시킬 가능성도 있다.

그러므로 地域事故나 地域緊急救助의 경우처럼 中央 本部長과 中央救助本部長을 內務部長官으로 一元化하고 災難責任 中央部處의 次官을 次長으로 두고 災難收拾業務를 補佐하게 함이 바람직하다고 본다.

## (2) 災難現場 緊急救助救難 機關要員 指揮의 實效性 確保 問題

災難 現場에 출동하여 緊急救助 救難活動을 遂行하는 緊急救助 救難機關 및 자원봉사자들에 대하여 現場指揮所 統制官이 임무를 賦與하고 指揮, 統制를 할 수 있게 규정하고 있으나 現實的으로 他部處 통제관의 指揮에 따른 一絲不亂한 緊急救助 救難活動은 期待하기 어렵다.

또한 통제관은 각 機關의 救助救難能力이나 運營體系에 대한 전문지식이 缺如되어 있어 적절한 指揮가 불가능하고 특히 자원봉사자에 대해서는 大統領속에도 指揮權을 확립할 수 있는 구체규정이 未備, 각 救助機關의 경우도 통제관의 指揮 不應要員의 명단만 該當 所屬機關의 長에게 통보할 수 있도록 함으로서 問責의 強制力으로 指揮權을 확립할 수 있을지 疑問이 提起된다.

## 2. 災難管理體制의 政策的 改善方向<sup>15)</sup>

### (1) 豫防爲主의 施策強化와 投資擴大

自然災害와 人爲災難은 점차 대형화되고 있어 일단 危機가 발생되면 個人생활의 原狀回復이 불가능하기 때문에 豫防爲主의 施策이 강화되어야 한다. 이를 위하여 무엇보다도 災難 및 災害影響評價制를 도입, 활용하여야 한다. 危機管理計劃을 수립하기 위해서는 環境影響評價制와 유사한 災難影響評價制를 실시하여야 하며, 특히 최악의 상황에 대한 시나리오가 반드시 포함되어야 한다.

### (2) 防災人力의 專門化와 救難裝備의 確保

일반직 공무원들의 配置와 循環補職에 의해서는 災難管理機關이 비전문적인 有名無

15) 정책적개선방향은 전제한 1993년의 미국부통령 Al. Gore의 FEMA개혁을 위한 보고서 및 李成佑教授의 研究論文(1995)을 參考로 하였음.



實한 기관이 될 것이 분명하다. 조직의 責任自給까지 職位分類制로 운영하여 專門性を 提高하고 과거 事故의 敎訓을 계속학습하고 전수할 수 있도록 조직을 완벽하게 재정비 할 필요가 있다. 이를 위하여 각급 災難管理기관에 근무하는 공무원들의 專門性, 團結力, 成果確保를 위한 인사제도의 개혁이 필요하다.

아울러 재난시 전기, 수도, 가스 등 각종 공공서비스의 破壞로 인한 피해를 최소화할 수 있도록 효과적인 初動鎮壓을 위한 장비가 구비되어야 한다. 특히 消防裝備의 補充과 火災原因別 진화기술의 개발과 응용이 시급하다고 생각된다.<sup>16)</sup>

### (3) 災難의 敎訓整理와 防災教育의 強化

위기에 잘 대비하는 조직들은 한 차례의 危機나 大型慘事가 될 뻔한 사태를 겪고 난 후에 자신들의 危機管理에 방해가 되었던 요인들과 도움을 주었던 요인들을 비교하고 검토하는 일을 한다. 우리의 경우는 事故收拾 후에 사고의 원인분석과 評價, 還流 및 學習過程을 생략한 채 너무 쉽게 잊고 마는 경향이 많다. 겪고 난 재난에서 얻어진 교훈을 정리하며 미래사태에 대비하여야 한다.

한편 다양한 應急狀況에 여러 방재주체들이 유기적으로 신속히 대응해 나가기 위해서는 防災計劃과 그에 따른 시나리오에 의한 반복된 敎育·訓練을 실시하여 防災人力의 숙달과 전문화가 필요하다.

### (4) 民間部門과의 協助體制 構築

정부가 값비싼 건설 중장비와 건설인력을 상시 확보해 둘 필요는 없다. 사고발생시 즉각 救難, 救助裝備를 動員·活用할 수 있는 체제만 확보해 두면 되는 것이다. 이를 위하여 保險原理를 이용하는 方案이 있다. 즉, 평시에 재난관련장비와 인력을 갖추고 있는 民間建設會社나 民間救難會社와 계약을 맺어 사고 발생시 즉각 출동하여 구조 및 구난 작업을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

16) 미국의 경우에는 재해, 사고에 의해 건물 등에 갇혀있거나 깔려있는 사람의 구출활동을 행하는 특수조직(USAR)이 결성되어 있다. 수색, 구출, 응급의료, 구조공학, 위험물, 기계, 병참 등의 전문가로 팀이 조직되어 있으며 수색견, 절단기, 의료품, 화이버카메라 등을 갖추고 완전자립적으로 1일 2교대 3일간(72시간)활동할 수 있는 장비를 보유하고 있어 노스릿지진시에는 이 USAR이 재해 당일의 빠른 단계부터 투입되어 소방대와 협력하여 신속한 구조활동을 전개하였다. 그러나 우리나라의 삼풍백화점사고의 경우 이러한 전문적인 팀에 의한 조직적인 구조활동이 신속하게 이루어지지 못했음은 우리 모두가 본 바와 같다.

또한 防災政策은 국민의 防災意識과 적극적 참여없이 는 실효성을 거두기가 어렵다. 전문인력과 특수장비의 경우는 자원봉사개념을 도입하여 효율성을 기하되, 자원봉사자들의 활동과 기능 및 역할 분담이 체계적으로 조정·통제되어야 한다.

#### (5) 言論의 協助와 安全文化의 定着

災難에 임하는 言論의 자세는 우선적으로 防災와 救助 및 復舊라는 큰 안목에서 적극적인 기능을 한다는 태도가 緊要하다. 언론은 재난이나 사고 발생하였을 때에는 전체 국민과 지역 주민들의 공동체 의식과 연대감을 고취시키고 상호위호와 協同으로 救恤에 힘쓰도록 격려하며 궁극적으로는 被害復舊와 復興으로 향토를 발전시키고 국가발전에 노력하겠다는 공동의 의지를 강화하는 일이 艱要하다.

아울러 우리국민 전체에 대한 安全文化의 定着이 요구된다. 우리국민은 대체로 卽興的이고 宿命的이어서 安全文化에 대한 의식이 희박하다. 우리국민의 安全意識과 防災意識이 몸에 배이도록 어릴적부터 끊임없이 教育, 啓導, 訓練이 이루어져서 安全文化가 정착되도록 하여야 한다.

#### (6) 法制의 一元化와 獨立機構의 創設問題

장기적 안목에서 보아 우리나라의 災難管理을 위한 양법 즉, 人爲災難에 대비한 「災難管理法」과 自然災害를 대비한 「自然災害對策法」은 단일법으로 통합하는 것이 바람직하다는 견해<sup>17)</sup>가 있다. 주된 이유로는 과거 대형사고시의 경험으로 보아 법제도의 문제보다는 제도의 運營의 側面이 더 중요하며 또 현실적으로는 양법에서의 '應急措置'나 '救助措置' 등에 있어 별다른 차이가 없다는 것이다. 또 미국이나 일본에서 自然災害와 人爲的災害를 구별하지 않는 實例를 제시하고 있다.

法制의 一元化를 주장하는 논자들은 아울러 현재운영하고 있는 災難救助體系를 충분한 人的·物的 尖端裝備와 함께 통일된 指揮體系로 확립되기 위하여는 내무부의 民防衛局(民防衛), 防災局(自然災害), 消防局(人爲災害)을 통합하여 독립된 별도 기구 창설의 필요성 여부를 장기적 안목에서 연구하는 것이 바람직하다고 보고 있다.

筆者의 생각으로는 우리나라의 「災難管理法」과 「自然災害對策法」이 이제 제정된

17) 95년 7월 15일 國會事務處 法制豫算室에서 국회에 제출한 報告書 '삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 본 災難管理法令體系 分析' 및 前揭한 警察大學 總警班의 分任討議 報告書 등에는 양법의 통합을 위한 재검토를 역설하고 있다.

지 얼마되지 않았을 뿐 아니라 양법의 제정 이후 정부에서는 「災難管理 強化對策」<sup>18)</sup>을 마련하여 運營上의 未備點을 보완하고 있으므로 현시점에서는 法制의 二元化나 機構上의 分散 또는 未備로 그 어떤 중대한 瑕疵가 발생한 것도 아니기에 당분간은 現行 制度를 유지하면서 運營上의 효율성을 추구하는 것이 더 바람직하다고 본다. 다만 위에서 논한 災難管理法의 시행에 있어 예상되는 문제점은 制度的補完이 필요하다고 여겨진다.

---

18) 1995년 10월 19일, 정부가 확정·발표한 「災難管理 強化對策」은 「재난발생시 신속하고 효율적인 재난의 사전예방을 위하여 정부 기구와 인력을 보강하는 한편, 총리실의 「安全管理諮問委員會」와 건설교통부의 「建設制度企劃團」등을 활성화하여 재난관리에 있어 무엇보다도 중요한 민·관 협조체제를 강화하는 내용」등을 골자로 하고 있다.

## 參 考 文 獻

- 警察大學, 管理者課程 基本教材, 龍仁 : 警察大學, 1996.
- 警察大學, 管理者課程 分任討議報告書(油印物), 1996.
- 國際問題調查研究所 編, “海洋國家 日本의 危機管理”, 國際情報資料, 1982.
- 國會事務處 法制豫算室, 「삼풍백화점붕괴사고를 계기로 본 재난관리법령체  
계분석」, 法制豫算政策懸案 '95 특별호, 1995. 7.
- 國會事務處 內務委員會, 「災難管理法에 대한 전문위원 검토 보고서」 1995. 7.
- 김기덕, 「非常管理行政에 관한 研究」, 서울대 행정대학원 석사논문, 1988.
- 김동완, “우리나라 防災體制의 問題點과 發展方案”, 內務部 방재계획과 내부  
자료, 1995.
- 김영수, 「國家災難對備 行政體制의 構築方案」, 한국지방행정연구원, 1993.
- 심재현, “大型事故와 自治行政” 제 89호, 1995. 8.
- 서울市政開發研究院, 「서울시 危機管理體系 構築에 관한 基礎研究」, 서정연  
94-R-21, 1994.
- 李成佑, 行政의 危機管理能力 提高方案, 서울 : 韓國行政研究, 1995.
- 한국언론연구원, 「日本의 危機對應 體制와 行爲에 관한 研究 - 阪神 大地震  
事例를 中心으로-」, 연구보고서 95-1, 1995. 7.
- 內務部, 風水害對策法 개정법률안(1995.11)
- 內務部 中央災害對策本部, 災害克服 30년사 최종안, 1995.11.
- 內務部 中央災害對策本部, 1996년도 防災執行計劃, 1995.10.
- 內務部, 「제4차 민방위기본계획(1992-1997)」, 1992.
- 內務部, 內務部事務分掌規程.
- 民防衛本部, 民防衛主要統計, 1992.
- 自然災害對策法.
- 災難管理法 및 施行令.
- 佐久淳行, 1991, 完本 危機管理 のノウハウ, 文藝春秋.
- 國土廳, 平成4年, 防災白書, 大藏省印刷局.

- Douglas Mary and Aaron Wildavsky, *Risk and Culture*, Berkely: Univ.of California Press, 1982.
- Drabek, Thomas E., "Managing the Emergency Response", PAR, Vol.45, 1985.
- Fischhoff, Lichtenstein, Slovic, Derby, and Keeney, *Acceptable Risk*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- Gore, Al, 「Creating a Government That Works Better & Cost Less: Federal Emergency Management Agency」, *Accopanying Report of the National Performance Review*, Washington D.C.: Office of the Vice Persident, 1993.
- Hoel, D., R. Merrill, and F. Perera, *Risk Quantitation and Regulatory Policy*, Cold Spring Harbor Laboratory, 1985.
- Petak, W. J., "Emergency Management: A Challenge for Public Administration", PAR, Vol.45, 1985.
- Settle, A. K., "Financing Disaster Mitigation, Preparedness, Response and Recovery", PAR, Vol.45, 1985.
- Shrader-Frechette K. S., *Risk and Rationality-Philosophical Foundations for Populist Reforms*: Philosophical Foundation for Populist Reforms, Univ. of California Press, 1991.

## ABSTRACT

### A Study on the Disaster Management System

Chong, Chin Whan

This thesis is an attempt to find out ways and means needed to improve the disaster management system in Korea(Chap. I).

For this purpose, I have first reviewed various crisis management systems of foreign countries such as the United States, England and Japan(Chap. II), and also reviewed that of our own country(Chap. III).

All of us knows that our disaster management system has been reestablished through the enactment of the Disaster Management Act of 1995 and the full revision of Natural Harzards Management Act of 1995 after a series of catastrophic man-made disasters since 1993.

I took a general survey of the contents and characteristics of the newly made Disaster Management Act(Chap. IV), and Finally, as a conclusion of this research(Chap. V), I indicated a few disputed points on the Disaster Management Act and suggested several alternatives to improve our crisis management system.

The alternatives suggested are as follows :

- ① Reinforcement of prevention-centered policy and expansion of investment
- ② Specialization of the crisis management man-power and securing the rescue equipment
- ③ Arrangement of the various lessons on crisis and reinforcement of educational training against the disasters
- ④ Building the cooperative systems between the civil organizations
- ⑤ An opinion towards the issues on the unifying the law systems and reorganizaing the new independent institution for the crisis management