

재난 및 안전관리와 관련한 법제도 개선에 관한 연구*

조성제

오늘날 지진·기후변화 등으로 세계적으로 재난이 급증하고 있으며, 무차별·지속적인 테러에 의한 인명·재산 피해가 막대한 실정이다. 이러한 각종재난에 대한 관리는 국가의 국민의 기본권보호의무와 직결되며, 그 중요성은 이루 말할 수 없다. 이에, 본 연구에서는 현행 재난 및 안전관리에 관한 법체계와 제도에 관한 개선방안을 다음과 같이 제시해 보았다. 첫째, 현행 재난 및 안전관리에 관한 법체계와 관련한 기본법으로 볼 수 있는 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 소방기본법, 민방위기본법 등 개별법률의 불명확한 정의규정을 명확하게 새로이 규정해야 한다. 둘째, 개별법령 상호간의 연계성 부족으로 재난 및 안전관리에 관한 법적용의 모순과 공백이 발생하지 않도록, 면밀한 검토를 통한 법령개정 및 제정이 필요하다. 셋째, 개별영역에 법규정의 지나친 세분화는 당해 법률적용범위에 대한 논란과 관리기관의 중첩, 책임소재의 불분명 등의 문제점을 초래할 수 있기 때문에 포괄적인 국가위기관리 법체화의 필요성이 제기된다. 넷째, 대테러활동에 대해서는 테러를 사전에 적발하고 진압하기 위하여, 국제적인 정보교류와 국내 개별 정보기구로부터 수집한 모든 정보의 통합·분석을 통하여 대테러활동을 기획·지휘할 수 있는 통합적 테러대응기구가 필요하며, 별도의 테러방지법제정이 필요하다. 다섯째, 현행 재난 및 안전관리제도에 대해서는 중앙정부가 각종 재난을 관리·조정할 수 있는 전담조직을 설립할 필요성이 제기되며, 전담조직을 대통령 직속에 등으로 강력한 종합조정력을 가질 수 있도록 하여야 한다. 다만 대테러활동에 대해서는 대테러활동의 기획과 총체적인 정보망의 구축, 정보의 수집과 공유를 총괄할 수 있는 별도의 대테러기구 구축이 필요하다. 여섯째, 민간부분에서는 총괄재난관리기관에 자원봉사단체의 정보공유·역할에 관한 안내·자원봉사자 훈련 프로그램 등을 관장하는 기관을 두는 것이 바람직하다.

주제어: 재난 및 안전관리, 기본권 보호의무, 재난 및 안전관리기본법, 국가위기관리 법체화, 스태포드법

I. 서론

재난 및 안전관리에 관한 헌법상 근거규정으로는 전문의 ‘우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것’이라는 규정, 헌법 제34조 제1항의 ‘모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다’는 규정, 제34조 제6항의 ‘국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다’는 규정을 들 수 있다.

* 이 논문은 2009년도 대구한의대학교 기린연구비 지원에 의한 것임.

이를 구체화한 개별법률로서 재난관리 및 안전에 관한 기본이 되는 법률은 ‘재난 및 안전관리 기본법’이다. 전지재난 관련 법률로서는 ‘민방위 기본법’, ‘비상대비자원관리법’, 자연재해 관련 법률로서는 ‘자연재해대책법’, ‘농어업재해대책법’ 등이 있다. 또한 ‘수난구조법’, ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’, ‘소방관련법규’, ‘원자력법’, ‘전기사업법’, ‘수도법’, ‘환경정책기본법’, ‘수질환경기본법’, ‘해양오염방지법’, ‘자동차운수사업법’, ‘유해화학물질관리법’, ‘철도법’, ‘도시철도법’ 등의 관련 법률이 있다.

우리 헌법에서는 재난에 대한 정의 규정은 찾아볼 수 없으나, 재난 및 안전관리 기본법에서는 제3조 제1호에서 ‘재난’을 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 ① 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, ②화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해, ③에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다라고 규정하고 있다. 또한 제2호에서는 “대한민국의 영역밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원의 대처가 필요한 재난”을 해외재난이라고 규정하고 있다. 동법에서의 재난의 개념은 ‘자연재해’, ‘인적재난’, ‘사회적 재난’을 포괄하는 의미로 이해할 수 있다(기태근, 2007: 12).

‘안전’에 대한 정의규정은 헌법이나 개별 법률에서 찾아 볼 수 없으나, 그 사전적 의미는 “사람이나 사물에게 위험이 없는 상태, 위험이나 상실로부터 보호되는 상태”로 이해 할 수 있다. 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제4호의 규정에 비추어 볼 때, 동법의 보호대상으로서 안전은 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 말하고 있다.

정부의 각 기관은 개별 법령에 따라 재난 및 안전관리에 관한 활동을 수행하고 있으나, 그 범위 및 체계는 명확하지 않거나 중복 및 통일성이 결여되는 등 많은 문제점을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 명확하지 않거나 중복 및 통일성이 결여되어 있는 개별법률들을 일관성 있게 체계화 할 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

또한 재난 및 안전관리의 효율적이고 효과적인 수행을 위해서는 각 부처 및 국가사회의 구성요소들에 대하여 관련 정책을 집행할 수 있는 행정체계를 구축하는 것이 요구되는데(이재은, 2006: 30), 현재 우리가 가지고 있는 재난 및 안전관리 제도가 이러한 요구에 적합한 것인지를 검토하고, 바람직한 방향을 제시해 보고자 한다.

II. 현행 재난 및 안전관리에 관한 법체계와 제도

1. 재난 및 안전관리에 관한 국가의 기본권보호의무

Isensee교수는 기본권보호의무에 대하여 헌법상 보호되는 기본권을 제3자인 사인에 의한 위법한 가

해나 가해의 위험으로부터 국가가 이를 보호해야 하는 의무라고 한다(J. Isensee, 2000: 111). 또한 독일연방헌법재판소는 기본권보호의무의 범위로 자녀양육권행사에 대한 국가의 감독, 태아의 생명권을 낙태로부터 보호하는 경우, 테러에 대한 국가의 안전책강구의 경우, 범죄의 일반예방을 위한 형집행의 경우, 현대과학기술의 발전에 따른 시설의 위험과 환경으로부터의 보호 등을 들고 있다. 이러한 입장은 자연재해나 외국에 의한 기본권침해는 기본권보호의무의 범위에 포함되지 않는다고 본다(이부하, 2007: 124, 133).

하지만 자연의 힘에 의하여 국민의 기본권이 위해를 받을 경우에 그 기본권을 보호하기 위한 국가작용도 기본권보호의무에서 도출되고, 외국의 국가나 외국인에 의하여 국민의 기본권이 위해를 받을 경우에 이를 방지하거나 구제하기 위한 작위의무도 이러한 기본권보호의무에서 나온다고 보는 것이 타당하다고 생각된다(정종섭, 2009:344). 헌법재판소는 국가에 대하여 “국가나 국가기관 또는 국가조직의 일부나 공법인은 기본권의 수범자이지 기본권의 주체로서 그 소지자가 아니고 오히려 국민의 기본권을 보호 내지 실현해야 할 책임과 의무를 지니고 있는 지위”(헌재 1994. 12. 29, 93헌마120 결정)에 있다고 보아, 국가의 기본권 보호의무를 인정하고 있는 입장이다. 헌법재판소는 이러한 국민의 기본권 보호의무에 대하여 ‘범죄로부터 국민을 보호하여야 할 국가의 의무’(헌재 1989. 4. 17, 88헌마3 결정), ‘국가의 기본권 보장 의무’(헌재 1992. 7. 23, 92헌바2·92헌바25(병합) 결정), ‘인간으로서 존엄과 가치를 보장할 국가의 의무’(헌재 1992. 4. 28, 90헌바24 결정), ‘국가의 행위의무 내지 보호의무’, ‘생명·신체·재산에 대한 국가의 보호의무’(헌재 1992. 12. 24, 90헌마174 결정), ‘보건에 관한 국가의 국민보호의무’(헌재 1993. 11. 25, 92헌마87 결정), ‘재외국민을 보호할 의무’(헌재 1993. 12. 23, 89헌마189 결정) 등으로 표현하고 있다. 이러한 헌법재판소의 표현을 살펴볼 때, 국가의 기본권 보호의무를 반드시 제3자에 의한 침해에 한정하고 있는 것으로 보이지는 않는다(같은 뜻; 송기춘, 2000: 211). 그리고 이러한 재난 및 안전관리에 대한 국가의 기본권보호의무는 ‘재난 및 안전관리 기본법’, ‘자연재해대책법’, ‘농어업재해대책법’, ‘국가배상법’ 등의 개별법률에 의해 구체화되고 있는데, 재난지원금, 손해배상 등이 그 중요한 내용이며 그 범위에 대해서는 국회의 입법형성의 자유에 속한다고 봄이 타당하다.

2. 현행 재난 및 안전관리에 관한 법체계와 문제점

1) 현행 재난 및 안전관리에 관한 법체계

오늘날 범지구적 기후변화의 영향으로 강풍·집중호우·해일 등 기상이변 현상과 지진, 해일 등의 피해가 증가하고 있으며, 각종 시설물의 노후화와 건축물의 초고층화, 지하화, 에너지 집약적 산업구조화 등으로 대형재난발생이 우려되고 있다. 또한 사회구조와 생활양식의 변화, 주5일 근무제 등 여가증대로 인해 안전에 대한 수요가 증가하는 한편, 기술발전과 환경변화로 인한 사스, 조류독감, 광우병 등 생물학적 재난 및 물류과업 등 사회적 요인에 의한 재난, 정치적·종교적 요인에 의한 테러위

협의 확산 등 새로운 유형의 재난도 증가하고 있다(권영세, 2005:29). 이러한 다양한 재난과 안전의 위험을 관리하기 위한 유기적·체계적인 법체계 정비는 국가의 기본권보호의무와 관련하여 중요한 의미를 가진다고 생각한다.

재난 및 안전관리에 대한 국가의 기본권보호의무를 구체화하고 있는 개별법률들에 대하여, 기태근(2007: 90)은 재난관리 및 안전에 관하여 기본이 되는 법률인 ‘재난 및 안전관리 기본법’을 비롯하여, 전시재난 관련 법률로서 ‘민방위 기본법’, ‘비상대비자원관리법’, 자연재해 관련 법률로서는 ‘자연재해대책법’, ‘농어업재해대책법’ 등으로, 인위재난관련 법령으로 ‘수난구호법’, ‘시설물의 안전관리에 관한 특별법’, ‘소방관련법규’, ‘원자력법’, ‘전기사업법’, ‘수도법’, ‘환경정책기본법’, ‘수질환경기본법’, ‘해양오염방지법’, ‘자동차운수사업법’, ‘유해화학물질관리법’, ‘철도법’, ‘도시철도법’ 등으로 분류하고 있다. 최권중(2001:40-55)은 재난 및 안전관리의 일반법으로 민방위기본법, 자연재해대책법, 재난 및 안전관리 기본법 등을, 특별법으로는 시설안전관련 법률로 도로법, 도시철도법, 하천법, 건축법, 주택건설촉진법, 공중위생관리법 등을, 산업안전관련 법률로는 유해화학물질관리법, 수질환경보전법, 도시가스사업법, 고압가스안전관리법, 액화석유가스의안전및사업관리법, 대기환경보전법, 공업배치및공장설립에관한법률, 산업표준화법, 도시계획법 등을 들고 있다. 또한 교통안전관련 법률로는 도로교통법, 어선법, 유선및도선사업법, 항공법, 항공기운항안전법 등을, 화재 등 안전관련 법률로는 소방법, 총포·도검·화약류등단속법, 화재로인한재해보상과보험가입에관한법률, 산림법, 전기사업법, 전기용품안전관리법, 원자력법 등을 들고 있으며, 긴급구조 등 수습관련 법률로는 수난구호법, 응급의료에관한법률, 경찰관직무집행법, 소방법 등을 들고 있다. 국회입법조사처(2008: 413)는 재난 및 안전관리를 소방 및 방재로 기술하며, 그 기본법)으로는 소방기본법, 재난 및 안전관리기본법, 민방위기본법, 자연재해대책법을 조직·인사에 관한 법률로는 소방공무원법, 의무소방대설치법, 대한소방공회법을 활동지원·보상·행정작용에 관한 법률로는 재해경감을 위한 기업의 자율활동지원에 관한 법률, 급경사지 재해예방에 관한 법률, 해외긴급구호에 관한 법률, 재해위험개선 및 이주대책에 관한 법률, 풍수해보험법, 위험물 안전관리법, 유선 및 도선사업, 소화전정비법을, 시설 및 기술발전에 관한 법률로는 소방시설공사사업법, 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률, 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법으로 분류하고 있다.

한국지방행정연구원(2008: 15)은 ‘지방자치단체 재난관리체계의 개선방안’에 관한 보고서에서 재난을

- 1) 기본법을 전체적으로 놓고 그 내용적인 특성에 따라 구분할 경우 ①현장으로서의 기본법, ②정책수단의 총괄규범으로서의 기본법, ③관리규범으로서의 기본법, ④ 종합법전으로서 기본법으로 구분해 볼 수 있다. 현장으로서의 기본법은 특정한 정책분야에 대한 기본적인 사항을 선언적인 형태로 정하는 경우이다. 정책수단의 총괄규범으로서의 기본법은 기본법이 현장으로서의 이념적 선언에 그치는 것이 아니라 현장을 실현하기 위한 각각종 정책수단, 특히 그 기본법이 해당분야의 정책에 대한 조정수단을 포괄하고 있는 경우이다. 관리규범으로서의 기본법은 특정한 분야에 대한 우월적 관리수단을 포함하고 있는 경우, 즉 기본법에 명시적으로 우월적인 지위를 부여하고 특정한 제도·행정조직 또는 정책수단에 대한 관리 및 조정기능을 부여하는 경우이다. 종합법전으로서 기본법은 특정한 행정분야에 대한 유일한 법률이면서, 이념과 총괄적 정책수단과 개별적 행정수단을 모두 망라한 종합법전의 형태를 띠고 있는 경우이다(오준근, 2007: 365).

인적재난, 자연재난, 사회적 재난으로 분류하면서 그 기본법으로 재난 및 안전관리 기본법을 들고 있다. 인적재난과 관련한 개별법률로는 소방기본법, 환경정책기본법, 시설물의 안전관리에 관한 특별법, 도시가스사업법 등을 들고 있으며, 자연재난 관련 개별법률로는 자연재해대책법, 농어업재해대책법 등을 사회재난과 관련해서는 국가기본 체계보호 관련 중앙안전 대책본부 운영 및 상황관리규정 등을 들고 있다.

한편 인위재난으로 분류할 수 있는 테러에 대하여는 우리나라 영토내에서의 테러발생가능성은 시간이 지날수록 그 가능성이 높아지고 있다고 생각되는데, 우리나라는 9. 11. 테러사건 이후에 미국의 대테러전쟁에 비전투원 중심의 평화 재건부대를 파견하는 등 대테러리즘 국제연대에 적극적으로 참여하고 있으며, 이렇게 미국과 동맹관계를 확고히 하고 있는 외교적 위치와 미군이 한반도에 주둔하고 있는 상황은 우리나라도 이슬람 과격단체의 공격목표가 될 수 있는 요인이다(백종갑, 2006: 45). 최근 정부는 파병기간을 2010년 7월 1일부터 2012년 12월 31일까지 한정하는 ‘국군부대의 아프카니스탄 파견 동의안’을 의결하였는데, 이러한 우려를 더하고 있다. 그럼에도 대테러활동에 관하여 그 법적근거를 마련하지 못하고, 대통령 훈령 47호인 ‘국가대테러활동지침’에 근거 한다는 것은 법치주의에 위배되며, 국가의 안전보장과 국민의 기본권보호의무를 소홀히 하는 것이라 생각된다.

주요한 개별법률들을 살펴보면 민방위기본법은 1975년에 제정되어 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함을 목적”으로 하고 있으며, 여기서 말하는 민방위한 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난”으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 말한다.”고 규정하고 있다(민방위기본법 제1조, 제2조).

자연재해대책법은 “태풍·홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함”을 그 목적으로 하고 있으며, 여기서 ‘재해’라 함은 재난및안전관리기본법 제3조 제1호의 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말하는 바, 그 재난은 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다. 그리고 자연재해란 “태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·조수·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다”고 규정하고 있으며, 풍수해는 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·조수·대설 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말한다고 규정하고 있다(자연재해대책법 제2조). 이러한 자연재해대책법은 1967년에 제정되어 2004년에는 예방중심으로 전면 개정되었다.

소방기본법은 “화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지함”을 그 목적으로 한다고 규정하고 있다(소방기본법 제1조). 해외긴급구호에 관한 법률은 “해외재난이 발생한 경우, 피해국에 대한 긴급구호대의 파견, 긴급구호물품의 지원, 임시 재해복구의 지원 등 해외긴급구호에 필요한 사항을 규정함으로써 해외재난 지역에서의 신속한 인명구조와 재난구호에 기여하는 것”을 그 목적으로 한다고 규정하고 있으며, 해외재난에 대해서는 “대한민국의 영역 밖에서 발생한 천재지변·대형사고 그 밖의 재해 또는 사고로 인한 신체 및 재산상의 대규모 피해를 말한다”고 규정하고 있다(해외긴급구호에 관한 법률 제1조, 제2조).

재난 및 안전관리 기본법은 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”고 규정하고 있으며, ‘해외재난’에 대해서도 “대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원의 대처가 필요한 재난을 말한다”고 규정하고 있다(재난 및 안전관리 기본법 제1조, 제3조). 재난 및 안전관리 기본법은 우리나라 재난관리행정의 기본법이라 볼 수 있는데, 그러한 성격은 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 재난 및 안전관리 기본법의 목적과 기본이념에 부합되도록 하여야 한다는 규정을 통하여 나타나고 있다(재난 및 안전관리 기본법 제8조 제2항).

2) 문제점

(1) 개별 법률상의 정의규정의 불명확성

기본법으로 볼 수 있는 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 소방기본법, 민방위기본법 등의 정의규정을 살펴보면 그 범위가 불명확한 것을 알 수 있다.

재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호에서 ‘재난’을 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 ① 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·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 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 민방위기본법은 제2조 제1호에서 ‘민방위’를 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난(이하 “민방위사태”라 한다)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 말한다고 규정하고 있는데, 여기서의 ‘재난’은 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 정도에 이를 것을 요구하는 것으로, 재난 및 안전관리

기본법상의 '재난'과는 동일한 의미로 이해하기는 어렵다.

소방기본법은 제1조에서 "화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다"고 규정하고 있다. 동법은 구조·구급활동의 대상으로 '화재, 재난, 재해 그 밖의 위급한 상황'을 규정하고 있는데, 특히 재난과 재해를 병렬적으로 열거한 것은 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호에서의 '재난'은 '자연재해', '인적재난', '사회적 재난'을 포괄하는 의미로 이해할 수 있으며, 재해²⁾를 포함하는 넓은 의미로 새길 수 있다고 볼 때, 부적절한 용어 사용이라고 볼 수 있다.

자연재해대책법은 제2조 제1호에서 "재해"를 "재난및안전관리기본법(이하 "기본법"이라 한다) 제3조 제1호의 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다"고 규정하고 있는데 대하여, 농어업재해대책법 제2조에서는 "재해"를 "농업재해와 어업재해를 말한다"고 규정하고 있다. 또한 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제2호에서는 "대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원의 대처가 필요한 재난"을 해외재난이라고 규정하고 있는데, 이에 대하여 해외긴급구호에 관한 법률 제2조는 "해외재난"을 "대한민국의 영역 밖에서 발생한 천재지변·대형사고 그 밖의 재해 또는 사고로 인한 신체 및 재산상의 대규모 피해를 말한다"고 규정하고 있다. 이는 동일한 용어를 당해 법률의 목적에 따라, 다른 의미로 규정하고 있는 것이다.

위에서 본바와 같이 개별법률에서 같은 용어를 사용하면서 정의규정에서 그 의미를 달리 규정하는 것은 결국 법해석과 그 적용에 있어서 혼선과 불명확성을 초래한다고 생각한다.

(2) 법령상호간의 연계성 부족

재난 및 안전관리에 관한 관련하여 다수의 개별법률을 두는 것은 개별법률 상호간의 연계성 부족으로 법적용의 공백을 초래할 수도 있다는 점이다.

재난 및 안전관리기본법의 대상이 되는 시설물은 "재난발생의 위험이 높거나 재난예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설 즉 특정관리대상시설"을 말한다. 그러나 동법 시행령

이 시설물안전관리에 관한 특별법에 의한 제1종 및 제2종 시설물을 특정관리의 대상에서 제외시키고 있는 관계로 '특별법에서 제외되는 소규모시설'만이 관리의 대상이 된다. 따라서 이 법의 관리대상 시설물은 시설물안전관리에 관한 특별법에 의하여 관리되는 시설물을 제외한 나머지의 시설물로 20m 미만의 교량 5,500여개소, 하천제방 30,000km, 지방어항 300여개소, 재래시장 1400여개소, 연립주택 등 약 700만개의 시설물이 이에 해당한다. 시설물안전관리에 관한 특별법의 대상이 되는 시설물은 건설공사를 통하여 만들어진 구조물 및 그 부대시설로서 1종시설물 및 2종 시설물³⁾에 국한된다. 1종은 21층 이상의 건축물, 500m 이상의 교량등 초대형 시설이며, 2종은 16층 이상의 건축물과 100m 이상 500m 미만의 교량 등 대형시설이다. 재난 및 안전관리기본법은 시설물을 '재난'에 대비하여 '특별히' 관리하는 체제를 취하도록 규정되어 있기에, 시설물안전관리에 관한 특별법의 규정대상에서 제외되는 시설물은 '상시안전관리'의 체계의 사각지대에 놓여 있다고 볼 수 있다(오준근, 2007: 366, 370).

이렇게 볼 때, 이상의 두 법률은 그 대상이 되는 시설물을 구분함으로써 법률간의 중복·충돌은 피했지만, 연계성 부족으로 국가 전체적으로는 시설물의 안전관리에 대한 종합적인 관리를 힘들게 하는 측면이 있다.

(3) 재난 및 안전관련 법률의 지나친 세분화

재난 및 안전관리에 관한 관련 법률은 기본법으로 볼 수 있는 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 소방기본법, 민방위기본법 등과 다수의 법률로 구성되어 있다. 현재 재난 및 안전관리에 관한 관련 입법의 방향은 기본법을 제정해 놓고, 개별영역에 대하여 별도의 법률을 두는 방식을 취하고 있다고 생각한다. 재난 및 안전관리 기본법이 있지만 세부영역인 자연재해에 대해서는 자연재해대책법을 두고 있고, 그 중에서도 농업재해와 어업재해는 농어업재해대책법의 적용을 받도록 하고 있는 것 등을 그 예로 들 수 있겠다. 이러한 개별영역에 대한 상세한 규정은 당해 영역에 있어서 재난 및 안전관리에 만전을 기할 수 있는 면도 있지만, 지나친 세분화는 당해 법률적용범위에 대한 논란과 관리기관의 중첩, 책임소재의 불분명 등의 문제점을 초래할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다고 생각한다.

(4) 재난 및 안전관리를 포함한 통합법전에 관한 논의

기존 법률들이 주로 개별 위기⁴⁾에 대한 규정을 하고 있기 때문에, 포괄적인 차원에서 국가위기관리

2) 미국 연방재난관리청(FEMA)은 정부문서를 통하여 재난관리 영역에서 기본적으로 사용되는 개념을 정의해 왔는데, '재난'과 '재해'에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. '재난'과 '재해'는 매우 유사한 의미를 지니고 있다. 왜냐하면 재난과 재해 모두 위험한 사고의 일종으로서 발생할 경우에 미국 대통령으로 하여금 연방지원을 선포하게 하는 선결조건이기 때문이다. 재난과 재해의 차이점은 재해가 재난보다 대응범위가 훨씬 크다는 것이다. 즉, 재난에 관한 대응은 지방차원의 대응이 요구되는 반면에 재해에 관한 대응은 자연재해의 범례에서 보듯이 국가정부의 대응이 요구되고 있다는 것이다(The Federal Emergency Management Agency, 2006: 2. 7-2. 9; 하규만·안지영, 2008: 40, 재인용). 우리나라의 재난 및 안전관리에 관한 법률에 규정된 '재난'과 '재해'의 의미를 위와 같은 의미로 이해하기는 힘들다고 본다. 한편 행정안전부는 국가안전관리기본계획에서 '재난'을 "국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 자연재난 및 인적재난을 포함"하는 것으로 정의하고 있으며, '재해'를 "재난의 결과로서 발생하는 인명상해나 재산손해 및 환경훼손"으로 정의하고 있다.(행정안전부 재난안전실, 2009: 4).

3) '1종 시설물'이라 함은 도로·항만·댐·교량·터널·건축물 등 공공의 이용편의와 안전을 도모하기 위하여 특별히 관리할 필요가 있거나, 구조상 유지관리에 있어 고도의 기술이 필요하다고 인정하여 대통령령이 정하는 시설물을 말하며, '2종 시설물'은 1종 시설물이외의 시설물로서 대통령령이 정하는 시설물을 말한다.

4) 일반적으로 위기와 재난의 용어는 구분하여 사용하지 않는다. 자연재난, 인위재난, 사회적 재난을 모두 함께 총칭하는 경우에는 '위기'라는 용어를, 특정한 개별재난이나 사건을 의미하는 경우에는 '재난'이라는 용어를 사용하는 경향이 있다고 한다(한국지방행정연구원 보고서, 2008: 18). 그러나 개별법률을 살펴보면, 법률상의 용어와 관련하여 그 구별기준으로 파악하기는 어렵다고 본다.

의 이념, 가치 등에 대한 규정이 부재한 실정이며, 재난 및 안전관리기본법 또한 국가위기와 국가핵심 기반에 관한 논의를 포괄적으로 담고 있지 못하기에, 재난 및 안전관리를 포함한 포괄적인 국가위기 관리 법제화의 필요성이 논의 되고 있다(이재은, 2006: 27).

이와 관련하여 2009년 10월 공성진의원은 총리실 국정감사에서 “7월 Ddos 사이버대란, 신종플루 등 현행 국가위기관리 활동이 법적근거가 매우 취약함에 따라 이를 보완하기 위하여 ‘국가위기관리위원회(가칭)’를 위기관리 컨트롤타워로 하는 ‘국가위기관리기본법’ 제정을 촉구하였다. 현재 법률상에서는 국가위기를 정의하고 있는 법률이 없으며, 다만 대통령 훈령인 국가위기관리 기본지침에서만 국가 위기를 ‘국가 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’로 규정하고 있을 뿐”이라고 주장하였다. 그리고 “국가위기관리기본지침은 법령체계 구조상 하위규정이기 때문에 집행과 적용시 비상대비자원관리법이나 재난 및 안전관리기본법 등 상위 법률과 상호 배치될 경우, 상위법 우선원칙에 따라 무력화 되는 취약점이 있으며, 또한 국가위기관리기본지침 최초 입안기관이었던 국가안전보장회의사무처가 폐지됨으로써 국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정 제14조(직무)에 근거하여, 제정된 훈령은 국가안전보장회의사무처가 폐지되면서 법령의 이관에 대한 지침이 없어 자동 폐기된 것으로 보아야 한다”고 지적하였다. 더 나아가 “평시 국가위기관리 정책을 통합적으로 기획·조정·통제하고 위기 발생시 국가통수차원에서 실질적인 위기관리기능을 수행해야 하는 의사결정 기구의 적법한 운용과 활성화를 위해서는 법적 기반을 더욱 공고히 할 수 있는 대책이 필요하며, 따라서 이러한 현재의 국가위기관리 활동의 문제점을 보완하기 위해서는 조속한 국가위기관리기본법 제정이 필요하고, 여기에 전통적 안보 분야와 재난, 핵심기반 분야 위기를 망라한 명실상부한 국가위기관리 컨트롤타워로서의 지위를 부여 하는 국가위기관리위원회를 대통령 직속으로 두는 방안을 담아야 한다”고 주장하였다(더 테일러, 2009. 10. 5).

국가사회의 전 분야에 걸친 국가 위기활동의 통일성을 확보하고 조정·연계하기 위한 새로운 법적 틀을 모색하고, 국가위기관리에 필수적으로 요구되면서도 매우 복잡하고 다양하게 나타나고 있는 각종 조직 및 절차, 활동, 지침, 기관들을 통합·연계하는 것이 요구(이재은, 2006: 27)된다는 점에서 국가위기관리에 관한 통일법제정의 필요성은 충분하다고 생각한다.

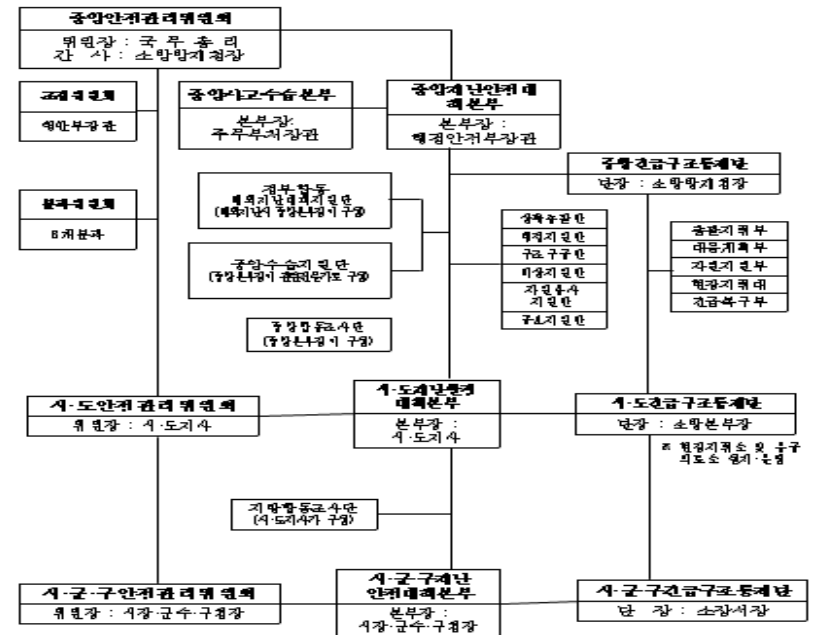
3. 현행 재난 및 안전관리에 관한 제도와 문제점

1) 현행 재난 및 안전관리에 관한 제도

2004년 3월 재난 및 안전관리법의 제정으로 재난 유형별로 다양화되어 있는 국가 재난관리정책과 정책심의 기구 및 수습대책기구 등을 통합·일원화 할 수 있는 근거를 마련하였으며, 재난관리전담기구로 소방방재청이 설치되었다.

재난 유형별로 존재하던 재난관련 기구와 국가안전관리 체계를 개편하고 현장지휘체제로 대폭 강화하였다. ‘안전대책위원회’와 ‘재해대책위원회’로 이원화되어 있던 국가재난관리 정책심의기구를 일원화하여 ‘중앙안전관리위원회(위원장은 국무총리)’를 신설하였으며, ‘재해대책본부’와 ‘사고대책본부’로 별도 운영되던 재난발생시의 수습대책기구도 ‘중앙재난안전대책본부’로 일원화하고 상설화하여 기능을 대폭 강화하였다. 또한 긴급구조의 체계적 지휘를 위해 중앙재난안전대책본부 산하에 ‘중앙긴급통제단’을 신설하고 긴급구조단장에게 실질적인 긴급구조 업무 총괄 및 통제권을 부여함으로써 긴급의사결정 단계를 간소화하여 신속성과 효율성을 제고하였다(권영세, 2005: 29).

〈그림 1〉 국가재난관리체계



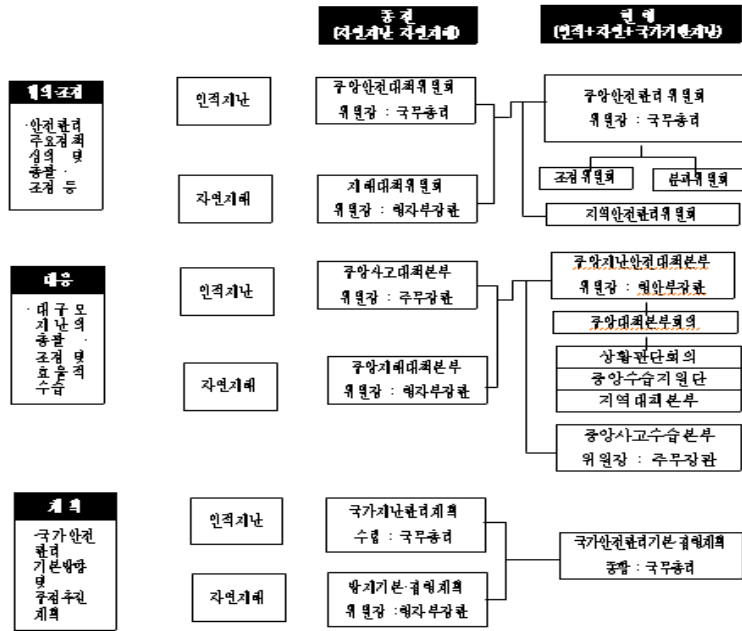
자료: 한국지방행정연구원 보고서(2008: 84)

이러한 국가재난관리체계는 과거와 달리 인적재난, 자연재해, 국가기반재난을 통합적으로 운영하고 있는 체계의 형태를 가지고 있다.

시·도별 재난관리체계의 조직구성은 소방방재청 출범 이후에 많은 변화가 있었다. 그 유형을 살펴 보면, 자연재난과 인위재난을 소방으로 통합하여 운영하는 소방방재 완전통합형과 자연재난과 인위재난을 소방방재본부와 건설기획국(건설교통국)에서 부분적으로 운영하는 부분통합형, 재난업무를 소방

과 방재로 분리하여 운영하는 분산관리형으로 나누어 볼 수 있다.

〈그림 2〉 우리나라 재난관리시스템의 변화



자료: 한국지방행정연구원 보고서(2008: 85)

완전통합형 재난관리체제를 취하는 지방자치단체로는 인천광역시, 광주광역시, 제주특별자치도를 들 수 있으며, 인천광역시소방방재본부의 경우, 재난관리의 4단계인 예방, 대비, 대응, 복구의 조직구성을 볼 수 있으며, 그 인적 구성도 소방직과 일반직이 혼합 편성되었다. 부분통합형에 속하는 서울시의 경우, 소방방재본부에서 재난관리 분야의 합동 평가, 재난대비훈련업무, 재난상황관리·예보 및 전파 등을, 건설기획국 치수과에서 자연재해로 인한 풍수해대책수립 및 복구지원, 재난발생시 재난안전대책본부의 설치·운영, 재해회복에 필요한 재난관리기금을 관리하는 등 소방방재본부와 건설기획국에서 자연재난과 인위재난을 통합·운영하고 있다. 재난업무를 소방과 방재로 분리하여 운영하는 분산관리형에 해당하는 부산광역시의 경우, 소방본부에서는 소방의 기본업무인 화재진압과 구조·구급업무를 담당하고 있으며 건설방재국 방재과에서는 재난종합계획 수립과 조정, 재난관리기금운영 재난발생시 재난안전대책본부 구성·운영 등의 업무를 분장하고 있다(이종일·김기창, 2007: 166-168).

그리고 민간부분에서는 한국재난안전네트워크를 중심으로 재난과 관련하여 여러 민간단체들이 활

발하게 활동하고 있다.

2004년 6월 설치된 소방방재청은 국가안전관리 종합서비스 추진을 위하여 국민이 언제 어디서나 편리하게 재난상황을 파악하고, 재난에 대응할 수 있도록 각종 재난 정보를 종합한 '국가재난관리정보센터'를 구축하였고, 전국단위의 재난상황을 종합적으로 판단할 수 있도록 재난관리 책임기관이 보유하고 있는 각종 재난정보를 종합하여 공유 활용할 수 있도록 '재난정보 공유활용센터'를 구축하였다(김영갑, 2007: 44). 이러한 국가안전관리 종합서비스는 ① 재난상황의 신속한 전파, ② 재난정보의 유통 및 허브, ③ 재난대응의 침범 역할로 시·도 긴급구조 표준시스템 구축, ④ 재난 현장지킴이 역할로 시·군·구 재난관리시스템 구축, ⑤ 국민 안전생활 길잡이 역할로서 국가재난관리 정보센터 구축 등을 그 내용으로 하고 있다.

2) 문제점

재난 및 안전관리 기본법상의 소방방재청장은 '중앙긴급구조통제단'의 장이면서 동시에 소방방재청장과 함께, 자연재해 및 각종 사고를 전담하는 '중앙재난안전대책본부'의 구성원으로 되어 있다. 이는 총괄조정, 통합을 지원하는 재난대책기구인 '중앙안전대책본부'와 현장에서 재난을 직접 처리해야 할 '재난관리책임기관'의 역할에 혼선이 초래되며, '중앙재난안전대책본부'의 기능이 이원화되어 통합적 재난관리가 어렵게 되는 면이 있다(재난포커스, 2009. 9. 4).

재난현장의 지휘체제와 관련하여 재난 및 안전관리 기본법은 제16조에서 지방자치단체장이 지역재난안전대책본부장을 맡도록 규정하고 있으며, 제50조에서는 소방본부장과 소방서장이 각각 시·도 지역긴급구조통제단장과 시·군·구 지역긴급구조통제단장을 맡도록 규정하고 있다. 그리고 제53조에서는 긴급구조활동에 대한 평가 규정을 두어, 재난상황이 종료된 후 긴급구조지원기관의 활동에 대하여 종합평가를 실시하도록 하고 있으며, 그 결과를 시·군·구 지역긴급구조통제단장은 시·도 지역긴급구조통제단장 및 시장·군수·구청장에게, 시·도 지역긴급구조통제단장은 소방방재청장에게 보고 또는 통보하도록 하고 있다. 종합평가 결과를 보고 또는 통보하도록 하는 규정 이외에는 지역재난안전대책본부장인 지방자치단체장과 재난현장지휘자인 긴급구조통제단장과의 지휘체제에 관한 별도의 규정은 보이지 않는다(이호동 외, 2009: 72), 재난발생시 초기의 상호긴밀한 신속한 대응을 이끌어내기에는 부족하다고 보여진다.

지방자치단체의 경우, 각 지방자치단체별로 재난관리행정의 주무부서들의 그 명칭들이 다르고, 완전통합형 재난관리체제를 취하는 인천광역시, 광주광역시, 제주특별자치도를 제외한 나머지 지방자치단체들은 아직까지 재난관리와 관련된 업무가 분산되어 있는데, 이러한 점은 체계적이고 효과적인 재난

5) 한국재난안전네트워크는 효율적인 재난안전 활동을 수행하기 위해 대한적십자사와 전국소방대연합회 등 중앙단위 18개 민간단체 및 유관기관이 회원으로 가입된 전국 최대규모의 민간자원봉사단체이다. 또한, 지방에서도 16개 시·도와 195개 시·군·구에 1,500여 지역 자생 민간단체가 참여한 지역재난안전네트워크를 결성해 지역사회 재난관리의 중추역할을 해내고 있다(소방방재신문, 2010. 3. 10).

관리를 어렵게 하는 면이 있다고 생각한다.

민간부분에서 재난과 관련하여 여러 민간단체들이 활발하게 활동하고 있는데, 준비되지 않은 자원 봉사자의 재난현장의 투입은 자칫 봉사자와 재난을 입은 시민들에게 또 다른 재난이나 불편을 유발할 수 있어, 자원봉사자 훈련 프로그램을 통한 기본적 지식과 능력을 배양한 이후에 재난현장에 투입되어야 할 것이다.

III. 미국의 재난 및 안전관리에 관한 법체계·제도와 시사점

1. 미국의 재난 및 안전관리에 관한 법체계·제도

1) 미국의 재난 및 안전관리에 관한 법체계

미국의 재난관리를 위한 기본법은 스태포드법(Robert T. Stafford Relief and Emergency Assistance Act)이며, 이 법을 기본으로 주정부는 주법(State law)에서 지방정부는 조례(Ordinance)에서 재난관련 사항들을 규정하고 있다.

연방법률인 스태포드법의 목적은 “연방정부가 재난의 결과로 발생하는 고통과 피해를 감소시키는 대응을 수행하는 주정부나 지역정부에 체계적이고 지속적인 도움을 주려는” 것이다(42 U.S. Code 5121). 스태포드법을 실행하는 일을 책임지고 있는 기관은 연방재난관리청(FEMA)이다. 연방재난관리청을 통해 수천만 달러가 자연재해 또는 인재로부터 피해를 본 개인과 지역사회에 회복을 돕는데 매년 쓰여지고 있다(Hunter, Nan D., 2009: 189)

1930년대까지, 재해 구조는 주와 지역 정부의 책임이었다. 연방정부는 홍수 통제 또는 경제적인 긴급사항에 주로 지원을 제공했던 뉴딜 정책으로 그 분야를 시작하였다. 1950년 재난 구호법(Disaster Relief Act)은 연방정부가 주와 지역 정부에 더 폭 넓은 지원을 제공할 수 있도록 만들었다. 1960년대와 1970년대를 거치면서, 의회는 다양한 분야에서 연방 정부의 지원을 확장시키고, 기관들의 책임을 유기적으로 통합되게 만든 많은 법률을 제정하였다. 1979년에 카터 대통령은 FEMA에 100개 이상의 프로그램들을 통합하였다. 1988년에 연방의회는 수석 발기인이었던 버몬트(Vermont)주 상원의원의 이름이 붙여진 스태포드법(Robert T. Stafford Relief and Emergency Assistance Act)을 통과시켰다. 2001년 9.11.테러 이후, 2002년에 국토안보부(DHS)가 만들어지면서 FEMA는 그 독립기관의 지위를 잃었고, 국토안보부(DHS)의 하부기관이 되었다. 허리케인 카트리나(Katrina)에 대한 연방정부의 비참한 대응이 있은 후에, 의회는 2006년에 FEMA를 더 분명한 독립체로 만들었지만, 국토안보부(DHS)의 영향력 안에서 유지되었다. FEMA의 장은 긴급 재난기간 동안, 국토안보부(DHS)장관과 대통령에게 직접적인 보고를 하도록 되었다. 2009년 정부의 교체로 FEMA를 다시 완전한 독립 기관으로 만들 것

인지에 대한 논쟁, 즉 FEMA를 국토안보부(DHS)의 부분으로 유지하자는 측과 FEMA를 다시 완전한 독립기관으로 만들자는 측의 논쟁이 다시 불붙고 있다(Hunter, Nan D., 2009: 190).

스태포드 법은 주정부와 지역정부 그리고 재해로 인한 개인적인 피해자들에게 다양한 형태의 연방 지원을 가능하게 하였으며, ‘중대한 재해’와 ‘비상사태’의 경우가 이에 해당한다.

중대한 재해(Major Disaster)는 대통령의 결정으로 중대한 지원을 보장하고, 매우 심각하며 중대한 피해로 발생한 손해, 고난, 고통 등을 경감시키기 위해 주정부, 지역정부, 재해 경감 조직의 노력과 이용가능한 자원들을 법으로 지원해 주게 되는데, 자연 재해(허리케인, 토네이도, 폭풍, 폭우, 폭풍우, 해일, 쓰나미, 지진, 화산 폭발, 산사태, 진흙사태, 폭설 또는 가뭄), 또는 원인에 상관없이 미국의 어느 곳에서 일어난 불, 홍수, 폭발 등을 말한다(42 U.S. Code 5122(2)). 비상사태(Emergency)는 대통령의 결정으로, 연방정부의 지원이 주정부와 지역정부의 노력을 보완하는데 필요하고, 재산과 공공의 건강, 안전을 보호하는데 필요하며, 또한 미국 전역 어디에서나 재난의 위협을 막는데 필요한 경우나 사례를 말한다(42 U.S. Code 5122(1)).

2) 미국의 재난 및 안전관리제도

(1) 연방정부의 재난 및 안전관리제도

미국은 FEMA, 주정부 그리고 지방정부의 단계별 관리체계(재난의 예방 및 경감, 대비, 대응, 복구)를 구축하고 있으며, 재난과 관련한 제일선 기관은 시(Cities)·카운티(Counties) 등 지방정부(Local)이며, 주정부(State)는 지방정부에 대한 지원·조정 등의 업무를 수행한다. 주정부와 지방정부에는 재난관리를 총괄하는 위기관리국(EMA: Emergency Management Agency)이 있으며, 위기관리국은 경찰국, 소방국, 교통국, 연방정부(DHS 및 FEMA) 등 관련기관과 유기적으로 협조하면서 활동을 수행한다. 연방차원의 재난관련 최고의 관리기관으로는 연방정부의 DHS와 그 산하에 있는 FEMA가 있으며, 통합적인 관리체계를 그 특징으로 한다. FEMA는 1979년에 설립된 대통령 직속의 재난관리 전담 기관으로, 주요 재해 및 재난복구에 사용되는 중앙정부보조금을 지원하는 대통령 직속의 재해 및 재난구조기금(Disaster Relief Fund)을 관리하며, 연방재난대응계획(FRP: Federal Response Plan)을 통하여 연방정부 차원의 지원조정 업무도 함께 하고 있다(심우배, 2005: 123-124). 또한 연방재난관리청(FEMA)은 자원봉사단체의 활동을 촉진시키기 위하여, 자원봉사단체 연락기관(Voluntary Agency Liason)을 설립하여, 자원봉사단체들과의 사이에서 관련정보를 공유하고, 연방재난관리청 지역사무소를 통하여, 자원봉사단체의 역할에 관한 안내사항을 배포하고 있다(The Federal Emergency Management Agency, 1999:2.1-4.26).

(2) 주정부의 재난 및 안전관리제도

미국의 재난관리는 원칙적으로 주정부의 책임하에 이루어진다. 그러나 어느 상황에서는 연방정부가

재난상황에 개입하여야 할 경우에는 이를 효율적으로 운영하기 위하여, FEMA는 미국지역을 10개의 광역구역(Section)으로 구분하고, 각 구역에 지역사무소(Regional Office)를 설치하여 운영하고 있다. 또한 이러한 지역사무소를 통하여 지역의 요구를 수렴하고 지역의 특성에 따른 차별화된 활동을 수행하고 있다(한국지방행정연구원 보고서, 2008: 118-119). 주정부는 연방정부, 관련기관 등과 협조하여 지방정부의 재난에 대한 지원과 조정업무를 수행하고, 재난관리종합계획(Comprehensive Emergency Management Plan)을 수립·시행하며, 재난에 대한 연방지원의 유치·관리·배분 및 지방정부에 대한 각종 지원업무를 수행한다(심우배, 2005: 125).

(3) 지방정부의 재난 및 안전관리제도

재난에 대한 제일선의 기관은 시(Cities)·카운티(Counties) 등 지방정부(Local)이며, 주정부(State)는 지방정부에 대한 지원·조정 등의 업무를 수행한다. 지방정부의 위기관리 조직을 살펴보면, 시정부의 재난관리행정을 전담하는 조직은 본청내 재난관리국(Emergency Management Agency) 또는 재난대비국(Emergency Preparedness Division)이 담당하는 것으로 직제상 명시되었으나, 통상적으로 지방정부차원의 재난운영기구(Emergency Operation Organization)를 설치·운영하고 있다. 재난운영기구는 지방정부내의 다양한 부서들이 참여하고 있으며, 위기대비와 발생 후 적절한 조치를 신속하게 취하기 위하여 비상운영센터(Emergency Operation Center)를 설치·운영하고 있다.

EMA는 재난에 대한 계획·대비·대응·예방, 재난대비 교육훈련, 복구지원 및 조정, 재난관련 주요 정보수집 및 전파 등을 주요업무로 하며, 주정부의 재난관리국(SEMA), 연방정부의 DHS와 FEMA, 국립기상청, 법무부등과 협조체제를 유지하고 있다(심우배, 2005: 126).

2. 우리에게 주는 시사점

미국은 9.11. 테러 이후 2002년 제정된 국토안보법(Homeland Security Act of 2002)를 근거로 2002년에 설치된 국토안보부(DHS: Department of Homeland Security)를 중심으로 테러방지와 재난과 관련하여 총체적 관리체제를 구축하고 있다. 국토안보부는 이전의 대통령 자문기구 성격의 '국토안보국'을 격상시킨 것으로, 국토안보부에 편입된 기관은 세관, 이민국, 해양수비대, 연방재난관리청(FEMA), 교통보안국 등 22개 기관에 이른다. 이렇게 재난관리를 총괄하는 조직을 둬서 부처별로 분산되어 있는 기능을 통합·조정할 수 있기에, 체계적이고 효과적인 재난대응이 가능하다는 점을 눈여겨 볼 수 있다.

예를 들어 국토안보부는 표준화된 국가사고 관리체제(NIMS), 국가대응계획(NRP), 국가적 준비목표를 수립할 의도로 연방정부, 주정부, 지방정부, 비정부기관 사이에서 조정을 지휘하고 있다(하규만·안지영, 2008: 45).

그리고 재난에 대한 일차적인 책임을 지방에 일임하고, 대규모 재난에 대하여 연방정부가 인력과

예산을 지원해 줌으로 연방정부와 지방간의 역할 분담을 명확히 하고, 효율적인 재난관리가 이루어지고 있다. 또한 재난관리기관에 충분한 예산책정과 전문인력으로 구성된 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 체제가 구축되어 있으며, 재난관리와 관련한 연구를 수행하는 연구기관과 다양한 교육 및 훈련 프로그램을 마련하여 재난피해를 경감하기 위한 적극적이고 장기적인 대책을 마련하고 있다(장인봉, 2002: 215).

연방재난관리청(FEMA)은 자원봉사단체의 활동을 촉진시키기 위하여, 연방재난관리청은 자원봉사단체 연락기관(Voluntary Agency Liason)을 설립하였으며, 자원봉사단체들과의 사이에서 관련정보를 공유하고, 자원봉사단체의 역할에 관한 안내사항을 연방재난관리청 지역사무소에서 배포하고 있는데, 이러한 점은 자원봉사단체의 자발적 참여를 통하여 재난지역에 진밀한 관리가 가능해진다는 점에서 긍정적이다.

IV. 결론

오늘날 지진·기후변화 등으로 세계적으로 재난이 급증하고 있으며, 그 피해도 막대하다. 또한 미국의 9.11. 테러 이후, 전 세계는 무차별·지속적인 테러에 의한 직접적인 인명·재산 피해뿐만 아니라 테러발생에 대한 공포로 가득차 있는 실정이다. 이러한 각종재난에 대한 관리는 국가의 국민의 기본 권보호의무와 직결되며, 그 중요성은 이루 말할 수 없다. 그러한 면에서 현행 재난 및 안전관리에 관한 법체제와 제도에 관한 개선방안을 다음과 같이 제시해 본다.

현행 재난 및 안전관리에 관한 법체제에 대해서는 기본법으로 볼 수 있는 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 소방기본법, 민방위기본법 등 개별법률의 불명확한 정의규정을 그 해석과 적용에 있어서 혼선이 없도록 최대한 명확하게 정의해서 새로이 규정할 필요성이 있다. 그리고 개별법률 상호간의 연계성 부족으로 재난 및 안전관리에 관한 법 적용의 모순과 공백이 발생하지 않도록, 기존의 개별 법률 상호간 개별 법률과 법규명령 상호간에 그 규정의 면밀한 검토를 통한 법령개정이 필요하며, 새로운 법령 제정시에는 기존의 법령과의 세심한 검토를 통하여, 그러한 모순과 공백이 발생하지 않도록 신중한 법령제정이 필요하다고 생각한다. 또한 개별영역에 대한 상세한 규정은 당해 영역에 있어서 재난 및 안전관리에 만전을 기할 수 있는 면도 있지만, 지나친 세분화는 당해 법률적용범위에 대한 논란과 관리기관의 중첩, 책임소재의 불분명 등의 문제점을 초래할 수 있다는 점에서 바람직하지 않다고 생각한다. 이러한 점에서 재난 및 안전관리를 포함한 포괄적인 국가위기관리 법제화의 필요성에 원칙적으로 동의한다. 다만 대테러활동에 대해서는 테러를 사전에 적발하고 진압하기 위하여,

6) 미국의 2001. 9.11 테러 이후에도 2005년 영국 런던의 7·7테러, 인도에서 발생한 2006년 뭄바이 열차폭탄 테러·2008년 뭄바이의 고급호텔 등 동시다발적 테러, 인도네시아에서 2002년과 2005년에 발생한 발리섬 테러 등 끊임없는 테러로 인해 세계는 공포와 두려움으로 심한 혼란을 겪고 있다(조성제, 2009: 333-334).

국제적인 정보교류와 국내 개별 정보기구로부터 수집한 모든 정보의 통합·분석을 통하여 대테러활동을 기획·지휘할 수 있는 통합적 테러대응기구가 필요하다고 볼 때, 이를 뒷받침할 별도의 테러방지법제정이 필요하다고 본다.

현행 재난 및 안전관리제도에 대해서는 중앙정부가 각종 재난을 관리·조정할 수 있는 전담조직을 설립할 필요성이 있다고 생각하는데, 이러한 국가재난관리의 총괄기관으로써 행정안전부 소속의 소방방재청이 총괄관리역할을 제대로 수행할 수 있을지에 대한 의문이 드는바, 총괄기관을 대통령 직속에 둠으로 강력한 종합조정력을 가질 수 있도록 하는 방안을 제시해본다. 다만 대테러활동에 대해서는 뉴테러리즘 등 새로운 형태의 테러에 대비하여 대테러활동의 기획과 총체적인 정보망의 구축, 정보의 수집과 공유를 총괄할 수 있는 별도의 대테러기구 구축이 필요하다고 본다.

그리고 중앙과 지방의 역할을 적절히 분담하여야 하며, 이에 따른 다양한 지원과 충분한 예산의 배분으로 실질적인 업무수행을 유도하고 훈련과 교육을 꾸준히 실시하여야 할 것이다. 또한 재난의 다양성과 복잡성에 대한 이론적 연구 및 정책과 제도에 대한 실무적 연구를 수행할 수 있는 재난전문연구기관을 확대·개편하는 방안도 고려하여야 할 것이다(장인봉, 2002: 215).

민간부분에서 준비되지 않은 자원봉사자의 재난현장의 투입은 자칫 봉사자와 재난을 입은 시민들에게 또 다른 재난이나 불편을 유발할 수 있기에, 자원봉사자 훈련 프로그램을 통한 기본적 지식과 능력을 배양한 이후에 재난현장에 투입되어야 할 것이다. 이를 위하여 연방재난관리청의 자원봉사단체 연락기관(Voluntary Agency Liason)과 같이, 우리나라도 총괄재난관리기관에 자원봉사단체의 정보공유·역할에 관한 안내·자원봉사자 훈련 프로그램 등을 관장하는 기관을 두는 것도 바람직하다고 생각한다.

참고문헌

권영세. 2005. 국가재난관리체계 혁신과 정책방향. 지역정보화. 35: 29-37.
국회입법조사처. 2008. 현행법률의 주요내용과 쟁점. 서울: 국회입법조사처. 413.
기태근. 2008. 재난관리에 관한 법적연구. 호남대학교 박사학위논문. 90.
이부하. 2007. 헌법영역에서 기본권 보호의무. 공법학연구. 8(3): 124-133.
백종갑. 2006. 테러리즘 위협분석과 정보의 역할. 국제경호협회 정기학술발표회: 45.
송기춘. 2000. 헌법 제10조 후문의 헌법이론적의의. 민주법학. 17(1): 202-226.
심우배. 2005. 미국의 방재조직 및 재난관리. 국토. 285: 125-126.
오준근. 2007. 재난·테러 등 각종 위기상황에 대비한 시설물의 종합적 관리를 위한 법제정비방안. 토지공법연구. 35: 359-379.
이종열·김기창. 2007. 통합재난관리 체계의 성과에 관한 연구. 지역사회연구. 15(3): 166-168.
이재은. 2006. 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화 방안 연구. 한국위기관리논집. 2(2):

19-35.

이호동 외. 2009. 재난관리 법과 예산·기금구조: 원칙과 실상. 서울: 대영문화사. 72.
정종섭. 2009. 헌법학원론. 박영사. 344.
장인봉. 2002. 한국 지방재난관리체계의 발전방향에 관한 연구. 사회과학연구 9: 193-223.
조성제. 2009. 국민의 기본권 보장과 국가안보를 위한 방안으로써 테러방지법제정에 관한 연구. 세계헌법연구 15(1): 334-334.
하규만·안지영. 2008. 미국의 국가 재난관리 체계가 한국에 주는 함의. 정부학연구. 14(1): 37-61.
한국지방행정연구원. 2008. 지방자치단체 재난관리체계의 개선방안. 서울: 한국지방행정연구원. 15.
행정안전부 재난안전실. 2009. 국가안전관리기본계획(2010-2014). 서울: 행정안전부 재난안전실. 4.
최권중. 2001. 재난관리법제상 손해배상에 관한 연구. 단국대학교 박사학위논문. 40-55.
Goodman, R. A., et al. 2003. *Law in Public health practice*. New York: Oxford. 127.
Hunter, Nan D. 2009. *The Law of Emergencies*. Elsevier Inc. 189-190.
J. Isensee. 2000. *Das Grundrecht als Abwehrrecht und als staatliche Schutzpflicht*. in: ders./P. Kirchhof(Hrsg.), HdbStR V. 111.
The Federal Emergency Management Agency. 1999. *The Role of Voluntary Agencies in Emergency Management*. Washington, D. C.
The Federal Emergency Management Agency. 2006-4. *Principles of Emergency Management*. Washington, D. C.
더 테일리. 2009. 10. 5. <국정감사> 공성진 "국가위기관리 시스템이 위기다".
소방방재신문. 2010. 3. 10. 소방방재청, '재난안전네트워크 2010사업 컨퍼런스' 개최.
재난포커스. 2009. 9. 4.. 행안부, 대규모 '재난안전' 체계 개편 나섰다.
[http://www.acfb.org/Attorney_Services/PA_Disaster_Manual/III\(C\)_FEMA_Process_Guide.pdf](http://www.acfb.org/Attorney_Services/PA_Disaster_Manual/III(C)_FEMA_Process_Guide.pdf)

趙成濟: 경북대학교에서 '수사절차에 있어서 적법절차원리의 구체화' 논문으로 법학박사학위를 취득하였고(2008), 한국경찰학회 이사, 한국지안행정학회 총무위원장, 국가위기관리학회 연구이사 등으로 활동하고 있으며, 현재 대구한의대학교 경찰행정학과 교수로 재직 중이다. 주요논문으로는 '수사기관의 피의자신문서 변호인 참여권(2008)', '국민의 기본권보장과 국가안보를 위한 방안으로써 테러방지법 제정에 관한 연구(2009)', '제3세계 국가의 테러방지법제정과 우리나라에 있어서 시사점(2009)' 등이 있으며, 관심분야로는 테러방지법, 위기관리법제, 형사피해자의 법적지위 등이 있다(lawcho@dhu.ac.kr).

투 고 일: 0000년 00월 00일
게재확정일: 0000년 00월 00일

The Study on the improvement of the law and system about Emergency-Safety Management

Sung Je Cho

The management on these several kinds of disasters is directly linked to the nation's duty of protecting the people's basic human rights. This study suggested improvement plans for the currently legal systems on the disaster and safety control in such aspect as follows. First, as for the currently legal systems on the disaster and safety control, there is necessity for newly prescribing by clearly defining maximally. Second, the revision of legislation is needed through closely examining its provisions between the existing individual laws and between individual law and regulation order so that contradiction and vacuum cannot occur in applying the law on disaster and safety control due to the lack of connection between mutually individual laws. Given newly enacting legislation, the prudent enactment of legislation is thought to be necessary so that such contradiction and vacuum cannot occur through carefully examining with the existing legislation. Third, the necessity is in agreement in principle for legalizing the comprehensive national crisis management of including disaster and safety control because the excessive segmentation in legislative provision of individual sphere is thought to be undesirable in a sense of causing problems such as controversy over the concerned legislative application scope and ambiguity of responsibility. Fourth, the integrative anti-terrorism organization needed through integrating and analyzing all the information, in order to disclose and suppress terrorism in advance as for anti-terrorism activity, the enactment of the separately terrorism prevention law is considered to be needed that will support this. Fifth, there is necessity for establishing the comprehensive organization that the central government can manage and adjust several kinds of disasters. Sixth, In the private section, our country is also thought to be desirable to put agency of administering the guidancevolunteer training program on information sharingrole of volunteer group in the general disaster management agency.

key word: Emergency-Safety Management, Human rights, Federal Emergency Management Agency, Anti-terrorism organization, Disaster