

국가재난관리체제에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 대한 법적 고찰

문헌철

수원대학교 법학전문대학원

국가 재난관리체제에 있어서 중앙정부의 역할과 지방자치단체의 역할에 대한 문제점에 대한 인식의 계기는 2002년 태풍 루사라 할 수 있고, 그 후 국가재난관리시스템의 작동에 대한 정밀분석을 시도하면서 드러난 문제점은 아직도 중앙정부와 지방자치단체간의 그 역할이 정비되어야 할 부분이 많다는 점이다. 재난현장 조사, 방문 등을 통하여 내린 결론은 국가재난관리시스템의 작동에 대한 핵심적 분석의 지름길은 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 대한 분석 이라고 보여 진다. 법치행정의 원칙상 국가재난관리체제의 행정망 작동 근거인 재난방재행정법 중 재난 및 안전관리기본법에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 대한 분석이 매우 중요한 과정이고 그러한 연구를 통하여 우리나라 국가재난관리 체제의 개선방안에 대한 입법론을 제시하였다. 참여정부가 우리나라 재난관리행정의 지침적, 통합적, 법률인 재난및안전관리기본법을 제정하였고, 소방방재청을 개칭하는 등 재난 및 국가위기관리체제를 확립하였고, 국가의 안보문제에 '전통적 안보개념'인 군사적 안보 개념에 재난관리를 포함하는 '포괄적 안보개념'을 정립하여 국민들의 안전한 삶을 보장하기 위한 국가적 시스템을 한 단계 더 격상시켰다는 점은 중요한 업적 중의 하나라고 평가 할 수 있다. 이러한 업적을 토대로 하여 새 정부는 범정부적 업무이고 중복 업무가 많았던 재난안전관리업무의 개선을 통한 국민의 생명과 재산을 보호하는 보다 더 정밀한 시스템을 구축하는 것이 보다 더 두텁게 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이라고 평가된다.

주제어: 재난관리, 재난방재행정법, 재난안전관리위원회, 재난안전대책본부, 사고수습본부, 응급조치, 긴급구조, 지방자치단체, 국가안전관리계획, 재난관리책임기관

1. 서론

새 정부는 각 부처의 중복된 업무의 통합을 통한 행정의 효율성 제고를 국가행정의 새로운 패러다임으로 설정하고 국가비상기획위원회를 행정안전부에 흡수 시키는 등 일부 부처의 통합을 추진하였고, 부처내의 유사한 업무도 통합하는 등 행정의 효율성에 초점을 맞추고 있다. 국가재난관리 체제에 대하여도 재난관리업무의 통합화를 국정과제로 채택하여 행정안전부에 "통합적 재난 안전관리 시스템 구축기확단"을 설치하여 국가재난관리행정에 있어서 세부적인 내용을 분석하여 61개 과제와 제개정대상 25개 법률을 선정하여 개선을 추진하고 있다 (행정안전부, 2008: 19).

이전의 참여정부가 우리나라 재난관리행정의 지침적, 통합적, 법률인 재난및안전관리기본법을 제정하였고, 소방방재청을 개칭하는 등 재난 및 국가위기관리체제를 확립하였고, 국가의 안보문제에 '전통적 안보개념'인 군사적 안보 개념에 재난관리를 포함하는 '포괄적 안보개념'¹⁾을 정립하여 국민들의 안전한 삶을 보장하기 위한 국가적 시스템을 한 단계 더 격상시켰다는 점은 중요한 업적 중의 하나라고 평가 할 수 있다.

이러한 업적을 토대로 하여 새 정부는 범정부적 업무이고 중복 업무가 많았던 재난안전관리업무의 개선을 통한 국민의 생명과 재산을 보호하는 보다 더 정밀한 시스템을 구축하는 것이 보다 더 두텁게 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이라고 평가된다.

* 이 논문은 POSCO가 후원하는 희망제작소 부설 재난관리연구소의 지원으로 연구되었다.

1) "포괄적 안보개념"의 정의에 관하여는 이재은(2006: 9)을 참조.

‘국가안전보장’에 대한 헌법 규정을 검토를 한다면, 국군은 국가의 안전보장과 국토방위에 신성한 의무를 수행함을 사명으로 한다(헌법 제5조 제2항 전단)고 규정하고 있고, 국민의 자유와 권리는 국가안전보장, 질서유지, 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있다(헌법 제37조 제2항 전단)고 규정하고 있다. 또한 헌법 전문에서 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서...”라는 대목에서 ‘안전’을 헌법에서 명문의 규정으로 선언하고 있고(강경근, 1990: 28), 모든 국민은 헌법 전문이 선언한 국가의 안전 확보를 통하여 인간으로서 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다(헌법 제10조 전단). 또한 모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가지며(헌법 제34조 제1항), 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다(헌법 제34조 제6항)고 규정하여, 인간의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리, 인간다운 생활을 할 권리, 국가의 보호의무 등을 우리 헌법에서는 명시적으로 밝히고 있다. 이러한 헌법규정들을 근거로 하여 국민들을 보호하는 구체적 행정의 분야 즉, 재난 재해 등 위험으로부터 국민을 보호하는 행정영역을 “재난방재행정”이라고 분류할 수 있고 그러한 재난방재행정의 근거가 되는 법 영역을 행정법학적으로는 ‘재난방재행정법’이라고 분류할 수 있다(문현철, 2001: 2)²⁾.

앞에서 언급한 포괄적 안보의 개념은 국민의 생명과 재산의 보호에 대단히 중요한 역할을 한다(강경근, 1990: 207). 정치적으로나 경제적으로 선진국의 대열에 들어선 우리사회는 지난 헌정사에서의 어두운 기억인 국가안보를 빙자한 군사독재의 콤플렉스에서 벗어나 이제는 국가안보, 위기관리가 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가의 국민에 대한 보호의무 개념, 국민의 보호자 개념으로 터 잡기 시작한 것은 매우 바람직한 일로 평가된다.

국가 재난관리체제에 있어서 중앙정부의 역할과 지방자치단체의 역할에 대한 문제점에 대한 인식의 계기는

2) 필자는 태풍 ‘루사’ 피해지역등의 현장을 조사하며, 행정기관에서는 재난 재해시 어떻게 대응할 것인가에 대한 ‘행정기관의 재난 재해 대응 매뉴얼 작성’ 연구프로젝트 등에 참여하면서 재난 재해는 예방이 얼마나 중요한 것이며, 행정기관의 역할도 중요하지만 민간의 재난 예방과 안전의식이 더욱 중요하다는 것을 절감하고 있다.

2002년 태풍 루사라 할 수 있고, 그 후 국가재난관리시스템의 작동에 대한 정밀분석을 시도하면서 드러난 문제점은 아직도 중앙정부와 지방자치단체간의 그 역할이 정비되어야 할 부분이 많다는 점이다³⁾.

재난현장 조사, 방문 등을 통하여 내린 결론은 국가재난관리시스템의 작동에 대한 핵심적 분석의 지름길은 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 대한 분석이라고 보여진다. 법치행정의 원칙상 국가재난관리체제의 행정망 작동 근거인 재난방재행정법 중 재난및안전관리기본법에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 대한 분석이 매우 중요한 과정이고 그러한 연구를 통하여 우리나라 국가재난관리 체제의 개선방안에 대한 입법론을 제시하고자 한다.

II. 국가재난관리체제의 법리와 법체계 고찰

1. 국가재난관리 정책들에 대한 법제화의 필요성

행정학과 행정법의 관계⁴⁾에 대하여 논하는 것과 비슷한 논의 일 수 있는 정책과 제도의 실효성에 대한 논의는 입법화, 법제화⁵⁾의 여부에 따라 달라진다. 바꾸어 말하면 정책이 입법화 되어야 그 정책의 목적을 달성하기 위한 생명력을 가지고 국가를 강제한다. 즉 정책의 입법화는 국가 행정망에 시동을 걸 수 있고, 국가 공권력의 시동을 걸 수 있는 근거가 된다. 이 문제는 행정법학에서 논하는 법치행정의 법리 중 법률유보의 원칙(Vorbehalt des Gesetzes)⁶⁾과 일맥상통하는 점이라 보여진다.

3) 이미 경험하였던 2002년 8월 31일의 태풍 루사는 우리나라에 엄청난 피해를 가져다 주었다. 행정자치부에서는 당시까지의 모든 재난 재해에 대한 대책을 다시 새롭게 세운다는 자세로 모든 체도를 정비하였고 그 산하의 국립방재연구소에서는 “재해 유형별 상황대처 매뉴얼” 연구 프로젝트를 공모되었던바, 연구진에 참여하게 되어 태풍 “루사”의 피해를 심하게 받은 모든 지역과 관할 재난방재행정기관들을 빠짐없이 현장을 답사조사하고 당시 재난방재행정 담당자와 지역주민들을 면밀하게 인터뷰하였으며, 그 피해현장을 매우 정밀하게 탐사한 결과를 “재해 유형별 상황대처를 위한 매뉴얼”이라는 연구 성과물로 제출하여 전주시군구에 배포되었다(문현철, 외 2003: 3).

4) 서원우(1997: 31-41) 참조.

5) 전광석(2007: 500) 참조.

6) 법률유보 원칙에 관해서는 김남진(1996: 37) 참조.

그러므로 반드시 정책은 입법화 법제화가 되어야 비로소 그러한 제도와 정책의 고유한 목적을 달성하기 위해 필요한 국가공권력과 행정력에 시동을 걸고 그것을 사용할 근거를 만드는 것이며, 더 나아가 국민의 자유와 권리에 부득이 간섭할 근거와 허락을 받는 것이라 하겠다. 그러므로 국가위기관리제도, 정책이 그 목적을 실현하기 위하여 국가행정력, 국가공권력에 시동을 걸고 관계기관과 국민을 강제하려면 민방위기본법, 재난안전관리기본법, 소방법등의 경우처럼 분명한 법제화가 필요하고 특히 재난방재행정에서 더 나아가 국가위기관리 행정의 총체적 시스템화를 위하여 정부가 추진 중인 국가위기관리기본법이 만들어져야 할 것이다.

이러한 재난방재행정에 대한 개별법령들이 법제화 되는 과정에서 고려되어야 하는 법리들을 간추려 본다면, 이미 많은 위험과 위해, 재난에 관련된 개별법에서 볼 수 있는 바와 같이 “사전예방과 계획의 원칙”, “전문성 제고의 원칙”, “교육과 홍보의 원칙”, “철저한 행정공조(행정응원)의 원칙”, “신속성의 원칙”, “근거리 행정의 원칙”, “훈련과 보상의 원칙”등이 재난방재행정의 법령 속에 흐르는 법리라 할 수 있겠다(문현철, 2001: 22-23). 또 다른 학자는 ‘배려의 원칙’, ‘합리성의 원칙’, ‘책임성의 원칙’, ‘시대성의 원칙’등을 재난방재행정법령의 근본이념으로 고려하는 경우도 있는 것 같다(강문수, 2006: 385). 이때 상이한 원칙이 가지고 있는 법적내용은 실체법적인 그리고 절차법적인 관점에서 고려되게 되며, 무엇보다도 헌법상의 문제에 있어서 재차 검증되게 된다. 또한 입법의 형식으로는 조치법의 형식, 실험법의 형식, 한시법의 형식, 유예법의 형식 등으로 개괄할 수 있겠다(강문수, 2006: 388).

입법과정 실무 중 정부제출 법률안의 입안단계를 간략하게 살펴보면 몇 단계로 정리 할 수 있다(임중호, 2005: 35). 즉, 입법수집정보-초안작성-관계부처협의-당정협의-입법예고-부처원안작성-법제처-차관회의-국무회의심의-대통령결재-국회법률안 제출-본회의보고-상임위원회 회부-상임위원회 상정-제안자 설명-전문위원 검토보고-대체토론-법안심사소위원회 심사 및 보고-축조심사-찬반토론-상임위원회 의결-본회의 심사결과 보고- 본회의 의결-법률안 정부이송-15일 이내 대통령 공포 등의 순서로 입법과정을 요약할 수 있겠다).

2. 국가재난관리행정의 헌법학적 법리인 ‘국가의 보호의무론’

현대국가의 기능 중 가장 중요한 기능은 무엇인가?에 대한 질문이 바로 국가위기관리의 역할에 대한 답일 것이다. 현대 사회의 과학기술 발달은 삶의 편리성을 더해 주는 반면 대형 참사 등 재난의 위험이 더욱 커져가고 있어 평화롭고 안전한 삶을 위협하고 있다. 재난의 위험에 항상 노출되어 있는 개인에 대하여 현대국가의 존립목적 중에서 가장 중요한 것은 앞에서 언급하였다 시피 국민에 대한 ‘국가의 보호의무’인 것이다(문현철, 2001: 23).

독일의 헌법학자인 J. Isensee 교수는 ‘국가의 국민에 대한 보호의무’의 이론적 기초에 대하여 국가에 대하여서는 권력의 독점을 국민 개개인에 대하여서는 국가공권력에 복종의 의무를 기대하며, 사적인 권력행사의 근본적 금지를 의미하는 평화질서로서의 “국가창설론”으로 설명하고 있다(이승우, 1994: 1180).

전통적인 국가론에서 주장되는 바와 같이 인간은 자신의 법률상 이익이 국가를 통하여 보장되는 것을 인식하면 그들의 자연법상 주어진 권리를 포기할 수 있게 된다는 점에서 오직 국가를 통해서만 이 사적인 권력행사를 포기한 개인의 존재를 정당화 할 수 있다는 것이다. 그러므로 “국가의 기본권 보호의무”는 평화질서를 보장할 필요성에서 나온다. 다시 말해서 만약 ‘국가가 보호의무’를 이행하지 못하거나 ‘안전과 평화’를 보장해 주지 못하면 자신의 생명과 재산의 보유에 위험을 느낀 인간은 자신의 권리를 스스로 배려하지 않으면 안되는 위험에 빠지기 때문에 국가에게는 권력독점을 인정하되 국민은 권력적 자력구제를 포기 할 수 있도록 국가에게 떠 맡겨진 평화의 보장이라는 의무가 있다는 것이다. 이러한 평화보장의무에 따라 개인의 생명을 보호할 의무가 국가에게 부여 되어 있으며 그것의 구체화는 국가의 실정법적 형성에 귀속된다고 한다.

위험에 노출된 개인에 대한 국가학적인 측면의 국가 권력의 정당성에 대한 이론에 대하여 독일 헌법학에서는

7) 필자는 2006.11.에 제2기 국회입법지원위원회 임명되어 잔여 임기를 채우고, 2007.2. 제3기 국회입법지원위원회 임명되어 국회 사무처 법제실 행정법제실 분과의 입법업무에 해당되는 통일외교통상, 행정, 소방, 경찰, 재난방재관련 법률의 제정, 개정시 필자의 입법 의견을 국회 제출하고 있다.

헌법상 평화롭고 안전한 삶을 영위할 수 있는 ‘기본권보호의무론’이 그 이론적기초로서 논의 되고 있다.

이러한 ‘국가의 기본권보호의무론’을 우리헌법에서는 헌법 전문, 제10조 인간의 존엄과 가치, 행복을 추구할 권리, 제34조 제1항 인간다운 삶을 영위할 권리와 제34조 제6항 국가의 재해예방 의무 등으로 나타나고 있다(정태호, 1997: 91).

3. 국가재난관리행정관련 행정법의 체계

행정권, 공권력의 발동은 법률에 근거가 있어야 한다는 법치행정의 원칙은 현대 행정법학에 있어서 가장 중요한 줄기라 할 수 있다. 민방위기본법 제3조는 ‘민방위 사태’의 정의로서 ‘적 침투상황’과 ‘재난상황’을 상정하고 있다(문현철, 2007: 48). 적 침투 등의 위험한 상황에서 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 국가의 의무를 게을리 하지 않도록 하고 신속한 국가공권력 발동의 강제를 위해서는 앞서 언급한 법치행정의 원칙상 국회가 제정한 법률로 법제화 하여야 한다. 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가안전보장을 위한 군사관련 행정법령의 체계를 군사행정법(Military Administration Law)이라 하며(문현철, 2007: 47), 군사행정법 체계 중에서도 적 침투 상황인 통합방위사태라는 위험 속에서 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위한 공권력의 발동에 관한 근거 법률들은 헌법을 정점으로 통합방위법과 그 시행령, 국군조직법, 향토예비군설치법, 비상대비자원관리법 등이 있다.

현행법상 국가비상사태의 위기관리체제는 민방위기본법을 중심으로 통합방위사태(문현철, 2007: 48)에 대하여는 통합방위법⁸⁾이, 그리고 재난, 재해에 대하여는 자연재해대책법과 재난및안전관리기본법 등이 있다.

민방위기본법⁹⁾상 민방위사태중 적 침투 즉 통합방위사태에 관한 일반법인 통합방위법은 적의 침투·도발이나 그 위협에 있어서 국가총력전의 개념에 입각하여 국가방위요소를 통합·운용하기 위한 민·관·군 통합방위대책을 수립·시행하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 재난및안전관리기본법에 대한 구체적 검토 편에서 자세히 후술 하겠지만 재난방재행정에서 있어서 법적으로

도 그렇지만 현실적으로도 재난방재행정에 있어서 군(軍)의 역할은 점점 커져 감은 부인 할 수 없는 상황이라 할 수 있다(문현철, 2006: 271).

헌법 제10조와, 제34조를 구체화 하는 재난방재행정은 국가행정력에 의하여 국민의 생명과 신체 재산을 재난으로부터 보호하기 위하여 민방위기본법, 재난안전관리기본법을 정점으로, 자연재해대책법, 소방기본법 등 70여 가지 주무부처별 재난방재행정의 근거가 되는 법령이 시행되고 있는바, 이러한 법령들을 학술적으로 “재난방재행정법” 이라고 부른다(문현철, 2001: 2).

재난방재행정법에 근거한 재난방재행정의 시행을 재난의 발생에서부터 진행방향에 따라 크게 몇 가지로 분류하여 보면, 재난의 예방단계(preventing and mitigation), 재난의 발생에 대비한 재난방재행정의 계획단계(preparedness and planning), 재난이 발생한 경우의 대응단계(response), 재난의 복구단계(recovery) 등으로 나누어 각각의 주무 부처별로 시행되고 있다.

이재민 등 재해구호에 대한 국가행정은 재해구호법이 그 근거가 되고 있는바, 행정실무적으로는 사회복지 행정 분야에서 그리고 보건행정분야에서 재해 이재민 문제를 다루고 있으며, 최근 행정자치부 소방방재청에서는 ‘안전복지 개념’ 도입하여 민간단체와 더불어 민관합동 안전문화 혁신 연합회를 여는 등 안전운동에 대한 대 국민 참여를 유도하고 있다(문현철, 2007: 91). 이러한 운동은 안전복지개념을 재난 사후적인 단순한 이재민의 문제만이 아니라 재난예방을 위한 헌법상의 인간다운 생활을 할 권리와 행복을 추구할 권리를 실현하는 운동으로서 결국 학술적으로는 재난방재행정법학과 사회복지행정법학의 결합이라고 표현할 수 있겠고, 또한 행정 실무적으로는 재난방재행정부서업무와 사회복지행정부서업무의 공조라고 표현할 수 있겠다(문현철, 2007: 10).

안전복지의 개념등장 실익 즉 논의의 실익은 학술적으로도 그렇고 행정 실무적으로도 재난방재행정가에게는 재난예방 및 재난피해 주민들에 대하여 사회복지행정적 측면을 간과하여서는 아니 된다는 것이며, 사회복지행정가에게는 사회복지수급권자를 눈앞에 나타난 수급권자의 모습만을 바라 볼 것이 아니고 사회복지급여만을 단순히 생각하지 말고 재난의 예방과 재난피해 주민들에 대한 구호는 사회복지의 중요한 영역이고 결국 재난

8) 행정자치부(2007: 50-53) 참조.

9) 행정자치부(2007: 54) 참조.

의 예방을 달리 표현하자면 예방적 사회복지라고 생각하여야 한다는 사실이다.

III. 국가재난관리체제에 있어서의 재난 및 안전관리기본법의 역할 고찰

재난방재행정에서 있어서 재난관리책임기관인 중앙행정기관 및 지방자치단체에게 재난방재행정상 책임을 부여하는 재난 및 안전관리기본법은 우리나라 재난방재행정의 총괄적 통합법이라 할 수 있다. 즉 예방과 계획 및 응급대응과 인명구조에 대하여 모든 국가기관에 대하여 강력한 행정력을 발휘할 수 있도록 하는 근거법이라는 의미이다.

앞에서 언급하였던 민방위사태에 있어서 적 침투 및 재난 중에서 재난으로 인한 국민들의 위험에 대하여 예방, 계획, 대응, 복구 등을 총괄하는 지침법으로서 소방방재청의 권한 등을 규정한 매우 중요한 법으로서 우리나라 재난방재행정의 총괄적 기본 지침법이라 할 수 있다(문현철, 2007: 41). 이하에서는 재난 및 안전관리기본법의 입법목적과 기본이념, 역할 등에 대하여 법률 규정내용을 중심으로 살펴보고, IV장 이하에서 자세한 내용을 검토하기로 한다.

1. 재난 및 안전관리기본법의 입법목적과 기본이념

재난및안전관리기본법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체·재산 보호를 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리 체제를 확립하고 재난의 예방, 대응, 복구, 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고(재난 및 안전관리 기본법 제1조), 재난예방, 발생시 그 피해를 최소한 줄이는 의무, 안전을 우선적 고려의무, 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다(제2조).

이러한 재난및안전관리기본법 제1조, 제2조에 규정된 입법목적과 이념을 통하여 국가의 국민에 대한 보호의무를 명확히 구체화 하며, 특히 헌법 제34조 제6항을 구체적으로 실현하는 행정법으로 평가된다.

2. 국가재난관리체제에 있어서 재난 및 안전관리

기본법의 역할

1) 재난방재행정의 기본용어정의와 재난방재행정의 범주설정 역할

재난 및 안전관리기본법(이하에서는 재난안전법이라 함)에서는, 1. 재난정의¹⁰⁾, 2. 해외재난¹¹⁾, 3. 재난관리, 4. 안전관리, 5. 재난관리책임기관¹²⁾, 6. 긴급구조, 7. 긴급구조기관, 8. 긴급구조지원기관 등을 명문화함으로써 재난방재행정의 큰 틀과 구조를 명시하고 있다(제3조). 즉 "재난"이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍·홍수·호우(호우)·강풍·풍랑·해일(해일)·대설·가뭄·지진·황사(황사)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 화재, 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 피해 등을 예시 하면서 재난의 정의를 명확히 하고 있다. 또한 "해외재난"이라 함은 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원의 대처가 필요한 재난을 말한다고 정의하여 해외재난도 국가재난관리 체제의 큰 축으로 규정하고 있다.

국가재난관리행정의 종류에 대하여 세 가지를 크게 정의하고 있는바 첫째 "재난관리"라 함은 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말며, 둘째 "안전관리"라 함은 시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 행하는 모든 활동에 대한 정의 규정을 두어 국가재난관리행정의 내용에 대하여 분명히 하고 있으며, 셋째 "긴급구조"라 함은 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생한 때에 국민의 생명·신체 및 재산의 보호를 위하여 인명구조·응급처치 그 밖에 필요한 모든 긴급한 조치에 대하여 규정함으로써 국가재난관리행정의 범주에 대한 큰 줄기를 설명하고 있다.

이러한 재난안전법 제3조는 특히 자연재해와 인위재

10) 재난정의에 관해서는 홍성일(2007: 12)을 참조.

11) 해외재난에 관한 정의에 관해서는 행정자치부(2007: 123-125)를 참조.

12) 행정자치부 안전기획팀(2006: 1) 참조.

난 국가기반재난 등을 명시하여 지금까지 문제되었던 자연재해와 인위재난의 구별¹³⁾을 재난으로 통합하고 과거의 재난관리법을 폐지한 점은 입법적으로 재난방재행정의 통일성¹⁴⁾을 추구한 점과 사회적 재난을 명시적으로 재난의 유형으로 정의 한 것은 재난발생시 행정기관의 우왕좌왕을 방지하고, 유형별 재난예방을 위한 재난관리 책임기관의 역할을 분명히 근거지우는 매우 훌륭한 입법 조치라 평가된다.

아울러 재난관리책임기관에 지방자치단체를 분명히 명시하여 지방자치단체가 중앙행정기관과 동일한 재난관리책임기관이라는 것을 명시하여 재난예방과 발생시 지방자치단체의 역할과 신속한 대응을 위한 근거리 행정의 근거규정으로서의 성격을 갖고 있다고 평가되어지며, 긴급구조행정과 긴급구조행정기관에 대한 명확한 정의를 그리고 긴급구조 지원 기관 등을 명문의 규정으로 명시하여 국가재난관리체계에 있어서 긴급구조기관의 중요성을 역설한 점도 매우 적절한 입법조치이고, 해외재난에 대한 정의를 통하여 급증하는 해외재난에 대하여 총괄적 재난안전법 차원에서 언급함으로써 국가재난관리행정의 한 축으로서 매우 중시하는 인상을 준 점 또한 매우 적절한 입법조치라 평가된다.

2) 재난방재행정에 대한 국가의 책무부여 역할

재난 및 안전관리기본법은 재난방재행정에 대한 국가의 책무로서 재난으로부터 국민보호 책무, 재난의 예방과 피해 경감을 위한 노력, 발생한 재난을 신속히 대응 복구하기 위한 계획의 수립과 시행(제4조 제1항), 재난관리책임기관장의 시도 시군구의 재난 및 안전관리 업무에 협조 의무(제4조 제2항), 주민으로부터 재난 신고 받은 행정기관의 응급대처방안 강구 조치의무(제18조 제2항), 안전점검의 날 및 방재의 날(제6조), 재난 및 안전관리업무에 종사하는 자가 지켜야 할 안전관리헌장(제7조), 긴급구조 활동에 대한 평가(제53조), 긴급구조대응계획의 수립¹⁵⁾(제54조), 국가의 재난대비 인력장비시설 통신망 긴급구조능력 보강노력의무(제55조) 등을 규정하고 있다.

13) 박인수(1996: 139) 참조.

14) 행정자치부(2007: 9) 참조.

15) 긴급구조대응계획에 관한 예시는 전라남도(2007: 19)를 참조.

이러한 규정들은 헌법의 법리적으로는 앞에서 언급한 ‘국가의 보호의무론’과 헌법 제34조 6항을 구체화하는 규정들이라 평가되어지고(정태호, 1997: 91), 아울러 국가재난 관리 체제의 목적을 분명히 선언한 규정들로 평가된다.

3) 국민의 책무부여 역할

재난및안전관리기본법은 국민의 책무로서 지자체의 재난 및 안전관리 업무 수행에 최대한 협조 하여야 할 의무 및 자기관리건물 시설 등의 재난 예방의무(제5조), 누구든지 재난발생이나 징후에 대한 기초자치단체 및 긴급구조기관 등에 신고의무(제18조 제1항) 등을 규정하고 있다(행정자치부, 2007: 15).

재난방재행정에서 국민의 책무부여에 대한 규정들을 행정법학적 평가를 하자면 위 조항들은 재난방재행정에 대한 국민의 협조의무를 명시하고 있고, 이것은 재난방재행정이 행정법학의 구조변화로서의 참여와 협력의 경우를 여실히 나타내는 조항들이라 보여 진다. 독일 행정법학에서 ‘참여’를 통한 행정법의 구조변화를 간략히 살펴보면 주권자의 단일성, 법률의 완전성, 행정의 단일성 및 전문성 등이 흔들리고 깨지기 시작했다는 점과 행정에 대한 시민의 지위에 대한 관념의 변화, 공익에 대한 인식의 변화 등이 전통적 행정법학의 구조에 변화를 가져오기 시작하는 요인 등으로 보여 진다(박정훈, 2002: 3-4). 독일행정법학의 강한 영향 하에 있는 우리나라행정법학에 있어서 21세기 우리자신의 한국적 행정법학을 구축하는데 있어서 독일에서의 논의가 시사하는 바가 크다고 생각되어지며(박정훈, 2002: 2), 재난 및 안전관리기본법에서의 이러한 조항들은 이러한 행정법구조의 변화를 상징하는 규정들로 평가된다.

4) 재난방재행정법의 범주에 속하는 개별법의 제정과 개정에서 재난및안전관리기본법의 역할

재난및안전관리기본법은 재난방재행정에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 재난및안전관리기본법의 목적과 기본이념에 부합되도록 하여야 한다는 규정(제8조 제1항), 풍수해 재난의 경우 예방과 복구에 관하여는 자연재해대책법에 따르도록 하는 규정(제8조 제2항) 등을 통하여 재난방재행정에서 ‘기본법’

(김중두, 2001: 82)으로서의 역할을 분명히 하는 역할 즉, 재난방재행정에 관한 특별법의 제, 개정 시 지침법으로서 성격을 분명히 하고 있다.

재난안전법 제8조에 대한 행정법학적 평가는 우리나라 국가재난관리시스템의 핵심적 근거 규정이며 기동역할을 하는 법이라는 점을 분명히 하고 있으며, 모든 재난관리책임기관은 국가재난관리행정을 수행함에 있어서 또는 재난관리행정관련 주무부처의 관련법이나 행정입법에 대하여 항상 나침반 삼아야 한다는 것이다.

IV. 국가재난관리행정 시스템에 대한 행정조직법적 개괄

행정법학에서는 국가행정기관과 공무원에 관한 개별법의 영역을 행정조직법이라고 학술적으로 정의한다(정하중, 2005: 3). 이러한 행정조직법의 범주에 포함되는 법률로는 정부조직법, 지방자치법, 국가공무원법, 지방공무원법등이 있고, 그 핵심지도 원리는 배분, 조정, 책임 등을 들 수 있는바, 우리나라 행정조직체계에 대하여 평가하자면, 한마디로 행정조직법상 우리나라 행정기구는 많은 정돈이 필요하다고 할 수 있다. 정부조직법의 범명칭부터 '국가행정조직법'으로 바꾸어야 할 것이다. 현재 우리나라의 모든 행정기구의 혼란은 정부조직법에 있다고 할 수 있다.

우리나라 국가재난관리행정시스템의 핵심적 지침의 근거법인 재난 및 안전관리기본법은 자연재해대책법과 구 재난관리법에 분산되어 있던 재난방재행정기관들을 통합정돈하고 있는바, 통일적 재난방재행정의 수행이라는 역할에 충실하려는 인상을 주는 것으로 보인다(행정자치부, 2007: 9). 재난 및 안전관리기본법에서는 재난관리업무를 행하는 국가재난관리행정기관에 대하여 재난관리책임기관이라고 하여 중앙행정기관 및 지방자치단체, 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령이 정하는 기관, 긴급구조기관이라 함은 소방방재청·소방본부 및 소방서를 말한다. 다만, 해양에서의 재난의 경우에는 해양경찰청·지방해양경찰청 및 해양경찰서를 말하며, 긴급구조지원기관이라 함은 긴급구조에 필요한 인력·시설 및 장비를 갖춘 기관 또는 단체로서 대통령령이 정하는

기관 및 단체 등을 규정하고 있다(제3조).

이러한 우리나라 재난관리행정체제의 종류에 대한 법적 근거들을 토대하여 분류하여 본다면 이 논문의 큰 줄기인 중앙정부와 지방자치단체 등으로 대별 할 수 있다.

먼저 중앙정부의 재난관리행정기관으로는 정부조직법상 중앙행정기관과 재난및안전관리기본법 상 재난관리책임기관으로서의 중앙행정기관과, 중앙안전관리위원회, 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부, 중앙긴급구조통제단 등이 있고, 국가안전보장회의법상 국가안전보장회의(NSC) 사무처, 국무조정실 등이 있다.

다음으로 지방자치단체의 재난관리 행정기관을 살펴보자면 먼저 지방자치법상 특별시·광역시·도, 시·군·구, 읍·면·동 있고, 재난및안전관리기본법상 재난관리책임기관으로서의 지위와 지방자치법상의 단계에 의한 특별시·광역시·도 안전관리위원회, 시·군·구 안전관리위원회, 특별시·광역시·도 재난 안전대책본부, 시·군·구 재난안전대책본부, 특별시·광역시·도 사고수습본부, 시·군·구 사고수습본부, 특별시·광역시·도 긴급구조통제단, 시·군·구 긴급구조통제단 등이 있다.

국가재난관리체계에 있어서 모든 재난관리책임기관을 통괄하며 통일적 재난관리행정의 추진에 주체를 크게 중앙정부 차원의 통일적 재난관리방재행정기관과 지방자치단체의 역할을 규정하는 조항들을 분석하여 보기로 한다.

V. 국가재난관리 체제에 있어서 중앙정부의 역할에 대한 행정조직법적 검토

행정법학에서 행정조직법(Verwaltungsorganisationsrecht)이란 행정권 주체의 활동 전체가 되는 기관의 조직에 관한 법의 총칭, 즉 행정기관의 설치, 폐지, 구성, 권한, 및 행정기관 상호간의 관계를 정한 법 영역을 말한다. 행정조직법의 선행연구를 토대로 하여 그 구성 원리를 검토한다면 분배의 원리, 책임의 원리, 통제의 원리 등을 들 수 있다(유진식, 2002: 426). 행정조직법상 국가재난관리체제에 있어서 중앙정부의 역할의 검토에 앞서서 그 중앙재난관리행정기관을 고찰하자면 크게 정부조직법상 중앙행정기관과 재난및안전관리기본법 상 재난관리책임기관으로서의 중앙행정기관과, 중앙안전관리위원

회, 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부, 중앙긴급구조통제단 등이 있고, 헌법제 91조에 근거한 국가안전보장회의법상 국가안전보장회의(NSC) 사무처, 국무조정실 등이 있다.

1. 국가안전보장회의(NSC)

국가재난관리 업무에 대한 총괄 심의 기관인 중앙안전관리위원회의 업무중 국가안전보장과 관련된 사무에 대해서는 국가안전보장회의와 협의 하도록 규정(재난및 안전관리기본법 제10조)하고 있기 때문에 이하에서는 국가안전보장회의에 대하여 살펴보기로 한다.

헌법상의 기구인 국가안전보장회의는 국가안전보장과 관련된 대외정책, 군사정책과 국내정책의 수립에 관하여 국무회의 심의에 앞서 대통령의 자문에 응하기 위하여 반드시 설치하여야 하는 필수적 헌법기관이다. 그러므로 국가안전보장회의는 대통령이 주재한다(헌법 제91조).

국가안전보장회의(NSC)의 헌법적 근거를 바탕으로 국가안전보장회의법이 있으며 국가안전보장회의의 의장은 대통령이고 상임위원회의는 통일부장관, 외교통상부장관, 국방부장관, 국가정보원장, 안보회의 사무처장으로 구성되고, 국가안전보장회의의 운영 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 국가안전보장회의의 사무처를 두도록 하고 있었지만(국가안전보장회의법 제7조) 새 정부가 취임하면서 국가안전보장회의의 사무처는 폐지하였다. 대통령 훈령 제124호인 국가위기관리기본지침에 의하여 사무처에는 사무차장 지휘 하에 행정팀, 안보위기관리팀, 재난위기관리팀, 사회위기관리팀, 국가안보종합상황실을 두고 있었다(국가안전보장회의의 사무처, 2006: 8). 이러한 국가안전보장회의의 사무처는 국가위기관리에 대하여 국가위기관리기본지침, 표준매뉴얼, 실무매뉴얼, 현장조치 행동 매뉴얼 등을 집대성하여 세계적으로 보기 드문 국가위기관리 체계를 정립하여 선진국에서도 매우 보기드문 사례로서 우리나라의 국가경쟁력의 한 축으로 자리매김 할 수 있는 여지가 있었지만 법제화에 연결하지 못한 아쉬움이 있다. 역시 새정부 들어서 국가안전보장회의의 사무처의 폐지와 함께 방대한 매뉴얼들의 재난관련 분야는 2008.05.28. 행정안전부 재난안전실로 이관되었다.

행정법학적으로 평가 할 때 아쉬운 점은 포괄적 안보 개념의 근거인 ‘국가위기관리 기본지침’은 대통령 훈령으로 존재하는 바, 그 법적 성질은 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)이라 할 수 있으므로 하루 빨리 ‘국가위기관리기본법’이 제정되어야 비로소 세계적으로 주목 받는 국가위기관리 체제가 확립된다고 생각된다.

2. 중앙안전관리위원회

재난 및 안전관리기본법은 중앙안전관리위원회(위원장 국무총리)에 대하여 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 안전관리를 위한 관계부처간의 협의·조정 그 밖에 이 법이 정하는 안전관리에 필요한 사항을 시행하기 위하여 국무총리소속하에 중앙안전관리위원회를 두며, 중앙위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령이 정하는 중앙행정기관 또는 관계 기관 단체의 장이 된다. 중앙위원회에 부의될 의안의 검토, 재난의 대비·대응·복구(이하 "수습"이라 한다)를 위한 관계부처간의 협의·조정사항 중 대통령령이 정하는 경미한 사항의 협의·조정 등을 위하여 중앙위원회에 행정자치부장관을 위원장으로 하는 조정위원회(이하 "조정위원회"라 한다)를 둔다. 이 경우 조정위원회의 협의·조정을 거친 재난의 수습은 중앙위원회의 협의·조정을 거친 것으로 본다. 중앙위원회 및 조정위원회에 각각 간사위원 1인을 두되, 중앙위원회 업무의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우 분과위원회를 둘 수 있다. 중앙위원회·조정위원회 및 분과위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다고 규정하고 있으며(제9조), 중앙안전관리위원회는 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 국가안전관리기본계획안 및 집행계획안의 심의, 중앙행정기관이 수행하는 재난 및 안전관리업무의 협의·조정 국가기반시설 지정사항의 심의사무, 재난사태 선포 및 특별재난지역 선포에 관한 건의사항의 심의와 재난사태 선포의 사후승인, 다른 법령에 의하여 중앙위원회의 권한에 속하는 사항의 처리, 그 밖에 위원장이 부의하는 사항의 심의를 행하고, 국가안전보장과 관련된 사무의 경우에는 국가안전보장회의(NSC)와 협의하여야 한다고 규정하고 있고, 특이할 점은 중앙안전관리위원회

16) 행정자치부(2007: 63) 참조.

는 그 소관사무에 관하여 재난관리책임기관의 장이나 관계인에 대하여 자료의 제출, 의견의 진술 그 밖의 필요한 사항에 대하여 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다고 규정하고 있어 전술한 자연재해대책법상의 기구와 구 재난관리법상의 기구를 통합함으로써 자연재해와 인위재난을 통합한 재난방재행정 시스템을 보여 주고 있다.

3. 중앙재난안전대책본부

재난 및 안전관리기본법은 대규모 재난에 있어서 중앙재난안전대책본부(본부장 행정부장관)의 구성(제14조)과 그 권한(제15조) 대하여 규정¹⁷⁾하면서 자연재해와 인위재난에 대한 통합 재난방재행정 시스템을 보여 주고 있다. 자세히 살펴보면 대통령령이 정하는 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 행정자치부에 중앙재난안전대책본부를 두며, 중앙대책재난안전대책본부의 본부장은 행정자치부장관이 되며, 중앙본부장은 중앙대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하는 경우에는 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다. 대규모 재난으로 인하여 중앙재난안전대책본부를 두는 때에는 주무부처의 장 소속 하에 중앙사고수습본부를 둔다. 다만, 해외재난이 발생한 경우에는 외교통상부에 수습본부를 둔다. 중앙본부장은 해외재난이 발생한 경우 필요하다고 인정하는 때에는 관계 중앙행정기관 및 관계 기관·단체의 임직원과 재난관리에 관한 전문가 등으로 정부합동 해외재난대책지원단을 구성하여 해외재난이 발생한 국가에 파견할 수 있다(제14조).

중앙재난안전본부장은 재난의 효율적인 수습을 위하여 관계 재난관리책임기관의 장에게 행정 및 재정상의 조치와 소속직원의 파견 그 밖의 필요한 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. 파견된 직원은 재난의 수습에 필요한 소속기관의 업무를 성실히 수행하여야 하며, 재난의 수습이 종료될 때까지 중앙재난안전대책본부에서 상근하여야 한다. 중앙재난안전대책본부장은 당해 재난의 수습에 필요한 범위 안에서 지역본부장을 지휘할 수 있다. 중앙재난안전대책본부장은

재난의 효율적인 수습을 위하여 중앙수습지원단을 구성하고, 필요하다고 인정하는 경우에는 중앙수습지원단을 현지에 파견할 수 있다. 중앙재난안전대책본부가 설치되지 아니한 재난의 경우에는 의한 중앙본부장의 권한은 주무부처의 장이 이를 행사한다. 중앙재난안전대책본부장은 재난의 효율적인 수습을 위하여 국내·외에서 발생한 재난 사례 및 수습체계의 분석, 재난유형별 수습 시나리오 작성, 재난유형별 전문가의 데이터베이스 구축 및 당시 연락체제 구축, 재난유형별 물적 자원의 파악 및 데이터베이스 구축, 재난유형별 사고조사 기법·인력 및 장비의 개발, 그 밖에 효율적인 재난수습을 위하여 대통령령이 정하는 사항임무를 수행한다(제15조).

4. 해외재난에 대한 정부합동 해외재난대책 지원단

재난 및 안전관리기본법은 해외재난이 발생한 경우 외교통상부에 중앙사고수습본부를 두며, 중앙재난안전대책본부장(행정자치부장관)이 필요하다고 인정하는 경우에는 관계중앙행정기관 및 관계기관, 단체의 임직원과 재난관리에 관한 전문가 등으로 정부합동 해외재난대책지원단을 구성하여 해외재난이 발생한 국가에 파견할 수 있도록 하고 있다(제14조 제4항).

5. 대규모 재난에 대한 중앙사고수습본부

재난 및 안전관리기본법은 대규모 국내재난에 대하여 중앙재난안전대책본부외는 별도로 주무부처장 소속하에 중앙사고수습본부(주무부처)의 구성(제14조 제3항) 및 권한(제15조 제4항)에 대하여 규정하고 있고, 해외재난이 발생한 경우 외교통상부에 사고 수습본부를 두도록 규정하고 있다(제14조 제3항 단서조항).

중앙재난안전대책본부의 경우처럼 자연재해와 인위재난에 대한 통합 재난방재행정 시스템을 보여 주고 있고 대규모 재난 시 사고수습본부를 주무부처 설치하도록 하는 것과 해외 재난에 대한 외교통상부에 사고수습본부를 설치하도록 하는 것은 매우 적절한 입법조치라 평가된다.

6. 인명구조를 위한 중앙긴급구조통제단

재난 및 안전관리기본법상 긴급구조에 대한 중앙행정기관에 대하여 살펴보면 소방방재청과 긴급구조통제단

17) 행정자치부(2007: 72-76) 참조.

등이 있는바, 그 규정들에는 소방방재청의 중앙긴급구조통제단¹⁸⁾(단장 소방방재청장)의 구성과 운영위원회(제49조), 긴급구조활동에 대한 평가(제53조), 긴급구조대응계획의 수립(제54조), 국가의 재난대비 인력 장비 시설 통신망 긴급구조 등 보강노력의무(제55조) 등이 있다.

긴급인명구조에 대한 규정을 자세히 살펴보면 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 행하는 긴급구조활동의 역할분담 및 지휘통제를 위하여 소방방재청에 중앙긴급구조통제단을 둔다. 중앙통제단에는 단장 1인을 두되, 단장은 소방방재청장이 된다. 긴급구조에 관한 사항을 심의하기 위하여 중앙통제단에 위원장을 포함하여 15인 이상 20인 이내의 위원으로 구성되는 운영위원회를 두되, 운영위원회의 위원장은 위원 중에서 중앙통제단장이 지명하고, 위원은 국방부·보건복지부·경찰청·해양경찰청 그 밖에 단장이 필요하다고 인정하는 관계기관의 장이 추천하는 소속공무원과 긴급구조에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 단장이 위촉하는 자가 된다. 중앙통제단장은 긴급구조를 위하여 필요한 경우에는 긴급구조지원기관간의 공조체제를 유지하기 위하여 관계 기관·단체의 장에게 소속직원의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관·단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제49조).

중앙긴급구조통제단장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 재난상황이 종료된 후 긴급구조지원기관의 활동에 대하여 종합평가를 실시하여야 한다. 종합평가결과를 시·군·구 긴급구조통제단장은 시·도 긴급구조통제단장 및 시장·군수·구청장에게, 시·도 긴급구조통제단장은 소방방재청장에게 보고 또는 통보하여야 한다(제53조). 긴급구조기관의 장은 재난이 발생하는 경우 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 신속하고 효율적으로 긴급구조를 수행할 수 있도록 대통령령이 정하는 바에 의하여 재난의 규모 및 유형에 따른 긴급구조대응계획을 수립·시행하여야 한다(제54조).

재난 시 인명피해를 최소화 하는 일은 국가재난관리행정에 있어서 가장 중요한 축의 하나라 할 수 있는바, 긴급인명구조에 대하여 긴급구조통제단¹⁹⁾이라는 기구

를 두는 것도 바람직한 입법조치라 평가된다.

7. 재난관리책임기관으로서의 중앙행정기관 각 부처

재난 및 안전관리기본법은 중앙행정기관들을 각 주무부처별 고유의 업무에 대하여 재난관리책임기관으로 규정하고 있고(제3조) 행정자치부와 소방방재청이 총괄하도록 하고 있고, 국가안전보장과 관련 하여는 국가안전보장회의(NSC)와 협의 하도록 하는 규정(제10조), 치안은 경찰과 협의 하도록 하고(제52조), 해상재난은 해양경찰이 담당하도록 하고 있고(제56조).

결과적으로는 모든 중앙행정기관이 각 부처의 고유업무와 관련하여 매우 중요한 재난관리책임기관이라는 사실을 명심하여야 할 규정들로서 바람직한 입법태도라고 평가된다. 재난관리행정은 행정자치부와 소방방재청은 총괄기관이고 관리감독 기관이라는 사실을 강조하는 규정이라고 보여지고, 각 주무부처는 소방방재청보다도 주무 고유 업무와 관련하여서는 각 부처가 매우 중요한 역할을 수행한다는 점을 망각하여서는 아니 될 것이다.

8. 행자부장관과 소방방재청장과 종합상황실 운영의무

재난 및 안전관리기본법은 소방방재청장, 시도지사, 시장군수구청장 및 소방서장의 재난정보 수집전파 지휘, 행정자치부장관의 국가기반보호체계의 상황관리를 위하여 종합상황실 운영의무(제19조)에 관한 규정들을 명시하는 바²⁰⁾, 그러한 상황실이 재난방재행정 책임기관의 기관장²¹⁾ 직무실과 멀리 떨어져 있는 경우가 많아 그 실효성을 확보하기 위해서는 종합상황실이 기관장의 직무실 바로 옆에 설치하도록 하는 규정의 신설도 검토해 볼 만 하다고 본다.

9. 재난상황의 보고에 대한 수합

재난 및 안전관리기본법은 재난발생시 시장군수구청장은 광역시, 도지사에게, 광역시도지사는 소방방재청장 및 관계중앙행정기관의 장에게 재난상황을 보고하도록 규정하고 있고, 대규모 재난발생시 긴급구조기관장이나

18) 행정자치부(2007: 77-78) 참조.

19) 전라남도(2007: 41) 참조.

20) 행정자치부(2007: 99) 참조.

21) 행정자치부 안전기획팀(2006: 1) 참조.

시장군수구청장은 소방방재청장에게 직접 보고하도록 하고 있고(제20조 제1항), 해양재난 발생 시 해양경찰서장은 해양경찰청장에게 해양경찰청장은 관계중앙행정기관의 장 및 소방방재청장에게 보고 하도록 하고 있다(제20조 제2항)(행정자치부, 2007: 66).

VI. 국가재난관리 체제에 있어서 지방자치단체의 역할에 대한 행정조법적 검토

국가재난관리체제에 있어서 지방자치단체의 역할에 대한 행정조법적검토에 앞서 해당 법률에 규정된 지방자치단체의 재난관리 행정시스템을 살펴보면 먼저 지방자치법상 특별시·광역시·도, 시·군·구, 읍·면·동 있고, 재난 및 안전관리기본법상 재난관리책임기관으로서의 지위에 의한 특별시·광역시·도 안전관리위원회, 시·군·구 안전관리위원회, 특별시·광역시·도 재난안전대책본부, 시·군·구 재난안전대책본부, 특별시·광역시·도 사고수습본부, 시·군·구 사고수습본부, 특별시·광역시·도 긴급구조통제단, 시·군·구 긴급구조통제단 등이 있다.

1. 지역 안전관리위원회

재난및안전관리기본법은 지역안전관리위원회의 구성(제11조)와 기능²²⁾(제12조) 및 소방방재청장의 광역지역안전관리위원회의 업무 대한 지원 지도, 시도지사의 시군구안전관리위원회의 업무에 대한 지원 지도(제13조)에 대하여 규정²³⁾하고 있다.

지역안전관리위원회에 대한 규정의 내용들을 검토 해 보면, 지역별 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 지역별 안전관리업무의 협의·조정 그 밖에 이 법이 정하는 지역별 안전관리에 필요한 사항을 시행하기 위하여 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사소속 하에 시·도 안전관리위원회를, 시장·군수·구청장 소속하에 시·군·구 안전관리위원회를 둔다. 시·도위원회의 위원장은 시·도지사가 되고, 시·군·구위원회의 위원장은 시장·군수·구청장이 된다. 시·도위원회 및 시·군·구위원회에 부의되는 의안을 검토하고, 관계기관간의 협조사항을 정리

하는 등 지역위원회의 효율적인 운영을 도모하기 위하여 지역위원회에 실무위원회를 둘 수 있다. 지역위원회 및 실무위원회의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(제11조). 지역위원회는 당해 지역에 있어서의 안전관리정책의 심의 및 총괄·조정, 당해 지역에 있어서의 안전관리계획안의 심의, 당해 지역을 관할하는 재난관리책임기관이 수행하는 안전관리업무의 협의·조정, 다른 법령 또는 조례에 의하여 당해 지역위원회의 권한에 속하는 사항의 처리, 그 밖에 지역위원회의 위원장이 부의하는 사항의 심의 등의 사무를 행한다(제12조). 행정자치부장관 또는 소방방재청장은 시·도위원회의 운영과 지방자치단체의 안전관리업무에 대하여, 시·도지사는 관할구역안의 시·군·구위원회의 운영과 시·군·구의 안전관리업무에 대하여 필요한 지원 및 지도를 할 수 있다(제13조).

지역안전관리위원회에 대한 재난및안전관리기본법의 규정들에 대하여 논평하자면 전술한 중앙안전관리위원회의 경우처럼 자연재해대책법상의 기구와 구 재난관리법상의 기구를 통합함으로써 자연재해와 인위재난을 통합한 통합재난방재행정 시스템을 보여 주고 있다.

2. 지역재난안전대책본부

재난 및 안전관리기본법은, 지역재난안전대책본부의 구성(제16조) 및 지역본부장의 권한(제17조)²⁴⁾에 대하여 규정하고 있는데 그 내용을 살펴보면, 해당 관할구역 안에서 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 시·도지사는 시·도 재난안전대책본부를, 시장·군수·구청장은 시·군·구 재난안전대책본부를 각각 둘 수 있다. 다만, 당해 재난과 관련하여 중앙대책본부를 두는 경우에는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 시·도 대책본부 또는 시·군·구 대책본부를 두어야 한다. 지역대책본부의 본부장은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 된다. 지역대책본부의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 당해 지방자치단체의 조례로 정한다(제16조).

지역본부장은 재난의 수습이 효율적으로 이루어질 수 있게 하기 위하여 당해 시·도 또는 시·군·구를 관할구역으로 하는 재난관리책임기관의 장에게 행정 및 재정상의

22) 행정자치부(2007: 68-71) 참조.

23) 행정자치부(2007: 63) 참조.

24) 행정자치부(2007: 72-76) 참조.

조치나 그 밖의 필요한 업무협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다. 지역본부장은 재난의 수습을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 당해 시·도 또는 시·군·구의 전부 또는 일부를 관할구역으로 하는 재난관리책임기관의 장에게 소속직원의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 즉시 이에 응하여야 한다. 파견된 직원은 지역본부장의 지휘에 따라 재난의 수습에 필요한 소속기관의 업무를 성실히 수행하여야 하며, 재난의 수습이 종료될 때까지 지역대책본부에서 상근하여야 한다(제17조).

지역재난안전대책본부의 근거 규정들에 대하여 논평하자면, 광역지방자치단체장과 기초자치단체장의 재난관리행정에 대한 책임자로서의 역할을 행정조직법적으로 규정하고 있고, 지역안전관리위원회의 경우처럼 자연재해와 인위재난에 대한 통합 재난방재행정 시스템을 보여 주고 있다.

3. 인명구조와 헬기의 사용 및 재난현장지휘를 위한 지역긴급구조통제단.

재난 및 안전관리기본법상 지방자치단체의 긴급구조행정기관에 대하여 살펴보면, 지역긴급구조통제단의 구성(시·도 소방본부장, 시·군·구 소방서장) 운영(제50조), 지역통제단장의 긴급구조 역할(제51조), 재난현장에서의 긴급구조활동의 지휘는 시군구 긴급구조통제단장이 행하고, 치안은 관할경찰서장과 협의.(제52조), 한다고 규정하고 있다.

규정들의 내용을 살펴보면, 지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 당해 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관간의 역할분담과 재난현장에서의 지휘·통제를 위하여 시·도의 소방본부에 시·도 긴급구조통제단을 두고, 시·군·구의 소방서에 시·군·구 긴급구조통제단을 둔다. 시·도 긴급구조통제단 및 시·군·구 긴급구조통제단에는 각각 단장 1인을 두되, 단장은 시·도 긴급구조통제단의 경우에는 소방본부장이 되고 시·군·구 긴급구조통제단의 경우에는 소방서장이 된다. 지역통제단장은 긴급구조를 위하여 필요한 경우에는 긴급구조지원기관간의 공조체제를 유지하기 위하여 관계 기관·단체

의 장에게 소속직원의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관·단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제50조).

지역긴급구조통제단장은 재난이 발생한 때에는 소속 긴급구조요원을 당해 재난현장에 신속히 출동시켜 필요한 긴급구조활동을 하게 하여야 한다. 지역긴급구조통제단장은 긴급구조를 위하여 필요한 경우에는 긴급구조지원기관의 장에게 소속 긴급구조지원요원을 현장에 출동시키는 등 긴급구조활동을 지원할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 즉시 이에 응하여야 한다. 긴급구조활동에 참여한 민간 긴급구조지원기관에 대하여는 대통령이 정하는 바에 의하여 그 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. 긴급구조활동을 위하여 회전익항공기의 운항이 필요한 경우에는 긴급구조기관의 장이 당해 헬기의 운항과 관련되는 사항을 헬기운항통제기관에 통보하고 헬기를 운항할 수 있다. 이 경우 관계법령에 의하여 당해 헬기의 운항이 승인된 것으로 본다(제51조).

재난현장에서의 긴급구조활동의 지휘는 시·군·구 긴급구조통제단장이 행한다. 다만, 치안활동과 관련된 사항에 대하여는 관할경찰관서의 장과 협의하여야 한다. 현장지휘는 재난현장에서의 인명의 탐색·구조, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력 및 장비의 배치와 운용, 추가 재난의 방지를 위한 응급조치, 긴급구조지원기관 및 자원봉사자 등에 대한 임무의 부여, 사상자의 응급처치 및 의료기관으로의 이송, 긴급구조에 필요한 물자의 관리, 현장접근 통제, 현장주변의 교통정리 그 밖에 효율적인 긴급구조활동을 위하여 필요한 사항 등 관하여 행한다. 시·도 긴급구조통제단장은 필요하다고 인정하는 경우에는 직접 현장지휘를 할 수 있다. 중앙통제단장은 대통령이 정하는 대규모의 재난이 발생하거나 그 밖에 필요하다고 인정하는 경우에는 직접 현장지휘를 할 수 있다. 재난현장에서 긴급구조활동에 임하는 긴급구조요원은 현장지휘를 하는 각급 통제단장의 지휘·통제에 따라야 한다. 지역통제단장은 재난현장의 긴급구조 등 현장지휘를 효과적으로 수행하기 위하여 재난현장에 현장지휘소를 설치·운영할 수 있다. 이 경우 긴급구조활동에 참여하는 긴급구조지원기관의 현장지휘자는 현장지휘소에 대통령이 정하는 바에 의하여 연락관을 파견하여

야 한다(제52조).

지역긴급구조통제단에 대한 근거규정들을 논평하자면, 재난현장에서의 긴급인명구조에 대하여 지역긴급구조통제단장이 지휘 하도록 한 점은 근거리행정을 통한 신속성을 확보하고 인명구조에 대한 전문인력과 장비를 갖춘 소방이 인명구조를 담당함은 전문성의 측면에서도 매우 바람직하다고 평가 된다.

4. 재난관리책임기관으로서의 각급 지방자치단체

재난 및 안전관리기본법은 재난관리행정의 근거리행정의 원칙을 통한 신속성의 원칙을 추구하고자 광역 지방자치단체와 기초 지방자치단체 등에 대하여 재난관리책임기관으로서 책무를 부여하고 있다(제3조). 이러한 규정들은 재난관리책임기관으로서의 중앙행정기관과 대등한 지위에 있음을 선언하는 규정으로서 바람직한 입법이라고 평가되어 진다.

5. 지역 종합상황실 운영

재난 및 안전관리기본법은 소방방재청장, 시도지사, 시장군수구청장 및 소방서장의 재난정보 수집전파 지휘, 행정자치부 장관의 국가기반보호체계의 상황관리를 위하여 종합상황실 운영의무(제19조)에 관한 규정들을 명시하는 바, 그러한 상황실이 재난방재행정 책임기관의 기관장²⁵⁾ 집무실과 멀리 떨어져 있는 경우가 많아 그 실효성을 확보하기 위해서는 종합상황실이 기관장의 집무실 바로 옆에 설치하도록 하는 규정의 신설도 검토해 볼 만 하다고 본다.

6. 재난현장관할 지방자치단체의 재난상황의 보고절차

재난 및 안전관리기본법은 재난발생시 시장군수구청장은 광역시, 도지사에게, 광역시도지사는 소방방재청장 및 관계중앙행정기관의 장에게 재난상황을 보고하도록 규정하고 있고, 대규모 재난발생시 긴급구조기관장이나 시장군수구청장은 소방방재청장에게 직접 보고하도록 하고 있고(제20조 제1항), 해양재난 발생 시 해양경찰서장은 해양경찰청장에게, 해양경찰청장은 관계중앙행정기관의 장 및 소방방재청장에게 보고 하도록 하고 있다

25) 행정자치부 안전기획팀(2006: 1) 참조.

(제20조 제2항)(행정자치부, 2007: 66).

Ⅶ. 국가재난관리체제에 있어서 재난방재 행정계획과 예방 및 훈련에 대한 행정 작용법적 검토

행정법학에서는 행정주체가 그의 행정목적을 실현하기 위하여 행하는 법률적, 사실적 작용을 총칭하여 행정작용법(Verwaltungstätigkeit)이라 한다. 국가재난관리체제에 있어서 행정작용법의 내용으로는 여기에서는 행정계획으로서의 재난예방, 훈련 등에 관한 규정들을 평가하여 보기로 한다.

1. 행정계획으로서의 안전관리계획

재난 및 안전관리기본법은 국무총리의 국가안전관리계획의 수립 및 중앙행정기관에 시달(제22조), 중앙행정기관 장의 국가안전관리 집행계획수립, 시달, 행자부장관에 대한 보고(제23조), 시, 도 안전관리계획(제 24조), 시군구 안전관리계획(제25조) 등²⁶⁾에 대하여 규정하고 있는 바²⁷⁾, 이러한 규정들에 대한 행정작용법(Verwaltungstätigkeit)적 고찰은 전술한 재난방재행정부의 기본원칙중의 하나인 “사전예방과 계획의 원칙”을 분명히 밝히는 규정들이라 평가할 수 있겠다.

2. 재난의 예방을 위한 재난관리책임기관의 장의 조치

재난 및 안전관리기본법은 앞에서 언급한 재난방재행정부의 기본원칙중의 하나인 “사전예방과 계획의 원칙”을 실현하는 조항에 해당하며 재난방재행정에서 가장 중요한 ‘재난의 예방’에 대한 규정으로서, 재난관리책임기관의 장의 재난예방조치(제26조), 특정관리대상 시설의 지정관리 및 정비(제27조), 재난관리체계 등의 정비 평가(제29조), 재난예방을 위한 소방방재청장의 지방자치단체에 대한 지원, 지도(제28조), 재난예방을 위한 소방방재청장과 행정기관의 긴급안전점검 실시(제30조), 정당한 사유없이 긴급안전점검을 거부, 기피 하는 자에 대한 처벌로서 1년 이하의 징역, 또는 500만원 이하의 벌금(제

26) 이에 관해서는 전라남도(2007: 20)와 목포시(2007: 12)의 2007년 안전관리계획을 참조.

27) 행정자치부(2007: 35-39) 참조.

79조 제1호), 재난 예방을 위한 관리자에 대한 긴급안전조치 명령(제31조), 안전조치명령 미이행자에 대한 처벌로서 1년 이하의 징역, 또는 500만원 이하의 벌금(제79조 제2호), 특정관리대상시설 등에 대하여 안전점검, 긴급안전점검의 경우 행한 공무원의 실명 유지관리(제32조), 안전관리 전문기관에 대한 자료요구(제33조), 소방방재청장의 재난의 예방을 위한 교육, 홍보실시 의무(제34조) 등을 규정하고 있는바, 이러한 규정들에 대한 행정작용법적 평가는 소방방재청의 업무 중 가장 중요한 업무라 평가되어 지고, 재난예방에 대한 위법행위를 과태료 부과 또는 경미한 벌금형을 선고하도록 하는 규정들은, 강력한 행정상 강제집행(Zwangsvollzug) 중 직접강제(unmittelbarer Zwang)의 법리와 즉시강제(sofariger Zwang)의 법리를 입법개선의 대안으로 삼아야 한다고 보여지며, 더 나아가 재난예방에 대한 재난관리책임기관의 조치에 불응 하는 경우 무거운 행정형벌조항을 구축하는 것이 행정력의 낭비를 막고 현장의 주민들을 결국 재난으로부터 생명과 재산을 보호하는 길이라고 본다(석종현, 2003: 483; 문현철, 2007: 33).

3. 안전문화 육성과 재난대비 훈련

재난 및 안전관리기본법은 안전문화 활동의 육성 지원(제70조 내지 제72조), 재난대비 훈련실시(제73조), 재난관리업무의 효율적 수행을 위한 표준화된 프로그램의 개발(제74조), 지자체 장의 안전관리자문단을 구성 운영(제75조), 재난관련 보험 등의 개발 보급(제76조)에 관한 규정들을 통하여 재난대비 훈련이 재난방재행정에서 재난예방, 응급재난대응, 긴급인명구조와 더불어 가장 중요한 축의 하나라는 사실을 강조하고 있고 전술한 것처럼 전 재난관리책임기관에 대하여 소방방재청이 행하는 핵심적 재난방재행정이라 평가할 수 있겠다.

VIII. 국가재난관리체제에 있어서의 재난대응과 긴급인명구조에 대한 행정작용법적 검토

국가재난관리체제에 있어서 재난대응과 긴급인명구조에 대한 행정작용법(Verwaltungsstatigkeitsrecht)적 고찰을 시도하면, 전술한 것처럼 특히 소방방재청이 재

난관리책임기관에 대하여 행하는 핵심적 재난방재행정에는 재난예방, 재난대비 훈련, 응급재난대응, 긴급 인명구조 등을 중요한 축이라고 평가 하였었다. 이하에서는 재난 발생 시 재난관리 책임기관을 중앙행정기관과 지방자치단체의 역할 측면에서 응급대응대책과 긴급인명구조에 대하여 그 근거 법규를 중심으로 행정작용법적 측면에서 논평하기로 한다.

1. 재난발생시 응급 대응 대책

재난발생시 응급대응 대책에 대하여 재난 및 안전관리기본법은 재난응급대책 수립시행, 물자, 자재 비축 및 재난방지시설 정비 및 응급조치에 사용할 장비 인력을 지정(제35조), 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있을시 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 재난사태의 선포(제36조), 시도 시군구 긴급구조통제단장, 시도지사 시장군수구청장은 안전관리 계획에 의하여 응급조치 실시(제37조), 재난의 예보 경보 발령 및 전기통신시설 우선 사용, 필요한 정보의 문자 음성 송수신(홍준형, 1995: 64), 신속한 방송 조치(제38조), 재난 발생, 및 우려 시 민방위대, 지정된 장비, 인력동원, 군부대 지원 요청 등 동원명령(제39조)(문현철, 2006: 271), 시장 군수 구청장 지역통제단장은 당해 지역주민이나 지역 안에 있는 자에게 대피명령(제40조), 대피명령 위반자에 대한 행정 질서벌로서 과태료 200만원 이하(제82조 제1호), 위험구역의 설정 및 출입금지, 퇴거, 대피조치명령(제41조), 위험구역 출입 및 제한명령 위반자에 대한 행정형벌 조항으로서 징역1년 이하 또는 500만원 이하의 벌금(제79조 제3호), 퇴거 대피명령 위반자에 대한 행정질서벌로서 과태료 200만원 이하(제82조 제2호)²⁸⁾, 위험구역에서의 강제대피조치, 강제퇴거조치(제42조), 응급조치를 위한 물자 긴급수송 등을 위해 국가경찰관서의 장에게 차량통행금지조치 및 제한²⁹⁾(제43조), 기초자치단체장의 다른 시군구 또는 관할 구역 내의 군부대 및 관계 행정기관장에게 파견요청 및 응할 의무(제44조), 재난현장에 있는 자, 인근 주민에게 응급조치중사명령, 토지공작물 일시사용(제45조), 일시사용, 제거거부, 방해자에 대한 행정질서벌로서 과태료 200만원 이하(제80조), 시도지사가 실시하는 응

28) 문현철(2002: 452; 2007: 22) 참조.

29) 소방방재청(2006: 139) 참조.

급조치(제46조), 출입, 행위금지, 제한명령 위반자에 대한 행정형벌로서 징역1년, 벌금500만원(제79조 제3호), 대피명령위반자에 과태료 200만원 이하(제82조 제1호), 재난관리책임기관의 장 응급조치(제47조), 지역통제단장의 응급조치(제48조)등을 규정하고 있다.

재난발생시 응급대응 대책에 대하여 재난 및 안전관리기본법의 규정들에 대하여 행정작용법(Verwaltungsstaatsrecht)적 논평을 하자면 첫째, 응급조치 실시권자에는 과거에는 시장, 군수, 구청장만 할 수 있었으나 긴급구조통제단장을 포함한 것은 매우 신속성의 원칙과 근거리 행정의 원칙을 잘 준수한 적절한 입법이라 평가된다.

둘째, 재난 발생, 및 우려 시 민방위대, 지정된 장비, 인력동원, 군부대 지원 요청 등 동원명령(제39조)의 규정을 통하여 군부대에 지원 요청하도록 명문의 규정을 둔 것도 위험상황에 대한 고도의 훈련된 인력과 장비를 갖춘 군부대가 업무가 매우 과중한 소방서의 피로를 덜어 주는 21세기 새로운 재난방재 행정에 있어서 인적, 물적자원의 패러다임으로 등장한 것은 매우 시의 적절하다고 평가되어진다. 실제 2002년 8월 31일에 발생한 태풍 루사 피해지역에서 응급대응과 복구작업에서 김근태 장군이 지휘하는 육군 제11사단은 재난방재행정에서 군의 역할에 대한 새로운 모델과 패러다임을 제시하여 준 역할을 제시하였다고 평가되어진다(국방부, 2007: 20).

셋째, 시장 군수 구청장 지역통제단장은 당해 지역주민이나 지역 안에 있는 자에게 대피명령(제40조), 대피명령 위반자에 대한 행정질서벌로서 과태료 200만원 이하(제82조제1호), 위험구역의 설정 및 출입금지, 퇴거, 대피조치명령(제41조), 위험구역 출입 및 제한명령 위반자에 대한 행정형벌 조항으로서 징역1년 이하 또는 500만원 이하의 벌금(제79조 제3호), 퇴거 대피명령 위반자에 대한 행정질서벌로서 과태료 200만원 이하(제82조 제2호), 재난현장에 있는 자 인근주민에게 응급조치종사명령, 토지공작물 일시사용(제45조), 일시사용, 제거거부, 방해자에 대한 행정질서벌로서 과태료 200만원 이하(제80조), 시도지사가 실시하는 응급조치(제46조), 출입, 행위금지, 제한명령 위반자에 대한 행정형벌로서 징역1년, 벌금 500만원(제79조 제3호), 대피명령위반자에 과태료 200만원 이하(제82조 제1호)등의 규정에 제시된 행정형벌³⁰⁾

과 행정질서벌에 관한 조항들을 논평하자면 재난의 발생으로 매우 위험에 처 하여진 주민들의 생명과 재산을 보호하기 위하여는 재난관리책임기관의 조치에 불응한 주민들을 경미한 벌금형이나 특히 행정질서벌인 과태료 규정 보다는 현장에서 체포수준에 버금가는 강력한 대인적 즉시강제 조치권이나 직접강제권을 발동하는 것이 인권 침해라는 부작용이 있을지 모르지만, 행정력의 낭비를 막고 재난 현장주민을 위험으로부터 궁극적으로 보호하는 조치라 보여지며, 이러한 조치들은 행정법학이 추구해야 하는 이념중의 하나인 공익과 사익의 형량의 시각에서 평가하더라도 바람직하다고 보여 진다(박인수1996: 144; 석종현, 2003: 483). 그렇게 하는 것이 결국 ‘불편을 감수한 안전의 선택’을 통하여 보다 두텁게 재난지역 주민의 생명과 재산을 보호하는 길이라 평가된다.

2. 긴급인명구조

전술 한 것처럼 재난관리책임기관 중에서도 소방의 고유한 업무는 재난이 발생하였거나 발생할 가능성이 매우 높은 위험지역에서 ‘긴급한 인명구조’와 ‘화재 예방 및 진압’이라고 한마디로 표현 할 수 있을 것이다. 재난방재 행정의 근거가 되는 재난 및 안전관리기본법상 긴급인명구조 행정에 대하여 그 근거 조항들을 살펴보면 소방방재청과 긴급구조통제단 등이 있는바, 소방방재청의 중앙 긴급구조통제단(단장 소방방재청장)의 구성과 운영위원회(제49조), 지역긴급구조통제단 의 구성과(시·도 소방본부장, 시·군·구 소방서장) 운영(제50조), 지역통제단장의 긴급구조 역할(제51조), 재난현장에서의 긴급구조활동의 지휘는 시·군·구 긴급구조통제단장이 행하고, 치안은 관할경찰서장과 협의.(제52조), 긴급구조활동에 대한 평가(제53조), 긴급구조대응계획의 수립(제54조), 국가의 재난대비 인력 장비 시설 통신망 긴급구조 등 보강노력의무(제55조) 등의 규정들이 있다.

긴급인명구조 행정 시스템의 작동 근거 조항들에 대한 행정작용법(Verwaltungsstaatsrecht)적 평가는 소방방재청장이 중앙긴급구조통제단장이 됨으로서 긴급구조행정에 관한 총사령관은 소방방재청장임을 분명히 하고 있고 지역 긴급구조통제단장에게 긴급구조업무

30) 이에 관해서는 김항기(2005: 341)와 석종현(2005: 341)을 참조.

총괄과 현장지휘권을 부여와 아울러 치안은 관할 경찰서장과 협의 하도록 하여 긴급구조 현장치안에 경찰이 관여함을 명문으로 규정하고 있는 점은 매우 적절한 “철저한 구조의 원칙”을 잘 표현하고 있다고 평가되어 진다.

IX. 국가재난관리체제에 있어서의 재난복구에 대한 행정작용법적 검토

재난의 발생에 대한 시계열적 순서에 대한 재난방재 행정의 단계, 즉 재난의 예방과 대비계획, 대응, 복구 등의 4단계과정 중 마지막 단계인 복구과정³¹⁾에 해당하는 단계에 대하여 재난 및 안전관리기본법에서는 특별재난지역의 선포³²⁾ 및 지원³³⁾(제59조 내지 제61조), 인위재난과 국가기반재난의 경우 재난합동조사단 파견(제61조의 2),보통세 수입 결산액의 100분의 1에 해당하는 금액을 재난관리기금으로 적립(제67조),재난발생시 긴급구조활동 및 응급대책 복구 등에 참여한 자원봉사자, 응급조치 종사명령 받은 자 및 긴급구조에 종사한 민간인들이 부상, 사망한 경우 치료 및 보상(제65조),재난 상황의 기록관리(제69조) 등을 규정하고 있고, 기타 구체적인 재난피해 복구는 자연재해대책법이나 각 주무부처별 개별법에 의하여 실시된다.

재난복구단계에 대한 재난 및 안전관리기본법의 행정작용법(Verwaltungstätigkeit)적 평가는 우선 특별재난지역선포는 중앙본부장의 건의에 의하여 대통령이 선포하도록 되어 있고 특별재난지역주민들에 대한 혜택³⁴⁾으로는 재난구호와 재난복구에 필요한 행정, 재정, 금융, 의료지원 등으로 규정하고 있는바, 개선점은 특별재난지역선포의 과정을 신속하게 정돈하여야 하고, 재해구호법과의 체계를 정돈하여 그 지원책도 더욱 늘리는 것이 재난구호복지행정의 목적에 보다 더 근접한다고 보여진다. 둘째, 재난관리기금의 적립에 관한 평가는 지방자치단체의 재난관리기금의 적립준수여부와 그 적립금의 관리 및 집행이 적정성과 효율성에 대한 엄격한 평가

가 필요하다고 보여지며(오금호 2007: 70-71), 셋째, 재난시 긴급구조활동, 응급복구 등에 참여한 민간인들이 부상, 사망한 경우 치료와 보상에 대하여 지금까지는 행정법총론의 법리 중 희생보상청구권(석중현, 2003: 677; 김춘환, 2000: 161)의 법리에 해당하는 명문의 규정을 둔 점은 매우 바람직한 입법태도로 보여진다.

X. 우리나라 재난관리행정체제의 문제점 분석과 개선방안 입법론

앞에서 언급한 것처럼 법치행정의 원칙상 정책과 제도는 입법화, 법제화 되어야 국가행정망에 시동을 걸 수 있고, 공권력을 발동하여 그 제도와 정책의 목적을 달성할 수 있다. 바로 이러한 점은 행정학과 행정법은 끊임없이 대화하고 협조하여 한바퀴로 굴러가야 한다는 점(서원우, 1997: 31-41)을 명심하여야 할 것 같다.

행정학은 새로운 정책을 개발하고 그 정책의 효율적 집행을 위한 조직의 효율성을 추구하는 역할 등을 수행한다면, 행정법학은 그러한 행정학이 제시한 대안들에 대하여 헌법을 정점으로 한 행정법의 체계에서 적절한 법리에 대한 검토와 적용 그리고 그 고유의 행정목적에 부합하는 법체계의 위치를 찾아 입법화하고 입법화 된 이후 행정현장에 적용하는 과정에 대한 배려와 지원 등이 중요한 역할이라고 보여진다(서원우, 1997: 40).

이하에서는 우리나라 국가재난관리체제에 대한 총괄적 지침법인 재난 및 안전관리기본법에 규정된 중앙정부와 지방정부의 역할에 대하여 그 규정들을 검토, 고찰하면서 발견된 문제점들을 제시하고 그 개선 입법론을 제시하기로 한다.

첫째, 중앙정부에 집중된 중앙정부위주의 재난관리행정체제의 문제점을 안고 있다.

우리나라는 중앙집권국가 이므로 그러하겠지만 재난관리행정은 근거리 행정을 통한 신속성의 확립이 매우 중요 하므로 지방자치단체의 역할이 매우 중요한 행정의 분야이다. 지방자치단체의 역할이 강화되는 구조로 디자인 할 필요가 있다.

구체적으로 논하자면 중앙정부단위에서는 비슷한 성격의 위기관리행정시스템이 중복적 업무를 추진하고 있다는 점이다. 예컨대 비상대비자원관리법상의 국가비상기획위원회가 주관하는 전시대비자원관리업무, 통합방위

31) 행정자치부(2007: 85; 91; 104) 참조.

32) 행정자치부(2007: 139) 참조.

33) 행정자치부(2007: 135-138) 참조.

34) 특별재난지역주민들에 대한 지원은 행정자치부(2007: 131)을 참조.

법상의 합동참모본부가 주관하는 통합방위업무, 민방위 기본법상의 소방방재청이 주관하는 민방위업무, 재난및 안전관리기본법 상의 행정자치부와 소방방재청이 주관하는 재난관리업무 등으로 나누어 있는데 전시대비와 평시 재난대비 등의 업무를 통합하는 통합기본법을 제정하여 중앙부처의 재난관련 비슷한 업무들을 통합할 하고 지방자치단체의 재난관리 등의 업무 담당자의 숫자들 더욱 확충하고, 전문성을 제고 시킬 필요가 있다.

둘째, 지방자치단체의 허약한 재난관리행정체제의 문제점이다. 앞에서 지적한 것에 대한 논리적 연결이기도 하지만, 지방자치단체는 각 지방자치단체별로 재난관리 행정의 주부서들이 그 명칭이 각각 다르고 아직도 일선 지자체에서는 인위재난은 재난관리, 자연재해는 방재 등으로 이분하는 인식들이 있어 보이므로 지방자치단체 중에서도 광역자치단체와 기초자치단체의 역할 분담을 분명히 할 필요가 있고, 또한 기초자치단체의 역할에 대하여 더욱 인력을 보강하여 초동단계의 조치가 잘 되도록 분명한 입법조치가 필요하다. 더욱 부연설명하자면 광역, 기초 지방자치단체의 경우도 중앙정부의 경우와 마찬가지로 재난관리업무와 관련된 업무가 여러 부처에 흩어져 있는 경우가 많다는 것이다. 지방자치단체에서도 비상대비 관련업무, 재난 관련업무 등을 통합할 필요가 있다고 생각된다.

셋째, 재난현장 지휘체계에 관련한 규정의 문제점이다. 재난현장의 지휘는 현 재난및안전관리기본법에서는 소방서장인 긴급구조통제단장이 맡도록 하고 있고, 지방자치단체장은 재난안전대책본부장을 맡도록 하고 있으나, 재난안전대책본부장인 지방자치단체장과, 재난현장 지휘자인 긴급구조통제단장과의 지휘체계 등에 대하여 아무런 언급이 없다는 점이다. 이점에 대하여 재난안전대책본부장과 긴급구조통제단장과의 지휘체계를 입법적으로 분명히 규정할 필요가 있다고 본다.

바로 그러한 조치는 재난 발생 시 필연적으로 발생하는 초동조치의 신속성과 우왕좌왕을 막는 근본적 대책이라 평가된다.

넷째, 계속 지적된 문제이지만 재난부서 근무 공무원의 잦은 인사이동으로 인한 전문성 결여의 문제점과 기피부서로 인식되어 사기가 매우 저하되어 있다는 점도 심각한 문제점이라 할 수 있다. 이러한 점은 결국 국민의

생명과 재산의 보호에 사명감이 아닌 기피라는 논리가 성립될 수 있어서 큰 문제점이다. 이점에 대한 법적 보완 대책이 필요하다. 즉 재난관리업무 담당자의 전문성의 확보는 그 관할 지역 주민의 생명과 재산을 보호하는 척도와 관련 되는 문제이므로 재난관리 업무 담당자들을 경찰이 수사경과제도를 도입하여 격무에 시달리는 수사 업무 담당 경찰관들의 전문성과 인사고과반영으로 인한 근무의욕을 고취하는 것처럼 재난관리 직렬을 신설하여 재난관리 업무에 대한 전문성을 확보하도록 하고, 인사고과 반영 시스템을 체계화 하여 근무의욕을 고취 시킬 수 있는 근본적 방안을 입법화 하여야 할 것이다.

다섯째, 재난 대비 인적, 물적자원의 효율적으로 운용되지 못하는 점이 문제이다.

국가위기관리 관련 자원의 관리문제는 전시대비 군사적 안보 대비용으로는 매우 치밀하게 잘 지칭, 준비되어 있으나, 이러한 전시대비 인적, 물적 자원을 재난대비 목적, 인적 자원으로 호환하여 사용할 수 있는 입법적 조치가 필요하다고 보여진다.³⁵⁾

통합방위법상의 인적, 물적자원과, 민방위기본법상의 인적, 물적자원과, 비상대비자원관리법상의 인적, 물적자원과 재난및안전관리기본법 상의 인적, 물적자원들이 서로 호환하여 사용한다면, 자원의 중복관리 지정 등 행정력의 낭비를 막고 국민들의 세금으로 구성된 국가예산을 절약하고 결국 재난관리행정의 효율성을 극대화 시킬 수 있다고 생각된다.

여섯째, 재난예방과 대응에 대한 강력한 공권력 집행의 근거가 되는 법조항이 미흡하다는 점 또한 문제이다. 긴급안전점검, 대피명령, 퇴거명령, 출입금지 조치 등에 대하여 벌금형이나 과태료 규정보다는 더욱 강력한 제재 조치가 필요하다. 재난현장에서 주민들에게 대피와 주민 안전에 대한 조치를 경험한 공무원들은 한결 같이 주민들이 현장공무원의 조치에 따르지 않으려 하는 문제점을 호소한다. 과태료 조치는 결과적으로 그 부과와 징수에 또 다른 행정력이 필요하여 행정력의 낭비를 불러온다.

재난예방과 관련된 강력한 하명조치와 그에 상응하는 의무이행확보수단의 구축과 재난현장에서의 강력한 인적, 물적 즉시강제 조치 등이 필요한 이유는 “불편을 감

35) 전시대비 인적, 물적자원에 대한 법률로는 전시대비자원관리법, 민방위기본법, 징발법, 병역법, 국제선박등록법 등이 있다.

수한 안전의 확보”를 추구하는 것이 되어 결국 그러한 불편한 법적조치가 재난 지역주민의 생명과 재산을 역설적으로 보호하는 길이기 때문이다.

일곱째, 지역 주민들에 대한 생활 속에서의 재난예방을 위한 안전교육, 훈련 관련 조항을 검토 할 때 그 실효성 등이 부족하다는 점과 주민들의 참여도를 제고하는 수단 등이 역시 미흡하다는 점이다. 학교에서의 재난관리교육 등이 미흡한 점 또한 미흡한 점 등이 원인이기도 하겠지만 지역주민들에게 생활 속에서의 안전교육, 훈련에 대한 인센티브 제도 등을 도입하는 것도 고려할 필요가 있다고 본다(문현철 외, 2007: 37).

예컨대 현대생활은 아파트 생활이라고 본다면 아파트 반상회를 주민 재난교육과 훈련의 기회로 만들도록 하고 포상과 안전한 아파트 인증제도등을 도입함으로써 지속적인 안전교육과 훈련이 이루어지는, 자발적 시민 참여형 재난예방 안전교육과 훈련이 정착되도록 관련 법조항을 정비할 필요가 있다고 보여진다.

여덟째, 재난관리체제에 있어서 민방위기본법상 민방위대, 자연재해대책법상 자율방재단, 재해구호법상 재해구호협회, 대한적십자사법상 대한적십자단체, 소방법상의용소방대, 자원봉사기본법상 자원봉사자, 기타 각종 민간단체, 자원봉사단체등에 대하여 재난관리와 관련하여 비슷한 성격의 단체들은 정돈과 개선이 필요하다.

민방위 업무의 실무자들에 대한 면담결과 재난이 발생하여 실제 민방위대가 동원된 사례는 거의 없는 것으로 추정하고 있다. 세계적으로 보기 드문 편성 체계를 가지고 있는 민방위대에 대하여 동원율이 낮은 원인 등을 정밀 분석하고 그 문제점을 개선하는 것이 절실하고, 한국 재난안전네트워크³⁶⁾를 중심으로 재난과 관련한 여러 민간단체들이 활발한 활동을 하고 있으나 일부 단체의 경우 중복되어 가입된 경우가 많고, 그 성격이 비슷한 단체들이 많은 점도 개선될 필요가 있다고 보여진다.

또한 자원봉사자의 재해현장 및 복구현장에 투입 시 철저한 교육과 훈련을 통하여 기본적 지식과 능력이 함양된 후 투입하는 것이 바람직하다고 보여진다.

아홉째, 재난관리 예산편성에 있어서 복구위주의 예산의 편성이 문제점이다. 예산은 제2의 법이라는 말이 있듯이 아무리 좋은 입법도 그 법을 집행하기 위한 예산이

수반되지 않으면 그 법이 추구하고자 하는 행정목적은 실현될 수 없는 것이다. 재난관리는 예방이 최선이므로 복구중심의 예산편성에서 예방과 교육, 훈련 중심의 예산체계로 바꾸는 것이 바람직하다 할 것이다.

열번째, 안전복지실현을 위한 범조항 미흡하다. 안전은 결국 예방적 사회복지이므로 전 국가적 안전문화 운동이 활발하게 전개 되어야 한다³⁷⁾. 그러므로 안전에 관한 강력한 입법조치가 필요하므로 안전문화진흥법(안)이 하루 속히 국회를 통과하여야 할 것이다.

XI 결론

재난및안전관리기본법은 중앙행정기관과 지방자치단체들을 재난관리책임기관이라고 명시적으로 규정하였다. 바로 이러한 입법태도는 국가행정작용 중 여러 주무부처의 공조행정을 생명으로 하는 대표적 분야가 재난방재행정이라는 사실을 입증한다고 할 수 있다. 재난방재행정은 그 특성상 하나의 재난방재행정기관이 각 단계별 재난방재행정을 신속히 완벽하게 수행 할 수 없다. 여러 주무부처와 유관기관 및 민간과의 철저한 협조와 공조에 의하여 달성 할 수 있는 통합작전이 바로 재난방재행정이다(문현철, 2007: 46).

그러므로 여러 주무부처와 유관기관 그리고 민간과의 통합작전이므로 반드시 소위“우왕좌왕”과 “부처간의 갈등”이라는 부작용을 내포하고 있다. 이러한 부작용을 극복하려면 평소 철저한 훈련과 원활한 의사소통시스템을 구축하여 한다.

국가위기관리에 있어서 재난방재행정의 근거가 되는 재난안전관리기본법에 대한 검토를 마무리 하면서 강조하고자 하는 것은 재난 예방 즉 안전의 실천은 그것이 곧 사회복지의 시작이며 예방적 사회복지에 해당한다는 사실이다. 이점을 행정법학적인 측면에서 논한다면 재난방재행정은 급부행정법적 성격과 규제행정법적, 경찰행정법적 성격을 동시에 내포하고 있다고 할 수 있다.

현장 실무적으로는 최근 소방방재청 안전문화팀³⁸⁾에

37) 소방방재청 예방안전본부 안전문화팀에서는 2006년부터 ‘안전복지포럼’을 조직하여 전국적으로 전라남도에서 첫 강연이 시작되어 전국적으로 활발한 운동이 펼쳐지고 있다.

38) 소방방재청 안전문화팀의 활동에 관하여는 이석환·장시성(2007: 1)을 참조.

36) 경상남도(2007: 11)를 참조.

서 그리고 전라남도 재난민방위과에서 추진하는 “안전복지”운동의 핵심이라 할 수 있다. 현재 재난방재행정실무에서 사회복지행정부서의 업무영역에 해당하는 것은 앞에서 언급한 재난이 발생한 이후 재해구호법등에 의한 재해구호행정이라 할 수 있다. 그러나 ‘안전복지의 개념’은 단순히 재난이 발생한 이후의 재해구호행정의 차원을 넘어서서 재난의 예방을 위한 각종활동까지 포함하는 매우 적극적인 개념이라고 평가 할 수 있다(문현철, 2007: 48; 2007: 92).

“안전복지”는 재난방재행정기관, 사회복지행정기관만이 아니라 모든 행정, 공공기관은 물론 민간분야에서도 적극적으로 추진되어야 한다. 앞에서 설명한 것처럼 재난방재행정은 행정기관과 민간이 함께 철저히 협조와 참여가 이루어져야 그 목적을 잘 달성할 수 있다.

위기상황으로 부터 나와 나의 가족을 보호하는 “국가위기관리체제”의 첫 단추는 재난예방이라는 안전에 대한 교육이다. 그러한 재난예방에 대한 교육과 훈련이 철저한 사회일수록 선진국이며 그것은 행복한 삶을 보장하는 사회라는 사실을 명심하여야 한다. 철저히 재난을 예방하는 사회적 시스템, 그것은 결국 선진사회복지국가로 진입하는 선결조건이다³⁹⁾.

결국 선진국인가 아닌가의 척도는 재난방재행정이 얼마나 정밀하게 잘 구축되어 있는가? 재난 예방을 위한 “국가위기관리체제”의 문화가 얼마나 잘 구축되어 있으며, 국가의 재난방재행정에 국민들이 얼마나 잘 따르고 적극적으로 협조하는가? 등이 그 척도라는 사실을 깨닫게 되었다.

국가위기관리행정의 효율성의 극대화를 위하여 중앙정부산하의 위기관리행정기관과 지방정부의 위기관리행정기관과의 연계성, 공조성, 그리고 인근 지방정부의 위기관리행정기관 상호간의 공조성, 연계성, 그리고 군부대, 경찰, 유관행정기관, 공공기관간의 협조, 공조 여부 등이 매우 치밀하게 잘 짜여져 있고, 특히 재난 예방을

위한 제도가 매우 잘 발달된 “안전”을 최우선시 하는 사회라는 것이고, 재난이 발생한 경우의 민, 관이 매우 잘 협조가 되며(이석환·장시성, 2007: 8), 그 후 재해구호 체계, 그리고 재해 발생 후 사회복지 시스템이 즉각적으로 작동되어 재난부서와 사회복지부서가 한 바퀴로 굴러간다는 사실이다⁴⁰⁾.

우리나라 국가재난관리체제에 대한 법적이고찰을 통해 본고에서 강조하고자 하는 것은 재난상황에서 주민들이 법에 규정된 조치를 잘 따르지 아니하는 경우가 왕왕 발행하는 바, 이러한 경우, 검찰은 재난방재행정법에 규정된 여러 권한들을 적극 행사하여(행정형벌권 등의 발동) 재난상황에서 국민들의 생명과 재산을 보호하는 일에 앞장서야 할 것이다(문현철, 2002: 452; 2007: 21-22). 또한 행정법학에서 논하는 행정의 ‘의무이행확보수단론’ 등의 법리들 중 의무자가 의무를 이행하지 아니하는 경우에 직접적으로 의무자의 신체 또는 재산에 실력을 가함으로써 의무의 이행이 있었던 것과 같은 상태를 실현하는 행정상 강제집행(Zwangsvollzug)중의 하나인 직접강제(unmittelbarer Zwang)의 법리(석종현, 2003: 454)와, 목전의 급박한 행정상의 장애를 제거해야 할 필요가 있는 경우에 미리 의무를 명할 시간적인 여유가 없거나, 또는 그 성질상 의무를 명해 가지고는 그 목적을 달성하기 곤

40) 독일이나 캐나다의 경우 아이 혼자 집에 있거나, 어린이가 혼자 자동차가 다니는 길가에 혼자 나오면 그 부모가 처벌 받을 정도로 어린이 안전에 대하여 만전을 기하고 있고, 독거노인이나 거동이 불편한 노인, 장애인들은 비상시 사회복지행정기관과 직접 긴급히 통신이 가능하도록 장비가 구축되어 있고 노인이 외출시에는 외출표지를 대문에 하도록 함으로서 독거노인이나 거동불편 노인, 장애인이 혼자서 위험 상황 상황에 처하지 않도록 하는 제도가 확립되어 있는 이른바 재난 예방을 위한 안전한 사회, 더 나아가 안전한 복지 사회의 구현 즉 안전복지사회제도를 매우 정밀하게 구현하고 있다. 일본의 경우도 일본특유의 지진과 태풍에 대비한 안전복지제도가 매우 정밀하게 짜여져 있기로 유명한 나라이다. 일본은 재난예방을 위한 방송제도는 물론이고 유치원에서부터 재난예방 안전교육이 매우 잘 정착되어 있고 지진이 매우 빈번한 나라이므로 실제 태풍, 지진이 발생한 경우 대피에서부터 주택이나 주요 시설이 파괴된 경우 재해 구호 복지체계가 세계가 부러워 할 정도로 잘 정비되어 있다. 슈퍼마켓에 가면 15일을 외부와 고립되어서도 버틸 수 있는 비상식량, 비상생활필수품등이 하나의 상품처럼 볼티나게 판매되고 있고, 좁은 도로에서 교통사고가 거의 없을 정도로 교통안전문화가 잘 구축되어 있고, 특히 응급의료 시스템도 매우 우수한 체계를 구축하고 있다.

39) 필자는 재난방재행정과 그 법을 연구하기 위하여 해외 여러 나라를 방문한적 있다. 그 중 독일 베를린의 훔볼트 대학교 부속병원 응급의료센터와, 역시 독일의 바이에른주 뉘른베르크시 재난방재과, 베를린 주정부 재난관리청, 독일 연방정부 재난관리청(BBK) 및 캐나다의 밴쿠버시 소방서, 경찰서, 일본의 도쿄와 오사카의 시민단체를 방문 하여 많은 시사점을 발견하였다.

란한 때에 직접 국민의 신체 또는 재산에 실력을 가하여 행정상 필요한 상태를 실현하는 작용인 즉시강제 (sofortiger Zwang)의 법리(석종현, 2003: 462) 등을 입법화에 활용하면 재난의 위험을 방지 하고, 재난발생시 주민들의 생명과 재산을 보호하기 위한 신속한 조치를 취할 수 있는 수단들이 많이 있어 보인다. 우리나라 국가재난관리시스템에 대한 법적고찰을 통하여 제시하고자 하는 바는 국가재난관리시스템의 근거가 되는 개별법은 물론 행정법의 법리들도 국민의 생명과 재산을 보호하는데 필요한 매우 많은 수단들이 있다는 것이다. 재난관리현장의 문제점을 분석하여 다듬고 손질하여 적극적으로 그리고 효율적으로 활용하고 있는지를 생각하여 보아야 할 것이다.

<참고문헌>

▷ 강경근. 1990. 현대국가에서의 국가안전의 본질과 의미. 고시연구(1990.7). 27-28.
 ▷ 강문수. 2006. 위험사회에서의 입법적 과제. 한독 국제학술대회-리스크사회에 있어서 공법적과제 발표자료집. 385-388.
 ▷ 국가안전보장회의사무처. 2006. 국제적 대형재난발생시 우리정부의 전략적 대응방향.
 ▷ 국방부. 2007. 국방재난관리업무편람.
 ▷ 국회 법제실. 2006. 법률안 심사 사례. 국회 사무처.
 ▷ 국무총리실. 2001년 국가재난관리계획.
 ▷ 광주광역시. 2006. 2006년 안전관리계획.
 ▷ 경상남도. 2007. 2007재해구호 종합훈련 시나리오.
 ▷ 김남진. 1996. 행정법의 기본문제. 법문사.
 ▷ 김남진. 2000. 행정법(하). 법문사.
 ▷ 김종두. 2001. 입법실무. (사)지방행정연구소.
 ▷ 김춘환. 2000. 행정구제법강의. 조선대학교 출판부.
 ▷ 김춘환. 2004. 행정법강의1. 조선대학교 출판부.
 ▷ 김춘환. 2004. 특별행정법. 조선대학교 출판부.
 ▷ 김항기. 2005. 행정법개론. 삼영사.
 ▷ 목포시. 2007. 2007 안전관리계획.
 ▷ 문현철. 2001. 방재행정법의 체계화에 관한 연구. 조선대학교 대학원 박사학위논문.
 ▷ 문현철 외 공저. 2003. 재해유형별 상황대처를 위한 매뉴얼 작성. 국립방재연구소.
 ▷ 문현철 외 공저. 2003. 방재과학개론. 시그마프레스사.
 ▷ 문현철. 2007. 군사행정법상 민방위사태에 있어서 민관군 통합방위체제에 대한 연구. 남부대 경찰법률논총. 1(1).
 ▷ 문현철. 2007. 재난및안전관리기본법 해설. 전라남도 공무원 교육원 자료집. 40-45.

▷ 문현철. 2007. 재난방재행정에서 있어서 경찰의 역할에 관한 연구. 초당대학교 논문집. 12: 33-35.
 ▷ 문현철. 2007. "안전복지포럼". 권역별 순회 재난안전 교육 및 혁신 포럼 교재. 전라남도 재난민방위과. 90-93.
 ▷ 문현철. 2007. 안전복지실현을 위한 풀뿌리 민간단체의 역할. 제3회 민관합동 안전문화혁신 연찬회 자료집. 소방방재청.
 ▷ 문현철 외 공저. 2007. 도민 안전을 선도할 맞춤형 안전복지 상품 개발. 2007 전라남도 공무원 정책연구 보고서.
 ▷ 박윤흔. 1990. 최신 행정법강의(하). 국민서관.
 ▷ 박인수. 1996. 재난관리법에 관한 헌법적 검토. 공법연구. 24(3): 139-142.
 ▷ 박정훈. 2002. 행정법의 구조변화로서의 참여와 협력. 한국공법학회 제100회 학술발표회 자료집. 한국공법학회. 34-35.
 ▷ 서원우. 1997. 행정학과 행정법학의 대화. 고시연구(1997.4). 31-41.
 ▷ 석종현. 1988. 일반행정법(하) 상영사.
 ▷ 석종현. 2003. 일반행정법(상). 상영사.
 ▷ 소방방재청. 2006. 공연, 행사장 안전매뉴얼.
 ▷ 오금호. 2007. 지방자치단체 재난관리 관련기금 운용과 예방사업 활성화 방안. 2007 재난관리 관련법령 및 기금운영의 효율적 운영방안에 관한 학술대회발표집. 전라남도 희망제작소 부설 재난관리연구소. 70-71.
 ▷ 유진식. 2002. 대통령, 권력분립, 국가행정조직법. 공법연구. 426-428
 ▷ 이석환, 장시성. 2007. 인간의 안전문화활동 증진을 위한 법적 제도적 접근. 2007 재난관리 관련법령 및 기금운영의 효율적 운영방안에 관한 학술대회 발표집. 전라남도 희망제작소. 1-3.
 ▷ 이승우. 1994. 국가의 기본권보호의무. 양승두교수 회갑기념논문집. 1170-1185.
 ▷ 이재은. 2006. 포괄적 안보개념 하에서의 국가위기관리 법제화 방안에 관한 연구. 한국위기관리논집. 2(2): 19-20.
 ▷ 이재은. 2006. 국가위기관리에 관한 법제화 방향. 국가안전보장회의 사무처.
 ▷ 임중호. 2005. 입법과정의 개선 및 발전방향. 입법과정의 현황과 개선방안에 대한 국회학술대회 발표집. 35-38.
 ▷ 정태호. 1997. 기본권 보호의무, 인권과정의. 90-93.
 ▷ 전광석. 2005. 한국헌법론. 법문사.
 ▷ 전라남도. 2007. 2007년 안전관리계획 (1).
 ▷ 전라남도. 2007. 2007년 안전관리계획 (2).
 ▷ 정하중. 2005. 행정법총론. 법문사.
 ▷ 조연홍. 2003. 행정법원론(상). 형설출판사.
 ▷ 총독대 국가위기관리연구소. 2007. 국가위기관리에서의 핵심기반 보호와 대테러정책 세미나 자료집.
 ▷ 조연홍. 2003. 행정법원론(하). 형설출판사.
 ▷ 행정자치부. 2007. 안전정책 업무매뉴얼.
 ▷ 행정안전부. 2008. 통합적 재난 안전관리체계구축 기획단 전체회의 자료집.
 ▷ 행정자치부 안전기획팀. 2006. 재난관리책임기관 현황.
 ▷ 홍성일. 2007. 재난관리행정과 발전방안. 2007 재난관리 관련법령 및 기금운영의 효율적 운영방안 학술대회발표집. 전라남도희

망제작소. 12-15.

- ▷ 홍정선. 2000. 행정법원론(하). 박영사.
- ▷ 홍준형. 1995. 초고속정보통신기반의 구축과 행정법. 고시계 (1995.11): 64-65.
- ▷ K.Hesse. 1999. *Die verfassungsgerichtliche Kontrolle der Wahrnehmung grundrechtliche. Schutzpflichten des Gesetzgebers*. Ernst Gottfried Marenholz. 541-559.

文炫詰: 조선대학교에서 법학박사 학위를 취득하고(논문: 방재행정법의 체계화에 관한 연구, 2001), 현재 초당대학교 경찰행정학과에 재직 중이다. 주요 경력으로는 국회 입법 자문위원, 행정안전부 정책 자문위원, 서울특별시 매뉴얼 자문위원, 국립방재교육원 표준교재 편찬위원회 위원 등이다. 주요 관심분야는 공법학, 방재행정법, 재난관리 등이다. 주요 논문으로는 “군사행정법상 민방위사태에 있어서 민관군 통합방위체제에 대한 연구(2007)”, “재난방재행정에서 있어서 검찰의 역할에 관한 연구(2007)” 등이 있다(mnhncl@hanmail.net).