

국가재난법제의 정비와 실효성 확보 방안

Establishing the Effectiveness of the National Disaster Legal System

Jae Eun Lee*

Chungbuk National University, 52 Naesudong-ro, Seowon-gu, Cheongju, Chungbuk, Korea

Abstract

The purpose of this study is to suggest some desirable directions for establishing the effectiveness of national disaster legal systems. For achieving this goal, this article reviewed the disaster management process, such as prevention/mitigation, preparedness, response, and recovery. And, based on theoretical backgrounds, this paper proposed five research variables including value, responsibility, field, expertise, and comprehensiveness and analyzed three acts, disaster and safety management basic law, civil defense basic law, and fire prevention basic law. As a research result, some major desirable directions for getting the effectiveness of national disaster legal systems are as follows; the universal value of human society, accountability and responsibility of nation and local government, command and control system in the disaster site, disaster management expertise, and management capability of new disaster types, and so on.

Key words: national disaster legal system, universal value, responsibility, expertise

국문초록

이 논문은 국가재난법제의 실효성 확보를 위한 정비 방안을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 국가재난의 의미와 유형, 재난의 예방, 대비, 대응, 복구로 구성된 재난관리의 틀을 살펴보았다. 이와 함께 이론적 논의를 기반으로 국가재난법제의 분석 틀로 가치, 책임, 현장, 전문성, 통합성을 제시하였고, 이를 통해 재난및안전관리기본법, 민방위기본법, 소방기본법의 주요 내용을 분석하였다. 연구 결과, 국가재난법제의 실효성 확보를 위한 주요 정비 방안은 다음과 같다: 인류의 보편적 가치 확보 방안 마련, 국가와 지방자치단체의 책무와 책임성 강조, 현장 지휘체계 확립, 전문성 확보 방안 마련, 신종재난 관리 가능성 확보 등이 요구된다.

주제어: 국가재난법제, 보편적 가치, 책임, 전문성

* First author. Tel. +82-43-261-2197 E-mail. jeunlee@chungbuk.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Aug. 8, 2014 / Revised: Sep. 12, 2014 / Accepted: Dec. 15, 2014

I. 서론

“여객선사와 마찰 일으키지 마라. 원칙대로만 일하면 어떻게 하느냐. 사업자들이 너희 월급도 주고 너희가 생활할 수 있도록 해주는데 조금 융통성 있게 일을 하지 왜 그렇게 말썽만 피우느냐. 사람 10명 더 탄다고 배가 가라앉느냐.” 해경 고위 간부 출신으로 2012년부터 한국해운조합 안전본부장을 맡아 온 김모(당시 60세)씨가 2014년 1월 출항 전에 안전점검을 책임진 운항관리자들에게 말한 내용이다. 이로 미루어보면 세월호 참사는 ‘해피아’(해수부+마피아)와 해운업계에 만연한 구조적·고질적 비리가 원인이었음이 검찰 수사에서 재확인됐다(국민일보, 2014. 8. 7).

2014년 4월 16일에 발생한 세월호 참사의 경우, 사고 원인 측면에서의 다양한 문제점들로 인해 사고가 발생한 것은 물론이고, 실제 위기 상황에서의 초기 대응이 실패하였다. 법제도적인 차원에서 살펴보면, 재난및안전관리기본법과 수난구조법 등을 살펴보면, 안전관리사고 발생 초기 임시조직 설치의 중복성과 지연 현상이 있었다. 당시 설치된 위기관리체계 상의 임시조직만 해도 범부처 사고대책본부를 제외하고, 중앙재난안전대책본부(안행부), 중앙사고수습본부(해수부), 중앙긴급구조통제단(소방방재청), 중앙사고수습본부(교육부), 중앙구조본부(해경), 현장구조지원본부(국방부, 진도), 지방사고수습본부(해경, 인천), 경기도 재난안전대책본부, 안산시 재난안전대책본부, 지방사고수습본부(목포), 전남긴급구조통제단, 진도군 재난안전대책본부, 사고현장 구조지원본부(해군) 등 수많은 임시조직들이 만들어졌다. 그러나 이들 조직들의 운영 논리는 지시-통제-명령-감독의 운영방식을 따르고 있었으며 현장에 대한 수많은 본부들이 현장에서의 긴급대응과 구조활동에 대한 지원보다도 현황 파악을 위한 과도한 보고를 요구함으로써 오히려 현장의 대응 활동에 막대한 지장을 초래하였다. 또한 법 및 행정의 형식적 요건 강조하다보니 해경은 민간 어선 및 해군의 긴급구조 활동을 막고 사전 계약업체의 도착을 기다리는 현상이 나타나기까지 했다.

이러한 맥락에서 본 연구의 궁극적인 의문은 정부는 수많은 재난을 겪으면서도 바람직한 재난관리 시스템을 구축하지 못하고 있는 이유는 무엇인가? 이다. 대한민국헌법은 “...우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐하면서”(전문), 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다(제34조 제6항)는 규정에도 불구하고, 국가는 국민의 생명과 재산, 건강을 지키는데 실패하고 있다. 따라서 국가는 각종 재난과 사고로부터 국민의 안전을 확보하기 위한 노력을 기울이기 위해 관련된 재난안전 법제도를 정비하는 것이 필요하다.

이에 본 논문은 국가재난법제의 실효성 확보를 위한 정비 방안을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 첫째, 국가재난의 의미와 유형, 재난의 예방, 대비, 대응, 복구로 구성된 재난관리의 틀을 살펴본다. 둘째, 이론적 논의를 기반으로 국가재난법제의 분석 틀을 제시한다. 셋째, 분석 틀에 입각하여 국가재난법제의 근간이 되고 있는 재난및안전관리기본법, 민방위기본법, 소방기본법의 주요 내용을 분석한다. 마지막으로 국가재난법제의 실효성 확보를 위한 정비 방안을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 주요 연구방법으로 관련 논문 및 저서 등에 대한 문헌분석 방법을 사용한다.

II. 이론적 논의

1. 국가재난의 의미와 유형

재난의 상황에서 인간은 생명권, 식량에 대한 권리, 보전에 대한 권리 등 여러 인권이 침해되거나 침해될 위기에 처하며 국가는 이러한 인권을 존중하고 보호하며 실현할 의무를 지닌다. 또한 국가가 이러한 인권을 존중·보호·실현할 의무는 인권을 침해하지 않는 소극적인 의무뿐 아니라 적극적인 조치를 취할 의무 역시 포함한다는 것이 인권조약기구에 의해 강조되고 있다(유희진, 2014: 21). 그렇기 때문에 위기가 발생하면, 생명 구조, 피해 평가, 커뮤니케이션 시스템, 긴급구조에 대해 가장 큰 관심이 쏠리는 것이다(Jurkiewicz, 2014: 361). 따라서 위기관리에서는 국민을 보호해야 하는 정부의 책임을 중요한 부분으로 인정할 필요가 있는 것이다(Kim & Lee, 2014: 508-509).

재난및안전관리기본법(제1조)도 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다고 밝힘으로써 국민보호를 법적으로 규정하고 있다. 또한 민방위기본법(제1조)에서도 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정한다고 그 목적을 밝히고 있다. 소방기본법(제1조) 또한 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다는 입장을 보이고 있다. 이러한 맥락에서 보면 우리나라에서는 각종 재난 위기로부터 국민을 보호하는 것을 국가의 책임으로 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 국가 책임에 관해서는 태풍, 홍수 등의 자연재난으로부터 국토 보존과 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설 보호를 위해 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하는 자연재해대책법에서도 나타나고 있다(자연재해대책법, 제1조).

국가재난의 개념과 관련하여 재난및안전관리기본법(제3조)에서는 재난을 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 정의하고 있다. 그리고 그 유형으로는 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사 등의 자연재난과 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방 사고·환경오염사고 등으로 인해 발생하는 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해 등 사회재난으로 구분하고 있다.

그러나 여기서는 이들 사회재난을 다시 인적재난과 국가핵심기반 재난으로 분류하고자 한다. 즉 인적재난에는 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등을, 국가핵심기반 재난에는 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등의 마비와 각종 전염병 확산 등으로 인한 피해 등으로 분류한다. 이러한 논의를 기반으로 여기서는 국가재난을 자연재난, 인적재난, 국가핵심기반재난을 포괄하는 것으

로서, “국민의 생명과 재산, 건강과 국가운영에 핵심적인 시설, 시스템, 기능의 안전보장을 위협하는 요소”라고 정의한다.

이는 2001년 9.11테러 이후 변화된 안보(security) 개념에 따른 것으로서 국가안보 개념은 전통적인 군사적 안보(military security) 개념으로부터 포괄적 안보(comprehensive security) 개념으로의 전환을 반영한 것이다. 즉 전통적 안보개념이 군사중심 개념으로 파악되고 있는데 비해 포괄적 안보 개념은 군사뿐만 아니라 비군사 요소들 까지를 포괄하여 설정되는 개념이다. 전통적 군사 안보 위협은 전쟁이나 국지도발과 같이 국외의 조직화된 무력에 의한 영토침략이나 주권침해를 지칭하는 것으로, 전통적 안보 영역은 주로 물리력의 사용이 개입된 군사 분야이다. 하지만 포괄적 안보 개념에 의하면 국가안보는 군사뿐만 아니라 경제, 사회, 환경, 과학기술 등 더 많고 다양한 분야로 확대되었고, 또 되어야 한다는 것이다(이재은, 2013: 180).

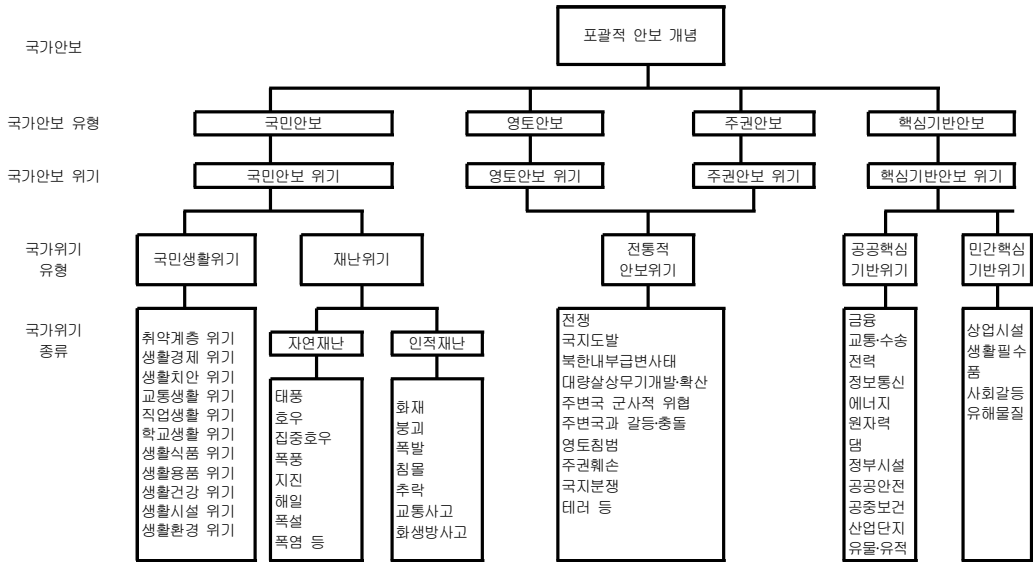
이러한 국가안보 개념에 기반하여 국가의 안전보장을 위협하는 제반 위협요소들을 국가위기로 정의하게 된다 따른 것이다. 국가안보 개념은 국가 개념으로부터 도출된 것으로서, 국가를 구성하는 국민, 영토, 주권, 핵심기반의 안전을 보장하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 국가를 구성하는 요소들, 즉 국민, 영토, 주권, 핵심기반의 안전보장을 위협하는 요소를 국가위기라고 할 수 있다. 포괄적 안보의 관점에서 보면 국가위기의 유형을 다음과 같이 분류하여 제시할 수 있다(<표 1> 참조).

<표 1> 포괄적 안보 관점에서의 국가안보와 국가위기 유형

국가 구성 요소	국가 안보 유형	국가 안보 위협 요소	국가위기 유형	국가위기 종류	
국민	국민 안보	국민 안보 위기	국민생활 위기	취약계층 위기, 생활경제 위기, 생활치안 위기, 교통생활 위기, 직업생활 위기, 학교생활 위기, 생활식품 위기, 생활용품 위기, 생활건강 위기, 생활시설 위기, 생활환경 위기	
			재난 위기	자연 재난	태풍, 호우, 집중호우, 폭풍, 지진, 해일, 폭설, 폭염 등
				인적 재난	화재, 붕괴, 폭발, 침몰, 추락, 교통사고, 유해화학물질사고 등
영토	영토 안보	영토 안보 위기	전통적 군사안보 위기	전쟁, 국지도발, 대량살상무기 개발 및 확산, 주변국 군사적 위협, 주변국과 갈등충돌, 영토침범, 주권훼손, 국지분쟁, 테러 등	
주권	주권 안보	주권 안보 위기			
핵심기반	핵심기반 안보	핵심기반 안보 위기	공공핵심기반 위기	금융, 교통·수송, 전력, 정보통신, 에너지, 원자력, 댐, 정부시설, 공공안전, 공중보건, 산업단지, 유물유적 등의 시설, 시스템 붕괴와 기능 마비 등	
			민간핵심기반 위기	상업시설, 생활필수품, 사회갈등, 유해물질 등	

※ 자료: 이재은(2013: 191) 수정.

이러한 국가위기의 정의는 국가를 구성하는 핵심 구성요소와 국가 운영에 필수적인 요소를 포함하는 개념이다. 즉 국가를 구성하는 요소가 국민, 영토, 주권이라고 할 때, 이들 요소들로 구성된 국가를 운영하고 유지하며 발전을 시키게 하기 위한 핵심적인 기능, 시설, 시스템의 3가지 요소를 통칭하여 핵심기반이라고 정의한다. 이들 국가의 개념에 포함되는 요소들의 안전을 보장하는 것이 바로 포괄적 안보 개념이다. 따라서 이들 국가 구성요소의 안전을 위협하는 요소인 국가위기를 다음과 같이 유형화할 수 있다(이재은, 2006: 21). 첫째, 국민의 안전 보장을 위협하는 국민안보 위기이다. 국민안보 위기는 국민생활 위기와 재난 위기로 분류할 수 있다. 둘째, 영토와 주권의 안전 보장을 위협하는 영토안보 위기와 주권안보 위기이다. 이들 영토안보 위기와 주권안보 위기는 전통적 안보 위기로 분류할 수 있다. 셋째, 국가 핵심기반의 안전 보장을 위협하는 핵심기반 안보 위기이다. 국가 핵심기반 안보 위기는 공공부분의 핵심기반 위기와 민간부분의 핵심기반 위기로 분류할 수 있다(이재은, 2012: 76; <그림 1> 참조).



<그림 1> 포괄적 안보 개념과 국가위기 유형

※ 자료: 이재은(2013: 192).

2. 국가재난관리 과정과 기능

국가재난관리 과정과 기능은 크게 전략과 과정의 두 가지 측면에서 살펴 볼 수 있다. 우선, 전략은 위협과 불확실성에 대한 이론적 논의를 중심으로 하여 예방전략과 복원전략으로 구분된다(Wildavsky, 1988: 75). 다음으로, 과정은 재난의 발생 시점을 기준으로 재난이 발생하기 전의 예방, 대비 단계와 발생한 후의 대응, 복구 단계로 구분된다(Petak, 1985: 3-7; Clary, 1985: 20-28; Drabek, 1991: 3-29;

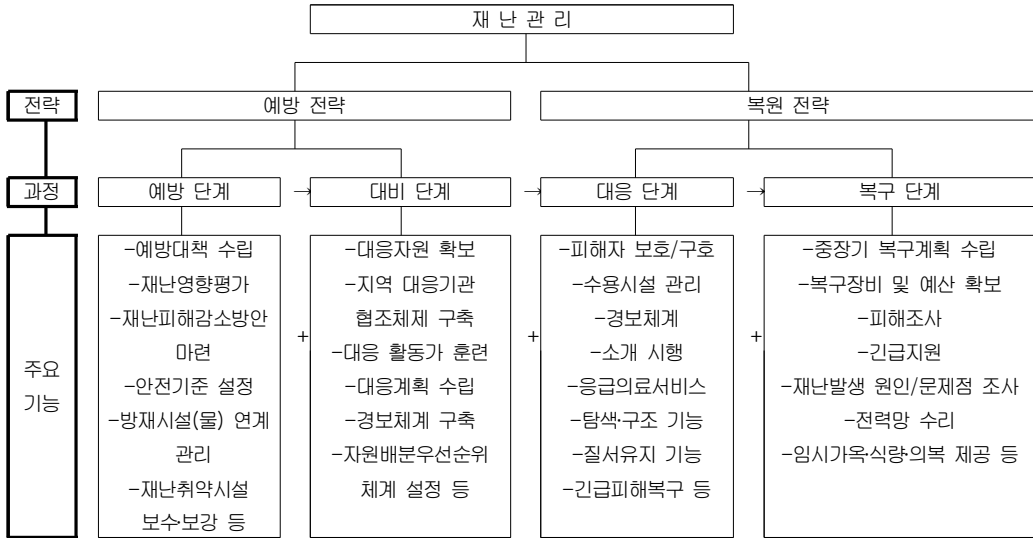
Godschalk, 1991: 131-160). 여기서는 예방, 복원 전략을 예방, 대비, 대응, 복구 단계와 연결함으로써, 예방 전략에서는 예방과 대비 단계, 복원전략에서는 대응과 복구 단계를 연계하여 살펴본다(이재은, 2004: 151-154; 이재은 외, 2006: 30-32).

1) 예방전략

예방(anticipation) 전략은 예측 가능한 실패나 위협으로부터 체계를 사전에 보호하기 위한 전략으로서, ‘잠재적 또는 가상적 위협을 예측하고 이를 사전에 방지하기 위해 예방노력을 기울이는 것’을 의미한다(최병선, 1994: 34-37). 예방전략과 연계된 재난관리 과정으로서의 예방/완화(prevention/mitigation) 단계는 재난이 실제로 발생하기 전에 재난촉발 요인을 제거하거나 재난요인이 표출되지 않도록 억제 또는 예방하는 활동을 의미한다(McLoughlin, 1985: 166; Petak, 1985: 3). 예방 단계에서 주로 사용하는 도구나 기법에는 계획, 개발규제, 조세제도, 보험, 정보체계 구축 등이 있다(Godschalk, 1991: 131). 대비(preparedness) 단계는 위기발생시의 대응활동을 사전에 준비하기 위한 대응능력을 개발하는 활동이다(Clary, 1985: 20; Petak, 1985: 3). 대비단계는 재난관리에 필요한 계획이나 경보 체계(warning systems) 및 다른 수단들을 준비하는 과정으로서, 대응기관 사이의 훈련, 경보 체계 구축, 자원의 신속한 배분을 위한 우선순위 설정 등이 있다(Tierney, 1985: 77-84; Kreps, 1991: 33-36).

2) 복원 전략

복원(resilience) 전략은 위협이 실제로 발생했을 때 사전에 예상하지 못한 위협에 대한 대응능력을 증가시키려는 전략을 의미한다. 복원전략의 실행단계인 대응단계와 복구단계를 살펴보면, 우선, 대응(response) 단계는 재난이 발생한 이후 재난관리 기관들의 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 활동이다(Drabek, 1985: 85; Petak, 1985: 3). 구체적인 활동으로는 피해자 보호 및 구호 조치, 피해상황 파악 및 응급복구, 희생자 탐색구조와 응급의료 지원, 재난피해자 수용시설의 확보 및 관리, 긴급복구계획의 수립 등을 들 수 있다. 특히, 경보 기능, 소개 기능, 응급의료서비스 기능, 탐색·구조 기능, 질서유지 기능, 긴급피해복구 기능이 강조된다(이재은, 1998). 복구(recovery) 단계는 피해지역이 재난발생 직후부터 재난발생 이전상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동 과정으로서 중장기 복구계획 수립 및 복구의 우선순위 결정, 복구장비 및 복구예산 확보 방안 마련, 복구지원을 위한 관계기관들과의 협조, 피해상황의 집계, 긴급지원물품의 제공, 재난발생 원인 및 문제점 조사, 개선안의 마련 및 유사위기 재발 방지책 마련 등이 있다. 특히, 생존지원체계인 전력망 수리, 임시가옥·식량·의복 제공 등이 포함된다(Waugh, 1994: 254).



〈그림 1〉 재난관리 전략, 과정, 기능

※ 자료: 이재은(2004: 153)에서 부분 수정.

3. 국가재난법제의 분석 틀

본 연구에서는 국가재난법제를 분석하기 위한 틀을 크게 5가지 요소, 즉 가치, 책임, 현장, 전문성, 통합성이 그것이다.

우선, 국가재난법제에는 인간 생명에 대한 존중, 인간의 존엄성에 대한 존중, 인간의 근본적 권리에 대한 존중이라는 인류의 보편적 가치가 반영되어야 한다(이재은, 2014: 13). 개인은 물론 조직이나 사회, 국가의 존재 이유는 궁극적으로 인간의 존엄성과 인간 생명에 대한 존중을 통해 인류가 추구하는 보편적 가치를 추구하는 것이다. 인간으로서의 기본적인 권리가 보장된 상태에서 미래에 대한 꿈과 희망을 만들고 달성하기 위한 노력을 기울이는 기반이 위기관리이기 때문이다. 따라서 위기관리는 인간의 존엄성을 존중하고 구현하기 위해 노력하는 과정(이재은, 2012: 17)이기 때문이다.

둘째, 국가재난법제에는 국민의 생명과 재산, 건강을 지키기 위한 책임이 명확하게 제시되어야 한다. 재난관리의 최종 책임이 대통령에게 있다면, 지방자치단체는 재난관리의 최일선에서 주민의 생명과 재산을 보호하는 것이 가장 중요한 기능인 것이다. 따라서 지방자치단체와 중앙정부, 공공기관을 포함하는 국가야 말로 국가재난관리의 책임기관이 되는 것이다. 재난및안전관리기본법에서도 재난관리책임기관으로 중앙행정기관 및 지방자치단체와 지방행정기관·공공기관·공공단체 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등을 설정하고 있다(제3조 제5항).

셋째, 국가재난법제에서는 재난을 관리하기 위해 현장의 중요성이 강조되어야 한다. 세월호 참사에서도 나타났듯이 현장에서의 지휘체계가 확립되지 않으면 인간 생명의 구조와 같은 가장 중요하고도 기초적인 재난대응 기능조차도 확보하지 못하기 때문이다. 지방자치단체는 재난현장에 위치하여 대응

하는 조직이기 때문에 국가 차원의 중앙정부보다 우선적으로 재난현장을 파악하고 수습해야 한다(백민호, 2014: 25). 따라서 현장지휘체계 확립은 물론 재난 현장에서 활용 및 동원할 수 있는 전문 인력이나 자원봉사 인력, 필수적인 (첨단) 장비, 시설 등이 확보될 수 있도록 법제 정비에 반영하는 것이 필요하다. 현장을 가장 우선시하는 재난관리정책의 방향이 있어야 한다. 재난현장에서 초동지휘자의 판단과 리더십, 현장요원들의 기술적 전문성과 노련함은 재난대응의 성패를 좌우할 수 있기 때문이다(변상호·김태윤, 2014: 133).

넷째, 국가재난법제가 실효성을 확보하기 위해서는 재난법제 정비에 전문성이 반영되어야 한다. 오늘날의 재난관리는 과거와 같은 주먹구구식의 방식으로는 인명구조나 효율적인 재난대응이 이루어지기 어렵다. 현재는 재난관리 전문성을 논의하게 되면, 전문인력에 대해서만 초점을 두고 있다. 사실 전문성이 확보되어야 하는 영역으로는 법제도의 전문적 내용 확보, 인력의 전문성 확보, 계획 및 매뉴얼 등의 문서 전문성, 장비와 시설 전문성, 시스템의 전문성 등이 이루어져야 한다.

다섯째, 국가재난법제에 재난관리 활동 및 기능의 통합성이 반영되어야 한다. 재난관리는 정부부문만 주요 활동가가 되는 것이 아니라 민간기업, 시민단체, 개별 시민들의 통합적인 노력이 함께 수반되어야 하는 재난관리 활동 주체의 통합성이 이루어져야 한다. 또한 효율적이고 효과적인 재난관리는 재난 발생 후에 대응을 잘해야 하는 것뿐만 아니라 재난 발생 이전의 예방, 대비와 재난 발생 후의 대응, 복구 활동이 통합적으로 구성되어야 한다. 이와 함께 통합성의 측면에서는 세월호 참사와 같은 인적재난뿐만 아니라 태풍, 홍수와 같은 자연재난이나 금융, 교통·수송, 전력, 정보통신, 주요 산업단지, 에너지, 원자력, 댐 등의 국가핵심기반 재난을 포괄하는 다양한 재난의 통합적 관리 측면을 간과해서는 안된다.

III. 국가재난관리 법제도 분석

1. 재난및안전관리기본법

현행 재난및안전관리기본법에서 규정하고 있는 주요 내용을 살펴보자.

① 가치 재난및안전관리기본법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

② 책임 재난및안전관리기본법은 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써

국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 하고 있다(제2조). 또한 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행할 것을 규정하고 있다(제4조). 이 법은 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본이념에 맞도록 해야 한다고 규정하고 있으며, 재난 및 안전관리에 관하여 자연재해대책법 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다(제8조).

③ 현장 재난및안전관리기본법은 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회(제9조)와 함께 지방자치단체장을 위원장으로 하는 시·도 및 시·군·구 안전관리위원회(제11조)를 두도록 하고 있다. 또한 중앙재난안전대책본부와 함께 지역재난안전대책본부를 규정하고 있으며, 특히 시·군·구대책본부장은 재난현장의 총괄·지휘 및 조정을 위해 부단체장을 장으로 하는 재난현장 통합지휘소 설치·운영을 할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 통합지휘소의 장은 긴급구조에 대해서는 시·군·구긴급구조통제단장의 현장지휘에 협력하도록 규정하고 있다. 이 통합지휘소에는 별도의 현장지휘관을 두는데, 현장지휘관은 해당 시·군·구에서 재난 및 안전관리업무를 담당하는 공무원 중에서 통합지휘소의 장이 임명하도록 규정하였다(제16조).

④ 전문성 재난및안전관리기본법은 재난관리책임기관에서 재난 및 안전관리업무를 담당하는 공무원이나 직원으로 하여금 안전행정부장관 또는 소방방재청장이 실시하는 전문교육을 받도록 하고 있다. 안전행정부장관 또는 소방방재청장은 필요한 경우, 전문인력 및 시설기준을 갖춘 교육기관으로 하여금 전문교육을 대행하게 할 수 있으며, 전문교육의 종류 및 대상, 그 밖에 전문교육의 실시에 필요한 사항은 안전행정부령으로 정하게 하고 있다(제29조의 2).

⑤ 통합성 재난및안전관리기본법은 기존의 자연재난, 인적재난, 국가기반체계 재난으로 분류되던 재난 유형을 자연재난과 사회재난으로 이원화하였다(제3조). 재난관리 과정과 관련하여 이 법에서는 예방, 대비, 대응, 복구를 위하여 하는 모든 활동을 재난관리로 규정하고 있다(제3조). 대규모 재난을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 안전행정부 장관을 본부장으로 하는 중앙재난안전대책본부를 둔다(제14조). 다만, 해외재난은 외교부장관, 방사능재난은 중앙방사능방재대책본부장이 중앙대책본부장의 권한을 행사하도록 하였다. 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 재난관리주관기관의 장은 재난상황을 효율적으로 관리하고 재난을 수습하기 위한 중앙사고수습본부를 신속하게 설치·운영하여야 한다(제15조의 2). 수습본부장은 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난발생 시 초동조치 및 지휘 등을 위한 수습본부상황실을 설치·운영해야 하는데 이 때 재난안전상황실과 인력, 장비, 시설 등을 통합·운영할 수 있다.

2) 민방위기본법

① 가치 민방위기본법은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

② 책임 민방위기본법은 국가 및 지방자치단체로 하여금 민방위사태로부터 국가와 지역사회의 안전을 보장하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 계획을 수립·시행하여야 하며, 민방위사태를 신속히 수습·복구하도록 규정하고 있다(제3조). 더불어 국가 및 지방자치단체는 민방위사태의 예방과 신속한 수습 및 복구 등을 위하여 필요한 재정상의 조치를 강구해야 하며, 국가는 지방자치단체에 대하여 조치에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조하는 등 재정상 지원을 할 수 있도록 규정하였다(제4조). 그리고 이 법은 민방위에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용되도록 하고 있으나, 군사적 필요에 따라 제정된 법률은 이 법에 우선하여 적용된다(제5조).

③ 현장 민방위에 관한 국가의 중요 정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 중앙민방위협의회(제6조)를 두는 한편, 시·도 및 시·군·구에도 지역민방위협의회를 두도록 규정하고, 이들 지역민방위협의회의 구성·조직·운영 등에 관한 사항은 안전행정부령으로 정하게 하였다(제7조). 각 중앙관서의 장은 민방위사태에서 민방위대의 동원이 필요하면 소방방재청장에게 동원을 요청할 수 있고, 긴급한 경우, 지방행정기관의 장이나 군부대의 장은 그 소재지를 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 민방위대의 동원을 요청할 수 있다. 소방방재청장은 민방위 업무 수행상 필요하다고 인정하면 관계 중앙관서의 장에게 협조를 요청할 수 있으며, 요청을 받은 중앙관서의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다(제9조).

④ 전문성 민방위기본법은 전문성과 관련하여 별도의 규정은 없으나, 민방위대 규정에서 일부 전문성을 필요로 하는 분야를 규정하고 있다. 즉 민방위대는 지역 민방위대와 직장 민방위대로 편성하도록 되어 있는데, 이 중에서 지역 민방위대는 다시 통·리 민방위대와 시·군·구를 단위로 하는 시·군·구 민방위 기술지원대로 구분하였다(제19조). 즉 통·리 민방위대는 해당 통·리에 거주하는 민방위 대원으로 편성하고, 민방위기술지원대는 수방·방공·의료·전기·통신·토목·건축·화생방 등의 기술을 가진 민방위 대원 중에서 읍·면·동장이나 직장 민방위 대장의 추천을 받아 시장·군수·구청장이 선발한 사람으로 편성하게 하였다(제19조).

⑤ 통합성 민방위기본법에서는 재난관리의 과정인 예방, 대비, 대응, 복구와 관련된 규정은 없으며, 재난의 유형과 관련하여 민방위란 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태, 통합방위사태, 재난및안전관리기본법에 따른 재난사태 선포 또는 같은 법 제60조제1항에 따른 특별재난지역 선포 등의 국가적 재난이나 안전행정부장관이 정하는 재난사태(제36조 제1항) 중 어느 하나에 해당하는 민방위사태로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공(防空), 응급적인 방재(防災)·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 말하고 있다.

3) 소방기본법

① 가치 소방기본법은 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지하는 것을 목적으로 한다고 규정하고 있다(제1조).

② 책임 소방기본법은 시·도의 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무를 수행하는 소방기관의 설치에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 소방업무를 수행하는 소방본부장 또는 소방서장은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 지휘와 감독을 받도록 규정하고 있다(제3조).

③ 현장 소방방재청장은 해당 시·도의 소방력만으로는 소방활동을 효율적으로 수행하기 어려운 화재, 재난·재해, 그 밖의 구조·구급이 필요한 상황이 발생하거나 특별히 국가적 차원에서 소방활동을 수행할 필요가 인정될 때에는 각 시·도지사에게 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 소방력을 동원할 것을 요청할 수 있도록 규정하고, 동원 요청을 받은 시·도지사는 정당한 사유 없이 요청을 거절하지 못하도록 하고 있다(제11조의 2). 소방방재청장은 시·도지사에게 동원된 소방력을 화재, 재난·재해 등이 발생한 지역에 지원·파견하여 줄 것을 요청하거나 필요한 경우 직접 소방대를 편성하여 화재진압 및 인명구조 등 소방에 필요한 활동을 하도록 할 수 있다.

④ 전문성 소방방재청장, 소방본부장 또는 소방서장은 소방업무를 전문적이고 효과적으로 수행하기 위하여 소방대원에게 필요한 교육·훈련을 실시하도록 하고 있다(제17조).

⑤ 통합성 소방기본법에서는 재난관리의 과정인 예방, 대비, 대응, 복구와 관련된 규정은 없으며, 재난의 유형과 관련해서 주로 화재에 국한하고 있다. 다만, 소방대 및 소방대장의 용어 정의와 관련하여 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급 활동 등을 규정하고 있다(제2조). 소방기본법에서는 지방자치단체장의 소속하에 소방기관을 두고 있으면서도, 소방기관의 설치에 필요한 사항은 대통령령으로 정하게 하고 있고, 소방본부장 또는 소방서장의 소방업무를 광역자치단체장의 지휘와 감독을 받도록 규정하고 있어, 실제로는 소방기능의 통합적 발위가 어려운 실정이다.

IV. 국가재난법제의 실효성 확보를 위한 정비 방안

1. 총괄

먼저, 국가재난법제의 기본법 체계에 관한 논의가 요구된다. 우리나라의 국가재난법제는 재난및안전관리기본법, 민방위기본법, 소방기본법의 3대 기본법이 존재하고 있다 보니 재난관리에 있어서 법 적용의 우선순위와 적용 사항에 있어서 중복적인 업무 부담의 가중현상이 있다. 사실 기본법은 일반법

과 같은 수준에 놓인 법령임에도 불구하고 어떤 특정한 사항을 통일적으로 규율하기 위해, 어떤 분야의 정책에 있어서 그 기본방향을 제시하고 있는 법령을 포함하는 것으로 이해할 수 있다(조정찬, 1989; 서재호·정지범, 2009: 66). 그러나 우리나라 법 체계상에서는 모든 법률은 동등한 효력이 있으며, 다만 같은 법률 사이에 서로 모순·저촉이 발생할 경우 특별법이 우선되거나 신법 우선의 원칙이 적용될 뿐이다. 최근에는 기본법의 명칭을 사용하면서 특수한 상황에 적용되거나 분야에 적용되는 개별법의 내용이 포함되고 있는 경향이 있다. 따라서 기본법과 개별법의 구분은 실질적으로 큰 의미가 없으며, 기본법의 명칭을 가지고 있는 법률도 특정 분야에 적용될 수 있는 실행적 차원의 규범이 규율되는 경우도 있다. 특히, 재난및안전관리기본법, 소방기본법, 민방위기본법의 경우에도 정책의 기본 방향을 제시하는 의미도 있지만, 실제로는 개별법 이상으로 실행적 차원의 구체적인 내용들이 담겨져 있는 것이 현실이다. 따라서 국가재난법제의 정비를 위해 기본법 체계의 적절성에 대한 논의가 필요하다.

둘째, 각 기본법에서 규정하고 있는 기본계획이나 종합계획의 중복성이 나타나고 있다. 재난및안전관리기본법(제22조)과 시행령(제26조)에서는 국무총리로 하여금 국가안전관리기본계획을 5년마다 수립하도록 하고 있는데, 재난에 관한 대책, 생활안전, 교통안전, 산업안전, 시설안전, 범죄안전, 식품안전, 그 밖에 이에 준하는 안전관리에 관한 대책을 포함하도록 하고 있다. 민방위기본법은 국무총리는 대통령령으로 정하는 바에 따라 민방위에 관한 기본 계획 지침을 작성하여 이를 관계 중앙관서의 장에게 알리도록 하고(제11조), 시행령에서는 이 기본 계획 지침에 따라 5년 마다 기본계획을 수립하도록 하고 있다(제12조). 소방기본법은 국가는 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 소방업무에 관한 종합계획을 5년마다 수립·시행하여야 하고, 이에 필요한 재원을 확보하도록 노력하여야 한다고 규정하고 있다(제6조). 기본법들은 5년을 주기로 모두 재난과 안전에 관하여 기본계획과 종합계획을 수립하도록 하고 있어 각 기관별로 별도의 계획이 수립된다는 문제점이 나타난다. 따라서 재난 및 안전관리 유관기관들의 공동 작업에 의한 계획 수립과 통합적인 재난관리 노력을 기울이는 것이 요구된다.

셋째, 법 적용의 우선순위와 관련하여 재난및안전관리기본법은 재난 및 안전관리에 관하여 자연재해대책법 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 하고 있다. 또한 민방위기본법에서도 군사적 필요에 따라 제정된 법률을 제외하고 민방위에 관해서는 다른 법률에 우선하여 적용되도록 규정하고 있다. 결국 재난및안전관리기본법과 민방위기본법의 규정이 동시에 적용되는 경우에는 우선순위를 적용하기가 어렵다는 문제점이 발생하기 때문에 이에 대한 정비가 필요하다.

넷째, 각 기본법별로 각각의 최고 정책결정기구를 두고 있는데, 재난및안전관리기본법에서는 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회, 민방위기본법에서는 민방위에 관한 국가의 중요 정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속하에 중앙민방위협의회를 두도록 하고 있다. 그리고 지역의 관련 정책 결정 및 심의기구로 재난및안전관리기본법은 지방자치단체장을 위원장으로 하는 시·도 및 시·군·

구 안전관리위원회를 두고 있으며, 민방위기본법에서는 시·도 및 시·군·구에 지역민방위협의회를 두도록 규정하고 있다. 이와는 달리 소방기본법의 경우에는 국가는 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 소방업무에 관한 종합계획을 5년마다 수립·시행하여야 하고, 이에 필요한 재원을 확보하도록 노력하여야 한다고 규정하고, 국가의 명확한 주체가 나타나지 않고 있다. 따라서 이들 기본계획 및 종합계획들의 최고 정책결정 및 심의 기구를 통합 관리하는 방향으로 정비하는 것이 필요하다.

2. 가치

가치와 관련하여 각 기본법들은 제1조 목적 부분에서 국민의 생명과 신체, 재산의 보호를 위한다는 내용을 담고 있다. 그러나 이는 선언적인 규정에 그치고 있으며 실제 기능 수행 및 역할에 있어서는 구체적인 내용이 규정되지 않고 있다. 또한 재난 상황에서 생명 존중을 제외한 인간의 존엄성이나 인권의 보호를 위한 논의는 다루어지지 않고 있다. 따라서 재난관리의 각 과정이나 기능 수행, 계획의 수립에 있어서 가치 판단의 기준으로 인류의 보편적 가치를 어떻게 확보할 것인지에 대한 논의가 담겨야 할 것이다.

3. 책임

책임과 관련하여 재난및안전관리기본법에서는 국가로 불리는 중앙정부와 지방자치단체의 의무와 책임을 어느 정도 확인하고 있다. 또한 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행할 것을 규정하고 있다.

하지만 민방위기본법에서는 국가 및 지방자치단체로 하여금 민방위사태로부터 국가와 지역사회의 안전을 보장하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 계획을 수립·시행하여야 하며, 민방위사태를 신속히 수습·복구하도록 규정하고 있지만, 주로 지방자치단체의 기능과 역할 수행은 보조적인 역할에 그치고 있다.

소방기본법에서는 자치소방을 표방하고 있음에도 실제적으로 자치단체나 소방이 자율적으로 기능할 수 있는 법적 기반은 별반 나타나지 않고 있으며, 오히려 중앙정부의 통제와 지시가 이루어지도록 법적 규정이 이루어지고 있다. 예를 들면, 시·도의 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무를 수행하는 소방기관의 설치에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

결국 3개 기본법 모두 국가와 지방자치단체의 책무와 책임성을 강조하고 있지만, 실제적으로는 중

양정부의 지시와 통제, 명령, 감독을 통해 재난관리 기능이 이루어지도록 하는 법적 규정을 지니고 있으므로 이에 대한 정비가 요구된다.

4. 현장

각 기본법에서는 현장지휘체계와 현장의 적절한 기능 수행을 위한 규정이 나타나지 않고 있거나 혼돈을 야기하는 규정들이 있다. 예를 들면, 소방기본법에서는 소방업무를 수행하는 소방본부장 또는 소방서장은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 지휘와 감독을 받도록 규정하고 있어 현장지휘체계가 제대로 확립되지 못하고 있다.

또한 재난및안전관리기본법에서는 시·군·구대책본부장인 자치단체장은 재난현장의 총괄·지휘 및 조정을 위해 부단체장을 장으로 하는 재난현장 통합지휘소 설치·운영을 할 수 있도록 규정하고 있지만, 통합지휘소의 장은 긴급구조에 대해서는 시·군·구긴급구조통제단장의 현장지휘에 협력하도록 규정하고 있다. 이와 함께 현장 지휘를 위해 통합지휘소에 별도의 현장지휘관을 두도록 하고 있는데 현장지휘관은 해당 시·군·구에서 재난 및 안전관리업무를 담당하는 공무원 중에서 통합지휘소의 장이 임명하도록 규정하고 있다. 통합지휘소 장과 현장지휘관과 긴급구조통제단장의 현장 지휘 사이 관계를 정비할 필요성이 제기된다. 또한 재난방지사설의 관리(재난및안전관리기본법, 제29조)와 관련하여 안전행정부장관 또는 소방방재청장은 재난방지사설의 관리 실태를 점검하고 필요한 경우 보수·보강 등의 조치를 재난관리책임기관의 장에게 요청할 수 있고, 이 경우 요청을 받은 재난관리책임기관의 장은 신속하게 조치를 이행하도록 규정하고 있다.

민방위기본법의 경우, 지역민방위협의회의 구성·조직·운영 등에 관한 사항은 안전행정부령으로 정하게 하였고, 각 중앙관서의 장은 민방위사태에서 민방위대의 동원이 필요하면 소방방재청장에게 동원을 요청할 수 있고, 긴급한 경우, 지방행정기관의 장이나 군부대의 장은 그 소재지를 관할하는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장에게 민방위대의 동원을 요청할 수 있도록 하고 있다.

소방기본법에서도 소방방재청장은 해당 시·도의 소방력만으로는 소방활동을 효율적으로 수행하기 어려운 화재, 재난·재해, 그 밖의 구조·구급이 필요한 상황이 발생하거나 특별히 국가적 차원에서 소방활동을 수행할 필요가 인정될 때에는 각 시·도지사에게 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 소방력을 동원할 것을 요청할 수 있도록 규정하고, 동원 요청을 받은 시·도지사는 정당한 사유 없이 요청을 거절하지 못하도록 하고 있다(제11조의 2). 이와 함께 소방방재청장은 시·도지사에게 동원된 소방력을 화재, 재난·재해 등이 발생한 지역에 지원·파견하여 줄 것을 요청하거나 필요한 경우 직접 소방대를 편성하여 화재진압 및 인명구조 등 소방에 필요한 활동을 할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 재난안전과 관련하여 각 기본법에서는 현장의 자율적인 활동과 지휘체계를 보장하지 않는 법제도를 운영하고 있기 때문에 이에 대한 정비가 필요하다.

5. 전문성

전문성과 관련하여 기본법들은 모두 전문성 확보와 관련된 규정이 거의 없는 실정이다. 다만, 재난 및안전관리기본법에서는 재난관리책임기관에서 재난 및 안전관리업무를 담당하는 공무원이나 직원으로 하여금 안전행정부장관 또는 소방방재청장이 실시하는 전문교육을 받도록 하고 있을 뿐이다.

민방위기본법은 전문성과 관련하여 별도의 규정이 없고, 민방위대 규정에서 일부 전문성을 필요로 하는 분야를 규정하고 있는 것이 현실이다. 즉 시·군·구 민방위기술지원대의 경우, 수방·방공·의료·전기·통신·토목·건축·화생방 등의 기술을 가진 민방위 대원 중에서 읍·면·동장이나 직장 민방위 대장의 추천을 받아 시장·군수·구청장이 선발한 사람으로 편성하게 한 것이 유일하다. 소방기본법의 경우에는 소방방재청장, 소방본부장 또는 소방서장은 소방업무를 전문적이고 효과적으로 수행하기 위하여 소방대원에게 필요한 교육·훈련을 실시하도록 규정하고 있을 뿐이다.

따라서 법제도의 전문성 확보, 인력의 전문성 확보, 계획 및 매뉴얼 등의 문서 전문성, 장비와 시설 전문성, 시스템의 전문성 등을 확보할 수 있도록 정비가 이루어지는 것이 바람직하다.

6. 통합성

통합성과 관련하여 재난관리 주체의 통합, 재난관리 과정의 통합, 기능의 통합 및 조정, 재난유형을 모두 포함할 수 있는 통합 관리 등이 요구된다. 그러나 현재 각 기본법에서는 주체, 과정, 기능, 재난의 통합 관리가 규정되어 있지 않다.

재난및안전관리기본법에서는 일부 규정이 있긴 하지만, 근본적으로 재난유형의 통합이 잘못 적용되어 규정되어 있다. 환경의 변화와 사회 발전에 따라 재난의 유형은 지속적으로 세분화되고 각각의 재난 특성에 맞는 맞춤형 관리가 필요함에도 불구하고, 오히려 이와는 반대로 안전행정부의 부처 이기주의 또는 관료 이기주의 등에 의해 인적재난과 국가핵심기반 재난을 하나로 묶는 오류를 범하였다. 2013년 8월 이전까지 자연재난, 인적재난, 국가기반체계 마비 등으로 분류되어 있던 재난 유형을 자연재난과 사회재난으로 단순화시킴으로써 향후 새로운 유형의 신종재난 관리 가능성을 봉쇄한 것이다. 따라서 재난의 유형을 자연재난, 인적재난, 국가핵심기반 마비 재난, 신종재난, 복합재난 등으로 세분화하고 이에 따른 관리 및 대응 체계를 구축하는 방향으로 정비하는 것이 바람직하다(이재은, 2014: 86).

또한 재난및안전관리기본법에서는 재난관리 과정의 예방, 대비, 대응, 복구의 각 단계별 기능을 적합하게 분류하고 관리하지 못하고 재난관리 과정과 기능이 뒤섞임으로 인해 통합성의 근본 취지를 훼손하는 정책 실패를 야기한 것으로 판단된다.

민방위기본법에서는 재난관리의 과정인 예방, 대비, 대응, 복구와 관련된 규정이 없으며, 재난의 유형과 관련하여 민방위기본법 본래의 취지와 달리 국가적 재난과 함께 전시·사변 또는 이에 준하는

비상사태, 통합방위사태 등을 모두 대상에 포함시킴으로써 재난및안전관리기본법의 적용 대상과 혼선이 빚어진다. 소방기본법에서는 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황을 적용 대상으로 규정하고 있는 한편, 현행 재난및안전관리기본법에서는 사회재난(제3조 제1항의 나)인 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해, 그리고 자연재난(제3조 1항의 가)인 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 규정하고 있어 적용상의 혼란이 있다.

또한 민방위기본법에서는 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공(防空), 응급적인 방재(防災)·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 규정함으로써 국가재난관리에서 민방위기본법과 재난및안전관리기본법 중에서 어느 법에 따라 기능이 수행되어야 하는지에 혼란스럽기까지 하다.

소방기본법의 경우에는 재난관리의 과정인 예방, 대비, 대응, 복구와 관련된 규정은 없으며, 소방대 및 소방대장의 용어 정의와 관련하여 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급 활동 등을 규정하고 있고, 소방본부장 또는 소방서장의 소방업무를 비전문가인 광역자치단체장의 지휘와 감독을 받도록 규정하고 있어, 실제로는 소방기능의 통합적 발휘가 어려운 실정이다.

통합성과 관련하여 재난관리 주체의 통합, 재난관리 과정의 통합, 기능의 통합 및 조정, 재난유형을 모두 포함할 수 있는 통합 관리와 관련하여 각 기본법의 내용을 정비하는 것이 필요하다.

V. 결론

본 연구는 국가재난법제의 실효성 확보를 위한 정비 방안을 제시하는데 목적을 두었다. 이를 위해 여기서는 국가재난을 자연재난, 인적재난, 국가핵심기반재난을 포괄하는 것으로서, “국민의 생명과 재산, 건강과 국가운영에 핵심적인 시설, 시스템, 기능의 안전보장을 위협하는 요소”라고 정의하였다. 이러한 국가재난의 정의는 포괄적 안보 개념에 입각한 것으로서 국가위기의 하위 유형으로서의 국가재난 위기를 정의한 것으로 이해할 수 있다. 이와 함께 국가재난관리는 전략과 과정, 기능의 측면에서 살펴보았다. 재난이 발생하기 이전의 예방전략과 예방, 대비 단계, 재난이 발생한 이후의 복원전략과 대응, 복구 단계를 연계하였고, 각각의 단계별 기능을 <그림 1>을 통해 제시하였다. 또한 국가재난법제를 분석하기 위한 분석 틀에서는 논의 기준으로 가치, 책임, 현장, 전문성, 통합성을 제시하고, 이를 기준으로 우리나라의 대표적인 국가재난법제들 중에서 기본법의 형식을 취하고 있는 재난및안전관리기본법, 민방위기본법, 소방기본법을 살펴보았다. 그 결과 향후 국가재난법제의 실효성 확보를 위한 정비방안을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 국가재난법제의 정비를 위해 기본법 체계의 적절성에 대한 논의가 필요하다. 기존의 기본법들을 개별법의 형식으로 전환하고 전체 내용을 아우르면서 국가재난관리의 기본정책과 방향을 제시해

출 수 있는 별도의 기본법 제정의 필요성에 대한 논의가 있어야 할 것이다.

둘째, 5년을 주기로 재난및안전관리기본법, 민방위기본법, 소방기본법 각각에서 규정하고 있는 기본 계획이나 종합계획의 문제점을 정비하는 방안이 마련되어야 한다. 현재와 같은 상황에서는 유사하거나 공통된 내용이 체계적으로 만들어지지 못하고 각 기관별로 별도의 계획으로 수립된다는 문제점이 있다. 따라서 재난 및 안전관리 유관기관들의 공동 작업에 의한 계획 수립과 체계적이고 통합적인 재난관리 노력을 기울일 수 있는 방향으로 정비되어야 한다.

셋째, 법 적용의 우선순위와 관련하여 재난및안전관리기본법과 민방위기본법의 충돌이 있어왔을 것이고 앞으로 중요한 사안에 대해 충돌이 있을 것이다. 즉 재난 및 안전관리에 관하여 자연재해대책법 등 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따르도록 하고 있고, 민방위기본법에서도 민방위에 관해서는 다른 법률에 우선하여 적용되도록 규정하고 있다. 결국 재난 및안전관리기본법과 민방위기본법의 규정이 동시에 적용되는 경우에는 우선순위를 적용하기가 어렵다는 문제점이 발생하기 때문에 이에 대한 정비가 필요하다.

넷째, 각 기본법별로 각각의 최고 정책결정기구들이 동일한 것으로 나타났다. 재난및안전관리기본법에서의 중앙안전관리위원회와 민방위기본법에서의 중앙민방위협의회는 각 기본법의 최고 정책결정 및 심의기구인데 둘 다 모두 국무총리를 위원장으로 하고 있다. 지역의 재난관리 정책결정 및 심의기구 또한 재난및안전관리기본법은 지방자치단체장을 위원장으로 하는 시·도 및 시·군·구 안전관리위원회를 두고 있으며, 민방위기본법에서는 시·도 및 시·군·구에 지역민방위협의회를 두도록 하고 있다. 이와는 달리 소방기본법의 경우에는 국가라고 표현함으로써 주체를 명확하게 하지 않고 있다. 따라서 향후에 최고 정책결정 및 심의 기구를 통합 관리하는 방향으로 정비하는 것이 필요하다.

다섯째, 가치와 관련하여 각 기본법들은 국민의 생명과 신체, 재산의 보호를 위한다는 내용을 담고 있지만, 이는 선언적인 규정에 그치고 있다는 문제점이 있다. 따라서 재난관리의 각 과정이나 기능 수행, 계획의 수립 등에 있어서 가치 판단의 기준으로 인류의 보편적 가치를 어떻게 확보할 것인지에 대한 논의가 담겨야 할 것이다.

여섯째, 책임과 관련하여 기본법 모두 국가와 지방자치단체의 책무와 책임성을 강조하고는 있지만, 실제적으로는 중앙정부의 지시와 통제, 명령, 감독을 통해 재난관리 기능이 이루어지도록 하는 법적 규정을 지니고 있으므로 이에 대한 정비가 요구된다.

일곱째, 현장과 관련하여 각 기본법에서는 현장지휘체계와 현장의 적절한 기능 수행을 위한 규정이 나타나지 않고 있거나 혼돈을 야기하는 규정들이 있다. 소방기본법에서는 소방업무를 수행하는 소방본부장 또는 소방서장은 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 지휘와 감독을 받도록 규정하고 있어 비전문가에 의한 현장지휘를 받도록 되어 있다. 또한 재난및안전관리기본법에서는 부단체장으로 하여금 재난현장 통합지휘소 설치·운영을 할 수 있도록 규정하면서도, 통합지휘소의 장은 긴급구조에 대해서는 시·군·구긴급구조통제단장의 현장지휘에 협력하도록 규정하고 있는 한편, 이와 동시에 현장 지휘를 위해 통합지휘소에 별도의 현장지휘관을 두도록 하고 있다. 더욱이 현장지

휘관은 해당 시·군·구에서 재난 및 안전관리업무를 담당하는 공무원 중에서 통합지휘소의 장이 임명하도록 규정하고 있어 혼란을 야기하고 있다. 따라서 통합지휘소 장과 현장지휘관과 긴급구조통제단장의 현장 지휘 사이 관계를 정비하는 것이 요구된다.

여덟째, 현장과 관련된 또 다른 내용으로는 현장이나 지방자치단체의 권한이 없고, 중앙정부 중심의 현장관리가 이루어지고 있다는 점이다. 예를 들면, 재난방지시설의 관리와 관련하여 안전행정부장관 또는 소방방재청장이 재난방지시설의 관리 실태를 점검하고 필요한 경우 보수·보강 등의 조치를 재난관리책임기관의 장에게 요청할 수 있도록 중앙정부에 권한을 주고 있다. 민방위기본법의 경우, 지역민방위협의회의 구성·조직·운영 등에 관한 사항은 안전행정부령으로 정하게 하였고, 각 중앙관서의 장은 민방위사태에서 민방위대의 동원이 필요하면 소방방재청장에게 동원을 요청할 수 있도록 하고 있다. 소방기본법에서도 소방방재청장이 해당 시·도의 소방력만으로는 소방활동을 효율적으로 수행하기 어려운 화재, 재난·재해, 그 밖의 구조·구급이 필요한 상황이 발생하거나 특별히 국가적 차원에서 소방활동을 수행할 필요가 인정될 때에는 각 시·도지사에게 안전행정부령으로 정하는 바에 따라 소방력을 동원할 것을 요청할 수 있도록 규정하고, 동원 요청을 받은 시·도지사는 정당한 사유 없이 요청을 거절하지 못하도록 하고 있다. 따라서 재난안전과 관련하여 각 기본법에서는 현장의 자율적인 활동과 지휘체계를 보장하지 않는 법제도를 운영하고 있기 때문에 이에 대한 정비가 필요하다.

아홉째, 전문성과 관련하여 기본법들은 모두 전문성 확보와 관련된 규정이 거의 없는 실정이다. 법제도의 전문성 확보, 인력의 전문성 확보, 계획 및 매뉴얼 등의 문서 전문성, 장비와 시설 전문성, 시스템의 전문성 등을 확보할 수 있도록 정비가 이루어지는 것이 바람직하다.

열 번째, 통합성과 관련하여 재난관리 주체의 통합, 재난관리 과정의 통합, 기능의 통합 및 조정, 재난유형을 모두 포함할 수 있는 통합 관리 등이 요구된다. 그러나 현재 각 기본법에서는 주체, 과정, 기능, 재난의 통합 관리가 규정되어 있지 않다. 재난및안전관리기본법에서는 근본적으로 재난유형의 통합이 잘못 적용되어 규정되어 있다. 환경의 변화와 사회 발전에 따라 재난의 유형은 지속적으로 세분화되고 각각의 재난 특성에 맞는 맞춤형 관리가 필요한 한편, 하기에 이에 대한 정비가 필요하다. 향후 새로운 유형의 신종재난 관리 가능성을 확보하기 위한 유형 분류가 바람직하다.

열한 번째, 재난및안전관리기본법에서는 재난관리 과정의 예방, 대비, 대응, 복구의 각 단계별 기능을 적합하게 분류하고 관리하지 못하고 재난관리 과정과 기능이 뒤섞임으로 인해 통합성의 근본 취지를 훼손하는 정책 실패를 야기한 것으로 판단된다. 민방위기본법에서는 재난관리의 과정인 예방, 대비, 대응, 복구와 관련된 규정이 아예 없다는 문제점이 있어 이에 대한 정비가 요구된다. 재난의 유형과 관련하여 재난및안전관리기본법, 민방위기본법, 소방기본법 모두 적용 대상이 애초의 취지와 다르게 거의 동일하게 포함되어 있어 굳이 기본법들을 구분해서 운용할 필요성이 있는지에 대한 의문이 들 정도다. 재난및안전관리기본법은 자연재난, 인적재난, 국가기반체계재난을, 민방위기본법은 국가적 재난과 함께 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태, 통합방위사태 등을, 소방기본법에서는 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황을 적용 대상으로 하고 있어 모두 동일한 내용을 담고 있다.

따라서 통합성과 관련하여 재난관리 주체의 통합, 재난관리 과정의 통합, 기능의 통합 및 조정, 재난유형을 모두 포함할 수 있는 통합 관리와 관련하여 각 기본법의 내용을 정비하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 백민호. 2014. 자치단체 재난대응력 강화를 위한 방안. 지방행정. 730: 24-27.
- 변상호, 김태윤. 2014. 재난과 재난관리정책의 재해석에 기반한 ‘재난대응 수행원칙’의 도출과 검증: 재난대응 사례에 대한 분석을 중심으로. 한국행정학보. 48(2): 109-136.
- 서재호, 정지범 편저. 2009. 국가 위기관리 입법론 연구: 입법의 기초와 비교법적 접근. 서울: 법문사.
- 양기근. 2012. 통합적 재난대응을 위한 중앙재난안전대책본부의 역할 재정립: 구제역 재난관리를 중심으로. 한국위기관리논집. 8(2): 72-89.
- 유희진. 2014. 재난 시 인간을 보호할 국가의 의무: UN 국제법위원회의 작업을 중심으로. 한국위기관리논집. 10(1): 1-27.
- 이왕휘. 2008. 올리히 백의 세계위험사회(World Risk Society). 한국위기관리논집. 4(1): 63-71.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 행정논총. 42(2): 147-169.
- 이재은, 김검훈, 류상일. 2005. 미래사회의 환경변화와 재난관리시스템 발전전략: 국가핵심기반 위기를 중심으로. 현대사회와 행정. 15(3): 53-83.
- 이재은. 1998. 우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구: 위기관리 조직과 법규 분석을 통해. 한국정책학회보. 7(2): 229-252.
- 이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 행정논총. 42(2): 147-169.
- 이재은. 2006. 포괄적 안보 개념하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2013. 국가안보 환경의 변화와 국가위기관리: 포괄적 안보 개념 하에서의 국가위기 유형. 한국위기관리논집. 9(2): 177-198.
- 이재은. 2014. 자치단체 안전관리 실태와 과제. 지방행정. 730: 12-15.
- 이재은. 2014. 복합재난대응체계의 문제점과 발전방향. 국가비상대비저널. 39: 79-88.
- 이호동, 문현철, 이종열, 위평량. 2009. 재난관리 법과 예산·기금구조: 원칙과 실상. 서울: 대영문화사.
- 정찬권. 2010. 21세기 포괄안보시대의 국가위기관리론. 서울: 대왕사.
- 최병선. 1994. 위험문제의 특성과 전략적 대응. 한국행정연구. 3(4): 27-49.
- Beck, Ulrich. 2006. Living in the World Risk Society. *Economy and Society*. 35(3): 329-345.

- Clary, Bruce B. 1985. The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 20-28.
- Drabek, Thomas E. 1985. Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 85-92.
- Drabek, Thomas E. 1991. The Evolution of Emergency Management. Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer. eds. *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.
- Godschalk, David R. 1991. Disaster Mitigation and Hazard Management. Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer. eds. *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.
- Jurkiewicz, Carole L. 2014. Ethics in Crisis Management. Ali Farazmand. ed. *Crisis and Emergency Management: Theory and Practice, 2nd. ed*. New York: CRC Press. 361-372.
- Kim, Pan Suk and Jae Eun Lee. 2014. Crisis and Emergency Management in Korea. Ali Farazmand. ed. *Crisis and Emergency Management: Theory and Practice, 2nd. ed*. New York: CRC Press. 505-525.
- McLoughlin, David. 1985. A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 165-172.
- Petak, William J. 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 3-7.
- Tierney, Kathleen J. 1985. Emergency Medical Preparedness and Response in Disasters: The Need for Interorganizational Coordination. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 77-84.
- Waugh, William L. Jr. 1994. Regionalizing Emergency Management: Counties as State and Local Government. *Public Administration Review*. 54(3): 253-258.
- Webster's Third New International Dictionary*. 1977. Chicago, IL: G. & C. Merriam Co.
- Wildavsky, Aaron. 1988. *Searching for Safety*. London: Transaction Books.

이재은: 연세대학교에서 행정학 박사학위(논문: 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로, 2000)를 취득하고, 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정책집행 등이며, 위기관리학(2012), 재난관리론(공저, 2006) 등의 저서와 주요 논문으로는 “재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성”(2011), “국가안보 환경의 변화와 국가위기관리: 포괄적 안보 개념하에서의 국가위기 유형”(2013), “Building Up the Global Cooperative System of the Crisis and Emergency Management in Northeast Asia”(2013) 등이 있다(jeunlee@chungbuk.ac.kr).