

A Study on Improving Legal System for Recovery of Large-scale Complex Disaster Recovery

Mi Ri Park^{1#}, Young Suk Oak¹⁺, Young Kune Lee²

¹ Civil Engineering, Law & Tech. Co., Ltd. A-1511-2, 606, Seobusaet-gil, Geumcheon-gu, Seoul, Korea

² Law, Law & Tech. Co., Ltd. A-1511-2, 606, Seobusaet-gil, Geumcheon-gu, Seoul, Korea

Abstract

Climate change has received global attention for a long time and its damages have been enlarged and diversified. South Korea introduced the district-level comprehensive recovery system in 2012, and a pilot project is in progress. The district-level comprehensive recovery system is a system that designates and restores a certain area experiencing multiple damages such as flood or landslide as a target district unit, considering the type of damage, basin, etc. However, it has limitations in its scope and institution in case of large-scale complex disasters, and thus needs to be restructured as a national level plan to restore, rebuild and reconstruct the damaged areas. This study presents a proactive and practical guideline to strengthen legal foundations for large-scale disaster recovery and reconstruction, which should be used as a model for future efforts to legislation that can respond to large-scale disasters in South Korea.

Key words: climate change, large scale disaster, legislation

1. 서론

우리나라의 지리적 특성은 다양한 자연재난의 발생 요인을 가지고 있으며, 산업화와 도시화에 따른 대형 사회재난의 발생도 피하기 힘든 현실이 되고 있다. 우리나라의 재난관리는 재난의 발생시점을 기준으로 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계 과정으로 구분되고 있다. 이를 재난발생 이전단계(예방 및 완화, 대비 및 계획)와 재난발생 이후단계(대응, 복구)로 크게 구분될 수 있다. 우리나라 현행에서 보면 복구단계의 주요활동은 특별

재난지역선포, 재난피해 조사, 비용부담, 국보고조, 응급복구, 항구복구 등으로 분류된다. 이와 관련된 법제에는 기본법인 재난 및 안전관리 기본법, 자연재해대책법, 재해구호법, 자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관해 규정하고 있다. 또한 재난의 수습에 필요한 지원을 위한 피해금액과 복구비용을 산정기준과 국고 추가지원을 지자체별 재정자립도 등에 의해 예산이 지원하도록 되어있다. 우리나라의 경우 통상적으로 추가 경정예산의 편성으로 복구예산을 확보하기에 만약 미증유 및 격심한 비상재해 규모의 대규모 재난이 발생할

[#] The 1st author: Mi Ri Park, Tel. +82-2-6956-7959, Fax. +82-2-6956-7950, e-mail. miri@lawntech.kr

⁺ Corresponding author: Young-Suk Oak, Tel. +82-2-6956-7959, Fax. +82-02-6956-7950, e-mail. oys@lawntech.kr

경우 현 예산 확보체제로는 대규모 복합재해를 극복하기에 역부족임은 분명하다. 일본의 경우 동일본대지진으로 이재민 71,124명, 사망자 15,848명, 행방불명자 3,305명, 부상자 6,013명, 피해액 16~25조 엔에 이르렀다. 그때 당시 일본의 재해대책기본법에 의한 예산 확보 및 복구조직의 한계로 「재해대책기본법」의 개정과 「대규모재해로부터의 부흥의 관한 법」의 제정을 실시하였다. 여기서 부흥은 재해지역을 재해가 발생 전인 상태로 되돌리는 것에서 그치는 것이 아니라 그보다 더 나은 상태로 부흥을 실현한다는 의미를 말한다. 미국의 경우 2005년 8월에 허리케인 카트리나로 인한 7개 주에서 사망 1,299명, 이재민 약 250만 세대, 재산피해 1000억달러 이상(2005년 10월 6일 기준)의 피해가 발생 이후 관련 제도 및 체계의 대응과 지원의 한계를 보완하기 위해 「재난관리개혁법」 및 「재난구호 및 비상지원법」 등을 제·개정하였다. 특히 국가재난복구체계(The National Disaster Recovery Framework)를 통해 장기복구계획을 수립 및 시행함으로써 지역주민이 필요로 하는 기간산업 건설, 경제회복을 위한 기업복구 및 지원, 공중보건·건강관리 등의 내용을 포함하여 장기적 안목에서 복구 추진을 한다. 이처럼 일본과 미국은 대재앙급 규모의 재난을 경험한 후 복구대책에 대한 규정

과 계획을 수립하고 하고 있다. 물론 우리나라에서도 재해의 양상이 복잡화되고 여러형태로 나타남에 따라 재해발생지역내에서의 피해뿐만 아니라 피해지역 주변까지 피해가 수반되는 대규모 복합피해지역에 대해 법률적으로 규정하고 계획을 하고 있다. 하지만 현행 재난관리체계는 각 행정기관 및 지방자치단체에서 재난 관리에 있어서의 소관업무를 수행할 수 있음과 재난 자원 및 인력동원이 충분함을 전제로 하여 구축하고 있으나, 재해유형이 동시에 일어나는 경우에는 하나의 재해의 양상보다 복잡한 것은 물론이고 거대해지며, 1차, 2차적 등 연쇄적인 피해가 발생하는 등 후속재해에 대한 예측이 불가능하다(Eom, *et. al.*, 2018). 대규모 복합피해지역에 대한 종합적 복구대책 마련은 국가기반자체를 흔들 수 있는 광역·복합재난에 대비하는 것이다. 더욱이 현대사회에서 재난은 예측불가능하고 규모가 거대화되며, 복잡성이 증가되어 나타나는 특징을 지니고 있어 전통적인 대응 방식으로는 구조적 한계가 존재할 수밖에 없다(Lee, 2016). 따라서 본 연구에서는 증류 및 격심한 비상재해 규모의 대규모 재난이 발생했을 때 중장기적이고 효율적인 복구체계를 위한 관련법제 개선방안을 제시하고자 한다.

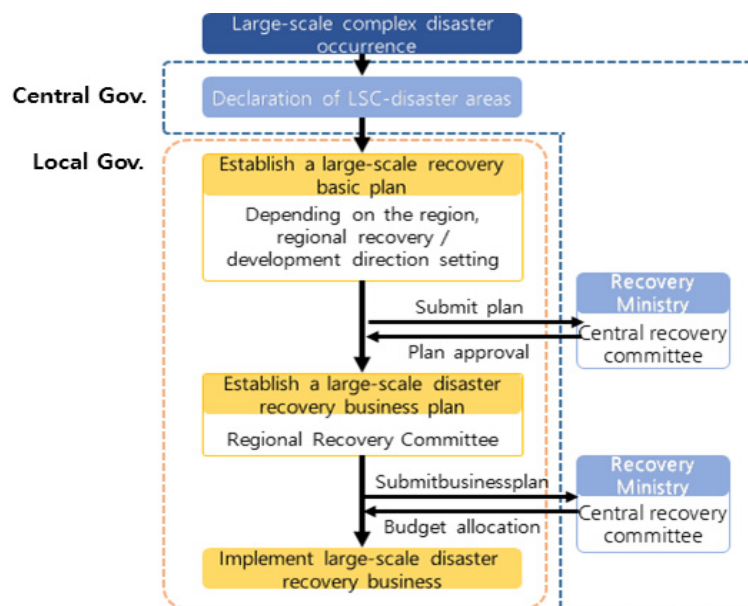


Figure 1. Large-scale complex disaster management system

II. 이론적 논의

현재 법률적으로 재해를 자연재난 및 사회재난으로 구분하고 있다. 하지만 사회가 복잡, 다양해지면서 직·간접적인 원인으로 발생하는 다양한 사고에 대하여 자연재난, 사회재난만으로 구분하기에는 한계가 있다. 그러나 현실은 언제 어디서 이례적으로 미국의 카트리나 및 일본이 동일본대지진과 같이 경험해보지 못한 대규모 재해가 발생할 수 있다. 이를 경험한 미국과 일본에서는 재난관련 복구계획수립 및 법제도를 중장기적으로 수립하고 있다. 우리나라 현행 특별재난지역으로는 지원방식, 지원규모의 한계가 있으므로 막대한 정부예산이 투입될 것으로 판단되어지는 대규모 복합피해지역에 대한 특례(선포, 지원, 조직, 법률 등)가 필요하다. 따라서 대규모 복합피해지역 발생 및 복구에 대한 법률을 선제적 준비할 필요가 있다. 이에 피해 발생 시 즉각적으로 대규모 복합피해지역에 대응할 수 있는 전담조직 등에 대한 역량 확보가 중요하다. 이러한 점에서 보면, 대규모 복합재난이 발생할 경우 기존 우리나라의 재난관리 단계인 예방, 대비, 대응 및 복구에서 복구는 재건(부흥)의 단계를 포함하여 확장해야 할

필요가 있다. 전술했듯이 일본의 경우도 재해의 복구단계 외에 부흥법에 의거한 부흥이라는 단계를 법적으로 도입하여 국토·경제·산업·시민 생명 및 재산·지역·사회·문화 등에 대해 복구뿐만 아니라 부흥에 대해 재생 및 활성화 등을 도모하고 있다. 따라서 우리나라에서도 현행 법률에 의한 특별재난지역 선포로 해결할 수 없는 대규모 복합재해가 발생하였을 경우, 예산확보 및 즉각적 대응을 할 수 있는 한시적 전담 조직 및 법제도 개선 등이 필요하다고 판단된다.

III. 대규모 복합재난 복구의 입법례

1. 우리나라의 입법례

국내 대규모 재난관련 법제도는 「재난 및 안전관리 기본법」 제44조(재난사태 선포), 제60조(특별재난지역의 선포) 및 「동법 시행령」 제13조(대규모 재난의 정의) 등에서 확인할 수 있다. 이러한 재난대책 관련법은 재난의 예방, 대비, 대응, 복구라는 기본 전제하에서 각종 조항을 통해 규정하고 있으나, 대부분 응급대책, 지원보조금 및 공공시설의 회복에 중점을 두고 있다. 현행 복구단계와 관련된 법제는 기본법인 재난 및 안전관리

Table 1. List of national disaster management statutes

Categories	Review
Framework act on the management of disasters and safety	The purpose of this Act is to establish a disaster and safety management system of the government and local governments and to stipulate matters necessary for disaster prevention, preparedness, response and recovery, safety cultural activities, and disaster and safety management to preserve the national territory from various disasters and to protect the lives, bodies and property of citizens.
Countermeasures against natural disaster act	The purpose of this Act is to stipulate the matters necessary in relation to preventive and restoration of natural disasters and countermeasures against other natural disasters in order to preserve the national territory and protect the lives, bodies, and property of the people, as well as protect major infrastructure from natural disasters such as typhoons and floods.
Act on the preparation for earthquakes and volcanic eruptions	The purpose of this Act is to prescribe matters necessary for the observation of, prevention of, provision against, and action against earthquakes, tsunami, and volcano, earthquake-proof measures, and research and technical development, etc. to reduce earthquake disasters and volcano disasters in order to protect the life and property of the people and major infrastructure from disasters due to earthquakes, tsunami, and volcano.
Disaster relief act	The purpose of this Act is to contribute to the protection and stabilization of the lives of the victims of disaster by prescribing matters necessary for the relief of such victims and for the procedures for solicitation, method of use, etc. of subscriptions.

Table 2. Disaster recovery cost in Korea(disaster recovery business)

Categories	Information
House Repair	1) House damage / loss 2) Flooding the house 3) Tenant assistance 4) Village infrastructure creation
Crop recovery	1) Loss of agricultural land, burial 2) Purchase of agricultural land
Agriculture, forestry, crops and forest crop recovery	1) Damage and loss of agricultural and forestry facilities 2) Crop and Forest Crop Recovery
Restoration of livestock breeding facilities and stocking of livestock	1) Damage and loss of house 2) Grassland loss and burial 3) Damage and loss of Silkworm house 4) Livestock stocking 5) Silkworm, dead silkworm
Restoration of fishing boats, fishing nets, fishing nets	1) Damage and loss of fishing vessels of less than 40 tons 2) Damage and loss of fishing vessels over 40 tons 3) Damage and loss of fishing net and fishing gear less than 60 million won 4) Damage and loss of fishing net and fishing gear over 60 million won
Restoration of aquatic products breeding, aquaculture facilities and stocking of aquatic creatures	1) Damage and loss of aquatic products, aquaculture facilities 2) stocking of aquatic creatures
Restoration of public facilities	1) National public facilities 2) Local public facilities 3) Other public facilities

※ Source: Regulations on natural disaster relief and restoration costs(National law information center, 2018)

기본법, 자연재해대책법, 재해구호법, 자연재난 구호 및 복구비용 부담기준 등에 관한 규정이 있으며 <Table 1>과 같다.

그리고 대규모 재난의 대응·복구에 있어 관련된 사항을 총괄 및 조정하고 이에 대한 조치를 위하여 행정안전부에 중앙재난안전대책본부를 두고 필요시 회의를 소집하도록 하고 있다(제 14조 제1항). 중앙재난안전대책본부의 장은 대통령령으로 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 사회질서 유지, 국민 생활안전에 중대한 영향을 미치거나 그 재난으로 인한 피해가 효과적으로 수습 및 복구하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하면 대통령에게 중앙안전관리위원회의 심의를 거친 사항에 대해 특별재난지역 선포를 건의 할 수 있다(제 59조). 전술한 특별재난지역에서는 재난복구계획을 수립 및 시행할 수 있도록 하고 있다(제60조 제2항). 복구 단계는 재난으로 인한 혼란상태가 안정화시키고 응급 인명 구조 및 사유재산 등의 보호활동이 이루어진 후 재난이 발생이전의 상태로 회복시키기 위한 지원 및 활동 단계를 의미한다(Kim, 1987). 피해액 및 복구 지원

액은 행정안전부의 규정에 따라 수립 및 시행하며, 재난 구호 및 복구비용 부담기준은 사회재난과 자연재난을 구분하여 각각 규정하고 있다.<Table 2>. 이러한 기준으로 우리나라에서 이례적인 대규모 복합 재난이 발생할 경우에는 도시재생 및 복구 단계까지 갈수 있기에 현행 복구체제로 운영하기에는 한계가 있다.

2. 일본의 입법례

일본의 재난관련 법제는 기본적으로 예방에 중점을 둔 이른바 “방재중심주의”에 따른 방재행정이 중심이 되어왔으나 동일본대지진을 비롯한 대규모 재난을 경험하게 됨으로서 기존의 방재중심주의의 한계를 절감하게 되어 최근에는 복구 및 부흥에 중점을 둔 법제의 정비 등이 추진되고 있다(Tukui, 2012).

일본은 대규모 재난의 피해가 상당히 광범위하게 발생하는 경우가 많으며 현 및 시정촌만으로는 복구가 어렵기 때문에 국가가 직접적으로 관여할 수 있는 제도를 마련하고 있다. 국가에서 지정하고 있는 대규모 재해복구 관련법으로 「대규모 재해 부흥법」에 따라 부

Table 3. Support for disaster recovery and revival(Japan)

Categories	Item	Information		
Victim Support	Securing housing environment for victims	Securing public housing, private house, and temporary housing		
	Supporters of gold medal, condolence, and life support	Donation	Donation deposited at the Japanese Red Cross Society	
		Condolence	Give money to the people who have died, injured or disabled,	
		Victim rehabilitation reconstruction grant	Payment is made to households whose living infrastructure has collapsed, such as the spread of houses	
	Victim psychological care	The isolation of the victim by the collapse of local communities. In order to prevent this, psychotherapy, exercise of making hope of life, etc.		
		Isolation prevention	"Support base" installation Establishment of regional supra-regional system Local community revival support project	
Psychological care		"Heart care center" installation Caring support project for victims Conducted physical and mental health tracking research and research projects		
Disaster-related death	Disaster-related death cause review meeting commenced. Establish cause and countermeasure			
Local reconstruction (revival)	Disaster waste disposal	Convening a ministerial meeting for disaster waste disposal and promotion Announcement of "disposal waste disposal process chart about East Japan great earthquake disaster" Installation of incineration incinerator, recycling with revival material, wide-area treatment, etc.		
	Lifeline, Public Service Emergency Repair	Electricity, city gas, LP gas, bank, telecommunication network, postal service, oil, etc.		
	Public infrastructure recovery	Emergency recovery → Full recovery → Promotion to revival phase Prepare public infrastructure restoration plan and milestones Established indicators for 14 projects and 24 items		
		River measures (All)	Transportation network (revival road)	Reconstruction of revival cities (medical facilities, etc.)
		River measures (National construction)	Transportation network (rail)	Reconstruction of revival cities (school facilities, etc.)
		Coastal Disaster Prevention	Transportation (Harbor)	Farmland
		River measures	Revival house	Fishing Port
		sewer	Reconstruction of revival cities (collective relocation)	fishing nursery
		water supply	Reconstruction of revival cities (Land readjustment)	fishery(set)
		Disaster waste disposal	Reconstruction of revival cities (reinforcement of fishery colony disaster prevention)	fishery facilities
	Transportation network (national road)	Reconstruction of revival cities (damage-making housing)	set net	
Farmland recovery	Developed "Master Plan for farmland and rural revival"			
Establish national revitalization plan and process table	Public plans and timetables on national reconstruction policies for public infrastructure, school facilities, etc. are summarized and announced Business plan ; Describe basic thinking and goals for recovery / revival of the target business Target business: Coastal, river, sewerage, transportation (road railway, airport, harbor), rural and agricultural facilities, coastal disaster prevention forest rehabilitation, fishing port, fishing grounds, aquaculture facilities, large fixed net, revival house (Medical facilities, school facilities, etc.), disaster prevention measures, ground subsidence, prevention of liquefaction, disaster waste disposal			

Table 3. Support for disaster recovery and revival(Japan) (continued)

Categories	Item	Information		
	Support for the reconstruction plan of the damaged area	Employees in the center will be able to travel to the affected area for a long time Support the development of municipal revival plans Establishment of business plan for separate business after establishment of city revival plan and implementation of business In the municipalities, it is the biggest problem to promote coordination with local residents smoothly, but we support revival grant, town development specialist dispatch (land readjustment project, disaster prevention group transfer promotion business)		
	Housing reconstruction and city reconstruction support project	City reorganization business	Reconstruction with migration	Disaster prevention group transfer promotion business Enhancement of disaster prevention function of fishery group
Local reconstruction			Land readjustment project Tsunami recovery base maintenance business	
Migration or Local reconstruction			Disaster public house maintenance business Self-reconstruction project	

※ Source: Study for the Recovery Procedure in Large-scale Disaster Areas(2015)

흥대책본부를 설치하여 부흥계획을 수립하여 복구사업을 진행한다. 특히 일본은 2011년 3월 11일에 동일본대지진 발생 이후 대규모 복구 대응을 할 수 없었기에 2013년에 대규모 재해부흥법이 규정되고 이에 따른 부흥청이 신설되었다. 또한「집중부흥기간」(2011년~2015년)의 복구·부흥사업 규모와 재원에 관하여 피해자지원 및 재건기준<Table 3>으로 5년간 25조엔 정도로 조정되었다. 우리나라와는 달리 <Table 3>의 음영된 부분은 복구단계에서 장기적인 계획에 따른 복구 및 부흥단계를 포함시키고 있는 것을 알 수 있다.

3. 미국의 입법례

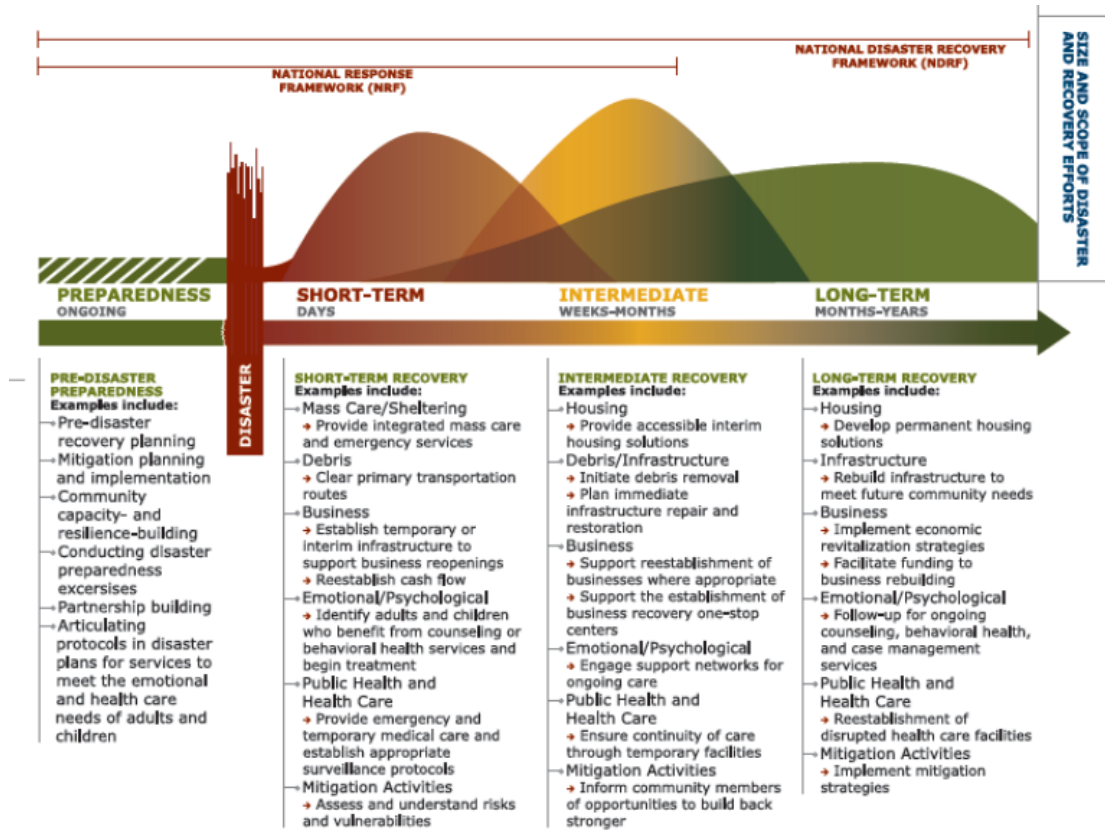
미국의 재난관련 법제도는 카트리나 대규모 재난이후 관련 제도 및 체계의 대응과 지원의 한계를 보완하기 위해 「재난관리개혁법」 및 「재난구호 및 비상지원법」 등을 제개정하였다. 카트리나 사태이후, 국토안보부의 재난대응 기능의 분산에 대한 한계로 재난개혁법에서는 FEMA에 권한을 상당 부분 강화시키는 내용을 포함되어 2006년 재정하였다. 주된 법안 내용에서는 FEMA의 담당관을 차관급으로 격상하였고, 대통령, 국토안전위원회 그리고 재난 관련된 정부부서에 정책자문관 역할을 수행하도록 하였다. 그리고 재해 발생 시부터 피

해복구 종료시점까지의 모든 활동은 프로그램으로 구분되어 있기 때문에 프로그램이 시작되면 조정관 임명에서부터 지원금 결재까지 프로그램별로 민·관이 적절한 업무에 배치하고 있다. 그리고 재해복구 관련 모든 업무는 Robert T. Stafford Act에 의해 지원금의 규모부터 제반제한사항 등에 의거하여 지원한다. 그리고 복구계획 시 대규모 재난과 초대형 재난의 경우를 분리하여 재난복구체계에 따른 조직 및 역할이 조정된다 (<Figure 2>). 대규모의 재난의 경우와 초대형 재난의 경우 복구기간이 장기적으로 지속되어야하고 그에 따른 조직도 장기간 임무를 가지기 때문에 신설조직을 구성하여 통합지휘그룹과 연계하여 복구사업을 추진하다.

IV. 대규모재난 관리 및 대응을 위한 법제도 개선 방향

1. 대규모 복합피해지역 복구를 위한 법제의 위상 정립

자연재난 및 사회재난에 대비하여 정부 및 지방자치단체는 재난관리단계(예방·대비·대응·복구)에 따라 다양한 시책을 추진함으로써 국민의 생명 및 재산을 지킬 의무를 안고 있다. 이러한 다양한 권리 및 의무를



※ Source: Chatham County Disaster Recovery Plan(2015)
Figure 2. Size and Scope of Disaster and Recovery Efforts

수행하기 위한 기본적인 법원(法源)은 우리나라 최상위 법인 「대한민국헌법」에 기인한다고 할 수 있다. 즉 동법 제34조 제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 재난으로부터 국민을 보호할 일차적인 책임이 국가에 있음을 명시하고 있으며, 이러한 국가의 책무는 같은 조항 제1항에서 규정하고 있는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다”에 구속된다고 보는 것이 타당하다. 즉, 「헌법」은 국가로 하여금 재난으로부터 국민을 보호함과 더불어(제6항), 재난 복구 시책을 추진함에 있어서 국민이 인간다운 생활을 할 수 있는 의무(제1항)를 동시에 부여하고 있다. 동시에 동법 제35조 제1항은 ‘인간다운 생활을 할 권리’를 가진 국민의 모습에 대하여 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 재난으로부터의 이재민에 대한 복구수준이 단순히 의식주의

해결이 아닌 “건강하고 쾌적한 환경”을 누릴 수 있어야 함을 규정하고 있다. 태풍, 호우와 같은 일반적인 자연재난과 더불어 화산, 지진 등과 같은 다양한 자연재난의 위험이 늘 상존하는 일본에서는 재해를 언급하고 있는 법률이 250개가 넘고, 주요한 재난 관련 법만으로도 100개 이상이 정비·운용되고 있다. 전술했듯이, 일본에서는 2011년 동일본대지진을 계기로 대규모 재난에 대한 기존 재난관리 행정체계로는 대응이 불가능하다는 것을 인식하게 되었고, 그에 따라 대규모 재난에 대한 법제도의 정비가 즉각적으로 시행되었다. 최근의 재난은 기후변화 등의 영향으로 인하여 대형화·복잡화되고 있으며, 발생 원인도 다양화되어 예방중심의 재난관리에 대한 예측가능성의 한계가 빈번하게 지적되고 있다. 즉 불가항력적으로 발생하는 재난을 비롯하여 사전에 인간의 능력이 미치지 못하는 대규모 재난으로 인하여 기존 사회기반의 붕괴 등이 발생하여 국민의 삶이 중대한 위기에 봉착하였을 때, 국가의 복구시책에 대한

의존도가 증대하게 되고 있다.

2. 대규모 재난 복구 법제도 개선

일본의 경우 기본적으로 재해대책기본법에 기초하여 대규모 재난 발생시 복구와 부흥을 통한 재해복구를 추진하고 있다. 재해대책기본법에서는 제8조의 “국가 및 지방공공단체는 재해가 발생한 경우에는 신속하게 시설의 복구와 피해자의 원호를 도모하고, 재해로부터의 부흥에 노력해야 한다.” 조문과 제97조에서 “정부는 매우 격심한 재해(이하“격심재해”라 한다)가 발생한 경우에는 별도로 법률로 정하는 바에 따라 응급조치 및 재해복구가 신속하고 적절하게 행해지도록 조치를 함과 동시에, 격심재해를 입은 지방공공단체 등의 경비부담의 적정성을 도모하거나 또는 피해자의 재해부흥의 의욕을 진작시키기 위하여 필요한 시책을 강구한다.”에서 기본적으로 대규모 재해에 대해 복구와 부흥을 확장적 개념으로 명시하고 있다. 우리나라 재난 및 안전관리 기본법 제1장 총칙 제1조(목적) 규정에서는 국토보존, 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호함을 위해 “국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항”을 규정하고

있음을 명시함으로써 재난의 복구까지 규정하고 있다. 하지만, 전술했듯이 이는 미증유 또는 격심한 비상재해로서 대규모 재해를 입을 경우가 아닌 일종의 규모이상의 피해에 대한 단기적인 복구형태의 성격을 가진다. 이에 우리나라 재난 및 안전관리 기본법 제1조의 목적 규정에서 재난피해지역의 도시재생, 재건, 도시방어계획 등을 포괄할 수 있도록 복구의 개념적 확장으로 개정함으로써 현행 재해복구 관련법제의 불충분한 부분이 보완될 수 있다. 이렇게 복구의 개념적 확장을 다음 <Table 4>를 통해 개정할 필요가 있다. 또한 재난기본법에서는 대규모 재난에 필요한 중장기적인 복구형태를 포괄할 수 있도록 정의규정을 제3조(정의)에서 개정(신설)할 필요가 있으며, 이는 <Table 5>와 같다.

현행 특별재난지역선포는 동법 시행령 제69조에 따라 특별재난의 범위 및 선포의 기준에 따라 중앙재난안전대책본부장이 인정하고 중앙심의위원회의 심의에 따라 해당지역을 특별재난지역으로 선포한다. 특별재난지역이 선포된 이후 지역의 피해를 효과적으로 수습하기 위한 특별한 조치를 취할 수 있다. 이에 재난 응급대책과 재난구호, 복구에 필요한 행·재정상, 금융 및 의료분야에 있어 특별지원을 하고 있으나, 대규모 복합피해지역에 대해 중장기적으로 지원체계 및 규모 등의 한

Table 4. Framework act on the management of disaster and safety(1)

Current	Amendment
<p>Article 1 (Purpose)</p> <p>The purpose of this Act is to establish disaster and safety management systems of the State and local governments and to prescribe matters necessary for the <u>disaster prevention, preparedness, response, and recovery</u> activities for safety culture, and disaster and safety management, in order to preserve national land against various disasters and to protect citizens' lives, bodies, and property.</p>	<p>Article 1 (Purpose)</p> <p>The purpose of this Act is to establish disaster and safety management systems of the State and local governments and to prescribe matters necessary for the <u>disaster prevention, preparedness, response, and recovery-revival</u> activities for safety culture, and disaster and safety management, in order to preserve national land against various disasters and to protect citizens' lives, bodies, and property.</p>

Table 5. Framework act on the management of disaster and safety(2)

Article	Review
<p>Article 3-1(Definitions) (addition)</p>	<p>② The "large-scale complex damage area" is an unprecedented and severe emergency disaster, and it is a disaster area where damages exceeding the scale prescribed by the Presidential Decree are generated, Major infrastructure of the city, It refers to the damaged area requiring comprehensive reconstruction.</p>

계가 있기에 더 큰 위험수준으로서 격상할 수 있는 단계가 법제도로 마련이 되어야 한다. 따라서 대규모 복합재난이 발생하여 주요 기반시설이 파괴되어 도시기능의 회복이 필요하다고 인정하는 경우, 중앙위원회의 심의를 거쳐 해당 지역을 대규모 복합피해지역으로 선포할 수 있는 근거 조항이 개정(신설)할 필요가 있기에, 특별재난지역 선포 및 지원 규정에서 대규모 복합피해지역에 대해 선포규정이 <Table 6>와 같이 신설될 필요가 있다.

그리고 대규모 재난에 대한 복구는 재정적인 측면과 시간적인 측면에서 제약이 많기 때문에, 구체적인 확장적의미의 복구개념 및 국가의 책무, 재정적지원 등에 대해 법제도적으로 확립할 필요가 있다. 이를 위해 현행에 대한 개정방안 등으로 장기적인 정책 등 방안을 도모추진하는 것은 한계가 있으며 이 경우에는 한시적

특별법 또는 기본법을 제정하여 법령상 위계를 정립할 수 있다. 따라서 대규모 복합피해지역에 관한 법률의 제정법 방향은 대규모 복합 재해로 인하여 피해를 입은 재해주민과 재해지역의 복구뿐만 아니라 재생, 재건, 활성화를 염두에 두고 있는 것으로서, 대규모 재해로 상실된 것을 복구함에 그치는 것이 아닌 인간의 생존기반 확보 및 피해지역의 사회기능 재생·활성화시키는 것에 있다. 따라서 그 복구 대상은 공공의 구조물, 주택손실 등에 한정되는 것이 아니라, 손실 및 파괴된 모든 유·무형의 것을 포함해야하고 도시방어적 기능을 포함하여 재건해야한다. 이러한 사항을 조문화 하면 다음 <Table 7>과 같다.

그리고 현행(재난 및 안전관리 기본법) 특별재난지역으로는 지원방식, 지원규모(재정자립도 기준 등)의 한계가 있으므로 막대한 정부예산이 투입될 것으로 판

Table 6. Framework act on the management of disaster and safety(3)

Article	Review
Article 61-2(Declaration of large-scale complex damage area) (addition)	① The Director of the National Center for Countermeasures, when it is deemed necessary to recover the city functions due to the destruction of major infrastructure due to the occurrence of a large-scale complex disaster pursuant to Article 3-1-2, I can suggest to the president to proclaim. ② In accordance with Paragraph 1, the President, who is proposed to declare a large-scale complex area, can declare the area as a large-scale complex area.
Article 61-3(Support for large-scale complex damage area) (addition)	The State or municipalities may provide relief and recovery assistance for the areas declared as large-scale complex areas in accordance with Article 61-2, Paragraph 2.
Article 61-4(Enactment of the Act on Large-Scale Complex Destruction Areas (tentative name) (addition)	In addition to what is provided for in this Act, a separate large-scale complex area is required by law.

Table 7. Proposal of the act on the large scale complex damage areas

Proposal-act
Article 1 (Purpose) It is necessary to secure funds for the systematic and efficient restoration of large-scale complex areas (hereinafter referred to as "large-scale complex areas") due to large-scale complex disasters, and to secure funds for residential, environmental, educational, medical, (Hereinafter referred to as the "Recovery Committee") and the Large-scale Combined Damage Restoration Committee (hereinafter referred to as the "Restoration Committee"), as well as the provisions necessary to enable the planned restoration of large- It is aimed at establishing basic policy about establishment of restoration office.
Article 2 (Basic Concept) This law will promptly restore serious damage from large-scale disasters, enable residents of large-scale disaster areas to return to their normal daily lives before disasters, and help the nation, local governments, The basic concept is to have a higher level of resilience.
Article 3 (Definitions) ① The State shall have the obligation to establish and implement a large-scale restoration basic plan for the restoration of the life, body and property and the main infrastructure of the people from disasters caused by the purpose and basic ideology of this law. Financial and technical support shall be provided. ② The state and local governments should establish and implement related plans and policies for the quick recovery of large-scale complex areas and stable living of local residents.

단되어지는 대규모 복합피해지역에 대한 특례(선포, 지원, 조직, 법률 등)가 필요하다. 동법 제66조(재난지역에 대한 국고보조 등의 지원)을 살펴보면 국가는 재난의 원활한 복구를 위하여 재난은 자연재난과 사회재난으로 구분하여 지원하며, 지원 대상을 인적피해, 거주지피해, 공공시설 피해 등으로 분류하여 지원하고 있음. 이는 대재앙급 규모의 대규모재난 발생 시 하나의 도시 혹은 수개의 도시가 붕괴 수준이 아닌 일정규모의 피해를 기준으로 분류 및 지원으로서의 성격을 가진다. 또한 동법 제4조(중앙재난안전대책본부 등)에서는 행정안전부에 중앙재난안전대책본부를 설치하고 대통령령으로 정하는 대규모 재난에 대한 사항을 총괄 및 조정, 이에 필요한 조치를 하도록 하고 있다. 그러나 이는 한시적인 기간을 전제하는 복구로서 미증유 및 격심한 비상재해 규모의 대규모 재난이 발생하여 중장기적 복구가 필요시 그 목적과 시기가 다른 것으로 한계가 있다. 따라서 대규모 복합피해지역 발생 및 복구에 대한 법률을 선제적 준비할 필요가 있으며, 대규모 복합피해지역 발생 시 지체없이 신속한 대응을 할 수 있는 전담 조직 등에 대한 역량 확보가 중요하다. 이에 복합피해지역 발생시 피해발생지역의 신속한 지원 및 피해지역의 지역적 특징을 고려한 피해지역 복구에 관한 정책의 수립·운영·총괄·조정·복구기획·행정 및 이재민 지원에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리실 산하

에 재난 피해로부터 완전히 복구되기까지의 기한제 한시조직(복구처(가칭))을 신설이 필요하다(〈Table 8〉). 정부조직법 개정을 통한 대규모 복합피해지역에 대응 가능한 전문조직(복구처(가칭))신설 법적 근거 마련일 필요하다. 이 밖에 다음과 같은 사항을 규정할 필요가 있다. 1. 다른 법률과의 관계 2. 예산의 확보 3. 복구재생 교부금의 조성 및 지원 4. 복구재생위원회 5. 복구처 조직 6. 대규모 복구재생기본계획의 수립 등에 관한 사항이 규정되어야 할 것이다.

V. 결론

최근 기후변화 등에 따른 대규모 재해 발생이 증가하고 있고, 발생한 재해로 인한 피해가 복합화 대규모화 되어가고 있다. 아직 우리나라에서는 일본의 동일본대지진 및 미국 카트리나 허리케인과 같은 국가기반에 영향을 미치는 대규모 복합재해가 발생하지는 않았으나, 2016년 경주지진과 같이 더 이상 우리나라는 재해안전나라라는 인식에서 벗어날 필요가 있으며 그에 따른 관련 대응이 사전에 필요하다. 전술했듯이, 우리나라는 재난 및 안전관리 기본법에 따르며 이 법은 각종 재난으로부터 국토 보존 및 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하기 위해 재난의 예방·대비·대응·복구 등 필요한 사항을 규정함을 목적으로 있으나, 지원범위의 조건

Table 8. Amendment of the government organization law

Article	Review
<p style="text-align: center;">Article ○○ (Minister for Restoration) (addition)</p>	<p>① Restore to the prime minister's office to supervise the establishment, operation, general coordination, restoration planning, administrative and victim support for policies on the recovery of damaged areas in large-scale complex areas, ② The minister shall have one minister and one vice-minister at the place of restoration, the minister shall be regarded as a member of the State Council, and the vice-minister shall be a political office. ③ The Minister for Restoration shall coordinate and coordinate the relevant central administrative agencies under the name of the Prime Minister in relation to the large-scale complex damage area. ④ The General Director of the General Situation Division, who is responsible for the comprehensive restoration work in the large-scale complex damage area, shall be listed as the general public officer belonging to the senior civil servant. ⑤ The Minister for Restoration shall direct and supervise the head of the local administration with regard to the affairs of the jurisdiction, ⑥ The restorer will perform the tasks related to the large-scale complex damage area as a 10-year limited-time organization from the date of occurrence of the large-scale complex damage area.</p>

및 한계를 설정하고 있다. 전술했듯이 우리나라의 경우 통상적으로 추가경정예산의 편성으로 복구예산을 확보하기에 현 예산 확보체제로는 대규모 복합재해를 극복하기에 역부족이다. 일본의 경우 특별예산확보를 위한 부흥법을 제정하였다. 이와 같이 일본의 동일본대지진에 대해 부흥법 등 입법적 조치는 기존의 다양한 한계성에 따른 재난에 대한 관련 법제를 보완·개선하기 위한 것으로 우리나라에서도 향후 발생할 수 있는 대규모 복합재해에 대해 선제적 법제 대응 등에 필요한 선제적 법제도 마련이다. 그리고 재난 복구는 재난기본법에서 기본적으로 계획의 수립부터 지원, 시행까지 규정하고 있으나 대규모 복합피해가 발생 시에는 타 관계법령과의 위계 및 관계법령이 복수로 중장기적 복구단계에 있어서 한계를 발생시킬 수 있다. 따라서 일반적인 재난과 다른 대규모 복합피해를 주는 대규모 재난의 경우에는 법제정을 통해 재난 복구에 관하여 규정하고 있는 다른 법률에 우선하여 적용하도록 해야 한다. 또한 대규모 복합피해지역의 체계적이고 능률적인 복구를 위한 자금 확보, 대규모 복합피해지역 본래의 기능을 복구·운영하는 데 필요한 사항을 규정을 하기 위해서 복구처(가칭)을 재난 피해로부터 완전히 복구되기까지의 기간제 한시조직(복구처(가칭))을 신설이 필요하다. 그밖에 재난단계에서의 예방·대비·대응·복구의 개념의 확장적·포괄적 개념단계를 포함시켰으며, 그에 따른 재난 및 안전관리기본법에서의 개정(안)에서 정의와 목적 규정을 통해 개념범위를 확장시키고 대규모 복합피해지역 선포 규정을 신설·제시함으로써, 향후 대규모 복합피해 재해복구 관련 입법의 추진에 있어서의 입법가이드로 활용될 것으로 판단된다.

감사의 글

본 연구는 정부(행정안전부)의 재원으로 재난안전기술개발사업단의 지원을 받아 수행된 연구임(MOIS-재난-2014-02).

References

- Emergency management Chatham county, 2015. *Chatham County Disaster Recovery Plan*.
- Eom, Young Ho, Kwang Ho Eom, and Sung Yeol Choi. Reorganizing Government for Restoration from Large-scale Complex Disaster. *Crisisonomy*. 14(1): 149-159.
- George, D. Haddow, Jane A. Bullock, Damon P. Coppola. 2014. *Introduction to Emergency Management*. Butterworth-Heinemann.
- Hufschmidt, M. M., et. al. 1983. *Environment, Natural Systems, and Development: An Economic Valuation Guide*. The Johns Hopkins University Press.
- Japan Ministry of the Environment. 2001. *Guidelines(Master Plan) for Disaster Waste Management after the Great East Japan Earthquake*.
- Kim, Hyung Yuel. 1987. A Study on Emergency Management in the Process of Policy Implementation. *Social Science Review*. 18: 65-87.
- Kim, Jong Hwan. 2005. A Stratagem on the Organizational Learning of the Disaster Management Organizations for the Establishment Countermeasure for Disaster. *The Journal of Law*. 20: 621-642.
- Kwon, Gun Ju, 2009, A Study on the Roles of Local Disaster Response Organizations. *Journal of the Korean Society of Hazard Mitigation*. 9(5) 39-46.
- Kwon, Gun Ju. 2008. A Study on the Improvement of Field Command System for Regional Disaster Response Organizations. *Korean Journal of National Crisis & Emergency Management*. 12(1): 64-84.
- Lee, Hyung Kune and Eun Ji Kim. 2011. A Study on the Status and Implications of Japan's Damaged Restoration after Great East Japan Earthquake. *World Economy Update*. 11(22): 1-14.
- Lee, Jae Eun. 1998. An Analysis of the Organizational and Legal Systems: Directions for the Improvements in the Responding Functions of Crisis Management in Korea. *Korean Policy Studies Review*. 7(2): 229-252.
- Lee, Jae Eun. 2004. An Issue Analysis of the Disaster Management, System Reshuffling and Its Future Directions. *Korean*

- Journal of Public Administration*. 42(2): 147-169.
- Lee, Jae Eun. 2004. Disaster Management and Critical Infrastructure Protection System in Korea. 4: 77-91.
- Lee, Ju Ho and Jeong Hwan Bae. 2013. An Exploratory Study on the Disaster Reconstruction Policy after Great East Japan Earthquake. *Crisisonomy*. 9(9): 85-100.
- Lee, Ju Ho. 2016. Improving the Critical Infrastructure Protection against Catastrophic Disasters: Case of the U.S. National Infrastructure Protection Plan. *Crisisonomy*. 12(6): 1-14.
- Ministry of Public Safety and Security. 2014. 2014 Disaster Yearbook. pp.95.
- Ministry of the Interior and Safety, 2017. *A study for Recovery Procedure in Large-scale Disaster Areas*.
- Quarantelli, E. L., P. Lagadec, and A. Boin. 2007. A Heuristic Approach to Future Disasters and Crises: New, Old, and In-Between Types. *Handbook of Disaster Research*. pp: 16-41.
- Tukui, Susumu. 2012. Attributes of Lawyers' Assistance to Victims in the Great East Japan Earthquake. *Studies in Disaster Recovery and Revitalization*. 4: 67-78.
- Ulrich, Beck. 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. London Sage.
- Korean References Translated from the English*
- 권건주. 2008. 지역재난대응조직의 현장지위체계 개선방안. 국가위기관리연구. 12(1): 64-84.
- 권건주. 2009. 지역 재난현장 대응조직의 역할에 관한 연구. 한국방재학회논문집. 9(5): 39-46.
- 김종환. 2005. 재난대응체계 확립을 위한 재난관리 협력체계에 관한 연구. 법학연구. 20: 621-642.
- 김형렬. 1987. 정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구. 사회과학논집. 18: 65-87.
- 엄영호, 엄광호, 최성열. 2018. 대규모 복합 피해지역 재건을 위한 조직개편 연구. *Crisisonomy*. 14(1): 149-159.
- 이재은. 1998. 우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구 : 위기관리 조직과 법규 분석을 통해. 한국정책학회보. 7(2): 229-252.
- 이재은. 2004. 재난관리 시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 행정논의. 42(2): 147-169.
- 이재은. 2004. 재난관리와 국가핵심기반 보호체계 구축방안. 한국정책논집. 4: 77-91.
- 이주호. 2013. 동일본 대지진 이후 일본재해부흥정책 변화에 대한 탐색적 고찰. *Crisisonomy*. 9(9): 85-100.
- 이주호. 2016. 대규모 재난에 대비한 사회기반시설(SOC)보호체계 발전방안: 미국의 국가기반시설 보호체계를 중심으로. *Crisisonomy*. 12(6): 1-14.
- 이형근, 김은지. 2011. 동일본대지진 이후 일본의 피해복구 현황과 시사점. *오늘의 세계경제*. 11(22): 1-14.
- 행정안전부. 2017. 대규모 복합피해지역에 대한 효율적인 복구방안연구.

Received: Oct. 22, 2018 / Revised: Dec. 6, 2018 / Accepted: Dec. 12, 2018

대규모 복합재난 복구를 위한 제도 개선 연구

국문초록 기후변화는 이미 오래전부터 전 세계적으로 관심사가 되어 있고 그에 따른 재난 피해 규모 및 다양성의 심각성은 정도를 더해 가고 있다. 또한 우리나라는 2016년 경주지진 등 기상청이 1905년에 기록한 이후로 가장 높은 규모의 수치의 지진이 발생하였고, 이로 인한 심리적 불안감 및 주거지 등의 파괴 등 매우 큰 정신적 물질적 피해가 수반되었다. 이처럼 우리나라는 언제든 지금까지와는 다르게 대규모 재해발생이 올수도 있다는 경각심을 일깨워준 재난이라고 할 것이다. 우리나라는 2012년 지구단위종합복구제도를 도입, 시범사업을 추진 중에 있다. 지구단위종합복구제도는 도로·하천 및 산사태 등의 피해가 복합적으로 발생한 지역 중 피해유형, 유역 등을 고려하여 일정지역을 지구단위지역으로 획정하고 일괄복구·정비하는 제도로 대규모 복합피해 발생 시 범위 및 제도 등에서 한계를 가지고 있다. 이에 대규모 복합피해지역에 대한 복구 및 재건계획 등이 지구단위 중심이 아닌 국가 중심으로 대규모 재해발생시 복구·재건·부흥계획을 수립할 필요가 있다. 본 논문에서는 대규모 재난 복구 및 부흥을 위한 적극적이고 실질적인 법률적 제도기반의 방향과 내용을 제시함으로써, 향후 대규모 재난복구 및 부흥 관련입법의 추진에 있어서 모델을 제시하고자 한다.

주제어 : 기후변화, 대규모 재난, 법률

Profiles **Mi Ri Park** : She is a master graduate in the Department of Civil Engineering, She is a associate research engineer of the Law&Tech company. She performed mainly r&d related to disaster. Her interesting subject is Urban flooding, Disaster management, and resource management(miri@lawntech.kr).

Young Suk Oak : He received his M.A. from Korea University, Korea in 2009. He is a senior research engineer of the Law&Tech company. He performed mainly r&d related to disaster. His interesting subject is disaster management, policy implementation, and resource management(oys@lawntech.kr).

Young Kune Lee : He received his Ph.D. from Tsukuba University, Japan. His major is international law. He is a president of the Law&Tech company. His interesting subject is law for management of water, disaster, and policy implementation(yklee@lawntech.kr)