

현행 憲法上 災難管理體制에 관한 연구

朴仁洙*

I. 서론

국민의 복지향상을 위한 국가의 기능이 점차적으로 적극화됨으로써 헌법헌법에서도 국민의 재해예방과 위험보호에 관한 권리를 헌법 제34조 6항에서 인간다운 생활을 할 권리의 중요한 하나의 내용으로 규정하고 있다. 국민의 재해위험으로부터의 보호권은 현행헌법에 의하여 신설된 조항이긴 하지만 이미 재해구호법, 화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률, 수난구호법, 풍수대책법등과 같은 개별법률에 의하여 보장되고 있었던 기본권이라 볼 수 있다.

헌법에 의하여 국민의 재해예방 및 위험보호에 관한 권리가 규정되긴 하였으나, 최근 빈번하게 발생한 인위적 대형사고로부터 국민의 생명·신체·재산에 대한 피해는 오히려 증대하고 있는 실정이라 하겠다. 인위적 재난으로부터의 위기관리체제를 구축하여 국민의 피해를 최소화하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 법률 제 4,950호로 금년 7월 18일 재난관리법이 제정·공포되었다.¹⁾ 동법은 국가 및 지방자치단체의 재난관리체제의 확립과 재난의 예방·수습·긴급구조구난·응급조치·기타 재난관리

* 嶺南大學校 法科大學 副教授, 法學博士

1) 성수대교 붕괴사고, 마포가스사고 등을 계기로 하여 재난관리체제에 대한 재검토 필요성이 증대하고 있던 중, 1995년 1월 발생한 일본 관서지역의 대지진과 유럽의 대홍수는 인위재난관리법 제정을 본격적으로 검토하게 하는 계기가 되었다.

에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고있다. 나아가 동법에서는 일정한 요건이 충족되어 있는 재해지역에 대하여는 특별재해지역으로 선포하여 특별한 지원을 행할 수 있도록 하는 특별재해지역 선포에 관한 근거규정을 두고 있다.

재난관리법이 제정되기 이전에도 인위재난의 경우에는 70여개의 재해관련법률이 존재하여 각종 재해와 관련한 사항을 규정하고 있었다. 그러나 성수대교사고·마포가스폭발사고·대구상인동가스폭발사고·삼풍백화점붕괴사고 등에서, 보는 바와 같이 개별법에서 규정하고 있는 안전관리 기준은 재난이 발생한 경우에 그 수습과 관리에 대한 법적 장치로는 작용할 수 없었다. 또한, 사고의 수습체제와 응급조치·협조지원 등은 1993년 7월 19일 발령되어 시행되고 있었던 '재해의 예방·수습에 관한 국무총리훈령 제 280호'에 의하여 운영되었으나, 훈령의 경우에는 성격상 행정공조체제 및 현장지휘체제 등의 확립에 상당한 제약이 있으며 실제로도 동 훈령상에는 행정공조 및 현장지휘 체제가 확립되어 있지 아니함으로 인하여 사고의 수습단계에서 혼선이 야기되었으며 결과적으로 피해를 최소화하는 데에도 실패하였다고 하겠다. 따라서 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 대형 사고 등과 같은 재난의 예방과 수습을 위하여 그에 필요한 국가 및 지방자치단체의 재난관리체제의 구축과 재난 발생시의 긴급구조구난체제의 확립을 위한 기본법을 제정할 필요가 있었다고 하겠다.

인위적재난과는 달리 자연재해로부터 국민의 생명·신체·재산을 보호하기 위한 법률로는 1967년 2월 28일 법률 제 1,894호로 제정되고, 1981년 개정되고, 1990년 12월 27일 법률 제 4,268호로 개정되어 시행중에 있는 풍수해대책법이 있다.

이렇게 본다면 현행법률에 의한 재난관리체제는 재해의 종류를 자연재해와 인위재난으로 대별하는 이원적관리체제에 입각하고 있으며, 자연재해의 경우는 풍수대책법이, 인위재난의 경우에는 재난관리법이 현행 재난관리체제의 기본규범으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

II. 외국의 입법례와 방재체계의 유형

1. 외국의 입법례

1) 일본

지진, 화산분화, 태풍, 수해, 화재, 위험물 재해, 설해등의 재해가 빈번한 일본에서는 종합적 계획적 방재 행정을 목적으로 재해관리체제의 확립, 책임소재의 명확화, 방재계획의 작성, 재해예방 및 대응대책, 재해복구 및 재정금융조치등의 필요한 사항을 재해대책기본법에서 규정하고 있다. 기타 조직, 예방, 응급대책, 복구, 재정금융조치에 대하여서는 각각의 개별법으로 정하고 있다.

재해관리체제를 이원화하여 자연재해의 경우와 인위재해의 경우를 나누고 있다. 자연재해를 관리하기 위한 조직으로는 중앙에 중앙방재회의를 두고 있으며 비상재해가 발생한 경우에는 비상재해대책본부를 설치하도록 정하고 있다. 지방에는 지방방재회의를 두며, 재해발생 또는 우려시에는 대책본부를 구성·운영하도록 하고 있다. 인위재해의 경우에는 사고 유형별로 주무부처 책임하에 예방과 수습이 행해지게 된다.

국가적으로 중요한 재해에 대한 수습은 내각총리대신의 소관하에 비상재해대책본부를 설치하여 대처하고, 기타의 재해는 자치단체의 장이 지휘하는 지방재해대책본부가 대처한다. 공공시설의 복구는 국가가 직접 또는 보조에 의해 시행하며, 기타의 경우에는 당해 시설관리자가 시행하되 국가가 일부 경비를 지원한다. 재난을 당한 자치단체 또는 개인에 대하여 교부세, 자금융자 기타 각종 공제제도등을 통하여 지원한다.

2) 미국

지진, 태풍, 홍수, 폭풍, 화산분화, 산림화재, 산업재해, 도시재해등의 재해가 빈번히 발생하는 미국에서는 재난관리체제에 관한 기본법으로 1974년 재해구조법(Disaster Relief Act; Stafford Act)을 제정하였으

며, 1977년 지진재해대책법(Earthquake Hazard Reduction Program)을 제정하였다. 캘리포니아에서는 주법으로 자연재해원조법(Natural Disaster Assistance Act)도 보유하고 있다.

재난관리조직으로 연방단위에서 재해구조법의 집행을 책임지고 있는 연방재난관리청(FEMA)을 두고 있으며, 주단위에는 재난대비국, 시군단위에는 재난대비과를 두고 있다.

인위적 재난이건 자연재난이건 관계없이 일차적으로 지방정부에서 책임 대처하며, 재난규모가 지방정부의 능력을 벗어날 시에는 연방정부가 재해 지역지정 또는 긴급사태를 선포하고 각종 행정적 재정적 지원을 행하게 된다. 연방재난관리청과 주정부합동으로 피해규모 등을 조사하고 연방지원의 규모와 방안을 결정하게 된다.

3) 독일

홍수와 화재가 다발재해로 발생하는 독일에서는 자연재해와 재앙시의 연방 및 주권한을 규정하고 있는 기본법과 주민보호 등을 위한 민간보호법이 있다.

재난관리조직으로 중앙에는 연방내무성에 설치되고 재해구조, 시민방위, 자기방위에 관한 사항에 대해서 관여하고 있는 시민긴급계획국이 있으며, 시민긴급계획국 내에 연방민간보호청이 설치되어 있다. 연방민간보호청에서는 자연재난과 인위재난을 총괄하고 있다. 지방에는 주정부의 각급장관과 주의회 내무위를 정점으로 하여 각급 지방정부 행정책임자가 지역재난 관리업무의 최고책임자로서 기능한다. 시·읍·면 단위의 소방대, 구조대, 보건위생대, 화생방대 등 재난지원대가 재난응급대책 및 구조·구급활동을 행한다.

재해발생시에는 먼저 주가 재해대응조치를 취하고 필요에 따라 다른 주 혹은 연방에 협력을 요청한다. 재해가 하나의 주에 국한되지 아니하고 광범위한 경우, 연방정부가 통괄하지 않고 국경경비대 및 군대를 출동시키는 형태로 되어 있다.

4) 영국

태풍과 화재, 지진등의 재해가 발생하는 영국에서는 1920년 긴급권법(Emergency Power Act)이 제정되어 있다. 이 법률에 의해 처음으로 비상사태시의 정부의 대응이 법제화되었다. 이 법률은 긴급사태선언과 긴급명령의 발동을 규정하고 있으며, 이 외에도 민간방위법(Civil Defence Act), 해안보호법(Coast Guard Act), 해군훈련법(Naval Discipline Act), 사회보장법(Social Security Act)등이 있다.

재해를 전담하는 조직은 없으나 방재업무는 내무성이 중심이 되어 담당한다. 평상시의 긴급업무를 하는 경찰·소방구조가 즉시대응을 하고, 지방정부와 보건성등이 원조한다. 필요에 따라 군대와 전시긴급센타를 활용하기도 한다.

재해예방대책으로 정부가 긴급업무 가이드라인을 작성하고 지방정부에 조언한다. 폭설·제설에 대한 재해대응은 지방정부의 업무에 속하나, 폭설 시에는 교통부가 제설작업을 한다. 폭설에 의해 농작물이 피해를 입은 경우에는 보조금을 지급하고 있다.

5) 프랑스

프랑스는 일반적으로 자연재해가 많지 않은 국가라 하겠으나, 알프스산의 눈사태와 홍수로 인한 수재가 간혹 발생하고 있다. 재난관리를 위한 기본법률은 없으며, 국방위무에 관한 1970년 7월 9일 법 제13조와 내무성 중앙조직에 관한 1975년 데크레가 있으며, 민방위조직에 관하여는 1959년 오르도낭스 제17조가 규정하고 있다.

재난관리를 위한 특별한 독립조직은 없으나, 1975년 이래 내무성 내에 시민안전국(Direction de la Securite Civile)이 설치되어 있으며, 민방위조직에 관한 오르도낭스에 기초를 두고 민방위조직이 설치되어 있다. 따라서 재난에 관한 대응은 경찰·군·민방위조직에 의하여 이루어 지고 있다.

자연재해와 인위재난을 구별하지 않고 모든 재해에 대하여 일괄적으로

대응하는 체제를 가지고 있다.

2. 외국방재체계의 유형

외국의 입법례에서 본 바와 같이 선진 여러나라에서의 방재체제는 국가에 따라 상이하게 나타나고 있다. 그러나 이를 대별하여 살펴보면 방재기능을 민방위기능에 통합시키고 있는가 또는 분리시키고 있는가를 기준으로 하여 통합형과 분리형이 있으며, 또한 재난관리체계를 자연재해와 인위재해를 구분하지 아니하고 일괄적으로 대응하는 체제를 가진 일괄적 관리형과, 자연재해와 인위재해를 1차적으로 구분하고 이어서 인위재해의 경우에는 재해의 종류별로 대응체제를 갖추고 있는 개별적 관리형이 있음을 알 수 있다.

1) 통합형과 분리형

재난의 예방과 대책에 관한 방재기능을 대부분의 국가에서는 민방위의 기능과 동일한 차원에서 파악하는 통합형을 취하고 있으나, 일본의 경우에는 재해대책에 민방위의 개념이 빠져있는 분리형을 취하고 있다.

통합형의 경우에는 민방위의 개념을 전시긴급사태와 평시긴급사태를 합한 개념으로서의 긴급사태를 예방하고 대응한다는 차원에서 고려하고 있다. 따라서 재해대책 업무는 국방관련조직 및 군대와 밀접한 관련성을 가지며 재해복구도 그러한 기관이 중심이 되어 실행하고 있다. 이러한 통합형에 비해 일본에서의 재해대책은 국토청, 건설성, 소방청, 운송성등 행정관청이 중심이 되고, 재해시에는 자위대, 경찰, 소방등이 재해복구의 활동을 하고 있다.²⁾ 격심한 재해가 발생한 경우에는 재해대책위원회가 설치되어 중심적인 기능을 행하게 된다.

민방위의 선진국인 스위스나 프랑스, 독일, 미국의 경우 민방위는 전시.

2) 정장무, 서울시 위기관리체계구축에 관한 기초연구, 시정연 94-R-21, 1994, 서울시정개발연구원, p.130.

평시의 위기사태에 대응하는 것이다. 방사능의 유출, 대규모 산성비, 대홍수와 지진등과 같은 재난에 대해서는 전시체제와 동일한 대응을 요구하게 된다. 이러한 관점에서 본다면 대규모재난에 대한 대응과 전시대응을 구분할 실익이 없으며, 위기사태시 민·관·군이 일체가 되어 위기를 극복하기 위하여 기능별로 집적시키는 것이 유리하다고 하겠다.³⁾

2) 일괄적 관리형과 개별적 관리형

각국에서의 재해관리조직은 크게 두가지 형태로 대별될 수 있는 데, 그중 하나는 미국, 프랑스 독일 등과 같이 모든 재해에 일괄적으로 대응하는 일괄적 관리형과, 다른 하나는 일본, 중국 등의 경우에서와 같이 재해의 종류별로 대응조직이 있는 개별적 관리형이 있다.

Ⅲ. 자연재해관리체제

홍수·호우·폭설·폭풍 또는 해일 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해로서 재해인 자연재해는 풍수해대책법의 방재계획·방재조직·재해의 예방과 응급대책등의 규정을 통하여 관리되고 있다.

1. 방재계획

방재계획이라 함은 재해의 예방·응급대책 및 복구를 의미하는 방재에 관한 계획으로서 방재기본계획·방재집행계획 및 지역방재계획을 말한다. 국가는 방재에 관한 기본계획을 국토건설종합계획법에 의한 국토건설종합계획과의 조정하에 수립하고 이를 실시하여야 한다(풍수해대책법 제3조 제1항). 중앙행정기관의 장은 방재기본계획의 시행에 있어서 수임된 직무를 풍수해대책법 또는 관계법령에 의하여 각각 수행하여야 한다.

3) 상계보고서, p.142.

방재집행계획에는 방재기본계획에 따라 지역방재계획 및 지정행정기관의 방재세부집행계획의 작성의 기준이 될 사항을 정하여야 하며, 지정행정기관의 방재세부집행계획에는 방재집행계획에 정한 사항중 소관업무와 관련되는 사항을 정하여야 한다(동법 제7조).

지방자치단체에서는 지역방재계획을 작성하여야 한다. 도지사는 방재기본계획과 방재집행계획에 따라, 시장·군수 또는 구청장은 도방재계획에 따라 관할구역안의 방재계획안을 작성한 후 민방위협의회 심의를 거쳐 내무부장관 또는 도지사의 승인을 얻어 이를 확정한다(동법 제8조).

풍수해대책법에 의한 방재계획은 민방위기본법에 의한 민방위계획중 방재분야의 계획으로 보고 있다.

2. 방재조직

1) 재해대책위원회

자연재해의 대책에 관한 사항을 심의하게 하기 위하여 내무부장관 소속하에 재해대책위원회를 둔다. 재해대책위원회는 민방위기본법 제5조의 규정에 의한 중앙민방위협의회 방재분야 분과위원회의 지위를 겸한다(동법 제10조).

2) 재해대책본부

재해가 발생하였거나 발생할 우려가 있는 때에 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장, 지정행정기관의 장 기타 법령에 의한 방재책임자가 실시하는 재해응급대책을 총괄조정하거나 재해응급대책과 재해상황조사 및 복구에 관하여 필요한 조치를 하게하기 위하여 내무부장관 소속하에 중앙재해대책본부를, 지방자치단체에 지방재해대책본부를 둔다(동법 제17조).

중앙재해대책본부에는 본부장 1인, 차장 2인과 본부원 약간인을 두며, 지방재해대책본부도 중앙재해대책본부와 동일하게 구성하나 지방통제관 1인이 더 포함되어 있다.

3) 재해예방

재해의 발생을 미연에 방지하기 위한 재해예방으로서 동법 제21조에서는 ① 방재조직의 정비 ② 방재에 관한 교육 및 훈련 ③ 방재동 물자와 자재의 비축 및 정비 ④ 방재에 관한 시설 및 설비의 정비 ⑤ 재해위험지구의 지정 및 개량 ⑥ 기타 대통령이 정하는 사항을 행하도록 규정하고 있다.

방재책임자는 법령 또는 방재계획이 정하는 바에 의하여 재해예방을 실시 하여야 한다.

4) 재해응급대책

재해가 발생하였거나 발생할 우려가 있을 때에 재해의 발생을 예방하거나 경감하기 위하여 ① 경보의 발령 또는 전달이나 피난의 권고 또는 지시 ② 수방·구조 기타의 응급조치와 구호 ③ 시설 또는 설비의 응급복구 ④ 방역과 방법 기타 질서의 유지 ⑤ 긴급 수송수단의 확보 ⑥ 기타 필요한 사항에 관한 재해응급대책을 행한다.

시장·군수 또는 구청장과 같은 기초자치단체장은 그 관할구역내에서의 수방·구조 기타 재해의 예방과 경감을 위하여 필요한 응급조치·출동명령·시설 또는 물건의 제거·주민퇴거 명령·경계구역의 설정·응급부담·응원요청·통행제한 등을 행할 수 있다. 그 관할구역내에서 재해가 발생한 때에는 대통령이 정하는 바에 의하여 지체없이 그 재해의 상황과 응급조치의 내용을 도지사에게 보고하여야 한다.

도지사가 그 관할구역 안에서 발생하였거나 발생할 우려가 있는 재해에 대한 응급조치를 실시하는 경우에도 출동명령·시설 또는 물건의 제거·주민퇴거명령·경계구역의 설정·응급부담·응원요청·통행제한 등을 행할 수 있으며, 이외에도 종사명령·시설물자등의 관리수용등을 행할 수 있다.

IV. 인위적재난의 관리체제

인위적 재난의 경우는 재난관리법을 통하여 관리체제를 확립하고 있다. 재난관리법의 적용대상은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 인위재난에 한정되며, 풍수해대책법⁴⁾에 의해 관리되는 태풍·홍수·지진·가뭄·냉해·설해등과 같은 자연재해와 전시관련법률에 의한 전쟁시의 재난은 제외된다.

1. 정부재난관리체제의 확립

자연재해의 방재조직이 재해대책위원회와 재해대책본부로 구성되어 있는 것과 같이 인위적 재난관리체제도 중앙안전대책위원회와 지역안전대책위원회를 상설기구로 설치하도록 하고 있으며, 재난수습을 위한 사고대책본부를 설치하도록 규정하고 있다.

1) 안전대책위원회

중앙안전대책위원회(이하 중앙위원회라 한다)는 국무총리 소속하에 두며, 위원장은 국무총리가 되며, 위원은 재정경제원·내무부·국방부·통상산업부·정보통신부·환경부·보건복지부·노동부·건설교통부·과학기술처 및 공보처장관과 대통령령으로 정하는 중앙행정기관 또는 관계기관·단체의 장이 된다. 중앙위원회에 간사 1인을 두며, 간사는 행정조정실장이 된다. 중앙위원회의 효율적인 운영을 도모하기 위하여 실무위원회를 둘 수 있다. 중앙위원회에서는 ① 재난관리에 관한 정부 중요정책의 심의 및 총괄·조정 ② 각급 재난관리책임기관이 수행하는 재난관리업무의 협의·조정 ③ 법령에 의하여 중앙위원회의 권한에 속하는 사항의 처리 ④ 기타 위원장이 부의하는 사항의 심의에 관한 사무를 관장한다.

4) 내무부가 제173회 임시국회 내무위원회에 보고한 주요업무보고에 의하면 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 전면개정하여 자연재해대응능력을 강화하고자 하고 있다.

지역재난관리에 필요한 사항을 수행하게 하기 위하여 지방자치단체장의 소속하에 시·도안전대책위원회와 시·군·구 안전대책위원회로 구성되는 지역안전대책위원회(이하 지역위원회라 한다)를 둔다. 지역위원회에서도 중앙위원회에서와 마찬가지로 효율적인 운영을 도모하기 위하여 실무위원회를 둘 수 있다. 시·도위원회의 운영에 대하여는 내무부장관이, 시·군·구위원회의 운영에 대하여는 시·도지사가 정기 또는 수시로 필요한 지휘·감독을 할 수 있다.

재해예방을 위한 제도적 장치로서 재난위험 분야별로 안전관리체계의 구축 및 안전관리규정의 제정·정비등의 조치를 취할 것을 재난관리책임기관에게 의무화하고 있으며, 재난위험시설 및 지역을 따로 지정하여 관리하도록 하고 있다(동법 제11조내지 13조).

재해예방을 위한 재난관리책임기관장의 조치에 대하여 중앙위원회 위원장은 정기적으로 평가하거나 보고하게 할 수 있으며, 필요하다고 인정하는 경우에는 당해기관의 장에게는 시정조치나 보완을 요구할 수 있다.

2) 사고대책 본부

재난이 발생하거나 발생할 우려가 현저한 때에는 재난의 예방 또는 수습에 필요한 조치를 효과적으로 수행할 수 있도록 하게 하기 위하여 지역사고대책본부를 설치할 수 있다. 지역사고대책본부의 장(이하 지역본부장이라 함)은 당해 지방자치단체장이 된다.

지역본부장은 재난수습에 관한 업무를 총괄하고, 당해 지방행정기관 등의 장에게 행정 및 재정상의 조치나 기타 필요한 업무협조를 요청할 수 있다. 또한 재난관리책임기관의 장에게는 소속직원의 파견을 요청할 수 있다. 이러한 요청을 받은 지방행정기관등의 장이나 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

대통령령이 정하는 대규모 재난이 발생한 때에는 당해 재난의 수습을 총괄·조정하고, 재난의 수습에 필요한 조치를 하게 하기 위하여 정부조직법 및 관계법령에 의하여 당해 재난을 수습할 책임이 있는 중앙행정기관(이하

주무부처라 함)의 장 소속하에 중앙사고대책본부를 설치한다.⁵⁾ 중앙사고대책본부장(이하 중앙본부장이라 함)은 주무부처의 장이 되고, 재정경제원·내무부·국방부 및 보건복지부의 차관과 중앙본부장이 필요하다고 인정하는 관계 중앙행정기관의 공무원으로 구성한다. 중앙사고대책본부가 설치된 경우에 지방자치단체장은 반드시 지역사고대책본부를 설치하여야 한다. 중앙위원회위원장은 중앙본부장의 권한이 원활히 행사될 수 있도록 하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계중앙행정기관의 업무에 대하여 필요한 조정이나 지시를 할 수 있다.

2. 긴급구조구난기구 설치

1) 긴급구조구난기구의 제도화

긴급구조구난업무를 행하게 하기 위하여 상설기구로 중앙에 중앙긴급구조구난본부를 두고, 지방자치단체에 시·도 구조구난본부와 시·군·구 구조구난본부와 같은 지역구조본부를 둔다. 구조본부에는 본부장 및 차장 각 1인을 두며, 중앙구조본부장은 내무부장관이, 차장은 내무부차관이 된다. 지역구조본부장은 당해 지방자치단체의 장이 되고, 차장은 부단체장이 된다. 구조본부에는 긴급구조구난활동을 지휘·통제하는 통제관 1인을 두며, 중앙구조본부의 통제관은 내무부소속 소방공무원 중에서 본부장이 지명하는 자가 되며, 시·도 구조본부의 통제관은 당해 시·도의 소방본부장이 되며, 시·군·구 구조본부의 통제관은 당해 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 소방서의 장이 된다. 본부장은 재난정보의 수집·전파, 신속한 지휘 및 상황관리를 위하여 상시 상황실을 설치·운영하여야 한다.

지역구조본부는 ① 당해 지역의 긴급구조구난기관이 수행하는 긴급구조

5) 미국의 경우 재난관리조직으로 연방단위에서는 재해구조법(Disaster Relief Act:Stafford Act)의 집행을 책임지고 있는 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency:FEMA)을 두고 있으며, 주단위에는 재난대비국, 시군단위에는 재난대비과를 두고 있다. 인위적 재난이건 자연재난이건 관계없이 일차적으로 지방정부에서 책임대처하며, 재난규모가 지방정부의 능력을 벗어날 시에는 연방정부가 재해지역지정 또는 긴급사태를 선포하고 각종 행정적·재정적 지원을 행하게 된다. 연방재난관리청과 주정부합동으로 피해규모 등을 조사하고 연방지원의 규모와 방안을 결정하게 된다.

구난활동의 지휘·통제 ② 당해지역에 있어서의 긴급구조구난 대책의 총괄·조정 ③ 당해지역에 있어서의 긴급구조구난체계의 정립 및 긴급구조구난 기관간의 역할 분담 등 효율적인 긴급구조구난 활동을 위한 대책수립을 행한다. 중앙긴급구조본부는 ① 지역구조본부가 수행하는 긴급구조구난활동의 지휘·통제 ② 정부 긴급구조구난대책의 총괄·조정 ③ 긴급구조구난체계의 정립 및 긴급구조구난기관간의 역할 분담 등 효율적인 긴급구조구난 활동을 위한 대책의 수립 ④ 기타 중앙위원회의 위원장이 필요하다고 인정하는 사항을 관장한다.

2) 국가 및 지방자치단체의 긴급구조·구난능력 제고 의무

국가 및 지방자치단체는 긴급구조·구난에 필요한 인력·장비·시설의 확충, 통신망의 설치·정비·기타 구조구난능력의 보강을 위한 사업계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다. 국가 및 지방자치단체는 이러한 사업계획의 승인에 필요한 재정상의 조치를 강구하여야 한다.

재난이 발생한 경우 긴급구조구난의 효율화를 위하여 현장지휘체계를 두고 있다. 현장지휘는 ① 긴급구조구난기관 및 자원봉사자 등의 임무 부여 ② 사상자의 응급조치 및 의료기관으로의 이송 ③ 긴급구조구난에 필요한 물자의 관리 ④ 현장접근 통제, 현장주변의 교통정리 기타 효율적인 긴급구조구난활동을 위하여 필요한 사항에 관하여 행한다. 현장지휘는 시·군·구 구조본부의 통제관이 행하며, 대규모 재난의 경우 중앙구조본부장은 시·도구조본부장이나, 중앙구조본부 통제관 또는 시·도 구조본부통제관으로 하여금 현장지휘를 하게 할 수 있다. 시·도 구조본부장은 필요하다고 인정하는 경우에는 직접 현장지휘를 하거나 시·도 구조본부의 통제관으로 하여금 현장지휘를 하게 할 수 있다. 현장지휘통제관은 현장지휘소를 설치·운영할 수 있다. 이 경우 긴급구조구난활동에 참여하는 각 긴급구조구난기관의 현장지휘자는 연락관을 파견하여 공조체제를 유지하여야 한다.

3. 특별재해지역 선포제도 도입

특별재해지역 선포제도는 95년 3월 발생하였던 대구 상인동 가스사고를 계기로 재난발생시 국가차원에서 신속 효율적으로 대처할 관계법령의 보완이 필요하다는 공감으로 인하여 제기되었으며, 초기에 이 제도를 법제화하는 방법으로는 현행 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 전면 개정하여 여기에 재해지역선포제도를 반영하고자 하였으나, 삼풍백화점 붕괴사고로 인하여 재해지역 선포의 필요성이 현실적으로 제기된 것을 이유로 재난관리법에 포함시켜 제도화되었다.

특별재해지역 선포제도는 대규모 재난 등이 발생한 경우 수습과 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정하는 경우에 당해 재해지역을 특별재해지역으로 선포하는 제도를 말한다. 특별재해지역의 선포는 중앙본부장이 중앙위원회의 심의를 거쳐 대통령에게 건의하고, 건의를 받은 대통령에 의해 행해진다. 특별재해지역으로 선포된 지역에 대하여는 응급대책 및 재해구호와 복구에 필요한 행정·재정·금융·세제상의 특별지원을 할 수 있다.⁶⁾

4. 응급조치

재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 시장·군수·구청장의 책임하에 응급적인 예방이나 수습조치를 취하도록 하고, 이러한 응급조치에 필요한 출동명령권·대피명령권·경제구역설정권·응원요청권·응급조치종사명령권 등을 시장·군수·구청장에게 부여하고 있다.

시·도지사는 그 관할구역 안에 대규모재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우와 2 이상의 시·군·구에 걸쳐 재난이 발생한 경우에는 응급조

6) 삼풍백화점 붕괴 사고지역이 95년 7월 19일 특별재해지역으로 선포되었으며, 사고로 인한 피해자에 대하여는 내무부가 ①차량의 파손으로 인하여 대체차량을 취득할 경우의 취득세·등록세 감면 ②주민세 균등할(8월 납기)의 감면 ③주민세 소득할(소득세할, 법인세할) 및 사업소세(재산할, 종업원할)에 대한 감면 또는 기한 연장 ④종합토지세(10월 납기)의 고지유예 등의 조치를 취하였으며, 서울시에서는 재산세(6월 납기)에 대하여 정수유예 조치를 취한 바 있다.

치를 할 수 있다.

5. 국가·지방자치단체 및 국민의 책무

1) 국가·지방자치단체등의 책무와 공조·협조체제

국가는 재난을 예방하고 발생할 우려가 있는 재난을 신속히 수습·복구하기 위한 계획을 수립하고 이를 시행하여야 하며 (동법 제3조제1항), 지방자치단체는 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호할 책무를 지며, 관할 지역에 있어서의 재난관리에 관한 계획을 수립하고 이를 시행하여야 한다(동조 제2항). 지방행정기관등의 장 및 법령에 의하여 재난관리의 책임이 있는 기관 또는 단체의 장은 소관 업무와 관련된 재난관리에 관한 계획을 수립하고 이를 시행하여야 하며, 그 소재지를 관할하는 지방자치단체의 재난관리업무에 협조하여야 한다(동조 제3항).

국가 및 지방자치단체는 재난의 예방과 재난발생시의 신속한 수습·복구를 위하여 필요한 재정상의 조치를 강구하여야 한다(동법 제5조제1항). 국가는 지방자치단체에 대하여 지방자치단체의 재난의 수습 및 복구업무에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 국고에서 보조할 수 있다(동조 제2항).

이외에도 재난관리법에서는 재난의 수습과 긴급구조구난·응급조치를 위하여 각급지방자치단체·재난관리책임기관·관계행정기관 등에게 지원협조의무·출동협조의무·응원의무등을 규정하고 있다.

2) 국민의 책무

동법은 국가 및 지방자치단체 등의 재난관리 업무에 대하여 국민이 최대한으로 협조하여야 할 책무를 부여하고 있으며, 대피의무·출입금지 또는 제한의무·퇴거의무·조사의무·토지와 가옥 기타 소유물 일시사용 제공의무 등을 규정하고 있다.

정당한 사유없이 종사의무를 불이행하거나 토지·가옥·기타 소유물 일

시제공의무를 거부한 자는 1년 이하의 징역 또는 200만원 이하의 벌금에 처하며, 설정된 경계구역내의 출입금지·제한의무 또는 퇴거의무에 위반한 자는 100만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

V. 재난관리체제의 문제점

1. 일반적 문제점

1) 재해관리체제의 이원화

현행재해관리체제는 재해를 자연재해와 인위재해를 구분하여 그 관리체제를 각각 상이하게 하고 있다. 재난관리체계자체를 이원화하는 것이 타당하다고 보는 견해에 의하면 자연재해가 인위적 재난과는 달리 주기적으로 발생하는 특성을 가지고 있다는 점을 지적하고 있다. 이러한 견해에 의하면 첫째 자연재해에 대비하는 행정쪽의 입장에서는 대처가 어느 정도 표준화되어 있고, 또 주기적이란 특성으로 인해 대체에 요구되는 시간이 넉넉하며 방재행정경험의 축적도 용이하다. 둘째, 따라서 예측이 가능하며 그 발생주기가 어느 정도 규칙적인 그런 재해의 관리를 위한 새로운 조직을 만든다는 것은 낭비이며, 평소 어떤 분야의 유지·관리를 담당하는 부서가 일상적인 관리활동으로 재해를 예방하며, 재난 발생시 그에 대처하는 것이 보다 효율적이라고 주장하고 있다. 즉, 예측이 가능하기에 때문에 대처 또한 시간적으로 여유가 있고 평상시의 관리조직이 방재업무를 담당하여도 큰 무리가 없다고 주장하고 있다.⁷⁾ 그러나, 인위적 재난의 예방·수습과 긴급구조구난제도와 응급조치에 재난관리법을 적용하기로 한다면 굳이 자연재해를 평상시 관리조직에 그대로 둔다는 것은 오히려 재해관리의 탄력성을 저하시키는 것이 될 것이다. 재난에 있어서 즉시적이고 체계적인 대

7) 정창무, 서울시 위기관리체계구축에 관한 기초연구, 서울시경제발전연구원, 시정연 94-R-21, 1994, p.145.

용은 재난수습의 관건이 된다는 점을 고려한다면 자연재해를 재난관리법의 적용대상에서 배제하고 있는 것은 납득하기 어렵다고 하겠다.

재해를 인위적 재해와 자연적 재해로 구분하여 각각 별도의 법으로 적용하도록 하는 현행법제는 재해를 사회적 현상의 일종으로 보는 경우에도 문제가 있다고 하겠다. 즉 자연적 재해의 직접적인 원인은 이상한 자연현상에 의하나 그것이 커다란 피해를 발생케 하는 것은 도시의 구조나 방재대책 등 인위적인 원인에 의한 것이며 또한 재해의 내용과 피해의 정도는 사회발전과 더불어 변화하는 것이므로 현행법제상의 재해의 정의에는 문제가 있다⁸⁾는 점을 지적할 수 있다.

나아가 자연재해의 경우에 평상시조직을 활용하여 관리한다면 재해의 전문인력의 확보·유지에도 도움이 되지 아니할 것으로 생각된다. 물론 이 경우에 전문인력을 새롭게 뽑아 양성해야 하므로 시간적·경제적 낭비가 발생하며, 재해가 발생하지 않을시 전문인력은 소임이 없다는 비능률성을 이유로 비판할 수 있다. 그러나 선진 여러국가들의 재해전문가 활용을 보면 평시의 경우에도 재해전문가는 그들의 소임범위를 확대하며 국민들에게 행정서비스를 제공하고 있다는 점을 고려할 때 충분한 비판이 될 수 없다고 하겠다. 따라서 재난관리체제를 이원화하고 있는 현행 법제에 대하여는 충분한 논의가 필요한 부분으로 보여진다.

2) 보호영역의 제한성

풍수해대책법과 재난관리법에서 보호하고자 하는 영역이 제한되어 있음으로서 동법의 적용범위가 문제될 수 있다. 풍수해대책법에서 국토와 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하는데 목적을 두고 있으며 재난관리법에서는 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는데 그 목적을 두고 있다. 그러나 보호대상을 국민의 생명과 재산 또는 신체로 한정하고 있는 것은 최소한의 부분으로 보여지며, 오늘날 지하철 독가스살포사건과 같은 화생

8) 박영도, 재해에 대한 긴급대응정책과 법제 - 이론과 사례 -, 한국법제 연구원, 현안분석95-2, 1995. 8., p. 97.

방사사고가 빈번하게 발생하고 있으며 환경오염사고로 인한 재해가 증가하고 있음을 고려하여 볼 때 재난관리체제의 보호대상을 국민의 안전과 공공보건의 확보로까지 확대시키는 것이 타당할 것으로 보여진다.⁹⁾

3) 국민대표기관에 대한 보고장치의 미비

재해 또는 재난이 발생한 경우 수습을 효율적으로 행하기 위하여 풍수해 대책법과 재난관리법에서는 재해대책본부장 또는 사고대책본부장에게 업무총괄권, 행정·재정상 조치권을 부여하고 있으며, 필요한 경우 업무협조를 관계중앙행정기관의 장 또는 지방행정기관의 장에게 행할 수 있도록 하고 있으며 특별한 사유가 없는 한 요청을 받은 중앙행정기관의 장 또는 지방행정기관 등의 장은 이에 응하여야 하도록 규정하고 있다.

재난관리법에서는 재난을 수습하는 중앙본부장 및 지역 본부장은 당해 재난의 상황 및 수습에 관한 사항을 지체없이 중앙위원회의 위원장에게 보고하도록 하고 있으며(제19조), 보고의 방법은 재난이 발생한 때로부터 수습이 종료될 때까지 중앙위원회의 위원장이 정하는 바에 따라 주기적으로 ① 재난발생 일시·장소 및 재난의 원인 ② 재난으로 인한 피해내역 ③ 재난의 수습을 위한 각종 조치의 내용, 수습계획 및 수습상황 ④ 기타 중앙위원회의 위원장이 정하는 사항을 보고하도록 하고 있다(시행령 제21조 1항). 또한 수습이 종료된 때에는 지체없이 재난수습의 결과등 중앙위원회의 위원장이 정하는 사항을 중앙위원회의 위원장에게 보고하여야 하며(동시행령 제2항) 지역 본부장이 재난보고를 함에 있어서는 중앙본부장(중앙사고대책본부가 설치되지 아니한 경우에는 주무부처의 장)을 경유하여야 한다(동시행령 제4항) 라고 규정하고 있다.

생각하건대 재난의 수습이 체계적이고 민첩하며 능률적으로 진행되어야 한다는 점에서 사고대책본부장이 포괄적 관리권을 행사하는 것으로 보여지

9) 미국의 재해구조법 제5122조에서는 비상사태를 '생명을 구하고 재산, 공공보전 및 안전을 보호하기 위해 혹은 미국내의 어떤 지역에서라도 발생할 가능성이 있는 재난의 위험을 피하거나 경감시키기 위한 주정부와 지방정부의 노력과 능력을 보완하기 위해서 대통령의 결정에 따라 연방차원의 지원을 받게되는 미국내의 사건이나 사태를 말한다'라고 규정하고 있다.

며 이점 타당하다고 본다. 그러나 문제는 사고대책본부장의 포괄적 관리권에 대해 중앙위원회 위원장에게 보고의무를 부과하는 것만으로는 사고대책본부장의 관리권을 견제할 수 있는 제도적 장치가 미흡하다는 점을 지적할 수 있다. 위기를 관리하는 경우에도 국민의 대표기관에 의한 견제가 가능하도록 하고 있는 것이 현행헌법의 이념에 속한다고 보면 재난관리에서 이 점을 소홀히 한 것은 문제가 아닐 수 없다. 물론 국회차원에서의 국정감사 · 조사권의 행사 · 임시국회의 소집 지방의회차원에서의 행정사무감사 및 조사 · 지방의회임시회소집 · 위원회활동 등의 방법에 의해서 포괄적 관리권을 견제할 수 있겠으나 대체로 이러한 견제장치는 사후적인 것이 될 것이며, 사고대책본부장의 조치내용을 국회나 지방의회에 보고 또는 통고하는 사전적인 견제장치가 부족하다고 보여진다.

이러한 국민대표기관에 대한 보고장치의 미비는 제7장 응급조치의 경우에도 마찬가지로의 논리를 적용할 수 있다. 즉 시장 · 군수 · 구청장은 그 관할구역안에서 재난이 발생한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 재난의 상황과 응급조치 및 수습의 내용을 시 · 도지사에게 보고하여야 하며, 시 · 도지사는 이를 주무부처의 장 및 내무부장관에게 보고하여야 한다(제41조 1항)라고 규정하여 행정부 내부적인 보고의무만을 규정하고 있다고 하겠다.

또한 자연재해에 대응하기 위한 풍수해대책법의 경우에도 마찬가지로의 논리로 고려하여 볼 수 있다고 하겠다.

2. 자연재해 관리체제의 문제점

다양한 유형으로 발생하고 있는 재해를 관리하기 위한 풍수해대책법에서는 제2조 1호에서 재해의 개념을 정의하고 있다. 즉 홍수 · 호우 · 폭설 · 폭풍 또는 해일 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해를 풍수해대책법에서의 재해로 보고 있다.

물론 여기에서 나열되고 있는 재해의 종류를 예시적인 것으로 보아야 하

겠지만 그렇다고 하더라도 규모 5.0이상의 지진이 도시지역에 발생할 경우 대형재난을 초래할 가능성이 농후하다는 점을 고려한다면 풍수해대책법에서 지진에 대비하기 위한 명문규정과 정부차원에서의 체계적이고 종합적인 대비체제가 미흡하다는 점은 문제가 아닐 수 없다.¹⁰⁾

우리나라는 유라시아지진대에 위치하기는 하나 18세기이후 지진 진정기에 들어갔기 때문에 지진발생 빈도가 드물고 매우 불규칙하게 나타나고 있다. 그러나 1978년에서 1994년까지 기상청자료에 의하면 규모 3.0이상의 지진이 141회, 규모 5.0이상의 지진이 4회 발생하였으며 규모 3.0미만의 지진까지 합치면 총 279회가 발생한 것으로 나타나고 있다. 이러한 횟수는 연평균 16회에 달하는 것이 된다.

건축법등 개별법에 내진설계를 각각 규정하고 있긴 하지만 실제기준의 적정성 여부나 시공실태에 대한 검증이 안된 상태에 있으며, 88년이전에 건설된 건축물·시설은 내진시설미비로 지진발생시 대형피해를 가져올 우려가 농후하다고 보여진다. 이렇게 본다면 지진발생시를 대비한 건축법 등 각종 관계법령을 정비하여 내진설계 및 시공관리의 종합적이며 과학적인 기준의 설정이 시급한 형편이라 하겠으며,¹¹⁾ 사고발생시 피해가 큰 가스·전기·수도 등 life line과 댐·교량·지하철 등 선별적인 분야에 내진설계 기준 감리를 강화하여야 할 것이다.

지진발생에 대비한 예방대책과 사태수습·사후복구를 위한 정부차원의 지휘·통제체제를 확립하기 위한 지진방재대책을 풍수해대책법에서 명문으로 규정할 것이 요망되며,¹²⁾ 지진연구를 위시한 각종 재난의 분석·연구를 위한 방재연구소의 설립근거를 풍수해대책법에서 규정하여야 할 것으로 본다.

10) 78년 후성지진 발생시 (규모 5.0) 중앙재해대책본부 (당시 건설부)의 상황관리를 계기로 지진업무를 자연재해로 인정하여 대처하고 있는 상태임.

11) 일본에서는 국제기준 진도 8이상에 적용될 수 있는 내진설계를 의무화하고 있으나, 일본기준을 국내에 적용하는 경우에는 현행보다 건축비 20% 정도의 상승이 수반될 것으로 보고 있다.

12) 사망 및 행방불명자 5,504명, 부상자 41,648명의 인적대참사와 막대한 물적피해를 야기한 1995년 1월 일본관서지역의 대지진과 관련하여 일본에서는 6월 30일 현재까지 17개의 지진관련특별입법이 제정 또는 개정되었다. 일본에서의 지진관련특별입법에 관한 주요내용과 전문은 박영도, 전개보고서, pp. 30-85 참조.

3. 인위적재난 관리체제의 문제점

1) 중앙사고대책본부 설치요건의 애매성

재난의 수습을 위하여 설치할 수 있는 사고대책본부를 동법 제4장에서는 지역사고대책본부와 중앙사고대책본부로 분류하고 있다. 동법 제14조 1항 단서에 의하면 중앙사고대책본부가 설치된 경우에는 지역사고대책본부를 설치하도록 규정하고 있으므로 사고대책본부의 설치가 문제될 것이 없다. 그러나 중앙사고대책본부의 설립요건이 구체화를 결하고 있기 때문에 중앙사고대책본부의 설립자체가 애매한 경우가 발생할 수 있다.

동법 제16조에 의하면 중앙사고대책본부는 정부조직법 및 관계법령에 의하여 당해 재난을 수습할 책임이 있는 중앙행정기관(청 및 국을 제외한다)의 장 소속하에 설치할 수 있도록 하고 있으나 설치요건으로는 대통령령이 정하는 대규모 재난이 발생한 때로 정하고 있다. 동법의 위임에 의한 재난관리법 시행령 제19조에 의한 대규모재난의 범위를 ① 인명과 재산의 피해정도가 매우 크고, 그 영향이 광범위하여 정부차원의 종합적인 대처가 필요한 재난 ② 제1조의 재난에 준하는 것으로서 중앙위원회의 위원장이 그 수습을 위하여 중앙사고대책본부의 설치가 필요하다고 인정하는 재난으로 정하고 있다.

①항이 정하고 있는 대규모 재난의 범위는 피해정도와 영향을 기준으로 제시하고 있으나 '매우크고' '광범위하여' 등으로 규정하고 있기 때문에 객관성과 구체성을 가진 것이라 보기 어렵다. ②항의 경우 중앙사고대책본부의 설치요건으로 정하고 있으므로 상당히 재량적이고 주관적일 수 있으며, 이 역시 객관성과 구체성을 결하고 있는 것이라 보여진다. 중앙사고대책본부장의 권한이 재난관리를 위한 포괄적인 것이고 국민의 기본권에도 심각한 영향을 미칠 수 있으므로 중앙사고대책본부의 설치요건 자체를 더욱 명백히 규정할 필요가 있다고 본다.

2) 중앙사고대책본부와 중앙긴급구조구난본부간의 체계성 결여

현행 재난관리법에 의하면 재난이 발생하거나 발생할 우려가 현저한 때

재난의 예방 또는 수습에 필요한 조치를 효과적으로 수행할 수 있도록 하게 하기 위하여 사고대책본부를 설치하도록 하고 있으며, 재난으로 부터의 보호영역은 국민의 생명과 재산으로 정하고 있다(동법 제2조 1호). 중앙사고대책본부장은 당해 재난의 수습에 관한 업무를 총괄할 수 있으며, 업무의 수습에는 재난이 발생한 때에 행하는 인명구조 등 응급대책의 시행, 피해시설의 복구, 인적·물적피해에 대한 보상협의와 관련하여 행하는 모든 활동과 재난으로 인한 피해를 경감하기 위한 모든 대책의 수립·시행이 포함된다(동법 제2조 3호).

국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 비상설기구인 중앙사고대책본부와는 달리 동법 제5장에서는 국민의 생명과 신체를 보호하기 위하여 인명구조·응급처치 기타 필요한 모든 긴급한 조치를 취할 수 있는 중앙긴급구조구난본부를 상설기구로 설치하고 있다. 중앙긴급구조본부에서는 긴급구조활동의 현장지휘·긴급구조구난능력보강을 위한 사업계획 수립과 시행·교육훈련 등을 행하게 된다.

지휘체제와 전문기술인력의 면에서 현실적으로는 상당부분이 중복되어지리라 보이지만, 이론적·제도적인 측면에서 보면 중앙사고대책본부와 중앙긴급구조본부는 상이한 제도이며 독자적인 활동영역을 부여받고 있다고 하겠다. 그러나, 재난의 수습과 구조에 있어 무엇보다 중요한 영역에 속하며 신속적·조직적·체계적·과학적인 조치가 요구되는 인명구조활동영역은 양기관에게 중복적으로 부여되어 있다. 물론 양 기관의 긴밀한 협조하에 최선의 인명구조활동이 이루어지리라 기대되기는 하나, 재난발생의 경우에 인명구조영역에 대한 양 기관의 체계성이 법적으로 확립되어 있지 아니한 관계로 지휘체제에서 혼선이 발생할 가능성도 전혀 배제할 수는 없을 것이라 보여진다.

그러나 이 문제는 지역차원에서는 사고대책본부장과 구조구난본부장이 당해 지방자치단체장으로 규정되어 있으므로 실제로 발생할 가능성이 다소 희박하다고 보여지기는 하나, 중앙차원에서는 양 기관의 본부장이 상이할 수 있으며 중앙구조본부의 통제관이 내무부소속 소방공무원 중에서 본부장

인 내무부장관이 임명하도록 규정하고 있기 때문에 보다 세밀한 검토와 분석이 바람직하리라 평가된다.

3) 국고보조금지원기준의 문제

동법 제5조에서는 국가 및 지방자치단체는 재난의 예방과 재난 발생시의 신속한 수습·복구를 위하여 필요한 재정상의 조치를 강구하여야 하며(동법 제15조 제1항). 국가는 지방자치단체에 대하여 지방자치단체의 재난의 수습 및 복구업무에 소요되는 경비의 전부 또는 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 국고에서 보조할 수 있다(제2항) 이를 근거로 하여 동법 시행령 제4조에서 국고보조에 관하여 정하고 있으며, 국가가 지방자치단체에 보조할 수 있는 경비의 범위는 ① 긴급구조구난활동에 소요되는 경비 ② 부상자의 치료비 ③ 재난수습기간 중의 이재민 구조비용 ④ 피해시설의 복구업무에 소요되는 경비로 정하고 있다. 이러한 경비에 대한 국고보조기준에 관하여 필요한 사항은 중앙위원회의 심의를 거쳐 중앙위원회의 위원장이 정한다라고 함으로써 포괄적인 위임 입법을 행하고 있다.

재난수습에 필요한 재정적 조치가 국고에 미치는 영향이 심각할 수 있으므로 구체성을 지닌 기준의 제시가 요망되며, 이러한 기준에 의한 재정적 조치가 수반될 때 일관성있는 국고보조지원체제가 확립될 수 있으리라 판단된다.

4) 기타 관련 문제로서의 정책적 제언

(1) 원인 행위자와 관련책임자에 대한 처벌규정의 강화

동법 제8장에서는 벌칙에 관한 규정을 두고 있으나 인위적 재난에 대한 원인 행위자와 관련책임자에 대하여는 아무런 언급이 없다. 물론 원인행위자와 관련책임자들에 대해서는 형법 등에 의한 형사처벌이 행해 질 수 있을 것이며, 경우에 따라서는 관계행정법상의 의무위반을 이유로 하여 행정벌도 병과될 것이다. 그러나, 현실적으로 볼 때는 성수대교 참사로 구속되었던 관계자들이 몇달 후 전원 석방되었으며, 대구와 마포의 가스참사나

구조열차 참사·위도여객선 참사에서 무거운 책임을 지고 처벌을 받은 사람은 없었다. 이것은 국민의 법감정에 혼선을 가져오게 하기에 충분한 것으로 보여지며, 대형참사와 관련해서 책임자와 원인행위자를 처벌할 수 있는 법률적 근거가 부족하였다면 동 재난관리법의 벌칙규정을 통하여 이들을 엄중하게 처벌할 수 있는 법적조치가 마련되어야¹³⁾ 할 것이다.

(2) 재해관련 보험제도의 개발·육성

대형사고가 발생한 경우 그 피해의 정도와 규모는 이루 형언할 수 없을 정도로 참혹하며, 피해로 부터 원상회복이 불가능하거나 회복이 가능하다고 하더라도 많은 시간과 비용·지원을 필요로 하게 되는 것이 대부분이라 하겠다. 따라서 재해의 관리를 위하여서는 사후지원·복구조치보다도 재해의 위험으로 부터 물질적·심리적으로 해방될 수 있는 항구적인 제도적 장치로서 재해관련 각종보험제도를 개발·육성하는 방안을 적극 검토¹⁴⁾하여야 하는 것이 보다 바람직하리라 생각한다. 이를 위해서는 재해 관련통계의 정비와 개선, 보험전문인력양성, 관리체계의 완비등을 면밀하게 검토·분석하여야 할 것이다.¹⁵⁾

(3) 재해영향평가제의 도입여부

재난관리를 위해서는 발생한 재난에 대한 수습과 복구 자체가 1차적으로 중요하겠지만, 이에 앞서 사전에 각종개발사업 등을 수립하는데 있어서 그것이 재해에 미치는 영향을 평가하여 그 발생가능성 및 피해의 정도를 최소화할 수 있도록 하는 방안의 강구 또한 소홀히 하여서는 아니될 것이다. 즉 개발행위를 원하는 사업주체가 사업계획을 수립하면서 계획사업의 시행에 따라 재해에 미치는 영향을 사전에 예측·평가하고 그 결과에 따라 재해를 최소화하도록 사업계획을 수정·변경하거나 최선의 대안을 선택하게 하는 계획과정의 일환으로서 재해영향평가제도를 도입하는 방안을 적극 검토¹⁶⁾하여야 할 것으로 본다.

13) 남평우, 제176회 임시국회 대무위원회 질문자료(언론보도용), 질의 3, 1995.7.13.

14) 박영도, 전개보고서, p.102.

15) 한국지방행정연구원, 재해보험제도 시행방안, 연구보고 94-15, 1995. 2. 참조

16) 박영도, 전개보고서, p.102.

VI. 결론

자연재해와 인위적재난은 국민의 생명·신체 및 재산에 직접적이며 치명적인 침해를 가져오는 것으로, 침해의 정도가 회복불가능한 수준에 이르는 경우도 발생하게 된다. 이러한 재난 앞에서 헌법상 보장된 기본권으로서 환경권·보건권·재산권·행복추구권 등은 무기력해질 수 밖에 없을 것이며, 따라서 능률적이고 체계적인 재난관리체제와 구조구난체제는 결국 재난수습과 인명구조 뿐만아니라 기본권의 보장에 있어서도 상당한 기여를 하리라 예상되어진다.

그러나 현행법제에 의하는 경우 재해 및 재난관리체제는 이원화되어 있음으로 해서 재해를 사회적 현상의 일종으로 파악하여 효율적으로 대응하기에는 문제가 있다고 하겠다. 풍수해대책법에 의해 관리되는 재해의 종류가 제한적이기 때문에 지진을 포함한 전반적 자연재해에 대응하기 위한 자연재해대책법을 제정할 움직임을 보이고 있긴하나, 차제에 재난관리체제를 일원화하는 법제개편작업이 바람직 할 것이라 보여진다.

재난관리법은 종전 '재해의 예방·수습에 관한 국무총리 훈령 제280호'의 규범 성격상 많은 어려움을 가지고 있었던 재난관리체제에 있어서 행정공조체제와 현장지휘체제를 확립하고자 하여, 안전대책위원회·사고대책본부·긴급구조구난본부를 중앙과 각급 지방자치단체에 상설 또는 비상설기구로 제도화하고 있다. 또한 대규모재난이 발생하여 수습과 복구에 특별한 조치가 필요하다고 인정하는 경우에는 특별재해지역으로 선포함으로써 당해지역에 대한 특별지원을 할 수 있도록 하였다. 응급적인 예방이나 수습조치를 위하여 기초단위의 지방자치단체장에게 응급조치에 필요한 출동명령권·대피명령권·경계구역설정권·응원요청권·응급조치종사명령권 등을 부여하고 있다. 나아가 국가와 지방자치단체장 등 각급 재난관리 책임기관에게 재정상의무·지원협조의무·출동협조의무·응원의무 등을 규정하고 있으며, 국민에게도 응급부담에 의한 종사명령 등을 규정하고 있다.

그러나 재난관리법 자체가 전술한 바와 같이 적용대상과 보호영역·보고

장치·중앙사고대책본부의 설치요건·중앙사고대책본부와 중앙긴급구조구난본부간의 체계성·국고보조금지원·벌칙 등에 있어서 문제점을 가지고 있으며, 재난의 원인과 유형·피해의 종류와 정도·규모등이 매우 다양하기 때문에 미처 예측하지 못하였던 문제점들이 시행과정에서 많이 노출되리라 보여진다.

생각하건대 재난이 발생한 경우 사후 능률적인 수습을 위하여 재난관리 체제를 확립하는 것이 무엇보다 중요하지만, 피해의 정도가 치명적인 것에 까지 이르를 수 있는 재난의 영역이야말로 예방적 차원에서 행할 수 있는 보다 치밀한 국가 및 지방자치단체의 활동이 요구되며, 재난으로부터 피해에 대한 체계적이고 일관성있는 보상이 필요할 것이다.

재난의 예방·관리·보상등에서 산적해 있는 문제에 대한 해결방안이 국가적 차원에서 계속적으로 연구되고, 관계 법령이 제정·정비·보완되어져야 할 것으로 본다.