

통합재난관리체계 확립을 위한  
중앙-지방간 업무 재설계

KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

## Summary

미국의 9/11 사태 및 대형 재난 이후 주요 선진국들이 통합재난관리(All Hazards Approach) 방식을 지향하고 있고, 신속하고 효과적인 재난안전관리체계가 주요한 패러다임이 되고 있다.

이에, 우리나라도 통합재난관리체계의 핵심이 되는 중앙과 지방의 총괄업무 수행체계를 법제화하고 국가안전관리기본(집행)계획을 실천계획으로 전환해야 한다는 점을 강조하고 있다.

- 
- I. 통합적 재난관리체계의 필요성 \_ p2
  - II. 주요 선진국의 통합재난관리체계 \_ p4
  - III. 통합적 재난관리체계 확립을 위한 문제점 검토 \_ p12
  - IV. 통합재난관리체계를 위한 중앙-지방 정부간 업무 재설계 방향 \_ p18

### KRILA Focus 제48호(2012. 06)

#### 내용문의 [방재안전연구센터]

안영훈 02-3488-7314 / ahn@krila.re.kr  
박해육 02-3488-7337 / hypark@krila.re.kr  
류영아 02-3488-7320 / vitamin@krila.re.kr  
하동현 02-3488-7335 / eastwiser@krila.re.kr  
[지방경쟁력지원센터]  
하현상 02-3488-7367 / hsha@krila.re.kr

#### 배포문의 발간 담당자(3488-7372)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

[www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr)

KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

# 통합재난관리체계 확립을 위한 중앙-지방간 업무 재설계

방재안전연구센터

# 통합재난관리체계 확립을 위한 중앙-지방간 업무 재설계

## I. 통합적 재난관리체계의 필요성

- 국민의 안전을 위협하는 재난·재해·테러 등과 같은 긴급상황이 발생할 경우 신속하고 효과적인 재난안전관리체계가 구축·운영되기 위해서는 신속한 대응이 필요함
  - 각 재난관리 및 대응에 관련된 중앙부처뿐만 아니라 지방자치단체, 시민단체, 개인 등 모두가 상호 명확한 역할분담 하에 신속하게 대응하고 복구를 위한 통합업무 수행체계가 이행되어야 함
- 현재 우리나라에서 재난관리 책임기관인 주무부처(행정안전부)-지방자치단체-공공기관 상호간의 역할, 조직, 기능 등에 관해서 명확한 역할 분담이 체계화되었는지, 그에 대한 책임성은 제대로 이행되고 있는지 점검하고자 함
  - 지역재난 대응체계와 재난현장에서의 지휘체계 등에 대한 면밀한 재검토와 업무의 재설계가 요구되고 있음

### 1. 우리나라 재난재해 사례

#### 가. 최근 재난재해 사례

- 최근 동해안에 100년 만에 내린 폭설로 시내·외 버스 운행이 마비되고 주택 지붕이 무너지는 등 피해가 속출하고 있음

우리나라 최근 재난발생 사례

종류	발생시기 및 명칭(2010 ~ 2012년)	피해 지역
풍수해	2011.08.06-2011.08.10 태풍 '우이파'	부산, 인천, 광주, 대전, 경기, 충북, 충남, 전북 등
	2011.06.25-2011.06.27 태풍 '메아리'	서울, 부산, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원 등
	2010.09.05-2010.09.07 태풍 '말로'	서울, 경기, 전남, 경북, 경남, 제주
	2010.09.01-2010.09.03 태풍 '곤파스'	서울, 인천, 광주, 대전, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주
	2010.08.09-2010.08.12 태풍 '덴무'	서울, 부산, 인천, 경기, 강원, 충남, 전남, 경북, 경남, 제주
폭설	2011.02.11-2011.02.14 대설	울산, 강원, 경북, 경남
구제역	2010.11~2011.04 구제역	서울, 전라남도, 전라북도 및 제주특별자치도를 제외한 전국 확산

- 우리나라 북쪽에 영하 30도 안팎의 찬 대륙성 고기압이 있던 데다 일본 열도를 따라 저기압이 지나고 북고남저형의 기압이 배치된 상태에서 수증기를 포함한 눈구름이 강한 동풍을 타고 동해안에 유입됐기 때문임

## 나. 구제역 피해

- 정부가 구제역 청정국 지위를 유지하려 구제역이 발생하고도 1개월 가량 백신 접종을 미뤄 구제역이 더욱 빠르게 확산되었다는 비판을 받음
  - 한우, 돼지 등 살처분된 가축의 수가 총 346만 마리를 돌파함
  - 생매장된 가축의 피로 지하수 오염을 유발
  - 밀집사육과 정부의 방역활동에 구멍이 뚫렸다는 비판
- 구제역 확산을 막기 위한 인력이 부족해 공무원이 과로사하거나 안전사고로 숨지는 일도 벌어짐
  - 매몰지역의 관리가 허술해 바이러스 확산을 방치한다는 지적도 제기됨

## 2. 통합재난관리체계 구축 노력

- 「재난 및 안전관리기본법」을 마련하여 새로운 전기를 마련함
  - 2002년 태풍 ‘루사’, 2003년 ‘대구지하철사고’, 태풍 ‘매미’ 및 미국의 9/11 테러사건 등으로 인하여 2004년 이후부터 종합적 위기관리 대책 수립과 관리시스템의 구축 및 운영 체계화를 추진함
  - 2004년 제정된 현행 「재난 및 안전관리기본법」(이하 「기본법」)은 당시까지만 해도 위기관리에 관한 포괄적이고 종합적인 기본법이 없다는 문제의식에서, 위기관리에 관한 기본법으로서 제정된 것임
  - 「기본법」은 재해 및 재난 등으로 다원화되어 있는 관련 법령을 통합하고, 각 부처에 분산되어 있는 재난관리 업무에 대한 총괄 및 조정 기능을 보강하는 데 주 목적이 있었음
  - 재난의 개념에 ‘인위적 재난’과 ‘자연재해’를 통합하였고, ‘국가기반체계 마비’ 등 새로운 형태의 재난을 포함하면서 재난의 범위가 확대되었을 뿐만 아니라 일원화된 재난을 대상으로 하게 되었음

- 소방방재청을 신설하였음
  - 2004년 당시 민방위재난통제본부가 확대 개편되어 재난관리 전담기구인 소방방재청이 신설됨
  - 이전의 민방위재난통제본부에서의 재난관리체계가 사후복구 중심이었다면, 소방방재청은 예방안전국을 중심으로 사전예방 기능을 강화한 것에 초점을 둠
  
- 행정자치부에서 행정안전부로 출범함
  - 재난발생에 따른 예방 및 피해저감, 응급조치를 위해서 우리나라 재난관리 조직은 주로 분산적 방식의 업무를 분담하여 이행하는 체계였음
  - 과거보다 더 효율적인 재난안전관리체계를 구축·운영해야 할 필요성이 제기되어, 정부도 '통합적 재난관리체계'를 국정과제의 하나로 정하고 정책적 개선방안을 요구하게 되었음
  - 2008년 이명박 정부 출범시 민방위 분야 및 국가비상관리, 재난관리 등을 포괄한 행정안전부가 재난·사고 및 민방위, 일상생활의 안전사고 등에 관한 총체적 업무를 수행하게 되었음
  - 재난·사고의 발생에 따른 긴급한 안전조치들이 신속히 이루어질 수 있도록 통합적 재난대응체계를 활성화하기 위한 관련법과 제도 개선 연구가 그 어느 때보다도 필요하게 되었음

## II. 주요 선진국의 통합재난관리체계

### 1. 미국·일본의 재난재해 대응 사례

#### 가. 미국

##### ■ 미국의 '카트리나' 태풍 피해

- 미국은 2001년 9월 11일 뉴욕시의 세계무역센터가 테러 공격을 받은 이후, 2005년 '카트리나(Hurricane Katrina) 태풍으로 극심한 피해를 입게 되었음

- 피해 발생 지역은 플로리다, 루이지애나, 미시시피, 앨라배마, 조지아 등 5개 주에 걸쳤으며 뉴올리언스 시는 도시의 약 80%가 침수되었음
- 인명피해는 7개 주에서 사망 1,299명, 이재민 약 250만 세대, 재산피해 천억 달러 이상이 초래됨

### ■ 미국의 태풍 '카트리나' 대응시 문제점

- 미국 연방재난관리청(FEMA)은 긴급구호를 총괄하여 수행하는 기관이었으나, 2001년 9/11 테러사태 이후 국가의 위기관리 대응체계 변화로 인하여 본연의 임무였던 위기관리시스템 총괄에 총력을 기울이지 못하는 조직적·구조적 결함을 내포함
  - FEMA 구조팀(주·지방정부 소속 소방관)이 재난현장에서 멀리 소재해 있었으며, FEMA의 존재 이유가 되는 위기관리보다는 자체 인력을 동원한 구조활동에 더 노력을 투자하였음
- 태풍 '카트리나'는 주정부와 지방정부 차원에서의 대응에도 상당한 문제를 야기시켰음
  - 루이지애나 주지사(Kathleen Babineaux Blanco)는 즉각적인 비상사태 선포를 거부하였고, 연방정부에 대한 지원요청을 미루었으며, 연방정부의 보안군 투입을 거절하였음
  - 뉴올리언스 시는 준비단계에서 이미 시 홍수방제계획과 지역개발 간 충돌이 있었음. 즉, 올리언스 제방지구(Levee district)는 홍수방지가 주목적이었음에도 불구하고 최초의 설치 목적 및 설계와 달리 개발하여 홍수피해의 원인을 제공하였음
  - 주지사, 뉴올리언스 시장 등의 결단력 부족과 연방정부의 직접 개입으로 인한 책임 전가, 지방의회는 공원, 산책로, 공항, 카지노 등 지역개발 사업에 더 비중을 두고 운영한 결과, 사회질서의 붕괴, 아노미 상태를 야기시켰음

### ■ 미국의 '카트리나' 이후 2011년 태풍 '아이린'에 대한 대비 및 대응

- 2011년 9월 27일 태풍 아이린(Hurricane Irene)이 미국의 북부 캐롤라이나 해안을 강타하였음
  - 남캐롤라이나 주는 이미 8~9월의 태풍대비 재난관리체계를 가동하였고, 북캐롤라이나 주에서도 이미 8월 23일 강제피난명령을 선포하고 시행하여 인부 800명, 벌목 전문가 250명 등을 대기시켜 신속한 재난복구 준비를 마쳤음

- 뉴저지 주는 8월 25일, 뉴욕 주는 8월 26일 비상사태 선포, 뉴욕시 등의 지지대 주민들에 대한 대피시행, 오바마 대통령도 8월 27일 비상사태를 선포하여 연방정부 차원에서 이를 재확인함
- 뉴욕 주지사과 뉴욕 시장은 뉴욕 대도시의 대중교통 시스템을 모두 중단시키고 2,000명의 국가방위군을 배치시켰으며 뉴욕 시장은 대규모 임시 피난처 설치를 준비했고 뉴욕시 중심의 대다수 큰병원들은 대부분의 환자들을 대피시켰음

- FEMA와 국토안보부는 연방재난기금을 풀어 재난복구 지원체계 준비를 마쳤음
  - 태풍 아이린은 17개 주의 나무와 전기공급 시스템을 파괴하고 740만 가정과 기업에 정전사태를 야기하였으며 뉴욕주 그린카운티의 경우 500년만에 강 범람 사태를 야기시킬 정도로 강력하였음

#### ■ 미국의 재난대응 경험으로부터 교훈

- 카트리나 같은 대규모 재난의 경우 예측이 거의 불가능하거나 불규칙하기 때문에 예측하지 못한 시점에서 단기간 집중적인 피해를 발생시키고, 폭풍해일, 폭우, 산사태, 지반침하, 홍수 등 대규모의 복합적인 자연재해가 동반되는 재난임
  - 중앙부처, 지방자치단체, 공공기관, 민간기관, 시민단체, 개인 등이 독립된 권한과 국지적 자율성만 가지고 지역적으로 대처하기 어려움
  - 재난대응체계와 목표 수행가치 등의 일원화, 공통적 공유체계와 통합적 재난대비 체계가 유지되지 못하고 지역개발 등 다른 목표 간 갈등으로 본래적 목표가치의 상실 초래로 피해가 컸음
  - 상호 협력적이면서도 통합적인 새로운 접근방식의 재난관리체계에 기초한 신속한 대응이 절대적으로 필요함

### 나. 일본

#### ■ 2011년 '후쿠시마' 원자력 사고

- 2011년 3월 11일 14시 46분경, 산리쿠오키(三陸沖)에서 매그니튜드 9.0의 대지진이 발생, 이와테현(岩手縣) 미야코시(宮古市)에서 최대 8.5미터가 넘는 쓰나미가 관측된 후,



동북지방 태평양 연안의 광범위한 지방에 영향을 주면서 막대한 인적, 물적 피해가 발생함

- 4월 7일 미야기현 근해(宮城縣沖)를 진원으로 하는 매그니튜드 7.1, 4월 11일 후쿠시마현(福島縣浜通り)을 진원으로 하는 매그니튜드 7.0의 지진이 연이어 발생
- 지진과 쓰나미에 의해 후쿠시마현 소재의 동경전력 원자력발전소에서 원자로 냉각 시스템의 고장에 의한 긴급사태가 발행하였기에 대책 조치가 취해졌음

- 일본 정부는 지진발생 후, 즉각 총리를 장으로 하는 긴급피해대책본부를 설치하여 모든 정부기관을 동원하고 지방자치단체와 협력하여 피해자의 수색 및 원조, 피해자의 지원과 복구 등에 전력을 기울였음
  - 3월 17일에는 피해자 생활지원을 위한 ‘피해자생활지원 특별대책본부’를 설치했고, 4월 11일에는 동일본 대지진 부흥구상회의 개최를 각의 결정하는 등 국민생활 및 경제활동의 조기 회복에 노력하였음
- 2012년 2월 피해상황을 나열해 보면, 피난자 71,124명, 사망자 15,848명, 행방불명자 3,305명, 부상자 6,013명, 피해액 16~25조엔으로 예상되고 있음

#### ■ 일본 정부의 사후 사고수습 노력

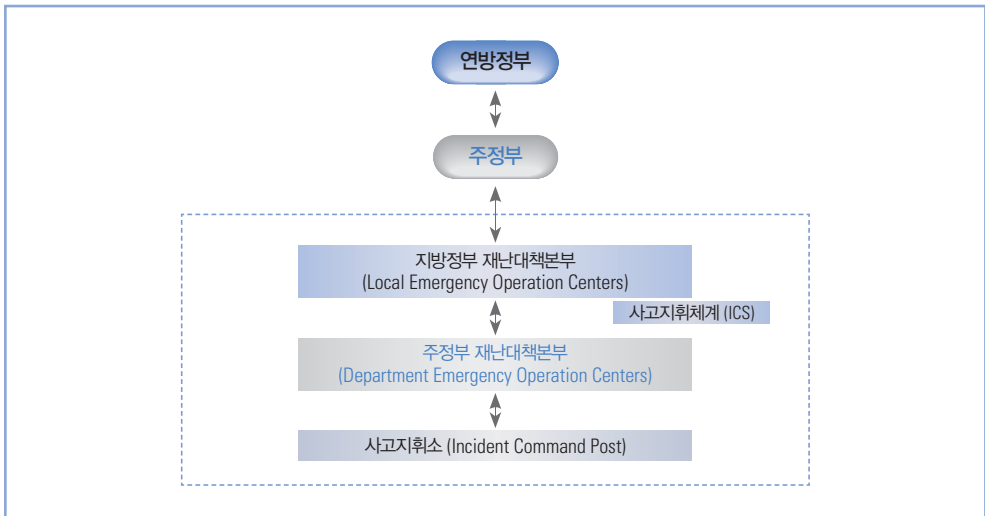
- 원자력 주무부서인 경제산업성은 2011년 4월 17일 후쿠시마 원전 사고 수습을 위한 향후 방향을 발표하였고 5월 17일 후쿠시마원전 사고수습 로드맵을 제시하면서 수습 진척사항을 정기적으로 발표하고 있음
  - 2011년 12월 26일 후쿠시마원전사고 수습을 위한 로드맵 제2단계가 완료되었음
  - 원자로는 “냉각정지상태”에 이르렀고 방사성 물질의 방출이 통제되어 방사선량이 대폭 억제되었음
  - 향후 설치될 정부·동경전력 중장기 대책회의(政府·東京電力中長期對策會議)에서 중장기 로드맵을 결정하여 원자로 폐기를 위한 현장작업과 연구개발을 실시할 계획임
- 원자로 폐기를 위한 로드맵이 가동되었음
  - 2012년 12월 21일 정부·동경전력 중장기 대책회의에서 ‘동경전력 후쿠시마 제1

원자력발전소 1~4호기 폐기설치 등을 위한 중장기 로드맵' 및 그 실시체계를 결정하였고, 2012년 모든 원자력발전소 가동을 중단하였음

## 2. 미국의 재난관리체계 분석

- 미국의 재난관리체계의 근거 법령은 다음과 같음
  - 미국의 재난관리에 관한 법체계는 주로 「Stafford 재난지원 및 긴급구호법(Robert T. Stafford disaster Assistance and Emergency Relief Act)」, 「재난피해 감소법」(2000), 「국토안보법」(2002) 등 5개 법률 중심으로 재난관리 분야에 적용함
  - 국가사고(재난 및 위기)관리체계(NIMS)에 관해서는 국토안보 대통령 훈령 제5호(HSPD-5)에 의거하고 있음

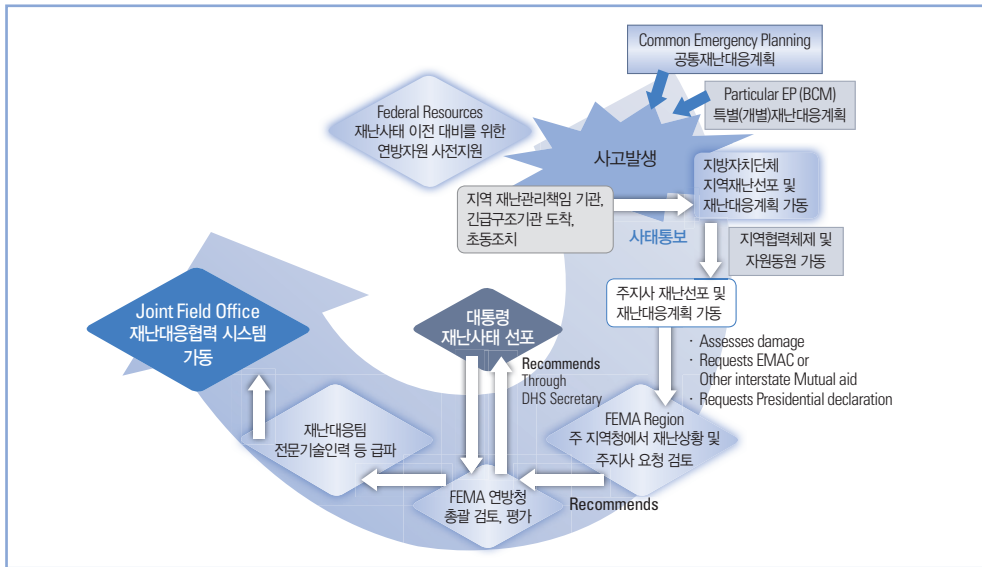
미국의 국가재난대응체계



- 미국은 통합적 재난관리체계에 기반을 두고 있음
  - 미국은 국가재난대응계획(NRP)과 국가사고관리체계(NIMS)를 가동하고 있으며, 국가 자원의 통합체계화와 함께 중앙·지방정부/NGO/민간(기업)부문 상호간 협력기반(네트워크화+자원과 물자 통합적 협력)에 의한 국가안보도 동시에 체계화하여 운영함
- 미국은 통합적 재난관리조직체계(All Hazards Approach)를 지향함

- 미국의 재난관리 총괄부서로서 연방재난관리청(FEMA)은 국가재난대응체계(National Response Framework) 프로그램을 운영하고, 2002년 창설된 국토안보부는 테러의 예방, 대응기술 개발 및 향상을 위한 R&D 프로그램에 중점을 둠
- 자치단체인 시정부 등이 주 재난안전책임기관이고, 주정부는 이를 지원하는 체제로 운영됨
- 국가재난대응체계(NRF)는 재난대응 활동을 중심으로 수립되어 있어서, 국가재난대응계획(NRP)에서 각 기관의 역할을 규정하고 있음
- 미국의 각 주정부, 지방정부는 재난관리 책임기관으로서 긴급사태 처리계획(Emergency Operations Plan, EOP)을 수립하여 집행(긴급지원기능, Emergency Support Function 포함)하게 됨

미국의 재난대응(지방정부-주정부-연방정부) 지휘체계



- 연방정부 수준에서는 대비지침(NPG)의 4가지 요소인 국가재난준비 비전(NPV) 국가기회시나리오(NPS) 일반업무목록(UTL) 목표역량목록(TCL)이 가동되고 있음
- 국가기반체계보호계획(NIPP)과 공공분야와 민간분야 모두에서 국가(핵심)기반체계(Critical Infrastructure) 및 주요자원(Key Resources)을 보호할 수 있는 18개 특정부문계획(SSP)으로 대응하고 있음

- 미국의 재난대응체계인 NIMS(국가사고관리체계)는 전 국가적으로 적용됨
  - 국가안보를 위협하는 테러를 포함한 자연재난, 인적재난 등 모든 사고에 대해 원인, 크기, 복잡성 등에 무관하게 연방-주정부-지방정부-민간분야-비정부조직 등이 대비, 대응, 복구를 효율적으로 협업하도록 표준화된 체계로 운영되고 있음
  - 일관되고 유연성을 가진 미국의 재난대응체계를 활용하게 되면, 사고관리와 대응·복구 활동에 있어서 통일된 접근과 표준화된 명령·관리구조 등으로 무장하게 되어 재난 및 사고 대비에 효율성이 높아질 것임

### 3. 일본·독일·프랑스의 재난관리체계 비교 분석

#### 가. 우리나라

- 우리나라의 재난관리 조직체계와 법체계를 보면, 행정안전부의 조직 통합에도 불구하고 재난관리, 안전관리, 비상대비, 민방위 등을 별도로 구분하고 있어서 그에 따른 소관 법률도 그대로 유지되고 있음
  - 「재난 및 안전관리기본법」, 「비상대비 자원관리법」, 「민방위 기본법」, 「통합방위법」 등이 그 예임

#### 나. 일본

- 일본은 지진, 화재, 인위적 사고 등에 대비한 「재해대책기본법」을 근간으로 하고 있고, 재난관리 총괄부처는 내각부, 중앙방재회의, 재해대책본부, 비상재해대책본부, 총무성 소방청 국민보호운용실(재난총괄을 담당하는 재난안전실)임
  - 일본은 세계적으로 무력공격이나 대규모 테러 등에 대처하는 「무력공격사태대처법」과 이러한 국가적 재난에 대비하여 지방자치단체 및 국가가 통합적으로 대처하도록 한 「국민보호법」(2004) 등을 제정 운영하고 있음

#### 다. 독일

- 독일은 기본 법체계로 연방법인 「국민보호법」에 국가비상계획의 수립 및 이행에 관한 방법 및 절차, 주정부 「재난보호법」에도 기초자치단체의 비상대비 및 대응 의무를 명시하고 있어 재난관리 책임기관의 의무를 명확히 하였음

- 독일의 재난관리 총괄부처는 연방 내무부 제2행정차관 아래 총 4개 실·국, 이중에 위기관리국은 6개과로 운영됨
- 실무적으로 BBK(연방국민보호재난지원청)과 THW(연방기술지원처인 상비대응군)를 설치하여 계선조직으로 운영하면서 전국을 지원하고 있음

## 라. 프랑스

- 프랑스는 「시민안전 현대화법」(Modernization of civil security Act)을 제정하여 시민 개인의 책임성, 민간부문 시설 및 건물주의 책임성, 기초정부의 책임성, 국가의 책임성 등 순차적으로 의무규정을 명시하여 재난대응 체계를 인지도시키고 있음
- 국가위기 재난안전관리에 관한 의무조항, 시민보호를 위한 의무조항, 재난구조체계에 관한 규정, 시민보호를 위한 기초단위에서의 예비군 등 동원체제 규정, 시민보호 관련단체에 관한 규정, 평가와 감독 등을 규정하고 있음
- 프랑스의 재난관리 총괄부서는 내무부이고 산하에 4개 총국으로 구성되었으며, 경찰기관 및 소방구조국의 총괄 지휘권도 동시에 보유하고 있고, 내무부 산하 소방간부학교, 감사실 등을 계선조직으로 관리·운영함

## 4. 비교 시사점

### 가. 주요 선진국 재난관리체계의 공통점

- 재난관리 책임기관은 정부 또는 책임의 수준별로 ‘분권체제’로 이행되고 있으며 분권적 대응 수준에 맞도록 관련 법령들이 정비되었고 지역별 훈련으로 점검과 이행할 수 있도록 일상적으로 체계화되어 있음
- 지방자치단체장이 재난안전관리 역할을 주도적으로 할 수 있도록 책임과 권한의 이양을 명확하게 하고, 통합된 체계로 흡수 이행하도록 체계화하였음
- 주요국의 재난대응과 관련한 담당자들은 각각 ‘재난관리책임기관 + 기반시설책임기관 + 민간기업’으로 구분되지만, 재난시 ‘매뉴얼’을 이행하도록 하고 있음

## 나. 선진형 통합 재난관리체계 구축을 위한 기본 원칙들

- 국가 전체로는 정부 통합기관이 기획 및 전략을 수립한 후, 각 부처가 분야별 집행계획 및 지원체계를 마련하고, 지방자치단체·소방서는 비상대비 업무에 따른 집행 및 대응 체계를 구축하는 방향으로 세부적 체계화가 요구됨
  - 업무적으로 재난대응계획을 이행함에 있어서 정책집행 수단이 구체화되도록 하고 대응 매뉴얼 등에 의한 통합체계를 마련해야 할 것임
  - 재난 전조(예보)단계, 발생단계, 초기대응 및 극복단계 등 단계별로 재난대비 비상 업무 매뉴얼을 다르게 준비하지 않고 단일·통합화 방향으로 개선이 필요함
  - 시민들의 일상적인 재난대응 체계화를 위해서는 현재 시행하는 훈련도 단일화하는 것이 필요함
  
- 행정안전부를 중심으로 분산된 유사 중복 법령의 조정이 필요한데, 이는 「기본법」에 시설물, 산업재해 등 재난관리의 근거를 명문화하여 구체적 사항은 개별적으로 위임(행정안전부 개선 방안)하는 것도 고려해 볼만함
  - 「기본법」 상에 모두 담지 못하는 재난대응 내용은 ‘재난대비 가이드(매뉴얼)’를 작성하여 활용하는 것이 필요함
  - 법제도 개선에서 중요한 점은 법상 관련된 ‘의무규정’을 명시해 줌으로써 세부적으로 신속한 재난대응이 가능하도록 지원해야 할 것임
  - 행정안전부는 매뉴얼이 직접 현장대응 조치가 가능한 현장조치 매뉴얼이 되도록 법률 수준으로 격상시켜 체계화하고 시행령 규정으로 세부사항을 정리할 필요가 있음

## III. 통합적 재난관리체계 확립을 위한 문제점 검토

### 1. 재난 관련 법령체계의 현황 및 문제점

#### 가. 통합적 재난관리 법령체계를 위한 보완 필요

- 2008년 이후 이명박 정부에서는 사전예방 기능 이외에 통합적 긴급대응 기능을 강화

하여 보다 포괄적 의미의 ‘재난’ 관리를 위한 법령체계 구축을 지향하게 됨

- 「기본법」 제8조에서 다른 법률의 제·개정은 이 법의 목적과 이념에 부합되도록 해야 한다고 명시함으로써 통합적 기본법으로 작용함

- 「기본법」은 중앙 및 지역안전관리위원회, 안전관리전문기관의 협조 등 국민의 일상 생활 안전을 보장하기 위한 ‘안전관리’에 관해서도 규정하고 있음
  - 안전관리는 시설안전, 산업안전, 교통안전 등 개별 ‘안전분야’와 연관되어 「기본법」 이외의 다양한 법령으로 그 운영 및 관리체계가 분산되어 있음

#### 재난 관련 법령 현황

주요 재난분야	관련 법령
자연재해 관련법	홍수해대책법, 자연재해대책법, 소화천정비법, 재해구호법, 홍수해보험법, 지진재해대책법, 급경사지 재해 예방에 관한 법률, 재해경감을 위한 기업의 자율활동지원에 관한 법률, 재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법, 저수지 댐 안전관리 및 재해예방에 관한 법률, 하천법
인적재해 관련법	민방위기본법, 유선 및 도선사업법, 위험물안전관리법, 1995년 제정된 재난관리법(폐지), 그리고 2004년 제정된 재난 및 안전관리기본법
소방 관련법	1958년 제정된 소방법(폐지 2003년), 2003년 제정된 소방기본법, 소방시설공사업법, 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률, 다중이용업소 안전관리에 관한 특별법
사회적 재난 관련법	국가기본체계(행정안전부), 재난및안전관리기본법, 국가위기관리지침

- 법령 소관 부처마다 그 관할 법령이 다양함
  - 소방방재청이 관장하는 주요 소관 법령을 보면 「자연재해대책법」, 「다중이용업 안전 관리에 관한 특별법」, 「재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법」, 「재해경감을 위한 기업자율활동 지원에 관한 법률」 등 다양함
- 하나의 재난대책 및 업무에 대하여 중복해서 또는 다른 법령에 나뉘어 법령이 제정되어 있음
  - 재난·재해에 대하여 여러 법령으로 정부 감독이 중복적으로 시행되고 있음
  - 여러 개별 법령에서 수습과 보상의 사후관리 책임은 없고, 재난·재해에 대하여 세부 분야별로만 접근하여 종합적인 재난안전관리 체계는 미흡함

- 조정통합 및 조화의 결여가 중앙 및 지방 감독당국의 중복적 권한행사 체계로 인한 혼선을 불러와, 서해안 기름유출 사고, 2010년 구제역과 같은 복합적 재난발생을 대비하지 못하였고 이를 종합적으로 책임지는 중앙-지방 공공기관의 부재 현상 등이 지속됨

#### 지진해일 대책 및 업무에 관한 관련 법령 중복사례<sup>1)</sup>

소관 부처	관련 법령
소방방재청	재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법, 지진재해대책법, 민방위경보발령전달규정
국토해양부	수난구조법, 농업재해대책법, 어업재해피해조사보고 및 복구지원요령, 국토해양부 자연재난관리업무처리규정
기상청	기상법, 예보업무규정
행정안전부	국가위기관리기본지침, 국가위기관리표준매뉴얼

#### 나. ‘재난관리’와 ‘안전관리’의 조화 필요

- 「기본법」은 재난예방·대비·대응·복구 등 전반에 관한 재난관리 활동과 긴급구조와 응급대책이 중심이 되어 법체계를 구성하고 있어서, 내용적으로 주로 자연재해와 국가기반체계에 관한 재난관리와 그에 관련된 응급대책에 집중함
  - 「기본법」상 안전관리는 중앙 및 지역 안전관리위원회의 활동과 기능이 중심이 되고 있음
  - 국가 및 지역에서 발생 가능한 다양한 위험과 재난들이 ‘위기관리’ 측면에서의 안전인 ‘안보’(Civil Security, Civil Protection) 확보가 결여되어 있음
  - 「기본법」에서의 ‘안전’은 주로 일상생활의 안전문화 활동 및 안전관리와 안전관련 산업의 육성(동법 제70조~제72조 등)에 관련된 것처럼 ‘보칙’으로 다루는 정도임
- 「기본법」은 기본법답게 일반적인 생활안전보다는 국가 및 지역적 차원에서의 중·대규모의 ‘위기관리’(시민안전)에 관한 긴급대응과 조치 등에 대해 좀 더 세부적인 규정을 정하여 통합적 ‘위기관리’ 체계로 보완하는 것이 필요함
  - 현행 「기본법」은 통합적 위기관리라는 차원보다는 생활의 안전(Safety) 및 ‘재난관리’ 분야에 더 내용이 담겨져 있어 주요 국가기반체계(시설)를 체계적으로 보호, 관리할 수 있는 완전한 법은 아님

1) 소방방재청, 재난관리 60년사, 2009, 112~191.



### 다. 통합적 재난관리체계 지향

- 종합적인 재난안전관리의 목적을 달성하기 위하여 2008년에 군사적 부문의 위기관리 기구로서 비상대비능력 강화를 주요업무로 추진하였던 ‘비상기획위원회’가 행정안전부로 통합됨
  - 재난관리에 있어서 군사부문과 비군사적 부문으로 분화되면서 통합체제가 유지되도록 함
  - 조직적으로 행정안전부 장관 중심으로 재난관리기구의 총괄 및 조정 역할이 가동되도록 하였고, 소방방재청은 행정안전부의 외청으로 재난관리 전담기구이자 집행기구로서 그 역할이 축소됨과 동시에 세분화 및 구체화 되었음
  - ‘재난’과 ‘안전관리’ 계획을 통합하여 ‘재난안전관리계획’으로 발전하였는데, 결과적으로 기능통합의 방향으로 전환되고자 하였으므로, 향후에는 기능적·조직적 운영 및 집행체계의 통합이 요구된다고 할 것임

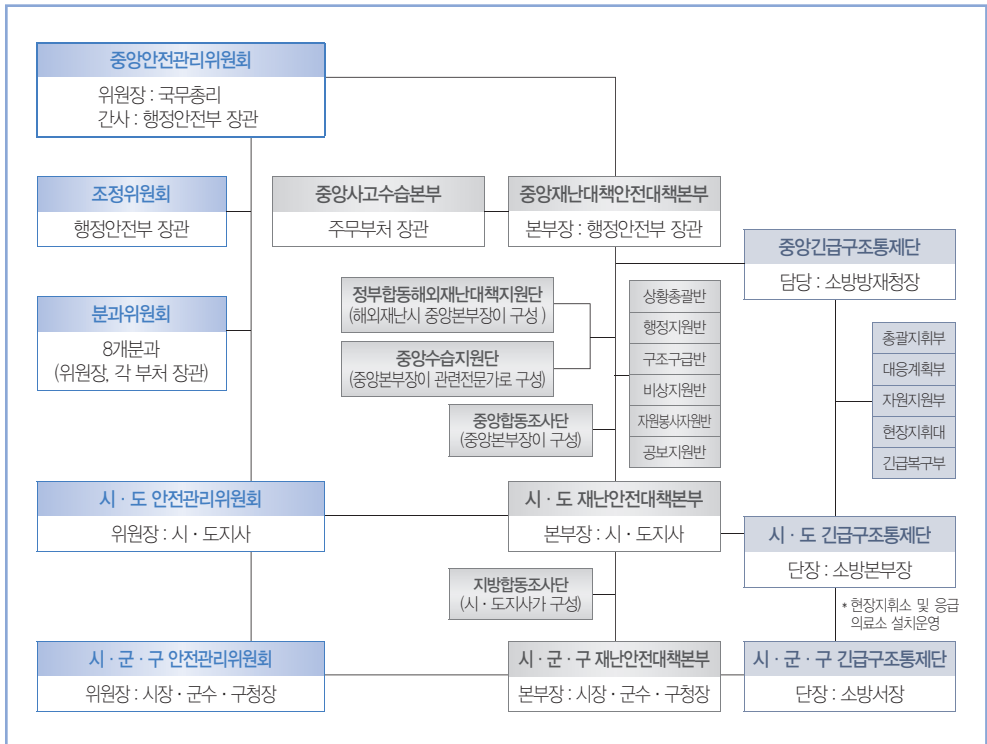
## 2. 재난관리체계의 현황 및 문제점

### 가. 재난관리 중앙조직의 통합운영 체계화 미흡

- 중앙안전관리위원회와 중앙재난안전대책본부 간 통합 운영이 필요함
  - 재난 및 사고 발생시 실제 운영은 국무회의나 차관회의에서 직접 조정되는 사항이 실행되기 때문에 중앙안전관리위원회의 조정위원회는 차관급 회의로 긴급사항에 대한 결정보다는 예방사항에 초점을 둔 회의로 운영되는 경향이 있음
  - 시행령 제7조에 의거하여 조정위원회는 대통령령이 정하는 경미한 사항에 대한 협의 조정 업무에 국한하고 있기 때문에, 조정위원회와 분과위원회의 실무적 운영의 중요성이 적은 실정임
- 각 중앙부처 소관법령 체계가 유지되고 있기 때문에 발생하는 문제점이 많음
  - 각 부처간 개별법령 규정에서 제정된 의무사항들을 집행해야 하므로 그 개별규정에서 정한 분야별 재난안전관리 체계에 따르기 때문에 중앙안전관리위원회가 총괄·조정하는 역할은 쉽게 통합적으로 운영되지 못하는 실정임
  - 평상시에 있어서 재난안전관리의 총괄조정에 초점을 둘 필요는 없고, 재난이 발생된

위기상황에서 긴급한 대응체제를 가동하기 위해서 중앙안전관리위원회가 유용하게 활동할 수 있도록 하는 것이 중요할 것임

중앙·지방의 재난(안전)관리체계



### 나. 지방자치단체의 재난대응 역량 미성숙

- 복합적 재난발생에 대한 대응력이 부족함
  - 인구의 도시화, 다중이용시설의 복합화 등으로 인해, 지역에서의 재난안전 담당 공무원의 현행 업무 역량으로는 대규모 재난발생시 위협제거 및 긴급대처 능력 등을 발휘하기가 쉽지 않음
  - 지방자치단체의 재난관리 조직체계가 민방위와 분리 또는 통합형으로 운영되면서 동시에 지휘체계는 단체장의 직속 시스템과 분리되어 소방방재본부 또는 건설방재국 등으로 분산 운영되고 있는 상황임
  - 중앙 조직과 지역의 유관조직 간의 체계적인 대응체계 운영이 필요함

#### 다. 국가안전관리기본계획의 실효성 미흡

- 집행력을 갖춘 기본계획이 필요함
  - 각 중앙부처는 각 분야별 소관 법령을 근거로 재난 및 안전관리계획을 수립, 운영하고 있지만 이들이 제출하는 기본계획과 실제의 집행계획 내용이 다름
  - 국가안전관리기본계획에 따른 통합적이고 긴급한 국가재난안전관리가 실행되는 것은 아님
  - 「기본법」에서 규정하고 있는 국가안전관리기본계획은 단순한 종합계획으로 분야별 중복사항, 사각지대에 대한 문제 등은 해소하지 못하고 있음
  - 중앙행정기관과 시도·시군구가 안전관리집행계획에 따른 업무집행이 이루어지지 않고 있고 국가기반체계 보호계획의 형식적인 제시 등으로 미루어 볼 때 계획의 현실 적용성에 문제가 있다는 것을 알 수 있음

#### 라. 재난현장 대응을 위한 통합적, 일원적 관리체계의 미흡

- 현장 대응기관의 통합적 표준 지휘체계가 미비함
  - 각종 재난 사고 대응에 필요한 공통 필수직무에 관한 수행절차, 관련 장비(시설), 필수용어, 기타 일하는 방식에 관한 통일성, 표준성 등이 결여되어 있음
  - 신속한 재난관리 대응체계 등을 가동하는데 문제가 있고, 재난현장에 적용할 때 실효성도 떨어짐
  - 재난관리 활성화를 위해서 지속성을 갖춘 표준체계 구축이 요구됨
- 재난대응 집행(실무) 매뉴얼의 효용성이 낮음
  - 재난·사고의 유형별, 대상별 위기대응 실무 매뉴얼이 다양하게 있어서 오히려 혼란을 가중하는 쪽으로 작용함
  - 실제 재난상황에서의 행동절차와 조치사항 등을 규정한 재난대응 매뉴얼의 실효성이 미흡함

#### 마. 안전관리체계의 보완 필요

- 종합안전관리 평가체계의 보완 운영이 필요함
  - 지역사회 안전관리 및 안전의식을 제고시키기 위하여 중앙정부 중심으로 중앙상설안전점검단을 설치하고, 이를 통해 각 국가기반시설과 지역의 다중이용시설 등에 대한 안전점검 추진이 중요함

- 민·관 파트너십을 이용한 공동운영 방식으로 국가안전복지의 체계화 및 안전도시 만들기 정책의 활성화도 필요함
- 재난안전 문화 활동을 위한 교육개발, 재난체험놀이 용품·시설 등의 개발 운영, 재난 및 안전의식 고취를 위한 학교 교과과정의 개발, 재난안전문화 확산을 위한 교육콘텐츠 개발 및 연구개발 활성화, 방재안전산업의 체계적 육성 등을 통한 종합 방재 및 R&D에 대한 체계적 평가 등의 연구도 필요함
- 지방자치단체 관할지역의 종합안전관리 업무에서 책임성이 강화되어야 할 것임
  - 지방자치단체 수준에서 각종 안전점검 업무의 분산화에 따른 행정력 낭비, 중복 투자 상황 등을 정리할 필요가 있음
  - 지방자치단체 주관으로 지역의 ‘안전진단 제도’ 운영을 주관할 수 있도록 필요한 허가 및 안전점검 권한을 지방으로 이양하도록 함
  - 지역별로 피해저감 능력의 진단 및 평가를 통한 지역별 안전역량의 확보 정책과 피해규모와 피해저감 능력을 감안한 체계적인 재난관리를 추진할 수 있도록 기획 능력을 강화해야 함
  - 기획부서와 재난관리 부서 간의 통합적 운영 시스템을 활용하여 점진적 개선이 추진되어야 할 것임
  - 시설물 안전관리 책임자 지정제 등의 운영 점검제도를 지방자치단체에 이양하여 재난취약시설에 대한 안전점검 업무의 효율성을 높이도록 함

## IV. 통합재난관리체계를 위한 중앙-지방 정부간 업무 재설계 방향

### 1. 중앙정부 조직체계의 개편

#### 가. 중앙재난관리기구의 중복조직체계 통합

- 재난대응기구의 명칭 및 기능 등 중복조직을 해소해야 함
  - 중앙의 재난대응기구를 보면, 중앙안전관리위원회-조정위원회-분과위원회-중앙

재난안전대책본부-중앙사고수습본부-중앙긴급구조통제단이 지방의 시도·시군구 안전관리위원회-지역재난안전대책본부-지역긴급구조통제단 등으로 연결됨  
 - 하나의 기관에 2~3개 주요 역할을 부여하고 그에 따라 명칭도 달리한 조직체계를 운영하고 있기 때문에 주민 등 외부사람들에게 혼란을 초래하기 쉬움

- 중복적 조직운영 체계는 재난 및 안전사고 발생시 신속하고 효과적인 대응체계 가동에 걸림돌로 작용할 소지가 큼
  - 중앙 및 지방에서의 재난안전관리 조직 및 운영체계를 단순 명료한 조직·운영체제로 통합할 필요가 있음

#### 나. 행정안전부 장관의 총괄지휘권 강화

- 행정안전부와 소방방재청 간의 분산된 지휘명령 체계를 정리해야 함
  - 행정안전부 장관인 재난안전대책본부장과 소방방재청장인 긴급구조통제단장 상호 간의 권한이 중복되는 부분이 있음
  - 권한행사의 범위 및 시점에 대한 경계도 명확하지 않아 재난대응을 위한 재난지휘 체계 및 재난현장에서의 임무수행 체계가 때로 혼선을 초래함

재난안전대책본부장과 긴급구조통제단장 간의 주요 권한배분 관계

구분	재난안전대책본부장	긴급구조통제단장	기본법상 근거
재난사태선포	○	×	제36조
행정 및 재정상의 조치	○	×	제15, 17조
응급조치 지시 및 응원명령	○	×	제46조
응원요청	○	요청 가능	제44조
동원명령	○	요청 가능	제39조
재난예보 및 경보의 발령	○	요청 가능	제38조
재난방송 요청	○	요청 가능	제38조
대피명령	○	○	제40조
위험구역설정	○	○	제41조
강제대피 조치	○	○	제42조
통행제한	○	○	제43조
응급부담	○	○	제45조
소속직원의 파견요청	○	○	제 17, 50조

- 행정안전부 장관의 '긴급안전조치명령권'에 대한 명시적인 규정이 필요함
  - 전국의 재난대응을 책임지는 행정안전부 장관으로 하여금 긴급대응을 위한 응급 대책과 긴급조치 등을 발할 수 있는 권한이 「기본법」 규정상 명시적으로 없다고 하는 것이 현재의 문제점임
  - 현 상황에서는 행정안전부 장관의 '중앙재난안전대책본부장으로서의 실질적인 재난 대응 지휘권'이 약하다는 것을 알 수 있음
  - 재난발생시 긴급을 요하는 경우 행정안전부 장관에게 필요한 긴급안전조치에 관한 권한을 행사할 수 있도록 해야 함
  
- 행정안전부 장관의 재난대응 '긴급안전조치명령권'을 확보하는 것이 필요함
  - 「민방위기본법」에 따르면 소방방재청장, 시·도지사, 시·군·구청장은 민방위사태 발생에 따른 응급조치가 필요한 경우 민방위조치를 위한 응급조치 명령을 발할 수 있게 되어 있고 이에 대한 행정대집행도 가능함
  - 이와 유사하게 재난발생시 행정안전부 장관으로 하여금 긴급구조 및 응급대응을 위한 긴급지원 명령 등 신속한 재난대응 체계가 가동될 수 있도록 실질적인 긴급이행명령권을 부여하여 긴급조치가 가능하도록 권한 확대가 필요함
  - 행정안전부 장관의 권한남용을 막기 위해 제재방안·보완적 조치를 함께 규정하는 것도 필요함<sup>2)</sup>
  
- 행정안전부의 새로운 역할을 확대하는 것이 필요함
  - 국가의 위기·재난방지 및 처리 등의 업무를 총괄하고, 그와 관련해서 경찰 및 소방 인력을 통합적으로 지휘할 수 있도록 제도를 운영함
  - 국가 전체를 대표하는 재난관리를 총괄하는 대표기관으로서 '중앙안전관리위원회'에서의 실질적인 책임기관의 지위를 부여하고 역할을 수행함
  - 중앙통제센터(상황실) 운영을 기반으로 전 중앙부처 및 지방상황실을 통합 관리함
  - 비상사태, 긴급구조단 등을 직접 운영함
  - 물류지원체제 통합지휘 및 필요시 직접 운영체제를 구축함

2) 임두성 의원이 대표 발의한 「재난관리기본법」 개정(안) 중에서 제31조와 관련하여 이와 유사한 내용을 제안하고 있다

- 긴급사태, 비상사태 발생시 중앙긴급구조 통제단(팀)과 같은 현장투입팀이 중앙에서 직접 또는 각 권역별로 현장에서 가까운 위치에 있는 '재난대응 상비지원군'을 조직하여 직접 출동할 수 있도록 제도화함<sup>3)</sup>
- 총괄지휘권을 가진 행정안전부 장관에게, 필요시 현장 재난구조기관인 경찰과 소방에 대한 직접 지휘권을 부여하고, 동시에 물류지원 체계의 통할지휘 및 직접운영 체계를 활용하는 전략도 수립해야 함
- 행정안전부 장관에게 사고 및 재난대응과 관련한 업무적 권한을 법적으로 부여하는 것이 필요함

## 2. 지역재난관리 및 대응체계의 개편

### 가. 지역재난체계의 개선

- 선진국의 보충성 원칙을 활용함
  - 선진국 재난관리 업무의 수행 절차는 원칙적으로 '보충성 원칙'에 따른 사무수행이 기본임
  - 안전에 관한 사고 및 재난이 발생할 경우 가장 먼저 개인이 책임을 지고, 개인적으로 조치를 취하는 것이 어려운 규모로 확대된 사고와 재난일 경우에는 그 지역의 재난 관리 책임기관인 기초자치단체가 책임짐
  - 기초자치단체의 책임 범위와 기술 수준 등을 넘어서는 대규모 재난으로 판단될 때에는 광역자치단체가 즉각 관여하고, 최종적으로 국가가 지원하게 하고 있음
- 지역재난조직 및 운영에 있어서 보충성 원칙을 활용해야 할 것임
  - 「기본법」상 지역 수준에서 자연재해 및 재난·사고 등이 생기면 지방자치단체가 재난관리 책임기관이기도 하면서 대통령령으로 정한 재난관리 책임기관들이 관할 행정구역 내에 상대적으로 많이 지정되어 있는 상황임
  - 이들 기관 간의 상호협력과 재난관리 업무에 대한 총괄·조정 등의 임무 수행이 쉽지 않은 상황임

3) 「재난대응 상비지원대(군)」의 제도 도입에 관해서는 한국지방행정연구원(2009년) R&D 연구보고서 '재난 안전관리기본법 개정방안 연구'의 제10장 참조.

- 재난예방과 대응 및 복구 업무에 관해서는 기초자치단체가 최우선적으로 관할지역에 대한 전체 책임을 맡고, 재난 및 사고에 대비한 <대응-복구>의 2단계 재난관리 체계로 대응이 되도록 지역재난관리 업무가 조직되어야 함

□ 계획의 실효성을 제고할 필요가 있음

- 국가안전관리기본계획과 집행계획 간 상호 연계성이 부족하여 재난지역에서 활용되지 못하고 있음
- 재난안전관리 사전 및 사후 평가 기능도 명목적인 실행체계로만 되어 있어서 현장에서 재난 및 안전관리를 위한 실효성이 의문시 되는 상황이므로, 이에 대한 수정이 필요함

**나. 지역재난 대응체계의 개편 방향**

□ 지방자치단체장의 책임성을 강화해야 함

- 지역에서 발생한 재난의 경우 기초자치단체장이 예방 및 대응처리의 직접적인 총괄 책임자로 임무를 수행하도록 함
- 화재, 인명구조 등 국지성 현장지휘는 소방서장, 경찰청장 등이 사안별로 지휘하게 되나, 지역 내에서 구조기관 및 구조지원기관 등의 동원을 포함한 ‘총괄지휘’는 주민에 의해 선출된 기초자치단체장이 책임지도록 함
- 효과적이고 신속한 재난대응을 위해서는 민간부문에 적용할 규정도 「기본법」에 명시해야 함. 즉, 공공부문과 민간부문으로 구분하여 각 분야별 개별기관마다 재난관리책임자를 지정함

□ 국가안전관리기본(집행) 계획의 전면적인 개편이 필요함

- 재난발생시 공공부문 및 민간부문 모두가 동일한 행동원칙으로 활동하게 하고, 각 개별시설(자치단체 포함)마다 법령으로 지정된 재난관리 책임자로 하여금 중앙의 행정안전부와 항상 연계할 수 있는 통합체제를 유지하게 함
- 대규모의 재난이 발생하였을 때 비상대응체계 하에서 상호 협력 및 지원 네트워크 운영 등이 확실하도록 국가안전관리집행계획으로 탈바꿈시켜야 함



## 참고문헌

### 한국지방행정연구원

(2009), 재난안전관리기본법 개정방안 연구

### 이병기 · 김진위

(2008), 지방자치단체 재난관리체계 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서

### 김유정 국회의원

(2009), 재난에 대한 국가의 역할 재조명, 2009년 재난의 효율적인 현장대응체계 강화 방안을 위한 토론회 자료집

### 소방방재청

(2010), 소방방재청 통계자료 및 백서

### 행정안전부 연구용역 보고서

(2008), 재난유형별 통합관리체계 연구

### 행정안전부

(2008), 재난대응 매뉴얼 작성 및 운영지침 연구

總務省消防廳國民保護運用, 國民保護のしくみ

A Guide to Emergency Planning Arrangements

Civil Contingencies Act 2004

DHS (U.S. Department of Homeland Security). 2008. National Response Framework. Washington, DC: Department of Homeland Security.

DHS 2008. National Incident Management System. Washington, DC: Department of Homeland Security.

La loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004

Le memento du Plan Communal de Sauvegarde

London's Strategic Emergency Plan

NHS Emergency Planning Guidance

## 2011

- 통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
- 통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
- 통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
- 통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
- 통권 455 창조적 지역발전 전략
- 통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
- 연구총서 지방세계의 선진화 - 자율성과 책임성 제고  
(통권 457)

## 2010

- 통권 444 2020년 지방자치제도 발전모형
- 통권 445 기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안
- 통권 446 성과창출형 지방정부 시스템 구축
- 통권 447 2020 지방재정 그랜드 디자인
- 통권 448 환경변화에 대응한 지방세계 개편
- 통권 449 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구
- 연구총서 녹색성장과 지역특화발전  
(통권 450)

# 2009

- 통권 428 지방자치법의 기능적 한계 극복방안: 지방자치법 60주년의 회고와 과제
- 통권 429 통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구
- 통권 430 지역거버넌스 제도화 방안 연구
- 통권 431 지방공무원교육원의 교육훈련 발전방안
- 통권 432 지방자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성 분석
- 통권 433 유비쿼터스 기반의 재난관리 민관협력체계 구축방안:  
태안 허베이스피리트호 유류 유출사고를 중심으로
- 통권 434 지방자치단체의 기초생활질서 확립방안: 주차질서를 중심으로
- 통권 435 지방자치단체의 국가정책 집행 실효성 확보를 위한 사례연구
- 통권 436 지방자치단체장의 리더십과 조직성과 및 행정발전의 관계에 관한 연구
- 통권 437 지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략
- 통권 438 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안
- 통권 439 지방자치단체의 일자리창출 역할 강화 방안
- 통권 440 지방자치단체 녹색성장 추진전략
- 통권 441 지방자치단체 브랜드 자산 측정 및 관리 방안
- 통권 442 저탄소녹색성장의 지역경제발전효과 추정 및 극대화 방안
- 연구총서 재정분권과 지방소비·소득세  
(통권 443)



서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7372 FAX. 02-3488-7309