

연구보고 09-05

# 국가위기관리 시스템으로서의 재난관리법제의 연구

이 순 태

# 국가위기관리 시스템으로서의 재난관리법제의 연구

A Study on the Legislation on the Disaster and  
Safety Management

연구자 : 이순태(부연구위원)  
Yi, Sun-Tae

2009. 10. 31.

## 국문 요약

과거 집중호우, 태풍, 폭설, 산불, 급성호흡기 증후군, 구제역, 조류인플루엔자 등 다양한 유형의 재난이 발생하였을 뿐만 아니라, 최근에는 서해안 유류유출사고나 승례문 화재사건 등 국가적으로 큰 충격을 주는 재난이 계속 발생하고 있으나, 이에 대한 대처가 불충분하여 재난으로부터 안전한 사회에 대한 국민의 요구가 한층 증대되고 있다.

재난에 체계적으로 대응하기 위해 「재난 및 안전관리기본법」이 제정되고, 재난관리를 위한 행정조직으로서 소방방재청의 신설이나 행정자치부내에 전담조직 신설 등이 있었으나, 여전히 재난관리행정이 유기적이고 효과적으로 작동하지 못하는 문제점이 드러나고 있으며, 에너지, 정보통신, 물류, 보건의료, 음용수 등과 같이 국가의 존속과 국민의 편익에 중대한 영향을 미치는 핵심적 사항 및 기반시설을 위협하는 재난에 대해서는 법제상 충분히 정비되어 있지 못하다.

재난관리행정이 유기적이고 효과적으로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 분산되어 있는 재난관리관련 법률을 체계화하고, 국가적 위기로 연결될 수 있는 대규모 재난에 대처하기 위한 법제를 정비할 필요가 있다.

이 연구는 재난관리법제를 체계화하고, 국가적 위기를 관리할 수 있는 법제를 연구함으로써 유기적이고 효과적인 재난관리행정이 이루어지도록 하는 것을 목적으로 한다.

재난 및 위기관리는 행정의 한 부분으로서 원칙적으로 행정법의 일반원리인 ‘법률에 의한 행정의 원리’가 적용되어야 하는 부분이기도 하지만, 한편으로 ‘법률에 의한 행정의 원리’가 적용되지 못하거나 적용되어서는 안되는 행정으로도 이해될 수 있다.

문제는 그러한 원리의 적용과 비적용도 결국은 국민이나 주민의 생명, 재산, 자유를 보호해야 한다는 근대국가의 책무가 여하히 수행되

도록 할 것인가라고 하는 점에 있고, 따라서 국가행정권 행사의 제약 원리인 ‘법률에 의한 행정의 원리’와 ‘생명, 재산, 자유’의 보호라고 하는 국가책무 사이의 긴장관계를 조정하는 것이 법제도 또는 법이론의 요청사항이라 할 수 있다.

법제개선 방안으로 먼저, 『재난 및 안전관리기본법』상의 재난과 재해는 개념정리에 관한 살펴보고자 한다. 일면에서 재난과 재해는 피해발생의 원인과 결과로 구분되는 것 같으나, 그 실질로 들어가서 구체적으로 제시된 유형을 보자면 상호 유사한 것임을 알 수 있고, 그것이 법적으로는 피해발생의 예방·대비·대응·복구에 대한 행정활동의 대상이 된다는 점에서는 의미가 있다는 것이라면 특히 이를 구별할 실익도 적고, 개념의 포괄성과 배타성을 확보하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 결국은 국민의 생명, 신체 및 재산 등을 보호하기 위한 국가의 기본권보호의무 내지 객관적 질서보호라는 재난 및 안전관리행정의 이념에서 국가의 의무 내지 권한이 발동될 수 있기 때문에 이를 예시하고 구별한 실익이 적다. 오히려 국가의 기본권보호의무나 안전확보의무를 바탕으로 적법절차에 따라 행정이 수행된다면 개별적 예시는 필요없을 것으로 생각된다.

재난관리와 안전관리에 관한 법제의 정비와 관련하여, 안전관리를 독립된 법률로 제정하여 안전관리에 관한 기본적 제도를 구축하는 것도 하나의 방법일 수 있으나, 다만, 현행 기본법이 피해발생의 예방이라는 측면을 원인의 차이에서 발생하는 관리방식의 차이보다 중시하는 입장을 취하고 있다면, 굳이 이 둘을 구별할 필요는 없을 것이라 생각된다. 또한 두 개념의 차이는 피해발생의 원인이 되는 ‘재난’과 ‘시설 및 물질’이라는 점에서 각 관리방식에 일정 정도 차이가 발생할 수 있지만, 기본법형식에서 이를 구별하는 것은 큰 의미가 없는 것으로 생각된다. 또한, 안전관리에 관한 다양한 법제가 존재하는 이유 중 하나가 그 관리의 대상이 시설 및 물질 등이라는 것이고, 시설 및 물

질에 대해서는 각 관리 행정분야에서의 안전관리의 특수성과 고도의 기술성이 담보되어야 한다는 것이라면 현행과 같이 기본법에서 공통의 사항을 규율하고 피해발생의 예방이라는 측면에서 이를 재난관리와 통합관리하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

가장 빈번히 발생하는 재해인 화재에 관한 소방관련법의 정비와 관련하여 현행 위험물안전관리, 소방시설 등에 관한 내용과 별도의 소방기본법이 제정되어 있으나, 화재의 예방과 진압에 관한 내용은 소방기본법에서 체계적이고 통일적으로 규정하는 것이 바람직하다.

재해예방의 일차적이고 직접적 예방 및 대응을 할 수 있는 지방자치단체에 있어서는 지역적·사회적 특성에 따라 재난 및 안전관리에 관한 조례를 제정하여 지방의 재난관련 행정활동에 관한 근거 및 통제에 관한 제도를 만들어야 한다. 재난예방에 있어 종래의 행정지도와 같은 비권력적 사실행위가 아니라, 공권력을 행사하여야 하는 경우가 많아지면, 이에 관한 법적 근거가 반드시 필요하게 된다.

※ 키워드 : 재난관리, 방재행정, 재난 및 안전관리기본법, 재해대책, 안전기본권, 안전 중의 자유

## Abstract

The purpose of this study is to systematize the legislative system of the disaster and safety control of the State and local governments, in order to control the administration effectively and systemically.

Administration on the disaster and safety is a part of that should be generally applied to rule of law, but occasionally rule of law could and should apply to that.

The judgement on the to apply or not to apply such principles to the disaster and safety administration depends on the National Obligation for protecting lives, bodies and property of the nationals from disasters, preventing the disasters, mitigating damages therefrom, and formulating and implementing the plans for rapidly.

Laws on Disaster and safety do not need to enact individually, because there is not difference on the level of framework act.

The act on fire service which is seperated by the act on control dangerous material and the act on facility of fireservice should be integrated for predictability.

Because local governments obligate to prevent and manage the disaster and safety, local ordinance should be enacted on the basis of the disaster-related administrative activities, and create a system of those.

※ Key Words : Disaster, Safety, Emergency, National Obligation for Protecting Human Rights

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	13
제 1 절 연구의 의의 .....	13
제 2 절 연구의 범위와 한계 .....	15
제 2 장 재난 및 안전관리와 위기관리의 법리 .....	17
제 1 절 관련 용어의 정리 .....	17
1. 위 기 .....	17
2. 안 전 .....	20
3. 리스 크 .....	24
제 2 절 위기관리의 법리 .....	29
1. 「사회적 안전」의 확보와 「안전 중의 자유」론 .....	29
2. 기본권보호의무론 · 「안전기본권」론 .....	32
3. 「경찰권의 한계」론에 대한 한계론 .....	37
4. 「사회적 안전」과 「위험에 대한 사전배려」 .....	41
제 3 장 위기관리행정의 법시스템과 문제점 .....	45
제 1 절 재난관리법제의 현황 .....	45

1. 위기관리 법제의 현황 .....	45
2. 계획을 통한 위기관리 .....	50
3. 국가 위기관리조직 .....	59
제 2 절 현행 위기관리법제의 문제점 .....	60
1. 분산형 재난안전관리체제 .....	60
2. 재산안전 사무의 성격규정 .....	61
3. 재난안전분야의 조직 및 기능 등 운영체계의 문제 .....	61
제 4 장 외국법제 .....	63
제 1 절 일본의 위기관리 법제 .....	63
1. 위기관리·재해대책법제의 변천과 현상 .....	63
2. 재해대책에 있어서의 공조·상조·자조 .....	69
3. 위기관리 입법의 특징 .....	74
4. 위기관리행정의 법률관계 .....	90
5. 위기관리법제 .....	109
6. 재해대책관련 조례 .....	113
제 2 절 미국의 위기관리 법체계 .....	118
1. 미국의 위기관리 기본이념 .....	118
2. 위기관리대책 관련 법제 .....	119
3. 미국의 위기관리 계획 .....	124
4. 위기관리 조직 .....	132
제 5 장 재난 및 위기관리에 관한 법제개선 .....	151
1. “재난”과 “재해”의 용어 .....	151



2. 재난관리와 안전관리의 구별 .....	154
3. 소방관련법령의 통일화 .....	155
4. 지방자치단체의 자치입법 제정 .....	156
참 고 문 헌 .....	159

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 의의

과거 집중호우, 태풍, 폭설, 산불, 급성호흡기 증후군, 구제역, 조류인플루엔자 등 다양한 유형의 재난이 발생하였을 뿐만 아니라, 최근에는 서해안 유류유출사고나 승례문 화재사건 등 국가적으로 큰 충격을 주는 재난이 계속 발생하고 있으나, 이에 대한 대처가 불충분하여 재난으로부터 안전한 사회에 대한 국민의 요구가 한층 증대되고 있다.

재난에 체계적으로 대응하기 위해 「재난 및 안전관리기본법」이 제정되고, 재난관리를 위한 행정조직으로서 소방방재청의 신설이나 행정자치부내에 전담조직 신설 등이 있었으나, 여전히 재난관리행정이 유기적이고 효과적으로 작동하지 못하는 문제점이 드러나고 있으며, 에너지, 정보통신, 물류, 보건의료, 음용수 등과 같이 국가의 존속과 국민의 편익에 중대한 영향을 미치는 핵심적 사항 및 기반시설을 위협하는 재난에 대해서는 법제상 충분히 정비되어 있지 못하다.

재난관리행정이 유기적이고 효과적으로 기능할 수 있도록 하기 위해서는 분산되어 있는 재난관리관련 법률을 체계화하고, 국가적 위기로 연결될 수 있는 대규모 재난에 대처하기 위한 법제를 정비할 필요가 있다.

이 연구는 재난관리법제를 체계화하고, 국가적 위기를 관리할 수 있는 법제를 연구함으로써 유기적이고 효과적인 재난관리행정이 이루어지도록 하는 것을 목적으로 한다.

이러한 목적을 달성하기 위해 다음과 같은 사항이 고려하고자 한다.

첫째, 재난 및 위기관리행정의 법원칙 내지 규범내용이 다른 행정분야의 그것과 동일한지를 살피고, 이에 관한 법이론을 제시하고 한다. 위기관리는 행정의 한 부분으로서 원칙적으로 행정법의 일반원리인

‘법률에 의한 행정의 원리’가 적용되어야 하는 부분이기도 하지만, 한편으로 ‘법률에 의한 행정의 원리’가 적용되지 못하거나 적용되어서는 안되는 행정으로도 이해될 수 있다.

문제는 그러한 원리의 적용과 비적용도 결국은 국민이나 주민의 생명, 재산, 자유를 보호해야 한다는 근대국가의 책무가 여하히 수행되도록 할 것인가라고 하는 점에 있고, 따라서 국가행정권 행사의 제약 원리인 ‘법률에 의한 행정의 원리’와 ‘생명, 재산, 자유’의 보호라고 하는 국가책무 사이의 긴장관계를 조정하는 것이 법제도 또는 법이론의 요청사항이라 할 수 있다.

둘째, 재난 및 안전관리, 위기관리 등과 같은 유사개념의 내연과 외포가 법적으로 어떻게 구별되어 사용되고 있는지, 어떻게 구분되어야 하는지를 검토하고자 한다.

셋째, 현행 법제가 재난 및 안전에 관해 상호 유기적으로 기능할 수 있도록 정비되어 있는지를 살피고, 법제개선방안을 제시한다. 이를 위해 재난 및 안전관리 내지 위기관리에 관한 기본법과 개별법의 체계, 각종 법률에서 규정하고 있는 계획체계 등을 분석하여 개선방안을 제안하고자 한다. 위기는 그 모든 단계에 걸쳐 위기관리 계획 -이를 매뉴얼, 절차서라 할 수도 있을 것이다- 을 바탕으로 관리되고 있다. 이러한 위기관리계획이 위기발생의 요인에 대한 예방, 위기발생의 개연성이 높아지고 있을 경우의 대비, 위기발생시의 대응, 위기발생 후 손실에 대한 보상 또는 구제를 어떻게 예견하여 각 단계별로 수단과 목표를 설정하고 있는가라고 하는 문제도 중요한 문제가 될 것이다.

넷째, 대규모 재난·재해 및 국가위기상황에 대처하기 위한 내용이 법제도적으로 충분히 정비되어 있는지를 살피고, 법제개선방안을 제시한다. 이를 위해 비교법연구로서 일본, 미국의 각 법제를 검토하여 시사점을 도출하고자 한다.

## 제 2 절 연구의 범위와 한계

『국가위기관리 시스템으로서의 재난관리법제의 연구』라는 보고서의 제명에서 이미 알 수 있는 바와 같이, 국가위기와 재난은 상호 밀접한 관계를 가지고 있다는 전제에서 연구가 출발하고 있다.

이러한 전제에서 출발한 연구에서 오해를 피하기 위해 몇 가지 유의점을 언급하고자 한다. 재해의 예방·대비·대응·복구의 각 단계에 필요한 투입되는 인적·물적 자원의 정도, 재해의 지역적 광범, 재해로 인한 피해의 강약, 필요한 시간적 장단, 공권력행사의 강약에 따라 방재행정 내지 재난 및 안전관리 행정은 다양한 양태 및 다양한 수단으로 전개될 수 있다. 또한 오늘날 유행하고 있는 급성호흡기증후군(SARS), 조류인플루엔자(AI), 신종인플루엔자는 종래에는 경험하지 못한 재난이며, 이는 재난발생의 불확실성이 증가되고 있으며, 이에 대한 대책도 불확실성에 대응해야 한다는 고민을 하게 한다. 따라서 종래의 방재행정 내지 재난 및 안전관리행정에 관한 법시스템을 국가위기상황에 이르는 재난에 대한 대응까지도 것으로 만들어야 한다는 당위를 보고서의 제명은 표현하고 있는 것이다.

또한, 재난피해의 광역성, 피해발생의 심각성 등으로 인한 위기상황에 대한 대처는 국가의 안보에 관한 위기상황에 대한 대처의 모습과 일정정도의 유사성을 가지고 있다는 측면에서 필요한 경우, 이에 관한 법이론과 제도를 참고로 하지만, 본 보고서에서는 국가안보에 관련된 국가위기관리를 직접적 연구대상으로 하지는 않는다. 다만, 재난관리법제의 정비 및 이로 인한 행정수행의 결과는 안보위기적 상황에서도 피해의 최소화에 일정 정도 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

## 제 2 장 재난 및 안전관리와 위기관리의 법리

### 제 1 절 관련 용어의 정리

#### 1. 위 기

##### (1) 위기의 의의

위기관 ‘특정주체(개인·가족·기업 등)나 사회(지역·국가 등)에 있어서 그 존재를 크게 위협하는 사태가 돌연 발생·계속되거나 절박하고 있는 상태’를 의미한다. 위기를 위와 같이 정의할 경우, 다음 세 가지 점을 유의할 필요가 있다. 첫째, 위기가 누구에 대한 것인지, 발생 내지는 절박하고 있는 사태를 위기로 여길 것인지는 상정되고 있는 주체나 사회에 따라서 판단이 나뉜다고 하는 점이다. 예를 들면, 어떤 사람이 중대한 교통사고를 당한 경우에 본인이나 그 가족에게 있어서는 확실히 위기지만, 사회에 있어서는 단지 연간 몇 만건이나 발생하는 일상적 사태에 불과하다.

둘째로, 그 주체나 사회의 존재를 크게 위협하는 사태가 무엇인지, 누구에 의해 초래되었는지, 위기의 원인이 그 성격을 크게 좌우한다고 하는 것이다. 지진이나 태풍과 같은 자연재해가 원인인지, 기업의 생산활동에 수반하는 사고가 원인인지, 아니면 테러와 같이 사회·정치문제가 배경에 있는지에 따라 위기의 성질 나아가서는 위기관리의 방식 그 자체가 크게 달라지게 된다.

셋째로, 돌발성이라고 하는 것이 위기의 조건이 되고 있다고 하는 점을 주의해야 한다. 지진재해와 같이 아무런 전조도 없이 발생하는 경우부터 태풍과 같이 수 일전부터 어느 정도 알 수 있는 경우까지 있지만, 위기의 전조과약부터 피해발생까지의 시간간격이 짧은 것이

위기의 요건이 된다. 자연현상의 전조의 경우는 관측시스템의 강화나 과학의 진보에 따라 시간간격이나 예측의 정밀도가 크게 좌우된다. 또, 테러 등의 경우는 정보기관에 의한 테러리스트의 동향감시체제로 전조를 파악할 수 있을지도 모른다. 이러한 모니터링에 따라 전조를 파악할 수 있다면, 사전에 피난 등 응급대응을 하거나 계엄태세를 취함으로써 피해를 미연에 방지하거나 극소화할 수 있다.

이와 관련하여 위기는 언제 시작되고, 언제 끝나는지의 문제가 발생한다. 위기는 전조가 파악된 단계부터 시작되는 것인지, 실제로 피해가 발생한 때부터 시작되는 것인지를 문제가 있다. 예를 들면, 지진의 직전예지에 관해 종래 다수의 논의가 있었지만, 직전예지가 맞지 않은 경우, 대응(예를 들면, 공장의 조업정지)의 비용은 막대하게 될 우려가 있고, 예지재해라고도 할 수 있는 사태를 초래할지도 모른다. 이러한 예지적 상황의 경우, 위기가 시작되는 때를 좌우하는 것은 사회적 반응이다. 사회가 냉정하게 대응할 수 있다면 예지에 수반되는 위기는 회피 가능하지만, 사회가 혼란을 겪게 되면, 위기는 앞당겨질 것이기 때문이다. 또 위기가 언제 종료되는지의 문제도 간단히 판단할 수 없다. 9·11테러와 같은 경우는 일련의 테러활동이 종료되었다라고 판단되는 시점까지가 위기일 것이다. 또, 화산분화 등의 자연재해의 경우도 피난해제의 시기 등, 위기의 종료 내지는 ‘안전선언’의 발표 타이밍은 극히 곤란하다. 어떤 위기에 대해서도 그 종료를 선언하는 자는 위기관리자이며, 과학적·객관적 정보를 바탕으로 선언한다고는 해도 주관적·정치적 측면이 상당 정도 개입될 것이다.

## (2) 대응에서 본 위기의 특성

위기에 대한 대응이라고 하는 점에서 위기사태에 공통적으로 발생하는 특성을 세 가지 제시하고자 한다.

### 1) 높은 불확실성(상황과악의 곤란성)

위기상황에서는 어디에서 어떠한 피해가 발생하고 있는지, 소방이나 경찰, 그 밖의 기관이 어떠한 대응을 하고 있는가라고 하는 정보가 즉시 입수되지 않는 경우가 많다.

위기상황에서 정보가 부족할 때, 사람들은 잘못된 정보를 사실과 같이 오해하고, 중요한 의사결정을 좌우하는 경우도 있다.

또, 위기는 양상을 변화시키는 경우가 많다. 화산분화는 특히 그러한 경향이 강하고, 때때로 분화하는 장소를 바꾸거나 한다. 그 결과 관계자 사이에서 상황과악이나 대응지시에 시간차가 발생하는 경우도 적지 않다.

이처럼 위기상황에서는 중요한 정보가 늦게 입수되거나, 오해를 불러일으키고, 중요정보가 잡다한 정보에 뒤섞여서, 전달되지 않거나 중요한 정보가 공유되지 못하기 때문에 상황과악이 곤란하게 될 경우가 많다.

### 2) 시간적 절박성

위기발생후, 지방자치단체는 즉시 재해대책본부를 설치하고 정보수집·전달, 피난권고·지시 등을 하며, 다수의 의사결정을 하지 않으면 안된다. 재해대책본부에서 지휘를 하는 사람도 냉정한 판단을 할 수 없는 가능성이 많다. 그 결과, 들어 온 정보에 반사적으로 대응해 버리거나 전화대응에 몰두하여 중요한 판단·의사결정이 늦어지거나 한다. 시간이 없는 가운데 신속하고 정확한 판단을 하기 위해서는 사태의 개요과악과 추이의 예측이 불가결하다. 어디서 어떤 사태가 발생하고 있을지, 어떻게 전개될 가능성이 있는지와 같은 위기이미지를 그리는 것이 이를 위한 요건이 된다. 위기이미지를 그릴 수 있다면, 그 검증을 위해 필요한 조사를 지시할 수 있고, 해야 할 것이 분명히

보이기 때문이다.

### 3) 동원가능자원의 부족

위기대응을 하는데 중요한 것은 지역내에서 동원가능한 인적·물적 자원에 한계가 있고, 필요한 대응을 전부 하고자 하면, 자원부족이 발생한다고 하는 점이다. 홍수의 경우, 대피가 늦어진 주민을 구출하기 위해서는 보트가 필요하지만, 보트가 부족한 경우가 많다. 또 홍수를 배수하기 위해서는 펌프가 필요하지만, 그것이 지역내에 없는 경우가 많다.

## 2. 안 전

일반적으로 안전이라고 하는 용어는 “위험 그 자체가 없는 자유의 전제로서의 상태”라는 의미에서의 안전과 “위해를 받지 않을 자유”로서의 안전이라는 두 가지 의미를 내포하고 있다고 할 수 있다. 법적으로 이 두 용어는 상호 모순적 관계에 있을 수도 있다는 점에서 ‘안전관리’라는 용어로 포섭되는 관련 법제는 서로 다른 성격의 특징을 가질 수 있다. 말하자면, 치안유지의 요청과 결부되는 위해를 받지 않을 자유로서의 안전의 보장에 대한 요청이 근대국가 이래 자유의 전제로서의 안전의 권리를 조정하게 됨으로써 이를 형해화 할 수도 있다는 것이다. 이러한 경계심은 근대 인권의 성립·발전과정을 보자면 이해될 수 있는 것이다. 치안유지와 결부되는 경찰권한의 확대는 인권보장의 역사에서 가장 경계해야 할 것 중의 하나였고, 따라서 합리적 근거없이 안전에 대한 우려나 불안을 과도하게 강조하고, 무모하게 안심·안전의 시스템을 구축하는 것은 조그만 안심이나 안전의 이익을 얻기 위해, 종래의 인권보장의 성과를 희생하는 것으로 연결된다는 것이다.<sup>1)</sup>

1) 大沢秀介, 現代社会の自由と安全, 公法研究, 第69号, 2007, 1-2면 참조.



이러한 안전의 개념은 「개인의 안전」, 「정치사회를 유지하는 요소」, 「개인·집단의 생계의 보장」으로 그 의미가 변화·확대되어 왔다. 이에 따라 개인의 안전·국가의 안전, 권리로서의 안전·질서로서의 안전으로 나누어 살펴보고자 한다.

### (1) 개인의 안전과 국가·사회의 안전

우선, 개인의 안전은 원래 안전이란 구체적인 리스크(공격·사고·물질적 피해 등)를 피할 수 있는 상태를 의미한다고 생각된다. 이 출발점으로부터도 개인의 안전은 다양한 의미를 부여받고 있지만, 개괄적으로 정리하자면 다음 세 가지로 집약할 수 있다.

#### ① 법적 안전(sécurité juridique)

이것은 법과 법관에 의해 보장되는 것을 말하고, 특히 법적 지위의 안정성을 요구하는 권리라는 모습으로 표현된다(계약, 기득권이론)

#### ② 물리적 안전(sécurité physique)

이것은 신체에 대한 공격이나 자연재해로부터의 보호를 의미하고, 인신·재산에 관해서는 행정경찰, 범죄에 대해서는 경찰·사법으로 보장되는 것을 말한다.

개인의 안전에 관한 내용이 입헌국가에 있어서의 전통적인 공법이론에서 논의될 때에는 이 물리적 안전이라고 하는 의미로 사용되는 경우가 많다. 예를 들면, 프랑스의 1789년 인권선언 제2조가 자유·소유·압정에 대한 저항과 함께, 인간의 생래의 권리의 하나로서 「안전」(sûreté)을 들고 있다는 점은 널리 알려져 있다.

마찬가지로 1793년 권리선언 제2조는 예외적으로 「안전이란 사회에 있어서 그 구성원 각인에 대해, 그 신체, 제권리 및 소유물의 유지를 위해 인정된 보호를 말한다」라고 하여 정의적인 규정을 두고 있다. 이

러한 물리적 안전을 확보하고자 한다면, 당연히 개인의 안전과 국가의 형벌권과의 조정이 필요하고, 적정형사절차·죄형법정주의·재판관의 독립과 같은 원칙은 이를 위한 제도상의 담보로서 위치지워진다.

이렇게 「안전」이 개인의 물리적 안전이라고 하는 문맥에서 이야기 되는 것은 국제법상의 차원에서도 확인가능하다. 예를 들면, 유럽인권보호조약 제5조는 「누구나 자유 및 안전에 대한 권리를 가진다」고 규정하고 있다. 물론, 이 「안전」의 의미가 명확하지는 않지만, 이에 계속하여 「누구든지 다음의 경우에, 법률에 의하지 아니하면 자유를 침해당하지 않는다」고 하고, 「권한있는 법관의 유죄판결의 후에 적법하게 구류되는 경우」라고 제시하고 있는 점에서도 그 「안전」이란 자유로부터 독립된 관념이 아니라, 「누구든지 그 자유에 대한 자의적인 공격대상이 될 위험이 없는 것」을 의미하는 것으로 이해되고 있다.

국제인권규약 제9조도 이와 같은 맥락에서 「모든 자는 신체의 자유 및 안전에 대한 권리를 가진다. 누구든지 자의적으로 체포되거나 구류되지 않는다. 누구든지 법률로 정하는 이유 및 절차에 따르지 않는 한, 그 자유를 침해당하지 않는다」는 뜻을 규정하고 있다.

### ③ 사회·경제적 안전(sécurité socio-économique)

이것은 사회생활을 영위하고, 가능한 한 조화를 가지고 성장하고, 그 인격을 확대할 권리를 말하고, 국가에 대한 개인의 청구권이 된다. 예를 들어, 프랑스의 1946년 헌법 전문이 「국가는 모든 사람들, 특히 어린이, 모친 및 노령의 근로자에 대해 건강의 유지, 물리적 안전(sûreté matérielle), 휴식 및 휴가를 보장한다」라고 말하고 있는 것처럼, 「안전」은 제3의 사회·경제적 안전이라고 하는 의미에서 사용되는 경우도 있다.

오늘날에 있어서의 「안전」을 둘러싼 논의는 개인의 권리로서의 안전으로부터, 나아가 「공공의 안전과 질서의 유지」라고 하는 의미에서

의 공공적 이익의 문제로서 전개되고 있다. 물론 개인의 「신체의 자유」로부터 구별되는 의미에서의 안전은 원래 헌법질서에 있어서의 규범적 요구로서 존재하고 있었다고 할 수 있지만, 오늘날 그 법적 위치는 크게 변화되었다. 즉, 안정적인 입헌질서에 있어서는 이른바 「법제도의 존립의 기초」로서 개별적인 각종 규범의 배후에 있고, 이를 정당화하고 있던 이익이 독자의 보호법익으로서 인식되고, 논의의 전면에 등장하게 된 것이다.<sup>2)</sup>

실제, 그러한 공공적 이익을 부정해야 할 이유는 없다고 생각되지만, 「안전」을 독자의 보호법익으로 이해하는 논의에 불안을 느끼는 사람이 있는 것도 사실이다.<sup>3)</sup> 그렇지만, 이러한 불안은 개념의 명확성을 요구하는 규범이론에 불명한 개념을 적확하게 위치시킬 수 없다는 점에서 표현되는 불안 내지 허무함의 표현이라고 해석할 수도 있을 것이다.<sup>4)</sup>

## (2) 권리로서의 안전과 질서로서의 안전

프랑스는 「안전지침계획법」(1995년 1월 21일 법률 제73호)을 1995년에 제정하였는데, 제정당시 제1조제1항에서 “안전(sécurité)은 기본적 권리이며, 개인적 및 집단적 자유의 행사를 위한 조건이다.”고 규정하였다. 그러나, 이 규정은 좌과정권이 들어서서 제정된 일상안전법(2001년 11월 15일 법률 1062호)에 의해 “안전은 기본적 권리이다. 이는 자유의 행사 및 차별의 감축의 조건이다.”라는 내용으로 개정되었다. 그런

2) 大石眞, 『安全』をめぐる憲法理論上の諸問題, 公法研究, 第69号, 2007, 24-26면 참조.  
 3) 예를 들면, 岡本篤尚, □□安全□□の専制—際限なき□□安全□□への欲望の果ての□□自由□□の荒野, 全国憲法研究会編 □□憲法問題12□□, 三省堂, 2001, 93頁 이하.  
 4) 헌법학은 안전개념에 관해 부정적으로 평가하는 경향이 강한 것으로 보이지만, 이러한 안전에 대한 헌법학의 일반적인 우려의 원인으로서, 小山剛은 안전개념의 불명확성, 예방과의 결부, 안전을 이유로 하는 국가의 장치에 대한 통제방법을 발견하지 못하는 점을 들고 있다. 小山剛, 『自由・テロ・安全』大沢秀介=小山剛編 □□市民生活の自由と安全—各国のテロ対策法制□□ 成文堂, 2006年, 307頁 이하.

데, 동조는 국내치안법(2003년 3월 18일 법률 239호)에 따라 다시 처음 내용으로 개정되었다.

프랑스의 안전에 관한 법률의 내용에서 안전을 「기본적 권리」로 확인하고 있다는 점, 또한 안전을 「차별」의 해소와 결부시키는 것은 안전의 내용을 「사회·경제적 안전」이라고 하는 관념에 의거하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

### 3. 리스크

#### (1) 리스크의 의미

리스크란 확률을 포함하는 개념이며, 사람이나 단체에 바람직하지 않은 것과 관련하여 「리스크」라고 하는 용어를 사용한다. 사회는 테러나 광우병 등 다양한 「바람직하지 않은」 사건으로 둘러싸여 있지만, 이러한 「바람직하지 않은 사상(事象)」은 일반적으로는 확률적으로 발생한다. 테러나 광우병에 있어서도 어떠한 피해가 발생할 확률은 0가 아니지만 1도 아니다. 사람이나 사회가 「리스크」에 대해 어떤 대책을 강구할 때에, 이 「발생확률」을 고려해야 한다. 중대한 사상이라 하더라도 그 발생확률이 다르면, 요구되는 대응도 달라지게 될 것이다.<sup>5)</sup>

#### 1) 잔존리스크 개념

잔존리스크란 법적으로 요청되는 안전(성) 수준을 충족하는 법적으로 허용된 리스크이다. 이 잔존리스크는 어떤 행위에 기인하는 무수히 많은 리스크 중 어떤 것이 수용되어야 할 것이고, 어떤 것이 국가에 의해 관리되어야 하는 것인지, 관리되는 것이 허용되는지와 같은 규범적 평가와 의사결정의 필요성으로부터 생기는 것이기 때문에, 순수한 과학적 평가만으로 결정되는 것은 아니다.

5) 瀬尾佳美, 리스크理論入門, 中央經濟社, 2005, 1-2면 참조.

안전확보·안전성향상과 같은 국가임무의 시점에서 보자면, 입법자는 기본권보호의무에 의해서도 인간의 인식범위에는 한계가 있다는 점이나 과학기술의 이용을 전반적으로 금지할 수는 없고, 모든 위험성의 배제를 의무지울 수 없다. 그래서, 예를 들면, 원자력시설의 안전성에 관해서는 「과학기술의 수준」이라고 하는 준거기준 중, 지견수준과 「실천이성기준」에 따라 발생할 수 없는 것으로 평가된 리스크는 사회적으로 타당한 부담으로서 수용되어야 하는 것으로 평가되게 된다.

이 잔존리스크는 이념형으로서 ①인간이 인식할 수 없고, 통제가 불가능한 리스크, ②주로 시설의 건설 및 조업에 관해 손해발생의 개연성이 알려진 리스크로서 손해는 확실히 단순한 이론상의 것이라고 할 수 없지만, 「실천이성」에 의하자면 발생할 수 없는 미미한 것으로 간주되는 것, 그리고 ③주로 화학물질·제조물에 대해 기존의 잠재적 손해 내지 그 발생의 개연성에 관해 불확실성이 있는 리스크이다. 이 ③은 손해 그 자체를 「실천이성」의 관점에서 발생할 수 없는 것으로 평가할 수 없지만, 과학기술을 이용하는 것의 대가이며, 사회적으로 상당한 것으로서 모든 인간에게 수용되어야 할 불확실성의 귀결·결과를 규범적으로 허용한 것이다.<sup>6)</sup>

## 2) 위험개념-위험방제 모델

위험방제는 「공공의 안전」을 보장하기 위한 전통적인 경찰수단이다. 이 모델에 의하자면, 「위험이 없는 것」이 안전을 의미한다. 이 경우의 경찰법상의 위험이란 지배적 학설 및 판례에 의하자면, 어떤 현상이 그대로 추이되면 어떤 행위 또는 어떤 상태가 충분한 개연성을 가지고 경찰법상의 보호법익에 대한 손해를 초래하는 상황을 말한다. 이 위험판정에 있어서 손해발생의 충분한 개연성을 도출하는 예측지견 내지는 경험적 지견의 정확도가 중요하게 된다. 이러한 예측은 사실관

6) 下山憲治, 리스크行政의法的構造, 敬文堂, 2007, 22-23면 참조.

계가 단순하고 명확하거나, 사태의 추이가 충분히 예견될 수 있거나 하면, 그 정확도가 높아진다. 그리고 위험판정에 있어서 필요한 개연성의 정도는 발생할 수 있는 손해의 정도와 규모에 따라서, 발생할 수 있는 손해의 결과가 중대하면 중대할수록, 위험판정에서 필요하게 되는 개연성의 정도는 낮아져야 한다고 하는 정식(Je-Desto 정식)에 따라 이론적으로는 손해발생의 단순한 가능성까지 확장될 수 있다(반비례 원칙). 따라서 보호되어야 할 대상의 범익이 고차원의 것이라면, 「손해의 미약한 가능성은 그 발생의 우려가 근거지워지는 것」으로 충분하게 된다. 따라서 일정한 상황과 장래 발생할 수 있는 손해와의 관련에 대해 객관적인 인정보다도, 그 관련의 주관적이고 가치적 인정이 본질적으로 중요하다고 할 수 있다. 이러한 가치판단에 따라 그어지는 위험한계선을 넘어설 때, 위험방제조치는 기술적 비용과 실현가능성을 고려할 것 없이 강구되어야 한다.

### 3) 삼단계론에 있어서의 리스크 개념

리스크란 법률외의 것으로 「손해발생의 이론상의 가능성으로 개연성이 없기 때문에 위험한계선에 이르지 않는 것」을 말한다. 경찰법상의 위험개념의 정의형식을 채용하자면, 리스크란 어떤 현상이 그대로 추이되면 어떤 행위 또는 어떤 상태가 손해를 초래할 가능성이 있는 상황을 말한다. 이러한 리스크 개념을 위험개념의 상위개념으로 이해하고, 수인할 수 없는 리스크(위험)와 수인해야 할 리스크의 이분법을 취하는 방식도 없는 것은 아니지만, 이른바 위험·리스크·잔존리스크의 삼단계론이 보다 일반적인 견해이다. 이 삼단계론에 의하자면, 위험도 리스크도 그 구성요소에 큰 차이는 없고, 리스크는 위험이 시작되는 「위험한계선의 아래」에 있는 것이라 할 수 있다. 따라서, 위험한계선의 아래의 영역을 의미하는 것이 리스크이며, 그 중 수인·수용해야 할 리스크로서 잔존리스크가 있다.

이 삼단계론도 포괄적 리스크개념을 기초로 하여 조립되어 있고, 그 내부에서 손해의 규모·전도와 그 발생의 개연성에 따라서 이념형으로서 세 가지 영역으로 구분되고 있다. 그리고 이에 따라 ①위험영역에서는 실정법 및 기본권보호의무를 근거로 국가개입이 정언적으로 명령되며, 국민은 이를 소구할 수 있다, ②리스크 영역에서는 위험영역의 전역문제로서 리스크 삭감이 목표이며, 국가개입이 허용되지만 기술적 가능성과 비용효과의 비례성이 유보되고 있다. 그리고 마지막으로 ③잔존리스크 영역에서는 국가에 의한 개입은 허용되지 않는다. 그러나 이 삼단계론은 그 경계설정이 모호하기 때문에 실제의 사례에 적용하는 것은 상당히 곤란하며, 따라서 세 가지 영역은 유동적이라 할 수 있다.

## (2) 법학에서의 리스크개념

법학에서 「리스크 사회」의 등장은 무엇을 의미하는 것일까. 정부의 활동을 통제하는 법에 관련되는 「위험」과 「리스크」의 이동(異同)을 살펴보고자 한다.

공법학이 전통적으로 대처하고자 한 것은 위험이다. 위험은 사람에게 바람직하지 않은 해악을 초래할 가능성이 있다. 해악이 어느 정도 바람직하지 않은가에 대해서는 통상인의 합리적 판단능력을 바탕으로 한다. 해악발생의 가능성이 입수할 수 있는 지식에 근거하여 확실한 것으로 예측될 수 있는 정도에 이른다면, 법적인 대응의 필요성, 즉 정부활동의 필요성이 생긴다. 역으로 예측가능하지 않다면 설령 해악이 발생하더라도 불가항력에 의한 「운명」으로서 받아들여야 한다.

위험을 초래하는 것이 자연재해, 예를 들면 홍수로 하천의 제방이 붕괴된 경우, 그것이 예측가능한 정도의 홍수라면 제방의 관리책임자인 국가나 지방자치단체에게는 이에 대처할 책임이 발생한다. 법에 의해 요구되는 충분한 대응을 하지 않았기 때문에 제방이 붕괴되고, 주

민에게 손해가 발생한 때에는 관리책임자는 그 손해를 배상해야 한다.

한편, 위험을 초래하는 것이 인간의 활동이고, 더구나 그 활동이 연설 등의 표현활동, 상품판매 등의 경제활동과 같이, 일반적으로 자유로서 인정되고 있는 활동(달리 말하자면, 헌법에 의해 보호된 활동)인 경우는 정부는 위험을 억제한다는 목적에 적합하고 필요최소한으로, 그리고 활동의 제약에 따른 비용과 위험억제를 통한 편익이 균형이 유지할 수 있는 규제를 해야 한다(『경찰비례의 원칙』). 필요이상의 규제나 비용편익이 균형을 이루지 못하는 규제는 사람의 자유를 위법하게 제한하는 것으로서 금지된다.

이러한 전통적인 공법학의 대처법은 몇 가지 암묵적 전제를 바탕으로 성립하고 있다. 우선 『자연』과 『인위』는 다르다. 자연이 초래하는 위험은 인간에 있어서는 외계로부터의 위험이다. 이는 인간 자신의 행동이 초래하는 위험과는 확연히 구별된다. 또, 자연이 어떠한 위험을 초래할 것인지, 인간의 행동이 어떠한 위험을 어느 정도의 개연성으로 초래할지에 대해서는 그것을 판단하기 위한 확실한 지식이 있다. 나아가 원인이 자연이든지, 인간의 행동이든지, 위험이 초래하는 해악에 대한 평가에 대해서도 합리적인 판단능력을 가진 통상인의 사이에 특히 의견의 괴리가 없다는 것이 상정되고 있다.

그런데, 리스크 사회의 등장은 전통적으로 상정되어 온 이러한 『위험』과는 다른 『리스크』를 사람들에게 초래하고 있다고 한다. 첫째로, 리스크는 위험과는 달리 해악을 초래하는 개연성을 예측할 수 없다. 그러나 발생가능할 결과의 중대성을 고려하자면, 어느 정도의 영향이 있을 것인지 판단할 수 있는 확실한 지식이 없다는 이유로 정부가 아무것도 하지 않아야 하는 것이 아니다. 전통적인 경찰비례의 원칙에서는 이러한 국면에서의 정부의 적절한 활동을 제시할 수 없게 된다. 『예방원칙』 내지 『사전배려의무』가 필요한 원칙으로서 제창되는 것도 전통적 법원칙에서는 새로운 리스크의 출현에 대응할 수 없다는 인식



의 표현이라 할 수 있다.

둘째로, 현대사회에서는 환경이 더 이상 인간활동과 무관계하게 존재하지 않는다. 현대는 인간의 활동과 무관계한 「자연」이 거의 소멸된 「포스트 자연」사회이다. 인간은 더 이상 집중호우나 가뭄으로 대표되는 자연이 초래하는 재해를 그다지 두려워하지 않는다. 두려워하는 것은 오히려 인간이 자연에 대해 무엇을 했는가라고 하는 것이다. 우리들이 직면하는 리스크는 더 이상 외계로부터 부여된 자연 그 자체로부터의 리스크가 아니라, 일정한 인간의 행위가 계재된 리스크가 되었다.<sup>7)</sup>

## 제 2 절 위기관리의 법리

### 1. 「사회적 안전」의 확보와 「안전 중의 자유」론

#### (1) 「사회안전」에 대한 문제

종래 「경찰기관이 담당하고 있는 행정경찰권」은 도로교통, 총포·도검·화약류 등 단속, 사행행위규제, 풍속영업의 규제 등의 분야에 한정되고, 경찰조직의 사법경찰을 주요한 활동영역으로 하여 왔다. 그러나, 최근에는 「경찰기관의 본래의 소관에 속하지 않는 각 행정분야」에서도 행정명령, 벌칙규정 등의 신설로, 경찰기관이 법집행을 담당하게 되는 경우가 증가하고 있다. 새로운 시대의 안전확보를 위해 이미 경찰의 사명, 임무, 활동, 수법에 대한 새로운 이론·제도가 모색되고 있다.

여기서 중요한 것은 「사회안전의 확보」라고 하는 시점이며, 현대 사회에서 「공포와 불안으로부터의 자유」를 확보하고, 사회안전을 지키는 것은 국가·지방자치단체의 제1급의 기본적 책무가 되었다. 이를

7) 長谷部泰男, 法律とリスク, 『法律からみたリスク』, 岩波書店, 2007, 2-4면 참조.

위한 대책조치는 가령, 프라이버시, 통신의 비밀, 영업의 자유 등의 기본적 인권의 일부를 제약하는 것이 된다고 하더라도, 현대사회에 있어서의 『공포와 불안으로부터의 자유』를 확보하기 위해서는 불가피적인 침해이고, 감수해야 할 것이라고까지 말하고 있다. 여기에 명확하게 『안전 중의 자유』론으로 연결되는 관점과 출발점이 보인다.

### (2) 『□□안전 중의 자유□□의 법리』 전개

우선 안전한 질서가 확보되어야지만, 비로소 여러 자유를 충분히 향수할 수 있을 것임에도 이 전제가 너무 경시되고 있다고 하면서, 이른바 전통적인 『경찰권의 한계』론에 대한 한계를 지적하며, 『사회안전이 확보되어야지 자유가 향수될 수 있다고 하는 『안전 중의 자유』의 『법리』에 대한 중요성을 지적되고 있다.<sup>8)</sup>

이를 위해서는 『공공의 안전』과 『법질서』의 관념을 불가분일체로 생각했었던 『구대의연한 경찰법리』의 인식을 극복해야 하고, 『공공의 안전』과 『개인의 안전』을 구별해야 한다고 지적한다.

『사회안전』은 각종의 범영역을 초월하는 『일종의 횡단적 고려사항』이며, 행정은 원래 『사회안전』을 고려해야 한다고 하는 점에서 출발하여, 『환경배려의무』도 여기서 도출되고, 국가의 안전배려의무도 법률 속에 포함되게 된다. 경찰행정은 바로, 『소극행정』으로부터 『능동적인 □□위험에 대비하는 행정□□으로 원리적으로 전환되게 되고, 『안전 중의 자유』의 법리를 바탕으로 하는 전통적 경찰법리의 재구성이 과제가 되게 된다.

### (3) 『행정경찰확대』론=예방적이고 즉시적인 행정경찰활동

이는 나아가 특히 『잠재적인 피해자』에 착안하여, 『일반시민의 수요』에 합당한 공공서비스의 일환으로서, 행정경찰활동이 적절하게 전개

8) 磯部力、□□安全の中の自由□□の法理と警察法理論、警察政策 第7卷 1頁 이하.

될 필요』가 있다는 점을 주장하면서, 지금은 행정경찰보다 사법경찰이 민주적이라 할 수 없고, 「행정서비스의 일환으로서의 사회공공의 안전과 질서를 지킨다고 하는 국가작용」인 「행정경찰」작용의 재검토·재평가가 필요하다고 주장하는 견해이다.<sup>9)</sup>

「행정활동으로서의 경찰작용이 어떠한 것이어야 하는지」와 「당해 작용을 이른바 경찰조직에 귀속시킬 것인지」는 별개의 문제이며, 행정서비스가 무엇인지에 대한 검토가 논리적으로 선행되는 문제라는 관점에서 「위생경찰」·「재해경찰」을 구체적으로 검토하고서, 「경찰조직이 하는 행정경찰작용」을 분석하고, 공권력의 「최적집행」을 주장한다.

결론적으로는 「예방적이고 직접적, 즉시적인 행정경찰활동」을 위해, 임의적, 경우에 따라서는 강제적인 행정조사의 가능성이 있다는 것을 지적하고, 잠재적인 피해자의 법익보호를 위해 질문을 받는 정도의 불이익은 수인해야 하며, 나아가서는 최초의 행정기관에 의한 접촉에 수반하는 불이익은 공동체의 일원으로서 감수해야 한다고까지 말한다.

소방법에 있어서의 현장직원의 강제처분권 등을 참고로 하여, 즉시 간편한 조치가 취해질 수 있는 구조를 경찰행정영역에 도입하는 것, 형벌에 따른 실효성확보수단의 집행체제를 정비할 필요를 주장하고, 피해자 등에 대한 원조체제는 「급부행정」이며 경찰권의 한계와 관련되는 제원칙으로부터 자유라고도 하고, 「사회의 치안을 악화시키는 반사회적 행위」에 대해, 필요한 「경찰권」의 발동이 주저되어야 할 필요는 없다라고 하는 점에서, 이론적으로는 「경찰권의 한계」 3원칙이나 민사불개입이라고 하는 경찰권을 구속하는 제원칙을 넘어서, 실천적으로는 경찰조직에 대한 불신을 불식, 인권보장과 양립하는 「적절한 공권력의 발동」을 원활하게 하기 위한 연구 및 노력이 요구된다고 하는 주장은 바로 「안전 중의 자유」의 확보를 위해 발상의 전환이 필요

9) 櫻井敬子、行政警察に関する考察—予防的で直裁的、即時的な行政活動の必要性及び有効性について—、警察政策 第6巻 179頁 이하.

하다는 것을 주장하는 것이며, 이러한 주장에는 구태의연한 「고전적인 경찰법리」를 고려하지 않고 있다.

## 2. 기본권보호의무론 · 「안전기본권」론

### (1) 독일에서의 기본권보호의무론 및 「안전기본권」론

위에서 살핀 바와 같이 경찰행정법론에 있어서는 이미 「안전 중의 자유」론이 깊이 침투되어 있다. 이런 「안전 중의 자유」론의 이론적 연원은 독일의 기본권보호의무론 내지는 「안전기본권(Grundrecht auf Sicherheit)」론에서 찾을 수 있을 것이다.

### (2) 기본권보호의무론 · 「안전기본권론」에 대한 비판적 학설

#### 1) 국가권력의 끝없는 확대에 대한 우려

Isensee의 기본권보호의무론은 기본권에 대한 국가 이외로부터의 위협에 대한 방어를 위해서, 「기본권의 옹호자로서의 국가」와 「안전기본권」을 상정하는 것이다. 이는 자유권과 국가의 보호임무·질서임무와의 관계를 국가의 기본권보호의무를 기초로 하여, 그 위에서 방어권과 사회권으로부터 구성되는 층을 구축하는 일종의 피라미드 구조로 보는 것이다. 즉, 기층에는 평화통일체·보호권력으로서의 국가가 존재하고, 제2층에는 그 국가권력에 대한 자유와 평등, 그리고 그 행사에 대한 참가를 보장하는 민주적 법치국가의 차원이 있고, 제3층에는 인간의 존엄과 같은 가치가 있는 생활의 전제조건을 자유 속에서 확보하고 높여 가는 사회국가 차원이 존재한다는 국가목적과 헌법구조의 3층 구조로서 이해하는 것이다.<sup>10)</sup>

10) 요제프·이젠젠(ドイツ憲法判例研究会編訳), 保護義務としての基本権、信山社, 2003, 참조.

이러한 Isensee의 「안전기본권」과 자유주의적 기본권 관념에는 괴리가 있다고 생각하는 논자는 Isensee의 이론이 기본권의 패러다임전환이라기 보다는 바이마르 공화국에 있어서의 기본권론에서 상실되어 버린 국가의 본래적 보호기능을 재현하는 것에 불과하다고 하는 비판을 한다. 이 비판은 기본권보호의무론이나 「안전기본권」의 이름 아래에서의 국가권력의 끝없는 확대 내지는 「안전국가(Sicherheitsstaat)」에 있어서 발생하는 자유권의 위태화에 대한 우려의 표명이다. 개인이 리스크 요소의 하나로서 이해되고, 이 리스크의 회피조직으로서 이해되는 「안전국가」에 있어서는 국민의 자유는 점점 제한되고, 「국가에 의해 조장되는 공포」로부터의 안전을 요구함에 따라, 국가의 어떠한 행위도 승인되게 되고, 결국에는 자유 그 자체가 「의심스러운 것」이 되고, 자유를 요구하는 자는 모두 의심스러운 자가 되어 버리지는 않을까라고 하는 우려이다.

## 2) 3면 관계론에 대해

이러한 기본권보호의무론에 있어서 국가를 포함하는 「범죄자(Täter)의 기본권」과 「피해자(Opfer)의 기본권」 사이의 조정문제가 불가결하게 된다. 이 3면관계론에 있어서 최대의 문제는 「책임없는 자」(Nicht-verantwortlicher)에 대한 보호의무의 법적 효과의 문제일 것이다. 실제, 경찰 컴퓨터에 의한 「스크리닝 수사」나 비디오 감시의 대상이 되는 많은 자들은 「잠재적 범죄자」라기 보다는 오히려 「아무런 책임도 없는 자」이다. 입법자가 「피해자의 권리」의 보호함에 있어서, 당해 「방해자(Störer)의 기본권」의 침해에 대해 「법률유보」를 의무지우는 것은 당연하지만, 동시에 「아무런 책임도 없는 자」의 기본권을 침해해서는 안된다고 하는 구속도 당연히 받는 것이다. 「잠재적인 피해자」의 보호라고 하는 발상의 이면에는 「잠재적인 침해자」나 「아무런 책임도 없는 자」의 권리침해의 문제가 있다는 점이 경시되어서는 안된다. 입법

자는 이러한 의미에서의 법률의 유보의 원칙 하에서 여러 가지의 기본권침해에 관련되는 정당화강제의 아래에 있다는 점에 주의해야 한다.

### 3) 「예방국가」의 불가역성

D.Grimm은 「예방국가」(Präventions-Staat)에 의해 초래되는 법적 문제의 처리에 있어서, 시민적 자유주의적(bürgerlich-liberal) 법치국가를 지향하는 헌법에서는 불충분하다는 점을 지적하는 바이지만, 이를 바탕으로 E.Denninger는 「예방국가」에 있어서의 국가임무가 「법적 안정성」(법적 안전)(Rechtssicherheit)에서부터, 사회적 정의의 실현으로서의 「법익 안전성」(Rechtsgütersicherheit)의 보장으로 중점을 이동하고 있다는 점을 지적하고 있다. 종래 헌법학에서의 기본권론, 국가목적론 내지는 법률의 유보론을 포함하는 입법론은 이 「법적 안정·법적 안전 시스템」으로부터 「법익 안전 시스템」으로 국가임무의 변용을 충분히 인식하지 못하고 있었으며, 말하자면 개념적으로 적절한 가공을 하지 않았던 것이라고 지적한다. 이러한 「예방국가」화의 현실에 직면할 때, Isensee의 「안전기본권」의 주장이 그 법현상을 묘사하고 문제의 소재를 분명히 한 점은 평가하지만, 해결안을 제시하는 것은 아니라고 하는 것이 그의 주장이다.

구체적으로는 Denninger는 개인의 자유와 자율에 방향을 맞춘 자유로운 법치국가의 기능논리와, 안전과 효율성에 방향을 맞춘 「안전국가」 내지는 「예방국가」의 기능논리는, 상호 배타적 경향에 있다는 점을 인식한 후에, 「예방국가」의 기능논리를 구체화하는 독일의 반테러 대책입법에는 다수의 원리적 문제가 있다는 점을 지적한다. 분명히 「예방국가」에 있어서는 법치국가적인 경찰법이론의 타당성이 흔들리는 가운데, 이미 발생한 범죄에 대한 응답작용으로서의 경찰활동을 통제하기 위한 법치국가의 기능논리의 유효성이 의문시되고, 규범의 명확성·특정성, 수단의 비례성, 과잉금지의 원칙을 적용한 통제의 유효성

이 의문시되고 있지만, 『예방국가』의 기능논리가 타당하는 곳에서는 적극적·능동적 작용으로서의 예방활동, 『불특정성』을 특징으로 하는 범죄예방, 리스크나 일반적 잠재적인 범죄에 대처하는 예방행위 등이 중요하게 되고, 리스크나 위험의 존재의 입증에 관련하여 시민과 국가 사이의 입증책임이 전환되도록 강요되어 버린다고 하는 중대한 지적이 있다. 즉, 『리스크 사회』나 『예방국가』에 있어서는 리스크나 위험은 언제 어디서나 존재하기 때문에, 리스크나 위험이 존재하지 않는 것이 오히려 예외적인 것이 되고, 리스크나 위험이 존재하지 않는 것의 입증은 시민이 부담하게 되어 버려, 입증할 수 없다면 안전확보를 위한 국가개입을 인정하지 않을 수 없다는 것이 될 위험이 있다고 하는 것이다.

이러한 안전개념·예방개념의 무제한성은 국가정보활동의 방식에 대해 직접적인 영향을 미치게 된다. 국민의 자기결정권은 국가의 행위를 정당화하기 위해 개념화된 『안전기본권』의 정반대에 있는 것으로 위치되고, 더 이상 국민은 자기결정권의 주체로서 인식되지 않게 되고, 기껏해야 『조작되는 것이 없는 의사소통』로서만 인식되어 버릴 위험이 있다고 한다. 그 국세조사판결에서 인정된 자기결정권의 해석을 왜곡하여, 자기결정권의 보호법익주체로서의 개인을 인정하지 않는 결과가 될 심각한 우려가 있다.

이처럼, 『안전기본권』의 보호라고 하는 국가임무는 『포괄적인 리스크 제어』를 필요로 하기 때문에, 『위험에 대한 사전배려』(Gefahrenvorsorge)를 요구하게 되고, 『국가의 위험방제』를 포함하는 포괄적인 『경찰에 의한 리스크제어』를 요구하게 된다. 그리고 이 『위험에 대한 사전배려』는 국가의 『정보에 대한 사전배려』(Informationsvorsorge)를 당연한 전제로 하는 것이다. 국가의 『정보에 대한 사전배려』 하에서는, 사적 영역에 관련되는 데이터의 보호는 정보의 흐름을 제한하는 것으로서 보호의 정당화를 필요로 하는 예외로서 이해되고, 국가에 의한 내지

는 경찰에 의한 「정보의 독점」이 발생하게 된다. 「예방국가」논리의 모델인 테러대책입법에 있어서의 「안전화」는 지금까지 구축된 법치국가적 안전법의 성과를 저해하는 것에 다름없다고 하는 비판이 전개되는 이유이다.

### (3) 예방경찰권한 확대입법에 대한 연방헌법재판소의 재판례의 동향

오늘날의 테러의 위협에 직면하여, 「구체적인 위협」의 「구역」(Vorfeld)에 있어서 예방적으로 활동할 가능성, 예를 들면 「정보에 대한 사전 배려」를 경찰에 인정하지 않을 수 없다고 하더라도, 중요한 것은 동시에 최대한의 자유(주거, 정보보호, 이동의 자유, 집회의 자유, 양심의 자유, 생명권 등)를 지켜야 한다는 것일 것이다.

이 점, 독일연방헌법재판소는 한편에서 국가는 제3자로부터의 공격에 대해 기본권가치(Grundrechtsgüter)를 보호해야 한다고 하면서도, 다른 한편으로 국가는 당해 제3자의 자유권적 기본권을 「비례적이지 않게」 침해해서는 안된다는 논리를 구체적으로 실현하고자 한다. 예를 들어, 2004년 3월 3일의 「대도청위헌판결」, 2005년 7월 27일의 「예방적 원격통신 감시위헌 판결」, 2006년 2월 15일의 「항공안전법위헌판결」, 내지는 2006년 4월 4일의 「스크리닝 수사위헌판결」 등이 그것이다. 모두, 연방이나 란트 그 자체의 안전, 혹은 개인의 신체, 생명, 자유의 안전과 같은 법익을 예방적으로 보호하는 경우에 있어서도 이들을 침해하는 「구체적인 위협」의 존재를 요구하고 있다는 점이 중요하다.

즉, 연방헌법재판소는 우선 기본법이 보장하는 자기결정권의 제한에 관해, 사적 생활형성영역은 절대적 보호영역이며, 어떠한 그 외의 고도한 법익보호를 이유로 하더라도, 그 침해는 인정하지 않는다고 하는 점에서 출발하여(이른바 영역이론), 더구나 그 주변영역에 있어서도 「규범특정성·명백성」 및 「광의의 비례원칙」을 구사하여, 법치국가적 수단에 의한 통제를 모색한다고 하는 것이며, 어디까지나 「법치국가



의 힘』을 믿는다고 하는 것이다. 기본권보호의무 내지는 기본권의 객관적 원리로서 도출되는 「안전기본권」의 기능의 기초가 어디까지나 국가에 대한 방어권에 있는 것을 의식시키는 논리의 관철인 것으로 생각된다.

### 3. 「경찰권의 한계」론에 대한 한계론

그럼, 이원론적 해석에 따라, 이미 「과거의 이론」으로 비판되는 전통적인 「경찰권의 한계」론의 내용에 대해 약간의 개별적 검토를 하고자 한다.

#### (1) 「경찰소극목적의 원칙」

경찰법 제2조가 정의하는 「책무」(제1항)와 「한정」(제2항)의 규정방식에서 보자면, 경찰의 책무는 어디까지나 「법질서형성」이 아니라 「법질서유지」에 한정된다고 해석하는 것이 경찰법의 제정과정에서 보더라도 솔직한 해석이며, 이것이 「경찰소극의 원칙」과 밀접한 이론적 관계에 있다는 점은 주지의 사실이다. 문제는 경찰의 책무가 「법질서형성」이 아니라 「법질서유지」에 있다는 점에 대한 설득적인 근거일 것이다.

그것은 한편에서의 「국가에 의한 권력(Macht)과 실력(Gewalt)의 독점」과 다른 한편에서의 「사인에 의한 실력행사의 금지」에 있다라고 할 수밖에 없을 것이다. 즉, 국가가 「대내적 평화를 확보하기 위해 정당한 실력행사를 독점하고 사적인 실력행사를 금지하는 단체인 점은 헌법의 전제이며」, 이 국가는 권력의 행사만이 아니라, 법정립과 법집행을 위해서도 「극히 예외적으로만 정당방위나 긴급피난을 인정하는 독점권을 가지고 있다」는 점에 비추어 보자면, 이 「국가에 의한 권력과 실력의 독점」과 「사인에 의한 실력행사의 금지」의 관념의 배경에는 원

래 사인간의 분쟁에 관한 「실력에 의한 분쟁해결」에 대한 소극적인 평가가 있다고 보아야 할 것이다. 이 「실력에 의한 분쟁해결」을 국가가 독점하는 것이 되어도, 이 기본적인 관념이 바뀌는 것은 아니다. 특히 이 실력행사권을 한 손에 쥐고 있는 경찰활동에 있어서는 그 밖의 행정권에 있어서의 이상으로 타당하는 것이다. 「경찰소극의 원칙」은 「실력에 의한 분쟁해결」이 「분쟁의 평화적 해결」과의 관계에 있어서 항상 보충적, 소극적이어야 한다고 하는 분쟁해결의 원리·원칙을 제시한 것이며, 바꾸어 말하면, 법치국가에 있어서는 본래, 사법권에 의한 법적 안정성의 확보를 통한 「공공의 질서와 안전의 유지」가 원칙이며, 경찰권을 행사하여 개별법익을 보호함으로써 공공의 질서와 안전을 유지하는 것은 보충적이라고 선언하고 있는 것이라 할 수 있다. 이는 경찰관료가 「강한 집행권」이라 부르는 「실력」(물리적 강제력)을 가지는 특별한 행정권인 경찰권의 소극성이며, 경찰의존의 위험성, 경찰권력의 압도적 우월성, 특별한 상징적인 의미를 가지는 형사벌의 중복으로 연결되는 권력발동에 대한 소극성이라고 해도 좋을 것이다.

## (2) 「경찰보충성의 원칙」

경찰활동에는 개인과의 관계, 그리고 다른 국가기관과의 관계에서, □□보충성의 원칙□□ 내지는 □□부차성의 원칙□□이라고도 할 수 있는 한계가 있다. 왜냐하면, 경찰조직이라고 하는 속성 및 역사적 경위, 「강력한 실력행사조직을 가진 공권력 조직」인 경찰권력이 정권과 결합하는 것에 대한 불신감·경계감은 간단히 불식될 수 없다.

현대와 같이 안전에 대한 부하의 증대에 직면하여, 그리고 이 부하의 총체를 「리스크」 내지는 「위험」으로서 파악한다고 해도, 이러한 억제·제거는 우선 행정일반의 의무이며, 경찰에 한정된 것은 아니라고 하는 의미에서의 「경찰보충성의 원칙」이 아직 타당하다고 생각해도 좋을 것이다. 일반행정의 기능부전·집행부전·실효성확보의 수단의 불

비를 이유로 안이하게 「경찰보충의 원칙」을 포기해서는 안 될 것이다.

### (3) 「경찰공공의 원칙」

원래 경찰법의 목적이 개인의 권리와 자유를 보장하는 것이라는 점은 구 경찰법 이래 아무런 변화가 없다. 「공공의 안전과 질서의 유지」와 「개인의 권리와 자유의 보호」의 이원론적 해석이 「개인의 권리와 자유의 보호」가 「경찰의 독립된 임무」라는 점을 강조하더라도, 그것에 의해 경찰이 개인의 사생활·사주소를 침해해도 좋다, 민사법률관계에 간섭해도 좋다라고 하는 논리는 어디에서도 나오지 않는다. 경찰법상의 책무규정은 경찰법의 목적으로부터, 구체적인 경찰활동의 행정목적이 「개인의 생명, 신체 및 재산의 보호」에 있다는 점을 확인한 위에, 「범죄의 예방, 진압 및 수사, 피의자의 체포, 교통의 단속」에 예를 들어지는 바의 「공공의 질서와 안전의 유지」에 임하는 수단으로, 당해 목적달성에 매진하는 것을 선언한 것이다. 명시적으로 「개인의 생명, 신체 및 재산의 보호」의 행정목적은 확인한 것은 「개인의 권리와 자유의 보호」에 관계가 없는, 이른바 국가의 안전을 위한 「공공의 안전과 질서의 유지」를 하는 것을 금지하는 취지에 의한 것으로 이해되어야 한다.

### (4) 「경찰책임의 원칙」

「경찰책임의 원칙」은 보호법익에 대한 구체적 위협의 존재를 전제로, 경찰책임이 있는 자(당해 위험을 직접 야기한 자)에 대해서만 경찰의 침해권한이 미친다고 하는 원칙이지만, 예방적 범죄억지의 필요성에 따라 경찰권한의 확대가 기획된다면 법익에 대한 위협의 존재유무 그 자체가 문제되기 때문에, 경찰책임이 있는 자만이 아니라, 「잠재적 침해자」를 포함하는 「모든 자」에 대해 경찰권한이 미치게 될 것이다. 예방경찰의 특성인 「일반성」 내지는 「불특정성」에 대해 범죄의

『개별성』에 착안한 중요한 원칙이며, 그렇게 간단하게 포기되어서는 안될 것이다.

#### (5) 『경찰비례의 원칙』

비례원칙은 광의의 비례원칙 아래에서 ①정당한 법목적과의 관계에 있어서의 수단의 적합성, ②당해 수단에 의한 침해의 필요성·비대체성, ③당해 침해를 정당화하는 이유와 침해의 정도와의 비례성(협의의 비례성)을 내용으로 한다. 『비례원칙』은 제1의적으로 입법권을 구속하는 원리·원칙이며, 그 결과 개별의 입법에 있어서 기본권제한에 관한 개별 구체의 실정법규율 방식 자체가 검토되는 것이다. 입법권의 임무는 법익을 보호하는 국가의 임무와 헌법에 의해 부여된 개인의 권리보호와의 추상적인 조정이라고 하는 것이며, 사법권이 이를 개별 구체적으로 심사하는 것이다. 상기의 연방헌법재판소의 재판례는 그 증거이다. 독일의 연방헌법재판소 판결로부터는 특히 협의의 비례원칙이 적어도 치안입법과의 관계에 있어서는 무엇보다도 실효성이 있다는 점이 이해된다.

경찰입법의 확대에 있어서는 적어도 비례원칙의 헌법적 근거로부터 출발하여, 개별 법률에 의한 실정화가, 그리고 이를 전제로 한 재판심사의 체제강화가 전제되어야 할 것이며, 이러한 논의의 미성숙은 일본국에 있어서의 『안전 중의 자유』론의 전제를 크게 흔들리게 하는 것이다.

#### (6) 경찰행정영역에 있어서의 사법적 구제

전통적인 『경찰권의 한계』론에 있어서도, 그것을 비판하는 논의에 있어서도, 경찰재량의 통제와 법리의 탐구는 궁극의 목표라고 하는 의미에서 경찰행정영역에 있어서의 사법적 구제의 문제는 피할 수 없다.

기본권보호의무론은 경찰의 재량권행사에 대해, 구체적 위험에 대한 조치에 관련되는 결정재량 및 선택재량의 행사를 지도하고, 경찰의 개입에 앞선 이익형량에 있어서, 기본권적 보호법익의 비중을 높여서, 경찰의 부작위의 유해성의 한계를 제시하며, 재량권의 0으로의 수축의 효과를 초래하고, 경찰의 비개입의 변명을 요구하는 경우가 있다고 한다. 이 의미에서 과잉·과소금지의 원칙 등의 비례원칙에 의한 재량통제의 실효성이 검토되고, 나아가서는 국가배상소송 내지는 행정소송에 있어서의 사법적 구제의 실효성이 검토되는 것이라 생각된다.

그 중에서도 흥미로운 점이 기본권의 실효적 보호에 있어서는 「의도적 개입」만이 아니라, 「침해의 리스크」로부터의 보호도 중요하다고 하는 독일의 「안전기본권」을 지향하는 논자의 지적이다. 「충분히 큰 리스크」인 「위험」이 존재하는 경우, 그 방어를 게을리하면 사법적 구제의 대상이 되는 것은 당연하지만, 그 경우의 리스크의 크기는 침해되는 보호법익의 중요성, 잠재적 손해의 중대성 및 손해발생의 개연성의 집적이라고 한다(이른바 Je-desto공식). 「안전 중의 자유」론에서 보자면, 이 「위험」에 대한 방어만이 아니라, 「리스크 예방」을 의무지우는 가능성에서 보자면, 당연하게 그 경우의 사법적 구제가 논점이 될 것이다.

#### 4. 「사회적 안전」과 「위험에 대한 사전배려」

이상 서술한 「안전국가·예방국가」의 기능을 산업사회(Industriegesellschaft)의 보완기능 가운데에, 가장 먼저 발견한 것은 E.Forsthoff였다. Forsthoff의 「현존재배려(Daseinsvorsorge)」개념은 산업사회에 있어서의 「대중적 생활양식」이나 「현대적 대량현존재」에 직면하여, 인간의 「현존재」의 취약성에 착안하여, 자신은 국가의존에 부정적이었음에도 불구하고, 「국가에 의한 현존재배려가 불가결하다」는 이유에서 설명한

것이라 한다. 또, 이 『인간존재를 위한 사전배려』는 『대중사회화에 따라 초래되는 불안 내지는 리스크에 따른 질서의 동요가능성을 포함하여, 관료제적인 수량적·대량적 처리에 따른 그 안정성의 필요성을 중시한 것이었다』라고도 하지만, 이 표현을 빌리자면, 마침 현대에 있어서의 『리스크나 위험에 대한 사전배려』는 글로벌 사회 및 정보화사회에 의해 초래된 동요가능성을 바탕으로, 관료제적인 수량적·대량적 처리에 따른 그 안정화의 필요성을 중시한 것이라고 하는 것이 가능할 것이다.

다만, 그러나 Forsthoff는 이러한 『일상적인 것을 위한 Vorsorge』가 행정의 임무라고 하여 『급부행정』을 주장한 바이지만, 『리스크나 위험에 대한 사전배려』를 전부 경찰에 맡기는 것과 같은 『안전급부행정』을 인정하고 있는 것으로는 보이지 않는다. 여기서 다시 『리스크 사회·위험사회』에 있어서의 『사회적 불안』의 근저에 있는 것을 생각해야 할 것이다. 글로벌 사회·정보사회에 있어서의 많은 『사회적 불안』의 원인이 현대적인 사회권·생존권의 보장의 결여에 있다고 한다면, 다시 사회권·생존권이 미래를 보장함으로써 『인간존재를 위한 배려·사전배려』(Daseinsfürsorge/vorsorge)를 통한 안전확보가 긴급한 과제가 되어야 할 것이다. 이는 『안전 중의 자유』론과는 거리를 둔 『또 하나의 사회적 안전』론이며, 오히려 “Soziale Sicherheit”(사회적 안전)의 본래의 의미가 아닐까. 이를 위해 필요한 것은 경찰기관에 의한 행정경찰의 확대가 아니라, 단순한 행정경찰권한의 분산도 아닌, 철저한 『탈경찰화』이며, 이를 위한 일반행정의 조직, 작용, 절차 등의 재검토·재구성을 해야 하는 것이다.

애석하게도 현실에 있어서는 국가의 과잉부담을 이유로 사회권·생존권의 보장을 포기하고, 규제완화와 자기책임에 근거한 공행정의 『민화』가 진행되고 있다. 경찰의 『민화』도 예외는 아니다. 규제완화개혁에 따라 경쟁이 격화되고, 그 결과, 위험과 리스크는 급격하게 증대하고

있다고 생각된다. 한편으로 위험과 리스크를 증대하는 정책을 전개하고, 다른 한편으로 위험과 리스크의 처리를 오로지 경찰권력에 맡기는 정책이 타당한지 무엇보다도 먼저 검토되어야 한다. 『안전 중의 자유』론자는 그러한 문제에 아무것도 대답하지 않고 있다.

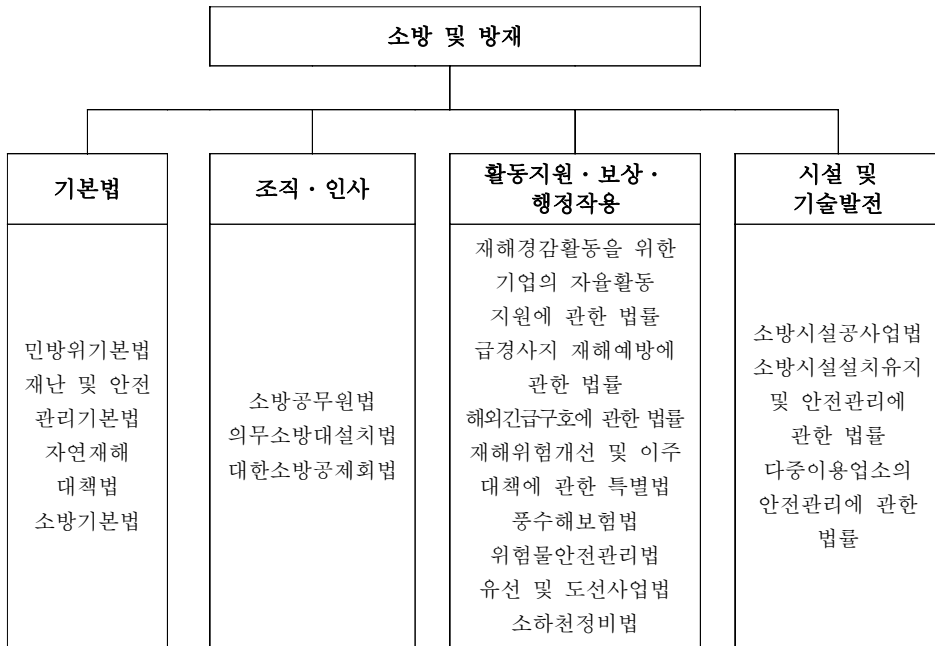
지금 다시 국가의 공공성·행정의 공공성을 생각할 때, 『시민의 생존권적 안전』의 확보는 당연하다. 그러나 경찰권의 역사를 돌이켜 보더라도, 잘못하면 『초시민적(국가적) 특권적 안전』에 가담하기 쉬운 경찰권력의 특수성을 생각할 때, 가능한 한 법치주의적·법치국가적 경찰관념을 유지·발전시켜야 한다. 자유를 지향하는 『법치국가』로부터 안전을 지향하는 『예방국가』·『안전국가』로의 패러다임전환이 문제가 아니다. 안이하게 『법에 의한 지배』를 포기하고, 『실력에 의한 지배』로 도피해서는 안된다. 『공포와 폭력에 의한 지배』를 예감시키는 『충에 의한 지배』를 가능하게 하는 것과 같은 『예방국가』·『안전국가』로 도피하는 것이 아니라, 어디까지나 『법치』주의 아래에서의 안전확보를 지향해야 하는 것은 아닌가. 환경법 영역에 있어서의 예방원칙론이 범죄의 예방이나 범죄의 수사를 본래적 임무로 하는 경찰법 영역에서 그대로 타당하지 않는다는 점은 명백한 것이다. 경찰법 영역에 있어서의 『리스크·위험에 대한 사전배려』에는 『아무런 책임도 없는 사람』을 『잠재적 범죄자·침해자』로 결정해 버리고, 가능하다면 그들을 『동화』하고, 최악의 경우에는 『배제』하는 위험이 언제나 존재하기 때문에, 신중한 법이론의 검토가 불가결하다. 지금이야 말로 단순한 『법치국가적 경찰』로의 회귀도 아니고, 그렇다고 『예방국가적 경찰』로의 비약도 아닌 경찰법·경찰행정법의 모습을 모색해야 한다.

## 제 3 장 위기관리행정의 법시스템과 문제점

### 제 1 절 재난관리법제의 현황

#### 1. 위기관리 법제의 현황

위기관리와 관련된 법제는 그 성격상 기본법과 관련 개별법으로 구분할 수 있으며, 개별법은 그 내용에 따라 조직·인사에 관한 법률, 활동지원·보상·행정작용에 관한 법률, 위기관리와 관련한 기반조성을 위한 법률로 구분될 수 있다. 또한 관리의 단계별로 예방, 대비, 대응, 복구에 중점을 두고 있는 법률로 구분할 수 있다.



위 법제는 기본적으로 소방 및 방재에 관한 것으로 위기관리에 관해서는 여기에 몇 가지 법률들이 추가되어야 할 것으로 생각된다.



이에 관해서는 후술하여 위기관리법제에 관한 개요도를 작성하고자 한다.

위기관리에 관한 기본법으로서 민방위기본법, 재난 및 안전관리기본법, 소방기본법이 있다.

아래에서는 각 기본법의 개요를 설명하고자 한다.

### (1) 민방위기본법

#### ① 법의 목적

민방위기본법은 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함을 목적”(제1조)으로 하고 있다.

#### ② 주요내용

이 법은 중앙민방위협의회 운영에 관한 사항(제6조), 민방위업무 수행시 중앙관서와 협조에 관한 사항(제9조), 민방위 계획(제10조-제14조), 민방위대 조직편성(제18조-제21조), 민방위 교육훈련 및 동원에 관한 사항(제23조-제26조), 민방위 동원 및 교육훈련 중 입은 재해 등에 대한 보상(제28조) 등 총 39조로 구성되어 있다.

### (2) 재난 및 안전관리기본법

#### ① 법의 목적

재난 및 안전관리기본법은 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구

그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적”(제1조)으로 하고 있다.

② 주요내용

이 법은 재난 시 국가 등의 책무(제4조), 안전관리기구 및 기능(제9조), 중앙재해대책본부의 설치와 권한(제14-제15조), 지역재난안전대책본부의 설치와 권한(제16조-제17조), 국가안전관리기본계획 등의 안전계획 수립 등(제22-제25조), 재난의 예방(제4장), 응급대책(제5장) 등 총 10장 82개조로 구성되어 있다.

(3) 자연재해대책법

① 법의 목적

자연재해대책법은 “태풍·홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적”(제1조)으로 한다.

② 주요내용

이 법은 자연재해 경감을 위한 위험지구 정비 및 위험지구지정(제12조-제13조), 중앙긴급지원체계의 구축(제35조), 재해복구 합동조사단 운영(제47조), 복구사업의 분석평가(제57조), 재해저감기술개발(제61조) 등 총 76개조로 구성되어 있다.

③ 기본법의 성격

자연재해대책법은 제명에서 ‘기본법’이라는 용어를 사용하고 있지는 않지만, 자연재해에 관해 예방, 대비, 복구의 단계에 필요한 규정을

두고 있다는 점에서 기본법으로서의 성격을 가지는 것으로 볼 수 있다. 말하자면, 자연재해에 관한 위기관리의 기본법으로서의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.

#### (4) 소방기본법

##### ① 법의 목적

소방기본법은 “화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적”(제1조)으로 하고 있다.

법의 목적에서 알 수 있는 바와 같이, 소방은 화재에 대해서는 예방, 대비, 대응의 단계에서, 재난·재해 등에 대해서는 구조·구급활동 등의 대응 단계에서 개입한다는 점을 알 수 있다.

따라서 기본법이라고는 하더라도 위기관리의 전체에 대한 기본법이라기보다는 소방에 관한 기본법임을 법목적으로 부터 알 수 있다.

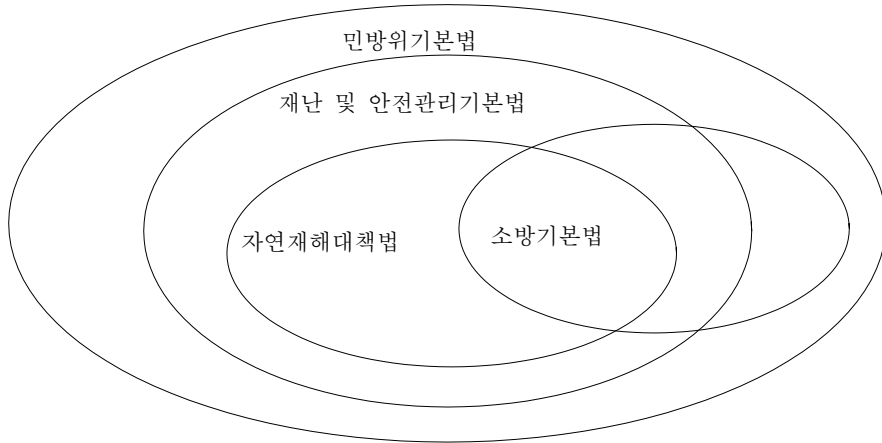
##### ② 주요내용

이 법은 화재의 예방·경계(제3장), 소방현장활동(제4장), 화재조사(제5장), 구조·구급업무(제6장), 의용소방대(제7장) 등에 관한 내용으로 총 10장 57개조로 구성되어 있다.

##### ③ 소방기본법과 다른 기본법과의 관계

소방기본법은 특히 대응이라고 하는 단계에서 다른 기본법과는 달리 중요한 수단과 내용을 규정하고 있는 기본법이라고 할 수 있다.

(5) 기본법간의 관계



위에서 살펴본 바와 같이 기본법은 위기관리의 각 단계에 대한 규정내용과 방식, 위기발생 요인 별 규정내용과 방식에 각 차이가 있고, 이는 상호 보완적으로 위기관리에 대응하는 것이라 할 수 있다.

(6) 기본법 관련 중요 행정규칙

- ① 국가기반체계 보호관련 중앙재난안전대책본부 운영 및 상황관리 규정<sup>11)</sup>

이 훈령은 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조 및 동법 시행령 제15조 내지 제17조의 규정에 의한 국가기반체계보호관련 중앙재난안전대책본부의 운영 및 상황관리에 필요한 사항을 규정하고 있다.

- ② 국가기반체계보호상황실운영규정<sup>12)</sup>

이 규정은 「재난 및 안전관리 기본법」 제19조 및 동법 시행령 제23조의 규정에 의한 국가기반체계보호상황실의 설치 및 운영에 관한 필

11) 대통령훈령 제233호, 2008.11.19

12) 행정안전부예규 제7호, 2008.3.11

요한 사항을 규정하고 있다.

## 2. 계획을 통한 위기관리

행정의 모든 분야에 있어서 그리하지만, 특히 위기관리 내지 안전관리에 관한 행정에 있어서 ‘계획’은 중심적인 행정의 행위형식이다. 『재난 및 안전관리기본법』 제4조에서는 “국가 및 지방자치단체는 ……발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야” 하며, “재난관리책임기관의 장은 소관업무와 관련된 안전관리에 관한 계획을 수립하고 이를 시행하여야 하며”라고 규정하여 위기관리행정에 있어서 계획을 중요한 행위형식으로 규정하고 있다.

또한 『민방위기본법』 제3조에서도 “국가 및 지방자치단체는 민방위사태로부터 국가와 지역사회의 안전을 보장하고 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 계획을 수립하고 시행하여야 한다.”고 규정하고 있다.

아래에서는 위기관리 내지 재난관리에 관한 법률에서 정하고 있는 계획을 살펴보고, 그 상호간의 관계 등을 살펴보고자 한다.

### (1) 『재난 및 안전관리기본법』의 각종 계획

#### 1) 안전관리기본계획(제22조)

- ① 국가안전관리기본계획
- ② 수립권자 및 수립기한

국무총리는 국가의 안전관리업무에 관한 기본계획(이하 “국가안전관리기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다(법 제22조제1항, 시행령 제26조제1항). 5년마다 수립되는 계획이라는 점에서 수립기한에 따른 분류에 따르자면 중기계획에 해당한다.

## ㉠ 수립절차

국무총리는 국가안전관리기본계획의 수립지침을 작성<sup>13)</sup>하여 관계 중앙행정기관의 장에게 시달하고, 관계 중앙행정기관의 장은 수립지침에 따라 그 소관에 속하는 안전관리업무에 관한 기본계획을 작성한 후 국무총리에게 제출한다. 국무총리는 관계 중앙행정기관의 장이 제출한 기본계획을 종합하여 국가안전관리기본계획을 작성하여 중앙위원회의 심의를 거쳐 확정된 후 이를 관계 중앙행정기관의 장에게 시달한다.

국가안전관리기본계획은 중앙행정조직의 소관사무에 대한 안전관리업무기본계획을 종합하는 계획으로서 종합계획에 해당하며, 이러한 종합계획은 각 행정조직 내지 행정분야별로 안전관리업무가 통합관리되도록 하기 위한 것으로서 국무총리의 수립지침도 통합관리를 위한 수단으로 이해될 수 있다.

## ㉡ 수립내용

국가안전관리기본계획은 총칙과 각 대책으로 구성된다(시행령 제26조제2항).

1. 풍수해대책
2. 설해대책
3. 가뭄재난대책
4. 지진재난대책
5. 해일대책
- 5의2. 황사대책
6. 항공재난대책

13) 수립지침에는 부처별로 중점적으로 추진할 안전관리기본계획의 수립에 관한 사항과 국가재난관리체계의 기본방향이 포함되어야 한다(법 제22조제2항).

7. 철도재난대책
8. 도로재난대책
9. 해상재난대책
10. 방사능방재대책
11. 전기·유류·가스재난대책
12. 폭발·대형화재대책
13. 건축물·통신 등 시설물재난대책
14. 독극물·환경오염사고대책
15. 국가기반체계 보호대책
16. 산업재해대책

위 대책에는 다음 사항이 포함되어야 한다.

1. 중·장기기본계획에 관한 다음 각목의 사항
  - 가. 재난관리체제
  - 나. 중·장기 재난대책사업
  - 다. 재난정보관리체제
  - 라. 재난관리 과학기술의 연구·발전
  - 마. 재난관리체제의 전산화계획
  - 바. 재난대책에 관한 기본적인 계획
  - 사. 재난관리의 평가 및 개선
2. 시·도안전관리계획, 시·군·구안전관리계획의 지침에 관한 다음 각목의 사항
  - 가. 자재의 비축·수급과 장비 및 시설의 확보
  - 나. 재난관리교육·훈련 및 홍보
  - 다. 법 제27조의 규정에 의한 특정관리대상시설의 관리
  - 라. 재난응급복구대책
  - 마. 주민대피계획

- 바. 재난예보·경보 요령
- 사. 재난정보의 수집 및 전달체계
- 아. 재난구조 및 응급구호장비·시설의 확보
- 자. 방역 등 보건위생 및 부상자 치료대책
- 차. 전기·통신의 긴급소통계획 및 교통수송대책
- 카. 군장비 및 병력의 지원·협조
- 타. 재난복구
- 파. 재난예방 사업계획 및 관리대책 등
- 하. 응급조치 일시 사용 장비·인력 현황

## ② 중앙행정기관장의 안전관리 기본계획

종합계획인 국가안전관리기본계획의 부문별 계획에 해당하는 것이 중앙행정기관장이 국무총리의 수립지침에 따라 작성하는 안전관리 기본계획이다(법 제22조제3항).

### 2) 집행계획

#### ① 중앙행정기관장의 안전관리 집행계획

집행계획은 관계 중앙행정기관의 장이 그 소관업무에 관하여 국무총리로부터 시달받은 국가안전관리기본계획에 따라 작성하여 행정안전부장관과 협의한 후 국무총리의 승인을 얻어 확정된다.

집행계획은 확정된 후 행정안전부장관에게 통보되고, 시·도지사 및 재난관리책임기관(중앙행정기관 및 지방자치단체 외의 재난관리책임기관, 이하 집행계획에 관한 내용에 있어서 같음)의 장에게 시달된다.

#### ② 재난관리책임기관장의 안전관리 세부집행계획

재난관리책임기관장의 세부집행계획(이하 “세부집행계획”이라 한다)은 집행계획을 시달받은 재난관리책임기관의 장이 집행계획에 따라



작성하여 관할 시·도지사과 협의한 후 소속 중앙행정기관의 장의 승인을 얻어 확정된다. 이 경우 당해 재난관리책임기관의 장이 공공기관 또는 공공단체의 장에 해당하는 경우에는 그 내용을 지부 등 지방조직에 통보하여야 한다.

### 3) 시·도안전관리계획(제24조)

#### ① 시·도안전관리계획

시·도안전관리계획은 시·도지사가 행정자치부장관으로부터 시달받은 시·도안전관리계획 수립지침과 시·도의 전부 또는 일부를 관할구역으로 하는 재난관리책임기관의 장으로부터 제출받은 안전관리업무에 관한 계획을 종합하여 시·도안전관리계획을 작성하고 시·도위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다. 확정된 시·도안전관리계획은 행정안전부장관에게 보고되고, 재난관리책임기관의 장에게 통보된다.

#### ② 시·도 재난관리책임기관장의 안전관리계획

시·도의 전부 또는 일부를 관할구역으로 하는 재난관리책임기관의 장은 그 소관에 속하는 안전관리업무에 관한 계획을 작성하여 관할 시·도지사에게 제출하여야 한다.

### 4) 시·군·구안전관리계획(제25조)

#### ① 시·군·구안전관리계획

시·군·구안전관리계획은 시장·군수·구청장이 시·도지사로부터 시달받은 수립지침과 재난관리책임기관 장의 안전관리업무에 관한 계획을 종합하여 작성하고 시·군·구위원회의 심의를 거쳐 이를 확정된다. 확정된 안전관리계획은 시·도지사에게 보고되고, 재난관리책임기관의 장에게 통보된다.

② 시·군·구 재난관리책임기관장의 안전관리계획

시·군·구의 전부 또는 일부를 관할구역으로 하는 재난관리책임기관의 장은 그 소관에 속하는 안전관리업무에 관한 계획을 작성하여 시장·군수·구청장에게 제출한다.

5) 다른 계획과의 관계

법 제22조제7항에 따라 국가안전관리기본계획과 집행계획, 시·도안전관리계획 및 시·군·구안전관리계획은 「민방위기본법」에 의한 민방위계획중 재난관리분야의 계획으로 간주되어, 유사한 내용의 계획을 중복수립하는 것을 피하고 있다.

(2) 「민방위기본법」의 각종 계획

「재난 및 안전관리기본법」의 각종 계획에 관한 내용에서 살펴 본 것과 유사한 구조가 「민방위기본법」에서도 발견된다.

「민방위기본법」에서 계획에 관한 내용은 제10조에서부터 제14조까지에 규정되어 있는바, 제10조에서는 민방위 계획은 기본 계획, 집행 계획, 시·도 계획과 시·군·구 계획으로 구분되는 것으로 하고 있다.

1) 기본계획

① 수립절차

국무총리는 민방위에 관한 기본 계획 지침을 작성하여 이를 관계 중앙관서의 장에게 알리고, 관계 중앙관서의 장은 기본 계획 지침에 따라 소관 민방위 업무에 관한 기본 계획안을 작성하여 행정안전부장관과 협의한 후 국무총리에게 제출한다.

국무총리는 관계 중앙관서의 장이 제출한 기본 계획안을 종합하여 중앙민방위협의회의 심의를 거쳐 기본 계획을 작성하고 국무회의의

심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정한다.

국무총리는 확정된 기본 계획을 관계 중앙관서의 장에게 알려야 한다.

## ② 수립내용

기본 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다(시행령 제12조).

1. 다음 각 목의 사항에 대하여 주민의 생명과 재산을 보호하기 위한 예방·통제·보호 및 복구 등

가. 적의 침공

나. 풍수해, 설해(雪害), 지진 등 자연재난

다. 화재 등 인위적인 재난

라. 가뭄 피해, 병충해 등 농업재난

마. 화학재난

바. 전염병 등 생물학재난

사. 방사능재난

아. 공업재난

자. 산림재난

2. 그 밖에 민방위를 위하여 필요한 사항

## 2) 집행계획

### ① 중앙행정기관장의 집행계획

중앙관서의 장은 시달받은 기본 계획에 따라 소관 민방위 업무에 관한 집행 계획을 작성하고 행정안전부장관과 협의한 후 국무총리의 승인을 받아 확정한다.

중앙관서의 장은 확정된 집행 계획을 시·도지사나 대통령령으로 정하는 소속 지방행정기관, 공공단체 또는 사회단체의 장이나 민방위 계획상 중요한 시설의 관리자(이하 “지정행정기관의 장”이라 한다)에

게 알려야 한다.

② 지정행정기관의 장의 세부집행계획

지정행정기관의 장은 중앙행정기관장의 집행 계획에 맞추어 세부 집행 계획을 작성하고 관할 시·도지사과 협의한 후 소속 중앙관서의 장의 승인을 받아 확정한다.

3) 시·도계획

시·도지사는 시달받은 집행 계획에 따라 소관 민방위 업무에 관한 시·도계획을 작성하여 시·도협회의 심의를 거쳐 확정하고, 행정안전부장관에게 이를 보고하여야 한다(제13조).

시·도지사는 확정된 시·도계획을 시장·군수·구청장에게 알려야 한다.

4) 시·군·구 계획

시장·군수·구청장은 시달받은 시·도계획에 따라 소관 민방위 업무에 관한 시·군·구 계획을 작성하여 시·군·구협회의 심의를 거쳐 확정하고, 시·도지사에게 이를 보고하여야 한다(제14조).

(3) 두 법률상의 계획 간 비교

1) 계획수립 내용의 광협

① 범목적의 광협

민방위기본법은 「적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난」으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하는 것을 목적으로 하고 있고(제1조), 재난 및 안전관리기본법은 「각종 재난」으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것을

목적으로 하고 있다(제1조).

법률의 목적을 살펴보자면, 민방위기본법은 적의 침공과 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호한다는 목적에 있어 「각종 재난」으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것을 목적으로 하는 재난 및 안전관리기본법 보다는 범위가 넓은 것이라 할 수 있다.

## ② 계획수립 내용의 차이

이러한 범목적의 차이에 따라 계획의 내용에 있어서는 적의 침공에 관한 사항이 포함되어 있다는 점에서 차이가 있다.

## 2) 계획수립 절차의 이동(異同)

법률의 목적 차이에 따라 계획 내용에 약간의 광협이 있으나, 계획수립 절차 내지 행정주체의 계층별 계획수립이라고 하는 구조에 있어서는 유사성을 가지고 있다.

수립절차에서 차이점을 발견할 수 있는바, 「재난 및 안전관리기본법」의 기본계획은 국무총리가 국가안전관리기본계획을 작성하여 중앙위원회의 심의를 거쳐 확정되는 것으로 하고 있지만, 「민방위기본법」의 기본계획은 국무총리는 관계 중앙관서의 장이 제출한 기본 계획안을 종합하여 중앙민방위협의회의 심의를 거쳐 기본 계획을 작성하고 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정되는 것으로 하고 있다.

말하자면, 「재난 및 안전관리기본법」의 기본계획은 중앙위원회의 심의를 거치면 확정되지만, 「민방위기본법」의 기본계획은 국무회의의 심의를 거쳐서 대통령의 승인을 받아야 확정된다.

계획의 민주적 정당성이라는 관점에서는 「민방위기본법」의 기본계획이 보다 강하다고 할 수 있다. 계획수립의 내용과 수립절차가 거의

유사한 계획에 있어서 민주적 정당성을 달리하는 것은 그 계획을 통한 직간접적 국민의 권리제한과 밀접하게 관련되어 있는 것으로 생각된다.

### 3. 국가 위기관리조직

구 분	의사결정기구	주관기관	비 고
총 괄	국무회의 국가안전보장회의	NSC사무처 (위기관리센터)	NSC확대개편 및 위 기관리센터 설치
전통적 안보	NSC(상임위)	통일 : 통일부 외교 : 외교부 군사 : 국방부	
재 난	중앙안전관리위원회 (위원장 : 국무총리)	소방방재청	04.6.1 설치
국가핵심기반보호	국정현안정책조정 회의 (의장 : 국무총리) ※ 임의기구 중앙안전관리위원회 (위원장 : 국무총리) ※ 정보통신기반보 호법 NSC사이버안전정 책조정회의 (의장 : NSC 사무 차장) ※ 임의기구	소관분야 기반보호 : 각부처 - 국가 주요 정보 통신 기반시설의 보호 포함 사이버 안전관리 -공공분야 : 국정원 -민간분야 : 방송 통신위원회 -국방분야 : 국방부 ※ 정보분석 및 대 응총괄 : 국정원 산하 ‘국가사이 버 안전센터’ 통합지원 : 행정안 전부	국가핵심기반보호 체계 : -국가위기관리 체 계 종합구축 기본 계획(03.9.1) -국가위기관리 기 본지침 -재난 및 안전관 리기본법 사이버안전관리체계 : -국가사이버 테러 대응체계 구축 기 본계획(03.7.24)

구 분	의사결정기구	주관기관	비 고
테 러	대테러대책위원회 (위원장 : 국무총리)	대책위 간사기관 : 국정원 실무위 운영기관 : 행정안전부	

## 제 2 절 현행 위기관리법제의 문제점

### 1. 분산형 재난안전관리체제

현재 대한민국의 재난 및 위기관리는 대형사건의 발생에 따라 분야별로 제도화되어 운영되고 있다. 즉, 분야별 위기관리제도화는 재난관리, 테러대응, 국가기반체계보호, 주요 정보통신기반 시설보호, 민방위, 통합방위, 전시대비 등으로 구분된다.

이러한 결과로 다음과 같은 문제점들이 발생한다.

#### ① 분산된 법령체계로 일관성, 연계성 미흡

각 법령상 안전관리계획, 안전점검 등 절차는 유사하지만 책임소재와 권리의무 귀속주체가 달라 독자적으로 추진된다.

#### ② 관리기능의 분산으로 통합 조정이나 업무의 시너지 효과 미흡

시설물의 안전관리체계는 설계·시공·유지관리 등 단계별 관리법령 및 조직이 다원화되어 있어 종합관리가 미흡하다.

#### ③ 안전점검, 검사기능의 분산

개별 법령에 의한 점검이 분산적으로 이행되고, 시설물의 관리책임자는 종합적인 안전도를 체크할 수 없어 안전의식의 저하를 초래한다.

④ 자원동원체계의 동일

위기대응 분야별 목적, 성격, 대상, 범위, 자원동원체계가 차이가 있지만, 국가위기상황 하에서는 동일한 자원(군, 경찰, 소방, 보건의료, 민방위, 분야별 긴급복구 인력과 장비 등)이 필요하고, 동원된 대응체제로 이루어져야 한다.

⑤ 계획과 지침의 기능상 중복

각 공공기관은 개별 법령과 지침에 따라 집행하지만, 명칭이 다를 뿐 목적과 성격은 유사한 각종 계획과 지침을 제정, 유지하고 다른 훈련과 연습을 시행하고 그에 따라 다른 평가, 교육 등을 받고 있다.

## 2. 재산안전 사무의 성격규정

이는 국가사무이면서 공동사무이나, 소관 행정관할권 별로 별도로 수행하는 각각 사무의 성격으로 규정하고 있다(재난 및 안전관리기본법 제4조제1항). 지방자치단체에 재난 및 안전관리 업무와 안전관리계획 수립 및 시행의무를 부과하고 있다(동법 제4f조제2항).

## 3. 재난안전분야의 조직 및 기능 등 운영체계의 문제

조정위원회를 책임지는 행정안전부장관의 실무적 총괄조정 지위의 격상이 필요하다. 『재난 및 안전관리기본법 시행령』 제8조제2항은 국무총리가 총괄책임자로 위원장의 직무대행 서열순은 기획재정부장관, 교육부장관, 통일부장관, 외교통상부장관, 법무부장관, 국방부장관 이후에 행정안전부장관 등으로 규정하고 있다. 또 국가정보원장, 방송통신위원장 이외에 소방방재청장과 기상청장도 포함하고 있어 업무총괄이 분산되어 있다.



과거 국가안전보장회의 사무처, NSC 등은 ‘국가위기관리기본지침’에 의하여 전통적인 안보분야, 대규모 재해 재난분야, 국가핵심기반 분야를 국가위기대상으로 관리하여 왔다. 현재 행정안전부로 흡수된 조직인 비상기획위원회는 『비상대비자원관리법』에 근거하여 비상사태에 대비한 업무를 총괄하는 것으로 되어 있으나 실제로는 전시대비 위주의 업무를 수행하였다.

따라서, 행정안전부는 신속하고 효과적인 재난안전체계 확립과 비상대비체계가 구축·운영될 수 있도록 하기 위해서는 지방행정조직과 시민단체 네트워크 등도 포함시켜 상호 명확한 역할분담과 통합적 재난안전관리 대응체계를 구축할 필요가 있고 이를 위해서는 무엇보다도 조직 및 관련법 운영체계의 명확화가 필요하고, 또한 중앙정부 책임기관간의 역할분담도 명확히 해야 할 것이다.

## 제 4 장 외국법제

### 제 1 절 일본의 위기관리 법제

#### 1. 위기관리 · 재해대책법제의 변천과 현상

##### (1) 중앙집권 · 전시체제기

###### ① 이재민구조법제

근대 재해대책법제는 “수화의 재난을 당하여 가옥을 탕진 · 유실하여 현재 추위와 배고픔을 당하고 있는 자”에 대한 식료지급이나 금전부여를 규정한 『현치조례』(縣治條例)<sup>14)</sup> 중 궁민일시구조규칙(窮民一時救助規則, 1871년)의 이재구조법제가 선행적으로 정비되어 있었다. 그리고 동 규칙을 개정한 궁민일시구조규칙(1875년)과 흉세조세연납규칙(凶歲租稅延納規則, 1877년)을 폐지하여 국가 · 부현이 저축금을 만들어, 비상재해시에 있어서의 농촌곤궁자에 대한 식료 · 주택가설료 등의 지급과 함께, 지조를 보조 · 대여하는 『비황저축법』(備荒儲蓄法, 1800년)이 제정되었다. 그러나 동법은 계속되는 재해 등으로 국가의 저축금이 바닥이 났기 때문에 폐지되고, 부현세 등에 의한 부현기금을 설치하는 『이재구조기금법』(罹災救助基金法, 1899년)이 제정되었다. 이재구조기금을 지출할 수 있는 비목은 대피소비, 식료비, 주택가설비 등이며, 도시부에 있어서의 급여소득자나 상공업자를 포함한 이재자에게는 원칙적으로 현물급부되지만, 그 기준은 부현의회의 의결을 거쳐 내무대신 · 재무대신의 인가를 받아야 하는 것이었다.<sup>15)</sup>

14) 明治4年11月27日 太政官(達)

15) 下山憲治、災害・リスク対策法制の歴史的展開と今日的課題、法律時報 第81卷 9号 (2009年 8月)、8頁 이하 참조.

② 시제·정촌제와 정내회(町内会) 등

지방제도에 대해서는 명치유신 이후 다양한 제도개혁을 거쳐서, 1888년에 시제·정촌제가 제정되었다. 그 과정에서 1884년, 『본국 고래의 법규나 관례를 고려하고 유럽 각국의 법령을 수립하여 이를 취사절충』한 것으로 『오인조』제를 채용하는 『정촌법초안』이 기초되었지만, 내무 대신에 의해 채택되지 못했다. 다만, 국제정세를 배경으로 하여 구미 열강으로의 의식이나 다른 법제도와와의 조화 등이 중시되었던 점에 그 배경적 의도를 볼 수 있을 것이다. 다만, 전염병예방법(1897년)에서는 종래의 오인조와 같이 『주민이 상부상조하고 서로 경계하여 상호의 건전한 행복을 도모하기 위한』 위생조합에 관한 규정이 있었다.

③ 위기관리법제와 관동대지진

근대법체제의 정비가 추진되는 가운데, 당시의 큰 관심사였던 수해에 관해, 수리조합조례(1890년)에 의해 『수해방어를 위해 하는 제방준설사방 등의 공사』의 일부를 실시하는 수해예방조합, 지방별의 제도적 상위를 국가적으로 통일화하는 소방조규칙(1894년)에 따라 『수화재 경계방어』에 임하는 경찰조직으로서 소방조 등이 편성되었다. 또한 1896년 이후, 하천법·사방법·산림법의 이른바 치수3법이나 재해복구 관계법령의 외에, 일반작용법으로서 예를 들면, 행정집행법(1900년) 제 4조에 『평시에 있어서의 행정을 시행하는 것이 불가능한』 긴급시 대응의 규정이 있었다.

1923년 9월의 관동대지진은 자연재해로서 만이 아니라, 大正 데모크라시의 유행 등, 정치·경제나 사회 등 다양한 분야에 큰 영향을 미쳤다. 당시의 정부는 즉시 내각총리대신이 총재를 맡는 임시진재구호사무국을 설치하고, 비상징발령, 『일정한 지역에 계엄령 중 필요한 규정을 적용하는 건』, 『치안유지를 위해 하는 벌칙에 관한 건』 등의 칙령

으로 치안유지와 피재자 구호를 함과 동시에, 수도부흥심의회관제·수도부흥원관제 등으로 부흥을 위한 체제구축을 추진했다. 또한, 「사법상의 금전채무의 지불연기 및 수표 등의 권리보존행위의 기간연장에 관한 건」, 「생활필수품에 관한 폭리규제의 건」, 「진재피해자에 대한 조세의 감면 등에 관한 건」, 임시물자공급령 등의 칙령으로, 경제적 혼란을 회피하고자 하였다. 나아가 수도부흥에 대해서는 정부주도로 추진되고, 칙령인 「동경부 및 카나가와현의 시가지건축물법적용구역내에 있어서의 가설건축물 등에 관한 건」, 및 진재부흥토지구획정리사업을 추진하는 특별도시계획법 제정 후, 「위로부터」의 부흥사업이 실시되었다.

#### ④ 전시체제의 확립과 종전

1920년대 중반에 농촌경제경정운동이나 선거숙정운동, 그리고 전쟁 확대 가운데 이른바 지방단체의 재정부족이나 업무증대를 전가하는 모습으로 정내회가 사실상 그 말단조직으로 포함되어 간다.<sup>16)</sup> 그 후, 국가총동원법을 근거로 하는 일련의 칙령으로 전쟁수행을 목적으로 하는 비상응급·전쟁재해복구 등의 전시체제가 확립되었다. 그 중에서는 경찰조직인 소방(본)부·소방서와는 달리, 소방조의 재편성 등에 따른 민간방공군조직에 관한 경방단령(1939년)이 있었다. 또한 1940년의 부락회정내회등 정비요령(내무성훈령)에 근거하여 「인근주민 단결의 정신에 근거하여 시정촌내 주민을 조직결합하여 만민익찬의 본지에 따라 지방공동의 임무를 수행」시키기 위해, 정내회가 「시정촌의 보조적 하부조직」으로서 위치지워졌다. 또한 그 하부조직인 인근주민반이 가정방공인근주민조직으로 통합되어, 그 지도조직으로서 대정익찬회가 위치지워지는 등, 전시체제 속으로 포함되었다. 1943년에는 시제·정촌제에 따라 법률상 정내회 등이 시정촌의 보조적 하부기관이 되었다.

16) 地方自治研究資料センター編、戦後自治史 第1巻、1977年、文生書院、1頁 이하 참조.

## (2) 전후의 민주화 · 분권화

### ① 정내회 등의 해산과 소방조직법 · 재해구조법의 제정

전후, 부락회 · 정내회 등 정비요강이 폐지되었지만, 그 이유는 「전 시기기관으로서 중요한 역할」을 담당하여 왔기 때문에, 그 존속은 「지방자치의 정신으로부터 보아 부적당」하였고, 「지방행정의 말단에 이르기까지, 전시통제기구를 일소」하고, 「민주일본건설의 기반을 확보부동」한 것으로 하기 위한 것이었다.<sup>17)</sup> 그리고 일본국헌법 및 지방자치법시행과 동일, 1947년 정령 15호에 의해 별칙으로 그 해산등이 강제되고, 전후 일본의 민주화가 추진되었다. 또 교육 · 경찰 등의 지방분권화가 추진되어, 방재체제에 있어서도 중요한 소방도 그 일환으로서 지자체소방의 성립과 경찰조직으로부터의 분리독립을 내용으로 하는 소방조직법이 제정되었다.

한편, 동년 이재구조기금법은 남해지진을 계기로 해서 관계 기관의 상호연락체제의 불비, 물가상승 등에 대응하기 위해 폐지되어, 제1회 국회에서 재해구조법이 제정되었다. 이로써 평사시에 있어서의 국민의 최저생활보장은 생활보호법에 따라, 비상재해시에 있어서의 이재민의 구조는 재해구조법에 따라 이루어졌다. 이 두 법이 국민의 생존권보호를 도모하게 되었다.<sup>18)</sup>

### ② 재해대책기본법의 제정

전후, 다수의 재해를 당하여, 개별 재해대책관계법이 복구대책을 중심으로 다수 제정되었다. 그리고 伊勢湾태풍을 계기로 하여 재해대책기본법의 제정을 위한 작업이 본격적으로 시작되었다. 여기서는 우선 재해대책 관계자에게 큰 영향을 주었다고 일컬어지는 행정관리청 행

17) 『町内会、部落会の廃止に関する内務次官声明』前注、84頁 이하 참조.

18) 内藤誠夫、災害救助法の解釈、1948年、日本社会事業協会、10頁 이하.

정감찰국 「광역대재해대책의 현상과 그 문제점-대풍 등 재해대책에 관한 종합감찰결과보고-」(1960년)의 내용을 확인해 두자. 그 6면 이하에서는 전후, 중앙집권체제·전시체제로부터 지방분권체를 위한 큰 개혁으로, 민주적 행정기구가 정비되었던 점, 전전·전중은 「민의를 억압, 관료주의적 폐해」도 있었지만, 「비상재해시에 대처하는 체제」라고 하는 점에서는 「큰 장점」도 있었던 점, 전후는 국가의 성청 상호간의 섹셔널리즘이나 국가와 지방공공단체와의 「행정기능의 결합점의 결함」이 있다는 점이 지적되었다. 그러고서 「민주주의원리의 위에 서서, 국민 한 사람 한 사람의 자위본능에 근거한 자각」과 시정촌 등의 「지방자치의 본의에 입각하여」, 「평시부터 당해 지역에 있어서 일어날 수 있는 재해의 모든 사태에 대처할 수 있는 방재계획」에 의해 체제를 확립하는 점, 또 「대재해가 예지되는 경우는 그 적당한 시점을 시기로 하고, 예지하기 어려운 경우에는 발생 직후부터 일정 기간, 일정한 지역을 한정하여 마치 왕년의 계엄령과 같은」 것도 하나의 안이라고 하고 있다. 그리고, 1961년, 재해대책기본법은 기존의 법제도를 남기면서 부족한 점을 보충하여 공백을 메우고, 그리고 유기적으로 관련 지위, 체계화·종합성·계획성을 도모하면서, 방재책임의 명확화를 의도하여 제정되었다.<sup>19)</sup> 또, 「시책에 있어서의 방재상의 배려」로서 과학적 연구, 치산치수 등의 국토보전이나 도시의 방재구조의 개선 등(동법 제8조), 과학적 지건에 근거한 재해의 발생예방대책도 동법의 지주의 하나로 하였다.

한편, 예전의 정내회가 해산되어, 伊勢湾태풍 시에, 「말단의 조직」이 불충분하였기 때문에 구조활동에도 지장이 발생하고, 비슷한 사태가 전국에도 미칠 가능성에 대처하기 위해, 「특히 위로부터가 아니라, 아래로부터 활발해지는 주민의 자연적인 방재조직」이 필요하게 되었다. 재해대책기본법 제5조제2항에서는 「주민의 협동정신에 근거한 자발적

19) 野田卯一、災害対策基本法—沿革と解説一、1963年、全国防災協会、162頁 이하 참조.

인 방재조직』의 충실을 도모하는 것이 시정촌의 책무라는 점, 또 阪神・淡路大震災 후의 개정에서 추가된 동법 제8조제2항제13호에서는 국가·지방공공단체는 방재를 위해, 자주방재조직의 육성, 자원봉사자에 의한 방재활동의 환경정비를 포함하여 국민의 자발적인 방재활동의 촉진에 노력해야 한다고 되어 있다.

재해·리스크 대책법제에서는 지역사회에 있어서의 안전성요구나 이를 실현하기 위한 지역개발이라고 하는 형성작용도 밀접하게 관련되어 있어, 인권보장, 법치주의 및 민주주의 등 각 법원리의 시점에서 종합적인 분석이 필요하다. 그 중에서 본고에서는 전전부터 전후에 걸친 재해·위기라고 하는 영향에 대한 주요한 재해·위기관리법제의 변천과 그 행정법학에 있어서의 위치부여를 확인하고, 과제를 논의·검토하기 위한 기반정비를 도모하고자 한다. 또한 최근, 이 영역의 큰 슬로건으로서 들고 있는 「공조·협조·자조」라고 하는 「역할분담」론에 관한 분석과 약간의 검토를 하고자 한다.

### (3) 역사적 전개 of 의의와 과제

이상을 개괄적으로 보자면, 이전의 위기관리·재해대책법제는 위기·재해에 대한 개별영역별 조직법제 내지 그 때마다의 법제도가 집적되었다. 또, 전시체제, 특히 방공법제는 주민(신민)의 생명·신체 등의 보호가 아니라, 전력의 유지·회복, 그리고 전쟁의 수행과 국가자체의 보호를 목적으로 하는 것이었다. 그러나 재해대책기본법은 전후에 있어서의 지방자치제도의 위에서, 「국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하는」 것을 목적으로 제정되었다. 한편, 공민일시구조규칙은 부국강병정책을 실현하기 위한 자원확보와 치안대책을 포함하는 것, 비행저축법은 지조개정을 계기로 하여 매우 궁박한 농민에 대한 「은혜적이고 회유적 정책」이고, 이재구조기금법은 사실상 이재에 수반하여 발생하는 방빈책의 일환으로서도 위치지울 수 있다. 이

상과 같은 이재자의 구원조치는 부현 등 지방단체가 부담하는 의무로서 실시되지만, 그 의무는 관할내의 이재자를 구조하는 국가에 대한 의무였다. 이에 반해 재해구조법은 일본국헌법 제25조를 구체화한 법제도이며, 재해시에 있어서의 국민의 생존권을 보장하는 제도로 질적으로 전환되고 있다.

위기관리·재해대책법제의 역사적 전개는 이념형으로서의 대증요법적 제도의 집합에서 예방이라고 하는 원인료법을 포함한 보다 종합성·계획성의 확보로, 중앙집권적인 긴급사태법제에서 분권적·지방자치에 바탕한 민주적 법제로, 그리고 재해구조법제에 있어서의 은혜·치안조치에서 권리보장으로서의 급부라고 하는 방향으로 성격변화가 일어났다. 다만, 예를 들면, 재해대책기본법은 권한행사나 각종 예방조치에 대해서는 기존 개별법에 의해 실시되기 때문에 과연 종합성을 담보할 수 있을까, 또는 재해구조에 대해서도 단순한 서비스 제공으로서가 아니라, 동법의 취지가 실현되고 있는가 등, 각각의 의의가 적정하게 반영되고 있는지, 법적 측면으로부터의 검토가 필요하다.

## 2. 재해대책에 있어서의 공조·상조·자조

### (1) 그 의미내용의 변천

#### 1) 세 개념의 의미내용과 등장 배경

2008년 방재기본계획에서는 국민의 방재활동촉진에 대해 다음의 기술이 있다. “언제 어디서나 발생할 수 있는 재해에 의한 인적 피해, 경제 피해를 경감하고, 안전·안심을 확보하기 위해서는 행정에 의한 공조(公助)는 물론, 개개인의 자각에 근거한 자조, 근거리의 지역공동체 등에 의한 상조가 필요하며, 개인이나 가정, 지역, 기업, 단체 등 사회의 다양한 주체가 연계하여 일상적으로 재해경감을 위한 행동과 투자를 지속적으로 하는 국민운동을 전개하는 것으로 한다”. 阪神·淡路大



震災를 계기로 하여, 「공조, 상호, 자조의 네트워크로서의 지역방재력의 향상」이라고 하는 표어 아래에서 국가와 지자체에 의한 재해대책 시스템의 재구축이 제창되고 있다. 그 중에서는 구조 등의 응급대책과 그 준비의 충실을 목적으로 「자조」와 「상조」의 중요성이 강조되는 경향도 있다. 다만, 최근 지역개발 등의 영역에서 능동적인 형성활동이 주목받고, 주체의 다원성이 논의되지만, 그 문맥과는 다른 바가 많다.

이 점을 검토하기 전에, 이 세 개념을 명확하게 해 두고 싶다. 이 세 개념을 사용한 「동경도 진재대책 조례」(2000년) 전문에서는 공조는 「행정에 의한 재해대책」이며, 자조는 「스스로의 생명은 스스로가 지킨다」, 상호는 「자신들의 지역은 자신이 지킨다」고 표현되고 있다. 이 상호는 대규모재해가 발생한 직후에는 어쩔 수 없이 존재하는 현실문제로서의 행정대응의 불능·부재가 있을 수 있다는 점을 전제로 하여, 지역주민의 상호협력이나 상호부조에 의해 이를 전보하는 기능에 주목한 것이라고 이해된다. 이 「상조」라고 하는 문언은 현행 농촌부채정리조합법(1933년) 제1조·제10조의 「주민상조」에도 발견된다.

## 2) 최근에 있어서의 의미내용의 변화

국가에 의한 재해대책에 관련되는 공조·상조·자조론이 정책론으로서 등장한 것에, 가령, 2002년 □□방재체제의 강화에 관한 제언□□(防災体制の強化に関する提言)(中央防災会議防災基本計画専門調査会)이 있다. 이 제언에서는 「대규모의 재해나 다양한 형태의 재해에 대한 대응」에 대해 재점검과 「방재체제」강화가 필요하고, 「주민 및 기업의 방재·위기관리 의식의 향상」으로서 공조·자조에 언급하면서, 주민의 방재·위기관리행정으로의 기여·협력, 「주민부조의 의식저하」가 나타나고 있기 때문에 자주방재조직이나 공동체의 강화, 주민, 자원봉사자, 지역사회를 구성하는 기업자체의 지역방재활동에 대한 공헌과 연계강화도 포함한 「상조」가 필요하다고 하고 있다. 한편, 동년 방재백서에서

는 “『자조』, 『상조』, 『공조』의 적절한 역할분담에 근거한 방재대책의 필요성”이 있다고 하여, “일본국 경제사회가 안고 있는 중기적 과제로서 자원봉사자, NPO 등의 활동이 아직 한정적인 점, 공적 부문이 비효율이라는 점이 지적되고, 『민간이 할 수 있는 것은 민간에서』, 『지방에서 할 수 있는 것은 지방에서』를 원칙으로 간소하고 효율적인 정부의 구축이 요구되고”, “방재정책에 대해서도 이러한 방침을 고려하여 방재에 관한 각 주체의 역할재확인파 개선이 요구된다”고 하고 있다. 이후 공조·상조·자조론은 『공조』기능의 감축과 자조·상조기능의 확대를 촉진하는 슬로건으로서 사용되는 경우가 많아진다.

## (2) 역할분담론과 기능보전론의 구별

### 1) 자조와 상조의 구체적인 예

도도부현에 있어서의 진재 등의 재해대책에 관한 기본조례에서는 자조에 의한 노력의무항목으로서 ①건축물 등의 내진성 및 내화성의 확보, ②가구의 전도방지, ③화재의 방지, ④초기소화에 필요한 용구의 준비, ⑤음료수 및 식량의 확보, ⑥피난의 경로, 장소 및 방법의 확인 등을 열거하는 경우가 많다. 또, 주민의 상호협력이나 주체적인 방재·구조활동으로의 참가를 넘어서, 『자주방재 조직의 책무』로서 방재에 관한 지식의 보급이나 화재방지의 철저, 초기소화·구출구조·응급구호·피난 등 각종 훈련의 실시나 지역내의 재해시 요구호자의 파악 및 재해시의 지원체제의 정비 등을 규정하는 것도 있다.<sup>20)</sup> 이런 것들은 지역방재계획이나 지자체에서 실시되어 온 시책을 조례화하거나 금후 기본이 되는 장기적인 정책을 명확하게 하고, 그 착실한 실시를 담보하는 등의 의의는 인정된다. 또 자조이거나 상조이거나 객관적인 현상을 고려한 후, 목적론으로부터 하는 효과적인 위기·재해

20) 예를 들면, 静岡県地震対策推進条例(1996年)、愛媛県防災対策基本条例(2006年)、岡山県防災対策基本条例(2008年)이 있다.

시에 있어서의 자주적인 기능발휘의 필요성·중요성 그 자체는 일반론으로서 부정되기 어렵다. 그러나 몇 가지 점에서 주의를 해야 할 필요가 있다.

## 2) 역할론과 기능론의 혼동

최근의 자조·상조론에서는 전기와 같은 『공조의 한계』에 대응하여, 그 기능결여를 보전한다고 하는 당초의 의미내용과는 달리, 구조개혁 등 국내외의 일련의 변동 속에서 방재대책에 있어서의 역할분담론이 대두하여 왔다. 일반적으로 역할이란 일정한 사회관계에 있어서, 어떤 자가 다른 자와의 관계에서 그 차지하는 지위에 대응하여 사회적으로 기대되는 행동양식을 의미한다. 그래서 그 주체가 어떤 지위에 있는지와 사회적으로 기대되는 것은 무엇인지라고 하는 가치판단을 바탕으로 주체에 초점을 둔 역할분담론이 성립하는 것이다. 그러나, 오늘날의 그것은 『자조』, 『상조』의 중요성을 강조할 뿐이고, 주체가 되는 주민 내지 지역공동체·자주방재조직의 원래의 『역할』을 논의하지 않고 있는 경향이 있다. 본래, 위기시·재해시에 있어서 필요한 각종 활동·기능 중, 국가·지자체가 담당해야 하는 것은 무엇인가, 『자조』를 뒷받침하는 『공조』 등 그 담당방식의 중층적 구성의 가부 등에 관한 기본적 논의가 우선 필요하다. 또, 전술한 기능보전론과 역할분담론의 혼동 등으로 위기감을 부채질하고, 자조·자기책임이나 상조·지역공동체의 재생이 강조되어, 어느 순간 『공조』기능의 포기 내지 후퇴, 혹은 부담의 전가가 없는지 등의 분석과 법적 검토도 필요하다.

## 3) 세 가지 개념에 관한 기본적 문제점

가령, 『자조』에 관해 일상생활에 관련되는 리스크를 자조노력이나 자기책임의 대상으로 전제하여, 이러한 부담을 민주적 의사결정을 거치지 않고서 개인에게 귀속시키는 구조변경이 실질적으로 이루어지고

있는 것은 아닌지 검토해야 한다. 왜냐하면, 불이익을 사회적·경제적으로 약한 입장에 있는 자에게 집중적으로 부담시키는 문제가 발생하고 있음에도 불구하고, 단순하게 자기결정, 즉 부담·리스크의 귀속이라고 하는 논리는 의사결정의 조건정비를 포함하여, 의사결정만으로는 귀속될 수 없는 다른 차원의 구조적 문제가 존재하는 경우가 있다는 점을 무시하고 있다고 할 수 있기 때문이다.<sup>21)</sup> 특히 위기·재해는 통상 사회적·구조적으로 발생하고, 개인적 대응책임을 넘는 것이기 때문에, 국가·지자체의 역할이 중시되고, 사인간의 처리에 완전하게 맡길 수 없을 뿐만 아니라 타당하지도 않으며, 시민사회·시장의 자율과 사적 자치의 원칙은 재해대책에서는 비교적 크게 수정·제약을 받을 수 있다.<sup>22)</sup>

또한 상조의 주체로서 전형적으로는 「지역공동체」나 자원봉사자 등이 상정되고 있다. 그 중, 지역공동체의 전형이라고 여겨지는 정내회 등은 자연발생적인 기초적 집단이지만, 자주방재조직이라고 하는 기능적 집단의 위치도 함께 가지고 있고, 혹은 기능을 잃어지는 경우가 많다. 그리고, 최근 이를 행정과 「지역」과의 협동이나 연계로 표현된다. 종래의 행정법학에서는 법적 지위가 없다는 점, 정내회 등은 자연조직·기초적 집단임과 동시에, 명치기 이후 일단은 제도적 지위를 상실한 것이지만, 대정익찬회와 인민의 상호감시 등을 위한 기능적 집단으로서 재생된 후, 또, 해산된 경위도 있어서, 기초적 집단으로서의 정내회 등을 논의의 대상으로 하는 경우는 극히 적었다. 사회관리기능에 착안하는 시점에서 가령 다루는 경우라고 하더라도, 정내회 등이나 자주방재조직에 대해 국가행정의 말단조직으로서가 아니라고 유보한 뒤에, 「비정형적 행정조직」이라 위치지워졌다. 또, 최근의 지역

21) 예를 들면, 福井康太、リスク志向社会の紛争とコンフリクト・マネジメント、法社会学 69号、2008年、38頁 이하.

22) 室井力、災害と行政法、法律時報 49卷 4号、1977年、44頁 이하.

개발이나 환경소송 등에서는 일정 지역에 거주하는 주민의 기초적 집단이 아니라, 일정한 공통의 목적·이해나 이를 조정하는 기능적 집단으로서 지역주민단체나 환경단체 등이 다루어지고 있다. 그래서 재해대책에 관해 「상조」라고 하는 공공적 기능의 작동·발휘를 기대하고, 무언가의 조직편성이 가령 필요하다고 해도, 이는 「자주적」으로 형성되어야 하며, 이를 행정조직의 말단기능이 아니라는 점은 명확히 인식되고, 유의되어야 한다.

### 3. 위기관리 입법의 특징

#### (1) 헌법적 차원에서 위기관리에 관한 논의

##### 1) 헌법학의 문제관심

헌법 및 헌법학의 존재의의는 국가권력을 통제함으로써 개인의 자유를 보호하는 것이다. 이것이 헌법학의 통념이라고도 할 수 있는 것이었다. 국가와 자유는 대립적으로 파악된다. 국가는 자유의 제한이며, 자유는 국가의 부재이다.

예를 들면, 헌법교과서에서는 「헌법의 관념」과 「헌법규범의 특질」에 대해 설명하고 있는데, 헌법의 관념은 고유의 의미, 근대적(입헌적) 의미, 형식적 의미의 헌법으로 분류되고, 헌법규범은 각각의 의미에 대응하여, 수권규범, 제한규범, 최고규범이라고 하는 특질을 가지는 것으로 설명되고 있다. 그리고 그 중에서도 가장 중시되어야 하는 것은 권력을 조직하는 고유의 의미의 헌법이 아니라, 권력을 제한하고 자유를 보장하는 근대적(입헌적) 의미의 헌법이며, 따라서 제한규범으로서의 헌법인 것이다.

또한 근대적 의미의 헌법은 자연권 사상에 근거한 것이기 때문에, 헌법이 보장하는 기본적 인권도 전국가적 자연권, 인간이 태어나면서부터 가지는 권리라고 파악된다. 이러한 이론구성에 가장 적합한 것

은 물론 자유권이기 때문에, 기본적 인권의 중심에는 자유권이 있다. 여기서 자유란 「국가로부터의 자유」이며, 자유권의 내용은 국가의 개입에 대한 방어작용에 한정된다. 기본적 인권의 보장이란 국가권력을 제한하고 국가로부터의 자유를 확보하는 것이다.

국가권력의 제한이 개인의 자유의 실현이기 위해서는 기본적 인권의 향유주체인 개인이 국가의 도움이 없어도 자율적 생활을 영위한 의사와 능력을 가지고 있을 것이 전제가 된다. 그러나 헌법규범상의 자유가 바로 현실적 자유가 되는 것은 아니며, 일정한 현실적 제조조건에 의존하고 있다는 점, 이러한 제조조건은 개인이 전부 자력으로 조달할 수 있는 것이 아니며, 공적인 관리통제하에 있다는 점, 따라서 국가의 부재가 자유의 최대화라고 하는 것은 단순한 의제에 불과한 것이라는 점. 이러한 인식은 -행정법학에서는 상식일 것이지만- 오늘날의 헌법학도 공유하고 있는 바이다.

즉, 여기서는 강한 개인이라고 하는 이념과 약한 개인이라고 하는 현실과의 괴리가 있다. 물론 이념과 현실이 부합하지 않는다고 하여, 그것이 바로 헌법학을 비난할 이유가 되지는 않는다. 이념이 현실을 움직일 가능성이 있다면, 현실에 반하는 이념을 고지하는 것은 오히려 평가되어야 할 것이다. 그러나, 개인의 생활, 특히 도시생활의 공행정정에 대한 의존은 금후 점점 증대하고 이념과 현실의 괴리는 확대는 되어도, 좁혀지지 않는 것이다. 그렇다면, 종래의 구조를 다시 생각해야 할 것이다.

그러나, 헌법학의 통설은 종래의 구조를 원칙으로 유지해야 하는 것으로 생각하여 왔다. 따라서 예를 들면, 자유권과 사회권의 상대화가 주장되어도, 인권론의 핵심에는 「국가로부터의 자유」가 있어야 하는 것으로 하여, 자유권규정으로부터 현실적인 자유의 전제의 형성과 유지를 요구하는 청구권을 도출하는 것도, 원칙적으로 부정되었던 것이다. 국가에 대한 작위청구권은 자유권의 작용은 아니다. 더구나 사회

권의 총칙적 권리인 생존권은 추상적 권리여서, 구체적 청구권을 도출할 수 없다고 한다. 국가에 의한 보호는 예외적인 경우를 제외하면, 민주적 정치과정에 맡겨진 입법정책의 문제이기도 하다는 것이다.

阪神・淡路大震災는 자유의 조건으로서의 현실적 생활기반을 일거에 붕괴시켰다. 국가권력의 제한은 개인의 자유의 보장을 의미하지 않는다. 국가가 아무것도 하지 않고 있는 것은 이재민을 버리는 것이다. 그러나 종래의 이론을 전제로 하자면, 이재민의 구제를 국가에 의무지우는 헌법상의 근거는 어디에도 없다. 입법정책의 문제로서, 구제가 바람직하다고 말할 수 있을 뿐이다. 이는 충분하지 않다고 의문을 느낀다면, 이는 종래의 헌법이론의 비판이거나 이에 대하여 재검토를 요구하는 것일 것이다.

## 2) 헌법상 위기관리의 근거규정

일본국헌법에는 “위기” 내지 “안전”에 관한 직접적 규정은 없다. 따라서 이를 해석상 어떻게 적확하게 위치시킬 것인지 문제가 되지만 이에 대한 해답은 “위기” 내지 “안전”의 개념에 좌우되게 될 것이다.

우선 “예방국가적 안전”은 자유국가적인 안전이념과는 원리적으로 어울리지 않기 때문에, 현행 헌법에도 근거를 바로 발견할 수 없다. 그렇지만, 환경상 회복하기 어려운 리스크에 대해서는 헌법상 예방원칙에 입각한 법적 규제를 가하는 것까지 금지되고 있다고는 할 수 없다. 왜냐하면 입헌적 헌법은 자유국가적 안전을 확보하기 위해 구체적 위험과 동거하는 것을 당초부터 받아들인 것이지만, 환경리스크와의 조정은 입헌적 질서에서 예상되고 있었다고는 할 수 없고, 이에 대한 태도결정은 헌법상 어떤 제한도 없이 판단하지 않을 수 없기 때문이다.

다음으로 출발점이 되는 개인의 안전에 대해서는 그 보장내용에서 본 경우, 법적 안전에 관해서는 헌법 제32조(재판청구권)에, 물리적 안

전은 헌법 제13조·제33조(인신의 자유)에, 그리고 사회·경제적 안전은 헌법 제25조(생존권)에 각각 해석론적으로는 대응한다고 볼 수 있을 것이다.

이에 대해 질서로서의 안전은 헌법 제13조 그 밖의 “공공의 복지”에 대응하는 이익으로 생각할 수도 있지만, 오히려 입헌적 질서의 “공리”에 속하는 것으로서 불문헌법상의 규범으로서 구성할 수도 있을 것이다.<sup>23)</sup>

## (2) 안보위기관리법제와 재난관리법제의 관계

위기관리법제와 재난관리법제의 관계를 어떻게 정서할 것인가라고 하는 문제는 구체적 사안에 대해 어떤 법리 내지 법제를 적용할 것인가의 문제라 할 수 있다. 어떤 경우에 이런 문제가 발생할 수 있을 것인지 구체적 사안을 두고 검토하는 것이 가장 문제해결에 도움이 될 것으로 생각된다. 이와 관련하여 북한 탄도미사일 발사와 관련하여 일본이 이에 대응한 사례를 검토하면서 이 문제를 살펴보고자 한다.<sup>24)</sup>

일본은 국가안보와 관련하여 2004년 「무력공격사태법」이나 「국민보호법」을 위시하여 이른바 「사태대처법제 관련 7법」<sup>25)</sup>을 제정하여 왔고, 이러한 법의 제정·시행으로부터 5년이 경과된 2009년 4월에 북한에 의한 탄도미사일 발사실험이라는 사태에 대응하게 된다. 이 사태는 안보위기관리법제와 종래의 재난관리법제의 어느 법제가 적용되

23) 大石眞, 전계논문, 39頁 이하 참조.

24) 市橋克哉, 事態対処法制と災害対策法制、法律時報 第81卷 9号(2009年8月)、36頁 이하 참조.

25) 海上輸送規制法, 捕虜取扱い法, 國際人道法違反処罰法, 自衛隊法の一部改正, 國民保護法, 米軍行動関連措置法, 特定公共施設利用법이 사태대처관련7법이라 할 수 있고, 그 밖에도 日米物品役務相互提供協定(ACSA)の一部改正, ジュネーヴ諸條約第1追加議定書, ジュネーヴ諸條約第2追加議定書を 관련 3조약이라 한다. 상세한 내용은 □□平成17年版 防衛白書□□ 第3章第3節 『武力攻撃事態などへの対処などにかかわる取組』 참조.



어야 하는지 의문이 생기는 사례를 제공하고 있다. 이 사안이 두 법제의 중간영역에 위치한다는 점은 岩手県이 탄도미사일 발사라고 하는 사안이 종료된 후 정부에 요청한 내용에서 잘 나타나 있다. 岩手県은 “이번 경우와 같이 국민보호사태(법정수탁사무)와 재해(자치사무)와의 중간영역(그레이 존)에 있는 경우는 국가의 관여가 필연적이기 때문에 국가의 대응방침을 명확히 해야 한다.”<sup>26)</sup>고 요청하였다.

이번 사안을 보안위기관리법제와 재난관리법제의 관계를 살펴보는 소재로 하여 각 주체의 대응과 이에 관련되는 법적 문제점을 고찰하고자 한다.

1) 북한에 의한 탄도미사일 발사실험에 대한 국가의 대응

① 자위대의 대응

㉠ 경과와 법적 근거

2009년 3월 27일에 일본정부는 안전보장회의를 소집하여 북한 미사일이 일본의 영토·영해에 낙하하는 사태를 대비하기 위해, 탄도미사일 방위(BMD)시스템으로 요격할 것을 결정했다. 이 결정에 따라 방위대신은 자위대에 대해 『자위대법』 제82조의2제3항에 따라 탄도미사일 등에 대한 파괴조치를 취하도록 명령했다.

1998년 8월의 북한에 의한 미사일실험 등, 탄도미사일의 세계적 확산과 이에 대항하는 미국에 의한 BMD시스템 개발을 받아서, 2004년, 일본정부는 이 시스템의 도입을 결정했다. 자위대법 제82조의2는 이 결정을 실시하는 법적 조치로서 2005년의 자위대법 개정으로 설치된

---

26) 岩手県총무부종합방재실은 岩手県에 의한 이번 사태에 대한 대처에 대해, 『北朝鮮ミサイル発射事案における岩手県の対応』(북조선 미사일 발사 사안에 있어서의 이와테현의 대응)(2009년 4월 27일)이라고 제목을 붙여, 위기관리체계, 이번 사태에 있어서의 현의 체제, 현의 대응, 4월 4일 및 4월 5일의 시간별 현의 대응, 과제, 국가에 대한 요망에 대해 상세한 내용을 인터넷으로 공개하고 있다. [http://www.mod.go.jp/info/bousai\\_ikenkoukan/pdf/08.pdf](http://www.mod.go.jp/info/bousai_ikenkoukan/pdf/08.pdf)에서 국가에 대한 요망의 내용을 알 수 있다.

자위대의 행동(자위대법 제6장)의 하나로서 새로이 설치된 것이다.<sup>27)</sup> 이번 사태에 대해 이 규정이 처음으로 적용되었다. 방위출동(자위대법 제76조제1항)이 명령되는 등 무력공격사태(무력공격사태법 2조제2호)나 무력공격예측사태(무력공격사태법 제2조제3호)-무력공격사태법<sup>28)</sup>은 이 두 가지의 사태를 『무력공격사태 등』으로 부르고 있다(무력공격사태법 제1조)-에 이르지 않은 상황에서 일본에 탄도미사일 등이 낙하한 경우에, 인명·재산에 대한 침해를 방지할 목적으로부터 자위대의 부대가 이를 파괴할 수 있도록 하기 위해서 자위대법상 조치된 것이다. 방위청에 의하자면, 이 파괴조치는 자위대의 주된 임무인 방위가 아니라, 종된 임무인 공공의 질서유지(자위대법 제3조제1항)를 위한 경찰권의 행사로서 위치지워지고 있다.<sup>29)</sup> 또한 이번 명령은 낙하의 우려는 인정되지 않지만, 사고발생 등에 따른 낙하라고 하는 사태의 급변에 대비하여 미리 방위대신의 판단으로 파괴조치를 명할 수 있는 자위대법 제82조의2제3항에 근거한 것이 되었다.

#### ㉠ 문제점

자위대법 제82조의2는 무력공격사태 등에 이르지 않는 상황에서 탄도미사일 등의 파괴조치를 명령하는 것이다. 그러나, 이러한 상황에 있음에도 불구하고, 정부는 안전보장회의를 열어서 탄도미사일의 ‘요격’을 결정하고 있고, 행정법상 이 점에 주목해야 한다. 왜냐하면, 정부가 안전보장회의에 이번 사태에 대한 대처를 자문했다는 점은 이번 사태에 대해 안전보장회의에 대한 자문이 명기되고 있는 무력공격사태 등이나 주변사태 등 『국방에 관한 중요사항』에는 해당되지 않지만, 일본의 안전에 중대한 영향을 미칠 우려가 있는 것 중, 통상의 긴

27) 田村重信・高橋憲一・島田和久、防衛法の解説、内外出版、2006年、105頁 참조.

28) 武力攻撃事態等における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律(2003년 6월 13일 법률 제79호). 이하 “무력공격사태법”이라 한다.

29) 田村重信・高橋憲一・島田和久、전개서 109-110頁 참조.

급사태대처태세로는 적절하게 대처하기 곤란하고, 내각총리대신이 필요하다고 인정하는 「중대긴급사태」(안전보장회의설치법 제2조제1항제9호)에 해당하는 것으로 여겨져서, 무력공격사태 등에 준하는 대처, 즉 방위의 일환으로서의 대처를 했기 때문이다.

이번은 실험중의 탄도미사일의 사고발생에 따른 낙하라고 하는 사태에 대비한 대처이며, 냉정하게 생각해 보자면, 「공공의 질서유지」에 관련되는 사태로의 대처, 즉 경찰의 일환으로서 대처하는 것도 가능하였을 것이다. 방위청 자신도 이미 말한 바와 같이, 탄도미사일 등에 대한 파괴조치에 대해서는 방위에 관한 문제가 아니며, 경찰의 제도로서 정리한 것이다. 그러나 이번 사태에서 안전보장회의에 자문함으로써, 경찰활동에 불과한 파괴조치를 ‘요격공격’이라 하고, 방위활동으로서 무력공격사태 등으로의 대처에 준하는 것으로 정부가 대응했다는 점은 사실상 경찰법의 제도를 방위법의 제도로 변질시킨 것이었다. 정부가 이번 사태를 무력공격사태에 준하는 것으로 다루고자 한 방침이 내포하는 문제는 다음에 설명할 이번 사태에 대한 소방청의 대응에 있어서는 한층 현저하게 나타났다. 만일 실험 중의 탄도미사일의 발사로 미사일이 낙하하는 사태에 대한 대처를 정부가 경찰활동의 일환으로 실시했다면, 소방청의 대응은 방위, 즉 사태대처법제, 또는 이에 준하는 활동이 될 수 없고, 경찰, 즉 소방을 중심으로 하는 재해대책법제 또는 이에 준한 활동이 되었을 것이기 때문이다.

## ② 소방청의 대응

### ㉠ 경과와 법적 근거

2009년 3월 12일 수상관저의 위기관리센터에 정보연락실이 설치되고, 이에 따라 소방청에도 정보연락실이 설치되어 4월 5일 탄도미사일 통과·추적이 종료될 때까지 국가와 지방자치단체 상호간의 연락조정에 관한 사무를 수행했다.

소방청에는 국민보호법의 제정에 따라 2005년의 총무성조직령 및 총무성조직규칙이 개정되어, 국민보호·방재부가 신설됨으로써 종래 총무과에 속하였던 국민보호실·국민보호운용실이 이관되었다. 이로써 방재와 국민보호의 사무에 관한 긴급대응이나 지방공공단체간의 연락조정사무가 국민보호·방재부의 책임 아래에 일원적으로 실시되게 되었다. 이번 사태에 대처하기 위해 설치된 정보연락실은 이 국민보호·방재부의 국민보호운용실에 설치되어, 도도부현에 정보를 제공하였다. 소방청의 이 조직개혁 이후로 국민보호실·국민보호운용실은 북한 관련사안을 포함하는 다수의 국제적인 위기관리 사안에 대해 적극적인 정보수집과 지방공공단체로의 정보전달을 일상적으로 수행하고 있으며, 이번 사태에 대한 대응도 그 일환이라 할 수 있다.<sup>30)</sup>

그러나, 이번 사태대처로서 이루어진 정보연락실설치 및 이에 따른 지방공공단체와의 연락조정은 어떤 법적 근거에 따른 것인지 검토가 필요하다.

우선, 총무성조직규칙에는 국민보호실의 소관사무는 무력공격사태법에 근거한 소방에 관한 지시 등에 관한 것, 국민보호법에 근거한 지방공공단체의 국민보호계획에 관한 것, 그 밖에 무력공격사태 등에 대한 대처에 관한 것이다(제311조제2항). 그리고 국민보호운용실의 소관사무는 국민보호법에 근거한 지방공공단체의 사무 및 계발에 관한 국가와 지방공공단체간의 연락조정에 관한 것(국민보호실의 소관에 관한 것을 제외)(제311조제3항)이다.

그런데, 정부는 이미 언급한 바와 같이, 이번 사태대처로서 자위대에 의한 탄도미사일 등에 대한 파괴조치에 임하고 있으며, 무력공격사태법이 정하는 무력공격사태 등으로의 대처는 하고 있지 않다. 또, 무력공격사태법이 원자력발전시설이나 新幹線의 폭파 등의 대규모 테러발생·위험의 절박이라고 하는 사태를 긴급대처사태로 부르고 대처

30) 平成20年版消防白書 <http://www.fdma.go.jp/html/hakusho/h20/h20/index.html> 이하 참조.

방침의 제정 등을 정하여(무력공격사태법 제25조부터 제27조) 이에 따라 국민보호법 제8장은 긴급대처사태에 대처하기 위한 보호조치를 규정하고 있지만, 이번 사태대처로서, 정부가 이러한 대처방침을 정하거나 보호조치를 취한 것도 아니다. 따라서 소방청에 의한 이번 사태대처는 무력공격사태법이 정하는 무력공격사태 등이나 긴급대처사태에 관련된 사무도 아니며, 국민보호법이 정하는 국민보호조치에 관련되는 사무 내지 그 연락조정 사무도 아닌 것이 되고, 구체적이고 명확하게 제시되어 있는 국민보호실·국민보호운용실의 소관사무 중에 이를 위치지우는 것이 곤란하다.

다만, 무력공격사태법 제24조제1항은 긴급대처사태 외에, 무력공격사태 등 이외의 국가 및 국민의 안전에 중대한 영향을 미칠 긴급사태-무력공격사태법 제4장에서는 “그 밖의 긴급사태”라 하고, 예로서 무장선박의 출현과 대규모테러를 들고 있다-에 정부가 적확하고 신속하게 대처하는 것을 요구하고 있다. 그리고 동제2항은 일본을 둘러싼 정세의 변화를 고려하여, 신속하게 정보의 집약, 사태의 분석·평가의 태세 충실, 각종 사태에 대응한 대처방침의 제정준비, 경찰, 해상보안청 등과 자위대의 연계강화 등의 시책을 강구할 것을 정부에 요구하고 있다. 그래서 이번 사태를 이 “그 밖의 긴급사태”에 해당하는 것으로 이해한다면, 소방청에 의한 정보연락실설치와 지방공공단체와의 연락조정은 “그 밖의 긴급사태”에 대한 대처조치 중에서도 무력공격사태법 제24조제2항이 열거하고 있지 않는 “그 밖의 필요한 시책”으로서 일단 위치지울 수 있을 것이다.

그러나, 그렇게 이해한다고 하더라도, 이번 사태대처에 대해 총무성 조직규칙이 명시하는 국민보호실·국민보호운용실의 소관사무 중에는 위치지울 수 없기 때문에, 조직법상의 근거는 총무성·소방청의 조직을 규율하는 다른 법령에서 찾을 수밖에 없다. 다만, 다른 법령에도

무력공격사태법 제24조제2항이 열거하고 있지 않는 “그 밖의 필요한 시책”의 사무를 명시하는 규정은 없다. 그래서 명시는 없지만 일응의 조직법상의 근거가 될 수 있는 규정이라고 할 수 있는 것을 찾아보자면, 이는 소방조직법 제4조제2항제28호의 “전 각호에 열거하는 것 외에 법률(법률에 따른 명령을 포함)에 근거하여 소방청에 속하는 것으로 된 사항”과 같은 포괄적 조항을 근거로 하여, 이 “법률(법률에 따른 명령을 포함)” 중에, 무력공격사태법 제24조제2항이 포함되는 것으로 이해할 수밖에 없는 것이다. 이 점에서 소방청은 이번 사태대처에 대해 조직법상의 근거가 구체적이고 명확하게 두어지고, 이에 근거하여 실시된 것이었다고 하는 것이라면, 소방조직법, 총무성조직규칙 등 소방청의 조직과 그 소관사무를 규정한 각종의 조직법령 중의 어떤 법령의 어떤 조항에 근거하여 이루어진 것인지에 대해 명확하게 답해야 할 것이다.

#### ㉔ 문제점

정부는 이미 살핀 바와 같이 실험중의 탄도미사일의 사고발생에 따른 낙하라고 하는 사태와 그에 대비하는 대처에 대해 “중대긴급사태”에 해당하는 것으로 하고, 무력공격사태 등에 준하는 대처, 즉, 방위의 일환으로서의 대처를 하고 있다. 그래서 정부조직으로서 이와 연계·협력하는 소방청에 따른 이번 사태에 대한 대처도 당연, 방위, 즉 무력공격사태법 및 국민보호법과 같은 방위법인 사태대처법제의 대처에 준하는 대처가 되고, 담당부서도 국민보호실이나 국민보호운용실이었다. 정부가 이번 사태에 대한 대처에 대해 경찰활동이라 위치지우지 않았던 결과, 소방청에 의한 이번 사태에 대한 대처도 경찰, 즉 소방을 중심으로 하는 재해대책법제의 활동, 또는 이에 준하는 활동이 되지 않고, 담당부서도 응급대책실이나 방재정보실과 같은 방재관

계 부서로는 되지 못했던 것이다.

그러나, 그 법적 근거에 대해서 전술한 바와 같이 매우 모호한 상태로 이루어진 것임을 알 수 있다. 이번 사태에 대한 자위대의 대처에 대해서는 확실히 자위대법 제82조의2에 활동의 법적 근거가 있다. 그런데 사태대처에 대해 지방공공단체와 연락조정회의 역할을 맡고 있었던 소방청을 위시하는 정부조직-무력공격사태법 제2조제4호는 지정행정기관이라 한다-은 활동의 법적 근거에 대해서는 무력공격사태법 제24조제1항이 정하는 “그 밖의 긴급사태”와 그 대처의 시책이라고 하는 일반적인 규정밖에 없는 것이 현상이다. 그래서 소방청에 따른 이번 사태에 대한 대처는 무력공격사태법 제24조제2항이 명시하는 조치에는 해당하지 않고, 또 이에 관한 국민보호법의 근거규정도 없기 때문에, 소방청에 의한 이번 사태에 대한 대처에는 작용법상의 근거가 전혀 없었다고 할 수 있다. 또, 조직법이라고 하는 점에서도 총무성조직에 관한 법령과 소방조직법에는 “그 밖의 긴급사태”에 관련되는 사무를 소관하는 점을 명시하는 규정은 없고, 이번 사태대처는 조직법상도 소방청의 주요한 사무로서의 근거를 결여한 것이라 할 수 있다.

정부에 의해 이번 사태대처가 “중대 긴급사태”에 대한 대처로 여겨지고, 본래 경찰법이 아니라 방위법의 활동에 위치지워진 결과, 이번 사태대처로의 연계협력의 사무도 재해대책법제가 아니라 사태대처법제라고 하는 방위법의 법체계 속에 포함되어 버린다. 그러나, 소방청에 따른 이번 사태대처는 사태대처법제 및 그 관련 조직법 중에는 작용법상으로도 조직법상으로도 법률의 근거를 발견할 수 없다. 소방청은 법률의 근거가 없는 채로 사실상, 이번 사태대처를 실시한 것이다. 이러한 현실을 볼 때, 이 분야에 있어서의 일본의 법치주의는 불길한 상황에 있다고 밖에는 볼 수 없다.

## 2) 북한에 의한 탄도미사일 발사실험에 대한 도도부현의 대응

### ① 岩手県の 대응에 관한 법적 근거

이번 사태에 관해 岩手県은 스스로 수립한 위기관리대응방침에 따라 대응하였다.<sup>31)</sup> 그래서 여기서는 이번 사태대처의 근거가 된 이 위기관리대응방침이란 무엇인지 검토하고자 한다.

岩手県の 위기관리대응방침은 2001년의 911테러 이후, 소방청이 도도부현에 대해 제정을 강력하게 요구하고 있는 위기관리지침이라고 불리는 것의 하나이다. 소방청의 「지방공공단체에서의 종합적인 위기관리체제의 정비에 관한 검토회」(이하 “소방청검토회”라 한다)에 의하면 위기관리지침이란 도도부현의 위기관리에 관한 기본적 방향을 정함과 동시에 재해대책기본법에 근거한 도도부현지역방재계획(재해기본법 제40조제1항)의 대상이 되는 재해에 해당하지 않고, 또 국민보호법에 근거한 도도부현 국민보호계획(국민보호법 제34조제1항)의 대상인 무력공격사태 등 및 긴급대처사태에도 해당하지 않는 보다 광범한 “그 밖의 위기”에 대해 정확하게 대응하기 위한 체제를 정비하기 위해, 사전의 준비방책, 위기가 발생한 때의 임시적 조직, 정보연락체제나 전칭적인 대응체제에 대해 정하는 것이라 한다.<sup>32)</sup>

31) [http://www.mod.go.jp/j/info/bousai\\_ikenkoukan/pdf/08.pdf](http://www.mod.go.jp/j/info/bousai_ikenkoukan/pdf/08.pdf)에서 제시되어 있는 흐름도 참조. 또한 岩手県은 위기관리담당자명으로 “岩手県危機管理対応方針の改正について”(2009년 4월 15일)라고 하는 정보도 널리 인터넷상에 게재하고 있다. 그 문헌에서는 2000년에 수립된 위기관리대응방침에 대해 위기의 다양화·세계화라고 하는 상황을 고려하여 이를 전면적으로 개정한다는 취지가 기술되어 있고, 이 위기관리대응방침의 대상이 되는 위기로서 신종인플루엔자 및 테러리즘의 위협과 함께 이번 사태인 북한 미사일발사에 대해서도 명시하고 있다. 이러한 정보도, <http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?cd=18436>에서 찾을 수 있다. 또한 岩手県위기관리대응방침은 <http://www.pref.iwate.jp/view.rbz?nd=3206&of=1&ik=3&pnp=17&pnp=67&pnp=882&pnp=3206&cd=18436>에서 입수할 수 있다.

32) 地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会、□□地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会 平成19年度報告書(都道府県における総合的な危機管理体制の整備)□□(平成20年2月) 29頁 참조.



岩手県の 위기관리대응방침도 위기관리지침에 관한 이러한 정부의 방침에 따라서, 재해, 무력공격사태, 긴급대처사태 및 석유콤비나트 등 특별방재구역에 관한 재해 이외의 위기를 대상으로 하고 있다(제1장, 4). 재해에도 무력공격사태 등·긴급대처사태에도 해당하지 않는 이번 사태에 대해, 岩手県은 이 위기관리대응방침이 대상으로 하는 위기에 해당하는 것으로 위치지우고, 이를 바탕으로 한 대처를 하였던 것이다. 그리고 위기관리지침은 현 전체의 위기관리에 관련되는 종합조정을 실시하거나 전청적인 대응이 필요한 위기가 발생한 경우에 관계부국·관계 기관과 연계하여 필요한 대책을 실시하거나 하는 조직으로서 종합방재실을 들고 있지만(제1장, 5(1)), 岩手県에 의한 이번 사태대처에 있어서는 24시간 경계체제에 의한 정보수집·전달, 정보연락실의 설치와 대응조정·정보전달 등, 위기관리지침 대로, 이 종합방재실이 중심적인 역할을 수행하고 있다. 이 점에 관해 정부 안에서 이번 사태대처에서 중심적 역할을 한 소방청의 국민보호실·국민보호운용실에 대해서는 이미 언급한 바와 같이, 법령이 명시하는 그 소관사무 속에 이번 사태대처에 관한 조직법상의 근거를 발견할 수 없었지만, 岩手県에 있어서 중심적 역할을 수행한 이 종합방재실은 岩手県지사부국행정조직규칙에 그 소관사무의 하나로서 방재나 국민보호의 사무와 함께 위기관리의 종합조정이 열거되고 있고, 조직법상의 근거에 대해서는 잘 처리되어 있다고 할 수 있다(제13조제7항제10호).<sup>33)</sup> 그러나, 작용법상의 근거에 대해서는 종합방재실의 사태대처는 조례나 장의 규칙이 아닌 위기관리지침이라고 하는 행정의 내부적 준칙에 근거한 것밖에는 없고, 이 점에서는 국민보호실·국민보호운용실에 의한 이번 사태에 대한 대처가 작용법상의 근거를 결여한 것과 동일한 상황에 있었다.

33) 岩手県知事部局行政組織規則(平成13年3月30日規則第46号)은 [https://www3.e-reikinet.jp/iwate-ken/d1w\\_reiki/mokuji\\_bunya.html](https://www3.e-reikinet.jp/iwate-ken/d1w_reiki/mokuji_bunya.html) 참조.

## ② 문제점

작용법상의 근거가 없이 위기관리지침이라고 하는 행정내부준칙에만 의존하여 실시된 岩手県の 사태대처를 보자면, 소방청의 대응과 동일한 작용법상의 근거가 없다는 문제 이외에도 여러가지 문제가 있다.

소방청의 강한 요청이 있었다고는 하지만, 형식적으로는 岩手県이 독자적으로 제정한 위기관리지침에 근거하여 24시간경계체제의 도입, 정보연락실의 설치와 이에 의한 정보수집·전달 등을 자주적으로 하였다. 그러나 시시각각 변화하는 이번 사태에서 중요한 조치의 결정은 모두 정부의 중요한 대응이 있었고, 이에 관한 통지를 받은 후에 이루어졌다. 예를 들면, 24시간경계체제의 도입은 소방청에 의한 정보연락실의 설치와 연락·대응체제의 확보요청의 통지를 받은 것이었고, 정보연락실의 설치결정은 岩手주둔지에 PAC-3부대가 전개되었다고 하는 통지를 받은 후에 이루어진 것이었다. 이번 사태에 대한 대처로서 형식에 있어서는 岩手県은 광역의 지방자치단체로서 스스로의 위기관리지침에 근거하여 스스로의 책임에 있어서 스스로의 사무로서 국가와 시정촌간에 연계·협력과 종합조정역할을 실시하고 있다. 그러나, 그 내용에서는 국가의 이니셔티브가 선도하는 또는 국가의 이니셔티브에 의존하지 않을 수 없는 연계협력과 종합조정이며, 그것은 도도부현 중심의 지방자치형의 연계·협력 및 종합조정이 아니라, 정부중심의 관치형의 연계협력 및 종합조정이었다.

이 점에서는 다음에 열거하는 법제도의 차이는 중요하다. 종래 재해대책기본법제는 예를 들면, 재해대책기본법상의 지방공공단체의 사무가 모두 자치사무가 되어 있고, 대책본부는 장의 판단으로 설치될 수 있게 되어 있다는 점에서 알 수 있는 바와 같이, 그것은 지방자치형의 법제도이다. 한편, 사태대처법제는 국민보호법상의 지방공공단체의 사무가 법정수탁사무가 되어 있고, 또 대책본부의 설치가 국가의 지

정으로 이루어지는 것으로 되어 있는 것처럼, 그것은 관치형의 법제도이다.<sup>34)</sup> 위기관리지침이 대상으로 하는 위기와 이에 대한 대처는 사태대처법제의 그것도 아니며, 재해대책법제의 그것도 아닌 제3의 유형에 해당하는 “그 밖의 위기”와 그것에 대한 대처를 규율하는 것이지만, 현실로 발생한 岩手県에 의한 이번 사태에 대한 대처라고 하는 사안을 보는 한, 상술한 바와 같이 그것은 분명히 사태대처법제의 구조와 동일한 관치형의 법제도운동이었다.

이번은 탄도미사일의 낙하에 따른 사고나 재해의 발생이라고 하는 사태에는 이르지 않고, 岩手県의 대응은 국가와 시정촌과의 연계·협력과 종합조정으로 끝나고 있다. 그러나, 만일 불행하게도 탄도미사일이 낙하하여 사고나 재해가 발생하면, 구조 또는 구호의 활동을 해야 한다. 그러나 위기관리지침은 이러한 구조나 구원에 관해서는 어떤 법적 근거에 따라 실시할지 규정하고 있지 않다. 따라서, 사고·재해라고 하는 사태가 발생한 후의 대처는 이미 위기관리지침이 규율하는 “그 밖의 시책”이 아니라, 재해대책법제가 규율하는 재해인지, 사태대처법제가 규율하는 긴급대처사태인지를 명확히 위치지워, 재해구조법 제22조 및 제23조제1항·제2항이 규정하는 구조, 또는 국민보호법 제74조제1항 및 제75조제1항이 정하는 구원의 활동을 하게 되지만, 전자는 도도부현지사가 자치사무로서 하는 지방자치형의 제도이며, 후자는 도도부현 지사가 국가의 지시를 받아서 법정수탁사무로서 하는 관치형의 제도이다. 현실로 사고·재해의 발생이라고 하는 사태에까지 이르자면, 도도부현은 형식적으로 재해대책법제의 대처도 아니며, 사태대처법제의 그것도 아니라고 하는 자세는 허용되지 않게 되고, 어떤 대처인지의 결정과 실시를 어쩔 수 없이 해야 하지만, 후자는 관

34) 지방자치로부터 본 사태대처법제와 재해대책법제와의 이동에 대해서는 大橋洋一、国民保護法制における自治体の法的地位—災害対策法制と国民保護法制の比較を中心として—、法政研究 70卷 4号(2004年) 58頁 이하 참조.

치형의 제도이기 때문에 스스로 결정할 수 없고 지시를 기다려야 한다고 하는 딜레마에 빠질 것이다. 岩手県이 탄도미사일 낙하 후의 국가의 대응방침의 명확화를 요망하고 있는 것도 이 점을 우려하고 있기 때문이다.

국가 및 岩手県에 의한 이번 사태에 대한 대처에 대해 그 프로세스 전체를 볼 때, 국가는 사태대처법제, 즉 중앙집권의 방위법제상의 조치에 준한 대처를 하고 있으며, 岩手県도 형식은 어찌되었던 내용적으로는 역시 사태대처법제와 같은 고나치형의 제도운동을 하고 있으며, 과연 사고·재해의 발생후, 그 대처에 대해 다시 재해대책법제, 즉 지방자치형의 경찰법제에 근거한 대처로 포인트를 바꿀 수 있을 것인가. 이 점을 규율하는 법의 구속도 없고, 구조·구원의 실시주체인 도도부현에는 어떤 것으로 대처할지 관여의 구조도 없고, 도도부현은 국가의 자유로운 판단·결정에 완전하게 의존하지 않을 수 없는 상황에 있다. 이 점에 있어서도 일본의 법치주의와 지방자치의 방식이 내포하는 문제는 크다.

근래, 예를 들면 소방청검토회가 “지방공공단체는 주민의 안심·안전을 지킨다고 하는 기본적인 책무를 다하기 위해, 모든 위기에 대응할 수 있는 종합적인 위기관리체제를 보다 한층 충실·강화하는 것이 요구되고 있다.”라고 제언하거나, 재해와 무력공격에서는 원인행위가 다르지만, 발생한 피해로부터 시민을 보호하는 임무는 같은 성질의 것이며, 이에 관해서는 지자체가 중요한 지위를 점하여 기대도 되고 있기 때문에, 사태대처법제와 재해대책법제의 양자를 포함하는 “지자체위기관리법제”의 구축이 중요하다는 지적이 있었다. 실제로도 방재와 국민보호를 일체적·종합적으로 소관하는 조직으로서 소방청에 방재·국민보호부가 설치되거나 岩手県에 종합방재실이 설치된 것은 안보위기관리법제와 재해대책법제의 양자를 종합적으로 다루고자 하는 생각에 바탕을 둔 것이라 할 수 있다.

그러나 이번 사태에의 대처를 보자면, 과연 사태대처법제상의 위기와 재해대책법제상의 위기를 일체적·종합적으로 다루도록 하는 것이 적절한지에 대해서는 신중하게 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 지금까지 검토해 온 것과 같이 규율밀도가 낮은 법의 구속과 관치의 원칙을 특징으로 하는 사태대처법제=방위법제와 규율밀도가 높은 법의 구속과 지방자치의 원칙을 특징으로 하는 재해대책법제=적극화의 경향에 있다고는 할지라도 경찰법제의 사이에는 중요한 모순이 있음을 경시할 수 없기 때문이다. 이번 사태에 대한 대응에서 만일 사태가 급변하는 경우에, 양자의 모순이 일체적·종합적 대처라는 이름 하에서 해소되는 것이 아니라, 전자, 즉 사태대처법제=방위법제의 우위와 이를 근거로 하는 운용에 방향을 돌리는 것으로 해결되고자 할 것이며, 이러한 현상이 우려되는 것이다. 그러나 위기관리법제라고 하는 하나의 개념 안에 놓여있는 두 가지의 위기관리법제는 이에 관한 법의 규율이 없기 때문에, 실제로는 발전을 위해 필요한 균형적 제도배치가 불가능하다는 점도 현상이라 할 수 있다.

#### 4. 위기관리행정의 법률관계

위기관리행정의 목적은 「필요한 방재대책의 기본을 규정함으로써 종합적이고 계획적으로 방재행정을 정비하고 추진하여, 사회의 질서 유지와 공공복리의 확보에 이바지하는 것」이다.<sup>35)</sup>

자연재해나 인위적 재해이거나 생각지도 못한 재해로부터 국토 및 국민의 생명, 신체, 재산을 지키는 것을 국가의 책무로 하는 것은 당연하다. 법률은 국가 및 지방자치단체에 대해 국토·지역 및 국민·주민의 생명, 신체, 재산을 재해로부터 보호하기 위해 조직 및 기능의 전부를 투입하여 방재에 관해 만전의 조치를 강구할 책무를 지니

---

35) 재해대책기본법 제1조 참조.

며<sup>36)</sup>, 방재행정은 공공의 안전과 질서유지를 목적으로 한다. 특히 재해발생시에 있어서의 행정은 주민에 대해 경계구역에 대한 출입금지, 당해 구역으로부터의 퇴거명령, 공용부담, 교통의 금지 및 제한, 수용, 통신설비의 우선적 사용 등<sup>37)</sup> 강력한 규제권한을 행사한다. 자연현상이나 대규모사고의 종류나 정도에 따라 그 규제의 정도는 다르게 되지만, 피해상태가 회피될 때까지 이재민은 이러한 규제에 따라야 하는 상태가 계속된다. 더구나 재해가 예상할 수 없었던 것이라는 점이야 말로, 국가·지방자치단체에 의한 이러한 경찰법상의 책무나 권한의 행사만으로 재해방지라고 하는 목적을 달성할 수 있는 것이 아니고, 법률은 나아가 『지방공공단체의 주민은 방재에 기여하도록 노력하여야 한다』고 하며,<sup>38)</sup> 또한 재해의 복구·구조에 있어서도 『국가가 지방공공단체, 일본적십자가 그 밖의 단체 및 국민의 협력으로 응급적으로 필요한 구조를 하고, 재해를 당한 자의 보호』를 도모한다고 정하여, 규제조치와 동시에 재해원조와 방재사업(재해구조법, 활동화산대책특별조치법), 재정금융조치 등의 급부조치를 모두 정하고 있다. 방재행정에 있어서는 국민 스스로도 재해의 방지와 재해의 복구에 노력해야 하는 성질을 가지고, 행정과 국민의 협력관계에 있다. 이는 재해 규모가 크고 장기화되면 될수록, 행정과 이재민의 기본적인 법률관계가 될 것이다.

이처럼, 재해에 있어서 행정과 국민의 사이에는 재해방지, 재해응급대책 및 재해복구라고 하는 행정목적 달성을 위해 행정의 규제와 급부에 의하면서, 행정기능을 보완하는 이재민이나 자원봉사자와의 계속적인 법률관계가 기초가 되기 때문에, 그 권리의무의 내용은 명확성을 결여할 수밖에 없다. 이는 재해의 규모가 크면 클수록, 또, 재해

36) 재해대책기본법 제3조제1항, 제4조제1항, 제5조제1항 참조.

37) 재해대책기본법 제63조, 제64조, 제76조, 제78조, 제79조 등 참조.

38) 재해대책기본법 제7조제2항 참조.

가 장기화되면 될수록, 충분한 이재민의 생활재건을 위한 보상이 필요하게 됨에도 불구하고, 재해규모의 불확실성이나 이재민의 청구권의 불명확성으로부터 적절한 입법이나 보험보성, 제도의 정비가 필요하게 되어서, 이재민의 생활재건을 지원하기 위한 기금을 설치하고 이재민에게 지급하는 이재민생활재건지원법이 제정되었다.

### (1) 위기관리행정

#### 1) 위기관리행정의 의의와 법적 성질

위기관리행정이란 자연현상이나 예측불가능한 대규모사고가 발생하는 것을 전제로 하여, 자연현상의 관측 및 관측에 근거한 현상의 예측을 하여, 방재에 필요한 범위와 정도에 있어서 예지정보를 제공하고<sup>39)</sup>, 치산치수사업을 하여, 재해시에 대비하여 피해나 그 확대방지를 도모하기 위한 방재계획을 작성하는 행정이다. 지진에 대한 것, 태풍이나 집중호우에 의한 홍수·고조에 대한 것, 활화산에 대한 것 등 개개의 재해에 대응하여 개별법이 특별법으로서 제정되어 있을 뿐만 아니라, 일반법으로서 재해대책기본법이 있다. 홍수는 종래, 하천의 설치관리의 하자<sup>40)</sup>에 의한 손해로서 전국적으로 손해소송이 제기되었지만, 대동수해소송 최고재판소 판결<sup>41)</sup>은 「하천의 관리는 도로의 관리 등과는 달리, 본래적으로 이러한 재해발생의 위험성을 띠고 있는 하천을 대상으로 개시되는 것이 통상으로서, 하천의 통상 갖추어야 할 안전성의 확보는 관리개시 후에 있어서 예상되는 홍수 등에 의한 재해에 대처하기 위해 제방의 안전성을 높이고, 하도를 확장·굴착하고, 流路를 정비하거나 방수로, 댐, 유수지를 설치하는 등의 치수사업을 함

39) 기상법 제2조제6항, 제7항, 제13조, 대규모지진 제2조제3호, 수방법 제10조, 화산법 제19조, 제21조 등 참조.

40) 국가배상법 제2조.

41) 大東水害訴訟最高裁判決(最判1984年1月26日民集 38卷 2号 53頁).

으로써 달성되어 간다』라고 하여 수해를 과도적인 안전성을 확보하는  
 치수로서 이해하는 시점을 제시하고 있다. 행정계획은 일반적으로는  
 청사진이라고 하여, 국민의 권리이익에 관련되는 것은 아니고, 본건  
 하천의 개수계획단계(이개수의 하천)에 있어서의 수해의 손해배상청구  
 권이 인정되지 않았던 것처럼, 행정의 방재계획에 있어서의 재해예방  
 대상지역의 주민의 실체적인 권리이익은 방재라고 하는 점에서 행정  
 과 동일한 방향에 있기 때문에, 이를 행정과 대립하는 손해로서 위치  
 지우는 것이 법적으로 곤란하다는 것을 보이고 있다. 그러나 한편으  
 로는 「당해 하천의 관리에 대한 하자의 유무는 과거에 발생한 수해의  
 규모, 발생의 빈도, 발생원인, 피해의 성질, 강우상황, 유역의 지형 그  
 밖의 자연적 조건, 토지의 이용상황 그 밖의 사회적 조건, 개수를 요  
 하는 긴급성의 유무 및 그 정도 등 제반의 사정을 고려하여, 「계획이  
 전체로서 위의 견지에서 보아 특별히 불합리한 것이라고 인정되지 않  
 을 때에는……하천관리에 하자가 있다고 할 수는 없다』라고 판단하고  
 있기 때문에, 설령 방재계획에 있어서 협력관계에 있는 관계 주민의  
 절차적 권리가 보장되지 않고, 고려되어야 할 고려를 하지 않고 수립  
 된 방재계획은 불합리한 방재계획이라고 평가되고, 재해를 손해로서  
 구성할 수 있는 여지를 보이고 있다.

## 2) 위기관리행정의 주체

위기관리행정의 주체는 국가, 지방공공단체이며, 특히 기초자치단체  
 (시정촌)는 이러한 재해예방행정의 실시에 있어서 기초자치단체 지역  
 방재계획을 작성하는 등, 기본적인 역할을 담당하고 있다.

위기관리행정의 주체를 위해 실제로 활동하는 행정기관이, 행정청이  
 나 자문기관이며, 국가행정조직법 제3조제2항에서 규정하는 총무성, 지  
 방지분부국, 일본적십자사 등이 지정행정기관으로서<sup>42)</sup> 이른바 위기관

42) 재해대책기본법 제2조제3호 내지 제6호.



리행정조직법이라고 불리는 것을 구성한다.

### 3) 위기관리행정의 수법

재해대책기본법은 「방재」를 “재해를 미연에 방지하고, 재해가 발생한 경우에는 피해의 확대를 방지하고, 재해의 복구를 도모하는 것을 말한다”(제2조제2호)고 정의한다. 이러한 정의에는 재해발생과의 시계열로 그 이전에 이를 방지하는 것=재해예방(제46조 이하), 발생 후에 피해의 확대를 방지하는 것=재해응급대책(제50조 이하), 재해로부터의 복구를 도모하는 것=재해복구(제78조 이하)라고 하는 세 가지 재해대책의 국면이 포함된다.

이 세 가지 국면 중에서 재해의 발생 전에 방지를 도모하는 재해예방행정을 두 가지의 국면을 구별하여, 재해발생시에 취할 수 있는 피해경감대책 즉 재해응급대책을 원활하게 수행하기 위한 사전준비인 “사전방비”(preparedness)와 사전의 대책으로 피해발생자체를 억제하는 “감재대책”(mitigation)으로 구별할 수 있다. 재해예방행정에서는 양자를 구별하면서 그 쌍방을 추진하는 것이 중요시되고 있다.<sup>43)</sup>

재해예방행정의 주된 수법으로는 ①공공시설의 설치, ②토지이용의 규제, ③정비사업의 실시, ④방재체제의 확립,<sup>44)</sup> ⑤방재의식의 계몽이

---

43) 재해예방행정을 두 가지 국면으로 구분하여 재해대책을 추진해야 한다는 주장은 그리 오래되지 않은 것이다. 風間規男、災害対策基本法の制定—防災政策ネットワークの形成、近畿大学法学50卷1号(2002年)2頁. 이러한 구별에 언급한 것으로 国土交通省・総合的な宅地防災対策に関する検討会、総合的な宅地防災対策、2006年、5頁. 또 永松伸吾、シリーズ災害と社会4減災政策論入門—巨大災害リスクのカバンスと市場経済、2008年、23-24頁, 87-88頁은 재해사이클 모델로서의 사전의 「피해경감」, 「사전준비」와 사후의 「대응」, 「복구」의 상호보완적 관계를 강조하고 있다.

44) 우선, 예방의 주요한 수법이 예지이기 때문에 기상청은 일반의 이용에 적합한 정보를 관측, 예보, 경계해야 한다(기상 제13조). 재해가 발생할 우려가 있는 현상을 발견한 자는 기초자치단체장, 경찰관, 또는 해상보안관에 통보할 의무가 있고, 이 통보를 받은 기초자치단체장은 지역방재계획에 근거하여 기상청 그 밖의 관계기관에 통보하거나 기상청 그 밖의 국가의 기관으로부터 재해에 관한 예보나 경보를 받은 때에는 당해 예보 혹은 경보를 관계기관 및 주민 그 밖의 관련 공사의 단체에 전달해야 한다. 이 전달에는 전기통신설비의 우선이용이 인정된다.

있을 수 있으며, 이러한 수법을 종합하는 방재계획의 수립이 있다. 위에서 살펴 본 바와 같이 재해예방행정을 사전방비와 감재대책으로 구분하여 생각할 경우, ①~③은 주로 감재대책, ④는 주로 사전방비, ⑤는 재해에 관한 정보제공을 통해 주민이나 국민이 할 수 있는 감재를 촉진하는 감재대책으로서의 측면과 재해발생시의 피해회피행동을 촉구하는 사전방비의 측면을 함께 가지는 것으로 볼 수 있다. 감재대책에 있어서는 ①이나 ③과 같이 공사를 통해 위험한 부분을 제거하는 대책과 ②나 ⑤와 같은 소프트한 대책을 병행하여 사용함으로써 종합적인 목적이 달성될 필요가 있고, 법제도상 그 조정을 도모하는 구조로서 방재계획이 상정되고 있다.<sup>45)</sup>

우선, 예방의 주요한 수법이 예지이기 때문에 기상청은 일반의 이용에 적합한 정보를 관측, 예보, 경계해야 한다(기상법 제13조). 재해가 발생할 우려가 있는 현상을 발견한 자는 기초자치단체장, 경찰관, 또는 해상보안관에 통보할 의무가 있고, 이 통보를 받은 기초자치단체장은 지역방재계획에 근거하여 기상청 그 밖의 관계기관에 통보하거나 기상청 그 밖의 국가의 기관으로부터 재해에 관한 예보나 경보를 받은 때에는 당해 예보 혹은 경보를 관계기관 및 주민 그 밖의 관련공사의 단체에 전달해야 한다. 이 전달에는 전기통신설비의 우선이용이 인정된다.

감재대책에 관한 법률로서는 하천법, 사방법, 건축기준법, 산림법, 해안법, 급경사지재해예방법, 택지조성등규제법, 도시계획법 등이 이러한 상황에 대응하여 왔고, 나아가 이들 감재대책을 종합하는 방재계획을 규정하는 재해대책기본법이 있다. 이러한 법률에 따라 각종 규제조치, 행정지도 등을 실시하여 감재대책을 실시하여 왔다. 예를 들

45) 室崎益輝、減災戦略と安全・安心まちづくり、塩崎賢明編 □□復興減災論—神戸大学 21世紀CEOプログラム『安全と共生のための都市空間デザイン戦略』□□、2008年、19頁는 공동체나 위기관리체제라고 하는 소프트한 체질개선도 중요하지만, 주택이나 라이프라인 내지는 시가지라고 하는 하드한 체질개선에 눈을 돌려야 한다고 주장한다.

면, 재해예방에 필요한 조치로서 거주자에 대해 퇴거장소를 지정하여 퇴거권고 및 긴급을 요하는 경우에는 퇴거지시를 할 수 있고, 법령이 정하는 바에 따라 재해의 확대를 방지하기 위해 필요한 조치를 실시하도록 한다. 이러한 지시나 조치는 국지적, 일시적으로 대상자에 대한 협력을 구하는 사실행위로서의 행정지도인 경우도 있고, 권력행위인 경우도 있다. 재해시에 사람의 생명 또는 신체에 대한 위협을 방지하기 위해, 기초자치단체장이 경계구역을 설정하면, 당해 구역에 대한 출입이 제한·금지되고, 퇴거명령을 받게 되며, 이러한 조치에 위반하면 벌칙이 과해진다. 이 경계구역의 설정은 재해의 규모나 성질에 따라 장기의 수인의무를 요구하는 경우도 있어서, 행정과 당해 구역의 거주자가 협력관계에 있다고는 할 수 없다. 그 밖에 재해에 있어서 구역 내의 주민 또는 현장에 있는 자에게 재해예방을 위한 업무에 종사시키고, 필요한 토지, 건물 그 밖의 공작물의 사용권 또는 수용권도 인정되며, 이러한 공용부담에 있어서 인적 공용부담에는 「손해의 보상」, 물적 공용부담에는 통상적인 손해보상이 규정되어 있기 때문에, 경찰목적에 따른 소극적 규제행정과 적극적인 재해예방행정의 양면이 혼재되어 있다.

또한, 대규모재해가 발생한 경우에는 평상시에 고안된 시스템이 상정하지 못한 사태가 발생하여 재해대응시스템이 마비되거나 기능하지 못하는 경우도 있기 때문에, 위기관리시스템의 방식을 계속적으로 검증하여 사전감재대책의 수정으로 환류할 필요가 있다. 재해파견에 관한 자위대법의 개정이나 대규모지진대책특별조치법의 제정 등은 그 한 예라고 할 수 있다.

#### 4) 종합조정 원칙

법제도상 이러한 각종 감재대책간의 조정, 감재대책과 그 밖의 국면의 방재대책을 종합조정하는 수법은 재해대책기본법의 방재계획에서

이루어질 것으로 시스템이 설계되어 있다. 그러나 재해대책기본법은 재해의 다른 국면에 관한 규정에 비하여 재해예방행정에 관한 규정은 네 개 조문에 그치고 있으며, 재해예방에 대해서는 주로 사전방비에 대해 규정하고 있다. 감재대책에 대해서는 국가와 지방공공단체의 방재대책실시상의 유의사항을 규정하고 있을 뿐이다(제8조제2항).<sup>46)</sup> 또 방재기본계획이 1995년의 阪神·淡路大震災를 거쳐 보다 구체적이고 실천적인 내용으로 전면개정되어 재해예방에 관한 기술도 상세화되었다고는 할 수 있어도, 다른 여러 정책간의 조정을 도모하고 종합적으로 감재목적을 달성하기에는 아직 충분하지 못하다.

위에서 알 수 있는 바와 같이 일본의 위기관리법제는 개별 법률에서 감재대책을 실시하도록 하는 법체제와 이러한 각 정책이 유기적으로 종합될 수 있도록 하는 방재기본계획을 규정하고 있는 재해대책기본법제로 정비되어 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 법제는 위기에 대한 사전감재우선의 원칙에 입각하여 정비되는 방향에 있는 것이라 할 수 있다.

## (2) 재난 피해자에 대한 국가의 구제와 지원

### 1) 책임과 구제

구제를 필요로 하는 손해가 발생한 경우, 피해의 원인을 만든 가해자를 특정하고, 손해배상의 책임을 지움으로써 피해자구제를 도모한다. 이것이 법률의 통상의 사고구조일 것이다. 자연재해가 발생한 경우에는 『자연재해인가 인재인가』라는 문제가 제기되지만, 이도 통상의 구조를 전제로 하고 있는 것이다. 피해자구제의 의무가 부담하는 가해자는 있는지이다. 여기서 가해자의 책임추급과 피해자의 구제라는 두 가지 포인트 중에서 제1차적인 목적은 피해자구제이며, 가해자

46) 재해대책기본법 제정과정에서 있어서의 재해예방에 관한 논의에 대해서는 風間、  
전계논문 40면 참조.

의 책임추급은 (물론 위법행위를 장래적으로 억지하는 기능을 가지지만) 피해자구제를 위한 수단일 것이다. 그러나, 가해자가 없다면 피해자구제는 포기할 수밖에 없다.

가해자가 아니면 책임질 일이 없다고 하는 과실책임주의는 개인의 자유로운 활동영역을 널리 인정하고자 하는 것으로서 자유의 보호가 헌법의 존재의의라면, 헌법상으로도 정당한 것이라는 점은 부정할 수 없다. 그러나, 이것이 헌법상 가능한 유일한 사고라고 하는 것은 아닐 것이다. 본래의 목적인 피해자구제의 문제가 남아 있다. 피해자구제의 관점에서 보자면, 가해자가 있는지는 제2차적 문제에 불과하다. 피해자구제의 유무를 가해자측의 사정에 전면적으로 의존시키는 가해자중심주의에서 구제의 필요성 유무라고 하는 피해자측의 사정에 근거하여 결정하는 피해자중심주의로 관점을 이행하여 본다면, 동일한 피해를 받아, 한편은 구제를 받고, 다른 한편은 구제를 받을 수 없는 것은 불합리하다. 구제의 필요성이 있는 자는 반드시 구제되어야 한다고 하는 것이어야 할 것이다. 이러한 관점에서 현행의 법제도를 살펴보고자 한다.

#### ① 민법(불법행위법)에 의한 구제제도

민법에 의한 구제제도는 유책자의 존재와 그 배상능력을 피해자구제의 전제로 하고 있다. 누군가가 피해를 입어도 유책자가 없다면 배상을 받을 수 없게 되고, 유책자가 있는 경우라 하더라도, 그 사람을 피해자가 스스로 찾지 않으면 구제를 받을 수 없다. 나아가 재판에서 승소하더라도 가해자에게 지불능력이 없다면 아무런 소용이 없다. 피해자구제를 가해자의 책임추급으로부터 단절시키고, 구제를 요하는 자는 구제받아야 한다고 생각한다면, 피해자구제를 유책자의 존재와 그 배상능력이라고 하는 이른바 우연한 사정에 의존시키는 것은 부당할 것이다.

## ② 국가배상에 의한 구제제도

국가배상의 경우에는 배상능력은 그다지 문제되지 않는다는 점에서 민법의 경우와는 다르지만, 과실책임주의를 전제로 하고 있다는 점에서 민법의 경우와 공통점을 가지고 있다. 학설에서는 피해자구제의 관점에서 결과책임적인 이론구성을 하고 있지만, 그곳에도 「과실」이나 「하자」의 요건이라고 하는 한계가 있다. 같은 태풍의 결과로 생긴 피해라도 국가책임을 추급할 수 있는지의 여부로 구제가 좌우된다(예를 들면, 도로의 붕괴나 제방의 결괴의 경우는 구제되지만, 산사태의 경우에는 구제되지 못하는 경우가 있다). 구제를 요하는 자는 구제를 받아야 한다면, 이 차이는 역시 합리적이지 못하다.

## ③ 손실보상에 의한 구제제도

손실보상은 적법한 공권력의 행사로 특별한 희생을 받은 자에 대해 이루어지는 것이기 때문에, 가해자에 관한 문제는 발생하지 않는다. 제29조제3항의 적용범위에 대해 사유재산에 대해서만이 아니라, 생명·건강피해로 확장하는 가능성이 승인되고, 정당한 보상은 생활권 보상을 포함하는 것으로 널리 해석되게 되었다. 그러나 그렇다고 해서 공권력과는 무관계인 자연재해로 까지 적용하는 것은 불가능하다. 민법과 국가배상법으로 구제받지 못한 자를 손실보상으로 구제할 수는 없다.

이렇게 보자면, 현행 법체계의 해석운용으로 구제의 범위가 확대되고, 구제의 정도가 향상되더라도 넘을 수 없는 한계가 있다. 오히려 구제범위가 확대되고, 구제정도가 향상되면 될수록 구제받지 못한 사람들의 불공평감, 소외감은 증대된다. 배상이든 보상이든 본래의 목적은 피해자구제이며, 구제를 요하는 자는 모두 구제되어야 한다면, 이에 구제의 준부를 의존시키는 것은 합리성을 결여하는 것이다. 헌법상 어쩔 수 없다고 해서 방치할 수는 없을 것이다.

## 2) 공적 지원의 헌법상의 한계

손해의 원인이나 유책자의 존재가 문제가 아니라, 구제를 요하는 사람이 구제를 받아야 한다면 피해자구제를 목적으로 한 법제도에 결함이 있는 것을 불합리하다. 그렇다고 해서 결함을 메꾸는 해석은 기존의 법제도의 구조를 파괴하기 때문에 무리라고 한다면, 구제의 책임을 지는 것은 국가이기 때문에 공적 지원의 문제가 된다.

이 때에 지원의 정도가 문제된다. 지원의 정도는 기존의 법제도에 따른 구제와의 균형을 고려해야 한다. 다른 것과 비교해서 현저히 낮은 지원은 불공평하다. 손해배상이든 손실보상이든 전보가 문제이다. 바꾸어 말하자면 종전(피해이전)의 생활수준의 회복이다. 공적 지원의 경우에도, 이것이 원칙이 되어야 할 것이다. 즉, 이른바 상당보상에 그칠 수밖에 없는 경우에도, 완전보상이 원칙이며 어디까지 낮아지는 것이 허용되는가라고 하는 사고의 순서이어야 한다.

그러나, 이에 대해 이재민의 재산을 국가가 전보하는 것은 헌법상 허용되지 않는 것이 아닌가라고 하는 의문이 제기되고 있다. 분명히 종래의 헌법해석을 전제로 하는 한, 자연재해로 입은 재산상의 손해를 국가가 전보하는 헌법상의 의무는 존재하지 않으며, 이재민이 국가에 전보를 청구할 권리를 가진다고 하는 것도 아니다. 그러나 국가가 입법정책의 문제로서 이재민구제를 도모하는 것, 구체적으로는 공적 지원을 하는 것은 헌법상 금지되어 있는 것은 아니다. 문제가 되는 헌법상의 원리를 살펴보고자 한다.

① 헌법 제29조는 사유재산제를 채용하고 있기 때문에, 개인의 사유 재산을 국가가 보상하는 것은 허용되지 않는다고 하는 경우가 있다. 그러나, ㉠사유재산제이기 때문에, 생존권이 보장된다. 생존에 불가결한 재산을 국가가 보상하는 것은 헌법 제25조의 요청을 구체화한 것으로서 이를 위헌으로 볼 수는 없다. 또한 현실로 요청되고 있는 지

원의 내용은 현행의 생활보호의 수준을 넘는 것으로서 제25조의 요청이라고 할 수 없다고 하더라도, ㉞사유재산제는 제도적 보장이며, 핵심부분을 침해하지 않는 한, 주변부분의 법률에 의한 개혁은 헌법상 가능하다. 사유재산의 국가에 의한 보상이 바로 핵심부분의 침해가 된다고는 할 수 없을 것이다. 따라서 공적 지원이 헌법 제29조에 위반하는 것은 아니다.

② 헌법 제14조제1항의 평등원칙은 불합리한 차별을 금지하고 있다. 생명·신체·재산과 같은 인권체계에 있어서의 가치서열에 비추어 보자면, 생명이나 신체의 피해에 충분한 보상을 하지 않고, 주거의 멸실과 같은 재산피해만을 문제로 하고 있는 것은 불합리한 차별로서 허용되지 않는다고 할 수도 있다. 헌법이 생명이나 신체의 가치를 재산보다도 우위에 두고 있는 것은 분명하다. 재산피해의 보상만으로 생명·신체의 피해가 방치되고 있다고 한다면, 위헌의 부작용이라 할 것이다. 그러나 이는 생명·신체의 피해의 보상이 있어야 한다고 하는 것을 의미하더라도 재산피해의 보상이 위헌이 된다는 것을 의미하는 것은 아닐 것이다. 예를 들면, 생명·신체의 피해를 방치하여 재산보상만을 하는 것이 법아래의 평등에 반한다고 하는 경우, 평등원칙으로부터 급부청구권을 도출할 수는 있어도, 이로부터 타인에 대한 급부를 금지하는 법적 효과를 도출할 수 없을 것이다.

③ 『과잉보상금지』는 절대적 원칙이라고 하는 경우가 있다. 피해자에게 실손해의 전보를 넘는 보상을 하는 것은 허용되지 않는다고 하는 것이다. 확실히 종전과 같은 수준의 생활을 유지할 수 있도록 한다면 충분한 것으로서 이재의 전보다 경제적으로 풍요롭게 되었다고 하는 것은 불합리하다. 보상을 그 원인으로서는 재해의 발생을 기다리는 풍조가 만연한다면, 사회제도가 붕괴될 것이다. 그래서 과잉보상금지의 원칙은 기본적으로 정당하다고 할 수 있다. 그러나, 이 원칙을 어느 정도로 엄격하게 지켜야 할 것인지는 지원제도 전체의 일환으로



서 생각해야 한다. 과잉보상금지의 불합리를 절멸하고자 하여, 구제를 받지 못하는 사람이 발생한다면, 모든 것을 잃게 되기 때문이다. 과잉보상금지의 원칙보다도, 구제를 받지 못하는 사람을 발생시키지 않는 편이 증시되어야 할 것이다.

④ 보조에는 공공성이 필요하다고 한다. 지방자치법 제232조의2는 어떤 경우에도 타당한 원칙이라 여겨진다. 이른바 개인보상을 요구하는 측도 공공성의 요건이 필요하다는 점을 전제로 하여 이재민구제야말로 공공성이 있다고 주장한다. ㉠그러나, 보조금의 교부에 공공성의 요건이 요구되는 것은 공공사업은 시행여부 자체를 정책적으로 판단하는 것이 가능한 문제이기 때문은 아닌가. 이에 대해 생존권의 실현은 하는 것 자체는 헌법상의 의무이고, 어디까지 할 것인가라고 하는 정도의 문제에 대해서만 정책적 판단의 여지가 있음에 불과하다. 하는 것은 의무라고 한다면, 여기에 공공성의 요건을 미리 문제로 할 필요가 있지는 않을까 의문이라고 하지 않을 수 없다.

㉡또, 이렇게도 주장된다. 이재민이 단 한사람이라 할지라도 구제해야 한다. 이재민의 수가 많고, 강하게 주장한다고 하는 이유로 구제되고, 소수자를 구제하지 않는 것을 불합리하다고. 사건에 의하면 이것이야 말로, 한 사람 한 사람의 인간에 가치를 인정하고 모든 국민은 개인으로서 존중되어야 한다는 헌법과 공통의 입장이며, 정당하다. 그럼, 한 사람이라고 구제해야 한다고 하면, 그 경우의 공공성이란 무엇일까. 여기서 공공성을 말할 필요가 있을 것인가. 이 요건은 절대적인 것이 아니라고 생각된다.

⑤ 그 밖에도 진정으로 힘들어 하는 사람을 적절하게 구제하는 시스템이 필요하며, 현행 법제도에는 다양한 결함이 있다고 지적된다. 목적과 수단의 관계는 중요하다. 현행 법제도가 피해자구제라는 목적을 달성하기 위해 정말로 적합한 수단을 채용하고 있는지는 충분히 검토해야 할 것이다. 그러나 이는 완벽한 시스템이 갖추어질 때까지

는 아무것도 할 수 없다는 것은 아닐 것이다. 공적 지원은 헌법상 금지되어 있지 않다고 이해되어야 한다.

### (3) 자연재해로부터 보호를 요구할 권리

#### 1) 국가의 방재책무

재해대책기본법 제3조제1항은 “국가는 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호할 사명을 가지고 있다는 점을 고려하여 조직 및 기능의 전부를 통해 방재에 관해 만전의 조치를 강구할 책무를 가진다”고 규정하고 있다. 여기서 「재해」란 자연재해에 한정된 것은 아니고, 「방재」도 예방, 응급대책, 복구의 전부를 포함하는 넓은 개념이다(동법 제2조제1호, 제2호). 또, 이 「책무」가 정치적 책무로부터 법률상의 (배상)책임으로 전화될 가능성도 인정되고 있다.<sup>47)</sup> 즉, 국가는 방재에 관한 광범위에 걸친, 법적 책무를 부담하고 있는 것이다.

그럼, 국민의 생명·신체·재산을 재해로부터 보호할 「사명」, 조직과 기능의 전부를 통해서 방재에 관해 만전의 조치를 강구할 「책무」는 이 법률에 비로소(창설적으로) 만들어진 것인지, 아니면 헌법상의 요청을 (확인적으로) 구체화한 것인가. 또한 국가의 헌법상의 책무 내지 의무가 승인된 것이라면, 국가의 「보호」 또는 「조치」를 요구할 국민의 헌법상의 권리가 발생한 것인가.

#### 2) 「안전권」의 개념

수해 등의 자연재해로부터 사인의 생명·신체·재산을 지키는 권리로서 「안전권」의 개념이 제창된 적이 있다. 안전권은 사법관계에서, 방해배제·방해예방청구권을 도출하는 근거가 될 뿐만 아니라, 공법관계에 있어서도 주민이 국가나 지방공공단체에 대해 안전하고 쾌적한

47) 防災行政研究会、逐条解説災害対策基本法(改訂版)、ぎょうせい、1997年、37頁。

생전을 위해 재해의 예방에 필요한 범위에서 일정한 작위의무를 과하는 것을 가능하게 한다는 것이다.<sup>48)</sup> 조문상의 근거로서는 아마도 다른 새로운 인권과 마찬가지로 헌법 제13조나 제25조가 상정되었을 것이다. 여기서 검토해야 할 것은 그렇게 해석해야 할 이론적 근거이다.

이 점, 근대국가의 정당성원리, 존재이유로부터 안전권을 기초지우는 시도가 주목된다.<sup>49)</sup> 즉, 근대사상에 의하자면, 근대국가는 개개인이 그 자연권을 강고한 것으로 하기 위해 사회계약을 체결하여 설립한 것이다. 시민은 그 자연권의 보호를 국가에 청구할 권리를 가진다. 국가에는 시민의 안전권을 확보할 의무가 있기 때문에, 자연적 사회적 위협으로부터 구성원(시민)을 방위하는 것을 실패했다면, 그 손해를 배상할 책임을 진다. 국가는 공권력의 행사로 가해자가 된 경우에만 책임을 지는 것이 아니라, 수호자로서 작위의무에 위반한 경우에도 부작위책임을 부담하지 않으면 안된다. 이러한 근대사상을 일본국 헌법도 받아들이고 있는 이상, 위와 같이 이해하지 않으면 안된다는 것이다. 이러한 설명이 가능한지 검토하기로 한다.

### 3) 국가의 기본권보호의무이론

이 이론은 국가는 기본권(이 보호하는 법익)을 타자의 위법한 침해로부터 보호할 의무를 지고 있다고 한다. 국가는 기본권을 보호(실현)하기 위해 모든 것을 할 의무를 부담하고 있다는 것이다.

자연재해도 이 이론을 적용할 수 있는가.<sup>50)</sup>

---

48) 안전권 개념의 주창자는 篠塚昭次이다. 참조, 篠塚昭次、□□安全権□□の提唱、日本土地法学会、住宅政策・防災と法理論、有斐閣、1976年、193頁 이하、篠塚昭次、安全権の今日の状況、法律時報 56卷 5号 36頁、1984年、이하. 다만, 안전권의 개념을 특히 환경권의 개념과 대비하여 명확히 하고, 그 법적 효과에 대해서도 논하고 있지만, 헌법상의 법적 성격에 대해서는 상세히 논하고 있지는 않다.

49) 池田恒夫、震災対策・復興法制の展開軸と震災法学の課題(1)-(6)、法律時報 69卷 12号(1997年11月)- 70卷 8号(1998年7月). 또한, 池田恒夫、水害と国会責任、法律時報 56卷 5号 42頁이하(1984年).

50) 자연재해로부터의 보호에 기본권보호의무이론을 적용할 수 있는가에 대해서는 독

이 이론의 근거에는 견해가 나뉘고 있지만, 안전권의 근거와 마찬가지로, 근대국가의 성립으로부터 생각해 보고자 한다. 내란(특히 종교상의 내란)의 제도적 극복으로서의 근대국가라고 하는 출발점으로부터 보자면, 국가의 폭력독점과 사인의 자력구제금지의 원칙이 국가의 기본권보호의무의 전제가 된다. 자력구제금지원칙과 아무런 관련이 없는 사항을 보호의무로 설명하는 것은 곤란할 것이다. 물론, 자연재해로부터의 공동방위를 목적으로 조직된 국가를 관념할 수 없는 것은 아니지만, 그것이 근대국가의 전형적인 예라고는 하기 어렵다.

또 이 이론의 정의로부터도 위법한 제3자(특히 사인)의 침해로부터의 보호가 문제가 된다. 원래 자연은 권리의무의 주체는 아니기 때문에, 자연은 『제3자』가 아니며, 자연재해 그 자체는 자연현상으로서 『위법』하지 않다. 나아가 자연이 기본권을 지켜야 하는 것도 아니기 때문에 자연재해로부터의 보호에 『기본권』보호의무이론을 적용할 수도 없을 것이다.

그러나, 국민이 요보호상태에 있는 경우에 원인의 차이로 국가가 보호하거나 하지 않는 것은 피해자구제의 관념에서 보자면 명확히 불합리하다. 보호가 필요하다면, 원인의 여하를 불문하고 보호할 의무가 있다고 해야 한다. 문제는 이 보호를 기본권보호의무에 포함해야 하는지, 아니면 다른 근거로 구제(보호)할 수 있는가라고 하는 점이다.

자유와 전제인 생활기반을 원인의 여하를 불문하고 보호한다고 하면, 자유국가(시민적 법치국가)로부터 사회국가(사회적 법치국가)로의 이행으로 새로이 추가된 국가목적이라고 이해하는 것이 타당할 것이다. 일본국헌법상은 제25조이 이 국가목적을 선언하는 규정이다. 가능

---

일에서도 견해가 나뉘고 있다. 참조, 小山剛、基本権保護の法理、成文堂、1998年、48頁; 鈴木隆、ドイツにおける保護義務の基礎、早稲田大学法学院法研論集 76号 110頁注68、1996年; 山崎栄一、基本権保護義務とその概念の拡大、六甲台論集 43卷 3号 192頁、1997年 등. 독일 문헌으로서 Vgl. Peter Unruh, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin 1996, S. 21ff.

성으로서는 두 가지를 생각할 수 있다. 자연재해로부터의 보호는 헌법 제25조의 생존권의 문제로서 보호의무의 문제가 아니라고 하든지, 헌법 제25조는 국가의 보호의무의 범위를 확장하고 자연재해로부터의 보호를 추가한 것이라고 하는지이다. 전자라 한다면(통설에 따르는 한) 추상적 권리에 그친다. 후자라고 하는 경우, 국가의 적극적인 작위의무를 일본국헌법의 해석론으로서 어떻게 도출할 수 있을 것인지가 문제가 된다. 기본권규정에서 도출된다고 한다면 간단하다. 그러나 다음과 같이 생각하고 싶다.

#### 4) 공공의 복지

사건에 의하자면, 헌법상 정당한 국가목적의 총칭이 『공공의 복지』이다. 공공의 복지는 국가권력의 정당화근거이다. 종래 공공의 복지는 기본적 인권과 대립하고, 기본적 인권을 제한하는 구실을 제공하는 개념으로 간주되어 왔다. 따라서 이 개념을 적극적으로 평가하고자 한다면, 위험하다고 생각될지 모른다. 그러나 다음과 같이 생각할 수 있을 것이다.

기본적 인권이 모든 인간에게 평등하게 보장되어야 한다고 한다면, 어떤 사람의 인권은 절대무제한이 아니라, 타자의 인권과의 모순대립을 조정하기 위한 제한(권리상호의 한계)에 따라야 한다. 헌법상의 기본적 인권은 법적으로 한계지위짐으로 하여, 법적으로 보호된다. 기본적 인권의 제한이 공공의 복지를 근거로 하는 것이라면, 기본적 인권의 보호도 공공의 복지에 근거한다. 공공의 복지의 개념은 자유를 한계지우고, 보호하는 임무를 국가에 과하고 있다. 또 공공의 복지는 인권제약을 허용하는 소극적 원리에 그치는 것이 아니라, 국가의 개입을 의무지우는 적극적 원리이기도 하다. 기본적 인권의 존중=부작위에 그치지 않고, 보호=작위도 포함하기 때문이다. 기본적 인권의 실현(존중, 보호, 충족)이 공공의 복지이다. 따라서 공공의 복지로부터 국

가의 기본권보호의무를 도출하는 것이 가능할 것이다.

#### 5) 의무인가 권리인가

국민의 안전을 자연재로부터 보호할 의무가 국가에는 있다, 이를 공공의 복지로부터 도출할 수 있다고 하여, 일본국헌법상 이 의무에 대응한 보호를 요구할 국민의 권리를 승인해야 할 것인가.

독일에서는 헌법이의를 제기하기 위해서는 기본권침해를 주장할 필요(기본법 제93조제1항제4a호)가 있지만, 일본에서는 기본권을 주장하지 않더라도, 국가의 의무위반을 국가배상소송으로 다룰 수 있다. 또 방재배려의무(재해대책기본법 제8조제1항)이 있다면, 개발행정이 생명에 대한 권리를 위협하게 하는 경우에는 취소소송을 제기할 수도 있을 것이다. 재판적 구제를 위해 기본권을 도출하는 것은 일본국헌법상 반드시 필요하다는 것은 아니다. 그래서 헌법상의 자유권규정으로부터 주관적 보호청구권을 도출하는 것을 단념하고, 국가에 대한 방어권으로서의 자유권의 개념을 유지하는 것으로 하고 싶다. 보호의무의 근거를 기본권규정이 아니라 공공의 복지에 구하는 것도 실은 이를 위한 것이다.

#### 6) 보호의무와 기본권 충돌

국가에 의한 보호의무의 실현이 공공의 복지라고 한다면, 기본적 인권은 이와 대립한다. 기본적 인권과 공공의 복지, 국가와 개인이라고 하는 종래의 구조에서 생각할 수 있다는 것이다. 방재는 절대적 가치는 아니다. 대립하는 다른 헌법상의 가치, 특히 개인의 기본권과 조정되지 않으면 안된다. 그것은 재산권일 경우도 있고, 환경권일 경우도 있을 것이다. 생명·신체·재산을 재해로부터 보호하는 의무만을 강조한다면 결과로서 공공사업만이 증대되고, 환경파괴를 정당화하는 우려가 있다. 지역에 따라서는 환경을 위해 안전을 희생한다는 결정을

주민이 하는 수도 있을 것이다.

#### (4) 국가의 공공성과 사인에 의한 공공복지의 실현

##### 1) 근대헌법과 국가의 공공성

전후 일본의 헌법학에 대한 강한 비판이 법철학계로부터 제기되었다.<sup>51)</sup> 일본의 헌법학은 종래 「근대적 의미의 헌법」을 중시하여 왔고, 이는 국가악(권력악)을 전제로 한 이론구성이다. 국가의 공공성을 선행적으로 부정하는 일본의 전후 헌법학은 전제가 잘못된 학문영역의 하나라는 것이다.

헌법학의 주된 관심이 국가권력의 정당성보다도 국가권력의 제한이었다는 점은 사실이나<sup>52)</sup>, 국가를 부정하지는 않았다. 국가가 존재하지 않으면 개인의 안전을 보장할 수 없었다는 점은 근대국가의 출발에서 명확하지만, 국가의 공공성에 중점을 두게 되면, 국가의 존립 내지 안전이 인권을 제약하는 정당한 근거가 되며, 이는 개인의 인권보장을 위태롭게 한다.

##### 2) 사인에 의한 공공복지의 실현

공공의 복지는 국가가 독점하는 것은 아니다. 사인도 공공복지의 실현주체이다. 헌법 제12조가 헌법상의 자유와 권리를 공공의 복지를 위해 이용하는 책임을 언급하고 있는 것은 사인에 의한 공공복지의 실현가능성을 전제로 하고 있기 때문일 것이다. 사인이 기본적인 인권의 행사로서 공공의 복지를 실현하는 것이 국가의 비대화를 방지하고, 국가로부터 자유로운 영역을 확보하는 것이 될 것이다. 국가의 공공

51) 長尾龍一、憲法問題入門、ちくま新書、1997年、37頁 이하、201頁 이하.

52) 국가의 정당성을 논증하는 것은 국가권력을 한정하는 것이기도 하다. 이러한 관점에서 국가권력의 정당성을 다룬 논문으로서 長谷部恭男、国家権力の正当性とその限界、現代の法1-現代国家と法、岩波書店、1997、137頁 이하.

성을 정면에서 인정하는 위험성은 이로 인해 회피될 수 있을 것이다. 사인이 기본적 인권의 행사로써 공공의 복지를 실현할 수 있는 시스템을 설계할 필요가 있다.

## 5. 위기관리법제

일본의 재해대책 및 재난관리의 기본적인 사항은 1961년에 제정된 재해대책기본법에 규정되어 있으며, 각 재난 형태별로 대규모지진대책특별조치법, 석유콤비나트등 재해방지법, 수방법 등과 같이 각 개별법에서 규정하고 있다. 또한 일본의 재해대책은, 재해 예방, 재해 응급 대책 및 재해 복구·부흥의 각 단계에 따라 재해 대책 기본법 및 관계 법률에 의해 추진되고 있다.

### (1) 위기관리 관련 기본법

일본은 다양한 자연재해와 인적재해에 대비하고 대응하기 위하여 관련 기본법을 제정하였다. 초기에는 재해대책기본법을 제정하여 일본 방재체제의 기본체제를 확립하였으며, 이후 재해의 유형이 다양해짐에 따라 효율적인 방재체제를 수립하기 위하여 각 유형별로 기본법을 제정하였다.

재해대책기본법(1961년 법률 제223호, 내각부, 소방청)

대규모지진대책특별조치법(1978년 법률 제73호, 내각부, 소방청)

원자력재해대책특별조치법(1999년 법률 제73호, 문부과학성, 경제산업성, 국토교통성)

동남해·남해지진에 관련된 지진방재대책추진에 관한 특별조치법(2002년 법률 제92호, 내각부, 소방청)

일본해구·천도해구주변 해구형지진에 관련된 지진방재대책추진에 관한 특별조치법(2004년 법률 제27호, 내각부, 소방청)



석유콤비나트등 재해방지법(1970년 법률 제136호, 소방청, 경제산업성)  
해양오염 및 해상재해 방지에 관한 법률(1970년 법률 제136호, 해상  
보안청, 환경성)

## (2) 위기에방 관련법

위기관리 전단계에서 재해예방단계에 대한 비중이 높은 일본정부의 정책은 이를 뒷받침하기 위해 많은 법률을 제정하였다. 법률을 제정함에 있어서 방재 관련 기본법과 동일하게 다양한 재해 유형에 효율적으로 대처하기 위해 재해 예방법들을 제정하였다.

사방법(1896년 법률 제29호, 국토 교통성)  
건축 기준법(1950년 법률 제201호, 국토 교통성)  
삼림법(1951년 법률 제249호, 농림 수산성)  
특수 토양 지대 재해 방제 및 진흥 임시 조치법(1952년 법률 제96호, 총무성, 농림 수산성, 국토 교통성)  
기상 업무법(1952년 법률 제165호, 기상청)  
해안법(1956년 법률 제101호, 농림 수산성, 국토 교통성)  
사태등 방지법(1978년 법률 제30호, 농림 수산성, 국토 교통성)  
태풍상습지대에 있어서의 재해의 방제에 관한 특별 조치법(1978년 법률 제72호, 내각부)  
폭설 지대 대책 특별 조치법(1982년 제73호, 총무성, 농림 수산성, 국토 교통성)  
하천법(1964년 법률 제167호, 국토 교통성)  
급경사지의 붕괴에 의한 재해의 방지에 관한 법률(1969년 법률 제57호, 국토 교통성)  
활동 화산 대책 특별 조치법(1973년 법률 제61호, 내각부, 농림 수산성)

지진 방재 대책 강화 지역에 있어서의 지진 대책 긴급 정비 사업과 관련되는 나라의 재정상의 특별조치에 관한 법률(1980년 법률 제63호, 내각부)

지진 방재 대책 특별 조치법(1996년 법률 제111호, 내각부, 문부 과학성)

건축물의 내진 개수의 촉진에 관한 법률(1996년 법률 제123호, 국토교통성)

밀집 시가지에 있어서의 방재 가구의 정비의 촉진에 관한 법률(1998년 법률 제49호, 국토교통성)

토사 재해 경계 구역 등에 있어서의 토사 재해 방지 대책의 추진에 관한 법률(2001년 법률 제57호, 국토교통성)

특정 도시 하천 침수 피해 대책법(2004년 법률 제77호, 국토교통성)

### (3) 위기응급대책 관련법

재해 발생시 신속히 대처하기 위하여 일본은 재해 발생지역에 1차적임 책임을 부여하고, 주관기관을 지정하는 재해응급대책관련법들을 제정하였다. 재해응급대책관련법들의 제정을 통해 통합적이고 체계적인 응급대책 수립이 가능해 졌으며, 피해 규모를 감소시킬 수 있게 되었다.

소방법(1948년 법률 제186호, 소방청)

수방법(1949년 법률 제193호, 국토교통성)

재해구조법(1947년 법률 제118호, 후생노동성)

### (4) 위기 복구·부흥, 재정금융조치 관련법

대규모 재해 발생시 피해 복구를 위해서는 많은 재정이 소요되며, 지방정부나 민간의 역량으로는 완전한 복구가 어렵기 때문에 중앙정

부에서 이를 지원하기 위하여 법률이 제정되었다. 완전한 피해 복구를 위하여 타 유형과 마찬가지로 재해 유형별로 법률이 제정되었으며, 이와 더불어 자연재해로 인해 대규모 피해가 발생할 수 있는 산업은 그 특성을 반영하여 법률을 제정하였다.

삼림 국영 보험법(1937년 법률 제25호, 농림 수산성)

농업 재해 보상법(1947년 법률 제185호, 농림 수산성)

독립 행정법인 주택 금융 지원 기구법(2006년 법률 제82호, 국토 교통성)

농림 수산업 시설 재해복구사업비 국고 보조의 잠정 조치에 관한 법률(1950년 법률 제169호, 농림 수산성)

중소기업 신용보험법(1950년 법률 제264호, 중소기업청)

공공 토목 시설 재해복구사업비 국고 부담법(1951년 법률 제97호, 농림 수산성, 국토 교통성)

공영 주택법(1951년 법률 제193호, 국토 교통성)

어선 손해등 보상법(1952년 법률 제28호, 농림 수산성)

농림 어업 금융 공고법(1952년 법률 제355호, 농림 수산성)

철도 궤도 정비법(1953년 법률 제169호, 국토 교통성)

공립 학교 시설 재해 복구비 국고 부담법(1953년 법률 제247호, 문부 과학성)

천재지변에 의한 피해 농림 어업자등에 대한 자금의 융통에 관한 잠정조치법(1955년 법률 제136호, 농림 수산성)

공항 정비법(1956년 법률 제80호, 국토 교통성)

소규모 기업자등 설비 도입 자금 조성법(1956년 법률 제115호, 중소기업청)

극심 재해에 대처하기 위한 특별한 재정 원조등에 관한 법률(1962년 법률 제150호, 내각부)

어업 재해 보상법(1964년 법률 제158호, 농림 수산성)  
지진 보험에 관한 법률(1966년 법률 제73호, 재무성)  
방재를 위한 집단 이전 촉진 사업과 관련되는 나라의 재정상의 특별조치등에 관한 법률(1972년 법률 제132호, 국토 교통성)  
재해 조위금의 지급등에 관한 법률(1973년 법률 제82호, 후생 노동성)  
재해 시가지 부흥 특별 조치법(1996년 법률 제14호, 국토 교통성)  
재해 구분 소유 건물의 재건등에 관한 특별 조치법(1996년 법률 제43호, 법무성)  
특정 비상 재해의 피해자의 권리 이익의 보전등을 도모하기 위한 특별조치에 관한 법률(1997년 법률 제85호, 내각부, 총무성, 법무성, 국토 교통성)  
이재민 생활 재건 지원법(1999년 법률 제66호, 내각부)

#### (5) 방재 조직관계 법

자연재해와 사고재해를 예방, 대비와 복구할 수 있는 국가 조직인 소방청, 해상보안청, 경찰청과 자위대가 각 유형별 재해 발생시 각 단계에서 효율적인 업무 수행이 가능하도록 지원하기 위해 관련법들을 제정하였다.

소방조직법(소방청)  
해상보안청법(해상보안청)  
경찰법(경찰청)  
자위대법(방위성)

### 6. 재해대책관련 조례

한국의 경우, 지방자치단체에서 재해에 관한 조례로서는 「재해대책 기금운용관리조례」, 「사전재해영향성검토위원회조례」, 「재난및안전관리

기구의설치·운영에관한조례』가 있으나, 지방자치단체의 재난 및 안전 관리에 관한 종합적 대책을 내용으로 하는 조례는 발견되지 않고 있다. 인천광역시 동구, 중구 등의 경우에 『재난 및 안전관리 조례』가 제정·시행되고 있으나, 이는 『재난및안전관리기구의설치·운영에관한조례』와 그 규정내용이 크게 다르지 않다는 점에서 재난 및 안전 관리에 관한 종합적 대책을 정하고 있는 조례로는 보기 힘들다.

일본의 경우, 각 지방자치단체는 재해대책 내지 방재대책 나아가 재해대책과 위기관리를 종합적으로 규정하고 있는 조례를 제정하여 적극적으로 재해에 대처하고 있는바, 아래에서는 일본의 재해대책관련 조례를 살펴보고자 한다.

#### (1) 재해대책조례

가장 대표적인 조례로서 재해대책조례 또는 방재조례<sup>53)</sup>를 다수의 지방자치단체에서 제정하여 운용하고 있다. 예를 들어, 足立区の 『足立区災害対策条例』(2001年12月25日条例第60号)를 살펴보고자 한다. 이 조례는 5개 장과 부칙, 전체 44개조로 구성되어 있으며, 기본적 구성은 재해대책기본법과 마찬가지로 예방, 응급, 부흥이라고 하는 구조를 취하고 있다.

각 지방자치단체의 재해대책조례는 지역의 특성에 따라 목적을 약간 달리하는 경우가 있으나, 기본적으로는 足立区の 조례와 유사한 것이라 할 수 있다. 足立区조례의 목적(제1조)은 “자연재해에 관한 예방, 응급 및 부흥에 관한 대책(이하 “재해대책”이라 한다)에 관해, 구민, 사업자 및 足立区の 책무를 명확히 하고, 필요한 체제를 확립함과 동시에 예방, 응급 및 부흥에 관한 시책의 기본적인 사항을 정함으로써, 재해대책을 종합적이고 계획적으로 추진하여, 현재 및 장래의 구민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호”하는 것이다.

53) 名古屋市防災条例(2006年10月16日条例 第66号).

각 장의 내용을 살펴보자면 다음과 같다. 제1장 총칙(제1조-제10조)에서는 구청장, 구민, 사업자의 각 책무를 규정하고 있으며, 제2장 예방대책(제11조-제32조)에서는 재해에 대한 연구·공표, 재해에 강한 마을만들기, 건축물 등의 안전확보, 화재의 방지 등, 방재홍보 및 방재교육, 방재조직, 상호지원 네트워크, 자원봉사자에 대한 지원, 도움이 필요한 자에 대한 시책, 방재훈련 등을 규정하고 있다. 제3장 응급대책(제33조-제43조)에는 응급체제의 정비, 피난, 구출 및 구조의 활동거점 등의 확보, 귀택곤란자대책, 부흥대책을 규정하고 있다. 제5장(제44조)에는 위임에 관한 규정을 두고 있다.

그 밖에도 世田谷区の『世田谷区災害対策条例』(2006年3月14日条例第15号)는 足立区の 조례내용 외에도 풍수해대책(제9조), 대피소의 운영에 관한 협력체제(제17조), 대규모 재해피해를 입은 지역에 대한 지원(제20조) 등을 두고 있다.

葛飾区에서는 『葛飾区災害対策条例』(2003年3月27日条例第3号)를 제정하여 시행하고 있다.<sup>54)</sup> 葛飾区の 조례는 재해에 관한 조직으로 재해대책기본법 제16조에 따른 区長の 附属機關으로서의 葛飾区防災会議의 조직에 관한 규정과 재해대책기본법 제23조에 따른 『葛飾区災害対策本部』의 설치 및 조직에 관한 규정도 포함하고 있는 특색이 있다. 練馬区災害対策条例(2004年3月15日条例第6号)는 사육동물대책(제14조)에

54) 葛飾区가 속해 있던 東京都에서는 2001년 4월에 『東京都震災予防条例』를 전면개정하여 새로이 『東京都震災対策条例』를 제정했다. 이 조례제정은 지방분권일괄법 제정의 취지에 따라 구 조례에 있었던 “区市町村의 基本的責務”, “防災意識의 高揚”, “災害応急体制의 整備 및 避難誘導方法의 確立等”이 삭제되었다. 이 때문에 도조례에서 삭제된 기초자치단체로서의 책무규정을 개정할 필요가 발생했다. 또 2002년 9월에 내각부가 실시한 『防災に関する世論調査』 결과에서 阪神淡路大震災의 교훈이 점점 잊혀지고, 방재의식이 저하되고 있다는 점이 드러나, 구민의 방재의식 고양과 방재행동력의 향상이 요구되었다. 이러한 점에서 재해시에 구민의 안전을 지키기 위해, 기초자치단체로서의 구의 재해대책의 기본자세를 명확하게 하고 중점시책을 명확히 하는 기본조례를 정함으로써 재해대책의 충실 및 강화를 도모하기 위해 제정하였다. <http://www.city.katsushika.lg.jp/kurashi/018/001800.html> 참조.

관한 규정을 두고 있는 특색이 있다.<sup>55)</sup> 佐倉市災害対策条例(2002年3月29日条例第23号)<sup>56)</sup>, 敦賀市防災条例(1963年3月28日条例第5号)가 있다.<sup>57)</sup>

## (2) 재해대책기본조례<sup>58)</sup>

荒川区는 「荒川区災害対策基本条例」(2002年3月15日条例第2号)를 제정하여 시행하고 있다.<sup>59)</sup> 특색으로서는 조례에 전문을 두고 있다는 형식상의 특징이 있다. 전문에서는 “荒川区民은 구민의 생명과 생활을 위협하는 재해나 수해 등의 위기에 스스로 재해에 맞서고, 서로 도와, 곤란을 이겨내고, 무엇보다 중요한 이 구를 지켜왔다. 荒川에 「자신의 생명은 자신이 지킨다」고 하는 자조·자립의 정신과 「자신의 거리는 자신이 지킨다」고 하는 상부상조·연대의 정신은 모든 재해대책의 기본이 되어야 한다. 우리들은 이 정신을 이어받아, 阪神·淡路大震災를 위시하는 과거의 대재해의 교훈에 따라, 안전하면서 안심하며 살수 있는 「防災安心社会」의 실현을 위해, 강한 위기관리의식 아래에서 힘을 합쳐 재해에 대처해 갈 결의를 표명하면서 여기에 이 조례를 제정한다.”라고 하여 조례의 기본정신을 전문으로 규정해 두고 있다. 내용상으로는 비축체재의 정비(제15조), 응급의료체재의 정비(제16조), 라이프라인 사업자와의 연계(제18조), 협정단체와의 협력체제확립(제19조)

55) 제14조(사육동물대책) 구는 재해가 발생한 경우에 사육동물을 적절히 보호하기 위해, 설비를 정비하도록 노력한다.

56) 특색으로 긴급수송체재의 정비 및 확보에 관한 규정(제3절 제30조-제32조), 응급위험도판정(제4절, 제33조)에 관한 규정을 두고 있는 점이다.

57) 이 조례는 재해대책기본법 제16조와 제23조에서 조례로 위임하고 있는 사항인 “방재회의”, “재해대책본부”에 관한 규정이 중심이 되어 것으로 과도기적인 재해대책조례라 할 수 있다.

58) 그 밖에 “방재기본조례”의 용어를 사용하는 조례로서 東京都板橋区防災基本条例(2002年3月11日東京都板橋区条例 第2号)가 있다.

59) 동일한 구조를 취하고 있는 조례로서 目黒区災害対策基本条例(平成21年3月13日条例 第13号)가 있다. 전문에는 재해에 대해 자신은 스스로가 지키는 「자조」, 자신의 생활터전은 상부상조하는 「공조」, 행정에 의한 「公助」의 이념에서 서로 연계하여 재해대책을 추진한다는 취지를 규정하고 있다.

등이 특색있는 것이라 할 수 있다. 또한 부흥에 관해서는 「荒川区震災等による被災市街地復興条例」(2001年10月23日条例第40号)를 별도로 제정하고 두고 있다.

그 밖에도 墨田区地域防災基本条例(1979年3月14日条例第18号), 墨田区災害復興基本条例(2004年6月30日条例第16号) 등이 있다.

광역지방자치단체의 재해대책조례로는 香川県防災対策基本条例(2006年7月15日条例第57号)가 있다.

### (3) 재해구호조례

재해구호 내지 재해구조에 관한 조례로서 재해구조법에 따른 青森市災害救護条例(平成十七年四月一日条例第三十二号), 聖籠町災害救助条例(昭和四十二年三月二十四日条例第二号), 深浦町災害援護条例(平成17年3月31日条例第92号) 등이 있다.

그 밖에도 茨城県農林漁業災害対策特別措置条例(昭和42年7月10日茨城県条例第20号) 등이 있다.

### (4) 재해대책본부설치조례 등

그 밖에 재해대책본부의 설치에 관한 조례로서 大豊町の 「大豊町災害対策本部設置条例」(昭和38年4月1日大豊町条例第6号)가 있다. 재해대책본부의 설치에 관한 조례는 재해대책기본법 제23조제7항을 근거로 제정된 것이다.

### (5) 위기관리조례

鳥取県은 재해·위기로부터 현민의 생명, 신체, 재산을 지키고, 안전하게 생활할 수 있는 지역사회의 실현을 목적으로 방재·위기관리의 기본적 내용을 정하는 「鳥取県防災及び危機管理に関する基本条例」(平成21年7月3日鳥取県条例第43号)를 제정했다.



상기 조례는 방재·위기관리의 기본적 내용으로는 ①『自助』, 『共助』, 『公助』의 종합적 추진, ②피해경감을 위한 대책의 계속적 추진, ③리스크 정보의 교환·공유를 들고 있다.

조례의 특징으로 전국에서 처음으로 자연재해뿐만 아니라 위기도 조례의 대상으로 하였다. 이는 중대사고, 테러, 신형인플루엔자 등의 위기발생 리스크가 증가하고 있다는 점, 자연재해도 위기의 한 유형이라는 점이다.

## 제 2 절 미국의 위기관리 법체계

### 1. 미국의 위기관리 기본이념

미국의 위기관리는 일반적인 자연재해뿐만 아니라 다양한 사회적 재난을 동시에 고려하고 있다. 911테러 이후 미국은 국가 전체적인 차원에서의 위기관리 대응 능력향상을 목표로 체제를 개선·보완하고 있다. 국토안보부는 연방정부, 주정부, 지방정부, 아메리칸 인디언, 비정부기관들과 표준화된 국가사고 관리체제, 국가 대응계획과 국가적 준비목표를 수립하기 위해서 각 관련 기관들의 역할을 조정하고 있다. 또한 여러 주체들과의 긴밀한 네트워크 협력을 통해 통합적인 재난관리체제를 구축하기 위해 노력하고 있다.

하규만과 안지연의 연구에 의하면 미국의 정부 기관들은 국가 위기 상황 발생시 정부의 기능을 발휘 할 수 있어야 하며, 각 정부기관은 “정부기관의 자체적 혹은 내부적 업무연속성 확보(Continuity of Operation : COOP)”를 통해 12시간내에 기능회복과 30일 동안 기능이 유지되는 시스템을 구축하고 있다. 또한 위기관리를 위한 특정 정부기관들은 “특정한 정부기관의 자체적 혹은 내부적 업무연속성 확보(Continuity of Government : COG)”를 수행하고 있다. 공공기관외에 민간기업체들은 재난에 대비하여 “민간기업 자체적 혹은 내부적 사업연속성

확보(Business Continuity Plan : BCP)”를 수행하고 있다. BCP는 일반시민과 관계없이 기업자체의 기능유지를 위하여 수행된다.

미국의 자연 재해와 인적 재해를 총괄하는 대통령 직속조직인 국토안보부는 부처별로 분산되어 있는 위기관리 관련 기능을 통합·조정할 수 있어 국가 위기상황에 대하여 강력하고 효과적인 대응이 가능하다. 또한 위기상황발생시 효과적으로 대응하기 위하여 지방정부에 일차적인 책임을 부여하며, 대규모 위기상황발생시 지방정부의 요청에 의해 연방정부가 가용한 자원을 지원해 주는 분권적인 체제로 위기관리 효율성을 추구하고 있다. 다시 말해 미국의 위기관리조직은 연방정부와 지방정부로 조직이 구분이 되어 있으며, 연방정부와 지방정부의 역할과 책임이 명확히 구분되어 다양한 위기상황에 대하여 통합적이고 체계적으로 대처하기 위해 노력하고 있다.

## 2. 위기관리대책 관련 법제

미국의 재해·재난 관련 대책은 1803년 뉴햄프셔 주 포츠머스의 이재민을 지원하는 법을 제정하면서 시작되었다고 할 수 있다. 사회적 환경과 자연 환경의 변화로 재해발생의 유형이 다양해 졌으며 재해로 인한 피해 규모가 점차 증가함에 따라 관리·보호해야할 대상은 확대되었다. 미국은 재해로 인한 피해를 줄이기 위한 방안으로 재해예방을 최우선으로 하여 예방정책의 제도화와 통합적 재난관리를 시작하였으며, 이를 위해 민방위 주도의 재난관리 정책에서 비상 프로그램 중심으로 전환된 스테퍼드 법을 제정하고 시행하고 있다.

### (1) 재해대책 관련 법

미국의 재해대책 관련 법들은 미국국토 수호와 국민보호에 중점을 두고 제정되었다. 2000년 전까지 제정된 재해대책 관련 법들은 미국의

사회 인프라와 보호를 중심으로 제정되었으나, 대규모 자연재해로 인한 피해와 테러의 위험성이 증가함에 따라 위기관리의 효율성을 추구하기 위해 각 유형별로 법적 체계를 정비하였다.

1950년 방위생산법

1954년 원자력에너지법

1974년 재난 구호 및 비장지원법(Stafford법), 에너지부 조직 개편법, 연방에너지행정법

1977년 에너지부조직법

1978년 공익사업규제정책법, 발전소 및 산업 연료사용법, 항구 및 수로 안전법, 발전소 및 산업연료사용법

1981년 저소득 가정용 에너지 지원법

1988년 Price-Anderson 개정법

1990년 석유류오염법

2002년 국토안보법, 반란법, 화학 또는 대량살상무기 방어법, 핵물질 관련 비상사태, 자원봉사 관련법, 재향군인원호 비상대비법, 자원보존 및 복구법, 직업안전보건법, 홍수조절 및 해안 비상사태법, 청정대기법, 연방전력법, 에너지정책 및 보존법, 에너지정책 및 보존법, 유해물질 수송 관계법, 천연가스정책법, 중소기업법, 동물보건법

2003년 방위생산재허가법, 대량살상무기 방어법, 연방전력법

## (2) 재해대책 관련 대통령령

미국의 국토안보를 위하여 대통령은 관련 대책을 대통령령을 통해 공포하는 경우가 있다. 위기관리 측면에서 발표된 대통령령은 대부분 국가 사회적 기반 보호와 안보 측면이 강하며, 9.11테러이후에는 테러대비를 위한 대통령령이 중심을 이루고 있다.

- 1979년(대통령령 12148호) 연방의 위기관리
- 1980년 (대통령령12196호) 연방공무원 직업안전 및 보건프로그램
- 1981년(대통령령 12333호) 미국의 대첩보활동
- 1982년(대통령령 12382호) 대통령 국가안보 통신자문 위원회 설치
- 1984년(대통령령 12472호) 국가안보 및 비상대비 통신 임무 부여
- 1987년(대통령령 12580호) Superfund 시행
- 1988년(대통령령 12656호) 비상대비 책무 부여
- 1991년(대통령령 12742호) 국가안보산업대응
- 1994년(대통령령 12919) 국가방위산업자원 대비
- 2003년(대통령령113284호) 국토안보부 설치를 위하여 종전의 대통령령 개정, (대통령령 13295호) 격리대상 전염병 목록 개정
- 2004년(대통령령 13354호) 국가대테러본부
- 2004년(대통령령 13356호) 테러첩보 공유 강화

### (3) 재해대책 관련 대통령훈령

대통령령 밑의 단계인 대통령훈령의 공표 현황 역시 대통령령과 비슷한 방향으로 전개되었다. 발표된 대통령령은 국가 안보에 중점을 두고 공표되었으며, 대부분 테러에 중점을 두고 있다.

- 1990년(국가안보 대통령 훈련 10호) 국가안보통신 및 정보체계 안보를 위한 국가정책
- 1995년(국가안전보장회의 대통령결정훈령 39호) 미국의 대테러 정책
- 1998년(국가안전보장회의 대통령결정훈령 62호) 테러와의 전쟁
- 2001년(국토안보 대통령 훈련 1호) 대통령 국토안보회의의 조직 및 운영
- 2001년(국토안보 대통령 훈련 2호) 이민정책을 통한 테러와의 전쟁
- 2002년(국토안보 대통령 훈련 3호) 국가 국토안보자문체계

- 2002년(국토안보 대통령 훈련 4호) WMD와의 전투를 위한 국가 전략
- 2003년(국토안보 대통령 훈련 5호) 국내사건관리
- 2003년(국토안보 대통령 훈련 6호) 색출정보 통합 및 사용
- 2003년(국토안보 대통령 훈련 7호) 국가핵심기반시설 및 주요자원  
확인, 우선순위 설정 및 보호
- 2003년(국토안보 대통령 훈련 8호) 국가의 대비태세
- 2004년(국토안보 대통령 훈련 9호) 농업 및 식량방위
- 2004년(국토안보 대통령 훈련 10호) 21세기 생물테러 방위

#### (4) 주요 내용

##### 1) 포드머스법

1803년 뉴햄프셔 주 포츠모스에서 발생한 대화재사건을 계기로 미국에서 처음으로 제정된 재난관련 법이다. 화재나 홍수와 같은 자연재해 발생시 연방정부가 주정부 또는 지방정부의 지원 요청에 대하여 직접적으로 연방정부의 가용한 자원을 지원할 수 있는 법적근거를 제공한다.

##### 2) 재난구호 및 비상지원법(Stafford 법)

자연재해와 사회적 재난 등과 같은 다양한 유형의 재난으로부터 대규모 피해를 입은 주정부나 지방정부의 인명구조, 치안과 재산보전을 목적으로 연방정부가 가용자원을 지원할 수 있도록 1988년 재난구호 및 비상지원법이 제정되었다. 대규모 재해 발생으로 인해 주정부나 지방정부의 응급대처능력으로 대응이 어려울 경우 주정부와 지방 정부는 연방정부에 지원을 요청할 수 있고 연방정부는 재해복구를 가용한 자원을 지원한다.

대통령은 재난구호 및 비상지원법을 통해 대규모 재해 발생시 비상사태를 선포할 수 있으며, 각급정부, 일정 요건을 갖춘 NGO 등에 대한 연방기관들이 지원할 수 있게 계획을 수립할 수 있다.

2000년 재해 예방과 재해로 인한 피해 감소를 목표로 주정부와 지방정부의 책임 부분을 강화하는 것을 목적으로 재해경감법을 개정하였다. 개정된 법을 통해 재해 예방과 재해 경감 기금에 대한 계획을 수립할 수 있었으며, 수립된 계획을 기반으로 재해 발생 전과 후 모두 자금 지원이 가능해져 재해 예방의 효과를 높일 수 있었다. 재난 구호 및 비상지원법은 재해 발생으로 피해를 입은 공공시설과 개인 주택에 대한 영구적인 복구를 목표로 한다.

### 3) 국토안보법(The Homeland Security Act)

국토안보법은 2002년 WMD 테러등에 대비하여 미국의 비군사 분야와 관련된 위기관리기관들을 통폐합하여 국가의 취약성을 예방하고 감소시키기 위해서 제정되었다. 또한 테러 공격으로 인한 손해를 최소화하고 복구를 원조하기 위해서 모든 위험 환경에 대비하여 국내사건을 관리하고 국가의 능력을 통합하고 강화하기 설립된 국토안보부(Department of Homeland Security : DHS)설립 목적으로 제정되었다.

### 4) 애국법

애국법은 911이후 테러 및 범죄수사에 관한 수사편의를 위하여 미국시민의 자유권을 제한 가능하며, 정식 명칭은 테러대책법이다. 애국법은 미국 정부가 범죄행위의 증거 없이도 종교단체와 정치단체를 감시가 가능하게 하며, 기소전 또는 반론전단계에서 구치할 수 있다, 또한 테러리즘 관련해서 명확한 근거 없이 개인 소유의 서류나 소유물을 수색·압수 수색할 수 있으며, 재판 없이 미국민을 무기한으로 구치할 수 있는 법적 근거를 제공한다.

### 5) 연방재난방지법(1950)

통합적이고 체계적인 위기관리체제 구축을 목적으로 1803년 이후 제정된 128개의 안전관리 관련 법령을 통폐합하여 1950년에 재해방지

지원법을 제정하였다. 기존에 제정된 재해관련 법들은 재해 발생 이후 제정지원을 원칙으로 하고 있으나, 연방재난방지법은 재해발생전 예방적인 차원에서 재정지원이 가능하게 제정하였다.

#### 6) 지진위험경감법

대표적인 미국의 지진 관련 대책법으로 1977년 제정되었으며, 지진으로부터 미국 국민의 안전과 재산 보호를 목적으로 하고 있다. 지진 위험경감법은 1979년 설립된 연방재난관리청(FEMA)의 주요 5대 정책인 위험기술과 사정, 지진 에너지와 조사, 내진설계와 공학조사, 방재 대책과 위험탐지 그리고 기본적인 지진학 연구와 지진 대책 수립의 기본이 된다.

#### 7) 홍수대책법

1936년에 수해로 인한 피해를 예방하고 절감하기 위해서 제정되었으며, 피해를 예방하기 위한 수단으로 댐과 방파제 건설을 지원하였다. 홍수대책법의 제정을 통해 재난관리 분야에서 연방정부의 역할을 부각시켰으며, 주정부와 지방정부도 홍수대책법을 계기로 재난관리와 관련한 정책을 수립하고 시행할 수 있는 법적 근거가 된다.

### 3. 미국의 위기관리 계획

#### (1) 위기관리 기본계획

##### ① 국가대비가이드라인(National Preparedness Guidelines : NPG)

2003년 국토안보부 대통령령-8호에 의해 미국내에서 발생할 수 있는 모든 위험에 대비할 수 있는 목표 개발을 목적으로 개발된 국가대비가이드라인은 국가의 대비목표와 이와 관련된 대비수단(Tools)을 개발한 위기관리를 위한 최종지침이라고 할 수 있다.

국가대비가이드라인은 4가지 주요 분야로 나뉘며 주요 분야는 다음과 같다.

첫째, 국가대비비전은 자원과 필요와의 균형을 적절하게 맞추면서 모든 위험들에 대한 예방, 보호, 대응 복구를 위해 조정된 역량을 갖춘 대비된 국가를 비전으로 정하고 있다. 이러한 비전아래 ① 국가적 대비 역량을 강화하기 위한 노력을 조직화하고 일치, ② 국가 대비를 위한 국가적 투자에 대하여 가이드를 제공, ③ 과거의 재난으로 얻은 교훈을 통합하여 국가 대비의 우선사항을 선정, ④ 역량과 위험에 기반한 투자 계획 수립 프로세스를 용이하게 수립, ⑤ 진행상황을 평가할 수 있는 준비 상황 매트릭스와 테러리즘을 포함한 국가의 중요한 사건에 대응하기 위한 대비역량을 평가할 수 있는 시스템을 수립하는 5가지 목표를 정하고 있다.

둘째, 국가시나리오는 테러와 같은 인위적인 재난뿐만 아니라 모든 유형의 자연 재난과 같이 심대한 피해를 야기할 수 있는 모든 위협에 대해 작성된 다양한 시나리오이다. 시나리오들은 연방정부, 주정부, 지방정부들과 민간부문이 함께 모든 유형의 위협에 대응하는 동시에 국토안보 대비업무의 업무연속성을 확보를 목표로 하여 15개의 시나리오를 설계하였다. 시나리오들은 모든 종류의 위기상황에 대비하기 위해 필요한 계획과 자원지원을 고려하여 구상되었다. 구성된 15개의 시나리오는 원자력 장치, 주요지진, 에어로졸 탄저균, 주요 허리케인, 전염인플루엔자, 방사능 살포장치, 전염병, 즉석 폭발장치, 수포약품, 식품오염, 독성의 산업 화학물질, 해외동물 질병, 신경약품, 사이버 공격과 염소탱크폭발이다.

셋째, 보편적 임무리스트는 15개 유형으로 분류된 국가 시나리오에 나타난 주요 사건, 사고의 예방, 보호, 대응, 복구를 효율적으로 가능하게 하는 1,600개의 임무 목록이다. 보편적 임무리스트는 위기상황발생시 전국에서 모인 인력들의 효율적인 임무 수행을 위하여 부여된



임무들을 설명할 때 이용될 공통의 용어 또는 참조체계로서의 역할을 한다. 이 정보는 지속적으로 갱신이 되며 현재 버전은 ODP 안전포탈(<http://opd.esportals.com>)과 학문상 교훈들 정보공유시스템(<http://www.llis.dhs.gov>)에서 확인할 수 있다.

넷째, 목적 역량 리스트는 지역공동체, 민간부문, 연방정부, 주정부와 지방정부가 위기상황에 효과적으로 대응하기 위해 구비해야할 37개의 특정한 역량을 5개의 영역으로 나누어 제시한 것이다. 역량의 공통된 세부구성요소는 계획, 조직과, 리더쉽, 구성원, 장비와 시스템, 훈련과 연습/평가/교정행동으로 제시된다.

## ② 국가대응계획(National Response Plan : NRP)

여러 다양한 유형의 국가 위협에 대응하기 위해 연방정부는 국토안보 관련 역량을 통합하고 관계기관들에 대한 위기관리 지휘체계의 단일화를 목적으로 국가대응계획(NRP)을 수립하였다. 국가대응계획(NRP)은 국토안보 대통령 훈령 5호 및 Stafford법에 근거하여 여러 관계기관들의 법령과 정책, 협업체계 및 체계 등을 포괄적으로 단일한 것으로 국가 위기상황에 대응하기 위해 국토안보 관계기관들의 관계기관계획을 부록 또는 시행계획으로 포괄하고 있다. 국가대응계획의 주요 특징은 다음 표와 같다.

[참고 : NRP 특징]

[NRP 체제의 특징]

단일 의사결정/자문체제로 포괄적 위기관리

사건현장에서 중앙의 본부기구에 이르기까지 보고, 지휘·통제 및 조정·협조체계가 단순·명확

NIMS의 원리를 사용한 신속적 조직운영

집중된 핵심자원과 전문기술로 초기대응태세 유지

핵심역량의 집중과 전문역량의 지원체제로 위기 및 결과관리 통합

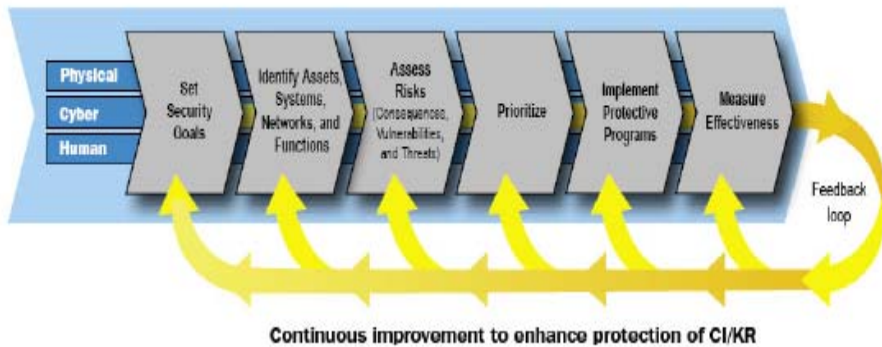
<p>통합자원관리 및 동원체제로 맞춤형 대응 및 복구지원          권한과 책임의 적절한 집중과 분산으로 현장중심의 수평적 의사결정 확대          통합상황관리체제로 신속한 선행대응          위기 영역·유형별 관련 계획간 연계성 보장          국가기반체계보호 및 구호 분야에서 정부와 민간의 수평적 협력관계 구축</p> <p>출처 : 비상대비연구논총, 2007</p>
---

③ 국가기반보호계획(National Infrastructure Protection Plan : NIPP)

911 테러 이후 여러 기관들의 정보공유체계 구축과 민간 비중이 높은 연방정부의 핵심기반체계 및 주요자원(CI/KR)에 대한 보호를 목적으로 핵심기반정보법을 제정하였으며 이후 대통령훈령 7호에 의하여 CI/KR 분야와 연방기관의 역할과 임무를 재정립하고 효율적으로 보호하기 위하여 국가기반보호계획(NIPP)을 수립하였다. 미국의 CI/KR(Critical Infrastructure/Key Resource) 분야는 농업 및 식품, 금융 및 재무, 화학, 상업시설, 댐, 방위산업기반, 위기관리체제, 에너지, 정부시설, 정보기술, 국가기념물 및 상징물, 핵발전소 및 핵물질 사용, 수송, 저장 및 처리, 우편 및 배송, 공중보건 및 의료시설, 유·무선 통신, 수송, 음용수 및 폐수처리 등 17개 분야로 세분화되어있다.

<p>[참고 : NIPP 주요 내용]</p> <p>[NIPP 핵심목표]          국가 CI/KR을 파괴 또는 무력화하거나 WMD로 사용하려는 테러분자의 의도적인 활동과 그 결과를 방지, 근절, 진압하거나 그 피해를 경감          적의 공격, 자연재난 또는 기타 비상사태를 대비한 국가대비, 사태 발생시 적시 대응 및 신속한 복구를 최우선 함</p> <p>[NIPP 중점]          CI/KR 보호프로그램 시행을 위한 안보 파트너십 구축          장기적인 위험경감프로그램 시행          CI/KR 보호자원의 효율적 사용</p> <p>출처 : 비상대비연구논총, 2007</p>
--

NIPP는 국토안보부를 중심으로 여러 분야의 주무기관과 대통령 직속기관들이 안보관련 시스템을 구축하며, 위기 발생시 관계기관간 정보공유를 위하여 국가대응계획(NRP)에 의해 국가대응본부 국가기반조정본부(NOC-NICC)를 중심으로 적합한 위기 및 결과관리 태세 유지가 NIPP의 핵심이다.



출처 : U.S. Department of Homeland Security. National Infrastructure Protection Plan (NIPP), 2006

재난관리와 관련하여 미국은 중앙정부와 지방정부의 책임과 역할이 명확히 구분되어 있다. 재해에 관한 기본적인 책임과 의무는 지방정부가 수행하게 되어 있으며, 연방정부는 이를 지원하는 역할이라고 할 수 있다. 연방정부는 국가적 차원에서 재난관리정책을 추진하고, 추진과정에서 지방정부를 지원한다. 지방정부를 지원하기 위해 조기경보시스템의 구축 하며, 재난발생에 대한 상시 감독 체제를 구축한다. 자연 재해와 인위적 재해로 인한 비상사태 발생시 피해규모 감소와 재난 복구를 위하여 관련 정부 부처들 간의 협력을 통하여 최대한의 가용자원을 동원, 조정 배분하는 기능을 한다.

지방정부는 자연 재해와 인위적 재해에 신속하게 대응하기 위해 여러 관련 정부기관들과 유기적인 협조체제를 구축하고 있으며, 평시에

는 연방정부로부터 재해예방을 위한 여러 프로그램과 교육을 위임 받아 교육을 한다. 효율적 재해예방프로그램의 운영을 위하여 각 지역 특성에 맞는 재해교육을 실시한다. 재해 발생시에는 재난운영센터의 운영을 통해 상위정부와의 협조체제를 구축하며, 여러 유형의 재해에 대응하기 위해 지방정부 차원에서 가용한 모든 자원을 동원한다. 지방정부나 주정부는 대규모 재해 발생으로 대응이 어려울 시 연방정부에 지원을 요청하며, 연방정부로부터 가용한 자원을 지원받아 피해 감소와 재해 복구를 위해 모든 역량을 집중한다.

NIPP는 CI/KR 보호를 위해 영역간 파트너십 모델을 제시하고 민관 협력 강화를 위한 주요 기반시설 파트너십 자문위원회(Critical Infrastructure Partnership Advisory Council : CIPAC)의 설립을 명시하고 있다. 또한 여러 유형의 재해에 효율적으로 대처하기 위해 관련정보를 공유하는 국토안보정보네트워크(Homeland Security Information Network : HSIN)를 기반으로 한 웹 기반 플랫폼으로 연결된 정보공유 모델을 제시한다.

#### ④ 연방대응계획(Federal Response Plan : FRP)

위기상황 발생으로 연방정부에 주지사의 지원 요청이 접수되면, 대통령은 연방재난관리청의 자문을 얻어 효과적인 위기관리를 위하여 주와 지방정부에 필요한 자원을 제공하기 위해 수립된 위기관리계획을 연방대응계획이라고 한다.

재해 발생 지역에 대한 현장의 지원활동은 대통령에 의해 임명된 연방조정관(FCO)이 조정하며, 재난현장수습팀이 재해 복구에 필요한 지원활동을 제공한다. 재해 대응·복구를 위해 필요한 주요 정책과제는 연방재난관리청의 중앙안전대책위원회에 의해 조정·결정된다.

[참고 : 연방재난대응계획 개요]

[연방 재난대응계획의 범위]

적용 범위 : 모든 연방기관

주요내용 : 재난관리 개념, 정책과 진행절차, 연방정부와 지방정부의 조정체계  
수습 및 피해경감, 복구활동 수행

[대응계획의 수행시기]

연방지원이 필요한 대규모 재해·재난의 예방

연방지원이 필요한 대규모 재해·재난에 의한 피해 복구

피해를 입은 주 정부의 요청시

대통령에 의한 주요재난 또는 비상사태 선포시

[지원의 형태]

생명구조 및 보호를 위한 즉각적인 대응지원

재난현장으로부터 피해자를 회복시키기 위한 지원

필수적인 공공 서비스와 시설의 수리, 대체, 복구 지원

재난수습을 위한 지원

미래에 발생할 수 있는 재난의 영향을 완화·축소시키기 위한 지원

[지원 자원의 형태]

재난현장수습팀과 재난관리 지원팀

재난피해평가, 비상통신, 의료지원, 도시탐색 및 구조활동

통신장비

재난수습 및 관리를 위한 시설

전문적인 조정과 관리

출처 : 소방방재청(2007)

국가위기상황 발생시 지역차원에서의 재난수습활동은 주지사의 주 의 비상사태 또는 재해를 선포 후 연방재난관리청 지부의 예비재해평가 를 거쳐 시행된다. 이를 근거로 대통령은 주정부나 지방정부에 가 용 자원의 지원 여부를 결정하며, 필요결정시 사전 준비된 연방대응 계획에 따라 재해재난에 대한 연방정부의 지원이 시작된다.

재난의 규모가 국가적인 규모일 때에는 사전에 계획된 연방재난관리계획에 의하여 유형별 연방수준의 조치와 함께 연방부처의 ‘분야별 비상지원기능’이 가동된다. 이와 동시에 연방재난관리청은 재난관리지원팀을 설치하여 현장 활동을 지원하며 중앙안전대책위원회를 소집하여 재난수습활동을 결정한다.

## (2) 지역위기관리 계획

미국의 각 지역위기관리 계획은 각 지연단위로 지역 특성에 맞게 수립이 되며, 계획수립단위는 주정부, 카운티정부와 지방정부가 있다. 각 지연단위 계획은 지역의 특성을 반영하여 수립되며, 하부조직의 계획일수록 세부적으로 작성되며 신속한 재해대응에 중점을 두고 있다.

지역위기관리의 제일 상위조직인 주정부는 하위조직들의 재난관리계획에 대한 수립지침을 제공하고, 특별한 경우에는 하위조직들의 재난관리시범계획을 수립하기도 한다. 주정부에서 수립한 재난관리계획은 각 하위 지역의 특성과 여건에 맞게 수정 및 보완이 가능하다. 주정부차원에서 수립된 재난관리계획은 기본정보, 재난운영감안사항과 복구 작업에 대한 내용을 기본적으로 포함하고 있다.

카운티정부는 주정부와 지방정부를 연결하는 중간단계의 조직으로서 재난관리업무분야에서 중간관리자 역할을 수행한다. 카운티정부는 재난관리의 효율성을 높이기 위하여 행정구역을 적절하게 분할하여 관리하고 있으며, 각종 재난에 대비하여 다위험기능계획을 수립한다. 카운티정부는 주정부의 지침을 반영하여 다양한 유형의 재난으로부터 인명과 재산을 보호하기 위한 구체적 내용이 서술된 재난대비 기능계획을 수립한다.

모든 발생 가능한 재해에 대해서 예방, 대응, 대비·복구에 대해 지방정부는 최종 책임을 가지며, 이에 따라 재난관리시스템 구축에서 중

요한 축을 담당하고 있다. 지방정부는 재해에 대비하여 여러 재난예방프로그램의 개발과 교육부문, 재난관리계획수립과 자연재해 발생시 복구 임무를 담당한다. 다시 말해 지방정부는 지역재난관리계획 수립시 주정부의 계획수립지침을 준수하여, 여러 다양한 자연적 재해와 사회적 재해에 대비하여 초기대응부터 복구까지 전반적인 재난지원 절차 및 조치사항을 고려한다.

#### 4. 위기관리 조직

##### (1) 연방정부의 특징 및 역할

###### ① 국토안보부(Department of Homeland Security : DHS)

911테러이후 미국은 테러를 방지하고 자연재해와 인적재해 등을 통합적으로 관리하기 위한 목적으로 국토안보부(Department of Homeland Security : DHS)를 설립하였다. 국토안보부는 기존의 자문기구성격인 ‘국토안보국’을 모태로 ‘국가국토안보전략(National Strategy for homeland Security)’와 2002년 ‘국토안보법(Homeland Security Act of 2002)’을 근거로 설립되었으며 22개의 연방기관을 포함하고 있다. 국토안보부의 설립배경은 다음과 같다.

[참고 : 국토안보부 설립 연혁]

2001. 9.11 : 미국에 대한 테러발생, 자국에 대한 보호대책요구

2001.10. 8 : 백악관에 국가안보사무소(OHS) 창설

2002. 7 : 외회에 새로운 조직에 대한 창설을 제안

2002.11 : 국가안보법안 의회 통과

2002.11.25 : 국가안보법 대통령 승인

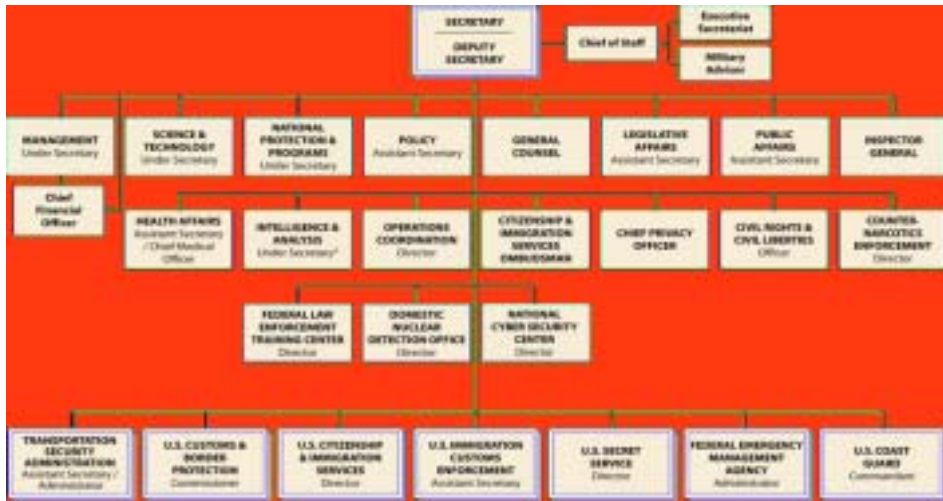
2003. 3. 1 : 국토안보부(DHS) 설립

국토안보부의 중요한 임무는 미국을 위협하는 국내외의 모든 위협에 대해 이를 미리 예측하고 예방하여 국민과 국토를 보호하며, 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency : FEMA)을 산하기관으로 통합하여 모든 유형의 위기 상황에 신속히 대처하기 위한 노력을 하고 있다. 국토안보부의 세부적인 임무는 ① 미국내 테러리스트 공격 억지, ② 테러리즘에 대한 미국의 취약성을 감소, ③ 미국내 발생한 테러리스트의 공격으로부터 손상을 최소화 하고 복구를 지원, ④ 자연적·인위적 위기와 비상계획에서의 중심적인 활동을 포함하여 국토안보부로 이관한 기관들의 모든 직무를 수행, ⑤ 국토안보에 직접적으로 관련되지 않는 국토안보부내 기관과 산하부서의 직무가 명시적인 특정 명령에 의하여 축소되거나 예외로 간과되지 않도록 보증, ⑥ 국토안보를 목적으로 한 노력 활동 및 프로그램에 의하여 미국 전체의 경제안보가 축소되지 않도록 보증, ⑦ 불법 마약거래와 테러리즘간의 연계를 감시하고, 연계를 단절시키기 위한 노력을 조정하며 기타 불법마약 거래를 금지하기 위한 노력에 기여라고 할 수 있다. 추가적으로 자연재해 관련한 위기관리는 국토안보부 산하 연방재난관리청(FEMA)이 주무부서로서 담당하고 있다.

국토안보부는 국토안보와 관련된 100개 이상의 관련기관들이 통합된 단일안전관리부처로서 여러 가지 유형의 위협으로부터 국가와 국민의 안전을 보장할 수 있도록 국가핵심기반체계를 보호하는 조직으로 구성되고 있다.



국토안보부(DHS) 조직도(2008.10 현재)



출처 : <http://www.dhs.gov>

국토안보부(DHS)조직의 주요 업무 내용

부 서 명	업 무 내 용
정보분석국	다수의 요인으로부터 국토의 안보정보를 종합하고 분석하는 부처
인프라보호국	위협과 대비에 대해 주정부, 민간기업, 미국인과 정보를 교류할 수 있는 부처
생화학무기 관리국	생화학테러와 대량살상무기로부터 미국인을 보호하는 노력을 통합할수 있는 부처
국경안전국	재난과 위기발생시 초기대응자의 훈련과 장비보급을 도울 수 있는 부처
비밀경호국	테러리스트들의 활동을 중단시키기 위해 더 많은 안전요원들의 현장활동을 활성화하고, 핵심적인 국가안보자원을 고갈시키기는 낭비적이고 무의미한 중앙정부의 관리행정을 지양하도록 하는 부처
연방재난관리청	연방정부의 위기관리 대응활동을 관리할 수 있는 부처

출처 : 행정자치부(2007)

국토안보 대통령훈련 5호에 의거 국토안보부장관은 사법경찰 지휘권을 제외한 테러공격, 주요재난 및 기타 비상사태와 관련한 예방, 대응, 복구에 대한 모든 권한을 가진다. 수사에 대한 지휘권은 법무부장관이 FBI를 통하여 발휘하며, 미국의 위기관리 체제 특성상 가장 큰 지원규모를 가진 국방부의 자원은 국방부장관의 승인 또는 대통령의 지휘가 필요하다.

국토안보부는 인위적 재해와 사회적 재해에 대비하여 긴급사태 응답전문가를 항시 상주시켜 어떠한 위기 상황발생에도 신속한 대응 태세를 준비할 수 있도록 만반의 준비하는 것이 주요 임무중 하나이다. 이러한 위기상황준비태세는 여러 가지 포괄적인 연방의 대응이 가능하다는 것을 의미한다. 즉 국가 위기상황 발생시 자국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 모든 방법과 가용자원을 지원하는 것이 국토안보부의 중요한 기능이라고 할 수 있다. 국토안보부의 분야별 주요기능을 요약하면 다음 표와 같다.

[참고 : 국토안보부의 기능]

- 국경의 안전 및 운송 안전
  - 국경 및 항만출입에 대한 안전기능 및 운송 기반시설에 대한 보호
  - 입국하는 인적자원에 대한 자국보호 프로그램 운영
  - 연방기관 건물에 대한 보호
  - 무역품에 대한 세금 및 동식물 검역프로그램 운영
  - 주정부 및 지방정부에 대한 안보 예방기능 강화 협조
- 위기 사전대비와 및 재해대응
  - FEMA : 연방차원에서의 비상대응체제 구축
  - 연방, 주, 지방정부에 대해 테러를 포함한 모든 재난에 대한 조정과 지원
  - 지역사회와 시민에 대한 재난예방 교육프로그램 제공
  - 유사시를 위한 국가전략 의료품에 대한 비축 기능
  - 국가재난의료지원팀의 준비와 기능향상
  - 연방비상훈련기관 등을 통한 훈련 커리큘럼 제공

- 정보 분석 및 사회기반시설의 보호
  - 현재 및 미래의 침략동향 분석
  - 예방 및 대응활동의 유지 및 국가비상경보체제의 유지
  - 국가사회기반구조의 취약성 평가
- 과학 및 기술
  - 학술적 가치가 있는 분야에 대한 연구, 발전, 표준을 지원
  - 기술발전에 대한 정부의 지원
  - 지속적인 연구능력을 국가안보체제 확립의 기반으로 마련
  - 연구 성과품을 국가안보의 도구로 활용
- 관리기구
  - 예산에 대한 조정, 분배, 관리업무
  - 정보기술 부분 관리 및 시설, 장비, 기구 등의 물자관리

출처 : 소방방재청(2007)

국토안보부의 재해 재난에 대한 주요 임무는 긴급사태 준비체제(Emergency Preparedness and Response : EP&R)에 의해 부여된다. 주요 임무를 수행하는 기구는 연방재난관리청(FEMA)이며 주요 임무는 재해 재난 및 비상사태와 관련되는 전반적인 모든 업무를 주관하고, 지방정부와의 연계를 통해 예방, 대응과 복구를 지원한다. 국토안보부는 연방재난관리청(FEMA)을 지원하기 위하여 다음 같은 단계별 정책을 수립하여 운용하고 있다.

[참고 : 국토안보부의 연방재난관리청 지원 단계별 정책]

[계획과 예방 : Planning & prevention]

각 주단위로 안전을 위한 응급서비스 체계를 구현한다

국가의 안전에 대한 긴급사태

안전한 건물을 유지하기 위한 요령

시민의 보호 가이드

[대응과 복구 : Response & Recovery]

Community Emergency Response Team(CRET) Program

긴급사태준비사무소(The Officer of Emergency Preparedness)  
도시 탐색 & 구조(Us & Urban Search & Rescue)  
현장 긴급 사태 매니저를 위한 가이드(Guide for Mobile Emergency Manager)  
[재해선언 및 지원 : Declared Disasters & Assistance]  
선언과정  
개인지원  
공공의 지원  
위험 완화 지원

출처 : 소방방재청(2007)

## ② 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency : FEMA)

연방재난관리청(FEMA)은 1961년 설립된 민방위청을 모태로 하여 다섯 개의 연방정부기관이 통폐합되어 1979년 신설되었다. 대통령 직속의 자연재해와 인위적 재난을 전담하는 전문기관으로 운용되었으나, 설립 초기에는 그 기능이 미비하였다. 이후 1981년 비상동원준비위원회설치로 현재와 같은 체제와 기능을 갖추었다. 연방재난관리청(FEMA)은 140여개의 비상관리 관련된 프로그램을 관리 조정하고 있으며, 이를 위해 2,600여명의 정규직원이 근무하고 있으며 비상시 4,000여명의 직원과 자원봉사자들의 동원이 가능하다. 또한 대통령직속재난전담기관으로서 주요 재해와 재난 복구에 사용되는 중앙정부보조금의 재원이 되는 재난구조기금(Disaster Relief Fund)을 관리한다. 이와 병행하여 비상사태와 관련된 기획, 대비훈련, 피해경감 및 복구지원등과 같은 업무와 지방정부와의 협조를 통한 기술적 지원과 교육, 연방긴급대응계획(Federal Response Plan : FRP)을 통한 연방정부차원의 지원 조정 등의 주요 업무도 수행하고 있다. 또한 워싱턴의 연방재난관리청(FEMA)본부와 전국의 관련기관들을 연결하는 국가비상정보관리시스템(NEMIS : National Emergency Management Information System)을 구축·관리하여 국가비상사태에 신속히 대처할 준비를 하고 있다.

연방재난관리청(FEMA)은 자체 권한으로 국가위기상황시 주정부와 지방정부에 대한 지원이 가능한 동시에 FRP(연방비상대응계획)에 따라 재해 및 재난 관련기간들인 연방부처 및 기관과 적십자사의 대응활동을 조정할 책임이 있다. 이러한 책임과 더불어 성공적인 재난·대응활동을 위해서는 관련기관간 연계 조정이 필수적으로 전제되어야 한다. 연방재난관리청(FEMA)은 자체적으로 위기상황에 대한 자원 지원능력을 보유하고 있으나 연방차원에서 적극적으로 대응하기 위해서는 관련 연방부처와 관련 기관의 추가적인 가용 자원의 지원이 필수적이다.

연방재난관리청(FEMA)의 구체적인 활동은 크게 5가지로 분류할 수 있으며, 다음과 같다.((주)코리아비즈니스서비스)

- 비상관리협조체제 구축

국민에 대한 보다 효과적인 안전관리 행정서비스 제공을 위해 연방 기관, 자원봉사단체, 그리고 기타 개인단체들과 비상관리협조체제를 구축한다.

- 비상관리시스템 구축

유관기관 및 관련단체와의 협조체제에 따라 모든 재해 및 재난상황을 고려한 위험기반(Risk-Based)비상관리시스템을 구축한다.

- 재해 및 재난 피해경감 우선

재해 및 재난 피해경감을 국가비상관리시스템의 최우선 과제로 한다.

- 신속하고 효과적인 대응 및 복구

재해 및 재난에 대하여 신속하고 효과적인 대응 및 복구를 위한 대비활동을 수행한다.

○ 주 지방의 안전관리 지원

주 및 해당 지방(City/County)의 안전관리체제를 강화시킬 수 있도록 지원 협조를 한다.

국가위기상황발생시 연방재난관리청(FEMA)은 피해경감, 대비, 대응과 복구 영역에서 책임을 지고 중추적인 역할을 수행한다. 세부적인 내용으로는 첫째, 피해경감을 위한 국가지진피해경감프로그램, 국가태풍대비프로그램, 침수위험지구관리프로그램과 댐 안전관리프로그램 등이 포함된 국가피해경감전략을 수립하여 실행하고 있다. 둘째, 국가위기상황에 대비하기 위하여 재난대비계획, 상업원자력발전소 주변의 방사능위험 대비 체계구축과 협력관계 구축 등과 같은 활동을 하고 있으며, 이를 위해 국립안전관리교육본부 교육과정과 안전관리연구원 교육과정 등과 같은 교육프로그램들을 교육하고 있다. 셋째, 위기상황발생에 신속히 대응하고 복구하기 위해 인명과 재산을 보호하기 위하여 의식주와 의료 활동을 제공하고, 피해를 입은 사회 기반 서비스의 기능 정상화를 위해 가용 자원을 지원한다. 이를 위해 연방비상대응계획(FRP)과 연방차원의 지원을 위한 관련기관 협의 및 계획을 포함한 관련 연방기관들의 연계 계획을 수립하고 시행한다. 연방재난관리청(FEMA)은 국가위기상황발생시 여러 활동 등을 통해 재해 및 재난 대응 활동을 전반적으로 관리하고 있다.

연방재난관리청(FEMA)은 연방소방국과 연방보험완화국을 포함한 6개 국을 본부에 두고 있으며, 미국의 10개 주요 지역에 지역사무소를 개설하여 재난을 관리하고 있다. 주요부서의 기능은 다음 표와 같다.

주요부서	주요기능	과
대비, 대응, 복구국 (Preparedness, Response and Recovery and Recovery Directorate)	재난 대비 계획수립 및 훈련 재난대응 및 복구 화학 및 방사능물질 사고 대응	계획, 연습, 평가과 운영과, 복구과 훈련과, 서비스지원과 화학, 방사능물질과

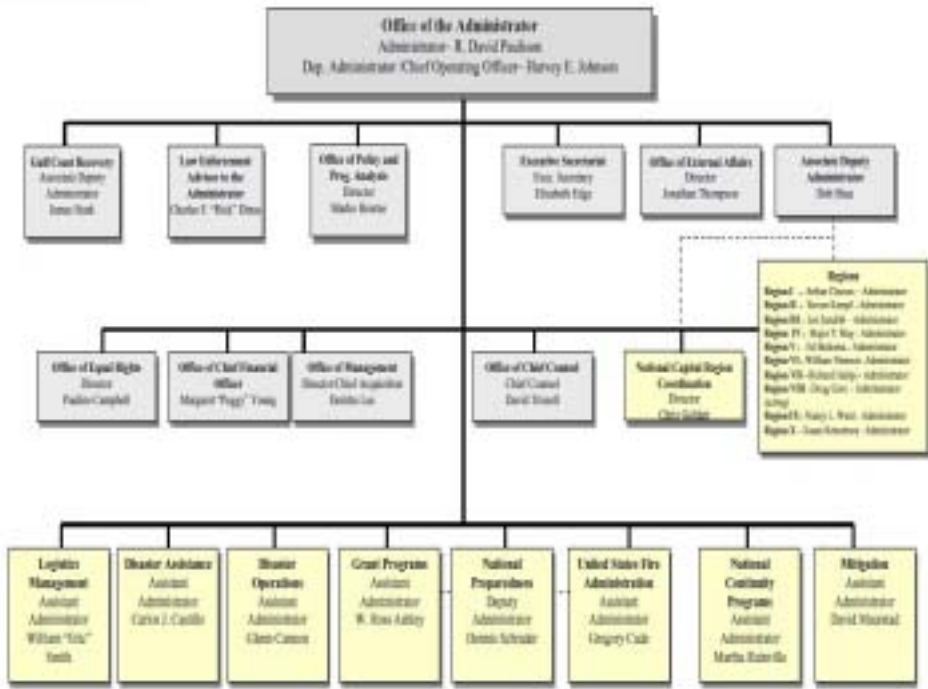
제 4 장 외국법제

주요부서	주요기능	과
연방 보험, 완화국 (Federal Insurance Mitigation Administration)	홍수보험프로그램 관리 FEMA의 완화프로그램 실행	위험지도제작과 공학, 과학, 기술과 완화계획, 감독과 재정프로그램, 산업관계과 마케팅프로그램, 협력과
연방소방국 (US Fire Administration)	화재 및 응급 의료서비스 제공, 교육등의 정책 과 프로그램 관할 국립소방학교 운영 국립비상교육센터운영 관리 운영 국가화재프로그램 운영	국립소방학교 국립비상교육센터 관리 운영과 국립화재데이터 센터 국가화재프로그램 관리과
대외협력국 (External Affairs Assistant. dir)	국회와 정부기관간의 관 련 업무 재난관련 국제 업무 추진	의회, 정부 업무과 공공업무과 국제업무과
정보기술 서비스국 (Information Technology Services Assistant)	FEMA 각종 운영프로그 램 관리 응용프로그램의 개발 정보기술 지원	관리과 업무과 기술과 기획시스템개발과
행정·지원 계획국 (Administration & Resource Planning)	FEMA 인적자원 관리 전산시스템 기능유지보수 FEMA 재정관리	인적자원과 재정, 획득과 전산기능관리, 서비스과

출처 : 행정자치부(2007)

재난 및 재해 발생시 주정부와 지방정부의 대응능력의 한계를 초과하면 연방정부에 지원을 요청한다. 주정부와 지방정부의 지원 요청시 가용한 자원들을 효율적으로 운영하기 위한 목적으로 연방재난관리청(FEMA)은 국토를 10개 지역으로 구분하고, 지역사무소를 설치하였다. 지역사무소들은 각 지역의 요구를 수렴하고 지역 특성에 맞는 차별화된 위기관리 활동을 수행한다.

제 2 절 미국의 위기관리 법체계



출처 : <http://www.fema.gov>

FEMA 지역운영 계획



출처 : <http://www.fema.gov>



FEMA 지역 사무소의 조직과 기능

구 분		조 직	구성, 역할 및 기능
FEMA 지역 사무소	지휘 및 의사 결정자	FEMA Regional Director (지역담당관)	주 및 지방의 요구를 수렴하여 연방에 대응활동 요청 FCO가 책임을 맡을 때까지 주가 요구하는 연방지원의 조정, 필요시 JIC 설치, 운영
	상설 행정 조직	FEMA 지역사무소 (Regional Office)	주 재해 및 재난관리본부 및 지방정부와의 협력관계 구축 연방 재해 및 재난관리청의 보조금 관리 EMI에서 직접 교육/훈련을 받지 못하는 경우는 FEMA의 지역사무소를 통하여 같은 내용과 훈련을 받을 수 있음
	비상대 책기구	FEMA 지역 ROC (Regional Operation Center)	10개의 FEMA 지역사무소에 설치 FEMA의 지역요원과 ESF 1차기관의 대표단으로 구성 정보와 계획활동(ESF #5) 수행 ERT-A(비상대응조 전위대)를 구성하여 홍수나 태풍과 같은 자연재난 뿐만 아니라 기타 인위적인 재난에 따른 피해가 발생 가능한 지역에 파견 재난발생지역에 대한 초동 대응 역할 재해 및 재난관련 지역의 피해정보 수집 주, ESR, 연방기관간의 접촉점 역할 ERT의 현장배치 지원 ERT 구축전까지 조정 사무소 역할 수행

출처 : 행정자치부(2007)

연방재난관리청(FEMA)은 효율적인 위기관리를 위하여 연방정부차원의 부처들뿐만 이외에도 관련된 모든 기관들과의 조정역할에 많은 노력을 하고 있다. 연방재난관리청(FEMA)의 설립 목적은 재해로부터

인명과 재산을 보호하기 위해 주정부와 지방정부를 지원하는 것이나, 이와 동시 연방정부기관의 재해대응정책과 재원 지원과 조정하는 중요한 목적이 있다.

③ 그 외 방재 관련 조직

연방차원의 방재 관련조직들을 지휘 및 의사결정자, 상설행정조직, 비상대책기구, 지원행정조직, 연구·교육훈련조직으로 다음과 같이 분류하였다.

구 분	조 직	구성, 역할 및 기능
지휘 및 의사 결정자	대통령	주요 재해 및 재난 선포 FCO의 선임 위임
	FEMA Director	주지사의 주요 재해 및 재난선포 요청 심사 대통령에게 긴급상황에 대한 보고 FCO 임명
	연방조정 관리관 (FCO)	연방차원의 구호와 복구활동 총괄 지휘 DFO에서 ERT를 통솔, 지휘 ESF 자원의 배분 및 조정 CDRG와 국가차원의 결정이나 정책 지시 협의 SCO와 연계하여 주의 지원요구를 확인하고 ESF와 함께 이들 요구를 조정
	연방 집행관 (ESF)	ESF 1차기관 소속 FCO의 통제하에 해당 ESF 지원활동 총괄
상설 행정 조직	FEMA	연방차원에서 재해 및 재난의 총괄 지원, 조정하고 주 및 지방정부의 재해 및 재난관리활동 지원 EST 편성 CDRG 소집
지원 행정 조직	ESF 1차기관	12개 부문별 ESF를 수행하는 28개의 연방기관 ERT의 일원으로 참가
	ESF 지원기관	

제 4 장 외국법제

구 분	조 직	구성, 역할 및 기능
연구/ 교육/ 훈련 조직	국립비상 교육본부 (NETC)	간부요원을 위한 교육 담당 재해 및 재난관리프로그램을 개발, 설계, 운영, 평가할 위 기관리 전문인력 양성
	비상관리 연구원 (EMI)	NETC의 하부기관 안전관리 활동과 관련된 정부부서, 자원봉사단체, 사기업 체의 인력을 위한 전문적인 교육 및 훈련을 담당 교육/훈련의 내용은 5개 과정으로 이루어짐
비상 대책 기구	중앙안전 대책 위원회 (CDR)	국가차원의 정책조정 그룹 FEMA의 수습, 복구담당 부국장이 의장이 됨 연방재난관리계획에 의한 27개 재난관리 책임기관들이 상 위 기구 정책결정과 주요자원 동원을 결정 FCO와 ESF 구호활동에서 생기는 조치적 문제에 관한 지 도 및 정책 지시 자원배분에 대한 최종 조정
	재난관리 지원팀 (EST)	연방재난관리청 재난 정보·조정센터내에 설치되어 유관 여방부처 지원기능을 수행 CDRG, FCO, ERT, ESF 지원기능을 수행 현장활동을 위한 인력고가 자원의 적절한 배분을 조정 필요시 동시발생 재난의 운영을 지원 국가차원에서 재난관리에 관한 정보의 중심센터로서의 역할 필요한 자원의 가용성 여부에 대한 정보 제공 JIC를 통해 언론, 의회, 대중에 정보제공
	비상정보 조정센터 (EICC)	FEMA 본부의 상황실 회의실 EST Director실, ESF 업무지원 사무실, 각종 상황 관, 지원컴퓨터실 등이 있음 EST, CDRG등의 활동 공간 제공
	비상운영 센터 (EOC)	연방의 각 관련기관들의 비상운영 조정 연방차원의 구호활동 지원 EST의 활동 지원
	합동정보 센터 (JIC)	필요 시 FEMA내에 구축하여 홍보활동 요청이 있을 시에 현장에 JIC 지원

출처 : (주)코리아비즈니스서비스, 2005

## (2) 주정부의 특징 및 역할

주지사는 주에서 발생하는 자연재난과 인위적재난 등 모든 유형의 재난과 관련하여 예방, 대응과 복구에 관한 모든 정책과 자원을 총괄 조정할 수 있다. 주정부는 가용한 모든 역량을 발휘하기 위해 관계기관이 협력을 도모하도록 타 주와 기관과 상호원조협정을 체결할 수 있는 권리가 있다. 주정부 산하 군대의 총사령관으로 재난관리와 관련한 명령권한을 가진다. 주정부의 역량을 초과한 재난 상황 발생시 연방정부에 지원을 요청할 수 있다.

주정부 단위에서 재난에 대비하기 위한 재난관리 담당 조직의 형태는 개선조직 형태인 주정부재난관리국(State Emergency Management Office)과 주지사 직속기관 형태의 주지사재난관리국(Governor's Office of Emergency Services)로 구분되며 두 개의 조직은 재난방어법(Defence Emergency Act), 정부조직법(Executive Law)과 정부조직명령(Executive Order)등에 근거를 두고 있다.

주정부재난관리국은 기관미션으로 ‘생명과 재산을 모든 유형의 위협으로부터 보호’를 정했으며, 미션 실행을 위해 재난관리 대비체제 개선·통합하고 재난대응과 복구프로그램을 개발·보완하는 것을 조직 목표로 삼고 있다. 대규모 재난발생 시 지방정부에 지원하기 위해 부서 및 관계기관들의 역할을 조정하며, 신속하게 대처하도록 가용 자원을 지원한다. 재난발생시 지역재난관리청 본부에는 주 운영센터(State Operation Center)와 재난현장에는 지역재난상황실(Regional Emergency Operation Centers)을 설치하여 대비한다. 또한 연방정부로 지원을 받기 위해서 주정부재난관리국은 중요한 역할을 담당하며, 재난복구단계에서 최대한의 가용 자원을 지원을 한다. 또한 주정부재난관리국은 자연적 재해와 인위적 재해에 대응하기 위하여 주재난관리계획을 수립하고 지방정부나 주정부 재난관련 기본계획과 표준재난관리체계를 기반

으로 재난대비 및 대응계획을 수립할 수 있도록 지원한다.

재난관리국(Governor's Office of Emergency Service: OES)은 주정부의 재난관리행정 전담조직으로서 운영이 되며, 담당지역을 몇 개의 행정 또는 상호지원지역으로 구분하여 지역사무소가 운영되고 있다. 주정부재난관리국의 조직은 주마다 다양하게 구성되어 있다.

주정부 차원의 방재관련 조직 및 기능

구 분		조 직	구성, 역할 및 기능
주	지휘 및 의사결정자	주지사	필요에 따라 주정부기관에 안전관리에 관한 역할 할당 주정부의 비상사무국을 통해 주정부 차원의 지원활동을 총괄적으로 조정 지방정부간의 상호 지원 조정 대통령에 주요재해 및 재난선포 건의 State EOC 설치 SCO의 선임
		주 조정관리관	연방정부와 함께 주정부의 수습과 복구 활동을 조정하기 위해 주지사에 의해 임명되며, 주 단위의 재해 및 재난에 대한 총괄적 관리 연방조정관과 직접 협조 재난현장사무소내에서 운영 충족되지 못한 수요와 추가 지원요청사항을 포함한 모든 요구사항을 확인
	상설 행정 조직	주 비상관리국	주정부 상설기구 주 안전관리의 집행기능 수행 지방정부간의 상호 지원을 관리 재해 및 재난에 대한 대응활동을 행정적, 관리적 차원에서 통합운영

구 분	조 직	구성, 역할 및 기능
	<p>주 재난관리센터</p>	<p>재해 및 재난발생 후 실질적인 구 난활동 총괄 지방정부의 구난활동 지원 지역간의 상호지원체계 원활한 구축 지방정부와 연방정부간의 연계</p>
	<p>비상 대책 기구</p>	<p>주지사를 지원하는 공식적인 자문 기구 부지사, 검찰총장, 지방정부대표, 지 역소방서장, 적십자사, 상하원의상 등으로 구성</p>
		<p>재난현장 수습팀 선발대</p> <p>재난현장의 초기 수습역할을 담당 재난현장사무소를 설치 재난현장사무소에 운영되는 재난현 장수습팀의 핵심 상황평가활동을 지원 주정부 공무원들과 함께 초기 조정 업무 수행</p>
FEMA 지역 사무소	<p>지휘 및 의사결정자</p>	<p>FEMA 지역담당관</p> <p>주 및 지방의 요구를 수렴하여 연 방정부에 대응활동 요청 FCO가 책임을 맡을 때까지 주가 요구하는 연방지원을 조정 필요시 JIC 설치, 운영</p>
	<p>상설 행정조직</p>	<p>FEMA 지역사무소</p> <p>주 재해 및 재난관리본부 및 지방 정부와의 협력관계 구축 연방 재해 및 재난관리청의 보조금 관리 EMI에서 직접 교육/훈련을 받지 못 하는 경우는 FEMA의 지역사무소를 통하여 같은 내용과 훈련을 받을 수 있음</p>

구 분	조 직	구성, 역할 및 기능
	<p style="text-align: center;">FEMA 지역 운영센터</p>	<p>10개의 FEMA 지역사무소에 설치 FEMA의 지역요원과 ESF 1차기관의 대표단으로 구성 정보와 계획활동(ESF #5)수행 ERT-A를 구성하여 홍수나 태풍과 같은 자연재해뿐만 아니라 기타 인위적인 재난에 따른 피해가 발생 가능한 지역에 파견 재해 및 재난발생지역에 대한 초동 대응 재해 및 재난관련 지역의 피해정보 수집 주, EST, 연방기관간의 접촉점 역할 ERT의 현장배치 지원 ERT 구축전까지 조정 사무소 역할 수행</p>

출처 : (주)코리아비즈니스서비스, 2005

### (3) 지방정부의 특징 및 역할

카운티정부 역시 재난관리 전담부서인 재난관리국을 설치하여 운영하고 있다. 그러나 실질적인 재난관리 활동은 산하에 설치되어 있는 운영지역 재난운영센터를 중심이 이루어진다. 재난운영센터는 주정부의 재난운영센터와 지방정부의 재난운영센터와의 연계 역할과 수행하며, 이와 병행하여 재난발생시 신속히 가용한 자원을 동원할 수 있도록 조직화 되어 있다. 카운티정부 역시 주정부처럼 효율적인 재난관리업무 수행을 위하여 관할구역을 여러 운영지역으로 구분하여 관리한다. 운영지역의 재난운영센터는 운영과, 기획/정보과, 배송과와 재정/행정 4개의 부서로 구성되어 있다. 운영과는 재난관련정보를 접수·

분석하고 그 결과를 관련기관에 통보하며, 기획/정보과는 재난관련정보를 수집·평가하고 전달하며, 배송과는 재난상황 발생시 가용한 자원을 지원하는 업무를 하며, 재정/행정과는 행정적, 재정적 및 법적 지원을 한다.

지방정부의 재난관리행정은 지방정부차원의 재난운영기구가 설치되어 운영되고 있으며, 재난운영기구는 여러 부서들이 유기적으로 연계되어 있다. 평시와 비상시에 대비하여 신속한 조치를 위하여 재난운영센터가 운영되고 있다. 지방정부는 재난 발생시 1차적인 책임이 있으므로 효과적으로 가용한 자원을 모아 대응하며, 행정적 및 법적으로 지원하기 위한 조직으로 재난운영조직을 구축·운영하고 있다. 재난운영조직은 재난에 대해 예방부터 복구까지 전 과정을 책임지는 통합된 전담조직이며, 재난운영조직의 업무수행을 감독하는 기관으로 재난운영위원회가 존재한다.

구 분		조 직	구성, 역할 및 기능
City/ County	지휘 및 의사결정자	시장, 군수	Local EOC의 설치, 주지사와의 연락망 구축 재해 및 재난현장지휘본부장 선임
	상설 행정 조직	지방정부 비상관리과	재해 및 재난과 관련된 행정업무 관할지역 내 재해 및 재난을 초래할 수 있는 위험의 사전 파악 위험관리계획의 수정, 보완 재해 및 재난발생가능지역의 정보 수집, 관리 재해 및 재난발생시 자원의 동원, 운용을 위한 사전계획 수립 구난지원 요청시의 행정절차 마련 재해 및 재난피해의 측정 및 보고
	비상대책기구	지역비상 운영센터	재해 및 재난발생 후 실질적인 구난활동 총괄 재해 및 재난발생지역의 보안관을 중심으로 지방, 주, 연방정부에서 파견된 기관 및 인력으로 구성



구 분		조 직	구성, 역할 및 기능
		자문/업무 지원기구	지역단위의 안정정책과 재해 및 재난관리 사업에 대한 자문
FEMA 지역 사무소	지휘 및 의사 결정자	재해 및 재난 현장 지휘 본부장(IC)	지역단위 재해 및 재난의 총괄적 관리 현장지휘체계에 따라 지역의 소방서장이 현장 지휘, 관리 조직간의 주도권 다툼이나 월권행위를 방지
	비상대 책기구	재난현장 사무소(DFO)	1차적인 현장대응 기관 FCO와 ERT에 의식주 제공 FCO 및 SCO는 DFO에 위치
		합동정보 센터(JIC)	재해 및 재난관련 활동정보의 공개 및 홍보
	지원 및 실무 대응 조직	재난현장 수습팀(ERT)	연방부처합동의 현장수습팀 FEMA와 다른 연방기관들의 직원들로 구성 분야별 재난관리지원기능(ESF)으로부터의 연락 관들도 포함 재난상황에 따라 전체적 또는 부분적으로 활동함 현장의 지역구호활동에 행정적인 병참업무를 지원 하는 기관간 단체 대중매체, 의회, 대중에게 정보제공 지원

출처 : (주)코리아비즈니스서비스, 2005

지방정부는 자연재난과 인위적 재난 등 여러 유형의 재난과 관련한 예방, 대응 복구 등에 대하여 지방정부 차원에서 동원 가능한 모든 자원에 대해 조절할 수 있으며, 재해 관련한 규칙 및 조례를 정지할 수 있는 경찰권을 행사할 수 있다. 재해에 대처하기 위한 방안으로 다른 지방정부와 상호원조협정을 통한 공동 자원 사용 방안을 강구할 수 있다. 발생한 재난이 지방정부의 역량을 초과할시 상위 단체인 주 정부에 지원을 요청할 수 있다.

## 제 5 장 재난 및 위기관리에 관한 법제개선

### 1. “재난”과 “재해”의 용어

『재난 및 안전관리기본법』(이하 “기본법”이라 한다)은 재난에 관한 기본법으로서 재난 및 안전관리에 관해 다른 법률의 입법을 지향하거나 해석지침으로 기능한다. 따라서 『재난 및 안전관리기본법』의 용어가 관련 법률의 용어를 지도해야 할 뿐만 아니라, 관련 법률에서 사용되고 있는 용어가 정합성을 유지하고 있는지를 검토하여 기본법에서의 용어의 정의를 재구성해야 할 필요도 생길 것이다.

아래에서는 현행 법률에서 유사한 내연을 가지고 있는 개념들을 비교하면서 “재난”과 “재해”의 용어에 대해 살펴보고자 한다.

#### (1) 재난의 실정법상 정의

“재난”의 실정법상 사용례를 통해 재난과 다른 개념의 차이 및 유사성을 검토하고자 한다.

먼저, 기본법 제3조제1호에서는 재난을 “국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”이라 하고 구체적으로는 각 목에서 정하는 것으로 한다.

가. 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해나. 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해다. 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해

『민방위기본법』 제2조제1호 「“민방위”란 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난(이하 “민방위사태”라 한다)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 말한다.」고 규정하고 있다.

위에서 재난은 “국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”으로서 피해발생의 원인으로 사용되고 있는 것으로 보이나, 각 목에서 구체적으로 정하는 재난의 내용을 보자면, 가목·나목·다목 모두 재해 내지 피해를 예시하고 있다.

따라서, 개념상으로는 기본법에서 재난과 재해가 혼용되고 있음을 알 수 있다. 그럼, 재해의 실정법상 용례를 살펴보고서 재해와 재난의 개념을 상호비교하고자 한다.

## (2) 재해의 실정법상 정의

재해에 대해서는 『자연재해대책법』 제2조제1호에서, 『재난및안전관리기본법』 제3조제1호의 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해를 말한다고 규정하고 있다.

『급경사지 재해예방에 관한 법률』 제2조제3호는 “재해”란 『재난 및 안전 관리기본법』(이하 “기본법”이라 한다) 제3조제1호가목의 재난으로 급경사지에서 발생하는 피해를 말한다고 규정하고 있다.

『재해구호법』 제2조제1호에서는 「“이재민”이라 함은 『재난 및 안전 관리기본법』(이하 “기본법”이라 한다) 제3조제1호가목의 규정에 따른 재해(이하 “재해”라 한다)로 인하여 피해를 입은 자를 말한다.」고 규정하고 있다.

위의 『자연재해대책법』과 『급경사지 재해예방에 관한 법률』에서는 “재해”를 “재난”을 원인으로 하여 발생하는 피해로 사용하고 있음을 알 수 있다.

## (3) 재난과 재해의 구체적 범위

법률	구분		내용
재난 및 안전관리 기본법 (제3조 제1호)	재난	가목	태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
		나목	화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해
		다목	에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해
자연재해 대책법 (제2조)	재해	제1호	재난및안전관리기본법 제3조제1호의 규정에 의한 재난으로 인하여 발생하는 피해
	자연재해	제2호	재해 중 태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일·조수(潮水)·대설·낙뢰·가뭄·지진(지진해일을 포함한다)·황사 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
	풍수해	제3호	태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일·조수(潮水)·대설 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

## (4) 재난 및 재해의 구별 및 유형예시에 관한 사항

이상에서 살핀 바와 같이 재난과 재해는 일면에서는 피해발생의 원인과 결과로 구분되는 것 같으나, 그 실질로 들어가서 구체적으로 제시된 유형을 보자면 상호 유사한 것임을 알 수 있고, 그것이 법적으로는 피해발생의 예방·대비·대응·복구에 대한 행정활동의 대상이 된다는 점에서는 의미가 있다는 것이라면 특히 이를 구별할 실익도 적고, 개념의 포괄성과 배타성을 확보하기 어렵다는 것을 알 수 있다. 결국은 국민의 생명, 신체 및 재산 등을 보호하기 위한 국가의 기본권보호의무 내지 객관적 질서보호라는 재난 및 안전관리행정의 이념

에서 국가의 의무 내지 권한이 발동될 수 있기 때문에 이를 예시하고 구별한 실익이 적다.

따라서 법령에 이를 예시하는 내용을 추가하거나 삭제한다고 하더라도 실질적으로 재난 및 안전관리행정에 어떤 영향을 미치는지는 않을 것으로 생각된다.

## 2. 재난관리와 안전관리의 구별

재난관리와 안전관리는 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정되어 있는 것으로, 이 둘의 관계를 어떻게 정립해야 할 것인지 문제이다.

먼저, 동법 제3조제3호는 재난관리를 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동”으로 정의하고 있고, 안전관리에 대해서는 동법동조제4호에서 “시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 행하는 모든 활동”으로 정의하고 있다. 즉, 재난관리는 “재난”을 원인으로 하는 사람이나 국가의 피해를 예방·대비·대응 및 복구하기 위해 행하는 모든 활동으로 이해되고, 안전관리는 “시설 및 물질 등”을 원인으로 하는 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위해 행하는 모든 활동으로 이해된다.

이러한 법적 정의에 따르자면, 두 개념의 차이는 피해발생의 원인이 되는 ‘재난’과 ‘시설 및 물질’이라는 것이라 할 수 있다. 피해발생의 예방이라고 하는 단계에서 ‘재난’은 아직 존재하지 않는 것이지만, ‘시설 및 물질’의 안전에 대한 예방은 이미 구현된 사물에 대한 것이라는 점에서 그 관리방식에 일정 정도 차이가 발생할 수 있다.

안전관리의 대상이 시설 및 물질이라는 점은 현행 법제도에서도 확인된다. 즉, 고압가스과 관련된 안전관리에 대해서는 「고압가스 안전관리법」, 다중이용업소의 소방시설·안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리에 대해서는 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」, 송유

관의 안전관리에 대해서는 「송유관 안전관리법」, 시설물의 안전점검과 적정한 유지관리를 위해서는 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」, 저수지·댐의 안전관리와 재해예방을 위해서는 「저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률」 등과 같이 약 70여개 법령에서 각종 안전관리에 관해 규정하고 있고, 이에 관한 소관행정기관도 행정안전부, 지식경제부, 소방방재청 등으로 다양하다.

안전관리를 재난관리와 다른 별도의 개념으로 본다면, 이를 독립된 법률로 제정하여 안전관리에 관한 기본적 제도를 구축하는 것도 하나의 방법일 수 있다. 다만, 현행 기본법이 피해발생의 예방이라는 측면을 원인의 차이에서 발생하는 관리방식의 차이보다 중시하는 입장을 취하고 있다면, 굳이 이 둘을 구별할 필요는 없을 것이라 생각된다.

또한, 안전관리에 관한 다양한 법제가 존재하는 이유 중 하나가 그 관리의 대상이 시설 및 물질 등이라는 것이고, 시설 및 물질에 대해서는 각 관리 행정분야에서의 안전관리의 특수성과 고도의 기술성이 담보되어야 한다는 것이라면 현행과 같이 기본법에서 공통의 사항을 규율하고 피해발생의 예방이라는 측면에서 이를 재난관리와 통합관리하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

만일, 안전관리기본법이라는 것을 상정하여 이를 독립된 기본법으로 제정할 경우에 이미 “안전”개념에 관해 살펴본 바와 같이, 너무 다양한 내용이 포섭될 수 있기 때문에 그 범위를 “시설 및 물질”로부터 기인하는 피해로부터의 안전으로만 한정한다면 간단할 수 있지만, 그렇지 않다면 많은 문제들이 발생할 수 있을 것이다.

### 3. 소방관련법령의 통일화

1958년에 제정된 소방법이 그동안 소방환경이 크게 바뀌었음에도 불구하고 기본적인 체계 등에 대한 정비가 없이 대형화재가 발생하는 등의 경우 필요한 부분만 개정되었던 바, 소방법에는 소방과 관련된

모든 내용이 함께 규정되어 있어서 그 체계와 내용을 이해하기가 쉽지 아니하므로 소방시설의 설치유지·안전관리, 소방시설공사·기술관리 및 위험물관리에 관한 사항은 별도의 법률로 제정하는 한편, 화재의 예방·경계, 소방현장활동, 화재조사, 구조·구급업무, 의용소방대와 소방 관련 기관·단체 등 소방업무와 관련된 기본적인 사항은 소방기본법에 따로 규정하게 되었다.

그러나, 소방관련 활동의 근거가 되는 내용이 각 개별법에 분산되어 오히려 전체적 통일적 행정의 근거가 쉽게 보이지 않는 문제점이 있다.

예를 들어, 화재의 예방과 관련하여 소방기본법에는 소방관의 현장출입조사에 관한 권한에 관한 규정이 결여되어 있고, 화재후의 화재조사에 대해서만 근거규정이 있다. 이러한 화재의 예방과 관련한 소방행정활동의 근거는 위험물안전관리법 제22조의 “시·도지사, 소방본부장 또는 소방서장은 위험물의 저장 또는 취급에 따른 화재의 예방 또는 진압대책을 위하여 필요한 때에는 위험물을 저장 또는 취급하고 있다고 인정되는 장소의 관계인에 대하여 필요한 보고 또는 자료제출을 명할 수 있으며, 관계공무원으로 하여금 당해 장소에 출입하여 그 장소의 위치·구조·설비 및 위험물의 저장·취급상황에 대하여 검사하게 하거나 관계인에게 질문하게 하고 시험에 필요한 최소한의 위험물 또는 위험물로 의심되는 물품을 수거하게 할 수 있다.”는 규정이다.

따라서, 소방기본법을 제정하고 위험물안전관리, 소방시설 등에 관한 내용을 별도의 법률로 규정할 필요가 있다고 하더라도, 화재의 예방과 진압에 관한 내용은 소방기본법에서 체계적이고 통일적으로 규정하는 것이 바람직하다.

#### 4. 지방자치단체의 자치입법 제정

각 지방자치단체의 지역적·사회적 특성에 따라 재난 및 안전관리에 관한 조례를 제정하여 지방의 재난관련 행정활동에 관한 근거 및

통제에 관한 제도를 만들어야 한다. 재난예방에 있어 종래의 행정지도와 같은 비권력적 사실행위가 아니라, 공권력을 행사하여야 하는 경구가 많아지면, 이에 관한 법적 근거가 반드시 필요하게 된다.

이미 일본의 법제에서 제시하고 있는 것과 같은 지방자치단체의 조례를 제정하는 과정을 통해, 재난관리행정에 관한 주민의 사전동의를 구할 필요가 있고, 지방자치단체의 재난행정에 관한 정책을 주지시키고, 각 주체의 역할분담을 명확히 할 필요가 있다.

조례의 목적은 “자연재해에 관한 예방, 응급 및 부흥에 관한 대책(이하 “재해대책”이라 한다)에 관해, 구민, 사업자 및 足立区の 책무를 명확히 하고, 필요한 체계를 확립함과 동시에 예방, 응급 및 부흥에 관한 시책의 기본적인 사항을 정함으로써, 재해대책을 종합적이고 계획적으로 추진하여, 현재 및 장래의 구민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호”하는 것일 것이며, 제1장 총칙에서 구청장, 주민, 사업자의 각 책무를 규정하고, 제2장에서는 재해예방에 관해 재해에 대한 연구·공표, 재해에 강한 지방자치단체 조성, 건축물 등의 안전확보, 화재의 방지, 방재홍보 및 방재교육, 방재조직, 상호지원 네트워크, 자원봉사자에 대한 지원, 도움이 필요한 자에 대한 시책, 방재훈련 등을 규정하고, 제3장에서는 응급대책으로서 응급체제의 정비, 피난, 구출 및 구조의 활동거점 등의 확보, 귀택곤란자대책, 부흥대책을 규정할 수 있을 것이다. 그 밖에도 풍수해대책, 대피소의 운영에 관한 협력체제, 대규모 재해피해를 입은 지역에 대한 지원 등을 규정할 수 있을 것이다.



## 참 고 문 헌

### < 단행본 >

#### 국내문헌

국토해양부, 하천법

소방방재청, 소방기본법

소방방재청, 자연재해대책법

소방방재청(2004) Safe Korea 발전과제 추진계획 I.

한국지방자치학회(2008) 주요 국가의 재난 및 위기 안전관리체계 연구.

국립방재연구소, '군인력, 장비의 재난관리지원시스템 구축을 위한 의  
국사례 및 제도 연구', 2004

이화원, '선진 비상대비 시스템 및 국제분쟁을 포함한 위기관리 방  
안 연구', 행정안전부, 2008

소방방재청, '국가재난관리 중장기 전략계획 수립 연구', 2006

박덕근, '외국의 재난관리 기능 : 조직별 단계별 핵심기능을 중심으  
로', 재난관리의 수요자 중심 접근과 재난 및 안전관리에 대  
한 인식도 조사 세미나, 2007

박덕근, '외국의 재난관리 기능 : 조직별 단계별 핵심기능을 중심으  
로', 재난관리의 수요자 중심 접근과 재난 및 안전관리에 대  
한 인식도 조사 세미나, 2007

이창희, 여창건, '도시지역 홍수재해에 대한 안전도 평가와 활용방  
안'. 한국수자원학회, 2007.12

## 외국문헌

吉井博明・田中淳編, 災害危機管理理論入門, □□シリーズ災害と社会3□□, 弘文堂, 2008

村井友秀・真山全編, 리스크社会의危機管理, □□安全保障学のフロンティア21世紀の国際関係と公共政策Ⅱ□□, 明石書店, 2007

日本法社会学会編, 리스크와法·法社会学第69号, 有斐閣, 2008

コンラーと・ヘッセ著・初宿正典・赤坂幸一訳, ドイツ憲法の基本的特質, 成文堂, 2006

長谷部泰男, 法律からみた리스크, 岩波書店, 2007

橘木俊詔ほか編, 리스크学とは何か, 岩波書店, 2007

菅原努, 『安全』のための리스크学入門, 昭和堂, 2005

瀬尾佳美, 리스크学入門, 中央経済社, 2005

下山憲治, 리스크行政の法的構造, 敬文堂, 2007

ヨーゼフ・イーゼンゼー, 保護義務としての基本権, 信山社, 2003

山内敏弘, 立憲平和主義と有事法の展開, 信山社, 2008

憲法理論研究会編, 危機の時代と憲法, 敬文堂, 2005

都市問題研究社, 都市問題研究, 第59卷 第6号 通卷 678号, 2007.6

California State, California Emergency Services Act.

New York State, Artical 2-B: State and Local Natural and Man-Made Disaster Preparedness.

Radvanovsky, Robert (2006) Critical Infrastructure: Homeland Security and Emergency Preparedness, Taylor & Francis.

- U.S. Congress, The Robert T. Stafford Disaster Assistance and Emergency Relief Act.
- U.S. Congress, Disaster Mitigation Act of 2000.
- U.S. Congress, Homeland Security Act of 2002.
- U.S. Congress, Patriot Act.
- U.S. Congress, Post Katrina Emergency Management Reform Act.
- U.S. Department of Homeland Security, Securing Our Homeland.
- U.S. Department of Homeland Security (2007) Homeland Security Exercise and Evaluation Program(HSEEP).
- Virginia State, Virginia Emergency Services and Disaster Laws.
- White House, Securing the Homeland, Strengthening the Nation.
- White House: Office of Homeland Security (2002) National Strategy for Homeland Security.
- White House: Office of Homeland Security (2003) The National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets.
- White House: Office of Homeland Security (2003) The National Strategy to Secure Cyberspace.
- White House: Office of Homeland Security (2005) One Team, One Mission, Securing Our Homeland.
- White House: Office of Homeland Security (2006) National Infrastructure Protection Plan.
- White House: Homeland Security Council (2006) National Strategy for Pandemic Influenza.

참 고 문 헌

White House: Homeland Security Council (2007) National Strategy for  
Homeland Security.

< 논 문 >

국내논문

이상해, 자유와 안전간의 조화와 긴장관계, 토지공법연구 제42집, 2008,  
한국토지공법학회

외국논문

櫻井敬子, 行政警察に関する考察, 警察政策 第6卷

磯部力, 『安全の中の自由』の法理と警察法理論, 警察政策 第7卷

片山善雄, 英国の対テロ・危機管理政策, 警察政策 第7卷

宮坂直史, アメリカにおける国土安全保障とテロ情報, 警察政策 第7卷

小山剛, 法治国家における自由と安全, □□法治国家の展開と現代的構成□□

高田敏先生古稀記念論文集, 法律文化社, 2007