재난관리 조직 및 관련법령 등 제도의 변화와 국민안전관리를 위한 노력

국민안전처 중앙재난안전상황실
자연재난상황팀장(시설사무관)
aoao0012@korea.kr

1945년 8월 15일 광복 ! 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 선포 !

재난관리 역사도 1948년 7월 17일 「정부조직법(법률 제1호)」이 제정 · 시행 되면서 대한민국 내무부 소속하에 건설국을 신설하여 자연재해관리업무를 시작하였으며, 경찰 조직내에 화재대응 업무 등 소방기능을 부여한 것이 재난관리업무의 미약한 시작이라고 할 수 있다.

1959년 9월 18일 새벽 제주해상을 지나 동해안과 영남지방을 강타한 제4호 태풍 '사라'는 인명피해 사망자 849명, 부상자 2,533명 실종자 206명, 이재민 373,459명, 재산피해 선박 11,704척, 피해주택 1만여동, 농경지 20만ha, 도로 10,226개소, 제방유실 1,618개소 등의 피해가 발생했음에도 대한민국 정부는 거의 무방비 상태였으며, 대책의 대부분이 외국의 원조에 의지하는 실정이었다.

이후 1961년 「하천법」을 제정 · 공포하고 조직적으로는 경제기획원 산하에 '국토건설청'이 신설되고, 같은 해 설치된 '영주수해복구사업소'가 근대적 재해대책 업무의 효시라고 할 수 있다. 1962년 경제기획원 산하 국토건설청은 건설부로 확대되었고, 1963년 건설부 수자원국에 방재과를 신설되었다, 또한 1967년 2월28일에는「풍수해대책법」이 법률 제1849호로 국회를 통과하였고 같은 해 7월 5일 시

행령이 제정 · 공포됨으로써 재해대책 업무를 체계적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하였다고 볼 수 있다. 아울러 1968년에는 중앙재해대책위원회의 심의를 거쳐 우리나라 재해대책의 기본 골격이 되는 최초의 방재기본계획을 수립, 국무총리 공고 재1호로 공표하는 성과를 거두는 등 1960년대는 풍수해를 중심으로 하는 재해대책 업무가 태동한 시기라 할 수 있다.

한편 소방업무는 1958년 3월11일「소방법」제정 이후 내무부 치안국의 보안과내에 신설된 소방계와 방호계에서 업무를 수행하다가 1961년에 이르러 치안국내 소방과로 조직이 확대되었으며, 민방위, 소방, 수난구조 및 방호업무를 담당 하였다.

1970년대에 들어서면서 1960년대에 마련된 조직과 법령 및 제도 등 정책을 바탕으로 4대강 유역정비 등 본격적인 치수사업이 시작되었고, 다목적댐의 착공과 관개개선, 「민방위법」에 의한 내무부의 방재업무 참여 확대 등 방재사업 추진이 가속화 되었다.

서울 대연각화재사고(사망 16명, 부상 63명, 재산피해 828백만원)를 계기로 소방업무의 중요성이 사회전반에 크게 인식되면서 서울과 부산에 소방본부설치 및 헬기와 고가사다리차 도입 등 소방조직과 장비 등에 있어 획기적인 전환기를 맞게 되었다.

70년대에 발생한 대규모 화재 및 폭발 사고 등과 함께 국제정세 또한 극도로 긴장상태에 돌입함에 따라 정부에서는 북한의 남침위협에 대비한 국민총력전 태세를 확립하기 위해 정부조직법을 개정(1975.7.25.)하여 내무부에 민방위본부를 설치하고, 민방위국과 소방국을 두어 전시비상대비 업무와 함께 방재와 소방업무를 각각 관여 및 주관하도록 하였다.

1980년대에 들어 대형자연재난과 인적재난의 빈발에 따라 방재행정기능의 확대개편이 요구되었고 이에 따라 1987년에는 내무부 방재과를 방재계획과로 개편하고 방재시설과를 신설하여 방재행정기능을 강화하였다. 법령과 「재해구호 및 복구비용부담기준」 등의 제규정도 국민의식수준 향상에 따라 매년 상향조정되었고 연이은 태풍 등에 의한 재해는 이후 재해복구비를 크게 확충하는 계기가 되었다.

우리나라의 비약적인 경제발전과 더불어 방재측면에서도 방재업무가 정착되는 시기였으며 소방측면에서도 소방업무가 구조 구급업무로 확대되는 시기였다고 할 수 있다.

1990년대에는 자연재해 뿐만 아니라 대규모 인적재난에 의한 인명피해가 많이 발생하였다. 이에 1993년 재해의 예방 및 수습에 관한 총리령에 의해 인적재난관리 업무를 추진하였다. 그러나 인적재난의 경우 과거 전통적인 유형인 화재뿐만 아니라 1994년 성수대교 붕괴, 1995년 대구도시가스 폭발, 삼풍백화점 붕괴사고 등 그간에 발생했던 양상과는 다른 다양한 형태로 대규모화 되어가는 특성을 보임에 따라 1995년 「재난관리법」을 제정하게 되었고, 공포에 따라 재난관리기구와 인력을 보강하기 위해 국무총리실에 안전관리심의관실을 설치하고 내무부의 민방위본부를 민방위재난통제본부로 변경한 후 재난관리국을 신설하였다.

아울러 자연재난 분야는 1996년, 1998년 1999년 집중호우로 인하여 경기북부지역에 연속적으로

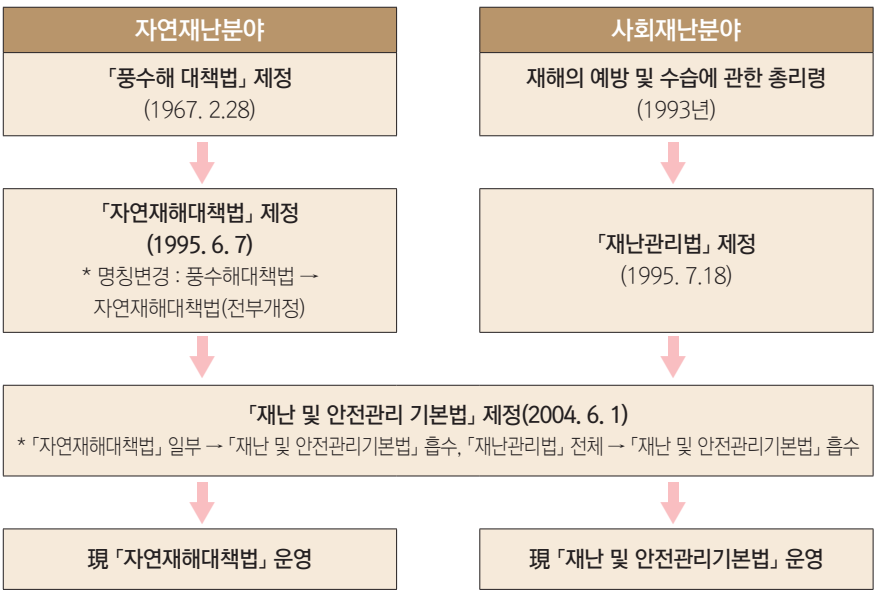
많은 피해가 발생하였으며, 이에 따른 항구적인 대책을 수립하고자 1999년9월 대통령 비서실에 수해방지기획단을 설치하고, 사전 예방을 위한 제도개선에 중점을 둔 119개 실천과제가 마련되었으며, 방재조직 측면에서는 방재기구의 통폐합, 당초기구로의 환원 등 시행착오를 거쳐 행정환경과 새로운 행정수요에 대처하기 위해 건설부에서 관장하던 방재업무가 내무부로 이관 되었다.

또한 긴급구조구난대책과의 총괄 · 조정, 긴급구조구난 기관간의 역할 분담 및 긴급구난활동의 지휘 · 통제 등에 관한 업무를 수행하기 위하여 중앙긴급구조구난본부와 지역긴급구조구난본부를 두었으며, 통제관은 중앙에는 소방국장이 지방에는 소방서장이 담당하도록 하였다.

1998년이후 대형재난이 발생하지 않아 안전분야의 관심이 소홀해지면서 1998년초 정부조직개편 과정에서 내무부의 재난관리국은 행정자치부로 개칭되면서 민방위국과 재난관리국이 통합되어 민방위재난관리국으로 축소 개편되었으며 일부 시도 소방본부를 제외하고는 구조구급과와 방호과가 통합되어 방호구조과로 축소 개편되었다.

아울러 다양화 대형화되고 예측할 수 없는 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 소중한 생명과 재산을 보호하기 위해 2003년 3월 국가재난관리시스템 기획단이 발족 되었으며, 이후 2004년 6월 1일 재난관리 전담 중앙행정기관인 '소방방재청'이 탄생하였고, 국민의 요구에 부응하여 예방중심의 과학적 재난관리, 현장중심의 한발 앞선 소방대응시스템, 신속하고 합리적인 복구지원체계를 구축하였다.

재난관련 주요법령 제·개정 및 변천



현재는 2014년 4월 16일 세월호 침몰사고 이후 국민의 안전과 국가적 재난관리를 위한 재난안전 총괄기관으로서, 체계적인 재난안전관리시스템 구축을 통하여 안전사고 예방과 재난 시 종합적이고 신속한 대응 및 수습체계를 마련하기 위하여 2014년 11월 19일 국민안전처가 총리산하 정부기구로 설치되었다.

발족 2년이 지난 2017년 국민안전처는 안전정책, 재난관리, 소방안전, 해양경비안전 등 각각의 분야에서 관련법령 개정은 물론 재난관리 효율화 차원의 정책개선 및 신규정책들을 제시하고 국민의 안전을 최선의 목표로 선정하고 이를 수행하기위해"침착하게, 극진(極盡)한 마음으로 국민만을 생각하자"라는 마음가짐으로 365일 24시간 상시 상황관리체계를 가동하면서 최선의 노력을 다하고 있다.

아울러 국민안전관리 효율화 차원에서 관련 법령 및 정책 등의 개선을 지속적으로 추진하고 있으며 2017년에는 재난관리 및 안전정책분야에 대한 중점개선 추진내용을 정하여 집중 추진하고 있다.

국민안전처 각실 및 본부별 소관 주요법령 현황

소관	법 률(39)	제정일자(법률번호)
안 전 정책실 (8개)	재난 및 안전관리 기본법	2004.3.11(7188호)
	어린이 놀이시설 안전관리법	2007.1.26(8286호)
	승강기시설 안전관리법	1991.12.31(4482호)
	보행안전 및 편의증진에 관한 법률	2012.2.22(11339호)
	유선 및 도선 사업법	1980.1.4(3225호)
	비상대비자원 관리법	1984.8.4(3745호)
	민방위기본법	1975.7.25(2776호)
	국민 안전교육 진흥 기본법	2016.5.29(14248호)
재 난 관리실 (10개)	자연재해대책법	1967.2.28(1894호)
	소하천정비법	1995.1.5(4873호)
	급경사지 재해예방에 관한 법률	2007.7.27(8551호)
	저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률	2008.6.5(9092호)
	재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률	2007.7.19(8530호)
	재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법	2007.8.3(8585호)
	지진 · 화산재해대책법	2008.3.28(9001호)
	재해구호법	1962.3.20(1034호)
	풍수해보험법	2006.3.3(7859호)
	소규모 공공시설 안전관리 등에 관한 법률	2015.7.24(13437호)

국민안전처 각실 및 본부별 소관 주요법령 현황 (계속)

중앙소방본부 (14개)	소방공무원법	1984.8.4(3745호)
	소방기본법	2003.5.29(6893호)
	119구조·구급에 관한 법률	2011.3.8(10442호)
	소방공무원 보건안전 및 복지기본법	2012.2.22(11341호)
	소방시설공사업법	2003.5.29(6894호)
	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법	2006.3.24(7906호)
	위험물안전관리법	2003.5.29(6896호)
	소방산업의 진흥에 관한 법률	2008.6.5(9094호)
	의무소방대설치법	2001.8.14(6505호)
	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	2011.3.8(10444호)
	화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률	2003.5.29(6895호)
	대한소방공제회법	1991.11.30(4404호)
	대한민국재향소방동우회법	2012.3.21(11404호)
	의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률	2014.1.28(12344호)
해양경비안전본부 (7개)	수상에서의 수색·구조 등에 관한 법률	1961.11.1(761호)
	연안사고 예방에 관한 법률	2014.5.21(12657호)
	수상레저안전법	1999.2.8(5910호)
	해양경비법	2012.2.22(11372호)
	밀항단속법 *법무부 공동	1961.12.13(831호)
	경범죄 처벌법 *경찰청 공동	1954.4.1(316호)
	자동차 등 특정동산 저당법 *국토부, 법무부, 해수부 공동	2009.3.25(9525호)

재난관리분야는 2016.9.12 지진을 계기로 민관합동 「지진방재 종합개선 기획단」을 구성하여 기존의 지진대책을 zero base 에서 재점검하여 지진 조기경보, 지진연구 확대 등 4대목표 10개분야 109개 과제로 구성된 「지진방재종합개선대책」을 마련하였다.

먼저 2017년에 관련법령 개정 등을 통하여 새로이 변경되는 중점사항을 살펴보면 국민안전교육 강화, 내진대상 확대 및 내진보강 강화, 지진연구 및 민관협력 확대 등 지진대응 역량이다

2017년 지진분야 달라지는 중점내용

이 전	변 경(2017년)
▶ 지진조기경보 체계 이원화 - 조기경보(기상청) 긴급재난문자(국민안전처)	▶ 지진조기경보 기상청으로 일원화 - 2016년 11월 완료
▶ 지진대피소 미지정	▶ 지진대피소 지정
▶ 재난지원금 미지급	▶ 재난지원금 지급(100만원/가구)
▶ 비정기적, 책자위주 교육 · 훈련	▶ 국민 안전교육 강화(컨텐츠, 대상 등)
▶ 내진설계 - 3층 또는 500㎡이상	▶ 내진설계 - 모든주택, 2층 또는 200㎡이상
▶ 부처별 지진 연구	▶ 지진연구에 부처 공동사업단 운영
▶ 지진방재 전문인력 확보 미흡	▶ 지진방재 전문인력 단계적 양성

2017년 후반기부터 2018년까지 지진 관측망이 확대(206 → 314개소)되고, 지진 및 지진해일 발생시 기상청에서「지진 및 지진해일 전용시스템」을 통해 국민들에게 직접 긴급재난문자(CBS)를 발송하여 국민에게 전달되는 시간이 단축된다.

또한 지진대피소는 일시대피형인 옥외대피소(5,532개소) 및 장기대피형인 지진실내구호소*(1,536개소)를 2016년 12월 신규지정하고 온라인 등을 통하여 지진대피소 홍보** 활동을 강화한다.

* 기존의 임시주거시설중 내진이 적용된 시설물

** 민간정보공공서비스(다음, 카카오네비, T-map 등)와 국민안전처 안전디딤돌 및 지자체의 홈페이지 등을 통해 지속적인 홍보 추진

아울러 국민안전교육이 강화된다, 생애주기별 지진 안전교육, 전국단위 국민 참여훈련 및 다양한 콘텐츠를 통해 국민행동요령 홍보를 지속 추진하는 한편, 국민 안전교육이 강화를 위해 생애주기별 지진 안전교육 및 전국단위 국민 참여훈련 등 다양한 매체 및 언론, 시스템 등 모든 콘텐츠를 총동원해 국민행동요령을 홍보할 것이다.

신규 건축물의 내진설계 대상이 확대되고, 기존 건축물에 대하여는 내진보강이 강화되며, 내진설계는 현행 3층 또는 500㎡ 이상에서 2층 또는 200㎡이상 모든 주택, 병원, 학교 등을 대상으로 단계적으로 확대 한다.

기존 공공시설물의 경우 내진보강을 확대실시를 위해 철도 등 주요 SOC시설*은 2019년까지 내진보강을 완료하고, 민간시설은 세금감면 등 인센티브**를 통하여 자율적인 방안으로 내진보강을 활성화 한다

* 국도교량 '20 → '18년, 일반철도 '20 → '19년, 공항건축물 '20 → '18년 등으로 단축

** 법인세 및 소득세 최대 7%, 취득세 및 재산세 50%, 보험료 30% 감면

우리나라의 단층조사와 관련 하여는 2020년까지 동남권 지역을 완료 할 계획이며 단계

적으로 전국적으로 확대 실시하며, 지진방재 특성화 대학을 선정하여 지원하는 등 기초연구 및 전문인력 확충도 체계적으로 추진한다.

풍수해보험 분야의 경우 2017년 1월1일부터 가입자의 보험료 부담을 줄이기 위하여 보험료에 대한 지방비 추가지원을 전국 지자체로 확대(기존 130개 시군구) 실시하는 한편 최근 자연재해 감소에 따라 보험요율을 하향 조정하는 등 농어민에 대한 보험료 부담이 경감 된다.

재난관리평가 분야는 대상기관을 2016년 36개 기관(중앙 13, 공공 23)에서 2017년에는 38개 기관이 늘어난 74개 기관(중앙 19, 공공 55)으로 확대하여 재난관리주관기관 전체를 대상으로 평가를 실시하고 2018년까지는 「국가안전관리집행계획」을 작성하는 기관 모두에 대하여 재난관리평가를 실시한다.

재난이 발생하면 큰 피해가 우려되는 음식점, 숙박시설, 주유소, 장례식장, 아파트 등에도 보험가입을 의무화하는 등 사회안전망 확보에 노력한다.

재난취약시설 의무보험 변경내용

구분	이 전	변 경(2017년)
대상	학교, 병원, 백화점, 16층 이상 아파트 등 특수건물과 노래연습장, 산후조리원, PC방, 2층 이상 음식점 등 다중이용업소 등	주유소, 장례식장, 1층 음식점, 15층 이하 아파트, 숙박시설, 물류창고, 여객자동차터미널, 지하상가, 과학관, 박물관, 미술관, 도서관, 국제회의시설, 전시시설, 경륜장, 경정장, 장외매장, 경마장, 장외발매소
보상하는 손해	(특수건물) 화재로 인한 제3자 신체 피해 (다중이용업소) 화재 · 폭발로 인한 제3자 신체 및 재산 피해	화재·폭발 · 붕괴로 인한 제3자 신체 및 재산 피해
보상한도	(특수건물) 대인 8천만원 (다중이용업소) 대인 1억원, 대물 1억원	대인 1억5천만원, 대물 10억원
제재수단	(특수건물) 미가입시 500만원 이하 벌금 (다중이용업소) 미가입시 최대 300만원 과태료	미가입시 최대 300만원 과태료

국민안전을 위한 정책분야의 경우 10개의 중점개선분야에 대하여 2017년부터 집중적으로 추진 할 계획이며, 이중 첫 번째로 21개에 달하는 신고전화가 119(재난), 112(범죄), 110(민원상담) 3개로 통합되어, 골든타임 확보 및 국민 신고편의가 제고된다.

또한 생활 속 궁금한 우리 동네 안전정보를 쉽게 지도로 확인할 수 있는 인터넷 기반 '생활안전지도' 의 서비스를 확대하고, 사고 · 재난 발생시 국민 스스로 대처할 수 있도록, 체계적이고 양질의 안전교육 실시를 위한 안전교육 인프라체계를 구축한다.

노후 소방헬기 교체와 안전체험관의 건립 등 대규모 소방 · 안전 사업에 소방안전교부세가 지원과, '17년부터 유 · 도선에 승선하는 선원 및 기타 종사자 등에 대한 비상상황 대비 훈련이 의무화 되는 등 유 · 도선 안전관리를 강화하는 한편, 민방위경보 의무대상 적용 건축물의 관리주체는 민방위경보를 의무적으로 전파해야 하며, 안보 및 재난여건을 반영한 특성화 훈련에 실제 주민 · 대원이 참여하여 비상시 국민행동요령을 숙달하게 된다.

아울러 정부 · 지자체 · 국민 등이 모두 참여하여 사회 전반의 안전관리실태를 다양한 방법으로 점검함으로써 안전사고를 예방하고 생활 속 안전문화를 확산하고, 정부합동점검단은 2017 국가안전대진단 방향에 맞춰 지하철, 여객선, 공동주택 등 교통 • 주거 시설을 중점으로 점검을 실시 할 계획이며, 마지막으로 정부의 각종 재난안전사업에 대해 국민안전처가 평가하고 그 결과를 예산편성 과정에 환류하는 '정부 재난안전사업 평가제도'를 시행한다.

이렇듯 국민안전처는 「재난 및 안전관리기본법」 제4조(국가 등의 책무) 는 "국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종사고로부터 국민의 생명 · 신체 및 재산을 보호할 책임을 지고, 재난이나 그 밖의 각종사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야하며, 발생한 피해를 신속히 대응 · 복구하기 위한 계획을 수립 · 시행하여야 한다"고 규정하고 있으며, 같은 법 제5조(국민의 책무)는 "국민은 국가와 지방자치단체가 재난 및 안전관리 업무를 수행할 때 최대한 협조하여야 하고 자기가 소유하거나 사용하는 건물 · 시설 등으로부터 재난이나 그 밖의 각종사고가 발생하지 아니 하도록 노력하여야 한다"라고 명시하고 있다.

이는 국가 및 지방자치단체와 국민이 재난의 예방 · 대응 · 복구 등 전반에 대하여 그 의무와 최선의 노력을 다한다면 재난으로부터 안전한 국가, 사회, 가정을 지킬 수 있을 것 이라고 믿어 의심치 않는다.