



제422회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈전시·사변 국가비상사태 및 계엄선포와 그 해제
등을 재난 예보·경보 대상에 포함 등〉
■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2206361호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회
전문위원 서기영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 윤준병의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 12. 10.
3. 회부연월일 : 2024. 12. 11.

II. 제안이유 및 주요내용

2024년 12월 3일 윤석열 대통령의 위헌·불법적인 비상계엄 선포로 인하여 국민이 큰 혼란에 빠졌음에도 불구하고, 행정안전부는 당일 계엄 선포에 관한 내용을 재난안전문자 등을 통해 국민에게 알리지 않았음.

현재 재난문자방송의 송출요청 권한 및 기준 등에 관한 구체적인 사항은 행정안전부 예규인 「재난문자방송 기준 및 운영규정」에서 규정하고 있음. 그러나 동 규정 제12조는 재난문자방송의 기준으로 기상특보에 따른 재난대처 정보, 자연·사회 재난 발생에 따른 정보, 행정안전부와 사전 협의된 사용기관의 재난정보, 그 밖에 재난문자방송책임관이 필요하다고 인정하는 정보 등으로 한정하고 있으며, 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 및 계엄 선포와 그 해제는 포함하지 않고 있음.

이에 개정안은 재난 등에 관한 예보·경보의 기준을 법률에 구체적

으로 명시하여 자연재난 또는 사회재난뿐만 아니라 전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 및 계엄 선포와 그 해제 시에도 이에 관한 예보 또는 경보가 신속하게 실시될 수 있도록 하려는 것임(안 제38조의2).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 재난관리책임기관의 장의 예보·경보 및 통지 대상에 ‘전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 및 계엄 선포와 그 해제’를 포함하고, 행정안전부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 예보·경보·통지나 응급조치 실시를 위하여 재난문자의 발송 등을 의무화 하려는 것임(안 제38조의2).

현행	개정안
제38조의2(재난 <u>예보·경보</u> 체계 구축·운영 등) ① 재난관리책임기관의 장은 <u>사람의 생명·신체 및 재산에 대한 피해가 예상되면 그 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 재난에 관한 예보 또는 경보 체계를 구축·운영할 수 있다.</u>	제38조의2(재난 및 국가비상사태 <u>예보·경보</u> 체계 구축·운영 등) ① ----- <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난 또는 사고 및 국가비상사태로 인하여 사람의-----·재산 및 안전에-----이를 알리거나 그-----예방 또는-----재난 및 국가비상사태(이하 “재난 등”이라 한다)-----운영하여야 한다.</u>
<신 설>	1. <u>자연재난 또는 사회재난</u>
<신 설>	2. <u>전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 및 계엄 선포와 그 해제</u>
<신 설>	3. <u>그 밖에 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크고 그 영향이</u>

현행	개정안
② 재난관리책임기관의 장은 <u>재난</u>에 관한 예보 또는 경보가 신속하게 실시될 수 있도록 <u>재난과</u> 관련한 위험정보를 얻으면 즉시 행정안전부장관, 재난관리주관기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다. ③ 행정안전부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 <u>재난</u>에 관한 예보·경보·통지나 응급조치를 실시하기 위하여 <u>필요하면</u> 다음 각 호의 조치를 <u>요청</u>할 수 있다. 다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있을 때에는 그러하지 아니하다. 1. ~ 5. (생략) ④ 제3항에 따른 <u>재난</u>에 관한 예보·경보·통지 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난에 대해서는 기상청장이 예보·경보·통지를 실시한다. 이 경우 기상청장은 제3항 각 호의 조치를 요청할 수 있다.	<u>광범위할 것으로 예상되어 재난관리주관기관의 장이 위기경보의 발령이 필요하다고 인정하는 재난 또는 각종 사고</u> ② -----제1항에 따른 재난 등에----- -----재난 등과----- ----- ----- ----- -----. ③ -----제1항에 따른 재난 등에----- -----대통령령에서 정하는 기준에 따라----- -----요청하여야 한다. ----- -----. 1. ~ 5. (현행과 같음) ④ -----재난 등에----- ----- ----- ----- -----.

현행	개정안
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
⑤ (생략)	⑤ (현행과 같음)
⑥ 전기통신사업자나 방송사업자, 휴대전화 또는 내비게이션 제조업자는 제3항 및 제4항에 따른 <u>재난의</u> 예보·경보 실시 사항이 사용자의 휴대전화 등의 수신기 화면에 반드시 표시될 수 있도록 소프트웨어나 기계적 장치를 갖추어야 한다.	⑥ ----- ----- ----- <u>재난 등의</u> ----- ----- ----- -----.
⑦ ~ ⑫ (생략)	⑦ ~ ⑫ (현행과 같음)

현행법은 재난관리책임기관의 장에게 사람의 생명·신체 및 재산에 대한 피해가 예상되면 그 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 재난에 관한 예보 또는 경보 체계를 구축·운영할 수 있도록 하면서, 신속한 예보·경보를 위하여 재난과 관련한 위험정보를 얻으면 즉시 행정안전부장관, 재난관리주관기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하도록 규정하고 있음.

또한, 행정안전부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치를 실시하기 위하여 필요한 경우 전기통신시설의 우선 사용, 재난문자 발송, 인터넷 홈페이지 게시, 방송, 신문 게재, 광고물 게재 등의 조치를 요청할 수 있는 근거¹⁾를 두고 있

1) 「재난 및 안전관리 기본법」 제38조의2(재난 예보·경보체계 구축·운영 등) ① 재난관리

음.

이 중 재난문자는 재난 상황 발생 시 그 영향권 안에 있는 국민에게 가장 신속하게 그 사실을 전파하여 예방·대비·대응을 도모할 수 있게 하는 중요한 수단으로, 행정안전부 예규인 「재난문자방송 기준 및 운영규정」은 재난문자의 발송기준²⁾을 ① 기상특보에 따른 재난대처 정보, ② 자연·사회 재난발생에 따른 정보, ③ 행정안전부와 사전 협의

책임기관의 장은 사람의 생명·신체 및 재산에 대한 피해가 예상되면 그 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 재난에 관한 예보 또는 경보 체계를 구축·운영할 수 있다.

② 재난관리책임기관의 장은 재난에 관한 예보 또는 경보가 신속하게 실시될 수 있도록 재난과 관련한 위험정보를 얻으면 즉시 행정안전부장관, 재난관리주관기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

③ 행정안전부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치를 실시하기 위하여 필요하면 다음 각 호의 조치를 요청할 수 있다. 다만, 다른 법령에 특별한 규정이 있을 때에는 그러하지 아니하다.

1. 전기통신시설의 소유자 또는 관리자에 대한 전기통신시설의 우선 사용
2. 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자 중 대통령령으로 정하는 주요 전기통신사업자에 대한 필요한 정보의 문자나 음성 송신 또는 인터넷 홈페이지 게시
3. 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자에 대한 필요한 정보의 신속한 방송
4. 「신문 등의 진흥에 관한 법률」 제2조제3호 및 제4호에 따른 신문사업자 및 인터넷신문사업자 중 대통령령으로 정하는 주요 신문사업자 및 인터넷신문사업자에 대한 필요한 정보의 게재
5. 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 디지털광고물의 관리자에 대한 필요한 정보의 게재

④ 제3항에 따른 재난에 관한 예보·경보·통지 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난에 대해서는 기상청장이 예보·경보·통지를 실시한다. 이 경우 기상청장은 제3항 각 호의 조치를 요청할 수 있다.

1. 「지진·지진해일·화산의 관측 및 경보에 관한 법률」 제2조제1호부터 제3호까지에 따른 지진·지진해일·화산
2. 대통령령으로 정하는 규모 이상의 호우 또는 태풍
3. 그 밖에 대통령령으로 정하는 자연재난

⑤ 제3항 및 제4항에 따른 요청을 받은 전기통신시설의 소유자 또는 관리자, 전기통신사업자, 방송사업자, 신문사업자, 인터넷신문사업자 및 디지털광고물 관리자는 정당한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

⑥ 전기통신사업자나 방송사업자, 휴대전화 또는 내비게이션 제조업자는 제3항 및 제4항에 따른 재난의 예보·경보 실시 사항이 사용자의 휴대전화 등의 수신기 화면에 반드시 표시될 수 있도록 소프트웨어나 기계적 장치를 갖추어야 한다.

⑦ ~ ⑫ (생략)

2) 「재난문자방송 기준 및 운영규정」 제12조(발송기준) ① 행정안전부장관은 재난문자방송의 체계적인 운영을 위하여 재난관리주관기관 또는 재난문자방송 사용기관, 기간통신사업자, 방송사업자와 협의하여 다음 각 호의 사항에 대한 발송기준을 별표 1과 같이 마련한다.

1. 기상특보에 따른 재난대처 정보
2. 자연·사회 재난발생에 따른 정보
3. 행정안전부와 사전 협의된 사용기관의 재난정보
4. 그 밖에 재난문자방송책임관이 필요하다고 인정하는 정보

된 사용기관의 재난정보, ④ 그 밖에 재난문자방송책임관이 필요하다고 인정하는 정보 등 재난³⁾과 관련된 사항으로 한정하고 있음.

이러한 법령상 기준에 따르면 계엄, 전시·사변 등과 같이 재난에 해당하지 않는 상황은 재난문자 발송기준에 포함되지 않으므로 지난 2024년 12월 3일 발생한 비상계엄의 선포 및 그 해제에 관하여도 별도의 안내 문자가 발송되지 않았는데,

이와 관련하여 계엄 상황과 같이 국민을 큰 혼란에 빠지게 할 가능성이 높은 상황에 대해서도 문자 발송 등 예보·경보 조치가 신속하게 실시될 필요성이 있다는 지적이 있음.

개정안은 자연재난 또는 사회재난 뿐만 아니라 ‘전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 및 계엄 선포와 그 해제’를 재난관리책임기관의 장의 예보·경보·통지 대상에 포함하고, 해당 상황의 발생 시 재난문자 발송 등의 조치를 의무화하려는 것으로, 예상치 못한 중대한 상황에 대하여 국민이 신속히 대응할 수 있게 하려는 입법 취지는 긍정적인 것으로 보임.

다만, 개정안과 관하여는 다른 법령과의 중복 문제 및 현행 문자 방

3) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다

.1. “재난”이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

가. 자연재난: 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 「우주개발 진흥법」에 따른 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해

나. 사회재난: 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고·다중운집인파사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 국가핵심기반의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지, 「우주개발 진흥법」에 따른 인공우주물체의 추락·충돌 등으로 인한 피해

송 체계 등을 감안하여 신중한 검토가 필요할 것으로 보임.

첫째, ‘전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태’를 재난의 예보·경보 체계에 포함하는 것과 관련하여,

현행 「민방위기본법」은 전시 사변 또는 이에 준하는 비상사태를 포함한 민방위사태⁴⁾가 발생하거나 발생할 우려가 있는 때에는 민방위 경보를 발령할 수 있도록 규정하고 있고, 민방위 경보는 민방공⁵⁾ 경보와 재난 경보로 구분⁶⁾되며, 행정안전부 등 17개 기관 공동 행정예규인 「민방위 경보 발령·전달규정」은 민방공 경보에 대해서는 공군사령관의 요청에 따라 행정안전부장관이 발령⁷⁾하도록 규정하고 있음.

이에 따라 적의 공습 등 민방공 상황이 발생하면 공군사령관의 요

4) 「민방위기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “민방위”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 상황(이하 “민방위사태”라 한다)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공(防空), 응급적인 방재(防災)·구조·복구 및 군사 작전상 필요한 노력 지원 등의 모든 자위적 활동을 말한다.

가. 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태

나. 「통합방위법」 제2조제3호에 따른 통합방위사태

다. 「재난 및 안전관리 기본법」 제36조제1항에 따른 재난사태 선포 또는 같은 법 제60조제1항에 따른 특별재난지역 선포 등의 국가적 재난, 그 밖에 행정안전부장관이 정하는 재난사태

5) **민방공**: 적의 공습에 대비하여 민간에서 이루어지는 방어

6) 「민방위기본법 시행령」 제55조(민방위 경보) ① 민방위 경보는 민방공을 위하여 발령하는 민방공 경보와 그 밖의 재난 시에 발령하는 재난 경보로 구분한다.

② 민방위 경보의 신호 방법과 전달 요령 등은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 행정안전부장관이 정한다.

③ 시·도지사, 시장·군수·구청장 또는 「접경지역 지원 특별법」에 따른 접경지역의 읍장·면장·동장은 민방위 사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 관할구역의 전부 또는 일부에 민방위 경보를 발령할 수 있다.

7) 「민방위 경보 발령·전달규정」 제6조 (민방공 경보의 발령) ① 행정안전부장관은 공군사령관(권한을 위임받은 자를 포함한다. 이하 같다)으로부터 민방공경보의 발령을 요청받거나 민방위훈련을 위해 필요할 때에는 민방공경보를 발령한다.

② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 또는 시장·군수·구청장은 지역 군부대장으로부터 일부지역에 민방공경보의 발령을 요청받거나 민방위훈련을 위해 필요할 때에는 민방공경보를 발령한다.

③ 「접경지역 지원 특별법 시행령」 제2조에 따른 접경지역(이하 “접경지역”이라 한다)내 읍·면·동장은 지역 군부대장으로부터 일부지역에 민방공경보의 발령을 요청받았거나 공습상황이 발생한 경우 민방공경보를 발령한다.

청에 따라 행정안전부에서 통합문자방송시스템을 통해 경보 문자를 발송하고 있으므로, 민방공 상황에 대해서는 개정안의 입법 목적이 이미 다른 법령의 규정에 따라 일부 달성되고 있는 것으로 볼 수 있음.

둘째, ‘계엄의 선포와 그 해제’를 재난의 예보·경보 체계에 포함하는 것과 관련하여서는, 다른 분야의 문자방송 체계를 함께 고려할 필요가 있음.

‘민방공 상황’에 대해서는 앞서 살펴본 바와 같이 「민방위기본법」에 따라 문자를 발송하고 있고, ‘지진·지진해일·화산’에 대해서는 「지진·지진해일·화산의 관측 및 경보에 관한 법률」⁸⁾ 및 기상청 훈령인 「지진 재난문자방송 운영규정」⁹⁾에 따라 기상청장이 ‘지진·해일문자시스템’을 통해 문자를 발송하고 있으며, ‘실종자 상황’에 대해서는 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」¹⁰⁾ 및 동 시행령¹¹⁾과 경

8) 「지진·지진해일·화산의 관측 및 경보에 관한 법률」 제14조(지진조기경보체계 구축·운영)

① 기상청장은 지진관측 즉시 관련 정보를 국민에게 알릴 수 있는 지진조기경보체계를 구축·운영하여야 한다.

② 기상청장은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 지진이 발생한 경우 즉시 지진조기경보를 발령하여야 한다.

③ 제1항에 따른 지진조기경보체계의 구축·운영 및 제2항에 따른 지진조기경보의 발령절차 및 발령시기 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

9) 「지진 재난문자방송 운영규정」 제2조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

3. “재난문자방송”이란 지진과 지진해일로 인한 인명 및 재산피해가 예상되는 때 그 피해를 예방하기 위하여 CBS 수신기능이 탑재된 휴대폰에 전달하는 재난문자방송을 말한다.

10) 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률」 제9조의3(공개 수색·수사 체계의 구축·운영) ① 경찰청장은 실종아동등의 조속한 발견과 복귀를 위하여 실종아동등의 공개 수색·수사 체계를 구축·운영할 수 있다.

② 경찰청장은 제1항에 따른 공개 수색·수사를 위하여 필요하면 실종아동등의 보호자의 동의를 받아 다음 각 호의 조치를 요청할 수 있다. 이 경우 경찰청장은 실종아동등의 발견 및 복귀를 위하여 필요한 최소한의 정보를 제공하여야 한다.

1. 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자 중 대통령령으로 정하는 주요 전기통신사업자에 대한 필요한 정보의 문자나 음성 등 송신

2. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호에 따른 정보통신서비스 제공자 중 대통령령으로 정하는 주요 정보통신서비스 제공자에 대한 필요한 정보의 인터넷 홈페이지 등 게시

찰청 예규인 「실종아동등 및 가출인 업무처리 규칙」¹²⁾에 따라 경찰청장이 ‘실종정보문자송출시스템’을 통해 문자를 발송하고 있음.

[각 분야별 문자방송 체계 현황]

구분	재난분야	민방위분야	지진·지진해일 분야	실종 분야
문자방송명	행정안전부 재난 문자방송	행정안전부 민방공 문자방송	기상청 지진 문자방송	경찰청 실종정보 문자방송
상황정보	재난·안전 상황	민방공상황	지진·지진해일·화산	실종자 상황
관련법	재난 및 안전관리 기본법	민방위기본법	지진·지진해일·화산의 관측 및 경보에 관한 법률	실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률
행정규칙	재난문자방송 기준 및 운영기준	민방위 경보 발령·전달규정	지진 재난문자방송 운영규정	실종아동등 및 가출인 업무처리 규칙
시스템명	통합문자방송시스템		지진·해일문자시스템	실종정보문자 송출시스템

이와 같이 각 분야별 관련 상황의 문자 발송 등 예보·경보는 해당 상황에 대하여 규율하고 있는 법령에 관련 사항을 함께 규정하여 별도의 체계로 추진하고 있으므로, ‘계엄의 선포 및 그 해제’ 사실의 문자 발송 등 예보·경보에 관한 사항 역시 계엄 상황에 대해 규율하고

-
3. 「방송법」 제2조제3호에 따른 방송사업자에 대한 필요한 정보의 방송
- ③ 제2항에 따른 요청을 받은 전기통신사업자, 정보통신서비스 제공자 및 방송사업자는 정당한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 공개 수색·수사 체계 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 11) 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 시행령」 제4조의6(실종정보·유괴정보 등) ① 경찰청장은 실종아동등의 공개 수색·수사를 위하여 필요한 경우 실종·유괴정보발령시스템을 구축·운영할 수 있다.
- 12) 「실종아동등 및 가출인 업무처리 규칙」 제2조(정의) 이 규칙에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
10. "실종·유괴정보 문자메시지"란 실종·유괴정보가 발령된 경우 「실종아동등의 보호 및 지원에 관한 법률 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제4조의5제7항에 따른 공개정보(이하 "공개정보"라 한다)를 시민들에게 널리 알리기 위하여 휴대폰에 전달하는 문자메시지를 말한다.

있는 「계엄법」에 규정하는 것이 현행 체계에 보다 부합하는 것으로
생각됨.

행정안전부도 ‘전시·사변 또는 이에 준하는 국가비상사태 및 계엄
선포와 그 해제’ 등의 예보·경보 등에 관한 사항을 「재난 및 안전관
리 기본법」에 규정하는 것에 대해서는 법령 체계의 일관성 및 문자
방송체계의 전문화 필요성 등을 고려할 때, 신중한 검토가 필요하다는
입장임.

문 의 처
02)6788-5349