



제418회 국회 (정기회)
제12차 행정안전위원회

재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈특별재난지역 선포 재난 등에 대한
재난원인조사 의무화〉

■ 임호선의원 대표발의(의안번호 제2202222호)

2024. 11.

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 : 임호선의의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 7. 24.
3. 회부연월일 : 2024. 7. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 행정안전부장관이 재난이나 그 밖의 각종 사고의 발생 원인 및 재난 발생 시 대응과정에 대한 조사·분석·평가(이하 “재난원인조사”)가 필요하다고 인정하는 경우 직접 재난원인조사를 실시하거나 재난관리책임기관의 장에게 재난원인조사를 실시하게 할 수 있음.

그러나 재난원인조사가 행정안전부장관의 재량사항으로 규정되어 있어, 재난 및 그 밖의 각종 사고에 관해 체계적인 진상규명이 필요한 경우에도 재난원인조사가 실시되지 않는 경우가 있음. 지난 7월 발생한 청주시 오송읍 지하차도 침수사고의 경우, 지역재난안전대책본부가 설치될 정도의 대규모 홍수가 발생한 상황에서 미흡한 재난 대응으로 인해 14명의 사망자가 발생하였으나, 지금까지 재난원인조사는 실시되지 않고 있음.

이에 특별재난지역을 선포하게 한 재난 또는 중앙대책본부·지역대

책본부·수습본부가 구성·운영된 재난 등 일정 규모 이상의 재난에 대해서는 반드시 재난원인조사가 이루어지도록 함으로써, 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대한 철저한 사후점검이 이루어질 수 있도록 하려는 것임(안 제69조제1항 단서 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 특별재난지역을 선포하게 한 재난과 중앙재난안전대책본부(이하 “중앙대책본부”라 함), 시·도재난안전대책본부, 시·군·구재난안전대책본부(이하 “지역대책본부”라 함) 또는 중앙사고수습본부(이하 “수습본부”라 함)를 구성·운영하게 한 재난에 대해서는 반드시 재난원인조사를 실시하도록 하려는 것임(안 제69조제1항 단서 신설).

현행	개정안
제69조(재난원인조사) ① 행정안전부장관은 재난이나 그 밖의 각종 사고의 발생 원인과 재난 발생 시 대응과정에 관한 조사·분석·평가(제34조의5제1항에 따른 위기관리 매뉴얼의 준수 여부에 대한 평가를 포함한다. 이하 “재난원인조사”라 한다)가 필요하다고 인정하는 경우 직접 재난원인 조사를 실시하거나, 재난관리책임기관의 장으로 하여금 재난원인 조사를 실시하고 그 결과를 제출하게 할 수 있다. <단서 신설>	제69조(재난원인조사) ① ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- <u>. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난은 직접 재난원인조사를 실시하거나 재난관리책임기관의 장으로 하여금 재난원인조사를 실시하고 그</u>

현행	개정안
<신설>	<u>결과를 제출하게 하여야 한다.</u>
<신설>	1. <u>특별재난지역을 선포하게 한 재난</u>
<신설>	2. <u>중앙대책본부, 지역대책본부 또는 수습본부를 구성·운영하게 한 재난</u>

현행법은 행정안전부장관이 재난원인조사가 필요하다고 인정하는 경우 직접 재난원인조사를 실시하거나 재난관리책임기관¹⁾의 장에게 재난원인조사를 실시하게 할 수 있도록 규정²⁾하여 행정안전부장관에게 재난원인조사의 실시여부에 관한 재량을 부여하고 있음.

행정안전부는 현행법상 재난원인조사의 운영과 관련하여, 발생한 재난의 특성을 종합적으로 고려하여 필요한 경우에만 보완적 또는 대체적으로 실시하고 있으며, 재난의 발생원인을 분석하고 재난 대응과정에 대한 평가를 통해 개선과제를 발굴하여 관련 제도를 개선하기 위한 목적으로 실시하고 있다고 설명하고 있음.

-
- 1) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 5. “재난관리책임기관”이란 재난관리업무를 하는 다음 각 목의 기관을 말한다.
 가. 중앙행정기관 및 지방자치단체(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다)
 나. 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 정하는 기관
- 2) 「재난 및 안전관리 기본법」 제69조(재난원인조사) ① 행정안전부장관은 재난이나 그 밖의 각종 사고의 발생 원인과 재난 발생 시 대응과정에 관한 조사·분석·평가(제34조의5제1항에 따른 위기관리 매뉴얼의 준수 여부에 대한 평가를 포함한다. 이하 “재난원인조사”라 한다)가 필요하다고 인정하는 경우 직접 재난원인조사를 실시하거나, 재난관리책임기관의 장으로 하여금 재난원인조사를 실시하고 그 결과를 제출하게 할 수 있다.

재난원인조사를 단계별로 살펴보면, 먼저 행정안전부장관은 국가재난원인조사협의회의 심의를 거쳐 재난원인조사의 실시 여부·방법을 결정하고, 예비조사를 통하여 본조사가 필요하다고 판단한 경우 본조사를 실시하고 있으며,³⁾ 재난원인조사 결과에 따라 행정안전부장관은 개선 등이 필요한 사항에 대하여 관계기관의 장에게 그 결과를 통보하거나 개선 권고 등의 조치를 요청하고 있음⁴⁾⁵⁾.

본조사는 특별재난지역 선포, 중대본 구성·운영이 필요한 재난 등 대규모 재난의 발생시 실시하는 ‘정부합동조사’, 그 외 행정안전부장관이 조사가 필요하다고 판단하여 직접 실시하는 ‘일반조사’ 및 재난관리책임기관에게 조사를 실시하고 그 결과를 제출하도록 하는 ‘간접조사’로 구분됨.

3) 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제75조의3(재난원인조사 등) ① 행정안전부장관은 법 제69조제1항 또는 제2항에 따라 재난원인조사를 실시하거나 재난관리책임기관의 장으로 하여금 재난원인조사를 실시하게 하려는 경우에는 제75조의4제1항에 따른 국가재난원인조사협의회의 심의를 거쳐 조사 실시 여부 및 방법을 결정해야 한다. 다만, 긴급한 조사가 요구되는 경우에는 제75조의4제1항에 따른 국가재난원인조사협의회의 심의를 생략할 수 있다.

⑦ 재난원인조사는 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 예비조사와 본조사로 구분하여 실시할 수 있으며, 본조사의 경우 조사단장은 재난발생지역 지방자치단체 또는 관계 기관 등에 정밀분석을 하도록 하거나 관계 기관과 합동으로 조사 또는 연구를 실시할 수 있다.

4) 「재난 및 안전관리 기본법」 제69조(재난원인조사) ⑤ 행정안전부장관은 제1항 및 제2항에 따라 실시한 재난원인조사 결과 개선 등이 필요한 사항에 대해서는 관계 기관의 장에게 그 결과를 통보하거나 개선권고 등의 필요한 조치를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 개선권고 등에 따른 조치계획과 조치결과를 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.

5) 행정안전부는 2014년부터 2023년까지 301개 개선과제를 발굴하여 권고하였으며, 2024년 1월 기준 249개(82.7%)가 이행 완료되었음

[재난원인조사의 단계 및 유형⁶⁾⁷⁾]

구분(근거)		기준 및 정의
예비조사		재난·사고의 상황 파악, 본조사 필요성 판단 및 자료 수집 등을 위한 초기 단계의 조사(법 시행령 제75조의3제7항)
본조사	정부합동조사	- 특별재난지역 선포, 중대본·지대본·중수본 구성·운영 재난, 반복적 대형 재난, 이에 준하는 행안부장관이 판단하는 재난을 대상으로 실시(법 제69조제2항) - 재난안전 분야 전문가 및 전문기관이 공동 참여 - 조사결과는 안전정책조정위 및 국회 상임위 제출·보고
	일반조사	- 기타 행안부장관이 조사가 필요하다고 판단하는 재난을 대상으로 행안부 주관으로 실시(법 제69조제1항) * 정부합동조사 편성 조항을 준용하고 있어, 민간 및 타 기관 참여 가능
	간접조사	행안부장관이 해당 재난관리책임기관에서 조사를 실시토록 하고 결과를 제출하게 하는 재난원인조사(법 제69조제1항)

6) 「재난 및 안전관리 기본법」 제69조(재난원인조사) ① 행정안전부장관은 재난이나 그 밖의 각종 사고의 발생 원인과 재난 발생 시 대응과정에 관한 조사·분석·평가(제34조의5제1항에 따른 위기관리 매뉴얼의 준수 여부에 대한 평가를 포함한다. 이하 “재난원인조사”라 한다)가 필요하다고 인정하는 경우 직접 재난원인조사를 실시하거나, 재난관리책임기관의 장으로 하여금 재난원인조사를 실시하고 그 결과를 제출하게 할 수 있다.

② 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난의 경우에는 재난안전 분야 전문가 및 전문기관 등이 공동으로 참여하는 정부합동 재난원인조사단(이하 “재난원인조사단”이라 한다)을 편성하고, 이를 현지에 파견하여 재난원인조사를 실시할 수 있다.

1. 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위한 재난으로서 대통령령으로 정하는 재난
2. 제1호에 따른 재난에 준하는 재난으로서 행정안전부장관이 체계적인 재난원인조사가 필요하다고 인정하는 재난

7) 「재난원인조사 실시 및 운영에 관한 규정」 제2조(용어의 정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “재난원인조사”란 「재난 및 안전관리 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제69조제1항에 따른 재난이나 그 밖의 각종 사고(이하 “재난·사고”라 한다)의 발생 원인과 재난 발생 시 대응과정에 관한 조사·분석·평가(위기관리 매뉴얼의 준수 여부에 대한 평가를 포함)를 말한다.
2. “예비조사”란 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」(이하 “령”이라 한다) 제75조의3제7항 및 「재난 및 안전관리 기본법 시행규칙」(이하 “규칙”이라 한다) 제19조의5제1항제1호에 따른 재난·사고의 상황 파악, 본조사의 필요성 판단 및 자료 수집 등을 위한 초기단계의 조사활동을 말한다.
3. “본조사”란 영 제75조의3제7항 및 규칙 제19조의5제1항제2호에 따른 재난·사고의 발생원인, 대응과정, 위험요인, 피해확대요인 등을 조사·분석·평가하기 위하여 관련 분야 전문가로 하여금 현장조사, 계측 및 실험, 분석 등을 실시하는 일련의 조사 활동을 말한다.
4. “정부합동 재난원인조사”란 행정안전부장관이 법 제69조제1항 및 제2항에 따라 정부합동 재난원인조사단(이하 “재난원인조사단”이라 한다)을 편성하여 직접 실시하는 재난원인조사를 말한다.
5. “일반 재난원인조사”란 행정안전부장관이 법 제69조제1항 및 영 제75조의3제16항에 따라 재난원인조사반을 편성하여 직접 실시하는 재난원인조사를 말한다.
6. “간접 재난원인조사”란 행정안전부장관이 법 제69조제1항에 따라 재난관리책임기관의 장으로 하여금 재난원인조사를 실시하고 그 결과를 제출하게 하는 경우를 말한다.

이와 같은 운영 방식에 따라 재난원인조사 제도가 도입된 2014년부터 2024년 7월까지 재난원인조사는 필요성이 인정된 주요 대규모 재난에 대해서 총 33회만 실시되었음.

[행정안전부 재난원인조사(본조사) 실시 현황(2024. 7. 기준)]

연번	실시연도	재난유형	재난원인조사명
1	2014	시설물	경주 마우나리조트 붕괴사고(정부합동)
2	2015	시설물	보은 레포츠시설 추락사고
3		화학	이천 SK하이닉스 질식사고
4		화학	군산 OCI공장 화학사고
5		화학	울산 한화케미칼 폭발사고
6		교통	상주 터널 교통(화재)사고
7	2016	교통	도시철도 사고
8		시설물	김해 산단 옹벽붕괴사고
9		화학	화학물질 사고
10		시설물	진주 리모델링 공사장 붕괴사고
11		교통	고속철도 사고
12	2017	가스	울산 한국석유공사 가스폭발사고
13		시설물	종로 철거공사장 붕괴사고
14		전기	기장 정관신도시 정전사고
15		시설물	건설현장 안전사고
16		시설물	남양주 타워크레인 전도사고
17	2018	시설물	다중밀집사고(공연중 환풍기 붕괴)
18		시설물	삭도시설 안전사고
19		교통	창원 터널 유류 운송차량 폭발사고
20		가스	가스 질식 사고(냉각탑 질소 유입)
21	2019	화재	건설현장 용접작업 화재
22		화학	화학설비 사고
23		화재	공동주택 화재
24	2020	교통	낙싯배 안전사고
25		시설물	목동 빗물저류배수시설 사고
26		풍수해	도림천 고립사고
27		시설물	신종 다중이용업소 안전사고
28		화재	숙박시설 화재 ^기
29	2021	화재	순천-완주간 고속도로 사매2터널 화재(교통)
30		화재	산업현장 폭발화재
31	2022	화재	물류창고 화재(정부합동)
32	2023	화재	전통시장 화재
33		산사태	토사재해 피해방지

자료: 행정안전부

개정안은 재난으로 인해 많은 피해가 발생하였음에도 행정안전부장관의 재량에 따라 재난원인조사가 미 실시되는 경우 재난의 원인규명 등이 원활하게 이뤄지지 않을 수 있다는 점을 고려하여 대규모 재난이 발생하는 경우에는 재난원인조사를 의무적으로 실시하도록 하려는 것으로, 이를 통해 재난의 발생원인, 대응과정, 위험요인, 개선방안 등을 도출함으로써 지속적으로 발생하고 있는 대규모 재난을 철저하게 관리할 수 있을 것으로 기대된다는 점에서 그 취지에 긍정적인 측면이 있음.

다만, 개정안과 관련하여서는 타 부처 업무와의 중복 우려 및 특별재난지역 선포, 중앙대책본부 등 운영과 재난원인조사의 목적 등을 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 현재 각 부처는 「항공·철도 사고조사에 관한 법률」, 「해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률」 등 법령에 근거한 권한과 해당 분야에 대한 전문성을 가진 재난·사고조사기구를 운영⁸⁾하고 있고, 행정안전부장관이 해당 재난·사고조사기구의 조사결과보고서를 제출받아 조사기구의 편성 및 조사방법에 대한 권고를 할 수 있는 절차도 마련⁹⁾되

8) 현재 국가 재난·사고기구는 상설 2기구(항공·철도사고 조사위, 해양안전심판원), 비상설 23기구로 총 25기구가 운영중임.

9) 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제75조의3(재난원인조사 등) ⑬ 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 재난원인조사를 실시하지 않을 수 있다.

2. 다른 법령에서 재난관리책임기관의 장이 해당 재난이나 사고의 원인을 조사하도록 규정하고 있는 경우

⑭ 행정안전부장관은 제13항제2호에 해당하여 재난원인조사를 실시하지 않는 경우 해당 재난관리책임기관의 장에게 조사결과보고서의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

⑮ 행정안전부장관은 제14항에 따라 제출받은 조사결과보고서를 검토하여 해당 재난관리책임기관의 장에게 조사기구의 편성 및 조사 방법에 대한 개선을 권고할 수 있다.

어 있는 상황이므로, 개정안과 같이 행정안전부의 재난원인조사를 의무화하는 경우 다른 재난·사고조사기구와의 업무중복 및 비효율의 문제가 발생할 우려가 있다는 점을 고려할 필요가 있음.

[국가 재난·사고조사기구 현황]

연번	기구명	재난·사고유형	소관 기관	근거법령	비고
1	항공·철도사고조사위	항공기·철도·지하철 사고	국토부	항공·철도 사고조사에 관한 법률	상설
2	해양안전심판원	해양선박 사고	해수부	해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률	상설
3	화학사고조사단	유해화학물질 유출 사고	환경부 화학물질안전원	화학물질관리법	비상설
4	중앙역학조사반	감염병	질병관리청	감염병의 예방 및 관리에 관한 법률	비상설
5	중앙역학조사반	가축전염병	농림축산식품부 농림축산검역본부	가축전염병 예방법	비상설
6	사고조사전문위	가스 사고	산업부 한국가스안전공사	고압가스 안전관리법	비상설
7	재해관리팀	전기·전력 사고	산업부 한국전기안전공사	전기안전관리법	비상설
8	건설사고조사위	중대건설현장 사고	국토부 국토안전관리원	건설기술진흥법	비상설
9	중앙시설물사고조사위	시설물 사고	국토부 국토안전관리원	시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법	비상설
10	중앙건축물사고조사위	건축물 사고	국토부 국토안전관리원	건축물 관리법	비상설
11	승강기사고조사위	승강기 사고	행안부 한국승강기안전공단	승강기 안전관리법	비상설
12	재해경감대책협의회	자연재해 (태풍·홍수가뭄 등)	행정안전부	자연재해대책법	비상설
13	지진(화산)재해원인조사단	지진·화산 재해	행정안전부	지진·화산재해대책법	비상설
14	안전사고조사반	저수지·댐 붕괴 사고	농어촌공사 외	저수지·댐의 안전관리 및 재해예방에 관한 법률	비상설

15	산불전문조사반	산불	산림청 국립산림과학원	산림보호법	비상설
16	산사태 원인조사단	산사태	산림청 국립산림과학원	산사태예방지원본부의 구성 및 운영에 관한 규정	비상설
17	민관합동조사단	정보통신 사고	과기부	정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률	비상설
18	우주사고조사단	우주사고	과기부 한국천문연구원	우주개발 진흥법	비상설
19	방사능재난조사위	방사능 사고	원안위 한국원자력안전기술원	원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법	비상설
20	현지조사단	문화재의 화재·재난	국가유산청 국립문화재연구원	국가유산청 안전상황실 및 중수본 구성·운영 규정	비상설
21	119항공기사고조사단	119항공기 사고	소방청	119구조·구급에 관한 시행령	비상설
22	교통사고원인조사반	교통사고	경찰청 도로교통공단	교통안전법 시행령	비상설
23	화재대응조사과	화 재	소방청	소방의 화재조사에 관한 법률	비상설
24	중앙사고조사단	산업재해	고용부 한국산업안전보건공단	산업안전보건법	비상설
25	해양수질처	해양환경오염 사고	해수부 해양환경공단	해양환경관리법	비상설

둘째, 개정안이 재난원인조사의 실시 기준으로 정하고 있는 ‘특별재난지역의 선포’는 재난으로 인해 발생한 피해액과 해당 지자체의 행정력·재정력을 고려하여 효과적인 수습 및 복구를 지원하기 위해 선포하는 것이고, ‘중앙대책본부 등의 구성·운영’은 대규모 재난에 대한 수습업무를 총괄하거나 재난 상황을 효율적으로 관리하기 위한 것임.

그에 반하여, 현행법상 ‘재난원인조사’는 발생한 재난의 복잡성·반복성 등을 종합적으로 고려하여 다부처 및 민간의 협업 조사를 통한 원인 분석과 제도개선이 필요한 경우에 실시하는 것이라는 점에서 각 제

도 간 목적 및 성격에 다소 차이가 있으므로, ‘재난원인조사’의 의무 실시 여부를 ‘특별재난지역의 선포’ 및 ‘중앙대책본부 등의 구성·운영’ 여부에 따라 정하도록 하는 것이 합리적인 기준이 될 것인지에 대하여는 추가적인 검토가 필요할 것으로 생각됨.

개정안에 대하여 행정안전부는 재난원인조사를 의무화할 경우 기준에 다른 기관에서 운영하고 있는 분야별 전문조사기구와의 중복 문제를 야기할 수 있으며, 특별재난지역의 선포 등 일률적인 기준에 재난원인조사를 수반되게 하는 것은 부적절하다는 이유로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

[참고: 재난원인조사 의무화 관련 관계기관 의견]

- (고용노동부) 다른 법령에서 사고의 원인을 규정하고 있거나 수사·재판중인 경우가 많은바, 개별법에 따른 조사와의 관계, 중복성 등을 고려할 때 신중 필요
- (서울특별시) 태풍·호우·대설과 같이 재난 대비를 위해 정례적으로 재난안전대책본부를 운영하는 경우 인명피해가 없는 등 경미한 피해가 발생한 재난에 대해서는 재난원인조사 실시를 제외하는 것이 바람직
- (제주자치도) 재난원인조사 실시대상 재난을 의무화할 경우, 기상특보 발효 등에 따른 단순한 조건 충족만으로 과다한 조사대상이 발생하여 조사의 품질 저하가 우려

문 의 처

02)6788-5349