



제418회 국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

재난 및 안전관리 기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈사회재난 시 피해보상 체계 강화 등〉

■ 송옥주의원 대표발의(의안번호 제2204050호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회

전문위원 서기영

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3
1. 사회재난 상황 등 피해자 및 가족에게 보고 의무 신설	3
2. 피해보상협의체 설치·운영 근거 마련	6
3. 원인제공자의 재난복구 의무 신설	8
4. 손해배상금 국가 대위변제 및 구상권 청구	11

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 송옥주의원 등 18인
2. 발의연월일 : 2024. 9. 13.
3. 회부연월일 : 2024. 9. 19.

II. 제안이유 및 주요내용

지난 6월 24일 발생한 화성 리튬전지 공장 화재는 우리나라 화학 공장 화재사고 중 가장 많은 사상자를 낸 대형 참사로 꼽히며, 기술 발전에 따라 피해가 점점 다양해지고 규모화되는 사회재난의 심각성을 보여주고 있음.

현행법은 재난 발생 시 필요한 경우 복구비 등을 미리 지급할 수 있도록 규정하고 있고, 원인제공자를 대상으로 구상권을 청구하도록 하고 있지만, 선지급 제도는 특별재난구역으로 지정된 사회재난에 한정되어 운영되고 있고, 원인 제공자의 미온적인 대응, 지방자치단체의 재정 지원 등의 한계로 인해 신속한 피해 대응 및 복구에 어려움이 있는 상황임.

이에 사회재난을 유발한 원인제공자로 하여금 사고수습 및 피해 보상을 위한 자체계획을 수립 및 제출하고 이행하도록 하여, 사후복구를 위한 책임을 의무화하는 한편, 유가족 손해배상금에 대한 국가의 대위

변제 및 구상권 청구를 위한 법적근거를 마련함으로써 사회재난에 대한 국가의 책임을 강화하여 신속한 피해 대응 및 복구를 지원하고자 함(안 제20조제6항 및 제66조의4, 제66조의5, 제66조의6 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 사회재난 상황 등 피해자 및 가족에게 보고 의무 신설

개정안은 재난관리책임기관 등에 대형화재, 폭발, 다중운집인파사고 등 대통령령으로 정하는 사회재난의 상황, 응급조치 및 수습현황 등을 피해자 및 그 가족에게 알리도록 의무를 부여하려는 것임(안 제20조제6항).

현 행	개 정 안
제20조(재난상황의 보고) ① ~ ④ (생략) <u><신설></u>	제20조(재난상황의 보고) ① ~ ④ (현행과 같음) <u>⑥ 제1항에도 불구하고 재난관리책임기관 등은 대형화재, 폭발, 다중운집인파사고 등 대통령령으로 정하는 사회재난의 경우 피해자 및 그 가족에게 재난상황, 응급조치 및 수습현황을 알려야 한다.</u>

현행법은 시장·군수·구청장, 소방서장, 해양경찰서장, 재난관리책임기관¹⁾의 장, 국가핵심기반을 관리하는 기관·단체의 장²⁾에게 관할 구

- 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」 제26조(국가핵심기반의 지정 등) ① 관계 중앙행정기관의 장은 소관 분야의 국가핵심기반을 다음 각 호의 기준에 따라 조정위원회의 심의를 거쳐 지정할 수

역, 소관 업무 또는 시설에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 재난상황, 응급조치 및 수습현황 등에 대해 각각 행안부장관, 관계 재난관리주관기관³⁾의 장 및 시·도지사에게 보고하거나 통보할 의무를 규정⁴⁾하고 있음.

개정안은 대형화재, 폭발, 다중운집인파사고 등 주요 사회재난이 발생한 경우 재난관리책임기관 등에게 재난상황, 응급조치 및 수습현황을 피해자 및 그 가족에게 알리도록 의무화하려는 것으로, 피해자의 알권리를 보장하고 자신이 입은 피해에 대해 신속하게 대응할 수 있도록 하려는 취지로 이해됨.

다만, 현행법상 ‘재난상황의 보고’ 규정은 기관 간 소통을 강화하여 신속한 재난대응을 통해 피해를 최소화하기 위한 목적에서 재난이 발

있다.

1. 다른 국가핵심기반 등에 미치는 연쇄효과
 2. 둘 이상의 중앙행정기관의 공동대응 필요성
 3. 재난이 발생하는 경우 국가안전보장과 경제·사회에 미치는 피해 규모 및 범위
 4. 재난의 발생 가능성 또는 그 복구의 용이성
- 3) 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
- 5의2. “재난관리주관기관”이란 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 말한다.
- 4) 「재난 및 안전관리 기본법」 제20조(재난상황의 보고) ① 시장·군수·구청장, 소방서장, 해양경찰서장, 제3조제5호나목에 따른 재난관리책임기관의 장 또는 제26조제1항에 따른 국가핵심기반을 관리하는 기관·단체의 장(이하 “관리기관의 장”이라 한다)은 그 관할구역, 소관 업무 또는 시설에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 재난상황에 대해서는 즉시, 응급조치 및 수습현황에 대해서는 지체 없이 각각 행정안전부장관, 관계 재난관리주관기관의 장 및 시·도지사에게 보고하거나 통보하여야 한다. 이 경우 관계 재난관리주관기관의 장 및 시·도지사는 보고받은 사항을 확인·종합하여 행정안전부장관에게 통보하여야 한다.
- ② 삭제
 - ③ 삭제
 - ④ 시장·군수·구청장, 소방서장, 해양경찰서장, 제3조제5호나목에 따른 재난관리책임기관의 장 또는 관리기관의 장은 재난이 발생한 경우 또는 재난 발생을 신고받거나 통보받은 경우에는 즉시 관계 재난관리책임기관의 장에게 통보하여야 한다
 - ⑤ 삭제

생한 즉시 1차 대응기관⁵⁾이 상급기관⁶⁾에 초동 보고 등을 하도록 하는 규정이므로, 피해자 및 그 가족에 대하여 재난 상황 등을 알리는 내용을 해당 규정에 포함하는 것이 법체계상 적절한지에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 생각됨.

행정안전부는 현행법상 재난관리체계는 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부 등 비상대책기구를 설치·운영하여 재난대응활동계획의 13개 협업 기능⁷⁾에 따라 관계기관이 협업하는 통합적 관리체계인데, 이에 따라 현재 피해자와 그 가족의 신원은 경찰·소방 및 지방자치단체 등이 협업하여 파악하고 지원하고 있으며, 재난상황·수습현황 등은 언론 브리핑 등을 통해 피해자와 그 가족 등 국민에게 알리고 있어 개정안과 같이 별도로 규정할 실익이 없으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

5) 시·군·구, 소방서, 해양경찰서, 공공기관·단체 등 재난관리책임기관

6) 행정안전부, 재난관리주관기관(중앙행정기관) 및 시·도

7) 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제43조의5(기능별 재난대응 활동계획의 작성·활용)

① 법 제34조의4제1항에 따른 재난대응 활동계획(이하 “재난대응활동계획”이라 한다)에는 다음 각 호의 기능이 포함되어야 한다.

1. 재난상황관리 기능
2. 긴급 생활안정 지원 기능
3. 긴급 통신 지원 기능
4. 시설피해의 응급복구 기능
5. 에너지 공급 피해시설 복구 기능
6. 재난관리자원 지원 기능
7. 교통대책 기능
8. 의료 및 방역서비스 지원 기능
9. 재난현장 환경 정비 기능
10. 자원봉사 지원 및 관리 기능
11. 사회질서 유지 기능
12. 재난지역 수색, 구조·구급지원 기능
13. 재난 수습 홍보 기능

② 재난관리책임기관의 장은 법 제34조의4제2항에 따른 재난대응활동계획 작성지침에 따라 기능별 재난대응활동계획을 작성·활용하여야 한다.

2. 피해보상협의체 설치·운영 근거 마련

개정안은 사회재난 발생 시 신속한 피해 복구 및 적절한 보상 지원을 위해 피해자가 요청한 경우 관계 기관, 피해자, 원인제공자 등이 참여하는 피해보상협의체의 설치·운영 및 지원근거를 마련하려는 것임.
(안 제66조의4 신설).

현행	개정안
<신설>	제66조의4(피해보상협의체 설치·운영) ① 재난관리책임기관은 사회재난 발생 시 신속한 피해 복구 및 적절한 보상을 지원하기 위하여 피해자의 요청이 있는 경우 관계 중앙행정기관 및 유관기관, 피해자 등 당사자와 관련 전문가가 참여하는 피해보상협의체(이하 “협의체”라 한다)를 운영할 수 있다. 이 경우 사회재난에 대하여 그 원인을 제공한 자가 따로 있는 경우에는 그 원인제공자를 협의체에 참여시킬 수 있다. ② 재난관리책임기관은 협의체의 설치·운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다. ③ 협의체의 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

자연재난과 달리 사회재난은 피해를 발생시켰거나 발생의 원인을 제공한 자(이하 “원인제공자”라 함)가 존재하는 경우가 많은데, 피해 원인 및 제공자가 명확하지 않고 서로 책임소재를 떠넘기는 등으로 인해 피해자에 대한 보상이 원활하게 이뤄지지 않는 문제가 있음.

이에 개정안은 재난관리책임기관으로 하여금 사회재난 발생 시 피해자가 요청한 경우 관계 중앙행정기관 및 유관기관, 피해자 등 당사자와 관련 전문가가 참여하는 피해보상협의체를 운영할 수 있도록 하고, 그 사회재난의 원인제공자가 따로 있는 경우에는 원인제공자도 협의체에 참여시킬 수 있도록 하며, 협의체에 대한 행정적·재정적 지원 근거를 마련하려는 것으로, 사회재난으로 인한 피해를 신속하게 복구하고 피해자에게 적절한 보상을 한다는 점에서 그 취지는 타당한 것으로 봄.

다만, 행정안전부는 재난 발생 초기에 수습을 위한 통합지원센터를 설치·운영하여 피해자 및 유가족의 필요·요구사항에 대해 행정적·경제적으로 지원하고 있고, 원인제공자와 피해자 간의 보상 협상을 위해 필요한 경우 지역재난안전대책본부에서 일정조율, 장소 마련 등 교섭을 주선하고 있으므로 개정안의 협의체·설치 운영 목적이 이미 어느정도 달성되고 있다는 점과 사회재난의 경우 발생원인, 피해범위, 책임관계 등이 다양하고 복잡하여 협의체를 통한 원인제공자 규명 시 오랜 시간이 소요될 것이라는 점 등을 고려할 때, 개정안에 대해 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

3. 원인제공자의 재난복구 의무 신설

개정안은 사회재난 발생 시 특수건물 소유자 또는 관리자에게 사고 수습 및 자체계획을 수립하여 제출하고 이행하도록 의무를 부여하고, 재난관리책임기관 등에게 그 이행여부를 점검한 결과를 피해자에게 알리도록 하려는 것임(안 제66조의5 신설).

현행	개정안
<신설>	제66조의5(재난복구 의무) ① 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 특수건물 소유자 또는 관리자는 해당 시설에서 사회재난이 발생한 경우 즉시 사고수습 및 피해보상을 위한 자체계획을 수립하여 재난관리책임기관 등에 제출하고 이행하여야 한다. ② 재난관리책임기관 등은 제1항에 따라 제출된 자체계획의 적절성을 검토하여 개선이 필요하다고 판단되는 경우 자체계획의 보완을 명할 수 있다. ③ 재난관리책임기관 등은 자체계획의 이행결과를 점검하고 그 결과를 피해자에게 알려야 한다. ④ 자체계획 수립 및 이행점검에

현행	개정안
	<u>관한 절차와 방법 등 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.</u>

개정안은 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」에 따른 특수건물⁸⁾과 같이 대규모 사회재난 발생의 원인 소재지인 시설의 소유자 또는 관리자에게 재난 발생 즉시 사고수습 및 피해보상을 위한 자체계획을 수립하여 재난관리책임기관 등에 제출하고 이행할 의무를 부여하고, 재난관리책임기관 등은 이행결과를 점검하고 피해자에게 그 결과를 알리도록 하려는 것으로,

재난 발생의 책임 소재를 명확하게 하고, 원인제공자의 책임있는 사후 대응을 도모한다는 점에서 그 취지가 긍정적인 것으로 생각됨.

다만, 행정안전부는 개정안의 취지에는 공감하나 사회재난은 원인제공자가 존재하더라도 원인 규명, 원인제공자 특정 등의 절차에 오랜 시간이 소요되어 신속한 사고 수습 및 피해자 지원이 어려우며, 피해지역의 신속한 복구를 위해서는 원인제공자의 복구계획 수립보다 국가의 우선적 지원이 필요한 경우가 대부분이어서, 개정안과 같이 자체

8) 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “손해보험회사”란 「보험업법」 제4조에 따른 화재보험업의 허가를 받은 자를 말한다.
2. “특약부화재보험”이란 화재로 인한 건물의 손해와 제4조제1항에 따른 손해배상책임을 담보하는 보험을 말한다.
3. “특수건물”이란 국유건물·공유건물·교육시설·백화점·시장·의료시설·홍행장·숙박업소·다중이용업소·운수시설·공장·공동주택과 그 밖에 여러 사람이 출입 또는 근무하거나 거주하는 건물로서 화재의 위험이나 건물의 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 건물을 말한다.

계획 수립 의무를 두더라도 피해자의 신속한 일상 회복에 기여하는
바가 미미할 것으로 판단되므로 개정 실익이 낮다는 입장임.

4. 손해배상금 국가 대위변제 및 구상권 청구

개정안은 사회재난의 원인제공자의 손해배상금 지급 의무를 신설하고, 대규모 피해 발생으로 피해자가 배상을 받지 못하거나 신속히 구제할 필요가 있는 경우 국가 또는 지방자치단체가 손해배상금을 대위변제하고 구상을 청구할 수 있도록 하려는 것임(안 제66조의6 신설).

현행	개정안
<u><신설></u>	<u>제66조의6(배상금의 지급 등) ① 사회재난에 대하여 그 원인을 제공한 자가 따로 있는 경우 그 원인제공자는 「민법」, 「국가배상법」 등 관계 법령에 따른 손해배상금을 지급하여야 한다.</u> <u>② 제1항에도 불구하고 국가 또는 지방자치단체는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 사회재난이 발생하여 피해자가 배상받지 못하거나 피해를 신속히 구제할 필요가 있는 경우에는 「민법」 제469조제1항에 따라 제1항의 손해배상금 지급의무가 있는 국가 또는 지방자치단체 외의 자에 대한 손해배상청구권을 대위 행사할 것을 전제로 하여 손해를 입은 사람에게 손해배상금을 대위변제</u>

현행	개정안
	할 수 있다. ③ 국가 또는 지방자치단체는 제2항에 따라 손해배상금을 지급한 경우 그 원인을 제공한 자에 대하여 구상권을 행사할 수 있다. ④ 제2항에 따른 손해배상금 지급 기준 및 절차 등과 제3항에 따른 구상권 행사의 절차 및 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행법은 국가가 자연재난 또는 사회재난 중 특별재난지역으로 선포된 지역의 재난의 원활한 복구를 위하여 필요한 경우 그 복구 비용을 부담하거나 지방자치단체 등에 보조할 수 있도록 하고⁹⁾, 지방자치

9) 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조(재난지역에 대한 국고보조 등의 지원) ① 국가는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난의 원활한 복구를 위하여 필요하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 비용(제65조제1항에 따른 보상금을 포함한다)의 전부 또는 일부를 국고에서 부담하거나 지방자치단체, 그 밖의 재난관리책임자에게 보조할 수 있다. 다만, 제39조제1항(제46조제1항에 따라 시·도지사가 하는 경우를 포함한다) 또는 제40조제1항의 대피명령을 방해하거나 위반하여 발생한 피해에 대하여는 그러하지 아니하다.

1. 자연재난

2. 사회재난 중 제60조제3항에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역의 재난

② 제1항에 따른 재난복구사업의 재원은 대통령령으로 정하는 재난의 구호 및 재난의 복구비용 부담기준에 따라 국고의 부담금 또는 보조금과 지방자치단체의 부담금·의연금 등으로 충당하되, 지방자치단체의 부담금 중 시·도 및 시·군·구가 부담하는 기준은 행정안전부령으로 정한다.

③ 국가와 지방자치단체는 재난으로 피해를 입은 시설의 복구와 피해주민의 생계 안정 및 피해기업의 경영 안정을 위하여 다음 각 호의 지원을 할 수 있다. 다만, 다른 법령에 따라 국가 또는 지방자치단체가 같은 종류의 보상금 또는 지원금을 지급하거나, 제3조제1호나목에 해당하는 재난으로 피해를 유발한 원인이자 보험금 등을 지급하는 경우에는 그 보상금, 지원금 또는 보험금 등에 상당하는 금액은 지급하지 아니한다.

1. 사망자·실종자·부상자 등 피해주민에 대한 구호

2. 주거용 건축물의 복구비 지원

3. 고등학생의 학자금 면제

4. 자금의 융자, 보증, 상환기한의 연기, 그 이자의 감면 등 관계 법령에서 정하는 금융지원

단체의 장은 재난의 신속한 구호 및 복구를 위해 필요한 경우 관련 복구비 등을 복구계획 수립 전에도 선지급할 수 있는 근거¹⁰⁾를 두고 있으며, 사회재난의 원인제공자가 따로 있는 경우 국가나 지방자치단체가 그에 대하여 부담한 비용의 전부 또는 일부를 청구할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나 사회재난에 대해서는 자연재난과 달리 특별재난지역으로 선포된 지역의 재난에 대해서만 해당 규정을 적용하고 있어, 사회재난

-
5. 세입자 보조 등 생계안정 지원
 5의2. 「소상공인기본법」 제2조에 따른 소상공인에 대한 지원
 6. 관계 법령에서 정하는 바에 따라 국세·지방세, 건강보험료·연금보험료, 통신요금, 전기요금 등의 경감 또는 납부유예 등의 간접지원
 7. 주 생계수단인 농업·어업·임업·염생산업(鹽生産業)에 피해를 입은 경우에 해당 시설의 복구를 위한 지원
 8. 공공시설 피해에 대한 복구사업비 지원
 9. 그 밖에 제14조제3항 본문에 따른 중앙재난안전대책본부회의에서 결정한 지원 또는 제16조제2항에 따른 지역재난안전대책본부회의에서 결정한 지원
 ④ 제3항에 따른 지원의 기준은 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 재난에 대해서는 대통령령으로 정하고, 사회재난으로서 제60조제3항에 따라 특별재난지역으로 선포되지 아니한 지역의 재난에 대해서는 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. <개정 2017. 1. 17., 2024. 1. 16.>
 ⑤ 국가와 지방자치단체는 재난으로 피해를 입은 사람에 대하여 심리적 안정과 사회 적응을 위한 상담 활동을 지원할 수 있다. 이 경우 구체적인 지원절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
 ⑥ 국가 또는 지방자치단체는 제3항 각 호에 따른 지원의 원인이 되는 사회재난에 대하여 그 원인을 제공한 자가 따로 있는 경우에는 그 원인제공자에게 국가 또는 지방자치단체가 부담한 비용의 전부 또는 일부를 청구할 수 있다.
 ⑦ 제3항 각 호에 따라 지원되는 금품 또는 이를 지급받을 권리는 양도·압류하거나 담보로 제공할 수 없다.
- 10) 「재난 및 안전관리 기본법」 제66조의2(복구비 등의 선지급) ① 지방자치단체의 장은 재난의 신속한 구호 및 복구를 위하여 필요하다고 판단되면 제66조에 따라 재난의 구호 및 복구를 위하여 지원하는 비용(이하 “복구비등”이라 한다) 중 대통령령으로 정하는 항목에 대해서는 제59조 또는 「자연재해대책법」 제46조에 따른 복구계획 수립 전에 미리 지급할 수 있다.
 ② 제1항에 따라 복구비등을 선지급 받으려는 자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 재난으로 인한 피해 물량 등에 관하여 신고하여야 한다.
 ③ 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 미리 복구비등을 지급하기 위하여 피해 주민의 주(主) 생계수단을 판단하기 위한 다음 각 호의 사항에 대한 확인을 해당 각 호의 자에게 요청할 수 있다. 이 경우 확인을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.
 1. 근로소득 및 사업소득 수준에 관한 사항: 국세청장 또는 관할 세무서장
 2. 국민연금 가입·납입에 관한 사항: 「국민연금법」 제24조에 따른 국민연금공단의 이사장
 3. 국민건강보험 가입·납입에 관한 사항: 「국민건강보험법」 제13조에 따른 국민건강보험공단의 이사장
 ④ 제1항에 따른 복구비등 선지급을 위하여 필요한 선지급의 비율·절차 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

전반에 대한 보호가 미흡하다는 우려가 있음.

이에 개정안은 사회재난 원인제공자의 손해배상금 지급의무를 법률에 명시하고 이를 국가가 선지급한 후 구상권을 행사할 수 있는 근거를 마련하려는 것으로, 신속한 피해 보상을 통해 사회재난 피해자의 일상회복을 지원하고 원인제공자의 책임성을 강화한다는 점에서 그 취지는 긍정적인 것으로 생각됨.

다만, 사회재난 원인제공자와 피해자 간의 손해배상금 지급의무는 원칙적으로 사법상의 법률관계로 규율할 내용이라 할 것인데, 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관하여 규정하고 있는 「재난 및 안전관리 기본법」에 규율하는 것이 바람직한 입법방식인 지에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 보임.

참고로, 행정안전부는 개정안의 취지에는 공감하나 현행법 규정에 따라 이미 국가나 지자체가 부담한 비용을 원인제공자에게 청구할 수 있고, 원인제공자의 손해배상금 지급과 관련한 사항은 「민법」 또는 「국가배상법」의 규정을 적용하는 것이 바람직하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5349