

시정 연구과제 보고서

훈 련 자 인 적 사 항 훈 련 내 역	훈련과정	직무(일반직무과정)	훈련기관	켄터키대학
	성 명	정재엽	파견연도	2022.7.~2024.7
	훈련과제	재난안전관리 개선방안 연구		
보고 주제 (제목)	한국의 재난안전 시스템 개선방안			

목 차

I. 서론	2
II. 재난안전관리 진단	3
III. 한국의 재난관리 체계	7
IV. 결론	30

I. 서론

2024년은 304명의 소중한 생명을 앗아간 ‘세월호 침몰 사고’가 발생한 지 10년째 되는 해이다. 세월호 사고는 그 규모와 많은 어린 학생들의 희생으로 인해 사적으로 큰 충격을 안겨주었다. 또한, 재난이 멀리 있는게 아니라 나 그리고 내 주변에서 언제나 일어날 수 있다는 가능성에 대해 인지하게 된 사건이라 생각한다. 그리고 정부의 역할에 대한 사회적 요구가 급등하게 되었고 이를 통해 많은 제도 변화를 가져오기도 하였다. 미국에서는 재난관리체계가 허리케인 카트리나 이전과 이후로 나뉜다¹⁾고 하는데, 우리나라 재난관리체계 역시 세월호를 계기로 많은 변화가 있었다. 하지만 이러한 제도변화 속에서도 지난 10년간 크고 작은 재해가 발생하였고, 이 과정에서 발생한 여러 문제들은 한국의 재난관리체계에 대한 많은 의문을 제기하였다.

이러한 상황에서 2023년 발생한 이태원 압사 사고와 오송지하사고 침수사고로 많은 사상자가 발생하게 되자 정부는 재발방지 대책을 마련하고 국가안전시스템을 전반적으로 개편하는 방안을 마련하여 시행중에 있다.

그러나 이상 기온 등 기후변화와 도시의 집중화, 기술발전 등에 따른 사회의 고도화, 복잡화로 인해 통상적인 예측범위를 벗어난 복합, 대형재난의 발생가능성이 커지고 있고, 이는 기존의 대응방법으로는 대응이 쉽지 않은 재난이 앞으로 발생할 가능성이 커진다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

이에 기존의 재난안전 체계를 점검하고 보다 나은 방안이 있는지를 살펴보는 작업이 여전히 유의미하다고 할 수 있다. 이에 한국의 국가 재난안전관리 정책과 제도, 국가위기관리체계 그리고 서울시의 재난안전정책 등에 대해 살펴보고 정책적 개선 사항을 제안해보고자 한다.

1) “미국의 경우 연방재난관리청(FEMA)의 재난 대책 전문성을 인정해 기능과 역할을 오히려 강화시키고 독립성을 부여하였다. 재난대책 지휘와 관련하여 주정부와 지방정부가 우선적으로 재난 대책을 맡는다는 원칙하에, 연방정부는 재난대책을 1차적으로 지원하되, 주정부가 초기 재난 대응에 실패할 경우 연방정부가 직접 개입해 대책을 지휘하도록 하는 절차를 마련하였다. 또 재난 상황을 신속하게 보고하고 또 이를 필요한 지역에 전달할 수 있는 국가관제센터(NOC)를 설치해 초기 혼선을 막도록 했다.” (美, 2005년 카트리나 사태 후 재난 관리 '환골탈태', 한국일보. 2014.6.17.)

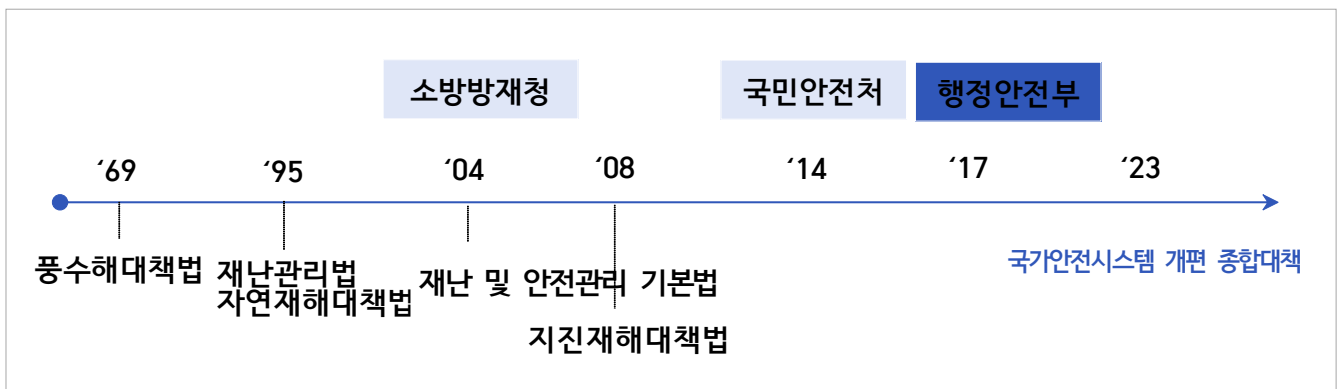
II. 재난안전관리 진단

□ 국가 재난안전관리 정책과 제도

그간 우리 정부는 재난 관련 법률정비와 조직보강을 통해 재난안전 정책에 대하여 완만하지만 지속적으로 발전시켜왔다.

재난관리 법령의 변천

1948년 정부수립 이후 1961년 7월 전북 남원과 경북 영주지방에 발생한 대규모 홍수피해를 계기로 태풍, 홍수 등의 수해복구 및 등 방재사업을 관장하기 위하여 1961.12.30 하천법을 제정하였고, 이를 근거로 자연재해대책을 수립 추진하였고, 이후 풍수해대책법, 재난관리법, 자연재해대책법에 이어 재난 및 안전관리 기본법을 제정·운영하고 있다.



○ 「풍수해대책법」

방재계획의 수립, 재해업무, 응급대책, 재해복구 등 재해대책을 제도적으로 규정된 최초의 법률로 1967년 2월 제정되었다. 1995년 「자연재해대책법」²⁾이 제

2) 자연재해로부터 국토와 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 방재조직 및 방재계획 등 재해예방·재해응급대책·재해복구 기타 재해대책에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위해 제정(자연재해대책법 제1조)

정되면서 폐지되었다.

○ 「재난관리법」

'94년 성수대교 붕괴, '95년 대구 도시가스 폭발 및 상품백화점 붕괴 등 90년대 들어 크고 작은 재난이 잇달아 발생함에 따라 개별법에 산재되어 있던 재난 관련 제도를 통합하고, 국가 및 지방자치단체 차원에서 재난관리체제를 체계적으로 확립하기 위하여 「재난관리법」을 제정('1995.7.18.)하여 재난관리를 추진하였다. 이후 2004년 「재난 및 안전관리 기본법」이 제정되면서 폐지가 되었다.

또한 태풍·홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 그 밖의 대책을 수립³⁾하기 위하여 「자연재해대책법」을 제정하여 시행하였다.

○ 「재난 및 안전관리 기본법」

기존 자연재해(자연재해대책법)와 사회재난(재난관리법) 등으로 나뉘어 있던 재난 대응체계를 일원화하고 분산되어 있던 안전관리 업무를 총괄하고 조정하여 재난 예방·대비·대응·복구 등 재난 및 안전관리에 관한 기본적인 역할을 수행할 수 있도록 2004년 제정되었다. 이후 여러 차례의 개정을 통해 재난·사고 발생 시 재난관리 주관기관 명확화, 안전정책조정위원회 심의 및 조정기능 강화, 안전관리민관협력위원회 구성·운영, 안전책임관제도 도입, 재난현장 통합지휘소 설치 및 운영, 안전문화진흥 추진 등 재난 및 안전관리 체계를 정비·보강하였다.

재난관련 조직의 변천

1948년 대한민국 정부가 수립시 내무부에 건설국 이수과를 설치하여 재해대책 업무를 관장하도록 하였다. 1961년 전라북도 남원과 경상북도 영주에 발생한 대규모 수해에 대응하기 위해 국토건설청에 '수해복구사무소'가 설치되어 수해 복구 및 재건사업 등 방재대책을 추진하였다.

3) 「자연재해대책법」 제1조

1961년 내무부 토목국 업무가 국토건설청으로 이관되면서, 국토건설청 수자원부가 방재사업을 담당하게 되었다. 이후 1963년 하천법에 의거하여 홍수로 인한 재해복구 및 방재사업의 기반을 마련하기 위해 건설부 산하에 수자원부 방재과를 설치하였다. 1975년 8월 내무부에 민방위본부가 설치되었고, 1991년 4월 재난대응업무가 건설부에서 내무부로 이관되었으며, 1995년 내무부 민방위 재난통제본부 방재국 및 재난관리부 신설과 시군구 재난관리과 신설 등을 진행하였다.⁴⁾

1998년에는 조직개편을 통해 행정자치부 민방위국을 민방위재난관리국으로 통합하고 재난관리과를 신설하였다. 2004년 6월에는 재난관리 전문기관 역할을 담당하는 '소방방재청'을 개청하면서 기존 행정자치부 민방위재난통제본부에서 하던 민방위·방재·소방 업무를 전담하도록 하였다.

2008년 2월에는 행정안전부에 재난안전실을 신설하고, 재난관리업무와 비상대비계획업무를 모두 관장하도록 하였다. 그러나 소방방재청은 '청'단위 조직이라는 한계로 인해 중앙과 지방자치단체를 대상으로 하는 재난관리업무 총괄기관으로서의 역할 수행에 한계를 드러냄에 따라, 2013년 정부조직 개편시 행정안전부를 안전행정부로 명칭변경 하고, 재난안전실을 안전관리본부로 확대 개편하면서 안전행정부가 재난 및 안전관리 총괄기능을 수행하도록 하여 재난과 안전분야 조직을 한층 강화하였다.

2014년 세월호 사고를 계기로 재난안전 체계 개선 및 재난 대응 역량을 강화를 도모하기 위해 분산된 재난대응 체계를 통합하고, 강력한 재난안전 컨트롤타워를 구축을 목표로 육상과 해상, 자연재난과 사회재난으로 분산된 재난대응 체계를 신설된 국민안전처로 통합했다.

그러나 신설된 국민안전처가 “재난안전 컨트롤타워를 자임하면서도 대형 재난 사태 발생 시 제역할을 충분히 발휘하지 못했다”는 비판과 함께 재난관리 책임

4) 일련의 재난관리조직 개편 사례를 통해 보았을 때 우리나라 재난관리조직은 주로 대규모의 재난이 발생하고, 이후 이에 대한 대응으로 조직개편이 발생한 경우가 많았다.

이 있는 해당 부처나 지방자치단체와 업무가 중복된다는 지적이 이어지면서 2년 만에 기존 체계로 변경이 되었다⁵⁾. “국민안전처의 소방업무는 '소방청'으로, 해양 사무 중 경비·안전·오염방제·해상사건 수사기능은 해양경찰청으로 이관되었고, 나머지 국민안전처의 기능은 행정자치부로 통합하면서 부처 명칭도 '행정안전부'⁶⁾로 변경된 후 현재에 이르고 있다.

□ 재난대응의 주기적 실패

재난안전 정책 및 제도의 지속적인 개선에도 돌발적인 중대 비상상황에 대한 대응은 주기적 실패 반복하였고 이는 정부에 대한 불신을 높이는 결과를 초래하기도 하였다.

<비상상황 대응 실패 사례>

<ul style="list-style-type: none"> ✓ '14년 세월호 침몰(사망·실종 304명) ✓ '23년 이태원 압사사고(사망 159명) 	<ul style="list-style-type: none"> 상황발생 초기 전복·침몰·압사 위험성 간과, 기관 간 조정·통제 기능 미작동 등으로 대규모 인명피해 발생
<ul style="list-style-type: none"> ✓ 08년 대구지하철 화재(사망 192명) ✓ '23년 오송지하차도 침수(사망 29명) 	<ul style="list-style-type: none"> 상황판단 미흡, 초동조치 지연, 현장-상황실 간 정보 공유 미흡 등으로 인명구조 실패

이러한 재난대응에 대한 주기적 실패 지적은 서울시 역시 자유롭지 못한 상황이다. 서울시의 경우도 크고 작은 사건이 발생한 후 여러 차례의 조직, 제도 개편을 이루어 왔지만 향후 발생 가능성이 있는 재난에 효과적으로 대처할 것이라고 말하기 어려운 상황이다.

5) '세월호 참사로 탄생한 안전처 2년 반만에 간판 내려' (연합뉴스, 2017.6.5)

6) “행정안전부 산하에 차관급 기관인 재난안전관리본부를 별도로 설치해 인사와 예산의 독립성을 부여하는 한편 재난 관련 기관 간 원활한 협의 등을 위해 재난안전조정관 제도를 신설하였다. 정부는 소방청과 해양경찰청을 분리하는 배경으로 재난 발생 시 신속한 현장대응력을 강조하면서 간소화된 보고체계, 현장 전문성 강화를 강조하였고, 안전처의 안전기능을 행정안전부로 통합하는 것도 재난 대응의 실질 주체인 지자체와 재난안전 총괄부처 간 협력과 연계를 필요하다는 점을 분명히 했다.” (2017.6.5. 한국경제)

□ 비상대응 대응실패 진단

① 중앙정부 중심의 재난안전관리

우리나라의 경우 재난안전관리가 중앙에 집중되어 있고, 재난관리의 ‘분권화’가 되어 있지 않다⁷⁾. 정부에서는 재난대응의 1차적 책임이 지방정부에 있다는 입장 이지만 현재의 법제도하에서는 지방정부에 권한 없는 책임만이 주어진 경우가 많다.

② 중앙부처-지자체-현장으로 이어지는 조정·통제 및 협력 관계 불명확

이러한 상황에서 중앙정부 부처별 비상대응 기능이 분산되어 책임과 역할 불분명한 상황에서, 현장대응기관(소방, 경찰, 산림청 등)과 지자체 간 지원·협조 문제가 지속적으로 제기되고 있다.

③ 비상상황에 대한 상황관리체계 미흡 * 상황정보의 수집·보고·전파 위주

비상상황 발생 시 문제 해결과 관련된 제반 지식·기술·자원 등을 종합적으로 제공해 주는 상황관리 기반체계가 구축되어 있지 않아 초동조치와 이후 연계된 대응이 어려운 경우 종종 발생하고 있다.

④ 재난안전 분야 전문인력 및 교육체계 부족

비상상황에 내재된 위험요소를 조기에 식별하고 상황 전반을 정확히 판단하여 조치할 우선순위를 신속하게 결정할 수 있는 전문인력이 부족한 상황이다.

Ⅲ. 한국의 재난관리 체계

□ ‘위기관리’와 위기관리 체계

1. ‘위기’와 ‘재난’의 개념적 의미

7) “재난 대응, 중앙정부 중심 대비 ‘빠거덕’… 지방 ‘자치권’ 확대해야” (서울신문, 2023.8.6.)

· “재난의 현장 대응 총괄 기관은 소방이고 사고 발생 시 현장과 가장 밀착돼 있는 기관은 소방본부인데, 소방공무원 신분인 국가공무원으로 바뀐 것에 대한 심층적인 검토가 있어야 한다. 국가직이 되면서 대형 재난에 대해 소방청장의 지휘를 받게 되다 보니 지역 중심으로 현장에서의 지휘체계가 작동될 수 있을지 충분한 검토가 필요하다.”

위기(Crisis)는 '중대한 문제가 발생한 경우 이에 대해 최종 결정을 내려야 하는 상태'를 의미하며 '위험(danger)', '기회(chance)'라는 의미가 포함된다. 실제로 위기라는 단어는 태풍, 폭설, 홍수 등 자연재해와 교량/건물붕괴, 대형 교통사고, 폭발물 폭발 등 사회적 재난, 그리고, 테러, 각종 정책 실패, 범죄/질병의 확산 등 다양한 상황에서의 종합적인 위험 상황을 의미한다⁸⁾. 다양한 용어 중에서도 위험, 위기, 재난 등 일반적으로 사용되는 용어와 함께 위험관리, 위기관리, 재난관리의 정의와 범위를 좀 더 자세히 살펴보는 것이 중요하다.

위기, 위험, 재난 등 재난과 관련된 용어들에 대해 많은 정의가 있으나 이를 정리해 봤을 때, 위험(risk)란 어떤 결과(재난으로 인한 피해)를 초래할 가능성(재난 발생 확률)이 중심에 있다. 즉, 위험은 바람직하지 않은 현상이 발생할 가능성과 그에 따른 피해를 의미한다. 따라서 위험의 개념은 일반적으로 어떤 상황이 발생하기 전에 예방 목적으로 사용된다. 그리고 위기란 긴박감, 위협이라는 뜻을 내포하고 있으며, 바로 상황이 발생하고 있는 지점이며, 조직의 활동수준이 극도의 혼란 상태에 있는 경우를 말한다. 이에 반해 재난은 실제 피해를 의미하는 것으로, 상당한 정도의 피해가 발생한 경우에 재난이라는 단어를 사용하는 것이 일반적이다.⁹⁾

2. 위기관리와 재난관리

재난분야에서 위험(risk)은 가능성의 의미를 지닌 위기의 초기 상태를 의미한다. 아직 위기로 인식되지 않기 때문에 조직의 활동수준은 정상상태를 유지하며, 이때의 조직 활동은 위험을 관리하는 예방활동에 중점을 둔다. 그러나 이러한 위험 상황은 특정 외부 요인과 조직의 취약성으로 인해 위기로 발전하며, 이때의 위기는 위험 요인이 현실이 된 혼란스러운 상황으로 정의된다. 가능한. 이런 상태에서 조직은 혼란스러운 상황을 경험하게 되는데, 이 위기 상황을 현명하게 극복한다면 조직의 활동 수준은 정상으로 돌아올 수 있으나 이 위기를 극

8) 우리나라에서는 재난으로서의 위기와 국가안보를 위협하는 전쟁의 위기를 구분하여 사용하고 있으며, 관련법 체계에서도 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난과 관련 위기관리 영역이 대외적이고 국가안보적인 비상관리 영역을 구분하여 규정하고 있다. 이 글에서는 재난으로서의 위기에 초점을 두고 설명을 할 것이다.

9) 복합건물 화재/붕괴를 예를 들 경우, 건물이 정상적인 조건에서 운영되고 있음에도 불구하고 사고 등으로 등으로 인한 화재/붕괴 등의 가능성이 있다고 인정되면 위험에 대비해야 한다고 말한다. 이러한 위험이 현실화 되어 화재/붕괴가 발생된다면 상황은 위기가 될 것이며 극도의 혼란을 초래할 것이다. 그러나 관계 당국의 효과적인 대응으로 짧은 시간내에 대응이 이루어 진다면 위기를 슬기롭게 극복한 것이 될 것이다. 그러나 대응/수습 지연으로 인적, 물적 피해를 입힐 경우 이를 재난으로 분류하게 될 것이다.

복하지 못하면 조직의 활동성이 급격히 저하되고 결국 재난으로 발전하게 된다. 위기가 발생하기 직전에 위기에 대응하기 위한 사전 운영 능력을 키우는 활동을 대비(preparedness)라고 하며, 실제로 위기가 발생했을 때 조직의 활동을 대응(response)이라고 볼 수 있다. 위기가 재난으로 발전한 후에는 조직의 활동 수준이 급격히 감소하며, 이를 다시 회복하려는 노력을 회복이라고 할 수 있다.

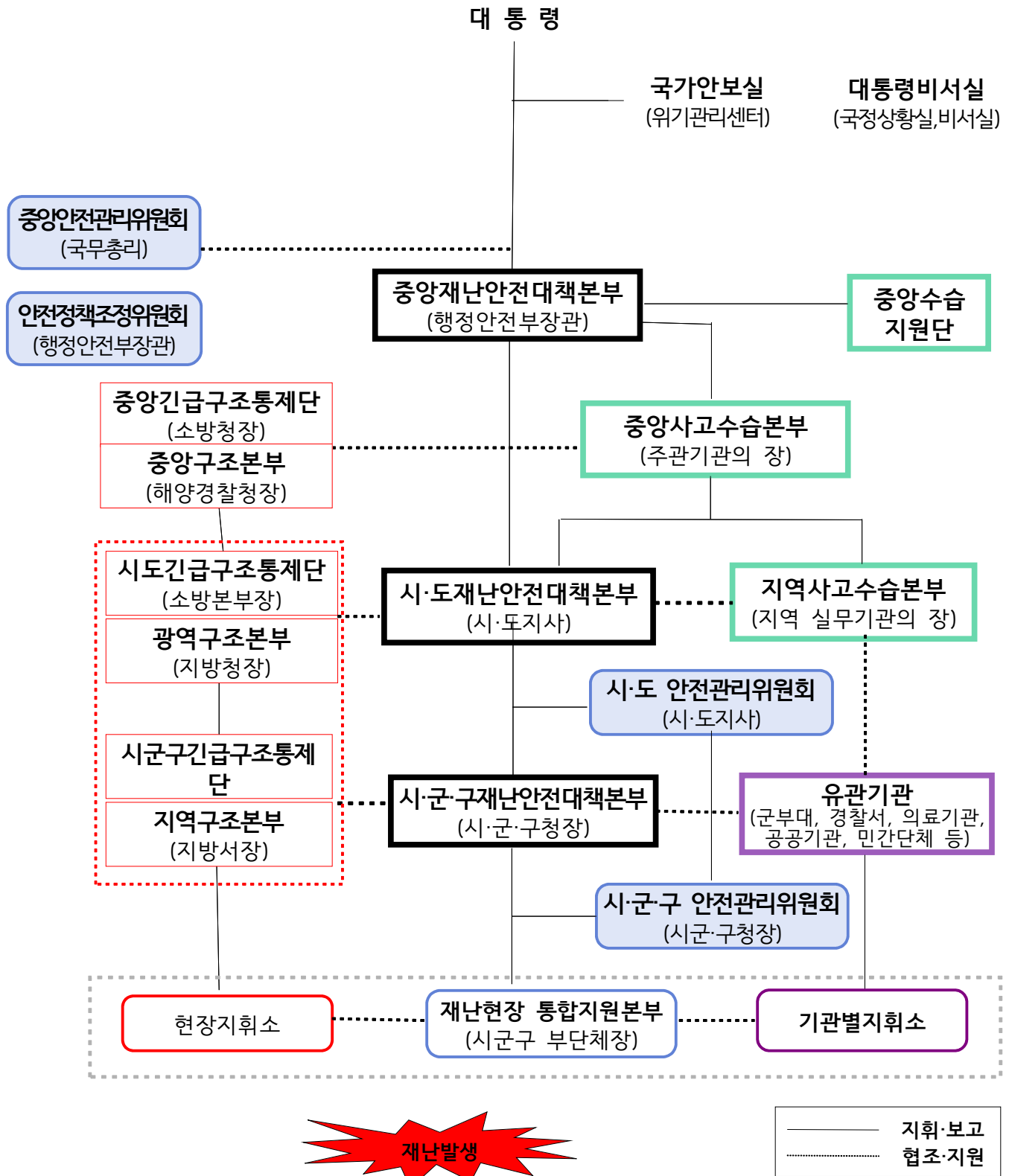
재난관리 측면에서 바라보는 위기관리의 영역은 재난이라는 위기상황을 중심으로 발생 이전과 이후의 관리로 나눌 수 있다. 통상적으로 재난 대응을 위한 위기관리 4단계는 재난 발생 **예방(prevention)**, 위기상황 발생에 대한 평상시 정상적인 **대비(preparation)**체계 구축, 재난 발생에 대응하기 위해 준비하였던 시나리오(매뉴얼)에 따라 적절한 **대응(response)**을 통한 재난 피해 최소화, 상황 종료 후 피해 **복구(Recovery)** 등 전 과정을 포함한다¹⁰⁾.

3. 위기관리의 범위

위험관리, 위기관리, 재난관리 용어는 용어의 정의와 그에 따른 대상 영역의 범위를 어디까지로 보는지에 따라 범위의 차이가 발생한다. 일반적으로 가능성에 초점을 둔 위험관리의 경우 사건이 발생하기 전, 즉 평상시의 예방을 강조한다. 위기관리의 경우는 협의적 의미로 위기관리를 정의하면 위기발생으로 인해 조직활동에 혼란이 있는 기간을 의미하지만, 넓은 의미로는 예방-준비-대응-복구 전 과정을 포함한다. 재난관리의 경우는 좁게 정의하면 위기발생, 대응, 후속 복구 과정을 포괄하는 준비-대응-복구 과정을 포함하지만, 넓게 정의하면 예방 과정도 포함되는데 「재난 및 안전관리기본법」 역시 광의적 의미로 재난을 이해하고 있다. 따라서 넓게 정의하면 위험관리, 위기관리, 재난관리는 관리과정의 관점에서만 보면 거의 동일한 의미로 사용된다고 볼 수 있다.

10) 위기관리(Crisis Management) 역시 여러 가지 의미를 가지는 경우가 있는데, 유사용어로 비상관리(Emergency Management), 안전관리(Safety Management), 위험관리(Risk Management), 재난관리 등 여러 용어들이 다른 함의를 가지고 현장에서 사용되고 있다. 이 중 비상관리란 “기존의 일반행정조직이나 인적, 물적 여건상 대내외적 문제가 해결될 수 없는 경우나 비효율적인 상황에 처한 경우 신속히 적응하여 문제를 해결하기 위해 전문인력을 조직하여 대응하는 일련의 노력과 과정”을 의미한다. 이런 의미에서 한국의 소방청과 미국 재난관리청(FEMA)는 행정기관이 처리할 수 없는 각종 비상사태에 대응한다는 의미에서 비상관리(Emergency Management)라는 용어를 기관명으로 사용하고 있다.

<위기관리 종합체계도>



* 참고 : `국가위기관리 체계`, 중앙공무원교육원, 2013

□ 국가위기관리체계와 특성

1. 국가위기관리특성과 체계

전통적으로 '안전'분야는 정부가 서비스를 제공해야 하는 전형적인 공공재 영역으로 인식되어져 왔다. 이에 따라 '위기관리', '재난관리'는 중앙정부와 지방자치단체가 중심이 되어 행해져야 하는 영역으로 인식되어져 왔다. 그러나 한국사회의 발전에 따라 기존의 발생된 위기의 형태와 다르게 최근에 발생하는 위기의 형태는 그 복잡성, 다양성, 그리고 대형화 등으로 인해 과거의 정부 중심 위기관리 대응 방식으로는 감당하기 힘든 수준에 이르렀다. 이에 정부, 민간, 비정부부분이 협력하여 대응을 해야 한다는 지적이 있다. 그러나 우리 위기관리체계의 현실과 평가는 중앙정부 중심의 위기관리체계 운영과 지자체의 취약한 재정여력 및 경험부족 등으로 인해 민관통합협력체계가 아직 미흡한 것 역시 현실이다. 이는 오랫동안 이어진 중앙정부와 관(官) 중심의 행정으로 지방자치시대를 맞이한 이후에도 지방정부/민간으로의 권한이양 미흡 그리고 이에 따른 지방의 경험, 역량 약화 등의 악순환의 결과이기도 하다. 그리고 다른 한편으로 이전과 달리 사회 각 부분에서 민간분야의 역량이 발전하면서 공공과 민간부분간의 기대와 현실의 격차가 점점 커지면서 안전분야의 정부 역할에 대한 목소리도 커지고 있는 상황이다.

이에 따라 위기관리 체계도 변화되는 환경에 맞춰 개선되어져야 할 필요성이 증가하고 있다. 이에 정부에서는 재난 발생시 재난/재해 피해조사 분야를 시작으로 구호물자 전달까지 모든 면에서 공공과 민간의 역할을 새롭게 정립하고, 과감한 재난지원금 전달을 통해 민간기관을 최대한 활용할 수 있는 통합 전달체계를 구축을 도모하고 있다

최근의 재난 유형과 관리 특성을 살펴보면, 재난이 발생한 지역의 초기 현장 대응 능력이 재난대응에 있어 핵심적 사항이며, 이를 위해 지역 내 자율적인 협력 거버넌스의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 협력거버넌스는 재난

발생 재난 대응위주의 소극적 참여를 넘어서 적극적이면서 전략적 거버넌스 역할(예방, 대비, 대응, 복구)로 확대되고 있다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 위기관리에는 여전히 공공부문, 특히 정부의 역할이 중요하며, 위기관리의 성공에는 지속적인 관심과 노력이 중요한 요소이다.

재난관리에 있어 정부의 역할이 커지는 것은 일반 국민의 안전에 대한 요구가 높아지는 데 따른 것으로 볼 수 있다. 역사적으로 재난관리와 대응은 대형 재난 발생 시 공중보건 및 민방위 등 시민방위조직의 협조를 받아 경찰이나 소방에서 행하는 기능의 일부라고만 여겨지기도 하였다. 따라서 재난관리는 재난 발생 시 대응에만 초점을 맞추고 재난관리의 다른 필수 요소인 위험 억제, 재난 대비 및 재난 복구 등에 대해서는 충분한 고려하지 않는 경우가 많았다.

재난관리는 구조/구급, 긴급 의료지원, 임시거처 및 식량공급 등을 넘어서는 종합적인 서비스를 제공하여야 한다. 일반적으로 위기관리는 예방, 준비, 대응, 위기회복의 4단계로 구성된다. 위기관리의 4단계는 재난의 발생을 예방(prevention)하고, 위기상황에 대비한 체계(preparation)를 구축하며, 재난 발생 시 적절하고 긴급한 대응(responsse)을 통해 재난으로 인한 피해를 최소화 하고, 재난 상황 종료 후 피해 복구(recovery)를 위한 모든 과정을 포함한다.

미국의 사례를 보면 미국 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, 이하 'FEMA')는 주(State) 정부별로 각 주의 상황에 맞는 위기관리종합계획을 수립하고 이를 주기적으로 업데이트하도록 하고 있다. 각 주 내 지자체(County)는 주정부 위기관리종합계획의 지침과 제안을 토대로 지자체의 실정에 맞는 위기관리종합계획을 수립·시행하고 있다. 즉, 미국은 기본적으로 연방정부, 주정부, 지방정부가 모두 종합적인 위기관리계획을 마련하고, 각급 정부별 위기관리계획을 수립·운영하는 체제를 유지하고 있다. 이를 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위험 완화/예방 단계이다. 여기에는 향후 재해 손실을 줄이기 위한 재정 지원 및 계획이 포함되며 복구 및 대응 단계 모두에서도 시행될 수 있다. 이 단계에는 건물의 안전 평가, 토지 사용 규정, 제방 건설, 홍수가 발생하기 쉬운 지

역의 주민 재배치, 위험 지도 및 안전 코드 작성이 포함될 수 있다.

둘째, 대비단계는 위기관리계획의 이행이나 훈련 등을 통해 실제 위험의 발생을 예방하거나 피해를 최소화할 수 있는 기본계획이나 예방활동을 포함한다. 위기관리센터 운영, 자원관리계획, 위기관리 훈련이나 실습 등이 이 단계에 속한다.

셋째, 재난이 발생하면 대응단계가 시작된다. 대응 단계에는 지방정부의 위기관리 계획 매뉴얼에 따라 필요한 서비스와 자원을 동원한다. 지자체 자체적으로 대응할 수 없는 규모의 재난이 발생하면 지자체의 장은 즉시 주(State)나 인근 지자체(County) 카운티에 재난 대응 지원을 요청한다.

마지막으로, 재난발생에 따른 비상대응 시기가 지나가면 지방 및 주 정부가 장기 복구 계획을 시행하도록 지원한다. 복구에는 건물 및 인프라 수리, 폐기물 등 쓰레기 제거와 임시 숙소 제공 등이 포함된다.

이러한 네 단계는 서로 중첩되며, 개별 단계의 시작과 끝은 동시에 일어날 수도 있고, 복합적으로 일어날 수도 있다. 예방단계는 대비단계에서 시행될 수도 있고, 대응단계에서 시작될 수도 있고, 복구단계에서 지속될 수도 있다.

2. 위기관리 분야에서의 협력적 거버넌스 필요성

과거의 위기관리 대응방식은 정부(官) 주도의 명령/통제위주의 접근방식을 중심으로, 재난 발생시 대응 (response)위주의 위기관리체계로 운영이 되었다. 하지만 이러한 접근은 재난 현장에서 필요한 신속하고 유연한 결정에 장애로 작용하였으며, 최근 다양하고 복잡한 양상으로 발생하는 재난 대응에 한계를 노출하고 있다. 아예 기존의 하향적 위기관리 거버넌스에서 벗어나 전략적·협력적 위기관리 거버넌스로의 변화가 요구되었다. 특히 사회의 전문화, 세분화에 추세에 따라 정부부문의 위기관리 정책수립 및 정책집행에 있어 기존과 달리 민간부문과 비정부부문의 자원과 활동들을 활용하여야 하는데, 이에 대한 적극적이고 전

략적인 노력이 요구된다. 이는 다양한 유형의 재난과 이에 대한 준비 및 위험 환경 관리 등을 포함한 맞춤형 전략 개발에 초점이 있으나 아직까지 이에 대한 정치적 지원이나 재정적인 지원이 부족한 상황이다. 한국에서 위기관리는 정책적 우선순위에서 밀려나 있는 경우가 많았고, 위기관리 프로그램은 관련 이해집단의 충분한 지지를 받지 못하였다. 위기관리 대응이 중앙정부와 지방정부의 책임하에 있다 하더라도 위기관리 대응은 범위한 영역에서 경제적, 정치적, 사회적, 그리고 심리적 자원을 필요로 한다. 다만 위기관리 운영체계는 충분한 재정적 지원을 받지 못하고 있고 이는 지방정부 차원에서의 한계점으로 지적되고 있다.¹¹⁾ 이에 재난대응에 있어 기존의 관점에서 벗어나 사회적 자원을 총체적으로 활용하는 전략적·협력적 위기관리 전략의 필요성이 증가하고 있다. 복잡한 현대 사회에서 위기관리는 기존의 하향식 방식이 아닌 자발적이고 상향식 접근을 토대로 한 위기관리역량 극대화 전략이 필요하다. 공공부분외에 지역사회와 이웃을 포함한 민간영역에 기초한 위기관리 프로그램들을 개발하고 이를 토대로 위기관리역량을 강화하고 지역과 함께 협력할 수 있는 컨센서스 구축 역시 필요하다.

그러나 이러한 협력체계를 구축하는데 있어 개선되어야 할 문제점들이 있다. 우선, 위기관리시스템이 원활하게 작동하기 위해서는 시스템에 참여하는 기관/부서나 참여자가 각자의 역할이나 각자의 책임과 역할을 인식하고 있을 때 시스템이 효과적으로 작동을 할 수 있다. 하지만 조직내 위기관리 업무의 중요성이 낮다 보니 이에 대한 공감 형성이 어려운 상황이다. 또한 지자체내에서 위기관리 업무를 담당하는 공무원들은 재난관리부서가 조직내에서 차지하는 위상과 비중이 낮다보니 재난관리의 단계별 활동을 조정하는데 어려움을 겪는 경우가 많다. 또한 이러한 조정 어려움 또는 조정실패의 반복은 조직내에서 재난관리에 대한 신뢰를 얻지 못하면서 그 위상이 낮아지는 악순환이 반복되고 있다. 이 과정에서 위기관리분야의 공무원들은 그들의 업무를 수행하는 과정에서 과업에 대한 충분한 이해와 훈련 등의 준비를 갖추지 못한 상황에서 임무에 투입되면서 정작 재난상황에서 효과적인 대응을 하지 못하는 문제점을 발생시키기도 한다.¹²⁾ 이에 현재의 상황을 획기적으로 위기관리계획과 조직변경이 요구된다.

11) “지방정부에서는 상당수의 위기관리 프로그램이 적은 예산과 부족한 인력으로 운영되고 있다. 이러한 실정은 미국에서도 예외가 아니어서 대부분의 주정부에서 위기관리 부서는 주 재정지원에서 우선순위가 낮은 부서로 인식되고 있다.” (자연재해 및 국가위기 발생시 국가적 종합위기 관리방안 연구(II) 제1편, 정지범, 2009)

12) 이러한 문제는 미국에서도 많은 문제가 되고 있다. 구체적인 예로, 주 나 지방정부 공무원들은 위기관리의 대응이나 복구에 있어 그들의 임무를 연방정부에 보고하거나 기본적인 대응에 한정 지으려는 경향이 있다. 재난관리를

또한 공공거버넌스 차원에서의 위기관리에 있어, 각 행위자를 규제하는 규칙은 기존의 명령/통제위주의 접근방식에 근거한 것이 아닌 행위자 간의 합의과정을 통해 마련되어야 한다. 재난관리에 있어 협력적 네트워크는 공공부분 뿐만 아니라 민간영역을 포함한 비공공부분의 참여자들이 포함되고 이러한 참여자들은 다양한 문화적 배경과 상호 갈등의 소지가 있을 수 있음을 인정하고 이러한 부분을 고려한 재난 대처와 재난자원 준비가 필요하다. 또한 협력적 거버넌스 차원에서의 위기관리는 다양한 조직과 참여자들로 구성된 협력체계가 필수적으로 요구되므로, 개별 위기관리 상황에 맞는 목표와 수단이 정의되고 조직화되어야 할 것이다.

정리해 보면 협력적 거버넌스 구축을 위해서는 정부부문에서 강력하고 효과적인 위기관리계획 프로세스 마련과 위기관리 계획팀 구축이 우선적으로 필요하다. 그리고 협력적 거버넌스를 구축하기 위한 위기관리 계획을 수립하는 데 있어서 상당한 유연성과 이를 계속 유지하려는 강한 의지가 있어야 한다. 또한, 위기관리계획과 정책수립 과정에서 크게 다른 관점과 의견이 존재한다는 점을 인식하고 이를 고려하려는 의지가 있어야 한다. 또한, 협력적 거버넌스를 구축하기 위해서는 기존의 명령/통제 중심의 중앙집권적 의사결정체제를 분산형 의사결정구조로 전환해야 한다.

□ 한국의 국가재난관리체계

우리 정부는 체계적이고 효율적인 재난관리를 위해 범정부 차원의 재난관리체계와 재난 유형별 재난관리체계를 구축하고 재난관리체계 간 상호 연계 및 유기적 관계를 유지할 기본체계로 운영하고 있다. 정부의 재난관리 활동은 기본적으로 해당 재난에 대한 책임이 있는 기관을 중심으로 하여 운영하는 것을 기본 원칙으로 하나, 각 재난 상황에 따라 담당 조직과 관련된 조직의 범위와 역량을 넘어 재난의 양상이 확산되고 악화가 예상되는 경우 중복적인 재난관리를 도모한다는 측면에서 범정부적 재난관리체계를 구축하고 유형별 재난관리체계를 총괄·보완·지원하게 된다.

예방, 대비, 대응, 복구 등 전 과정에서 이해하기 보다 재난 초기의 단기적 처방만을 그들의 임무를 마친 것으로 이해하는 경향이 있어서 장기적이고 근원적인 접근에 이르지 못하는 경우가 많다. 이러한 인식이나 관점은 정부간 관계나 조정의 과정을 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 이러한 비단 한국의 지방정부에서도 다르지 않다고 생각된다.

범정부적 재난관리 체계는 의사결정과 총괄, 협의·조정과 지원을 주요 기능으로 하는 범국가적 체계로 구성되는데 크게 위원회 체계와 대책본부 체계로 나뉘어 구성된다.

위원회 체제는 국무총리가 위원장을 맡는 중앙안전관리위원회와 광역/기초 지방자치단체장이 위원장을 맡는 지역위원회¹³⁾가 있다. 중앙안전관리위원회는 제도상 최고의사결정기관으로서 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 안전관리를 위한 관계 부처간의 협의·조정, 그 밖에 안전관리에 필요한 사항을 주관한다¹⁴⁾. 중앙행정기관의 장 또는 관련 기관·단체의 장을 위원으로 한다.

지역위원회는 광역자치단체장과 기초자치단체장이 위원장을 맡고, 각 위원은 중앙위원회 위원의 소관 업무분야와 동일한 조직·단체의 지역책임자로 구성된다.

범정부 차원의 재난분야 위기관리체계의 다른 한 축은 재난안전대책본부로 이는 중앙재난안전대책본부(본부장: 안전행정부 장관)와 지역재난안전대책본부(본부장: 광역·기초자치단체장)가 있다. 중앙재난안전대책본부는 여러 시도에 걸친 전국적 범위 또는 대규모 재난에 대한 대응·복구 등을 총괄·조정하고 필요한 조치를 취하기 위해 한시적으로 설치, 운영되는 조직으로 대규모 재난에 대해 범정부·범지역 차원에서 실질적으로 취해야 할 조치¹⁵⁾를 취한다. 지역재난안전대책본부는 해당 지방자치단체 관할 구역에서 재난 발생이 예상되거나 발생되는 경우 재난의 수습 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 설치된다.

다음으로 유형별 국가재난관리체계가 있다. 유형별 국가재난관리체계는 재난 유

13) 지역별 재난 및 안전관리에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 소속으로 시·도 안전관리위원회를 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구 안전관리위원회를 둔다

14) 중앙안전관리위원회는 다음의 기능을 수행한다. (재난 및 안전 관리 기본법 제9조)

- 안전관리 중요정책 심의 및 총괄·조정
- 국가안전관리안 및 집행계획안 심의
- 중앙행정기관이 수행하는 재난 및 안전관리 업무의 협의·조정
- 재난사태선포 및 특별재난지역선포에 관한 사항
- 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 이를 수습하기 위한 관계 기관 간 협력에 관한 사항”

15) 예로는 재난의 효율적 대처를 위한 각종 조치, 정부합동 수습지원단 파견, 중앙재난안전대책본부 운영 등이 있다.

형에 따라 1차적 책임을 지는 재난관리 주관기관이 관련 기관과 협력하여 해당 재난 발생 위험에 대한 예방, 대비, 대응, 복구(수습)에 관한 활동을 수행하는 체제로 해당 재난 위기의 위기관리 주관기관, 관련 유관기관, 위기관리실무기관으로 구성·운영된다. 이러한 유형별 재난관리체계는 재난 유형별 관리책임 원칙에 따라 구축·운영되며, 재난관리 활동과 실질적으로 관련된 조직과 인력으로 구성된다는 앞서 설명한 위원회 제도, 재난안전대책본부 등과는 차별화 된다.

그러나 유형별 재난관리체계가 주관기관의 책임하에 재난관리활동을 수행하더라도, 재난의 범위가 광범위하고 주관기관의 역량을 넘어선 피해가 발생되거나 예상되는 경우 범정부적 대응과 지원이 필요한 경우가 발생할 수 있어 앞서 언급된 범정부 차원의 의사결정 및 총괄·조정 기구와 유기적으로 연계되어 상호 보완적이고 협력적으로 운영되고 있다. 지방자치단체 역시 이러한 유형별 국가 재난관리체계에 맞춰 소관부서와 업무별로 재난관리 주무부서를 지정하여 재난관리 주관기관과 협력하여 관할 구역에서 발생하는 재난 위기에 대한 예방, 대비, 대응, 복구에 관한 활동을 수행한다.

<유형별 재난관리 조직 체제>

구 분	내 용	비 고
주관기관	해당 재난관리 활동에 있어 관할적 책임을 지는 중앙행정기관	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 태풍 : 소방청 ◦ 대형산불 : 산림청 ◦ 전염병 : 보건복지부
유관기관	재난 발생시 주관기관의 활동을 지원하고 협조하는 중앙행정기관 및 지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 태풍 : 국토교통부(주요 SOC, 시설 등) ◦ 대형산불 : 소방청/지자체 등
실무기관	재난관리의 대상이 되는 시설기능을 직접 관리하거나 그 지역을 관할하는 지자체 그리고 각 공공기관 및 단체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 태풍 : 항만공사(부두시설 등) ◦ 대형산불 : 국립공원관리공단(국립공원 산불) 등 ◦ 전염병 : 공항 검역소 (검역기능) 등
시민사회 단체	해당 재난과 관련되는 시민사회 단체로서 재난 예방·대비·대응·복구 활동에 참여하는 단체	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 환경운동연합 등
자원봉사	자발적으로 해당 재난의 예방·대비·대응·복구 활동에 참여 또는 협력·지원하는 인력	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 제도적 자원봉사자 - 의용소방대 등 ◦ 비제도적 자원봉사자

* 참고 : ‘유형별 재난관리 조직 체제의 구성’, 중앙공무원교육원. 2013.

□ 재난안전대책본부 및 사고수습본부

1. 중앙재난안전대책 본부, 중앙사고수습본부

○ 중앙재난안전대책본부의 구성 및 운영

재난이 발생하여 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주관부처의 장(장관) 또는 지역재난안전대책본부의 본부장의 건의를 받아들여 중앙재난안전대책본부의 본부장 인정하는 재난이 발생하거나 재난에 준하는 것으로 중앙대책본부장이 설치가 필요하다고 판단하는 경우 중앙대책본부를 구성·운영한다¹⁶⁾. 재난 초기에는 재난을 담당하는 주무부처가 대응하나, 중앙대책본부가 가동되면 중앙대책본부장이 범정부 차원의 효과적인 대응을 위해 상황유지 및 종합관리 기능을 수행하게 된다.

중앙재난안전대책본부는 다음과 같은 기능을 수행한다.

- (대규모 재난의) 예방·대비·대응·복구에 관한 사항 총괄·조정
- 재난응급대책 수립 및 시행 시 부처 및 유관기관 총괄·조정
- 재난의 예방, 상황관리 및 응급조치
- 재난복구계획의 수립 및 시행
- 재난구호/재난복구 비용 부담기준 작성
- 재난 통합관리를 위한 관계 재난관리책임기관에 제반 조치요청 등

중앙재난안전대책본부는 ① 상황판단회의 ② 중대본 운영 결정 ③ 관계기관 근무자 파견요청 ④ 중대본 운영의 절차를 거쳐 가동된다.

16) 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조, 제15조 및 중앙재난안전대책본부 상황관리규정

대규모 재난이 발생한 경우 중앙부처 및 재난관리 주관기관의 상황실에서는 시도재난안전대책본부(시도상황실) 또는 시군구재난안전대책본부(시군구상황실)로부터 재난발생 상황을 보고받아 행정안전부(중앙안전상황실)에 구두 또는 서면으로 보고하고 중앙안전상황실에서는 중앙대책본부장에게 보고하여야 하며, 중앙대책본부장은 국가안보실에 보고하는 보고체계를 갖추게 된다.

○ 중앙사고수습본부의 구성 및 운영

「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 “태풍, 홍수, 대규모 정전, 유해화학물질 누출 등 대규모 재난이 발생했거나 발생할 가능성이 있는 경우 해당 재난을 관리하는 재난관리주관기관장은 재해 상황, 재난을 관리하고 처리하기 위해서는 중앙사고수습본부를 설치·운영해야 한다”.¹⁷⁾

이때 “사고수습본부장은 해당 재난관리주관기관의 장이 된다. 사고수습본부장은 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난 발생 시 초동조치 및 지휘를 위하여 재난수습본부상황실을 설치·운영하여야 한다. 사고수습본부장은 필요한 경우 재난관리책임기관의 장에게 행정적, 재정적 조치, 소속직원 파견, 기타 필요한 지원을 요청할 수 있다. 사고수습본부장은 재난 수습에 필요한 범위에서 시장·군수·구청장을 지휘할 수 있다. 또한, 사고수습본부장은 재난수습을 위하여 필요한 경우 중앙대책본부장에게 중앙수습지원단의 구성·운영을 요청할 수 있다. 중앙사고수습본부는 중앙재난안전대책본부를 가동하기 전에 해당 재난을 담당하는 주무부처에 설치한다.”¹⁸⁾ 재난이 발생하는 경우 해당 재난의 주무부처는 개별 법령이나 관련규정(매뉴얼 등)에 따라 1차적으로 재난에 대응한다.

중앙사고수습본부는 임무와 역할은 아래와 같다.

17) 「재난 및 안전관리기본법 제15조의2(중앙 및 지역사고수습본부) “재난관리주관기관의 장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 재난상황을 효율적으로 관리하고 재난을 수습하기 위한 중앙사고수습본부(이하 “수습본부”라 한다)를 신속하게 설치·운영하여야 한다.”

18) 「동법」 제15조의2(중앙 및 지역사고수습본부). 다만, 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1항가목에 따라 소방청이 재난관리주관기관이 되는 자연재난에 관하여 중앙재난안전대책본부가 운영될 경우 별도로 중앙사고수습본부를 운영하지 않을 수 있다.

- 재난관리 : 재난이나 각종 사고 유형별 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무 주관
- 표준매뉴얼 작성 : 표준매뉴얼 작성, 주관기관의 협조기관 실무매뉴얼 및 행동매뉴얼 조정·승인 및 지도관리
- 재난상황 파악, 상황보고 및 전파 : 언론, 지자체, 소속기관, 상황실 등을 통한 사고 인지 및 인적·물적 피해상황 파악
- 상황보고 및 전파 : 국가안보실, 국무조정실 등에 상황보고 및 중앙안전대책본부, 유관기관, 소방청 등에 상황을 전파
- 위기상황 판단 및 경보발령 : 위기평가회의 개최를 통해 경보발령수준 결정, 관련기관 및 국가안보실과 사전 협의 후 경보 발령¹⁹⁾.
- 중앙사고수습본부 설치·운영 : 중앙사고수습본부 설치하여 업무를 수행. 지역 사고수습본부 설치 여부를 확인하고 필요시 중앙재난안전대책본부 설치 건의 검토
- 유관기관 협조체계 구축 및 비상소집 : 관련기관 비상연락체계를 유지 및 직원 비상소집, 비상근무자 편성
- 피해지역 안전조치 : 관계기관과 협조하여 대피명령, 위험구역설정, 강제대피, 통행제한 등 주민안전조치 수행
- 피해주민 지원: 이재민 구호, 임시숙소 지원, 구호품 등 확보, 주민생활 필수기능 유지를 위한 전기, 수도, 가스 등에 대한 응급조치와 방역 실시
- 응급복구, 사고 재발방지대책 수립 : 응급복구, 자원봉사자 지원, 피해지역 응원 및 군부대 지원 요청, 사고원인조사 및 대책수립

중앙사고수습본부는 ① 초동조치²⁰⁾, ② 중앙부처 및 지자체의 초기대응²¹⁾ 태세 확립, ③ 중앙사고수습본부 가동, ④ 상황실 가동, ⑤ 재난 및 사고발생상황 보고·전파, ⑥ (자체) 위기평가회의 및 상황판단회의, ⑦ 현장사고수습본부 가동, ⑧ 중앙재난안전대책본부 운영 협조 요청, ⑨ 재난상황 언론홍보·대응팀 가동 및 취재지원, ⑩ 유관기관 비상연락망 점검 및 재난 정보자료 파악 등의 절차를 거쳐 운영된다.

19) 심각단계시 경보발령 전 국가안보실과 사전협의, 경보발령사항 보고 및 유관기관 전파

20) 통상적으로 각 지자체의 소방서의 초동대응 조치가 가장 먼저 시작된다. 중앙사고수습본부는 소방본부의 119 등 긴급구조통제단과 협조체계를 구축하여 화재진압, 구조·구급 등 상황을 파악한다.

21) 초기대응은 비상근무, 유관기관 협조체계 구축, 긴급대피, 긴급복구, 자원봉사자 지원, 국민행동요령 배포, 이재민 구호, 임시숙소 지원, 전기·수도·가스 등에 대한 응급조치 등을 포함한다.

2. 지역재난안전대책본부

해당 관할 구역에서 재난 수습 등 재난 및 안전관리에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 시·도지사는 시도재난안전대책본부를 시장·군수·구청장은 시군구 재난안전대책본부를 두고, 시·도 대책본부의 본부장은 시·도 지사가, 시·군·구 대책본부의 본부장은 시장·군수·구청장이 된다.²²⁾ 다만, 대규모 재난이 발생하여 이를 수습하기 위하여 중앙재난안전대책본부가 구성·운영되는 경우에 시도대책본부 또는 시·군·구대책본부를 반드시 구어야 하고 이를 지역대책본부라 한다²³⁾. 지역재난안전대책본부장은 지역재난안전대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다. 시·군·구대책본부의 장은 재난현장의 총괄·조정 및 지원을 위하여 재난현장 통합지원본부²⁴⁾를 설치·운영할 수 있고, 이때 통합지휘본부의 장은 긴급구조에 대해 시·군·구긴급구조통제단장의 현장지휘에 협력하여야 한다.

3. 재난관리 매뉴얼 (위기관리매뉴얼)

위기관리매뉴얼이란 재난이 발생한 경우 이를 효율적으로 관리하기 위하여 특정한 유형의 재난 관리주체가 어떻게 대응해야 하는지를 규정한 것으로 2003년 대구지하철 화재 이후 국가위기관리 필요성이 제기되면서 국가안전보장회의(NSC)에서 여러 위기요인에 대한 (국가) 위기관리 활동의 개념과 기준, 방향을 제시하는 ‘국가위기관리기본지침²⁵⁾’을 제정하고, 국가 위기관리 표준매뉴얼이 작성되면서 시작되었다. 이후 체계적 재난관리에 대한 필요성이 증대됨에 따라 2014년 「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운영)을 신설하여 현재에 이르고 있다.”²⁶⁾

22) 「재난 및 안전관리 기본법」 제16조

23) 중앙사고수습본부, 지역대책본부 및 통합지휘소 운영 (재난안전실무), 중앙공무원교육원.

24) 통합지휘본부의 장은 관할 시·군·구의 부단체장이 되며, 통합지휘본부장은 해당 시·군·구에서 재난 및 안전관리업무를 담당하는 공무원을 현장지휘관으로 임명한다.

25) 대통령훈령 제124호 (2004년 7월)

26) 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b11/crisisManual/screen.do>)

재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 다음의 위기관리 매뉴얼을 작성·운용하여야 한다²⁷⁾.

- 위기관리 표준매뉴얼 : 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리 체계와 관계기관의 임무와 역할을 규정한 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 재난관리주관기관²⁸⁾의 장이 작성
- 위기대응 실무매뉴얼 : 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서로 재난관리주관기관의 장과 관계 기관의 장이 작성²⁹⁾
- 현장조치 행동매뉴얼 : 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서로 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성³⁰⁾

재난유형별 위기관리 매뉴얼 현황은 다음과 같다³¹⁾.

<재난 유형별 위기관리 매뉴얼 수 (2022.12)³²⁾>

27) 「국가위기관리기본지침」에는 위기유형을 ‘3개분야 38개 유형(재난14, 국가기반, 안보14)으로 분류하고, 각 유형별 표준-실무-행동매뉴얼 체계로 구성하고 있다.

28) 재난관리주관기관이란 재난이나 그 밖에 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응·복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 말한다(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 5의2).

29) 표준매뉴얼외에 표준매뉴얼에는 없으나 실무매뉴얼로 작성·관리하는 매뉴얼로서 ‘중요상황 대응매뉴얼’이 있다. 중용사항매뉴얼은 “국가 차원 위기의 기로 취급해야 할 사안은 아니나, 범정부적 대응이 필요한 사안에 대해 대응방향과 절차, 관련부처의 조치사항 등을 수록한 문서이다. 중요상황 대응매뉴얼은 상황대응 체계, 상황전파·협조·대응활동·사후관리 등의 세부 활동 내용, 관련기관의 임무와 역할 등의 관한 사항을 규정”한다(재난안전실무, 중앙공무원교육원)

30) 시도 현장조치행동매뉴얼의 승인은 재난관리기관이 장, 시장·군수·구청장이 작성한 현장조치 행동매뉴얼은 시·도지사가 승인한다.

31) 서울시는 60개의 재난분야 위기관리 매뉴얼(현장조치행동매뉴얼)을 마련하여 운영하고 있다.

32) <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b11/crisisManual/screen.do>

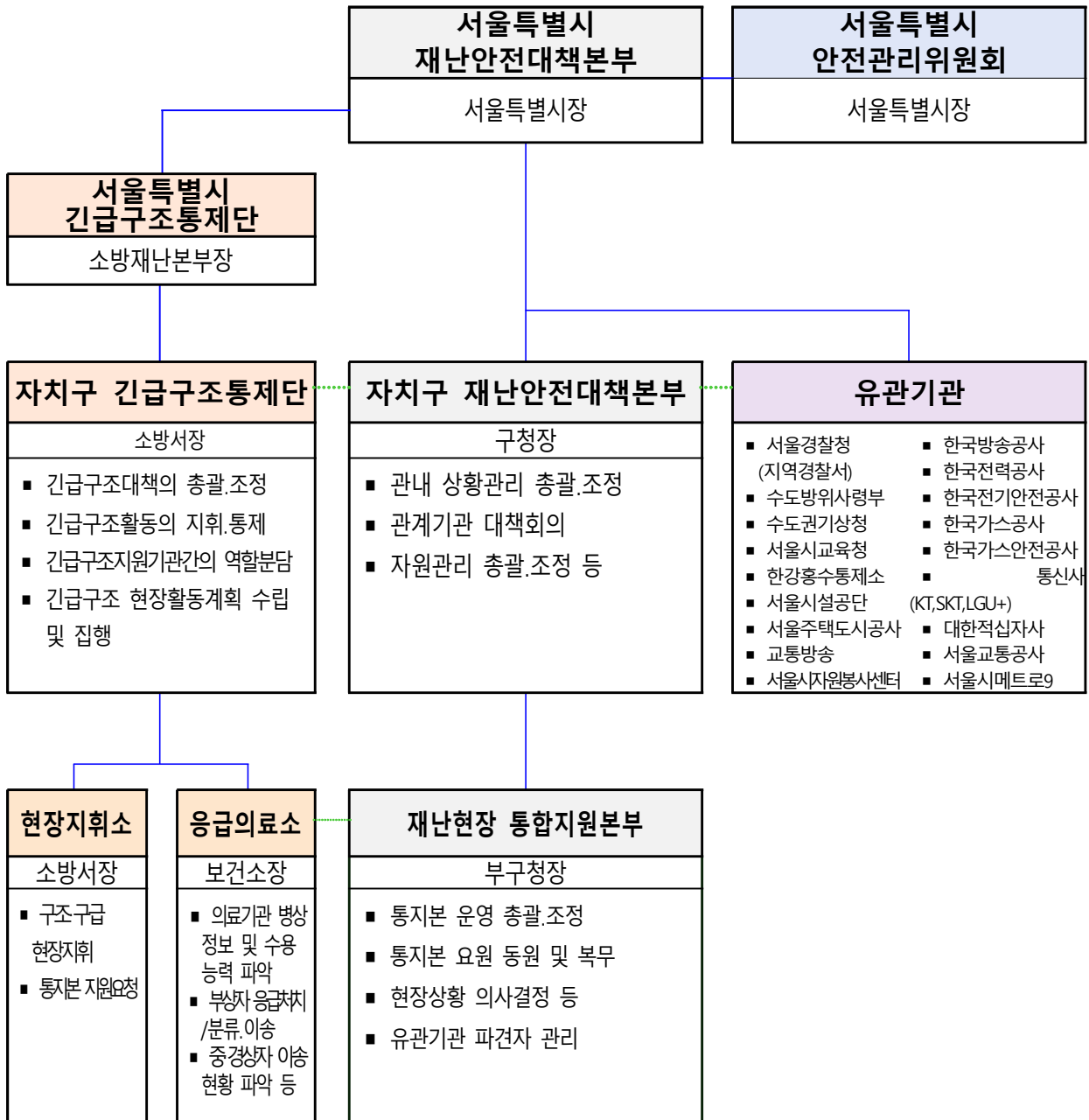
재난유형	종류	총계	표준	실무	행동
	주관기관				
	합계	9,180	41	399	8,740
풍수해	행정안전부	665	1	22	642
지진	행정안전부	956	1	21	934
대형화산폭발	행정안전부	335	1	16	318
조류 대발생(적조)	해양수산부	75	1	1	73
가뭄	행정안전부	359	1	5	353
조수	해양수산부	64	1	11	52
우주전파재난	과학기술정보통신부	8	1	6	1
조류 대발생(녹조)	환경부	74	1	1	72
산사태	산림청	373	1	13	359
낙뢰	행정안전부	266	1	13	252
한파	행정안전부	329	1	18	310
폭염	행정안전부	364	1	18	345
자연우주물체의 추락·충돌	과기정통부	52	1	9	42
산불	산림청	288	1	8	279
유해화학물질 유출 사고	환경부	300	1	12	287
수질분야 대규모 환경오염 사고	환경부	263	1	4	258
해양 분야 환경오염 사고	해양수산부	119	1	5	113
공동구 재난	행정안전부/국토교통부	68	1	10	57
댐 사고	환경부/산업통상자원부	204	1	6	197
도시철도 사고	국토교통부	122	1	6	115
고속철도 사고	국토교통부	118	1	6	111
다중 밀집시설 대형화재	소방청	367	1	12	354
인접국가 방사능 누출 사고	원자력안전위원회	27	1	11	15
해양 선박 사고	해양수산부	144	1	10	133
사업장 대규모 인적 사고	고용노동부	295	1	5	289
다중밀집건축물 붕괴 대형사고	국토교통부	311	1	11	299
법무시설 재난 및 사고	법무부	205	1	6	198
가축 질병	농림축산식품부	224	1	10	213
감염병	보건복지부/질병관리청	294	1	17	276
정보통신 사고	과학기술정보통신부	158	1	9	148
금융 전산 및 시설 사고	금융위원회	5	1	4	-
원자력 안전 사고	원자력안전위원회/ 산업통상자원부	65	1	16	48
전력 사고	산업통상자원부	549	1	7	541
원유수급 사고	산업통상자원부	9	1	5	3
보건의료 사고	보건복지부	263	1	7	255
식용수 사고	환경부	215	1	5	209
육상화물운송 사고	국토교통부	212	1	7	204
위성항법장치(GPS) 전파혼신	과학기술정보통신부	10	1	6	3
해양 유도선 수난사고	해양경찰청	43	1	7	35
경기장 및 공연장에서 발생한 사고	문화체육관광부	118	1	7	110
초미세먼지 재난	환경부	264	1	26	237

* 참고 : 재난 유형별 위기관리 매뉴얼(행정안전부 홈페이지)

4. 서울특별시 재난관리체계

서울시의 재난관리체계는 다른 지자체와 마찬가지로 국가위기관리체계에 대응한 재난관리체계를 구성하여 운영하고 있다.

<서울시 재난관리체계도>



* 출처 : 서울시 재난대응기본매뉴얼 (p. 20)

□ 정부 국가안전시스템 개선 현황

2023년 발생한 이태원 사고 이후에 정부와 서울시는 재발방지 대책을 마련하고 국가안전시스템을 전반적으로 개편하는 방안을 마련한 바 있다.

먼저 정부는 2023년 3월 <국가 안전시스템 개편 종합대책>을 통해 ‘함께 만드는 「모두의 일상이 안전한 대한민국」이라는 비전 아래 ‘새로운 위험에 상시’ 대하고, 현장에서 작동하는 국가 안전관리체계 확립’이라는 목표를 설정하고 제시하고 5대 전략 65개 과제를 제시하였다. 정부의 재난대응체계 분야 주요 개선사항은 다음과 같다.

○ 위험 상시 발굴·예측 범정부 관리체계 구축

- 행안부·관계부처·지자체의 범정부적 협업으로 위험상황을 선제적으로 관리하고 대비하는 관리체계 구축 및 범정부적 국가위험 분석. 분석된 위험예측·위험상황(국가전반, 지역별, 개별재난)을 국가안전관리 기본계획, 부처별 집행계획, 지자체 안전관리계획에 반영

○ 신속한 현장대응을 위한 상황관리체계 구축

- 기초지자체의 재난안전상황실을 24시간 상시운영체제로 구축. 위험상황 인지·보고 등 초기 상황관리 및 현장 대응력 확보

○ 현장 대응기관의 초기대응 소통 및 협력 강화

- 보고대상에 시군구·소방·해경·재난책임기관외에 ‘경찰청’을 추가하여 행안부·시도 등에도 재난상황을 보고하도록 보고체계 개선. 경찰·소방 등이 긴급신고통합시스템을 통해 공동대응을 요청 시 신속 대응하도록 제도 개선

* 구조체계 : 신속대응 및 기관간 협력을 중심으로 「긴급구조통제단」 체계 정비하고 지자체·소방(해경)·경찰 합동훈련을 통한 구조·구급역량 강화

○ 현장 중심 재난안전관리 체계개편

- 지방자치단체장의 권한을 강화하여 대규모 재난 대응을 위해 재난사태 선포시 경찰·소방 등 공동대응 총괄하도록 규정

- 경찰·소방의 지역·현장 재난안전관리 역할을 확대함과 동시에 기초지자체가 지역 여건 등을 고려하여 재난대응 기능을 통합 수행할 수 있도록 지자체·경찰·소방 협업체계 구축

◦ 지역·현장의 재난안전관리 역량 강화

- 조직진단 등을 통해 재난안전관리 분야 전문인력 단계적으로 확충 및 처우개선
- 시·도 재난안전관리 총괄부서의 기능 및 권한 강화 방안으로 재난안전관리와 관련 부서(건축, 교통, 보건, 환경 등)와 연계성을 강화토록 기능 조정

서울시 역시 현장 중심 재난안전시스템 강화추진 전략을 수립하고 재난대응 역량 강화를 도모하고 있다. “서울시는 급격한 기후·사회·기술의 변화와 도시 인프라의 복합화·대형화 등의 대도시 특성을 고려해 ‘재난관리 취약점 해소’, ‘실질적 기능 활성화’, ‘시민 체감안전 증진’을 목표로 8대 재난안전시스템 강화 추진전략 (① 새로운 잠재 위험 대응 강화 ② 재난 안전 상황실 강화 ③ 매뉴얼 체계 혁신 ④ 실전적 훈련 확대 ⑤ 유기적 협력체계 구축 ⑥ 재난 현장 대응 강화 ⑦ 일상 속 안전관리 강화 ⑧ 시민참여 안전 문화 확산)을 세우고 25개 자치구와 함께 공동을 하고 있다.”³⁴⁾ 주요 내용은 아래와 같다

◦ 재난상황실 강화

- 시·소방 공무원 합동 근무 등 전문적인 근무 인력을 확충. 24시간 상황실장 체계의 재난안전상황실 자치구 24시간 상황실 운영으로 위험감시 능력 향상

◦ 매뉴얼 체계 혁신⁴⁾

- 현장에서 작동할 수 있는 간소화된 ‘재난 대응 기본 매뉴얼’ 제작, 개인별 임무와 실시간 조치상황 확인 가능한 ‘재난 대응 업무처리 앱’ 개발

◦ 실전적 훈련 확대

- 행동 매뉴얼 숙달 훈련, 불시 훈련 확대 및 시·자치구와 39개 재난관리책임기관 합동훈련, 재난안전대책본부 가동과 지휘부(시장단) 현장출동 훈련

◦ 유기적 협력 체계 구축

- 시·소방·경찰 등 재난 대응 핵심 기관이 참여하는 ‘위기관리 회의’를 운영하는

34) 서울시, 25개 자치구와 도시안전 협력 과제 추진 (아시아경제, 2023.2.28.) 및 서울시 보도자료

등 유기적인 재난관리 협력체계 구축

◦ **시민참여 안전문화 확산**

- 신종·복합재난 대비 체험프로그램 신설, 안전 아이디어 ‘시민공모전’ 개최등을 통해 안전문화를 확산

□ 재난안전시스템 개선을 위한 제안

재난안전시스템 개선에 대한 요구가 있지만, 현실적으로 중앙정부가 많은 권한을 가지고 제도 개편의 중심에 있는 상황에서 지자체 수준에서 자체적인 제도 개선을 한다는 것이 쉬운 문제는 아닐 것이다. 그럼에도 시민의 안전을 위한 지자체 수준에서 추가적으로 할 수 있는 방안들에 대해 생각해보고자 한다.

◦ **비상상황 조정·통제 및 협력 체계 정립**

중대한 비상상황이 발생할 시 ‘컨트롤 타워’ 역할을 누가 할지에 대한 논의가 필요하다. 서울시는 2023년 7월 조직재편을 통해 기존 안전총괄실을 재난안전실로 개편하여 재난대응을 총괄하도록 하였다. 다만, 안전총괄실은 행정2부시장 산하에 소속이 되어 있어, 재난 수습과정에서 행정1부시장 산하의 부서들과의 협업 또는 범서울시 차원의 재난대응에 있어서 서울시 산하 전부서를 총괄하여 대응을 할 수 있는 방안에도 검토가 필요하다.

이는 <국가 안전시스템 개편 종합대책>에서의 ‘현장 중심 재난안전관리 체계개편’ 문제와도 연계되어 있다. 정부는 지역현장대응 체계 정비의 일환으로 지방자치단체장의 권한을 강화하여 대규모 재난 대응을 위해 재난사태 선포시 경찰·소방 등 공동대응 총괄하도록 규정하도록 하였지만, 중앙정부 소속인 경찰, 소방조직이 비상상황에서 지방자치단체이 어느 수준까지 지휘 총괄 할 수 있는지에 대한 가이드라인이 필요하다³⁵⁾.

이와 함께 비상상황 지휘·통제·조정 관련 원칙과 지침 수립이 필요하다. 비상상황 발생할 가능성이 있는 위험요소 식별 및 상황판단 기준, 기능별 대응전략

35) 여기에 더해 현재 시행중인 자치경찰제에서 재난 등의 사고 발생시 국가경찰과 자치경찰의 업무, 기능 구분들을 논의할 때 지방자치단체장의 총괄기능 부여 등을 포함하여야 할 것이다. (이태원 참사에 국가·자치경찰 서로 “넌 탓”…혼란 키운 자치경찰제’. 2022.11.8., 중앙일보)

등에 대한 개발과 더불어 소방·경찰·시군구 등이 공통 사용할 수 있는 '통합 지휘·지원 지침' 수립과 함께 유관기관 간 원활한 의사소통을 위한 용어 기준 등을 함께 마련해야 하고, 중대 비상상황에서 즉시 실행 가능한 대응 시나리오를 개발해야 할 것이다³⁶⁾.

매뉴얼 체계 혁신과 관련하여 현장조치행동매뉴얼 개정시 사고피해자 보호 조치사항 등을 반영할 필요가 있다. 예를 들어 교통사고 발생시 신속한 승객대피, 대체 교통수단 확보 방안, 기타 재난시 안전취약층을 고려한 대피절차, 외국인 사상자 통보절차 마련 등에 대한 검토를 제안해 본다.

◦ 비상상황 대비 전담조직 정비

서울시는 비상상황이 발생시 재난현장에 소방재난본부에서 파견된 재난협력팀과 재난안전관리실내 직원을 현장에 출동하게 하고 있으나 재난안전관리실내 타 부서직원들은 재난 대응에 있어 전문성 부족이라는 한계가 있다. 이에 상황대응 및 사고수습 등을 담당하는 (가칭)'대응팀' 신설을 통해 전문성을 제고할 필요가 있다³⁷⁾.

◦ 문제해결형 상황관리체계 구축

상황정보의 단순 수집·보고·전파 업무 수준의 현재의 상황관리 기능을 정확한 상황판단과 의사결정 등을 적극 지원하는 업무로 전환이 필요하다. 이를 위해 현장과 지휘부 간 실시간 정보 공유, 지침 하달과 현장 이행상태 확인 등을 가능하게 하는 시스템 구축이 요구된다.

이와 함께 바디캠, CCTV, 드론 등 첨단기술을 활용한 상황관리 지원시스템을 구축하여 현장 정보를 실시간으로 수집하여 활용하는 방안³⁸⁾도 검토해 볼만 하다. 여기에 더해 상황실에서 재난정보를 직접 전파 또는 제공할 수 있는 재난정보 전파 체계 구축도 이루어져야 할 것이다.

36) 재난안전정책과에서 추진중인 재난 대응 훈련 시나리오 개발과 함께 할 수 있고, 행정·소방·경찰·의료 등이 참여하는「재난 핵심기관 위기관리 회의」또는 「위기관리 실무자 회의」 등을 통해서도 개발해 나갈 수 있을 것이다.

37) 또는 향후 상황관리팀을 문제해결형 체계로 개편할 경우 이 체계내에 편입을 시켜 유기적으로 작동하게 할 수도 있을 것이다.

38) '새로운 관점의 재난안전관리'(유희인)

◦ **비상상황 대응 전문인력 양성**

재난안전 전담인력 확충 및 전문성 제고를 위해 ‘방재안전직’을 재난관리 분야의 핵심인재로 양성하고 재난대응부서 핵심인력의 지속적 근무 요인을 제공하는 노력들이 필요하다³⁹⁾.

◦ **국민이 체감하는 안전 정책과 대책 강화**

서울시는 ‘시민참여 안전문화 확산’의 일환으로 생활 속 안전문화활동 강화, 지역중심 안전 활동 등을 추진하고 있다. 여기에 더해 체험 위주의 안전교육을 강화하여 유아기부터 안전행동 습관화하고 ‘몸으로 익히는 훈련’ 지향, 완강기 등 생활 속 요구 유형 발굴·확대 등 모든 국민의 대처역량 제고 등을 통한 위함대처 능력 향상을 도모를 제안해 본다. 이를 위해서 시교육청과의 협력체계를 유지하고 각급 학교에 관련내용 전파 및 훈련 프로그램 공유 등을 추진하여야 할 것이다.

이와 함께 시민들이 자연 재해와 인재를 포함한 비상사태에 대비하고 대응할 수 있는 교육프로그램 또는 캠페인 마련도 제안해 본다. 미국 재난관리청(FEMA)의 ‘Ready Campaign’과 같은 프로그램을 마련하고 시민들 스스로 ‘나만의 재난대비 계획’을 수립하고 재난에 대비 할 수 있도록 안내를 하여 시민들이 재난으로부터 피해를 최소화 할 수 있도록 하여야 할 것이다⁴⁰⁾. 재난발생시 어린이, 노인, 장애인 등 재난발생시 경제적, 신체적, 환경적 위험에 더 노출되는 안전취약계층에 대한 정책적 고려가 필요한데, 미국에서 시행 중인 ‘Ready’ 캠페인은 안전취약계층에 대한 재난대비계획 중 하나로 고려해 볼 만 한다.

39) 서울시 조직내 비상상황 대응 인력 확대와 전문화는 문제해결형 상황관리 체계 구축과 함께 추진하여 시너지 효과를 높일 수 있다.

40) 레디(Ready) 캠페인은 개인들에게 다음의 세 가지 사항에 대해 준비 할 것을 요구한다. 이는 (1) 비상사태 공급 키트를 만들고, (2) 가족 비상사태 계획을 만들고, (3) 발생할 수 있는 비상사태의 다양한 유형과 그에 따른 적절한 대응에 알고 대비하는 것이다.

IV. 결 론

지금까지 한국의 재난안전 체계를 점검하고 정책적 개선 사항에 대하여 논의하여 보았다.

기후변화와 사회 인프라 시설의 복잡화, 노후화 등은 대규모 재난과 복합재난 발생 가능성을 높이고 있다. 그러나 행정능력의 한계는 이에 대한 효율적 대응을 기대하기 어려운 상황이다. 이에 마지막으로 시민영역의 자원을 이용하여 재난에 대응하는 것을 제안하여 본다.

재난은 저 멀리 있는 것이 아니라, 언제 어디에서든 발생할 수 있는 문제임을 시민과 함께 공유하고, 이에 대해 시민영역에서 어떻게 재난에 대응할 수 있을지에 대한 고민을 함께 하면서 어떻게 재난대응력을 키울건지에 대해 사회 여러 분야에 활동하고 있는 전문가와 관심 있는 시민의 참여를 도모하고 재난발생시 총체적 대응체계를 유지할 수 있도록 하나하나 준비해 나가야 할 것이다.