재난위기 발생 시 지자체의 실효적 대응역량 확보를 위해 방재와 분리된 (가칭)재난위기관리부 설치 필요성

2017. 4. 14.

㈜ Crisis Management 위기관리연구소 소 장 위 금 숙
㈜ Crisis Management 위기관리연구소 연구원 황 요 한

목 차

Ⅰ 안전관리와 재난위기관리 개념

Ⅱ 조직개편 실태 : 방재와 재난관리의 차이?

Ⅲ 재난위기관리 전담조직 신설 필요성 및 임무

Ⅳ 기대효과

안전관리와 재난위기관리 개념

지역 · 국가 차원의 안전관리: 3대 영역

• 주민 안전을 위해서는 위험관리, 사고관리, 재난위기관리 등의 안전관리 필요

① 위험관리(Risk Management): 안전 위협 요인을 제거하거나 경감하는 조치 활동

② 사고관리(Incident Management): 사고 발생 시 대피, 비상조치 등 각 사고대응 책임 조직이 수행하는 비상대처 활동

③ 재난위기관리(Emergency Management): 사고발생시 사고대응책임기관이나 지역의 대응역량 초과 시 사람과 환경 등의 피해를 최소화를 위한 지역 • 국가차원에서의 비상대처 활동

지역 · 국가 차원의 안전관리: 스위스 치즈 이론

① 사건 · 사고 발생시

② 평시 위험관리가 실패할 때, 기관내 노동자 등에 피해가 발생하고,

③ 기관 내 사고관리가 실패할 때, 지역 거주민에게 피해가 발생하며,

④ 지역 · 국가 차원의 재난위기대응이 실패할 때, 사람, 환경 등 대규모 피해 발생함

위험관리(RM) · 사고관리(IM) · 재난위기관리(EM) 업무특성

- 사고와 재난 등의 비상 상황은 간헐적으로 발생하므로 평시에는 관심 낮음
- 일상업무와 비상업무를 한 조직에서 동시에 추진 시 일상업무에 치여 관심도 낮은 사고·재난에 대비한 대응 역량을 구축·유지하기 어려움 : 결국,우왕좌왕, 피해 확산 불가피
- 비상업무를 추진하고 비상대응역량을 구축·유지할, '군대'와 같은 정부 조직 구축 필요
  ex) 국방부와 군은 전쟁에 대비하여 조직과 인력, 장비를 유지하고 있음

구분	대표적 임무	목적	특성
① 위험관리(RM)	위해위험요인 제거·경감조치 및 안전점검 등	위험도 줄이기	일상업무
② 사고관리(IM)	초기 진화·대피·긴급복구 등 기관 내 비상대처 및 이를 위한 준비(대응계획 수립, 훈련 등)	사고 발생시 피해 최소화	비상업무
③ 재난위기관리(EM)	거주민 대피·구조·재난응급의료·응급구호, 자원 조정/지원 등 지역·국가차원의 비상대처 및 이를 위한 준비	재난위기 발생시 피해 최소화	비상업무

위기관리연구소 6

재난위기대처 실패에 대한 조직개편과 그 효과

- 우리나라는 1990년 일산제 붕괴, 1995년 삼풍백화점 붕괴 사고, 2003년 대구 지하철 참사, 2014년 세월호 침몰 사고 등에 대한 재난위기대처 실패의 사후대책으로 관련 법령을 제·개정 및 조직 개편 등의 노력을 기울여왔음

사건	연도	재난위기관리 분야 변천 사항	비고
정부수립	1948	내무부 건설국 내 이수과 설치 (재해대책업무)	
하천법	1963	건설부 수자원국 방재계획관	
일산제 붕괴	1990	내무부 민방위방위국 방재계획관 방재과	
성수대교 붕괴 삼풍백화점 붕괴	1994 1995	내무부 민방위본부 방재국으로 승격 (방재계획과, 재해대책과, 재해복구과)	긴급구조 등 문제 인식
조직개편	1995	내무부 민방위재난통제본부 민방위재난관리국 신설, 시군구에 재난관리과 신설 (4,700명 증원)	
대구지하철 방화사고	2003	행정자치부 민방위재난통제본부와 소방방재청(자연재난, 인적재난, 소방 업무 담당) 개칭	
조직개편	2008	행정안전부(비기위의 비상자원, 사회적 재난 담당)로 개칭, 소방방재청(자연재난, 인적재난) 담당	재난위기관리 이원화
조직개편	2013	안전행정부(인적재난 인수)로 개칭 소방방재청(자연재난, 소방업무 담당)	재난위기관리 이원화 심화
세월호 침몰 사고	2014	국민안전처 출범 (소방, 해경, 자연재난, 인적재난이 포함된 사회재난 담당)	해양경찰 해체 해양경비본부로 흡수

- 조직개편, 승격, 인원 증원 등의 노력에도 불구하고 조직의 역할과 책임이 모호하고,
- 재난위기관리 용어, 업무특성에 대한 무지 등 전문성 부족으로 실효적 발전은 미흡

용어 정의 모호 : '방재'와 '재난관리', '안전관리' 등의 업무범위 불명확

- "재난관리"란 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말한다.(기본법)
- "안전관리"란 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다.(기본법)
- "방재"란 '폭풍·홍수·지진·화재 등의 재해를 막음.'(사전)
  -> 재난의 예방 • 경감 등 구조적 조치로 인식됨

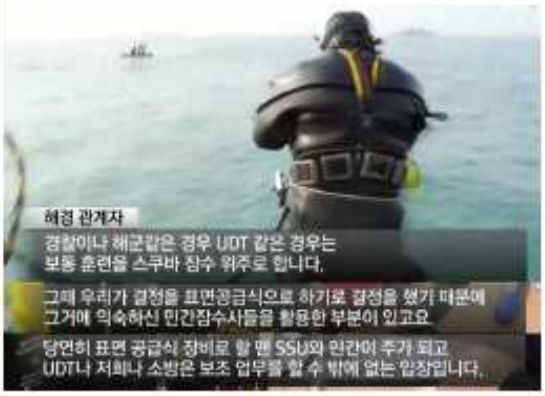
- 방재에 대한 업무범위의 정의 없이 여러 법에서 '방재' 용어 사용 중
  (예 : 방재기술, 방재안전직 , 방재산업, 방재투자규모, 방재의 날, 방재분야 전문가, 방재기준, 방재관리대책, 방재물자, 방재장비 등)

발생 시점 기준	Before	During(확산 중)		After
용어의 업무범위	위험관리 (예방/경감)	사고관리 (대응)	재난위기관리 (대응)	복구
방재	O	O	O	O
재난관리	O	O	O	O
안전관리	O	O	O	O

- 재난위기 발생시에 대한 긴급대응 업무의 발전을 위해서는 기존에 '방재', '재난관리'로 사용중인 용어를 '신속성', '적시성', '긴급성'의 의미가 포함되는 새로운 용어(예: 재난위기관리 등)로 시급히 개선하여 정책을 추진할 필요가 있음

세월호 사고 당시 구조역량 부족

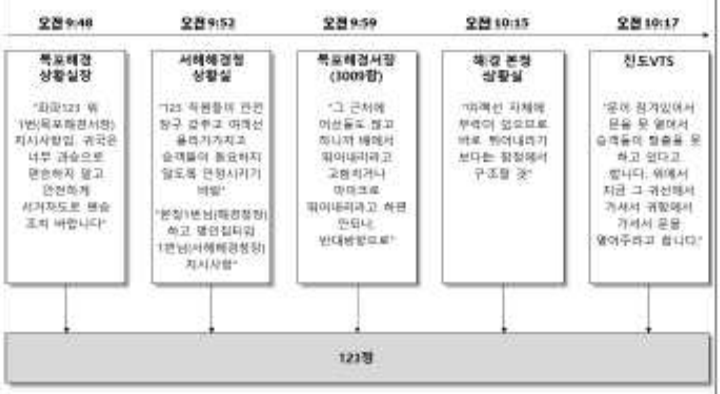
- 해경, 여객선이 침몰해 심해잠수구조가 필요할 수 있다는 생각으로 준비하지 못함
- 해경 심해구조장비 구비 안해 민간장비 빌림
- 잠수가능 122구조대, 골든타임 후 도착 – 3시간 17분만에(신고 8:58분, 도착 12:15분)

세월호 사고 당시	개선방향
스킨스쿠버 잠수 가능한 122구조대 현장에 뒤늦게 도착 표면공급식 장비가 없어 민간업체로부터 장비 대여 해경은 민간잠수사의 보조업무만 수행3)	중앙해양특수구조단 신설(2014.12.), 특수구조 장비 확충, 해상에서 구조세력이 1시간 내(골든타임)에 사고현장에 도착할 수 있도록 2017년까지 5개 권역에 특수구조대 설치4)
	

1) 시사저널, '해경엔 심해 잠수 구조 장비 아예 없다'. 2014.5.14.
2) 김현미의원실 보도자료, '민간장비 빌려 잠수하는 해경'. 2014.7.2.
3) 뉴스타파, '세월호 골든타임, 국가는 없었다'. 2014.7.24. 4) 해양경비안전본부 업무설명자료집. 2016.

세월호 사고 당시 해경의 지휘체계 문제

- 수난구호법과 해상 수색구조 매뉴얼 상 현장지휘 가능한 사람은 4명 (123정장, 목포해경서장, 서해해경청장, 해양경찰청장*)
- 세월호 침몰 사고 당시 동시에 3명이 지휘자로 지정됨
- 최말단 123정에는 이곳 저곳에서 지시가 내려감
- 침몰사고 후 조사에서 서로 현장지휘자가 아니라고 부인

사고당시, 지휘권자 지정 상황	재난현장 123정에 지시내린 상급기관들과 내용
• 09:16 123정 OSC 지정 (by 서해해경청) • 09:28 서해해경청장 지정 (by 해경본청) • 09:37 목포해경서장 지정 (by 해경본청) **사후 조사 시 모두, 지휘자 부인** • 해양경찰청장: '나는 상급기관에 보고하는 역할' • 서해해경청장: '중앙구조본부 설치 후 총지휘는 본청의 역할, 나는 지휘라인이 아니라 스태프' • 목포해경서장: '본청이 서해청장에게 현장지휘하라 지시했음' • 123정장: 'OSC는 최소 1천톤 급이 되야만 가능, 123정은 겨우 100톤 급'	

*수난구호법에는 해경청장이 '현장지휘를 할 수 있다'고 되어있었으며 현장지휘자 지정권에 대해 명시된 조항은 없었음

사고별 지정된 수습본부장 현황 및 문제점

- (기본법) 재난관리 주관기관 지정 -> 재난발생시 중앙수습본부장 역할 수행
- (지자체 안전관리계획) 재난 유형별로 수습본부장 지정
- 중앙 및 지역의 수습본부장은 관련 산업의 진흥 등 평시 업무담당 조직의 장을 지정
- 이들은 현장대응 지휘역량이 없고, 대응자원 등 현장에 지원할 것도 없는 상태
- 수습본부장의 역할이 주어져 있으므로 재난발생시 상황파악과 보고를 위해 현장대응조직의 활동을 방해할 수 있고 결국은 피해 최소화에 역행하는 행위하고 있음(최악의 상황)

재난관리주관기관 : 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관

[별표 1의3] <개정 2017. 1. 6.>

재난 및 사고유형별 재난관리주관기관(제3조의2 관련)

재난관리주관기관	재난 및 사고의 유형
교육부	학교 및 학교시설에서 발생한 사고
법무부	법무시설에서 발생한 사고
문화체육관광부	경기장 및 공연장에서 발생한 사고

[그림] 재난 및 사고유형별 재난관리주관기관

지자체 안전관리계획 : 국민안전처장관의 수립지침과 재난관리책임기관의 재난 및 안전관리업무에 관한 계획을 종합하여 안전관리계획을 작성하고 확정

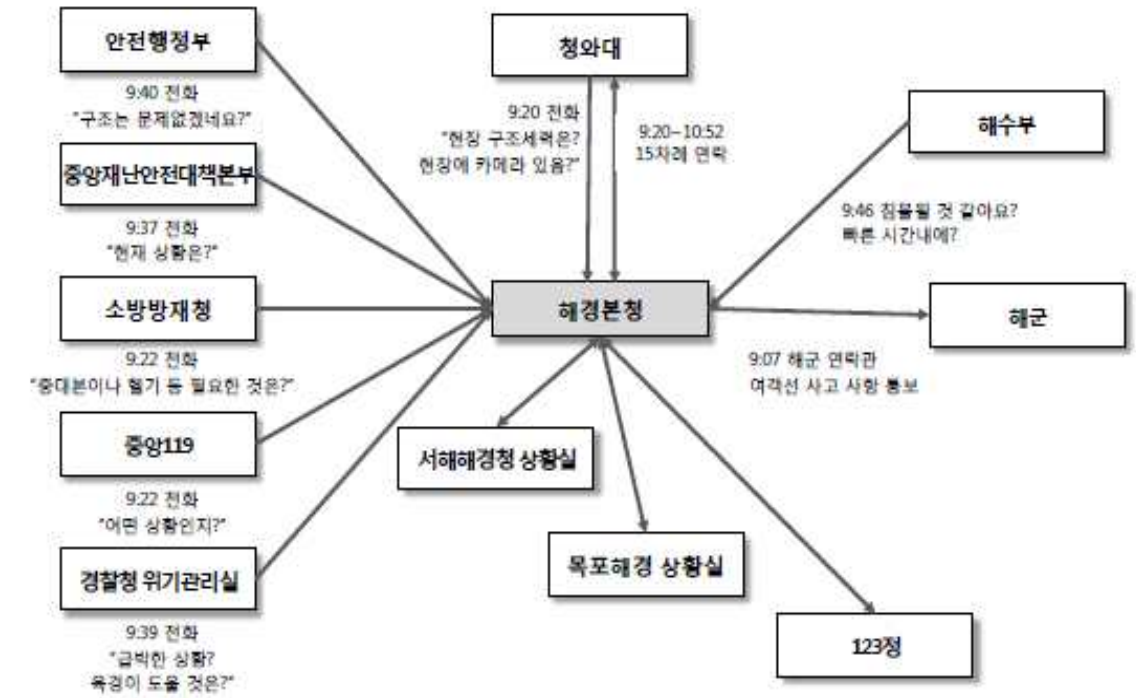
방송통신재난 : 방송통신사업자의 방송통신서비스에 관하여 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 재난이나 「자연재해대책법」에 따른 재해 및 그 밖의 물리적 기능적 결함 등*

1) 방송통신재난수습본부 구성(상황에 따라 탄력 조정)

[그림] 모 지자체의 방송통신재난수습본부

* 방송통신발전기본법 제35조

해경 본청에 외부기관들의 상황문의 현황 그림

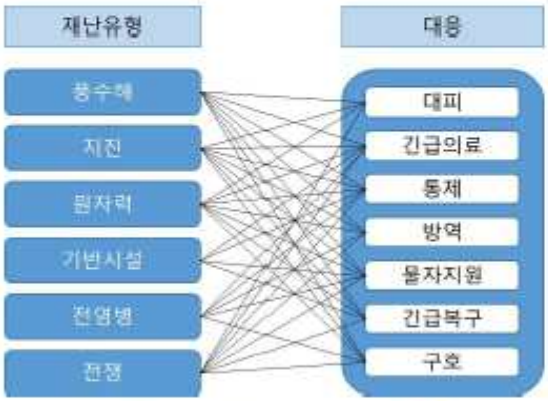


위기관리연구소 13

재난위기관리 업무의 특성

- 예방경감 및 복구는 재난유형에 따라 업무특성이 다르므로 전문성을 갖고 있는 각 기관에서 평시업무 그대로 수행하는 것이 바람직함(비시급성 - 피해확산 우려 적음)

- 사고·재난 발생 시 대응업무의 특성
  - ✓ 경보발령, 구조, 대피, 긴급상황전파, 현장통제, 방역, 오염방제, 구호, 긴급복구 등 재난유형불문 대응업무 유사
  - ✓ 긴급성이 있으므로 군인와 같이 훈련된 전문가들이 전담하여 수행해야 가능
  - ✓ 재난은 지역사회로 피해가 확산되거나 지역차원의 대응자원을 동원하여 지원해야만 수습이 가능한 사고나 상황이므로 지역내 관계기관간 협업이 필요



[그림] 재난유형과 대응업무간 관계도

재난위기관리 전담 조직의 신설 필요성 및 임무

- 재난위기관리 전담조직 필요성
  - ✓ 재난유형별로 기관별로 기관간 협업을 담당하도록 하면 실제 재난 발생시 협업담당 기관을 찾기 복잡하여 실효적이지 않음
  - ✓ 각 기관이 협업체계 유지시에는 많은 노력(인력, 예산 등)이 들어 국가적으로 비효율적
  - ✓ 간헐적으로 발생하는 재난을 위해 각 기관에서 관심을 갖고 지속적으로 투자하기 어려워 이러한 역량을 확보하기가 거의 불가능함

- 평시 위험도 경감업무와 분리된, 재난위기대응을 전담하는 조직 신설 필요
  - ✓ 중앙 정부 : 재난위기관리부(가칭), 지방정부 : 재난위기관리국(가칭) 등

- 재난위기관리 전담조직의 임무 (안)
  - ✓ 지역에서 발생하는 모든 재난에 대하여
  - ✓ 재난 대응역량을 구축 등 준비·점검하고
  - ✓ 각 재난현장에 지역차원에서 재난대응자원을 지원·조정하는 창구 역할 수행 등

재난 관련 법의 변천

- 1967년 제정된 「풍수해대책법」은 방재계획 수립, 재해업무, 응급대책, 재해복구 등 재해대책에 관한 사항을 제도적으로 규정한 최초의 법률이었음
- 이후 개별법령의 재난 관련 규정들이 정비되다가 1990년대 후반부터 자연재해와 관련해서는 「자연재해대책법」으로, 인적재난과 관련해서는 「재난관리법」으로의 통합이 진행됨
- 2003년도에 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재대책법이 제정됨
- 2003년 대구지하철 방화사건을 계기로 자연재난과 인적재난, 사회재난을 아우르는 「재난 및 안전관리 기본법」이 제정
- 지진은 자연재해대책법에서 2008년도에 지진화산 관련 법 별도 제정함

<table>
<tr><th rowspan="2">년도</th><th rowspan="2" colspan="2">자연재난</th><th colspan="2">사회재난</th><th rowspan="2">원자력</th><th rowspan="2">전쟁</th></tr>
<tr><th>인적재난</th><th>사회적재난</th></tr>
<tr><td>1967</td><td rowspan="2" colspan="2">풍수해대책법</td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>1987</td><td></td><td></td><td></td><td rowspan="6">비상대비
자원관리법</td></tr>
<tr><td>1995</td><td rowspan="2" colspan="2">자연재해대책법</td><td rowspan="2">재난관리법</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>2003</td><td></td><td rowspan="5">원자력시설
등의 방호 및
방사능
방재대책법*</td></tr>
<tr><td>2004</td><td colspan="4">재난 및 안전관리 기본법</td></tr>
<tr><td>2005</td><td colspan="2">자연재해대책법(전부개정)</td><td rowspan="3"></td><td rowspan="3"></td></tr>
<tr><td>2008</td><td rowspan="2">자연재해
대책법</td><td>지진재해
대책법</td></tr>
<tr><td>2015</td><td>지진·화산
재해대책법</td></tr>
</table>

* 재난 및 안전관리 기본법의 사회재난 중, '화생방사고' 가 있음

지자체: (가칭)재난위기관리국의 임무와 역할

- 지역 내 발생가능한 사고 및 재난, 취약요소를 파악하여 재난대응역량 목표를 설정하고 실태를 진단하여 그 Gap을 해소할 수 있는 방안을 수립하고 추진
- 사고대응책임기관의 대응역량 및 지역의 대응·지원 역량을 넘어서는 부분에 대한 대비 강화

영역	주요임무와 역할 (예시)
재난위기대응	o 재난 모니터링 o 재난 발생 시 지자체 역량을 동원하여 대응 o 지자체 역량을 넘어서는 재난에 대해 주변 지자체 및 중앙에 지원 요청
사고관리 진단	o 지역에서 발생 가능한 사고유형 도출 o 사고대응 책임기관 지정: 현장지휘 대상기관 o 사고대응 책임기관의 사고대응역량 점검·지원 o 사고대응 책임기관의 대응역량을 넘어서는 경우에 대한 대비태세 점검·지원
재난위기관리 진단	o 재난 취약요소 파악: 위험지구, 재난약자 위치 등 o 지역에서 발생 가능한 재난유형 도출 - 통합적으로 도출: 원자력(방사능), 전쟁(국지전, 테러 등) 포함 o 재난대응업무 도출 및 기관별 역할과 책임 지정: 재난대응계획 개선 o 지자체 역량을 넘어서는 재난에 대비해 인근 지자체 및 중앙과의 협력체계 구축
대응역량제고	o 지역차원의 재난대응역량 목표 설정 o 재난대응역량 실태 진단 및 목표와 역량 간 Gap 분석 o 재난대응역량 Gap 해소방안 수립 및 추진 - 인력, 조직, 예산대책 수립 - 대응역량 강화를 위해 지역 내 훈련 실시

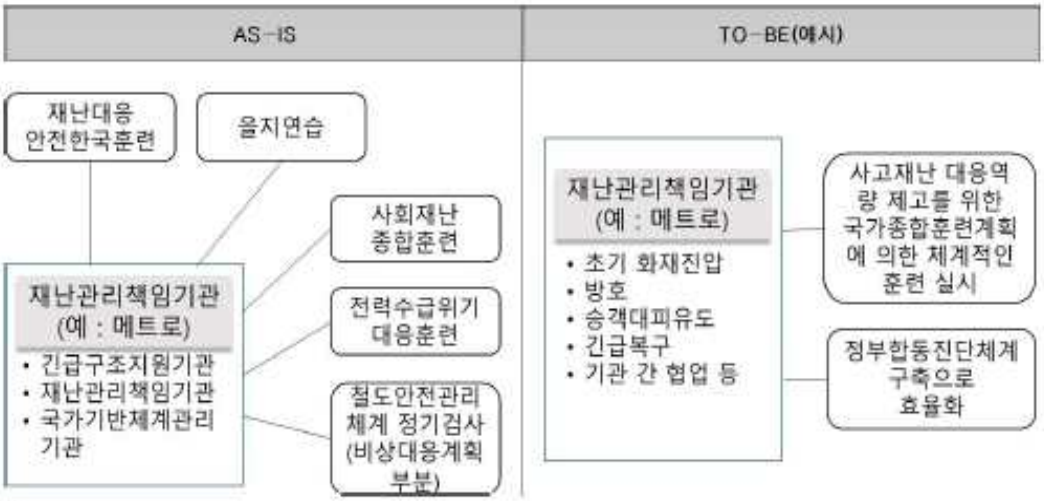
중앙: (가칭)재난위기관리부의 임무와 역할

- 재난위기 발생시 신속한 대응으로 피해를 최소화하고 재난관리책임기관의 대응역량을 높이기 위한 제반 대비 등 효율적 효과적인 재난대응 대비정책을 총괄 담당할 필요
- 전 국민에 대한 '보편적 긴급서비스 실현'을 위해, 지역차원에서 감당하기 어려운 구조·구급 관련 조직은 중앙에서 자체 운영

영역	주요임무와 역할 (예시)
재난위기대응	o 재난 모니터링 o 중앙 특수구조대 등 중앙부처 보유 자원의 신속 동원・대응 o 지자체에서 자원지원 요청시 자원지원 o 국가차원의 자원배분 조정 지원
사고관리 진단	o 사고대응 책임기관의 필요역량 정의 o 사고대응 책임기관의 사고대응역량 진단 및 지원위한 종합 정책 수립 o 정부합동 사고관리 역량진단체계 구축
재난위기관리 진단	o 지역 및 국가에 발생할 수 있는 사고 재난 유형의 위험도와 필요한 재난위기대응 역량의 목표치 정의 o 지자체 및 중앙정부 등의 재난위기 대응역량 진단 및 지원을 위한 종합 정책 수립
대응역량제고 기반 정비 등 대비	o 재난위기관리사 직렬 생성 및 재난위기관리 전문가가 수행해야할 보직 지정 o 사고관리 및 재난위기관리를 위한 교육실시 위한 사관학교 건립 o 재난위기대응 역량강화를 위한 종합훈련계획 수립 o 재난위기 대응에 필요한 자원 및 상황공유 종합관리체계 구축・공유 o 국가의 대응역량의 지속발전가능한 체계를 위한 정책 추진 - 재난대응자 면책권 강화, - 벌칙 중심에서 대응체계 개선 중심으로 사후대책 전환 등 - 용어, 인식확산 등 사회과학 연구개발분야 진흥 정책 등

대응역량 중심으로, 중복적 ·비효율적인 훈련 개선

- 여러 법에 의해 여러 상급기관이 중복해서 점검 · 훈련: 동일한 업무에 대한 비효율적인 관리감독 개선 필요
- 예를 들어, 메트로의 경우 사고유형과 무관하게 초기진압, 방호, 승객대피유도, 긴급복구 등의 사고대응 필요역량이 요구되나, 메트로는 긴급구조지원기관, 재난관리책임기관, 국가기반체계관리기관 등으로 지정되어있으며 재난 및 안전관리 기본법 외에 철도안전법 등으로 중복해서 관리 · 훈련 등이 이루어지고 있음
- (가칭)재난위기관리부가 재난관리책임기관 등에 대한 사고 · 재난 발생시 필요한 대응역량을 정의하고 훈련 및 점검, 지원 등 비상업무에 대한 정책 추진을 일원화하면 사각지대 없이 비효율적인 중복 등의 문제점이 개선 가능함



감사합니다

위기관리연구소
㈜ Crisis Management
chief@crisis.re.kr / 02-739-0396