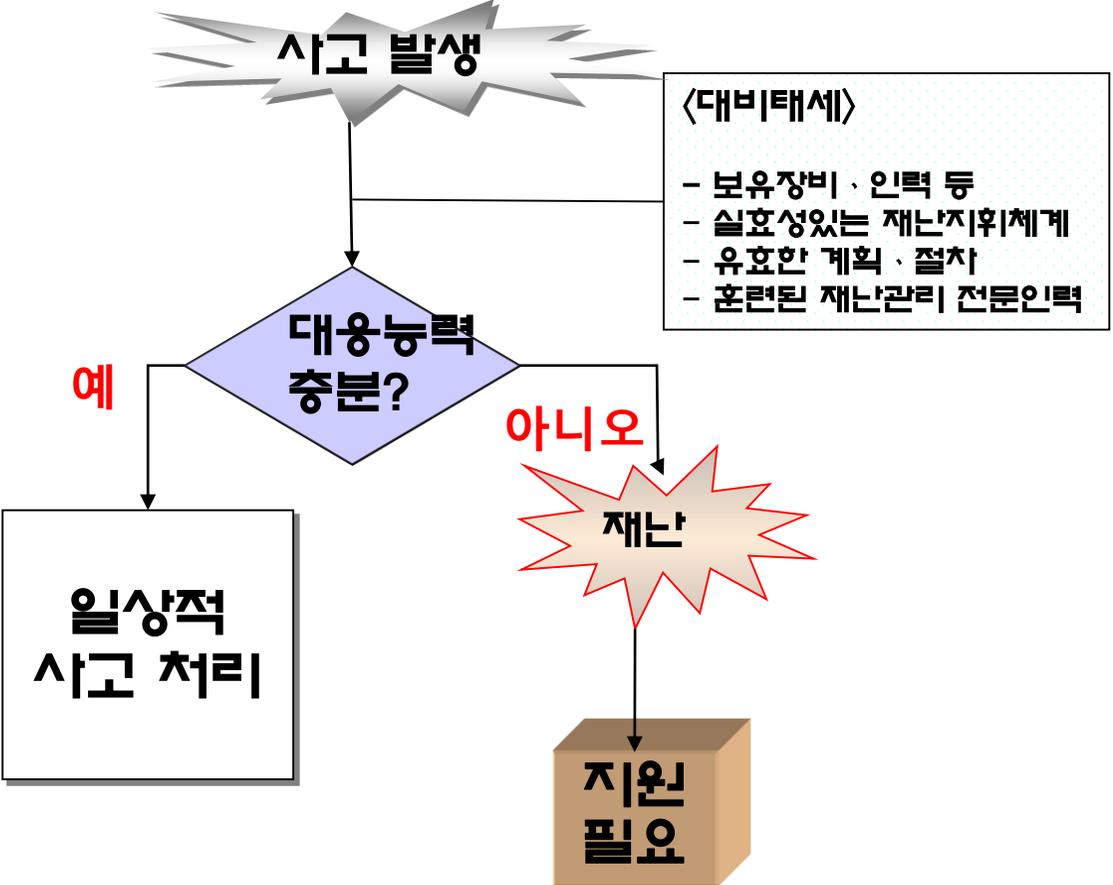


재난관리체계

행정안전부 국가민방위재난안전교육원

재난안전교육과장 권 기 환

재난관리 관점에서의 재난을 보는 시각



재난의 어원

- 별의 불길한 모습을 상징하는 라틴어에서 유래한 말로 재난 (disaster)은 불일치(dis)와 행성(aster)을 합한 단어임

우리나라에서 재난의 법적 개념

- 재난은 국민의 생명, 신체, 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것을 말하며, 재난의 유형은 크게 자연재난과 사회재난으로 구분됨
- 해외재난은 대한민국 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명과 신체, 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로 정부 차원에서 대처할 필요가 있는 재난을 말함

재난관리의 목적

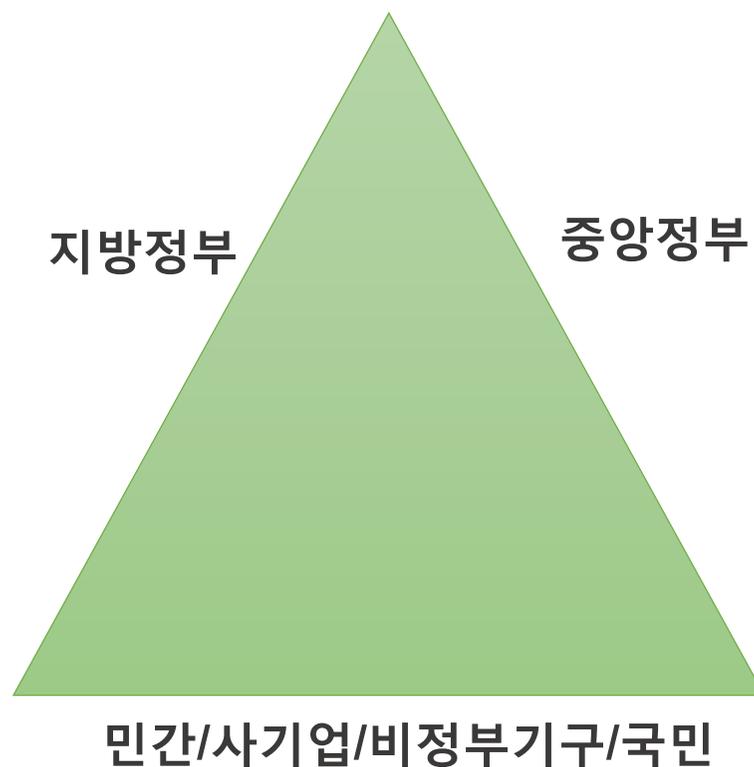
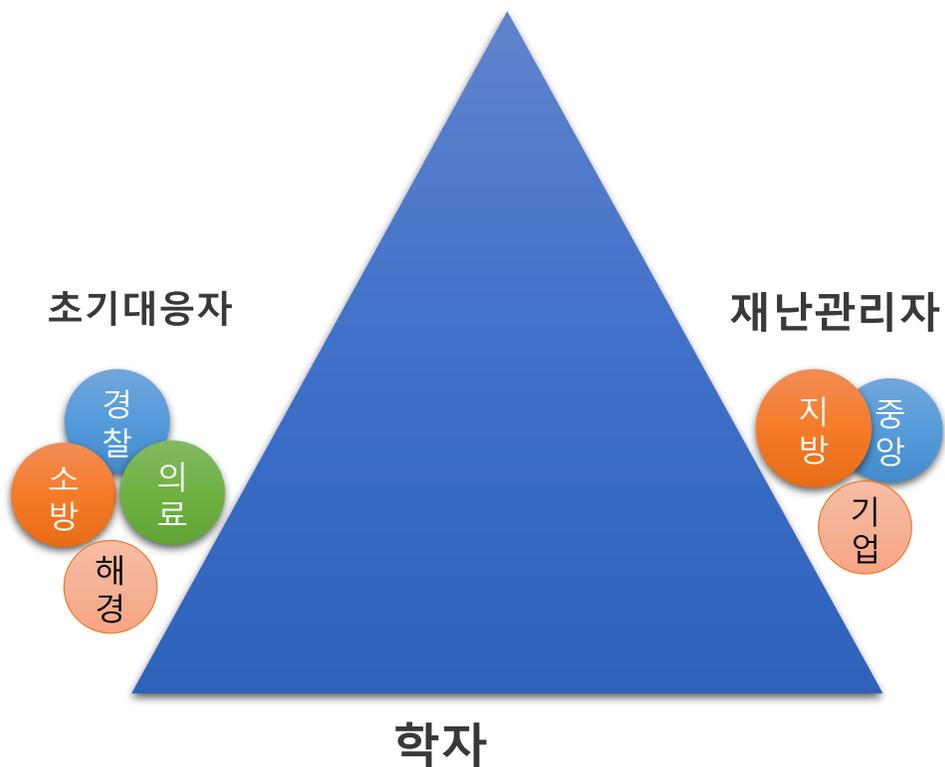
- 인명을 구한다
- 부상자와 사상자를 막는다
- 재산을 보호한다
- 환경을 보호한다



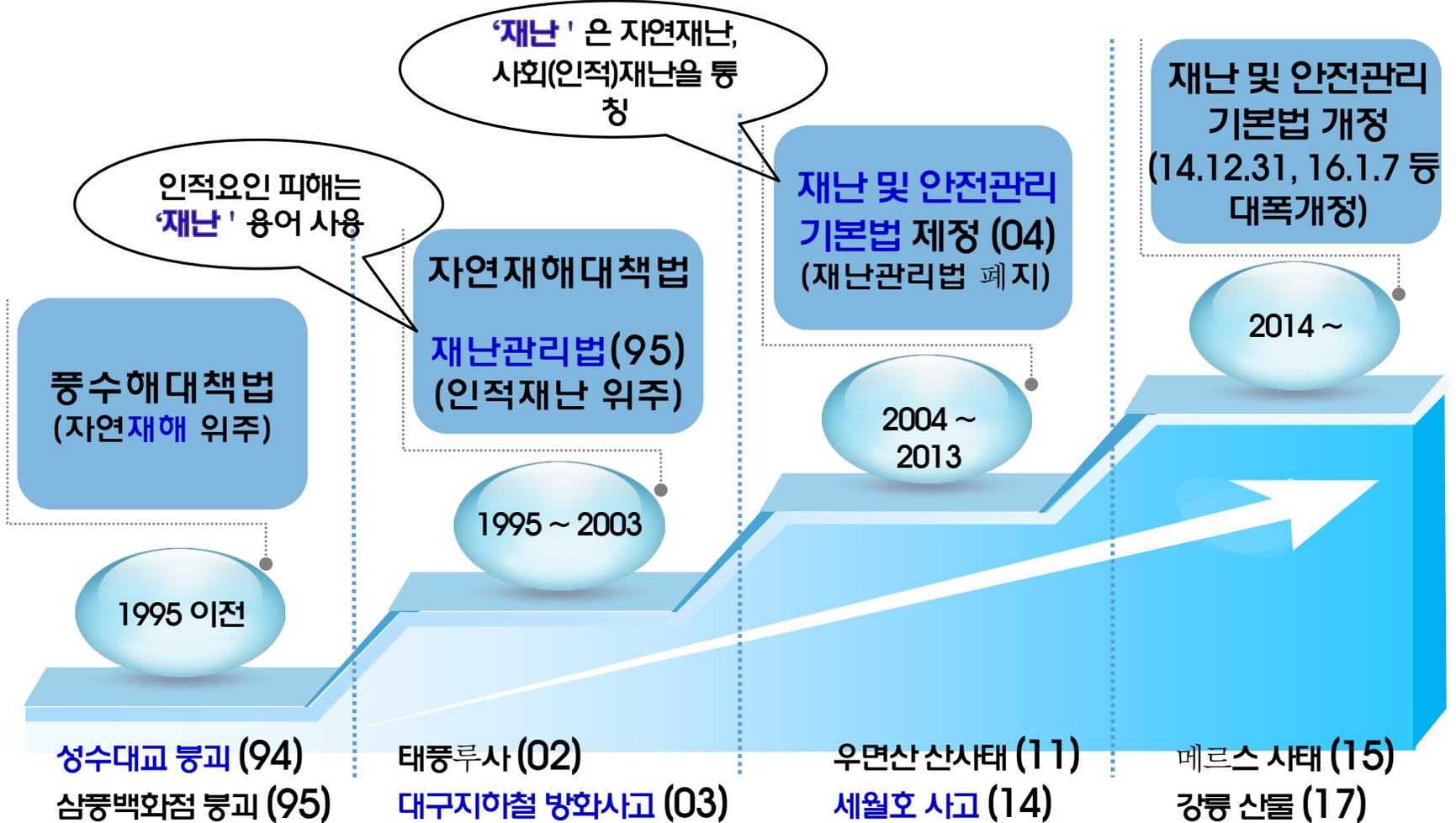
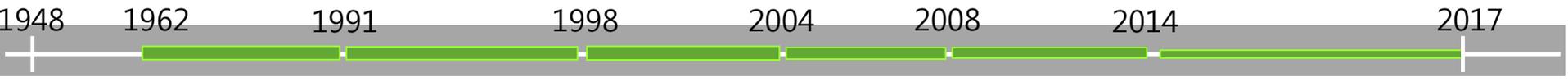
공공의 영역 → 민관협력의 영역으로 발전중



재난관리 관련자 그룹



재난의 정의



행정안전부
안전행정부
소방방재청

국민안전처

행정안전부

재난 및 안전관리 기본법

- (제정배경) 2003년 대구지하철 화재, 화물연대 파업사태 등을 겪으며 범국가 차원의 재난관리시스템 구축 필요성 대두
- 편제순서(10장 82조, 부칙)
 - 제1장 총칙
 - 제2장 안전관리기구 및 기능
 - 제3장 안전관리계획
 - 제4장 재난의 예방
 - 제5장 재난의 대비
 - 제6장 재난의 대응
 - 제7장 재난의 복구
 - 제8장 안전문화 진흥
 - 제9장 보칙
 - 제10장 벌칙

재난 및 안전관리 기본법상 재난개념

재난이란

- **자연재난:** 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類)대 발생, 조수(潮水), 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
- **사회재난:** 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해

국내 주요 특수재난의 유형

- 행정안전부와 그 소속기관 직제(대통령령 2015.01.16)
 - 도로, 지하철, 철도, 항공기, 해양선박 등 관련 대형 교통사고
 - 유해화학물질 등 관련 환경오염사고
 - 감염병 재난
 - 가축 질병
 - 원자력안전사고
 - 다중밀집시설 및 산업단지 등에서의 대형사고
 - 전력가스 등 에너지 관련 사고
 - 정보통신 사고 등을 규정

자연재난 vs. 사회재난

자연재난

천재지변 등 불가항력적인
신의 행위 (Act of God) 로 인식

법에 근거한 정부지원으로
신속한 복구 가능

사회재난

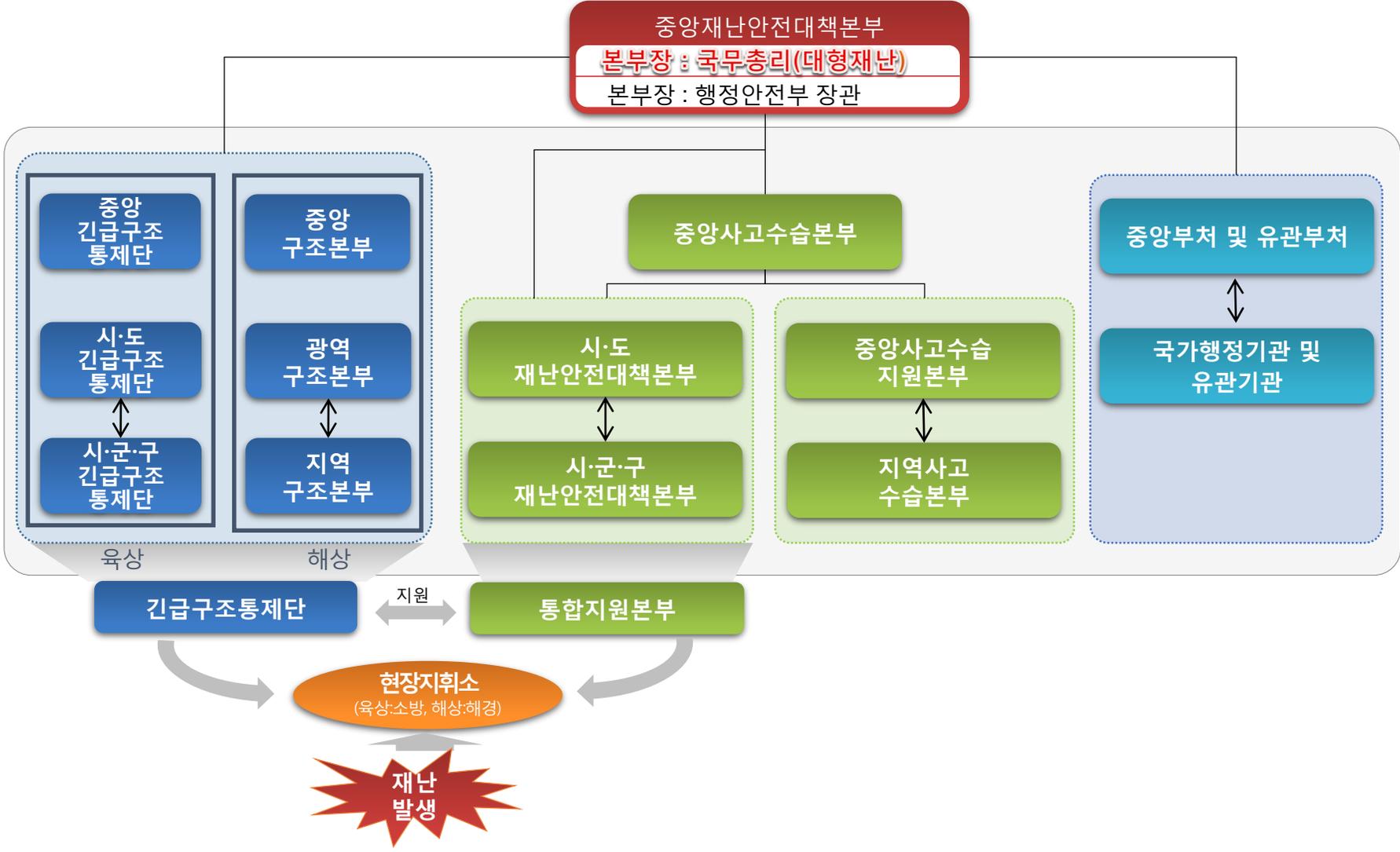
원인제공자가 존재하므로
책임 문제 대두

누가 책임이 있는지에 대한 갈등
또는 법적 공방 존재

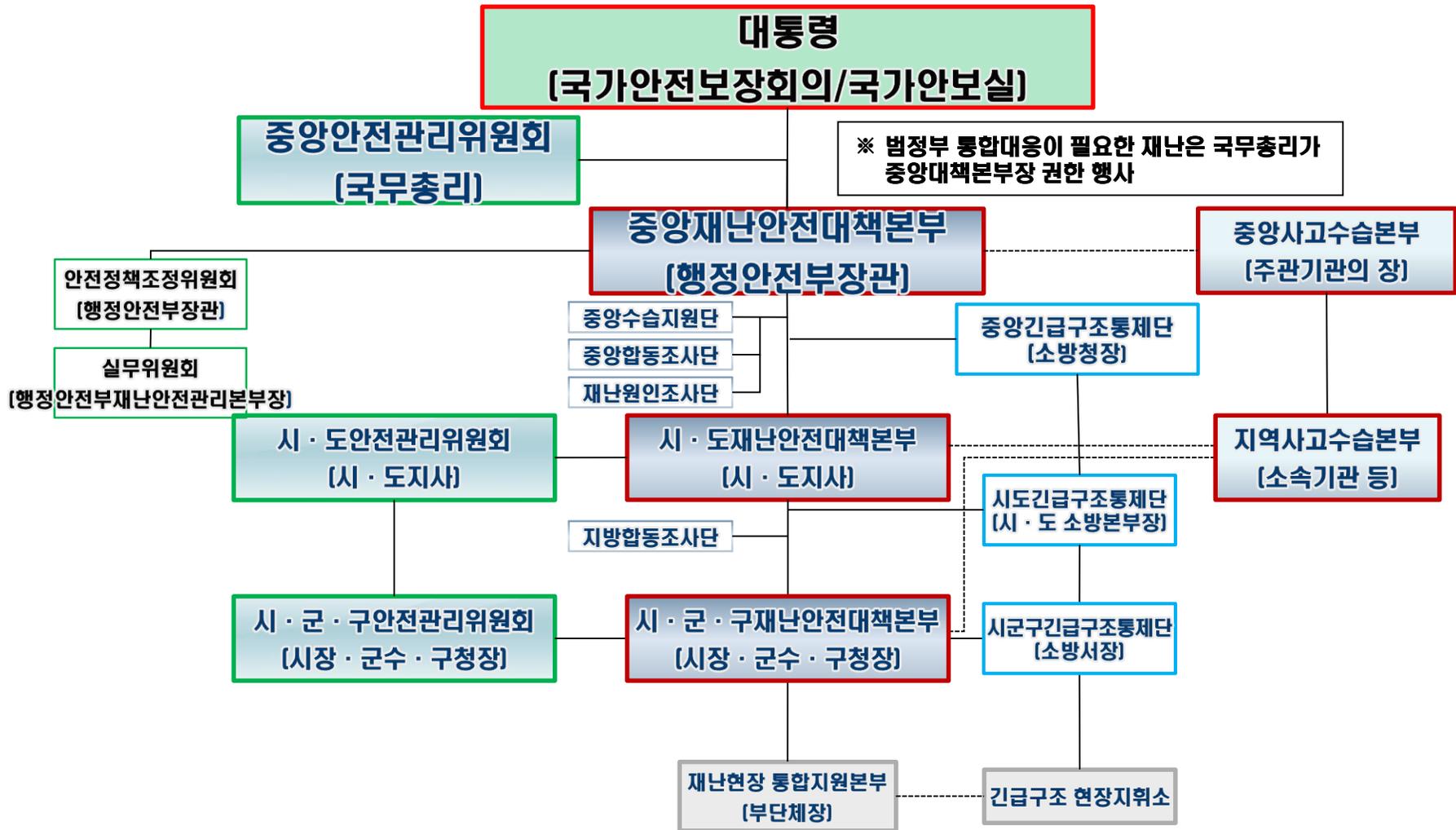
사회적 혼란, 분노 등을 초래하므
로 사회적 신뢰 붕괴

복구지연으로 사회혼란 가중되며
피해자들의 신체적, 정신적 문제
발생가능성이 높음

재난관리체계



재난관리체계



중대본과 중수본의 관계

▪ 운영주체

- 중대본 : 행정안전부 (자연재난/사회재난)
- 중수본 : 해당 중앙부처

▪ 수행기능

- 중대본 : 대응·복구 등 재난관리 총괄·조정 기능을 수행
- 중수본 : 주로 재난의 대응 및 수습기능을 수행

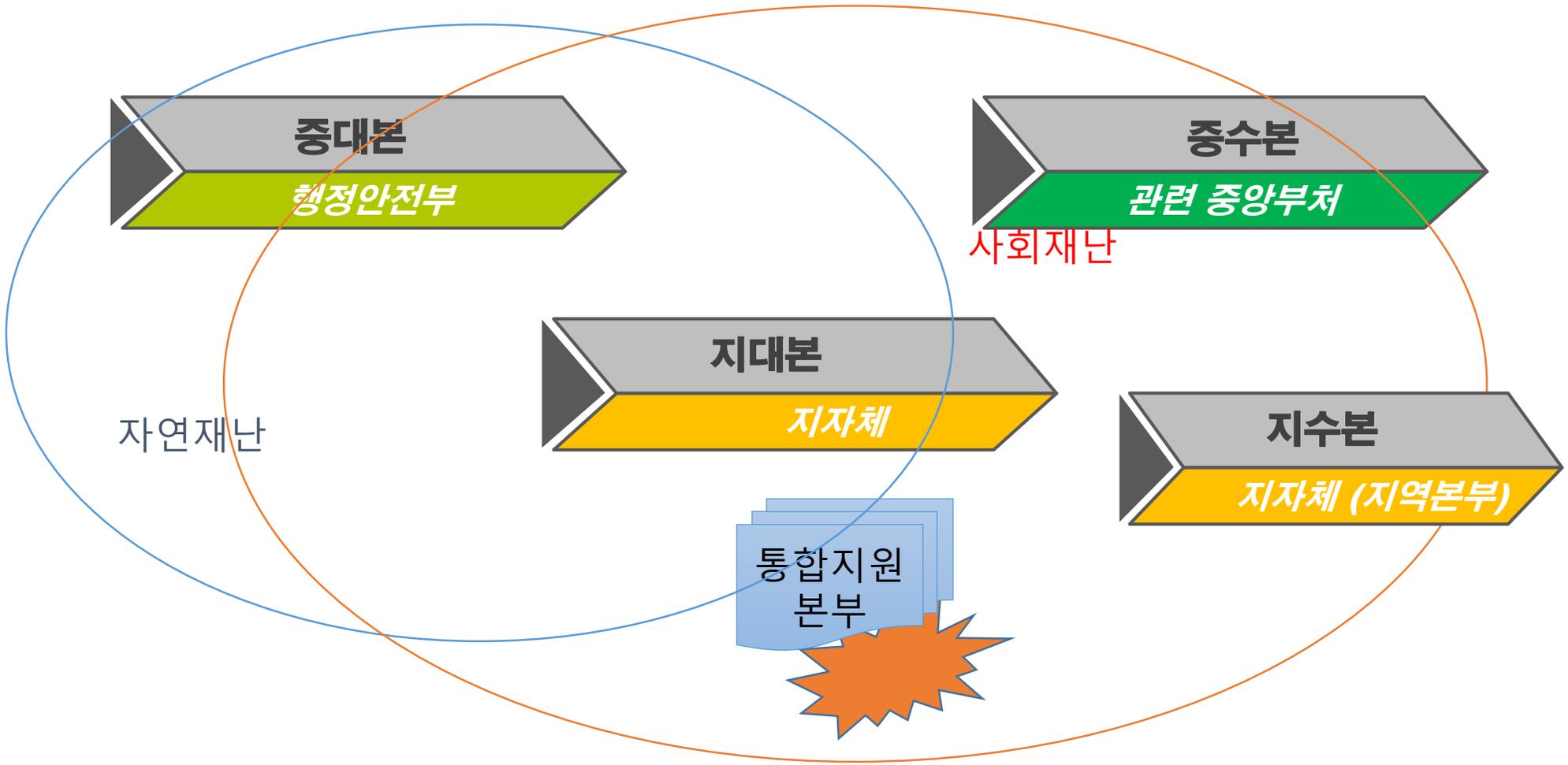
▪ 설치형태

- 중대본 : 한시 기구 / 중수본 : 한시 기구

중대본과 중수본의 관계

- **수행기능**
 - 중대본 : 대응·복구 등 재난관리 총괄·조정 기능을 수행
 - 중수본 : 주로 재난의 대응 및 수습기능을 수행
- 재난규모가 중수본을 설치·운영하고 있는 주무부처의 역량을 넘어서는 경우 중대본이 범정부적 차원에서 총괄조정하고 필요한 협업기능 수행
- 중앙대책본부장은 해당 대규모재난의 수습에 필요한 범위에서 제15조의 2제2항에 따른 수습본부장 및 제16조제2항에 따른 지역대책본부장을 지휘할 수 있다.

우리나라 재난대응협력체계



국내 특별재난지역 선포와 사회재난

- **행정안전부 장관**은 대통령령으로 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 사람의 신체 및 재산에 미치는 중대한 영향이나 피해를 줄이기 위해 긴급한 조치가 필요하다고 인정하면 중앙위원회의 심의를 거쳐 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포 가능
- **특별재난지역 선포시:**
 - 자연재난: 국고지원대상피해 기준금액의 2.5배를 초과하는 피해가 발생한 지역(재난구호 및 재난복구 비용부담기준 등에 관한 규정)
 - 사회재난: 지방자치단체의 능력으로 수습곤란하며 국가적 차원의 특별한 조치가 필요한 정도의 대형사고나 재난이 발생한 경우 선포

국내 특별재난지역 선포와 사회재난

- 자연재난일 경우 거의 지자체 또는 국가가 지원을 해주는 경우가 대부분임
- 사회재난 발생의 경우 사고보상이 가능한 보험이나 기업에 변제능력이 있을 경우 심의결과 불가 판정을 받기도 함



사회재난 특별재난지역 선포 사례

발생일자	명칭	선포소요 기간	재난유형
1995.6.29	삼풍백화점 붕괴	20일	다중밀집시설대형사고
2000.4.7	동해안 산불	10일	산불
2003. 2.18	대구지하철역방화	1일	지하철대형화재사고
2005.4.4	강원도 양양 산불	3일	산불
2007.12.7	허베이스피리트호 유류유출사고	4일	대규모 환경/수질 오염
2012.9.27	휴브글로벌 불산누출사고	11일	유해화학물질 유출사고
2014.4.16	세월호 침몰사고	4일	해양선박침몰사고

매뉴얼 상 위기 경보의 단계



※ 자연재난과 달리 사회재난은 곧바로 경계나 심각단계의 위기경보가 발령되는 경우가 많음

국가위기관리 표준매뉴얼의 종류

분야	위기유형	주관기관	분야	위기유형	주관기관
자연 재난 (7)	홍수해	행안부	사회 재난 (26)	해양선박사고	해수부
	지진	행안부		사업장대규모인적사고	고용부
	대형화산폭발	행안부		다중밀집건축물붕괴대형사고	국토부
	적조	해수부		교정시설재난 및 사고	법무부
	가뭄	4개 부처 공동		가축질병	농림부
	조수	해수부		감염병	복지부
	우주전파재난	과기정통부		정보통신	과기정통부
사회 재난 (26)	산불	산림청		금융전산	금융위
	유해화학물질유출사고	환경부		원전안전	원안위/산업부
	대규모수질오염	환경부		전력	산업부
	대규모해양오염	해수부		원유수급	산업부
	공동구재난	행안부/국토부		보건의료	복지부
	댐붕괴	국토부/산업부		식용수	환경부/국토부
	지하철대형사고	국토부		육상화물운송	국토부
	고속철도대형사고	국토부		GPS전파혼신	과기정통부
	다중밀집시설대형화재	행안부(소방)		해양유도선사고	해경
	인접국가방사능누출	원안위			

매뉴얼의 종류 및 작성주체

구분	내용	작성기관
<p>위기관리 표준매뉴얼 (33개)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 재난관리 체계와 관련기관의 임무와 역할을 규정한 문서 (국가적 차원에서 관리가 필요한 재난) • 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준 	<p>재난관리 주관기관</p>
<p>위기대응 실무매뉴얼 (329개)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난 대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서 • 현장조치 행동매뉴얼의 작성 기준 • 위기대응실무매뉴얼과 표준매뉴얼을 통합작성 가능 	<p>주관기관이 지정한 재난관리기관</p>
<p>현장조치 행동매뉴얼 (6,844개)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 재난현장에서 임무를 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적 수록 • 시장·군수·구청장은 재난 유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성 가능 	<p>실무매뉴얼 작성기 관이 지정한 재난관 리기관</p>

매뉴얼의 작성기관 (예)

표준매뉴얼		실무매뉴얼 작성기관	행동매뉴얼 작성기관
재난유형	작성기관		
산불	산림청	산림청(1), 행안부(2), 경찰청(1), 국방부(1), 기상청(1), 농식품부(1), 문화재청(1), 국립공원관리공단(1)	국방부육군(11), 산림청유관기관(수목원1, 지방청(32), 서울(24), 부산(16), 대구(8), 인천(10), 광주(6), 대전(6), 울산(6), 세종(1), 경기(32), 강원(19), 충북(12), 충남(16), 전북(15), 전남(23), 경북(24), 경남(19), 제주(3)
유해화학물질 유출사고	환경부	환경부(1), 행안부(2), 경찰청(1), 국방부(1), 기상청(1), 과기정통부(1), 방통위(1), 산업부(1), 가스안전공사(1), 한국산업안전공단(1)	환경부유관기관(8), 서울(25), 부산(17), 대구(9), 인천(10), 광주(6), 대전(6), 울산(7), 세종(1), 경기(32), 강원(19), 충북(12), 충남(16), 전북(15), 전남(23), 경북(24), 경남(19), 제주(3)

위기관리 매뉴얼 개편

<기존 매뉴얼>

<개선 매뉴얼>

종류	위기관리 표준매뉴얼 위기대응 실무매뉴얼 현장조치 행동매뉴얼	기관 대응수칙	개인 행동수칙
내용	예방·대비를 위해 기관의 임무와 책임을 규정한 계획	기관 지휘부·대응부서의 임무를 언제·어떻게 수행할지 명시한 절차서	개인의 임무를 언제·어떻게 수행할지 명시한 절차서
성격	EOP	기관 SOP	개인 SOP

- ※ EOP(Emergency Operation Plan) : 해당기관의 재난대응활동에 필요한 원칙과 기준을 정하고 이에 따른 조직·인력구성 및 운영 방향을 규정한 비상운영계획
- ※ SOP(Standard Operating Procedure) : 해당 기관이 재난대응 업무를 처리하기 위해 필요한 사항과 절차를 문서화한 표준행동절차

출처: 국민안전처, 국가위기관리매뉴얼 개편방향, 2015

재난대응시 공통협업기능의 필요성

- **협업이란? (협업행정)**

- 수요자 관점에서 행정기관 상호관련성이 있는 업무에 대해 협력과 역할분담을 체계화 하여 행정 목적의 효율적 달성을 위한 업무수행 방식

- 기존 계획과 위기관리 매뉴얼은 개별 기관의 임무와 역할 중심으로 작성

- 주관기관과 실무기관간 종적 내용을 중심으로 작성되어 다수 기관의 협력에 대한 내용이 미흡

- 따라서 수평적 협업행정 강화를 위해 제 34조를 신설하여 재난유형에 관계없이 공통, 필수적으로 작동되어야 할 기능에 대해 기능별 재난대응활동계획을 작성토록 규정

13개 재난대응활동계획

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

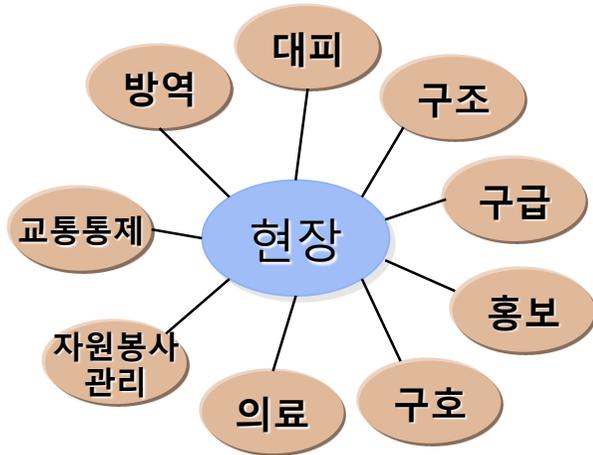
② 재난관리책임기관의 장은 법 제34조의4제2항에 따른 재난대응활동계획 작성지침에 따라 기능별 재난대응활동계획을 작성·활용하여야 한다.

13개 재난대응활동계획

구분	주요내용
①상황관리총괄	다수기관 수행 전반적 재난관리활동 지원. 조정
②긴급생활안정지원	재난발생지역 세제. 금융지원, 전기. 통신료 감면
③재난현장 환경정비	육상·해상 환경오염물질에 대한 수거. 처리 지원
④긴급통신지원	긴급구조기관, 긴급구조지원기관간 정보통신체계 운영
⑤시설 응급복구	피해시설 응급복구
⑥에너지 기능복구	가스. 전기. 유류 등 피해시설 기능 회복 지원
⑦재난수습 홍보	재난대처 관련 각종 정보 배포. 조정
⑧물자관리및자원지원	방재자원 공동활용체계 구축을 통한 신속한 자원배분
⑨교통대책	육상(육로, 항공), 해상 교통수단 지원
⑩의료. 방역	공중보건서비스, 전염병 방역 서비스
⑪자원봉사관리	재난지역 배정, 자원봉사자 동원, 공공근로 및 기술지원
⑫사회질서유지	교통통제, 현장통제, 안전관리, 주민대피
⑬수색, 구조. 구급	인명구조, 응급처치, 응급운송, 사망. 실종자 수색

현장 대응 VS. 재난대책본부 운영

현장 재난대응업무



<담당조직 : 소방, 경찰, 군, 의료, 지자체 등>

대책본부 운영

- ▶ 다수기관 이해관계 조정
- ▶ 주요사안 의사결정
- ▶ 자원관리·할당
- ▶ 정보수집·기록보존
- ▶ 의전
- ▶ 공보



<담당조직 : 중대본/중수본 및 지대본>

	지휘 통제	조정 지원
역할	현장에 자원이 있는 자원의 선술적 대응활동 지휘	현장대응을 지원하기 위한 조정 및 지원 업무
장소	현장 지휘소	대책본부

왜 재난관리는 어려운가?

재난은 불확실하며, 복잡하고, 익숙하지 않다 :

따라서 재난관리는 이러한 현상을 잘 대처하기 위한 방법론으로 이해될 수 있음

따라서 정형화(Structured)와 상황적응성(Adaptive)이 동시에 요구됨



계획, 매뉴얼
(Structured)

재난현장
(Adaptive)



결론

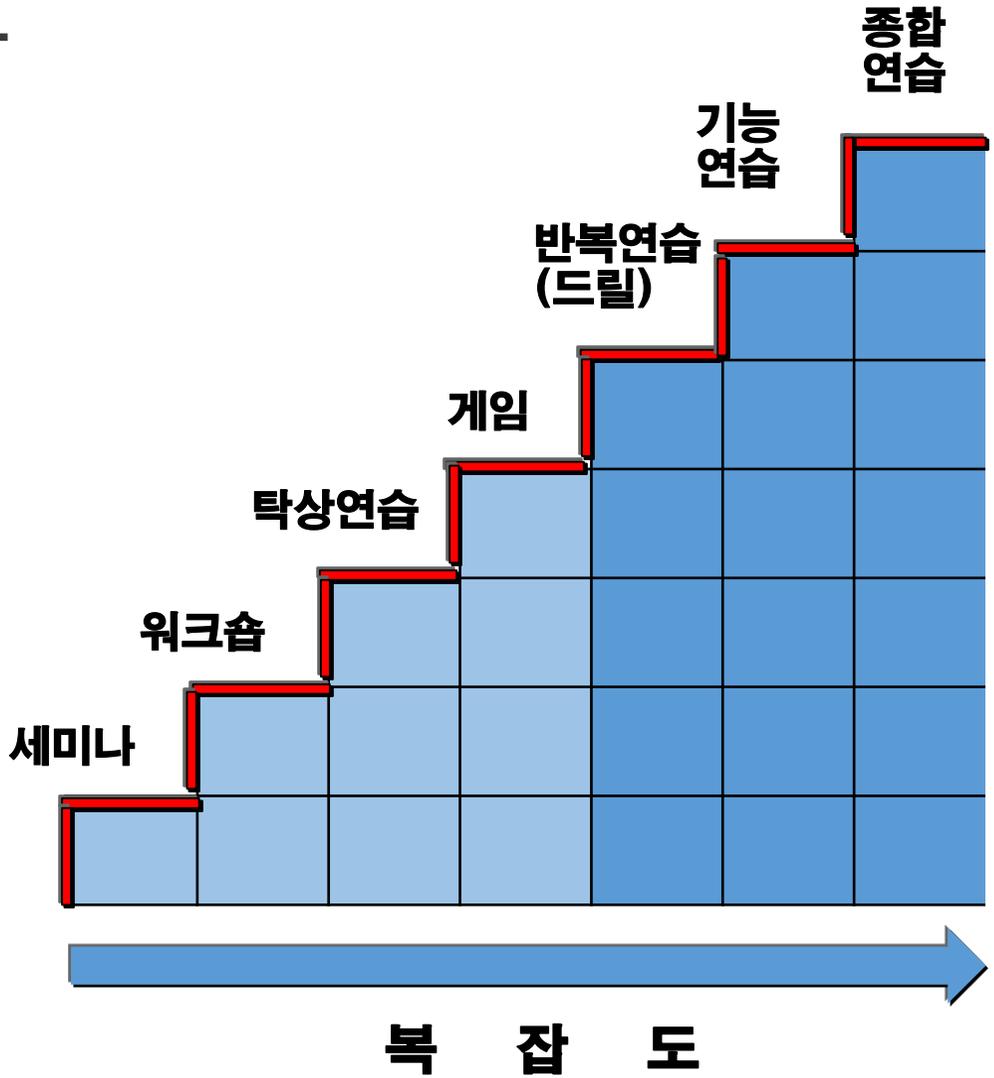
평시 훈련을 통한 대비태세를 갖추는 것이 중요

토론형 훈련

- 세미나
- 워크숍
- 도상 훈련
- 게임

실전형 훈련

- 반복연습(드릴)
- 기능 연습
- 종합 연습



감사합니다.
