

면지

면지

연구보고서 2001-12

# 警察의 災難管理體系 改善에 관한 研究

《研究陣》

---

연 구 위 원 : 이 상 현 (동국대 교수)

한 상 암 (원광대 교수)

조 호 대 (대불대 교수)

---



# 목 차

제1장 序 論 .....	7
1. 研究의 目的 .....	7
2. 研究의 範圍 및 方法 .....	10
1) 연구의 범위 .....	10
2) 연구의 방법 .....	11
제2장 災難管理에 관한 理論的 基礎 .....	11
제1절 災難管理의 概念 .....	11
1. 災難의 概念 및 類型 .....	11
2. 災難管理의 意義 및 過程 .....	17
제2절 災難管理制度의 發展過程과 管理體制 .....	21
1. 災難管理制度의 發展過程 .....	21
2. 災難管理制度의 變遷 .....	24
3. 災難管理의 體制 .....	26
제3절 外國의 災難管理體制 .....	31
1. 美 國 .....	32
2. 英 國 .....	35
3. 프랑스 .....	37
4. 獨 逸 .....	39
5. 日 本 .....	40
제3장 災難管理 實態分析 및 問題點 .....	44
제1절 우리 나라 災難管理體系 및 現況 .....	44
1. 災難管理體制의 基本構造 .....	44
2. 段階別 災難管理體制 .....	47
3. 類型別 災難管理 行政體制 .....	51

4. 人命救助와 應急醫療體制	60
제2절 우리 나라 警察의 災難管理體系 分析	68
1. 警察의 災害·災難管理 活動	69
2. 警察의 災難管理力量強化	72
제3절 警察災難管理體系의 問題點	74
1. 災難管理體系에 대한 制度的·法的 多元化	74
2. 警察災難管理 綜合計劃 未備	75
3. 警察 災難管理體系의 未整備	77
4. 警察의 災難管理對備 教育프로그램 및 裝備 未備	79
5. 災難管理體系의 多元化	80
제4장 災難管理體系 改善方案	82
제1절 災難管理體系 關係 法令의 整備	82
1. 災難管理體系 關聯 法制의 一元化	82
2. 災難管理 綜合計劃 樹立	85
제2절 警察의 災難管理體系 整備	87
1. 災難豫防活動 強化	87
2. 災難發生時 警察의 對應活動	91
제3절 警察의 災難對備要領 教育프로그램 및 裝備 確保	94
1. 災難對備 教育訓練프로그램 開發	94
2. 災難對備 教育訓練強化	95
3. 救助 및 應急處置 教育訓練 擴大	96
4. 災難類型別 對應裝備 確保	97
제4절 有關部處와의 災難管理體系 構築	97
1. 共同通信網의 構築	97
2. 災難發生時 協助體制 構築	98
제5장 結論	99
참고문헌	103

## 표 차례

<표 2-1> 재난의 구분 및 종류(Anesth의 분류) .....	15
<표 2-2> 자연재해와 인위재난의 성질 비교 .....	16
<표 2-3> 재난관리 방식별 특징 비교 .....	31
<표 2-4> 외국의 재난관련 법령 .....	32
<표 3-1> 재난관련법 체계 .....	44
<표 3-2> 한국재난관리체제의 기본구조와 관련법규 .....	46
<표 3-3> 화재경계지구·대형화재취약대상 지정현황 .....	50
<표 3-4> 인위재난관리 행정체계도 .....	52
<표 3-5> 119 구조대 현황 .....	62
<표 3-6> 119 특수 구조대 현황 .....	63
<표 3-7> 소방항공대 현황 .....	64
<표 3-8> 119 구급차량 현황 .....	66
<표 3-9> 119 구급대원 자격 현황 .....	66
<표 3-10> 최근 10년간 자연재해 피해통계 .....	68
<표 3-11> 경찰 항공대의 발전 현황 .....	71
<표 3-12> 경찰항공대 활동실적(2000년) .....	72
<표 3-13> 재난관리부대 현황 .....	73
<표 3-14> 재난관리부대 장비 보유현황 .....	74

## 그림 차례

<그림 2-1> 미국 연방재난관리청(FEMA)의 조직	34
<그림 2-2> 영국의 재난관련 조직	36
<그림 2-3> 프랑스 재난관리 지방조직	38
<그림 2-4> 일본의 재해대책기구	41
<그림 2-5> 일본의 중앙방재회의기구	42
<그림 2-6> 일본 지방정부의 방재조직	43
<그림 3-1> 재난관리 단계별 흐름도	47
<그림 3-2> 방재계획과 다른 법령과의 관계	48
<그림 3-3> 현행 재난관리체제의 개념적 구조	51
<그림 3-4> 국가 민방위체제의 구조	53
<그림 3-5> 민방위재난관리조직 총괄도	55
<그림 3-6> 자연재해·인위재난 관리 체계도	57
<그림 3-7> 자연재해 관리조직 총괄도	58
<그림 3-8> 현장응급의료소 구성도	67

## 제1장 序 論

### 1. 研究의 目的

우리나라는 해마다 크고 작은 기상환경의 급격한 변화 즉 지진·홍수·태풍·폭설·한파 등의 자연재해를 겪고 있으며, 1960년대 이후 경제발전 5개년 계획과 공업화 정책 추진으로 인한 시설구조물의 대형화, 고층화, 인구 밀집화 및 경제성장으로 인한 유류, 전기, 가스 등 에너지원의 다량사용 등으로 인하여 사회적인 위험요인인 인위적인 재난의 위험요인이 상존하고 있다.

국제화의 영향으로 외국인의 출입이 빈번하고, 각종 국제대회 및 행사가 빈번하게 개최되고 있어 외국의 범죄조직이나 테러조직에 의한 재난발생의 가능성도 있으며, 또한 남북관계가 화해무드를 타고 있으나 남북대치상황에서 돌발적인 상황이 발생될 가능성도 있어 재난대비의 필요성이 가중되고 있는 것이 현실인 것이다.

재난은 인위적, 자연적인 것을 막론하고 대량의 인명피해와 재산피해를 야기하여 우리에게 주는 사회·경제적 고통이 막대하다. 따라서 재난에 대한 관리방식도 과거의 복구중심의 관리방식에서 사전대비를 위한 재난관리체계로 전환하여 재난으로 인한 피해를 최소화하여야 한다. 하지만 사회 저변에 깔려 있는 안이한 안전문화 의식과 재난이나 안전부문 등에 관한 연구·투자 등이 이루어지지 않고 있는 실정이다.

우리 인류가 지구상에서 생존·번식해 나가기 위해서는 각종의 질병·사건·사고 등의 위험 요인으로부터 보호되어야 하며 자연과 환경을 극복하여야만 했고, 또한 기상적인 환경 즉 지진·홍수·태풍·폭설·한파 등의 자연재난 등을 극복하고 적응력을 키우면서 생존해 왔다. 아울러 재난에 대한 대비기술이나 대책도 다양하게 변화·발전되어 온 것이 사실이다. 그러나 우리나라의 경우 1960년대 이후 경제개발 5개년 계획과 공업화 정책 추진으로 인한 시설구조물의 대형화, 고층화, 인구 밀집화 및 경제성장으로 인한 유류, 전기, 가스 등 에너지원의 다량사용으로 인한 사회적인 위험 요인 즉 인위적인 재난의 위험요인을 내포하게 되었으며 1990년대 들어 크고 작은 재

난사건, 사고<sup>1)</sup> 등을 겪으면서 사회·경제적으로 많은 고통을 겪은 바 있다. 또한 경제·사회·문화적으로는 어느 정도의 부는 축적하여 왔으나 사회 저변에 깔려있는 안이한 안전문화 의식과 재난이나 안전부문 등에 관한 연구·투자 등이 균형적으로 이루어지지 않았다. 아울러 재난발생시 많은 인명 및 재산피해 요인이 항상 우리의 주변에 잠재하고 있는 것이다. 과학문명이 발달한 오늘날에도 자연현상에 의한 재해는 어느 정도 수습이 가능하겠으나, 막상 자연재난이나 인위재난 등이 발생한다면 이에 대한 대비는 대부분 불가항력적이라고 할 수밖에 없다.<sup>2)</sup>

특히 재난의 발생범위가 도시와 농어촌 구분 없이 분포되고 있어 이에 대한 범정부적인 예방과 수습대책이 절대 필요하다고 하겠다. 그리고 많은 사람이 운집한 도시지역은 시민의 경제, 산업, 사회기반시설 등이 집중되어 있어 재난 발생의 빈도 및 가능성도 높 후하며, 피해 또한 막대하고 그 파급효과 또한 커 국가경제전반에 막대한 지장을 초래 할 것으로 판단된다. 급속한 도시화와 첨단기술의 발달은 대량생산과 소비·생산시설의 대규모화 및 집중화가 추진되면서 이에 수반한 재해요인이 자연히 동반 폭증하게 되었으며 이러한 일련의 상황들은 우리의 생활이 편리해진 만큼 반대급부로 환경적인 부담이 수반된 경우라 하겠다.

오늘날의 현대국가가 추구하는 복지국가는 국민의 물질적·정신적인 생활을 보장한다는 이념을 기본으로 하고 있으며 이는 국민의 안정적인 생활보장을 담보로 하는 것이다. 즉 국민의 기본적인 욕구(need)와 생활의 질(quality)에 대한 수요는 인간의 기본욕구인 안전(safety)이 확보된 이후에 충족되어져야만 한다. 뿐만 아니라 현대사회는 국민의 최 우선 욕구가 ‘풍요’에서 ‘안전’으로 바뀌어 국가의 기능 중 안전에 관한 대국민 서비스가 제일의 과제로 대두되고 있으며, 이에 따라 경찰 역시 국민생활의 안전을 위협하는 모든 요인들을 파악하여 종합관리하면서 위험성을 사전에 진단하고 지도 및 경보함으로써 그

1) 특히 1990년대에 들어서는 1993년부터 3년동안 집중적으로 발생하였으며 청주우암상가아파트 붕괴 사고('93. 1. 7), 부산 구포역 열차전복사고('93. 3. 28), 서해훼리호 침몰사고('93. 10. 10), 한강성수 대교 붕괴사고('94. 10. 21), 아현동가스공급기지 폭발사고('94. 12. 7), 대구지하철공사장도시가스 폭발사고('95. 4. 28), 삼풍백화점 붕괴사고('95. 6. 29) 등으로 막대한 인명 및 재산피해가 발생하여 사회적인 문제로 부각되었다.

2) 최병선, 정부규제론(서울 : 법문사, 1997), p.456.

해결책을 제시하여 주어야 한다.

우리 나라 헌법 제34조는 자연재해든 인위재난이든 모든 재난으로부터 국가는 국민을 보호해야 할 의무가 있음을 천명하고 있다.<sup>3)</sup> 우리 나라의 재난관리체계는 1994년 10월 21일 성수대교 붕괴사고, 1995년 6월 29일 삼풍백화점 붕괴사고 등을 계기로 정부차원의 재난관리체제의 정비 및 재검토가 이루어지기 시작하였으며 1995년 7월 18일 재난관리법<sup>4)</sup>을 제정·공포한데 이어 동년 11월 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 전면 개정하였으며 내무부 민방위본부를 민방위 재난통제본부로 확대 개편하는 등 조직정비작업에 착수하였다.

그동안 우리는 다양한 도시재난을 경험한 바 있으며 현재도 전국 도처에 위험요인인 산재하고 있는 현실에 비추어 재난에 대비한 사전예방 및 사후 수습체계를 갖추는 것은 무엇보다 급선무이며 재난에 대한 무관심과 안일한 행정행태가 개선되지 않고서는 실현이 어려운 것 또한 사실이다. 또한 우리 나라의 재난에 관한 법령은 각기 개별법으로 제정·시행되고 있어 재해의 예방 및 수습복구가 각 부처별로 시행됨으로써 그 관리통제가 사실상 어려운 실정이다. 즉 재난발생시를 대비한 사전준비가 미흡하고 부처간의 이기주의가 심해 효율적인 구조구난활동, 물자동원, 이재민구호, 시설복구 등의 일련의 사후수습활동이 사실상 어려운 실태이며 그 효율성 또한 많이 떨어진다고 보겠다. 아울러 현대의 재난은 대형화, 다양성 및 복잡성의 특성을 보이므로 한 두 개 부서에서 수습한다는 것은 사실상 불가능하며 유관기관간의 원활한 협조체계유지가 무엇보다 중요하다.

따라서 지금까지의 재난발생이후 사후복구·수습·응급조치 등의 소극적인 재난대응방식에서 탈피하여 사전예방관리에서부터 사후관리까지의 체계를 통합관리하여야 하며 제도개선, 정책수립, 예산의 집중투자 등이 절실하며 재난발생시는 일사불란한 지휘체계를 구축, 능률성을 제고하여야 하겠다.

우리나라의 재난관리체계는 자연재해와 인위재난으로 양분화하여 각각 자연재해대책

3) 헌법 제34조에 의하면 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 명시되어 있다.

4) 재난관리법 제 1조에 의하면 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난관리체제를 확립하고 재난의 예방 및 수습과 긴급구조 기타 재난관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

법 및 재난관리법에 의해 관리되고 있으며, 또한 각 부처별로 재난을 관리하는 「재난유형별 관리체계」를 갖추고 있으므로 동일한 재난에 대하여 수 개의 부처가 중복하여 업무를 담당하며, 재난관리 책임이 분산되어 책임소재를 파악하기가 어렵다.

따라서 국민의 생명, 신체 재산의 보호를 임무로 하는 경찰의 재난예방 및 대응체계를 체계화 및 강화하여 재난발생 가능지역에 대한 사전 예방활동을 포함하여 재난발생 시 재난발생의 시점부터 상황 종료시까지 현장주변에 설치된 현장지휘본부를 중심으로 모든 재난대비활동을 전개하는 등 재난에 적극적으로 대응할 필요가 있는 것이다.

본 연구는 재난관리의 국가적 효율성을 높이고 재난관리 기술의 발전과 대응능력의 향상을 목적으로 기존의 재난관리체계상의 문제점을 극복할 수 있는 현장중심의 경찰에 의한 재난관리체계를 개발함을 목적으로 한다.

## 2. 研究의 範圍 및 方法

### 1) 연구의 범위

현장 중심의 경찰에 의한 재난통합관리체계를 개발하기 위하여 현행 재난관리체계의 정비 및 경찰의 재난관리업무를 제도적·법적으로 검토·보완하여 과거의 경찰의 소극적이고 수동적인 재난관리방식에서 탈피 적극적이고 능동적인 재난관리체계를 확립하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

따라서 자연재해와 인위적 재난을 모두 포함하여 많은 인적·물적 피해를 발생시키는 재난을 모두 연구의 범위로 한다.

효율적인 경찰의 재난관리체계를 확립하기 위하여 재난이 발생하기 전의 완화와 대비를 위한 「재난예방프로그램」의 수립·시행에서 재난발생 직후 또는 지속기간 동안 그리고 재난이 끝난 후에 이루어지는 재난대응기능과 재난복구기능에 이르는 일련의 「경찰 재난관리프로그램」을 수립하고 시행하기 위한 조직, 법률 등과 같은 제도적 보완점을 도출하고, 유관기관과의 관계정립 및 협조체계의 구축과 인력의 확충 및 훈련, 장비의 보강 등과 같은 운영상의 보완점을 모색하여, 효율적인 현장중심의 경찰재난관리체계 확립을 통한 통합적 재난관리모형을 제시한다.

## 2) 연구의 방법

경찰의 재난관리체계 개선의 필요성에 관련된 시민의 여론이나 재난사고사례, 외국에서 경찰의 재난관리체계 등을 분석한 기준의 연구결과를 분석하여 그 시사점을 도출하고자 한다.

재난관리체계와 관련된 관계법령 및 국내외 문헌, 정부·국회 및 각 지방자치단체 등의 연구보고서, 정부의 각종 통계자료 등의 분석을 통하여 재난관리에 관한 이론적 고찰과 주요 외국의 재난관리제도 및 우리나라 재난관리 체제의 현황과 문제점을 도출하고 전체적인 재난관리에 대한 이론적인 고찰을 한다.

또한 우리나라 및 외국에서 자주 발생하는 재난의 특성을 분석하고, 재난관리체계 및 경찰의 재난발생전 대비프로그램, 재난대응 및 복구프로그램을 비교분석 함으로써 장·단점을 도출하고, 그에 따른 우리나라 경찰의 재난관리에 대한 개선방안을 제시한다.

# 제2장 災難管理에 관한 理論的 基礎

## 제1절 災難管理의 概念

### 1. 災難의 概念 및 類型

#### 1) 재난의 개념

재난에 대한 개념은 오래 전부터 학자들 간에 많은 논란의 대상이 되어왔으나, 아직 까지도 학문적으로 완전하게 그 개념이 정립되지 않은 상태이다. 재난(disaster)의 어원을 분석하면, dis는 라틴어로 astrum 또는 star라는 의미이므로 재난은 별의 배열이 맞지 않아 생기는 큰 재해 또는 재앙(calamity)이라는 뜻이다. 즉 재난은 “하늘로부터 비

롯된 것으로 인간의 통제가 불가능한 해로운 영향”을 의미하며 주로 자연현상으로 인한 피해를 의미하는 데서 시작하였으나 그 후 과학기술의 발달과 더불어 새로운 재해, 즉 인재사고에도 적용하게 되었다.<sup>5)</sup> 이와 같이 재난이라고 하는 것은 일반적으로 인간의 사회생활 및 인명이 이상자연현상 등과 같은 외력에 의하여 급격히 교란되는 현상을 말한다.<sup>6)</sup>

즉 현재의 재난은 “재앙으로 말미암은 피해”를 말하며 그 외에 재앙, 자연재해, 천재지변 등 유사개념이 있으나 근본적으로는 인간사회에 막대한 피해를 줄 수 있는 위협적인 존재<sup>7)</sup>라는 것은 틀림없는 사실이다. 외국은 재난에 대하여 종합적인 개념정의를 내리는데 반해 우리 나라의 경우에는 자연재해와 인위재난으로 양분하여 정의를 내리고 있다.

### (1) 우리 나라의 재난개념

우리 나라의 재난관련 법체계에서는 자연재해와 인위재난을 구분하여 정의하고 있다. 자연재해의 경우 자연재해대책법에 규정되어 있으며, 인위재난의 경우는 재난관리법에서 규정하고 있다.

프리츠(Fritz)는 특정 시점에 특정지역에서 발생하여 그 지역사회 전체 또는 일부분이 심각하게 인명 피해와 정신적·물질적 피해를 입어 그 사회의 정상적 기능을 일시적으로 마비시키는 사건이라고 정의 한 재해<sup>8)</sup>는 자연재해대책법 제2조에 따라 자연재해라 함은 ‘태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄 또는 지진 기타 이에 준하는 자연현상으로 발생하는 피해’를 의미한다. 한편 재난관리법 제2조<sup>9)</sup>에 ‘인위재난이라 함은 화재·붕괴·폭발·교

5) 임송태, “재난종합관리체계에 관한 연구”, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1996, p.9.

6) 김영수, “국가 재난대비 행정체계의 구축 방안”, 한국지방행정연구원, 1993, p.5.

7) 충격과 피해를 기준으로 볼 때 긴급상황(Emergency) → 재난(Disaster) → 재해(Hazard) → 재앙 (Catastrophe) 순으로 일반적으로 인식되어진다.

8) 이정춘, “현대사회의 위험을 어떻게 볼 것인가”, 삼풍참사 1주기 재난보도 대토론회, 1996, pp.3-6.

9) 재난관리법 제2조에서는 재난과 관련된 주요 용어를 다음과 같이 정의하고 있다.

1. “재난관리”라 함은 재난을 예방하고, 재난발생시 피해의 수습과 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말한다.
2. “재난의 수습”이라 함은 재난이 발생한 때에 행하는 인명구조 등 긴급구조, 응급조치, 피해시설의 복구, 인적·물적 피해에 대한 보상협의와 관련하여 행하는 모든 활동(재난으로 인한 피해를

통사고·화생방사고·환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고로서 자연재해가 아닌 것을 말한다'고 정의하고 있다.<sup>10)</sup>

## (2) 외국에서의 재난에 대한 개념

### 가. 유엔재난기구

유엔재난기구(UNDP)의 유엔발전계획(UNCRD)은 '재난은 재산, 사회간접시설, 생활 수단에 피해를 일으키고 사회의 기본조직 및 정상기능을 와해시켜 외부의 도움 없이 극복할 수 없고 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 사건'이라고 정의하고 있다.

### 나. 미국

미국에서는 연방비상관리청의 재해구호법에 의하면 재난이라고 하는 것은 통상의 사망과 상해, 재산의 피해를 가져오고 또한 일상적인 절차나 정부의 자율로는 관리할 수 없는 심각하고 규모가 큰 사건으로 이러한 사건은 보통 돌발적으로 일어나기 때문에 정부와 민간부문 조직이 인간의 기본적 수요를 충족시키고 복구를 신속하게 하고자 할 때 즉각적이고 체계적으로 효과적인 대처를 하여야 하는 사건이라고 정의하고 있다.

### 다. 일본

일본 자치소방청과 국토청의 재해대책기본법에 의한 재난 정의에 의하면 재난을 '태

경감하기 위한 대책수립·시행을 포함한다.)을 말한다.

3. "긴급구조"라 함은 재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생한 때에 국민의 생명과 신체를 보호하기 위하여 긴급구조기관이 신속히 수행하여야 할 인명구조·응급처치 기타 필요한 모든 긴급한 조치를 말한다.
4. "재난관리책임기관"이라 함은 중앙행정기관·지방자치단체와 대통령령이 정하는 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관·공공단체의 지부 등 지방조직을 포함한다.) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관(이하 "지방행정기관 등"이라 한다) 기타 법령에 의하여 재난관리의 책임이 있는 기관 또는 단체를 말한다.
5. "긴급구조기관"이라 함은 긴급구조에 필요한 인력과 시설·장비를 갖춘 기관 또는 단체로서 대통령이 정하는 기관·단체를 말한다.

10) 경찰대학, 경찰경비론(서울 : 경찰대학, 1999), p.185.

풍, 호우, 폭설, 홍수, 해일, 지진 같은 이상 자연현상과 대규모 화재, 폭발 및 기타 피해의 정도가 큰 방사능 대량유출, 선박침몰, 항공기 추락 등으로 생기는 피해사건'이라고 정의하고 있다.

## 2) 재난의 유형

### (1) 재난의 분류

재난의 분류는 나라와 지역에 따라 다양하게 분류되고 있으나 일반적으로 재난은 몇 가지 기준에 의하여 분류할 수 있다. 즉 ① 재난발생 원인에 의한 분류 ② 재난발생 장소에 의한 분류 ③ 재난대상에 의한 분류 ④ 직접·간접에 의한 분류 ⑤ 재난발생과정의 시간적 차이에 의한 분류 등으로 나눌 수 있다.<sup>11)</sup> 즉 원인에 의한 분류는 인위적인 재난과 자연재난으로 구분하고, 발생장소에 의해서는 육상재해와 해상재해, 광역재해와 국지재해 등으로 나눌 수 있는 것이다. 이와 같이 재난은 발생원인과 사회에 미치는 공격 속도, 규모, 발생장소 등을 기준으로 하여 그 종류를 구분할 수도 있는 데 이 중에서 재난의 발생원인에 의하여 나누어 질 수 있는 재난의 종류를 살펴보고자 한다.<sup>12)</sup>

#### 가. 자연재해(natural disasters)

자연재해는 자연현상에 기인하여 인명과 재산, 경제, 사회적 구조 등에 피해를 주는 상황이나 결과를 말하는 것으로, 크게 나누어 보면 기상요인에 의한 기상재난과 지진·화산활동 등에 의한 지질적 재난으로 나뉜다.

자연재해로 인한 피해는 인위적으로 완전히 근절시킬 수 없는 불가항력적인 요소를 지니고 있으나 방어시설물의 구축, 재해발생의 사전예측에 따른 예방조치와 재난발생시의 신속한 복구대책 수립으로 재난의 발생을 사전에 차단하거나 재난으로 인한 피해를 극소화 할 수도 있다.

11) 김영수, 전계논문, p.7.

12) A. W. Coburn, R. J. S. Spence, A. Ponemon, *Disaster Mitigation*, (UNDRO, 1991), p.1.

## 나. 인위재난(man-made disasters)

인위재난이란 인간에 의하여 부주의로 발생하는 사고성 재난과, 고의적으로 자행되는 범죄성 재난, 그리고 공업의 발달에 따라 부수되는 제반 재난을 총칭하며, 모든 물질을 화학적으로 원형을 변화시키는 화학적 재난, 인간의 생활환경에 위협을 가하는 공해로 인한 재난, 그리고 기타 특수재난으로 대별된다. 즉 인위재난은 인위적으로 완전히 근절 시킬 수 없는 즉, 기술의 부족으로 인한 재난과 기술의 활용과정에서 부주의로 인해 나타날 수 있는 재난 등을 총칭한다.

<표 2-1> 재난의 구분 및 종류(Anesth의 분류)

대분류	세 분류	재 해 의 종 류
자연재해	기후성재해	태풍, 수해, 설해
	지진성재해	지진, 화산폭발, 해일
인위재해	사고성재해	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통사고(자동차, 철도, 항고, 선박사고)</li> <li>- 산업사고(건축물 붕괴), 기계시설물사고</li> <li>- 폭발사고(갱도, 가스, 화학, 폭발물)</li> <li>- 화재사고</li> <li>- 생물학적사고(박테리아, 바이러스, 독혈증, 기타질병 등)</li> <li>- 화학적사고(부식성물질, 유독물질)</li> <li>- 방사능재해, 환경오염(대기, 토질, 수질 등)</li> </ul>
	계획적 재해	테러, 폭동, 전쟁

자료 : 김경안, 유충, 재난대응론(서울 : 도서출판 반, 1998), p.14.

(2) 자연재해와 인위재난의 성질

자연재해는 인간의 인위적인 노력으로는 근절시킬 수 없는 불가항력적인 요소를 지니고 있으나 인위재난의 경우는 인간의 면밀한 노력이나 철저한 관리, 과학기술 등의 발달에 의해 상당부분 근절 내지는 감소시킬 수 있는 여지가 있다. 따라서 인위재난은 시간과 경제·사회의 발전에 따라 발생빈도나 피해규모가 커져 예측하기 쉬운 반면 자연재난

은 발생 자체부터 그 발생이 불투명하여 통제불가능 상태로서 발생빈도, 강도, 피해규모 등을 예측할 수 없다는 특징을 가지고 있다.

그러나 여기에 대하여 다른 시각으로 보면 자연재난은 시기와 강도면에서 계절이나 측정기법을 등에 의하여 예측이 가능한 반면, 인위적 재난은 그 예측이 불가능 할 수도 있는 것이다.<sup>13)</sup>

**<표 2-2> 자연재해와 인위재난의 성질 비교**

특 성	자 연 재 해	인 위 재 난
발생과정	돌발적	돌발적
충격정도	강력함	가시적 충격의 측정이 불가능한 경우도 존재
피해의 가시성	일반적으로 가시적 피해 초래	가시적 피해가 나타나지 않는 경우도 존재
예측가능성	어느 정도 예측과 경보가 가능	예측불가능, 대피의 여지가 없는 경우가 대부분
상황의 전환점	일반적으로 식별 가능한 low point가 존재. 이 시점 이후 시간경과에 따라 상황이 개선되는 경향이 존재	분명한 low point가 존재할 수 있지만 유독물질 사고의 경우 시간의 경과에 따라 상황이 호전되지 않는 경우가 존재
통제가능성에 대한 인식	통제 불가능한 것으로 인식	통제 가능한 것으로 인식
경험의 정도	많은 경험을 통해 친숙해 있기 때문에 주민들 스스로 나름대로의 대응절차에 따른 자발적 대응이 가능	경험이 부족하기 때문에 거대한 재난이 발생하는 경우 주민들에게 공포에 가까운 상황이 벌어져 대응과 복구가 어려워질 수 있다.
영향의 범위	일반적으로 직접 피해자에 한정	직접적인 피해를 받지 않는 사람들에게도 간접적인 영향을 미치기 때문에 한정적이 아님
영향의 지속성	비교적 단기간 지속	단기적 혹은 장기적인 지속성

자료 : 김태윤·윤명오, 21세기 예방소방행정체계의 개선방안, 1999, p.30.

13) 이대희 역, 정책분석론(서울 : 대영문화사, 1990), pp.232-234.

## 2. 災難管理의 意義 및 過程

### 1) 재난관리의 의의

일반적으로 재난관리(Disaster Management)는 각종의 재난을 관리하는 것을 말하며 재난으로 인한 피해를 극소화하기 위하여 취하는 사전·사후의 재난관리활동과 재해에 대처하기 위한 계획 및 대응하는 모든 집행과정을 총칭하는 것으로서 재난관리, 재해관리, 재앙관리, 비상관리, 위기관리, 위험관리<sup>14)</sup> 등의 용어로도 사용되고 있다. 또한 각각의 관리 대상의 성격과 정도에 따라 다르지만 크게 나누어 광의 및 협의의 재난관리와 재난관리법상의 재난관리로 나눌 수 있다.

#### (1) 광의의 재난관리

재난관리는 재난통제에 비해 좀 더 넓은 접근방법을 의미하는 것으로 인간에게 피해를 끼칠 수 있는 폭발적 사건의 위험을 인지하고 통제하는 것으로 이해된다. 이러한 의미에서 재난관리(Disaster management)란 사전에 재난을 예방하고 대비하며, 재난발생 후 그로 인한 물적·인적 피해를 최소화하고 본래의 상태로 시설을 복구하기 위한 모든 활동을 포함하는 총체적 용어이다.<sup>15)</sup>

이러한 재난관리는 편의상 완화관리단계(Mitigation management phase)-준비계획단계(Preparedness planning phase)-대응단계(Response phase)-복구단계(Recovery phase)로 구분되며 광의의 재난관리는 이러한 4단계의 국면에 걸쳐 순차적인 총체적 관리를 위해 하나의 메커니즘을 구성하여 관리하는 것이다.<sup>16)</sup>

#### (2) 협의의 재난관리

광의의 재난관리의 과정 중 완화관리단계와 복구관리단계는 대체로 긴급대응을 필요

14) Disaster Management, Hazard Management, Catastrophe Management, Emergency Management, Crisis Management, Risk Management.

15) 이영순, “재난관리란 무엇인가”, 지방행정, 1995, p.16.

16) 김경안·유 충, 재난대응론(서울 : 도서출판 반, 1997), p.17.

로 하는 관리분야가 아니라는 점에서 일반행정관리와 크게 구별되지 않는다. 따라서 다른 일반적 관리(General management)와 구별되는 긴급관리(Emergency management)의 특징을 갖는 단계는 대응단계(Response phase)로 일반적으로 재난대응계획상의 재난관리는 이와 같이 협의의 재난관리를 지칭한다. 즉 협의의 재난관리개념은 재난발생시 피해를 최소화하기 위해 혼돈된 상황에 질서를 부여하는 과정이다.

일상적 비상대응기관들의 자원을 관리하고, 조직간의 의사소통을 원활히 하며 체계적인 지휘체계를 구성함으로써 인적·물적 피해를 최소화하기 위한 일련의 과정이다.

### (3) 재난관리법상의 재난관리

재난관리법 제2조 제2항에서는 재난관리개념을 “재난발생의 위험성을 제거하고 재난 발생시 피해의 수습과 복구를 행하는 모든 활동”이라고 정의하고 있으므로 재난관리를 광의의 개념으로 해석하고 있다.

## 2) 재난관리의 과정

재난관리의 과정은 재난의 생애주기(Life Cycle)에 따라 예방 및 완화·준비·대응 그리고 복구의 4단계 과정<sup>17)</sup>으로 분류한다.

### (1) 완화 및 예방단계(Mitigation Phase)

재난에 대한 경감 혹은 완화노력이란 재난발생 이전에 재난의 피해를 경감시키려는 모든 활동을 의미한다. 이 활동은 재난요인을 사전에 제거하려는 행위, 피해가능성을 최소화하는 행위, 또 그 피해를 분산시키는 행위 등을 의미하는 것이다. 구체적으로 사회와 그 구성원의 건강, 안전, 복지에 대한 위험이 있는지 알아보고 위험요인을 줄여서 재해발생의 가능성을 낮추는 활동을 수행하는 단계로 장기적 관점에서 장래의 모든 재해에 대비하고자 하는 것으로서 정치적·정책지향적 기술이 필요하다. 예를 들어 위험지도의 작성(risk mapping), 건축안전을 위한 기준, 재난보험 실시, 토지이용관리 규칙, 안

17) 김태윤·윤명오, 21세기 예방소방행정체계의 개선 방안, 1999, pp.20-40.

전기준의 도입, 안전성 정도에 따른 세금상의 인센티브와 불이익 등의 수단들을 이용할 수 있는데, 대체로 이러한 수단들은 규제의 속성<sup>18)</sup>을 가지고 있다. 이러한 경감노력단계에서는 재해분석과 더불어 재해관리능력의 평가도 이루어져야 한다. 재해분석(hazard analysis)이란 재해의 종류에 대한 지식과 피해를 입을 개연성이 있는 지역사회에 대한 제반사항을 연구함으로써 재해발생에 대한 사전지식을 획득하는 과정이며 재해관리능력의 평가는 대부분의 위기상황관리에 요구되는 기능, 예를 들면 재난관리조직의 구성, 비상활동계획 수립, 자원관리, 지시와 통제라인의 구축, 의사소통 네트워크의 구축 등을 포함한다.<sup>19)</sup>

## (2) 준비단계(Preparedness Phase)

재난 경감노력에도 불구하고 재난발생을 완전히 제거시킬 수 없기 때문에 재난발생을 예상하여 그 피해를 최소화하고 원활한 대응을 위한 준비를 수행하는 과정이다. 각 재난 상황에 적절한 재난계획을 수립하고, 비상연락망과 통신망을 정비하여 유사시 활용할 수 있는 경보시스템<sup>20)</sup>과 긴급통신망을 구축하는 것과 재난발생시 자원관리에 대한 기획(Resource Management Plan)의 수립, 일반국민에 대한 홍보와 훈련 등이 계획단계에서 포함되어야 한다. 하나의 정부 혹은 재난대응기구의 능력의 범위를 넘어서는 재난이 발생하였을 경우, 관할구역을 포함한 인접구역 전체에서 재난대응에 필요한 주요한 자원의 확보와 재난대응조직들간의 협의체제뿐만 아니라 각 수준의 정부간의 협력체제를 구축하는 것이 필요하다. 결국 재난관리체계는 통합적인 체계가 이루어져야 한다는 것이다.<sup>21)</sup>

18) 재난을 미연에 방지하기 위한 중앙정부의 노력은 흔히 이것이 규제적 속성을 가지기 마련이다. 즉 재난을 방지하기 위한 여러 조치들 - 예를 들어 지진예방을 위한 건축물의 내진설계의 의무화, 홍수범람원 부근의 건축불허, 재난에 대한 보험의 의무가입 등 - 은 광역정부나 지방정부, 그리고 민간기업들, 일반시민들에게 있어서 규제적 속성을 가지게 된다.

19) William J. Petak, "Emergency Management : A Challenge for Public Administration," *Public Administration Review*, Vol. 45(Special Issue, 1985), p.3.

20) 조기경보체계 구축은 중앙정부, 광역정부, 기초정부 사이의 원활한 상호협력을 위한 필수 요소라고 할 수 있다. 이러한 조기경보체계가 제대로 구축되어 있지 않을 경우 재난의 대응과 복구단계에서 많은 사회적 손실을 야기할 수 있기 때문이다.

21) 재난관리체계가 통합적인 체계이어야 한다는 것은 지방정부의 능력범위를 넘어서는 거대재난이 발

---

생하였을 경우 중앙정부와 인접한 지방정부 등의 지원이 필요하기 때문이다. 따라서 각 수준의 정부간의 상호협력이 필요하다는 것은 재난관리체계가 지방사무가 아닌 국가사무여야 한다는 것을 시사하는 것이다.

### (3) 대응단계(Response Phase)

대응이란 실제로 재난이 발생했을 때 수행해야 할 행동을 의미한다. 대응단계는 비상 계획의 가동, 비상체계의 운영에 대한 비상행동요령 지시, 비상의료지원, 피해주민 수용과 보호, 긴급대피소 설치운영, 인명수색과 구호 등 인간의 생명을 구하고 재산상의 피해를 최소화하거나 용이한 복구를 위해 취해지는 활동들이 포함된다. 대응단계에서의 이러한 활동들은 주로 재난직전과 재난도중, 그리고 직후에 취해지는 응급활동 등을 의미한다. 따라서 재난관리행정체제의 영역이 크게 확대되며 다수의 이질적인 기관이 참여하므로 지휘체제와 참여기관간의 팀워크가 매우 중요하다.<sup>22)</sup>

### (4) 복구단계(Recovery Phase)

복구란 재난이 지난 후 원래의 상태로 회복하기 위한 모든 노력을 의미한다. 복구관리는 재난으로 인한 혼란상태가 상당히 안정되고 응급적인 인명구조와 재산의 보호활동이 이루어진 후에 재난전의 정상상태로 회복시키기 위한 여러 활동을 포함한다. 여기에는 재난으로 인한 피해자와 재난에 대한 단기적인 응급복구와 장기적인 원상복구가 있다. 예를 들어 임시의 전선이나 전화 등 통신망 구축, 임시주택 건설, 쓰레기의 처리, 전염병 통제를 위한 방제활동 등을 단기적 응급복구에 해당하며, 파괴된 도로와 건물의 재건축 등의 도시전체를 재건립하는 활동 등은 장기적인 복구에 해당한다.<sup>23)</sup>

22) 김영수, 전계논문, p.12.

23) 정윤수, “긴급구조와 위기관리”, 한국지방행정연구원, 한국행정연구 겨울호, 1994, p.70.

## 제2절 災難管理制度의 發展過程과 管理體制

### 1. 災難管理制度의 發展過程

#### 1) 재난관리의 역사

지구상에 인류가 생존하면서부터 인류는 많은 재난을 겪으며 살아 왔다. 인류가 쌓아 놓은 많은 부와 환경도 끊임없이 닥쳐오는 각종 재난과 전쟁 등으로 인하여 소실되거나 멸실되었으며 인류는 이것들을 재건설하거나 사전대비를 위한 생활을 반복하였다 하여도 과언은 아니다. 한번 재난이 닥치면 개인은 물론 집단, 지역사회 나아가 국가까지도 큰 영향을 끼치게 된다. 특히 지진, 태풍, 해일, 폭발 등 계속되는 자연재해는 매년 계속되어 찾아와 이를 극복하기 위한 노력과 학습으로 어느 정도의 적응력을 키웠다고 보겠으나 자연 앞에 인간은 너무 연약한 존재에 지나지 않는다. 아울러 우리의 기술이나 문명 등이 부족했던 시대에는 그저 일방적으로 당하기만 하는 숙명적인 삶을 살아 왔으나 과학문명과 기술 등이 발달한 지금은 재난에 대한 경험과 반복적인 학습 등으로 어느 정도는 사전대비하고 사후대응능력도 많이 갖춘 것이 사실이다. 시대발전에 따라 재난의 규모나 양태·관리방식 등이 발전되어오고 앞으로 발전되어 가는 과정을 더듬어 보고자 한다.<sup>24)</sup>

#### (1) 고대·중세사회의 재난관리

재난의 효시는 창세기에 나오는 노아의 대홍수라 할 수 있다. 이 때는 신이 인간인 노아에게 재난을 대비하도록 계시를 통해 알려 줌으로써 노아는 대홍수를 극복할 수 있었다. 그러나 고대사회에서 재난은 신이 내리는 불가항력적인 재앙으로 받아 들여졌다. 또한 홍수나 가뭄 등에 대한 대처방법은 신에게 기도하는 등 샤머니즘밖에는 별로 없었다. 고대에 문명이 발달하였다고 전해지는 아테네와 로마시대에는 화재가 많았으며 그 사례도 전해지고 있다.

24) 김경안·유 충, 전계서, pp.35-37.

유인택, “도시재난의 통합관리체계에 관한 연구”, 경희대학교 석사학위논문, 1998, pp.16-20.

당시의 아테네와 로마에는 인구가 많이 집중하였으며 건물도 조밀·밀집화되어 있어 불이 나면 그 피해도 상당하였다고 한다. 로마공화정시대에는 파밀리아 퍼블리카(Familiar Publica)라는 소방대를 조직하여 집정관의 감독하에 로마시의 출입문과 성벽 등에 배치하였다. AD 6년에는 아우구스투스(Augustus) 황제가 로마시의 화재를 계기로 이 조직을 재편하여 전문 소방대인 자경단으로 편성 배치하였다. 그리고 그 조직은 1,000여명의 대원이 7개의 소부대로 편성되어 각기 로마 14개 행정구역 중 2개 구역씩을 관리하여 화재피해방지를 위한 국가차원의 예방 조치가 취하여졌다.

AD 64년 7월 19일 로마시내에서 발생한 대화재<sup>25)</sup>는 수천 명의 사망자와 수십만여명의 이재민을 발생시켰다. 네로(Nero) 황제는 화재지역을 봉쇄하여 불난 주택의 소유자와 거주자들을 자기 집으로 돌아가서 치우고 복구하지 못하도록 하였다. 또한 비상구호식량을 싣고 온 선박들에게는 화재의 잔해들을 외부로 치우도록 하였다. 도시의 화재방지를 막기 위해 건축관련법들을 정비하고 화재확대 방지를 위하여 많은 공간을 확보하는 등 의도적인 도시계획을 시행하였으며 유사시 대피할 수 있는 대피소를 만들고 곳곳에 소방용수를 확보하여 물 공급을 책임지는 관리를 임명하였다. 이처럼 도시를 복구하려는 노력을 계속하였으나 재난관리대상이 화재에서 폭동, 전염병, 지진 등으로 확대되었으며 재난장비는 손펌프, 갈고리, 도끼와 사다리 등 원시적이었다.

중세도시에서는 전쟁과 약탈 등이 많이 발생하였으며 약탈 등의 방지를 위하여 쌓은 성곽은 지금은 유물 내지는 관광코스가 되곤 한다. 중세의 도시는 인구가 보통 5천여명 정도였으나 2만에서 4만명에 이르는 큰 국제도시도 있었으며<sup>26)</sup> 중세의 가장 대표적인 재난은 유럽인구의 1/3정도인 2천만명 이상이 사망한 흑사병에 대한 피해였다. 그러나 이러한 재난 앞에 인간의 대응은 너무나도 무력하였다.

## (2) 근대사회의 재난관리

근대사회에는 어느 정도 문명이 발달한 반면 대지진·홍수·대화재 등 수많은 재난을 경험하였다. 그래서 건축법을 제정, 어느 정도 재난을 견뎌내기 위한 노력을 기울이기

25) AD 64년 로마 네로 황제의 방화로 로마 시가지의 14개 구역 중 10개 구역이 8일간 계속하여 연소되었다.

26) 김경묵·우종익, 이야기 세계사(서울 : 청아출판사, 1976), pp.315-317.

시작하였다. 재난발생시는 주로 공무원, 군대 및 시민을 동원하여 재해 진압 및 복구에 임하였으며 대도시를 중심으로 상수도가 보급되고 있었으므로 목조수차를 이용하여 물을 공급하게 되었다. 재난시는 혼란한 틈을 타 약탈이 자주 일어나므로 군대를 동원 이를 저지하였다.

그리고 1755년 11월 1일 발생된 포루투갈 리스본 대지진시<sup>27)</sup> 도둑질이나 폭리 등을 막기 위해 여러 개의 교수대를 세우고 약탈자 34명을 교수형에 처하였다. 그리고 리스본 대지진부터는 주민이 괴상한 유언비어로 동요되는 것을 막기 위해 언론통제를 실시 주간지(신문) 등을 통해 정확한 정보를 전달해 주려고 노력하였다.

또한 재난과 관련된 과학적인 연구가 18C 중엽부터 시작되었으며 리스본 대지진은 지진에 관한 과학적 조사가 활발히 진행되는 계기가 되었다. 리스본의 지진을 연구하여 지진학에 가장 큰 공헌을 한 사람은 영국인 존 미셸(John Michael)이었다. 그는 1760년 발표된 논문에서 “지진은 지표면에서 수 킬로미터 아래에 있는 바위덩어리들이 움직여 일어나는 과정”이라고 설명함으로써 본질에 있어서 오늘날 지지를 받고 있다.

근대사회에서의 재난관리의 가장 큰 특징은 위와 같이 재난을 과학적으로 분석함으로써 근본적인 대응 의지를 보여 주었다는 점이다. 한편 1666년 9월에 발생한 런던 대화재<sup>28)</sup>를 계기로 재난과 관련된 최초의 보험회사(니콜라스 바벤박사가 설립한 화재보험회사)가 생겨나게 되었다. 그리고 구급차의 개념이 1792년 나폴레옹군대의 외과의사인 펠시(Percy)와 짐 도미니크 랠리(Jean Dominique Larrey)에 의해 처음 도입되었는데 이는 전쟁터에서 부상당한 군인들을 돌보는 역할을 수행해야 할 야전부대의 창설과 함께 시작되었다.

### (3) 현대사회의 재난관리

현대사회의 재난관리제도는 세계 제1, 2차 대전을 경험하면서 급속히 발전하였다. 특

27) 리스본 대지진이 발생했을 때, 이 지진이 인간의 죄에 대한 하나님의 응보라고 알려졌으며 이로 인해 스페인 종교재판소는 지진으로부터 살아남은 사람들을 화형에 처함으로써 신의 노여움을 풀려한 사례가 있다.

28) 런던 대화재는 1666년 9월 2~6일 발생한 영국 최대의 화재로서 5일 동안 소실된 가옥이 13,200동, 소실면적이 436에이커나 되었다. 이 화재 이후 가옥에 목재사용을 금하였으며 심지어는 건물의 외벽까지도 목재사용이 금지되었다.

히, 재난 발생시 인명구조기술의 발전은 전쟁시 부상자를 치료하고 후방병원으로 신속히 이송하기 위한 구급차의 개발과 항공구급개념이 도입되면서 인간의 재난 대응노력이 더욱 가속화되는 계기가 되었다.

근대사회 이전의 재난관리가 화재사를 중심으로 소방대가 설치 운영되어 오던 것이 그 특징이라면 현대사회로서의 발전과 함께 인위재난의 유형도 매우 다양하고 발생빈도도 급속히 증가되어 가게 되었다. 이러한 과정에서 재난의 개념은 물리적 개념에서 사회적 개념으로 변질되었고 이와 더불어 재난으로부터 국민을 보호해야 할 국가의 의무가 강조되기 시작하였다. 이러한 국민적 욕구에 부응하기 위해 국가는 재난의 예방과 대응, 복구과정에 대처하기 위한 행정체제를 갖추고 재난과 관련된 수많은 법을 제정하기에 이른 것이다.

그리고 현대사회의 재난은 기술적 요인과 관련된 인위재난이 빈발하고 있다는 점이 그 특징이다. 이에 따라 재난현장에서의 대응관리방식도 복구중심의 현장관리방식에서 대응중심의 전문화된 현장관리방식으로 변화되고 있다.

## 2. 災難管理制度의 變遷

### 1) 자연재해 관리제도의 변천

우리 나라에서 재해 관련조직이 등장한 것은 1925년 경성부에 설치한 경성소방서라고 할 수 있으며, 1958년 소방법<sup>29)</sup>이 제정되면서 화재는 물론 풍·수·설해를 규정하여 모든 재해를 총괄하는 최초의 법률로 등장하였고 1961년 전북남원, 경북영주지방의 수해복구를 위하여 당시 국토건설청 소속의 수해복구사무소를 설치하고, 당시 수난구호법을 제정하였으며, 1963년 건설부 수자원국에 방재과를 설치하여 재해대책업무의 기틀을 마련하고 소방관서와 함께 재해업무를 관장하게 되었으며, 1967년 풍수해대책법을 제정하였다.

이후 건설부 중심의 재해업무가 1991년 재해대책업무가 내무부(현 행정자치부)로 이관되면서 민방위조직 및 지방행정조직(17개 부처)과 연계하여 업무를 수행하였으며

29) 최초의 소방법 제1조(목적)에는 화재는 물론 풍수해와 설해까지를 규정함.

1994년 12월 민방위본부에 방재국이 신설되어 재해 관련업무를 담당하고 있으며 1995년 11월 기존의 풍수해대책법이 자연재해대책법으로 전문 개정되었으며 가뭄과 지진재해도 포함되게 되었다.

## 2) 인위재난 관리제도의 변천

인위재난중 가장 오래된 역사를 갖는 것은 역시 火災이며 조선시대 때부터 화재를 담당하는 부서<sup>30)</sup>가 설치운영 되어왔다.

우리 나라의 재난관리체제는 1960~1990년까지는 주로 자연재해 관리에 초점이 맞추어졌다. 그러나 급격한 산업화와 도시화현상에 따른 부작용으로 1990년 이후 각종 인위재난이 빈발하게 되면서 인위재난 관리를 위한 각종 규정이 제정되기에 이르렀다.

특히 1993년 3월 구포역 무궁화호 열차 전복 사고 이후 동년 7월에는 국무총리훈령 제280호 「재해의 예방·수습에 관한 훈령」이 발령되어 기존의 풍수해 대책법의 적용을 받는 재해와 군사상 필요에 의해서 제정된 법률의 적용을 받는 재해를 제외한 각종사고로 인한 재해에 적용하였다. 그 후 1995년 6월 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 동년 7월 「재난관리법」이 제정되었으며, 동년 11월 재난관리국이 신설되었으나 1998년 2월 행정자치부가 출범하면서 재난관리국과 민방위국이 민방위재난관리국으로 통합되었다가 1999년 초 민방위 방재국으로 개편되었다.

즉, 우리 나라의 재난관리체제는 1995년을 기점으로 자연재해 중심의 사후복구관리체계에서 인위재난을 포함하는 재난관리체계로 전환하게 되었고 특히 대응단계에서의 인명구조 및 응급의료서비스의 제공은 우리나라의 재난관리방식의 초점이 선진국형의 재난관리체제로 전환하는 중요한 계기가 되었다.

현재 우리나라의 재난관리법체계는 자연재해의 대처를 목적으로 하는 자연재해대책법과, 인위재난의 대응과 모든 재난시 체계적인 긴급구조활동을 위한 재난관리법, 그리고 전시 및 준전시에 적용되는 민방위기본법으로 3원화되어 운영되고 있다고 볼 수 있다.

30) 조선시대 AD 1426년부터 수성금화도감을 설치, 화재를 담당하였다.

### 3. 災難管理의 體制

#### 1) 재난관리 행정체제

##### (1) 재난관리 행정체제의 정의

재난관리 행정체제(Disaster Management System)는 재난관리를 담당하는 조직으로 구성된 체계이며 재난발생이라는 환경에 대비하여 주민의 생명과 재산을 보호할 목적으로 상호 관련된 기관들끼리 협조와 조정을 통하여 문제를 해결하려는 체제이다.

즉, 재난관리 행정체계는 자연적, 인위적 재해에 대응하기 위하여 존재하는 하나의 네트워크 체제로서 구성원들간의 연계관계를 통하여 재난관리 기능을 수행한다. 이러한 네트워크 체제는 정부간 관계(Intergovernmental Relations)를 포함할 뿐 아니라 이질적 분야의 조직들(Interdisciplinary Organizations)이 관여된다.<sup>31)</sup>

즉, 지방정부, 때로는 국제기구와 적십자 등의 비정부조직(NGOs : Non Governmental Organizations)까지도 참여하는 정부간 관계와 각 수준의 정부 내에서는 재난대책기관과 함께 교통, 경찰, 토목 및 건설, 응급의료서비스 등 이질적 분야의 조직들이 관여한다.

##### (2) 재난관리 행정체제의 목적

재난관리 행정체제의 목적은 알려진 또는 알려지지 않은 위험(Hazards)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하는 것이다. 모든 정부의 기본적 존재이유는 주민의 생명과 재산을 보호하는 것이므로, 재난관리 행정체제는 가장 기본적인 정부기능을 담당하는 체제의 하나이다. 우리 나라는 6공화국 헌법에 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”(제34조 제6항)는 조항이 신설되어 국가의 재해 예방이 헌법적 의무로 규정되고 있다. 이 조항이 현행법에 신설되어 국민은 국가에 대하여 재난예방을 요구할 수 있고, 예상되는 재해로 인한 위험으로부터 보호를 청구할 수 있는 헌법적 근거가 마련되었다.

31) Roger E. Kasperson, Public Administration Review, Vol.45, Special Issue, p.7.

### (3) 재난관리 행정체제의 역할

일반적으로 행정체제는 개방체제로서 행정 내부적으로는 행정목표와 조직, 인사와 재무 등 하위체제로 이루어진다. 그러므로 재난관리 행정체제란 행정주체가 재난관리의 목표를 효율적으로 달성하기 위하여 기구를 편성, 유지, 개선해 가는 과정을 의미한다.

따라서 재난관리 행정체제는 재난관리 행정의 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 행정환경에 적응하는 기능, 행정조직 내부에서 각 부분 요소들의 활동을 원활히 조직화하고 제 요소간 활동을 상호조정하여 통합하는 기능을 발휘하기 위하여 행정체계 개선을 통해 스스로 발전시켜 나가야 한다.

재난관리 행정체제에는 각종의 하부체계가 있고 이를 중앙에서 조정 통제할 수 있는 중앙관리조직이 있다. 각종의 하부체제는 재난관리에 요구되는 다양한 기능을 수행하게 된다.

아울러 재난행정은 재난에 따른 긴급상황하에서는 우선 긴급대응을 위한 신속성, 과단성, 비상적 경계와 통행제한, 인명구조 등 임기응변적 행동이 필연적이다.

긴급대응에 필요한 행정활동으로 일상적 행정에 편입되어 있는 것으로서 소방행정활동, 구급활동, 구조활동, 의료 및 전염병구제, 법질서 유지활동, 긴급 방위시의 활동(군, 민방위) 등을 들 수 있다. 이러한 평시의 경계체계나 긴급출동의 활동은 국가적인 비상 대응기관에서 전담하고 있다. 그러나 대규모 재난이 발생하게 되면 일상의 긴급활동으로는 대응할 수 없기 때문에 재난지역에서는 행정을 조기에 전면적으로 긴급대응 행정으로 전환하여 긴급대응 기구와 더불어 임시 대응체제를 가동시키게 된다.

### (4) 재난관리 행정환경의 특징

재난관리 행정체제를 둘러싼 환경은 자연적·인위적 재난의 일반적 행정환경과는 달리 불확실성(Uncertainty), 상호작용성(Interaction), 복잡성(Complexity)이라는 특징을 지니고 있다. 이를 특징을 구분하면 다음과 같이 정의 할 수 있다.

#### 가. 불확실성(不確實性)

재난발생의 불확실성은 재난관리 문제에 내재하는 주된 특징이다. 여기에서 불확실성

이란 재난이 발생할 때 이로 인한 일정한 유형의 피해가 초래된다는 사실은 알려져 있지만 실제로 재해가 발생할 확률, 규모 및 시기가 사전에 알려지지 않은 상태를 말한다. 이러한 재난관리 행정체제는 대처하는데 필요한 대응의 규모, 범위 및 시기를 사전에 알 수 없는 불확실한 재난 발생의 환경을 관리하여야 한다.

#### 나. 상호작용성(相互作用性)

상호작용성이란 실제로 재난이 발생할 경우 재해 자체와 피해주민 및 피해지역의 기반시설(Infrastructure)이 서로 영향을 미치면서 여러 가지 사건이 전개될 수 있다는 것을 의미한다. 예를 들어 태풍이나 지진이 발생할 경우 이에 대하여 피해 주민이 어떻게 반응하는가, 피해 지역의 가스, 전기, 상·하수도, 도로, 교량 등 도시기반시설이 어느 정도 파괴되었는가에 따라 총체적인 피해의 강도와 범위가 크게 달라질 수 있다.

#### 다. 복잡성(複雜性)

재해관리환경의 복잡성이란 불확실성과 상호작용의 산물로서 이들 두 요인이 복합적으로 작용하여 행정체제가 처리하여야 할 업무를 사전에 전부 파악하는 것이 거의 불가능하다는 것이다. 그러나 이러한 상황에서도 재해관리 행정체제는 불확실성 및 상호작용의 정도를 추정하는 기능을 담당하여야 한다.

### 2) 재난관리체제

근대사회에서 현대사회로 변화하는 과정에서 급속한 도시화·산업화 현상이 두드러졌고 재난의 유형도 다양화되었다. 따라서 현대 재난의 특성이 기술적이거나 인위적인 재난이 빈발하고 있다는 점이다. 아울러 국가의 재난관리기법 즉 방식도 많은 변화를 가져왔으며 크게 나누어 분산관리형태와 통합관리형태를 취하고 있으며 재난현장의 대응방식도 복구위주에서 대응단계부터 복구단계까지 전문화된 현장관리 방식으로 변화하고 있다.<sup>32)</sup>

32) 김경안·유충, 전계서, pp.45-78.

### (1) 분산관리방식

이 방식은 1930년대 전통적 조직이론의 등장과 함께 합리성과 전문성을 추구하는 행정, 즉 효율성보다는 이론을 중시하는 시기에 생겨났다. 재난의 유형별로 접근하는 분산관리방식은 지진, 수해, 유독물, 풍수해, 설해, 화재 등 재난의 종류에 따라 대응방식에 차이가 있다는 것을 의미한다. 따라서 재난종류별 계획의 마련 및 대응책임 기관도 각각 다르게 배정되어 있었다.

재해의 예방 및 완화, 준비, 대응조치 및 복구를 위한 종합적이고 통합적인 국가정책의 결여와 책임이 다수의 기관에 분산되어 있어 재해능력을 저하시킨다고 볼 수 있다. 이러한 관리방식은 재난시 유사기관간의 중복대응과 과잉대응의 문제를 야기하였고 난해한 계획서의 비현실성과 다수기관간의 조정·통제에 대해 반복되는 문제를 야기하게 되었다.

즉, 재난분산관리방식은 관리부처별, 재난유형별 특성을 고려함으로써 소관재난에 대한 전문성을 확보할 수 있으나 대부분의 재해들이 복합성을 띠고 광범위한 피해를 가져올 수 있으므로 유관 부서간 협조의 문제가 대두되고 충체적인 입장에서 조정·통제가 곤란하며 대규모 재해의 경우 긴급대응능력이 부족한 것이 결점이다.

### (2) 통합관리 방식

전통적인 재난관리 방식에서 제기된 분산관리형태는 재난시 재난 대응기관간의 중복, 과잉대응문제와 다수기관의 조정, 통제곤란 등 여러 가지 반복되는 문제점이 도출되어 이를 극복하기 위한 제도로 1970년대부터 발전하였으며, 크게 제도적 관점과 현장지휘체계와 같은 현장관리적 측면에서 분석해보면 다음과 같다.

#### 가. 제도적 관점

1979년 FEMA가 창설되기 이전에 적용되어온 전문화에 대한 강조와 재난유형별 분산관리방식에 대한 문제에 대하여 카터 행정부, 의회 그리고 재난관리공동체 구성원 사이에 이러한 문제의 해결방안으로 자연재해, 인위적 재해, 그리고 민방위관련 재해 등을 포함한 모든 재해의 관리에 관하여 연방정부 차원에서 중심적인 접촉점(Central point

of contact)의 역할을 수행할 주도적인 기관이 필요하다는 점에 전폭적인 합의가 이루어졌다. 이에 따라 1979년 10여개의 연방기관을 통합한 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency : FEMA)이 대통령의 집행명령으로 창설되어 오늘날과 같은 재해관리 행정체제를 갖추게 되었으며 재해관리분야에서 연방정부의 역할을 재정립하고 그러한 역할 수행에서의 새로운 접근방법을 포함하는 대규모의 실험으로 볼 수 있다.

FEMA의 창설에 이론적 근거로서 제시된 통합관리방식(Integrated Emergency Management System)은 재난관리의 전체 과정이라 할 수 있는 완화 - 준비 - 대응 - 복구활동을 종합 관리한다는 의미이며 모든 재난은 피해범위, 대응자원, 대응방식에 대한 모든 자원을 통합관리 한다는 의미가 아니라 재난대응에 필요한 대응기능별 책임기관을 지정하여 유사시 참가기관들을 조정하고 통제한다는 조정적 의미이다.<sup>33)</sup>

#### 나. 현장관리적 관점

제도적인 관점에서 FEMA의 재난관리체계는 오늘날 그 역할이 주로 복구단계에서의 부서간 조정에 불과할 뿐 실제적인 재난대응단계에서는 극히 미미한 기능을 수행하고 있을 뿐이라는 비판을 받고 있던 중 FIRESCOPE라는 현장관리모형이 보편적으로 적용되면서 FEMA는 그 역할면에서 존폐의 위기에 직면하게 되었다.

현장관리적 측면에서 제시된 통합관리의 필요성은 재난의 유형별 특징성을 강조하는 재난유형별 재난계획이 실제 재난상황에서 그 방대한 분량과 난해함으로 인해 적응성이 거의 없다는 미국사회의 경험과 거의 모든 재난은 대응단계에서 공통적 특성을 가지고 있으며, 따라서 재난대응에 참가하는 모든 일상적 비상대응기관, 단체들을 통합관리 함으로써 효과적으로 대응할 수 있다는 캘리포니아 주립대학 재난연구소의 연구결과에 의해 제시된 재난대응 접근방법이다.

FIRESCOPE는 Fire-fighting Resources of Southern California Organized for Potential Emergencies의 약어로 재난대응계획방식의 개선(유형별 대응계획 ⇒ 기능별계획방식전환)과 밀접한 관련성을 가지고 설계되었다. 이러한 새로운 재난대응의 접근방법

33) David McLoughline, "A Framework for Integrated Emergency Management," PAR, Vol.45 (Special Issue, 1985), p.166.

은 전통적인 대응방법에서 노출된 기획방식, 다른 기관간 협조문제, 사고지휘체계의 사용 등에서 문제를 개선하기 위해 개발된 모형이다.

**<표 2-3> 재난관리 방식별 특징 비교**

구 분	분산관리방식	통합관리방식
성 격	재난유형별 분산관리	모든 재난을 통합관리
관련부처 및 기관의 수	다수 부처 및 기관	소수 부처 및 기관
책임범위와 부담정도	소관 재난에 대한 책임 부담 분산	모든 재난에 대한 책임과 과도한 부담가능성
활동 범위	특정 재난에 대한 관리활동	모든 재난에 대한 관리 활동
정보 전달	정보전달의 다원화	정보전달의 일원화
재원마련과 배분	복잡	다소 간소
선택 국가	한국, 일본, 중국	미국, 독일, 프랑스

자료 : 임승태 외 3인, 재난종합체제에 관한 연구, 1996, p.29.

오늘날 미국과 영국 등 선진국에서는 새로운 대응방법에서 제시된 사고지휘체계를 광범위하게 채용하고 있으며, 그러한 과정에서 연구된 각종 자료들이 각국의 재난관리 이론에서 별 문제없이 받아들여지고 있다.

### 제3절 外國의 災難管理體制

선진외국 즉 미국, 영국, 일본 등의 경우는 재난관리법이 일원화되어 있고 재난을 일상적 비상상황이 아닌 피해의 영향이 다방면에 미치고 피해가 대규모인 경우 즉 일정규모로 한정하여 규정하고 있다.

&lt;표 2-4&gt;

외국의 재난관련 법령

구 분	재난관련 법령
미 국	재해구호법(STAFFORD)으로 단일화
영 국	긴급권법(Emergency Power Act)으로 단일화
일 본	재해대책기본법으로 단일화

### 1. 美 國

미국의 재난관리체제는 전통적으로 자연재해와 민방위체제가 주임무로 이어져 왔으나 최근 연방재난관리청을 중심으로 재난관리의 총체적 재난관리방식으로 수행되고 있다.

미국의 최초 재난관리법은 1803년 Portsmouth, New Hampshire에서 발생한 대화재 이후 재난에 연방정부가 주정부와 지방정부 개입으로 Portsmouth 화재 발생이후 의회에서 처음으로 연방정부가 주정부와 지방정부를 지원하도록 하는 법안을 통과시켰다. 이 1803년 의회의 법안을 보통 최초의 재난관련법안으로 간주한다.

1979년 연방재난관리청(FEMA)의 설립으로 일부 학자들과 재해관련 기관들에 의해 종종 제기되었던 “총체적 재난관리(Comprehensive Emergency Management : CEM)” 개념이 본격적으로 대두되었으며 재난의 종류에 따라 지역적이고 소극적이던 재난관리 방식이 총체적 재난관리 개념의 시작으로 전체적이고 적극적인 재난관리방식으로 바뀌면서 재난관리의 새로운 이정표가 마련되었다.

연방재난관리청(FEMA)은 연방정부차원에서 평상시의 자연재해와 인위재난 뿐만 아니라 전쟁으로 인한 피해를 줄이기 위한 모든 비상 및 재난대비활동을 한다. FEMA는 통합재난관리체계(IEMS : Integrated Emergency Management System)를 중심으로 운영하고 있는데, IEMS의 기능은 경보기능, 구호기능, 비상대응기능으로 나누어져 있고 이것들이 통합적으로 조율되고 있다.

### 1) 중앙정부의 조직

연방재난관리청은 정부개편계획의 일환으로 1978년 재조직계획 제3호(Reorganization Plan No.3 of 1978)와 1979년 4월 1일의 행정명령 제12127호, 1979년 7월 15일의 행정명령 제12148호에 의해 행정부내 독립기관인 대통령 직속기관으로 설립되었다.<sup>34)</sup>

미국의 연방재난관리청은 1961년 국방부 산하에 민방위청이 설치된 후 1979년 대통령 직속기관으로 연방차원의 재난전담조직으로 발전되었으며 1981년 레이건 대통령이 비상동원준비위원회(EMPB)를 설치, 주요재난에 대비하기 위한 동원능력을 제고시켰다.

연방재난관리청의 주요기능은 재해 및 비상사태에 대한 연방의 활동을 체계적이며 종합적으로 수행하는 것이다. 이를 위해 산하에 교통, 통신, 정보, 의료, 수색 및 구조 등과 같이 12개의 긴급지원반을 편성, 재난관리를 전담하고 있는데 적십자사나 구세군 등 자선단체, 일반자원봉사자들도 재난관리청의 통제를 받아 지원활동을 한다.<sup>35)</sup>

연방재난관리청은 전국에 10개 지방청을 두어 50개 주를 10개 광역권으로 묶어 효율적으로 통제하고 있으며 10개 권역지방청은 보스톤, 뉴욕, 필라델피아, 애틀랜타, 시카고, 달라스, 캔스스, 텐버, 샌프란시스코, 시애틀 등이다.

미국에서의 모든 구난활동이 반드시 평상시의 조직적, 지역적 범위안에서 배타적이고 제한적으로 이루어질 수는 없으므로 지방정부와 주정부의 긴급구난활동의 범위와 내용은 그 규모나 형태에 따라 상호연관속에서 유기적으로 이루어지고 있는 것이다.<sup>36)</sup>

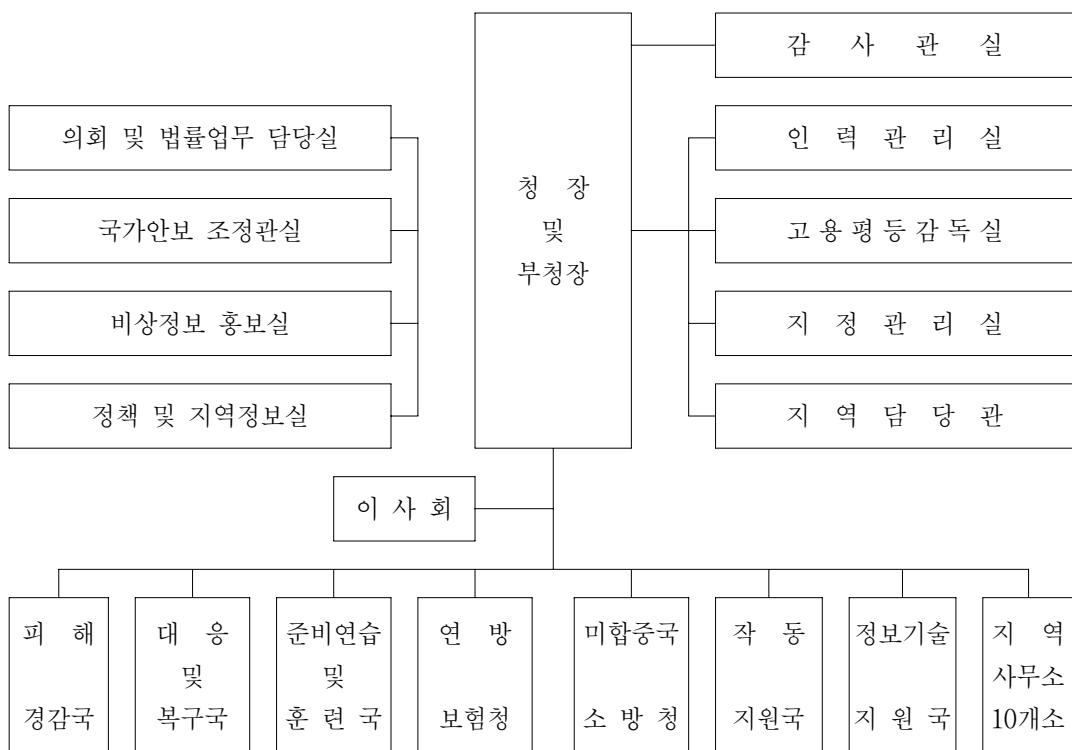
34) Al Gore, "Creating a Government That Works Better & Cost Less : Federal Emergency Management Agency," *Accompanying Report of the National Performance Review* (Washington D. C. : Office of the Vice President, 1993), pp.10-35.

35) 황윤원 외 2명, "재난관리정보시스템 구축을 위한 행정관계모델 개발에 관한 연구", 한국행정학회, 정보통신학술연구과제, 1996, pp.25-28.

36) 경찰대학, 전계서, p.197.

&lt;그림 2-1&gt;

미국 연방재난관리청(FEMA)의 조직



자료 : 서울시 소방방재본부, 1999.

## 2) 지방정부의 조직

지방정부의 재난대책은 1차적으로 시·군(Country)을 중심으로 이루어지며 주의 재난대비국은 재난대비 계획수립, 재해에 대한 조정기능을 담당하고 시·군의 재난대비과는 시장·군수 또는 지방위원회의 보좌기관으로 지역재난의 관리·통제를 담당한다.<sup>37)</sup>

따라서 각 지방정부는 관할구역 안에서 비상업무를 수행할 1차적인 책임을 지며, 각 지방정부의 법률 및 연방정부의 정책과 지침에 따라 필요한 활동과 계획을 수립·시행하고 있으며 지방정부의 재난관리조직은 평상시 상설조직과 비상시 관리조직으로 이원화되어 운영하고 있다.

37) 정진환, 경찰행정론(서울 : 대영문화사, 1998), p.357.

평상시 상설조직으로는 비상대책센터(EOC : Emergency Operations Center)에서 비상준비협력관(Manager of Preparedness Coordination)을 기관장으로 하여 실무인력 3~4명으로 운영되고 있으며 비상시 관리조직은 발생지역 자치단체장을 본부장으로 하는 비상대책기구(EOO : Emergency Operations Organization)를 운영하고 있는 관계 기구로는 담당공무원, EOC 담당자, 자원봉사자 등의 활동본부인 비상운영센터(EOC : Emergency Operations Center)는 비상지휘센터로서 수색 및 인명구조, 화재진압, 이재민구호 등을 담당하고 있다.

### 3) 재난관리체제의 특징

기초자치체제를 유지하고 있으나 주나 연방정부의 강력한 개입으로 광역적 재난대처를 하고 있으며 FEMA는 예방·복구기능은 수행하지 않고 응급조치기능만 수행하고 있다.

## 2. 英 國

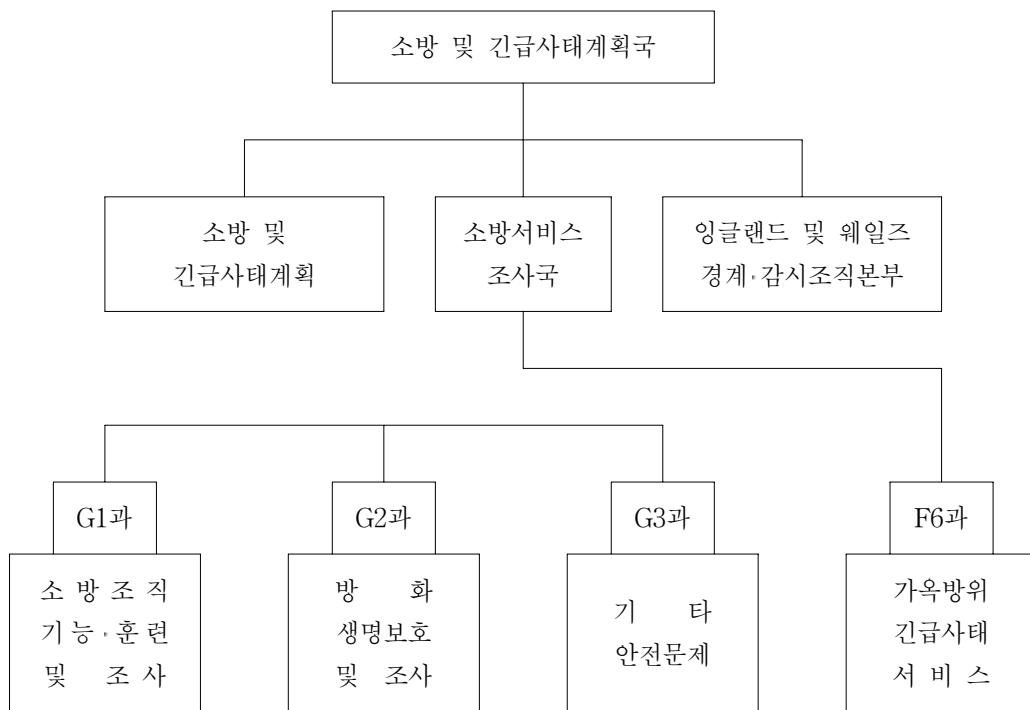
### 1) 재난관리조직

영국은 재난을 전담하는 별도의 조직이 없고 평시 긴급업무를 수행하는 소방·경찰조직을 중심으로 긴급대응을 하고 지방정부와 보건성 등이 협조하는 시스템으로 되어 있다. 영국의 방재 담당은 소방과 경찰이 포함된 내무성이 중심이며 내무성은 잉글랜드 및 웨일즈에 있어 내무 업무중에서 다른 부처의 소관에 속하지 않는 것을 담당하고 있다. 또한 큰 재난이 일어난 경우에는 군대나 전시긴급조직 등도 활용된다. 그리고 『소방 및 긴급사태 계획국』에서 소방 등 긴급업무 가이드 라인을 작성하고 지방정부에 조언을 하며, 긴급사태시의 준비로서 공공정보망의 정비, 경찰에 의한 재해자정보센터 설립, 임시주택과 식량의 준비, 민간기업 등이 포함된 계획을 작성한다.<sup>38)</sup>

38) 이성우, “행정의 위기관리능력 제고방안”, 한국행정연구원 연구보고서, 1995, pp.34-65.

&lt;그림 2-2&gt;

영국의 재난관련 조직



## 2) 재난관리체제의 특징

재난에 대응하는 민간조직은 재해시 자원봉사조직의 활동을 효과적으로 이용하기 위하여 정비를 하고, 이 조직은 또한 정부에 의하여 보험에 가입되어 있다. 주요 조직은 St. John's Ambulance Brigade, British Red Cross Society, The Women's Royal Service 등이 있다.<sup>39)</sup>

39) 서울시정개발연구원, 1994, pp.23-26.

### 3. 프랑스

#### 1) 중앙정부조직

대부분의 대륙법계의 국가가 그렇듯이 프랑스도 매우 중앙집권화 되어있다.

민방위 및 소방업무를 국가에서 각 주에 위임하는 형태를 띠며 조직도 당해 주와 시·군·읍의 재난관리조직과 광역적인 방재업무를 담당하는 국가조직이 함께 연계되어 진다.

프랑스의 재난관리제도가 민방위 사태와 자연·인위재난을 대비하기 위한 제도를 규정하는 것은 우리 나라와 같다. 그러나 간첩의 선동에 의한 태업, 사회질서의 파괴까지 담당하는 것과 소방행정기관이 재난대비 업무를 담당한다는 점이 특이하다.

프랑스의 재난관리업무는 내무성 산하의 민안전국(DSC)과 민간방위조직이 총괄하고 있다.<sup>40)</sup>

#### 2) 지방 재난관리조직

지방재난대응조직은 전국을 재난시 3~15분내 도착할 수 있는 출동권으로 둑어 대비하고 조직규모는 소방차 2대로 구성되는 민안전 중대조직에서부터 소방차 50대로 운영하는 규모의 조직을 배치하여 각종 재난에 응급대응이 가능한 치밀한 조직체계를 갖추고 있다.

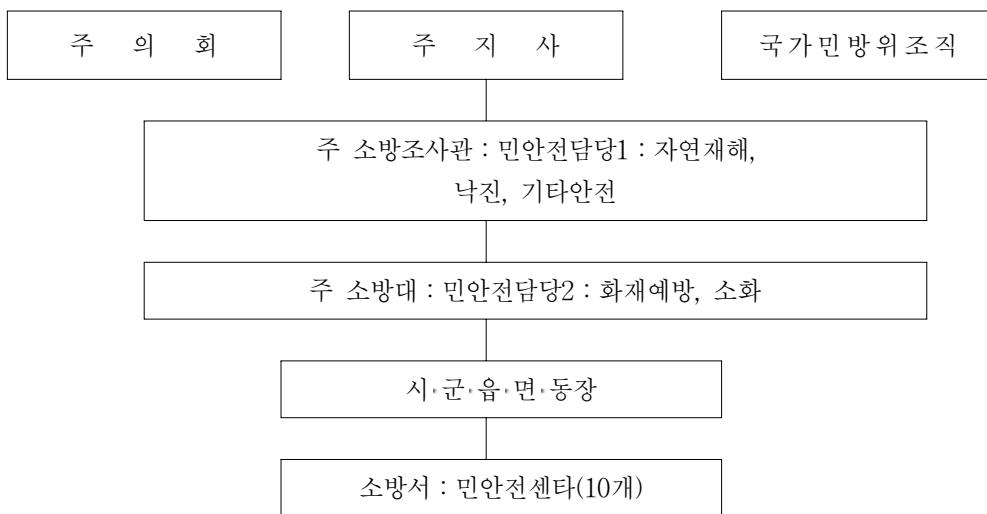
각 주 또는 도 산하에 자연재난 및 기타 안전업무를 담당하는 민안전 담당 1과와 화재예방 및 소화를 담당하는 민안전담당 제2과가 있고, 시·읍·면·동 산하에 10개의 민안전센터가 설치되어 있다.

이러한 기구들의 구성은 공무원 및 일당을 지급하는 지원자로 되어 있고 지휘감독의 계통은 행정적으로는 중앙의 통제하에 주지사 읍·면·장의 계통을 이루고 기술적으로는 각급 소방대장으로 이어지는 계통을 이루고 있다.

40) 최진종, “한국의 재난관리행정체제에 관한 연구”, 전남대학교 석사학위논문, 1989, p.71.

&lt;그림 2-3&gt;

프랑스 재난관리 지방조직



### 3) 긴급구조구급체제

프랑스의 긴급구조체계는 자원봉사요원(민간응급구조요원)을 광범위하게 활용하며 구급서비스를 중심으로 구조업무, 동물구호업무 등 대시민 봉사서비스에도 역점을 두고 있는 것이 특징이다.

미국과 프랑스 구급체계의 가장 큰 차이점은 미국은 응급구조사가 출동하여 응급처치만 실시하며 프랑스는 의사와 간호사가 동시 출동하여 치료수준의 수술까지도 실시한다.

SAMU는 전국적으로 102개의 지역조직을 가지고 17,000명이 응급구조요원으로 일하고 있으며 15번 센터를 통해 신고를 접수한다.

프랑스의 긴급구조 신고체계는 15번 센터(SAMU) 17번 센터(경찰) 18번 센터(소방)가 상호연계되어 있으며 현재 통합운영을 추진하고 있다.

15번 센터는 보건성과 연결되어 있어 상시 지원협조관계를 유지할 수 있다. SAMU의 출동이 지연될 경우 지역응급의료팀이 출동하여 응급처치하며 SAMU가 도착하면 즉시 인수인계한다.<sup>41)</sup>

41) 경찰대학, 전계서, p.199.

## 4. 獨 逸

### 1) 재난관리 행정체제

중앙정부의 경우 민방위업무와 함께 자연재난과 인위재난, 공해문제를 통합하여 내무성 산하의 연합 민방위청에서 담당하고 있다.

민방위청 산하에 관리부, 민방위부, 기술지원부, 경계경보활동부 등이 있다. 중앙민방위와 함께 지역에 따른 지역민방위, 소지구민방위, 교육기관 등으로 구성된다. 주 수준의 경우에 민방위 행정기구로 주정부의 각급 장관과 주 의회 내무위원회가 담당하고 있으며 주 이하의 경우 각 자치단체내 행정책임자와 집행기관의 장이 있다.

주요활동 내용으로는 소방서와 적십자사 등과 연계하여 인명구조 및 급수조달 등을 포함하여 주민통제, 대피시설 구축, 경계경보 전파 등의 예방보호 활동과 재난구조지원, 자위의료지원, 주민이동 등 구조지원 활동이 있고, 재해를 예방하기 위해 장기계획을 수립 운영하고 있다.<sup>42)</sup>

### 2) 긴급구조구급체제

독일은 「Road Safety Program 1973」이라는 계획에 근거하여 10년에 걸쳐 긴급대응체제를 구축하였으며 긴급구조에 대한 전담부서가 없이 정부투자기관인 연방기술위험구조단에서 약 70,000명의 자원봉사자를 활용하여 구성된다.

도시계획은 긴급구조전화(110번 : 경찰, 112번 : 소방서)로 사고발생 신고를 받으면 관할하는 지역이 세분화되어 있어 7~10분내에 긴급구조차가 현장에 도착한다. 긴급구조차는 차내에 의사, 간호원이 동승하고, 긴급구조 의료장비를 구비한 이동식 병원역할을 수행한다. 도시지역이 아닌 지방에서는 긴급구조 의료장비를 갖춘 경찰과 군의 헬기가 긴급구조 전화를 받은 후 30분 이내에 현장에 도착한다.

소방서 상황실에서 모든 재해 및 사고 등을 단일 창구화로 신고접수, 대응관리할 수

42) 김영수, 전계논문, p.158.

있는 첨단기능을 갖추고 소방, 경찰, 적십자 등 분야별로 종합 조정지시, 유사시 필요인력이 즉각 대처하는 체제로 운영되고 있다. 소방서 임무는 소화는 물론 전기 가스, 대피 등과 인명구조, 재해예방 복구 등이며 교통장해물 처리도 담당하고 있다.<sup>43)</sup>

## 5. 日 本

일본은 자연적·지리적 환경의 영향으로 태풍, 홍수 등의 기상재해와 지진, 산사태, 화산폭발 등 지질재해가 빈발하고 있다.

일본의 재난관리는 국토청 방재국에서 총괄하고 있으며 각 성·청에서 각각의 관련업무를 추진하고 있다. 관련기구로는 중앙방재회의, 도부현방재회의, 시정촌방재회의가 있고 지정행정기관과 지정공공기관에서 재난관련업무를 분담하여 수행하게 된다. 재해대응은 비상재해대책본부를 설치하여 응급대책에 대한 종합적 대응과 긴급조치계획의 실시를 담당하고 관련기관 및 단체는 방재계획에 따라 업무를 수행하게 되며 실질적인 현장활동은 소방, 경찰, 자위대를 중심으로 이루어진다.<sup>44)</sup>

### 1) 중앙정부의 조직

상설된 방재관련 정부조직은 총리부 산하의 국토청내 방재국이 있고 정부의 방재조직 외에 지정행정조직과 지정공공기관을 두고 있다. 지정행정기관은 방재와 관련하여 내각총리가 지정한 국가기관을 말하며 이 밖에 지정행정기관의 지방지부국이나 기타 국가·지방행정기관중 내각총리가 지정한 지정지방행정기관이 있다. 이들 기관은 방재업무계획을 작성하고 국가방재에 맞추어 만반의 조치를 강구할 수 있도록 상호협조한다.

한편, 지정공공기관은 방재와 관련된 공공기관으로 일본전신전화(주), 일본은행, 일본적십자사, 일본방송협회 등 공공적 기관이나 전기, 가스, 수송, 통신 등 공익적 사업을 영위하는 법인 중 내각총리가 지정한 기관을 말하는데 현재 38개 기관이 있다. 종합적

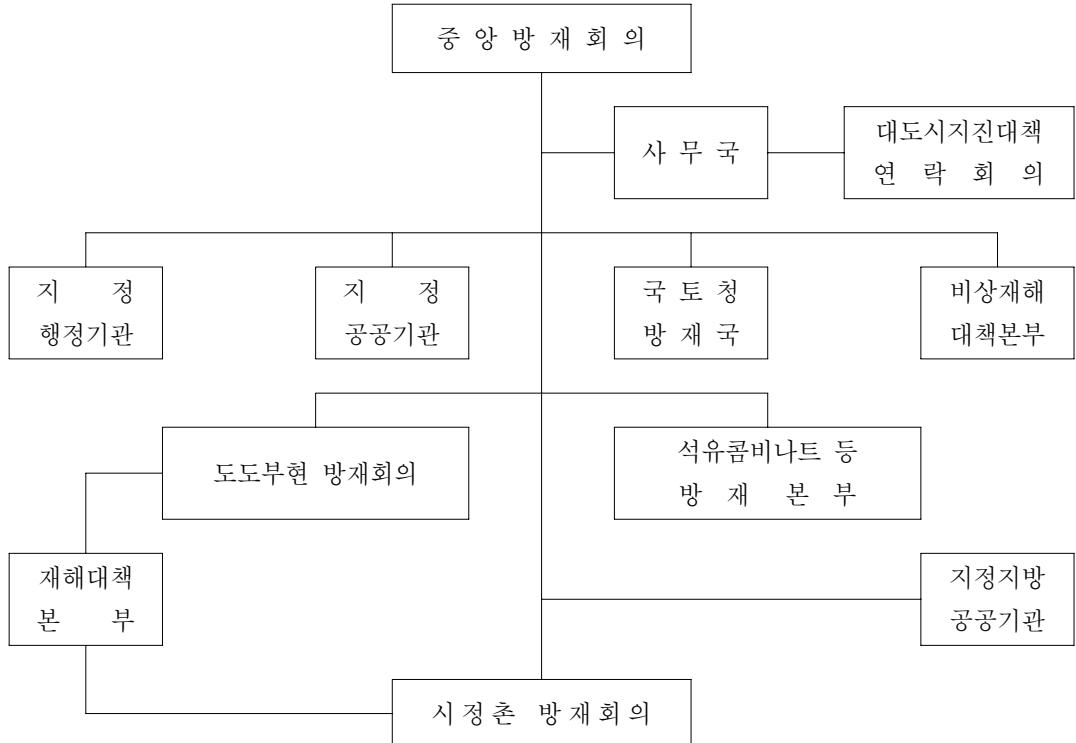
43) 정진환, 전계서, pp.358-359.

44) 행정자치부, 외국의 재난관리제도(서울 : 행정자치부, 1997), p.111.

인 방재행정을 위해 재해대책을 조정·결정하는 기관으로서 중앙 및 지방의 방재회의가 있고 재해발생시 대응하기 위한 각급 재해대책본부가 있다.

&lt;그림 2-4&gt;

일본의 재해대책기구



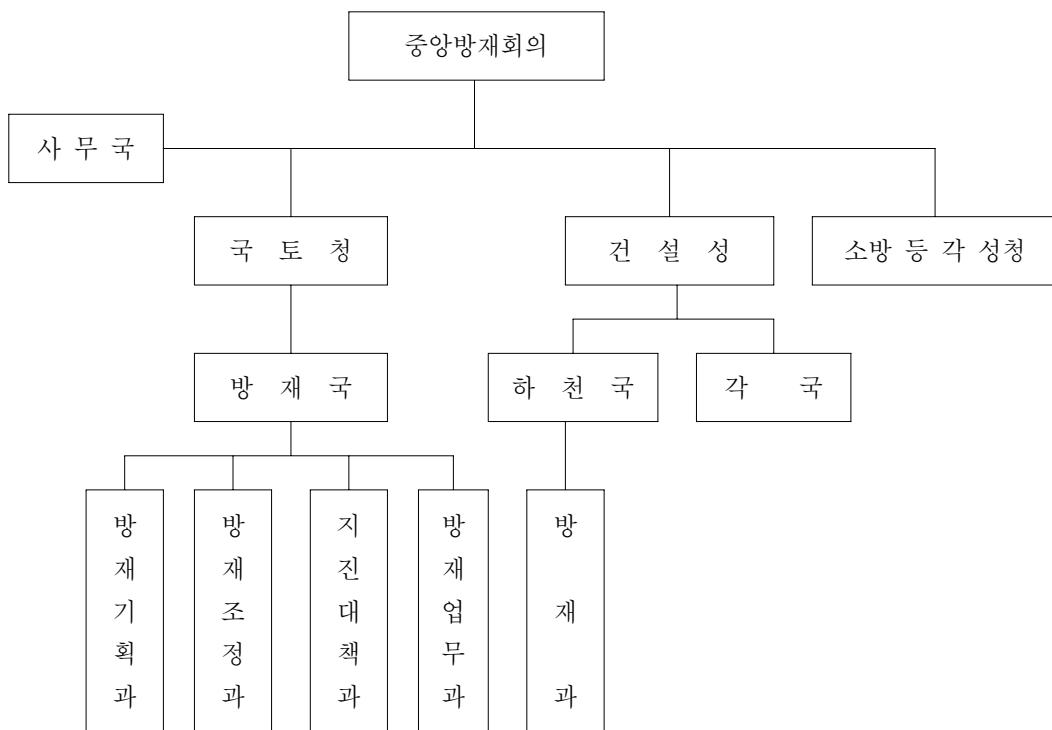
자료 : 김경안·유충, 재난대응론(서울 : 도서출판 반, 1998), p.50.

중앙방재회의는 국가방재대책의 종합성·계획성을 확보하기 위해 설치된 행정조직으로 방재기본계획의 작성과 실시 및 방재기본방침, 방재시책 조정, 비상재해에 즈음한 조치 등에 관하여 총리대신을 자문하는 총리부의 부속기관이다.<sup>45)</sup> 그러나 단순한 자문기관이 아니고, 방재기본계획을 작성하여 추진하는 실시기관의 성격을 갖는다. 주요업무로는 방재기본계획의 작성과 실시, 비상재해에 대한 긴급조치계획의 작성과 실시, 내각총리의 자문에 따른 방재에 관한 중요사항의 심의 등이 있다.

45) 정진환, 전계서, pp.359-360.

&lt;그림 2-5&gt;

일본의 중앙방재회의기구



자료 : 김경안·유 충, 재난대응론(서울 : 도서출판 반, 1998), p.52.

## 2) 지방정부의 조직

지방정부의 재해대책은 일차적으로 시정촌을 중심으로 이루어지며 각 현에서 중앙정부의 정책을 반영하여 총괄관리하고 있다.

평소에는 방재계획 및 행정, 시정촌의 방재행정 전반 지도·조언 등의 업무를 수행하고 재해발생시 소방무선시설을 이용하여 응급대책, 복구대책업무를 수행하고 있으며, 도도부현 구역내의 방재업무에 관하여 도도부현의 기관, 중앙정부의 지방지부국, 지정공공기관과 같은 관계기관을 연락조정하고 종합적이고 계획적인 방재행정을 위해 도도부현 방재회의를 설치하고 있다.

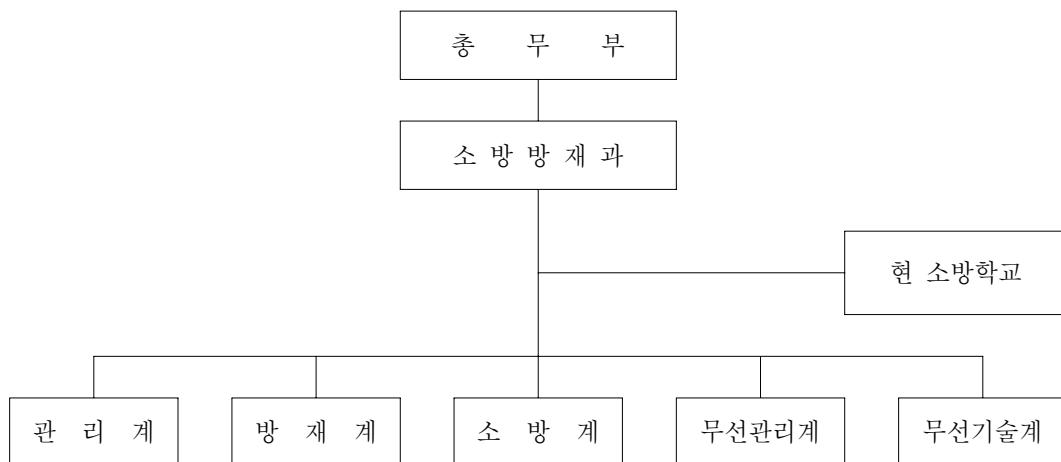
지방방재회의(도도부현 방재회의)는 지역방재계획의 작성과 실시, 재난에 관한 정보의 수집, 재난발생시 관계기관의 연락조정 등의 업무를 담당하고 있으며 재해예방, 재해응

급대책 및 재해복구의 각 단계에 유효하게 대처하기 위하여 방재계획의 수립과 원활한 실시를 추진한다. 또한 시정촌 방재회의를 설치할 수 있으며 조직이나 소관업무는 도도부현 방재회의와 유사하다.

재해가 발생 또는 발생할 염려가 있어 재해대책을 일관적으로 시행할 필요가 있는 경우, 도도부현 지사, 시정촌장은 지방방재회의의 의견을 듣는 재해대책본부를 설치할 수 있으며 재해대책본부는 지사 또는 시정촌장을 본부장으로 하는 지방방재회의와 긴밀한 협조하에 지역방재계획이 정하는 바에 따라 재해예방 및 재해응급대책을 실시한다.

&lt;그림 2-6&gt;

일본 지방정부의 방재조직



자료 : 김경안·유충, *재난대응론*(서울 : 도서출판 반, 1998), p.52.

### 3) 재난관리체제의 특징

기초자치체제를 취하고 있으나 재난대응기관인 소방의 경우 1994년 이후 14개 시·도를 모델로 『광역소방』으로 지정하는 등 광역화 추세에 있다.

## 제3장 災難管理 實態分析 및 問題點

### 제1절 우리 나라 災難管理體系 및 現況

#### 1. 災難管理體制의 基本構造

##### 1) 한국 재난관리관련법 체계

한국의 재난관리법체계는 자연재해의 대처를 목적으로 하는 자연재해대책법과, 인위재난의 대응과 모든 재난 시 체계적인 긴급구조 활동을 위한 재난관리법, 그리고 전시 및 준전시 민방위사태에 대처하기 위해 제정된 민방위 기본법으로 삼원화 되어 있다고 볼 수 있으며, 산불, 해난사고, 철도사고, 전염병 등은 각개의 관련법에 규정되어 있다.<sup>46)</sup>

<표 3-1> 재난관련법 체계

구 분	민 방 위 사 태	자 연 재 해	인 위 재 난
근 거 법	민방위 기본법 비상대비자원관리법	자연재해대책법 농어업재해대책법 및 개별법	재난관리법 및 개별법
관리조직	민방위국	방재국	민방위국
수습기구	민방위협의회 민방위재난통제본부	재해대책위원회 재해대책본부	안전대책위원회 사고대책본부
긴급구조 기 구	소방국(긴급구조본부)		

46) 한국재난관리 행정의 기본구조의 재난발생원인으로 구분되어 행정업무 소관부처별로 다양화되어 있다. 재난관리의 3대 기본법이외에 산림법, 해난심판법, 항만법과 철도사업법, 검역법 등 관계법령에 의하여, 재난발생원인별 재난관리행정을 기본구조로 하고 있다.

### (1) 민방위기본법

민방위기본법은 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치, 조직, 편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(민방위 기본법 제1조 - 법률 제5198호, 1996. 12. 30. 개정).

### (2) 자연재해 대책법

자연재해대책법은 자연재해로부터 국토와 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위한 방재조직 및 방재계획 등 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 기타 재해대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있으며(자연재해대책법, 제1조) 자연재해대책법에서는 “재해”를 태풍, 홍수, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 또는 지진(지진, 해일을 포함)기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해로 정의하고 있다(자연재해대책법 제2조-법률 제4993호, 1995. 12. 6. 개정).

자연재해대책법은 1967년 제정된 풍수해대책법에 지진과 해일을 포함시킴으로써 자연재난에 관한 종합법으로 1995년에 정착되었다.

### (3) 재난관리법

우리 나라의 인위재난에 관한 법은 1990년대에 들어 대형 재난이 빈발하면서 1993년에 제정된 국무총리훈령 제280호(재해의 예방수습에 관한 훈령)의 인위재난 유형별 주무부처 지정규정(제3조)을 근간으로 1995년 삼풍백화점 붕괴사고가 직접적인 계기가 되면서 인위재난에 관한 종합법인 재난관리법이 제정되었다.

#### 가. 유형별 분산관리방식

한국의 재난관리체제는 기본적으로 재난유형별 분리관리방식을 택하고 있다. 즉, 재난의 발생원인에 따라 민방위사태, 자연재해, 인위재난으로 대별하여 각각 별개의 근거법과 조직을 토대로 하여 관리하는 “재난발생 원인유형별 관리체제”이다. 또한 재난의 유형도 세분하여 주무부처별로 별도관리 및 수습의 책임을 부여하고 있다.

&lt;표 3-2&gt; 한국재난관리체제의 기본구조와 관련법규

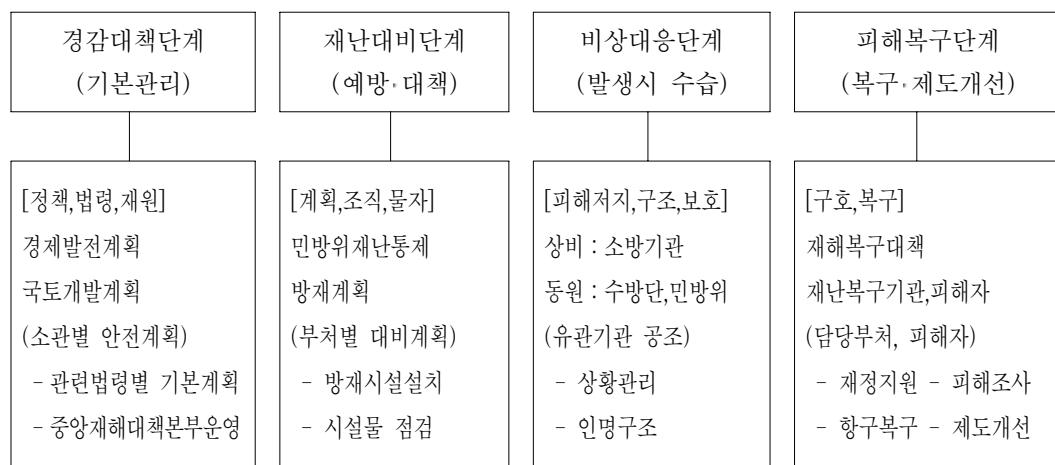
관련부처	관련 법 규	예방·경감대책	응급대응	재해복구
중앙민방위협의회	민방위기본법 비상대비자원관리법	민방위기본계획 전시인력동원계획		
행정자치부	민방위기본법, 자연재해대책법, 재난관리법, 소방법,	민방위기본계획 자연재해방재계획, 화재예방계획	민방위대, 수방단, 소방(대응, 구조 구난 총괄) 경찰	
경찰청	수난구호법, 경찰관직무집행법			
재정경제부	화재로 인한 재해보상과 보험 가입에 관한 법률, 산업재해 보상보험법	재원 할당의무보험 제도		복구예산 재원지원용자
국방부	비상대비자원관리법		대응·복구지원	
교육부	학교시설설비기준령	재난예방교육 학교시설보호		
건설교통부	시설물의 안전관리에 관한 특 별법, 국토건설종합계획법, 토 지이용관리법, 건축법, 수도법, 수 로사업법, 전원개발에 관한 특별법, 특정다목대법, 하천법, 방조제관리법, 풍수해 대책법, 건설기술관리법, 해 난 심판법, 해상교통안전법, 선박 안전법, 항로표지법, 삭도궤도 법, 항만법, 항만운송사업법	국토종합개발계획 토지이용, 계획건축 물의 구조안전기준책 정, 하천수로관리계 획교통대책, 철도시 설안전관리, 항공기 안전대책, 선박안전 관리	댐방류수문조작	주택복구 자원지원 철도복구
철도청				
해양수산부				
농림부	농어업재해대책법, 사방사업법,	농지농작물축사 및 가축보호, 산림보호, 사태방지, 어선보호, 양식어업, 시설보호		
산림청	산림법, 방조제관리법,			
해양수산부	산림조합법, 어자원보호법, 화전정리에 관한 법			
정보통신부		통신두절대책		통신복구
보건복지부	검역법, 전염병예방법, 사회복지사업법	전염병 예방대책, 구호대책	방역이재민수용 응급치료사상자대책	
환경부	환경보전법 해상오염방지법	환경오염방지대책		오염복구

## 2. 段階別 災難管理體制

한국·재난관리체제를 단계별로 살펴보면 다음과 같이 예방/경감(MITIGATION/PREVENTION), 대비/준비(PREPAREDNESS/PLAN), 대응(RESPONSE), 복구(RECOVERY) 4단계로 나누어지며 이는 미국과 유럽, 일본 등 재난관리 선진국에서 채택하고 있는 재난관리체제의 4단계 (M.P.R.R)와 부합되는 기본체제를 유지하고 있다.<sup>47)</sup>

재난관리의 단계별 흐름을 요약하면 다음과 같다.

<그림 3-1> 재난관리 단계별 흐름도



### 1) 경감대책단계의 재난관리

재난의 예방과 경감대책단계의 재난관리는 매우 중요하며 이는 국가의 총체적 기술력과 국민의 안전의식·경제력 등 국가의 종합적인 총체적 역량에 의해 크게 영향을 받는다.

#### (1) 국가건설종합계획

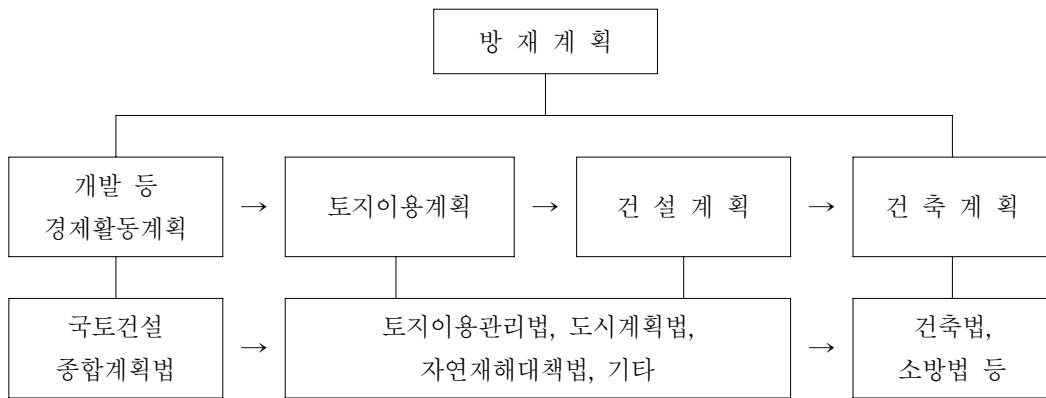
우리 나라 제3차 국토종합개발계획(1992~2001년)은 지금까지 재해가 발생하고 난 후

47) 중앙재해대책본부, 방재교육교재(중앙재해대책본부, 1995), pp.114-119.

의 복구사업에 치중하는 소극적인 방재정책에서 탈피하여 재해발생요인을 사전에 제거한다는 방침을 정하였다.

&lt;그림 3-2&gt;

방재계획과 다른 법령과의 관계



자료 : 국토종합개발계획법, 도시계획법 개념 재정리.

국토건설종합계획법은 “풍수해, 기타재해의 방재”에 관한 내용을 국토종합개발계획에 포함하도록 하여 국토개발 당초부터 자연재해에 대한 피해경감의 내용을 반영하도록 하고 있다.

국토종합개발계획이 군사상의 건설계획을 제외하고는 타법에 의한 건설계획에 우선하므로, 개발이나 건설의 기본법이 된다(국토종합개발계획법 제2조, 제5조).

## (2) 국토이용관리계획

인간의 생활과 경제활동이 대부분 토지에서 이루어지며, 물리적인 방재계획의 출발은 토지이용계획에서부터 시작된다고 할 수 있으므로 토지이용계획을 수립할 때는 일기, 지질, 수계, 풍수해의 영향권들이 재난방지적인 관점에서 고려되어야 한다.

국토이용관리법은 토지이용에 관하여 다른 법령에 우선하여 적용된다.

자연재해방지의 관점에서 토지이용계획이 수립되면, 이 법에 의한 용도지역과 이법의 규제를 받는 하위법에 의한 개발계획은 당연히 토지의 이용이나 개발이 규제되므로 자연재해의 예방과 피해확산 방지에 관하여 중요한 역할을 한다(국토이용관리법 제13조).

### (3) 도시계획

도시계획은 도시계획구역안에서 토지의 경제적, 효율적인 이용과 공공복리를 위하여 지역과 지구를 구분하고, 지역 및 지구내에서 특정시설을 제한하거나 건축행위 등을 제한한다는 등 방재개념을 도입하고 있다.

방재지구는 건설부장관이 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴, 기타의 자연재해를 예방하기 위하여 필요한 경우 지정한다. 방재지구내에서는 구체적으로 하천과 저수지, 방파제 관리계획, 방포림 등 방풍시설, 물의 범람, 洪水방지를 위한 배수 및 방수설비, 공공소화용수시설 등의 방화설비, 사방사업법에 의한 사방설비, 해일, 조류 등 피해방지를 위한 방조설비, 집중폭우를 대비하기 위한 유수지 시설을 설치하게 하고 있다(도시계획법 제2조 내지 제30조).

### (4) 건축계획

건축물은 단순히 건물만 의미하는 것이 아니고 토지에 정착하는 건축물중 지붕과 기등 또는 벽이 있는 것과 이의 부속물을 포함한다. 건축법에 풍랑, 홍수, 지진 등의 외력에 견딜 수 있도록, 허용응력도 계산법이나 극한강도 설계법에 의하여 구조계산을 하도록 하고, 건축물 자체의 화재를 방지하기 위하여 방화구획, 내장재의 불연화, 피난계단의 설치 등 사용자의 안전을 위한 공학적 방법을 강구하고 있다.

건축물은 고정하중, 적재하중, 지진하중, 적설하중, 풍하중에 견딜 수 있는 구조로 보강하고 있다.

특히 성수대교와 삼풍백화점 붕괴사고 이후에 부실시공의 근절과 지진에도 견딜 수 있는 내진 구조의 개념을 도입한 것은 재난경감대비책의 가장 바람직한 노력이라 할 수 있다(자연재해대책법 제33조, 제35조).

### (5) 소방계획

화재의 대형피해가 극히 우려되는 도시의 일정구역을 “화재경계지구”로 지정하여 특별한 의무를 부과하고 화재의 예방활동을 강화토록 하고 있다.

화재경계지구의 지정은 시장밀집지역, 석유화학제품 생산지역, 목조건물 밀집지역, 공

장·창고 등의 밀집지역, 소방용수시설이나 소방통로가 미흡한 지역이 이에 해당하며 전국 101개 지역을 지정하여 대형화재 억제를 위한 노력 등이 경감대책단계의 재난관리 행정이라고 할 수 있다.<sup>48)</sup>

<표 3-3> **화재경계지구·대형화재취약대상 지정현황**

구 분	총 계	서 울	부 산	대 구	인 천	광 주	대 전	경 기	강 원	충 북	충 남	전 북	전 남	경 북	경 남	제 주
화재경계지구	101	16	4	7	6	3	2	15	17	4	-	9	6	7	3	2
대형화재 취약대상	5,026	1,135	296	370	233	120	144	436	363	151	151	269	331	378	432	117

자료 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(행정자치부, 2001), pp.132-134.

#### (6) 시설물 안전관리 계획

국가건설종합계획, 국토이용관리계획, 도시계획, 건축계획, 소방계획 등 재난경감 단계의 사전계획이라면, 시설물 안전관리계획은 94년 10월의 성수대교 붕괴사고 이후 급조된 특별법인 재난관리법에 의한 경감단계의 사후계획에 해당한다. 안전점검 대상시설물이라 함은 도로, 철도, 항만, 댐, 가교, 터널, 건축물 등을 가리키며 점검시행의 책임과 경비 부담은 관리주체에서 진다(재난관리법 제18조, 제20조).

### 2) 대비단계의 재난관리

#### (1) 국가민방위 계획

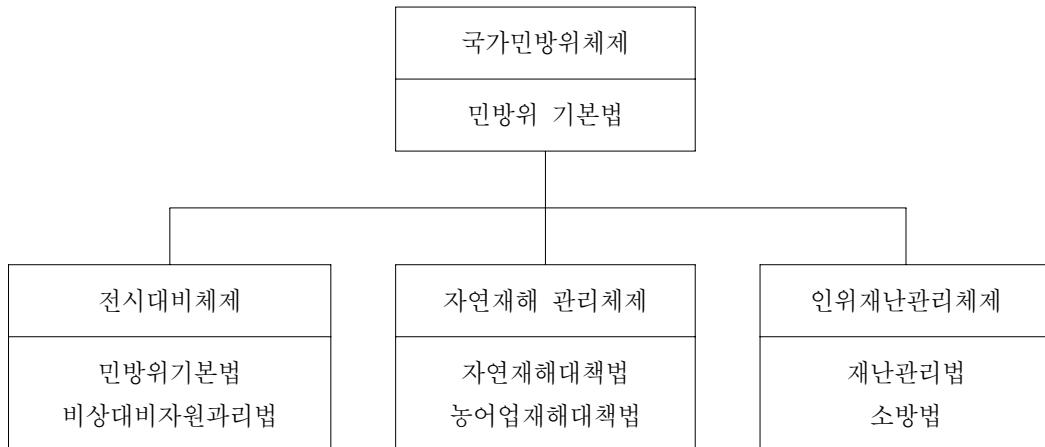
재난대비의 종합대책이라고 할 수 있는 민방위기본계획은 ① 전시민방위계획 ② 풍수해 대책계획 ③ 소방대책계획 ④ 농업재해대책계획 ⑤ 화학재난대책계획 ⑥ 방사능방재

48) 소방법 제69조 규정 - 시·도지사는 도시의 건물 밀집지역으로서 화재 발생 우려가 많거나 화재가 발생하면 그로 인하여 피해가 많을 것으로 예상되는 일정한 구역을 화재경계지구로 지정할 수 있으며, 이 지구안에서의 화기취급제한 소방훈련, 소화설비의 설치 등을 명할 수 있도록 규정하고 있다.

대책계획 ⑦ 공업재해 대책계획 ⑧ 산림대책계획을 포함한다. 그러나 현실적으로 각 소관부서의 대략적인 계획을 취합해 놓은데 있으며 자연재해와 인위재난의 대비계획이 민방위 재난통제 체제속에서 이루어지고 있다.

&lt;그림 3-3&gt;

현행 재난관리체제의 개념적 구조



## (2) 방재계획

자연재해대책법에 의한 방재계획은 중앙행정기관의 장이 지정행정기관의 장과 관계법령에 의하여 방재에 관한 책임이 있는 사람이 작성하여야 하며, 방재기본계획, 방재집행계획, 지역방재계획, 세부집행계획이 있다. 방재기본계획은 행정자치부장관이 시·도 방재계획은 시·도지사가 시·군·구 방재계획은 시장, 군수, 구청장이 작성하고 세부집행계획은 지정기관의 장이 작성하여 관련기관과 협의나 심의, 승인을 거쳐 확정된다.

## 3. 類型別 災難管理 行政體制

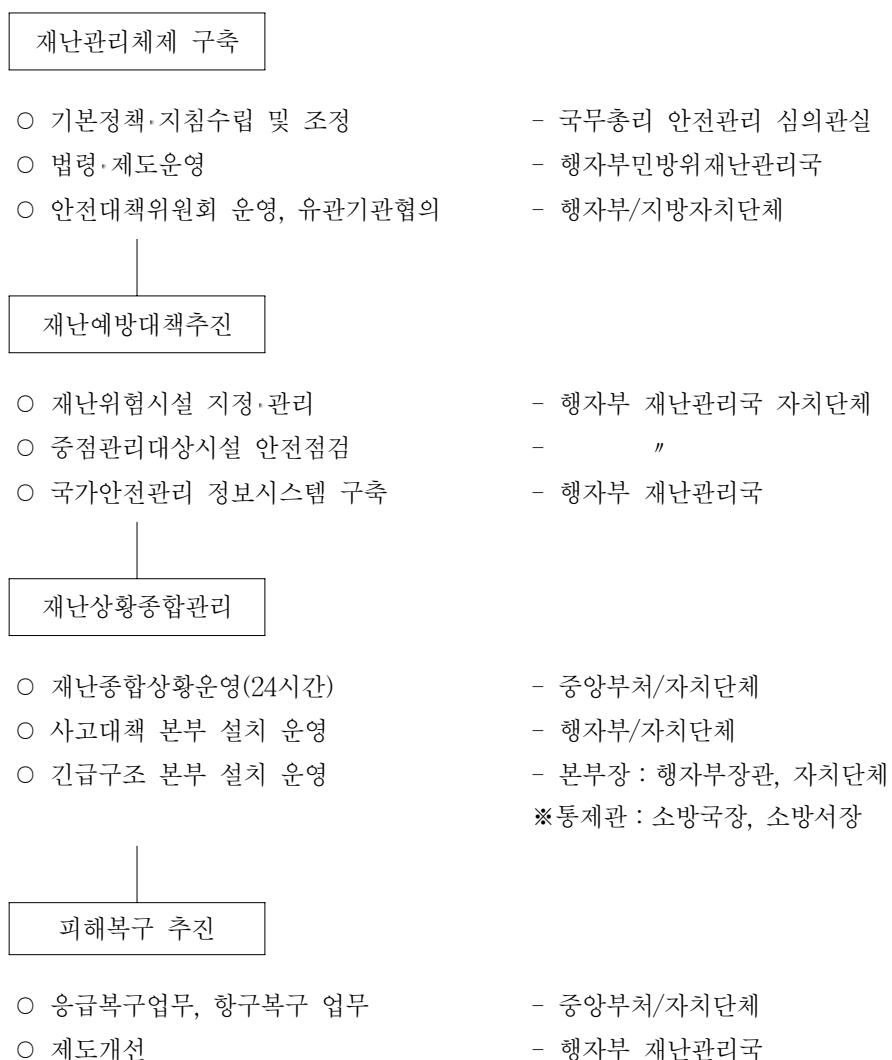
한국의 재난관리체제는 그 발생원인에 따라 유형별로 세분화하여 각 주무부처별로 관리하고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 전시 민방위 체제와 인위재난을 담당하는 민방위 재난관리조직, 풍수해 등의 자연 재해 대응조직·재난현장수습의 중추적 역할을 수행하고

있는 소방조직을 주축으로 하여 군·경찰조직 철도·교통·항공·환경·해난사고 대응 조직 등 다양하게 구성되어 있다.

대응 및 복구단계의 재난관리 행정체계를 발생 유형별로 분류하면 다음과 같다.

<표 3-4> **인위재난관리 행정체계도**

(인위재난 - 화재·붕괴·폭발·방사능 사고·환경오염사고 등)



자료 : 재난관리법.

## 1) 인위재난 대응조직

### (1) 민방위 재난관리체제

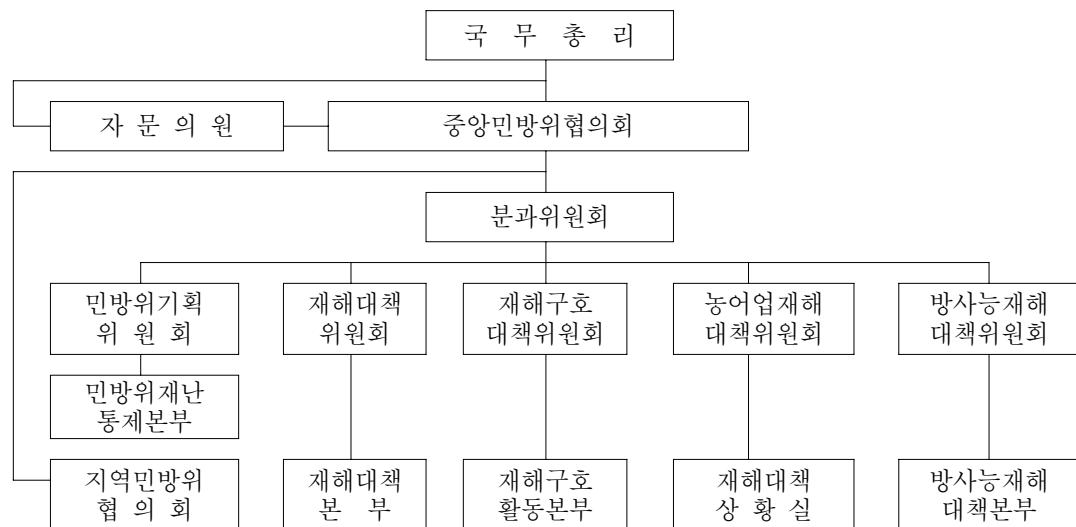
#### 가. 중앙민방위 협의회

우리 나라의 국가위기관리체제의 핵심으로는 국무총리가 정점이 되어 전시 민방위사태와 재난에 대비하기 위한 중앙민방위협의회와 중앙안전대책위원회, 전시 동원체제를 갖추기 위한 비상기획위원회라고 할 수 있다. 중앙 민방위협의회는 민방위 기본법 제5조에 의거 설치된 재난관리 최고의 협의기구로서 구성은 정부 각 부처의 장관과 20人이상 30人이내의 자문위원과 위촉위원으로 구성된다. 위원장은 국무총리이며 부위원장은 재정경제부 장관과 행정자치부장관이 되고, 간사는 행정자치부 민방위재난통제본부장이 된다. 중앙민방위협의회의 기능은 민방위 기본계획의 심의, 민방위에 관한 중앙관서의 조정, 기타 민방위에 관한 종합적인 기능을 수행한다.

국가민방위체제는 <그림 3-4>에서 보는 바와 같이 기본적으로 중앙민방위협의회와 지역민방위협의회로 구성되어 있으며, 중앙민방위협의회 아래에 5개 분과위원회가 있다 (민방위기본법 시행령 제8조).

<그림 3-4>

국가 민방위체제의 구조



자료 : 민방위 기본법 제5조 및 동법 시행령 제8조.

#### 나. 중앙안전대책위원회

인위재난에 대한 관리를 위하여 중앙안전대책위원회(약칭 중앙위원회)를 두며 이 위원회에는 국무총리를 위원장으로 재정경제부, 행정자치부, 국방부, 통상산업부, 정보통신부, 환경부, 보건복지부장관 등을 위원으로 한다. 또한 중앙안전대책위원회의 위원으로는 위원장이 지명하는 중앙행정기관의 장과 정부 투자기관 또는 정부 출연기관의 장 및 재난관리에 관한 학식과 경험이 있는 자로서 위원장이 위촉하는 자로 구성하며 간사는 행정자치부 행정조정실장이 된다.

#### 다. 지역안전대책위원회

각 지역별 재난관리 주요정책을 심의, 총괄, 조정하기 위하여 특별시, 광역시, 도 단위와 시, 군, 구에 각 기관장을 위원장으로 하는 지역안전대책위원회가 있다.

#### 라. 민방위재난통제본부

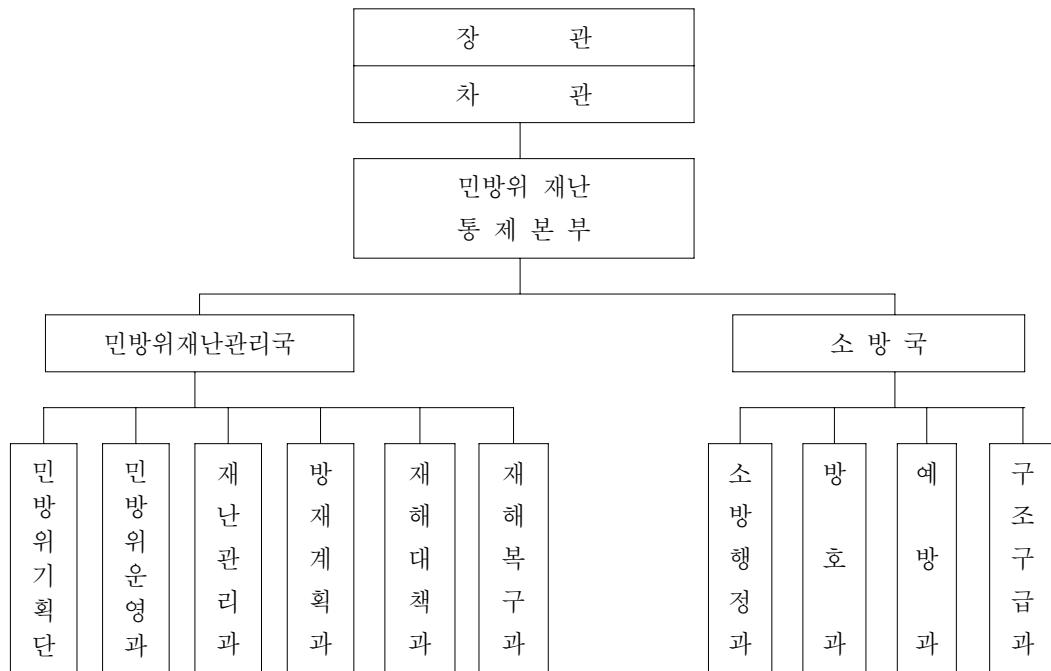
재난 경감대책은 정부의 거의 모든 기관이 관련된 반면, 재난대응기구는 행정자치부를 중심으로 조직되어 있다. 이러한 행정자치부의 재난대응기구로는 민방위사태와 인위재난을 총체적으로 관리하기 위한 민방위 조직과 화재를 포함한 각종 인위재난·자연재해 발생시 구조·구급업무를 담당하는 소방국, 풍수해 등과 같은 자연재해를 전담하는 방재국이 있다.

1995년 6월 삼풍백화점 붕괴사고 수습 시 분산 재난관리제도의 한계성을 절감해서 통합관리방식(Integrated Emergency Management system)을 도입한지 불과 1개월만에 급조한 조직이 재난관리법에 의한 “재난관리국”체제였다. 그러나 머리만 있고 하부 시행 조직이 없는 기아형태의 재난관리조직은 한계에 부딪쳐 막대한 예산낭비와 시행착오 끝에 2년도 채우지 못하고 원래 있었던 민방위국에 2개 과로 통폐합되었다.

우리 나라의 재난관리에 대한 재난관리행정의 중심부서이며 그 중추적 역할을 수행하고 있는 행정자치부 재난관리조직의 세부적 사항은 아래의 <그림 3-5>과 같다.

&lt;그림 3-5&gt;

민방위재난관리조직 총괄도



자료 : 행정자치부, 재난연감(행정자치부, 2000), p.84.

#### 마. 지방민방위 재난관리조직

지역별 민방위업무에 관하여 필요한 사항을 심의하기 위해 지역민방위 협의회를 둔다. 서울특별시장·광역시장·도지사 소속 하에 서울특별시·광역시·도 민방위협의회를, 시장·군수·구청장 소속 하에 시·군·구 협의회를, 읍·면·동장 소속 하에 읍·면·동 협의회를 각각 둔다.

##### (2) 현행 행정자치부 재난담당 행정조직

- 국무총리실 제2행정조정관실 산하에 안전관리심의관실(12명)에서 국가안전 및 재난관리를 총괄조정 통제하고 있다.
- 행정자치부 민방위재난통제본부(3백42명) 예산하에 소방국(1백74명)과, 민방위재난관리국(1백30명), 방재국(38명)이 있다. 따라서 소방국은 화재예방, 진압, 구조 구

급업무, 장비 통신업무를 하고 있으며, 민방위 재난관리국은 전시 재난대비 민방 위대 편성운영, 봉괴·폭발 등 인위적 재난관리를, 방재국에서는 태풍·호우·폭설·지진 등 자연재해를 담당하고 있다.

- 다. 시·도·군·구 민방위 재난관리국(과·계)
- 라. 시·도 : 16개 소방본부, 129개 소방서(2만3천5백27명)에서 재난수습 및 인명구조를 담당

### (3) 각 부처별 재난담당 행정조직

- 가. 건교부 건설안전 심의관실(수자원공사) : 교량·철도·항공기 등 사고예방 담당
- 나. 통산부 전력·가스 심의관(전기안전공사/가스안전공사) : 전기, 가스관련 사고 담당
- 다. 산림청 산불 통제관실 : 산불 담당
- 라. 환경부 환경안전 심의관실 : 화학 독극물 담당
- 마. 과학기술처 원자력 검사관실 : 원자력사고 담당
- 바. 해양수산부 해양경찰청 : 선박·해양오염 담당
- 사. 농림부 재해대책상황실 : 가뭄·우박·냉해 담당
- 아. 보건복지부 식품의약품 안전관리본부 : 독극물

## 2) 자연재해 대응조직

자연재해는 재해의 발생원인과 피해의 대상에 따라 분담관리 방식을 택하고 있다. 대표적 자연재해인 홍수, 지진, 폭풍, 가뭄 등의 풍수해는 행정자치부 방재국에서 총괄하고 시설의 설치 및 관리는 건설교통부, 수자원공사, 홍수통제소등의 관리주체가 담당한다. 병충해, 냉해, 동해 등의 농업재해는 농림부, 전염병 등 생물학적 재해는 보건복지부가 담당한다.

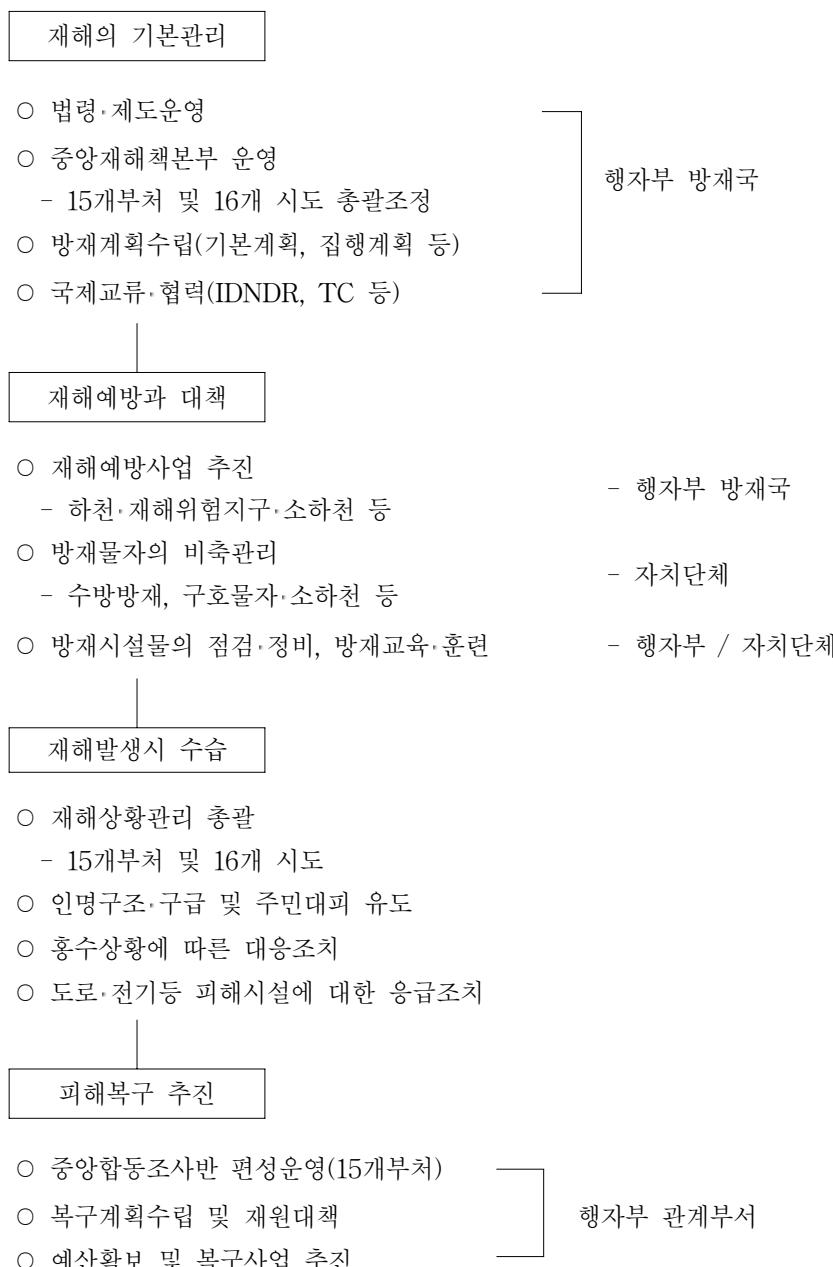
그러나 중앙행정 차원에서의 기능분담이 그리 할 뿐 현실적인 대책과 대응은 도, 시·군, 읍·면, 보건소, 소방서 등의 일선 기관에서 담당하고 있다.<sup>49)</sup>

49) 경기도재해대책본부, '96 수해백서, 경기도재해대책본부, 1997, pp.748-749.

### 〈그림 3-6〉

## 자연재해·인위재난 관리 체계도

(자연재해 - 폭풍·풍수해·홍수·설해·해일·지진 등)



자료 : 자연재해대책법.

### (1) 중앙재해대책위원회

자연재해대책에 관한 사항을 심의하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 재해대책위원회를 둔다. 이 재해대책위원회는 중앙민방위협의회의 방재 분야 분과위원회의 지위를 겸하는 기구로서 위원장 및 부위원장 각 1인을 포함한 25인 이내의 위원으로 구성된다.

위원장은 행정자치부장관, 부위원장은 행정자치부 차관이 되며 委員은 재경부, 국방부, 교육부, 농림부, 보건복지부, 노동부, 외교통상부, 정보통신부, 건설교통부의 각 차관과 방재에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한자 8인 이내로 구성된다.

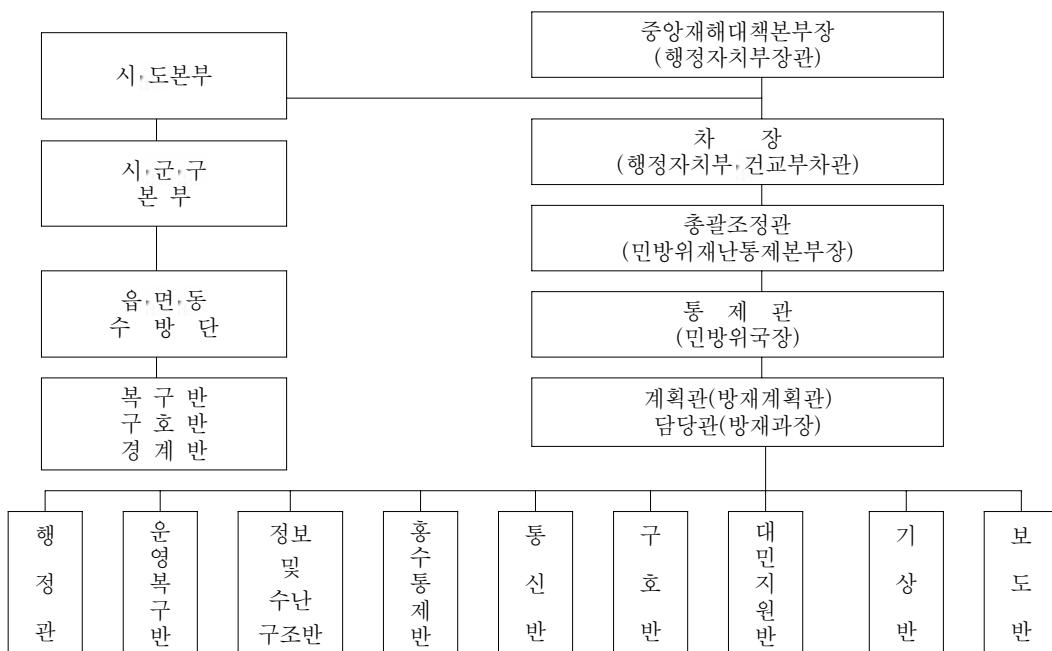
### (2) 중앙재해대책본부

중앙재해대책본부는 풍수해대책법 제10조에 근거하여 1967년 건설부에 설치하였던 것을 1991년 풍수해대책법을 자연재해 대책법으로 전문개정하고 지진, 가뭄을 추가하여 행정자치부 방재국에서 관장하게 되었다.

우리 나라의 자연재해관리 조직의 총괄도는 <그림 3-7>과 같다.

<그림 3-7>

자연재해 관리조직 총괄도



자료 : 행정자치부, 재난연감(행정자치부, 2000), p.87.

### (3) 지방재해대책본부

지방재해대책본부의 구성도 중앙 재해대책본부에 준하여 편성 운영되며, 본부장과 부본부장(차장)은 각 지방기관의 장과 부기관장이 된다.

담당관 예하에는 실질적인 재해대책을 수행하기 위해서 9개의 실무반을 운영한다.

지방재해대책본부의 본부장은 도지사·시장·군수·구청장이 되며 관할구역안의 재해응급대책의 총괄조정 및 집행, 지역민방위협의회에서 의결된 재해대책에 관한 사항 등을 관장한다.

## 3) 기타 재난대응 및 복구 조직

### (1) 중앙재해대책위원회

중앙 구호대책위원회는 재해발생시 보건복지부장관을 위원장으로 구호활동을 실시하고, 각 시·도 또는 시·군·구의 재해대책위원회는 이재민에 대한 구호활동 수행한다. 대한적십자사와 매스미디어의 협조로 광범위한 민간의 참여를 유도해 구호활동을 펼치기도 한다.

### (2) 농어업 재해대책위원회

농림수산부가 주관하고 각 지방자치단체는 농작물, 수산물, 한해 등 소관 사무별로 재해를 관리한다. 즉 한해에 관해서는 치수과가, 농작물은 농산과가, 수산물을 수산과 등이 담당한다. 주로 긴급한 재해보다 완만한 재해가 많으므로 직접적으로 농어민의 방재 활동이 강조되며 행정기관은 손실의 조사와 보상에 중점을 두는 경우가 많다.

### (3) 방사능 재해대책위원회

중앙 방사능재해대책위원회는 과학기술부 장관을 위원장으로 하고 현장 방사능재해대책본부는 시·도지사가, 원전현장 비상대책본부는 당해 원전본부장이 운영한다. 또 원전 공급국과 원자력안전기술 위원장이 기술 지원을 담당하고 지방자치단체는 대피·방호 위주의 활동을 하며 고도의 기술을 요구하는 재난이므로 한전이 주로 현장의 활동을 한다.

## 4. 人命救助와 應急醫療體制

### 1) 인명구조 행정체제

재난관리 행정의 목적은 무엇보다도 인명피해의 방지에 우선을 두어야 한다. 긴급구조와 응급의료체제는 재난으로부터 인명과 재산피해를 줄이기 위한 대응단계의 활동으로서 재난관리 행정의 핵심이라고 할 수 있다.

한국의 인명구조체제는 재난관리법에 의한 중앙긴급구조본부체제와 동법 및 수난구호법에 의한 항공기·선박사고 대응 탐색구조대, 그리고 소방법에 의한 119구조대 체제를 기본구조로 하고 있다.

그밖에 군·경찰 등 관계자에 의해 편성되는 재난 유형별 임시구조대와 삼성 3119 구조대와 해병전우회 등의 민간자원 봉사조직 등이 있다.

#### (1) 중앙긴급구조본부

긴급구조대책의 총괄·조정과 긴급구조 기관간의 역할분담, 그리고 긴급구조기관이 행하는 긴급구조활동의 지휘·통제 등에 관한 업무를 행하도록 하기 위해 중앙긴급구조본부를 설치 운영하도록 하고 있다.

중앙긴급구조본부의 장은 중앙긴급구조본부를 대표하고 중앙긴급구조 본부의 차장은 중앙긴급구조본부장을 보좌하고, 중앙긴급구조본부장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다.

중앙긴급구조본부는 긴급구조 대책에 관한 사항을 심의하는 실무기구로 운영위원회를 두고 있다. 중앙 긴급구조본부에 두는 운영위원회의 사무를 처리하게 하기 위하여 간사 1인을 두되, 간사는 행정자치부 구조구급과장이 된다(재난관리법 제20조, 동법 시행령 제21조, 제23조).<sup>50)</sup>

50) 중앙긴급구조본부는 행정자치부 장관은 본부장으로하여 설치하는 구조체제로서 정부 긴급구조·구난대책과 구조관련기관의 역할분담, 조정·통제기능을 수행하는 대표적인 인명구조조직이다.

## (2) 지역긴급구조본부

시·도 긴급구조본부 및 시·군·구 긴급구조본부에 본부장 및 차장 각 1인을 두되, 본부장은 당해 지방자치단체의 장이 되고, 차장은 부단체장이 되며, 시·도 긴급구조본부에 두는 통제관은 당해 시·도의 소방본부장이 되고, 시·군·구 긴급구조본부에 두는 통제관은 당해 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 소방서장이 된다(재난관리법 제21조 및 동법 시행령 제24조).<sup>51)</sup>

## (3) 119 구조대

현행 우리 나라의 재난관리체제에서는 119구조대가 재난과 재해현장에서의 인명구조 임무를 전담하여 수행하고 있는 실정이다.

소방국에서 담당하고 있는 119구조대는 1988년 서울 올림픽을 계기로 전국 7개 주요 도시의 소방서에 설치하였으며, 인명구조업무를 전문적으로 수행하는 최초의 정부조직이었다.

119구조대는 아시아나 항공기 추락사고와 성수대교·삼풍백화점 붕괴참사 등 대형재난을 겪으면서 인명구조대의 필요성이 크게 대두되면서 전국 129개 소방서에 126개대 1,380명의 구조대원으로 편성·운영되고 있다.

51) 지역긴급구조본부는 재난발생지역의 지방자치단체장을 본부장으로 하고 시·도 소방본부장과 관할 소방서장을 통제관으로 하여 119구조대와 유관기관, 민간참여자 등으로 구성한다.

지역긴급구조본부장을 관련기관·조직에 구조요원 및 장비를 재난현장에 출동명령, 지원요청할 수 있으며, 민간참여자에 대하여는 생업종사 상실일수, 장비, 물품 등을 사용한 정도를 기준으로 경비의 일부 또는 전부를 보상 할 수 있도록 규정하고 있다.

&lt;표 3-5&gt;

## 119 구조대 현황

시·도	구조대	보유장비		구조대 현원(명)			
		구조차	구조장비	계	특수	전문	자체
계	145	192	373종 90,836점	1,534	628	319	587
서울	21	42	373종 18,415점	392	270	20	102
부산	9	19	128종 4,090점	91	44	7	40
대구	6	6	192종 2,686점	74	15	19	40
인천	7	16	192종 4,090점	84	26	6	52
광주	4	5	104종 955점	40	15	20	5
대전	4	4	120종 1,843점	44	14	30	-
울산	3	3	106종 750점	25	11	6	8
경기	25	25	165종 10,676점	206	36	63	107
강원	9	11	185종 4,594점	81	23	18	40
충북	8	8	240종 2,854점	72	36	22	14
충남	6	6	210종 8,580점	54	14	24	16
전북	7	10	132종 3,357점	69	38	16	15
전남	9	9	93종 2,140점	63	25	13	25
경북	13	13	185종 14,211점	95	19	38	38
경남	12	13	220종 10,740점	1,243	41	14	69
제주	2	2	107종 855점	20	1	3	16

자료 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(행정자치부, 2001), p 252.

## (4) 특수 구조대

수난·화학·산악구조 등의 특수임무를 수행하기 위한 특수구조대 7개대 94명과 대형재난시 정부차원의 구조업무를 수행하기 위하여 중앙 119구조대 6개팀 71명으로 구성된 중앙 119구조대가 있다.

&lt;표 3-6&gt;

## 119 특수 구조대 현황

(2000. 12. 31. 현재)

시·도	중·양 구조대	시·도 직할구조대	수·난	산·악	화·학	장·비	대·원
계	1	1	6(1)	2	1	208종 4,540점	209
행자부	1					208종 2,167점	80
서·울		1				94종 633점	28
			2(한·강)			31종 200점	36
경·기			2(청평호) (팔당호)			53종 294점	16
강·원			1(소양호)			37종 93점	4
충·북			1(충주호)			22종 120점	9
전·북				1(지리산)		43종 201점	6
전·남				1(지리산)		55종 208점	8
					1(여수)	55종 624점	22

자료 : 행정자치부, 소방행정 자료 및 통계(행정자치부, 2001), p.253.

## 5) 소방항공대

구급차량 운행이 곤란하거나 불가능한 경우, 섬·산악지역 등이나 고층건물 인명구조 및 장거리 긴급환자 수송을 위한 소방항공대가 7대의 헬기와 96명의 운영인력으로 편성되어 있다.

&lt;표 3-7&gt;

## 소방항공대 현황

## 1) 헬기 보유현황

기 관 명		기 종	탑승인원	구입년도	제작 회사
1	중 앙	AS365-N2	14		프랑스 유로콥터
2		AS365-N2	14		프랑스 유로콥터
3	서 울	MD 500D	5		미국 휴즈헬리콥터
4		BELL 206L3	7		미국 벨 헬리콥터
5		AS365-N2	14		프랑스 유로콥터
6		AS365-N2	14		프랑스 유로콥터
7		BK-117B1	10		일본 가와사끼
8	부 산	BK-117B2	10		일본 가와사끼
9		AS350-B2	6		프랑스 유로콥터
10	인 천	BELL 230	10		미국 벨 헬리콥터
11	광 주	BK-117B2	10		일본 가와사끼
12	울 산	KA-32T	18		러시아 쿠메르타우
13	경 기	BELL 206L3	7		미국 벨 헬리콥터
14	강 원	BK-117B2	10		일본 가와사끼
15	충 남	W-3A SOKOL	14		폴란드 수위드닉
16	전 북	BK-117B2	10		일본 가와사끼
17	전 남	BK-117B2	10		일본 가와사끼
18	경 북	KA-32T	18		러시아 꾸메루타우

자료 : 행정자치부, 소방행정 자료 및 통계(행정자치부, 2001), p.255.

## 2) 헬기 운영인력 및 구조대원 현황

구 분 기관명	합 계	운 영 인 력			
		조 종 사	정 비 사	구조대원	기 타
계	140	40	33	58	9
중 양	20	8	4	8	
서 울	25	7	6	7	5
부 산	14	4	3	6	1
대 구	8	2	2	4	
인 천	10	2	2	6	
광 주	8	2	2	4	
울 산	6	2	2	2	
경 기	8	2	2	4	
강 원	9	2	2	4	1
충 남	6	2	2	2	
전 북	10	2	2	4	2
전 남	8	2	2	4	
경 북	8	3	2	3	

자료 : 행정자치부, 소방행정 자료 및 통계(행정자치부, 2001), p.256.

## 2) 응급의료체제

## (1) 응급환자 이송체제

한국의 응급의료체제는 1994년 “응급의료에 관한 법률”이 제정 공포되면서 응급전문의, 응급구조사 제도와 사고현장의 구조·응급처치, 이송담당 업무 등이 법제화되었다. 응급환자의 이송은 사고현장 인근의 일반차량이나 경찰차량에 의존한 단순 이송단계를 벗어나 1980년부터 부산, 대전 등 6개 소방관서에서 소방 앰뷸런스를 활용한 야간 구급업

무를 시작으로 소방 119 구급대와 129 응급구조대, 의료기관 앰뷸런스, 경찰 112차량 등으로 다양화되어 있는 실정이다. 응급환자 정보기관으로는 119에 의한 소방, 129에 의한 응급환자 정보센터, 112에 의한 경찰 등으로 다원화되어 있다. 1997. 1. 1 현재 119 구조대가 보유한 구급차량은 일반 구급차와 특수 구급차로 분류할 수 있으며 일반구급차는 684대이며 실질적 응급처치를 할 수 있는 전문용도의 특수 구급차는 173대로 전체의 21%를 차지하고 있다.

&lt;표 3-8&gt;

119 구급차량 현황

(단위 : 대, 2001. 1. 1. 현재)

구 급 차		
계	특 수	일 반
1,083	578	505

자료 : 행정자치부, 소방행정 자료 및 통계(행정자치부, 2001), p.254.

구급대 운영요원 현황을 보면 전국 소방관서에 3,596명의 구급관계 직원이 있으며 자격별로는 응급구조사 457명, 간호사 135명, 간호보조사 131명, 전문교육이수자 등 2,873명이 배치되어 구급대를 운영하고 있다. 구조대 운영에 따른 행정기관으로서는 내무부 각 시·도 소방본부, 소방서 단위별로 구조, 구급과에 구급계와 응급환자 신고에 따른 정보통신 및 지령체계를 담당하는 운영요원들로 구성되어 있다.

&lt;표 3-9&gt;

119 구급대원 자격 현황

(단위 : 명, 2000. 1. 1. 현재)

구 분	계	응급구조사	간 호 사	간호조무사	전문교육이수
계	4,291	1,421	198	75	2,597

자료 : 행정자치부, 소방행정 자료 및 통계(행정자치부, 2001), p.254.

## (2) 재난현장 응급의료소의 설치·운영

재난관리의 응급의료체계는 재난현장에서 발생한 사상자에 대한 구조 및 응급처치와 응급환자의 이송으로 나누어진다.

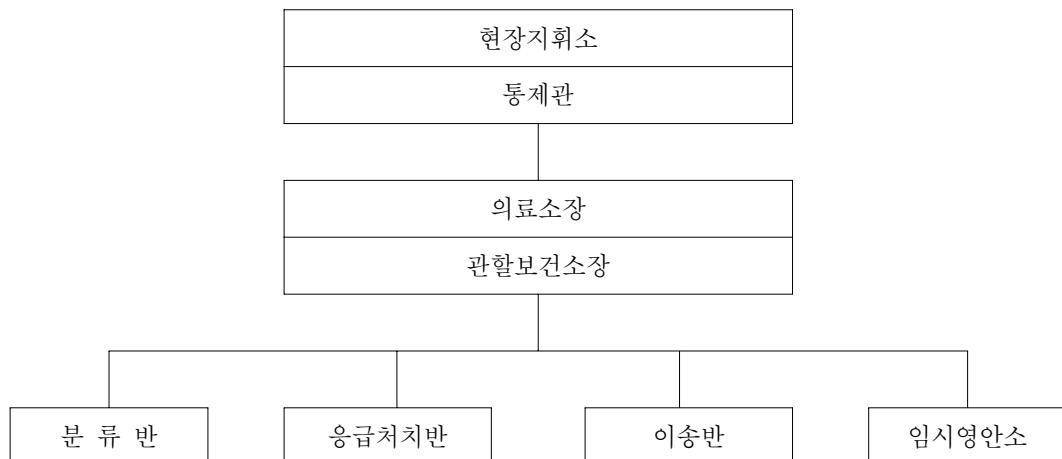
위와 같은 목적으로 설치되어지는 현장 응급의료소는 재난현장에서 발생한 사상자의 응급처치 및 의료기관으로의 이송을 위하여 지역재난 통제관이 설치한다. 의료소에는 소장 1인을 두고 그 밑에 분류반, 응급처치반 및 이송반을 두며, 의료소의 소장은 관할 보건소장이 되고, 통제관의 지휘를 받아 의료소의 운영 전반에 관하여 지휘·감독한다.

지역구조구난 본부장은 재난발생시 관련 의료기관 및 병원에 응급의료 기구의 지원 및 의료요원의 출동을 요청할 수 있으며 의료요원은 응급의학 전문의를 포함한 의사 3명과 간호사 5명을 원칙으로 편성한다.

재난발생후 의료소가 설치 될 때까지는 특수구급차가 현장에 출동하여 응급구조사 등 의 책임하에 의사의 협조를 받아 사상자를 처치하고 의료소의 설치가 완료되면 처치 기록 등 사상자의 처치와 관련된 모든 사항을 소장에게 인계하여야 한다. 의료소장은 재난 현장에서 발생한 사망자의 신원 확인 등을 위하여 필요한 경우 현장 임시영안소를 설치 운영 할 수 있도록 하고 있다(긴급구조구난활동의 현장지휘에 관한 규칙 제17조, 제19조).

&lt;그림 3-8&gt;

현장응급의료소 구성도



자료 : 행정자치부, 소방행정 자료 및 통계(행정자치부, 2001), p.269.

## 3) 항공기 등 조난사고시의 긴급구조체계

항공기등의 조난사고시 긴급구조체계를 확립하기 위하여 국방부장관으로 하여금 항공기 또는 선박의 조난사고가 발생한 때 재난관리법 및 수난구호법 등 관계법령에 의하여 긴급구조업무에 책임이 있는 기관이 긴급구조활동에 대한 군의 지원을 신속하게 하기 위하여 탐색구조본부를 설치, 운영하고 탐색구조부대를 지정하여 출동 대기태세를 유지하도록 하고 있다.

## 제2절 우리 나라 警察의 災難管理體系 分析

우리나라는 산업화·도시화·기계화에 따른 대형화재, 폭발, 교통사고 등 인위재난과 이상기후로 인한 집중호우, 산불 등 자연재해로 인한 피해가 매년 발생하고 있다. 경찰은 이러한 재해·재난으로부터 국민의 생명과 재산을 지키기 위해 인력과 장비를 보강하여 사전대응 태세를 확보하고, 사전예방활동 및 유사시 사태수습, 복구활동을 지원하는 등 적극적인 활동을 벌여왔다.

&lt;표 3-10&gt; 최근 10년간 자연재해 피해통계

(단위 : 명, 억원)

구 분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
인적피해	240	40	69	72	158	77	38	384	89	49
물적피해	3,868	240	1,971	1,533	6,011	4,830	1,909	15,828	12,196	6,454

주) 인적피해는 사망자와 실종자를 말함

자료 : 경찰청, 경찰백서(경찰청, 2001), p.279.

경찰은 재해·재난과 관련하여 다양한 활동을 전개하고 있다. 언제 어느 때 발생할지도 모르는 봉괴·폭발사고 등에 대비하여 외근순찰과 명행, 상습 침수지역, 산사태, 노후건물 등 봉괴우려 지역에 대한 부단한 점검을 실시하여 위험요인 발견시에는 주민·시설주·관계기관에 통보하는 한편, 여름철 집중호우 태풍기간 중에는 산간, 계곡, 하천과 같은 위

험지역내의 야영·등산객·낚시꾼 등에 대한 대피유도와 인명구조 활동, 농작물 공공시설 복구지원, 주택가 쓰레기 제거 및 가재도구 정리 등 피해주민의 조속한 생활안정을 위해 최선을 다하고 있다.

겨울철 폭설로 인한 재해발생시에는 산악 조난자 구조활동을 비롯하여 기동대 등 가용인력을 최대로 동원, 신속한 제설작업으로 주민들의 불편을 최소화하고 있으며, 교통 경찰 비상근무를 실시하여 원활한 교통관리에 힘쓰는 한편, 비닐하우스 등 겨울철 농작물 피해복구 등 다양한 활동을 전개하고 있다.

대규모 폭발·붕괴 등 사고현장에서는 경찰활동을 총괄할 현장지휘본부를 중심으로 추가적인 피해예방 및 현장질서 유지를 위해 경찰통제선을 설치 운영하여 관계자외 비상 지역내에 출입을 통제하고 있으며, 현장과 주변의 교통관리를 통해 소방 등 비상대응 인력·장비의 신속한 투입을 확보하고 있다.

또한 경찰은 지문감식 등을 통한 사상자의 신원확인, 건물이나 현장에 방치된 물건의 약탈방지, 범죄와의 관련여부에 대한 수사활동 등 다양한 활동을 하고 있으며, 사고현장 인근에는 경찰정보지원센타를 운용하여 사고와 관련된 정보를 필요로 하는 사람들에게 제공함으로써 각종 유언비어로 인한 사회혼란을 예방하고 있다.

## 1. 警察의 災害·災難管理 活動

### 1) 산불진화·복구활동

2000년에는 봄철 대규모 산불로 인한 피해가 극심한 한 해였다. 4월 6일부터 15일까지 강원도 고성, 삼척, 강릉, 동해 등 영동지방을 중심으로 총 15건의 산불이 집중적으로 발생하여 2명이 사망, 15명이 부상을 당하였고 산림 14,200ha, 건물 638개동, 가축 1,463두가 불에 탔으며, 299세대 850명의 이재민이 발생하는 등 많은 피해가 발생하였다. 경찰은 경찰헬기 24회와 경찰관·의경 등 총 1,731명을 동원하여 조기진화 작업을 실시하는 한편, 기동대 등 상설부대 5개 중대를 비롯 총 4,712명을 동원, 열흘간 소실주택 잔해제거, 쓰레기·임목 처리 등 피해복구와 봉사활동을 벌였으며 학교, 동사무소, 컨테이너 등 이재민 임시주거시설 주변 6개소에 '치안서비스센

터'를 운영하여 생필품 지원 9회, 응급진료 10회, 전화편의 제공 19회, 기타 방범순찰 및 교통정리 등 적극적인 봉사활동을 전개하였다.

## 2) 태풍 집중호우 등 재해대비 활동

2000년 여름철에는 총 14회의 태풍 및 집중호우가 발생하였으며, 그중 5회(태풍 2회, 집중호우 3회)에 걸쳐 직·간접적인 영향을 받아, 총 49명의 인명피해와 6,454억 원의 재산 피해, 3,665명의 이재민이 발생하였다. 경찰은 집중호우 및 태풍에 대비하여 전국경찰에 호우관련 비상근무를 지시하고 총 139,160명의 경력을 동원, 인명구조(31회/204명) 및 피해복구 활동을 적극적으로 전개하였다.

2000년 7월 22일부터 24일까지 경기남부지역의 집중호우시에는 총 7,636명을 동원하여 15회에 걸쳐 73명의 인명을 구조하였고, 기동대 5개 중대를 포함한 622명을 투입, 유실된 도로 복구 및 침수가옥 가재도구 정리 등 피해복구 활동을 전개하는 한편, 교통 두절 114개소에 교통요원을 배치하여 교통관리에 만전을 기하였다. 이 기간 중 前 용인 경찰서 이동파출소장 故 함용길 경사가 112타격대를 지휘하여 산사태로 갇혀있던 주민 3명을 구조하려 출동하던 중 다리가 붕괴되어 추락, 병원에 후송도중 순직하는 가슴아픈 사고가 발생하기도 하였다.

2000년 8월 4일부터 5일까지 영·호남지방 집중호우시에도 총 1,622명을 동원하여 피해예방과 교통관리활동을 전개하면서 6회에 걸쳐 75명의 인명을 구조대피하였다.

2000년 8월 24일부터 28일까지 충청·전북지방을 중심으로 전국적인 집중 호우시에는 총 30,703명을 동원하여 3회 13명의 인명을 구조하고 예방순찰 및 교통통제 활동을 전개하였으며, 28일부터 30일까지 기동대 59개 중대 등 총 6,946명을 집중 투입하여 쓰러진 벼 일으켜 세우기, 낙과수거 등 165.6ha 상당의 농작물 복구활동과 무너진 제방쌓기 활동을 하였다. 이어서 8월 31일부터 9월 16일간 제12호 태풍 「프라피룬」과 제14호 태풍 「사오마이」 기간에는 추수기를 맞은 벼와 과수의 피해가 극심하였다. 경찰은 총 99,199명을 동원, 2회에 걸쳐 3명의 인명을 구조하고 농작물 피해복구 활동을 집중적으로 실시하였다. 특히 9월 1일부터 7일까지와 9월 16일부터 23일까지 기동대 610개 중대를 피해농촌 지역에 집중 투입하여 벼세우기 1133.4 ha, 과수원 낙과수거 12.3ha, 비닐

하우스 177개동, 제방, 가옥, 축대를 복구하여 피해농민 및 관계공무원으로부터 인터넷 등을 통한 다수의 감사의 글을 받기도 하였다.

### 3) 경찰항공대의 적극적 재난관리 활동

경찰항공대는 첨단 항법장비와 구조용 인양기, 고성능 카메라 등을 갖춘 우수한 성능의 헬기 20대를 전국 12개 항공대에 배치하여 인명구조, 산불진화, 재난현장 교통상황 파악·관리 등 재해·재난현장에서 중요한 활동을 전개하고 있으며, 이 밖에도 명절·연휴·주말 교통관리, 원거리 도서지역·오지의 응급환자 이송 등 긴급을 요하는 응급상황에서 다양한 활동을 전개하고 있다. 2000년에는 강원도 고성산불 발생시 24회에 걸쳐 산불진화에 참여하였고, 각종 사건·사고현장에서 50명의 응급환자를 이송하여 국민의 귀중한 생명을 보호하였다. 또한 아시아·유럽정상회담(ASEM)의 국내 개최시에는 외국 귀빈의 공중경호, 교통관리, 행사장 주변 공중경계 업무를 수행하여 완벽한 치안질서를 유지하는데도 기여하였다.

<표 3-11> 경찰 항공대의 발전 현황

구 분	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
항공기(대)	15	18	18	19	19	20	20
항공대(개대)	9	11	12	12	12	12	12

- 주) 1. 항공대는 경찰청과 11개 지방경찰청(서울·대구·울산 제외)에서 운용  
 2. 지방경찰청 헬기 보유현황 : 경찰청(서울) 5대, 경기·전남·경북·경남은 2대, 부산·인천·강원·충북·충남·전북·제주는 각 1대

자료 : 경찰청, 경찰백서(경찰청, 2001), p.283

&lt;표 3-12&gt; 경찰항공대 활동실적(2000년)

인명구조·환자이송			교통 관리		산불 진화		치안업무	
횟수	인원(명)	시간	횟수	시간	횟수	시간	횟수	시간
47	50	64	233	460	50	139	1,375	2,449

주) 1. 치안업무에는 수사 및 감식요원 급파, 범인추적시 지·공·임체작전, 공중계도방송, 원거리지역 인원·장비 수송, 다중범죄진압 등을 포함

2. 1976년~2000년(25년간) 활동실적 : 인명구조 1,334명, 환자이송 545명

자료 : 경찰청, 경찰백서(경찰청, 2001), p.284.

## 2. 警察의 災難管理力量强化

2000년에도 재해·재난으로 인한 국민피해를 최소화하고 재해·재난에 대비한 자체역량 강화를 위하여 많은 노력을 기울인 한 해였다.

### 1) 구조 응급처치교육

경찰관은 업무성격상 재난현장에서 응급환자와 최초로 접촉할 가능성이 많으나, 그 동안 응급환자 구조를 위한 체계적 교육훈련이 없어 전문성이 결여된 구조활동으로 환자에 제2차적 손상을 가할 우려가 있고, 이로 인해 법적 분쟁이 야기될 소지가 많았다.

이에 따라 경찰청은 외근경찰관에 대한 구조·응급처치교육을 통한 각종 사고발생시 신속 적절한 조치로 사고로 인한 사망·불구울 감소를 목표로 2000년 1월~2월간을 일제 교육 기간으로 선정, 대한응급의학회 소속 강사 등을 초빙하여 전국 경찰서 과출소·교통·형사 등 외근경찰관 66,695명을 상대로 심폐소생술·생활응급처치법·응급처치장비 사용법 등을 내용으로 교육을 실시하였다.

전국 단위로는 처음 실시하여 아직까지 전문적인 구조 응급처치 능력은 부족하지만 2001년에는 교육대상을 정예화하고 실습위주의 교육을 추진하는 한편, 매년 지방자치단체 등과 연계하여 반복적·지속적으로 교육을 추진하여 국민의 생명과 신체를 보호하는

데 사명을 다할 것이다.

## 2) 재난관리 긴급출동부대 운용

각종 재해와 대형재난 등으로 기반시설 피해가 발생하면 복구되기까지 도시 전 기능이 마비되는 심각한 사태가 발생할 수 있으며, 최근에는 2002년 월드컵을 앞두고 폭파·테러협박이 급증하고 있다.

경찰은 이에 따라 각종 재해·재난 및 테러로 인한 대형사고시 체계적으로 대응할 전문능력을 갖춘 부대를 육성하여 신속·적절하게 대처하기 위해 2000년 7월 전국적으로 「재난관리 긴급출동부대』 20개 중대를 창설하였다.

재난관리 긴급출동부대(포돌이 재난관리대)는 지방경찰청별 1~2개의 기동대(전국 20개 중대)와 태풍 집중호우 등 수해가 자주 발생하는 전국 27개 경찰서 5분타격대로 편성되어 있으며, 재해·재난발생시 최우선적으로 출동하여 인명구조 대피, 실종자 수색, 경찰통제선을 활용한 현장통제 관리, 방범순찰, 봉사활동 및 기타 현장에서 요구되는 제반 활동을 전개하고 있다.

재난관리 긴급출동부대는 평상시는 집회·시위관리 업무를 수행하면서 체력단련, 구조장비 활용법, 구조·응급처치요령 등 교육 훈련을 통하여 인명구조에 필요한 기초체력과 기술을 습득하고 있으며, 1개 부대 당 고무보트, 로프발사총, 인공호흡기 등 부대당 8개 종, 103점의 구조장비를 보유하고 있다.

또한 지하철 독가스 살포 등 테러에 대비하여 재난관리 부대 중 5개 중대를 선정하여 제독부대를 운영하고 있으며, 부대당 방독면, 보호의, 제독제, 제독킷 등 12개종, 551점의 제독장비를 갖추고 있다.

**<표 3-13> 재난관리부대 현황**

지역	계	서울	부산	대구	인천	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남
중대수	20	2	1	1	1	1	2	2	1	2	1	2	2	2

주) 제독중대(5대중대) : 서울(2), 부산(1), 대구(1), 인천(1), 광주(1)

자료 : 경찰청, 경찰백서(경찰청, 2001), p.286.

&lt;표 3-14&gt; 재난관리부대 장비 보유현황

구 조 장 비						
구명조끼	구명환	로프	로프총	들것	산소호흡기	고무보트
60	15	15	1	10	1	1
제 독 장 비						
보호의	방독면	탐지기	제독제	제독킷	정화통	기타
60	60	20	200	60	120	31

자료 : 경찰청, 경찰백서(경찰청, 2001), p.286.

### 3) 재해·재난대비 매뉴얼 제작 배부

일선 경찰관들이 재해·재난이 발생한 경우 당황하지 않고 체계적인 대응을 할 수 있는 능력을 키우기 위해 최초 신고접수자, 상황실 요원, 현장요원 등 단계별 초동조치 요령과 기능별 임무 및 조치요령 등을 소개한 「재해·재난시 이렇게 합시다」 16,000부를 제작하여 일선 경찰서, 파출소에 배부하였으며, 재난관리 긴급출동부대에는 재해발생시 인명구조 활동장면을 수록한 비디오를 배부하여 교육용으로 활용도록 하였다.

## 제3절 警察災難管理體系의 問題點

### 1. 災難管理體系에 대한 制度的·法的 多元化

재난과 관련하여 법률상 문제제기를 할 수 있는 점은 재난관련법과 민방위와 재난의 중복성, 그리고 자연재해와 인위재난과 같이 크게 세 가지로 나누어 접근할 수 있다.

#### 1) 재난관련법

현행 재난관련법은 기본법으로 민방위기본법, 자연재해대책법, 재난관리법이 있고, 그

밖에 건축법, 소방법, 원자력법, 도로법, 항공법 등 다수의 개별법으로 규정되어 있으나, 이들 법률상호간 연계성이 부족하고 다수의 부처가 관련되는 재난사고가 발생한 경우 부처간의 협조체계가 부재하며 책임소재가 무분별하게 되어 신속한 대처가 이루어지지 못한다.

## 2) 민방위와 재난의 중복성

현행 법률상 민방위기본법에서 민방위상태는 재난까지 포함하는 광범위한 개념으로 규정되어 이와는 별도로 자연재해대책법과 재난관리법이 존재하기 때문에 이상 3개의 법률은 상호 중복성을 가지고 있다.

예를 들면 민방위기본법상 규정된 중앙민방위협의회의 분과위원회로서 행정자치부에 재해대책위원회와 재난발생시 긴급대응조직으로 재해대책본부를 설치하도록 되어 있으나, 이러한 내용들은 모두 자연재해대책법상에 중복되어 규정되어 있으며, 운영위원회중 방사능재해대책위원회의 경우 인위재난의 성격을 가지므로 재난관리법과도 연관된다.

## 3) 자연재해와 인위재난의 분석

자연재해와 인위재난은 그 유형별 특성은 다르다고 할 수 있으나 궁극적으로 행정관서가 재난을 관리하는 기본과정은 크게 다르지 않다는 점이다. 사실상 자연재해든지 인위재난이든지 예방·준비·대응·복구의 관리과정이 일치하고, 또한 재해의 중복성으로 인하여 천재와 인재의 성질을 동시에 띤 재해가 발생하고 있다.

예를 들자면 홍수로 인한 범람으로 부실건축물이 붕괴한 경우 또는 댐이 붕괴되어 저수지의 물이 시가지로 범람한 경우는 양자에 해당한다고 할 수 있으며, 따라서 재난관련 행정기관간 책임이 불분명하여 업무를 등한시하게된다.

## 2. 警察災難管理 綜合計劃 未備

경찰재난관리종합계획의 필요성을 살펴보면 첫째, 재난이란 비상사태와 같이 불시에

발생하므로 관행적으로 수습체계가 갖추어지려면 평소에 하나의 조직처럼 관리되어야 한다. 둘째, 재난이란 대부분 종합적인 대응책을 필요로 하므로 몇 가지 유형별로 구성 원을 결합 조직화하는 것은 번잡과 혼란을 초래할 뿐이다. 셋째, 재난발생시 그 유형에 맞는 해당 부서를 주축으로 하고 나머지 부서는 평소에 훈련된 대로 지원체제로 운영하여야 한다. 넷째, 강력한 단일지휘체계를 유지하여야 재난수습을 효율적으로 지휘할 수 있다. 다섯째, 재난관리에 관한 전문화와 관리기술의 향상을 기할 수 있다.

유형별 분산재난관리방식은 예방 및 준비단계에서는 분야별 전문성을 발휘할 수 있고, 재난 특성에 적합한 준비계획을 수립할 수는 있다. 그러나 실제 재난발생시에는 재난대응계획서의 비현실성으로 인적, 물적 자원의 긴급 동원능력이 의문시되며, 동원된 다수 기관의 조정통제가 매우 어려운 문제점을 내포하고 있다. 따라서 아무리 훌륭하게 작성된 재난관리계획이라 할지라도 비상대응단계에서는 탁상계획으로 전락하여 계획서신드롬(The Paper Plan System)에 빠지고 마는 문제점이 있다.

1995년 6월 발생한 삼풍백화점 붕괴사고시 발생 1시간여 만에 사고대책본부가 구성되고 현장에 소방대원 1천5백 여명, 군인 1천30여명, 경찰관 2천 5백 여명 등 6천 여명의 구조인력이 투입되기는 했으나 시청, 경찰, 군, 소방기관 등 어느 부서도 재난수습의 주도적 역할을 하지 못하였으며, 통합지휘본부조차 구성치 못하여 혼란의 극치를 이룬 가운데 주먹구구식으로 재난대응활동을 전개하였다. 이와 같은 문제는 재난현장에 도착한 기관, 단체를 움직이는 지휘체계가 각기 독립적이었으며 상호간에 무선통신 주파수가 각기 달라 기본적인 의사소통조차 불가능하였기 때문이었다.<sup>52)</sup>

전체적인 우리 나라의 재난관리 행정체제 역시도 위와 같이 종합적인 계획이 세워져 있지 않을 뿐만 아니라 경찰 역시도 재난관리에 대한 종합적이고 구체적인 계획이 수립되어 있지 않아 실질적으로 재난이 발생하였을 때 우왕좌왕하며 혼란만 가중하는 결과를 초래하게 되었다.

따라서 경찰에서는 재난이 발생하였을 경우나 재난이 발생하기 이전에 그 예방활동에 대하여 경찰이 할 수 있는 행동이나 업무 등에 대한 구체적이고 종합적인 계획이 세워져야 할 것이다.

52) 경향신문, 1995. 7. 1. 사회면, 『출동지휘체계 주먹구구』 요약.

지금까지 우리 나라 경찰은 재난 발생시 경찰의 각 기관별로 부여된 임무에 관한 재난발생 현장에 대한 관리지침이나 각 부서별 대응지침에 대한 매뉴얼이 미흡함으로 인하여 재난 발생시 그 피해를 최소화시킬 수 없었던 것이다.

### 3. 警察 災難管理體系의 未整備

#### 1) 형식적인 순찰활동

방범경찰의 업무는 경찰사안의 처리 정도에 따라 전담경찰과의 차이는 있겠으나, 일반적으로 경찰업무 전반에 걸쳐 행해지고 있는 것은 사실이다. 이러한 이유로 방범경찰은 직접적으로 주민과의 관계를 제일 많이 갖게 되고 그렇게 됨으로써 전 경찰의 분모격인 창구역할을 하고 있다. 따라서 방범경찰의 주요 이념인 범죄의 예방 및 진압활동을 효율성 있게 거두기 위해서는 주민과의 관계, 즉 주민의 협조와 신뢰가 무엇보다도 필요하다.

이것은 주민의 대경찰 이미지 문제라고 말할 수 있다. 현대사회가 복잡하고 변화무쌍해짐에 따라 주민의 경찰에 대한 요구도 다양해지는 것은 필연적인 사실이다. 그러나 경찰업무는 주민생활과 밀접해서 직접 피부로 느끼는 관계로 잘못되면 주민에게 불만과 갈등을 야기하게 된다. 그렇게 되면 결국 주민의 경찰에 대한 이미지는 나빠지게 되어 치안질서 유지를 위한 주민의 협조와 신뢰는 기대하기 어려울 것이다.

경찰의 공공관계는 경찰의 일방적 요구에 의해 결정되는 것으로서, 그 본질상 경찰 기능에 대해 주민의 소극적, 수동적, 형식적 참여를 유도하고, 따라서 주민은 경찰업무수행의 대상과 객체로서의 지위에 국한된다면 경찰의 지역사회중심치안은 경찰과 지역사회의 상호의존적 관계에 의하여 결정되는 것으로서 경찰 기능에 대한 주민들의 적극적, 능동적, 실질적 참여를 보장하게 되고 시민들은 주체적으로 경찰활동에 참여하게 된다고 볼 수 있다

이러한 순찰활동은 시민들에게 경찰이 활동하고 있다는 모습을 보여주기 위한 전시적 활동은 아니다. 또한 상급기관의 일방적인 지시나 규정이 존재하기 때문에 순찰활동을 실행하는 것은 더더욱 아니어야 한다. 이러한 타율적인 활동은 지역에 맞는 순찰활동이 될 수 없으며, 지역사회의 근원적인 문제를 다루기에는 한계가 있는 것이다.

## 2) 재난에 관련된 정보의 부족

재난관리는 신속성과 정확성이 가장 핵심적인 사항이라고 할 수 있다. 재난에 대응하는 과정 또한 정확한 정보를 가지고 신속히 대응해야 한다. 그러나 현재 경찰전산화와 전산망은 구축되어 있으나 재난에 관한 정보가 부족한 실정이다.

경찰에서는 관내의 위치별, 유형별 위험개소와 재난발생 예상지역과 이에 대비할 수 있는 인적자원, 물적자원의 소재를 파악하고, 재난발생시 주민들의 대피장소, 대피경로, 교통수단, 관계기관의 소재지 및 연락방법, 관계법령에 대한 전반적인 정보를 수집하여 준비해야 재난발생시 효과적으로 대처할 수 있는 것이다.

현대사회를 정보사회라고 부르는 것은 현대사회에는 많은 정보가 유통되고 있고 다른 재화나 서비스와 마찬가지로 정보가 가치를 지니고 있다는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때 정보라고 하는 것은 그것을 받는 사람에게 의미가 있고, 현재 또는 앞으로의 행동이나 의사를 결정하는데 도움이 될 형태로 처리된 자료라고 정의 내릴 수 있다.<sup>53)</sup>

경찰은 범죄의 예방이나 수사에 관한 것만 그 업무에 포함되는 것이 아니고 일반적인 시민의 위해 요소를 제거할 업무 또한 가지고 있기 때문에 한번 발생하면 인명적으로나 물질적으로 엄청난 피해를 입히는 재난에 대한 사전 정보를 파악하고 관리하여야 한다.

그러나 실질적으로 우리 나라의 경찰은 재난에 관한 정보가 많이 부족한 실정이고, 재난에 취약한 지역에 위치한 경찰관서 역시도 형식적으로만 그 정보를 파악하고 있을 뿐이다.

## 3) 경찰종합정보통신 네트워크 미비

경찰 종합정보통신 네트워크를 구축하여 종합상황실이 재난발생시 효율적이고 효과적으로 운영되어져야 신속하고 피해를 최소화할 수 있게 운영되는 것이다.

또한 경찰의 종합정보통신 네트워크를 구축함으로 인하여 유관기관과의 협조와 협력이 더욱 더 강하게 발휘될 수 있어 국민들의 두려움을 감소시킬 수 있다.

53) 노화준, 정보관리론, 경찰대학, 2000, p.5.

구조나 돌발사고의 경우 가장 중요한 것은 신고와 출동이다. 신고자는 대부분의 경우 당황하여 자신의 위치를 정확히 말하지 못한다. 따라서 전화의 위치를 번호확인으로 자동으로 컴퓨터에서 추적하여 화면에 나타내 주는 컴퓨터 무선 통신망 구축이 필수적이다.

다원화된 재난유형별 관리체계를 현장중심의 재난관리체계로 전환, 모든 재난대응에 신속을 기하고, 다단계 보고채널을 단일화하는 통합상황실을 설치운영 함으로써 전문성·과학성·기동성이 바탕 되는 체계적 현장중심의 재난대응체계를 구축하여야 하는데 이를 위해서는 가장 최우선시 되는 것이 경찰종합정보통신의 네트워크를 구축하는 일이다.

#### 4. 警察의 災難管理對備 教育프로그램 및 裝備 未備

재난관리 중 안전과 관련된 형식적 점검이 지금까지의 우리 나라 재난발생에서 보듯이 대형사고와 인명손실로 이어진다는 점을 감안할 때 안전에 대한 충분한 지식교육과 사전에 철저한 점검이 무엇보다도 중요하다고 할 수 있다. 재난은 아무리 예방한다고 하더라도 발생할 수 있는 것이며, 재난발생시 그 피해가 엄청난 경우가 많기 때문에 재난사고 대비훈련을 철저히 하여 재난발생시 긴급대응 및 신속한 재난구조활동을 통하여 인명손실과 피해확산을 최소화하여야 하는 것이다.

재난의 종류 및 현장상황에 따라 다르지만 매몰·질식 또는 부상을 입은 요구조자가 생명을 유지할 수 있는 시간은 대체로 5분에서 30분을 넘기지 못한다. 따라서 재난발생 신고와 동시에 출동할 수 있는 인력과 출동차량에 적재되어 있는 장비만이 실질적인 구조조직이자 장비이며, 기타 공조체제에 의한 유관기관·단체의 인력, 장비는 수습 복구단계에 필요한 장비로 구분되어야 한다.

한국의 재난관리 행정체제는 그 발생 유형별로 관리가 이루어지고 있고, 전문적이고 능력을 갖춘 인명구조 전담기관이 없고, 단지 소방관서가 설치된 지역에 한해 소방기관이 인명구조 임무를 수행하고 있는 실정이다.

119구조·구급대는 각종 재난 및 사고·질병으로부터 인명을 구조하기 위한 실질적인 대응기관으로서는 유일한 조직이며 한국 재난관리체제에서 맡고 있는 역할은 법령의 규정과 관계없이 광범위하게 확대되어 있는 것이 현실이다. 그러나 이들은 전문적으로 인명구조 업무만을 담당하는 것은 아니고 화재현장에서의 인명구조를 목적으로 운영되던

조직으로서, 유독성 화학물질 재난이나 수난, 산악, 원자력 재난 등 특수상황에서의 인명 구조 능력은 미흡한 수준에 머물러 있는 실정이다.

재난 발생시 현장에 가장 먼저 출동하는 것은 경찰이다. 그러나 재난 발생시 급박한 상황에서 가장 먼저 출동한 경찰이 재난 피해자의 피해상황을 그냥 보고만 있거나, 다른 유관기관에 연락을 취하여 그들이 도착하기만을 기다릴 수는 없는 것이다.

이에 따라 재난과 관련된 경찰 부서나 재난전담 경찰 부서에서는 평소에 정확하게 짜여진 재난관리 교육훈련 프로그램에 의하여 교육되어 질 필요성이 있는 것이다. 그러나 현재 우리 나라의 상황을 살펴보면 재난관리에 대한 교육훈련 프로그램이 마련되어 있지 못한 것이 현실이다.

또한 경찰에서의 재난관리체계도 하나의 사회적 자산이다. 그렇기 때문에 전문인력의 확보와 장비의 확충을 위하여는 일정한 투자가 이루어져야 하는 것이다. 그러나 지금까지 재난관리에 대한 투자를 경제성의 원리에 따르지 않고 능률성의 원리에 따라, 만약의 사태에 대비하지 않고 거의 활용되는 일이 없다는 이유와 경찰에서 담당하여야 할 업무가 아니라는 이유로 재난관리를 위한 투자를 계울리 하였다. 경찰의 재난관리는 어떠한 상황에도 효과적으로 대응할 수 있는 최상의 인력과 최고수준의 장비가 갖추어져 있어야 한다. 이렇게 준비되어진 인력과 장비를 사전에 준비하고 훈련되어진 프로그램대로 효율적으로 활용하는 방안과 각 기관들이 필요한 자원의 종류와 수량을 파악하여 지원 요청이 계획성있고 일관된 경로를 통해서 이루어져야 함에도 불구하고 현실의 상황은 전혀 그렇지 못하다는 것에 문제가 있는 것이다.

## 5 災難管理體系의 多元化

재난은 발생 정도에 따라 한 기관에서 처리할 수 있는 것도 있지만 대부분 재난의 규모가 커짐에 따라 내용이 복잡해지고 여러 기관이 협조하여 재난관리활동을 수행하여 한다. 다양한 기관들이 합동으로 재난을 관리하여야 하는 경우에는 명령권자가 다양하고 명령계통이 복잡하며, 기관간 업무수행요령과 관행이 다르기 때문에 기관간 공조체제를 이루어 내기가 쉽지 않은 것이다. 각 기관은 나름대로 전문성을 가지고 있으며 평소 사용하는 전문적인 용어가 있기 때문에 기관들간의 의사소통도 문제가 있는 것이다. 더구

나 재난발생시 현장에 참가하는 인원들이나 기관들은 다른 사람들이나 기관들과 의논하고 그 명령에 따르는 것에 익숙해 있지 않다. 그렇기 때문에 평시에 위기상황을 상정하여 서로간의 비공식적인 접촉, 상호협력약속, 공통용어사용, 정보전달연습 등 유관기관 공조체제 구축을 위한 훈련과 교육을 하여야만 실제 재난발생시 기관간의 연계를 이루어 낼 수 있다.

재난은 행정 관리구역을 구분하여 발생하는 것이 아니다. 자연재해는 광역적인 피해가 발생하기 쉽고, 수질의 오염, 유독 물질의 누출처럼 대규모화 한 현대의 산업규모에 따라 인위재해도 행정관리 구역을 초월한 광역성을 띠고 있다. 그러나 현재의 재난관리 체제가 행정구역에 따라 이루어지고 있기 때문에 효과적이지 못한 경우가 발생한다. 수해의 경우, 수질별 관리가 타당함에도 행정관할 구역별로 관리될 경우, 상류 지천에서의 하천정비가 이루어지지 않으면, 본류에서 홍수예방시설이 아무리 잘되어 있다고 하더라도 토사가 유출, 침적되어 홍수를 유발하기 쉽기 때문이다.

고도의 이해관계 조정의 산물은 갈등과 투쟁의 단계를 거쳐 구체적으로 정책이나 법률의 형태로 나타난다. 이러한 정책은 국회와 정당, 정부관료가 문제를 인식하고 어떻게든 정책은 강구하고자 할 때, 비로소 구체적인 형태를 띠며, 재원이 할당되고 담당 조직이 갖추어져야 비로소 집행의 단계에 접어든다. 그러나 재난은 예측이 어렵고, 관련정보와 지식의 축적이 미흡하기 때문에 정책결정자의 관심을 끌기가 어렵다.

예를 들어 조직간 통신수단이 확보되지 않아 대응조직들은 독자적인 판단과 자원을 가지고 각자 대응함으로써 통합지휘가 곤란하고 효율적 재난수습을 위한 단일조직화가 불가능한 문제점을 하고 있다. 한국의 경우 경찰은 VHF를 사용하고 소방은 UHF, 기타 재난관련 기관들은 서로 다른 주파수를 가진 통신망을 운영하고 있어 전체적인 대응활동을 무력화시키고 있다.

공용통신매체가 없는 재난현장통제는 불가능한 것이며, 이는 우리 나라 응급의료체계에 대한 보건복지부 산하 응급의료정보센터와 소방 119구급대와의 무선통신 주파수가 달라 2부처간 상호 업무연계가 되지 않고 있는 실정이다.

## 제4장 災難管理體系 改善方案

### 제1절 災難管理體系 關係 法令의 整備

#### 1. 災難管理體系 關聯 法制의 一元化

##### 1) 재난관리 통합법의 제정

재난관리 통합법을 제정하여 중앙과 지방의 재난관리에 필요한 상설조직의 설립의 근거를 마련하며, 재난발생시 구성되는 임시조직과의 유기적 협력, 지시관계를 설정하는 것이 총괄조직의 부재로 인한 혼란을 막을 수 있는 하나의 대안이 될 수 있다. 우리 나라는 재난에 대한 구체적이고 총괄적인 법규의 제정이 필요하다. 현재의 민방위 기본법에 있는 재난관리 총괄조직은 상황발생시 그때마다의 필요에 의하여 만들어졌기 때문에 산만하고 분산되어 있다. 앞에서의 현황에서 살펴보았듯이 우리 나라 민방위기본법은 재난관리를 총괄적 개념으로 규정함으로써 재난관리의 축을 민방위에 두고 있는 실정이다. 국가민방위체제는 기본적으로 중앙민방위협의회와 지역민방위협의회로 구성되어 있으며, 중앙민방위협의회 아래에 5개의 분과위원회가 있고, 분과위원회에서는 분야별 재난관리에 관한 운영을 실시하고 있다. 또한 그 하부기구로는 지역민방위 협의회와 각종 민방위 기구가 있다. 이러한 체제하에서 자연재난의 관리는 재해대책위원회, 재해구호위원회, 농어업재해대책위원회에서 심의되는 한편 집행은 민방위재난통제본부 방재국에서 관리되고, 재난발생시에는 대책본부가 구성되어 집행된다.

인위재난의 하나인 방사능재해의 관리는 방사능재해대책위원회에서 심의되고 사고 발생 시에는 방사능재해대책본부가 집행기능을 갖는다. 그러나 이러한 민방위체제는 기능 면에서 외국과 다른 것으로 미국, 프랑스, 독일의 민방위제도는 국가방위와 자연재난 및 인위재난을 통합하고 각종 재난을 민방위의 범위에 통합하고 이에 대한 실질적인 재난 관리를 맡고 있으나 우리나라의 민방위제도는 각종 재난을 민방위의 범위에 포함하고 있으나, 실질적으로는 전시사태에 대한 역할이 중시되어 효과적인 대처를 못하고 있다.

민방위의 중요성은 자연·인위재난이 2개 이상의 시·군·구에 걸쳐 발생할 때는 행정관서의 기능만으로는 재난의 예방수습이 곤란하다는데 있다. 민방위기구가 재난관리 조직과 실질적으로 연결되고 전국조직망을 구성하고 있는 민방위조직 고유의 기능을 발휘할 때 재난관리가 보다 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다.

중앙민방위 협의회 산하의 산만하게 흩어져 있는 각종 위원회와 활동본부를 민방위위원회와 본부, 구조구난위원회와 본부, 재난구호위원회와 본부 중심으로 통합 정리한다. 즉, 재난관리법에 있는 안전대책위원회와 본부 그리고 자연재해대책법에 있는 재해대책위원회와 본부를 재난대책위원회와 본부로 통합 일원화한다. 재난대책위원회와 본부를 재난종류별로 필요에 따라 설치할 수 있도록 한다. 각종 재난에 대해서는 각 부처별로 위원회와 본부를 둘 수 있도록 민방위기본법 내지 시행령에 구체적으로 명기하여야 할 것이다. 민방위 기획위원회와 민방위재난통제본부는 민방위위원회와 민방위본부로 환원 시켜 전시대비 업무위주로 민방위협의회가 구성되지 않도록 조치한다. 민방위 조직의 활동은 민방위 협의회에서의 긴밀한 협조로 동원사항을 결정하면 될 것이다. 이후 민방위 재난통제본부 산하에 있는 방재국과 재난관리국의 업무를 재난대책본부 업무로 이관하여 인위재난과 자연재난에 걸친 통합되고 전문화된 관리가 이루어 질 수 있도록 한다. 그리고 소방국은 구조구난본부 직속으로 한다. 인명구조라는 막중한 임무의 성격상 다른 위원회와 본부에서 전문적으로 관리하는 것이 좋을 것이다. 그리고 이와 같은 민방위기구는 지역민방위 협의회를 통하여 자치단체별로도 설치한다.

## 2) 재난법령 상호간의 통일성과 통합성 재고

재난관리 통합법을 제정하여야한다. 그러나 재난관리는 통합법의 제정만으로 끝나는 것이 아니고 이를 반영하는 하위법, 즉 재난관련 법령 상호간의 통일성과 통합성이 구비되어 있어야 부처간의 업무협조와 효율적 운영이 가능하다. 그러나 우리나라의 재난관리 법령은 대통령령에 지나치게 의존하고 있으며 자연재난과 인위재난으로 나누어 개별 법의 혼란된 상태로 재난관련 법령이 방치되고 있다. 따라서 행정체제 구축에 도움이 되도록 할 법률적 노력이 필요하다. 이를 위해서는 개별법상 규정되어 있는 각종 안전상 조치에 대한 내용을 검토하여 공통되는 내용을 통치적 규정으로 하여 준거하게 되면 재

난관리조치에 관한 통일성 확보에 많은 도움이 될 것이다. 이 경우 법령상 제반조치들의 현실부합성 검토를 위한 현지조사 및 면담 등의 조치가 필수적으로 선행될 필요가 있다. 이를 위해 재난관리법에 규정되어 있는 안전위원회를 인위·자연재난을 모두 포함하는 위원회로 재난관리통합법에서 범위를 넓힌 후 각종 재난관련에 실효성을 거둘 수 있는 규정을 통일적이고 체계적인 관점에서 보완·수정해 나가는 것도 바람직한 대안의 하나가 될 것이다.

### 3) 재난예방을 위한 통합법령 제정

재난관리는 목전에 발생한 사고의 수습에만 그치는 것이 아니고 재난을 미연에 방지한다는 측면에서도 이루어 져야 한다. 우리 나라의 경우 재난발생에 대비한 사전규제 및 지도감독에 관한 법규정은 어느 정도 확립되어 있으나 재난예방을 위한 종합시책의 수립을 담당할 기관 내지 절차에 관한 법규정이 없다. 재난예방을 위한 각종 조치 등에 관한 규정의 통일성이 결여되어 있다. 인·허가시 안전관계 기준의 비현실성, 재해유발행위에 대한 제재수단 역시 미흡하다. 예를 들면 건축사법 제2조 4호 동 시행령 32조에 의하여 “건축물의 공사에 감리는 건축사가 자기 책임하에 설계도대로 시공되는가의 여부를 확인하고 공사시공자를 지도하는 행위”라고 규정하고 있다. 그러나 이 조문은 감리업무내용에 대한 포괄적인 규정에 불과하므로 자의적인 해석이 가능하며 위법을 조장할 수 있고 구축물의 규모에 따른 구분 및 상주여부만 규정하고 있어 업무가 애매하다. 또한 건축업법에서는 공사 시공자와 감리자간의 규정이 없어 시공결과에 대하여 공사감리자 만이 책임을 지는 규정으로 되어 있으므로 공사 시공자의 책임소재가 명확하지 않아 감리가 잘 수행되지 않고 있었다. 또한 건축주는 설계자나 시공자 및 감리자를 마음대로 선정하는 결정권을 가지고 있어서 안전규칙준수보다는 저렴한 비용을 제시하는 대안을 선택할 수 있었다. 이것은 건축사무소가 감리를 건축주에 대한 서비스의 일환으로 생각하고 건축주들은 특히 설계를 건축사무소에 맡긴 대가로 건축사에게 법정 감리비를 거의 지급하고 있지 않는 실정이었으므로 결국 이 같은 여건 속에서 건축사는 감리를 제대로 하려는 동기를 상실할 수 밖에 없었다. 이 때문에 삼풍백화점은 가장 중요한 골조 공사를 하면서 10개월 동안이나 감리를 받지 않았고 무자격자를 고용할 수 있었다. 이

와 같은 불행한 사고를 막기 위해서는 개별법적 감독과 시정조치가 아닌 재난예방을 위한 통합법령의 제정이 필요하다.

#### 4) 우리 나라 실정에 맞는 법령제정

시행착오를 통한 체계적인 반복학습이나 연구결과에 기초하지 않고 외국, 특히 일본의 법률 등을 모방함으로써 우리 실정에 맞지 않는 법규의 제정, 개정 사례는 지양되어야 하겠다. 우리가 선진외국에서 배울 점은 법률 그 자체보다는 그 법률을 만들고 정착시키기 위해서 노력하는 과정 그 자체를 배울 필요가 있다. 외국의 경우 재난관리와 관계되는 소방법, 건축법, 전기관계법의 개정시에는 그 방면에 일가견이 있는 민간단체에게 법안을 제시하여 검토함으로써 관 주도에서 민·관 협조형으로 법률을 제정하고 있다. 법과 제도가 재난관리의 실효성 확보에 실제적인 도움을 주도록 보조를 맞추고 있는 것이다. 우리의 경우도 이러한 과정을 거친 우리실정에 맞는 재난관리통합법의 제정이 필요하다. 삼풍사고가 터지고 한달 여만에 급조해 낸 재난관리법은 그 나름의 한계를 지닐 수밖에 없다. 사실 우리의 재난관리에 관련되는 모든 법령은 일본과 미국을 모방한 단계에 지나지 않음은 숨길 수 없는 사실이다. 내각책임제하에서의 일본 방재시스템이 대통령하에서의 우리와는 근본적으로 다를 수밖에 없으며 주·지방정부를 기본으로 하며, 연방이 지원하는 FEMA 역시 우리의 통합재난관리기관과 같을 수는 없는 것이다. 각 분야에서 자체경험이나 연구에 의하여 얻어진 우리 나름의 독창적인 방재 대책과 이에 기초하여 상호 협조하여 재난을 이겨내는 풍토의 조성이 아쉽다.

## 2. 災難管理 綜合計劃 樹立

재난이 발생하기 전에 발생할 것을 대비하여 예방활동이 필요하다. 이러한 사전예방 활동은 재난발생후에 조치하는 것보다 중요한 것으로서 재난을 사전에 예방할 수 있고, 재난발생시 인명과 재산을 재난으로부터 신속히 구함으로써 그 피해를 최소화시킬 수 있기 때문이다. 따라서 평상시에 재난의 발생을 예측하여 재난의 예방대책과 발생후의 조치를 망라하여 경찰재난관리종합계획이 수립되어야 한다.

현재 각 업무별, 기능별로 정확한 지침과 계획없이 비효율적으로 운영되는 재난관리체계를 재난관리 종합계획에 따른 체계를 확립하여 긴급대응과 긴급구조를 효율적으로 운영하고, 종합상황실에서 모든 정보를 일목요연하게 파악할 수 있고 신속하게 관련 부서에 전파하고 상황에 따라 후속조치를 취할 수 있어야 한다.

지금까지 발생한 재난의 현장상황을 살펴보면 현장을 총괄하는 지휘체계의 부재로 인하여 경찰, 군, 소방관서, 지방자치단체 등 여러 기관에서 파견나온 현장요원들이 자신들의 상급자와 상급기관에 각자 보고체계에 따라 제각기 현장상황을 보고하고 별도의 지시를 받고 있다.

재난발생시 업무체계의 전부이자 핵심인 현장지휘체계의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없으며, 평소 지휘체계확립을 위한 종합적인 계획의 수립과 검토를 통하여 달성을 수 있다. 따라서 경찰에서는 재난현장에서의 현장지휘소 설치 등과 관련된 종합계획을 수립하여 재난수습에 대한 효율적인 지휘와 지원체계를 유지할 수 있도록 하여야 한다.

경찰재난관리종합계획은 모든 사전조사와 장비보유 등을 고려하여 구체적이고 실현가능하며, 융통성과 탄력성있게 수립되어져야 하고, 경찰재난관리종합계획 수립시 가장 우선적으로 고려되어야 할 것은 다음과 같다.

첫째, 재난발생 예상시나 재난 발생시 필요한 대상에게 신속하고 정확한 재난발생경보가 전달될 수 있도록 하여야 한다.

둘째, 재난의 규모와 재난발생에 따른 피해상황을 신속하게 상부에 보고할 수 있는 체계를 구축할 수 있도록 수립되어야 한다.

셋째, 재난이 발생하게 되면 그 현장은 매우 혼란하다. 이에 따라 혼란한 현장을 정리하고, 시민들이 안전하게 대피할 수 있도록 대피유도방법 등이 계획서에 유형별, 위치별로 명시되어야 한다.

넷째, 재난발생시 경찰과 관련정부기관 그리고 민간단체 및 주민들의 협력이 반드시 필요하므로 계획수립시 상호 긴밀한 협력체계를 유지할 수 있도록 연락망 구성과 업무 내용을 확인해야 한다.

다섯째, 재난이 발생하게 되면 현장과 그 주변지역은 무질서와 혼란을 이용하여 타인의 재물을 절취하는 것과 같은 범죄발생의 가능성이 아주 높다. 따라서 계획 수립시 이

러한 상황을 충분하게 고려하여 재난발생 현장과 주변지역에 대한 치안확보방안을 구축하여야 한다.

## 제2절 警察의 災難管理體系 整備

### 1. 災難豫防活動 強化

#### 1) 재난발생 가능지역에 대한 순찰활동 강화

방범경찰의 업무는 경찰사안의 처리 정도에 따라 전담경찰과의 차이는 있겠으나, 일반적으로 경찰업무 전반에 걸쳐 행해지고 있는 것은 사실이다. 이러한 이유로 방범경찰은 직접적으로 주민과의 관계를 제일 많이 갖게 되고 그렇게 됨으로써 전 경찰의 분모격인 창구역할을 하고 있다. 따라서 방범경찰의 주요 이념인 범죄의 예방 및 진압활동을 효율성 있게 거두기 위해서는 주민과의 관계, 즉 주민의 협조와 신뢰가 무엇보다도 필요하다.

이것은 주민의 대경찰 이미지문제라고 말할 수 있다. 현대사회가 복잡하고 변화무쌍해짐에 따라 주민의 경찰에 대한 요구도 다양해지는 것은 필연적인 사실이다. 그러나 경찰업무는 주민생활과 밀접해서 직접 피부로 느끼는 관계로 잘못되면 주민에게 불만과 갈등을 야기하게 된다. 그렇게 되면 결국 주민의 경찰에 대한 이미지는 나빠지게 되어 치안질서 유지를 위한 주민의 협조와 신뢰는 기대하기 어려울 것이다.

경찰의 공공관계는 경찰의 일방적 요구에 의해 결정되는 것으로서, 그 본질상 경찰 기능에 대해 주민의 소극적, 수동적, 형식적 참여를 유도하고, 따라서 주민은 경찰업무수행의 대상과 객체로서의 지위에 국한된다면 경찰의 지역사회중심치안은 경찰과 지역사회의 상호의존적 관계에 의하여 결정되는 것으로서 경찰 기능에 대한 주민들의 적극적, 능동적, 실질적 참여를 보장하게 되고 시민들은 주체적으로 경찰활동에 참여하게 된다고 볼 수 있다

이러한 순찰활동은 시민들에게 경찰이 활동하고 있다는 모습을 보여주기 위한 전시적 활동은 아니다. 또한 상급기관의 일방적인 지시나 규정이 존재하기 때문에 순찰활동을

실행하는 것은 더더욱 아니어야 한다. 이러한 타율적인 활동은 지역에 맞는 순찰활동이 될 수 없으며, 지역사회의 근원적인 문제를 다루기에는 한계가 있는 것이다.

따라서 순찰의 방법은 다변화되어야 한다. 순찰계획의 수립은 관할구역의 특성과 범죄분석을 통하여 만들어져야 한다. 특정지역, 특정인물, 특정피해자를 중심으로 순찰전략을 수립하는 미시적 방안이 있고, 범죄를 유발하는 근원적인 문제를 다루려는 문제지향의 거시적 순찰활동도 있다. 이러한 적극적인 경찰활동은 전통적인 수동적인 경찰활동과는 달리 사건보다는 문제를 지향한다는 것이다.

사건을 해결한다고 사건이 다시 재발하지 않는 것이 아니다. 따라서 근원적인 문제를 해결하는 것이 사건의 발생을 줄일 수 있는 방안이 될 수 있는 것이다. 이러한 문제의 근원적인 해결은 어려운 일인지도 모른다. 근원적인 접근은 미래지향적인 경찰활동이며 앞으로 추구해야 할 경찰활동이다.<sup>54)</sup>

특히 재난관리에 있어서 지역경찰의 순찰활동이 아주 중요하게 대두되어 지는 것은 그 지역에 있어서 재난 발생가능지역은 그 지역에서 근무하고 있는 경찰이 가장 잘 알고 인지할 수 있기 때문이다. 각 경찰관서는 각 관할지역의 재난위험지역, 위험대상, 재난유형, 재난특성 등과 같은 재난위험요소를 파악하여 이에 대한 해결방안을 마련하고 재난발생시 대응계획을 수립하여야 하고 이 대응계획에 의하여 평상시 일반순찰활동 근무는 재난발생가능지역에 대한 철저한 순찰활동이 이루어져야 하는 것이다. 따라서 경찰관이 일상적인 순찰활동을 할 때 그 지역의 재난발생 가능지역에 대한 순찰활동을 강화하여 언제든지 재난발생에 대한 조그마한 징후라도 발견되면 즉시 조치를 취하여야 할 필요가 있는 것이다.

## 2) 재난발생 대비 경찰정보관리 시스템 정비

현대사회를 정보사회라고 부르는 것은 현대사회에는 많은 정보가 유통되고 있고 다른 재화나 서비스와 마찬가지로 정보가 가치를 지니고 있다는 것을 의미한다. 이렇게 볼 때 정보라고 하는 것은 그것을 받는 사람에게 의미가 있고, 현재 또는 앞으로의 행동이나

54) 이윤근, 순찰활동의 개선방안, 한국공안행정학회 세미나, 1999, p.35.

의사를 결정하는데 도움이 될 형태로 처리된 자료라고 정의 내릴 수 있다.<sup>55)</sup>

일반적으로 경찰이 수집하는 첩보 또는 정보의 대상은 범죄에 관한 사항에 한정하지 않고 사회 제반 문제에 관한 사항 및 국가정책, 법령, 제도 등 각종 사안에 대한 민심동향 등과 같이 그 대상이 되지 않는 영역이 없을 정도로 우리 사회의 모든 분야를 포괄하고 있다.<sup>56)</sup>

순찰방법은 지역사회의 특징에 따라 다양한 방법을 선택할 필요성이 있고 각 지역단위의 재난발생 분석기능을 중요시하고, 그에 따른 재난발생 분석에 따라 각 지역에 맞는 순찰방법을 개발해야 한다. 이러한 방법 중의 하나로서 GIS를 이용하는 것이 있다.

실제로 ‘GIS를 이용한 범죄분석 및 예측’ 연구가 진행되고 있다. ‘지리정보시스템 (Geographic Information System : GIS)’이란 지리적 자료를 수집·저장·분석·출력할 수 있는 컴퓨터 응용시스템으로, 지형공간에 관한 모든 정보를 컴퓨터에 저장하여 이를 바탕으로 각종 통계와 자료를 산출할 수 있다.

GIS는 크게 지역자료에 관한 데이터베이스와 지도로 구성되는데, 데이터베이스는 지역의 공간과 지형적 특성에 관한 자료, 사회적·인구학적인 특성자료로 이루어져 있다. 이러한 GIS 데이터베이스를 기초로 하여, 범죄통계의 상시적인 처리와 활용을 할 수 있는 컴퓨터를 이용한 범죄분석 및 예측시스템이 가동된다. 즉, 각 지역별 재난발생을 재난발생의 원인에 대한 항목별로 컴퓨터에 입력한 후 재난발생의 종류와 발생빈도·시간에 관한 통계자료를 손쉽게 처리하여, 이러한 통계분석결과를 관할지역의 지도안에 표현하여 현장에서 즉시 이용될 수 있도록 하는 것이다. 이러한 시스템은 미국 뉴욕시경에서 범죄분석에 대한 프로그램의 일환으로서 처음 도입되어 실제 지난 몇 년간 뉴욕시의 범죄율을 감소시키는 효과를 가져왔다. 현재 우리 나라에서는 본격적인 GIS범죄분석 프로그램 개발을 추진중인 것으로 알려져 있다.<sup>57)</sup> 이와 같은 프로그램을 폭넓게 사용하여 경찰의 재난관리에 대응방안의 한 방법으로 사용하여야 할 것이다.

55) 노화준, 정보관리론, 경찰대학, 2000, p.5.

56) 김연태, 치안정보의 효율적인 관리방안에 대한 연구, 경찰청 치안연구소, 2000, pp.13-14.

57) 이윤근, 전계논문, pp.41-43.

#### 4) 경찰종합정보통신 네트워크 구축

경찰청 또는 경찰서는 재난정보 상황실을 설치하여 모든 재난상황실(민방위, 재난, 풍수해, 소방)을 통합하는 한편 통합재난정보시스템을 구축 운영하여야 할 것이다.<sup>58)</sup>

현재의 종합상황실에 대하여 재난발생시 총괄책임을 전문성을 가진 인력이 담당할 수 있게 재난종합상황실로 바꾸어 운영하여야 할 것이다.

경찰 종합정보통신 네트워크를 구축하여 종합상황실이 재난 발생시 위와 같이 운영되어져야 신속하고 피해를 최소화할 수 있게 운영되는 것이다.

또한 경찰의 종합정보통신 네트워크를 구축함으로 인하여 유관기관과의 협조와 협력이 더욱 더 강하게 발휘될 수 있어 국민들의 두려움을 감소시킬 수 있다.

구조나 돌발사고의 경우 가장 중요한 것은 신고와 출동이다. 신고자는 대부분의 경우 당황하여 자신의 위치를 정확히 말하지 못한다. 따라서 전화의 위치를 번호확인으로 자동으로 컴퓨터에서 추적하여 화면에 나타내 주는 컴퓨터 무선 통신망 구축이 필수적이다.

미국의 경우 911 SYSTEM으로 재난신고체제가 일원화되어 있으며, 모든 전화번호의 위치가 컴퓨터 속에 보관되어 거리의 위치를 나타나도록 되어 있다. 또한 주위 순찰차의 위치까지도 그 이동상황에 따라 함께 나타남으로써 가장 가까운 거리의 순찰차와 구조차가 출동하면 된다. 우리의 119와 달리 수화기를 들지 않아도 번호만 누르면 신고가 돼 구급대나 경찰이 신고자의 위치를 파악 5~6분 이내 현장에 도착한다.

모든 병원의 응급실과도 연결되어 병원에서도 응급처치를 할 수 있도록 준비를 하여 대기상태에 있게 된다. 911은 소방서 방계조직의 응급지원센터방식이며, 신고된 상황에 따라 소방서나 경찰, 병원, 군대 등에 알려 공조체제를 갖추거나 대응케 한다.<sup>59)</sup>

프랑스의 경우, 전화번호 18번을 누르면 늦어도 5분내에 소방대원이 출동해 응급조치를 취하며, 경찰, 병원, 군 등에 추가지원을 요청한다. 이런 신속한 대응은 23만6천명의 소방대원이 전국에 분포된 1만여개의 비상센터에서 상시 출동태세를 갖추고 있기에 가능하다. 비상구조대가 항상 대기중인 20개의 비행장에 헬기가 뜰 만반의 준비가 갖추어져 있어 1시간이내에 전국 어느 곳에도 출동할 수 있다.

58) 김동욱, 상계서, pp.10-11.

59) 서울신문, 1996. 10. 23일자 사회면 “미국의 긴급구조 전산망 911”.

이와 같이 미국의 911이나 프랑스의 18번을 대신 할 수 있는 장비 및 역량을 갖춘 기관은 우리 나라에서는 경찰이다. 물론 소방국에서도 그 역할을 수행할 수는 있지만 현재의 상황을 보게되면 소방보다는 경찰에서 그 임무를 맡는 것이 경제적인 면에서나 그 효과적인 면에서 더욱 클 것이다.

따라서 최근 급격히 보급된 휴대전화의 119신고체제 정비와 함께 재난신고 119단일화, 긴급구조 전산망 구축의 강화는 우리 나라 경찰에서 시급히 해결할 과제이다.

## 2. 災難發生時 警察의 對應活動

중요 재난발생시 경찰은 국민의 생명과 신체의 보호, 부상자와 위기에 빠진 사람의 구조, 앞으로 예상되는 부상자 발생과 재산피해의 방지, 출입금지구역의 설정 및 출입 통제, 재난 발생지역과 주변지역에 대한 교통통제 및 질서유지, 재난발생지역내의 재물에 대한 약탈행위 방지, 재난발생현장의 타 기관 근무자와의 조정역할 등에 관한 사항들을 그 임무로 하여야 한다.

### 1) 재난현장 초동조치

재난이 발생할 우려가 있거나 재난이 발생하였을 때 경찰은 가장 먼저 재난경보를 전달하여 협조를 구하고 재난발생에 대한 직접적인 조치를 취한다.

또한 재난발생시 사고현장에 가장 신속하게 도착하게 되는 경찰은 초기 현장상황을 파악하고 재난발생 직후는 주무기관의 체제가 현장에 갖추어지지 않은 상태이므로 사태의 긴급성에 대응하여 초동조치를 적절하게 실시하면서 관계기관에 통보하는 등 상황에 따라 탄력성있는 활동을 해야 한다.

### 2) 재난관리종합상황실 및 현장지휘소 설치

경미한 재난 사고의 경우는 이러한 단순한 체계만으로 어느 정도의 수습이 가능하나 막대한 재산과 생명의 손실을 가져오는 대형 재난사고의 경우에는 많은 기관이 관련되

기 때문에 통합적인 지휘가 필요하다. 현재 우리 나라의 재난발생시 현장지휘체계는 분산되어 있어 이를 일원화할 필요성이 있다.

따라서 경찰은 재난발생시 재난발생지역에 유·무선망이 설치된 현장지휘본부를 설치하고, 그에 따른 재난발생지역내에 있는 사람들이 현장지휘본부를 바로 알아볼 수 있도록 그 표시를 하여야 한다. 체계적이고 안전한 구조활동을 수행하기 위하여 현장근무자들의 공동사용 무선기를 확보 비축하여 유사시에 활용하도록 하여야 하며 공동주파수 지정과 무선후출부호를 부여하고 파견 기관간 협조체계를 구축하도록 하며 필요시에 연락관을 파견 근무하게 하여 신속한 구조활동체계를 구축할 수 있도록 한다.

또한 현장지휘본부는 재난현장에 인접한 경찰관서에 설치된 재난관리종합상황실과 긴밀한 연락을 취하고, 필요에 따라 인원과 장비를 확보하며, 경찰통제선(Police Line)과 출입금지구역을 설정한다. 또한 재난발생 지역과 인근 지역을 조사한 뒤 상황을 파악하여 관련 기관에 해당사실을 통보하도록 한다.

### 3) 피해조사와 보고

재난발생 현장의 피해상황을 알지 못하면 적절한 대책 수립이 불가능하기 때문에 경찰은 조사 및 보고조를 편성하여 구조 및 복구작업에 방해가 되지 않도록 유의하면서 현장과 주변지역의 피해상황을 정확하게 조사하여 신속하게 보고하여야 한다.

### 4) 비상출동로 확보 및 교통통제

경찰은 재난발생현장에 구급차와 관련기관요원, 현장조치에 필요한 차량, 장비가 신속하게 도착할 수 있도록 사전에 지정된 비상대응로를 확보하거나, 사전에 지정된 비상대응로가 없다면 신속하게 현장에서부터 교통상태가 원활한 지점까지 연결하는 비상대응로를 확보하여 관련기관에 통보하여야 한다.

또한 재난발생 현장 및 주변지역은 혼란과 무질서, 교통량의 증가 등으로 교통은 더욱 더 혼잡해 질 것이다. 따라서 사전에 수립되어 있는 계획서와 평소 훈련에 따라 예비교통로와 우회로를 선정하고 교통경찰을 배치하여 교통소통을 원활하게 하여야 한다.

뿐만 아니라 필요시 교통관계자의 협조를 구하여 버스, 지하철과 같은 대중교통수단까지도 통제할 필요가 있다.

#### 5) 재난현장 및 주변지역 치안유지활동

재난 발생이 예상되거나 발생된 경우 우선적으로 현장과 그 주변지역의 치안이 확보되어야 한다. 재난발생 현장과 주변지역은 무질서와 혼란이 예상되는 상황이므로 재물이 파괴되고 사람이 실종되며 사망자 및 부상자가 속출하는 상황속에서 혼란을 틈타 타인의 재물을 절취하는 범죄행위도 발생할 가능성이 높다. 따라서 경찰은 재난지역에 대한 적절한 주민통제와 범죄예방을 위한 경계대책 등을 사전에 수립하여 치안을 확보할 수 있어야 한다.

#### 6) 현장정보지원센터 운용

수많은 부상자와 사상자, 재물적 손실을 가져오는 재난현장에는 가족이나 친지의 피해여부와 재산적 손실을 알기 위하여 수많은 사람들이 모인다. 경찰에서는 이러한 시민들에게 대기장소 및 정보제공을 위하여 현장정보지원센터를 운용하여야 한다.

#### 7) 관련정부기관, 민간단체와의 조정업무 수행

많은 사람의 신체와 생명, 재산상의 피해를 일으키는 재난에 있어서 경찰의 모든 부서와 관련기관의 각 부서들, 협력기관은 현장에서 긴밀한 협력체계를 구축하지 않으면 안된다. 그러나 우리 나라는 재난발생시 현장지휘체계가 분산되어 있어 사태수습시 많은 혼란과 낭비를 가져오게 한다.

사고 및 재난 상황에 따라 토목, 건축, 전기, 가스 등에 관련된 전문가를 참여시켜 자문을 구할 수 있는 장치를 마련하고 구조장비에 대한 데이터베이스화로 전문기술팀의 비상동원 및 협조체계를 구축하는 한편 헬기와 같은 특수한 구조장비 보유 기관간의 연락 조정업무를 수행하여야 한다.

경찰은 관련기관에서 파견나온 현장요원들과 그 지휘관들의 임무와 활동을 효율적으로 조정하고 추가 인력과 장비를 지원요청하는 반면 재난발생 현장에서의 모든 노력이 중복되지 않도록 조정, 협조된 행동을 이끌어 내야 한다.

재난 관리에 해당하는 각 관련 부서 별로 평소 훈련대로 각 부서별로 맡은 바 임무를 성실하게 수행하여야만 재난으로 인한 국민들의 피해가 최소화 할 것이다.

### 제3절 警察의 災難對備要領 教育프로그램 및 裝備 確保

#### 1. 災難對備 教育訓練프로그램 開發

재난관리는 조직이나 제도를 잘 갖추었다고 하여 완벽하게 수행되는 것은 아니다. 재난의 예방 및 점검방법 등과 같은 재난에 관한 기초연구, 재난발생시의 긴급구조체제 연구, 합리적인 사고원인 분석 및 피해조사방법 연구 등과 제도적인 정책방안 연구 등을 수행할 재난과 관련된 연구기능을 강화하고 이에 의하여 개발되어진 재난대비 교육훈련 프로그램에 따라 전문적인 담당인력에 대한 적절한 교육과 훈련이 체계적으로 이루어져야 비로소 재난발생시에 대비한 준비가 완성되는 것이다.

재난은 돌발적으로 발생하며 필연적으로 극심한 피해를 초래하고, 개인의 능력과 정상적인 조직으로는 대응하기 힘든 상황을 유발한다. 따라서 재난에 비상대응하는 조직은 신속한 대응능력을 갖추어야 한다. 더구나 위험한 재난의 현장에서 활동하므로 전문적인 기술과 사명감을 필수요건으로 하며 재난시에는 수십개에 이르는 관련대응기관의 조직이 동원된다.

현행 재난관리체계의 현실은 유관기관간 평상시 상호 협의, 합동훈련, 유·무선 공통사용 등이 되어있지 않아 정보전달과 협조체제가 효율적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 비상시에 이러한 협력체제가 제대로 이루어지기를 기대하는 것은 매우 어려운 일이다.

따라서 우리나라의 경찰관련 연구기능부서를 활용하여 재난대비 교육훈련 프로그램이 개발되고, 관련교육 기관에서의 교육이나 위탁교육기관에 의한 위탁교육, 전문교육기관의 설립에 의한 교육이 유관기관과의 합동교육이나 훈련으로 이어진다면 지금까지의

재난발생시 일어났던 혼란이나 어려움 등을 극복할 수 있을 것이며 그로 인하여 국민들의 인명이나 재산상의 피해를 최소화하는데 크게 기여할 수 있을 것이다.

## 2. 災難對備 教育訓練強化

재난대응의 정보전달이 실질적으로 이루어지려면 사전에 서로 필요정보, 협조 및 협약에 관해서 논의가 선행되어야 하며, 이러한 사항은 재난대응계획에 포함시켜 미리 준비되어야 한다.

재난시의 그 긴박한 순간에도 관련 단체간에 예비지식이 서로 교환되어야 구조작업 동안 정보전달과 공조체제가 원활해 질 수 있다. 예비지식에는 각 기관 또는 단체의 정확한 재난구조시의 역할, 그 기관의 합법적 대표자와 대표자의 신뢰도 등이다.

재난대응과 구조에 관련된 기관중에서 사전 예비지식이 충분하지 않은 경우 공조체제에 큰 어려움을 가지게 되며 이러한 문제는 종종 지정된 기관간에도 발생하게되는 경우가 있다. 재난시의 긴급성 때문에 반드시 알아야 할 사전 예비지식이 무시되어 기관상호간의 정보전달 및 공조체제에 어려움이 있게 되는 것이다.

공조체제는 정치적 또는 행정구역상의 책임소재에 많은 영향을 받을 수 밖에 없다. 예를 들면 구급책임을 맡은 구급대와 소방, 경찰간의 책임소재는 항상 논란이 있는 부분이며 그 외에도 정부기관과 민간단체간의 관계, 군과 경찰간의 관계 등도 공조체제상 문제점으로 나타난다. 그 결과 특정기관이나 단체를 재난대응계획에 제외시키는 경우도 생기고 다른 기관의 역할까지도 월권하는 경우가 생기기도 한다.

여러 기관이나 단체간의 협조는 서로 필요정보를 주고받아야 가능하다. 한 기관이 다른 기관이나 단체에서 필요한 아주 중요한 정보를 가지고 있을 때는 정보의 전달방법과 서로 이해할 수 있는 동일한 용어를 사용할 때에 가능하며 이를 위해서는 최소한 다른 단체나 기관의 기본적인 기능을 서로 알아야 한다.

따라서 상호 공조체제를 원활히 하기 위해서는 첫째, 재난 대응시 참가하는 기관 및 단체의 기본적인 업무를 파악하여야 하고 둘째, 가장 중요한 재난 대응시의 필수임무는 사전에 상호협약에 의해서 정해져 있어야 하며 셋째, 서로 다른 기관의 역할을 파악하고 이해하려면 표준화가 선행되어야 한다. 재난대응과 구조의 효율성은 기관, 단체간의 상

호협조, 협동 및 유대에 달려있다. 넷째, 재난대응 관련기관간에 서로 신뢰도와 유대를 높이는 방법은 협동계획 및 협동훈련을 하는 방법이며 비공식적인 접촉도 실제 재난 대응시에는 크게 도움이 되는 요인으로 작용한다.

### 3. 救助 및 應急處置 教育訓練 擴大

재난관리 행정의 목적은 무엇보다도 인명피해의 방지에 우선을 두어야 한다. 긴급구조와 응급의료체제는 재난으로부터 인명과 재산피해를 줄이기 위한 대응단계의 활동으로서 재난관리 행정의 핵심이라고 할 수 있다.

한국의 인명구조체제는 재난관리법에 의한 중앙긴급구조본부체제와 동법 및 수난구호법에 의한 항공기·선박사고 대응 탐색구조대, 그리고 소방법에 의한 119구조대 체제를 기본구조로 하고 있다.

그밖에 군·경찰 등 관계자에 의해 편성되는 재난 유형별 임시구조대와 삼성 3119 구조대와 해병전우회 등의 민간자원 봉사조직 등이 있다.

합동훈련과 각 기관 개별적인 훈련을 통해 재난관련 기관간의 유기적 협조와 교류를 통한 서로 간의 임무를 인지하고 신뢰를 구축하여야 한다. 각 기관간 상대방의 역할을 충분히 인지하고 상호이해와 신뢰를 바탕으로 임무를 분담해야 사고발생시 혼란과 낭비를 줄이고 사태해결에 큰 도움을 주므로 평상시 Case Study를 통해 업무를 효율화하고, 합동훈련을 통해 상호이해와 신뢰를 구축할 필요성이 있다.

실제적으로 재난발생시 가장 먼저 신고를 접수하고 현장에 출동하는 것은 경찰이다. 가장 먼저 현장에 출동한 경찰이 인명 구조나 응급처치에 소홀하게 되면 국민들의 신체 및 생명에 커다란 피해를 도래할 수 있으므로, 재난발생 현장에 소방서나 응급구조구난 기관이 도착하기 이전에는 경찰에서 인명의 피해를 최소화 할 수 있는 조치를 취하여야 한다.

그러나 현재의 우리 나라 경찰이 실시하고 있는 인명구조에 대한 교육훈련은 너무 형식적인 것에 치우쳐 있다. 그러므로 경찰은 재난대응부대나 현장에 가장 먼저 출동하는 일선 요원들을 대상으로 하여 재난발생시 국민에게 도움이 될 수 있는 구조 및 응급처치에 대한 교육훈련을 확대하여 실시하여야 한다.

#### 4. 災難類型別 對應裝備 確保

최근 재난의 유형이 점차적으로 복잡 다양해지고 새로운 형태의 재난이 계속되고 있으므로 재난의 유형에 맞는 각종 장비를 지정하고 즉시 동원 가능하도록 최신정보로 관리되어야 한다.

앞에서 살펴본 우리 나라 경찰의 재난 대응장비 현황을 보면 재난에 관한 형식적인 장비만을 확보하고 있을 뿐이고 실질적인 재난대응 장비를 확보하고 있지 못하고 있는 실정이다.

우리 나라 재난관리의 실태에서 본 바 재난관리를 현장성에 주안점을 두고 관리하여야 하는 이유는 우선 도시재난의 특성상 발생된 재난은 복구기간 단축이 피해 최소화의 첨경이라는데 있으며 그 동안 발생된 유형별 재난의 다양성에 비추어 재난의 대응·수습·복구과정이 동일 유사하다는데 있다. 또한 복잡다기한 현장지휘체계확립은 가장 신속한 사건·사고접수와 현장출동의 최일선에 있으며, 현장을 통제하는 경찰과 다년간 축적된 재난대응 노하우를 가지고 있는 소방에서 첨단장비로 준비된 기동성의 극대화를 통하여 재난현장의 장악이 가능한 것이며 일반행정적 공무원에 의하여 이루어질 사항이 아닌 것으로 판단된다.

이에 따라 우리 나라 경찰에서는 재난을 유형별로 구분하여 그 재난의 특성에 맞는 장비가 준비되어져 있어야 하고, 평상시 사전조사에 의하여 소요장비 및 구호물자 등을 파악하여야 적재적소에 전문적인 장비가 투입될 수 있도록 하여야 한다.

### 제4절 有關部處와의 災難管理體系 構築

#### 1. 共同通信網의 構築

현대사회에서는 재난대응시 장비와 기술적 요인이 많이 작용하게 된다. 예를 들면 재난 발생시에는 전기공급이 중단되고 교통이 두절되며 가스공급, 전화망 및 상수도 공급 등이 끊기는 경우가 많다.

재난대응계획의 수립시 이러한 생활기반시설의 파괴나 중단을 예상한 필요장비의 준

비는 기본적인 요소이다. 전화 및 통신망의 단절시 통신수단으로 무전기를 사용하게 된다.

그러나 보통 경찰, 군 및 소방서는 주파수가 다른 무전기를 사용하여 이 주파수의 불일치로 적잖은 문제점을 일으키는 경우가 있는데, 행정구역이 다른 기관, 소속이 다른 구급차와 병원 등 서로 다른 기관간의 통신이 불가능하게 된다.

이러한 통신상의 문제점을 해소할 수 있는 방법으로는 재난대응시 공동주파수의 사용 협약이나 공동통신장비를 미리 준비해 두는 것이다. 공동통신장비를 한 장소에 집중시켜 비치하게 되면 재난대응시 참여하는 모든 기관이나 인원에게 동일한 무전기를 지급하여 각각 다른 무전기 사용으로 인한 문제점을 미리 예방할 수 있다.

또한 재난발생 현장과 그 주변지역은 통신량이 증가하면서 통신장애를 불러올 가능성 이 아주 크므로 비상용 통신회선을 따로 확보해 두어야 한다.

무선통신의 대중화와 인공위성을 이용한 정보교환기술의 발전으로 정보전달이 개선됨에 따라 통신망으로 인한 문제는 점차 해결되고 있어서 관련기관과의 사전협약이나 협의가 더 중요한 요소로 부각된다고 볼 수 있다.

## 2. 災難發生時 協助體制 構築

재난관리의 유형을 세분화하여 각 주무부처에서 재난관리를 담당하는 체제는 전문성 있는 행정의 수행이라는 측면에서는 바람직하지만, 종합대책이나 총괄조정기능이 미약해 사전점검 및 사고수습이 효율적으로 운영되지 못하고 있고, 정부예산의 다중적 낭비와 함께 국가적 종합관리능력이 취약하고 긴급대응이 불가능하며 사고현장에서의 통합지휘 체계가 매우 어려운 문제점을 내포하고 있다.

비상대응과 재난수습을 위한 필수적인 인원과 장비조차 보유하지 못한 채, 관련법규정 충족을 위해 작성되는 재난관리계획은 경감대책기관으로서의 역할수행은 가능하지만, 실제 재난발생시에는 실행이 곤란한 탁상계획에 불과하게 된다.

즉, 실질적 재난대응과 수습은 즉각적인 대응능력을 갖추고 있는 “소방조직” 등에 의존하게 되고, “피해 조사보고서 작성 역할수행”에 만족해야 하는 한계를 보이고 있다.

이러한 많은 문제를 안고 있는 재난관리체제의 기본구조를 개선하기 위해서, 자연재해

나 인위재난은 그 발생 원인만 다를 뿐 인명과 재산에 피해를 주는 것은 같고, 이의 대응, 복구의 과정은 같으므로 전문성을 높이고 인력, 장비, 예산을 효율적으로 사용할 수 있는 통합재난관리방식을 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다고 판단된다.

통합관리방식은 재난관리의 전체과정이라 할 수 있는 완화, 준비, 대응, 복구활동을 종합관리 한다는 의미이며 모든 재난은 피해범위, 대응자원, 대응방식에 있어 유사하다는데 그 이론적 근거를 삼고 있다. 그러나 통합관리의 개념은 대응단계에서의 모든 자원을 통합 관리한다는 의미가 아니라 재난대응에 필요한 대응별 책임 기관을 지정하여 유사시 참가 기관들을 조정하고 통제한다는 조정적 의미이다.

위와 같이 재난 발생시 각 유관기관들간의 조정과 통제가 필요함에도 불구하고 지금 까지 우리 나라의 재난관리체제는 분산방식을 취하고 있다. 앞에서 본 외국의 예를 보게 되면 각 기관간의 조정과 통제의 역할에 가장 적합한 조직은 경찰조직인 것이다. 따라서 각 기관간의 협조체제를 구축하기 위하여 경찰이 그 역할을 맡아서 수행하여야 한다.

또한 경찰은 업무별 책임부서 및 관련기관과의 협조를 통해 민간단체 및 자원봉사자들의 적절한 배치에 노력하여야 한다

## 제5장 結 論

최근 사회가 다원화하고 복잡화됨에 따라 재난의 유형이 다양해지고 대형화되어감에 따라 재난으로부터의 안전에 대한 욕구가 높아지고 있어 재난예방활동 및 신속한 재난 대응과 복구에 대한 능력이 절실히 요구되고 있다.

재난은 아무리 사전에 예방관리를 잘 하더라도 계속적으로 연례행사처럼 발생하고 있으며 대부분이 인간능력의 한계를 벗어나는 불가항력적인 파괴력을 발휘하곤 하였다. 과학기술문명이 고도로 발달한 오늘날에도 재난증후군의 위험속에서 생활하고 있다고 할 수 있을 것이다.

일반적으로 자연재해는 인간의 힘으로서는 통제 불가능한 것으로 인식되고 있는 반면, 인위재난은 관리만 잘 하면 없앨 수 있거나 상당히 줄일 수 있는 대상으로 인식하고 있

는 것 또한 사실이다. 그리고 지난 1960년대부터 추진한 고속경제성장과 산업화정책에 따라 안전·재난시설 등에 대한 연구나 투자는 게을리하여 사회전반에 대한 이 일련의 여파 내지 후유증으로 1990년대에 들어 각종 대형사건·사고 등이 발생하면서 많은 인명 및 재산피해를 가져왔으며 사회적·경제적인 피해는 물론 국가의 신인도에도 많은 부담을 안겨주었다. 잇따라 발생하는 재난에 대비하고자 정부에서는 재난관리법을 제정하는 등 재난관리에 관심을 가지고 노력하고 있다. 그러나 많은 재난관련 법규나 행정체제 등이 복잡하게 여러 기관에 분산되어 이에 대한 통합 내지 조정·통제가 절대적으로 필요하게 되었다. 또한 한 예로 삼풍백화점 붕괴사고현장에서 보듯이 소방을 비롯한 여러 기관에서 중복 지원되고 인력과 장비 등이 혼합되어 구조구난활동을 벌임으로써 지휘와 명령체제가 확립되지 않아 효율적인 재난수습이 잘 되었다고는 볼 수 없는 것이다.

아울러 지금까지의 재난관리는 재난발생시마다 그때그때 응급조치로 대처하였으며 항구적인 예방 및 복구대책은 확립하지 못한 것이 사실이다.

지난 1995년 재난관리법의 제정으로 많은 재난관련 부서<sup>60)</sup>가 생기고 인원 및 장비 등 많은 발전을 거듭해 온 것이 사실이나 이러한 관리체제로서는 효과적인 재난관리가 이루어지기 어려울 것이며 이의 극복을 위해서는 정치·정책적 지원 및 행정적 차원과 민간부문의 지원, 주민들의 참여 등이 능률적으로 통합관리될 때만이 가능할 것이다.

재난관리(disaster management)란 발생자체가 불확실성(uncertainty)을 가지고 있는 돌발적 사태에 대응하기 위하여 사전대비와 사후수습체제를 유지하는 것으로 정리할 수 있다. 재난은 발생시기와 규모를 예측하기 어렵고 발생여부의 불확실성으로 인하여 예산 배정이 개발예산에 비하여 우선 순위를 차지하지 못한다.

따라서 재난발생 규모보다 재난관리조직의 대응능력은 “열세성”을 띠게 되며 상설조직의 유지가 현실적으로 어렵게 되어 유사시 관련기능을 가진 주변조직을 임시로 통합하여 대응하는 “보충적 성격”을 가지게 된다.

60) '95년 10월 신설된 재난관리부서

- 국무총리 행정조정실 :『안전관리심의관』 신설
- 통상산업부 지원정책실 :『가스전담 심의관』 및 『가스안전과』 신설
- 건설교통부 건설지원실 :『건설안전심의관』 및 『건설안전과』 신설
- 행정자치부 민방위재난통제본부 :『재난관리국』 신설

재난대응과 복구는 기능별 지원조직이 통합, 조정된 전체 시스템에 얼마나 신속히, 효율적으로 반응하느냐에 따라 사상자 수와 재산 손실의 규모가 결정된다.

최근 수년간 끊임없이 빈발하여 사회적 이목을 집중시켰던 각종 재난사고는 정부 재난관리체제의 불신과 함께 일대혁신을 요구하기 이르렀고 1995년 6월에 발생한 삼풍백화점 붕괴사고를 수습하면서 그 동안 정부조직내 각 주무부처별로 분산관리되던 재난관리조직의 불합리성과 비효율성이 적나라하게 도출되었다. 이에 따라 1995년 7월 긴급히 제정된 재난관리법에 의거 인위재난과 자연재해의 기본대비개념이 정립되기 시작했고, 통합재난관리 시스템이 법제화되기에 이르렀다.

그러나, 인위재난 대응조직을 기본구조로 하여 졸속 제작된 현행 재난관리체제는 많은 문제점을 안고 있다.

즉, 재난현상에 의한 자연적 재해는 종전의 체제를 유지하면서 인위적 재난관리만을 위한 재난관리체제의 별도 중설은 통합대처기능이나 총괄조정기능의 수행을 기대하기에는 여전히 어려운 실정이다.

특히 재난관리의 일선 조직인 시·군의 재난관리 행정은 담당인력의 비전문성과 업무의 한계로 인하여 탁상계획으로 그치고 있으며 실질적 재난관리 보다는 보고문서 작성 역할수행에 만족해야 하는 한계를 보이고 있다.

현행 인위재난 관리조직은 경감대책기관으로서의 역할수행은 가능하지만 재난대비와 비상대응을 위한 필수적인 인원과 장비조차 보유하지 못하고 있고 각 소관부처별로 작성되는 재난대응계획은 인적·물적자원의 긴급동원능력 미비와 사고 지휘체제 취약, 관련 대응기관 협조통제 능력 결여 등으로 인하여 실제 상황발생시에는 탁상계획에 불과하게 되며 재난대응기관의 역할수행이 불가능한 실정이다.

본 연구는 우리 나라 재난관리체제에 대한 경찰의 재난관리 대응 방법의 문제점 분석과 재난관리에 대한 경찰조직의 발전방안을 모색하고자 하였는데, 재난의 대비와 대응을 경찰조직이 전담하는 것이 최적이라고 보기는 어렵지만, 현행 국가 재난관리체제로 볼 때 최소한의 재난장비가 확보되어 있고, 24시간 비상근무체제와 신고접수에서 현장출동에 이르기까지의 경찰종합상황실의 운영과 훈련된 인적자원을 가진 경찰기관이 맡을 수 밖에 없다고 본다.

이와 함께 재난현장에 출동한 경찰·군·소방·자원봉사자들을 통합지휘할 수 있는 단일

화된 현장지휘체제 확립과 현장응급의료소 운영체제, 재난현장 공동무선통신망 확충, 재난신고자 위치파악 전산망 구축, 현장에 출동한 재난관련 기관들의 조정과 협력 유도 등이 재난관리행정 발전을 위해 시급히 해결되어야 할 선결과제이며 국가행정기관 중 이러한 역할을 최적으로 수행할 수 있는 조직이라고 경찰이라고 생각되어진다.

현재 각 기관별로 분산되어 있는 재난대응기능 중 경찰이 할 수 있는 역할은 전폭적으로 그 기능과 임무를 부여하고, 경감대책과 복구기능을 가진 유관기관을 조정, 통제할 수 있는 기능을 부여하여 통합재난 대응조직으로 육성하여야 하며, 국가는 경찰기관이 효율적인 재난관리와 유관기관의 조정과 협조·협력에 관한 업무를 수행할 수 있도록 하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 재난발생시 그 피해를 최소화 할 수 있도록 경찰에 재난장비·인력보강 등 필요한 조치를 지원하는데 인색함이 없어야 할 것이다.

우리 나라 경찰에서도 재난예방과 재난발생시 신속하고 효율적인 대응이 국민의 생명과 재산을 지킬 수 있다는 사명으로 재난관리체제 구축과 그에 따른 교육, 훈련에 모든 노력을 기울여야 할 것이다.

또한 국민은 국민대로 조급함과 무관심 등의 적당주의가 대형재난으로 직결되고 있다는 인식을 다지며, 안전의식의 새로운 전환이 있어야 한다고 강조한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내문헌

#### 1) 단행본

- 경찰청, 경찰백서, 경찰청, 2001.
- 국가안전보상회의 비상기획위원회, 국가비상관리체제 개선방안 연구, 국가안전보장회의 비상기획위원회, 1994.
- 국회사무처 법제예산실, 재난관리법령체계분석, 국회사무처 법제예산실, 1995.
- 국회사무처 법제예산실, 재난관리의 일원화를 위한 법제적 검토 : 소방청 신설을 중심으로, 국회사무처 법제예산실, 1999.
- 국회사무처 법제예산실, 재난관리체계의 실태와 개선방향, 국회사무처 법제예산실, 1999.
- 김경동, 일본사회의 재해관리 : 고베지진의 사례연구, 서울대학교 출판부, 1997.
- 김민석, 우리 나라 재난관리체계의 점검, 국회, 1998.
- 김옥두, 전국 재난 위험시설의 현황과 대책, 국회사무처, 1996.
- 내무부, 외국의 재난관리제도 : 미국·일본·캐나다(I), 내무부, 1997.
- 서울특별시, 재난 사례집(1999), 서울특별시, 1999.
- 신윤표, 인사행정관리론, 서울 : 법문사, 1999.
- 이동훈, 위기관리의 사회학, 서울 : 집문당, 1999.
- 이황우, 경찰행정학, 서울 : 법문사, 1998.
- 이황우·한상암, 대테러정책론, 서울 : 진명문화사, 1996.
- 임종권 외, 대량 긴급환자 관리현황과 정책과제, 한국보건사회연구원, 1996.
- 재해대책특별위원회, 재해대책관계법령(상), 국회 재해대책특별위원회, 1999.
- 재해대책특별위원회, 재해대책관계법령(하), 국회 재해대책특별위원회, 1999.
- 재해대책특별위원회, 재해대책관계법령, 국회 재해대책특별위원회, 1998.

- 정진환, 경찰행정학, 서울 : 대영문화사, 1998.
- 조영갑, 한국위기관리론, 서울 : 팔복원, 1995.
- 조철우, 경찰행정학, 서울 : 대영문화사, 2000.
- 한국지방행정연구원, 재난종합관리체제에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1996.
- 한국행정학회, 재난관리정보시스템(EMIS)구축을 위한 재난-행정 관계 모델 개발에 관한 연구, 한국행정학회, 1996.
- 행정자치부, 재난연감, 행정자치부 민방위재난통제본부, 1999.
- 행정자치부, 재난연감, 행정자치부 재난관리국 재난관리과, 1998.
- 행정자치부, 재난예방의 88가지 사례, 행정자치부 민방위재난통제본부, 1999.
- 행정자치부, 통계연보, 행정자치부, 1999.

## 2) 논 문

- 강창곤, 한국 재난관리의 효율적 운영 방안, 군산대 경영행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 국회사무처 법제예산실, 재난관리의 일원화를 위한 법제적 검토 : 소방청 신설을 중심으로, 국회사무처 법제예산실, 1999.
- 국회사무처 법제예산실, 재난관리체계의 실태와 개선방향, 국회사무처 법제예산실, 1999.
- 권혁민, 한국 재난관리의 운영실태와 개선에 관한 연구 : 응급대응체계를 중심으로, 동국 대 행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 김광규, 지방자치단체의 재난관리행정체제에 관한 연구 : 경기도 사례를 중심으로, 경기 대 행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 김광수, 효율적 재난관리체계에 관한 연구, 서울시립대 도시행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 김병주, 재난관리체제 개선방안에 관한 연구, 경기대 행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 김재범, 재난관리 행정체제 구축에 관한 연구 : 삼풍백화점 붕괴사고의 대응단계를 중심으로, 중앙대 대학원 석사학위논문, 1998.
- 김태윤, 윤명오, 21세기 예방소방행정체계의 개선방안, 한국행정연구원, 1999
- 노재원, 지방정부의 재난관리체제에 관한 연구, 명지대 지방자치대학원 석사학위논문, 1998.

- 박경국, 지방정부의 재난관리행정체제 구축방안에 관한 연구, 충북대 행정대학원 석사학위논문, 1994.
- 박경수, 지방자치단체의 재난관리체계에 관한 연구 : 서울특별시를 중심으로, 서울시립대 도시행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 박창대, 대구도시가스 폭발사고에 따른 효과적 재난관리방안, 영남대 행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 성경주, 재난관리의 효율적 개선방안, 동의대 행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 손성기, 효율적인 재난관리운영체제에 관한 연구, 호남대 행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 송인희, 재난관리에 있어 지휘체계 개선에 관한 연구 : 긴급구조구난 지휘체계를 중심으로, 고려대 정책과학대학원 석사학위논문, 1997.
- 유인택, 도시재난의 통합관리 체제에 관한 연구, 경희대 행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 이광훈, 한국의 재난관리행정체제에 관한 연구 : 긴급구조체계를 중심으로, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 이재은, 한국의 위기관리정책에 관한 연구, 연세대 대학원 박사학위논문, 2000.
- 전영경, 재난관리행정의 문제점과 개선방안 : 서해훼리호, 대구지하철, 삼풍백화점 사고사례를 중심으로, 경상대 경영행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 주효진, 인위재난관리의 효과성 제고에 관한 연구, 영남대 대학원 석사학위논문, 1999.
- 최인영, 국가 재난관리체계의 발전방안에 관한 연구 : 긴급구조구난체계를 중심으로, 경원대 행정대학원 석사학위논문, 199802, 석사.
- 최진종, 한국의 재난관리 행정체제에 관한 연구, 전남대 행정대학원 석사학위논문, 1994.
- 하치현, 우리 나라 재난관리체제에 관한 연구, 경상대 경영행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 한국지방행정연구원, 재난종합관리체제에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1996.
- 한국행정학회, 재난관리정보시스템(EMIS)구축을 위한 재난-행정 관계 모델 개발에 관한 연구, 한국행정학회, 1996.
- 황정성, 재난관리체제에서의 소방행정의 역할에 관한 연구, 영남대 행정대학원 석사학위논문, 1996.

## 2. 국외문헌

### 1) 단행본

일본국토청, 방재백서, 대장성인쇄국, 1995.

일본소방청, 소방백서, 대장성인쇄국, 1995.

일본소방방재과, 재해대책기본법, 대장성인쇄국, 1995.

佐佐淳行, 竹村健一 共著. 致知出版社, 日本の危機管理はこれでいいのか:阪神大震災, 地下鐵サリン事件の教訓をどう生かすか, 平成7, 1995.

佐佐淳行 著, 危機管理, ぎょうせい, 平成10, 1998.

Clary, Bruce B. "The Evolution and Structure of National Hazard Policies", PAR, Vol. 45., Special Issue, 1985.

David. K. C. jone, Environmental Hazards, Irvington Publishers, Inc : New York, 1993.

Heide E. A., Disaster Response, Principles of Preparation and Coordination, The C. V. Mosby Company, St. Louis, 1989.

Mahoney B. D., disaster Medical Service in Emergency Medicine a Comprehensive Study Guide, new York : McGrow-Hill, 1996.

Rubin, Clare. "Managing the Recovery from a National Disaster", Management Information Service Report, Vol. 14., Int'l City Management, 1997.

Stephenson, R. S. Disaster and development 1st de.(cambridge Architectural research Limited, cambridge, united kingdom : UNDP/UNDRO, 1991).

Waeckerle J. F., "Disaster Planning and Response", New England Jounal of Medicine, 1991.

### 2) 논 문

A. W. Coburn, R. J. S. Spence, A. Pomonis, Vulnerability and Risk Assessment,

- 1st ed., Cambridge, United Kingdom : UNDP/ UNDRO, 1991.
- Allen K. Settle, "Financing Disaster Mitigation, Preparedness, Response and Recovery", *Public Adminstration Review*, Vol.45, Special Issue.
- Bruce B. Clay, "The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies".
- David McLoughlin, "A Framework for Integrated Emergency Management", *Public Administration Review*, Vol.48, Special Issue, 1985.
- Eugene Ehrlich, et al., *Oxford American Dictionary*, Avon Books : N. Y., 1980.
- James E. Anderson, *Public Policy Making*, 3rd ed., New York, N. Y. Holt, Rinehart and Winston, 1984.
- Louis O. Giuffrida, "FEMA : Its Mission, Its Partners", *PAR*, Vol.45, Special Issue.
- Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, 2nd ed., Englewood Cliffs, N. J : Prentice-Hall, 1975.
- NFPA, 1201, *Recommendation for Developing Fire Protection Services for the Public*, 1989 ed., Boston, Mass : 1989.
- Randolph Kent, *Disaster Preparedness*, 1st ed., UNDP/UNDRO, 1992.
- R. S. Stephenson, *Disaster and Development*, 1st ed., Cambridge Architectural Research Limited, Cambridge, United Kingdom : UNDP/UNDRO, 1991.
- Roger E. Kasperson, "Public Administration Review", Vol.45, Special Issue
- William J. Peteck, "Emergency Management : A Challenge for Public Administration", *PAR*, Vol.45, Special Issue, 1985.



연구보고서 2001-12

## 警察의 災難管理體系 改善에 관한 研究

---

2001년 12월 발행

2001년 12월 인쇄

발행인 : 이 근 표

발행처 : 치안연구소

경기도 용인시 구성읍 언남리 88번지

인쇄처 : 대한문화사

(TEL : (02)2268-0458)

---

이 책의 무단 복제를 금합니다.

