한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6(서초동) TEL. 02-3488-7399 FAX. 02-3488-7309

지방자치 Focus
2013. 5
제59호

영국의 시민보호를 위한 국가재난안전관리체계

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

[목 차]

Ⅰ. 국가 재난안전관리 행정체계

1. 국가 행정조직 개요
2. 재난안전관리 행정체계
3. 재난안전관리 기본법제
4. 재난안전관리 총괄 부처 : 내각사무처

Ⅱ. 국가 재난안전관리 운영체계

1. 비상사태 발생시 위기 관리
2. 비상사태에 대한 대응 및 복구 추진
3. 비상대비계획 운영
4. 비상대응 복구계획 운영
5. 대응-처리-복구 실무운영 3단계

Ⅲ. 국가 재난안전관리의 새로운 틀 : NRA

1. 국가재난위험평가제도
2. 국가재난위험평가제도 운영사례

Ⅳ. 국가재난안전관리체계 종합

지방자치 FOCUS 제59호(2013. 5)

내용문의 한국지방행정연구원 생활안전연구센터소장 안영훈
02-3488-7314 / ahn@krila.re.kr

배포문의 발간 담당자(02-3488-7399)

본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.

www.krila.re.kr

영국의 시민보호를 위한 국가재난안전관리체계

안영훈 (생활안전연구센터소장)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

영국의 시민보호를 위한 국가재난안전관리체계

Ⅰ. 국가 재난안전관리 행정체계

1. 국가 행정조직 개요

○ 국가행정
– 수상 : 국회(하원의회) 과반수의 정당대표이자 행정부의 수반으로 정부의 모든 인력과 업무에 대한 정치적 총괄책임자
– 국무회의와 국가안보위원회 : 수상이 중앙행정부처 장관과 국가업무를 결정하고, 내각사무처(Cabinet)에서 집행

○ 정부의 재난관리 최고책임기관
– 수상 직속의 내각사무처(Cabinet Office)와 재무부(The Treasury)가 수상을 지원하여 국가의 위기재난관리 정책의 목표를 수립하고 이행
– 내각사무처가 중앙부처를 총괄 조정 및 협력 유도
– 비상대비 관련 중앙공무원의 역량, 전문성, 응집력 등을 책임진다.

○ 중앙부처 실무책임 : CCS
– 수상 내각사무처의 시민안전보호 비상대비실(Civil Contingencies Secretariat at The Cabinet Office, 이하 비상대비실)이 실무적으로 총괄 책임부서이다.

○ 지방행정기관(Devolved Administrations)
– 지방정부 : 디스트릭트, 카운티, 대도시 지방정부로 구성되고 지방자치단체는 개별적인 권한을 행사하는 (Ultra Vires) 독립적인 자치계층체제
– 특히 스코틀랜드와 웨일즈, 북아일랜드는 독자적인 지방행정체제를 구축하고 있는 바 정치적 분권(Devolution)에 의한 지역정부를 구성해, 독립적 집행부와 지역국회(Scottish Parliament 등)가 독자적인 입법권을 소지

○ 국가의 지방행정기관
– 전국이 12개 지역(Region)으로 구분되며, 인구의 86% 정도가 거주하는 잉글랜드 지역은 런던을 포함해서 9개, 나머지는 스코틀랜드 지역정부, 웨일즈 지역정부, 북아일랜드 등으로 구분
– 따라서 각 지역마다 국가의 지방행정기관인 통합행정청(Government Office, GO)이 소재해 있고, 지역개발청(Regional Development Agency, RDA) 등과 같은 특별지방행정기관이 약 2,200개 정도 존재한다.
– 2011년부터 보수당 Cameron 연합정부가 GO, RDA 등을 폐지하였으나, 그와 유사한 기구들은 지속되고있다.

○ 지방경찰제도
– 우리나라와 같은 국가경찰제는 없다. 각 지역중심으로 지방경찰청이 존재하고 내무부장관(Secretary

of State of the Home Office)이 지방경찰청장을 임명하며, 경찰위원회가 지방경찰청을 감독한다.
– 경찰공무원에 대한 인사권은 각 지방경찰청장이 자율적으로 운영한다.

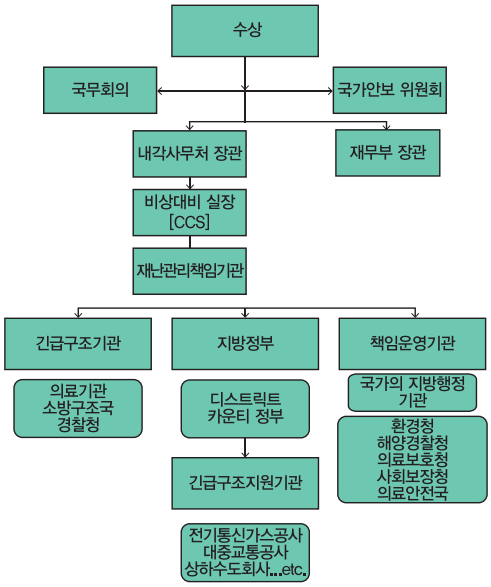
2. 재난안전관리 행정체계

1) 재난안전관리 책임기관

○ 종류
– 주요 중앙부처, 국가의 지방행정기관, 기타 비상대비 및 복구업무와 직접 관련기관 등으로 구성
– 법적으로는 시민안전보호법(Civil Contingencies Act, 2004) 부칙 제1조에 제1차 재난안전관리 책임기관(Responders)이 지정되어 있다.
– 제2차 재난안전관리 책임기관은 재난구조지원기관을 의미한다.

※ 비상대비계획에 따른 위기발생시 제1차 재난관리책임기관(Responders)(시민안전보호법 부칙 제1조)
– 지방정부 : 카운티 지방정부, 디스트릭트 지방정부, 런던자치구
– 비상대응기관(Emergency services) : 지방경찰청(장), 영국교통경찰청,소방방재기관,국민보건의료제도 관련법에 귀속되는 의사 의료원 병원 등 의료기관, 의료보호청(Health Protection Agency)
– 기타 : 환경청, 해양사태에 처리 책임이 있는 해양담당장관

〈그림 1〉 영국의 재난안전관리 행정체계



– 지방경찰(Police services), 소방구조국(Fire and rescue services), (응급)의료기관, 국가검시관, 지방행정기관 등 관련기관, 민간기업, 시민단체, 지역사회 등이 된다.
– 그리고 최종적인 수단으로서 군부대의 지원을 받기 위하여 국방부 소속 하의 민간지원청(Military Aid to the Civil Authority, MACA)이 관여할 수 있다.

○ 중앙정부의 총괄부처: 내각사무처 비상대비실(CCS)
– 실무 총책임부서 : 수상 내각사무처의 비상대비실이며 2001년 설치하여 운영되고 있다.
– 비상대비실은 내각사무처 조직의 하나이기 때문에 총괄책임은 내각사무처장관(Minister for the Cabinet Office)이 맡아 국회에 보고하고, 실무총괄은 비상대비실장(차관, Permanent Secretary)이 관리한다.
– 주요 기능으로는 대테러 및 재난복구 업무를 포함한 비상대비 업무를 수행하고, 비상사태의 위기를 파악·대비하며 국제 최고수준의 복구기능을 관장한다.

○ 중앙행정기관(Government Departments)
– 책임운영기관(Government Agencies)의 지위를 갖는 국가의 지방행정기관으로 자율적인 책임성을 행사하는 환경청, 해양경비청, 의료보호청, 사회보장청, 의료안전국) 등이 있다.
– 지방행정기관(Devolved Administrations)으로는 스코틀랜드국, 웨일즈국, 북아일랜드국) 등 국가의 지방행정기관 역할도 수행하면서 지방정부의 집행기관이기 때문에 각 지역의 지방분권적 지위를 가진다.

– 공공부문의 실무대표기관(Public sector practitioner representatives)은 지방정부협의회, 지방위기관리자협의회, 소방협의회, 앰뷸란스협의회, 비상기획협의회 등이 있다.
– 민간부문 실무대표기관(Private sector practitioner representatives)으로는 기업유지연구소, 보험협의회, 손실평가협의회, 전구소매업협의회 등이 있다.
– 자원봉사 실무대표기관(Voluntary and community sector representatives)는 영국 적십자, 구세군, 세인트병원 앰뷸런스 등이 있다.

○ 지방정부: 관할 지방행정구역상 시의회의장 또는 시장이 총괄지휘한다.

2) 재난구조지원기관

○ 시민안전보호법(CCA)상 제2차 재난관리책임기관은 주로 재난구조지원기관을 말한다.
※ 시민안전보호법상 제2차 재난관리책임기관(Responders)
– 일반기관으로 공공서비스 공급책임자 등을 포함한다.
– 전기가스통신회사, 대중교통회사, 상하수도회사, 의료안전관 등이다.

3. 재난안전관리 기본법제 : 시민안전보호법 및 관련 정부(시행)령

○ 개요
- 시민안전보호법(Civil Contingencies Act, 2004년)이 기본법으로 운영된다.
- 시민안전보호법은 크게 1, 2부로 나뉘며 1부에서는 비상대응 및 비상대비와 관련한 지방 차원에서의 시민보호 관련법규를, 제2부에서는 1920년 비상대응권에 관한 법을 개정하여 새롭게 비상대응권을 규정하고 있다.
- 지방 차원에서의 비상대응 처리기관은 제1차 및 제2차 대응처리기관(재난안전책임기관)으로 구분이 되나 이 두 기관 모두 지방경찰의 행정관할구역에 기반을 둔 지방복구대책위원회(Local Resilience Forums)를 구성하면서 위기상황에 대응하고 있다.
- 제1차 대응처리기관인 지방정부는 기업과 시민자원단체에 대하여 경제활동(업무) 지속관리계획 (business continuity management, BCM)을 세워 비상안전관리를 시행하고 있다.

○ 주요 정부(시행)령 : 시민안전보호법 시행령
- 산업기반시설에 대한 위기재난 관리규정(Control of Major Accident Hazards Regulations, COMAH), 송유관안전규정(Pipelines Safety Regulations), 방사능사고대비 주민홍보규정(Radiation Emergency Preparation and Public Information Regulations, REPPIR) 등이 있다.

4. 재난안전관리 총괄부처 : 내각사무처

1) 내각사무처장관의 법률적 권한

○ 의무규정
- 시민안전보호법상 관계장관(내각사무처장관)은 법률에 주어진 권한에 의해서(제2조3항-5), 제1차 및 제2차 재난관리책임기관으로 하여금 다음과 같은 의무를 이행하도록 관련규정을 제정한다.
- 비상사태처리를 위해 지방정부 차원의 책임처리기관에 대하여 이행해야 할 규정 등의 의무사항을 제정할 수 있다.
- 카운티정부의 행정구역 내에 위치한 디스트릭트 지방정부를 대신해서 카운티정부에게 비상사태처리 의무를 위한 권한을 허가하거나 이와 관련한 의무수행, 또는 특정한 협력의무, 권한의 위임 등을 요구할 수 있다.
- 비상사태에 대응하기 위하여 제1차 및 제2차 재난관리책임기관에 대하여 필요한 정보, 특정정보를 요구할 수 있다.
- 이들 재난관리책임기관의 비상대비 활동에 대한 정보열람권(정보요구권, 감독권)을 요구할 수 있다.
- 비상대비 처리책임기관이 수립한 비상대비 처리계획에 대한 세부내용, 훈련수행 등에 관하여 세부적으로 관련규정을 제정할 수 있다.

○ 내각사부처장관의 시민보호 조치권
- 동법 제5조-4항에 근거하면, 관계장관의 시민보호를 위해서 다음과 같은 명령권을 발동하거나 비상대비계획에 명시하도록 한다.
- 재난관리 책임기관으로 하여금 특정한 전문가 또는 전문기관의 자문을 요구하도록 규정할 수 있다.
- 재난관리 책임기관에 대하여 특정한 사안과 관련하여, 또는 예방 및 비상사태 처리를 위하여, 협력을 요구하거나 또는 이를 금지할 수 있다.
- 재난관리 책임기관에 대하여 특정한 사안과 관련하여 위임권을 허가하거나 또는 이를 금지할 수 있다.
- 재난관리 책임기관에 대하여 특정한 사안과 관련한 정보를 제공하도록 할 수 있다.
- 재난관리 책임기관에 대하여, 특정한 상황에 처한 경우, 일반적으로 또는 특정하게 개인이나 특정기관에 대하여 적용 가능한 규정을 제정할 수 있다.
- 재난관리 책임기관에 대하여, 특정한 상황과 관련하여 개별적으로 적용 가능한 규정을 제정할 수 있다.

2) 내각사무처 비상대비실

○ 비상대비국장
- 비상대비 국장(Director of Civil Contingencies)은 전에 국방부 재무관리총국장 등 국방부 주요국의 국장으로 근무한 바 있으며 비상대비실장을 지원한다.

○ 조사대응팀(The Horizon Scanning and Response Team)
- 5개 전문분야별 비상사태에 대한 예측 및 평가를 수행한다.
- 평가보고서를 국가평가위원회(Domestic Horizon Scanning Committee, DHSC) 보고하여 위기재난관리 대처방안과 기본계획을 수립하는데 활용한다.

○ 중앙위기관리센터(Cabinet Office Briefing Room, COBR / 비상대비총괄조정센터(CCS Co-ordination Centre)
- 비상사태가 발생하였을 때에는 비상사태의 발전추이 등을 즉각적으로 또 정기적인 평가 및 분석을 거쳐 중앙위기관리센터에 정보 등을 제공하여 지원한다.
- 위기대응을 위한 인프라 구축 및 대응역량 프로그램의 개발을 수행한다.

○ 대응역량팀(The Capabilities Programme)
- 복구역량기본계획(Resilience Capability Framework, RCF)을 통해서 복구 및 대응역량 프로그램을 개발하고, 전국 및 지방수준에서의 재난발생의 위험수위 등을 평가한 후 복구계획수립을 발전시키는데 활용한다.
- 국가역량분석(National Capability Survey) 결과와 함께 재난복구에 활용한다.

○ 전략정보팀(Strategy and Communications)
- 비상대비실장 및 내각사무처장관에게 정보제공 등 직접적인 지원을 한다.

○ 시민안전보호법 및 지역대응 역량팀(Civil Contingencies Act and Local Response Capability Team)
- 시민안전보호법의 성공적인 이행을 책임지며, 이외에도 지역대응역량의 관리, 지방의 시민보호 원칙 등을 맡고 있다.
- 지방행정기관의 시민안전기금을 관리하고, 중앙의 비상대비실과 지방의 대응기관 상호간의 계약프로그램을 관리한다.
- 지방복구기관(Regional Resilience Division)과 협력하여 시민복구 작업에 참여한다.

○ 국제대응팀(International Team)
- 유럽연합, 유엔 등 국제 위기재난관리 및 복구를 위한 협력 지원 등을 담당한다.

○ 비상훈련운영팀(Exercises and Operations)
- 중앙부처 차원에서의 비상대응훈련계획을 수립하고 이를 집행하는 책임부서이다.

○ 총괄지원팀(Corporate Services Team)
- 비상대비실 내부의 업무를 총관리한다.

○ 비상기획연수원(The Emergency Planning College)
- 이징월드(Easingwold)에 위치한 국가재난 및 위기관리에 관한 훈련, 정책개발 등 교육기관이며 연간 약 6000명 정도 교육을 제공하고, 정책토론과 우수사례의 정보교류 등 중추적 역할을 수행하고 있다.

영국의 시민보호를 위한 국가재난안전관리체계

Ⅱ. 국가 재난안전관리 운영체계

1. 비상사태 발생시 위기관리

1) 비상사태 발생시 위기관리

○ 시민안전보호법 제1조에 명시
- 본 법 제1조에서 명시된 비상사태(위기발생 "emergency")의 의미는 다음과 같다.
- 영국 내 어디서나 시민의 행복을 위협하는 심각한 사고를 발생시킬 수 있는 사건이나 상황
- '시민의 행복' 을 위협한다는 것은 생명의 손실, 상해, 주거소실, 재산피해, 화폐 음용수 에너지 연료 등 공공재의 공급 중단, 통신수단의 중단, 대중교통수단의 장애, 의료서비스 공급체제의 장애 등의 사태가 발생하는 것을 의미한다.
- 영국 내 어디서나 환경을 위협하는 심각한 사고를 발생시킬 수 있는 사건이나 상황
- 영국의 안전에 심각한 사고를 위협하는 전쟁, 또는 테러 등을 의미한다.
- 환경을 위협한다는 의미는 생화학과 방사능 물질 등에 의한 토양오염, 식수 및 해양오염, 대기오염, 동식물 생태계의 파괴 등을 의미한다.

2) 비상사태 관리를 위한 비상대응 법령제정

○ 중앙정부
- 시민안전보호법에 근거를 두고 있으며 내각사무처장관의 지휘 하에 비상대비실장이 책임을 맡는다.
- 장관은 비상대응권(Emergency Powers)을 갖고 있으며, 이에 대하여 시민안전보호법 제20조 비상대응 법규제정권(Power to make emergency regulations)을 행사한다. 그리고 동법 제21조에 명시된 비상대응권 시행조건의 요건을 충족한 범위 내에서 장관은 비상대응 관련법령을 제정하여 비상대응을 할 수 있다. 이외에도 관계장관이 비상대응법 관련 정부령을 제정할 수 있다. 여기서 관계장관이란 수상, 관계 국무장관(내무부장관), 재정부장관 등이다.
- 비상대응법 제정시 반드시 비상사태의 성격을 명시하고 동법 제21조의 조건을 충족해야만 하고 비상사태의 영향력을 예방, 통제, 완화 시키는데 적절한 조치들에 관련한 사항만 법규정으로 제정하였다는 점을 명시해야 한다.

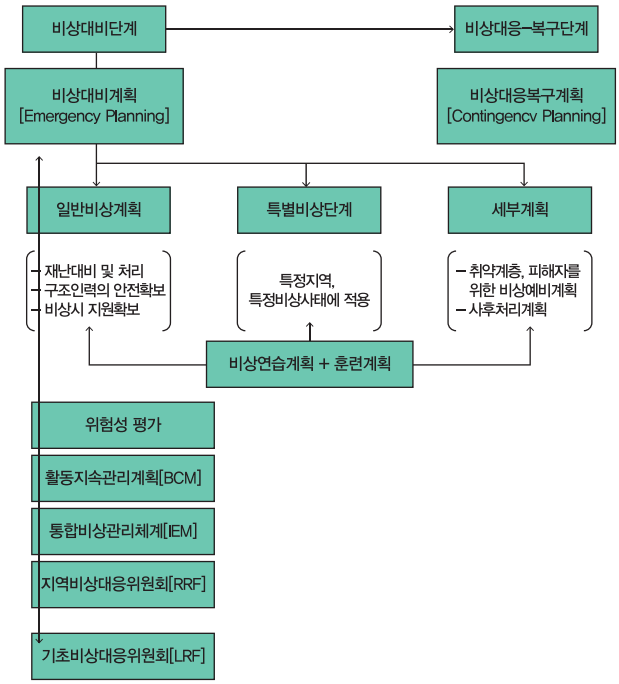
○ 비상대응법령 제정에 필요한 조건(Conditions for making emergency regulations)
- 첫 번째 조건은 비상사태가 발생하였거나, 발생하고 있거나 또는 발생하려고 할 때이다.
- 두 번째 조건은 비상사태의 영향력을 예방, 통제, 완화시킬 목적으로 법 제정이 필요한 경우이다.
- 세 번째 조건은 제21조 3항에 관한 조항 제정의 필요성이 긴급을 요하는 경우이다.
- 기존 입법사항들이 제21조 3항의 목적 실현을 위하여 충분한 효력을 발휘하지 못하거나, 시기적으로 충분하지 못할 경우 등이다(비상대응법 제21조 이하 참조).

2. 비상사태에 대한 대응 및 복구 추진

1) 대응 및 복구 2단계

○ 비상대비 단계 (Emergency Preparedness)
– 비상사태에 대비하는 단계로써 주로 시민안전보호법(Civil Contingencies Act)을 중심으로 활동하며 위험성평가(risk assessment), 활동지속관리계획(business continuity)을 근간으로 업무를 수행한다.
– 통합비상관리(Integrated emergency management, IEM) 체계는 주로 예견, 평가, 예방, 준비, 대응, 복구(anticipation, assessment, prevention, preparation, response, recovery) 6개 분야의 활동으로 구분한다.

〈그림 2〉 위기재난 대응 및 복구 2단계



○ 비상대응 및 복구단계(Emergency Response and Recovery),
– 사후처리단계를 중심으로 중앙비상처리 개념(UK Central Government Concept of Operations)과 시민의료지원 및 치료(care and treatment of people) 등을 근간으로 업무를 수행한다.

영국의 시민보호를 위한 국가재난안전관리체계

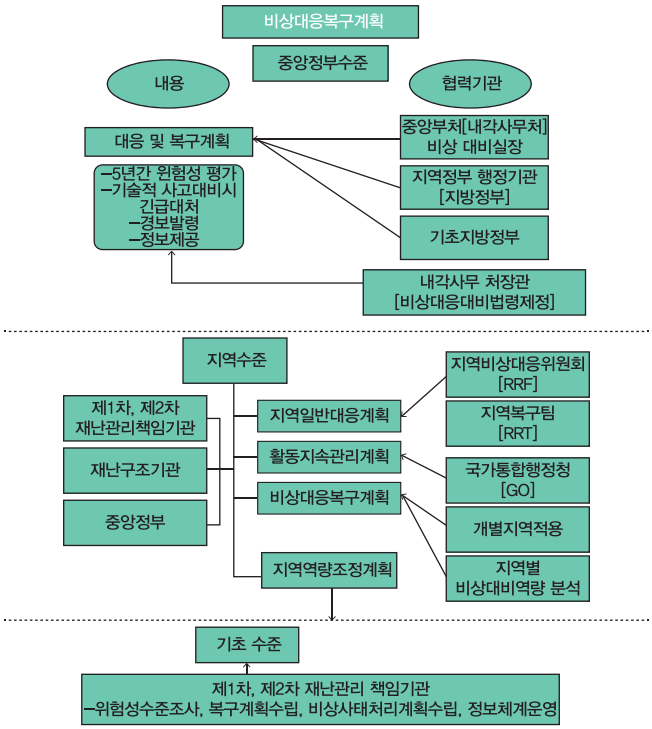
2) 대응 및 복구 단계상의 재난안전관리책임기관

● 비상대비 및 대응 주체 : 시민안전보호법상 제1차–2차 재난안전관리책임기관
– 법적 근거 : 시민안전보호법 부칙 1조에 비상대비계획에 따른 위기발생시 대응처리기관(Responders)의 명칭으로 규정되어 있다.

○ 제1차 대응처리기관 CATEGORY 1 RESPONDERS: GENERAL
– 지방정부 : 카운티 지방정부, 디스트릭트 지방정부, 런던자치구 등이다.
– 비상대응기관(Emergency services) : 지방경찰청(장), 영국교통경찰청, 소방방재기관, 국민보건의료제도 관련법에 귀속되는 의사 의료원 병원 등 의료기관, 의료보호청(Health Protection Agency) 등이다.
– 기타 : 환경청, 해양사태에 처리 책임이 있는 해양담당장관 등이다.

○ 제2차 대응처리기관(재난구조지원기관)
– 일반기관으로 공공서비스 공급책임자 등을 의미한다.
– 전기가스통신회사, 대중교통회사, 상하수도회사, 의료안전관 등이다.

〈그림 3〉 비상대비계획



● 비상대응 및 복구 주체: 지역비상처리위원회(RCCCs)
- 지역비상처리위원회(Regional Civil Contingencies Committees in England, RRCs)는 잉글랜드 지역을 중심으로 비상사태에 대한 대응 및 복구업무를 총괄조정 한다.
- 기본적으로는 각 재난관리책임기관이 현장대응을 하지만 특정한 상황에서 지역적으로 대응이 필요할 경우에 이에 대한 책임을 맡는다.
- 지역비상대응위원회(Regional Resilience Forum)가 주로 대비 및 대응을 위한 계획을 수립 시행한다면, 지역비상처리위원회는 복구사업을 주로 담당한다.

3. 비상대비계획(Emergency Planning) 운영

- 비상대비계획은 비상사태 발생을 예방하거나, 발생 후에는 이의 확산을 막고 피해와 영향력을 최소화 하기 위한 체계적인 국가재난 위기관리 대비계획이다.

1) 종류

○ 일반비상계획과 특별비상계획
- 관련기관에 따라서 일반계획(generic plans)과 특별계획(specific plans)을 마련하여야 한다.
- 일반비상계획은 위기재난 발생에 대하여 재난관리책임기관으로 하여금 대응하고 복구할 수 있도록 만드는 핵심계획으로 재난대응구조인력의 안전과 비상사태에 대한 충분한 자원 및 수단의 지원을 확보하도록 하는 내용이 주를 이룬다.
- 특별계획은 특정한 비상사태에 또는 특정지역에서 발생한 비상사태에 대비하는 특별비상계획으로 일반비상계획 보다는 상세한 대응처리와 복구 규정을 담고 있다.

2) 경제활동(업무)지속계획(BCM)

- 경제활동 (업무)지속관리계획(Business continuity management, BCM)은 비상사태가 발생하였을 경우에 즉각적으로 각 기관의 주요활동이 중단되지 않고 연속적으로 시행될 수 있고, 궁극적으로는 정상적으로 복구가 가능하도록 조직화 한 비상대비계획의 한 부분이다.
- 시민안전보호법상 모든 재난관리책임기관은 이 계획을 수립하고 이에 따른 연습을 이행해야 한다.

3) 세부계획

- 주로 취약계층, 피해자, 위기재난관리책임기관의 인력 등에 초점을 두고 비상사태예방계획(Plans for preventing an emergency), 비상사태 확산방지계획(Plans for reducing, controlling or mitigating the effects of an emergency), 사후처리계획(Plans for taking other action in connection with an emergency) 등으로 구성하여 수립한다.
- 비상대비계획의 실효성 확보를 위하여 비상처리인력과 그 대상을 중심으로 비상연습계획(Exercising plans)과 훈련계획(training plans)을 포함하여 계획안을 마련하여야 한다.

4) 위험성 평가

- 제1차 및 제2차 재난안전책임기관들이 모두 위험성 평가를 해야 하고 매년 이에 따라서 비상대비 계획을 수정 보완해야 한다. 이때 경제활동(업무)지속계획(business continuity plans)을 수립하여 일상활동을 보장할 수 있도록 해야 한다.
- 지방정부는 제1차 재난관리책임기관이자 기초단위 비상대응위원회(Local Resilience Forum, LRF)의 한 구성원으로서 지방의 위험성 평가와 관련해서 지역사회 위험성조사실(Community Risk register, CRR)과 지속적인 관계를 유지해야 한다.

5) 훈련과 연습

- 재난관리책임기관은 비상계획의 효과성을 테스트 해야 하고, 이를 위한 연습을 시행해야 한다. 이때 주요 재난관리책임자들이 이 연습에 참여해야 한다.
- 지방수준에서는 지방정부가 제1차 재난안전관리책임을 맡고 있기 때문에 시민에 대한 비상사태 선포 및 경보발령과 정보제공 등을 수행할 수 있도록 상시대비태세를 갖추고 이행하는 연습을 해야 한다.

4. 비상대응 복구계획 운영

- 이 비상대응복구계획(Contingency planning)은 시민안전보호법(Civil Contingencies Act)에 근거하여 제1차 위기재난책임기관이 수립 시행해야 한다(시민안전보호법).
- 중앙정부 수준, 지역 수준, 기초정부 수준으로 비상복구계획을 세운다.

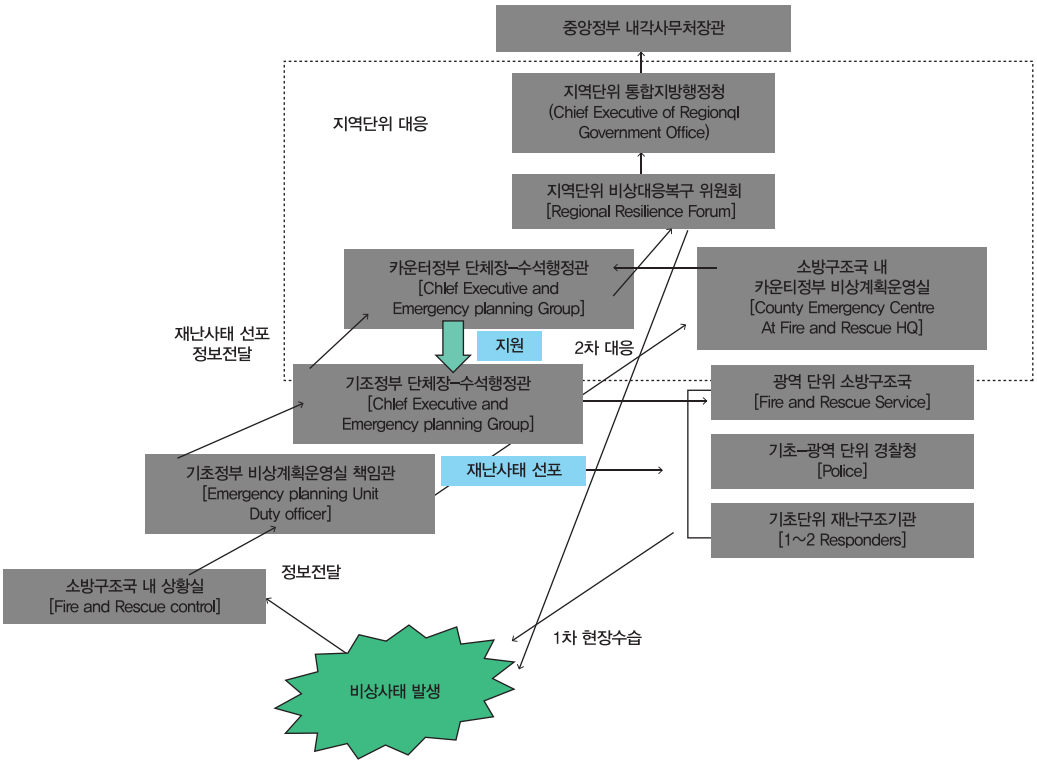
1) 용어

- 전국의 위기재난에 대한 복구 프로그램으로 '역량' (Capability)의 의미를 나타내는 경우를 보면 인력, 장비, 교육, 계획을 포함하는 군사용어이면서 작전 개념과 원칙을 중요하다고 판단하고 있음을 알 수 있다.
- '복구' (Resilience)라는 용어는 파손된 상황을 잘 복구 관리하기 위한 위험 사전진단 및 예방 능력이라고 할 수 있다. 따라서 비상대비단계에서 사용될 때에는 복구라기 보다는 대응 및 대비의 의미가 더 강하다.

2) 중앙정부 수준의 비상대응복구계획

○ 정부의 비상대응복구계획(Contingency planning)
- 정부의 비상대응복구계획은 핵심적인 운영틀로 정부역량 프로그램(UK Government Capabilities Programme)을 중심으로 전국적인 대응처리 및 복구업무를 수행한다.
- 이 비상대응복구계획은 지난 5년간의 위험성 평가에 기초한 일반적인 대응복구 역량을 확인해서 대비태세를 발전시키고 있다. 주로 사상자 등의 처리, 화학 및 핵방사능 등에 대한 긴급대처, 시민에게 긴급경보 및 정보제공 등을 중심으로 한 대응 및 복구계획을 중심으로 하고 있다.
- 주로 각 중앙행정기관과 지방행정기관(Devolved administrations), 지역과 기초단위의 재난관리책임기관 등과 연계를 통한 대응복구업무 수행을 체계화 한 것이다.

〈그림 4〉 영국의 재난사태 선포 및 정보전달, 대응체계



3) 지역수준의 비상대응복구계획

– 지역단위에서는 주로 재난관리책임기관과 긴급구조기관, 중앙정부 상호간의 협력조정의 역할을 중심으로 이행한다.
– 이를 위하여 지역수준에서는 지역 수준에서는 잉글랜드 지역(English Regions, 런던시 포함 9개 지역)을 기반으로 지역비상대응위원회(Regional Resilience Forum, RRF)와 지역복구팀(Regional Resilience Team, RRT)이 수립 시행하는 지역일반대응계획(Generic Regional Response Plans), 중앙정부의 지방통합행정청이 수립 시행하는 활동지속관리계획(Government Office Business Continuity Plan), 각 개별지역의 비상대응 복구계획과 지역기반의 비상대비 역량 등을 고려해서 작성 수립하는 지역역량조정계획 (Regional Capability Co-ordination Plans) 등으로 운영된다.

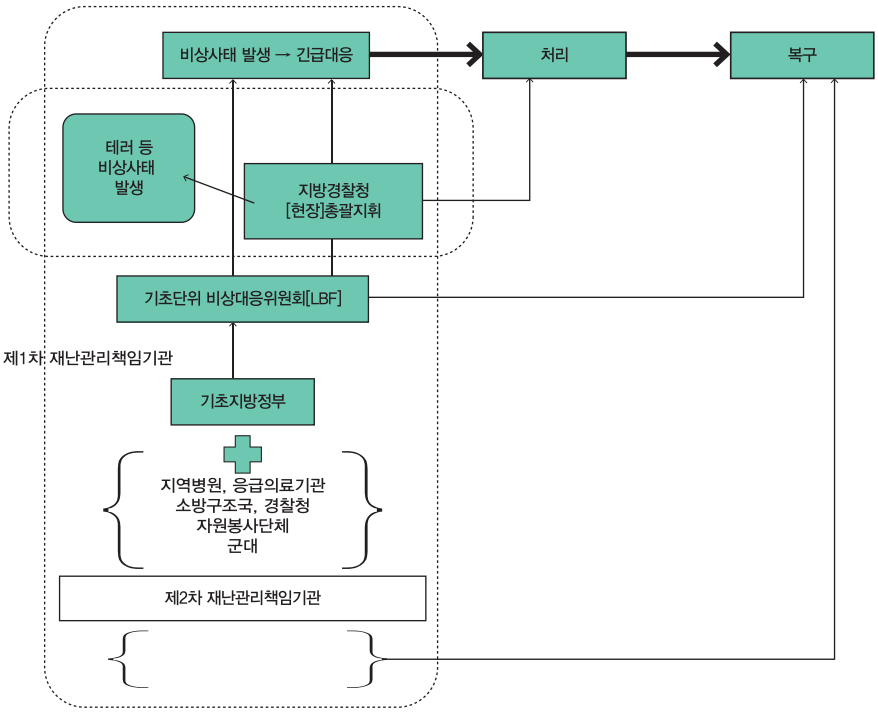
영국의 시민보호를 위한 국가재난안전관리체계

5. 대응 – 처리 – 복구 실무운영 3단계

1) 재난발생시 재난관리책임기관의 역할

– 재난대비를 위한 단계에서는 그 주체인 지방정부는 먼저 기초단위 비상대응위원회(Local Resilience Forum, LRF)의 한 구성원으로서 통합조정 업무를 총체적으로 체계화(lead co-ordinating organisation)하는 재난관리책임기관이 된다.
– 대응단계에서는 기본적으로 지방경찰청이 주체가 된다. 예외적으로 날씨 또는 전염병 등의 심각성에 따라서 주체가 달라질 수 있다.
– 복구단계에서는 다시 그 지역의 지방정부가 그 책임을 담당한다.
– 테러행위와 관련된 비상사태의 경우에는 지방경찰청이 여러 다른 대응기관들을 지휘하고 집행을 총괄한다.

〈그림 5〉 비상사태 발생 처리 및 복구 2~3단계



○ 지방경찰청
– 모든 비상사태와 관련된 관할지역을 전담하면서, 인명구조 활동을 진행한다. 지방정부 이외에도 비상사태 관련 긴급구조기관들을 통합조정하고, 비상경계선을 중심을 주민, 재산, 구조인명 등을 총괄한다.

○ 관련기관
– 소방구조국, 응급의료기관(앰뷸란스 등), 해안경비청(바닷가 지역), 카운티-디스트릭트 지방정부, 지역병원(NHS hospital trust), 보건의료청(Health Protection agency), 환경청(Environment agency), 주요기반시설기관(Critical infrastructure ogranisations, 상하수도, 전화통신, 고속도로, 철도, 가스 등), 지역의 통합행정청, 군대(Military Aid to the civil community), 자원봉사단체 등이다.

2) 지휘체계 : 3단계

○ 초기통제
– 재난 등 비상사태가 발생하였을 경우 초기단계에서는 비상계획에 따라서 지명된 주 재난관리책임 기관이 처리한다.

○ 후속단계= 작전단계(Operational stage, Bronze)
– 다음 단계에서는 비상사태에 대비한 연습에 따라서 일반비상계획에 의한 지휘체계를 유지한다. 정상적으로는 이 단계에서 일단 모든 비상사태에 대한 대응과 처리가 이루어지도록 한다.
– 주로 경찰과 소방관 등이 현장에 출동하고, 통신연락망을 통해서 보고한다.

○ 전술단계(Tactical stage, Silver)
– 초기통제를 거쳐 일단 비상사태에 대응하게 되면서 바로 짧은 시간 내에 처리가 가능하도록 유지하는 단계이다.
– 보다 세부적으로 이 단계는 비상사태가 발생하였을 때 이에 대응하기 위하여 관련기관들을 조직하기 위한 지휘 수준으로 여러 기관의 다양한 관리책임자들이 관여된다. 따라서 이 단계에서는 다음의 전략단계로 이양하기 위한 지휘체계를 구성하는 단계라고 할 수 있다.
– 이 단계에서도 전술협력조정기구(Tactical coordinating group, TCG)를 설치 운영한다. 각 관련기관의 개별 책임자들 간에 연계를 통해서 조직화 한다.

○ 전략단계(Strategic stage, Gold)
– 비상사태가 지속적으로 확산될 경우에 처리하는 단계로 재난관리책임기관의 최고책임자(기관장)가 지휘하는 체계를 의미한다.
– 이 단계에서는 다양한 관련기관을 통합조정하기 위한 전략조정기구(Strategic co-ordinating group, SCG)가 설치 운영된다. 이 경우에는 지방경찰청이 본부가 된다.
– 대응처리가 끝나고 복구단계로 넘어가면 다시 이 전략조정기구는 카운티 지방정부나 지역 소방구조국 본부(County council emergency centre at Fire and Rescue HQ)에 설치 운영된다.

3) 통신시스템

– 공중파, 라디오, 테레비전 등을 통해서 주민에게 경보 등을 하고, 긴급구조기관에게는 통상의 연락채널에 기초하여 통신을 전달한다. 비상사태에 따른 일반통신기기의 결함을 대비하여 상시적으로 위성통신수단을 확보해 두어야 한다. 전체 통신수단의 관리는 통합행정청(GO)이 관리한다.

4) 비상사태 발생지역에 대한 처리

– 발생지역에 대한 관리(Scene management), 안전지역 확보 및 처리를 위한 안전지대 관리(Scene safety), 시민보호와 희생자 등을 위한 안전처리, 증거확보 등 비상사태 대응 및 사후처리를 위한 보호구역 설정(Cordons) 운영 등의 조치를 이행한다.

III. 국가재난안전관리의 새로운 운영틀 : NRA

영국은 2005년부터 재난 및 안전사고, 테러공격 등과 같은 모든 비상사태의 발생으로부터 안전하고 복원력(Resilience) 강한 국가를 만들기 위하여 사전대응체계의 하나로 새로운 국가재난위험평가제도(National Disaster Risk Assessment System)를 활용하고 있다.

1. 국가재난위험평가제도(National Risk Assessment, NRA)

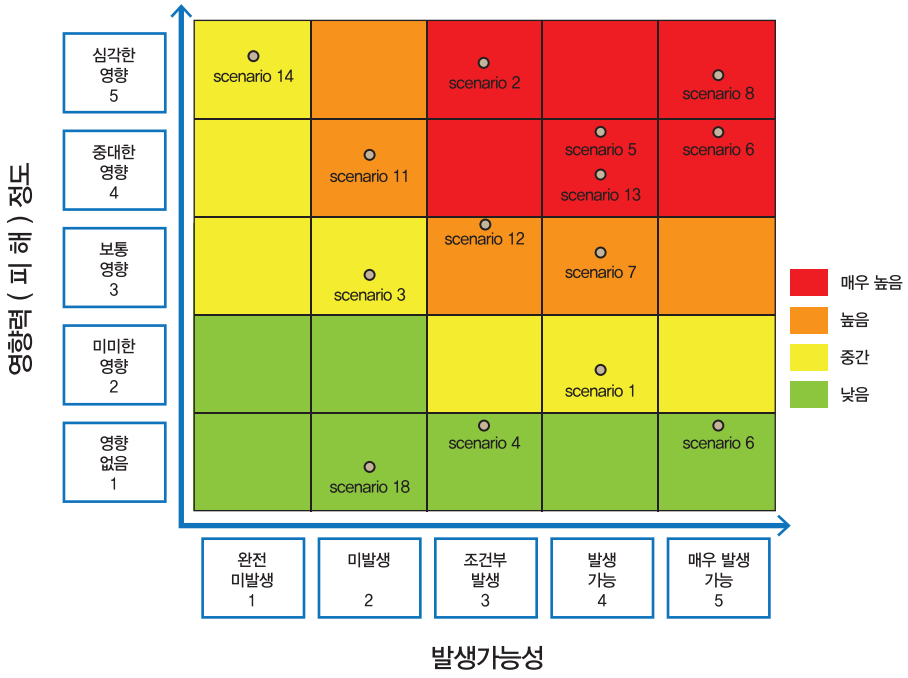
1) 정의

○ 국가재난위험평가제도(NRA)란
– NRA는 새로운 위험통제 거버넌스 수단의 하나로써, 활용목적은 한마디로 영국 국민, 경제, 국가기반체계, 영토, 삶의 방식 등에 직접적으로 영향을 주는 모든 주요 위험요인들을 확인하고 평가한다. 이것은 재난예방 및 대비와 같은 조치를 통해서 인내 가능한 수준으로 영국민과 그 사회 전체의 위험을 줄일 수 있도록 하기 위해서이다.
– 국가재난평가를 정의하면 재난위험 정도에 관해서 그 재난 및 안전사고를 초래한 사건의 영향력 정도(the impact of an event)를 위험발생 빈도의 가능성(its likelihood of occurrence)과 연계한 계량적 수치(quantitative value)라고 할 수 있다(A national risk assessment defines a quantitative value for a risk by relating the impact of an event to its likelihood of occurrence).

○ 재난위험요인의 발생가능성과 피해 등 영향력 매트릭스 분석
– 그와 같이 측정된 수치의 결과를 시각화하기 위한 하나의 도구가 바로 위험발생 빈도의 상대적 발생가능성(relative likelihood)과 위험(발생)의 상대적 영향력(피해, relative impact)에 관한 연계된 사사분면 표(매트릭스)이다(아래 그림).
– 이러한 매트릭스 표는 최고위 정책결정자들로 하여금 경쟁적으로 요구되는 자원활용을 위해 한정된 자원을 가장

우선적으로 올바르게 사용하도록 도와주는 역할을 한다. 〈그림 6〉의 매트릭스 표가 보여주는 내용을 보면 색깔의 진한 정도를 나타내는 바와 같이 상당히 다양하다.

〈그림 6〉 위험발생 평가 매트릭스 및 대응 시나리오



2) 필요성 및 정책 목적

○ 국가재난위험평가 제도의 필요성
- 전국민에 대하여 국가재난 및 안전사고 등에 의한 위험정보의 공표(전달)가 과거 보다 더욱 중요하게 된 이유는 다음과 같다.
- 즉, 현재의 재난사고는 과거보다 더 복잡한 성향과 함께 대응처리에 있어서 더더욱 불확실성이 증가하고 있다.
- 그리하여 정부에 대해서, 그리고 기후(환경)변화 및 재난위험에 대한 시민의 태도가 과거와는 확연히 달라졌다. 어쩌면 정부에 대한 신뢰가 저하되었고, 재난사고 등에 대한 대응태세 및 경각심은 증가하는 추세도 나타났다.
- 그에 따라서 시민들의 재난위험에 관한 정보접근이 용이해 지도록 하는 욕구가 증가하였고, 결과적으로 재난안전관리 분야에서의 정부업무의 투명성, 신뢰성, 확실성을 확보해야 할 당위성도 함께 증가하게 되었다.

○ 재난안전관리 분야에서의 재난위험 정보전달(Risk Communication) 정책의 목적
- 포괄적인 공개성, 투명성, 균형적인 정보 제공 등을 통해 이해관계자들의 직간접적인 재난대응 과정에의 참여 필요성을 이해시키고 유도하도록 함이다.
- 시민들에게 위험이 발생하였을 때 어떻게 행동을 하고 대처할 것인지 결정할 수 있도록 하는 긍정적 효과를 보여준다. 즉, 위기를 사전에 예방 가능하게 하며, 더 나은 결정을 유도하기도 하고, 위험발생에 유연하게 잘 대처할 수 있도록 도움을 줄 수 있기 때문이며, 궁극적으로는 시민을 안심시킬 수 있고, 정부와 정부가 제공하는 위험정보에 대한 신뢰를 갖도록 하기 위함이다.

2. 국가재난위험평가제도 운영사례

영국은 2005년부터 시작하였으며, 매 2년마다 국가 전체를 위협하는 위험요인을 분석하고 5~20년 단위의 장기적인 국가재난위험평가로 체계화 하고, 5년 단위로 중기적 평가를 통해서 영국 사회의 복원력(resilience) 강화계획을 이행하고 있다.

1) 기본 운영체계

○ 주요 목적
- 위협요인에 대한 전략적인 주의를 상기시켜서, 사전에 전략과 능력을 배양할 수 있도록 계획하기 위해서이다.
- 영국에 대해 즉각적인 위협과 재난에 대해서 안전과 복원력을 개선하여, 긴급사태 발생위험을 줄이고자 하기 위함이다.
- 그리하여 위험분석 데이터를 지역사회, 민간기업 등에 제공함으로써 경제활동의 지속성(Business Continuity Management, BCM)과 지역사회의 복원력(Community Resilience) 등을 뒷받침 해주기 위함이다.

○ 위험요인 기준
- 국민, 경제, 국가기반체계, 영토, 삶의 방식 등에 해를 끼치는 요인
- 영국 어디서나 국민의 복지와 환경에 중대한 해가 되는 요인
- 전세계에서 영국의 안전과 이해를 해치는 요인

○ 시행방법
- 국가재난위험평가 데이터를 대국민 공개로 한다
- 재난 및 안전사고와 같은 비상사태 발생에 더 효과적인 대비를 하기 원하는 개개의 국민이나 기업, 공공기관 등에게 재난발생 위험요인들을 조사분석한 국가위험요인 분석서(National Risk Register of Civil Emergencies, NRR)를 대국민 공개하는 것이다.
- 매 5년마다 업데이트된 정보들을 제공하고 있으며, 이를 기초로 대개 80여 가지의 대응 시나리오를 만들어 제공하고 있다.

2) 제도 운영의 장점

- 본질적으로 예측이 어려운 위험요인들이 가져올 미래의 충격들에 대해서 단순한 추측이나 예측하려는 시도들을 피할 수 있게 한다.
- 그리고 그 대신 위험요인 통제를 위한 전략을 채택할 수 있게 한다.
- 위험요인들이 현실로 나타날 수 있는 발생가능성과 실제 발생 했을 때 가져올 영향력에 따라서 위험요인들에 대한 통제 우선순위를 정할 수 있게 한다.
- 정부의 특별한 위험경감 조치들이 요구되는 가장 위협적인 위험요인들을 찾아낼 수 있게 한다.
- 위험요인들의 발생가능성(likelyhood)과 그에 따른 결과 초래(Impact)라고 하는 측면에서 대비계획이 필요한데 그러한 것들을 객관적으로 계량화 할 수 있게 한다.
- 위험발생 요인들에 관한 정보를 더 많은 사람들에게 전달하여, 아래로부터의 복원력 강화를 가능하게 하는 전략으로 지지할 수 있게 한다.
- 필요한 경우에는, 이러한 모든 것에 대해서 합의를 도출할 수 있게 한다.

3) 영국사례의 교훈

○ 국가재난위험평가(National Disaster Risk Assessment) 체계의 적용 방법

- 재난위험 요인 및 발생 가능성 등에 관하여 시민들이 더 폭넓은 방법으로 정보접근이 가능하도록 하였다.
- 재난위험 대비 및 대응정책의 핵심적인 결정과정에 위험정보의 전달이 더 확고하게 적용되도록 하였다.
- 재난발생에 좀 더 신속하게 대응할 수 있도록 준비하고 체계화하는데 적극적으로 그리고 효과적으로 활용하고 있다.
- 재난위험 정보에 대한 확실성(reliability)을 지속적으로 개선시키고 있다.
- 재난관리 및 통제시 책임과 선택이 올바르게 작동하도록 지원하게 만들었다.
- 재난정보의 제공, 공개 등을 통해서 재난관리책임기관, 공공기관, 민간기업, 시민 등의 업무수행 태도의 변화, 위험발생 가능성과 영향력에 대한 각심 제고, 재난위험 방지 및 대응 역량(복원력, resilience)의 양성이 가능하도록 만들었다.

Ⅳ. 국가재난안전관리체계 종합

분야	주요내용
국가재난 관리 총괄부처	– 내각사무처 소속 비상대비실 내 7개 주요 팀으로 구성 – 내각사무처 소속으로 비상계획연수원(Emergency planning college) 관리 · 운영. 단, 대테러 대응 시기에는 내무부 테러방지국(Office of Security and Counter Terrorism, OSCT)에 총괄하고, 사후처리 등은 다시 비상대비실에서 담당
법률체계	– 시민안전보호법(Civil Contingencies Act)에서 기초지방정부(District, Borough)와 광역지방정부(County)의 비상대응 및 수습의무, 내각사무처장관의 위기관리를 위한 비상대권 발동에 관한 세부사항, 재난관리책임기관의 책무, 개인의 책무 등을 법규정에 명시하고 한시적으로 운영
재난안전 관리분야 사무배분	– 기본적으로 기초정부의 사무로 지정하고, 기초단위를 넘어설 경우에는 지역정부가 조정 및 보완, 그 이상은 국가가 총책임 – 국가사무에 대해서는 대응단계별로 법률에 세부화하여 규정 – 지방사무로 수행하고자 할 때에는 법률, 한시적 시행령(장관의 비상대응법령 기간 30일)에 의해 비상대권 발동
부처간 조정체계	– 내무부장관(Home secretary)이 〈국가안보위원회〉(Ministerial committee on national security) 등을 주재하며 중앙부처를 통합 · 조정하고 내각사무처(비상대비실)는 실무적으로 국가안보위원회, 국무회의를 지원한다 – 실무는 중앙위기관리센터(Cabinet Office Briefing Room)의 비상대비총괄조정센터(CCS Co– ordination Centre)에서 담당
종합상황실 관리	– 내각사무처 내 비상대비실의 비상대비총괄조정센터(CCS)에서 관장. 내각사무처 일반직원으로 구성되나 일반직 중에서 군 출신도 다수(비상대비실장 등) – 재난(자연,인적,기반시설)+훈련+소방+테러 등 안전업무 전반
재난안전 관리 비상계획 체계	– 비상대비단계(Emergency Preparedness)와 비상대응 및 복구단계(Emergency Response and Recovery)로 구분하고, 다시 비상대비계획(Emergency Planning)은 일반계획(generic plans)과 특별계획(specific plans)으로, 특별계획은 특정 비상사태 및 특정지역에서 발생한 비상사태에 (상세하게) 적용. 또한 활동(업무) 지속관리계획(Business continuity management, BCM)은 비상사태가 발생하였을 경우에 각 기관의 주요 활동이 중단되지 않도록 시행하는 내부계획
전문인력 교육	– 비상계획연수원(Emergency Planning college)에서 전문교육과 리더십 교육 실시 – 연간 6,000여 명을 대상으로 실시

분야	주요내용
훈련	– 중앙부처와 지역간 별도로 시행하며, 분야별(전염병 예방 Winter Willow 훈련, 조류독감 Hawthorn 훈련 등)로 평균 1년 1회 훈련, 캐나다 · 미국과 합동으로 국제 협력의 대테러훈련(Atlantic Blue)도 시행 – 현장훈련, 워크숍에 의한 사전모의훈련, 훈련 후 결과 평가 – 군대와 합동대응훈련은 내무부 주관으로 상비합동지휘부(Standing joint commander, SJC)가 총괄 · 조정하여 매년 2~3회 지역별로 실시
재난사태 선포	– 비상대비법상 재난사태의 선포는 '비상사태의 법적 정의와 기준' 에 따라서 공식선포가 되지만, 일단 초기에 '비상사태' 를 선포하도록 권고하고 있어 별도의 단계별 재난사태 선포 방식 등을 규정하지 않음 – 중앙정부는 지휘체계상 Level 1, 2, 3(수상의 직접 지휘체계)으로 구분 – 현장지휘체계는 Bronze, Silver, Gold 단계로 운영

참고자료

Cabinet office, (2012), National Risk Rogister of Civil Emergencies, 2012.
Civil Contingencies Act 2004
안행부 – OECD 국가재난 위험평가제도 (NRA) 협력연구 워크숍 자료 (2013.4.30)