

## 재난안전 위기관리 매뉴얼 개선 방향에 관한 연구

강희조

목원대학교 융합컴퓨터·미디어학부

# A Study on the Improvement Direction of Disaster Safety Risk Management Manual

Heau-Jo Kang

Division of Convergence Computer & Media, Mokwon University, Daejeon 35349, Korea

### [요 약]

재난에 대한 국민의 높은 관심과 요구에 부응하고 선제적으로 재난을 관리하기 위해 재난유형별 위기관리 표준매뉴얼, 재난관리 체계와 매뉴얼 관련 제도개선사항을 반영하여 위기관리 매뉴얼의 현장 작동성이 강화되어야 한다. 따라서 본 논문에서는 위기관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼의 현황을 알아보고 분석을 통하여 개선 방향을 제시하였다. 재난관리 주관기관에서는 법령 및 위기관리 표준매뉴얼에 대한 지속적인 연구를 통하여 컨트롤타워 역할과 안보실과 비서실의 역할 분담의 명확화에 따른 강화된 재난관리 체계, 위기징후 감시 평가제도 개선, 위기경보 제도 개선, 안전취약계층 대책, 모바일 매뉴얼 서비스 제공, 변호사 및 전문가 집단의 참여 등의 개선이 필요할 것으로 사료 된다.

### [Abstract]

In order to respond to the public's high interest and demand for disasters and to manage disasters on a preemptive basis, it is necessary to strengthen the site operability of the risk management manual by reflecting the risk management standard manual, disaster management system and manual related system improvement items. Therefore, in this paper, the present situation of the standard risk management manual, working-level manual for risk response, and manual for action at scene is reviewed and analyzed. The disaster management authority will continue to study the statutory and risk management standard manuals to enhance the role of the control tower and the role of security and secretariat in clarifying the role of disaster management system, improvement of crisis symptom monitoring system, improvement of crisis alarm system. It is necessary to improve measures to deal with vulnerable groups, provide mobile manual services, and participate in lawyers and professional groups.

**색인어** : 재난 및 안전관리 기본법, 위기관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼, 모바일 매뉴얼 서비스

**Key word** : Framework Act on the Management of Disaster and Safety, Standard Manual for Risk Management, Working-level Manual for Risk Response, Manual for Actions at Scene, Mobile Manual Service

<http://dx.doi.org/10.9728/dcs.2019.20.8.1665>



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Received 01 July 2019; Revised 15 July 2019

Accepted 26 August 2019

\*Corresponding Author; Heau-Jo Kang

Tel: +82-42-829-7634

E-mail: [hjkang@mokwon.ac.kr](mailto:hjkang@mokwon.ac.kr)

# 1. 서론

2003년 2월 18일 9시 53분 대구 도시철도 1호선 중앙로역에서 방화로 일어난 대구 지하철 화재 참사를 계기로 정부는 종합적이고 체계적인 국가위기관리 시스템을 구축 정비하기 위하여 국가안전보장회의 사무처 내에 2003년 3월 22일 위기관리 센터를 설치하였다. 국가안전보장회의 사무처는 각종 위기 요인에 대한 국가 위기관리 활동의 개념과 기준 방향을 제시하는 국가위기관리기본지침과 표준매뉴얼을 지속 보완 발전시키고 여러 정보와 지식을 포함하면서 규범적이고 종합된 예규 형태의 세부 매뉴얼을 작성할 것을 2004년 7월 1일 대통령 훈령 제 124호로 제정하고 범정부 차원에서 관리해야 할 33개 유형의 표준매뉴얼 278개의 실무매뉴얼 수립을 2005년 11월 29일 제 50회 국무회의에서 완료하였다. 매뉴얼의 법적 근거는 재난 및 안전관리 기본법 제34조의 5의 재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운용 및 국가위기관리기본지침 (대통령 훈령 제388호, 2018. 9. 4)과 위기 유형을 2개 분야 54개 유형으로 분류 각 유형별 위기관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼 체계로 구성하였다. 그림 1은 매뉴얼 관리체계를 나타낸다[1].

위기관리 표준매뉴얼은 국가차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리 체계와 관계 기관의 임무와 역할을 규정된 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 재난관리주관기관의 장이 작성한다. 다만, 다수의 재난관리주관기관이 관

련되는 재난에 대해서는 관계 재난관리주관기관의 장과 협의하여 행정안전부 장관이 위기관리 표준매뉴얼을 작성할 수 있다. 위기대응 실무매뉴얼은 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서로 재난관리주관기관의 장과 관계 기관의 장이 작성한다. 이 경우 재난관리주관기관의 장은 위기대응 실무매뉴얼과 제 1호에 따른 위기관리 표준매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다. 현장조치 행동매뉴얼은 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서로 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성한다. 다만, 시장·군수·구청장은 재난 유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있다. 재난 및 안전관리 기본법 제4조에 의하면 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행해야 한다고 규정되어 있다. 또한 동법 제3조에서 재난관리 주관기관은 재난안전 관련 업무를 수행함으로써 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행해야 한다[1].

재난에 대한 국민의 높은 관심과 요구에 부응하고 선제적으로 관리하기 위해 평시 위기징후 감시와 평가절차를 규정하고 징후감시 유형을 구체화하여 위기상황의 진행 양상에 따라 위기경보를 유연하게 발령할 수 있도록 하며 어린이·노인·장애인

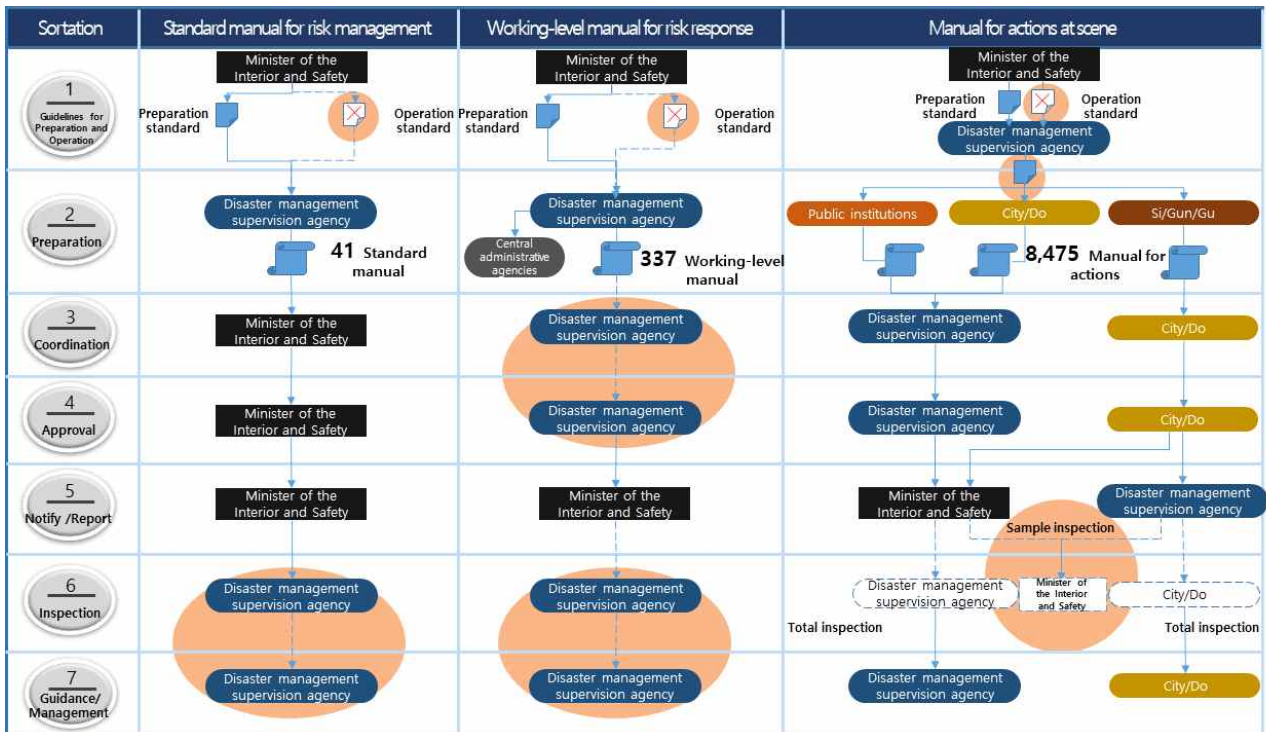


그림 1. 매뉴얼 관리체계  
Fig. 1. Manual management System

등 안전취약계층 특성을 고려한 재난현장 대피절차, 체류 외국인 증가에 따라 외국인 사상자 주한대사관 통보 절차 및 재난관리주관기관이 휴교 등 국민 생활과 밀접한 연계대책을 함께 마련하고 시행하는 체계를 반영하여야 한다[2].

본 논문에서는 위기관리 표준매뉴얼 업무와 관련제도의 실태분석을 통하여 구체적인 문제를 살펴보고 효율적인 향후 위기관리 매뉴얼 개선 방향을 제시한다.

## II. 재난분야 매뉴얼 관리체계 및 위기관리 표준 매뉴얼

### 2-1 매뉴얼 관리체계

재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 다음 각호의 위기관리 매뉴얼을 작성·운영하여야 한다. 이 경우 재난대응활동계획과 위기관리 매뉴얼이 서로 연계되도록 하여야 한다[1].

위기관리 표준매뉴얼은 국가위기관리기본지침을 근거로 범정부 차원의 관리가 필요한 국가적 위기에 대한 유형별 대응지침을 제공하는 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 위기 유형에 대한 징후관리와 경보, 예방·대비·대응·복구 활동의 방향, 위기관리 업무수행체계, 부처·기관별 임무와 역할, 협조관계 등에 관한 사항을 포함하여 재난관리주관기관의 장이 작성한다. 다만, 다수의 재난관리기관이 관련되는 재난에 대해서는 관계 재난관리주관기관의 장과 협의하여 행정안전부장관의 승인을 받아 확정한다. 위기대응 실무매뉴얼은 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 위기 발생 시 실제 적용하고 시행해야 할 조치사항과 절차를 규정한 문서로 위기상황을 상징하고 이에 따른 상황 인지 및 보고·전파, 상황분석·평가·판단, 조치사항 등 위기대응을 위한 절차·기준·요령과 각종 양식, 보도자료 또는 담화문 예문 등에 관한 사항을 포함하며 재난관리주관기관의 장과 관계 기관의 장이 작성·운영, 주관기관의 장이 승인한다. 주관기관의 장은 소관분야 위기대응 실무매뉴얼을 새로이 작성하거나 변경한 때에는 행정안전부장관에게 지체없이 통보하여야 한다. 현장조치 행동매뉴얼은 위기 발생 시 위기현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서이며 위기 발생 시 현장에서 임무를 수행하는 기관의 구체적인 임무와 행동절차·안전수칙·장비보유 현황 및 관련기관 연락처 등에 관한 사항을 포함하고 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 작성·운영하며 주관기관의 장이 승인한다. 다만, 시장·군수·구청장이 작성한 현장조치 행동매뉴얼은 시·도지사가 승인한다. 주요상황 대응매뉴얼은 국가차원의 위기로 취급해야 할 사안은 아니나, 범정부적 대응이 필요한 사안에 대해 대응 방향과 절차, 관련 부처의 조치사항 등을 수록한 문서이며 상황대응 체계, 상황전파·협조·대응활동·사후관리 등의 세부 활동 내용, 관련 기관의 임무와 역할 등 규정하고 주요상황 대응매뉴얼은 주관기관의

장이 승인하고 주요상황 대응매뉴얼 작성기관의 장은 제·개정 시 국가안보실 또는 대통령비서실 및 유관기관 등에 통보해야 한다[3].

### 2-2 매뉴얼 작성주체

재난관리주관기관은 재난 및 사고의 유형에 따라 매뉴얼을 작성하여야 한다. 교육부는 학교 및 학교시설에서 발생한 사고, 과학기술정보통신부는 우주전파재난, 정보통신 사고, 위성항법장치(GPS) 전파혼신, 자연우주물체의 추락·충돌, 외교부는 해외에서 발생한 재난, 법무부는 법무 시설에서 발생한 사고, 국방부는 국방시설에서 발생한 사고, 행정안전부는 정부 중요시설 사고, 공동구 재난(국토교통부 장관 공동구 제외), 내륙에서 발생한 유도선 등의 수난 사고, 풍수해(조수는 제외한다)·지진·화산·낙뢰·가뭄·한파·폭염으로 인한 재난 및 사고로서 다른 재난관리주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고, 문화체육관광부는 경기장 및 공연장에서 발생한 사고, 농림축산식품부는 가축 질병, 저수지 사고, 산업통상자원부는 가스 수급 및 누출 사고, 원유수급사고, 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단으로 한정한다), 전력 사고, 전력생산용 댐의 사고, 보건복지부는 감염병 재난, 보건의료 사고, 환경부는 수질분야 대규모 환경오염 사고, 식용수 사고, 유해화학물질 유출 사고, 조류 대발생(녹조에 한정), 황사, 댐 사고, 미세먼지, 고용노동부는 사업장에서 발생한 대규모 인적 사고, 국토교통부는 공동구 재난(국토교통부 장관), 고속철도 사고, 도로 터널 사고, 육상화물 운송 사고, 지하철 사고, 항공기 사고, 항공운송 마비 및 항행안전시설 장애, 다중밀집건축물 붕괴 대형사고로서 다른 재난관리 주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고, 해양수산부는 조류 대발생(적조에 한정한다), 조수, 해양분야 환경오염 사고, 해양 선박 사고, 금융위원회는 금융 전산 및 시설 사고, 원자력안전위원회는 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단은 제외한다), 인접 국가 방사능 누출 사고, 소방청은 화재·위험물 사고, 다중 밀집 시설 대형화재, 문화재청은 문화재 시설 사고, 산림청은 산불, 산사태, 해양경찰청은 해양에서 발생한 유도선 등의 수난 사고를 담당한다[1][4][5].

### 2-3 표준매뉴얼 작성기준

표준매뉴얼의 목적은 일반사항, 재난 유형 및 위기경보, 위기관리 기본방향, 위기관리 단계별 위기관리 활동, 중앙사고수습본부 즉시 가동 및 본부장 역할, 기관대응수칙, 부록 등이다.

첫째, 일반사항은 목적, 적용 범위, 관련 법규, 용어 정의를 작성한다. 둘째, 재난 유형 및 위기경보는 재난의 유형, 전개 양상, 위기관리 체계를 작성한다. 셋째, 위기관리 기본방향은 목표, 방침, 위기징후 감시, 위기평가, 위기경보와 경보발령, 비상근무체계를 작성한다. 넷째, 위기관리 단계별 위기관리 활동은 예방 단계(위기 발생 이전), 대비단계(위기 임박 단계), 대응단계(위기 발생 및 지속단계), 복구단계(위기 발생 이후 단계)에



대한 활동들을 작성한다. 다섯째, 중앙사고수습본부 즉시 가동 및 본부장 역할은 즉시 가동을 위한 단계별 사전 준비 사항, 본부장 역할을 작성한다. 여섯째는 기관대응수칙을 작성하고, 마지막은 부록으로 재난사례, 위기상황 전파 체계, 영상회의 운영, 언론홍보 위기관리 커뮤니케이션 매뉴얼, 외국인 사상자 관련 주한 공관 상황 전달체계, 수습지원단의 표준편제와 임무, 관련 기관 비상연락망, 국민행동요령으로 작성되어야 한다[4].

### III. 매뉴얼의 활용 및 관리

매뉴얼 활용으로 대비 활동은 국가위기관리기본지침 제134조제1항에 주관기관 등은 위기대응 실무매뉴얼 및 현장조치 행동매뉴얼 등 각종 대응계획에 대한 교육 및 훈련을 통하여 조치 절차를 숙달하여야 한다. 재난대비훈련 등은 재난 및 안전관리 기본법 제35조, 국가위기관리기본지침 제32조제3항에서 행정안전부장관, 중앙행정기관의 장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 긴급구조기관은 매년 정기적으로 또는 수시로 재난관리책임기관, 긴급구조지원기관 및 군부대 등 관계 기관 합동으로 재난대비 훈련(위기관리 매뉴얼의 숙달훈련 포함)을 실시하여야 한다. 관련 기관 합동으로 실시하는 연습·훈련은 유형별 주관기관의 계획, 통제에 따라 매뉴얼을 적용하여 주기적으로 실시하여야 한다. 대응활동은 국가위기관리지침 제135조제1항에서는 주관기관 등은 위기대응 실무매뉴얼 및 현장조치 행동매뉴얼 등에 따라 필요한 제반 조치절차를 시행하여야 하며, 중앙사고수습본부 구성, 재난관리 활동은 중앙사고수습본부 운영에 관한 규정에서 수습본부는 소관 재난 및 사고가 발생하여 위기 관리 매뉴얼에서 정하는 위험 수준에 도달한 경우 등의 경우 지체없이 설치·운영해야하며, 재난관리 활동 시 수습본부장은 위기 관리 매뉴얼에 따라 재난관리 활동을 수행하여야 한다. 응급조치는 재난 및 안전관리기본법 제37조에서 지역통제단장과 시장·군수·구청장은 재난이 발생할 우려가 있거나 재난이 발생하였을 때에는 즉시 관계 법령이나 재난대응활동계획 및 위기 관리 매뉴얼에서 정하는 바에 따라 수방·진화구조 및 구난, 그 밖에 재난 발생을 예방하거나 피해를 줄이기 위하여 필요한 응급조치를 하여야 한다. 재난원인조사는 재난 및 안전관리기본법 제69조에서 행정안전부장관은 재난이나 그 밖의 각종 사고의 발생 원인과 재난 발생 시 대응과정에 관한 조사·분석·평가(위기관리 매뉴얼의 준수 여부에 대한 평가를 포함. 이하 재난원인조사라 한다)가 필요하다고 인정하는 경우 직접 재난원인 조사를 실시하거나, 재난관리책임기관의 장으로하여금 재난원인 조사를 실시하고 그 결과를 제출하게 할 수 있다. 행정안전부장관은 특별재난지역을 선포하게 한 재난, 중앙재난안전대책본부·지역재난안전대책본부 또는 중앙사고수습본부를 구성·운영하게 한 재난 등 법 제69조제2항 각 호의 재난의 경우에는 재난원인조사단을 편성, 현지에 파견하여 재난원인 조사를 실시할 수 있다. 위기관리 활동 평가로 국가위기관리기본지침

제41조에서는 복구 단계전환 또는 위기 상황 종료 후 관련 위기 관리 체계의 운영 실태와 위기관리 활동 전반을 종합적으로 진단·평가한다. 진단·평가는 위기관리 체계의 운영, 관련 부서 간 협조체계의 가동, 매뉴얼의 적용, 위기관리 활동의 적절성에 중점을 두고 실시하며, 진단·평가 결과를 토대로 위기관리 관련 부서 또는 관련 기관 간 협의를 통하여 개선책을 마련·보완함으로써 위기 발생 억제 및 대응 능력을 강화한다. 위기관리 매뉴얼의 정기적 점검 및 지속적 보완·발전은 재난 및 안전관리 기본법 제34조의5제4항, 국가위기관리기본지침 제9조제4항에서 재난관리주관기관의 장은 위기관리 표준매뉴얼 및 위기대응 실무매뉴얼을 정기적으로 점검하여야 하고 주관기관의 장은 위기관리 매뉴얼을 정기적으로 점검하고 실제 위기상황에 적합하도록 지속적으로 보완·발전시켜야 한다. 정보시스템을 통한 매뉴얼관리는 재난 및 안전관리기본법 시행령 제43조의7 제1항에서 행정안전부장관은 관리시스템을 구축·운영하기 위하여 재난관리책임기관의 장에게 관련 자료의 제출을 요청하거나 관리시스템을 통하여 위기관리 매뉴얼을 관리하도록 요청할 수 있다. 국가재난관리정보시스템 관리대상으로는 위기 관리 매뉴얼, 기관·개인 행동절차(SOP : Standard Operation Plan), 제·개정 이력 등이다.

### IV. 위기관리 매뉴얼의 개선 방향 및 결론

위기관리 매뉴얼 체계는 재난 및 안전관리 기본법에 의해서 작성하도록 되어 있다. 따라서 재난 유형별로 매뉴얼이 위기 관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼로 되어있다. 본 연구에서는 위기관리 매뉴얼의 재난 분야 매뉴얼 체계 및 위기관리 표준매뉴얼, 매뉴얼의 활용과 관리에 대하여 살펴본 후 위기관리 매뉴얼의 개선 방향에 대하여 제시하였다.

첫째 문제인 정부 출범 이후 강화된 재난관리체계 반영으로는 청와대 컨트롤타워 역할 및 안보실·비서실간 역할분담 명확화, 중앙수습지원단 표준편제 및 임무·역할 등 반영, 비상상황을 진행양상과 대처내용에 따라 유형화하여 매뉴얼에 반영, 비상상황은 진행 양상과 대처내용에 따라 3개 유형(결과수습형, 완만진행형, 순간중폭형)으로 구분 가능, 비상상황 유형별 심각성 진행도이다. 둘째로 위기징후 감시 및 평가제도 개선으로 위기징후 감시 및 평가절차 명확화(위기징후 감시체계 운용→위기평가→위기경보 발령→전파), 위기 징후감시 유형의 정교화, 위기징후 평가 보고 주기를 격주에서 매주 단위로 단축, 위기징후 감시 및 평가결과 대국민 홍보강화 한다. 셋째로 위기경보 제도 개선으로는 비상상황 특성을 고려하여 위기경보 수준을 유연하게 적용, 비상상황과 전개양상, 피해범위, 과급효과 등을 고려하여 위기경보 수준을 대비·대응 단계와 지역 단위로 탄력적으로 적용검토 한다. 넷째로 안전취약계층 대책 반영 등으로는 체류 외국인 증가에 따른 외국인 사상자 대사관 통보절차 반영(1963년 영사 관계 비엔나 협약 제37조 준수를 위해 재

난 피해 외국인의 대사관 통보 절차 마련, 재난관리주관기관 등 →행정안전부(중앙재난안전상황실)→행정안전부(국제협력 담당관)→각국 대사관, 안전취약계층 특성을 고려한 재난 발생 시 대피절차 등 반영, 장애인단체 및 민간전문가가 포함되어야 하며, 위기관리 및 국민소통에 SNS 활용강화(위기관리커뮤니케이션 매뉴얼 개정안 등 반영), 변호사 등이 포함되어야 하고, 신규재난 유형(한파·폭염·미세먼지 등)에 대한 위기관리 매뉴얼 제정 추진 되어야 한다. 마지막으로 중장기적으로는 모바일 매뉴얼 서비스 제공과 매뉴얼의 현장 활용성 강화로 현장대응요원은 PS-LTE(Public Safety Long Term Evolution)기반을 활용한 모바일을 통하여 개인·기관별 임무와 역할을 실시간으로 확인하고 재난현장의 피해 및 통제상황 등 현장정보를 실시간 공유하여 신속한 보고체계 확립, 현장에서 필요한 유관기관 및 자원동원 요청 등 신속하게 대응하여야 한다.

또한, 국민 눈높이에 맞는 재난관리제도를 개선하기 위해서는 해당 분야별 법률자문단, 전문가 자문회의, 보험관련 단체, 자원봉사단체, 재난관련 부서 의견수렴 등의 이해 당사자들이 포함되어야 하며, 안전취약계층의 특성을 고려한 대피절차, 훈련, 통보절차와 국민 생활과 밀접한 연계대책들이 함께 마련되어 시행되는 체계를 마련하여야 한다.

## 참고문헌

- [1] Ministry of the Interior and Safety, Framework act on the management of disaster and safety, March 2019.
- [2] “The standard manual for risk management in the disaster is amended in full.”, Press Release, Ministry of the Interior and Safety, 15. Oct. 2018.
- [3] Ministry of the Interior and Safety, Disaster response safety Korea training central evaluation team competency training, May 2019.
- [4] Ministry of the Interior and Safety, 2019 Guidelines for the protection plan of national infrastructure, 2019.
- [5] J. M. Choi, “Analysis of the Standard Manual for Risk Management in Information Communication Accidents”, Journal of Digital Contents Society, Vol. 19, No. 2, pp. 401-405, Feb. 2018.



강 희 조 (Heau-jo Kang)

1994년 : 한국항공대학교 대학원 항공전자공학과 (공학박사)

2003년~현 재: 목원대학교 융합컴퓨터·미디어학부 교수, 대학원 사회안전학과 주임교수

2008년~현 재: ISO/TC292 Security and Resilience Korea Delegate

2009년~현 재: 행정안전부 재난대응안전한국훈련 중앙평가단 평가위원

2018년~현 재: 행정안전부 국가기본체계 평가위원

2015년 2월 2일~현 재: 국토교통부 재정사업 자체평가위원회 항공분야 위원

2015년 8월 18일~현 재: 국민안전처 특수재난 정책전문가 기동단 정보통신분야 분과위원장

2016년 11월 1일~2017년 4월 30일: 대전광역시 안전행정분야 5대 명예시장

2003년 01월~현 재: 한국디지털콘텐츠학회 명예회장, 사회안전학회 명예회장, 한국항행학회 부회장,

※ 관심분야 : 재난안전통신, 스마트재난관리, 사회재난안전정책, 위기관리, 무선이동통신, 사물인터넷(IoT), 빅데이터, 항행안전시설, 디지털콘텐츠, 클라우드 컴퓨팅, 기술정책 등