

영국의 재난관리체계 및 재난위험성 평가제도의 도입 및 적용에 관한 연구*

김 학 경** · 강 욱***

〈요 약〉

영국은 2004년 국가재난관리법(Civil Contingencies Act 2004)을 통하여 “Emergency”라는 결과중심의 단일 재난개념을 확립하고 있으며, 이를 통하여 유형과 관계없이 다양한 위험에 대비/대응할 수 있는 시스템을 구축하고 있다. 역사적으로 볼 때는, 평시 재난관리체계와 민방위 체계가 서로 합쳐져 오늘날의 통합형 재난관리체계(Integrated Emergency Management)로 이어진 것이다. 영국의 재난관리체계는 지역단위에서의 대비 및 대응을 원칙으로 하고 있으며, 이를 위하여 각 대응기관 간의 상호협력과 정보공유를 강조하고 있다. 또한 지역사회 및 영국 전체에서 재난위험성을 진단하고 평가하는 제도, 즉 지역사회 위험목록(Community Risk Register) 및 국가위험목록(National Risk Register) 제도가 잘 구축되어 있으며, 그 평가결과 역시 국민들에게 공개되어 있다. 본 연구에서는 이러한 재난위험성 평가 제도를 비롯하여 영국 재난관리체계의 전체 특징 및 특히 최근 변화를 종합적으로 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라의 재난관리체계가 나갈 방향에 대한 정책적 함의를 도출하고자 하였다. 본 연구에서는 ① (영국에서 기이 이루어진) 완전 통합형 재난관리체계의 도입 그리고 이에 따른 민방위 조직의 발전적 해체 및 단일 재난개념의 사용, ② 경찰을 비롯한 각 긴급대응기관 간 상호운용성(Inter-operability) 확보를 위한 법제도 개선, ③ (영국의 지역사회 위험목록 및 국가위험목록과 같은) 지역 및 국가단위의 재난위험성을 평가할 수 있는 제도의 도입이라는 세 가지 정책적 함의를 제시해보았다.

주제어 : 영국 재난관리체계, 통합형 재난관리체계, 재난위험성 평가제도, 지역사회 위험 목록, 국가위험목록

* 이 논문은 2016학년도 성신여자대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었다.

** 성신여자대학교 융합보안학과 교수 (제1저자)

*** 경찰대학 행정학과 교수 (교신저자)

목 차

- | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> I. 서론 II. 영국 재난관리체계의 역사 III. 영국 재난관리체계의 특징 및 최근 변화 IV. 영국 재난위험성 평가제도 V. 정책시사점 및 결론 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

I. 서론

불확실성·복잡성·다양성으로 표현되는 위험사회(Risk Society)의 재난환경으로 인하여, 우리 사회에서 대형사고 및 재난의 위험성이 점점 증대되고 있다(Beck, 1992). 이러한 위험사회에서 발생할 수 있는 대형·복합 재난에 대한 효과적인 관리는 유기적으로 연결된 각 기관 간 통합된 대응을 필요로 하고, 이런 측면에서 재난대응에 있어서 기관 간 협력적 거버넌스의 중요성은 아무리 강조되어도 지나치지 않는다. 특히 2014년 4월 발생했던 세월호 참사는 한국사회의 안전에 관한 거대한 트라우마(Trauma)를 남겼고, 이는 역설적으로 대한민국 사회가 위험사회의 깊숙한 곳에 이미 들어와 있다는 것을 경험적으로 증명한 사건이라고 할 수 있다. 이후 국가 모든 분야에 있어서 안전의 중요성이 최우선적으로 강조되고 있으며, 이를 위한 개선책으로 우리나라 전체 재난안전시스템을 개혁하는 범정부적인 국가개조의 시도가 지금까지 이루어지고 있다(강우, 김학경, 2016).

하지만 우리의 재난 및 안전관리 기본법(이하 ‘재난기본법’) 제3조 제1항은 “재난” 개념을 통합적 개념이 아닌, 자연재난 및 사회재난, 즉 이분법적으로 구분하고 있다. 아울러 위 재난기본법 제52조에는 “재난현장에서 수행되는 인명의 탐색·구조”, “긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력·장비의 배치와 운용”, “추가 재난의 방지

를 위한 응급조치, 긴급구조지원기관 및 자원봉사자 등에 대한 임무의 부여”, “사상자의 응급처치 및 의료기관으로의 이송”, “긴급구조에 필요한 물자의 관리”, “현장접근 통제, 현장 주변의 교통정리” 등 그 밖에 모든 긴급구조활동 관련하여(소방기관 중심의) 시·군·구 긴급구조통제단장의 “지휘”를 받도록 명시되어 있다.

하지만 재난대응 정책수립에 있어서 지역 내 각 긴급대응기관은 평등한 입장에서 분권적·협력적 공조체계를 이루어야 그 시너지 효과를 발휘할 수 있는 것이고, 이러한 전제조건은 바로 앞에서 설명된 대비/대응단계에서의 협력적 거버넌스이다. 즉 상호운용성(Inter-operability) 관점에서 기관의 업무독립성은 유지하되, 다만 필요시 유기적인 협력체계의 신속한 구축이 요구되며, 이는 결국 통합형 재난관리시스템(Integrated Emergency Management)과 연결될 수 있다. 이러한 통합형 재난체계에서 필요한 것은 바로 대응기관 간 “지시와 통제”(Command and Control)가 아닌 “조정과 협력”(Coordination and Collaboration)개념이고, 이것이 위험사회에서 필요한 재난관리시스템의 이론적 개념 중 하나인 것이다(Petak, 1985).

반면 영국은 우리와 달리, 2004년 국가재난관리법(Civil Contingencies Act 2004)을 통하여 Emergency라는 결과중심(Consequences)의 통합된 단일 재난개념을 확립하고, 이를 통하여 원인(Cause) 또는 유형(Source)과 관계없이 다양한 위협에 대응할 수 있는 시스템을 구축하고 있다. 또한 영국의 재난관리 시스템은 지역단위에서의 협력적 대비/대응을 강조하고 있으며, 기관간의 상호협력(Cooperation)과 정보공유(Information-sharing)를 강조하고 있다(Cabinet Office, 2012). 영국재난관리체계의 또 다른 특징은 지역사회 및 영국 사회 전체에서 재난위험성을 분석·평가하고 그 결과를 국민에게 공개한다는 점이다. 따라서 본 연구에서는 재난위험성 평가 제도를 비롯한 영국의 재난관리체계의 특징 및 최근 변화를 다각적으로 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라의 재난관리체계가 나갈 방향에 대한 제도적 함의 내지 정책 시사점을 도출해보고자 한다.

II. 영국 재난관리체계의 역사

영국의 현대적 재난관리체계는 민방위(Civil Defence) 개념에서 시작된다(Coles, 1998; Alexander, 2002; 김학경, 2009). 이러한 민방위 중심의 재난관리체계는 제2차

세계대전 당시 독일의 공중폭격으로부터 영국의 산업 및 주거시설 등을 보호하기 위한 방어대책으로부터 출발했으며, 근거법률은 1938년 항공폭격대책법(Air Raid Precaution 1938) 및 1939년 민방위법(Civil Defence Act 1939)이다. 이러한 민방위적 대책은 제2차 세계대전 이후, 전쟁의 위협이 사라지면서 잠시 소강상태를 보이다가, 미국과 소련간의 냉전(Cold war)이 시작되면서 다시 부활하게 된다(Walker & Broderick, 2006). 냉전의 시작과 함께 영국은 소련 핵 공격(Nuclear Attack)의 위협에 시달리게 되고, 이러한 핵 공격의 위협으로부터 영국의 국가방어체제를 설립하기 위하여, 제2차 세계대전 당시에 사용되었던 민방위적 개념이 다시 등장하게 된 것이다. 그 근거법이 1948년 민방위법(Civil Defence Act 1948)이며, 고로 영국의 현대적 의미의 재난관리체계의 시작은 바로 위 1948년 민방위법이라고 할 수 있다(O' Brien & Read, 2005).

하지만 1980년대에 영국에서 수많은 대형재난이 발생하게 되자 평시 재난대비 및 대응에 대한 국민적 요구가 증대되었고, 이에 1986년 평시시민보호법(Civil Protection in Peacetime Act 1986)이 제정되게 된다(Handmer & Parker, 1991). 동법은 재난을 예방하고 이에 대응하기 위하여, 민방위의 자원 및 인력을 (지방자치단체가) 평시 재난관리(Peacetime Emergency Planning)에도 사용할 수 있도록 허용한 법령이다. 다만 법적으로 평시 재난관리에 대한 법적인 의무는 아직 부과되지 않았으며, 단지 민방위적 대책 및 자원을 재난관리에 사용될 수 있도록 허용한 임시적인 대책에 지나지 아니하였다는 것이 한계점이었다(김학경, 2009). 이후 1990년대 이르러 구소련이 붕괴되면서 냉전이 종식되자, 핵 공격의 위험성에 대비한 군사적 안보개념에 근거한 민방위 개념은 더 이상 필요치 않게 되었다. 따라서 일반적인 재난관리체계와 민방위 체계가 하나로 합쳐지게 되고 이를 통하여 통합형 재난관리체계(IEM: Integrated Emergency Management)의 모습이 조금씩 구축되게 된다(Hills, 1998; 김학경, 2009).

통합형 재난관리체계는 예를 들어 설명하자면, 군사적 공격으로 건물이 붕괴하나, 테러나 재난 등으로 인하여 건물이 붕괴하나 그 원인은 다르지만 건물붕괴에 대한 대응 및 복구방식은 기본적으로 동일하므로, 재난에 대한 유형별 접근이 아닌, 통합적이고 전체적인 대응모델을 구축하자는 것이다. 따라서 통합형 재난관리체계는 원인에 따른 유형별이 아닌, 즉 포괄적 대응이 가능한바, 다시 말해서 모든 형태의 위협에 대한 대응이 가능하므로, 미국 및 호주에서는 모든 위협 접근법(All-hazard

approach), 스웨덴에서는 총체적 방위(Total Defence)라고도 불린다(McConell & Drennan, 2006; 김학경, 2009; 강욱, 박준석, 조준택, 2015; 강욱, 김학경, 2016). 참고로, 이러한 통합형 재난관리체계 또는 모든 위험 접근법에서는, 앞서 언급된 (동일한) 대응방식을 기능(업무)별로 나누어서, 즉 소방·구급대·경찰·지자체 등 각 기관별로 지정되므로, 재난 대비 및 대응에 있어서 각 대응기관들의 협력(Collaboration) 그리고 전체 활동의 조정(Coordination)이 무엇보다도 강조된다.

이렇게 통합형 재난관리체계(IEM)가 구축되면서, 다시 말해서 민방위와 평시 재난관리체계의 통합이 이루어지면서, 모든 유형의 위험 및 재난에 대한 전체적 대응이 가능하게 되었다. 하지만 문제는 재난관리체계의 입법적인 근거는 여전히 1948년 민방위법(Civil Defence Act 1948)이었다는 것이었고, 중앙정부단위에서는 내무부(Home Office)가 통합적 재난관리책임의 중앙정부 차원의 실행책임을 지고 있었다는 점이였다. 하지만 2000년대에 들어오면서 영국의 재난관리체계는 보다 더 완전한 포괄적/통합적 재난관리체계로 변화하기 시작한다. 구시대적인 1948년 민방위법으로는 급격히 변모하고 있는 현대적 재난관리체계의 업무를 더 이상 완벽히 수행할 수 없었고, 특히 미국에서 발생한 9/11 테러는 이러한 변화의 모습을 더욱 더 가속화시킨다. 이러한 변화에 발맞추어, 재난관리와 관련한 중앙부처의 업무의 통일성 및 효율성을 증대하고, 각 기능별 업무의 조정능력을 강화하기 위하여 2001년 7월 내각부(Cabinet Office)안에 국가재난관리사무처(CCS: Civil Contingencies Secretariat)가 신설된다. 동 국가재난관리사무처는 50년간 영국의 재난관리체계의 근간을 이루어왔던 1948년 민방위법을 폐지하면서, 동시에 새로운 포괄적·통합적 재난관리체계에 걸맞은 2004년 국가재난관리법(Civil Contingencies Act 2004)을 제정하게 된다(Walker & Broderick, 2006).

Ⅲ. 영국 재난관리체계의 특징 및 최근 변화

1. 재난관리체계 일반

앞서 언급되었지만, 2004년 국가재난관리법에서는 “Disaster”가 아닌 “Emergency”라는 용어가 사용된다. 동법 제1절 제1조에서 결과중심(Consequences)의 통합적인

재난개념을 사용하고 있으므로, 민방위 위주의 군사적 안보뿐만 아니라 원인(Cause) 및 유형(Source)과 관계없이 다양한 위협에 대응할 수 있다는 장점이 있다(Cabinet Office, 2012). 동법상의 Emergency 정의는 아래와 같다(김학경, 2009).

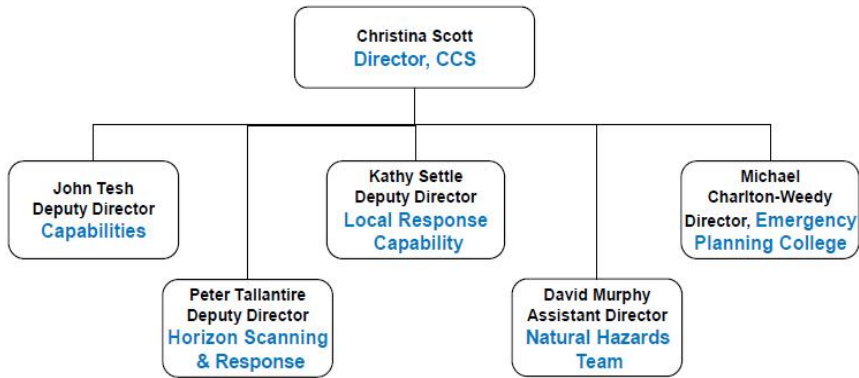
- 공공의 안녕(human welfare)에 심각한 영향을 미칠 수 있는 사건 또는 상황으로, 인명피해, 질병이나 상해, 이재민발생, 재산피해, 화폐·식료품·물·에너지 공급의 중단, 정보통신 시스템의 중단, 운송이나 의료보건서비스의 중단을 초래할 수 있는 것
- 환경(environment)에 심각한 영향을 미칠 수 있는 사건 또는 상황으로, 생화학 및 방사능물질에 의한 토양, 물, 공기의 오염 또는 자연생태계의 파괴를 초래할 수 있는 것
- 국가안보(National Security)에 심각한 영향을 미칠 수 있는 전시 또는 대테러 상황

재난관리시스템은 크게 분산형과 통합형(모든 위협 접근법 또는 총체적 방위) 두 가지로 구분될 수 있는데, 분산형은 재난의 종류에 따라서 상응하는 대응방식이 다르다는 것을 전제로 재난의 발생유형에 따라서 대응책임기관도 다르게 배정하는 시스템을 의미한다(정선호 외, 2010). 통합형은 현재 영국의 국가재난관리사무처(CCS)가 채택하고 있는 시스템으로서 앞서 설명되었듯이, 재난의 원인은 달라도 그 대응방식은 유사하다는 것을 전제로 재난대응에 필요한 대응기능(업무)별로 책임기관을 지정하고 이들 기관의 전체적인 협력과 조정을 유도하는 시스템이다.

이러한 영국의 통합형 재난관리체계는 크게 대비체계(Emergency Preparedness)와 대응 및 복구 체계(Emergency Response and Recovery)로 나누어지며, 각 체계는 지리학적으로 지역단위(Local Level) 및 중앙정부단위(Central Government Level) 두 단계로 다시 구분된다. 참고로, 2004년 국가재난관리법 최초 제정 당시에는 지역단위(Local)·지방단위(Regional)·중앙정부단위(Central government), 총 세단계로 구분되었으나, 현재 지방단위(Regional)에서의 대비 및 대응복구체계 구성은 더 이상 법적인 의무가 아닌, 지방자치단체 서로간의 협력 내지 재량으로 위임되었다(Cabinet Office, 2012). 이에 대해서는 다시 후술하기로 한다.

영국 재난관리체계의 핵심은 바로 중앙정부단위가 아닌, 지역단위에서의 대비 및

대응·복구라는 점이고, 따라서 모든 재난상황은 원칙적으로 중앙정부의 개입 없이 지역단위에서 우선적으로 처리되고 있다. 다시 말해서 보충성의 원칙에 의거, 재난 상황의 심각성이 지역단위의 대응역량을 뛰어넘는 경우에만 중앙정부단위의 개입이 예외적으로 이루어진다. 앞서 언급되었지만, 중앙정부단위에서는 내각부에 위치한 국가재난관리사무처(CCS)가 중앙정부 부처의 업무를 조정하면서 중앙정부단위의 재난관리정책의 통일성 및 일관성을 유지하고 있다(김학경, 2009; Cabinet Office, 2012).



※ 출처 : Barber(2009) 참조

[그림 1] 국가재난관리사무처(CCS) 조직도

2. 지역단위 재난관리체계의 특징

먼저 지역단위의 재난대비(Emergency Preparedness)를 위하여, 1차 핵심대응기관(지역경찰·지역소방·지역구급대·지역 NHS 등) 및 2차 협력대응기관(가스회사·전기회사·철도회사 등)들에게 상호협력 및 정보공유 등의 의무가 부과되어 있다. 이러한 상호협력(Cooperation) 및 정보공유(Information-sharing)를 위하여 지역 단위 내에 지역재난회복포럼(LRF: Local Resilience Forum)이라는 재난관련(법률상) 기관협력체제가 구성되어 있다(김학경, 2009; Cabinet Office, 2012). 1차 핵심대응기관이 위 포럼의 주된 법적 참여자가 되고, 2차 협력대응기관은 상황에 따라 참여할 수 있는 권리가 부여되어 있다. 지역재난회복포럼(LRF)은 경찰 행정구역단위로 구

성되어져 있으며 그 의장직(Chair)도 전통적으로 지역경찰청장(Chief Constable)이 수행하는 등, 영국에서는 지역경찰이 지역단위의 재난 대비활동에 있어서 기관 간 조정역할(Coordination) 업무를 수행하고 있다. 다만 동 포럼은 기관의 협력 및 정보 공유체제를 위한 절차적인 모임에 지나지 아니하므로, (우리의 긴급구조통제단장과 달리) 지역경찰청장이 각 참여기관에 대한 지시권과 통제권을 가지고 있는 것은 아니다.

지역단위의 대응 및 복구(Emergency Response and Recovery)는 다시 “대응”(Response) 및 “복구”(Recovery)단계, 두 단계로 구분될 수 있다. 첫 번째, 대응체계(Response)를 위해서 1차 핵심대응기관과 2차 협력대응기관은 “Gold, Silver, and Bronze model”이라는 공통적인 대응 프로토콜(Protocol)을 공유하고 있다, Bronze는 현장(Operational)단위이고, Silver는 전술적(Tactical)단위, Gold는 전략적(Strategic)단위라고 할 수 있다(김학경, 2009). 평상시 일어나는 작은 규모의 사건사고는 현장지휘관(Bronze commander)들에 의하여 다루어지며, 이러한 각 기관 현장지휘관의 활동은 지역경찰 현장지휘관에 의하여 현장에서 조정(Coordination)된다. 다시 설명하자면, 경찰·소방·지역자치단체·가스회사·전기회사·수도회사 등에도 현장지휘관(Bronze Commander), 전술지휘관(Silver Commander), 그리고 전략지휘관(Gold Commander)이 각각 존재하며, 재난상황에 따라서 필요시 각 레벨에 맞는 지휘관이 서로 연락하고 협력하므로 각 기관의 지휘체계가 단일화 될 수 있는 장점이 있다(김학경, 2014).

심각한 재난이 발생할 우려가 있거나 발생한 경우 전략적인 단위의 Gold Level이 세워지게 되는데, 이때는 보통 전략적 조정 그룹(SCG: Strategic Co-ordinating Group)이 구성된다(김학경, 2009; Cabinet Office, 2013). 전략적 조정그룹에서는, 1차 및 2차 핵심대응기관의 각 전략적 지휘관들이 모여 통합된 재난대응을 논의하게 된다. 참고로, 동 전략적 조정그룹의 의장임무도 지역경찰청장에 의하여 이루어지나, 다만 그 관계는 조정과 협력관계이며 따라서 각 참여기관에 대하여 지시나 통제권을 행사할 수 없다.

두 번째, 복구단계(Recovery)에서는 전략적 조정그룹과 유사한 복구조정그룹(RCG: Recovery Co-ordinating Group)이라는 다기관협력체제가 존재한다(Cabinet, 2013). 복구조정 그룹의 의장은 지방자치단체(Local Authority)에서 수행되는데, 마찬가지로 조정과 협력관계이지 서로 지휘하고 통제할 수 있는 시스템은 아니다.

3. 중앙정부단위 재난관리체계의 특징

중앙정부단위의 재난관리체계 관련하여, 먼저 재난을 유형별로 구분한 후 그 유형별 재난에 알맞은 각각의 주관부처(LGD: Lead Government Department)가 지정되어 있다(Cabinet Office, 2011, 2013). 다시 말해서 이러한 주관부처는 유형별로 국가단위의 대비, 대응 및 복구를 담당하고 있는데, 각 유형별 각 주관부처는 아래 <표 1>를 참조하기 바란다. 중앙정부단위의 대비태세 확립을 위하여 각 주관부처의 장관들은 각종 행정입법권(Legislative Powers), (급박한 상황발생 예고 시 특정행동을 지시할 수 있는) 긴급명령권(Urgent Powers of Direction), (1차 및 2차 핵심대응기관의 평상시 활동을 감시하고 그에 대한 정보를 요구할 수 있는) 감시권(Monitoring Powers)의 권한을 행사할 수 있으며, 이것이 바로 중앙정부단위 재난관리체계의 또 다른 특징이다(김학경, 2009).

<표 1> 영국의 중앙정부단위 재난유형별 주관부처

재난의 유형	주관부처(대비&대응단계)	주관부처(복구단계)
일반적 테러	Home Office	DCMS
생화학·생물·방사능·핵 테러	Home Office	DEFRA
사이버공격	Home Office with CPNI	상황에 따라 결정
공급체계의 파괴		
1) 정보통신, 우편서비스	1) BIS	1) BIS
2) 원유, 가스, 전기	2) DECC	2) DECC
3) 전략적 화학제품, 제조산업	3) BIS	3) BIS
4) 보건서비스	4) DH	4) DH
5) 육상 및 해상 운송	5) DfT	5) DfT
6) 항공 운송	6) DfT	6) DfT
7) 금융	7) HMT	7) HMT
8) 식료품, 상수도, 하수도	8) DEFRA	8) DEFRA

주요 소프트웨어 오류(ex Y2K)	CO(CCS)	상황에 따라 결정
운송사고 1) 해상 2) 육상 3) 항공	1) DfT(MCA) 2) DfT 3) DfT	좌동
지하수, 지표수, 해양, 연안 해역 오염 및 해상 구조 1) 선박이나 해상구조물로부터 2) 3마일 범위 내에서 지표수 및 지하수 오염 3) 해상구조 통제	1) DfT & MCA 2) DEFRA & EA 3) DfT(MCA)	1) DfT(MCA) 2) DEFRA & EA (DfT:수돗물의 경우) 3)DfT(MCA)
방사능 위험 1) 민간 핵시설 2) 군사 핵시설 및 운송중인 군사핵물질 3) 운송중인 민간핵물질로부터 방사능 누 출사고	DECC(RIMNET)지원 1) DECC 2) MOD 3) DfT	1) DEFRA 2) 상황에 따라 결정 3) DEFRA
방사능 위험 (해외에서 발생) 1) 해외에서 테러의 결과로 발생 2) 해외에서 사고의 결과로 발생	DECC 지원 1) Home Office 2) DECC	1) DEFRA 2) DEFRA
생화학·생물·방사능·핵 누출사고 (테러가 아닌 경우)	CCS 결정	DEFRA(정화)/ CLG(난민/파괴)
중대한 산업재해사고 1) 주초점이 HSE의 업무와 관련된 경우 2) 주초점이 광범위한 경제적·상업적 충 격여파와 관련된 경우 (항목 4에 포함 되지 않은 경우) 3) 오염이 발생한 경우	기본적 CCS 결정 1) DWP with HSE 2) BIS 3) DEFRA with EA	CLG (광범위한 경우) 1) 해당사항 없음 2) BIS 3) DEFRA(정화) /DfT(수돗물)
강력한 폭풍 및 심한기후조건 1) 교통시스템에 충격여파 2) 에너지시스템에 충격여파 3) 건축물에 대한 충격여파	1) DfT 2) DECC 3) CLG	좌동
홍수	DEFRA	CLG
댐 붕괴	DEFRA	CLG
지진	CLG	좌동
건물 내 주요 구조적 붕괴	충격여파나 건물의 용도에 따라 결정됨	대응단계에서의 주관부처와 동일

가축질병 및 복지	DEFRA	좌동
전염병	DH with HPA	좌동
식물질병	DEFRA with Forestry Commission	좌동
식품오염	FSA with DWI	좌동
수돗물오염	DEFRA with DWI	DEFRA
왕실속령에서의 비상사태	MOJ	좌동
해외재난(인도적 지원제공)	DfID	좌동
해외에서 대피한 자국민 응대 및 숙소제공	CLG	좌동
스포츠경기장에서의 재난	DCMS	좌동

※ 영어약자(Acronym)에 대한 정보는 논문말미에 첨부된 별첨 참조

4. 영국 재난관리체계의 최근 변화

2004년 국가재난관리법이 최초 발효되었을 때 당시 영국의 재난관리체계는 지역 단위·지방단위·중앙정부 단위, 총 세단위로 구분되었다. 지방단위의 대비체계를 위하여 지방재난회복포럼(Regional Resilience Forum), 지방단위 대응 및 복구 단계에는 지방재난대책위원회(Regional Civil Contingencies Committee)가 각각 존재하였다. 하지만 이러한 지방단위에서의 재난관리체계는 이제 더 이상 법적인 의무가 아니고, 지역단위의 1차 핵심대응기관과 2차 협력대응기관의 재량권으로 위임되었다. 대부분의 지역에서는 별도의 지방단위 조직 구성없이, 지역단위의 지역재난회복포럼(LRF)을 서로 통합·조정하여 운영하고 있는데, 다만 이러한 조정을 위하여 중앙정부 차원의 조정기구가 존재한다.

지방단위 대비단계에서는 지역사회·지방자치부(Department of Communities and Local Government)의 “재난회복과”(RED: DCLG Resilience and Emergency Division), 대응단계에서는 “다기관 대응조정그룹”(ResCG: Multi-SCG Response Co-ordinating Groups), 그리고 복구단계에서는 “다기관 복구조정 그룹”(RecCG: Multi-RCG Recovery Co-ordinating Groups)라는 (중앙정부 차원의) 조정그룹이 각각 설치되어 있어서, 각 지역단위 대비 및 대응복구 단계에 참여하는 다양한 지역재난회복포럼(LRF)·전략적 조정그룹(SCG)·복구조정그룹(RCG)의 활동을 각각 조정하고 있다(Cabinet Office, 2013).

〈표 2〉 현 영국의 재난관리체계

	지역단위	지방단위 (법적인 체계X; 중앙정부차 원의 조정기구 존재)	중앙정부단위	
대비	지역재난회복포럼(LRF) 조정역할: 지역경찰	재난회복과(RED)	주관부처(LGD)	
대응	전략적 조정그룹(SCG) 조정역할: 지역경찰	다기관 대응조정그룹 (ResCG)	1단계	LGD
복구	복구조정그룹(RCG) 조정역할: 지방자치단체	다기관 복구조정 그룹 (RecCG)	대응 및 복구	2단계 CCC (LGD 주관)
				3단계 CCC (수상 주관)

IV. 영국 재난위험성 평가제도

영국의 재난관리는 지역단위에서의 관리가 중심이며, 동 지역단위체계의 핵심은 바로 지역재난회복포럼(LRF)과 전략적 조정그룹(SCG)이다. 이들 지역재난회복포럼 및 전략적 조정그룹 내 각 대응기관들에게는 재난관리 업무에 대한 상호협력 및 정보공유 의무가 법적인 의무로서 부과되고 있다. 특히 지역재난회복포럼의 중요한 역할 중 하나가 지역사회의 재난위험성을 평가하고, 이를 “지역사회 위험목록”(CRR: Community Risk Register)으로 작성하여 지역주민들에게 공개·배포하는 것이다. 물론 지역사회 위험목록을 작성함에 있어서 1차 핵심대응기관 및 2차 협력대응기관은 적극적으로 참여 그리고 협력해야만 한다.

지역단위에서 만들어지는 이러한 지역사회 위험목록(CRR)을 기초로, 중앙정부단위에서는 국가재난관리사무처(CCS)가 향후 5년간 발생할 수 있는 영국 전체의 재난 위험성을 평가하고, 이를 기반으로 “국가위험목록”(NRR: National Risk Register)이라는 것을 작성·배포하고 있다(Cabinet Office, 2013). 아래 그림은 영국의 수도인 런던의 지역사회 위험목록 예시이다(London Resilience Team, 2015).

〈표 3〉 런던의 지역사회 위험목록

	- 독성화학물질 유출	- 해안침수 - 국가적 정전사태 - 각종 테러 (비대칭 공격) - 저수지 및 댐 붕괴사고	- 심각한 내륙 홍수	
	- 방사능물질 유출 - 상수도 급수 중단	- 원유/가스 시출 사고 등 - 지역적 정전사태 - 가뭄 - 유해물질 안전사고	- 하천 및 지표수 범람	- 전국적인 유행병
강도 (위로 갈수록 강해짐)	- 송유관 화재 또는 폭발 - 해양교통 사고 - 지진 - 교량붕괴	- 항공사고 - 도로 폭발물 사건 - 연료저장소 화재 - 사이버침해 사고 - 철도사고 - 생물학 유출	- 전염병 - 폭풍과 강풍 - 저온현상 및 폭설 - 국가기반시설 공격 - 심각한 우주 기상 - 산업재난사고	- 소방 및 구급대 파업 - 교통시설에 대한 공격 - 건물붕괴 - 필수 공공 기관 서비스 파업
	- 해양오염 사고 - 산불	- 공장 폭발 및 화재 - 경미한 항공기 사고	- 동물 질병 - 연료공급중단 사태 - 물류업체(운송) 노동쟁의	- 화산재 - 내륙상수 오염 - 음식물 오염사고 - 영국 국적자의 대규모 유입
			- 대규모 교통사고	- 사이버 정보 누출사고 등
발생가능성 (오른쪽으로 갈수록 높아짐)				

2015년에 발간된 국가위험목록(NRR)에 따르면, 재난발생의 위험성(Risk)은 (국민들이 느끼는) 결과(Consequences) 및 강도(Impact) 그리고 향후 5년간 발생할 수 있는 가능성(Likelihood)의 결합으로 정의되고 있다. 나아가 결과 및 강도 그리고 발생

가능성으로 인한 위협성이 예견된다면 이러한 위협의 발생에 대한 합리적인 정도의 최악 시나리오(Reasonable Worst Case)를 가상하고, 이러한 시나리오 기법에 입각한 재난대비 및 대응복구 체계를 갖추어야만 한다. 동 2015년 국가위협목록(NRR)에 따른 영국 전체의 재난위협성 평가를 아래와 같이 위협 매트릭스로 표시해보았다 (Cabinet Office, 2015).

〈표 4〉 테러 및 기타 악의적인 공격행위에 대한 위협 매트릭스

강도\가능성	낮음 (Low)	약간 낮음 (Medium Low)	중간 (Medium)	약간 높음 (Medium Hgh)	높음 (High)
5(심각)		- 아주 중대한 테러 공격(대규모의 화학 · 생물 · 방사능 · 핵 테러 등)			
4(중대)			- 사회기반시설에 대한 테러 공격	- 공공밀집 장소에 대한 테러 공격	- 교통시설에 대한 테러 공격
3(보통)		- 사회기반시설에 대한 사이버 공격	- 소규모의 화학 · 생물 · 방사능 테러		
2(낮음)					
1(제한적)					- 비밀자료에 대한 사이버 공격

〈표 5〉 기타 위협 매트릭스

강도\가능성	1/20,000~1/2,000	1/2,000~1/200	1/200~1/20	1/20-1/2	1/2 이하
5(심각)				- 유행성 감기	
4(중대)			- 해안가 홍수 - 대규모 정전 사태		
3(보통)		- 대규모 교통 사고 - 대규모 산업재난사고	- 분출형 화산 폭발 - 전염병 발발 - 내륙 홍수	- 심각한 우주기상 - 저온현상 및 폭설 - 혹서 - 대기오염 사건	
2(낮음)		- 폭동 등 공공질서사건 - 중대 산불화재	- 동물 질병 - 가뭄	- 폭발형 화산폭발 - 폭풍 및 강풍	
1(제한적)			- 불법폭력적인 대규모 노동쟁의		

V. 정책시사점 및 결론

지금까지 영국 재난관리체계의 특징 및 최근 변화 그리고 위험성 평가제도에 대하여 살펴보았다. 영국의 경우 평시 재난관리체계와 민방위 체계를 하나로 합쳐 통합형 재난관리체계를 구축하고 있으며, 이러한 토대위에서 포괄적 재난관리가 잘 이루어지고 있었다. 영국의 통합형 재난관리체계(IEM)는 대비와 대응 및 복구로 나누어지며, 이를 다시 지리적으로 지역단위와 중앙정부 단위로 구분하여 운영되고 있었다. 나아가 위험매트릭스를 사용하여 각종 재난의 위험도를 측정하고 있으며, 경찰·소방·구급대·가스회사·전기회사 등 기관 간 협업 및 정보공유가 법적으로 의무화되어 있다. 이러한 분석을 바탕으로, 아래에서 우리의 발전방향을 위한 정책적 함의를 도출해보고자 한다.

1. 완전통합형 재난관리체계의 구축

앞서 언급되었지만, 재난관리시스템은 크게 분산형과 통합형으로 구분된다. 역사적으로 본다면 분산형은 과거 영국에서 채택했던 민방위 중심의 전통적인 재난관리체계라고 할 수 있으며, 여기에서는 “지시와 통제”(Command and Control) 개념이 강조된다. 반면 통합형은 현재 영국 시스템이며 민방위와 평시 재난관리체계가 서로 합쳐진 모습이다. 이론적으로는 “조정과 협력”(Coordination and Cooperation) 개념이 강조되고 있다(Dynes, 1994; Helsloot, 2008; Schaafstal *et al.*, 2001).

우리나라는 2004년 재난기본법 제정 및 2014년 국민안전처 개칭 등을 통하여 통합형을 구축하여 운영하고 있으나, 다만 아직까지는 분산형과 혼용되어 운용되고 있다는 평가를 받고 있다(배영선 외, 2014; 여차민, 2014). 특히, 대형재난이 발생했을 때마다 “컨트롤 타워”(Control Tower)라는 용어가 어김없이 등장하는데, 통합형 재난관리체계에서는 재난대응에 필요한 대응기능(업무)별로 책임기관을 지정하고 이들 기관의 전체적인 협력과 조정을 유도하는 시스템이므로, 지시와 통제가 아닌 “조정과 협력” 개념이 강조되어야 한다. 분명 통합적 재난대응단계에서는 기관간의 분산되어 있는 대응 업무를 서로 조정할 수 있는 총괄조직이 필요하다. 하지만 이러한 총괄조직은 재난관리조직을 하나의 단일조직으로 통합해야 한다는 의미도 아니고, 나아가 재난관리 유관기관을 총괄조직이 지휘하거나 통제해야 한다는 의미도 아니

다. 달리 표현하자면, 현장중심의 지휘체계가 유기적으로 연결되는 통합의 의미이지, 통제중심의 통합지휘체계가 이루어져야 한다는 의미는 아니다(여차민, 2014). 통합형 재난관리체계에서 컨트롤 타워 개념은 필요하지도 않고 그 효과성도 떨어진다.

요약하자면, 우리의 재난관리체계 역시 영국처럼, 통합형 또는 모든 위험 접근 방법에 근거하여, 특히 조정과 협력에 기반을 둔 국가재난관리체계로의 재편성이 필요하다고 생각된다. 나아가 이를 위해서는 민방위 조직의 발전적인 해체도 부가적으로 고려될 수 있을 것이다. 물론 남북한이 대치되어 있는 상황에서, 민방위 조직이 필요하다는 주장 역시 아직은 설득력이 있어 보인다. 하지만 현재 우리의 민방위 활동은, 예를 들어 상당수 민방위 훈련은 재난대응훈련의 형태로 이루어지고 있듯이, 평시 재난대응체제로 상당히 변모해왔으며(국민안전처, 2015), 이에 과연 민방위와 재난관리체계를 별도의 조직으로 운용하는 것이 효율적이고 실효성이 있는가? 심각히 고민해야 할 때가 왔다고 판단한다.

또한 우리의 재난기본법에서는 재난의 개념을 자연재난 및 사회적 재난으로 이분하고 있는데, 이 또한 영국과 같이 하나의 재난개념으로 통합할 필요성이 있다. 지진으로 오래된 건물이 붕괴했다면 이것은 자연재난인가 사회적 재난인가? 되묻고 싶다. 통합형 재난관리체계에서는 영국 2004년 국가재난관리법에서 사용되는 “Emergency”와 같은, 단일하고 통합된 재난개념이 사용되어야 한다.

2. 대응기관 간 상호운용성 확보를 위한 법제 개선방안 - 경찰의 역할 중심으로

기본적으로 재난대응에 있어서 소방과 경찰 등 대응기관의 활동은 유기적으로 연결되어야 하며 상호협조적인 관계를 구축해야 한다. 이들 기관의 유기적 협력이 바로 초기 대응의 성공을 좌우하며, 이러한 긴급대응기관 협력의 중요성은 영국의 지역재난회복포럼(LRF) 및 전략적 조정그룹(SCG) 제도 속에 잘 표현되어 있다. 이들 기관간의 관계는 상호협력 및 정보공유를 강조하는 평등한 협력자적 관계이지, 특정 기관이 다른 기관을 지시하거나 통제하는 시스템은 아니다. 하지만 우리나라의 경우, 경찰은 재난기본법 상 긴급구조 지원기관으로만 지정되어 있고, 재난현장에서의 인명구조·현장통제·주변 교통정리 등 긴급구조활동에 관하여는 긴급구조통제단(관할 소방서장)의 지휘를 받도록 되어 있다. 아울러 경찰법상 당연히 행사해야 할 강제대피조치·통행제한·현장통제·주변 교통정리 등의 임무가 재난기본법 상에는

보조적/제한적인 임무(권한)로서만 규정되어 있다.

물론 이러한 모순은 우리나라 역사를 볼 때, 재난관리의 전체적인 임무가 방재부서 또는 소방당국이 주도적으로 행사하고 있다는 점에서 어느 정도 이해될 수 있는 측면이 있다. 하지만 재난대응에 있어서 경찰의 역할이 너무 제한적/부수적으로만 이해되고 있는 것은 실무적인 관점에서 볼 때 큰 문제점이라고 생각한다. 대형재난이 발생한 경우 경찰권은 (재난기본법상의 제한적인 권한이나 조치를 벗어나) 경찰법 또는 경찰관직무집행법상의 법적 근거 하에, 보다 광범위하게 그리고 일반적으로 실제 행사되고 있기 때문이다. 따라서 실무적으로 뿐만 아니라 법적인 관점에 있어서도, 재난관리에 있어서 경찰의 역할이 지방자치단체나 소방 등 다른 기관들과 큰 틀에서 서로 긴밀하게 연결될 수 있도록, 다시 말해서 상호운용성(Inter-operability)을 확보할 수 있도록 (재난기본법상 기관간 역할이) 서로 재구성(재조정)될 필요성이 있다. 다만 이러한 법률개선방향은 재난관리에 있어서 경찰권의 확대 또는 확장 개념보다는, 각 기관 간 유기적인 협력대응강화라는 측면에서 이루어져야 할 것이다.

3. 재난위험성 평가제도의 도입

영국은 2004년 국가재난관리법에 의거, 지역사회에서는 지역 내 재난 및 위험유형을 파악하고 이에 대한 가능성 및 강도(충격)를 평가하는 지역사회 위험목록(CRR)을 작성하고 있었다. 중앙정부단위에서는 이러한 지역사회 위험목록을 토대로, 국가재난관리사무처(CCS)가 중심이 되어 국가위험목록(NRR)을 만들고 있었다. 특히 국가위험목록에서는, 위험의 발생에 대한 합리적인 정도의 최악 시나리오를 가상하고, 이러한 시나리오를 기반으로 한 현실적인 대비 및 대응체계의 구축을 강조하고 있다. 재난위험성 평가제도에서 중요한 포인트는 재난대비 및 대응 관련 각 유관기관들이 위험요인에 대한 사전조사, 진단 및 평가업무를 공동으로 수행하고, 이러한 결과가 활용성이라는 측면에서 지역주민에게 반드시 공개된다는 점이다. 이러한 위험성 평가 제도의 장점은 지역사회의 복원력(Resilience)을 국가 전체의 복원력으로 연결시킬 수 있다는 점이고, 특히 위험성에 대한 사전 인지 및 인식을 통하여 각종 재난 취약점에 대한 예방적 보강이 가능하다는 장점이 있다(안영훈, 2014).

위험성 평가 제도를 통하여 재난 취약점에 대한 사전 대비가 가능하게 된다면 이는 이론적인 관점에서 볼 때, Toft and Reynolds (1999)가 주장한 적극적 학습

(Active Learning), 즉 부족한 점을 바로잡기 위한 개선책을 제시할 수 있는 조직학습(Organizational Learning)으로 연결될 수 있다. 이러한 조직학습은 안전문화(Safety Culture)를 높이는데 도움이 될 수 있으며, 그렇다고 한다면 재난위험성 평가 제도를 통하여 적극적 학습(Active Learning)이라는 조직학습(Organizational Learning)이 가능하고, 결국 이는 안전문화(Safety Culture) 확대와 연결될 수 있을 것이다(Toft & Reynolds, 2005; Kim, 2016).

우리의 경우 서울시에서 영국의 지역사회 위험목록(CRR)과 유사하게, 도시안전 지표에 의한 취약성 평가가 이루어지고 이를 토대로 서울시 위험특성에 맞는 안전관리기본계획이 마련되고 있다(시정개발연구원, 2011; 안영훈 2014; 서울연구원, 2014). 하지만 서울시를 제외한 다른 지방자치단체에서는 이러한 위험성 평가 제도를 찾아볼 수 없었고, 당연 영국의 국가위험목록(NRR)과 같은 국가 전체의 위험성 평가제도라는 것도 존재하지 않는다. 이를 위해서는 우선 재난기본법 개정을 통하여 재난 위험성 평가제도에 대한 법적 근거를 마련하는 것이 필요하고, 향후 영국과 같이 시나리오 방법론(Scenario Methodology)에 근거한 대비 및 대응체계의 구축이 요구된다.

이상과 같이 영국의 재난관리체계의 특징 및 최근 변화 등에 대해서 살펴보았으며 그 시사점에 대해서 고찰해 보았다. 본 연구에서는 ① (영국에서 기이 이루어진) 완전 통합적 재난관리체계의 도입 그리고 이에 따른 민방위 조직의 발전적 해체 및 단일 재난개념의 사용, ② 경찰을 비롯한 대응기관 간 상호운용성 확보를 위한 법제도의 개선, ③ 지역 및 국가단위에서의 재난위험성 평가 제도의 도입이라는 총 세 가지의 정책적 함의를 도출해보았다. 마지막으로, 비교법·제도적 고찰은 사회문화적 배경에 대한 이해가 필수이며, 이러한 문화적 맥락을 무시한 외국 제도의 무조건적인 적용은 정책의 필연적 실패를 의미한다. 따라서 향후 도입에 있어서 우리나라의 정치·사회·문화적 여건에 맞는 비판적 개선이 당연 필요하다. 이에 대한 향후 후속 연구를 기대해본다.

〈별첨〉

BIS: Department of Business, Innovation and Skills로 병합됨(기업혁신기술부)
CCS: Civil Contingencies Secretariat(국가재난관리사무처)
CLG: Department of Communities and Local Government(지역사회지방정부부)
CO: Cabinet Office(내각부)
CPNI: Centre for the Protection of National Infrastructure(국가기반시설보호센터)
DCMS: Department of Culture Media and Sports(문화미디어체육부)
DECC: Department of Energy and Climate Change(에너지기후변화부)
DEFRA: Department of Environment, Food and Rural Areas(환경식품농촌부)
DfID: Department for International Development(국제개발부)
DfT: Department for Transport(교통부)
DH: Department of Health(보건부)
DWI: Drinking Water Inspectorate(수도조사국)
DWP: Department of Work and Pensions(노동연금부)
EA: Environment Agency(환경청)
FEMA: Federal Emergency Management Agency(연방위기재난관리청)
FC: Forestry Commission(임업위원회)
FSA: Food Standard Agency(식품표준청)
HMT: Her Majesty's Treasury(재무부)
HPA: Health Protection Agency(보건보호청)
HSE: Health and Safety Executive(보건안전위원회)
LRF: Local Resilience Forum(지역위기회복포럼)
MCA: Maritime & Coastguard Agency(해양경비청)
MOD: Ministry of Defence(국방부)
MOJ: Ministry of Justice(법무부)
RIMNET: Radioactive Incident Monitoring Network (방사능사고 감시조직)

참고문헌

- 강욱·박준석·조준택 (2015). 국가 재난관리 체계의 혁신과 발전방향: 모든 위험 접근법을 중심으로. 한국경호경비학회, 43, 7-35.
- 강욱·김학경 (2016). 미국의 재난관리체계에 대한 비교고찰 : 모든 위험 접근법 및 지역사회 재난대응팀 중심으로. 보안공학연구논문지, 13(1), 41-54.
- 국민안전처 (2015). 국민참여 민방위훈련 강화. 국가비상대비 민방위저널, 40, 6-8.
- 김학경 (2009). 영국의 국가위기관리체계에 관한 고찰. 경찰법연구, 10, 186-214.
- 김학경 (2014). 복합재난 발생 시 다수기관의 협력적 거버넌스를 위한 교육 훈련: 영국사례를 중심으로. 재난안전지, 16(3), 12-18.
- 배영선 외 (2014). 통합재난관리체계 구축 및 활성화를 위한 소방공무원 의식조사 연구. 한국재난정보학회논문집, 10(1), 151-158.
- 안영훈 (2014). 재난대응 역량강화를 위한 국가재난위험 사전평가제도(NRA)의 활성화. 세계와 도시, 7, 26-33.
- 여차민 (2014). 통합재난관리이론의 분석적 해석: 재난관리체계 설계에의 정책적 함의. 한국정책학회보, 23(4), 441-468.
- 윤명오·심재강 (2003). 통합방재상황관리와 도시방재정보시스템: 서울시 통합방재상황관리사례를 중심으로. 국토, 258, 25-39.
- 시정개발연구원 (2011). 서울시 재난위험도 평가 및 활용방안. 서울: 시정개발연구원.
- 서울특별시 (2014). 서울특별시 안전관리 기본계획: 재난 및 안전사고 종합대책. 서울: 서울연구원.
- 정선효 외 (2010). 지방정부의 재난관리방식이 재난관리시스템의 효율성에 미치는 영향 분석. 한국사회와 행정연구, 21(3), 388-389.
- Alexander, D. (2002). From civil defence to civil protection - and back again. *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 11(3), 209-213.
- Barber, M. (2009). *Risk Assessment and UK Resilience*, London: Cabinet Office.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: toward a new modernity*, London: Sage.
- Cabinet Office (2004). *The Lead Government Department and its role - Guidance and Best Practice*, London: Cabinet Office.
- Cabinet Office (2011). *Departments Responsibilities for Planning, Response and Recovery From Emergencies*, London: Cabinet Office.

- Cabinet Office (2012). *Revision to Emergency Preparedness*, London: Cabinet Office.
- Cabinet Office (2013). *Emergency Response and Recovery*, London: Cabinet Office.
- Cabinet Office (2015). *National Risk Register of Civil Emergencies*, London: Cabinet Office.
- Coles, E. (1998). What Price Emergency Planning? Local Authority Civil Protection in the UK. *Public Money and Management*, 18(4), 27-32.
- Dynes, R. (1994). Community emergency planning: False assumptions and inappropriate analogies. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 12(2), 141-158.
- Handmer, J. & Parker, D. (1991). British Disaster Planning and Management: An Initial Assessment. *Disasters*, 15(4), 303-394.
- Helsloot, I. (2008), Editorial: Coordination is a prerequisite For good collaboration, isn't it?. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 16(4), 173-176.
- Hills, A. E. (1998). Seduced by Recovery: The consequences of Misunderstanding Disaster. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 6(3), 162-170.
- Kim, H. (2016). Changing Safety Culture through Isomorphic Learning in Korea. *Information Journal*, 19(4), 1215-1220.
- London Resilience Team (2015). *London Risk Register*, London: London
- McConnell, A. & Drennan, L. (2006). Mission Impossible? Planning and Preparing for Crisis. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 14(2), 59-69.
- O' Brien, G. & Read, P. (2005). Future UK emergency management; new wine, old skin?. *Disaster Prevention and Management*, 14(3), 353-361.
- Petak, W. J. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*, 45, 3-7.
- Toft, B. & Reynolds, S (2005). *Learning from disasters*, UK: Palgrave Macmillan.
- Schaafstal, A. M., Johnston, J. H. & Oser, R. L. (2001) Training teams for emergency management. *Computers in Human Behaviour*, 17, 615-626.
- Walker, C. & Broderick, J. (2006). *The Civil Contingencies Act 2004: Risk, Resilience, and the Law in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press.

【Abstract】

Learning from the UK Disaster Management and Risk Assessment Systems

Kim, Hak-Kyong · Kang, Wook

The Civil Contingencies Act 2004 in the United Kingdom provides a comprehensive definition of “Emergency”, calling upon the UK’s emergency management to deal with any disaster risk regardless of cause or source. Old contingency plans for civil defense and peacetime emergencies have been integrated into current integrated emergency management. In the UK, emergencies are managed by emergency services and other responders at the local level without direct involvement of central government. On top of this, a classified assessment of the risks of civil emergencies is also conducted on a regular basis, not only at the local level but also at the national level.

This research looks into the UK’s emergency management system, including recent changes, and its risk assessment systems. Finally, the research draws policy implications for the development of Korea’s disaster management mechanism as follows: 1) Korea should adopt an integrated emergency management system and combine civil defense with peacetime emergency planning, 2) it should create inter-operability between emergency responding organizations such as police, fire and ambulance, and finally 3) it must develop risk evaluating tools, such as a Community Risk Register and National Risk Register, both at the local and the national level.

Last but not least, the UK emergency management system cannot be directly lifted from the UK and applied to risks and hazards faced by South Korea. Therefore, cross-cultural synthesis of many national approaches to emergency management is further required particularly for customizing policy to the particular needs of Korea.

Keywords: UK’s Emergency Management, Integrated Emergency Management, Risk Assessment System, Community Risk Register, National Risk Register