

우리나라 「위기관리 매뉴얼」의 발전 방향



정인성
국민안전처
재난관리총괄과 사무관
jism21@korea.kr

1. “왜” 위기관리 매뉴얼이 중요한가?


세월호 참사 이후 국가적 재난 사고에 대한 관심이 높아진 가운데, 새정부가 출범하면서 “청와대 중심의 컨트롤타워를 만들겠다”는 목표를 발표하였다. 그리고 이를 위하여 청와대는 안보실장 직속으로 ‘국가위기관리센터’를 설치했고 그 첫 번째 과제로 참여정부 당시의 위기관리 매뉴얼을 복원할 계획으로 알려지고 있다.

우리는 항상 메르스(2015), 세월호(2014), 판교 환풍구(2014) 등 재난이 발생할 때마다 ‘초기 진압 실패’, ‘정부의 컨트롤타워 부재와 혼선’ 등에 대한 비판과 함께 ‘매뉴얼의 현장 적용성에 대한 지적’, ‘수천 개가 넘는 정부의 매뉴얼은 있으나 마나였다’, ‘잠자는 매뉴얼’ 등 위기관리매뉴얼에 관한 지적이 끊이지 않고 있다.

이와 반대로 지난 2009년 ‘허드슨 강의 기적의 사례를 보면,’ US 에어웨이 1549편


2009년 허드슨 강의 기적

현장 대응요원들은 인터뷰에서 “매뉴얼에 따라 훈련한대로 실시한 것뿐이다.”라고 말했다.



2016년 유람선 표류사고

자칫 대형 인명 피해로 이어질 뻔한 사고에서 전원 구조의 원동력은 “재난관리 매뉴얼 대로 따른 유관 기관의 공조 덕분”이었습니다.



9 해경 등 ‘찰떡 공조’...매뉴얼 따라 신속 구조



이 JFK 공항을 이륙하자마자 뉴욕의 허드슨 강에 불시착하는 사고였지만, 1시간여 만에 단 한명의 인명피해 없이 구조를 완료했다. 당시 현장 대응요원들은 인터뷰에서 “매뉴얼에 따라 훈련한대로 실시한 것뿐이다.”라고 말했는데 이것은 매뉴얼에 따른 훈련의 중요성을 나타내주고 있다.

이와 같이, 위기관리 매뉴얼은 범정부 차원의 관리가 필요하고 국가적 위기에 대비한 유형별 대응지침을 제공하는 문서로서 재난발생시 신속한 재난대응 업무를 수행하기 위한 방법과 절차를 기술함으로써 재난대응체계를 작동시키는 유효유 역할을 담당한다.

2. 「위기관리 매뉴얼」의 연혁

“위기관리매뉴얼”은 대구지하철 화재참사(2003) 이후 국가위기관리의 필요성을 절감한 정부가 종합적이고 체계적인 국가위기관리시스템을 구축하기 위하여 국가위기에 대한 활동의 개념과 기준, 방향을 제시하는 문서로 ‘국가위기관리기본지침’ (2004년 7월 대통령훈령 제124호)을 제정하였고 이를 바탕으로 범정부 차원에서 관리해야 할 21개의 위기유형을 선정하여 매뉴얼을 작성하였다.

이때 (전) 노무현 대통령(2004년)은 ‘국가위기관리기본지침’ 제정과 국가위기관리 표준 매뉴얼을 지속 보완·발전시키고 여러 정보와 지식을 포함하면서 규범적이고 종합된 예규 형태의 세부 매뉴얼을 작성을 지시하였다.

「위기관리 매뉴얼」 제도 도입 이후 2008년에는 표준매뉴얼이 21개, 실무매뉴얼이 202개, 행동매뉴얼이 2,399개 등 재난 및 국가기반분야 매뉴얼이 국가안전보장회의에서 행정안전부로 이관하였으며 「위기관리 매뉴얼」의 법적지위는 2013년도에 「재난 및 안전관리

기본법」 제34조의5에 매뉴얼 작성·운용에 관한 의무 규정을 신설하면서 강화 되었다. 이후 2014년에는 재난·안전분야 업무가 통합되면서 국민안전처에서 「위기관리 매뉴얼」을 총괄·관리하고 있다.

- 국가위기관리지침(대통령훈령)에 위기관리매뉴얼 제도 도입(04.9.20) - 21개 재난유형
- 재난 및 국가기반 매뉴얼, 대통령실에서 행정안전부 이관(08.5.28)- 21개 유형(재난, 국가기반)
- 재난 및 안전관리기본법에 매뉴얼 의무 규정(13.8.6) 개정
- 위기관리매뉴얼 체계 개선을 통한 “기관별 재난대응수칙” 마련(2015)
- 위기관리매뉴얼 중 현장조치 행동매뉴얼 개선(2016)

3. 「위기관리 매뉴얼」 운영 체계

「위기관리 매뉴얼」 구성 체계를 살펴보면 안보분야와 재난분야로 나뉘어 운용되고 있다. 각 재난유형별로 재난관리주관기관을 두고 안보분야는 국가안보실, 재난분야는 국민안전처가 각각 총괄하고 있다.

「위기관리 매뉴얼」은 재난유형별로 1개의 표준매뉴얼을 가지며 표준 → 실무 → 행동매뉴얼 순으로 피라미드 형태를 이루고 있다. 이 때, 상위 매뉴얼은 하위 매뉴얼의 작성기준이 되며, 작성기관에도 차등을 두고 있다.

표준매뉴얼은 재난관리주관기관이 작성하고 실무매뉴얼은 재난관리주관기관의 장과 관계 기관의 장이 작성한다. 행동매뉴얼은 실무매뉴얼의 작성기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성하도록 되어 있는데, 대부분이 지자체 등 일선행정 기관의 장이 작성한다.

매뉴얼의 승인 및 관리체계는 우선 표준매뉴얼은 국민안전처장관의 승인을 받아 확정하도록 되어있고 실무매뉴얼 및 행동매뉴얼은 재난관리주관기관의 장이 조정·승인 후 국민안전처장관에게 통보하도록 되어있다. 다만, 시·군·구 행동매뉴얼에 대하여는 시·도지사 승인을 하고 승인결과를 재난관리주관기관의 장 및 국민안전처장관에게 보고하도록 되어있다. 또한 재난관리주관기관의 장이 표준매뉴얼 및 실무매뉴얼을 정기적으로 점검하도록 하여 매뉴얼이 실효성을 갖도록 하였다.



- 위기관리 표준매뉴얼 : 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리체계와 관계 기관의 임무와 역할을 규정한 문서(現 32개)
- 위기대응 실무매뉴얼 : 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서(現 329개)
- 현장조치 행동매뉴얼 : 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서(現 6,884개)

4. 「위기관리 매뉴얼」의 구성 및 내용

4.1 위기관리 표준매뉴얼

표준매뉴얼은 매뉴얼 중 최상위 문서로서, 해당 재난유형에 대하여 용어의 정의 등 일반적인 사항과 재난관리체계, 관계기관의 임무와 역할, 중대본 가동체계 등을 규정하고 있으며, 이는 실무·행동매뉴얼에도 적용된다.

표준매뉴얼에서는 어떤 재난에 대해서 누가 매뉴얼을 사용하고 위기는 어떻게 판별하는지 등 기본사항을 규정하고 있다. 구체적으로 설명하면, 매뉴얼이 다루는 재난과 매뉴얼의 적용을 받는 기관의 범위를 정하고 관련 용어를 명확히 정의한다. 그리고 재난이 야기하는 위기의 유형과 위기의 발생을 알릴 수 있도록 위기경보체계를 규정한다.

또한, 표준매뉴얼은 예방-대비-대응-복구의 단계로 구분하여 위기관리 활동을 수록하고 있다. 각각 단계에 대해서 조치해야할 세부 활동내용이 포함되고, 관련된 기관들이 무엇을 해야 하는지 임무 및 역할을 부여하고 있다. 또한 중앙재난안전대책본부(이하 중대본) 가동에 대비하여 중대본 즉시가동을 위한 준비사항을 기재하고 중대본이 가동 됐을 때의 본부장 역할에 대해서도 기술하고 있다.

4.2 위기대응 실무매뉴얼

실무매뉴얼은 표준매뉴얼의 하위문서로서 관련 기관들이 표준매뉴얼에 명시한 책임과

역할을 수행하는데 필요한 조치와 절차 등이 구체적으로 작성되어 있다. 특히 표준매뉴얼의 경보단계와 대응단계에 초점이 맞춰져 있으며, 재난이 발생하기 전에 위기를 판별하고 적절한 조치를 취하기 위해 위기경보 수준별로 기관의 조치사항을 기술하고 있다. 우선 위기의 징후를 판별할 수 있도록 주의, 경계 등 위기경보 수준에 따라 일어날 상황에 대해 가상의 시나리오가 구성되고, 위기징후 식별(상황접수)부터 보고 및 전파, 위기수준 평가, 위기경보 발령, 조치까지 시간대별 조치사항이 기술되어 있다. 이 조치사항에 대해서는 부서별로 임무와 역할을 부여하여 신속히 작동할 수 있도록 하고 있다.

재난이 발생한 후, 대응단계에서는 위기경보가 아닌 위기형태에 대해서 기관이 즉시 적용해야 할 조치사항이 수록되어 있으며, 실무매뉴얼은 해당위기를 판별할 수 있도록 상황을 예시로 들고 이에 대한 조치사항 및 부서별 임무를 기술하는데, 조치사항은 위기상황 접수 및 보고, 초동-대응-후속조치로 구분하여 기재하는 것이 특징이다.

4.3 현장조치 행동매뉴얼

행동매뉴얼은 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서이다. 정의에서 알 수 있듯이 재난현장에서 직접 임무를 수행하는 지방자치단체, 지방행정기관, 공공기관, 공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직 포함)가 작성한다.

행동매뉴얼에서 가장 중요한 것은 재난현장에서 원활히 작동하는 것이다. 이를 위해 행동매뉴얼에서 중점을 둔 것은 크게 두 가지이다. 첫번째는 일련의 재난대응 단계(징후감지-초기대응-비상대응-수습·복구)에 대하여 지휘부와 대응부서 임무·역할을 명확히 기재하는 것이다. 두번째는 13가지 협업기능에 따라 책임 부서를 지정하고, 유관기관의 협업업무를 구체적으로 기재하여 협업체계를 작성한 것이다.

‘징후감지’부터 ‘수습·복구’까지 일련의 과정에 대한 핵심 업무를 알고리즘 형태로 기재하여 재난대응 절차를 작성하고 이에 따라 지휘부와 대응부서의 임무와 역할이 기술되어 있다. 또 재난대응 단계별 임무와 역할을 보다 구체적으로 나타내어 각 단계별로 대응지침, 지휘부의 임무·역할, 조치내용에 대한 행동요령이 포함되어 있다.

기관간 협업과 관련해서는 ‘주관부서’, ‘지원부서’, ‘협업기관’으로 구분하여 재난안전법 제34조의4에서 규정한 바와 같이 13개 협업 기능에 대하여 주요 업무가 작성되어 있으며, 재난대응 단계에 따라 협업기능별로 기관별 임무와 비상연락체계가 수록되어 있다.

5. 「위기관리 매뉴얼」 발전 방향

국민안전처는 매뉴얼 내 임무의 중복성을 없애고 협업기능을 강화하여 현장에서의 활용성을 높이기 위해 지휘부·대응부서 등의 행동절차를 포함한 「기관대응수칙」을 마련하고, 상시훈련을 통해 매뉴얼이 현장에서 작동할 수 있도록 지속적으로 노력하고 있다. 그러나 과거 대형 사고가 터질 때마다 새로운 매뉴얼이 추가되어 현재는 재난 유형이 너무 다양하게 세분화되어 있다.

| 분야 | 순번 | 위기유형 | 주관기관 | 분야 | 순번 | 위기유형 | 주관기관 |
|------------|----|----------------|---------|-------------------------|--|---------|---------|
| 자연 (6) | 1 | 풍수해 | 안전처 | 국가 기반 (10) | 21 | 가축질병 | 농림부 |
| | 2 | 지진 | 안전처 | | 22 | 감염병 | 복지부 |
| | 3 | 대형 화산폭발 | 안전처 | | 23 | 정보통신 | 미래부 |
| | 4 | 적조 | 해수부 | | 24 | 금융전산 | 금융위 |
| | 5 | 가뭄 | 공동부처 | | 25 | 원전안전 | 원안위/산업부 |
| | 6 | 조수 | 환경부 | | 26 | 전력 | 산업부 |
| 사회 (16) | 7 | 산불 | 산림청 | 주요 상황 매뉴얼 (11) | 27 | 원유수급 | 산업부 |
| | 8 | 유해화학물질유출사고 | 환경부 | | 28 | 보건의료 | 복지부 |
| | 9 | 대규모수질오염 | 환경부 | | 29 | 식용수 | 환경부/국토부 |
| | 10 | 대규모해양오염 | 해수부 | | 30 | 육상화물운송 | 국토부 |
| | 11 | 공동구 재난 | 안전처/국토부 | | 31 | GPS전파혼신 | 미래부 |
| | 12 | 댐 붕괴 | 국토부/산업부 | | 32 | 우주전파재난 | 미래부 |
| | 13 | 지하철대형사고 | 국토부 | | ※ 국가위기관리기본지침에 근거 작성·운영 ①정부중요시설, ②도로터널, ③항행안전시설장애 ④항공기사고, ⑤항공운송마비, ⑥가스, ⑦접경지 ⑧내수면유도선사고, ⑨황사, ⑩위험물사고 ⑪저수지붕괴 | | |
| | 14 | 고속철도대형사고 | 국토부 | | | | |
| | 15 | 다중밀집시설대형화재 | 안전처 | | | | |
| | 16 | 인접국가방사능누출 | 원안위 | | | | |
| | 17 | 해양선박사고 | 해수부 | | | | |
| | 18 | 사업장대규모인적사고 | 고용부 | | | | |
| | 19 | 다중밀집건축물붕괴 대형사고 | 국토부 | | | | |
| | 20 | 교정시설재난및사고 | 법무부 | | | | |

다양하고 세분화된 매뉴얼은 복합재난이 발생하는 경우 재난유형별로 매뉴얼화 되어 있는 현재 상황에서는 재난대응체계(비상기구, 보고지휘 라인 등)가 너무 복잡해지고, 따라서 필연적으로 임무와 역할이 중복되고, 효율적이지 못한 구조가 될 수 있다.

그리고 아직 경험하지 못한 새로운 유형의 재난이 발생한 경우 세분화된 매뉴얼에 기반 대응은 효율적인 측면에서 한계를 가지 수 밖에 없고, 재난유형별로 임무와 역할이 너무 명확하여 재난대응기구, 실무반 등이 실제 다양한 변수를 갖는 재난현장에서 탄력적으로 운영될 수 있는 여력을 상쇄시킬 수 도 있다. 따라서 이러한 부분은 지속적으로 해결해야 할 과제로 남아 있다.

세부적으로 위기관리 매뉴얼의 문제점에 따른 개선방향을 살펴보면

첫째, 재난대응 현장에서의 불필요한 내용, 정보(일반적, 포괄적 사항) 등이 포함됨에 따라 물리적으로 양은 많으나 실제 재난현장 담당자에게 필요한 사항은 상대적으로 적다. 이는 분량이 방대하여 현장 담당자의 활용성에 대한 거부감이 높게 나타난다. 많은 양의 내용과 정보는 담당자의 혼란을 야기해 위험에 대한 상황인식, 합리적이며 신속한 업무수행을 낮춘다. 이를 개선하기 위해서는 실제 재난현장에 필요한 조치사항을 중심으로 행동매뉴얼을 구성한다. 일반적이며, 상위개념으로서 실무매뉴얼에 포함된 방향, 기본개념에 해당하는 목록은 삭제·축소하며 대응활동에 필요한 제반사항(서식, 자원, 비상연락망 등)을 확대한다.

둘째, 매뉴얼 간의 내용을 살펴보면 중복되고 유사한 내용이 존재한다. 즉, 다시 말해 표준-실무-행동매뉴얼의 내용이 답습되어 있다. 실제 매뉴얼 작성기준을 살펴보면 “~그대로 인용”, “제목만 나열” 등으로 작성되게 되어 있다. 이를 개선하기 위해서는 위기 경보 수준별 조치사항에 대한 표준 - 실무 - 행동 매뉴얼에 대한 체계화가 필요하다. 실무매뉴얼의 경우 행동매뉴얼을 작성하기 위한 상위계획으로서 대응방향 설정, 조치사항을 구현하기 위한 기준, 절차, 규정을 마련하고, 행동매뉴얼에서는 기관별 세부 조치사항에 대한 구체적인 사항, 활동만을 작성한다.

| 위기관리 표준매뉴얼 | 위기대응 실무매뉴얼 | 현장조치 행동매뉴얼 |
|------------|----------------|-----------------------|
| 임무와 역할 규정 | 업무, 기능 정의 | 활동 목록 작성 |
| Job - Duty | Task, Function | Process, Unit-process |
| - | 절차도 | 프로세스 맵 |

셋째, 업무를 설명하기 위하여 단순한 나열식으로 표현되어 있다. 이를 개선하기 위해서는 현장조치를 위한 핵심기능 위주로 단순화하고, 일선의 재난담당 공무원들이 직관적으로 행동절차를 이해할 수 있도록 절차도, 표, 그림 위주로 작성될 필요가 있다. 현재 활동사항에 대한 입력(INPUT)과 출력(OUTPUT)의 내용, 시점이 불명확하며, 협업과 관계되는 업무의 정보(기관명, 부서, 협업내용 등)가 부족하다. 이를 위하여 표준-실무-현장매뉴얼의 임무와 역할, 조치사항, 프로세스-활동에 대한 업무 표준 코드화를 통한 연결고리가 필요하다.

(예시) 위기대응
매뉴얼 업무
표준 코드화

| (표준) | | (실무) | | (연장조치 명동) | |
|---------|--|---------|--------------|-----------|--------------|
| P. Code | 업무의 역할 | P. Code | Process | P. Code | Unit Process |
| 1. | P. Code Main Process (예: 대응) 1. 예방 2. 대응(해피) 복구 3. 대응 후의보 관리 4. 대응 영호 해체 | 1.1 | 재해대비 대응태세 구축 | 1.1.1 | 산시대 위험지 지정 |
| | | | | 1.1.2 | 자원봉사단체 연결 파악 |
| | | | | 1.1.3 | ..... |
| | | 1.2 | 훈련 및 교육 | 1.1.4 | ..... |
| | | | | 1.1.5 | ..... |
| | | | | 1.2.1 | 지역 특성 훈련 |
| | | 1.3 | ..... | 1.2.2 | ..... |
| | | | | 1.2.3 | ..... |
| | | | | 1.2.4 | ..... |
| 1.3.1 | ..... |  |  |  |  |
| 1.3.2 | ..... |  |  |  |  |
| 1.3.3 | ..... |  |  |  |  |

이와 같은 개선을 바탕으로 다음과 같은 사항들이 함께 전제가 되어야 재난 현장에서 작동할 수 있는 매뉴얼이 마련될 것으로 보인다.

첫째, 현재의 매뉴얼 운영은 주관 또는 책임기관의 매뉴얼 담당자에게 국한되어 있는 것 또한 사실이다. 실제 재난발생 시 최우선 과제는 재난으로 인한 인명피해의 최소화이고, 이는 결코 재난관리주관·책임기관의 노력만으로는 이뤄질 수 없다. 따라서 매뉴얼을 운영함에 있어 다양한 주체가 참여할 수 있어야 하고, 특히, 지역사회 전체가 적극적으로 참여할 수 있는 방안들이 모색되어야 한다.

둘째, 매뉴얼은 과거의 경험을 토대로 작성되어지는 것이 일반적이지만 앞으로의 재난환경 변화에 대해서도 준비가 필요하다. 동일 유형의 재난이라고 하더라도 지역사회의 발전, 인구 구성비 등 사회·경제·환경변화에 따라 재난에 대응하는 방향은 크게 달라 질 수 있다. 그렇다면 재난환경변화에 지속·탄력적으로 적응할 수 있는 매뉴얼 운영체계 또한 고민이 필요하다.

마지막으로 매뉴얼의 활용성을 극대화 할 수 있는 방안들에 대한 고민도 지속적으로 할 필요가 있다. 재난이 발생했을 때, 대응 담당자가 재난에 해당하는 매뉴얼을 쉽게 찾고, 그 속에서 시의 적절한 조치사항을 빨리 찾도록 하는 것이 매뉴얼의 활용성을 높이는 기본이다. 그러나 현재 책자 형태를 갖는 아날로그 형태는 그 한계점은 분명하다. 그렇다고 책자 형태의 매뉴얼이 필요 없는 것은 아니다. 상황에 따라서는 더 중요하게 사용 될 수도 있지만, 아날로그와 디지털 형태가 함께 운영될 수 방안마련은 필요하다.

이와 같이 위기관리매뉴얼은 재난발생시 신속한 “재난대응 업무를 수행하기 위한 방법과 절차를 기술한 행동지침서”로서 재난대응 업무를 표준화 및 간결화하고 관련 유관기관의 협업을 강조하면서 “재난대응체계를 작동시키는 유탄유 역할”을 수행하는 문서이다. 문서로 작성되다 보니 실제 현장에서 작동 시 한계는 분명히 존재한다. 하지만 상시훈련·정기 점검 등을 통하여 지속적으로 내용을 보완하고 개선한다면 매뉴얼의 활용성은 재난현장에서 증명될 것으로 기대된다.