

# 통합적 재난대응을 위한 중앙재난안전대책본부의 역할 재정립\*

- 구제역 재난관리를 중심으로 -

양기근

---

---

본 연구의 목적은 통합적 재난대응 방안을 중앙재난안전대책본부를 중심으로 제시하고자 하는데 있다. 현재 중앙재난안전대책본부는 대규모 재난시 통합적 재난 대응 및 관리에 있어 중앙사고수습본부와 함께 핵심적인 역할을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 중앙재난안전대책본부의 역할 및 구성시기 등에 대한 명확한 법적 규정이나 매뉴얼상의 내용이 미흡한 실정이다. 따라서 효율적인 대규모 재난관리를 위해서는 중앙재난안전대책본부의 명확한 역할의 이론적 정립과 법적 근거를 마련하고 관련 위기대응 실무매뉴얼에 반영하여야 한다. 오늘날 대규모 복합재난이 증가됨에 따라 재난관리에 있어서 중앙재난안전대책본부의 역할 및 중요성은 커질 것이다. 그러나 현재의 중앙재난안전대책본부는 그 역할의 필요성과 중요성에도 불구하고 통합적 재난대응에 있어서 다음과 같은 문제점이 있다. 첫째, 재난 및 안전관리 기본법과 위기관리 매뉴얼상의 중앙재난안전대책본부와 중앙사고수습본부 간의 역할과 구성시기의 불명확성으로 인한 중앙재난안전대책본부의 실효적 가동의 어려움이 있다. 둘째, 중앙재난안전대책본부 운영규정에서도 재난 및 안전관리 기본법 제14조에서 규정하고 있는 중앙재난안전대책본부의 중요한 역할인 '총괄·조정 및 필요한 조치'에 관한 구체적 규정이 없는 가운데 중앙재난안전대책본부 구성원의 임무, 운영 및 근무체제, 통합지원체계 등에 관해서만 규정하고 있는 문제점이 있다. 이러한 문제점을 개선하기 위해서는 첫째, 통합적 재난대응을 위하여 여러 재난 참여기관들이 중앙재난안전대책본부를 중심으로 협력할 수 있도록 하여야 하며, 둘째, 중앙재난안전대책본부와 중앙사고수습본부의 명확한 역할 정립, 셋째, 중앙재난안전대책본부의 구성과 운영시기의 명확화, 넷째, 통합적 재난대응지원시스템의 구축 및 효과적 커뮤니케이션 채널 확보, 다섯째, 재난관리계획 등 사전 준비 및 점검 철저 등이 시급히 개선되어야 한다.

**주제어:** 대규모 재난, 복합재난, 중앙재난안전대책본부, 재난대응, 구제역

---

---

## 1. 서론

대규모 복합재난이 빈발하는 오늘날의 재난환경 하에서 범정부적 역량을 총동원한 신속하고 효율적

---

\* 이 논문은 2011학년도 원광대학교의 교비지원에 의해서 수행됨. 본 논문은 2011년 국가위기관리학회 추계학술대회에서 발표한 내용을 수정 및 보완한 것임.

인 재난대응을 하기 위해서는 통합적 재난대응이 무엇보다도 중요해 지고 있다. 통합적 재난대응은 모든 계층의 정부기관이 모든 규모의 자연 또는 인적, 사회적 재난에 대하여 또는 이들 재난으로부터의 손실을 예방, 대비, 대응 및 복구하는데 공동으로 참여할 수 있도록 하는 체계이다. 대규모 재난이나 복합재난 발생 시에는 다수의 기관들이 인적·물적 자원 및 조치와 기능의 지원·협업을 통해 발생한 재난에 통합적으로 대응할 수 있어야 한다.

대규모 복합재난이 증대될 것으로 예상되는 재난관리 환경의 변화 속에서 통합적 국가재난관리에 있어서 매우 중요한 조직인 중앙재난안전대책본부(이하 ‘중앙대책본부’)의 역할은 증대될 것이다. 현재의 중앙대책본부는 그 역할의 필요성·중요성에도 불구하고, 법적·제도적 측면에서 상당한 불비점이 노정되어 실제 재난대응의 혼선 및 비효율 요인으로 지적받아 왔다(안철현 외, 2011).

중앙대책본부의 역할에 관한 법 및 운영규정의 구체적 사항의 불비는 대규모 재난과 같은 유사시에 역할의 혼선, 중복 또는 사각지대라는 문제점을 초래하게 되고, 법에서 규정하고 있는 ‘총괄·조정’ 기능도 실효적으로 수행하는데 한계로 작용할 가능성이 크다. 그러므로 중앙대책본부와 중앙사고수습본부(이하 ‘중앙수습본부’)간에 역할을 명확히 할 수 있는 기준을 설정하고, 이러한 기준에 입각하여 양 조직의 역할을 구분한 다음, 상호간 협력의 관계와 절차를 구축하는 것이 필요하다.

본 연구의 목적은 통합적 재난대응 방안을 중앙대책본부를 중심으로 제시하고자 하는데 있다. 현재 중앙대책본부는 대규모 재난시 통합적 재난 대응 및 관리에 있어 중앙수습본부와 함께 핵심적인 역할을 하고 있다. 그럼에도 불구하고 중앙대책본부의 역할 및 구성시기 등에 대한 명확한 법적 규정이나 매뉴얼상의 내용이 미흡한 실정이다. 따라서 효율적인 대규모 재난관리를 위해서는 중앙대책본부의 명확한 역할의 이론적 정립과 법적 근거를 마련하고 관련 위기대응 실무매뉴얼에 반영하는 것이 매우 중요하고도 시급한 과제이다. 본 연구는 첫째, 대규모 재난 발생 또는 발생 가능성이 있을 때 효율적인 재난대응을 위해 구성되는 중앙대책본부와 중앙수습본부의 실효적 역할수행과 상호협력에 기여할 것이며, 둘째, 적시성 있는 중앙대책본부의 구성 및 운영을 통해 통합적 재난대응을 가능케 할 것이며, 셋째, 대규모 재난에 대한 통합적 재난대응 역량을 강화하는데 기여할 것으로 기대된다.

## II. 이론적 논의

### 1. 대규모 재난과 중앙재난안전대책본부

재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난, 인적재난, 사회적 재난(재난 및 안전관리 기본법 제3조)을 포함한다. 대규모 재난이란 재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위한 재난을 의미<sup>1)</sup>한다. 즉, 주무부

1) 국가재난정보센터(<http://www.safekorea.go.kr>)에 의하면 대형재난에는 2010 태풍 곤파스, 2010 인천대교 인근

처의 장 또는 재난 및 안전관리 기본법 제16조 제2항에 따른 지역대책본부의 본부장의 건의를 받아 동법 제14조 제2항에 따른 중앙대책본부의 본부장이 인정하는 재난과 제1호에 따른 재난에 준하는 것으로서 중앙본부장이 재난관리를 위하여 동법 제14조 제1항에 따른 중앙대책본부의 설치가 필요하다고 판단하는 재난(재난 및 안전관리 기본법 시행령 제13조)을 말한다.<sup>2)</sup>

대통령령으로 정하는 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 행정안전부에 중앙대책본부를 둔다(재난 및 안전관리 기본법 제14조 제1항). 대규모 재난발생 시에는 재난사태 선포(재난 및 안전관리 기본법 제36조)와 특별재난지역 선포(재난 및 안전관리 기본법 제59조 내지 제60조)를 할 수 있다. 중앙본부장은 대통령이 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향 또는 피해를 경감하기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 재난사태 선포를 건의하거나 직접 선포할 수 있고<sup>3)</sup>, 대통령이 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 당해 재난으로 인한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 해당지역을 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있고 특별재난지역의 선포를 건의 받은 대통령은 해당 지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있다.

## 2. 대규모 재난시 중앙재난안전대책본부의 중요성

대규모 재난이나 복합재난 발생 시 다수의 기관들이 인적·물적 자원 및 조치와 기능의 지원·협업을 통해 발생한 재난에 통합적으로 대응하는 것이 필요하다. 통합적 재난대응은 모든 계층의 정부기관이 모든 규모의 자연 또는 인적, 사회적 재난에 대하여 또는 이들 재난으로부터의 손실을 예방, 대비, 대응 및 복구에 대하여 공동으로 할 수 있도록 하는 체계라 할 수 있다. 따라서 대규모 재난이나

---

버스 추락사고, 2009 부산실내 실탄사격장 화재, 2009 의정부 경전철 공사현장 붕괴, 2008 이천물류창고 화재, 2008 승례문 화재, 2007 태안 기름유출, 2007 경기도 의왕시 공장화재, 2007 여수출입국관리사무소 화재, 2006 7월 집중호우, 2005 대구 서문시장 화재, 2005 2월 강원도 양양 산불, 2004 중부지방대설, 2003 태풍 매미, 2003 대구지하철 화재사고, 2002 태풍 루사, 1997 KAL기 괌 추락사고, 1995 삼풍백화점 붕괴, 1993 서해훼리호 침몰 등이 열거되고 있다(김색일, 2011. 11. 9).

2) 우리의 대규모 재난과 유사한 미국의 대재해에 대한 Stafford법의 정의는 다음과 같다. “Major disaster” means any natural catastrophe (including any hurricane, tornado, storm, high water, winddriven water, tidal wave, tsunami, earthquake, volcanic eruption, landslide, mudslide, snowstorm, or drought), or, regardless of cause, any fire, flood, or explosion, in any part of the United States, which in the determination of the President causes damage of sufficient severity and magnitude to warrant major disaster assistance under this Act to supplement the efforts and available resources of States, local governments, and disaster relief organizations in alleviating the damage, loss, hardship, or suffering caused thereby(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act).

3) 재난사태 선포 대상지역이 3개 시·도 이상인 경우에는 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의할 수 있고, 재난사태 선포 대상지역이 2개 시·도 이하인 경우에는 중앙본부장이 직접 재난사태를 선포할 수 있다.

복합재난 발생 시에는 통합적 재난대응을 하기 위해 중대본의 역할이 중요할 수밖에 없다(양기근, 2011: 31).

기후변화와 기술발전 등에 따라 재난 및 사고의 규모 및 발생 빈도가 증가하고 있으며, 산업화, 인구집중화, 고층화 등으로 재난은 복잡하고 대형화되어 가는 추세이나, 구제역, 허베이 스피리트호 기름유출 사고나 신종플루 등 다수 부처와 다수 조직이 관련된 대형재난이 발생할 때마다 현장지휘체계 및 인적·물적 자원 동원에 반복적인 문제점이 발생하고 있다.

대규모 재난관리의 문제점을 극복하고 효율적인 재난대응을 위한 통합적 재난대응체계 구축의 필요성은 다음과 같다. 공통기능의 통·폐합을 통해 조직의 경량화 및 효율적 자원 활용이 가능하도록 하여야 하며, 단일부처 조정 하의 병렬적 다수 기관 간 연계를 강화하는 등 종합적 재난관리가 필요하다. 또한, 정보전달의 일원화, 재난대처 능력의 종합과 인지능력 강화를 통한 재난 발생시 총괄적 자원동원과 신속한 대응성이 확보되어야 한다. 아울러, 자원봉사자 등을 포함한 가용자원의 효과적 활용이 가능하도록 재난관리시스템이 구축되어야 한다.

### III. 중앙재난안전대책본부의 역할 및 구성시기 실태 분석

#### 1. 중앙재난안전대책본부의 역할과 구성시기

중앙대책본부의 역할은 범정부 차원의 총괄·조정, 위기관리 활동의 관장, 협조 및 지원체계의 가동, 자원의 통합지원이다. 중앙대책본부는 “대통령령으로 정하는 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 행정안전부에 구성”토록하고 있다(재난 및 안전관리 기본법 제14조 제1항).

재난 및 안전관리 기본법 시행령 제13조에 의하면, 대규모 재난이란 1) 재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주무부처의 장 또는 지역대책본부의 본부장의 건의를 받아 중앙대책본부의 본부장이 인정하는 재난, 2) 중앙본부장이 재난관리를 위하여 중앙대책본부의 설치가 필요하다고 판단하는 재난을 말한다.

따라서 중앙대책본부는 주무부처의 장 또는 지역대책본부장의 건의에 따른 중앙대책본부장의 인정과 중앙대책본부장의 설치 필요 판단에 의거하여 구성되게 되어 있다. 즉, 재난 및 안전관리 기본법에서 구체적 기준 제시 없이 주무부처의 장 또는 지역대책본부의 본부장의 건의에 따른 중앙대책본부장의 인정과 설치 필요 판단이라는 정성적 기준만 제시되고 있다(안철현 외, 2011).

또한, 실제 재난관리 활동의 기준이 되는 문서인 위기관리 매뉴얼(국가위기관리지침, 대통령훈령240호)에서는 중앙대책본부의 구성 시기에 관해 위기경보 단계별 수준과 연계하여 구성시기를 규정하고 있다. 즉, 위기경보 ‘경계단계’에서 ‘심각단계’로 격상 시 중앙대책본부를 구성하여 가동하도록 규정하

고 있는 위기관리 매뉴얼 유형이 많다.

2. 중앙재난안전대책본부의 연혁 및 설치 사례

중앙재난안전대책본부는 풍수해대책법 하의 중앙재해대책본부와 자연재해대책법 하의 중앙재해대책본부를 거쳐 2004년 재난 및 안전관리 기본법 하의 중앙재난안전대책본부로 변경되었으며, 이에 따른 중앙대책본부의 법적 연혁은 다음 <표 1> 과 같다.

<표 1> 중앙재해대책본부 및 중앙재난안전대책본부의 법적 연혁

명칭		관련법	소속	본부장	비고
자연재해 중심 (재난관리 법 제정 이전)	재해대책본부 (중앙/지방재해대 책본부 미분화)	풍수해대책법 [법률 제1894호, 1967. 2.28, 제정] [시행 1967. 6. 1]	국무총리	건설부장관	
	중앙재해대책본부	풍수해대책법 [법률 제3461호, 1981.12.17, 일부개정] [시행 1981.12.17]	건설부	건설부장관	
	중앙재해대책본부	풍수해대책법 [법률 제4268호, 1990.12.27, 타법개정] [시행 1991. 2. 1]	내무부	내무부장관	
인 적/ 자 연 재 난 이 원 화	인 적 재 난	중앙사고대책본부	재난관리법 [법률 제4950호, 1995. 7.18, 제정] [시행 1995. 7.18]	주무부처	주무부처장
		자 연 재 해	중앙재해대책본부	자연재해대책법 [법률 제4993호, 1995.12. 6, 전부개정] [시행 1996. 6. 7]	내무부
자연재해대책법 [법률 제5714호, 1999. 1.29, 일부개정] [시행 1999. 1.29]	행정자치부			행정자치부장관	
통합 재난관리	중앙재난안전 대책본부	재난 및 안전관리기본법 [법률 제7188호, 2004. 3.11, 제정] [시행 2004. 6. 1]	행정자치부	행정자치부장관	
		재난 및 안전관리기본법 [법률 제8856호, 2008. 2.29, 일부개정] [시행 2008. 2.29]	행정안전부	행정안전부장관	
	중앙사고수습본부	재난 및 안전관리기본법 [법률 제7188호, 2004. 3.11, 제정] [시행 2004. 6. 1]	주무부처	주무부처장	해외재난 (외교통상 부)
	중앙재해대책본부	자연재해대책법 [법률 제7359호, 2005. 1.27, 전부개정] [시행 2005. 7.27]	중앙재해대책본부 내용 삭제		

중앙대책본부는 최근 1995년 이후 현재까지 총 10회 설치된 사례가 있다. 가장 최근 설치된 사례로는 2010년 구제역, 2009년 신종플루, 2007년 태안기름유출사고 등이다. 재난 및 안전관리 기본법 하의 중앙재난안전대책본부는 2004년부터 현재까지 총 5회 설치된 바 있다. 2009년 신종플루의 경우, 주무부처인 보건복지부장관은 전염병 위기경보 단계를 ‘경계’에서 ‘심각’으로 격상하면서 행정안전부장관에게 중앙재난안전대책본부의 설치를 건의하였고, 중앙재난안전대책본부의 본부장(행정안전부장관)은 2009년 11월 4일 중앙대책본부를 가동하였다. 2010년 구제역의 경우에는 주무부처인 농림수산식품부장관이 가축질병 위기경보 단계를 ‘경계’에서 ‘심각’으로 격상하면서 행정안전부장관에게 중앙재난안전대책본부의 설치를 건의하였고, 중앙재난안전대책본부의 본부장(행정안전부장관)은 2010년 11월 29일 중앙대책본부를 가동하였다.

〈표 2〉 최근 중앙재난안전대책본부 설치 사례

연도	사건명	비고	
		중대본 본부장	지역 본부장
2010	구제역	행정안전부 장관	시도지사 및 시장, 군수, 구청장 (244개 지방자치단체장)
2009	신종플루주)	행정안전부 장관	"
2007	태안기름유출사고	행정안전부 장관	해당 지자체장
2006	태풍 에위니아	행정안전부 장관	"
2005	강원도 양양 산불	행정자치부 장관	"
2003	태풍 매미	행정자치부 장관	"
2003	대구 지하철 화재 참사	건설교통부 장관	"
2002	태풍 루사	행정자치부 장관	"
1996	KAL기 추락사고	건설교통부 장관	.
1995	삼풍백화점 붕괴사고	건설교통부 장관	서울시장 (사고수습대책본부장)

※ 국가기반(보건재난 포함)에 대한 최초의 중앙대책본부 설치 사례.

## 2. 가축질병(구제역) 재난의 위기관리 법령 및 매뉴얼 분석

### 1) 위기대응 실무매뉴얼의 목적 및 법적 근거

가축질병인 구제역의 주관기관은 농림수산식품부이다. 농림수산식품부의 가축질병 위기대응 실무매뉴얼은 「국가위기관리기본지침(대통령훈령 제229호, '08.10.13)」 및 「가축질병 위기관리 표준매뉴얼」에 근거, 가축질병 위기상황 발생시 농림수산식품부가 적용할 세부 대응절차 및 제반 조치사항 등을 규

정하고 있다.<sup>4)</sup> 「가축질병」 위기대응 실무매뉴얼의 목적은 국내에서 구제역, 고병원성조류인플루엔자 및 신종 가축질병(이하 ‘가축질병’)이 발생할 경우, 농림수산식품부 및 소속·산하기관 등의 대응절차와 조치사항을 규정함으로써 상황발생시 신속하고 체계적인 대응으로 축산업 등 국내 피해를 최소화하고, 국민건강 및 보건 위해사태를 차단키 위함이다.

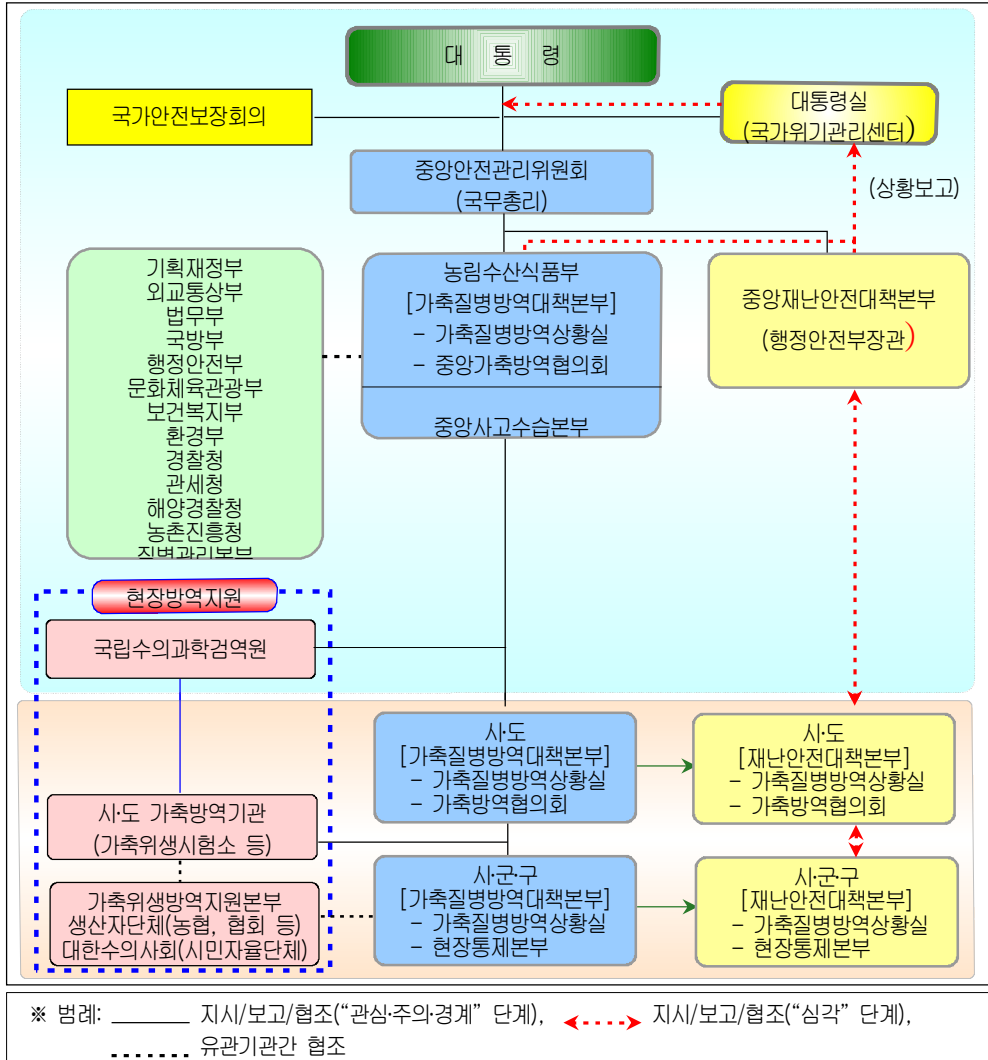
## 2) 중앙재난안전대책본부의 구성시기

구제역 발생시 중앙대책본부의 구성은 국가위기경보 ‘심각’단계에 따른 농림수산식품부장관의 건의시, 상황판단회를 거쳐 중앙대책본부장(행정안전부장관)이 구성여부를 결정한다. 중앙대책본부의 운영시기, 부처 간 역할 분담은 중앙대책본부에서 가축질병 확산 정도, 사회·경제적 영향 등을 고려하여 단계적으로 적용한다.

## 3) 중앙재난안전대책본부의 기능 및 역할

구제역 발생시 구성되는 중앙대책본부의 역할은 중앙대책본부장이 부처 간 대책 조율, 중앙사고수습본부 및 지역대책본부 애로·건의사항 지원 등 총괄·조정이다. 중앙대책본부가 구성되면 중앙사고수습본부는 농식품부의 「가축질병방역대책본부」에서 전환하여 중앙대책본부를 지원하며, 지역재난안전대책본부는 시·도의 「가축질병방역대책본부」에서 전환하여 중앙대책본부를 지원한다. 중앙대책본부의 통제관(재난안전관리관) 지휘 아래 3개의 실무반(총괄반, 홍보기획반, 현장관리반)과 함께 가축질병대책반(반장:농식품부 국장급)이 구성되며, 행정안전부 및 파견기관의 공무원과 함께 중앙대책본부 상황실에 파견 근무하도록 되어 있다. 구제역 발생시의 위기관리 업무수행 체계는 다음 〈그림 1〉과 같다.

4) 구체적 법적 근거는 국가안전보장회의법, 재난 및 안전관리 기본법, 가축전염병예방법 및 방역관련 규정, 축산업법, 국가위기관리기본지침(대통령훈령), “가축질병” 위기관리 표준매뉴얼 등이다.



〈그림 1〉구제역 위기관리 업무수행 체계도

※ 자료: 농림수산물부(2010), 가축질병 위기대응 매뉴얼.

## IV. 2010년 구제역 사례

### 1. 구제역의 발생원인과 특징

구제역(口蹄疫, FMD: Foot and Mouth Disease)은 발굽이 2개로 갈라진 우제류(소, 돼지, 양, 염소, 사슴 등)에 주로 전염되는 질병으로서 가장 위험한 가축전염병으로 분류되고 있다.<sup>5)</sup> 구제역을 일으키

5) 구제역은 소, 돼지, 염소 등 발굽이 2개로 갈라진 동물에 발생하며, 동물의 입, 발굽, 콧꼭지 등에 수포 형성이

는 바이러스는 Picornaviridae과 Aphthovirus속에 속하며 A, O, C, SAT1-3, Asia-1 등 7가지 혈청형에 80가지 이상의 아형(subtype)을 가지고 있다(Bachrach, 1968; Borrego *et al.*, 1995). 우리나라의 경우는 주로 A형과 O형이 발생하고 있다. 구제역은 치사율이 최고 55%에 달하는 치명적인 가축전염병이지만 다행히 사람에게는 전염되지 않는다. 구제역은 공기전염과 직·간접 접촉전염으로 발생하며, OIE가 정하는 구제역의 잠복기간은 1년이다(Sellers, 1969; Burrows *et al.*, 1981; Thomson *et al.*, 2003; 이주호, 2004: 7; 장영주, 2010).

우리나라는 축산물을 수입하는 국가이다. 따라서 국제적으로도 우리나라의 공·항만 검역수준은 호주·뉴질랜드 등 일부 축산물 수출 국가를 제외하면 그 강도가 높은 편이다. 따라서 국경검역을 현 수준보다 강화할 경우 입국 불편초래, 해외여행객·입국외국인과의 검역관련 마찰 등으로 국민의 공감대를 얻기가 어려움으로 국경검역 강화만으로 병원체 유입을 차단하는 데는 한계가 있다. 또한, 국경검역 과정에서 검색되지 않은 병원체가 가축에게 접촉되지 않게 하기 위해서는 농장단위 소독과 차단 등 철저한 농장차단 방역이 최우선으로 이루어져야 하나, 아직도 많은 농가가 이를 제대로 이행하지 않고 있다. 특히, 법령·규정 등을 집행하는 지방자치단체와 그 대상인 농가의 방역 이행실태는 아직도 담보상태이거나 취약한 것이 현실이다. 또한 일부 시군의 경우 관내 축산단체(방역본부, 지역축협, 양돈·낙농·한우협회지부 등)와의 유기적인 협조체계가 이루어지지 않아 방역활동의 중복 또는 혼선이 초래되고 있어 개선이 시급하다. 또한, 가축의 살처분 및 매몰은 매몰지 선정확보가 어려우며, 매몰시 침출수와 가스가 생성 배출되어 지하수가 오염되고 악취 등 공해문제가 발생되고 있어 향후 방역추진 시 이에 대한 신중한 재검토가 필요할 것으로 판단된다(이주호, 2004: 95-96).

## 2. 구제역 발생 현황

역사적으로 이 지구상에 최초로 구제역이 발생한 시기는 16세기 중반(1514)이며, 이태리에서 코, 입, 발굽에 수포가 생기는 수포성 질병이 처음으로 발생 보고되었다. 구제역은 19세기 초부터 말까지 유럽, 아시아, 아프리카, 남아메리카 등 점차 전 세계적으로 발생하였으며, 현재에도 유럽 일부, 남미, 아시아 및 아프리카에서 계속적으로 광범위하게 발생하고 있다(Saiz, *et al.*, 2002).

우리나라에서 구제역은 1933년에 충청북도와 전라남도를 제외한 전국에서 발생하여 1934년에 종식된 후 66년만인 2000년에 다시 발생하였고, 2002년 재발하였다. 2000년에는 3월 24일에서 4월 15일까지 6개 시·군에서 한우 13건, 젖소 2건 포함 15건이 발생하였다. 그리고 2002년에는 5월 2일부터 6월

---

특징적이고, 직·간접 접촉에 의해서 전파가 빨라 급속히 확산되는 국제수역사무국(OIE) List 질병으로 국제교역 규제대상 질병이다. 국제수역사무국(OIE: Office International des Epizooties)는 가축의 질병과 그 예방에 대해 연구하고 국제적 위생규칙에 대한 정보를 회원국에게 보급하는 국제기관이다. 1995년 WTO(세계무역기구)의 설립과 동시에 '위생식품검역조치 적용에 관한 협정(SPS협정)'이 발효되면서 동물검역에 관한 국제기준을 수립하는 국제기관으로 공인되었다. 1924년 28개국에 의해 프랑스에서 설립되었으며, 우리나라는 1953년, 북한은 2001년 3월에 가입하였다.

23일까지 4개 시·군에서 돼지 15건, 젓소 1건 등 총 16건이 발행하였다. 2000년에는 우제류 가축 2,223두가 살처분 되어 매장되었고, 2002년에는 돼지가 16만두나 살처분 매몰되었다. 구제역 발생으로 인한 피해액은 2000년 3,006억원, 2002년 1,434억원이었다(농림수산식품부 구제역백서, 2003).

2010년 우리나라는 세 차례나 구제역이 발생하여 사상 최대로 가축을 살처분·매몰하였다. 2010년 1월 경기도 포천과 연천에서 구제역바이러스 A형이 젓소와 한우에서 1차적으로 발생하였다. 그리고 4월 2차 O형의 구제역이 인천 강화, 경기 김포, 충남 청양군에서 발생하였는데, 소와 돼지 모두에서 동시에 발생한 첫 사례였다. 2010년 11월 안동에서 발생한 구제역은 구제역바이러스 O형으로 11월 말에 발생하여 전라도와 제주도 지역을 제외하고 전국적으로 발생하였으며, 살처분 피해보상비와 2차적 환경피해 등 지금까지의 구제역과는 비교도 안 될 피해를 초래하였다. 2010구제역 사태로 살처분된 가축은 소 15만 마리, 돼지 311만 2천여 마리, 염소와 사슴 8천여 마리 등 총 347만여 마리에 달하며, 이로 인한 재산피해도 약 3조원으로 추정되고 있다(위금숙, 2011: 26; 이재은, 2011: 23-24; 한승주·정주용, 2011: 44 수정).

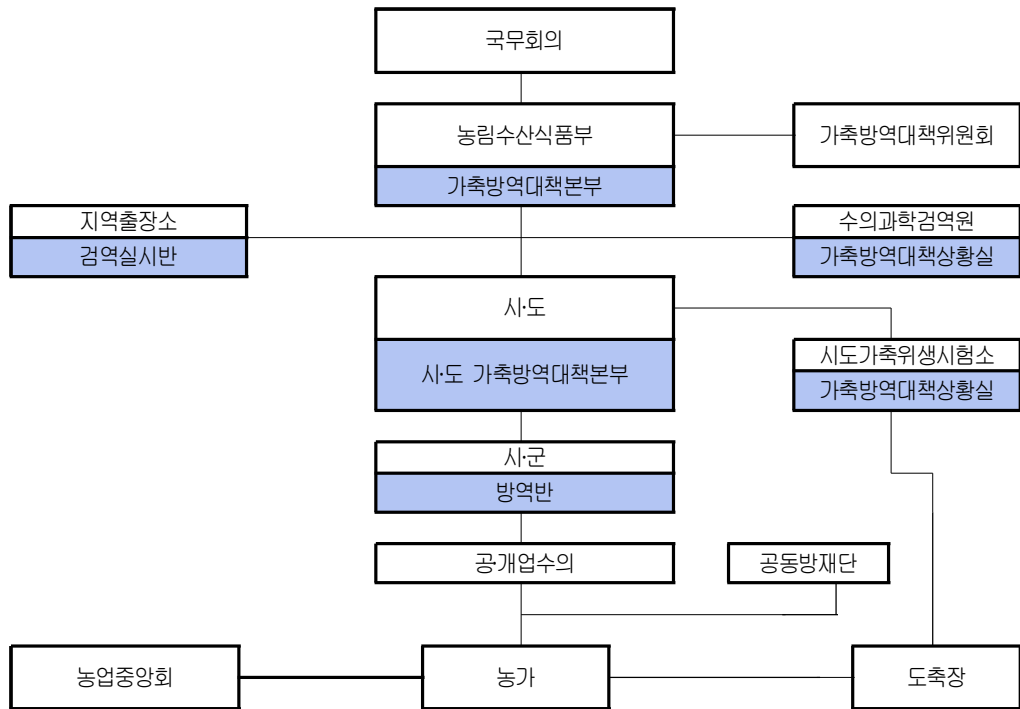
〈표 3〉 국내 구제역 발생 현황 및 피해액

구분	2000년	2002년	2010년(포천)	2010년(강화)	2010년(안동)
발생기간	3.24-4.15 (22일간)	5.1-6.23 (52일간)	1.2-1.29 (28일간)	4.8-5.6 (29일간)	11.28-3.30 (123일)
발생범위	3개 시도, 6개 시군	2개 시도, 4개 시군	2개 시군	4개 시도, 4개 시군	11개 시도, 75개 시군
발생원인	-	-	외국인근로자 관리소홀	농장주 발생지역 여행	농장주 발생지역 여행
방역조치	살처분 2,216두, 예방접종	살처분 16만 155두	살처분 5,956두	살처분 49,874두	살처분 347만두, 예방접종
종식선언	01.8.31 (01.9.19 청정국 회복)	8.14 (11.29 청정국 회복)	이동제한 해제(3.23) 후	이동제한 해제(6.19) 후 9.27	2011.3.11
국비 소요액	3,006억원	1,434억원	298억원	1,267억원 (추정)	약 3조원 (추정)

※ 자료: 한승주·정주용(2011: 44).

### 3. 구제역 재난관리 체계

가축질병방역 체계는 중앙정부, 지방정부, 민간 조직의 3개 부문으로 구성되어 있다. 중앙조직은 농림수산식품부 축산정책단 동물방역팀, 국립수의과학검역원 질병본부, 지방조직은 시·도 농정국 축산과, 시군구 축산과 및 시도 가축위생시험소, 민간조직은 생산자를 중심으로 시군 공동방재단, 농협중앙회 공동 및 긴급방역단, 가축위생방역지원본부, 민간병성감정기관 등으로 구성되어 있다.



<그림 2> 가축방역 조직체계도

그동안 구제역 발생에 대한 우리정부의 방역정책은 2000년 구제역 당시에는 살처분과 함께 예방접종을 실시하였지만, 이후 2002년부터 살처분 정책을 고수해왔으나 이번 사태를 겪으면서 다시 백신접종을 병행하는 것으로 정책을 전환하였다. 2000년에 발생한 구제역은 한 달 정도의 기간 동안 3개 시도 규모에 그쳐 2천여두의 살처분에 그쳤으며 빠른 청정국가 지위 회복이 가능하였다. 당시의 구제역 위기관리는 빠른 위험인식과 함께 초동대응이 어느 정도 성공적이었다고 평가되는데, 이는 당시 정부의 강력한 조치와 기대 이상의 보상으로 구제역 위기상황을 빠른 시일 내에 종식할 수 있었다. 또한 구제역 발생 직후 농림부장관이 국방부장관에게 직접 연락해 군부대를 초기부터 효과적으로 동원하는 등 여러 참여조직 간의 신속한 협력과 초기대응이 있었다고 평가된다(이주호 외, 2006; 한승주·정주용, 2011: 43).

그러나 2010년 안동에서 발생한 구제역은 이와 달리 매우 심각한 양상을 보이며 국가적 대재앙으로 전개되었다. 안동발 구제역은 발생범위, 발생기간, 방역조치의 규모, 재정소요규모 등의 면에서 이전의 구제역 사태보다 상대적으로 심각하였다. 2010년 11월 구제역 방역의 경우 국방부의 군병력 동원과 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체 간의 유기적인 구제역 발생초기 방역활동이 제대로 이루어지지 않았다는 평가가 지배적이다(양기근, 2011: 41).

4. 2010년 구제역 재난관리의 평가 및 시사점

2010년 11월 29일 경북 안동시에서 시작한 구제역 대재앙은 우리나라 가축전염병 재난관리체계의 허술함을 그대로 드러내었다. 정부의 구제역 방역시스템은 첫째, 초동대응에 실패하고, 예방 백신 접종 시기를 놓치면서, 소·돼지 347만마리를 땅에 파묻는 비극을 자초하였다. 둘째, 부실한 매물로 인한 2차적 환경재앙이 우려된다. 즉, 구제역 사태는 축산업의 붕괴를 넘어 식수원 오염이라는 환경재앙으로 이어지고 있다. 셋째, 정부의 안이한 대응과 정부간, 정부 내 관련 부처 간, 정부와 민간 간 등 재난관리 협력체계가 제대로 작동되지 않았다. 넷째, 구제역에 대한 전문성과 전문 인력도 부족하였다.

구제역은 새로운 형태의 재난으로 기존의 재난관리체계에서 다음의 내용들이 보완되어야 할 것이다 (위금숙, 2011: 29-31; 박동균 외, 2012: 147). 첫째, 중앙부처 간 임무와 역할에 대한 명확한 정의가 필요하다. 즉, 중앙수습본부인 농림수산식품부와 중앙대책본부를 운영하고 있는 행정안전부의 명확한 역할관계의 정립이 무엇보다 시급하다. 일례로 구제역 백신 접종 정책을 두고 중앙대책본부(본부장 행정안전부장관)가 ‘백신 접종 상시화’정책으로 전환하겠다고 밝혔지만, 주무부처인 농림수산식품부는 정책 전환을 말하기에는 이르다는 입장을 밝히는 등 부처 간의 혼선이 있었다. 둘째, 지방자치단체 차원에서도 부서 간 임무와 역할에 대해 명확한 관계 정립이 요구된다. 구제역 현장 대응을 담당하는 지방자치단체 내에서도 농정축산과, 축산과 등 축산 업무를 담당하는 부서와 건설방재과, 재난안전과 등 재난관리업무를 총괄하는 부서간 구제역 대응과 관련하여 이견이 발생하였고, 이에 대한 명확한 역할 조정이 없었다. 셋째, 통합적 대응을 위한 대응자원의 통합적 관리체계 구축이 필요하다. 지역에서 보유하고 있는 대응자원이 적시에 활용될 수 있도록 통합적으로 관리되어 진다면 신속한 대응이 가능할 것이기 때문이다.

2010년 구제역 재난사례에서처럼 대규모 재난의 발생시 나타나는 이러한 문제들을 해결하기 위해서는 통합적 재난관리가 필요하며, 통합적 재난관리를 위해서는 중앙대책본부의 역할정립이 요구된다. 따라서 통합적 재난관리를 위해서는 중앙대책본부의 문제점과 개선방안을 검토할 필요가 있다.

## V. 통합적 재난대응을 위한 중앙재난안전대책본부의 문제점과 개선 방안

### 1. 통합적 재난대응을 위한 중앙재난안전대책본부의 문제점

#### 1) 재난 및 안전관리 기본법 상의 문제점

대규모 재난에서의 중앙대책본부의 역할의 필요성 및 중요성에도 불구하고, 법적·제도적 측면에서의 구성시기 및 명확한 역할 정립의 미흡으로 실제 재난대응에서의 혼선과 비효율을 초래하고 있다. 특히, 중앙대책본부의 구성 시 중앙대책본부와 중앙수습본부의 역할에 관한 법령이나 세부기준이 없어 2010년 구제역 사례에서 보았듯이 재난대응 시 혼선을 초래하였다. 재난 및 안전관리 기본법 제14

조에서는 '대통령령으로 정하는 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 행정안전부에 중앙대책본부를 둔다'고 명시하고 있고, '대규모 재난으로 인하여 중앙대책본부를 둘 때에는 주무부처의 장 소속으로 중앙수습본부를 둔다'고 하고 있을 뿐, 이들 조직들이 설치 또는 구성되어 어떠한 역할을 하고, 이들 조직 간 역할의 차이가 무엇인지에 관한 구체적인 규정이 없는 실정이다.

## 2) 중앙재난안전대책본부 운영규정상의 문제점

또한, 중앙대책본부 운영규정<sup>6)</sup>을 보면, 재난 및 안전관리 기본법 제14조에서 규정하고 있는 중앙대책본부의 중요한 역할인 '총괄·조정 및 필요한 조치'에 관한 구체적 규정은 없는 가운데 중앙대책본부 구성원의 임무, 운영 및 근무체제, 통합지원체계 등에 관해서만 규정하고 있다. 따라서 중앙대책본부의 구성시기 및 역할, 중앙대책본부와 중앙수습본부의 역할 관계 등에 대한 실질적 내용의 규정이 필요하다.

## 3) 매뉴얼상의 문제점

정부는 재난유형별로 위기관리 표준, 위기대응 실무, 현장조치 행동매뉴얼을 수립·운영하고 있다. 동 매뉴얼에서는 유형별로 상황단계별 조치 및 절차, 각 기관별 임무와 역할을 구체적으로 규정하도록 하고 있다. 중앙대책본부와 중앙수습본부는 이러한 유형별 대규모 재난관리에 있어 법적근거를 갖는 중요한 조직이다. 그러나 이들 조직의 역할에 관한 내용이 매뉴얼상에서는 중앙수습본부의 경우에는 주무부처의 임무 및 역할과 함께 어느 정도 기술되어 있으나, 중앙대책본부의 경우는 해당 유형의 재난발생시 구체적으로 어떤 기능을 수행하고 이 기능은 중앙수습본부와 어떤 면에서 다른 지에 관한 명확한 구별이 어렵게 기술되어 있어 양 조직의 역할을 둘러싼 혼선의 소지가 있다.

따라서 법규, 운영규정에 이어 재난관리활동에 기준이 되는 문서인 매뉴얼에서도 중앙대책본부와 중앙수습본부와의 역할 차이에 대한 구체적 규정이 미흡하여 이들 조직의 실효적 가동을 저해하는 요인이 되고 있다.

## 2. 개선방안

### 1) 중앙재난안전대책본부의 역할 및 구성시기 관련 법령 등 개정 방향

재난 및 안전관리 기본법 제14조에서 대통령령으로 정하는 대규모 재난의 총괄·조정과 필요한 조

6) 사회적 재난 관련 중앙재난안전대책본부 구성 및 운영에 관한 규정(대통령훈령 제270호) 참조.

치를 위하여 중앙대책본부를 설치하도록 규정하고 있으나, 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제13조에서는 대통령령으로 정하는 대규모 재난에 대해 중앙본부장이 재난관리를 위하여 법 제14조제1항에 따른 중앙대책본부의 설치가 필요하다고 판단하는 재난으로 규정함으로써 대규모 재난에 대한 개념을 명확하게 규정하지 못하고 다시금 중앙대책본부 설치가 필요한 재난이 대규모 재난이라고 하는 개념적 순환 모순에 빠져 있다.

그러므로 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제13조에서 대규모 재난에 대한 명확한 개념 규정이 되도록 법령 개정 필요하다. 또한, 재난 및 안전관리 기본법 제14조 제1항에 의거하여 대통령령으로 정하는 대규모 재난시 중앙대책본부를 설치하게 되어 있으나, 대규모 환경오염의 경우에서처럼 매뉴얼에서 중앙대책본부 설치 규정이 없는 경우도 있으므로 매뉴얼의 개정 및 보완이 필요하다.

## 2) 통합적 재난대응을 위한 중앙재난안전대책본부의 역할 정립

### (1) 중앙재난안전대책본부를 중심으로 한 여러 재난 참여조직의 협력체계 구축

미국, 일본 등 재난선진국의 경우, 재난 발생 시점에서 상시 또는 비상시 조직 형태와 무관하게 국가적 차원에서 통합적 재난대응을 위해 재난 참여기관들의 역할, 임무와 책임을 부여하고 적극적 협력을 통해 재난에 대응하도록 하고 있다. 우리나라의 경우에도 재난 참여조직 간 협력을 바탕으로 재난에 대응하도록 계획하고 있으나, 실질적인 자원·정보관리를 위한 범정부 차원의 대응기구를 마련하고 있지 못하다.

따라서 종합적인 재난대응 계획에 기초하여 재난 참여조직간 협력을 기반으로 한 재난대응 활동이 가능하도록 중앙대책본부를 중심으로 한 여러 재난 참여조직의 협력체계 구축이 필요하다.

### (2) 중앙재난안전대책본부와 중앙사고수습본부의 명확한 역할 정립

현재, 재난관리 관련 행정안전부장관의 역할은 「재난 및 안전관리 기본법」에서 규정하고 있으나, 행정안전부장관과 중앙대책본부장으로서의 임무와 역할이 재난관리의 예방, 대비, 대응 및 복구 등 재난관리 단계에서 서로 혼재되어 있다.

따라서 역할 규정을 명확히 하여, 재난관리 4단계 중 예방 및 대비와 관련한 활동이나 임무 수행은 행정안전부장관의 일상 업무로 하는 방안을 고려하되, 대응과 복구(특히 단기복구)는 재난사태 선포 후 중앙대책본부장의 역할이나 의무로 규정하는 것을 고려할 필요가 있다. 또한, 중앙대책본부의 구성 시기 및 역할, 중앙대책본부와 중앙수습본부의 역할 관계 등에 대해서도 명확하고 구체적인 내용을 사전에 규정해 둘 필요가 있다.

### (3) 중앙재난안전대책본부의 구성 및 운영 시기의 명확화

사회 통념상 재난의 수습이라 함은 비정상 또는 이상 상태를 어느 정도 진정시켜 관련자들의 부담

이 누그러질 수 있도록 하는 것인 바, 수습의 개념에 예방과 대비를 제외한 대응과 복구만을 포함하는 것으로 하는 것이 바람직하다. 특히, 수습에 포함되어야 하는 복구도 단기 복구만이 포함되도록 하고 장기적인 복구는 수습본부가 아닌 각 주무부처의 일상적 업무로 돌리는 것이 좋을 것이다..

따라서 통합적 재난대응체계로서 중앙대책본부의 운영은 주무부처(중앙수습본부)의 일상적 업무 범위에서의 대응과 역량을 넘어서는 시기에서 그 기능이 발휘되어야 하며, 특히, 재난 확산으로 피해가 대규모화되기 이전에 범정부 차원에서 구성되어 주무부처를 지원·협력하는 것을 목표로 운영될 필요가 있다.

#### (4) 통합적 재난대응지원시스템 구축

재난은 관할경계와 무관하게 발생하는데 비해 재난에 대한 각 기관의 법률적 책임과 권한은 단일관할권에 국한되므로 여러 관할구역에 걸친 재난비상사태 시에는 통합적 지휘체계 수립과 더불어 통합적 재난대응지원시스템 구축이 필요하다. 또한, 재난관리체계에서는 조직간 정보를 공유하는 협력이 중요하며, 각 부처의 역할, 권한 및 책임 등을 명시적으로 규정함으로써 종합적 접근을 위한 범정부 차원의 통합구조 하에서 재난에 대응하는 것이 효과적이다.

따라서 중앙대책본부를 중심으로 총괄·조정 및 필요한 조치를 할 수 있는 재난대응 지원시스템을 구축하여야 한다.

#### (5) 효과적 커뮤니케이션 채널 수립

보고 계통이 서로 다른 경우 정보가 보고자의 입장에 따라 달라질 수 있으므로 상황 보고는 하나의 계통으로 하고, 재난보도도 하나의 기관을 통해 일관성 있게 이루어질 수 있도록 하여야 한다. 조직적인 기능, 자원 식별, 분류와 할당 및 시설과 같은 연합 작전에 필수적인 중요한 요소에 대해서는 공통 용어를 사용하여 의사소통이 이루어져야 한다.

재난발생시 해당 시·도지사, 시장·군수·구청장, 중앙행정기관, 해양경찰청장 또는 소방방재청장(대한민국 국민 관련 해외 재난발생 시에는 외교통상부 장관) 등의 재난상황 보고 또는 통보 등이 행정안전부장관에게 이루어지는 것으로 재난 및 안전관리 기본법에 규정화되어 있으나, 실제로는 자기 소속 기관의 장에게만 보고하고 있는 실정이다. 따라서 행정안전부장관보다는 종합상황실로 보고 또는 통보하여 행정안전부 계통 보고를 통하여 행정안전부장관이 재난 발생 및 상황을 인지하고, 필요한 조치를 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

#### (6) 재난관리 계획 등 사전 준비 및 점검 철저

재난관리는 범정부 차원의 종합적 대응을 통해 대형 재난에 대비하여야 하며, 이는 재난의 유형에 무관하게, 조직 가동을 위한 단계의 설정, 재고 자원 및 가용자원, 긴급자원의 관리 계획이 포함되어야 한다. 특히, 계획의 내용은 관계기관의 역할, 임무와 책임 범위를 명확히 하고, 재난에 대한 인식

단계에서 종합적인 대응활동이 이루어지도록 함으로써 재난의 확산 피해 확대를 예방하기 위한 차원의 대응활동이 가능하도록 규정되어야 한다.

따라서 재난관리 계획은 계획의 시행을 위한 법률적 근거를 기반으로 대응 조직의 구성시기, 주관 기관의 역할과 유관기관의 협력체계, 범정부 조직의 역할 범위와 역할 성격, 이에 따른 자원 정보 관리에 대한 상세화 된 매뉴얼 등이 준비되어 있어야 한다.

## 참고문헌

- 국립수의과학검역원 보도자료. 2011. 2. 17.
- 김경민·장영주. 2011. 살처분 가축 매몰지역 관리 현황과 개선과제. 이슈와 논점. 177: 1-4.
- 대통령실(국가위기관리실). 2009. 바람직한 국가위기 관리체계. 서울.
- 대통령실(국가위기관리실). 2010. 국가위기관리기본지침. 서울.
- 박동균·양기근·류상일. 2012. 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안. 한국지방자치연구. 13(4): 131-154.
- 안철현·양기근·이주호·김석환·기용선·한상준. 2011. 중앙재난안전대책본 운영 및 역할체계 정립에 관한 연구. 행정안전부.
- 안철현·양기근·이주호. 2012. 중앙재난안전대책본부의 실효적 운영을 위한 역할 및 구성시기에 관한 연구. 2011 국가위기관리학회 동계학술대회 자료집. 1-29.
- 양기근. 2011. 중앙재난안전대책본부의 역할과 구성시기의 문제점과 개선방향: 구제역 재난 관리를 중심으로. 2011 국가위기관리학회 추계학술대회 자료집. 29-50.
- 위금숙 외. 2009. 우리나라의 통합적 재난관리체계 구축방안 기획연구: 재난대응을 중심으로. 국립방재교육연구원.
- 위금숙. 2011. 구제역 대응사례 분석을 통한 재난관리체계 개선과제. 행정포커스. 86(1): 26-31.
- 위금숙·백민호·권건주·양기근. 2009. 한국의 재난현장 대응체계. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2011. 구제역 재난의 원인과 전망. 행정포커스. 86(1): 20-25.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- 이호동. 2012. 탈경계적 위기대응 실패와 개선과제: 미야자키현(宮崎縣: 2010.04)의 구제역 대응사례. 한국위기관리논집. 8(1): 1-22.
- 이주호. 2004. 2000/2002년 국내 구제역 발생현황 및 방역정책 비교에 관한 연구. 건국대학교 대학원 박사학위논문.
- 이주호·김태중·남향미·윤하정·박최규·박지용·안수환·감창섭·위성환. 2006. 국내 구제역 발생에 따른 가축 방역 정책의 변화. 한국수의공중보건학회지. 30(1): 57-68.

- 장영주. 2010. 구제역 발생 현황과 구제역 방역시스템 개선과제. 이슈와 논점. 170: 1-4.  
재난 및 안전관리 기본법(법률 제10467호, 2011. 3.29, 일부개정).
- 한승주·정주용. 2011. 위기관리시스템의 조직화된 무질서의 원인에 관한 연구: 구제역 재난 사례를 중심으로. 한국행정연구. 20(2): 35-66.
- 농림수산식품부 보도자료. 2010. 11. 29.  
농림수산식품부. 2003. 농림수산식품부 구제역백서.  
농림수산식품부. 2010. 가축질병위기대응 실무매뉴얼.  
연합뉴스. 2011. 2. 26.  
한겨레. 2011. 2. 20.  
행정안전부. 2010. 유형별 위기관리 표준매뉴얼.  
행정안전부. 2010. 사회적 재난 관련 중앙재난안전대책본부 구성 및 운영에 관한 규정(대통령훈령 제 270호).  
행정안전부. 2010. 재난관리기준(행정안전부 고시 제 2010-17호).  
행정안전부. 2006. 중앙재난안전대책본부의 운영에 관한 규정.  
농림수산식품부 홈페이지. <http://www.mifaff.go.kr/main.jsp/>  
한국수의과학검역원 홈페이지. <http://www.nvrqs.go.kr/>
- Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act.*
- Borrego B, Camarero JA, Mateu MG, Domingo E. 1995. A highly divergent antigenic Site of Foot-and-Mouth Disease Virus Retains Its Immunodominance. *Viral Immunol.* 8: 11-18.
- Burrows R. 1968. The Persistence if Foot-and Mouth Disease Virus in Sheep. *J. Hyg (Lond).* 66: 633-640.
- Clary, Bruce B. 1985. The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. *Public Administration Review.* 45(Special Issue, Jan.): 20-28.
- Comfort L. K. 1999. *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response.* Pergamon, Elsevier Science, Ltd.
- Drabek, Thomas E. 1985. Managing the Emergency Response. *Public Administration Review.* 45(Special Issue, Jan.): 85-92.
- Ferguson NM, Donnelly CA, Anderson RM. 2001. The Foot-and-Mouth Epidemic in Great Britain: Pattern of Spread and Impact of Interventions. *Science.* 292: 1155-1160.
- Green, D. M., Kiss, I. Z., and Kao, R. R. 2006. Modelling the Initial Spread of Foot-and-Mouth Disease through Animal Movements. *The Royal society.* 273: 2729-2735.
- Department of Homeland Security. 2008. *National Response Framework.* U.S.A.
- Loeffler F, Frosch P. 1897. Summarischer Bericht uber die Ergebnisse der Untersuchungen zur

- Erforschung der Maul- und Klauenseuche. *Zentbl. Bakteriол. Parasitenkd Abt. I* 22: 257-259.
- Perry, Ronald W. 1991. *Managing Disaster Response Operations*. In *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, edited by Thomas E. Drabek, and Gerard J. Hoetmer. eds. Washington, DC: International City Management Association.
- Saiz M, Nunez JI, Jimenez-Clavero MA, Baranowski E, Sobrino F. 2002. Foot-and-Mouth Disease Virus: Biology and Prospects for Disease Control. *Microbes Infect.* 4: 1183-1192.
- Sakamoto K, Yoshida K. 2002. Recent Outbreaks of Foot and Mouth Disease in Countries of East Asia. *Rev Sci Tech* 21: 459-463.
- Thomson GR, Vosloo W, Bastos AD. 2003. Foot and Mouth Disease in wildlife. *Virus Res.* 91: 145-161.
- Torres A, David MJ, Bowman QP. 2002. Risk Management of International Trade: Emergency Preparedness. *Rev. Sci. Tech. Off Int. Epiz.* 21: 493-498.
- Wee SH, Park JY, Joo YS, Lee JH, An SH. 2004. Control Measures Implemented during the 2002 Foot-and-Mouth Disease Outbreak in the Republic of Korea. *Vet. Rec.* 154: 598-600.
- Wee, S.-H., Yoon, H., More, S.J., Nam, H.-M., Moon, O.-K., Jung, J.-M., Kim, S.-J., Kim, C.-H., Lee, E.-S., Park, C.-K. 2008. Epidemiological Characteristics of the 2002 Outbreak of Foot-and-Mouth Disease in The Republic of Korea. *TRANSBOUNDARY AND EMERGING DISEASES*. 55(8): 360-368.
- Yang PC, Chu RM, Chung WB and Sung HT. 1999. Epidemiological Characteristics and Financial Costs of the 1997 Foot-and-Mouth Disease Epidemic in Taiwan. *Vet. Rec.* 145: 731-734.

---

**梁奇根:** 경희대학교에서 행정학 박사학위(학위논문: 위기관리 조직학습 체제에 관한 연구, 2004)를 취득하고, 현재는 원광대학교 소방행정학부 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 소방정책, 위기관리 및 재난관리, 갈등관리 등이다. 최근 주요 저서 및 논문으로는 「재해구호복지론」(2012, 공저), 「소방행정학 개론」(2011, 공저), 「한국의 재난현장대응체계」(2009, 공저), “지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안(2012)”, “북한의 체제변화에 대한 미래예측 연구: 통일비용 수준을 고려한 Dynamic Modeling 예측기법을 중심으로(2011)”, “지역자율방재의 문제점과 개선방안: 의용소방대를 중심으로(2011)”, “재해의연금 지원의 신속성과 공평성에 관한 연구(2011)”, “A Study on Building the Regional Cluster-The Case of Fire and Emergency Industrial Cluster in Samcheok-si(2009)” 등이 있다. 현재 국가위기관리학회 부회장, 한국정책학회 편집위원 등으로 활동하고 있다(withgg@wku.ac.kr).

투 고 일: 2012년 03월 20일

수 정 일: 2012년 04월 10일

게재확정일: 2012년 04월 22일

## The Role Restructuring of Central Disaster and Safety Countermeasures Headquarters for Integrated Disaster Countermeasures

– Focusing on the Foot and Mouth Disease –

Gi Geun Yang

The purpose of this paper is to provide the integrated disaster countermeasures directions focused on central disaster and safety countermeasures headquarters. Presently, central disaster and safety countermeasures headquarters and central accident headquarters has a key role in the integrated disaster countermeasures when major disaster occurs. Nevertheless, the information on the specific legal provisions or the manual about role and organization time of central disaster and safety countermeasures headquarters is lacking. Therefore, it is required to establish the specific role of central disaster and safety countermeasures headquarters in emergency laws and manuals of crisis countermeasures for efficient major disaster management. Today as grand complex disaster is growing up, role and importance of central disaster and safety countermeasures headquarters in national disaster management will be larger. Nevertheless, effective actions of central disaster and safety countermeasures headquarters are difficult because of the role and organization time between central disaster and safety countermeasures headquarters and central accident headquarters in "Disaster and Safety Management Basic Act" and crisis manual are ambiguousness. The improvements of central disaster and safety countermeasures headquarters for the integrated disaster countermeasures are as follows: first, roles of central disaster and safety countermeasures headquarters in "Disaster and Safety Management Basic Act" and crisis manual have to clearly defined. second, disaster agencies must collaborate centre around central disaster and safety countermeasures headquarters for the integrated disaster countermeasures, third, the role and organization time between central disaster and safety countermeasures headquarters and central accident headquarters have to be clearly defined, fourth, the integrated disaster countermeasures support system and communication channel have to be secured, finally, disaster plan for the integrated disaster countermeasures have to be improved.

**Key words:** major disaster, complex disaster, central disaster and safety countermeasures headquarters, disaster countermeasures, foot and mouth disease