

# 한국 민방위체계의 모듈형 편제 실행방안

- 민방위의 재난관리 기능을 중심으로 -

이미정

이 연구는 미국의 통합적 재난관리체계를 모델로 한 모듈형 민방위체계 편제안의 타당성을 이론적 논의 및 민방위 실태분석 내용들을 바탕으로 검토하여 향후 실행될 수 있는 방안을 장단기적으로 제시함으로써, 우리나라의 효율적 재난관리체계를 모색코자 하는데 궁극적인 목적을 두고 있다. 이러한 민방위체계 편제안이 실행되기 위해서는 우선적으로 국가재난관리체계 및 민방위체계의 일원화, 재난관리관련 중앙정부부처간의 유기성 및 협력성 강화, 중앙-지방간 재난관리 연계성 유지를 위한 통합된 재난대응체계 구축이 선행되어야 할 것으로 진단하였다. 단기적으로는 재난사태 수습을 위한 사고지휘소의 기초자치단체 단위 설치, 지방자치단체간 재난담당부서와 민방위대의 모듈형 조직체계 통일성 유지, 기술민방위대 및 직장민방위대 중심의 모듈형 조직 편성 방안을 제시하였다. 중·장기적 실행방안으로는 지역의 특수성 및 취약성 등을 분석하여 다양한 민방위대 형태 구성, 주민 참여 및 인재 육성을 통한 지자체 단위의 재난관리 역량 강화를 제시하였다.

**주제어:** 민방위체계, 재난관리체계, 모듈형 편제, 연방위기관리청, 국가사고관리체계

## 1. 문제의 제기

민방위는 국가 위기상황시 대응 및 복구 등을 위해 동원·투입되는 공적 동원인력으로써, 우리나라에서는 1975년 「민방위기본법」이 제정된 이래 오늘날까지 시행되고 있다. 우리나라의 민방위는 특히 일정연령의 성인남성들을 대상으로 민방위대 편입 및 동원소집 등에 응하도록 하는 의무적 제도로 규정되어 있어, 전시·비상사태 및 재난사태 발생시 막대한 민방위 자원을 동원·투입할 수 있는 제도적 기반이 이미 확보되어 있다는 점에서 매우 큰 의의가 있다고 하겠다.

다른 한편, 전세계적으로 전시·비상사태보다는 지역적인 재난사태의 발생가능성 및 위협의 정도가 날로 커지고 있어, 안보중심의 민방위(civil defence) 개념에서 재난관리중심의 국민 보호(civil protection) 개념으로 옮겨지고 있는 국제적 변화 추세가 나타남에 따라 국가의 재난관리 중요성이 갈수록 높아지고 있는 상황이다(Alexander, 2002: 209-210). 국내에서도 최근 자연재해와 인위재난뿐만 아니라, 테러 등과 같이 인간의 생명과 재산을 위협하고 사회질서를 파괴하기 위한 의도적·고의적

범죄에 해당하는 사회재난까지 대비·대응하기 위해서는 중앙정부의 전시·비상사태 관리기능과 재난사태 관리기능을 통합한 위기관리 컨트롤타워를 신설해야 하며, 이와 관련된 현행 법령들을 통합하여 효율적으로 기능을 발휘할 수 있는 상위법을 제정해야 한다는 논의가 전개되고 있다(공성진, 2009; 조성제, 2010; 정찬권, 2012).

그러나, 우리나라는 남북분단국가라는 정치외교적 특수성으로 인해 민방위가 국가안보와 재난관리라는 두 가지 기능을 동시에 수행하되 특히 국가안보기능에 주로 치중해 왔고, 민방위의 두 가지 기능은 전시·비상관리체계와 재난관리체계에 따라 각각 다른 지휘명령하에서 작동되고 있어, 오늘날 우리나라 민방위의 정체성 및 기능·조직상의 혼란과 위축을 가중시키고 있다. 또한 전체적인 인구 감소, 수도권 인구편중 현상, 편성제외자 증가 등으로 인해 민방위대 편성을 위한 인적 자원의 확보가 날로 어려워지고 있는 상황이다.

이러한 문제들을 해결하기 위해 본 연구에서는 그동안 민방위 실무기관에서 논의되어 온 모듈형 편제안을 검토하고자 한다. 민방위 모듈형 편제는 미국 연방위기관리청(FEMA)의 국가표준재난대응체계를 통해 수립된 지휘시스템을 모델로 하고 있으며, 재난사태 대응조직의 핵심 기능을 제외한 부가적인 기능을 재난의 특성 및 상황에 따라 변형시켜, 조직의 구조를 유연한 형태로 결정하는 체제를 말한다. 이러한 편제는 재난사태 시 명확한 대응 권한 및 효과적 관리, 자원의 획득 및 배치를 목적으로 하는 바, 재난관리 기능을 수행하도록 되어 있는 우리나라의 민방위가 국가재난관리체계와 분리된 지휘명령체계를 따르고 있고, 가용자원 확보의 한계에 부딪히고 있는 상황이므로 그 목적을 달성하기 위한 민방위의 모듈형 편제에 대한 필요성은 충분하다고 보인다.

이와 같은 현재의 추세와 어려움을 반영하여 이 연구는 민방위의 재난관리 기능을 중심으로 우리나라 민방위체계의 한계 및 문제점을 개선하고, 재난사태에 보다 유연하고 효과적으로 대응할 수 있는 재난관리체계를 모색하고자 하는데 궁극적인 목적을 두었다. 이에 민방위의 단기적인 인력 보강이나 소방방재청내에서의 포지셔닝 문제보다는 좀 더 장기적이고 거시적인 관점에서 한국 민방위조직체계의 기능을 강화시키기 위한 모듈형 편제안을 실행할 수 있는 방안들을 제시하고자 하는데 초점을 맞추었다.

## II. 재난관리체계로서 민방위에 관한 이론적 논의

### 1. 한국 민방위의 의의

우리나라의 민방위제도는 전시 비상사태 및 재난사태 등의 국가 위기사태 발생 시 민방위대를 통해 현장통제·구조·복구 등을 할 수 있도록 하는 「민방위기본법」이 1975년 제정되면서부터 오늘날까지 시행되고 있다. 특히 우리나라는 20-40세의 청·장년층 남성들을 대상으로 민방위대 편성, 교육훈

련 및 동원소집에 응하도록 법률적 의무로 규정함으로써 전시비상사태뿐만 아니라 재난사태 발생시 민방위 자원을 동원·투입할 수 있는 엄청난 사회적 자본으로써의 기반을 확보하고 있다는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

우리나라는 그동안 남북분단국가라는 외교안보적 특수성으로 인해 전시·비상사태 대응체제로써의 민방위의 기능이 크게 강조되어 왔으나, 최근 세계정세가 평화적으로 안정화되면서 전시·비상사태 기능보다는 자연재해적·인위적 위험들로부터 국가를 보호하기 위한 재난사태 대응체제로써의 기능이 더욱 더 강조되고 있는 상황이다(최홍석 외, 2008; 이재은, 2011).<sup>1)</sup> 즉 다양한 각종 재난사태로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위해 정부의 지도하에 자위적 활동으로써 방공 및 군사작전상 필요한 노력 지원과 더불어 응급적인 방재·구조·복구 등을 수행할 수 있는 기능과 체제를 강화시키기 위한 노력이 더욱 요구되고 있다고 하겠다. 이 연구에서는 민방위가 달성해야 할 이러한 2가지 임무 가운데 재난관리 기능을 중심으로 민방위 편제의 개선방안을 모색하고자 하는바, 이하에서는 효율적인 재난관리체계의 틀을 설명하기 위한 이론적 논의들을 살펴보도록 한다.

## 2. 재난관리체계의 특성 및 접근방식

### 1) 재난관리체계의 특성

재난관리란 미국을 중심으로 한 행태과학 연구와 더불어 민방위 및 자연재해 대응에 기반을 두고 발전되어(Drabek, 1991: 25), 오늘날 재난사태를 효과적으로 예방·대비하고 대응·복구하기 위한 국가 자원을 기획·조직·집행·조정·통제하는 제반 활동체계로 자리잡게 되었다. 이러한 재난관리체계는 구조적으로 통합성, 유기성, 협력성 등의 특성을 가지고 있다(김태윤, 2000; 채경석, 2004). 통합성은 ‘분산성’에 대한 대칭 개념으로써 재난관리 책임기관별로 업무를 수행토록 하되 포괄적 위기관리 책임을 지는 특정기관에 의해 관련기관 및 업무 전반을 조정·통제하고 관련정보를 통합관리하는 것을 의미한다. 유기성은 위기관리의 특성상 정부 또는 기관 내에서 업무를 공유하고 공동 관리하도록 함으로써 외부 위기상황에 대해 중첩적으로 대응하는 한편 초기대응에 참여하는 조직이 상황 발생시 자기 책임과 자율을 바탕으로 신속한 조치를 취할 수 있도록 하는 것을 말한다. 협력성은 정부 공공부분뿐 아니라 공공부분과 민간부분 간의 상호 연계 및 협력망을 사전에 구비하도록 하는 것이다.

### 2) 재난관리체계의 접근방식

1) 민방위제도가 필요한 이유를 물은 한 국민대상 설문조사에서는 응답자의 60.79%가 ‘재난피해 최소화’를 위해, 29.74%가 ‘민간안전 확보 준비’를 위해 필요하다고 응답한데 비해 8.68%만이 ‘전쟁피해 최소화’를 위해 필요하다고 응답함으로써, 우리나라 국민들의 대다수는 민방위제도가 전시·비상사태 대비보다는 재난대비 및 민간 안전 확보 측면에서 필요하다고 인식하고 있는 것으로 나타났다(최홍석 외, 2008: 40).

최근 민방위(civil defence) 개념은 국민 보호(civil protection)라는 개념으로 점차 옮겨지고 있는 추세이다. 1970년대까지 민방위는 국가안보중심의 과도하게 중앙집권적이고 경직된 체제를 가지고 있어 자연재해에 대해서는 철저하게 대응하지 못했고, 국가 안보사태의 위험성은 점차 감소하는 반면 자연재해의 위험성이 높아짐에 따라, 지방정부를 중심으로 자연재해 및 인위적 재해로부터 주민들을 보호하기 위한 국민 보호가 새로운 시스템으로 대두된 것이다(Alexander, 2002: 210). 이러한 추세를 대조적으로 나타내고 있는 영미국가의 중앙집권적 통합관리 접근법과 유럽국가의 지방분권적 접근법을 간략히 소개하면 다음과 같다.

### (1) 중앙집권적 통합관리 접근법

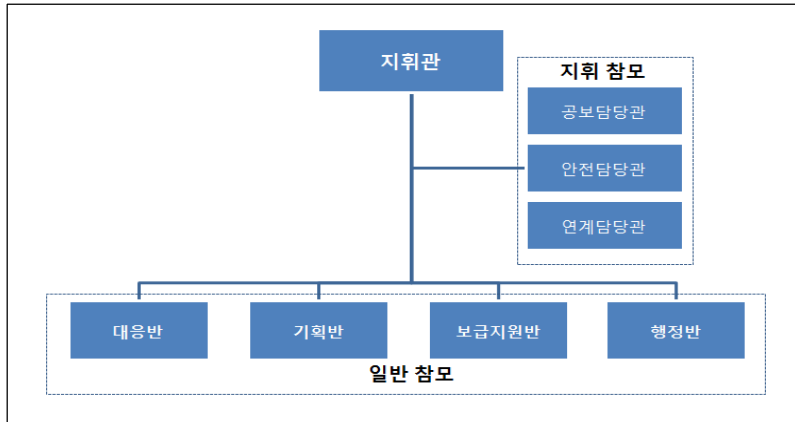
미국과 영국은 2001년 9·11테러 이후 ‘국토 안보(homeland security)’나 ‘위기관리(civil contingencies management)’와 같은 형태로 국가위기관리 정책의 중심을 테러 방지로 옮기면서, 지역 사회 및 지방정부의 참여를 배제하고 중앙정부의 명령과 통제시스템을 강화시킴으로써 과거 민방위체제의 전통을 재고수하고 있는 양상이다(김학경, 2009: 186-190).

통합적 재난관리 접근법은 미국의 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency: FEMA) 창설과 국가 표준대응체계를 통한 국가사고관리체계(National Incidence Management System: NIMS) 수립의 이론적 근거가 되었다. 이에 따라, 재난관리의 전체과정인 예방단계, 준비단계, 대응단계, 복구단계의 활동을 종합 관리하고, 재난유형에 무관하게 모든 위험상황(all hazard approach)에 대해 적용가능한 통합적 재난관리를 모색하고 있는 것이다(채경석, 2004: 132). 국가재난 대응체계(National Response Framework: NRF)는 다수 기관이 효율적이고 효과적으로 협업할 수 있는 합동 재난대응체계를 구축하고, 재난사태 수습을 위한 역량과 지원을 단일화된 국가 체계로 통합하기 위한 기준과 절차를 제공하고 있다(FEMA, 2007: 6).

이와 같은 체계하에서 위기사태가 발생하면, 그 사태에 가장 중요한 관할권을 가진 기관이 사고현장에서 지휘책임을 갖는 개인을 지휘관으로 지명하고, 지휘관은 지휘직무에 필요한 지휘 및 일반 참모를 배정받아 사고지휘소(Incidence Command Post: ICP)에 배치되어 위기사태에 대한 전반적인 관리를 책임지게 된다. 사고지휘소는 일반적으로 사태발생 지점 또는 지점과 인접한 곳에 설치되며, 이곳에서 사고 지휘부는 작전을 지시한다. 긴급 인력이 이곳에 파견되면, 사고 지휘부가 확립한 명령과 절차에 따라 임무를 수행해야 한다.

NIMS는 재난 및 위기상황을 수습하는 기간동안 명확한 대응 권한, 자원획득, 효과적인 관리를 실행하기 위한 지휘체계(Incidence Commander System: ICS) 조직을 모듈형(module)으로 편성하고 있다(FEMA, 2007: 29-36). 즉 아래 <그림 1>과 같이, ICS는 어떠한 상황이나 조직에서든 시설, 인력, 장비, 절차 등을 통합하여 가장 효율적으로 사태를 관리할 수 있도록 주요 기능을 대응, 기획, 보급지원, 행정으로 분리하고, 핵심기능인 대응을 제외한 나머지 부가적인 기능조직에 대해서는 재난의 특성 및 상황에 따라 변형시킴으로써 조직의 구조를 유연한 형태로 편제하는 모듈형을 채택하고 있는 것이

다.



<그림 1> NIMS의 사고지휘체계

※ 자료: FEMA(2007: 36).

지휘조직의 구조는 사태의 규모 및 복잡성뿐만 아니라 사태에 내재된 위험 환경의 구체적 상황을 토대로 하여 유연한 형태로 결정될 수 있으며, 필요한 경우 주요 4가지 기능 외에 별도의 기능을 설치할 수 있으며, 이러한 기능 요소들은 내부적인 조직관리와 외부적인 조정을 향상시킬 수 있도록 더욱 세분화될 수 있다.

사고지휘 조직 내에서 지휘참모는 기본적으로 공보담당관, 안전담당관, 연계담당관으로 구성되며, 사고의 성격, 범위, 복잡성, 장소 등에 따라 참모 직위가 더 필요한 경우 지원을 받을 수 있다. 이 중 공보담당관은 대중, 언론매체 또는 사고와 관련된 정보를 다루는 기관들에게 정보를 전달하는 역할을 하고, 안전담당관은 사고 작전을 모니터링하고 안전과 관련된 모든 사안에 대해 조언하는 역할을, 연계담당관은 사고 지휘관의 연락 포인트로써 정부 기관, NGO 또는 민간 부문의 대표자들과 연락하여 정보를 제공하고 의견을 조율하는 역할을 담당한다.

일반 참모는 ICS의 핵심 기능인 대응, 기획, 보급지원, 행정조직의 반장을 맡아 사고 지휘 구조에서 중요한 부분을 담당한다. 대응반(operations section)은 즉각적인 위험을 줄이고, 생명과 재산을 보호하며, 상황을 통제하고, 정상 작전을 회복시키기 위한 모든 활동을 책임지는 임무를 수행한다. 기획반(planning section)은 사고 상황 정보 및 첩보를 수집·평가하여 사고관리 요원에게 제공하는 임무를, 보급지원반(logistics section)은 사고 현장 밖에서 자원을 조달하는 것을 포함하여 효율적인 사고관리에 필요한 모든 서비스 지원에 관한 사항을 책임지는 임무를 수행한다. 행정반(finance and administration section)은 현장 또는 개별 사안별로 재무 및 행정 지원 서비스가 필요한 경우에 둔다(FEMA, 2007: 36-41).

## (2) 지방분권적 재난관리 접근법

유럽 국가들은 재난사태가 발생하면 사태 수습은 결국 지역단위에서 이루어질 수 밖에 없다는 점을 인식하고, 국민 보호 개념을 통해 지역사회 및 지방 정부로부터의 풀뿌리 재난관리를 실현하고자 노력하였다(Boughton, 1998: 27-34). 지방분권화의 논리에 부합한 민방위 조직설계 및 재난관리체계를 구축하기 위해서는 지역의 문제는 지역 스스로 해결하는 지역사회의 ‘자율적 복원(self-resilience)’에 바탕을 두고 있는 것이다. 이는 중앙의존적이고 획일적인 민방위 및 재난관리체계에서 스스로 지역사회의 문제해결 능력을 향상시키고, 지역실정에 맞는 자율적인 체계로 전환하고자 하는 의의를 가지고 있다(최홍석 외, 2008: 147).

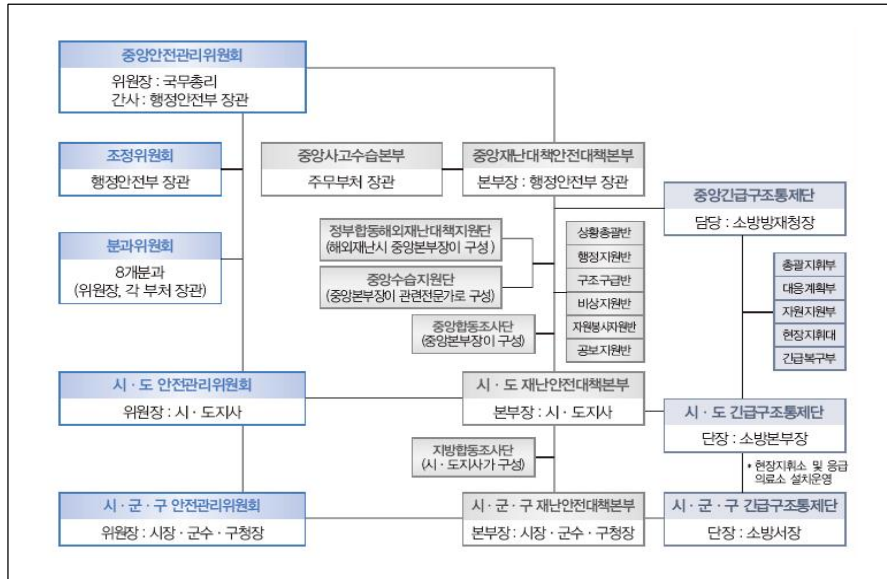
이와 유사한 맥락에서 1990년대 중반부터 호주 및 뉴질랜드, 미국 등에서도 재난관리의 초점이 재난 대응 및 복구에서 위해 완화(hazard mitigation)로 옮겨지는 변화가 나타났는데, 여기에서 다음과 같은 몇 가지 특성을 찾아볼 수 있다(Pearce, 2003: 211-215). 첫째, 재난관리 절차에 있어서 구체적인 위해의 유형보다는 지역 내 건물의 붕괴 가능성 등과 같은 물리적 취약성에서부터 지역내 거주자들의 안전 등과 같은 인적 취약성에 이르기까지 좀 더 포괄적인 의미의 취약성을 포함시키고 있다. 둘째, 단순히 재난 대응 및 복구 활동이라는 수동적 방법에서 토지이용정책이나 범람원 관리 정책 등과 같은 지역사회 정책을 포함한 능동적 방법으로 바뀌고 있다. 셋째, 재난관리기관이 단독으로 정책을 수립·집행하는 것이 아니라 재난관리와 관련된 여러 기관들이 가담하여 정보와 경험을 공유하고 협력하는 종합적 접근법(multidisciplinary approach)이 적용되고 있다. 이러한 접근법은 지역사회내 정부기관들의 이해관계가 서로 다르다는 점을 인식하고, 공동된 목표를 위해 기관간 파트너십을 형성할 수 있도록 노력하는 과정에서 이해관계의 균형을 맞출 수 있다고 보는 것이다. 넷째, 지역사회 의사결정 과정에 주민들을 참여시킴으로써 지역사회 계획 담당자 및 재난관리 담당자들의 책임감을 더욱 강화해 심어주고자 하고 있다.

## III. 한국 재난관리체계상 민방위의 실태 분석

### 1. 국가재난관리체계와 민방위

우리나라의 재난관리체계는 법제상 자연재난의 대처를 목적으로 하는 「자연재해대책법」과, 인위 재난의 대응과 긴급구조구난 활동을 위한 「재난관리법」, 전시 및 준전시 민방위 사태에 대처하기 위한 「민방위기본법」으로 3원화되어 있었으나, 2004년 자연재해대책법과 재난관리법을 통합하여 「재난 및 안전관리법」이 제정되어 재난관리와 민방위사태 대응으로 2원화되었다(채경석, 2004: 135). 그러나 이후 행정안전부의 조직 통합에도 불구하고 재난관리, 안전관리, 비상대비, 민방위 등을 별도로 구분하고 있어서 그에 따른 소관 법률도 「재난 및 안전관리기본법」, 「비상대비 자원관리법」,

「민방위기본법」, 「통합방위법」 등으로 그대로 유지되고 있다(한국지방행정연구원, 2012: 10).



<그림 2> 국가재난관리체계도

※ 자료: 한국지방행정연구원 방재안전연구센터(2012: 16).

이러한 법률적 근거에 따라, 재난관리를 위한 국가체계는 민방위체계와는 별도로 위 <그림 2>와 같은 지휘명령체계로 운영되고 있는 상황이다. 국가재난관리체계상 ‘중앙재난대책안전본부’의 행정안전부를 중심으로 재난관리기구의 총괄·조정이 가동되도록 하고 있고, ‘중앙긴급구조통제단’의 소방방재청은 재난관리 전담기구이자 집행기구로서의 역할을 담당하도록 하고 있다.

## 2. 민방위체계 편성 실태

### 1) 민방위체계

우리나라는 1990년대 이후 해마다 되풀이된 대형재난사건들을 계기로 재난유형별로 분산관리되고 있던 국가 재난관련조직을 통합관리하고, 재난을 예방·대비·대응·복구 단계로 구분하여 과정중심의 관리체계로 전환하고자 2004년 6월 기존의 행정자치부 ‘민방위재난통제본부’를 ‘소방방재청’으로 개편·발족하였다.

국무총리는 행정안전부장관의 보좌를 받아 민방위에 관한 사항을 총괄·조정하는 총괄기관으로, 각 중앙행정기관의 장은 민방위관련 소관 업무를 집행하는 집행기관으로 규정되어 있다. 민방위의 지휘명령체계는 민방위 총괄·조정권한을 가지고 있는 소방방재청장이 민방위대의 운용에 관해 시·도지

사를 지휘·감독하고, 시·도지사는 시·군·구청장을 지휘·감독하며, 시·군·구청장은 읍·면·동장을 지휘·감독하도록 규정되어 있다. 또한 시·군·구청장은 관내의 직장민방위대장을, 읍·면·동장은 통리 민방위대장을 지휘·감독하며, 각 민방위대장이 민방위대를 지휘한다(「민방위기본법」 제21조).

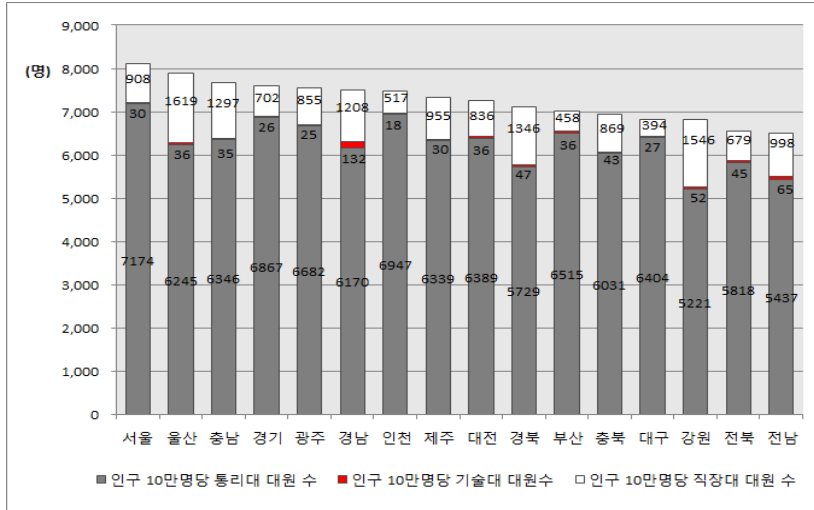
## 2) 민방위대

민방위대는 「민방위기본법」에 근거하여 기본적으로 지역 및 직장 단위로 지역민방위대와 직장민방위대로 편성·설치한다. 지역민방위대는 다시 통·리를 단위로 하는 통·리 민방위대와 시·군·구를 단위로 하는 시·군·구 민방위기술지원대로 구분되며, 통·리 민방위대의 대장은 통장·이장이, 민방위기술지원대의 대장은 시장·군수·구청장이, 직장민방위대의 대장은 직장의 장이 된다. 또한 민방위 대원이 20명 미만인 소규모 통·리 민방위대나 직장 민방위대는 다른 민방위대와 통합·편성할 수 있다.

읍·면·동 단위의 민방위담당부서에서는 통·리 민방위대를 임무 위주로 상황전파대, 대피통제대, 인명구조대, 소화대 4개 또는 지역에 따라 화생방분대를 추가하여 5개 단위대로 편성하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이와 같이 민방위대를 편성하기 위해서는 민방위대 편성대상자들의 직업, 자격, 기술, 병적 등 구체적인 개인 정보를 수집해야 하는데, 통·리 대장들이 편성 대상자들의 가정을 직접 방문하여 이러한 정보들을 파악하고 있는 상황이다.

기술지원대 및 직장민방위대도 4개 단위대 편성을 원칙으로 하고 있으며, 기술자의 보유현황과 지역 및 직장의 특성을 고려하여 의료·구호·방호·복구·화생방 등 필요한 형태와 규모를 적정하게 편성할 수 있도록 하고 있다. 통·리 민방위대와 달리 기술지원대 및 직장민방위대는 직장의 장이 편성 대상자들에 대한 정보를 쉽게 파악할 수 있기 때문에 단위별 편성이 비교적 용이한 상황이다.

2012년 민방위대의 전체 대원 수는 약 379만 명으로, 이는 전체 민방위대 인적 자원인 약 835만 명의 45.4%에 불과하며, 나머지 54.6%는 민방위대 편성 제외자로서 약 456만 명에 해당된다. 그나마 전체 민방위대원의 수도 2008년 대비 약 7% 감소한 데 비해 편성 제외자의 수는 오히려 1.5% 증가하여, 민방위 가용 인적자원의 수가 점차 감소하고 있는 것으로 분석된다(소방방재청, 2012: 39).



<그림 3> 시·도별 인구 10만명당 민방위대 대원 수

※ 자료: 소방방재청 민방위과(2012) 내부자료 재구성.

한편, 위 <그림 3>과 같이 시·도별 인구 10만 명당 민방위대 대원 수를 분석해 보면, 전체 민방위 대원 수가 가장 많은 곳은 서울(8,113명), 울산(7,900명), 충남(7,678명), 경기(7,595명) 등이고 가장 적은 곳은 전남(6,499명), 전북(6,542명), 강원(6,819명) 등이다. 민방위대 유형별로 살펴보면, 인구 10만 명당 통·리 민방위대원 수는 서울(7,174명), 인천(6,947명), 경기(6,867명)의 수도권 지역과 광주(6,682명), 부산(6,515명), 대구(6,404명), 대전(6,389명) 등의 주요 대도시에 가장 많이 분포되어 있는 반면, 직장민방위대원 수는 울산(1,619명), 경북(1,346명), 경남(1,208명)을 포함한 경상도지역과 강원도(1,546명)가 타지역에 비해 높은 분포를 나타내고 있다. 기술지원대는 민방위대 유형 가운데 가장 적은 대원 수를 보유하고 있는데, 그 중 경남(132명)이 압도적으로 많은 기술지원대 대원의 수를 보유하고 있고, 그 다음으로 전남(65명), 강원(52명)이 많은 것을 알 수 있다.

### 3. 재난관리 측면에서의 민방위의 문제점

이상과 같은 민방위 실태를 바탕으로, 민방위의 재난관리 측면에서 나타나는 문제점들을 두 가지 범주로 나누어 분석하였다. 국가재난관리체계에서 민방위를 분리시키고 지휘체계를 2원화하는 것과 관련하여 3가지 문제점을 제시하였고, 재난관리를 위한 민방위 가용자원과 관련하여 2가지 문제점을 제시하였다.

#### 1) 국가재난관리체계상 민방위 분리와 관련된 문제점

첫째, 민방위는 재난관리 기능을 담당하고 있음에도 불구하고 국가재난관리체계와는 별도의 체계에 따라 작동하기 때문에, 재난관리 총괄조정 및 전담집행 기관들의 책임의 범위에서 벗어나 있어 주민 대피 및 보호 등이 소홀해지는 결과를 가져오고 있다. 소방방재청은 전체적인 국가재난관리 전담집행 기구이자 민방위 총괄조정기관의 역할을 담당하고 있으나, 민방위가 국가재난관리체계상 포함되어 있지 않기 때문에 실제 재난사태 발생시 민방위의 긴급한 대응체제를 가동시킬 권한과 책임을 갖지 않고 있다. 즉 재난사태가 발생하면 국가재난관리체계에 따라 소방방재청의 대응조치는 가동될 수 있으나, 주민대피 및 보호 등을 위한 민방위활동은 해당 지자체차원에서 실시되기를 기대할 뿐 총괄조정 기관이 특별한 법률적 의무나 책임을 지지 않는다. 따라서 재난발생 지역의 재난관리행정조직과 중앙 담당기관에서는 사태정보를 주민들에게 신속히 전달하고 민방위대를 조직하여 주민들을 보호하는 것보다 사태수습 및 진화에 더 열중하게 되는 것이다.<sup>2)</sup>

둘째, 민방위를 중앙정부에서 재난관리의 일부로써 통일된 지휘체계하에 관리하지 않고, 민방위의 지휘명령 및 관리운영을 지방자치단체의 역량에만 맡겨두는 것은 민방위 자원과 기초역량이 부족하고 중앙정부에 대한 의존성이 높은 우리나라의 현 실정에서 민방위체계가 더욱 부실해지는 결과를 초래할 가능성이 높다. 더구나, 우리나라는 부처별 독립성이 강해 업무관련 의사소통이 미흡하여 정부부처 간 유기성 및 협력성이 저조한 특징을 가지고 있기 때문에, 민방위를 국가재난관리체계에서 배제시키게 되면 지방자치단체 스스로 재난사태 수습 및 복구를 위한 자원을 확보하기가 더욱 곤란해질 수 있다.

셋째, 민방위가 재난사태 발생 시 주로 응급적 방재·구조·복구 등 사후대응활동을 수행한다고는 하나, 이는 지역의 재난관리계획 및 절차의 일부분으로써 예방-준비-대응-복구의 전체적 흐름에 따라 유기적으로 연결되어야 할 활동이라고 할 수 있다. 그러므로 국가재난관리체계에서 민방위를 분리시키는 것은 재난사태 대비 및 대응절차를 단절시키고, 재난사태 시 주민들의 생명과 재산을 보호하고 신속한 복구·지원활동을 위한 민방위 기능을 더욱 약화시키게 될 것이다.

## 2) 가용자원과 관련된 민방위의 문제점

첫째, 인구 감소 및 고령화로 인한 민방위 인적 자원의 자연감소, 민방위대 편성제외자 증가, 민방위 인적 자원의 수도권 편중 현상 등 민방위의 인적 가용자원이 전체적으로 감소하고 있는 현재의 추

2) 2012년 9월 경북 구미의 불산누출사고, 2013년 1월 경북 상주의 염산누출사고, 경기도 화성의 불산누출사고 등 최근 잇따라 위험물질 누출사고들이 발생하고 있음에도 불구하고, 재난관리기관 및 지자체 등의 부실한 신고 및 대응체제로 인해 지역주민들의 안전을 위한 대피명령 및 보호조치가 매우 소홀한 것으로 드러나 큰 사회적 문제로 지적되고 있다. [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001786597&PAGE\\_CD=N0001&CMPT\\_CD=M0016](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001786597&PAGE_CD=N0001&CMPT_CD=M0016)(검색일: 2012. 11. 9); <http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=644862>(검색일: 2013. 1. 30); <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/01/13/0200000000AKR20130113075400053.HTML?from=search>(검색일: 2013. 1. 30).

세는 지방자치단체단위 민방위 및 재난관리정책을 수립하는데 있어서 큰 어려움을 주고 있다. 민방위 인적자원의 감소는 향후 지역적 특성을 고려한 종합적인 재난관리 계획 및 정책을 수립하고, 각 지역 사회의 주민들 및 다양한 재난관련기관들과의 협력 및 네트워크를 구축하기 위한 노력을 감퇴시키는 기본적인 한계점으로 작용할 수 있다.

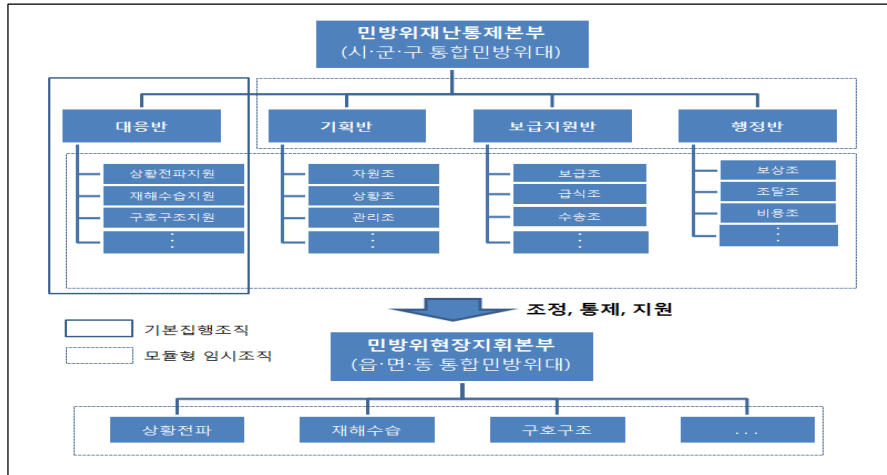
둘째, 민방위대를 임무위주로 상황전파대, 대피통제대, 인명구조대, 소화대 등의 단위대로 편성하기 위해서는 민방위대원의 직업, 자격, 기술, 병적 등의 구체적인 개인정보들을 파악해야 하나, 이는 국가의 개인정보 수집활동 측면에서나 주민 개인의 자발적인 정보제공 측면에 있어서 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 주민들 대부분이 구체적인 개인 정보를 알려주거나 불필요한 특정 임무를 맡는 것을 꺼려하고 있는 상황에서 국가가 무리하게 개인 정보를 수집·활용하기 어렵기 때문이다. 특히 개인의 특기는 군복무 당시 병과를 중심으로 편성하고 있는데, 개인이 정보를 알려주지 않는 한 병적관리시스템을 통해서도 파악하기 어렵다. 따라서 통·리 민방위대에서는 민방위대원의 특기를 중심으로 한 단위대 편성이 현실적으로 어려워, 사실상 형식적인 분류에 불과하다고 할 수 있다.

#### IV. 한국 재난관리체계의 모듈형 편제안 검토 및 실행방안

이하에서는 현재 민방위 담당기관에서 논의되고 있는 민방위체계의 모듈형 편제안의 타당성 및 실현가능성을 앞서 살펴본 이론적 논의 및 민방위 실태분석 내용들을 바탕으로 검토하여, 향후 실행할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

##### 1. 민방위체계의 모듈형 편제안 내용

민방위 모듈형 편제안의 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다. 우선 현행 통·리 단위로 편성된 통·리 민방위대를 전체적인 인구 감소, 노령층 증가, 도·농간 인구격차 등의 사회 변화를 반영하여 기본적으로 읍·면·동 및 시·군·구 단위 통합 민방위대로 편성한다. 시·군·구 통합민방위대에 의해 운영되는 ‘민방위재난통제본부’를 신설하여 지역 민방위 정책결정과 조정·지원·통제 등을 수행하도록 하고, 읍·면·동 통합민방위대에 의해 운영되는 ‘민방위현장지휘본부’를 신설하여 통·리대 조직편제 및 현장 활동 등을 수행하도록 한다.



<그림 4> 지자체단위 민방위본부 모듈형 조직 편성안

※ 자료: 소방방재청 민방위과(2012) 내부자료 재구성.

또한 시·군·구 단위에 설치되는 ‘민방위재난통제본부’를 대응반, 기획반, 보급지원반, 행정반으로 편성하되, 대응반은 기본조직으로써 상시 운영하고, 기획반, 보급지원반, 행정반은 필요시 임시적으로 설치함으로써 기본조직과 임시조직으로 분리가 가능한 모듈형 조직(module organization)으로 운영한다. 읍·면·동 단위에 설치되는 ‘민방위현장지휘본부’는 필요시 상황전파대, 재해수습대, 구호구조대, 화생방대, 기술대, 정보통신대, 교통대, 화재진압대, 의료대, 도로복구대, 인명구조대, 시설장비대, 교통수송대, 사상자수습대, 주거복구대, 방역대 등으로 임시조직하여 관련 분야 현장활동을 수행할 수 있도록 하고자 하는 내용이다. 이를 간단히 도식화하면 위 <그림 4>와 같다.

## 2. 장점 및 단점

### 1) 장점

이와 같이 민방위대를 편성할 경우, 다음과 같은 장점을 기대해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 현행 기초자치단체의 민방위대 동원 및 관리에 대한 업무부담을 경감할 수 있고, 둘째, 민방위의 지휘체계 및 지휘명령권을 단순·명확하게 정비할 수 있으며, 셋째, 재난사태의 규모 및 심각성, 지역적 특성 등을 반영하여 민방위대 자원을 유연하게 확보·배치하고, 보다 효율적으로 통합관리하는 한편, 넷째, 기초자치단체 단위에서 재난사태에 대한 현장대응 역량을 강화시킬 수 있을 것이다. 다섯째, 이러한 지방자치단체 단위의 민방위조직을 국가재난관리체계와 통합편성하게 될 경우, 통일된 재난관리 절차 및 계획에 따라 민방위를 관리운영하게 됨으로써 재난사태 수습복구 및 주민 보호에 전념하는 체계적인 조직체계를 구축할 수 있을 것이다.

## 2) 단점 및 한계점

그러나 이러한 민방위체계가 일사분란하고 효율적으로 작동되기 위해서는 읍·면·동 및 시·군·구 통합민방위대장의 역할과 각 지자체 단위의 민방위재난통제본부 및 민방위현장지휘본부로서의 임무와 체계가 결정적이라고 할 수 있는 바, 이러한 부분이 명확하게 규정되지 않거나, 적합한 자원을 충분히 확보하지 못하거나, 중앙 및 지역 민방위담당조직과의 협력·지휘체계가 갖추어지지 못한 채 선불리 민방위대체계를 개편할 경우 더 큰 혼란과 비효율성을 초래하기 쉽다. 특히, 시·군·구 민방위재난통제본부 및 읍·면·동 민방위현장지휘본부는 앞서 살펴본 국가재난관리체계상 시·군·구 재난안전대책본부 및 시·군·구 긴급구조통제단과 임무, 지휘체계, 자원운영상 중복될 소지가 매우 크다.

또한 시·군·구 및 읍·면·동 단위 민방위본부의 모듈형 조직 편성안은 위기사태에 대한 국가 표준 대응체계를 제시하고 있는 미국의 국가사고관리체계(NIMS)를 모델로 하고 있는 바, 그에 따라 우리나라가 이러한 지역 민방위본부 체계를 편성하기 위해서는 NIMS와 같은 국가 표준 재난 및 위기 관리체계가 먼저 수립되어, 그 체계에 따라 민방위본부 조직을 적절히 편성하는 것이 가장 이상적일 것이다.

## 3. 실행방안

### 1) 선행 과제

우리나라의 민방위조직 모듈형 편제를 위해서는 기본적으로 다음과 같은 체계적 준비가 선행되어야 할 것이다. 첫째, 국가재난관리체계 및 민방위체계가 재난관리의 기능적 측면에서 정비되고, 하나의 명령지휘체계로 일원화되어야 할 것이다. 즉 우리나라의 민방위는 국가재난관리체계 절차 및 지휘명령하에 지방자치단체의 민방위 및 재난대응 계획·조정에 따라 임무를 수행하도록 규정되어 있기 때문에, 민방위대의 편성 및 운영이 국가 및 지방자치단체와 연계성을 갖도록 재편해야 할 것이다. 따라서 국가재난관리체계상 시·군·구 재난안전대책본부 및 시·군·구 긴급구조통제단의 기능 및 체계를 단순명료하게 조정·정비하는 작업이 반드시 선행되어야 할 것으로 보인다. 둘째, 재난관리관련 중앙정부부처간의 임무 및 조직체계를 가외성의 측면을 벗어나지 않는 정도에서 중복되지 않도록 정비하여 기관 간 유기성과 협력성을 강화시켜야 할 것이다. 셋째, 이와 같은 조직 편제를 국가 재난관리체계와 별도로 민방위에만 국한시켜 수립하는 것은 오히려 재난대응 자원 동원 및 지휘체계를 더욱 복잡하게 만들 수 있기 때문에, 국가 및 지역의 자원과 협력을 한데 모을 수 있도록 통합된 재난대응 체계를 구축해야 할 것이다.

## 2) 단기적 실행방안

시·군·구 통합민방위대에 민방위재난통제본부를 설치하고 대응반, 기획반, 보급지원반, 행정반 4가지 핵심 기능을 갖는 조직으로 편성하되, 대응반을 상시, 나머지 기능은 임시로 운영하는 한편, 읍·면·동 통합민방위대에 민방위현장지휘본부를 설치하여 사태수습에 필요한 구체적인 자원과 기술을 제공하는 방안은 일면 타당해 보이나, 다음과 같은 측면을 좀 더 신중하게 고려해보아야 할 것이다.

우선, 사태수습을 위한 민방위현장지휘본부(사고지휘소)를 읍·면·동 통합민방위대에 단독으로 설치하기 보다는 국가 재난 및 위기관리체계와 통합시키거나, 사태발생 지역과 가장 가까운 장소에 설치하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 시·군·구 민방위재난통제본부를 4가지 핵심 기능을 가진 조직으로 편성하되, 기본조직과 임시조직으로 분리하여 필요시 임시조직을 설치하는 모듈형 조직은 시·군·구 민방위 및 재난담당부서의 조직 및 시스템과 일치시켜야 보다 효율적으로 작동될 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다. 특히 기초자치단체 단위의 민방위 및 재난 담당부서를 업무중심에서 4가지 핵심기능 중심으로 편제·운영한다면, 민방위재난통제본부를 모듈형 조직으로 편성하는 방안이 어느 정도 가능해질 것이다.

셋째, 현행 통·리 민방위대 단위대 편성의 곤란과 한계점으로 인해 통·리 단위에서는 모듈형 조직 편성이 거의 불가능한 바, 통·리 민방위대는 읍·면·동 민방위현장지휘본부를 중심으로 인력동원에 치중하고, 기술민방위대 및 직장민방위대는 기능·기술을 정비하여 모듈형 조직으로 편성하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

## 3) 중·장기적 실행방안

민방위 편제의 실효성을 위해 다음과 같은 방안들이 중·장기적으로 고려되어야 할 것이다. 첫째, 이러한 민방위 편제가 지역 간 인구 격차로 인한 지방 소도시 및 농어촌지역의 민방위대원을 확충하기 위한 목적이 큰 만큼, 이것을 전국에 획일적으로 실시하기보다는 지역의 특수성 및 취약성 등을 면밀히 분석하여 도시형, 농어촌형, 도·농복합형, 재난고위험지역형 등으로 형태를 다양하게 구성하고 그에 적합한 통합민방위대장의 수, 임무, 지역 민방위본부의 설치기준 등을 결정하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

둘째, 우리나라는 중앙집권적 경향이 강해 중앙정부의 인적·물적 지원에 의존함으로써 지방정부의 재난관리 자체 역량이 약화되는 결과가 초래되고 있으므로, 지방자치단체 단위에서 재난관리 역량을 강화하기 위해 주민들의 참여 및 협력을 확충하고 지역적 특성을 반영한 재난관리정책을 수립·운영할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다. 특히, 모듈형 편제하에서 각 지자체단위 통합민방위대장의 역할과 역량이 매우 중요해지는 바, 기존 민방위대원이나 주민들 가운데에서 관련경력과 소양을 가지고

있는 사람을 선별하여 통합민방위대장으로 채용, 민방위인재로 육성하는 방안도 실행해 볼 수 있을 것이다.

## V. 결론

이 연구는 현재 민방위 담당기관에서 논의되고 있는 민방위체계의 모듈형 편제안의 타당성을 이론적 논의 및 민방위 실태분석 내용들을 바탕으로 검토하여 향후 실행할 수 있는 방안을 제시함으로써, 효율적인 재난관리체계를 모색코자 하는 것이다.

우리나라는 재난 대응 및 관리 전문기관으로써의 통합성, 타부처와의 협력성, 유연하고 상황적응적인 유기성, 재난사태에 대한 신속·정확한 대응성 등을 위해 2004년 소방방재청을 발족한 이후, 국가재난관리에 있어서 통합성은 꾸준히 추진되어오고 있으나, 신속·정확한 대응은 물론 유기성과 협력성에 있어서 별다른 진전을 보지 못하고 있다. 이러한 상황에서 최근 민방위조직은 재난사태시 한정된 민방위 자원의 효율적 활용 및 신속한 대응을 위해 미국의 국가사고관리체계(NIMS)에 따른 모듈형 조직을 벤치마킹하고자 하고 있다. 그러나 이것은 NIMS와 같은 국가 표준 대응체계 수립을 통해 국가 전체의 재난관리 조직 및 자원을 한데 통합하는 것이 가능한 방법이다. 따라서 현재와 같이 국가재난관리 기능이 국가재난관리체계와 민방위체계로 분산되어 있는 우리나라 상황에서 민방위가 독자적으로 모듈형 편제를 구축하는 것은 비효율적인 결과를 초래할 가능성이 크다고 진단하였다.

따라서 본 연구는 모듈형 민방위체계 편제안이 실행되기 위해서는 기본적으로 우리나라의 국가재난관리체계 및 민방위체계가 기능적 측면에서 정비·일원화되고, 재난관리관련 중앙정부부처간의 유기성과 협력성을 강화시킬 수 있도록 업무 및 체계를 조정하며, 민방위대의 편성 및 운영이 국가 및 지방자치단체와 연계성을 갖을 수 있도록 통합된 재난대응체계를 구축하는 문제를 선행과제로 제시하였다.

기본적으로 이러한 재난관리 시스템이 정비되고 갖추어졌을 때, 시·도 광역단위 자치단체에서는 지역 전체적인 재난관리 상황을 파악하고 지역 내 재난관리계획을 조정·수립할 수 있는 시·도지사 직속 재난관리조직을 설치하고, 시·군·구 단위 자치단체에는 지역에서 재난 및 위기상황 발생 시 신속하게 대응·지원할 수 있도록 재난관리조직을 기능별로 편성하며, 읍·면·동 기초자치단체 단위에는 사태 발생지역과 가장 가까운 지역에서 사고현장지휘를 할 수 있도록 위기운영센터를 설치하도록 하는 단기적 실행방안이 효과를 얻을 수 있다.

좀 더 장기적으로는 지속가능한 재난관리를 위해 ‘국민보호’ 개념을 근간으로 지역사회의 역량 강화에 집중하는 재난관리정책을 모색해 볼 수 있을 것이다. 중앙집권적 통합관리방식은 중앙정부의 인적·물적 지원에 의존함으로써 지방정부의 자체 역량이 약화되는 결과가 초래될 수 있고 이는 결국 단기적인 해결책밖에는 되지 않으므로, 장기적인 비전을 가지고 재난관리의 기초역량을 쌓을 수 있는

방안을 강구할 필요가 있다. 따라서 우리나라에서 민방위가 가지고 있는 무형의 잠재적 가치를 고려한다면, 국가재난관리체계와 민방위체계를 일원화하되 지방정부 단위에서 민방위의 기능과 조직을 더욱 활성화시킬 수 있는 지역 재난관리 역량 및 정책들을 개발해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김국래. 2008. 정부의 위기관리 조직 재설계 필요성 연구: 재난·비상대비·민방위업무를 중심으로. 한국화재소방학회논문지. 22(2): 1-8.
- 김태윤. 2001. 국가재해재난관리조직 대안에 관한 이론적 분석. 한국화재소방학회지. 2(4): 3-9.
- 김학경. 2009. 영국의 국가위기관리체계에 관한 고찰: 우리나라 국가위기관리체계 발전을 위한 시사점 중심으로. 경찰법연구. 7(2): 186-212.
- 박동균, 양기근, 류상일, 강용석. 2012. 유럽 지방자치단체의 재난관리 시스템: 영국과 독일 사례의 특징과 시사점. 한국치안행정논집. 8(4): 55-76.
- 소방방재청. 2012. 2012 소방방재 주요통계. 서울: 소방방재청.
- 안경렬, 강용석. 2006. 재난관리의 효율화 방안. 한국치안행정논집. 3(1): 97-116.
- 이재은. 2011. 민방위체계 구축 발전방향. 비상대비 연구논총. 36: 45-85.
- 정찬권. 2012. 지방자치단체 위기관리체계 발전 방안에 관한 연구. 한국치안행정논집. 9(2): 121-141.
- 조성재. 2010. 재난 및 안전관리와 관련한 법제도 개선에 관한 연구. 한국위기관리논집. 6(2): 1-18.
- 채경석. 2004. 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색. 지방정부 연구. 8(4): 129-145.
- 최홍석, 김태일, 노종호, 정재동. 2008. 민방위 역할 및 기능 재정립. 서울: 소방방재청.
- 한국지방행정연구원 방재안전연구센터. 2012. 통합재난관리체계 확립을 위한 중앙: 지방간 업무 재설계. Krila Focus. 48: 1-22.
- Alexander, D. 2002. From Civil Defence to Civil Protection and Back Again. *Disaster Protection Management*. 11(3): 209-213.
- Beatley, T. 1989. Towards a Moral Philosophy of Natural Disaster Mitigation. *International Journal of Mass Emergencies Disasters*. 7(1): 5-32.
- Boughton, G. 1998. The Community: Central to Emergency Risk Management. *Australian Journal of Emergency Management*. 13(2): 27-34.
- Drabek, T. E. 1991. The Evolution of Emergency Management. T. E. Drabek and G. J. Hoetmer(eds). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.

- FEMA. 2007. *National Incident Management System: NIMS*.
- Pearce, L. 2003. Disaster Management and Community Planning, and Public Participation: How to Achieve Sustainable Hazard Mitigation. *Natural Hazards*. 28: 211 - 228.

---

**李美廷**: 동국대학교에서 경찰학 박사학위를 취득하고, 현재 목석사회과학원 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 연구 및 관심분야는 형사사범의 공공성, 치안활동과 사회적 자본, 사법적 재투자 등이며, 현재 한국공안행정학회 이사로 활동 중이다. 최근에 발표한 논문으로는 “국가위기관리체계의 패러다임 변화와 기능 및 구조적 개선방안에 관한 연구(2012)”, “공공적 가치로써의 경찰 신뢰의 의의와 정책적 함의(2013)” 등이 있다(purna8685@daum.net).

투 고 일: 2013년 05월 28일

수 정 일: 2013년 08월 25일

게재확정일: 2013년 08월 28일

## Implementation Strategies for Module Organization of Korean Civil Defense System

– Focused on Disaster Management System –

Mi Jeong Lee

This study examines a proposal for module organization in Korean civil defense system, which based on integrated disaster management system in FEMA. The study ends by suggesting short and mid-long term implementation strategies for module organization in civil defense system in Korea. To carry out the proposal, the study concludes that it is necessary to have to be preceded as follows; First, unification between National disaster management system and civil defense system, reinforcement cooperativeness and organicity of inter-agency assigned responsible for disaster management, and establishment integrated disaster management system to sustain liaison between central-local government. In short term, construction the Incidence Command Post in community to control disasters, maintenance of unification between disaster administrative organization and civil defense organization in local government. In mid-long term, organization a variety of form of civil defense to concern of community specification and vulnerability, and enforcement the competency of the disaster management to involve citizen and promote people with special skills and abilities.

**Key words:** civil defense system, module organization, disaster management system, FEMA, NIMS