

# New Zealand의 民間防衛對策

M&M Protection Consultants, NZFP House 110 Symonds Street,  
Auckland, New Zealand.

Roger James Estall\*

## 序

나는 재해시 시민을 보호하는 뉴우질랜드의 민간조직과 일상적인 긴급서비스와의 연관성에 대해서 언급하고자 한다. 우선, 앞으로의 전망에 대한 제시를 위해 뉴우질랜드에 대한 몇가지의 기본자료를 제공하고자 한다.

## 背景

뉴우질랜드는 남태평양의 남위 36도와 45도 사이에 위치하고 있다. 호주에 선편으로 약2일, 비행기로 약3시간 정도의 거리에 있다. 2개의 큰 섬으로 이루어져 있는데 대략 일본과 비슷한 면적이며, 전체인구는 겨우 3백3십만명에 불과하다.

뉴우질랜드는 영국의 議會민주주의에 의해 통치되고 있다. 통치자는 엘리자베스2세와 그녀의 자손이고, 그녀를 위해 일하는 총독이 있다.

뉴우질랜드는 州(State)나 지방(Provincial)정부의 시스템을 갖고있지 않고, 중앙정부와 떨어져있는 지역적인 수준에서는 지방의 협력적 역할을 제공하는 지방議會와 함께 市 및 郡議會가 있다.

지방정부의 규모는 다양하며, 대도시에서의 의회가 실질적인 재원을 가지고 있으며, 아주 소규

모의 지방마을에서는 그재원이 지방의회에서만 유효하도록 제한되어 있다.

홍수, 그리고 빈번한 산사태와, 폭풍우의 결과로 오는 많은 비는 빈번한 비상사태의 대부분의 상습적인 원인이 된다.

태평양과 인도-오스트레일리아 지각판상에서의 위치는 산악지역의 상태와 지진의 분포를 잘 나타내 주고있다. 이 단층은 1987년 강도 6.3의 지진에 의한 피해를 보여주고 있다. 1931년 강도 7.9의 지진과 이에따른 화재로 인구 약 15,000명의 마을의 중심상업지역을 파괴해 버려 250명이 사망하였다.

뉴우질랜드의 몇몇 지역은 지난 100여년동안 화산폭발로 인하여 일어나 인명피해가 2배로 발생했다. 대부분의 인구는 해안도시들, 특히 동해안지역의 도시에 살고있다. 때문에 항상 해일의 우려가 있다.

일상적이며 기본적인 평범한 비상사태에 대해서는 국가의 경찰력과, 마을과 도시의 지역구급서비스, 뉴우질랜드 소방서에 의해 처리되어 왔다.

소방서는 중앙에서조절, 지휘, 운영하는 국가의 단일기구이며, 도시의 전임 소방대와 작은 마을의 자원대를 포함한다. 모두가 같은 서비스구조와 명령구조를 가지고 있다.

경찰과 소방서의 두 국가기구는 인접지역의 외곽으로부터 속히 지원할 수 있는 지역자원을 의미한다. 각 기구에서 공동으로 지휘하는 조직과 공

\* 消防技術研究所 New Zealand 支部 次期研究所長. 現研究員

동통신체계는 주요한 비상사태시에 간단히 지원 조직을 얻을 수 있게한다.

예를들어, 6개 지방의 소방서 지휘자들은 뉴우질랜드의 어떠한 지역이라도 3시간내에 피해에 대하여 자금자축할 수 있도록 본부의 계획이 신속히 처리되기를 요구하고 있다.

### 民間防衛를 위한 對策

시민들의 안녕과 생활을 위협하는 비상사태와 일상의 공공서비스의 지원하에 뉴우질랜드정부는 '민간방위'라는 체계를 조직했다. 그 기구는 민간방위활동에서 출발하였다. 비상사태의 두가지 유형은 그활동으로 알 수 있는데 다음과 같다.

- 1) 국가적인 비상사태
- 2) 민간방위의 비상사태

첫번째의 경우는 군사적인것과 관련이 있기 때문에 상세히 취급하지 않겠다.

비상사태의 두번째 유형은 서민의 안녕과 생활에서 나타나는, 경찰과 소방서의 범위를 벗어난 위협과 상황이다. 민간방위 비상사태는 지역, 지방 또는 국가적인 상황에 따라 분명해 질 것이다. 이 지도는 지방경계를 보여주고 있다. 민간방위 비상사태를 공포할 권한은 시민이 선출한 시장에 주어진다.

· 민간방위 비상사태의 국가적 상황은 민간방위를 맡은 장관에게 주어진다.

· 민간방위 비상사태의 지역적상황은 지방의 회의장에 의해 공포될 수 있다.

· 민간방위 비상사태의 지역적상황은 지역의 시장이나 군수에 의해 공포될 수 있다.

공포는 서면으로만 하는데, 매우 간단한 형식이 요구된다. 그 내용은 다음과 같다.

1) 자원의 감독 및 지휘는 비상사태전에 지휘자로 정해진 사람에게 주어진다.

2) 실제상황에서 요구되는 민간방위 계획이 마련된 공공기관, 정부부처와 지역의 정부기관은 이들 계획의 책임을 다하여야 한다.

3) 지휘자들은 도로가 막히거나 수송수단과 필요도구를 이동하는데 있어서 어떠한 전제하에서도 사람을 대피시킬 수 있는 직접적인 권한을 갖는다. 또한 경찰도 일상생활에 직접적인 우려가

있는 상황에서 도로가 막혔거나 수송수단과 필요도구를 이동하는 등의 추가의 권한을 갖는다.

4) 지역 및 지방의회들은 재난을 구제하고 생활의방어를돕는 주요한 권한과 책임을 갖는다.

5) 다양한 수준의 민간방위본부가 활동하고 즉각적인 출발에 있어서는 문제를 정확하게 규정할 수 있는 정보수집이있어야 한다.

모든 수준에서 민간방위의 발표는 7일 동안 유효하지만, 아마도 환경의 상황에 따라 확장되거나 축소될 것이다.

### 計劃

만일,이러한 권한을 어떻게 연습해야 하는 계획이 서있지 않다면 실제의 비상사태시에는 그 권한의 가치는 제한되어질 것이다. 민간방위활동의 주요한 모습으로는 민간방위계획을 세우고, 민간방위부서에 의해 승인된 계획을 실행할 수 있는 다양한 민간기구의 요구이다.

계획은 모든 경우에서 요구된다. 지역적(지역의 회에 의한) 지방적(지방의회에 의한) 그리고 민간방위부처에 의한 국가적인 경우, 또한 정부와 다른 부처들, 소방서나 경찰과 같은 공공기관의 모든 경우들, 문교당국, 병원, 공공방송체계, 철도체계 등에도 역시 민간방위계획들을 적용시켜야 한다. 이전에 효과적이고 분명하였다고 증명된 계획들은 3년 동안 유효했었다. 그후 그 계획들은 필요성이 재검토되고 수정되어야만 했다.

요구된 계획의 범위는 실제로 활동하고 있는 경찰서 소방서등의 책임자들과 몇몇 정부부처의 장관들을 포함한 국가의 민간방위계획위원회에 의해 결정된다.

근본적으로 이들의 계획은 매일의 민간방위 비상사태가 확실해 질 때 전개되고,운영할 원칙을 각 기구가 어떻게 지원을 유용하는가와 관계가 있다. 이 계획은 소방서나 경찰과 같이 서로 다른 조직들 사이와, 조직과 법령에 의한 감독관사이의 연결을 다룬다. 그리고 경쟁적인 자원들의 우선권을 확립하고 있다.

## 民間防衛資源

자원이란 무엇인가?

민간방위 비상사태시 요구되는 인력의 거의 대부분은 정부나 민간방위와 관계없는 보통직종의 공공기관 종사자들에 의해 공급된다. 비상사태시 이들의 기술과 능력은 민간방위계획에 따라 행해지는데 이는 민간방위의 결과와 직결된다.

비상사태를 통하여 종사자들의 정규의 지휘와 운영조절은 계속된다. 예를들어 市의회 소속의 불도저운전자에게 지휘자에 의한 훈련이 계속될 것이다. 그러나, 특별한 권한은 생활과 안녕에 있어서 직접적인 위험이 있을 경우에만 민간방위장관이나 경찰서장이 사람들에게 직접 명령할 수 있다. 지지자들의 일상적인 직업은 대부분이 지원자들일 것이다. 지원자는 두가지 방법으로 이용할 수 있게 한다.

많은 뉴우질랜드인들은 적십자, 로터리, 교회, 클럽, 스포츠클럽등과 같은 자발적인 단체기구에 속해있다. 더욱이 그들은 자발적인 기구들의 전문가들이다. 예를들면 비상아마추어 라디오무선대나 산악구조팀들, 제트, 보트클럽들이다.

대표적으로 이들 기구들은 기꺼이 그들의 일을 민간방위 지휘자들이 이용할 수 있을 것이다. 게다가 자발적인 기구들은 많은 평범한 시민들에게 도움을 줄 것이며, 뉴우질랜드인들은 비상사태시 책임을 다하며 잘 대처해 나아갈 것이다.

더구나 군사력(육, 해, 공군)은 요구에 대하여 적절한 인력의 수급에 대처할 수 있다. 병참은 통신과 수송을 지원하는 것의 그 예이다.

이런 정보들로부터 '민간방위'의 평범한 직업들 가진 뉴우질랜드의 극소수의 사람들은 계획을 실현해 갈 것이다. 더욱이 전민간방위 군사력은 약40명이고 몇몇 지역의회는 전적으로 계획과 훈련에 지원하는 한두개의 민간방위스텝들이 종사하고 있다. 민간방위의 종사자들의 주요역할은 비상사태시 활동의 계획과 훈련요구를 지원하고 국가적인 활동을 행한다.

## 民間防衛部處

민간방위부처는 전체스텝이 약40명인 작은 정부의 부서이다. 이들은 민간방위 지휘자에 의해 지휘되며 그 임무는 다음과 같다.

- 정부에 조언한다.
- 지방, 지역당국에 조언 및 원조한다.
- 긴박한 위협에 대한 경고를 발표한다.
- 운영지원하며 만약, 필요하다면 민간방위활동들을 지휘한다.
- 훈련을 장려한다.
- 조사한다.
- 계획한다.
- 유용한 지원을 정리한다.
- 정보와 광고
- 외국의 민간방위기구와의 연결

민간방위부처는 국가의 민간방위 훈련학교와 국가적, 지역적 차원의 민간방위본부를 운영한다. 국립본부는 뉴우지일랜드정부의 내각의 건물지하에 있다. 그것은 국가의 민간방위본부로부터 운영되는 국가의 경고시스템이다. 국가의 민간방위계획이다.

민간방위부처는 웰링턴 외곽의 각각 4개지역 의장에 의해 지휘되고 그들은 민간방위위원이다. 민간방위 비상사태동안 민간방위위원은 정부, 지방, 지방 사이의 민간방위운영을 연결한다.

## 概要

민간방위운영은 지역이나 지방정부의 책임이다.

민간방위활동은 필요한 권한과 필요하고 적절한 계획이 주어진다. 지역 및 지방의 권한뿐만 아니라, 일반적인 비상사태기구(소방소, 경찰) 그리고, 다른 정부 기구들에 의해 민간방위구조대는 비상사태동안 훈련과 계획을 지원, 책임지고 국가의 역할을 조정 모니터한다. 만약, 고려할 점이 있다면 민간방위 감독자가 종합적인 조절을 책임지는 것이 필요하겠다.

## 市民活動

모든 시민들은 비상사태시 그들의 안녕과 안전을 위한 책임을 받아들이기를 기대하고 있다. 예를들면, 전화번호부의 업종별 번호란의 뒷페이지

에 비상사태시에 대하여 시민들이 지켜야 할 일반적인 규칙과 안내를 한다. 그곳에서의 충고내용은 실제적이며 재해에 대한 준비와 재해발생시 긴급행동을 모두 다루고 있다.

예를들면, 모든 가족들은 여유분의 전지와 손전등, 양초와 함께 연장 총2-3일분의 저장물과 통조림 음식을 준비하고 있기를 요구하고 있다.

실제로는, 비록 얼마간의 지원을 갖고있다 하더라도 거의 대부분의 가족들은 예방책을 취하는 신중성을 가지고 있지 못하다. 지난 2년동안 대규모의 생명보험회사의 후원으로 공공의식과 지식을 증진시키는 광고캠페인을 벌여왔다. 텔레비전 상업광고주는 임시화장실, 대합실, 탈의장등의 이용의 향상과 같은 역할을 깨닫게 했었던 특성을 잘 알고있다.

이 캠페인은 어느정도 성공을 거두었지만, 아직도 민간방위활동은 해야 할 많은 역할을 지니고 있다고 믿는다.

민가에방책은 학교에서도 지진훈련과 같은 특별한 기술을 포함하여 가르쳐왔다.

더욱 최근에 민간방위부처에서는 산업활동의 조기복구 문제에 대한 검토가 있었다. 그 계획속에는 물론 首都에 있어서 지진에 의한 심각한 피해에 대하여 정부부처의 기능을 지속시킬수 있도록 할 수 있는 지하철의 계획이 있다. 몇몇 상공회의소에서는 상업주들이 자신들의 회사의 민간방위계획을 발전시키기를 장려하는 프로그램을 소개하였다. 그 효과중 하나는 은행등의 실속있는 컴퓨터시스템을 이용하는 나의 몇몇의 고객들이 웰링턴 외곽의 복구지역에 성립하기 시작한 것이다.

최근의 민간방위 비상사태는 실질적 이익을 얻으려는 연습을 기대하는 작은 변화를 위한 요구들을 보여주고 있다. 예를 들자면, 1987년 지진에 의해 많은 벽돌굴뚝에 손해를 입었다. 굴뚝들이 무너져 버린것처럼 지진이 없었다면 무사했을 지붕도 파손되었다. 가정의 온수저장탱크는 자주 누수해져 깨졌다. 이들 탱크들을 안전하게 하는 방법의 향상을 위하여 시민의 자극을 조장하고 있다. 뉴질랜드가정에서의 이 탱크는 저장할 수 있는 물통의 단하나의 방편이 되기도 한다.

## 問題點

훈련연습의 중요성과 민간방위 비상사태에는 공공비상구조대와 민간방위당국사이를 총체적으로 연결하고 잘 이해하고 있어야 한다.

특수한 문제를 인식하고 있는것 처럼 계획은 이들 문제해결을 위해 재조명된다. 예를들어 1987년의 지진은 새로운 생활환경을 위해 효율적이고 정확한 정보의 조기연결의 문제가 나타났다. 그 결과로 수백명의 사상에 대한 기사가 크게 왜곡된 기사로 세계로 급보되었다.

이것은 외국으로부터의 수천통의 전화요구에서 벗어진 것이었다. 이로인해 비상사태지역에서는 절망적으로 국제적인 통신우회가 지나치게 치중되었고 전화서비스는 격감되었다. 실제로 이러한 상황은 재난이 아니며 중대한 상처는 아니었다.

경찰과 소방서는 언제나 우선 책임을 갖게될 것이다. 비록 사건의 중요함이 일상의 비상사태보다 훨씬 크다할지라도 지휘자들은 명령을 하달하는데 있어 기본적으로 잘 훈련되어 있다.

반대로, 훈련경험과는 별문제로 지역민간방위 지휘자들은 비상사태 지시를 취하는 많은 실질적인 연습을 실시하지 않는다. 비록 그 사람들이 유능하더라도 때로는 '빨리해라'라는 지휘자의 명령에 많은시간을 보내게 된다.

명백한 민간방위 비상사태시에 몇몇 소방서장들은 정복을 입고 자신들의 무전기를 가지고 민간방위본부에 그들의 연락담당자가 도착했을때의 상황을 설명하였다. 잠자리에서 일어났던 민간방위지휘자의 오버코트아래로 파자마를 입고있는 모습이 보였다. 그후 그의 본부스택이 도착하기전에 약간의 시간이 경과했으며 비상사태가 자신들의 지휘아래서 점차 강화된다고 믿는 소방서나 경찰서장들은 비상을 공포하는 권한을 가진 市의 관리자들을 찾아보기 어렵다고 한다. 이러한 상황은 5년전에 시도된 국가의 telepaging 시스템으로 향상되었다.

그러나, 무엇보다도 우수한 연결과 운영은 민간방위와 공공기관들 사이에 존재한다. 물론 이들은 뉴우지일랜드의 민간방위시스템의 조석이 된다.

註: 뉴우지일랜드의 Auckland에서 1990년 2월12에서 16일까지 'South Pacific Fire 1990'의 명제로 재해관리에 대한 국제회의가 개최되는데, 이곳에서 뉴우지일랜드의 민간방위시스템에 대하여 자세한 언급이 있을 예정이다.

※ 本稿는 1989. 7. 23 日本 横浜國際都市防災會議(safety and security in the 21-century city)에서 發表되었다.