

碩 士 學 位 論 文

災難管理行政體制的 發展方案에 關한 研究

- 消防을 中心으로 -



濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

康 喜 男

碩 士 學 位 論 文

災難管理行政體制的 發展方案에 關한 研究

- 消防을 中心으로 -

指導教授 高 忠 錫



行政學科 一般行政專攻

康 喜 男

2001年 1月

災難管理行政體制的 發展方案에 關한 研究

- 消防을 중심으로 -

指導教授 高 忠 錫

이 論文은 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

2001年 1月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 一般行政專攻

康 喜 男



제주대학교 중앙도서관
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

康喜男의 行政學 碩士學位 論文을 認准함.

2001年 1月 日

委員長_____ (印)

委 員_____ (印)

委 員_____ (印)

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	2
1. 연구범위	2
2. 연구방법	3
제2장 재난관리행정 이론적 고찰	5
제1절 재난관리의 이론적 기초	5
1. 재난의 개념	5
2. 재난의 유형 분류	7
3. 재난관리의 모형과 단계분류	13
4. 재난관리이론의 접근방법	19
제2절 재난관리행정체제의 변천과 역할	26
1. 재난관리행정체제의 의의	26
2. 재난관리행정체제의 변천	29
3. 재난관리행정체제의 역할	37

제3장 우리나라 재난관리행정체제의 특징	39
제1절 재난관리의 운영체계 다원화	39
1. 기본체계-3원적체계	39
2. 재난 유형별 분산관리체계	40
3. 재난대비 긴급대응체계	42
4. 재난관리 유형별 예방·수습체계	43
제2절 재난관리 행정조직의 유형별 분산체계	44
1. 중앙정부(행정자치부)의 재난관리조직	44
2. 지방자치단체의 재난관리 행정조직	45
3. 재난관리에 있어 소방조직의 역할	48
제4장 우리나라 재난관리체제의 문제점	54
제1절 재난관리체제 기본구조의 문제	54
1. 재난관련 법률의 복잡·비연계성	54
2. 재난관련 행정조직의 다원화	56
3. 재난신고·관리 SYSTEM의 미흡	61
4. 재난관련상황시설의 분산으로 일관성 저해	63
5. 재난관련위험시설 점검의 중복 및 낭비 구조	63



제2절 유형별 재난관리체제의 문제	64
1. 재난대응기관간의 이질화	64
2. 재난관련기관 대응계획의 비효율성	66
3. 재난관리 인력의 전문성 결여	67
제3절 재난현장 인명구조·구급체계상의 문제	67
1. 재난현장 긴급구조 행정체제 미흡	67
2. 재난현장 응급의료체제의 부재	68
3. 재난현장 긴급구조활동 제반여건 열악	69
4. 재난발생 대응기관 수요 증폭	71
제5장 재난관리행정체제의 발전 방안	75
제1절 통합재난관리제도의 도입	75
1. 재난관련 법령의 정비	75
2. 재난관련 유사행정조직 일원화	76
3. 재난관리업무의 통합관리	78
4. 재난신고 및 통합상황관리 SYSTEM 구축	79
제2절 유형별 재난관리체제의 통제와 조정	80
1. 재난대응기관 통합지휘체제 구축	80
2. 재난현장 참여기관의 원활한 통신망 확보	81
3. 재난관리 전문화를 위한 대응중심체제 구축	81

제3절 재난현장 인명구조와 응급의료체제	83
1. 재난현장 전문 인명구조요원 확보 및 육성	83
2. 재난현장 응급의료체제 보강	85
3. 구조·구급 전담부서 신설	86
제4절 소방행정을 중심으로 재난통합관리를 위한 구조개선	88
1. 재난관리 일원화를 위한 「소방청」신설	88
2. 소방청 신설을 전제한 발전 모델	89
제6장 결 론	92
참고문헌	95
Abstract	99



〈 표 목 차 〉

〈표 2-1〉 Jones의 재해분류	8
〈표 2-2〉 Anesth의 재해분류	9
〈표 2-3〉 긴급상황과 재난의 비교	12
〈표 2-4〉 재난관리단계별 활동내용	17
〈표 2-5〉 재난관리방식별 장·단점 비교	24
〈표 2-6〉 재난관련법 체계	30
〈표 2-7〉 재난·재해관리체계의 구조적 속성 및 그 전략적 효과	33
〈표 3-1〉 재난관리 유형별 체계	40
〈표 3-2〉 재난유형별 수습 주무부처	44
〈표 3-3〉 재난발생상황 및 소방관서 현장활동 현황	49
〈표 3-4〉 화재발생건수 및 구조·구급실적	50
〈표 4-1〉 재난유형별 전화신고체제	61
〈표 5-1〉 소방조직 재설계 예시	78
〈표 5-2〉 재난업무 통합관리방안	79
〈표 5-3〉 (주)미디어리서치 설문조사 결과	83

〈 그림 목 차 〉

〈그림 2-1〉 통합적 재난관리과정	15
〈그림 2-2〉 현행 재난관련법 체계	32
〈그림 3-1〉 재난관리체계	39
〈그림 3-2〉 행정자치부 재난관리조직	45
〈그림 3-3〉 지방재난관리조직	46
〈그림 3-4〉 중앙소방조직체계	51
〈그림 3-5〉 지방 소방조직체계〈시·도〉, 〈제주도〉	52
〈그림 4-1〉 재난관리조직의 다원체제 실태	57
〈그림 4-2〉 미국 FEMA 조직	60
〈그림 4-3〉 화재발생 추이	72
〈그림 4-4〉 폭발발생 추이	73
〈그림 4-5〉 도로교통사고 추이	74
〈그림 5-1〉 통합개념도	77
〈그림 5-2〉 재난관리조직의 중심요소와 고려사항	82
〈그림 5-3〉 소방청 신설 조직개편 모델	90
〈그림 5-4〉 소방청 신설시 재난조직 체계도	91

제1장 서론

제1절 연구의 목적

재난이나 재해로부터 국민의 안전을 보장하는 일은 21세기 복지국가를 지향하는 국가행정의 중요한 목표이자 존립의 이유라 할 수 있으며, 국민의 안정감이나 생명존중의 차원을 넘어서 국가간의 신뢰와 행정력을 가름하는 경쟁력이 척도가 되고 있다고 할 수 있다.

최근 끊임없이 빈발하여 사회적 이목을 집중 시켰던 각종 재난사고는 정부 재난관리체제를 불신하게 되었고, 이에 따라 통합재난관리 SYSTEM의 법제화를 요구하게 되었다.

그 동안 재난이나 재해를 운명이나 신의 뜻으로 어쩔 수 없이 받아들이던 국민들도 차츰 대비책을 세워야 한다는 공감대가 형성되고 있고, 정부차원의 다각적인 대응방안을 모색하고 있다. 국민의 정부가 들어서서 정부조직 개편 작업이 마무리 단계에 들어섰으나, 중앙과 지방조직의 재난관리 행정체제는 아직도 과도기적 조정과정의 취약점을 안고 있으므로, 심층적 업무분석을 통한 조직개편이 지속적으로 검토되어야 할 것으로 보여진다.

현행의 인위적 재난관리조직은 경감대책 기관으로서의 역할 수행은 가능하지만, 인적·물적자원의 긴급동원능력 미비와 현장지휘체제 취약, 관련대응기관 협조 통제능력 결여 등으로 인하여 재난대응기관의 역할 수행에 많은 문제점을 내포하고 있다. 그리고 전체 인위재난 97%가 119로 상징되는 소방행정기관에 의하여 인명구조와 사고수습 업무가 수행되고 있는 실정이다.

이러한 현상은 대부분의 대형재난이 화재를 동반하게 되고, 국소지역에서 대량의 사상자가 발생하게 되는 재난의 특성에 기인한다고 보여지며 24시간 대응체제를 갖추고 있는 소방행정에서 재난수습 업무를 수행해야 하는 당위성을 입증하고 있다.

소방행정의 역할과 재난대응기관은 매우 유사하며 선진국에서도 이미 소방조직을 중심으로 한 통합재난관리방식을 채택하고 있다.

따라서 본 연구에서는 자연재해와 인위재난으로 분류하여 관리하는 현행 재난관리체제의 실태를 분석하여 문제점을 도출하고 선진외국의 재난관리체제와의 비교를 통하여 통합재난관리체제의 도입과 소방행정조직을 중심으로 하는 소방재난관리행정의 발전 방안에 대하여 연구하고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법



1. 연구범위

이러한 연구목적으로 본 연구는 재난관리행정과 소방행정에 관한 각종 문헌과 통계자료를 분석하고 우리나라의 현행 재난관리 행정체제와 선진외국 제도와의 비교 분석을 통하여 우리나라의 실정에 적합한 통합형 재난관리행정체제의 도입방안을 제시하고자 다음과 같은 연구과정을 가졌다.

제2장에서는 재난에 대한 개념과 재난관리행정에 대한 이론적 배경을 고찰하고, 재난관리 행정체제의 의의, 변천, 역할에 대해서 설명을 하였다.

제3장에서는 우리나라의 재난관리 행정체제의 관련법령의 체계, 유형별 예방,

대응, 수습체계, 재난관리조직과 소방행정조직의 역할 등을 고찰 분석하였다.

제4장에서는 재난관리 행정체제의 기본구조, 유형별 분산 관리체제와 재난 현장의 인명 구조·구급체제의 문제점을 도출하였다. 또한 우리나라의 문제점은 분산관리, 분산대비, 분산대응체제로 특정지을 수 있으며 그 결과 다양한 법과 제도, 졸속한 경감대책과 형식적 대비, 현실적으로 불가능한 비상대응조직으로 나타남을 지적하였다.

제5장에서는 우리나라의 재난관리 행정체제의 문제점에 대한 개선과 발전을 통한 도입방안에 대하여 고찰하였다.

단계별, 유형별 분산관리체제의 문제점을 보완하여 통합재난관리제도를 도입 유사법령 통합정비, 유사조직의 일원화, 통합상황관리 SYSTEM구축, 유형별 재난관리체제의 통제와 조정, 재난현장 인명구조와 응급의료체제 발전방안 등을 제시하고, 끝으로 거시적 관점에서 실질적 대응능력을 갖춘 소방행정 조직으로 재난관리대응체제 일원화 방안에 대하여 논하고 발전적 모델을 제시 하였다.



2. 연구방법

본 연구는 대규모 재난·재해 발생시 효율적이고 신속한 대처로 인명 및 재산 피해를 최소화하기 위한 일원화된 지휘체계확립으로 양질의 서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 실증적이며 경험적인 연구(empirical study)이다. 부분적으로는 이론정립과 현황파악을 위해 문헌 및 자료조사 방법(books and data research)을 통한 서술적 접근방법(descriptive approach)도 사용하였다.

구체적으로 살펴보면 연구수행을 위해 먼저 학제적 접근방법에 의한 서적, 논문, 기타 관련자료의 문헌연구(documentary study)를 통하여 안전에 대한 욕구의 중요성과 도시안전관리에 대한 필요성 및 각종 재난·재해에 대한 문제점 및 대책에 관한 내용도 정리하였다.

우리나라의 대규모 재난에 대한 현황은 주로 문헌연구(documentary study)를 통해서 정리하였다.

이러한 문헌구를 통하여 재난관리의 이론적 배경 및 재난관리 조직체계를 고찰함으로써 합리적인 재난관리 체계가 어떠한 성격이며 문제점은 무엇인가를 도출하였다.

재난관리법과 자연재해대책법, 민방위기본법등 재난관련 법령과 정부 및 지방 자치단체에서 수립한 인위재난대비계획, 방재계획 등을 활용하여 우리나라 재난 관리행정체제의 실태를 분석하고 외국문헌과 해외연수보고 등을 참고하여 선진 외국 재난관리체제와 비교분석을 통하여 문제점을 도출하였다.

또한 삼풍백화점 붕괴사고, 성수대교 붕괴사고 등 대형 붕괴사고와 씨랜드 화재사고와 같은 대형화재사고 현장활동 및 대응조사 보고서 등을 참고하였다. 본 연구자가 28년 동안의 소방공무원으로 근무하면서 얻은 경험과 구조구급 실무자들을 면담한 내용을 토대로 하고 실무관찰 자료와 재난관련 정부 공문서 등을 활용하였으며, 현행 소방조직의 부합될 수 있는 통합형 재난관리조직의 발전 모델을 제시하였다.

그밖에 행정자치부의 재난피해 관련 통계집과 소방행정자료 및 통계를 활용하고 정부의 법제 현안검토 보고서 등을 참고하여 우리나라 재난관리 행정체제의 발전방안을 소방을 중심으로 제시하려고 노력하였다.

제2장 재난관리행정 이론적 고찰

제1절 재난관리의 이론적 기초

1. 재난의 개념

재난(disaster)은 물리적 요인만으로는 정의하기 어렵다. 왜냐하면 사람이 거주하지 않는 계곡의 홍수와 산사태는 재난으로 보기 어렵기 때문이다. 그러므로 재난은 인간생활의 영역에 영향을 미치는 사회적 요인도 고려되어야 한다.

재난의 정의와 유형 분류는 학자와 나라에 따라 다양하게 정의되고 있으며, 오늘날까지 재난의 개념 정의는 완전히 정립되지 않고 있다.

이러한 이유는 재난의 개념이 시대와 사회환경에 따라 유동적으로 인식되고 있는 상대적인 개념이며, 사회 여건에 따라 작은 사고조차도 재난으로 받아들여지고 있는 경우가 있기 때문이다.¹⁾

특히 최근 몇 년 동안에 대형사고가 연이어 발생하여 안전문화에 대한 사회적 공감대가 형성되면서 재난에 대한 학문적 연구 및 그 대책이 수없이 제안되고 있으나 그 어느 것도 폭넓게 인정된 것은 없다.

“예기치 못했고 바람직하지 않은 사건이나 현상의 출현으로 재산이나 신체에 손실을 초래하는 상태”²⁾로 재난을 정의하거나, “인간의 생존 및 생활 질서를 위협하거나 파괴하는 상태”³⁾로 정의하는 학자가 있다.

또한 재난관련 개별법상의 용어의 정의를 살펴보면, 재난관리법 제2조에는 “재난이라 함은 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고를 말한다. 다만 자연재해는 제외한다”로 정의하여 자연재해를 제외한 인위적 재해를 의미하고 있고, 자연

1) 재난관리법 제2조 6항은 “재난관리 책임기관”을 정의하고 있음.

2) 김경안·유충, 재난대응론, 1997, p.15

3) 황윤원, 폭발사고에 대한 위험대비 행정의 분석, 한국행정학요 제23권 제1호, p.152

재해대책법 제2조 제1항에서 “재해라 함은 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄 또는 지진(지진해일을 포함한다), 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해를 말한다”로 자연재해를 규정하였다.

기타 재난관련 개별법상 재난의 용어에 대한 정의는 없으나 그 목적, 대상 및 내용상 소방법 제93조 제1항 및 제94조 제1항에서 “불의의 재해 그밖에 위급한 상태 및 상황의 의미는 그 동안 각종 사고현장에서 소방의 재난수습활동과 국민의 기대 등을 감안해 볼 때 인위재해 및 자연재해 모두를 포함하는 의미로 볼 수 있다”라고 정의하고 있다.

민방위기본법 제1조는 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치, 조직, 편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함”을 기본법의 목적으로 삼고 있어 재난의 개념을 자연 및 전쟁을 포함한 인위적 재난의 방지로 포괄적인 정의를 하였고, 재해구호법 제2조에서 “구호는 한해, 풍해, 수해, 화재, 기타의 재해로 인하여 동일한 지역 내에서 다수의 이재민이 발생하여 응급적인 구호의 필요가 있을 때에 이를 행한다”로 규정하여 자연재해 위주로 규정하였다.

기타 수난구호법, 원자력법, 농어업법, 산림법 등에서는 각각 목적, 대상 및 내용에 따라 재난의 정의를 규정하고 있다.

재난에 관한 정의에서 그 의미는 약간씩 차이가 있으나 일반적인 공통점을 간추려 재난을 정의하면, 재난이란 “자연적 혹은 인위적 원인으로 생활환경이 급작스럽게 변화하거나 그 영향으로 인하여 인간의 생명과 재산에 단기간동안 많은 피해를 주는 현상”으로 정의할 수 있겠다.

즉 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도로 생활질서를 위협받는 상태를 초래하는 사고 또는 상태를 말한다.⁴⁾

우리나라의 경우 자연재해대책법에서는 자연재해가 대응단계에서의 불가항력적

결과물이라는 측면에서 “재해”라는 용어를, 재난관리법에서는 인위재난대응단계에서의 통제가능성에 초점을 맞추어 연속적 진행개념인 “재난”이라는 용어를 사용하고 있으므로 자연재해와 관련하여 「재해」, 인위재난과 관련해서 「재난」이라는 용어를 사용하고 있다.

재난의 결과를 재해로 표현하기도 하나, 재난상황의 완전한 결과는 재해라는 가정 개념에 불과하며, 재난과 재해의 개념 구분에 대한 큰 실익이 없으므로 여기에서는 재난과 재해를 동일한 개념으로 사용하고자 한다.

재난은 발생원인이나 규모와 상관없이 인간생활과 사회에 피해를 가져와 원래의 기능과 질서를 상실하게 되며 이로 인해 사회적 파급효과가 큰 현상으로 이해하여 피해규모는 물론 사회적 영향을 고려한 정의를 내릴 수 있으며 바람직한 재난관리방향도 인위재난과 자연재해를 통합한 개념 정의로부터 출발하여야 할 것이다.

2. 재난의 유형 분류⁵⁾

재난의 종류는 크게 자연재난(natural disaster)과 인위재난(manmade disaster)으로 구분한다.

자연재난은 홍수, 폭풍, 지진 등과 같이 자연현상에 기인한 재난으로, 고전적 의미의 재난은 주로 자연재난을 지칭하였다. 인위재난은 폭발, 붕괴사고 등과 같이 인위적 원인에 의한 재난으로 도시화 현상과 더불어 대규모 인위적 사고도 재난으로 받아들여지고 있다.

그러나 재난의 분류는 나라와 지역에 따라 다양하게 분류하고 있으며 그 분류기준도 재난의 복합적 현상으로 인해 그 분류 기준이 명확하게 제시되고 있지

4) 충청남도, 재난관리체제 확립방안, 1998, p.10

5) 김경안·유충, 재난대응론, 서울:도서출판 반, 1997, pp.17~19

않다. 또한 재난의 분류는 재난관리의 목적에 따라 대응계획을 수립하는 경우, 주로 자연재해와 인위재해로 크게 나누고 다시 대응단계에서 필요로 하는 자원의 특성에 따라 위험물재해, 폭발사고, 홍수, 지진 등으로 분류하는 경우도 있다. 인위재난은 종종 기술적 재난(technological disaster)으로 규정되기도 한다.

1) Jones의 재해분류

David K. C Jones의 재해분류는 재난의 발생원인과 재해현상에 따라 크게 자연재해, 준자연재해, 그리고 인위재해로 삼분한다. 자연재해는 다시 지구물리학적 재해와 생물학적 재해로 나누며 지구물리학적 재해를 다시 지질학적, 지형학적, 기상학적재해로 구분하고 있다.

이러한 Jones의 재해 유형분류는 장기간에 걸친 완만한 환경변화현상(공해, 염수화, 토양침식, 파업등)까지 재해에 포함시키고 있으며 위기관리적 관점에서 일반행정관리의 대상까지도 재해로 분류하고 있어 재난관리분야에 그대로 적용시키기에는 너무 광범위하다.

<표 2-1> Jones의 재해분류⁶⁾

재 해					
자 연 재 해				준자연재해	인위재해
지 구 물 리 학 적 재 해			생물학적재해	스모그현상 온난화현상 사막화현상 염수화현상 눈사태, 산성화 홍수, 토양침식등	공해 광화학연무 폭동 교통사고 폭발사고 태업, 전쟁등
지질학적재해	지형학적재해	기상학적재해	세균질병 유독식물 유독동물		
지진 화산 쓰나미등	산사태 염수토양등	안개, 눈, 해일, 번개, 토네이도 폭풍, 태풍, 가 뭄, 이상기온등			

6) 김경안·유충, 재난대응론, 서울:도서출판 반, 1997, p.18

2) Anesth의 재해분류

재해를 인위재해와 자연재해로 이분하는 관점도 세분류를 각각 달리하고 있다. Br. J. Anesth는 자연재해를 기후성재해와 지진성재해로 분류하고 인위재해를 고의성 유무에 따라 사고성재해와 계획적재해로 구분하고 있다.

이러한 재해분류는 미국의 지역재난계획에서 주로 적용하고 있다. 대기오염, 수질오염과 같이 장기간에 걸쳐 완만히 전개되고 인명피해를 발생시키지 않는 일반행정관리 분야의 재해는 제외하고 있는 것이 특징이다.

<표 2-2> Anesth의 재해분류⁷⁾

대분류	세분류	재해의종류
자연재해	기후성재해	태풍
	지진성재해	지진, 화산폭발, 해일
인위재해	사고성재해	<ul style="list-style-type: none"> - 교통사고(자동차, 철도, 항공, 선박사고) - 산업사고(건축물 붕괴) - 폭발사고(갱도, 가스, 화학, 폭발물) - 화재사고 - 생물학적재해(박테리아, 바이러스, 독혈증) - 화학적재해(부식성물질, 유독물질) - 방사능재해
	계획적재해	테러, 폭동, 전쟁

<표 2-1>, <표 2-2>에서 제시된 재난유형에서도 알 수 있듯이 현대사회의 재난은 자연적인 천재만이 아니라 인위적인 인재로도 발생하며, 또한 인재가 자연환경에도 영향을 미치는 특징을 지니고 있는 것이다. 즉 자연재해의 경우라도 인위적인 생태계의 조작이나 파괴행위가 천재의 부차적인 원인으로 나타날 수 있고, 자연재해의 경우에도 이에 적절한 조치들을 미리 취하지 않음으로써 인위적 재난의 요소를 지닐 수 있다.⁸⁾

7) 중앙소방학교, 구조구급행정, 서울:도서출판 반, 1996, p.21

8) 이정춘, 삼풍참사1주기 대토론회 결과보고서(서울:한국언론연구원 1996), p.17.

3) 재해의 응급의학적 분류

현장응급처치와 병원치료의 효과적 분류, 그리고 재해로 인해 발생된 환자를 효율적으로 치료하기 위해 외상성 재해(surgical disaster)와 내과적 재해(medical disaster)로 구분하는 경우도 있다. 외상재해는 피해자들이 주로 외상을 당하는 재해로써 물리적재해로 인한 부상형태가 주로 외상으로 나타나는 재해를 통칭한다. 내과적 재해 또는 질환재해는 화학물질누출, 방사능누출, 유독물질 누출사고 등으로 호흡기장애, 대사기능장애 등을 유발시키는 화학적 재해를 말한다. 이러한 재해분류 방법은 재난시 발생하는 환자 형태를 예측하고 그에 따른 의료적 자원을 효과적으로 관리(준비)할 수 있다는데 그 의의가 있다.

4) 재난의 특징

재난의 특징은 재난이 돌발적인 대규모 사태⁹⁾라는 측면에서 일상적인 소규모 사고와 구별되며, 예측 불가능하다는 면에서 사람들이 의외의 사건으로 받아들이지 않는 일반적인 사고와 구분된다. 또한 일반적인 사고가 그 지역의 대응 능력만으로 충분히 수습할 수 있다는 점에서 해당지역의 대응자원만으로 통제 불가능한 재난과 구분되는 바 다음과 같은 특성이 있다.

(1) 재난의 일반적 특징

오늘날 발생하는 재난의 특징은 자연적 요인과 인위적 요인에 의한 재난 또는 대형사고가 빈발하고 있다는 점에서 도시화현상과 더불어 건설된 각종 사회기반 시설, 교통시설, 산업시설에 대한 재난 예방적 측면이 강조되고 있다는 것이다. 즉 자연재난은 근본적으로 예방할 수 없는 불가항력적 특징이 강한 반면 인위 재난은 “인위적”이라는 점에서 예방이 가능하다는 것이다.¹⁰⁾

오늘날의 재난이 가지는 또 하나의 특징은 인위재난으로 인한 인명피해가

9) 돌발사태에서의 “突”자는 개(犬)가 구멍(穴)에서 뛰쳐나온다는 뜻으로 재난의 특징을 가장 함축적으로 설명할 수 있는 단어임.

10) 김경안·유충, 전개서, p.20

국소지역에서 집중적으로 대량의 사상자가 발생된다는 측면에서 재난대응단계와 현장에서의 인명구조와 응급의학적 관리가 중시되고 있다. 인명구조와 응급의학의 접목은 그 나라의 재난대응서비스의 질을 나타내주는 중요한 부분으로 받아들여지고 있다.

(2) 자연재난과 인위재난의 특성

자연재난은 광범위한 지역에 걸쳐 발생되며, 재산피해와 사상자 발생이 넓은 지역에서 산발적으로 발생된다. 반면에 인위재난은 국소지역에서 재산피해와 사상자가 집중적으로 발생된다는 특징을 가진다. 또한 자연재난은 재난상황이 전개되는 시점에서 대응활동과 재난통제가 극히 제한적으로 진행되는 반면, 인위재난은 재난대응활동과 재난통제의 가능성이 상대적으로 높다. 시간적 측면에서도 자연재난이 장기간에 걸쳐 완만히 진행되는 것에 비해, 인위재난은 단기간에 걸쳐 급격히 완결된다.

그러나 산업화와 도시화에 따라 인위재난중 방사능누출사고와 화학공장사고 등과 같이 광범위한 지역에 걸쳐 장기간 재해현상이 진행되기도 하고, 지진과 같은 자연재난도 단기간에 걸쳐 많은 재산과 인명피해를 집중적으로 발생시키는 등 각각의 특징을 공유하는 현상을 보이고 있다.¹¹⁾

또한 자연재난이든 인위재난이든 그 원인에 있어서 차이점은 있으나, 피해 측면과 대응측면에 있어 상당히 복합적이어서 그 의의가 크지는 못하다. 특히 재난시 인명구조와 재해진압을 위해 참가하는 대응기관들에 있어 대부분의 재난은 유사한 대응자원을 동원하고, 사용하는 지휘체계 모형에 있어서도 별다른 차이점을 보이고 있지 않다.

5) 재난관련 용어 비교

(1) 긴급상황과 재난

미국의 재난관련법과 재난대응계획에는 일상적인 긴급상황과 재난을 구분하여

11) 김경안·유충, 재난대응론, 서울:도서출판 반, 1997, p.21

사용하고 있다. 우리나라에서는 일상적인 긴급상황을 주로 사고의 개념으로 이해하고 있다.

<표 2-3> 긴급상황과 재난의 비교¹²⁾

일상적긴급상황(Routine Emergencies)	재 난 (Disaster)
일상적 측면에 작용	비일상적 측면에 사용
익숙한 일과 절차	익숙치 않은 일과 절차
도로, 전화, 시설의 손상 없음	도로차단, 혼잡, 전화불통, 시설파괴
수용 가능한 통신빈도	무선주파수에 과부하 경향
주로 조직내의 통신	조직간 정보분배 필요
평범한 통신용어 사용	다른 용어를 사용하는 사람과의 통신
주로 지역언론과 관련	국가 및 국제언론과 관련
요구되는 자원이 관리능력 내에 있음.	요구되는 자원이 종종 관리능력을 초과

(2) 재앙(Calamity)과 재난

Quarantelli(1993)는 재난과 비교되는 재앙의 특징을 다음과 같이 요약하였다.

- ① 전체 주거지의 전부나 대부분이 영향을 받는다.
- ② 거의 모든 위기관리조직의 시설과 작전기지가 직접적으로 타격을 받는다.
- ③ 대체로 그 지역공무원이 통상적인 업무를 수행할 수 없고, 이러한 상황을 회복기까지 계속된다.
- ④ 지역사회의 정상적이고 일상적인 기능의 대부분이 같은 시간에 돌연히 중단된다.

재앙의 이러한 특징은 재앙이 재난에 비해 충격과 피해면에서 보다 큰 것임을 시사하고 있다.

(3) 위기와 재난

위기(crisis)의 개념은 정치, 경제, 사회, 문화적 분야에서 상당히 광범위하게

12) 김영규, 재난계획, 서울:지방행정연구, 1995, p.6

사용되는 개념이다. 국가에 따라서 독일과 같이 관념적인 재난용어를 사용하는 국가에서는 위기개념을 주로 사용하고, 미국, 영국과 같은 나라에서는 위기개념 대신에 사고(incident) 또는 재난(disaster)의 개념을 주로 사용한다.

위기의 사전적 정의가 “위험한 때나 고비”로 정의하고 있는 반면 정치, 경제적으로 어려운 상황을 정치위기, 또는 경제위기라고 부르기도 하고, 사회적으로 어려운 상황을 사회적 위기로, 심지어 전통문화가 외국문화에 의해 잠식되는 상황에 대하여도 문화적 위기로 정의하는 것과 같이 재앙이나 재난의 범주를 벗어나 일반적 용어로 사용되기도 한다.

3. 재난관리의 모형과 단계분류

재난관리는 재난통제에 비해 좀 더 넓은 접근방법을 의미하는 것으로 인간에게 피해를 끼칠 수 있는 폭발적 사건의 위험을 인지하고 통제하는 것으로 이해된다.¹³⁾ 이러한 의미에서 재난관리(disaster management)란 사전에 재난을 예방하고 재난에 대비하며, 재난 발생후 그로 인한 물적 인적피해를 최소화하고 본래의 상태로 시설을 복구하기 위한 모든 측면을 포함하는 총체적 용어로 재난에 대한 위협과 재난으로 인한 결과를 관리하는 것을 말한다.¹⁴⁾

재난관리란 “재난발생의 위협성을 제거하고 재난발생시 피해의 수습과 복구를 행하는 모든 활동¹⁵⁾”이라고 할 수 있다.

1) 재난관리의 모형¹⁶⁾

(1) 페닥(Petak)의 재난관리모형

재난관리의 과정은 상황에 따라 여러 단계로 나눌 수 있으나, 일반적으로

13) Karwan, Kink. R. & William A. Wallace(1984), Can We Manage Natural Hazard ? : Book Review. Public Administration Review. 44. p.178

14) 최진중, 한국의 재난관리 행정체제에 관한 연구, 1994, pp.37~38

15) 재난관리법 제2조 2항

16) 김경안·유충 공저, 재난대응론, 서울:도서출판 반, pp.25~27

재난 발생시점이나 관리시기를 기준으로 구분해 볼 수 있다.

Petak은 재난관리과정을 재난의 진행과정과 대응활동에 따라서 재해 이전과 이후 즉, 사전재난관리와 사후재난관리로 나눈 뒤, 시계열적으로 이루어지는 재해관리과정을 ① 재해의 완화와 예방 ② 재해의 대비와 계획 ③ 재해의 대응 ④ 재해복구의 4단계로 설명하고 있다.

이러한 4단계는 상호 관련적이며, 따라서 이들 과정이 하나의 기관에 의해 통합관리 될 것이 요구된다는 것이다. Claire Rubin도 Petak과 같이 재난관리의 4단계를 제안하면서 각 단계들이 상호작용하고 있다고 강조한다. 예컨대 재해로 피해입은 지역사회를 재건할 때는 장래의 완화를 고려해야 하며, 과거 계속되는 발전이 재해의 재발을 부르는 것과는 달리 위험지역에서 주민을 이주 시킨다든지 위험요인을 줄이는 토지이용을 해야한다는 것이다.

그러나 최근 폐탁의 모형을 따르고 있는 미국의 연방재난관리청이 실제적인 재난관리에 도움이 되지 못하고, 사후 회복단계에만 주로 참여한다는 비판이 크게 제기되고 있다. 즉 준비단계나 완화단계 그리고 대응단계의 활동이 거의 없다는 것이다.

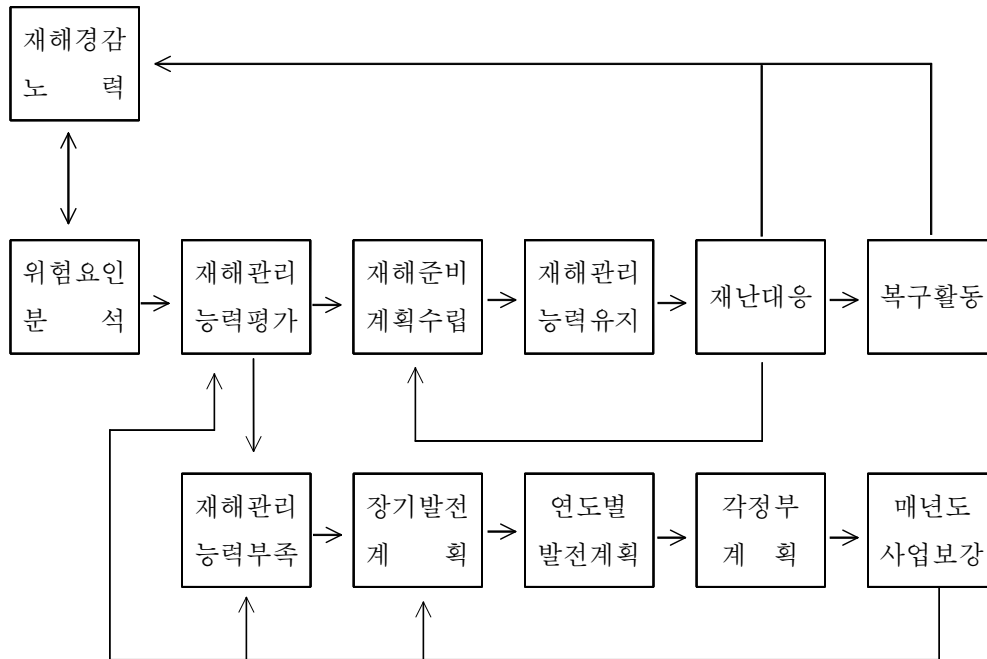
(2) 맥밀란의 통합관리모형



맥밀란(David McLoughlin)은 조직의 생존을 위협하는 사건이나 조건을 재난으로 정의하면서, 미국의 재난관련 대응조직들이 수많은 공공 및 민간조직과 혼합되어 대응단계에서의 협조문제가 재난대응의 전통적인 문제로 반복되는데 관심을 가지고 있고, 또한 미국의 통합재난관리(Integrated Emergency Mnagement)는 연방, 주, 지방의 협조하에 일련의 순환과정을 통해 인명과 재산을 보호하고 행정능력을 유지할 수 있으면서, 행정이 주가 된 재난관리의 모형을 제시하였다.

이 모형은 완화, 준비, 대응, 복구의 프로그램을 통해서 각 지방정부와 중앙정부가 인명과 재산 그리고 정부기능을 보호하기 위하여 협력해야 한다는 점을 중시한다. 이를 도표를 통하여 살펴보면 <그림 2-1>과 같다.

<그림 2-1> 통합적 재난관리과정¹⁷⁾



2) 재난관리의 단계

위에서 언급한 바와 같이 재난관리의 과정은 재난의 생애주기(Life-Cycle)에 따라 예방 및 완화, 준비, 대응, 그리고 복구의 4단계 과정으로 분류된다. 이러한 단계는 자연재해의 관리를 염두에 두고 분류한 것이지만 특성이 다른 인위적 재난의 관리¹⁸⁾, 폭동과 테러리즘 등 위기(crisis)의 관리¹⁹⁾에도 적용

17) David McLoughlin, "A Framework for Integrated Emergency Management", PAR, Vol.45 Jan, 1985, p.166

18) Zimmerman, Rae.(1985). The Relationship of Emergency Management to Government Policies on Man-Made Technological Disasters, Public Administration Review 45. pp.29~35

19) Rosental, Uriel, Paul. T Hart, Michel T, Charles(1989). The World of Crisis and Crisis Management. 3-33. in Uriel, Hart & Michael T. Charles, (eds). Coping with Crises : The Management of Disasters, Riots and Terrorism, Springfield, Illinois, Charles C Thomas Publisher, 1989. pp.14~23

될 수 있다. 앞의 두 단계는 재난발생 이전 단계이며, 뒤의 두 단계는 재난 발생 이후 단계이다.

재난관리과정의 완화(mitigation), 준비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)단계는 각 단계마다의 활동이 요구된다.

완화단계는 위험을 감소, 또는 제거하는 프로그램의 수행과 관련된 것이다. 위험완화프로그램은 토지이용결정, 건축법, 기타 규제를 포함하고 있다. 이 프로그램은 마치 과학적인 위험성 평가가 단순하고 객관적인 평가보다도 이해관계의 경합으로부터 도출된 합의를 나타내는 것처럼 매우 정치적이 될 수 있다.

준비단계는 대응계획의 개발, 자원의 보강 및 발견, 교육훈련 등과 관련된 것이다.

대응단계는 재난이 발생하게 되면 수행되는 것으로서 긴급의료서비스, 주거 및 식량의 지원, 피난조치, 수색 및 구조작업을 포함한다.

복구단계는 피해지역을 정상화하고 구호활동이 적절히 수행되도록 하는 업무를 포함하고 있다.

(1) 예방 및 완화단계



예방 및 완화단계의 활동은 미래에 발생할 가능성이 있는 재난을 사전에 예방하고, 재난발생가능성을 감소시키며, 발생가능한 재난의 피해를 최소화시키기 위한 활동을 말한다.²⁰⁾ 즉 사회와 그 구성원의 건강, 안전, 복지에 대한 위험이 있는지 알아보고 위험요인을 줄여서 재해발생의 가능성을 낮추는 활동을 수행하는 단계로 장기적 관점에서 장래의 모든 재해에 대비하고자 하는 것으로서 정치적, 정책 지향적 기술이 필요하다는 점에서 다른 단계의 활동들과 구분될 수 있다.

20) 재난관리법 제18조(재난의 예방)

<표 2-4> 재난관리단계별 활동내용

단 계	재 난 관 리 활 동 의 내 용
완화단계	위험성분석 및 위험지도작성, 건축법정비제정, 재해보험, 토지이용관리, 안전관련법제정, 조세유도
준비단계	재난대응계획, 비상경보체계구축, 통합대응체계구축 비상통신망구축, 대응자원준비, 교육훈련 및 연습
대응단계	재난대응계획적용, 재해진압, 구조구난, 주민홍보 및 교육, 응급의료체계 운영, 사고대책본부가동, 환자수용, 간호, 보호 및 수용
복구단계	잔해물제거, 전염예방, 이재민 지원, 임시주거지마련, 시설복구

예방 및 완화단계의 행정활동으로는 재난관리를 위한 장기계획의 마련, 화재 방지 및 기타 지해피해축소를 위한 건축기준법규의 마련, 위험요인과 지역을 조사하여 위험지도의 작성, 수해상습지구의 설정과 수해방지시설의 공사, 안전 기준의 설정 등이 있다. 토지이용을 규제 관리하여 재해위약지구의 개발을 제한하고 효과적인 투자가 이루어지도록 조정한다. 또 재해피해를 구호할 재해보험제도나 재해피해보상제도를 마련하여 주민들의 재해관리의무를 정함으로써 본질적인 완화를 가능하게 할 수 있다.²¹⁾

완화단계는 다시 위험성분석과 재난관리능력평가단계로 구분해 볼 수 있다. 위험성분석이란 그 지역사회에서 발생가능성 있는 재난의 종류를 규명하고, 역사적 사실자료, 피해가능범위, 그리고 지리적 특징 등을 분석해 내는 작업으로 유형별 대비책을 강구하기 위한 기초자료로 활용된다. 재난관리능력의 평가는 이러한 지역적 위험요소에 대한 대응자원과 일반적 재난에 대한 대응자원능력을 평가하여 부족한 자원에 대한 보강계획을 수립하기 위한 사전 작업이다.

21) 임송태외 3인, 재난종합관리체제에 관한 연구, 서울:한국지방행정연구원, 1996, p.95

(2) 준비계획단계

예방 및 완화단계의 제반활동에도 불구하고 재난발생확률이 높아진 경우, 재해발생 후에 효과적으로 대응할 수 있도록 사전에 대응활동을 위한 매커니즘을 구성하는 등 운영적인 준비장치들을 갖추는 단계이다. 각 재난상황에 적절한 재난계획을 수립하고, 부족한 대응자원에 대한 보강작업, 비상연락망과 통신망을 정비하여 유사시 활용할 수 있는 정보시스템 구축, 일반국민에 대한 홍보 및 대응요원에 대한 훈련과 재난발생시 실제적인 대응활동을 통한 현장대응상의 체제보완 등이 준비계획단계의 활동에 속한다.

(3) 대응단계

일단 재해가 발생한 경우 신속한 대응활동을 통하여 재해로 인한 인명 및 재산 피해를 최소화하고, 재해의 확산을 방지하며, 순조롭게 복구가 이루어질 수 있도록 활동하는 단계이다. 여기에서는 준비단계에서 수립된 각종 재난관리계획 실행, 재해대책본부의 활동개시, 긴급대피계획의 실천, 긴급의약품 조달, 생필품 공급, 피난처 제공, 이재민수용 및 보호, 후송, 탐색 및 구조 등의 활동이 포함된다.

대응단계에서는 재해관리행정체제의 영역이 크게 확장되며 다수의 이질적인 기관이 참여하므로 지휘체계와 참여기관들 간의 팀웍이 매우 중요하다.

(4) 복구단계

복구단계는 재해상황이 어느 정도 안정된 후 취하는 활동단계로 재해로 인한 피해지역을 재해 이전의 상태로 회복시키는 활동을 포함한다. 단기적으로는 피해주민들이 최소한의 생활을 영위할 수 있도록 지원하고 장기적으로는 피해지역의 원상복구 또는 개량복구를 추구한다.

이 복구작업에는 쓰러진 전선이나 전화의 복구 또는 온갖 잠동사니와 쓰레기로 뒤덮인 거리나 도시를 청소하는 단계적인 복구작업일 수도 있고, 무너지거나 파괴된 도로나 건물 또는 도시전체를 재건립하는 장기적인 복구작업일 수도 있다.

4. 재난관리이론의 접근방법

현대사회의 재난관리제도는 국가를 중심으로 제도화되었고 국가가 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하도록 의무화하고 있다. 근대사회에서 현대사회로 변화하는 과정에서 급속한 도시화현상이 두드러졌고 그에 따른 재난의 유형도 다양화되고 있다. 즉 현대사회의 재난은 기술적 요인과 관련된 인위 재난이 빈발하고 있다는 점이 그 특징이다. 이에 따라 국가의 재난관리방식도 많은 논란과 변화가 이루어졌다.

오늘날 국가에 따라 재난관리방식은 크게 분산관리형태와 통합관리형태를 취하고 있으며, 재난현장에서의 대응관리방식도 복구중심의 현장관리방식에서 대응중심의 전문화된 현장관리방식으로 변화되고 있다.

1) 전통적 접근방법(분산관리방식) : 1950~1979

(1) 분산관리방식-제도론적 관점

전통적 재난관리제도는 유형별 재난의 특징성을 강조하는 것에서부터 시작된다. 이것은 1930년대 전통적 조직이론의 등장과 함께 합리성을 목표로 하는 조직이 전문화의 원리를 택하도록 하는 행정이론적 환경과 일치하는 시기에 생겨났다. 1930년대 이전 미국에서는 특별재해희생자구호를 위하여 연방의회가 100여건의 법안을 통과시킨 것 외에는 연방정부가 재해에 관한 적극적인 대책을 마련하지 않았다. 1950년 연방민방위법과 재해구호법이 통과된 후 연방정부의 재해관리 프로그램이 제도화되었는데 특히 재해구호법의 제정으로 재해에 대한 대응활동과 구호에 관하여 전국적이며 포괄적인 체제가 구축되었다. 그 이후 재해관리를 담당하는 여러 부처와 위원회가 법률, 대통령령, 행정적 위임, 조직개편 등에 따라 수시로 창설되고 개편되어 1970년대에는 연방정부의 재해관리기능이 여러 기관에 분산된 상태였다.²²⁾

22) Mclaughlin, David, A Framework for Intergrated Emergency Management, Public Administration Review, 45(Special Issue), 1985, pp.165~168

그러나 주정부와 지방정부의 공무원들은 재해예방 및 완화, 준비, 대응조치 및 복구를 위한 종합적이고 통합된 국가정책의 결여와 더불어 연방정부의 책임이 다수의 기관에 분산되었다는 점이 전체적인 재해관리능력을 저하시킨다고 생각하였다. 실제로 연방정부 내에 재해관리기관들의 활동을 조정하고 통제할 수 있는 매커니즘이 존재하지 않았기 때문에 재해관리활동은 상당히 무질서하였다.

재난관리의 분산관리방식은 지진, 수해, 유독물, 풍수해, 설해, 화재 등 재난의 종류에 상응하여 대응방식에 차이가 있다는 것을 강조한다. 따라서 재난종류별 계획이 마련되며 대응 책임기관도 각각 다르게 배정되어 있었다.

이러한 관리방식은 재난시 유사기관간의 중복대응과 과잉대응, 그리고 난해한 계획서의 비현실성과 다수기관간의 조정, 통제에 대해 반복되는 문제를 야기하게 되었다. 따라서 퀘렌텔리는 이와 같은 재난유형별 분산관리방식은 통합관리방식으로 전환되어야 한다는 근거를 다음과 같이 제시하고 있다.

① 재난개념의 변화

재난개념에 대한 물리적관점은 재난의 유형별 특징을 강조하게 되나, 재난은 오로지 사회적으로 충격적인 사건이라는 점에서 식별될 수 있다. 재난에 대한 사회지향적 개념은 자연적요인 및 기술적요인의 물리적 특징과 영향에서 사회적 사건의 공통성 또는 유사성으로 초점이 이동되었다는 것이다.

② 재난대응의 유사성

경험적 측면에서 볼 때 사회과학적 연구들은 재난의 사회형태적 특징들이 대부분 재난유형별로 나타나는 것이 아니라 상이한 유형의 자연적, 기술적 재해에서 일반적으로 유사하다는 것을 밝히고 있다. 이들 연구자들은 재난을 준비하고 관리하는데 있어서의 많은 인적·조직적 문제들을 해결하는데 어떠한 구체적인 재난이 관련되어 있는지도 중요하지 않다고 생각한다. 이들은 어떠한 재해이던간에, 요구되는 작업이 경고, 퇴거, 보호, 급식, 탐색, 구조, 사망자처리, 자원의 동원, 통신교류, 조직간 조정이건 또는 공공정보이건 간에, 그리고 그 일이

개인에 관련되건 또는 집단에 관련되건 간에 동일한 일반적인 활동이 취해져야 한다고 보는 것이다.

③ 계획내용의 유사성

재난계획에 있어 종합적 접근법을 택해야 한다고 주장하는 연구자들은 재난 유형의 차이에도 불구하고, 심각한 화학적 사고에 수행되어야 할 많은 일들은 주요한 자연재해에 취해져야 할 일과 크게 다르지 않다고 생각한다. 부상자 간호, 재난지역의 안전성 확립, 공공에 대한 정보제공, 대처의 전반적인 조정 그리고 많은 유사한 일 등이 모든 업무가 지역사회 위험상황에서 수행될 것이다. 지역사회의 위험관리조직의 대부분은, 특히 경찰서와 소방서는 재해의 유형에 관계없이 모든 재해의 대처에 관계된다.

④ 대응자원의 공통성

Tierney(1981)는 화학사고에 대한 지역단위의 준비를 그 지역이 갖는 위험의 전범위를 다루는 종합적인 준비조치로 실현하는 것이 효율적일 뿐 아니라 비용 면에서 효과적으로 보인다고 주장한다.

이러한 종합적 접근(generic approach)의 원칙은 재해유형과 이에 대처하기 위해 필요한 인적·물적자원이 다르다고 하더라도 구체적인 위협에 관계없이 동일한 일반적 활동들이 재난전, 대응, 복구시기에 진행된다는 점이다.

(2) 전통적 기획방식

1970년대 초반 민방위 개념이 적의침공 및 평화시의 재난양쪽에 적용되었던 이후 민방위계획은 지방정부가 중앙정부의 시책에 부응하기 위한 노력의 일환으로 이행되었다(미국). 이것으로 인하여 중앙정부는 민방위 예산을 배당받기 위한 지방정부의 난해하고 추상적인 계획서 제출을 요구받곤 하였다.

이와 같은 민방위중심체계와 군사 지향적 관점에서 구축되어온 전통적인 접근방법은 재난관리의 전 범위(완화-준비, 계획-대응-복구-환류)에 대하여 국가적 위기사태(전쟁, 민방위사태)가 주요 관심사항이었다. 즉 1970년대

이전까지 사용되어온 재난관리의 접근방법을 유형별 재난관리와 민방위체계의 접목에 의해 탄생되었으며, 이것은 전국가적 민방위사태에 초점이 맞추어진 하향식 기획과정을 통해 적용되어 왔다.

그러나 이러한 전통적인 접근방법은 재난관리과정중 준비 - 계획 - 대응 - 복구단계를 관리하는데 실제적이고 현실적인 문제점을 노출시키게 되었을 뿐만 아니라 지나치게 세분화된 유형별 재난계획과 관리책임의 분산, 그리고 민방위 중심의 기획과정에 대하여 통합관리의 필요성이 위기관리론을 기반으로 하여 제기되기 시작하였다.

민방위 중심체계는 냉전시대의 산물로 전시 또는 준전시 상황과 같이 전국가적 위기상황에 대응하기 위해 만들어진 군사적 공격시나리오를 강조하였다.

따라서 군사작전계획과 유사한 하향식 기획과정에 바탕을 두게 되고, 이러한 하향식 기획과정이 실제 일어나는 재난에 있어 그 적용상 많은 비현실적 문제를 노출시키게 되었던 것이다.

기획수립자는 대부분 군사적 경험을 가진 민방위 공무원이나 몇몇 복구중심의 전문가들이 주로 임명되어 왔으며, 이들은 일방적 재난계획이 재난상황에서도 무리없이 적용될 것이라고 가정하였다.

민방위 중심체계에서 주로 채택하던 대응조직구조는 수직구조였으며 이러한 수직적 조직구조가 재난현장에서 별 문제없이 일사분란하게 움직여 나갈 것이라고 생각되었다. 이것은 조직자치 원리에 위배되는 것으로 “로빈슨 크루소신드롬”을 과소평가한데서 비롯된 것이다.

재난계획수립을 위한 특별규정이 중앙정부에 의해 제시되고, 대응조직구조도 규정에 의해 강요된다.

중앙정부의 재난계획에 대한 시각은 군사지향적이어서 민간 분야의 대응현실에 관하여 중요한 문제를 다룬 경우는 거의 없었고, 각 지역의 비상대응기관들(소방, 경찰, 병원등)의 조직화를 위해 민방위 조직(또는 재난관리청과 같은 기관들)에 의하여 재난계획이 만들어진다.

이러한 민방위 중심의 접근방법은 재난현장에서의 조직간 통신문제, 효과적인 사고지휘 체계, 다수기관간 협조문제, 민간자원의 조직화, 용어사용의 통일 등의 부분에서 반복되는 문제점을 노출시키게 되었다.

재난계획이 종이조각의 계획이 되는 이유는 그 계획들이 재난대응집행요원들이 아닌 몇몇 기획공무원에 의해 수립되기 때문이다. 미국에 있어 이렇게 된 것은 민방위제도에 초점을 맞춘 큰 전쟁에서 그 기원을 찾을 수 있다.

이러한 민방위 중심체계는 민방위준비청(Defense Civil Preparedness Agency, 존속기간 : 1972~1978)에 의해 추진되어 오다가 통합관리의 등장과 함께 연방재난관리청(FEMA)으로 통합되었다.

2) 신제도론(1979~)

전통적인 재난관리방식에서 제기된 분산관리형태와 민방위 중심의 하향식 재난기획과정은 1970년 남부캘리포니아 대화재를 계기로 여러 가지 반복되는 문제점이 제기되었다. 문제의 제기는 크게 제도론적 관점과 현장지휘체계와 같은 현장관리론적 측면에서 제기되었다.

(1) 통합관리론(제도론적관점)

1979년 FEMA가 창설되기 이전에 적용되어온 전문화에 대한 강조와 재난 유형별 분산관리방식에 대한 문제에 대하여 카터 행정부, 의회, 그리고 재난 관리공동체 구성원 사이에 이러한 문제의 해결방안으로 자연재해, 인위적재해, 그리고 민방위 관련재해 등을 포함한 모든 재해의 관리에 관하여 연방정부 차원에서 중심적인 접촉점(central point-of-contact)의 역할을 수행할 주도적인 기관이 필요하다는 점에 전폭적인 합의가 이루어졌다.

이에 따라 1979년 10여개의 연방기관을 통합한 연방위기관리청(Federal Emergency Management Administration:FEMA)이 대통령의 집행명령으로 창설되어 오늘날과 같은 재해관리행정체제를 갖추게 되었다. FEMA의 창설은

재해관리분야에서 연방정부의 역할을 재정립하고, 그러한 역할수행에서의 새로운 접근방법을 포함하는 대규모의 실험으로 볼 수 있다. FEMA의 임무는 주정부 및 지방정부를 위한 단일의 접촉창구를 제공하고, 자연재해와 인위적 재해를 포함한 모든 유형의 재해에 걸쳐서 기획 및 대응활동(planning and response activities)의 유사성이라는 이점을 취함으로써 재해준비 및 대응 자원의 활용을 최적화하는 것이다.

FEMA의 창설에 이론적 근거로서 제시된 통합관리방식(integrated emergency management system)은 재난관리의 전체 과정이라 할 수 있는 완화 - 준비 - 대응 - 복구활동을 종합 관리한다는 의미이며 모든 재난은 피해범위, 대응자원, 대응방식에 있어 유사하다는데 그 이론적 근거를 삼고 있다.

그러나 제도론적 관점에서의 통합관리의 개념은 대응단계에서의 모든 자원을 통합관리 한다는 의미가 아니라, 재난대응에 필요한 대응기능별 책임기관을 지정하여 유사시 참가기관들을 조정하고 통제한다는 조정적 의미이다.

<표 2-5> 재난관리방식별 장·단점 비교²³⁾

유 형	재난유형별 관리방식	재난통합관리방식
성 격	분산관리방식	통합적 관리방식
관련부처 및 기관의 수	다수부처 및 기관관련	소수부처 및 기관관련
책임범위와 부담	소관재난에 대한 관리책임, 부담분산	모든 재난에 대한 관리책임, 과도한 부담가능성
활동범위	특정재난에 대한 관리활동	모든 재난에 대한 관리활동
정보의 전달	정보전달의 다원화	정보전달의 단일화
재원마련과 배분	복잡	보다 간소
재난대응	대응조직 없음 (사실상 소방:삼풍사고)	통합 대응/지휘통제 용이(소방)

23) 임송태외 3인, 전개서, p.29

재난관리의 종합성은 재해에 대한 대응이나 긴급대응에 있어서 특히 다양한 차원에서의 결정과 각 부문이나 부서의 판단이 교차하는 가운데 통일적인 활동을 하지 않으면 안 된다는 것을 의미한다. 즉 일차적으로 대응할 책임과 역할을 담당하는 자치단체의 활동과 이차적으로 중앙정부에 의한 국가차원의 광범위한 대응이 일체성을 지니고 활동을 전개하여야 하며, 그와 동시에 자치단체 및 중앙정부의 각 부문이나 담당기관간의 상호 긴밀한 협력이 발휘되어야 한다는 것이다. 특히 이러한 통합관리방식에서 강조되고 있는 점은 재난정보의 통합관리이며 이것은 전체적인 대응활동을 조정 통제하는데 있어 의사결정의 근원이 된다.

재난계획에 있어서 통합적 접근법을 택해야 한다고 주장하는 연구자들은 재난 유형의 차이에도 불구하고, 심각한 화학적 사고에서 수행되어야 할 많은 일들은 주요자원재해에서 취해져야 할 일들과 크게 다르지 않다고 생각한다.

즉 재난시 인명구조구급활동, 구호활동, 다수기관간 조정통제, 전반적인 통신 및 정보관리, 전반적자원관리, 재난지역에서의 범질서유지 등은 모든 재난에서 필요한 기능들이며 이러한 기본적인 기능들은 소방과 경찰의 일상적 비상관리 업무와 유사하다는 것이다.²⁴⁾

(2) FIRESCOPE(현장관리적 관점)

현장관리적 측면에서 제시된 통합관리의 필요성은 재난의 유형별 특징성을 강조하는 재난유형별 재난계획이 실제 재난상황에서 그 방대한 분량과 난해함으로 인해 적응성이 거의 없다는 미국사회의 경험과 거의 모든 재난은 대응

24) 재난계획에 있어 통합관리방식은 미국의 모든 지역과 국가 재난대응계획의 기본적 틀로 채택되고 있으며, 이것이 이른바 기능적 계획수립 접근방법이다. 일본과 같은 자연재난발생이 많은 비중을 차지하는 국가와 대부분의 후진국과 개발도상국에서는 유형별 접근방법을 채택하고 있다. 그러나 제도적인 관점에서 통합관리론적 관점을 중시하는 FEMA의 체계는 오늘날 그 역할이 주로 계획 및 복구단계에서의 부서간 조정에 불과할 뿐 실제적인 재난 대응단계에서는 극히 미미한 기능을 수행하고 있을 뿐이라는 비판을 받고 있다. 이러한 비판은 특히 FIRESCOPE라는 새로운 현장관리적 관점에서의 통합관리 모형이 보편적으로 적용되면서 FEMA는 그 역할면에서 존폐론의 압력에 부딪치게 된 것이다.

단계에서 공통적 특성을 가지고 있으며, 따라서 재난대응에 참가하는 모든 일상적 비상대응기관단체들을 통합관리 함으로써 효과적으로 대응할 수 있다는 캘리포니아 주립대학 재난연구소의 연구결과에 의해 제시된 재난대응접근방법이다.

현장관리적 관점에서의 통합관리방식은 제도적관점에서의 통합관리론의 등장과 유사한 시기(1970년대)에 제시된 것으로, 위에서 언급한 재난대응계획방식의 개선(유형별 대응계획에서 기능별 대응계획방식으로 전환)과 밀접한 관련성을 가지고 설계되었다.

유형별 대응계획수립 접근방법(하향식 접근방법)을 채택하고 있던 민방위 중심의 기획과정은 재난대응계획과 현장지휘체계에 있어서의 반복되는 문제점을 해결할 수단을 갖고 있지 못함으로써 미국에서의 재난 발생시마다 동일한 대응상의 문제점들이 계속해서 발생되었다. 그리하여 이와 같은 문제는 1970년 남부 캘리포니아 대화재를 계기로 대대적인 개혁작업이 진행되는 동기가 되었다. 그 결과 새로운 재난대응모형이 개발되었는데 그것이 FIREScope 모형이다.

이러한 새로운 재난대응의 접근방법은 전통적인 대응방법에서 노출된 기획방식, 다른 기관간 협조문제, 사고지휘체계의 사용 등에서의 문제를 개선하기 위해 개발된 모형이다.

오늘날 미국과 영국등 선진국에서는 새로운 대응방법에서 제시된 사고지휘체계를 광범위하게 채용하고 있으며, 그러한 과정에서 연구된 각종 자료들이 각국의 재난관리이론에서 별 문제없이 받아들여지고 있다.

제2절 재난관리행정체제의 변천과 역할

1. 재난관리행정체제의 의의

재난관리행정체제(Disaster Management System)는 재난관리를 담당하고 있는 조직으로 구성된 체제이며, 재난발생이라는 환경에 대비하여 주민의 생명과

재산을 보호할 목적으로 상호 관련된 기관들끼리 협조와 조정을 통하여 문제를 해결하려는 체제이다. 재난관리행정체제는 정책목표와 재난환경의 접촉영역에서 기능을 수행하는데, 재난관리행정체제의 목적은 알려진 또는 알려지지 않은 위협(hazards)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하는 것이다.²⁵⁾

모든 정부의 기본적 존재이유는 주민의 생명과 재산을 보호하는 것이므로, 재난관리행정체제는 가장 근본적인 정부기능을 담당하는 체제의 하나인 것이다.²⁶⁾ 6공화국 헌법에는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”(제34조제6항)는 조항이 신설되어 국가의 재해예방이 헌법적 의무를 규정되고 있다. 이 조항이 현행법에 신설되어 국민은 국가에 대하여 재난예방을 요구할 수 있고, 예상되는 재해로 인한 위험으로부터 보호를 청구할 수 있는 헌법적 근거가 마련되었다.²⁷⁾

1) 재난관리행정체제의 구성요소

(1) 복잡, 연계성

재난관리 행정체제는 자연적·인위적 재해에 대응하기 위하여 존재하는 하나의 네트워크체제로서 구성요소들 간의 연계관계를 통하여 재난관리기능을 수행한다. 이러한 네트워크체제는 정부간 관계(intergovernmental relations)를 포함할 뿐 아니라²⁸⁾ 이질적 분야의 조직들(interdisciplinary organizations)이 관여된다. 즉 지방정부, 때로는 국제기구와 적십자사 등의 비정부조직(NGOs : Non

25) 남궁근, 재난관리행정체제의 국가간 비교 연구 : 미국과 한국 사례를 중심으로 한, 한국 행정학보, 제29권 제3호, 서울:1995

26) Giuffrida.L.O, FEMA:Its Mission. Its Partners. Public Administration Review, 45(Special Issue), 1985, p.2

27) 김철수의 주식헌법(개정판), 서울:박영사, 1993, pp.267~268

28) Muskatel, Alvin H. & Louis F. Weschler, Emergency Management and the Intergovernmental System, Public Administration Review, 45(Special Issue), 1985, pp.46~56.

Governmental Organizations)까지도 참여하는 정부간 관계와 각 수준의 정부 내에서는 재난대책기관과 함께 교통, 경찰, 토목 및 건설, 응급의료서비스 등 이질적 분야의 조직들이 관여한다.²⁹⁾

따라서 재난대응의 완전한 조직(임시조직)은 그 전체가 어떤 장점을 중심으로 완전히 계층화되기는 불가능하다. 왜냐하면 중심대응조직에 지원 또는 통합되는 각 기능별 지원조직은 각각의 계층제를 가지고 있으며, 대응활동에 참가하는 구성원 또한 민간인, 기술자, 전문관료 등 다양성을 띠고 있기 때문이다.

(2) 체제경계의 유동성

재난관리행정체제의 경계는 매우 유동적이다. 재해발생이전(predisaster)과 비교할 때 재해발생이후(post-disaster) 단계에서 그 영역이 대폭 확장된다.

예방단계와는 달리 재해발생 이후에는 정책결정뿐만 아니라 정책집행도 복수의 기관이 협력하여 이루어진다. 그러므로 재난관리행정체제의 구성원들은 단일의 상관이 아니라, 여러 명의 직속상관 또는 기관을 갖는 반격자(semi-lattice) 형태의 조직구조를 가진다.

사후관리를 위해 경계가 크게 확장된 재해관리체제는 목적이 완료됨과 동시에 경계가 축소되어 팀(team)이 해체되거나 구성원들이 본래의 조직이나 집단으로 돌아가므로 그 존속기간이 잠정적인 프로젝트 조직의 성격도 가지고 있다.

첫째 및 둘째의 특징과 관련하여 재난관리의 전 과정에서 여러 구성원들 간의 신속한 정보의 교환, 그리고 상호협조 조정 및 지휘통솔이 매우 중요한 과제이다.

(3) 가외성(加外性)

재해관리행정체제가 담당하여야 할 업무의 환경과 불확실성의 상황이 지배하고

29) Comfort, Integration Organizational Action in Emergency Management : Strategies for Change. Public Administration Review. 45(Special Issue), 1985, pp.155~164

있으므로 재해관리행정체제의 행정활동과 제반업무는 일반 행정조직에 적용되는 경제적 능률성의 논리와는 대립되는 경계성(alertness)의 원리에 따라 계획되고 평가되어야 하며, 상당한 정도의 가외성(redundancy)이 확보되어야 한다.³⁰⁾

(4) 조직대응규모의 열세성

재난은 그 규모면에서 극히 탄력적이다. 수명의 사상자만 존재하는 소규모 사고에서부터 수천, 수만명의 사상자와 수천억의 재산피해를 발생시키는 대재난에 이르기까지 그 규모는 예측하기 어렵다. 그래서 발생여부의 불확실성과 그로 인한 예산배정은 개발예산에 비해 그 우선 순위를 차지하지 못한다. 따라서 재난관리의 상설적 조직은 재난발생 규모보다 조직의 대응능력(규모)이 열세성을 띤다.

(5) 대응복구조직의 보충성

재난대응 및 복구조직은 재난규모에 비해 조직능력이 열세하므로 관련기능을 가진 주변조직(구성원)을 임시로 조직 통합하여 대응하는 보충적 성격을 띤다. 이러한 특성은 조직관리의 경제성 원칙에 근거한 것으로 발생사실이 불확실한 대규모의 재난에 대응할 수 있는 만족할 규모의 조직을 구성하여 상시 유지한다는 것은 현실상 불가능하다. 그러므로 보충된 재난대응조직을 체계적이며 효율적으로 동작화시키는 제도 개발과 훈련은 재난관리에 있어 중요한 부분이다.

2. 재난관리행정체제의 변천

우리나라의 재난관리체제는 재난유형에 따라 관리조직이 분산되어 있는데 기본적인 법체계는 민방위기본법, 자연재해대책법, 재난관리법의 3원적 법체계를 기반으로 구성되어 있다.

30) 김영평, 현대사회와 위협의 문제, 한국행정연구, 1994, pp.15~16

<표 2-6> 재난관련법 체계³¹⁾

구 분	민 방 위 사 태	자 연 재 해	인 위 재 난
근 거 법	민방위기본법 비상대비자원관리법	자연재해대책법 농어업재해대책법 및 개별법	재난관리법및개별법
관리조직	민방위재난관리국	방재국	민방위재난관리국
수습기구	민방위협의회 민방위재난통제본부	재해대책위원회 재해대책본부	안전대책위원회 사고대책본부
긴급구조기구	재난관리법(긴급구조본부), 소방국		

위 <표 2-6>에서 살펴보듯이 민방위기본법은 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치, 조직, 편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.³²⁾

민방위기본법상의 민방위사태의 개념은 적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로 규정하고 있으며, 자연재해대책법과 재난관리법에서 규정하고 있는 재난의 범위를 포괄하는 개념이다. 그러나 민방위기본법의 제정목적(적용대상)은 주로 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항에 관한 것으로 자연재해대책법(방재조직 및 방재계획등 재해예방·재해응급대책·재해복구 기타 재해대책에 관하여 필요한 사항을 규정)과 재난관리법(국가 및 지방자치단체의 재난관리체제를 확립하고, 재난의 예방 및 수습과 긴급구조구난 기타 재난관리에 관하여 필요한 사항 규정)상의 적용대상조직 범위보다 협의의 의미를 내포하고 있다.

자연재해대책법은 자연재해로부터 국토와 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위한 방재조직 및 방재계획, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 기타 재해대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있으며(자연재해대책법, 제1조), 자연재해대책법에서는 “재해”를 태풍, 홍수, 폭풍, 해일, 폭설,

31) 김경안·유충 공저, 전개서, p.52

32) 민방위 기본법 제12조(목적)

가뭄, 또는 지진(지진, 해일을 포함) 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해로 정의하고 있다(자연재해대책법 제2조1호). 자연재해대책법은 1967년 제정된 풍수해대책법에 지진과 해일을 포함시킴으로써 자연재난에 관한 종합법으로 정착(1995년)되었다.

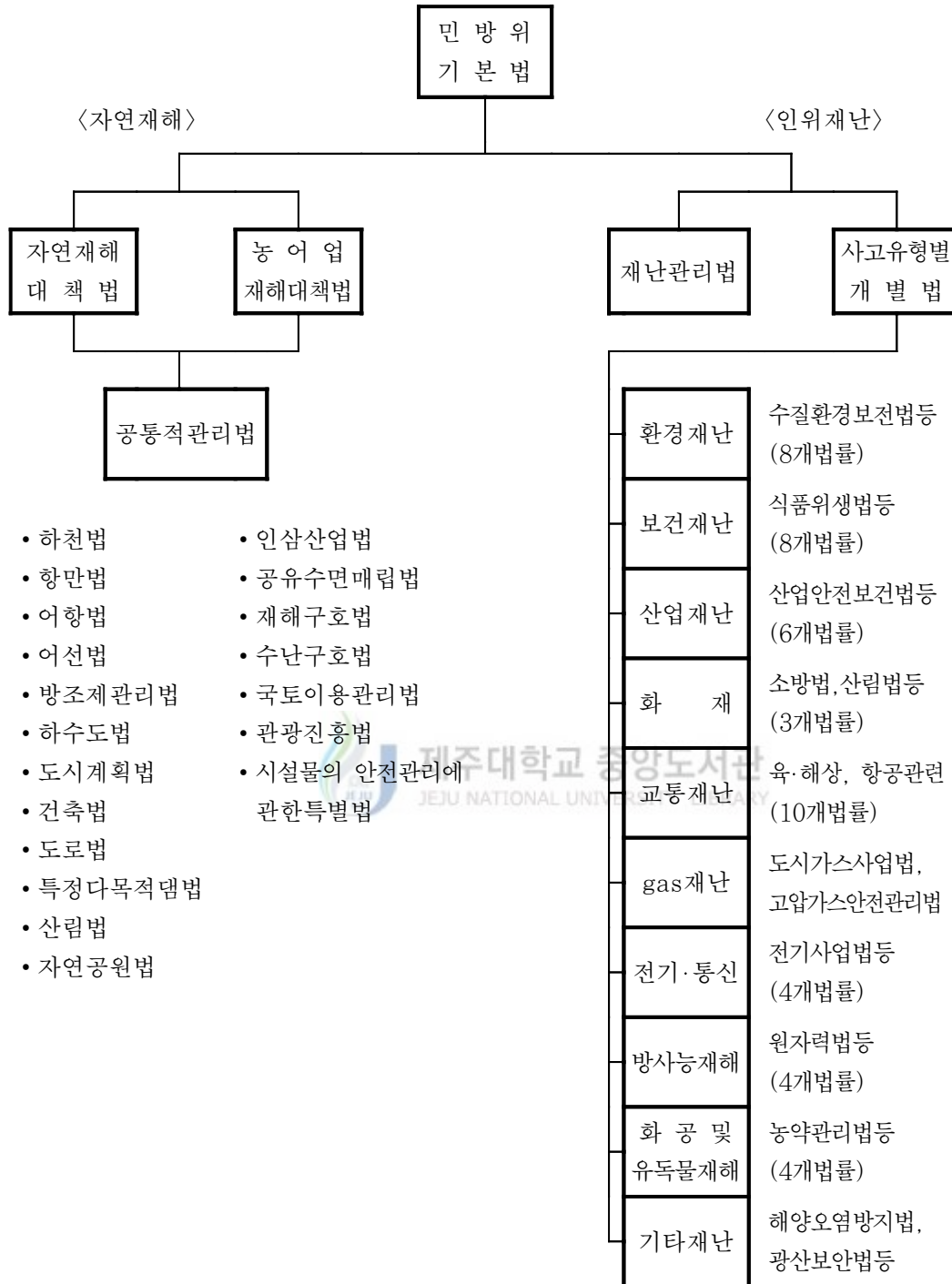
우리나라의 인위재난에 관한 법은 1990년대에 들어 대형재난이 빈발하면서 1993년에 제정된 국무총리훈령 제280호(재해의 예방·수습에 관한 훈령)의 인위재난 유형별 주무부처 지정규정(제3조)을 근간으로 1995년 삼풍백화점 붕괴사고가 직접적인 계기가 되면서 인위재난에 관한 종합법인 재난관리법이 제정되었다. 재난관리법에서는 인위재난 예방체계와 특별재해지역선포제도 등 새로운 재난관리에 관한 규정을 포함하고 있으며, 이중 긴급구조구난에 관한 규정은 모두 재난 또는 사고에 적용되는 규정으로 재난현장에서의 긴급구조 구난을 위한 지휘체계확립의 중요한 계기가 되고 있다.

이외에도 화재를 예방·경계·진압하고, 재난·재해 및 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급을 행하기 위한 법률로서 소방관서가 재난의 일부인 화재를 주로 취급하도록 하고 있다. 그러나 현실에 있어서는 각종 재난·재해 발생시 대부분의 국민이 119로 신고를 하고 있어서 시간을 다투는 각종 재난·재해에 소방관서의 최초 대응상태가 재난대응의 성공여부를 결정할 만큼 중요한 역할을 하고 있다.

기타 재난 관련법률로는

- 건축·건설사고 : 건축법, 건설기술관리법, 전기공사업법, 시설물의 안전 관리에관한특별법
- 에너지관련사고 : 전기사업법, 액화천연가스의 안전 및 사업관리법, 도시 가스사업법, 고압가스법, 송유관사업법, 원자력법
- 교통관련사고 : 교통안전법, 해상교통안전법, 선박안전법, 항공법 등
- 사업 및 시설이용관련사고 : 의료법, 도시공원법 등
- 재해관련사고 : 산업안전보건법, 한국산업안전공단법, 건설기계관리법 등
- 자연재해관련사고 : 재해구호법, 산림법 등이 있으며 상기 사항은 <그림 2-2>과 같다.

<그림 2-2> 현행 재난관련법 체계



이처럼 각 부처별로 재난유형에 따른 분산은 재난재해대응에 있어서 바람직한 방향으로 나아가기 위해서 많은 저해요인을 수반한다. 따라서 재난재해관리 체계의 바람직한 구조를 위해서는 구조적 당위성을 추출해 보면 바로 조직구조의 ① 통합성 ② 학습성 ③ 협력성 ④ 유기성을 들 수 있다.³³⁾ 이러한 네 가지 구조적 속성들을 어떻게 해야 할지를 그 이론적인 배경과 경험적인 문제의식을 고찰하면서 좀 더 자세히 살펴보면 아래 <표2-7>와 같다.

<표 2-7> 재난·재해관리체계의 구조적 속성 및 그 전략적 효과

구조적 속성	전략적 효과
통합성	통합화, 효율화, 체계화, 통합된 중재기능
학습성	지식축적 기반 확충, 상황 중심적 대응력 향상
협력성	수평적 협력체계, 외적 협력 Network 구축, 복합 협력적 관리지향
유기성	중첩화, 분권화, 몰입감 및 책임감 강화, 내부요소간 소통 활성화

1) 통합적 구조(coherent structure)

대체로 재난재해에 대한 관리는 분산형 관리와 통합형 관리의 두 가지 방식으로 나눌 수 있다. “분산형 관리”는 재난의 유형별 특징을 강조하는 것으로, 1930년대 전통적인 조직이론의 등장과 함께, 합리성과 전문화의 원리를 강조하는 이론적 분위기에서 나온 것이다. 그러나 분산형 관리방식은 재난시 유사기관간 중복대응과 과잉대응의 문제를 야기하였다. 난해한 계획서의 비현실성과 다수기관간의 조정, 통제에 대해 반복되는 문제도 심각한 것이었다.

이러한 분산형 관리의 문제점을 극복하고자 대두된 것이 소위 “통합적 접근법”이다. 이는 재난유형의 차이에도 불구하고, 심각한 인위적 재난에서 수행되어야 할 많은 일들은 주요 자연재해에서 취해져야 할 일들과 크게 다르지 않다는 것이다.

33) 대한소방공제회, 소방행정(통권 제2호), 국가 재해재난관리체계 구축 방향, 2000, pp.33~43

미국 FEMA(Federal Emergency Management Administration) 창설에 이론적 근거로 제시된 통합관리방식은 재난관리의 전체 과정(예방-준비-대응-복구)을 “종합적으로” 관리한다는 의미를 지닌다. 그것은 모든 재난은 피해범위, 대응자원, 대응방식에 있어서 유사하다는데 그 이론적 근거를 삼고 있다. 여기서 통합관리의 개념은 모든 자원을 통합-관리한다는 의미가 아니라 기능별 책임기관을 지정하고 그들을 조정, 통제한다는 의미이다.

이러한 FEMA의 기본적인 조직원리에 한가지 더 부가하여 통합형 조직의 당위성을 보완한다면 재해재난의 누적성과 상호작용성을 들 수 있다. 즉 모든 재해재난이 상호 작용하는 수많은 요인들이 누적된 결과로 발생한다면 각각의 요인들을 책임지고 관리하는 개별적인 부처들의 관찰만으로는 재해재난의 발생을 예측하는데 어려움이 있으리라는 것은 쉽게 예측할 수 있다. 따라서 재해재난 관리의 포괄적 책임을 지는 측정 정부조직이 개별적인 관리주체와 적극적인 정부교류를 통해 재해재난의 누적을 모니터 할 수 있게 해야 한다.

2) 학습적 구조(learning structure)

하나의 개방시스템으로써의 조직은 유기체와 같은 역할을 한다. 이때 유기체를 둘러싼 환경의 특성이 복잡하며, 불안한 경우에는 환경을 능동적으로 설정함으로써 적응하는 학습 과정이 필요하다. 시스템으로써의 조직은 지능적이고 자기 규제적인 일종의 사이버네틱스라고 할 수 있다. 사이버네틱 시스템은 학습능력을 필요로 하게 되는데, 이는 운영규범과 관련시킬 수 있는 능력, 규범으로부터의 심각한 이탈을 찾아내는 능력, 차이가 발견되었을 때 이를 수정할 수 있는 행위를 즉각 실행할 수 있는 능력 등을 의미한다.

특히 재해재난관리체계는 학습을 통해서 새롭게 펼쳐지는 환경에 대응해야 할 필요가 있다. 재해재난관리체계는 하나의 경직되고 폐쇄적인 행정체계가 아니라, 현장과 경험이 축적되는 가운데 계속해서 체계가 발전되어 가야 한다는 것이다. 즉 학습을 통해 새롭게 펼쳐지는 환경에 적응하며 환경을 제어해 나가는

능력을 구비하도록, 즉 학습에 유리하도록 조직의 구조를 변화시켜야 한다. 재해재난이 불확실하고 또 반복적으로 일어나는 현상이 아니므로 관리조직이 적은 수의 경험으로부터 많은 교훈을 도출하고자 하는 학습지향성이 높아야 한다는 것이다.

국가재해재난관리체계의 조직과 운영에 있어서 사후의 분석과 성찰이 이후의 예방과 준비의 계획에 실효성 있게 환류되는 과정이 체계화되어 있는 것이 대단히 중요하다. 왜냐하면 현재로서는 단순한 단일고리학습조차 제대로 이루어지고 있지 않는 것이 사실이지만, 앞으로 계속해서 성찰과 학습의 질을 높여서 이중고리학습과 제2의 학습 수준에까지 이르도록 해야 한다.

3) 협력적 구조(cooperative structure)

환경이 극도로 복잡하고 예측불가능한 속에서는 어떤 단일 조직의 고립된 대응은 오히려 실효성이 떨어진다. 현실적으로 국가재해재난관리체계는 그것이 처한 환경적 특성상 다양한 수준의 조직적, 기관적 연계활동을 통해서 그 목적을 성취할 수 있다. 대체로 위기관리조직을 임시통합된 조직, 수평적 조정을 중심으로, 임시적으로 상호 관련된 기관들끼리 협조-조정하여 위기를 해결하는 조직, 결정적인 변화를 유발할 가능성이 있는 자연, 인공재해에 즉각적인 대응행동을 취하기 위하여 상호 유관된 기관들끼리 협조와 상호조정을 통하여 이 문제를 해결하려는 임시적 성격을 가진 조직이라고 이해하는 이유가 그것이다.³⁴⁾

따라서 효과적인 위기대응을 위해서 위기관리를 담당하는 조직과 각 수준의 정부 및 여타 유관기관들 사이에 위기와 관련된 정확하고 시의 적절한 정보의 교환이 활발히 이루어져야 한다.

또한 신속하고 정확한 정보 및 자원전달 네트워크의 마련이 필요하고 예방 단계에서부터 지역내에서 유관기관들이 참여구조를 마련해야 한다. 재난발생

34) 이상팔, 위기관리조직의 과업환경에 영향을 미치는 영향 변수에 관한 연구 : 자연재해발생시 중앙재해대책본부 역할을 중심으로, 석사학위논문

이후에도 다각적인 구호와 협력의 체계를 마련해야 한다. 이는 비단 정부기관만의 일이 아니고 최근 제5의 권력기관으로 주목받고 있는 NGO의 활동도 필요한 부분이다.

국가재해재난관리체계의 임시조직들은 임무가 완료됨과 동시에 팀이 해체되거나 원래의 조직이나 집단으로 되돌아가게 된다. 그 존속기간은 잠정적인 형태를 취하고, 신속한 행동이 중요하며, 정책결정과 집행이 분리된 이중구조를 지니게 된다. 이 때 정책결정은 물론이고 집행에서도 한 기관에 의해서 결정된다기 보다는 복수기관의 협동에 의해서 결정된다.

4) 유기적 구조(organic structure)

통합된 조직 구조를 통한 통합적 기능의 실현은 내적으로 유기적인 시스템의 분권적 기능화를 통해 구체화 될 수 있다. 번즈와 스토키(Burns & Stalker)는 기술적 환경과 조직구조를 관련시켜 “유기적(organic)구조”와 “기계적(mechanic)구조”라는 개념을 내 놓았다. 이들은 공식화된 규범이나 중앙집중적 의사체계 및 위계구조를 갖고 보다 관료적인 특성을 지니는 조직을 기계적 조직이라고 유형화했고, 중앙집중도나 공식화의 정도가 낮고 구성원의 활발한 참여가 이루어지는 특성의 조직을 유기적 조직이라고 명명했다.

유기적 조직에 있어서 과제들의 수행방식, 임무 또는 권위관계 등의 공식적 규정은 매우 약하다. 따라서 그것은 과제를 수행하는 과정에서 다른 사람들과의 밀접한 상호작용에 의해 끊임없이 재규정된다. 상호작용은 수직적 뿐만 아니라 수평적으로 활발히 이루어지며, 상이한 위계구조상의 구성원들 간의 의사소통방식도 수직적 명령하달식이라기 보다는 수평적 자문과 유사한 방식으로 이루어진다.

우리가 구축하려고 하는 국가재해재난관리체계는 이러한 유기적 조직구조에 기반해야 한다. 재난재해라는 상황은 외부 환경적으로 예측과 통제가 극히 제한적인 상황이다. 이렇게 극히 유동적인 환경을 관리하는 데에는 그에 가장

적절하게 적응하며 조직의 목표를 기능적으로 올바르게 구현해나가는 전문화된 구성원들의 능동적인 활동이 필수적이다.

상명하달식의 폐쇄적인 체계와 경직되고 복잡한 관료제의 시스템으로는 이러한 기능을 충실히 수행할 수 없다. 이념형적으로 “완전유기적”인 조직을 현실에서 구축할 수는 없는 것이다.

그러나 통제불능의 재난재해 환경에 대처하는 조직의 환경적응력을 높이고, 경험과 지식이 기반이 된 전문요원들의 능동적인 활동을 보장함으로써 기존의 소위 관료제적인 굼뎠음과 경직성으로 인해 발생하는 비효율과 손실을 최소화하기 위해서 노력해야 한다. 국가재해재난관리체계의 유기적 조직화는 앞서 고찰한 고도신뢰이론의 이론적 모델에 근거한다.

3. 재난관리행정체제의 역할

일반적으로 행정체제는 개방체제로써 행정 내부적으로는 행정목표와 조직, 인사와 재무등 하위체제로 이루어진다. 그러므로 재난관리행정체제란 행정주체가 재난관리의 목표를 효율적으로 달성하기 위하여 기구를 편성, 유지, 개선해 가는 과정을 의미한다.

따라서 재난관리행정체제는 재난관리행정의 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 행정환경이 적응하는 기능, 행정조직 내부에서 각 부문 요소들의 활동을 원활히 조직화하고 제 요소간의 활동을 상호조정하여 통합하는 기능을 발휘하기 위하여 행정체제 자신의 개선을 통해 스스로 발전시켜 나가야 한다.

재난관리행정체제에는 각종의 하부체제가 있고, 이를 중앙에서 조정 통제할 수 있는 중앙관리조직이 있다. 각종의 하부체제는 재난관리에 요구되는 다양한 기능을 수행하게 된다.

재난관리행정체제의 구성요소는 재난관리행정의 기본이 되는 것으로서 대내적 요소와 대외적 요소로 구분지어 볼 수 있는데, 대내적 요소로는 재난관리기능,

재난관리조직, 재난관리 담당인력의 인사체제, 재난관리재정 등을 들 수 있으며, 대외적 요소로는 중앙정부와의 관계와 정당, 언론 및 주민과의 관계로 나누어 볼 수 있다.

재해의 발생은 대개의 경우 거의 예측할 수 없으며 예상외의 사태로 확산된다. 정부는 이에 대해 긴급대응이라는 방식으로 피해를 줄이고 확대를 방지하는데 주력하지만 사전대책수립시의 예상과는 달리 피해규모가 커서 대응책도 별다른 효과를 거두지 못하는 경우가 종종 발생하게 된다. 행정체제는 이러한 경우에 대하여 최대한 피해의 확대방지에 대비하는 역할을 담당하여야 하며 구조와 구호에 종사하는 활동조직을 구비하여야 한다.

예상하지 못한 규모로 재난이 발생하여 우발적이며 막대한 피해가 발생한 경우에는 얼마간의 대비가 마련되었다 하더라도 혼란상태는 피할 수가 없으며 행정조직은 이러한 돌발적 상황에서 모든 일상적 내용과 다른 조직적 대응이 필요하게 된다.

일반적 행정에서는 보통 법의 사무적 집행체제로서 엄밀하고 정확을 기하는 절차를 거쳐 결정되며, 문서나 회의가 교섭에 의하여 정리된다. 그러한 재난에 따른 긴급 상황하의 행정에서는 우선 긴급대응을 위한 신속성, 과단성, 비상적 경계와 통행제한, 인명구조등 임기응변적 행동이 필연적이다.

긴급대응에 필요한 행정활동으로 일상적 행정에 편입되어 있는 것으로는 소방행정활동, 구급활동, 구조활동, 의료 및 전염병구제, 법질서 유지활동, 긴급방위상의 활동(군, 민방위) 등을 들 수 있다. 이러한 평시의 경계체제나 긴급출동의 활동은 국지적인 비상대응기관에서 전담하고 있다. 그러나 대규모 재난이 발생하게 되면 일상의 긴급활동으로는 대응할 수 없기 때문에 재난지역에서는 행정을 조기에 전면적으로 긴급대응행정으로 전환하여 긴급대응기구와 더불어 임시 대응체제를 가동시키게 된다.

제3장 우리나라 재난관리행정체제의 특징

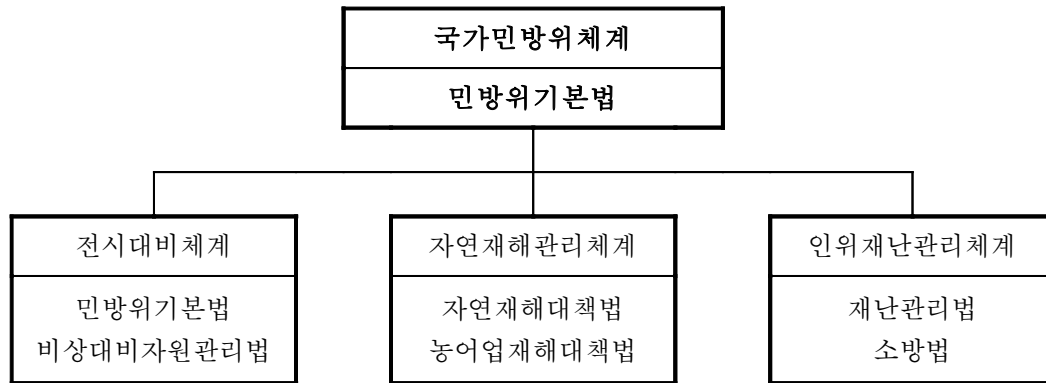
제1절 재난관리의 운영체제 다원화

1. 기본체제 - 3원적체제

우리나라의 재난관리는 전시재난 뿐만 아니라 풍·수해, 화재, 산불 등 각종 재난을 포괄적으로 규정하고 있는 민방위기본법을 기본으로 하는 3원적 체제³⁵⁾ 체제를 갖고 있다. 민방위기본계획에서 포괄하고 있는 재난은 적의 침공, 풍수해·설해 등 자연재난, 화재 등 인위적인 재난, 한해·병충해 등 농업재해, 전염병 등 생물학 재난, 방사능재난, 공업재해, 산림피해 등이 있으나, 이러한 각종 재난에 대한 세부사항은 다시 각 개별법에 규정되어 있어 민방위기본법과 체계적인 관련 없이 개별법이 정하는 바에 따라 재난관리가 계획·집행되는 다원적이며 분화된 관리체제로 운영되어 왔다.

그러나 크게 보면 우리나라의 재난관리체제는 민방위기본법에서 포괄적으로 규정하고 있는 재난유형별 접근방법에 따라 자연재해와 인위재난, 그리고 전시사태로 분리된 3원적 운영체제는 <그림 3-1>을 갖추고 있다.

<그림 3-1> 재난관리체제



35) 중앙소방학교, 재난대응이론과 실제, 1998, p.13

2. 재난 유형별 분산 관리체계

우리나라의 재난관리는 기본적으로 재난유형별 관리방식을 택하고 있다. 다시 말해서 재난의 유형을 크게 민방위사태, 자연재해, 인위재난으로 구분하고, 각각 상이한 근거법과 조직에 토대하여 이를 관리하는 체계를 취하고 있는데 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 재난관리 유형별 체계

구 분	민방위사태	자연재해	인위재난	구조구난
관련법률	민방위기본법	자연재해대책법	재난관리법	재난관리법
중앙정부	중앙민방위협의회 (국무총리) 민방위재난통제본부 민방위방재국	중앙재해대책위원회 (행정자치부장관) 중앙재해대책본부 (행정자치부장관) 민방위방재국	중앙안전대책위원회 (국무총리) 중앙사고대책본부 (주무부처장관) 민방위방재국	중앙긴급구조본부 (행정자치부장관) 소방국
시·도	시도민방위협의회 (시·도지사) 자치지원국 또는 행정국 ※서울·제주:소방본부	시도재해대책위원회 (시·도지사) 시도재해대책본부 (시·도지사) 건설교통국 ※서울·광주·제주:소방본부	시도안전대책위원회 (시·도지사) 시도사고대책본부 (시·도지사) 건설교통국 ※서울·광주·충남·제주:소방본부	시도긴급구조본부 (시·도지사) 소방본부
시·군·구	시군구민방위협의회 (시·군·구청장) 민방위계	시군구재해대책위원회 (시·군·구청장) 시군구재해대책본부 (시·군·구청장) 재난관리계	시군구안전대책위원회 (시·군·구청장) 시군구사고대책본부 (시·군·구청장) 재난 또는 방재계	시군구긴급구조본부 (시·군·구청장) 소방서
읍·면·동	읍면동민방위협의회 (읍·면·동장)			소방파출소

1) 민방위 체계

적의 침공이나 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호(민방위업무)하기 위한 중요정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속 하에 중앙민방위협의회를 두고 있고, 민방위업무의 효율성을 위하여 그 소속 하에 5개의 분과위원회를 두고 있으며, 그 하부기구로서 지역민방위협의회 등을 두고 있다.

2) 인위재난 관리체계

인위재난관리체계에는 안전대책위원회³⁶⁾, 신고대책본부, 긴급구조구난본부 등으로 구성되어 있다.

안전대책위원회는 재난관리에 관한 중요정책의 심의·조정 및 재난관리의 총괄 기능을 수행하기 위하여 중앙에는 국무총리 소속하에 중앙안전대책위원회를 두고 있고, 지방자치단체에는 시·도 안전대책위원회 및 시·군·구 안전대책위원회를 두고 있다.

사고대책본부는 인위재난이나 그 업무소관의 사고대책을 위하여 각 부처에 설치하는 중앙사고대책본부와 시·도 및 시·군·구에 설치하는 지역사고대책본부가 있다.

긴급구조구난본부는 중앙의 경우에는 행정자치부 소속 하에 중앙긴급구조본부를 두고 행정자치부장관과 소방국장이 각각 본부장 및 통제관이 되며, 지방의 경우에는 지방자치단체장의 소속 하에 시·도 및 시·군·구 긴급구조본부를 두고, 소방본부장과 소방서장이 각각 통제관이 되어 재난현장에서 현장을 지휘한다.

36) 재난관리법 제정(1995. 7. 18) 이전에 각 개별법에서 분산되어 있는 안전관련대책을 총괄 관리할 수 있도록 총리가 위원장인 중앙안전대책위원회를 설치하여 부처에서 추진하는 안전 대책을 총괄 조정토록 하였다.

3) 자연재해관리체제

자연재해는 소관부처에서 주도적으로 사전·사후관리를 하고 관련부처가 지원하는데, 총괄조정 및 수습을 위하여 재해대책위원회와 재해대책본부를 두고 있다.

재해대책위원회는 자연재해대책에 관한 주요사항을 심의·조정하기 위하여 중앙민방위협의회 산하의 5개 분과위원회중의 하나로 행정자치부장관 소속 하에 재해대책위원회를 두고 있다.

재해대책본부는 자연재해관리에 관한 사항을 총괄하기 위하여 행정자치부에 중앙재해대책본부를, 지방자치단체에 시·도 재해대책본부 및 시·군·구 재해대책본부를 각각 두고 있다.

또한 수방단을 편성하여 재해를 예측하고 수방·구호 기타 재해응급대책을 실시하기 위하여 시·군·구에 수방단을 설치하고 있다.

끝으로 소방체계는 소방조직은 인위적 재난조직중 긴급구조본부의 통제관의 역할을 수행하고 구조 및 구급대를 편성하여 구조·구급업무를 주관함으로써 재난관리현장에 있어서 중심적 역할을 수행하고 있는 바, 중앙조직으로는 행정자치부 소방국이 있고, 지방조직으로는 시·도지사 소속 하에 소방본부를, 소방본부 소속 하에 소방서를 각각 설치하고 있다.



3. 재난대비 긴급대응체계

1) 신고체계

사고 및 재난에 대비한 긴급대응체계를 효과적으로 가동하기 위해서는 일반인이 쉽게 이용할 수 있도록 하는 신고체계가 필요하다. 현재 우리나라의 신고체계는 응급환자의 처치와 이송을 담당하는 소방의 119, 사건·사고에 대응하는 경찰의 112, 그리고 응급환자 상담과 응급의료기관 안내를 담당하는 보건복지부의 129로 다원화되어 있으며, 특히 소방의 119와 보건복지부의 129 응급환자 정보센터는 응급환자 구급업무를 담당하고 있으므로 업무가 중복되는 요소를 가지고 있다.

2) 상황관리체계

재해나 재난사고 발생시 상황관리체계는 종합적인 대응대책을 수립하고 시행하는데 필수적인 요소이며, 사고현장과 대책본부를 연결하는 중요한 역할을 수행한다. 현행 상황관리체계는 재난관련 법률과 조직이 분리되어 있는 관계로 다원화되어 운영되고 있다.

중앙정부의 경우 행정자치부에 설치된 상황실을 살펴보면, 민방위방재국을 중심으로 자연재해 및 인위재난관리를 위한 방재상황실을 설치하여 24시간 상시근무체제로 운영하고 있으며, 또한 화재와 각종 긴급구조의 상황관리를 위하여 운영되는 소방상황실은 소방국에서 주관하여 24시간 상시근무를 하며, 각종 상황을 유지·관리하고 있다.

지방자치단체의 경우에도 이와 유사한 상황관리체계를 가동하고 있으며 특히 시·도의 재난상황실은 소방의 119상황실과 중복되는 점이 많으며, 소방조직에 의존하여 상황을 단순 취합하고 보고하는 역할을 하고 있다.

4. 재난관리유형별 예방·수습체계

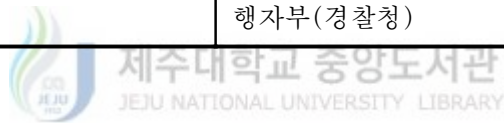


앞에서 살펴본 재난관리운영체계는 재난관리에 관한 총괄적 기능을 담당하는 체계이며, 실제에 있어서는 <표 3-2>에서 보는 바와 같이 각 주무부처가 세부 유형별로 예방 및 수습기능을 담당하고 있다.

즉, 건설교통부에서는 건설안전, 하천관리, 교통안전관리업무를 담당하고, 농림수산부에서는 농수산 관련 재난을 담당하고 있다. 통상산업부에서는 가스 안전·전기안전업무를 담당하고 있으며, 노동부는 산업안전관리를 담당하고 있고, 철도청과 해양수산부에서는 철도안전·해난사고 등에 대한 업무를 담당하고 있으며, 기타 원자력 안전, 유해화학물질 및 해양오염사고, 전염병 등은 과학기술부, 환경부, 보건복지부에서 담당하고 있다.

<표 3-2> 재난유형별 수습 주무부처

재 난 유 형	수습 주무부처	비 고
적침공	비상기획위원회, 행자부	민방위사태
풍수해	행자부	자연재해
농어업재해	농림수산부, 해양수산부	
전염병등 생물학적 재난	보건복지부	
건축물 화재사고	행자부	인위재난
가스·전기사고, 광산사고	통상사업부	
건축공사, 도로, 교량, 하천, 제방 등 붕괴사고	건설교통부	
유독물등 수질오염사고	환경부	
방사능사고	과학기술부	
항공기사고	건설교통부	
열차사고	건설교통부(철도청)	
선박해난사고	건설교통부(해양수산부)	
자동차, 해양오염사고	행자부(경찰청)	

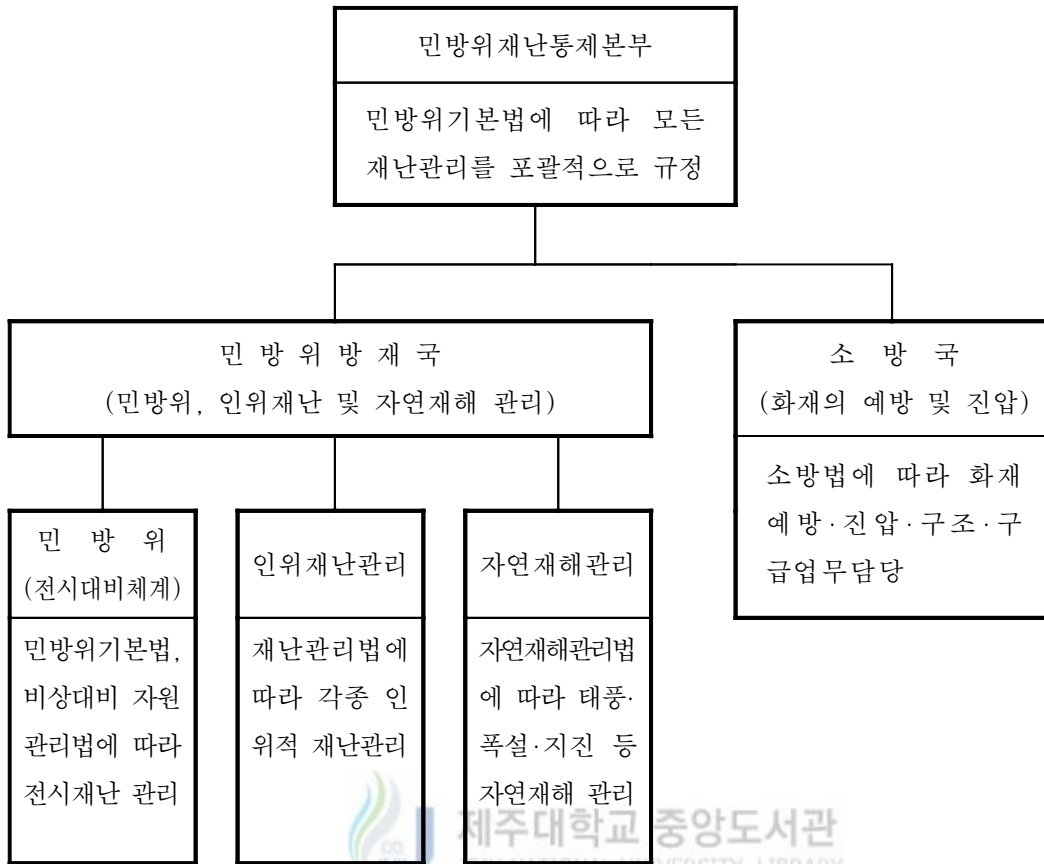


제2절 재난관리 행정조직의 유형별 분산체계

1. 중앙정부(행정자치부)의 재난관리조직

행정자치부의 재난관리 행정조직은 <그림 3-2>에서 보는 바와 같이 민방위 재난통제본부장 산하의 민방위재난국, 소방국이 핵심을 이루는데, 민방위방재국은 민방위사태에 대한 총괄업무와 인위적 재난에 대한 총괄기능 및 자연재해에 대한 전반적인 총괄업무를 수행하고 있으며, 소방국은 소방계획·화재대응·화재 예방과 각종 재난 발생시에 신속한 구조·구급업무를 담당하는 등, 재난 수습시 가장 핵심적인 역할을 하고 있다.

<그림 3-2> 행정자치부 재난관리조직

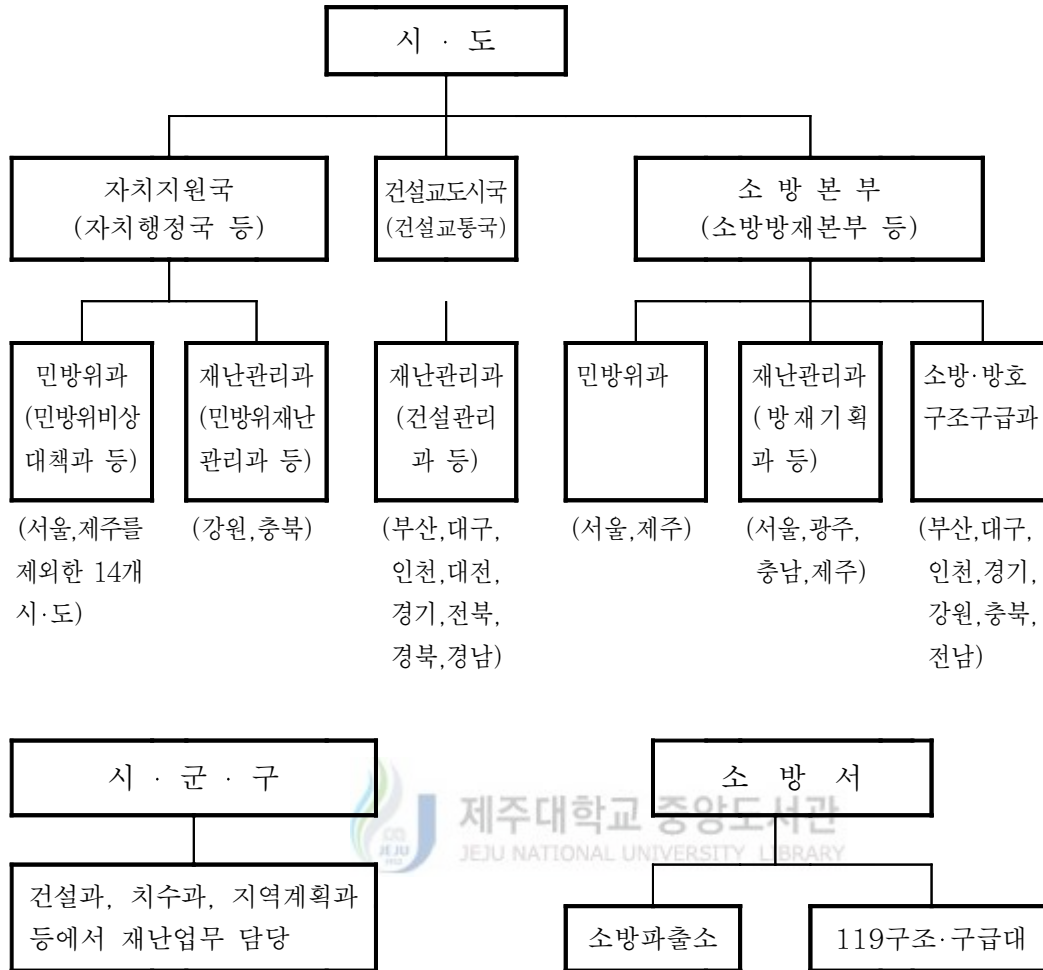


2. 지방자치단체의 재난관리 행정조직

중앙의 경우, 행정자치부의 민방위재난통제본부를 중심으로 민방위방재국이 각종 재난에 관한 계획수립 및 예산집행, 조정·통제에 있어서 주도적 역할을 담당하고, 소방국은 사고복구 및 인명구조 등 현장중심업무를 담당하고 있는데 반하여, 서울, 제주 등 일부 시·도에서는 <그림 3-3>에서 보는 바와 같이 소방본부 산하의 기구들이 재난관리 업무를 주도적으로 담당하고 있다.³⁷⁾

37) 국회사무처 법제현안, 제99-9호(통권 제94호), 1999. p.18

<그림 3-3> 지방재난관리조직



이상과 같이 재난관리의 행정체계에서 살펴보았듯이 재난재해관리체계의 바람직한 기능적 지향을 도모해야 할 것이다. 모든 조직구조는 공히 축적된 경험과 과학적 지식이 겸비된 “전문성”을 전제조건으로 하고 예방단계, 준비대응단계 대응과 복구단계로 나누어 재난관리행정체제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 적극적 예방중심화 - 예방단계로 재난은 이미 그 사회 속에 내재되어 있음에 대해서 강조하였다. 재난은 갑작스럽게 발생하는 것이 아니라 누적으로 발생하는 것이므로 재난요인의 누적을 저지하려는 노력, 즉 재난의 예방에 힘을

기울여야 하는 것은 현대의 재난관리에 있어서 필수적인 시각이다.

그 동안은 주로 재난이 발행한 후에 소극적으로 방어하고 사후적으로 피해를 최소화시키는데에 역점을 두어왔다. 그러나 현재 요구되는 것은 더 이상 소극적인 재난관리가 아니라 이미 예방단계에서부터 심혈을 기울여 재난자체의 발생을 방지하는 “적극적인 재난관리”이다. 사전적, 예방중심적인 대응이 잘 이루어졌을 때, 재난의 피해가 반복되는 것을 막을 수 있다.

이는 무엇보다도 재난, 재해관련 홍보 및 교육의 강화, 일상적인 예방전담 요원들의 활동의 강화를 의미할 수 있다. 특히 예방의 강화는 앞서 학습조직에서 언급한 바 있는 이중고리학습의 실현과 결부되어 있다. 이중고리학습에는 왜 애초에 에러가 발생했는지를 묻고 시스템 자체에 대해 의문을 제기하는 것이 포함된다. 이는 좀 더 깊이 있는 조직의 표준형과 구조를 고찰하며, 조직과 행위, 결과의 관점에서 그 타당성에 대해 의문을 제기하는 학습이다.

둘째, 현장화, 기능중심화-준비와 대응단계로 재난현장에서는 부처별 이기주의를 막고 현장의 통제관을 중심으로 한 총체적인 활동을 이룰 수 있어야 한다. 현장을 중심으로 한 부처별 협조체제의 원활한 구축이야말로 재난구조활동에 있어서 가장 역점을 두어야 할 철학이다.

우선 단기적으로 효율적인 재난수습체계의 구축이 시급하며, 재난수습에는 제1차적인 목표가 인명구조이고, 2차적 목표가 재난의 확산방지이므로, 훈련된 인력과 장비 등을 갖추고 활동하는 재난수습조직이 현장에서 실제적으로 제일 중요한 역할을 담당하게 된다는 점을 감안할 필요가 있다.

또 기존에 기구중심적 탁상공론식 관리에 머물던 체계를 적극적으로 지양하며, 기능중심적, 활동중심적 능동적 관리체계를 구축해야 한다. 단순 서류상의 계획이 아니라 과정중심적인 사고가 필요하다. 재난예방에 대한 계획이 서류상으로 완결되었다고 재난관리가 완결된 것이 아니며 새로운 조건과 상황의 변화에 따라서 계속 수정되고 보완되어야 한다. 재난계획은 단순히 어떤 산물이 아니라 과정이라는 점에 유의해야 한다.

마지막으로 신속화, 조직화, 간소화 - 대응과 복구단계로 신속성과 조직성은 무엇보다도 대응과 복구의 단계에서 가장 요구되는 속성이다. 재해재난관리 체계는 무엇보다도 신속한 대응을 실현해야 한다. 그러기 위해서는 재난발생에서 관리인력의 파견까지의 절차가 간소해야 한다. 일단 파견된 후에는 정예의 전문요원들의 능수능란한 현장 장악력이 필요하다. 이는 전문성과 조직성을 기반으로 가능할 것이다. 현장의 위기상황을 어느 정도 수습한 후 복구에 있어서도 마찬가지로 신속하고 조직적인 활동이 절실하다.

또한 복구절차를 최대한 “간소화”할 필요가 있다. 자연재해의 경우 해마다 집중적으로 발생하는 기간이 있으므로, 그 시기가 돌아오기 전에 복구가 완료되지 않으면 다시 악순환적인 재해가 발생할 여지가 있다. 또한 복구에 들어가는 인적, 물적 자원의 투입에 필요한 행정절차가 지나치게 복잡하고 길기 때문에 발생하는 손실이 많다.(이는 특히 법령의 정비를 필요로 하는 부분이다.)

마지막으로 신속한 대응을 위해서는 무엇보다도 대응이 고도로 조직화되어 있어야 한다. 오합지졸성, 주먹구구식 등 무체계성이 기존 대응의 문제점이었다면, 이제는 고도의 지식과 현장조정력을 갖춘 정예요원들의 일사불란한 조직체계를 갖추는 것이 필요하다.



3. 재난관리에 있어 소방조직의 역할

재난관리단계는 예방·준비·대응·복구단계로 나눌 수 있다. 재난관리에 있어서 가장 중요한 것은 재난을 사전에 예방하여 발생하지 않도록 하는 것이지만, 앞서서도 살펴본 바와 같이 재난이 급증하고 있고, 그 유형도 다양해지고 있으며, 인명피해 및 재산피해도 해를 거듭할수록 증가하고 있다.

공해로 인한 이상기후 현상과 산업화로 인한 각종 시설의 대규모화는 우리로 하여금 재난을 불가피한 현상으로 받아들이도록 하고 있는 바, 그 대응관계는 어느 단계보다 중요하다 할 것이다.

재난의 대응단계는 준비계획의 동작화, 비상체계의 운영, 주민에 대한 비상 행동요령의 전파, 비상의료지원, 비상상황실의 운영, 이재민수용과 보호, 긴급 피난지 대피소 운영, 인명수색과 구호 등 인간의 생명을 구하고 재산의 피해를 최소화시키거나 용이한 복구를 위해 취해지는 활동으로써 재해의 직전·도중·직후에 취해진 응급활동을 말한다.

예를 들면, 태풍이나 홍수로부터 대피를 해야 하고, 필요한 인적·물적자원을 동원해야 하며, 피해자들의 수색 및 구조, 이재민들의 숙식관리 등 많은 재난 대응활동을 의미한다.

이러한 재난대응단계에 가장 중추적 역할을 담당하는 조직이 바로 소방조직이라 할 수 있다. 예컨대 성수대교 붕괴사고는 화재와는 무관한 사고였지만, 사고직후에 한 시민이 소방관서에 신고함으로써 소방대원과 구급차의 즉각적인 출동으로 구조활동이 이루어졌다. 삼풍백화점 붕괴사고시에도 소방대원이 대응활동은 어느 조직에 비하여 활발하였다고 볼 수 있다.

즉, 소방조직은 재난의 유형에 관계없이 사고수습, 구조·구급업무, 화재진압 그리고 기타 지원업무를 담당함으로써 재난 발생시 현장활동의 중추적 역할을 담당하고 있음은 <표 3-3, 3-4>을 보면 알 수 있다.

<표 3-3> 재난발생상황 및 소방관서 현장활동 현황³⁸⁾

구 분	계	화 재	산 불	붕 괴	폭 발	도로교통	환경 오염	유도선	기 타	
'96발생건수	301,524	28,665	527	89	576	265,052	75	12	6,528	
'97발생건수	280,660	29,472	524	88	235	246,452	65	15	3,809	
'98	발생건수 (건)	274,808	32,664	265	100	165	239,721	112	2	1,779
	인명피해 (명)	354,347	2,284	16	81	401	349,621	6	8	1,930
	재산피해 (백만원)	804,446	159,721	2,561	1,128	10,583	417,496	189		212,813

38) 행정자치부, 재난연감 98, 자료 활용 재편집

<표 3-4> 화재발생건수 및 구조·구급실적³⁹⁾

(기준 : 매년 말일)

연도별	화 재 추 이				구 조 실 적			구 급 실 적		
	화재건수	인명피해 (부상/사망)	재산피해 (백만원)	전년대비 (건수) 증가율	구조건수	구조인원	전년대비 (인원) 증가율	이송건수	이송환자수	전년대비 (환자) 증가율
연평균 증가율 (%)	6.8%	1.7%	13.8%	9.1%	68.5%	116.8%	95.1%	45.4%	46.5%	44.0%
1995	26,071	1,648/571	100,647	18.3%	17,873	26,135	335.6%	322,051	335,086	100.3%
1996	28,665	1,634/589	113,148	9.9%	33,713	42,212	61.5%	440,752	463,884	38.4%
1997	29,472	1,631/564	121,712	2.8%	44,023	50,628	19.9%	539,261	567,750	22.4%
1998	32,664	1,779/505	159,121	10.8%	64,606	75,924	49.9%	672,778	709,184	24.9%
1999	33,856	1,825/545	166,426	3.6%	83,694	82,487	8.6%	896,298	951,867	34.2%

상기 표에서 보는 바와 같이 소방조직은 모든 재난사고 현장에 출동하여 최일선에서 사고수습업무의 중추적인 역할을 담당하고 있다. 소방조직체계를 자세하게 살펴보면, 중앙과 지방으로 나누어 살펴볼 수 있다.⁴⁰⁾

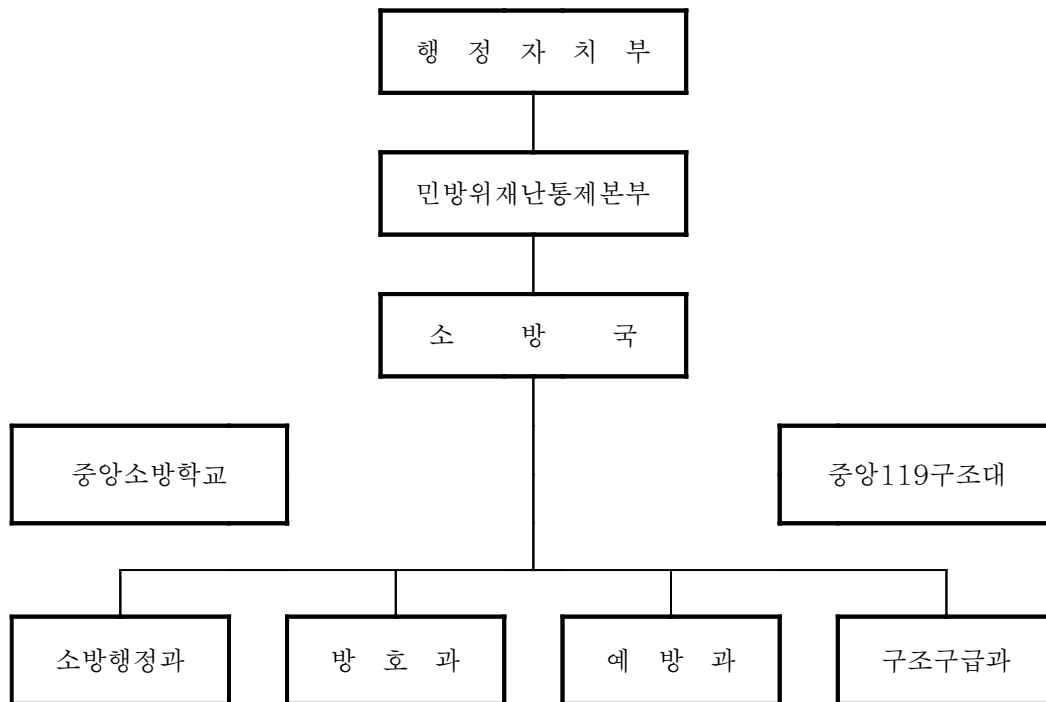
중앙소방조직체계는 화재의 예방 및 진압뿐만 아니라 각종 재난 발생시 사고복구의 중심적 역할을 수행하는 소방국은 아래<그림 3-4>에서 보는 바와 같이 행정자치부 민방위재난통제본부 산하에 설치되어 있으며, 그 산하에는 소방행정과, 방호과, 예방과, 구조구급과, 중앙소방학교, 중앙119구조대 등이 설치되어 있다.⁴¹⁾

39) 행정자치부, 소방행정 자료 및 통계, 2000. 1. 자료 활용 재편집

40) 행정자치부, 소방행정자료 및 통계자료 활용

41) 국회사무처 법제예산실, 전개서, p.19

<그림 3-4> 중앙소방조직체계⁴²⁾



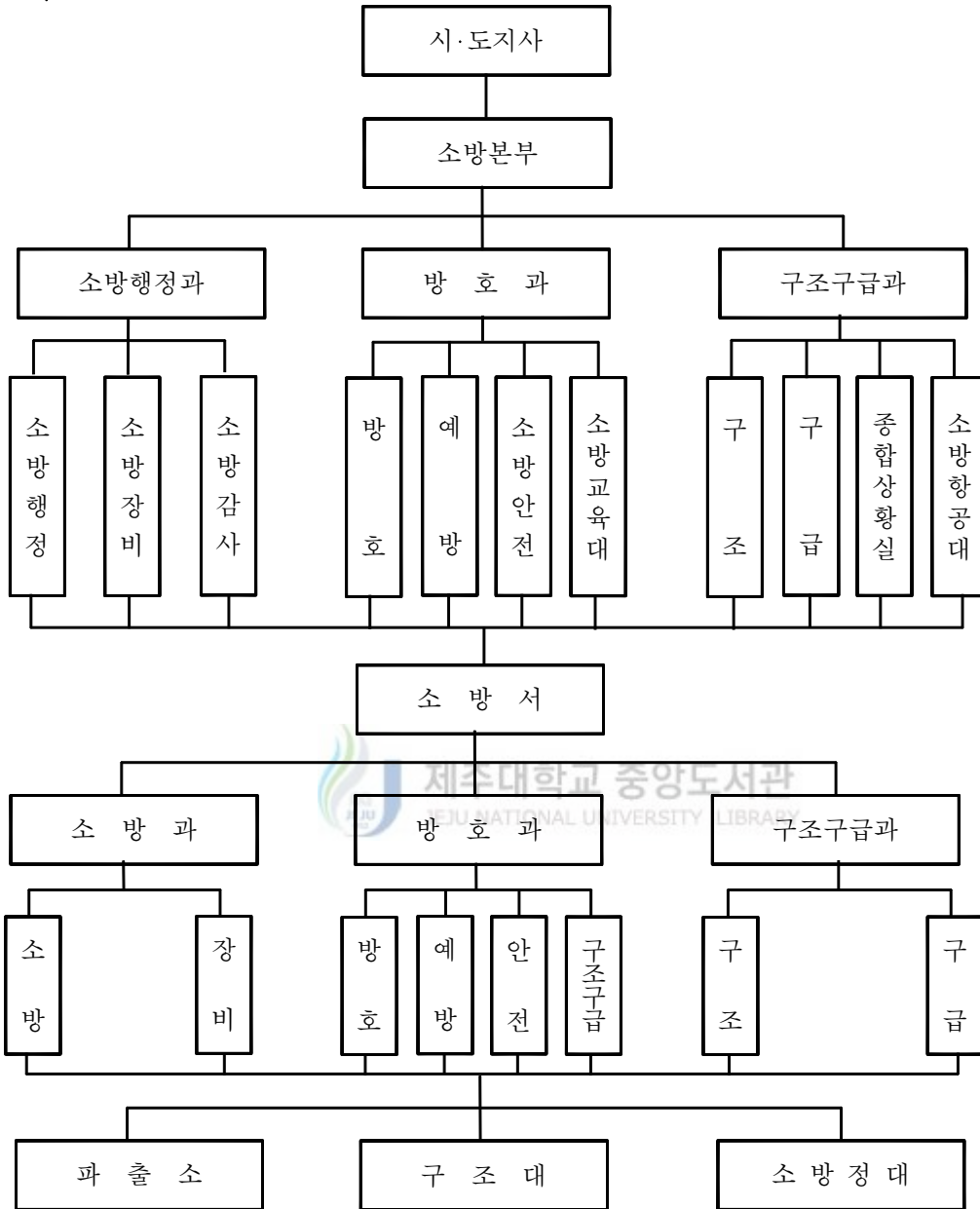
지방소방조직체계는 각 시·도에는 시·도지사 산하에 소방본부가 설치되어 있으며, 소방본부 산하에는 소방서 및 소방과출소, 소방학교, 소방항공대 그리고 소방정대가 설치되어 운영되고 있다.

대부분의 소방본부는 상호 유사한 조직체계를 갖추고 소방업무만 담당하고 있으며, <그림 3-5>에서 살펴본 바와 같이 서울, 제주 등에 있어서는 다른 시·도와 다른 체계를 가지고 있다. 즉 서울소방방재본부의 경우에는 소방방재본부 산하에 민방위과, 재난관리과, 소방행정과, 방호과, 예방과, 구조·구급과 등이 설치되어 있으며 제주에는 소방방재본부 산하에 소방행정과, 민방위재난관리과, 119방재상황실을 두어 재난관리의 총괄적 기능을 수행하고 있다.

42) 행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 2000, 활용 편집

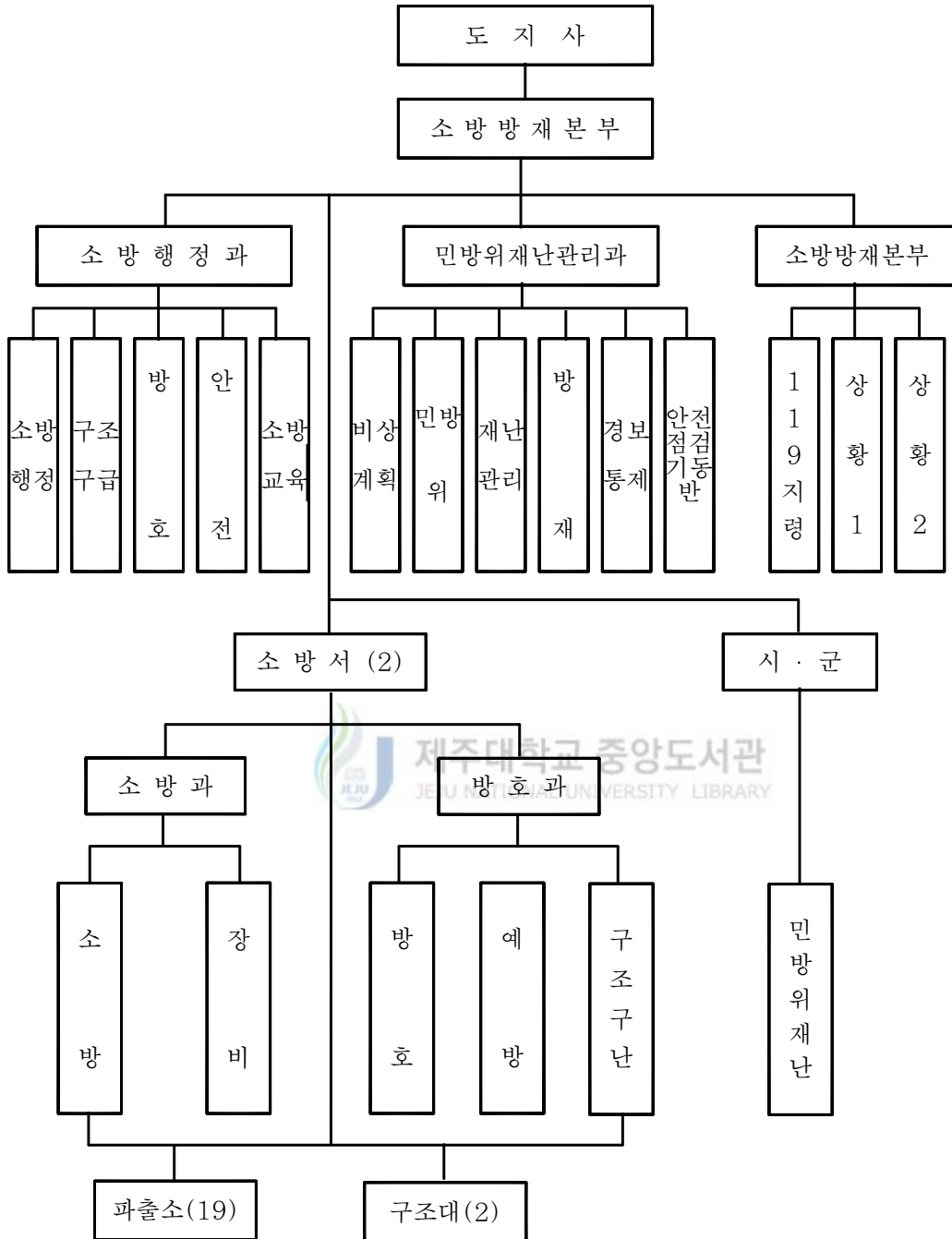
<그림 3-5> 지방소방조직체계⁴³⁾

<시·도>



43) 행정자치부, 소방행정 자료 및 통계, 2000, 활용 편집

<제주도>



제4장 우리나라 재난관리체제의 문제점

1990년대 들어오면서 '93. 1. 7. 청주 우암상가 아파트 붕괴를 시발로 구포 열차 전복사고('93. 3), 아시아나 항공기 추락('93. 7), 서해페리호 침몰('93. 10), 성수대교 붕괴('94. 10), 충주호 유람선 화재('94. 10), 아현동 도시가스 폭발('94. 12), 대구 지하철 공사장 폭발('95. 4), 삼풍백화점 붕괴('95. 6)로 이어지는 대형사고가 터지면서 세간에서는 세기말적 현상이니 총체적 안전불감증이 남긴 유산이니 등 새로운 용어가 생기면서, 현대사회는 위험사회(Risk Society)라고 표현하기도 한다. 이처럼 대형재난 뿐만 아니라 간헐적으로 각종 재난이 끊이지 않고 지속적으로 발생 재난관리체계 기본적인 문제점 유형별 관리체계 문제점, 인명구조구급체계상 문제점이 나타나는 바 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 재난현장관리의 문제점을 살펴보고자 한다.

제1절 재난관리체계 기본구조의 문제

1. 재난관련 법률의 복잡·비연계성

현행 재난관련 법률은 기본법으로 민방위 기본법, 자연재해대책법, 재난관리법이 있고 그밖에 건축법, 소방법, 원자력법 등 70여개의 개별법이 산재되어 있어, 이들 법률간 연계성이 부족하고 다수의 부처가 관련되어 있어 재난사고가 발생한 경우 부처간의 협조체계가 미흡하며, 책임소재가 불분명하여 신속한 대처가 이루어지지 못하고 있다. 법률의 특수성과 전문성 등으로 중복규정과 규제로 재난관련 본부, 협회, 공단, 위원회 등의 기능과 유사함에도 불구하고 각각 개별로 운영되고 있으며, 법 적용 및 집행에 많은 혼선이 야기되어 실효성을 떨어뜨리고 있는 문제가 있다.

'95년도 재난관리법이 제정되기 전 국가재난관리시스템은 크게 삼원화되어 자연재난은 행정자치부와 건설교통부에서 화재, 교통사고, 붕괴, 폭발, 방사능 사고 등 인위재난은 경찰·소방서에서 전쟁이나 이에 준하는 사고는 국방부와 민방위본부가 긴급구조의 책임을 맡았다.

이렇게 책임기관이 분리되어 있던 것을 성수대교붕괴, 대구지하철공사장 가스 폭발사고, 삼풍백화점 붕괴사고 등 빈발하게 발생하는 대형사고로 인하여 긴급구조체계를 갖추어야 할 필요성이 절박해지면서 50여개의 개별법과 재난관리 부서가 흩어져 있던 인위재난 관리규정을 체계화로 재난관리법이 제정되었다.

재난관리법 제정의 결정적인 견인차 역할은 삼풍백화점 참사에서 비롯되었으며, 이로 인해 서둘러 법 제정이 이루어진 감이 없지는 않으나 유사한 대형재난에 대비하고 중형 정부차원의 지원과 복구, 보상으로 신속한 사고수습에 나선다는 점에서는 특별한 의미가 부여되었다.

이로써 우리나라도 오클라호마 미연방청사 폭발사고때 긴급구조의 주도적인 역할을 한 FEMA(연방비상관리청)처럼 각종 재해를 총괄 지휘하는 기구를 갖추게 되었던 것이다.

기구를 갖췄다고 해서 효율적인 재해수습이 이루어진다고 장담할 수는 없으나, 6백여명 이상의 사망, 실종자를 낸 삼풍백화점(44) 사고 후 뒤늦게나마 번듯한 재난관리체제를 갖추게 된 것은 그나마 다행한 일이다.

그러나 재난관리법에서는 인위재난과 자연재난을 구분하여 그 대책을 강구함으로써 양자의 중간적인 재난은 점차 자연재난과 인위재난의 구분이 상대적인 것이 되어가고 있으며, 중간적인 성격을 가지고 있는 재난이 빈발하고 있다. 이러한 경우 재난관리 관할과 책임의 문제에서 혼선을 가져오기 쉽다.

현행 재난관리법을 살펴보면 제27조제1항·제3항 및 제4항, 제28조의 규정에 재난현장을 지휘하는 통제관 또는 긴급구조본부장의 지휘에 불응하거나 부과된

44) 서울특별시 소방본부, 소방과 재난관리, 서울, 1996, PP.39~52

임무를 게을리 한 긴급구조요원에 대하여 그 소속 기관장에게 통보, 적절한 조치를 취할 수 있도록 권한 부여를 하고 있으나, 사실상 재난현장을 장악할 수 있는 직접 지휘권이 없어 지휘통제과정에서 상당부분 상충된 문제가 야기될 소지가 있다.

재난관리법 제정 당시에는 현장지휘를 담당하는 통제관을 소방의 최고 책임자로 임명토록 되어 있었으나 최근 재난관리법의 개정을 통하여 긴급구조본부장이 임명하는 소방공무원으로 법개정이 이루어졌다. 이는 재난현장에서 현장통제관의 중요성을 전혀 인식하지 못한 관리행정중심의 편의주의에서 비롯된 것이며, 그동안 겪어 온 대형재난현장에서 보여준 혼란을 까마득히 잊어버리거나 았았나 생각된다. 또한 이러한 현장지휘체계에서 경찰·군 등 타 기관과의 갈등과 마찰을 예상하지 않을 수 없는 문제점이 내면적으로 존재하고 있는 것이다.

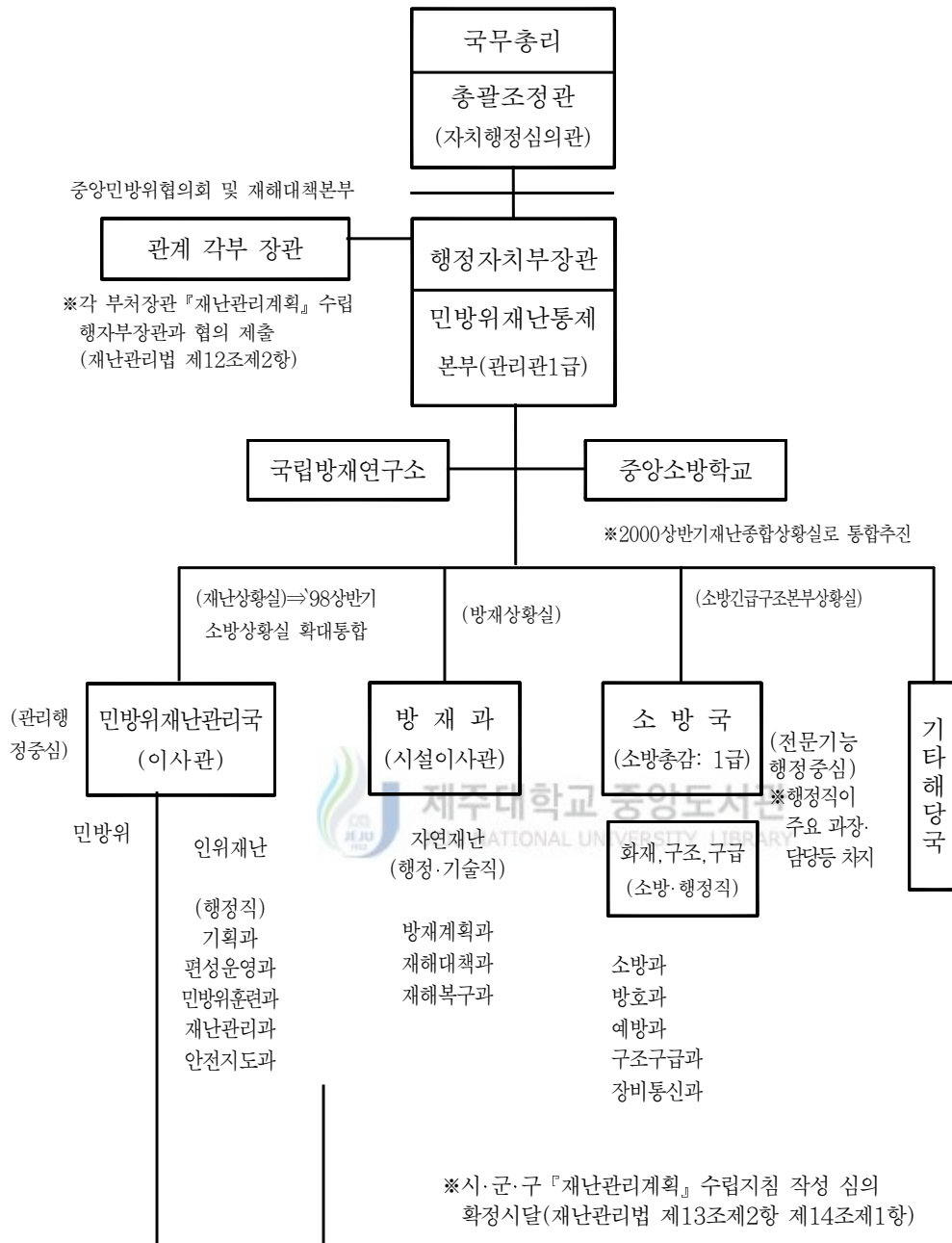
2. 재난관련 행정조직의 다원화⁴⁵⁾

국무총리실 『안전관리심의관실』에서 중앙안전관리 대책위원회의 운영과 국가 안전관리 및 재난관리를 총괄하며, 각 부처는 해당 재난관리에 있어서 소관 업무별 예방대책업무를 주로 수행하고 있다.

지방의 경우 민방위업무와 재난관리업무를 대체로 하나의 조직(과 단위)에서 수행하고 있으며, 대부분의 경우, 민방위업무와 비상대책업무를 민방위비상 대책과에서, 재난총괄, 재난관리, 안전지도업무를 재난관리에서, 그리고 방재 업무를 건설교통국 산하에서 수행하고 있다. 소방업무는 소방본부가 국단위와 병렬적으로 조직화되어 실질적으로 재난관리업무를 상당히 분산되어 있는 것은 물론 다원화되어 있는 문제점을 가지고 있는데 아래 <그림 4-1>과 같다.

45) 이범진, 소방재난행정의 발전방안에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원, p.28.

<그림 4-1> 재난관리조직의 다원체제 실태



이처럼 행정조직이 다원화로 인한 재난관리조직상의 문제점은 첫째, 재난 관리법이 제정되어 재난관리기구를 보강하면서 기존의 재난기구(소방조직)를

활용치 않고 중앙·지방에 병렬식으로 별도의 재난관리국을 신설해 1천6백71명의 인원을 증원함으로써 이원화·비대화가 이루어졌다. 전기·가스·환경·위험물·소방 등 건축물 및 구조물의 동일대상에 대한 기존의 점검부서와 중복검사로 비효율성을 가져왔다.⁴⁶⁾

또한 소방상황실로부터 현장상황처리 결과가 상급부서에 보고되고 있음에도 불구하고, 재난관리상황실에서 똑같은 내용을 중복 보고하고 있어 보고의 지연 및 혼선을 가져오고 있다. 대응력이 전혀 없는 기관에 인명구조장비 확보예산을 배정함으로써 활용도 측면에서 극히 저조하여 예상낭비만을 조장하고 있다. 최근 정부조직개편을 통해 중앙에는 민방위재난통제본부 산하 민방위국과 재난관리국을 민방위재난관리국으로 통폐합하고, 지방에는 재난관리부서를 소방본부로 일원화하는 구조조정이 추진되고 있다. 그러나 아직도 통합적·효율적 재난관리체제 마련을 위한 기구조정의 여지를 남기고 있다.

또한 민방위재난통제본부의 조직 구조상 소방국장을 통제관으로 지정하는 경우 재난현장에서 군·경찰 등을 총괄 관리하는 통제관임에도 불구하고 같은 동급의 1급 행정직본부장 밑에 두고 지휘·통제함으로써 소방조직 구성원(소방관 : 2만 5천명, 의용소방대원 : 8만명)의 갈등요인으로 상존하고 있다.

둘째, 재난관리업무가 분산화 됨으로써 총괄 조정하는 기능이 미흡하다는 점을 들 수 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 자연재해, 인위재난 및 전쟁이나 이에 준하는 사태에 대하여 관할 주무부서가 분산화되어 있다. 각종 사고와 재난의 유형별로 관계부처가 분리되어 있다는 것은 전문성 있는 행정의 수행이라는 측면에서 바람직하지만, 종합대책이나 총괄조정기능이 마련되지 못해 사전 점검이나 사고 수습이 효율적으로 운영되지 못하고 있으며, 전정부적인 종합재난관리가 미약하고 초동대처가 어려운 실정이다. 이러한 재난관리업무의 분산화로 인하여

46) 충청남도, 재난관리체계 확립 방안, 1998, pp.36~37

평시에 관리업무가 중복됨으로써 행정력 낭비와 재난발생시에는 주무 기관별로 긴밀한 협조가 이루어지지 못할 소지가 있다.

미국의 경우 재난관리체제가 FEMA에 의한 일원적체제로 신속한 출동 및 사고수습이 이루어지고 있다.

미국에서 재난관리에 관심을 갖기 시작한 것은 1803년(Pdrtmouth, New Hampshire)에 발생한 대화재 이후 미연방정부가 주정부와 지방정부를 지원하도록 하는 최초의 재난관계 법안을 의회에서 통과시키면서 비롯되었다. 이후 대규모 재난을 겪을 때마다 도출되는 문제점을 보완하여 128개의 법령들이 제정되었다. 이것들이 하나같이 큰 재난 직후에만 제정 통과되었다는 사실을 중시하여 재난발생 이전에 대비하는 개념을 도입하여 중앙정부의 지원을 명문화시키는 법령(The Federal Disaster Act)⁴⁷⁾이 제정되었다.

중앙정부의 재난관리조직(FEMA)인 FEMA는 1961년 국방성 산하에 민방위청이 설치된 후 1974년 중앙재해지원국(FDAA)체제를 거쳐 1979년 카터 대통령때 행정부처 독립기관이며, 대통령 직속기관으로서 발족하여 연방차원의 재난관리 전담조직으로 활동하고 있다.

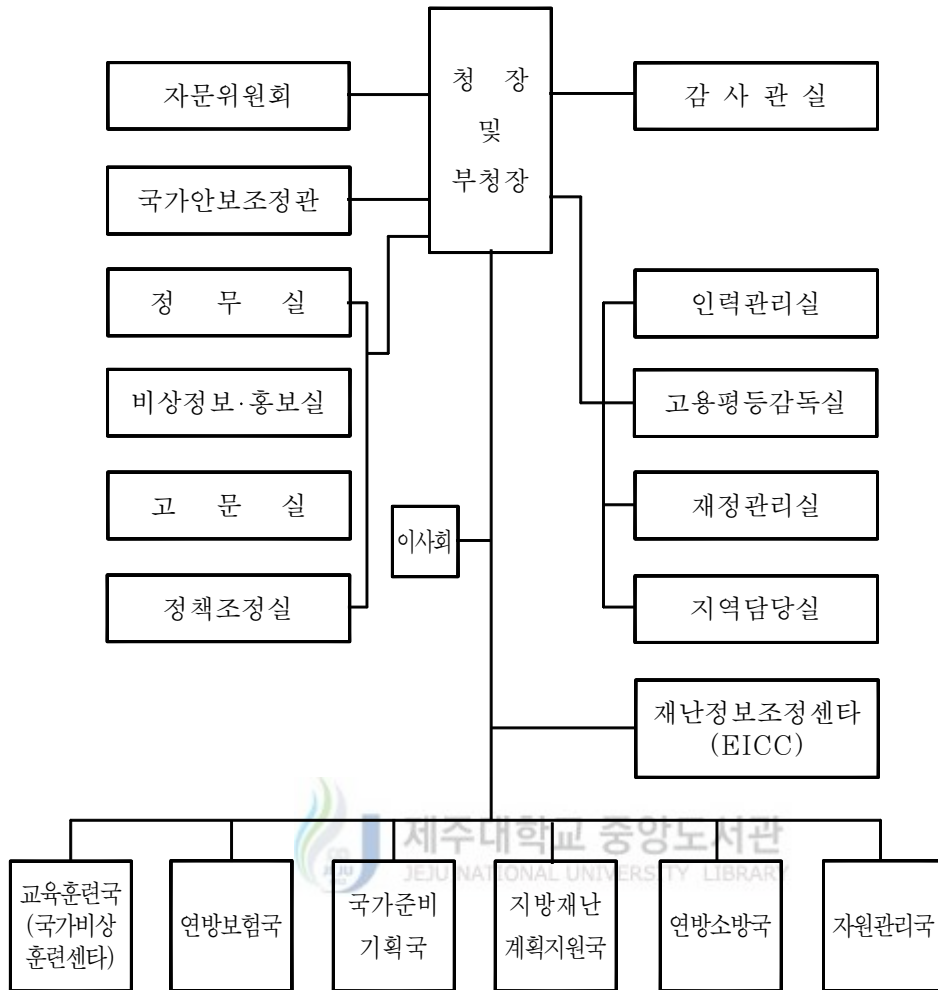
연방재난관리청의 역할은 재해 및 비상사태에 있어서의 연방의 활동을 체계적이며 종합적으로 수행하는 것이다. 주요기능은 ① 재난대응계획의 총괄 ② 자원 동원조정·통제 ③ 복구활동지원 ④ 주요 재해지역 선포 및 비상사태 선포시 연방지원업무 ⑤ 재해구호식량 및 대피소 대책위원회의 결정 ⑥ 재난관련주민 의식 개혁사업 등이다.⁴⁸⁾

FEMA의 조직체계도는 <그림 4-2>와 같다.

47) 김경안·유충 공저, 전개서, p.42

48) 내무부, 재난관리와 소방제정(중앙소방학교), 서울:1996, pp.45~48

<그림 4-2> 미국 FEMA 조직



지방정부의 재난관리는 주단위로 주지사의 책임하에 SEO(State Emergency Office) 또는 비상대책본부 OES(Office of Emergency Service)하에 재난 대응업무는 물론 전쟁, 폭동 등의 비상사태까지 관장한다.

SEO의 운영형태는 주에 따라 5가지 조직형태로 나누어진다. 즉, 주 최고 사령관, 소속의 국 또는 과, 주지사 직속의 독립 기관으로 있는 것, 주 재난 대비위원회 직속으로 되어 있는 것 등이 있다.

주정부내의 시·군(city, county)에는 지방의 재난관리 조직인 재난관리과

(LEO ; Local Emergency Office)가 설치되어 있어 시장·군수 또는 지방 위원회의 보조기관으로서 지역내 모든 재난관리체제의 조정 책임을 지고 있다.

미국에서는 재난이 발생하게 되면 일차적 대응은 지역정부의 책임이지만 지역정부가 감당하기가 곤란한 경우에는 주정부에 지원을 요청하고 주지사는 비상사태를 선포하여 주방위군과 경찰 등 필요 인력을 동원하여 재난에 대처 하지만, 주정부로서도 감당하기 어려울 경우에는 연방정부의 지원을 요청하게 된다. 이 대응계획은 주와 지방의 대응능력을 증가시키기 위해 연방정부가 자원을 동원하고 조치를 취하는 기본적 원리와 구조이다.

3. 재난신고·관리 SYSTEM의 미흡

재난이 발생하면 그 즉시 사고발생 상황이 재난관리 기관에 신고되어야 신속한 대응체계가 이루어진다.

재난유형별 분산관리체제에서는 재난신고 전화가 사고원인별로 각기 다르다. 도시가스 누출이나 폭발사고의 경우 신고전화번호가 8자리로 된 3411-0019번 으로서 일반국민들의 인지도가 낮으며, 긴급신고 전화번호체제는 아래 <표 4-1>과 같이 많은 문제점을 내포하고 있는 실정이다.

<표 4-1> 재난유형별 전화신고체제

재난유형	범 죄	화재·구조 ·구급	전기사고	환경오염 위험물누출	응급환자	가스사고
신고전화	112	119	123	128	129	3411-0019

모든 재난은 최초 신고자에 의하여 초기상황 파악과 동원자원이 출동하게 되나, 통화중 끊어지거나 소관 부서가 아닌 타 기관에 신고될 경우 효율적인 초기대응이 어려워지는 문제점이 발생하게 된다.

미국, 일본, 독일등 선진국의 경우 각종 재난재해에 대한 통일된 전화번호를 사용하고 있음을 주목할 필요가 있다.

미국의 경우 국가차원의 대응구조는 연방재난관리청(FEMA)를 중심으로 운영되며 전체적인 기관간의 협조는 FEMA본부에 소집되는 비상지원팀(EST)과 재난대응그룹(CDRG)에 의해 지원된다.

모든 재난의 신고와 접수는 911로 통합되어 있다. 우리나라의 119와 같이 화재, 구조, 구급뿐만 아니라 모든 재난적인 상황에서 911에 전화하면 접수자가 담당기관에 통보하여 처리하는 제도이다.

소방기관이 화재, 인명구조, 가스누출 등 위험한 상황을 처리하고, 특히 응급환자의 처리는 응급구조사(E.M.T)와 앰블런스를 파견하여 조치하며 지진, 돌풍 등의 자연재해도 담당한다. 범죄의 경우 경찰관서에 통보하여 처리하며 필요시 인명구조대나 앰블런스가 동시에 출동하는 체제이다.

프랑스의 경우 긴급신고전화가 재난전화 15번과 응급환자신고 18번 체제로 이원화되어 있으며 긴박한 상황에서의 신고시간을 단축시키고자 두자리 숫자를 채택한 점과 현역군인을 주축으로 하고 시간제 소방관과 민간자원봉사요원을 광범위하게 활용하는 것이 특징이다.

미국과 프랑스 응급의료체제의 가장 큰 차이점은 미국은 중앙통제소 지휘아래 소방, 경찰, 병원 소유 앰블런스 및 헬기를 동원하여 보조의사(2명이상)와 병원의사가 비상통신을 유지하며 응급구조사에 의한 응급처치만 실시하나, 프랑스는 의사와 간호사가 동시 출동하여 치료수준을 수술까지 확대 실시하고 있다.

각국의 조직은 크게 두 가지 형태를 띄고 있는데, 그 중 하나는 미국, 프랑스, 독일 등과 같이 모든 재난에 대해 일괄적으로 대응하는 종합재난관리 행정체제이고 다른 하나는 일본, 중국, 우리나라와 같이 재난의 종류별 분산 재난관리 행정체제로 대별된다고 할 수 있다.

4. 재난관련상황시설의 분산으로 일관성 저해⁴⁹⁾

중앙정부의 경우 행정자치부에 설치된 상황실을 살펴보면, 민방위방재국에서는 자연재해 및 인위재난에 대한 상황관리를 위하여 방재상황실을 운영하고 있으며, 화재와 각종 긴급구조의 상황관리를 위하여 소방국에서 소방상황실을 운영하고 있다.

또한 지방자치단체의 경우에도 이와 유사한 상황관리체계를 가동하고 있다. 시·도의 재난상황실과 소방의 119상황실은 좋은 예가 될 수 있다.

이러한 유사한 상황실의 중복적인 운영은 재난관리에 대한 통합성과 일관성을 저해하고 있으며, 지휘보고체계의 다원화와 부서간 경쟁의식으로 종합적인 상황관리를 어렵게 하고 있다.

독일의 경우 소방서 상황실에서 모든 재해 및 사고 등을 단일 창구로 신고접수, 대응관리할 수 있는 첨단기능을 갖추고 소방, 경찰, 적십자 등 분야별로 종합 조정지시, 유사시 필요인력이 즉각 대처하는 체제로 운영되고 있다. 소방서 임무는 소화는 물론 전기, 가스, 대피 등과 인명구조, 재해예방 복구 등이며 교통장애 물 처리도 담당하고 있다.



5. 재난관련위험시설 점검의 중복 및 낭비 구조

시설물의 안전관리에 관한 특별법 제6조에 의거 1종, 2종 해당시설은 동 법령 및 『시설물의 안전점검 및 정밀안전진단지침('95. 7. 7 건설교통부고시)』에서 정한 바에 따라 안전점검을 실시하게 되어 있다.

동 법 제5조 규정에 의거 시설물의 안전 및 유지관리에 관하여는 동 특별법이 다른 법률에 우선하여 적용하며, 재난위험시설로 지정된 시설에 대하여는 월 1회 이상 안전점검을 실시하도록 규정되어 있다.

그러나 개별법에서 규정한 시설(소방, 가스, 전기 등 관련법령에서 정하고

49) 행정자치부 중앙소방학교, 국가재난관리의 효율화 방안, 서울;2000, p.24

있는 점검)은 이중 안전점검 체제에 다른 중복관리로 국민 불편을 초래하고 이에 따르는 인력과 예산의 낭비를 초래하고 있다.

특히 삼풍백화점 붕괴이후 재난행정의 중요성이 국가적 과제로 대두되어 재난관리법이 제정되고 중앙과 지방에 재난관리부서가 신설되었다.

그러나 재난관리국은 2년도 못 가서 민방위국과 통·폐합되었으며, 재난관리상황실의 중복운영과 별도의 안전점검 시행으로 인력과 예산의 심각한 낭비를 초래하고 있다.

실제 국민에게 봉사하는 부서인 소방기관에도 인력과 장비가 부족한 실정인 반면, 재난관리 부서에서는 쓰지도 않는 장비를 구입하여 창고에 방치하고 있어 한국 재난관리행정의 심각한 문제점으로 지적되고 있는 실정이다.

제2절 유형별 재난관리체제의 문제

1. 재난대응기관간의 이질화

재난은 돌발적으로 발생하며, 전문적인 기술과 사명감을 필수요건으로 한다. 재난시에는 수십개에 이르는 관련대응기관의 조직이 동원되고, 이들은 상호간 조직·구조도 다르며 일상적 조직·구조조차도 재난발생상황에 따라 변형되어 적용된다. 각 기관들이 사용하는 용어, 장비, 통신수단, 작전계획, 보고체계가 다원화되어 있으며, 독자적인 자원관리와 정보소유, 조직상호간의 이질감과 언론 스포트를 받기 위한 공명심, 효율적인 재난대응과 현장통제의 큰 문제점이며, 한국 재난관리체제에서 해결해야 할 당면과제라고 보여진다.

재난관리법이 제정되었다고는 하나, 체계화되려면 아직 멀었다는 생각이 든다. 지금도 각 부처마다 자신들의 몫 챙기기에만 급급하기 때문이다. 재난관리법 제정이전 각종 사고는 관련법에 따라 12종류로 구분되어 운영되었다.⁵⁰⁾

따라서 사고마다 관할 기관이 제각각일 수밖에 없다. 가스폭발, 교량이나

건축물 붕괴와 같은 사고는 특별히 지정된 행정기관이나 책임부서도 없다. 전담하는 전문기관이 없으니 자연적으로 총괄적인 구조계획이나 장비의 동원, 인력의 총체적 운용은 아예 불가능하였다.

삼풍백화점 붕괴사고를 예를 들어보면 기관별로 설치되는 현장지휘본부는 우선적으로 업무추진상 연관이 있는 부서일수록 인접한 곳에 설치되었어야 함에도 불구하고, 동떨어진 곳에 설치되어 신속하여야 할 정보교환이 지연되는 사례가 빈발하였다. 유관기관 상호간의 무선 채널도 달라 사고 직후에는 거의 기관간 협조체제 구축이 이루어지지 않았다.⁵¹⁾

또한 총괄적인 인명구조 지휘에 있어서도 소방본부장의 지휘권 행사를 위해 필요한 정보는 현장에서 활동중이던 각 기관으로부터 소방본부장에게 제공되어야 하나, 각 기관별로 소속기관장에게만 보고를 하여 인명구조에 대한 전체 통계가 누락 또는 중복되는 사례가 발생하였고, 구조장비 운영면에서도 비효율적인 경우가 많았다.

뿐만 아니라 위기를 기회로 인식하는 각 기관간의 공명심 쟁탈전은 문제가 더욱 심각하였다. 사태 해결에 기여한 기관의 장은 포상을 받을 수는 있고, 승진할 수도 있다는 각 기관의 공명심이 극대화되는 현상을 빚어냈다.

더구나 참여기관마다 나름대로 전문성을 지니고 있고 전문적 술어가 있어 기관상호간의 의미소통에도 문제점이 많았다. 평시에는 거의 독립적인 활동을 하고 있는 기관들이 “위기”라는 특수상황하에서 원활한 연계성을 만들어 내기관 참으로 어려운 것이다. 그렇기 때문에 평시에 위기상황을 상정하여 훈련을 실시한다면 기관간 연계성을 만들어 낼 수 있을 것이다. 여태껏 우리나라에서는 각 기관간의 행정은 집권적 관리방식으로 계층의 엄격한 명령계통이 잘 운영되어 왔지만, 서로 다른 기관들간에 과업의 관할권이 불분명한 업무를 공공작업으로

50) 충청남도, 전개서, pp.43~44

51) 서울특별시 소방본부, 소방과 재난관리, 1996, pp.39~45

성취시키는 훈련은 부족하였다. 따라서 긴급구조활동은 필요한 시기에 영성하게 일을 마치고 나면 잊어버리는 작업이 되어 버렸고, 관련기관의 연계성이 미약한 채로 긴급구조체계가 유지되고 있는 실정이다.⁵²⁾

2. 재난관련기관 대응계획의 비효율성

각각의 재난관련 기관들이 자신들이 선택한 장소에서 자신들의 계획에 따라 독자적으로 활동한다. 자원의 요구가 이미 다른 기관이 요청하였는지, 인접한 대응기관에서 보유하고 있는지에 대한 정보도 갖고 있지 않은 상황에서도 의사소통을 위한 통신수단도 취하려 하지 않는다.

재난현장에서 각각의 조직들은 서로 분리되어 있고, 대응목표가 다르다. 이것은 노력의 분산과 활동대의 안전에 문제를 초래한다. 또한 재난 규모에 상응한 조직화를 이루어내지 못함으로써 대응활동을 효율화하지 못하고 실패하게 하는 주요 요인이 된다.

특히 조직간 통신수단이 확보되지 않아 대응조직들은 독자적인 판단과 자원을 가지고 각자 대응함으로써 통합지휘가 곤란하고, 효율적 재난수습을 위한 단일조직화가 불가능한 문제점을 안고 있다. 한국의 경우 경찰은 VHF를 사용하고, 소방은 UHF, 기타 재난관련 기관들은 서로 다른 주파수를 가진 통신망을 운영하고 있어 전체적인 대응활동을 무력화시키고 있다.

공용통신매체가 없는 재난현장 통제는 불가능한 것이며 이는 우리나라 응급의료체계에 있어서도 보건복지부 산하 응급의료정보센터와 소방 119구급대와의 무선통신 주파수가 달라 두 부처간 상호 업무연계가 되지 않고 있는 실정을 보더라도 반드시 개선되어야 할 문제로 지적되고 있다.

52) 한국행정학보 제30권 제2호, 1996, pp.113~127

3. 재난관리 인력의 전문성 결여⁵³⁾

현재 재난관리 전문인력 배치가 이루어지지 않고 일반행정공무원을 포함하여 조직내 순환 보직제를 운영하고 있다. 그러나 재난업무를 전담하지 않고 타 행정업무도 함께 수행하고 있어 재난현장 대응 경험이 부족할 뿐만 아니라 Know-How 축적이 어렵기 때문에 이론과 실재를 바탕으로 한 현장활동에 적용성 있는 정책개발이 곤란하다.

특히 재난관련 부서의 경우 잦은 인사이동으로 근무기피 부서로 전락되어 재난관리의 전문성을 기대하기가 어렵다고 하겠다.

또한 일선 시·도 및 시·군·구의 재난관리부서에 종사하는 인력은 1999년말 기준 1,929명이고 그중 일반직 공무원이 90%에 해당하는 1,737명이며, 나머지 10%는 별정직·기능직·기타로 되어 있다. 이러한 현상은 재난관리에 대한 전문 지식과 특별한 관리능력이 절실히 요구되는 현시점에서 냉정히 평가해 볼 때 매우 부적정한 인력구성이라 할 수 있다.

제3절 재난현장 인명구조·구급체계상의 문제

1. 재난현장 긴급구조 행정체제 미흡

재난의 유형 및 현장상황에 따라 다르지만 매몰·질식 또는 부상을 입은 요구조자가 생명을 유지할 수 있는 시간은 대체로 5분에서 30분을 넘기지 못한다. 따라서 재난발생 신고후 동시 출동할 수 있는 인력과 출동차량에 적재되어 있는 장비만이 실질적인 구조조직이자 장비인 것이다. 기타 공조체제에 의한 유관기관·단체의 인력, 장비는 수습 복구단계에 필요한 장비로 구분되어야 할 것이다. 한국의 재난관리 행정체제는 그 발생 유형별로 관리가 이루어지고 있으나, 전문적이고 능력을 갖춘 인명구조 전담기관이 없고, 단지 소방관서가

53) 행정자치부, 중앙소방학교, 전개서, p.26.

설치된 지역에 한해 소방기관이 인명구조 임무를 수행하고 있는 실정이다.

119구조·구급대는 각종 재난 및 사고·질병으로부터 인명을 구조하기 위한 실질적인 대응기관으로서 유일한 조직이다. 한국 재난관리체제에서 맡고 있는 역할은 법령의 규정과 관계없이 광범위하게 확대되어 있는 것이 현실이다. 그러나 이들은 전문적으로 인명구조 업무만을 담당하는 것은 아니고 화재현장에서의 인명구조를 목적으로 운영되던 조직으로서, 유독성 화학물질 재난이나 수난, 산악, 원자력 재난등 특별상황에서의 인명구조 능력은 미흡한 수준에 머물러 있는 실정이다.

2. 재난현장 응급의료체제의 부재

우리나라의 응급의료체제는 1980년대부터 시행되기 시작한 119구급대와 사단법인 한국 인명구조단에서 유료로 운영하는 129 응급구조대와 경찰차량 및 사고현장 인근차량, 병원응급차 등을 중심으로 운영되고 있는 실정이다.

그러나 119구조대의 경우에도 응급의학 전문의사나 유자격 응급요원의 부족으로 응급처치교육을 이수한 구급대원(전체대원의 80%가 소방관)들에 의해 간단한 처치후 후송하는데 만족하고 있다.

또한 국가의 응급의료체제 미비로 전문의사의 현장응급처치 조언이나 지시 기능이 미비하고, 구급대원의 단독 응급처치의 과도한 제한 및 규제로 현장생명 소생처치에 지장을 초래하고 있다.

응급의료처치에 대한 지도·평가·조사·규정 등이 명확하지 않아 처치의 적절성, 법적 적합성의 확보가 곤란하다. 따라서 응급의료체제의 수정, 보완 개선기능이 필요하다. 119구급대에서 운행하는 857대의 구급차중 89%인 684대가 9인승 승합차나 소형화물트럭을 개조한 일반구급차로서 운행중 응급처치와 응급의료 활동이 곤란한 문제점을 안고 있다.

3. 재난현장 긴급구조활동 제반여건 열악

1) 전문 긴급구조 정예요원 절대 부족

아무리 많은 인원과 장비를 가지고도 효율적, 능률적, 종합적인 기능을 하지 못한다면 긴급구조작업은 실패일 수밖에 없다. 반대로 긴급구조에 필요한 인력이 턱없이 부족하여 현장활동을 원활히 수행하지 못한다면 이러한 구조작업도 실패라 하겠다. 우리나라 긴급구조체계의 경우는 후자에 속한다고 할 수 있다.

일본은 구조·구급인력을 14만4천8백85명을 확보하고 있다. 이에 반해 우리는 2만3천5백79명으로 일본의 경우 16%에 불과하다. 소방관 한 명당 인구수도 일본의 8백61명에 비해 우리는 일본의 2.7배가 넘는 2천3백20명인 실정이다.

여기에 더 큰 문제는 재난에 대비한 긴급구조 전문인력의 절대 부족에 있다. '98년 현재 현장에서 붕괴물을 제거하는 등 구조활동을 펼 수 있는 전문구조 대원은 1,545명, 응급처치등 구급활동을 할 수 있는 대원은 3,895명으로 이렇게 턱없이 부족한 구조활동인력으로 효율적인 현장활동을 기대하기조차 힘들다.

현재 제주도 소방조직이 갖고 있는 2개 구조대 18명과 20개 구급대에 120명이 현장활동 중에 있으나 이와 같이 전문인력이 부족한 현실 앞에서는 대형재난 발생시 긴급구조활동이 사실상 힘들어지게 되고, 특히 제주도인 경우는 대륙과 멀리 떨어져 있는 섬이라는 지역특성상 다른 지역의 인력을 지원받기가 어려운 실정으로 전문인력 부족에 대한 문제는 매우 심각하다.

2) 재난사고 유형에 따른 대처 장비 부족⁵⁴⁾

우리나라 긴급구조체계의 다급한 현안문제는 제대로 된 장비 보완에 있다. 삼풍백화점 붕괴시 유해가스 발생에 대비한 배연기, 지하층 및 밀폐 공간에 맑은 공기를 공급하는 송풍기, 재난현장에 깊숙이 집어넣어 주는 구명파이프, 조난자가 소재를 알릴 수 있는 통신파이프를 제대로 준비한 바 없다.

54) 이청준, 삼풍참사 1주기 대토론회 결과 보고서, 한국언론연구원, 서울:1996

사고발생 24시간도 채 지나지 않아 거대한 중장비로 잔해 작업을 시도하는 무리함도 서슴지 않았던 것이 우리의 긴급구조 현실이다. 이렇게 전근대적인 인명구조작업을 통해 재난발생 초기단계부터 중장비를 동원하는 것은 재난의학(disaster medical)의 관점에서 보면 도저히 납득이 가지 않는 일이다. 현장에서는 항상 차분한 마음을 가지고 세계의 지혜를 빌리고, 재난현장에 적합한 첨단장비를 신속히 보유하는 일이 최우선되어야 한다.

삼풍백화점 붕괴사고 당시의 기준으로 살펴보면⁵⁵⁾ 첨단장비는 예외로 하더라도 소방펌프차등 기본장비마저도 일본의 10%의 수준에 머물렀다. 일본의 경우 현장에서 인명구조활동을 하는 구조차가 9백34대인 반면 우리는 57대에 불과하였으며, 도시가스 폭발사고시 필수적인 화학차만 하더라도 우리는 2백9대이지만 일본은 1천17대나 되었다. 화학차 가운데도 도시가스 폭발사고 등에 효율적으로 대응할 수 있는 고성능 내폭차량은 18대 뿐이며 나머지는 일반화학차로 가스사고에는 별다른 도움이 되지 않는 것들이 대부분이었다.

이에 따라 행정자치부와 전국의 시·도 자치단체에서는 1992년부터 5개년계획을 마련하여 매년 3백50억원씩 소방인력과 장비확충에 예산을 투자해 왔으나, 재원의 대부분은 기초장비 확충에 그치는 정도에 불과해 괄목할 만한 인력 및 장비의 확충은 사실상 외면 당해 왔다고 보아야 한다.

3) 재난사고 긴급구조재원 확보 미흡

빈번한 각종 대형사고의 발생으로 국민들은 안전에 대한 욕구 분출이 거세어지고, 이에 따른 구조구급활동의 수요가 급증하고 있음에도, 독자적인 소방재원이 확보되지 않아 만성적인 예산부족 현상을 초래하고 있다. 또한 재난관리업무의 비수익성, 실적의 불가시성 등으로 인하여 예산책정 및 배정에 있어 예산 부서의 저항과 맞물려 재원확보에 어려움을 초래하고 있다.

55) 충청남도, 전개서, p.39~41

소방재원 중에서 투자재원으로 활용할 수 있는 목적세로써 공동시설세가 있고 지방교부세, 국고보조금 등이 있다. 그러나 소방재원으로 활용하여야 할 소방공동시설세의 일부가 인건비나 타 부문으로 전용되고 있는 실정이어서 예방·진압업무와 첨단장비를 구축하는데 많은 어려움이 상존하고 있다.

4. 재난발생 대응기관 수요 증폭⁵⁶⁾

우리 사회가 80년대 이전까지만 해도 1·2차 산업중심의 농·어업 사회로 다중이용 건물이나 대형구조물은 물론 대중교통수단이 많지 않아 자연재해와 화재 외에 건물의 붕괴나 가스폭발 등의 도시형 재난은 크게 염려할 정도가 아니었다고 보아진다.

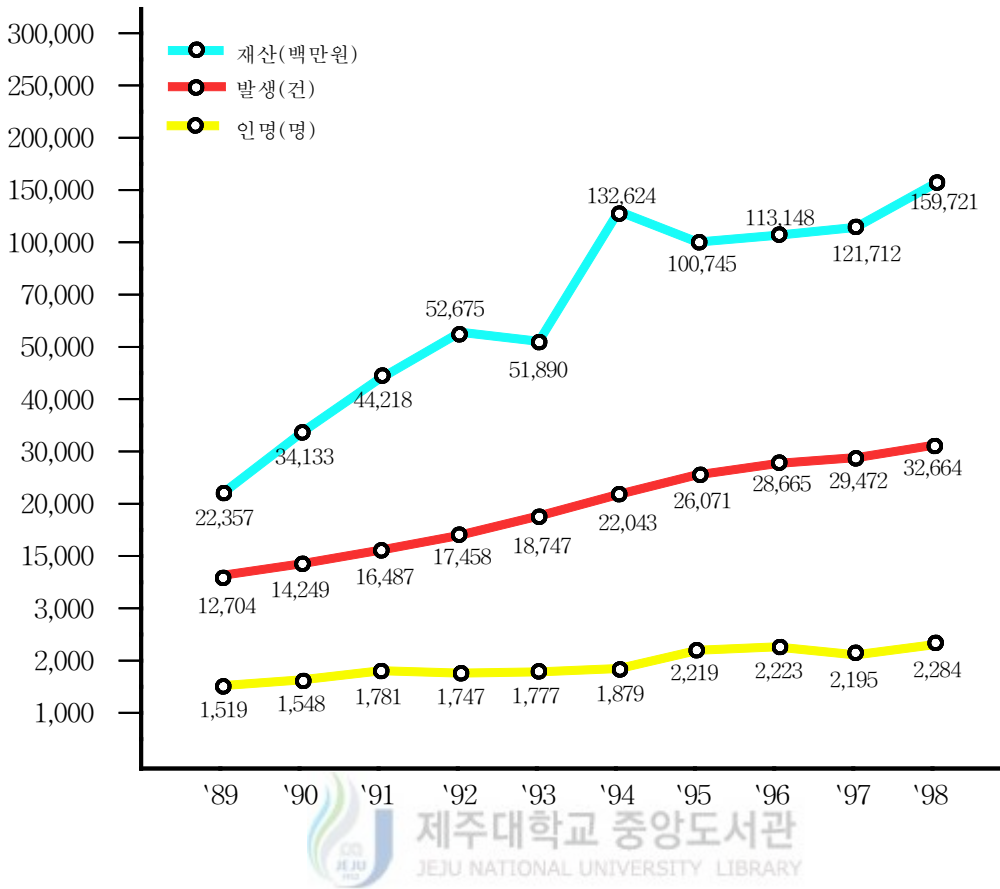
그러나 80년대 중반기 이후 석유화학 등 대단위 공업단지가 조성되고 생활환경도 고밀도의 도시화와 철도, 항공 등 교통수단 이용률의 증가, 가정연료의 주원료인 나무, 연탄이 도시가스, LPG로 대체되는 등 고도산업화로 재난환경이 급변하면서 인위적 요인에 의해 많은 국민의 생명은 물론 삶의 터전을 하루 아침에 송두리채 앗아가 버리는 대형참사가 이어지고 있다.

성수대교 붕괴, 삼풍백화점 참사, 대구 지하철 가스폭발 등 이러한 재난 발생은 짧은 기간의 압축성장 추구, 인명 안전보다는 자기 앞 이익에 우선하는 등의 사회 저변에 성숙되지 않은 안전의식과 총체적 재난관리체제 부실 등이 복합적으로 작용되어 일어난 재난으로써 국제사회에서 한 국가로서의 위상의 훼손과 사고공화국이라는 국가 경쟁력에 치명적 오명을 남기고 있는 것이다.

〈그림 4-3〉에서 보는 바와 같이 지난 10년 동안 일반화재에 의한 재난은 '89년 12,704건, '98년에는 32,664건이 발생하여 연평균 11.2%가 증가하였으며, 이로 인한 인명피해는 연평균 1,917명(사망 519, 부상 1,398)으로 4.5%, 재산피해는 연평균 83,322백만원으로 31.4%증가 추세를 보이고 있다.

56) 행정자치부, 통계연감, 1998, 활용 편집

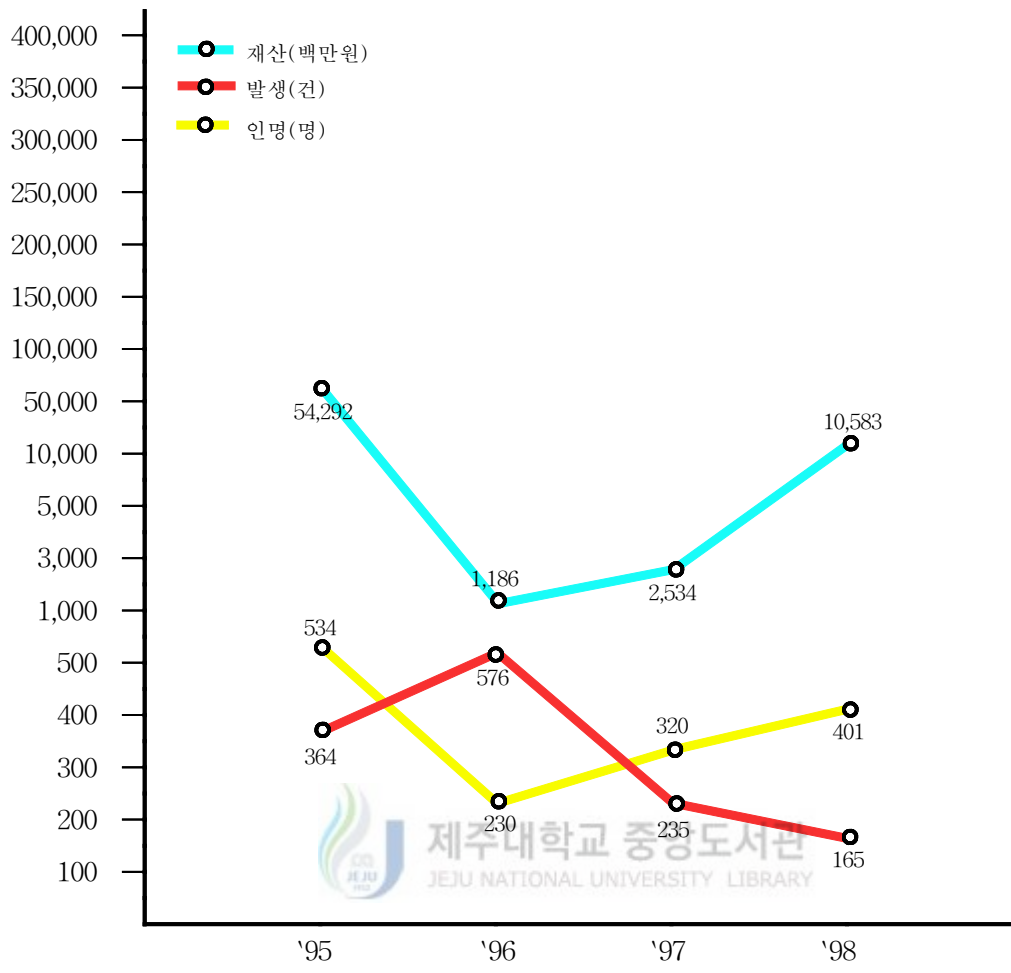
<그림 4-3> 화재 발생 추이



폭발사고 또한 지난 '95년 364건, '96년 576건, '97년 235건, '98년 165건으로 다행히 '96년을 기점으로 발생건수와 인명 및 재산피해가 감소 추세를 보이다가 '98년에 와서 발생건수와 인명피해가 크게 늘어나고 있는 추세를 보이고 있다.

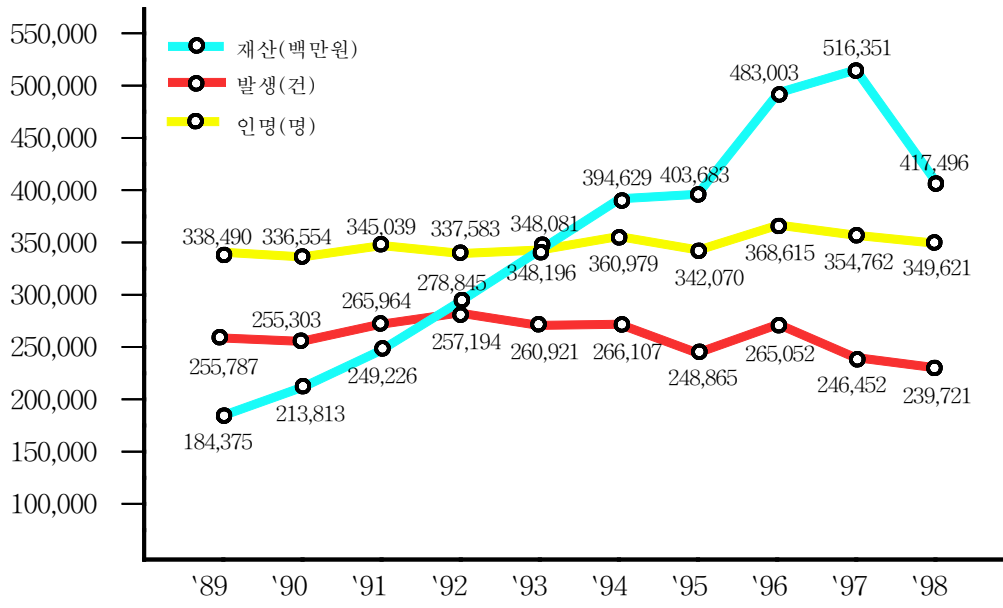
폭발 사고 발생 추이를 살펴보면 <그림 4-4>와 같다.

<그림 4-4> 폭발 발생 추이



또한 도로에서 발생된 교통재난은 아래 <그림 4-5>에서 보듯이 '89년 255,787건이 '98년에는 239,721건으로 연평균 0.62%가 감소 추세를 보이고는 있지만 인명피해는 89년 338,490명이 '98년에는 349,621명으로 연평균 0.44%가 증가세를 보이고 있으며 재산피해 역시 '89년 184,375백만원이었던 것이 '98년에는 417,496백만원으로 연평균 10.2%가 증가 추세이다.

<그림 4-5> 도로 교통사고 추이



이상에서 살펴본 바와 같이 지난 발전 도상단계의 불균형, 집중·난 개발시대의 부실, 노후시설물 등이 재난취약요인 양산과 국가 재난관리체제 미흡에 기인하여 매년 크고 작은 재난이 증가추세에 있으며 재난관리 행정수요 또한 계속해서 늘어나고 있음을 지적할 수가 있다.

제5장 재난관리행정체제의 발전 방안

전장에서 살펴본 바와 같이 각종 재난발생시 관련조직의 분산으로 지휘통제의 혼란을 초래하고 있다. 따라서 본장에서는 재난관리체제의 발전방안으로 통합재난관리제도의 도입을 위한 재난관련법령의 정비, 유사조직이 일원화 재난업무의 통합관리, 각종 훈련등 통합, 신고, 상황실 일원화 및 유형별 관리체계 발전방안을 살펴보고, 소방을 중심으로 한 재난관리 통합방안을 제시하고자 한다.

제1절 통합재난관리제도의 도입

1. 재난관련 법령의 정비

재난관련 주변 조직들은 “국민의 생명과 재산보호”라는 재난관련 행정체제의 목적에는 이론의 여지가 없을 것이다. 따라서 과거와 현재의 재난관리체제에 요구되는 것은 재난관리체제의 효과적 운영체제의 구축이며, 이를 위한 제도적 장치 마련과 함께 재난관리체제의 하부구조 개편작업이 끊임없이 이루어져 왔다.

그러나 그러한 개편작업들은 종종 재난관련 관료 집단들이 자신의 조직 입장에서 마련된 기준들이 곧 효과적인 재난관리체제를 구축하는 길이라고 확신한 “국민의 생명과 재산피해의 최소화”라는 시민 관점에서는 바람직한 결과를 생산해내지 못하고 있다. 그러므로 재난관련법령의 개정 정비 작업들은 이와 같은 객관적인 목표 인식에서부터 출발해야 할 것이다.

따라서 재난관리체제가 관리비용과 대응상의 효율성을 추구 및 발전 방향으로 가기 위해서는 통합관리방식으로 가야한다는 기본방향이 설정이 필요하다. 이러한 기본방향에 부합되는 재난관리체계의 구축을 위하여 현행 “자연재해대책법, 재난관리법, 민방위기본법, 비상대비 자원동원법” 등은 재난관리법 중심으로 통합되어야 한다.

2. 재난관련 유사행정조직 일원화

재난대응 시스템이 실제적이기 위해서는 재난대응에 참가하는 모든 요원들이 대응조직구조와 단일 지휘체제에 쉽게 적응할 수 있어야 하며, 특별한 재난 상황에 대처하기 위한 추가계획이 부가될지라도 기본적 지휘구조는 동일하게 구성되어야 한다.

현장지휘체제는 소방, 경찰, 군, 민방위, 적십자, 병원, 자원봉사자 등 대응 활동에 참가하는 모든 조직들을 적절히 협조, 통제할 수 있어야 하며, 전체 조직을 SYSTEM화 시켜 중복대응과 혼란이 없도록 해야할 것이다.

각종 재난 재해시 통합적 재난대응활동은 소방조직과 소방조직을 둘러싼 이질적 조직들 간에 긴밀한 협조관계 속에서 이루어진다. 따라서 현장지휘체제의 관리대상은 재난 발생후 급격하게 확장되는 특징을 가진다. 이러한 특성은 재난 관련체계가 오직 하나의 목표를 중심으로 통합될 때 그 효과성을 기대할 수 있을 것이다.

재난관리 행정체계를 크게 두가지 형태로 살펴 볼 수가 있는 바, 첫째 형태는 대규모 방재업무를 담당하기 위하여 각 분야의 모든 전문인력을 확보하고 있는 하드웨어 중심적 조직의 형태이고, 두 번째 형태는 기존 소관 부처의 방재업무를 존속시키면서 재난 발생시에만 소프트웨어 중심적 조직 형태이다.

각종 재난유형에 따른 전문인력의 확보문제, 인력의 확보와 유지를 위한 비용 등의 측면에서는 소프트웨어적 재난관리체제가 더 효율적이라고 할 수 있다. 그러나 이 체제의 결정적인 문제점은 재난 발생시 과연 계획대로 운영될 것인가 하는데 있다. 그리고 각 부처간의 이기주의로 인하여 비능률이 초래될 가능성이 많다. 즉 재난 발생시 손해를 안 보려는 각 부처간의 경쟁이 예상되고 또한 각 전문가들이 효율적인 관리가 어려워, 이들의 전문성을 활용할 수 있는 사고가 발생하지 않으면 인력관리 측면에서 과다비용 문제가 제기될 것이다.

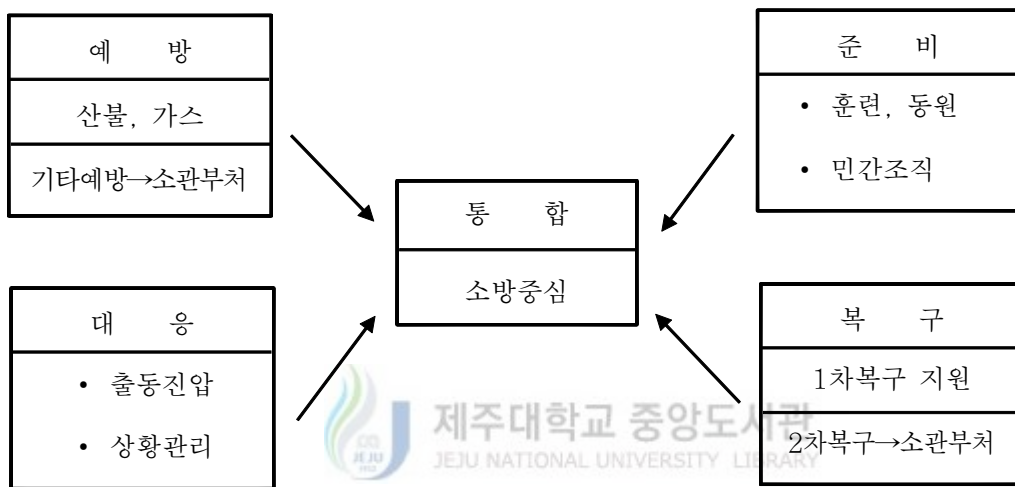
따라서 재난관리체계를 개선하기 위해서는 발생원인에 차이가 있을 뿐 인명과 재산피해, 이에 대한 복구과정이 인위재난과 자연재난을 통합하여 전문성을

높이고, 인력, 장비, 예산을 효율적으로 사용할 수 있는 방안을 적극 검토해 볼 필요가 있다고 판단된다.

현행 재난관리부서를 통합하되 재난의 90%이상을 담당하는 「소방」을 중심으로 통합해야 한다. 다만 산불과 가스예방을 제외한 기타 예방은 각 소관부처 별로 하는 것이 효율적이라 하겠다.

재난관리과정 4단계를 통합 가능한 개념을 살펴보면 아래 <그림 5-1>과 같이 할 수 있다.

<그림 5-1> 통합개념도



지방자치단체의 지방조직 1, 2차 구조조정시 재난조직 통합사례를 살펴보면,

- 서울의 경우 「소방+민방위+재난+가스」를 통합하여 「소방방재본부」로 개편,
- 제주의 경우 「소방+민방위+비상+재난+재해+통합상황실」을 통합 「소방방재본부」로 개편
- 경기도의 경우 「소방+재난상황실」을 「소방방재본부」로 개편
- 충청남도의 경우 「소방+재난관리과」를 「소방안전본부」로 개편
- 광주의 경우 「소방+재난」을 「소방안전본부」로 통합
- 대전의 경우 「소방+재난상황실」을 「소방본부」로 통합되었다.

그간 운영결과 서울의 가스업무 이관에 따른 전문교육 등 직원의 업무능력 배양에 약간의 준비기간이 필요한 것 외에는 다른 업무의 경우는 운영상 특별히 문제점이 나타나지 않고 있다.

따라서 중앙조직은 물론 지방자치단체의 경우는 아래 <표 5-1>과 같이 유사 기능을 통합하는 것이 바람직하다고 판단된다.

<표 5-1> 소방조직 재설계 예시

구 분	예 방	준비계획	대 응	복 구
현 재	화재예방업무	진압지원 (장비관리, 기획)	화재진압 구조·구급	화재진압 및 구조· 구급서비스 일부
정 비 후	모든 사고 및 재난 예방업무	모든 사고 재난대응 준비 및 대응계획	재난대응 구조, 진압	모든 재난사고의 복구 지원업무

3. 재난업무의 통합관리

재난업무의 통합을 위하여 심의기구, 수습기구, 재난관련계획서, 각종훈련의 통합이 필요하다.

재난관리법상의 심의기구인 「안전대책위원회」, 민방위 기본법상의 전시재난 심의기구인 「민방위협의회」, 자연재해대책법상의 「재해대책위원회」의 기능은 모두 재난이라는 위기적 상황을 관리하기 위한 심의기구라는 점에서 동일성을 갖고 있을 뿐만 아니라 심의사항 자체가 유사하고 구성인원 역시 동일인이 중복되어지기 때문에 통합 운영하는 것이 바람직하다.

수습기구의 통합으로 인위재난과 자연재해는 개념이 성질상 구분된다는 가정하여 조직운영되고 있는 「사고대책본부」와 「재해대책본부」는 이론상, 대응상의 필요기능이 거의 동일하기 때문에 대응 메카니즘의 단순성 원칙에 따라 하나로 통합하여야 한다.

재난관리법상의 「재난관리계획서」, 자연재해대책법상의 「방재계획서」, 민방위 기본법상의 「충무계획」 등은 자연적, 인위적 또는 전쟁에 의해서도 그에 대한 대응계획 내용과 자원준비 및 동원체계 그리고 대응, 복구의 기능 등이 동일하며 모두 위기관리 행정체제를 필요로 한다는 점에서 공통성을 갖고 있으므로 통합이 요구된다.

민간규제 차원의 각종 훈련통합으로는 민방위 기본법에 의한 「민방위훈련」 및 자연대책법에 의한 「방재훈련」, 재난관리법에 의한 「긴급구조훈련」 등으로 재난, 재해훈련이 구분되고 있는바, 소방을 제외한 민방위 및 방재조직 등에는 정례화 된 재난수습과 관리측면의 전문기구로 보기에 어렵다. 훈련 대부분이 「소방중심」의 훈련으로 구성되어 국민들에 대한 훈련의 중복으로 민생불편의 원인이 되고 있으므로 아래 <표 5-2>와 같이 추구하는 제목표가 이루어지도록 「긴급구조훈련」으로 통합하는 것이 바람직하다.

<표 5-2> 재난업무 통합관리방안

구 분	통 합 관 리 방 안
심의기구	○ 안전대책위원회 + 민방위협의회 + 재해대책위원회 ⇒ 긴급구조대책위원회
수습기구	○ 사고대책본부 + 재해대책본부 ⇒ 긴급구조본부
재난관련계획서	○ 재난관리계획서 + 방재계획서 + 충무계획서 ⇒ 긴급구조계획서
재난·재해훈련	○ 민방위훈련 + 방재훈련 + 소방훈련 ⇒ 긴급구조훈련

4. 재난신고 및 통합상황관리 SYSTEM 구축

각종 재난사고의 경우 가장 중요한 것은 신고와 출동 그리고 상황관리다. 우리나라 신고체제는 앞에서 살펴본 바와 같이 대응기관별로 범죄는 112,

화재·구급·구조는 119, 전기사고는 123, 환경오염, 위험물 누출은 128, 응급환자 129, 가스사고 3411-0019번 등 실로 혼란스러운 실정이다.

선진국 사례를 보면 미국의 경우 911 SYSTEM으로 재난신고체제가 일원화되어 있으며, 일본인 경우는 우리 소방전화 신고번호와 같은 119번으로 한 통합재난관리신고체제로 운영하여 각종 재난에 신속히 대응하고 있다. 우리나라도 교통사고, 붕괴사고, 화재·구조·구급사고 등 각종 사고시에 보편적으로 이용되고 있는 국민이 공감하고 친화적인 119로 단순신고체제와 상황관리를 통합 운영하는 SYSTEM 구축이 요구되는 것이다.

제2절 유형별 재난관리체제의 통제와 조정

1. 재난대응기관 통합지휘체제 구축

지역재해대책본부와 사고대책본부는 동일한 책임자(자치단체장)와 동일한 행정조직(자치단체)을 바탕으로 구성되며, 재난 재해시 활동하는 역할도 거의 유사하다. 이들 대책본부의 기능은 위기시 현장지휘체계를 지원하고 장기적 복구와 보상업무 등 거의 유사한 기능을 수행하는 팀제의 임시조직이다.

만약 위기시에 사용하는 임시조직의 구조가 복잡하거나 여러 개로 편성된다면 그만큼 실용성과 효과성이 떨어질 것이다.

따라서 기능적 역할이 유사한 이러한 대책본부의 조직구조는 동일한 구조로 편성하는 것이 효과적일 것이며 ① 대책본부의 기본조직 구조는 현장지휘소와 동일한 구조로 편성되어야 한다. ② 대책본부와 현장지휘소의 권한과 책임을 명확화하기 위하여 대응단계동안 대책본부의 기능이 현장지휘소의 긴급구조 활동을 지원하는 명문 규정을 신설할 필요가 있다.

즉 모든 재난들은 대응과 복구활동에 있어 필요한 기능과 역할들이 유사하거나 동일하다. 특히 자연재해든 인위재난이든 긴급구조활동, 재해진압활동, 구조활동, 경보 및 대피기능을 필요로 한다.

재해대책본부와 사고대책본부는 긴급구조구난활동이 진행되는 동안 긴급구조구난본부를 지원 기능을 하고 장기적 복구활동과 구호 및 보상 등에 관한 행정적 업무를 수행하는데 초점을 맞추고 있으며, 선진국 예와 같이 인위재난의 분산 관리방식에서 통합관리방식으로 전환할 필요성이 있다는 것이다.

이러한 통합관리방식의 채택은 대응조직의 통일성과 계획서의 단일화 등을 통해 달성될 수 있다.

2. 재난현장 참여기관의 원활한 통신망 확보

재난현장에서의 참여기관간의 상황의 전파 통제등을 위한 공용 통신망 확보에 재난현장 관리 성·패가 좌우된다 하겠다.

효과적인 재난현장 관리를 위한 통신망 확보는 재난 발생시에 현장의 상황을 신속하고 정확하게 관리 책임자에게 전달하게 하고 책임자가 이 정보를 가지고 효과적인 대처방안을 모색하고, 참여 각 기관단체를 지휘 통제를 가능케 하고, 참여기관 단체간에 상호 현장 정보교환을 통하여 재난현장 대응을 원활히 진행 하도록 하는 매개체인 것이다.

대부분의 재난관리 관계 기관들은 조직 내외의 다른 기관과 공유한 하나 또는 둘 이상의 주파수를 할당받고 있다.

재난관련 기관들은 30~50MHz의 낮은 영역과 155MHz의 VHF 450MHz 영역의 UHF 주파수를 사용하고 있으나 최근 컴퓨터를 이용한 정보 전달기술이 열리면서 800MHz 주파수대가 열리면서 재난통신주파수로 활용방안이 가능케 하고 있다. 관계법령 개정을 통하여 이를 재난관리 전용 주파수로 지정 통합 재난관리 통신체제로 구축하는 것이 바람직하다.

3. 재난관리전문화를 위한 대응중심체제 구축

앞에서도 지적한 바와 같이 재난관리 전문화가 이루어지지 않고서는 많은

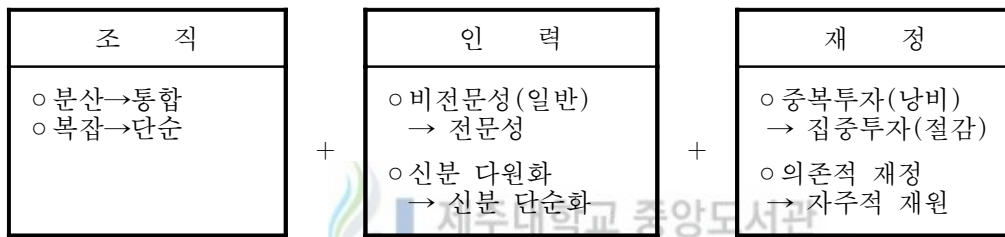
난재들을 근원적으로 해결할 수 없다 하겠다. 따라서 재난관리에 대한 전문성과 기술성을 재고하고 권한과 책임이 일치하는 체계를 구현하고 인력과 예산절감을 기하기 위해서는 국가관리체제를 일원화할 필요가 있다.

바람직한 재난대응 관리체제 구축을 위한 요건은,

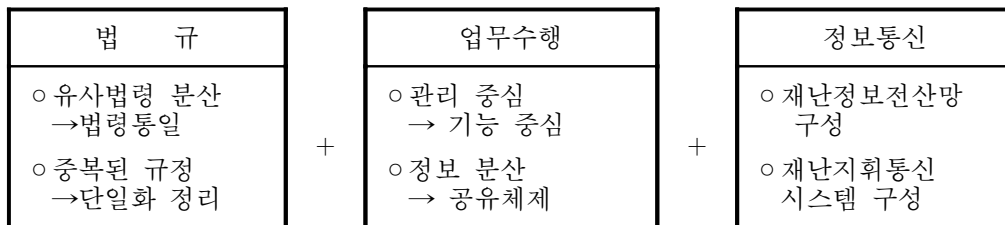
① 재난관리능력을 향상시킬 수 있는 구조(management), ② 저비용, 고효율의 경제성이 있는 구조(cost), ③ 최상의 안전성을 확보할 수 있는 구조(safety), ④ 조직과 규범의 중복성을 단순화하는 구조(simple), ⑤ 국민 친화적인 신뢰성 있는 구조(belief) 등으로 하고 개선방향의 중심요소를 <그림 5-2>와 같이 고려하여야 할 것이다.

<그림 5-2> 재난관리조직의 중심요소와 고려사항

<하드웨어(Hardware)적 요소>



<소프트웨어(Software)적 요소>



이상과 같은 최적의 조건을 갖춘 조직을 중심으로 저비용, 고효율의 새로운 국가 재난대응 관리방안을 제시할 때 소방을 중심으로 통합되어야 할 것이다.

그 이유는 아래 <표 5-3>에서 보는 바와 같다. 첫째, 재난상황에 소요되는 모든 필요 자원이 소방에서 활용하고 있으며, 둘째, 24시간 출동대기태세(신속

한 기동력)와 재난대응활동에 필요한 핵심자원(화재, 구조, 구급, 기타 재난대응 수습조직)은 어느 조직보다 재난 전문성을 갖춘 구성원을 보유하고 있다. 셋째, 일상적, 비일상적 사건 사고를 총망라하여 모든 재난 현장의 90% 이상을 소방에서 처리하고 있으며, 현장 대응경험 바탕으로 Know-How와 각종 재난대비 계획 행정을 통하여 대응하고 있다. 넷째, 대다수의 국민(58.9%)들이 사고 및 재난 수습업무의 담당부서로 소방을 제 1순위로 지목하고 있기 때문이다.

<표 5-3> (주)미디어리서치 설문조사 결과⁵⁷⁾

- 조사대상 : 1200표본(20세이상 남녀)
- 조사결과 주요내용
 - 바람직한 사고/재난수습 담당부서는
 - ① 소방관서(58.9%), ② 경찰(21.1%), ③ 시청(12.7%)
 - 소방관들의 긴급구조 활동 평가는
 - 91.9%가 긍정적인 평가
(매우 잘 27.3%, 비교적 잘 64.6%)
 - 조직개편시 보강/우대가 필요한 조직은
 - ① 소방관(33.1%), ② 경찰관(30.3%), ③ 일반직(22.4%)

제3절 재난현장 인명구조와 응급의료체제

1. 재난현장 전문 인명구조요원 확보 및 육성

삼풍백화점 붕괴사고 이후 응급구조·구난체계에 대한 많은 문제들이 도출되었고, 외국의 사례 소개와 한국의 구난·구조체계의 보완대책들이 거론되어 왔다.

구조·구급·구난체계를 확립하기 위해서는 구조현장에서의 통합지휘체계 확립과

57) '98. 7. 3. (주)미디어리서치 설문조사 결과

함께 24시간 즉시 출동체제를 갖춘 실질적인 조직을 보강하고, 이를 운영할 수 있는 전문인력 확보, 장비확충을 위한 예산자원이 선행되어야 하겠다.

재난의 발생빈도가 높아짐에 따라 국민의 생명은 구급대원의 자질에 따라서 좌우되는 경향이 있다.⁵⁸⁾ 즉 구급대원의 응급처치의 질에 따라서 죽을 사람도 살릴 수 있는 경우가 있는가 하면, 살아날 사람도 죽게 할 수 있다는 것이다.

이와 같은 명제 하에 구급대원들의 자질 향상의 가장 좋은 방법은 일정한 자격증을 취득하게 하는 것이다. 구급현장이나 이송도중에 심폐정지상태에 빠진 환자에 대한 충분한 구명효과를 거두기 위해서는 기관내삽관, 수액, 제세동 등의 고도의 응급조치가 필요하다.

이처럼 고도의 처치술을 익히게 하고, 또한 교육훈련을 받은 구급대원의 자질에 대한 확인과 보건복지부와 재난관리기관, 의료단체의 공동협의를 의한 인정시스템에 의하는 것이 좋을 것이다. 종합적인 교육훈련과 자격증 발급 등의 관리는 종합재난관리기관에서 해야 할 것이다.

현재 우리나라에는 응급구조학과가 11개 대학에 신설되어 있다. 각 대학의 응급구조학과에서는 매년 400여명의 1급자격을 가진 응급구조사를 배출하고 있으며, 이렇게 배출되는 전문 응급구조사를 각종 구조·구급현장에 배치하여 활용하는 방안도 적극 검토해야 할 것이다.

지난 3월 20일 행정자치부의 대통령 업무보고시 119구급대에 공중 보건의를 배치하여 응급처치능력을 향상시킴으로써 대국민 양질의 구급서비스를 제공할 수 있도록 건의하였다. 그러나, 보건복지부, 국방부, 예산청 등 관계부처 회의에서 미국등과 같은 선진국 응급구조체제의 예를 따라 의사의 현장 배치 보다는 응급구조사를 활용하는 것으로 결정이 났다. 이러한 시점에서 현행 “의사가 직접 또는 통신망에 의한 구체적인 제시”없이는 간단한 진통제도 투여할 수 없는 응급의료에 관한 법률 등의 관계법령 개정을 추진하여 응급구조사의 업무범위 확대를 추진하여야 하겠다.

58) 충청남도, 전개서, pp.56~57

현행 우리나라 인명구조대 조직은 각 소방서에 1개의 구조대를 두고 그 119 구조대 정원을 11명으로 하여 1일 출동 5명으로 규정하고 있어 효율적이지 못하다는 지적을 받아오고 있다. 이를 개선하여 최소 1일 출동 8명 이상으로 하여 초동단계에서부터 인명탐색, 구조 등 현장 인명 안전관리가 가능하게 하고, 첨단 인명구조장비 확충과 병행하여 선진 외국의 기술 도입과 우리나라 현실에 적합한 구조기술의 개발로 구조대원의 능력을 극대화시켜야 한다.

화재진압요원, 구조요원으로 구분 운영되는 제도를 전 소방공무원 기술능력 함양을 기하여, 전직원 구조대원화를 이루어야만 재난 상황에 대응할 수 있는 인력이 확충될 것이다.

2. 재난현장 응급의료체제 보강

우리나라 재난관리 응급의료소 체제의 가장 큰 문제점은 부상 정도에 따른 중증도 분류가 이루어지지 않은 채 무조건 가까운 병원으로 이송시키는데 있다. 대규모 재난현장에서는 무엇보다도 인명구조와 응급처치 실시 공간 확보를 위하여 재난현장 통제권이 확보되어야 한다. 환자는 응급의료소에서 중증도 분류기준에 의거 응급처치 및 분류를 실시하고, 해당 병원으로 이송되어야 한다.

중증도 분류는 모든 부상자에 대한 이송과 치료의 우선을 정하고 부상자에 대한 조직적 평가 작업, 그리고 이용 가능한 의료시설에 부상자를 효과적으로 배분하는 전과정을 포함하는 것으로써 재난현장에서의 생존율을 높이는 데 목적을 두고 있는 만큼 현장 응급의료소를 보강해야 한다.

프랑스의 경우, 응급구조체계는 자원봉사요원(민간응급구조요원)을 광범위하게 활용하며 구급서비스를 중심으로 구조업무, 동물구호업무 등 대시민 봉사 서비스에 역점을 두고 있는 것이 특징이다.

미국과 프랑스 구급체계의 가장 큰 차이점⁵⁹⁾은 미국은 응급구조사가 출동하여

59) 이범진, 전개서, p.21

응급처치만 실시하지만, 프랑스는 의사와 간호사가 동시 출동하여 치료수준의 수술까지도 실시하고 있다.

SAMU는 전국적으로 102개의 지역조직을 가지고 17,000명이 응급구조요원으로 일하고 있으며, 15번 센터를 통해 신고를 접수한다.

프랑스의 응급구조 신고체계는 15번 센터(SAMU), 17번 센터(경찰), 18번 센터(소방)가 상호 연계되어 있으며, 현재 통합운영을 추진하고 있다.

15번 센터는 보건성과 연결되어 있어 상시 지원협조관계를 유지할 수 있다. SAMU의 출동이 지연될 경우 지역 응급의료팀이 출동하여 응급처치하며 SAMU가 도착하면 즉시 인수인계한다.

3. 구조구급 전담부서 신설⁶⁰⁾

구조는 마지막 순간까지 혼신의 힘을 다해야 하며, 결코 포기해서는 더욱 안 된다. 기적을 바래서도 안되며, 오로지 끈질긴 노력과 착실히 다져 온 현장 대응능력을 최대한 발휘하여야만 한다.

구조현장은 어디까지나 시간과의 싸움이며 체계적이고, 일사불란한 조직의 힘만이 한 생명이라도 구조할 수 있는 것이다. 따라서 평상시 각종 대형사고에 대한 가상의 시나리오를 만들고, 이에 필요한 장비와 인력동원 및 지휘체계를 확립해야 한다. 또한 일사불란한 긴급구조방법 및 훈련계획까지 명료하게 해 두어야 한다. 이렇게 함으로써 유사시 발생할지 모르는 재난에 행정능력의 부족을 막을 수 있다.

재난현장수습은 결코 지방자치단체에 맡겨서는 안되며, 국가가 주체가 되어 일사불란한 현장수습이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 24시간 근무체제를 갖추고 현장활동을 수행하고 있는 소방관서에 전담을 맡기고, 아울러 장기적인 면에서 “소방청의 신설”로 이어져야 할 것이다.

60) 충청남도, 전개서, pp.55~56

소방청 신설은 국민의 정부에서 추진중인 작은 정부의 효율적 운영과는 별개로 취급되어야 한다. 개발과 성장 위주의 정책이 쌓아 놓은 부실의 결과가 앞으로 계속해서 국민의 생명을 위협할 것이라는 예측 가능한 현실을 인정해야만 하기 때문이다.

이에 따라 재난관리를 담당할 소방청은 독립적인 지휘체계 확보가 필수적이라 할 수 있다. 조직은 최소로 하되, 즉각적으로 필요한 인원과 장비를 차출할 수 있는 권한이 소방청에 주어져야 한다. 그럼으로써 즉각적인 현장 장악에 이은 상황을 과학적인 판단과 수합책 마련으로 인명 및 재산피해를 최소화할 수 있을 것이다.

재난이라고 해서 현장에 대한 정확한 판단없이 시·도에 있는 구조차와 구급차량이 모두 집결하면 오히려 할 일이 없거나, 재난구조를 방해하는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 소방청 신설로 현장상황의 정확한 판단과 지휘를 위해 인원, 장비동원 및 인명구조에 이르기까지 전권의 위임을 받는 것이 무엇보다도 중요하다.

재난 전담부서는 중앙을 위시로 하여 각 시·도 소방본부를 “지방소방청”이라 하여 시·군·구 관할을 초월한 광역 재난관리체제로 구축하는 한편, 관련 부서의 통합, 지휘, 통제기능 부여로 사태발생시 대통령에게 단 한차례 보고만으로 이후 독자적인 모든 활동을 수행할 수 있어야 한다.

재난관리의 4단계중 예방, 대비, 대응단계의 기능은 가능한 한 단일부서로 통합하고, 복구기능은 긴급성이 적고 신속이나 신설의 과정과도 유사하므로 현행의 담당부서가 운영토록 하는 것이 바람직하다.

자연재난의 경우 사실상 예방이 불가능하므로 예방기능과 함께 재난발생시 피해복구 방지에 주력할 필요가 있다. 또한 예방기능은 담당기관이 합동으로 동일대상에 대한 예방검사를 할 수 있게 법제화하여 정책결정 및 부처간 조정 기능을 담당하고, 재난유형별 대응계획을 개발하는 등 기능을 확립할 필요가 있다.

재난현장에 훈련되지 않은 민간인력을 투입하는 것은 사실상 곤란하기 때문에

필히 전문기술을 가진 전문가의 참여가 필요하다. 전문기술을 가진 사람들을 대상으로 자원 조직하여 재난대응 선도팀으로 활용하는 것이 바람직하다. 꼭 현장참여가 아니라도 통신등을 통한 자문도 가능할 것이다.

제4절 소방행정을 중심으로 재난통합관리를 위한 구조개선

1. 재난현장관리 일원화를 위한 「소방청」 신설

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라 재난관리 관계법률은 3원적체계, 즉 민방위 기본법, 자연재해대책법, 재난관리법으로 구분되어 있기 때문에 재난관리조직이 분산 또는 중복 운영되고 있다. 발생원인만 다를뿐 대응, 복구과정은 유사함에도 불구하고 자연재해와 인위재난을 구분하여 관리되고 있기 때문에 각종 혼선과 비능률이 산재되어 있다.

한편 재난관리와 재해대책이 순환 보직되는 비전문직에 의하여 이루어지고 있기 때문에 전문성과 현실성이 뒤떨어지고 있다. 따라서 전문조직에 의한 통합재난관리가 필요한 바 본 연구자는 거시적 관점에서도 재난을 조직적, 체계적으로 관리하기 위한 소방청 신설이 필요하다고 제시하는 것이다.

소방청을 신설하여 재난관리를 통합관리하여야 할 이유는,

첫째, 각종 재난사고 발생시 대부분 국민은 119로 신고하고 있으며, 소방관서에서 운영하고 있는 119가 가장 국민의 신뢰를 받고 있기 때문이다.

둘째, 우리나라에서 재난 발생시 초동 출동하고 대응활동을 조직적이고 효과적으로 이루어 내고 있는 것이 소방조직이기 때문이다.

셋째, 재난 정보를 가장 신속히 접하고 대응정보 또한 소방이 우선하고 있다.

넷째, 재난관리업무의 전문성을 확보할 수 있다는 것이다. 현재 소방을 제외한 재난관리 및 방재부서에는 일반직 공무원들이 배치되어 순환보직되고 있는 바, 전문성의 부족으로 예산이 낭비되고 재난대응의 효율성이 떨어지고 있다.

다섯째, 재난 및 안전은 국민의 생명과 밀접한 관계가 있으므로 체계적이고 일관성 있는 독립적 기관만이 효과를 극대화할 수 있기 때문이다.

2. 소방청 신설을 전제한 발전 모델⁶¹⁾

정부의 중앙조직을 재난관리 대응능력이 있는 소방조직 중심으로 재난관리 조직을 통합한 소방청을 신설하되 관련 부처와의 조정과 협력체제를 확립하고, 지방의 재난관리조직도 시·도 지방소방청 체제로 개편하는 것이 통합의 시너지 효과를 높이고, 개편의 실현 가능성도 확보할 수 있는 방안이라 할 수 있다. 참고로 미국의 주정부 수준의 대응조직 중심으로 운영하고 있는 FEMA(연방 비상관리청)가 총괄기능을 담당하는 체계를 유지하고 있는 점을 유의할 필요가 있다.

현행 중앙행정자치부 소방국을 중앙소방청으로 지방의 소방방재본부 또는 소방본부를 지방소방청으로 설립하여 아래 <그림 5-3, 5-4>와 같이 재난 총괄기능을 수행하도록 해야 할 것이다.

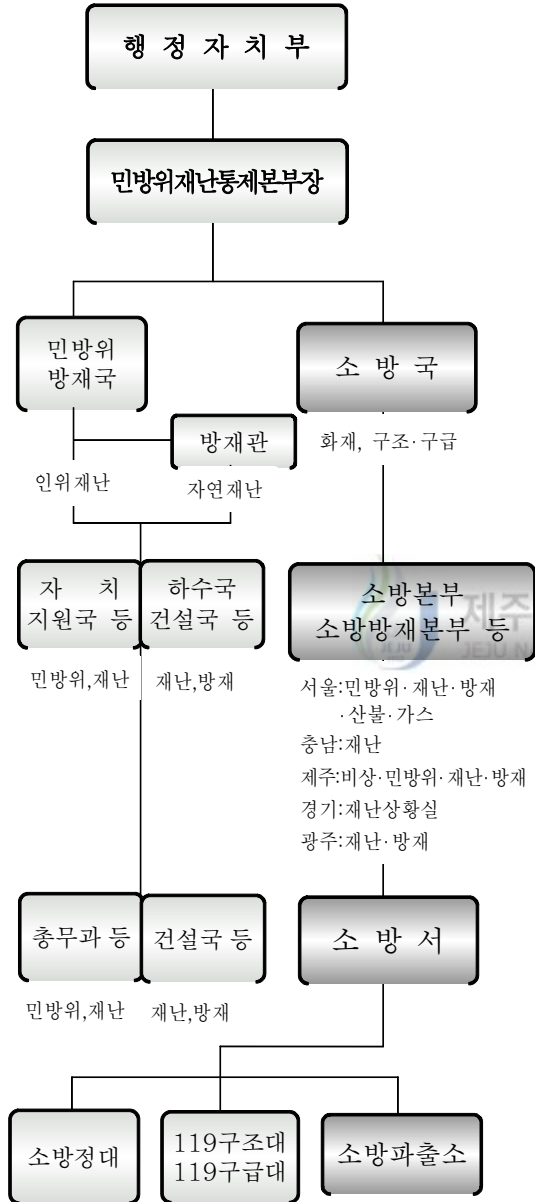
이는 화재등 각종 재난의 대형화 및 증가 추세로 소방관서의 역할에 대한 국민의 관심이 높아짐에 따라 이에 부응하기 위한 재난대책의 중추적 역할을 담당할 소방청을 신설하여 각종 재난 등에 체계적, 효과적으로 대응하도록 하여야 한다. 저비용, 고효율의 재난관리시스템을 구축하여 재난에 관한 정보의 공유를 통하여 재난대응을 효율적으로 추진하기 위한 방안으로 재난발생시 소방관서의 요구에 의하여 재난관리 책임기관 등이 재난사무에 관한 자료를 적시에 제공토록 제도화함으로써 재난에 보다 종합적, 체계적으로 대응하여 국민의 생명과 재산피해를 최소화하여야 한다는 것이다.

61) 국회사무처 법제예산실, 소방청 일원화를 위한 법제적 검토, 1999.

<그림 5-3> 소방청 신설 조직개편 모델

< 현 행 >

관리중심



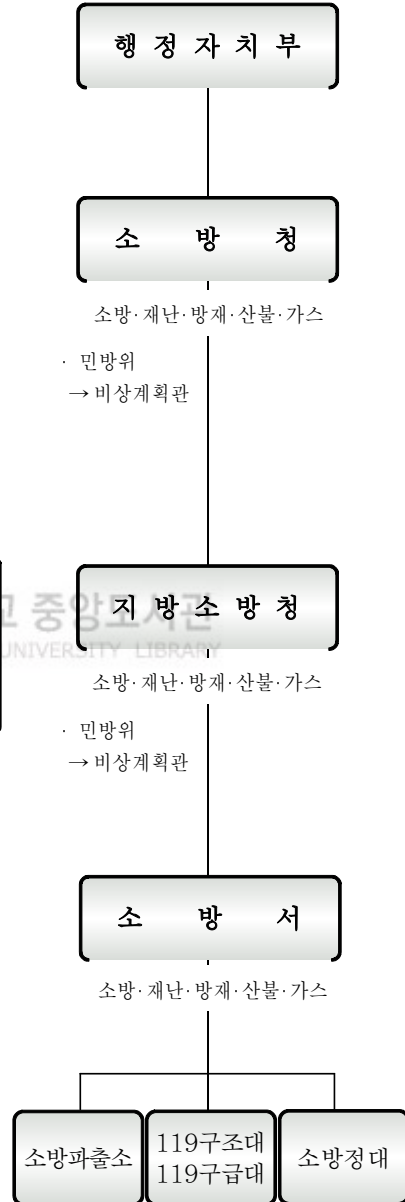
중앙

시
도

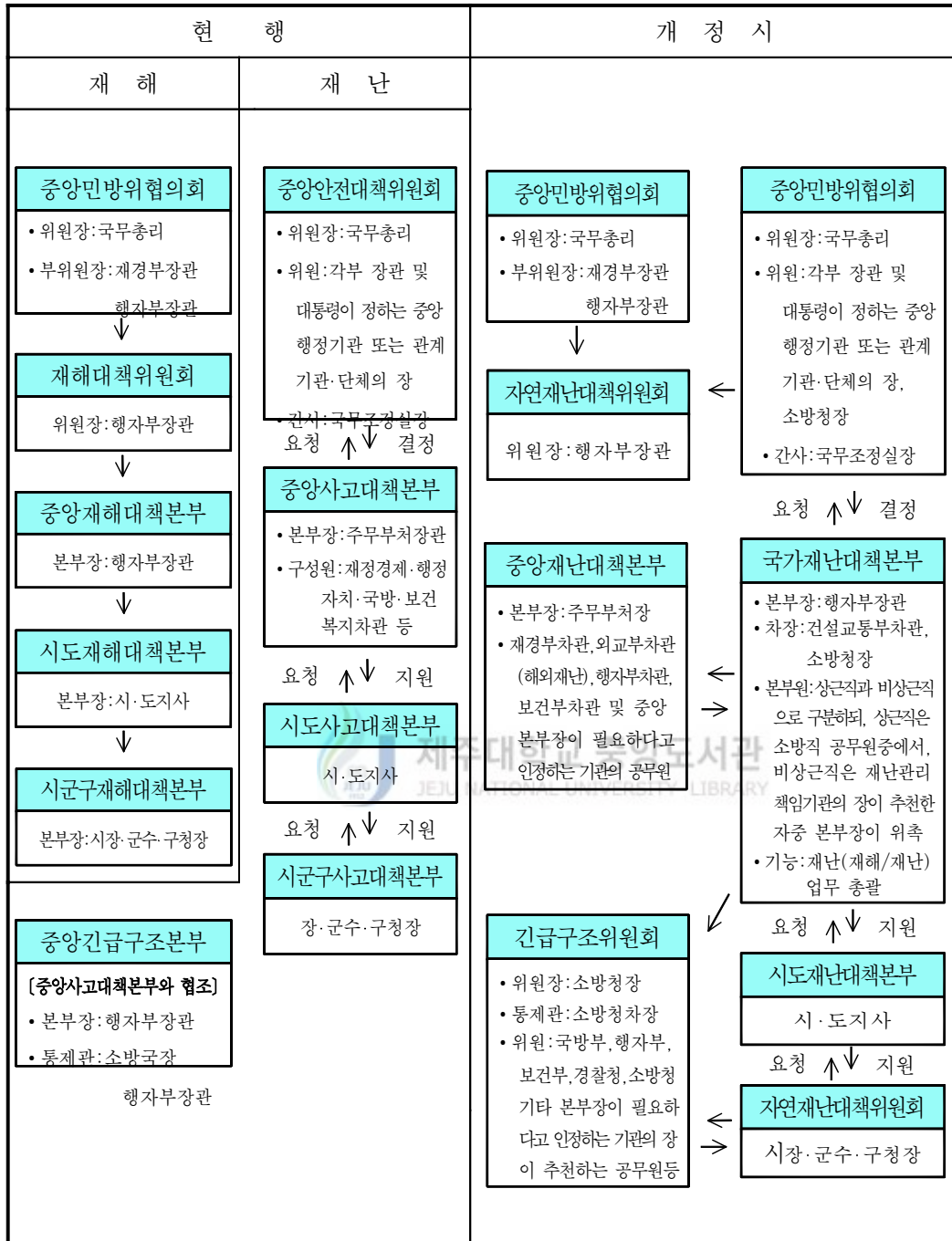
시
군
구

< 개선안 >

현장기능중심



<그림 5-4> 소방청 신설시 재난조직 체계도



제6장 결 론

재난관리체제에 관하여 학계와 관계에 많은 연구와 관심이 집중되고 있으나 그 역사가 일천함에 따라 적지 않은 시행착오를 겪고 있다.

명확한 개념의 미정립과 이에 따른 접근방법의 오류로 비효율적이고 중복된 국가 재난관리제도와 정책을 양산하고 중앙업무의 한계성에 따른 예방 위주의 편중된 재난정책 수립으로 대형재난 발생시마다 국민들로부터 불신과 불안감을 초래하게 하고 있는 것도 또한 현실이다.

그간 정부 차원에서 개선 강구해 온 산발적 재난관리조직 기구의 비효율성으로 효과적인 재난관리 능력이 한계에 도달했다고 보아진다. 이는 부처 및 부서별 이기주의에 의한 조직·인력 확장수단에 이용을 우선하고 있으며, 재난 예방 기능은 각 부처에 난립되고 행정자치부에 있는 재난 대응기능마저도 소방과 일반 재난관리 부서로 양분되어 있기 때문이다.

진정한 국가 재난관리제도 확립의 논의 초점은 이론적 허구보다는 국민들이 직접 피부로 느낄 수 있는 방안 모색이 중요하다.

이러한 시점에서 본 연구는 현재 우리나라의 재난관리 체계가 안고 있는 현실적 문제 접근을 통하여 재난관리체제의 기본구조 유형별 분산관리 체제와 재난현장 인명구조·구급체제에서 나타나고 있는 분산관리 분산대비 분산대응 체제의 문제점을 보완하여 ① 통합재난관리 제도의 도입, ② 유사법령 통합정비, ③ 유사조직의 일원화, ④ 통합상황 관리 SYSTEM의 구축, ⑤ 유형별 재난관리 체제의 통계와 조정, ⑥ 재난현장의 인명구조와 응급의료체제를 개선하여 저비용 고효율 재난관리 체제를 모색하고자 하였다.

재난관리체제가 관리비용과 대응상의 효율성을 추구하는 방향으로 가기 위해서는 통합관리 방식으로 가야한다는 기본방향 설정이 필요하다. 따라서 이러한 기본방향에 부합되는 재난관련 법체계의 구축을 위해서는 현행 자연재해 대책법, 재난관리법, 민방위기본법, 비상대비 자원동원법 등은 재난관리법 중심으로 통합하고 위에서 살핀 바와 같이 재난관리법상 인위재난 관리심의

기구인 안정대책위원회, 민방위기본법상 전시 재난관리 심의기구인 민방위협의회, 그리고 자연재해대책법상의 자연재해관리 심의기구인 재해대책 위원회는 그 기능적 역할이 유사하거나 동일하다.

이와 같은 3원적 법체계가 추구하는 관리대상은 모든 재난이라는 위기적 상황을 관리하기 위한 심의기구라는 점에서 동일할 뿐 다른 특징을 찾아보기 힘들다.

그리고 사고대책본부와 재해대책 본부는 임의재난과 자연재해라는 개념이 그 성질상 구분된다는 가정에서 만들어진 것이나, 두 재난재해는 준비단계의 행정과 대응상의 필요 기능들이 거의 동일하다는 사실은 앞에서 상세히 언급한 바 있다. 따라서 심의기구와 수습기구는 하나로 통합되어야 할 것이다.

미국을 비롯한 선진국의 법체계는 일체성과 통합 관리방식에 근거한 일원화된 법체계를 가지고 재난관리 목표를 효과적으로 이루어 내고 있음을 중시할 필요가 있다.

우리나라의 경우 부처이기주의와 나눠 먹기식 업무 분산으로 재난재해 관련 조직의 대부분은 실제 현장관리 측면에서 거의 역할을 수행하지 못하고 있음에도 불구하고 조직 구성원의 대부분을 차지하고 있는 실정이며, 그들의 기획방식과 내용, 그리고 연습과 훈련 등에 있어 자신들의 역할을 정확하게 인식하지 못하고 있다.

또한 자원동원 계획이나 현장지휘체계의 중복, 참가 기관들의 비협조성, 전반적인 상황분석과 평가에 근거한 표준절차의 부재 등은 반드시 개선하고 발전시켜야 할 핵심 사항인 것이다.

각종 재난재해시 통합적 재난대응활동은 소방조직과 소방조직을 둘러싼 이질적 조직들과의 긴밀한 협조관계 속에서 재난 발생후 급격히 확장되는 현장지휘체계의 대상관리에 오직 하나의 목표를 중심으로 통합하여 집중될 때, 그 효과성은 기대되는 것이다.

그러나 우리가 택하고 있는 재난현장 대응체제를 이질화·분산화되어 바람직한 결과를 생산해내지 못하고 있음을 지적하였다.

이러한 문제해결을 위하여 본 필자는 재난관련법령의 계획 및 대응단계에

대한 제 규정을 소방을 중심으로 개편되어야 할 것임을 전제로, 전통적인 소방 업무와 재난업무의 유사성과 모든 재난의 대응활동 필요한 핵심적 자원을 보유하고 있는 사실적 입증으로 ① 대응 자원의 공통성, ② 즉각적인 대응능력, ③ 조직 존립 목적상의 유사성, ④ 조직 구성원에 요구되는 전문성의 공통성, ⑤ 현장지휘체계상의 유사성, ⑥ 대응활동을 위한 사전준비 및 계획의 유사성, ⑦ 상호협조 능력에 대한 경험 등을 제시하는 것이다.

따라서 재난의 대비와 대응을 소방이 전담하는 것이 최적이라고 결론짓기는 어렵지만, 현행 국가 재난관리체제로 볼 때 최소한의 재난장비가 확보되어 있고 24시간 비상대비근무체제의 훈련된 인적자원을 갖추고 있는 소방조직의 말을 수밖에 없다고 본다.

이러한 전제하에 소방이 장기적 안목을 가지고 거의 모든 재난관리 업무를 담당할 수 있는 조직으로 발전하기 위해서는 소방조직의 구조를 재난관리 행정 단계인 예방-준비계획-대응-복구관리단계를 기초로 개편하고, 『소방청』을 신설하여 재난관리 행정체제의 바탕을 소방중심으로 마련하여야 할 것이다.

행정자치부 소방국은 소방청으로 각 부처에 흩어져 가동되고 있거나 방치된 재난기구를 소방으로 모아 제도화하여야 한다.

국민은 국민대로 조급함과 무관심 등 적당주의가 대형재난으로 직결되고 있다는 인식을 갖고 안전의식의 새로운 전환이 있어야 한다.

국민의 생명을 보호하는 가장 필수적인 국가의 책무이기도 하지만, 국가경제 사회의 기반으로서 경제사회의 유지와 발전에 필수 불가결한 사회 간접자본으로서의 공공재이다. 따라서 국가는 공공안전을 도모하기 위하여 재난에 대한 적절한 관리체제를 구축해야 할 절대적인 의무가 있다.

본 연구는 재난관련 이론의 토대 위에 이러한 국가재난관리체제가 구조적으로 통합성, 유기성, 학습성, 협력성을 갖추고 적극적인 예방중심의 전문적이며 신속한 대응의 기능을 수행해야 함을 밝혔다.

앞으로도 재난관리와 관련된 이론적 논의가 보다 왕성해져서 우리나라의 현실에 적합한 보다 합리적인 국가재난관리체제가 구축되는 계기가 될 수 있기를 바란다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 김경안, 유충 공저, 「재난대응론」, 서울:도서출판 반, 1997.
- 김철수의, 「주석헌법」, 서울:법원사, 1993.
- 박연호, 「행정학신론」, 서울:박영사, 1996.
- 안무업외, 「대량환자 인명구조」, 서울:군자출판사, 1995.
- 오석홍, 「조직이론」, 서울:박영사, 1995.
- 유종해, 「현대조직관리」, 서울:박영사, 1987.
- 이대희, 「정책분석론」, 서울:대영문화사, 1990.
- 이재열 편저, 「사고현장지휘론」, 서울:도서출판 반, 1998.
- 이재열 옮김, 「화재현장지휘론」, 서울:도서출판 반, 1996.
- 최종태, 「소방학개론」, 서울:일진사, 1989.

2) 논 문

- 김명현, “소방행정의 효과성과 조직관리 특성에 관한 연구”, 석사학위논문, 고려대학교 행정대학원, 1996.
- 김성득, “각종 재난대비 민방위 역할의 중요성”, '94.민방위행정세미나 우수 연구논문집, 1995.
- 김영수, “국가재난대비 행정체제의 구축방안”, 한국지방행정연구원, 1993.
- 박경국, “지방정부의 재난관리행정체제 구축방안에 관한 연구”, 석사학위논문, 충북대학교 행정대학원, 1994.
- 박광국, “재난관리체제의 효과성 평가에 관한 연구”, 한국행정논문집 제9권 제3호, 1997.
- 이기환, “광역자치 소방체계에서의 소방행정 발전방안”, 석사학위논문, 충북대학교 행정대학원, 1993.

- 이범진, “소방 재난행정의 발전방안에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원, 국가정책과정
- 이재은, “정책집행에 있어서 위기관리 모형에 관한 연구”, 석사학위논문, 연세대학교, 1993.
- 임송태, “재난 종합관리체제에 관한 연구”, 한국지방행정연구원, 1996.
- 조태희, “국가 재난관리 효율화를 위한 소방조직 활성화에 관한 연구”, 석사학위논문, 인하대학교, 1997.
- 진복권, “소방환경변화에 따른 소방공무원 승진제도에 관한 연구”, 석사학위논문, 인하대학교 경영대학원, 1994.
- 최진중, “한국의 재난관리행정체제에 관한 연구”, 석사학위논문, 전남대학교 행정대학원, 1994.

3) 기 타

- 경상남도 소방본부, 「일본소방기술 연수 보고서」, 1997.
- 국회사무처, 법제현안 제99-9(통권 제94호), 「재난관리 일원화를 위한 법제적 검토」, 1999.
- 김명현, 「삼풍백화점 붕괴와 위기관리」, 서울:시정개발연구원, 1995.
- 남궁근, 「재난관리행정체제의 국가간 비교 연구(미국과 한국의 사례를 중심으로)」, 한국행정학보 제29권 3호, 서울: 1995.
- 도서출판 덕유, 「소방 2000년 7월호」, 서울:도서출판 덕유, 1995.
- 「소방 2000년 8월호」, 서울:도서출판 덕유, 1995.
- 「소방 2000년 9월호」, 서울:도서출판 덕유, 1995.
- 「소방 2000년 12월호」, 서울:도서출판 덕유, 1995.
- 서울특별시 소방본부, 「소방과 재난관리」, 서울:1996.
- 제주도, 「1999년도 지역방재계획」, 1999.
- 「'99. 재난관리계획」, 1999.

- 중앙소방학교, 「재난관련법령 개선 연구」 1998.
「일본소방(해외연수 결과 보고서)」, 1996.
「재난대응 이론과 실제」, 1998.
- 최병선, 「위험문제의 특성과 전략적 대응」, 한국행정연구 3권 4호, 서울;
한국행정연구원, 1994.
- 행정자치부, 「2000. 소방행정자료 및 통계」, 서울, 2000.

2. 외국문헌

- Comfort, Louse K, Designing Policy for Action : The Emergency Management System. 3-21 in L. K. Confort(ed.). Managing Disaster, Dorham. North Carolina ; Duke University Press, 1988.
- Erik Auf Der Heide, and Robert L. Irwin., Disaster Response Principles of Preparation and Cordination, The C. V. Mosby Company, ST. Louis Baltimore Tronto, 1989.
- Giuffrida. L. O, FEMA:Its Mission, Its Partners, Public Adminstration Review.45(Special Issue):2, 1985.
- _____ Emergency Management:The National Perspective. Emmitsburg, Md.:National Training Center, moograph series. vol.1, 1982.
- May. Peter J, FEMA's Role in Emergency Management : Examining Recent Experience. Public Administration Review. 45(Special Issue):40-41, 1985.
- McLaughlin. David, A Framework for Integrated Emergency Management. Public Administration Review. 45(Special Issue):165-172, 1985.

- Muskatel. Alvin H. & Louis F. Weschler, Emergency Management and the Intergovernmental System. Public Administration Review.45(Special Issue):49-55, 1985.
- Namkoong, Keun, Disaster Management System in Korea. presented at the United Nations Interregional Seminar on Disaster Management. December 13-17, Jakarta. Indonesia, 1993.
- Petek WJ, Emergency Management: A Challenge for Public Administration, Special Issue, Public Administration Review. 45:3, Jan 1985.
- Rosenthal. Uriel. Paul T Hart. Michael T. Charles, The World of Crises Management 3
33. in Uriel. Hart & Charles.(eds.). Coping with Crises: The Management of Disasters. Riots and Terroism. Springfield. Illinois. Charles C Thomas Publisher, 1989.
- William M. Kramer and Charles W. Bahme, Fire Officer's Guide to Disaster Control, A Pennwell Publishing Company, 1995.
- Zimmerman. Rae, The Relationship of Emergency Management to Government Policies on Man Made Technological Disasters. Public Administration Review. 45(Special Issue):29-39, 1985.

Abstract

A Study on the Progressive Reform Measure of Developing Unified Disaster Administrative System

Hee-Nam Kang

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Cheju, Korea

(Supervised by Professor Koh Chung-Suk)

There are many studies and interests concentrated on disaster administration system. But we have passed through considerable trial and error for its short history. Definite fundamental concept unsettled and much mistake in approach methods lead to overlapped national disaster control system. Moreover There is no denying the fact that the limit of central government's function always makes overemphasized prevention-centered disaster control policy raising distrust and insecurity from people in every large scale disasters.

I estimate that the capacity of current disaster control system come to the limitation due to the inefficient administration system deliberated sporadically. Besides, as a matter of fact in organization, the egoism of each government agency have taken precedence over the efficiency and the needs of citizen by the means of expending their organizations. And the disaster prevention function is adding to

the confusion in each structure, especially divided into two parts : 119 Fire-fighting Agencies and general disaster-control branch in the Ministry of Home Affairs.

For the developing national disaster control administration, it is much important to draw up efficient system actually realized into citizen's well-being rather than theoretical studies and discusses.

To cope with these difficult challenges and satisfy the desire of people, I grope for the progressive reform measure by analyzing controversial issues of current decentralized disaster administration system. So, the main purpose of this study is to promote people's well-being with a good quality of disaster control administration in pursuit of new era on the age of globalization and localization.

As the methods of this study, I analyze the introduction unified disaster control system, the control and adjustment function in details, and the rescue & first-aid operations in the scene of disasters. It is difficult to conclude that the 119 fire fighting organization should take exclusive charge of the preparation and response of various disaster. But there are many opinions that the duty and commitment of disaster control system must be on the 119 fire fighting organization operating in all days with well-disciplined human resources.

The present scattered disaster control function should prospered as one unified system. The central government must profound "Fire Fighting Agency" as well as supporting indispensable steps such as equipments and personnels. As well, I emphasize that the citizen should recognize that the peril of impatience and indifference is come to large-scale disasters, awakening the security.

To protect citizen's life and property is the most important and indispensable duty at the same time is basic commodity that sustains our social and economic groundwork. So, it is absolute duty and commission to unite proper control system preparing various disaster's in the future.

With rapidly increasing demands for the improvement of disaster control service in high quality, we should respond current challenges and endeavor to act up citizen's expectation by the means of continuous reform measures and improved perform of duty as the specialized civil servants.

So I insist the national disaster control system should accomplish the positive prevention, and specialized prompt response having the unification, organization, cooperation, research and development in structure expecting more debate and research by students and practitioners will develop our country's more proper and efficient disaster control system.

