

지방자치단체 재난관리체계의 개선방안

A Study on the Development of Emergency Management
System in Korean Local Government

2008. 12.

연구진

이 병 기 (수석연구원)

김 건 위 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

최근 지구환경은 엘리뇨, 라니냐 등 기상이변으로 인한 자연재해와 환경오염, 인구밀도의 증가, 도시화, 국제화, 대형시설의 출현 등으로 위험한 재난여건에 둘러싸여 있습니다.

특히 우리나라의 경우 80년대 중반기 이후 석유·화학 등 대단위 공업단지가 조성되고 생활환경 또한 고밀도의 도시화와 지하철, 항공 등 교통수단 이용률 증가에 따라 고도산업사회로 환경이 급변하면서 한 두 사람의 방임이나 실수가 많은 국민의 생명은 물론 삶의 터전을 송두리째 앗아가 버리는 대형재난으로 이어지고 있습니다. 최근의 송례문 화재사고와 태안지역의 허베이 스피리트호 사고는 우리에게 크나큰 아픔을 주었습니다. 따라서 이 연구보고서에서는 일선 재난대응주체인 지방자치단체의 재난관리체계에 대하여 현황 및 실태조사, 문제점 분석과 개선방안을 논의하였습니다.

현 정부가 추진하고 있는 100대 과제 중 하나인 재난관리체계를 통합하려는 방침에 입각하여 안심하며 살 수 있는 안전한 나라를 구축하기 위한 기초를 실현하기 위한 다각적이고 종합적인 재난관리체계 개선방안에 관한 보고서를 발간하게 된 것입니다.

이 보고서가 보다 실현가능한 역할을 수행하기 위하여 앞으로 사후관리와 보완노력을 지속적으로 전개해 나갈 것을 약속드립니다.

아울러 모든 국민의 참여와 관심 속에 안전한 국가사회가 실현될 수 있도록 산·관·학·연의 적극적인 실천의지와 협조를 당부드립니다.

2008년 12월

한국지방행정연구원 원장 **유 정 석**

요 약

이 연구는 태안기름유출사고(허베이 스피리트호) 이후 제기된 지방자치단체 재난관리체계가 제대로 작동되고 있는지를 검토하고 그 개선방안을 내고자 하는 목적에서 출발하였다. 이를 위해 관련 보고서와 연구논문을 검토해서 분석틀을 구성하였다. 분석틀은 재난관리체계에서 갖추어야 할 구조적 특징과 이에 대해 실제적으로 나타나는 역동적인 문제를 도출할 수 있는 집행적 측면의 두 가지로 구성되어 있다.

본격적인 분석에 앞서 현재의 재난발생 현황에 대한 개괄적인 파악결과, 지속적으로 재난의 발생빈도와 피해가 증가하는 추세에 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 최근 재난발생의 특징은 지방자치단체 관할범위를 벗어나는 광범위한 특징이 나타나고 있었다. 먼저, 구조적 측면에서는 4가지 측면에서 재난관리체계를 살펴보았으며, 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 통합성 측면에서 보면, 여전히 형식적인 통합시스템으로 운영되고 있다고 할 수 있다. 즉, 중앙정부의 경우 행정안전부 중심의 통합시스템이 어느 정도 완성되었다고 할 수 있으나, 아직도 분산관리형태를 취하고 있다. 이는 지방자치단체에도 영향을 미치게 되기 때문에 해당 지자체 입장에서는 일련의 재난관리 단계별 대응에 중복이 빚어질 수 있다. 다음으로 지자체의 경우 일부 광역자치단체의 경우 통합된 조직의 형태로 구조를 바꾸었으나 여타의 지자체는 아직도 분산관리형태를 갖고 있다.

둘째, 유기성 측면에서 보면, 내부 요소간 소통의 원활화가 중요한 관건이지만, 소방직과 일반직간의 업무분장에서부터 괴리가 나타나고 있었다. 우선적으로 보면 재난관리의 업무는 전문성이 중요하다고 볼 수 있지만, 순환보직으로 전문화에 한계가 있다고 할 수 있다. 다음으로 현장대응능력의 부족을 들 수 있다. 실제에 있어서는 소방기관이 대처를 하지만 비전문가로 구성된 재난관리부

서와의 협력은 의외로 쉽지 않다. 또한 재난은 자치단체장 입장에서 보면 해당 지자체의 우선순위에서 밀릴 수밖에 없기 때문에 충분한 뒷받침이 여의치 않을 수 있다.

셋째, 협력성 측면에서 보면, 전문기관과의 유기적 공조협력 체계를 이루는데 한계가 나타나고 있었다. 즉 지방자치단체에서 재난이 발생했을 때 공공부문의 역할만으로는 해결이 곤란한 경우가 있다. 이는 재난의 특성이 지자체 관할범위를 벗어나는 추세를 통해 알 수 있다. 이러한 재난이 발생했을 시 필요한 협력을 요청할 기관은 우선적으로 장비 등에서 일정 수준이상을 갖춘 군부대와 경찰의 협력이 필수적이라 할 수 있다. 또한 민간조직에 대한 협력이 필수적이라 할 수 있다. 하지만 지자체엔 이러한 권한이 없으며 있다 하더라도 여러 기관을 경유하여야 하며 민간의 지원을 이끌어낼 제도적 장치도 원활하지 않다.

넷째, 학습성 측면에서는 일련의 재난상황을 경험하면서 전문성을 향상시켜야 하지만 잦은 인사이동으로 지식축적이 곤란한 상황이다. 또한 지방자치단체에 대한 권한이 거의 없어서 정책개발 보다는 단순한 보고 및 집행에만 치중할 수밖에 없는 상황이다. 소방과 재난관리부서간의 중복된 업무로 상황중심적 대응력 향상에도 문제가 생길 수밖에 없는 체계를 가지고도 있다.

결국, 구조적 측면에서는 아직까지 재난에 대처할 원활한 체계가 갖추어져 있지 않다고 할 수 있다. 부연하면, 집행력을 원활히 발휘할 토대가 부족하다고 볼 수 있으며, 협력과 조정이 필수인 재난관리체계에 실질적인 문제점이 내재되어 있다고 할 수 있다. 이러한 근본적인 문제는 기본적으로 지방자치단체의 재난관리 역량의 한계와도 관련이 깊다고 할 수 있다. 즉, 지방자치법을 보면 소방의 기능은 현재 기초자치단체에는 부여치 않고 있다. 또한 재난에 대응하는 권한은 실제적으로 자치단체가 갖고 있지 못하며, 보고만이 실제 기능이라고 할 수 있다. 권한의 실질적 배분이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

구조적 측면에서의 문제점을 토대로 사례와 연관시켜 최근에 불거진 태안지역의 허베이 스피리트 기름유출사고는 우리에게 많은 시사점을 주고 있다.

첫째, 사고 초기 신속한 대응이 이루어지지 못하고, 현장 지휘체계의 혼선으

로 인해 방제장비의 동원 및 지급이 지연됨으로 인해 피해가 확대되었다는 질타를 언론과 시민단체로부터 받아야만 했다. 현장지휘 본부인 방제대책본부와 중앙재난안전대책 본부 등 방제활동 및 사고수습을 지휘하는 기관에 관련 기관의 참여가 이루어졌지만, 방제활동을 수행하는데 있어 직접적인 기관상호간 계층적 통합은 거의 이루어지지 않는다고 볼 수 있다.

둘째, 추진기구의 적정성에 대해 살펴보면 가장 큰 문제점으로 해안 방제조직과 방제장비를 갖추고 있는 것이 해양경찰청임에도 불구하고, 해안방제 주관 기관이 자치단체로 되어 있어 해안가 오염 발생 초기 자치단체가 제 역할을 수행하지 못하였다는 것을 들 수 있다.

먼저 피해지역 지역사회 구성원은 사고 발생 직후 지역사회 구성원들의 적극적인 방제 의지에도 불구하고 방제활동 지휘 및 방제물품 지원 등이 신속하게 이루어지지 못하였으며, 방제 지휘체계가 정비되고 방제물품이 확보된 이후에는 지역주민의 적극적인 방제활동 참여가 이루어졌다.

다음으로 다양한 채널을 통해 대규모로 모집된 자원봉사 인력은 사고 초기 태안군이 자원봉사 인력의 관리를 전담함에 있어 자원봉사 인력 계획과 운영방안 및 방제물품이 지원방안이 마련되지 않고, 이를 관리할 적정한 인력이 배치되지 않음으로 인해 방제활동에 원활하게 투입하지 못하는 모습을 보였다.

셋째, 지역주민, 자원봉사 인력, 시민단체는 사고 발생 직후 방제활동에 강력한 참여의지를 나타내고 지속적으로 방제활동에 참여함으로써 사고 수습에 결정적인 역할을 하였지만, 그 과정에서 교통혼잡, 통제인력 부족, 방제물품 공급 부족 등으로 인해 방제활동이 원활하게 수행되지 못한 것은 정부기관과의 협조 및 연계가 부족한 것을 단적으로 보여주는 것이다.

이러한 제반의 문제점을 개선하기 위해서는 지방자치단체 재난관리체계에 대한 재검토가 필요하다. 이를 위해 기본방향은 우선, 재난복구에서 예방위주로의 방향전환이 필요하며, 다음으로 官중심의 재난관리에서 민관협력형 재난관리로의 방향전환이 필요하다.

구조적 측면에서의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 통합성 측면에서 보면 현재 실질적으로 분산관리되고 있는 방식에 대한 전면 재검토가 필요하다. 중앙정부의 경우 통합관리방식을 택하고 있으나 이에 대해서 역시 검토가 필요하며, 지방자치단체의 경우는 모든 재난에 공통적으로 적용되는 대비·대응분야를 일원화하여 고도의 전문성 있는 조직으로 개편해야 한다.

둘째, 유기성 측면에서 보면 현장 지휘체계의 혼선을 줄이기 위해 최일선의 현장지휘책임을 맡고 있는 소방본부장의 권한을 제도적으로 강화해야 한다.

셋째, 협력성 측면에서 현재의 유관기관의 동원능력을 제고해야 할 것이다. 경찰, 군, 관계기관, 그리고 가장 중요한 민간단체의 협력을 이끌어내는 것이 관건이라 할 수 있으며 이에 상응하는 권한과 제도가 보완되어야 할 것이다.

넷째, 학습성 측면에서 상황중심적 대응능력을 향상시키기 위해 소방분야와 재난관리 부서간의 조정이 필요하다.

첫 번째, 현재는 소방부서가 역할을 수행하지만 이에 대한 훈련계획을 재난관리 부서에서도 수립하기 때문에 비합리적이라 할 수 있다.

두 번째, 방재인력의 전문화 및 교육훈련이 강화되어야 한다. 조직의 책임자급까지 직위분류제를 적용하여 전문성을 제고하고 과거 사고의 교훈을 지속적으로 학습하고 전수할 수 있도록 재정비할 필요가 있다. 그리고 재난의 과학적 예측과 원인분석, 기술적인 예방과 대응, 체계화된 계획, 방재시스템 구축을 위한 전문연구활동을 강화하고 재난관리시스템의 과학화·정보화를 통한 방재정책연구와 방재기술의 질적 수준을 제고시켜 나가야 할 것이다.

다음으로 집행적 측면의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 재난관리의 최일선에 있는 기초자치단체의 역량강화가 필요하다. 일련의 재난발생 상황을 보면 지방자치단체의 업무범위를 벗어나는 광역적 재난이 발생하고 있지만 이에 대해 최일선에서 초동관리를 할 수 있는 기초자치단체의 역량은 이에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 실질적인 통합체계의 구축이 필요하다. 재난관리 조직의 통합에 대한

기본방향에는 찬성하더라도 통합을 하되 지방자치단체간의 재난의 특성에 따라 약간의 변형이 가미될 수 있을 것이다.

첫 번째, 단순한 조직의 통합을 넘어 이질적인 조직문화와 조직구성원의 통합이 무엇보다 필요하다. 이는 기존의 소방방재본부 등으로 통합된 서울, 인천 등의 사례에서 단순한 조직만의 통합은 직렬 간 조직의 갈등 등으로 효율적 재난관리에의 어려움이 뒤따르는 것으로 나타나기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 일반, 소방, 전산 등 여러 직렬로 되어 있는 소방방재본부 구성원들의 직렬을 향후 재난관리 직렬로 통합할 필요가 있다.

두 번째, 소방, 안전관리, 방재, 민방위의 통합에서 한 발 더 나아가 민간과의 협력을 할 수 있는 조직이 설계되어야 한다. 시민사회와 협력할 수 있는 로컬 거버넌스 관점에서 기초자치단체의 재난관리조직과 지역의 관련 단체간 유기적인 연계가 필요하다.

세 번째, 재난관리조직의 통합에서 가장 시급하고 중요한 것은 상황실의 통합이다. 재난은 재난의 특성상 초동단계가 가장 중요한데, 이러한 초동단계의 대응능력을 좌우하는 것이 상황관리이기 때문이다.

셋째, 정부간 수평적 연계체제의 구축이 필요하다. 중앙정부와 지방자치단체의 재난관리조직들은 다원적이고 조직체계가 서로 상이하기 때문에 단일기관에 적용되는 계층구조는 불가능하다. 따라서 재난대응의 주도 조직을 중심으로 수평적 협력 및 지원체제를 구축하는 것이 필요하다. 중앙정부는 재난관리의 1차적인 책임을 지역의 행정을 관할하는 지방자치단체가 질 수 있도록 기반여건을 조성하고 지방자치단체의 재난관리에 대한 지원 및 대규모 재난대응을 책임 관리할 수 있도록 역할을 적절히 분담해야 할 것이다.

넷째, 민간참여의 조직화가 필수적이다.

첫 번째, 지방자치단체에서는 사전에 각종 유관민간단체들의 네트워크를 형성해야 한다. 각 민간단체가 가진 인적·물적 자원에 관한 정보를 DB화하고 재난유형별로 동원가능한 민간단체를 분류하여 비상연락체계를 구축하여야 한다.

두 번째, 평상시에 유관민간단체의 구성원에 대한 지속적인 교육과 훈련을

통하여 재난현장에서의 체계적인 구급·대응이 가능하도록 전문성을 확보해야 한다. 민간단체의 설립목적과 특성 및 가용자원에 따라 활동분야를 특화하여 유기적인 협력체제를 구축하여야 한다.

세 번째, 공공기관이나 민간단체의 참여 이전에 피해주민들의 즉각적인 자구 활동이 가능하도록 평상시에 재난대비교육과 훈련을 실시하고, 자율적인 비상 동원체제를 구축하여야 한다.

□ Key Word: 재난관리체계, 재난대응, 민관협력, 태안, 허베이 스피리트

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	1
제2절 연구범위와 방법	3
1. 연구범위	3
2. 연구방법	3
제2장 이론적 고찰	5
제1절 재난의 의의	5
1. 재난의 정의	5
2. 재난관리의 변화	6
3. 사회환경의 변화와 대처	8
4. 재난의 종류	9
제2절 재난관리체계의 의의	16
1. 재난관리체계의 개념	16
2. 재난관리와 위기관리의 관계	18
3. 재난관리체계의 특징	20
4. 제약요인	24
5. 재난관리의 단계	25
제3절 재난관리연구의 접근방법	27
1. 재난관리의 이론경향	27
2. 재난관리의 접근방법	29
3. 재난관리에 대한 선행연구	30
제4절 연구의 분석틀 구성	37
1. 정책집행론적 접근방법	37
2. 정부간 관계: 구조적 측면의 접근방법	42

3. 분석의 틀 구성	51
제3장 재난관리체계의 현황과 문제점	55
제1절 재난발생 현황	55
1. 일반 현황	55
2. 자치단체별 인명 및 재산피해 현황	62
3. 시사점	63
제2절 재난관리체계 현황	64
1. 재난관리조직 현황	64
2. 재난관리체계 개관	81
3. 재난관리방식의 특징	82
4. 중앙의 재난관리체계	83
5. 지방의 재난관리체계	86
제3절 재난관리체계의 문제점	96
1. 개요	96
2. 구조적 측면	97
3. 집행적 측면	104
제4장 국내외 사례 및 시사점	116
제1절 미국	116
1. 중앙정부의 재난관리체계	116
2. 지방정부의 재난관리체계	118
3. 재난 대응 사례: 9.11 테러사고를 중심으로	122
4. 시사점	124
제2절 일본	125
1. 중앙정부의 재난관리체계	125
2. 지방정부의 재난관리체계	128
3. 고베지진 사례	130
4. 러시아유조선 유류유출 사고	140
제3절 한국: 허베이 스피리트 호 사고	152
1. 사고 개요	152

2. 사례분석	157
3. 시사점	170
제5장 재난관리체계 개선방안	173
제1절 기본방향	173
제2절 구조적 측면	177
1. 통합관리방식의 재검토	177
2. 협력적 체계의 구축	181
3. 학습조직의 구축	182
제3절 집행적 측면	184
1. 기초자치단체의 제도적 권한 강화	184
2. 실질적 통합재난관리체계 구축	185
3. 정부간 수평적 연계체제 구축	187
4. 재난관리 거버넌스 구축	187
제6장 결 론	189
제1절 연구결과의 요약	189
제2절 정책적 함의	191
제3절 연구의 한계	193
참고문헌	194
Abstract	202
〈부록〉 재해시의 자원봉사자 지원 매뉴얼	204

표 목 차

〈표 2-1〉 재난의 법적 성격	14
〈표 2-2〉 선행연구 정리	36
〈표 2-3〉 재난관리체계의 구조적 속성과 전략적 효과	42
〈표 2-4〉 재난관리 방식별 장단점 비교	44
〈표 2-5〉 비통합적·통합적 구조의 기능적 차이	45
〈표 2-6〉 고립구조와 협력구조의 활동 단계별 차이점 비교	49
〈표 2-7〉 반복적 구조와 학습적 구조의 차이	51
〈표 2-8〉 집행적 측면과 구조적 측면에서의 연구정리	52
〈표 3-1〉 재난발생 현황	56
〈표 3-2〉 재난유형별, 시·도별 발생현황	57
〈표 3-3〉 화재사고로 인한 인명 및 재산피해 추이	58
〈표 3-4〉 인명 및 재산피해 현황	59
〈표 3-5〉 구조구급활동 현황	59
〈표 3-6〉 건국 이후 주요 재난 발생 현황	61
〈표 3-7〉 시·도별 인명 및 재산피해 현황	63
〈표 3-8〉 재난관련 위원회 현황	66
〈표 3-9〉 재난관련 민간단체 현황	67
〈표 3-10〉 개청 당시와 현재의 일반직과 소방직 현황	70
〈표 3-11〉 소방방재청 개청 전후 인력변화	71
〈표 3-12〉 지방자치단체의 재난관리조직	73
〈표 3-13〉 총괄 인력현황	74
〈표 3-14〉 광역자치단체 인력현황	75

〈표 3-15〉 기초자치단체 인력현황	76
〈표 3-16〉 재난관리 예산집행 일반 현황	77
〈표 3-17〉 광역자치단체 재난관리 예산집행 현황	78
〈표 3-18〉 기초자치단체 재난관리 예산집행 현황	79
〈표 3-19〉 재난 규모별 대응체계	82
〈표 3-20〉 재난관리방식의 종류	83
〈표 3-21〉 재난관련기구의 분류 및 주요수행업무	86
〈표 3-22〉 지역긴급구조통제단 실무반의 주요임무	92
〈표 3-23〉 현장응급의료소 실무반의 주요임무	94
〈표 3-24〉 광역자치단체별 재난관련 상황실 운영 현황	102
〈표 3-25〉 민간자원조직의 활동현황	112
〈표 4-1〉 미국 주(State) 정부의 재난관련 조직 및 기능	119
〈표 4-2〉 미국 지방정부의 재난관련 조직 및 기능	121
〈표 4-3〉 사고 당일 기상상황	155
〈표 4-4〉 허베이호 사고 대응의 업무배분	166
〈표 4-5〉 태안군 관내 유류유출 오염방제 참여 인원 현황	168

그림목차

〈그림 1-1〉 연구 흐름도 4

〈그림 2-1〉 재난의 분류체계 15

〈그림 2-2〉 긴급상황에 대한 대응: 단기적 관점 32

〈그림 2-3〉 긴급상황에 대응: 장기적 관점 32

〈그림 2-4〉 장기적 관점에서의 긴급상황에 대한 대응 역량강화 33

〈그림 2-5〉 분석의 틀 54

〈그림 3-1〉 화재사고 발생추이 58

〈그림 3-2〉 구조활동현황 60

〈그림 3-3〉 구급활동현황 60

〈그림 3-4〉 행안부 재난관련 조직도 65

〈그림 3-5〉 소방방재청 조직도 69

〈그림 3-6〉 국가재난관리체계 84

〈그림 3-7〉 우리나라 재난관리시스템의 변화 85

〈그림 3-8〉 시·군·구 재난관리 전담조직 87

〈그림 3-9〉 종합상황실 상황관리 체계도 88

〈그림 3-10〉 지역재난안전대책본부 조직도 89

〈그림 3-11〉 지역긴급구조통제단 조직도 91

〈그림 3-12〉 현장응급의료소 조직도 93

〈그림 3-13〉 재난상황관리체계도 95

〈그림 3-14〉 자원봉사 투입 현황 114

〈그림 3-15〉 자원봉사 활동 내역 115

〈그림 4-1〉 연방소방청(U.S. Fire Administration) 조직 118

〈그림 4-2〉 일본의 총무성 소방청 조직구성	127
〈그림 4-3〉 충남 태안 앞바다 유조선 원유 유출사고 피해현장	153
〈그림 4-4〉 유조선 유류 유출사고 위치	154
〈그림 4-5〉 기름이 유출 중인 HEBEI SPIRIT호	155
〈그림 5-1〉 한국과 일본의 재해 예방투자 및 피해복구비	174



제1절 연구목적

과학기술의 비약적인 발전에도 불구하고 재난발생과 그로 인한 피해는 날로 증가하여 왔다. 중앙정부 차원에서는 재난발생을 예방하고 그 피해를 감소시키기 위해 통합적 재난관리조직의 구축과 훈련은 지속적으로 실시하고 있으나, 실제 재난발생시 체계적이고 효율적으로 대응하고 있지 못하다는 것이 일반적인 평가이다. 또한 재난대응에 1차적 책임을 맡고 있는 지방자치단체 차원에서도 재난발생에 따른 대응체계도 중앙정부와 비슷한 수준이거나 오히려 더 많은 문제점을 가지고 있다는 지적이 제기되고 있다.

근래에 우리나라의 재난발생의 특성을 보면 과거에 비해 사고율은 증가하지 않고 있음에도 불구하고 인명피해는 상대적으로 매우 큰 사고, 참사가 발생하고 있다는 특징이 있다(윤명오, 2003: 8). 화재나 구조물 붕괴사건의 발생건수는 통계상의 오차를 감안하여도 선진각국보다 적을 뿐 아니라, 치안을 포함한 국민생명의 위협 정도도 비교적 안전한 수준이라 할 수 있다. 하지만 우리나라의 재난의 특성은 한 번 터졌다 하면 수백명의 사상자가 발생하는 대형 사고이거나 사회적 파장이 큰 사고가 발생하는 특징이 있다.

이러한 재난특성은 현대사회의 다양성, 복잡성으로 인해 나타나는 일반적인 특성으로 중앙정부의 해당부처 또는 지방자치단체가 단독으로 처리하기에는 감당하기 측면이 있다. 즉, 현대사회의 재난은 일반적 행정환경과는 달리 불확실성(uncertainty), 상호작용성(interaction), 복잡성(complexity)이라는 특징을 가지고 있으

며(Comfort, 1988: 6-8), 따라서 여러 관련기관간의 협력과 지원이 필수적이라 할 수 있다.

우리나라의 재난 역사를 보면 각종 대형재난이 발생할 때마다 재난관리 조직 및 체계에 대한 보완 및 정비, 특별법의 제정 등 다양한 정부정책을 발표하였고 일부는 실제적으로 시행되어 개선되었지만, 일회성 전시행정이라는 지적과 비난속에 수많은 대형 참사가 반복되어 왔다.

우리 사회의 이러한 재난관리체계의 허점은 그 동안 장기적이고 분석적·체계적 진단과 개선보다는 정부의 국민 달래기식 법률 제정, 재난을 호기로 조직의 확대를 꾀하는 일반 관료들의 행태, 그리고 이를 적절히 지적하여 견제하지 못하는 우리 사회의 미숙한 견제 시스템이 낳은 결과 때문이라고 보는 견해도 적지 않았다. 이러한 지적은 재난을 연구하는 관련 연구자들의 논문에서도 제기되고 있다(이강호, 2005; 박덕규, 2005; 권건주, 2005; 한상대, 2004; 주효진·김옥일, 2003; 박동균, 1995).

하지만 대부분의 기존 연구들은 지방자치단체 보다는 중앙정부 중심의 연구, 재난의 특성이나 재난관리조직의 기본적 성격에 대한 체계적 분석을 통한 논리적인 체계나 모형의 도출이나 현상에 대한 체계적 판단기준이나 방향의 설정보다는 현황자료에 대한 분석으로부터 도출되는 시사점에 기초한 정책대안의 제시에 초점을 두고 있다.

따라서 이 연구에서는 기존의 연구에서 나타난 문제점과 한계를 토대로 재난관리의 1차적 대응역할을 수행하고 있는 지방자치단체 대처방식에 어떠한 문제점이 있는가를 살펴보고, 그에 따른 개선방안을 도출하고자 한다. 이를 위해 지방자치단체의 재난관리 대응사례를 통하여 실제 재난상황에서 어떻게 작동하고 있으며, 문제점과 대안은 무엇인지에 대한 개선방안을 모색하는데 초점을 두고자 한다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구범위

연구의 범위는 내용적 범위와 대상적 범위로 나누었으며 먼저, 연구의 내용적 범위는 다음과 같다.

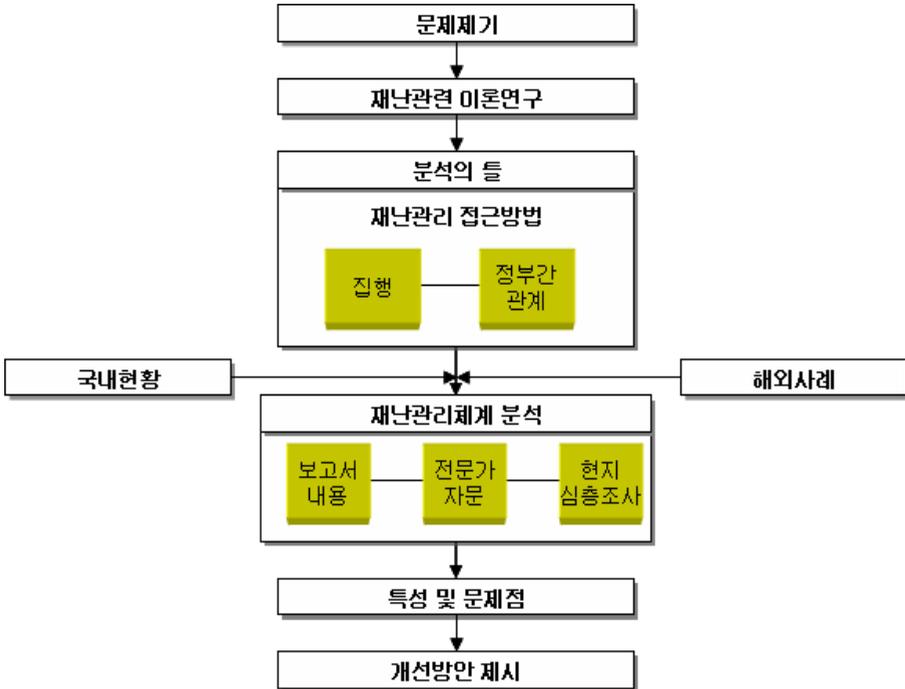
첫째, 재난과 관련된 연구의 전개에 앞서, 먼저 개념을 정의하고, 그에 따른 재난의 분류와 재난의 원인들을 개괄적으로 파악한다. 둘째, 이론적 측면에서 지방자치단체 재난관리 분석기준에 대한 틀(Framework)을 도출한다. 이를 위해 재난의 특성을 근거로 해서 마련한 분석기준에 따라 쟁점사안을 도출한다. 셋째, 재난과 관련된 해외사례를 조사·분석하며, 그 중 우리나라에 많은 시사점을 주는 것으로 판단되는 미국과 일본의 사례를 중점적으로 조사한다.

다음으로 연구의 대상은 첫째, 지방자치단체를 대상으로 한 제도적 연구이다. 그 동안 중앙정부 위주의 연구에서 상대적으로 소홀하였으나, 재난관리의 1차 대응 주체로서의 중요성을 부각시키고자 하였다. 둘째, 재난관리체계와 관련된 해외 벤치마킹 사례들을 분석하여 이의 시사점 또는 과제들을 도출코자 한다. 셋째, 최근에 불거진 재난사례와 관련한 내용과 특성, 그리고 과제와 시사점에 대해서도 검토하였다.

2. 연구방법

연구방법은 이론적 연구와 실증적 연구를 병행하였다. 이론적 연구로서는 국내외의 재난관련 문헌들을 중심으로 연구를 전개하며, 보완적으로 신문기사를 참조했으며, 재난관련 지방자치단체 담당자를 대상으로 한 심층면접(depth interview) 및 외국 문헌의 실증적 문헌분석에 중점을 두었다. 이 연구의 방법 내지 연구의 흐름을 다음과 같이 요약할 수 있다.

〈그림 1-1〉 연구 흐름도



먼저, 이론적 연구를 구체적으로 들어가는 국내외 문헌들, 신문기사 등을 활용하여 수립한 사례들에 관한 문헌들을 개괄적으로 검토하였다. 문헌분석을 통해 재난관련 분석변수들을 추출해서 이를 중심으로 연구의 분석틀을 정한다.

다음으로 실증적 연구는 지방자치단체의 재난관련 연구보고서 및 기존 연구 등에 나타난 문제점과 과제들을 분석하였다. 다음으로 재난관리를 총괄적으로 담당하고 있는 행정안전부, 관련 학계 및 민간부문 전문가와의 자문회의를 통해 의견을 수렴하였다. 세부적 내용의 파악을 위해 관계자 면담 등을 통하여 관계자들이 인식하고 있는 재난관련 대응체계에 대한 문제점과 개선사항 등을 또한 분석하였다. 이러한 문헌연구 및 실증적 분석을 통해 제기된 시사점 및 과제를 토대로 지방자치단체의 재난관리체계의 개선방안을 모색코자 하였다.



제2장 이론적 고찰

제1절 재난의 의의

1. 재난의 정의

재난의 개념에 대해서는 많은 논쟁이 있어 왔으며, 완벽하게 합의된 것은 아니다.¹⁾ 재난은 시대와 환경의 변화에 따라 유동적으로 인식되는 상대적인 개념이며, 사회여건에 따라 작은 사고조차도 재난으로 받아들여지고 있는 경우가 있기 때문이다(김경안·유충, 1997: 15). 하지만 법에 기속을 받는 공공조직의 특성상 법에서 명시하는 정의를 토대로 그 내용을 살펴볼 필요가 있다. 재난및안전관리기본법 제3조에서는 다음과 명시하고 있다.

“재난”이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서

- ① 태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일(海溢)·대설·가뭄·지진·황사(黃砂)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해(중전의 자연재해)
- ② 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해(중전의 인적 재난)

1) 재난이라는 용어는 영문으로는 Disaster, Hazard, Catastrophe, Crisis, Risk로 표현되고 있고, 우리말로는 재해, 재난, 위기, 위험, 위난이란 용어가 혼용되고 있다(남궁근, 1995: 958). 다만 Emergency는 지방정부 단위에서 관리하는 작은 재난이고, Disaster는 상위정부에서 관리하는 태풍, 지진 등을 포함한 큰 재해라는 것이 일반적인 견해이기 때문에 이 연구에서는 재난을 Emergency의 개념으로 사용한다.

- ③ 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해(사회적 재난)

다음으로 “해외재난”이라 함은 대한민국의 영역밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로 정부차원의 대처가 필요한 재난을 말한다. 결국 재난의 신개념은 다음과 같은 도식으로 정의가 될 수 있다.

재난 = 자연재해개념(자연재해대책법 제2조) + 인적 재난개념(재난관리법 제2조)
+ 사회적 재난(국가기반체계 마비 등)

미국의 연방재난관리청(FEMA)에서는 재난을 ‘통상 사망과 상해, 재산피해를 가져오고 또한 일상적인 절차나 정부의 차원으로는 관리할 수 없는 심각하고 규모가 큰 사건으로 이러한 사건은 보통 돌발적으로 일어나기에 정부와 민간부문 조직이 인간의 기본적 수요를 충족시키고 복구를 신속하게 하고자 할 때 즉각적이고 체계적으로 효과적인 대처를 하여야 하는 사건’이라고 규정하고 있다.²⁾

2. 재난관리의 변화

삼국시대 이래 고려를 거쳐 조선시대까지 내려온 “부역”제도는 “요역”이라고도 하는데, 남자가 16세가 되면 “정”이라 하여 국가부역의 의무를 지고 60세가 되면 그 임무를 면제받도록 한 것이 있다. 특히, 재난을 방지하기 위한 제방 축조 또는 재난의 뒤처리를 위한 자원으로 활용되었다.

2) An occurrence of a severity and magnitude that normally results in deaths, injuries, and property damage and that cannot be managed through the routine procedures and resources of government(<http://www.fema.gov/emergency/managers/iwrcpap.shtm>).

조선시대의 향약(鄕約)은 지방주민의 상부상조와 미풍양속의 배양을 위하여 만든 규약이다. “향약”은 주자학의 전래와 더불어 우리나라에 소개된 것으로 태조가 1398년에 친히 그의 향리인 풍패향에 대한 ‘향언 41조’를 신설하고 이를 다시 증보하여 향읍에 공포·실시한 때부터 비롯된다.

이 이후로는 종종 때 조광조 등의 진언에 따라 여씨향약이 전국 각지에 공포되어 보급되었는데 내용은 덕업상권(德業相勸), 과실목규(過失相規), 예속상교(禮俗相交), 환난상휼(患難相恤)의 4가지를 덕목으로 삼았다. 이 중 환난상휼은 재난수습을 위하여 주민 모두가 힘을 모아 재난에 대처하는 협동정신이었다.

“화재”에 대한 삼국사기 기록을 보면 신라시대(262)에는 금성서문 화재로 인가 100여 호가 연소되었다는 기록이 있으며, 고려 현종 12년(1031)에는 인수문 외 2,000여호가 소실되었다고 한다. 조선조 태종 17년(1417)에는 금화법이 시행되었으며, 세종 8년(1426)에는 금화도감을 설치하고 3년 후에는 금화군이 조직되었으며, 그 이후 광무 9년(1905)에 내무경찰국이 설치되어 전국 소방을 관장하면서부터 점차 근대적 의미의 소방제도의 모습을 갖추게 되었다(소방방재청, 2005).

근래의 1980년대 이전까지만 해도 1·2차 산업중심의 농·어업 사회로 다중이용 건물이용이나 대형구조물은 물론 대중 교통수단이 많지 않아 자연재해와 화재 이외의 건물의 붕괴나 가스폭발 등의 도시형 재난은 크게 염려할 정도는 아니었다고 할 수 있다.

1980년대 중반기 이후 석유·화학 등 대단위 공업단지가 조성되고 생활환경 또한 고밀도의 도시화와 철도, 항공 등 교통수단 이용률 증가, 가정의 주연료인 연탄이 도시가스로 대체되는 등 고도산업사회로 재난환경이 급변하면서 부터는 한두 사람의 방임이나 실수가 많은 국민의 생명은 물론 하루아침에 삶의 터전을 송두리째 앗아가 버리는 대형 참사를 초래할 수 있음을 서해 페리호 침몰, 삼풍 백화점 붕괴 및 동해안 산불, 광 섬 등에서의 비행기 추락, 대구지하철참사 등과 같은 재난을 통해 그 실상을 느끼고 있다.

재난발생은 짧은 기간의 압축성장 추구, 인명보다는 자신의 이익을 앞세우는 일부 사람들과 사회저변에 안전의식이 성숙되지 못한 원인 등이 복합적으로 작용되어 일어난 것으로 파악할 수 있다.

3. 사회환경의 변화와 대처

삼풍백화점 사고를 계기로 정부에서는 1995. 7. 18 재난관리법을 제정하고 중앙부처는 물론 지방자치단체에 재난관리 전담기구와 인력확보를 서두르게 되었고, 민방위재난통제본부를 확대·개편하였으며 중앙119구조대를 신설하였다. 공공 및 민간시설물 등 제반 시설물에 대한 일제 안전점검 실시와 위험시설물의 보수·재건축 추진과 동시에 60여 개의 재난관련 법령 재정비를 통해 재난예방장치를 강화하게 되었다.

이를 좀 더 살펴보면 정부에서는 국무총리를 위원장으로 하는 “중앙안전대책위원회”를 중심으로 각 부처장관이 소관 분야별로 예방·수습대책을 마련하는 한편, 각 분야별 재난관리계획을 종합화한 “국가재난관리계획”을 수립하여 집행해 나가게 되었으며, 광역 및 기초자치단체에서는 단체장을 중심으로 관내 유관기관·단체가 참여한 “지역안전대책위원회”를 구성 운영하고, 지역실정에 맞는 재난관리계획을 수립하여 재난의 예방·대응·수습·사후관리를 체계적으로 감당하기에 이르렀다.

2001년부터는 국무총리 소속하에 발족한 「안전관리개선기획단」을 중심으로 그간 정부의 많은 기관에서 각각 관리하는 재난관리기능을 통합·조정함은 물론 점검·평가함으로써 안전관리업무의 실효성을 확보하는 한편 관계 행정기관 간 역할분담으로 안전관리개선업무에 관하여 어느 정도의 추진체계가 구축되었다.

하지만 2003. 2. 18일 발생한 「대구지하철 방화」 사고는 사망 192명, 부상 148명의 엄청난 인명피해를 초래하는 등 국가적 재난관리상 총체적인 문제가 제기되었다. 이와 관련 국가재난관리체계를 획기적으로 개선하기 위하여 「소방방재청 개청준비단」(3.11)과, 「국가재난관리시스템 기획단(3.17)」을 설치하여 「국가재난관리종합대책」을 수립함으로써 범정부적인 재난관리체계를 구축하였으며 그 동안 “재난”과 “재해”로 이원화된 개념을 “재난”으로 통합 일원화하였고 재난관리시스템 개선을 통하여 국가 최초의 재난관리 전담기구인 「소방방재청」을 설치하게 되었다.

2004. 6.1. 출범한 「소방방재청」은 당시 행정자치부 민방위재난통제본부 기능을 중심으로 새롭게 설치된 것으로 민방위와 방재 및 소방기능을 포괄적으로 수용하는 한편 안전관리 기능을 추가함으로써 국가재난을 총괄하는 전담기구로 나섰다.

4. 재난의 종류

1) 화재

화재사고의 정의를 하면, 화재사고란 소방기본법에서 정한 소방대상물이 화재로 인명과 재산피해가 발생한 경우를 말한다.³⁾ 소방대상물에는 건축물, 차량, 선박(선박법 제1조 2항의 규정에 따른 선박으로서 항구 안에 메어둔 선박에 한한다), 선박건조구조물, 산림, 그 밖의 공작물 또는 물건을 말한다. 단, 산림은 소방법상 소방대상물로 되어 있으나, 산림법의 규정에 따라 산림청에서 관리한다.

2) 산불

산불의 정의를 하면, 산불이란 산림법⁴⁾에서 정한 임야에서 화재로 산림과 인명 및 재산피해가 발생한 경우를 말한다. 단, 농지(초지를 포함한다), 주택, 도로, 기타 대통령령이 정하는 토지와 입목·죽(竹)은 제외한다. 산림의 구분을 하면 국유림(국가가 소유하고 있는 산림), 공유림(지방자치단체, 기타 공공단체가 소유하는 산림), 그리고 사유림(국·공유림 이외의 산림)이 속한다.

3) 붕괴

각종 시설물(건축물, 교량, 육고 등)이 시공 하자(瑕疵), 노후, 관리소홀, 지반 약화 등으로 붕괴되어 인명과 재산피해가 발생한 사고를 말한다.

3) 소방방재청 훈령 제113호, 제2조 1항[2004.6.1 제정(14호), 2006.12.27 개정(106호), 2007.3.22 개정(113호)]

4) 산림법 제2조 1항

4) 폭발

폭발사고의 정의를 하면 도시가스사업법과 에너지기본법에서 정한 가스 및 에너지⁵⁾가 누출되어 폭발에 의해 인명과 재산피해가 발생한 사고를 말한다. 가스에 의한 화재, CO중독, 산소결핍 등으로 인한 사고는 기타 재난으로 분류된다.

5) 도로교통사고

도로교통사고의 정의를 하면 도로교통법 제2조에 규정하는 도로에서 자동차가 교통으로 인하여 인명과 재산피해가 발생한 사고를 말한다.⁶⁾ 단, 1984년부터의 통계는 인적 피해 사고만을 의미하며, 물적 피해 사고는 포함하지 않았다. 도로라 함은 도로법에 의한 도로, 유료도로법에 의한 유료도로, 그 밖의 일반교통에 사용되는 모든 곳을 말하며, 경찰청 자료의 도로교통사고 통계에는 철길건널목 통과방법에 의한 사고가 포함되어 있다.

6) 환경오염사고

환경오염사고의 정의를 하면 환경정책기본법에서 규정하는 환경이 오염되어 피해를 입은 사고를 말한다. ‘환경오염’이라 함은 ‘사업활동 기타 사람의 활동에 따라 발생하는 대기오염, 수질오염, 토양오염, 해양오염, 방사능오염, 소음·지동, 악취, 일조방해 등이 사람의 건강이나 환경에 피해를 주는 상태’를 말한다.⁷⁾

환경오염사고의 종류로는 대기배출시설 등에서의 대기오염물질 다량유출사고, VOC, 광화학적 스모그, 악취, 유해가스 등이 속한다. 그 밖에도 유해화학물질의 토양 및 공공수역 유출사고, 유류의 수송·유통·취급과정에서의 유출사고, 공공수역에 수질오염물질의 다량유출사고로 폐수 무단방류, 폐유, 용제, 중금속, 침출수 등의 공공수역 유출 등이 속한다. 수온변화, 용존산소부족 등 수질악화

5) 가스 및 에너지는 도시가스사업법 제2조, 에너지기본법 제2조에서 제시되고 있으며, 고압가스안전관리법 제2조, 에너지이용합리화법 제2조에서도 제시되고 있다.

6) 도로교통법 제54조

7) 환경정책기본법 제2조 4항

에 의한 물고기 폐사, 환경기초시설의 고장·파손·붕괴 등으로 폐기물 또는 오·폐수 등 오염물질의 다량유출사고 등이 있다.

7) 유·도선사고

유·도선사고의 정의를 하면 유선및도선사업법에서 규정하는 유선 및 도선이 안전수칙위반 등에 의하여 발생하는 화재, 충돌, 침몰 등의 선박사고와 이용객 등의 부주의에 의한 안전사고 등을 말한다.⁸⁾ 단, 바다(해양)에서 발생하는 피해 등은 해양수산부(해양경찰청)에서 업무를 관장한다. 유선사업이라 함은 유선 및 유선장을 갖추고 하천·호소(湖沼) 또는 대통령령이 정하는 바닷목에서 사람 또는 사람과 물건을 운송하는 영업을 하는 것으로서 해운법의 적용을 받지 아니하는 것을 말한다.

8) 해양사고(해난)

해양사고의 정의⁹⁾를 하면 해양 및 내수면에서 발생한 다음 각 호에 해당하는 사고를 말한다.

- 가. 선박의 구조·설비 또는 운용과 관련하여 사람이 사망·실종되거나 부상을 입은 사고
- 나. 선박의 운용과 관련하여 선박 또는 육상·해양시설에 손상이 생긴 사고
- 다. 선박이 실종·유기되거나 행방불명된 사고
- 라. 선박의 충돌·좌초·전복·침몰이 있거나 조종이 불가능하게 된 사고
- 마. 선박의 운용과 관련하여 해양오염피해가 발생한 사고¹⁰⁾

선박이라 함은 수상 또는 수중에서 항해용으로 사용하거나, 사용될 수 있는

8) 유선및도선사업법 제29조

9) 해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률 제2조 1항. ‘해양사고의 조사 및 심판에 관한 법률’의 1999년 2월 5일 법률 제05809호에 의한 일부개정시 ‘해난(海難)’을 ‘해양사고’로 개정하였다.

10) 해양오염 관련 제법 법률로 ‘해양오염관리법’이 2007년 1월 19일 폐지되고, ‘해양환경관리법’이 제정되어, 2008년 1월 20일부터 발효되었다.

배 종류를 말하며 그 구분은 다음과 같다.

- ① 기선(汽船): 기관을 사용하여 추진하는 선박(기관과 돛을 모두 사용하는 경우로서 주로 기관을 사용)
- ② 범선(帆船): 돛을 사용하여 추진하는 선박(기관과 돛을 모두 사용하는 경우로서 주로 돛을 사용)
- ③ 부선(舢舨): 자력 항행능력이 없어 다른 선박에 의하여 끌리거나 밀어서 항해하는 선박

※ 해운업이라 함은 해상여객운송사업·해상화물운송사업·해운중개업·해운대리점업·선박대여업 및 선박관리업을 말한다.

9) 기타 재난

- ㉓ 광산사고(지식경제부 안전대책팀): 광산 내에서 안전수칙 미준수·부주의, 노후 갱도의 붕괴 등으로 인해 인명과 재산피해가 발생한 사고를 말한다.
- ㉔ 공단 내 공공시설사고(지식경제부 안전대책팀): 공단 내에서 산업시설노후와 안전수칙무시·부주의 등으로 인해 인명과 재산피해가 발생한 사고를 말한다.
- ㉕ 승강기사고(지식경제부 안전대책팀): 공공기관, 다중이용시설, 아파트, 대형건물 등에서 이용되는 승강기 고장으로 인해 인명피해가 발생한 사고를 말한다.
- ㉖ 가스사고(지식경제부 안전대책팀): 도시가스사업법, 고압가스안전관리법, 액화석유가스의 안전관리 및 사업관리법, 에너지이용합리화법에서 규정하고 있는 가스가 누출되어 발생하는 사고 중 폭발에 의한 사고를 제외한 것을 말한다.
 - 누출사고: 부식 또는 충격 등에 의하여 배관이나 가스용품에 손상을 가하여 가스가 누출되는 것으로서 폭발, 화재, 충돌 및 고의 사고는 제외한 것을 말한다.
 - 화재사고: 가스연소기의 과열, 고장 등에 의하여 가스의 누출이 있는 상태에서 화재에 이르는 것을 말하는 것으로 화재 후 누출 또는 폭발의 유무와는 관련이 없는 것을 말함

- CO중독사고: 불완전 연소 또는 누출에 의하여 중독 또는 산소결핍을 인적 피해가 발생한 경우를 말함
- 산소결핍사고: 누출된 가스가 일정한 공간 내에 체류하여 산소부족으로 질식하여 인명피해가 발생하는 경우
- ㉓ 철도사고¹¹⁾: 열차사고와 건널목사고로 나누어진다.
 - 열차사고라 함은 열차가 운행 중에 상호 충돌, 접촉 또는 탈선하거나 열차의 화재로 인하여 사상자가 발생한 사고를 말한다.
 - 건널목사고라 함은 철길 건널목에서 열차가 자동차, 경운기 등의 차량과 충돌하여 발생한 사고를 말한다.
- ㉔ 항공기사고¹²⁾: 조종사 과실과 정비불량, 항공기 부품의 기기 및 재질결함 등에 의한 추락 및 이·착륙 사고를 말한다.

11) 항공·철도 사고조사에 관한 법률 제2조

12) 항공·철도 사고조사에 관한 법률 제2조

〈표 2-1〉 재난의 법적 성격

구분	재 난	
대상	<ul style="list-style-type: none"> - 인적재난: 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방 사고, 환경오염사고 등 - 자연재난: 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 황사, 적조 등 	
근거법	재난및안전관리기본법	
수습 체제	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙안전관리위원회(위원장: 국무총리) - 중앙재난안전대책본부(본부장: 행정안전부 장관) <ul style="list-style-type: none"> • 중앙사고수습본부(본부장: 해당 부처장관) • 중앙긴급구조통제단(단장: 소방방재청장) <p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지역안전관리위원회(위원장: 시·도지사, 시·군·구청장) - 지역재난안전대책본부(본부장: 시·도지사, 시·군·구청장) - 지역긴급구조통제단(단장: 소방본부장, 소방서장) 	
복구 책임	인적 재난	자연재난
	피해 원인자 (보상 및 배상)	<ul style="list-style-type: none"> - 방재책임자 <ul style="list-style-type: none"> • 국가시설: 국가 • 지방시설: 지방자치단체 • 개인시설: 개인 ※ “재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정”에 따라 국가일부 보조 및 지원
대규모 재 난 발생시	<ul style="list-style-type: none"> - 재난사태 선포(재난및안전관리기본법 제36조) <ul style="list-style-type: none"> • 대통령이 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려로 인하여 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향 또는 피해를 경감하기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 선포 <ul style="list-style-type: none"> ※ 선포대상 지역 3개 시·도 이상: 선포 → 국무총리 ※ 선포대상 지역 2개 시·도 이하: 선포 → 중앙재난안전대책본부장 - 특별재난지역 선포(재난및안전관리기본법 제 59조 내지 제 60조) <ul style="list-style-type: none"> • 대통령이 정하는 재난의 발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 당해 재난으로 인한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 경우 선포 <ul style="list-style-type: none"> ※ 선포: 대통령 	

〈그림 2-1〉 재난의 분류체계



제2절 재난관리체계의 의의

1. 재난관리체계의 개념

‘재난관리’라는 용어는 재난의 통제에 대한 좀 더 넓은 접근방법을 의미하는 것으로 인간에게 피해를 끼칠 수 있는 돌발적 사건의 위험을 인지하고 통제하는 것으로 이해된다(Karan & Wallace, 1984: 178; 남궁근, 1995: 959).¹³⁾ 이러한 맥락에서 재난관리체계는 재난이 발생하지 않도록 사전에 예방하고, 재난이 발생한 경우 야기될 수 있는 제반 위험을 효율적으로 관리하는 행정을 의미한다(남궁근, 1995: 959). 재난관리체계(Disaster Management System)¹⁴⁾는 재난관리를 담당하는 조직들로 구성된 체계(Comfort, 1988: 344-349; May, 1985: 40-41)이며, 재난 발생이라는 환경에 대비하여 주민의 생명과 재산을 보호할 목적으로 상호 관련된 기관들끼리 협조와 조정을 통하여 문제를 해결하려는 체제이다. 재난관리체계는 정책목표와 재난환경의 접촉영역(interface)에서 기능을 수행하게 된다(Comfort, 1988: 6-8).

결국, ‘재난관리’라 함은 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말하며, “안전관리”라 함은 시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 행하는 모든 활동을 말한다.

이론적 차원에서 재난관리는 ‘위험과 불확실성을 본질적 속성으로 지니는 재난의 발생을 예방하고 위험을 최소화시키는 한편, 이미 발생한 재난에 대해서는 신속하고 효과적으로 대응하며 가능한 빠르게 정상상태로의 복귀를 돕는 것’으

13) 남궁근(1995)은 해당 연구에서 재해라는 용어를 사용하고 있으나 현재는 법률상으로 재난으로 통일되어 있기 때문에 이 연구에서는 재난으로 통일해서 사용한다.

14) 기존 연구에서는 재난관리행정체제로 사용하는 경우가 많다. Disaster Management System을 우리말로 옮기는데 있어 관리주체가 결국 공공부문 즉, 행정부문을 강조하기 위한 것으로 받아들여진다. 하지만 이미 재난관리는 공공체의 성격을 가지기 때문에 이 연구에서는 재난관리체제로 통일하여 사용코자 한다.

로 정의된다(Pickett & Block, 1991: 263). 실무적 차원에서는 ‘수해, 풍해, 지진, 화재, 폭발사고 등의 각종 재난에 대비하기 위해 사전에 조치하는 활동이나 재난 발생시 이를 극복하고 수습하는 제반활동’으로 이해된다(김영수, 1998: 11; 양기근 외, 2006: 2). 한편 「재난및안전관리기본법」 제3조에서는 재난관리를 ‘재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동’이라고 규정하고 있다.

체제의 규모가 커지고 과업이 복잡해질수록 분화가 심화되며, 분화가 심화될수록 통합과 조정의 필요성은 더욱 커진다. 통합(integration)이란 체제가 과업을 수행할 때 여러 다른 하위체제 사이의 노력을 통일시키는 과정이며(Lawrence & Lorsch, 1967), 조정(coordination)은 상호 분화된 조직의 활동을 동시화(synchronization)시키는 노력이다.

일반적으로 재난관리는 분산형 관리와 통합형 관리로 구분된다. 분산형 관리 방식은 다양한 기준에 의하여 재난을 유형화¹⁵⁾하고 재난유형별로 개별적으로 재난을 관리하는 방식을 말한다. 그러나 분산형 관리방식은 재난시 유사기관간의 중복 대응과 과잉대응 혹은 무대응의 문제를 야기하며, 난해한 계획서의 비현실성과 다수기관간의 조정, 반복적 통제라는 문제점을 지니고 있다(유충, 1999: 40).

이러한 문제를 극복하기 위해 대두된 것이 미국 연방재난관리청(FEMA) 설립의 이론적 근거가 된 통합적 관리방식이다. 모든 재난은 피해범위, 대응자원, 대응방식에 있어서 유사하기 때문에 특정한 지역에서 발생하는 모든 재난을 하나의 재난관리주체가 예방, 준비, 대응, 복구 등 전 과정에 걸쳐서 종합적으로 관리하며, 다양한 관련기관들을 조정·통제하는 방식이다.

Comfort(1985; 김주찬·김태운, 2002: 13에서 재인용)는 통합적 재난관리조직의 특성으로, 통제보다는 혁신, 현존 질서의 재강화보다는 학습, 권력에 대한 탐색보다는 정보에 대한 지속적인 탐색을 들고 있다. 이런 통합된 재난관리체계의 구축에는 조직구조의 개편이나 막대한 자원의 배분·할당을 필요로 하지 않는다. 단지 조직우선권의 재개념화, 조직기능의 재설계, 시간의 재할당(정보검색·분석·의사

15) 재난은 다양한 기준에 의하여 유형화할 수 있는 바, 재난발생원인, 재난발생장소, 재난대상, 영향의 범위, 재난발생과정의 시간적 차이 등에 의하여 재난을 유형화할 수 있다(김영수, 1998: 64).

소통), 그리고 개인 및 조직학습과정의 인식과 그런 과정의 결과에 근거한 행동에 대한 지지가 요구된다.

2. 재난관리와 위기관리의 관계

1) 위기와 재난의 개념상 차이

일반적으로 위기와 재난은 용어를 구분하여 사용하지 않는다. 자연재난, 인위 재난, 그리고 사회적 재난을 모두 함께 총칭하는 경우에는 ‘위기’라는 용어를, 특정한 개별 재난이나 사건을 의미하는 경우에는 ‘재난’이라는 용어를 사용하는 경향이 있다. 그러나 이처럼 별도의 재난이라는 용어를 사용한다고 해서 각각의 재난을 관리하기 위한 별도의 법이 필요하다거나 또는 각 재난이 서로 질적으로 다르다는 것을 의미하는 것은 아니다(이재은, 2000: 61).

재난이라는 용어는 영문으로는 Disaster, Hazard, Catastrophe, Crisis, Risk로 표현되고 있고, 우리말로써는 재해, 재난, 위기, 위험, 위난이라는 용어가 혼용되고 있다(남궁근, 1995: 958). 다만 Emergency로 지방정부 단위에서 관리하는 작은 재난이고, Disaster는 상위정부에서 관리하는 태풍, 지진 등을 포함한 큰 재해라는 것이 일반적인 견해이다.

2) 위기의 특징

위기는 일반적으로 예기치 않았던 일이 갑자기 발생한 것을 의미하며, 그 원인으로 자연재해, 부적절한 기술관리, 사회적 갈등 등이 있다. 이때에는 중대한 의사결정 필요하게 된다. 그 첫 번째가 정책결정이고 두 번째가 관리적 측면이 중요하게 된다. 다음으로 위기의 성격은 정상적인 행정 및 조직활동의 결과의 구별되는 특성을 지닌다.

첫째, 시간적 압박이 크다. Ford는 위협(threat)과 시간적 압박(time pressure)이라는 표현을 사용했다. 시간적 압박은 의사결정을 위한 필요한 대부분의 정보를

이미 이용하였다는 것이다. 즉, 시간은 가장 중요한 변수로 위기의 손실의 크기는 위기의 속도와 밀접한 관련되어 있다.

둘째, 불확실성과 비구조적 성격을 지닌다. 불확실성이란 위기의 공통된 특징으로 어떤 결과가 나타날지, 어떤 행동이 어떤 종류의 결과를 가져올지 알 수 없는 상태를 말한다.

이러한 현상은 본질적으로 대응방안에 대한 왜곡가능성 확대 및 합리적 의사결정 저해 가능성이 있으며 새로운 기술이용의 확대로 인제가 커질 수 있다. 또한 발생빈도도 적고, 일회적인 사건이 많아서 정보량이 제한될 수밖에 없다. 불확실성이 높은 상황의 의사결정은 반구조 및 비구조적인 결정을 내릴 수밖에 없어 합리성을 추구하는 것이 불가능하다.

셋째, 다차원적 성격을 지닌다. 위기는 총체적, 전반적으로 변화의 크기와 범위가 상대적 큰 사건으로 원인과 영향이라는 측면에서 다차원성을 가진다. 이를 완화시키기 위해서는 다학문적, 전문적 기술과 지식이 요구된다. 특히 사회적 지식이 필요하게 된다. 왜냐하면 단일한 수준에서 통제가 가능하지 않으며 의사결정 범위라는 면에서 중앙 및 지방이 관련된 다영역적(multijurisdictional)인 성격을 지닌다. 이러한 재난의 수습과정에서 중앙과 지자체, 민간단체는 서로 다른 책임과 자원을 가지고 임하게 된다. 따라서 신속한 조정과 통합이 필요하며, 개인적 노력보다 집단적 노력이 요구되게 된다. 결국, 다양한 유형의 갈등해결, 합의도출, 협동적 문제해결이 그 중심에 서게 되어 있다.

넷째, 복잡하고 동적인 환경에 따른 환경의존, 데이터 제한, 과도한 정보가 넘쳐나게 된다. 따라서 의사결정자의 통제변수가 상당히 제한되게 된다. 결국 의사결정기준이 결여되게 된다. 사람은 위험에 대해 주관적으로 인지하는 경향이 있어서 통계나 모델에 의해 정의되는 위험과 상당한 차이가 있다. 자기와 직접 관련이 있다고 생각할 때 위기로 인식하게 되는데, 주관성은 위기상의 의사결정 기준을 선택함에 있어 갈등을 야기하게 된다.¹⁶⁾

16) 이를 ‘위험심리학’이라 한다. 최근에 갈등이 양상된 최고기 문제도 이러한 시각에서 접근할 수 있다.

다섯째, 완화활동에 있어 현재가치와 미래가치간의 같등이나 비용부담과 관련된 의사결정이 곤란하게 된다. 의사결정 기준으로서의 효율성은 생명구조, 재산보호, 공동체의 정상적 활동이라는 기준에 의해 상당한 제한을 받게 된다.

3) 위기상황에서의 의사결정 특징

위기상황에서의 의사결정의 특징은 다음과 같다. 첫째, 집권화되는 경향이 있다. 둘째, 공식적 규칙과 절차가 비공식적인 과정과 즉시적 결정으로 대체되는 경향이 있다. 셋째, 관료적 정치성향이 강하게 나타난다. 넷째, 의사소통이 활발해지고 의사전달 속도가 빨라진다. 다섯째, 정보의 내용보다는 정보의 소스에 더 많은 관심을 갖게 된다. 여섯째, 의사결정자는 집단사고(응집력이 강한 집단들이 행하는 비인간적 결정)에 빠질 위험이 발생하게 된다. 따라서 조직성원에 대한 방어기제를 타파하고 발생가능한 위기에 대한 정보와 지식의 축적, 상황분석 능력의 증진, 위기에 대한 사회적 학습체계 구축이 필요하게 된다.

3. 재난관리체계의 특징

재난관리체계는 경제적, 사회적, 정치적 이유 등 여러 가지 이유로 변화된다. 소방방재청이 출범하고 사회적 재난개념을 도입하는 등의 변화가 있어왔고 근래에는 행정안전부의 출범 등이 있었다(2004.6.1. 조직개편).

1) 개요

우리나라에서 현재와 같은 재난관리체계가 나타나기 시작한 것은 1960년대 이후 자연재난의 관리로부터라고 할 수 있다. 즉, 1961년 전북 남원과 경북 영주 지방의 수해로 인한 피해를 복구하기 위해 당시 국토건설청 소속의 수해복구사무소를 설치한 것을 시작으로 1963년 건설부 수자원국에 방재과를 설치하여 재해대책업무의 기틀을 마련하고 1967년 풍수해대책법을 마련함으로써 자연재난

의 관리를 위한 토대를 마련하였다.

이후 풍수해에 대한 관리는 약30년 동안 건설부의 주관 아래 수행되어 오다가 정부정책의 변경으로 1991년 재해대책업무를 내무부로 이관 조치하여 지방행정조직과 민방위조직을 연계하여 중앙재해대책본부로 새롭게 개편하고, 풍수해대책의 종합적 관리를 위해 건설부와의 유기적 협조뿐 아니라 당시 17개 관련 부처로부터의 지원체제를 갖추고, 실질적 재해대책업무를 관장을 위해 민방위본부 산하에 방재국을 설치함으로써 자연재난에 대한 관리체계를 갖추었다.

1990년대에 이르러 성수대교 붕괴, 대구지하철공사장 폭발, 삼풍백화점 붕괴 등 각종 대형사고가 빈발하여 막대한 인명 및 재산피해를 초래하여 국민생활 안전에 대한 불안감이 증대되고 아울러 경제발전에 의한 절대빈곤 해결 등 생활수준이 향상됨에 따라 안전하고 쾌적한 삶을 추구하려는 욕구 증대와 맞물려 더 이상의 재난사고를 방치할 수 없다는 국민적 공감대가 형성되자, 정부는 1995년 5월 24일 「재난관리법」을 마련, 동년 7월 18일 공포하여 이를 시행하였다. 기존의 건축법, 소방법 등 60여 개의 안전관리에 대한 개별법령이 각 분야에 대한 사고의 예방과 사전허가 절차, 안전점검 활동 등에 관한 규정만을 다루어 대형 복합재난의 경우 수습상에 많은 혼선이 있었으나 재난관리법이 제정되어 국가재난관리에 대한 조직상의 체계 및 재난의 예방과 수습처리 긴급구조 재난에 대한 종합적이고 체계적인 운영의 기틀이 마련하게 되었다. 전쟁에 의한 재난이든 자연재난 또는 인위재난이든 재난의 관리과정이 비슷함에도 불구하고 민방위와 자연재난 및 인위재난이 서로 다른 법에 근거하여 운영되는 불합리성을 해결할 필요성이 제기되었다.

따라서 재해재난관련법의 통합 필요성과 현장대응능력의 강화 필요성이 제기되고 전통적 재난개념에 대하여 국가기반체계의 마비 등 새로운 형태의 재난을 추가할 필요성이 제기되자 정부는 2003년 3월 17일부터 14개 부처 7개 연구기구나 60명의 파견인원으로 구성된 「국가재난관리시스템기획단」을 창설했다. 이 기획단에 의해 재난관리 종합대책 공청회와 국민 토론회의 과정을 거쳐 자연재난, 인위재난, 사회적 재난을 아우르는 「재난및안전관리기본법」이 2004년 3월

15일부로 공표되었고, 재난관련 업무체계의 일원화를 통한 정책심의 및 총괄조정기능을 강화할 수 있는 소방방재청이 2004년 6월 1일부로 출범되었다. 이후 근래엔 이명박 정부의 출범에 따라 행정안전부로 조직개편이 이루어졌다.

2) 특징

재난관리와 관련되어 일반적으로 논의되는 특징은 다음과 같다(남궁근, 1995; 정윤수, 2000).

첫째, 공공재로서의 성격이다. 사회의 안전은 하나의 가치로서 시장에 교환되기는 어렵고, 사회구성원이 거의 공유하고 있는 공공재에 해당되기 때문에 하나의 공공적 가치로서 다루어야 한다. 그러므로 안전을 확보할 수 있는 비용과 안전의 이익에 대한 계산은 단순한 시장교환의 비용-수익에 대한 계산과는 달리 국방의 비용과 이익처럼 포괄적이고 지속가능성의 가치로 환산하여야 한다. 따라서 안전을 확보하고 지키기 위한 재난관리를 위한 설비는 그 자체가 우리의 이익을 지켜주거니와 이익을 확장시켜 주기 때문에 중요한 사회적 자산이다(김재범, 1998: 15).

둘째, 경계성·가외성의 원리를 가진다. 재난관리는 일상적인 공공서비스를 생산하는 일반행정과는 전혀 성격을 달리한다. 일반행정에서는 능률성의 논리가 우선적으로 지배하지만, 재난관리에서는 경계성의 논리(the principle of alertness)가 우선되어야 한다(김영평, 1994). 표준화된 업무를 반복적으로 수행하는 일반행정에서는 적은 비용으로 더 많은 서비스를 생산하는 것이 성공적이다. 이에 반해 재난관리에서는 언제 발생할지 모르는 재해에 대비해야 하므로 일반행정과는 같은 논리로 업무수행을 평가할 수 없다. 오히려 언제 어떤 형태로 발생할지 모르는 재난대비에 필요한 비용을 아끼지 말아야 한다.

셋째, 결과위주 운영의 필요성이다. 재난관리는 과정을 중시하는 대부분의 관료제 조직 운영과는 달리 결과를 중시한다. 관료제 조직은 효율적인 업무수행을 위해 조직구성원이 따라야 할 규칙과 절차를 갖추고 있다. 그러나 불확실한 상황에서 긴급한 판단을 요구하는 재난관리에 있어서는, 어느 정도의 규칙과 절차

가 필요하기는 하나 조직구성원들의 활동에 신속성을 부여함으로써 결과적으로 재해의 예방과 신속한 대응이 이루어지도록 하여야 한다(정운수, 1994).

넷째, 현장위주의 관리이다. 재난관리의 대부분의 업무는 재해현장에서 사태의 진전에 따라 즉각적으로 이루어져야 한다. 따라서 재난관리는 현장위주의 관리여야 하며, 재해현장 지휘자에게 재난관리의 권한과 책임이 대폭적으로 주어져야 한다(소영진, 1994). 재난관리조직의 최고위층에 결정권과 권한이 집중되어 있으면, 재해현장에서의 대응이 신속하게 이루어지기 어렵다.

다섯째, 불확실성의 관리이다. 재난관리조직은 미래의 불확실한 위기상황에 대응할 도구, 장비, 기술을 갖추고 최악의 상황에 대비할 수 있는 유능한 인력을 확보해 놓고 있어야 한다. 그러나 정확한 인과지식이 없기 때문에 항상 불확실성을 해결해야 한다. 불확실성 속에서 결과는 만족스럽게 도출해야 하는 어려움이 따른다.

여섯째, 기타 특성으로 앞에서 제시한 다섯 가지 특성 외에도 다음의 네 가지 특성을 덧붙여서 설명할 수 있다.

첫 번째, 권위적 배분으로서의 재난관리의 특성이다. 정책적 측면에서의 재난관리, 그중에서도 복구관리는 일종의 배분적 성격을 갖는다. 따라서 복구관리에 투자되는 재원이 어떤 기준에 의하여 어디에, 그리고 누구에게 혜택이 돌아가느냐 하는 측면은 재난관리가 단순히 기술적 측면이 아니라 가치의 권위적 배분이라는 측면에서 정책적 중요성이 높다. 두 번째, 사회복지로서의 재난관리의 특성이다. 재난관리가 소극적 측면에서의 응급대응이라는 차원을 넘어서 장기적 국토개발과 치수사업과 연계 하에 이루어진다면 모든 국민에게 보다 안전하고 쾌적한 생활공간을 제공하고 인간의 삶을 향상시킬 수 있다는 복지차원에서 그 중요성이 있다. 세 번째, 과학적 관리로서의 재난관리의 특성이다. 재난의 완화, 대비, 대응, 복구 등 재난관리 행정의 과정이 보다 과학적이고 효과적으로 이루어질 때 인적 물적 피해를 경감시킬 수 있다.

마지막으로 정치적 과정으로서의 재난관리의 특성이다. 재난관리는 정책관리자나 행정관리자에게 특별한 중요성을 갖는다. 왜냐하면 돌발적 위기상황

의 발생에 대하여 사회에서는 관련된 책임을 정책결정자들이나 행정관리자들에게 돌리는 경향이 있기 때문이다. 위기상황에 어떻게 대처하고 수습하느냐에 따라 정책결정자로서의 생존여부도 영향을 받는다.

4. 제약요인

1) 재난 속성상의 제약요인

각종 대형사고를 경험하고도 정부에서 재난관리에 대한 근본적이고 종합적인 대비책이 마련되지 못한 데에는 재난이 갖는 본질적인 속성에도 그 원인이 있다.

첫째, 재난이 발생한 직후에는 재난관리에 대한 인식과 대비의식에 대한 문제제기가 높아지다가 시간이 흐름에 따라 그 중요성에 대한 인식이 망각되면서 대비의 소홀로 재난발생의 악순환이 계속된다. 이는 재난의 위험은 상존하지만 재난발생은 잠재적이며, 돌발적이기 때문이다. 특히 우리 사회는 쉽게 흥분하고 쉽게 잊어버리기 때문에 유비무환의 정신으로 종합적인 대책을 세우기 어려운 현실이다. 둘째, 피해지역 및 피해대상이 일부에 국한되어 재난관리 정책에 대한 전 국가적 지지를 도출해 내기 어렵기 때문에 정책의 우선순위에서 밀리는 결과를 초래한다. 셋째, 재난발생 예측의 불확실성에서 오는 제약요인이다. 이는 재난 자체에 대한 방재의식을 약화시키는 결과가 되어 재난관리를 어렵게 하는 요인으로 작용한다(김재범, 1998: 17-18).

2) 재정적 제약요인

재난관리에 투자되는 각종 경비는 짧은 시간에 그 효과가 나타나는 것이 아니고, 장기적인 계획에 맞춰 설계하고 건설하는 경우가 많아서 우선순위에서 밀려나게 된다. 설령 사전대비 투자의 노력으로 재난의 발생이 방지 예방되더라도 그것이 사전대비 결과라는 것이 국민에게 쉽게 보이지도 않기 때문에 다른 업무에 비하여 예산을 확보하기 어렵다.

3) 정치적 제약요인

재난관리가 효과적으로 이루어지기 위해서는 재난관리에 정책적 우선순위가 주어져야 하는데, 이를 위해서는 정치적 지원이 절대적으로 필요하다. 그러나 정치권은 눈앞에 닥친 현안 문제에 온 정신을 집중하며 당장 국민에게 현실적인 결과를 보여주기 어려운 재해재난예방 분야에는 관심이 적다. 따라서 대형재난이 발생한 이후 사후 수습책으로 재난관리대책을 마련하나 해당 사안에 대해서만 불충분한 정보 하에 땀질방식으로 급조하다 보니 체계적이고 종합적인 재난관리가 이루어지지 못하고 있다.

5. 재난관리의 단계

재난관리의 단계는 FEMA의 분류를 참조하고 있다. 일찍이 미국 주정부협의회에서 분류하고 있는데 순차적이기 보다 상호 연관 속에서 이루어지는 순환과정이다. 재난관리의 과정은 재난의 생애주기(life-cycle)에 따라 예방과 완화, 준비, 대응, 복구의 4단계로 분류된다(McLoughlin, 1985: 166; Petak, 1985: 3). 이러한 단계는 자연재해의 관리를 염두에 두고 분류한 것이지만 특성이 다른 인위적 재난의 관리(Zimmerman, 1985), 폭동과 테러리즘의 위기의 관리에도 적용될 수 있다.

첫 번째 단계가 완화(Mitigation)이다. 요약하면 손실제거 및 발생확률을 낮추는 일련의 활동이라고 할 수 있다. 그에 대한 방법으로 ① 인위재난의 경우 기술의 안정성 확보가 중요하다. 가령, 건물에 내진설비 추가 등이 그 예가 될 수 있다. ② 자연재해의 경우 대응능력 향상이 중요할 것이다. 가령, 위험보험의 가입(위험복구비 배분활동)이 일례에 해당한다.

두 번째 단계가 대비(Preparedness)이다. 위기발생과 가장 근접한 준비활동이라고 할 수 있다. 이 단계는 계획과 훈련활동으로 구분할 수 있는데, 이는 완화에서 모든 위기에방·예측 불가능하기 때문이다.

재난발생시 재난의 특성을 변화시키는 활동이 주 내용이고, 다음 단계인 대

응단계의 계획을 수립, 훈련활동 등이 여기에 속하게 된다. 이를 위해 필요자원 확인, 관련기관간 협력관계 구축을 통해 인명피해를 물적피해로 전환, 피해의 지리적 범위 축소, 그리고 의약품과 식량 비축 등이 속한다. 그리고 위기지원센터설립, 위기관리계획수립, 위기관리요원 교육 및 훈련, 예산확보, 예측활동과 예방조치도 포함된다. 교육훈련은 위기계획이 작성된 뒤에 서류함에 사장되는 상태에서 더욱 필요하다고 할 수 있다.

세 번째 단계가 대응(Response)이다. 재난이 현실화되어 체제에 위기로 인식된 경우의 활동이라 할 수 있다. 즉, 재난의 영향과 가장 밀접한 단계라고 할 수 있다. 여기엔 구조, 피난처 제공, 위기시설 폐쇄, 이차손실 확률 감소 등이 주된 내용을 이루게 된다. 또한 경보발령, 공중에 정보전달, 재난선포, 재난관리센터 설치, 재난대응절차수립, 복구장비 및 기술적 정보의 획득, 손실평가, 피해자 탐색·구조, 구제, 응급진료활동 등의 사항이 포함된다. 또한 주민 및 마스크에 대한 PR, 희생자 가족에 대한 지원이 뒤따르게 된다.

네 번째 단계가 복구(Recovery)이다. 재난과 직접적 연결된 활동으로 모든 시스템을 정상적인 운영수준으로 되돌려 놓는 것을 의미한다. 이는 장기와 단기로 구분되는 데, 단기는 전술적인 것으로 임시수용소 제공과 같은 지역사회 공동체가 최소한의 기준에 따라 활동하게 하도록 하는 것을 의미한다. 다음으로 장기의 경우 이후 수년간 걸쳐 이루어지게 된다. 희생자 가족 및 위기상황이 안정되고 개선된 수준유지를 유지토록 하는 것이다. 세부적으로는 장기복구계획의 수립, 손실에 대한 정확한 평가, 재난구호 및 원조센터의 설립, 복구능력의 평가, 금융지원 및 보험금의 지급, 복구를 위한 기술적 정보제공, 구호사업, 재건축, 대주민 홍보활동이 속하게 된다.

제3절 재난관리연구의 접근방법

1. 재난관리의 이론경향

재난관리에 대한 사회학적 관점에서의 연구들은 주로 재난의 영향에 대한 조직화된 집단의 대응을 기술하고 분석하는 경향을 보이고 있다. 한편 정치학적 관점에서의 위기관리에 관한 연구는 국제관계에서의 재난관리에 관한 연구가 주를 이루고 있으나 일부에서는 자연재난과 기술재난, 시민소요, 테러행위, 핵위협 등을 대상으로 재난에 대한 연구를 하고 있다. 재난관리 연구가 타 분야보다 다소 늦게 시작된 행정학의 경우 자연재난과 인위재난이 주는 영향을 감소시키기 위해 통합적이고 총체적인 접근을 통한 체계적인 연구를 시도하고 있다.

현대사회의 재해재난관리, 혹은 위기관리와 관련한 대표적인 이론을 분류하면, 대개 ‘재난배양이론(DIT)’, ‘정상사건이론(NAT)’, ‘고도신뢰이론(HRT)’ 등을 들 수 있다(김태윤, 2000: 37-38).

우선 재난배양이론은 이 분야의 선구적인 이론가인 Barry Turner의 이론으로부터 시작된 논리로서 재해재난발생의 사회적, 문화적 측면을 강조하는 내용이고, 이후에 이를 체계적으로 발전시킨 것이 Perrow의 정상사건이론이다. 이 두 이론은 모두 복잡한 현대사회의 속성 속에서 재해재난발생의 필연성을 찾고 있으며, 그것에 대한 관리의 어려움을 강조하고 있다.

먼저 Barry Turner의 재난배양이론(DIT: Disaster Incubation Theory)을 살펴보면, 터너는 재난이 발생하는 해당 사회의 사전 조건들을 규명하는 데 관심을 보이며, 재난이 이미 사회 속에 내재되어 있다는 것을 강조한다. 즉, 재해재난 발전의 초기 단계인 배양(Incubation) 단계에서부터 사회 속에서는 재난이 잠재되어 누적되어 가고 있다는 것이다. 이러한 재난의 배양에 대한 강조는 재해재난 그 자체보다는 재난을 야기하는 사회적 상황에 대하여 사전적인 관심을 기울여야 함을 의미한다.

소위 ‘위험평가’에서 흔히 무시되었던 사회 문화적인 조건들을 제대로 인식 하고서, 위험과 관련된 조직문화의 맹점, 부적절한 정보, 의사소통의 문제점, 오차수정의 실패, 안전규제 도입의 실패 등을 성찰해야 한다는 것이다. 즉, 재난관리는 무엇보다도 위험이 외부에서 갑작스럽게 나타나는 것이 아니라 해당 사회의 내적 산물(*Inner Products*)이라는 인식을 바탕으로 해야 한다.

Perrow는 이후에 이러한 인식을 더욱 발전시켜서 다음의 정상사건이론을 제시한다. Perrow는 현대사회의 기술적, 조직적 시스템의 특성을 복잡(*Complexity*)하고, 꼭 짜여진 것에서 재난발생의 원인을 찾는다. 원자력 발전소 등이 그 대표적인 예로 복잡하고 꼭 짜여진 기술적 체계는 필연적으로 사고를 발생시킬 수밖에 없다는 것이 정상사건이론의 핵심주장이다.

체계가 복잡하다는 것은 그 체계를 구성하는 요소들 간의 복잡한 상호작용으로 말미암아 인간이 요소들 간의 상호작용을 정확하게 이해하기 어렵게 되어, 결과적으로 불확실성이 높아지는 것을 의미한다. 또 체계의 요소들이 다중적인 기능을 하기 때문에 그만큼 실패가 다양하게 나타나게 되며, 요소들 간의 관계가 밀접하기 때문에 그러한 실패는 연속적으로 발생하게 된다. 이때 다수의 상호 통제 매개체가 서로 다른 많은 요소들과 연결되어 있기 때문에 어떤 하나의 통제 매개체의 분석만으로는 그 복잡성을 이해할 수 없다. 이렇게 복잡하고 꼭 짜여진 체계에서 예기치 않은 조그만 사건이 발생하게 되면 그것은 곧 가속화의 과정을 거쳐 거대한 재난으로 확대되는 경향이 존재한다. 즉 복잡성과 꼭 짜여짐의 조합은 사고의 발생과 그 확대를 불가피하게 만든다. Perrow는 이렇게 발생하는 사고를 ‘정상’ 사고(*Normal Accident*)라고 명명하였으며, 이는 재난발생의 필연성을 강조하는 것으로 그 재난관리에 대하여 일종의 비관적 자세를 취하고 있다. 그러나 90년대 이후 이러한 비관적인 견해로부터 적극적으로 재난을 관리할 수 있다는 주장들이 제기되었는데 이 중 하나가 고도신뢰이론(*HRT: High Reliability Theory*)이다. 뛰어난 안전 기록을 성취하고 있는 조직들의 독특한 조직전략을 연구한 Berkely학파가 고안한 고도신뢰이론은 사고예방이 가능하다는 전제 아래, 복잡성과 꼭 짜여진 체계에서도 사고발생 가능성을 낮출 수 있다는

시각을 담고 있다. 복잡하고 짙어진 조직이라도 조직의 전략을 발전시킬 수 있기 때문에 사고는 예방할 수 있고, 조직의 안전에 관한 신뢰성도 높일 수 있다는 것이 핵심이다(김태운, 2000: 40-41). 이와 같이 적절한 전략을 사용함으로써 체계의 안전성을 높일 수 있으며, 재난관리전략으로 ① 가의성(redundancy) 전략 ② 의사결정 분권화(decentralization) 전략 ③ 관점의 유연화(conceptual slacks) 전략 ④ 조직학습(organization learning) 전략 등을 제시하고 있다.

2. 재난관리의 접근방법

기존 연구들을 검토해 보면 다음과 같은 경향을 지니는 것으로 파악되고 있다.

첫째, 행정제도 관점에서 재난관리 행정의 개선을 위해 재난관리 전담관리 설치, 통합관리방식, 재난관리별 제도의 기능강화 방안을 제시하고 있다. 이는 우리나라 소방방재청 신설 이후 재난이 현저히 감소한 경향은 찾아볼 수 없다(<http://www.nema.go.kr>)는 한계가 보인다.

둘째, 인지학습 관점에서 재난관련 조직구성원이나 정책결정자의 인지도와 학습능력을 파악하고 이를 교정해 나가는 노력이 필요하다는 견해이다. 순환보직으로 학습효과 개선에 대한 기대가 어렵고 효과의 가시화가 의문이다.

셋째, 의사결정 과정에서 의사결정에 참여하는 조직이나 관료들이 보이는 행태에 초점을 두고 의사결정의 질을 고양하는 것이 최선의 방법이라는 견해이다. 재난 정보를 확보하고 있는 현장의 관료들이 상급자에게 유리한 정보나 의사만을 전달할 가능성이 있다.

넷째, 집행과정 관점과 집행구조 관점에서 재난정책의 효과성을 제고하기 위해 적절성 유지와 참여하는 다수 조직들 간의 관계를 파악하는 관점이다. 다수 조직들간의 협력체계 등에 초점을 맞추고 있다는 점은 비교적 설득력 있는 것으로 보여지고 있다.

3. 재난관리에 대한 선행연구

1) 국외연구

재난¹⁷⁾에 관한 연구가 본격적으로 시작된 것은 1960년대 이후로서 이들 재난에 관한 연구들의 특성을 시기별로 구분지어 설명하면 다음과 같다.

1960년대에 있어서는 특정한 실증적인 연구결과를 산출하려는 경향을 지니고 있었다. 1970년대에 있어서는 이전의 연구결과들을 토대로 특정한 연구결과들을 보다 일반적인 기술적인 모형(descriptive model)과 연계시키고 일반적인 설명틀(explanatory framework)을 제시하기 시작한다(Booth, 1993: 89-90). 1980년대 중반에 이르러 관리적 차원과 정책적 차원에서 위기를 연구하는 경향이 시작되었다. 이러한 경향의 대표적인 예로 ASPA가 1985년 1월에 재난관리를 주제로 한 21편의 논문으로 Public Administration Review의 Special Issue를 발간하였다. 발간목적은 행정학 내에서 위기관리의 지식기반을 강화하기 위한 프로그램을 개발함과 동시에 그 주제를 교육의 주류에 포함시키기 위함이었다(Bonser, 1985: 1). 이러한 특별세션에서 발표된 연구를 다음에서 살펴보기로 하겠다.

첫째, Petak, W. J(1985)의 연구를 요약해서 정리하면 재난관리는 4단계 즉, 예방, 준비, 대응, 복구에 대한 정책을 개발하고 집행하는 것으로 정의하고 있다. 과학적, 기술적, 경제적 측면보다 정책 및 정부간 관계가 더 중요함을 주장하고 있다. 문제해결과 관련해서는 재난은 현안에만 집착하는 성향이 있고, 한때만 반짝하며, 피해산출이 부정확하며 이를 위해 강한 규제정책이 필요함을 강조하고 있다.

둘째, May, P. J(1985)의 연구에서는 책임공유의 원칙(the principles of share responsibilities), 거버넌스의 공유(shared governance), 이슈의 규제적 집행(Implementation Issues)을 강조하고 있다. 기존 문헌조사 결과, 재난관리에서의 접근은 주로 집행과 정부간 관계가 두 가지 축으로 나타났음을(1985: 41) 주장하고 있다.

17) 위기(Crisis)와 재난(Emergency)은 초창기 구분되어 사용되지 않았기 때문에 이 절에서는 혼용해서 사용하도록 한다.

셋째, Mushkate, A, H. & Weschler, L, F.(1985)의 연구에서는 재난관리에 있어 정책과정(4단계)과 정부간 체계의 중요성을 주장하고 있다.

우선적으로 재난관리에 있어서의 정책과정은 강력한 집행적 성격의 재난관리 정책 필요(coherently implementable emergency management)하며, 4단계 즉, 형성, 채택, 집행, 평가의 과정을 거쳐야 한다는 것이다. 재난은 다른 지방정부의 과도한 의존이 필요하며 집행이 중요하기 때문에 부드러운 집행(smooth implementation)을 확보하기 곤란함을 설명하고 있다. 그러면서 정부간 관계를 다음과 같은 방향으로 나아갈 것을 제시해 주고 있다.

먼저 지방정부의 정책, 기술, 예산 능력에 대한 더 좋은 구상이 필요하기 위해서는 연방정부의 지방자치단체 자원의 더 많은 활용을 위한 정책, 규칙, 규제 의 수정보완이 필요함을 역설하고 있다. 즉, 지방 및 주의 상황에 맞게 재난관리 정책이 내재화될 필요성이 있다고 할 수 있다. 다음으로 지방정부에 대한 정책 과정과 완화단계에 충분한 리더십 지원과 자원배분 필요하며, 완화 및 준비단계에 있어서의 공유된 체계를 확립할 수 있는 시스템이 필요함을 주장하고 있다.

넷째, Comfort, L, K(1985)의 연구에서는 긴급상황에 대응을 위한 다부처 통합과 역할분담의 의미를 살펴보고 조직내·외부의 정보공동 검색 프로세스 모델을 제시하고 있다.

첫 번째로 긴급상황 관리에 있어 정보의 검색과 대응의 역할은 세 가지 상황에 강한 영향을 받는다고 한다.

우선 긴급상황 대응의 프로세스는 순차적으로 이루어지며(완화, 준비, 대응, 복구), 다음으로 적절한 긴급상황 대응에 필요한 정보의 유형은 정부의 책임이 어떠한 것인가에 따라 변화한다고 한다. 마지막으로 재난 운영환경 복잡성의 급격한 확대는 긴급상황에서 개인이 정보를 받아들이고 처리하는데 영향을 미친다고 한다. 여기서 통합된 조직의 행동은 적시적이고 정확한 정보의 사용을 통해 긴급상황 대응에 있어 효과성을 증가시키게 된다.

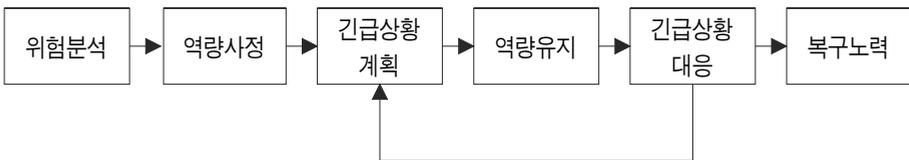
두 번째로 정보공동 검색을 위한 프로세스의 조직설계를 위한 개념을 위해 자기학습(휴리스틱, heuristic) 모델을 제시하고 있다.

정보공동 검색을 위한 긴급상황 관리의 사이클을 제시하고 있는데 이 연구에서 제시하는 자기학습 모델은 완화, 준비, 대응, 복구의 긴급상황 관리 사이클에서 각 과정별 정보공동 검색 프로세스 집행 디자인을 제공하고 있다.

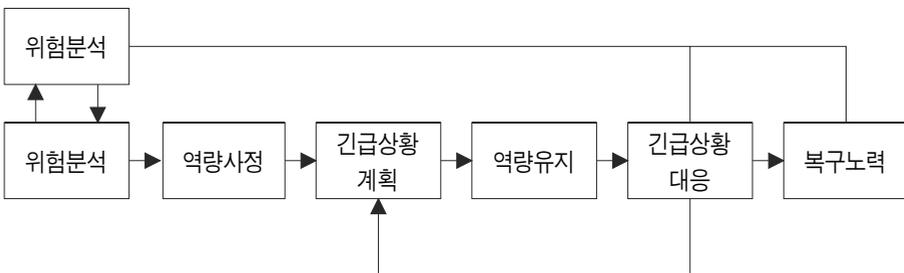
다섯째, McLoughlin, D.(1985)는 긴급상황에서 무엇을 해야 하는가에 대해 생각하는 방법(프레임웍)을 제시하고 있다.

먼저, 긴급상황 관리에서의 정부의 역할을 지방정부, 주정부, 연방정부 별로 제시하고 있다. 우선, ① 지방정부는 공공의 보호와 안전을 제공하기 위해 긴급상황 관리를 개발하고 유지시켜야 하고, ② 주정부는 지방정부의 역할과 유사하나, 주정부 및 연방정부의 자원을 확보하고, 정치적으로 배분하는 역할을 수행해야 하며, ③ 연방정부는 연방정부의 광범위한 자원을 통해 지방정부와 주정부를 지원하고, FEMA(Federal Emergency Management Agency)는 국가정책 및 지침을 통해 지방정부 및 주정부의 긴급상황 관리를 지원(기술적·재정적 원조 등)해야 한다는 것이다. 여기서 FEMA가 언급되는 이유는 FEMA가 설립되기 전 긴급상황 관리체계는 등장하기 전에는 체계적으로 운영되지 못 하였기 때문이다. 다음은 상기의 연구에서 제기하는 장단기 관점의 대응체계와 역량강화를 도식화시킨 것이다.

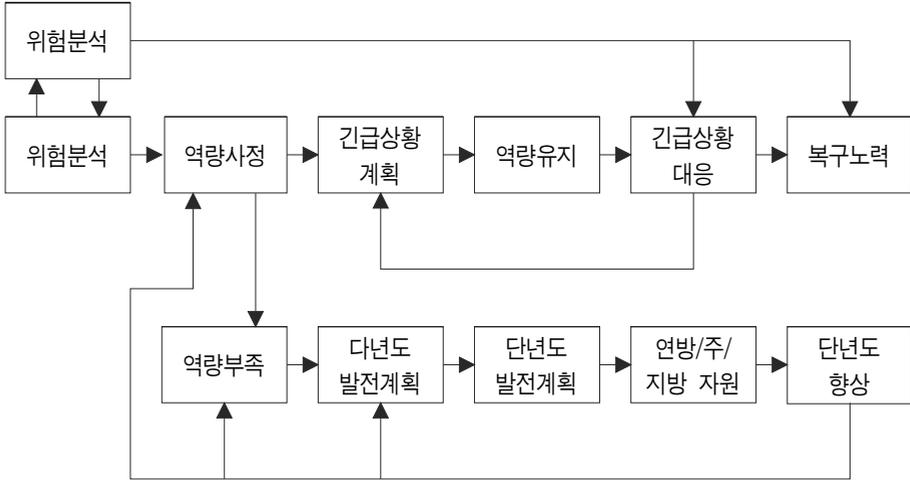
〈그림 2-2〉 긴급상황에 대한 대응: 단기적 관점



〈그림 2-3〉 긴급상황에 대응: 장기적 관점



〈그림 2-4〉 장기적 관점에서의 긴급상황에 대한 대응 역량강화



2) 국내연구

첫째, 남궁근(1995)의 연구는 미국과 한국의 재해관리행정체제 비교를 통해 우리나라 재해관리행정의 개선방향을 제시해 주고 있다. 신제도론의 관점에서 재해관리를 담당하는 행정체제의 기능적 성과의 차이를 초래하는 중요한 변수를 제도적 틀(Institution Framework)이라고 가정하고, 미국과 우리나라의 사례를 중심으로 다정부-다분야 조직들의 네트워크인 재해관리체제에서 주도기관의 성격과 역할, 참여기관들의 연계관계 등 제도적 특징과 예방 및 완화단계, 준비 및 대응단계, 복구단계 등 재해관리의 과정을 살펴보았다. 연구결과 그 개선방향으로 재해관리전담기구 설치, 자연재해와 인위적 재해의 관리기능 통합, 그리고 예방 및 완화단계, 준비 및 대응단계, 복구단계 등 재해관리 과정별로 기능의 개선방안을 제시하고 있다.

둘째, 이재은(2000)의 연구는 재난에 대해 정책집행의 다조직적 관계를 중심으로 분석을 진행하고 있다. 집행구조는 다수 조직들의 하부집단에 의해 하나의 정책프로그램이 집행되는 행정적 실체로서 정의되고 있으며, 그물 형태의 복잡한 조직구조로서, 중앙의 전략적인 집행 통제와 조직들에 대한 조정사이에 위치

하며, 특정한 정책 프로젝트의 수행을 목적으로 하고 있다고 한다.

집행구조 이론에서는 각 하부집단에 있는 행위자들은 조직논리성과 정책프로그램 논리성을 따른다고 주장하는 반면에, 연구자는 한국의 집행구조 분석을 위한 기초조사를 통해 한국에서는 이들 두 원리이외에도 상황적 원리와 관료정치적 원리가 있음을 확인하고 이들을 분석하고 있다. 그리고 위기관리정책 집행구조의 다조직적 관계에 대한 분석을 위해 집행구조를 다시 의사결정구조, 행정구조, 연구지원구조, 민간지원구조로 세분하여 각각의 하위구조에 참여하여 활동하는 조직들을 찾아 이들 조직들 간의 행태 논리를 분석하였다.

지방정부 수준의 집행구조의 경우에는 정책행위자 참여부문이 중앙정부와 지방정부, 민간부문으로 이루어져 있었으며, 다조직적 관계설정은 정책경험과 협조적 틀을 중심으로 이루어지고 있었다. 이에 따라 다조직적 관계 관계 유형도 비공식적·자발적 관계가 주로 나타나고 있는 한편, 행위자 행태 논리는 조직의 성격에 따라 상이하게 나타났다고 한다. 예를 들면, 공식적 조직의 경우에는 조직 논리성과 상황논리성을 따르고 있는 반면에, 민간부문의 비공식적 조직들은 정책프로그램 논리성을 따르고 있었다. 따라서 위기발생시 공식적 조직의 경우에는 초동 대응이 적절하게 이루어지지 않고 초기 혼란을 경험하고 있는 반면에 비공식적 조직의 경우에는 신속하고 적절한 대응을 하는 것이 가능하였다고 한다. 결국, 이재은(2000)의 연구가 시사하는 바는 정책이 실제로 집행됨에 있어 신속성 측면에서 비공식적 조직, 즉 민간부문의 대응이 공식적 조직보다 빠르게 이루어지고 있음을 주장하고 있다. 또한 정책집행적 측면에서 위기문제를 다루고 있는 점이 주목할 점이라 사료된다.

셋째, 이원희(2008)의 연구는 최근에 불거진 승례문 방화사건을 두고 재난관리에 대해 거시적으로 문제를 다루고 있다. 재난관리에 있어 필요한 측면으로 다음과 같은 내용을 설명하고 있다.

첫 번째, 전문성이다. 일반 행정과 구분되는 전문 집행 능력이 요구되며, 재난 유형별 전문성이 반영된 정책결정으로 실질적 집행력을 확보해야 한다고 주장하고 있다. 따라서 재난 환경 변화에 따라 재난의 예방 및 대비, 대응을 위한 과

학적 체계적인 전략이 필요함을 주장하고 있다.

두 번째, 현장성이다. 문서와 책상 위에서 짜깁기 하는 도상(圖上) 작전 식의 대응 전략 수립이 되어서는 안된다고 한다. 이를 위해서는 권한과 책임이 병행되는 시스템이 되어야 한다고 한다. 즉, 현장에서 누가 책임을 질 것인가에 관점을 두어야 한다고 한다.

세 번째, 신속성이다. 초기에 진압되지 못하는 경우 대형 재난 재해로 확산되기 때문에 현장성의 연장에서 신속성을 구비해야 한다고 한다.

네 번째, 유기적 협조 체계의 구축이다. 각 부처 및 재난 관련 민간단체 등과 유기적인 협조 체계를 구축하고, 재난 시 총괄적인 조정업무를 수행해야 한다고 한다. 가령, 승례문 화재 시 많은 사람들이 불구경만 하고 있었다고 하는 일례를 통해 확인할 수 있었다.

먼저, “예방-대비-대응-복구”의 프로세스 상에서 누가 무엇을 할 것인지 역할을 확립하고, 유기적인 협력 체계를 구축하도록 해야 한다고 역설하고 있다. 이때 일상적 사고와 비일상적 사고를 구분할 필요가 있는데, 일상적 사고는 일상적 조직으로 대응하고, 비일상적 사고는 시스템으로 대응해야 한다고 주장하고 있다.

다음으로 중앙정부와 지방자치단체의 관계에 있어 현장에서 문제가 발생하기 때문에 현장인 지방의 조직에 권한과 예산이 주어져야 한다고 주장하고 있다. 시군구의 지방자치단체가 기능을 수행할 수 있을 지에 대해서는 점점이 필요함을 기술하고 있다. 이에 따른 현행 인력의 전문성과 업무의 계속성을 고려해야 할 것이다.

세부적으로는 중앙의 조직을 강화하는 속도에 비례하여 광역 단위의 소방본부, 기초 단위의 소방서 기능을 확대하는 방안이 마련되어야 하며, 중앙의 경우 예산 배분권, 기획과 조정의 기능이 강화되어야 한다고 기술하고 있다.

넷째, 양기근외(2006)에서는 지방정부 재난관리조직의 개선 방안으로 통합형 재난관리 조직설계를 제시하고 있다. 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안으로 소방, 안전관리, 방재, 민방위를 통합하는 안을 제안하였다. 재난관리조직의 통합에 있어서는 향후 통합조직의 규모와 위상 문제, 통합조직의 장의 직급 및

직렬 문제, 통합조직의 명칭 문제 등 쉽지 않은 조직통합 시에 뒤따르는 문제들의 해결이 필요함을 주장하고 있다. 소방방재청을 비롯한 서울시, 제주도, 충청남도, 광주시, 인천시 등의 재난관리조직의 통합 시 가장 어려운 부분이 소방직, 일반직, 기능직 등의 문제라고 한다. 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 방재직렬의 신설을 국가적 차원에서 검토할 필요성을 주장하고 있다.

〈표 2-2〉 선행연구 정리

구분 \ 지향 대상	내용과 시사점	비고
Petak (1985)	- 재난관리4단계별 정책개발/집행 강조 - 타 영역보다 정책 및 정부간 관계 중요성 강조	집행 및 정부간 관계 강조
May (1985)	- 책임공유, 거버넌스 공유, 규제적 집행원칙 - 집행과 정부간 관계가 핵심	집행 및 정부간 관계 강조
Mushkate & Weschler (1985)	- 재난관리의 정책4단계(형성, 채택, 집행, 평가)주장 - 정부간 관계 중요성 강조	정책 및 정부간 관계 강조
Comfort (1985)	- 긴급상황시 다부처 통합과 역할분담 강조 - 조직 내외부의 정보공동 검색 모델 제시	부처간 역할공유
McLoughlin (1985)	- 지방정부, 주정부, 연방정부별 역할 제시 - 장·단기적 긴급상황에서의 역량강화 방안 제시	역량강화 강조
남궁근 (1985)	- 신제도적 관점에서 미국과 우리나라의 체계 비교 - 통합적 조직필요성, 단계별 기능개선 방안 강조	정책 및 정부간 관계 강조
이재은 (2000)	- 다조직적 집행관계로 재난분석 - 집행구조도 분석	집행강조
이원희 (2008)	- 송례문 사례를 들어 재난관리 분석 - 전문성, 현장성, 신속성, 협조체계 등 강조	현장강조
양기근 외 (2006)	- 지방정부 재난관리 조직개선방안으로 통합형 모형 제시 - 통합에 따르는 직렬 조정 필요성 언급	정부간 관계강조

상기의 내용을 표로 정리하여 보면, 결국 재난은 크게 2가지의 지향대상으로 압축될 수 있다. 즉, 정책집행과 정부간 관계를 통한 현장에서의 재난대응의 효과성 제고라고 할 수 있다. 정책집행 측면에서는 여러 개의 조직으로 분산된 조직의 상황에서 어떻게 하면 효과적인 대응이 가능하겠는가 그 핵심이라고 할 수 있으며, 정부간 관계 측면에서는 여러 조직간의 협력과 조정이 그 핵심이라 할 수 있다. 즉, 구조적 측면에서의 진단이 필요하다고 할 수 있다.

제4절 연구의 분석틀 구성

앞서 살펴본 바와 같이 대체적으로 재난과 관련된 문제를 다룸에 있어 핵심적인 접근방법은 집행적 측면과 구조적 측면의 두 가지 축으로 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 정책집행과 관련된 이론과 구조적 측면을 중심으로 재난관리체계의 개선방안에 대해 접근하고자 한다.

1. 정책집행론적 접근방법

기존에 정책형성 측면, 즉 재난관련 정책을 개발하여온 측면이 많았으나, 왜 재난이 발생해도 그에 대한 적절한 대응과 관리가 되지 못하였는가를 분석할 필요가 있다. 즉 정책집행과 관련된 이론적 배경연구가 필요하다. 이에 대한 분석의 틀을 구성하는 이론적 배경을 제공하는 이론이 바로 정책집행과 관련된 이론이다.

1) 일반적 특성

정책집행과 관련된 일반적 특성을 기술하면 다음과 같다.

첫째, 집행에 관여자는 홀로 책임을 지지 않는다. 이는 단독으로 집행하기 불가능하기 때문이다. 둘째, 모든 참여자의 기대에 부응 곤란하다. 참여자가 다양

하며 대상이 모호하고 가변적이기 때문이다. 이는 참여자간 가치와 이익, 그리고 신념이 상이하기 때문이다. 셋째, 정부관료의 영향력이 크다. 넷째, 정책의 유형에 따라 그 결과가 달라지게 된다. 다섯째, 정부간 관계가 분권적인지의 여부에 따라 그 결과도 달라지게 된다. 여섯째, 상황가변적인 성격을 가지게 되며, 마지막으로 의도하는 바대로 효과적으로 집행되었는지 확인이 곤란하다.

집행에 영향을 미치는 변수를 보면, 다양하고 수많은 참여자들, 다양한 정책 목표들과 정책에 관한 기대, 정부의 정책폭주와 정책의 복잡성, 정부간의 관계, 통제불가능한 외부변수, 그리고 일선관료의 상황적 집행, 즉 재량권의 문제 등이 영향을 미치는 것으로 파악되고 있다.

2) 다조직적 구조하의 집행 연구

재난관리처럼 다수의 행위자들이 집행과정에 참여하는 경우 이들의 업무수행 노력을 잘 조율하고 통합하는 것이 정책목표달성에 매우 의미있는 영향을 미치게 된다.

정책집행의 이론을 연구함에 있어 재난관리에 있어 중요한 조직간 조정 통합이 메커니즘을 중요한 고려요인으로 살펴봐야 한다. 즉, 여러 조직간의 조정 통합이 중요한 변수가 된다. 그러나 상대적으로 다조직적 집행구조와 관련된 세부적 집행변수들에 대한 이론적 논의나 개발은 별로 진행되지 못하여 왔다.

제2세대 집행연구에서 개발된 포괄적 분석들은 조직간의 의사소통 및 집행강화활동(Van Meter & Van Horn, 1975), 집행기관간의 계층적 통합(Sabatier & Mazmanian, 1980) 등을 하나의 변수로 포함하고 있다. 이는 주로 연방주의 하에서의 정부간 관계에 초점을 맞추고 있으며, 다수의 정책참여자를 대상으로 하는 재난관리의 경우에도 반영될 필요가 있다고 할 수 있다.

가) 매츠매니언과 사비티에(Sabatier & Mazmanian) 이론(1980)

매츠매니언과 사비티에의 이론모형은 정책집행에 관한 일반적 분석틀 제시해 주고 있다. 하지만 규제정책의 집행에서 변수를 파악하고 예시적으로 모형을 제시하고 있어 다양한 정책영역에 적용하기는 곤란하다는 한계가 있다. 따라서 기존의 다조직적 정책집행과 관련된 연구 중 대표적인 연구인 박경효·정운수·최근희(1998)의 연구는 이 중 주제와 관련된 핵심적 요소만을 선택하는 방식을 택하고 있다. 이론과 관련된 모형에 대해 약술해서 재난과 관련지어 설명하면 다음과 같다.

사비티에의 이론모형은 정책집행과 관련된 주요변수를 체계화시키고 있다. 주요변수는 3가지 범주인 문제, 정책내재변수, 비정책적 변수로 나누어진다.

(1) 문제관련변수

문제의 취급가능성을 말하는 것으로 다루기 쉬운가의 여부를 의미한다. 참고로 재난은 이미 어려움이 전제되어 있다.

첫째, 기술적 문제점의 정도이다. 가령 대기오염 방지정책의 어려움을 예로 들 수 있으며, 최근의 태안기름유출사고와도 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

둘째, 대상집단의 인구구성 비율을 들고 있다. 즉, 대상집단이 클수록 곤란하다는 것이다. 재난에 비추어 보면 태안기름유출 사태의 범위가 광범위한 것과 견줄 수 있을 것이다.

셋째, 요구되는 행태변화의 정도를 들고 있다. 즉, 대상집단 행태의 폭과 관련된 내용으로 가령, 안전의식 불감증 등을 꼽을 수 있을 것이다.

(2) 정책내재변수

이는 정책집행을 구조화할 수 있는 정책결정의 능력을 의미한다.

첫째, 법적 목표의 명백성과 우선순위를 들고 있다. 재난과 관련되서는 긴급성의 판단 문제와 관련지을 수 있을 것이다. 둘째, 인과이론의 타당성이다. 즉, 재난의 인과관계를 파악하는 일인데 사실 이는 쉽지 않은 문제이다. 셋째, 재정

자원의 할당이다. 재난관련 예산액을 들 수 있을 것이다. 넷째, 집행기관 내부 및 상호간의 계층적 통합을 들 수 있다. 다섯째, 집행기관의 결정규칙으로 집행 절차에 관한 법적 규정을 들 수 있다. 여섯째, 법적목표에 대한 직원들의 관여로 적극적 성의를 보여줄 수 있는 것을 말한다. 가령, 소방조직의 인사행태를 분석할 경우 일반직과 소방직 공무원의 구성비율 등을 들 수 있다. 일곱째, 외부인들의 공식적인 접근으로 재난의 경우 민간단체의 참여를 들 수 있다.

(3) 비정책적 변수

집행에 영향을 미치는 비법규적 변수들을 말한다. 상황적 변수로 조직 안팎의 행태를 설명해주고 있다.

첫째, 사회경제적 조건 및 기술로 재난의 복잡화 등을 들 수 있으며, 둘째로 공공의 지지, 셋째, 관련 이해집단의 태도와 자원, 넷째, 통치기관의 지지, 마지막으로 집행자들의 리더십 기술 및 관여를 들 수 있다.

나) 박경효·정윤수·최근희(1998)의 연구

박경효 외(1998)의 연구는 국가GIS의 추진과 관련되어 이를 다조직적인 집행 관점에 핵심적인 정책집행과 관련된 변수만을 도출해서 분석을 하고 있다. 크게 3가지로 구분하여 분석을 진행하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 업무배분 및 수행의 합리성이다. 국가GIS추진위원회의 형식성, 국토개발연구원의 주도적 역할, 민간자문위원회의 비합리적 운영, 그리고 민간부문과의 파트너십 부족을 변수로 구성하고 있다.

둘째, 조정기능의 원활성이다. 정책조정기제와 그 현실적 한계, 조정결핍의 사례(내무부와 건교부의 갈등, 중앙과 지방의 갈등) 등을 다루고 있다.

셋째, 평가 및 보상체계의 적정성을 다루고 있다.

박경효 외(1998)의 연구가 이 연구에 주는 이론적 시사점은 다양한 정책요인들을 모두 고려하기보다는 해당 주제와 관련된 정책적 특성을 잘 반영하는 변수들에 그 범위를 한정했다는 점이다. 즉, 집행성공과 관련된 핵심적 요소만을 선

택하는 것이 정책사례들간의 비교를 용이하게 하며, 변수들간의 상대적 중요성을 부각시키는 등의 유용성이 있음을 시사해 주고 있다는 점이다.

다) 정윤수(1997)의 연구

정윤수(1997)의 연구는 정보화, 그 가운데서 국가GIS정책에 대해 정책집행 측면에서 분석하고 있다. 크게 3가지로 나누어 분석하고 있다.

첫째, ‘정책내용’과 관련해서는 국가GIS정책 수립과정의 합리성, 국가GIS의 정책적 위상과 관련 정보화정책간의 연계, 국가GIS 구축기본계획의 적절성, 그리고 법·제도적 기반의 충실성을 들고 있다.

둘째, ‘정책자원’과 관련해서는 추진기구 및 인력의 적정성, 예산책정 및 분담의 합리성, GIS관련 기술 및 인력개발, 그리고 표준화를 들고 있다.

셋째, ‘조직간 관계’와 관련해서는 업무배분 및 수행의 합리성, 조정기능의 원활성, 평가 및 보상체계의 적정성 그리고 민간부문과의 파트너십을 들고 있다.

정윤수(1997)의 연구가 갖는 시사점은 기존의 정책집행과 관련되어 실제 정보화 사례를 중심으로 적용을 해보았다는 점이다. 여기에 재난과 관련지어 본다면 정책집행의 이론으로 현상을 분석함에 있어 박경호 외(1998)의 연구에 앞서 핵심적 변수 위주로 분석을 하고 있다는 점이다.

3) 정책집행의 성공 및 실패 이론

현재의 재난관리 문제점은 총체적이라고 할 수 있으나 가장 문제가 되고 있고 누적적으로 지적되고 있는 부분은 집행의 실패와 관련되어 있다고 할 수 있다.

첫째, 정책집행의 실패란 목표를 달성하지 못한 상태를 의미한다. 이러한 판단은 매우 다양한 기준에 의해 결정되게 되며 보편적 기준은 부재하다. 대체적으로 ① 소망성을 기준으로 능률성, 효과성, 형평성 차원에서 판단이 이루어지고, ② 주체적 절차적 판단기준으로 결정자의 의도, 실현가능성, 체제유지와 관련된 관료적 합리성, 그리고 정책대상집단의 대응성 등으로 판단이 이루어진다.

둘째, 성공적 정책집행을 위해 고려해야 할 요인으로 내부요인과 외부요인으로 구분할 수 있다.

첫 번째로 내부요인으로는 다음과 같은 요인이 있다.

- ① 정책목표의 명확, ② 인적, 물적, 정보자원의 충분, ③ 구조와 관련하여 집행기관간 원활한 조정, ④ 집행담당자의 적극적 행태, 윤리성, 사기, ⑤ SOP 등 적절한 집행절차의 수립, ⑥ 집행지시는 단일한 명령체계에 의해 명확하게 전달, ⑦ 작업집단 구성원간의 활발한 의사전달, ⑧ 성과측정 및 모니터링 체계 확립
- 두 번째로 외부요인으로는 다음과 같은 요인이 있다.

- ① 관련문제 및 집단특성이 집행에 유리, ② 사회경제적 여건과 분위기가 유리, ③ 대상집단 및 사회문화적 특성과 일치, ④ 대중매체의 관심과 여론의 지지, ⑤ 정책결정기관의 적극적 지지

상기의 정책집행의 성공요인 중 외부요인은 재난에 있어 이미 전제되어 있다고 할 수 있기 때문에 결론적으로 전자에 해당하는 내부요인을 중점적으로 고려해 볼 필요가 있다.

2. 정부간 관계: 구조적 측면의 접근방법

재난관리체계의 설계에 있어서 재난관리체계가 갖추어야 할 구조적 속성으로 크게 4가지 ① 통합성, ② 유기성, ③ 협력성, ④ 학습성을 들 수 있다.

〈표 2-3〉 재난관리체계의 구조적 속성과 전략적 효과

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

1) 통합적 구조(Coherent structure)

재난에 대한 관리는 분산형 관리와 통합형 관리의 두 가지 방식으로 구분되고 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 재난 시 유사기관 간의 중복대응과 과잉대응, 또는 무대응의 문제를 야기하였다. 조잡하고 의미가 없는 계획서의 과잉생산과 다수기관 간의 조정, 통제에 대해 반복되는 문제도 심각한 것이었다(유충, 1999: 40). 이러한 분산형 관리의 문제점을 보완하고자 제시된 것이 ‘통합적 접근법’이다. 이는 재난유형의 차이에도 불구하고, 심각한 인위적 재난과 주요 자연재난에서 수행해야 할 과업들이 크게 다르지 않다고 보는 것이다.

이 둘 두 방식의 장·단점을 보면 분산관리방식은 다양한 정보채널과 책임관리를 분담할 수 있다는 장점이 있으나 반면에 자원의 동원과 배분이 복잡하고 일사불란하게 대응하는데 어려움이 있다. 한편 통합관리방식은 신속하게 대응할 수 있으나 정보수집 범위가 다양하지 못하고 책임이 과중될 우려가 있다.

〈표 2-4〉 재난관리 방식별 장단점 비교

구분	재난 유형별 관리방식 (분산관리방식)	통합관리방식
관련부처 및 기관	다수부처 및 기관의 단순병렬	단일부처 조정하의 병렬적 다수 부처 및 기관
책임범위와 부담	소관재난에 대한 관리책임과 부담의 분산	모든 재난에 대한 관리책임, 과도한 부담 가능성
관련부처의 활동범위	특정 재난에 대한 관리활동	모든 재난에 대한 종합적 관리활동과 독립적 활동의 병행
정보전달체계	정보전달의 다원화	정보전달의 일원화
체계의 재난에 대한 인지능력	미약, 단편적	정보전달의 일원화
장점	① 한 재해 유형을 한 부처가 지속적으로 담당하므로 경험축적 및 전문성 제고가 용이 ② 업무의 과다 방지	① 재난발생 시 총괄적 자원 동원과 신속한 대응성 확보 ② 자원봉사자 등 가용자원을 효과적으로 활용
단점	① 복잡한 재난에 대한 대처 능력에 한계 ② 각 부처간 업무의 중복 및 연계 미흡 ③ 자원마련과 배분의 복잡성	종합관리체제를 구축하는데 많은 어려움이 따름. 부처이기주의 및 기존 조직들의 반대가능성이 높고 업무와 책임이 과도하게 한 조직에 집중됨

미국 FEMA 창설의 이론적 근거로 제시된 통합관리방식은 재난관리의 전체 과정(예방-대비-대응-복구)을 “종합적으로” 관리한다는 의미를 지닌다. 이때 종합적 관리의 개념은 모든 자원을 통합·관리한다는 의미가 아니라, 기능별 책임 기관을 지정하고 그들을 조정, 통제한다는 의미이다. 즉 모든 재해재난이 수많은 요인들의 상호작용으로 인해 누적되어 일어난다면, 각각의 요인들을 책임지고 관리하는 개별적인 부처들의 관찰만으로는 재난의 발생을 예측하는데 어려움이 따른다는 것이다. 따라서 재난관리의 포괄적 책임을 지는 특정 정부조직이 개별적인 관리주체와 적극적인 정보교류를 통해 재난의 누적을 모니터링 할 수 있어야 한다는 것이다(남궁근, 1995).

과거에 미국과 한국의 재난관리업무성과에서 현저한 차이가 나는 것은 미국은 모든 위기관리를 전담하는 FEMA를 두고 있는 데 반해 우리나라는 재난유형별 관리방식을 택하는 데에서 기인한 것으로 평가하고 있다. 특히 이러한 통합관리방식에서 강조되고 있는 점은 재난정보의 통합관리이며 이것은 전체적인 대응활동을 조정·통제하는데 있어 의사결정의 근원이 된다. 다음의 표는 통합적인 체계와 비통합적인 체계를 총체성, 효율성, 신속성, 법적 일관성의 차원에서 비교 분석한 것인데, 통합적인 체계가 총체성과 신속성 및 법적 일관성의 차원에서 상대적으로 우수한 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-5〉 비통합적·통합적 구조의 기능적 차이

기능적 범주	비통합적 구조	통합적 구조
총체성	임기응변적이며 산만한 관리	재난관리의 4단계를 총체적으로 조망하는 가운데 모든 단계를 통합적으로 중재
효율성	전문조직에 의한 보다 효율적인 결정이 유도될 가능성과 인적, 물적인 낭비가 심하여 이에 대한 해결책 마련에 있어서도 무능할 가능성 병존	분산적으로 진행되면서 발생하는 인적, 물적 낭비를 최대한 효율적으로 관리할 수 있는 가능성이 높음
신속성	현장에서 지휘계통에 혼란이 있고, 책임 소재가 불명확하므로, 현장에서 조직적이고 적극적인 대응활동을 하기 어려움	지휘계통과 책임소재가 명확하며, 축적된 경험을 통합되게 동원하여 실효성 있는 현장대응으로 나아갈 수 있음
법적 일관성	관련 법령의 정비가 되어 있지 않고 여러 법들이 비체계적으로 작동함으로 인해, 대응과정에 혼선을 빚을 뿐 아니라, 유관 기관끼리 눈치를 보며, 책임을 전가할 우려	한가지 체계로 정비된 관련 법규들이 활동과 책임의 소재를 명확히 해주므로 혼선과 잡음이 존재

2) 유기적 구조(Organic Structure)

Burns & Stalker는 공식화된 규범이나 중앙 집중적 의사체계 및 위계구조를 지닌 보다 관료적인 특성을 지니는 조직을 기계적(Mechanic) 조직이라고 유형화하였고, 중앙 집중도나 공식화의 정도가 낮고 구성원의 활발한 참여가 이루어지는 특성의 조직을 유기적(organic) 조직이라고 구분했다(1961).

유기적 조직에 있어서 과제들의 수행방식, 임무 또는 권위관계 등의 공식적 규정은 매우 약하며, 결국 과제를 수행하는 과정은 다른 사람들과의 밀접한 상호작용에 의해 끊임없이 재설정된다. 상호작용은 수직적으로 뿐 아니라 수평적으로 활발히 이루어지며, 상이한 위계구조상의 구성원들 간의 의사소통도 위에서 아래로 일방적 지시 하달이라기보다 수평적 자문과 유사한 방식으로 이루어진다(김태운, 2000: 54).

재해의 원인은 상호작용성을 갖고 있어 개별적으로 파악하기 힘들고 예측과 통제가 극히 불확실성이 강한 상황에서 위기가 발생하므로 위기를 관리하기 위해선 위기를 적절하게 대응할 수 있는 전문화된 조직원들의 능동적인 활동이 필수적이다. 따라서 재난관리체계는 상명하달식의 폐쇄적인 체계, 경직되고 복잡한 관료제의 기계적 조직에서 탈피해야 한다. 통제 불능의 재난환경에 대처하는 조직의 대응력을 높이고, 경험과 지식을 갖춘 전문요원들의 능동적인 활동을 보장함으로써 기존의 관료제적인 복지부동과 경직성으로 인해 발생하는 비효율과 손실을 최소화하기 위해서 국가위기관리체계를 유기적으로 조직화하는 것이 중요하다. 이러한 유기적 조직화는 크게 중첩성과 분권성의 실현으로 나누어서 살펴볼 수 있다.

가) 중첩성

‘중첩적 구조’란 전통적인 의미에서의 단일하고 명확한 계서제의 원리에 입각한 조직구조가 아니라 조직의 구성요소를 의도적으로 중첩시켜 외부환경에 대한 대응을 중첩적으로 수행할 수 있도록 고안하는 것을 의미한다(김태운, 2000: 55). 재난을 예방하기 위해 대응전략을 세우는 데에는 미래의 상황을 어떻

게 예측하고 다양한 전략이 논의되어야 한다. 이를 위해선 정보수집이나 환경분석이 중첩적으로 이루어져야 한다. 정보수집이 중첩적으로 이루어진다는 것은 특정 개인이나 조직 하나만이 관련 정보를 수집하고 분석하는 것이 아니라 다양한 개인들과 조직들 역시 정보를 공유하면서 전략을 논의할 수 있게 되어 여러 시나리오 상황과 여건을 설정하고 대응전략을 수립하는 데 기여할 수 있다. 또한 위험요인을 간과할 수 있는 가능성을 줄인다는 점에서 위기관리조직의 경우, 다소 비효율적으로 보이지만, 중첩적인 구조를 만들어서 오히려 가외적 장치를 적절하게 활용하는 것이다(Turner, 1978, 1997; Weick, 1998).

나) 분권성

‘분권화’란 조직원들의 의사결정에의 참여를 증진시키고 권한의 위임을 확대하는 것을 의미한다. 분권화된 조직의 구성원들은 의사결정과정에 참여해 상황에 대한 정보를 가지고 있기 때문에 자기 책임하에 현장 중심으로 신속하게 대응할 수 있게 된다. 또한 책임감을 가지고 급변하는 상황 속에서 적극성으로 업무에 몰입할 가능성이 높다. 그러나 분권화가 낮은 조직구성원들은 의사결정 과정에서 소외되어 정보를 가지고 있지 못해 불확실한 상황에서 능동적으로 대처하기 어려우며 권한과 자유재량권이 제한되어 있어 현장 중심의 대처능력이 낮을 수밖에 없다.

위기관리조직은 여러 유관기관에게 다양한 요원들이 파견되고 소속기관 간의 이해관계도 복잡하게 연관되어 있을 가능성이 높아 많은 조직들이 전혀 관계가 없었던 다른 조직들과 전혀 경험해 보지 못한 상호작용을 수행하여야만 하는데, 과도하게 중앙집권화되어 있는 조직은 이러한 상황에 적합하지 않다는 것이다. 분권화된 조직에서는 가능한 한 권한과 권력을 최고관리자나 조직의 핵심부서에서 하부조직으로 위임하게 되어 자연스럽게 조직의 구조가 수평화되면서 급변하는 환경에 신속하게 대응할 수 있다는 것이다.

3) 협력적 구조(Cooperative Structure)

재난관리조직은 재난 도래 시 즉각적인 대응이 요구되므로 어떤 하나의 조직이나 단일기관으로서는 해결하기 힘들다. 효과적인 재난대응을 위해서 재난관리를 담당하는 조직과 중앙 및 지방정부 그리고 다수의 유관기관들 사이에 위기와 관련된 정확하고 시의 적절한 정보의 교환이 활발히 이루어져야 한다. 상기에서 재난관리체계의 환경적 특성으로 상호작용성과 복잡성에 대해 언급하였다. 상호작용성의 경우 재난의 발발 이전과 재난 발생 이후 재난원인들이 상호작용하기 때문에 정부의 다양한 기관들이 다양한 차원에서 서로 협력하여 재난을 관리해야 할 필요성이 제기된다. 또한 복잡성의 경우 환경이 극도로 복잡하고 예측 불가능한 속에서는 어떤 단일 조직의 독자적 대응의 경우 오히려 실효성이 떨어지기 때문에 현실적으로 국가재난관리체계는 재난의 환경적 특성상 다양한 수준과 차원에서 여타의 정부기관, 지방자치단체, 시민단체 등과의 조직적, 기관적 연계활동을 모색해야 한다. 재난관리조직을 “임시 통합된 조직”, “수평적 조정을 중심으로 임시적으로 상호 관련된 기관들끼리 협조-조정하여 위기를 해결하는 조직”, “재해에 즉각적인 대응행동을 해결하려는 임시적 성격을 가진 조직”이라고 이해하는 이유가 그것이다(Thompson, 1958: 52; 이종범, 1979, 1996: 114). 즉, 재난의 상호작용성과 복잡성은 조직의 협력적 구조를 필요로 함을 알 수 있다. 따라서 다양한 수준에서 재난관리에 참여할 조직과 기관들의 연계망, 동원망을 재난발생 이전에 잘 갖추어 놓는 것이 필요하다.

〈표 2-6〉 고립구조와 협력구조의 활동 단계별 차이점 비교

단계	고립구조	협력구조
예방 & 대비	<ul style="list-style-type: none"> - 재난 사안별로 상황 적합한 분산되어 존재하나 이를 실제 체계 안에 유기적으로 융화시켜 내지 못한다. - 부문별 산재한 경험과 지식을 올바르게 모아내지 못하므로 적극적 예방성을 실현해 내기 어렵다. - 빈약한 외부 네트워크로 인하여 비용상 덜 효율적이다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 사전 예방단계에서 다양한 기관들과의 협조체계 속에서 상황에 가장 적합하고 효과적인 예방활동을 수행할 수 있다. - 다양한 재난발생 가능 부문에서 축적된 지식들이 재난관리체계의 지식-경험자원으로 적절하게 활용될 수 있다. - 전문기관들과의 유기적인 공조체제로 대비단계에서부터 첨단화, 과학화를 실현할 수 있다.
대응 & 복구	<ul style="list-style-type: none"> - 신속한 대응을 위한 폭넓은 협조 시스템의 부재로 고립적인 활동을 소모적으로 진행할 우려가 있다. - 재난대응시 필요로 하는 적절한 자원 등의 폭넓은 동원이 여의치 않다. - 복구단계에서 가장 절실한 타 부문, 타 기관과의 협조를 받을 준비가 되어 있지 못하다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 재난대응 단계에서 요구되는 여러 가지 인적, 물적, 기술적 자원의 효과적인 동원이 용이하다. - 무엇보다도 복구의 단계에서 필요한 군, 민간의 활동지원을 원활히 받을 수 있다.

재난관리체계는 재난의 예방·대비·대응·복구의 모든 과정을 전담하되 다른 기관들과의 적극적인 협조를 이끌어 내야 한다. 여기에는 군·경찰 등 기존의 재난관리조직들과의 연계도 필요하며 이를 위해 상설 재난관리기관이 설립되어야 한다. 재난관리체계는 재난관리를 위해 행정환경에 적응하는 기능과 행정조직 내부에서 각 부문요소들의 활동을 원활히 조직화하고 제 요소간의 활동을 상호 조정하여 통합하는 기능을 발휘해야 한다. 또한 전문요원들과의 긴밀한 상시협조체계를 마련하고 민간단체들과 자원봉사자들의 참여를 확대하고 이들의 활동을 보장할 수 있는 법적·제도적 개선이 필요하다.

4) 학습적 구조(Learning Structure)

재난관리체계는 하나의 경직되고 폐쇄적인 행정체계가 아니라 현장과 경험이 축적되는 가운데 계속해서 체계가 발전되어 가야 한다. 즉 학습을 통해 새롭게 펼쳐지는 환경에 적응하며 환경을 제어해 나가는 능력을 구비할 수 있도록 조직의 구조를 변화시켜야 한다. 가령, 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 우리나라의 재난관련 법률이 상당히 정비되고 인위재난에 관한 조직체계가 생겼으나 재난관리법을 비롯한 삼풍백화점 붕괴사고 이후의 대응조치들이 졸속이라는 비판을 받고 있다.

이상팔(1995)은 우리나라의 재난관리조직을 보면 대형재난을 경험하고 난 후에도 법제도, 인력·예산·장비 면에서 실질적인 변화가 이루어지지 못하고 상징적인 형식주의에 그쳐 재난발생 시 과업성과가 높게 나타날 수 없다고 지적한다. 즉, 성수대교 붕괴 이후 인위재난발생을 야기하는 구조적 문제점에 대한 오차수정을 하지 않고 2년 3개월 동안 방치해 두었으며 따라서 삼풍백화점 붕괴사고가 발생했을 때 재난관리조직의 낮은 과업성과는 이미 예견된 것이었다고 주장한다. 삼풍백화점 붕괴사고 이후에 재난관리조직의 학습은 어느 정도 이루어졌다고 볼 수 있지만 아직도 근본적인 문제점에 대한 학습이 일어나지 못하고 있다.

〈표 2-7〉 반복적 구조와 학습적 구조의 차이

단계	반복적 구조	학습적 구조
예방 & 대비	<ul style="list-style-type: none"> - 기존의 실패를 반복하면서도 원론적인 차원의 예방 조치에만 머문다. - 재난 유형별, 상황특수적 실정에 맞지 않는 보편적인 규제만을 형식적으로 강조한다. - 위로부터의 수직적 교육 위주 - 밑으로부터의(bottom-up) 반성과 지적이 조직적인 대비단계에 반영될 여지가 적다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 복구과정에서 얻은 know-how가 예방단계에서도 적절하게 활용되어, 빈번한 예방실패(prevention failure)를 중점적으로 포착, 예방의 질을 높일 수 있다. - 규제에 있어서 보다 실효성 있는 데이터를 가지고 현실적인 기준을 마련할 수 있다(database화). - 재난발생대비 교육훈련 시 훈련생들의 참여가 보다 능동적이다. - 이전 재난에 대한 대응과정에서의 문제점을 보다 심도있게 분석하여 대비단계에 반영해 놓는다.
대응 & 복구	<ul style="list-style-type: none"> - 본부설치 등 행정적이고 형식적인 대응을 반복한다. - 상명하달식의 관료적인 체계에 갇혀서 조직 내 활동요원들의 능동적인 대응 및 복구활동을 저해한다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 이전의 경험과 대비단계에서의 분석을 자원으로 체득한 요원들의 능동적인 활동이 시간과 물자를 절약할 수 있고, 이는 곧 재난에 대한 보다 효과적인 대응 및 복구활동으로 이어질 수 있다.

3. 분석의 틀 구성

앞서의 선행연구를 통해 정리하면, 집행과 정부간 관계 즉, 구조적 측면에서의 2가지로 대분된다고 할 수 있다. 집행적 측면에서는 관련 분야에 맞도록 수 정보완해서 적용을 하고 있음을 알 수 있고, 구조적 측면에서는 거의 일관되게 4가지 측면 즉, 통합성, 유기성, 협력성, 그리고 학습성 측면에서 재난을 바라보고 있다. 이를 정리하면 아래의 표와 같다.

〈표 2-8〉 집행적 측면과 구조적 측면에서의 연구정리

구분	지향 대상 접근 관점	내용과 시사점
Sabatier & Mazmanian (1980)		<ul style="list-style-type: none"> - 정책집행모형의 일반적 분석틀 제시 - 3가지 주요변수군: 문제관련변수, 정책내재변수, 비정책적 변수 <ol style="list-style-type: none"> ① 문제관련변수: 기술적, 대상집단의 인구구성 비율, 요구되는 행태변화정도 ② 정책내재변수: 법적목표의 명백성과 우선순위, 인과이론의 타당성, 재정자원의 할당, 기관내부 및 상호간 계층적 통합, 집행절차의 결정규칙, 직원들의 적극적 성의, 외부인들의 접근 ③ 비정책적변수: 사회경제적 조건 및 기술, 공공의 지지, 이해집단의 태도, 통치기관의 지지, 리더십
박경호·정윤수·최근희 (1998)	정책 집행적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 다조직적 집행관점에서 국가GIS분석 - 3가지로 구분: 업무배분 및 수행의 합리성, 조정기능의 원활성, 평가 및 보상체계의 적절성 - 시사점: 집행성공과 관련된 핵심적 요소만 선택하는 방법의 적절성 주장
정윤수 (1997)		<ul style="list-style-type: none"> - 정책집행측면에서 국가GIS 정책에 대해 핵심적 변수추출 분석 - 3가지 주요변수군: 정책내용, 정책자원, 조직간 관계 <ol style="list-style-type: none"> ① 정책내용: 정책수립과정의 합리성, 정책적 위상과 관련 정책간 연계, 구축기본계획의 적절성, 법제도적 기반의 충실성 ② 정책자원: 추진기구 및 인력의 적정성, 예산책정 및 분담의 합리성, 관련기술 및 인력개발, 표준화 ③ 조직간 관계: 업무배분 및 수행의 합리성, 조정기능의 원활성, 평가 및 보상체계의 적정성, 민간부문과의 파트너십
이상팔 (1996) 김태운 (2000) etc.	구조적 측면	<ul style="list-style-type: none"> - 재난관리체계가 갖추어야 할 구조적 속성: 4가지 <ol style="list-style-type: none"> ① 통합성 통합화, 효율화, 체계화, 통합된 중재 기능 ② 유기성 중첩화, 분권화, 몰입감 및 책임감 강화, 내부 요소간 소통 활성화 ③ 협력성 수평적 협력체계, 외적 협력 Network 구축, 복합 협력적 관리 지향 ④ 학습성 지식축적 기반 확충, 상황 중심적 대응력 향상

우선적으로 보면, 기존의 선행연구에서 1985년의 PAR의 특별세션에서 발표되었던 행정학 분야의 재난관리 연구는 재난의 문제를 접근함에 있어 집행과 거버넌스를 강조하고 있다. 즉, May(1985)도 밝혔듯이 재난문제는 결국 집행과 거버넌스가 그 핵심적 사안임을 강조하고 있다. 따라서 집행이론과 정부간 관계측면에서 재난을 바라볼 필요가 있다.

기존의 집행에 대한 이론은 재난현상을 분석함에 있어 수정·보완되어야 할 부분이 있다. 그 이유는 대표적인 집행연구인 매츠매니언과 사바티어의 연구 등은 규제정책의 집행에서 변수를 파악했기 때문에 다양한 정책영역에 적용하기 곤란하기 때문이다.

기존의 사례연구를 보완하는 의미에서 다양한 집행요인들을 모두 고려하기보다는 정책적 특성을 잘 반영하는 변수들에 그 범위를 한정하고자 한다. 하나의 사례를 대상으로 많은 변수를 다루기보다는 집행성과 관련된 핵심적 요소만을 선택하는 것이 정책사례들간의 비교를 용이하게 하며 변수들간의 상대적 중요성을 부각시키는 등의 유용성이 있기 때문이다(Lijphart, 1971).

첫째, 매츠매니언과 사바티어의 연구에서 보면 문제관련 변수에서 보면, 재난은 이미 전제가 되어 있어서 따로 입증할 필요는 없다. 즉 재난이 이미 문제가 대처가 어려운 상황이 전제가 되어 있어 일반적인 정책문제와는 차원을 달리하기 때문이다.

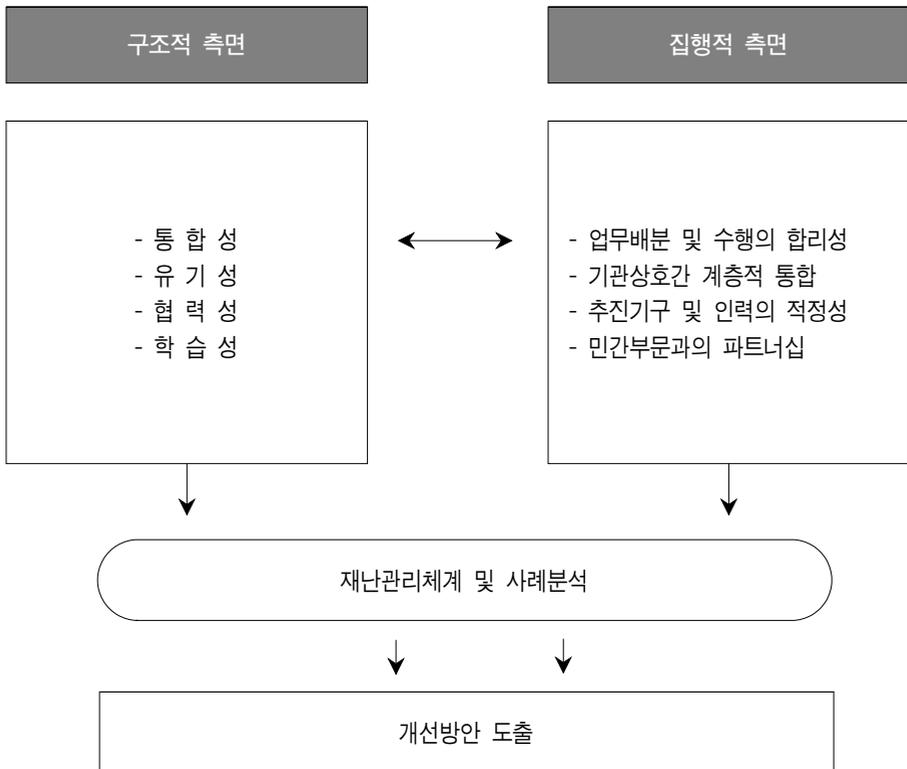
둘째, 정책내재변수에 있어서는 기존의 변수들을 그대로 적용하기 보다는 핵심적 집행과 관련된 변수만을 도출하고자 한다. 이는 앞서 논한 바와 같이 상대적으로 중요한 변수만을 부각하는 것이 유용하기 때문이다.

셋째, 비정책적 변수에 있어서는 재난과 관련된 비법규적 변수들에 대해 분석해 볼 필요가 있다. 즉, 행태 및 역량과 관련된 부분으로 이와 관련되어서도 핵심적 변수만을 추출하고자 한다.

상기의 내용을 정리하면 재난관리체계 개선을 위해서는 재난관리정책이 수행되는 제도적 측면과 이러한 틀을 기초로 실제 재난의 대응과 관련된 집행적 측면의 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

다음으로 집행의 과정에 대한 분석은 과정적인 측면에서의 분석의 기준이 될 수 있으나 집행과 관련된 구조적인 측면에서의 진단이 필요하다. 이상의 내용을 정리하면 재난관리체계 개선을 위해서는 재난관리정책이 수행되는 제도적 측면과 이러한 틀을 기초로 실제 재난의 대응과 관련된 집행적 측면의 두 가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.

〈그림 2-5〉 분석의 틀





제 3 장 재난관리체계의 현황과 문제점

제1절 재난발생 현황

1. 일반 현황

재난발생과 관련된 최근의 재난연감 자료를 참조로 재난발생 현황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 재난발생과 관련된 개괄적 현황을 보면 2006년도에 발생한 재난은 총 256,992건으로 357,552명의 인명피해(사망 8,008명, 부상 349,544명)와 4,331억원의 재산피해가 발생하였다. 참고로 2005년도 재난발생 통계는 총 257,278건(인명피해 357,332명 / 재산피해 2,700억원)이었으며, 2005년도 대비 재산피해액은 1,631억(60%)이 증가하였다('05년도부터 도로교통사고로 인한 재산피해액 통계는 산출하지 않았음(경찰청)).

둘째, '05년대비 발생건수는 0.1%감소하였으며 인명피해는 0.18% 증가된 것으로 나타났다. 재난에 대한 지속적인 대국민 홍보 및 예방활동으로 도로교통, 화재, 붕괴, 산불 등의 재난 발생이 감소하였다. 특히 도로교통사고는 213,745건으로 전체 인적재난의 83.12%, 화재는 31,778건(12.3%)으로 도로교통 및 화재사고가 인적재난의 95.5%를 차지하는 것으로 나타났다. 이를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 3-1〉 재난발생 현황

구 분	계	화재	산불	붕괴	폭발	도로교통	환경오염	유도선	해난	기 타
2004 발생건수(건)	260,659	32,737	544	52	69	220,755	45	0	784	5,673
2005 발생건수(건)	257,278	32,340	516	68	67	214,171	59	0	798	9,259
2006 발생건수(건)	256,992	31,778	369	55	86	213,745	52	1	845	10,061
2006 인명피해(명)	357,552	2,180	5	76	157	346,556	0	11	104	8,463
2006 재산피해(백만원)	433,191	150,792	425	12,469	57,239	0	0	0	11,636	200,630

* 자료: 재난연감(2006).

둘째, 재난유형별 발생현황을 보면 다음과 같다. 먼저, 2006년도에 발생한 재난은 총 256,992건으로 이중 도로교통에 의한 재난이 213,745건으로 83.1%이며, 화재가 31,778건으로 12.3%를 차지하고 있다. 시·도별로는 경기도가 50,764건(19.7%)으로 가장 많고 제주도가 3,967건(1.5%)으로 가장 적은 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉 재난유형별, 시·도별 발생현황

(단위: 건)

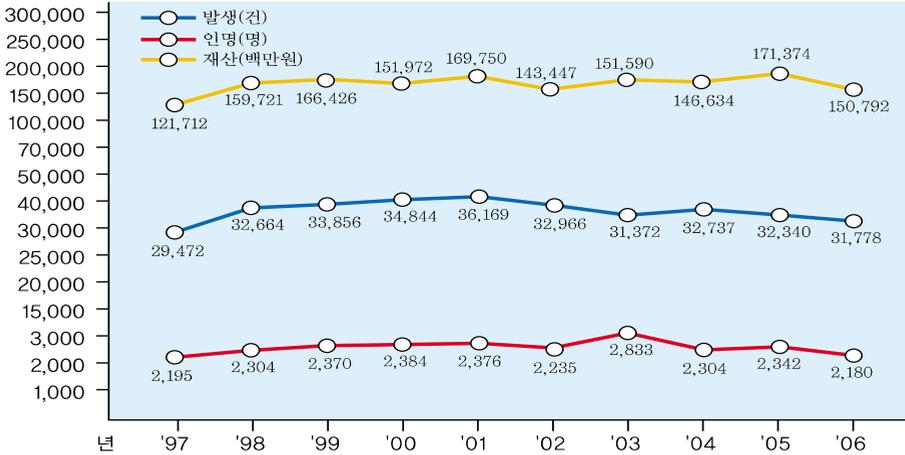
구분	계	화재	산불	붕괴	폭발	도로 교통	환경 오염	유도 선	해난	기타
합계	256,992	31,778	369	55	86	213,745	52	1	845	10,061
서울	43,655	4,907	26	19	8	38,298				397
부산	14,749	1,757	17	6	8	12,853	1		62	45
대구	14,136	973	16	0	6	13,097	1			43
인천	12,730	1,612	24	0	2	10,909	3		95	85
광주	9,026	792	7	0	2	8,027	1			197
대전	6,371	880	12	0	3	5,465	2			9
울산	6,053	971	14	2	4	4,548			47	467
경기	50,764	7,681	23	17	12	42,036	6			989
강원	10,881	1,534	17	0	3	8,593	14		81	639
충북	10,002	1,226	23	5	2	7,922	4			820
충남	11,126	1,357	28	2	8	8,419	3		60	1,249
전북	13,136	1,508	14	0	4	9,472	5		66	2,067
전남	12,782	1,393	66	0	5	10,642	2		205	469
경북	19,512	1,909	44	0	8	16,784	2		76	689
경남	18,102	2,707	38	4	8	13,404	8	1	63	1,869
제주	3,967	571	0		3	3,276			90	27

* 자료: 재난연감(2006).

교통사고를 제외한 화재사고가 빈발하기 때문에 이와 관련된 화재사고 추이를 보면 다음과 같다. 화재사고('97~2006)와 관련해서 지난 10년 동안 일반화재에 의한 재난은 '97년 29,472건, 2006년에는 31,778건이 발생하여 연평균 0.8% 증가하였다. 인명피해는 연평균 2,180명(사망 446, 부상 1,734)으로 오히려 0.6%의 감소율을 보였으며, 하루 평균 사망 1.2명, 부상 4.7명 꼴이 된다. 재산피해는 연평균 153,341백만원으로 하루평균 420백만원의 재산 손실이 있는 것으로 나타났다. 결국, 재난사고건수는 감소되고 있으나 피해는 이와는 달리 증가추세에

있음을 확인할 수 있다.

〈그림 3-1〉 화재사고 발생추이



* 자료: 재난연감(2006).

〈표 3-3〉 화재사고로 인한 인명 및 재산피해 추이

구분	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	전기대비(%)	
발생건수(건)	29,472	32,664	33,856	34,844	36,169	32,966	31,372	32,737	32,340	31,778	0.8	
인명피해(명)	계	2,195	2,304	2,370	2,384	2,376	2,235	2,833	2,304	2,342	2,180	-0.6
	사망	564	505	545	531	516	491	744	484	505	446	-2
	부상	1,631	1,799	1,825	1,853	1,860	1,744	2,089	1,820	1,837	1,734	0.6
재산피해(백만원)	121,712	159,721	166,426	151,972	169,750	143,447	151,590	146,634	171,374	150,792	2.4	

* 자료: 재난연감(2006).

셋째, 2006년도에 발생한 인적재난에 의한 인명피해는 357,552명으로 사망 8,008명, 부상 349,544명이며 이는 1일 979명의 인명피해가 발생한 것으로 인적 재난 사고로 1일 21.9명이 사망하고 957명이 부상을 입은 것이다. 재산피해는 4,331억원으로, 1일 11.8억원의 재산손실을 입은 것으로 나타났다.

〈표 3-4〉 인명 및 재산피해 현황

구분	발생건수	인명피해(명)			재산피해(백만원)		
		계	사망 (실종포함)	부상	계	부동산	동산
합계	256,992	357,552	8,008	349,544	433,191	162,463	270,728
화재	31,778	2,180	446	1,734	150,792	66,679	84,113
산불	369	5	4	1	425	425	0
붕괴	55	76	16	60	12,469	1,195	11,274
폭발	86	157	5	152	57,239	48,068	9,171
도로교통	213,745	346,556	6,327	340,229	0	0	0
환경오염	52	0	0	0	0	0	0
유도선	1	11	0	11	0	0	0
해난	845	104	52	52	11,636	11,636	0
기타	10,061	8,463	1,158	7,305	200,630	34,460	166,170

* 자료: 재난연감(2006).

넷째, 기존의 재난이 발생했을 때 이에 상응하는 구조구급활동이 필수적이라 할 수 있다. 구조구급활동과 관련되어 그 현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-5〉 구조구급활동 현황

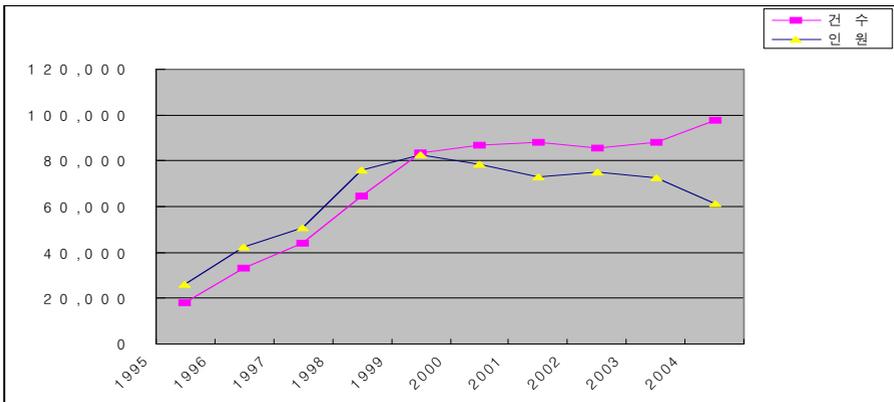
(단위: 명, 억원)

구분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	평균
구조구급 인원	17,873	33,173	44,023	64,606	83,694	86,929	87,914	85,402	88,054	97,881	69,008
구조구급 비용	26,135	42,212	50,628	75,924	82,487	78,590	72,841	75,275	72,680	61,338	63,811
구조구급 인원	322,051	440,752	539,261	672,778	896,298	899,004	944,435	944,775	973,475	1,035,139	766,796
구조구급 비용	335,086	463,884	567,750	709,184	951,867	945,834	985,618	982,697	1,013,874	1,076,932	803,272

* 자료: 윤병준(2007: 70).

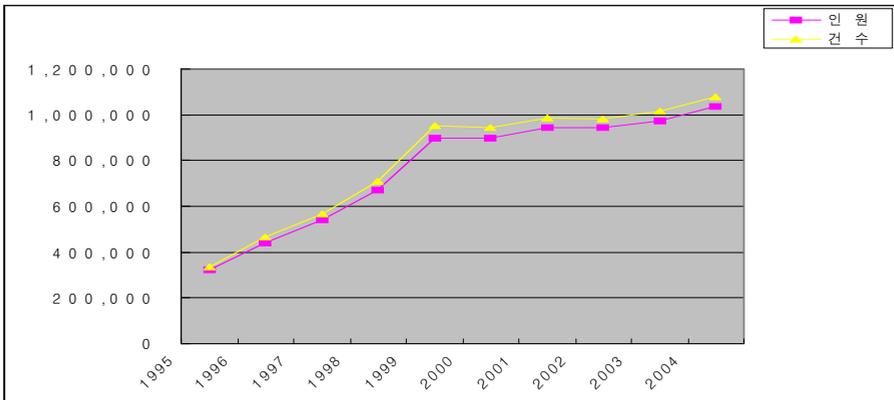
구조구급활동을 보면 95년 이후 연평균 구조건수 32.0%, 구조인원 44.8% 증가되고 있으며, 95년 이후 연평균 이송건수는 23.8%, 이송인원은 22.6% 증가되고 있는 추세이다.

〈그림 3-2〉 구조활동현황



* 자료: 윤병준(2007: 71).

〈그림 3-3〉 구급활동현황



* 자료: 윤병준(2007: 71).

건국 이후 주요 재난 발생현황을 보면, 자연재해 및 인적 재난이 지속적으로 발생하고 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 3-6〉 건국 이후 주요 재난 발생 현황

시기별	재난·재해 내용	피해규모
48.08.09	• 전국수해	- 사망 316명
53.01.09	• 대대포 앞바다 여객선 창경호 침몰	- 사망 250명
55.10.31	• 전국 뇌염 발생	- 사망 761명
56.03.02	• 영동지방 3m 폭설	- 사망 120여 명
57.08.04	• 전국 수해	- 사망 247명
58.08.25	• 뇌염발생 전국 초등학교 휴교령	- 사망 625명
59.09.17	• 사라호 태풍	- 사망 924명
62.08.28	• 순천시 수해	- 사망 1,000명
63.04.25	• 거제도 산사태	- 사망 100명
64.09.13	• 중부지방 폭우	- 사망·실종 736명
65.09.11	• 전국 뇌염 발생	- 사망 158명
67.01.14	• 여객선 한일호 침몰	- 사망 100명
71.12.25	• 서울 대연각호텔 화재	- 사망 167명
74.11.03	• 대왕코너 화재	- 사망 88명
77.07.88	• 중부지방 폭우	- 사망 300명
77.11.11	• 이리역 화약수송열차 폭발사고	- 사망 59명, 부상 1,300명
81.05.14	• 경산 열차추돌사고	- 사망 54명
82.02.06	• 제주도 군용기 추락	- 사망 53명
82.09.01	• 소련전투기 KAL기 격추	- 사망 269명
84.08.04	• 전국 대홍수	- 사망·실종 190명
87.11.29	• KAL707-858 여객기 미얀마 상공 폭발	- 사망 151명
90.09.12	• 65년만의 폭우	- 사망·실종 179명
91.07.21	• 중부지방 폭우	- 사망 43명, 실종 23명
93.03.28	• 구포 열차전복 사고	- 사망 78명
93.07.26	• 목포 운거산 아시아나 항공기 추락	- 사망 66명, 항공기 전파(약 240억)
93.10.10	• 서해 웨리호 침몰	- 사망 292
94.03.10	• 종로 통신구 화재	- 피해액 8억 4천, 장애회선 32만
94.10.21	• 성수대교 붕괴	- 사망 32명, 차량 6대
94.10.24	• 충주호 유람선 화재	- 사망 29명, 선박 전소
94.12.07	• 서울 아현동 가스폭발	- 사망 12명, 건물 145동 차량 93 대 등
95.04.28	• 대구지하철 공사장 폭발	- 사망 101명, 건물 227동 차량 149대 등
95.06.29	• 삼풍백화점 붕괴	- 사망 502명, 차량 198대 등
96.07.27	• 연천·철원 살인적 폭우	- 사망 49명

시기별	재난·재해 내용	피해규모
97.08.07	• KAL801편 괄 추락 참사	- 사망 228명
98.07.17	• 전국 수해(집중호우)	- 사망 324명(피해액 약 1,2조원)
98.09.13	• 부천 가스 충전소 폭발	- 중화상 50명, 건물 6동 파괴
99.06.29	• 경기 화성 씨랜드 화재	- 사망 23명, 부상 5명
99.10.30	• 인천 히트노래방화재	- 사망 56명, 부상 81명
00.09.27	• 경기 시흥 대흥정공 가스폭발화재	- 사망 6명, 부상 13명
00.10.18	• 경기 성남 아미존단란주점 화재	- 사망 7명
01.03.04	• 서울 흥제동 화재	- 사망 6명, 부상 3명 (소방관 순직 및 공상)
02.01.29	• 군산 유흥가 화재	- 사망 13명, 부상 2명
02.08.30	• 태풍 루사 집중호우	- 사망 213명, 부상 33명, 피해액 5조 1,497억
03.02.18	• 대구지하철 화재폭발 참사	- 사망 198명, 부상 145명, 실종 361명
06.07.28	• 태풍 에위니아 및 집중호우	- 사망 62명, 재산피해 1조 8344억

* 자료: 소방방재청(2005).

2. 자치단체별 인명 및 재산피해 현황

첫째, 2006년 발생 재난 중 가장 많은 지역은 경기도(19.7%)와 서울특별시(16.9%)로 나타나고 있으며, 인명피해는 경기도가 50,764명으로 전체 인명피해의 19.7%이며, 사망자는 1,510명으로 전체 사망자의 18.8%를 차지하고 있다. 재산피해는 경기도가 107,814백만원으로 전체 재산피해의 24.8%를 차지하고 있다.

〈표 3-7〉 시·도별 인명 및 재산피해 현황

구 분	발생건수	인명피해(명)			재산피해(백만원)		
		계	사망	부상	계	부동산	동산
합 계	256,992	357,552	8,008	349,544	433,191	162,463	270,728
서울	43,655	57,787	581	57,206	15,151	5,738	9,413
부산	14,749	19,784	306	19,478	13,119	4,308	8,811
대구	14,136	20,189	254	19,935	6,829	4,269	2,560
인천	12,730	17,572	237	17,335	8,340	4,902	3,438
광주	9,026	13,360	167	13,193	4,871	3,672	1,199
대전	6,371	9,045	152	8,893	6,081	1,259	4,822
울산	6,053	7,779	228	7,551	86,969	18,397	68,572
경기	50,764	72,808	1,510	71,298	107,814	26,574	81,240
강원	10,881	16,437	467	15,970	18,684	14,323	4,361
충북	10,002	14,399	458	13,941	16,390	8,632	7,758
충남	11,126	14,951	603	14,348	34,094	6,367	27,727
전북	13,136	18,085	552	17,533	10,677	5,527	5,150
전남	12,782	19,230	667	18,563	15,822	11,601	4,221
경북	19,512	27,619	935	26,684	18,903	5,874	13,029
경남	18,102	23,185	749	22,436	20,890	9,779	11,111
제주	3,967	5,322	142	5,180	48,557	31,241	17,316

* 자료: 재난연감(2006).

3. 시사점

급속하게 변모되는 사회구조화 기술환경의 변화에 대해 공공의 대응은 물론, 예방대책에서조차 그 한계를 나타내고 있다. 우리의 경우는 현재까지 공공의 평상시 재난관리는 예방을 중심으로 이루어지고 있음에 비추어 볼 때,¹⁸⁾ 항상 변모하는 재난환경에 능동적으로 대응할 수 있는 체제를 구비했다고 말하기는 어려운 실정이다.

18) 그렇다고 예방을 위한 예산투자가 많다는 논거는 아니다.

앞서 재난발생과 관련된 개괄적인 현황에서 보면 우리나라의 재난사고 발생률은 결코 높지 않다고 한다(윤명오, 2003: 8). 사고 발생 빈도가 상대적으로 가장 높았던 교통사고도 최근에 이르러 급격히 줄고 있다. 화재나 구조물 붕괴사건의 발생건수는 통례상의 오차를 감안하여도 선진 각국보다 작을 뿐 아니라, 치안을 포함한 국민생명의 위협정도도 높은 나라는 아니다(윤명오, 2003: 8). 결국, 우리나라의 재난의 특성은 사고율이 높지 않음에도 불구하고 인명피해가 매우 큰 사고, 참사를 포함하고 있다는 것이다. 최근 30년간의 사례에서 보면 세계적인 최대급 참사는 거의 우리나라에서 발생했다고 한다. 결국 재난관리의 방향성에 대한 재검토가 필요하다고 할 수 있다. 즉, 일단 재난이 발생된 후 대응을 하고 그에 따른 복구에 엄청난 물량을 투하하는 현재의 방식은 복잡화 되고 있는 우리사회의 재난에 대한 한계를 나타낼 수밖에 없는 것이다.

제2절 재난관리체계 현황

1. 재난관리조직 현황

1) 중앙부처 : 행정안전부

가) 행정안전부 재난관리체계 연혁

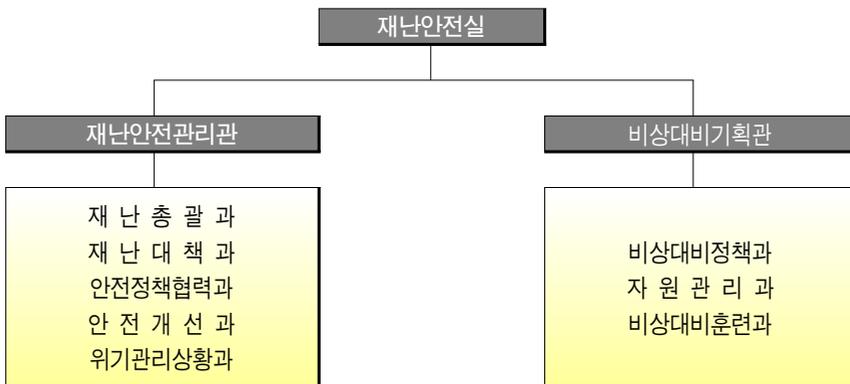
지방자치단체의 재난관리에 있어 관련이 깊으면서도 재난의 총괄업무를 담당하는 행정안전부의 재난관리체계를 보면 다음과 같다. 그 연혁을 살펴보면, 1995년 7월에 재난관리법이 제정되었고, 1997년 8월에 재난관리법 1차 개정이 이루어졌으며, 1999년 1월에 재난관리법 2차 개정이 이루어졌다. 2004년 3월에 재난 및 안전관리기본법 제정되게 되고 같은 해 6월에 행정자치부 안전정책관실이 설치되고 또한 소방방재청이 435명의 인원으로 개청되었다. 최근인 2008년 2월 29일에 행정자치부 「안전정책관실」과 「국가비상기획위원회」를 통합하여 행정안전부 『재난안전실』로 통합발족되어 현재에 이르고 있다.

나) 행정안전부 재난관리 조직의 일반현황

먼저, 기구를 보면 기존의 자연재해와 인적재난의 총괄기능과 함께 사회적 재난을 담당하는 재난안전관리관 밑의 과들이 있고, 국가비상기획위원회의 기능을 통한 비상대비기획관과 그 하부 과들이 배치되어 있는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 3-4〉 행안부 재난관련 조직도

(2008. 5.14 현재)



다) 소관 법령과 단체

소관 법령은 11개로 파악되고 있으며, 그 법령은 ① 재난 및 안전관리기본법, ② 민방위기본법, ③ 행정안전부 소관 비상대비 자원관리법 시행규칙, ④ 자원봉사활동기본법, ⑤ 비영리민간단체지원법, ⑥ 직능인경제활동지원에 관한 법률, ⑦ 새마을운동조직육성법, ⑧ 바르게살기운동조직육성법, ⑨ 한국자유총연맹육성에 관한 법률, ⑩ 기부금의 모집 및 사용에 관한 법률, ⑪ 비상대비 자원관리법 등이다.

소관 단체는 위원회 4개와 민간단체 7개로 구분되어 지고 있다. 먼저 위원회 현황을 보면 아래의 표와 같다.

〈표 3-8〉 재난관련 위원회 현황

위원회(근거)	구 성
자원봉사진흥위원회 (자원봉사활동기본법)	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장 : 국무총리 • 위 원 : 30명 이내 <ul style="list-style-type: none"> - 행정안전부 장관 등 9개 부처 장관 - 민간위원 12~19명(위촉직) · 현재 자원봉사단체 7명, NGO 5명, 학계 3명, 재계 1명, 방송계 1명 계 17명
자원봉사진흥 실무 위원회 (자원봉사활동기본법)	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장 : 행안부 제2차관 • 위 원 : 24명 <ul style="list-style-type: none"> - 행안부 안전기획관 등 10개 부처 국장 - 민간위원 14명(위촉직) · 학계 5명, 자원봉사단체 4명, NGO 5명, 지역센터 2명, 기업 1명 계 14명
공익사업선정위원회 (비영리민간단체 지 원 법)	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장 : 이예자(장애인단체총연합회 위원장) • 민간위원 : 14명(전원 위촉직) <ul style="list-style-type: none"> - 교수·연구원 7명, 시민운동가 3명, 법조·회계인 2명 - 결원위원(2명) 추천 접수중 (3/31)
기부심사위원회 (기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률)	<ul style="list-style-type: none"> • 위원장 : 행정안전부 장관 • 위 원 <ul style="list-style-type: none"> - 행안부 제2차관 등 10개 부처 차관급 - 민간위원 2명(위촉직)

다음으로 민간단체 현황을 보면 아래의 표와 같다.

(표 3-9) 재난관련 민간단체 현황

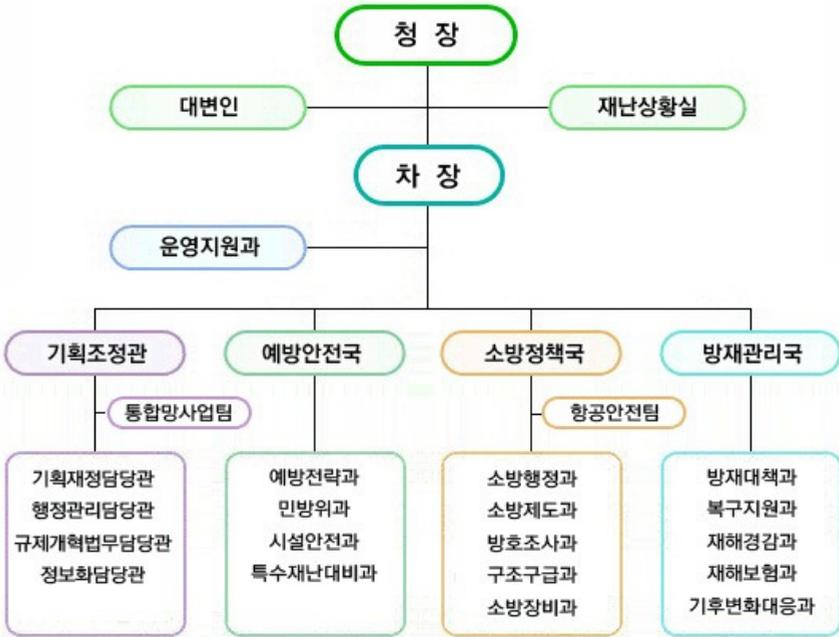
위원회 (근거)	설립	구 성	주요 업무
한국 자원 봉사 협의회	'94.4.11	<ul style="list-style-type: none"> - 상임공동대표: 이일하 굿네이스회장 - 공동대표(9명): 김준목 외 - 이사회(44명): 이근화 외 - 회원단체: 대한적십자사 등 130개 	<ul style="list-style-type: none"> - 자원봉사 조사연구 - 자원봉사자 교육훈련 등 - 자원봉사자 프로그램 개발 및 출판·홍보 - 국제 교류 및 해외 봉사활동 지원
한국 자원 봉사 센터 협의회	'01.2.23	<ul style="list-style-type: none"> - 회장: 김준목(경산시자원 봉사센터소장, 2006.2월~) - 부회장(6인): 유흥근 외 - 이사(24명): 정연옥 외 - 회원단체: 140개 	<ul style="list-style-type: none"> - 지역자원봉사센터간 정보교류 및 협력사업 - 자원봉사활동에 관한 조사 연구사업 정책개발사업 - 자원봉사활동에 관한 계몽 및 홍보사업
새마을 운동 중앙회	'70.4.22	<ul style="list-style-type: none"> - 회장: 김헌백(직무대행, 2007.10.9~) - 부회장(5인) - 이사(22명) - 회원단체: 5개 	<ul style="list-style-type: none"> - 생활·의식개혁운동(국민기초 생활개선실천운동, 국민화합) - 민간사회안전망운동(이웃사랑 나눔운동, 수해·재난구조활동) - 내고장 활력화, 환경지킴이 실천운동(녹색새마을운동)
바르게 살기 운동 중앙 협의회	'80.9	<ul style="list-style-type: none"> - 회장: 문상주 (한국학원총연합회 회장) - 부회장(14인) - 이사(50명) - 회원단체: 224개 	<ul style="list-style-type: none"> - 도덕성회복운동(가정사랑, 노인복지증진정립운동) - 국민화합운동(캠페인, 국민 의식교육, 이웃돕기) - 부정부패추방운동 (의식개혁 교육, 계도활동 및 결의대회)
직능인 경제인 단체 연합회	'98.7.28	<ul style="list-style-type: none"> - 회장: 박강수 (성진장학회이사장) - 부회장(23인) - 이사(28명) - 회원: 50만명 	<ul style="list-style-type: none"> - 직능인의 의식개혁 및 신지 식인·신기술인의 양성을 위한 교육·연수 - 직능인에 대한 정보제공 - 직능인의 경제활동현황 및 실태조사 및 해외연수

위원회 (근거)	설립	구 성	주요 업무
한국 자유 총연맹	'54.6.15	<ul style="list-style-type: none"> - 총재: 권정달(전 국회의원) - 부총재(7인) - 이사(26명) - 회원: 60만명 	<ul style="list-style-type: none"> - 자유민주주의 발전 및 체제수호 - 민주시민의식 함양 및 교육활동 - 국민통합 및 남북화해를 위한 국민운동 전개
전국 비상 계획관 협의회	'87.5.29	<ul style="list-style-type: none"> - 회장: 오규환 (동아일보 비상계획관) - 부회장(4인) - 이사(4명) - 회원수: 426 	<ul style="list-style-type: none"> - 각 부처 비상대비 부서와 의 네트워크 구축 - 비상대비업무 세미나, 워크숍 참여 등 상호 정보 공유 - 안보현장 및 우수 중점관리 대상업체 방문을 통한 비상대비지식 함양

라) 소방방재청의 조직

재난의 유형에 관계없이「예방-대응-복구」등 재난의 프로세스별 관리체계에 따라 업무를 수행할 수 있도록 국가재난관리 통합시스템의 구축과 이를 전담하기 위한 조직으로 소방방재청이 있다. 그러나 3차례의 조직개편을 거치면서 프로세스별 통합관리를 포기함으로써, 소방방재청의 신설 의미가 퇴색한 측면이 있다. 즉, 소방, 인적·자연재난 등 재난의 유형별로 해당부서에서 분산관리토록 하여, 종전의 행정자치부 민방위통제본부와 같은 조직으로 회귀한 상황이라고 할 수 있다.

〈그림 3-5〉 소방방재청 조직도(08. 11. 현재)



개청 이후 몇 차례의 조직개편을 거치면서 청의 실질적 전문분야인 소방 및 기술분야는 상대적으로 위축되고 있는 실정이다. 가령, 정책홍보본부 내 팀장급 이상의 직렬 간 인력구성을 보면, 전체 10명의 팀장중 소방직은 정보화기획관 1명에 불과하며, 이마저도 개방전문직으로 변경될 예정으로 알려져 있다(이원희, 2008: 14).

개청 이후 인력증원 현황을 분석해 보면 소방직은 19명이 증가(186명 → 205명)한 반면 일반직(기술직 포함)은 60명이 증가(176명 → 236명)했으며, 소방준감(3급 상당) 이상의 소방직은 1명이 감소한 반면 일반행정직은 2·3급이 2명, 3·4급이 1명 증가하였다(이원희, 2008: 14).

〈표 3-10〉 개청 당시와 현재의 일반직과 소방직 현황

구분	개청당시(2004.6.1)								현재(2006.9.27)							
	계	소방직	일반직						계	소방직	일반직					
			소계	행정	기술	별정	기능	연구			소계	행정	기술	별정	기능	연구
계	435	186	249	72	104	15	43	14	528	205	323	95	141	16	44	26
차관급	1		1						1		1					
1급/ 소방정감	1	1							1	1						
2·3급/ 소방감	5	2	3	2	1				7	2	5	4				1
3·4급/ 소방준감	11	7	4	2	2				11	6	5	3	2			
4급	11		11	6	4	1			14		14	7	7			
4·5급/ 소방정	34	15	19	10	9				36	16	20	11	8	1		
5급/ 소방령	79	19	60	20	24	6		10	103	21	82	27	35	6		14
6급/ 소방경위	154	71	83	25	49	5		4	200	84	116	34	65	6		11
7급/ 소방장	58	29	29	7	15	3	4		72	32	40	9	24	3	4	
8급/ 소방교	40	34	6				6		41	35	6				6	
9급/ 소방사	19	8	11				11		19	8	11				11	
10급	22		22				22		23		23				23	

※ 소방직 205명 중 129명은 소속기관(중앙소방학교 50, 중앙119구조대 79) 정원임

* 자료: 이원희(2008: 16).

〈표 3-11〉 소방방재청 개청 전후 인력변화

직제* 제·개정일	총원	정무직	별정직	일반직	기능직	소방직	소방직 비율(%)
개청전***	171		2	108	19	42	24.6
'04.05.24	267	1	7	164	34	61	22.8
'04.12.31	268	1	7	165	34	61	22.8
'05.03.02	269	1	7	166	34	61	22.7
'05.03.30	271	1	7	168	34	61	22.5
'06.04.10	309	1	8	198	35	67	21.7
'06.07.01	334	1	8	215	35	75	22.5

* 소방방재청과 그 소속기관 직제

** 총원대비 소방직 비율

*** 개청전 민방위재난통제본부 기준

자료: 이원희(2008: 17).

2) 지방자치단체

가) 일반현황

지방자치단체 중 시·도의 경우는 민방위, 방재, 재난이 소방본부, 건설교통국 등으로 분산되어 있고, 시·군·구의 경우는 대부분이 민방위 업무는 총무과에서, 재난관리 업무는 건설과 방재계에서 담당하고 있으며 소방업무는 소방서에서 수행하는 등 분산되어 있다. 그리고 기타 안전 관련업무도 시·도, 시·군·구 각 실·국 또는 지방청 단위로 분산되어 있고, 각종 재난 대응 및 구조·구급은 소방서에서 전담하고 있다. 1992년에 각 시·도에 소방본부(16개)가 설치되었으며, 소방공무원임용과 예산운용이 시·도지사에게 이관이 완료되었다.

시·도에서도 1998년 이후 아래의 표와 같이 민방위재난관리국을 소방본부와 통합하여 소방본부(대전, 충북, 강원, 부산, 대구, 울산, 경남, 경북, 전남, 제주), 소방방재본부(인천, 경기제2청), 소방재난본부(서울, 경기), 소방안전본부(충남, 광주, 전북)로 개편하였으나, 민방위업무는 주로 총무과에서 담당하고 있으며, 여전히 건설국(또는 건설교통국 등)에서 재난관리업무의 일부를 수행하고 있다

(김종성, 2008: 20-21).¹⁹⁾ 또한 시·군·구의 경우에는 재난유형별로 분산관리가 이루어지고 있다. 즉 민방위업무는 총무과에서, 재난관리업무는 건설과 등에서 담당하고 있으며, 소방업무는 소방서에서 수행하는 등 분산되어 있다.

19) 서울은 예외적으로 행정국에 방재기획과가 설치되어 있으며, 비상기획관실에 민방위담당관이 있다.

〈표 3-12〉 지방자치단체의 재난관리조직

시·도	본부·국	팀·과
서울	행정국	방재기획과
	비상기획관	민방위담당관
	소방재난본부	소방행정과, 재난대응과, 예방과, 안전지원과, 소방감사반, 특수구조대
경기	건설국	재난총괄과
	소방재난본부	소방행정과, 방호예방과, 재난대응과
	제2청 교통도로국	재난관리과
	제2청 소방방재본부	소방행정기획과, 방호구조과
인천	소방방재본부	소방행정과, 예방안전과, 대응관리과, 재난관리과
대전	교통건설국	방재과
	소방본부	소방행정과, 예방안전과, 대응구조과
충남	건설교통국	치수방재과
	소방안전본부	소방행정과, 방호구조과, 민방위재난관리과
충북	건설방재본부	재난관리팀, 지역안전팀
	소방본부	소방행정과, 방호구조과
강원	건설방재국	재난관리과, 방재복구과
	소방본부	소방행정과, 방호구조과
부산	건설방재국	방재민방위과
	소방본부	소방행정과, 방호과, 구조·구급과
대구	건설방재국	민방위재난관리과, 치수방재과
	소방본부	소방행정과, 예방안전과, 구조구급과
울산	건설교통국	민방위재난관리과
	소방본부	소방행정과, 대응구조과
경남	건설항만방재본부	치수방재팀, 민방위재난관리팀
	소방본부	소방행정과, 방호구조과
경북	건설도시방재국	치수방재과, 민방위재난관리과
	소방본부	소방행정과, 방호구조과
광주	소방안전본부	소방행정과, 대응구조과, 방재관리과
전남	건설재난관리국	재난민방위과, 복구지원과
	소방본부	소방행정과, 방호구조과
전북	건설물류국	재해대책과
	소방안전본부	소방행정과, 대응구조과
제주	도시건설방재국	치수방재과
	소방본부	소방정책과, 안전도시과
	시·군·구	건설과, 토목과, 치수과, 지역계획과 등에서 담당
	소방서	소방행정과, 방호과, 구조구급과 및 구조·구급대, 119안전센터 등

자료: 각 지방자치단체 홈페이지(2008년 3월 현재).

* 출처: 김종성(2008: 20).

나) 인력현황

첫째, 총괄적으로 재난관련 인력현황을 보면, 06년을 기준으로 볼 때, 전체 4,312명 가운데 일반직 3,482명(80.75%), 별정직 230명(5.3%) 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-13〉 총괄 인력현황

(단위 : 명)

구 분	계	일 반 직								별정직	기능직	기타	비고	
		소계	1~3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급					
'04년	2,105	1,827	13	132	285	448	555	214	181	3	191	83		
'05년	3,865	3,250	12	112	302	899	1,020	393	512	63	400	152		
'06년	계	4,314	3,482	10	86	262	763	1,081	659	455	230	367	345	74
	시·도	565	473	10	19	76	156	171	29	12	4	51	37	
	시·군·구	3,749	3,009		67	186	607	910	630	443	226	316	308	74

자료: 재난연감(2006).

둘째, 광역자치단체의 재난관련 인력현황을 보면, 06년을 기준으로 볼 때, 전체 565명 가운데 일반직 473명(83.72%), 기능직 51명(9.03%), 그리고 별정직 4명(0.71%) 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-14〉 광역자치단체 인력현황

(단위 : 명)

구분	계	일반직								별정직	기능직	기타	비고
		소계	1~3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급				
합계	565	473	10	19	76	156	171	29	12	4	51	37	
서울	65	58	2	2	11	23	19		1		7		
부산	35	32		1	3	12	12	4			3		
대구	32	31	1	1	5	8	14	2			1		
인천	38	33		1	6	11	13	2			5		
광주	23	21		1	4	7	9				2		
대전	38	34		1	5	12	15	1			4		
울산	42	35		1	5	14	9	5	1	2	5		
경기	54	38	1	1	5	12	10	5	4	1	6	9	
강원	54	48		3	8	15	20	1	1		5	1	
충북	23	22	1	1	3	5	6	1	5		1		
충남	40	36	1	1	5	11	16	2			4		
전북	14	12	1	1	2	4	3	1			2		
전남	20	18	1	1	3	7	6			1	1		
경북	20	17	1	1	3	5	5	2				3	
경남	14	13	1	1	2	2	5	2			1		
제주	53	25		1	6	8	9	1			4	24	

*자료: 재난연감(2006).

셋째, 기초자치단체의 경우, 재난관련 인력현황을 보면, 06년을 기준으로 볼 때, 전체 3,749명 가운데 일반직 3,009명(80.26%), 기능직 316명(8.43%), 그리고 별정직 226명(6.03%) 순으로 나타나고 있다.

〈표 3-15〉 기초자치단체 인력현황

(단위 : 기관, 명)

시·도	시군구 수	계	일 반 직							별정직	기능직	기타	비고
			소계	4급	5급	6급	7급	8급	9급				
합계	232	3,749	3,009	67	186	607	910	630	443	226	316	308	74
서울	25	509	388	25	28	81	142	74	38	33	87	1	
부산	16	214	187	6	16	47	71	36	19	2	17	17	
대구	8	162	136		8	8	32	49	18	21		26	
인천	10	157	126		10	36	36	25	20	3	22	4	2
광주	5	80	65	5	5	15	18	15	7		10	5	
대전	5	82	77	5	5	17	23	17	10		5		
울산	5	71	56		4	14	17	15	6	3	10	2	
경기	31	630	463	-	8	32	126	152	60	85	11	101	55
강원	18	226	196		17	60	63	17	39	4	20	6	
충북	12	194	160		2	12	44	38	37	27		25	9
충남	16	230	196	6	16	59	55	22	38	1	23	10	
전북	14	207	159	3	16	46	49	25	20		28	20	
전남	22	286	219	5	22	67	66	42	17	4	44	19	
경북	23	325	283	10	23	85	81	27	57	1	29	12	
경남	20	332	267	0	4	20	77	75	49	42	4	53	8
제주	2	44	31	2	2	8	10	1	8		6	7	

*자료: 재난연감(2006).

다) 재난관리 예산집행 현황

첫째, 총괄적은 재난관리 관련 예산집행 현황을 보면, 06년도의 경우, 세출예산 총 1,315,024백만원 가운데 인건비는 90,885백만원(6.91%), 물건비는 171,515백만원(13.04%), 자본지출은 755,202백만원(57.43%), 기타 297,425백만원(22.62%) 등으로 나타나고 있다. 이 중 재원별로 보면, 총 531,131백만원 가운데 지방비 366,333백만원(68.97%), 조정재원 24,304백만원(4.58%), 국고보조 140,494백만원(26.45%) 등으로 나타나고 있다.

〈표 3-16〉 재난관리 예산집행 일반 현황

(단위 : 백만원)

시·도 별	세 출 예 산					재 원 별							
	계	인건비	물건비	자본지출	기타	계	지방비	조정재원			국고보조	기타(민간자금 등)	
								소계	특별교부세	분권·보통교부세			
'04년	479,554	35,488	179,169	220,383	43,847	479,554	267,658	22,601	9,192	13,209	185,594	3,916	
'05년	808,783	69,846	119,863	418,163	200,911	808,783	597,035	48,048	28,876	19,172	149,579	14,121	
'06년	계	1,315,024	90,885	171,515	755,202	297,425	531,131	366,333	24,304	12,301	12,003	140,494	0
	시도	531,231	14,137	16,663	382,272	118,161	531,131	366,333	24,304	12,301	12,003	140,494	
	시군구	783,793	76,748	154,852	372,930	179,264							

*자료: 재난연감(2006).

둘째, 광역자치단체 재난관리 관련 예산집행 현황을 보면, 06년도의 경우, 세출예산 총 531,231백만원 가운데 인건비는 14,147백만원(2.66%), 물건비는 16,663백만원(3.14%), 자본지출은 382,272백만원(71.96%), 기타 118,161백만원(22.24%) 등으로 나타나고 있다. 이 중 재원별로 보면, 총 531,131백만원 가운데 지방비 333,333백만원(62.76%), 조정재원 24,304백만원(4.58%), 국고보조 140,494백만원(26.45%) 등으로 나타나고 있다.

〈표 3-17〉 광역자치단체 재난관리 예산집행 현황

(단위 : 백만원)

시도	세출예산					재원별						
	계	인건비	물건비	자본지출	기타	계	지방비	조정재원			국고보조	기타(민간자금등)
								소계	특별교부세	분권·보통교부세		
합계	531,231	14,137	16,663	382,272	118,161	531,131	366,333	24,304	12,301	12,003	140,494	
서울	218,896	3,455	106	215,116	219	218,896	218,896					
부산	20,820	1,276	134	5,583	13,827	20,820	17,470				3,350	
대구	984	780	204			984	984					
인천	97,789	1,254	80		96,455	97,789	65,654				32,135	
광주	5,702	1,047	127	3,528	1,000	5,702	2,917				2,785	
대전	1,281	244	779	137	121	1,281	1,281					
울산	19,875	183	437	18,123	1,132	19,875	6,693	7,400	7,400		5,782	
경기	23,991	118	15	22,812	1046	23,991	19,985	3,906	3,906			
강원	78,372	42	194	77,446	690	78,372	6,341				72,031	
충북	34,951	1,180	12,483	18,731	2,557	34,951	10,745	995	995		23,211	
충남	1,775	1,675	31	69	0	1,775	1,775					
전북	1,107	284	239	292	292	1,107	1,107					
전남	4,025	914	988	2,108	15	4,025	3,915				110	
경북	2,343	131	396	1,816		2,343	1,253				1,090	
경남	1,526	560	353	505	108	1,526	1,526					
제주	17,794	994	97	16,006	699	17,794	5,791	12,003		12,003		

*자료: 재난연감(2006).

셋째, 기초자치단체 재난관리 관련 예산집행 현황을 보면, 06년도의 경우, 세출예산 총 783,794백만원 가운데 인건비는 76,748백만원(9.79%), 물건비는 154,852백만원(19.76%), 자본지출은 372,930백만원(47.58%), 기타 179,264백만원(22.87%) 등으로 나타나고 있다. 이 중 재원별로 보면, 총 783,794백만원 가운데 지방비 603,696백만원(77.02%), 조정재원 51,053백만원(6.51%), 국고보조 162,465백만원(20.73%), 기타 12,442백만원(1.59%) 등으로 나타나고 있다.

〈표 3-18〉 기초자치단체 재난관리 예산집행 현황

(단위 : 백만원)

시도	시군구수	세출예산					재원별						
		계	인건비	물건비	자본지출	기타	계	지방비	조정재원			국고보조	기타(민간자금 등)
									소계	특별교부세	분권·보통교부세		
합계	232	783,794	76,748	154,852	372,930	179,264	783,794	603,969	51,053	18,237	31,138	162,465	12,442
서울	25	30,653	14,517	4,670	2,483	8,983	30,653	30,316	7		7	319	11
부산	16	15,823	4,803	1,714	4,961	4,345	15,823	14,433				1,277	113
대구	8	8,628	3,385	807	2,341	2,095	8,628	8,512				116	
인천	10	10,402	5,181	910	2,624	1,687	10,402	7,940				2,462	
광주	5	10,861	2,664	309	7,521	367	10,861	5,816				5,045	
대전	5	1,155	162	775	97	121	1,155	1,155					
울산	5	4,907	131	1,084	119	3,573	4,907	3,763				1,144	
경기	31	125,003	5,642	6,859	67,726	44,776	125,003	106,681	4,251	2,512	61	10,646	852
강원	18	115,015	2,993	3,341	68,469	40,212	115,015	57,339	3,055	3,055		53,328	1,293
충북	12	56,111	6,998	13,467	19,795	15,851	56,111	35,772	918	918		18,355	1,066
충남	16	41,048	4,342	4,789	29,099	2,818	41,048	31,276				9,772	
전북	14	49,256	6,636	674	33,497	8,449	49,256	83,957	3,017	3,017		10,990	
전남	22	68,524	2,771	25,547	23,374	16,832	68,524	55,068	973	793	180	12,483	
경북	23	103,269	6,377	29,498	51,871	15,523	103,269	63,042	14,294	7,642	6,652	16,826	9,107
경남	20	101,852	8,757	21,402	58,611	13,082	101,852	81,850	300	300		19,702	
제주	2	41,287	1,389	39,006	342	550	41,287	17,049	24,238		24,238		

*자료: 재난연감(2006).

재정이 열악한 자치단체의 상황에서 재난관련 예산의 집행현황을 보면, 결국, 자본지출 즉 시설비와 관련해서 사용되고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 이러한 자본지출이 효과적으로 집행되고 있는가에 대해 살펴볼 필요가 있다. 조선일보 2008년 6월 16일자 기사(제목: 예산부족 허덕이는 ‘예방공사’)를 통해 살펴보면 대한민국에선 한해 평균 3조1000억원이 자연재해 복구비로 투입된다. 2009년 이후 575개 ‘자연재해 위험지구’ 정비공사에 들어갈 예산 2조4931억원의 1.2배나 되는 돈이 ‘예방을 제대로 못해 복구비로 쓰이는’ 아이러니가 발생하는 것이다.

다음으로 6월17일자 조선일보의 “재해 위험지역 1170곳 정비는 11년간 절반 뿐”이라는 제하의 내용을 보면 다음과 같다.

정부가 태풍·홍수·산사태 등 자연재해 피해가 발생할 가능성이 높은 지역 1170곳에 대해 11년제 ‘자연재해 위험지구 정비사업’을 벌이고 있지만, 예산을 제대로 주지 않아 436곳(37%)에서 착공조차 되지 않은 것으로 나타났다고 한다. 나머지 지역에서도 예산이 찢끔찢끔 배정돼 공사가 중단되거나 지연되는 사례도 많이 발생하고 있다. 이 때문에 공사 중인 자연재해 위험지구에서 또다시 자연재해가 발생하는 일도 빚어지고 있다. 반면 큰 피해가 나면 예비비로 거액의 복구예산을 허둥지둥 내줘온 게 지금까지 정부의 재해 대처 방식이다.

15일 소방방재청에 따르면, 정부는 1998년 “자연재해 피해를 근원적으로 줄이겠다”며 자연재해대책법을 만들어 지금까지 1170곳을 ‘자연재해 위험지구’로 지정했다. 하지만 계획대로 예산이 배정되지 않아 551곳(47%)에서만 정비 공사가 끝났고 436개 지구에서는 아직 착공조차 못했다.

올해 이 정비공사가 벌어지고 있는 곳은 183곳. 이 지역들에 배정된 예산은 2638억원으로 한 곳당 평균 14억원 정도이다. 이들 공사장에서 필요로 하는 올해 예산은 수백억원씩이어서 대부분의 지역에서 공사가 상반기 중 중단되거나 지지부진한 상태다.

내년 이후엔, 올해 공사를 끝내지 못한 139개 공사장을 포함, 575개 지구에서 연차적으로 공사가 벌어진다. 이들 사업장에 투입될 예산은 총 2조4931억원. 올해 배정된 예산 정도씩 매년 배정된다고 보면 총 공사에 9년이나 걸린다는 계산

이다. 배수펌프장을 건설하고 대형 하수관을 묻는 등의 이들 공사는 예산 문제만 없다면 대부분 2~3년 안에 끝낼 수 있는 공사지만, 앞으로도 공사중단이나 지지부진이 불가피한 실정이다.

근본적 해결책은 기획재정부가 예산을 대폭 늘려주는 것이다. 하지만 기획재정부의 예산 배정 방식은 ‘전년과 대비해 10~20% 안팎만 더 늘려주는 식’으로 이뤄지고 있어, 예산이 크게 늘어날 가능성은 거의 없다. 사업 우선 순위를 정해 급한 지역부터 예산을 집중 투입하는 운영방식 전환도 필요하지만, 소방방재청은 “지방자치단체들이 서로 자기가 급하다고 주장해 예산을 나눠주지 않을 수도 없다”고 말하고 있다. 결국 현재로서는 복구도 제대로 하지 못하는 상태에서 예방은 엄두도 못내는 상황이라고 할 수 있다.

2. 재난관리체계 개관

재난관리체계의 일반적 특징을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 재난관리 책임 분담은 이원화 되어 있다. 일상적 규모의 재난은 지방자치단체에서 안전관리 및 수습을 담당하며, 비일상적 대규모 재난은 국가차원에서 개입과 지원을 실시하도록 되어 있다.

둘째, 예방관리에 있어서는 분야별로 분산되어 수행되고 있다. 「재난및안전관리기본법」에 의하면 중앙정부가 예방분야에 대한 총괄 조정업무를 수행하고 있으나, 전문성 부족 등 현실적으로 불가능하여 각 부처에서 소관분야의 법령과 규칙을 통하여 예방업무를 수행하고 있다. 지방자치단체는 관련 실·국 단위로 소관분야에 대한 예방업무를 수행하고 있으며, 정부투자기관 및 민간에서 운영하는 사업장의 경우는 사업주 책임 하에 또는 사업주 등의 의뢰에 따라 예방관리업무를 수행하고 있다.

셋째, 대응관리는 중앙과 지방간에 차이가 존재한다. 중앙정부는 대형재난발생시 긴급구조통제단장인 소방방재청장을 중심으로 대응관리의 중추적 역할을 담당하게 된다. 지방자치단체는 소방조직의 지역긴급구조통제단장(소방본부장, 소방

서장)을 중심으로 모든 재난현장의 대응관리업무를 수행하게 된다.

넷째, 복구관리에 있어서는 중앙정부가 재난및안전관리기본법에 의하여 기본적인 복구업무를 수행하고 있으나, 예산운영상 각 부처와 중복되지 아니하는 범위 내에서 업무가 수행된다. 지방자치단체는 별도의 복구예산 편성과 국가예산의 지원을 통하여 지역내 자연재난 취약지구에 대한 개별적인 복구업무를 수행하게 된다.

3. 재난관리방식의 특징

1) 재난 규모별 관리방식

대규모 재난이 발생한 경우 개인 및 단일 기관이 발생한 재난을 수습하기에는 충분하지 않기 때문에 중앙정부 및 지방자치단체는 재난의 대응·복구 등의 활동에 중요한 역할을 담당하게 된다. 한국의 재난관리는 재난규모에 따라 대규모 재난은 중앙정부가, 중규모의 재난은 시·도가, 소규모의 재난은 시군구가 대응하는 체제를 갖추고 있다.

〈표 3-19〉 재난 규모별 대응체계

구분	주무기관	관할 책임자
대규모 재난	중앙안전관리위원회	국무총리
	중앙재난안전대책본부	행정안전부 장관
중규모 재난	시·도 안전관리위원회	시·도지사
	시·도 재난안전대책본부	시·도지사
소규모 재난	시·군·구 안전관리위원회	시·군·구청장
	시·군·구 재난안전대책본부	시·군·구청장

2) 기능별 통합관리 방식

한국의 재난관리는 재난및안전관리기본법이 제정되기 전까지는 대규모 재난 발생시 재난 유형별로 자연재난은 자연재해대책법에 의해 재해대책본부가, 인위재난은 재난관리법에 의해 사고대책본부가 각각 재난을 수습하는 분산관리방식이었으나, 2004년 3월 11일 재난및안전관리기본법이 제정된 후에는 통합위기 관리방식으로 전환되었다.

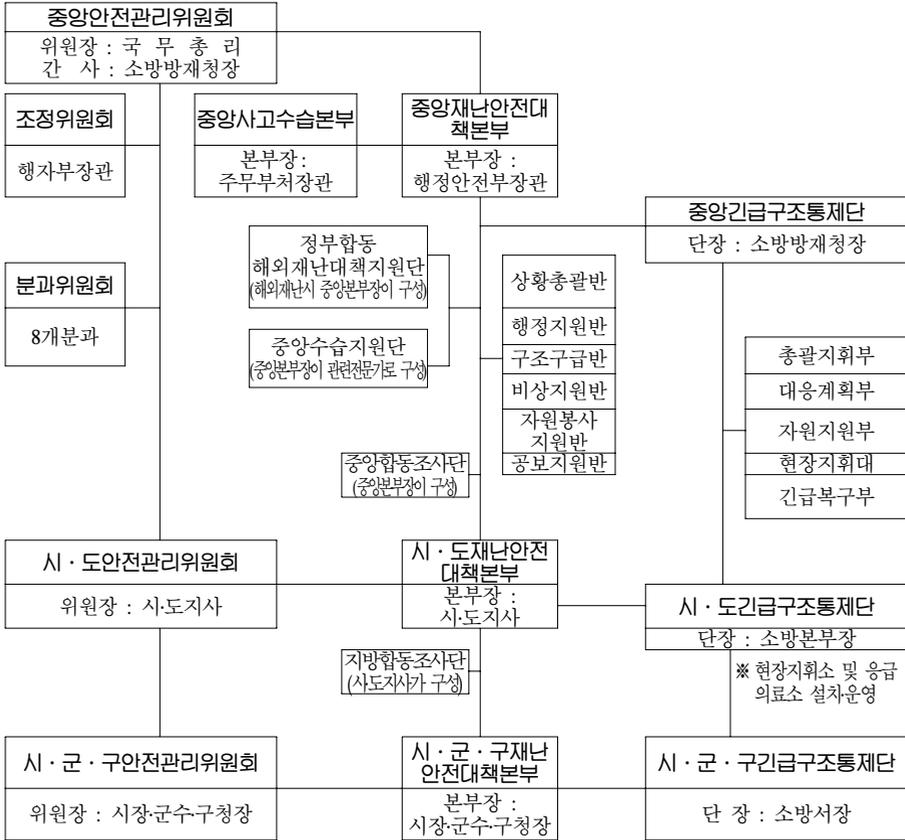
〈표 3-20〉 재난관리방식의 종류

구분	분산관리방식	통합관리방식
관련법률	자연재해대책법, 재난관리법	재난및안전관리기본법
심의조직	자연재난: 재해대책위원회 인위재난: 안전대책위원회	안전관리위원회
수습조직	자연재난: 재해대책본부 인위재난: 사고대책본부	재난안전대책본부

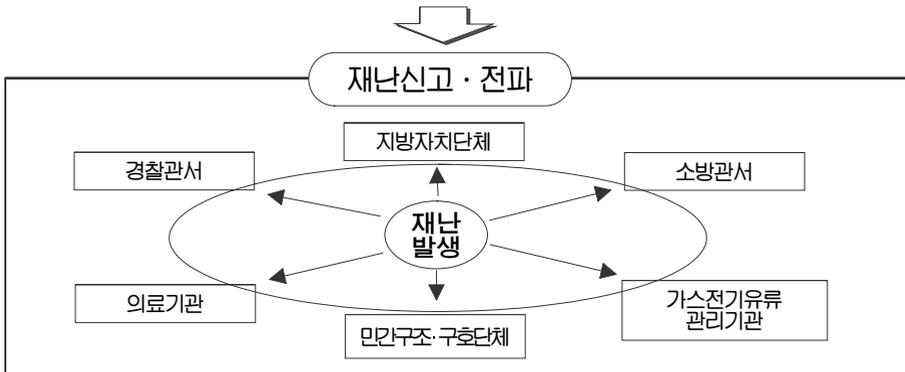
4. 중앙의 재난관리체계

2004. 3. 11일 재난 및 안전관리 기본법이 공포되면서 동년 6월 1일 소방방재청이 개청되었다. 즉, 우리나라 중앙정부의 재난관리 행정체계는 기존의 여러 조직에 걸쳐서 나누어져 있던 것을 소방방재청에서 통합하여 운영하게 되었다. 또한 예방, 대비, 대응, 그리고 복구의 단계별 재난관리를 위한 조직을 설계하였다.

〈그림 3-6〉 국가재난관리체계



재난 예방·대비·대응·복구



첫째, 상기의 국가재난관리시스템은 종전의 인적 및 자연재해와 관련된 형태에서 국가기반재난을 추가하여 현행 시스템에 이르고 있다. 또한 인적재난과 자연재해를 통합적으로 운영하고 있는 체계의 형태를 띠고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 변화의 내용을 그림으로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 3-7〉 우리나라 재난관리시스템의 변화



둘째, 재난관련 기구를 분류하면 심의기구와 수습기구, 긴급구조, 그리고 행정기구로 구분할 수 있다. 그에 따른 주요 업무를 설명하면 다음과 같다.

〈표 3-21〉 재난관련기구의 분류 및 주요수행업무

구분	기구명	주요수행업무
심의기구	중앙안전관리위원회 지방안전관리위원회	안전관리 중요정책 심의, 총괄, 조정 국가안전관리 업무를 협의, 조정 국가안전관리기본계획, 집행계획 심의
	조정위원회	안전관리기본계획의 경미한 사항 협의, 조정
수습기구	중앙재난안전대책본부 지역재난안전대책본부	자연·인적재난발생시 응급대책 및 수습총괄
	중앙사고수습본부	재난 발생시 재난의 수습에 필요한 조치수행
긴급구조	중앙긴급구조통제단 지역긴급구조통제단	긴급구조대책의 총괄, 조정 긴급구조기관간의 역할분담 긴급구조활동의 지휘, 통제
행정기구	소방방재청	재난예방, 대비, 대응, 복구 전담

셋째, 방재에서는 자연재난에 대한 대응기능을 수행한다고 하나 실질적인 현장대응활동은 소방에서 수행하고 있다. 소방에서는 재난현장대응활동과 더불어 소방관서에 장비를 갖추고 응급복구업무를 수행하고 있다.

5. 지방의 재난관리체계

1) 상설 재난관리행정체계

가) 재난관리 전담조직

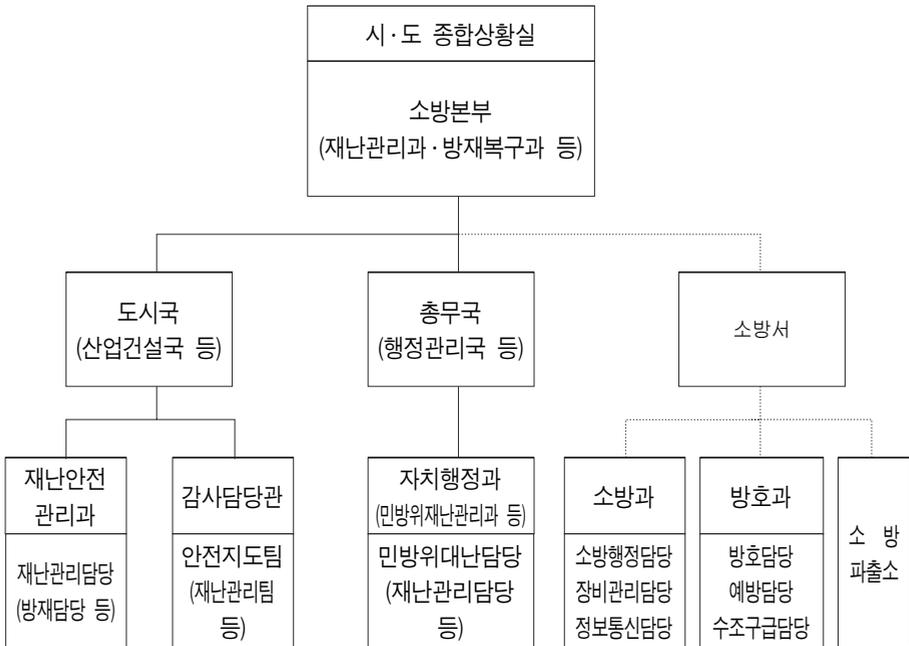
지방자치단체는 재난관리의 최일선에서 중앙정부가 재난관리의 예방·대비·대응·복구의 모든 과정에서 일차적인 역할을 하도록 요구받고 있으며, 직접적으로 재난을 다루고 있다(Kreps, 1991: 30). 지금까지 자치단체의 재난관리 전담

조직은 중앙정부의 재난관리 조직과 유사한 형태로 조직을 구성하였으나, 소방방재청 개청으로 상당한 변화를 보였다.

지방자치단체의 재난관리 조직은 시·도의 경우, 재난유형에 따라 ‘局단위’로 조직되어, 민방위업무는 자치지원국(자치행정국 등), 자연재난·인위재난 업무는 건설도시국(건설교통국 등), 소방업무는 소방본부 등에서 업무를 담당하는 분산관리모형을 채택하고 있다.

시군구의 재난관리 전담조직은 ‘課단위’로 조직되어, 민방위 업무는 자치행정과(민원봉사과), 자연재난·인위재난 업무는 재난안전관리과(건설과 등), 소방업무는 시·도 산하기관인 시·군·구 소방서의 소방과와 방호과에서 재난관리 업무를 전담하고 있다.

〈그림 3-8〉 시·군·구 재난관리 전담조직

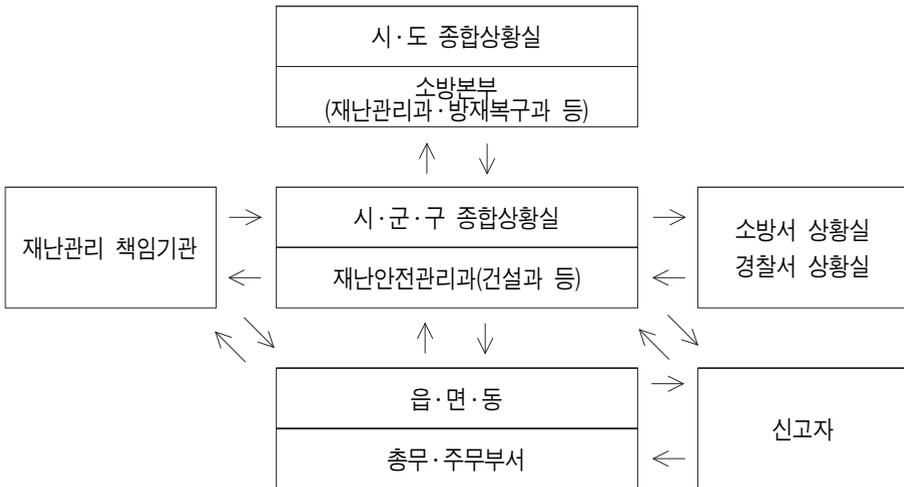


* 자료: 행정자치부(2002: 408-418)에서 재구성.

나) 상황실 조직

재난및안전관리기본법 제19조는 시도지사, 시장·군수·구청장 및 소방서장에게 재난정보의 수집·전파, 신속한 지휘 및 상황관리를 위해 상시 종합상황실을 설치·운영하도록 하고 있다. 따라서 시·도는 자연재난·인위재난·소방 등의 재난에 대한 상황관리를 위해 대부분 소방본부에, 시군구는 재난안전관리과(실과명은 시군구마다 다름)와 소방서별로 각각의 종합상황실을 설치·운영하고 있으며, 종합상황실 관리체계도는 그림과 같다.

〈그림 3-9〉 종합상황실 상황관리 체계도



* 자료: 이재은(2002: 62)에서 재구성

결국, 광역과 기초자치단체를 포함한 모든 지방자치단체들은 중앙정부의 관련조직의 형태와 유사하게 재난관리 업무를 수행하고 있으나 지방자치단체는 중앙정부에 비하여 재난관리 전담조직이 상대적으로 미약하다고 할 수 있으며, 중앙정부의 지침을 수행하는 소극적인 입장에서 업무를 수행한다고 볼 수 있다.

2) 비상설 재난관리체계

가) 지역재난안전대책본부

첫째, 지역재난안전대책본부는 관할구역 내의 재난대책의 총괄조정 및 집행, 재난응급복구의 필요한 물자 및 자재비축, 재난발생 시의 응급조치 그리고 복구사업 실시 및 감독의 기능을 수행하고 있다.

둘째, 실무반 편성 및 임무와 관련해서는 상황총괄반, 행정지원반, 구조구급반, 비상지원반, 자원봉사지원반, 공보지원반 등 6개 반으로 편성하되, 시·도 및 시·군·구 소속 공무원과 유관기관에서 파견된 공무원으로 구성되어 있다.

〈그림 3-10〉 지역재난안전대책본부 조직도



임무는 첫 번째로 상황총괄반의 경우 시·도, 시·군·구 재난대책담당국·과와 관련 실·국·과 및 지방기상청 등 유관기관 소속원으로 구성되게 되며, 일일상황보고서 작성·보고 및 상황일지 작성, 국가안전관리정보시스템을 활용한 피해상황 등 입력, 재난진행상황 파악·전달·처리 및 사전예방조치, 상황판단회의 개최 및 대처계획 수립, 현장상황관리관 및 중앙수습지원단 활동 지원, 특별지시사항 처리 및 상황관리에 필요한 사항을 처리하게 되어 있다.

두 번째로 행정지원반의 경우, 시·도, 시·군·구 재난대책담당국·과와 관련 실·국·과 소속 공무원으로 구성되어 있으며, 주요인사방문 의전, 상황근무명령, 복무단속 및 행정지원에 필요한 사항을 처리하고 있다.

세 번째로 구조구급반의 경우, 시·도, 시·군·구 재난대책담당국·과와 관련 실·국·과 및 유관기관 소속 공무원으로 구성되어 있으며, 구조·구급 총괄 및 기타 구조·구급에 필요한 사항을 처리하고 있다.

네 번째로 비상지원반의 경우, 시·도, 시·군·구 재난대책담당국·과와 관련 실·국·과 및 유관기관 소속 공무원으로 구성되어 있으며, 응급복구, 민방위대, 군·경 협조 및 기타 응급복구에 관한 사항을 담당하고 있다. 그리고 이재민 수용시설 지정 및 구호센터 설치 운영, 부상자 의료지원, 침수지역 및 이재민 집단급식소 위생관리, 전염병 예방 방역소독, 기동의료반 및 기동방역반 편성운영을 담당하고 있다.

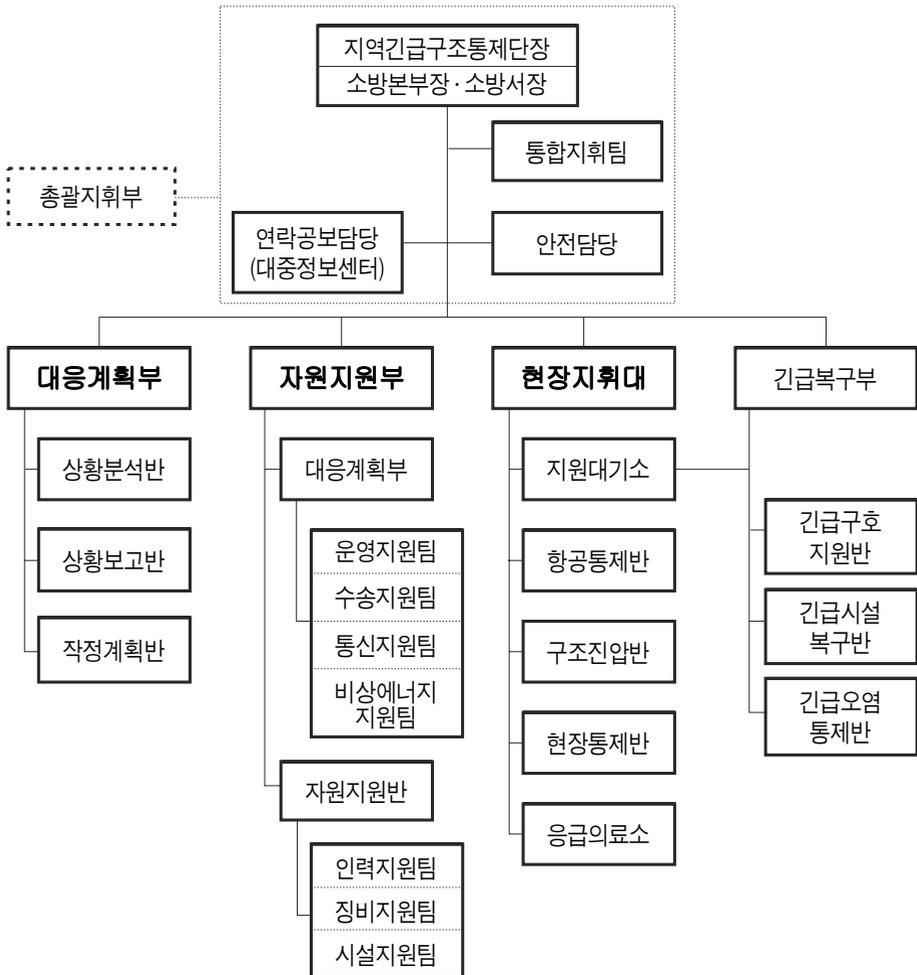
다섯 번째로 자원봉사지원반의 경우, 시·도, 시·군·구 재난대책담당국·과와 관련 실·국·과 소속 공무원 및 참여희망 자원봉사단체로 구성되어 있으며, 자원봉사센터 운영, 사유시설 응급복구 등 자원봉사 활동에 관한 사항을 담당하고 있다.

마지막으로 공보지원반의 경우 시·도, 시·군·구 재난대책담당국·과와 관련 실·국·과 소속 공무원 및 지역방송위원회 소속 직원으로 구성되어 있으며, 재난상황별 국민행동요령 홍보, 재난 예·경보 발령사항 등의 전파, 각종 보도자료 작성 배포 및 재난현장 취재지원, 그리고 기타 공보지원에 필요한 사항의 업무를 담당하고 있다.

나) 지역긴급구조통제단

첫째, 지역긴급구조통제단의 기능은 지역 긴급구조대책의 총괄·조정, 긴급구조활동의 지휘·통제, 긴급구조지원기관의 역할분담 등 현장활동계획의 수립, 그리고 긴급구조대응계획의 집행 등을 담당하고 있다.

〈그림 3-11〉 지역긴급구조통제단 조직도



※ 시·군·구 긴급구조통제단은 지역실정에 따라 구성·운영

둘째, 실무반 임무는 단장 및 부서별로 역할이 구분되어 있는데, 이와 관련된 내용은 아래의 표와 같다.

〈표 3-22〉 지역긴급구조통제단 실무반의 주요임무

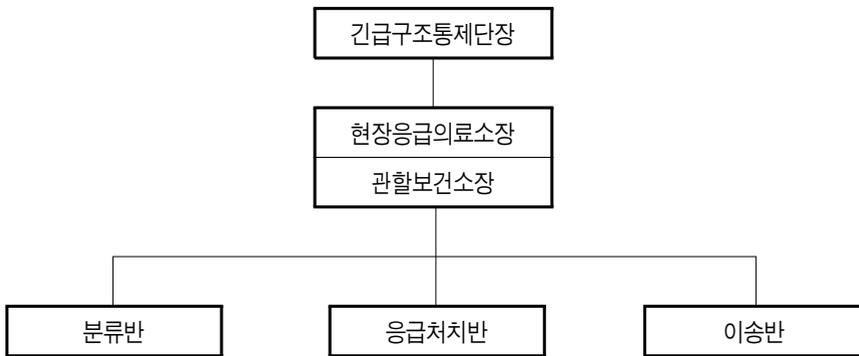
부서별		주요임무
지역긴급구조통제단장		<ul style="list-style-type: none"> 긴급구조활동의 총괄 지휘·조정·통제 시·도 긴급구조대응계획의 가동 책임
총괄 지휘부	통합지휘팀	<ul style="list-style-type: none"> 전반적 대응 목표 및 전략 결정 대응활동계획의 공동 이행(소속기관별 임무분담 및 이행) 전반적 자원활용의 조정 그 밖에 통제단장 지원활동
	연락공보담당 (대중정보 센터)	<ul style="list-style-type: none"> 대중정보제공에 관한 사항 대중매체 홍보에 관한 사항 상황실과 공동으로 비상경고계획 이행 대책본부장 및 의회 연락 및 보고에 관한 사항
	안전담당	<ul style="list-style-type: none"> 재난현장의 안전진단 및 안전조치 현장활동 요원들의 안전수칙 수립 및 교육
대응 계획부	상황분석반	<ul style="list-style-type: none"> 재난상황정보의 수집·분석 및 대응목표 우선순위 설정 재난상황 예측 작전계획반과 공동으로 대응활동계획 수립
	상황보고반	<ul style="list-style-type: none"> 대책본부장 및 중앙통제단 등에 대한 보고서 작성
	작전계획반	<ul style="list-style-type: none"> 현장 대응활동계획 수립 및 배포 작전계획에 따른 자원할당
자원 지원부	서비스지원반	<ul style="list-style-type: none"> 운영지원팀통제단 운영지원 및 현장지휘소 설치 수송지원팀긴급구조자원 수송지원 통신지원팀현장지휘 및 자원관리에 필요한 통신지원 비상에너지지원팀전기, 연료 등 지원
	자원지원반	<ul style="list-style-type: none"> 인력지원팀현장인력지원 및 자원집결지 운영 장비지원팀현장 필요장비 동원 및 지원 시설지원팀현장 필요장비 동원 및 지원
현장 지휘대	구조진압반	<ul style="list-style-type: none"> 각 시·군·구 통제단 인명구조 및 화재 등 위험진압 및 지원 그 밖에 각 시·군·구 구조진압반 지휘·조정·통제 자원대기소 운영
	현장통제반	<ul style="list-style-type: none"> 시·도 대피계획 지원 각 대응구역별 현장자원의 지휘·조정·통제
	응급의료반	<ul style="list-style-type: none"> 시·도 차원의 응급의료 및 자원지원활동 대응구역별 응급의료 자원의 지휘·조정·통제 사상자 분산이송통제 사상자 현황파악 및 상황보고반에 대한 보고자료 제공
	항공통제반	<ul style="list-style-type: none"> 항공대 운항통제 및 이착륙장 관리 응급환자 원거리 항공이송 통제

부서별		주요임무
긴급 복구부	긴급구호반	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도 차원의 긴급구호 및 자원지원활동 • 긴급구조요원 및 자원봉사자에 대한 의식주 지원
	긴급시설 복구반	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도 차원의 긴급시설복구 및 자원지원활동 • 시·군·구 통제단 긴급시설복구자원의 지휘·조정·통제
	긴급오염 통제반	<ul style="list-style-type: none"> • 시·도 차원의 긴급오염통제 및 자원지원활동 • 시·군·구 통제단 긴급오염통제자원의 지휘·조정·통제

다) 현장응급의료소

첫째, 현장응급의료소의 기능은 의료소 설치·운영에 필요한 물품 확보·관리, 의료기관 현황 파악·관리 및 연락체계 유지, 그리고 재난현장 사상자의 중증도 분류 및 응급처치이다.

〈그림 3-12〉 현장응급의료소 조직도



둘째, 실무반 임무는 단장 및 부서별로 역할이 구분되어 있는데, 이와 관련된 내용은 다음의 표와 같다.

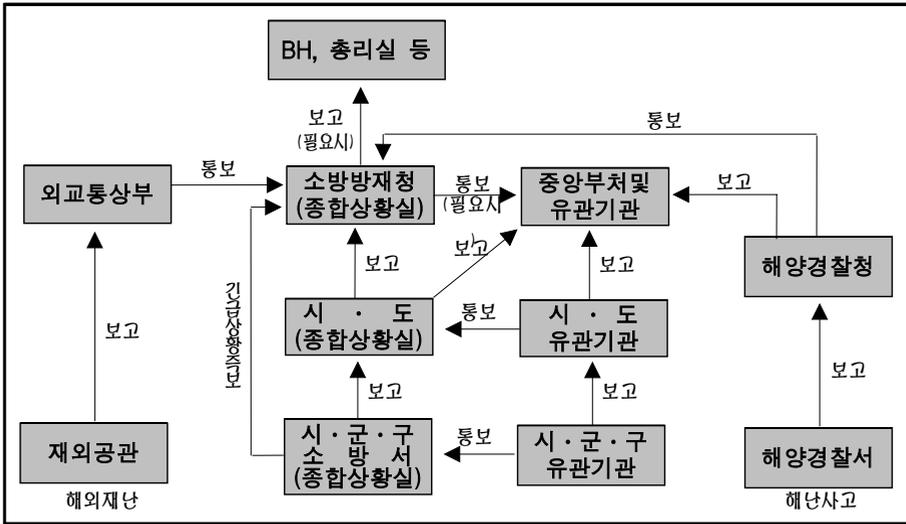
〈표 3-23〉 현장응급의료소 실무반의 주요임무

부서별	주요임무
긴급구조통제단장	<ul style="list-style-type: none"> 재난발생 시 종합병원 및 응급의료기관에 출동 요청 재난현장에 직정한 현장응급의료소 설치·운영
현장응급의료소장	<ul style="list-style-type: none"> 현장응급의료소 조직 편성·관리 관할지역 병원급 이상 의료기관 현황파악·관리
분류반	<ul style="list-style-type: none"> 현장에서 구조된 사상자 검진 및 응급처치표 작성 사상자 중증도 분류(사망, 긴급, 응급, 비응급)
응급처치반	<ul style="list-style-type: none"> 분류반에서 인계된 부상자 응급처치 응급처치 상황 기록 후 이송반 인계 필요인력이 추가로 요구된 경우 소장에게 지원요청
이송반	<ul style="list-style-type: none"> 사상자 이송용 구급차 확보 및 통제 의료기관과의 긴밀한 연락체계 유지 다수사상자 발생 시 병원별 사상자 분산이송

이러한 조직들이 실제 재난상황이 닥치면 다음의 그림과 같은 체계로 운영된다고 할 수 있다.

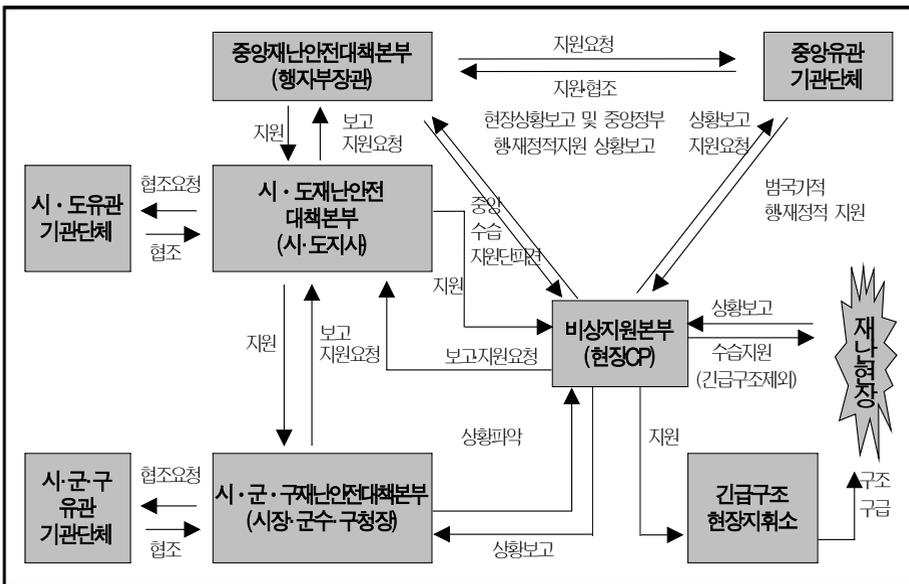
〈그림 3-13〉 재난상황관리체계도

□ 평상시



↓ (상황판단회의)

□ 비상시 : 중앙재난안전대책본부 설치·운영



제3절 재난관리체계의 문제점

1. 개요

거시적 측면에서 보면 최근 재난관련 사례들을 보면 첫째, 지방자치의 업무를 이탈하는 양상으로 발전하고 있다. 2008년도 승례문 화재는 단순한 지방자치단체의 지역적 문제가 아닌 국가 사회, 문화 및 경제에 지대한 영향을 미치는 요소로 발전하였다. 즉, 시·도 지역의 문제가 아닌 국가적 문제로 발전하고 있음을 나타내주고 있다.

둘째, 대형재난시 지방자치단체의 단독 소방력으로 대응에 한계가 나타나는 상황이 빈발하고 있다. 즉, 태풍, 홍수, 대형화재 등 재난의 대형화로 시도의 관할개념이 붕괴되고 있다. 그 일례로 삼풍백화점 사고('95년), 고성산불('96년), 지리산수해('99년), 양양산불('05년), 이천 냉동창고 화재('08년) 등을 들 수 있다.

셋째, 재난·화재 등의 현장 지휘 및 대응체계가 분산되어 있다. 「재난및안전관리기본법」은 인적재난이든 자연재난이든 소방방재청장이 중앙긴급구조 통제단장으로서 재난현장에서 지휘·통제를 수행하도록 규정하고 있으나, 개별법령에서 재난유형에 따라 책임기관을 다르게 규정하고 있으므로, 재난현장에서의 통합지휘체계 혼란 및 지휘권의 약화를 초래하였다. 즉, 다원화된 현장지휘체계로 효율적 대응이 곤란함을 보여주었다. 소방방재청장은 재난대응에 주도적 역할 담당하고 있으나, 통합지휘관으로서 역할을 다하지 못하고 지원부서의 역할만 수행하고 있다. 그 예로서 산불은 산림청에서, 원자력사고는 과기부, 문화재화재는 문화재청 주도가 주도하고 있다. 이로 인해 재난현장에서 지휘·통제의 중복과 혼선은 현장에서의 초기대응 실패를 초래하고 이는 대형참사로 이어지고 있다.

넷째, 현장통제관으로서 유관기관 동원·지휘를 위한 적정한 권한의 부여에 한계가 있다. 대형재난시 현장에 출동한 경찰, 군, 관련공무원 등에 대한 지휘, 조정권이 부여되지 않아 효과적인 현장대응이 원활치 못하다.

다섯째, 주요문화재, 국가시설 등에 대한 화재 등 재난대응메뉴얼이 미흡하다고 볼 수 있다. 화재 등에 대한 관련 부서간의 대응 매뉴얼 및 정보공유가 원활하지 못하여 화재현장 등에 대한 대응력이 저하되고 있다. 대형화재 등 주요재난의 대비·대응이 중요하나 소방방재청 개청시('04.6.1)에도 종전 규모의 국단위로만 유지되어 재난의 대응관리시스템에 대한 보강이 미흡한 실정이다.

2. 구조적 측면

1) 개요

우리나라 지방자치단체의 재난관리체계의 문제점을 개선하기 위한 방안으로는 무엇보다도 재난관리 기능을 수행할 수 있는 체계를 갖추는 것이 필요하다. 현재의 재난관리 시스템 하에서는 중앙정부나 자치단체 모두 재난이 발생한 이후의 활동을 위주로 체계가 구성되어 있기 때문이다. 특히 지방자치단체의 경우에는 평소에는 재난관리를 위해 행정조직이 수행할 수 있는 것이 거의 없다. 모든 것이 지방자치단체장의 관심과 노력에 전적으로 의존하기 때문이다. 그리고 재난이 발생한 경우조차도 피해상황의 파악과 보고에도 힘이 드는 실정이다.

지방자치단체는 지방재난안전대책본부를 중심으로 활동하고 있다. 지방재난안전대책본부의 본부장은 지방자치단체의 장이 맡고, 재해예방과 상황조사, 복구상황 총괄·조정 등의 업무를 위주로 수행하고 있다. 그러나 평상시 지방자치단체의 재난관리체계는 중앙정부와는 달리 체계화되어 있지 못한 것으로 볼 수 있다. 이는 지방재난안전대책본부의 조직으로부터도 알 수 있는 것으로 지방재난안전대책본부의 보좌관이나 담당관, 분담관 등이 모두 업무 담당 국장이나 과장 또는 관련 과장 등으로 모호하게 규정되어 있기 때문이다. 가령 시도재난안전대책본부의 경우 통제관을 건설·도시국장이나 민방위국장이, 담당관은 치수·건설행정과장이 맡고 있는 반면, 분담관을 이수계장 또는 방재계장 등이 맡도록 되어 있다(이재은, 2002: 19). 더욱이 시군구재난안전대책본부의 경우에는 통

제관은 부기관장이 맡거나 관련 국이 설치된 경우에는 국장이, 담당관은 건설·하수과장이 맡고 있으며, 분담관은 관리계장이나 방재계장이 맡도록 하고 있다. 그렇기 때문에 지방자치단체의 경우에는 평상시에는 실제적으로 재난관리체계를 다룰 수 있는 상설 조직이 없는 것으로 볼 수 있다. 이에 따라 지속적이고 체계적으로 정책을 개발하고 자연재해 요소에 대한 전반적인 검토·분석을 하는데 어려움이 나타나고 있다. 또한 지방자치단체의 경우 평상시 재난관리체계가 있다할지라도 이는 조직의 하위수준인 과나 계 수준에 머무르고 있기 때문에 조직의 역할이 직접적인 재난관리 기능 수행이나 정책개발 보다는 행정보고와 현황 파악 등 보조기능에 그치고 있으며, 재난관리 기능을 실제적으로 수행하고 조정할 수 있는 능력은 결여되어 있다.

지방자치단체의 경우 재난이 발생하면 기존의 지방자치단체 행정체계 전체가 재난안전대책본부 상황실을 중심으로 재편되어 통합적인 업무 수행을 해야 한다. 지방자치단체의 상황실 운영체계는 다음과 같은 기준을 가지고 구분하여 살펴볼 수 있다.

2) 네 가지 측면에서의 문제점

가) 통합성 측면

재난관리 관련 조직과 기능이 다원화되어 있는 가운데, 분야별 예방기능은 각 개별 법령에 따라 수행하며 지방조직 또한 소관 부서별로 담당하고 있다. 70여개 안전관리 법령을 여러 개의 부·처·청에서 관여하는 문서위주의 관리이고 이들 관계기관 간의 이해관계가 첨예하게 대립하고 있어 정책심의 및 총괄 조정 기능이 취약하며 관련 법간의 연계성이 미흡하다. 舊 건설교통부의 수자원국과 기술안전국 및 국방부 등 각 부처의 방재안전 관리기능은 개별적으로 중앙재해대책본부와의 연락업무 정도만 취하는 기능을 수행하고 있다. 전체적으로 재난 유형별 관리이기 때문에 기능이 중복되면서 주관기관의 대응능력이 미흡한 경우가 많다. 가령, 산불예방과 진압은 산림청 소관이나 진화능력이 없어 현실적으로는 소방관서가 주도적으로 산불진화 업무를 수행하고 있다. 가스안전, 시설

물 등 안전관리 업무는 다양한 중앙행정기관과 지방자치단체의 시설, 건축, 전기, 가스, 소방, 산업안전 등 부서들이 예방 점검활동을 하고 있으나 상시적이고 통합적인 예방관리는 정립되어 있지 않다. 삼풍백화점 붕괴사고의 경우 해당 부서들이 매년 1~4회씩 점검해 왔으나, 형식적인 점검에 머물러서 대형사고를 예방하지 못하였던 것이다.

지방자치단체 중 시·도의 경우 민방위, 방재, 재난이 소방본부, 건설교통국 등으로 분산되어 있고, 시·군·구의 경우 민방위, 방재, 재난은 건설과 또는 치수과 등으로 분산되어 있다. 기타 안전관련 업무는 시·도, 시·군·구 각 실국 또는 지방청 단위로 분산되어 있고 각종 재난대응 및 구조·구급은 소방서에서 전담하고 있다. 1992년에 각 도에 소방본부가 설치됨으로써 서울특별시, 광역시·도 등 모든 광역자치단체간에 소방본부(소방방재본부, 소방안전본부, 소방재난본부 등)가 설치되어 소방공무원 임용과 예산 운영이 시·도지사에게 이관이 완료되었다. 현재 우리나라는 시·도 광역소방체제인 셈인데, 16개 시도의 소방본부에 147개의 소방서가 소속되어 있다(이창원 외, 2003: 22).

나) 학습성 측면

전문성을 도외시한 방만한 관리조직의 운영으로 인해 안전관리에 관한 지식의 축적이 어렵고 이론과 실재를 바탕으로 한 현장 활동에 적용할 수 있는 정책의 개발이 곤란하다. 더욱이 재난 관리부서는 일종의 근무기피 부서이기 때문에 잦은 인사이동이 발생하고 이로 인해 재난관리의 핵심적이고 중추적인 지식이 학습된다는 것이 사실상 불가능하다(이창원 외, 2003: 24).

첫째, 재난총괄 업무와 관련해서는 재난관리 부서는 각 실국으로 분산되어 있는 재난관리 업무를 총괄하는 기능을 부여받고 있었으나 재난관리 부서에서 수립하는 각종 계획은 페이퍼워크(Paper Work) 또는 매뉴얼(Manual)에 불과하여 재난에 대비하고 대응하는데 실질적인 도움이 되지 못하였다. 때문에 소방본부가 재난관리 부서에서 수립하는 계획의 기반 위에서 실행계획을 수립하기 어려웠으며, 소방본부도 자체적으로 계획을 수립하여 실행하고 있다.

둘째, 재난대비 업무와 관련해서는 재난관리 부서에서 수행하는 재난대비 업무는 훈련에 동원되는 장비와 인력이 대부분 소방력을 주축으로 하고 있으며 그 내용도 소방훈련이 대부분이다. 더욱이 실제상황에서 소방본부장 혹은 소방서장이 통제관을 맡게 되므로 재난관리 부서가 재난에 대비한 훈련계획을 수립하고 시행하는 것은 합리적인 근거를 찾기 어려운 것이었다(김용훈, 1999: 76).

다) 협력성 측면

재난관련 조정·통제기능과 재난관리에 관한 정보공유가 비효율적으로 되고 있다. 재난의 상황보고, 전파 등 상황유지를 위하여 운영되는 상황실의 고유업무가 부서별·기능별로 분리되어 운영되고 있어 동일한 사고에 대해서도 각 부서간 재난정보가 상이하고 인력관리의 비효율성이 상존하고 업무내용의 중복 등의 문제가 발생하고 있다(이원희, 2003: 11).

(1) 상황실 운영의 중첩

대형재난이 발생할 경우 유관기관의 장보다 통제관의 직급이 낮아 현실적으로 통제 또는 조정의 역할을 수행하기가 어려운 실정이다. 즉, 지방경찰청장은 서울은 치안정감(1급), 기타 시·도는 치안감(2급)이지만, 소방본부장은 서울, 부산은 소방정감(2급), 기타 시·도는 소방감(3급)이어서 통제관의 직급이 더욱 낮다. 또한 실제적으로 통제관을 보좌할 수 있는 기능이 없어 동시다발사고 및 유고시에 업무공백이 발생할 가능성이 존재한다.

재난발생시 상황보고, 절차 등 상황유지를 위해 운영하는 상황실이 119소방상황실, 재난상황실, 방재 상황실로 나뉘어져 있어 상황이 발생할 때마다 기관, 부서간에 혼선을 초래하고 있으며 동일사안에 대하여 부서별로 중첩보고가 이루어지고 있다.

최초 신고접수가 119상황실에 접수되면 소방서에서 현장 조치한 결과가 119소방상황실에서 재난·방재 상황실로 전파되고 재난·방재 상황실에서는 이를 그들의 시각으로 재구성하여 보고가 이루어지고 있다.

재난종합상황실에도 3개조가 교대근무를 통해 24시간 재난상황에 대비하고 있으나 실질적으로 대부분의 재난정보는 소방본부의 상황실에 접수되고 있었기 때문에 재난관리부서 상황실은 소방본부 상황실로부터 자료를 넘겨받아 상부에 보고하기 급급하여 신속한 초동대처에 실질적인 도움을 주지 못하는 실정이다.

재난종합상황실은 이미 발생한 재난상황을 분석하고 원인을 조사·분석 등의 업무를 추진하고 있는데 이러한 활동이 상황실의 고유기능으로 보이지는 않는다. 오히려 실질적으로 기능을 수행하는 소방본부 및 소방서의 상황실이 필수불가결한 기능을 수행하고 있음은 누구도 부인할 수 없는 사실임에도 이러한 부서가 공식적으로 직제와 인력을 승인받지 못하여 불가피하게 현장 활동 인력이 파견근무를 함으로써 행정서비스에 공백을 초래할 가능성이 높아지게 되었던 것이다(김용훈, 1999: 76).

따라서 상황관리가 재난현장에 대한 신속한 출동조치를 위하여 운영되는 것이 우선이나 이것보다는 상급부서가 누가 먼저 잘 보고하는가에 대한 보고경쟁화가 발생되고 있다. 상황실의 운영도 최초 접수관서에서 초동조치와 아울러 유관기관에 전파 및 지원 요청하여 현장 대응을 하는 것이 1차적인 목적이 되어야 한다.

〈표 3-24〉 광역자치단체별 재난관련 상황실 운영 현황

지역별	구분	소방	재난	방재	민방위	상황실 운영
서울		○	○	◇	△	○
부산		○	×	◇	△	□
대구		○	×	◇	△	□
인천		○	×	◇	△	□
광주		○	○	○	△	□
대전		○	×	◇	△	□
울산		○	×	◇	△	□
경기		○	×	◇	△	○(방재별도)
강원		○	×	◇	△	□
충북		○	×	◇	△	□
충남		○	○	◇	△	○(방재별도)
전북		○	×	◇	△	□
전남		○	×	◇	△	□
경북		○	×	◇	△	□
경남		○	×	◇	△	□
제주		○	○	○	○	○

※ 표시: ○ 소방중심, △ 민방위중심, × 재난중심, ◇ 방재중심, □ 별도운영

* 자료: 행정자치부 소방국(2003: 50), 「국가재난관리시스템 개편방안」 수정보완.

(2) 대응기관간의 지휘 및 통신의 문제

재난대응 활동은 촌각을 다투는 현장상황과 많은 위험성의 내재로 인하여 통일된 지휘·명령체계의 확립이 필수적이라 할 수 있으나 다수기관의 참여로 지휘체계의 혼선을 가져오기 쉽고 이로 인하여 신속한 대응과 활동대원에 대한 안전성 확보가 곤란하다.

또한 조직 상호간에 통신방식이 서로 상이할 뿐만 아니라 독자적인 대응으로 재난현장 지휘체계가 일사분란하지 못하고 조직간 통신용어 및 절차 등이 상이함에 따라 원활한 통신을 기대하기가 어렵다. 재난대응시 수많은 대응기관들이 참여하나 이들 상호간은 조직구조와 기동력에 있어서 차이가 있으며 사용하는 용어(호칭, 장비 등)에서도 통일성이 결여되어 있고 많은 조직의 참여로 인하여 정보교환이 용이하지 않으며 이에 따라 상호 유기적인 협조체계도 미흡한 실정이다.

(3) 재난현장 관리의 문제

재난발생시 중요한 문제는 신속한 초동대응일 것이다. 화재 또는 폭우로 인한 수해가 발생하는 초기에 신속히 인명을 구조함으로써 인명피해를 최소화시키는 것이 무엇보다 우선되어야 할 사안이다. 따라서 재난및안전관리기본법에서는 지역긴급구조통제단을 설치하고 시·도긴급구조통제단장은 소방본부장이 시군구긴급구조통제단장은 소방서장이 되어 재난현장을 관리하도록 규정하고 있다.

그러나 대형재난시에는 통제단장의 직급이 유관기관의 장보다 낮아 현장을 총괄하는데 어려움이 있고 통제단장을 보좌할 수 있는 기능이 없어 업무가 과중하고 유사시 업무공백이 발생할 우려가 있다. 예를 들어 지방경찰청의 경우 서울특별시와 경기도의 경우 치안정감(1급), 기타 시·도의 경우 치안감(2급)이나 소방본부장의 경우 서울특별시와 부산광역시의 경우 소방정감(2급), 기타 시·도는 소방감(3급)으로 보임하고 있다.

(4) 주민 자율역량 미흡

재난발생시 주민자력 응급대응 및 복구능력 배양을 위한 교육·훈련프로그램의 부재로 피해의 최소화를 위한 가장 기초적 과제인 재난현장 주민 스스로의 1차적인 대응역량이 크게 부족하다. 이는 초동대응 기회를 상실하여 피해확산의 결과를 초래할 수 있다(이원희, 2003: 13).

라) 유기성 측면

유기적으로 연결된 형태에서 가외적 기능에 입각한 조직화는 관료제적 전문화 원칙에 어긋나는 것이다. 하지만 어느 한 기관이 제대로 기능을 수행하지 못하는 경우 다른 가외적 기관이 이를 대치할 수도 있다는 점에서 자기조직화를 위한 창의성, 대응성, 신뢰성 및 융통성을 확보해 줄 수 있다.

재난관리 4단계 업무중 현장활동이 차지하는 비율이 70-80%이나 전체를 안전관리 중심으로 판단하려는 의도와 안전관리만을 앞에 둔 행정편의주의적 발상으로 현장 활동의 중요성이 상쇄되고 있다(이창원 외, 2003: 25).

(1) 현장 대응능력 부족

재난현장에서 현장활동을 전담하는 전문기관은 소방기관이 유일한 기관이고 그 밖의 기관들은 상황 파악, 정보 및 보고자료 수집 등을 하는 기관들이 대부분으로 재난현장 활동기관이 부족한 상태다. 또한 대부분의 재난관리 부서에서 근무하고 있는 인력은 재난관리에 대한 비전문 인력으로 재난관리에 관한 경험부족으로 재난발생시 정확한 판단에 의한 재난수습이 어려울 뿐 아니라 더욱이 재난 관련부서는 근무기피 부서로 잦은 순환보직에 의한 숙련된 전문가들이 전무한 실정이다.

(2) 인력과 장비의 문제

재난유형에 관계없이 재난발생시 긴급구조구급, 이재민대책, 응급복구, 항구복구, 보상 및 재정지원 등의 수습절차는 유사함에도 개별법에 따라 재난 유형별로 별도 운영하고 있어 재난현장 대응인력이 절대 부족하여 기민하게 대처하지 못하고 있다. 또한 조직적이고 일사분란한 인력장비 동원 및 지원·보상 등의 관리체계가 되지 못하고 있다. 재난관리에 필요한 첨단장비의 구입, 피해자 보상 및 지원을 위하여 많은 재원이 필요하지만 예산배정의 우선순위에서 홀대를 받는 경우가 많다.

3. 집행적 측면

1) 개요

앞에서 살펴본 우리나라 재난관리체계의 구조적 측면의 내용을 기초로 집행 측면에서 문제점을 파악해보면 다음과 같다.

첫째, 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체의 경우에도 평상시 재난관리 기능을 효과적으로 수행하기 어렵다. 이는 재난관리체계가 재난발생시 또는 발생우려가 큰 경우만을 기준으로 하여 설정되어 있기 때문이다. 예를 들면, 재난안전대책위원회, 중앙재난안전대책본부, 지방재난안전대책본부는 다수 조직의 참여

를 전제로 업무 협조 및 조정기능을 수행하도록 되어 있다. 그러나 이들 기관들은 재난이 발생한 경우에만 설치·운영되고 있다. 따라서 그 실효성에 의문이 든다. 가령, 평소 예전의 행정자치부가 재난예방을 위해 관련 부처에 대해 치수관련 예산 확보를 요청하는 경우에 충분한 협조가 이루어지지 않는 것이 대부분이다. 지자체 역시 재난이 발생한 경우에는 어느 정도 협조와 조정이 원활하게 이루어지고는 있으나 평상시에는 각 부처별 업무의 우선순위가 달리 설정되어 있기 때문에 관심이 부족한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 지방자치단체의 재난관리체계에서는 자치단체장이 주도적 역할을 수행하지만 많은 경우 자치단체장의 재난관리 전문성이 낮고, 재난관리에 참여하는 기관들이 다수라는 점을 고려하면 효과적이지 못하다.

셋째, 지방자치단체의 경우 민간부문 조직들이 재난관리와 관련하여 보조적인 역할을 수행하는데 그치고 있다. 민간조직들이 재난관리체계에 참여하여 활동하는 것이 제도적으로 보장되어 있지 않다.

넷째, 지방자치단체에서 행정기관 위주의 활동이 이루어지고 있는 경우조차도 재난발생 지역의 자치단체 위주의 대응활동이 이루어지고 있다. 중앙정부 부처와 상급 자치단체들은 업무 조정 및 협조, 행정지원 수준에 그치고 있다. 따라서 실제 재난발생시 대응기능의 수행이 취약하다.

마지막으로, 현행 재난관리체계는 지방자치단체의 실질적인 대응기능 수행이 어렵다. 이는 자치단체의 재난관리체계가 기능 수행위주로 이루어져 있기보다는 단순한 행정보고와 현황 파악에 머무르고 있고, 전문인력의 부족으로 인해 그나마도 어려운 상황이기 때문이다.

2) 집행상의 문제점 분석

가) 업무배분 및 수행의 합리성

신정부 출범에 따른 조직개편으로 행정자치부가 행정안전부로 탈바꿈하였다. 현재 소방방재청은 그대로 존치하면서 자연재해를 비롯한 재난업무의 총괄, 조정기능은 대부분 행정안전부에서 담당하게 되었다. 따라서 재난과 관련된 업무

에 있어 향후 행정안전부와 소방방재청으로 2원화 될 우려를 안고 있다.

특히 재난관리 주무부처 기능유지를 위해 행정안전부 조직을 보강할 경우 소방방재청의 유사기능을 수행하는 이중 조직이 생겨날 가능성은 물론 기존 행안부 공무원들을 중심으로 우선 배속시킬 가능성도 크다. 이러한 조직의 변모가 과연 ‘재난대응’에 있어 효과적으로 대처 할 수 있을 지에 대해서는 검토가 필요하다.

2008년 1월17일 발표된 정부조직 개편안에 따르면 분산된 안전관리정책의 총괄, 조정 기능을 강화코자 재난 예방, 대처 및 비상대비 기능 등을 통합, 행정안전부로 전환키로 한 데 대해 일각에서는 단지 국가비상기획 기능만을 흡수 통합하는 데 그쳐 2004년 소방방재청 개청 시 해결하지 못했던 재난과 안전관리 법령체계 정비, 각 부처로 분산된 재난관리 기능의 통합 등에 관한 해결에 있어 난관에 봉착할 것이라는 전망이 나오고 있다.

참여정부 초기, 자연재난, 인적재난, 소방 등을 아우르는 재난관리 총괄기관으로 소방방재청이 출범했음에도 13개 부처, 90개 법률로 유사·중복·분산된 재난과 안전관련 법령체계 정비를 이루지 못했다. 다시 말해 재난관련 조직체계가 행정안전부(사회적 재난), 소방방재청(자연·인적 재난·소방), 국가비상기획위원회(국가비상기획)로 중복, 분산돼 지휘명령 체계에 혼선은 물론 부처별 의견조정이나 의사결정 지연, 중복된 인적·물적 자원동원 체계 등 재난관리 총괄조직으로서의 한계를 안고 있었던 것도 주지의 사실이다.

나) 기관상호간 계층적 통합

(1) 가외성 확보의 미흡

재난대응은 일차적으로 시·군·구를 중심으로 이루어진다. 시·군·구의 능력으로 대응하기 어려울 경우에는 시·도나 중앙정부가 재난관리를 담당한다. 즉 우리나라의 재난관리는 재난의 규모에 따라 지방자치단체와 중앙정부가 역할을 분담하고 있다. 자연재해든 인위적 재난이든 대규모 재난이 발생하면 중앙정부가 대처하고, 중규모인 경우 시·도에서, 소규모인 경우 시·군·구에서 그 수습

을 담당한다. 다만 중앙정부는 자연재해와 인위적 재난의 사전 예방적인 측면에서 일정한 역할을 수행하지만 사후복구적인 차원에서는 지방자치단체를 지원하는 기능을 수행하며, 직접 대응하지는 않는다고 할 수 있다.²⁰⁾ 또한 시·도는 실질적인 집행기능보다는 시·군·구의 기능수행을 보조해주거나 또는 재정적 지원을 하는 역할을 주로 수행하고 있으며, 인근 시·군·구의 참여를 유도하거나 업무조정 등의 역할을 수행한다. 이러한 재난대응체제는 중복적(overlapping) 대비나 중첩적(duplicate) 지원과 같은 가외성 확보와는 거리가 멀다고 할 수 있다.

또한 현재 상급자치단체의 경우 실질적인 집행기능의 수행보다는 기초자치단체의 기능수행을 보조해주거나 또는 재정적 지원을 하는 역할을 주로 하고 있다. 상급자치단체는 특정 자치단체에서 재난이 발생하였을 때 인근 자치단체들의 협조를 유도하거나 업무조정 등의 역할을 수행하는 것이 요구된다. 그리고 실제로도 특정 지방자치단체에서 재난이 발생한 경우 인접 자치단체에 대한 직접적인 지원 요청이나 협조가 어렵기 때문에 상급 자치단체에 대해 지원요청을 건의하고 그것을 통해 인접 자치단체의 지원과 협조를 확보하고 있다. 그러므로 현재 재난발생 시 중앙정부 부처-광역자치단체-기초자치단체는 협조적·자발적 관계와 공식적·제도적 관계라는 혼합적 관계를 통해 집행이 이루어지고 있다고 할 수 있다.

지난 2003년 대구지하철방화사건의 경우에도, 중앙로 역 TV 모니터가 불에 탄 후 사령실이 1080호 기관사의 교신에 모든 정보를 의존해야 하는 상태임에도 불구하고 승객대피의 적실성과 신속성을 살릴 수 있는 기관사 개인의 자율적 사고대처를 용납하지 않고 ‘역구내 화재 발생시 운행 중 열차는 운전사령의 지시에 따른다’라는 지하철 안전수칙에만 지나치게 집착하였다. 따라서 사령들은 비효율적 토론으로 시간만 낭비하였고 기관사는 상부보고와 지시 하달만을 기다리는 동안 화재가 급격히 확산되고 승객이 대피할 시간을 허비하게 된 것이다(김봉식, 2005: 41-43).

결론적으로 현재 중앙의 재난관련조직과 지방재난관리조직의 체계가 부합되

20) 다만 대통령이 정하는 대규모 재난의 경우에는 지역재난안전대책본부와는 별도로 행정안전부에 중앙재난안전대책본부를 두기 때문에 가외성이 확보된다고 볼 수 있다.

지 아니하여 재난대응에서 혼선이 발생하며, 유기적인 협조 및 지원이 미흡하다(양기근 외, 2006: 12)고 할 수 있다. 중앙정부차원에서의 총체적인 재난대비는 소방방재청에서 총괄하고 있으나 재난의 예방과 대비를 위한 구체적인 활동은 관련 부처에서 주관하고 있다. 즉 농림부는 농업과 관련된 자연재해를, 보건복지부는 전염병 등 생화학적 재해를, 해양수산부는 어업과 관련된 재난을 담당하고 있다. 지방에서는 시·도의 경우 민방위, 방재, 재난관련업무가 총무과, 건설교통국, 소방본부 등으로 분산되어 있고, 시·군·구에서도 건설과, 치수과 등으로 분산되어 있고 각종 재난대응 및 구조·구급은 소방서에서 전담하고 있다. 이러한 중앙정부와 지방자치단체간 조직의 불일치와 정부내 업무의 분산은 재난관리업무의 수행에 혼선을 가져오고 중앙정부와 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간 협조체계를 약화시킬 수 있다.

(2) 분산적 재난관리조직 체계 탈피 미흡

중앙정부에서는 2003년 대구지하철방화사건을 계기로 자연재난, 인적재난, 사회재난을 포괄하는 「재난및안전관리기본법」을 제정하고 소방방재청을 신설하여 재난관련업무를 총괄하고 있다.

시·도에서도 1998년 이후 민방위재난관리국을 소방본부와 통합하여 소방본부(대전, 충북, 강원, 부산, 대구, 울산, 경남, 경북, 전남, 제주), 소방방재본부(인천, 경기제2청), 소방재난본부(서울, 경기), 소방안전본부(충남, 광주, 전북)로 개편하였으나, 민방위업무는 주로 총무과에서 담당하고 있으며, 여전히 건설국(또는 건설교통국 등)에서 재난관리업무의 일부를 수행하고 있다.²¹⁾ 또한 시·군·구의 경우에는 재난유형별로 분산관리가 이루어지고 있다. 즉 민방위업무는 총무과에서, 재난관리업무는 건설과 등에서 담당하고 있으며, 소방업무는 소방서에서 수행하는 등 분산되어 있다. 이 같은 분산관리로 인하여 재난관리업무가 중복적으로 수행되고 있다(양기근 외, 2006). 예를 들면, 다중이용시설 등 동일대상에 대한 소방

21) 서울은 예외적으로 행정국에 방재기획과가 설치되어 있으며, 비상기획관실에 민방위담당관이 있다.

부서에서의 안전점검과 재난부서에서의 안전점검이 서로 중첩되어 별도로 시행되고 있는 것이 대표적 사례이다.²²⁾ 또한 업무의 분산 및 다원화로 인하여 업무의 중복 또는 전가가 발생하고 책임소재가 불분명한 경우가 발생하기도 한다.

재난이 발생하면 최우선적으로 재난상황실에서 정보를 접수하고 유관기관에 상황을 전파하여 재난관리책임기관이 신속하게 대응하고 수습하게 된다. 따라서 재난발생시 통합적 상황관리체제는 매우 중요한 역할을 수행한다. 그러나 현재 상황관리체제는 재난관련 법률과 조직이 분리되어 있는 관계로 분산적으로 운영되고 있다(권건주, 2003: 315).

우선 소방서의 119상황실의 경우는 화재와 긴급구조 등의 상황관리를 위해 전담인력이 배치되어 24시간 각종 상황을 유지하고 있으나, 대부분의 시·군·구에서는 건설과²³⁾에 별도의 상황실을 두고 있다. 그러나 시·군·구의 재난상황실은 실질적인 상황업무를 수행하기보다는 119상황실의 재난자료를 받아 시·도 재난상황실에 전달하는 매우 단순한 기능만 수행하고 있는 실정이며, 상황실근무자도 전담인력이 지정된 것이 아니라, 주간에는 건설·재난부서 직원들이, 야간에는 당직근무자가 교대로 근무하고 있다.²⁴⁾ 이처럼 상황실 근무자가 순환됨에 따라 상황실 근무에 대한 경험부족, 재난발생시 대처능력 부족, 노하우 축적 부재, 전문성 결여 등으로 인하여 재난상황실은 형식적으로 운영되고 있다. 또한 평상시 재난이 발생할 경우 일선 시·군·구에서는 재난현장에 현장조치반을

22) 경기도의 경우, 건설국 재난총괄과에서 안전진단 전문기관 등록·변경 수립, 안전문화운동에 관한 사항, 시·특별 시설물에 관한 사항, 안전점검업무추진 종합계획 수립, 중점관리대상시설 정기안전점검, 도민안전점검 청구제 운영 등을 담당하고, 소방본부 방호예방과에서 소방검사계획 및 지도에 관한 사항, 소방시설 설계·감리·점검업 및 공사업의 지도감독, 특정소방대상물 조사 및 예방통계관리에 관한 사항, 위험물 안전관리의 기획 및 조사에 관한 사항 등을 담당하고 있다(경기도 행정기구 및 정원조례 시행규칙 제14조 제3항 및 제17조 제3항).

23) 상황실 주관부서는 충무과(서울 중구), 도시안전과(부산 진구), 하수과(목포시), 건설방재과(인제군) 등 다양하며, 재난방재과(대전 서구)에서를 별도로 설치한 시·군·구도 있다.

24) 예컨대 서울 중구 재난종합상황실 홈페이지(<http://relief.junggu.seoul.kr>)에는 평시에 직원 2명이 근무한다고 되어있으나, 실제 전화로 확인해본 결과 전담직원이 아니라 당직자가 겸무하고 있다.

출동시켜 재난대응·수습활동을 파악하고 신속히 재난상황실에 보고하여야 하나, 현실적으로 1-3명의 직원으로는 현장출동은 물론 상황보고조차도 힘든 상황이다(행정자치부, 2000: 87).

소방(소방본부)과 방재²⁵⁾(민방위재난관리과, 복구지원과 등)의 이원적 조직구조로 되어 있다 보니 효율적 재난관리의 어려움이 있다. 특히, 우리의 조직(행정)문화는 조직(부처)이기주의 내지는 조직(부처)할거주의가 강하다. 따라서 이로 인해 (유관기관)협조적 재난관리가 되지 않아 어려움이 많다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위한 조직개편의 방안으로 광역자치단체의 재난관리조직도 중앙의 소방방재청과 마찬가지로 통합되는 추세이다.

다) 추진기구 및 인력의 적절성

광역자치단체의 경우 1998년 구조조정으로 민방위재난관리국이 소방본부와 통합되어 소방방재본부(서울특별시, 인천광역시), 소방재난본부(경기도²⁶⁾), 소방안전본부(광주광역시, 충청남도), 소방재난관리본부(제주도)로 일부 시·도는 통합 개편되었으나, 나머지 시·도는 민방위재난관리국이 민방위재난관리과 등 과단위로 축소되어 업무를 수행하고 있음은 상기에서 이미 언급하였다. 그리고 시·군·구의 경우에는 재난유형별로 분산관리가 이루어지고 있다. 즉 민방위업무는 총무과에서, 재난관리업무는 건설과 등에서 담당하고 있으며, 소방업무는 소방서에서 수행하는 등 분산되어 있다.

광역과 기초자치단체를 포함한 모든 지방정부들은 중앙정부의 관련조직의 형태와 유사하게 재난관리 업무를 수행하고 있으나 지방자치단체는 중앙정부에 비하여 재난관리 전담조직이 상대적으로 미약하다고 할 수 있으며, 중앙정부의

25) 방재라는 개념은 防災로 ‘재해를 막는다’는 의미로 법률적 용어는 아니지만 기존에 소방과 구별해서 사용할 때 소방을 제외한 부분을 방재라고 하여왔다. 하지만 소방과 방재라는 식의 2분법적 분류는 더 이상 옳지 않다고 본다. 재난 및 안전관리 기본법에 의해 기존의 소방과 방재를 포함한 개념은 재난관리라고 해야 하며, 재난관리 하에 재난관리 과정별로 예방, 대비, 대응, 그리고 복구로 구분하고 각 단계별로 기능이 재배치되어야 한다고 본다.

26) 경기도의 경우 소방방재본부에서는 소방업무와 재난상황실만 통합되었고 기존의 재난관리 업무는 건설교통국 건설계획과 재난관리계에서 수행하고 있다.

지침을 수행하는 소극적인 입장에서 업무를 수행한다고 볼 수 있다. 그 예로서 재난관리정책의 집행체계 중 하나인 지역재난안전대책위원회의 운영은 대부분 지방자치단체장이 재난정책에 대한 인식과 관심도에 의존하고 있다. 이는 지방자치체 실시 이후 주민선출직이기 때문에 중앙정부의 통제가 어렵다는 현실적 이유로부터 비롯된 것이다.

미국의 재난대책은 재난관리기관에 충분한 예산부여와 전문 인력으로 구성하여 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 체계가 구축되어 있으며, 기초연구부터 실무연구를 수행하는 연구기관과 다양한 교육 및 훈련프로그램을 마련하여 재난피해 경감을 위한 적극적이고 장기적인 대책을 시행하고 있다. 일본의 경우 총무성 소방청에 소방대학교와 소방연구소가 설치되어 있고 지방정부인 도·도·부·현별로 소방학교와 소방연구소가 있어 방재교육 및 연구가 활성화 되어 있다. 또한 독일의 경우에도 연방정부에 민방위학교, 주정부에 소방학교가 있어 방재교육 및 연구를 담당하고 있다. 그러나 우리나라는 재난관련 부서가 기피의 대상이 되고 있고 업무가 과중하며 전문 인력으로 충원되어 있지도 못한 실정이다. 특히, 소방분야의 경우 연구소 하나 설치되어 있지 않아 기초 및 실무연구가 이루어지지 못하고 있으므로 이에 대한 보완이 시급히 이루어져야 할 것이다 (한상대, 2004: 65).

라) 민관부문과의 파트너십

민간부문 조직이나 자원봉사 참여자들은 자발적 참여와 협조 관계를 유지하고 있다. 그러나 민간부문 활동 범위와 내용은 이들이 주관이 되어 활동하기 보다는 공식적 조직들, 가령, 사고대책본부나 지휘본부로 부터의 요청 등에 의해 이루어지고 있다. 공공조직이 광범위하게 재난안전관리에 대처하고 있지만, 1990년 이후부터 일어난 일련의 재난들에 대하여 민간영역에서의 재난안전관리에 대한 역할 비중이 점차 증대하고 있다. 1994년 성수대교 붕괴와 아현동 도시가스 폭발, 1995년의 삼풍백화점 붕괴, 2002년 태풍 미미, 2003년 대구지하철 화재사고와 충청도 폭설 등을 통하여 수많은 민간조직들이 재난관리에 참여하게

되면서 공공부문만의 능력으로는 미흡한 점을 인식하게 되었고, 이에 민간부문의 재난안전관리 참여에 대한 논의가 본격적으로 진행되게 되었다.

위와 같은 재난안전관리에 참여한 대표적인 민간조직들로는 대한적십자사, 전국재해구호협회, YMCA, 구세군특별봉사대, 삼성3119구조단, 한국 민간자원구조단, 한국 재난구조대, 대형건설회사, 부녀회와 같은 자발적 시민조직 그리고 의용소방대, 시민안전봉사단 등을 들 수 있다. 이들 민간조직들이 보유하고 있는 인력과 장비, 그리고 활동기능을 분석하여 정리하면, 아래 표와 같다(윤명오·송철호, 2003: 71-72).

〈표 3-25〉 민간자원조직의 활동현황

활동 및 기관	민간자원조직 활동																		
	인력·장비·시설										서비스								
	전문 직원	훈 련 이 수 직 원	훈 련 이 수 봉 사 원	비 훈 련 직 원	비 훈 련 봉 사 원	고 정 급 식 사 설	이 동 급 식 장 비	차 량	구 조 장 비	통 신 장 비	의 류	침 구	임 시 가 옥	기 증 물 품 접 수 분 배	주 택 재 건 봉 사	복 지 조 사	등 록 정 보	상 담	훈 련
대한적십자사	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○			○	○
구세군				○	○			○	○										
YMCA				○	○											○	○	○	
전국재해구호협회				○						○	○		○						
한국민간자원구조단	○	○	○	○	○			○	○	○			○	○	○			○	
한국재난구조대			○	○				○		○									○
삼성3119구조단	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○							○

* 자료: 노춘희·송철호(1998); 윤명오·송철호(2003: 71).

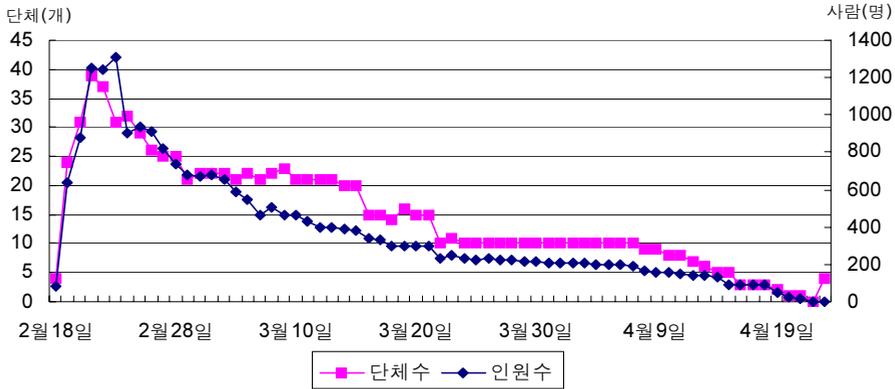
민간자원조직의 활동을 인력·장비·시설의 측면과 조직들이 제공하는 서비스 측면의 두 가지로 구분하여 살펴보면, 두 가지 측면 모두에 있어서 대부분의 활동을 대표하는 기관으로는 준공공적 성격을 지닌 대한적십자사를 들 수 있다. 그 외 대부분의 조직들은 구조와 통신장비 등 주로 대응단계에 치중되어 있음을

알 수 있다.

일례로 대구지하철 화재 사고 당일부터 2월 23일까지는 자원봉사자의 수가 늘어나지만 어느 시기가 지나면서 자원봉사단체의 인원 투입현황은 급격히 줄어든다. 자원봉사의 투입이 초기에 몰리다가 얼마 지나지 않아 많은 단체와 봉사자가 줄어드는 것을 볼 수 있다. 대구시나 관계기관의 조정 없이 자원봉사의 자율적인 참여가 이루어졌기 때문에 적기에 자원봉사 참여가 이루어지지 못하였다. 뿐만 아니라 지속적인 참여가 이루어지지 않았다. 현장에 밀려드는 자원봉사자와 그때그때 긴급하게 요구되는 여러 가지 자원봉사활동에 대한 필요성을 담당공무원 몇 사람이 조정하였고, 또한 전국에서 보내온 각종 후원물품들을 관리하고 배분함에 있어서 사고대책본부와 혼선을 일으켜 원활한 의사소통이 이루어지지 않았다.²⁷⁾ 그리고 관계기관의 계획된 요청에 의해서가 아니라 각 단체의 자율적인 판단에 따라 봉사활동 참여와 내용, 장소가 정해짐으로써 자원봉사 활동이 효율적이지 못했다는 지적들이 많다.

27) 1995년 6월에 발생한 삼풍백화점 붕괴시에도 너무나 많은 자원봉사자들의 참여가 오히려 재난수습의 어려움을 가중시키는 결과를 초래하기도 하였다. 이러한 재난현장에는 자원봉사자뿐만 아니라 적십자사나 구세군과 같은 준공공단체나, 기업조직인 삼성31119구조단과 같은 단체도 참여하고 있으나 이들을 통합관리함으로써 대응능력을 극대화하기 위한 조치는 마련되지 않은 실정이다(윤명오·송철호, 2003: 75).

〈그림 3-14〉 자원봉사 투입 현황

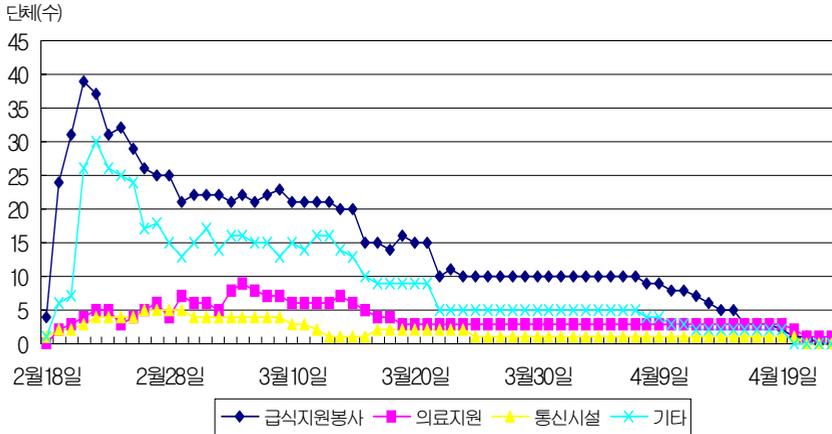


* 자료: 여명길 외(2003: 892).

대구지하철 참사가 일어나고 지하공간이라는 특수한 점 때문에 자원봉사의 활동이 화재 복구에 직접적으로 참여하지 못하고 화재수습관계자나 유가족들의 편의 제공에 집중이 되었다. 사고의 초기에는 음식물 지원과 같은 급식봉사 활동이 주를 이루었다²⁸⁾. 그림에서 보면, 4월 23일까지 자원봉사 전체 활동기간 동안 음식 지원 및 급식 봉사가 참사 후 며칠 동안 집중되다가 급격히 줄어들었고, 많은 자원봉사 단체들이 주로 급식이나 음식 지원 봉사를 준비하였으나 초기에 이러한 단체가 많이 몰렸기에 활동의 중복이 이루어졌다. 이러한 현상으로 여러 단체들이 철수하는 경향이 나타났고 지속적인 자원봉사의 활동이 꾸준히 이어지지 못하였다. 자원봉사단체의 적절한 투입 등의 관리와 지원이 적절히 이루어졌더라면 한 기간에 집중적으로 몰리는 현상이 나타나지 않았을 것이다.

28) 기타활동으로는 보급품 지원, 유가족을 위한 청소, 격려, 간병, 금융지원 상담, 주차안내, 성금 접수 등이 있었다.

〈그림 3-15〉 자원봉사 활동 내역



* 자료: 여명길 외(2003: 892).

대구지하철 화재사고 사례를 통해서 나타난 시민단체 활동의 가장 큰 문제점은 많은 자원봉사자들과 시민단체들 간의 상호 긴밀한 연계 네트워크가 부족하다는 점이었다. 그러다보니 재난관리에 있어 수요(필요)와 공급이 일치하지 않은 문제가 생기기 되었다. 사고 초기에는 한꺼번에 많은 시민단체들이 몰려 활동이 중복되기도 하였고, 필요한 지원이 필요할 때 필요로 하는 곳에 지원되지 못하였다. 극단적인 예를 들자면, 빵이 필요한 곳에 의류들만 자원봉사단체들에 의해 지원되어졌던 것이다. 따라서 시민단체들의 서비스 지원 내용들이 사전에 조정되고 역할분담이 이루어져야 할 것이다.



제 4 장 국내외 사례 및 시사점

제1절 미국

1. 중앙정부의 재난관리체계

미국의 평시 재해재난관리 중앙조직체계는 2001년 뉴욕시에서 발생한 9·11 테러로 인해 커다란 변화를 맞이하였다. 2001년 이전까지 미국의 국가방재시스템은 견제와 균형이라는 미국의 국가이념에 따라 자연, 인위재난에 대해 전문적인 기술이 필요한 하드웨어적 시설부분의 저감계획 사업과 대응활동, 복구사업은 행정부 내 전문부처가 각각 담당하고, 연방재난관리청은 구조활동과 소방, 재해정보의 총괄수집, 재해보험 개발 등 소프트웨어적 행동만을 전담하여 업무의 분명한 구분이 있었다.

그러나 비행기라는 주요 교통수단을 이용하여 미국의 자존심인 세계무역센터와 국방부를 공격하는 테러로 기존의 활동중심 조직에 정보통신시설 및 국가기반시설의 보호, 미국 국경선 강화와 미국 내 외국인의 활동통제, 방재관련 첨단과학기술의 개발과 환경평가지표, 재해의료의 강화가 가능하도록 22개 다른 국내의 기관들을 통합하여 국가를 고국에 대한 위협으로부터 보호하기 위해 국토안보부를 창설하였다.

미국의 전시동원에 관한 업무는 국방부에서 수행하며 FEMA의 경우는 전쟁에 대비한 비상대비 기능도 수행하였다. 하지만 냉전체제의 종식으로 인하여 전통적 안보위협의 감소와 테러, 자연재난의 증가 등으로 인한 평시 재해재난관리체계 강화 필요성이 제기되어 FEMA의 비상대비 기능은 약화되고 있다.

국토안보부의 출범에도 불구하고 미국의 재해재난관리시스템은 기관의 위계와 전문성에 기반을 둔 견제와 균형의 이념에 기초하고 있다. 미국의 방재관련 최고 의사결정기구는 안전보장회의, 국가AID(Agency for International Development) 정책회의 등의 기구를 두고 있으며 행정부처에는 농림부에서 식품안전과 동식물 방재를, 상무부에서는 산업시설 안전을, 에너지부에서는 환경재해와 원자력 재해를 담당하는 등 각 부처에서 재해재난관리 업무를 수행한다.

현재의 재해재난관리시스템을 갖추게 된 주요사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 70년대 후반까지 재난구호에 있어 책임소재 불명확 및 조정능력 부재에 따른 연방수준의 조직개발 필요성이 대두되었다.

둘째, 1979년 Carter정부가 재난관리체계 강화를 위해 연방비상관리청(FEMA)을 설치, 업무 유사성을 이유로 연방소방청(U.S. Fire Administration)을 포괄적으로 통합해서 최근 많은 관리상의 문제를 초래하게 되었다.

셋째, 90년대 신국가 소방정책보고서인 “Blue Ribbon Report”는 FEMA가 자연재해에 집중되어 소방에 대한 투자를 소홀히 취급, 많은 문제를 야기하고 있다고 지적하면서 국가소방정책의 강화를 권고하게 되었다.

넷째, 9·11테러 이후 국토안보부 창설시 FEMA가 흡수 통폐합되면서 연방소방청(USFA)은 사실상 독립청의 지위를 더욱 강화하게 되어서 강력한 국가 소방정책을 추진해 나갈 수 있게 되었다.

다섯째, 연방소방청은 형식상으로는 국토안보부 비상준비·대응 조직(Emergency Preparedness and Resonse, EP&R) 산하에 있으나, 독립적인 지휘계통을 갖고 있는 국토안보부 “외청”의 성격을 가지게 되었다.

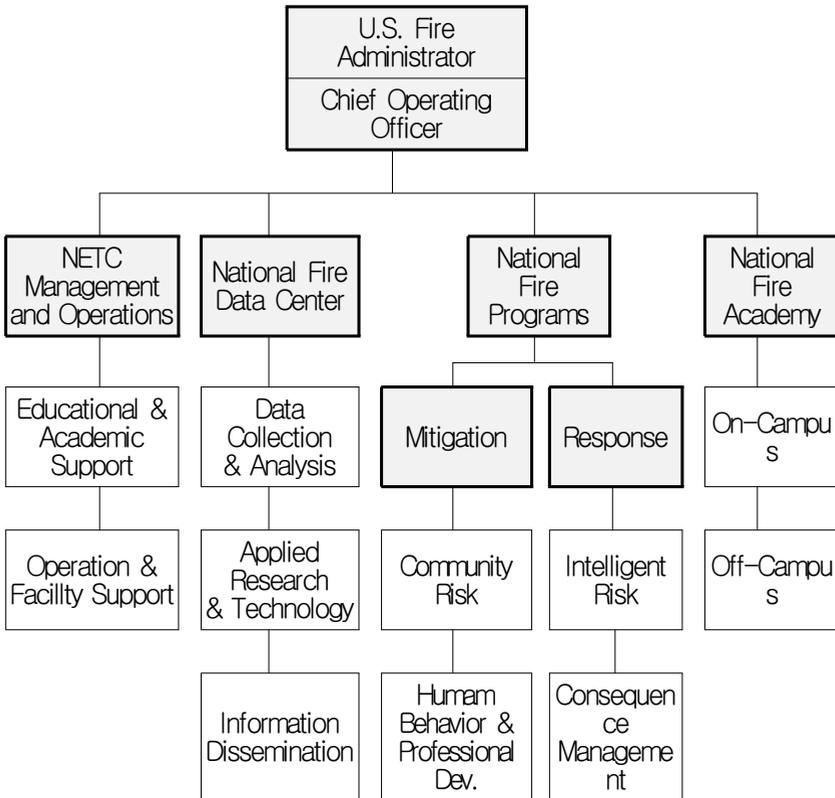
여섯째, 연방소방청 아래 국가비상훈련센터(NETC)와 비상관리연수원(EMI), 국립소방학교(NFA)가 소속기관으로 있다(연방소방청의 조직구성은 <그림 4-1>을 참조)

일곱째, 카트리나 피해 이후 재난조직을 전면개편하고 청장을 재난대응에 경험이 많은 소방직의 국장으로 교체하게 되었다.

여덟째, 자연재해 및 인적재난 등 재난의 유형을 구분하지 않고 총괄조정업

무와 대응업무 중심의 통합관리체계로 운영하게 되었다. 특히, 예방업무는 관련 조직조차도 없는 실정으로 홍수 등 재난보험관련 조직만 존재하는 특징이 있다.

〈그림 4-1〉 연방소방청(U.S. Fire Administration) 조직



2. 지방정부의 재난관리체계

미국의 재난관리는 원칙적으로 주정부의 책임 하에 이루어진다. 하지만 어느 상황에서는 재난 상황이 연방정부가 개입 및 지원이 요구되기 때문에 FEMA는 미국 전역을 10개의 광역구역(section)으로 구분하고, 각 구역에 지역사무소

(regional office)를 설치하여 운영하고 있다.²⁹⁾ 이러한 FEMA의 지역사무소를 통해 지역의 요구를 수렴하고 지역의 특성에 따른 차별화된 활동을 수행하고 있다. 미국 주(state)의 재난관련 조직 및 기능을 살펴보면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 미국 주(State) 정부의 재난관련 조직 및 기능

구분	조직	구성, 역할 및 기능
FEMA 지역사무소 (10개소)	지휘 및 의사 결정자	FEMA Regional Director (지역담당관) <ul style="list-style-type: none"> 주 및 지방의 요구를 수렴하여 연방에 대응 활동 요청 FCO가 책임을 맡을때까지 주가 요구하는 연방지원의 조정, 필요시 JIC 설치, 운영
	상설 행정 조직	FEMA 지역사무소 (Regional Office) <ul style="list-style-type: none"> 주 재해 및 재난관리본부 및 지방정부와의 협력관계 구축 연방재해 및 재난관리청의 보조금 지원 EMI에서 직접 교육/훈련을 받지 못하는 경우는 FEMA의 지역사무소를 통하여 같은 내용을 받을 수 있음
	비상 대책 기구	FEMA 지역 ROC (Regional Operation Center) <ul style="list-style-type: none"> 10개 FEMA 지역사무소에 설치 FEMA의 지역요원과 ESF 1차 기관의 대표단으로 구성 정보와 계획활동(ESF \$5) 수행 ERT-A(비상대응조 전위대)를 구성하여 홍수나 태풍과 같은 자연재난뿐만 아니라 기타 인위적인 재난에 따른 피해가 발생 가능한 지역에 파견 재난발생지역에 대한 초동 대응 역할 재해 및 재난관련 지역의 피해정보수집 주, EST, 연방기관 간의 접촉점 역할 ERT의 현장배치 지원 ERT 구축전까지 조정 사무소 역할 수행

29) 10개 광역구역은 ① 보스톤, ② 뉴욕, ③ 필라델피아, ④ 애틀란타, ⑤ 시카고, ⑥ 덴튼, ⑦ 캔사스, ⑧ 덴버, ⑨ 샌프란시스코, ⑩ 보텔이다.

구분		조직	구성, 역할 및 기능
주(state)	지휘 및 의사 결정자	주지사(Governor)	<ul style="list-style-type: none"> • 주정부기관에 안전관리에 관한 역할 할당 • 주정부의 비상사무국을 통해 주정부차원의 지원 활동을 총괄적으로 조정 • 지방정부간의 상호지원 조정 • 대통령에 주요재해 및 재난선포 건의 • State EOC 설치 • SCO(주 조정관리관)의 선임
		SCO(주 조정관리관) State Coordinating Officer	<ul style="list-style-type: none"> • 연방정부와 주정부의 수습과 복구활동을 조정하기 위해 주지사에 의해 임명되며, 주 단위의 재해 및 재난에 대한 총괄적 관리 • 연방조정관(FCO)과 직접 협조 • 재난현장사무소(DFO) 운영 • 충족되지 못한 수요와 추가 지우너요청 사항을 포함한 모든 요구사항 확인
	상설 행정 조직	주 재난관리국	<ul style="list-style-type: none"> • 주정부 상설기구 • 주 안전관리의 집행기능 수행 • 지방정부 간의 상호 지원을 관리 • 재난에 대한 대응활동을 행정적·관리적 차원에서 통합·조정
	비상 대책 기구	주 재난관리센터 (State EOC)	<ul style="list-style-type: none"> • 재난발생 후 실질적인 구난활동 총괄 • 지방정부의 구난활동 지원 • 지역 간 상호지원체계의 원활한 구축 • 지방정부와 연방정부 간의 연계
		자문/업무지원 기구	<ul style="list-style-type: none"> • 주지사를 지원하는 공식적인 자문기구 • 부지사, 검찰총장, 지방정부대표, 적십자사, 지역 소방서장, 상하원의장 등으로 구성
		재난현장수습팀 선발대(ERT-A) Emergency Response Team-Advance element	<ul style="list-style-type: none"> • 재난현장의 초기 수습역할을 담당 • 재난현장사무소(DFO) 설치 • 재난현장사무소(DFO)에 운영되는 재난현장 수습팀의 핵심 • 상황평가활동을 지원 • 주정부 공무원들과 초기 조정업무 수행

재난·재해의 규모에 관계없이 구난활동은 발생지역의 지방정부(City, County)에 의해서 이루어진다. 이는 국가 차원의 안전관리가 궁극적으로 지방정부의 실질적인 안전관리계획에 의해서 그 효과성이 결정된다는 것을 의미한다. 하지만 지방정부가 독자적으로 모든 재난·재해를 예방·대응·수습한다는 의미는 아니며 주정부나 연방정부로부터 다양한 지원이 이루어지고 있다. 미국의 지방 차원 재난관련 조직의 기능을 살펴보면 <표 4-2>와 같다.

<표 4-2> 미국 지방정부의 재난관련 조직 및 기능

구분	조직	구성, 역할 및 기능
City(시), County(군)	지휘 및 의사 결정자	시장, 군수 (Mayor, County Executive) <ul style="list-style-type: none"> Local EOC 설치, 주지사와의 연락망 구축 재해 및 재난현장지휘본부장(IC) 선임
	상설 행정 조직	지방정부 재난관리과 <ul style="list-style-type: none"> 재해 및 재난과 관련된 행정업무 관할지역 내 재해 및 재난을 초래할 수 있는 위험의 사전 파악 위험관리계획의 수정, 보완 재해 및 재난발생가능지역의 정보수집, 관리 재해 및 재난발생 시 자원의 동원, 운용을 위한 사전계획 수립 구난지원요청 시의 행정절차 마련 재해 및 재난피해의 측정 및 보고
	비상 대책 기구	Local EOC (Emergency Operation Center) <ul style="list-style-type: none"> 재해 및 재난발생 후 실질적인 구난활동 총괄 재해 및 재난발생지역의 보안관을 중심으로 지방·주·연방정부에서 파견된 기관 및 인력으로 구성 자문/업무지원 기구 <ul style="list-style-type: none"> 지역단위의 안전정책과 재해 및 재난 관리 사업에 대한 자문
City(시), County(군)	지휘 및 의사 결정자	IC(재해 및 재난 지휘본부장) <ul style="list-style-type: none"> 지역단위 재해 및 재난의 총괄적 관리 현장지휘체계(ICS: Incident Command System)에 따라 지역의 소방서장이 현장지휘, 관리 조직 간의 주도권 다툼이나 월권행위를 방지
	상설 행정 조직	DFO (재난현장사무소) <ul style="list-style-type: none"> 1차적인 현장대응 기관 FCO와 ERT에 의식주 제공 FCO 및 SCO는 DFO에 위치함
		JIC(합동정보센터)

구분		조직	구성, 역할 및 기능
	비상 대책 기구	ERT (재난현장수습팀)	<ul style="list-style-type: none"> • 연방부처합동의 현장수습팀 • FEMA와 다른 연방기관들의 직원들로 구성 • 분야별 재난관리지원기능(ESD)으로부터의 연락관들도 포함 • 재난상황에 따라 전체적 또는 부분적으로 활동 • 현장의 지역구호활동에 행정적인 병참업무를 지원하는 기관간 단체 • 대중매체, 의회, 대중에 대한 정보제공 지원

3. 재난 대응 사례: 9.11 테러사고를 중심으로

여기서는 미국의 9.11 테러사고를 대상으로 하여 미국정부(지자체 포함)의 움직임을 토대로 미국정부의 재해재난 대응에 대해서 살펴보기로 한다.

2001년 9월 11일 08시 45분 경 이슬람 과격세력의 민간항공기 납치에 의한 자살테러로 항공기 2대가 미국 뉴욕의 100층 쌍둥이 빌딩 2동 및 수채의 부속건물로 이루어진 세계무역센터에 충돌하면서 쌍둥이 빌딩 2동이 연쇄적으로 완전히 무너졌고, 충돌했던 항공기 2대 역시 모두 폭발하였다. 거의 동시에 워싱턴에서는 항공기 1대가 백악관으로부터 불과 1km거리의 미국방부 건물에 충돌하여 펜타곤 일부가 화재에 휩싸이며 붕괴되었는데, 또 다른 곳에서는 피츠버그 상공에서 테러목표를 향하여 돌진하던 항공기 1대가 지상으로 추락하는 등 테러에 의한 동 동시다발적인 대형재난사고가 발생하였다(중앙119구조대, 2001: 72). 이러한 9.11 테러로 인해 2001년 10월 19일 기준으로 항공기 탑승자 전원을 포함한 456명이 사망하였고, 8,786명의 부상자와 4,613명의 실종자가 발생한 것으로 집계되었다(중앙119구조대, 2001: 64).³⁰⁾

당시 사고현장에는 뉴욕소방국 및 뉴욕주 소속 주공무원에 더해 FEMA 소속 1,596명 포함 3,571명의 연방공무원이 긴급 투입되어 구조복구작업을 진행되었

30) 적극적인 구조·구호 활동으로 인해 구조대의 인명피해가 대량 발생하기도 하였다. 뉴욕 소방국은 9.11테러 구조·구호 활동을 진행하는 가운데 200여명의 사상자가 발생하였다.

다. FEMA는 8개의 도시탐색구조기동대와 2개의 일반 도시탐색구조기동대가 구조활동을 지원하였으며,³¹⁾ 구조작업은 미육군공병대의 지원을 받아 24시간 철야로 이루어졌다. 이를 통해 9월 27일까지 1천 200톤 분량의 강철과 콘크리트, 유리 등의 구조물중 101,164톤의 건물잔해가 해체 또는 제거되었다. 구조작업 개시 2주가 지나면서부터는 기존에 구조작업을 하던 구조대가 타구조대에게 임무를 교대하고, 재난의료지원팀과 의료보조팀, 국립의료대응팀 등이 현장응급의료 활동을 도왔고, 현장영안실에서는 재난현장 장의사팀이 동원되었다. FEMA는 이러한 구조·구호 활동을 지원하는 가운데 사고수습, 보상, 복구를 위해서도 다양한 활동을 추진하였다. 9.11 테러 복구를 위해 연방정부에 재난복구비를 신청하고, 파손된 시설물들을 복구하기 위하여 재정 및 기술을 지원하였고, FBI, 미육군공병대, 환경보호청, 보건후생부, 국방부 등 유관부처에 협조를 요구하였다. 또한 피해자들에 대한 보상을 위해 9.11테러공격으로 인해 피해를 입은 사람은 누구라도 전화로 통해 피해보상청구를 할 수 있도록 24시간 피해보상 신청 무료전화를 운영하기도 하였다. 이와 같은 재해재난 관련 기관의 활동에 더해 사고 당시 현장에는 200여 개 이상의 자원봉사단체들의 다양한 활동도 이루어졌다.

이러한 구호·구조·수습 활동을 고려해볼때 미국의 재해재난 주무부서인 FEMA는 관련 기관과의 협조·공조 체제를 가지고 대응한 것으로 판단된다. 이것은 FEMA가 관련 기관과의 조율과 의사소통을 토대로 각 기관간 철저한 분업의 원칙이 이루어지는 가운데 체계의 유기성이 확보하는 것을 가장 중요시하는 것에서 기인한다. 재해재난이 발생한 긴급한 상황에서도 관련 기관들이 각자의 역할을 충실히 하는 가운데 유기적으로 연계된 모습은 재해재난의 특성과 연계된 조직합습체계의 구조적 특징, 즉 통합적 구조·유기적 구조·협력적 구조·학습적 구조의 당위성을 미국의 사회, 문화, 제도로 잘 구현하고 있기 때문이다.³²⁾

31) 최초 10개 도시탐색구조대 투입 이후 10개 도시탐색구조대가 추가로 파견되어 미국전역의 28개 도시탐색구조대 가운데 20개대가 당시 구조·구호 활동을 진행하였다.

32) 김태윤(2003)은 미국의 재해재난관리체계가 가지는 분업과 유기적 연계라는 특성을 미국 특유의 정치, 사회, 경제적 여건하에서 다양한 재해재난에 대응하면서 이루어낸 오랜 과정의 산물이라고 제시하였다.

또한 기능적으로 이러한 구조적 특징에 부합하는 책임과 권한이 각 수준의 부처와 부서에 배분되어 있는 것도 두말할 나위 없다.

4. 시사점

미국의 재난관리체계의 특징을 토대로 각각의 시사점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 국가기반보호를 위한 관련 조직의 통합이다. 미국은 9.11 테러 이후 2003년 2월 FEMA, 연방비상관리청, 해안경비대, 교통보안청 등 22개 조직과 100여개 주요 기능을 통합하여 국토안보부를 설치하고 국가기반에 위기를 초래하는 모든 요소, 즉 테러·재난·기술장애 등을 주관하는 업무를 수행하고 있다. 이러한 조직통합으로 인한 가장 큰 재난관리의 변화는 재난발생 이후의 대응단계에서 국가기반 전체의 예방단계로의 전환이 이루어졌다는 것이다. 9·11 이전의 FEMA 단계에서의 정책은 재난발생 이후의 효율적인 대응에 중점을 두고 사고 발생대상 시설 내지 발생가능성이 높은 시설을 상대로 한 대응시스템이 구축되었으나, 국토안보부의 신설로 인하여 국가기반 전체를 대상으로 한 사전예방의 정책으로 전환하였다는 점이다. 통합 이후 국가사고대응계획(NRP)에 의한 의사결정과 협조가 신속히 이루어지고 대폭적인 예산증액이 이루어지는 장점이 있었으나, 새로운 시스템의 실질적인 효과를 발휘하기 위한 조정 및 정책은 아직도 이루어지고 있는 실정이다. 미국의 국토안보부를 통한 조직통합은 기존의 기관별 인사·재정 등에서 독립성을 인정하며 정책방향의 공유에 초점을 두고 있다는 점에서 우리나라와는 다름에 유의할 필요가 있다. 이는 미국사회의 구조적 특징에 기인한 것으로, 단일기관이 모든 재해·재난을 전담하는 형태가 아니라 다양한 소관·기관별 재해·재난업무를 조정·통합하는 체계를 말하는 것이다. 기존의 FEMA의 업무를 인정하여 인위재난과 자연재난을 담당하는 것도 일례로 볼 수 있다. 이와 같이 재해재난 관련 기관의 통합에 있어 우리가 주목해야 할 것은 신속한 의사결정과 재해재난 관련 정책의 통합적인 추진이 가능해졌다는 것이다. 따라서 우리나라의 재해재난 관리 체계에 있어서도 관련 조직간의 통합이 요구되는 경우 적극적으로 조직의 통합을 고려해야 할 필요가 있을 것이다.

둘째, 자원봉사자를 통한 재난관리체계의 구축이다. 국내 재난관리체계를 구축하기 위해 아직도 많은 논의를 하는 부분 중 하나가 재난발생 시 민간인을 통한 대응체계를 마련하는 부분이다. 이는 비상시 소집할 수 있는 민방위 동원체계와 연관지을 수 있는데, 민방위를 동원할 수 있는 경우는 법률에서 정하는 바에 의한 비상시 운용을 위한 것으로 국가적 재해·재난이 발생한 경우에만 가능하다. 미국의 경우는 지역사회의 자원봉사자들을 활용하여 재해·재난발생 시 경찰·소방 등의 지역비상대응기관들과 함께 운용할 수 있는 지역긴급대응팀(CERT) 운영 프로그램을 마련하였다. 실제로 CERT 훈련계획은 45주 340개 지역사회에서 활용하고 있다. 이러한 CERT에 소속된 자원봉사자들은 재난사태 시 개개인이 휴가 및 시간을 내어 지원하는 형태의 운영을 취하고 있으며, 이는 성숙화된 시민의식을 근간으로 하는 미국의 재난관리체계의 효율성을 단적으로 말하는 부분이다. 이러한 민간과의 공조체제는 9.11 테러의 긴급구조 및 구호에 있어 크게 빛을 발하였다.

국내에서는 지역의 적십자단체, 시민단체, 민간봉사단, 종교단체의료단, 지역애향단, 해병동우회 등이 비슷한 활동을 하고 있으나 이는 대부분 임의적이고 일시적으로 운영되고 있다. 따라서 민간조직의 역할과 정부의 지원에 대해 보다 체계적으로 구성해야 할 것이다.

제2절 일 본

1. 중앙정부의 재난관리체계

일본은 지진·풍수해 등에 노출되기 쉬운 지리적·기상적 조건으로 1995년 고베시에서 발생했던 한신·아와지 대지진참사의 경험 등 수많은 재해를 겪어 오면서 각종 재난관리의 가장 효율적인 기능을 소방중심으로 구축해 왔다. 일본의 재해관리체계를 살펴보면 국토교통성이 자연재난과 교통안전, 후생노동성이

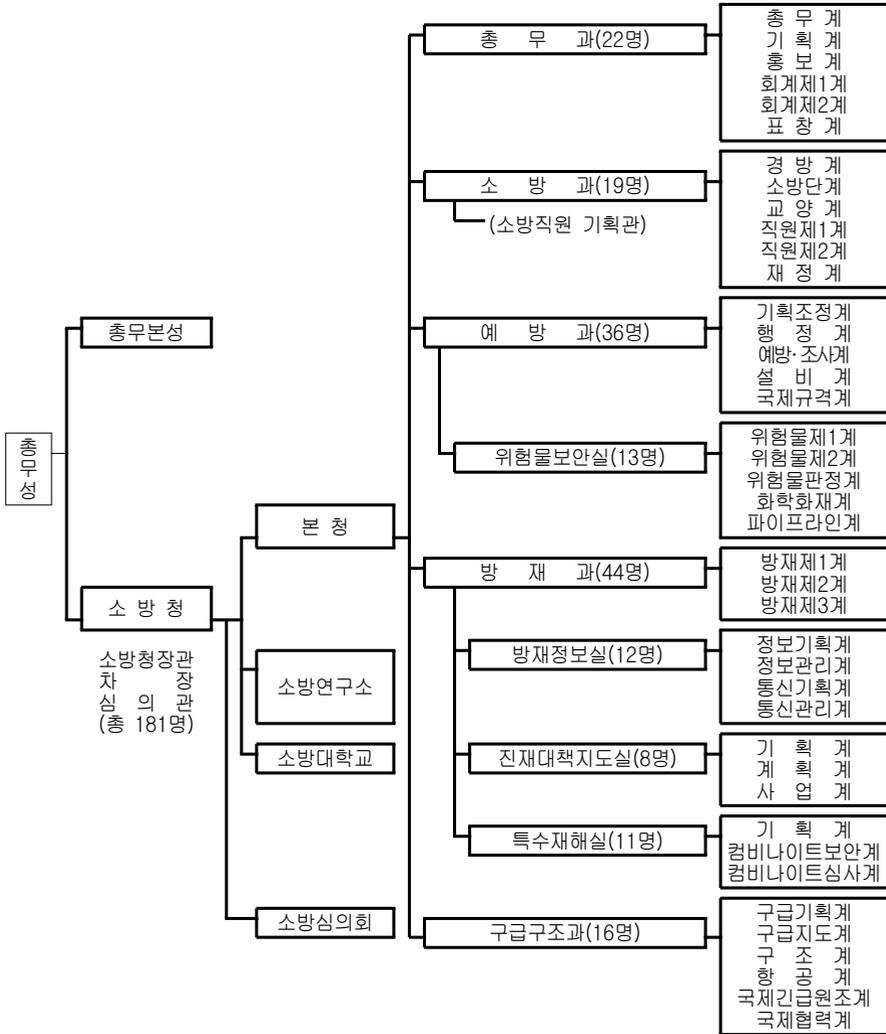
산업재해와 보건재해를, 환경성이 환경오염재해를, 경제통산성이 산업시설재해를 담당하고 있다. 그리고 총무성 소방청은 소방과 방재정보, 지진재해대책, 특수대책, 구급구조를 담당하고 있다. 최근 재난의 대규모 및 다양화에 따라 이에 대비·대응하는 기능도 광역적인 대응체계를 구축해 나가고 있으며, 국가 소방청을 설치하여 일본의 특성에 맞는 재난의 위험요인에 대처하기 위한 적절한 조직체계를 갖추고 있다.

현재의 재난관리 체계를 갖추게된 구체적인 내용을 살펴보면 01년 정부조직 개편에 있어서 행정개혁위원회의 중간보고서 01년 소방행정은 기동력을 필요로 하는 등 일반행정과 성격이 다르고 100만 명이 넘는 소방단원의 사기교양을 위해 소방청장관을 정점으로 한 조직이 필요하다는 권고에 따라 재난정책 통합조정권을 발휘하기 위해 총리산하 내각부에 중앙방재회의 및 방재담당정책통괄관 설치하였다.³³⁾

일본의 재난관리 체계는 소방청을 중심으로 이루어져 있다. 소방청은 중앙방재회의의 운영에 있어 재해정보 집약창구로서 매우 중요한 역할을 담당하고 있으며, 일상적 정책입안 조정기능을 담당하는 한편 대규모 재난시에는 피해상황을 신속히 파악하고, 지방공공단체와 국가 간 연락조정 및 광역응원조치 요구 이행 등의 업무를 수행하고 있다. 이와 같이 소방청을 중심으로 강력한 소방방재정책 관리체계를 구축하고 재해유형중 비중이 높은 화재피해를 줄이기 위해 적극적 노력을 추진한 결과 1988년 이후 화재로 인한 사망자수는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이러한 소방청은 소방청장관, 차장, 심의관 등 181명으로 구성되어 있으며, 소방연구소, 소방대학교, 소방심의회로 구성되어 있다. 본청은 세부적으로 총무과, 소방과, 예방과, 방재과, 구급구조과로 구성되어 있고, 각과는 세부 실 및 계로 구성되어 있다. <그림 4-2>는 일본의 총무성 소방청의 조직 구성을 도식화한 것이다.

33) 중앙방재회의는 재난발생시 비상재해대책본부로 전환되어 운영된다.

〈그림 4-2〉 일본의 총무성 소방청 조직구성



2. 지방정부의 재난관리체계

1) 지방방재회의(도도부현, 시정촌)

도도부현의 지사를 중심으로 시정촌의 장, 소방기관 대표, 자위대 및 경찰기관 대표, 지정지방행정기관 대표, 지정지방공고기관의 대표 등으로 구성된 기구로 지역방재계획의 작성과 실시, 재난정보수집, 재난 시 관계기관의 연락조정 등을 담당한다. 또한 시정촌 방재회의는 시정촌 방재계획의 작성과 실시를 담당하는데, 시정촌은 공동으로 시정촌 방재회의를 설치할 수 있다. 조직이나 소관 업무는 도도부현 방재회의와 유사하다.

각 도도부현이 수립한 지역방재계획에 대한 적정여부를 소방청이 검토를 하고 계획의 수정이나 보완이 필요할 경우에는 이에 대한 보완·수정을 통하여 실효성 있는 지역방재계획이 되도록 하고 있다.

2) 지방재해대책본부

재해가 발생 또는 발생할 염려가 있어 재해대책을 일괄적으로 시행할 필요가 있는 경우, 도도부현 지사, 시정촌장은 지방방재회의의 의견을 듣는 재해대책 본부를 설피할 수 있으며, 재해대책본부는 지사 또는 시정촌장을 본부장으로 하는 지방방재회의와 긴밀한 협조하에 지역방재계획이 정하는 바에 따라 재해예방 및 재재응급대책을 실시한다. 중앙정부의 비상재해대책본부는 재해발생 후 필요에 의거 설치되는 반면, 지방자치단체의 재해대책본부는 재해 및 재난예방 측면에서 재해 및 재난발생 전에도 설치할 수 있도록 되어 있다.

3) 재해발생 시 정보의 흐름

재해가 발생하게 되면 시정촌은 피해상황, 재해발생 상황 등을 도도부현에 연락을 하게 되어 있으며, 다만 통신두절 등에 의해 도도부현에 연락할 수 없을 때에는 소방청으로 직접 연락을 하게 된다. 도도부현은 시정촌으로부터 수집한

정보 등을 소방청에 통보하게 되며, 소방청은 내각부에 보고하는 방법으로 재해 발생 시 각종 재해정보의 흐름체계를 가지고 있다. 재해와 관련하여 중앙정부와 지방정부와의 연계는 소방청을 통해서 하도록 일원화되었다.

일본은 재해를 예방하고 신속한 복구를 위하여 1961년에 제정된 재해대책기본법을 근간으로 지진대책특별조치법, 수방법, 치산·치수긴급조치법 등의 법령에 따라 방재대책을 수행하고 있고, 국가방재조직으로는 내각부에 특명담당 대신인 방재담당대신과 방재담당정책총괄관을 두어 국가방재업무를 수행하고 있으며, 방재관련정책을 심의하기 위하여 총리 직속 중앙방재회의를 두어 운영하고 있다.

내각부에 중앙방재회의를 두어 국가방재기본계획의 작성 등 방재업무를 추진하는데 그 주요역할은 ① 방재기본계획 및 지진방재계획의 작성 및 추진, ② 비상재해 시 긴급조치에 관한 계획의 작성 및 추진, ③ 내각총리대신·방재담당 대신의 자문에 따른 방재에 관한 중요사항의 심의(방재의 기본방침, 방재에 관한 시책의 종합 조정, 재해긴급사태의 선포 등), ④ 방재에 관한 중요사항에 관계되어 내각총리대신 및 방재담당대신에 의견의 진언 등을 주요 역할로 하고 있다.

지방정부에서는 각급 지방방재회의를 두어 방재대책을 시행하고 있다. 그에 따라 중앙과 지방의 지정행정기관과 지정공공기관에서 재해 및 재난관련 업무를 분담하여 수행하게 된다. 일본은 미국의 FEMA와 같은 방재전담조직은 없고 관계 성·청에서 소관 분야의 재난재해대책을 시행하는데 정책 면에서는 내각부가, 집행 면에서는 지방정부가 예방·복구를 맡고 있다. 또한 재해 대응에 있어서는 비상재해대책본부설치하여 응급대책에 대한 종합적 대응과 긴급조치계획의 실시를 담당하고 관련기관 및 단체는 방재계획에 따라 업무를 수행하게 되며 실질적인 현장활동은 소방, 경찰, 자위대를 중심으로 이루어진다.

3. 고베지진 사례

여기서는 일본의 고베지진을 대상으로 하여 지진 직후 일본정부(지자체 포함)의 움직임을 토대로 일본정부의 재해재난 대응에 대해서 살펴본다. 재해재난 직후 긴급상황에서의 대응에 대해 살펴보기 위해 지진발생 후 초동단계에 맞추어 발생 당일을 포함하여 2-3일간을 그 분석의 대상으로 삼았다.

고베지진의 경우 정부, 지방자치단체 수준의 초동대응에 관해서는 그간 일본 국내외로부터 많은 문제점이 지적되었는데, 비판의 초점이 되었던 일본정부의 초동대응의 문제점은 대체로 다음과 같다. 첫째, 행정부 정보전달기능의 이상이다. 이 문제는 재해관련 기관관 정보전달이 신속하게 이루어지지 않았다는 것으로 행정수반인 수상에게 지진 발생 소식이 1시간 40여분이 지난 후에 사고소식이 전달되었다는 사실이 언론을 통해 외부에 알려지면서 많은 비판을 받았다. 둘째, 다테와리 행정에 의한 느장대응이다.³⁴⁾ 고베지진에 대한 대응에 있어 각 성청 간의 조정과정에 많은 시간이 소요되어 긴급을 요하는 결정이 신속하게 이루어지지 못해 다양한 문제점이 발생하였다는 것이다. 이와 같은 다테와리 행정으로 인해 당시 자위대의 재해파견이 지체되고, 신속한 화재진압과 인명구조에 차질이 빚어졌으며, 육상교통의 마비된 상황에서의 원조대, 소방재, 긴급물자 수송이 지연되는 등 다양한 문제점이 나타나났다. 이와 같은 언론 및 기존 논의에서 지적한 문제점들은 상당 부분 타당한 것으로 받아들여진다. 즉, 일본정부, 지방자치단체가 지진발생 직후 지진으로 인한 피해규모와 그 심각성을 전체적으로 파악하고 상황을 장악하는 데 실패하였다고 생각된다. 그리고 일본정부는 신속하고 적절한 초동대응조치를 취하지 못함으로써 인명 및 재산피해를 최소화하는데 실패한 것으로 평가된다. 구체적인 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

34) 다테와리는 일본의 중앙관청가(가스미가세키)에서 각 성청내부의 연계는 원활하게 이루어지는 반면 각 성청간 공조 및 연계가 부족한 것을 의미하는 것이다.

1) 초동태세 및 긴급대응의 문제

1995년 1월 17일 오전 5시 46분 야와지시마 북부의 지하 20km를 진원지로 하는 진도 7.2의 도시직하형 강진이 발생하였다. 후에 한신(판신) 대지진이라고 이름 붙여진 이 지진은 고베(신호)시, 아시야시, 니시노미야(서궁)시 등의 도시부를 강타하여 엄청난 피해를 가져왔다. 이 지진으로 인해 희생사망자 5,500여명, 붕괴가옥 약 19만 호, 소실면적 10여ha, 최대 시 30만여 명의 피난민이 발생하였으며, 교통망은 두절되고 가스, 전기, 수도 등의 라이프 라인이 단절되어 도시기능이 완전히 마비되는 막대한 피해를 입었다. 그 피해액도 10조 엔에 이르는 것으로 추산되고 있다.

이처럼 막대한 피해가 발생한 일차적인 원인은 지진의 규모가 상상을 초월할 만큼 컸으며 그것이 인구, 건물, 산업시설 등이 고도로 밀집해 있는 도시부에서 발생했다는 데에서 찾을 수 있을 것이다. 지진 다발국으로 알려진 일본에서도 지진안전지대로 분류되어 지진에 대한 경각심이 상대적으로 낮았던 한신지역에 강진이 엄습했다는 것도 피해가 커지는 요인으로 작용하였다. 한신지역은 지진보다는 태풍과 강수로 인한 풍수해에 중점을 둔 방재태세를 구축, 운영해 오던 지역으로 알려져 있었다.

그러나 피해의 규모를 단순히 자연적이고 상황적인 요인 탓만으로 돌리기에 어려운 측면이 있다. 즉, 지진의 발생 그 자체는 인간의 능력으로 제어할 수도 정확하게 예측할 수도 없는 불가항력적인 자연현상임을 인정한다고 하더라도 지진발생이 가져오는 재해를 최소화하기 위해 개인, 사회, 정부의 노력에 의해 그 피해는 상당 부분 축소될 수도 있었다.

가) 자위대 파견의 지체

한신 대지진에서 나타난 정부 위기관리의 문제점에 관한 비판의 큰 흐름은 대규모의 재해원조에 불가결한 자위대 파견이 지체되었다는 점에 집중되었다. 피해자를 TV로 현장을 보고 있던 사람들로부터 “자위대는 무엇을 하고 있는가?”라는 불만이 터져 나왔으며, 방위청에는 항의의 전화가 쇄도하였다.

그러나 방위청은 재해출동은 자위대법 83조에 의거 도도부현 지사의 요청을 받지 않으면 출동할 수 없다고 해명하였다. 1월 17일은 지진발생 직후부터 출동을 위한 대비를 갖추고 대기하는 한편 오전 8시에는 효고, 이타미 주둔의 100명의 자위대원이 출동을 하였으나 이것은 주둔지의 주변에 재해가 발생했을 때 부대장의 독자적 판단으로 파견할 수 있다는 특례조항을 적용한 것에 불과하다(산경신문, 1995/01/18). 효고현 지사의 자위대 파견 정식요청이 있었던 것은 4시간 이상이 경과한 오전 10시경이었다. 그러나 현지사의 파견 요청이 있기 전 자위대의 최고 지위에 있는 니시모토 통합막료회의 의장은 고베 지진을 대규모 재해라고 우려하면서도 ‘통상의 재해파견 절차’를 무리하게 바꾸면서까지 대처하지 않으면 안 된다고 판단하고 있지 않았다.

한편 “피해현장의 부근에 주둔하고 있던 부대의 동향은 어떠했던가?” 이타미시에 주둔하고 있던 제36보통과연대는 이타미역에서 생매장되어 있던 경찰관을 구출해 내는 등의 부대주변에서의 활동을 전개하면서, 대규모의 재해파견에 대비하면서 효고현지사로부터의 파견 요청을 기다리고 있었다. 자위대법 제83조 2항에 의하면 긴급을 요하는 경우는 독자적인 판단하에 출동이 가능하게 되어 있다. 그러나 자위대에는 민간에의 출입, 필요에 의한 가옥의 파괴 등 경찰이 가지고 있는 권한이 없다. 따라서 현지사의 파견 요청을 받지 않을 경우 활동에는 많은 제약이 따를 수밖에 없다.

한신 대지진을 계기로 자위대의 즉응태세의 문제점, 장비의 문제점 등이 비판의 대상으로 떠오르고 있는 것과 관련하여 자위대의 방위부장인 이소지마는 다음과 같이 항변하고 있다. “자위대는 어디까지나 직접·간접의 무력침공에 대처하기 위한 조직이다. 방위출동을 요하는 유사사태는 시간의 추이에 따라 악화되는 정세에 맞추어 즉응태세를 정비하면 된다. 그러나 지금의 법률하에서는 재해에 대처하는 것은 어디까지나 자치체의 책임이다. 자위대는 것을 보좌하는 것이 임무이다. 재해에도 즉응할 수 있는 태세를 갖추라고 한다면 전혀 상이한 조직구성을 해야 한다.” 그는 이어서 “과연 자위대의 재해즉응의 기능을 요구할 것인가 아닌가? 또 어는 조직에 어떤 임무를 부과할 것인가를 결정하는 것부터가 위기관리의 출발점이 아닐까?”라고 되묻고 있다.

나) 진화·소화 작업의 부진

화재현장에는 소방대의 활동이 별로 눈에 띄지 않았고, 더욱이 헬리콥터에 의한 공중진화는 이루어지지 않았다는 문제가 있다. 그러면 “지상에서의 소방활동은 원활하게 이루어졌는가?” 결론부터 말하자면 전혀 그렇지 못했다고 할 수 있다.

그 이유는 먼저 소방협력체계의 불비를 지적할 수 있다. 소방의 경우 본래 주변 자치체의 협력을 요청하는 것은 복잡한 절차를 거쳐야만 한다. 소방조직법의 규정에 의해 각 자치체의 소방은 필요에 응해 근린 자치체와 응원협정체결을 맺고 있다. 이 협정이 없는 경우 의뢰하는 측의 시정촌→지사→소방청 장관→응원부대를 보내는 측의 지사→시정촌이라는 경로를 밟지 않으면 안 된다.

고베와 오사카의 경우는 협정이 없었으나 ‘전부 사후처리에 맡긴다’는 방침 하에 사사야마 고베시장이 오사카에 응원을 직접 요청하였다. 고베시장은 동경의 소방청에도 직접 요청을 청하였다. 오전 10시경의 일이었다. 결과적으로는 오사카시의 응원부대 제 1진의 출발은 10시 15분으로 총무성소방청으로부터의 응원요청에 의한 형태가 되었으나 본청의 지시보다 기민하게 움직였던 것이다.

그러나 이번 지진에서는 이러한 응원도 별로 도움이 되지 못했다. 고베시가 소유하고 있는 소방차 100대가 모두 출동한 것은 물론 오사카의 39대를 비롯하여 관동 이서지역으로부터 소방차량 500대, 2,500명의 소방요원이 출동하였으나 고베시에서만 100ha가 잣더미로 화했던 것이다. 피해가 특히 심했던 곳은 나카다구였는데 이곳만 하더라도 17-18일 양일에 걸쳐 48만㎡가 불탔다.

소방활동의 지장을 초래한 것은 도로의 체증과 수도관 파손에 의해 소화전이 사용불능 상태에 빠졌다는 점이었다. 도로의 손괴, 도피가옥에 의한 차단 등으로 움직이기 어려운 상태에다 설상가상으로 스스로의 안전을 위해 도로에 쏟아져 나온 마이카의 홍수대열로 인해 오전 중 교통체증이 심각하게 일어났던 것이다. 10시 15분에 오사카를 출발한 응원 소방부대 제1진이 고베에 도착한 것은 13시 40분이었다.

이 부대는 나카타구의 응원에 배치되었으나 소화전을 사용할 수가 없어서 결국은 소방차를 종으로 5대 연결하여 바닷물을 퍼 올려 소화활동을 해야만 했다.

평상시라면 소방차 1대에 2개의 호스를 연결시킬 수 있으나 이러한 상황에서는 소방차 대수의 10분의 1의 능력밖에 발휘할 수 없었던 것이다. 더욱이 하천에서 물을 퍼 올리려 해도 고베시의 경우는 로코 산에서 흘러내려 오는 작은 하천밖에 없어 수량이 극단적으로 부족하여 소화용수로 쓰기에는 무리가 있었다.

다) 교통통제의 실태

한신 대지진의 초동대응이 지연될 수밖에 없었던 중요한 이유 중의 하나는 경찰당국이 지진 직후에 교통의 장애에 실패했다는 점에서도 찾을 수 있다.

지진에 의한 도로의 파손과 무너져 내린 건물이 도로를 차단할 것도 교통의 장애요소였지만, 더 중요한 것은 피해주민들의 피난 마이카 행렬이 도로를 매웠다는 데 있었다. 이로 인해 지진 발생 직후 이틀간은 소방차 및 긴급수송 차량의 통행에 상당한 지장을 초래하였다. 지진경계지역에서는 ‘재해 시는 소방, 구급, 구원 등 비상용의 공공차량의 원활한 통행을 위해 피난용이라 할지라도 마이카의 사용은 자숙’하는 것이 철칙으로 되어 있으나 한신 대지진의 경우는 철칙이 지켜지지 않았다.

경찰은 인명구조, 사망자 파악에 전력을 기울이다 보니 교통규제에까지는 손을 뻗지 못하였던 것이다. 설상가상으로 전기가 끊어져 효고현경본부의 교통관제 센터도 기능정지 상태에 빠졌기 때문에 교통체증의 전체상을 파악하지 못하였다. 경찰은 위험도로의 통행제한을 행하였으나 일부에서는 교통정체로 인해 소방차 및 긴급수송차량의 현장에의 접근에 상당한 애로를 겪었다. 경찰당국은 지진발생 다음 날인 1월 18일 아침부터 도로교통법에 의거 교통규제를 행하여 고베시내에의 긴급수송로를 설정하였다. 19일에는 이것을 재해대책기본법에 의거한 규제로 바꾸고 긴급수송로도 추가 확대하는 조치를 취하였다. 그러나 이러한 규제에도 불구하고 피해지 주변의 교통정체는 크게 해소되기 못하였다. 그러나 현행 법에서는 경찰관은 통행제한구역에서는 운전자에게 퇴고명령을 내릴 수 있으나 강제적으로 차량을 배제할 권한은 없다. 주차차량의 이동도 통상의 절차가 필요하다. 재해대책기본법을 개정하여 차량사용의 금지 및 주차차량의

강제배제를 가능하도록 하는 것이 금후의 과제로 남았다고 할 수 있다.

2) 수상·정부의 불철저한 대응

가) 수상의 능력대응

무라야마 수상이 고베의 피해현장을 시찰한 것은 지진발생 만 이틀하고도 5시간 이상이 경과한 19일 오전 11시경의 일이었다. 또 수상은 지진발생 당일에도 일상적인 업무를 수행하였으며, 그 다음 날 오전에도 재계인과의 조찬을 하는 등 사태의 심각성을 정확하게 인식하지 못하고 있었다. 이는 수상 스스로가 지진의 심각성을 파악하고 이에 대한 대처를 함에 있어서 얼마나 불철저했는가를 보여주는 상징적인 일이라고 할 수 있다.

한신 대지진과 같은 대규모 재해가 발생했을 때 가장 중요한 것은 효율적이고도 적절한 초동대응이다. 최초의 72시간이 승부이다. 자위대, 경찰, 소방, 해상보안청 등의 동원 가능한 실동부대를 투입하여 소화, 피난유도, 생매장된 사람의 구출, 부상자의 응급조치, 비상식료, 식수, 의료품의 긴급수송 등을 얼마나 재빠르고 적절하게 행하느냐가 승부의 포인트라고 할 수 있다. 이것은 대체로 72시간 이내에 중앙에서부터 하향식(top-down)의 결정으로 대규모의 인원과 필요한 자재, 물품을 일거에 투입하지 않으면 효과를 기대하기 어렵기 때문이다.

초동조치의 필요성에도 불구하고 무라야마 수상은 적극적인 지도력을 발휘하지 못한 채 초동대응의 지연을 방치하였다는 것이 일반적인 평가이다. 무라야마 수상은 지진발생 당일 오전 중에 ‘재해대책기본법’에 의거하여 비상재해 대책본부를 각의를 거쳐 설치하고 국토청 장관을 본부장으로 임명하는 조치를 취하였다. 그러나 국토청은 최초의 가장 중요한 72시간에 대응할 수 없는 손발을 가지지 못한 관청으로서 재해복구, 재해부흥을 담당하는 성격이 강한 곳이다. 따라서 본부장에는 지자체, 경찰, 소방 등의 정보를 파악하고 지휘할 수 있는 총무성 대신이 임명되었어야 했다는 지적이 많다.

나) 다테와리 행정의 모순

한신 대지진에 대한 행정기관의 반응은 매우 늦었다. 물리적으로 기능마비 상태에 빠진 현지의 행정기관은 어쩔 수 없다 하더라도 중앙정부의 긴급대책이 수립되는 데 지진발생으로부터 하루 반 이상의 시간이 걸렸다. 정계, 경제계, 매스컴의 일부에서는 가스미가세키(중앙관청가)류의 다테와리(횡적인 연결이 약한 종적인 행정구조)의 한계라는 비판이 제기되었다.

즉 다테와리관청이 갖는 행정관행이 재해정책의 약화를 초래한 원인이라는 것이다. 1961년 제정된 재해대책기본법은 원안단계에서는 수상에게 권한을 집중시키는 것으로 되어 있었다. 그것은 ‘강한 수상은 곤란하다’는 관청과 정당의 반대로 ‘방재는 국토청의 책임으로 한다’라고 결정되었다. 더욱이 국토청이 타 성청에 행동 면에서 지시를 할 수 없도록 권한을 축소해 버렸다. 이 때문에 긴급 시에 정부는 대응을 일원적으로 하기 어렵게 되어 있다.

따라서 일본에서는 비상사태에 전면적으로 대처할 수 있는 특별한 조직, 기관이 존재하지 않는다. 뿐만 아니라 다테와리 행정구조 속에서는 정부의 대응에도 일원화가 어렵다. 예를 들면 재해에 대한 대책도 도로는 건설성, 철도 등의 운송기관은 운수성, 차량규제는 경찰청, 소방은 총무성, 전기·가스는 통산성, 수도는 후생성, 전화는 우정성 등으로 그 권한의 범위가 세분되어 있다. 평상시에는 아무런 문제가 없지만 종합적인 판단과 일원적인 대응이 요청되는 대규모 대해 시에는 다테와리행정의 약점이 표면화되게 마련이다.

3) 초동지연과 혼란의 제도적 요인

가) 일원적인 지휘명령체계의 불비

한신대지진에 일본의 행정 시스템이 잘 기능하지 못한 이유의 하나는 제도의 불비를 들 수 있다. 일본의 통치구조는 긴급사태에 재빠른 의사결정이 가능하도록 되어 있지 못하다. 의원내각제하의 총리대신은 행정 전반에 대한 일원적인 지휘명령권은 없다. 미국의 대통령제하에서는 행정권이 완전히 독립되어 있으며 비상대권이 인정되어 있다. 이러한 권한 하에 FEMA가 존재한다. 일본에도 FEMA

도입이 논의되고 있으나 총리에게 지휘명령권이 없는 일본에는 의미가 없다.

국가 차원의 재해정책은 제도적으로는 중앙방재회의(회장: 수상) 및 동사무국이 일원적으로 관할하게 되어 있다. 그러나 현실적으로는 많은 관계기관이 얽혀 있는 권한 가운데 충분한 조정기능이 이루어지고 있다고 보기는 어려우며 일원적인 시책과는 거리가 있다. 우선 주관부국에 문제가 있다.

재해법상의 주관부서는 국토청 방재국이며, 중앙방재회의의 실질적인 사무국 기능을 수행하고 있다. 그러나 방재국의 권한은 실질적으로는 중앙성청 간의 조정에 한정되어 있다. 이에 대해서 각급 자치체를 관할하는 것은 총무성이며 특히 재해대책 면에서는 총무성의외국의 소방처이다. 또 재해 시의 실제 활동부대인 소방·경찰에 대해서 총무성은 국가공안위원회를 매개하여 경찰청 및 각 자치체 경찰과 밀접한 관계가 있으며, 소방처는 각 자치체 소방을 권고, 지도, 조인할 수 있는 입장에 있다. 여기에 법적 권한과 실질적인 권한 그리고 실동조직과의 괴리가 존재한다.

더욱이 관계 각 기관 간의 관할권 의식, 즉 다테와리 행정이 이 문제를 더욱 복잡하게 한다. 재해대책은 많은 분야에 있어서 의료후생관계는 후생성, 도로관계는 건설성, 수송통제는 운수성, 식량관계는 농림수산성 식량청 등으로 다기화 되어 있다. 이 때문에 긴급사태의 대처단계에서 일원적인 오퍼레이션이 필요한 관계기관과의 조정이 너무 복잡하며 유권적인 조정이 불가능한 실정이다.

나) 지방자치체가 일원적인 책임주체

일본의 방재제도를 규정하는 ‘재해대책기본법’은 전후 최악의 재해인 1959년의 태풍의 경험을 딛고 1961년에 제정되었다. 이 법을 관통하고 있는 기본정신은 ‘자기가 있는 곳에서 일어난 재해는 자기 스스로 대처한다’는 것이다. 즉 재해대책의 일의적인 책임은 지방자치체, 특히 기초적인 단위인 시정촌에 있으며 각 자치체는 자기의 책임하에서 재해대책에 임한다(제4조, 제5조). 불행하게도 그 능력의 범위를 넘는 경우에 있어서는 주변, 상위의 자치체, 중앙정부에 요청하여 원조를 받는다는 ‘요청주의’에 기초한 상향식(bottom-up) 구조로 되어 있다. 긴급사태 대처에는 하향식 구조가 적절하다는 것은 말할 것도 없는데 현행 방재

제도는 이 점을 제약하는 요소로 되어 있다.

다) 자위대 재해파견의 ‘요청주의’

대규모 재해 시의 인명구조, 구원활동의 주력이 되는 것이 군대라는 사실은 상식이라 할 수 있다. 군대는 선박, 항공기, 차량, 중장비를 보유하고 있으며 유사시에 대비한 충분한 훈련을 쌓아 놓은 조직이다. 일본의 재해대책기본법에 있어서 방위청, 자위대는 2차적인 존재에 지나지 않는다. 이것은 동법이 1960년 안보투쟁의 다음해인 반중양, 반자위대 여론이 비등한 가운데 만들어졌다는 역사적 배경에 의한 것이다.

자위대는 조직력, 기동력, 특히 항공기동력, 지휘통제력, 자기완결성이라는 특성을 가지고 있다는 점에서 한신 대지진과 같은 대규모의 재해의 현장에서는 극히 유용한 각종 능력을 보유하고 있다. 자위대의 재해파견은 자위대법 제3조, 설치법 제6조에 규정된 이른바 ‘3조 임무, 6조 행동’인데 상세하게는 자위대법 83조 및 관련 법규에 규정되어 있다. 이에 의하면 도도부현 지사의 요청에 기반하여(요청주의), 주둔지 기지사령 등 이상의 지위가 있는 자가 ‘긴급성’, ‘공공성’, ‘비대칭성’의 세 가지 기준을 바탕으로 요청의 응·불응을 판단하여 부대 등에 명하는 것으로 되어 있다. 이러한 의미에서 자위대의 재해파견은 주체적으로는 결정할 수 없는 구도로 되어 있다고 할 수 있다.

4) 고베지진의 시사점

첫째, 재난관리에 있어 정보수집-정보분석-대책마련을 실시하는 재해재난관리센터의 운영체계이다. 일본 소방청은 모든 재해·재난의 신속한 대응을 위해 재해재난관리센터를 24시간 운영하고 있다. 이러한 일본 재해재난관리센터의 상황실 운영의 가장 큰 특징은 재난사고 발생 시 정보의 수집, 수집된 정보의 분석, 분석된 정보를 토대로 한 대응책에 대한 결정이 한 공간에서 모두 이루어질 수 있도록 구성되어 있다는 점이다. 정보의 수집은 기본적으로 각 지방정부와 시스템으로 연결되어 실시간으로 파악할 수 있으며, 재난사고가 발생 시 소

방청에서는 해당지역에 직원을 파견하여 구체적인 정보를 수집하도록 운영하고 있다. 또한 파견된 직원은 해당지역의 대응기관과 연계하여 중앙정부의 지원 및 자원봉사자에 대한 지원을 적극적으로 유도하는 역할을 수행하고 있다. 이는 미국의 연방재난관리의 운영체계를 도입한 것으로 현장통제관(OSC)의 역할을 수행할 수 있도록 한 것으로 처리된 정보를 바탕으로 한 대책결정은 직접 소방청 장관 및 국장들이 참석하여 수립하도록 되어 있다. 실시간으로 분석된 정보들이 장관이 배석하고 있는 상황판으로 전송되도록 설계되어 있으며, 테이블에는 각종 자료를 통한 결정이 이루어질 수 있도록 구성되어 있다. 이는 관동지진 이후 매년 9월1일에 장관을 포함한 종합적인 대응훈련 및 실제 대응을 통해 얻어진 것으로 재난대응은 테이블에서 이루어지는 것이 아니라 현장을 이해할 수 있는 운영체제로 가야 한다는 방재응급실장의 설명이 언급되었다. 이러한 재해재난 관리센터의 운영과 종합적인 대응훈련 및 실제 대응체계는 우리나라의 재해재난 발생시 관련 정보의 수집-정보분석-대책마련이 어떻게 이루어져야 하는가에 대해 시사점을 주고 있다.

둘째, 자율방재체계를 위한 자주방재조직의 운영이다. 일본은 고베 지진 때 구출자의 34.9%는 자력으로, 31.9%는 가족에 의해, 28.1%는 친구와 가족에 의해, 2.6%는 통행인에 의해 구출을 받았다고 하여, 구출자의 95%가 민간에 의한 것으로 조사된 바 있다. 이렇듯 민간인을 통한 자주방재조직의 활성화가 매우 잘 되어 있으며, “재해대책기본법”을 개정하여 방재기본계획에 강화를 위한 활성화 방안을 구체화 하는 등의 구체적인 정부의 지원이 이루어지고 있다. 이와는 달리 우리나라의 경우는 재난관리법과 지방자치단체 조례에 민간조직의 구체적인 역할은 명시되어 있지 않으며, 재정적 지원도 미흡한 상태이다. 기초자치단체의 ‘지역방재계획’을 통해 개별적으로 자율방재조직의 활용을 도모할 여지는 있으나, 현행 ‘시·도방재계획’에서는 지역주민과 함께 재난관리를 하기보다 주민안전의식 함양에 주력하고 있는 실정이다. 이러한 내용은 민간조직의 구체적인 역할설정과 구체적인 정부의 지원을 제도화해야 한다는 시사점을 주고 있다.

셋째, 고베지진 사고 당시 일본정부의 대응은 신속한 정보전달과 명확한 지

휘체계가 이루어지지 못하였으며 구조 및 구호, 수습 및 복구에 있어서도 관련 부서간 협조가 원활히 이루어지지 못하는 등 다양한 문제점이 나타났다. 하지만 고베지진 이후 이를 개선하고자 재해재난 관련 조직의 개편, 제도의 정비 등을 통해 소방청을 중심으로 관련부서간 공조·협조 체계를 구비하여 재해재난의 예방과 대응에 만전을 기하고 있다. 특히 국민들에게도 재해재난에 대한 모의체험을 할 수 있는 재해재난 체험센터를 설치하여 지진 및 태풍 발생시 대처 방법을 익힐 수 있도록 하고 있다.³⁵⁾

이러한 모습은 대규모의 재해재난 이후에도 예방에 대한 관심을 소홀히 하고, 대응에 있어서도 과거와 유사한 문제점을 지속적으로 보임으로써 재해재난 발생시 대규모의 피해가 반복되는 우리나라의 재해재난 관리체계에 대해 시사하는 함의가 크다고 볼 수 있다.

4. 러시아우조선 유류유출 사고³⁶⁾

최근의 우리나라에서 발생한 허베이 스피리트호 사고와 유사한 일본사례가 있어 이에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 사고 개요

1997년 1월 2일 시마네현 앞바다에서 침몰한 러시아 선적 나오토카호 중유유출 사고는 침몰시점에서 유출된 약 6,200kl의 벙커C유가 동해의 9개 부·현 연안에 밀려들어 일본이 이제껏 경험한 적이 없는 대규모이고 광범위한 우조선 유류유출 재해를 가져왔다.

35) 대표적인 것으로 시민방재 체험센터를 들 수 있다. 시민방재 체험센터는 47개 광역자치체마다 최소 1개씩 보유하고 있다. 시민방재 체험센터는 지역에서 빈번하게 발생하는 재해재난 특성을 고려하여 ‘지진 체험실’, ‘강풍체험실’, ‘대피체험실’ 등의 재해재난 체험시설을 보유하고 있다.

36) 이하의 내용은 이시카와현 환경안전부 소방방재과 과장 고바야시 마사키의 사고관련 일지를 토대로 재구성한 것이다.

이시카와현에서는 1월 8일 밤, 현의 최남단 카가市 해안에 처음 밀려든 이래, 최북단의 슈슈시까지 연안 18개 시·정에 중유가 표착했다. 표착한 연안의 길이는 이시카와현 해안선 연장 약 582km중 약 43%에 달하는 약 250km에 이른다.

이번 러시아 유조선 사고에 의한 유출기름 방제에 대하여 선주측 방제책임원칙의 민사상의 위탁업무를 기본으로 하는 해상재해방지센터의 방제시스템으로는 대규모인 유출사고에 대응할 수 없었다는 것. 게다가 일본에는 외양성의 기름회수선이 한척밖에 없는 등, 동해의 기름회수시스템이 갖추어져 있지 않다는 점이 노출되었다.

이번 사고는, 법률상의 방제의무자가 명백한 사고이지만, 지방자치단체측은 일반 자연재해와 마찬가지로 대응을 하지 않으면 안 되는 성질의 재난이었다. 해양 오염 및 해상재해의 방제에 관한 법률에 근거한 해상보안청의 배출유 방제계획과, 재해대책 기본법에 근거한 지역방제계획의 관계, 특히 표착기름의 방제책임이나 역할 분담이 법적 방제계획에서는 불명확함 등에 기인되었다고 할 수 있다.

밀려들어오는 병컨C유에 대하여 이시카와 현으로서는 관계 시·정·촌이나 방제 관계기관과 연대를 취하면서, 지역주민은 물론 자원봉사, 자위대 등의 협력을 얻어 회수를 위해 “할 수 있다면 뭐든지 한다.” 라는 방침으로 대응했다.

2) 지방자치단체의 초등대처

기름유출 사고 재해에 대한 현의 대응은, 기본적으로 현의 지역방제계획에 의거 유조선 사고 등 재해응급대책 계획에 의하여 실시되었지만, 이 계획은 국가와 마찬가지로 이번과 같은 대량의 중유가 연안에 표착한 것을 상정하지 않은 불충분한 것이기도 했고, 이번 유류유출 사고에 대하여는, 마침 2일 날 밤이 당직근무였기에 3일 아침 현의 숙직실 텔레비전 뉴스로부터 항공 자위대 고마즈 구난대의 헬리콥터가 유조선 승조원의 구출하는 것을 알았다고 한다.

당시 유조선의 기름이 노도반도의 연안에 표착하는 것이 아닐까 하고 일말의 불안을 가졌었지만, 이번처럼 재해가 되리라고는 생각지 못했다고 한다. 당시 계장은 3일은 당직이 끝났지만, 오후 7시 30분을 지나, 재해계장으로부터 연락

을 받고 급히 등청하여, 담당 계장과 함께 지사를 비롯한 관계부서 책임자에 연락을 하고 경계태세 준비를 수배했다.

신정연휴 중이었지만, 4일 아침, 관계 실·국의 직원이 긴급등청하여 정보수집에 대처했고, 5일에는 사고대처를 위한 청내 연락회의를 개최했다. 공식으로 업무가 시작되는 6일에는 자위대를 비롯하여, 연안 시·정·촌 등 방재관계기관의 연락회의를 개최하고 경계와 준비에 응했다.

7일 아침, 해상보안부의 정보에서 이시카와현은 표착이 피할 수 없다는 정보로부터, 타니모토지사를 본부장으로 하는 사고대책본부를 설치했다. 현이 비축하고 있는 오일팬스나 기름흡착제를 현 경찰의 순찰차를 선두로 카가시와 고마치시의 어항에 운반하는 한편, 현장중계용 위성차를 카가시 연안에 파견했다.

7일 오후 2시경 선수부가 후쿠이현 미쿠니정 앞바다에 표착한 상황은, 위성생중계 된 현청의 사고대책본부의 모니터로 확인할 수 있었다. 더욱이, 이 상황은 정부의 관계 성청연락회의 석상에서도 동시에 생중계 됐다.

8일, 오후 6시 45분 카가시에 처음으로 표착이 확인되고, 1월 9일 아침 현에서는, 직접 재해대책기본법에 근거하여 재해대책 본부로 교체했다.

연안의 기름표착은 카가시부터 간헐적으로 연안 18개 시·정에 이르렀고, 해안의 형태도 각기 다르므로 피해상황에 차이는 있지만, 특히 심했던 곳은 카가시방면부터 쥬슈시의 나가바시 연안을 중심으로 하는 노도반도의 연안이었다.

표착한 연안 18개 시·정에서는 현과 마찬가지로 재해대책기본법에 근거해 대책 본부를 각각 설치하고 기름회수에 전력을 다했다. 이들의 재해대책본부에 대해서는, 18개 시·정은 4월 27일까지 해산하고, 이시카와현은 설치한 이래 110일째인 4월 28에 해산했다. 더욱이, 현에서는 재해대책본부의 해산과 동시에, 소방방재과를 종합조정창구로 하는 ‘러시아 유조선 유류유출재해대책 조정연락회의’를 설치하고, 현재도 사후처리에 임하고 있다.

3) 유류유출 재해대책

가) 재해대책본부의 원활한 설치와 기능의 발휘

현의 재해대책본부에 대해서는 표착전의 7일에 설치했던 사고대책 본부를 표착후인 9일 새벽에 바로 바꾸기는 했지만, 초동태세나 대책본부가 원활하게 운영되었던 것은, 작년 4월부터 소방방재과 간부직원에 의한 일숙직 체제를 도입하여, 직원의 위기관리 의식 고양을 꾀했던 것이 보탬이 되었다고 할 수 있다.

또, 지진재해와 달리 시간적 여유가 있던 것과, 지사가 직접 진두지휘를 했던 것이 재해대책본부의 전청의 수평적인 기능이 원활하게 발휘되었다고 할 수 있다.

재해대책 본부에서는, 지사를 본부장으로 하고, 총무·공보반, 수산대책반, 정보수집조정반, 자재조달반, 폐유처리·환경대책반, 경찰·조달반의 6개 반으로 편성했다. 더욱이, 재해대책 본부 설치 기간 중, 지사가 주최하는 본부 전원에 대한 전체회의를 28회, 부지사가 주최하는 관계 본부원 회의를 16회 개최했다.

나) 정보수집기능의 충실

선수부의 표착 후, 현장 헬리콥터의 텔레비전 중계, 위성 촬영, 현장중계 등에 의한 현장상황이 재해대책본부에 있으면서도 리얼 타임으로 정보를 입수 할 수 있었다. 또, 연안부의 전역에 대해서도 재해파견으로 출동한 자위대의 항공 정찰사진 비디오 등을 제공받아 재해응급 대책에 활용했다.

다) 민간의 아이디어 활용

처음 경험인 만큼, 기름 방제에 관한 아이디어를 인터넷(e-메일)과 재해대책 본부에 ‘기름사고 110번’의 수신전용 팩스를 설치하여 민간으로부터 아이디어를 모집했다. 그 결과, 688건의 아이디어 제공이 있었다. 여러 가지 아이디어의 제공이 있었지만, 이번 같은 예멸존화된 중유의 회수에는 적합하지 않은 것이 많았고, 유감이지만 현장에서 활용된 것은 극히 적었다. 그러나 나중에 나올 ‘유출유의 표착과 회수작업 보고’에서도 설명하겠지만 끈적끈적한 침전물 준설용 고

압펌프의 활용사례는 멋진 아이디어였다고 한다.

라) 재해자원봉사의 활약

재작년, 한진, 아와지 대지진때, 자원봉사자의 활약이 화제가 되었지만, 이번의 표착유 등의 회수에서도, 현 내외로부터 다수 자원봉사자의 도움을 받았다. 이번, 자원봉사자로서, 약 97,400명이란 많은 분들이 악조건 중에서도 기름 회수와 기름과 모래의 분류작업에 종사해 주었다. 현의 자원봉사자에 대한 대처도, 처음으로 체험한 것이고, 현지에서의 받아들이는 태세 역시 망설여졌던 것도 사실이다.

마) 광역응원 및 자위대의 재해파견

이번 재해발생 시점에서는 이시카와현은 소방방재 헬리콥터를 도입하고 있지 않았기에(조달수속 중) 유출유의 감시등에서 광역재해 지원협정에 의한 방재 헬리콥터 파견을 요청했고, 소방청의 조정으로, 아이치현, 미에현, 히로시마현으로부터 방재 헬리콥터를 파견 받았다.

또, 자위대의 파견은 카가시, 토미키정, 카도마에정, 와지마시, 슈슈시 등 5개 시·정에 요청, 출동대원은 1월 9일 요청하여 3월 13일에 철수 할 때 까지 연인원 약 15,700명이 출동했다

바) 기자재의 조달

이번 유류재해의 응급 대책으로, 재해대책 본부의 중요한 임무로서는, 소방기자재의 조달과 의연품을 접수하고 이들을 요망자치체 등에 발송하는 일이었다. 본부의 자재 조달반이 담당했지만, 너무 바빠서 조정 등에 어려움을 겪어야 했던 분야기도 했다. 실제로 드럼통의 조달이 끊겼을 때 인터넷이나 매스컴을 통하여 드럼통 제공을 요청하여 현 내외로부터 최종적으로 유상, 무상을 포함하여 약 40,000개가 모였었다.

사) 매스컴대책

행정은, 신속·정확한 재해 현황을 널리 현민에게 홍보하는 것이 중요하다고 할 수 있다. 시·정·촌에는, 방재행정 무선시스템이 있지만, 현에는 전혀 현민들에게 홍보 할 수단이 없고, 결국 텔레비전, 라디오, 신문 등 매스컴 밖에 없었다. 그런 의미에서, 현의 위기관리에 중요한 일의 하나가 매스컴 대책이라고 해도 과언이 아니라고 할 수 있다. 발표한 측과 규제하는 측이 신뢰관계가 없으면 하나의 사실을 보도하는 경우에도 취급이 달라진다. 매스컴의 취재에 대하여, 시종일관 공평·성실의 원칙을 지켜 대처가 중요했으며 사실에 반한 기사에 대해서는 그 기사에 대하여 당당하게 반론했다고 한다. 그것이 오히려 더욱 매스컴과 신뢰관계를 깊이 할 수 있었다.

4) 유출유의 표착과 회수작업

이번의 나오토카호 유류유출 사고는 악천후인 겨울, 동해에서 발생한 점, 해상에서도 기름 회수가 더욱 곤란했고, 연안에도 대량의 초콜릿 무스형태의 중유가 표착했다. 이시카와현의 경우 연안 시·정, 어업 협동조합, 자위대, 지역주민이나 수많은 자원봉사자 등, 연인원 약 202,900명의 여러분이 악천후와 높은 파도 가운데 회수 작업에 종사했다.

◎ 회수작업인원(5월 16일 현재)

자위대	: 약 15,700명(7.7%)
자원봉사자	: 약 97,400명(48.1%)
주민, 공무원 등	: 약 89,800명(44.2%)
계	: 약 202,900명(100%)

그 가운데, 1월 21일 류슈시 나가바시 연안에서 회수 작업 중이던 고교 교사가 사망하는 등 슬픈 사고도 일어났다.(전국에서 5명 사망) 또, 카가시나 노도반

도의 외측 포구에서는, 바위나 절벽 등 회수 곤란장소도 많이 있어 자위대의 재해 파견을 요청했다.

자위대는 대원들에 의한 인해전술뿐만이 아니라, 절벽에서 회수한 기름이든 포대를 대형 헬리콥터로 운반하고, 헬리콥터와 전용 제트정찰기 등을 활용하여 항공 정찰을 하는 등, 다양한 분야에서 활약했다.

또, 북해도의 무로란에 있던 석유연맹의 기름회수 장치(스키마)의 수송에서는, 항공 자위대의 수송기로 치토세로부터 고마츠까지 공수했다. 한편, 회수한 기름상태의 기름 총량에 대해서는 이시카와현은 약 22,200kl(드럼통 환산으로 111,000통)였다.

◎ 회수량(5월 16일 현재)

떠다니는 기름	: 약 3,820kl (17.2%)	(약 19,100통)
표착유	: 약 18,379kl(82.8%)	(약 91,900통)
계	: 약 22,199kl(100%)	(약 111,000통)

회수된 양의 약 83%가 연안에 표착한 것으로, 얼마나 대량의 기름이 이시카와 현에 표착했는지, 알 수 있으리라고 추정한다. 더욱이, 표착한 중유의 양은 해안의 형태에 따라서도 차이가 있고, 자료의 지도를 참조하면 알 수 있듯이, 모래 해변에서는 중유의 표착이 비교적 적고, 노도 반도의 암석해안에 많아 그것이 연안 시·정에 따라 회수량의 차가 나타나고 있다. 이것은, 연안유와 겨울의 강한 북서계절풍의 영향으로 노도반도의 암석 해안에 대량으로 표착했기 때문이다.

기름 회수 작업에 관하여 특별히 거론하고 싶은 것은, 질퍽한 침전물 준설용 고압펌프의 활용을 들 수 있다. 이 장치는, 안개를 흡수하는 원리로 에멀전화한 중유와 해수를 끌어 들이는 것으로 펌프가 막힐 걱정이 없고, 해수와 기름을 함께 호수를 사용하여 뺄 수 있다는 것이다. 이것은, 민간 회사로부터 현의 재해대책 본부에 초콜릿무스 형태의 중유 회수에 질퍽한 침전물 준설용 고압펌프를 전

용할 수는 없을까하는 아이디어의 제공이 있었고, 실험결과 활용가능하다는 보고를 받고 바로 활용하게 되었다. 이 펌프는 해상뿐만이 아니라 육상부에서도 활용 가능하여, 예상이상의 효과를 얻었다. 해상에서는 기상조건으로 1월 12일~13일, 2일간만 가나자와항 앞바다에서 항만 작업용 배에 실어 작업을 시도했지만 드럼통으로 325통 상당의 기름을 회수했다.

한편, 류슈시 나가바시해안에서는, 육상으로부터 고압펌프 2대를 사용하여, 1월 17일부터 28일까지 11일 간에 드럼통 8,700통 상당을 회수했다. 이 양은, 물 때문에 단순히 비교할 수 없지만, 운수성의 기름회수선인 청룡호가 전 해역에서 회수한 양은 약 4,690통이라고 하고 있고, 그중, 이시카와현 해역에서 1월 14일부터 1월 23일까지 회수한 양이 드럼통 환산으로 970통 상당인 것을 비교하여도 그 위력이 얼마나 큰지를 엿볼 수 있다. 금후, 국가에서는 그 원리를 이용한 기름회수 장치의 개량과 개발에 신중을 기하였으면 한다. 그리고 이번과 같은 유출 사고가 발생시, 순시선이나 자위함 등에 그 장치를 실어 기름 회수 작업을 실시한다면 효율적인 기름 회수가 가능하다고 한다. 그런데, 금회의 기름회수에서 끝까지 난항했던 것은 카가시의 연안에서 중기를 사용하여 회수한 기름 섞인 모래더미 약 18,000m³의 처분 문제였다. 덩어리의 대부분은, 모래와 함께 드럼통에 채워 현 외의 전용 소각 시설에 반출했지만, 기름 섞인 모래에 대해서는 이시카와현 카가시 해상재해 방제 센터 등의 협의결과를 토대로 자원봉사자의 협력을 얻어 기름과 모래를 분리하여 기름은 소각처분하고, 모래에 대해서는 후생성의 기준에 따라 현 내의 관리용 처분장에 매립 처분했다.

5) 현황과 이후의 대처

현재로서는 이시카와현 해안에 표착유는 거의 제거 되었다. 후쿠이현 미쿠니 앞바다의 선수부는 4월 20일에 현장에서 철거되었고, 시마네현 앞바다의 침몰 선체로부터의 기름 누출에 대해서도 3월 27일 운수성 견해로서는 약간의 누출은 있지만, 당면한 큰일은 일어나진 않았다고 한다. 또 4월 27일에는, ‘비치 리커버리 현민운동’을 실시하여, 약 43,300명이 참가해 해안 일제 청소를 실시했다.

이상과 같이 보상문제, 환경영향조사나 자연환경의 복원, 어장의 복원 등 중장기적 대처해야할 과제는 산적해 있지만, 재해응급 대책은 거의, 종료되었다. 이시카와의 바다는 되돌아 왔지만 관광면에서 자숙분위기 등도 있고, 예약객의 저하가 현저하여, 소문으로 인한 피해방지나 자숙분위기의 해소를 위하여, 현에서는 이제까지 해 왔던 이상으로 관계 단체와 연대하여 각종 캠페인을 전개하고 있다.

이번에 재해를 교훈으로, 이시카와 현에서는, 피 재해자의 관점에서 금후의 기름방제체제의 정비 등을 검토할 학식경험자들로 이루어진 기름방제대책위원회와, 기름재해에 의한 환경영향과 어장 등의 영향을 조사하고, 앞으로의 대책을 살리기 위한 환경조사 위원회 등, 2개의 전문 위원회를 발족시켜 현재 예의 대처 중이다.

특히, 기름방제 대책위원회에서는 후쿠이현과 또한 관계 부·현과 연대하여, 이번 재해에 어디에 문제가 있었는가를 검토하고, 그 결과를 근거하여 제1차 보고서로 정리, 6월 17일에 정부의 관계기관에 제안한 것이다. 그 제안의 주요내용으로는 다음과 같다.

- 첫째, 방제 기관에 회사감정인을 추가하여, 기름방제 대책의 종합 조정하는 장을 설치
- 둘째, 외양에서의 기름유출사고에 대응할 수 있는 기름 회수선의 개발과 동해 측에도 상시 설치할 것
- 셋째, 환경의 영향이 적은 처리제의 개발과, 항공기에 의한 살포시스템을 구축 할 것
- 넷째, 방제 활동에 관한 어드바이저 과견제도를 창설 할 것
- 다섯째, 유출유의 표류, 표착 시뮬레이션의 기술을 개발할 것 등이다.

차후 좀 더 구체적인 대책을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기름 방제 대책의 종합 조정하는 장의 필요성 문제이다. 이번 중유재해에서는 선수부가 표착한 후쿠이 현의 경우, 운수성이나 해상보안청은 해상 재해 방지센터에 1호 업무명령을 발동한 관계도 있고, 현재 대책 본부 등에서 해사감

정인(씨페이어)이 포함된 관계자의 연락 조정은 그 나름대로 잘 되었다고 듣고 있지만, 이시카와 현의 경우 연안에 표착한 기름은 산업 폐기물취급으로써 운수성이나 해안 보안청의 지도는 거의 없었다.

선주 측에 서있는 해상 재해방지센터나 해사감정인(씨페이어)은 항상 비용부담 등을 염두에 두고 대응하여, 피해를 최소화하기위한 유출기름의 방제활동에 대해서는 방제 관계자와 함께 공동 전략전술을 협의하는 자세를 볼 수 없었다. 그 전형이, 앞에서 설명한 끈적끈적한 침전물 준설용 고압 펌프의 활용 등이다.

그 활용을 둘러싸고 결국 협의가 조정 되지 않아 현은 준비되지 않은 상태이지만 사용을 결정하지 않을 수 없었다. 그 때문에, 현이 비용을 부담해야 했고, 현재 기금에 요청 중이다.

둘째, 유출 기름의 표류 표착 시뮬레이션의 기술 개발에 문제가 있다. 금후의 중요 재해에서는 해상 보안청이 유출유의 표류표착 예측을 하기는 했지만, 유감스럽게도 정확한 예측정보라고는 말할 수 없다. 물론, 데이터 등의 부족으로 물리적인 한계가 있다는 것은 알고 있지만, 너무나 예측이 비켜나가 현지 어업관계자들로부터도 비판이 나오고 있다.

규슈시의 나가바시 해안에 표착 후 설치된 우정성의 단파 해양레이더가 표착 전에 설치되었었다면 표착예측에 상당히 효과가 있었으리라고 생각된다. 운수성은 우정성과 연대, 단파 해양레이더의 개발과 활용을 신중히 검토 했으면 한다.

지난 6월 20일에 공표된 운수성의 나오토카호의 사고를 경험한 유출유 방제 체제에 대한 중간보고에서는 국가는, 솔직히, 이번과 같은 대규모 유류유출사고를 예상하지 못했던 점을 인정하고, 대응방책을 세우고 있다고 한다. 그 내용은 이번의 우리의 제언 내용이 상당히 반영되어있다. 앞으로, 국가는 그 구체화에 신중히 대처해 나갔으면 한다.

또 현 으로서는 이번의 중유재해의 귀중한 경험의 교훈으로써 다음과 같은 내용을 들 수 있다.

- 첫째, 초동 태세의 중요성 재인식
- 둘째, 해상보안청과 지방 자치체와의 역할 분담 명확화
- 셋째, 방제조치의 대응지침 정비
- 넷째, 방제 자재 등의 비축 리스트나 구입처 리스트 정비
- 다섯째, 자원봉사활동 매뉴얼 정비 등의 필요성을 통감했다.

이러한 점을 바탕으로, 이시카와현 방제회의에 기름유출사고 등 재해대책부회를 설치하여 그 밑에 전문 위원회를 설치하고, 지방자치단체로서의 기름유출 재해 대응 매뉴얼을 검토 중이다. 기름 유출재해대응 매뉴얼에 대해서는 11월 말에 책정을 예정하고 있다.

6월 3일에 국가 방제 기본 계획이 수정되어 해상 재해대책편이 추가 되는 등, 현의 지역방제 계획의 재검토가 필요하게 되었지만, 기름유출 재해 대응은 매뉴얼 검토와 병행하여 기름유출 사고 등 재해대책부회에서 검토를 예정하고 있다.

지역 방제계획의 재검토에 대해서는 다른 대규모 사고재해대책 관계의 수정도 있지만 가능하면 해상재해관계의 부분만이라도 연도 내에 수정하는 방향으로 대체할 방침이다. 더욱이, 기름방제대책위원회 방제회의의 전문위원회 멤버에는 석유연맹의 이시카키부장에게 학식 경험자로서 참가를 요청하고 있는 중이다.

6) 시사점

동해에는, 일본, 한국, 러시아 등, 연안 각국들의 중요한 에너지에 수송 루트로 되어있다. 작년 자료에는 500톤 이상 유조선이 동해를 약 9,800척 항해하고 했고, 그중 일본에 기항하지 않는 것이 반수인 약 4,900척이다. 특히, 쓰시마해협은 유조선을 비롯하여 화물선, 어선 등, 선박교통은 더없이 복잡하고 해난 사고의 위험성이 높다.

현재, 나호토카호의 사고로부터 3개월 후, 한국 유조선 재선3호가 쓰시마해역에서 기름유출 사고를 일으켰다. 동해와 같은 폐쇄성지역에서는 유조선의 대규모 유류유출 사고가 발생할 경우, 기상 조건에 따라서 동해연안 각국에 피해가 확대

되는 경우가 충분히 상정된다. 현재도, 시마내현 앞바다의 2,500미터 심해의 선체 부분에서는 잔존유가 여전히 용출되고 있고, 유출 기름이 확산 소멸하고 있다.

이번의 유류유출사고 재해는 지방자치단체로서도 처음으로 경험하였지만, “가능한 것이라면 뭐든지 한다”는 방침으로, 지사의 진두지휘를 시작으로 재해 응급대책에 전력을 경주했다.

그러나, 이번 사고재해를 경험하고, 국제조약의 검토 등에 의한 국제적인 재발방지대책을 세우는 것은 물론, 동해에서 대규모 유조선 사고가 발생하는 경우, 기름방제대책이 실효성을 갖게 하기 위해서는 연안 관계국은 물론, 국제적인 협력체제로 방제활동에 대체하는 시스템을 재구축하는 것이 불가피 하다.

※ 사고 중요개요

- 1월 2일 러시아 선적 유조선 나오토카호 침몰
- 7일 후쿠이현 미꾸이 앞바다에 유출중유가 포착, 선수부분 좌초
이사카와현이 사고재해대책본부 설치
- 8일 카가시 해안에 현내에서 처음으로 중유가 포착
- 9일 현이 사고재해대책 본부를 재해대책 본부로 바꿈
자위대의 재해파견 요청
- 10일 정부가 재해대책 본부를 설치
인터넷 발신개시, FAX 기름 110번 개시
- 15일 와지마 앞바다 나나쓰시마에 포착
- 16일 선수부분 중유 닻기 작업개시
- 18일 표착피해가 포구 바깥쪽 일대에 18시·정·촌에 퍼짐
- 19일 국제 유탁기금의 휴-파카씨 내현
- 21일 유슈시에서 회수 작업 중 와지마시립 고등학교 교사 급사
- 2월 1일 중유표착이 8개 부·현으로 확대
- 18일 관계 부·현지사가 정부여당 등에 긴급 요망서를 제출

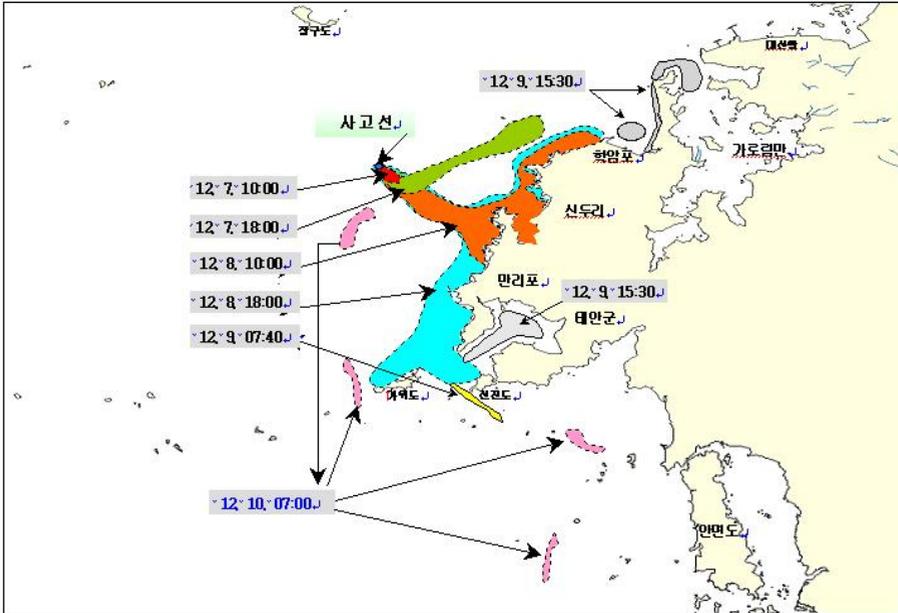
- 19일 기름유출환경영향조사위원회 및 유출유 방제대책위원회 설치
- 20일 1998년도 당초예산발표(중유유출사고대책관련예산 17억3천만엔)
- 22일 카가 자원봉사센터 개설
- 25일 선수부로부터 중유제거작업 종료
- 3월 10일 카나자와시가 재해대책본부를 해산(현내에서 처음으로)
- 13일 현 내 전역에서 자위대 철수
 - 국제 유출보상기금 만스야곱슨 사무국장 내현
- 17일 전어린이 국제유출보상기금에 약 23억 엔을 청구
- 31일 현시 도합 약 5억 8,500만엔을 보상청구(1회째)
- 4월 11일 의연금 배분 위원회 개최
- 20일 선수부를 현장으로부터 철거
- 27일 비치 리커버리 현민운동(해안일제청소)을 실시
 - 카가시, 슈슈시, 재해대책본부 해산(관계 시·정의 재해대책본부 모두해산)
- 28일 현 재해대책본부 해산
 - 현 러시아 유조선 기름유출 재해대책조정연락회의 설치

제3절 한국: 허베이 스피리트 호 사고

1. 사고 개요

2007년 12월 7일 오전 7시 15분 충남 태안국 만리포 북서방 6.5해리 해상에서 인천대교 공사에 투입되었던 해상 크레인을 거제로 예인하던 예인선 삼성 T-05(예인선)의 크레인부선(삼성 1호, 11,828톤)과 HEBEI SPIRIT호(146,848톤, 홍콩 선적, 유조선)가 충돌하면서 HEBEI SPIRIT호 탱크에서 원유 12,547kl 유출되었다.

〈그림 4-3〉 충남 태안 앞바다 유조선 원유 유출사고 피해현장(2007. 12. 10)



이 사고로 인해 서산 가로림만에서 태안 안면도까지 167km 해안선이 오염되었고, 충남 태안, 전북 군산 앞 바다 총 302개 섬 중 59개 섬 지역이 피해를 입었다(방제대책본부, 2007).³⁷⁾ 이 사고로 인한 피해를 국제유류어염보상기금(IOPC 펀드)이 추산한 피해액을 기준으로 살펴보면 태안 유류오염사고 추정피해액이 최소 5,385억원에서 최대 5,735억원에 달한다고 밝혔다. 분야별 피해액은 방제활동 비용 1,345억원, 수산양식 피해 2,060억원, 관광산업 피해 980억-2,330억원이다.³⁸⁾

사고 대응에 있어서 8일 새벽 해안으로 들어올 것이며 사전에 이를 차단할 수 있을 것이라고 한 정부의 공식발표가 있었으나 7일 저녁에 이미 해안가에 도

37) 충청남도의 경우 11개 읍면 473개소 5,159ha의 어장이, 전라남도의 경우 7,905ha의 김양식장과 14,356ha의 마을어장이, 그리고 전라북도의 경우 1,830.5ha의 양식어장이 각각 피해를 입은 것으로 나타났다.

38) IOPC는 2008년 3월 방제비용으로 1,110억원, 수산양식 분야 1,700억원으로 추정하였으나 피해금액의 증가에 따라 5월에 이를 수정하여 재발표하였다.

착하는 등 사고상황에 대한 오판과 「대규모 해양오염 위기대응 실무매뉴얼」 및 해양오염 방제훈련과 달리 신속하고 체계적인 대응을 하지 못함으로 인해 언론과 시민단체의 거센 비판에 직면하였다.³⁹⁾⁴⁰⁾ 사고 초기대응에 있어서 부족함을 보이자, 이후 정부에서 추진하는 각종 방제활동에 있어서 시민단체와 언론의 질타를 받아야 했다.⁴¹⁾

〈그림 4-4〉 유조선 유류 유출사고 위치



- 39) 해양수산부의 첫 공식발표에서 1995년 시프린스 사고 당시 사고해역이 어장이고, 유조선의 유출부위가 물속에 있었으며, 병커C유가 바도속으로 가라앉자 방제활동에 어려움이 있었지만, 허베이호 사고의 경우 사고현장이 해안과 이격되어 있고, 기름 유출부위가 수면위에 있으며, 겨울철 낮은 온도의 영향으로 원유의 응고력이 높아 해안선까지 이동 속도가 느리다는 판단하에 방제활동이 수월할 것으로 예상하였다. 또한 한국해양연구원 해양시스템안전연구소의 유출유 확산예측 기술자문을 통해 12월 8일 오전 7시 30분 경 기름띠가 태안 해안가에 도달할 것으로 예측하였다. 하지만 이러한 예상과 예측은 사고 현장의 높은 파도와 바람으로 인한 방제작업의 중단으로 인해 사고 당일 저녁에 학암포, 천리포 해변에 도달하는 등 13시간 만에 해안가에 도달하였다.
- 40) 해양경찰청에서 2007년 대규모로 실시한 가상방제 훈련시 사고발생 15분 만에 중앙사고수습본부를 설치하였고, 방제지원시스템을 가동하여 방제작업을 2시간만에 완료하였다. 하지만 사고당시 3시간 35분이 지나서야 방제정이 현장에 파견다. 하지만 2.4m 높이의 파도와 초속 14-18m의 바람속에서 200-500톤급 규모의 방제정으로 초동 해상방제 조치를 취하는 것은 한계가 있었다.
- 41) 정부의 본격적인 방제활동은 이틀 후인 12월 9일부터 진행되었다. 당시 민·관·군 합동 방제작업에 7천여 명이 동원되고, 방제정(防除艇)과 군함 등 87척, 헬리콥터 5대가 투입되었다. 여기에 더해 군·경·지역주민·자원봉사자 등 7천2백여 명이 추가로 방제작업에 참여하였다(조선·12월10일).

〈그림 4-5〉 기름이 유출 중인 HEBEI SPIRIT호



사고발생 직후 기상청의 파고가 그다지 높지 않을 것이라는 발표에 따라 오염확산속도는 그다지 높지 않을 것으로 방제담당자는 판단하였고, 만일의 오염확산을 예방하기 위해 오일펜스를 몇 겹으로 설치하였다. 그러나 사고지 인근에 위치한 가대암의 사고 당일 최대파고는 4.4m, 격렬비열도는 7.2m를 기록하는 등 예상보다 높은 파고가 발생하였고, 파도와 함께 펜스를 넘은 유류가 주변 연근해 및 해안으로 급속히 확산되었다. <표 4-3>에 사고 당일의 기상상황을 나타내었다. 현지기상은 북서~북동풍 8~12m/s, 파고 1~2.0m, 차차 흐려짐, 사건 당일 서해 중부 전해상은 풍랑주의보가 발효 중인 가운데 바람이 강하게 불고 물결도 높게 일고 있었다.

〈표 4-3〉 사고 당일 기상상황

(07년 12월 7일 사고 직후 기상청의 기상관측 결과)

지 점	일 시	풍향/풍속(m/s)	시정	파고	날씨
서산기상대	12. 07. 07:30	W4.3	10km (07:00)	-	흐 림
가대암	12. 07. 07:00	W12.8	-	유의파고:3.0 최대파고:4.4	-
	12. 07. 08:00	WSW13.1	-	유의파고:2.2 최대파고:3.2	-
격렬비열도	12. 07. 07:30	W15.7	-	유의파고:4.4 최대파고:7.2	-

구체적인 피해상황(08.2.18 잠정⁴²⁾)은 다음과 같다.

첫째, 충청남도의 경우 ① 어장피해는 11개 읍·면 473개소 5,159ha, 태안군은 8개 읍·면 361개소 4,088ha, 서산시는 3개 읍·면 112개소 1,071ha이다. ② 해수욕장은 4개면 15개소(태안군, 만리포, 천리포 등)이다. 특히, 서산 가로림만~태안 안면읍 내과수도 연안 해안선 167km 구간에 걸쳐 피해가 크게 발생했다. 둘째, 전라남도의 경우 피해면적은 22,261ha, 김양식장은 7,905ha(신안6,887, 무안778, 영광164, 함평76), 마을어장은 14,356ha(신안10,121, 진도3,168 등)에 피해가 발생했다. 셋째, 전라북도의 경우 피해면적은 1,830.5ha(1,397건), 양식어업은 1,830.5ha(92건), 기타 1,305건(팬손어업 1,286, 어선어업 12, 기타 7)의 피해가 발생한 것으로 확인되고 있다.

정부의 사고 대응과 수습이 시민단체와 언론의 비판을 받고, 사고당사자들이 서로 책임을 전가하고 피해복구 및 보상 조치를 취하지 않아 국민들의 분노를 받는 반면 국민들의 자원봉사는 매우 놀라운 모습을 보여주었다. 전국에서 몰려온 자원봉사자들의 규모는 정확하지 않지만 태안군청은 사고 후 3주일 사이에 하루평균 2만 명이 방제활동에 참여해 40여만명에 이르며(한겨레, 2008.01.09), 이후에도 자원봉사자의 참여가 지속적으로 이루어져 2월 말에는 100만명 이상이 방제활동에 참여한 것으로 나타났다.

이후 정부 기관과 자원봉사 인력의 지속적인 방제활동을 통해 2008년 6월 27일 만리포 해수욕장을 시작으로 32개 해수욕장 모두 정상 개장하는 등 과거의 모습을 찾아가고 있다.⁴³⁾

42) 중앙재난안전대책본부, 허베이 스피리트호 유조선 유류 유출사고 수습상황보고, 2008. 2.18 (월) 06:00

43) 국토해양부 주관하에 충청남도, 태안군, 한국해양연구원이 실시한 기름피해 해수욕장 조사결과에 따라 충청남도와 태안군이 해수욕장의 개장을 검토하는 과정에서 환경단체의 반대가 나타났다. 하지만 지속적인 방제활동에 따라 그 오염정도가 감소하여 해수욕장 개장 기준을 충족하고, 지역주민의 요구와 지역경제 사정을 감안하여 해수욕장의 개장이 이루어졌다.

2. 사례분석

여기서는 크나큰 이슈였던 허베이 스피리트호 사고에 대한 대응상황을 앞서 제시한 분석틀에 따라 구조적 측면과 집행적 측면으로 나누어 분석하고자 한다.

1) 구조적 측면

가) 통합성

정부조직법 제44조에서는 “해양에서의 경찰 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 해양수산부장관 소속하에 해양경찰청을 둔다”고 규정함에 따라 해양오염 방제의 주무기관은 해양경찰청이라고 할 수 있다. 해양환경관리법 제6장에서는 선박에서 오염물질 배출시 방제조치는 방제의무자(선박의 선장)와 해양경찰청, 500톤 이상의 유조선이 오염물질 배출시 해양환경관리공단(구, 해양오염방제조합)에 방제선의 배치를 위탁 가능한 것으로 규정하고 있다. 해안의 자갈·모래에 부착된 기름은 시장·군수가 방제조치와 비용을 부담하는 것으로 규정하고 있다.

종합해 보면 허베이스피리트호 사고와 같이 대규모 해양오염발생시 해양경찰청장이 총지휘권을 가지고 해양에서의 실질적인 오염방제는 해양환경관리공단, 해양오염확산예측은 해양연구원에서 담당하고 있다. 그러나 해양환경관리공단은 해양경찰청의 지휘가 아니라 해양수산부의 산하기관으로 법적지위가 부여되어 있다. 반면, 육상폐기물은 환경부가 총괄하는 가운데 육상폐기물 처리는 금강유역환경청, 산업폐기물공제조합, 충청남도과 태안군에서 담당하고 있어 해양오염방제업무와 이원화되어 있다.

중앙정부의 대응에서 보면 사고가 발생하자 12월 7일 11시에 소방방재청내에 중앙재난안전대책본부를 구성하여 피해예상지역 주민에게 휴대폰 문자를 송출하였다고 한다. 아울러 충청남도 등 자치단체에 긴급방제를 지시하였고, 국방부에 방제장비 및 인력동원 등 지원협조를 요청하였다.

지방자치단체의 대응은 사고가 발생하자 충청남도에서는 도지사의 주재로 긴급 시장·군수 영상회의를 개최하고 지역방제대책협회를 개최하였으며, 재난사태 선포를 건의하였다. 또한, 행정부지사를 사고발생 지역에 급파하여 육지의 피해복구를 직접 지휘토록 했다.

대규모 해양오염 발생 시 해안방제 대응의 취약성이 이번에도 그대로 드러났다. 씨프린스호 사건 당시에도 해상방제와 달리 해안방제에 대한 많은 문제가 지적되었으며, 사고 백서에서 해안방제 체제구축을 위한 정책적 의지의 중요성을 제안했다고 한다. 주요 내용을 보면, 해안특성에 맞는 방제기법 적용, 과잉방제 주의, 해안환경 및 생태계 2차 오염 유의, 지역방제실행계획(미국) 등의 필요성이 언급되었고 또한 각 지자체가 맡고 있는 해안방제 업무 관련하여 방제체제 구축, 전문 인력과 방제기자재 확보 등의 문제점이 발생하였음을 지적했었다.

이번 사고에 대한 해안방제조치에 있어, 사고 해역의 기름 오염 확산 예측이 빗나가고, 해안 방제 전략과 적용이 늦어짐에 따라 해안 방제 작업은 많은 혼란을 빚었으며, 씨프린스호 사고 시 해안방제에서 나타났던 대부분의 문제가 거의 유사하게 나타났다. 특히, 방제조직과 해안 방제장비를 갖춘 것은 해양경찰청이지만, 해안방제 주관기관이 각 지자체로 되어 있어 방제능력이 부족한 지자체가 제 역할을 하지 못함으로써 초기 해안 방제가 제대로 진행되지 못하였다.

결론적으로 보면 중앙의 해상방제시스템은 이원화되어 있으며, 지방자치단체에서의 역할은 오직 재난사태이 선포 등에 그치고 있는 상황이라고 할 수 있다. 또한 방제조치와 관련된 물자 및 장비의 내역을 파악하는 것이 급선무라고 생각할 수 있으나 이에 대해서는 아무런 보고 자료도 없다. 통합성 측면에서 보면, 여전히 형식적인 통합시스템으로 운영되고 있다고 할 수 있다.

나) 유기성

유기성 측면에서 보면, 내부 요소간 소통의 원활화가 중요한 관건이지만, 현장에서부터 괴리가 나타나고 있었다.

(1) 방제 인력 배치 및 물품 배분 문제

사고 초기, 자원봉사자 운영 및 관리체계가 미흡한 가운데, 방제 작업에 참여한 인력과 지역주민들은 혼선을 빚었다. 만리포, 천리포 등 유명 해수욕장 중심으로 방제 인력 및 주요 방제장비가 배치된 반면, 구름포 등 소규모 해안 지역의 경우, 지역 주민 중심으로 방제 작업 진행되면서 관련 장비 및 물품 지원이 늦어지게 되었다.

사고발생 5일째인 11일, 만리포에는 3,000여명이 지원돼 해수욕장을 가득 채웠는데, 1만 1233명의 방제참여 인력 중 30%가 만리포에 집중. 관광객이 덜 찾거나 섬 지역의 경우, 인력은 물론 방제복, 흡착포 등 지원물품 거의 지급되고 있지 않았다고 한다. 같은 날, 소원면 파도리 경우 지원 인력은 넘치는데, 장비가 없어 문제가 발생했다고 한다. 방제복, 장갑, 고무장화, 양동이, 마스트 등 개인 장비를 공급하고 관리하는 기관 부재한 것으로 나타났다. 서울신문(12일자)에 따르면, 해양경찰청 ‘거대한 장비 담당, 개인장비까지 신경쓸 수 없어’, 태안군청 ‘흡착포만 지급할 뿐 개인장비는 방제조합에 문의’, 방제조합 ‘해양경찰청 지시에 따라 전문장비만 공급할 뿐 개인장비 공급하지 않아’, 중앙재난안전대책본부는 ‘장비공급 및 관리를 책임지는 기관 아니라는 것’이다. 장화나 장갑, 부직포 등이 제대로 지급되지 않아 급한 대로 삼, 쓰레받기, 물통 등을 이용. 11일 상황에서 방제작업에 필요한 흡착포의 양은 하루 25톤이지만 남아 있는 재고는 5톤에 불과한 상황이었으며, 물량이 달리자 방제대책본부는 투입량을 줄이게 됨으로써 일부 방제현장 작업이 진행되지 않았다.

동원된 방제세력에 방제자재 및 소요물품 보급을 담당하는 방제대책본부 보급 지원반 운영에 문제가 있었음을 알 수 있다. 방제대책본부는 정확한 물자관리와 체계적인 보급을 위해 모든 물자를 만리포로 집중. 태안읍을 거쳐 가야 하는 태안군의 지리적 특성상 150km가 넘는 해안가와 수백여 곳의 방제 현장을 고려하여 물자공급처를 태안읍에 두거나 몇 군데 나누어 두는 방안도 고려했어야 한다.

사고 5일째인 11일을 전후로 하여 방제 인력 증가분에 비해 방제 물품량 부족 현상이 발생했다고 한다. 방제 인력활용과 방제 물품 배분 문제 발생. 자원봉

사 인력계획과 운영이 미흡한 가운데 나타난 문제로, 자원봉사자를 관리할 자원 봉사 인력 투입방안 마련과 관계기관 및 시민사회단체와의 연계를 통한 보완이 아쉬운 대목이다. 해양수산부 중앙사고수습본부, 방제장비의 유지관리와 장비를 운영할 인력의 훈련정도가 애초 예상했던 것에 미치지 못했으며, 실제 사고가 발생했을 때 방제능력을 가늠하는 장비의 유지관리와 인력운영이 중요한데, 이 부분을 실제 능력보다 과대평가 했다고 인정하고 있다.

(2) 방제 작업 지침 및 안전 조치 공백

사고 초기, 해안 방제 작업에 대한 지침이나 안내가 이뤄지지 않았거나 일부 지역에서 진행되었다. 원유의 독성 및 인체 유해성 등에 대하여 알고 있음에도 불구하고 초기(8일, 9일) 방제 작업 투입된 사람들(지역 주민, 자원봉사자, 공무원, 군인 등)에 대한 안전대책 거의 부재했다고 한다. 특히, 태안 지역의 해안 특성에 따른 생태적 특징과 갯벌(모래, 빨) 지역에서의 방제 활동 시 환경 훼손을 최소화 할 수 있도록 하는 지침은 거의 전달되지 않았다.

초기 방제 작업의 정확한 목표와 지침, 방제 작업 방법, 방제 물품 사용 방법, 주의사항 등을 교육하고 안내할 방제 관리감독자가 배치되지 않았거나 늦게 배치됐다고 한다. 정부 및 관계기관 원유의 독성 및 인체 유해성 등에 대하여 알고 있음에도 불구하고 초기(8일 2,175명, 9일 6,138명) 방제 작업 투입된 사람들에게 대한 안전대책 거의 부재했다. 특히, 사고현장에서 가장 가까우면서도, 관련 정보와 방제 작업에 대한 정보가 가장 취약한 지역주민들(대다수 고령)이 장시간 노출됨으로써 피해가 더욱 컸을 것으로 예상되었다.

현장 지휘통솔자, 지역 주민조직 대표자(이장단, 어촌계장단 등), 자원봉사 현장 인솔자, 시민사회단체 등에게 해안 방제 관련 기본 정보(방제 작업지침 및 방법, 물품사용 방법 등) 및 유의사항, 연락처 등 간단한 유인물 배포 필요와 각 기관 홈페이지 이용 및 언론 홍보 필요가 필요하다고 볼 수 있다.

각 방제 현장별 관리감독자, 해당 지역 주민대표, 환경 및 생태 전문가 등이 함께 현장에 배치되도록 하여, 방제 작업의 효율성과 방제 인력 투입에 의한 환경문제를 최소화 할 수 있도록 해야 한다.

다) 협력성

셋째, 협력성 측면에서 보면, 전문기관과의 유기적 공조협력 체계를 이루는데 한계가 나타나고 있었다. 즉, 통솔 및 관리주체의 문제가 많이 발생했다

해안 방제 작업이 본격화되면서, 지역주민, 공무원, 군인, 자원봉사자 등 많은 방제 인력이 현장에 투입되었으나 중앙부처 및 지자체 간 복잡한 지휘 체계와 업무 혼선으로 현장 통제 및 관리가 제대로 이뤄지지 않았다. 현장 자원봉사자들 “현장에는 직접 지휘하는 사람 아무도 없고, 자원봉사자들 안간힘 쓰고 있지만 지휘체계 없어 작업이 효율적이지 못하다” 지적했다(12월11일, 뉴시스). 매뉴얼에 따라 각각 방제작업을 진행한 것으로 보이나 관계 기관간의 협조체제 및 현장과의 소통문제가 드러나면서, 이를 통솔하고 지휘할 통합지휘본부의 필요성이 제기되었다.

따라서 11일, 정부는 방제활동 과정의 혼선을 막기 위해 해상방제 및 보험회사·선주 등과의 피해보상문제 등은 중앙사고수습본부(해양수산부장관), 해안방제 활동은 태안군대책본부(태안군수) 중심으로 지휘체계를 정비하고 이에 따라 바다 쪽 방제는 해경, 육지쪽 방제는 지자체가 각각 지휘권을 잡고 통제했다고 한다.

군의 증장비를 방제현장에 투입하는 과정에서 수십억원의 장비 임차료를 집행했는데 이 과정에서 가장 큰 문제는 장비 임차료였다고 한다. 그리하여 부족한 예산을 확보하기 위해 중앙부처와 충청남도에 현지 상황을 설명하고 필요한 예산을 태안군이 확보할 수 있었다고 한다. 하지만 한 달을 작업하는 데 굴삭기 임차료는 4억원으로도 부족하였다.

결국, 지방자치단체에서 재난이 발생했을 때 공공부문의 역할만으로는 해결이 곤란한 경우가 있다. 이는 재난의 특성이 지자체 관할범위를 벗어나는 추세를 통해 알 수 있다. 이러한 재난이 발생했을 시 필요한 협력을 요청할 기관은 우선적으로 장비 등에서 일정 수준이상을 갖춘 군부대와 경찰의 협력이 필수적이라 할 수 있지만 이에 대한 예산지원도 뒷따라야 한다.

라) 학습성

넷째, 학습성 측면에서는 일련의 재난상황을 경험하면서 전문성을 향상시켜야 하지만 잦은 인사이동으로 지식축적이 곤란한 상황이다. 또한 지방자치단체에 대한 권한이 거의 없어서 정책개발 보다는 단순한 보고 및 집행에만 치중할 수밖에 없는 상황이다. 소방과 재난관리부서간의 중복된 업무로 상황중심적 대응력 향상에도 문제가 생길 수밖에 없는 체계를 가지고도 있다.

허베이 스피리호 사고의 피해가 커진 이유 중 하나는 씨프린스호 사고 후 방제 시스템 제도의 보완이 미흡했기 때문이다. 최근 5년간 통계에 따르면 유조선 충돌사고 2~3배 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 씨프린스호 사고 이후 10년 동안 흡착포 생산을 하지 않아 물량부족으로 현장 지원 문제가 발생될 것을 이미 예견했었다.(정찬권, 숭실대 초빙교수, 국가비상기획위원회 연구원, 문화일보 1219). 씨프린스호 사고를 계기로 한국해양방제조합이 설치돼 유류오염사고에 대비하도록 하고 있으나 이번 사고에서는 가장 필요한 초동방제가 원활하게 이뤄지지 않아. 오염제거작업도 체계적이고 과학적인 방제 대신 인력을 동원한 원시적 방법에 의존했다(정갑용, 영산대 교수, 법과대학, 1216). 전문가들이 누누이 대형유류오염사고의 가능성을 지적했음에도 당장 사고가 없다고 해서 국가의 중대한 목표를 4번이나 변경한 결과 이번 태안 앞바다의 유조선 기름유출사고에서 보듯 국가방제능력에 못미치는 기름유출에도 제대로 대응하지 못해 엄청난 재앙을 자초했다고 볼 수 있다(강기갑 민노당 의원).

2) 집행적 측면

가) 업무배분 및 수행의 합리성

정부는 1995년 7월 23일 발생한 시프린스호 사고 이후 제도적 준비를 통해 해양 유류오염 사고에 대한 업무배분을 확립하여 사고 발생시 대응업무는 해양경찰청으로 일원화하였다.⁴⁴⁾ 해양오염 사고 발생시 대응에 대해 세부 업무배분

44) 1995년 12월 「해양오염방지법」을 개정하여 해상방제 업무를 해양경찰청으로 일원화하고,

을 살펴보면 해양경찰청장을 본부장으로 하는 방제대책본부가 방제활동을 총괄 지휘하고, 관련부처 및 기관은 ‘국가기본계획’ 및 ‘지역방제 실행계획⁴⁵⁾’에 의해 방제활동이 이루어진다. 또한 기술적인 측면의 지원은 방제기술지원단⁴⁶⁾에 의해 이루어진다. 여기에 더해 민간기구인 해양오염방제조합이 방제활동을 지원하며, OPRC협약 및 북서태평양보전실천계획(NOWPAP)⁴⁷⁾에 의한 국제적 협력 체제에 의한 방제 지원도 받게 된다(해양수산부, 2002; 해양경찰백서, 2007).

태안 기름유출 사고와 관련하여 정부 및 관련기관에서 실시한 방제 활동의 업무배분을 살펴보면 다음과 같다.⁴⁸⁾ 먼저 방제를 위한 정부부문 주요활동의 업무배분을 살펴보면 방제활동의 주무부처인 해양경찰청은 방제대책본부를 설치하여 방제전략 및 작업계획 수립 및 시행하고, 현장에서 실제 방제를 지휘하는 등의 활동을 하였다. 해양수산부는 중앙사고수습본부를 설치하여 피해보상 문제를 담당하고 관련기관에 상황 전파 및 수산물 안전에 대한 사항을 담당하였다. 행정자치부는 중앙안전대책본부와 소방방재청을 토대로 관련기관 및 지방자치단체에 협조를 요청하고 피해대상 예상지역에 상황을 통보하는 업무를 담

1997년 11월 한국해양오염방제조합(현 해양환경관리공단)이라는 민간방제전문기구를 설립하였다. 여기에 더해 1999년 11월 유류오염대비 대응 및 협력에 관한 국제협약(OPRC협약)에 가입하기도 하였다. 해양유류오염에 대한 업무배분을 살펴보면 다음의 <표>와 같다.

<표> 해양오염사고 재난관리체계

구분	담당기관	역할
예 방	해양수산부	해양수산부: 해상재해예방대책
	해양경찰청	해양경찰청: 해양오염 감시·단속
대비·대응	해양경찰청	대형 해양오염사고에 대비한 계획 수립 및 방제조치에 관한 사항 등
수습·복구	해양수산부	유류 오염 손해 배상업무 및 관련 법령·제도의 운영

- 45) 태안지역은 2001년 태안지역방제실행계획(경기도 평택~충청남도해역)을 수립하였다.
- 46) 방제기술지원단은 해양오염사고 시 전문기술을 지원하기 위하여 1997년 3월 구성되었다. 참고로, 방제기술지원단은 대규모 해양오염사고 발생 시 효율적인 방제전략 결정, 어업피해 최소화, 신속한 선체구조, 해양오염물질의 특성, 해양환경 및 기상변화, 해양오염관련 법률·보험 및 위험·유해물질(HNS)분야의 대응방안 마련 등의 주요기능을 수행한다.
- 47) NOWAP는 한국, 일본, 중국, 러시아 4개국이 유류오염 사고에 대응하기 위하여 구성한 국제협력체제이다
- 48) 여기에서의 내용은 태안군 방제활동이 마무리된 2008년 6월까지의 방제활동을 토대로 관련 기관에서 수행한 업무를 정리한 것이다.

당하였다. 해당 지역에 수산청인 대안해양수산청은 지방사고수습본부를 설치하여 현장 방제활동에 대한 사항을 점검하고 인근 지역을 향해하는 선박을 통제하는 등 피해가 확산되지 않기 위한 조치를 취하였다. 사고 지역의 지방자치단체인 태안군청은 태안군대책본부를 설치하고 해안가(육상) 방제를 담당하였으며, 주민동원 및 자원봉사자 접수 등의 역할을 담당하였다. 이외에 충남도청 등 지방자치단체는 자원봉사자 활동 지원 및 현장의료지원 등의 활동을 하였고, 국방부와 소방방재청은 방제장비, 헬기, 인력을 동원하였고, 산업자원부와 산림청도 헬기 및 인력을 지원하였으며, 건교부는 방제작업 항공기의 항공교통 관제를 하였다. 또한 환경부는 야생동물 구호, 사고 영향 및 생태계 피해 조사, 방제 폐기물 처리를 지원하였고, 법무부는 외국 인력 등의 입출국, 통관, 검역 등을 협조하였고, 보건복지부는 의료지원 활동을 수행하였다. 다음으로 민간기관의 경우에는 한국해양방제오염조합은 해상방제 활동을 실시와 방제장비의 지원 업무를 수행하였고, 민간정유업체는 다양한 방제장비를 지원하였다. 마지막으로 녹색연합 등의 시민단체는 자원봉사자 모집 및 방제물품 등의 지원활동을 하였다. 관련 기관이 진행한 방제 관련 업무를 정리하면 <표 4-4>와 같다.

사고 발생 이후 이러한 업무배분에 따라 각 기관은 방제활동과 관련된 맡은 바 업무를 수행하였다. 하지만 사고 초기 신속한 대응이 이루어지지 못하고, 현장 지휘체계의 혼선으로 인해 방제장비의 동원 및 지급이 지연됨으로 인해 피해가 확대되었다는 질타를 언론과 시민단체로부터 받아야만 했다. 또한 해안 방제를 담당한 태안군이 방제경험과 전문인력의 부족으로 실질적인 해안 방제활동을 하지 못함으로 인해 방제조합(한국해양방제오염조합)이 해상과 해안 방제를 동시에 수행해야 하였다.⁴⁹⁾

이러한 업무배분을 볼 때 사고 발생 초기가 지난 후에는 해안방제 주무부서인 해양경찰청의 지휘 아래 대응체계가 수립되고, 관련 기관들의 협조가 이루어지면서 방제활동이 원활히 진행된 것으로 보여진다. 하지만 사고 직후 4·5일이

49) 방제조합의 해안가 방제는 비용보증 문제로 원활히 이루어지지 못하는 문제점을 보이기도 하였다.

경과하기 이전까지 초기대응과 지휘체계의 정립이 신속하게 이루어지지 못하였으며 원유가 해안가를 오염시키는 과정에서 지방자치단체의 방제역량 부족으로 인해 해안가 방제활동을 신속하게 수행하지 못하였다. 이후 지휘체계의 정비가 이루어지고 방제조합과 해양경찰청이 해안가 방제까지 수행함으로 인해 그 문제가 개선되었지만 초동대응이 미흡함은 언론과 시민단체로부터 질타를 받았다.

나) 기관상호간 계층적 통합

허베이호 사건 대응은 앞서 살펴본 바와 같이 주무부서인 해양경찰청의 방제 전략에 따른 지휘에 따라 관련 기관이 담당할 업무를 개별적으로 추진하는 가운데 이루어졌다. 현장지휘 본부인 방제대책본부와 중앙재난안전대책 본부 등 방제활동 및 사고수습을 지휘하는 기관에 관련 기관의 참여가 이루어졌지만, 방제활동을 수행하는데 있어 직접적인 기관상호간 계층적 통합은 거의 이루어지지 않는 것이다. 하지만 현장의 방제대책본부와 중앙에서의 중앙사고수습본부의 관련 기관 참여가 이루어지고, 방제와 관련된 동일한 업무라고 하더라도 이번 사건으로 인한 피해지역이 매우 광범위하였기 때문에 해양경찰청의 지휘아래 방제활동과 이를 지원하는 활동이 이루어져, 유사한 계층의 통합이 부족하여 인해 발생하는 현장에서의 비효율적 대응과 지휘체계 혼선은 크게 나타나지 않았다.

〈표 4-4〉 허베이호 사고 대응의 업무배분

구분	담당업무	
정부 기관	해양경찰청	방제대책본부(해상 방제) <ul style="list-style-type: none"> • 방제전략 결정 및 방제작업 계획수립 및 시행 • 방제작업 동원인력 및 장비 지휘통제 • 방제방법 결정 및 방제조치에 필요한 사항 조치 • 사고대응반별 업무 진행 등
	해양수산부	중앙사고수습본부 설치 <ul style="list-style-type: none"> • 피해보상문제, 관련 기관에 상황전파 수산물 안전대응반 편성 <ul style="list-style-type: none"> • 수산물 안전점검 실시
	행정자치부	중앙재난안전대책본부(소방방제청) <ul style="list-style-type: none"> • 피해대상예상지역에 상황통보 • 관련기관에 협조 요청 • 해당 지자체에 긴급 방제 지시(경기, 충남, 인천, 전북, 전남)
	대산해양 수산청	지방사고수습본부 설치 <ul style="list-style-type: none"> • 선박통제와 피해확산 방지
	태안군	태안군대책본부 <ul style="list-style-type: none"> • 해안가(육상) 방제 • 주민동원 및 자원봉사자 접수
	관계부처 및 관련기관	충청남도 등 지방자치단체 <ul style="list-style-type: none"> • 해안방제, 자원봉사자 활동지원, 어장양식장 보호, 현장의료지원 등 국방부 및 소방방재청 <ul style="list-style-type: none"> • 방제장비, 헬기, 인력 동원 산업자원부 및 산림청 <ul style="list-style-type: none"> • 헬기 및인력 지원 건교부 <ul style="list-style-type: none"> • 방제작업 항공기의 항공교통 관제 환경부 <ul style="list-style-type: none"> • 야생동물 구호, 영향 및 생태계 피해 조사, 방제 폐기물 처리 법무부, 재정경제부, 보건복지부 <ul style="list-style-type: none"> • 필요시 외국 방제장비 및 인력 등의 입출국, 통관, 검역 등 협조
민간 기관	한국해양방제 오염조합	해상방제 활동 방제장비 지원
	정유업체	방제장비 지원
시민 단체	녹색연합 등	자원봉사자 모집 방제물품 지원

다) 추진기구 및 인력의 적정성

추진기구의 적정성에 대해 살펴보면 가장 큰 문제점으로 해안 방제조직과 방제장비를 갖추고 있는 것이 해양경찰청임에도 불구하고, 해안방제 주관기관이 자치단체로 되어 있어 해안가 오염 발생 초기 자치단체가 제 역할을 수행하지 못하였다는 것을 들 수 있다.⁵⁰⁾ 이러한 문제가 발생하자 방제조합과 해양경찰청이 해안가 방제활동을 수행하였으며, 태안군은 자원봉사자 관리와 방제자재 공급으로 역할을 조정하였다. 하지만 해안가 방제가 신속하게 이루어지지 못함으로 인한 피해가 확산되는 문제점이 나타났다.

추진인력의 적정성에 대해 살펴보면 지금까지 경험해보지 못한 대규모의 피해가 발생함으로 인해 지역주민, 해군·경찰·소방, 공무원, 방제조합 등 다양한 인력이 피해지역에 총동원되어 방제활동을 수행하였으며, 여기에 더해 유래를 찾아보기 어려운 대규모의 자원봉사 인력이 참여하여 방제활동을 수행 및 지원하였다. 2008년 2월 11일 태안군청에서 태안군 관내 지역 방제활동에 참여한 인원현황을 집계한 것을 살펴보면 <표 4-5>와 같다. 이와 같이 관련 기관의 인력 총동원된 것을 고려해 볼때 정부기관의 방제활동을 수행하기 위한 인력 투입은 적극적으로 이루어진 것으로 판단되며, 대규모의 자원봉사 인력이 방제활동에 참여한 것을 고려해보면 방제활동 추진을 위한 공공·민간부문의 인력투입은 원활하게 이루어진 것으로 판단된다.

50) 이에 대한 지적이 나타나자 정부는 일정규모 이상의 대형 오염사고가 발생하는 경우 해양경찰청이 해상과 해안방제 전부를 담당하는 방안을 검토하겠다는 의견을 피력하였다.

〈표 4-5〉 태안군 관내 유류유출 오염방제 참여 인원 현황

(단위: 명)

구분	계	지역주민	자원봉사	해군,경찰, 소방	공무원	기타 (방제조합 등)
총계	1,357,765	267,305	885,218	151,470	31,146	22,626
태안읍	4,325	-	-	-	4,325	-
안면읍	16,854	13,483	2,486	-	833	52
고남면	8,562	7,633	70	-	818	41
남면	11,416	10,180	160	225	749	102
근흥면	34,538	21,372	7,745	3,870	1,339	212
소원면	826,131	109,722	622,907	79,518	6,630	7,354
원북면	368,390	67,373	227,973	61,660	6,6102	5,282
이원면	68,371	37,542	23,161	6,6197	1,169	302
군청	19,178	-	716	-	9,181	-

*자료: 2008. 2. 11 태안군청 집계

라) 민간부문과의 파트너십

민간부문과의 파트너십은 피해지역의 지역사회 구성원, 자원봉사 인력, 그리고 민단체의 방제활동이 이루어지는 가운데 정부기관과 파트너십이 얼마나 형성되어 있는가를 토대로 살펴볼 수 있다. 지역사회 구성원, 자원봉사인력, 그리고 시민단체의 방제활동에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

먼저 피해지역 지역사회 구성원은 사고 발생 직후 지역사회 구성원들의 적극적인 방제 의지에도 불구하고 방제활동 지휘 및 방제물품 지원 등이 신속하게 이루어지지 못하였지만, 방제 지휘체계가 정비되고 방제물품이 확보된 이후에는 지역주민의 적극적인 방제활동 참여가 이루어졌다.

다음으로 다양한 채널을 통해 대규모로 모집된 자원봉사 인력은 사고 초기 태안군이 자원봉사 인력의 관리를 전담함에 있어 자원봉사 인력 계획과 운영방안 및 방제물품이 지원방안이 마련되지 않고, 이를 관리할 적정한 인력이 배치

되지 않음으로 인해 방제활동에 원활하게 투입하지 못하는 모습을 보였다.⁵¹⁾ 이후 자원봉사자 인력 운영방안의 수립 및 방제물품 확보가 이루어지고 다양한 시민단체가 자원봉사자의 방제 활동을 지원함으로써 자원봉사 인력의 방제활동이 원활하게 이루어졌다.

시민단체는 자원봉사 인력 모집, 방제활동 수행 등 방제활동에 대한 직·간접적인 지원을 하였으며, 여기에 더해 다양한 정부기관의 방제활동을 점검하고, 이에 대해 일침을 가함으로써 정부의 방제활동이 보다 효율적으로 이루어질 수 있도록 하였다.

이와 같이 피해지역 지역사회 구성원, 자원봉사 인력, 시민단체는 정부기관의 방제활동에 더해 방제활동의 직·간접적 수행과 지원을 함으로써 사고수습에 결정적인 역할을 하였다.⁵²⁾

하지만 이러한 일련의 활동이 정부기관과 원활한 파트너십을 통해 진행되었는가는 의문시된다. 지역주민, 자원봉사 인력, 시민단체는 사고 발생 직후 방제활동에 강력한 참여의지를 나타내고 지속적으로 방제활동에 참여함으로써 사고수습에 결정적인 역할을 하였지만, 그 과정에서 교통혼잡, 통제인력 부족, 방제물품 공급 부족 등으로 인해 방제활동이 원활하게 수행되지 못한 것은 정부기관과의 협조 및 연계가 부족한 것을 단적으로 보여주는 것이다.⁵³⁾

51) 2008.10. 2일 태안군청을 방문하여 당시 현장활동을 수행했던 이장주 계장(현 재난관리과 민방위계)과의 인터뷰에 따르면 자원봉사 배분의 문제로 크나큰 어려움이 있었다고 한다. 자원봉사자에 대한 배분 문제로 자원봉사 접수반, 배분반, 안내반 등이 사건 이후 설치되었다고 한다. 자원봉사에 대한 상황은 처음에는 112개의 회선을 연결해서 접수를 받았지만, 불통이 많아(통화중이기 때문) 민원이 많이 발생했다고 한다. 가령, 접수시간이 30분 이상 걸렸다고 하는데 그 이유는 세부내용을 적어야 하기 때문이라고 밝히고 있다.
→ 자원접수를 효율적으로 받기 위해 시스템 구축이 필요

52) 2008년 6월 5일 진행된 ‘허베이 스피리트 유조선 기름유출사고의 건강영향 및 사회영향 조사 주민설명회’에서 지역주민은 정부의 방제활동(20.3%)보다 자원봉사 인력의 방제활동(89%)에 더욱 높은 신뢰를 나타냈다(시민환경연구소, 2008).

53) 한국일보(2007.12.13: 3)는 ‘군경과 주민, 자원봉사자들은 해안부터 백사장까지 2열 횡대로 마주보고 선채 기름을 퍼 담은 양동이를 전달했다. 그나마 이렇게 작업에 참여하는 사람은 다행이었다. 작업복, 장갑, 장비가 없어 무엇을 할지 몰라 맨 손으로 지켜보는 사람들도 있었다. 몇 시간을 달려 도착한 한 200여명의 자원봉사팀은 장비를 지급받지 못하고 작업배치도 받지 못해 몇 시간을 허송했다며 분통을 터뜨리기도 하였다.’는 내용의 기사를 통해 이러한 문제점을 지적하였다.

3. 시사점

첫째, 법적 분쟁 등에 대비하기 위한 전략적 접근이 필요하다. 인적재난 발생 시 향후 보상금 및 보상범위 등 법적 분쟁 등에 대비하기 위해서는 정부 및 자치단체 차원에서의 전략적 접근이 필요하다. 이번 재난에서도 피해 보상을 위해 관련 자료를 충실히 준비하도록 피해주민들에게 권고하였으나, 주민들의 자구 노력만으로는 부족하므로 정부 및 자치단체 차원에서 주민 및 환경보호를 위해 적극적이고 전략적인 접근이 필요하다.

둘째, 재난 명칭의 제정 기준 마련을 통한 통일화가 필요하다. 사고발생 초기에 명칭에 대한 통일화가 이루어지지 않아 혼란이 발생하였으며, 특히 인적재난의 특성상 명칭에 사고원인을 포함하는 등 재난 명칭의 제정 기준을 마련하여 통일화할 필요가 있다.

셋째, 유화제 등에 대한 정보 제공을 통한 불안감 해소가 필요하다. 초기 방제작업을 위해 사용된 유화제의 유해성에 대한 끊임없는 논란이 제기된 상황에서 관련 정보를 제공받지 못한 주민들은 막연한 불안감과 정부 불신감을 갖게 되었다. 따라서 사고 초기 유화제 유해성 논란시에 정부차원의 정보제공을 통해 사용 불가피성에 대한 적극적 설득으로 불안감과 불신에 대한 적극적인 해소가 필요하다.

넷째, 사고지역에 대한 신속하고 장기적인 모니터링의 실시가 필요하다. 사고 발생 초기부터 관련기관에서는 사고지역에 대한 신속하고 장기적인 모니터링을 실시하여 유류 피해에 대한 정량적이고, 객관적인 정보를 생산하고 공유함으로써 신속하고 장기적인 대책마련에 활용할 필요가 있다. 특히 전문성이 부족한 자치단체에서 관리하고 있는 지역에 대한 신속하고 지속적인 모니터링이 이루어질 수 있도록 중앙정부 차원의 점검과 지원이 필요하며, 사고지역에 미치는 사회적 영향 등에 대한 검토를 통해 모든 영역에서 신속한 복구가 이루어질 수 있도록 적극적인 지원이 이루어져야 한다.

다섯째, 재난 및 안전관련 계획의 현장 적용성 확보노력이 필요하다. 해양수산부에서는 1995년 씨프린스호 사고 이후 국가방제능력(사고발생 이후 사흘 이내에 걷어 낼 수 있는 기름의 양)을 1만6000톤으로 밝힌 바 있으나 사고 발생 후

3일이 경과된 시점에서 유출된 원유 1만500kl의 10정도도 안 되는 양만을 회수한 실정이다. 국가방제능력의 판단기준 및 방제능력에 대한 재검토를 통해 실효성 있고 현장에 긴급 적용이 가능한 방제계획 수립이 필요하며, 각 기관에서 마련하여 운용중인 재난 및 안전관련 계획 및 매뉴얼에 대해 현장 적용성을 검토하여 보완하여야 할 것이다.

여섯째, 재난 및 안전관리에 대한 전문성 강화가 필요하다. 사고 직후 모의시험 결과에 따라 기름띠가 해안에 도착하는 시간을 24-36시간으로 예측하였으나, 소원면 의항리 일원, 학암포, 천리포, 만리포 등에는 사고 발생후 13-14시간 만에 기름띠가 밀려들기 시작하여, 해안에서의 초기 대응에 어려움이 발생하였다. 또한 해안가 방제를 담당하고 있는 자치단체의 경우에는 방제작업자에게 방제작업에 대한 사전 방제요령 교육 및 효율적인 작업지도가 제대로 이루어지지 못한 상황이었다. 재난 및 안전관리에 대한 전문성은 단기간에 확보되는 것이 아니므로, 중장기적 관점에서 정부차원의 적극적인 관심과 투자가 필요하다.

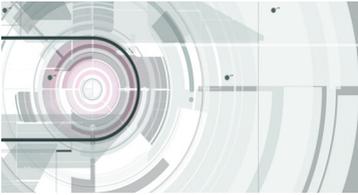
일곱째, 사고 초기 방제용품의 물자확보 및 배분의 관리 강화가 필요하다. 방제활동의 필수품인 흡착포, 유처리제 및 유류 흡입차 등 방제용품 및 장비가 방제작업 초기는 물론 사고 다음날인 12월 8일 오전까지도 원활하게 지원되지 못하여 방제작업이 지연되는 등 방제용품 부족과 배분에 문제점이 발생하였다. 사고 초기의 방제용품 배분에서 발생한 혼란은 해양경찰청으로 일원화 된 뒤 해소된 상황으로 평소 사고 발생 초기에 필요한 방제용품을 신속하게 확보하여 지원하고, 확보된 물자를 적시적소에 배분할 수 있는 물자지원 체계를 구축해 놓아야 한다.

여덟째, 자원봉사자 지원 및 관리 능력의 향상이 필요하다. 재난발생시 자치단체의 자원봉사자 지원 및 관리상의 문제 발생은 지속적으로 발생되어 왔던 문제로 제도화 등을 통한 개선이 필요하다. 자원봉사자의 접수 및 배분을 효율적으로 처리할 수 있는 시스템의 개발 및 보급을 통해 자치단체의 자원봉사자 관리업무 능력을 향상시킬 필요가 있으며, 자원봉사자에 대한 지원대책 마련을 통해 온 국민이 동참하여 재난을 극복할 수 있는 기반을 조성하여야 한다. 태안군청 이장주 계장의 말에 따르면 자원봉사자 접수를 효율적으로 받기 위해 시스템

구축이 필요함을 강조하고 있었다.⁵⁴⁾ 우선적으로는 ① 어떤 체계의 서식을 만들지 고안할 필요,⁵⁵⁾ ② 전화를 받으며, 수기로 적기 때문에 헤드셋 전화 필요, ③ 지역적 봉사자를 배분하기 위해서는 전국적 시스템 필요함을 강조했다. 가령, 해당지역의 수용인원(주차장 등)이 1천인 경우, 5천명을 배분한다면 문제가 있었기 때문이다.

54) 참고로 엑셀프로그램이 큰 역할을 했다고 태안군청 관계자는 밝히고 있다. 이에 대한 확인결과 피벗(Pivot)기능을 통해 분류를 했던 것으로 확인했다. 하지만 이에 대한 기능도 그만큼 비중을 차지했다고 역설적으로 말할 수 있다.

55) 자원봉사의 경우 30분 정도의 지체를 보인 이유는 자원봉사자를 위한 기부금 영수증, 고속도로 통행료 면제, 민방위 훈련 면제 등과도 연계되어 있기 때문이다.



제 5 장 재난관리체계 개선방안

제1절 기본방향

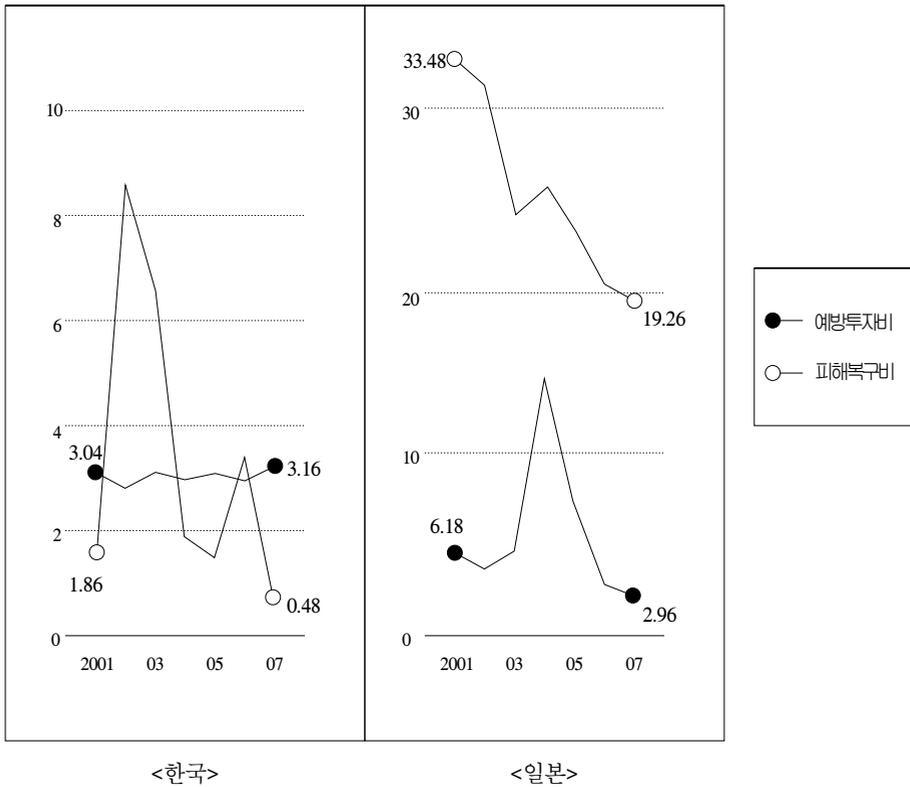
첫째, 현재의 재난관리체계의 중심은 복구보다는 예방위주로의 방향이 바뀌어야 한다. 이는 재난관리와 관련하여 항상 강조하고 중요하게 인식하고 있는 부분이나, 실제로는 예방활동이 제대로 이루어지지 않아 엄청난 복구비용을 지출을 반복하고 있기 때문이다. 재난에 의한 직접피해는 최근 10년간 매년 2조원, 복구비용은 3조원이 넘게 소요되었다. 재해예방에 예산 1을 쓰면 실질 효과는 7배 정도 나온다는 조사 결과도 있다.

우리나라는 예방적 재난관리보다는 복구중심의 재난관리를 하고 있다는 통계 결과에 잘 나타나고 있다. 한국의 재난예방예산을 보면, 세출의 1.8%로 일본의 3%와 비교가 되고 있다. 한국의 2008년 재난예방예산은 4조 6,400억원, 전체 국가세출예산 257조 3,000억원의 1.8%정도로 국가예산 대비 재난예방예산 비율이 3%에 육박하는 일본의 절반 수준이다. 액수만으로 보면 일본의 재해예방예산이 한국의 6~7배나 된다. 작년 일본의 재해예방예산은 19조 2,604억원, 한국은 3조 1,661억원이었다. 2007년 한국 국가세출예산의 61.8%는 사회복지·보건 분야로 지출됐고, 교육·국방 등이 다음을 이었다. 공공질서·안전(10.9%)이나 환경(4%)도 재해예방 분야보다 더 많은 예산을 지출하였다. 이렇게 재난예방 사업을 꾸준히 벌이지 않으면 피해 복구에 돈이 더 들어가는 비효율이 발생한다. 한국은 큰 태풍 등이 상륙하면 복구예산이 엄청나게 들어간다. 2006년도 태풍피해 복구를 위하여 복구예산이 3조 6,587억원 들어갔다. 일본은 그해 복구예산이 2조

9,538억원으로 우리보다 적었다. 태풍 매미가 올라온 2003년엔 복구예산이 한국 6조 7,401억원, 일본 6조 8,926억원으로 비슷했고, 태풍 루사가 타격을 준 2002년엔 한국 9조 486억원, 일본 5조 4,395억원으로 한국이 훨씬 높았다.

<그림 5-1> 한국과 일본의 재해 예방투자 및 피해복구비

(단위: 조원)



1997~2006년 자연재해로 인한 연 평균 피해는 인명 119명, 재산 1조 9,654억 원이었다. 그에 따른 복구비는 연 평균 3조 1,000억원이나 돼, 피해 규모의 1.5배였다. 연 평균 복구비 3조 1,000억원은 내년 이후 575개 재해위험지구에서 연차

적으로 벌어질 정비공사 총 예산 2조 4,931억원의 1.2배에 해당한다. 한해 복구비에 해당하는 돈을 미리 ‘예방 사업’에 쓴다면 남은 자연재해위험지구 정비사업 전체를 1년 안에 끝낼 수 있다고 할 수 있다.

우리의 경우 한해 평균 3조 1,000억원이 자연재해 복구비로 투입된다. 내년 이후 575개 ‘자연재해 위험지구’ 정비공사에 들어갈 예산 2조 4,931억원의 1.2배나 되는 돈이 ‘예방을 제대로 못해 복구비로 쓰이는’ 문제가 발생하는 것이다.

정부가 태풍·홍수·산사태 등 자연재해 피해가 발생할 가능성이 높은 지역 1,170곳에 대해 11년째 ‘자연재해 위험지구 정비사업’을 벌이고 있지만, 예산을 제대로 주지 않아 436곳(37%)에서 착공조차 되지 않은 것으로 나타났다. 나머지 지역에서도 예산이 적시에 배정되지 않아 공사가 중단되거나 지연되는 사례도 많이 발생하고 있다. 이 때문에 공사 중인 자연재해 위험지구에서 또다시 자연재해가 발생하는 일도 빚어지고 있다. 반면 큰 피해가 나면 예비비로 거액의 복구예산을 허둥지둥 내줘온 게 지금까지 정부의 재해 대처 방식이다.

이러한 문제들은 국가재정과 밀접하게 연계되어 단시일에 해소될 수 없는 성격이긴 하지만 재난예방예산을 별도로 편성해야 할 시점에 왔다. 재난예방예산은 긴급성, 과급효과 등 사업우선순위를 고려한 사업체계의 추진과 평가 등을 통하여 지속적으로 실효성을 담보할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 관 중심의 재난관리에서 민관협력형 재난관리로의 방향전환이 필요하다. 공공서비스의 한계라는 측면에서 더 이상 정부가 독자적으로 재난관리서비스를 제공하는 데는 한계가 존재한다. 또한 국민보호의 주체가 정부라는 단순한 개념에서 벗어나 국민들이 스스로를 보호하는 민간의 역할이 중요해졌다는 것을 자각할 필요가 있다. 이러한 이유로 재난관리에 있어서 협력적 네트워크 구축을 통한 민간자원의 활용, 자발적 시민참여 등이 강조되고 있다.

이를 위해 정부와 민간부문간의 협력적 네트워크 구축이 필요하다. 지방자치단체와 민간부문의 협력은 정부와 민간영역의 관계 방식에 의해 결정된다. 재난관리 네트워크에 있어서 지방자치단체와 민간단체는 주로 협력적 파트너십 관계를 이룬다. 이러한 파트너십 관계는 재난관련 공공서비스의 효율성 제고, 정

책의 효과성 증대, 재난관련 정책과정의 민주성 증대 등의 장점이 있지만, 지방자치단체의 비효율성 노정, 지방정부의 권위와 신뢰를 약화시킬 수 있는 우려, 지역 민간단체에 대한 관료적 통제 가능성, 민간단체의 자율성과 독립성 상실이라는 단점도 존재한다. 이러한 결과는 지방정부와 민간단체와의 협력적 파트너십이 재난관리에 있어서는 규범적으로 타당함에도 불구하고 지방정부와 민간단체가 어떤 입장을 가지고 파트너십에 참여하는지 경험적으로 규명할 필요가 있으며, 파트너십의 중요성에 대한 인식 제고를 통해 보다 높은 신뢰를 바탕으로 한 협력적 파트너십 구축이 이뤄져야 할 것이다.

다음으로 재난관리의 초기대응 단계에서 피해주민을 중심으로 하는 자생적 주민조직(emergent citizen group)에서의 효과적인 대응은 재난관리의 매우 중요한 부분이다. 지역 주민이 재난관리에 참여함에 있어서 개인적 참여보다는 조직적인 참여가 더 바람직할 것이다. 또한 민간 영역의 능력을 극대화하기 위하여 시민단체간의 역할을 조정하고 정보교환 매개체 기능을 할 수 있는 민간단체 협의회는 매우 중요하다고 할 수 있다. 우리나라에는 미국의 NVOAD (National Voluntary Organization Active in Disaster)나 일본의 NVNAD(Nippon Volunteer Network Active in Disaster)⁵⁶⁾의 경우처럼 전국적 수준의 민간단체 네트워크인 한국재난안전네트워크(Korean Disaster Safety Network)가 존재한다. 하지만 지역적 수준에서 재난관리에 참여하는 민간단체 네트워크는 존재하지 않거나 그 활동이 미비한 수준이다. 민간단체 네트워크는 재난관리에서 각 단체 간의 원활한 의사소통, 조정, 협력 등을 담당하는 역할을 하며, 이는 효율적 재난관리에 기여할 것이다. 또한 민간단체 네트워크는 기관 간의 역할 분담과 상호 지원 체계를 구축하는 기능을 함으로써 로컬 거버넌스형 민관협력체계의 기틀을 마련하고, 지역자율의 재난관리체계를 구축이 필요하다.

56) 미국의 NVOAD는 1969년 대규모 허리케인 피해 후에 민간부문의 재난구호활동참여 기관 간의 협력과 조정의 필요성 때문에 1970년에 결성된 수많은 자원봉사단체의 연합체이며, 일본의 NVNAD는 고베 대지진을 계기로 하여 1999년에 설립된 단체로써, 일본 내의 자원봉사단체들을 아우르는 자원봉사 네트워크이다.

제2절 구조적 측면

1. 통합관리방식의 재검토

통합성 측면에서 보면 현재 실질적으로 분산관리되고 있는 방식에 대한 전면 재검토가 필요하다. 중앙정부의 경우 통합관리방식을 택하고 있으나 이에 대해서 역시 재검토가 필요하며, 지방자치단체의 경우는 모든 재난에 공통적으로 적용되는 대비·대응분야를 일원화하여 고도의 전문성 있는 조직으로 개편해야 할 것이다.

우선 재난관리체계의 기본적 틀은 ‘재난위험분석→예방 및 대비→대응→복구 및 환류’의 총체적 관리가 가능한 통합 관리 체제의 틀을 갖출 수 있도록 하여야 하며, 이러한 기본적 틀을 전제로, 단계별 현행 체제의 대안을 살펴보면 다음과 같다.

1) 1단계 : 재난위험분석 체제

위험성 분석은 우리 사회 전반의 잠재적 위험 요인을 장기적이고 총체적 관점에서 분석, 발견해 내는 작업을 말한다. 지금까지 우리 재난 관리 체제의 대처 방식은 특정 사고가 발생할 때마다 해당 사고에 대한 위험 요인을 지적하고 대책을 마련하는 단편적 처방에 치중하여 왔다. 그러나 최근의 송례문 화재나 태안기름유출사태에서 보듯이 전혀 다른 잠재적 위험 요인이 또 다른 곳에서 참사로 발전되고 있는지도 모른다.

따라서 지금과 같은 근시안적 처방보다는 우리 사회에 잠재해 있는 위험 요인의 분석을 전반적이고 전문가적 관점에서 분석해 낼 수 있도록 통합 위험성 분석 체제를 대폭 강화하는 체제를 갖추도록 하여야 한다. 여기서의 통합 위험 분석 체제는 “각 관련 부서에서는 위험 요인을 철저히 분석 예방 조치 바랍니다”라는 문서 생산을 최대의 수단으로 삼고 있는 일반 관료 위주가 아닌, 각 분야의 기술 관료나 전문가 집단으로 구성하여 분야별 위험 요인을 직접 현장 위주로 분석해

낼 수 있는 체제로 가야 한다. 이러한 분석결과는 예방 및 대비 업무 부서와 긴밀히 연계, 반영되도록 조직 및 직무 설계를 전반적으로 재구성하여야 할 것이다.

2) 2단계 : 재난예방체제

우리 사회에 잠재하고 있을 여러 가지 재난위험 요인이 분석되면 반드시 예방과 대비라는 동반 조치가 뒤따라야 한다. 예방 업무는 재난위험분석 결과 자료를 바탕으로 잠재적 재난위험 요인을 제거하거나 위험 정도를 완화시키는 작업을 말하는데 이러한 예방 업무는 대부분 각 개별법의 안전 규정 강화를 통해 그 목적을 달성할 수 있을 것이다. 그러나 재난이 여러 가지 위험요인의 복합적 작용에 의해 발생하는 경우가 많으므로 사회 전반에 대한 위험 요인 분석 결과에 따라 총체적 관점에서의 예방 관리 체제도 잘 작동하여야 재난 발생을 최소화할 수 있다. 따라서 새로운 재난 관리 체제 예방 업무 조직은 건축법, 소방법 등 각 개별법과 관련된 전문 관료들로 구성하여 위험 분석 업무부서로부터 넘겨 받은 자료를 바탕으로 각 개별법상의 안전 규정을 강화시키도록 소관 부서와 협조 하에 업무를 수행할 수 있도록 조직 및 직무 설계가 이루어져야 한다.

3) 3단계 : 재난대비체제

재난 예방의 중요성에도 불구하고 우리는 머피의 법칙⁵⁷⁾에 대해 고려해야 한

57) 머피의 법칙(영어: Murphy's law)은 어떤 일이 잘못되어 가는 상황에 대해 이야기할 때 서양에서 흔히 사용되는 말이다. 머피의 법칙에 따르면, “어떤 일을 하는 데에 둘 이상의 방법이 있고 그것들 중 하나가 나쁜 결과(disaster)를 불러온다면 누군가가 꼭 그 방법을 사용한다.” 1949년 미국 공군에서, 인간이 중력에 얼마나 견딜 수 있는지에 대한 실험을 할 때 엔지니어로 있었던 에드워드 머피(영어: Edward A. Murphy)의 이름을 따서 지어진 이름이다. 최근 머피의 법칙은 과학적으로 옳음이 증명되었다. 첫 번째 예시인 버터를 바른 빵의 경우를 보면 지구의 중력과 빵이 낙하하기 시작하는 높이를 고려할 때 결코 빵은 한 바퀴 이상 회전하지 못한다. 두 번째 예시인 우산을 가지고 오지 않은 날을 보면, 지역에 따라 비가 오는 날이 1년의 80%를 넘는 경우가 있다. 때문에 우산을 가지고 다니지 않아서 비를 맞는 날이 그렇지 않은 날보다 많아질 수 있다. 세 번째 예시는 두 번째 예시의 역이다. 네 번째 예시인 차선이 막히는 경우를 보면 확률상 자신의 차선이 다른 차선보다 빨리 줄어들 가능성은 항상 작다. 때문에 다른 차선이 더 빨리 줄어들 것이 당연하다.

다. 문명의 이기는 항상 잘못될 가능성이 있으며 그렇다면 반드시 잘못될 수 있다는 것이다. 따라서 예방에 대한 노력과 함께 이러한 잘못될 가능성을 전제해 두고 거기에 대한 만반의 대비태세를 갖추어야 하는데 이것이 재난 관리의 대비 업무이다.

이러한 재난 대비 업무는 재난 대응 업무를 준비하는 과정이라 할 수 있다. 그러나 현 민방위 재난통제본부 체제의 업무 시스템은 이러한 두 가지 업무의 연계성이 매우 부족할 수밖에 없는 기형적 체제이다. 현 체제에서는 재난에 대한 경험과 이해가 부족한 일반직 관료들이 재난 대비 업무를 하고 있는 반면에 현장 업무 위주의 소방직이 재난 대응 업무를 하게 됨으로서 상호 이질성이 업무 연계성을 방해할 수밖에 없는 구조로 된 체제이기 때문이다. 이러한 두 가지 업무의 불협화음은 대형사고가 발생할 때마다 유관 기관 간 통합적 대응 활동을 어렵게 만들고, 재난 대응 및 복구 업무의 매뉴얼로서의 기능을 해야 할 재난 계획이 지금까지 한 번도 활용된 예가 없는 결과를 가져왔다. 따라서, 새로운 재난 관리 체제 모델에서는 재난 대비 업무와 재난 대응 업무의 긴밀한 연계성을 감안하여 조직을 재구성하여야 한다. 이를 위해서는 재난 대비 부서의 구성원을 재난 대응 업무에 대한 전문 지식과 현장 경험을 가진 전문 관료를 배치하여야 한다. 이 두 조직이 이원화되거나, 전혀 다른 경험과 신분을 가진 공무원으로 편성된다면 대비 업무의 형식화는 피할 수 없을 것이며, 현 민방위 재난통제본부의 체제 모델과 다를 바 없는 또 다른 기형적 모델에 불과하다고 할 수 있다.

4) 4단계 : 재난대응체제

재난 대응 활동은 준비된 재난 대비 시스템을 즉각적으로 가동하여 피해를 최소화하는 것이다. 이러한 대응 업무는 위기 대응의 업무 성격상 가장 강조되어야 할 분야 중의 하나이다. 이러한 대응 시스템이 비효율적으로 편성되면 다

다섯 번째 예시는 학교에 정문과 후문이 있는데, 후문이 잠겨 있어서 정문으로 힘들게 돌아가서 들어오면, 그제서야 후문이 열리고 학생들이 들어온다는 것이다.

수 대응 조직 간의 이질성과 지휘 체제의 혼선, 의사소통의 장애, 지나친 경쟁과 비협조 문제가 발생하여 각 조직이 대응함으로써 힘의 분산이라는 심각한 비효율을 초래하게 되고, 결국 시민의 생명과 재산피해를 증가시키게 된다. 그러므로 대응 조직은 힘의 통합을 중시하면서 언제 어느 곳에서 어떤 재난이 발생되더라도 즉시 반응하여 전문적으로 대응할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. 이러한 조직은 특히 위기 상황에 신속히 대응할 수 있는 의사 결정 구조를 가질 수 있도록 조직이 설계되어야 하며, 또한 위기 상황시 전체 출동 자원을 일사불란하게 지휘할 수 있는 체계와 권한을 명확하게 부여해야 한다.

5) 5단계 : 재난 복구 및 평가·환류 체제

유사시 위기에 대응하는 작업이 끝나면 다음으로 복구 작업이 순차적으로 진행된다. 이러한 복구 활동은 긴급 복구 활동을 제외하고는 엄밀히 위기 대응 업무는 아니다. 따라서 복구 활동 업무는 유사시 필요에 따라 통합적 복구 활동을 위한 조정 통제 계획과 임시 조직을 구성, 운영할 필요가 있다. 즉, 재난에 대비하여 복구 인력을 별도로 조직하여 운영할 필요는 없다. 평상시 고유 업무에 종사하는 인력과 장비를 보유한 조직과의 재난협조체계를 구축하여 대응성을 강화해야 한다. 이는 현 민방위 재난통제본부 체제가 통합적 재난 복구 업무를 수행하기에 한계가 있다는 의미이기도 하다.

따라서, 지방자치단체의 관할 범위를 훨씬 넘는 재난의 경우 중앙정부 차원의 재난복구체제는 각 소관 부처의 관계자들을 긴급 소집할 수 있어야 하며, 지방자치단체차원에서 필요로 하는 사항을 총괄 지원하는 지원 창구 기능을 가장 효율적으로 수행할 수 있도록 조직의 기능과 위상을 강화해야 할 것이다. 또한 복구 활동과 함께 그 동안의 전체적 재난 관리 업무 수행 과정을 분석하고 평가하여 개선 사항에 대해서는 1단계 업무에 다시 환류시켜 재난 관리 시스템이 계속 업그레이드될 수 있는 체제를 갖추도록 하여야 한다.

효과적인 통합 관리 모델에 충실한 재난 관리 체제를 지향할 경우 우선 재난 관련 유사 관련 법제를 통합시킬 필요가 있다. 단기적 관점에서 국민들의 따가

운 눈총을 피해가기 위해 또 다른 특별법을 추진하고 새로운 조직을 창설하거나, 기존의 실패한 체제를 확대 개편하는 것과 같은 퇴행적 조치는 과거에도 많이 있어 왔지만 재난관리에는 항상 비효율과 여러 문제점이 지적되고 있다는 것을 고려해야 한다. 또한 대형 참사가 발생할 때마다 특별법 제정을 검토하는 것은 현재의 다원화되고 복잡한 관련법의 난립을 더욱 부채질하게 되고 관련 조직의 인력 증원과 예산 증가라는 결과를 가져오게 된다는 것도 경계해야 할 점이다.

효과적인 재난 관리 체제는 조직과 예산의 증가를 반드시 수반하는 것이 아니라 오히려 그 반대이다. 인간의 덩치가 클수록 외부 위협 요인에 빠르게 반응하지 못하는 것과 같이 현재의 복잡, 비대하고 기형적인 재난 관리 체제 하에서는 예방의 효과도 적을 뿐 아니라 초기의 전반적 반응 속도와 자원 통합이 곤란하여 소형 사고를 대형화시키는 결과를 초래하게 된다.

따라서 작고 효과적인 재난 관리 체제가 되기 위해서는 현재 존재하는 재난 관련 조직 중에 공통/핵심 기능을 가장 많이 수행하는 조직을 중심으로 주변 조직들을 통폐합시키는 방안이 저비용 고효율의 재난 관리 체제를 실현시키고 재난 대비와 대응 업무 등 전체적 업무 연계성을 지향할 수 있는 방안이 될 수 있다.

이는 그 동안 분산, 중복되어 있던 업무와 인력을 통폐합시키고 통합 관리 시스템의 기본적 틀에 충실한 직무 분석과 조직, 재구성을 통해 우리나라 재난 관리 체제를 대폭적으로 개편해 나가야 한다는 것을 의미한다. 또한 통폐합을 통해 얻어진 잉여 인력은 인력이 부족한 분야에 재배치할 수 있으므로 실제적인 인력 감축 효과도 기대할 수 있을 것이다. 이와 같은 재난 관리 조직의 개편 방향이 특정 조직의 이익에 배치된다 하더라도 보다 적은 예산과 인력을 가지고 보다 효과적인 재난관리시스템을 구축할 수 있는 만큼 정부의 강력한 의지를 전제로 한다.

2. 협력적 체계의 구축

협력성 측면에서 보면 현장 지휘체계의 혼선을 줄이기 위해 최일선의 현장지휘책임을 맡고 있는 소방본부장의 권한을 제도적으로 강화해야 한다. 그래야만 촌각을 다투는 상황에서 대응이 원활히 진행될 수 있기 때문이다. 또한 현재의 유관기관의 동원능력을 제고시켜야 할 것이다. 경찰, 군, 관계기관, 그리고 가장

중요한 민간단체의 협력을 이끌어내는 것이 관건이라 할 수 있다. 이에 상응하는 권한과 제도가 보완되어야 할 것이다. 그러한 이유는 재난의 상황보고, 전파 등 상황유지를 위하여 운영되는 상황실의 고유업무가 부서별·기능별로 분리되어 운영되고 있어 동일한 사고에 대해서도 각 부서간 재난정보가 상이하고 인력 관리의 비효율성이 상존하고 업무내용의 중복 등의 문제가 발생하고 있음을 직시해야 한다.

재난발생시 중요한 문제는 신속한 초동대응일 것이나, 대형재난시에는 통솔 및 관리주체간 혼선은 이미 태안의 허베이 스피리트호 사건을 계기로 또다시 불거진 문제이다. 태안지역의 해안 방제 작업이 본격화되면서, 지역주민, 공무원, 군인, 자원봉사자 등 많은 방제 인력이 현장에 투입되었으나 중앙부처 및 지자체 간 복잡한 지휘 체계와 업무 혼선으로 현장 통제 및 관리가 제대로 이뤄지지 않았다. 따라서 관계 기관간의 협조체제 및 현장과의 소통문제를 통솔하고 지휘할 통합지휘본부의 필요성이 제기된다.

3. 학습조직의 구축

학습성 측면에서 상황중심적 대응능력을 향상시키기 위해 소방분야와 재난관리 부서간의 조정이 필요하다. 현재는 소방부서가 역할을 수행하지만 이에 대한 훈련계획을 재난관리 부서에서도 수립하기 때문에 비합리적이라 할 수 있다. 이에 대한 조정이 필요하다.

1) 방재인력의 전문화 및 교육훈련 강화

재난관리기관에 근무하는 공무원들의 전문성, 성과확보를 위한 인사제도의 개혁이 필요하다. 특히 조직의 책임자급까지 직위분류제를 적용하여 전문성을 제고하고 과거 사고의 교훈을 지속적으로 학습하고 전수할 수 있도록 재정비할 필요가 있다. 또한 응급상황에 여러 재난 주체들이 유기적으로 신속히 대응해

나가기 위해서는 재난계획과 반복된 교육 훈련을 실시하여 재난인력의 숙달과 전문화가 필요하다.

재난대비훈련은 구체적인 상황을 실제상황처럼 연출하여 시행해야 한다(채경석, 2004: 145). 실제상황을 연출하여 위기 발생시 해당 지역의 기능이 어떻게 작동하는가를 훈련하고 또한 주민과 공무원들이 어떻게 대응해야 하는가를 학습하도록 해야 한다.

또한 재난의 과학적 예측과 원인분석, 기술적인 예방과 대응, 체계화된 계획, 방재시스템 구축을 위한 전문연구활동을 강화하고 재난관리시스템의 과학화·정보화를 통한 방재정책연구와 방재기술의 질적 수준을 제고시켜 나가야 한다.

2) 재난대응 공동매뉴얼의 수립

미국 연방대응계획(FRP)의 비상지원기능(ESF; Emergency Support Functions)⁵⁸⁾은 재난유형이 아닌 기관의 기능에 따라 책임기관과 지원기관을 지정하고 있으며, 일본의 경우에는 방재기본계획에서 재난 유형별로 책임기관을 지정하였으나 재난대응의 책임기관은 재난의 유형에 관계없이 기관의 기능에 따라 임무를 지정하고 있다. 즉, 모든 재난은 거의 유사한 대응체제를 갖고 있기 때문에 각 업무 소관을 망라한 재난대응 공동매뉴얼을 마련하고 있다(서정규, 2006: 108).

그러나 우리의 경우 각 기관을 통합하여 운영할 수 있는 통합대응매뉴얼이 없어 미경험 재난이나 대형재난 발생시 매뉴얼에 따른 대응에 한계가 있다. 또한 해당 기관별로 각각 작성된 매뉴얼은 부서별 연계성과 종합성이 미흡하고 기관별 역할 분담 및 책임이 불명확하여 실제 대응에 혼란을 초래하고 있다. 따라서 각 재난관련부서의 공무원과 교수, 전문가 등이 공동으로 참여하여 외국의 대응사례 등을 참고로 미국의 표준비상사태관리시스템(Standardized Emergency

58) 미국의 연방대응계획(Federal Response Plan)은 기본계획과 부속계획(비상지원기능, 복구기능, 지원, 긴급)으로 구성되어 있는데, ESF(비상지원기능)는 12개의 기능(교통, 통신, 토목 및 엔지니어링, 소방, 정보 및 계획, 대중구호, 자원지원, 보건의료서비스, 도시수색 및 구조, 위험성물질, 식량, 에너지)으로 분류하여 재난의 유형에 관계없이 기능별로 주무부서와 지원부서를 지정함으로써 부서간의 책임소재를 명확히 하고 있다.

Management System: SEMS)⁵⁹⁾처럼 재난발생시 각 기관에 공통으로 적용되는 종합적인 대응매뉴얼을 작성하여야 한다. 이러한 공동매뉴얼은 대형재난발생시 재난현장과 통합관리조직의 유기적인 공조체제를 확보하여 재난의 사전예방 및 피해의 최소화에 기여하게 될 것이다.

제3절 집행적 측면

1. 기초자치단체의 제도적 권한 강화

재난관리의 최일선에 있는 기초자치단체의 역량이 강화되어야 할 것이다. 일련의 재난발생 상황을 보면 지방자치단체의 업무범위를 벗어나는 광역적 재난이 발생하고 있다. 하지만 이에 대해 최일선에서 초동관리를 할 수 있는 기초자치단체의 역량은 이에 미치지 못하는 것으로 나타나고 있기 때문이다.

재난은 예측의 불확실성과 재난관리(예방, 대비, 대응, 복구)의 상호작용성이 라는 특성으로 인해 분산관리보다는 통합관리가 더 효율적일 수 있다. 선행연구들이 재난관리조직의 통합성을 주장하고 있는 것도 이런 이유 때문이다. 분산관리 방식은 부서 간 할거주의로 인해 대응기관의 이질성, 지휘체계의 혼선, 정보공유 및 협조체계의 미흡, 업무중복에 따른 자원 및 행정력의 비효율성, 현장 활동 지원 및 전문성의 부족 등을 더욱 심화시킬 수 있다. 특히, 우리나라 지방자치단체의 경우는 재난관리 역량이 아직은 매우 열악한 형편이다. 더군다나 총액 인건비제 등의 시행으로 인해 정책 및 예산우선 순위에서 재난관리 영역은 항상 후순위에 놓일 가능성이 더욱 커졌다. 따라서 현재 유사업무이면서 분리되어 있는 기능인 소방, 민방위, 방재, 안전관리 등을 통합하여 재난관리조직의 역량

59) 예컨대 미국의 캘리포니아주에서는 법령(Code Section 8607)에 의해 모든 공공기관은 SEMS를 의무적으로 채택하도록 되어 있다. SEMS는 조직, 전문용어, 절차 등으로 구성되어 있으며, 재난의 초동대응에서부터 대규모동원까지 신속하고 논리적인 대처방법을 제공하기 위한 것이다. 자세한 내용은 www.fema.gov/emergency/managers/exp_06.shtm 참조.

을 제고시킬 필요가 있는 것이다, 이렇게 지방자치단체의 재난관리조직이 통합되어야 중앙정부의 재난관리조직이 소방방재청으로 통합된 진정한 의미를 살릴 수 있고, 중앙과 지방 재난관리조직의 연계성을 통한 국가 및 지방 재난관리의 시너지 효과를 얻을 수 있다.

첫째, 현재 지방자치법 상에 소방기능을 기초자치단체에 부여하지 않고 있는 점에 주목해야 한다. 즉, 기초지방자치단체는 제도적으로 현장 대응능력이 거의 없다고 볼 수 있다. 따라서 이에 대한 권한을 부여하는 방안을 검토해야 할 것이다.

둘째, 지역방제실행계획(ACP, Area Contingency Plan)의 수립이 필요하다. 국가방제기본계획에 따라 12개 해역으로 분할, 지역별 해양오염 대비·대응을 위한 계획도 검토해야 할 것이다. 지역방제체제 및 대응조직, 해역의 특성 및 평가, 방제장비 확충 및 동원계획, 지역특성에 적합한 방제조치 실행, 방제교육 및 훈련 등은 후속적인 조치가 요구되는 사안이다.

2. 실질적 통합재난관리체계 구축

재난관리 조직의 통합에 대한 기본방향에는 찬성하더라도 통합대상의 구체적 기능과 조직에 대해서는 다양한 의견 제시가 가능하다. 통합을 하되 지방자치단체간의 재난의 특성에 따라 약간의 변형이 가미될 수 있을 것이다.

첫째, 소방, 안전관리, 방재, 민방위 조직을 통합해야 하는 이유는 2004년 6월 1일 개칭된 소방방재청이 소방, 안전관리, 방재, 민방위를 통합하는 조직형태를 가지고 있기 때문이다. 우리와 같이 국토가 협소한 경우는 지방자치단체와 중앙정부의 재난관리가 따로 따로 일 수 없는 경우가 많다. 그러므로 중앙과 지방의 유기적인 협조 하에 재난관리가 효율적으로 될 수 있도록 하는 것이 무엇보다 필요하다.

둘째, 단순한 조직의 통합을 넘어 이질적인 조직문화와 조직구성원의 통합이 무엇보다 필요하다. 이는 기존의 소방방재본부 등으로 통합된 서울, 인천 등의

사례에서 단순한 조직만의 통합은 직렬 간 조직의 갈등⁶⁰⁾ 등으로 효율적 재난 관리에의 어려움이 뒤따르는 것으로 나타나기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 일반, 소방, 전산 등 여러 직렬로 되어 있는 소방방재본부 구성원들의 직렬을 향후 재난관리 직렬로 통합할 필요가 있다. 또한 재난관리 직렬의 신설은 재난관리(소방, 안전관리, 방재, 민방위 등) 업무의 전문성을 제고하기 위해서도 필요하다. 왜냐하면, 재난관리 직렬이 신설되면 잦은 순환보직으로 인한 전문성의 저하는 어느 정도 해결 될 수 있기 때문이다.

셋째, 향후 민방위 업무는 재난훈련 등이 주가 되는 재난대비 훈련으로 개편되고 있다. 이렇게 볼 때 기존의 민방위 업무의 성격은 전시대비에서 재난대비로 바뀌게 된다. 따라서 민방위 기능과 조직도 재난관리 기능과 조직으로 통합되어야 한다.⁶¹⁾

넷째, 소방, 안전관리, 방재, 민방위의 통합에서 한 발 더 나아가 민간과의 협력을 할 수 있는 조직이 설계되어야 한다. 재난관리는 공공부분만의 능력으로는 일정한 한계가 있다. 그래서 민간부분과의 협력이 무엇보다 필수적이다. 따라서 시민사회와 협력할 수 있는 로컬 거버넌스 관점에서 지방정부의 재난관리조직이 통합되어져 한다.

다섯째, 재난관리조직의 통합에서 가장 시급하고 중요한 것은 상황실의 통합이다. 재난은 재난의 특성상 초동단계가 가장 중요한데, 이러한 초동단계의 대응능력을 좌우하는 것이 상황관리이기 때문이다. 우리나라의 신고체계는 대응

60) 이러한 직렬간의 갈등문제는 소방방재본부 등으로 통합된 시·도 소방방재본부 구성원과의 인터뷰를 통해 쉽게 드러나고 있었는데, 2004. 6. 1. 개칭된 소방방재청 내부의 심각한 조직의 문제로도 지적되고 있다.

61) 정부는 소방방재청과 행정자치부의 안전정책관실, 국무총리 산하 비상기획위원회 등 재난 및 전시대비 기능을 담당하는 기관들을 위기관리를 전담하는 하나의 기관으로 통합하는 방안을 추진하고 있다(한겨레, 2005. 8. 22). 정부는 “태풍, 산불, 지진 등 자연재해뿐 아니라 사스와 같은 전염병, 사이버 테러, 대규모 정전, 국가 및 공공기관 전산망 마비, 화물연대 운송거부 등 평시에 비상사태가 발생했을 때 현재처럼 각기 다른 법령과 기관에 의해 분산 관리하는 시스템으로는 효율적으로 대처하는 데 한계가 있다. 또한 전시대비 기능을 하는 비상기획위가 평시에는 위기가 발생해도 전혀 기능을 할 수 없는 비효율의 문제가 있다고 보고 있다. 다만, 해당 기관들이 위기관리 기구 통합 원칙에는 동의한 상태지만, 통합의 절차와 구체적인 내용, 통합 기관장의 위상(장관급 혹은 차관급) 등 몇 가지 문제가 남아 있다”고 한다.

기관별로 화재·구조·구급은 119, 전기사고는 123, 환경오염은 128, 응급환자는 1339, 가스 사고는 0019 등 너무 복잡하다. 미국의 경우를 보면, 911시스템으로 재난신고체계가 일원화되어 있으며, 일본은 우리나라 화재신고 번호와 같이 119로 통합재난관리신고체계를 운영함으로써 각종 재난에 신속히 대응하고 있다. 우리나라도 교통사고, 붕괴사고, 화재·구조·구급사고 등 각종 사고 시에 보편적으로 이용되고 있는 119로 신고체계와 상황관리를 통합 운영하는 시스템의 구축이 필요하다.

3. 정부간 수평적 연계체제 구축

중앙정부와 지방자치단체의 재난관리조직들은 다원적이고 조직체계가 서로 상이하기 때문에 단일기관에 적용되는 계층구조는 불가능하다. 따라서 재난대응의 주도 조직을 중심으로 수평적 협력 및 지원체제를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 협력체제의 구축방법으로는 참여조직간 네트워크시스템의 도입과 실질적인 재난대응계획의 수립을 대안으로 모색할 수 있다. 그동안 지방자치단체의 재난관리가 중앙정부의 지시, 명령을 수행하는 차원에서 구호와 복구를 지원하는 형태로 이루어져 재난의 발생을 경감 또는 억제하려는 장·단기적 대응책이 실효를 거두지 못했다. 따라서 중앙정부는 재난관리의 1차적인 책임을 지역의 행정을 관할하는 지방자치단체가 질 수 있도록 기반여건을 조성하고 지방자치단체의 재난관리에 대한 지원 및 대규모 재난대응을 책임 관리할 수 있도록 역할을 적절히 분담하여야 한다.

4. 재난관리 거버넌스 구축

현실적으로 방제작업에 맨 처음 투입되는 지역 주민 및 주민조직의 경우 해당 지역에 대하여 가장 잘 알고 있는 집단으로, 향후 방제활동의 중심 주체 중 하나가 될 수 있도록 체계를 구축해야 한다. 만약, 주민조직을 중심으로 재난 발

생시 방제에 대한 정확한 정보 전달과 교육, 피해 예상 지역별 운영체계를 구축한다면 이후 방제작업의 혼란 및 각종 문제를 감소시킬 수 있을 것이다.

재난발생시 자치단체의 자원봉사자 지원 및 관리상의 문제 발생은 지속적으로 발생되어 왔던 문제로 제도화 등을 통한 개선이 필요하다. 태안지역에서 가장 큰 문제점이었던 자원봉사자의 접수 및 배분을 효율적으로 처리할 수 있는 시스템의 개발 및 보급을 통해 자치단체의 자원봉사자 관리업무 능력을 향상시킬 필요가 있으며, 자원봉사자에 대한 지원대책 마련을 통해 온 국민이 동참하여 재난을 극복할 수 있는 기반을 조성하여야 할 것이다. 우선적으로는 ① 자원봉사자 분류체계, 즉 자원봉사를 위한 행정지원시스템의 구축이 필요,⁶²⁾ ② 행정지원을 위한 인프라 정비, ③ 직접적인 봉사인력의 활동을 지원하는 안내시스템 등의 구축이 필요하다.

첫째, 지방자치단체에서는 사전에 각종 유관민간단체들의 네트워크를 형성하여야 한다. 각 민간단체가 가진 인적·물적 자원에 관한 정보를 DB화하고 재난 유형별로 동원가능한 민간단체를 분류하여 비상연락체계를 구축하여야 한다.

둘째, 평상시에 유관민간단체의 구성원에 대한 지속적인 교육과 훈련을 통하여 재난현장에서의 체계적인 구급·대응이 가능하도록 전문성을 확보해야 한다. 민간단체의 설립목적과 특성 및 가용자원에 따라 활동분야를 특화하여 유기적인 협력체계를 구축하여야 한다. 예컨대 재난관련활동을 재난예방 및 안전진단, 자원봉사자관리, 비상대피지원, 구호품 수집·이송 및 배급, 인명구조, 시설복구, 교통통제 등의 분야별 협력체계 구축이 필요하다.

62) 자원봉사의 경우 30분 정도의 지체를 보인 이유는 자원봉사자를 위한 기부금 영수증, 고속도로 통행료 면제, 민방위 훈련 면제 등과도 연계되어 있음.



제6장 결론

제1절 연구결과의 요약

이 연구는 재난관리의 1차적 대응역할을 수행하고 있는 지방자치단체의 재난대처방식에 어떠한 문제점이 있는가를 살펴보고, 그에 따른 개선방안을 도출하는데 목적이 있다. 이를 위하여 지방자치단체의 재난관리 대응사례(태안기름 유출사고: 허베이 스피리트호)에 나타난 문제점과 시사점을 통하여 개선방안을 모색하는데 초점을 두었다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 관련 보고서와 연구논문을 검토하여 분석틀을 구성하였으며, 분석틀에서는 크게 재난관리에서 갖추어야 할 구조적 측면과 실제적으로 나타나는 집행적 측면으로 개선방안을 도출코자 하였다.

현재의 재난발생 현황에 대한 개괄적인 파악결과, 지속적으로 재난의 발생빈도에 비해 그 피해는 대규모화 하는 추세에 있음을 확인할 수 있었다. 또한 이러한 최근 재난의 특징은 지방자치단체의 수준을 넘어서는 광범위한 재난이 나타나고 있었다. 이러한 분석결과를 구조적 측면과 집행적 측면에서 재난관리체계를 살펴보았다.

먼저 구조적 측면에서 보면, 첫째, 통합성의 문제로 여전히 형식적인 통합시스템으로 운영되고 있다고 할 수 있다. 즉, 중앙정부의 경우 행정안전부 중심의 통합시스템이 어느 정도 완성되었다고 할 수 있으나, 아직도 분산관리 형식을 취하고 있다. 이는 지방자치단체에도 영향을 미치게 되기 때문에 해당 지자체 입장에서는 일련의 재난관리 단계별 대응에 중복현상이 나타나고 있다. 일부 광역사

치단체의 경우 통합된 조직의 형태로 구조를 바꾸었으나 대부분의 경우 분산관리 형태를 갖고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 유기성의 문제로 내부 구성요소간 소통의 원활화가 중요한 관건이지만, 소방직과 일반직간의 업무분장에서부터 괴리가 나타나고 있었다. 우선적으로 보면 재난관리의 업무는 전문성이 중요하다고 볼 수 있지만, 순환보직으로 전문화에 한계가 있다고 할 수 있다. 다음으로 현장대응능력의 부족을 들 수 있다. 실제에 있어서는 소방기관이 대처를 하지만 비전문가로 구성된 재난관리부서와의 협력은 의외로 쉽지 않다. 또한 재난은 자치단체장 입장에서 보면 해당 지자체의 우선순위에서 밀릴 수밖에 없기 때문에 충분한 뒷받침이 여의치 않을 수 있다.

셋째, 협력성의 문제로 전문기관과의 유기적 공조협력 체계를 이루는데 한계가 나타나고 있었다. 즉 지방자치단체에서 재난이 발생했을 때 공공부문의 역할만으로는 해결이 곤란한 경우가 있다. 이는 재난의 특성이 지자체 관할범위를 벗어나는 추세를 통해 알 수 있다. 이러한 재난이 발생했을 경우 필요한 협력을 요청할 기관은 우선적으로 장비 등에서 일정 수준이상을 갖춘 군부대와 경찰의 협력이 필수적이라 할 수 있다. 또한 민간조직에 대한 협력이 필수적이라 할 수 있다. 하지만 지자체엔 이러한 권한이 없으며 있다 하더라도 여러 기관을 경유하여야 하며 민간의 지원을 이끌어낼 제도적 장치도 원활하지 않다.

넷째, 학습성의 문제로 일련의 재난상황을 경험하면서 전문성을 향상시켜야 하지만 잦은 인사이동을 지식축적이 곤란한 상황이다. 또한 지방자치단체에 대한 권한이 거의 없어서 정책개발 보다는 단순한 보고 및 집행에만 치중할 수밖에 없는 상황이다. 소방과 재난관리부서간의 중복된 업무로 상황중심적 대응력 향상에도 문제가 생길 수밖에 없는 체계를 가지고도 있다.

결국, 구조적 측면에서는 아직까지 재난에 대처할 원활한 체계가 갖추어져 있지 않다고 할 수 있다. 부연하면, 집행력을 원활히 발휘할 토대가 부족하다고 볼 수 있으며, 협력과 조정이 필수인 재난관리체계에 실질적인 문제점이 내재되어 있다고 할 수 있다. 이러한 근본적인 문제는 기본적으로 지방자치단체의 재난관리 역량의 한계와도 관련이 깊다고 할 수 있다. 또한 재난에 대응하는 권한은 실제적으로 자치단체가 갖고 있지 못하며, 보고만이 실제 기능이라고 할 수 있다.

다음으로 집행적 측면에서 살펴보면 첫째, 재난관리의 최일선에 있는 기초자치단체의 제도적 권한의 강화가 필요한 것으로 나타나고 있다. 기초자치단체의 경우 허베이 스피리트호와 같은 재난에 대처할 수 있는 실제적인 권한이나 능력도 없을 뿐만 아니라, 초동대응에 필요한 현장 지휘체계, 방재장비의 확보 및 동원 등 모든 측면에서 실질적 역할을 할 수 있도록 기능적 측면에서의 보완이 필요하다.

둘째, 실질적인 통합체계의 구축방안이 도출되어야 한다. 재난관리 조직의 통합이라는 기본방향은 바람직하나 재난의 특성에 따라 지방자치단체에 책임과 자율성을 보장해 줌으로써 자치단체의 여건에 부합하는 재난관리체계가 구축될 수 있도록 해야 할 필요성이 있다.

셋째, 정부간 수평적 연계체계의 구축이 필요하다. 재난대응의 주도 조직을 중심으로 수평적 협력 및 지원체제를 구축하는 것이 필요하다. 중앙정부는 재난관리의 1차적인 역할을 지방자치단체가 수행할 수 있도록 기반여건을 조성해 행·재정적인 지원을 하고, 지방자치단체는 실효적인 재난관리가 이루어질 수 있도록 매뉴얼에 기반한 교육과 훈련 및 상시 대응체계의 구축 등의 역할을 수행해야 한다.

넷째, 재난관리 로컬 거버넌스의 구축으로 현대의 재난관리는 그 규모나 수준측면에서 자치단체의 역할만으로는 효율적인 대응이 불가능하다. 즉, 민간참여의 조직화가 필수적이라고 할 수 있으며, 이를 위해서는 민간부문과의 협력적 거버넌스를 통해 그 해결방안을 모색해야 할 것이다.

제2절 정책적 함의

재난관리는 소 잃고 외양간 고치는 방식의 처방이 아닌 재난관리 시스템의 선진화가 우선이다. 선진화의 의미는 국정 분야마다 약간 차이가 있겠지만, 현 시점에서 우리나라 재난관리 시스템의 선진화는 통합성, 전문성, 민관협력체계의 구축이라는 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 통합성의 측면에서 재난관리의 최일선에 있는 기초자치단체의 재난관리체계에 대한 정비가 필요하다. 최근의 재난발생 상황을 보면, 지방자치단체의 업무범위를 벗어나는 광역적 재난이 발생하고 있지만 기초자치단체 수준에서는 실제적으로 대처할 수 있는 권한이나 역량을 가지고 있지 못한 경우가 대부분이다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 재난관리조직들은 다원적이고 조직체계가 서로 상이하기 때문에 단일기관에 적용되는 계층구조에서 나오는 능률성을 확보하기란 매우 어려운 구조이다. 따라서 재난대응의 주도 조직을 중심으로 수평적 협력 및 지원체제를 구축하는 것도 검토할 필요가 있다. 이와 같이 재난관리에 관한 실질적인 통합체계의 구축이 필요한 시점이다. 재난관리 조직의 통합이라는 기본방향은 바람직하나 재난의 특성에 따라 지방자치단체에 책임과 자율성을 보장해 줌으로써 자치단체의 여건에 부합하는 재난관리체계가 구축될 수 있도록 해야 할 필요성이 있다.

둘째, 재난환경에 대비한 향후 정부의 재난관리 정책방향은 재난관리 인력과 장비의 전문화고도화를 서둘러야 한다. 또한 상황에 부합하는 대응능력을 향상시키기 위해 소방분야와 재난관리 부서간의 역할 및 권한조정이 필요하다. 현재는 소방부서가 실제적인 역할을 수행하지만 이에 대한 훈련계획을 재난관리 부서에서도 수립하기 때문에 비합리적이라 할 수 있다. 이외에도 방재인력의 전문화 및 교육훈련이 강화해야 하며, 특히 조직의 책임자급까지 직위분류제를 적용하여 전문성이 제고될 수 있도록 재정비할 필요가 있다.

셋째, 민간협력체계의 강화로 지방자치단체와 유관민간단체들과 네트워크를 구축하고 민간단체의 자율적이고 능동적인 참여를 지원할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 시민 또는 시민단체에 대한 자율적인 참여와 지원을 위한 정보시스템의 구축하여 재난발생시 지원과 참여에 필요한 기본적인 정보를 공유할 필요가 있다.

이 지원 DB화하고 재난유형별로 동원가능한 민간단체를 분류하여 비상연락체계를 구축하여야 한다. 다음으로 평상시에 유관민간단체의 구성원에 대한 지속적인 교육과 훈련을 통하여 재난현장에서의 체계적인 구급·대응이 가능하도록 전문성을 확보해야 할 것이다. 민간단체의 설립목적과 특성 및 가용자원에

따라 활동분야를 특화하여 유기적인 협력체제를 구축하여야 한다. 마지막으로 공공기관이나 민간단체의 참여 이전에 피해주민들의 즉각적인 자구활동이 가능하도록 평상시에 재난대비교육과 훈련을 실시하고, 자율적인 비상동원체제를 구축하여야 한다.

제3절 연구의 한계

이 연구에서는 지방자치단체 재난관리체계의 문제점과 그 개선방안을 통해 효과적인 재난관리에 대한 대응방안을 도출하려는 목적으로 연구를 진행하였으나 다음과 같은 한계와 향후 연구방향을 제시하였다.

첫째, 이 연구는 지방자치단체 재난관리를 전반적인 차원에서 다루고 있기 때문에 좀 더 깊이 있는 분석은 상대적으로 이루어지지 않았다. 재난과 관련된 사안은 이 연구의 분석틀에 외에도 고려해야 할 다른 가치들과 질적인 요소들이 많이 존재한다. 따라서 차후 재난관리에 대한 깊이 있는 분석이 후속적으로 수행되어야 할 것이다.

둘째, 자료획득의 한계로 인해 인터뷰 및 문헌분석에만 의존해서 분석에 한계가 있었다. 이 연구에서는 기본적으로 전반적인 지방자치단체 재난관리체계의 문제점과 개선방안을 모색하는데 1차적 목적을 두었다. 하지만 기존의 문헌조사 외에 다른 자료에 대한 정보를 알 수 있었다면 좀 더 포괄적이고 세밀한 분석도 아울러 수행할 수 있었을 것이다. 따라서 차후 이러한 실질적인 자료의 획득이 가능해 진다면 측정의 타당성이 좀 더 제고될 것이다.

셋째, 차후 연구의 목적과 상황에 따라 분석방법이 달라져야 할 것이다. 재난관리의 범주는 실로 광범위하다. 이 연구의 분석은 현재의 사례분석적인 차원에 치중한 면이 있어서 한계를 지니고 있다. 따라서 차후에는 영향요인과 그 영향이 미치는 강도 등을 다각도로 측정해야 할 것이다.



참고 문헌

1. 국내문헌

- 권건주. (2003). 지방정부의 재난관리체제 개선방안. 「경영과학연구」. 29. 303-328.
- _____. (2005). 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안. 「한국위기관리논집」. 1(2): 79-92.
- 김경안·유충. (1997). 재난대응론, 서울: 도서출판 반.
- 김동욱. (2003). 국가 재해재난 관리체제 재정립 방안. <재해재난 관리체제 재정립 방안>. 행정개혁시민연합.
- 김영규. (1995). Disaster Planning: Should Be Agent-Specific or Generic? 「지방행정연구」. 10(1): 199-230.
- 김영수. (1993). 「국가재난대비 행정체제의 구축방안」 서울: 한국지방행정연구원.
- 김영평. (1991). 불확실성과 정책의 정당성. 서울: 고려대학교 출판부.
- _____. (1994). 현대사회와 위험문제. 한국행정연구. 3(4).
- 김윤중·송철호. (1997). GIS를 이용한 도시방재시스템 구축방안 연구. 서울: 서울시정개발연구원.
- 김재범. (1998). 재난관리 행정체제 구축에 관한 연구: 삼풍백화점 붕괴사고의 대응단계를 중심으로. 중앙대 대학원 석사학위 논문.
- 김주찬·김태윤. (2002). Normative Structure of the National Disaster Management System. 「한국화재소방학회논문지」. 16.
- 김태윤. (2003). 우리나라의 국가재해관리체계의 모색. 「재해재난 관리체제 재정립 방안」. 행정개혁시민연합.
- 남궁근. (1995). 재해관리 행정체제의 국가간 비교 연구: 미국과 한국의 사례를

- 중심으로. 「한국행정학보」. 29(3): 957-979.
- 노춘희·송철호. (1998). 도시 재난관리시 민간자원 활용방안에 관한 연구. 한국 도시행정학보, 11.
- 노화준·노시평·김태일. (1996). 정부출연 연구기관 종합평가모형에 관한 연구: 평가요소의 개발과 가중치 설정. 「한국정책학회보」. 5(1): 30-54.
- 박경효·정운수·최근희. (1998). 다조직적 구조하에서의 핵심적 집행문제: 국가 GIS정책의 사례. 한국행정학보, 32(2).
- 박광국. (1997). 재난관리체계의 효과성 평가에 관한 연구: 공무원·주민의 의식 수준을 중심으로. 「한국행정논집」. 9(3): 581-602.
- 박덕규. (2005). 전라북도 재난관리조직 개편에 관한 연구. 전북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박동균. (1995). 지방정부의 위기관리 행정에 관한 연구: 서울시 인적 재난의 사 전대비를 중심으로. 박사학위논문, 동국대학교 대학원, 행정학과.
- 삼척시. (2002). 「2003년도 지역재난관리계획」.
- 서울시정개발연구원. (1994). 「서울시 위기관리체계 구축에 관한 기초연구」 서울: 서울시정개발연구원.
- 소방방재청. (2004). 재난 및 안전관리 기본법. 서울.
- _____. (2005). 「재난연감」.
- _____. (2006). 「재난연감」.
- 소영진. (1994). 위협의 사후적 관리. 한국행정연구, 3(4): 86-106.
- 심재현. (1999). 선진국의 재난관리를 통해 본 우리나라의 재난관리 개선방안. 「위험관리지」. 가을호. 국립방재연구소.
- 양기근. (2005). 정부기능연계모델(BRM)을 통한 특정관리대상시설의 안전점검 개선 방안. 「한국위기관리논집」, 1(2): 45-60.
- 양기근·정원희·강창민. (2006). 지방정부 재난관리조직의 개선 방안: 통합형 재난관리 조직설계. 한국거버넌스학회 2006년 하계공동학술대회 발표논문집. pp. 1-24.

- 여명길·전규엽·박경현·홍원화. (2003). 대구지하철 화재 조사분석 (4): 재난복구를 위한 자원봉사 활동 및 지원체계의 특성. 「대한건축학회 추계학술발표대회 논문집」, 23(2): 889-892.
- 유 충. (1999). 「재난관리론」. 수원: 신문사.
- 윤명오. (2003). 도시재난의 현실과 위기극복의 논리. 「도시문제」, 5월호.
- 윤명오·송철호. (2003). 국가의 재난방지, 어떻게 해야 하나: 재난·재해관리에 있어 NGO의 역할과 기능. 국토, 258호.
- 윤병준. (2007). 『재난과 위기관리 해설』. 경기: 한국학술정보(주).
- 이강호. (2005). 지방재난관리체계의 발전방안에 관한 연구: 경남소방방재조직을 중심으로. 창원대학교 대학원 석사학위논문.
- 이상팔. (1995). 도시재난사고의 예방단계에서 정부조직학습: 삼풍백화점 붕괴사고 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(4): 1335-1361.
- _____. (1996). 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전·후의 제도변화를 중심으로. 「한국행정학보」, 30(2): 113-127.
- 이성우. (1996). 행정의 위기관리능력 제고방안. 서울: 한국행정연구원.
- 이원희. (2008). 국가재난관리시스템의 재설계 방안. 「국가 재난관리 시스템 및 대응 메뉴얼의 문제점과 개선 방안 세미나 자료집」. 서울: 여의도연구소.
- 이재은 외. (2006). 『재난관리론』. 대영문화사.
- 이재은. (1997). 지방자치단체의 위기관리: 법적·기능적 역할과 책임. 「지방행정연구」 12(3): 101-123.
- _____. (2000). 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법. 「한국정책학회보」, 9(1): 51-77.
- 이재은·양기근. (2004). 재난관리의 효과성 제고방안: 시민참여를 중심으로. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집.
- 이종범. (1976). 학습이론에 의한 역할행태분석. 「법률행정논집」, 13.
- 이창원·강제상·이원희. (2003). 재난관련 조직개편 어떻게 할 것인가? 「한국행정학회세미나발표논문집」.

- 임송태 외. (1996). 재난종합관리체제에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- _____. (1997). 재난유형별 대응계획 수립에 관한 연구. 서울: 지방행정연구원.
- 전미라. (2004). 국가위기관리체계의 한계와 민간부문의 활용. 『KIPA행정포커스』.
- 정운수. (2000). Rae Zimmerman의 재난관리정책을 통한 정책의 고유성 이해. 135-143. 『정책학의 주요이론』.
- _____. (1994). 긴급구조와 위기관리. 『한국행정연구』. 3(4): 67-85.
- _____. (1997). 「우리나라 GIS정책의 효율적 추진방안 연구」. 한국전산원.
- 정익재·정창무. (1996). 재난의 유형과 재난관리: 신문사설 내용분석. 『한국행정학보』 30(1): 93- 112.
- 조원철. (2003). 재해재난 관리체계 재정립 방안. 행정개혁시민연합.
- 주효진·김옥일. 2003. 「재해·재난관리체계 통합방안-지방의 소방행정체계 설계 방안을 중심으로」. 대구경북개발연구원 연구보고서 2003-16.
- 최병선. (1994). 위험문제의 특성과 대응전략. 한국행정연구. 3(4).
- 충남발전연구원. (2008. 2). 「허베이스피리트호 유류유출사고 대응자료집(1)」.
- 태안군. (2008). 「서해안 살리기 운동 백서 발간을 위한 피해복구 및 자원봉사 활동기록(4-1)」.
- _____. (2008). 「서해안 살리기 운동 백서 발간을 위한 피해복구 및 자원봉사 활동기록(4-2)」.
- 하규만·안지영. (2006). 방재 민간네트워크 구축활성화에 관한 연구. 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집. pp. 725-739.
- 한상대. (2004). 지방자치단체 재난관리체제에 관한 연구. 아주대 공공정책대학원 석사학위논문.
- 행정자치부 소방국. (2003). 국가재난관리시스템 개선방안.
- 행정자치부. (2000). 「2000년 재난업무 담당공무원 연찬회 교재」.
- _____. (2002). 「2003년도 방재집행계획」. 행정자치부 중앙재해대책본부.

2. 국외문헌

- ADPC. (2006). *Community-based Disaster Risk Management*, Bangkok. APPC.
- Bonser, Charles F. (1985). Foreward. *Public Administration Review*, 45(Special Issue).
- Booth, Simon A. (1991). *Interactive Simulation and Crisis Management Training: New Techniques for Improving Performance*. In *Crisis Management and Decision Making: Simulation Oriented Scenarios*, edited by Uriel Rosenthal and Burt Pijnenburg. London: Kluwer Academic Publishers.
- Clary, Bruce B. (1985). The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 20-28.
- Cohen, Steven, William Eimicke, and Jessica Horan. (2002). *Catastrophe and the Public Service: A Case Study of the Government Response to the Destruction of the World Trade Center*. *Public Administration Review*. 62(Special Issue): 24-32.
- Comfort, Louis K. (1988). *Designing Policy for Action: The Emergency Management System*, L. K. Comfort(ed), Managing Disaster, Dorham, North Caroliana: Duke University Press.
- _____. (1985). Integrating Organizational Action in Emergency Management; Strategies for Change. *Public Administration Review*. 45.
- _____. (2002). Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events. *Public Administration Review*. 62(Special Issue): 98-107.
- _____. (2005). Risk, Security, and Disaster Management. *Annual Review of Political Science*. 8(1): 335-356.
- Drabek, Thomas E. (1985). Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 85-92.
- FEMA. (2002). *Emergency Manager: An Orientation to the Position*.
- _____. (2003). *A Citizen's Guidance to Disaster Assistance*.
- _____. (2003). *Exercise Design*.

- _____. (2004). *Multi-Hazard Emergency Planning for Schools*.
- _____. (2005). *Introduction to ICS*.
- _____. (2005). *Continuity of Operations (COOP) Awareness Course*. http://emilms.fema.gov/is546_COA/index.htm
- _____. (2005). *Introduction to Continuity of Operations (COOP)*. http://emilms.fema.gov/is547_COOP/index.htm
- _____. (2006). *Developing and Managing Volunteers*.
- _____. (2006). *National Response Plan (NRP), An Introduction*.
- _____. (2006). *Multiagency Coordination System*.
- _____. (2006). *Principles of Emergency Management*.
- _____. (2007). *Introduction to the National Infrastructure Protection Plan*.
- FEMA, the Environmental Protection Agency, & the Department of Transportation (2005). *An Introduction to Hazardous Materials*.
- French, Steven P. (1991). *The Technical Feasibility of Risk Analysis*. Raymond J. Burby(ed.). *Sharing Environmental Risks: How to Control Governments' Losses in Natural Disasters*. Boulder, Co: Westview Press, Inc.
- Geis, D. E. (2000). By Design : The Disaster Resistant and Quality -of- Life Community. *Natural Hazards Review*, 1(3): 152-154.
- Hendry, Kevin and Geoffrey C. Kiel. (2004). The Role of the Board in Firm Strategy: Integrating Agency and Organisational Control Perspectives. *Corporate Governance: An International Review*. 12(4): 500-520.
- Jeyanth K. Newport and Golfrey G. P. Jawahar. (2003) Community Participation and Public Awareness in Disaster Mitigation. *Disaster Prevention and Management*, 12(1): 33-36. Emerald Group Publishing Limited.
- Karwan. Kirk. R. & William A. Wallace. (1984). Can We Manage Natural Hazard?: Book Review. *Public Administration Review*, 44: 177-181.
- Laurie Pearce. (2003). *Disaster Management and Community Planning and Public*

- participation: How to Achieve Sustainable Hazard Mitigation. *Natural Hazards*, 28(2-3): 211-228. Kluwar Academic Publishers.
- Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lijphart, Arend. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *American Political Science Review*, 65: 682-693.
- May, Peter J. (1985). FEMA's Role in Emergency Management: Examining Recent Experience. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 40-41.
- McLoughlin, D. (1985). A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 165-172.
- Moynihan D. (2005). *Leveraging Collaborative Networks in Infrequent Emergency Situations*. IBM Center for the Business of Government.
- Mushkatel, A. H. & Weschler, L. F. (1985). Emergency System. *Public Administration Review*. Vol. 45.
- Ogilvy, James A. (2002). *Creating Better Futures: Scenario Planning as a Tool for a Better Tomorrow*. New York: Oxford University Press.
- Perry, Ronald W. and Quarantelli, E. L. (2005). *What is a Disaster?: New Answers to Old Questions*. Delaware: Xlibris.
- Perry, Ronald W. (2004). Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12(2): 64-75.
- Petak, William J. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 3-7.
- Pickett, John H. & Barbara A. Block. (1991). *Day-to-Day Management*. Thomas E. Drabek, and Gerard J. Hoetmer. (eds.). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.

- Sabatier, Paul & Mazmanian, Daniel.(1980). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8: 538-560.
- Sanderson, D. (2000). Cities, disasters and livelihoods. *Environment and Urbanization*, 12(2): 93-102.
- Schneider, Sandra K. (2005). Administrative Breakdowns in the Governmental Respose to Hurricane Katrina. *Public Administration Review*, 65(5): 515-516.
- Shaw R. and K. Okazaki (2004) *Sustainable Community Based Disaster Management(CBDM) Practices in Asia: A User's Guide*. Nagoya: UNCRD.
- Thompson, J. D. (1958). *Organization in Action*. New York: McGraw Hill Sitkin.
- Turner, B. A. (1978). *Man-Made Disasters*. Wykeham Science Press: London.
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E.(1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4): 445-488.
- Victoria, Lorna P. (2002). *Community Based Approaches to Disaster Mitigation. Regional Workshop on Best Practices in Disaster Mitigation*. Bali: ADPC.
- Weick, K. E. (1987). Organizational Culture as a Source of High Reliability. *California Management Review*. 29-2.
- Yodmni, S. (2001). Chapter 12 - Disaster Preparedness and Management in Dritz, Isabel D.(ed.), *Social Protection in Asia and the Practice*. pp. 482-502, Manila :ADB.

<http://relief.junggu.seoul.kr>

<http://www.fdma.go.jp/>

<http://www.fema.gov>

<http://www.nema.go.kr>

<http://www.seoul.go.kr>

<http://www.soumu.go.jp/>

<http://www.pref.ishikawa.jp/>

■ Abstract

A Study on the Development of Emergency Management System in Korean Local Government

Lee, Byeong-Ki & Kim, Kun-Wee

The purpose of this study is to improve emergency management system in Korean local government. In this paper, we discuss institutions and implementation of emergency management system in Korean local government. For this, we review and analyze the literatures on emergency management in Korea.

We recognized that the frequency and degree of emergency are increasing as time goes on. In addition, impact of the emergency is beyond local government's boundary and it is not easy for local government itself to manage the emergency case.

First, with regard to system integration, central government officially operates the integrated system, but the system integration in the central government is not completed. Moreover, local government has not had a official integrated system, but a separated one.

Second, in the organization perspective, there is an internal communication gap between fire administration bureaucracy and general administration bureaucracy. Although emergency task is closely related to official's speciality, first of all, emergency task is just assigned and circulated regardless of official's specialty. Next, there is lack of response capacity in the emergency field. In particular, emergency cooperation is not easy if emergency team is composed of with the non-specialists. Also, it is important to get a strong support from the chief officials because the chief

officials do not give the first priority to emergency management.

Third, in terms of emergency cooperation, the cooperation system does not work since the local government does not have any power to mobilize emergency management resources. Even if emergency happens, the local government does not have any authority to utilize military and police emergency equipment. Thus, we can speak emergency response is beyond the local government's ability.

Fourth, related to professionalism, the local government official's frequent job rotation would be a barrier to have a know-how about emergency administration. As we see in the case of HEBEI SPIRIT Vessel in TaeAn, 2007, emergency expertise is important and it is not a limited matter only to local government.

Based on the problematic issues above, most of all, local government has to build up emergency management system in terms of professional officials and emergency expertise. For this, it is desperate for local government to have emergency management authority through institutional rearrangement.

Finally, the detailed strategies to operate the emergency management system in the local level are presented in this paper.

- Key Word: Emergency Management System, Confronting Emergency, Cooperation with Private Sector, HEBEI SPIRIT



부 록

재해시의 자원봉사자 지원 매뉴얼

출처: 일본 이시카와현 현민자원봉사센터

< 목 차 >

제1장 자원봉사 활동 바로 알기

제1절 자원봉이란 무엇인가?

1. 자원봉이란 자발적인 행위
2. 자원봉사 활동의 다양성과 선구성
3. 자원봉사 활동의 무상성과 지속성

제2절 자원봉사 활동의 목적과 의의(의미)

1. 기동성과 활동내용의 다양성
2. 커뮤니케이션이 공감을 낳는다

제2장 재해 시 자원봉사자 활동의 이해

제1절 개인의 의사로 활동하는 자원봉사자

1. 자발적이어서 혼란스러울 수 있는 자원봉사
2. 혼란을 방지하기 위한 3가지 방법

제2절 자원봉사자와 행정의 협동과 행정 지원체제

1. 상호간의 특성을 발휘
2. 개개인의 특성과 유연성
3. 자원봉사자의 건강관리·위기관리

제3장 자원봉사자의 승인 및 지원

제1절 개인적으로 참여하는 자원봉사자의 지원방법

1. 다수의 자원봉사자를 지원하기 위해서는?
2. 자원봉사자 등록제도의 과제

제2절 현지 자원봉사 단체에 대한 행정지원

1. 지역특성을 중시하는 관계의 필요성

제3절 타 지역 자원봉사 단체에 대한 행정지원

1. 자원봉사 활동의 효과를 향상하는 연락조정
2. 연락조정과 정보공개의 의미

제4장 코디네이터의 이해

제1절 자원봉사자 코디네이터의 의미

1. 자원봉사자 코디네이터가 갖추어야 할 자질
2. 자원봉사자 코디네이트 기관의 활용

제2절 코디네이트의 역할과 방법

1. 3가지 의의와 8가지 역할

제3절 재해 시 코디네이트의 4가지 부문과 기능

1. 자원봉사자 의뢰 지원
2. 자원봉사자 지원
3. 프로그램 개발
4. 자원봉사자의 팔로 업(follow up)

제5장 네트워크의 이해

제1절 네트워크의 필요성과 방법

1. 공통의 목표달성을 위한 네트워크
2. 네트워크 구축이 용이한 환경 만들기

제2절 현지 단체가 보유한 평상시 네트워크의 중요성

1. 재해 시에 유용한 평상시의 네트워크

제1장 자원봉사 활동 바로 알기

제1절 자원봉사란 무엇인가?

자원봉사 활동은 어디까지나 자발적인 활동으로 의무나 강제적인 것이 아니며, 각 개인의 자유로운 의사결정에 따라 사고하여 행동하는 것이다. 그러나 자신의 의사에 따라 행동한다고 하더라도 자신의 이익을 추구하기 위한 것이 아니라 이타주의적인 것이다. 즉, 활동과 목적이 자신을 희생하여 사회의 행복과 복리를 증진시키는 것으로 자신의 행위에 대해 아무런 대가를 바라지 않는 ‘무상성’과 ‘지속성’이 요구된다.

1. 자원봉사란 자발적인 행위

자원봉사자를 뜻하는 ‘Volunteer’라는 단어는 ‘독지가(篤志家)’ 혹은 ‘지원병’이라는 의미로 해석된다. 이 단어의 어원은 라틴어의 ‘Volo’로 영어로는 ‘Will’ 즉, ‘자발적으로 OO하다’라는 뜻이다. 따라서, 자원봉사 활동은 자발적인 활동을 가리키는 것으로 의무적이거나 강제성을 띠는 것이 아니다.

그러나 흔히 ‘Volunteer’라는 단어는 ‘봉사’라는 의미로 해석하는 경우가 많고 ‘멸사봉공(滅私奉公)’의 이미지가 강해 활동범위가 제한되거나 자발적인 행동에 규제가 따르는 경우가 있어 특정 사람만이 할 수 있는 행동으로 이해되는 경우가 많았다.

그러던 것이 다양한 영역과 분야에서 자원봉사 활동이 활발해지며 자원봉사의 의의가 사회적인 과제해결 가능성이 있는 활동으로 이해되기 시작했다. 이러한 추세가 일반화되며 최근 들어 ‘자원봉사’라는 단어가 가진 본래의 의미와 의의가 폭넓은 공감대를 형성하고 있다.

2. 자원봉사 활동의 다양성과 선구성

자원봉사 활동은 개인의 자유로운 의사로 생각하고 행동하는 ‘자발성’을 기본으로 한다. 또한 자발적인 행위이므로 각 개인의 행동과 사고에는 차이가 존재하여 다양한 활동이 가능하며 기존의 개념에 얽매이지 않고 자유롭고 진취적인 선구적인 활동을 할 수 있다. 따라서, ‘자발성(주체성)’이야말로 자원봉사 활동의 가장 중요한 요건이라고 해도 과언이 아니다.

그러나 개인의 의사에 따라 행동한다고 하더라도 자신의 이익을 위하여 활동하는 것이 아니므로 자원봉사 활동은 항상 이타주의적인 마음가짐이 요구된다. 즉, 활동과 목적이 사회를 위한 것이어야 한다.

따라서, 자원봉사 활동이란 ‘올바름’과 ‘공평함’이 요구되는 활동이라기 보다 ‘다양성’과 ‘선구성’이 요구되는 활동으로 이해하는 것이 타당할 것이다.

3. 자원봉사 활동의 무상성과 지속성

자원봉사 활동의 2차적인 요건으로 ‘무상성’과 ‘지속성’을 들 수 있다. 개인이 자원봉사 활동을 할 경우에는 대가를 바라지 않는 것이 기본이다. 물론 최근에는 활동에 드는 교통비 지원 혹은 식대 정도를 지급하는 경우도 있으나 이는 어

디까지나 봉사활동을 받아들이는 곳이나 주최측의 최소한의 배려와 같은 것으로 자원봉사자 자신이 갖추어야 할 덕목이라고는 할 수 없다.

또한, 일상적인 자원봉사 활동 중 지속적인 활동이 필요한 경우나 지속적인 활동으로 효과가 기대되는 경우에는 봉사활동의 ‘지속성’이 요구되기도 한다. 그러나 이벤트적 활동이나 돌발적인 재해구조 등 일시적인 활동이 중요한 분야도 있으므로 항상 꾸준히 지속하는 것이 중요하다고는 할 수 없다. 따라서 활동의 내용과 효과 등을 자원봉사 활동을 ‘하는 측’과 이를 ‘받아들이는 측’이 항상 검토하고 확인해 가며 진행해가는 것이 중요하다.

제2절 자원봉사 활동의 목적과 의의(의미)

자원봉사 활동은 각 개인의 자발적인 행위이므로 목적도 다양하며 단순한 ‘노동력’의 제공이나 ‘떨사봉공’이 아니다. 자원봉사 활동은 ‘도움을 원하는 사람에게 손을 내밀지 않으면 안된다’는 공감과 이러한 자원봉사 활동을 받아들이는 입장간의 이해를 바탕으로 한 ‘협동 계획’이다.

1. 기동성과 활동내용의 다양성

자원봉사 활동을 시작하는 계기는 사람마다 제각각 다르다. 그러나 대부분이 ‘도움을 원하는 사람에게 무엇인가 가능한 일이 없을까’라고 하는 ‘재해를 당한 사람’의 슬픔과 노여움의 감정에 공감하고 행동하는 경우가 많다. 예를 들어, ‘한신(阪神)·아와지(淡路) 대지진’과 ‘중유유출재해’ 시에도 미디어 보도를 통해 현지의 상황을 전달함으로써 현지인의 생활모습에 공감하여 수만, 수십만 명의 자원봉사자가 각지에서 찾아와 다양한 활동을 전개하였다.

자원봉사 활동의 목적은 개개인의 활동내용에 따라 상이하나 광의의 의미에서 살펴보면 자신이 생활하는 사회에서 발생하는 사회문제와 과제해결에 대해

행정적이나 다른 사람에게 해결책을 요구하는 것이 아니라 나 자신이 자발적·주체적으로 문제를 해결해 나가고자 하는 것이다.

이렇듯 자원봉사 활동은 자발적인 활동으로 정부와 자치단체가 마련한 활동만을 하는 것이 아니므로 그 범위와 방법, 수단과 규모 등 모든 것이 다양하다고 할 수 있다.

이러한 다양성이야말로 기존에는 없었던 새로운 활동을 추진하는 ‘선구성’을 창출하고 자원봉사 활동을 ‘받아들이는 측’의 개개의 니즈에 대응할 수 있는 ‘개별성’을 실현하는 것이다. 또한, 응급 시에 민첩하게 대응할 수 있는 ‘기동성’도 얻을 수 있다. 즉, 공평성을 요구하나 다양성에는 부응하지 못하는 행정과 차별화된 활동을 전개하는 것이 가능하다. 다시 말해 자원봉사 활동은 전체를 파악한 후 공정한 원리에 따르는 행정의 사고와는 정반대의 사고방식에 따라 진행되는 것이라고 할 수 있다.

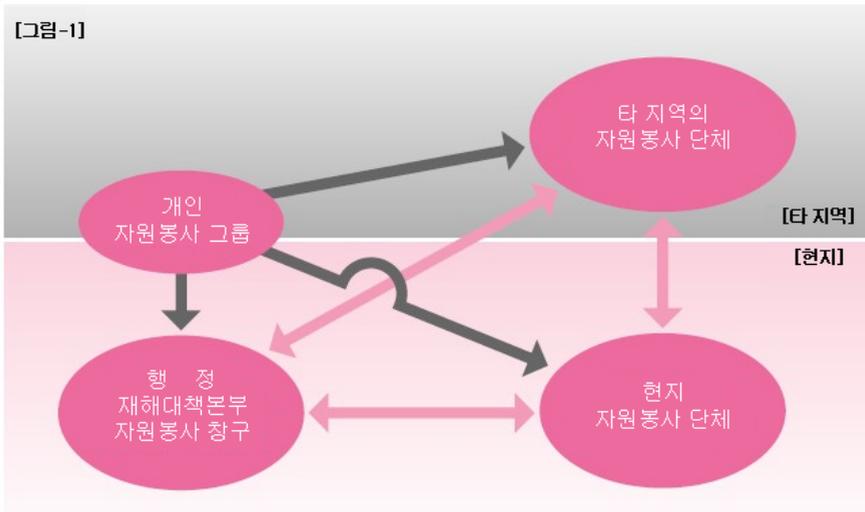
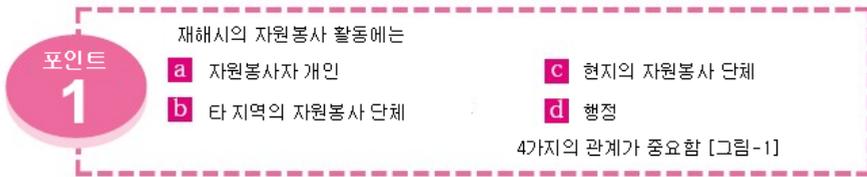
2. 커뮤니케이션이 공감을 낳는다

자원봉사를 단순한 ‘노동’으로 이해하는 것은 다양성을 존중하는 사회형성에 걸림돌이 된다. 개개의 의사에 기반하여 전개되는 자원봉사 활동이야말로 원조를 필요로 하는 사람에게 없어서는 안될 중요한 요소이다. 그렇다고 자원봉사 활동이 완벽한 것이라고는 할 수 없다. 자원봉사 활동은 다양성을 중시하므로 개인 간의 대립이나 트러블이 발생할 염려가 있다. 개개의 자발적인 사고를 존중하므로 합의제를 채택하는 경우가 많으며, 반드시 효율적이지 않을 수도 있으며 여러 문제가 발생할 수도 있다. 따라서 자원봉사 활동에는 적절한 커뮤니케이션이 필요하다. 자원봉사를 하는 사람과 받아들이는 입장 간의 커뮤니케이션을 중시하는 것이 새로운 활동 추진의 원동력이 되고 쌍방간의 이해로 이어져 공감대를 형성하고 올바른 자원봉사 활동의 참모습을 발견할 수 있게 될 것이다.

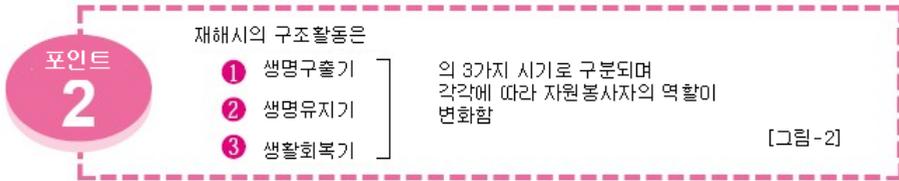
제2장 재해 시 자원봉사자 활동의 이해

재해 시에 참여하는 자원봉사자에는 a)자원봉사자 개인(현지 혹은 타 지역의 쌍방), b)현지 자원봉사 단체, c)타 지역의 자원봉사 단체가 있다. 재해의 규모와 내용에 따라 참여하는 인원 수 등에는 차이가 있으나 대략 3가지 패턴으로 이루어진다.

이 매뉴얼은 타 지역 자원봉사 단체와 재해발생 후 현지에 사무기능을 갖춘 조직으로 활동하는 단체를 위한 것으로, 동료집단이나 자원봉사자 그룹 등은 자원봉사자 개인과 동일하게 설명한다.



※ 여기서 행정이란 기초자치단체의 i@시정촌(市町村)i-을 가리키는 것으로 현(縣)은 각 시정촌의 활동을 측면에서 지원함



- ※ 이 매뉴얼은 ②의 생명유지기와 ③의 생활회복기의 지원을 중심으로 작성함
- ※ 재해에 관한 체제는 종류와 규모에 따라 재해발생 후 재해경제체제를 거쳐 재해대책체제가 되는 경우와 수습하는 경우가 있음. 각 상황에 따른 대응은 자치단체에 따라 상이함

제1절 개인의 의사로 활동하는 자원봉사자

앞에서 언급한 바와 같이 자원봉사는 주체적, 자발적인 활동이다. 따라서 행동범위와 활동내용도 자신의 의사에 따라 결정한다.

특히, 대규모 재해 등의 경우에는 미디어의 보도로 많은 사람들이 그 상황을 알게 됨에 따라 ‘나도 무엇인가 하고 싶다’라는 생각을 가진 사람(단체)이 현지와 인근지역은 물론 전국에서 찾아오거나 각지에서 다양한 방법으로 지원하기도 한다.

1. 자발적이어서 혼란스러울 수 있는 자원봉사

한신·아와지 대지진이나 중유유출재해 시에 개인의 의지로 현지에 달려와 봉사활동에 참여한 자원봉사자의 수는 놀라울 정도로 많았다. 그러나, 자원봉사자가 개인의 의지에 따라 활동을 시작하면 큰 혼란이 발생할 수도 있다. 또한, 봉사활동에 참여하고자 자원봉사자들은 정보수집 차원에서 현지 혹은 각 관계 단체에 업무를 마비할 정도의 문의를 하기도 한다. 이러한 자발적인 행위는 제지할 수가 없어 대응을 하지 않을 수가 없다. 그러나 그러한 행동이 더욱 혼란을 가중시키거나 2차 재해가 예상되는 경우에는 이를 방지하기 위한 수단을 강구할 필요가 있다. 이를 잘못하여 그르치면 더욱 큰 혼란을 가져와 수습할 수가 없게 된다. 행정적인 차원에서 일방적으로 자원봉사자를 거부하거나 획일적으로 활동을 제한하면 더욱 큰 혼란을 가져올 것이다.

2. 혼란을 방지하기 위한 3가지 방법

이러한 문제를 해결하기 위해서는 ①창조적인 정보제공, ②정보제공 방법의 다양화, ③자원봉사자 개인의 의지를 존중한 대응 등이 요구된다.

①의 ‘창조적인 정보제공’은 현지의 정확한 상황을 전달하는 것은 물론 자원봉사자 자신이 현장의 상황을 상상하여 자신이 할 수 있는 다양한 일을 머릿속으로 그려 행동으로 옮길 수 있도록 정보를 제공하는 것이다.

즉, 자원봉사자 자신이 생각하고 목표를 설정하는 것이 중요하다. 예를 들어 구급물자의 경우, ‘언제, 어디서, 누가, 무엇이, 왜 필요한 것인가’, ‘어떻게 사용하고 수집할 것인가’라고 하는 5W 1H 원칙에 기반한 설명을 통해 자원봉사자 자신이 정확한 상황을 파악하는 것이 가능하며 자신에게 가능한 일과 불가능한 일을 판단할 수 있으며, 나아가 어떻게 하면 가능할 수 있을지를 생각하는 것이다. 또한 물자 이외의 서비스에 대해서도 동일한 방법으로 생각하여 자원봉사자 자신이 그 안에서 선택함으로써 자발성을 손상시키지 않고 혼란을 피할 수 있을 것이다.

②의 ‘정보제공 방법의 다양화’란 다양한 미디어를 활용하여 가능한 많은 사람에게 동일한 정보를 제공하는 것이다. 신문, 라디오, TV 등의 일반적인 미디어만이 아니라 녹음 등에 의한 전화지원이나 팩스 지원, 인터넷 등도 중요한 정보제공 미디어가 된다. 단, 재해가 일어난 후에 준비하는 것이 아니라 평상시부터 준비하여 활용하는 것이 중요하다.

③의 ‘자원봉사자 개인의 의지를 존중한 대응’은 자원봉사자를 지원하는 방법이다. 자원봉사자를 하는 각 개인은 다양한 사고와 의지를 가지고 있으므로 그러한 생각과 의사를 인식하고 존중하여 응대하는 것이 중요하다. 그렇다고 자원봉사자를 고객과 같이 응대할 수는 없다. 중요한 것은 어떠한 마음가짐으로 의사소통을 하느냐 하는 것이다. 행동에 문제가 있는 경우에는 그 문제점을 확실히 지적하여 개선을 요구해야 한다. 그러나 획일적인 사고로 배제한다면 트러블을 발생시킬 수 있으므로 이 점을 충분히 주의해야 한다.

<메모 1>

‘정보발신 미디어 만들기 1’ - 행정 홍보관

대(大)재해 시에는 다양한 이유로 정보혼란이 일어나 생활정보조차 부족해 각 개인이 자신의 판단으로 행동하다 결국 수습이 불가능한 상황에 처할 수도 있다. 피해지역 주민은 물론 타 지역의 자원봉사자 혹은 단체는 더욱 심각한 정보부족으로 다양한 문제를 일으킬 가능성이 있다. 이를 해결하기 위한 것으로 지역마다 시정촌 차원에서 홍보지를 자주 발행하는 방안이 있다. 이는 주민의 불안해소는 물론 타 지역에서 자원봉사에 참여하는 사람들에게도 효율적인 정보원이 될 것이다.

<메모 2>

‘정보발신 미디어 만들기 2’ - 자원봉사자 접수단체 게시판

시시각각으로 변하는 현시상황에 맞춰 활동변화를 개개인의 자원봉사자나 관계단체에 적절하게 전달하는 것은 어려운 일이다. 정보전달이 제대로 되지 않아 발생하는 트러블을 미연에 방지하기 위해서도 정보공개는 필요하다. 이를 위한 방법으로 ‘미니 커뮤니케이션’ 정보틀을 정기적으로 작성하여 배포하는 것이 효율적인 정보원이 될 것이다. 이는 처음 활동에 참여하는 자원봉사자에게 매뉴얼의 역할 및 단체활동 경과기록도 될 것이다. 동시에 작성에 관한 취재, 정보수집, 편집, 인쇄, 배포 등의 일은 자원봉사자 간의 동료애를 키우는 계기가 될 것이다.

제2절 자원봉사자와 행정의 협동과 행정 지원체제

재해가 발생하면 그 지역의 행정조직은 매우 바빠질 뿐 아니라 일시적으로 제 기능을 다하지 못하는 일도 벌어진다. 그러한 상황에서 자원봉사자들은 무엇인가 해야겠다고 마음먹고 현장으로 뛰어든다. 이에 대한 규제는 기본적으로 불가능하다. 따라서 행정차원에서도 자원봉사자와 관계를 유지하는 것이 필요하다. 그러한 양자의 관계가 구조활동, 회복 속도 및 봉사활동 내용의 차이로 드러나므로 그 관계를 중시해야 한다.

1. 상호간의 특성을 발휘

한신·아와지 대지진과 같이 넓은 지역에서 발생한 재해의 경우에는 행정기능이 상상 이상으로 마비될 염려가 있다. 이는 직원 자신들도 피해를 입어 인적부분의 기능저하를 가져오기 때문이다. 그럼에도 불구하고 재해 시 행정의 역할은 매우 크며 구조활동의 주축은 행정에 있다고 할 수 있다. 따라서 피해지역 외에서 구조에 참여하는 자원봉사자와 단체에 효과적인 구조활동이 기대된다. 그러나 행정의 본래 역할을 이양하거나 자원봉사 활동을 행정의 하위에 두는 것은 배제해야 한다. 이는 어디까지나 주체적으로 참여하는 자원봉사자와 단체이기 때문에 그러한 의사를 무시한다면 행동을 함께 할 수 없을 뿐 아니라 혼란을 더욱 가중시킬 것이다.

2. 개개인의 특성과 유연성

따라서 상호 간의 입장을 존중하는 ‘협동’ 관계를 유지하는 것이 필요하다. 즉, 피해지역에서는 효율적인 구조와 회복을 가장 우선시하고 행정의 입장과 자원봉사자(단체)의 입장에서 과제해결을 위한 자세와의 차이를 인정하고 쌍방간의 특

성을 살린 활동을 전개하여 충분한 정보교환이 이루어지도록 ‘협동’해야 한다.

앞서 살펴본 바와 같이 행정의 특성과 자원봉사자의 특성에는 많은 차이가 존재하며 때로는 전혀 상반된 특성도 있다. 따라서 재해를 입은 당사자가 그 가운데에서 선택할 수 있으며 선택지의 다양함이 봉사활동을 ‘받아들이는 측’의 입장을 존중한 활동으로 이어지는 것이다.

이를 위해서는 단순한 매뉴얼만 있으면 되는 것이 아니다. 평상시부터 마음의 준비를 하여 비상시에 대응할 수 있는 능력을 기르는 것이 중요하다고 할 수 있다.

3. 자원봉사자의 건강관리 · 위기관리

자원봉사자가 ‘무엇인가 하고 싶다’라는 마음이 강해지면 질수록 무리한 봉사활동을 하는 경우가 자주 발생한다. 전문적인 지식과 장비를 갖추지 않은 상태에서 위험한 지역에 뛰어들거나 컨디션이 좋지 않음에도 불구하고 무리하게 봉사활동을 하여 병이 나거나 상처를 입는 경우도 있다. 2차 재해의 우려가 있는 경우에는 적절한 상황판단으로 자원봉사자의 동의를 얻어 지시 혹은 규제를 해야 한다. 봉사활동이 장기화되는 경우에는 지역의 병원 등에 협조를 구해 건강관리를 하는 시스템을 조성하는 것도 필요하다. 더불어 자원봉사자는 반드시 ‘자원봉사자 보험’에 가입해야 한다.

<메모 3>

‘커뮤니케이션이 협동의 윤활유’

조직간의 연계, 자원봉사자와의 연계, 주민과의 연계 등 재해시야말로 이러한 연계가 과제 해결의 지름길이라고 할 수 있다. 그러나 단순히 쌍방의 의견과 사고방식을 일방적으로 전달하는 것만으로는 이상적인 연계를 도모할 수 없다. 불신과 불만과 같은 불협화음의 씨앗을 제거하기 위해서도 충분한 커뮤니케이션 기회를 만들어야 한다. 특히, 평상시에 얼굴을 볼 기회가 적은 타 지역의 자원봉사 단체나 자원봉사자들과 원만한 활동을 함께 하기 위해서는 이러한 커뮤니케이션이 반드시 필요하다.

〈메모 4〉

‘자원봉사자 활동 보험’

이시카와(石川)현은 재해대책본부를 설치하면서부터 재해구조 자원봉사자를 대상으로 ‘자원봉사자 보험’에 가입, 비용을(A플랜 : 300엔) 전액 부담하고 있다.

활동 중에 사고가 발생하지 않도록 만전을 기하는 것은 물론 만일의 사태를 대비하여 ‘자원봉사자 보험’ 가입을 권유하고 있다.

〈재해의 종류 및 자원봉사자가 할 수 있는 재해구조 활동〉

- 재해의 종류
 - 자연재해: 홍수, 대설, 눈사태, 폭풍우, 화재, 이상건조, 회오리, 산사태, 지진 등
 - 인위적 재해: 방화, 중유재해 등
- 자원봉사자가 할 수 있는 재해구조 활동
 - 각종 재해에 공통되는 구조활동
 - 인명구조
 - 안부확인,행방불명자 수색, 피난유도, 물자 운송
 - 사후 정리작업
 - 재해, 재해구조활동 기록
 - 심리치료
 - 부상자 응급처치 및 이송
 - 식사 제공
 - 구조물자 집하, 정리
 - 정보수집과 정보 제공
 - 약자 구조(간호, 케어 등)
 - 자원봉사자(단체) 코디네이터
 - 지진으로 인한 재해 구조활동
 - 건물 붕괴, 화재 등 2차 재해 경계
 - 소화(消火) 활동
 - 가재도구 등 개인재산 반출
 - 이사 구조
 - 액상화 현상으로 인한 진흙 배출작업
 - 수해·설해에 따른 구조활동
 - 건물 붕괴, 유수 등의 2차 재해 경계
 - 진흙(눈) 등의 배출작업
 - 가재도구 등 개인재산 반출
 - 가옥 청소

제3장 자원봉사자의 승인 및 지원

제1절 개인적으로 참여하는 자원봉사자의 지원방법

재해 시에는 자원봉사자가 개인적으로 봉사활동을 해도 효과가 거의 없다고 할 수 있다. 개인의 의사를 존중하기는 하나 가능한 지역의 활동단체나 타 지역에서 현지에 있는 단체를 소개하거나 그 일원으로 활동하는 것이 바람직하다. 그러한 경우, 특정 단체만을 소개하는 것이 아니라 다양한 단체를 소개함으로써 자원봉사자 본인이 선택할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

또한 흔히 이루어지는 자원봉사자 등록방식은 재해규모나 등록자 수에 따라 기능성에 큰 차이가 발생한다. 재해 시를 대비한 등록방식을 구축하는 경우에는 기능과 효과를 철저히 파악하여 시스템화 하는 것이 중요하다. 한편, 재해가 발생한 이후의 등록은 특수 기능이 요구되는 활동 이외에는 자제하는 것이 바람직하다.

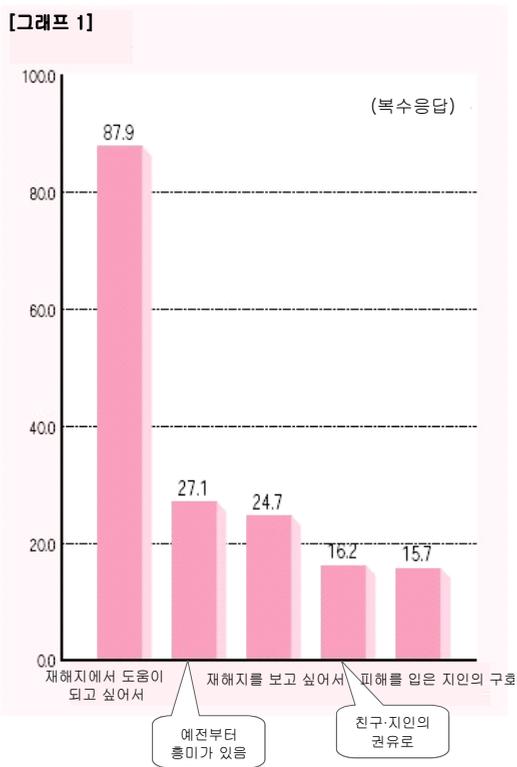
1. 다수의 자원봉사자를 지원하기 위해서는?

개개인의 의지로 활동하는 자원봉사자는 ‘나도 무엇인가 하고 싶다’고 생각하여 현지에 찾아오는 경우가 대부분이다. 이에 따른 혼란과 트러블에 대한 대응방법은 앞서 살펴본 바와 같이 정보제공 노력에 따라 다소 해결할 수 있으나 아무런 정보 없이 현지에 뛰어드는 자원봉사자들도 있기 마련이다. 이를 위해서는 자원봉사자 지원창구를 설치하여 전화로 대응하는 방법이 있다.(<그림 4> 참조)

행정의 자원봉사자 창구는 현지에 참여하기 전에 자신의 활동장소와 접수장소의 정보를 안내하는 역할을 담당한다. 주로 ‘어떤 봉사활동을 하면 좋은가’를 결정하지 못한 상태에서 찾아오는 사람에 대한 대응을 중심으로 다양한 지원을 필요로 하는 많은 사람으로 혼란이 예상된다.

따라서, 자원봉사자 창구의 지원은 현황 설명과 활동장소 소개를 주된 업무로 하고 그 이상 혹은 이외의 역할은 자원봉사자 코디네이터 전문기관에 위탁해야 한다.<그림 5> 참조)

〈그래프 1〉 재해 시 자원봉사자의 참가 동기



※ 출처 : ‘지진에 따른 재해 자원봉사자’

※ 발행 : 한신·아와지 대지진 재해지역 주민을 응원하는 시민회

2. 자원봉사자 등록제도의 과제

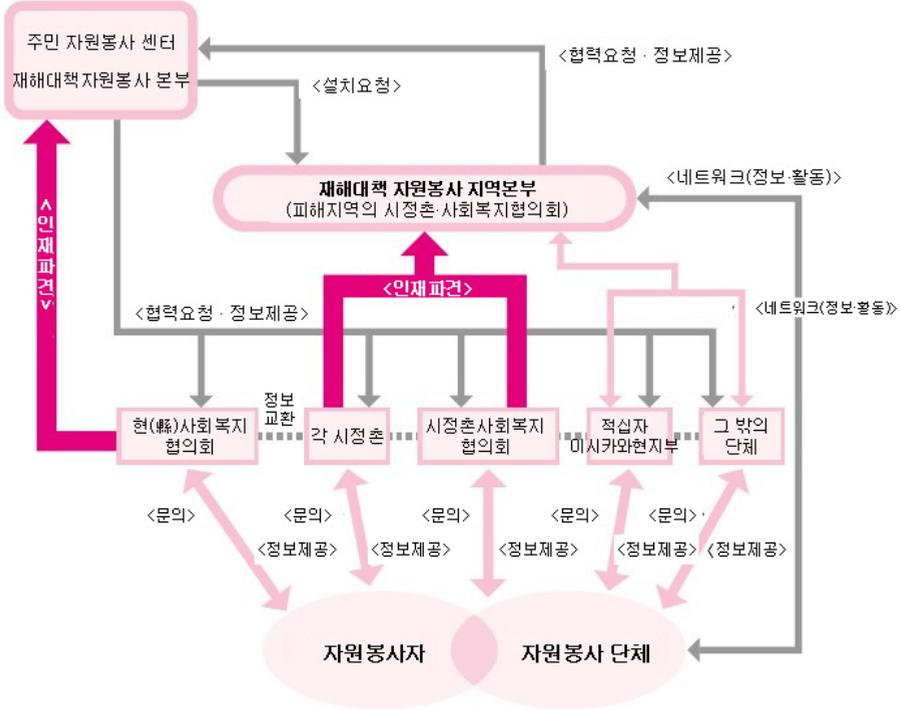
일시적인 혼란을 피하기 위해 전화로 자원봉사자 등록을 시행하는 경우에는 더욱 혼란이 야기될 가능성이 있다. 등록시스템은 사람을 파악한 후에 하므로

겉보기에는 한층 편리한 것처럼 보여지나 등록된 측(자원봉사자)은 자신만을 위한 정보제공을 기다리므로 결국 한 사람 한 사람을 위한 지원이 요구된다고 하겠다.(<그림 3> 참조)



따라서, 행정은 정보제공과 활동장소 소개라는 역할만을 제공하고 코디네이터의 노하우를 익힌 전문가(사회복지협의회 등)를 기용하고 연계하는 것이 재해시의 혼란을 감소하는 지름길이 될 것이다. 재차 반복하지만 행정직원은 자원봉사자 접수창구로서 자원봉사자의 의사결정을 중시하고 활동장소의 메뉴와 정보 제공을 담당하는 안내역할을 해야 한다.

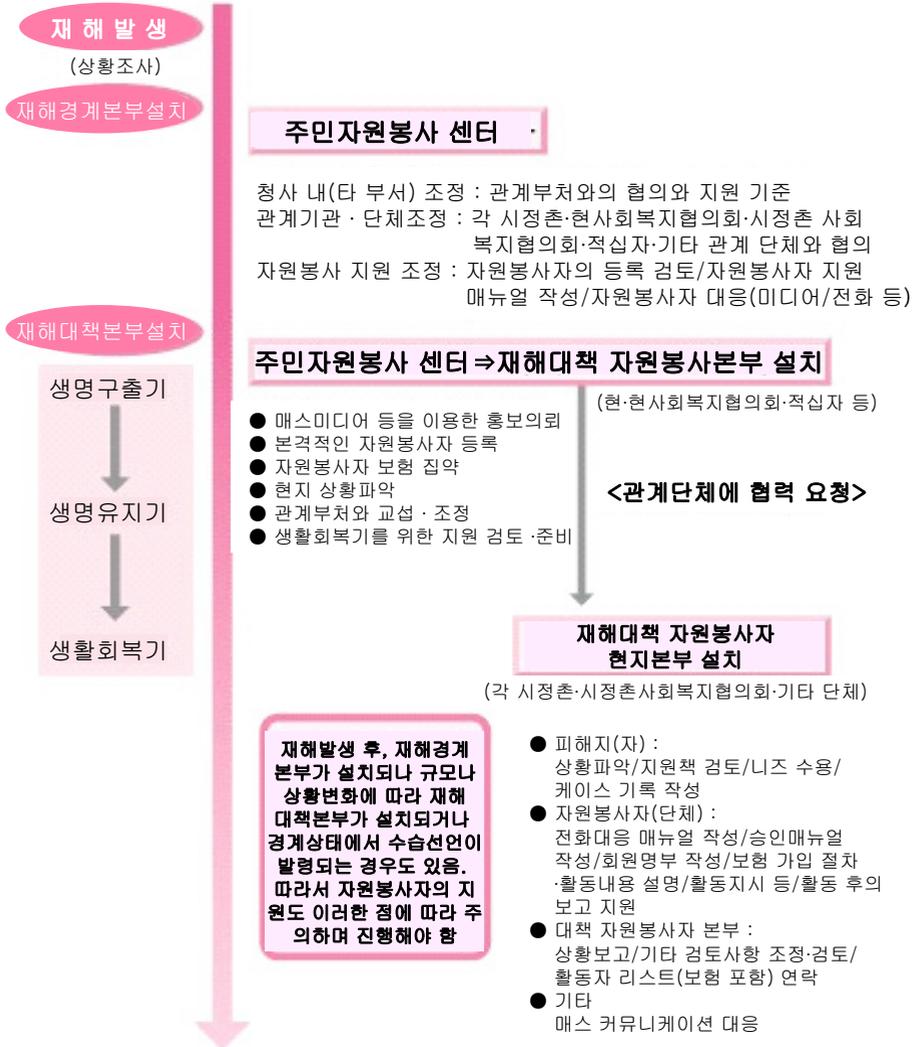
〈그림 4〉 자원봉사자 지원 흐름도



〈메모 5〉

긴급시의 자원봉사자 등록제도는 중요한 때에 필요인원, 필요한 사람을 보낼 수 있는 것처럼 보여져 편리하고 효율적인 방법으로 생각되나 여기에는 큰 함정이 숨어있다. 다수의 등록자가 있는 경우에는 개별적으로 연락조정을 해야 하므로 그것만으로도 매우 많은 시간과 노력이 소모된다. 한 번 등록된 사람이 연락을 기다리지 못하고 재차 문의를 하는 경우도 발생한다. 또한 등록된 이후 지시가 올 때까지 기다리기만 하다가 결국 활동에 참여하지 못하는 일도 발생하곤 한다. 따라서 상황에 따라 대응방법을 변경하는 것은 필요하나 가능한 전화를 통한 지원이 중요하다고 할 수 있다.

〈그림 5〉 자원봉사자 지원 창구와 지원 내용



제2절 현지 자원봉사 단체에 대한 행정지원

재해 시 현지 자원봉사 단체의 설립은 필수불가결하다고 할 수 있다. 특히, 복구활동의 중심은 현지 단체에 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 피해 직후에는 재해의 규모 등에 따라 충분한 활동이 이루어지지 못하는 경우나 그 밖에 긴급을 요하는 활동 등으로 타 지역 자원봉사자(단체)와의 협동이 중요하다. 현지 자원봉사 단체는 지역상황을 파악하지 못한 타 지역 자원봉사자(단체)에게 피해상황, 지역상황, 필요한 구조(지원) 활동내용 등의 정보를 충분히 제공하고 공감하여 협동할 수 있는 체제를 구축해야 한다.(<그림 7> 참조)

1. 지역특성을 중시하는 관계의 필요성

재해 규모나 상황에 따라 현지의 자원봉사 단체 설립은 차이가 있으나 현지와 인접지역과의 협력 없이는 행정기관이나 타 지역의 자원봉사자(단체)는 효율적인 활동을 전개할 수 없다.

모든 지역은 저마다 다른 지역특성이 존재하므로 이를 무시한 활동은 지역에서 공감대를 얻지 못해 결국 피해지역에 한 층 더 큰 부담을 줄 수 있다. 또한, 피해지가 넓은 지역의 경우에는 각 행정구역의 지역특성과 독자성에 맞는 활동을 전개해야 한다. 일부 지역에만 초점을 맞춘 정보수집으로 전 지역을 획일적인 방식으로 지원하는 것은 트러블 발생의 원인이 될 수 있다.

현지 자원봉사단체도 타 지역의 자원봉사자(단체)에 이끌리기 보다는 지역에 맞지 않는 활동을 전개하는 경우나 지역 복구활동에 지장이 예상되는 경우에는 문제점을 확실히 지적하여 토론을 통해 협동할 수 있는 환경을 구축해야 한다. 따라서 타 지역의 자원봉사자(단체)와 현지인과의 공감을 통해 환경구축과 커뮤니케이션의 ‘장’을 마련하는 것이 행정의 역할이라고 할 수 있다. 그러한 장을 이용하여 지역상황을 파악하지 못한 타 지역 자원봉사자(단체)에 대해 피해상

황, 지역상황, 필요한 구조(지원) 활동 내용 등의 정보를 충분히 제공하고 공감대를 형성하여 협동체제를 구축하는 것이 중요하다.

<메모 6>

'지역주민과 자원봉사자'

'자원봉사자의 도움은 고맙지만 매일같이 그들에게 대응해야 하는 탓에 피곤하다'는 주민의 민원이 발생하기도 한다. 제대로 대응을 하지 못하면 결국 주민들의 불만이 쌓여 '자원봉사자는 필요 없다'는 목소리가 높아질 수도 있다. 자원봉사자는 가능한 현지 주민에게 부담을 주지 않는 마음자세를 가져야 한다. 동시에 지역주민도 '자원봉사자=자발성'이라는 점을 이해하고 과도한 자원봉사자 투입을 자제하고 상호 간에 필요 최소한의 지원을 기본으로 협력하여 문제해결을 위한 활동을 전개하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

제3절 타 지역 자원봉사 단체에 대한 행정지원

재해를 입은 피해지역에는 개별적인 자원봉사자뿐만 아니라 조직화된 자원봉사 단체도 많이 찾아온다. 이들 자원봉사 단체는 자발적인 조직행동으로 기동성이 뛰어나며 유연성 있는 활동이 기대된다. 따라서 행정활동으로는 불가능한 개별적인 피해자의 세심한 니즈에 부응하는 것도 가능하다. 그러나 현지의 협력 없이는 일방적인 선의를 강요하는 일이 될 수도 있다. 자원봉사 활동의 기본은 지역의 자립을 지원하는 것으로 지역에 부담을 주는 활동은 자제해야 한다. 이를 위해 지역주민과의 정보교환과 협동체제를 중시하고 행정 역시 그러한 연계를 지원해야 한다.

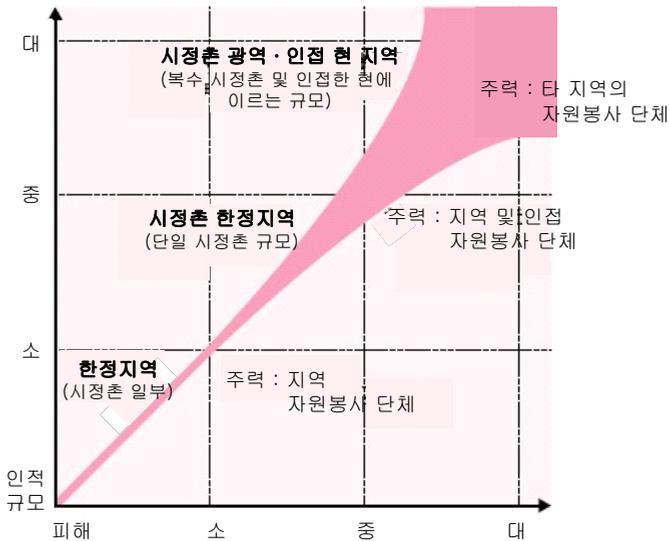
1. 자원봉사 활동의 효과를 향상하는 인력조정

타 지역의 자원봉사 단체는 각각 서로 다른 특성이 있다. 행정은 그러한 특성을 재빨리 이해하고 서로 간의 역할을 명확히 해야 한다. 또한 자원봉사 단체를

행정의 하위수준으로 여기는 것이 아니라 대등한 네트워크를 구축해야 한다. 가능한 일상적인 연락을 통해 연락조정으로 각각의 개성을 살린 활동을 추진하고 연계할 수 있는 부분은 협동하여 활동하는 것이 바람직하다.

자원봉사 단체는 참가자 개개인의 의견과 기타 정보를 통해 양질의 자원봉사 활동을 도모하고자 하며 내용을 변화해간다. 따라서 항상 정보교환과 연락조정을 하지 않으면 동일한 활동을 쌍방이 실시하거나 지역의 특성을 무시한 활동으로 결국 무의미한 트러블을 초래하게 된다.

〈그림 6〉 피해수준과 인적 규모 및 주력 자원봉사 조직



이와 같이 연락조정은 피해지역의 상황에 따라 변화하는 행정과 자원봉사 단체의 활동내용 및 역할을 재조정하는 중요한 역할을 담당한다. 단, 그 내용은 피해지역과 주민의 지원을 가장 우선시하는 조정과 토론이 되어야 할 것이다.

2. 연락조정과 정보공개 의미

연락조정은 현지 자원봉사 단체를 중심으로 타 지역의 자원봉사 단체와 행정의 삼자가 함께 실시하는 것이 바람직하며 단체 수가 많은 경우에는 회의형식으로 실시하는 것이 좋다. 이로써 각 단체의 동향과 특성을 파악할 수 있으며 서로 연계하여 활동을 모색할 수 있는 기회를 만들 수 있다. 동시에 공개된 회의를 함으로써 각각 책임 있는 행동으로 트러블을 최소화할 수 있다.

또한 가능한 연락조정 내용을 타 지역주민과 개인 자원봉사자, 기타 관계자에게 공개하는 것이 좋다. 이로써 한층 더 강화된 협력체제를 구축하는 것이 가능하며 행정정보 제공활동 내용도 더욱 충실해질 것이다.

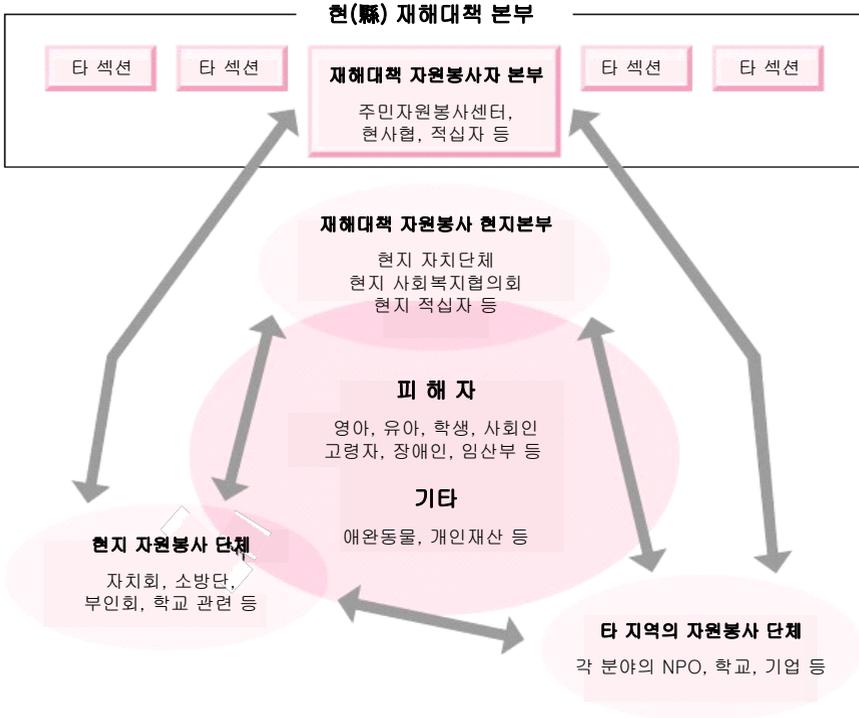
타 지역의 자원봉사 단체를 수용할 시에는 단순히 고객을 맞이하는 것이 아니라 각 단체가 가지고 있는 특성을 잘 활용하여 시스템을 마련하는 것이 중요하다. 각 단체가 지닌 개성을 살려 봉사활동을 원활하게 전개하는 ‘조정역할’을 충실히 수행하는 것이 행정의 역할이다.

<메모 7>

‘팔로 업(follow up)과 정보수집’

정보수집의 한 방법으로 봉사활동의 시작부터 끝까지 활동에 참가한 자원봉사자를 통해 활동내용과 활동장소의 상황 등을 듣는 방법이 있다. 이는 정보의 신뢰성을 전문지식이 있는 담당자가 확인, 선별하는 동시에 효율적인 정보를 단시간에 수집하여 대응할 수 있는 시스템을 구축할 수 있다. 또한 활동 후의 인터뷰는 자원봉사자의 다양한 의견을 들을 수 있는 동시에 자원봉사자 활동의 이해를 도와 자원봉사자의 의식변화와 자발성을 확대하는 팔로 업(follow up)의 역할도 수행한다.

〈그림 7〉 관련기관과의 관계도



제4장 코디네이터의 이해

제1절 자원봉사자 코디네이터의 의미

본래 자원봉사자 활동은 자발적인 행위로 반드시 코디네이터의 존재가 필요한 것은 아니다. 더구나 코디네이터와의 관계가 자원봉사자의 주체성을 저해해서는 안된다. 그러나 응급 시와 같이 다수의 자원봉사자가 참여하는 경우에는

봉사활동의 방향을 부여하는 자원봉사자 코디네이터가 필요하다. 자원봉사자 코디네이터는 눈 앞의 자원봉사자가 구체적인 과제해결을 할 수 있도록 응집력은 물론 사회와 세계의 동향 전체를 내다보는 넓은 시야를 갖추어야 한다. 이러한 밸런스 감각이 도움을 필요로 하는 사람들과 자원봉사자를 잇는 중요한 키워드가 된다.

1. 자원봉사자 코디네이터가 갖추어야 할 자질

코디네이터란 조정자 역할을 하는 사람을 의미한다. 따라서 자원봉사자 코디네이터란 한 사람 한 사람의 기분과 생각을 중시하며 구조를 필요로 하는 사람과의 관계를 조정하는 역할을 담당한다. 코디네이터는 상호 간의 이해를 기반으로 관계를 구축하고 연계를 맺는 것으로 평가되므로 성립건수나 소개건수만으로 평가할 수 없다.

자원봉사자는 자발적, 주체적이므로 누군가의 지시에 따라 행동하는 것이 아니다. 따라서 자원봉사자 코디네이터는 개인의 사고를 존중하여 희망을 이룰 수 있는 상대방과 활동장소를 찾아 연계해 주어야 한다. 이를 사무적, 기계적으로 한다면 반드시 트러블이 발생하거나 자원봉사자 자신이나 봉사활동을 받아들이는 입장에서도 좋지 않은 기억으로 남을 것이다.

여기서 자원봉사자 코디네이터의 2가지 타입을 소개한다.

[1]

직접적인 지원활동을 하는 단체의 경우에는 자원봉사자의 희망에 따른 활동을 구분하며 동시에 개개인의 상담에 대응하는 타입

[2]

단체에서 직접적인 지원활동을 하지 않는 경우에는 활동을 원하는 희망자와 자원봉사자의 힘을 필요로 하는 사람을 연결해주는 미혼바 중개적인 지원을 하는 타입

그러나, 두 가지 타입을 동시에 실시하는 경우도 있음

2. 자원봉사자 코디네이트 기관의 활용

코디네이터가 단순히 쌍방간의 주장을 모두 들어준다고 문제가 해결되는 것은 아니다. 때로는 활동내용과 의미 혹은 자원봉사자 활동의 추진방법, 현재 상황 등에 대해 자세히 설명을 함으로써 자원봉사자의 정보부족을 해결하거나 사고의 차이를 수정하거나 이해를 도모하는 것부터 시작해야 한다.

재해 시와 같이 대량으로 다양한 정보를 처리해야 하는 경우에는 상시 자원봉사자 지원창구를 운영하고 있는 자원봉사자 코디네이트가 가능한 사회복지협의회와 적십자 등의 단체에 맡기는 것이 최선의 방법이다. 따라서 일상적으로 자원봉사자 코디네이트를 담당하는 단체가 재해 시에 긴급체제를 구축하는 시스템을 평상시 추진할 필요가 있다.

제2절 코디네이트의 역할과 방법

자원봉사자 코디네이트는 개별 지원을 전제로 한다. 개별이란 한 사람을 의미하는 것이 아니라 단체와 단체, 개인과 개인 같이 개개의 사정에 따르는 것을 기본으로 한다. 즉, 자원봉사자 코디네이터는 자원봉사자를 노동력 제공의 '원천'으로 확보하여 배분하는 것이 아니라 정확한 상황판단을 기본으로 자원봉사자의 자유로운 활동 의사를 촉진하여 도움을 필요로 하는 사람과의 조화로운 관계를 만들어 나가는 것이다.

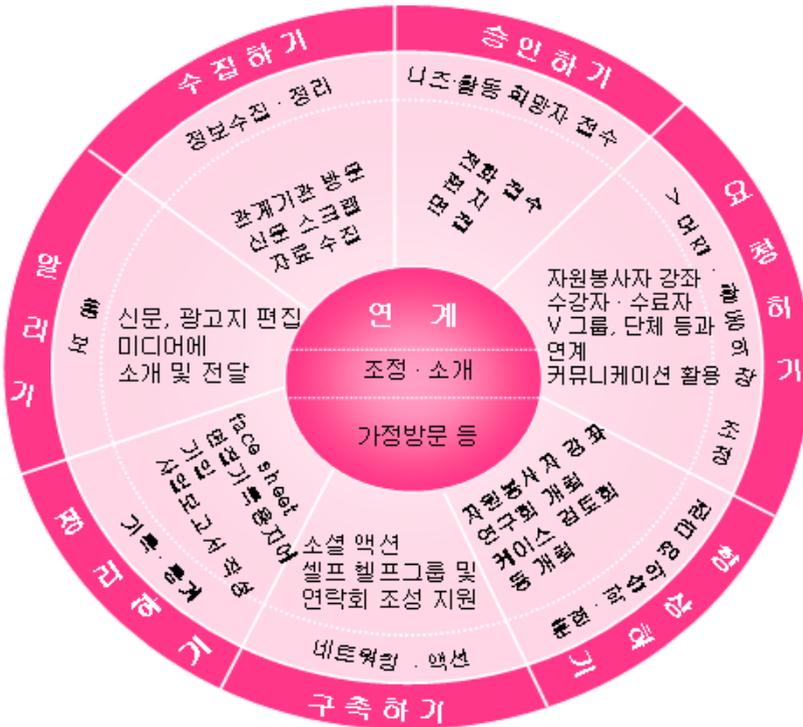
1. 3가지 의의와 8가지 역할

광의의 의미에서 자원봉사자 코디네이터는 자원봉사 활동과 시민의 주체적인 활동추진의 지원자로 시민사회 육성을 목표로 역할을 달성하는 것이다. 협의의 개념으로는 자원봉사 활동에 관한 개인, 단체, 기관을 '대등하게 연결하는' 것을 주된 일로 하는 전문직이라고 할 수 있다.

〈3가지 의의〉



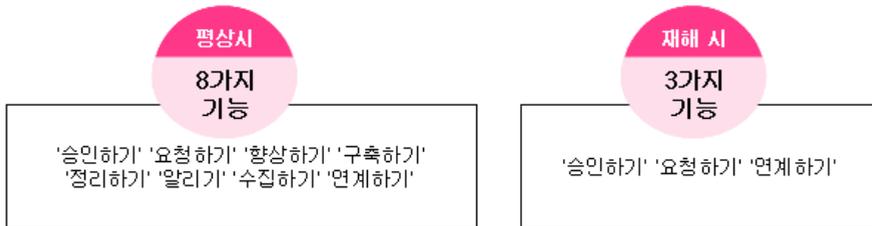
〈평상시 자원봉사자 코디네이터의 8가지 역할〉



※ <참고> 자원봉사자 교과서 시리즈⑦ ‘자원봉사자 코디네이터 ~ 이론과 실제’, 오사카 자원봉사자협회, 발행/ 저자: 썩썩이 노리코

그러나 재해 시 등의 특별한 경우에는 위와 같은 모든 역할을 완수하는 것은 매우 어려우며 시기와 상황에 따라 이들 역할을 조합하여 추진하는 것이 요구된다. 즉, 재해 시 등의 응급 시에는 생명구출기, 생명유지기, 생활회복기 등 현지의 상황에 맞춘 코디네이션 능력이 요구된다. 이러한 판단을 혼동하거나 균형을 깨뜨리면 많은 불만과 혼란이 야기될 위험성이 있다.

<메모 8>
'평상시와 재해 시 코디네이터의 역할의 차이'



※ '재해 시'의 정의 : 광역재해로 일상생활에 많은 지장을 초래하는 경우
광역재해로 코디네이터의 인원이 충분하지 않은 경우

제3절 재해 시 코디네이트의 4가지 부문과 기능

재해의 내용과 단체의 규모 및 상황에 따라 다음의 모든 행위를 한 사람이 하는 경우도 있으며 하나의 역할마다 전임 담당자가 배치되는 경우도 있다.

1. 자원봉사자 의뢰 지원

자원봉사자의 도움을 빌리고자 하는 상담을 지원하는 것. 단, 모든 것을 지원하는 것이 아니라 의뢰인의 상황과 활동내용 등을 충분히 검토한 후, 해당 활동이 자원봉사자가 가능한 것인지를 판단해야 한다. 또한, 자원봉사자가 대응할 수 없는 경우에는 대체 가능한 사회자원이나 아이디어 등을 제안해야 한다.

2. 자원봉사자 지원

자원봉사자 활동의 의미와 목적, 활동 오리엔테이션, 활동내용의 설명 등 자원봉사자가 활동하기 쉬운 상황을 만드는 것이 원활한 봉사활동의 밑거름이 된다. 또한 의뢰인의 상황과 의뢰인이 자원봉사자에게 무엇을 원하는지를 충분히 이해함으로써 의뢰인과의 트러블을 방지할 수 있다. 이러한 안내와 오리엔테이션에 의한 커뮤니케이션이 원활한 자원봉사 활동을 위한 첫걸음이 될 것이다.

3. 프로그램 개발

의뢰인의 요구에만 대응하는 것이 아니라 자원봉사자의 제안과 관계자 제안 등 시시각각으로 변하는 상황에 따라 활동할 수 있도록 다양한 활동계획(프로그램)을 구상하는 것이 필요하다. 이는 다양한 니즈를 해결하고 새로운 과제를 신속히 발견함과 동시에 무엇인가 하고 싶어하는 마음으로 현장에 찾아오는 자원봉사자에게도 적절한 활동에 참여할 수 있는 기회를 만들어 주는 일이 된다.

4. 자원봉사자의 팔로 업(follow up)

자원봉사자가 같은 장소에서 만나 동일한 목적으로 동일한 활동을 하더라도 그 느낌이나 이해방식에는 차이가 존재한다. 이것이 원인이 되어 자원봉사자가 불안해하거나 자신감을 잃거나 혹은 불신감을 갖거나 의욕이 앞서 무리를 하거나 하기도 한다. 결과적으로 봉사활동에 반발하거나 나쁜 인상을 갖게 되는 경우도 있다. 이러한 문제를 조금이라도 줄이고 해결하기 위해서는 코디네이터가 자원봉사자의 감상과 의견 등을 듣고 문제 발생 시에는 이야기할 수 있는 기회를 마련하여 커뮤니케이션을 통해 ‘팔로 업’ 해나가는 것이 중요하다.

제5장 네트워크의 이해

제1절 네트워크의 필요성과 방법

개개의 자원봉사자 활동이나 자원봉사자 단체의 조직적인 활동, 혹은 이들을 잇는 코디네이터의 역할이건 간에 모든 활동에는 다른 것과 연계 없이는 효율적인 봉사활동이 이루어지지 않는다. 특히 재해시의 활동에는 시간의 경과에 따라 시시각각 상황이 변해 자원봉사자, 행정, 그 밖의 조직 등이 효율적인 역할을 하기 위해서는 시간경과에 따른 상황파악과 니즈변화를 정확히 이해하고 각각의 기능과 역할을 더욱 효율적인 방향으로 추진해야 한다. 이를 위해서는 자원봉사자, 행정, 그 밖의 조직 등이 항상 정보교환을 할 수 있는 환경 즉, 네트워크가 필요한 것이다.

1. 공통의 목표달성을 위한 네트워크

재해 시에는 다양한 사람, 단체(조직)가 현지에 투입하여 그 역할을 다하기 위한 활동을 전개한다. 또한 효율적인 구조활동과 복구작업을 위해 각각의 특성을 활용한 연계와 협동이 중요하다. 각각의 입장을 이해하고 존중하며 연계하는 것이 기본으로 이러한 ‘협동’은 상상 이상의 성과를 달성할 것이다. 반면, 개인의 입장만을 주장한다면 반발과 비판이 생겨날 뿐이다. 이러한 원리를 이해해야만 네트워크는 성립된다.

‘재해’라고 하는 응급시에는 각기 다른 개개인의 목표가 일치하고 낮은 단계(기관) 상호 간에도 제휴가 쉬워진다. 그러나 그들 모두가 침묵하여 자신의 목표 달성을 위해서만 활동한다고 서로간에 제휴나 협동이 가능한 것은 아니다. 따라서 네트워크를 구축하는 작업을 담당하는 사람과 단체의 필요성이 생기는 것이다. 행정 역시 그 일익을 담당할 필요가 있다.

〈메모 9〉

‘지역 네트워크 조직’

- 복지관계 단체
- 환경관계 단체
- 청소년관계 단체
- 문화·예술관계 단체
- 종교단체
- 마을회, 자치회
- 소방, 방범관계 단체
- 부녀회 관계 단체
- PTA(Parent Teacher Association)
- 청년회의소
- 기업, 노동조합
- 상점주 관계 단체 등

2. 네트워크 구축이 응이한 환경 만들기

네트워크는 단순히 정보교환의 장으로 그치는 것이 아니라 단체 간의 조정역 할과 효율적이고 창조적인 파트너십 형성을 위한 만남의 장소가 되어야 한다. 행정주도의 활동전개를 위한 조정의 장에서도 단순한 연계를 위한 조정의 장이 아닌 각각의 개성을 효율적으로 살려 활용하기 위한 창조적인 연락조정의 장이 되어야 한다.

이와 같은 네트워크를 보유함으로써 예를 들어 구조물자의 편중과 부족 등의 조정, 자원봉사자 배분 조정, 인재 조정 등을 원활히 할 수 있을 것이다. 더불어 이러한 조정으로 지역주민에 대한 부담은 현저히 줄어들 것이다. 행정에서도 이러한 종합적인 코디네이션 기능을 가진 네트워크를 정비하여 유지하는 것이 가장 중요한 역할이라고 할 수 있다.

제2절 현지 단체가 보유한 평상시 네트워크의 중요성

단순한 정보교환의 장이라면 간단히 네트워크를 구축할 수 있을 것이나 효율적이고 창조적인 네트워크라고 하는 것은 참여하는 개인, 단체(조직)의 사고방식이 각각 특징이 있어 간단히 마련할 수 있는 것이 아니다. 그러나 민첩한 대응이 요구되는 재해와 같은 긴급상황일수록 네트워크의 중요성은 높아진다.

따라서 응급시에 갖추어야 할 평상시의 네트워크가 중요한 것이다. 이는 각 분야의 자원봉사자 단체, 행정, 자치회, 전문가 등 다양하고 중층적인 연계가 이루어질수록 효율적인 네트워크가 구축된다.

1. 재해 시에 유용한 평상시의 네트워크

재해 시의 네트워크는 타 지역의 자원봉사자 단체를 포함하여 처음으로 효과가 나타나는 것이다. 그러나 재해 시 어려운 상황에서 새로운 네트워크 조직을 만들려면 매우 많은 힘을 필요로 한다. 따라서 최소한으로 현지에서 활동하는 각 분야의 단체와 전문가 등으로 이루어진 평상시의 네트워크 조직이 있다면 재해 시에도 그 기능을 이행·확장하는 것만으로 기능을 수행할 수 있다.

물론 평상시의 네트워크는 재해 시를 위한 네트워크가 아니므로 일상적인 활동에서도 효율적인 역할을 담당해야 한다. 즉, 재해 시와 같은 긴급한 상황에서 바로 역할을 수행할 수 있도록 평상시에도 네트워크 조직을 정비해 둘 필요가 있다. 평상시에 충실하고 효율적으로 조직운동을 해두는 것이 재해 시의 기능에 반영될 것이다.

또한, 평상시의 네트워크 기능이 충실하면 할수록 재해 시 타 지역 자원봉사자와 단체가 물밑듯이 몰려오더라도 현지의 주체성 있는 행동이 가능할 것이다.