

지방재난관리조직의 바람직한 구축방안

The Construction of Emergency Management Organization in Local Government

김 종 성*

Kim, Jong-Seong

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 이론적 검토
- III. 지방재난관리조직의 구조적 문제점
- IV. 바람직한 지방재난관리조직의 구축방안
- V. 결론

우리나라에서 재난의 발생과 그로 인한 피해는 날로 증가하여 왔다. 이에 따라 중앙정부에서는 재난의 발생을 예방하고 그 피해를 감소시키기 위해 통합적 재난관리조직을 구축하였으나 지방자치단체차원에서는 효과적으로 재난에 대응하지 못하고 있다. 바람직한 재난관리조직은 재난의 속성으로부터 유추되어야 한다. 재난의 속성은 불확실성, 복잡성, 누적성, 인지성 등이다. 이러한 속성에 대응하기 위한 지방재난관리조직은 유기적, 협력적, 통합적, 학습적 구조를 가져야 한다. 유기적 구조를 위해 분권화, 가외성, 탈권위적 조직문화가 필요하며, 협력적 구조를 위해 정부간 수평적 연계체제와 민간참여의 조직화가 필요하다. 통합적 구조를 위해서는 통합적 지방재난관리조직과 통합적 정보시스템이 필요하며, 학습적 구조를 위해서 방재인력의 전문화와 교육훈련의 강화, 그리고 재난대응공동대뉴얼 등이 필요하다.

논문 접수일: 2007년 12월 4일

* 충남대학교 자치행정학과 조교수

□ 주제어: 재난관리, 지방재난관리조직, 재난의 속성

Casualty and loss of property as a result of many natural or man-made emergencies are increasing steadily in Korea. So Korean government has constructed A emergency management organization to prevent various emergencies and minimize damages from catastrophes. But the emergency management organization in local government does not cope with emergencies effectively. From this point of view, the purpose of this study is to analyze emergency management organization and to propose the effective construction of emergency management organization in local governments. The ideal emergency management organization should be constructed as to the attributes of emergency. The attributes of emergency are uncertainty, complexity, cumulateness and recognition. According to the attributes of emergency, the emergency management organization in local governments should have An organic, cooperative, integrative and learning structure. An organic structure is needed decentralization in power, redundancy and deauthoritarian culture. A cooperative structure is needed horizontal linkage with inter-governments and structuring private participation. A integrative structure is needed united local emergency management organization and integrated information system. A learning structure is needed specialized human resources, intensive training and standardized common emergency manual.

□ Keywords: Emergency Management Organization, Local Government, Attribute of Emergency

I. 서 론

1990년대의 구포 열차전복사고, 아시아나여객기 추락사고, 서해페리호 침몰사고, 성수대교 붕괴사고, 아현동 가스폭발사고, 대구지하철공사장 가스폭발사고, 삼풍백화점 붕괴사고, 씨랜드 화재사고, 인천호프집 화재사고 등에 이어 2003년에는 무려 198명이 숨지고 148명이 중경상을 입은 대구지하철 방화사건이 발생하였다. 또한 매년 한발, 풍수해, 설해 등의 자연재해로 인한

인명 및 재산피해도 급증하고 있다.

이러한 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호할 수 있는 통합적 재난관리체제의 구축이 시급하다는 인식 하에 중앙정부에서는 지속적으로 제도와 조직을 정비해왔다. 1995년 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 「재난관리법」을 제정하였고, 민방위재난통제본부를 확대·개편하였으며 중앙119구조대를 신설하였다. 또한 재난관리 대응능력과 수습체계에 있어서 많은 문제점을 노출한 2003년 대구지하철 방화사건을 계기로 자연재해와 인적재난으로 구분되어 있던 기존의 자연재해대책법과 재난관리법을 「재난 및 안전관리기본법」으로 통합·제정하였다(법률 제7188호, 2004년 3월 11일). 이와 함께 정부조직법을 개정하여 소방, 방재, 민방위 운영 및 안전 관리에 관한 사무를 통합관리하기 위한 조직인 소방방재청을 개청하였고(2004년 6월 1일), 2005년 상반기부터 시·도에 과(課)단위의 재난관리조직을 설치·운영하고 있다.

재난관리는 중앙정부와 지방자치단체간 적절한 역할분담의 토대 위에 지역별 재난특성을 파악하고 그 발생빈도와 형태를 고려하여야 하며, 재난발생 이후의 복구, 응급조치 등의 소극적인 재난대책에서 탈피하여 개별적 재난관리조직에서 통합적 재난관리조직으로의 전환을 모색하고, 사전예방적 차원의 재난관리정책을 수립·집행하여야 한다. 재난이 발생한 후에는 조직적이고 체계적인 대응을 통하여 인명과 재산의 피해를 최소한으로 줄이는 적극적인 재난관리정책 및 관리체제의 구축이 요구된다(김영수, 1998:60).

그러나 일부 지방자치단체를 제외하고는 소방, 민방위, 재난관리 및 방재기능, 산불방지, 전기, 가스안전기능 등 각종 재난관련기능들이 각기 개별적으로 분산 관리되면서 많은 문제점을 노정하고 있다.

이에 따라 최근에는 지방재난관리조직에 관한 많은 연구에서 통합적 지방재난관리조직의 구축을 주장하고 있다(이강호, 2005; 박덕규, 2005; 권건주, 2005; 한상대, 2004; 주효진·김옥일, 2003; 박동균, 1995 등).

그러나 대부분의 기존 연구들은 재난의 특성이나 재난관리조직의 기본적 성격에 대한 체계적인 분석으로부터 논리적으로 바람직한 체제모형을 도출한 것이 아니며, 현 체제에 대한 체계적 판단기준이나 방향의 설정없이 단순한 현황분석으로부터 주관적으로 단편적인 정책대안을 나열하고 있다.

따라서 본 연구에서는 재난의 특성에 대한 이론적 검토를 통해 지방재난관리조직이 가져야 할 당위적 방향을 도출하고, 이러한 방향에 비추어 우리나라 지방재난관리조직을 평가·분석하여 그 문제점을 제시하고, 바람직한 재난관리조직을 구축하기 위한 정책대안을 제시하고자 한다.

II. 이론적 검토

1. 재난과 재난관리조직의 의의

1) 재난의 의의

재난의 개념에 대해서는 많은 논쟁이 있어 왔으며, 아직까지도 합의되지 아니하였다.¹⁾ 재난은 시대와 환경의 변화에 따라 유동적으로 인식되는 상대적인 개념이며, 사회여건에 따라 작은 사고조차도 재난으로 받아들여지고 있는 경우가 있기 때문이다(김경안·유충, 1997:15). 일반적으로 현대사회 이전에는 태풍, 홍수, 지진과 같은 천재지변만을 재난으로 인식하였고, 최근에는 인위적 요인에 의한 대형사고까지도 재난의 범주에 포함시키고 있다.

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⁾

우리나라에서는 2004년 3월에 제정된 「재난 및 안전관리기본법」 제3조에서 재난이라 함은 '국민의 생명, 신체, 재산 및 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 황사 그 밖의 이에 준하는 자연현상, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고, 그 밖의 유사한 사고, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해'라고 정의하고 있다. 이는 기존의 자연재난과 인위적 재난의 개념을 통합하고, SARS, 화물연대 파업에 따른 물류난 등 사회적 재난까지도 포함한 것이다.

이러한 정의를 간단히 정리하면, 재난이란 '인간의 생명, 신체 및 재산에 피해를 주는 자연

1) 재난이라는 용어는 영문으로는 Disaster, Hazard, Catastrophe, Crisis, Risk로 표현되고 있고, 우리말로 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 본 논문에서는 재난을 Emergency의 개념으로 사용한다.

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>).

현상과 사회기반을 마비시키는 상태를 초래한 사고 또는 상태'를 말한다. 즉 본 논문에서의 재난은 자연재해와 인위재난 및 사회적 재난을 모두 포함하는 개념이라고 할 수 있다.

2) 재난관리조직의 의의

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'으로 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 『재난 및 안전관리기본법』 제3조에서는 재난관리를 '재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동'이라고 규정하고 있다.

따라서 재난관리조직이란 재난을 예방하고 그 위험으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하며 재난위험시설의 안전관리와 재난의 조기 수습대응체계를 구축하여 재난발생시 각종 피해를 최소화시키려는 조직이라고 할 수 있다.

재난관리조직의 활동은 시간의 경과에 따라 예방 및 경감(prevention and mitigation), 준비(preparedness), 대응(response), 그리고 복구(recovery)의 네 단계로 나누는 것이 일반적이다(Petak, 1985; Clary, 1985; Mushkatel & Weschler, 1985; Drabek, 1985; 남궁근, 1995; 김영규·임송태, 1997; 이재은, 2002). 각 단계는 서로 밀접하게 관련되어 있지만 선형적이고 상호배타적인 경향이 있다고 인정되어 왔다.

그러나 Neal(1995; 김주찬·김태윤, 2002:12에서 재인용)에 따르면, 각 단계는 기간에 따른 구분이 아니라, 단지 한 기간 동안에 행해지는 주요 활동을 구별할 때에만 유용한 것으로 본다. 왜냐하면 어떤 한 단계의 재난활동이 갑자기 중지되거나 다음 단계의 활동으로 대체되는 것이 아니라, 여러 활동이 동시에 이루어지며 상호 직접적으로 영향을 미치는 것이 보편적인 현상이기 때문이다.

2. 재난의 속성과 재난관리조직의 구성요소

1) 재난의 속성

Comfort(1988)는 재난의 속성을 상호작용성, 불확실성, 복잡성 등으로 구분하였고, Turner(1978)는 이 세 가지에 재난의 비가시적인 특성을 나타내는 누적성을 추가하였으며, 김주찬·김태윤(2002)은 누적성에서 비롯된 인지성을 별도의 속성으로 제시하였다. 이러한

논의를 종합하여 본 논문에서는 불확실성, 복잡성, 누적성, 인지성을 재난의 속성으로 제시하고자 한다.³⁾

첫째, 재난의 불확실성(uncertainty)은 거의 모든 연구에서 지적된다(정익재, 1994; 최병선, 1994; 이재은, 1998; 김영평, 1994 등). 재난으로부터 발생하는 손실의 크기와 발생정도는 불확실한 것이기 때문에 불확실성이야말로 재난의 속성에 있어서 핵심요소이다(French, 1991:130; 이재은, 2004:149~150). 최근에는 사회경제적 변화가 복잡하고 급속하여 미래에 대한 정확한 예측이 거의 불가능하기 때문에 재난의 발생과 그 규모는 매우 불확실하다. 또한 재난의 비가시적인 다양한 요인들이 상호작용하면서 계속적으로 변화해 나가기 때문에 재난의 발생가능성뿐 아니라 발생 후의 전개과정도 매우 불확실하기 때문에 재난관리조직도 유기적으로 대응해야 한다.

Hills(1998; 김주찬·김태운, 2002:10에서 재인용)는 재난에 대한 기존의 분명한 특성(the defining feature)이 변할 수도 있고 그에 따라 재난관리조직도 정상적인 대응의 단순한 확대를 넘어서 선례가 없는 조치들을 취할 수밖에 없게 될 지도 모른다고 하면서, 재난은 선형적(linear)·기계적(mechanical)인 과정만을 따르는 것이 아니라 비선형적(non-linear)·유기적 혹은 진화적(organic or evolutionary)인 과정을 따를 수도 있다고 지적하고 있다.

둘째, 재난은 복잡성(complexity)을 가진다. 복잡성은 재난 자체의 복잡성과 재난의 발생 후에 관련된 기관들간의 관계에서 야기되는 복잡성으로 나뉘어서 살펴볼 수 있다. 우선 재난 자체의 복잡성은 세 가지 측면, 즉 재난의 강도, 규모, 그리고 최초 사건과 관련된 다른 재난의 발생에서 나타난다(A. Hills, 1998; 김주찬·김태운, 2002:10~11에서 재인용). 예를 들어 지진의 경우 지진의 강도와 규모뿐만 아니라 지진으로 인한 전염병의 창궐 같은 것을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이러한 복잡성의 원인중의 하나는 재난이 상호작용성을 지닌다는 것이다. 재난의 발발은 대체로 단일한 원인에 기인하지 않는다. 물론 어떤 특정한 결정적인 원인이 있다고 하더라도 그것은 또 다른 요인들과 재난의 발발을 향해 상호상승작용을 하는 것이다. 재난의 발생 이후에도 피해주민의 반응, 피해지역의 기반시설 등의 요인들과 계속된 상호작용을 동반하면서 진행해 나간다. 결국 이러한 상호작용에 의해 총체적으로 피해의 강도와 범위가 정해지는 것이다. 또한 재난의 발생이후 관련기관들간의 관계에서 비롯되는 복잡성도 있다. 우선 재난발생 이전과 비교할 때 재난발생 이후의 단계에서 재난관리행정의 경계 자체는 확대되지만(남궁근, 1995), 기존의 재난관리조직의 개입범위는 축소된다(Drabek, 1985). 즉 예방·경감단계에서와는 달리 복수의 기관이 참여하게 되고 그에 따라 관련기관들간의 권한 설정, 역할분담, 조정의 문제가 야기된다.

3) 상호작용성이란, 재난은 하나의 결정적 요인이 아니라 여러 가지 요인들이 결합하여 발생하며, 그 규모와 강도도 결정된다는 것으로서, 복잡성 및 불확실성에 포함된다고 볼 수 있다.

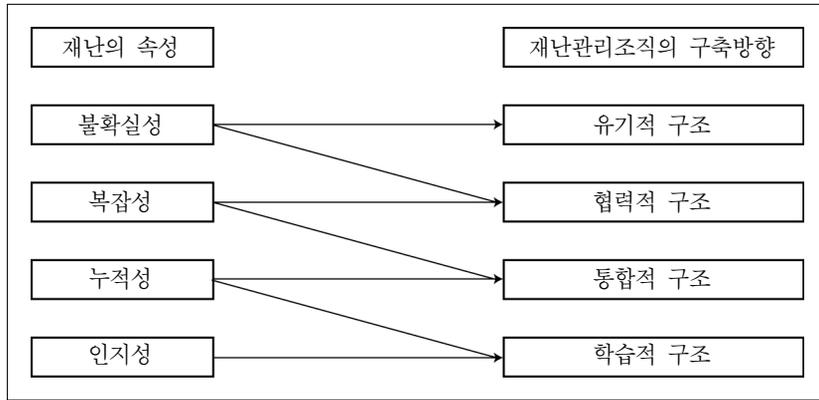
셋째, 재난은 누적성(cumulativity)을 지닌다. 재난을 배양(incubation)과정의 시각에서 인식한 Turner(1978: 김주찬·김태운, 2002:9에서 재인용)에 따르면, 재난은 가시적 발생 이전부터 오랜 시간 동안 누적되어온 위험요인들이 특정한 시점에서 표출된 결과이다. 그는 위험요인에 대한 조직문화의 경시, 부적절한 정보, 잘못된 의사소통체계, 안전규제준수의 실패 등의 조직적, 인지적 패턴을 재난의 발생요인으로 들고 있다. 즉 비가시적으로 누적되고 있는 위험발발요인이 재난을 발생시키는 중요한 요인이라는 것이다. 그의 MMD(Man-Made Disaster)모형에 의하면 기술적·사회적·제도적·행정적 장치들이 재해를 발생시키게 된다. 이는 우리나라의 삼풍백화점 붕괴사건이나 성수대교사건에서 전형적인 예를 찾을 수 있다.

넷째, 재난은 인지적 특성을 지닌다. 인지적인 문제는 언어학적으로는 의미장(meaning field)의 문제와 관련이 된다. 예를 들어 계단을 '비상계산'으로 이해하는 경우도 있지만 '단순한 계단'으로 이해하는 경우도 있다. 그리고 동일한 재난을 위기관리자는 단순한 '기술적인 사고'로 여기는데 비해 그 재난의 피해자들은 '대재앙'으로 인식하는 것도 한 예가 될 수 있을 것이다. 씨랜드 사건에서 사고가 난 건물을 숙소가 아니라 단지 비나 눈을 막아주는 구조물 정도로 인식한 것에서도 알 수 있다. 이렇듯 언어는 실체를 표현하기보다는 실체를 만들어 내는 것이며, 언어에 내재된 모호성으로 인해 재난의 배양에 있어 정보수집과 의사소통의 어려움이 발생하게 되고 그에 따라 위험발발요인이 축적되게 된다(Gherardi, 1998: 김주찬·김태운, 2002:9~10).

2) 재난관리조직의 구축방향

재난은 다른 일반적인 조직의 관리대상과는 달리 독특한 속성을 지니고 있다. 따라서 재난 관리조직은 위에서 설명한 재난의 속성에 부합하도록 설계되어야 한다. 위에서 제시한 재난의 속성에 부합하는 재난관리조직의 구축방향을 살펴보면 다음과 같다.

〈그림 1〉 재난의 속성과 재난관리조직의 구축방향



(1) 유기적 구조

Burns & Stalker(1961)는 기술적 환경과 조직구조를 관련시켜 유기적(organic) 구조와 기계적(mechanic) 구조를 구분하였다. 기계적 구조에 상대되는 유기적 구조의 특징은 다음과 같다(이창원·최창현, 2005:573). 첫째, 기계적 조직처럼 과업 수단과 방법에 국한되지 않고 조직 전체의 목표에 공헌할 수 있는 지식과 경험을 중요시한다. 둘째, 과업구조와 내용이 상황에 따라 신축적으로 설계되고 조직구성원들의 상호작용으로 인하여 구체화됨으로써 과업은 탄력성과 적응성을 지니고 있다. 셋째, 집단 의사전달을 비교적 많이 활용하고, 상하 수직적 의사전달은 물론 횡적, 그리고 대각선적 상호작용을 통해 각종 참여와 정보 교환, 그리고 상담이 많이 이루어진다. 넷째, 실력과 능력을 존중하고 조직에 대한 자발적 몰입이 중요시된다. 다섯째, 권위와 의무, 직무수행방법에 대한 한계가 엄격하게 규정되어 있지 아니하다. 여섯째, 조직구성원들은 충성과 복종보다는 조직의 과제나 과제 달성과 관계된 기술 원리에 더 집착한다. 일곱째, 권한은 조직의 계층 직위보다는 조직의 목표 달성에 공헌하는 개인의 전문적 지식과 기술에 그 기반을 둔다.⁴⁾

진행과정에 있어 유기적·진화적 성격을 지닌 재난은 매우 불확실한 시계 하에서 급격하고 복잡하게 전개된다. 이런 상황에선 관리체계의 신축적이고 유기적인 적응력이 필요하다.

재난관리조직의 유기적 구조에서 특히 중요한 것은 중첩성과 분권성이다(김태운, 2003:32). 여기에서 중첩성이란 단일하고 명확한 계층제의 원리에 입각한 조직구조가 아니라 외부환경

4) Bennis(1966)도 반관료제모형으로서 적응적·유기적 구조를 제시하였다. 그 특징은 비계층제적 구조, 구조적 배열의 잠정성, 권한이 아니라 능력이 지배하는 구조, 민주적 방법에 의한 감독, 창의성의 존중 등이다(오석홍, 1999:483).

에 대한 대응을 가외적 장치를 통하여 중첩적으로 수행할 수 있도록 고안한 것을 말한다. 체제가 중첩성을 유지하면 자연스럽게 다양한 관점을 유지할 수 있고 다양한 정보를 수용할 수 있다. 정보가 중첩된다는 것은 정보를 공유한다는 것을 의미한다. 이러한 중첩성은 참여자들로 하여금 문제해결과 지식창출의 학습과정에 적극 참여하는 구조적 기반으로도 작동한다(Turner, 1978; Weick, 1987).

한편 분권화란 조직내 의사결정과정에 보다 많은 구성원이 참여하며, 의사결정의 책임과 권한을 수평적·하향적으로 공유 내지 위임하는 것을 의미한다. 분권화된 구조는 불필요한 행정소요를 감소시켜 줌으로써 구성원들로 하여금 새로운 패턴과 연상을 강화시킨다. 그리고 의사결정의 분권화는 개인들의 활동 몰입도를 높이고 업무에 대한 강한 책임감을 유지하며, 보다 의욕적인 활동효과를 기대할 수 있게 된다.

(2) 협력적 구조

표면상 하나의 재난이라 하더라도 하나의 요인이 아니라 다양한 요인의 상호 결합에 의하여 발생하며, 재난 발생의 결과로 나타나는 피해의 양상과 범위도 복합적이기 때문에 정부의 다양한 기관들이 다양한 차원에서 서로 협력하여 재난을 관리해야 한다. 또한 재난관리조직의 환경도 극도로 복잡하고 예측불가능하기 때문에 재난관리조직은 중앙정부, 지방자치단체, 준공공기관 및 민간단체 등과 조직적인 연계활동을 도모해야 한다.⁵⁾

특히 최근 거버넌스의 차원에서 역할이 점차 증대되고 있는 NGO도 간접적 지원을 넘어서서 제도적 협력이라는 주제적 참여가 필요하다. 최근 NGO는 사회의 다원화현상에 따른 집합적 재화 및 서비스에 대한 수요증가, 시민운동의 활성화, 정부 재정상황의 악화에 따른 공공서비스의 감축, 그리고 민영화와 민간위탁 등 민간조직을 통한 행정수행방식의 혁신수단으로 부각되면서, 그 역할이 크게 증가하고 있기 때문이다(김중성·김연수, 2003:22).

또한 재난관리에 있어서 지역주민 및 일반시민의 참여는 몇 가지 차원에서 의미를 갖는다(서정규, 2007:72~73). 첫째, 재난관리 및 재난피해의 책임주체가 국가만이 아니라 국가와 일반시민의 공동책임이라는 사회공동체 의식을 강화시켜 건강한 사회를 만들 수 있다. 둘째, 재난발생시 중요한 것은 시간적 제약 속에서 즉각적인 대응을 해야 하는데 현장 접근성 측면에서 볼 때 재난발생시 주민조직은 신속한 일차대응을 실시할 수 있다는 점에서 효과적이다. 셋째, 정부의 재난대응 관련조직의 한계, 즉 재난대응에 필요한 인적·물적·기술적

5) 이런 의미에서 재난관리조직을 재난에 즉각적으로 대응하기 위해 상호연관된 기관들끼리 협조와 상호조정을 통하여 문제를 해결하려는 임시적인 체제라고 이해하는 경우가 많다(Tompson, 1958: 52; 이종범, 1976:263; 이상팔, 1996:114; 김주찬·김태운, 2002:15).

자원의 한계를 민간단체가 보완할 수 있다. 마지막으로 재난관리에 있어서 무엇보다도 중요한 것은 예방활동인데 조직화된 민간단체는 재난예방활동을 지속적으로 추진하는 매개체가 될 수 있다.

협력적 구조를 구축하려면, 신속하고 정확한 정보 및 자원전달 네트워크의 마련이 필요하고 예방단계에서부터 지역내 유관기관들의 참여제도를 마련해야 한다. 또한 재난발생 이후에도 다각적인 구호와 협력의 체계를 마련해야 한다. 재난관리에 참여할 다양한 조직과 기관들의 연계망, 동원망을 재난발생 이전에 잘 갖추어 놓은 재난관리조직은 재난의 예방·준비·대응·복구의 모든 과정에서 다른 기관의 적극적인 협조를 받을 수 있다. 이 과정에서 군, 경찰 등 국가위기관리 조직들과의 연계체계의 구성도 필수적이다(김주찬·김태윤, 2002:15).

(3) 통합적 구조

체제의 규모가 커지고 과업이 복잡해질수록 분화가 심화되며, 분화가 심화될수록 통합과 조정의 필요성은 더욱 커진다. 통합(integration)이란 체제가 과업을 수행할 때 여러 다른 하위 체제 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 관리방식은 다양한 기준에 의하여 재난을 유형화⁶⁾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·김태윤, 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·의사소통), 그리고 개인 및 조직학습과정의 인식

6) 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).

과 그런 과정의 결과에 근거한 행동에 대한 지지가 요구된다.

그리고 재난의 누적성으로부터도 재난관리조직의 통합적 구조가 요구된다. 모든 재난은 상호 작용하는 다양한 요인들이 누적된 결과로 발생하는 것이지만, 각각의 기관들은 기능영역별로 분산된 권한을 가지고 개별적으로 관리하기 때문에 재난의 발생을 예측하기 곤란하다. 따라서 통합적 재난관리조직이 다양한 기관에서 지속적으로 생산하는 정보를 취합하고 누적하여 관리하여야 어느 정도의 예측가능성을 확보할 수 있게 된다.

재난관리조직이 통합되면 경감·준비·대응·복구의 재난관리과정이 총체적으로 조망되어 인적·물적 자원의 낭비 방지로 자원을 효율적으로 관리할 수 있고 지휘계통과 책임소재를 명확히 하여 실효성있는 현장대응을 할 수 있게 된다.

다만 재난관련조직의 통합이 조직내 권한의 위임이나 신속적이고 유기적인 내부조직과 상충되어서는 안된다. 또한 통합할 수 없는 민간단체와 같은 유관기관과의 협력적 네트워크의 구축을 저해하여서도 안 된다. 특히 중앙정부와 지방자치단체간 또는 지방자치단체간분권적이고 협력적인 관계는 통합적 조직 구축에도 불구하고 지속적으로 추진되어야 한다.

(4) 학습적 구조

재난은 다양한 복수의 요인들이 오랜 기간동안 누적되어 발생하므로, 재난관리를 담당하는 사람들뿐 아니라 재난의 대상이 되는 일반 시민들도 재난에 대한 지속적인 학습과정이 필요하다. 또한 재난의 인지적 특성으로 인하여 개별적 행위자 또는 기관들은 재난 자체의 의미뿐 아니라 재난이 야기하는 현상에 대한 인식의 공유가 필요하다. 이러한 인식적 하부구조에 대한 공유는 문화적 토대로부터 자연적으로 형성되는 것이지만, 인위적인 학습과정을 거쳐 어느 정도 배양할 수 있다.

인위적인 학습과정을 통해 조직구성원들은 예측불가능하고 복잡한 환경에 적응하고 재난이라는 자극요인에 대하여 새로운 대응적 행태를 모색한다. 따라서 재난관리조직의 학습조직화가 필요하게 된다.

Lagadec(1997)은 학습에 유리한 조직의 구조를 다음과 같이 구체화하고 있다. 즉 조직의 지도부에서 위기의 가능성과 위기 발생시 가능한 피해의 규모, 그리고 위기 대응절차에 대한 인식의 공유가 있어야 하며 과거의 경험으로부터 건설적인 학습이 이루어질 수 있어야 한다. 상황적응능력의 향상을 위해 예외적 상황에 직면했을 때에 대비한 대처훈련이 실시되어야 한다. 또한 최고의사결정자 집단에 대해서는 별도의 훈련이 필요하며 다양한 수준의 행위자들이 간여하는 학습조직이 되어야 한다.

아울러 재난관리조직의 운영에 있어서 재난사후의 분석과 성찰이 이후의 예방과 준비의

계획에 실효성 있게 환류되는 것이 대단히 중요하다. 왜냐하면 재난이라는 경험, 즉, 학습의 재료가 그 질과 양에 있어서 다양하지도 충분하지도 않지만 그로부터 가능하면 많은 교훈을 얻어 향후의 재난관리에 반영해야 하기 때문이다(김주찬·김태윤, 2002:15).

Ⅲ. 지방재난관리조직의 구조적 문제점

1. 유기성 측면

1) 재난관리조직의 과도한 중앙집권성

지방재난관리조직을 살펴보면, 지역별 재난관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 지역별 안전관리업무의 협의·조정하기 위하여 각급 지방자치단체에 지역안전관리위원회를 설치하고 있다(재난 및 안전관리기본법 제11조). 행정자치부장관⁷⁾ 또는 소방방재청장은 시·도위원회의 운영과 지방자치단체의 안전관리업무에 대하여, 시·도지사는 관할구역 안의 시·군·구위원회의 운영과 시·군·구의 안전관리업무에 대하여 필요한 지원과 지도·감독을 하고 있다(동법 제13조). 또한 중앙재난안전대책본부장은 재난의 수습에 필요한 범위안에서 시·도재난안전대책본부장 및 시·군·구재난안전대책본부장을 지휘할 수 있다(동법 제15조 제3항). 이처럼 지방재난관리조직은 정책의 수립에서부터 집행에 이르기까지 중앙정부 및 상급 지방자치단체의 감독과 통제를 받는다고 할 수 있다.

또한 과거 자연재해대책법에 의한 방재 기본계획과 재난관리법에 의한 재난관리계획 등 재난·안전관련계획을 안전관리계획으로 통합·일원화함으로써 각종 재난 및 안전관련 계획간의 중복을 방지하고 연계성을 강화하여 업무의 효율성을 제고하였다. 그러나 안전관리계획의 수립 절차를 보면, 행정자치부장관이 국가안전관리계획과 집행계획에 따라 수립지침을 시·도지사에게 시달하고, 시·도지사는 수립지침에 따라 시·도안전관리계획을 작성하고 시장·군수·구청장에게 시·군·구 안전관리계획의 수립지침을 시달한다. 시장·군수·구청장은 수립지침에 따라 관할구역의 안전관리계획을 작성한다(동법 제22조~제25조). 이렇듯 실제적으로 재난관리의 집행기능을 수행하는 지방자치단체의 안전관리계획은 중앙정부로부터 시달된 지침에 의해 작성되는 바, 이러한 과정을 통해 지역안전관리계획의 수립과정은 고도의 중

7) 2008년 2월 정부조직법의 개정으로 '행정안전부'로 개편되었으나 본 논문은 2007년을 기준으로 작성하였기 때문에 '행정자치부'라는 명칭을 그대로 쓰며, 이하에서도 같다.

양의존성을 갖게 된다.

그리고 행정자치부장관 또는 소방방재청장은 지방자치단체를 포함한 재난관리책임기관의 재난대응조직 구성 및 정비 실태, 안전관리체계 및 안전관리규정 등에 대하여 정기적으로 평가하고 시정조치나 보완을 요구할 수 있다(동법 제29조). 그러나 중앙정부에서는 국무조정실 정책평가위원회(실질적으로는 행정자치부 합동평가위원회)가 주체가 되어 지방자치단체의 거의 모든 부문에 대한 합동평가 또는 개별평가를 실시하고 있으며, 감사원에서도 정기적으로 감사를 실시하고 있기 때문에, 행정자치부장관 또는 소방방재청장의 평가나 시정조치는 지방자치단체에 대한 과도한 중앙집권적 관여라고 볼 수 있다.

물론 재난의 발생원인이 복잡적이고 광범위하며, 피해의 범위도 여러 지역에 걸칠 수도 있기 때문에 중앙정부 또는 상급자치단체에서 사전에 통합적으로 관리하고 지도·감독할 필요가 있다. 그러나 통합적 관리와 권한의 집중은 다른 차원이며, 통합관리체계 하에서도 재난현장에서의 신속하고 적절한 대응을 위한 권한 위임은 반드시 필요한 것이다.

또한 지원이나 지도·감독은 법적 구속력을 수반하지 아니하는 비권력적 통제수단이지만, 현실적으로 실질적 구속력을 가지고 지방자치단체의 권한을 제약하고 있다.⁸⁾ 따라서 재난상황에서의 유기적 대처를 위해서는 상당한 부분의 권한 위임이 필요하다.

그리고 인사의 측면에서도 지방재난관리의 실질적 책임을 지고 있는 소방본부장이 국가 공무원이기 때문에, 지방자치단체장보다는 소속기관인 소방방재청의 지시에 따를 가능성이 매우 높다.

2) 재난대응체제의 낮은 가외성

재난대응은 일차적으로 시·군·구를 중심으로 이루어진다. 그러나 시·군·구의 능력으로 대응하기 어려울 경우에는 시·도나 중앙정부가 재난관리를 담당한다. 즉 우리나라의 재난 관리는 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 수습을 담당한다.

다만 중앙정부는 자연재해와 인위적 재난의 사전 예방적인 측면에서 일정한 역할을 수행 하지만 사후복구적인 차원에서는 지방자치단체를 지원하는 기능을 수행하며, 직접 대응하지는 않는다고 할 수 있다.⁹⁾ 또한 시·도는 실질적인 집행기능보다는 시·군·구의 기능수행을 보조

8) 지방정부소속 공무원들을 대상으로 한 설문조사에서도 '보고, 통지, 자료 제출' 등에 대하여 34.7%가 권력적 관여라고 응답했고, 42.4%가 권력적 성격과 비권력적 성격이 혼합되어 있다고 답했으며, 17%만이 비권력적 관여라고 답했다(한국행정연구원, 2000:168).

해주거나 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. 오히려 엄격한 역할 분담을 통해 경제적 효율성을 추구하는 것으로 보인다. 재난의 불확실성과 그 피해나 파급효과의 심대함에 비추어볼 때 재난대응체제에 있어서는 추가적이고 중복적인 대비와 지원이 오히려 사후복구비용을 줄이고 국민의 생명과 재산을 충분히 보호하기 위해 필요한 것이다.

3) 관료제적 경직성

일반적으로 군인, 경찰, 소방대원 등 계급제의 적용을 받는 특정직공무원들은 매우 높은 권위주의적 계층제의 성격을 띠며, 엄격한 상명하복의 원리와 명령통일의 원리가 지배한다. 재난관리조직도 이러한 관료제적 경직성이 뿌리깊게 자리잡고 있다.

물론 국민의 생명과 재산에 직결되기 때문에 한 치의 실수도 용납될 수 없는 재난관리업무의 특성상 계속적 긴장상태의 유지와 엄격한 명령계통이 필요하지만, 그것이 즉각적이고 신속한 현장대응을 저해해서는 안된다. 촌각을 다투는 긴급한 재난상황에서 번문옥례(繁文縟禮, red tape)에 얽매어 의사결정이 지연되거나 구급활동이 지체될 경우에는 피해의 파급이 지대할 것이므로, 신속한 현장결정의 자율성과 탄력성을 상당 부분 인정하여야 한다.

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).

2. 협력성 측면

1) 정부간 연계체제 미흡

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

현재 중앙의 재난관련조직과 지방재난관리조직의 체계가 부합되지 아니하여 재난대응에서 혼선이 발생하며, 유기적인 협조 및 지원이 미흡하다(양기근 외, 2006:12).

우선 중앙정부차원에서의 총체적인 재난대비는 소방방재청에서 총괄하고 있다. 그러나 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.

Giliespie(1991)는 재난대응현장에 참여한 조직간의 협력을 방해하는 요인들을 다음과 같이 설명하고 있으며, 이러한 요인들을 적절히 관리하여야 조직간의 협력을 원활하게 유도할 수 있다고 주장한다. 첫째, 재난에 참여한 조직들은 직업적인 관념의 차이와 독자적인 자치권한을 추구하는 경향이 있기 때문에 조직들간의 협력을 해치게 된다. 둘째, 조직들간의 이질적인 기술과 필요한 자원들의 차이로 인하여 협력체제의 유지를 어렵게 한다. 셋째, 조직이나 단체의 동질성(identity)을 잃어버릴 우려 때문에 협력을 기피하게 된다. 넷째, 특이한 장비나 자원을 보유하고 있는 조직사회에서나 상급관서의 압력 지시에 의해서 그것이 절실하게 필요한 다른 조직으로 필요 자원을 이관시켜 주어야 하는 경우 자신들의 권한이나 기능이 축소되는 것을 우려하기 때문에 독자적인 활동을 하려는 경향으로 협력을 저해하게 된다. 다섯째, 재난에 참여하는 조직이나 이익 단체들은 자기 조직이나 세력확장을 위해서 행정적 관할구역을 침범하기 때문에 협력을 방해하게 된다. 여섯째, 협력에 의한 참여로부터 이익과 비용의 차이로 인하여 협력을 기피하게 된다. 예컨대 재난관련 합동예산을 운영할 경우 조직간 예산의 규모나 부담 비율이 다르고 그로부터 얻는 이익이 다르기 때문에 독자적인 예산사업을 운영하고자 하는 경향으로 협력을 기피하게 된다는 것이다.

2) 민간참여의 분산과 비전문성

복잡성, 역동성, 다양성을 특징으로 하는 현대사회는 정부와 시장 등 모든 부문에 있어서 주어진 조직, 제도의 경계 내에서 당면한 사회문제를 완벽하게 해결할 수 있는 충분한 자원이나 능력을 보유하고 있지 못하기 때문에 조직과 부문을 가로지르는 네트워크적 협력이 무엇보다 중요하다. 재난분야 역시 대응위주의 소극적 참여에서 정책형성 및 집행영역까지 민간의 역할이

확대되고 있는 실정이다(이재은·양기근 외, 2006:333).

우리나라에서도 다음 <표 1>과 같이 1990년 이후 수많은 민간단체들이 공공부문의 미흡한 재난관리를 보완하고 있다.

<표 1> 민간단체의 재난관리참여현황

기 관 명	상 황 실 연 영	피 해 조 사	구 호 품 관 리	이 재 민 관 리	봉 사 자 관 리	의 료 구 호	심 리 적 지 시	인 명 구 조	대 피 소 관 리	구 호 급 식	상 담	교 통 통 제	응 급 복 구	환 경 정 리	홍 보	통 신
대한민국의용소방대	○	△	△	△		○		○	△	△		○	○	○	△	
대한의사협회						○										
대한적십자사	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	△	○	○	○	○
안전생활실천시민연합		○		○					○	△						
한국구조연합회	○	△						○					○			
한국자원봉사센터협회	○	△			○								○	△	○	
한국자원봉사협의회		△			○				△				△		○	
한국산업안전공단		○						○								
한국시설안전공단		○														
해병대전우회 중앙회	○							○				○	○			

자료: 우성현(2006:76).

그러나 준공공적인 성격을 지닌 대한적십자사만이 재난의 예방, 준비, 대응, 복구의 모든 단계에서 활동하고, 대부분의 조직들은 응급복구와 인명구조 등 주로 대응·복구단계에 치중하고 있다. 또한 대부분의 민간단체는 규모, 인력, 재정 등 여러 측면에서 매우 취약한 상태일 뿐만 아니라 일부 대도시를 중심으로 편중된 활동양상을 보이고 있다.

최근 발생하는 재난은 복잡하고 대규모이기 때문에 수습 및 대응, 그리고 복구과정에 많은 시간이 소요될 뿐만 아니라 다양한 분야의 인력과 장비가 요구된다. 따라서 필연적으로 민간 자원봉사자들의 활동과 역할이 무엇보다도 중요하며 이 경우 자원봉사자가 재난관리에 참여하는 것은 개인적 차원이 아니라 자원봉사조직을 통한 '조직화된 참여'가 되어야 한다.

그러나 우리나라 재난관리에 있어서 자원봉사자의 참여수준은 일부 몇몇 단체들을 제외

하고는 전반적으로 미약할 뿐만 아니라 조직화되지 않은 개인 차원의 봉사활동에 머물러 있는 실정이다. 특히 재난관리와 관련된 자원봉사인력의 육성이 도외시되고 자원봉사인력의 조직화 및 체계화가 이루어지지 못한 채 재난현장에 투입됨으로써 민간부문의 역량이 제대로 활용되지 못하고 있다.

3. 통합성 측면

재난관리조직이 통합성을 지향해야 한다는 것은 단일 기관이 재난관리업무를 전담해서 집권적으로 처리해야 한다는 의미가 아니라 어느 한 기관이 다양한 기관별로 이루어지는 재난관리업무를 조정하고 통합해야한다는 것을 의미한다.

1) 분산적 재난관리조직

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

시·도에서도 1998년 이후 다음 <표 2>와 같이 민방위재난관리국을 소방본부와 통합하여 소방본부(대전, 충북, 강원, 부산, 대구, 울산, 경남, 경북, 전남, 제주), 소방방재본부(인천, 경기 제2청), 소방재난본부(서울, 경기), 소방안전본부(충남, 광주, 전북)로 개편하였으나, 민방위 업무는 주로 총무과에서 담당하고 있으며, 여전히 건설국(또는 건설교통국 등)에서 재난관리 업무의 일부를 수행하고 있다.¹⁰⁾

또한 시·군·구의 경우에는 재난유형별로 분산관리가 이루어지고 있다. 즉 민방위업무는 총무과에서, 재난관리업무는 건설과 등에서 담당하고 있으며, 소방업무는 소방서에서 수행하는 등 분산되어 있다.

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

〈표 2〉 지방자치단체의 재난관리조직

시·도	본 부점 · 국	팀 · 과
서울	행 정 국	방재기획과
	비 상 기 획 관	민방위담당관
	소 방 재 난 본 부	소방행정과, 재난대응과, 예방과, 안전지원과, 소방감사반, 특수구조대
경기	건 설 국	재난총괄과
	소 방 재 난 본 부	소방행정과, 방호예방과, 재난대응과
	제2청 교통도로국	재난관리과
	제2청 소방방재본부	소방행정기획과, 방호구조과
인천	소 방 방 재 본 부	소방행정과, 예방안전과, 대응관리과, 재난관리과
대전	교 통 건 설 국	방재과
	소 방 본 부	소방행정과, 예방안전과, 대응구조과
충남	건 설 교 통 국	치수방재과
	소 방 안 전 본 부	소방행정과, 방호구조과, 민방위재난관리과
충북	건 설 방 재 본 부	재난관리팀, 지역안전팀
	소 방 본 부	소방행정과, 방호구조과
강원	건 설 방 재 국	재난관리과, 방재복구과
	소 방 본 부	소방행정과, 방호구조과
부산	건 설 방 재 국	방재민방위과
	소 방 본 부	소방행정과, 방호과, 구조·구급과
대구	건 설 방 재 국	민방위재난관리과, 치수방재과
	소 방 본 부	소방행정과, 예방안전과, 구조구급과
울산	건 설 교 통 국	민방위재난관리과
	소 방 본 부	소방행정과, 대응구조과
경남	건설항만방재본부	치수방재팀, 민방위재난관리팀
	소 방 본 부	소방행정과, 방호구조과
경북	건설도시방재국	치수방재과, 민방위재난관리과
	소 방 본 부	소방행정과, 방호구조과
광주	소 방 안 전 본 부	소방행정과, 대응구조과, 방재관리과
전남	건설재난관리국	재난민방위과, 복구지원과
	소 방 본 부	소방행정과, 방호구조과
전북	건 설 물 류 국	재해대책과
	소 방 안 전 본 부	소방행정과, 대응구조과
제주	도시건설방재국	치수방재과
	소 방 본 부	소방정책과, 안전도시과
시 · 군 · 구		건설과, 토목과, 치수과, 지역계획과 등에서 담당
소 방 서		소방행정과, 방호과, 구조구급과 및 구조·구급대, 119안전센터 등

자료: 각 지방자치단체 홈페이지(2008년 3월 현재).

이같은 분산관리로 인하여 재난관리업무가 중복적으로 수행되고 있다(양기근 외, 2006). 예를 들면, 다중이용시설 등 동일대상에 대한 소방부서에서의 안전점검과 재난부서에서의 안전 점검이 서로 중첩되어 별도로 시행되고 있는 것이 대표적 사례이다.¹¹⁾ 또한 업무의 분산 및 다원화로 인하여 업무의 중복 또는 전가가 발생하고 책임소재가 불분명한 경우가 발생하기도 한다.

2) 분산적 상황관리체제

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 건설과¹²⁾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.¹³⁾ 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 출동시켜 재난대응·수습활동을 파악하고 신속히 재난상황실에 보고하여야 하나, 현실적으로 1~3명의 직원으로는 현장출동은 물론 상황보고조차도 힘든 상황이다(행정자치부, 2000:87).

11) 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).

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

13) 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.

4. 학습성 측면 - 미봉책 위주의 학습구조

현재의 재난관리조직은 전반적인 재난상황에 대한 환류를 통하여 사전학습을 전개하는 전망적인(prospective) 제도개선을 도모하기보다는, 재난발생 후의 충격학습을 통하여 회고적인(retrospective) 오차수정을 하는 단일고리학습메커니즘¹⁴⁾을 사용하여왔다(이상팔, 1996; 김주찬·김태윤, 2002; 이창원 외, 2003). 예를 들어, 소방방재청은 과거에 발생한 재난에 관한 단순한 통계치만을 수집·정리하고 있을 뿐, 소방과 관련된 정확하고 풍부한 데이터베이스를 구축하여 예방적 차원에서 적극적으로 대응하지 못하고 있다.

이러한 단일고리학습만으로는 왜 재난이 발생하였는지, 그리고 재난의 발생과 대응 및 수습 과정에 있어서의 관리체제에 대한 문제점과 발전방안에 대한 학습이 제대로 이루어질 수 없다. 학습이 제대로 이루어지지 아니할 경우에는 동일한 유형의 재난이 반복적으로 발생하는 것을 예방하기 어려우며, 재난발생시 체계적으로 신속하고 효과적으로 대응하기보다는 임기응변적으로 대처하게 되며, 같은 실수를 반복하게 된다.

그리고 대규모 재해가 발생할 경우 소방본부의 지휘·감독 하에 일사불란하게 대응·복구 활동이 전개되어야 하지만, 평상시에 비상대책을 위한 가상훈련이나 합동훈련 등이 미흡하고 통합 및 조정을 위한 학습훈련이 되어 있지 않기 때문에 업무협조가 원활히 이루어지지 않고 있다.

14) Argyris와 Schon(1996: 이상팔, 1995에서 재인용)은 개인이나 조직의 학습과정에서 나타나는 패턴의 특성을 단일고리학습, 이중고리학습, 제2의 학습 등으로 나누어서 설명한다. 가장 일반적인 학습형태인 단일고리학습은 기존시스템을 안정시키고 유지하기 위한 정보의 획득에 중점을 두고 있다. 여기에서의 핵심은 오차의 탐색과 수정이다. 이중고리학습은 좀더 심화된 모습이며, 애초에 왜 오차가 발생했는지를 묻고 시스템 자체에 대해 의문을 제기하는 것이 포함된다. 학습에 관한 학습인 제2의 학습은 조직이 당연시하는 가설에 대한 숙고로부터 학습이 시작되는데, 각 구성원들은 자신들의 행위가 학습을 소홀히 하거나 방해했다는 것을 깨닫고, 학습을 위한 새로운 전략을 세우고, 그동안 생산해온 것에 대해 평가하고 일반화시켰다는 사실들을 발견한다. 그 결과 조직학습의 실행이 수정되고 반성되는 것이다.

IV. 바람직한 지방재난관리조직의 구축방안

1. 유기적 조직의 구축

1) 분권적 재난관리조직의 구축

위에서 본 바와 같이 중앙정부 또는 상급자치단체의 안전관리업무에 대한 과도한 지도·감독은 권력적 감독에서 비권력적 지원에 초점을 맞춰야 한다. 비권력적 지원은 장려적·유도적·조성적인 방식으로서 계도, 지원, 정보, 조정 등이 그 예이다.¹⁵⁾

현재 우리나라의 지방재난관리조직은 민주성보다 능률성을 강조하여 중앙정부의 권력적 감독이 많은 부분을 차지하고 있다. 그러나 앞으로 권력적 감독은 현장중심의 유기적 대처 등을 위하여 필요한 최소한도로 제한하고, 가능한 한 지도·지원 등의 비권력적 감독으로 전환하여야 할 것이다. 중앙정부의 조직·경험·재정면에서의 우월성이 지방자치단체의 독립성과 창의성을 저해하지 않고 소기의 목적을 달성하기 위해서는 비권력적 수단에 의존하는 것이 바람직한 것이다.

2) 가외성의 확보

대부분의 재난은 순식간에 다발적으로 발생하기 때문에 즉각적인 대응은 피해의 규모와 범위를 축소하는데 있어서 매우 중요하다. 따라서 재난발생시 응급조치는 모든 기관에서, 그리고 모든 사람들이 중복적으로 실시하여 가외성을 확보하는 것이 필요하다. 그러나 「재난 및 안전관리기본법」 제37조에 따르면, 재난발생시 응급조치의 의무를 시장·군수·구청장과 긴급구조통제단장에게만 부과하고 있다. 재난에 가장 직접적으로 직면하고 있는 재난관리책임기관의 장에 대하여 응급조치의 의무를 부과하고 있지 아니하다. 다만 시장·군수·구청장 및 지역통제단장의 지휘 하에 또는 요청이 있을 경우에 응급조치를 실시하도록 되어 있다.

15) 계도(guidance)는 감독기관이 지방자치단체의 행정의 방향을 제시하고 그 최저기준을 설정하며 질의에 응답하고 기법을 계몽하며 조언과 권고를 행하는 것이다. 지원(assistance)은 지방자치단체의 업무수행에 필요한 사항에 대하여 기술, 재정, 장비 등의 원조를 행하는 것이다. 정보(information)는 지방자치단체의 업무수행에 필요한 정보와 자료를 제공함과 아울러, 지방자치단체로부터 중요한 사항에 관하여 보고를 받고 필요한 경우 각종 정보와 자료의 제출을 요청하는 것이다. 조정(coordination)은 각 지방자치단체 또는 그 기관들의 업무수행을 하나의 통일된 노력을 통합하고, 그들 사이에 부조화나 분쟁이 있을 경우에 이를 해결하는 것이다(한국행정연구원, 2000:20~21;김종성 외, 2004:38).

재난에 대한 응급조치의무를 재난의 현장에 위치한 재난관리책임기관의 장에게도 부과하여 재난에 관련된 모든 기관이 중첩적으로 대처할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 재난구호 및 복구비용은 피해국민들에게 충분하게 지급되어야 한다. 피해국민들은 이미 재난의 발생만으로도 엄청난 심신상의 피해를 입었기 때문에 원상복구에 소요되는 비용과 신체적 불이익에 대한 보상은 충분하게 이루어져야 한다. 물론 재난구호 및 복구비용을 이 중, 삼중으로 지급하여 국민의 세금을 낭비해서는 안 되겠지만, 지원기관의 예산부족으로 인하여 복구와 재화에 필요한 보상이 불충분하게 이루어져서는 안 될 것이다.

「재난구호 및 재난복구비용 부담기준 등에 관한 규정」 제6조에 따르면, 공사 중인 건축물과 공작물 그 밖의 시설물의 재난복구비용은 국고지원에서 제외하고 있다. 물론 완공되지 아니한 건축물은 건축비도 확정되지 아니하였고 피해액을 산정하기 곤란하겠지만, 재난을 당한 국민의 입장에서는 분명히 예측하지 못한 손실이기 때문에 피해자의 고의나 중대한 과실이 없는 한 국가적인 보상이 필요하다.

또한 다른 법령에 의하여 국가·지방자치단체·정부투자기관·지방공사 등 및 그 밖의 공공기관으로부터 복구비와 보상비 등이 지원되는 경우에도 국고지원대상에서 제외하고 있다(동 규정 제6조 제5호). 그러나 다른 공공기관이 지원하는 경우에도 그 복구비와 보상비가 충분하지 아니한 경우가 많으므로 국고에서 추가적인 지원을 할 수 있어야 할 것이다.

3) 탈계층제적 조직구조와 탈권위적 조직문화의 정립

재난상황은 대부분 불가예측적이며 다양한 변화를 수반하므로 즉각적인 현장대응이 필요하다. 현재의 지방재난관리조직은 엄격한 조직구조와 관료제적 경직성을 나타내고 있다. 재난관리의 주무부서인 건설방재국이나 소방본부, 소방서 모두 국·과의 전통적인 경직적 조직구조를 유지하고 있다. 최근 유기적 탄력적 조직구조인 팀제를 도입한 부서는 거의 없다.¹⁶⁾

엄격한 수직적 계층구조 속에서 상명하복의 원리에 따라 경직적으로 업무를 수행하기보다는 팀제와 같은 유기적이고 적응적인 조직구조를 도입하여 자율적·창의적으로 업무를 수행하여야 급변하는 재난상황에 신속하고 적절하게 대응할 수 있다.

16) 중앙정부의 소방방재청은 2005년 9월 1일에 팀제를 도입하였으나, 시·도 중에서는 충북 건설방재본부와 경남 건설항만방재본부만이 팀제를 도입하였다.

2. 협력적 조직의 구축

1) 정부간 수평적 연계체제 구축

앞에서 본 바와 같이 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 재난대응 계획의 수립을 대안으로 모색할 수 있다(서정규, 2006:107). 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 중앙 정부는 재난관리의 일차적인 책임을 지역의 행정을 관할하는 지방자치단체가 질 수 있도록 기반 여건을 조성하고 지방자치단체의 재난관리에 대한 지원 및 대규모 재난대응을 책임 관리할 수 있도록 역할을 적절히 분담하여야 한다.

2) 민간참여의 조직화

우선 사전에 각종 유관민간단체들의 네트워크를 형성하여야 한다. 각 민간단체가 가진 인적·물적 자원에 관한 정보를 DB화하고 재난유형별로 동원가능한 민간단체를 분류하여 비상연락 체계를 구축하여야 한다.

둘째로 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. 예컨대 재난관련활동을 재난예방 및 안전진단, 자원봉사자관리, 비상대피지원, 구호품 수집·이송 및 배급, 인명구조, 시설복구, 교통통제 등의 영역별로 구분하여 유관단체의 구성원에게 특화된 전문교육을 실시하여야 한다.

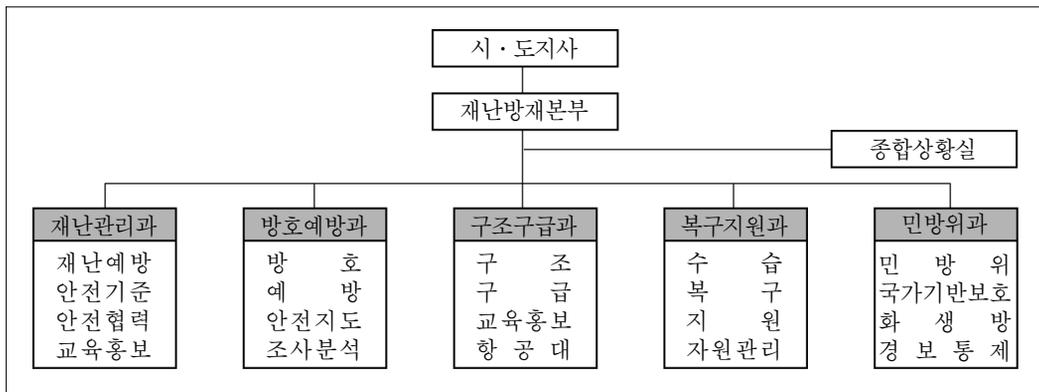
셋째, 공공기관이나 민간단체의 참여 이전에 피해주민들의 즉각적인 자구활동이 가능하도록 평상시에 재난대비교육과 훈련을 실시하고, 각 가정마다 구급약품, 소화기, 방독면, 손전등, 비상식량 등의 기본물품을 구비하도록 하며, 자율적인 비상동원체제를 구축하여야 한다.

3. 통합적 조직의 구축

1) 통합적 지방재난관리조직의 구축

중앙정부에서 소방방재청의 설립을 통하여 소방·방재·민방위·안전관리기능이 통합된 것처럼, 시·도에서도 중앙과의 유기적인 연계를 갖출 수 있도록 재난관련기능을 통합하여야 한다. 즉 다음 <그림 2>와 같이 각종 재난관련 부서들과 소방본부를 통합하는 것이 필요하다. (가칭)재난방재본부의 재난부서에서는 재난예방·관리·교육·홍보, 재난수습·복구, 민방위 기획·편성·교육 등의 업무를 수행하고, 소방부서에서는 화재예방·진압·조사, 안전지도·점검, 구조·구급 등의 업무를 수행함으로써 각 분야별 재난관리의 전문성이 확보되고 재난 분야별 특성 반영이 용이해질 것이다.

<그림 2> 시·도의 재난관리기구 통합모델 (안)



또한 시·군·구 상황실의 통합이 필요하다. 시·군·구의 재난상황실과 소방서의 119상황실을 통합하여 신속한 재난정보 공유를 통한 즉각적인 재난대응 및 수습체제를 확립해야 한다. 이를 위하여 시·군·구와 소방서간에 상황실운영에 관한 협정을 체결하고, 시·도에서 예산을 투입하여 기존의 소방서 상황실을 확충하고, 상황실 근무 전담인력 및 첨단 장비를 확충하여 현장 대응조직인 소방서와 시·군·구 사고대책본부간의 긴밀한 협조체제를 구축하여야 한다 (권건주, 2003:323).

상황실의 통합과 관련하여 재난신고체계의 통합이 수반되어야 한다. 우리나라의 신고체계는 화재·구조·구급은 119, 전기사고는 123, 환경오염은 128, 응급환자는 1339, 가스사고는 0019 등 대응기관별로 분리되어 있다. 미국의 911,¹⁷⁾ 일본의 119시스템과 같이 우리나라도 교통사고, 붕괴

사고, 화재·구조·구급사고 등 각종 사고시 신고체계를 119로 통합·운영하는 것이 필요하다.

그리고 통합적 현장지휘체계의 구축이 필요하다. 현재 재난현장의 총괄지휘는 소방본부장, 소방서장을 중심으로 이루어져 있으나, 소방, 경찰, 민간단체 등의 활동이 적절히 통합적으로 조정되지 아니하여 혼란을 겪고 있다. 따라서 현장지휘본부장을 중심으로 재난대응의 총괄, 수습목표설정, 우선순위의 임무결정, 세부계획수립, 자원의 요청 및 감독, 재난대응의 발표, 다른 기관과의 협조 등 전체적인 운영과 관리를 책임져야 한다.

2) 통합적 정보시스템의 구축

미국의 안전관리정보시스템인 NEMIS(National Emergency Management Information System)¹⁸⁾가 정보의 가공과 분석을 통한 재난분석과 예측 등의 의사결정지원시스템을 제공하고 있는데 비하여 우리나라의 국가안전관리정보시스템(NDMS: National Disaster Management System)¹⁹⁾은 정보의 저장 및 공유에 주력하고 있을 뿐이다. 국가안전관리정보시스템은 예방, 대비, 대응, 복구 4단계 관리시스템으로 구축되어 있으나, 예방 및 대비관리시스템도 상황 관리에 집중하고 있으며, 재난의 분석과 예측 등의 의사결정지원시스템은 구축되어 있지 않다. 앞으로는 정보수집과정에 있어서 모바일, GIS 등을 이용한 다양한 경로를 거칠 수 있는 기술의 사용이 요구되며, 무엇보다도 저장된 재난관련 정보를 활용하여 재난관리에 이용할 수 있는 분석 및 예측 관련 기능이 추가되어야 할 것이다.²⁰⁾

17) 뉴욕시의 911 긴급출동본부(911 Operations Center)에는 전화 접수팀이 함께 모여 있어서 여러 지역에 걸친 광역적 재난일 경우에 공조체제를 원활히 할 수 있으며, 소방서와 응급의료팀 등 재난 구조 관련기관과 연결되어 있고 필요한 경우 재난관리본부에 즉시 통보된다.

18) NEMIS는 FEMA의 모든 업무기능을 포함하고 있으며, 재난관련기금, 개인희생자, 주정부 및 지방정부의 업무기능을 총괄한다.

19) 국가안전관리정보시스템은 1999년부터 2004년까지 1단계 정보화사업을 통하여 구축되었으며, 2005년부터 2008년까지 2단계 고도화사업을 추진 중이다(정부혁신지방분권위원회, 2005: 241~252). 2단계 사업의 주요내용은 재난관리 업무절차 재분석 및 적정 모델 설계, 시스템 고도화를 위한 첨단기술 적용 방안 모색, 유관기관간 정보공유·활용도 제고, 위치기반·위성관측 기술을 응용한 첨단시스템 구축, 119긴급구조시스템 보강 등 소방정보화 추진 등이다(<http://www.nema.go.kr/introduction/business/21dev1.jsp>).

20) 지난 2005년 4월 감사원이 국가안전관리시스템 작동실태를 자체점검한 결과 재난대피지도 미작성, 시·군·구 재난종합상황실 미설치, 긴급문자메시지 발송시스템 허술 등의 문제점이 지적되었으며(연합뉴스, 2005. 9. 6), 2007년 5월 14일의 재난대응안전한국훈련에서도 시스템이 오작동을 일으켜 일시적으로 정지시켜야 하는 사태까지 빚어졌다(www.nocutnews.co.kr).

4. 학습적 조직의 구축

1) 방재인력의 전문화 및 교육훈련 강화

우선 각급 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.²¹⁾

그리고 재난대비훈련은 구체적인 상황을 실제상황처럼 연출하여 시행해야 한다(채경석, 2004:145). 예컨대 지하공동구에는 각종 통신망, 전기, 가스관 등 다양한 기반시설이 들어 있는데 이 시설의 일부를 직접 마비시켜 실제상황처럼 훈련함으로써 위기대응능력을 키워나갈 수 있다. 전기, 수도, 통신망, 혹은 도로의 일부 또는 전부를 일시적으로 폐쇄하는 등 실제상황을 연출하여 위기 발생시 도시기능이 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 방재정책 연구와 방재기술의 질적 수준을 제고시켜 나가야 한다.²²⁾

2) 재난대응 공동메뉴얼의 수립

미국 연방대응계획(FRP)의 비상지원기능(ESF:Emergency Support Functions)²³⁾은 재난유형이 아닌 기관의 기능에 따라 책임기관과 지원기관을 지정하고 있으며, 일본의 경우에는 방재기본계획에서 재난 유형별로 책임기관을 지정하였으나 재난대응의 책임기관은 재난의 유형에 관계

21) 현재 국립방재교육연구원내 안전체험센터에는 지진체험장, 풍동체험장, 생활응급체험장, 열연기체험장, 완강기·구조대체험장, 화생방가스체험장, 화재진화체험장, 지하철체험장 등이 있으나, 단순 체험훈련위주이며, 유기적인 협력을 기반으로 하는 교육훈련이 없다(<http://www.ndmi.go.kr>).

22) 방재정책연구는 2006년 3월 6일에 출범한 국립방재교육연구원의 서울분소인 방재연구소(2센터 6팀)가 담당하고 있으나, 전임연구인력은 21명에 불과하다(<http://www.ndmi.go.kr>).

23) 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.

없이 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 Management System: SEMS)²⁴처럼 재난발생시 각 기관에 공동으로 적용되는 종합적인 대응매뉴얼을 작성하여야 한다. 이러한 공동매뉴얼은 대형재난발생시 재난현장과 통합관리조직의 유기적인 공조체제를 확보하여 재난의 사전예방 및 피해의 최소화에 기여하게 될 것이다.

V. 결 론

불가예측적 자연환경의 변화가 급증하고 사회시설이 대형화·복잡화함에 따라 자연적·인위적 재난의 발생과 피해도 증가하고 있다. 이에 따라 안전에 대한 국민의 욕구도 증가하고 있으며, 각종 재난으로부터 국민의 신체와 생명, 그리고 재산을 보호할 의무를 지고 있는 정부에서는 효과적인 재난관리조직을 구축하기 위한 다양한 노력을 경주해왔다.

그럼에도 불구하고 아직까지 우리나라의 재난관리조직은 많은 문제점을 노정하고 있으며, 특히 재난에 대한 직접적이고 즉각적인 대응과 복구의 책임을 지고 있는 지방자치단체의 재난관리조직은 매우 비효율적인 것으로 드러났다.

효과적인 지방재난관리조직의 구축을 위해서는 재난의 근본적 속성을 면밀히 검토하여 조직설계의 기본방향을 설정하고 이에 부합하는 체계적이고 유기적인 조직을 설계하여야 한다. 지금까지 지방재난관리조직은 조직설계의 기본원칙이나 방향을 설정하지 아니한 채 대형재난이 발생 할 때마다 노출된 각각의 문제점에 대하여 부분적으로 보완하는 방식을 취해왔기 때문에 재난현장에서 적절하게 대응하지 못하였고, 중앙정부의 지원과 관리에 상당 부분 의존해왔다.

²⁴ 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.

이에 본 연구에서는 이론적 검토를 통해 재난의 속성을 불확실성, 복잡성, 누적성, 인지성 등으로 정리하였고, 재난의 속성에 부합하는 관리체제의 기본방향으로 유기성, 협력성, 통합성, 학습성을 도출하였다. 각각의 측면에서 지방재난관리조직을 분석·평가해본 결과, 유기성을 확보하기 위한 분권적 재난관리조직의 구축, 가외성의 확보, 탈관료제적 조직구조와 탈권위적 조직문화의 정립, 협력성을 확보하기 위한 정부간 수평적 연계체제의 구축, 민간참여의 조직화, 통합성을 확보하기 위한 통합적 지방재난관리조직의 구축, 통합적 정보시스템의 구축, 학습성을 확보하기 위한 방재인력의 전문화 및 교육훈련의 강화, 재난대응 공동매뉴얼의 수립 등을 정책적 제언으로 제시하였다.

이러한 정책적 제언은 지방재난관리조직을 전면적으로 재구성하고 효율성을 제고하는데 어느 정도 기여할 것으로 판단되지만, 보다 세부적이고 구체적인 재난관리조직은 각 지방자치단체의 다양하고 상이한 여건과 특성을 반영하여 개별적으로 적절하게 구축되어야 할 것이다.

다만 효과적인 지방재난관리조직의 구축보다 우선되어야 할 것은, 모든 재난의 발생에는 반드시 이에 상응하는 누적적 원인이 있다는 점을 모든 국민이 명심하고 재난에 대한 상시적 경각심을 가져야 한다는 것이다. 국민 개개인이 모든 재난상황에 대하여 독립적이고 책임있는 기관이라는 점을 인식할 때 비로소 재난의 발생이 줄어들고 피해의 복구가 용이해질 것이다.

【 참고문헌 】

- 권건주. (2003). 지방정부의 재난관리체제 개선방안. 『경영과학연구』. 29. 303-328.
- 권건주. (2005). 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안. 『한국위기관리논집』. 1-2. 79-92.
- 김경안·유충. (1997). 『재난대응론』. 서울: 도서출판 반.
- 김봉식. (2005). 효과적 재난관리를 위한 위기관리시스템 형성에 관한 연구. 공주대학교 석사학위논문.
- 김영규·임송태. (1997). 재난대응체계 모델에 관한 연구. 『지방행정연구』. 11-4.
- 김영수. (1998). 지방자치단체의 재난통합관리체제 구축에 관한 연구. 『지방정부연구』. 2-2. 59-78.
- 김영평. (1994). 현대사회와 위험의 문제. 『한국행정연구』. 3-4.
- 김종성·김연수. (2003). NGO와 정부간 관계에 대한 신제도주의적 접근. 『한국사회와 행정연구』. 14-1.
- 김종성·육동일·신희권. (2004). 지방자치법상 지방자치단체에 대한 국가감독제도의 개선방안. 『행정논총』. 42-3.
- 김주찬·김태윤. (2002). 국가재해재난관리체계의 당위적 구조. 『한국화재소방학회보』. 16-1.
- 김태윤. (2003). 우리나라의 국가재해관리체계의 모색. 『재해재난 관리체계 재정립 방안』. 행정개혁 시민연합. 16-41.
- 남궁근. (1995). 재해관리행정체계의 국가간 평가에 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로. 『한국행정학보』. 29-3. 957-981.
- 박덕규. (2005). 전라북도 재난관리조직 개편에 관한 연구. 전북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 박동균. (1995). 지방정부의 위기관리 행정에 관한 연구: 서울시 인적재난의 사전대비를 중심으로. 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 서정규. (2007). 한국의 재난관리체제 구축에 관한 연구. 충남대 행정대학원 석사학위논문.
- 양기근·정원희·강창민. (2006). 지방정부 재난관리조직의 개선방안. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 오석홍. (1999). 『조직이론』. 서울: 박영사.
- 우성현. (2006). 재난관리체제의 효율적 운영에 관한 연구. 한양대학교 행정자치대학원 석사학위논문.
- 유 충. (1999). 『재난관리론』. 수원: 신문사.
- 이강호. (2005). 지방재난관리체계의 발전방안에 관한 연구: 경남소방방재조직을 중심으로. 창원대학교 대학원 석사학위논문.
- 이상팔. (1996). 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석-삼풍백화점 사고 전·후의 제도 변화를 중심으로. 『한국행정학보』. 30-2. 113-127.
- _____. (1995). 도시재난사고의 예방단계에서 정부조직학습 - 삼풍백화점붕괴사고 사례를 중심으로,

- 「한국행정학보」. 29-4.
- 이재은. (1998). 우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구: 위기관리조직과 법규 분석을 통해. 「한국정책학보」. 7-2.
- _____. (2002). 지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책의 비교연구. 「한국행정학보」. 36-2. 51-67.
- _____. (2004). 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 「행정논총」. 42-2. 147-169.
- 이재은·양기근 외. (2006). 「재난관리론」. 서울: 대영문화사.
- 이종범. (1976). 학습이론에 의한 역할행태분석. 「법률행정논집」. 13.
- 이창원·최창현. (2005). 「새 조직론」. 대영문화사: 서울.
- 이창원·강제상·이원희. (2003). 재난관련 조직개편 어떻게 할 것인가? 「한국행정학회세미나발표논문집」.
- 정부혁신지방분권위원회. (2005). 「참여정부의 전자정부」.
- 정익재. (1994). 위험의 특성과 예방적 대책. 「한국행정연구」. 3-4.
- 주효진·김옥일. 2003. 「재해·재난관리체계 통합방안-지방의 소방행정체계 설계방안을 중심으로」. 대구경북개발연구원 연구보고서 2003-16.
- 채경석. (2004). 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교. 「지방정부연구」. 8-4. 131-147.
- 최병선. (1994). 위험문제의 특성과 전략적 대응. 「한국행정연구」. 3-4.
- 한상대. (2004). 지방자치단체 재난관리체계에 관한 연구. 아주대 공공정책대학원 석사학위논문.
- 행정자치부. (2000). 「2000년 재난업무 담당공무원 연찬회 교재」.
- 한국행정연구원. (2000). 「중앙정부·광역지방자치단체의 행정적 관여 실태분석」.
- Argyris, Chris. (1976). Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making. *Administrative Science Quarterly*. 21. 363-375.
- Bennis, Warren G. (1966). Organizational Development and the Fate of Bureaucracy. *Industrial Management Review*. 7. 41-55.
- Burns, T. & Stalker G. (1961). *The Management of Innovation*. London: Tavistock.
- Clary, Bruce B. 1985. The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.). 20-28.
- Comfort, Louis K. (1985). Integrating Organizational Action in Emergency Management: Strategies for Change. *Public Administration Review*. 45.
- Comfort, Louis K. (1988). *Designing Policy for Action: The Emergency Management System*, L. K. Comfort ed., *Managing Disaster*. Dorham, Duke University Press, North Carolina.
- Drabek, Thomas E. (1985). Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.). 85-92.
- 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.
- Gherardi, Silvia. (1998). A Cultural Approach to Disaster. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 6-2.
- Gillespie, D. F. (1991). Coordinating Community Resources? in *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Thomas E. Drabek and Gerald J. Hoetmer (Editors). Washington D.C.: International City Management Association, Municipal Management Series.
- Hills, Alice. (1998). Seduced by Recovery: The Consequences of Misunderstanding Disaster. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 6-3.
- Lagadec, P. (1997). Learning Processes for Crisis Management in Complex Organizations. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 5(1). pp.24-31.
- Lawrence, P. R. & Lorsch, J. W. (1967). *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mushkatel, A. H. & Weschler, L. F. (1985). Emergency System. *Public Administration Review*. 45.
- 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. in Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer(eds.). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.
- Thompson, J. D. (1958). *Organization in Action*. New York McGraw Hill
- Sitkin, S.B., New York.
- Turner, B. A. (1978). *Man-Made Disasters*. Wykeham Science Press: London.
- Weick, K. E. (1987). Organizational Culture as a Source of High Reliability. *California Management Review*. 29-2.