

재난관리조직의 실태분석과 발전방안

A Study on Practical Analyzing and Improving Disaster Management Organization of Korean Government

권오한[†] · 남상화* · 이춘하**

Oh-Han Kwan[†] · Sang-Haw Nam* · Chun-Ha Lee**

행정자치부 중앙소방학교

*호서대학교 법정대학부

**호서대학교 소방안전공학부

(2001. 02. 05 접수/2001. 02. 23 채택)

요 약

재난관리업무 자체가 매우 복잡하고 각 부처간에 서로 연계되는 분야가 많아 여러 가지 어려움이 많지만 행정조직상으로 볼 때 재난관리업무가 분산되어 있으면서도 총괄 조정하는 기능이 미흡하고, 재난관리 담당인력이 부족 할 뿐만 아니라 전문성도 결여되어 있고, 대개는 이들 부서들이 업무가 과중하여 기피하는 부서 정도로 인식되고 있는 실정이다. 특히, 우리나라의 경우 재난을 크게 양분화하여 인위재난 및 자연재해를 분리하여 그 소관부서 및 법체계를 달리하고 있어 비효율적 재난관리체제를 취하고 있어 현재 미국에서의 재난이론의 개념 즉 “재난은 그 유형에 관계없이 계획, 수습 및 복구의 양태는 동일하다”는 원칙에 반하는 것이다. 그것은 지방자치제가 시행되면서 아직은 중앙과 지방의 역할이 불분명하거나 분명하더라도 서로 그 역할을 해 내기를 바라는 점은 철저한 계획수립과 점검으로 해결해 나가야 할 사항이다.

ABSTRACT

I. Introduction. A government goal at the present is established to make a welfare nation and to keep people's safe living, but it is criticised that when a large-scale disaster happens, the authority concerned could not deal with it, causing many people injured and material damage. Moreover, in these days, cities have many risk factors. extremely large and intelligent building, industrial facilities and underground equipment have many risk themselves along with scientific progress. To cope with disaster effectively, government must have efficient organization, skillful personnel, tool, facilities and so on. To reduce the damages, what's the most effective government organization? II. Government organization for managing disaster In a few decades, a large-sized accidents broke out in Korea, for example, collapse of Sampoong department store, break of Sungsoo bridge, explosion of Daegu city gas, gas explosion accident at Ahyon-dong etc. but government has not any adequate disaster response organization. Especially, after collapse of Sampoong department store broke out, Disaster Management Act is enacted to solve the past problem. According to Disaster management Act, disaster is limited in manmade disaster. Therefore, in this thesis, disaster management is inspected theoretically, organization of disaster management for pattern of disaster, and role, duty of government organization, emergency relief organization system and actual conditions are analyzed. there are some problems. there are trials and errors. the government has changed the disaster management organization by the disaster management law. the organization consists of central and local government. but both of government do not work together harmoniously. in thesis, I would like to introduce the advanced nations disaster management organization, and study our central, local government organization. III. Conclusion Change and development of the government disaster management organization is the goal of this thesis. we have to increase public service in response and manage disaster. protecting civilian's life from the disaster is very important responsibility of government. there would be better way of government disaster management organization.

Keywords : A government goal, To reduce the damages, A large-sized accidents, Risk factors, Disaster management

[†] E-mail: ohkwan7@yahoo.co.kr

1. 서 론

현대 산업사회의 발달과 환경의 급격한 변화에 따라 산업의 집중화, 지식과 정보 산업의 발전으로 인간의 생활수준은 큰 진전을 이룬 반면 그에 따른 예측을 불허하는 각종 대형 재난*¹⁾과 사고는 우리의 삶의 또 다른 측면에서 위기와 혼란을 야기하고 있다.

특히, 경제발전의 궁극적인 목적이 국민생활의 질을 향상시키는데 있음에도 불구하고 경제발전의 질적 측면을 도외시 한 채 성장드라이브에 밀려 양적 팽창에 대한 맹목적인 집착을 강요했고, 성장일변도의 경제정책은 우리의 삶을 양적으로 크게 신장시켜 왔지만, 질적인 개선에까지 이르러 왔다고는 볼 수 없다.

능률과 속도 위주의 초고속 경제 발전과정에서 속도 효율에 밀려 안전에 대한 인색한 투자와 안이한 재해관으로 안전 불감증이라는 중증을 앓게 되었으며, 마침내 성수대교, 아현동 가스 폭발, 삼풍백화점 붕괴사고, 대구도시가스 폭발사고, 잇따른 항공기사고등 대형 참사로 이어졌다.

이러한 일련의 대형안전참사는 우리사회의 위기관리 능력에 대한 심각한 의문을 제기하였고, 한국사회의 발전과제가 삶의 양과 질의 조화와 균형에 있다고 전제할 때, 도시형 재난사고에 효율적으로 대처 할 수 있는 준비된 재난관리체제 확충이 시급하다 할 것이다.

특히, 삼풍백화점 붕괴사건을 계기로 우리 사회는 과거 어느 때보다 재해·재난대응체제의 구축을 통한 안전사회의 정착을 위한 관심과 노력을 기울여 왔다. 그러나 그 성과가 채 검증되기도 전에 우리 사회는 또다시 급속한 변화를 요구하고 있다. 국가의 구조를 低費用?高効率 체제로 급속히 이행시키기 위한 이른바 '발전적 개혁'의 요구와 함께 분위기에 편승한 '편의·이기주의' 힘이 타협적이고 모순된 해답을 강요하는 불안한 모습도 목도되고 있다.

재난으로부터 국민의 안전을 보장하는 일은 재론의 여지없는 국가의 기본책무이다. 세계의 중심국가들이 21세기를 향해서 인류의 가장 위대한 자산인 과학기술의 수확을 꿈꾸고 있을 때, 우리는 재해, 재난 전시장 이 되었던 지난 10년간의 뼈아픈 교훈을 토대로 새로운 시대를 준비해야 한다.

이러한 시대적 요구에 부응하여 국가 또는 지역사회의 재난관리조직을 검토 고찰하고 보다 발전된 체제를 위한 지향점을 논의하고자 한다.

본 연구에서는 재난 발생시 실질적인 역할을 하는 재난관리조직의 각종보고서, 관계법령, 간행물, 국내외의 문헌 등을 통하여 재난관리 조직의 이론적 고찰과 현황을 파악하여 그 연구대상으로 하였으며, 연구범위는 주로 재난관리법상 인위재난과 관련된 분야에 한정하고, 기타 재난과 유사한 재해에 관련된 조직에 관한 내용을 그 범위로 하고, 이에 대한 조직상의 문제점을 분석함으로써 각종 재난으로부터 소중한 인명과 재산 피해를 줄일 수 있는 효율적인 재난관리 개선방안을 모색해 보고자 한다.

1.1 우리나라 재난관리조직의 양태

1.1.1 대형재난의 발생증가

지금 세계는 도처에서 각종 재난으로 몸살을 앓고 있다. 기상이변에 따른 태풍, 홍수, 가뭄과 지진, 화산 폭발 등에 의한 자연재해는 물론, 원자력 발전소의 화재, 비행기의 추락, 선박의 침몰, 호텔 등 다중이용시설의 화재, 붕괴사고에 이르기까지 재난이 하루도 그칠 사이 없이 발생하고 있다. 이런 현상은 우리 나라도 예외가 아니어서 1993년 구포 열차 탈선사고 이후

표 1. 정부 수립 이후 대형 인명사고 현황

사 고 유 형	발생연도	사망자수	부상자수
구포열차 탈선	'93. 3	170	400
목포공항 아시아나 항공기 사고	'93. 7	66	44
위도 서해훼리호 침몰	'93. 10	292	58
성수대교 붕괴	'94. 10	32	17
충주호 유람선 화재	'94. 10	29	88
아현동 도시가스 폭발	'94. 12	12	101
대구지하철 공사장 가스폭발	'95. 4	101	125
삼풍백화점 붕괴	'95. 6	502	937
경기도 화성 씨랜드 화재	'99. 6	23	6
인천 라이브호프집 화재	'99. 10	55	77
성남 아마존미시촌 유흥주점 화재	2000. 10	7	·
안산시 반월공단 단일화학	2000. 11	5	48
서울 김경빈 신경정신과의원	2000. 11	8	25

*. 소방행정자료 및 통계(행정자치부, 2000.)

¹⁾ 본 논문에서는 재난의 개념을 인위재난과 자연재해를 통칭하는 통합개념으로 사용하고자 함.

표 2. 최근 10년간 화재로 인한 대형화재* 인명피해 현황²⁾(사망, 부상포함)

계	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	2000
1224	28	113	139	206	120	20	101	220	171	117

*. 소방행정자료 및 통계(행정자치부, 2000.)

단일사고로 100명 이상 인명피해가 난 재난만 하더라도 1995년 삼풍백화점 붕괴에 이르기까지 7건에 달하고 있다. 이러한 일련의 대형 인명참사는 우리 사회의 위기관리능력에 대한 심각한 의문을 제기 하였고 그동안 삶의 양적 만족만을 위해 숨가쁘게 달려 온 국민들에게 안전문화에 대해 경종을 울리게 되었다.

이러한 일련의 대형재난은 그 동안 경제 발전을 위해 외형적 성장위주 정책으로 일관해 오던 정부에게 각성의 계기가 되었고, 전근대적인 재난 관리정책에 대한 활발한 논의가 가능해졌으며, 새로운 재난관리 시스템의 정착의 시발점이 되었다.

1.1.2 행정환경변화와 국민욕구 증대

21세기 국가행정의 특징은 개방화·세계화·지식화·정보화·지방화로 요약할 수 있다. 행정의 개방화와 세계화에 따라 국가 행정서비스는 이제 더 이상 국내에 국한되지 않게 되었다. 터어키와 대만 지진시 우리 나라와 다른 국가에서도 구조활동을 수행하였듯이 재난은 이젠 세계가 함께 대처하는 시대가 된 것이다. 게다가 인터넷 이용자³⁾가 1천만 명을 넘는 등 지식·정보화 사회로의 변동은 행정의 개방성과 투명성을 요구하는 동시에 행정의 서비스도 보다 고품격의 서비스를 요구하게 되었다.

나아가 지방화의 진전에 따라 또한 지역 실정에 맞는 조직으로 거듭날 것을 요구하고 있으며, 특히 국민 생활수준 향상에 따른 여유는 사회복지 차원에서 안전에 대한 적극행정을 그 어느 때보다도 강렬하게 요구하고 있고 그에 따른 재난 관리에 대한 안전욕구가 갈수록 커지고 있음을 알 수 있다. 따라서 이에 부응하는 행정 서비스 제공을 위해 조직의 응집력을 높이고 조직의 변화를 추구하며 국민욕구에 능동적으로 대처하여야 한다.

1.1.3 정치 환경에 따른 조직의 변화

6.15 남·북 공동선언에 따른 정치환경의 급격한 변화는 사회 각 분야에 걸쳐 대응전략을 모색토록 하고 있다. 남·북한 화해와 평화의 시대가 도래하게 되면

종전의 대결구도는 사라지게 되며 따라서 필연적으로 정부조직에도 변화의 바람이 일 수 밖에 없다. 특히 군과 경찰은 안보와 치안이라는 종래의 고유업무에서 새로운 환경변화에 대응하는 조직으로 변신하기 위한 노력이 한층 강화될 것으로 예상된다. 국가 조직간 생존을 위한 무한 경쟁이 예고되고 있다 할 것이다. 실제로 서울 지방경찰청은 2000. 7. 18 ‘포돌이’ 재난관리대⁴⁾를 창설하여 집중호우, 산사태, 대형화재 등 각종 재난, 재해시 구조활동을 나선다고 발표하는가 하면 파출소 순찰차를 이용 응급환자를 이송하겠다는 등 업무영역 확대를 꾀하고 있음을 알 수 있다.

1.2 재난관리조직의 특성¹⁾

1.2.1 경계성의 원리

재난관리기관의 가장 이상적인 상태는 서비스를 제공하지 않는 상태이다. 특히, 재난이 발생하여 그에 따른 활동을 하는 사례가 적으면 적을수록 더 성공적인 조직이다. 그렇지만 현대사회는 언제든지 재난이 발생할 가능성을 가진 사회이므로 재난관리체제는 경계성의 원리가 지배적으로 작용한다. 항상 재난발생에 대해 경계를 하면서 최신의 장비와 적절한 대응을 위해 관계기관간 사전 긴밀한 협조 체제를 구축하지 않으면 안된다.

1.2.2 재난관리의 불확실성

재난은 언제, 어디서, 어떤 형태로 발생할지 파악하기 힘들다. 따라서 평상시에 미래의 불확실한 위기에 대처하기 위하여 여러 가지 유형의 재난을 예상하고 그에 대한 준비와 훈련을 하여야 한다.

불확실성에 대한 전략에는 크게 시행 착오전략과 무착오시행 전략 등 두 가지가 있다. 시행착오전략은 일단 새로운 기술의 활용을 한정된 범위에서 인정하고 그것의 효과를 보아가면서 피해가 나타날 때 하나씩 수정해 가는 방안이다. 이러한 의미에서 안정성은 상대적 개념이고, 상대적 안전은 시간이 경과하면서 오차로부터 나온 학습의 동태적 산물이다. 그 예로는 약

²⁾ 대형화재 : 사망자 5명 이상 또는 사상자 10명 이상 또는 재산피해 20억 이상으로 행정자치부에서 규정하고 있다.
³⁾ 정보통신부의 2000년 통계에 의하면 전국 1천4백3가구를 대상으로 인터넷이용 실태를 조사한 결과 이용자수 1천만명, 이용빈도는 66.3%가 일주일에 2-3번이상 이증28.2% 가 매일 사용하며 이용목적으로 자료검색이 68.2%였다.
⁴⁾ 경찰 포돌이 재난관리대는 서울 2개중대(240여명), 지방 1개중대에 장비 240여점을 갖추고 각종 재난,재해시 인명구조 및 실종자수색, 이재민 대피유도, 방법봉사활동을 펼친다는 계획이다.

의 임상실험을 들 수 있다. 무 착오 시행전략은 새로운 기술이나 도구에서 나타날 재난을 예측할 수 없거나 통제할 수 없는 경우 그 기술이나 수단의 활용이나 이용을 허용하지 않는다는 주장이다. 즉, 심각한 재난이 발생하지 않는다는 보장이 없으면 사용을 제한한다는 것이다. 이러한 예로는 원자력발전소 건립의 반대나 포유동물의 유전자조작에 의한 새로운 생명체 탄생에 대한 반대에서 알 수 있다. 재난관리조직은 미래의 불확실한 위기상황에 대처하기 위해 필요한 장비와 도구를 마련하고 또한 기술의 향상에 노력해야 한다. 미래의 상황에는 아주 사소한 것부터 극단적인 재난까지 가정되어야 하며, 지방의 한 조직 단위에서부터 국가 전 조직의 참여까지가 모두 고려되어야 한다.

1.2.3 재난관리체제의 특수성

재난관리행정체제는 일반행정체제와는 다른 특수성을 갖는다. 일반행정체제는 이미 수립된 정책이나 규정을 표준운영절차에 따라 집행하고 관리하도록 되어 있으며 그 절차에 의하여 업무를 처리하고 감시도 이루어진다.

그러나 재난관리행정체제는 언제, 어떤 유형의 재난이 어떤 형태로 발생할 것인지 예측이 불가능하며 그에 따른 표준운영절차를 규정하기가 곤란하다. 그러나 우리나라의 재난관리행정체제는 일반행정기관처럼 다루어졌다. 즉, 일반행정기관처럼 표준운영절차에 따라 업무가 이루어지도록 규정되었고, 그리고 표준운영절차에 의해 감시가 이루어진다. 또한 재난관리체제의 특수성과 계속성을 유지하지 못하였다. 따라서 재난관리요원에 대한 교육이 제대로 이루어질 수 없었고, 재난대처능력도 부족하였다. 그러므로 효과적인 재난관리가 이루어지기 위해서는 재난관리행정체제의 특수성이 고려되어야 한다.

1.2.4 재난관리행정체제의 상호작용성

현재의 재난은 그 크기나 범위가 단일 부서나 단일 기관의 노력으로 해결하기 힘든 경우가 많다. 따라서 재난의 해결에는 많은 기관들이 관련되어 서로의 협조를 통해서만이 신속한 재난의 해결이 가능하다. 즉, 재난이 발생했을 때는 화재진압과 인명구조 및 응급치료와 후송을 위한 소방요원, 재난지역의 질서유지와 교통통제 등을 위한 치안유지요원, 재난기관에서 운영하기 힘든 헬기나 기중기, 첨단 인명구조 장비의 지원, 요청 등이 필요하다. 그래서 재난관리기관은 여러 기관과의 상호 연결과 협조가 필요하다.

1.2.5 재난관리의 복잡성

현대의 재난종류는 다양하다. 교통사고, 산업재난, 자연재난, 원자력 사고, 유독성물질의 누출, 등 그 종류와 유형이 복잡한 경우가 많다. 따라서 각 재난에 대

응하는 기관의 수도 많을 뿐 아니라 대응에서 복구까지는 많은 비용이 소요되며 그 처리과정이 복잡한 경우가 대부분이다. 또한 재난관리를 위한 임시적 행정체계가 장기화되면 투입된 인력운용과 자원의 관리, 이 재민을 위한 행정서비스 체계가 단순하지 않으면 대응 행정기관간의 갈등, 각종 부작용 등이 누적되면 해결 방법을 찾는 데 어려움이 있다.

2. 재난관리조직의 실태분석

2.1 재난 대책 기구

재난대책기구로는 중앙안전대책위원회 산하에 중앙사고대책본부와 지역사고대책본부로 구성되어 있다. 우리나라의 재난관리는 사고의 규모를 정하여 대형사고, 중형사고와 소형사고 등으로 사고 규모에 따라 각급 정부부서가 역할을 담당하도록 되어 있다. 아울러 사고 발생시 그 재난 유형에 따라 담당 수습 주무 부서를 정하여 관리하는 유형별 관리체제를 유지하고 있다. 이같이 우리나라의 재난관리 방식은 재난규모별, 재난유형별, 재난발생 전·후별로 관리조직과 관리내용이 다르다. 이에 따라 재난관리체제도 이러한 성격이 반영되어 있다. 즉 재난규모별 접근을 함으로써 대형재난을 중심으로 한 중앙정부 중심의 관리체제를 형성하고 있고, 재난유형별 접근을 함으로써 재난유형별로 다원적인 관리체제를 형성하고, 사전·사후별 접근을 하기에 사전 관리조직과 수습조직이 상이한 특징을 갖고 있다.

2.1.1 안전대책위원회

(1) 중앙안전대책위원회

설치목적 : 재난의 예방·수습 기타 재난관리에 관한 정부 중요정책의 심의 및 총괄·조정하고 정부 재난관리업무에 대한 협의·조정 등을 수행토록 하기 위하여 설치되었다.

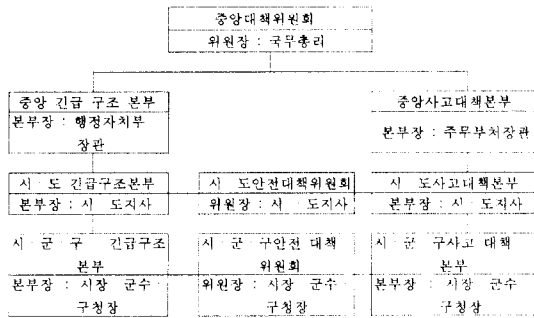
조직의 구성 : 중앙안전대책위원장은 국무총리이며 설치위치는 국무총리실로서 당연직 위원은 재정경제부, 통일부, 외교통상부, 국방부, 행정자치부, 교육부, 보건복지부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부, 정보통신부, 환경부, 노동부, 건설교통부, 해양수산부장관이 되고 또한 위원장이 정하는 자로 구성된다.

(2) 지역안전대책 위원회

설치목적 : 지역별 재난관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄, 조정하고 지역재난관리업무에 대한 협의, 조정 등을 수행토록 하기 위한 것이다.

시·도 조직의 구성 : 조직의 위원장은 시·도지사가 되며, 당연직 위원으로 행정부시장(특별시, 광역시), 행정부지사과 재난관리업무를 담당하는 국장 및 소방

표 3. 재난 대책 기구



본부장, 지방경찰청장, 군부대의 지역사령관으로서 국방부장관이 지정하는 자, 시·도의 교육감등과 위촉직 위원 등으로 구성된다.

시·군·구 조직의 구성 : 조직의 위원장은 시장, 군수, 구청장이며 당연직 위원은 부시장, 부군수, 부구청장, 당해 소방서장, 당해 경찰서장, 군부대의 장으로서 국방부장관이 지정한자, 교육장 등과 위원장이 위촉하는 자로 구성된다.

2.1.2 사고대책본부

(1) 지역사고대책본부

시·도 사고대책본부 및 시·군·구 사고대책본부의 본부장을 보좌하기 위하여 차장 2인을 두되, 차장은 부단체장과 당해 지방자치단체의 관할 구역안에 소재하는 재난관리책임기관으로서 당해 재난과 직접 관련이 있는 기관, 단체의 장이 된다. 지역본부장은 당해 지역에서 발생할 가능성이 높은 재난에 대비하여 재난유형별로 사고대책본부의 구성방법을 미리 정하여야 한다.

(2) 중앙사고대책본부

설치시기는 인명, 재산의 피해정도가 매우 크고 그 영향이 광범위하여 정부차원의 종합적인 대처가 필요한 재난이 발생한 때이다.

중앙본부장은 중앙사고대책본부를 대표하고, 그 업무를 총괄하며, 중앙본부장은 재난의 효율적인 수습을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 중앙사고대책본부의 구성원이 참여하는 회의를 소집할 수 있도록 하며 재난의 중앙 관리적 성격이 강하다.

1) 긴급구조본부

▷ 중앙긴급구조본부 : 본부장은 행정자치부장관이 되며 설치위치는 행정자치부로서 차장은 차관이 되고, 통제관은 소방국장이 된다. 기능은 긴급구조활동의 현장지휘에 관한 규칙(행정자치부령 제 718호)에 의거 긴급구조 대책의 총괄·조정하고 긴급구조기관과의 역할을 분담한다.

▷ 지역긴급구조본부 : 본부장은 당해 지방자치단체의 장이 되고 차장은 부단체장이 된다. 통제관은 당해 시·도의 소방본부장이 되고 시·군·구 긴급구조본부의 통제관은 당해 관할구역의 소방서장이 된다. 당해 지역의 긴급구조 대책의 총괄·조정하는 기능을 한다.

2.2 조직별 분류

2.2.1 중앙조직

우리 나라의 재난관리 조직은 확대, 개편단계를 거쳐 안전에 관한 새로운 시민의식과 함께 재난관리에 관한 새로운 조직의 필요성을 절실히 느끼게 되었다. 그리고 IMF의 영향으로 조직의 구조 조정을 거치면서 통폐합 또는 기구폐지가 단행되었다. 1998년도 정부조직개편과정에서 재난관리부서가 축소, 조정되었다.

- ① 국무총리실의 안전관리심의관실이 폐지되고 자치행정심의관실에서 국가재난관리업무를 대행토록 하였다.
- ② 종전의 재난관리국은 내무부가 행정자치부로 되면서 민방위국으로 바뀌면서 민방위국과 재난관리국이 통합되어 민방위재난관리국으로 축소, 개편되었다.
- ③ 종전 통상산업부의 가스안전심의관실은 산업자원

표 4. 1995년 이전의 행정자치부 재난관리조직도

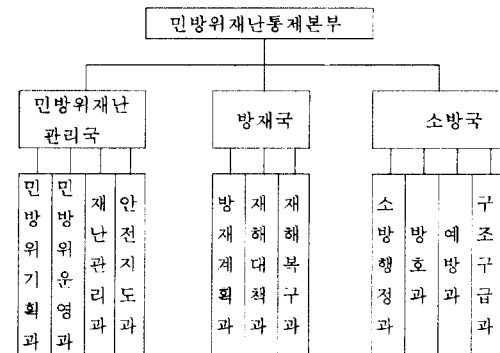
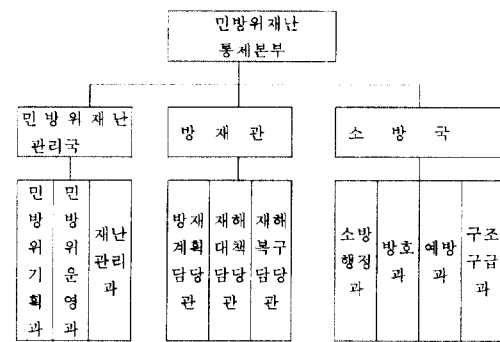


표 5. 2000. 3월 이후의 행정자치부 재난관리조직도



부로 가면서 가스안전심의관실과 석유심의관실이 통합되어 석유가스심의관실로 축소, 조정되었다.

현재의 작은 정부 구현 등 효율성만 강조하고 비상대비기구로서 성격이 경시 될 경우, 조직이 축소

2.2.2 지방조직

(1) 특별시·광역시

표 6. 특별시·광역시 재난 담당 부서

부서명 시·도	재난관련국	재난관련과	재난업무담당
서울특별시	소방방재본부	방재기획과	방재총괄, 예방관리, 수습
부산광역시	건설주택국	건설주택과	재난총괄, 안전지도, 자연재해
대구광역시	도시건설국	건설방재과	재난관리, 재난방재
인천광역시	건설국	재난관리과	재난관리, 방재
광주광역시	건설안전국	재난관리과	재난총괄, 재난관리
대전광역시	건설 교통국	건설관리과	건설행정, 하천, 재난, 방재
울산광역시	건설교통국	건설행정과	재난안전

(2) 도청소재지²⁾

표 7. 도청소재지 재난 담당 부서

부서명 시·도	재난관리국	재난관리과	재난업무담당
경기도	건설도시정책국	건설계획과	도로계획, 재난, 방재
강원도	자치지원국	민방위재난관리국	비상대책, 재난총괄
충청북도	자치행정국	재난관리과	재난총괄, 재난관리
충청남도	소방안전본부	재난관리과	재난관리
전라북도	건설교통국	재난관리과	재난총괄, 재난정보
전라남도	건설교통국	재난재해관리과	재난관리, 방재
경상북도	건설도시국	치수재난관리과	이수, 하천, 재난안전
경상남도	건설도시국	치수재난관리과	재난관리, 방재
제주	소방재난관리본부	민방위재난관리과	비상계획, 재난관리

(3) 재난 유형별 분류³⁾

표 8. 재난 유형별 재난 담당 부서

관련기관	관련사항	관련기관	관련사항
기획예산처	재난관리에산 재정지표	건설교통부	대량, 건축물 안전 대형교통사고
국방부(군수기획과)	군관련 안전대책 장비, 인력지원	해양수산부 (안전조업상황실)	해양사고, 해양오염대책
과학기술부 (원자력 감사과)	원자력안전대책	산림청	산불대책
산업자원부(안전대책반)	가스, 전기, 유류 안전대책	철도청(안전 관리관실)	철도안전대책
환경부(환경조사과)	환경, 수질오염 대책등	한국전력(배전 상황실)	전기안전대책
보건복지부(방역과)	전염병 대책	한국통신(상황실)	통신시설 안전대책
노동부(산업안전과)	산업안전대책	대한적십자사(구호과)	이재민 구호 자원봉사

될 우려가 있으므로 사회가 다원화, 복잡화됨에 따라 각종 재난사고의 유형이 다양해지고 부실시공과 시설물의 노후화로 인한 대형 재난발생 요인이 증가하고 있다.

3. 외국의 재난관리조직

3.1 미국의 재난관리체계

3.1.1 연방재난관리청(FEMA)

1803년 Portsmouth, New Hampshire에서 발생한 대화재 이후 의회에서 처음으로 연방정부가 주 정부와 지방정부를 지원하도록 하는 법안을 통과시켰다. 이러한 1803년의 의회 법안을 보통 최초의 재난관련법안으로 간주하며 재난에 대한 연방정부의 지원이 오늘날까지 계속되는 계기가 되었다. 1803년부터 1950년 사이에 100개 이상의 각종 재난관련 법령이 연방의회에 의해 제정되어 중앙정부의 지원근거가 마련되었다.

1950년 8월 미네소타 출신의 국회의원 Harold Hagen이 의회가 1803년 이후에 통과시킨 128개의 법령들이 하나 같이 큰 재난 직후에만 통과되었다는 사실을 중시하여 미리 재난발생 이전에 중앙정부의 지원을 명문화시키는 법령을 제정했는데, 1950년의 법령이 명실상부한 재난관리 지원법령으로 간주되고 있으며, 이 법령이 재난관리에 있어서 중앙정부의 참여를 법적 차원에서 유도하였으며 기존의 수많은 정책들을 통합하였다⁴⁾.

이후에도 수많은 재난이 발생하고 그때마다 법이 만들어졌지만 이때 설립된 기관이 연방재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)이며 이 기관이 공식적인 재난 대처 기관으로서 자리잡게 되었다.

1979년 10여 개의 재난관리기관을 모든 재난과 민

방위 사태의 발생시 그 대응 및 복구는 동일한 과정이라는 가정하에 기존 재난관련부서 및 민방위 업무를 통폐합하여 대통령 직속기관으로 설립하였다. 재난발생 전에는 연방·주 지방공무원에 대한 재난관련교육, 훈련, 실습 등을 담당하고 지진, 홍수, 화재 등 재난유형별 피해경감에 대한 연구를 한다. 재난발생시 발생지역에 대한 연방차원의 기술지원, 교육지원 업무를 총괄한다.

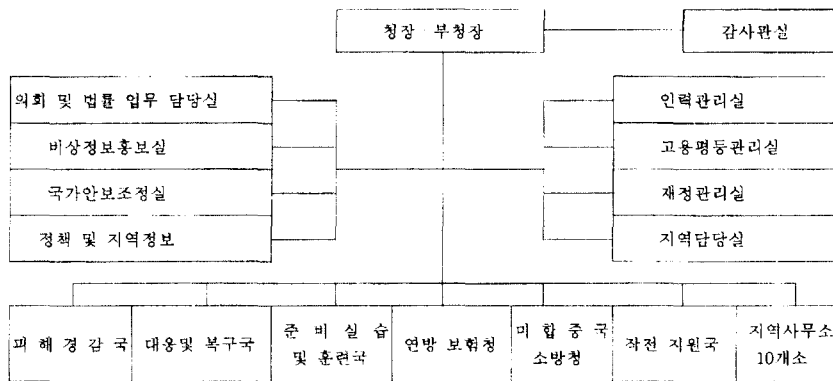
연방재난관리청은 1994년 현재 워싱턴 본부, 보스턴 등 지방사무소에서 2,600여명의 전임직원과 4,000여명의 재난보조직원이 예비인력으로 일하고 있으며, 연간 8억불에 가까운 예산으로 140여 개의 비상관리과와 관련된 프로그램을 관리 조정하고 있다. 연방재난관리청 내부조직 구조는 위기관리와 각 단계에 상응하여 피해경감국, 준비실습 및 훈련국, 대응 및 복구국, 연방보험청, 미합중국소방청, 작전지원국과 기술정보지원국 등으로 이루어져 있다.

3.1.2 FEMA 설립취지

연방재난관리청이 창설되기 전에 재난관리에 있어서 가장 큰 문제가 되는 부분은 재난관리기능의 분산이었으며, 특히 연방정부차원에서 분산된 재난관리 기능이 가장 큰 문제로 남아 있었다. 1979년 이전에는 민방위나 자연재해나 인위재난을 포함한 모든 재난의 예방과 구조 및 복구책임이 각기 다른 6개의 기관에 분산되어 있었다. 당시 카터 행정부와 주지사협의회, 그리고 의회에서는 이러한 문제를 감안해서 재난관리가 더 효율적으로 운영되어야 한다는 공감대가 형성되어 재난관리에 필요한 연방정책을 통괄할 대표기관의 설립의 필요성이 제기되었다.

① 대형재난을 예상하고 그 준비와 대응을 담당하는 연방정부의 임무를 책임질 수 있는 대통령직속의 기구

표 9. FEMA 조직도



필요

② 재난관리의 효율적인 운영을 위해서는 가능한 자원의 이용이 효율적으로 이루어지도록 시행하는 것이 필요

③ 재난관리는 기존 연방정부 기능의 연속선상에서 수행

④ 연방정부의 재해경감 노력은 재해대비 및 대응기능과 연계

3.1.3 중앙 및 지방정부의 재난체계

연방재난관리청의 주요기능은 재해 및 비상사태에 있어서의 연방의 활동을 체계적이며 종합적으로 수행하는 것이다. 이를 위해서 산하에 교통, 통신, 정보, 의료, 수색 및 구조 등 12개의 긴급지원만을 편성, 재난관리를 전담하고 있는데 적십자나 구세군 등 자선단체, 일반 자원 봉사자들도 재난관리청의 통제를 받아 자원활동을 한다. 연방재난관리청은 전국에 10개 지방청을 두어 50개주를 10개 광역권으로 묶어 효율적으로 통제하고 있으며 10개권역 지방청은 보스턴, 뉴욕, 필라델피아, 애틀란타, 시카고, 달라스, 덴버, 샌프란시스코, 시애틀 등이다.

그리고 재난은 지방정부의 관할구역에서 발생함으로 지방정부는 재난관리에 있어 책임을 지고 있다. 지방정부에서는 상설조직으로 비상대책 센터에서 비상대비조정관을 책임자로 재난대비 기획기능 뿐만 아니라 재난발생 기간 중 경찰, 소방 및 기타 서비스 기능을 수행한다. 비상시에는 재난발생지역 자치단체장을 본부장으로 하는 비상대책기구를 운영하며 비상대책기구는 비상 지휘센터로서 수색 및 인명구조, 화재진압, 이재민 구호 등을 담당한다. 지방정부는 재난의 피해정도가 보통 이상으로 광범위하고 심각할 경우에만 주 정부와 연방정부에 지원을 요청하며 이 경우 재난관리의 주도적 역할을 주정부가 담당한다.

3.1.4 재난대응활동

미국에서는 재난이 발생하게 되면 일차적 대응은 지역정부의 책임이지만 지역정부가 감당하기가 곤란한 경우에는 주 정부의 지원을 요청하고 주지사는 비상사태를 선포하여 주 방위군과 경찰 등 필요인력을 동원하여 재난에 대처 하지만, 주 정부로서도 감당하기가 어려운 경우에는 연방정부의 지원을 요청하게 된다.

재난내용을 통보받은 연방재난관리청은 지역본부의 보고를 토대로 지방자치단체의 재정능력이나 인적자원 등을 감안, 백악관에 재난지원 방식을 건의한다. 재해구조 및 긴급지원법은 대통령이 비상사태와 주요재해의 두 가지 비상선언을 할 수 있도록 규정하고 있고, 비상사태는 연방차원의 즉각적이고 단기적인 대응이

필요할 때 선포한다. 대통령은 비상사태나 주요재해를 선포한 뒤 미리 준비된 연방재해대책안에 따라 연방재난관리청 지역책임자나 국장은 연방조정관에 임명, 주 조정관과 협력하여 재해대책 과정을 통제하도록 한다. 연방재난관리청은 주요재해가 선포되면 곧바로 현장에 재해 접수센터를 설치하고 피해 및 자원요청을 접수한다. 주요재해가 선포되면 26개 연방기구와 민간단체의 기술과 인력도 연방재난관리청의 통제를 받아 현장에 투입된다. 동원된 기구와 자원은 12개 재난구호반으로 편성한다.

3.1.5 긴급구조구난체계

미국의 긴급구조구난 체계는 전적으로 주 정부에서 정책을 수립 시행하고 있으며 이를 위해 주정부내에 있는 소방응급의료 본부가 설치되어 있다. 주마다 자치권에 근거하여 소방제도와 행정을 조례로 규정하여 집행하고 있어 각 주와 시 별로 소방의 구조·구급제도에 다소 차이가 있다

그러나 재난발생시 모든 재난신고는 지역별 911로 일원화되고 있고 주소를 말하지 않아도 위치가 확인되는 발신자 위치자동표시 기능에 따라 구급대나 소방 및 경찰에 위치가 나타난다.

911 상황실은 전화로 긴급상황 발생신고를 받아 즉각 관할경찰, 소방서의 구급차 및 구급헬기의 출동을 지시하는 지역단위의 중앙통제기구이다.

그리고 911 본부는 긴급전화를 재난관리 본부가 개입될 소지가 있는 경우에는 재난관리통제 본부에 통보하고 국가적 재난발생으로 자체 대응하기 어려운 경우에는 연방재난관리청의 통합조정시에 따라 국가적 재난관리단계로 넘어가게 된다.

이 경우 연방재난관리청 본부의 대재난 대응그룹과 이 그룹을 지원하는 비상재난 지원팀이 재난현장의 지원요청을 해결한다.

또한 광범위한 지역에서 다수의 유수기관들이 공조하는 긴급구조구난 활동을 효율적으로 수행하기 위해서 개발된 총괄적인 지휘체계로서 현장지휘체계(Incident Command System)가 미국의 긴급구조구난체계의 중심이 되어 있다. 현장지휘 체계의 가장 중요한 목적은 참가하는 단체간의 통합지휘체계이다. 즉 통합지휘 체계를 세워서 각각의 기관간에 좀더 가까운 관계를 마련하고 동시에 주도된 쟁탈전이나 월권행위를 방지하고자 하는데 가장 큰 목적이 있다. 그 방법으로서 하나의 통합시스템, 하나의 현장지휘본부, 통합 전 계획과정, 통합된 병참 부서, 그리고 통합된 통신시스템이다. 이 과정은 각 기관과 단체의 장들이 한자리에서 회의나 업무를 보고, 통합된 계획을 세우고 같은 조직체계

를 유지하는 시스템이다.

3.2 일본의 재난체계

3.2.1 중앙의 재난체계

일본의 재난체계는 국토청 방재국에서 총괄하고 있으며 각 성·청에서 각각의 관련업무를 추진하고 있다. 관련기구로는 총리부에 중앙방재회의·도도부현 방재회의·시정촌 방재회의가 있고 지방행정기관과 지정공공기관에서 재난관리 업무를 분담하여 수행하게 된다.

그러나 재난발생시 전담하는 조직은 없으나 지진이나 홍수 등 자연재해에 관련된 재해대책본부 또는 재해대책과가 일부 업무를 관장하며 실질적인 현장활동은 소방, 경찰, 자위대를 중심으로 이루어진다. 일본은 재난에 대한 책임소재를 명확히 하고 있으며 재난관리보다는 재해관리를 종합적으로 수행하기 위하여 1961년 재해대책법을 제정함으로써 일부의 재난관련 기관별로 업무범위내의 재난관리가 수행되도록 하였다. 재난발생 전에는 재해대책법에 의거 작성된 방재계획에 따라 각 해당부처 및 관청, 지정기관 및 지정행정기관별로 재난관리업무를 수행하고 재난발생 후에는 지역방재 계획에 따른 프로그램으로 재난에 대응한다.

3.2.2 지방의 재난체계

지방의 재난대책은 재해관련 재난시는 도도부현 및 시정촌을 중심으로 각 관청의 총무과의 재해대책과가 그 업무를 담당하고 있으며 그 외는, 소방 방재과 및 소방서 방재과로 운영이 된다. 평소에는 방재계획 및 행정, 시정촌의 방재행정 전반 지도·조인 등의 업무를 수행하고 재해에 의한 재난발생시 소방무선시설을 이용하여 응급대책, 복구대책업무를 수행하고 있으며, 도도부현 구역내의 방재업무에 관하여 도도부현의 기관, 중앙정부의 지방지분부국, 지정공공기관과 같은 관계기관을 연락조정하고 종합적이고 계획적인 방재행정을 위해 도도부현 방재회의를 설치하고 있다. 지방방재회의는 지방방재계획의 작성과 실시, 재난에 관한 정보의 수집, 재난발생시 관계기관의 연락조정 등의 업무를 담당하고 있으며 재해예방, 재해응급대책 및 재해복구의 각 단계에 유효하게 대처하기 위하여 방재계획의 수립과 원활한 실시를 추진한다. 또한 시정촌 방재회의는 시정촌 방재계획의 작성과 실시를 담당하며 시정촌은 공동으로 시정촌 방재회의를 설치할 수 있으며 조직이나 소관업무는 도도부현 방재회의와 유사하다. 그리고 지방자치단체의 재해대책 본부는 재난예방 측면에서 재난발생 전에도 설치할 수 있도록 되어 있다.

3.2.3 긴급구조구난체계

일본은 자국에서 일어나는 지진의 경험을 통해 긴급구조체계가 비교적 잘 마련되어 있으며 1963년에는 소방법의 개정으로 모든 시정촌은 구급대의 설치·운영을 의무화하고 1964년에는 구급병원과 구급진료소의 지정기준을 마련하였다. 국가 소방조직은 자치성 산하 소방청에서 관할하며 기초자치단체의 소방체계 근간이 되나, 동경도와 같이 자체 동경소방청을 두어 최근 각종 행정의 광역화로 소방조직체계의 광역화가 진행중이며 기초자치단체별로 소방체계가 구축되어 있어 조직이 약간씩 상이하게 되어 있다.

일본은 재난대처를 위해 중앙정부·도도부현·시정촌 및 주민의 자주방재 조직이 일체가 되어 종합적인 방재 체계를 구축하고 있다. 일본의 소방구조 업무는 전후 다양한 형태로 조직, 운영되어 오다가 1986년 소방법 및 소방조직을 개정하여 시정촌별 구조대 배치기준, 편성기준의 명확화 및 기자재에 대한 법적 정비를 함으로서 오늘날은 시정촌별 구조대를 배치하게 되었다. 그후 수난구조대, 산악구조대, 소방정 및 헬기 등을 일체화한 기동구조체계를 확립하고 강력히 구조업무를 추진하고 있다.

1991년 구급구명시범이 시행되어 구급 구명률을 높이기 위해 만전을 기하고 있으며 자격증을 보다 많이 취득하기 위하여 6개 지역으로 나누어 구급전문교육을 6개월간 합숙으로 실시하고 있다. 또한 구급대 지도의 제도는 동경소방청에서 구급대에 대한 응급처치조인 등을 위하여 시작한 제도로 전문의료기관으로부터 300명 이상이 참가하여 24시간 체제로 재해구급정보센터 내에서 근무하고 있다.

3.3 프랑스의 재난관리체계

3.3.1 중앙정부조직

프랑스의 재난관리는 내무성 산하에 있는 민안전국에서 총괄한다. 민안전국에서는 방화안전, 재해처리, 구조계획 등의 과가 소속된 예방, 연구부 국장, 민안전참모, 항공, 응급조치계획 등의 과가 소속된 운영보차관, 인사, 장비 등의 과가 소속된 행정 부국장, 교육을 전담하는 민안전교육센터, 미서실, 검찰부 등의 기구가 소속되어 있다. 민방위 및 소방업무를 중앙정부에서 각 주에 위임하는 형태를 가지고 있으며 주와 시·군·읍의 재난관리조직과 국가조직이 연계되어진다.

3.3.2 지방정부조직

각 주 또는 도 산하에 자연재난 및 기타 안전업무를 담당하는 민안전담당 1과와, 화재예방 및 소화를 담당하는 민안전담당 제2과가 있고, 시·읍·동 산하에 10개의 민안전센터가 설치되어 있으며, 민안전센터 아래

에는 대령의 지휘하에 소방차 50대로 구성하는 민안전대가, 소방차 2대로 구성되는 민안전중대가 있다. 이러한 기구들의 구성은 공무원 및 일당을 지급하는 지원자로 되어 있고, 지휘감독의 계통은 행정적으로는 중앙의 통제하에 주지사·읍·면장의 계통을 이루고 기술적으로는 각급 소방대장으로 이어지는 계통을 이루고 있다.

3.3.3 재난대응활동

프랑스의 재난관리 체제가 민방위사태와 자연 및 인위재해를 대비하기 위한 제도로 규정하고 있는 것은 우리와 유사하다. 프랑스의 공동안전대책은 중앙정부와 지방정부가 함께 맡고 있으며 중앙정부차원에서 재무성 주관 하에 관련 부서들은 협조 및 지원을 하게 된다. 농업산림성, 산업성, 보건성, 환경성은 주로 예방활동에 참여하고 국방성은 상황에 따라 지원하고 있으며 효과적인 비상대응을 위해, 민·군 특수요원과 응급조치반, 직업소방관 및 시간제 소방관과 긴밀한 협조관계를 유지하고 있다.

프랑스의 재난대비는 내무부 산하의 민안전국(DSC)과 민간방위조직이 담당하고 있으며 재해대응에 소방, 경찰, 군과의 협조로 이루어지고 있다. 실제 상황 발생 시 5분내에 소방차, 구급차가 현장에 도착하고 10분내에 필요장비가 출동하여 전체적인 상황 대처가 이루어진다.

3.3.4 긴급구조체계

프랑스의 긴급구조 체계는 자원봉사요원을 광범위하게 활용하며 구급서비스를 중심으로 구조업무, 동물구조업무 등 대시민 봉사 서비스에도 역점을 두고 있는 것이 특징이다. 미국과 프랑스 구급체계의 가장 큰 차이점은 미국은 응급구조사가 출동하여 응급처치만 실시하나, 프랑스는 의사와 간호사가 동시 출동하여 치료수준의 수술까지도 실시한다. 현장의료의 효시적인 프랑스의 재해대책은 기존의 응급의료체계를 확대하여 운영하는 것을 원칙으로 하고 있는 “응급의료 중심체계”를 채택하고 있다. 1956년에 시작된 프랑스의 응급의료체계는 Service d'Aide Medical d'Urgence(SAMU)이며, SAMU의 협력체계 하에 기동파견대를 운영하고 있다. SAMU중에 재해대책에 관여하는 부서는 SAMU 94로서 지역별로 배치되어 있으며, 지역의 중심에 위치하여 신속하고 체계적으로 임무를 수행할 수 있다. 기동파견대는 항공재난대(DICA), 의료지원대(DAM), 전방지원대(DACO)와 정찰대(ERE)로 구성된다. SAMU는 전국적으로 102개의 지역조직을 가지고 17,000명이 응급구조요원으로 일하고 있으며 15번 센터를 통해 신고를 접수한다.

한국화재·소방학회, 제15권 제1호, 2001년

프랑스의 긴급구조 신고체계는 15번 센터(SAMU), 17번 센터(경찰), 18번 센터(소방)가 상호 연계되어 있으며 현재 통합운영을 추진하고 있다. 15번 센터는 보건성과 연결되어 있어 상시 지원협조 관계를 유지할 수 있다. SAMU의 출동이 지연될 경우 지역 응급의료팀이 출동하여 응급처치하며 SAMU가 도착하면 즉시 인수 인계한다.

4. 우리나라 재난관리조직의 발전방안

4.1 재난관리조직의 기구 개편

재난의 용어에서부터 자연재해와 인위재난으로 나누어 또 다시 전시상황 또는 준 전시 상황과 평상시로 나누어 대단히 복잡하게 개별적으로 정의하고 있어 우리나라의 현재 재난관리체계의 체계정비가 필요하며 부처간의 업무중복과 연계미비를 어떻게 하는 것이 가장 적은 비용으로 효과적인 재난관리를 할 수 있는지 새로운 방안을 모색하여야 할 것이다.

중복된 조직, 유사한 업무인데도 별개로 취급하는 부처간의 이질성, 신속히 대응하지 못하고 기동장비도 갖추고 있지 않으면서 보고서만 재촉하는 중앙부처의 권위형 운영방식을 과감히 탈피하고 정치논리나 힘의 논리가 아닌, 국가의 위기대응능력 강화와 시민을 재해로부터 안전하게 지켜주는 진정한 시민을 위하여 행동하는 재난관리조직으로 변해야 한다.

4.2 통합관리방식에서의 전환

현대 재난의 특징은 재난발생시 통상 그 피해가 특정부분에 국한되지 않고 거의 전 부분에 미치게 되며 한 부처 또는 한 기관의 활동만으로는 대응과 수습이 곤란하다. 따라서 관련기관간의 역할 분담과 유기적인 연계체계의 구축이 필수적이기 때문에 종합성과 통합성을 부여한 재난관리방식이 요구된다. 통합적 재난관리방식으로 지향될 경우, 재난관리조직의 형태는 재난 유형별 관리조직으로부터 기능별 관리조직으로의 조직개편이 수반되어야 통합관리방식의 장점을 보다 효과적으로 충족시킬 수 있다.

그러나 통합관리방식에서의 전면적인 개편은 통합관리기관의 위상과 실질적인 권한 획득의 문제, 직군 문제 등 여러 가지 문제점이 수반되기 때문에 현재의 재난유형별 관리조직에 총괄조정기능을 강화하여 재난대응에 있어 인력 및 자원의 효율적인 동원 및 운용을 기하여야 한다. 아울러 재난관리활동에 있어서도 재난발생시의 긴급대응활동은 물론 복구, 보상 등 일련의 재난관리활동이 일관성 있게 추진될 필요가 있다.

4.3 인력전문화

현재 우리의 재난관리체계는 연구기능과 전문인력을 양성하는 조직과 투자 없이 재난관리분야의 발전을 기대하기 어렵다. 제대로 갖추어져 있지 않은 조직, 법정 교육이수에만 급급한 교육훈련기관, 재난의 중추적인 부서라고 할 수 있는 구조구급 및 소방관련 연구소가 없는 현 실정에서 조직과 인원의 숫자에만 매달려 있는 가운데서 질 높은 응급서비스, 신속하고 일관성 있는 재해구호와 행정서비스를 기대할 수 없다.

4.4 재난현장의 지휘

각종 재난사고는 재난현장에서의 위험성과 순간적인 대처능력에 따라 인명과 재산피해의 손실규모가 결정되므로 전문성을 가지고 일사불란한 지휘통제가 필요하다. 행정자치부 소방국장을 정점으로 시·도 소방본부, 소방서장으로 연결되는 일원화된 독자지휘체계를 강화하여야 하며, 거의 모든 재해에서 대응업무의 전과정을 주도하여야 한다. 그 이유는 현재의 각종보고 체계 즉 경찰, 일반행정, 소방, 관련부처 등 병렬식으로 중복보고, 또는 보고과정에 있어 각기 다른 시각으로 인한 차이 등이 있어 혼란을 초래할 뿐만 아니라 일관성이 결여되어 있기 때문이다. 이는 합리적 현황 상황을 곤란하게 하고 기능별분담을 하여 정확한 정보를 입수하는데 방해가 된다.

그러므로 단일화된 지휘체계 아래서 정보를 공유하고 재난수습이 주부서 주도하에 이루어지도록 할 필요가 있다.

4.5 재난대응업무의 전문성

소방은 전기, 가스, 건축, 기계, 통신, 기초과학 등 종합적인 기술이 요구되는 전문분야로서 소방안전관리는 현장위주의 다양한 경험에 의한 현장실무와 정책의 조정과 결정이 필요한 행정과 유기적인 조화와 균형이 요구되고, 재난의 대처관리는 전문인력과 다양한 장비 그리고 24시간 기동태세를 갖춘 조직으로 운영되어야 할 것이다.

이러한 재난대응업무의 특수성, 전문성에 따라 재난대응업무는 소방조직의 재난관리전문요원에 의한 자율성과 총력비상대응체제가 구축되어야 할 것이다.

4.6 정보 관리 시스템의 구축

현재 행정자치부 민방위통제본부에서 진행중인 국가안전관리정보시스템 구축 사업은 각종, 재해·재난정보를 체계적으로 관리하여 재난의 사전예방과 효율적인 대응을 하기 위한 사업이다. 내용은 재난·재해 관

련 주요 업무의 전산화 중앙, 지역 정보센터의 설치, 유관기관의 기능별 시스템의 연계 운용이다.

정보화 사업으로 각종 위험요소에 대한 사전관리가 가능해지고 과거 사고사례분석 결과를 데이터베이스화 함으로서 유사사건의 재발을 억제할 수 있으며 초동사고의 신속한 접수와 피해복구에 필요한 인적, 물적자원의 정보화로 적시 지원이 이루어질 수 있으며 각종 재난상황의 관리기능의 통합과 예산, 인력, 장비 등의 중복투자를 방지할 수 있다. 그러므로 국가안전관리정보시스템과 관련 시스템 특히, 소방 전산시스템과 정보공유 및 전달체계가 하루 빨리 이루어져 지방과 정부의 빠른 대처와 복구수습으로 인명피해와 재산피해를 줄일 수 있는 정보시스템의 빠른 구축이 요망된다.

5. 결 론

엄청난 인재를 여러 차례 경험했음에도 일반국민의 안전의식은 그다지 높지 않으며 대형사고가 발생하면 원인과 책임자 규명 등으로 들끓다가도 시일이 지나면 언제 그런 일이 있었다는 듯 안전 불감증에 빠지는 것이 우리의 현실이다. 즉 재난들은 순순간에 발생되고 우리의 뇌리에서 사라져 버리는 경우가 많아 재난 업무의 효율화가 어느 때 보다 절실히 요구되고 있다. 재난관리업무 자체가 매우 복잡하고 각 부처간에 서로 연계되는 분야가 많아 여러 가지 어려움이 많지만 행정조직상으로 볼 때 재난관리업무가 분산되어 있으면서도 총괄 조정하는 기능이 미흡하고, 재난관리 담당 인력이 부족 할 뿐만 아니라 전문성도 결여되어 있고, 대개는 이들 부서들이 업무가 과중하여 기피하는 부서 정도로 인식되고 있는 실정이다. 특히, 우리나라의 경우 재난을 크게 양분화하여 인위재난 및 자연재해를 분리하여 그 소관부서 및 법체계를 달리하고 있어 비효율적 재난관리체제를 취하고 있어 현재 미국에서의 재난이론의 개념 즉 “재난은 그 유형에 관계없이 계획, 수습 및 복구의 양태는 동일하다”는 원칙에 반하는 것이다. 그것은 지방자치체가 시행되면서 아직은 중앙과 지방의 역할이 불분명하거나 분명하더라도 서로 그 역할을 해 내기를 바라는 점은 철저한 계획수립과 점검으로 해결해 나가야 할 사항이다.

또한, 재난시의 대응 및 사후대책과 관리도 중요하지만 사전 예방책에 더욱 중점을 두어야 한다고 생각한다. 언제나 사후 처방적인 문제 처리보다는 문제가 일어나기 전에 예방업무에 보다 투자와 관리인력을 배치한다면 인재로 인한 대형 안전참사는 억제할 수 있을 것이다. 이러한 행정오류를 시정하고 안전한 사회를 지

향하기 위한 방안으로 우선 중앙정부의 재난관리체계 및 법체계를 일원화하여 할 필요가 있다. 재난관리조직은 수요 변화에 맞춰 적절하게 보강되지 않으면 시설물 관리부실 대형사고로 이어질 우려가 있으므로 다른 조직에 우선하여 보강되어야 한다. 재난관리 인력 보충시에는 가스, 전기, 건축, 토목, 간호분야 등의 전문인력 확보를 보다 활성화하여야 하겠다. 중앙 119 구조대, 지방 119 구조대, 119 구급대를 운영하여 활발한 구조, 구급활동이 미흡한 실정이다. 따라서 인력 충원과 지휘능력배양을 위하여 유관기관과의 협동훈련을 강화할 필요가 있다.

또한 자원봉사자 등 민간단체의 연계·조직화를 통한 활용 방안도 강구되어야 한다. 아울러 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 방안으로 빠른 시일 내에 대형 재난사고를 총괄 할 수 있는 소방청이 설립되어야 하겠다. 현재의 재난관리체계는 관리행정중심으로 운영되고 있는데, 소방청을 신설하여 이를 현장대응체계로 전환함으로써 재난관리에 있어서 전문성을 강화하고,

재난에 효과적으로 대응할 수 있을 것이다. 이는 구조·구급활동 및 화재진압의 주체인 소방에서 전담하여야 함은 너무나 당연한 소명인 것이다. 더욱이 지진과 같은 대형 재난이 발생할 우려가 있는 현 상황에서는 대응조직체계 측면에서도 가장 효과적인 조직은 생명체처럼 조직이 살아서 움직이는 소방에서 구조·구급활동을 통합시켜야 장비와 물자의 효과적인 동원 및 배분이 가능하리라고 본다.

참고문헌

1. 이선문, “한국재난 관리체계의 발전방안의 관한연구” 충남대학교 대학원 석사학위논문. pp36-42(2000).
2. 행정자치부, “재해·재난 관리체제의 종합적 개선방안에 대한 연구” 보고서. pp24-78(1999).
3. 행정자치부, 민반위재난통재본부. 재난연감. pp2426(1999).
4. 김경안, 류 충, “재난대응론” 도서출판 반. pp35-109(1998).