

국가재해재난관리조직 대안에 대한 이론적 분석: 중심조직을 중심으로

김 태 윤

한양대학교 행정학과 교수

본 논문은 우리나라 국가재해재난관리체계의 기본 틀의 한 구성요소로서 국가재해재난관리를 전담하는 중심 조직과 관련된 대안들을 분석하고자 한다. 본 논문의 분석의 대상이 되는 국가재해재난관리체계의 중심조직에 대한 대안들은 현재 인구에 회자되고 있는 중앙소방청, 중앙소방본부, 국가비상관리처 등이다. 대안을 비교분석하는 기본적인 입장은 국가재해재난관리체계의 기본 틀이 확립되어가고 있다는 전제에 기초하고 있으며,¹⁾ 분석의 기본 틀은 조직의 통합성/유기성/협력성/학습성 및 기능의 신속대응성/전문화/정보화/현장화의 차원으로 구성되어 있다.²⁾

1. 중앙소방청중심의 통합 재해재난관리 체계

1.1 중앙소방청 대안의 개요

행정자치부장관 소속 하에 중앙소방청을 두고, 중앙소방청장 소속하에 국립재해재난과학연구소, 중앙소방학교·국립재해재난관리학교 및 중앙119구조대를 두는 것이 중앙소방청 대안의 중앙정부의 기본 골격이다. 지방의 경우에는 특별시장·광역시장 및 도지사 소속하에 지방소방청을 둘 수 있게 하고, 지방소방청장 소속 하에 소방서를 두게 된다. 중앙소방청은 재난

관리, 재해대책, 화재의 예방(산불포함) 및 가스안전관리등의 사무를 담당하게 된다. 또한 544자연재해대책법상의 재해대책본부와 재난관리법상 사고대책본부 및 긴급구조본부를 재난대책본부로 통합하여 국가의 재난대책을 총괄하는 국가재해재난대책본부를 행정자치부에 설치하게 된다. 이러한 중앙소방청 중심의 국가재해재난관리조직은 재난의 범위에 지진 등 자연현상으로 인한 생명·신체 및 재산에 피해를 줄 수 있는 사건 또는 사고를 포함시키는 등 재난관리법을 확대 개편하여 준비, 대응중심의 관리체계에 예방·복구를 유기적으로 통합하므로써 국가재해재난관리체계의 효과성과 효율성을 극대화할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 이러한 통합적인 재해재난관리는 우리나라에서도 이미 생소한 것이 아니며, 정도의 차이는 있으나 이미 서울을 비롯한 경기도, 충청남도, 제주도, 광주에서 재해재난관련 조직을 통합하여 비교적 성공적으로 운영하고 있는 사례가 있다.

1.2 중앙소방청 대안의 분석

중앙소방청을 중심조직으로 한 국가재해재난관리체계는 체계의 통합성³⁾과 유기성⁴⁾ 협력성⁵⁾의 차원에서 현재의 제도보다 상당히 우수한 대안이라고 할 수 있다. 비교적 단일화된 중심조직이 통합된 법 및 제도 하

1)김태윤(2000)은 국가재해재난관리체계의 설계가 갖추어야 할 기본적인 요건으로서 재해재난관리에 관한 통합된 일반법의 존재, 정보화, 연구소 등의 지식기반 확충 등의 제도적 틀의 기반 등을 들고 있다.

2)이러한 분석의 차원의 개념과 배경에 관하여는 김태윤(2000) 참조.

3)미국 FEMA(Federal Emergency Management Administration) 창설의 이론적 근거로 제시된 통합관리방식은 재난관리의 전체 과정(예방-준비-대응-복구)을 “종합적으로” 관리한다는 의미를 지닌다. 그것은 모든 재난은 피해범위, 대응자원, 대응방식에 있어서 유사하다는데 이 이론적 근거를 삼고 있다. 여기서 통합관리의 개념은 모든 자원을 통합·관리한다는 의미가 아니라, 기능별 책임기관을 지정하고 그들을 조정, 통제한다는 의미이다. Comfort(1985)는 통합된 위기관리체계의 특성을 다음과 같이 들고 있다. 통제보다는 혁신(innovation rather than control), 현존 질서의 재강화보다는 학습(learning rather than reinforcement of the existing order), 권력에 대한 탐색보다는 정보에 대한 지속적인 탐색(continuing search for information rather than a continuing search for power)이 그것이다.

4)재해재난 관리체계에서 요구되는 유기적인 적응력은 기본적으로 즉각적인 정보검색과정을 전제로 하며(Comfort, 1988) 조직의 영속성에 대한 합리적인 회의와 그에 근거한 임시직 인원의 채용 및 조직에 있어서의 일률법적 개념의 도입 등

† E-mail: tykim1004@hanyang.ac.kr

에서 재해재난관리를 기획, 집행하는 체계의 통합성은 비교적 쉽게 확보할 수 있으며, 소방청 조직의 유연한 운영과 관리로 체계의 유기성을 확보할 수 있는 여지도 생성될 수 있다. 또한 독립된 행정단위의 자격으로서 여타 중앙부처 및 지방정부와의 실질적 협력관계를 구축하는데도 현행보다는 우수한 측면이 있다. 특히 우리나라 재해재난관리체계의 가장 고질적인 문제점인 「관리행정」 중심의 재해재난관리를 「대응과 준비의 행정」 중심으로 전환하는 기본적인 방향성을 갖는다는 점에서 중앙소방청 대안은 각별한 의의를 갖고 있다.⁶⁾ 또한 모든 재해재난 대상별 위험요소를 종합적으로 평가관리하여 총체적인 재해재난관리가 가능하다. 이러한 총체적인 재해재난관리의 장점으로는 자연재해, 재난, 산불진압, 가스안전관리 등의 관리를 일원화함으로써 자원배분과 인력동원의 합리성을 확보할 수 있으며, 통합 현장지휘체계의 구축이 가능해지고 각종 재해재난에 대한 대응태세를 합리적으로 구축할 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 체계의 우수성을 뒷받침 내지는 현실화할 수 있는 실무적인 고려로는 우선 중앙소방청을 중심으로 한 별도의 「신분법」을 도입하여 근무인력에게 단일 신분을 부여함으로써 민간전문가의 참여를 유도할 수 있어 체계의 전문성을 제고시킬 수 있을 것이다. 또한 제고된 위상에 힘입어 현장의 대응활동시 군·경 등 재해재난관련 기관에 대한 실질적인 지휘통제권이 확보된다는 장점도 있다. 한편 광역적 재해재난관리체계의 운영 및 지방자치단체의 조직을 통합함으로써 중복 투자를 배제할 수 있다. 또한 재난신고를 국민들이 가장 친숙하게 알고 있는 「119」로 통합함으로써 재해재난의 신고 및 보고체제를 일원화할 수 있게 되어 보다 신속정확한 현장통제 및 조정과 상황보고·전파 등이 가능해진다. 더 나아가 현장대응의 기능중심의 전

산화시스템을 구축하는데 있어 현재의 소방전산망을 중심으로 통합재해재난 유무선 통신망 시스템을 구성하여 재해재난정보 및 통신 공유체제의 구축에도 도움이 될 것이다.

이러한 중앙소방청 중심의 통합재해재난관리체계와 관련되어 일반적으로 제기되는 비판을 제기하면 다음과 같다. ① 청의 신설이 작은 정부를 지향하는 시대정신에 부합하지 않는다. ② 방재 및 재난대응 기본계획은 각 부처가 작성하는 것이므로 법체계를 일원화할 실익이 없다. ③ 자연적인 재해의 상황관리와 인위적인 재난을 처리하는 업무의 속성이 다르므로 단일화는 그 실익이 없다. ④ 일본의 경우에는 지진과 관련된 재해재난관리는 국토청이, 풍수해의 경우에는 건설청이 담당하고 있는데 별 문제가 없는 것으로 알려져 있는 것처럼 재난관리법으로의 단순통합은 오히려 전문성 저하와 기능약화의 우려가 있다. ⑤ 인위적인 재난과 천재지변인 자연재해는 그 피해의 양상이 근본적으로 상이하므로 복구체계의 단일화의 실익이 없다. ⑥ 재해재난관리기능은 각 부처의 고유업무로서 그 조정을 위해서는 전체 정부적 차원에서의 종합적인 접근이 필요하므로 「청」 단위의 기관이 수행하는 것은 부적합하다. ⑦ 현장업무에만 익숙한 소방공무원들이 과연 종합적인 재해재난관리를 위한 기획과 조정에 소요되는 역량을 갖추고 있는지 검증되지 않았다.

이러한 비판의 대부분은 나름대로 근거가 있겠으나 통합된 국가재해재난관리체계의 당위성에 대한 이해의 부족에서 비롯된 것이 많다. ②, ③, ⑤ 항의 비판이 특히 그러한데 예방 및 대응계획의 통합의 절대적인 필요성, 재해재난관리의 보편적인 단계별 유사성 등을 이해한다면 아무런 설득력이 없는 비판으로 치부할 수 있다. ① 항의 작은 정부의 논리는 정부가 마땅히 해야 할 일을 하지 않아도 된다는 무책임주의와는 구분

을 그 내용으로 한다. 특히 정책문제의 분화와 조직간의 의존성이 증대됨에 따라 이런 문제를 개선하기 위한 가상조직(virtual organization)¹⁾의 개념이 이용될 수 있을 것이다. 유기적 조직에 있어서 과제들의 수행방식, 임무 또는 권위관계 등의 공식적 규정은 매우 약하다.

- 5) 현실적으로 국가재해재난관리체계는 그것이 처한 환경적 특성상 다양한 수준의 조직적, 기관적 연계활동을 통해서 그 목적을 성취할 수 있다. 대체로 위기관리 조직을 임시통합된 조직, 수평적 조정을 중심으로 임시적으로 상호관련된 기관들끼리 협조·조정하여 위기를 해결하는 조직, 결정적인 변화를 유발할 가능성이 있는 자연·인공재해에 즉각적인 대응행동을 취하기 위하여 상호유관된 기관들끼리 협조와 상호조정을 통하여 문제를 해결하려는 임시적 성격을 가진 조직이라고 이해하는 이유가 그것이다(Thompson, 1958: 52; 263; 이상팔, 1996: 114). 따라서 효과적인 위기대응을 위해서 위기관리를 담당하는 조직과 각 수준의 정부 및 여타 유관 기관들 사이에 위기와 관련된 정확하고 시의적절한 정보의 교환이 활발히 이루어져야 한다.
- 6) 슈나이더는 위기관리조직에 있어서 관료적 규범(bureaucratic norms)과 출현적 규범(emergent norms)의 적절한 결합을 강조한다. 탁상공론식, 폐쇄되고 딱 짜여진 조직체계에 제약되어 실제 현장에서 기동성과 자율성을 살리지 못하면 안 된다. 그렇다고 일사불란한 위계질서가 없이 극대화된 자율성에 매몰되어서도 대응이 효과적이지 못 할 수 있다(Schneider, 1992). 결국 재난현장에서는 부처별 이기주의를 막고 현장의 통제권을 중심으로 한 총체적인 활동이 이루어져야 한다. 현장을 중심으로 한 부처별 협조체계의 원활한 구축이야말로 재난구조활동에 있어서 가장 역점을 두어야 할 철학이라는 것이다.

되는 것이므로, 현재의 재해재난관리체계의 문제점이 심각하다고 판단한다면, 청단위의 신설이 정부의 운영에 큰 부담이 될 것으로 생각되지는 않는다.⁷⁾ 또한 통합으로 인하여 정부의 예산소요가 감소되는 가운데 정부의 책무를 보다 성공적으로 수행할 수 있는데도 정부 부처의 개수를 따지는 논리는 일고의 가치도 없는 형식주의에 불과하다. ④ 항의 비판은 일본의 고베지진 발발 이전에는 어느 정도의 설득력을 갖춘 주장이었을 지 모르나, 이제는 아무런 타당성이 없는 주장이 되었다. 일본이 지진은 「국토청」, 풍수해 관련 관리업무는 「건설성」, 기타 재해재난에 대하여도 각각 상이한 관장기관이 책임지는 제도를 운용하고 있는 것은 사실이다. 그러나 지진의 경우 국토청은 관련 연구의 수행과 정보의 발령, 피난의 권고·지시와 관련된 기능을 수행할 뿐, 이재민 구난·구조업무 등 현장대응활동과 그 이후의 복구와 관련된 기능에 실질적으로 참여하고 있지 않다. 풍수해의 경우도 비슷한 양상으로서 국토청이 경보발령, 피난의 권고·지시를 관장할 뿐, 대응 및 복구 등에 있어 국토청의 기능은 별무하다. 결국 관장기관과 현장대응기관과의 분리가 가져다 줄 수 있는 심각한 문제가 현실화된 것이 최근의 고베지진사태인데, 지진발생 후 수시간이 지난 이후에야 수상이 사고발생 보고를 받는 등 지휘체계의 혼란과 효과적인 대응조치가 미흡하였다.⁸⁾ 이러한 문제점에 대한 대처방안으로서 최근 동경소방청이 동경도내 23개 구와 다마지구의 소방사무까지 위탁받아 광역관리하는 등 일본의 자치단체에서는 시·정촌간 광역소방체제의 구성 등 통합체제를 지향하는 변화가 확대되는 경향에 있다. 따라서 현재 일본의 재해재난관리체계를 타산지석으로 삼아야지 그를 단순히 모방하는 선택은 근본적인 오류가 될 것이다. 소방공무원의 집단적 역량에 대한 ⑦ 항의 비판에 대하여 이론적으로 논의할 배경은 없다. 다만 두 가지의 간접적인 증거와 한 가지의 논리적 대응을 제시하고자 한다. 우선 현재 소방이 화재, 교통, 수난, 붕괴, 폭발, 산악, 산불, 풍수해 등 모든 재해재난의 예방의 상당한 부분과 및 대응과정의 전체를 실질적으로 수행하고 있으며, 1998년 이후 서울, 경기, 충남, 제주, 광주 등에서 재해재난관리 조직의 통합의 주체가 되고 있다는 점이 소방의 역량을 간

접적으로 시현한다고 볼 수 있다. 또한 그 동안의 꾸준한 노력으로 500여명의 간부후보생을 배출하였고, 현재 24개의 대학에 소방관련학과가 신설되어 매년 2,100명을 배출하고 있는 등 양질의 소방인력의 보장이 이루어지고 있다. 마지막으로 만약 소방공무원집단의 정책능력에 의문이 있다는 주장이 사실이라면, 중앙소방청의 필요성은 더욱 제고된다. 중앙소방청으로서 하나의 행정단위로 독립되면 보다 자유롭고 보다 유연한 입장에서 필요한 인적 자원을 충원할 수 있게 되기 때문이다.

한편, 여타의 비판이 축소지향적인 방향성을 갖고 있는데 반하여 ⑥ 항의 비판은 중앙소방청이 과연 자신에게 맡겨진 책무를 수행할 수 있는 기관적인 위상과 기능을 갖추고 있는지는 질문으로서 확대지향적인 경향성을 갖고 있다. 즉 중앙소방청만으로는 국가재해재난관리, 더 나아가서는 국가안전관리를 기획, 집행할 수 없으므로 민방위와 같은 주민동원체제를 보완한 국가비상관리부나 국가비상관리처와 같은 보다 확대된 조직이 필요하다는 입장인 것이다. 이러한 입장은 미국의 FEMA와 유사한 정부 기능의 통합의 필요성에 입각한 것으로 보인다. 그러나 확대체제는 그 비용이 상당할 뿐만 아니라, 몇 가지 역기능적인 요소를 안고 있어,⁹⁾ 국가재해재난관리체계로서의 효과성과 효율성 및 책무성이 중앙소방청 중심의 체계에 비해 열등한 것으로 보인다.

2. 중앙소방본부

2.1 중앙소방본부 대안의 개요

행자부내의 민방위재난통제본부를 중앙소방본부로 개편하고 민방위 기능은 비상기획위원회로 이관하는 과도적 대안을 고려해 볼 수 있다. 국립방재연구소와 중앙소방학교 연구실을 통합하고 확대하여 국립재해재난과학연구소로 확대하는 작업도 수반될 것이다. 지방의 경우에는 시·도지사 소속 하에 지방소방본부를 설치하여 화재, 구조구급 및 방재업무를 총괄하게 하고 지방소방본부에 방재과를 두어 자연재해와 인위재난을 총괄적으로 관리하게 한다. 이러한 조직체계와 함께 전술한 각종 재해재난관리관련 기구의 통합, 관련 기관

7) 작은 정부 주장의 논리적 근거가 되는 신자유주의 또는 신공공관리는 관료제를 대체하는 이론이 아니라 보완적 수단 내지 관리기법에 불과하며 그 자체로서는 이념 또는 목표가 될 수 없음에도 불구하고 수단에 의한 목표의 대체가 심각하다는 주장이 제기되고 있다. 이를테면 결코 목표가 될 수 없는 “작은 정부에 집착한다.”는 것이다(박재완, 2000).

8) 고베지진사태를 계기로 일본의 재해재난관리체계에 대한 평가와 교훈에 대한 보다 자세한 논평을 위해서는 Tierney, Kathleen J. and Goltz, James D., “Emergency Response : Lessons Learned from the Kobe Earthquake”를 참조.

9) 이러한 역기능에 대한 논의는 후술하는 비상기획청대안의 분석에서 논의된다.

들의 예방 및 대응계획의 실질화 등이 병행됨을 전제하는 것은 물론이다.

2.2 중앙소방본부 대안의 분석

중앙소방본부 대안은 그 기본적인 방향성에 있어 대체적으로 전술한 통합된 중앙소방청의 장점을 갖고 있다. 즉 국가재해재난관리체계의 통합성과 유기성 및 협력성을 확보할 수 있는 최소한의 기구 및 조직적 대안이라고 볼 수 있다는 것이다. 재해재난관리와 소방조직의 통합으로 재해재난관리 기능간에 긴밀한 총체적인 체계가 구축되므로, 재해재난관리체계의 일원화를 이룰 수 있다는 것이다. 재난관련법령이 통합된다는 전제 하에서 중앙소방본부라는 비교적 단일화된 중심조직이 통합된 법 및 제도 하에서 재해재난관리를 기획, 집행하게 되므로 체계의 통합성은 어느 정도 확보할 수 있을 것이다. 우리나라 재해재난관리체계의 가장 고질적인 문제점인 「관리행정」 중심의 재해재난관리를 「대응과 준비의 행정」 중심으로 전환하는 기본적인 방향성을 갖는다는 점에서 중앙소방안전본부도 중앙소방청과 동일한 수준의 각별한 의의를 갖고 있다. 또한 모든 재해재난 대상별 위험요소를 어느 정도는 종합적으로 평가관리할 수 있게 되어 상당한 수준의 총체적인 재해재난관리가 가능하다. 중앙소방본부의 도입이 현행의 국가재해재난관리체계를 개선시키는 측면을 보다 구체적으로 살펴보면 재난예방, 긴급 대응, 수습복구 등에 걸쳐 보다 총체적이고 종합화된 실질적인 관리기능을 기대할 수 있고, 중앙과 지방의 재해재난관련 조직간의 일치성을 확보하여 중앙의 지방에 대한 지도와 감독에 있어 업무의 효율성 증대를 꾀할 수 있으며, 각종 상황실 통합 운영으로 인력축소 및 예산절감의 효과가 있고, 재해재난관련 연구기능의 보강으로 보다 체계적이고 종합적인 교육 및 연구, 훈련이 가능해질 수 있다. 다만 이러한 중앙소방본부중심 체계의 장점은 중앙소방청중심체계의 그것과 비교해 보면, 구조적으로 확정되었다기보다는 불확실성이 상당히 높다. 왜냐하면 본부가 국가재해재난관리체계의 통합성을 이룰 수 있을 정도의 독립성과 권한 등을 확보하기가 어렵기

때문이다.

중앙소방본부가 중앙소방청에 비해서 열등한 측면은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 우선 소방청이 누릴 수 있는 기관적인 유연성을 확보할 수 없기 때문에 기관의 유연한 운영과 관리로 체계의 유기성을 확보할 수 있는 여지가 없다. 결과적으로 국가재해재난관리체계가 유기성을 결여하여 재해재난에 유연하면서도 융통성있게 대응할 능력을 배양할 수 없다는 우려를 불식시킬 수 없다.¹⁰⁾ 이러한 기관적 독립성의 결여는 한편으로는 국가재해재난관리체계의 학습능력에도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 또한 중앙소방청이 독립된 청의 자격으로서 여타 중앙부처 및 지방정부와의 실질적 협력관계를 구축할 여건을 갖추고 있는데 반하여 행사부내의 본부는 일정한 한계를 안고 있다. 따라서 협력적인 재해재난관리가 어려워진다. 이러한 협력성의 결여의 문제는 거시적으로 보면 오히려 전화위복이 될 수 있는 여지도 남기고 있다. 즉 본부의 조정역량의 한계 때문에 여타 관련 부처 및 기관들의 자체 예방계획과 대응계획의 실질적 중요성이 부각될 것이므로, 중앙정부나 지방정부의 예방계획과 대응계획을 실질적인 수준으로 끌어올릴 수 있는 계기가 될 수도 있을 것이기 때문이다. 즉 성공적인 재해재난관리체계의 요건을 감안할 때, 본부수준의 중심조직이 그 조정역량에 일정한 한계가 있다면, 관련 부처와 기관의 예방계획과 대응계획의 충실성을 높여야만 하기 때문이라는 것이다.

3. 국가비상관리처 대안

중앙소방청을 중심으로 구축되는 국가재해재난관리체계의 개념과 비교적 대립적인 것으로서 국가비상관리처, 국가안전기획처, 국가재해재난관리부 등의 대안이 제기되고 있다. 각각의 대안마다 그 논거와 내용에 있어, 다소간의 차이는 있겠으나, 본 절에서는 1998년의 정부조직경영진단 이후 일각에서 논의되고 있는 것으로 알려진 국가비상관리처 대안을 중심으로 검토하고자 한다.

10) Quarantelli(1998)는 성공적인 예방계획의 기본 원칙을 열 가지로 제시하고 있는 바, 그의 열 가지 원칙을 우리나라의 현실의 감안하여 수정보완하면, 1) 계획서 작성의 과정 자체가 중요하다, 2) 재해재난은 일상적인 위급상황과는 질적, 양적으로 다르다, 3) 기관별보다는 일반적인 전체계획을 세우는 것이 합리적이다, 4) 명령과 통제가 아닌 긴급 자원 조정이라는 차원에서 접근해야 한다, 5) 구체적 계획보다는 일반적 원칙에 충실해야 한다, 6) 어떤 일이 일어날지에 대비하여 계획해야 한다, 7) 수직적 통합과 수평적 통합을 동시에 이루어야 한다, 8) 문제를 예상하고 대안을 모색하여 적절한 행동계획을 수립해야 한다, 9) 사회과학의 지식을 최대한 활용하는 것이 유리하다, 10) 계획을 수립하는 것과 관리하는 것은 다른 일이라는 것을 염두에 두어야 한다 등을 들 수 있다. 재해재난관리체계의 유연성 부족은 이러한 예방계획의 성공을 위협하는 요인이 된다는 측면에서도 기능적인 장애를 유발하게 된다.

3.1 국가비상관리처 대안의 개요

국무총리실의 비상기획위원회와 행정자치부 민방위 재난통제본부를 통합하여 전시와 평시의 모든 형태의 국가비상사태에 대한 관장을 담당하는 중앙기구로서 국가비상관리처를 신설하는 것이 본 대안의 개요가 된다. 또한 행정자치부 소방국 소속 중앙 및 지방소방학교는 중앙비상관리학교로 통합하고 민방위방재국 소속 방재연구소는 중앙비상관리학교내 부설연구소로 전환한다는 것이다. 한편 지방의 경우, 광역 지방자치단체의 민방위, 비상대책, 소방, 자연재해 및 인위재난 업무를 통합관리하는 비상관리본부를 시도지사 직속으로 설치한다. 결과적으로 국가비상관리처는 행정자치부 소관의 민방위 업무와 재난재해관리업무, 소방업무, 동원분야의 전시긴급복구 업무 등을 통할하게 되어 미국의 연방위기관리부와 유사한 형태와 기능을 보유했다.

3.2 국가비상관리처 대안의 분석

국가비상관리처 대안은 전시와 평시의 모든 형태의 비상사태를 관리하는 가장 통합적인 형태의 국가재해재난관리체계이므로, 유사시에 대응할 수 있는 국가적 역량을 결집할 수 있다는 차원에서 대응과정의 효율성을 확보할 수 있을 것으로 기대할 만한 특성을 갖고 있다. 즉 민방위, 재난관리, 방재 및 소방 조직을 통합하므로써 중앙과 지방조직간의 연계성을 확보할 수 있으며 그 결과 보다 종합적이며 체계적인 예방 및 준비기능의 수행도 가능해진다. 특히 지방의 여러 가지 국가안전관련 조직이 활성화될 수 있으므로 담당 공무원의 사기 진작을 기대할 수 있고, 그들의 전문성을 강화할 수 있는 계기가 될 수도 있을 것이다.

국가비상관리처 대안의 가장 결정적인 문제점은 전시와 평시의 위기상황을 동일한 조직이 관리하는 것이 가능하지 않을 것이라는 데 있다. 대부분의 국가비상관리처 대안의 조직구조적 특징은 전시관리와 평시관리 기능이 분리되어 있고, 각각의 관리기능의 구성요소가 전혀 다르다. 즉 전시와 평시 관리기능이 처내에서 조직내적으로는 분리되어 있으며, 그 기능의 구성인자도 전혀 상이하다. 즉 전시의 관리부문에서는 주로 민방위를 중심으로 동원계획을 입안하고 집행하는 반면, 평시 재해재난관리부문에서는 전시를 제외한 모든 재해재난에 대한 예방과 대응 등의 기능을 수행하도록 입안되고 있다. 그러나 이러한 단순한 일차원적 물리적 결합으로 통합적 위기관리가 실현될 수 없다. 즉 한 부

처라는 우산 아래에는 있지만, 전시의 동원관리와 평시의 재해재난관리가 통합된 논리와 접근방법으로 수행될 수는 없다는 것이다. 우선 민방위 동원과 관련된 업무가 중앙정부의 일개처의 중요 책무가 될 수 있을 정도의 정책적이고 복잡한 사안이 아니다. 둘째, 동일한 조직 내에서 전혀 이질적인 관리기능을 묶어놓으면 별개의 조직으로 분리되어 있을 경우보다 오히려 합리적인 자원배분이 가능해지지 않는 경우가 많다. 예를 들면, 기관장의 배경에 따라서 부처내의 이질적인 기능에 대한 인식이 극단적으로 왜곡되는 상황이 자행될 개연성이 있다는 것이다. 셋째, 국가비상관리처와 같은 총체적·종합적 관리체제의 경우 그 부서는 입지가 약화되어 정책의 입안은 물론 집행과 예산획득 과정에서 복잡한 협조절차와 업무범위의 제한을 강요 받을 가능성도 상존한다. 우리 나라는 일본과 같이 부처별 독립성이 강하여 범영역적 부서의 위상확보와 업무추진이 상대적으로 위축되기 쉽기 때문이다.

국가비상관리처 대안의 두 번째 문제점은 전술한 바와 같은 그 대안의 장점이 지나치게 도식적이어서 현실적으로 실현될 수는 없다는 것이다. 다른 말로 하면, 전시동원관리와 평시재해재난관리의 통합의 시너지가 없다는 것이다. 전시동원관리와 평시재해재난관리의 유일한 접점은 평시재해재난관리의 대응과 긴급복구과정에서 민방위 및 군부대의 동원과 조정이 필요한 경우인데, 이를 기획, 집행하기 위해서는 현명하게 고안된 대응계획, 체계적인 훈련과 적절한 현장관리 정도가 구비되어 있으면 된다. 따라서 평시재해재난관리의 기능을 수행함에 있어서 전시관리기능의 결합으로 인한 시너지는 거의 없다고 볼 수 있다. 그 반대로 전시관리기능의 수행에 있어 평시재해재난관리기능이 실질적으로 도움이 될 수 있는 부분이 있는 것은 사실이나 그 영향과 의미는 미미하다고 볼 수 있다. 어차피 전시 상황에서는 군대가 중심이 된 전혀 다른 원칙과 논리에 의한 상황관리가 기획, 집행되기 마련이기 때문이다. 따라서 전시위기와 평시재해재난관리의 통합은 별 실익이 없는 그럴싸한 그림에 불과하다. 미국의 연방 위기관리부의 사례를 들어 국가비상관리처의 당위성을 논의하는 주장이 있는 것으로 알려져 있다. 미국의 FEMA의 이론적 배경인 총체적 접근, 통합성의 구현은 이론적으로 상당한 설득력을 갖추고 있고, 또 그간의 FEMA의 성과도 대단히 긍정적인 것으로 알려져 있는 것은 사실이다.¹¹⁾ 그러나 FEMA의 도입은 연방 체를 채택하고 있는 미국의 독특한 정치체제에 직접적

11)미국 연방정부 부처에 대한 감사 및 심사의 기능을 수행하는 미국감사원(GAO: General Accounting Office)의 FEMA

인 근거를 두고 있다는 점이 중요하다.¹²⁾ 미국이 FEMA를 통해서 국가재해재난관리체계의 통합성과 유기성을 확보하였다고 해서 정치체제와 행정관행이 다른 우리가 그 제도를 무작정 답습할 필요는 결코 없다. 더욱이 FEMA가 군사적 사항과 관련된 권한을 부여받고 있는 것은 사실이나, 많은 사람이 오해하고 있는 것처럼 군사적 결정의 어떤 한 부분을 FEMA가 행사하는 것이 아니며, 핵전쟁을 포함한 전시에 주민의 재산적, 신체적 안전을 확보하는 부분을 담당하고 있다. 따라

서 현재 우리나라에서 제안되고 있는 국가비상관리처 대안은 FEMA보다도 그 관장이 더욱 포괄적인 대안으로서 FEMA의 근거가 되는 총체적 접근방법으로도 그 논리적 근거를 확보하기 어렵다고 볼 수 있다.

4. 결 론

본 논문에서의 논의를 단순화하여 중앙소방청, 중앙소방본부, 국가비상관리처 등 국가재해재난관리체계의

표 1. 국가재해재난관리체계 중심조직 대안별 비교분석

대안	행정부 중앙소방본부	중앙소방청	국가비상관리처
대안의 개요	민방위통제본부를 중앙소방본부로 개칭하고 민방위업무는 비상기획관실이나 비상기획위원회로 이관하며 소방본부 밑에 국민생활안전국, 소방정책국, 구조구급국 등을 설치	행정부의 외청으로서 중앙소방청을 설치하고, 국민생활안전국, 소방정책국, 구조구급국 등을 설치하고 산하에 국가소방연구원을 설치	총리산하의 처로서 비상관리처를 신설하고 국가비상사태 관리, 민방위, 재해재난관리, 소방 등의 기능을 수행
체계의 구조			
통합성	행정부 소속 단위로서 일관된 통합성 확보에 어려움이 있으나 현재의 구조에 비하면 소방과 여타 재난대응기능간의 통합성을 현격히 향상시킴	재난대응 및 관리 전문기관으로서의 통합성이 높음	일반 재난대응기능과 전시관리기능의 혼재로 인하여 통합성의 효과 저감
협력성	행정부 소속 단위로서 여타 부처와의 유기적 협조에 어려움	여타 부처와의 횡적 협력이 용이함	타부처와의 개방된 횡적 협력도모에 어려움 예상
학습성	대응과정 및 예방과정에서의 학습이 유기적으로 결합되나 산하 연구원의 신설이 반드시 이루어져야 함	모든 재해재난에 대한 대응과 예방관련 정보를 체계적으로 축적, 개발, 응용이 가능해짐	재해재난관련 학습이 전시대응적 조직문화속에서 왜곡될 가능성이 있음
유기성	행정부 소속단위로서 소방조직의 유연하고 상황적응적인 조직운용은 거의 불가능함	유연하고 상황적응적인 조직운용을 통하여 조직의 환경대응 역량을 현격히 강화	전시관련조직으로서의 성격 때문에 유기적 환경대응 역량을 기대하기 어려움
체계의 기능			
대응성	대응 기능을 중심으로 한 조직화가 가능하므로 보다 신속, 정확한 대응을 확보할 수 있음	대응 기능을 중심으로 한 조직화가 가능하므로 보다 신속, 정확한 대응을 확보할 수 있음	현재의 수준을 개선시킬 수 있는 영향이 없음
현장화	대응 기능이 중심이 된 조직화로 인하여 현장지향적인 정책 수립이 가능	대응 기능이 중심이 된 조직화로 인하여 현장지향적인 정책 수립이 가능하며 타 부처와의 협력하에서 보다 입체적이고 효과적인 대응을 기대할 수 있음	현재의 수준을 개선시킬 수 있는 영향이 없음
전문성	대응의 통합과 예방 및 수습기능의 조정을 통한 전문성 함양을 어느 정도 기대할 수 있음	본격적인 통합과 조정의 실현을 통한 상당한 전문성 함양이 가능함	재해재난관련 전문성의 개념자체가 표류할 가능성이 있음
정보화	소방을 중심으로 한 통합정보시스템의 구축에 난점이 있음	조정 역량을 통하여 통합정보시스템을 구축하여 본격적인 정보융합이 가능해짐	운용에 따라 정보화의 정도에 대한 불확실성이 있음

의 업무수행에 대한 평가의 경향을 살펴보면, FEMA의 존재의 당위성, 부처의 지향과 책무, 기능 및 과업의 당위성에 대한 의문이나 도전은 별로 없으며, 다만 FEMA가 야심적으로 수행하고 있는 완화계획(Mitigation Plan)과 관련된 지방정부에 대한 보조계획이 지나치게 많은 예산을 비효율적으로 사용하고 있는 것은 아난가에 대한 검토에 주된 초점이 맞추어져 있다.

12)FEMA의 설립의 필연성이 미국 특유의 정치경제사회체제하에서 규명한 시도로서 김태윤(2000)의 제3장 5절을 참조.

중심조직과 관련된 세가지 대안을 조직의 통합성/유기성/협력성/학습성 및 기능의 신속대응성/전문화/정보화/현장화의 차원에서 비교분석하면 표 1과 같다. 이 표로서 결론에 갈음하고자 한다.

참고문헌

1. Comfort, Louis K., "Designing Policy for Action : The Emergency Management System", L. K. Comfort (ed.), Managing Disaster, Dorham, North Carolina : Duke University Press(1988).
2. England-Joseph, Judy A., "Disaster Management: Information on Federal Costs and Approaches for Reducing Them", GAO/T-RCED-98-139(1998).
3. FEMA, "Federal Response Plan", 9230.1-PL(April 1992).
4. FEMA, "America Burning Revisited", National Workshop(Nov.30-Dec.2 1997).
5. FEMA, "Strategic Plan", (September 1997).
6. FEMA, "United States Fire Administration: Action Plan", (Nov. 1999).
7. GAO, "Disaster Management: Improving the Nation's Response to Catastrophic Disasters", GAO/RCED-93-186(1993).
8. GAO, "Disaster Assistance: Information on Expenditures and Proposals to Improve Effectiveness and Reduce Future Costs", GAO/T-RCED-95-140(1995).
9. Hodgkinson, P.E. and Stewart, M., Coping with Catastrophe - A Handbook of Disaster Management, Routededge, New Fetter Lane, London(1991).
10. Noll, Roger G., The Complex Politics of Catastrophe Economics, Kluwer Academic Publishers(1996).
11. Petak, William J., "Emergency Management: A Challenge for Public Administration", Public Administration Review 45(1985).
12. Quarantelli, E. L., "Major Criteria for Judging Disaster Planning and Managing and Their Applicability in Developing Countries", DRC Working Parer. Disaster Research Center, University of Delaware(1998).
13. Schneider, Saundra K., "Governmental Response to Disaster: The Conflict Between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms", Public Administration Review 52(1992).
14. Short, Jame F. and Rosa, Eugene A., "Organizations, Disasters, Risk Analysis and Risk : Historical and Contemporary Contexts", Journal of Contingencies and Crisis Management Vol. 6, Number 2(June, 1998).
15. Thompson J.D., Organization in Action, New York, McGraw Hil Sitkin, S.B.(1958).
16. Tierney, Kathleen J. and Goltz, James D., "Emergency Response : Lessons Learned from the Kobe Earthquake", DRC Working Paper, Disaster Research Center, University of Delaware(1996).
17. Weick, K.E., "Organizational Culture as a Source of High Reliability", California Management Review Vol. 29, No. 2, Winter, pp. 112-127(1987).
18. 국회사무처 법제예산실, "재난관리의 일원화를 위한 법 제적 검토 - 소방청 신설을 중심으로.", 통권 제94호 (1999, 12).
19. 김태윤, <국가재해재난관리체계 구축방안>, 한국행정연구원(2000).
20. 김태윤, 윤명오, <21세기 예방소방행정체계 발전방안>, 한국행정연구원(1998).
21. 남궁근, "재해관리행정체계의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로", <한국행정학보> 제29집 3호 (1995 가을).
22. 박재완, "정부개혁의 논리와 전략: 신공공관리의 가교", 국민의 정부 정부개혁 중반기 평가, 한국행정연구원 국내학술회의 발표논문집(2000).
23. 이상팔, "위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석", <한국행정학보>, 제30권 제2호(1996 여름).
24. 이성우, <행정의 위기관리능력 제고방법>, KIPA 연구 보고 95-04, 한국행정연구원(1996, 1).
25. 이재은, "한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로", 연세대학교 박사학위 논문(2000).
26. 행정자치부, <재해재난 관리체계의 종합적 개선방안에 대한 연구용역 요약보고서>(1999, 12).