

재난관리자의 역할에 관한 탐색적 연구 - 지방자치단체의 재난관리 실무책임자를 중심으로 -

방기성*

An Exploratory Study on the Role of Disaster Managers - Based on disaster management officers at the local government -

Ki Sung Bang*

접수일자: 2012년 12월 12일/심사완료일: 2012년 12월 23일

요약 지방자치단체 재난관리부서 실무책임자(재난관리자)의 역할은 주민들의 생명과 재산을 담보하는 업무의 중요성에도 불구하고, 이들의 역할과 책임에 대한 구체적 연구결과나 문헌조차 없는 실정으로 이들의 역할정립이 시급한 시점이다. 본 연구에서는 일반 행정관리자의 역할과는 달리 재난이라는 특수한 상황 속에서 재난관리자가 수행해야 할 차별화된 위상과 역할을 국내외 문헌들에 대한 고찰을 통해 정립해 봄을 목적으로 한다. 재난관리자의 역할이 일반 행정관리자의 역할과 상당부분 유사한 부분이 있다고 보여지지만, 인명 및 재산보호나 특수영역으로서 전문가적 역할도 강조되어야 한다는 점이 차별화 되었다. 재난관리 단계별로 예방, 복구 등의 업무 수행에 있어서는 중하위직에서 이루어지는 관리업무가 주류를 이루고 있는 반면, 대비 및 대응단계의 업무수행은 긴박한 의사결정지원, 인접부서 또는 타기관간의 협조와 조정, 주민설득, 자원의 동원 등 대내외적 조정, 통제역량 및 정무적 판단능력이 수반되어야 하므로 중상층 이상의 관리자 역할이 요구된다.

핵심용어 경영관리 행정관리 재난관리 재난관리자 역할

ABSTRACT Despite the importance of disaster management officers of disaster management agencies at the local government to protect the lives of civilians and their properties, there is a lack of research or literature in their roles and responsibilities. In fact, there is a urgent need to set clear roles and responsibilities for them. This study scrutinizes how to disaster managers should behave in specific setting that differentiates from other administrative managers based on domestic and foreign literature review. Although, the role of disaster manager seem to be similar to administrative manager, there are some differences particularly in the areas that disaster manager has to work as an expert in saving lives and properties that has to be further emphasized. When working on disaster management process of prevention and resoration, the key task are based on mid and low level officers. On the other hand, preparedness and response process that involve rapid decision making and cooperation with other department, persuasion of local residents and resource pooling are carried out by mid and high level managers because it requires control capacity and decision making skills.

KEYWORDS business management, administration management, disaster management, role of disaster manager

1. 서 론

지구온난화에 따른 기상이변 등으로 태풍, 홍수 등 자연 재해에 대한 위험이 증대하고 있음은 물론, 급격한 사회 환경의 변화로 인해 각종 인적재난의 위험이 매우 높아지

고 있다.

이러하듯 각종 위험에 노출되어있는 지역주민의 생명과 재산을 보호하는 것이 당해 지방자치단체의 일차적 책무이다. 이를 위해 대부분의 자치단체에서는 재난관리전담 부서를 설치하고 각종 재난업무를 총괄토록 하고 있지만 전담부서의 실무책임자나, 직원들의 인사는 대부분 순환

*소방방재청 차장(E-mail: bks6406@korea.kr)

보직에 따라 이루어지기 때문에 직원들의 전문성을 확보하기는 쉽지 않다.

기초지방자치단체의 재난관리부서의 실무책임자(과장급)를 재난관리자로 규정할 때 이들의 역할과 책임에 대해서도 자치단체별로 많은 편차가 있다. 주민들의 생명과 재산을 담보하는 중요한 업무임에도 불구하고 우리나라에는 아직까지 이들의 역할과 책임에 대한 구체적 연구 결과나 문헌조차 없는 실정이다. 관련 연구자료로서는 『재난관리자로서 이장의 역할에 관한 연구(김만제, 2009)』 이외에는 이렇다할 연구논문이 없고 행정 또는 경영학적관점에서 『행정관리자의 리더십 연구(박천오, 2009)』, 『정부조직에서 중간관리자의 역할(안준태, 1999)』, 『공공조직에서 중간관리자의 리더십(송윤현, 2011)』 등의 자료가 있으나 재난관리자의 역할에 대해서는 전혀 언급조차 되어있지 않다.

재난관리를 담당하는 실무책임자의 역할과 책임을 제시하는 국내의 학문적 연구가 이렇게 열악한 상황에서 지난 11월9일 행정안전부로부터 방재안전직렬에 관한 대통령령 개정안이 입법예고 되었다.

방재안전직렬의 태동은 공직사회에서 재난관리업무영역이 정체성을 확보하고 독자적 조직기반을 형성하게 됨을 의미하는 것이며 더 나아가 정부투자기관은 물론 민간기업에 이르기까지 영향을 미치게 될 것으로 예상 된다 이에 따라 재난관리자의 정의와 위상 및 역할을 정립할 필요성이 시급하게 되었다. 활발한 연구를 통하여 재난관리자의 역할과 위상에 관한 기반이 확립될 때 비로소 재난관리자의 역할과 위상에 알맞은 교육과 훈련이 준비될 수가 있고 그 래야만 재난관리업무의 진정한 발전을 도모할 수 있기 때문이다.

행정학적 관점의 관리자 역할(박용치, 2006) 또는 경영학적 관점에서 관리자의 역할(정재영, 2006; 서태정, 2011)에 대한 일반적인 연구는 다양하게 이루어져 왔다. 관리자의 역할은 고위관리자, 중간, 실무관리자 등 계층별로 구분할 수 있고 직무의 성격에 따라서도 다양하게 구분될 수 있다. 특히 재난의 급박한 상황 속에서의 업무처리를 전제로 하는 재난관리 업무는 일반관리에 비해 더 많은 전문성, 행정관리 및 의사소통 등을 필요로 하게 된다.

따라서 본 연구에서는 일반 행정관리자의 역할과는 달리 재난이라는 특수한 상황 속에서 재난관리자가 수행해야 할 차별화된 위상과 역할을 국내외 문헌들에 대한 고찰을 통해 정립해 봄을 목적으로 한다.

본 연구에서는 재난관리자를 기초자치단체 재난관리부서의 실무책임자인 과장급 또는 계장급으로 규정한다. 그리고 재난관리는 재난이 발생하기 전에 해당하는 예방 및

대비관리와 재난 발생 이후와 관련된 대응 및 복구관리로서 단계별로 이들이 실제 수행하는 업무기능을 분석한다.

또한 재난관리자의 역할 연구가 부재한 가운데 우선 행정관리자, 중간관리자 및 정책관리자 등의 일반관리자들의 역할에 대한 기존의 연구결과와 문헌들을 조사 및 분석한다. 그리고 해외문헌들을 조사해서 재난관리자의 역할 및 업무 등을 정리한다. 아울러 정리된 재난관리자의 역할에 따라 조사된 일반관리자의 역할 및 우리나라 재난관리 업무를 배치시켜 우리나라 지방자치단체 재난관리 실무책임자의 바람직한 역할과 위상에 대하여 고찰해본다.

2. 일반관리자의 역할

2.1 관리의 정의

일반적으로 관리라 함은 조직의 목표달성을 위해 협동적 노력으로 지휘·조정하는 과정을 말한다. 관리는 조직 목표를 설정하고, 계획을 세우며 인적·물적 자원을 조직화하고 구성원의 활동을 지휘, 조정, 통제하는 과정을 통해 이루어진다(이중수, 2009).

따라서 관리적 업무란 조직의 목표를 직접적으로 달성하기 위한 업무가 아니라 간접적으로 목표달성을 지원하는 업무로 보아야 할 것이며, 관리자는 이러한 활동을 하는 자를 지칭한다.

경영학 원론에서 정의하는 경영관리의 의미는 조직의 목표를 달성하기 위하여 조직이 동원할 수 있는 모든 자원을 사용하여 구성원들의 노력을 계획, 조직, 지휘, 통제하는 일련의 과정이며 조직의 사명이나 경영목표를 달성하기 위하여 여러 자원을 효율적, 효과적으로 활용하는 과정이라 한다(방희봉 등, 2010).

경영관리과정의 핵심적인 기능은 발생가능성이 있는 문제나 기회를 예측하고 그것들을 다룰 계획을 짜는 것, 계획을 실현하기 위해 필요한 자원을 조정하고 배치하는 것, 실현과정 내내 이력을 관리하는 것, 결과를 관찰하고 필요한 변화를 일으키는 것이다(정재영 등, 2006).

원래 기업의 활동 내지 인간집단의 활동을 분해해 보면, 거기에는 작업과 관리라는 이질적인 활동을 찾아볼 수 있다. 이중에서 관리라는 활동은 경영목적을 유효하게 달성하기 위하여 조직을 통괄하고 조정하는 행위를 뜻하게 되는 것이다. 개인의 작업이 아무리 우수하더라도 이들 개인의 활동이 결합되어 협동이 효과적으로 이루어지지 못한다면 기업 내지 조직체의 목적을 충분히 달성할 수는 없는 것이다. 이러한 의미에서 관리는 기업이나 조직체의 능력을 규정하는 중요한 요소가 되는 것이다. 그리고 경영자 내지

관리자로서의 매니지먼트는 ① 기본적·전반적 관리기능, ② 부분적 관리기능, ③ 현장 관리기능 등 세 가지 管理者階層으로 分化된다(경영학 대사전, 정수영).

행정학적 측면에서 행정관리(administrative management)라 함은 행정조직에 있어서 그 목표를 효율적으로 달성하기 위해 관리자로 하여금 조직적이며 합리적인 행정력을 발휘할 수 있게 하는 방안 내지 전략적 활동과정이다. 따라서 행정관리는 현재 상태의 최적(最適) 조건들을 찾아내고 그러한 조건들을 실제 행정에 적용함으로써 행정능률의 극대화는 물론 환경조건의 변동에 대처하고 장래의 행정수요를 예측하여 이에 따른 조건들을 적극적으로 조성하는 것까지 모두 포함해야 할 것이다.

2.2 관리자의 역할

조직의 목표달성을 위해 계획을 수립하고 조직을 통제하는 관리자의 역할에 있어서는 공공, 민간부문의 조직간 큰 차이가 존재하지 않는다.

경영학적 관점에서 경영관리자의 역할은 첫째, 정보관리자의 역할로서 조직과 관련된 정보를 찾고 수집하고 조직 내에서 정보를 필요로 하는 곳에 정보를 제공하며 조직 외부에 있는 이에게 정보를 전한다. 둘째, 대인관계 역할로서 상징적인 방식으로 회사를 대표하고, 조직의 목적을 달성하기 위해 직원들을 지원하고 동기를 부여하며, 조직 안팎의 개인들 사이에서 중개자 역할을 한다. 셋째, 의사결정자의 역할로서 새로운 기회를 파악하고 변화를 일으키며, 예상하지 못했던 사건과 위기에 대처하고, 자금과 인력, 회사의 다른 자원들의 활용을 지시한다. 또한 협상과정에서 회사를 대표한다(박용치 등, 2006).

행정학적 관점에서 행정관리자의 역할은 창의적인 조직의 목표를 설정하고 목표를 달성하기 위하여 인적, 물적, 상징적 자원을 최대한으로 동원하여 적절하게 배분하고 충족시켜야 각자의 역량을 발휘하면서 구성원이 목표를 성취할 수 있는 방향으로 조직 활동을 통제, 통합, 조정하는 역할을 한다. 또한, 조직의 내부갈등을 관리하여 조직의 일체성을 높이고 환경에 대한 조직의 적응성을 높인다(박용치 등, 2006).

한국 중상위직 행정관리자의 주요 리더십 역량에 관한 실증 연구에서 박천오(2009)는 행정관리자의 업무내용·역할을 크게 3가지로 나누어 보았다. 첫째, 과업정향적 업무내용에는 모니터링과 업무산정, 운영계획, 역할과 목표의 명확화, 알림·위임 문제 해결, 혁신과 창조관리가 있다. 모니터링은 업무수행 서비스나 프로젝트의 질, 부서나 조직의 성과에 관한 정보 수집을 비판적으로 평가하고 운영계획

에서는 업무의 분업과 조정을 한다. 역할과 목표의 명확화에서는 직무에 대한 책임과 성과 목표를 설정하고 업무달성에 대한 지시를 하며, 알림·위임 문제 해결의 역할은 상·하급자, 동료, 조직 밖의 사람들에게 업무와 관련된 정보를 제공하고 책임과 권위를 부여하는 등 권력을 나누고 업무와 관련된 문제들을 확인, 분석, 처리한다. 혁신과 창조관리의 역할은 학습, 융통성, 변화 등을 권장하고 필요한 도구를 제공, 새롭고 진보된 프로그램 과정들의 집행을 지지하는 것이다.

둘째, 대인정향적 업무내용에는 상담, 인력기획의 조직화, 인력개발, 동기부여, 갈등관리, 인적변화 관리가 있다. 업무 사항들과 관련하여 사람들과 상담, 의사결정 과정에 연루시키는 행위, 사람과 작업을 조정하고 사람들에게 업무 수행에 필요한 역량을 갖추게 하는 행위, 하급자들의 현직위에서의 효과성을 높이는 행위, 인센티브나 영감부여 등을 활용함으로써 욕구나 긍정적 의도를 고양시켜 업무수행을 제고시키는 행위, 대인간의 의사불일치를 처리, 긍정적인 효과를 활용하는 행위, 변화에 대해 정서적 지지와 동기부여를 하는 분위기를 창출하는 행위 등이 이에 속한다.

셋째, 조직정향적 업무내용에는 전략적 기획과 비전의 표명, 네트워킹과 파트너 구축, 일반관리 기능 수행, 의사결정, 조직변화관리가 있다. 상하 명령과 복종의 계층적 연결고리 이외에 다른 접촉선을 개발하고 조직과 관련된 일반적인 구조적 책임을 수행한다. 가치 및 관련된 요소들을 이해하고 적절한 의사결정을 하며 방향, 구조, 과정, 문화 등과 관련된 대규모 변화를 관리한다.

정책관리자의 업무내용 및 역할은 6가지로 나누어볼 수 있다(안준태, 1999). 첫째, 조직관리는 목표설정, 문서처리 및 업무위임, 갈등관리 및 시간관리, 직원배치 및 조직화, 조직 활동의 감독의 내용이 포함된다. 둘째, 커뮤니케이션 및 정보관리는 정보제공, 정보네트워크 형성, 정보수집 및 처리, 일상적인 커뮤니케이션을 관리한다. 셋째, 리더십 및 동기유발의 역할은 리더십기술, 인간관계 유지, 훈련 및 능력개발, 동기부여, 인적자원관리, 보상이다. 넷째, 조직변동의 관리에는 조직변동을 계획하고 실천하고 변동을 효율적으로 관리한다. 다섯째, 의사결정의 역할은 문제를 발견하고 진단 및 해결 후 참여적 의사결정을 하고 대안을 수립 및 선택하고 마지막으로 판단한다. 여섯째, 정치적 역할은 권력기초 형성 및 유지, 협상과 설득, 상호간의 정치적 의사전달, 정치적 책략, 영향력 행사가 있다.

중간관리자의 업무내용·과업·역할은 크게 5가지로 나뉘볼 수 있다(송윤현, 2011). 첫째, 지원적 리더십의 내용은

리더십 기술향상 기회제공, 업무 성과 향상조언, 건설적인 제안, 자기개발 지원이다. 둘째, 목표지향적 리더십은 높은 수준의 동기부여 및 책임감을 제공하고 부처의 목표와 우선순위 전달, 목적달성 사항 점검 및 평가해야 한다. 셋째, 조직내부 구조적 변화의 업무내용은 빈번한 장관교체의 업무환경, 조직 재편성이 업무환경, 조직변화의 의사결정 사항이다. 넷째, 조직 외부적 변화의 업무내용은 국회 지원 변화에 따른 업무, 외부 단체 압력에 따른 업무, 외부 이해관계자 변화에 따른 업무이다. 다섯째, 조직 성과달성 변화는 성과 미달성이 부처 이미지에 미친 점과 정책 실패가 구성원에 미친 점이다.

다양한 행정관리자의 역할은 여러 연구자들에 의해 연구되었는데 그 내용을 정리하면 대표적 역할이 조직관리, 리더십, 정보관리, 커뮤니케이션, 의사결정 및 정치적 역할이다.

3. 재난관리자 역할의 해외문헌 고찰

국내 문헌을 조사해 보면 공공조직에서 정책관리자, 중간관리자, 행정관리자등의 역할은 쉽게 찾아볼 수 있지만 재난관리 분야에 국한하여 재난관리 책임자들의 역할에 대한 연구결과는 거의 찾아보기 힘들다. 그러나 선진국에서는 인명과 재산보호를 목적으로 하는 재난관리자의 역할을 무엇보다 중요하게 생각하여 그들의 역할에 대한 다양한 연구 자료를 쉽게 찾아볼 수 있다. 아울러 역할에 맞는 능력을 향상하기 위해 교육과정 및 훈련과정을 끊임없이 개발하여 시행하고 있으며, 평가결과에 따라 일련의 과정들이 환류 되고 있다. 해외 연구자들이 연구한 재난관리자의 역할을 소개해보면, 우선 Drabek(1987)은 전문가적인 재난

관리자라는 논문에서 재난관리자는 시민보호 전문가(civil defense professional), 의사소통(communication), 행정, 관리 및 조직(administration, management & organization), 개인 역량(individual qualities), 개인 간의 관계(interpersonal relations), 네트워킹(networking), 정책 선봉 역할(political forefront function) 및 지식과 기술(knowledge and skills) 역할이 필요하다고 기술하였다.

Perry(1991)는 점진적인 재난관리자의 역할에서 미래 재난관리 위해서는 더욱 정치적 선두 역할(political forefront function), 지식과 기술((knowledge and skills), 그리고 관리(management)가 재난관리자에게 요구된다고 주장하였다.

Sutkus 등(2011)은 재난관리자의 올바른 역할이 무엇인가라는 논문에서 재난관리자는 관리, 행정 및 조직(Management, Administration & Organization), 지역사회참여(Community Engagement), 상호관계(Interpersonal Relations), 네트워킹(Networking), 의사소통(Communication), 정치적 역할(Political Forefront Function), 지식과기술(Knowledge & Skills), 시민 보호(Civil Defense), 공공정책(Public Policy), 시민보호전문가(Civil Defense Professsional) 역할을 해야 한다고 하였다.

미국 Morton County의 재난관리 부서(2012)는 재난관리자의 역할을 행정, 관리, 개인 간의 관계, 네트워킹, 공공정책, 지식과 기술이라고 제시하였다.

Blanchard 등(2001, 2003, 2005, 2008), FEMA(2012)는 재난관리자의 변화하는 역할에서 재난관리자는 재난을 관리하기 위해 개인상호관계/기술(Interpersonal Relations/Skills), 네트워킹(Networking), 행정과 관리(Administration & Management), 정치적 역할(Political Forefront Function), 시민보호 전문가(Civil Defense Professional), 지식과 기술(Knowledge & Skills), 기술적 능력(Technical Ability), 의사소통(Communication),

표 1. 재난관리자 역할

재난관리자 역할	재난관리자 세부 역할	
AN AUTHORITATIVE CIVIL DEFENSE PROFESSIONAL (P) (권위있는 시민보호 전문가)	Knowledge and Skills (지식과 기술)	
	Public Policy (공공 정책)	
	Political Forefront Function (정치적 선두인 역할)	
	WITH INDIVIDUAL QUALITIES (Q) (+개인적 자질)	Interpersonal Relations/Skills (대인관계/기술) Communication (커뮤니케이션)
ADMINISTRATION AND MANAGEMENT (A) (행정 및 경영자)	Intergovernmental/Interagency Relations (정부/부처간 관계)	
	Inter-sector Relations (정부-비정부간 관계)	
	Coordination with Executives/Elected Officials (고위공무원/선출직 공무원과 조정)	
	Networking (네트워킹)	
	Media Relations (미디어 관계)	
EDUCATION & TRAINING ROLE (교육/훈련 역할)	Community Engagement (지역사회 참여)	
	Education(교육)	
	Training(훈련)	

개인자질(Individual Qualities), 공공정책(Public Policy) 역할이 요구된다고 하였다.

해외 재난관리 연구자들의 재난관리자 역할에 관한 논문들을 정리하면(표 1 참조) 재난관리자 역할은 권위 있는 시민보호 전문가(An Authoritative Civil Defense Professional) 역할과 행정 및 경영자(Administration and Management) 역할로 구분된다. 전문성(Professionalism)은 지식과기술(Knowledge and Skills), 공공정책 수행(Public Policy) 그리고 정치적 선두인 역할(Political Forefront Function) 토대로 형성된다. 아울러 개인적 자질(Individual Qualities)도 전문성을 기르는데 주요한 변수이며, 대인관계·기술(Interpersonal Relations/Skills)과 의사소통(Communication)이 개인역량으로서 재난관리에 요구된다.

행정과관리 역할에는 구체적으로 정부·부처 간 관계(Intergovernmental and Interagency Relations), 정부·비정부간 관계(Inter-sector Relations), 고급공무원·선출직공무원과 조정(Coordination with Executives/Elected Officials), 네트워킹(Networking), 미디어 관계(Media Relations) 그리고 지역사회 참여(Community Engagement)의 역할이 방재행정에 필요하다. 표 1은 해외문헌을 정리한 재난관리자의 역할을 보여준다.

4. 재난관리자 역할의 세부적 의미

4.1 권위 있는 시민보호 전문가

중재자 및 촉진자로서 다음과 같은 역할이 주어진다. 공동체의 더 큰 이익을 위해 의견 차이를 조정, 타협할 줄 아는 능력, 전문적 직업 지식을 발휘, 현재/심사 중 법제에 대한 인식, 법률에 관한 정통, 재난관리 국가 및 지방 유관기관에 대한 업무지식, 끈기 그리고 과제 완수에 대한 결단력, 법적 책임성, 국가/시민 보호에 대한 의무와 책임, 민방위 공약을 표명, 효과적인 지도력(및 수행력), 높은 개인적 준비도, 비전, 지속적인 전문성 개발이 해당된다. 전문가에게는 다음과 같은 세 가지 주된 역할이 요청된다.

4.1.1 지식과 기술

기술적, 다 영역적, 전문적, 광범위적, 과학적(자연과학, 물리, 사회과학, 행동과학, 과학 기술적), 자연과학에서의 적용가능 연구에 관한 정통(예: 지진 및 기상학), 기술과 경험을 통해 더욱 증가한 지식적 전문성(운영 효율성과 실험연구 연계전문 지식 경험적 연구와 기술 및 경험 링크 운영 효율성을 통해 전문 지식에 의해 증강을 가져다 주는 연구원), 조정 기술, 과학, 그리고 관리의 진보가 여기에 해당된다.

4.1.2 공공 정책

정책결정자에게 영향을 미치고, 조언 및 교육 실시를 하며, 필요한 경우에 따라 정책 결정에 기여하고 공공 정책과 정책 결정에 대한 이해와 능력을 말한다.

4.1.3 정치적 선두인 역할

정치지식 및 기술, 정치 및 조직 분석, 전략적 사고 및 리더십, 정치에 정통함, 외교적 수완 및 정치적 예민함, 정부 절차에 대한 이해와 높은 책임을 뜻한다.

4.2 개인적 자질

개방성, 독립적 사고, 타 의견에 대한 관용성, 순항성, 창의력, 상상력, 적응력, 스트레스 제어 능력, 혁신 및 기업가적 기술, 지역사회의 가치관과 소망에 대한 평가능력을 겸비한 예지력, 적응성, 열정, 연민, 인내성, 즉흥 능력, 빠른 상황평가 능력, 전략적 사고, 탁월한 판단력, 높은 에너지, 자발적 성격, 충명함, 직관력, 상식, 멀티태스킹 능력, 의회에 프로그램을 전달할 수 있는 능력, 스트레스 높은 작업을 감당할 수 있는 체력을 말한다.

4.2.1 대인관계/기술

신입 재해관리자의 멘토 역할, 모든 재해 지원활동에 연민, 확신, 효율성 및 편의성을 고무하고 의사 결정자와 성공적으로 관계를 맺고 지원을 받아내는 능력, 장려, 촉진 및 열의를 고무하는 능력, 대인관계 능력(관계형성, 침착성), 리더십, 지휘 및 상황제어 능력을 뜻한다.

4.2.2 커뮤니케이션

시민과 공무원에게 기술 정보를 표현 전달하는 능력, 신속함, 정확성, 설득력, 서면과 구두, 공공과 민간 대응조직과의 협조와 소통, 순항적, 지속적 커뮤니케이션, 노련한 옹호력, 설득력, 논쟁력, 대중 연설력, 좋은 커뮤니케이션 전략, 매우 정돈적 및 효과적, 프리젠테이션 능력이 해당된다.

4.3 재난 행정 및 관리자

결과중심의 계획시행, 다양성 관리, 다 영역 및 다국적, 인사관리, 부처 간 조정 및 의사 결정, 내부자원, 외부 자원 정렬, 정부 간 조정, 글로벌 조정, 봉사 활동 및 협업, 관찰 권한 조정, 기부자 관리, 선순위 제정 영향을 갖춘 조직 구조의 운영, 관리팀 고문, 서비스, 재난통제 단체 및 담당 지역 지원, 연락인, 응답조정자, 문제해결사, “남들이 다 찾는 사람”, 지방자치체의 비즈니스 연속성 관리 프로그램 지원,

직원 감독, 예산, 의사 결정, 전략적 계획, 조직인식 역량, 자원관리, 위험 완화 및 지속가능개발 계획을 수행한다.

4.3.1 고위공무원/선출직공무원과 조정

관할의 자원과 협력업체의 구성에 관해 관할 최고 집행 이사의 수석고문, 훈련 및 연습의 필요성에 대한 임원 및 최고 관리자의 교육 및 후원요청(재난 훈련과 연습 참여, 다양한 주제- 위험성, 책임, 재정 등 주목을 끄는 주제-에 관한 소통), 최대한의 대면 접촉, 최고행정책임자에게 직접 보고, 타 주요 부서장과 동일한 수준에서 긴밀 협력, 정부 고위임원과 조정을 의미한다.

4.3.2 네트워킹

합의 형성, 정부간/조직간 연락, EM에 관련된 조직간 내부/외부 조정 및 협력, 전략적, 공공 안전과 보안, 비즈니스 업무, 공무 및 정보 업무, 정보시스템 관리, 통신기술, 매핑 과학 및 위험 모델링, 법률업무 등과 관련한 네트워킹을 말한다.

4.3.3 미디어 관계

모든 재난단계 중 EM 시스템에 미디어 통합(예: 경보, 정보 핫라인, 공개된 정보의 정확성 보장을 위해 협력, 매스 미디어의 뉴스와 프로/기사 제작 담당자와 직접 조정)을 뜻한다.

4.3.4 지역사회 프로젝트 및 참여

적극적이며 눈에 띄는 사회활동, 커뮤니티 프로파일링 실시 및 감독, 지역사회의 자원과 위기를 인지함으로써 탄력성 생성 및 관리, 개발 및 성장을 지원하고 지역사회의 여건에 적합한 위기수준을 선택하는 것을 도움, 피난계획 개발, 지역사회 위험을 계획 및 결정이 포함된다.

4.4 교육/훈련 역할

시장, 시장 대체임원, 주요 이해관계자, 직원 및 2계층 구조 내 타 재난관리자를 교육, 충분한 모의 재난연습이 있다는 것을 확인, 재난통제 단체의 절차 검사, 비상계획 강화 안 결정, 의회에 연습결과의 보고를 말한다.

5. 우리나라 자치단체의 업무 기능분석

5.1 국가재난관리기준

헌법 제127조 2항(국가는 국가표준제도를 확립한다) 및 재난 및 안전관리기본법 제34조의 3항(국가재난관리기준

의 제정·운영 등)에 근거 2010년 3월 국가재난관리기준(행정안전부 고시 제2010-17호) 고시된 “국가재난관리기준”이란 모든 유형의 재난에 공통적으로 활용할 수 있도록 재난관리의 전 과정을 통일적으로 단순화·체계화한 것으로서 행정안전부장관이 고시한 것을 말한다(재난 및 안전관리 기본법 제3조 9항).

재난관리기준은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 재난관리책임기관 등을 적용 대상으로 하고 있고 재난관리를 위한 기준은 재난경감계획 수립, 체계적인 상황관리, 효율적인 자원관리, 지속적인 유지관리의 4단계로 구성되어 있다. 효율적인 재난관리를 위해 지속적인 보완 및 개선을 수행하고, 그 결과를 주기적으로 점검하고 평가하여야 하며 재난 관련 각종 계획, 지침 및 매뉴얼 수립, 교육훈련·평가 시 준거기준 및 지침 등으로 활용된다.

5.2 자연재해사례 분석

우리나라 자치단체의 예방, 대비, 대응, 복구 단계에 대해서 재난관리 평가지침서에서 예시한 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 예방단계에서는 재해예방사업인 소화천 정비사업, 재해위험지구 정비사업, 급경사지 붕괴위험지구 정비사업 등의 종합정비계획 수립 및 정비 사업추진, 재해저감시설인 배수펌프장, 저류지, 하수관거시설, 우수유출저감시설 등의 신설 및 확장, 재해예방사업의 예산확보 등 방재예산 투자 확대 등이 있다.

둘째, 대비단계에서의 지자체 업무 기능적 측면에서는 인명피해 우려지역인 급경사지, 해안가 위험지역, 자연재해위험지구 등의 일제조사를 위해 조사 계획수립, 조사결과 기관장 보고, 국가재난관리시스템 입력 등을 수행, 인명피해 예방 통계기준마련 및 주민대피계획, 제설대책, 취약계층 대응 및 보호관리 계획, 대규모 저수지·댐의 비상대처 계획 수립 등 사전 비상계획 수립 등이 있다.

셋째, 대응단계에서의 지자체 업무기능은 재난발생시 대국민 상황전파 및 행동요령 제공 등의 재난상황 홍보이며 마지막으로 복구단계에서의 지자체 업무기능은 수해복구 사업 추진 T/F팀 구성, 수해복구사업장 점검, 복구사업관리 시스템 입력 등 복구사업의 계획수립 및 관리, 재해복구계획 확정·통보 후 복구예산확보, 설계단계 사전심의 요청, 실시설계 용역 발주, 공사 발주 및 긴급입찰 실시 등이 있다.

자연재해 사례의 대표적인 태풍과 대설 재해 경우 재난관리 업무들을 살펴본다. 특히 재난관리 업무 중 대응 준비를 위한 대비 업무와 피해를 최소화 하기위한 대응업무에 초점을 둔다.

6. 재난관리자의 역할과 수행업무 분석

6.1 일반관리자의 역할과 재난관리자의 역할 비교

Mintzberg(1975)의 경영관리자 역할과 그 의미를 토대로 국내문헌에서 조사한 행정관리자의 역할 그리고 해외문헌에서 조사한 재난관리자의 역할을 분류하여 그 결과를 표 2에서 보여준다.

Mintzberg가 제안한 경영관리자 역할과 문헌에서 제시한 재난관리자의 역할을 대비해 보면 재난관리자의 역할은 Mintzberg의 3개의 대표적 분류범위 내에 들어오게 된다. 또한 경영관리자 역할의 10가지 세분류와 재난관리자의 11가지 세부역할을 대비해보면 대표자나 기업가의 역할 등 최고관리 계층에 해당되는 역할에서는 부합하지 못하나 나머지 분야에서는 용어는 달리 사용할지라도 그 의미면에서는 재난분야의 관리자 역할과 경영관리자의 역할 범주가 대부분 동일한 패턴을 보여주고 있다. 그러나 재난관리에서 요구되는 전문성에 관련된 지식과 기술(knowledge & skills)은 인명과 재산보호라는 차원에서 특화된 역할이라 할 수 있겠다.

6.2 재난관리자 역할과 국내수행 재난관리 업무 비교

재난관리자의 역할은 권위 있는 전문성과 행정관리로 구분된다. 그리고 재난관리 업무는 재난발생 전후로 구분해서 재난발생 전에는 예방과 대비 활동이 이루어지고, 재난발생 후에는 대응과 복구 활동 그리고 환류활동이 전개된다.

국가 재난관리 기준에서 제시하는 재난관리 업무, UN ISDR에서 제시하고 있는 안전한 커뮤니티를 지향하기 위한 재난관리 업무 그리고 자연재해 유형인 태풍과 대설에

대한 대응을 위한 준비, 대응 및 응급복구 업무를 조사 하였다. 이러한 세 종류의 자료에서 제시하는 재난관리 업무에 해외 논문에서 발견한 재난관리자의 역할을 연결시켜 보았다.

우선 예방, 복구단계에서는 재난관리자의 역할은 계층적으로는 중하위직에서 행해지는 관리업무가 대부분이고 그 목적의 대부분이 예방 및 복구 사업을 통한 인명 및 재산 보호가 대응을 이루고 있으며, Mintzberg가 열거하고 있는 관리자의 역할 중 대부분 자원배분자의 역할로 한정되고 있다. 대비 및 대응단계에서의 재난관리자의 역할은 예방단계보다 많은 역할이 주어지는데 인명 및 재산보호, 전문가로서의 역할을 제외하고는 일반관리자의 역할과 유사한 패턴을 보이고 있으나 재난관리의 업무특성상 대내외적인 업무조정, 통제역량, 정무적 판단능력 등이 우선시되어야 하므로 중상위직 이상의 관리자 역할이 요구된다. 특히 대응단계에 있어서는 보다 신속한 의사결정과 리더, 정보전달자로서의 역할이 더욱 강조되고 있다.

7. 결 론

지금까지 행정 또는 경영 관리자의 일반적인 역할에 대해 문헌적 고찰을 통해 알아보고 재난관리자의 역할의 현재와 미래상에 대해 주로 외국문헌을 통해 정리해보았다.

국내적 상황에서 시군 등 기초자치단체에서 실제로 행하여지는 업무활동을 중심으로 대비하여 분석해 본 결과, 재난관리자의 역할이 일반관리자의 역할과 상당부분 유사한 부분이 있다고 보여지나 인명 및 재산보호나 특수한 영역으로서 전문가적인 역할도 강조되어야 한다는 점이 차별화 되었으며 단계별로 예방, 복구 등의 업무 수행에 있

표 2. 경영, 행정 및 재난관리자 역할 비교

경영관리자 역할(경영)		행정관리자 역할(행정)	재난관리자 역할(해외논문)
대인적	대표자	조직관리 리더쉽 및 동기유발 커뮤니케이션	대인관계/기술 네트워킹
	리더		
	연락자		
정보 전달	모니터	모니터링 정보관리 네트워킹	커뮤니케이션 미디어 관계
	정보전달		
	대변인		
의사 결정	기업가	의사결정 정치적 역할 조정과 통합	정치적 선두인 역할 고위공무원/선출직 공무원과 조정 지역사회 참여 공공 정책 정부/부처 간 관계 정부-비정부간 관계
	혼란조정자		
	자원배분자		
	협상자		
			지식과 기술 교육과 훈련

어서는 관리계층상 집행적 성격의 하위관리 계층의 업무가 주류를 이루고 있다.

대비 및 대응단계의 업무수행은 긴박한 의사결정지원 인접부서 또는 타기관간의 협조와 조정이 요구되는 고도의 조정력이 필요하고, 주민들의 설득, 자원의 동원 등 상당한 지역기반의 정무적 역할도 필수적이므로 중상층 이상의 관리자 역할이 요구된다. 따라서 재난관리자로서의 역할은 단계별로 많은 편차를 보이긴 하나 관리 계층상 중상위 이상의 업무적 위상이 필요한 것으로 보여 진다. 또한 긴박한 상황 속에서 이루어지는 대응단계의 업무수행이 성공적으로 이루어지기 위해서는 평상시 대비활동이 효율적으로 수행되어야 한다.

이러한 종류의 업무는 타부서 보다 우월한 지위에서 총괄, 조정, 기획기능을 가져야하므로 시군단위의 조직에서 행정서열이 높은 기획조정 부서로서의 위상을 갖는 것이 바람직 할 것으로 판단된다. 우리나라 지방자치단체의 재난관리 전담부서의 관리자는 전문성과는 무관하게 대부분 순환보직에 의해서 인사가 이루어지고 있기 때문에 재난 관리자가 갖추어야 할 전문분야로서의 영역이 형성되지 못하였고 따라서 이번 연구에서는 주로 외국의 연구문헌을 중심으로 정리를 하고 연구를 하였다.

앞으로 우리나라도 주민의 생명과 재산보호라는 가장 중요하고 기본적인 영역이라는 것에 대해 인식을 새롭게 하여야 할 것이다. 또한 앞으로 공직사회에서나 민간분야에서도 새로운 전문분야로서 자리매김 되고 이런 분야에 종사하는 재난관리자의 역할과 위상도 확실히 정립토록 해야 될 것이며 앞으로 이러한 방향의 연구들이 활발하게 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 박용치의 (2006), 최신 행정학 원론, 경세원.
- 박천오 (2009), “한국 중상위직 행정관리자의 주요 리더십 역량에 관한 실증 연구”, 행정논총 제47권 2호.
- 방희봉외 (2010), 경영학원론, 한국학술정보.
- 서태정의 (2011), 21세기 경영학원론, 대경.
- 소방방재청 (2012), 국가재난관리기준 이해 및 구성.
- 송윤현 (2011), “공공조직의 환경변화와 중간관리자들의 리더십”, 한국 거버넌스학회 제18권 제1호, pp. 159-180.
- 안준태 (1999), “정부조직에 있어서 정책관리자의 역할에 관한 연구”, 한국지방정부학회.
- 이종수 (2009), 행정학사전, 대영문화사.
- 이평원 (2009), 행정학의 이해, 형설출판사.
- 정재영외 (2006), 경영학 배움터, 생능출판사.
- Disaster Management Roles and Responsibilities. State Disaster Management Course-IS 208.a. Retrieved Nov. 10, 2012, FEMA website: http://training.fema.gov/emiweb/is/IS208A/02_SDM_Unit_01_508.pdf.
- Disaster Management Roles and Responsibilities. State Disaster Management Course-IS 208.a. Retrieved Nov. 10, 2012, from FEMA website: http://training.fema.gov/emiweb/is/IS208A/02_SDM_Unit_01_508.pdf.
- Drabek, T.E. (1987), *The Professional Emergency Manager: Structures and Strategies for Success* (Monograph No.44), Denver, CO: Univ. of Colorado, Institute of Behavioral Science.
- Emergency Management: Setting the Scene. *The Emergency Manager*. Retrieved Nov.10, 2012 FEMA website:http://training.fema.gov/emiweb/downloads/is1_Unit1.pdf.
- Emergency Management and Civil Protection Act Ontario Regulation 380/04. From website: http://www.e-laws.gov.on.ca/html/regs/english/elaws_regs_040380_e.htm.
- Emergency Management: principles and practice for local government. Ed. Drabek, Thomas E, Hoetmer, Gerard J. Washington D.C: 1991 ICMA.
- Mintzberg, H. (1975), “The Manager's Job : Folklore and Fact”, *Harvard Business Review*, p. 9.
- Morton County Emergency Management, *The Role of the Emergency Manager*. Retrieved Nov. 10, 2012, website: www.co.morton.nd.us.
- Perry, R. (1991), *Managing disaster response operations*. In T. E. Drabek & G. J. Hoetmer (Eds.), *Emergency management: Principles and practice for local government*, pp. 201-223. Washington, DC: International City Management Association.
- Sutkus, Adam, Cauley, Phyllis, and Ugarte, Nicole (2011), *What is the Correct Role of an Emergency Manager?* Retrieved Nov. 10, 2012, from Center for Collaborative Policy, California State University, Sacramento website: www.csus.edu/ccp/cesa/cesa_visioning_final_feb_2011.pdf.
- Verbeek, M. *The Evolving Roles of Emergency Managers*. From Canadian Risk and Hazards Network website: www.crhnet.ca/resources/onlineBook/Verbeek.pdf.