

지방자치단체의 재난관리체계 개선을 위한 재난관련 조례 분석연구 -부산광역시 및 부산 16개 구·군을 중심으로

Analysis of Municipal Ordinances on Disaster Management: Focused on Busan Metropolitan City and its 16 subregions

Sinjung Kweon^{a,1}, Youngmi Yoo^{b,*}, Sunyoung Michelle Cho^{c,2}

^a BK21plus Researcher, Department of Social Welfare, Pusan National University, 2 Pusandaehakro63, Geumjeong-gu, Busan, Republic of Korea

^b Assistant Professor, Department of Social Welfare, Pusan National University, Busan, Republic of Korea

^c PhD Candidate, Department of Social Welfare, Pusan National University, Busan, Republic of Korea

A B S T R A C T

Since the problems associated with disaster management have been at the core social issues in Korea, this study analyzes the relevant ordinances of the metropolitan city of Busan and its 16 autonomous subregions, called gu in Korean language, based on the evaluation model of disaster management organizational system, which consists of interrelatedness, professionalism, integrity and responsiveness. As a result, the ordinances related to responsiveness are the most frequently identified in the ordinances, followed by interrelatedness, professionalism and integrity. A range of suggestions are discussed, including: establishing cooperative network between officials and the community; and restructuring of the work system for unity.

KEYWORDS

Local government,
Ordinance,
Disaster management,
Disaster vulnerable

본 연구에서는, 재난대응의 문제가 사회문제로 대두되어 가고 있는 상황에서 재난대응과 관련된 부산광역시의 재난관리 조례와 16개 구·군 재난관리 조례를 분석하였다. 분석모형으로는 지방자치단체의 재난관리 조직시스템 평가모형(Yun, 2011)인 유기성, 전문성, 통합성, 현장대응성의 4가지 차원을 활용하였다. 그 결과, 현장대응성과 관련된 조례조항이 가장 많이 확인되었고 그 다음으로 유기성, 전문성, 통합성 순이었다. 개선방안으로는 유기성과 통합성을 보완하기 위한 민관의 적극적인 정보공유의 활성화와 업무체계의 일원화의 필요성 등이 제시되었다.

지방자치단체,
조례,
재난대응,
재난관리,
재난취약계층

© 2018 Society of Disaster Information All rights reserved

* Corresponding author. Tel. 82-51-510-2123. Fax. 82-051-517-4662.

Email. prolight@pusan.ac.kr

1 Tel. 82-51-510-1559. Email. ks9150@hanmail.net

2 Tel. 82-51-510-1559. Email. memuah@naver.com

ARTICLE HISTORY

Received Sep. 29, 2017

Revised Oct. 25, 2017

Accepted Mar. 12, 2018

1. 서론

2014년 4월 16일 발생한 세월호 사건은 우리에게 지금까지도 씻을 수 없는 상처로 남아있다. 대부분의 사람들은 세월호 사건을 두고 예측 가능한 사고라고 비난하며, 국가 주도하에 신속하게 대응 가능한 재난관리체계를 갖출 것을 요구하고 있다. OECD 선진국은 재난관리의 일차적 대응체계로서 지방자치단체가 책임과 권한을 가지고 재난 대비, 대응 및 복구와 관련된 기획·조정·관리 업무를 수행하면서 인명과 재산피해를 최소화할 수 있는 관리체계를 설계하였다. 반면 우리나라 지방자치단체는 재난관리 책임자로서의 지위가 상당히 약할 뿐만 아니라, 재난관리 조직의 비효율적 인사운용, 체계의 복잡성, 비전문성, 유관기관과의 협조체계 미흡, 현장을 도외시한 형식적 관리 등의 문제를 보인다(Yun, 2011).

지난 정부는 재난컨트롤타워를 재정비했음에도 불구하고 오히려 2015년 메르스 사태, 2016년 경주 지진 등 재난 때마다 미숙하게 대응함으로써 논란을 일으켰다. 현(2017년) 정부에 들어서는 「정부조직법」의 개정과 아울러 행정안전부 개편 등 국민안전 관련 체계를 재개편하였다. 이외에도 재난안전관리본부가 안전정책, 특수재난 지원·협력, 재난관리, 민방위, 중앙재난상황실 운영을 맡는 등 정부는 재난관리체계 개선을 위해 다각적 방안을 마련하고 있다. 특히 최근 이루어지는 지방자치단체로의 CBS 송출권한 부여, 재난적 의료비 지원법안 발의 등을 살펴보면 재난관리 체계는 변화할 가능성이 농후하다.

재난관리는 중앙정부의 지원과 대책이 필수적인 동시에 지방자치단체의 신속한 대응이 중요하기에 효과적인 재난대응의 필요성이 제기된다. 이러한 정부의 통합형 개편에 발맞춰 실효성 있는 재난관리를 위하여 조례를 제정하고 있는 지방자치단체가 늘어나고 있다. 이처럼 재난관리가 사회문제로 대두되어 가고 있는 상황에서 각 지자체마다 관련 조례가 제정되고 있지만 재난관리체계 개선방안 중 법적인 영역과 관련한 연구는 활발하게 이루어지고 있지 않다. 따라서 본 연구는 지방자치단체의 재난관리 개념 및 조직체계를 살펴보고, 지방자치단체의 재난관리 조직시스템 평가모형(Yun, 2011)을 분석틀로 부산광역시 재난관리 조례와 부산 16개 구·군의 재난관리 조례를 내용분석 하고자 한다. 그리고 분석결과를 토대로 부산시 재난관리체계의 한계점을 도출하고 이를 보완하기 위한 개선방안을 제시하고자 한다. 이는 중앙정부의 입법보다 재난에 대한 지방자치단체 수준에서의 조례와 정책이 지역 유관기관들 간의 재난관리체계에 대해 현장 중심적이고 실질적인 방향을 제시할 수 있을 것이다.

2. 이론적 배경

2.1 재난관리의 이해

재난관리는 협의적으로 재난 발생 시에 혼돈된 상황에 질서를 부여하고 즉각적인 재난 대응을 강조하는 반면, 광의적으로는 불확실성 속에서 위험을 최소화하며 재난에 대비하고 예방하며 재난발생 후 신속하고 효과적으로 대응하여 지역사회가 본래의 상태로 최대한 빠르게 회복될 수 있도록 돕는 제반활동을 포함한다(Kim, 2008; Park et al., 2012). 우리나라는 「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제3호에서 재난관리를 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동”으로 정의하며 광의의 의미를 채택하고 있다.

2.2 지방자치단체의 재난관리체계

(1) 우리나라 지방자치단체 재난관리체계

재난관리체계는 재난의 성격이 각기 다르다는 전제하에 재난을 분리하여 관리하는 분산관리와 하나의 조직이 통합적으로 관리하는 통합관리로 유형이 구분된다(Kang et al., 2003; Han, 2015; Yoon, 2017). 우리나라 지방자치단체의 재난관리체계는 연평도 포격사건, 세월호 사건, 경주 지진 등 각 지역이 경험한 재난의 특성에 따라 다양하게 변화하면서 재조직되었다. 구체적으로 서울, 충남, 전북은 소방조직이 부분적으로 방재, 민방위, 안전관리, 가스안전, 비상업무 등의 업무를 수행하고 있고, 인천, 제주는 소방조직이 모든 업무를 담당하고 있다(Han, 2015). 부산광역시의 경우 화재 및 소방업무는 소방본부에서 담당하고 재난, 방재, 민방위 업무는 부산시청 산하의 시민안전실과 원자력안전실 등에서 분리하여 관리한다. 그러나 정부가 5년 마다 발간하는 국가안전관리계획은 중앙행정기관의 산하기관들이 작성한 안전관리계획을 취합하여 만들어지는 것이

기 때문에 내용의 연계성이 매우 부족하고 현실적인 계획수립이 이루어지지 못하고 있으며, 지방자치단체의 재난관리 부서는 해당내용을 거의 참고하지 않는 실정이다(Yoon, Shin, Won, Im, 2016). 시급한 문제점으로는 위급한 상황에서 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 주체가 명확하지 않다는 점(Kang et al., 2003)과 행정위주로 설계되어 실제 재난대응체계구성이 미흡하다 점(Yoon, Shin, Won, Im, 2016)이 지적되고 있다.

(2) 미국의 지방자치단체 재난관리체계

미국은 2001년 9.11테러 이후 2002년 국토안보법(Homeland Security Act)이 제정되면서 2003년 1월에 국토안보부(DHS)가 설립되어 재난관리 등 안전 관련 22개 기관을 포함하였고, 다양한 재난과 사고로부터 국민과 재산을 보호하려는 통합적 시스템을 구축하였다. 재난이 발생하면 지방자치단체의 소방국과 경찰국 등 현장전문가들이 단일적으로 명령을 받고 수행할 수 있는 현장지휘체계(Incident Command System)가 구성되어 대응하며, 이때 총괄 조정은 지방자치단체의 재난대응센터(Emergency Operation Center)가 맡게 된다(Ju, 2016). 재난 발생시, 지방자치단체에서 자체적으로 관리를 하는 것을 원칙으로 하지만 재난대응역량이 부족할 때는 주정부에 지원을 요청하고, 주정부에서도 감당하기 힘든 대규모 재난인 경우에는 국토안보부(Department of Homeland Security)와 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency)에 지원을 요청한다. 지원이 필요한 경우 연방재난관리청의 지역별 합동현장사무소(Joint Field Office)가 지방자치단체의 재난대응센터와 협력하여 총괄 조정을 담당하기도 한다. 연방재난관리청은 권역별로 합동현장사무소를 설치하여 주정부, 지방자치단체, 민간단체 모두와 협력관계를 유지하고 있다. 더불어 미국의 재난관리체계에서는 재난극복을 함께 도모하는 시민단체 및 비영리 단체가 많이 존재하여 복구과정에서 민간단체의 역할이 크고 유용하다고 할 수 있다(Choi et al., 2016). 구체적으로 적십자와 구세군 등 단체들이 공무원들과 협업하여 필요한 물자를 지원하고, 주민들의 의견을 수렴하여 복구과정에 반영될 수 있도록 노력한다.

(3) 일본의 지방자치단체 재난관리체계

일본의 경우, 재난대응을 위해 중앙정부·도(都)·도(道)·부(府)·현(縣)·시·정·촌 및 주민의 자주방재조직(소방단)이 협력하여 종합적인 방재체제를 구축하고 있다. 우선적으로 시·정·촌 등의 지자체를 중심으로 재난대응이 이루어지며 각 도·도·부·현에서는 중앙의 정책을 총괄 관리한다. 또한 도·도·부·현에는 재난대응 사무에 관한 관련기관들 간의 업무조정과 종합적인 재난대응 행정이 이루어진다. 도·도·부·현 재난대응 회의는 지역의 재난대응계획 수립 및 시행, 정보 수집, 관계기관의 연락조정 등의 업무를 담당하고 있으며 재난예방, 재난응급대책 및 재난복구의 각 단계의 적극적인 대처를 위하여 구체적인 계획을 수립하고 실행한다. 재난발생 시 ‘우리지역은 우리가 지킨다’는 기본정신으로 지역주민 연대의식에 기초하여 조직된 자주방재조직은 1,700여 개 도시 중 거의 대부분의 도시(95% 이상)에서 15만 명 이상이 참여하여 재난의 예방과 대응에 관련된 전반적인 업무를 수행한다(Han, 2015).

2.3 지방자치단체의 재난관리와 조례

(1) 지방자치단체의 재난관리 중요성과 역할

재난관리란 재난 후에도 지역주민이 자기가 살던 곳에서 안정된 삶을 유지할 수 있도록 지원하는데 최종 목적을 두고 있기 때문에, 사후에 해당 지역주민과 공동체가 본연의 기능을 수행할 수 있도록 초점을 두고 개입되어야 한다. 따라서 효과적인 재난관리에 대한 책임의 대부분이 중앙정부 보다 지방자치단체에게 주어지게 되며, 지역주민들은 재난 발생 시에 지방자치단체가 지역안전관리계획에 따라 적절하게 대응해 줄 것을 기대한다. 지방자치단체들은 이러한 지역주민들의 기대에 부응하고 재난의 효과적인 관리를 위하여 중앙정부와 다른 역할을 가진다. 중앙정부는 막대한 자원을 지원하는 역할을 수행하는 반면, 지방자치단체는 주체적으로 재난관리업무를 조정하고 지역주민의 의견을 수렴하여 대변하는 역할을 수행하는 것이 바람직하다. 재난관리의 다양한 주체인 각 재난관리책임기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관, 민간기업, 자원봉사단체, 시민단체 등의 다양한 의견을 수렴하여 가장 합리적인 대안을 선택하여 실행될 수 있도록 조정하는 역할 또한 수행한다. 지방자치단체는 재난현장에서 가장 근접한 위치에 있고, 재난관리의 실질적인 운영을 관리하는 일선책임기관이기 때문이다.

(2) 지방자치단체의 조례적 대응

조례는 헌법과 법률상의 근거로 제정이 가능하다. 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있음을 명시하고 있으며, 지방자치단체는 헌법 제117조 제1항과 지방자치법 제22조에 따라 법령의 범위 안에서 조례를 제정할 수 있다. 또한 헌법 제10조의 ‘모든 인간은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다’ 는 규정을 통해 재난관련 조례가 헌법의 실천적 의미를 갖는다. 재난관련 조례는 전 국민이 행복하고 안전을 보장받음으로써 인간으로서 누릴 수 있는 기본적인 권리를 보장하기 위해 제정된 헌법 제10조의 목적을 실현할 수 있는 실천적 법이기 때문이다. 점차 재난에 대한 지방자치단체의 초기 대응이 중요하다는 점이 인식되자 재난관련 입법 발전단계에 따라 중앙정부와 지방자치단체의 역할이 구분되고 재난에 지방자치단체의 참여, 책임 부담에 대한 조례의 근거규정이 다수 제정되었다. 특히 중앙정부의 정책은 현실적으로 지방자치에 의해 구현되므로 재난에 대응하는 조례의 역할에 보다 주목하게 되었다.

지방자치단체는 전례에 없던 재난이 자주 발생하고 있음을 인식하고 재난관리 조직화를 통한 재난대비에 관심을 갖기 시작했다. 부산시는 체계적인 안전산업육성제도가 미비한 실정을 인식하고 국내 최초로 ‘재난안전산업 육성·지원 조례’를 제정하였고, 원만한 재난대응을 위하여 ‘재난현장 활동 물적 손실 보상에 관한 조례안’이 상정되었다. 「재난 및 안전관리 기본법」을 근거로 하여 부산광역시의 경우 16개 구·군 중 영도구가 「재난현장 통합지휘소 설치·운영 조례」를 2004년 2월 12일에 가장 먼저 제정하였으며, 이후 수영구가 「안전관리위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」와 「안전관리자문단 구성 및 운영 등에 관한 조례」를 같은 해 12월 10일에 제정하였다. 그리고 부산광역시 본청의 「안전관리위원회 조례」, 「안전관리자문단 구성 및 운영에 관한 조례」, 「재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 조례」는 같은 해 12월 30일에 제정되었다. 현재 강서구, 남구, 중구, 해운대, 금정구, 남구 여섯 곳에서는 「자연재난에 의한 인명피해심의위원회 운영 조례」를 다른 기초자치구와 차별적으로 제정하였으며, 금정구와 사하구에는 「안전도시 조례」가 유일하게 존재한다. 영도구, 연제구, 북구에만 존재하는 조례로는 각각 「사회재난 구호 및 복구지원에 관한 조례」, 「재난신고 활성화 지원 조례」, 「재난취약계층 지원 조례」가 있다.

3. 연구대상 및 모형

본 연구에서는 (Yun, 2011)의 분석틀을 활용하여 부산광역시 조례 및 부산 16개 구·군 재난관리 조례를 분석하였다. 부산광역시의 재난관리 관련 조례 제정건수는 11개이고, 부산 16개 구·군의 재난관리 관련 조례 제정건수는 110개로 본 연구에서는 재난기금과 관련된 조례는 조직 외 재원 운영 등에 관한 부분이므로 분석대상에서 제외한 나머지 119개의 조례를 분석하였다.

조례에 대한 분석 방법으로 많이 활용되는 입법평가의 경우 복지 환경 등 전문분야에 대한 세부기준이 없으며, 제정 과정 혹은 입법목적의 실현성, 법 적합성 등에 대한 기준으로 평가가 이루어지므로 현재 정부 상황이 재난관련 조직 정비 중이어서 지방자치단체의 재난관리 조직이 미확정된 상태에서는 (Yun, 2011)의 평가모형이 더 효과적이라고 판단되었다. 이는 유기성, 전문성, 통합성, 현장대응성의 네 가지 기준으로 정부 등의 재해·재난관리조직시스템을 평가하기 위해 설계된 것이며, 세부구성 요인은 Table 1과 같다.

Table 1. 재난관리시스템 평가모형

유기성	- 정보공유체계 - 자원전달체계 - 업무협조체계 - 민관협력체계	통합성	- 비중복적 재난관리 업무간의 중복 - 신고·상황관리·보고 체계의 일원화 - 예산운영의 통합성
전문성	- 조직 구성원의 전문성 - 전문인력의 적재·적소 배치 - 전문성 강화를 위한 교육훈련	현장대응성	- 안전관리계획수립 - 긴급구조 - 재난예방 - 복구 및 보상 - 응급대처

4. 부산시 재난관련 조례에서 드러난 재난관리체계의 특성

4.1 유기성

부산광역시 및 부산 16개 구·군의 조례 중 유기성 평가기준을 뒷받침하는 조항은 총 186개, 평균 9.1개로 나타났다. 유기성에 대한 조항들 중 66% 이상이 관계기관이나 상부기관에 협조를 요청하거나 보고하는 등 ‘업무협조’에 편중되어 있다. 구체적으로 「재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제2조의 (재난안전대책본부의 기능)의 8항 “중앙재난안전대책본부와 연계된 업무”와 제3조(대책본부의 구성)의3항 “...재난의 수습을 위해 필요하면 관계 기관과 민간단체 등에 필요한 인력 지원을 요청할 수 있다” 등에 중앙정부 및 관계기관, 민간기관 등의 업무협조를 당부하는 내용이 나타나 있다. 이는 부산광역시 및 부산 16개 구·군에 모두 제정되어 있으며 유기성에 해당하는 평가기준이 고르게 나타나 있는 조례 조항이라고 할 수 있다. ‘민관협력’ 조항은 모든 구군에서 발견되었으나 동래구(5개)와 연제구(5개)를 제외하고는 2~3개 조항에 머물렀다. 특히 민관협력이 언급되어 있더라도 그 주체가 「북구 재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제16조의 “대한적십자, 재난구호협회 등 구호기관 및 관련단체 등과 유기적인 협조체제를 구축하여야 한다” 처럼 대형 특수법인과 시민단체에 대해서만 언급되어 있고, 시민단체나 주민들과 구축할 수 있는 협력체계에 대한 언급은 없었다. 「재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제22조(재난수습 홍보)의 “대책본부장은 ...연계된 기관과 홍보용 연락망을 개설하고, 정보공유·협조체제를 구축하여야 한다”는 조항은 정보공유체계를 위한 법적 근거가 되지만, 관련 조항이 부산광역시와 영도구, 동래구, 북구, 해운대구 조례에서만 제시되고 있었다. ‘자원전달체계’는 부산광역시 조례에서만 2개로 규정되어 있어서, 자원을 지원·조달 받을 수 있는 네트워크를 구축하는 부분에 대한 내용은 빈약한 것으로 나타났다. 한편, 연제구의 경우 「재난신고활성화지원」 조례를 제정·운영하고 있다는 점에서 다른 구·군과는 차별적이었다.

4.2 전문성

부산광역시 및 부산 16개 구·군의 조례 중 전문성 평가기준을 뒷받침 하는 조례조항은 총 74개, 평균 4.3개로 나타났다. 전문성 평가기준 중 ‘교육훈련’은 부산광역시 및 부산 16개 구·군에 2~4개 조항씩 모두 제정되어 있다. 「지진피해 시설물 위험도 평가단 구성 및 운영에 관한 조례」 제5조의 3항 6호 “...위험도 평가단원을 대상으로 연 1회 이상 위험도 평가에 관한 교육·훈련을 실시하여야 한다”는 조항이 있으나, 전문성과 관련한 조항들은 유기성에 비하여 전반적으로 부족하고, 임의조항으로 된 경우가 상당히 많이 존재하였다. 다음으로 ‘전문인력의 적재적소 배치’의 경우 「안전관리위원회 조례」와 「안전관리자문단 구성 및 운영에 관한 조례」가 제정되어 모든 구·군의 조례에 고르게 분포되어 있다. 이외에도 부산광역시는 「안전도시 추진에 관한 조례」, 「재난현장활동 물적 손실 보상에 관한 조례」가 있으며 동래구와 연제구는 전문인력의 자문을 통한 재난관리에 활용 조항이 있다. 그럼에도 「재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 조례」에 따르면 대책본부의 구성원 대부분이 구청 공무원이므로 재난관련 전문인력이 실제적으로 활동할 수 있는 법적 근거는 부족한 상황이다.

4.3 통합성

부산광역시 및 부산의 16개 구·군의 조례 중 통합성 평가기준을 뒷받침 하는 조례조항은 총 40개, 평균 2.3개로 나타났다. ‘비중복적 재난관리 업무간의 중복’은 부산시 조례를 포함하여 7개 구·군에서 1개 또는 2개의 조항을 확인할 수 있었고, ‘보고체계의 일원화’는 부산시를 제외한 모든 구군에 1개 또는 2개의 조항이 명시되어 있었다. ‘예산운영의 통합성’에서는 9개 구·군에서만 확인되었다. 재난관리업무는 특성상 다른 행정업무와 상호연계를 맺고 재난업무를 수행하기 때문에 중앙정부와 지자체 또는 부처 간 또는 민·관 협력 부분에 있어서 높은 통합성이 요구된다. 그러나 현재 부산시 재난관리 조례현황에서는 이와 같은 통합성을 근거할만한 조례조항이 기본적으로 마련되어 있지 않은 구·군이 많았다. 실령 조례가 존재하여도 재난 발생 시 구체적이고 조직적으로 재난을 관리할 수 있는 시스템을 구축하기에 매우 부족한 실정이었다. 이는 재난관리 업무의 중복 수행 등으로 행정력이 낭비되고, 복합재난이 발생하였을 때 부서 간 책임 떠넘기기 등의 혼란이 발생하여 결국 재난 지역 및 피해자들의 지원에 있어 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높다.

4.4 현장대응성

현장대응성에 해당하는 평가기준은 안전관리계획 수립, 재난예방, 응급대책, 긴급구조, 복구 및 보상이며 부산광역시 및 부산 16개 구·군의 조례 중 현장대응성 평가기준을 뒷받침 하는 조례조항은 총 237개, 평균 13개로 본 연구의 분석 평가기준인 유기성, 전문성, 통합성에 비해 많은 조항이 확인되었다. ‘안전관리계획수립’, ‘재난예방’, ‘응급대책’, ‘긴급구조’, ‘복구 및 보상’의 모든 영역에 조례 내용이 규정되어 있었으며, 최대 8개의 조항이 있었다. 대표적인 조례를 살펴보면, 「재난대책본부구성조례」의 제3조(재난안전대책본부의 기능) 2항부터 6항까지, “...현장 구조·구급 등 현장관리의 지원”, “...원인의 조사”, “사상자의 관리 및 피해상황의 조사”, “이재민의 수용·구호 및 피해지역·시설의 응급복구”, “...신고접수·전파·보고 등 재난상황의 관리”는 현장대응성에 관한 것으로, 「재난안전대책본부 구성 및 운영 등에 관한 조례」와 「재난현장 통합지휘소 설치·운영 조례」에서 단계별 상황관리체계 구축과 단계별 재난 현장대응 조항이 드러나고 있다. 한편, 「재해경감대책협의회설치조례」의 제2조(설치 및 기능), “자연재해 관리 전반에 관한 사전예방, 대비·대응, 복구 활동 등에 관한 조사·분석과 평가에 관한 사항”은 ‘재난예방’과 관련 있으며, 재난 예방과 관련하여 특히 부산광역시 복구의 「재난취약계층 지원 조례」에서 재난취약대상을 중심으로 그 현황을 파악하고 시설을 지원하는 등 현장대응성의 ‘재난예방’과 관련된 조항들을 발견할 수 있었다. 그러나 ‘응급대책’과 ‘복구 및 보상’ 관련 조항이 절반 이상을 차지한 반면 ‘긴급구조’ 활동 부분은 모든 지역에서 미비하게 나타났으며, 특히 응급의료는 언급되기는 하지만 심리사회적 개입에 대한 근거는 전무한 것으로 드러났다.

5. 결론 및 제언

다양한 재난의 위협은 점점 중요한 사회적 문제로 등장하고 있으며, 이에 따라 국민들의 안전 욕구 미충족은 한국사회에 대한 국민의 불안감을 가중시키고 있고 나아가 정부신뢰의 문제로 확산되었다. 이처럼 재난관리체계에서 정부가 한계를 노출한 현 시점에서 재난관리에 대한 단편적인 문제해결을 넘어 거시적인 이해 및 접근이 요구된다. 무엇보다 재난관리체계 확립을 위해서는 관련 법령의 정비와 함께 법령의 효력이 충분히 발휘될 수 있도록 효과적이며 실제적인 자치법규가 필요하다. 특히, 재난이 주로 국지적으로 발생하는 것을 감안했을 때 지역사회는 법 제도의 역할이 법률보다는 조례를 통해 보다 충실히 이행될 수 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 따라서 본 연구는 재난관리가 현장중심으로 발전하기 위해서는 조례 수준에서 재난취약계층의 지위를 보다 다양하게 수용할 필요가 있다는 점을 주목하였고, 이에 부산광역시에 제정된 재난관련 조례와 부산 16개 구·군의 재난관련 조례를 유기성, 전문성, 통합성, 현장대응성의 네 가지 차원으로 분석하여 지방자치단체의 재난관리체계를 살피고 개선방안을 제시하였다.

첫째, 유기성과 관련하여 부산시의 재난관리는 상급기관에 신속히 보고하고 협력을 요청하는 조항이 높은 비중을 차지한 반면 민관협력, 정보공유와 자원전달에서는 낮은 비중을 보였다. 즉, 재난관리가 관 주도·행정 중심으로 이루어지며, 기관 간 유기적인 협조를 위한 내용이 부족하다고 할 수 있다. 따라서 기관 간의 협력과 민관협력을 토대로 정보공유와 자원전달이 원활히 이루어질 수 있는 유기적인 네트워크를 구축할 필요가 있다. 우선, 재난관리 담당자 간 그리고 조직 간의 의사소통을 원활히 하여 상호 신뢰 및 합의를 이끌어내고 우호적인 관계를 창출·유지시킬 수 있는 법적근거와 실천이 필요하다. 이와 더불어 민-관의 네트워크 활성화를 통한 선진화된 체계 마련을 추구해야 한다. 특히 지방자치단체의 역할을 보완하는 측면에서 필수적이다. 이는 결국 피해주민들의 욕구를 민감하게 이해하고 신속하게 반응할 수 있다는 점에서도 고무적인 성과를 기대할 수 있을 것이다.

둘째, 전문성 중에서는 교육훈련을 명시한 조항의 비율이 높았으며, 담당인력에 대한 전문성 고려와 전문가의 적재·적소 배치에 관한 내용은 낮은 비중을 보였다. Kwon(2012)의 연구에서도 시·군·구 재난관리 전담인력 문제로 재난업무 전반에 대한 총괄적인 능력이 미약하고 긴급대응은 현실적으로 어려운 실정임을 지적한바 있다. 재난관리 담당공무원의 전문성은 재난관리체계의 효율성에 중요한 영향을 미치는 요인으로써(Choi, 2005), 부산시 재난관련 공무원 배치 시 전문성과 관련 경력을 더욱 적극적으로 고려할 수 있는 법적 근거가 필요하다.

전문성 강화를 위한 교육훈련에 대한 조항에 대하여 강제성을 부여할 필요가 있다. 이는 재난관련 조례의 전반적 실효성 강화를 위하여 반드시 필요하다. 특히 전문성 교육 및 인력, 정보체계 등과 같은 핵심 요소들은 명확하고 구체적으로 명시하

여 시장·구청장 등이 실행하도록 하여야 한다. 이때 조례의 시행규칙이 제정되어 좀 더 세부적인 사항들을 안내할 수 있어야 한다. 조례는 업무 매뉴얼처럼 세세하고 구체적인 내용을 제시하기 어려울 뿐더러, 지방자치단체나 구·군의 상황에 따라 시시때때로 변하는 여러 가지 사정들을 고려할 때 시행규칙을 제정하여 유연하게 적용하는 것이 필요하기 때문이다.

셋째, 부산광역시 재난관련 조례에서 통합성에 대한 언급이 가장 적은 것으로 파악됐는데, 특히 업무간의 비중복적인 면에서 가장 저조하게 나타났다. 부처 및 유관기관 간 업무중복은 예산의 비효율성으로 이어질 수 있으므로, 예산중복과 관련하여 개선이 필요할 것이다.

넷째, 현장대응성은 4가지 평가항목 중에서 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 그러나 신속하고 효율적인 위기 대응에서 필수적인 긴급구조, 명확한 의사소통 그리고 이를 지원하는 공적 기구와 관련된 조례조항은 확인되지 않았다. 효과적인 의사소통이 없는 경우에는 대응활동에 대한 오해가 생기거나 새로운 피해가 발생할 수 있으므로, 재난에 관한 정확하고 접근 가능한 정보를 국민과 재난 담당자 등에게 적시에 의사소통할 수 있는 절차와 체계를 구축할 필요가 있다.

또한 현장대응성에서 재난 발생으로 인해 피해를 겪은 피해주민들에 대한 심리·사회적인 접근이 거의 전무하다는 점은 심각한 문제점으로 지적할 수 있다. 현재 부산광역시 본청과 영도구의 「사회재난 구호 및 복구지원에 관한 조례」, 복구의 「재난취약계층 지원조례」가 나머지 구·군에도 확대 제정·운영될 필요가 있고, 나아가 재난 대응 및 복구의 차원을 넘어 지역 주민들이 재난 발생 이전의 삶으로 회복할 수 있도록 다양한 욕구와 특수성을 반영한 조례제정도 함께 이루어져야 할 것이다. 이는 곧 사회복지적 개입의 필요성과도 결부된다.

재난이 발생하면 그에 따른 물리적인 구조와 복구 작업도 중요하지만, 피해주민들이 직접적으로 겪는 심리적 충격과 고통은 물리적인 피해만큼 크다. 대구지하철 참사사건 당시 이루어졌던 사회복지적인 개입에 대한 연구(Lee, 2004)에 따르면, 위기개입을 추진함에 있어서 심리사회적 구조에 대한 행정기관의 이해부족과 사고대책 관련 기관의 소극적인 태도로 사회복지사들의 개입시작과 진행과정이 어려웠다. 또한 공적인 재정지원이 전혀 이루어지지 않는 상황에서 사회복지공동모금회의 지원과 자원봉사를 하는 사회복지사들이 소속된 기관들의 자체부담으로 심리사회적 구조작업이 운영되었다. 이러한 열악한 환경에서도 피해자와 유가족의 정신적 위기상황을 치유할 수 있는 전문적 개입은 효과적이었다고 사료된다. 피해현장에서 이루어진 가족에 대한 정서적 지지와 상담은 유가족들이 갑작스러운 가족의 상실을 서서히 인지하고, 충격과 우울감을 이겨낼 수 있는 데 상당한 도움을 주었다. 뿐만 아니라 지역사회자원의 활용과 연계를 통하여 유가족 내 노인이나 아동 등 요보호 가족원에 대한 지원을 하여 위기상황에서 가족들이 정상적인 기능을 할 수 있었음을 감안해볼 때 재난관리서 지역사회복지관과의 연계를 비롯하여 사회복지적 개입이 반드시 필요할 것이다. 대한민국 헌법은 복지국가를 지향하고 있으며, 시대적 변화에 부응하는 복지국가의 책임은 중요한 과제를 안고 있다. 복지국가는 공동체 구성원이 낙오되지 않고 살아갈 수 있도록 인간다운 최저생활을 보장하는 한편 그 상향조정을 통하여 보다 나은 삶을 영위해나가도록 노력하여야 한다(Yoo, 2016).

References

- [1] Choi, Y.-H. (2005). Factors of Effectiveness in Disaster Management Preparation of Local Government. [Presentation Paper] The Korean Association for Public Administration Conference.
- [2] Choi, K.-S., Bae, J.-H., Lee, J.-H. (2016). "The Rethinking of Disaster and Safety Management System to Hurricane Katrina in USA", *Crisisonomy*, Vol. 12, No. 7, pp. 1-13.
- [3] Han, K.-B. (2015). A Study on Improvement of Local Government's Disaster Management Organization and System. MS. Thesis, Kyonggi University, Korea.
- [4] Ju, S.-H. (2016). "Implication of U.S. National Disaster Management System to Korea". *한국자치행정학보*, Vol. 30, No. 4, pp. 365-392.
- [5] Kang, S.-K., Hong, M.-Y., Kim, H.-B. (2003). "The Development of Integrated Emergency Management System for Local Government". *Korean Association for Local Government Studies*, Vol. 7, No. 4, pp. 1226-1252.
- [6] Kim, J.-S. (2008). "The Construction of Emergency Management Organization in Local Government". *The Korea Local Administration Review*, Vol. 22, No. 1, pp. 3-33.

- [7] Kwon, G.-J.(2012). "Analysis on the Disaster Management System Status of Local Government and Improvement", *Crisisonomy*, Vol. 8, No. 5.
- [8] Lee, J.-E.(2011). "Enhancing the Disaster Management Competency and Its Nature As a Public Goods", *Crisisonomy*, Vol. 7, No. 6.
- [9] Lee, S.-H. (2004). A Crisis Intervention for the Suffers from a Daegu Fire Disaster. *Journal of Social Welfare Development*, Vol. 10, No. 2, pp. 141-159.
- [10] Oh, G.-S. (2012). A Study on Efficient Operation of Disaster Management of Korea- United States, Japan analysis of the disaster management system mainly. MS. Thesis, Kangwon National University, Korea.
- [11] Park, D.-K., Yang, K.-K., Ryu, S.-I. (2012). "The Strengthening Efficiency Measures for Disaster Management System in Local Government". *Korean Association for Local Government Studies*, Vol. 13, No. 4, pp. 131-154.
- [12] Yoo, Y.-M. (2016). "Research on the legal rights to claim for social welfare benefits under public aid legislations-", *Gachon Law Review*, Vol.9., No.3
- [13] Yun, J.-S. (2011). "A diagnosis-evaluation model for the disaster management organization system". *Journal of Policy Development*, Vol. 1, No. 2, pp. 167-191.
- [14] Yoon, P.-H. (2017). A Study on the Efficiency Improvement of Local Government Disaster Management System. MS. Thesis, Myongji University, Korea.
- [15] Yoon, S.-H., Shin, J.-D., Pak, S.-Y., Won, J.-J., Im, D.-H. (2016). "A Study for Improvement Direction and Reality of Disaster Management System in Korea". *Crisisonomy*, Vol. 12, No. 9, pp. 97-106.
- [16] Seoul Development Institute. (2009). New disaster management system construction in seoul.
- [17] Pre-announcement of legislation no. 2008477, <http://pal.assembly.go.kr>.