우리나라 국가재난관리체계 발전방안에 관한 시론

A Study on Development Strategy of Disaster Management System in Korea

임 영 제 (경희사이버대학교 행정학과 초빙교수)
김 선 엽 (경희사이버대학교 행정학과 교수)

Abstract

The purpose of this study is to give implication to develop strategy of disaster management system in Korea. Disaster demand a effective system of management. Because disasters do not only cause damages to people, but also they have impact on a safety of our society.

This study attempts to explore recent issues associated with the disaster management system in Korea and with ways to improve the performance of disaster management systems in USA and Japan. In Conclusion, Resources necessary for disaster management be secured so as to enhance the disaster management system. and cooperation from disaster management organizations are important to development strategy of disaster management system in Korea.

주제어 : 재난관리, 위기관리, 연방비상관리청, 재난관리체계

Key Words : disaster management, crisis management, FEMA, disaster management system

I. 문제의 제기

현대 정보사회에서 도시의 밀집화와 도로망의 발달로 인하여 안전에 대한 인식과 예방을 위한 관리가 그 어느 때 보다도 중요한 시점에 와 있다. 도시의 밀집화로 인해 발생하는 기존 재난관리의 수요의 증가와 함께 보이지 않는 무형의 재난관리행정

서비스에 대한 수요증가가 예측된다. 그동안 우리나라는 국가적 재난이 발생할 때마다 효과적인 재해관리체계를 구축하겠다는 노력을 정부차원에서 시도해왔으며, 그 노력의 결실 중 하나가 국가재난관리 총괄기관으로서의 소방방재청 개청이라고 할 수 있겠다. 그러나 근래에 이러한 재난관리체계의 개편 필요성을 주장하는 목소리가 나오고 있다. 이와 같은 재난관리체계의 개편 필요성은 다음과 같이 몇 가지로 나누어 서술할 수 있다.

첫째, 다음과 같은 재난관련환경의 변화에 대응하기 위함이다. 즉, ① 사회환경의 다변·복잡화, ② 북한의 핵실험 및 국제적 테러빈발 등 위기의식 증가, ③ 기상이변으로 인한 대규모 재난발생, ④ 안전분야에 대한 수요 및 욕구 증대 등에 능동적으로 대응하기 위해서는 재난관리체계의 개편이 필요하다.

둘째, 또 재난관리의 패러다임 변화 역시 재난조직의 개편 필요성에 정당성을 부여해 준다. 즉 ① 대비·대응중심의 적극적 국가재난관리 필요성 증대, ② 재난 대응조직의 전문성 강화의 필요성, ③ 안전분야에 대한 지속적 투자와 관심 필요성 등이 나날이 증대되고 있기 때문이다.

셋째, 가장 중요한 것은 소방방재청의 재난관리업무 통합의 한계 때문이다. 즉 ① 소방방재청의 재난관련업무의 통합 실패, ② 프로세스별 재난관리의 포기, ③ 개념의 무분별한 확대적용으로 혼란 및 시행착오 발생, ④ 중앙과 지방정부 간의 명확한 역할분담미 정립 등의 이유로 재난관리의 통합적 관리가 더욱더 절실히 요구되고 있다.

따라서 대규모의 재난 및 잠재적 재난에 대비하기 위하여 체계화된 효율적 재난관리 시스템을 구축하여야 하는데 이를 위해서는 다음과 같은 방향으로의 변화가 필요하다. 첫째, 포괄적 개념의 국가재난관리체계 구축(통합관리), 둘째, 프로세스별 관리체계의 기조 유지(단계별 관리 강조), 셋째, 대비대응단계 중심 재난관리체계 구축(기능중심), 넷째, 일원화된 강력한 지휘체계 구축(지휘체계 일원화) 등이 요구된다.

이에 본 연구에서는 1) 우리나라의 재난관리체계의 현황과 문제점을 제시하고, 2) 미국 및 일본 등 선진외국의 재난관리체계의 시사점을 살펴보며, 마지막으로 3) 새로운 환경변화에 적극적으로 대응할 수 있는 국가재난관리체계의 발전방안을 제시하고자 한다.

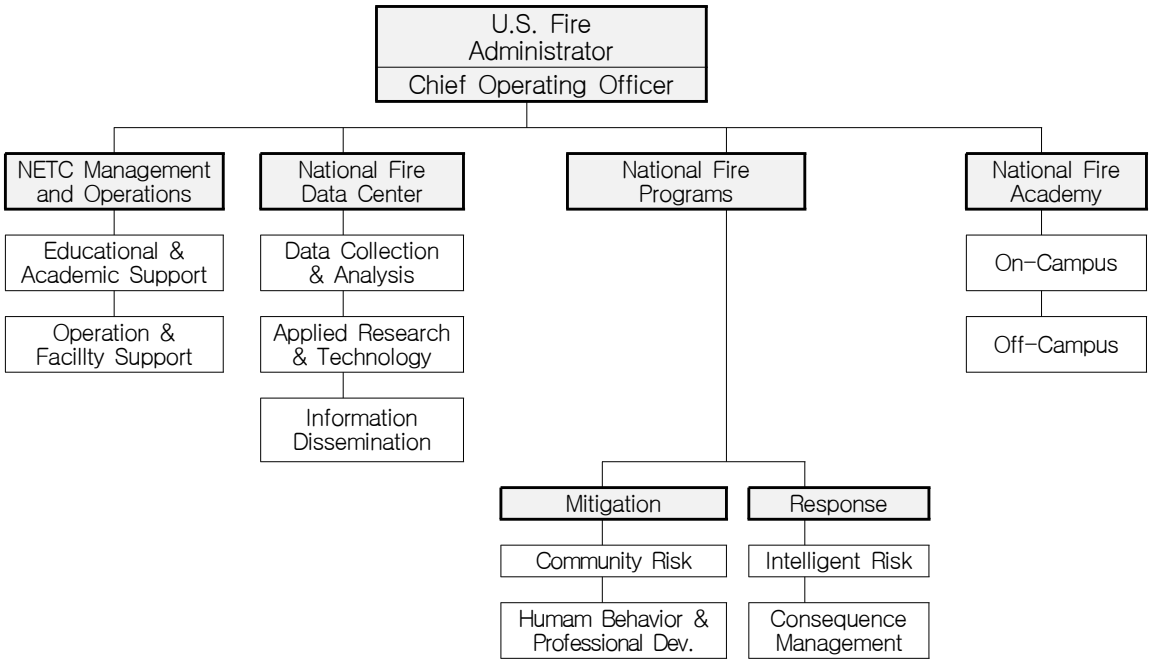
II. 국내외 재난관리체계의 현황과 문제점

1. 미국·일본의 최근 현황

미국의 경우 1979년 Carter정부가 재난관리체계 강화를 위해 연방비상관리청

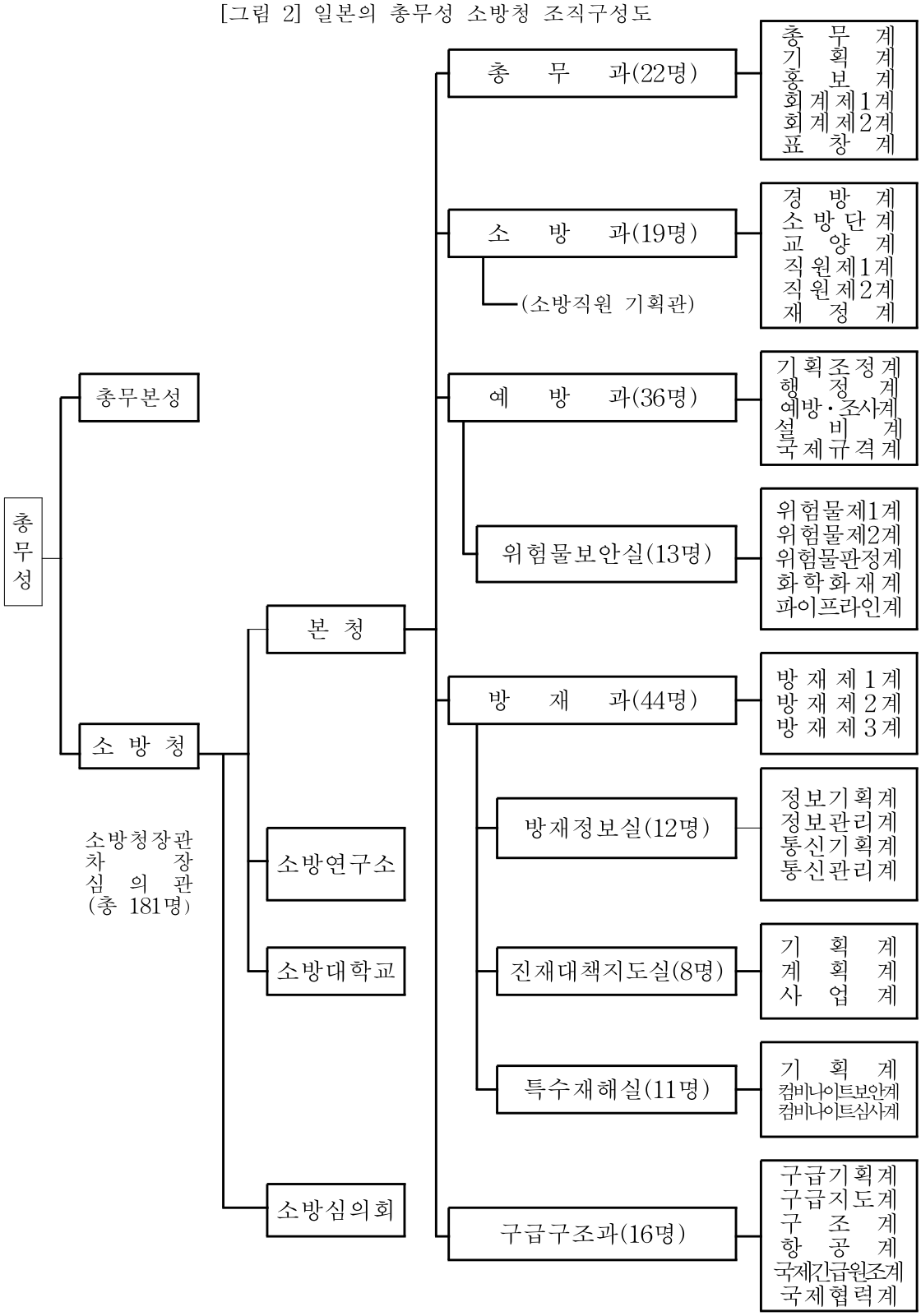
(FEMA)을 설치, 업무 유사성을 이유로 연방소방청(U.S. Fire Administration)을 포괄적으로 통합한 결과 많은 관리상의 문제를 초래하였다. 90년대 신국가 소방정책보고서인 “Blue Ribbon Report”는 FEMA가 자연재해에 집중되어 소방에 대한 투자를 소홀히 취급, 많은 문제를 야기하고 있다고 지적하고 국가소방정책 강화를 권고한바 있다. 결국 9·11테러 이후 국토안보부 창설시 FEMA가 흡수 통합되면서 연방소방청(USFA)는 사실상 독립청의 지위를 더욱 강화하여 강력한 국가 소방정책을 추진해 나가게 되었다. 연방소방청은 형식상으로는 국토안보부 비상준비·대응 조직(Emergency Preparedness and Resonse, EP&R) 산하에 있으나 실질적으로는 독립적인 지휘계통을 갖고 있는 국토안보부 “외청”의 성격을 가진다. 이 연방소방청 아래 국가비상훈련센터(NETC)와 비상관리연수원(EMI), 국립소방학교(NFA)가 소속기관으로 존재하고 있다.

[그림 1] 연방소방청(U.S. Fire Administration) 조직



일본의 경우 ’01년 행정개혁위원회 중간 보고시 소방행정은 實動部隊를 필요로 하는 등 일반행정과 성격이 다르고 100만 명이 넘는 소방단원의 사기고양을 위해 소방청장관을 정점으로 한 일원조직이 필요하다고 권고한 바 있다. 현재는 총무성 소속 중앙 “소방청” 에 의해 강력한 국가 소방방재정책 추진하고 있다.

[그림 2] 일본의 총무성 소방청 조직구성도



일본은 지진·풍수해 등에 노출되기 쉬운 지리적·기상적 조건으로 그 동안 고베지진 등 수많은 재해를 겪어 오면서 각종 재난관리의 가장 효율적인 기능을 소방중심으로 구축해 왔었다. 일본의 경우 최근 재난의 대규모 및 다양화에 따라 이에 대비·대응하는 기능도 광역적인 대응체제를 구축해 나가고 있으며, 국가 소방청을 설치하여 일본의 특성에 맞는 재난의 위험요인에 대처하기 위한 적절한 조직체계를 갖추고 있다. 또 소방청은 일상적 정책입안 조정기능을 담당하는 한편 대규모 재난시에는 피해상황을 신속히 파악, 지방공공단체와 국가 간 연락조정 및 광역응원조치 요구 이행 등의 업무를 수행하고 있다.

2. 우리나라의 현황과 문제점

우리나라의 경우 '03. 2. 18 대구지하철 화재 참사 등 대형재난이 연이어 발생함에 따라 국가재난관리체계를 획기적으로 개선하고자 국무회의시 효율적 재난관리를 위한 국가재난관리전담기구 설치를 대통령이 지시하고, 이에 따라 행정자치부에 "국가재난관리시스템기획단"을 설치하여 '04. 6. 1 재난관리전담기구인 "소방방재청"을 개청한 바 있다. 지방은 소방방재청 개청에 따라 시·도 및 시·군·구에 재난관련 전담부서 설치, 일부 광역자치단체(서울, 인천, 광주, 충남, 제주)는 소방에 통합 운영하고 있다.[1] 그런데 현재의 재난관리조직으로서의 소방방재청은 여러 가지 측면에서 문제점을 가지고 있는 것으로 지적되는데 이중 주요한 것들만 간추려서 제시하면 다음과 같다.[2]

1) 내부 기능/구성상의 문제점

첫째, 소방방재청의 총괄조정기능 미흡을 들 수 있다. 「청」단위 조직에서 「부」단위 조직을 총괄 조정·관리하는 것에는 한계가 있고, 업무의 중요성에 비하여 집행기관의 위상이 낮다는 것이다. 아울러 다수 재난관련 조직의 정책조정 연계네트워크가 부족하고 재난관리 업무의 중복 조정기능을 수행하는 조직이 없어 범 정부차원의 재난관리자원의 통합연계시스템 구축에 한계가 있다.

둘째, 재난발생시 통합적 대응체계 구축이 미흡하다. 재난관련 정보와 자원동원 및 관리시스템이 부처별로 다원화되어 있거나 상호 이질적으로 분산 관리되고 있어 재난발생시 효과적으로 통합 가동되지 못하고 있으며, NSC는 대통령 직속, 비상기획위원회는 총리 직속, 소방방재청은 행자부장관 소속으로 되어 있는 등 통합적 의사결정시

---

1) - 시·도 : 소방방재(안전)본부, 소방본부, 건설교통국 등으로 분산
- 시·군·구 : 소방서, 재난관리과, 안전관리과 등으로 분산

2) 여기에서의 분류는 편의상 몇 가지로 묶은 것이며 엄격한 내용적 카테고리를 가지는 것은 아님을 밝혀둔다.

스템과 자원관리시스템을 운영할 수 없는 구조적 장애를 가지고 있다.

셋째, 현재의 시스템으로는 여건변화에 따른 능동적 대처가 곤란하다는 내부구성원들의 지적이 있다. 원자력발전소, 석유컴비나이트, 신종 유해물질 등 새로운 소방대상물의 등장으로 재난발생의 형태가 다양하고 복잡하여 새로운 방법의 재난대응이 요구되고 있는데 현재의 중앙소방 기구 및 인력으로는 이에 적절히 대응하기가 어렵다는 것이다.

2) 전문성상의 문제점

첫째, 소방방재청의 구성원의 전문성 미흡을 들 수 있다. 청 전체의 운영을 담당하는 공통부서에는 대부분이 일반행정직으로 재난행정에 전문성이 없어 소방·방재 업무지원에 있어 우선순위 등 소방업무와 연계가 잘 이루어지지 않으며 소방의 역할과 기능이 축소 또는 왜곡되는 경우가 있다. 또한 각종 재난의 예방업무를 담당하고 있는 예방안전본부는 다양한 재난의 유형에 따른 건축, 전기, 가스, 화공, 기계 등 전문지식이 특별히 요구되는 부서이나 구성원들의 다수가 전문성이 없는 일반행정직이다.

둘째, 인사교류에 의한 전문성 약화를 들 수 있다. 행정자치부와 지방자치단체 간의 인사교류에 의하여 재난행정의 비전문가가 청으로 전입되고, 청 업무의 경력자들이 외부로 전출되고 있어 재난관리의 노하우의 축적과 전문성을 더욱 약화시키고 있으며, 개인의 승진기회로 활용하는 사례가 있어 재난관리 전담기구로서의 기능 약화가 우려된다.

셋째, 청업무의 불균형적 운영이다. 소방방재청은 크게 일반직(행정직, 기술직)과 소방공무원이 함께 근무하는 체제로, 청의 목적 달성을 위해서는 균형있는 운영이 중요함에도 청 운영상 핵심인 조직·예산·기획분야에는 의사결정에 참여할 수 있는 팀장급 이상 소방공무원 간부가 1명도 없는 것은 의사결정과정에 소방공무원의 참여를 제한됨을 알 수 있다.

넷째, 소방의 특성이 반영될 수 없는 조직체계라는 지적이 있다. 재난 대응업무는 특성상 국방·치안업무와 유사하여 기동성·집중성·기술성 및 명령·지휘체계가 요구되는 고도의 전문업무이므로 특정직인 소방공무원은 별도의 신분법과 제복을 착용하고 있으나, 업무의 성격, 조직의 생리가 다른 소방조직이 소방방재청이라는 일반행정 조직 속에 혼재되어 있어 소방의 특수성이 미반영되고 소방업무에 대한 의사결정이 일부 왜곡되고 있다는 지적이 있다.

다섯째, 전문성의 저하로 인한 소방공무원의 사기 저하가 우려된다는 것이다. 중앙과 지방의 지휘체계 및 연계성 확보를 위해서는 별도의 소방조직법이 필요하나 일반조직법에 포함되어 운영되고 있는 실정이다. 중앙소방조직의 미독립으로 인한 지방소

방조직의 지휘·지도의 구심점 상실로 인한 전국 소방공무원의 사기저하 및 이질감·소외감의 증폭되고 있다.

여섯째, 중앙 소방행정 기구·인력 부족을 들 수 있다. 급속한 경제발전을 통한 도시화와 산업화로 소방업무는 급속히 증가하고 있으며, 화재 예방·진압뿐만 아니라 구조·구급, 각종 재난관리의 중추 조직으로써 그 업무영역이 날로 증가하고 있다. 이러한 수요와 역할 변화에 맞추어 일선 소방관서 및 소방인력은 부족하나마 지속적으로 증가하였으나, 상대적으로 중앙소방기구 및 인력은 '75년 내무부 민방위본부 내 소방국이 설치된 이래 거의 변화가 없다. '04년 소방방재청이 개청되었으나 소방은 역시 1개 국 체제(현재는 1본부)로 인력만 증원(42명 → 75명)된 상태로 급변하는 소방여건과 소방수요의 증가에는 턱없이 부족한 실정이라는 것이다.

3) 정책/부처간의 문제점

첫째, 유형별 관리에 따른 문제점이다. 자연재해·인적재난·화재 등 재난의 유형별로 분산관리방식을 채택하게 됨에 따라 재난을 담당하는 부서별로 「예방-대응-복구」체제를 별도로 구축하여야 하므로 상호 업무의 중첩으로 인한 중복 투자 또는 낭비의 요소가 있다. 또 자연재해가 발생하여 인적재난으로 확대된 복합재난의 경우(지진으로 인한 화재 또는 가스폭발, 폭설로 인한 건축물 붕괴 등) 현장지휘체계의 혼선 및 책임소재 불분명으로 인한 대응능력의 약화가 초래되었다는 것이다.

둘째, 각 부처 재난관련 매뉴얼 및 재난관리계획 중복·혼선을 들 수 있다. 각 부처별로 매뉴얼(위기관리계획, 재난관리계획, 긴급대응계획 등)이 혼재하고 있고, 동일 유형의 재난에 대한 대응체제와 절차가 상이하여 실제 재난발생시 혼란과 분열 가중 예상된다는 지적이다. 재난관련 정책 추진계획의 성격이 강한 재난관리계획과 재난시 통합적 대응을 위한 긴급대응계획에 대한 개념 혼동 및 전문성이 미흡한 행정관리식 계획 위주의 산발적 수립 만연되고 있는 실정이다.

셋째, 국가와 지방소방의 연계성 미흡을 들 수 있다. 전문성·특수성·통일성 등이 필요한 업무는 중앙에 청을 두는 경우 지방에는 특별지방행정기관을 두어 업무의 지휘·감독과 분담 처리하고 있는 것이 일반적이다. 그런데 재난관리업무의 성격이 국가와 지방사무의 성격이 혼재하고 있으나 대다수의 재난이 지방사무라는 이유로 특별지방행정기관을 두고 있지 않음에 따라 국가와 지방의 재난대응시스템에 연계성이 미흡하여 중앙과 지방의 협조 및 지원체제의 약화가 초래되었다.

넷째, 재난대응조직의 형식화 및 연계성 부족이다. 종래 각 소관부처별로 운영되던 사고대책본부 대신 행정자치부 재난안전대책본부와 소관부처별 중앙사고수습본부를 중복 설치·운영하도록 개편되었다. 이로 인해 종전에 비해 위기의사결정시스템이 복

잡・다계층화 되어 책임한계가 불명확하고, 지휘통제체제의 이원화 등의 문제가 남아 있는 등 조직과 기능이 중복되고 있다.

다섯째, 재난의 유형별 현장지휘체계의 혼선이 존재한다. 「재난 및 안전관리 기본법」제8조제2항에서 자연재난의 예방·복구에 관한 사항에 한하여「자연재해대책법」의 적용을 받도록 규정되어 있다. 또 동법 제8조제1항에 의거 기본법의 목적과 기본이념에 부합하여야 함에도 기본법 제정 후 전면 개정된「자연재해대책법」에는 대비·대응에 관한 사항을 다수 규정하고 있으며, 내용상 재난 및 안전관리 기본법과 중복상충된다.「재난 및 안전관리 기본법」에 의거 인적재난이든 자연재난이든 소방관서장은 지역긴급구조통제단장으로서 기관간 역할분담 및 재난현장에서의 지휘・통제를 수행하고 있으나, '06년도 풍수해 대처계획에서 재난대응의 경험과 능력이 없는 읍·면·동사무소 주무를 풍수해 현장책임관으로 지정하는 계획을 수립하여 현장지휘에 혼선을 가져온 바 있다. 산불의 경우에도 「산림자원의 조정 및 관리에 관한 법률」에서 예방・진화체계, 진화・조치사항 및 지휘책임 등을 규정하고 있어 중복·상충된 규정으로 인한 현장지휘체계의 혼란과 지휘권 약화를 초래하고 있는 실정이다.

4) 예산/ 운영상의 문제점

첫째, 예산정책 및 투자의 편중을 들 수 있다 국가안전관리기본계획('05-'09) 중 소방방재청의 재정투자계획을 보면 순수소방분야는 0%, 복구(방재)분야에 95%, 소방과 방재 공통사업은 5%로 방재분야에 편중되어 있다. 효율적인 재난관리를 위해서는 프로세스별로 균형있는 정책수립 및 예산집행이 필수이나 복구분야에 지나친 편중은 상대적으로 대응체계의 약화를 초래할 수 있나고 본다.

둘째, 예방분야 예산편성 부족을 들 수 있다. 소방방재청은 개청 당시 재난관리 프로세스에 의한 조직구성으로 재난의 예방을 총괄적으로 수행하기 위한 조직을 신설하고 재난예방업무에 중점을 두어야 한다고 강조하고 있다. 그러나 '06년 예산안을 보면 주요사업비 883억원 중 재난예방분야로 배정된 예산은 5%에 불과한 47억원이며, 이중 인적재난의 예방분야에 대한 예산은 전무한 실정이다. 특히 전체 재난(교통사고 제외) 건수 중 화재가 차지하는 비중이 87.5%로 높은 현실을 감안할 때 소방업무와 관련된 예방예산의 집중 투자가 필요하나 예산확보에 많은 어려움이 있다.

셋째, 재난관리기금의 소방용도 사용배제로 대응분야 투자 축소도 문제점이라고 할 수 있다. 재난관리기금은 기본법 제67조에 의하여 재난관리에 소요되는 비용을 충당하기 위하여 매년 기금을 적립하고, 기본법 시행령 제74조에 의하여 사용하도록 규정되어 있다. 그러나 대통령령에 규정한 재난관리기금의 용도를 보면 대부분 재난 예방과 복구에 사용할 수 있도록 하고 긴급구조에 필요한 특수장비의 구입 외에는 대응분

야에는 사용할 수 없도록 규정하고 있어 여러 가지 문제점이 나타나고 있다.

넷째, 상황실의 중복 등 예산낭비 초래를 들 수 있다. 상황실은 재난을 파악하여 현장 사항에 따라 적절한 명령을 하달하고 재난현장을 통제하는 역할 수행하고 있으므로 상황실의 총괄 운영은 현장상황을 정확히 파악하고 명령·지휘체계를 확보한 전문조직에서 담당하여야 한다. 그러나 소방방재청은 개청 당시부터 소방에서 운영하던 119종합상항실을 재난종합상황실로 흡수 통합하고, 각 시·도에서 운영하는 119종합상활실과는 별도로 재난종합상황실을 설치하도록 하여 1명의 시·도지사가 2개의 상황실을 중복 운영하고 있어 예산 낭비라는 지적이 있다.

5) 기타 운영상의 문제점

첫째, 재난발생시 효율적인 대응을 위한 훈련업무가 미흡하다. 재난 및 안전관리 기본법 제73조에서 재난대비훈련은 '긴급구조대응계획'과 '표준화된 재난관리에 관한 사항'을 포함하도록 하고 있어 당연히 대응분야에서 담당하여야 한다. 그러나 재난발생시 대응능력 제고를 위한 활동인 재난대비훈련을 예방안전본부에서 담당케 함으로서 형식적 행사로 전락시켰으며, 실질적으로 필요한 대응활동에 피드백되지 못하고 있다는 지적이다.

둘째, 재난대응관련 매뉴얼 수립 및 대테러 관련 업무가 미흡하다. 재난대응관련 각종 매뉴얼은 재난발생시 효과적으로 대응하기 위한 최소한의 표준행동절차로서 대응분야의 고유업무이다. 또 9.11 이후 중요해지고 있는 대테러 업무는 국방부 등 타 부처와 관련된 업무로 이들 부처에서 요구하는 사항은 인명구조·구급 및 화재진압 등 현장대응에 관련된 소방업무임에도 불구하고 매뉴얼의 작성 등 대테러 업무를 예방안전본부에서 주관토록 하고 있어 업무의 효율성 저하와 매뉴얼의 실효성 확보에 문제가 있다는 것이다.

셋째, 소방산업육성 R&D 사업 예방안전본부로 이관 역시 문제점으로 지적되고 있다. 원래 이는 소방정책본부 과학화기반팀에서 '07년 국가R&D사업 추진 예산 25억원을 확보하여 소방산업 육성을 추진하였다. 그러나 소방업무와의 연관성으로 사업부서에서 직접 추진하여야 할 R&D 사업을 '06. 10월 예방안전본부 과학방재팀으로 업무 이관함으로써 소방업무와의 연계성 저하와 소방산업에 대한 우선순위 저하가 우려된다는 것이다.

넷째, 위험물 안전관리 업무의 예방안전본부 소속으로의 재편도 문제를 야기할 수 있다. 위험물 안전관리 업무는 소방행정의 중요한 고유분야이며, 위험물에 대한 인·허가업무와 화재예방 등이 화재진압과 밀접한 관련이 있어 개청 이전부터 소방에서 지속적으로 관리하여 왔으나 청이 개청되면서 위험물업무를 예방안전본부 이관함으로

써 일선 소방관서에서부터 소방본부, 청에 이르기까지 일관성 있는 업무 추진이 곤란해졌다는 것이다.

다섯째, 재난전략상황실 내 소방상황실의 업무 축소도 문제점으로 지적된다. 상황실은 일상 재난을 총괄하고 상황을 파악하며 현장상황에 따라 적절한 명령·통제를 수행하므로 상황실의 총괄 운영은 현장상황을 정확히 파악하고 지휘체계를 갖는 전문조직에서 담당하여야 한다. 그러나 행정자치부에서부터 운영되어 오고 있던 소방상황실은 소방방재청까지 지휘 및 보고체계 확립에 반드시 필요한 부서임에도 '06. 4월 119종합상황실을 재난전략상황실로 흡수·개편하고 종합소방상황보고서를 재난상황보고서로 통합하고 소방상황실 내 유관기관 연락망 등 상황판을 철거하였다. 그런데 이와는 반대로 각 시·도에는 119종합상황실과는 별도로 재난종합상황실을 설치토록 하여 각 시·도마다 2개의 상황실을 중복 운영함에 따라 업무 중복에 의한 갈등 및 충돌을 야기하고 있는 실정이다.

여섯째, 일상적 사고관리정책의 특수성과 우선순위 확보 미흡이다. 소방은 연간 120만건 이상의 일상재난을 처리하고 있으며, 비일상적인 대형 재난의 경우에도 재난의 유형에 관계없이 대응 및 긴급복구업무를 하고 있다. 그런데 현 소방방재청의 기능이 대규모 재난관리에 치중하고 있어 연 120만 여건 이상 발생하는 소규모 사고 유형별 관리기능이 취약하여 총체적 피해규모를 줄이는데 한계가 있다는 것이다.

III. 바람직한 국가재난관리체계 개편방안

1. 국가재난(위기)관리체계 개편 논의

여기에서는 우선 국가재난관리체계 개편에 대한 최근의 주요 논의를 소개하고자 한다. 최근 논의가 활발하게 전개되고 있는 국가 통합위기관리체계 구축에 대하여 NSC와 소방방재청, 비상기획위원회, 행정자치부(안전정책관실) 등의 검토내용과 노현송 의원의 정책자료집을 분석하면 다음과 같다.

노현송 의원은 현 행자부를 기능조정하여 위기관리전담 '부'로 개편하는 안(案)을 제시하면서 소방은 신설되거나 개편되는 '부 또는 처'의 외청으로 독립하는 방안을 제시하고 있다.

NSC에서는 자원관리와 자원을 활용한 위기관리 기능을 수행하는 소방방재청(민방위자원), 비상기획위(전시동원자원), 행자부 안전정책관실(핵심기반 보호 대체자원) 등 평시/비군사 분야의 2개 차관급 기관과 1개 국장급 부서는 국무총리 소속의 차관급

기관으로 통합하는 방안을 제시하고 있다.

정갑용 의원은 2006년 정책자료집에서 전 세계적으로 논의되고 있는 위기관리체제 개편과 매년 반복되는 대규모 인적 및 자연재난 발생에 대한 대응능력 미흡 등에 대한 문제 제기와 '04. 6월 출범한 재난관리전담부서인 소방방재청의 문제점을 분석하여 새로운 형태의 국가재난관리체계 개편 방안을 제시하고 있다. 정책자료집에서는 실효적 통합비상관리체계 구축을 위하여 소방대응체계의 획기적 개선과 각 부처에 다원화된 재난예방 및 재난관리정책조정 기능을 강화하는 것을 기본방침으로 하여 현 소방방재청의 소방대응기능을 강화 "소방청"으로 확대 개편하고, 재난예방복구 정책조정기능 통합·강화를 위해 "위기관리부" 또는 총리소속의 "재난관리정책 조정처", 행자부 소속의 "재난관리정책조정본부"의 신설을 주장한 바 있다.

위의 방안들을 검토하면서 바람직한 국가 재난관리체계에 대항 본격적인 대안을 제시하기에 앞서 개편방향을 먼저 제시하면 다음과 같다.

첫째, 실효적 통합비상관리체계 구축으로 국가재난관리 역량 제고할 수 있어야 한다. 둘째, 다원화된 재난예방 및 재난관리정책의 조정기능이 강화되어야 한다. 셋째, 중앙과 지방의 연계기능 강화가 이루어져야 한다.

2. 재난관리조직의 효과적 조직구조 설계

1) 조직설계의 방향

국가의 재해재난 관리 조직이 그 효과성을 제고하기 위해서는 현대 고도 산업사회 재해재난의 특징인 누적성, 불확실성, 복잡성 등을 효과적으로 대처하여야 한다. 이를 위해 본 연구는 국가의 재해재난 관리 조직이 홀로그래픽 조직으로 설계되어야 한다는 것을 제안한다(김태윤, 2003b; 이창원·최창현, 1996). 홀로그래픽 조직이란 최소 구체성(통합성), 학습성, 필요다양성 (협력성), 가외적 기능성 등 네 가지 요소를 갖추는 것을 의미한다.

첫째, 최소 구체성(통합성) 제고하여야 한다. 재해재난관리의 포괄적 책임을 지는 특정 정부조직이 개별적인 관리주체와 적극적인 정보교류를 통해 재해재난 요인의 누적을 점검하고 총체적으로 관리해야 하고, 현장중심의 통합조직으로의 전환이 필요하다.

둘째, 학습성 제고를 기해야 한다. 재해재난관리의 포괄적 책임을 지는 특정 정부조직이 개별적인 관리주체와 적극적인 정보교류를 하면서도 재난 발생 전의 예방에만 치중한다든지 또는 재난이 발생한 후에 대응하는 것에만 치중하기보다는 실제 재난 발생 전에 여러 가지 재난 상황에 대하여 시뮬레이션 기법을 동원하여 특정 재난의

예방, 준비, 대응, 복구 등 전 과정을 실습 및 대처하고 이러한 결과를 통해 재난관리 전체 시스템의 적절성을 계속 검토하는 것이 필요하다.

셋째, 필요 다양성 (협력성)을 제고할 수 있어야 한다. 위기관리를 담당하는 조직과 각 수준의 정부 및 여타 유관 기관들 사이에 위기와 관련된 정확하고 시의적절한 정보의 교환이 활발히 이루어져 하는데, 이를 위해 신속하고 정확한 정보 및 자원 전달 네트워크를 마련하는 것이 필요하고 예방단계에서부터 지역 내에서 NGO를 포함한 유관기관들의 참여구조를 마련해야 한다.

넷째, 가외적 기능성 제고를 고려하여야 한다. 재난관리의 4단계 중 1) 대응단계는 대응 주무부처(예: 소방) 중심이 되는 통합관리 방식, 2) 복구단계는 소관부처가 중심이 되어 대응 주무부처가 공조하는 분산·통합 병행관리 방식, 3) 준비단계는 대응주무부처가 중심으로 소관부처가 공조하는 통합관리 방식을 수행하는 것이 효과적이다.

2) 재난관리체계 개편방안

소방조직개편을 포함한 재난관리체계 개편안을 제시하면 다음과 같다. 이는 차기정부가 현 정부의 기조를 이어받아 '큰 정부'를 추구할 경우, 현 정부와는 반대로 '작은 정부'를 추구할 경우의 두 가지로 나누어 제시한 것이다.[3] 제1안의 경우 작은 정부기조라는 전제하에서, 제2안과 제3안의 경우 현 정부의 기조가 차기정부에서도 계속 이어진다는 전제하에서 제시한 것이다.[4] 제1안의 경우에도 조직이 확장되는 측면이 있으나 이는 나날이 증대되는 소방수요를 반영한다는 점에서 불가피하다고 본다.[5]

(1) 현장집행기능강화형

이는 차기정부에서 적은 정부를 지향한다는 전제하에서 제시하는 안이다. 행정자치부에 「본부」단위 기구와 외청으로 「소방청」을 설치하는 방안이다. 순수 재난정책조정기능과 민방위, 방재기능을 현 행자부 안전정책관실로 통합 강화하여 「재난정책조정본부」신설하고, 재난관리의 집행기능인 대비·대응업무와 일상적 비상관리기능을 위하여 현재의 행정자치부의 외청으로 「소방청」 설치하는 방안이다. 유관부서의 재난관련 예방 및 복구업무는 신설되는 '재난정책조정본부'에서 네트워크 및 지원기능 담당한다.

---

3) 3가지안 모두 소방청이 독립외청으로 분리되는 안인데, 이는 소방조직의 특성상 다른 방재기능과 분리되는 것이 그 특성을 잘 살리는 방법이라고 보기 때문이다(정요안, 2007).

4) 제3안의 경우 1안과 2안의 절충형이라고도 볼 수 있다.

5) 작은 정부를 재난관리담당 부서만을 놓고 논할 수는 없는 것이고, 전체 정부의 재구성이라는 전제하에서 본다면 불필요하다고 판단되는 부서를 축소한다면 전체 정부 차원에서의 작은 정부라는 기조는 흔들리지 않을 것이다.

이 경우 현재의 행정자치부의 안전정책관실을 중심으로 순수 재난정책 조정기능을 통합하는 것은 조직개편에 따른 혼란을 최소화하면서 소방의 현장중심 긴급대응역량을 강화할 수 있는 장점이 있다. 즉 부처 신설이라는 부담 최소화 등 비용 대비 효과측면에서도 기대가치가 높은 대안으로 현실적으로 실현 가능성이 높다. 그러나 재난관련 부처와의 네트워크 및 지원기능 강화방안이 추가적으로 고려되어야 한다.

(2) 포괄적 위기개념 도입형

이는 차기정부에서도 현 정부와 같은 정부운영기조가 계속된다는 전제하에서 제시하는 안이다. 이 경우 「부」단위 기구와 외청으로서의「소방청」설치를 제시할 수 있다.

재난정책의 총괄조정 및 위기관리의 의사결정기능을 통합하여 「부」단위의 포괄적 위기관리 기구를 신설하고, 재난관리의 집행기능인 대비・대응업무와 일상적 비상관리기능을 위하여 신설되는 「부」단위 기구의 외청으로 「소방청」 설치하는 것이다. 유관부서의 재난관련 예방 및 복구업무는 신설되는 '부'로 이관 또는 네트워크 및 지원기능을 전담할 정책조정관 신설함으로 연계기능을 수행한다.

이 경우 각 부처의 재난정책 및 위기관리 기능을 중심으로 통합하여 위기관리조직의 핵심역량을 강화시킬 수 있다는 장점은 있으나, 「부」단위의 신설에 대한 정부부담과 재난관련 부처의 예방복구업무에 대한 총괄 조정기능의 한계가 예상된다.

(3) 정책조정기능 강화형

이 안 역시 현 정부의 정부운영 기조가 차기정부에서도 계속된다는 전제하에서 제시되는 것인데, 1안과 2안의 절충형이라고도 할 수 있겠다. 즉 재난관리를 담당할 「처」단위 기구와 행자부의 외청으로「소방청」을 설치하는 안이다.

구체적으로 설명하면 순수 위기관리조직을 제외한 재난정책의 총괄조정기능을 통합하여 총리 소속의 장관급 「처」단위 기구 신설하고, 재난관리의 집행기능인 대비・대응업무와 일상적 비상관리기능을 위하여 현재의 행정자치부의 외청으로 「소방청」을 설치하는 것이다. 유관부서의 재난관련 예방 및 복구업무는 신설되는 '처'와 네트워크 및 지원기능을 전담할 수 있도록 정책조정관 신설함으로서 연계기능을 수행하도록 한다. 이 경우 총리 소속으로 재난관리 통합전담기구의 주요기능인 각 부처에 분산된 재난관련업무의 총괄 조정기능의 수행에 가장 효과적인 장점이 있으나 소방과 경찰이 행정자치부에 소속되어 있어 위기시 긴급대응기능과의 연계성 강화 방안을 추가로 고려하여야 할 것이다.

3. 인력체계의 정비

합리적 재난관리 인적자원관리의 비전과 전략을 도출하기 위해서는 재난관리 행정부문에서 특히 강조되고 있는 다음과 같은 환경의 변화와 미래 재난관리수요의 변화경향을 고려할 필요가 있다.

첫째, 재해발생의 증가 및 유형의 다양화 현상이 나타나고 있다. 최근 사회의 복잡성 증가와 다변화로 인하여 각종 재해사고와 테러 등 적대행위 및 기상이변으로 재해가 증가하고 있으며, 원자력발전소, 석유콤비나트, 신종 유해물질 등 새로운 대상물의 등장으로 재해발생의 형태가 다양해지고 복잡하여 새로운 방법의 재난대응이 요구되고 있다. 또한 전기・가스・통신 등 지하공동구의 시설물인 Life line의 증가로 그 중요성이 강조되고 있으므로 새로운 정보・자료의 전문적 접근 필요성이 요구되고 있다. 따라서 재해는 피할 수 없는 불가피한 것으로 인식하게 되었으며, 이러한 상황에서 중요한 것은 합리적 대응으로 피해를 최소화하는 것이다.

둘째, 재난관리활동 여건이 악화되고 있다. 인구와 산업시설의 도시집중에 따른 급속한 도시화・밀집화의 진행과 제한된 토지의 이용이라는 불가피성에 의하여 건축물의 고층・심층・대형화를 초래하였고, 산업의 발달과 소득증대에 따른 에너지 사용량의 증가와 가스・원자력 등 에너지원의 다변화, 에너지 소비패턴의 변화로 위험요인이 증가하고 있다. 또한 70년대 육성된 대단위 중화학공업단지가 노후화 되고 사회의 변화속도에 맞추어 신종 다중이용업의 급속한 등장으로 대형사고발생이 우려되고 있다. 이러한 측면에서 재난방재행정의 활동여건은 점점 악화되고 있다고 평가할 수 있다.

셋째, 재난관련 행정수요가 급격히 증가하고 있다. 생활수준 향상으로 인하여 국민의 안전욕구가 증대하고 있으며, 국민이 행정기관에 원하는 것은 규제행정보다는 서비스행정이므로 재난행정의 수요는 지속적으로 증가하게 될 것이다. 또한 고령화사회 도래, 핵가족화에 따른 독거노인의 증가, 레저・여가활동의 증가 및 복지정책의 강화에 따라 구조・구급수요가 증가되고 있으며, 국민생활안전과 작은 불편사항도 도와주는 『생활속의 119』라는 인식의 확산으로 재난행정수요의 지속적 증가가 예상되고 있다.

넷째, 재난관리 행정의 질적 개선 요구가 증대되고 있다. 재난행정수요의 증가와 더불어 국민으로부터 행정기관에서 제공하는 서비스의 질적 개선을 요구받게 되었다. 즉 국민들은 전반적인 교육수준의 향상과 고학력화의 촉진으로 이제 재난서비스는 지출한 세금에 대한 반대급부로 인식하게 되었으며 따라서 보다 질 높은 서비스를 요구하고 있다.

다섯째, 사회의 발전과 변화에 적응해야 할 필요성이 증대되고 있다. 정보화 사회의 도래는 재난에 필요한 각종 정보의 데이터베이스 구축과 인터넷, 무선통신 등 통신망을 활용하여 보다 신속하고 정확한 재난서비스의 제공을 가능케 하였으며, 각 분야에 지식과 기술의 발달로 인하여 재난서비스도 전문성의 향상과 급변하는 사회에 적응성을 높이기 위한 끝없는 변신에 꾸준한 노력과 투자가 요구되고 있다.

효과적 재난행정을 위한 재난방재 인력이 전문직으로서의 비전 및 역할을 어떻게 설정할 것인가 하는 것 역시 인적자원의 충원을 비롯한 인적관리와 처우개선에 있어서 고려해야 할 사안들이다. 이러한 관점에서 지방화시대 및 지식정보사회에 대응할 재난방재 공무원의 역할을 명확히 해야 하는데, 이것은 다음과 같이 크게 세 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 소방방재직은 특수기능직이 아니라 재해대응 전문직으로서의 역할을 설정해야 한다. 재해대응은 단계별로 어떻게 대응하느냐에 따라 상당한 사회적 비용을 줄일 수 있으며, 이를 위해서는 축적된 전문지식과 경험이 있어야 한다. 이것은 상당한 전문성을 가진 사람을 채용해야 하고, 잦은 순환보직을 지양함으로써 전문지식과 경험을 축적할 수 있는 인사경로를 형성해야 한다는 것을 의미한다. 뿐만 아니라 인사평가 및 승진에 있어서도 이러한 요소들은 반드시 반영되어야 한다는 것이다. 그 동안 단순기능직으로 평가함으로써 발전가능성을 크게 제약받아왔던 것이 현실이다.

둘째, 소방방재직은 단순기능직이 아니라 재해현장관리자로서의 역할을 설정해야 한다. 재해관리는 이론적으로보다 현장경험의 축적이 매우 중요하다. 물론 사전적으로 교육훈련과정에서 다양한 시뮬레이션을 통해 간접경험을 축적하는 것도 필요하다. 뿐만 아니라 단순기능직은 하위기능직으로서 자리 매김 되기 때문에 미래의 관리자로서의 역할설정이 미흡하다. 중요 의사결정과정에서 리더십을 발휘하기 위해서는 풍부한 현장경험이 중요하다. 이는 풍부한 현장경험을 가진 사람 중에서 관리능력을 배양시키고 이들에게 관리자로서의 역할을 부여해야 할 필요가 있음을 의미한다.

셋째, 재해는 항상 교육훈련의 틀을 벗어나는 예외적인 상황이 많이 발생하고 있다. 재해는 예외적으로 발생하고 그 피해도 매우 광범위하고 크므로 재해에 대한 재난방재조직의 학습능력은 매우 중요하다. 즉 재난방재조직은 학습을 통해서 새로운 환경에 대한 인식과 경험을 넓혀야 할 것이다. 그러므로 재해관리를 담당하는 조직의 전문성이 축적되고 조직에 학습과정이 활발하게 도입되어 별도의 교육이나 훈련을 요하지 않고도 새로운 재해에 능히 대응할 수 있도록 재난방재직은 역할설정이 이루어져야 한다. 아울러 재난방재직을 학습조직의 지도자로 설계함으로써 조직 자체는 학습과정을 통해 전문성이 함양되며, 위기의 발생 등 예외적인 환경 변화에 대해서 유연하고 신속한 적응이 가능해지게 된다.

IV. 요약과 결론

21세기 지식정보사회에서 국가의 재난은 그 종류와 규모가 과거와는 매우 다른 양상을 보이고 있다. 이에 맞추어 국가의 재난관리 패러다임도 변화가 되고 있다. 이러한 환경의 변화와 미래 재난행정수요의 변화경향을 고려하여 재난행정체계를 확대 개편할 필요가 있다.

첫째, 재해발생의 증가 및 유형의 다양화 현상이 나타나고 있다. 둘째, 재난활동 여건이 악화되고 있다. 셋째, 재난행정수요가 급격히 증가하고 있다. 생활수준 향상으로 인하여 국민의 안전욕구가 증대하고 있으며, 국민이 행정기관에 원하는 것은 규제행정보다는 서비스행정이므로 재난행정의 수요는 지속적으로 증가하게 될 것이다. 넷째, 재난행정의 질적 개선 요구가 증대되고 있다. 재난행정수요의 증가와 더불어 국민으로부터 행정기관에서 제공하는 서비스의 질적 개선을 요구받게 되었다. 다섯째, 사회의 발전과 변화에 적응해야 할 필요성이 증대되고 있다. 정보화 사회의 도래는 재난에 필요한 각종 정보의 데이터베이스 구축과 인터넷, 무선통신 등 통신망을 활용하여 보다 신속하고 정확한 재난서비스의 제공을 가능케 하였으며, 각 분야에 지식과 기술의 발달로 인하여 재난서비스도 전문성의 향상과 급변하는 사회에 적응성을 높이기 위한 끝없는 변신에 꾸준한 노력과 투자가 요구되고 있다.

21세기 지식정보사회에서 국가의 재난은 그 종류와 규모가 과거와는 매우 다른 양상을 보이고 있다. 이러한 환경변화에 적절히 대응할 수 있는 미래의 국가 재난관리 전략과 선진형 재난관리 시스템을 새롭게 제시하는 것은 그 어느 것보다 중요한 일이라고 생각한다.

본 연구는 '국민안전을 위한 미래형 재난관리시스템 구축을 위한 방안'을 찾기 위한 연구로서 특히 미래 사회구조 변화에 따른 정부 재난관리기능 발전방안에 초점을 두어 조직개편의 문제와 인력관리의 문제를 다루었다. 이번 연구를 계기로 미래사회에 대비하는 국가재난관리 전략수립과 이를 실행할 수 있는 재난관리시스템을 새롭게 구축하고 문제를 해결할 수 있는 종합적인 정책방안들을 도출고 개선할 수 있는 기회가 되길 희망한다.

<참고문헌>

김동욱. (2003). 「국가 재해재난 관리체계 재정립 방안」. 행정개혁시민연합 재해재난 관리체계 재정립 방안 발표논문.

김동욱. (2003). 국가 재해재난 관리체계 재정립 방안. <재해재난 관리체계 재정립 방안>. 행정개혁시민연합.

김찬오. (2003). 국가 재난관리 종합대책. 「국가 재해재난 관리시스템 선진화를 위한 재난・안전 심포지엄 논문집」, 42-151.

김태윤. (2000). 국가재해재난관리체계 구축방안. 「한국행정연구원 연구보고서」.

김태윤. (2003). 우리나라의 국가재해관리체계의 모색. <재해재난 관리체계 재정립 방안>. 행정개혁시민연합.

박광국. (2002). 지역소방활동의 효과성 제고에 관한 연구. 「시정연구」, 22: 77-107.

안희정. (2003). 한국의 소방행정체계의 현황과 문제점. 「서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 213-235.

이종열. (2003). 한국의 소방방재 행정조직체계의 설계. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」, 216-235.

이종열・박광국・주효진. (2003). 미국의 연방 소방행정조직체계의 현황과 문제점. 「서울행정학회 춘계 학술대회 발표논문집」, 183-196.

이창원・강제상・이원희 (2003). 「국가 재해재난 관리 조직의 개편 방안에 관한 연구」, 한국행정학회 특별기획세미나 발표논문.

이창원・최창현. (2004). 새 조직론. 서울: 대영문화사.

임승빈. (2003). 국가와 지방의 재해(재난)관리체제에서의 일본 소방조직의 역할. 「서울행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 197-212.

조원철. (2003). 행개련 토론문 요지. 재해재난 관리체계 재정립 방안. 행정개혁시민연합.

조원철. (2003). 행개련 토론문 요지. 재해재난 관리체계 재정립 방안. 행정개혁시민연합.

한국행정학회. (2002). 「국가소방방재체제 발전방안연구」. 연구보고서.

행정자치부 소방국. (2003). 국가재난관리시스템 개선방안.

Bendor, J. (1985). Parallel Systems: Redundancy in Government. University of California Press.

Comfort, Louis K., "Designing Policy for Action: The Emergency Management System", L. K. Comfort (ed.), Managing Disaster, Dorham, Duke University Press, North Carolina(1988).

Drabek Thomas E. (1985). "Managing the Emergency Response." Public Adminstration Review. 45(Special Issue, Jan.): 85-92.

FEMA, "Role in Emergency management : Examining Recent Experience".

Leifer, R. (1989). Understanding Organizational Transformation Using a Dissipative Structure Model. Human Relations, 42(10), 899-916.

Maruyama, M. (1963). The Second Cybernetics: Deviation Amplifying Mutual Causal Processes. American Scientist, 51, 235-249.

Maturana, H., & Varela, F. (1980). Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living. London: Reidl.

McLaughlin, David, "A Framework for Integrated Emergency Management", Public Administration Review, Vol. 45(1985).

Morgan, Gareth, "Images of Organizations", Sage Publication Inc, Beverly Hills, Ca (1986).

Perrow, C., "Normal Accidents: Living with High Risk Systems", Basic Books, New York(1984).

Petak, William J., "Emergency Management: A Challenge for Public Administration", Public Administration Review, Vol. 45(1985).

Prigogine, I. (1984). From Being to Becoming: Time and Complexity in the Physical Sciences. San Fancisco: Freeman & Sons.

Quinn, R., & Rohrbaugh, J. (1983). A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Toward a Competing Values Approach to Organizational Analysis. Management Science, 29, 363-377.

Rijpma, Jos A., "Complexity, Tight-Coupling and Reliability: Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory", Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 5, No. 1(1997).

Roberts, K. H., "Introduction". Roberts (ed.), New Challenges to Understand Organizations, Macmillan, New York(1993).

Short, Jame F., Rosa, Eugene A., "Organizations, Disasters, Risk Analysis and Risk: Historical and Contemporary Contexts", Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol.6, No.2(1998).

Simon, M. E., "Matrix Management at the U. S. Consumer Product Safety Commission", PAR July-August(1967).

Thompson J.D., "Organization in Action", New York McGraw Hil Sitkin, S.B., New York(1958).

Weick, K. (1979). The Social Psychology of Organizing (2nd ed.). Reading, MA: Addison-Wesley.