

지방자치단체의 재난통합관리체제 구축에 관한 연구^{*}

김 영 수 (부경대학교 행정학과)

현대 산업사회가 고도로 발달하면서 대량생산과 대량소비가 확대되고 그로 인하여 생산수단의 대규모화 및 집중화 현상에 따른 위험시설물의 증대, 개발논리와 이윤추구를 우선한 안전경시·동조 등으로 인하여 각종 재난이 터질하고 있으며 특히 재난발생에 있어서 인위적 요소가 차지하는 비중이 점차 증대되고 있다. 각종 재난의 발생에 대하여 행정은 신속하고 융통성 있는 대응을 하여야 하고 특히 지방자치단체는 각종 시설물에 대한 현황파악과 안전점검 등 재난에 대한 예방활동은 물론이고 재난발생시 일차적인 대응 활동, 재난수습을 위한 지방자치단체간 협조체제의 구축 등 재난관리에 있어서 실질적 역할을 수행하여야 한다. 이의같은 관점에서 지방자치단체의 재난관리의 과정과 전략 등을 분석하고 지방자치단체 중 특히 부산광역시의 재난관리에 대한 대응 및 관리체계를 분석하였다. 재난관리에 있어서 제기되고 있는 많은 문제점 중에서 핵심은 재난별로 분산관리 형태를 취함으로써 기기된다는 관점에서 각종 재난에 대한 지방자치단체 특히 부산광역시 차원의 바람직한 재난통합관리체제를 구축하기 위한 조직구조의 설계를 중심으로 제도적 왕관을 드색하였다.

I. 서 론

1. 연구목적

오늘날 정부의 역할 내지는 기능은 크게 보면 사회질서유지, 경제발전, 국민의 복지 향상 등으로 요약될 수 있는데 경제발전과 국민의 복지향상을 위한 세월동은 사회적 질서의 확보속에서 가능하기 때문에 정부의 가장 기본적인 역할은 사회질서를 유지하는 기능이라고 할 수 있다. 즉 국민의 생령과 재산을 보호하는 것이라 할 수 있다.

이러한 주임무를 가지고 있는 정부가 처해 있는 상황은 교정되어 있거나 예측 가능한 것이나 아니고 항상 불확실하여 특히, 전혀 예측불가능한 엄청난 피해를 수반하는 각종의 재난이 발생하거나 설혹 예측하였다고 하더라도 기존의 조직과 인적·물적 능력으로는 이에 대응하여 문제를 해결하기 어려운 상황이 발생하기도 한다.

특히 현대 산업사회가 고도로 발달하면서 대량생산과 대량소비가 확대되고 그로 인하여 생산수단의 대규모화 및 집중화 현상에 따른 위험시설물의 증대, 개발논리와 이윤추구를 우선한 안전경시·동조 등이 나타나고 있고 특히, 재난에 있어서 인위적 요소가 차지하는 비중이 점차 증대되고 있다.

* 이 논문은 1997년 한국학술진흥재단 공모과제 연구비에 의하여 연구되었음. 이 논문에 대해서는 충분한 논평을 해준 심사위원 세 분께 깊은 감사를 드린다.

재난극복을 위한 기술이 발달하고 자연에 대한 이해가 커진 현대에도 자연의 위력에 주기력하기도 하며, 각종 기술의 발전에 따라 그 부작용에 따른 새로운 형태의 재해들이 등장하여 국민의 생활을 위협하고 있다. 이에 따라 기술의 발달을 경계하는 논의도 있었고, 새로이 발달된 기술을 이용한 대응방법의 개발과 관리노력을 하고 있으나 인구의 기하급수적 증가, 산업과 기술의 발달 등은 각종 재난의 발생가능성을 더욱 커지게 하고 있으며 현실적으로 자연적이든 인위적이든 국민의 생명과 재산을 위태롭게 하는 재난이 발생하고 있다.

그동안 되풀이 되고 있는 자연재해 뿐만아니라 최근의 구포열차전복사고, 아시아나 여객기 추락사고, 가스공급기지 폭발사고, 성수대교 붕괴사고, 총주호 유람선화재사고, 서해훼리호 침몰사고, 대구지하철공사장 가스폭발사고, 삼풍백화점 붕괴사고 등 대규모 인위적 재난으로 인하여 인명피해 및 재산피해가 막대한 실정이다. 최근 재난의 특징은 자연현상에 의한 천재지변이 아닌 인간의 무지와 실수에 의한 인위적 요인에 의해 발생하고 있으며 향후에도 재난발생은 증가될 것으로 전망되고 있다.

이러한 재난에 대응하여 대부분의 국가들은 각종 재난을 사전에 예방하고 그 피해를 최소화하기 위하여 재난관리체제를 구축하고 있으나 우리나라의 재난관리는 주로 풍수해 등 자연재해를 중심으로 이루어져 왔으나 최근 몇 년 동안에 인위적 대형사고가 발생함에 따라 특히 인위적 재난에 대한 대응책 마련이 시급한 실정에 있다.

이러한 과정에서 관련 법제가 개편되고 기구가 세분화되는 등의 재난관리체제의 변화가 이루어져 왔으나 아직도 대단히 미흡한 실정이다. 특히 지방자치체의 실시로 지방자치단체의 기능과 역할 그리고 이에 상응한 권한의 증가 등 재난관리행정의 여건이 변화됨에 따라 지역적 실정 및 특성을 고려한 재난관리체제가 구축되어야 할에도 불구하고 그동안 우리나라의 재난관리 활동은 지역적 여건을 충분히 고려하지 못하고 중앙정부차원의 구호 및 복구지원 형태로 이루어져 왔고 재난관리를 위한 행정조직도 지역의 여건을 고려하지 못함으로써 재난발생을 완화 또는 억제하려는 여러 활동들이 실효를 거두지 못하고 있는 실정이다.

재난관리에 있어서 종국적으로는 중앙정부가 중추적 역할을 수행하여야 하지만, 중앙정부와 지방정부사이에 적절한 역할분담의 토대하에 지방자치단체 차원에서 지역별 재난특성을 파악하여 그 발생빈도와 형태를 고려한 적절한 재난관리를 하여야 하며, 재난발생이후의 복구, 응급조치 등의 소극적인 재난대책에서 탈피하여 개별적 재난관리체제에서 통합적 재난관리체제로의 전환을 모색하고, 사전예방적 차원의 재난관리정책이 수립·집행되어야 하며, 재난이 발생한 후에는 조직적이고 체계적인 대응을 통하여 인명과 재산의 피해를 최소한으로 줄이는 적극적인 재난관리정책 및 관리체제의 구축이 요구되고 있다.

각종 재난이 갖는 특징 중의 하나로 단기적인 집중성을 들 수 있는데, 이에 따라 신속하고 융통성있는 대응이 필요하기 때문에 지방자치단체는 각종 시설들에 대한 현황파악과 안전점검 등 재난에 대한 예방활동은 물론이고 재난발생시 일차적인 대응활동, 재난수습을 위한 지방자치단체간 협조체제의 구축, 민간구조단체 및 자원봉사단체와의 연계체제 구축 등 재난관리에 있어서 실질적 역할을 수행하여야 한다.

이와 같은 기본적인 인식하에 본 연구는 첫째, 지방자치단체의 재난관리에 대한 이론적 체계화를 시도하고 둘째, 지방자치단체 중 특히 부산광역시의 재난관리에 대한 대응 및 관리체계를 분석·검토하며 셋째, 재난관리에 있어서 제기되고 있는 많은 문제점 중에서 핵심요소는 재난별로 분산관리형태를 혼합으로써 야기된다는 관점에서 각종 재난에 대한 지방자치단체 특히 부산광역시 차원의 바람직한 재난통합관리체제를 구축하기 위한 조직구조의 설계를 중심으로 한 제도적 방안을 모색하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

2. 연구범위 및 방법

1) 연구의 범위

(1) 지방자치단체의 재난관리

일반적으로 재난에 대한 문제는 실각한 정치적·사회적 문제를 이루고 그 영향이 불특정 다수인에게 미치기 때문에 중앙정부가 재난관리에 대한 전반적 체계 및 기관의 마련과 지방에 대한 지원체제와 함께 교육훈련, 기초간호, 지침 및 기준의 마련 등 전반적인 재난관리의 책임이 존재한다. 그러나 지방자치단체는 동해지역 행정의 실질적인 책임자로 환경 및 재난관련 정보의 수집·대응의 신속성과 효율성, 현장의 접근성 등의 측면에서 재난관리에 대한 일차적 책임을 달아야 하고 특히 재난발생시 구조·구난, 수습·복구에 있어서 실질적 역할을 담당하기 때문에 중앙정부의 역할을 고려하면서 지방자치단체, 그 중에서 광역자치단체인 부산광역시의 종합적 재난관리체제의 모색에 중점을 두고자 한다.

(2) 재난 및 재난관리의 범위

첫째, 재난을 크게 자연재난과 인위재난으로 구분할 수 있으나 본 연구에서의 재난은 양자를 포함한다. 둘째, 재난관리란 광역과 협의로 구분할 수 있는데, 본 연구는 광역적 입장에서 재난의 완화, 예방에서부터 대응, 복구에 이르기 까지의 재난관리의 전과정을 다룬다.

(3) 재난관리체제의 의미

주로 재난관리체제란 자연재난과 인위재난을 대상으로 재난에 대한 대처, 준비계획, 대응, 복구하는 재난관리과정의 전단계를 포함하는 체계를 의미하거나 정부조직체계와 단간지원체계의 유기적 연계와 역할분담체제를 포함하는 것을 의미한다.

2) 연구방법

위에서 열거한 연구목적을 달성하고 지방자치단체, 특히 부산광역시의 재난통합관리체제를 구축하기 위하여 다음과 같은 연구방법을 사용한다.

첫째, 문헌조사: 재난관리에 관한 이론적 체계화를 도모하고 재난관리현황과 문제점을 파악하기 위하여 관계기관의 보고서, 각종통계, 재난관리 관련법규, 관련서적 및 논문 등 관련 문헌을 조사·분석한다. 둘째, 면접조사: 재난관리체제의 실제적 운영과정을 파악하고 현재 부산 관리체제에 의하여 산재되어 있는 관련 부서의 현황 및 문제점을 도출할 뿐만아니라 재난통합 관리를 위한 조직구조의 재설계등 제방안의 적실성을 제고시키기 위하여 관련공무원에 대한 면접조사를 실시한다.

II. 지방자치단체의 재난관리에 대한 이론적 분석

1. 재단관리의 의의와 과정

1) 재난관리의 의의

재난이라고 하는 것은 생활환경의 급격한 변화에 의하여 인간에게 갑작스럽고 닥대한 인적·물적 피해는 물론이고 심리적 피해를 가져오게 됨에 따라 이를 예방하고 일단 발생한 후에는 그 피해를 최소화하기 위한 노력이 요구된다. 인구증가와 인구집중에 의한 대도시 교통문제, 식량문제, 과학기술과 산업발전에 따른 지원과 에너지 문제, 환경오염과 공해문제, 온상호파에 의한 기상이변에 따른 생태계의 위협, 인위적인 둘발사고의 빈번한 발생 및 국지적인 전쟁 등 국내외적으로 잠재적인 재난요인은 상존하고 있으며 수해, 풍해, 해일, 설해, 한해, 지진, 화재, 폭발사고 등 재난에 대비하고 사전에 조치하는 활동이나 재난이 발생하였을 시 이를 극복하고 수습하는 제반 활동을 재난관리라고 한다(김영수, 1993:11).

즉, 재난관리란 각종의 재난을 관리하는 것으로서 재난으로 인한 피해를 극소화하기 위하여 재해의 완화(mitigation), 준비계획(planning), 응급대응(response), 복구(recovery)에 관한 정책의 개발과 집행과정을 총칭하는 것이다¹⁾(petak, 1985:3).

지구상에 인간이 존재하는 한에 있어서는 재난은 존재하게 마련이지만 재난관리의 책임은 결국 정부에 있다는 관점²⁾에서 정부는 이러한 재난의 예방·대응·복구의 과정이 보다 과학적이고 효과적으로 이루어 질 때 재난으로 인한 인적·물적 피해를 줄일 수 있다. 복구활동 등에 투자되는 재원이 어떠한 기준에 의하여 어디에 그리고 누구에게 그 혜택이 돌아가느냐 하는 것은 정책적 측면에서 배분적 성격을 가지고 있으며 재난관리는 장기적인 극복개발과 차수사업과 연계하에서 이루어지기 때문에 안전하고쾌적한 생활공간을 제공하고 인간의 삶의 질을 향상시킬 수 있다는 복지차원에서 중요하다 할 것이다.

2) 재난관리의 과정

재난관리의 과정은 보는 시각에 따라 여러 단계로 나눌 수 있으며 재난관리시기를 기준으로 보면 일반적으로 4단계로 나눌 수 있다(petak, 1985: 3; 남궁근, 1995: 961-962 : 김영수, 1993:13-20; 임승태외, 1996:25-28). 즉, 완화단계, 준비계획단계, 등급대응단계, 복구단계로 나눌 수 있으며 이러한 네과정은 상호 독립적인 과정이라기 보다는 각 단계들이 상호작용하고 있다 할 것이다.

(1) 완화단계 : 자연 및 인위재난으로부터 인간의 생명과 재산을 보호하고자 재난에 관한 장기적인 완화대책 또는 재거대책을 수립하는 제반활동을 수행하는 단계로서 인간의 건강, 안전, 그리고 사회의 복지에 위협이 존재할 때 무엇을 할 것인가를 결정하여 방지할 수 있는 계

1) 이러한 재난관리과정에 대하여 시계열상의 단순분석으로 파악되고 위기상황과 같은 전략적인 재정적·기술적 고려 위에 정치적 고려가 필요한데 이를 적극적으로 고려하고 있지 못하다는 비판도 있으며 재난관리의 4단계의 과정은 상호작용하고 있는 것이지 단순히 시계열상 일방향으로만 진행되는 것은 아니다.

2) 재난에 대하여 정부가 어떻게 대처해야 하는가의 문제는 인간 근원에 대한 기본적 관점인 영혼창조설과 진화론 중 어느 입장을 취하느냐에 따라 다른 바, 영혼창조설적 입장에서는 재난관리의 문제는 행정영역이라기 보다는 신의 영역이라고 보며, 진화론적 입장에서는 인간의 질종화복의 원인이 인간 스스로에게 있다는 주체적 인간관으로서 재난은 인간 스스로의 책임이며 결과적으로 정부가 이에 대비하는 행정을 수행하여야 한다는 것이다(황윤원, 1989:151-152).

난을 막거나 이것이 불가능할 경우 그 영향을 축소 또는 감소시키기 위한 계획이고 철저한 연한 노력을 통하여 재난발생의 가능성을 낮추는 활동을 하게 된다. 즉, 재난관리를 위한 장기적인 계획의 마련, 화재방지 및 기타 재난으로 인한 피해를 축소하기 위한 건축기준등 접근의 마련, 위험요인과 지역을 조사하여 위험지역을 표시한 위험지도의 작성, 수해 상습구역의 설정과 수해방지시설의 공사, 안전기준의 설정, 재해취약지구의 개발제한, 재해보상제도의 마련 등의 활동이 이루어진다. 이 단계에서는 재해분석과 재해관리능력의 평가 활동도 이루어지며 결국 미래에 발생할 가능성이 있는 재해를 사전에 예방하고, 재해를 상의 기회를 줄이어, 피할 수 없는 재해의 피해를 완화시키는 활동을 한다.

(2) 준비계획단계 : 재해발생가능성이 높은 경우 비상시에 필요한 모든 그에 대비하는 운동계획을 마련하거나 재해사태 발생에 대한 대응능력을 유지시켜 재해 발생시 재해트러스트 성명을 구하고 재산피해를 줄이기 위한 응급 대응계획과 훈련과정을 개발·연습하고 재난관리에 필수적인 자원을 확인·확보하며 대응기관들간에 필요한 협의체제의 구축 등 판할 지역과 기타의 지역에 걸쳐 재난에 대하여 사전에 준비하는 활동을 한다. 즉, 재난이 발생하기 전에 비상계획, 경보체계 및 제반 방지수단을 마련하여 재해시 대응·응급구호·응급복구등에 관한 실질적 운용계획을 갖추고 이에 따른 교육과 훈련을 실시하여 경보체계와 통신체계의 비상시 케이니케이션 통로를 유지하는 활동을 한다. 완화단계의 제반활동에도 불구하고 재해의 발생확률이 높아진 경우 재해발생후에 효과적으로 대응할 수 있도록 사전에 운영적인 준비장치들을 갖추는 단계이다.

이러한 준비계획들은 재난이 발생하였을 경우 그 실효성이 확보되어야 하기 때문에 계획과정에 제 상황과 여러가지 제약요인을 감안한 상황접근계획이 되어야 하는 등, 항상 새로운 상황에 적응할 수 있도록 융통적이어야 하여 최상의 준비상태를 유지할 때 피해를 최소화시킬 수 있다.

(3) 대응단계 : 재난발생 가능성을 줄이고 재난에 대한 철저한 준비를 하고 있어도 재난은 발생할 수밖에 없고 실제로 재난이 발생하였을 경우 일정한 활동들을 해야 하는 바, 대응단계는 준비계획의 동작화, 비상체제의 운영, 주민들에게 비상행동요령의 숙지, 비상의료지원, 비상상황실의 운영, 이재민 수용과 보호, 긴급피난지 대피소 운영, 인명수색과 구호 등 인간의 생명을 구하고 재산상의 피해를 최소화시키거나 복구의 용이를 위한 재해복구, 직전, 도중, 직후에 취해진 활동을 말한다. 이러한 대응과정에서 재해관리행정체제의 영역이 확대되고 다기획화되며 때문에 종체적 비상관리나 통합관리체제가 필요하고 이를 통하여 각각의 계획과 활동들이 통합·조정되어야 한다.

또한 이러한 대응활동을 위해서는 인력·기술·물자의 동원이 있어야 하는데 이러한 지원활동을 원활히 수행할 수 있도록 행정기관에 의한 다양한 기술과 장비의 비축과 더불어 그 제공이 효율적으로 이루어 질 수 있는 지휘체계와 참여기관 사이의 팀워크 등 협조관계의 유지가 중요하다.

이 단계는 재난관리의 전 과정중에서 시간적으로 가장 짧지만 이 활동을 위해서 오랜시간 완화와 대비의 노력을 기울인 것이므로 중요한 단계라 할 수 있으며, 이 과정에서 나라나는 분파성, 표준절차의 결여, 참여단위의 다양성, 단편성 등을 극복하기 위한 체도적 장치의 마련이 요구된다.

(4) 복구단계 : 복구단계는 재난으로 인한 혼란과 피해가 발생하였을 경우 응급적인 인명

구조와 재산의 보호활동이 이루어진 후에 재난전의 정상상태로 회복시키기 위한 여러 활동을 행하며 재난으로 인한 피해자와 재산에 대한 단기적·임시적 응급복구와 장기적·항구적 원상복구 또는 개량복구를 행하는 단계를 말한다. 단기적·응급적으로는 주민들이 최소한의 생활을 할 수 있는 상태로 회복시키고 장기적으로는 방역체계의 재구축, 재난으로 발생한 폐기를·위험물의 제거, 실업자에 대한 직업알선, 임시주거시설의 마련, 주택과 시설의 원상회복 등 지역의 개발사업과 연계시켜 복구활동을 수행한다. 재난으로 인한 피해가 발생하는 경우 원칙적으로 피해 당사자가 복구활동을 행하는 것이 원칙이지만 개인적 책임의 영역을 벗어난 피해 또는 그 피해가 커서 피해주민의 능력을 벗어나는 경우 정부가 재해복구를 위하여 적·간접적인 지원을 하여야 하며 이러한 활동은 분배정책의 성격을 가지기 때문에 합리성과 형통성이 고려되어야 한다.

이러한 재난관리의 과정은 시간적 활동순서인 동시에 각 과정의 활동결과 및 내용은 다음 단계의 활동에 영향을 미치며 최종의 복구활동의 결과 및 노력 그리고 경험은 최초의 단계의 활동에 환류되는 상호순환적 성격을 가지기 때문에 재난관리는 통체성을 가진다 할 것이다.

2. 재난관리의 방식 및 전략

1) 재난관리의 방식

재난관리의 방식은 크게 보면 재난유형별 분산적 관리방식과 통합적 관리방식으로 나눌 수 있는 바, 재난유형별 분산적 관리방식이란 다양한 기준에 의하여 재난을 유형화³⁾하고 재난유형별로 개별적으로 재난을 관리하는 방식을 말하고, 통합적 관리방식이란 특정한 국가나 지역에서 발생하는 모든 재난을 전체적으로 상호연계하에서 하나의 재난관리주체에 의하여 종합적으로 관리하는 방식을 말한다.

재난관리의 방식에 있어서의 변화가 이루어지고 있는 바, 그것은 재난관리의 본질적 속성으로서 통합성·종합성을 가지며, 이론적 측면에서 뿐만아니라 경험적 측면에서 통합적 관리방식으로 전환되는 추세에 있다(임송태외, 1996:30-31). 재난의 통합적 관리가 필요한 이유는 첫째, 재난은 하나의 원인에 의하여 일어나기 보다는 다양하고 복합적인 원인에 의하여 발생하고 있고 둘째, 재난의 자연적 요인 및 기술적 요인 등 물리적 특징과 영향의 관점에서 사회적 개념으로 인식하여야 하며셋째, 재난의 사회행태적 특징들이 대부분 재난유형별로 나타나는 것이 아니라 재난유형에 따른 큰 차이 없이 재난을 준비하고 관리하는데 관련되는 활동들은 유사하고 동일한 일반적인 활동이 취해진다는 것이며 넷째, 특정한 유형의 재난을 관리하더라도 특정한 지역이 갖는 위험과 재해를 고려하고 연계된 종합적인 관리를 실현하는 것이 효율적일 뿐만아니라 비용면에서도 효과적이라는 것이다.

즉 재난의 통합적 관리를 해야 한다고 주장하는 연구자들은 대개 재난유형의 차이에도 불구하고 인명과 재산의 보호 및 복구, 재난지역의 안전성 확보, 공공에 대한 정보제공 등의 활동이 이루어지고 재해관리행정체제는 결국 자연적·인위적 재해에 대응하기 위하여 존재하는 하나의 네트워크체계이며 이를 구성요소들 간의 연계관계를 통하여 재해관리기능을 수행하여야 한다는 것이다(남궁근, 1995:960).

3) 재난은 다양한 기준에 의하여 유형화 할 수 있는데, 재난발생원인, 재난발생장소, 재해대상, 영향의 범위, 재해발생과정의 시간적 차이 등에 의하여 재난을 유형화 할 수 있다.

2) 재난관리의 전략

우리 사회에 발생하고 있는 다양한 형태의 재난은 어떠한 노력에도 불구하고 피할 수 없는 것이라는 사실과 더불어 이러한 재난의 일상성과 다양성으로 재난에 대한 체계적이고 분석적인 접근을 어렵게 하고 있다는 것도 사실이다. 따라서 재난의 의미와 성격을 이해하고 재난의 발생원인과 대비책에 대하여 논리적으로 대응하기 보다는 재난의 의연적 규모와 감정적 책임의 입장에 보다 많은 관심을 갖는 경향(정익재·정창주, 1996: 93)이 있는지도 사실이다. 그러나 행정은 각종의 재난에 대하여 적절히 대응·관리하여야 하고, 이러한 대응과 관리의 전략은 크게 보면 예방전략과 복원전략으로 나누어 볼 수 있다(최병선, 1994:34-46).

먼저 예방전략이란 재난은 어찌한 대응 또는 회생을 감수하더라도 방지하여야 할 대상이고 들을 쪽으로 발생하는 것으로서 인간의 노력여하에 따라서는 재난을 예측할 수 있고 이러한 재난에 대처할 수 있는 적절한 대응책이 존재하고 있다고 전제한다면 재난을 정확하게 예측하고 효과적인 대비책을 모색하자는 것이다. 즉 철학적 재난발생가능성을 예측하고 이를 사전에 방지하기 위한 예방노력을 기울이는 것을 말한다. 즉 다양한 재난대처경험과 학습의 충진, 다양하고 이질적인 재난에 대하여 신축적으로 대응할 수 있는 지식, 제도, 조직구조 그리고 재원을 구축 및 확보하는 것을 말한다.

복원전략이란 재난에 대한 인간의 예측능력에는 한계가 있고 완벽한 대응책 마련도 어렵고 재난에 대한 인지의 차이가 존재하게 될 뿐만 아니라 재난에 대처하는데 필요한 재원이 한계가 존재하기 때문에 발생한 재난에 대하여 효과적으로 대처할 수 있는 일반적 능력의 확보가 필요하다. 이 전략은 사전에 예측여부와 관계없이 실제적으로 발생한 재난을 사후적으로 보다 효과적으로 대처할 수 있는 능력의 신장을 두는 전략을 말한다. 재난관리체제의 상황과 여건에 따라 바람직한 전략이 다를 수 있으나⁴⁾ 재난의 발생가능성에 대한 정확한 예측능력과 재난의 발생가능성을 극소화하는데 필요한 대비책 및 보완책의 강구를 기본으로 하는 예방관리전략에 우선순위를 두어야 한다.

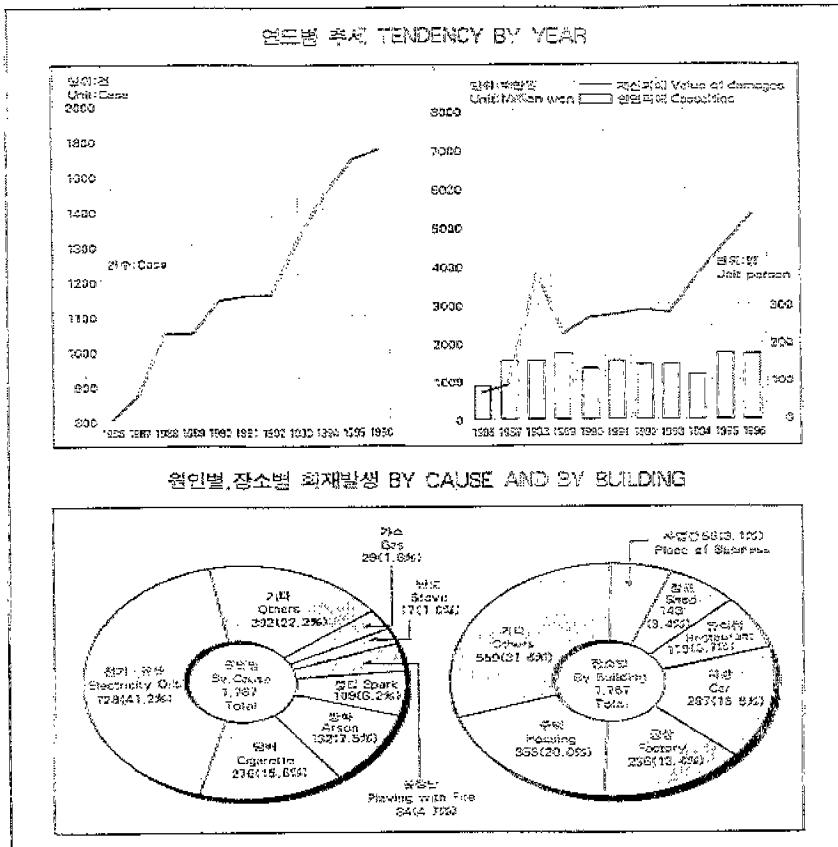
III. 지방자치단체의 재난관리에 대한 분석·평가

1. 일반현황

1990년 이후 현재(1998. 9.)까지 자연재해로 인해서만 1,282명이 사망하고 복구비·간드 10조 3천 1백 18억 원에 달했으며 1998년(9월말) 한해 단도 자연재해로 인한 피해는 사망자 333명, 아재민 2만3천783명, 재산손실 1조3천79억 원이었다. 특히 많은 재난 중 대표적인 화재 발생 현황을 보면 '97년도 전국적으로 29,472건이 발생하여 인명피해 증 사망자 564, 부상자 1,631명이며 재산피해는 1,217억 원이며 계속 증가하고 있으며 부산시만 보더라도 아래 <도1>에서와 같이 화재로 인한 인명피해나 재산피해가 계속적으로 증가 추세에 있다.

4) 재난과 위험에 대한 대응전략을 선택하는데 있어서 위험과 재난에 대처할 수 있는 지식의 정도, 재난과 위험의 예측가능성이라는 두 요인을 고려하면 네가지의 상황이 존재하게 되는데 이러한 상황에 따른 예방 전략 도는 복원전략이 적합하다는 주장이 있다(wildavsky, 1988:122).

(도1) 화재의 연도별 추세와 현황



출처: <http://metro.pusan.kr>

재난관리를 위한 기구 및 인력을 보면 부산시의 현재 재난관리기구는 행정관리국내의 민방위비상대책과와 건설주택국내의 재난관리과가 있고 소방행정과, 방호과, 구급구조과로 형성된 소방본부가 있다. 시 본청내의 인력은 2개과, 경보통제소, 재난종합상황실, 안전점검기동반에 65명이 근무하고 있다(부산광역시, 1997:304).

소방인력은 총 1,585명이며 소방직 1,557, 일반직 28명으로 구성되어 있으며 소방관 1인당 시민수는 2,447명으로써 서울 2,303명, 경남 1,983명 보다 많은 실정이다. 재해위험지구는 상습침수지구 13개소, 붕괴위험지구 2개소, 노후시설지구 1개소로 총 16개소가 지정되어 있다.

재난의 예방·수습 기타 재난관리에 관한 중요정책의 및 총괄조정과 지역재난관리 업무를 협의·조정하기 위하여 지역내 재난관리책임기관의 장 등 28명으로 지역안전대책위원회가 구성·운영되고 있으며, 재난이 발생하거나 발생할 우려가 현저한 경우에 재난의 예방·수습에 필요한 조치를 효과적으로 수행하기 위하여 지역사고대책본부가 구성되어 평시에 각 반별로 편성되어 있다. 1997년도 재해관련 세입·세출을 보면 세입은 123,257천원이고, 세출은 9,729,489천원으로 대단히 미흡한 실정이다(부산광역시 내부자료).

2. 재난단계별 관리의 현황

1) 원화 및 준비계획단계

원화 및 준비계획 단계는 자연 및 인위재난으로부터 인간의 생명과 재산을 보호하고자 재난에 관한 장기적인 원화대책 또는 제거대책을 수립하고 재난 발생 가능성이 높을 경우에 운영 계획 등을 마련하여 대응능력을 유지하기 위한 재난활동을 수행하는 단계라 할 수 있다.

이와 관련하여 국가적 차원에서 5년단위로하여 장기적인 재해예방사업, 방재정보판리체계, 방재대책에 관한 기본적 계획 등 방재 관련 장기적인 사항과 수방공·자재의 터미널·수송과 장비 및 시설의 확보, 재해에 대한 응급 및 항구복구대책 등 방재집행계획과 지역방재계획의 조성이 될 사항들을 포함하는 방재기본계획을 작성하고 있다(자연재해대책법 제14조, 15조). 지방자치단체의 경우는 방재기본계획과 방재집행계획이 근거하여 1년 단위로 하는 시·도에서 수행할 수방재·장비 등 재해예방, 주민대피·구조·구난 등 재해응급대처, 복구비지원 등의 항구대책 등을 내용으로 하는 시·도 방재계획을 조성하고, 시·군·구의 경우 시·도지역방재계획에 따라 시·군·구에서 수행할 재해예방, 응급 및 복구대책을 내용으로 하는 시·군·구방재계획을 작성하고 있다.

또한 재해발생시 응급복구비의 신속한 확보와 재해사전대비·점검 결과 긴급정비를 요하는 방재시설물 등의 정기 정비를 위한 경비를 마련하는데 특별을 둔 재해대책기금을 운용하고 있다. 1998년 4월 1일 현재 시·도 494억원, 시·군·구 258억원 총 752억원을 적립하고 있으며 부산시의 경우 72억원을 조성하고 있다.

구체적으로 부산시의 경우 첫째, 재해위험지 학소 및 상황대처를 위한 재해위험지구정비(2개소), 재해대책기금운용, 재난종합상황실을 운영(24시간 근무)하고 있으나 둘째, 재난 위험시설물 판리를 하고 있는데 지정시설 100개소에 대하여 월 1회 안전점검을 하고 중점대상시설 3,096소에 대하여 분기별 1회의 안전점검을 하고 있다. 셋째, 위험시설물의 개보수를 시행하고 있는 바, 부산대교등 16개소에 대하여 도로시설물 안전진단 실시, 고랑설경제 추진, 고랑보수를 추진하고 있다. 넷째, 소방력 강화를 위하여 화재취약대상관련, 소방장비보강, 소방시설 확충, 119구급봉사활동의 확대를 도모하고 있다.

2) 대응단계

대응단계에서는 준비계획의 동작화, 비상체제의 운영, 주민들에게 비상행동요령의 숙지, 일상의료지원, 비상상황실의 운영, 이재민 수용과 보호, 긴급피난지 대피소 운영, 인명수색과 구호 등 인간의 생명을 구하고 재산상의 피해를 최소화시키거나 복구의 용이를 위한 재해의 진전, 도증, 직후에 취해진 활동을 말한다.

첫째, 재난발생시에 재난종합상황실을 편성·운영하고 있다. 재난유형에 따라 편성인원이 달라지기는 하지만 재난종합상황실은 재난상황통괄관리, 유관기관 보고·전파대책 협의·조정, 타반에 속하지 않는 사항을 처리하기 위하여 총괄반, 재난원인조사·분석, 초동대처 및 수습·복구지원·협조를 위하여 수습·복구반, 여론통향파악 및 대외홍보전담, 유관기관 지원상황파악 및 협조 요청, 이재민·사상자 등 관리를 위하여 홍보·지원반 등 3개반으로 구성하여 운영하고 있다.

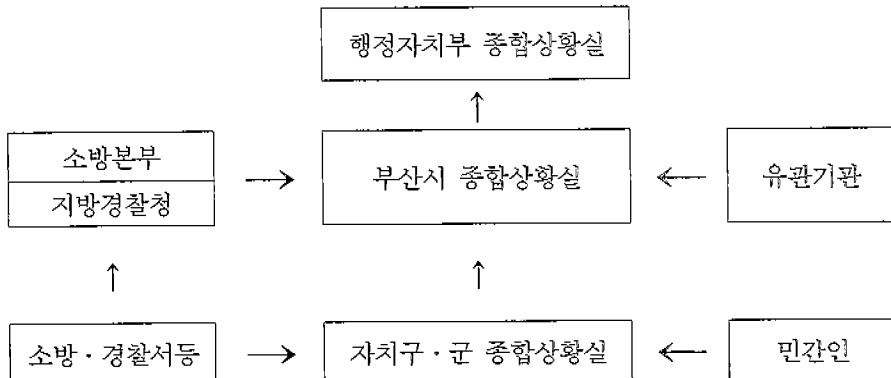
둘째, 재난발생시 사고대책본부를 설치·운영하고 있다. 사고대책본부는 시장을 본부장으로

하여 총괄반, 행정지원반, 인명구조반, 구호반, 수습복구반, 교통통제반, 조사반, 홍보반, 기자반(필요시) 등 9개반으로 편성·운영하고 있다. 특히 재난현장에서의 응급대응을 효율적으로 수행하기 위하여 총괄지원반, 복구지원반, 확인조사 및 홍보지원반으로 구성되는 현장상황반을 설치·운영하고 있다.

셋째, 재난현장지휘소의 역할을 수행하는 긴급구조본부를 설치·운영하고 있는 바, 이는 앞에서 논의한 현장상황반의에 총괄반, 인력관리반, 장비반, 통신반, 기술지원반, 응급의료지원반, 보도지원반, 자원봉사관리반 등으로 구성하여 운영하고 있다.

넷째, 긴급구조구난본부를 설치·운영하고 있는 바, 관할 보건소장을 중심으로 현장지휘소와 사고대책본부의 지원하에 분류반, 응급처치반, 이송반으로 나누어 현장응급의료소를 설치·운영하고 있다. 다섯째, 재난이 발생하게 되면 이에 신속히 대응하기 위하여 다음 <도2>와 같이 보고 및 전파체계를 유지하고 있다.

<도2> 보고 및 전파체계도



3) 복구단계

복구단계는 재난으로 인한 피해자와 재난에 대한 단기적·임시적 응급복구와 장기적·항구적 원상복구 또는 개량복구를 행하는 단계라 할 수 있는 바, 응급복구는 지역주민의 생활과 직결되는 교통, 통신, 상수도, 전기시설의 복구에 우선을 두며, 항구복구는 피해재발이 없도록 근원적 대책을 강구하도록 하는 것이다.

대규모 재난⁵⁾의 발생으로 인하여 공공질서와 주민의 생명, 재산이 중대한 위협을 받을 경우 복구차원이상의 강력한 응급대응조치가 필요하여 복구등에 필요한 행정·재정·금융·세계상 특별지원 즉, 국세·지방세의 감면이나 생활안전기금의 지원, 복구비 등을 지원할 수 있도록 특별재해지역으로 선포하도록 하였다.

3. 지방자치단체 재난관리의 평가

앞에서 논의된 지방자치단체 특히 부산광역시의 재난의 현황과 재난관리단계별 현황에서 살

5) 대규모 재난이란 인명과 재산의 피해 정도가 매우 크고, 그 영향이 광범위하여 정부차원의 종합적인 대처가 필요한 재난을 대규모재난이라고 한다(재난관리법 제16조, 시행령 19조1항).

펴볼 것을 토대로 효과적인 재난관리를 수행하는 데 있어 미흡한 부분을 중심으로 재난관리 행정체계적 측면, 재난관리 과정적 측면, 재난관리 능력적 측면, 재난관리 지원적 측면에서 문제점⁶⁾은 다음과 같다(김영수외, 1993:73-82; 암송래외, 1996:97-98).

1) 재난관리 행정체계적 측면

(1) 재난관리 조직구조상의 분산구조

지방자치단체 차원에서 재난을 효율적으로 관리하기 위해서는 이를 구체적으로 추진하는 종합적인 업무 및 조직구조체계를 갖추어야 하는데도 불구하고 현재 부산시의 경우는 보다 각각의 재난관리업무를 수행하는 조직이 국단위 수준이 아니고 과단위 수준에서 풀려되고 있을 뿐만 아니라 여러 국단위에 분산되어 있는 바, 즉 소방본부, 건설주택국의 재난관리과, 행정관리국의 텁방위비상대책과로 분산된 조직구조체계를 갖추고 있어 재난에 대한 종합적 관리를 하기가 대단히 어렵다.

(2) 재난관리기구의 권한 미흡

재난관리조직이 분산구조를 가지고 있을 뿐만 아니라 국단위의 조직구조를 가지고 있지 못하고 과단위 수준에서 업무가 추진되고 있는 관계로 재난관리와 관련된 종합적인 역할과 기능을 수행하는 데 있어서 지방자치단체 전체적 차원에서 재난관리에 필요한 종합적·체계적 권한이 미흡하다.

(3) 광역과 기초자치단체간의 연계체계 미흡

재난관리는 현장과 가장 밀접한 기초자치단체에서 먼저 일정한 권한과 책임하에서 추진되고 이는 광역자치단체의 지원과 조정 그리고 보완의 관점에서 상호 연계성을 갖추어야 하는데, 조직구조에서 뿐만 아니라 행정운영상 상호연계하에서 재난관리를 하는데 미흡한 조직체계를 형성하고 있다.

(4) 재난관리기구의 비상설화

재난관리기구는 미래의 불확실성에 대비한다는 조직의 특성상 가의성의 능력에 따라 상당한 전문인력을 장비를 갖추고 있어야 하는 바(남궁근, 1995:976), 재난관리와 관련된 기구 등 상설적 기구가 존재하지 않는 것은 아니지만 주로 재난이 발생하였을 경우에 급조되는 성격을 가지고 있어서 재난의 예방부터 복구관리에 이르기까지의 전과정에 대한 체계적인 연구와 관련 전문지식의 보강 등 제도 마련이 어려운 실정이다.

(5) 재난관리 인력의 부족

재난은 크게는 자연재난과 인위재난으로 나눌 수 있고 재난관리는 여타의 다른 행정업무에 상호연계관계를 맺고 있으며 복잡한 과정과 단계를 거치면서 이루어지고 있으나 이를 체계적이고 종합적으로 수행하는데 필요한 소방인력을 제외한 전문지식을 갖춘 인력이 부족하다는 것이다.

2) 재난관리 과정적 측면

(1) 복구중심적 재난관리

중앙정부도 마찬가지지만 특히 지방자치단체의 경우 재난관리의 전과정 중에서 예방보다는

6) 보다 구체적인 문제점 도출과정은 본 연구자의 글을 참고바람(김영수, 1996: 39-133).

사후적인 복구에 중점을 두고 재난관리가 이루어져 왔다는 것이다. 예방적 축면에서 보면 흥^흥을 가중시키는 개발행위를 사전에 제한 그리고 개선할 수 있는 제도적 장치가 미흡하고 재해가 반복되는 재해위험지구에 대한 예방대책이 충분치 못하여 체계적인 예산투자가 이루어지고 있지 못하다(이성우, 1996 : 1-9).

(2) 재난정보의 부족과 정보관리의 비효율성

재난관리가 효율적으로 이루어지기 위해서는 재난정보가 충분히 확보된 때만이 예방과 준비 계획, 응급대응, 복구 등에 관한 정확하고 신속한 결정이 가능하다는 축면에서 재난정보를 수집하고 분석하여 이를 재난관리정책에 반영하는데 필요한 절대적 재난정보가 부족하고 이 부족한 정보를 관리하는 시스템이 구축되어 있지 못하다.

(3) 재난관리과정의 비순환적 관리

재난관리의 각 단계는 별개로 이루어지는 것이 아니라 시간적 활동순서이며 각 과정의 활동결과 및 내용은 다음 단계의 활동에 영향을 미치며 최종의 복구활동의 결과 및 노력 그리고 경험은 최초의 완화단계의 제반활동에 흡수되어 장기적인 재해관리능력을 향상시키게 되지만(김영수, 1993 : 19-20), 재난관리의 각 과정이 연계작용관계를 가지고 있지 못하고 개별적으로 운영되고 있다.

3) 재난관리 능력적 축면

(1) 방재관련계획 및 교육훈련의 불충분

중앙정부차원에서 5년주기로 수립되는 방재기본계획에 의거하여 방재집행계획과 지역방재계획⁷⁾으로써 시·도방재계획과 시·군·구방재계획 등이 작성되고는 있으나, 이러한 방재관련계획들이 형식적 수준에서 머물고 있기 때문에 장기적인 준비와 계획하에서 재난관리가 이루어질 수 있는 계획으로서 미흡하고 어떠한 재난상황에서도 즉각 대처할 수 있도록 평소 반복된 교육과 훈련이 방재계획과 그에 따른 시라니오에 의하도록 하여 반드시 피드백(feedback)과정을 통하여 계속 보완·발전될 수 있도록 하여야 함에도 불구하고 체계적인 교육·훈련이 이루어 지고 있지 못하다.

(2) 재난관리담당자의 부족으로 인한 재난관리시설물 관리 미흡

재난관리를 효율적으로 수행하고 관리능력을 적정하게 유지하기 위해서는 적정수의 재난관리업무 담당자가 존재하여야 하는데 이에 대한 절대적 부족현상이 거의 모든 지방자치단체에서 나타나고 있으며 이로 인하여 재난관리시설물의 노후화현상이 나타나거나 관리부실로 인하여 해당시설물이 제대로 작동되지 않고 있는 경우가 발생하는 등 재해위험지구에 대한 체계적 관리가 이루어지고 있지 못하다.

(3) 재난관리에 관한 연구기능 부재

재해는 상식으로 국복되는 것이 아니고 전문적 지식과 기술을 가지고 대처해야 하며 방재사업의 효과성과 실효성을 높이기 위해서는 재난관리의 전반에 관하여 체계적으로 연구하는 전문연구집단이 필요한 바, 이와 관련된 지방자치단체 내·외의 집단이 지역적 차원에서 존재하

7) 지역 방재계획은 방재시설의 시설 및 개축·방재에 관한 교육·훈련 기타 재해예방에 관한 사항, 재해에 관한 예보·경보·피난·수방·구조·위생 기타 재해응급대책에 관한 사항, 재해복구에 관한 사항, 방재조치를 취하기 위하여 필요한 노무·시설·설비·물자·자금 등의 경비·비축·조달·배정·수송과 통신에 관한 사항, 기타 방재에 관하여 필요하다고 인정되는 사항 등을 중심으로 수립되고 있다.

고 있지 않다.

(4) 재난관리의 전산화 미흡

재난에 대한 관리에 있어서는 정확성과 신속성이 가장 핵심적인 사항이라 할 수 있으나, 형정전산화와 전산망의 구축이 초보단계에 머무르고 있어서 재해발생후 피해상황의 짚제어 둘은 시간을 소모하고 있을 뿐만아니라 정확성을 결여하고 있는 등 재난관리를 위한 전산화된 정보체계를 갖추고 있지 못하다(김영수, 1993: 168).

(5) 인적·물적 동원력의 부족

재난의 발생후 응급대응과 복구관리에는 지방자치단체 소속의 인력 그리고 소유하고 있는 장비·물관아니라 대체로 인적·물적 자원의 동원이 필요한 바, 구호 및 복구를 위한 인력 및 장비가 부족할 뿐만아니라 동원체계가 완벽하게 구축되어 있지 못하여 복구단계 등에 투입되어 피해를 최소화할 수 있는 가용장비를 효과적으로 활용하고 있지 못하다(이성우, 1993: 131 ; 서울시정개발연구원, 1994: 176-178).

4) 재난관리 지원적 측면

(1) 언론기관의 재난관리 지원 미흡

지역에서 발생하고 있는 각종의 재난을 적절히 관리하는데 있어서 언론기관의 역할이 크다 할 것인 바, 재난이 발생하였을 경우에 재난에 대한 인식, 재난시 대처체계 등의 홍보활동은 어느 정도 이루어 지고 있으나 재난이 발생하기전에 지역주민의 방재의식을 가지고 시켜주고 재난이 발생한 후 즉각적인 응급조치의 오류 등에 대한 활동은 거의 이루어지고 있지 못할 뿐만아니라 의연금품 모집등의 활동이 활발히 이루어지고 있지 못하다.

(2) 지방의회의 지원 미흡

지방의회는 지방자치단체의 종합적인 방재정책을 수립하고 예산을 통하여 재해가 발생한 후의 응급조치 뿐만아니라 방재관련 사업에 대한 조례 및 재정적 기초를 마련하여 주어야 하는 바, 지방의회가 이에 대한 관심과 정보 그리고 전문성의 부족으로 인하여 사전에 재난을 예방하기 위한 장기적 측면에서의 활동이 거의 이루어지고 있지 못하여 단지 재난이 발생한 후 그 처리를 위한 재정적 지원에 주로 관심을 두고 있을 뿐이다.

(3) 교육 및 의료기관의 노력 및 장비의 부족

재난에 적절히 대응하고 피해를 최소화하기 위해서는 각종 재난관리에 대한 교육이 이루어져야 하는 바, 학교교육이나 사회교육 등 어느 곳에서도 이에 대한 체계적인 교육을 받을 수 있는 기회가 거의 없으며 지역적 차원에서 당해 지역의 특수성을 고려한 재난관리를 위한 연구기관도 존재치 않고 더욱이 재난관리과정 중 응급대응단계에 중요한 역할을 수행하는 의료기관이 자발적으로 이에 협조하여 구호활동에 적극 참여하지 않고 있으며 재난관리기관이 의료기관을 동원할 수 있는 제반장치가 마련되어 있지 않다.

(4) 지역주민의 방재 대응능력 결여

어떠한 재난이 발생하였을 경우에 재난관리과정에 있어서 그 재난에 대처하려는 여러부분의 활동과 더불어 중요한 것은 재난의 대상이 되는 지역주민이 재난을 극복하려는 자체적인 노력과 능력이 중요한 바, 지역주민들이 재난에 대비해야 한다는 인식은 대단히 높으나(부산광역시, 1997:309), 실질적으로 그에 대처하려는 노력은 하지 않고 있으며 또한 그ter기 위한 능력을 갖추고 있지 못하다. 더구나 지역주민들이 재난으로 인한 피해에 대한 책임을 정부에 전가

하려는 태도를 취하고 평상시에 재난관리과정에서 외부통제요소로서의 기능을 원활히 수행하고 있지 못하다.

IV. 지방자치단체의 재난통합관리체제 구축을 위한 방안모색

1. 기본방향

1) 재난의 통합관리

재난관리방식은 개별적 관리방식과 통합적 관리방식으로 나눌 수 있으나 개별적 관리방식은 재난의 종합적 관리의 곤란, 재난의 형평적 관리의 곤란, 방재요소간의 중복·누락등의 문제점이 존재하기 때문에 지방자치단체가 재난을 관리하는데 있어서 수행하는 업무가 복잡하고 상호관련되어 있어 업무를 수행하는데 있어서 여러 활동들이 연계될 수 밖에 없으며 재해가 발생하기 전에는 재해발생가능성을 줄이기 위한 제반조치와 더불어 재해가 발생하게 되면 응급조치와 구호·복구 등의 전과정을 상호 연계하여 관리하기 위해서는 재난의 통합적 관리가 필요하다.

지방자치단체 수준에서 재해관리가 효과적으로 이루어져 재난으로 인한 인명과 재산의 피해를 최소화하기 위해서는 무엇보다도 재난관리와 관련한 정책에 우선순위가 주어져야 하고 이러한 정책의 우선순위를 확보하기 위해서는 방재의식의 제고 등 정책적 지원이 있어야 하고 이를 구체적으로 집행을 효율화할 수 있는 행정체제의 구축도 필요하다. 즉 재난관리과정에 관련된 요소별로 재해에 대한 정확한 인식과 재해관리과정에 포함된 모든 요인들을 종합적으로 통합관리하는 것이 바람직하다. 뿐만아니라 자연재난과 인위적 재난은 그 관리과정상의 여러 활동이 유사하며 특히 대응과 복구단계에서는 거의 동일한 기능을 수행하여야 하기 때문에 양자 모두를 포함하는 통합적 관리를 하여야 한다.

2) 재난관리의 전담기구의 독립·상설화

재난관련업무를 수행하는 기구는 미래의 불확실성에 대비하여야 하고 재난관리활동 종에서도 재난에 대하여 사전에 예방하고 완화시키기 위한 제반활동에 초점을 두어야 한다는 관점에서 재난이 발생한 후에 이에 대응하기 위하여 임시적으로 기구를 설치·운영하기 보다는 재난에 대하여 체계적으로 분석하고 예방을 위한 다양한 계획을 수립·집행하며 각종 재난을 통합적으로 관리하기 위해서는 재난관리업무를 수행하는 기관을 독립시키고 상설화하는 것이 바람직하다는 것이다.

특히 지방자치단체의 집행기관을 구성하는 경우 해당 관할구역에서 존재하는 다양한 재난에 대하여 종합적 관리를 위한 전담기구를 독립·상설화하고 재난관리에 대한 권한과 책임이 일치할 수 있도록 하여야 한다. 또한 이는 중요한 재난 뿐만아니라 발생가능한 모든 재난을 형평적인 포괄적 관리를 위해서도 필요하다.

3) 예방위주의 재난관리

행정은 각종의 재난에 대하여 적절히 대응·관리하여야 하고 이러한 대응과 관리의 전략은

예방전략과 복원전략으로 나누어 볼 수 있는 바, 지방자치단체의 재난관리체제의 성격과 상황에 따라 바람직한 전략이 다를 수는 있지만 재난의 발생가능성에 대한 정확한 예측노트와 재난의 발생가능성을 극소화하는데 필요한 대비책 및 보완책의 강구를 기본으로 하는 재난관리 전략에 우선순위를 두어야 한다.

2. 지방자치단체 재난통합관리체제 구축방안

지방자치단체가 수행하는 재난관리업무를 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 재난통합관리를 위한 체계의 구축이 필요한 바, 이를 위해서는 기본적으로 앞에서 언급한 것과 같이 재난의 통합관리, 재난관리전담기구의 특별·상설화, 예방위주의 재난관리라는 기본방향하에서 지방자치단체가 발생가능성이 있거나 발생한 각종 재난을 보다 효과적으로 관리하기 위해서는 그을과 같은 방안의 모색과 구축이 필요하다.

1) 재난의 통합관리를 위한 기구의 설치

각종 재난을 종합적으로 관리하기 위해서는 그에 걸맞는 행정체계의 구축이 필요한 바, 수요에 적합한 연계체계의 구축이라는 점에서 방재전담기구의 특별·전문화가 필요하다. 지방자치단체 중 광역자치단체의 경우 특히 부산광역시의 경우 1998년 9월 조직개편에 의하여 방재관련 조직은 행정관리국 내의 민방위비상대책과, 건설주택국의 재난관리과 그리고 화재진압을 총괄하는 소방본부(소방과, 방호과, 구조구급과) 등을 중심으로 분산관리되고 있다. 분산관리로 인한 문제점을 극복하기 위해서는 재난관련기구의 통합·일원화가 요청되는 바, 재난관리업무가 여러 국에 분산되어 있고 중요한 재난에 해당하는 화재관련 업무는 소방본부에서 수행하고 있는 것을 개선하여 재난관리에 관한 종합적인 분석·감리, 집행업무 등을 통일적으로 수행하기 위해서 재난관리국을 설치하고 예방관리과, 상황관리과, 지원복구과, 등원교육과, 민방위과, 소방관리과 등 6개 과를 두도록 하는 것이 바람직하고 기초자치단체에도 방재기획, 상황관리, 지원복구, 동원, 소방 등의 업무를 담당하는 재난관리과를 설치하여야 한다.

예방관리과는 각종 재해의 예방행정을 총괄하며, 재해행정을 총괄기획하며 조례의, 인사 뿐만 아니라 재해의 균형적 해결을 위한 업무를 수행한다. 상황관리과는 긴급상황에 응급대응, 응급 대처를 위한 업무를 수행한다. 응급관리과정을 종합적으로 기획조정하며 지역재해대책본부를 운영하고 각종 기상정보를 취득하여 전파하며 각종 통신시설을 총괄지도하며 재해에 대한 전산업무도 담당한다. 지원복구과는 재해가 발생하였을 경우 재해에 대한 지원과 복구업무를 총괄하며 주요 재해에 대한 현지조사 및 합동조사반의 운영, 복구계획의 수립집행, 재해구호업무, 이재민 수용 및 자활대책, 농어업복구대책수립 및 지도·지원 등의 업무를 수행한다. 등원 교육과는 재해가 발생하였을 경우 인력동원과 재해가 발생하기 전에 재해에 대처하기 위한 지원 교육훈련업무를 담당하며, 인력동원과 재난의 발생전후에 대비하기 위하여 평상시에 이에 대한 의식체고와 더불어 재난에 대처하기 위한 관련 기술 및 지식을 습득시키는 업무를 수행한다.

민방위과는 민방위행정의 종합계획 수립·조정, 민방위업무의 지도감독, 민방위 흥보, 등화 관제시설 및 음향관제운영에 관한 사항, 민방위대 자체계획 수립등의 업무를 수행한다. 소방 관리과는 소방행정 기본운영계획 및 심사분석, 소방력 보강 및 조직·기구·정원관리, 소방장

비 및 공유재산의 관리, 소방관제의 보상에 관한 사항, 소방차량 및 장비의 유지 관리 등의 업무를 수행한다.

이러한 재난의 통합관리를 위한 조직의 설치와 더불어 방재행정대의 조직이 필요하다. 방재 행정대는 재해가 발생했을 경우 이에 대처하기 위하여 본부반, 경계·복구반, 의료·구호반을 설치한다. 방재행정대는 등단위로 편성운영하며 본부반은 대원의 10%, 의료·구조반은 15~20% 내외로 편성하고 잔여대원은 경계·복구반에 편성한다. 각 지역특성상 예상되는 재난의 종류가 다양함에 대응하기 위하여 경계·복구반을 수방기동조, 소방기동조, 화생방기동조, 산불기동조 등의 산하조직으로 구분·운영한다. 대원선정은 공무원은 본부반에 편성하고, 민방위 대원 및 예비군은 경계·복구반에 편성하며, 일반인은 의료·구호반에 편성하여 공무원, 민방위대원, 예비군 중에 의료자격소지자는 의료·구호반에 편성한다.

2) 정책적 지원의 강화

재난관리를 하는데 있어서는 재난관리체계의 구축과 더불어 이러한 재난관리체계가 효과적으로 기능을 수행하기 위한 여러 정책적 지원이 있어야 한다.

(1) 재해대책 기본조례의 제정

국토 및 지역주민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위하여 방재에 관하여 지방자치단체가 필요한 체계를 확립하고 책임의 소재를 명확히 하여야 한다. 동시에 방재계획의 작성, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정금융조치, 기타 필요한 재해대책의 기본을 정함으로서 종합적이고 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모하고 아울러 사회질서의 유지와 공공복지의 확보에 이바지할 재해대책 기본조례를 제정하여야 한다. 이 재해대책 기본조례에 포함되어어야 할 대체적인 내용은 지방자치단체의 방재에 관한 종합적이고 장기적인 계획으로서 방재계획, 재해예방과 그 실시책임에 관한 재해예방, 재해응급대책 및 그 실시책임 등의 재해응급대책, 재난이 발생한 후의 재해복구, 재해예방·응급대응·복구사업수행을 위한 재정금융조치, 재해긴급사태시 보도체계 등을 규정해야 한다.

(2) 재정적 지원

지방자치단체의 재난대비행정에 대한 인식이 낮고 이에 따라 정책적 우선순위에서 밀리게 될 때 따라 재해복구에 투입되는 비용에 비하여 사전예방을 위한 활동에 투입되는 예산은 매우 적은 편이었고, 재난예방을 위한 경비는 불요불급한 경비라는 인식하에 예산배정에 있어서 경시되었는 바, 재난대비행정을 위한 재정에 관해서는 사고발생 후 복구에 필요한 재원 뿐만 아니라 방재물자의 비축, 시설의 확충, 재난관리에 필요한 인력수급에 따른 경비까지도 포함시켜야 한다. 이러한 재원을 확보하는 방법은 매우 다양하지만 일반적으로 재난관리과정 중에서 복구용 경비는 예비비 등 일시경비로 충당하고 예방용 경비는 경상비로 충당하여야 한다. 재난관리에 필요한 경비를 일반경상항목과 경쟁되는 경우 그 우선순위배정에서 하위를 점하게 되므로 경상경비계정으로부터 분리하여 운용함과 함께 각 재난관리 과정별로 그에 소요되는 경비를 마련하기 위한 방안을 마련하는 것이 바람직하고 지방자치단체의 예산운용에 있어서 재난예방을 위한 경비는 불요불급한 경비라는 인식을 불식하고 예산배정에 있어서 우선순위를 두어야 한다.

(3) 재해관리기술능력의 향상

여러 재난으로부터 지역주민의 생명과 재산을 보호하기 위해서는 재해를 관리하는 전문적

기술이 전제되어야 하는 바, 재해를 보다 효율적으로 관리하기 위한 기술능력의 향상을 위하여서는 다음과 같은 노력이 필요하다(부산광역시, 1997 : 316-329).

첫째, 재난종합관리체계의 구축이 필요하다. 재난종합관리체계의 구축을 위해서는 조직구조체계의 정비와 더불어 재난종합상황판단의 극대화, 예방안전점검체계의 보강, 재난판단의 전산화, 정보체계의 확립, 구조·복구업무의 전문화 및 조직보강, 건설사업관리제도의 도입⁸⁾, 재난위험시설 지정·관리, 각종 시설물 안전관리, 도로시설물 안전관리, 지하매설물 안전관리, 지하철 안전관리, 가스시설물 안전관리, 전기 및 방사능 시설의 안전관리, 대량전설공사장 안전관리의 생활화, 화재예방의 과학화, 위험시설들의 안전대책, 사고현장의 효율적 관리, 해양사고의 효율적 관리, 풍수해에 강한 도시건설, 죽적 흉수 통제능력 제고, 기관 및 저전 통제체계 확립과 내진설계 기준 확대, 드론성 예보체계확립, 자연재해 저감기술개발, 안전문화정착을 위한 교육훈련 및 홍보강화, 자원봉사자 활용 및 민간참여체계 확립, 재해의 방사열 투자확대와 재해영향평가제 정착, 재난설계·감리보험제도 도입, 방재설의제도 도입 등이 필요하다.

둘째, 도시위기관리 능력의 강화가 필요하다. 도시위기관리 능력의 강화를 위해서는 방재형 동대의 조직운영과 교육훈련의 내실화, 도시위기관리 시설 및 장비의 확충, 주민자율신고 체계의 확립, 화생방방호태세 확립, 완벽한 비상대비태세 정립, 예·경보시설의 확충 등이 필요하다.

셋째, 구난·구조체계의 강화가 필요하다. 구조·구난체계의 효율화를 기하기 위해서는 신고체계 및 유관기관 연계체계의 확립, 구조·구난 능력의 강화, 응급의료체계 확립, 복구·수습대책의 신속화, 소방력 보강 및 소방전술 능력의 향상, 소방종합정보판단시스템 구축 등이 필요하다.

(4) 지역주민과 민간지원의 강화

재난관리에 있어서 중요한 것은 시간적 제약속에서 즉각적인 대응을 하여야 하는데 현지에서의 재해에 대한 일차 대응주체인 피해주민을 중심으로 하는 주민조직의 효과적인 대응이 중요하다(김영수, 1993 : 173).

이를 위해서는 재해지역에 대한 복구는 일차적으로 지역주민이, 이차적으로 지방자치단체가 책임을 진다는 인식과 복구에 대한 지방자치단체의 지원도 지역주민의 복구의지에 상응한 지원이어야 한다. 재해에 대한 민간지원단체가 물질적인 지원활동 뿐만 아니라 지방자치단체의 재해활동에 대한 감시와 통제 등의 기능을 수행하고 바람직한 재해판단이 이루어질 수 있는 조방안을 강구·제시하는 발전적 기능도 수행해야 한다.

재난으로 인한 이재민을 위한 취로사업의 지원을 비롯한 직업전도사업, 소득증대사업, 학자금구호사업과 주택복구사업, 지하수개발사업 등 그 사업의 범위를 넓혀야 하고, 각 지역의 실정에 적합한 지역별 재난지원단체가 설립되어야 한다.

8) 건설사업관리제도란 건설공사의 질적경영과 부실시공 방지, 건설사업의 경쟁력강화를 위하여 전문적이고 고도화된 건설사업의 관리를 위한 제도를 말한다. 즉 건설공사에 관한 기획, 타당성 조사분석, 설계, 조달, 계약, 시공관리, 감리, 평가, 사후관리 등에 관한 관리업무의 전부 또는 일부를 건설사업 관리업체에 위탁할 수 있는 제도이다.

V. 결론

재난관리를 위한 정책결정은 불확실성과 예측불가능성을 특징으로 하는 환경을 태경으로 하 고 있고(남궁근, 1995 : 959)、주로 영감(inspiration)에 의해 이루어지는 특징을 가지며 특히 동일한 재난 상황일지라도 사람에 따라 그 긴급성을 다르게 느낄 수 있고 그 결과가 양면성을 지니기 때문에 정책결정자의 대응책은 상황에 따라 달라지는 경향이 있기 때문에(김형렬, 1997 : 397-412) 조직이 처해있는 환경이나 정책결정 차원에서 재난관리를 위한 정책결정은 일상의 정책결정과는 다른 측면이 있다(이재은, 1998: 126).

따라서 사회 전분야에서 발생하고 있는 다양한 모든 재난을 공공정책적 관점에서 모두 다루 기는 어려움이 있긴하지만 각종 재난에 대비하기 위해서는 지방자치단체와 지역주민 그리고 민간부분이 상호협조를 통하여 재난의 발생을 완화·예방하고 재난이 발생한 경우에는 이에 대응하여 그 피해를 최소화하고 응급대응과 복구를 통하여 신속하게 원래의 정상적인 기능을 회복시키는 전과정이 재난관리의 핵심적인 내용이라고 할 것이다. 이와같은 인식하에서 전국적 으로 또는 특정 지역사회의 큰 혼란과 치명적인 영향을 끼치는 재해에 대하여 재난관리의 과정을 조정하고 인력과 물자의 이용·동원·정보체계의 이용, 예산상의 조정 등 여러 측면에 서 능률적일 수 있도록 재난의 통합관리를 위한 지방자치단체 행정체계의 구축이 필요하고 이를 실현하는데 필요한 제 방안을 강구하였다.

이것은 결국 각종 재난 형태의 상이함에도 불구하고 이를 관리하기 위한 과정은 동일하게 이루어지고 이러한 과정을 적절히 관리함으로서 인적·물적 피해를 줄일 수 있고, 배분정책적 측면에서 재난을 관리할 수 있으며 장기적으로 인간의 해학한 삶의 공간을 마련할 수 있다. 지방자치단체 차원에서 각종 재난에 대비하기 위해서는 각종 재난에 대한 통합관리를 위한 제도적 장치의 마련과 권한과 책임의 일치화란 관점에서 조직구조체계의 정립이 이루어져야 하고 또한 지방자치단체의 재난관리 능력의 제고를 위한 재난관리 기술능력의 향상, 재난관리체계가 효과적으로 그 기능을 수행하기 위해서는 정책적 지원의 강화, 그리고 현지에서의 재해에 대한 일차적 대응의 주체인 지역주민의 효과적 대응이 중요하기 때문에 지역주민과 민간지원의 강화가 이루어져야 한다.

결론적으로 지방자치단체가 재난관리를 효과적으로 수행하기 위해서는 지방자치단체와 지역주민이 상호협동을 통하여 재난관리를 하고 각종 재난을 분산관리하는 것보다는 재난을 통합 관리하여야 하며 이를 위해서는 이러한 역할 수행에 적합한 재난의 통합관리체계가 구축되어야 한다.

참 고 문 현

- 김국래. (1995). 일본의 소방제도 「소방 2000년」.
- 김성종외. (1990). 「재해보령제도 도입방안연구」. 한국지방행정연구원.
- 김영규. (1995). Disaster Planning: should be agent-specific or generic?. 「지방행정연구」, 10(1). 한국지방행정연구원.
- 김영수 외1인. (1993). 「국가재난대비 행정체계의 구축방안」. 한국지방행정연구원.

- 김영평 외. (1994). 「한국의 원자력 위험관리에 관한 체계적 연구」. 한국원자력연구소.
- 김영평 외. (1995). 한국의 위험인자와 정책적 합의. 「한국행정학보」, 제129권 3호.
- 김영평. (1994). 현대사회와 위기의 문제. 「한국행정연구」, 제3권 4호.
- 김영평 외. (1995). 한국인의 위험인자와 정책적 합의. 「한국행정학보」, 제129권 3호.
- 김형렬. (1987). 정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구. 「사회과학논집」, 제18집, 연세대학교 사회과학연구소.
- 남궁근. (1995). 재해관리행정체계의 국가관 비교연구 : 미국과 한국의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 제29권 3호.
- 내무부 민방위본부. (1996). 「'96년 방위집행계획」.
- _____. (1996). 「안전관리현황조사」.
- 박경극. (1995). 「지방정부의 재난관리 행정체제 구축방안에 관한 연구」. 충북대학교 석사학위논문.
- 박영도. (1995). 「재해에 대한 긴급대응정책과 협조: 이론과 사례」. 한국법제연구원.
- 부산광역시. (1997). 「세계첨단해양도시·부산」.
- 서울대학교 의료관리학교실. (1994). 「긴급구령을 위한 응급의료체계 구축에 관한 연구」.
- 서울시정개발연구원. (1994). 「대도시 위기관리에 관한 워커샵」.
- 소영진. (1994). 위험의 사후적 관리. 「한국행정연구」, 제3권 4호.
- 이상훈·김선희. (1987). 우리나라와 일본의 재해대처 비교연구. 「극토연구」, 제18권, 극토개발연구원.
- 이원혁. (1995). 한신대진재와 일본정부의 위기관리. 「일본의 위기대응체계와 행위에 관한 연구」, 한국언론연구원.
- 이재은. (1998). 위기관리 정책에 관한 연구 : 개념, 영역, 정책결정을 중심으로. 「한국행정논집」, 제10권 제1호.
- 임송태. (1996). 「재난증합관리체제에 관한 연구」. 한국지방행정연구원.
- 정윤수. (1994). 긴급구조와 위기관리. 「한국행정연구」, 제3권 4호.
- 정익재. (1994). 「위험의 특성과 예방적 대책」. 한국행정연구, 제3권 4호.
- 정익재·정창무(1996). 재난의 유형과 재난관리 : 신문사설 내용분석. 「한국행정학보」, 제30권 제1호.
- 정창무외. (1995). 「서울시 위기관리체계구축에 관한 기초연구」. 서울시정개발연구원, 1994.
- 최병선. (1994). 위험문제의 특성과 전략적 대응. 「한국행정연구」, 제3권 4호.
- 한국법제연구원. (1993). 「안전관계법령의 현황과 개선방안」. 한국법제연구원.
- 한국언론연구원. (1995). 「고베지진, 일본사회 및 언론의 대응」.
- _____. (1995). 「일본의 위기관리체계와 행위에 관한 연구: 한신대지진 사례를 중심으로」.
- 한국지방행정연구원. (1994). 「일본의 호우·홍수방제대책」.
- 황운원. (1989). 둘째사고에 대한 위험대비행정의 분석. 「한국행정학보」, 제23권 제1호.
- Clary, Burce B. (1985). The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies, PAR, Vol. 45. Special Issue.
- Drabek, E. and Gerard J. Hoetmer.(1991). *Emergency Management:Principles and Practice for Local Government*. Washington, D.C.:International City Management Association
- Drabek, Thomas E.(1985). Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*, Vol.45.

- Kasperson, Roger E. and K. David Pijawka. (1985). Societal Response to Hazards and Major Hazard Events: Comparing Natural and Technological Hazards. *Public Administration Review*. Vol.45.
- McLoughlin, David. (1985). A Framework for Integrated Emergency Management. *PAR*, Vol. 45, Special Issue.
- Mushkatel, Alvin H. (1985). Emergency Management and the Intergovernmental System. *Public Administration Review*. Vol.45
- Perry, Ronald W. and Joanne M. Nigg. (1985). Emergency Management Strategies for Communicating Hazard Information, *Public Administration Review*, Vol.45.
- Petak, William J.(1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.45.
- Scanlon, J., (1985). Coping with the Media in Disasters: some predictable problems. *Public Administration Review*, Special Issue. Vol.45.
- Schneider, Saundra K.(1992). Governmental Response to Disasters: The Conflict Between Bureaucratic Procedures and Emergent Norms. *PAR*52(2)
- Settle, Allen K..(1985). Financing Disaster Mitigation, Preparedness, Responses and Recovery, *Public Administration Review*, Vol. 45.
- Wenger, Dennis, E.L. Quarantelli, and Russell R. Dynes. (1990). Is the Incident Command System a Plan for All Seasons and Emergency Situations?. *Hazard Monthly*, March.
- Wildavsky, Aaron.(1988). *Searching for Safety*. New Brunswick: Transaction Books.

金暎洙: 중앙대학교에서 행정학박사학위를 취득하고(논문: 한국행정체제의 적정성에 관한 연구,1990),한국지방행정연구원 책임연구원을 역임하였으며 현재는 부경대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방행정, 행정조직 등이며 저서로서는 「지방자치의 발전전략」(공저,1994), 「한국지방자치론」(공저,1995), 「한국행정의 과제와 개혁」(공저,1998)등이 있으며 다수의 논문 중에서 “중앙과 지방정부간 사무분야에 관한 비관적 분석·평가”(1995), “지방자치단체간 분쟁의 제3자에 의한 조정방안”(1995), “지방정부의 경영화를 위한 인사관리의 과제와 전략”(1997), “지방자치단체 사무구분의 재조정 방안”(1998)등이 있다.