

C-1

재해재난관리의 효율화방안에 대한 연구

김태환

용인대학교 경호학과

A Study on Improving Disaster Management Plans

Tae-Hwan Kim

Department of Security Service, Yongin University

1. 서론

최근의 자연재해로 인한 풍수해와 삼풍백화점 붕괴사건 이후로 크고 작은 사고를 계기로 우리 사회는 과거 어느 때보다 재해·재난대응체제의 구축을 통한 안전사회의 정착을 위한 관심과 노력을 기울여 왔다. 그러나 그 성과가 채 검증되기도 전에 우리 사회는 또다시 급속한 변화를 요구하고 있다. 국가의 구조를 저비용·고효율 체제로 급속히 이행시키기 위한 이른바 '발전적 개혁'의 요구와 함께 분위기에 편승한 '편의·이기주의' 힘이 타협적이고 모순된 해답을 강요하는 불안한 모습으로 변질되고 있다.

또한, 세계의 중심국가들이 21세기를 향해서 인류의 가장 위대한 자산인 과학기술의 수확을 꿈꾸고 있을 때, 우리는 재해, 재난 전시장이 되었던 지난 10년간의 뼈아픈 교훈을 토대로 새로운 시대를 준비해야 한다. 그러므로 이러한 재난관리의 위기적 상황과 더불어 '97년 국가 경제 위기의 산물인 IMF 관리 체제는 하루 빨리 경제난을 극복해야 한다는 과제와, 이를 위해 범국민적 자구 노력을 통한 고비용·저효율의 체제에서 벗어나기 위해 정부는 공공분야에도 군살과 거품을 뺀 경영마인드를 도입하게 되었고 사회 전반에 대한 구조조정을 가속화시키게 되었다. 이러한 시대적 요구에 부응하여 국가 또는 지역사회의 재난관리조직을 검토 고찰하고 보다 발전된 체제를 위한 지향점을 논의하고자, 본 연구에서는 우리 나라에서 발생하는 자연재해와 최근의 대형재난을 직·간접적으로 대응하는 조직체계의 문제점 검토해보고 이를 통해 보다 효율적인 조직체계를 구축함으로써 국민 복지향상과 국제경쟁력을 강화할 수 있는 재해재난 관리체계의 대안을 제시하고자 한다.

2. 연구방법과 범위

본 연구에서는 재해재난 발생시 실질적인 역할을 하는 재난관리조직을 연구대상으로 하였으며 이에 대한 조직상의 문제점을 분석함으로써 각종 재난으로부터 소중한 인명과

재산 피해를 줄일 수 있는 효율적인 재난관리 개선방안을 모색해 보고자 한다.

연구 내용은 현행 재난관리법을 토대로 우리나라의 현재 재난관리조직의 실태를 비교 분석하여 조직구성 및 운영에 있어 문제들을 각종 문헌과 통계자료를 수집, 분석하였다.

본 연구는 재난관련 기관의 각종보고서, 관계법령, 간행물, 국내외의 문헌 등을 통하여 재난관리 조직의 이론적 고찰과 현황을 파악하였다. 연구범위는 주로 재난관리법상 인위재난과 관련된 분야에 한정하고, 기타 재난과 유사한 재해에 관련된 조직에 관한 내용을 그 범위로 하며 조직구성 측면에서는 부처간 업무분담기능 등을 연구범위로 하였다.

3. 재난관리의 문제점

1) 재난관리조직상의 문제점

가. 재해업무의 총괄 조정 및 부처간 공조체제가 미약함

첫째, 재난관리법 제 24조의 중앙긴급구조본부의 조직구성을 보면 본부장, 차장, 통제관 등의 규정만을 두고 발생한 재난에 대하여 정확한 이해 그리고 철저한 분석을 통하여 효과적으로 지휘할 수 있으나 이를 뒷받침할 수 있는 보조기관이나 지원조직이 없어 재난현장을 지휘하는데 오류를 범할 가능성이 높다.

또한 부처의 분산은 불가피한 경우가 많으며 전문적인 식견과 업무전담부서의 관리하에 재난을 수습하게 하는 것은 합리적이나 산림청의 산불대책, 산업자원부의 가스, 유류사고 대응, 해양수산부의 해양사고 대응등에 있어서 산림관리와 화재진압은 동일 부서에 업무를 두고 있어 기능분산측면의 예외이고, 가스, 유류 역시 사고의 대부분이 폭발과 화재인데 행정자치부와 분리 또는 이중 담당이 설정되어 예방과 사고대응에서 차질을 가져올 수 있다.

그리고 해양사고와 해양수산부, 해양경찰, 연안의 수난구조를 담당하는 소방서 등이 연계되어 있어 업무의 성격을 세분화하여 기관간 책임분쟁의 소지를 줄이고 효율적인 재난대응체제를 갖추어야 할 것이다. 정부 조직 개편시에도 업무의 성격, 유사성에 맞게 효율을 증대시킬 수 있다면 기존의 체제를 고수하기 보다 해당주무부처에 이관하고, 그렇지 못한 경우에는 치밀한 관련부처간 협조체계를 구축하여야 할 것이다.

둘째, 각종 사고와 재난의 유형별로 관계부처가 분리되어 있다는 점은 전문성 있는 행정의 수행이라는 측면에서 바람직하지만 종합대책이나 총괄조정기능이 마련되지 못해 사전점검 및 사고수습이 효율적으로 운영되지 못하고, 정부차원의 종합재난관리가 곤란하며 초동대응에 차질을 가져 올 수 있다.

셋째, 재난관리법이 제정되어 긴급대응과 구조, 구난분야가 일원화된 듯 하나 실상은 각종 재난에 대한 상황이 개별법으로 규정되어 있어 기능면에서 계획, 집행, 관리가 여전히 다원적이며 분화된 관리체제로 운영되고 있다.

넷째, 재난관리대상유형별 주무기관이 분산됨으로 평시 관리업무의 중복에 기인한 행정력 낭비가 문제되고 재난 발생시에는 주무기관별 긴밀한 협조체계에 어려움이 예측된다.

다섯째, 재난관리법 제27조에 현장지휘에 필요한 관계기관의 연락관파견제도를 두고

있으나 평시 및 비상시에 업무분담 및 긴밀한 협조가 이루어지지 않을 경우 관리의 비효율성이 나타날 개연성이 크다. 그리고 현장에서의 지휘권 부재로 인한 일부지역에 인력과 장비가 집중되는 혼란을 초래하였다. 이러한 재난 현장에서의 지휘체계의 문제점은 제도상의 미비보다는 기관간의 정확한 업무분담과 숙지부족, 상호간의 인식결여 등 공조체계미흡에 기인한다고 볼 수 있다.

나. 재난관리 담당인력의 양적 질적 부족

중앙 및 지방자치단체 모두 소수의 재난관리 담당인력으로 관리업무를 수행하고 있어 형식적 예방점검을 하고 있으며 재난관리인력에 대한 교육 소홀로 전문인력의 양성이 곤란한 실정이며 현재의 행정조직 및 운영상 재난관리 담당공무원은 타 행정업무와 재난관리업무를 함께 수행함으로써 업무과중에 따른 형식적 재난관리업무를 수행하기 쉽다.

현재 지방자치단체의 경우 과의 단위가 아닌 계 단위의 2-3명이 주로 전담하고 있어서 평상시 대비나 준비의 차원에서 인력이 부족하고 전문성이 결여되고 있으며 최근 들어 부서의 통폐합 및 기구축소로 재해관련 전담 요원의 태부족이 염려된다.

2) 관계법률상의 문제점

우리나라 재난관리 기본관계 법률은 3원적 체계 즉, 민방위 기본법, 자연재해 대책법, 재난관리법으로 구분되어 있기 때문에 재난관리조직이 분산 또는 중복 운영되고 있는 문제점이 있다. 각 개별법으로는 다음과 같이 화재-소방법, 산림화재-산림법, 산업재해-산업안전보건법, 가스사고-고압가스안전관리법, 방사능누출사고-원자력법, 환경오염-환경정책기본법, 선박사고-선박안전법 등 사고종류와 소관부처에 따라 규정되어 있고 재난관리법과 자연재해대책법에서 긴급구조본부와 재해대책본부 등 실무조직을 개별 규정하여 동일한 재난관리과정이 중복되어 있어 조직관리측면의 이중성으로 과중한 재난관리비용이 예측되며 전문기술의 활용이라는 상충되는 효과가 내재되어 있다. 또한 생활수준의 향상에 따라 레저에 대한 수요 증가로 유원시설 이용이 증가하고 있으나 안전관리에 대한 관심부족과 제도적인 장치 미비로 항상 사고의 위협성이 존재하고 있다. 그러나 이 분야에 대한 관련 법규가 없어 일종의 안전관리 사각지대가 되고 있는 실정이다.

3) 재난관리활동의 문제점

가. 중앙정부의 역할

대부분의 선진국에서는 재난관리활동에서 중앙정부는 지방자치단체의 활동에 실질적인 도움을 줄 수 있는 장비, 시설, 특수인력(관련분야의 전문가) 등 주로 지원의 형식을 갖추고 있으나 우리 나라의 재난관리법과 사례에서 보는 중앙정부의 역할은 각종보고서식의 요구, 잦은 고위직 인사들에 대한 브리핑 등으로 일관성 있게 구조활동을 하는데 오히려 방해가 되는 경우가 많다. 재난 및 긴급 구조 대책 상황실이 비상설 조직으로 또한 각각 별개로 운영하여 실효성이 문제되고 있다.

또한 재난우려지역에 대한 안전점검결과가 신속히 고려되어 개수 또는 보수하여야 함에도 불구하고 국가예산의 경직성으로 인하여 보수되지 않고 위험성이 방치된 채 운영되고 있는 경우가 많다.

나. 지방자치단체의 활동

지방자치단체는 재난관리에 있어서 1차적 책임을 지니고 있기 때문에 그 역할 수행의 중요성이 있다. 현재 중앙정부와 연계된 지방자치단체의 재난관리조직이 구성되어 있으나 대부분 비전문 일반직 출신으로 구성되어있고, 또한 소방을 제외하고는 대부분 비상대책 본부와 같은 비상설 조직으로 운영되어 사고 발생시 단순한 상황관리로 그치며 평상시 재난에 대한 사전관리나 재난대책의 기능이 부서별로 분산되어 종합적이고 체계적인 재난관리가 어려운 실정이다.

재난관리전담조직부서의 비적격성 및 전문인력의 부족으로 강력한 조정, 통제능력이 미흡하고 재난발생시 긴급대응이 현실적으로 곤란하며 지역특성에 적합한 재난관리조직이 구성되지 못하고 있어 자치단체간의 광역재난관리체제구축이 미흡하고 타 자치단체에 미치는 영향을 사전에 협의, 조정할 수 있는 협의체가 대부분 미약하게 운용되고 있다.

또한, 평시 재난의 사전대비나 재난발생시의 대책이 시·도 본청, 각 실·국별 소관 기능에 따라 분산 관리되기 때문에 종합적이고 체계적인 재난관리가 어렵고 특히 인위 재난의 경우 재난의 발생요인과 유형이 복잡 다양할 뿐만 아니라 소관부처별로 분산 관리됨으로써 재난에 대한 종합적 대응이 곤란함은 물론 재난유형별로 요구되는 재난관리 기술이 상이하고 중앙정부와 지방자치단체간에 재난관리조직이 체계화되지 못하고 있는 실정이다. 또한 지방자치단체에는 지역안전대책위원회와 사고대책본부가 법령상 설치되어 있더라도 실질적인 기능을 수행하지 못하고 있는 실정이다.

3. 대안

1) 재해재난관리체제의 통합성 확보

현행 재해재난관리 체계는 법적, 제도적으로 많은 문제점을 내포하고 있다. 핵심은 재해재난관리체제의 법적 근거가 너무 산만하게 흩어져 있어 이의 효율적인 집행이 불가능하다는데 있다.

또한 재해재난의 개념에 대해서 자연재해와 인위 재난의 이분법적인 분류를 취하는 것도 문제로 지적된다. 이렇게 분산된 법체계는 불가피하게 업무의 중복과 무용한 조직의 양산을 야기 시킨다. 그러므로 통일적이고 체계적인 재해재난관리 가능하도록 하여야 한다.

재해재난 개념의 올바른 정립뿐만 아니라 재해재난관련 법체계를 조직 중심에서 기능중심으로 일원화 및 통합하여 행정력의 낭비요인을 제거하기 위해서도 재해재난관련 법령의 체계적 정비를 해야 한다. 현행 재해재난관련 법령은 민방위기본법 중 재해재난 관련 규정, 자연재해대책법, 재난관리법 등이 존재한다. 이와 같은 관련법들은 모든 재해재난에 대한 관리상의 총체성을 기반으로 만들어진 것이 아니라 각각의 발생 상황에 따라서 그때마다 만들어진 것이다. 사실 이들 관련법이 추구하는 대응 메커니즘의 구조는 명칭과 대응 조직만 다를 뿐 기능적 역할은 거의 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 앞으로 재해재난관련 법령을 체계적으로 정비한다는 차원에서 재해재난관련 법령을 총괄하는 법령을 구성하여 각 개별법과 상호보완적으로 연결함으로써 재해재난의 예방단계로부터 복구단계에 이르기까지 원활한 업무협조와 대책강구가 가능하도록 연계성을 확

보하는 방향으로 정비해야 할 것이다.

또한, 각종 재해재난관리업무의 심의기구에 있어서도 마찬가지다.

자연재해대책법상의 재해대책위원회, 재난관리법상의 인위재난 심의기구인 안전대책위원회, 민방위기본법상의 전시재난 심의기구인 민방위협의회등 유사한 기능의 위원회들을 통합해야 하며, 재해대책본부와 사고대책본부와는 사실상 동일한 대응 메카니즘과 대응 주체를 중심으로 구성되어 있으므로 독립된 기구로 존재할 필요가 없고 단일의 수습기구로 통합하는 것이 바람직하다. 이 단일의 수습기구에 현행 긴급구조본부의 기능이 함께 통합되어야 함은 당연하다.

2) 정보화를 통한 재해재난관리의 효율화

재해재난관리는 완화, 예방, 대응, 복구로 이어지는 순환체계로 이루어져 있다. 그러므로 체계적이고 일관적인 재해재난관리가 이루어지기 위해서는 이러한 순환과정을 잘 이해하고 각 구성요소가 서로서로 영향을 비친다는 점을 인식해야 한다.

특히 재해재난관리는 대응이 가장신속하고 효과적으로 이루어져야 효과성이 높아진다는 것은 주지의 사실이다. 신속한 대응을 위해서는 재해재난의 발생시점에서 가장 빨리 그리고 체계적으로 이를 파악하는 것이라 할 수 있다. 그러기 위해서는 정보화를 통한 재해재난관리가 바람직해 보인다. 정보화라 함은 주전산기의 빠른 연산속도 뿐만이 아니라 재해재난관리를 담당하는 조직간에 좋은 네트워크의 달성이 수반되어야 한다.

재해재난관리는 업무의 특성상 신속성을 요하고 예외적으로 발생하는 만큼 어느 정도의 집권화 경향은 불가피해보이며 집권화 하는 경우 높은 효율성을 달성할 수 있는 것으로 알려져 있다. 결국 신속한 대응을 위해서는 재해재난의 발생시점에서 이를 빨리 파악할 수 있어야 하고 그러기 위해서는 정보화를 이용하여 네트워크를 관리하되 업무의 특성을 고려하여 하나의 독립된 기관이 이를 담당하는 것이 바람직하다. 중앙은 긴급구조본부 상황실과 각 부처간 재해재난정보망을 구축하고, 지방은 본부 상황실 지령전산망과 유관기관간 정보전산망을 공유하여 중앙과 지방을 잇는 재해재난전산망 공유 시스템을 구축할 수 있다. 이러한 정보통신 공유체제는 소방지령용 전산사업에 부수적 기능으로 전산 공유망을 구성함으로써 실현할 수 있으며, 사업비 투자의 단일화와 기능의 다양성을 통하여 경제성도 확보할 수 있다는 이점도 있다.

현재 네트워크와 대응단계의 접속점에서의 종합방재센터의 설립은 이러한 논리를 정당화 시킬 수 있는 바람직한 해결책으로 보인다. 종합방재센터가 본격적으로 가동하게 되면 소방에 관한 신고 뿐만 아니라, 각종 재해재난에 대한 신고의 접수처리를 맡게 되어 일사불란한 업무처리가 가능해지고 조직간에 존재하던 업무중복의 비효율이 최소한 대응의 초기단계에는 발생하지 않게 되는 것이다.

3) 국가재해재난관리 조직의 통합

재해와 재난에 대한 개념을 과거의 단순한 유형별 재해와 재난으로 구분하여 조직체계를 재설계하는 것보다는 재해와 재난의 규모와 범위, 대응 능력 기준을 고려하여 관리조직체계를 정비하는 것이 필요하다.

즉, 일정한 규모이상의 비일상적이며 익숙하지 않은 절차와 대응방법이 필요한 재해재난과, 단순폭발 사고, 교통사고 등 일상적 재해재난으로 개념을 구분하여 체계를 정비

하는 것이 바람직하다.

따라서 일상적인 사고의 경우에는 이것을 담당하는 상설기관을 설치하고 대규모의 비일상적 재해재난에 대해서는 광범위한 재해관련 조직들을 동원하여 공조할 수 있도록 비상설 재해재난 관리체제를 유지하는 것이 바람직하다.

비일상적 재해재난을 관리하기 위해 필요 이상의 기구와 인력이 소용되는 현행 재해재난 관리체제는 과도한 중복투자이며 조직간의 혼선과 갈등을 초래하는 비효율적인 체계라고 말할 수 있다. 그러므로 일상적 재해재난을 관리하는 재해재난관리조직을 하나의 조직으로 총합하고, 통합된 재해재난 관리 조직을 중심으로 재해재난관리 능력을 보강해야 한다.

4. 결론

재해재난은 언제든지 발생할 수 있는 것이나 그러한 사고에 대처하는 관리능력은 재난을 방지하는 차원이 아니라 관리한다는 차원에서 매우 중요하다. 위험을 줄인다는 적극적인 대응도 중요하지만 거기에 부족한 부분은 긴급구조체제를 통하여 소극적으로라도 대응해 나가야 한다. 언제 어떠한 형태로 나타나게 될 지 모르는 재해재난의 다양한 출현에 대하여 적극적인 대처만으로는 완벽한 대응이 되기 어렵기 때문이다.

이러한 차원에서 재난관리체제에서 긴급대응단계는 통합적인 형태로 이루어져야 한다. 즉 상설 기구를 설치하고 준비와 대응이 함께 이루어져야 하며 각 구조기관들을 수평적으로 연결시켜 기능적인 통합 형태를 갖추는 것보다 하드웨어적인 통합으로서 하나의 단독 기관을 설립 육성하여 전문적인 재난관리 기관으로 만들고 그 기관에서 모든 종류의 재해재난을 담당할 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한, 재난시의 대응 및 사후대책과 관리도 중요하지만 사전 예방책에 더욱 중점을 두어야 한다. 언제나 사후문제 처리보다는 문제가 일어나기 전에 예방업무에 보다 투자와 관리인력을 배치한다면 인재로 인한 대형 안전참사는 억제할 수 있을 것이다. 이러한 행정오류를 시정하고 안전한 사회를 지향하기 위한 방안으로 우선 중앙정부의 재난관리체계 및 법체계를 일원화하여 할 필요가 있다. 재난관리조직은 수요 변화에 맞춰 적절하게 보강되지 않으면 시설물 관리부실 대형사고로 이어질 우려가 있으므로 다른 조직에 우선하여 보강되어야 한다. 재난관리 인력 보충 시에는 가스, 전기, 건축, 토목, 간호분야 등의 전문인력 확보를 보다 활성화하여야 하겠다.

이를 위해서 당장에 모든 것을 해결하겠다는 과욕보다는 먼 미래를 위해 중요한 한 걸음을 내딛는다는 각오가 필요하다. 실현 가능성과 당위성을 고려하여 현재의 재해재난 관리체계 통합을 보완하고, 가시적인 성과를 위한 조급스러운 개입으로 인한 시행착오보다는 당위성과 논리를 가진 정책이 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

1. 김경안·류충. “재난대응론”, 도서출판 반, (1998)

2. 중앙소방학교. “재난관리와 소방력배치”, (1996)
- 3) 행정자치부. “재해·재난 관리체제의 종합적 개선방안에 대한 연구”보고서, (1999)
4. 서울특별시소방방재본부. “서울시 재난관리 체계 효율화 방안”, (1998)
5. 김태윤. “국가재해재난관리체계 구축방향” 소방행정 통권 제2호, (2000)
6. 운명오. “국가방재중심조직의 발전 및 구축방안”, 소방 2000년. 10월.
7. 행정자치부. “소방행정통계” 삼진기획, (2000)
8. 최현규. “재난유형별 사고 사례집“ 중앙119구조대, (1998)
9. 김태환. “예방·대응·수습단계별 매뉴얼 개발” 서울시, (1997)