

우리나라의 效果的인 災難管理體制 構築方案에 관한 研究

박 동 균 *

◇ 목 차 ◇

-
- I. 序 論
 - II. 災難管理體制 : 理論的 論議와 外國의 事例
 - III. 우리나라 災難管理體制的 現況과 問題點
 - IV. 災難管理體制的 構築方案
 - V. 結 論
- 참고문헌
ABSTRACT
-

I. 序 論

인류는 과거 오랫동안 홍수·태풍 등과 같은 자연재난(natural disaster)을 천재지변의 하나로 보고, 이를 인간의 힘으로는 극복할 수 없는 전통적인 소극적·인과관계론적(unicausal) 문화(Wenger, 1978 : 17~20)를 지녀왔다. 그러나 최근 과학기술의 발전에 따라 자연을 통제·관리하고, 이용함으로써 어느 정도 자연재난을 예방하고, 그 피해의 정도를 경감시킬 수 있다는 적극적인 재난관(災難觀)을 갖게 되었다. 이와 같은 자연재

* 안동과학대학 도시계획정보과 조교수, 행정학박사

난 이외에 최근 우리나라에서 빈번하게 발생하고 있는 인위적·기술재난(man-made/ technological disaster)의 경우에도 그 발생 자체가 인간의 무지나 부주의, 실수 등으로 인해 발생한다고 생각하고 있기 때문에 인위재난의 발생을 방지하기 위해서는 적극적인 재난대비가 필요하다는 인식을 갖게 되었다.

특히, 오늘날에 와서는 동일한 유형의 각종 재난들이 반복적으로 발생하고 있고, 그 피해 또한 단순한 재산상의 손실을 벗어나 막대한 인명의 손실까지 가져오게 됨에 따라 전국가적 차원의 대응책이 필요한 시점에 왔다. 즉, 자연재난(natural disasters)이든 인위적 재난(man-made disasters)이든 재난으로부터 국민의 생명과 재산이 위협받을 때, 정부는 이러한 위기를 관리할 궁극적인 책임이 있다.

우리나라 헌법 제34조에도 『국가는 재난을 예방하고, 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.』고 명시함으로써 재난을 예방하고, 재난으로부터 국민을 보호해야 할 의무가 국가에 있음을 분명히 하고 있다. 국가는 재난이 발생하기 전에는 재난발생의 가능성을 줄이고 그 정도를 완화시키는 모든 조치를 취하여야 하며, 재난이 발생한 후에는 신속하게 대응하여 재난으로부터 오는 피해를 최소화시키도록 노력하여야 한다. 또한 위기상황이 지난 후에는 국민들이 정상적인 생활을 할 수 있도록 빠른 시일 안에 이를 복구하여야 한다. 그런데 최근 발생한 대형사고들에 대한 정부의 대응을 살펴 보면, 과연 정부가 이러한 헌법상의 임무를 충실히 수행하고 있는지 의구심이 간다. 오히려 재난이 발생하면 철저한 요인분석과 적절한 사후수습책, 재발방지책을 강구하기보다는 우선 관련자 문책에 그쳤으며, 졸속대응으로 고비를 넘기고 ‘인명재천(人命在天)’이라는 국민적 무감각과 너그러움 속으로 사라졌다. 특히 집중호우로 인한 엄청난 수해의 경우에서 경험한 바와 같이, 유사한 재난이 반복적으로 발생한다는 것은 효과적인 재난관리체계의 부재를 의미하는 것이다(동아일보, 1999. 8. 6 : A6). 뿐만 아니라 이미 발생한 사고로부터 사회적 학습(social learning)을 통하여 재난관리의 오류를 수정(error correction)할 수 있는 메커니즘이 작동하지 않는다는, 보다 근원적인 문제점이 나타나고 있다.

이러한 맥락에서 재난관리체제에 대한 총체적 점검이 필요하며, 또한 앞으로 언제, 어디서, 얼마나 큰 규모의 재난이 발생할 지 모르는 상황에서 이에 대한 심층적인 연구가 필요하다.

따라서 본 논문은 먼저 재난관리에 관한 이론적 고찰을 통해 효과적인 재난관리체제가 갖추어야 할 이론적 요건을 파악하고, 미국과 일본의 재난관리 사례검토를 통하여 효과적인 재난관리의 구축방안을 제시하고자 한다.

본 연구에서 검토하고자 하는 외국의 사례는 미국과 일본으로 한정하였는데, 그 이유는 두 국가가 지방자치의 경험이 축적되어 있고, 중앙집권적인 재난관리를 실시하고 있는 미국과 지방분권적인 재난관리를 실시하고 있는 일본제도의 검토는 다른 기타국가의 경우를 대표할 것으로 판단되기 때문이다. 또한 재난관리체제는 넓은 의미에서 민간의 지원체제까지를 포함하여 정부조직체제와 민간지원체제의 유기적 연계 및 역할분담까지 고려된 체제를 말하지만, 본 연구에서는 재난관리의 업무성격상 가장 중요하다고 할 수 있는 중앙정부의 행정체제에 한정하기로 한다.

II. 災難管理體制：理論的 論議와 外國의 事例

1. 災難管理의 理論的 論議

1) 災難管理의 概念

재난관리(disaster management)는 크게 ‘광의의 재난관리’와 ‘협의의 재난관리’로 구분할 수 있다. 광의의 재난관리는 재난대책의 전 기간을 대상으로 하는 것이다. 이는 재난의 예방·예지·경보·긴급사태대처·응급복구·本格복구·부흥·예방이라는 각 단계를 거치는 일련의 순환과정이다. 반면에 협의의 재난관리는 재난발생 후 관계 각 기관을 어떻게 유기적으로 조직화하고, 효율적으로 운영하여 피해를 최소화하는가의 문제에 관한 조직의 노하우를 의미한다.

재난관리이론을 전개하기 전에 재난에 대한 개념정의를 해 보면, 우선 사전적 정의(辭典的 定義)의 재난은 “뜻밖의 불행한 일, 액화(厄禍), 화해(禍害)”, 재해는 “재앙으로 말미암은 피해”로 되어 있다(이기문, 동아 새국어사전, 1994).

또한, 재난관리법에서 규정하고 있는 용어의 정의를 살펴 보면, 제2조에서 재난이란 “화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고”를 말한다. 재난관리란 “재난발생의 위협성을 제거하고, 재난발생 시 피해의 수습과 복구를 행하는 모든 활동”을 말한다. 한편, 민방위기본법 제1조는 “적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕, 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함”을 기본법의 목적으로 삼고 있다. 즉, 민방위기

본법은 방재의 개념을 “자연 및 전쟁을 포함한 인위적 재난의 방지”로서 포괄적인 정의를 하고 있다.

UNDP/UNCRD의 재난대책편람상의 도시방재 개념에서는 재난(disaster)이란 “사회의 기본조직 및 정상기능을 와해시키는 갑작스런 사건이나 큰 재난, 재난의 영향을 받는 사회가 외부의 도움없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어난 재산, 간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건”으로서, 재난관리(disaster management)는 “사전·사후의 재난활동 및 재난에 대처하기 위해 계획하고, 대응하는 모든 측면을 포함한 총체적 관리”를 지칭하고 있다(서울시정개발연구원, 1994 참조). 본 논문에서는 재난을 재산과 인명(人命)에 부정적 효과를 주는 자연적 또는 인위적 환경의 변화 또는 활동으로 정의한다. 따라서, 본 연구에서의 재난은 자연재난과 인위적 재난을 모두 포함한다.

2) 災難의 種類와 特性 : 自然災難과 人爲的 災難

재난은 발생원인과 사회에 미치는 충격속도, 규모, 발생장소 등을 기준으로 하여 다양하게 분류할 수 있다. 여기에서는 발생원인에 따른 분류로서 자연재난과 인위적 재난을 사용하여 논의를 전개하고자 한다. 왜냐하면 이러한 구분은 재난관리체제의 분류를 논할 때 유용하기 때문이다. 자연재난과 인위적 재난은 국민의 생명과 재산에 피해를 끼치는 재난상황을 발생시킨다는 점에서는 동일하나 몇 가지 점에서 다른 특성을 가지고 있으므로 각 재난을 다루는 재난관리체제도 이러한 점을 고려하여 운영되어야 한다.

먼저, 발생의 통제가능성(controllability)이라는 측면에서 볼 때, 자연재난은 통제가 거의 불가능하다. 지진의 발생을 막을 수 없으며, 태풍과 장마의 시기를 조절하는 것도 불가능하다. 피해를 줄이기 위해 스스로를 지키려는 노력을 할 뿐이다. 이와 반대로 인위적 재난은 위험관리를 잘 하면 발생가능성을 어느 정도 줄일 수 있다. 최근에 발생한 대형사고들을 인재(人災)라고 하는 것도 철저한 예방과 관리만 했더라면 통제할 수 있었다는 것을 의미한다. 이러한 재난발생의 통제가능성은 자연재난의 경우 재난발생 이후의 상황을 해결하기 위한 방향으로 재난관리가 될 때 전체적인 재난관리의 효과를 높일 수 있으며, 인위적 재난의 경우 재난의 예방에 중점을 두고 재난관리체제가 운영될 때 효과적인 재난관리가 가능함을 의미한다. 물론 어떤 재난이든 재난관리의 각 단계별로 충실한 재난관리전략이 수립되어야 함은 당연하다.

또한, 재난의 친숙도라는 측면에서 자연재난과 인위적 재난은 성격을 달리한다. 자연

재난은 상대적으로 친숙한 위협이고, 축적된 시행착오적인 경험을 통해 예방, 대비, 대응, 복구의 재난관리 각 단계에 있어 재난관리전략이 상대적으로 체계화되어 있다. 따라서 특정조직이 자연재난의 재난관리 업무를 통합, 조정하는 것이 재난관리의 효율성을 기할 수 있을 것이다.

이와는 반대로 인위적 재난은 낯설고 경험이 부족한 위협으로 본다(Kasperson and Pijawka, 1985 : 7~8). 어떤 형태로 언제 나타날 지 예측하기가 어려우며, 매우 돌발적이다. 과학기술의 불확실성 때문에 어떠한 새로운 재난을 당하게 될지, 어느 정도의 피해가 발생할지 전혀 예측하기 어려운 경우가 대부분이다. 인위적 재난의 돌발적인 특성은 인위적 재난에 대한 우리의 대응도 자연재난에 대한 대응과 달라야 할 것을 암시한다. 인위적 재난은 하나의 기관이 재난관리의 각 단계를 통합해서 관리하는 것보다 개개의 인위적 재난에 대해 관련기관이 분산적으로 예방하고 대비하는 것이 오히려 재난의 발생가능성을 줄이고 재난의 정도를 완화시킬 수 있다. 다만 재난이 발생한 직후의 상황에서의 현장구조활동은 잘 준비된 기관에서 통합하여 담당하는 것이 효과적이다. 재난발생 직후에 현장에서의 구조활동은 재난의 종류에 관계없이 유사한 성격을 가지므로 개별 인위적 재난에 대해 담당기관이 각자 긴급구조를 위한 기구를 운영한다는 것은 재난의 발생가능성에 비추어 볼 때, 비효율적인 측면이 강하다.

3) 災難管理體制의 意義 및 段階模型

(1) 災難管理體制의 概念과 必要性

재난관리라는 용어는 재난의 통제에 대한 좀 더 넓은 접근방법을 의미하는 것으로 인간에게 피해를 끼칠 수 있는 돌발적 사건의 위협을 인지하고 통제하는 것으로 이해된다¹⁾(K. R. Karwan & W. A. Wallace, 1984 : 177~181). 이러한 맥락에서 재난관리는 재난이 발생하지 않도록 사전에 예방하고, 재난이 발생한 경우 야기될 수 있는 제반 위협을 효율적으로 관리하는 행정을 의미한다. 재난관리체제(disaster management system)는 재난관리를 담당하는 조직들로 구성된 체제이며(L. K. Comfort, 1988 : 344~349), 재난발생이라는 환경에 대비하여 주민의 생명과 재산을 보호할 목적으로 상호 관련된 기관들끼리 협조와 조정을 통하여 문제를 해결하려는 체제이다.

1) 민간부문에서의 재난관리는 재난발생 시에 순수손실을 최소화하는 것을 의미하며, 그 범위가 매우 좁다. 그러나 공적 영역에서는 재난의 예방을 포함하여 재난 자체의 통제를 시도한다는 측면에서 그 범위가 넓다.

한편, 정부가 재난에 적극적으로 개입해야 하는 이론적 근거로는 첫째, 재난상황은 심각하고 잠재적으로 명백한 사회적 문제들을 야기시킬 수 있으며, 이러한 사건들의 경제적·물리적·정서적 비용이 커서 무시하거나 간과할 수 없기 때문이다. 둘째, 재난상황은 매우 '정치적인(politicized)' 쟁점이 된다. 즉, 재난은 정치인들(public figures)로 하여금 시민의 욕구에 기꺼이 대응하게 함으로써 재난 자체가 정치적 쟁점사안으로 전환된다는 것이다. 셋째, 많은 자연재난들의 경우 민간영역만으로는 다룰 수 없는 문제들을 야기시킨다(Schneider, 1995 : 23~31). 그러므로 이들을 다루려는 노력은 공공의 성격이나 집합적인 특성을 갖게 된다. 넷째, 자연재난과 인위적 재난 등을 포함한 재난 상황이 내포하는 의미는 다분히 공중의 관심(public attention)을 끌 수 있는 주제이며, 동시에 현존하는 정부 권한의 합법적 영역 내에서의 문제로 인식되기 때문이다(Cigler, 1988 : 5~19). 마지막으로 각종 재난을 포함하고 있는 재난관리의 제과정, 즉 완화, 준비, 대응, 복구의 과정에는 많은 자원과 인력의 동원이 필요하다. 그런데 정부야말로 이러한 자원동원 능력을 갖고 있으며, 합법적인 강제력을 지니고 있기 때문에 재난관리 과정에 정부가 개입해야만 한다는 것이다.

따라서 이와 같은 필요성에 입각해서 정부 재난관리 과정을 살펴 보면 다음과 같다.

(2) 災難管理體制의 段階模型

재난관리란 재난의 시간대별 진행과정을 중심으로 네 단계로 나눌 수 있다. 재난의 발생을 중심으로 재난발생 이전(pre-disaster) 국면과 재난발생 이후(post-disaster) 국면으로 나누고, 재난발생 이전 국면은 예방과 완화(prevention and mitigation)와 대비(preparedness)단계로, 재난발생 이후 국면은 대응(response)과 복구(recovery)단계로 분류한다. 이 과정들은 서로 독립적이라기보다는 상호 유기적이며, 순환적인 관계를 갖고 있다(McLouglin, 1985 : 166 ; Petak, 1985 : 3).

이러한 재난관리의 네 단계에서 제시된 전략은 기본적으로 시간별 재난의 진행상황에 맞춘 관리전략을 제시할 뿐만 아니라 재난관리전략의 기본전제에 대한 논의도 담고 있다. 따라서 이러한 네 단계 재난관리전략이 비록 자연재난을 염두에 두고 전개된 것이기는 하지만 위험의 특성이 다소 다른 인위적 재난에 대한 재난관리의 논의에도 많은 시사점을 준다.

① 재난예방과 완화단계 (disaster prevention and mitigation phase)

재난예방과 완화는 사회의 건강, 안전 및 복지에 대한 위험이 존재하는 영역에서 무

엇을 해야할 것인지를 결정하고, 위험감소를 위한 노력을 하는 단계이다.(Petak, 1985 : 5) 대체로 장기적인 관점에서 사회가 직면하게 될 장래의 재난을 극복할 수 있는 능력을 증진시키는 데 중점을 두며, 재난의 종류에 따라 재난예방과 완화의 목표가 변화될 수 있다(Godschalk and Brower, 1985 : 64~66). 즉 잠재적 위험성을 지닌 물질이나 방사능의 누출현상을 포함하는 인위적 재난의 경우에는 발생기회를 감소시키거나 원인을 제거하는 조치에 중점을 두는 반면 지진이나 태풍과 같은 자연재난의 경우에는 대비나 구조활동 등을 통해 노출지역에서의 재난을 감소시키는 데 중점을 둔다.

이러한 완화단계는 복구단계에서 개발된 정책이나 사업계획들에 의해 개선(Rubin and Barbee, 1985 : 57~63)될 수 있으며, 따라서 준비, 대응, 복구단계와 직·간접적인 관련성이 있다고 볼 수 있다. 완화 단계에서 사용되는 기법으로는 계획(plan), 개발규제(development regulation), 조세제도, 자금지출계획, 보험, 그리고 재난정보체계 등이 있으며, 이들 접근법들을 활용하는 과정에서의 기술적·정치적 과정 모두를 포함한다(David R. Godschalk, 1991 : 131~160).

② 재난대비단계(disaster preparedness phase)

재난에 대비하여 필요한 비상계획을 수립하고, 훈련을 통해 재난대응조직의 운영능력을 개발시키려는 단계이다(McLoughlin, 1985 : 166). 비상계획에는 재난의 피해를 최소화하기 위한 조기경보체제의 구축과 효과적인 비상대응 활동의 확립이 포함된다(Clary, 1985 : 20). 또한 재난발생시 투입될 자원과 관련하여 신속하게 자원이 배분될 수 있도록 자원배분의 우선순위가 이 단계에서 설정되어야 하며, 재난발생시 정상적으로 사용할 수 있는 자원 외에 예측하지 못한 재난에 대해서도 자원이 투입될 수 있는 특별자원의 확보방안도 마련되어야 한다(Zimmerman, 1985 : 35~36). 재난발생시 대응단계에서 일어날 수 있는 조직간, 지역간의 갈등을 조정하는 문제도 이 단계에서 주의깊게 다루어져야 한다. 특히 응급의료체계에 있어 병원들과 재난관리기관들과의 긴밀한 협조는 재난의 인명피해를 줄이는 데 있어 중요한 문제이다(Tierney, 1985 : 77~78). 따라서 재난관리가 정상상태로의 신속한 복귀를 목표로 한다면 지속적·연속적 과정으로서의 준비과정은 대응과정과 연계되어야만 하며, 과학적 지식과 계획에 의해 합리적으로 이루어져야 한다(Kreps, 1991 : 33~36).

③ 비상대응단계(emergency response phase)

일단 재난이 발생하면 일련의 대응조치를 통해 재난의 심각성을 줄여가고 확산을 방

지하기 위한 활동이 전개된다. 인명을 구조하고 재산피해를 최소화하며, 재난복구가 순조롭게 될 수 있도록 한다(Petak, 1985:3~6). 이 단계에서는 이전에 수립했던 비상계획이 실행되며, 응급의료체계가 가동되고, 재난대책본부와 같은 비상기구가 작동된다. 구체적인 비상대응 활동으로는 재난현장에서의 수색과 구조, 피해지역의 안전확보, 필요한 경우 응급의료, 구호품의 보급, 비상대피소의 설치 등을 들 수 있다.

이외에 재난에 대해 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 재난준비 과정에서 집중화되고 공식적인 의사결정보다는 유연한 결정구조(flexible decision making structures)를 유지하는 것이 바람직하며, 조직 구성원들의 재난관리 역할을 구체화시키는 것이 필요하다.(Mileti and Sorensen, 1987 : 13~21). 이와 같이 대응은 완화나 준비와 독립되어 있는 것이 아니라 상호 밀접하게 연계되어 있다. 그러므로 재난에 대한 대응은 인위재난, 대규모 자연재난을 막론하고, 대응단계에서 전체적 차원에서 재난을 파악·대응하기 위한 통합 재난관리체제의 확립이 필요하다(Drabek, 1985 : 85~92).

④ 재난복구단계(recovery phase)

재난상황이 안정되고 긴급한 인명구조와 재산보호가 수행되고 난 후에는 재난지역이 재난 전의 정상적인 상태로 회복시키는 데 초점을 맞추어야 한다. 단기적으로는 이재민들이 최소한의 생활을 영위해 나갈 수 있도록 하는 데 중점을 두어야 하며, 장기적으로는 재개발계획과 도시계획 등의 과정을 거쳐 원상을 회복시켜야 한다. 이러한 계획들은 미래에 닥쳐올 재난의 영향을 줄이거나 재발을 방지할 수 있는 좋은 기회가 되며, 재난관리의 첫 단계인 재난예방과 완화단계에 순환적으로 연결된다(McLoughlin, 1985 : 169~170).

이상에서 살펴본 바와 같이 완화와 대비활동은 일반적으로 재난발생 이전에 기능하는 것이며, 대응과 복구활동은 재난발생 이후의 조치로 볼 수 있다. 이들 단계 중 재난발생 자체를 억제하거나 예방, 준비하는 완화·대비 과정이 중시되어야 함에도 불구하고, 현실적으로는 정치적 성격에 의해 재난관리에 소요되는 대부분의 자금과 각종 자원들이 복구과정에 집중되어 있다(Perry, 1985 : 72~76). 따라서 재난관리의 각 과정에 대해 균형있게 자원을 배분해 주는 노력이 필요하며, 완화와 대비단계에 대하여 관심을 기울이는 것이 보다 중요하다.

2. 美國과 日本의 災難管理 事例分析

주요 선진국들의 재난대응조직은 크게 두가지 형태를 띠고 있다. 그 중 하나는 미국, 프랑스, 독일 등과 같이 모든 재난에 대하여 일괄적으로 대응하는 체계이고, 다른 하나는 일본과 우리나라와 같이 재난의 종류별로 대응조직이 있는 것이다. 여기서는 두 형태를 대표할 수 있는 미국과 일본의 사례를 중심으로 살펴보기로 한다.

1) 美國의 事例

광대한 영토를 갖고 있는 미국은 허리케인, 토네이도, 지진, 화산과 같은 각종 재난들이 넓은 지역에 걸쳐, 때로는 좁은 지역에 걸쳐 자주 발생하는 국가이다. 미국의 행정이 이와 같은 각종 재난에 관여하기 시작한 것은 19세기 초대형화재에 대한 원조를 정립화 하면서 부터였지만, 1930년대까지는 주로 이재민을 구호하고 복구를 지원하는 행정이 특별한 필요에 의해서만 이루어졌다. 따라서, 재난관리를 전담할 수 있는 조직도 없었고, 단지 전국적인 자원봉사기관으로 활동했으며 복구과정의 소요자금도 여기에서 마련되었다. 그러나 1936년의 홍수통제법(The Flood Control Act), 1950년의 재난구호법(The Disaster Relief Act)이 제정되면서 행정이 본격적으로 재난을 관리하게 되었다.

미국은 1978년 정부개편계획 제 3호에 따라서 설치된 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)에 의해 그 동안의 분화되고 조정되지 않았던 연방정부의 재난대비 노력이 카터 행정부에 의해 인식·조정되었다.(May, 1985 : 40~48) 이와 같은 FEMA의 설립은 특히 재난으로 인한 손실을 방지하기 위해서 중앙정부적인 리더십 차원에서 설립된 조직으로 대통령 직속기관이다²⁾(Clary, 1985 : 20).

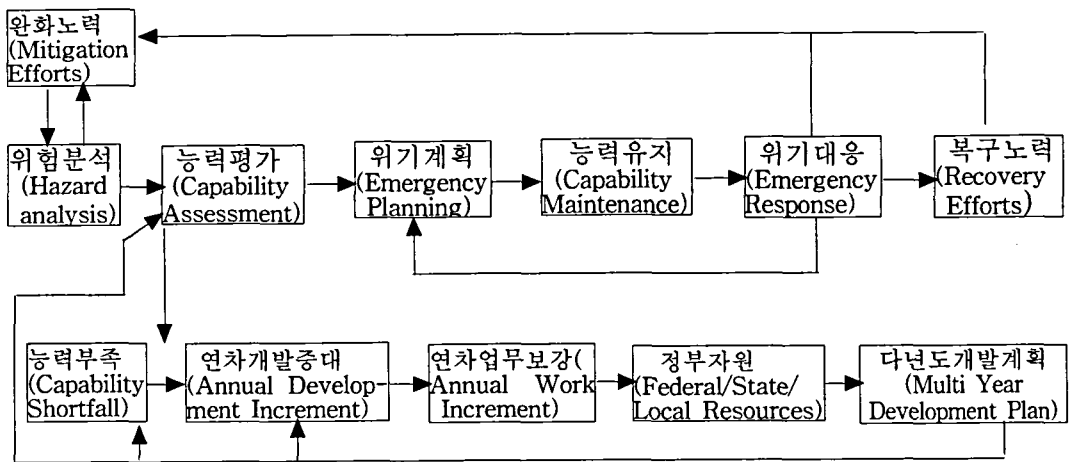
(1) 연방재난관리청(Federal Emergency Management System : FEMA)

FEMA는 연방준비청(Federal Preparedness Agency : FPA), 연방재난원조청(Federal Disaster Assistance Administration : FDAA), 민방위 준비청(Defense Civil Preparedness Agency : DCPA) 등 주요 연방 재난관리기구들과 몇몇 작은 기구들을 통합한 것으로서, 주요 임무는 미국시민을 위협하는 모든 재난에 대해 수평적·수직적 조정을 하고,

2) 미국은 재난관리행정이 매우 중앙집권적인 국가이다. 우리나라와 일본, 중국을 포함하는 대부분의 국가는 재난관리가 재난의 유형별로 분산되어 있고 주무관청이 없는 경우가 대부분이지만 미국은 FEMA의 설립으로 지방에 일선기관을 설치하여 지방정부에 대한 조언과 자문을 제공하고 대규모재난에 대해 직접 대처하여 재난관리를 중앙집권적으로 관리하고 있다.

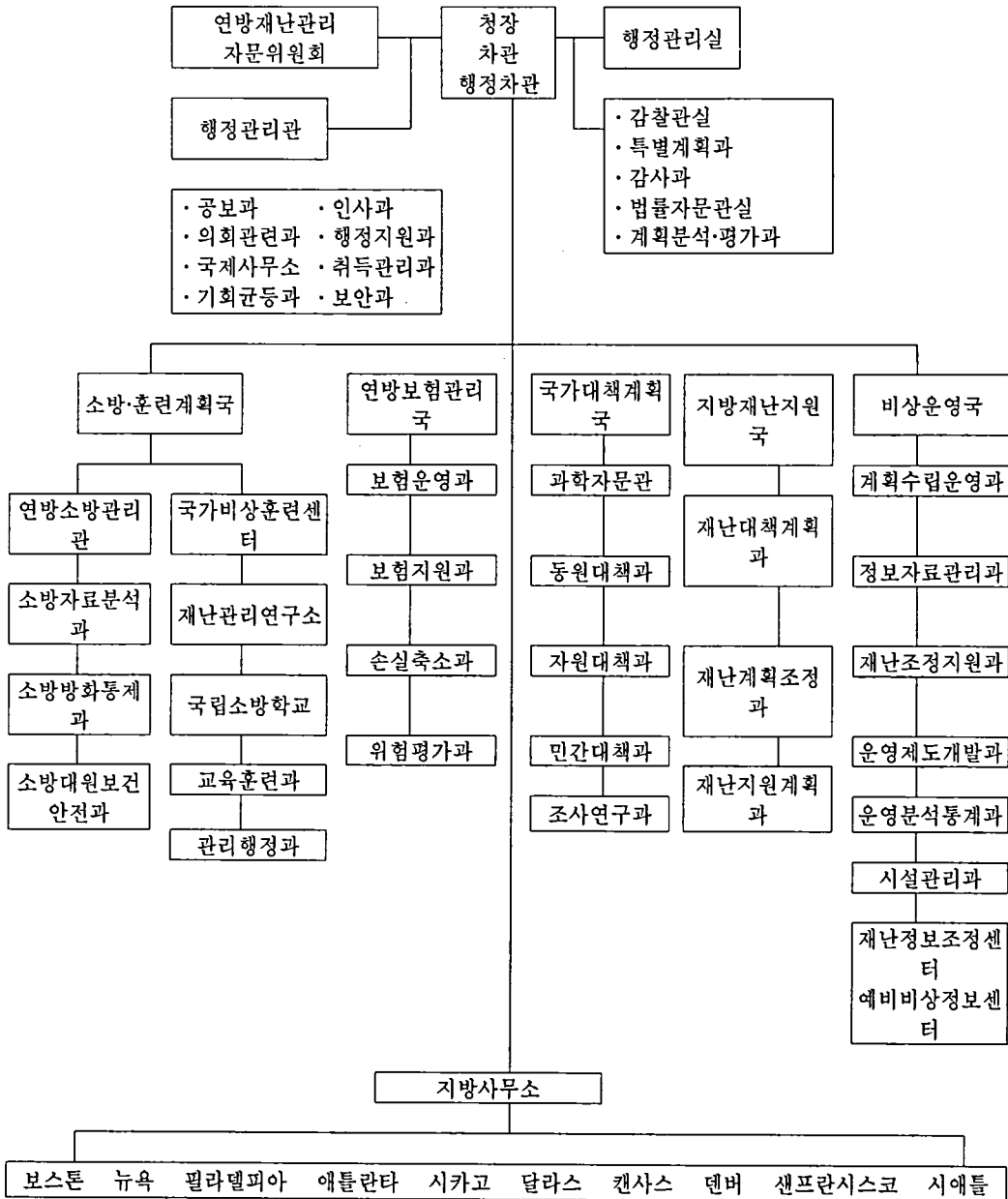
재난관리자 훈련과 민방위 조직, 그리고 대통령의 재난 지역(disaster area) 선포에 따른 재난 대책기금 관리와 지불을 하며, 연방정부, 주정부, 지방정부의 재난관리 노력을 감독하는 것이다(Perry, 1985 : 163~164, Drabek, 1990 : 11, 「한국일보」 1995. 5. 8 : 11, 「동아일보」, 1999. 8. 5 : A3, Newsweek, Sept. 7, 1992 : 42). FEMA의 설립으로 총체적 재난관리(Comprehensive Emergency Management : CEM) 개념이 본격적으로 대두되어 지역적·소극적 재난관리 방식이 총체적 재난관리 개념에 의해 전체적·적극적인 재난관리 방식으로 전환하였다. 그러나 FEMA는 총체적 재난관리 개념을 실제로 적용하는 데 있어서 많은 어려움에 봉착하였고, 결국 레이건 행정부는 이를 적용·보완하기 위해 <그림 1>과 같은 통합재난관리체제(Integrated Emergency Management System : IEMS)를 공식적인 재난관리 방식으로 확립하였다(임송태 외, 1996 : 137). 따라서 FEMA는 총체적 재난관리 개념과 통합재난관리체제의 관점에서 재난관리 단계를 완화, 대비, 대응, 복구로 구분하고 있고, 워싱턴(Washington, D. C.)에 본부를 두고 10개의 지역사무소를 운영하면서 지방행정기관을 지원하고 있으며, 지역사무소는 개인과 기업들에게도 필요한 재난관리 정보를 제공하고 있다(Barton, 1993 : 219-221). 1995년 7월 현재 FEMA의 내부 조직구조는 <그림 2>와 같다(남궁근, 1995 : 964 ; FEMA://www.fema.gov, Sep. 19, 1997).

< 그림 1 > 통합 위기관리체제(IEMS)



자료 : David Mcloughlin, 1985 : 170.

<그림 2> 연방재난관리청(FEMA)의 조직



자료 : 남궁근, 1995 : 964 , FEMA, <http://www.fema.gov>, Sep. 19, 1997.

(2) 미국의 재난관리체제

미국의 재난관리체제는 재난완화, 대비, 대응, 복구와 관련된 정책들을 개발하고 집행하는 과정으로 구성되어 있다(Petak, 1985 : 3). 이들 단계는 시간국면(time-phase)에 따른 것으로서, 완화와 대비단계는 재난발생 이전의 단계이고, 대응·복구단계는 재난발생 이후의 단계이다.

① 재난 완화(mitigation)단계는 재난이 실제로 발생하기 전에 재난발생의 촉진요인을 미리 제거하거나 재난요인이 가급적 표출되지 않도록 예방·억제하는 과정이다. 즉 인간의 건강과 안전 그리고 사회 복지를 위협할 위험이 존재하는 곳에서 무엇을 해야 하는지를 결정하고, 위험 감소계획(risk reduction program)을 집행하며, 자연재난과 인위적 재난으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 장기적인 위협의 정도를 감소시키려는 활동인 것이다(McLoughlin, 1985 : 166, 김형렬, 1997 : 400). 이처럼 재난완화 단계는 주로 장기적이고 일반적인 재난감소 문제를 다루고, 미래의 재난을 극복할 능력을 증진시키는 데 초점을 두며, 재난의 종류에 따라 목표가 변화한다(Godschalk & Brower, 1985 : 64~65). 예컨대, 잠재적 위험성을 지니는 물질이나 방사능 누출현상을 포함하는 기술 위험의 경우 완화는 재난에 대한 사전조치를 통해 발생기회를 감소시키거나 원인을 제거하는 반면, 홍수·태풍·지진 등 자연재난의 경우 완화는 재난 구조와 인간활동에 대해 조치를 취함으로써 위험지역에서 주기적으로 발생하는 재난 피해를 감소시키는 데 주안점을 둔다. 이러한 완화단계에서는 사전계획(plan), 규제(regulation), 조세제도와 자금지출계획, 보험, 재난정보체계 등의 기법을 활용한다.

② 재난 대비(preparedness)단계는 재난 대응단계를 위해 사전에 운영 능력을 개발시키는 활동 과정을 의미한다. 즉, 대비단계는 재난대응시 필요한 중요 자원들을 미리 확인하고 지역 내외에 있는 대응 기관들의 동의를 구하고 조정을 하며, 재난손실과 인명구조 활동가를 훈련시키며 대응계획 개발 등의 기능을 수행한다(McLoughlin, 1985 : 166). 또한 대비단계에서는 재난관리에 도움을 줄 계획이나 경보체계(warning systems)를 포함, 기타 다른 수단들을 준비하는 데도 노력을 기울인다(Clary, 1985 : 20).

③ 재난 대응(response)단계는 실제 재난발생시 재난관리 기관이 수행하여야 할 각종 임무 및 기능을 적용하는 과정으로 파악할 수 있다. 이러한 대응단계는 완화·대비단계와 상호 연계되어 있고, 인위재난, 자연재난을 막론하고 재난관리의 전체적 차원에서 재

난을 파악·대응하는 통합 재난관리체제의 확립을 통해 피해복구와 원조를 제공한다(Drabek, 1985 : 85). 또한 제2의 손실발생 가능성을 감소시킴으로써, 복구단계에서 발생할 수 있는 문제들을 최소화시키는 단계로서 재난관리의 실제 활동국면이다.

④ 재난 복구(recovery)단계는 재난이 발생한 후부터 재난 피해지역이 원상으로 복구되는 장기적인 과정이다. 즉 최소 운영수준으로의 지원에 필수적인 초기 회복기간으로부터 그 지역이 정상적인 상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적 과정인 것이다.

2) 日本의 事例

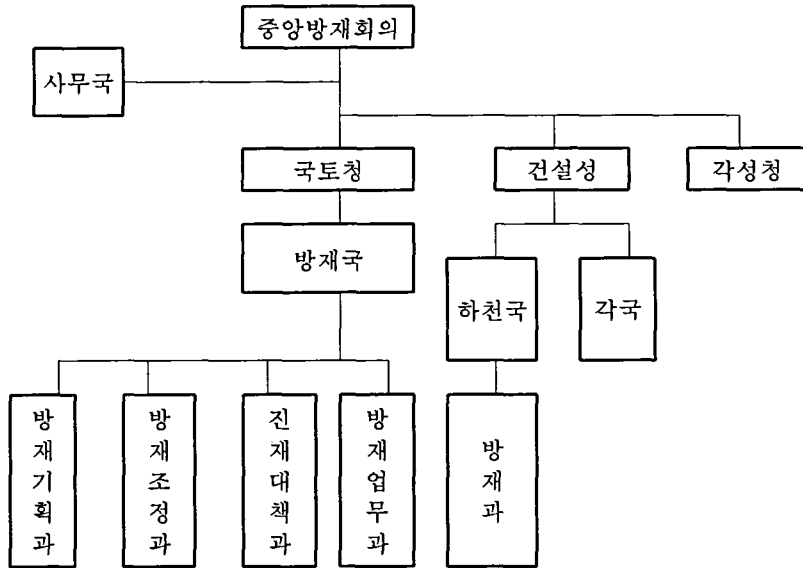
1923년 관동 대지진 이후 일본정부는 주요 재난으로부터 피해를 완화시키기 위한 노력을 확대시켜 왔으며, 그 결과 재난관리체도를 규정하는 「재해대책기본법」이 1961년에 제정되었다. 이 법의 기본정신은 자기가 있는 곳에서 일어난 재난은 자기 스스로 대처한다는 것이다(일본 재해대책기본법 제 4, 5조). 즉 재난대책의 일차적인 책임은 지방자치단체, 특히 기초적인 단위인 시정촌에 있으며, 각 지방자치단체는 자기 책임하에서 재난대책에 임한다. 그러나 이러한 지방자치단체의 능력의 범위를 넘는 재난이 발생한 경우에는 주변, 상위의 자치단체, 중앙정부에 요청하여 지원을 받는다는 Bottom Up 방식의 구조로 되어 있다(한국언론연구원, 1995 : 109).

일본의 재난관리조직이 국가, 도도부현, 시정촌의 세단계로 구성되어 있는데, 중앙에서 재난관리에 관한 중요 사항을 심의하는 중앙방재회의는 각 성·청의 소관별로 분리되어 있는 방재업무의 총괄적인 계획의 수립과 조정 및 시행을 도모하기 위하여 총리부에 부속기관으로 설치되었다. 회장인 내각총리대신과 전 각료, 방재분야의 전문가로 구성된 중앙방재회의는 사무국까지 설치된 실시기관으로서 ① 방재기본계획의 작성과 실시 ② 비상재해에 대하여 응급조치 계획의 작성과 실시 ③ 회장의 자문에 대해 방재에 관한 중요사항의 심의를 담당한다(건설부, 보고서 : 325).

중앙방재회의가 중앙에서 관계 성·청간의 연락조정 역할을 하는 것과 마찬가지로 지방에서는 도도부현 방재회의와 시정촌 방재회의가 지역방재계획의 작성과 실시를 주관하며, 재난발생시의 정보수집과 응급조치·복구수행, 유관기관 상호간의 업무협조 조정을 집행한다. 지방방재회의는 지사 또는 시정촌의 장이 대표가 되며, 지역방재계획의 작성과 실시, 재난에 대한 정보의 수집, 재난발생시 관계기관의 연락조정 등의 업무를

담당하고(이상훈·김선희, 1987 : 129), 재난예방 및 복구의 각 단계에서 유효하게 대처하기 위하여 방재계획의 수립과 원활한 실시를 추진한다. 한편 이와는 별도로 중앙에 비상재해대책본부와 지방에 재해대책본부가 있는데, 지방방재회의가 평시에 방재에 관한 종합적인 조정을 하는 정적인 기관인 데 비하여 재해대책본부는 도도부현과 시정촌에 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있을 때, 지방자치단체의 각 조직을 중심으로 기동적인 방재활동을 하는 동적인 조직이다. 재해대책본부는 방재업무의 추진을 도모하기 위하여 지방방재회의의 의견에 따라 설치하는 것으로 지방자치단체의 행정단위별로 재해대책 업무를 수행한다. 특히 재난의 규모와 상황이 국가적 차원에서의 재해응급 대책 추진을 요구할 때는 총리부 내각총리대신 소관하에 비상재해대책본부를 둔다. 재난이 발생할 경우 각종 방재활동이 관계기관이나 지역주민과의 밀접한 연계와 협력하에서 효율적으로 대응하기 위한 사전에 충분한 준비와 훈련이 필요하다.

<그림 3> 중앙방재회의의 기구



자 료 : 임송태 외, 1993 : 115.

일본에서는 방재활동을 전국가적으로 추진하기 위하여 국민 개개인이 협력하여야 한다는 전제하에 학교교육과 마스크 등을 통하여 재난에 관계된 지식과 방재대책에 관한 지식을 보급하여 국민의 방재의식을 높이고 있다(한국일보, 1994. 10. 25). 특히 매년 9월 1일을 「방재의 날」로 정하고, 그 전후기간을 방재주간으로 설정하여 강연회, 홍보활동, 훈련실시 등과 같은 다양한 행사를 통해 방재의 생활화를 이루게 한다. 또한, 중앙정부와 지방정부의 정부차원에서 지역주민의 참가와 방재관계기관과 긴밀하게 협조하여 재난관련 정보의 수집·전달, 피난유도, 구출·구호 등 종합적이고 실질적인 방재훈련의 필요성을 인식하며, 교육훈련은 특히 재난위험이 높은 지역에 대하여 여러 관계기관들이 협력하여 실시하고, 방재관계 기관에 대해서도 재난에 대한 지식의 향상을 위해 연수·강습회 등을 행한다(서울시정개발연구원, 1994 : 19).

일본은 지형과 기후조건으로 인한 재난다발지역이다. 따라서, 사회 전체에 방재교육이 체계적으로 실시되고 있다. 학교교육 가운데 방재에 관한 교육은 교육과정 전체를 통하여 이루어진다. 특히 안전교육 가운데 재난발생 등 안전한 행동을 할 수 있도록 태도나 능력을 몸에 익숙하게 하여 학급활동, 학교행사 등의 특별활동을 중심으로 하여 교과지도를 한다. 또한, 재난은 지역과 깊은 관계가 있으므로 지역의 자주방재조직센터 등에서 실시되어지는 방재교육도 중요한데, 지역에서 발생한 과거의 재난상황이나 심정 등에 대하여 가정이나 지역에서 지역주민에게 전해 주는 것이 필요하다. 현대 일본사회에 있어서 민간기업은 종업원의 안전확보나 경제활동의 원활한 유지존속을 위하여 기업의 방재대책의 일환으로서 직장에 대한 방재의식의 보급과 고양을 위한 활동을 하고 있다. 또한 최근에는 소방기관에서도 주부나 기업의 방재담당자들이 참가하는 방재교실 등이 개최되고, 병원 등의 신입사원 교육내용에 방재교육에 대한 사례가 첨가되고 있다. 이와 같은 방재교육은 현재 가족, 학교를 시작으로 지역의 자주방재조직, 방재센터 등을 통하여 여러 형태로 이루어지고 있다.

또한, 일본에는 전국가적으로 지진, 태풍 등 풍수해, 토사재해, 임야화재, 콤비나트 화재, 대화재와 같은 각종 재난을 예상하여 방재훈련이 행해지고 있다. 1990년에 지방자치단체가 실시한 방재훈련은 연 3,582회에 달하고, 일반 사업소 등에서 행해지는 각종 훈련도 빈번하게 이루어지고 있다. 그러한 훈련은 실시형태에 있어서도 지역주민을 많이 참가시켜 보다 실효성을 높이려는 노력이 강구되고 있으며, 훈련항목도 매년 충실해지고 있다.

3) 兩國家의 比較와 示唆點

(1) 兩國 災難管理體制의 比較

앞서 살펴 본 바와 같이 미국은 모든 재난에 대하여 일괄적으로 대응하는 체제를 갖추고 있으며, 일본은 우리나라와 마찬가지로 재난의 종류별로 개별적으로 대응하는 형태를 유지하고 있다. 선진국의 경우 각 국가마다 재난대책과 민방위에 대한 개념은 사회적, 지리적, 경제적인 여건과 역사적 배경에 따라 다르다. 대부분의 나라에서는 재난대책과 민방위의 개념이 모두 민방위(civil defence)의 개념에 포함되는 경우가 많고, 법률에 의해 양자를 긴급사태로 설정하고 그 대응책으로 긴급사태관리를 하도록 규정되어 있다.

다음의 <표 1>은 우리나라, 미국, 일본의 중앙정부 차원의 재난관리체제를 비교·요약한 것이다.

<표 1> 한국, 미국, 일본의 중앙재난관리체제 비교

구 분	한 국	미 국	일 본
기본법	자연재해대책법 재난관리법	STAFFORD법	재해대책기본법
기 구	중앙재해대책본부 중앙사고대책본부	재난관리청	중앙방재회의
재난시 활동	해당 자치단체가 대응·대처하면서 대규모 재난시 주무부처에 중앙사고대책본부 설치	지방자치단체가 일차적으로 대응하며 규모가 클 경우 연방에서 지원	지방자치단체가 일차적 대응하면서 비상재해일 경우 총리주재 비상재해대책본부나 긴급재해대책본부 설치

자료 : 서울시립대학교, 도시방재연구센터, 예방, 대응, 수습단계별 재난관리 매뉴얼 개발, (서울특별시, 1997), 연구보고서, p. 93.에서 요약·정리.

(2) 兩國 災難管理體制의 示唆點

재난관리체제에 관한 미국과 일본의 사례를 살펴보면서 공통적인 특징으로 지적할 수 있는 것은 국가차원의 관심과 투자를 지속적으로 추진하여 왔고, 또한 인명(人命)을

중시하여 긴급구조 및 긴급의료체제가 짜임새 있게 구비되어 있다는 것이다.

미국은 인위적 재난과 자연재난을 총괄하는 대통령 직속조직을 구성하여 부처별로 분산되어 있는 기능을 통합, 조정할 수 있어 강력하고 효과적인 재난대응이 가능하다. 또한, 재난에 대한 일차적 책임을 지방정부에 일임하고, 대규모 재난에 대해 중앙정부가 인력과 예산을 지원함으로써 중앙과 지방간의 역할분담을 명확히 하고, 효율적인 재난관리가 이루어지고 있다. 그리고 재난관리기관에 충분한 예산부여와 전문인력으로 구성하여 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 체제가 구축되어 있으며, 기초연구부터 실무연구를 수행하는 연구기관과 다양한 교육 및 훈련프로그램을 마련하여 재난피해의 경감을 위한 적극적이고 장기적인 대책을 시행하고 있다.

반면에 일본은 우리나라와 유사하게 각종 재난관련 조직이 분산되어 있지만 내각제의 특성을 살려 총리부에서 중앙정부의 재난관련 각종 사고에 대비한 조직과 기능을 총괄, 운영하고 있다. 또한 적절한 법률과 조례를 통해 재난의 사전예방대책 수립과 조직의 기능을 극대화하고 있으며, 재난에 대한 최우선대책인 예방대책의 수립을 위해 국가연구기관은 물론 대학연구기관에서 재난에 대한 다양한 연구를 수행하고 있다.

이상에서 미국과 일본의 재난관리체제를 분석해 봄으로써 우리에게 시사하는 점은 효과적인 재난관리체제를 구축함에 있어서 중앙정부가 모든 재난을 관리할 수 있는 전담조직을 설립하여야 한다는 것이다. 또한 중앙과 지방의 역할을 적절히 분담하여야 하고, 이에 따른 다양한 지원과 충분한 예산의 배분으로 실질적인 업무수행을 유도하고, 훈련과 교육을 꾸준히 실시하여야 할 것이다.

더불어 현재 재난의 다양성과 복잡성에 대한 이론적 연구 및 정책과 제도에 대한 실무적 연구를 수행할 수 있는 재난전문연구기관을 확대, 개편하여야 할 것이다.

Ⅲ. 우리나라 災難管理體制의 現況과 問題點

1. 우리나라의 災難管理體制

우리나라의 재난관리체제를 앞에서 살펴 본 재난관리의 이론적 단계에 비추어 볼 때, 재난예방과 완화단계 및 대비단계에서는 재난의 종류와 대상에 따라 소관부처별로 분산적으로 재난관리업무가 수행된다.³⁾ 물론 긴급대응 단계에서는 중앙재난관리조직이 행

3) 예를 들어, 재난관리에 있어 행정자치부는 화재, 지방도로사고, 건설교통부는 교통사고, 건축물 붕괴사고, 항공기 추락사고 등, 산업자원부는 가스, 전기, 광산사고 등, 과학기술부는 원자력(방

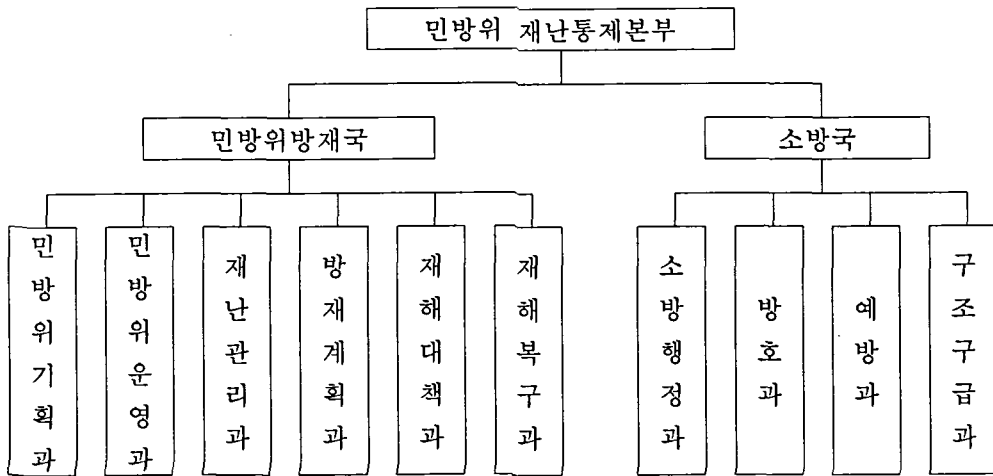
정자치부 산하의 민방위재난통제본부로 일원화되어 있으나, 아직도 미국의 FEMA와 같이 체계적이고, 효과적이지는 못한 실정이다.

1) 재난관리 조직 : 민방위재난통제본부

우리나라는 민방위재난과 자연재난을 중심으로 재난관리 조직이 편성되어 왔으며, 이에 따라 1975년 민방위기본법과 1967년 풍수해대책법이 제정되었다. 그 후 1990년대 들어 계속되는 인위적 재난발생으로 말미암아 1995년 재난관리법이 제정되었으며, 또한 풍수해대책법이 자연재해대책법으로 개정되었다. 우리나라 재난관리 조직은 이러한 제반 법률에 근거하여 체계를 갖추고 있다. 여기서는 중앙부처 조직으로서 행정자치부 산하의 민방위 재난통제본부를 중심으로 살펴보기로 한다.⁴⁾

민방위 재난통제본부는 민방위·자연재난·인위재난·소방업무를 총괄하는 국가 재난관리의 중추 역할을 담당하고 있다. 산하 각 국, 과의 조직은 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 민방위 재난통제본부의 조직



자 료 : <http://www.mogaha.go.kr/htm/01/02..htm>

사능)사고 등에 대하여 복구 및 예방활동을 책임지고 수행하고 있다.
 4) 행정자치부의 민방위 재난통제본부 이외의 중앙부처는 주무재난에 대한 관리책임 및 타부처의 재난관리에 대한 지원을 하고 있다. 예를 들면, 시설안전분야는 건설교통부가, 산업안전분야는 산업자원부와 건설교통부가, 교통안전분야는 건설교통부와 경찰청, 철도청, 해양경찰청 등이 주관하고 있다.

① 민방위방재국을 먼저 살펴 보면, 민방위기획과와 민방위운영과에서 민방위 사태에 관한 총괄업무를 수행하고 있으며, 민방위 조직의 관리·운영, 인력 동원계획, 민방위 교육훈련 등을 하고 있다. 또한, 재난관리과, 방재계획과 재해대책과, 재해복구과 등에서는 자연재난에 대한 전반적인 재난대책의 총괄적인 업무를 수행하고 있으며, 재난관리, 재난대책, 방재계획, 방재시설, 방재연구 등의 업무를 수행한다. 특히, 재난관리과에서는 자연재난을 제외한 인위재난 발생시 인력 및 자원을 동원하는 부분에 대한 업무를 담당하고 있다.

② 소방국은 소방행정과, 방호과, 예방과, 구조구급과로 이루어져 있는데, 소방계획, 화재대응, 화재예방, 구조 및 구급에 관한 업무를 담당하고 있다.

2) 재난관리법률

재난관리와 관련된 각 법률을 중심으로 하여 우리나라의 재난관리체제를 살펴 보면 다음과 같다.

① 민방위기본법

민방위는 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난(민방위 사태)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위해 정부의 지도하에 지역주민이 해야 할 방공, 응급방재·구조·복구 및 군사작전상 필요한 노력 지원 등 일체의 자위적 활동을 의미한다. 따라서 민방위기본법은 정부로 하여금 민방위에 관한 계획을 수립하고 실시하게 하며, 주민들은 정부 지도하에 민방위 임무를 수행할 것을 규정하고 있다(민방위기본법, 제2조~제3조).

② 자연재해대책법

재해는 태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄 또는 지진 기타 이에 준하는 현상, 즉 자연재난으로 인하여 발생하는 피해를 말하며, 중앙관서의 장, 각급 지방자치단체의 장, 대통령령으로 정하는 행정기관의 장과 단체 등의 장, 기타 법령에 의하여 재해 예방·재해응급대책·재해복구에 관한 책임이 있는 기관·단체 등이 방재책임자가 되어 방재책임을 지게 하고 있다.

③ 재난관리법

재난은 자연재해를 제외한 것이며, 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염 사고 등 국민 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고를 의미한다. 따라서 재난관리법은 재난발생의 위험성을 제거하고, 재난발생시 피해의 수습과 복구를 행하는 모든 활동을 말한다(재난관리법 제2조).

이외에 재난관리법은 재난발생으로 인하여 국가의 안녕 및 사회질서 유지에 중대한 영향을 미치거나 당해 재난으로 인한 피해를 효과적으로 수습·복구하기 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정될 경우, 중앙사고대책본부장은 중앙안전대책위원회의 심의를 거쳐 당해 지역을 특별재해지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있다(재난관리법 제30조). 대통령에 의해 특별재해지역으로 선포된 지역은 응급대책 및 재해구호와 복구에 필요한 행정·재정·금융·세제상의 특별지원을 받을 수 있게 규정하고 있다.

2. 問題點 : 歪曲된 災難管理와 防災意識

1) 행정체계상의 문제점

(1) 각 재난별 관리를 위한 행정체계와 제도의 미흡

재난관리법의 입법취지는 점차 대형화·다양화 양상을 보이고 있는 인위적 재난에 보다 효과적으로 대처하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난관리체계의 구축과 재난발생시의 긴급구조구난체계의 확립을 위한 법적 근거를 마련하는데 있었다고 하겠다. 이 법에 대한 후속조치는 지금도 계속 취해지고 있는 중이어서 앞으로의 재난에 대한 대비가 어떻게 될 것이라는 예단은 할 시점이 아니다. 그러나 삼풍사고나 남해 시프린스호 사고와 유사한 또는 전혀 경험해 보지 못한 사고가 발생했을 때 이 법의 취지대로 재난관리가 효과적으로 수행되기는 어려운 측면이 있다. 그 이유는 재난관리법의 제정과 행정조직체계의 재조정만으로는 재난이 제대로 관리될 수는 없기 때문이다. 재난에 대한 '투자'와 관심'이야말로 국가사회의 안녕질서를 유지하기 위한 가장 기본적인 수단이며, 국민들의 삶의 질을 높이는 최우선의 과제라는 인식이 필요하다. 방재계획에는 충분한 인적·물적 첨단장비의 확보와 활용방안도 포함되어야 한다. 또한, 풍수해 등 자연재난에 대처하기 위하여 행정자치부 민방위방재국을 중심으로 삼고 있는 현재의 방재체제로서는 그 운용이나 기능의 효과적 발휘 또는 인력동원 및 예산지원면에서 많은 문제점이 있다.

(2) 방재행정조직과 인력상의 문제점

우리나라 방재행정조직은 중앙정부의 경우 행정자치부 내 민방위방재국 각과와 각 부처의 차관 및 민간전문가로 구성된 재해대책위원회, 그리고 각 부처의 국장급을 위원으로 하는 중앙재해대책본부회의가 행정자치부장관을 본부장으로 하여 방재계획 및 재해복구계획 심의 등을 맡고 있다. 그러나 우리나라 방재행정조직은 치수를 근본으로 하고 있어 지진, 폭풍 등의 자연재난에 대하여는 그 대책이 미흡한 실정에 있다. 또한 홍수통제도 행정자치부와 건설교통부로 이원화되어 효율성을 발휘하지 못한 실정이다.

또한, 방재인력의 전문성 측면에서는 행정자치부의 경우 토목직으로 구성되어 있어 어느 정도 개선되고 있으나 아직도 잦은 인사교류로 전문성이 확보되지 못한 실정이다.

(3) 방재대책추진상의 문제점

방재대책은 크게 다음과 같은 예방, 상황관리 및 응급복구, 항구복구 등의 세 가지 분야로 나눌 수 있다. 그 동안 우리나라의 방재대책은 「예방」보다는 사후적인 「복구」에 중점이 두어져 「소 잃고 외양간 고치는 식」이 반복되어 왔다.

방재대책의 문제점을 분야별로 나누어 살펴 보면 다음과 같다.

첫째, 예방적 측면에서 보면, 홍수를 가중시키는 개발행위를 사전에 개선할 수 있는 제도가 없었고, 재난이 반복되는 재해위험지구 및 소하천, 노후축대·수문 등 부실방재 시설물, 대규모 공사장 등에 대한 예방대책의 중요성이 충분히 인식되지 못하여 체계적인 예산투자가 이루어지고 있지 못하다. 또한 최근 70년대에 건설된 소규모시설이 피해를 입고 있는 것과 같이 댐·하천제방 등 대규모시설도 내구년수가 도래하고 있어 현행과 같은 복구위주 예산투자는 큰 자연재난을 불러 일으킬 우려가 있다.

둘째, 상황관리 및 응급복구에 있어서는 즉각적인 응급조치를 결정할 수 있을 만큼 충분한 방재정보의 온라인화와 기상정보의 Network가 이루어지지 못한 상태이고, 가장 중요한 홍수통제가 건설교통부로 이원화되어 있다. 또한, 상황요원도 전문적인 분석능력이 부족하고, 유기적인 협조하에 합동으로 긴급한 의사결정을 할 수 있는 체제와 훈련이 미흡한 실정이다. 이를 위해서는 평소에 방재계획과 그에 따른 시나리오에 의한 강도높은 훈련이 필요하다.

셋째, 복구측면에 있어서는 중앙합동조사, 복구계획수립, 재원조치, 지방예산의 편성 및 사업착수 등 일련의 절차로 인하여 복구시기를 잃고, 다음 년도 3~4월에나 착공되어 공사 중에 재난이 재발하는 일이 발생하고 있다.

(4) 방재계획과 교육훈련의 미비

우리나라의 방재계획은 5년을 주기로 중앙재해대책본부에서 수립하는 「방재기본계획」과 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 매년 소관사항에 대하여 수립하는 「방재집행계획」과 「지역방재계획」, 그리고 한전 등의 산하기관에서 작성하는 「방재세부집행계획」이 있다. 방재계획은 방재책임자 상호간의 관계와 역할을 명확히 하고, 재난경감을 위한 투자 우선순위와 재원조달을 뒷받침할 수 있도록 수립하여 운영해야 한다. 그러나 현행 방재계획은 형식적 수준에 머물고 있어 그 기능을 다하지 못하고 있다.

또한, 방재분야는 복합학문적 성격과 부수적인 업무성격이 강하기 때문에 방재요소간의 유기적 협조가 매우 중요할 뿐만 아니라 어떠한 위기상황에도 즉각 대처할 수 있도록 평소 반복된 교육과 훈련이 필요하다. 그러한 교육훈련은 방재계획과 그에 따른 사전 시나리오에 의하도록 하며, 반드시 피드백과정을 통하여 계속 보완될 수 있도록 하여야 한다. 그럼에도 불구하고 체계적인 교육훈련이 이루어지고 있지 못하다.

2) 재난지원체제상의 문제점

효과적인 재난관리를 위해서는 정치·사회체제 등 외부지원체제의 지원과 협조가 원활하게 이루어져야 한다.

(1) 정치체제의 지원 미흡

정당·국회 등 정치권은 종합적인 방재정책을 수립하고, 본예산과 추가경정예산을 통하여 재난이 발생한 후의 응급조치 뿐만 아니라 방재관련 사업에 대한 법령 및 재정적 기초를 적기에 마련하여야 한다. 그러나 재난을 정확히 예측하기가 매우 어렵고, 정당·국회 등 정치권의 낮은 방재의식과 전문성의 부족으로 장기적인 관점에서 제반 관련 법령 및 재정적 기초를 마련하지 못했다. 최근에는 각종 대형사고의 빈발로 정치권의 인식이 높아지고 있지만, 여전히 전문성과 정보는 매우 부족하다.

특히, 재정지원을 위한 제반조치는 사전에 재난을 예방하기 위한 장기적 측면에서의 정책적 고려보다는 재난이 발생한 후에 그 처리를 위한 재정적 지원에 주로 관심을 두고 있어 장기적이고 종합적인 방재투자를 유도하지 못하는 실정이다.

(2) 언론의 재난관리지원상의 문제

재난관리에 있어서 언론은 재난이 발생하기 전·후에 재난에 대한 인식, 재난시 대비책 등의 홍보와 재난이 발생하였을 경우 의연금품의 모집 등의 활동을 하게 된다. 언론의 중요한 기능인 재난에 대한 홍보의 측면은 사후에는 어느 정도 이루어지고 있으나 재난이 발생하기 전에도 국민의 방재의식을 제고시키고, 재난이 발생한 후에는 즉각적인 응급조치의 요령 등에 대한 보도가 이루어져야 한다. 또한, 언론은 정부의 방재행정에 대한 외부통제기관으로서의 역할도 수행하여야 하는데, 이러한 역할에 대한 인식도 아직은 낮은 편이다.

(3) 교육, 의료기관의 노력과 장비부족

우리나라의 교육기관에 방재에 관한 지식과 정보를 다루는 일반교육과정이 설치된 곳은 거의 없고, 연구도 부진하여 재난관련 정책담당자들에게 방재에 관한 지식과 정보를 제공하는 기회가 극히 적었다.

또한, 재난관리과정에서 의료기관의 참여도가 아직은 낮은 형편이고, 장비 또한 미비하다.

(4) 민간자원 활용의 저조

우리나라에 있어서 민간자원 조직이 수행하고 있는 일에 대하여 관심은 주로 사회복지 분야와 관련된 것이었다. 재난관리에 있어서 민간자원 활동과 역할은 그간 상대적으로 간과되어 왔다고 볼 수 있다. 그러나 실제로 재난관리에 있어서 민간자원 조직과 활동가들은 공공부문이 제 기능을 적절하게 수행하기 어려운 분야에 있어서 상당히 중요한 역할을 수행하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재 재난상황에서의 민간자원 조직과 활동가들의 활동은 제대로 기록, 유지되고 있지 못하며, 정부의 공식기관들의 활동에 가려져 그 중요성이 퇴색되어 있는 편이다.

IV. 災難管理體制의 構築方案

재난의 발생형태는 인간이 예측한대로 발생한다는 보장이 없다. 재난은 조직, 제도, 기술의 문제일 뿐만 아니라, 정치적, 사회적, 문화적 문제의 복합적 산물이라는 점에서 재난관리의 어려움이 있다. 여기에서는 재난관리이론이 제시하고 있는 정책수단들과 아

올려 앞서 살펴본 미국과 일본의 사례연구가 주는 교훈들을 참고로 하여, 우리나라의 상황을 고려한 효과적인 재난관리체제의 구축방안을 제시하고자 한다.

1. 災難管理의 基本方向

위험에 대한 사전대비(preparedness), 완화 또는 경감(mitigation), 대응(response), 복구(recovery)조치 등 재난대책의 기본적인 책임은 위험의 종류와 관할권에 따라 중앙정부와 지방자치단체 및 민간부문에 각각 귀속되어야 한다.

지방자치단체에 고유한 재난에 대한 중앙정부의 관여범위는 보완적 역할에 그쳐야 한다. 민간기업의 경우도 민간기업의 재난에 대한 일차적 책임은 민간기업이 지고, 민간기업의 능력으로 수습과 복구가 불가능할 경우 지방정부와 중앙정부가 차례로 개입하여야 한다. 특히, 효과적인 재난관리를 위해서는 대형재난을 처리하는 데 필요한 기능과 그에 따른 전문인력을 갖춘 전담기구를 상설하여야 한다. 특히 우리나라의 경우, 민방위 재난통제본부장은 재난관리의 전문가로 임명하여야 한다.

또한, 재난관리에 있어서 초동대응은 매우 중요하다. 이와 같은 점에서 다음과 같은 점들을 고려하여 재난관리가 추진되어야 하겠다.

첫째, 지진과 같이 동시다발적인 피해가 발생하는 재난에 대비하여 초기에 피해의 상황을 전체적으로 파악할 수 있는 시스템을 구축하여야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 어떠한 상황에서도 기능을 발휘할 수 있는 하드웨어 면에서의 통신시스템의 구축이 필요하며, 긴급시 정보전달을 원활히 할 수 있는 행정적인 측면에서의 조직정비가 필수적으로 요구된다.

둘째, 재난이 발생했을 때 신속하고 효율적인 대응을 기하기 위해서는 재난대처를 위한 전담기관을 창설하고, 방재전문요원을 양성하는 것이 필요하다. 미국의 FEMA(연방재난관리청)와 같은 재난관리 전문기관의 설립도 하나의 방안이 될 것이다.

셋째, 재난관리를 적절히 수행하기 위해서는 관련 장비의 확보와 관계제도의 정비도 중요하지만 더욱 중요한 것은 발생가능성이 있는 각종 사태에 대비할 수 있는 실효성 있는 재난대처계획의 작성과 이를 기초로 한 반복된 훈련이다. 독립된 재난전담기관이 부재한 상황에서 대규모 재난위기가 발생했을 때 중요한 것은 군, 경, 소방, 행정 등의 관련조직이 긴밀한 공조체제를 확립하여 기능적으로 역할을 분담할 수 있는 재난관리 시스템을 구축하는 것이다.

2. 防災組織의 災難對應能力 提高方案

1) 防災人力の 專門化

상황관리의 시간별 핵심점을 찾아 추적하고 효과적인 대응방안을 즉각 조치한 다음 수집된 방재정보를 정밀하게 분석하고, 보존·관리함으로써 장기적인 정책개발의 자료로 활용할 수 있도록 전문인력의 양성이 시급하다. 이를 위하여 각급 재난관리기관에 근무하는 공무원들의 전문성 확보를 위한 인사제도의 개혁이 필요하다. 일반직 공무원들의 배치와 순환보직에 의해서는 비전문적인 유명무실한 기관이 될 것이 분명하며, 현존하는 기구나 인원은 형식적인 점이 문제이다. 조직의 책임자급까지 직위분류제로 운영하여 전문성을 제고하고, 과거 사고의 교훈을 계속 학습하고 전수할 수 있도록 하여야 한다.

2) 廣域 防災情報網의 早期構築

재난관리는 초동단계의 대응이 가장 중요하다. 이러한 초동단계에서의 대응의 성패는 분·초를 다투는 시간과의 싸움에 달려 있으며, 이는 곧 정보관리와 연계된다.

우리나라의 경우 네트워크화된 재난대비행정에 관한 통신망은 중앙재해대책본부를 중심으로 구축되어 있으나, 재난에 대한 정보의 흐름은 원활하지 못한 실정이다. 또한, 재난대비행정에 대한 각종 정보는 민방위 재난통제본부를 중심으로 제공, 활용되고 있으나, 재난관련 주요부서인 기상청, 건설교통부, 행정자치부, 정보통신부간의 긴밀한 연계가 부족한 상태이다.

이를 위하여 전국적 재난위험시설 정보체계와 가스관, 배관망 등 지하매설물정보체계(GIS)와 다양한 광역 비상연락망체계를 구축하고, 재난별 민간부문의 전문인력, 기술, 장비에 관한 정보를 데이터베이스화하여 이를 행정전산망에 연결하여야 사고발생시 이들 정보를 신속히 검색하여 사고수습 및 복구에 이용할 수 있다. 즉, 광역정보망을 구축한 이후 이를 전국 각지에서 접근하여 이용할 수 있어야 한다는 것이다. 이의 필요성은 특히 재난발생 초기에는 피해상황의 파악과 구조활동에 필요한 정보통신체계와 정보전달 메커니즘의 신속하고 효율적인 작용이 긴요하기 때문이다.

3) 災難의 敎訓整理와 學習過程의 制度化

한 번 겪은 재난으로부터 교훈을 찾는 과정이 필요하다. 교훈찾기는 그 조직 자체의 경험과 다른 조직체의 경험을 통해 얻은 교훈을 정리하고, 검토하는 평가와 환류(feedback)과정이다. 재난에 효과적으로 대비하는 조직들은 한 차례의 재난이나 대형참사가 될 뻔한 사태를 겪고 난 후에 자신들의 재난관리에 방해가 되었던 요인들과 도움을 주었던 요인들을 비교·검토하는 조직들이다(정진환, 1997 : 345).

3. 防災組織間의 統合·調整力 強化

방재업무는 업무의 특성상 중앙·지방간 및 유관기관간의 유기적인 협조와 조정이 매우 중요하다.

1) 中央政府와 地方自治團體와의 協助體制 構築

재난의 규모가 지방정부의 능력의 한계를 벗어난 대형사고일 경우 중앙정부는 그 산하의 재난관리기관들을 통합·조정하여 이에 대응하여야 한다.

중앙정부의 최고재난관리기구는 어떤 재난이나 신속히 대응할 준비를 갖추고 있어야 하며, 응급대처에서 복구, 보상에 이르는 재난대책 관련업무를 총괄할 수 있어야 한다. 이러한 재난관리기구를 중심으로 각 지방정부 차원에서도 비상시 동원할 수 있는 군, 경찰, 소방대, 행정관료 조직체, 민간기업의 안전방재기관, 자원봉사단체 등의 긴밀한 협조와 기능 및 역할분담, 그리고 현장의 활동조정, 통제가 일사불란하게 이루어질 수 있는 재난관리계획을 상시 갖추고 있어야 한다.

또한, 민간자원 활동은 재난관리에 있어 공공부문의 지원을 받아 많은 역할을 수행할 수 있다. 하지만 민간자원에 대한 공공부문의 자원활동이 아직 활성화되지 않은 우리나라에서는 어느 정도까지는 정부의 개입이 필요한 실정이다. 따라서 정부는 민간자원 활동이 활성화될 수 있도록 여건을 조성해 주는 역할을 하는 것이 필요하다(노춘희·송철호, 1998 : 10).

2) 災難管理組織間의 有機的 統合 및 調整確保

자연재난을 인위재난의 상대적 개념으로 생각하여 상호 유사성이 큰 것으로 인식하

기 쉽지만 그 대응 및 정부지원체계에 있어서는 다른 측면이 있다. 만약, 자연재난과 인위적 재난이 하나의 법률과 조직으로 통합된다면, 피해국민의 입장에서는 정부가 전적인 책임을 지는 자연재난으로 처리해 줄 것을 요구하는 민원이 늘어나 정부의 재정부담을 과중시키게 될 것이다. 특히, 자연재난과 인위적 재난이 점차 대규모화되면서 혼합적인 경우가 늘어나고 있어 더욱 그러하다. 따라서 방재체제의 법과 조직을 분리하여 운영되 전체적인 조정과 협력체제 구축을 위하여 민방위기본법에 재해·재난의 기본법적 성격이 강화되도록 개정, 반영하고 민방위 재난통제본부장의 조정권한을 강화할 필요가 있다.

3) 中央災害對策本部の 調整力 強化

자연재난의 방재에 있어서는 자연재해대책법의 제정으로 종합적 체계를 갖추게 되었으나 중앙재해대책본부의 조정력 강화가 필요하다. 현재는 중앙재해대책본부 상황실에서 긴급한 재해상황에 대한 공동의사결정이 이루어지는 예는 드물다. 한편, 자연재난의 98%를 차지하고 있는 물관련 대응체계에 있어서는 홍수통제 업무가 이원화되어 비효율성을 초래하고 있다. 이는 수자원관련 투자문제와 결부시켜 볼 때, 어느 정도 설득력은 있으나, 기본적으로 홍수통제 업무는 방재체제와 일원화되어야 한다.

4) 防災計劃의 執行力 強化와 還流機能의 活性化

우리나라 방재계획의 집행도는 매우 낮은 편이다. 특히, 중앙-지방간, 그리고 유관기관 상호간의 협조와 조정을 원활히 하기 위해서는 법령과 방재계획에 방재기관간의 관계와 역할을 명확하게 반영하고, 방재계획의 집행도를 높여야 한다. 또한, 다기화된 투자주체로 인하여 일관성 없이 집행되기 쉬운 방재분야에의 투자도 방재계획과 사후평가에 의하여 체계적으로 조정되어야 한다.

5) 言論의 協助와 安全文化의 定着

재난에 임하는 언론의 자세는 우선적으로 방재와 구조 및 복구라는 넓은 안목에서 적극적인 기능을 한다는 자세가 중요하다. 언론은 재난발생시 전체 국민과 지역주민들의 공동체의식과 연대감을 고취시키고, 협동하여 구출에 힘쓰도록 격려하며, 궁극적으로는 피해복구와 부흥으로 향토를 발전시키고, 국가발전에 노력하겠다는 공동의지를 강화

하는 일이 필요하다.

또한, 국민 전체에 안전문화의 정착이 요구되는데, 대체로 우리 국민은 즉흥적이고 숙명적이며, 안전문화에 대한 의식이 희박하다. 어릴 때부터 안전의식과 방재의식에 대한 교육, 제도, 훈련이 필요하다고 하겠다(정진환, 1997 : 346).

V. 結 論

현대행정의 목표는 각종 위험으로부터 국민의 안전을 확보하고, 나아가 국민의 복지 수준을 보장, 확대시킴으로써 국민이 안심하게 삶을 영위할 수 있도록 하는데 있다고 할 수 있다. 그러나 우리나라는 성장위주의 정책하에서 정부의 왜곡된 재난관리와 방재 의식으로 인해 국민의 생명과 재산을 빈번히 발생하는 재난 앞에 무방비상태로 드러나게 만들었다. 정부의 형식적인 안전점검은 사고를 대형화시켰으며, 부족한 전문구조인력과 열악한 구조장비, 긴급구조체계의 허술함은 많은 인명과 재산을 잃게 만들었다.

이와 같이 계속되는 대형재난을 겪으면서도 우리의 재난관리체제는 별다른 변화를 보이지 않았다. 정부나 국민 모두가 재난이 발생할 때마다 사고 책임자를 가려내고, 이들을 처벌하는 수준에서 마쳤을 뿐 발생한 재난의 원인을 철저히 규명하고, 재난관리 전략의 부족한 점을 분석하여 다시는 같은 재난이 발생하지 않도록 하거나 그 피해를 최소화할 수 있는 재난관리대책을 마련하는 데는 소홀한 것이 사실이다.

이제 정부와 국민 모두가 재난관리에 대한 인식의 전환이 필요할 때이며, 특히 정부는 재난관리체제를 정비하고, 정책의 우선순위를 바꾸어 재난관리를 위한 과감한 투자가 있어야 하겠다. 특히, 우리에게 필요한 것은 위험문제에 대한 사고와 발상의 획기적 전환이다. 우선 위험문제는 산업사회·기술사회에서 피할 수 없는 구조적이고 일상적인 문제들로 받아들이고, 이러한 문제의 해결을 위해서는 보다 체계적이고 전략적인 사고와 대응노력이 필요함을 인식하여야 한다.

우리 사회에 최근 잇따라 발생하고 있는 사고들은 긍정적인 측면에서 본다면, 우리가 위험에 대한 사회적 학습(social learning)을 획기적으로 증진시킬 수 있는 귀중한 기회로 볼 수 있다. 우리가 최소한 우리의 경제적 발전정도에 상응하는 수준의 안전한 삶을 영위하고자 한다면 이제 사회적 여유분(social slack)에 관심을 돌려야 할 때가 되었다. 최근의 사태들은 우리로 하여금 한 사회가 진정한 산업사회·기술사회가 되기 위해서는 그것이 수반하는 위험을 효과적으로 다루어 진보를 계속할 수 있게 하는 복원능력을

갖추지 않으면 안 된다는 사실을 깨닫게 해 주었다. 이것이 보장되지 않으면 정치·사회적 위기가 초래될 수도 있다는 점도 경험할 수 있었다. 안전이 궁극적으로는 경제적 부(wealth)와 기술적 진보에 의존하는 문제이되 끝없이 탐색되어야 할 문제라고 할 때, 우리도 이제 위협을 외면하거나 도외시하려고 할 것이 아니라 이에 정면으로 도전하는 자세가 필요하다.

參 考 文 獻

▣ 국내문헌

- 김영수, 국가재난대비 행정체제의 구축방안, 한국지방행정연구원, 1993.
- 김영평, 불확실성과 정책의 정당성, 서울 : 고려대학교 출판부, 1991.
- 김형렬, 정책결정론, 서울 : 대영문화사, 1997.
- 남궁근, “재해관리 행정체제의 국가간 비교 연구”, 한국행정학보, 제29권 3호, 한국행정학회, 1995.
- 노춘희·송철호, “도시재난관리시 민간자원 활용방안에 관한 연구”, 도시행정학보 제11집, 한국도시행정학회, 1998.
- 서울시립대학교 도시방재연구센터, 예방, 대응, 수습단계별 재난관리 매뉴얼 개발, 연구보고서, 1997.
- 서울시정개발연구원, 서울시 위기관리체계 구축에 관한 기초연구, 시정연 94-R-21.
- 이상훈·김선희, “우리나라와 일본의 재해대책 비교연구,” 국토연구 8권, 국토개발연구원, 1987.
- 임송태 외, 재난관리 행정체제의 구축방안에 관한연구. 서울 : 한국지방행정연구원, 1996.
- 정진환, “재난관리체제에 관한 연구”, 경호경비연구 창간호, 한국경호경비학회, 1997.
- 한국언론연구원, 일본의 위기대응 체제와 행위에 관한 연구-한신(阪神)대진재 사례를 중심으로-, 연구보고서 95-1, 1995.

▣ 외국문헌

- Cigler, Beverly A., “Emergency Management and Public Administration.” in Michael T. Charles & John Choon K. Kim (ed.). Crisis Management : A Casebook. Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher, 1988.
- Clary, Bruce B., “The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies”, Public Administration Review (special issue), 45, 1985.
- Comfort, L. K., “Designing Policy for Action: The Emergency Management System”, in Comfort, L. K., (ed.), Managing Disaster, Dorham, North Carolina: Duke

University Press, 1998.

Drabek, Thomas E., "Managing the Emergency Response", *Public Administration Review* (special issue) 45, 1985.

Godschalk, David R. & David J. Brower., "Mitigation Strategies and Integrated Emergency Management" *Public Administration Review* (special issue), 45, 1985.

Huffman, J.(1986), *Government Liability and Disaster Mitigation*, Univ. of Press of America, 1986.

Karwan K. R. & Wallace, W. A., "Can We Manage Natural Hazard ?", *Public Administration Review*, 44, 1984.

Kasperson, R. E. & K. D. Pijawka., "Societal Response to Hazards and Major Hazard Events: Comparing Natural and Technological Hazards". *Public Administration Review* (special issue), 45, 1985.

Kreps, Gary A., "Organizing for Emergency Management." in Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer (eds). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, D. C.: International City Management Association, 1991.

May, P. J., "FEMA's Role in Emergency Management : Examining Recent Experience", *PAR*, Vol. 45, 1985.

McLouglin, David., "A Framework for Integrated Emergency Management". *Public Administration Review* (special issue), 45, 1985.

Mileti, Dennis S. & John H. Sorensen.. "Determinants of Organizational Effectiveness in Responding to Low Probability Catastrophic Events." *The Columbia Journal of World Business*. 22(1), 1987.

Perry, Ronald W. & Joanne M. Nigg., "Emergency Management Strategies for Communicating Hazard Information." *Public Administration Review*. 45(special issue), 1985.

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

Rubin, Claire B. & Daniel G. Barbee., "Disaster Recovery and Hazard Mitigation: Bridging the Intergovernmental Gap", *Public Administration Review* (special

issue), 45, 1985.

Schneider, Sandra K., *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. New York: M. E. Sharpe, Inc, 1995.

Tierney, Kathleen J., "Emergency Medical Preparedness and Response in Disasters: The Need for Intergovernmental Coordination". *Public Administration Review* (special issue), 45, 1985.

Zimmerman, Rae, "The Relationship of Emergency Management to Governmental Policies on Man-Made Technological Disasters", *Public Administration Review* (special issue), 45, 1985.

ABSTRACT

The Effective Policy for the Establishment of Disaster Management System in Korea

by Park, Dong Kyun

Many concerns have been raised for importance of disaster management after 1990's numerous urban disasters in Korea. When the primary function of government is to protect lives and property of citizens, disaster management should be included in the mainstream of public administration and many hazard countermeasures should be carried out for that purpose.

The principal purpose of this research is to establish ways and means needed to improve the disaster management system in Korea.

This paper is split into five chapters.

Chapter I is the introduction part.

Chapter II introduces the reader to a disaster management theory, and deals with various disaster management systems of foreign countries such as the U.S.A. and Japan.

Chapter III describes and characterizes the Korea's current disaster management system. The Korean disaster management system has been reestablished through the enactment of the Disaster Management Act of 1995 and the full revision of Natural Hazards Management Act of 1995 after series of catastrophic man-made disasters since 1993.

Chapter IV is devoted to the establishment of an effective disaster management system in Korea. In this chapter, I discusses measures needed to improve the quality of CDMB(Central Disaster Management Bureau)'s service to the people. I

strongly reemphasize the effectiveness of a comprehensive risk-based, all-hazard national emergency management system that addresses preparedness, mitigation, response, and recovery. To that end the Administration should develop legislation, new policies, and organizational plans to invigorate the agency with a refocused mission.

Chapter V is a conclusion.

As the demand for citizens' welfare has been continuously increased in the localization, the importance of disaster management is emerging subject in the public sector. The disaster management carries out complicated affairs and manages diverse objects, the cooperation/connection system of the central-local government and citizens, and non-governmental organization should be established.