

한국의 재난관리체제의 문제점 및 개선방안에 관한 연구

최 권 중 *

◇ 목 차 ◇

-
- I. 서 론
 - II. 재난관리의 개념 및 단계모형
 - III. 재난관리체제의 문제점
 - IV. 재난관리체제의 개선방안
 - V. 결 론
- 참고문헌
ABSTRACT
-

I. 序 論

우리 나라를 비롯하여 세계적으로 심각한 災難을 경험하였다. 사회가 복잡, 다양화되고 도시생활권의 확대 및 인구의 고밀도화가 진행되어 안전관리영역이 대폭 증대함에도 불구하고 재해, 재난에 의한 인위적 사고 형태가 복잡, 대형화되고, 피해영역이 광역화되고 있음을 알 수 있다.¹⁾ 이러한 현상은 기술개발이나 문명 사회건설의 명분아래 人

* 광주대학교 법정학부 겸임교수.

間의 生活方式이 편리해진 혜택에 대한 대가로 해석하여야 할 것이다. 그 동안 인류는 自然災害에 대하여는 천재지변의 하나로 인식하고 인간의 힘으로는 도저히 극복할 수 없는 것으로 여겨 왔다. 그러나 최근 과학기술의 발전에 따라 이러한 人爲災難은 물론 自然災害도 어느 정도 통제하고 관리할 수 있다는 인식을 갖게되었고, 거의 모든 국가에서 정도의 차이는 있지만 국민의 安全한 삶을 추구하기 위하여 災害와 災難에 대비하려는 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력의 결과로 재난으로부터 어느 정도의 被害를 경감시킬 수 있게 되었으나 災難이 발생할 때마다 災難管理體制가 정립되어 있지 못하다는 지적을 받아왔다. 따라서 본 연구에서는 국가적인 차원에서 대처할 수 있도록 법령 제·개정이나 기구설치 등의 제도적 장치를 마련하여 효율적인 災難管理體制를 갖추 수 있도록 이론적인 내용과 問題點을 분석하여 질적인 향상을 시킬 수 있는 災難管理體制의 改善方案을 제시하려고 한다.

Ⅱ. 災難管理의 概念 및 段階模型

1. 災難管理의 概念 및 重要性

1) 災難管理의 概念

災難管理(disaster management)라 함은 “災難을 豫防하고, 災難發生時 被害의 收拾과 復舊를 위하여 행하는 모든 활동을 말한다.”(災難管理法 제2조 제3호)고 규정하고 있다. 따라서 재난관리법에서 災難管理란 自然災害를 제외한 概念으로 정의하고 있다. 본 연구에서는 災難이란 自然災害와 人爲災難을 모두 포함하여 설명하고자 한다. 이를 구체적으로 정의한다면 災難의 被害를 최소화하기 위하여 災難의 緩和(Mitigation), 準備計劃(Planning), 對應(Response), 復舊(Recovery)에 관한 정책의 개발과 집행과정을 말한다. 즉, 災難을 사전에 대비하고 위험요소를 제거하는 활동과 재난이 발생하였을 때 이를 수습하고 복구하는 제반활동을 말한다.

1) 윤인섭, “우리나라의 재난환경 실상과 선진 안전기반 구축방안”, 「2000년 재난업무 담당공무원 연찬회」, 행정자치부, 2000, 15면.

2) 災難管理의 重要性

災難을 극복하기 위해서는 재난의 예방·대응·복구 과정이 과학적이고 효율적으로 이루어 질 때 被害를 최소화 할 수 있다. 災難管理 과정에서 특히 復舊에 있어서는 일종의 배분적 성격을 가진다. 復舊管理에 투자되는 막대한 재원이 어떤 기준에 의하여 어디에, 누구에게 그 혜택이 돌아가느냐 하는 측면은 재난관리가 단순한 기술적 측면이 아닌 가치(富)의 권위적 배분이라는 점에서 정책적 중요성이 높다.²⁾ 災難管理는 소극적인 측면에서의 대응이라는 차원을 넘어서 장기적인 측면에서 모든 국민에게 보다 安全하고 쾌적한 생활공간을 제공할 수 있다는 의미에서도 그 重要性을 찾을 수 있다.

2. 災難管理體制의 段階模型

재난관리체제(disaster management system)는 재난관리를 담당하는 조직들로 구성된 체제이며,³⁾ 재난에 대비하여 국민의 생명과 재산을 보호할 목적으로 상호 관련된 유관기관간 협조와 조정을 통하여 재난관리를 수행하려는 체제를 말한다. 이러한 재난관리체제의 구성요소는 재난관리체제의 수행에 기본이 되는 것으로서 대내적 요소와 대외적 요소로 구분할 수 있는데 대내적 요소는 재난관리 기능, 재난관리 조직, 재난관리 담당인력의 인사체제, 재난관리 재정 등을 들 수 있으며 대외적 요소로는 중앙정부, 지방자치단체, 정당, 언론, 주민과의 관계 등으로 나누어 볼 수 있다. 재난관리체제의 모형단계는 재난의 진행과정에 따라 4단계로 나눌 수 있다. 즉, 재난발생 이전과 재난발생 이후로 나누고 다시 재난발생 이전은 재난완화(Mitigation phase)와 재난준비(Preparedness phase)단계로, 재난발생 이후는 재난대응(Response phase)과 재난복구(Recovery phase)단계로 분류한다. 이 과정들은 서로 독립적인 과정이라기 보다는 서로 영향을 주고받는 상호 유기적이며, 순환적인 성격을 가지고 있다.⁴⁾ 따라서 재난관리의 과정이 하나의 管理體制 속에서 유기적으로 각각의 고유한 기능을 수행할 때 효율적인 災難管理가 이루어 질 수 있다.

-
- 2) 김기덕, “非常管理 行政에 관한 研究”, 碩士學位請求論文, 서울大學校 行政大學院, 1988, 9面.
 - 3) L. K., Comfort, “Designing Policy far Action: The Emergency Management System”. in Comfort, L. K., (ed.), Managing Disaster, Dorham, North Carolina: Duke University Press, 1998, pp.344~349.
 - 4) David. McLouglin, “A Framework for Integrated Emergency Management”, Public Administration Review (special issue), 45, 1985, p.166; William J., Petak, “Emergency Management: A Challenge for Public Administration”, Public Administration Review(special issue), 45, 1985, p.3.

1) 緩和段階

재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고자 재난에 관한 장기적인 완화 및 제거 대책을 수립하는 제반활동의 수행단계로서 건강, 안전, 복지에 위협이 존재할 때 무엇을 할 것인가를 결정하는 단계로서 재난을 예방하거나 예방이 불가능한 경우 재난의 피해를 축소 또는 감소시키기 위한 계획의 실행단계를 말한다. 아울러 재난으로 인한 피해에 대비하여 災害保險制度나 被害補償制度를 마련하는 활동들도 포함된다. 완화단계에서 재해분석과 재해관리능력의 평가도 포함되는데, 재해분석이란 재해의 종류에 대한 지식과 被害를 입을 개연성이 있는 지역사회에 관한 사항을 연구함으로써 災害發生에 대한 사전 지식을 획득하는 과정이며, 災害管理能力의 평가는 대부분이 위기상황관리에 요구되는 기능, 예를 들면, 재해관리조직, 비상활동계획, 지시와 통제, 예방활동을 말한다.

2) 準備段階

災難發生 전에 완화단계의 노력에도 불구하고 災難發生 가능성이 높은 경우, 비상시에 필요한 또는 그에 대비하는 운용계획을 마련하거나 재난사태 발생에 대한 對應能力을 維持시키는 단계이다. 재난 발생시 재난으로부터 생명을 구하고 財産被害를 줄이기 위한 긴급대응계획과 훈련과정을 개발·연습하고, 災難管理에 필수적인 자원을 확인·확보하며 대응 유관기관들 간에 필요한 협의를 관할지역과 기타의 지역에 걸쳐 사전에 準備하는 활동이다. 비상계획에는 재난의 被害를 최소화하기 위한 조기경보체제의 구축과 효과적인 비상대응 활동의 확립이 포함된다.⁵⁾ 재난이 발생하기 전에 비상계획, 경보체제 및 기타 방지사단을 마련하는 것이다. 준비계획단계에서는 현재의 災難管理의 능력을 측정하고 운용계획을 마련하며 적정한 재난관리의 능력을 유지시키는 것이다. 따라서 인력·조직·재정·물자를 管理하며 구체적으로는 여러 운용계획의 작성과 집행, 재난운용센터의 점검, 재난정보연락망의 조직과 운용, 다른 단계에서 필요한 활동들에 대한 사전 교육·훈련·필요한 시설·장비·물자의 준비와 관리활동이 이루어질 뿐만 아니라 예기치 못하는 사고에 대응할 조직을 마련하고 정보전달연락망을 조직·운용하게 된다. 계속적인 안전검사와 배출허용기준의 규제활동, 그리고 이를 운용할 행정능력의 보충이 필요하다. 이러한 준비계획단계에서 중요한 것은 대비훈련인데 예를 들면 풍수해대비훈련, 설해대비훈련, 해일대비훈련, 지진대비훈련, 농업피해 방재훈련, 화재진압

5) Bruce B., Clary, The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies, Public Administrative Review (Special Issue), 45, 1985, p.20.

훈련, 수난구조훈련, 산악구조훈련, 산불진압훈련, 화생방훈련 등을 실시한다. 뿐만 아니라 준비계획들은 재난이 발생하였을 경우 그 실효성이 확보되어야 하기 때문에 계획과정에 諸狀況과 여러 가지 제약요인을 감안한 상황접근계획이 되어야 한다. 그리고 항상 새로운 상황에 대처할 수 있도록 융통적이어야 하며 최상의 준비상태를 언제나 유지하고 있어야 한다.

3) 對應段階

아무리 災難의 위험을 제거하고 만반의 準備를 갖추었다 하더라도 災難과 그로 인한 被害는 발생하기 마련이다. 긴급대응단계는 준비계획의 동작화, 비상체제의 운용, 주민들에게 비상행동요령의 숙지, 비상의료지원, 비상상황실의 운용, 이재민 수용과 보호, 긴급피난시 대피소 운용, 人命救助와 검색 등 인간의 생명을 구하고 재산상의 被害를 최소화시키거나 복구의 용이를 위한 재난의 직전, 도중, 직후에 취해진 응급활동을 말한다. 災難管理의 전과정 중에서 대개 72시간 이내로 시간적으로 가장 짧지만 활동을 위해서 오랜 시간 완화와 대비의 노력을 기울인 것이므로 중요한 단계라 할 수 있다, 이러한 긴급대응이 보다 효과적이기 위해서는 총체적 비상관리(Integrated emergency management system)나 통합관리체제(Comprehensive emergency management)가 필요한데 그 이유는 재난이 발생하면 긴급 대응하여야 할 일차적 책임이 있는 정부가 미리 긴급대응전략을 수립하고 대비하여야 한다. 이것이 가동되면 많은 計劃들이 수정·보완되면서 각 요소들의 행위를 통합·조정할 수 있기 때문이다. 이렇게 함으로써 긴급대응과정에서 야기되는 問題點으로서 분파성(Localism), 표준절차의 결여(Lack of standardization), 참여단위의 다양성(Unit diversity), 단편성(Fragmentation) 등을 극복하기 위한 制度的 장치이기도 하다. 災難管理를 위한 대응경험들은 그 과정의 순환성으로 말미암아 환류(Feed back)되어 완화와 대비국면의 활동에 영향을 미치게 된다. 즉 災難으로 인한 대응은 계속적으로 반복되는 과정이기 때문에 보다 개선된 체제와 능력으로 대응하기 위해서는 대응결과에 대한 평가가 중요하다.

4) 復舊段階

復舊管理는 災難으로 인한 혼란상태가 상당히 안정되고 긴급인명구조와 재산의 보호 활동이 이루어진 후에 재난전의 정상상태로 회복시키기 위한 여러 가지의 활동을 말한다. 즉, 災難으로 인한 피해자와 재산에 대한 단기적·임시적 긴급복구와 장기적·항구

적 원상복구 또는 개량복구를 행하는 단계라고 할 수 있다. 단기적·긴급적으로는 주민들이 최소한의 생활을 영위해 나갈 수 있도록 회복시키는 것이고 장기적이며 항구적으로는 방벽, 재난으로 발생한 폐기물, 위험물의 제거, 실업자에 대한 직업알선, 임시주거 시설 마련, 주택과 시설의 원상회복 등 지역의 개발사업과 연계시켜 復舊活動을 수행한다. 복구관리는 재난으로 인한 피해자에게 우선 복구관리를 통하여 최소한의 생활수준을 유지하도록 함으로써 스스로 복구하겠다는 의지를 심어주고 궁극적으로는 災難 이전의 상태로 원상 회복시켜 줌은 물론이고 재난의 요인을 제거하거나 줄이는 방향으로 이루어진다. 복구관리에 있어서 복구는 원칙적으로 피해당사자가 행하는 것이 원칙이지만 그 피해가 커서 被害住民의 능력을 벗어나는 경우에는 정부가 재해복구를 위한 각종 직·간접적 지원뿐만 아니라, 정당·언론 被害地域 외의 住民과 단체의 지원 등 총체적 복구노력을 필요로 하게 된다.

Ⅲ. 災難管理體制의 問題點

1. 法體制의 問題點

民防衛基本法(Framework Act on Civil Defense)은 법률 제2776호로 1975년 7월 25일 제정되어 “敵의 侵攻이나 全國 또는 일부지방의 安寧秩序를 위태롭게 할 災難으로부터 住民의 生命과 財産을 보호하기 위하여 民防衛에 관한 基本的인 事項과 民防衛隊의 設置·組織·編成과 動員등에 관한 事項을 規定함을 目的으로 한다.”(民防衛基本法 第1條)고 규정함으로써 자연재해와 인위재난을 모두 포함하고 있다. 自然災害對策法(Countermeasures against Natural Disaster Act)은 법률 제1894호로 1967년 2월 28일 제정된 풍수해대책법에 지진과 해일관련사항을 포함하여 1995년에 전문 개정되었으며, ‘재해’라 함은 “태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄 또는 지진(지진해일을 포함) 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해”(자연재해대책법 제2조제1호)로 정의하고, “자연재해로부터 국토와 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 방재조직 및 방재계획 등 재해예방·재해응급대책·재해복구 기타 재해대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”(自然災害對策法 제1조)고 규정하고 있다. 災難管理法(Disaster Management Act)은 1993년에 제정된 국무총리훈령 제280호 ‘재해의 예방·수습에 관한 훈령’을 근간으로 하여 법률 제4950호로 1995년 7월 18일 제정되어 ‘災難’이라 함은 “火

災·崩壞·爆發·交通事故·化生防事故·環境汚染事故 등 國民의 生命과 財産에 被害를 줄 수 있는 事故로서 自然災害가 아닌 것”(재난관리법 제2조 제1호)으로 정의하여 자연재해를 제외하였고, “災難으로부터 國民의 生命과 財産을 보호하기 위하여 國家 및 地方自治團體의 災難管理體制를 확립하고, 災難의 豫防 및 수습과 緊急救助 기타 災難管理에 관하여 필요한 사항을 規定함을 目的으로 한다.”(재난관리법 제1조)고 규정하고 있다. 其他 災難關聯法律로는 화재 및 각종사고는 소방법 등, 건축·건설사고는 건축법, 건설기술관련법, 전기공사업법, 시설물의안전관리에관한특별법 등, 에너지 관련사고는 전기사업법, 액화천연가스의안전및사업관리법, 도시가스사업법, 고압가스법, 송유관사업법, 원자력법 등, 교통관련사고는 교통안전법, 항공법, 해상교통안전법, 선박안전법 등, 사업 및 시설이용관련사고는 의료법, 도시공원법 등, 재해관련사고는 산업안전보건법, 한국산업안전공단법, 건설기계관련법 등, 자연재해관련사고는 재해구호법, 산림법 등 人爲災難에 대한 관리와 밀접히 관련된 법령은 현재 62개에 이르고 있다. 自然災害의 관리와 관계된 법령은 1961년 수난구호법의 제정을 시작으로 약 20여종에 이른다.⁶⁾

1) 災難關聯法の 分離

이상에서와 같이 자연재해대책법, 재난관리법을 구분하여 人爲災難과 自然災害를 분리하였다. 현행법상 재해의 개념에 관해서는 재해를 기본적으로 자연재해와 인위적재해로 구분하여 정의하고 있다.⁷⁾ 뿐만 아니라 민방위기본법, 기타 재난관련 각 개별법에서 그 대책을 강구함으로써 양자의 중간적인 재난에서는 혼선을 가져오고 있다. 각 분야별 계획간의 상호연계성과 실효성 확보 및 지역별 취약 재난유형에 따른 특성화된 대비시스템 구축⁸⁾이 시급한 실정이다. 미래의 재난은 점차 대형화되어 가고 있고 하나의 기관만으로는 담당할 수 없는 재난이 발생하므로 유관기관간 관련법의 연계성이 부족한 것으로 생각된다.

2) 法的 根據 缺如

재난관리와 복구에 쓰일 물자 및 기금을 비축하는 것이 매우 중요한데 해당 규정이

6) 김홍태, “地方自治團體의 防災計劃制度의 確立에 관한 研究”, 碩士學位請求論文, 漢南大學校 大學院, 1994, 40~42面.

7) 박영도, “재해에 대한 긴급대응정책과 법제-이론과 사례-” 한국법제연구원, 1995, 97면.

8) 행정자치부, 민방위집행계획, 2001, 5면.

없다. 또 긴급구조본부 신설을 규정하고 있지만 상시근무에 관한 조직과 교육, 훈련에 대한 분명한 규정이 없다. 안전을 위한 연구, 교육, 훈련 등은 안전관리를 위한 기반구축에 해당되는 것으로 시장성이 없는 활동이다. 따라서 정부가 담당하여야 할 부분이며, 지방에서 개별적으로 담당하는 것보다 중앙에서 담당하는 것이 보다 효율적이다.⁹⁾ 그런 데도 이러한 분명한 규정이 없어 여전히 실제상황에서 혼란이 예상된다. 재난관련체계의 효율적 관리를 위한 중앙정부와 지방자치단체간의 구체적인 연계성을 구축할 법제도가 결여되어있다. 특히 軍의 참여를 유도할 법적 근거를 재난관리법에서 규정해 놓고 있지 못하고 있다.

2. 行政體制의 問題點

우리 나라는 民防衛基本法에 災難管理의 총괄적 개념을 규정하여 민방위에 의한 대처가 필요한 민방위의 범위에 전시재난 뿐만 아니라 풍·수해, 화재, 산불 등 각종 재난을 포괄하고 있다. 또한 각종 재난에 대한 상황을 각 개별법에 규정하고 있어 재난관리 조직 및 기능면에서 民防衛基本法과 체계적인 관련 없이 개별법이 정하는 바에 따라 계획·집행, 관리되는 다원적이며 분화된 재난유형별 管理體制와 중앙민방위협의회를 중심으로한 국가 민방위체제로 운용되고 있으며, 이의 업무를 效率的으로 수행하기 위하여 5개의 분과위원회로 구성되어 있다. 즉, 행정자치부장관을 분과위원장으로 하는 민방위기획위원회 및 재해대책위원회, 보건복지부장관을 분과위원장으로 하는 재해구호대책위원회, 농림부장관을 분과위원장으로 하는 농업재해대책위원회, 과학기술부장관을 분과위원장으로 하는 방사능재해대책위원회(민방위기본법시행령 제8조)를 두어 소관 업무와 관련된 임무를 수행하고 있다. 또한 그 하부기구로서 지역민방위협의회와 각종의 민방위기구가 있다. 특히, 위에서 설명한 위원회 중에서 災害對策委員會가 재난관련 핵심조직으로서, 이러한 재해대책위원회의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 행정자치부에 중앙재해대책본부를 설치·운용하고 있고, 地方에 시·도 재해대책본부, 시·군·구 災害對策本部를 각각 설치·운용하고 있다. 재해대책기구는 주로 민방위국 방재과를 중심으로 운용되고 있으며 中央災害對策本部의 근무체제는 평상시와 災難 發生時 근무로 나누어 살펴볼 수 있는데 평상시에도 연중무휴 근무체제로 운용되고 있으며 災難 發生時에는 3단계 근무체제로 운용된다.

9) 국무조정실, 국가안전관리종합대책 백서(Ⅱ), 안전관리대책기획단, 2000, 574면.

1) 有機的 災難管理體制의 未確立

각 災難類型別 개별법에 따라 계획·집행·관리되는 다원적인 災難管理體制로 운용되고 있으므로 정부차원의 통합적이고 유기적인 災難管理體制가 확립되어 있지 못하고 있다. 특히 재난대응과정이 어느 한 부처에 국한되는 것이 아니고 여러 부처에 관련되고 있어 計劃·復舊·緩和 등의 활동이 개별법에 따라 별개로 운용되고 있기 때문에 災難管理가 체계적이고 종합적이지 못하다는 것이다. 특히, 특정 재난에 대한 관리는 잘 이루어지고 있는 경우도 있지만, 어떤 재난에 대한 것은 그렇지 못한 경우도 있는 바, 예를 들면, 풍수해 등의 災難에 대한 것은 행정자치부를 중심으로 어느 정도 관리체제가 확립되어 있으나 가스폭발 사고 등의 각종 재난에 대해서는 그 관리체제가 미흡한 실정이다.

2) 中央政府次元의 對應對策樹立 未洽

어떤 특정 재난을 특정한 한 부처에서 관리함으로써 災難管理의 속성상 종합적이고 體系인 접근을 하여야 效率的인 데도 불구하고 現實的으로 부처간 협조와 조정이 어렵고 긴급재난 발생 시 중앙정부차원의 긴급대책의 수립·관리가 어렵다. 특히 재난의 대상범위가 행정구역상 광범위하여 중앙정부와 각 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간 상호 조정 및 협조가 원활히 이루어지고 있지 못한 실정이다. 災難管理는 재난의 규모에 따라 한 기관에서 처리할 수 있는 것도 있지만, 재난의 규모가 커짐에 따라 재난관리의 내용이 複合的이고 광범위해지며 중앙정부차원에서 다양한 기관이 협조하여 재난을 극복할 수 있도록 제도적인 장치가 마련되어야 한다. 이렇게 다양한 기관들이 합동으로 재난을 관리하여야 하는 경우에는 명령계통이 혼잡하고, 여러 통제권자의 통제에 따라야 하며, 더구나 서로 기관간 업무수행요령이 다르며, 각자 능숙하게 처리하는 관행이 일치하지 않기 때문에 협조를 만들어 내기는 매우 쉽지 않다. 더구나 기관은 나름대로 전문성을 가지고 있고, 전문적 슬어가 있기 때문에 기관들간의 의사소통도 애로에 봉착한다.¹⁰⁾ 평상시에는 서로 거의 독립적으로 업무를 수행하고 있는 기관들이 재난이라는 특수상황에서 원활하고 유기적인 연계성을 만들어내기는 매우 어려운 현실로서 이는 중앙정부의 몫이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 평상시에 중앙정부는 災難狀況에 서로 협조를 만들어 내는 체제를 확립하여 훈련 등 긴급대책 수립을 하여야 한다.

10) 高麗大學校 行政問題研究所, “綜合的인 安全管理體系 確立方案 研究-緊急救難 中心의 防災體制”, 1996, 66面.

3) 災難管理行政組織의 權限 未洽

행정관청의 권한에는 사항적, 지역적, 대인적, 형식적으로 일정한 한계가 있다. 이 한계를 초과하여 행한 행위는 원칙적으로 무효이다.¹¹⁾ 따라서 재난관리의 권한을 명확히 규정하여야 한다. 풍수해 등에 대처해야 하는 행정자치부 방재국의 기능을 활성화시키기에는 인력 및 예산 지원면에서 많은 문제점이 있다. 이로 인하여 災難管理體制의 명확한 책임 소재가 불분명하여 강력한 집행력을 갖지 못하고 있다. 또한 행정자치부를 제외한 부처의 경우 災難管理를 위한 기구가 상설화 되어 있지 못한 관계로 지속적이고 체계적으로 재난대비를 위한 災難管理 정책의 개발 및 재난요소에 대한 전반적인 검토·분석을 하는데 어려움이 있다.

4) 災難管理施設物 管理 未洽

災難管理施設物의 관리담당자 부족, 예산의 부족 등의 이유로 그 관리상에 문제가 되어 시설물이 노후화 되거나 본래의 기능대로 작동되지 않아서 災難으로 인한 피해가 커지게 된다. 즉, 災難에 대비한 시설물의 현대화 및 교체나 새로운 방재설비의 설치 등은 막대한 재원이 필요하기 때문에 그에 대한 예산의 뒷받침이 있어야 가능하지만 여러 가지 이유에서 그러하지 못하고 관리가 未洽한 실정이다.

5) 災難管理의 物的資源 不足

災難이 특정한 地域에 국한되어 발생하는 것이 아니라 그 대상범위가 광범위하고 전국적으로 이루어지는 경우에는 한정된 물적 자원만 가지고는 그에 대처하는 데 더욱 역부족일 것이다. 구호 및 복구를 위한 비축물자가 絶對적으로 부족하고 또한 긴급대응과 復舊를 위한 장비의 동원체제가 완비되어 있지 못하여 복구관리 등에 투입되어 被害를 최소화할 수 있는 가용장비를 效果的으로 활용하지 못하고 있다.

6) 災難管理人力の 專門性 缺如

행정자치부는 “전보 등 인사발령시 자신의 관할 구역내 생활안전 관리 실태를 현장에

11) 김두현, 소방행정법, 도서출판 반, 1997, 104면.

서 인계·인수하여 사고예방에 차질이 없도록 한다.”¹²⁾고 하고 있다. 그러나 災難管理 담당 공무원은 一般行政業務와 재난관리행정업무를 중복 수행함에 따른 업무과중으로 인해 재난관리업무가 형식적으로 이루어지고 있다. 그 외에도 잦은 보직순환과 인수인계의 미흡으로 업무의 전문성이 떨어지고 있다. 또한 전문 災難管理 教育機關이 없고, 일반 教育機關에도 災難管理에 관한 지식과 정보를 다루는 교육과정이 설치된 곳 또한 거의 없다. 研究도 부진하여 災難管理의 정책 담당자들에게 재난관리에 관한 지식과 정보를 제공하지 못하고 있는 형편이다.

3. 支援體制의 問題點

災難管理를 위한 지원체제는 중앙정부와 지방자치단체를 중심으로 한 행정체제를 원조하는 것으로, 일반적으로 民間團體의 활동을 중심으로 이루어진다. 민간단체 이외에도 언론의 지면을 통해 재난관리 상황을 게재하거나, 災難關聯法의 제정 또는 개정을 통한 정치체제의 활동이나, 교육 및 의료기관의 의료활동이나 지역 주민들의 대응활동 등이 지원체제에 포함될 수 있다. 災難管理의 지원체제로부터 협조를 지원 받을 때 재난관리가 효과를 발휘할 수 있는 바, 그 중 가장 중요하게 판단되는 민간사회단체의 지원체제를 중심으로 이하에서 살펴보고자 한다. 재난관리에 있어서 민간단체의 지원활동은 비상시에 인력과 의연금 등의 지원을 통하여 재난관리상의 긴급대응 또는 복구관리에 있어서 매우 중요한 역할을 하게 된다. 재난과정에서의 민간지원단체로서는 대한적십자사와 전국재해대책협의회가 대표적이다.

첫째, 대한적십자사의 활동내용을 살펴보면 대한적십자사는 인간의 생명과 재산을 보호하며 人間尊重의 保障이라는 취지아래 활동하는 민간구호단체로서 식량, 침구, 의류, 취사도구, 기타 생필품의 제공과 수용보호, 급식, 응급처치, 의료 및 간호, 아동복지 및 기타의 구호활동을 행한다. 대한적십자사의 활동범위는 재해구호, 일반구호, 특수구호, 국제구호로 나누어진다. 이러한 구호활동을 원활히 수행하기 위하여 본사(1), 지사(13)에 각각 재해구호협의회위원회와 긴급재해구호대책본부와 구호요원봉사단을 설치운영하고 있다. 緊急災害對策本部는 태풍주의보에 따라 총재 또는 지사장이 災害狀況에 따라 필요하다고 인정할 때에 구호활동의 연락통제를 위하여 임시로 설치 운영하는 임시기구로서, 재난 발생시 신속하고 효율적인 구호활동을 전개하여 罹災民의 조속한 생활안정을 도모하기 위하여 상황실을 설치·운영하게 된다.

12) 행정자치부, 안전지도사례집, 제3집, 1999, 272면.

둘째, 구호행정의 체계화와 일원화된 민간기구의 성격을 가지는 전국재해대책협의회 활동을 살펴보면 정책적 측면에서는 민간모금기관의 일원화와 기부금품모집의 법제화를 단행하였고 제도적 측면에서는 정부와 민간모금단체가 구호사업의 책임분담을 제도화하였고 운용상의 측면에서는 구호기금과 운영기금의 도입으로 민간모금기관의 독립성을 갖추고 있다.

1) 政治體制的 支援 未洽

종합적인 災難管理에 관한 정책을 수립하고, 본예산과 추가경정예산을 통하여 災難이 발생한 후의 대응조치뿐만 아니라 방재와 관련된 사업에 대한 법령 및 재정적 기초를 적기에 마련하여야 할 국회 등 정치체제의 지원이 미흡하다. 재난을 정확히 예측하기가 매우 어렵고, 정당·국회 등 정치권의 낮은 방재 의식과 전문성의 부족으로 장기적인 관점에서 제반 관련 법령 및 재정적 기초를 마련하지 못하고 있다. 최근에는 각종 대형 사고의 빈발로 정치권의 인식이 높아지고 있지만, 여전히 전문성과 정보는 매우 부족하다.¹³⁾ 특히, 재정적인 지원을 위한 조치는 사전에 재난을 예방하기 위한 장기적이고 사전적인 재난관리 측면에서의 정책적 고려보다는 재난이 발생한 후에 그 수습을 위한 단기적이고 사후적인 측면에서의 재정적 지원에 주로 관심을 두고 있어 장기적이고 종합적인 재난관리에 관한 투자를 유도하지 못하고 있는 형편이다.

2) 地域住民의 對應能力 缺如

地域住民들의 災難管理에 대한 인식은 대단히 높은 편이지만 실질적으로 대처하는 능력에 있어서는 많이 부족한 실정이다. 이러한 현상은 災難管理의 대비가 체계화 되어 있지 못하고 그때 그때의 필요에 따라 대처하고 있기 때문이다. 특히 災難이 발생하여 被害를 입은 경우 정부의 災難管理 미비에 대한 책임의 전가와 그 被害의 보상에만 주로 관심을 가지며 그 표출방법도 집단적 시위나 농성을 통하여 이를 해결하려는 問題點을 가지고 있다.¹⁴⁾

13) 박동근, “우리나라의 效果的인 災難管理體制 構築方案에 관한 研究”, 警護警備研究 第3號, 韓國警護警備學會, 2000, 104面.

14) 金炳柱, “災難管理體制의 改善方案에 관한 研究”, 碩士學位論文, 京畿大學校 大學院, 1999, 59面.

3) 言論機關의 役割 未洽

災難이 발생하기 전에는 災難의 豫防에 관한 홍보로 국민에게 재난에 대한 인식을 심어주어 일상 생활에서의 災難管理 예방에 노력하도록 유도하고, 災難이 발생시에는 신속하게 대피할 수 있도록 하며, 재난이 발생한 후에는 수습에 관한 지원책 등의 홍보, 의연 금품의 모집 등의 역할을 하게 된다. 이러한 언론의 중요한 役割이 재난이 발생한 수습단계에서는 어느 정도 이루어지고 있으나 재난이 발생하기 전의 災難의 豫防活動이나 재난의 발생 시 즉각적인 대피의 요령 등에 대한 보도가 뒤늦게 이루어져 언론의 제 역할을 하지 못하고 있다. 또한, 언론은 정부의 재난관리행정에 대한 외부통제기관으로서의 역할도 수행하여야 하는데, 이러한 役割에 대한 인식도 낮아 무분별하게 보도하는 오류도 범하고 있는 실정이다.

4) 應急醫療機關의 役割 未洽

應急醫療에 관한法律은 國民들이 應急狀況에서 신속하고 적절한 應急醫療을 받을 수 있도록 應急醫療에 관한 國民의 權利와 義務, 國家·地方自治團體의 責任, 應急醫療提供者의 責任과 權利를 정하고 應急醫療資源의 효율적인 관리를 위하여 필요한 사항을 규정(應急醫療에 관한法律 제1조)하였고, '應急醫療機關등'이라 함은 "應急醫療機關, 救急車 등의 運用者 및 應急醫療情報센터를 말한다."(應急醫療에 관한法律 제2조 제7호)고 규정하고 있다. 그러나 재난 발생 시 응급의료기관이 재난관리에 대응할 수 있는 의료기관 간의 연계, 의료 인력의 편성 등 재난관리의 과정에서의 의료기관의 참여도가 아직은 낮은 형편이며, 각종 의료장비나 의료통신 체계 또한 미비하여 응급의료기관으로서의 역할이 미흡한 실정이다.

5) 赤十字社의 人力支援 不足

적십자사의 경우 災害救護活動을 위하여 설치된 상설 및 임시기구로서 재해구호협의 위원회와 긴급재해구호대책본부와 구호요원봉사단이 설치되고 災難 발생시에 본사에는 상황실과 더불어 그 안에 본사에는 조정반, 상황반, 지원반 및 홍보반을 두고 지사에는 지원반, 구호반, 수용반, 의료반 및 상황반을 설치 운영하고 있으나 인력의 부족으로 인하여 合理的이며 적기에 구호활동을 원활히 수행하지 못하고 있다.¹⁵⁾

15) 김영수, 災難管理對備行政體制 構築 方案, 韓國地方行政研究院, 1993, 77面.

6) 民間支援의 役割 未洽

민간자원 조직이 수행할 수 있는 일은 매우 많을 뿐만 아니라 자원 또한 무한하다 해도 과언이 아닐 것이다. 災難管理의 민간자원 조직과 활동의 役割은 그 동안 상대적으로 간과되어 왔다고 할 수 있다. 그러나 실제로 災難管理에 있어서 민간자원의 지원 활동이 공공부문에서 수행하기 어려운 분야에 있어서 상당히 중요한 역할을 수행하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 災難管理의 민간자원 조직은 제대로 관리되고 있지 않으며, 정부의 공식기관들의 활동에 가려져 그 重要性을 인식하지 못하고 있는 실정이다.

IV. 災難管理體制의 改善方案

지금까지 분석한 결과 전반적인 문제는 우리 나라의 災難管理體制가 분산관리형으로 關聯法制가 이루어져 통합적이지 못하고, 이로 인하여 중앙정부와 지방자치단체간에 체계를 이루지 못하고 있으며, 중앙정부의 재난관련조직과 地方自治團體의 재난관련 조직 기능이 불충분하며, 民間團體의 재난에 지원되는 체계가 미흡한 것으로 짐작된다. 즉, 災難에 관련된 모든 예방활동부터 대응, 복구까지를 전담하는 하나의 기구에서 통합적으로 관리하여야 한다는 것이다. 미국의 연방재난대응계획에서도 그 목적에서 계획에는 체계적이고, 통합조정된 효율적인 연방차원의 재난대응 구조를 제시하고 있다.¹⁶⁾ 그 동안 災難管理가 재난의 규모에 관계없이 재난의 種類別로 구분 관리되어 효율적이지 못하였다. 때로는 기존 소관부처의 재난관리업무를 존속시키면서 재난 발생 시에만 소관부처를 통제관리하는 형태가 있다. 각종의 재난유형에 따른 전문인력의 확보문제, 인력의 확보와 유지를 위한 비용 등의 측면에서는 이러한 災難管理體制가 더 효율적이라고 할 수 있다. 그러나 이 체제의 결정적인 문제는 재난 발생 시 과연 제대로 가동될 것인가 불투명하다는 것이다. 즉, 재난 발생시 손해를 보지 않으려는 각 기관의 경쟁이 예상된다고 할 수 있다. 또 각 전문가들의 경력개발 및 보직순환상의 문제가 유발되며, 이들의 전문성이 확인될 수 있는 사고가 발생하지 않으면 인력관리의 측면에서 낭비라는 비난을 감수해야 할 것이다. 어떠한 형태의 統合管理體制가 우리 나라의 災難管理體制에 적합하느냐 하는 것이 중요하다. 본 연구에서는 어떠한 형태의 통합관리체제를 도입할 것인가를 논의하기에 앞서 우리 나라의 재난관리의 효율적 체계를 갖추기 위해서

16) Federal Emergency Management Agency, Federal Response Plan, 1999, p.1.

는 ① 통합적 재난관리 방식으로 전환하고 ② 중앙정부와 지방자치단체간 재난관리기능의 연계성을 제고시키고 ③ 민간의 지원을 극대화시킬 수 있도록 개선되어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 위에서 제시한 災難管理體制를 개선하기 위한 기본방향을 중점으로 구체적인 방안을 제시하고자 한다.

1. 中央政府와 地方自治團體의 役割分擔 및 機能強化

보편적으로 災難管理에 관한 문제는 당사자간 해결의 불가능성, 해결주체의 부재성, 정치성, 자원규모의 방대성 등으로 인하여 국민의 生命과 財産을 보호하는 중앙정부가 신속하고 효율적이며 총체적인 災難管理의 역할을 수행하여야 한다. 따라서 중앙정부는 災難管理에 대한 법령체제의 정비와 함께 교육·훈련, 지도·감독, 지침·기준등 효율적인 災難管理를 위한 전반적인 여건 및 기반을 조성하여야 한다. 대형재난의 발생으로 地方自治團體가 대처하기 어려운 경우에는 地方自治團體의 요청에 의하여 재정, 장비, 인력을 지원하며, 재난관리 豫防活動에 대한 지침을 마련하여 시행을 지도·감독 등 地方自治團體에 대한 지원체제를 마련하여야 한다. 地方自治團體는 재난관리에 일차적 책임자로서 災難豫防을 위한 실질적인 체계를 마련하여야 하며, 위험 시설물에 대한 안전 점검, 유관기관간 재난관리를 위한 공조체제 구축, 민간재난관리단체와의 연계구축, 재난예방교육 및 훈련 등의 역할을 수행하여야 한다. 中央政府와 地方自治團體는 총체적인 재난관리의 기능을 수행하기 위하여 유관기관간 업무의 연계효율성을 강화시켜야 할 것이며, 災難管理의 연구·교육·통합훈련 등의 제도적 장치를 마련하여 災難管理 緊急對應 能力을 강화하여야 한다. 또한 긴급상황에 대비한 24시간 긴급출동 태세를 갖추고 재난 발생시 동시에 관련기관을 통합지휘 할 수 있는 체제가 확립되어야 한다. 유관기관의 통합적인 지휘를 위해서는 제도상의 형식이 아니라 통신체계 등 실질적인 통합기능이 강화되어야 한다.

2. 災難豫防體制 確立

지금까지의 災難管理는 사후적 대응체제 위주로 시행되어 왔다. 그러나 災難管理는 대응보다는 재난예방이 무엇보다 중요하다 하겠다. 災難豫防에 관한 제도적 장치가 미흡하고 災難管理의 재정도 사후복구관리에 치중하고 있으며, 기술적인 재난예방 능력의 미흡으로 재난유형별 발생가능성에 대한 재난예측과 정보가 부족하다는 점을 지적할 수 있다. 따라서 효율적인 재난관리를 위하여 災害影響評價制度의 導入, 災害保險制度의

導入, 豫防行政의 強化 등 재난예방체제의 확립방안이 제도화되어야 한다.

3. 災難支援機能의 活性化

현재의 소방, 경찰, 129응급환자정보센터, 민방위, 軍 등으로 나누어진 긴급구조관련기관을 총괄 지휘하는 연계체제, 지방노동청, 지방환경청, 지방국토관리청 등 특별지방행정기관이나 가스안전공사, 수자원공사, 산업안전공단 등 공공기관 및 관련단체의 연계, 의사와 간호사 및 응급구조사를 포함한 각 병원간의 후송 및 환자치료를 위한 긴밀한 연계체제, 경비 및 시설의 지원을 신속화하여 즉각 인력과 장비를 투입하여 구조작업에 응할 수 있는 지원체제의 활성화가 요구된다.

4. 災難管理의 專門人力 및 豫防施設의 擴充

최근 산업화에 따라 발생하는 災難의 종류가 다양하고 발생요인이 복잡하여 災難管理를 어렵게 할 뿐만 아니라 이러한 현상은 시간이 지날수록 더욱더 다양해질 전망이다. 이에 발맞추어 효율적인 재난관리를 위한 전문인력의 확보가 시급하다 하겠다. 따라서 재난관리 담당 공무원은 물론 각종 단체나 유관기관간 재난예방 및 대응능력 향상을 위한 교육이 시행되어야 한다. 또한 재난관리는 신속성과 정확성이 무엇보다 핵심적인 사항이라 하겠다. 재난관련시설 및 지역에 대한 재난 예보, 경보 시설을 확충하여 완비함으로써 재난으로 인한 피해를 감소시킬 수 있다. 따라서 정확한 기상정보, 홍수예보 및 경보 등 현대화된 첨단 재난예방시설이 확충되어야 한다. 잘못된 정보는 엄청난 재난을 가져오지만 정확한 정보는 엄청난 재난손실을 예방할 수 있을 것이다.

V. 結 論

과학기술이 아무리 발달된다 하더라도 재난을 완전히 제거할 수는 없겠지만, 철저한 예방과 재난관리를 통하여 상당부분 방지할 수 있다. 정부는 평소 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 각종 형태의 재난관리체제를 갖추어 왔지만, 우리나라의 재난관리체제는 통합형이 아닌 분산형을 갖추고 있으므로 해서 대형재난에 제대로 대처하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 效率的인 災難管理를 위해서는 지금부터라도

과감한 개선이 뒤따라야 한다. 정부의 災難管理體制는 일상적으로 방재 관련기관에서 전담하게 된다. 대규모 재난이 발생하게 되면 이러한 평상시 災難管理體制로는 대응하기에 어려움이 있으므로 재난지역에서는 긴급 재난관리체제로 전환하여 災難管理의 전문인력을 투입시켜 긴급 재난관리체제를 운용하여야 한다. 본 논문에서는 우리 나라의 災難管理體制의 법체제적·행정체제적·지원체제적인 측면에서 현황과 문제점을 분석하고, 재난관리체제의 개선방안을 제시하였다. 災難管理體制의 구축을 위한 전제가 되는 정부의 재난관리기능의 연계성과 민간단체의 지원 강화를 위한 具體的인 방안 등을 제시하였다. 재난관리기능을 강화하기 위해서 중앙정부와 지방자치단체의 역할 분담을 명확히 해야 되겠다. 그래서 중앙정부는 災難管理에 관한 전반적인 기반 및 법령체제의 정비에 대한 지원체제와 함께 교육 및 훈련, 지도감독, 지침 및 기준의 마련 등 전반적인 재난관리 기반을 조성하여야 하고 地方自治團體는 각종 시설물에 대한 안전을 점검, 자치단체간의 재난수습을 위한 협조체제를 구축하고 民間團體와 災難 訓練 등을 준비하는 역할을 수행해야 한다. 또한 정부는 재난관리에 필수적인 교육의 기능을 강화하고 綜合管理에 대한 제도적 장치를 마련하여 災難發生의 예방과 긴급 대응의 책임을 맡아야 할 것이다. 또한 민방위재난통제본부가 평상시 재난에 관한 상황점검, 재난 발생시 긴급대처 및 제반활동 지휘 등 災難管理 기능을 원활히 수행할 수 있도록 실제적인 사전대응 綜合計劃을 수행해야 할 것이다. 중앙정부와 地方自治團體는 예측불허의 상황을 대비해 24시간 특수대응체제를 구축하여 災難 발생시 유관기관을 일괄적으로 통제할 수 있어야 하며, 지역특성에 적합한 災難管理가 이루어지기 위해서는 각 지역에 재난의 특성을 대한 중앙정부의 長期的이고 꾸준한 기술적인 연구와 재정적 투자가 이루어져야 한다.

參 考 文 獻

▣ 국내문헌

- 고려대학교 행정문제연구소, “綜合的인 安全管理體系 確立方案 研究-緊急救難 中心의 防災體制”, 1996.
- 국무조정실, 국가안전관리종합대책 백서(Ⅱ), 안전관리대책기획단, 2000.
- 김기덕, “非常管理 行政에 관한 研究”, 碩士學位請求論文, 서울대학교 行政大學院, 1988.
- 김두현, 소방행정법, 도서출판 반, 1997.
- 김병주, “災難管理體制的 改善方案에 관한 研究”, 碩士學位論文, 京畿대학교 大學院, 1999.
- 김영수, 災難管理對備行政體制 構築 方案, 韓國地方行政研究院, 1993.
- 김홍태, “地方自治團體의 防災計劃制度的 確立에 관한 研究”, 碩士學位請求論文, 漢南대학교 大學, 1994.
- 박동균, “우리나라의 效果的인 災難管理體制 構築方案에 관한 研究, 警護警備研究 第3號, 韓國警護警備學會, 2000.
- 박영도, “재해에 대한 긴급대응정책과 법제-이론과 사례-” 한국법제연구원, 1995.
- 윤인섭, “우리나라의 재난환경 실상과 선진 안전기반 구축방안”, 「2000년 재난업무 담당 공무원 현찬회」, 행정자치부, 2000.
- 행정자치부, 안전지도사례집, 제3집, 1999.
- 행정자치부, 민방위집행계획, 2001.

▣ 외국문헌

- Clary, Bruce B., The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies, Public Administrative Review (Special Issue), 45, 1985.
- Comfort, L. K., “Designing Policy far Action : The Emergency Management System”. in Comfort, L. K., (ed.), Managing Disaster, Dorham, North Carolina : Duke

University Press, 1998.

Federal Emergency Management Agency, Federal Response Plan, 1999.

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

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

ABSTRACT

A Study on the Problems and Improvement Plan of the Korean Disaster Administration System

by Choi, Kwon Joong

Chapter 1 is the introduction part. With the development of modern science and technology, the world has experienced serious disaster. Each occurrence of such disaster has reminded the people all over the world of the importance of coping with the disaster and therefore all the countries have set up the disaster administration system to handle their disasters in efficient way. The principal purpose of this research is to establish ways and means needed to improve the disaster management system in Korea.

Chapter 2 introduces the reader to a disaster management theory

Chapter 3 dealt with the problems on the disaster administration system, under which the first and second section mention the points at issue in the system of law and administration of our country, respectively.

Chapter 4 dealt with the plan to improve the disaster administration system under which the first section describes its basic direction while the second section describes the clarification of the role share of the central government and local autonomous body, beefing up the functions of disaster administration of the central government and local autonomous body, establishment of disaster prevention system, activation of support program against disaster, raising the professional personnels, extending the disaster prevention facilities, etc.

Chapter 5, the conclusion, describes the difficulties in coping with the disaster under the existing disaster administration system. Therefore, the entire fundamental of disaster administration is in need such as distinct roles of the central government

and local autonomous body, improving the systems of law and administration, education and training, and guidance and superintendence, etc. In addition, the control function of the concerned authorities must be reinforced to perform the disaster administration system smoothly while establishing 24 hour emergency system. Also, the financial support from the central government and technical study on the disaster administration should be done continuously on long-term basis.