

# 재난관리를 위한 민관산학네트워크 구축에 관한 연구

성기환

대한적십자사 재난구호팀  
(2005. 3. 21. 접수 / 2005. 11. 7. 채택)

## A Study on the Network of Civilian, Enterprise, School and Government Sectors for Disaster Management

Ki-Whan Sung

Disaster Relief Team of the Korean Red Cross  
(Received March 21, 2005 / Accepted November 7, 2005)

**Abstract** : As disasters in the modern era become a large scale and complexity, no single entity can manage them. Instead collective cooperation between civilian, enterprise, school and government sectors is significantly needed, along with a well prepared mechanism. Thus, I attempt to construct the applicable network of civilian, enterprise, school and government sectors for disaster management through exemplary case studies of established countries as well as Korea's current operations and its drawbacks, based upon a networking design of disaster management organizations as follows:

Firstly, it is cooperation and coordination among relevant organizations that are required essentially in the new era, in view of formative condition of necessary environment for civil participation. The cooperation and coordination can be made only through the network of civilian, enterprise, school and government sectors.

Secondly, in order to build up the network, major roles and tasks which should be done by civilian, enterprise, school and government sectors respectively are listed based upon a stage of disaster management.

Thirdly, operation models of a safety monitoring unit, a disaster prevention unit, a emergency response unit, and a rehabilitation unit are proposed in line with the network of civilian, enterprise, school and government sectors in regional base.

**Key Words** : disaster management, network, cooperation system, disaster

### 1. 서론

현대사회는 건축물과 시설의 복잡화에 의해 밀집화됨에 따라 새로운 재난이 발생할 수 있는 위험요인이 상존하고 있다고 할 수 있으며, 이상기후의 영향으로 자연재해 또한 빈발하고 대형화되고 있다. 한편, 21세기에 들어 급격한 사회변화는 방재서비스 공급체계에도 변화를 요구하고 있다. 신자유주의적 개혁처방으로 인한 공공조직의 축소 개편, 시민사회의 부각이라는 현실적 흐름과 정부실패이론, 거버넌스이론 등의 연구들은 정부와 자발적인 조직간 협력관계를 강조하고 있다. 그러나 이제까

지 한국의 방재시스템은 지방자치단체의 재정능력 미약, 경험부족 등으로 중앙정부 중심으로 운영되어 왔으며, 시민참여의 기회와 열망은 커지고 민간의 참여를 통한 재난관리체계의 확립이 요청되고 있으나 아직은 민관 협력체계가 미흡한 실정이다. 이에 본 연구에서는 효율적인 재난관리를 확립하기 위한 민관산학네트워크를 구축하기 위해 재난관리조직의 네트워크적 설계의 필요성을 설명하고 주요 국가의 재난관리 네트워크 운영 현황 및 우리나라의 재난관리 운영 실태와 문제점을 살펴보고자 한다. 그리고 재난관리단계별 민관산학네트워크의 구성과 재난관리 민관산학네트워크 모델을 제시하고자 한다.

## 2. 재난관리조직과 네트워크이론

### 2.1. 재난관리의 의의

재난이란 인간의 생존과 재산의 보존이 불가능할 정도의 생활질서를 위협받는 상태를 초래하는 사고 또는 상태를 말하며 그 피해를 재해라 한다. 과거 재해·재난관련법에서는 자연현상으로 인한 피해는 재해라 하고 인위적인 요인에 의해 발생하는 피해는 재난으로 개념 규정을 하였으나, 새로 제정된 「재난및안전관리기본법」 제3조에서는 재난을 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연현상으로 인한 피해와 인위적 요인에 의한 사고로써 대통령령으로 정하는 규모이상의 피해 그리고 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 포괄하여 규정함으로써 자연재해와 인위재해를 통합하는 개념으로 재정립하였다. 따라서 본 고에서도 재해와 재난의 개념을 동일한 개념으로 취급하고자 한다.

재난관리란 각종의 재난을 관리하는 것으로써 재난으로 인해 피해를 극소화하기 위하여 재난의 완화, 준비계획, 응급대응, 복구에 관한 정책의 개발과 집행과정을 총칭하는 것이다. 「재난및안전관리기본법」에서도 재난관리를 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말한다고 규정하고 있어 재난발생의 위험을 제거하고 재난 발생시 피해의 수습과 복구를 행하는 모든 활동을 총괄하는 광의의 개념으로 해석하고 있다.

재난관리의 과정은 보는 시각에 따라 여러 단계로 나눌 수 있으나 일반적으로 재난발생시점이나 관리시기를 기준으로 볼 수 있다. 페탁(William J. Petak)은 재난관리과정을 재난의 진행과정과 대응활동에 따라서 재난이전과 이후 즉 사전재난관리와 사후재난관리로 나눈 뒤 시계열적으로 이루어지는 재난관리과정을 ① 재난의 완화와 예방(mitigation and prevention) ② 재난에의 대비와 계획(preparedness and planning) ③ 재난에의 대응(response) ④ 재난의 복구(recovery)의 4단계로 설명하고 있다<sup>1)</sup>.

이상과 같은 재난관리의 4가지 과정은 상호 단절적인 과정이라기보다는 상호 순환적인 성격을 갖고 있으며 완화, 준비계획, 응급대응, 복구 등의 과정은 각 과정이 별개로 이루어지는 것이 아니고 시간적 활동순서이며 최종의 복구활동의 결과 및 노력 그리고 경험은 최초의 완화단계의 활동에 환류되어 장기적인 재난관리능력을 향상시키는데 도움을 주게 된다.

### 2.2. 재난관리조직의 특성

#### 2.2.1. 재난관리 조직화 원칙

현대 고도 산업사회 재난의 특징인 누적성, 불확실성, 복잡성 등을 효과적으로 대처하기 위해서는 국가의 재난관리 조직이 홀로그래픽 조직으로 설계되는 것이 바람직하다고 본다<sup>2,3)</sup>. 미래사회에서는 조직의 외적 환경의 급속한 변화에 쉽게 대응하면서도 조직 구성원들의 노동의 의미를 만끽할 수 있도록 하는 조직의 원리를 모색할 것으로 본다. 관료조직이 인간 이성을 판단의 근거로 삼는 근대의 프로젝트에 충실한 조직체였다고 한다면 미래의 조직은 판단의 근거로서 이성뿐만 아니라 인간의 감성까지도 포괄하는 인간의 모습을 지닌 조직체가 될 것으로 예상하는데 이러한 조직체의 한 형태로서 조직론자들이 제시하고 있는 것이 홀로그래픽 조직체라고 할 수 있다. 이러한 홀로그래픽 조직설계를 위해서는 다음의 네 가지 상호 기능적으로 연관된 조직화 원칙들이 필수적인 방법이다.

##### 2.2.1.1. 최소 구체성

최소한의 구체화 원칙은 절대적으로 필요한 핵심적인 사항 이외에는 세부적인 표준운영절차를 지정해 주어서는 안 된다는 것으로, 조직편성이 가능한 분명하고 정확하게 규정될 필요가 있다는 관료제적 원칙과는 상반되는 것이다. 이러한 원칙은 재난이 기본적으로 무질서, 불안정, 다양성 등의 특성이 있기 때문에 그 대응에 있어 표준화를 하는 것이 어렵고, 다양한 기관이 참여할 수밖에 없으며, 결국 참여한 많은 기관과의 협력을 이루기가 어렵다는 것을 논리적 기반으로 하고 있다. 따라서 재난관리의 포괄적 책임을 지는 특정 정부조직이 개별적인 관리주체와 적극적인 정보교류를 통해 재난 요인의 누적을 점검하고 총체적으로 관리해야 한다.

##### 2.2.1.2. 학습성

홀로그래픽 설계가 통합과 응집력을 획득하고 변화하는 환경의 요구에 반응하여 스스로 진화, 발전해 나가려면 학습능력이 적극적으로 보장되어야만 하는 것이다<sup>4)</sup>.

환경의 속성상 항상 예측 불가능한 위기의 상황이 가장 심화되어 있는 국가재난 관리체계의 경우 이러한 학습조직으로의 구조화는 필수불가결한 것이다. 특히 재난이 복잡하고 또 반복적으로 일어나는 현상이 아니므로 관리조직이 적은 수의 경험으로부터 많은 교훈을 도출하고자 하는 학습지향성이 높아야 한다.

### 2.2.1.3. 필요다양성

필요다양성의 원칙에 의하면 어떤 한 체제가 환경에 의해 제기된 문제에 효과적으로 대처할 수 있으려면 그 자기 규제적인 체제(self-regulating system)의 내부적인 다양성은 당면한 환경의 다양성과 복잡성에 상응해야만 한다는 것이다. 필요다양성(협력성) 개념에 의하면, 극도로 복잡하고 예측불가능한 환경에 처한 국가 재난관리 조직의 전체적 체계 다양성은 당면한 환경의 다양성과 복잡성에 상응해야만 한다는 것을 제시한다.

또한 신속하고 정확한 정보 및 자원 전달 네트워크를 마련하는 것이 필요하고 다각적인 구호와 협력의 체계를 마련해야 한다. 이러한 경우 정책결정과 집행 모두 한 기관에 의해서 수행된다기보다는 복수기관의 협동에 의해서 해결된다고 보는 것이 타당하다<sup>5)</sup>.

### 2.2.1.4. 가외적 기능성

가외적 기능에 입각한 조직화는 관료제적 전문화 원칙에 어긋난 것이나, 어느 한 기관이 제대로 기능을 하지 못하는 경우 다른 가외적 기관이 이를 대처할 수도 있다는 점에서 자기조직화를 위한 창의성, 대응성, 신뢰성 및 융통성을 확보해줄 수 있다<sup>6)</sup>.

## 2.2.2. 재난관리조직의 조정모형

Kreps는 위기관리 기능 수행 및 목표 달성을 위한 위기관리 활동을 보는 관점을 두 가지로 분류하여 살펴보고 있다. 첫째, 명령·통제(command and control model) 모형이다. 이는 위기계획을 군사 계획과 유사한 것으로 보는 경향이 강한 것으로서, 명령·통제 모형이 가장 잘 기능을 수행한다고 가정하는 것이다. 명령·통제 모형이 위기관리에 적합하다는 의미는 몇 가지 전제에 기초한다: 재난영향의 대규모, 재난 희생자의 유약성, 사회체계의 취약성, 사회적 통제의 붕괴, 기능 수행이 불가능한 조직들을 대처하는 단일 포괄 구조의 필요성이 그것이다<sup>7)</sup>. 둘째, 응급자원 조정모형(emergent resource coordination model)이다. 일반적으로 조정은 분열과 서비스 전달에서의 격차, 그리고 불필요한 서비스 중복을 피하기 위한 독립 단위들 사이의 협동이라고 정의된다<sup>8)</sup>. 그러나 조정모형은 권위가 존재할 필요성이 없다는 것을 의미하지는 않는다. 분명히 몇몇 영역에서는 정당한 권위를 지니고 있고 책임이 있는 사람과 조직이 있어야만 한다. 권위는 일상적인

위기상황하에서의 참여, 기술적 능력, 준비, 재난관련 의사소통의 중심, 혹은 예측하기 어려운 다른 요인들에 의해 정당화될 수 있다. 그러나 위기 기간동안 권위는 집권화되기 보다는 분권화되는 경향이 있기 때문에, 효과적인 위기관리는 명령·통제 모형보다는 조정 모형에 기초해야 한다<sup>9)</sup>.

## 2.3. 네트워크이론을 통한 재난관리

Candace Jones는 거래비용경제학과 사회네트워크이론을 통합하여 네트워크 거버넌스 형성을 위한 교환조건으로 자산특정성(asset specificity), 수요불확실성, 직무복잡성(task complexity), 상호작용빈도(frequency)를 제시하였다<sup>10)</sup>. 이러한 교환조건이 존재하는 경우 네트워크가 계층제 및 시장보다 유리하고, 독립된 조직들은 그들의 거래를 네트워크 형태의 구조화된 관계로 발전시킨다. 네트워크는 시장 및 계층제와 달리 이러한 교환조건 하에서 사회적 메커니즘을 활용하여 거래비용을 최소화시킬 수 있기 때문이다. 재난관리에서도 재난의 다양성과 불확실성으로 인한 재난관리수요의 높은 불확실성과 고객화된 교환의 발생, 재난관리의 높은 시간압력 하에 다양한 직무개입의 필요성, 우리나라와 같은 재난의 잦은 발생 등은 재난관리에 대한 네트워크적 접근의 적합성을 말해준다.

박석희, 노화준, 안재승은 재난관리서비스의 특성과 재난관리행정조직의 특성상 네트워크 거버넌스를 통한 연계성과 통합성의 실천으로 이해되어야 함에도 불구하고 관료제적 위계의 방식으로 접근하는 오류를 범하고 있다고 지적하고, 우리나라에서의 재난관리서비스의 네트워크 적합성을 분석하였다. 박석희 등은 재난관리에 있어 다양한 정부부처, 지방자치단체, 기업, 봉사단체, 연구기관, 군부대 등 여러 조직들이 독립된 권한과 자율성을 가지고 참여한다고 보고 재난의 효과적 관리라는 공통 목적을 달성하기 위해서는 각자의 기능과 임무를 조정하고 증재할 수 있는 제도가 마련되어야 한다고 하였다. 또한 재난유형의 다양성과 불확실성으로 인해 재난관리서비스는 높은 불확실성을 갖게 되고, 재난관리서비스가 매우 고객화된 교환형태로 이루어진다고 하였다. 더욱이 재난관리업무의 시간적 급박성과 다양한 조직들이 개입하는 직무복잡성, 우리나라와 같이 재난의 발생빈도가 높은 경우를 고려하면 재난관리행정의 네트워크적 전환의 필요성은 보다 분명해진다고 하였다.

### 3. 재난관리 네트워크의 운영 실태

#### 3.1. 주요 국가의 재난관리네트워크 운영 현황

##### 3.1.1. 미국의 전국재난자원단체협의회(NVOAD : National Voluntary Organization Active in Disaster)<sup>12)</sup>

2000년도에 NVOAD의 이사회는 FEMA(Federal Emergency Management Agency)관계자와 협의를 시작했는데, 요지는 VOAD(Voluntary Organization Active in Disaster) 운동의 성장, 강화를 통해 자발적인 조직들이 재난으로부터 준비하고, 대응하고, 회복하는 최적의 효율화를 꾀하고자 함이었다. 여기에서의 결의를 통해 VOAD가 독자적인 개발과 계획을 수행하는 것을 돕게 되었다.

EMA(Emergency Management Agency)와 지원그룹의 협조를 통하여 신생 VOAD는 재난관리분야에 대한 전문적인 지원을 받으며 다른 주요 단체들과 연계망을 구축하게 된다.

FEMA VAL(Voluntary Agency Liaison)은 지역적 또는 국가적으로 VOAD들을 위한 조직적인 지원을 한다. VOAD의 지도력은 VAL과 정기적으로 협의하고, 구성원들을 조직의 조연자 및 자원으로 활용하면서 활성화된다.

조직간 자율적인 연계로 VOAD는 상호 이해와 존경을 키워간다. 그러나, 일단 VOAD내에 의장이 선출되면 정기적으로 만나서, 결의사항을 문서화하고, 규정에 의한 승인을 하며, 재난 시의 활동은 협력, 의사소통과 조정을 통해 이루어지도록 한다.

##### 3.1.2. 일본재해구조보ランティア네트워크(NVNAD : Nippon Volunteer Network Active in Disaster)<sup>13)</sup>

고베 대지진이 일어났을 때에, 전국에서 몰려든 보ランティア 피해지역의 보ランティア 단체, 행정기관(니시노미야시) 이 연대하여 「니시노미야 보ランティア 네트워크」(NVN)가 설립되었고, 「니시노미야 방식」라고 불리는 민관합동 구조활동이 행해졌다. (특)일본재해구조보ランティア네트워크는 NVN의 활동 이념을 이어받아, 1999년에 『특정 비영리 활동 법인』으로 인증을 받았다.

재해가 발생할 때에는 국내외의 보ランティア 단체는 물론, 행정기관과 기업 등이 민관산학의 틀을 넘어서는 협력을 요청하여, 이재민 구조, 피해지역의 부흥활동에 대해 지원을 벌이고 있다. 평상시에는 재

해시의 혼란을 최소화하기 위한 전국재해 구조네트워크의 구축과 각 지역에서 방재 및 재해지원, 재해예방활동에 종사하는 사람들을 위한 연수 프로그램의 기획과 운영을 담당하고 있다.

그리고 미래를 짚어지고 나갈 어린이들을 위한 방재워크숍의 기획과 운영도 하고 있다. NVNAD의 활동은 회원들의 회비와 기부금에 의해 운영된다. 또한 1997년에 미국의 NVOAD와 상호 협력할 것을 내용으로 하는 협정을 체결하였다.

##### 3.1.3. 시사점

미국과 일본은 재난관리네트워크 구축과 관련하여 성장의 역사와 정부정책적 지원의 양상이 달랐다. NVOAD나 NVNAD 모두가 민간이 중심이 되어 발족되었으나, 미국의 경우는 NVOAD를 다양한 방식으로 정부가 적극 지원하여 전국적인 조직으로 확대되었고, NVOAD 의장은 대통령 고문으로 인정받고 재난발생시 정부상황실에 합동근무하며 민관파트너쉽으로 공동대응활동을 수행하고 있는 데 반해, 일본의 경우는 NVNAD와는 별도로 정부의 적극적 지원 아래 시구정촌 중심으로 자주방제조치를 구축하고 있어 미국의 NVOAD처럼 NVNAD가 일본에서 재난네트워크의 중심축을 형성한다고는 볼 수 없다.

그러나 양 기구는 민관산학이 참여하는 네트워크로서 단체간의 협력과 조정을 통해 지역 재난을 극복하려는 자발적인 협력체라는 점에서 한국 상황에 시사하는 바가 크다.

### 3.2. 우리나라의 재난관리네트워크 운영 실태와 문제점

#### 3.2.1. 시민협력체제

과거 삼풍백화점 붕괴 사고나 태풍 루사, 매미 등의 사례를 보면 통합적인 협력체제가 갖추어지지 않아 비효율적이고 체계적이지 못한 활동이 이루어져 많은 문제점들이 지적되어졌었다.

시민단체의 형성여건의 관점에서 새로운 시대에 있어 시민단체의 정책형성능력과 실천효과를 제고하기 위하여 필수적으로 요구되는 것이 단체간의 협조 및 조정기능이라 할 수 있다. 다행히 최근 들어 한국에서도 이와 같은 기능을 담당할 협의체 구성에 대한 필요성을 느끼고 2004년도에 대한적십자사 등 9개 민간단체가 주축이 되어 한국재난안전네트워크를 발족시켰다. 정기적으로 재난안전시민포

럼, 운영위원회의 등을 개최하고 있는데, 단체간의 협력·조정으로 통합적인 이재민구호체계를 구축할 것으로 기대된다.

### 3.2.2. 경제계 협력체제

한국에서 2003년도에 전국경제인연합회를 중심으로 “재난재해 극복을 위한 경제계 네트워크”를 구성하였다. 기존의 기업사회공헌 조직을 최대한 활용하여 재난재해에 대해 경제계 공동으로 대처하는 한편, 정부재해대책기구·구호관련 NGO·자원봉사단 등과 긴밀한 연계시스템을 갖추 보다 체계적이고 효율적인 재해구호활동을 전개기로 했다. 전경련이 이처럼 「재난재해 극복을 위한 경제계 네트워크」를 구성하게 된 배경은 매년 되풀이되는 재난재해 피해를 최소화할 수 있는 대비책 마련과 실제로 재난재해 발생시 신속한 복구지원체제를 가동시키는 것이 무엇보다 중요하다는 점을 인식한 데에 기인하고 있다<sup>14)</sup>.

### 3.2.3. 정부부문 협력체제

재난관련법률은 기본법으로 민방위기본법, 자연재해대책법, 재난관리법이 있고 그밖에 건축법, 소방법, 원자력법, 도로법, 항공법 등 다수의 개별법으로 규정되어 있어서 이들 법률상호간 연계성이 부족하고 다수의 부처가 관련되는 재난사고가 발생할 경우 부처간의 협력체제도 미흡하며 책임소재가 불분명하게 되어 신속한 대처가 이루어지지 못하여 왔다.

미국의 경우 통합된 법률체계를 갖추고 있으며 또한 정부간 공조체계를 갖추기 재해대응을 15가지 기능으로 분류하고 각 기능마다 주무기관과 지원기관을 정하고 있다. 각 기관간에는 주무기관으로서 그리고 지원기관으로서의 역할, 책임 및 권한의 범위 등이 명시되어 있는 협약이 체결되어 있어 대형재해시 정해진 절차에 따라 질서 있게 공동 대응을 하고 있다.

우리나라에서도 최근 들어 통합법률로서 재난 및 안전관리기본법을 제정하였고, 미국의 기능에 따른 대응체제를 한국 상황에 맞게 가져오기 위해 법령을 정비하고 있다.

## 4. 재난관리를 위한 민관산학네트워크 구축 방안

### 4.1. 재난관리단계별 민관산학네트워크

항상 어떤 재난 발생 후에는 시민단체와 국민은

한 목소리를 높여 안전체계에 조직 그리고 대응의 문제점을 지적하는 등 사후약방격의 책임과 처벌을 요구해왔으며, 또한 피해지역에 대한 국민성금과 자원봉사 등을 통해 아픔을 함께 해왔다. 그러나 주민이나 정부 그리고 지역의 기업과 시민단체가 예방차원의 협력관계를 사전에 네트워크를 연결 구축해둠으로서 재난 전 안전예방활동을 통한 유대감이 조성되고 재난 시 신속한 대응과 협력에 의한 수습·복구가 원활하게 될 수 있어 인명과 재산 피해를 줄일 수 있다. 그것을 위하여 인(人)과 물(物)과 장(場)의 네트워크와 그것들을 통합할 수 있는 정보네트워크 그리고 지역과 행정의 네트워크 정비가 필요하다. 이에 재해관리 단계별 민관협력체제가 어떻게 구성하는 것이 바람직한 것인가를 설명해 보고자 한다.

#### 4.1.1. 예방단계

시민, 기업, 정부가 안전문화를 정착시키기 위해 공동의 노력을 기울여야 한다. 시민은 특히 안전감시 활동분야에서, 기업은 안전규칙을 준수함으로써, 그리고 정부는 안전법규 제정, 지속적인 방재연구를 통한 안전대책 마련, 공영방송을 통한 국민들의 안전의식 고취, 철저한 안전도 검사로 다중이용시설들의 안전 확보 등을 전개해야 할 것이다.

#### 4.1.2. 대비단계

민관공동의 재해대응계획을 수립하고 민관협의체를 구성하여 운영하며 민관협력으로 재해교육·훈련을 실시하여 대형재해를 준비하는 활동을 전개해야 할 것이다. 이 단계에서 시민조직은 구호물자 및 장비 확보, 분야별 재해구호요원 양성 그리고 장애인, 노인, 아동 등 취약층에 대한 구호프로그램 개발 등의 활동이 필요하다. 기업은 방재자원을 확보하고 피고용인에 대한 훈련을 실시하며 시설안전 점검을 한다. 정부는 구호기금을 적립하고 구호장비 및 물자를 비축하며 방재시설을 점검하고 국가안전관리정보시스템을 구축토록 한다.

#### 4.1.3. 대응단계

민관합동재해상황실을 운영하여 각종 재해정보를 교류하면서 자원을 연계해서 활동해야 할 것이다. 시민조직은 재해현장에 봉사센터를 개설해서 각종 구호서비스를 제공하고 의연금품 등의 관리를 하게 된다. 기업은 봉사자 제공, 구호물자 제공, 재정적

지원 등을 통해 지역사회에 기여하며 피고용인의 보호를 위해 활동한다. 정부는 주민을 안전하게 대피시키고 소방, 치안, 교통대책을 마련하며 라이프라인 등의 긴급 수리를 실시하여 주민들을 보호한다.

#### 4.1.4. 복구단계

이재민들의 생활을 회복시키고 지역 경제를 재건하기 위해 민관의 공동 노력이 전개되어야 할 것이다. 시민조직은 저소득층에 대한 자활지원이나 외국인들에 대한 지원 등 특별구호활동을 전개하며 이재민들이 조속히 생활안정을 할 수 있도록 복구활동을 전개한다. 기업은 지역 공동체의 재건을 위해 경제적으로 후원하며 정부는 도로, 다리, 공공시설 등에 대한 복구를 전개하고 이재민들의 생활안정을 위해 위로금 지급, 긴급생계급 대출, 세금 감면 등을 실시한다.

#### 4.1.5. 민간단체간 협력체제

민간단체간 협력체제를 위해서는 재난관리단체에 따라 주무기관과 지원기관으로 역할 분담이 이루어져야 할 것이다. 재해가 발생하고 있는 급박한 상황에서는 대한적십자사와 같이 법적 책임을 갖는 전국단위 조직을 중심으로 구성한 긴급대응단이 역할을 수행해야 할 것이며, 복구단계에서는 한국자원봉사협의회나 한국자원봉사센터 등을 중심으로 한 활동의 구심체가 있어야 할 것이고, 예방단계에서는 안전생활실천시민연합과 같은 기구들이 중심역할을 수행하는 것이 바람직하다고 본다. 이러한 재난관리단체별로 주무기관과 지원기관을 구분하는 이유는 일상적 응급상황에서의 활동과 재해시의 활동과는 성격의 차이가 있어 기관의 특성에 따라 구분해야 할 필요가 있기 때문이다. 연구<sup>15)</sup>에 의하면 사상자가 120명이상인 경우 비상체제와 조직간 조정이 반드시 요구된다고 지적하고 있듯이 재난 상황을 극복하기 위해서는 재난업무를 주요 임무로 활동하고 있는 기관들이 중심이 되어 대응단계에서 중심 역할을 수행해야 하며, 어느 정도 안정을 찾은 후의 복구단계에서는 일반 자원봉사활동의 연계활동을 수행하고 있는 단체들이 중심 기능을 담당해야 할 것이다.

### 4.2. 재난관리 민관산학네트워크 모델

한국은 종전까지 재난관리법과 지방자치단체 조례에 민간조직의 구체적인 역할이 명시되어 있지 않

았으며 재정적 지원도 미흡한 상황이었다. 이에 비해 일본은 1972년 미국의 산페르난도 지진을 계기로 최초로 소방청 방재업무계획에서 자주방재조직의 정비규정을 마련하였으며, 1995년 고베지진을 계기로 “재해대책기본법”을 개정하여 방재기본계획에 자주방재조직의 강화를 위해 지도자육성과 지침 작성, 기자재 정비 촉진을 위한 국고보조제도 신설 등 활성화방안을 구체화하였다. 2004년 4월 현재 2,480개 시구정촌에 자주방재조직이 결성되어 전국 조직율은 62.5%나 된다<sup>16)</sup>.

일본의 고베지진대 구출자의 34.9%는 자력으로, 31.9%는 가족에 의해, 28.1%는 친구와 이웃에 의해 2.6%는 통행인에 의해 구출받았다고 하여, 구출자의 95%가 민간에 의한 것으로 조사된 바 있다. 재난발생유형의 다양화, 복잡화로 공공서비스를 통한 방재효과 한계가 있으며 자율방재조직에 의한 재난관리는 세계적으로 확대 추세이다<sup>17)</sup>.

재난안전활동을 위한 네트워크는 봉사단체, 정부, 기업 그리고 학계간의 유기적인 협력관계여야 한다. 재난시 또는 평시 안전활동은 봉사단체가 현장에서 중심적으로 수행하고, 기업은 물질, 인적으로, 그리고 학계는 연구개발분야에서 후원할 수 있을 것이다. 이에 대해 정부는 법적, 행정적, 재정적으로 지원함으로써 민간재난활동을 활성화하는데 촉진자로서의 역할을 수행해야 한다고 본다.

정부는 자원봉사활동에 대한 재난현장 활동에 대한 보호라든지 봉사활동 시간의 세금감면과 같은 보상체계를 통해 법적 지원을 할 수도 있고, 지방자치단체는 평시 민간조직들의 재난교육 및 훈련에 대한 재정적 지원을 통해 방재능력의 향상을 도모할 수 있으며, 미국정부가 NVOAD나 CERT (Community Emergency Response Training) 프로그램을 보급하기 위해 적극 지원하듯이 자주방재능력을 확대할 수 있도록 행정적인 후원을 강화하여야 할 것이다.

그리고 현장활동의 중심체로서 안전감시단, 재난예방단, 긴급대응단 그리고 복구지원단의 구성과 운영이 필요하다고 생각한다.

#### 4.2.1. 안전감시단

안전감시단은 국민들에게 안전의식을 고취하고 생활속에 안전문화를 정착시키기 위한 활동을 수행하는 중심체로서 안전진단반, 안전고발센터, 생활안전지도반, 안전문화반 등으로 구성할 수 있을 것이다.

1) 안전진단반에서는 위험구조물의 안전진단을 통

- 해 사전에 대형사고를 방지하는 활동을 수행한다.
- 2) 안전고발센터를 운영하여 시민들의 제보를 통해 주변의 위험들을 제거해 나가는 활동을 전개한다.
  - 3) 생활안전지도반에서는 자라나는 어린이들의 안전한 교통생활 지도와 같은 활동을 수행토록 한다.
  - 4) 안전문화반에서는 국민들의 생활 속에 안전의식이 자리 잡도록 하기 위해 캠페인이나 백일장을 개최하는 등 안전문화 보급을 위해 활동한다.

#### 4.2.2. 재난예방단

재난예방단은 재난발생이전에 체계적인 재난준비를 수행하는 중심체로서 재난대책반, 재난구호훈련반, 유관기관협력반 등으로 구성할 수 있다.

- 1) 재난대책반에서는 지역의 재난안전관련 문제를 진단하고 종합적인 대책을 유관기관간에 합동으로 수립하는 활동을 수행한다.
- 2) 재난구호훈련반에서는 공동으로 수립된 유관기관간 역할분담을 중심으로 합동구호훈련을 실시토록 한다.
- 3) 유관기관협력반에서는 기관간 비상연락망체계를 마련하고 비상시 유기적인 협력관계를 갖도록 정기적인 회의를 개최하는 등의 활동을 수행토록 한다.

#### 4.2.3. 긴급대응단

재난에의 대응은 재난현장의 긴급성과 위험성에 의하여 전문화되고 일원화된 통합관리체제에 의하여 운영될 것이 요구되고 있다. 그러나 조정기능의 미약, 공공조직과의 연결접점과 규칙의 미확보 등 일반적인 형성기반상에 문제점이 있는 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 점으로 해서 재난발생시에는 현장에 참여하는 다양한 시민단체를 재난통합관리시스템으로 편입시킬 수 있는 대응체제가 이루어지지 않는 데다, 재난현장의 긴급성과 위험성에 대처할 수 있는 교육·훈련된 시민단체도 부족하다는 점이 시민단체의 위기상황 대처능력을 어렵게 하는 요인이 되고 있다.

따라서 우리나라에도 지역자율방재체제 구축이 필요하다. 과거에 지역의 재난을 극복하기 위해 수방단을 구성하였으나 정부주도로 타율적으로 조직이 되어 실제 활용되지 못하였었다.

긴급대응단은 재난발생시 초동단계 구호활동을 수행하는 중심체로서 인명구조반, 피해산정조정반, 대피소운영반 등으로 구성할 수 있다.

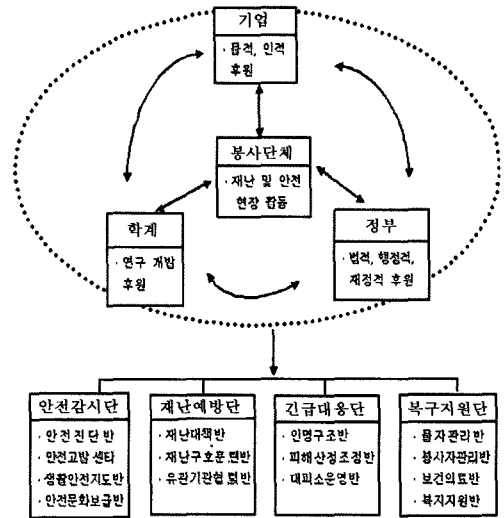


Fig. 1. A Model Network of Civilian, Enterprise, School and Government Sectors for Disaster Management.

1) 미국의 CERT프로그램이 주로 인명구조활동 중심으로 운영되고 있어 자신과 가족, 이웃의 생명을 구하는데 중점을 두고 있듯이 인명구조반의 구성을 통한 자주방재력 향상은 무엇보다 중요하다 고 생각된다.

2) 국제적십자사연맹에서 초기 구호활동에 중요한 역할을 하는 FACT(Field Assessment and Coordination Teams)와 같이 현장 피해상황에 대한 정확한 조사와 이를 통한 기관간의 업무 조정을 통한 통합적 활동을 수행키 위한 피해산정조정반의 운영이 필요하다.

3) 대피한 이재민들을 위한 긴급구호활동을 수행할 대피소운영반의 운영이 요구된다.

#### 4.2.4. 복구지원단

복구지원단은 이재민들의 생활을 회복하기 위한 활동 중심체로서 물자관리반, 봉사자관리반, 보건의료반, 복지지원반 등으로 구성할 수 있다.

1) 복구단계에서 이재민들에게 구호품을 제공한다면 구호장비를 지원하는 활동을 수행하는 물자관리반이 필요하다.

2) 현장에 찾아온 각 자원봉사단체들, 개별봉사원들을 현장에 배치하며 체계적으로 관리할 봉사자관리반이 운영된다.

3) 방역활동, 예방접종 그리고 재난심리상담 등의 활동을 수행하는 보건의료반이 활동한다.

4) 장애인, 노약자, 만성질환자 등의 취약계층의

보호나 유아, 어린이 등의 아동보호 등을 수행할 복지지원반이 요구된다.

## 5. 결 론

현대 사회의 재난은 대형화와 복잡성으로 인하여 한 두 부서나 기관의 능력으로는 감당하지 못하고 정부와 민간기관의 협조와 지원이 반드시 필요하게 되며 사전에 이에 대한 충분한 준비가 있어야 한다. 본 논문은 이러한 준비의 일환으로써, 재난관리조직에 관한 네트워크적 설계를 근거로 재난관리에 있어서 선진국의 운영 현황과 우리나라 운영 실태와 문제점을 살펴보고 우리나라 실정에 맞는 민관산학네트워크를 구축하고자 모색하였는데, 제시한 세 가지 방안은 다음과 같다.

첫째, 시민단체의 형성여건의 관점에서 새로운 시대에 있어 시민단체의 정책형성 능력과 실천효과를 제고하기 위하여 필수적으로 요구되는 것이 단체간의 협조 및 조정기능이라 할 수 있다. 이를 위해 민관산학네트워크를 구축하여 통합적인 운영을 도모하여야 할 것이다. 특히 지역자율방재단을 구성함에 있어 계층제가 아닌 네트워크조직으로 설계해야 함을 설명하였다.

둘째, 민관산학네트워크를 구축하기 위해 재난관리단계별로 시민, 기업, 정부로 나누어 각기 추진해야 할 역할별로 주요 과제를 정리해 보았다. 또한 민관산학네트워크를 구성하는데 있어서 기관의 특성을 고려하여 역할분담을 할 것을 제시하였다.

셋째, 운영모델로서 지역별 민관산학네트워크를 기반으로 한 분야별 활동 중심체인 안전감시단, 재난예방단, 긴급대응단, 복구지원단의 운영을 제시하였다.

## 참고문헌

- 1) Petak, William J., Emergency Management : A Challenge for Public Administration, Public Administrative Review Vol. 45, Special Issue, 1985.
- 2) 김태운, “우리나라의 국가재해관리체계의 모색”, 「재해재난 관리체계 재정립 방안」, 행정개혁시민연합, 2003.
- 3) 이창원, 최창현, 「새조직론」, 서울: 대영문화사, 1996.
- 4) Morgan, G., Images of Organization, Beverly Hills, CA: Sage, 1986.
- 5) Simon, Herbert A., The New Science of Management Decision, New York: Harper & Row, 1983.
- 6) 이창원, 강제상, 이원희, “국가 재해재난 관리조직의 개편 방안에 관한 연구”, 「재난 관련 조직 개편 어떻게 할 것인가?」, 한국행정학회, 2003.
- 7) Kreps, Gary A., Organizing for Emergency Management. Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer (eds), Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, Washington, DC: International City Management Association, 1991.
- 8) Gillespie, David F., Coordinating Community Resources, in Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer(eds.), Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, Washington, D.C.: International City Management Association, pp. 55 ~78, 1991.
- 9) Drabek, Thomas E., Managing the Emergency Response, Public Administration Review, 45(Special Issue), 1985.
- 10) Candace Jones et. al, A General Theory of Network Governance : Exchange Conditions and Social Mechanism, The Academy of Management Review, Vol. 22, No. 4, 1997.
- 11) 박석희, 노화준, 안재승, “재난관리 행정에 대한 네트워크적 분석”, 「행정논총」, 제42권, 제1호, 서울대학교 행정대학원, 2004.
- 12) www.nvoad.org
- 13) http://www.nvnad.or.jp
- 14) 전국경제인연합회, 「재난관리와 경제계 네트워크」, 전국경제인연합회, 서울, 2004.
- 15) Wright, J. E., The prevalence and effectiveness of centralized medical responses to mass casualty disasters, Mass Emergencies, 1977.
- 16) 內閣府, 「平成17年版 防災白書」, 財務省印刷局, 東京都, 2005.
- 17) 신은성, “국가재난관리 효율제고를 위한 자율방재체계 구축과 발전방안”, 「방재연구」, 제5권, 제3호, 국립방재연구소, 서울, 2003.