

지역 재난현장 대응조직의 역할에 관한 연구

A Study on the Roles of Local Disaster Response Organizations

권건주*
Kwon, Gun-Ju

Abstract

The purpose of this study is to compare and analyze the organizations for responses in disaster fields to cope with large-scaled disasters including Emergency Management Agency, Emergency Response Unit, Emergency Support Center, and Field Command Center (Field Command Office). According to the results of the analysis, the problems of the organizations for responses in local disaster fields are; 1) the scopes of roles among the organizations for responses in disaster fields are ambiguous, 2) the structures of the organizations for responses in disasters are different each other, 3) the integrated management functions among the organizations for responses in disasters are overlapped, and 4) the one who assumes the integrated command is not defined. In order to improve the problems, first, the range of working of each organization for responses in local disaster fields should be definitely established and an agreement in services among the organizations should be settled in advance. Second, similar designs in the structure among the organizations for responses in disasters are necessary for amicable communication. Third, the works for integration and management for each organization for responses should be apportioned. Fourth, the organization in charge and the one who assumes the integrated command for each type of disasters should be appointed in advance for rapid decision-making.

Key words : Disaster response system, Local disaster response organizations, Incident command system

요 지

본 논문은 대규모 재난발생시 재난을 수습하는 재난현장 대응조직인 재난안전대책본부, 긴급구조통제단, 비상지원본부, 현장지휘대(현장지휘소)를 비교분석한 결과, 지역 재난현장 대응조직의 문제점으로 첫째, 재난현장 대응조직간 역할범위가 모호하고, 둘째, 재난대응기관간 조직구조가 다르며, 셋째, 재난현장 대응조직간 총괄·조정기능이 중복되어 있고, 넷째, 총괄지휘권자의 미지정을 지적하였다. 이를 개선하기 위해서는 첫째, 지역 재난현장 대응조직별로 명확한 업무범위 지정과 사전에 재난대응기관간 업무협정을 체결하여야 하고, 둘째, 원활한 의사소통을 위해 재난대응 조직간 동일한 조직구조설계가 필요하며, 셋째, 각 재난현장 대응조직별로 총괄·조정기능 업무를 분담하고, 넷째, 신속한 의사결정을 위하여 재난유형별 재난대응 책임기관과 총괄지휘권자를 미리 지정하여야 할 것이다.

핵심용어 : 재난현장 대응체계, 지역재난현장 대응조직, 현장지휘체계

1. 서 론

대규모 재난이 발생하면 재난현장에는 많은 재난대응기관의 인력과 장비가 동원되나, 체계적이며 통합적인 재난현장의 지휘체계가 미수립될 경우 초기 재난대응은 많은 혼란을 초래하여 2차적인 피해를 발생시키게 된다.

초기 재난현장 대응체계 미비에 대한 사례로 2005년 3월 대구에서는 52명의 사상자를 낸 수성구 목욕탕 폭발사고에 대한 기사를 통해 알 수 있다(매일신문 2005.9.3). 이 기사에

서는 “그렇게 당해놓고도 예전과 똑같다니...”이라는 제목 하에 수성구 목욕탕 폭발사고가 상인동 가스폭발, 지하철 화재 참사 등에 이은 사고였음에서도 재난관리는 예전과 마찬가지로 종합적인 관리가 되지 않았음을 지적하고 있다.

초기 재난현장에서 현장지휘체계가 제대로 작동되지 않으면 지역 재난대응 기관별로 사고초기 실종자·사망자의 인적 사항 등 공통사항을 중복해서 파악하느라 바쁘게 되고, 구조 활동 진행사항, 현장수습, 피해현황, 향후 보상 등 재난수습 사항을 답변해 줄 일원화된 창구를 제공하지 못하여 시민의

*정회원 · 강원도 삼척시청 전략산업과(E-mail: ibada@korea.kr)

불만을 야기한 것이 현실이다.

하지만 아직까지도 재난발생시 체계적인 대응과 재발방지보다는 일회적인 복구지원이나 사고책임자 처벌정도로 위기를 모면하는 소극적인 대응태도를 취하고 있다.

이에 본 논문의 연구범위는 예방, 대비, 대응, 복구의 재난관리단계 중 대응단계를 중점적으로 파악할 것이고 필요에 따라 예방단계, 대비단계, 복구단계의 일부도 살펴 볼 것이다.

그러므로 본 논문은 지역 대규모 재난발생시 초기 재난현장에 투입되는 지역 재난현장 대응조직간의 역할과 기능을 분석하고, 미국의 재난관리 대응조직의 특징과 시사점을 도출한 후 현재 운영하고 있는 지역 재난현장 대응조직의 문제점을 파악하고 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 재난현장 대응체계의 이론 및 선행연구

2.1 재난현장대응의 개념

재난현장대응은 재난으로 인한 인명과 재산 피해를 최소화하고, 재난의 확산을 방지하며, 순조롭게 복구가 이루어질 수 있도록 하는 활동으로써, 재난현장대응에 실패하면 2차, 3차의 피해로 확산될 수 있기 때문에 재난관리 단계에서 재난현장대응은 매우 중요하므로 재난관리 대응조직간 유기적인 협조체제가 어느 시기보다도 요구된다.

Petak(1985)은 “재난대응을 제2의 손실 발생 가능성을 감소 시킴으로써 복구 단계에서 발생 가능한 문제들을 최소화시키는 재난관리의 실제 활동 국면”이라고 하였다.

황윤원(1989)은 “재난대응이란 돌발사고의 발생 직전·중·후에 취하는 활동들을 포함하는 국면으로서, 인명구조, 재산 피해의 최소화 혹은 복구를 촉진시킬 수 있는 제반 행정활동들을 갖게 되는데, 그 예로서 긴급대피 계획의 실천, 공중에의 긴급한 명령 및 지시, 구급의료시설, 피해자 보호, 피난처 제공, 대비·구조 및 탐색 등”으로 설명하고 있다.

그리고, 이재은(1998)은 “재난대응은 재난 발생시 재난관리 기관이 수행하여야 할 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 과정”이라고 하였다.

2.2 재난현장 대응체계의 중요성

재난현장 대응체계는 재난발생시 모든 대응조직과 응급복구조직이 신속하고 효과적인 대응 및 복구활동을 수행하기 위한 대응체제 가동의 권한과 책임관계, 자원동원체계, 긴급재난대응체계 등의 포괄적인 연계체계를 의미한다.

재난현장 대응체계는 특별한 재난상황에서 그 재난영향을 예측하여 그에 대한 사전 대응체계를 준비 가동함으로써 재난발생시 재난현장 대응능력의 효과성을 향상시키기 위해 구축하게 된다.

재난현장 대응체계는 그 자체가 목표가 아니라 대규모 자원을 효과적이고 체계적으로 활용하기 위한 수단이다.

그러나 실제 재난에 직면했을 때 그러한 상황에 대한 준비로서의 재난현장 대응체계는 대단한 가치를 발휘할 수 있으며 재난현장 대응체계를 구축하는 중요한 이유는 다음과 같다.

첫째, 재난현장 대응활동에 참가하는 모든 자원에 대하여 통합지휘권한과 책임을 명확히 한다. 둘째, 수준별 재난현장 대응체계를 연계시켜주는 수단이 된다. 셋째, 부족한 재난현장 대응자원을 보강할 수 있는 기회를 제공한다. 넷째, 재난현장 대응자원의 활동목표를 정의하고 명확히 한다. 다섯째, 재난현장 대응체계의 범위와 계통을 명확히 한다. 여섯째, 기관·단체간 통합대응에 있어 협조와 통제에 대한 절차와 수단을 적시한다. 일곱째, 인력과 장비활용에 대한 체계적 활용 절차를 확고히 하는데 있다.

2.3 재난현장 대응체계 관련 선행연구

대규모 재난발생시 초기 재난현장 대응체계에 대한 문제점은 기존의 선행 연구들에서도 살펴 볼 수 있다.

이기옥(1999)은 “재난현장의 효과적 지휘체계”라는 논문에서 삼풍백화점 붕괴사고 이후 법령개정 등을 통해 재난현장에서의 유기적인 수습활동을 개선해 오고 있지만, 여전히 제도상의 지휘체계 변경만으로는 효율적인 지휘체계가 재난현장에서 정상적으로 가동되리라 보기 어렵다고 하면서, 재난수습에 적합한 통신망이 구축되어야 하며 재난현장을 총괄하는 통제관인 소방관서장이 동원된 인력과 장비에 대하여 보다 확고한 지휘권을 확립할 수 있도록 통제관의 역할을 강화하는 방안을 제시하였다.

안중석(2004)은 우리나라 재난관리 대응에서의 현장지휘체계의 문제점으로 첫째, 재난현장에는 많은 기관들이 동원되고 있으나 조직·구조가 다르고 사용하는 용어·장비·통신수단 등이 달라 조직 상호간 이질감과 비연계성으로 기관별 협조체계가 미흡하고, 둘째, 대형재난 발생시 현장지휘본부가 여러 기관별로 분산되어 있어 일사불란한 현장지휘가 어렵고, 셋째, 재난현장 응급의료기관 통제와 조정이 어렵고 연계성이 미약하여 효율적인 응급의료체계가 이루어지지 않고 있다는 점을 지적하였다.

그는 이를 개선하기 위하여 첫째, 이질적 기관들이 재난현장에서 유기적인 협조가 이루어 질 수 있도록 재난정보를 공유하고 원활한 의사소통을 위한 재난전용 통신망을 조속히 확보하여야 하며, 둘째, 합리적인 재난대응을 위해서는 현장지휘자를 중심으로 타 기관들과의 관계를 수평적 구조로 운영하여 재난현장의 통합지휘권을 확보하여야 할 것이며, 셋째, 현장 응급의료소를 119구급대로 개편하여 가동성을 확보하고 응급의료기관에 대한 통제강화로 혼란을 방지해야 한다는 점을 들고 있다.

양기근(2008)은 재난발생시 재난 현장에서의 신속·원활한 재난대응을 위하여 첫째, 기초자치단체 차원에서 현장재난대응에 필요한 기능을 규명하여야 하며, 둘째, 지역긴급구조통제단과 재난안전대책본부의 기능과 역할을 진단하고, 셋째, 재난 및 안전관리 기본법과 자연재해대책법에서 중복되게 부여된 재난대응기능 및 계획수립 등의 중복조항을 개정하고, 넷째, 지자체 차원에서 재난상황 정보를 공유하며, 다섯째, 기초자치단체 내의 유관기관과 공동으로 통합 재난대응계획을 수립하여야 한다고 지적하였다.

3. 미국의 재난현장 대응체계

3.1 재난현장 지휘체계(ICS)

미국의 재난현장 대응체계에서 “EOC(Emergency Operations Center)”란 우리나라의 “재난안전대책본부”와 유사한 것으로서 상설조직이다.

평상시는 대비국장(Preparedness Manager)을 담당자로 하여 실무인력 3-4명으로 운영되고, 비상시는 발생지역 자치단체장을 본부장으로 EOC가 편성되며, 지역전체를 대상으로 하는 재난시에 지역내 재난현장지휘소인 ICS Command Post 들을 통제·조정하고, 자원지원 업무를 수행한다.

또한 우리의 긴급구조통제단과 유사한 “ICS Incident Command Post”와 재난안전대책본부와 유사한 “EOC(Emergency Operations Center)”가 일원화된 지휘체계 아래에서 체계적으로 재난을 대처하게 된다.

그러나 동일한 조직구성의 원리에 따라 조직된 ICS와 EOC는 같은 대응목표를 가지고 운영되지만, 다른 수준의 책임을 가진다. ICS는 재난현장에서의 대응활동에 대한 책임을 지고, EOC는 자치단체 지역 전반에 걸친 자원관리에 대한 책임을 진다.

ICS는 현장에서의 대응전략 및 전술을 결정·수행하고, EOC는 자치단체 전체의 전략을 결정하고 자원의 우선순위를 고려하여 동원된 자원을 분산·배치하는 임무를 수행하지만 현장을 직접 통제하지 않는다.

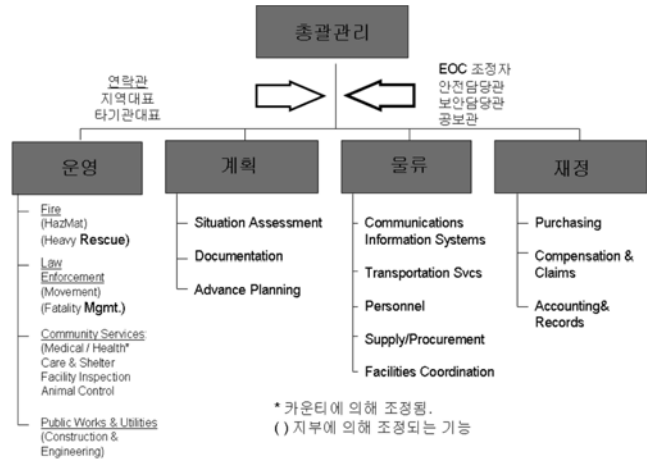
ICS는 주로 화재진압, 인명구조, 응급의료 및 현장통제 등을 수행하는 반면, EOC는 구호, 식량 확보·분배, 에너지공급, 상호응원협정, 지원기관에 대한 연락업무 등을 수행한다.

재난현장지휘체계(ICS: Incident Command System)는 생명과 자산, 환경을 보호하는 등 재난을 안정화하려는 공통목적으로 함께 작업하는 기관들의 노력을 지휘·통제·조정하는 시스템이다. ICS는 개념적이고 운용적인 시스템으로서 화재 혹은 재난과 관련하여 2곳 이상의 기관이 개입될 때 자원 및 활동을 효율적으로 기획하고 조정하기 위해서 인사 구성에 필요한 공통적인 조직의 절차 및 용어에 대한 합의사항을 나타낸다.

ICS를 사용하게 된 이유는 재난현장 대응기관간에 표준화된 용어가 통일되지 못하고, 상황에 따라 요구되는 확장이나 계약능력의 부족, 표준화되거나 통합되지 못한 커뮤니케이션의 부재, 통합되지 않은 미흡한 행동계획들, 지정된 시설(facilities)의 부족 등을 들 수 있으며, ICS 장점은 혼란 방지, 개인주의 방지, 손해 방지, 재난의 연장 방지 등을 들 수 있다.

ICS의 개념은 화재로 인한 비상재난 뿐만 아니라 홍수, 태풍, 허리케인, 지진, 폭동 및 기타 천재 혹은 인적재난을 포함한다. ICS를 적용한 사례로는 위험물질 사고, 행사, 자연재난 대응, 법 집행이 필요한 사고, 광범위한 자원관리전략이 부족한 때, 화재, 지진 등 대형사상자 발생 재난, 항공·철도·수상·육지 교통사고, 광범위한 지역에서 탐색 및 구조 임무 수행, 해충(pest)근절 프로그램, 민간분야의 위기관리프로그램 등을 들 수 있다.

지역 재난현장 대응조직의 역할에 관한 연구



자료: 한국의 재난현장 대응체계 문제점과 향후과제(위급속 등, 2009)

그림 1. 미국의 City EOC 조직도.

재난현장지휘체계(ICS)는 상호 작용하는 8가지의 요소 즉 공통용어, 모듈화된 조직, 통합된 통신, 통일된 지휘조직, 통합된 행동계획, 관리 가능한 통제범위, 지정된 재난처리시설, 포괄적인 자원관리 등이 상호작용하여 재난현장을 지휘하는 기반을 제공하게 된다.

3.2 재난대책본부(EOC)

재난대책본부 (EOC: Emergency Operation Center)는 대응과 복구를 관리하기 위하여 기관간 조정과 의사결정을 내릴 수 있는 중심 장소를 말한다. EOC에서도 ICS와 마찬가지로 총괄관리, 운용, 계획, 물류, 재정·행정 등 5가지 재난관리기능을 수행한다.

EOC의 책임은 방향제시와 통제, 상황평가, 조정, 우선순위 결정, 자원관리 등이다.

관리자는 EOC 책임자로서 전반적 책임을 갖고 있으며 각 부서에 장을 지명하는 권한을 갖는다. EOC 책임자는 지명되지 않은 기능에 대해 책임을 지며, EOC 조직의 크기는 재난상황에 따라 결정하게 된다. 필요하지 않은 부서는 조직을 단순화하고 인적자원 요구를 줄이기 위해 비활성시킨다.

운영관리와 조정시에 발생하는 일반적인 문제로는 모호한 권한 라인, 모호한 책임, 공통 용어 부족, 정치적 개입 등이 있다.

EOC 조직은 시(City), 카운티(County), 주(State) 등에 조직되어 있는데 그림 1은 시(City)단위에서 운영되고 있는 EOC 조직 체계도이다.

3.3 미국 재난현장 대응체계의 시사점

미국의 재난현장 대응체계도 9.11테러나 카트리나와 같은 대형재난을 겪을 때마다 개선되고 있는 불안정한 재난현장 대응체계이지만 다른 국가에 비하여 매우 발전된 재난현장 대응체계를 구축하고 있음에는 틀림없을 것이다.

이처럼, 미국의 재난현장 대응체계가 우리나라 재난현장 대응체계에 주는 시사점을 도출하여 보면 다음과 같다.

첫째, 재난에 대한 제일선 책임기관은 시(City)나 카운티

(County) 등 지방정부이며, 주정부와 연방정부는 지방정부에 대한 지원·조정 등의 업무를 수행하는 통합적인 재난관리 방식을 취하고 있는 점이다.

둘째, 지방정부 차원의 재난현장 대응조직의 역할 분담이 명확하다는 점이다.

재난현장에서의 대응활동에 대한 책임은 ICS가 담당하고, EOC는 지치단체 전체의 전략을 결정하고 자원의 우선순위를 고려하여 동원된 자원을 분산·배치하는 임무를 수행하나 현장을 직접적으로 통제하지 않는다.

셋째, 사전에 재난유형별로 재난현장 의사결정권자를 지정하여 운영하고 있으며, 재난현장 의사결정권자의 궤위(闕位)로 인한 재난현장 대응관리의 공백을 최소화하기 위하여 대리권자를 지명하는 등 지휘권 확립에 최선을 다하고 있다는 점이다.

4. 지역 재난현장 대응조직의 실태분석

4.1 재난안전대책본부

재난 및 안전관리 기본법 제14조 내지 제17조에는 행정안전부장관을 위원장으로 하는 중앙재난안전대책본부와 각 지방자치단체장(시·도지사, 시·군·구청장)을 위원장으로 하는 지역재난안전대책본부를 설치하도록 하고 있다.

특히, 지역재난안전대책본부는 당해 재난과 관련하여 중앙재난안전대책본부가 설치된 경우 반드시 설치되어야 하고, 재난이 발생하거나 발생할 우려가 현저한 때도 설치할 수 있다.

지역재난안전대책본부장은 재난의 효율적인 수습을 위하여 당해 시·도 또는 시·군·구를 관할하는 재난관리책임기관의 장에게 행정 및 재정상의 조치와 소속직원의 파견 기타 필요한 지원요청을 할 수 있다.

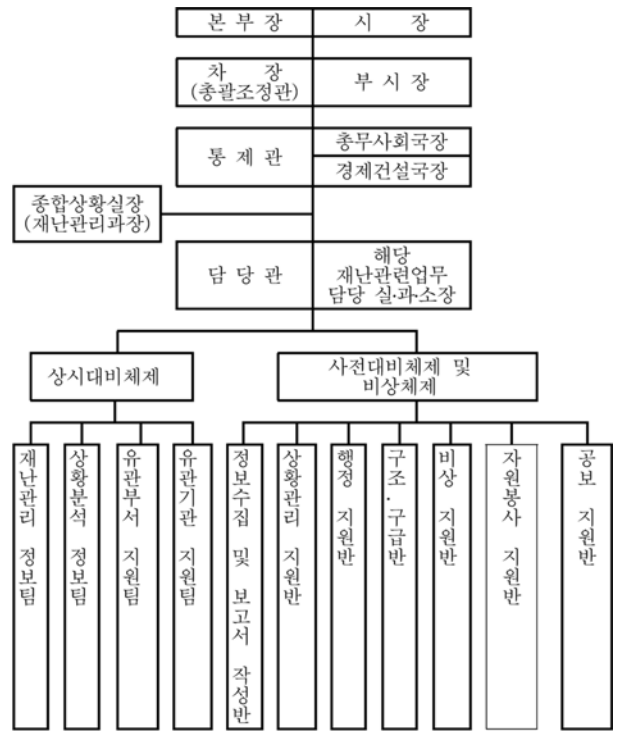
또한, 재난으로 피해가 예상되는 때에는 그 피해를 예방·경감하기 위하여 재난에 관한 예보·경보·통지나 응급조치를 하고, 재난이 발생할 우려가 있다고 인정되는 때에는 민방위대의 동원, 비축된 물자 및 지정된 장비·인력 등의 동원, 군부대의 지원요청 등을 취할 수 있다.

지역재난안전대책본부의 조직은 본부장, 총괄조정관, 통제관, 정보수집 및 보고서 작성반, 상황관리 지원반, 행정지원반, 구조구급반, 비상지원반, 자원봉사지원반, 공보지원반 등으로 편성하여 운영하게 된다.

시군구 지역재난안전대책본부의 운영사례로 삼척시의 경우를 살펴보면, 운영기간은 풍수해 등 자연재난의 경우 자연재난대책기간인 매년 5월 15일부터 10월 15일까지의 기간과 기상이변 등으로 대규모 재난이 발생할 우려가 있어 삼척시 재난안전대책본부가 필요하다고 인정하는 기간에 설치하여 운영하게 된다.

삼척시 재난안전대책본부의 조직은 본부장과 차장, 총괄조정관, 통제관, 담당관 및 실무반으로 구성되며 그림 2와 같다.

본부장은 시장이 되며, 삼척시 재난안전대책본부의 업무를 총괄하게 된다. 차장은 부시장이 되며 본부장을 보좌하고, 총



자료 : 2008 안전관리계획(삼척시, 2008)

그림 2. 삼척시 재난안전대책본부 조직도.

괄조정관은 부시장이 겸임하며 본부장과 차장을 보좌하게 된다.

통제관은 총무사회국장과 경제건설국장이 되며 총괄조정관을 보좌하고, 담당관은 삼척시 소속공무원중 해당 재난관련 업무를 담당하는 부서의 과장이 되며 소관업무에 대하여 소관분야 통제관을 보좌하도록 되어 있다.

본부에 두는 종합상황실장은 재난안전관리과장이 되며 종합상황실 업무를 담당하게 된다.

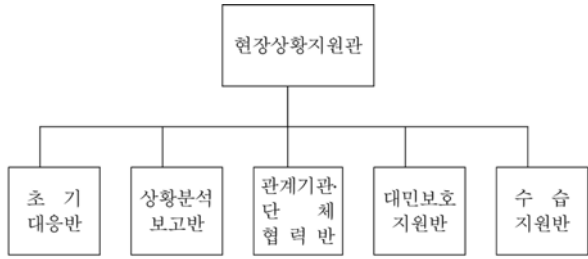
실무반은 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 등을 위한 실무를 수행하게 되며, 실무반의 구성은 삼척시 소속공무원 중 해당 재난관련업무를 담당하는 공무원과 지역재난관리책임기관·기업체 및 민간단체 등으로부터 파견된 자로 구성하여 운영하게 된다.

4.2 비상지원본부

자연재해대책법 시행령 제29조에 의거 지역재난안전대책본부장은 재난이 발생할 우려가 있거나 발생하여 현장상황의 관리가 필요하다고 인정되는 경우에는 접근이 쉬운 곳에 비상지원본부를 설치할 수 있으며, 비상지원본부를 설치하는 경우에는 당해 지역을 관할하는 재난관리책임기관의 장 또는 지역재난안전대책본부의 소속직원을 책임자로 지정할 수 있다.

비상지원본부의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정하도록 되어 있다.

삼척시의 경우, 삼척시 재난안전대책본부운영조례 제12조에 재난이 발생하여 현장상황의 관리가 필요하다고 판단되는 경우 재난현장에 접근이 쉬운 곳에 비상지원본부를 설치할 수 있도록 규정하고 있다.



자료 : 삼척시 현행자치법규집(IV) 제2회 추록(삼척시, 2009), 재작성

그림 3. 삼척시 비상지원본부 조직도.

이 때 수습책임이 있는 관계기관의 장을 책임자로 지정하여 운영할 수 있도록 하고 있으며, 비상지원본부의 책임자는 삼척시 긴급구조통제단장과 유기적으로 협조하여 재난사태를 수습하게 된다.

삼척시 비상지원본부의 조직은 초기대응반, 상황분석보고반, 관계기관·단체 협력반, 대민보호지원반, 수습지원반 중 필요한 반을 둘 수 있도록 규정하고 있으며 그림 3과 같다.

4.3 긴급구조통제단

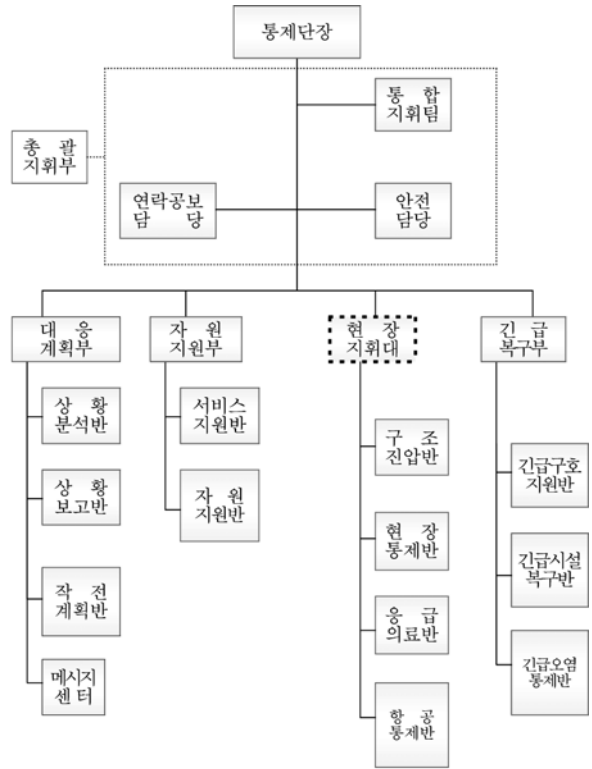
재난 및 안전관리 기본법 제49조 내지 제50조의 규정에 따라 소방방재청장을 단장으로 하는 중앙긴급구조통제단과 소방본부장(시·도), 소방서장(시·군·구)을 단장으로 하는 지역긴급구조통제단을 설치하도록 하고 있다.

긴급구조통제단의 기능은 첫째, 당해 지역의 긴급구조대책 총괄·조정, 둘째, 당해 지역의 긴급구조활동 지휘·통제, 셋째, 당해 지역의 긴급구조지원기관간의 역할분담 등 긴급구조를 위한 현장활동계획 수립, 넷째, 당해 지역의 긴급구조대응계획의 집행, 다섯째, 기타 지역통제단장이 필요하다고 인정하는 사항 등을 수행한다.

삼척시 긴급구조통제단(단장: 소방서장)의 경우, 삼척소방서에서 운영하며 삼척시 관내에서 발생하는 재난수습을 위하여 긴급구조활동을 통합하여 조정하는 역할을 담당하게 된다.

재난현장의 각 지원기관의 현장지휘소는 긴급구조통제단에 해당 지휘소의 가동여부와 운영위치에 대하여 통보하여야 하며, 각 지원기관의 장은 시 전역에 걸친 대응활동에 대하여 통합적으로 조정하기 위한 지원책임을 가지게 된다.

삼척시 긴급구조통제단의 조직은 그림 4와 같이 총괄지휘부, 대응계획부, 자원지원부, 현장지휘(부)대, 긴급복구부 등으로 구성되어 있다.



자료 : 2007 긴급구조대응계획(삼척소방서, 2007)

그림 4. 삼척시 긴급구조통제단 조직도.

각 부별 주요임무를 살펴보면, 대응계획부는 재난상황분석, 대응정책 개발, 대응우선순위 결정, 전반적인 대응활동계획의 조정 등의 업무를, 자원지원부는 통제단 각 부의 업무지원 및 현장대응자원을 제공하는 등의 업무를, 긴급복구부는 긴급구조활동을 지원하는 긴급시설복구, 재난희생자의 긴급구호, 긴급오염통제 등의 업무를, 현장지휘대는 현장대응활동을 총괄 조정·통제 등의 업무를 담당하게 된다.

특히, 긴급구조통제단 조직내의 현장지휘대는 비상지원본부와 같은 성격으로 긴급구조통제단에서 파견되어 재난을 실질적으로 수습하고 대응하는 업무를 담당하게 된다.

4.4 재난현장 대응조직별 비교분석

대부분의 재난현장 대응조직의 가동시기는 재난발생 우려시 또는 재난발생시에 가동하게 된다.

재난현장 대응조직별 역할을 살펴보면, 재난안전대책본부는 재난의 예방·대비·대응·복구에 대하여 총괄·조정하는 기능을, 긴급구조통제단은 긴급구조에 관한 총괄·조정하는

표 1. 지역 재난현장 대응조직 비교

기구명	근거법	가동시기	주요임무	비고
재난안전대책본부	재난및안전관리기본법 제14-17조	자연재난대책기간 인적재난대책기간 필요시	재난의 예방·대비·대응·복구 등 총괄·조정	모든 재난
긴급구조통제단	재난및안전관리기본법 제49-50조	재난발생 우려시 재난발생시	긴급구조에 관한 총괄·조정	자연재난 인적재난
비상지원본부	자연재해대책법 시행령 제29조	자연재해 발생 우려시 자연재해 발생시	현장상황관리	자연재난

기능을, 비상지원본부는 자연재난 현장의 상황관리기능을 주로 담당한다.

표 1은 지역 재난현장 대응조직을 구성하는 근거법과 가동 시기 및 주요임무를 비교하여 분석한 것이다.

5. 지역 재난현장 대응조직의 문제점 및 개선방안

5.1 재난현장 대응조직간 역할범위의 모호성

각급 지역 재난현장 대응조직간의 역할 범위가 중복되어(예를들어, 대피명령, 위험구역설정, 강제대피조치, 통행제한, 응급부담, 소속직원의 파견요청 등) 있거나 모호하여 재난현장 지휘체계의 혼선을 초래하게 된다.

지역에서 대형재난 발생시 지역재난현장 대응체계는 기초자치단체인 시군구 재난안전대책본부장(본부장:시장·군수·구청장)이 지휘하는 지역재난안전대책본부와 비상지원본부, 광역자치단체 소속인 소방서장이 지휘하는 시군구 긴급구조통제단과 현장지휘대(소)가 동시에 운영되게 된다.

이때 지역재난안전대책본부와 긴급구조통제단의 임무경계가 명확하지 못할 경우 지휘권의 혼선이 발생하게 된다.

긴급구조통제단은 긴급구조활동을 위해 현장지휘를 하는 것이나 긴급구조대응계획에는 구조·진압이외의 응급의료, 현장통제, 긴급복구 등을 총괄·지휘·조정·통제하도록 되어 있다.

긴급구조는 재난현장 대응기능 중의 한가지 요소이나 긴급구조대응계획에는 현장통제, 응급의료, 구조, 긴급복구, 오염통제 등 구조·진압이외의 대부분의 재난현장 대응기능을 포함하고 있다.

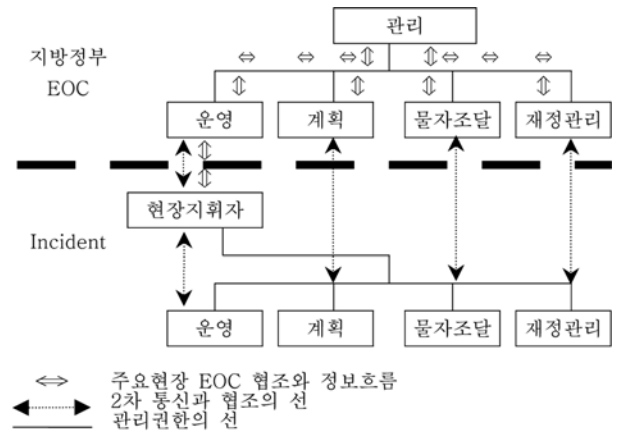
다시 말해서 긴급구조에 국한된 것 뿐만 아니라 재난현장 대응에 속하는 전반에 대한 내용을 포괄하고 있다.

이와 마찬가지로, 지역재난안전대책본부 내에도 긴급구조통제단이 담당하고 있는 구조·구급의 총괄 기능을 포함하고 있어, 긴급구조통제단과의 역할분담이 중복되게 지정되거나 업무한계가 모호하게 설정되어 있다.

이를 개선하기 위해서는 재난안전대책본부장과 긴급구조통제단장이 행사할 수 있는 권한중 중복되는 부분에 대하여 면밀한 업무분석을 통하여 재난발생전에 지역 재난현장 대응조직별로 업무한계를 명확히 구분하여야 하고, 상호협의를하여 업무범위를 정하는 등 일원화된 현장지휘체계가 되도록 현장지휘에 관한 업무협정을 체결하여야 할 것이다.

또한, 재난안전대책본부와 비상지원본부간, 긴급구조통제단과 현장지휘소(대)간 역할분담도 명확히 하여야 하며, 재난안전대책본부와 긴급구조통제단은 비상지원본부와 현장지휘소(대)가 재난현장 대응에 적절히 활동하도록 자원을 지원하는 업무를 수행하여야 할 것이다.

미국의 경우, 재난대응체계인 EOC(Emergency Operation Center)와 IC(Incident Command)의 역할과 책임은 자치단체 전반에 걸친 책임인지, 당해 재난현장(구역)에 국한된 책임인지에 따라 그 경계가 명확하며, EOC는 현장지휘는 하지 않고 현장에서 필요로 하는 자원을 지원하는 역할을 담당한다. EOC와 IC는 하나의 지휘선상에 위치하므로 지휘권의 이양이 불필요하게 된다.



자료 : 재난관리론(이재은 등, 2006)

그림 5. 미국 지방정부 EOC와 IC간 관계도.

5.2 재난대응기관간 조직구조의 상이성(相異性)

지역재난안전대책본부, 비상지원본부, 긴급구조통제단간 조직구조가 그림 2, 그림 3, 그림 4에서 보는 바와 같이 상이한 조직구조를 이루고 있어 상호협조가 미흡하다.

특히, 지역재난안전대책본부와 비상지원본부간, 긴급구조통제단과 현장지휘대(소)간에 조직을 이루고 있는 기본조직(각 부와 반)의 구조 또한 상이하여 재난현장 대응시 의사소통이 원활히 이루어지지 않는 근본적인 문제점을 가지고 있다.

반면, 미국의 경우는 그림 5와 같이 현장대응조직의 기능과 지원조직의 기능이 운영, 계획, 물자조달, 재정관리 등으로 서로 같아서 원활한 협력을 추구하고 있는 체계를 가지고 있다.

이를 개선하기 위해서는 재난안전대책본부와 비상지원본부간, 긴급구조통제단과 현장지휘소(대)간 조직구조를 동일하게 설계하여야 할 것이다.

또한, 자원봉사자와 유관기관 재난현장 대응요원간 의사소통 뿐만 아니라 유관기관 재난현장 대응요원 간에도 의사소통을 원활하게 할 수 있도록 지역 재난현장 대응조직에게 통일된 반별 근무복을 착용하도록 근무복제 규정도 마련하여야 할 것이다.

5.3 총괄·조정기능의 중복성

재난발생 현장은 다수기관이 투입되어 재난상황을 수습하게 되는데 다수기관들이 동일지역에서 총괄·조정기능의 중복수행으로 상호간섭과 혼란이 예상된다.

해당 관할구역 안에서 재난 발생시 이를 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위해 시장·군수·구청장은 시군구 재난안전대책본부를 가동하게 된다.

또한 시군구 긴급구조통제단장도 재난현장에서의 긴급구조활동을 지휘하도록 되어 있어 재난현장에 긴급구조통제단을 운영하게 된다.

하지만 지역 재난안전대책본부의 기능 중 상황총괄과 구조구급 총괄기능 등은 긴급구조통제단의 기능과 중복된다.

이처럼 동일지역에서 두 개의 대응조직이 활동을 하게 되면 서로 다른 대응전략과 전술을 수행하여 중복대응과 상호 간섭의 문제를 야기할 수 있다.

이를 개선하기 위해서는 각 재난현장 대응조직별로 총괄·조정기능 업무를 분담하여 수행하여야 할 것이다.

예를들면 인명피해와 관련된 조사 및 구조·구급업무는 긴급구조통제단을 책임기관으로 지정하여 총괄·조정업무를 담당하게 하고, 물적피해와 관련된 조사 등은 지역재난안전대책본부가 전담하는 방식으로 총괄·조정기능을 분담하여야 할 것이다.

5.4 총괄지휘권자 미지정 운영

재난발생전에 재난관리 책임기관과 긴급구조기관간 충분한 사전협의의 통하여 재난유형별로 총괄지휘권에 대한 의견을 교환하여 사전에 총괄지휘권자를 지정하여야 하나 재난관련 기관과 사전협의 없이 임의로 총괄지휘권자를 지정하거나 중복지정하는 등 의사결정권자 지정이 명확하지 않아서 긴급상황이 발생할 경우에 의사결정이 지연될 개연성을 다분히 내포하고 있다.

재난 및 안전관리 기본법 시행령 제59조에서는 지역재난안전대책본부와 긴급구조통제단간 현장지휘권을 이양하는 경우를 '지역통제단장의 현장지휘에 관한 사항은 긴급구조활동이 종료되거나 지역본부장이 필요하다고 판단하는 경우'로 되어 있고 '지역통제단장과 지역본부장이 협의하여...지역본부장이 수행할 수 있다'라고 규정하고 있다.

또한, 긴급구조활동과 치안활동간 현장지휘권의 관계에서도 통제단장과 관할경찰관서장이 협의하도록 하고 있다.

하지만, 재난의 특성상 재난대응은 신속성을 요구하고 있다. 재난발생시 의사결정이 신속하게 이루어져야만 재난현장 대응이 우왕좌왕하지 않고 원활히 이루어질 수 있다.

현행 재난 및 안전관리 기본법은 만일에 재난안전대책본부, 긴급구조통제단, 관할경찰서장간의 '협의'가 원만히 이루어지지 않을 경우에 대한 지휘권의 이양방법에 대한 내용이 포함되어 있지 않다.

미국의 한 카운티의 재난대응계획(EOP)에 있는 재난유형별 책임기관 지정현황은 표 2와 같으며, 자연재난의 경우 사고 지휘 책임기관(부서)이 소방서와 재난관리실 모두 계획서상에 지정되어 있으며, 자연재난 이외에도 모든 재난유형별로 사고 지휘 책임기관(또는 부서)을 사전에 지정하여 운영하고 있다.

이를 개선하기 위해서는 사전에 재난유형별 재난대응 책임기관을 지정하거나 여러 기관이 참여하게 될 경우 통합지휘팀을 구성하여 운영하게 하여야 할 것이다.

총괄지휘권자를 선정하는 절차는 통합지휘팀으로 지명된 대표들이 총괄지휘권자를 결정하여야 하며 이는 긴밀한 협조하에 협의에 의하여 총괄지휘권자를 지정하고 권한과 역할에 대한 지속적인 학습이 요구된다.

또한 총괄지휘권자의 권위시를 대비하여 총괄지휘권을 대리할 자를 미리 지정하여야 하며, 총괄지휘권자에 대한 지명권자를 명확히 하는 시군구 조례 제정 및 재난관리 책임기관간 총괄지휘권에 대한 업무협약의 체결이 필요하다.

표 2. 미국의 재난유형별 책임기관 지정표

재난유형	사고 지휘 책임기관(부서)
비행기 사고	소방서 또는 경찰서
건물붕괴	소방서
지진	소방서/재난관리실
유행병, 질병, 보건위협	복지부
폭발	소방서 또는 경찰서
화재	소방서
홍수	소방서/재난관리실
식품오염	복지부
위험물 사고	소방서
구치소(폭동, 인질)	보안관실
핵 공격	소방서
방사능사고	소방서
송유관 누유, 화재, 폭발	소방서
폭동, 시민소동, 대량체포	경찰서
테러위기, 인질상황	경찰서
토네이도, 허리케인, 폭풍우	소방서/재난관리실
열차탈선	소방서
물오염, 인적위협	복지부
수질(水質), 수량(水量)	환경부 또는 복지부
급수분배시스템	환경부
폭설	환경부
자원고갈	재난관리실

자료 : 재난 현장지휘체계의 문제점과 개선방안(양기근, 2008)

6. 결 론

우리나라는 2002년 태풍 “루사”, 2003년 태풍 “매미” 등 계속된 대형재난을 겪으면서 새롭게 재난관련 법률을 제정하고 각종 예·경보시설을 구축하는 등 재난관리 행정환경에 많은 변화를 가져왔다.

하지만, 아직도 재난현장에서의 대응기관간 역할이 중복되고, 이로 인해 재난현장 대응체제에 대한 비판 여론이 있는 게 현실이다.

따라서 본 논문은 대규모 재난발생시 재난을 수습하는 법적조직인 재난안전대책본부, 긴급구조통제단, 비상지원본부, 현장지휘대(소) 중심으로 각 조직별 역할과 기능에 대한 실태 분석을 통해 지역 재난현장 대응조직의 문제점과 개선방안을 제시하고자 하였다.

우선, 지역 재난현장 대응조직의 문제점으로 첫째, 재난현장 대응조직간 역할범위가 중복되어 있거나 모호함으로 인해 재난현장 지휘체계가 혼선을 초래하고 있다는 점이다. 둘째, 재난대응기관간 조직구조의 상이성(相異性)으로 인해 재난현장 대응시 의사소통이 원활하지 않는다는 점이다. 셋째, 재난발생시 다수의 재난현장 대응기관들에 의한 총괄·조정기능의 중복수행으로 인해 상호간섭과 혼란이 발생한다는 점이다. 넷째, 재난발생전에 총괄지휘권자를 지정하여야 하나 재

난관련 기관과 사전협의 없이 임의로 총괄지휘권자를 지정하거나 중복하여 지정하는 등 의사결정권자의 지정이 명확하지 않는다는 점이다.

이를 개선하기 위해서는 첫째, 지역 재난현장 대응조직별로 업무한계를 명확히 구분하고 상호협의하여 업무범위를 정하거나 현장지휘에 관한 업무협정을 체결하여야 할 것이다. 둘째, 의사소통이 원활히 이루어지도록 재난안전대책본부와 비상지원본부간, 긴급구조통제단과 현장지휘소(대)간의 조직구조설계를 동일하게 하여야 할 것이다. 셋째, 총괄·조정기능의 중복성을 배제하기 위해서는 인명 피해조사, 구조·구급 업무는 긴급구조통제단이, 물적 피해조사업무는 지역재난안전대책본부를 책임기관으로 지정하여 총괄·조정기능을 수행하도록 하여야 할 것이다. 넷째, 신속한 의사결정을 위하여 사전에 재난유형별 재난대응 책임기관과 총괄지휘권자를 지정하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

참고문헌

삼척소방서 (2007) 2007 삼척시 긴급구조대응계획. 성은기획.
삼척시 (2008) 2008 안전관리계획. 성은기획.
삼척시 (2009) 삼척시 재난안전대책본부운영조례, 삼척시 현행자치법규집 (IV) 제2회 추록.

안중석 (2004) 우리나라 재난대응체제 구축방안에 관한 연구, 석사 학위 논문, 강원대학교 경영대학원.
양기근 (2008) 재난현장지휘체계의 문제점과 개선방안. 한국정부학회 2008년도 동계학술논문발표회 논문집, 한국정부학회, pp. 161-186.
위금숙, 백민호, 권건주, 양기근 (2009) 한국의 재난현장 대응체계 : 문제점과 향후과제. 대영문화사.
이기욱 (1999) 재난현장의 효과적 지휘체계, 석사학위논문, 부산대학교 행정대학원.
이재은 (1998) 우리나라 위기관리 대응기능 개선방안에 관한 연구: 위기관리조직과 법규분석을 통해. 한국정책학회보, 한국정책학회, 제7권, 제2호, pp. 229-252.
이재은 등 (2006) 재난관리론. 대영문화사.
황윤원 (1989) 돌발사고에 대한 위험대비행정의 분석. 한국행정학회, 한국행정학회 제23권, 제1호, pp. 149-173.
자연재해대책법 일부개정 2008.3.28 법률 제9001호.
재난 및 안전관리 기본법 일부개정 2008.2.29 법률 제8856호.
Petak, William J. (1985) Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.), pp. 3-7.
매일신문 2005.9.3, http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=42104&yy=2005.

◎ 논문접수일 : 09년 07월 23일
◎ 심사의뢰일 : 09년 08월 03일
◎ 심사완료일 : 09년 08월 19일