

석사학위논문

재난관리조직 발전방안에 관한 연구

-제주특별자치도에 대하여-



제주대학교 행정대학원

행정학과 일반행정전공

양 인 석

2008년 2월

재난관리조직 발전방안에 관한 연구

-제주특별자치도에 대하여-

지도교수 양 영 철

양 인 석

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2008년 2월

양인석의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____인

위 원 _____인

위 원 _____인

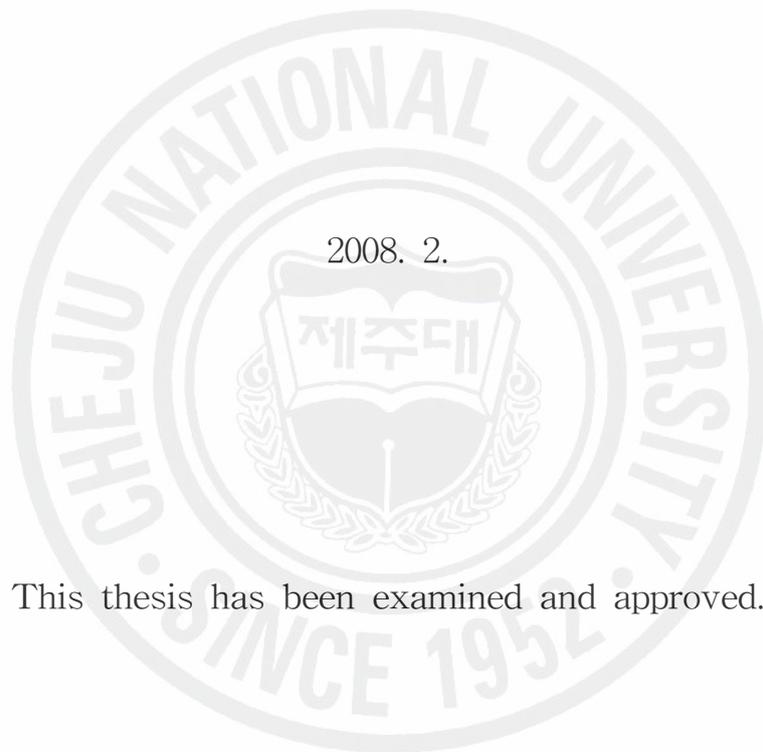
제주대학교 행정대학원

2008년 2월

The Study on Reorganization of Disaster Management
of Jeju Special Self-Governing Province

Yang, In-Seok

(Supervised by professor Yang, Young-Chul)



This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL of PUBLIC ADMINISTRATION
CHEJU NATIONAL UNIVERSITY

<요약>

재난은 유형별로는 홍수, 태풍 등의 자연재난과 화재, 교통사고 등의 인적재난으로 구분될 수 있으며, 과정(기능)별로는 예방-준비-대응-복구의 단계를 가진다고 볼 수 있으며 이론적 고찰로서 이를 전제하였다. 따라서 자연히 유형별로 또는 과정별로 재난관리의 통합 · 분산의 문제가 뒤따르게 된다.

이에 대하여 현행 법제에 따른 현 기구형태를 보면 중앙단위에서는 소방방재청을 중심으로 각 부처별로 소관분야의 재난관리를 담당하고 있고, 제주특별자치도 본청단위에서는 소방방재본부를 중심으로 각 부서별로 소관분야를 담당하고, 일선단위에서는 행정시(재난안전관리과 및 각 부서와 연결된 읍면동)와 소방서로 구분되어 있다. 또한 시민조직은 민방위조직, 의용소방대, 자율방재단 기타 각종 공익단체 및 자원봉사자 등 다양하며 재난관련 공조직과 일정부분 연계되면서 별도의 활동체계를 가지고 있다.

이러한 현황에 대하여 법 제도, 연구자의 기구 및 행태 관찰, 각종 문헌(재난관리 교재 및 제주발전연구소의 소방관서 조직진단 보고서), 소방방재본부 자료에 기초한 제11호 태풍 ‘나리’ 분석 등을 기초로 하여 문제점을 분석하였다.

첫째, 시민조직이 여러 형태로 난립되어 있는 결과로 시민의 역할 및 시민과 공조직의 관계가 제대로 정립되어 있지 못하고, 그 연결관계의 기초를 이루는 교육훈련의 체계화가 이루어지지 못하였다.

둘째, 공조직의 문제를 보면 먼저 도 본청 단위에서는 소방방재본부를 중심으로 통합관리를 한다고 하나 중앙의 소방방재청처럼 한 지붕아래 여러 조직이 같이 있을 뿐 실질적인 통합형 관리는 아니라는 것이다. 그 원인은 여러 곳에서 찾을 수 있겠으나 재난과정별 관리가 되지 못하고 사실상 재난유형별 관리가 됨에 따라 모든 유형의 재난에 대한 예방-대응-복구와 피드백체제라고 하는 통합형관리가 되지 못하고, 같이 있음으로 해서 말만 통합형 관리일 뿐 실질적인 통합형관리의 장점을 전혀 누리지 못하고 있다고 할 수 있다. 그리고 일선 집행단위에서도 통합과 분산의 기준에 입각한 합리적 분담이 되지 못하고 통합되어야 할 부분의 미 통합, 분산되어야 할 부분의 미 분산으로 각 부서간에 있어서 실제 행동상 업무영역이 불확실하다. 통합되어야 할 부분의 미통합이란 여러 유형의 재

난에 대한 통합관리가 미비하다는 것이고, 분산되어야 할 부분의 미분산이란 제 재난유형의 통합형 관리를 전제할 때 어차피 1개 기관에서 제 재난의 전 과정을 관리하기가 곤란함을 인정한다면 명쾌하게 재난과정별로 분담하고 1개 과정에서도 분산이 합리적인 부분은 분담하는 방향으로 가야 하는데 현재는 각종 재난에 대한 예방-대응-복구 주관기관의 혼선으로 인한 중복과 주도적 관리(주도기관의 자기활동 및 타 기관의 매뉴얼에 따른 자동적 활동과 2차적 동원) 미흡으로 인력의 중복과 부족이라는 모순이 반복되고 있다. 기타 태풍 ‘나리’분석 등에 따른 여러 구체적 문제점은 생략하기로 한다.

이렇게 잠정 파악된 문제점을 토대로 그 중에서도 조직 재편 문제에 집중하여 ‘가설’을 설정하였는데 그 가설은 ‘①재난유형의 통합정도와 재난과정의 통합정도는 밀접한 관련성을 가지며 ②모든 형태의 재난유형을 통합 관리함이 바람직하며 ③도 본청 기획단위에서는 1개 실국(본부)에서 재난과정별로 통합적으로 관리하고 ④일선집행단위에서는 재난의 각 기능(과정)별로 합리적인 분산을 기하는 것이 바람직하다.’는 것이었다. 상기 가설을 검정하였는 바 일부분(일선집행단위에서 재난과정의 통합관리필요 여부)에 다소 문제가 있었지만 합리적 분산필요 논리 등 몇 가지 고려점을 토대로 하여 전체적으로 가설의 타당성을 파악하였다.

방향에 대한 공공조직 재설계 문제와 관련하여 미국 FEMA의 이론적 근거가 되고 많은 학자들에 의해 그 장점이 논의되었으나 현재 우리도에서 실질적으로 운영되어보지 못한 채 운영결과가 안 좋았다고 하는 오해속에서 그 가능성마저 사라져가는 통합형 재난관리를 채택(이를 위해서 유형별이 아닌 과정별 관리 필요)함으로써 기획단위에서는 전 유형의 재난에 대한 과정 통합체제를 구축하고 일선단위에서는 각 과정별로 합리적인 분산을 도모하고 그 분산된 각 과정(기능)에서는 모든 재난이 통합관리되어야 함을 강조하였다. 이것이 일선집행단위 수준에서는 실질적인 통합형 관리라고 보는 것이다.

여기서 통합관리방식이 제대로 정착될 수 있도록 조직편제를 기능별로 다시 하고 그 구성을 전문 인력으로만 하여 집행의 완벽한 토양을 갖추는 것이 필요하다. 그리고 분산된 각 과정별 주관기관이외의 타 관서에서는 주관기관과 병렬적으로 사전 매뉴얼에 따른 자동적 활동과 2차적으로 주관기관의 요청에 의한 동원이 이루어질 필요가 있다. 이러한 장치보완을 전제하면서 원칙적 통합을 기

본으로 하고 분산이 오히려 합리적인 부분은 분산을 기함으로써 권한 책임의 명확화를 통하여 중복과 부족의 동시발생이라는 모순을 극복하고 전체 효율성을 찾고자 하는 것이다. 그 구체적 안은 2가지로서 보다 현실적인 예방의 각 부서 담당 안(추가로 소방의 경우는 예방-대응의 상호저촉적 혼재를 없애기 위한 도내 1개 예방소방서 분리)과 예방기능 강화 및 실질화 필요에 따른 재난예방서 설치안을 거론하였다.

그리고 주된 논의에 추가적으로 공조적의 재편에 발맞추어 시민의 문제를 확정하고 싶었다. 시민은 일차적인 재난관리의 책임자로서 자율안전체제를 지향해야 하며 그 책임을 다할 수 있도록 사회책임차원에서 현재의 단절적이어서 결과적으로 낭비적인 안전교육을 중단하고, ‘안전’과목의 학교 정규교과목화, 시민의 일정대상에 대한 의무적 안전교육원 체계적 프로그램 교육과 안전등급 자격증 제도를 도입할 필요가 있다. 또한 보충적으로 동원되는 다양한 시민조직도 하나로 통합하여 체계적인 관리를 도모하고 상기 교육을 통한 실질적 안전조직이 될 수 있게 해야 한다는 것이다.

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	4
제 2 장 연구를 위한 이론적 전제	6
제 1 절 이론적 고찰	6
제 2 절 선행연구의 검토	15
제 3 장 현행 재난관리조직의 이해	19
제 1 절 현행 재난관리조직체계	19
제 2 절 외국의 재난관리체계	38
제 4 장 현행 재난관리조직의 문제점(제주특별자치도를 중심으로)	44
제 1 절 재난관리 법령상의 문제	44
제 2 절 재난관리 기구별 문제	46
제 3 절 Governance 를 위한 민간조직의 문제	53
제 4 절 비체계적인 재난과정 운용	55
제 5 장 재난관리체계 재설계 방안	61
제 1 절 재설계의 기본방향	61
제 2 절 합리적 통합 조직으로의 재설계	82
제 3 절 조직 재설계를 위한 법령의 재정비	92
제 4 절 Governance 의 강화	95
제 6 장 결론	100
부록 : 설문조사지	105
참고자료	107
ABSTRACT	111

표 목 차

<표 3-1> 위기별 주관부서	19
<표 3-2> 민방위, 비상대비 분야 소관 법률	19
<표 3-3> 재난관계 소관 법률	20
<표 3-4> 재난관리 방식의 종류	21
<표 3-5> 재난유형에 따른 주무부서	23
<표 3-6> 재난 및 안전관리기본법의 주요 내용 분석	26
<표 3-7> 재난의 법적 성격 요약	27
<표 3-8> 소방방재청의 인원 현황	34
<표 4-1> 재난관리 과정별 재난관련법령	44
<표 4-2> 전국 주요 시·도 소방방재본부 기능	48
<표 4-3> 시민조직의 성격	54
<표 4-4> 안전점검 종합 현황	56
<표 4-5> 하천범람 현황	57
<표 4-6> 재난 예·경보 시스템 현황	58
<표 4-7> 재난관련 훈련 현황	59
<표 4-8> 재난관련 상황실 운영 현황	60
<표 5-1> 조사 내용	62
<표 5-2> 현재 재난관리체계 규모·조직분류면의 적정성	63
<표 5-3> 현재 재난관리체계 운영의 효율성	63
<표 5-4> 현재 재난관리체계 공무원의 자질 및 능력	64
<표 5-5> 현재 사회전체 재난관리체계에 대한 주민참여 정도	64
<표 5-6> 현재 재난관리체계의 통합·분산 정도	65
<표 5-7> 기획단위에서의 재난과정 통합·분산의 바람직한 방향	65
<표 5-8> 일선단위에서의 재난과정 통합·분산의 바람직한 방향	66
<표 5-9> 재난유형 통합·분산의 바람직한 방향	67
<표 5-10> 재난과정 통합·분산 필요여부 교차표	68
<표 5-11> 재난과정 및 재난유형 통합·분산 필요여부 교차표	70

<표 5-12> 공무원과 비공무원의 비교	72
<표 5-13> 공무원과 비공무원의 비교 - T검정	73
<표 5-14> 재난관련 공무원과 기타 공무원의 비교	74
<표 5-15> 재난관련 공무원과 기타 공무원 비교 - T검정	75
<표 5-16> 집단통계량	76
<표 5-17> 독립표본 검정 1	77
<표 5-18> 집단통계량	77
<표 5-19> 독립표본 검정 2	78
<표 5-20> 현행 및 조직진단 보고서 안	93
<표 5-21> 본 논문이 제시하는 조직 재설계 안	93
<표 5-22> 국민공통기본 교육과정	97
<표 5-23> 교육내용의 예	98

그림 목 차

<그림 3-1> 재난관리 체계도	28
<그림 3-2> 긴급대응체계도	30
<그림 3-3> 통제단 조직표 예	32
<그림 3-4> 소방방재청 조직도	34
<그림 3-5> 재난관리기구의 변천	36
<그림 3-6> 조직 개편안	37
<그림 5-1> 도 본청단위 재난관리조직	83
<그림 5-2> 재난대응서 조직도	88

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

우리는 사회생활에 있어서 항상 위험을 가지고 있으며 따라서 이를 극복하고자 하는 노력이 끊임없이 또한 필연적으로 이어지고 있다. 위험, 그중에서도 재난의 발생은 불가피한 사회현상인데 이를 효율적으로 극복하고자 하는 방안을 찾아 효과적인 사회안전장치를 마련하고 낭비요인을 없애므로써 궁극적으로 사회의 건전성을 확보하고자 하는 것이 본 논문의 목적이다. 즉 분산된 재난관리체계를 현실적 조직력 및 활동정도 등을 고려, 과정별로 통합하여 재난관리의 효율화를 도모하고 나아가 예산 및 전 공공조직 구성의 합리화를 촉진하고자 하는 것이다.

사실 현재의 재난관리는 각 해당부서에서 제각각 이루어지고 있는데 중앙의 소방방재청 신설 배경에서도 거론된 바와 같이 통합형 재난관리의 필요성이 끊임없이 제기되고 있는 것은 각 부서의 재난관리에도 불구하고 ‘재난관리 전문기관’이 독자적으로 필요함을 이야기하는 것이라 하겠다. 재난관리 전문기관을 아예 없애버리고 각 관련부서별로 관리한다면 모르겠지만 사회는 결코 그렇게 놓아두려 하지 않고 어떠한 형태로든지 재난관리 전문기관을 두려고 한다. 그렇다면 어떻게 하는 것이 바람직한 것이겠는가? 재난관리 전문기관에의 통합 필요성이 불가피하게 대두되는데 문제는 어느 선까지인가가 문제인 것이다. ‘통합’의 성격상 제대로된 통합이 아니면 아예 하지 않는 것만 못하다. 그렇다면 제대로된 통합이란 무엇인가? 어차피 한 곳에서 모든 것을 할 수는 없는 것이며 바람직하지도 않다. 여기에 Governance의 중요성이 있다고 하겠다. 따라서 통합의 장점을 최대한 살릴 수 있는 정도에서 통합을 기하고 그 기능은 각 부서와 느슨하면서도 탄력적인 연결로 뒷받침되어야 할 것이다. 통합의 장점을 살릴 수 있는 기획 단위에서의 통합, 이는 재난예방 - 대응 - 복구와 피드백이 하나의 체계로 작동될 수 있는 조직구성이며, 모든 관련 기능을 그 하나의 부서에서 한다는 것이 아니라 그 일관된 피드백체계를 가지면서 재난관련 각각 뿌리를 이루는 각각의 관련부서와 유기적으로 연결된 조직구조를 말한다. 재난예방을 예로 든다면 재난

관리 전문기관에 소속된 건축, 토목, 교통, 화재, 전기, 가스 등 각 전문가로 구성된 종합진단팀이 진단결과물을 각 재난업무의 뿌리를 이루는 각각의 부서와의 협력아래 직접 집행 또는 각각의 부서로 통보해 주어 치유하게 하고 이것이 또한 재난대응 및 재난복구시스템으로 이어지는 체계이다. 그런데 현재까지의 재난관리조직은 통합도 아니며 그렇다고 분산도 아니며 그렇다고 느슨하지만 탄력있는 유기적 연결이라는 Governance 시스템도 아니다. 그 이유는 모두가 현재의 재난관리조직형태를 통합형 관리로 보기 때문에 현실적으로 각 부서에서 재난관리를 담당함에도 불구하고 다른 연결이나 협력 등을 생각하지 않고 통합형으로 단정해 버리고 있기 때문이라 생각된다. 실로 중요한 문제이며 본 논문을 기획하게 된 기본 이유는 현재의 재난관리조직이 통합이 아님에도 불구하고 통합형이라고 오해되고 있어서 애당초 분산형만 못한 결과를 가지고 있다는 것이다. 결코 우리는 아직껏 통합형 관리를 해 본적이 없다. 그럼에도 불구하고 통합형관리를 해 보았더니 별로 장점이 없었다고 말한다면 이는 본질적으로 오류를 범하고 있는 것이라 본다. 더군다나 협치의 개념을 가지고 있는 느슨하지만 탄력있는 유기적 연결이라는 Governance의 이름을 빌려가면서 현실을 질책한다면 더더욱 그 오류의 정도가 크다 할 것이다. 겉으로는 한데 모여 있기 때문에 통합형 관리로 보이지만 결코 통합형이 아니며 따라서 오히려 분산되어 있는 것만 못한 근본 이유는 재난을 종류별로 구분하여, 한 지붕아래 있지만 그 종류별로 몇 가족이 전혀 유기성없이 같이 있기 때문이다. 재난을 종류별로 구분하지 말고 그 과정 즉 기능별로 관리하여 전체적인 피드백체계를 가지도록 해야만 실질적인 통합형 관리가 되는 것이다. 즉 유형별 관리가 아닌 과정별 관리로 전환해야 한다는 것이다. 하지만 현재는 과정별 관리가 아니라 유형별 관리가 됨으로 인하여 통합이라 보이지만 통합은 아니며 사실상 통합이라 보이는 것만큼 그 정도가 크면 큰 만큼 더더욱 행정 비효율 및 낭비만이 나타나는 것이라 생각된다. 따라서 지금 상태에서 분산형으로 가면 분명 어느 정도 좋아질 것이다. 그것으로써 ‘그것 봐라, 과거의 통합형이 문제 있었다’고 한다면 이야말로 커다란 오류를 범하게 될 것이란 말이다. 우리가 재난관리조직을 별도의 전문기관으로 인정하여 별도 설치한다면 기획단위에서는 반드시 이러한 실질적 의미의 통합형 관리를 구축해야 한다는 것이다. 이는 다시 말하지만 결코 한 군데서 모든 것을 한다는 것이 아니

라 가장 합리적인 수준의 통합을 구축하고 그 단계에서 각 관련부서와 느슨하지만 탄력있게 연결한다는 것이다.

그리고 일선집행단위에서는 어차피 하나의 기관에서 재난의 전 과정을 통합적으로 관리하는 것은 불가능하기 때문에 합리적인 분산을 기해야 한다. 그럼에도 불구하고 현재는 나름대로 분산이 되어 있지만 그 기준이 명확하지 않다. 각 재난의 유형별로 뿔뿔이 흩어져 있고 다른 한편 하나의 조직에서 여러 가지의 기능을 하다보니 하나도 제대로 못하고 있고 업무의 영역이 명쾌하게 분산되어 있지 못하여 중복적인 대응으로 낭비를 빚고 있는 것이다. 이는 남는다는 의미의 중복과 모자란다는 의미의 부족이 동시에 벌어지는 모순이 반복되고 있다는 것이다. 아니 중복되다보니 한쪽에서는 부족하게 된다는 필연이 나타나는 것이라 본다. 이러한 일선단위에서도 역시 중요한 것은 재난유형별이 아니라 재난과정별로 명쾌하게 조직을 분산시킬 필요가 있다는 것이다. 재난예방과 재난대응과 재난복구를 분산할 경우 예방 및 복구는 예방전담기관이나 복구전담기관을 두는 것보다 각각의 관련부서에서 담당함이 효율적이라면 그렇게 하자는 것이다. 이것이 일선집행단위에서의 합리적인 재난과정별 분산이며 전체적인 의미로 볼 때 일선집행단위차원에서의 '통합형 재난관리'라는 생각이 든다.

이렇듯 '통합'이라는 것이 무엇인가, 현재 되고 있는가, 그리고 그 '통합'은 맹목적인 통합이 아니라 재난관리 전담조직이 그 재난업무의 뿌리를 이루는 각각의 부서와 유기적으로 연결되는 Governance차원의 '통합'인가? 등에 대한 자문으로부터 본 논문은 출발하고 있다.

이제 우리도의 재난안전관리능력은 국제자유도시 신뢰의 근간을 이루며 지난 2007년 7월 30일 공인 선포된 안전도시가 확고히 자리하기 위해서라도 현재의 재난관리체계를 점검할 필요가 있다. 특히 이번 제11호 태풍 나리의 영향으로 기존 재난관리체계의 문제가 지적되고 있는데 현재 각계에서 진행되고 있는 문제분석과 그에 따른 방향 제시가 단기적으로는 이해가 되나 근본적 관점에서 보면 상기한 대로 근본적인 오해속에서 이루어지는 것 같아 장기적 방향의 관점에서 본 논고를 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

위험은 바람직스럽지 못한 결과가 발생할 수 있는 불확실한 상황으로서 정치 경제 사회 문화 전 방면에서 나타날 수 있다. 사실 선진국의 조류나 우리의 학계에서도 다양한 유형의 모든 사회적 위협요인에 대처한다는 ‘포괄적 안보’개념에 입각한 관련 위기관리 기능의 통합적 관리를 주창하고 있는 경향이다.

그러나 본 논문에서는 좁게 ‘재난’ 부분에 있어서 조차도 통합·분산의 문제가 제대로 매듭되어 있지 못함을 인식하여, 그러한 광범위한 ‘위험 또는 위기’중에서 ‘재난’에 집중하고자 한다.

재난은 또한 자연재난과 인적재난, 그리고 사회적 재난으로 구분지어 볼 수 있다. 자연재난은 자연현상으로 인한 재난이며 인적재난은 교통사고, 화재, 건물 붕괴 등 인위적인 재난이며, 사회적 재난이란 국가기반체계 손상, 폭동, 물류대란, 사이버테러 등을 말한다. 그런데 그중에서도 본 논문은 사회적 재난은 일단 논외로 하고 자연재난과 인적재난을 다루려 한다. 여기에서부터 재난관리의 통합·분산의 문제를 해결해야 한다고 생각되기 때문이다. 그리고 이러한 자연재난과 인적재난을 다루는 데 있어서 본 논문은 이 두 가지를 분리하여 생각하지 않고 총망라한 단순히 ‘재난’을 연구의 범위로 삼을 것이다. 사실 자연재난이나 인위재난이나 예방과 대응에 있어서 그 방법의 차이가 다소 있을 뿐이다. 하지만 같은 인위재난에서도 사고 유형에 따라 방법의 차이가 있음이 당연한 일이고 보면 결국 재난을 분리할 필요가 없으며 전체를 망라한 ‘재난’으로서 다룰 필요가 있을 것이다.

재난을 유형별로 분리하면 각 해당 부서별 업무가 되고 물론 그 방식도 나름의 장단점은 있다. 하지만 재난의 고도화, 복잡화, 상시화로 표현되는 현대에 있어서 ‘재난관리’라고 하는 것을 하나의 ‘독자적인 업무영역’으로 보고 통합적 관리의 필요성을 고려한다면 모든 재난유형을 통합적으로 이해하고 다만 그 기능(예방-대비-대응-복구)의 합리적인 분산과 통합이 논의될 필요가 있다고 본다. 이 경우 물론 2차적으로 각 해당부서와의 공조는 당연한 것이다.

상기한 연구의 목적을 위하여 본 연구는 먼저 연구를 위한 이론적 기초를 정립하고 그 토대위에서 현행 재난관리조직을 이해하고자 한다. 아울러 외국의 재

난관리조직을 파악할 것이다. 그럼으로써 현행 우리도 재난관리조직의 문제점을 분석하고자 하는데 문제점 분석에는 법령 등 제도적 접근뿐 아니라 현행 내부과정 파악 등 행태적 접근방법이 사용되며 또한 이번 태풍 ‘나리’의 사례분석도 포함될 것이다.

이렇게 잠정 파악된 문제점을 기초로 방향에 관하여 특히 재난관리조직 재설계에 관한 다음의 4가지 가설을 제시하였다.

‘① 재난유형의 통합정도와 재난과정의 통합정도는 밀접한 관련성을 가지며, ② 모든 형태의 재난유형을 통합 관리함이 바람직하며, ③ 도 본청 기획 단위에서는 1개 실국(본부)에서 재난과정별로 통합적으로 관리하고, ④ 일선집행 단위에서는 재난의 각 기능(과정)별로 합리적인 분산을 기하는 것이 바람직하다.’

이렇게 설정된 가설에 대하여 설문조사를 통한 실증적 분석을 행함으로써 문제점을 확정하고 조직 재설계의 기본방향을 정립하고자 한다. 이렇게 종합 검토된 문제점과 재설계의 기본방향에서 출발하여 재난과정별 통합-분산이라는 재설계 방안을 모색하고 입법론을 제시하고자 하는 것이다. 이러한 분석틀을 기본으로 하면서 다만 추가적으로 Governance의 강화 차원에서 재난관리체계에 대한 참여조직을 확정하고자 하였다.

즉 거시적으로 이론적 전제위에서 문제점과 그에 대한 개편방안을 모색하는 접근법을 사용하는데 문제점 분석 및 재설계 방안 모색에는 법령 등 문헌조사뿐 아니라 미시적으로 설문조사분석을 통한 가설의 실증분석방법을 동원하고자 하는 것이다.

제 2 장 연구를 위한 이론적 전제

제 1 절 이론적 고찰

1. 재난의 개념

재난(disaster)은 aster(star)의 불일치(dis)로 인한 재앙으로 인식했으나 오늘날 재난은 자연재난과 인위재난을 망라하는 확대개념으로 인식되고 있다(김경안·유충, 1998: 11). 자연재난은 자연현상에 의해 발생하는 것으로 홍수, 지진, 태풍, 가뭄 등이며 인위재난은 인간의 부주의 등으로 인한 것으로 화재, 폭발, 유출, 오염, 붕괴, 교통사고, 추락, 익사 등 다양하게 나타난다.

재난의 개념에 대하여 미국의 연방위기관리청(FEMA)은 재난은 통상 사망과 상해, 재산피해를 가져오고 또한 일상적인 절차나 정부의 차원으로는 관리할 수 없는 심각하고 규모가 큰 사건으로, 이러한 사건은 보통 돌발적으로 일어나므로 정부와 민간 부문 조직이 인간의 기본적 수요를 충족시키고, 복구를 신속하게 하고자 할 때 즉각적이고 체계적으로 효과적인 대처를 해야 하는 사건'이라고 규정하고 있다(김영규, 1995: 201).

일본의 재해대책기본법 제2조 제1항은 '재난을 태풍, 호우, 폭설, 홍수, 해일, 지진, 쓰나미(지진해일), 화산 폭발, 기타 이상한 자연 현상 또는 대규모 화재, 폭발 기타의 원인에 의해서 생기는 피해'라고 정의하고 있다(防災行政研究會, 平成14年: 50).

유엔개발계획(UNDP)은 '재난을 사회의 기본 조직 및 정상기능을 와해시키는 갑작스러운 사건이나 큰 재난으로서 재난의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건'이라고 정의하고 있다(임송태 외, 1996:10).

한국은 과거 재난관리법에서 재난을 자연재해와 구분하였으나 현재 '재난 및 안전관리기본법'은 자연재난, 인위재난, 사회재난을 총망라하고 있다. 즉 다른 외국의 재난에 대한 개념과 마찬가지로 재난을 유형별로 구분하지 않고 통합적

으로 관리하겠다는 의지가 담겨져 있는 것이다. 여기에서도 이러한 통합적 접근에 입각하고 다만 사회적 재난은 일단 논외로 하여 자연재난과 인위재난의 통합 개념에 주목하고자 한다.

2. 정부 위기관리의 필요성

재난 등 위기관리의 주체에 대하여 민간위탁 등 다양한 의견들이 제시되어질 수 있는데 다음과 같은 이유로 정부 위기관리의 필요성이 정당화될 수 있을 것이다.

첫째, 위기의 경제적, 물리적, 정서적 비용이 너무 크기 때문에 국가가 간과할 수 없다(Schneider,1995:18).

둘째, 정부의 가장 중요한 주요 기능은 생명과 재산을 보호하는 것이다. 안전은 중요한 사회적 자산으로서 공익성을 지니고 있다(김영평, 1994: 14).

셋째, 위기관리의 과정, 즉 완화-준비-대응-복구에는 많은 자원동원이 필요하며 정부만이 이를 가능케 할 수 있으며 이는 합법적인 물리적 강제력을 행사할 수 있기 때문이다(김형렬, 1997: 401).

넷째, 시장실패의 치유를 위해서이다.¹⁾

먼저 외부효과의 문제를 보면 외부효과란 사회적 관점에서 계산된 비용(편익)과 개인적 관점에서 계산된 비용(편익)이 서로 달라 시장이 자원을 효율적으로 배분하지 못하게 되어 정부의 경제적 활동이 정당화된다는 논리인데 안전문제에 있어서 그 이유는 기술적인 데에서 찾을 수 있다(Heilbroner & Thurow,1994: 190).

예컨대 안전 건축공법에 대하여 완전하지 않은 상태, 실수, 비용절감시도하에서 신기술 적용으로 건축물이 붕괴되어 사상자가 발생하면 이는 의도성 여부를 떠나 기술적 문제로부터의 부정적 외부효과를 발생시킨 것이다. 즉 시장은 안전관리서비스 제공에 실패하게 되고 정부의 규제가 정당화된다.

그리고 공공재의 문제를 보면 다음과 같다(김열수, 2005: 57).

1) 한편 정부활동은 정부실패를 초래할 수도 있다.

-시장실패를 교정하기 위한 것이 의도한 바와 달리 파생적 외부효과를 만들어 정부실패발생(Wolf,1988:77)

-정부의 독점적 위기관리서비스제공이 다양성을 충족시키지 못하며 공공재가 만사가 아니다.

시장기능은 가격을 전제로 하는데 공공재의 비경합성과 비배제성 특성으로 인하여 가격이 나타나지 않게 되고 따라서 시장에 의한 자원배분이 비효율적이 된다. 안전관리 역시 공공재적 성격을 가지며 그 성격상 개별 경제행위주체의 결정에 의해 제공될 수 없고 집합적 의사결정에 의해서만 제공될 수 있는 것이다.

다음에 불완전한 정보의 문제를 보면 불완전한 정보로 인하여 부실공사의 유인을 갖을 수 있고, 도덕적 해이가 나타날 수도 있다(Arrow, 1990: 242-252).

3. 위기관리체계 이론

재난관리의 대표적 이론을 분류하면 대개 ‘재난배양이론’, ‘정상사건이론’, ‘고도 신뢰이론’ 등을 들 수 있다(김태운, 2000, 37-38).

가. 재난배양이론(Disaster Incubation Theory)

Bary Turner의 이론으로부터 시작된 논리로서 재난발생의 사회 문화적 측면을 강조하는 내용이고 이후 이를 체계적으로 발전시킨 것이 Perrow의 정상사건이론이다.

재난배양이론은 재난이 발생하는 해당 사회의 사전 조건들을 규명하는 데 관심을 보이며 재난이 이미 사회속에 내재되어 있다는 것을 강조한다. 재난 발전의 초기단계인 배양단계에서부터 사회속에서는 재난이 잠재되어 누적되어가고 있다는 것이다. 즉 재난 그 자체보다는 그러한 재난을 야기하는 사회적상황에 사전적 관심을 기울여야 함을 의미한다. 따라서 흔히 무시되었던 사회 문화적인 조건들을 제대로 인식하고서, 위험과 관련된 조직문화의 맹점, 의사소통의 문제점, 안전규제 도입의 실패 등을 성찰해야 한다는 것이다. 즉 재난관리는 위험이 외부에서 갑작스럽게 나타나는 것이 아니라 해당사회의 내적 산물이라는 인식을 바탕으로 해야 한다는 것이다.

나. 정상사건이론

페로우는 재난발생의 원인을 현대사회의 복잡하고 팍 짜여진 기술적, 조직적 시스템의 특성에서 찾는다. 체계가 복잡하다는 것은 그 구성요소들간 상호작용이

복잡하여 불확실성이 증대함으로써 실패가 다양하게 나타나며 요소들간의 관계가 밀접하여 실패가 연속적으로 발생한다는 것이다. 다수의 상호 통제 매개체가 서로 다른 많은 요소들과 연결되어 있기 때문에 어떤 하나의 통제 매개체의 분석만으로는 그 복잡성을 이해할 수 없고 이러한 복잡한 체계에서 예기치 않은 조그만 사건이 발생하면 그것은 곧 가속화의 과정을 거쳐 거대한 재난으로 확대되는 경향이 존재한다는 것이다. 이렇게 발생하는 필연적 사고를 정상사고라고 했다. 이는 재난발생의 필연성을 강조하는 것이다.

다. 고도신뢰이론(High Reliability Theory)

이러한 비판적 이론으로부터 90년대 이후는 적극적 재해이론이 주장되었다.

그중 하나가 고도신뢰이론인데 Berkely 학파가 고안한 이 이론은 사고예방이 가능하다는 전제하에 복잡한 조직에서도 안전 신뢰성을 높일 수 있다는 것이다. 즉 위기관리전략의 중요성을 강조하는데 가외성전략, 의사결정의 분권화전략, 관점의 유연화전략, 조직학습전략 등을 제시하고 있다.

4. 위기관리체계가 갖추어야 할 구조적 속성

국가 위기관리체계가 갖추어야 할 구조적 속성으로 크게 다음 네 가지를 들 수 있다.²⁾

가. 통합성 - 통합적 구조

재난의 유형별로 관리하는 분산형 관리는 1930년대 전통적 조직이론의 합리성과 전문화의 원리를 강조하는 데에서 출발한다. 분산형의 장점은 다양한 정보채널과 책임과 관리를 분담할 수 있으며 한 재해유형을 한 부처가 지속적으로 담당하므로 경험축적 및 전문성제고가 용이하고 한 사안에 대한 업무의 과다를 방지할 수 있다. 그러나 이는 자원동원과 배분이 복잡하고 일사불란한 대응에 어려움이 있으며 재난시 유사기관과의 중복대응, 과잉대응, 무대응의 문제를 야기시키게 된다. 즉 각 재난유형별로 재난을 관리할 경우 중복이나 과잉대응, 그리고

2) 윤병준, 재난과 위기관리 해설, 한국학술정보, 2007, 59

서로 자기 관할이 아니라고 하는 무대응이 나타날 수 있으며 특히 복합적 재난 등의 경우는 그 정도가 커진다. 복잡한 사안에 대한 대처능력에 한계를 보이는 것이다(유충, 2001, 35).

이에 대해 통합적 접근법은 재난유형의 차이에도 불구하고 각기 재난에서 수행해야 할 과업들이 크게 다르지 않다고 보는 데에서 출발한 것으로 미국 FEMA(Federal Emergency Management Agency)창설의 이론적 근거가 되기도 하였다. 이의 장점은 신속대응, 총괄적 자원동원, 자원봉사자등 가용자원의 효과적 활용, 자원동원낭비 최소화, 지휘와 책임소재 명확, 한가지 체계로 정비된 관련법규들이 책임소재를 명확히 하여 준다는 것 등이다. 반면 단점은 정보수집 범위가 다양하지 못하고 책임과중의 우려가 있으며 이러한 종합관리체제 구축에는 많은 어려움이 따르고 부처이기주의 및 기존조직들의 반대가능성이 높고 업무와 책임이 과도하게 한 조직에 집중된다는 문제점이 있다.

나. 유기성 - 유기적 구조

번즈와 스토키(Burns & Stalker, 1961)는 공식화된 규범, 중앙 집중적 의사체계 등 관료적 특성조직을 기계적 조직이라 하면서 그에 대하여 집권성과 공식화의 정도가 낮고 구성원의 참여가 활성화된 조직을 유기적(Organic)조직이라고 구분했다.

재해의 원인은 상호작용성을 갖고 있어 개별적으로 파악하기 힘들고 예측과 통제가 극히 불확실한 상황에서 위기가 발생하므로 그 관리를 위해서는 전문 조직원들의 능동적 활동이 필수적이고 따라서 국가위기관리체제는 기계적 구조에서 탈피, 중첩성과 분권성을 가지는 유기적 구조로 조직화해야 한다

먼저 중첩성(가외성)이란 조직 구성요소를 의도적으로 중첩시켜 외부환경에 대한 대응을 중첩적으로 수행할 수 있도록 고안하는 것으로 재난대응은 다양한 개인이나 조직들이 정보를 공유하면서 전략을 논의할 필요가 있는 것이다. 물론 낭비적 요소는 철저히 배격하여 이와 구별해야 할 것이다.

그리고 분권성과 관련하여 위기관리는 여러 유관기관에서 다양한 요원들이 파견되고 그 소속기관간의 이해관계도 복잡하게 연관되어 있을 가능성이 높아 파

도하게 중앙집권화 되어 있는 조직은 이러한 상황에 적합하지 못하며 분권화된 조직에서는 구성원들의 정보공유로 능동적 참여가 확대되고 위임이 증대되어 조직구조가 수평화되면서 신속히 환경에 대응할 수 있게 된다.

다. 협력성 - 협력적 구조

재난관리조직은 통합적인 체계로 조직화할 필요가 있는데 이는 1개의 기관에서 모든 자원을 동원한다는 것이 아니라 각 유관기관을 기획, 조정, 통제한다는 의미이다.

위기관리는 상호작용성과 복잡성의 특성을 지니는 바 상호작용성이란 재난의 원인들이 상호작용하므로 다양한 기관들이 다양한 차원에서 서로 협력해야 함을 의미하고, 복잡성은 복잡하고 예측불가능한 환경에서 각급 기관 단체들의 연계가 필요함을 의미한다.

이러한 연계 및 조정을 위해서도 통합적 재난관리기구의 상설화가 필요한 것이다.

라. 학습성 - 학습적 구조

반복적 구조에 대비되는 학습성이란 경험축적 등 학습을 통한 피드백 구조를 의미한다. 복구과정에서 얻은 지식이 예방단계에서 활용되고, 규제에 있어서도 보다 실효성있는 데이터를 가지고 현실적인 기준을 마련할 수 있게 되며, 대응과정상 문제점이 대비과정에 반영될 수 있는 등 보다 능동적 활동이 가능하게 되는 것이다.

이상팔(1995)은 한국의 위기관리조직을 보면 대형재난을 경험하고 난 후에도 법 제도, 인력 예산 장비 면에서 실질적인 변화가 이루어지지 못하고 상징적인 형식주의에 그쳐 재난발생시 과업성과가 높게 나타날 수 없다고 지적한다. 즉, 성수대교 붕괴 이후 인적재난발생을 야기하는 구조적 문제점에 대한 오차수정을 하지 않고 방치해 두었고 따라서 삼풍백화점 붕괴시 위기관리조직의 낮은 과업성과는 이미 예견된 것이었다고 주장한다. 그 후 위기관리조직의 학습은 어느 정도 이루어졌다고 볼 수 있지만 아직도 근본적인 문제점에 대한 학습이 일어나지

못하고 있다.

5. 재난관리 과정

재난관리 단계에 관한 연구는 총체적 위기관리 모형에 따라 일반적으로 예방(완화), 준비, 대응, 복구의 4단계 국면을 중심으로 논의가 전개되어 왔다(Waugh, 1998: 749).

가. 예방(Mitigation Management Phase)

위험요인을 사전제거하거나 감소시키는 것으로 재해영향평가³⁾, 위험성분석 및 위험지도 작성, 재해보험, 토지이용관리, 안전관련법 제정 등을 예로 들 수 있다.

짐머만(Zimmerman, 1985)은 유해화학물질의 유출 등으로 인한 기술적 재난과 관련하여 재난예방과 완화단계에서 잠재적 사고의 원천에 대한 규제와 계획이 검토된다고 하면서 계획을 장기적 계획과 상황의존계획으로 구분하였다. 장기적 계획은 재난의 원천과 영역을 명확히 하고 재난에 대처하는 표준운영절차를 준비하고 집행체계를 설계하는 등의 광범위한 프로그램과 집행과정을 포함하고 있고, 상황의존계획은 장기적 계획과 재난대비단계를 연결시켜 준다. 또한 물질의 유해여부와 긴급상황에 대한 기준설정을 직접 규제하는 활동과 주로 재정적인 활동, 즉 보험, 세금, 보조금, 대부금 등을 통해 자율적으로 규제하도록 하는 자율규제 등의 활동이 이 단계에서 이루어진다.

특히 현재 요구되는 것은 더 이상 소극적인 재난관리가 아니라 이미 예방단계에서부터 재난을 방지하는 '적극적인 재난관리'이다. 이러한 적극적인 예방노력은 무엇보다도 재난관련 홍보 및 교육의 강화, 일상적인 예방전담요원들의 활동의 강화를 의미할 수 있다.

3) 재해영향평가의 목적은 택지 개발 등 개발사업으로 인해 발생하는 재해요인 사전예방을 위해 사업구역내 적절한 재해 저감시설을 설치하여 하류 지역주민을 보호하는 것이다. 대상 사업 및 규모에서는 중앙심의 대상사업은 6개분야 24개 사업에 개발면적 30만㎡이상이며, 지방자치단체 심의대상 사업은 중앙과 동일하며 개발면적은 15만 - 30만㎡이다.

나. 준비(Preparedness & Planning Phase)

사고수습에 필요한 인적 물적 자원을 준비하는 단계로 비상작전계획, 비상경보 체계구축, 통합대응체계 구축, 비상통신망구축, 대응인력에 대한 교육훈련 등의 활동이 있게 된다.

즉, 재난에 대비하여 비상계획을 수립하고 훈련을 통해 재난대응조직의 능력을 강화하는 단계이다. 비상계획에는 재난의 피해를 최소화하기 위한 조기경보체제와 긴급통신망 구축, 비상연락망과 통신망 정비 및 효과적인 비상대응활동의 확립이 포함된다(Clary, 1985: 20).

또한 자원배분의 우선순위가 이 단계에서 설정되어야 하며, 일반국민에 대한 홍보와 훈련 등도 이 단계에서 다루어져야 한다.

다. 대응(Response Phase)

각종 재난관리계획의 실행, 진압 구조 구급활동 등의 단계이다. 여기에는 비상계획 가동, 현장대응, 긴급의료지원, 대책본부 가동 등의 활동이 필요하게 된다.

재난현장에서는 부처별 이기주의를 막고 현장의 통제관을 중심으로 한 총체적인 활동이 이루어져야 한다고 한다. 현장을 중심으로 한 부처별 협조체제의 원활한 구축이야말로 가장 역점을 두어야 할 철학이라는 것이다. 그러나 이렇게 분산된 상태에서의 일단 유사시 협조체제의 구축이라는 것은 말이 쉽지 사실상 불가능에 가까운 정도로 어려운 것이다. 현재 긴급구조통제관을 중심으로 한 재난대응체계가 그러하다. 따라서 대응의 주도적 기관을 강화하여 모든 형태의 재난을 대응하고 그 기관만으로는 불가능하므로 타 부서에서도 자동기계적으로 사전 매뉴얼에 따른 대응을 하고 그 이상 확장된 부분은 주도기관의 타 부서 동원을 통하여 이루어 질 필요가 있다고 본다.

라. 복구(Recovery Phase)

단기적으로는 최소한의 생활지원을 하고 장기적으로 원상복구를 기하는 것으로 잔해물 제거, 전염병예방, 이재민지원, 시설복구 등의 활동이 그 예이다.

준비단계와 대응단계의 활동은 재난 유형에 따라서 차이가 있다고 할지라도

이들 모두 복구과정은 동일한 것으로 간주할 수 있다. 예를 들어 루빈(Rubin,1991: 224-259)은 1980년대 초 재난복구과정에 있는 14개 지역에서 수행되고 있는 연구에 기초하여 성공적인 복구와 연관된 주요 구성요소들을 개관하고 성공적인 복구전략을 제시하고 있다. 여기서 그는 복구에 필수적인 주요 요소로 개인적 리더십, 활동 능력, 활동 내용에 대한 지식을 예시하면서, 효과적인 복구를 위한 전략을 제시하고 있다. 첫째, 해당 지방정부가 가지고 있는 자원들을 활용할 뿐만 아니라 주정부와 연방정부의 재정적 및 기타 자원의 지원 확보 방안에 대해 친숙해야 한다. 둘째, 공공관리자들은 해당 지역의 희생자와 그 가족들뿐만 아니라 재난관리 활동가들과 자원봉사자들의 복구활동을 지원해주는 것이 필요하다는 점을 지적하였다.

이렇듯 복구는 재난유형에 관계없이 공통된 것으로서 우리의 경우 어느 하나의 전담기관에서 관리될 필요는 없는 성질의 것이며 일반적 행정기관에서 한시적으로 관리됨이 바람직해 보인다.

6. 재난관리의 제약요인

가. 재난의 본질적 속성

재난의 위험은 상존하나 재난발생은 잠재적이며 돌발적이어서 문제제기가 지속적으로 이어지지 못한다. 그리고 피해지역 및 대상이 일부에 국한되어 국가적 지지를 도출해내기 어렵기 때문에 정책의 우선순위에서 밀리는 결과를 초래하기 쉽다. 또한 재난발생 예측의 불확실성은 방재의식을 약화시킨다. 이렇게 정책대상집단은 전국민이나 사실상 일부 국민 및 공무원이 체감적 대상집단이며 비용 부담 및 수혜집단으로서의 일반국민에게는 이른바 Crenson이 말하는 '일반적 문제'로서 정책의 순응, 불응의 문제가 나타날 여지조차 적은 것이다.

나. 재정적 제약요인

재난관리에 대한 투자는 그 효과가 단기에 나타나지 않으며 쉽게 보이지 않으므로 타 업무에 비해 예산확보가 어렵다. 즉 재난관리의 각종 경비는 장기적인 계획에 맞춰 설계하고 건설하는 경우가 많아서 우선순위에서 밀려나게 된다. 설

령 사전대비 투자의 노력으로 재난의 발생이 방지 예방되더라도 그것이 사전에 대비한 결과라는 것이 국민에게 쉽게 보이지 않기 때문에 이를 주장하여 관철시키기가 어려운 것이다.

다. 정치적 제약요인

위기관리가 효과적으로 이루어지기 위해서는 위기관리에 정책적 우선순위가 주어져야 하고 이를 위해서는 정치적 지원이 절대적으로 필요하다. 그러나 정권은 당장 국민에게 현시적인 결과를 보여주려 하므로 재난분야에는 관심이 적다. 따라서 대형재난이 발생한 이후 사후 수습책으로 위기관리대책을 마련하나 해당사안에 대해서만 불충분한 정보하에 땀질방식으로 급조하다 보니 체계적이고 종합적인 위기관리가 이루어지지 못하고 있는 것이다. 재난관리조직의 통합-분산 문제만 해도 단기적 접근으로 통합을 한다 해도 한곳에 모아두는 방식에 그치고 실질적인 통합의 방안에 관하여는 심도있는 고찰이 이루어지지 못하고 있다.

제 2 절 선행연구의 검토

재난관리조직체계에 대한 연구는 많이 있어 왔으나 본 논문처럼 제주특별자치도의 소지역적 특수성에 따라 재난과정에 관한 통합 - 분산, 특히 '통합'의 의미에 주목한 연구는 드물다.

Kasperson과 Pijawka(1985), 그리고 정홍수의 '합리적 방재체제의 구축을 위한 당면 과제'(1994)에서는 자연재난뿐 아니라 인위재난도 불확실성을 지니고 있는지만 과거의 경험을 통해 예견이 가능하며 따라서 충분한 진단과 준비를 통한 예방의 중요성을 강조하고 있다.

남궁근의 '재해관리행정체계의 국가간 비교 연구'(1995)와 심재현의 '선진국의 재난관리를 통해 본 우리나라의 재난관리 개선방안'(1999)은 미국과 우리나라 재난관리체제의 비교에서 미국은 연방정부차원에서 재난관리를 주도하는 독립기관인 연방위기관리청(FEMA)에서 통합과 조정을 통하여 효율적인 대응을 하고 있

으며 사후활동보다 사전예방활동을 더욱 중요시하고 있다고 보고 있다. 그런데 우리나라도 현재는 그 실질적인 모습이야 어쨌든 소방방재청을 중심으로 재난관리가 이루어지고 있다. 다만 그 내부편제를 볼 때 실질적인 재난과정별 체계가 아닌 점으로 보아 과연 통합형 관리인지는 의문이 있다.

김태운의 ‘국가재해재난관리체계 구축방안’(2000)은 미국의 재난관리체계는 미국이라는 여건 하에서 재난이라는 정책대상의 특성에 미국사회가 대응해 온 오랜 과정의 산물로 보고 우리는 FEMA의 모방이 아니라 미국이 어떠한 방식으로 여건에 대한 방안을 실현하였는가 하는데 주목하는 간접 학습이 필요하다고 하였다.

이원희의 ‘21세기 소방조직의 발전방향’(2001)에서는 재난의 통합형 관리를 주창하면서 재난관리의 일원화를 강조하고 있다.

강대훈의 ‘재난관리 영역에서의 행정조직간 경쟁에 대한 연구’(2002)에서도 재난관리 영역에 대한 각 조직간의 경쟁으로 인하여 비효율과 낭비가 나타나고 있다고 하면서 재난의 예방, 대비, 대응, 복구를 총괄하는 전문기구의 필요성을 강조하고 있다. 그 연구는 또한 재난관리 전문기구는 재난의 제 과정중에서도 재난대응의 중심조직이 핵심이 되어야 한다고 하고 있다.

강성권 등의 ‘지방정부 소방조직의 통합적 체제구축에 관한 연구’(2003)는 지방정부 소방조직을 분석하고 부산광역시 소방조직을 중심으로 연구한 결과 현재의 조직은 분절적이고 중복적인 재난관리의 비효율성을 가지고 있다고 하면서 통합재난관리체계의 구축을 제시하였다. 이를 위해서 방재 인식 제고, 정치적 지원, 중앙정부의 행정적·재정적 지원이 강화되어야 하며 민간의 지원과 역할이 강화되어야 함을 지적하였다.

제주도 소방재난관리본부의 ‘소방행정분야 직무분석 결과 보고서’(2005)는 각 소방관서별 경영분석을 통하여 적정 인력 산출을 시도하고 적정 소방력 배치에 관한 이론을 제시하였다.

그리고 제주발전연구원의 ‘소방관서 운영체계 개편을 위한 조직진단’(2006)은 행정시 축소시 일선소방서에 재난, 방재관련 부서를 신설하여 재난관리 프로세스에 적합한 재난관리조직 체계를 구축하는 방안을 장기적 측면으로 고려하고 있다.

또한 국가재난관리시스템 구축 사례분석 TF의 ‘참여정부 국가재난관리시스템 사례분석’(2007)에서는 참여정부가 ‘포괄적 안보’라는 선진개념을 정책으로 제시하였음에도 불구하고 소방방재청이라는 일시적인 타협안이 도출되고, 위기관리분야는 행정자치부 안전정책관실에 국가기반보호팀이라는 소규모 조직을 구성하는 선에서 마무리되어 다시 비상기획위원회와 행정자치부, 소방방재청 등을 통합하려고 시도했다가 실패한 것은 참여정부의 해안에 의문을 가지게 한다고 하면서 현행 국가재난관리시스템은 재난관리시스템을 총괄적으로 전담하는 기구가 아닌 기형적인 구조로 남게 되었다고 진단하고 있다. 그리고 선진국에서는 지방자치단체의 상황실도 자연·인적·사회적 재난을 모두 모니터링하고 있고 그 사례로 미국의 워싱턴 DC 시정부의 재난상황실은 총 18개 유형 연평균 350 - 400개의 자연·인적·사회적 재난위험을 모니터링하고 있다고 하면서 우리의 상황실도 이러한 모든 유형의 재난에 대해 모니터링하는 것이 타당하나 현재는 법적으로 업무가 분리되어 있어 중복투자를 유도하고 있는 실정이라고 지적하고 있다.

그러나 이러한 광범위한 논의는 고사하고 좁게나마 제대로 구축이 되어지고 있는가에 주목한 점에서 본 논문은 의의를 가지며 차별성이 있다 하겠다. 즉 본 논문은 광범위한 유형의 위기중 단순히 ‘재난’, 그 중에서도 사회적 재난을 논의로 하고 자연재난과 인적재난에 한정하여 이에 대한 관리기능이나 통합이 되어 있는지, 통합이 되어 있다면 그것이 과연 눈으로만 보이는 통합인지, 실질적 통합인지, 통합은 과연 바람직한 것인가 등에 대한 질문에 초점을 두고 있는 점에서 상기 선행연구와 근본적으로 차별을 가지고 있는 것이다.

기타 재난관리조직의 재정분야에 대한 연구로 김광수의 ‘소방행정의 발전을 위한 재원확충방안’(1998), 한국지방행정연구원의 ‘소방재원 확충방안’(1999), 이목훈의 ‘소방조직의 독립성에 기초한 소방재원의 확충’(2002), 이용만의 지방자치단체의 소방재원 확충방안에 관한 연구’(2004) 등이 있는데 부족한 재원의 확충을 위하여 지방재정조정제도의 개편, 특별회계 도입 등을 제시하고 있다.

이상의 연구들과 본 연구의 공통점은 재난관리조직에 관련된 점이라는 것이나, 기존 연구와의 차이점은 특히 기존의 조직관련 논문들이 단순히 재난관리조직의 통합필요성 및 방안에 초점이 주어진 반면, 본 논문은 재난관리 조직의 실질적인 통합의 의미에 주목하여 법령 및 현기구의 문제를 태풍 나리 사례와 연결하여

과약하고 이를 설문조사분석을 통하여 확정함으로써 제주특별자치도의 소 지역적 특수성에 입각하여 재난관리의 전체조직체계를 재난의 제 과정별로 재설계하여 제주 지역에 맞는 실질적인 통합관리방식을 찾고자 한다는 점에 있다고 하겠다.



제 3 장 현행 재난관리조직의 이해

제 1 절 현행 재난관리조직체계

범위를 넓게 하여 확장된 위기관리체계의 주관부서를 보면 다음 표와 같이 다양하다.

<표 3-1> 위기별 주관부서

구 분	주관부서	비 고
자문기구	통일외교안보정책실	위기관리 보좌관
	NSC	위기관리총괄 : NSC 사무처
국가기반재난	행정자치부	안전정책관실
민방위, 자연 및 인위재난	소방방재청	
비상대비	비상기획위원회	
테 러	국가정보원	대테러센터
통합방위사태	합동참모본부	민·관·군·경 합동
범 죄	경찰청	

출처 : 윤병준, 재난과 위기관리해설, 한국학술정보, 2007: 87

또한 위기유형별 관계 법률도 아래와 같이 실로 다양하게 분산 존재하고 있다. 우선 민방위 및 비상대비 분야를 보면 다음 표와 같다.

<표 3-2> 민방위, 비상대비 분야 소관 법률

분 야	소관 법률
민방위	민방위기본법, 민방위경보전달 예규
비상대비	비상대비자원관리법, 계엄법, 통합방위법, 병역법, 향토예비군설치법, 징발법

출처 : 윤병준, 재난과 위기관리해설, 한국학술정보, 2007: 103

그 다음 국가기반보호 분야에 관한 관계 법률 역시 재난 및 안전관리기본법, 노동조합 및 노동관계조정법, 노동위원회법, 국가기반체계 보호관련 중앙재난안전대책본부 운영 및 상황관리규정, 사회간접자본시설에 대한 민간투자법, 비상대비자원관리법, 국가기반보호상황실 운영규정, 국가기반보호체계관련 중앙수습지원단의 구성 및 운영규정, 철도법, 도로법, 항만법 등 다양하게 구성되어 있다.

그리고 이 논문에서 다루고 있는, 즉 우리가 일반적으로 재난이라 부르는 자연재난과 인적재난에 대한 법률도 기본적 일반법인 재난 및 안전관리기본법을 중심으로 각 해당 부처별로 다양하게 존재하고 있다. 재난을 정면으로 다루고 있는 재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법 이외의 법들은 물론 재난관련 법률이라기 보다는 각각 해당 부처의 업무관련 법률로서 부분적으로 재난의 내용을 담고 있는 것이다. 이를 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 3-3> 재난관계 소관 법률

소관부처	법령명
행정자치부	재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법, 민방위기본법, 유선 및 도선사업법, 소방기본법, 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률, 소방시설공사업법, 다중이용업소 안전관리 특별법, 위험물안전관리법, 소화전정비법
건설교통부	건축법, 시설물안전관리에 관한 특별법, 건설기술관리법, 건설산업기본법, 석도·궤도법, 주택법, 철도산업발전기본법, 항공법, 도로법, 도시철도법, 한국철도공사법, 하천법
산업자원부	기업활동규제완화에 관한 특별조치법, 송유관안전관리법, 도시가스사업법, 송강기제조및관리에 관한 법률, 액화석유가스의 안전관리및사업법, 전기사업법, 석유사업법
정보통신부	전기통신기본법
해양수산부	항만법, 어항법, 개항질서법, 해양오염방지법, 해운법
농림부	가축전염병예방법
문화관광부	방송법
노동부	산업안전보건법
환경부	수도법, 환경 교통 재해 등에 관한 영향평가법, 폐기물관리법, 유해화학물질관리법
과학기술부	원자력법
보건복지부	전염병예방법
교육인적자원부	학교보건법

출처 : 윤병준, 재난과 위기관리해설, 한국학술정보, 2007: 104

이렇듯 다양하게 분산 관리되는 위기중에서 여기에서는 재난 및 안전관리기본법령을 중심으로 소방방재청이 주도 관리하는 「재난」에 집중하여 살펴보고자 한다.

1. 재난 관리의 기본 조직체계

가. 재난 및 안전관리기본법령

재난 및 안전관리기본법은 재난에 대한 기본법으로서 재난관리조직 체계를 이해하기 위해서는 우선 이에 대한 개괄적 설명이 필요하며 이하에서 차례로 상술하기로 한다.

(1) 재난

재난 및 안전관리기본법상에서의 재난은 자연재해와 인위재난을 망라한다. (자연재해의 예방, 복구는 이 법에서 정한 것을 제외하고는 자연재해대책법에 의함(재난 및 안전관리기본법⁴⁾ 제8조)). 과거 재난관리법 체제에서는 자연재해와 인적재난을 구분하였으나 현재의 재난 및 안전관리기본법 체제에서는 이를 구분하지 않고 있다. 사실상 재난유형의 통합적 관리를 본법은 의도하고 있는 것이다. 그러나 현재의 실상은 이러한 법률의 의도와는 달리 사실상 유형별로 구분 관리되고 있다. 재난의 개념을 통합적으로 볼 것인가, 분리해서 볼 것인가와 관하여 재난관리 방식을 이야기해 보면 다음 표와 같다.

<표 3-4> 재난관리 방식의 종류

구분	과거 분산관리 방식	통합관리 방식
관련 법률	자연재해대책법, 재난관리법	재난 및 안전관리기본법
심의 조직	자연재난: 재해대책위원회 인위재난: 안전대책위원회	안전관리위원회
수습 조직	자연재난: 재해대책본부 인위재난: 사고대책본부	재난안전대책본부

출처 : 이재은외, 재난관리론, 대영문화사, 2006: 225

(2) 기본계획

재난 및 안전관리기본법에서의 기본적인 계획의 중심은 ‘국가안전관리 기본계획’(법 제22조)으로부터 시작된다. 즉 국무총리는 중앙행정기관장이 제출한 기본계

4) 이하 ‘법’이라 한다.

획을 종합하여 국가안전관리 기본계획을 작성하고 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 확정(5년마다 수립)한 후 관계 중앙행정기관장에게 시달한다. 본 계획은 총칙과 풍수해대책, 설해대책, 가뭄대책, 지진대책 등으로 수립한다.(재난 및 안전관리기본법 시행령⁵⁾ 제26조).

각각의 관계 중앙행정기관장은 국무총리의 승인을 얻어 '집행계획'을 수립한다. 그리고 지방 단위에서는 시도지사가 시도 안전관리계획을, 시군구청장이 시군구 안전관리계획을 수립하며(법 제24, 25조), 이는 풍수해대책, 설해대책, 가뭄대책, 지진대책 등 별로 수립하도록 되어 있다.(시행령 제29조)

그리고 이러한 국가안전관리기본계획과 집행계획, 시도 및 시군구 안전관리계획은 민방위기본법상 민방위 계획중 재난관리분야의 계획으로 본다.(법 제22조)

(3) 재난관리기구

(가) 중심기구

재난 및 안전관리기본법상의 중심기구는 안전관리위원회, 재난안전대책본부, 긴급구조통제단 등이 있어 이하에서 차례로 살펴보기로 한다.

① 안전관리위원회

중앙에는 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회를 설치하는데(법 제9조) 구성 위원은 재정경제부장관, 교육인적자원부장관, 통일부장관, 법무부장관, 건교부장관, 국방부장관, 국가정보원장, 안전보장회의 사무처장, 비상기획위원회 위원장, 소방방재청장 등이다. 그 기능은 안전관리중요정책의 심의조정(국가안전보장 관련사무는 국가안전보장회의와 협의(법 제10조)), 국가안전관리기본계획 심의, 특별재난지역 선포 심의 등을 수행한다.

중앙안전관리위원회에는 조정위원회를 두며 또 분과위원회를 둔다. 분과위원회는 기본계획안 및 집행계획안을 사전 심사하는데 풍수해대책위원회(행자부장관), 교통안전대책위원회(건교부장관), 시설물재난대책위원회(건교부장관), 화재폭발사고대책위원회(행자부장관), 전기유류가스사고대책위원회(산자부장관), 국가기반체

5) 이하 '시행령'이라 한다.

계보호대책위원회(행자부장관)(시행령 제10조)등이 있다.

그리고 지방 단위에서는 시도지사를 위원장으로 하는 시도 안전관리위원회와 시장, 군수, 구청장을 위원장으로 하는 시군구 안전관리위원회를 두도록 하고 있다(법 제11조)

② 재난안전대책본부

이 역시 중앙과 지방단위로 구분되는데 중앙재난안전대책본부는 행정자치부장관을 본부장, 소방방재청장을 차장으로 하며(법 제14조), 대규모 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 등에 관한 사항을 총괄 조정하고 재난상황에 대한 통합관리를 위하여 관계 재난관리책임기관장에게 제반조치를 요청한다. 그리고 재난복구계획을 심의하고, 재난예방대책, 응급대책, 국고지원 및 예비비사용 건을 협의한다. (시행령 제17조)

대규모재난으로 중앙대책본부를 둘 경우에는 각 주무부처장 소속하에 중앙사고수습본부를 설치하는데 이에 관한 주무부서는 다음 표와 같다.

<표 3-5> 재난유형에 따른 주무부서

인위재난 유형	관리부서 (주무부서)
가스사고	산업자원부, 한국가스공사, 한국가스안전공사
유류사고	산업자원부, 한국석유개발공사, 한국송유관공사
전기사고	산업자원부, 한국전력공사, 한국전기안전공사
산림화재	행정자치부, 산림청
산업안전사고	노동부
방사능사고	과학기술부, 한국전력공사
환경오염	해양수산부, 해양경찰청, 산림청
조난사고	건설교통부, 해양수산청, 해양경찰청
시설물 붕괴	행정자치부, 건설교통부

출처 : 윤병준, 재난과 위기관리해설, 한국학술정보, 2007: 176

그리고 역시 지방에는 시도지사 및 시장 군수 구청장을 본부장으로 하는 시도 및 시군구 재난안전대책본부를 두어 민방위대 동원 등의 역할을 수행하게 되며 당해 재난과 관련하여 중앙대책본부를 두는 경우에는 시도 또는 시군구대책본부

를 두어야 하고.(법 제16조) 중앙대책본부의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로(법 제14조), 지역대책본부의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 조례로 각각 정한다(법 제16조)

이러한 재난안전대책본부장(중앙, 시도, 시군구)은 재난관리책임기관장에게 재난상황 대응계획서를 요청하고 검토하여 필요한 조치나 의견을 제시할 수 있다.(시행령 제20조)

③ 긴급구조통제단

중앙긴급구조통제단은 소방방재청장을 단장으로 구성하며(재난 및 안전관리 기본법 제49조, 부단장은 긴급구조업무 담당 국장(시행령 제55조)), 국가긴급구조대책의 총괄 조정, 긴급구조활동 지휘 통제, 긴급구조대응계획 집행 등의 기능을 수행한다.(시행령 제54조)

그리고 지방에는 소방본부장을 단장으로 하는 시도 긴급구조통제단과 소방서장을 단장으로 하는 시군구 긴급구조통제단을 운영한다(법 제50조)

이러한 중앙, 시도, 시군구 긴급구조통제단에는 총괄지휘부, 대응계획부, 자원지원부, 긴급복구부, 현장지휘대를 둔다.(시행령 제55조)

(나) 실무기관

① 재난관리 책임기관

재난관리 책임기관이란 중앙행정기관 및 지방자치단체, 지방행정기관, 공공단체 및 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령이 정하는 기관 (재외공관, 국립검역소, 지방국토관리청, 한국철도공사, 한국전력공사 등)을 말한다.(법 제3조)

재난관리 책임기관에 관한 본 법령의 중요사항을 몇 가지 정리해 보면 다음과 같다. 먼저 관계중앙행정기관장은 특정관리대상시설 지정 관리지침을 수립하여 재난관리책임기관장에게 통보한다.(시행령 제33조)

이에 재난관리책임기관장은 특정관리대상시설 장단기계획을 수립하여 관계중앙 행정기관장에게 제출하며(시행령 제34조), 특정관리대상시설의 지정 관리 및 정비조치에 관한 지정 및 점검사항을 소방방재청장에게 보고 및 통보해야 한다

다.(시행령 제31조)

또한 재난관리책임기관장은 안전조치명령서를 긴급안전점검대상시설 및 지역의 관계인에게 통지한다.(시행령 제39조)

그리고 지방의 재난관리책임기관인 시도지사, 시군구청장은 본 법 제67조에 의해 매년 적립하는 재난관리기금(안전점검 결과 시급히 보수를 요하는 사업, 연구용역사업, 응급복구 등에 사용(시행령 제74조))의 전용계좌를 설치하여 관리해야 한다.(시행령 제75조)

② 긴급구조기관

긴급구조기관은 재난대응의 핵심기관으로서 소방방재청, 소방본부, 소방서, 해양경찰청 및 해양경찰서를 말한다.(법 제3조)

긴급구조기관장은 긴급구조대응계획을 수립하는데(법 제54조), 이는 기본계획, 기능별 긴급구조대응계획, 재난유형별 긴급구조대응계획으로 구분 수립된다.(시행령 제63조) 그 절차를 보면 소방방재청장은 매년 시도 긴급구조대응계획 수립 지침을 작성하여 시도 긴급구조기관장에게 시달하고(시행령 제64조 제1항), 시도 긴급구조기관장은 시도 긴급 구조대응 계획을 수립하여 소방방재청장에게 보고하고 시군구계획수립지침을 작성하여 시달하며, 시군구 긴급구조기관장은 시군구계획을 작성하여 시도긴급구조기관장에게 보고한다.(시행령 제64조)

해상에서는 해양경찰청장이 수난구호법에 의거 활동한다.(법 제56조)

그리고 시도지사, 시군구청장, 긴급구조기관장은 재난관리책임기관, 긴급구조지원기관, 군부대 등과 합동훈련을 하도록 되어 있다.(법 제73조)

③ 긴급구조지원기관

이는 긴급구조에 필요한 인력, 시설, 장비를 갖춘 기관 또는 단체로서 대통령령이 정하는 기관 및 단체를 말하는데 국방부, 과기부, 산자부, 정통부, 대한적십자사, 환경부, 건교부, 응원협정기관 단체 등이며 행정자치부령으로 정하는 단체 즉, 지방국토관리청, 한국전력공사, 한국가스공사, 보건소 등이 포함된다. (법 제3조, 시행규칙 제2조).

중앙 및 지역 통제단장은 긴급구조지원기관간의 공조체제구축을 위하여 필요한 경우 긴급구조지원기관의 직원 파견을 요청할 수 있으며, 지역통제단장은 긴급구조지원 기관장에게 긴급구조지원을 요청할 수 있고 이 경우 활동에 참가한 민간 지원기관에 대하여는 그 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.(법 제51조)

지금까지 개괄적으로 재난에 관한 기본법인 재난 및 안전관리기본법령에 대하여 살펴보았는데 지금까지 설명한 주요 내용을 요약 정리해 보면 다음 표와 같다.

<표 3-6> 재난 및 안전관리기본법의 주요 내용 분석

조직 차원	- 제9조 중앙안전관리위원회, 제10조 중앙위원회의 기능, 제11조 지역위원회, 제12조 지역위원회 기능, 제13조 지역위원회 등에 대한 지원 및 지도, 제14조 중앙재난안전대책본부 등, 제15조 중앙본부장의 권한 등, 제16조 중앙재난안전대책본부, 제17조 지역본부장의 권한, 제33조 안전관리전문기관에 대한 자료요구 등, 제49조 중앙긴급구조통제단, 제50조 지역 긴급구조 통제단, 제51조 긴급구조, 제52조 현장 지휘
인적 차원	- 제15조 중앙수습지원단, 제39조 동원명령 등, 제40조 대피명령, 제44조 응원, 제75조 안전관리 자문단 구성 및 운영
재정/ 기금 차원	- 제61조 특별재난지역에 대한 지원, 제62조 비용의 부담, 제63조 응급지원에 필요한 비용, 제64조 손실보상, 제65조 치료 및 보상, 제66조 국고보조 등, 제67조 재난관리지금의 적립, 제68조 재난관리기금의 운용 등
법적 권한 차원	- 제8조 다른 법률과의 관계 등, 제15조 중앙본부장의 권한 등, 제17조 지역본부장의 권한 등, 제77조 재난관리에 대한 문책 요구, 제78조 권한의 위임 및 위탁

출처 : 이재은외, 재난관리론, 대영문화사, 2006: 206

이러한 재난 및 안전관리기본법을 근간으로 한 재난의 법적 성격을 요약하면 다음 표와 같다.

<표 3-7> 재난의 법적 성격 요약

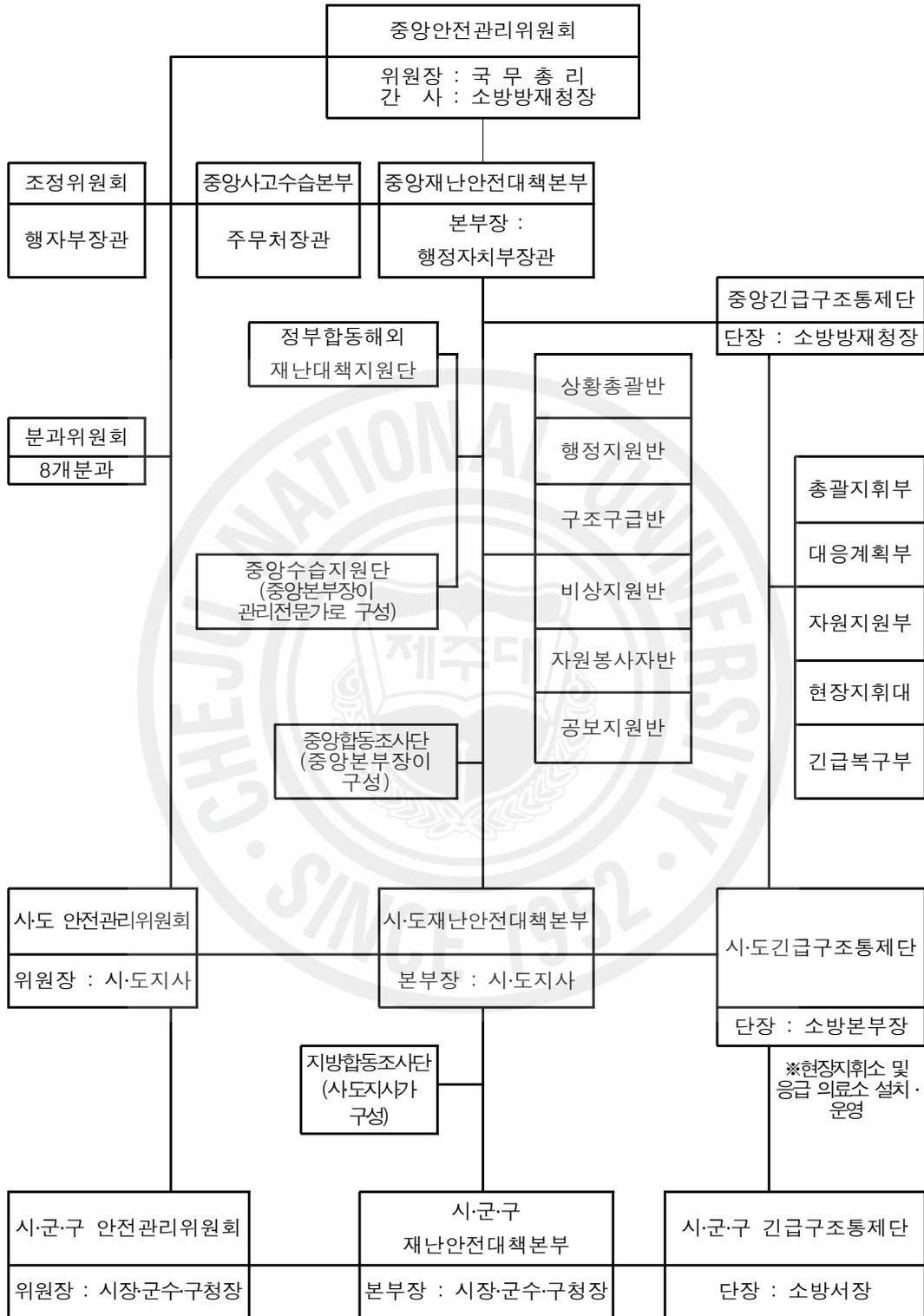
구 분	재 난	
대 상	-인적재난 : 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 등 -자연재난 : 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 황사, 적조 등	
근거법	재난및안전관리기본법(일반법), 소방기본법, 환경정책기본법, 시설물의 안전관리에 관한특별법, 도시가스사업법등, 자연재해대책법, 농어업재해대책법, 국가기반체계보호관련중앙안전대책본부 운영및상황관리규정 등	
수습체제	- 중앙안전관리위원회(위원장: 국무총리) - 중앙재난안전대책본부(본부장: 행정자치부장관) - 중앙사고수습본부(본부장: 해당 부처장관) - 중앙긴급구조통제단(단장: 소방방재청장) - 지역안전관리위원회(위원장: 시도지사, 시군구청장) - 지역재난안전대책본부(본부장: 시도지사, 시군구청장) - 지역긴급구조통제단(단장: 소방본부장, 소방서장)	
복구책임	인적재난	자연재난
	피해원인자 (보상 및 배상)	-방재책임자 -국가시설 : 국가 -지방시설 : 지방자치단체 -개인시설 : 개인 (재해구호및재해복구비용부담기준등에관한규정에 따라 국가 일부보조)
대규모 재난발생 시	-재난사태 선포(재난및안전관리기본법 제36조) - 대통령이 정하는 재난이 발생하거나 발생할 우려로 인하여 사람의 생명 신체 및 재산에 미치는 영향을 경감하기 위하여 긴급조치가 필요하다고 인정되는 경우 선포 선포대상 지역 3개 시도 이상 : 선포-국무총리 선포대상 지역 2개 시도 이하 : 선포-중앙재난안전대책본부장 -특별재난지역 선포(재난및안전관리기본법 제59조 내지 제60조) - 대통령이 정하는 재난으로 국가 안녕질서유지에 중대영향을 미치거나 피해의 효과적 수습 및 복구를 위하여 특별조치가 필요하다고 인정되는 경우 대통령이 선포	

출처 : 소방방재청 재난연감, 2005

즉 재난은 인적재난과 자연재난을 총망라하여 규정하고 있고, 근거법은 일반법으로서 재난 및 안전관리기본법을 중심으로 각 소관 법률들이 해당 부분에 관하여 재난관리를 담당하고 있다. 재난 및 안전관리 기본법에 입각한 재난 수습체제는 안전관리위원회, 재난안전대책본부, 긴급구조통제단이 주축이 되고 있는데 이는 중앙 및 지방단위로 구성되어 있다. 재난은 자연재난과 인적재난을 구분하지 않고 있으나, 다만 자연재난의 경우 기본법에 규정된 것을 제외하고는 예외적으로 자연재해대책법의 적용을 받도록 하고 있으며 재난의 성질상 복구책임에 관하여 다소 달리 파악될 수 있다. 그리고 대규모 재난발생시 재난사태 선포 및 특별재난지역 선포 등의 장치를 두고 있다.

그리고 이를 도식화하여 재난 및 안전관리기본법의 재난 수습체제를 중심으로 재난관리체계를 그려보면 다음 그림과 같다.

<그림 3-1> 재난관리 체계도



출처 : 제주소방서, 재난대응현장활동지침, 2007

즉 그림에서 보는 바와 같이 재난의 수습체계는 중앙과 지방단위에 걸쳐 안전관리위원회, 재난안전대책본부, 긴급구조통제단을 주축으로 이루어져 있다. 중앙 안전관리위원회는 상기 설명대로 조정위원회와 분과위원회를 두고 있으며, 중앙 안전대책본부에는 상황총괄반, 행정지원반, 구조구급반, 비상지원반, 자원봉사지원반, 공보지원반을 두고 재난복구를 위한 중앙합동조사단을 구성 운영한다. 그리고 중앙긴급구조통제단에는 총괄지휘부, 대응계획부, 자원지원부, 현장지휘대, 긴급복구부를 두어 긴급대응하고 있다.

이러한 중앙단위의 기구는 지방에도 그대로 연계되어 지방에도 안전관리위원회, 재난안전대책본부, 긴급구조통제단이 구성되게 된다.

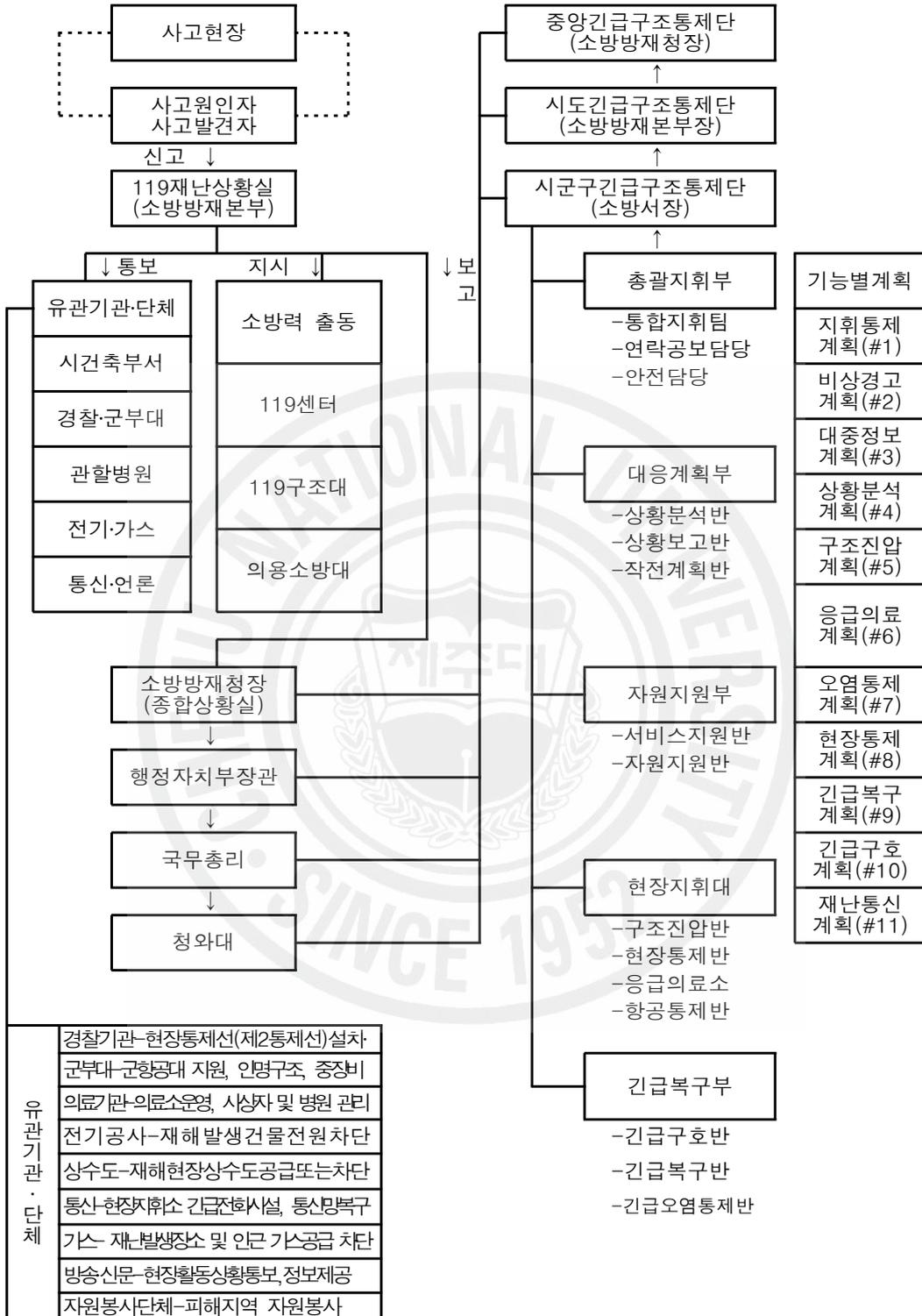
나. 긴급구조대응계획

이러한 재난관리의 기본법인 재난 및 안전관리기본법에는 물론 재난의 전 과정 즉, 예방-대비-대응-복구가 포괄되고 있으나 재난관리조직체계는 그 중에서도 특히 '재난대응'을 중심으로 구성되게 마련이다. 앞서 선행연구의 검토에서도 살펴본 바와 같이 강대훈의 '재난관리 영역에서의 행정조직간 경쟁에 대한 연구'(2002)에서도 재난의 예방, 대비, 대응, 복구를 총괄하는 전문기구의 필요성을 강조하면서 그 재난관리 전문기구는 재난의 제 과정 중에서도 재난대응의 중심 조직이 핵심이 되어야 한다고 하고 있다.

이러한 재난관리 조직의 성격으로 인하여 재난대응의 핵심체계인 긴급구조통제단 및 긴급구조대응계획에 대하여 좀 더 상세히 고찰할 필요가 있다.

긴급구조대응계획은 재난 및 안전관리기본법에 의거하여 긴급구조기관장이 수립하는 계획으로서 재난대응의 핵심기구인 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관 등 유관기관의 역할을 규정하게 된다. 대응의 중심기구인 긴급구조기관의 그 유관기관과의 관계를 보면 전체적인 재난관리조직을 어느 정도 이해할 수 있게 되며 그 유관기관과의 협조체제, 유관기관 동원체제의 현실적 원활동가 어느 정도 인가를 보면 재난관리기구의 통합·분산에 관하여 나름대로의 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 다음 그림은 이러한 긴급구조대응계획을 도식화한 긴급대응체계도이다.

<그림 3-2> 긴급대응체계도



출처 : 제주소방서, 재난대응현장활동지침, 2007

위 그림에서 보는 바와 같이 재난대응의 중심기관은 중앙과 지방단위에 걸친 긴급구조 통제단으로서 여기에는 총괄지휘부, 대응계획부, 자원지원부, 현장지휘대, 긴급복구부가 편제되게 된다.

총괄지휘부에는 통합지휘팀과 연락공보담당 및 안전담당이, 대응계획부에는 상황분석반, 상황보고반, 작전계획반이, 자원지원부에는 서비스지원반과 자원지원반이, 현장지휘대에는 구조진압반, 현장통제반, 응급의료소, 항공통제반이, 긴급복구부에는 긴급구호반, 긴급복구반, 긴급오염통제반이 자리하게 된다.

이러한 긴급구조통제단은 평상시에는 일상적 ‘긴급구조기관’으로서의 업무를 담당하게 된다.

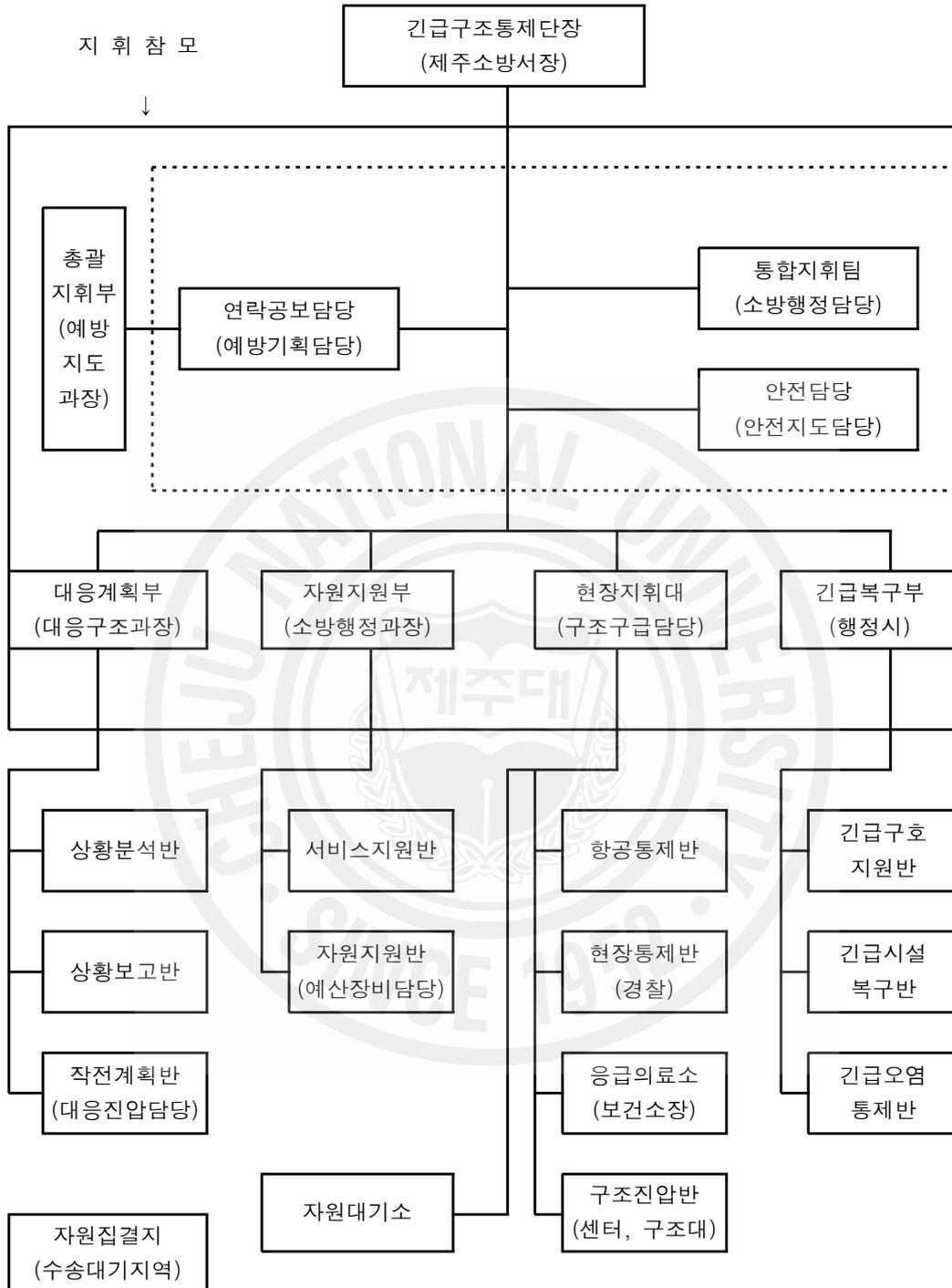
문제는 긴급구조기관을 중심으로 긴급구조지원기관인 유관기관·단체 즉 경찰, 군, 의료기관, 전기, 통신, 가스, 방송, 자원봉사단 등이 얼마나 유기적으로 신속하고 일사불란하게 움직일 수 있는가 하는 것으로 이는 긴급구조기관의 통제권에 관한 문제이다. 재난 및 안전관리기본법은 긴급구조지원기관의 직원 파견 및 긴급구조 지원 요청권을 규정하고 있으나 아직도 완벽한 통제에는 한계가 있는 등 현실적인 법 집행토양이 미흡한 실정이다.

또한 여기서 주목할 것은 재난대응에 관하여 재난관리책임기관은 시·군·구인데 그 시·군·구의 긴급구조통제단은 시·도 소속으로서 이러한 불균형에 따라 통제의 원활성에 관하여 문제가 제기된다는 점과, 이러한 책임기관은 안전관리계획의 수립자로서 당연히 그 하부계획인 긴급구조대응계획의 편제에는 들어와 있지 않게 되므로 사실상 재난대응의 중심을 담당하는 시도 소속의 긴급구조기관(시군구의 긴급구조통제단으로 작용)은 긴급구조지원기관만을 통제할 뿐 실질적으로 많은 부분을 담당해야 할 시군구 재난관리 책임기관의 집행공무원을 전혀 통제하지 못함으로 인하여 재난대응의 중심이 현실적으로 분명 존재함에도 불구하고 재난과정중 중추적이라 할 수 있는 ‘대응’만 해도 2원화 내지는 완전 포괄되지 못하는 불안한 현실모습을 빚은 만들고 있는 것이다.

시군구 차원의 긴급구조대응계획의 반영인 시군구 긴급구조통제단 조직표의 한 예를 보면 다음 표와 같다.

마찬가지로 총괄지휘부와 대응계획부, 자원지원부, 현장지휘대, 긴급복구부의 체제를 가지게 되며 상기설명과 동일함으로 자세한 내용은 생략하기로 한다.

<그림 3-3> 통제단 조직표 예



출처 : 제주소방서, 재난대응현장활동지침, 2007

2. 현행 재난관리 관계 조직

우리나라의 재난관리는 중앙정부와 지방자치단체 차원에서 이루어지는데 우선 중앙정부는 소방방재청에서 재난 및 안전관리기본법에 의해 재난안전관리를 총괄하고 각 부처별로 개별법령에 의거 관리하고 있다, 한편 지방자치단체는 시도의 경우 소방본부 또는 건설교통국 분야에서 소방, 방재, 민방위 등을 담당하고 소방서에서는 화재,구조,구급 업무를 전담하며 시군구에서는 안전관리과나 건설과 등에서 방재, 민방위 등 업무를 담당하고 있다.

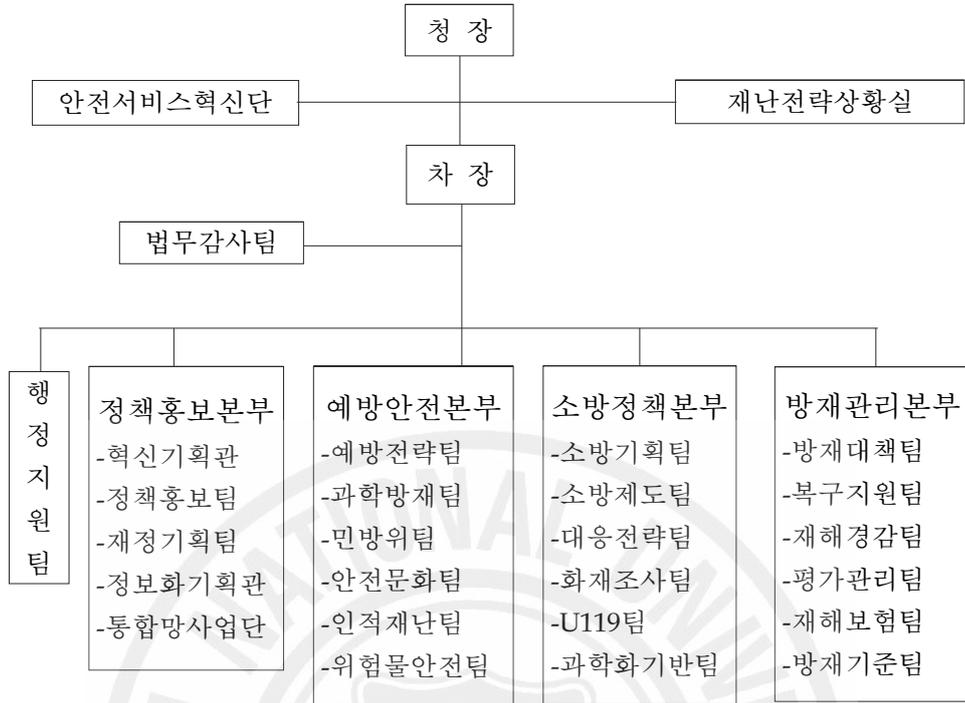
가. 중앙

소방방재청에서 재난관리를 총괄적으로 주도하며 각 부처별로 해당분야에 대한 예방 및 복구가 이루어지고 있다.

사실 광범위하게 위기관리라는 측면에서 ‘재난관리’를 넓게 해석한다면 참여정부가 국회에 제출한 ‘국가 재난관리 종합대책’보고서도 이를 명기하고 있지만 국가 재난관리를 담당하는 기관은 참여정부가 체계를 개편한 후에도 아직 분산되어 있다.(국가재난관리시스템 구축 TF, 2007: 32), 즉 크게 자연재난은 소방방재청, 국가기반시설보호는 행정자치부 국가기반보호팀이 담당하고, 인적재난의 경우 대외적으로는 소방방재청이 담당한다고 하지만 실질적으로는 소방분야에서의 초기대응과 재난위험시설에 대한 점검등을 제외하고는 교통, 화학, 원자력, 유독물질, 산업안전, 환경 등의 분야에서 발생하는 재난에 대하여는 안전을 담당하는 부처들이 재난수습을 책임지고 있으며 소방방재청은 이를 지원하도록 체계가 구성되어 있다. 또한 국가의 재난관리를 총괄 조정하는 업무는 청와대 국가안전보장회의(NSC)의 위기관리센터(위기관리행동매뉴얼의 작성 감독·평가)와 국무총리실 안전관리위원회(계획의 심의 조정), 그리고 행정자치부 재난안전대책본부(재난발생시 총괄대응)등으로 부분적으로 혼재되어 있으며 또한 전시를 위해 비상대비자원을 관리하는 비상기획위원회 등이 있다.

그런데 본 논문은 좁은 의미의 재난(자연재난, 인적재난)에 집중하고 있고 따라서 중앙단위에서는 소방방재청을 중심으로 파악하고 있는 것이다.

<그림 3-4> 소방방재청 조직도



출처 : 소방방재청 홈페이지(www.nema.go.kr/introduction/organization/team.jsp). 2007. 10. 5 검색

소방방재청은 2004. 6. 1일에 출범되어 인적 재난, 자연 재난, 민방위 집행업무 및 소방업무를 수행하고 있다. 각 본부별 주요 기능을 요약해 보면 예방안전본부는 주로 민방위와 인적재난 업무를 담당하고 방재관리본부는 주로 자연재난업무를 담당하며 소방정책본부는 소방업무를 중심으로 재난발생시 현장대응업무를 담당한다. 소방방재청의 인원 구성 현황을 보면 다음 표와 같이 다양한데 이는 재난관리의 복잡성을 의미하며 그런 과정에서 특히 본청에 일반직이 다수임은 다분히 현장중심적이지 못하고 조직확대의 관료제 속성을 느끼게 하는 면이 있다..

<표 3-8> 소방방재청의 인원 현황

구 분	합 계	정무직	별정직	일반직	소방직	기능직
소 계	435	1	16	190	185	43
본 청	267	1	7	164	61	34
소속기관	168		9	26	124	9

출처 : 이재은외, 재난관리론, 대영문화사, 2006: 270

나. 제주특별자치도

(1) 도 소방방재조직의 변천

(가) 정부수립후(1946- 1975) : 국가소방체제

물론 각 부서에서 재난관리를 담당하고 있었으나 현재의 재난관리 전담기구의 뿌리를 보면 1948년 11월 제주도 경찰국내 소방계 설치를 말할 수 있을 것이다. 그 후 1958년 3월 소방법이 제정되기에 이르렀으며 1964년 3월 제주소방서가 개설되었는데 위치는 제주시 이도2동 1939번지(현 칼호텔 앞)이며 기구는 1과 4계(소방과 : 소방, 장비, 방호, 예방계), 32명이며 소방장비는 3대가 있었다. 1969년에는 제주소방서에 방호과 신설되어 2과 4계의 구조를 가지게 되었다.

(나) 1975 - 1991 : 국가 + 지방자치단체 체제

1975년 8월에 제주도 민방위국 소방과가 신설되었고, 1980년에는 대통령령 제 9550호에 의거 서귀포소방서가 신설되었으며 기구는 2과 4계(소방과 : 소방, 장비, 방호과 : 방호, 예방)였다.

(다) 1992 이후 : 광역자치 소방체제

1992년 4월에는 현재와 같은 광역자치단체 소속의 소방체제로 전환되면서 제주도 소방본부가 발족되었으며 기구는 2과 5계(소방행정과 : 소방행정, 감찰, 장비, 방호과 : 방호, 예방)가 있었다. 다음 해에 소방본부내 방호과가 폐지되었다가 다시 1994년에는 구조구급과가 신설되게 되었다. 그리고 1997년에는 소방교육대가 신설되어 2과(소방과, 구조구급과) 6계 1교육대의 기구를 갖추었다. 그 다음해에는 소방본부내의 구조구급과와 장비계가 폐지되고 상황실이 신설되면서 소방재난관리본부로 명칭이 변경되게 된다. 1999년에는 제주도 소방방재본부로 명칭을 변경하고, 2002년에는 소방본부 119방재상황실이 119재난관리과로 변경되면서 정보통신담당이 신설되었다.

그리고 2003년 6월 서부소방서가 신설되었으며 기구는 2과 5담당, 장비는 23대였다. 2005년에는 제주도 소방재난관리본부로 명칭이 변경되면서 민방위방재과가 폐지

되고 방재담당이 환경도시국 복구지원과로 신설 흡수되었으며, 민방위방재과의 비상계획, 민방위, 경보통제담당이 119재난관리과로 흡수 통합되었다.

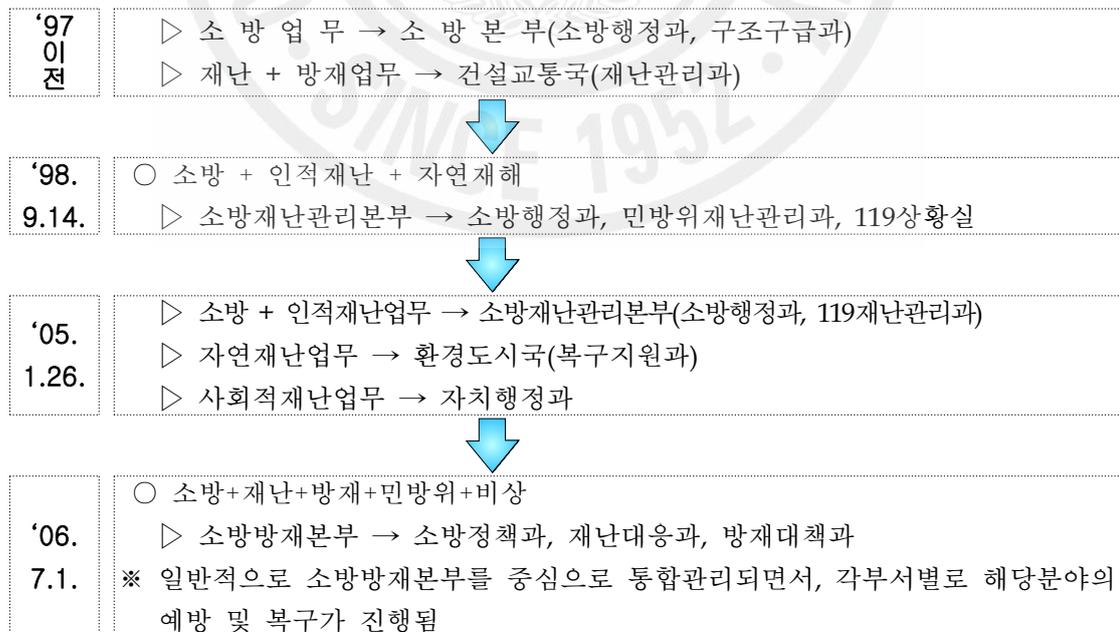
그리고 지난 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 출범하면서 소방방재본부로 변경되면서 방재대책과를 흡수하여 오늘에 이르고 있다.

현재의 기구를 보면 3과 16담당으로서 소방정책과에 소방행정, 관리, 방호구조, 예방지도, 안전도시, 소방교육(특수구조대)담당이 있고, 재난대응과에 119재난상황(상황실), 재난관리, 소방정보통신, 안전점검, 국가기반보호담당이 있으며, 방재대책과에 총괄, 수습대책, 복구지원, 민방위비상계획, 경보통제소가 있다.

이상의 변천과정을 간략히 그려보면 다음과 같다.

즉 1997년 이전에는 전통적 소방업무와 재난 방재업무가 이원화되어 있었으며 1998년에 소방재난관리본부로 변경되면서 재난업무를 일원화하게 되었다. 그 후 다시 2005년에는 전통적 소방업무와 인적재난 업무는 소방재난관리본부에 남고 자연재난 업무는 환경도시국 복구지원과로 이관되게 되어 이원화 하였다. 그러다가 제주특별자치도의 출범과 함께 소방방재본부가 소방정책과, 재난대응과, 방재대책과를 포괄하면서 일단 겉으로 보기에는 현재 재난관리의 통합화가 이루어진 상태라고 말할 수 있다.

<그림 3-5> 재난관리기구의 변천



(2) 일선단위 수준

일선 집행단위에서는 현재 소방서와 행정시 재난관리부서로 이원화되어 있는 상태에 있다.

재난예방에 대해서 살펴보면 화재의 경우 소방서, 기타 재난에 대하여는 도 본청 각부서와 연계된 행정시(재난안전관리과 및 각부서, 읍면동)에서 담당하고 있다.

그리고 재난대응(대비포함)은 소방이 중심이 되고 있는데 자연재해 대응은 일부 도 본청 각부서와 연계된 행정시(재난안전관리과 및 각부서, 읍면동)에서 담당하고 있다.

재난복구는 역시 도 본청 각부서와 연계된 행정시(재난안전관리과 및 각 부서, 읍면동)에서 담당하고 일부를 소방이 담당하고 있다.

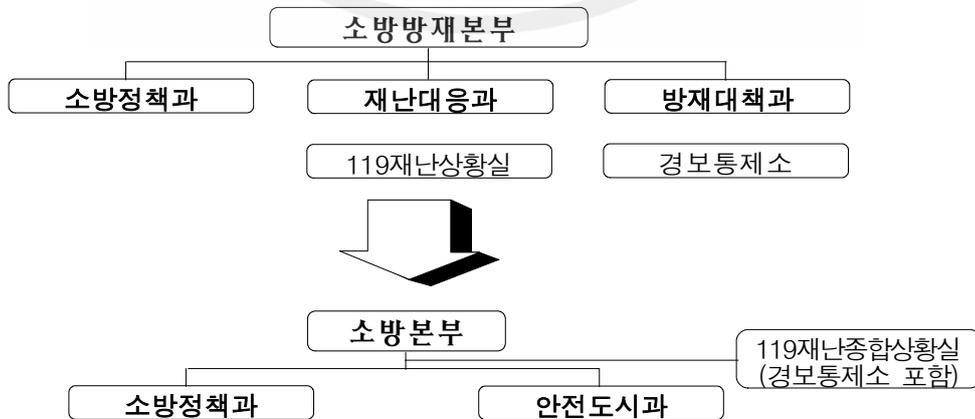
현재 일선 집행단위에서의 재난관리업무는 명확하게 분담이 되어 있지 못한 상태로 통합도 분산도 아닌 불안한 구조를 가지고 있다고 본다.

(3) 2007. 제주특별자치도 행정조직개편 내용

제주특별자치도 조직진단 용역에 대한 보고가 있었는데 소방방재본부 조직에 관한 내용을 보면 아래의 그림과 같이 방재대책과를 도시건설방재국으로 이관시켜 치수방재과를 신설하고, 119 재난상황담당을 경보통제소를 흡수하여 119 재난 종합상황실로 해서 본부장 직속으로 설치한다는 것이다.

이러한 개편안은 아직 미실시 단계에 있으므로 이에 대한 평가는 현재로서는 논의하지 않기로 한다.

<그림 3-6> 조직 개편안



출처 : 2007년도 제주특별자치도 조직진단 내용 중

제 2 절 외국의 재난관리 조직체계

1. 미 국

가. 연방정부

(1) 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency)⁶⁾

1979년 카터대통령이 총체적 재난관리개념을 도입, 대통령령(Executive Order 12148, 1979)에 의하여 대통령직속으로 창설한 기구로서 국가적인 재난관리 전략 및 조정정책 프로그램과 훈련 모델을 제공한다.

정식직원이 2,600명 정도이나 재난발생시 정식 직원의 몇 배에 해당하는 수천 명을 동원할 수 있는 능력을 보유하고 있다. 현재 청장은 국토안보부의 부장관으로 활동하며 6개의 기본 국, 즉 대응 및 복구국, 연방보험 및 피해경감국, 소방국, 대외협력국, 정보기술지원국, 그리고 행정 및 재정계획국이 있다.

전국에 10개 지방청을 두어 50개 주를 10개 광역권으로 묶어 효과적으로 통제하고 있는데 10개 권역 지방청은 보스턴, 뉴욕, 필라델피아, 애틀랜타, 시카고, 델러스, 캔자스, 덴버, 샌프란시스코, 그리고 시애틀에 위치한다.(지방청 인력 약 1,100명).⁷⁾

연방위기관리청은 국가적 재난이 발생했을 때의 자원동원을 총괄(연방정부기관의 재난대응 정책과 재원을 지휘 조정 : 각 부처의 역할을 총론적으로 담고 있는 연방재난대응계획(Federal Response Plan)을 개발하며 대통령의 재난지역선포가 발효되면 FEMA에서는 각 연방 부처별로 임무할당서를 배포함)하고 주정부나 지방정부에 대하여 기술적, 행정적으로 지원하며 소방 · 경찰 등 재난관련 모든 기관의 구심점 역할을 수행한다.

1993년 이후 냉전체제 종식에 따라 국가동원 민방위업무가 국방성으로 이전되어 재난대비위주로 기능이 재편되었고 2001년 911테러이후 2002년 11월 19일에는 기존의 22개 부서가 국토안보부(Department of Homeland Security : DHS)로

6) 2003년 3월 1일자로 Department Homeland Security, Emergency Preparedness and Response Directorate로 통합되었으나 외부적으로는 FEMA명칭을 현재까지 사용하고 있다.

7) 미국 FEMA(연방재난관리청) 홈페이지(www.fema.gov/about/structure.shtm/ about/index.shtm)

통합 개편되었는데 연방위기관리청도 포함되었다(DHS의 구성 : 국경 및 수송안전국, 재난준비 및 대응국(FEMA), 정보분석 및 기반시설보호국, 과학기술국)

(2) 기타 연방 위기관리 기구

연방엔지니어협회, 연방지질학회, 토질보호협회, 중앙기상대, 해양경비대, 환경보호청 등이 있다.

나. 주정부(50개)

하와이는 State Civil Defense, 플로리다주는 Division of Emergency Management, 뉴욕주는 State Emergency Management Office등 각 주마다 기관명은 다른데 주지사는 이러한 기관을 중심으로 주정부차원에서 주정부 위기운영 계획(Emergency Operations Plan)과 상황실(State Emergency Operation Center)을 개발 유지하면서 전체 부서간의 조정역할을 수행하고 지방정부의 지원요청이 있을 경우 지역위기관리청에 재난 예비평가와 재난지역 선포를 요청하고 지방정부의 재난복구를 위해 직접적인 자금 및 장비 지원은 물론 인접 지방정부의 협조를 상위차원에서 조정하며, 힘이 부족할 경우 FEMA에 지원을 요청한다.(이재은 외, 2006: 532-537, 윤병준, 2007: 234-237)

다. 지방정부(84,955개)

지방정부의 안전관리조직은 독립기관으로 있을 수도 있고, 소방조직이나 경찰조직의 일원으로 있거나 다양한 책임을 지는 어떤 부서의 일부로 있을 수도 있다. 사무소 직원들은 월급이 없는 시간제 자원봉사자로부터 잘 조직된 기관의 정식 직원까지 다양하다. 이렇게 지방마다 차이가 있으나 일반적으로 평상시 상설조직과 비상시 관리조직으로 이원화하여 운영하고 있다. 평상시 상설조직으로는 비상운영센터(Emergency Operations Center)에서 비상준비협력관을 기관장으로 실무 인력 3-4명으로 운영하며, 비상시 관리조직으로는 발생지역 자치단체장을 본부장으로 하는 비상대책기구(Emergency Operations Organization)를 운영한다.

재난규모가 클 때에는 주정부에 지원요청을 하고 주정부가 감당하기 어려울 경우는 주지사가 FEMA에 통보, 대통령에게 지원을 요청한다.(이재은 외, 2006: 537-542, 윤병준, 2007: 234-237)

라. 미국 재난관리 체계의 특징(시사점)

미국 재난관리체계의 시사점으로는 중앙과 지방의 단계적 역할 분담하에 통합관리를 하고 있다는 것으로 주요한 몇 가지 사항을 들면 다음과 같다.

첫째, 통합관리 체계이다. 미국은 인위재난과 자연재난을 총괄하는 대통령 직속 기관을 구성하여 부처별로 분산된 기능을 통합 조정할 수 있어 강력하고 효과적인 재난대응이 가능하다.

둘째, 연방조정관 제도이다. 즉 대통령은 비상 사태 또는 주요 재난을 선포하며 연방조정관을 임명하고 임명된 연방조정관은 재난현장에서 대통령의 대리인으로 활동하며 연방위기 대응과 복구 지휘를 담당한다.

셋째, 중앙과 지방의 역할 분담을 들 수 있다. 중앙과 지방과의 역할분담은 명확하지만 재난발생의 일차적 책임은 지방정부에 있으며 FEMA는 주정부나 지방정부에 명령할 수 없고 요청이 있을 경우 지원을 해 줄 뿐이다.

넷째, 재해보험 제도이다. 재난발생시 국가의 지원 체계가 재해보상 차원이 아닌 사회구호적 차원일 수 밖에 없는 점을 보완하는 재해보험제도가 실시되고 있다.

다섯째, 예방활동의 범위 설정에 관한 것이다. 현실적으로 모든 예방활동을 한 부서에서 수행할 수는 없으나 각 부처의 예방활동 및 사업에 대한 평상시 조정 감독이 없으면 총체적 재난관리는 불가능하며 문제는 그 선을 정하는 것인데 FEMA에서는 댐안전프로그램, 홍수대비 프로그램, 지진위험 경감 프로그램, 태풍 프로그램, 경감기술 지원 프로그램 등을 운영하고 있다.

여섯째, 통일적 지침에 관한 것으로서 미국의 재난관리는 지침서에 의거하여 일사불란하게 움직이는데 이는 수 천개의 지방정부가 각기 다른 운용 체계를 이용함으로써 야기될 수 있는 혼란을 막기 위해서다. FEMA의 경우 연방비상대응계획(Federal Response Plan)을 수립하고 각 주와 지방정부는 FEMA에서 마련한 표준 계획(Template)에 근거한 재난대응계획(Emergency Operations Plan)을 작성하여

재난시 활용하고 있다.

2. 일 본

중앙정부, 광역 및 기초자치단체, 주민이 일체가 되어 종합적 방재체제를 구축하고, 중앙방재회의를 설치하여 방재기본계획을 수립하고 있다.

가. 중앙정부차원

(1) 중앙행정기관

내각부에 재난, 방재업무의 기획 및 종합조정을 담당하는 방재담당대신을, 내각의 보조기관인 내각관방에 내각위기관리감을 두고 있으며, 하천, 해안, 도로 등 공공토목시설 담당부서인 국토교통성, 방재과학기술연구원 및 지진조사연구 추진 본부를 운영하는 문부과학성, 화재 및 재해관련 업무를 중추적으로 수행하며 방재교육센터를 운영하는 소방청이 있다(이재은 외, 2006: 555-563).

(2) 중앙방재회의

재해대책기본법에 따라 방재관련정책을 심의하는 총리 직속 기구로서 단순한 자문역할이 아닌 방재업무 실시기관의 성격을 가지며 방재기본계획의 작성과 실시, 비상재해에 대한 긴급조치계획의 작성과 실시, 방재에 관한 주요사항의 심의를 수행한다(이재은 외, 2006: 563, 윤병준, 2007: 254).

(3) 지정행정기관 및 지정공공기관

지정행정기관은 방재와 관련하여 내각총리가 지정한 국가기관으로서 내각부, 국가공안위원회, 경찰청, 소방청, 방위청 등 현재 29개 기관이 있다. 지정공공기관은 방재와 관련된 공공기관으로 일본전신전화(주), 일본은행, 일본적십자사, 일본방송협회 등 공공적 기관이나 전기, 가스, 수송, 통신 등 공익적 사업을 영위한 법인중 내각총리가 지정한 기관인데 현재 38개 기관이 있다(윤병준, 2007: 255).

(4) 비상재해대책본부

재난발생시 시정촌이 일차적 대응을 하지만 필요에 따라 각급 재해대책본부를 설치한다. 대규모 재해의 경우 중앙정부는 방재담당장관을 본부장으로 하는 비상재해대책본부, 또는 내각총리대신을 본부장으로 하는 긴급재해대책본부를 설치한다(윤병준, 2007: 256).

나. 지방정부차원

(1) 지방방재회의(도도부현, 시정촌)

도도부현의 지사를 중심으로 시정촌의 장, 소방기관 대표, 자위대 및 경찰기관 대표, 지정지방행정기관 대표, 지정지방공공기관 대표 등으로 구성된 기구로 지역방재계획의 작성과 실시, 재난정보수집, 재난시 관계기관의 연락조정 등을 담당한다. 각 도도부현이 수립한 지역방재계획에 대한 적정여부를 소방청이 검토를 하고 계획의 수정이나 보완이 필요할 경우 이에 대한 보완 수정을 통하여 실효성있는 지역방재계획이 되도록 하고 있다.

(2) 지방재해대책본부

도도부현 지사, 시정촌장은 지방방재회의 의견을 듣는 재해대책본부를 설치할 수 있으며 지사 또는 시정촌장을 본부장으로 하는 재해대책본부는 지방방재회의와 긴밀한 협조하에 지역방재계획이 정하는 바에 따라 재해예방 및 재해응급 대책을 실시한다. 중앙정부의 재해대책본부는 재해발생후 필요에 의거 설치되는 반면, 지방자치단체의 재해대책본부는 재난발생 이전에도 설치할 수 있다.

다. 일본 재난관리체계의 특징(시사점)

일본의 재난관리체계의 시사점은 미국과 같은 방재전담조직은 없으나 소방청의 재난관리센터를 중심으로 중앙과 지방, 각 기구가 긴밀히 연계되어 있다는 것이며 다음 몇 가지로 정리해 볼 수 있겠다.

첫째, 정보의 흐름에 관한 것인데 재해발생시 시정촌은 도도부현에 연락하고

도도부현은 소방청에 통보하며 소방청은 내각부에 보고한다. 즉 중앙정부와 지방정부와의 연계는 소방청을 통해서 하도록 일원화하였다.

둘째, 조직에 대하여 미국의 FEMA와 같은 방재전담조직은 없고 관계 성·청에서 소관 분야의 재난대책을 시행하는데 정책면에서는 내각부가, 집행면에서는 지방정부가 맡고 있으며 실질적인 현장활동은 소방, 경찰, 자위대를 중심으로 이루어진다. 지방자치단체의 대응능력을 벗어나는 대규모재난의 경우 경찰청, 소방청 또는 해상보안청에 의한 광역적 대응 및 지원이 이루어지거나 도도부현 지사의 파견 요청에 의해 자위대가 참여하게 된다.

셋째, 재난관리센터로서 일본 소방청의 재난관리센터는 각 지방정부와 시스템으로 연결되어 실시간으로 이루어지는 재난정보의 수집 - 분석 - 대책마련이 한 공간에서 이루어질 수 있도록 구성되어 있다

넷째, 자율방재체제인데 시정촌의 자원봉사센터를 전국 규모로 통합하여 '자원봉사자 데이터 뱅크'를 설치 운영하는 등 민간인을 통한 자율방재조직의 활성화가 매우 잘 되어 있다.

국가, 지역사회, 주민 등 각각의 구성원들이 재난관리 네트워크에 폭넓게 참여하고 협동함으로써 재난관리에 강한 국가체제를 구축하는 데 지속적으로 노력하고 있다.

제 4 장 현행 재난관리조직의 문제점(제주특별자치도를 중심으로)

제 1 절 재난관리 법령상의 문제

법령의 문제는 사실 전국 단위에 걸친 것이나 ‘제주’라는 지역공간에 한정하더라도 그대로 중요한 문제이므로 이에 대해 살펴보면 다음과 같다.

1. 재난 및 안전관리기본법령의 문제점과 방향

가. 개별법과의 관계

재난관리 과정별 개별법령을 살펴보면 다음 표와 같다.

<표 4-1> 재난관리 과정별 재난관련법령

	예방	대응	복구
풍수해, 화재등 기타 재난 (소방방재청)	재난및안전관리기본법,자연재해대책법,농어업재해대책법,방조제관리법,하천법,댐건설및주변지역지원등에관한법률,비상대비자원관리법,소하천정비법,산림법,산림기본법,항만법,어항법,도시공원법,하수도법,지방자치법,연안관리법,수산업법,산지관리법,농촌기본법,농어촌정비법,지하수법,골재채취법,내수면어업법,사방사업법,소방기본법,소방시설설치유지및안전관리에관한법률,위험물안전관리법,소방시설공사법외 23개 법령	재난및안전관리기본법,소방기본법,방송법,기상업무법,뉴스통신진흥에 관한 법률(재난방송),재해구호법,수난구호법,긴급구조활동의 현장지휘에 관한 규칙,	재난및안전관리기본법,농작물재해보험법,지방공기업법,지방재정법,지방공무원법,어선원 및 어선재해보상보험법,수산업법,소규모 지역사업 및 묘목재배사업의 계약에 관한 사무처리규칙,농산장려보조금,정부투자기관회계규칙,재난구호 및 재난복구비용부담기준 등에 관한 규정,
시설물 붕괴 (건교부)	시설물의안전관리에관한특별법,국토기본법,대한주택공사법,도시저소득주민의주거환경개선을 위한 임시조치법,도로법,도시개발법,철도법,도시철도법,학교시설사업촉진법,국유재산관리법,건축법,주택법,도시공원법의 13개 법령	군관련 공군군수사령부령외 14개 령,경찰관련 경찰직무집행법외 3개 법령,관 관련 민방위기본법외 13개 법령,기타 응급의료에 관한 법률 외 14개 법령	화재로 인한 재해보상과보험가입에 관한 법률,원자력법,지방공기업법
교통 안전 (건교부)	교통안전법,도로교통법,자동차관리법,도시철도법,지하철공사법,철도법,항공법,고속철도건설촉진법,한국철도시설공단법 외 7개 법령		
산업 재해 (산자부 노동부)	산업안전보건법,송유관안전관리법,전과법,전기사업법,전기통신기본법,개항질서법,원자력법,석유사업법,유해화학물질관리법,도시가스사업법의 11개 법령		산업재해보상보험법,사내근로복지기금법,근로기준법,근로자직업훈련촉진법

출처 : 재난관리론, 이재은 외, 대영문화사, 2006: 195.

즉 예방, 대응, 복구에 관하여 풍수해, 화재 등의 재난은 주로 소방방재청의 소관이며, 시설물 및 교통부문은 건설교통부, 산업재해는 산업자원부와 노동부에서 많은 부분을 담당하고 있다.

그런데 재난 및 안전관리기본법을 중심으로 이러한 각각의 기존 개별법과의 관계를 좀 더 세부적으로 명시할 필요가 있으며, 기본법 개정시 개별법 관련 조항도 신속하고 유기적으로 개정할 수 있도록 법제도적 근거를 마련하고 기본법이 사후에 제정됨으로 인해 발생하는 기본법과 개별법상의 법률 해석 문제 발생의 해소방안을 마련할 필요가 있다.

나. 시의 안전관리계획

일선집행단위에서는 소방서(도)와 시군구(제주의 경우 행정시)가 재난관리를 분산하고 있다, 그런데 시는 종합행정의 일부로서 재난관리를 담당하는 입장에서 행정시의 안전관리계획은 전문성이 부족하다고 볼 수 있다. 그리고 도 소속인 소방서의 긴급대응계획과의 관계를 보면 첫째, 도 소속의 긴급대응계획을 시 안전관리계획에서 포괄하고 있어서 시장의 실질적인 지휘통제가 원활하지 못하는 기형적 모습이 있고, 둘째 재난관리의 핵심인 재난대응의 주도 조직이 실재하는 현실을 고려하여 그 조직의 계획은 긴급구조뿐 아니라 '대응'전반에 관한 것이어야 하고 그 조직의 계획을 중심으로 관련 시스템이 예외 없이 포괄되어야 함에도 불구하고 긴급대응계획은 실제 대응(구조에 한정한다 하더라도)에 있어서 사실상 많은 역할(대응전담기구가 있다고 해도 타 부서 역시 사전 매뉴얼에 의한 자동기계적 대응과 전담기구로부터의 요청에 의한 지원이 필요)을 수행하는 행정시의 일선 집행 공무원들을 전혀 통제하지 못하는 불완전성과 시스템의 공백이 있게 되는 것이다. 그리고 우리도의 경우는 소 지역적 특수성으로 도의 안전관리계획과 시의 안전관리계획이 중복적이라 할 수 있다. 따라서 도지사가 수립한 도 안전관리계획만으로 각 재난관리기구(소방서 및 기타)를 총괄 관리함이 바람직하다고 본다.

다. 재난관리책임기관, 안전관리위원회, 재난안전대책본부 등

재난관리책임기관은 도 및 기타 재난 및 안전관리기본법 시행령이 정하는 기관

단체로 하고, 안전관리위원회와 재난안전대책본부는 물론 그 기능은 다르지만 복잡하게 되어 있어 이를 하나로 통합하여(도지사) 단순 효율화 할 필요가 있다고 본다.

그리고 그 하부를 이루는 긴급구조대응계획 등의 경우 법 집행의 현실적 토양이 미흡하다. 즉 소방을 중심으로 각 기관이 동원될 수 있는 강력한 명령체계의 현실성이 미흡한 상태이다. 결국 전체 시스템에 있어서 어느 하나의 조그마한 하부구조라도 문제가 있으면 전체적으로 균열이 있게 되는 것이다.

2. 소방법과 건축법의 문제

건축법규에 실질적의미의 소방안전법규조항이 많이 들어가 있어 화재업무에 관하여도 통일적인 행정이 이루어지지 못하고 있다. 그 내용에 대해서는 뒤에서 정리하기로 한다.

제 2 절 재난관리 기구별 문제

1. 소방방재본부 자체의 문제점

가. 조직편제상의 문제점

재난관리의 통합화는 다음과 같은 장점을 가지고 있다(윤병준, 2007: 60).

예방, 준비, 대응, 복구가 단일 지휘체계에 있어서 신속한 의사결정이 가능하고 재난관리 전체의 지휘 보고체계를 확립하여 피드백 기능의 확보가 용이하다. 또한 단일부서에서 재난관리를 담당함으로써 재난관리의 유사 중복업무 수행을 방지하고 개별대응에 따른 전체 조직으로부터의 소외라고 하는 무대응(재난관리 공백)을 방지하며, 연계업무 파악이 용이하여 복합적 재난 대응에 효과적으로 책임처리가 가능해진다. 그리고 재난발생시 총괄적 자원동원이 가능하고 자원봉사자 등 가용자원을 효과적으로 활용할 수 있게 해준다. 그리고 한가지 체계로 정비된 관련법규들이 활동과 책임의 소재를 명확하게 해주며 축적된 경험을 통합되게 동원할 수 있도록 해준다.

미국 FEMA(Federal Emergency Management Agency)창설의 이론적 근거로 제

시된 통합관리방식은 모든 유형의 재난에 관하여 재난관리 전 과정을 종합관리하는 것으로 여기에서 종합관리 개념은 모든 자원의 통합관리가 아니라 기능별 책임기관을 지정하고 그들을 조정, 통제한다는 의미이다. 즉 특정 재난관리 책임기관이 개별적 관리주체와 정보교류를 통해 재난의 누적을 모니터링할 수 있어야 하는 것이다.

결국 재난관리는 통합관리방식으로 나가야 하는데 다만 그 관리주체가 문제시 된다. 재난관리는 기획 조정부서(본부 단위)와 일선부서가 있기 마련인데 본부단위에서는 소방인력 부족 및 소방직의 제 재난들에 대한 전문성 부족으로 소방직과 기술직의 협력 공존이 불가피(기획 및 현장안전기동점검)하며, 일선단위에서도 마찬가지로 소방서와 읍면동 분담이 불가피(예방, 복구)하게 된다. 다만 기획 조정단위(본부 단위)에서 재난의 예방부터 복구까지 전 과정이 하나의 피드백시스템으로 통합될 필요가 있다는 것이다.

본 논문을 위하여 실시한 설문조사 결과에서도 응답자의 75%가 기획단위에서는 재난과정 즉 재난예방-대응-복구를 하나의 실국 및 본부에서 통합적으로 수행함이 바람직하다고 하고 있다. 또한 여러 가지 재난유형을 통합적으로 관리할 필요가 있는가에 관하여도 전체 응답자의 73.2%가 통합적 수행을 주장하고 있다.

그런데 현 소방방재본부의 경우는 재난 전과정을 다루고 있으나 사실상 자연재난과 인적재난을 구분 관리하여 사실상 한 지붕아래 같이 있다 뿐이지 통합관리의 장점을 누리지 못하고 있으며 이는 소방방재청을 위시한 전국의 재난 통합부서라고 하는 조직 모두 같은 실정이다. 통합관리방식은 그 장점에도 불구하고 구축에 많은 어려움이 따름을 알아야 한다. 재난에 관한 프로세스 즉, 예방 - 준비 - 대응 - 복구 별 편제가 아니라 소방정책과 - 재난대응과 - 방재대책과 편제를 가지고 있으며, 대응만 하더라도 소방정책과, 재난대응과에 분산되어 있고 일부는 방재대책과에도 분산되어 있음으로써 업무 분산의 비체계성(각 과 분산의 기준이 모호)과 일반인 입장에서 이해의 어려움을 초래하고 있다.

따라서 재난관리의 통합화를 시도했다고는 하나 재난과정별 편제가 아닌 재난 유형별 편제에 따라 서로 같이 있을 뿐 엄밀한 의미에서의 유기적인 통합형은 아니라고 보아지는 것이다. 그럼에도 통합형을 시도해 보았으나 특별한 장점은 없었다고 평가한다면 이는 애당초 접근을 잘 못한 결과라고 생각되며 더욱이 통합형 재난관리의 집행 토양이 미흡한 현 상태에서는 그 평가가 잘못된 결과일

수 밖에 없다고 보아진다.

참고로 그 실질이야 어떻든 전국에서 이른바 통합형이라고 하는 소방방재조직을 살펴 보면 다음과 같다.

<표 4-2> 전국 주요 시·도 소방방재본부 기능

서울소방방재본부	<ul style="list-style-type: none"> · 5과(소방행정과, 방재대책과, 방호과, 예방과, 구조구급과) · 소방, 재난, 방재, 가스안전, 종합상황실(소방, 재난, 방재)
광주소방안전본부	<ul style="list-style-type: none"> · 3과(소방행정과, 대응구조과, 방재관리과) · 소방, 재난, 방재, 민방위, 재해, 복구
경기소방재난본부	<ul style="list-style-type: none"> · 3과(소방행정과, 방호예방과, 재난대응과) · 소방, 재난, 민방위, 경보통제, 상황, 항공
충남소방안전본부	<ul style="list-style-type: none"> · 3과(소방행정과, 방호구조과, 재난민방위과) · 소방, 민방위, 재난, 경보통제소, 비상계획, 종합상황실(소방, 재난)
제주소방방재본부	<ul style="list-style-type: none"> · 3과(소방정책과, 재난대응과, 방재대책과) · 소방, 재난, 방재, 비상계획, 민방위, 경보통제소, 119재난상황실(소방, 재난)

출처 : 각 본부 홈페이지에서 정리, 2007

그런데 제주특별자치도의 안전관련 업무들이 소방방재본부에 모두 포함된 것만도 아니다. 다양한 조직으로 분산되어 수행되고 있으며 이를 종합해보면 다음과 같다

- 소방, 방재(자연재난), 민방위 등 - 소방방재본부
- 가스, 전기안전 관련업무 - 미래산업과
- 산불관련업무 - 환경산림과
- 일선소방관서 - 화재예방 및 구조 구급

여기에서 2007. 행정조직설계 용역 보고 내용은 아직 실행 전 단계로서 상론을 피하도록 한다.

문제는 통합형 관리가 실효성을 거둘 수 있는 재난관리부서의 내부 편제⁸⁾와

8) 자연재난, 인적재난 등 재난을 유형별로 구분하는 것이 아니라 모든 재난에 대하여 기획단위에서는 예방-

전 부서에 대한 법적 강제력 뒷받침 등 현실적 토양 마련인 것이다. 이를 해결하려는 노력대신 기획단위에서 재난과정의 통합관리방식의 가능성을 포기하고 아예 분산시켜 버리는 것은 원론적인 문제가 아닐 수 없다. 물론 현재 소방조직 입장에서 대두되고 있는 소방관만의 중앙단위 소방청 독립움직임이나 제주특별자치도의 순수 소방본부 제안은 현재의 (이름만 통합관리방식이며 그로 인하여 오히려 과거 소방방재청 신설이전보다 더욱 비효율적이 되고 있는) ‘소방방재청’이나 ‘소방방재본부’보다는 분명 효율적이라 할 수 있으나 중앙의 ‘소방방재청’이나 제주만이라도 ‘소방방재본부’를 전 유형의 재난에 대한 예방 - 대응 - 복구 (또는 예방·복구팀 - 대응팀)의 편제를 가지는 실질적인 통합관리방식으로 재편하고 일선단위에서는 통합과 분산의 합리적 배분(재난‘대응’만 하더라도 소방을 중심으로 가급적 통합할 수는 있으나 어차피 많은 부분 분산될 수 밖에 없음을 고려해야 함)을 기함으로써 ‘최선’이 불가능이라 여기는 ‘차선’의 선택보다는 ‘최선’으로 가려는 노력이 필요한 것이다.

나. 업무의 연관성 문제

소방방재본부에서 자연재난에 관한 방재업무를 담당하나 그 뿌리를 이루는 하천의 기본계획, 정비 등의 업무는 도시건설본부에서 담당하므로 재난업무처리의 한계를 노정하고 있다는 것이다.

그러나 이 문제는 다소 신중함을 요한다. 재난관리기구에서 그 뿌리를 이루는 기반 업무까지 수행함이 좋을 수도 있으나, 통합관리방식이 모든 재난관련 업무를 재난관리 전담기관에서 담당하는 것은 아니며 다만 Governance 차원에서 전체적인 조정을 기하고 종합진단 결과를 해당 부서로 통보하여 뿌리를 개선하게 하는 것이며 독자적인 재난관리기구의 필요성이 논의되는 한도 내에서 논의되는 것임을 생각한다면 이러한 한계는 불가피한 것이며 중요한 것은, 그럼에도 불구하고 역시 독자적이고 통합적인 재난관리의 피드백체계는 필요하다는 인식이라 본다

대응-복구의 편제를 가지는 통합관리방식으로 하여 전문기술직으로만 구성되며 일선단위에서는 예방, 대응, 복구중 통합이 효율적이며 가능한 부분만 통합하는 조직구조(즉 대응기관은 통합적으로 구성하고 복구는 복구기관이 없이 분산시키고 예방은 예방기관신설 및 분산)

다. 방재대책과 등 일반적 부서의 문제

잡은 인사이동으로 전문성이 약하고 기피부서로 인식되어 재난의 예방 및 복구에 관한 전문가집단으로서의 위치가 미흡하고 그 결과 소방조직과 한 지붕에 있을 뿐 유기적 관계를 이루지 못하고 본부장의 통제권이 제약되고 있다.

2. 소방방재본부와 일선단위 재난조직(소방서 및 행정시)간의 관계에 관한 문제점

현재 재난예방은 각 부서별로, 그리고 소방방재본부에서 이루어지며 일선단위에서는 소방서에서 화재예방을, 기타 분야는 행정시 각 부서 및 재난안전관리과, 읍면동에서 관리되고 있다.

재난대응은 소방이 중심이 되고 있으나 전통적 소방기능이외의 재난유형의 경우 장비 및 전문성, 인력 부족⁹⁾으로 그 대응에 한계를 가지고 있으며 병역인력의 활용미흡으로 재난대응의 가격이 고가이며 의용소방대도 그 효용성이 저조한 실정이다. 소방방재본부 대응기능도 여러 과에 분산되어 있어서 비체계성을 보여주고 있다. 그리고 일선에서도 소방과 기타 부서가 분산되어 권한과 책임이 불명확하고 중복과 비효율성을 나타내고 있으며 실제 대응인력은 한정되면서도 비상에 따른 전 부서인력의 소모성 대기 등이 있게 되는 현상이 반복되고 있다.

‘긴급구조대응계획’으로 나름의 체계를 가지나 통합지휘곤란 및 현실적 역학관계
· 사실상 대응분산 등으로 범집행의 모양이 미흡한 상태이다.

재난복구는 현재 소방방재본부의 경우 복구전담팀이 있는 것이 아니라 방재대책과에서 많은 부분을 담당하나 역시 각 과에 혼재되어 있으며 일선단위에서는 도분청 각 부서와 연계된 행정시(재난안전관리과 및 각 부서, 읍면동)에서 담당하고 소방서에서도 일부 보충적으로 담당하고 있다.

특히 자연재난의 예방, 일부 대응 및 복구의 기획부서는 도의 방재대책과로서 그 집행은 행정시에서 담당하고 일부를 소방서에서 담당하고 있다. 그러나 행정시에 대해서는 사실상 명령전달체계가 미흡한 실정이다.

9) 제주발전연구원의 ‘소방관서 운영체계 개편을 위한 조직진단(2006)’의 분석에 의하면 소방인력이 2교대시 682명, 3교대시 944명으로 정원 594명 대비 각각 88명, 350명이 부족한 실정이라고 하고 있다.

이번 제11호 태풍 나리¹⁰⁾의 경우만 해도 도 본청단위 재난관리기구와 일선단위간의 일사불란한 명령전달체계가 작동되지 못하고 관련기관간의 연계도 제대로 이루어지지 못하였다. 더욱이 그런 상황에서 역할 및 책임의 한계가 불분명하다보니 인력 장비의 중복에도 불구하고 전반적으로 인력과 장비의 부족을 경험해야 했다.

3. 일선단위 재난조직(실제 집행조직)의 문제점

중앙 및 도 본청단위에서는 비록 유기적이지 못하고 이질적이라 해도 하나의 부서에 일반직, 기술직과 소방직이 함께 있어 비록 분리되어 있지만 모든 형태의 재난에 대하여 예방에서 복구까지 재난의 전 과정 업무를 수행하고 있으나, 하부 일선단위에서는 소방서, 행정시 재난안전관리과 등 이분화 되어 있으며 각기 상황실 등을 별도 관리하고 있다.

이러한 하부 일선단위에서의 업무분산은 다음 몇 가지 점에서 불가피성이 인정된다.

첫째, 재난이 각 부서의 업무와 연결되어 있다는 것이다.

둘째, 재난이 비상시적이고 일단 재난이 발생하면 그 경우의 재난관리 집행인력이 다수이어야 함으로 일반직 공무원의 경우 평소 각 분야의 업무를 수행하다가 한시적으로 재난상황에 투입할 필요가 있다. 특히 일상적으로 재난업무를 수행하는 소방인력은 대응전문 인력으로서 보충적인 예방 · 복구 인력이며 대규모 재난의 경우 인

10) '07.9.15.20:00 태풍주의보, '07.9.16.03:00 태풍경보가 발효되었고, 9.16.12:30부터 14:30까지 직접 영향권에 있었으며 '07.9.16.18:40 태풍특보가 해제되었다. 중심기압 960헥토파스칼, 순간최대풍속 52m의 강풍을 동반한 강한 소형태풍으로서 1923년 기상관측 이래 가장 많은 시간당 96mm, 12시간 동안 420mm의 폭우가 쏟아졌으며 제주도 지역 최고 강우량을 보인 14:00와 만조시간 12:58이 거의 일치하였다. 이에 대한 조치로서는 먼저 태풍주의보에 따라 공무원 1/5이상 비상소집으로 위험지역 예찰활동을 강화하였고, 태풍경보 발효에 따라 공무원 1/3이상 비상소집으로 읍면동 담당지역 현장에 배치하였다. 그리고 07:30경에 소방방재본부 및 각 소방서를 중심으로 긴급구조통제단을 가동하였다. 긴급구조통제단의 인명구조활동은 기간중 36건 209명이며 인명수색은 연인원 2,496명을 동원하여 실종자 5명을 수색하였으며 기타 안전조치 사항으로는 건물 86건, 차량 12건, 도로 28건, 기타 10건 등 136건을 처리하였다. 그리고 08:00를 기하여 전직원 총 5,137명(도 2,677, 제주도 1,421, 서귀포시 1,039명)이 비상소집되었다. 13:20-13:40사이에 하천 8개소가 범람하였으며 13:00-17:10어간에 다수 인명피해가 발생하였다. 9.17.20:00 군 관 합동 재난안전대책본부를 설치 운영하게 되었고 9.29까지 24시간 설치 운영되었는데 상근인력은 군8, 관10명이며 28회(오전 오후 각1회)에 걸쳐 회의를 운영하였다. 9.20일 특별재난지역으로 선포되었고, 10.1부터 5일간은 9개 부처와 민간전문가 등 30명으로 구성된 중앙합동조사반이 내도하여 피해조사에 착수하였다. 복구에 대한 총 동원현황을 보면 총 157,962명이며 장비는 총 6,582대가 동원되었다. 피해상황을 보면 인명피해가 13명, 이재민은 3,562세대 9,472명에 달하였고 재산피해는 총 7,606개소 131,604백만원에 달하였다.

력이 부족하여 타기관의 동원이 불가피한 것이다.

또한 각각의 모든 부서가 동원될 경우 일선기관단위에서는 1개의 기관에서 타 기관에의 명령 및 동원이 곤란하므로 일선단위에서의 분담은 불가피하다고 할 수 있는 것이다.

다만 분담과 통합의 기준이 명확하지 않고 따라서 합리적인 분담이 되지 못하여 기관간 업무연계의 미흡, 각기 독자적 상황관리로부터 나타나는 비효율이 초래되고 그로 인하여 중복 과잉대응과 과소대응 및 무대응이 모순적으로 반복되며 책임한계의 불명확과 대주민 관계에 있어서 기관 간 오해의 소지마저 낳고 있다. 이에 일선단위에서의 통합관리방식 즉, 모든 재난유형의 통합관리와 기능(재난과정)별 합리적이고 불가피적인 분산이 제기되는 것이다.

4. 소방서 기능의 문제

소방은 재난대응의 중심에 있으나 화재, 구조, 구급 이외의 대응(자연재난 대응 등)에 관하여는 전문 인력 및 장비 부족 등으로 대응의 한계를 노출하고 있으며 또한 예방업무 중에서는 화재부문을 담당하고 있다.

결국 일부분에 대한 대응과 일부분에 대한 예방을 담당하고 있을 뿐이며 예방과 대응을 함께 수행함으로써(그것도 일부분에 대해서만) 결과적으로 예방과 대응 두 가지 모두 효과적으로 수행하지 못하게 되는 비효율을 초래하고 있다. 물론 화재 예방업무가 대응업무로 연계되는 이점은 존재하나 그 또한 서로 별개로 존재하는 면이 많고 득실을 따져 보았을 때 실이 많다는 것이다. 그리고 대응을 위한 필수적 사전 조사 역시 현재의 예방업무를 통해서가 아니라 대상물조사 및 지리·수리조사 등 이른바 경방조사를 통하여 이루어져야 함을 고려한다면 이는 대응기관에서 수행해야 할 훈련 (대비 기능)으로서 필요충분적으로 확보될 수 있는 것이다.

현재의 일부분 재난유형에 대한 예방 및 대응 동시 이행체제는 예방으로 인한 대응의 제약, 대응으로 인한 예방의 제약을 초래함으로써 인원의 과다(여유인력 보유)와 부족의 반복이 이루어지고 있다. 예방으로 인한 대응의 제약은 예방 활동중 대응현장에 후속 투입되어야 하는 문제점, 대응훈련시간의 상대적 부족, 전 유형의 재난에 대한 대응 미비 등이다. 한편 대응으로 인한 예방의 제약은 예방시간

의 부족 및 대응투입 및 대비에 따른 예방출장의 한계, 인원 부족 등으로 예방점검이 형식화되고 그 결과는 고스란히 소방인력의 책임으로 이어지게 되는 등의 문제를 말한다.

즉 기획단위(본부단위)에서는 재난관리기구가 모든 재난에 대하여, 예방에서 복구까지 팀을 달리하되 통합적으로 피드백이 이루어 질 수 있도록 하나의 시스템 안에 통합화되어야 하지만 일선집행단위에서는 예방, 대응(대비포함), 복구 각 기능이 현실적이고 합리적으로 분산될 필요가 있다는 것이다.

제 3 절 Governance를 위한 민간조직의 문제

재난관리체계는 공조직, 시민조직, 공조직과 시민조직의 관계로 구성되며 그 원리는 일방적 관계가 아닌 유기적이며 탄력적인 연결이라고 하는 Governance에 기초해야 한다. 우선 시민조직은 재난의 제1차적 책임을 담당하게 되며 그러한 1차적 책임을 다할 수 있도록 공조직은 평소 충분한 교육훈련을 제공해야 한다.

공기관의 출동은 시간을 요하지만 민방위 등 주민조직은 초동대응활동을 수행한다. 우리의 경우 1991년부터 2003년 까지 심장마비로 병원에 실려온 환자 943명을 분석한 결과 현장에서 심폐소생술을 시행한 환자는 3.4%에 불과하며 심장마비 증상이후 최초 심폐소생술까지의 시간은 평균 40분에 달해 생존율이 2.5%에 불과한 반면, 미국 시애틀의 경우는 심폐소생술 시행에 까지 걸리는 시간이 평균 5분밖에 안되어 생존율이 17%에 이르고 있다는 연구결과는 중요한 시사점을 주고 있다.

또한 시민조직은 보충적이고 최종적인 동원조직으로 기능하게 된다.

그러나 Governance개념에 입각한 이러한 제1차적 책임과 보충적 동원이라고 하는 ‘공조직과의 관계’체계가 제대로 정립되어 있지 못한 실정이다.

설문조사 결과에서도 60%가 넘는 응답자가 현재 사회전체의 재난관리체계에 대한 주민참여 정도가 저조하다고 말하고 있다.

그 주된 이유중 하나를 보면 현재 시민조직은 민방위조직¹¹⁾, 의용소방대조직, 자율

11) 1975년 민방위기본법이 제정되고 민방위대가 창설되었으며 현재는 약 640만의 대원이 활동하고 있다. 국무총리소속의 중앙민방위협의회와 각 지방민방위협의회를 두며, 민방위대는 지역대와 직장대로 편성하는데, 지역대는 통·리민방위대와 시군구를 단위로 하는 민방위기술지원대로 구분한다. 편성대상은 20세가 되는 해의 1월 1일부터 45세가 되는 해의 12월 31일까지의 국민인 남자(전시는 50세까지)또는 17세 이상의 남녀 지원자이며, 통·리장등 당연 편성대상자와 의회의원 등 편성제외자가 있다.

방재단 조직, 각종 협의회 등 비체계적으로 난립되어 있다는 것이다. 시민조직 하면 바로 하나의 법적 조직이 떠오르게 되고 자연스럽게 그 조직을 중심으로 제1차적 대응과 공조직에 대한 보충적인 동원이 효율적으로 이루어질 수 있어야 하는데 너무 많은 조직들이 있어서 어느 하나도 떠오르지 않고 제각각이며 자연스럽게 제1차적 대응이나 보충적 동원이 제대로 이루어지지 못하는 것이다.

또한 그 활동의 기초를 이루게 되는 교육훈련도 전체 프로그램이 없이 단발성에 그치고 있는 현실이다.

<표 4-3> 시민조직의 성격

	법 적	임의적
강제적	민방위	-
자율적	의용소방대, 자율방재단, 각종 협의회 등	자원봉사단체 등

자원봉사단체를 제외한 각종 시민조직을 가급적 법적 강제력으로써 단일화, 체계화 하여 시민조직과 공조직의 역할 분담 내지는 실질적인 Governance의 구축이 있어야 지 현재는 부분적으로 난립되어 Governance인 것처럼 보이나 하나도 제대로 연결되지 못하고 또한 역량이 분산되어 별 효과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

그리고 Governance에 입각한 시민조직이 재난의 제1차적 책임자의 역할을 다할 수 있도록 ‘안전교육원’에서 등급별로 체계화된 전체적 프로그램¹²⁾에 입각한 체계화된 교육훈련을 실시하여 등급화된 ‘안전자격증’을 취득하고 그 자격증이 기본적 사회생활을 위한 필수 증명의 하나로 정착될 수 있도록 해야 한다. 또한 이는 안전과목을 학교 정규 교과목화하는 기본교육의 체계화에서 기초되고 뒷받침될 필요가 있다. 그럼으로써 현재와 같은 재난관리기관의 해도 그만 안해도 그만인 그리고 (단발성 교육에서 기인하는)해도 해도 끝이 없는 밑빠진 독에 물붓기식 학생교육, 민방위교육 등 대주민교육을 전면 중단하고 ‘학교정규교육’ 및 ‘안전교육원’의 전체적 프로그램에 일임함으로써 피교육자 및 재난관리기관 쌍방의 시간과 인력의 낭비를 방지할 수 있는 것이다.

12) 그 프로그램에는 동영상을 통한 매뉴얼 제시 - 교육생의 투입(체험) - 교관과의 협력적 모니터링 과정이 포함될 필요가 있다.

즉 형식적 동원과 그때마다의 단절적인 교육을 탈피하고 체계적인 교육이 이루어져 민방위교육만으로도 심폐소생술, 자동차 체인장착 · 타이어교환 등 기본 실생활에서의 안전교육이 체계적으로 총망라됨으로써 위기발생시 개인별 초기대응의 학습장이 되고 나아가 민방위대라고 하는 조직동원도 실질적이 되어야 함에도 그렇지 못한 것이 현실이다. 이를 위해서는 전체 프로그램과 그 구성요소로서 단계별(수준별) 프로그램이 체계화되어 마련되어야 하는데 이러한 체계적 교육프로그램과 시설(안전교육원)이 없는 현실이다. 또한 교육도 남성위주로 되어 있어 남여를 불문한 시민조직 구성 및 전 국민 교육이 필요하다.

제 4 절 비체계적인 재난과정 운용

상기한 법령, 기구, 시민조직 등의 문제에 따라 재난과정이 여러 가지 비체계적으로 운용되게 되는데 상기 내용 이외에 몇 가지를 특기하면 다음과 같다.

설문조사에서도 현행 재난관리체계 운영의 효율성 여부에 대하여 응답자의 56%가 비효율적이라고 답변하고 있다.

1. 재난 예방상의 문제

가. 안전진단의 형식화

제11호 태풍 나리를 통해서도 알 수 있는 바와 같이 소방방재본부 방재대책과 및 행정사에서 재난안전점검 기동반 등을 운영하나 전문적 인력의 부족 등으로 형식화하는 면이 많다. 도 소방방재본부에서 기술직 5명의 점검요원이 상설 운영되며 시에서는 2 - 3명이 평상시 업무수행을 겸하면서 안전점검업무를 한시적으로 운영하고 있는 실정이다.

소방의 경우도 대응기능우선 및 인력부족에 따라 많은 부분 안전점검이 형식화되고 있는 면이 많음은 상기한 바와 같으며 건축법령중 실질적의미의 소방안전법규가 제외되어 통일적인 소방안전업무가 되지 못하고 있다.

그리고 부서(전기, 가스, 소방 등)별로 분산적 점검업무를 수행함에 따라 중복검사로 인한 대민불편이 발생하고 또한 점검결과에 대한 공유 미흡으로 사고발생시 초기

대응 수습에 어려움이 있다. 안전점검의 종합 현황을 보면 다음 표와 같다.

<표 4-4> 안전점검 종합 현황

검사 유형	관련 법령	대상수	점검 인원	소방중복대상	점검주체
소방검사	소방시설설치유지및 안전관리에관한법률	9,672	89 (대응활동 겸임)	-	소방서
재난시설물 안전점검	재난및안전관리기본법	649	11	511	도, 행정시
시설물 안전점검	시설물안전관리에 관한 특별법	84	다수	62	시설안전기술공단 안전진단업체
가스점검	고압가스안전관리법 액화석유가스의 안전관리 및 사업법	4,924	8 (15)	9	도, 행정시 (가스안전공사)
전기점검	전기사업법	248,257	14 (53)	9,672	도, 행정시 (전기안전공사)

출처 : 제주발전연구원, 소방관서 운영체계 개편을 위한 조직진단, 2006.

전기시설 점검 관리체계만 보아도 전기안전공사에서 점검인력 53명으로 연 248,257개소, 즉 1인당 약 4,680개소를 점검하여 1개월간 보완명령을 내리고 미 이행시 시에 통보하여 시에서는 3개월내 보완명령을 하며 다시 전기안전공사에서 보완여부를 확인하고 있다. 따라서 1인당 점검규모 과다로 관리가 소홀하며 점검 및 시정조치 이원화로 인하여 비효율적인 운영이 이루어지고 있으며 수리 불이행시 처벌조항이 미비(정기점검시 200만원이하 부과, 수시점검시 처벌조항 없음)하여 사후관리가 미흡한 실정이다.

나. 토목공사의 문제점

제11호 태풍 나리가 강타한 '07. 9. 16일 제주도 하루 강수량이 410mm의 기록적인 집중호우와 태풍 최고조인 시기와 만조시간대(12:58)가 겹쳐 저지대 하수구가 역류하고 빗물의 바다유입이 되지 못하였고 하천 복개 구간의 병목현상과 기둥에서 잡목과 자동차 등이 걸려 통수능력 부족으로 일시에 하천이 범람했다.

하천 범람현황을 보면 다음 표와 같다.

<표 4-5> 하천 범람현황

하천명	범람위치	범람일시	종료일시
산지천	기적의 도서관 북측	13:20	15:20
한 천	오라동사무소 주변	13:25	15:35
병문천	한라일보 남측	13:40	15:00
독사천	해성마트 일원	13:40	15:35
화북천	별도교 주변	13:30	15:40
삼수천	화북주공아파트	13:25	15:35
부록천	부록마을 일원	13:30	15:45
방 천	황신교 부근	13:25	15:05

출처 : 소방방재본부 '나리'분석 자료, 2007.

이는 1982년에서 2002년 사이 병문천, 독사천, 산지천, 한천 등 4개 하천 약 5.8km 복개 등 자연개발에 기인하는 면도 크다

다. 재난 예·경보 시스템의 문제점

제11호 태풍 나리의 문제점으로 또 하나는 재해 예·경보 시스템의 문제를 들 수 있다.

첫째, 정전시 비상전력(태양열전지 또는 축전지)확보수단이 없다.

둘째, 유선통신 두절시 무선통신으로 대체할 수 있는 이중화체계가 안되어 있다.

셋째, 마을 방송시설이 도심지 하천주변이나 저지대에 설치되지 않았고 대부분 해안 마을회관에 있었다.

넷째, 근무시간 이후에는 대부분 방송전원을 차단시켜 작동되지 않았다.

다섯째, 방송음이 하천범람지역까지 전달되지 못하는 경우가 많았다.

여섯째, 상황관리 전문인력 부재로 비상시 원활한 장비운영이 곤란하였다.

일곱째, 자동우량경보시설의 유지보수비가 과다 소요되는 등 장비의 설치개소와 종류의 다양화에 따른 유지보수체계가 미약하다.

재난 예·경보 시스템 현황을 보면 다음과 같다.

<표 4-6> 재난 예·경보 시스템 현황

종류	기능	계	도	제주시	서귀포시
6종	계	273개소	-	137개소	136개소
①자동음성 통보시스템 (마을방송앰프)	행정사에서 마을회관에 설치된 앰프를 통하여 직접 재난정보 전파	193	-	108	85
②자동우량 경보시스템	하천상류지역 강우상황을 실시간 관측 하류지역으로 경보를 자동 전달	15 (8개 지구)	-	-	15 (8개지구)
③재해문자 전광판	전광판을 통하여 재난정보 실시간 전달	6	-	2 ▪ 함덕해수욕장 ▪ 협재해수욕장	4 ▪ 중문,서문로터리, ▪ 비석거리, 토평식물원 앞
④자동 강우량기	재난상황실에서 지역별 강우상황을 실시간 파악 즉시 전파	48	-	23	25
⑤재해 무인감시 카메라	재해취약지역의 상황을 모니터 화면을 통해 실시간 파악 대응	11	-	4 ▪ 탐동해변공연장 ▪ 라마다호텔 ▪ 구좌읍사무소 ▪ 한림옹포어민회관	7 ▪ 산방산 ▪ 하얏트호텔 ▪ 서귀포항 ▪ 법환동 ▪ 천미천 평화교 ▪ 온평리해안 ▪ 가파도
⑥휴대폰 문자전송 메세지 (SMS)	재난상황실에서 재난정보를 휴대폰 문자서비스로 제공	6,707명		2,521명	4,186명
		통리반장 (546)		405	141
		주민 (1,947)		1,089	858
		유관기관 (29)		-	29
		공무원 (1,804)		715	1,089
		기타 (2,381)		312	2,069

출처 : 소방방재본부, 태풍 '나리'분석 자료, 2007

2. 재난 대비 및 대응상의 문제

가. 교육훈련의 비체계성, 유사성 및 중복성

교육훈련이 단발성으로 이루어짐으로써 비체계적이고 또한 개별법이 정한 재난 관련 훈련의 유사성 및 훈련주관부서의 이원화로 인하여 중복 및 혼선이 야기되고 있으며 주민불편이 가중되고 있다.

훈련의 관련법령은 소방기본법 제17조(소방교육훈련) 제1항, 민방위기본법 제21조 의 3(민방위훈련), 재난및안전관리기본법 제73조, 기타 다양하게 존재하는데 재난관련 훈련현황을 보면 다음과 같다.

<표 4-7> 재난관련 훈련 현황

구 분	훈련의 종류	주요 내용	주 관
소방 재난대비 긴급구조훈련	종합훈련	- 재난대비 전 기관 참여 - 재난대비 전반적 가동절차 및 대응기술 숙달	소방 방재본부
	지역단위훈련	- 재난대비 전 기관 부분 참여하여 가동절차 및 대응기술 숙달	소방서
	대형 소방대상물 소방훈련	- 대형대상물 화재 등 재난시 화재진압 및 인명구조활동	소방서
	특정 소방대상물 소방훈련	- 관내 대상별 화재진압 및 인명구조활동	119센터
민방위/ 방재훈련	민방공 대피훈련	- 비상사태대비 실전훈련	민방위
	방재훈련	- 실제사태적용 체험훈련	
	마을단위 훈련	- 주민 단체참여 - 취약지역 예찰훈련	

출처 : 소방관서 운영체계 개편을 위한 조직진단, 제주발전연구원, 2006.

그리고 안전관리 영역별로 교통안전은 경찰, 소방안전은 소방, 가스안전은 가스안전공사, 전기안전은 전기안전공사, 산업안전은 산업안전관리공단 등 안전교육의 주체가 상이한 데 이를 통합 운영하는 안전교육원이 부재한 실정이다.

나. 중복적 상황 관리

대응기관별로 독자적 상황실 운영으로 통합적 정보관리가 어렵고 인력 및 예산 낭비가 초래되고 있다.

<표 4-8> 재난관련 상황실 운영 현황

구 분	도 본청				소방서	행정시
	119상황실		재해상황실	민방위경보 통제소	상황실 (화재조사 겸임)	상황실
	119상황	재난상황				
운영장소	소방방재 본부 2층	소방방재 본부 2층	소방방재 본부 1층	도청별관 2층	3개 소방서	2개 행정시
운영인원	15명 (1개반 5명) 소방직	3명 (1개반 1명) 일반직	1명 (1일 1명) 일반직	8명 (1일 2명) 일반직	18명 (1일 3-4명) 소방직	10명 (1일 2-3명) 일반직

출처 : 소방관서 운영체계 개편을 위한 조직진단, 제주발전연구원, 2006.

즉 재난사고 보고채널의 이원화 및 상황관리와 현장대응기능의 분산운영에 따른 초기대응의 지연, 공간적 분산으로 인한 상황관리의 비효율이 초래되고 있다.

이러한 중복과 맞물려 한쪽에서는 업무의 과부하가 발생하게 되는데 태풍 나리의 경우 119상황실 운영과 관련하여 9. 16일 총 신고건수가 11,788건으로 평소 일일평균 접수건수 450건의 2,600%가 증가하여 신고전화가 불통되는 등 어려움을 겪었다.

제 5 장 재난관리조직 재설계 방안

제 1 절 재설계의 기본 방향

1. 설문조사 분석

가. 가설의 설정

지금까지 살펴본 현황, 문제점과 불가피성 등을 종합하여 나름대로 방향에 관하여 논의해야 하는데 문제점에 관한 여러 가지 방안중에서 본 논문은 조직 재설계에 주목하고자 한다. 따라서 여러 가지 방안 내용중 특히 그중에서도 조직설계에 관한 가설을 설정하여 검정하고 그 결과에 따라 재설계 논의를 하고자 하는데 상기한 문제점 및 불가피성으로부터 도출된 가설을 정리해 보면 다음과 같다.

‘① 재난유형의 통합정도와 재난과정의 통합정도는 밀접한 관련성을 가지며 ② 모든 형태의 재난유형을 통합 관리함이 바람직하며 ③ 도 본청 기획단위에서는 1개 실국(본부)에서 재난과정별로 통합적으로 관리하고 ④ 일선집행단위에서는 재난의 각 기능(과정)별로 합리적인 분산을 기하는 것이 바람직하다.’

이러한 가설을 설문조사를 통하여 검정한 결과가 재난관리조직 재설계의 기본 방향으로 자리하게 될 것이다.

나. 설문조사 개요

조사기간은 2007. 10. 5일부터 11. 3일 까지이고, 직 · 간접으로 설문지를 배포하고 회수하는 방식으로 조사를 수행하였다.

조사대상은 모집단으로서 제주특별자치도 20세 이상의 도민중 구체적으로는 공무원과 대학생, 일반 주민의 의견을 수렴하고자 하였고 그 모집단중에서 164명의 설문지가 회수되어 표본으로 삼았는데 공무원이 93명(56.7%)이며 비공무원이 71명(43.3%)이고 공무원중에서는 재난관련 공무원이 41명(44%)이며 기타 공무원은 52명(56%)이다.

그리고 조사의 내용은 현행 재난관리체계에 대한 적정성, 운영의 효율성, 관련 공무원의 능력, 전체 재난관리체계에 대한 주민참여, 통합 및 분산의 정도 등 5가지 사항과 향후 바람직한 재난관리체계의 방향 즉, 기획단위에서 재난과정의 통합·분산 정도, 일선단위에서 재난과정의 통합·분산 정도, 재난유형 관리의 통합·분산 정도 등 3가지 사항으로 구성되어 있다.

<표 5-1> 조사 내용

총	8문항	항목의 주요 내용
현행 재난관리체계	5문항	1. 규모, 조직분류면의 적정성 2. 운영의 효율성 3. 관련 공무원의 자질과 능력 4. 전반적 사회 재난관리체계에 대한 주민참여도 5. 조직의 통합·분산 정도
향후 바람직한 방향	3문항	1. 기획단위에서의 재난과정의 통합관리·분산관리 여부 2. 일선단위에서의 재난과정의 통합관리·분산관리 여부 3. 제 재난유형의 통합관리·분산관리 여부

본 조사는 95%의 신뢰수준을 설정하였으며 표본오차는 $Z \times p(1-P)/\sqrt{n}$ 이므로 $1.96(95\% \text{신뢰수준에서의 } Z\text{값}) \times 0.5(1-0.5)/164$ 의 제곱근값 = ± 0.038 이다. 즉 $\pm 3.8\%$ 수준의 오차를 가진다고 볼 수 있다.

그리고 본 설문조사는 나름의 한계를 가지고 있다. 즉 본 설문조사는 공무원과 대학생, 일반 주민을 대상으로 하였으나 각각에 대하여 정확한 비율만큼 표본을 추출한 것은 아니다. 접근의 용이성에 따라 행해진 것이 사실이지만 많은 부분 공무원을 대상으로 실시하고자 하였다.

또한 설문에 대한 응답이 다소 모순적인 부분도 있는 것으로 미루어 심도있는 검토에 따른 응답이 되지 못한 면도 발견되었다. 설문조사에 의거하여 조직방향을 설계하는 것은 사실 많은 한계를 가지며 단지 하나의 참고자료로 삼아야 할 것이라 본다.

다. 분석결과와 그 해석

(1) 빈도 분석

(가) 현행 재난관리체계 규모 · 조직분류면의 적정성

아래의 표에서 보는 바와 같이 현행 재난관리체계의 규모나 조직분류의 적정성에 관하여는 보통이 40%, 약 절반이 부정적인 응답을 한 것으로 나타나 어떠한 형태로든지 향후 조직체계의 수정이 필요함을 보여주고 있다.

<표 5-2> 현재 재난관리체계 규모 · 조직분류면의 적정성

	빈도	비율	누적 비율
매우 그렇다	4	2.4	2.4
대체로 그렇다	17	10.4	12.8
보통이다	65	39.6	52.4
대체로 그렇지 않다	63	38.4	90.9
전혀 아니다	15	9.1	100.0
합계	164	100.0	

(나) 현행 재난관리체계 운영의 효율성

이 역시도 절반이상이 부정적인 시각을 가지는 것으로 파악되었다. 긍정적인 답변을 보인 응답자는 불과 7.9%이며 보통이라는 응답자가 36%를 점하고 56.1%의 응답자가 현행 재난관리체계 운영이 비효율적이라고 응답하고 있는 것이다.

<표 5-3> 현재 재난관리체계 운영의 효율성

	빈도	비율	누적 비율
매우 그렇다	2	1.2	1.2
그렇다	11	6.7	7.9
보통이다	59	36.0	43.9
별로 그렇지 못하다	76	46.3	90.2
그렇지 못하다	16	9.8	100.0
합계	164	100.0	

(다) 현행 재난관리체계 공무원의 자질 및 능력

재난관련 공무원의 자질 및 능력에 관하여는 절반이상 즉 55,5%가 보통이라고 응답하였고 뛰어나다는 응답은 10%대에 머물고 있다. 자질 및 능력에 대하여는 대개 응답자의 정서가 보통이라고 말하기 쉬움을 생각해 볼 필요가 있다. 그런데 뛰어나지 못하다고 응답한 경우도 33.5%가 되고 있음을 주목해야 할 것이다.

<표 5-4> 현재 재난관리체계 공무원의 자질 및 능력

	빈도	비율	누적 비율
매우 뛰어나다	2	1.2	1.2
뛰어난 편이다	16	9.8	11.0
보통이다	91	55.5	66.5
별로 뛰어나지 못하다	45	27.4	93.9
뛰어나지 못하다	10	6.1	100.0
합계	164	100.0	

(라) 현재 사회전체 재난관리체계에 대한 주민참여

주민참여는 대체로 저조한 것으로 나타나(62.8%가 부정적) 향후 주민이 재난에 대한 제1차적 대응책임을 다하고 보충적으로 동원될 수 있도록 민방위, 의용소방대 등을 법적으로 통폐합 등 정비하는 체계적 주민조직 구성과 그에 따른 교육훈련의 체계화가 필요하다고 생각된다.

<표 5-5> 현재 사회전체 재난관리체계에 대한 주민참여 정도

	빈도	비율	누적 비율
매우 참여적이다	2	1.2	1.2
참여적인 편이다	11	6.7	7.9
보통이다	48	29.3	37.2
별로 참여적이지 않다	82	50.0	87.2
참여적이지 않다	21	12.8	100.0
합계	164	100.0	

(마) 현행 재난관리체계의 통합 · 분산 정도

현재의 재난관리체계는 대체로 분산적인 것으로 나타나고 있다. 통합적이라는 응답은 불과 8.5%이며 보통이 31%이고 분산적이라는 응답자는 60.3%에 이르고 있다. 물론 분산적이라 진단하면서 역시 그 방향도 분산적으로 가야 한다는 응답도 있음을 인식해야 할 것이다.

<표 5-6> 현재 재난관리체계의 통합 · 분산 정도

	빈도	비율	누적 비율
매우 통합적이다	4	2.4	2.4
대체로 통합적이다	10	6.1	8.5
보통이다	51	31.1	39.6
대체로 분산적이다	76	46.3	86.0
매우 분산적이다	23	14.0	100.0
합계	164	100.0	

(바) 도 본청 기획단위에서의 재난과정 통합 필요성 정도

도 본청단위에서의 재난과정 즉, 예방-대응-복구는 대체로 하나의 실국(본부)에서 통합적으로 관리해야 한다는 응답이 지배적이었다.

<표 5-7> 기획단위에서의 재난과정 통합 · 분산의 바람직한 방향

	빈도	비율	누적 비율
통합 수행해야 한다	71	43.3	43.3
통합 수행함이 대체로 바람직하다	52	31.7	75.0
어느 안이나 특별히 문제없다	11	6.7	81.7
분산적으로 수행함이 대체로 바람직하다	25	15.2	97.0
분리 수행해야 한다	5	3.0	100.0
합계	164	100.0	

즉 통합 수행함이 바람직하다는 의견이 75%를 점함으로써 대체로 도 본청 기획단위에서의 재난과정 통합에 대하여는 긍정하는 것으로 나타나 그 구체적인 실현방법이 문제이지 원론적인 면에서는 의견을 같이하는 것으로 볼 수 있다.

(사) 일선단위에서의 재난과정 통합 필요성 정도

일선단위에서 재난의 제 과정을 통합적으로 수행함이 바람직한가에 관하여는 통합수행이 48.2%, 분산수행이 41.4%, 어느 안이나 무차별하다는 안이 10.4%로 통합과 분산이 거의 비슷한데 통합을 희망하는 응답자가 다소 많았다. 이는 상기 설정한 가설의 내용과 일단 배치되는 결과로서 이에 대하여는 아래에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

다만 앞에서 살펴본 바와 같이 현행 재난관리체계가 분산적이라는 응답이 많았음을 고려해 볼 때 통합수행을 희망하기가 쉬운 응답자의 일반적 정서에도 불구하고 도 본청 기획단위에서와는 달리 통합과 분산의 정도가 비슷하게 파악되었다는 것은 실제 집행인력 단위에서는 도 본청 기획단위에서와는 달리 그 만큼 통합이 어렵다는 것을 보여주고 있다고 할 것이다.

<표 5-8> 일선단위에서의 재난과정 통합·분산의 바람직한 방향

	빈도	비율	누적 비율
통합 수행해야 한다	45	27.4	27.4
통합 수행함이 대체로 바람직하다	34	20.7	48.2
어느 안이나 특별히 문제 없다	17	10.4	58.5
분산 수행이 대체로 바람직하다	56	34.1	92.7
분리 수행해야 한다	12	7.3	100.0
합계	164	100.0	

(아) 재난유형의 통합관리 필요성 정도

각종 재난의 유형을 통합적으로 수행할 것인가, 각기 다른 기관에서 관리할 것인가에 관하여는 대체로 통합수행이 바람직하다고 응답하여 재난관리기관에서 통합적으로 수행하면서 관련기관과의 공조를 도모함이 바람직하다는 데 공무원 을 비롯한 대다수가 인식을 같이하고 있는 것으로 생각된다. 이는 결국 각 관련 부서 이외에 재난관리 전문기관이 별도로 필요함을 말해 주고 있다고 볼 수 있다.

이와 관련하여, 재난관리의 범위를 확대하여 논의한 연구이기는 하지만 국가재난관리시스템구축 사례분석 TF의 ‘참여정부 국가재난관리시스템 사례분석’(2007)에서의 설문조사 내용을 소개하고자 한다. 그에 따르면 국가재난이 다양한 분야로 확대되면서 이제 이들의 효율적 관리를 위해 현재의 분야별 분산시스템의 기능과 체계를 통합해야 한다는 주장에 대해 어떻게 생각하느냐는 질문에 86.8%가 그렇다고 응답하였고, 유사기능 중복과 분산의 문제에는 ‘약간 그렇다’ 43.4%, ‘매우 그렇다’ 38.6%가 응답해 전체 82%에 달하는 대부분이 현재 분산화되어 있는 국가 재난관리시스템이 유사기능 중복 등으로 제기능을 발휘하지 못하고 있다는 의견을 나타내었다.

<표 5-9> 재난유형 통합·분산의 바람직한 방향

	빈도	비율	누적 비율
통합 수행해야 한다	55	33.5	33.5
통합 수행이 대체로 바람직하다	65	39.6	73.2
어느 안이나 특별히 문제 없다	12	7.3	80.5
분산 수행이 대체로 바람직하다	24	14.6	95.1
분리 수행해야 한다	8	4.9	100.0
합계	164	100.0	

(2) 교차분석

(가) 기획단위와 일선단위의 재난과정 통합 · 분산 필요여부 교차

재난과정의 통합관리여부에 대한 기획단위와 일선단위에서의 견해 교차표를 보기로 한다.

<표 5-10> 기획단위와 일선단위의 재난과정 통합 · 분산 필요여부 교차표

		일선단위 재난과정 통합필요					전체	
		통합수행 해야	통합수행함이 바람직	어느 안이나	분산수행이 바람직	분리 수행 해야 한다		
기획단위 재난과정 통합필요여부	통합 수행 해야	빈도	39	6	0	23	3	71
		'기획단위 과정통합 필요'중의 비율	54.9%	8.5%	.0%	32.4%	4.2%	100.0%
		'일선단위 과정통합 필요'중의 비율	86.7%	17.6%	.0%	41.1%	25.0%	43.3%
		전체중의 비율	23.8%	3.7%	.0%	14.0%	1.8%	43.3%
	통합 수행 함이 바람 직	빈도	5	25	3	16	3	52
		'기획단위 과정통합 필요'중의 비율	9.6%	48.1%	5.8%	30.8%	5.8%	100.0%
		'일선단위 과정통합 필요'중의 비율	11.1%	73.5%	17.6%	28.6%	25.0%	31.7%
		전체중의 비율	3.0%	15.2%	1.8%	9.8%	1.8%	31.7%
	어느 안이나	빈도	0	2	8	1	0	11
		'기획단위 과정통합 필요'중의 비율	.0%	18.2%	72.7%	9.1%	.0%	100.0%
		'일선단위 과정통합 필요'중의 비율	.0%	5.9%	47.1%	1.8%	.0%	6.7%
		전체중의 비율	.0%	1.2%	4.9%	.6%	.0%	6.7%
분산 수행이 바람 직	빈도	1	1	5	15	3	25	
	'기획단위 과정 통합필요'중의 비율	4.0%	4.0%	20.0%	60.0%	12.0%	100.0%	
	'일선단위 과정 통합필요'중의 비율	2.2%	2.9%	29.4%	26.8%	25.0%	15.2%	
	전체중의 비율	.6%	.6%	3.0%	9.1%	1.8%	15.2%	
분리 수행 해야	빈도	0	0	1	1	3	5	
	'기획단위 과정 통합필요'중의 비율	.0%	.0%	20.0%	20.0%	60.0%	100.0%	
	'일선단위 과정 통합필요'중의 비율	.0%	.0%	5.9%	1.8%	25.0%	3.0%	
	전체중의 비율	.0%	.0%	.6%	.6%	1.8%	3.0%	
전체	빈도	45	34	17	56	12	164	
	'기획단위 과정 통합필요'중의 비율	27.4%	20.7%	10.4%	34.1%	7.3%	100.0%	
	'일선단위 과정 통합필요'중의 비율	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
	전체중의 비율	27.4%	20.7%	10.4%	34.1%	7.3%	100.0%	

표는 예컨대 기획단위와 일선단위 모두 재난과정을 통합관리해야 한다는 응답자가 39명으로서 기획단위에서 재난과정을 통합수행해야 한다는 응답자의 54.9%, 일선단위에서 재난과정을 통합수행해야 한다는 응답자의 86.7%, 전체의 23.8%임을 나타낸다.

이는 기획단위에서 재난과정의 통합관리를 주장하는 응답자중에서는 일선단위에서는 분산관리를 주장하는 여지가 꽤 있었으나 일선단위에서 재난과정의 통합관리를 주장하는 응답자는 대부분 기획단위에서부터 통합관리를 주장하고 있다는 것이다.

즉 기획단위에서의와 일선단위에서의 통합은 그 의미가 많이 다르다는 것을 나타내 주고 있다. 그리고 기획단위에서의 통합은 대다수가 주장하는 데 그 대다수중에서도 일선단위에서의 분산을 주장하여 가설을 뒷받침해주는 경우를 볼 수 있는 것이다.

기획단위에서의 통합관리와 일선단위에서의 통합관리를 함께 주장하는 응답자는 $39+6+5+25=75$ 명인데 가설의 내용처럼 기획단위에서의 통합관리와 일선단위에서의 분산관리를 주장하는 응답자는 $23+3+16+3=45$ 명으로서 가설과 달리 나타나고 있다.

그러나 기획단위에서의 통합을 주장하는 응답자는 123명으로 대다수인데 반하여 일선단위에서의 통합은 79명만이 주장하고 있으며 일선단위에서의 분산 주장도 68명으로 적지만 거의 비슷하게 나오고 있음을 생각한다면 가설의 타당성이 크게 흔들리지는 않는 상황이라 하겠다.

그리고 기획단위에서의 분산관리와 일선단위에서의 분산관리를 함께 주장하는 응답자는 $15+3+1+3=22$ 명이다. 그런데 기획단위에서는 재난과정의 분산관리를 주장하면서 일선단위에서 재난과정의 통합관리를 주장하는 응답자도 $1+1=2$ 명이 있어서 의문스럽다.

(나) 일선단위의 재난과정 통합필요여부와 재난유형 통합필요여부 교차

<표 5-11> 일선단위의 재난과정 통합·분산 필요여부와 재난유형 통합·분산 필요여부 교차표

		재난유형 통합 필요					전체	
		통합수행 해야	통합수행이 바람직	어느 안이나	분산수행이 바람직	분리수행 해야		
일선단위 재난과정 통합필요	통합수행 해야 한다	빈도	35	5	0	5	0	45
		‘일선단위 과정통합 필요’중의 비율	77.8%	11.1%	.0%	11.1%	.0%	100.0%
		‘재난유형 통합필요 , 중의 비율	63.6%	7.7%	.0%	20.8%	.0%	27.4%
		전체중의 비율	21.3%	3.0%	.0%	3.0%	.0%	27.4%
	통합수행 함이 바람직	빈도	3	26	0	4	1	34
		‘일선단위 과정통합 필요’중의 비율	8.8%	76.5%	.0%	11.8%	2.9%	100.0%
		‘재난유형 통합필요 , 중의 비율	5.5%	40.0%	.0%	16.7%	12.5%	20.7%
		전체중의 비율	1.8%	15.9%	.0%	2.4%	.6%	20.7%
	어느 안이나 문제 없다	빈도	0	4	10	1	2	17
		‘일선단위 과정통합 필요’중의 비율	.0%	23.5%	58.8%	5.9%	11.8%	100.0%
		‘재난유형 통합필요 , 중의 비율	.0%	6.2%	83.3%	4.2%	25.0%	10.4%
		전체중의 비율	.0%	2.4%	6.1%	.6%	1.2%	10.4%
분산 수행 함이 바람직	빈도	15	27	2	12	0	56	
	‘일선단위 과정통합 필요’중의 비율	26.8%	48.2%	3.6%	21.4%	.0%	100.0%	
	‘재난유형 통합필요 , 중의 비율	27.3%	41.5%	16.7%	50.0%	.0%	34.1%	
	전체중의 비율	9.1%	16.5%	1.2%	7.3%	.0%	34.1%	
분리 수행 해야 한다	빈도	2	3	0	2	5	12	
	‘일선단위 과정통합 필요’중의 비율	16.7%	25.0%	.0%	16.7%	41.7%	100.0%	
	‘재난유형 통합필요 , 중의 비율	3.6%	4.6%	.0%	8.3%	62.5%	7.3%	
	전체중의 비율	1.2%	1.8%	.0%	1.2%	3.0%	7.3%	
전체	빈도	55	65	12	24	8	164	
	‘일선단위 과정통합 필요’중의 비율	33.5%	39.6%	7.3%	14.6%	4.9%	100.0%	
	‘재난유형 통합필요 , 중의 비율	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	
	전체중의 비율	33.5%	39.6%	7.3%	14.6%	4.9%	100.0%	

위 표는 하나의 일선단위 기관에서 모든 유형의 재난에 대하여 모든 재난과정을 통합관리해야 한다는 응답자가 35명으로 이는 재난유형을 통합관리해야 한다는 응답자중 63.6%, 일선단위에서 재난과정을 통합 수행해야 한다는 응답자의 77.8%, 전체 응답자중 21.3%임을 나타낸다.

즉 일선단위에서의 재난과정의 통합관리를 주장하는 경우 재난유형의 통합관리를 대체로 같이 주장하며, 마찬가지로 재난유형의 통합관리를 주장하는 경우 대체로 일선단위에서의 재난과정의 통합관리를 함께 주장하고 있어서 맥을 같이 하고 있다는 것이다.

재난유형의 통합필요와 일선단위에서의 재난과정의 통합관리 필요성을 주장하는 응답 즉 재난관리 완전통합형은 $35+5+3+26=69$ 명으로 비교적 많이 나타나고 있는데 일선단위에서의 재난과정의 통합관리의 가능성, 즉 재난관리 완전통합의 가능성 등에 대한 심도있는 고민끝에 나온 응답인지는 의문이 있다.

가설 내용대로 모든 유형의 재난을 통합 관리하되 일선단위에서는 재난과정을 합리적으로 분산관리하자는 응답은 $15+27+2+3=47$ 명에 불과하다. 그런데 재난유형을 통합 관리하는 것이 대체로 바람직하다는 응답자중에서 41.5%나 되는 인원이 일선단위에서 재난과정을 분산 관리하는 것이 바람직하다고 응답했음은 가설과 관련하여 중요한 시사점을 주고 있다.

그리고 일선단위 재난과정의 통합관리는 $45+34=79$ 명인데, 어느 안이나 관계없다는 무차별 안도 17명이며, 분산관리 주장도 $56+12=68$ 이나 되어, 설문조사의 오류나 한계등을 고려한다면 가설의 내용이 크게 문제가 되지는 않고 있음을 볼 수 있다.

한편 일선단위 재난과정의 분산관리와 재난유형의 분산관리를 함께 주장하는 응답자도 $12+0+2+5=17$ 명이 있어 이는 각 재난유형별로 구분하고 또 그렇게 구분된 재난을 다시 과정별로 구분하여 각각 담당기관 및 부서를 달리 한다는 것으로 도대체 어떻게 한다는 것인지 모순된 면을 보여주고 있다. 이는 설문조사의 한계성을 여실히 보여주는 대목이다.

(3) 집단간 비교 (T 검정)

(가) 공무원과 비공무원의 비교

<표 5-12> 공무원과 비공무원의 비교 (집단 통계량)

	공무원여부	N	평균	표준편차	평균의 표준오차
적정성	공무원	93	3.4946	.91632	.09502
	비공무원	71	3.3099	.83822	.09948
효율성	공무원	93	3.6022	.83588	.08668
	비공무원	71	3.5211	.77199	.09162
공무원능력	공무원	93	3.2581	.79267	.08220
	비공무원	71	3.2958	.74440	.08834
주민참여	공무원	93	3.7419	.81964	.08499
	비공무원	71	3.5634	.84062	.09976
통합정도	공무원	93	3.7527	.84256	.08737
	비공무원	71	3.4789	.92364	.10962
기획단위 과정별 통합 필요	공무원	93	1.7527	1.04939	.10882
	비공무원	71	2.3944	1.24761	.14806
일선단위 과정별 통합 필요	공무원	93	2.3548	1.38819	.14395
	비공무원	71	3.2254	1.18559	.14070
재난유형 통합필요	공무원	93	1.9892	1.22025	.12653
	비공무원	71	2.4225	1.10404	.13103

현재의 재난관리조직의 상태에 대하여 공무원과 비공무원 모두 평균값이 3(보통)이상이 되어 대체로 부정적이며 조직의 통합정도는 분산적인 것으로 응답하고 있다.

향후 방향에 대하여는 양 집단 모두 평균이 대체로 3 이하로 나타나 재난과정의 통합관리와 재난유형의 통합관리가 바람직한 것으로 평가되고 있다. 다만 비공무원인 경우 일선단위에서 재난과정의 통합관리 필요여부에 대하여 평균값이 3.2254로 나타나 중간(또는 약간 분산관리 쪽)으로 나타나고 있다.

이는 오히려 공무원이 아닌 비공무원의 응답이어서 다소 의아스러운 부분도 있으나 가설의 타당성을 어느 정도 뒷받침해 주는 부분이다.

<표 5-13> 공무원과 비공무원의 비교 (T 검정)

		Levene의 등분산검정		평균의 동일성에 대한 t-검정						
		F	유의 확률	t	자유도	유의 확률 (양쪽)	평균차	차이의 표준오차	차이의 95%신뢰구간	
									하한	상한
적정성	등분산이 가정됨	1.438	.232	1.327	162	.186	.18476	.13923	-.09017	.45970
	등분산이 가정되지 않음			1.343	156.731	.181	.18476	.13757	-.08696	.45649
효율성	등분산이 가정됨	1.359	.245	.636	162	.526	.08102	.12748	-.17071	.33276
	등분산이 가정되지 않음			.642	156.183	.522	.08102	.12612	-.16810	.33015
공무원 경력	등분산이 가정됨	.916	.340	-.310	162	.757	-.03771	.12169	-.27802	.20260
	등분산이 가정되지 않음			-.313	155.174	.755	-.03771	.12067	-.27607	.20065
주민 참여	등분산이 가정됨	.105	.747	1.367	162	.174	.17856	.13061	-.07937	.43648
	등분산이 가정되지 않음			1.362	148.833	.175	.17856	.13106	-.08042	.43753
통합 정도	등분산이 가정됨	.657	.419	1.978	162	.050	.27381	.13845	.00041	.54722
	등분산이 가정되지 않음			1.953	143.214	.053	.27381	.14018	-.00327	.55090
기획 단위 과정별 통합 필요	등분산이 가정됨	5.534	.020	-3.574	162	.000	-.64168	.17955	-.99624	-.28712
	등분산이 가정되지 않음			-3.492	135.877	.001	-.64168	.18375	-1.00506	-.27830
일선 단위 과정별 통합 필요	등분산이 가정됨	6.368	.013	-4.234	162	.000	-.87051	.20559	-1.27649	-.46453
	등분산이 가정되지 않음			-4.325	159.919	.000	-.87051	.20129	-1.26805	-.47298
재난 유형 통합 필요	등분산이 가정됨	.229	.633	-2.347	162	.020	-.43329	.18462	-.79786	-.06872
	등분산이 가정되지 않음			-2.379	157.331	.019	-.43329	.18215	-.79306	-.07351

먼저 두 집단(93명, 71명)에 대한 분산의 동질성 가정을 검정해보면 유의확률이 기획단위 및 일선단위 재난과정별 통합 필요 여부에 대해서만 0.05보다 작고 나머지는 0.05보다 크므로 대부분에 있어서 양 집단간에 동질성이 검정되고 있다.

위 표에서 보는 바와 같이 유의확률이 0.05보다 작은 것은 향후 방향에 관한 설문 3가지로서 통계적으로 유의하다. 즉 방향에 대하여 공무원과 비공무원 간에 차이가 있다고 할 수 있는 것이다. 비공무원의 경우 통합성 요구의 강도가 공무원에 비하여 약한데 이는 그만큼 피부로 느끼는 것이 약하다고 볼 수 있겠다.

(나) 재난관련 공무원과 기타 공무원의 비교

<표 5-14> 재난관련 공무원과 기타 공무원의 비교 (집단통계량)

	공무원유형	N	평균	표준편차	평균의 표준오차
적정성	재난관련 공무원	41	3.2195	.82195	.12837
	기타 공무원	52	3.7115	.93592	.12979
효율성	재난관련 공무원	41	3.4146	.77381	.12085
	기타 공무원	52	3.7500	.86035	.11931
공무원능력	재난관련 공무원	41	2.9756	.68876	.10757
	기타 공무원	52	3.4808	.80417	.11152
주민참여	재난관련 공무원	41	3.5122	.77852	.12158
	기타 공무원	52	3.9231	.81279	.11271
통합정도	재난관련 공무원	41	3.4146	.80547	.12579
	기타 공무원	52	4.0192	.77940	.10808
기획단위 과정별통합필요	재난관련 공무원	41	1.9756	1.21424	.18963
	기타 공무원	52	1.5769	.87102	.12079
일선단위 과정별통합필요	재난관련 공무원	41	3.0000	1.39642	.21808
	기타 공무원	52	1.8462	1.16121	.16103
재난유형 통합필요	재난관련 공무원	41	2.0732	1.27260	.19875
	기타 공무원	52	1.9231	1.18564	.16442

재난관련 공무원이나 기타 공무원 양 집단 모두 현 상태에 대하여 3이상의 평균값을 보여 대체로 부정적이며 조직의 통합 분산 정도도 분산적이라고 할 수 있다. 조직분산정도에 대하여는 기타 공무원이 더욱 분산적으로 보고 있는 것으로 나타났다.

그리고 재난관련 공무원의 자질 및 능력에 대하여는 재난관련 공무원 자신들의 능력이 보통이상은 되는 것으로 답변함을 볼 수 있다.

향후 방향에 대하여는 양 집단 모두 재난과정과 재난유형에 대하여 대체로 통

합을 희망하는데 다만 재난관련 공무원은 일선단위에서 재난과정의 통합관리에 대하여 통합과 분산이 무차별적(평균 3.00)이라고 응답하고 있다.

<표 5-15> 재난관련 공무원과 기타 공무원 비교 (T 검정)

		Levene의 등분산검정		평균의 동일성에 대한 t-검정						
		F	유의 확률	t	자유도	유의 확률 (양쪽)	평균차	차이의 표준오차	이의95%신뢰구간	
									하한	상한
적정성	등분산이 가정됨	.729	395	-2.654	91	.009	-.49203	.18539	-.86027	-.12378
	등분산이 가정되지 않음			-2.695	89.899	.008	-.49203	.18255	-.85469	.12936
효율성	등분산이 가정됨	.352	.554	-1.950	91	.054	-.33537	.17198	-.67698	.00625
	등분산이 가정되지 않음			-1.975	89.379	.051	.33537	.16982	-.67278	.00204
공무원 능력	등분산이 가정됨	5.344	.023	-3.201	91	.002	-.50516	.15781	-.81864	-.19168
	등분산이 가정되지 않음			-3.260	90.340	.002	-.50516	.15494	-.81296	-.19736
주민 참여	등분산이 가정됨	.360	550	-2.466	91	.016	-.41088	.16665	-.74191	-.07985
	등분산이 가정되지 않음			-2.478	87.569	.015	-.41088	.16579	-.74038	-.08138
통합 정도	등분산이 가정됨	3.292	.073	3.660	91	.000	-.60460	.16520	-.93274	-.27645
	등분산이 가정되지 않음			3.645	4.668	.000	-.60460	.16585	-.93437	-.27483
기획 단위 과정별 통합 필요	등분산이 가정됨	4.046	.047	1.843	91	.069	.39869	.21637	-.03111	.82849
	등분산이 가정되지 않음			1.773	70.004	.081	.39869	.22483	-.04973	.84710
일선 단위 과정별 통합 필요	등분산이 가정됨	6.368	.013	4.350	91	.000	1.15385	.26524	.62697	1.68072
	등분산이 가정되지 않음			4.256	77.451	.000	1.15385	.27109	.61408	1.69361
재난 유형 통합 필요	등분산이 가정됨	.009	924	.587	91	.559	.15009	.25577	-.35796	.65815
	등분산이 가정되지 않음			.582	82.996	.562	.15009	.25794	-.36294	.66313

두 집단(41명, 52명)에 대한 분산의 동질성 가정을 검정해보면 유의확률이 재난관련 공무원 능력에 대한 부분과 일선단위 과정별 통합 필요여부에 대한 부분만이 0.05보다 작고 나머지는 0.05보다 크므로 대부분에 있어서 양 집단간에 동질성이 검정되고 있다.

유의확률이 0.05보다 작은 것은 재난관리체계의 적정성, 재난관련 공무원의 자질과 능력, 사회 전체 재난관리체계에 대한 주민참여 정도, 재난관리조직의 통합 정도 등 현행 체계의 상태에 관한 것과 방향에 관한 것 중에서 일선단위에서 재난과정을 통합적으로 할 것인가에 대한 것이다. 즉 이러한 항목은 통계적으로 유의하여 두 집단간에 실질적인 차이가 있다고 할 수 있다.

(4) 가설 검정

(가) 재난유형과 재난과정의 통합·분산 관련성 검정

이제 독립표본 T검정(집단간 관련성 비교)을 사용하여 가설의 앞부분 즉, ‘재난유형의 통합정도와 재난과정의 통합정도는 밀접한 관련성을 가진다.’를 검정해 보기로 하자. 양 집단간의 재난유형의 통합필요성에 대한 견해차를 알아보기 위하여 양 집단의 구분은 일선단위 재난과정에 대하여 통합 수행해야 한다는 집단과 분리 수행해야 한다는 집단으로 하고, 또다시 일선단위 재난과정에 대하여 통합 수행함이 바람직하다는 집단과 분리 수행함이 바람직하다는 집단을 비교하고자 한다.

<표 5-16> 집단통계량

	일선단위 재난과정 통합필요	N	평균	표준편차	평균의 표준오차
재난유형 통합필요	통합수행 주장 집단	45	1.4444	.96661	.14409
	분리수행 주장 집단	12	3.4167	1.67649	.48396

일선단위에서 재난과정을 통합적으로 수행해야 한다고 주장하는 45명의 재난유형의 통합관리여부에 대한 평균값은 1.44이며 일선단위에서 재난과정을 분산

관리해야 한다는 응답자 12명의 재난유형 통합관리여부에 대한 평균값은 3.42이다.

<표 5-17> 독립표본 검정 1

		Levene의 등분산검정		평균의 동일성에 대한 t-검정						
		F	유의확률	t	자유도	유의확률(양쪽)	평균차	차이의 표준오차	차이의95% 신뢰구간	
									하한	상한
재난유형 통합필요	등분산이 가정됨	15.316	.000	-5.305	55	.000	-1.97222	.37180	-2.71733	-1.22712
	등분산이 가정되지 않음			-3.906	13.011	.002	-1.97222	.50496	-3.06302	-.88143

먼저 두집단(45명, 12명)에 대한 분산의 동질성 가정을 검정해보면 F값이 15.316이고 유의확률이 0.000으로서 0.05보다 작으므로 두 집단이 달리 나타나고 있어 동질성 검정이 안되고 있으며 t검정의 유의확률이 0.05보다 작으므로 양 집단간에 차이가 있어서 일단 “재난과정에 대한 시각에 차이를 가지는 두 집단은 재난유형에 대한 시각에 대하여도 차이를 나타내고 있다.”고 볼 수 있다.

이번에는 일선단위에서 재난과정의 통합 · 분산관리에 대한 강한 주장을 배제하고 비교적 완화된 주장(...함이 대체로 바람직)을 하는 양 집단간의 재난유형 통합필요여부에 대한 영향차에 대하여 양 집단간 통계적으로 유의한지를 알아보기로 한다.

<표 5-18> 집단통계량

	일선단위 재난과정 통합필요	N	평균	표준편차	평균의 표준오차
재난유형 통합필요	통합수행함이 바람직하다는 집단	34	2.2353	.88963	.15257
	분산수행이 바람직하다는 집단	56	2.1964	1.06889	.14284

일선단위에서 재난과정 통합관리가 대체로 바람직하다는 34명의 재난유형 통합필요여부에 대한 견해의 평균값은 2.2353이며 일선단위에서 재난과정 분산관리가 대체로 바람직하다는 56명의 재난유형 통합필요여부에 대한 견해의 평균값은 2.1964이다.

<표 5-19> 독립표본 검정 2

		Levene의 등분산 검정		평균의 동일성에 대한 t-검정						
		F	유의 확률	t	자유도	유의확률 (양쪽)	평균차	차이의 표준오차	차이의 95% 신뢰구간	
									하한	상한
재난 유형 통합 필요	등분산이 가정됨	3.044	.085	.178	88	.859	.03887	.21859	-.39554	.47327
	등분산이 가정되지 않음			.186	79.537	.853	.03887	.20900	-.37709	.45482

두 집단의 분산의 동질성 가정을 검정해 보면 F값이 3.044이고 유의확률이 0.085로서 0.05보다 크므로 F검정은 만족되어 양 집단간에 동질성이 검정되었다. t검정 유의확률이 0.859로서 0.05보다 크므로 양 집단간 실질적 차이가 없음이 나타났다.

상기한 두 가지 독립표본 검정 결과를 종합해 보면 일관성이 없어 재난과정의 통합·분산과 재난유형의 통합·분산간의 상관관계는 일률적으로 말하기 어렵다고 볼 수 있다.

(나) 재난유형의 통합필요성 검정

각종 재난의 유형을 통합적으로 수행할 것인가, 각기 유형별로 다른 기관에서 관리할 것인가에 관하여는 대체로 통합수행이 바람직하다고 응답(73%, 통합 분산에 대한 평균은 2.1768)하여 재난관리기관에서 통합적으로 수행하면서 관련기관과의 공조를 도모함이 바람직하다는 데 공무원을 비롯한 대다수가 인식을 같이하고 있는 것으로 생각된다.

(다) 기획단위에서의 재난과정의 통합필요성 검정

도 본청단위에서의 재난과정 즉, 예방-대응-복구는 대체로 하나의 실국(본부)에서 통합적으로 관리해야 한다는 응답이 75%를 점하여 지배적이었다. 그런데 분산수행을 주장하는 응답자는 앞서 살펴본 바와 같이 18.2%에 불과하였으며 어

는 안이나 특별히 문제없다는 무차별 안도 6.7%에 불과하였다. 그리고 전체적인 통합 분산에 대한 평균은 2.0305로서 다음에서 살펴 볼 일선단위에서의 통합 분산에 대한 평균값 2.7317과 비교해 볼 때 많이 낮은 수치로 이는 일선단위에서는 분산을 주장하는 응답자중에도 기획단위에서는 통합을 주장하고 있는 응답자가 꽤 있음을 나타내고 있다고 하겠다.

(라) 일선단위에서의 재난과정별 분산필요성 검정

일선단위에서 재난의 제 과정을 통합적으로 수행함이 바람직한가에 관하여는 통합과 분산이 거의 비슷한데 통합을 희망하는 응답자가 다소 많았다.(통합 48%, 분산 42%, 평균값은 2.7317) 이는 상기 설정한 가설의 내용과 일단 배치되는 결과로서 이에 대하여는 구체적인 검토를 요한다.

(5) 종합 결과 (정책적 함의)

(가) 재난과정-재난유형 관련성은 본 설문조사만으로는 특별한 관계를 말하기 어렵다. 물론 모순된 답변을 보인 경우도 있어서 본 분석결과를 가지고 단정할 수는 없는 것이다.

(나) 모든 재난유형을 통합 관리할 것인가에 대하여는 대체로 통합관리를 희망하는 것으로 나타났다.

(다) 기획단위에서 재난과정을 통합 관리할 것인가에 대해서는 통합관리를 대체로 희망하는 것으로 나타났다.

(라) 일선단위에서 재난과정을 통합 관리할 것인가에 대해서는 중간정도에서 다소 통합을 희망하는 것으로 파악되어 가설의 내용과 다르다. 그러나 다음 몇 가지 점에서 가설을 수정하지 않고 별 무리없이 방향 논의를 계속 전개해 나가도 되리라 생각된다.

첫째, 재난유형의 통합관리를 전제했을 때(설문조사결과 재난유형 통합관리에 대한 요구정도가 더 큼) 일선단위 즉 실제 집행단위에서는 모든 유형의 재난에 대하여 모든 재난과정 즉, 예방-대응-복구를 1개 기관에서 통합적으로 담당하기

가 사실 곤란하며 오히려 합리적인 과정별 분산이 요구된다고 생각되며 그것도 본청단위의 통합관리와 연계되면서 결국 전체적인 의미에서 통합관리라고 본다.

둘째, 일선단위에서 재난과정의 통합관리 필요여부에 대하여 통합을 주장하는 응답자는 $21\%+27\%=48\%$ 이며 분산을 주장하는 응답자는 $35\%+7\%=42\%$ 로서 큰 차이는 없다.

셋째, 기획단위에서 재난과정의 통합관리를 주장하는 응답자중에서는 일선단위에서는 분산관리를 희망하는 여지가 많이 있었으나 일선단위에서 재난과정의 통합관리를 주장하는 응답자의 대부분은 기획단위에서부터 통합관리를 주장하고 있다.(상기 교차분석 참고) 이는 기획단위의 통합과 일선집행단위의 통합은 집행단위에서의 분산의 합리성 및 불가피성 등을 고려할 때 서로 의미가 다르다고 보는 이들이 꽤 있다는 것으로 해석될 수 있으리라 본다.

넷째, 재난유형 통합관리가 대체로 바람직하다는 응답자중에서 41.5%가 일선단위에서 재난과정을 분산 관리할 필요가 있다고 하여 시사하는 바가 있다.(상기 교차분석 참고)

다섯째, 비공무원인 경우는 일선단위에서 재난과정의 통합관리필요여부에 대한 평균값이 3.2254로서 중간에서 약간 분산쪽으로 나타나고 있다.

여섯째, 재난관련 공무원의 경우는 일선단위에서 재난과정의 통합관리필요여부에 대한 평균이 3.0으로서 통합과 분산이 무차별적인 것으로 파악되었다.

일곱째, 응답자중에는 일선단위 재난과정의 분산관리와 재난유형의 분산관리를 같이 주장하는 등 다소 모순된 경우도 있어서 치밀한 검토후의 응답이 아님을 인정하면 분석결과에 큰 비중을 두기보다는 단지 참고하면서 모든 경우의 수에 따른 합리적 방안을 직관적으로 생각할 필요도 있는 것이다.

이러한 점들을 고려한다면 원래의 가설대로 기획단위의 통합관리와 일선단위의 합리적 분산방향으로 논의전개를 계속해도 무리가 없다고 보며 다만 분석결과를 참고하여 기획단위의 재난과정 통합관리의 실질화(이는 재난유형 통합관리로써 가능)와 재난유형 통합관리에 중점을 두고, 일선단위의 조직편제는 다소 유연한 태도를 가지는 것으로 조직 재설계의 기본 방향을 삼아 논의를 계속해 나가고자 한다.

2. 재난관리 조직편제의 기준 및 내부조직의 형태

조직구조는 기본적으로 분화와 통합의 관점에서 논의된다. 분화는 조직이 수평 또는 수직으로 확대되는 것으로 인력과 자원을 과업에 할당하는 방식을 말하며 통합은 이렇게 분화된 조직을 동일 전략 방향으로 통제하기 위한 논리로서 분화가 심화될수록 조직활동에 대한 통합의 필요성도 증대되는 것이다

수평적 분화정도에 의한 조직유형은 기능별(연구개발, 제조, 판매 등)로 집단화한 조직형태, 사업부제(각 제품라인 또는 사업영역을 모든 경영능력을 가진 독자적 단위, 즉 사업부로 만든 조직형태), 매트릭스 조직(기능별 조직과 사업부제의 결합형태로 이중보고체계)등으로 구분되어 질 수 있다.

실문조사 결과에서 본 바와 마찬가지로 재난관리조직은 Governance 개념에 입각하여 재난관리 전문기구를 중심으로 각 관련 조직과 느슨하지만 긴밀하고 탄력적인 연결체제로써 재난과정별로는 기능별 조직으로 분화하되 각 기능별 조직 내에서는 모든 재난이 통합적으로 관리되고 다만 전기안전공사, 가스안전공사 등의 경우처럼 사업부제 조직이 보완되고, 특히 예방 및 복구에 관하여는 각 부서별 예방 및 복구가 예방 및 복구주관기관의 업무와 연계되는 프로젝트조직형태가 통합에 대한 전문화 반응으로서 자리하게 될 필요가 있다.

즉 재난관리조직운영의 효율화를 위한 원칙적 통합(통합관리방식 채택)과 그 한계로서의 전문화 및 분산필요에 따른 조직 구성이 이루어져야 할 것이다.

구체적으로는 기획단위에서는 하나의 기구에서 모든 유형의 재난에 대하여 모든 과정이 관리되는데 그 내부조직은 과정별로 분화하고, 일선단위에서는 재난과정별로 합리적인 분화를 이루는 것이다.

그리고 기획단위에서 재난과정별로 분화된 내부조직은 탄력적 인력 운영을 위한 팀제 조직구조를 가질 필요가 있다. 팀제 구조는 상호보완적 능력을 갖춘 사람들이 상호책임을 분담할 수 있는 합의된 접근방법으로써 공통의 과업목표를 가지고 정보를 팀원이 공유하여 '나'가 아닌 '우리'라는 개념으로 작업할 수 있는 소수 인원으로 구성된 그룹으로 운영되는 조직구조이다.

따라서 성과판단은 팀 전체로서의 성과를 기준으로 하며 보상은 개인이 팀의 업무수행에 미치는 공헌도에 달려 있다.

이러한 팀제 운영상의 기본원칙을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 최소한의 핵심내용만을 설계한다. 즉 규칙이 아닌 원칙으로 경영한다.

둘째, 팀원 각자는 전문화된 하나의 직무만을 수행하기 보다는 팀내의 모든 업무과제를 이해하고 수행할 수 있어야 한다. 가능하면 모든 책임과 함께 자기일이라 인식할 수 있도록 일 전체를 맡기는 다기능주의를 채택한다.

셋째, 팀을 지속적으로 재평가하고 조정한다.

넷째, 하나의 과제에 대한 리더는 반드시 팀장일 필요가 없으며 팀장으로부터 위임받은 권한의 행사 및 관련 팀원의 협조를 받아 과업전체의 주도적 역할을 수행한다.

제 2 절 합리적 통합 조직으로의 재설계

이상의 내용(문제점 및 재설계의 기본방향)을 종합 반영한 재난관리조직 개편안은 다음 두가지 안으로 압축이 가능하다. 즉 재난에 있어서의 기능 즉 재난과정별 통합안 제1안과 제2안이 그것이다.

그 두가지 안의 기본 구도는 도 본청 단위(재난관리의 기획단위)에서는 통합형 재난관리방식을 채택하되, 일선단위에서는 기능별로 합리적인 분산을 기하며 분산된 각각의 기능(예방, 대응, 복구)에 있어서는 모든 형태의 재난을 통합 관리하는 것이다.

1. 기능(재난의 각 과정)별 통합안 1

이는 다음에 보게 될 재난기능별 완전통합안의 곤란성, 특히 재난예방 통합의 어려움에 따라 나타난 보다 현실적 안으로서 일선단위에 있어서 현재의 각부서관할 예방 및 소방 특수성 등을 고려한 방안이다.

도 본청 기획단위와 일선 집행단위의 조직구조를 각각 살펴보기로 하자.

가. 도 본청 단위

도 본청 즉 기획단위에서의 재난관리 중심조직은 현재 추진중인 안전도시를

지속적으로 발전시켜 나갈 수 있는 안전도시본부로 하고 지금까지 강조한 것처럼 재난과정에 입각한 팀을 하부구조로 편제하는 데 여기서 현실적인 조직 감축 등을 고려한다면 재난예방과 재난복구를 재난예방·복구팀 1개 팀으로 하는 방안도 생각해 볼 수 있겠다. 이를 그림으로 그려보면 다음과 같다.

<그림 5-1> 도 본청단위 재난관리조직



※ 예방과 복구를 재난예방·복구팀 1개 팀으로 하는 방안도 고려할 필요

이제 그림에 대하여 자세히 설명하기로 한다.

(1) 각 팀의 기능

Governance개념에 입각하여 재난관리전문기구가 각 관련 부서와 느슨하지만 긴밀하고 탄력있게 연결되는 상태에서 재난관리의 일관성과 피드백효과를 제고하기 위한 통합형관리방식으로서 재난기능(과정)별로 모든 형태의 재난 관리가 이루어지는데 각 팀의 기능을 보면 다음과 같다.

행정지원팀은 조직의 일반 행정적인 업무 즉 인사, 감찰, 예산, 장비 등의 기능을 수행하게 된다. 현재는 실질적 업무부서와 혼재되어 있으나 이는 조직의 존재이유가 되는 실질적 업무부서에 대한 행정적 지원업무로서 별개로 존재할 필요가 있다.

재난예방팀은 소방, 교통, 토목, 건축, 전기, 가스 등 전문 인력으로 구성되고 일반직 공무원은 배제하여 안전점검기동반에 각 부문의 통합점검반을 운영할 필요가 있으며 그 점검 결과 등을 직접 집행 또는 해당 부서 (하천정비 등 관련부서)에 통보, 공조해야 한다.

인력이 문제될 경우 재난예방 및 재난복구를 재난예방·복구팀 1개팀으로 할 수도 있을 것이다.

그리고 재난대응팀은 해상(해양경찰)을 제외한 자연 및 인위재난을 총망라하여 대응할 수 있도록 하고 긴급구조통제단 구성을 상시화, 즉 평시 팀의 하부구조(담당)를 긴급구조대응계획상의 대응계획부, 현장지휘대로 구성할 필요가 있다. 자원지원부는 행정지원팀이 담당하고 긴급복구부는 재난복구팀이 담당하며 기타 필요한 부분은 한시적으로 구성 운영하면 되는 것이다.

재난복구팀은 자연 및 인적재난에 대한 긴급 및 장기복구를 의미하는 것으로 역시 일반직 공무원을 배제하고 건축, 토목, 통신 등 전문기술직 공무원으로만 조직하여 운영할 필요가 있다.

(2) 중요 지적사항

(가) 안전도시본부의 의미

소방본부든 재난관리본부든 안전도시본부이든 명칭이 중요한 것은 아니다. 안전도시본부는 WHO로부터 공인된 제주안전도시의 기능을 총괄 기획하는 본부로서 그 기능은 도내 전부서에 미치고 연계되어 안전문제에 관한 한 전부서의 활동을 조정 통제할 수 있어야 한다. ‘WHO 공인 안전도시’형태가 중요한 것이 아니라 우리는 그러한 방식을 활용하여 우리 스스로 안전사회를 구축할 수 있고 그러한 형태로부터 도움을 받을 수 있다면 되는 것이다.

이러한 재난안전관리의 기능, 특히 통합형 관리의 이점이 제대로 구현되려면 본부 각 팀의 명령전달체계가 일선단위 즉 소방서와 읍면동에 제대로 기능해야 하고 이를 뒷받침해 주는 토양 마련이 절실하다.

(나) 이질적 구성 조직의 중심

재난관리 조직은 위에서 보는 바와 같이 일반직 공무원을 배제하고 전문 재난관리직 즉, 기술직과 소방직으로 구성되어야 한다. 이러한 이질적 구성으로 인하여 본부장의 위치 등 어느 조직이 중심인가가 문제시된다. 예방 및 복구팀은 그 성질상 전문기술직 조직이 중심이 될 것이다. 그런데 재난관리의 핵심은 재난현장대응에 있으며 특정직 제복공무원으로서 대응의 중추기관인 소방조직이 재난의 예방에서 복구에 이르는 재난관리의 중심에 있다고 보며 이러한 구성이 전

체적으로도 효율적이라고 본다. 소방조직은 제복공무원으로서 특별한 조직체계를 이루며 그 업무영역이 계속적으로 확대¹³⁾되어 왔으며 대형재난발생시 이미 중추적인 대응기관으로의 역할을 담당해 오고 있음을 인정해야 할 것이다.

(다) 본부장의 기능과 역할

본부장은 안전관리의 책임부서장이면서 소방기본법과 재난 및 안전관리기본법상 현장지휘관의 성격을 가진다. 안전도시본부라고 한 것은 업무의 응집을 강조하기 위한 용어의 선택에 불과하며 소방기본법과 재난 및 안전관리기본법에 의거하는 실질적 의미의 소방본부인 것이다.

소방기본법 제2조 제4호에 의하면 “소방본부장”이라 함은 특별시·광역시·도에 있어서 화재의 예방, 경계, 진압, 조사 및 구조·구급 등의 업무를 담당하는 부서의 장이라 하고 있고, 제2조 제6호에서는 소방본부장은 화재 재난 재해 그 밖의 위급한 상황이 발생한 현장에서 소방대를 지휘한다고 하고 있다.

그리고 재난 및 안전관리기본법 제49조에 따르면 본부장은 시·도 지역의 긴급구조통제단장이며 동법 제52조에서는 재난현장에서의 긴급구조활동에 관한 지휘를 규정하고 있다.

나. 일선단위

(1) 예방

예방에 관한 일선단위는 도·행정시·읍면동 각부서(교통, 토목, 건축 등) 및 제주예방소방서(화재 : 소방검사 및 소방민원업무처리)에서 처리한다.

특히 현 소방서의 부분적 재난에 대한 예방과 대응의 혼재에서 나타나는 상기한 문제점을 해소하기 위해 제시된 예방소방서의 기능에 관하여 살펴보면 다음과 같다.

13) 업무영역 확대

-응급환자 이송업무 법제화(1983.12.31)

-긴급구조 업무 법제화(1989.12.30)

-다중이용업소 소방시설 완비증명제도 도입(1997.3.7)

-재난발생시 긴급구조통제단 구성 운영(1996.11.18)

-전기 가스 환경 해난신고 119일원화(2004.1.1)

첫째, 제주예방소방서 1개서에서 전도의 예방관련 소방업무를 처리하며 민원서류접수는 소방서 방문 또는 진단차 방문 수거(직접수거 및 재난대응서 119센터를 통한 간접수거)의 방법을 통한다. 근무형태는 일근으로 한다. 재난대응서와 분리함으로써 예방서와 대응서 공히 자질 및 능력을 향상시키고 근무여건을 개선하며 전문업무만 잘 하면 되는 업무의 정상화를 통하여 나아가 인력부족의 문제를 극복할 수 있으리라 본다.

둘째, 전기, 가스 업무 중 안전점검 관련사항을 예방소방서로 이관 및 통합 관리한다.

셋째, 건축법중 실질적 의미의 소방법규¹⁴⁾를 소방법에 포함 관리한다. 이는 관

14) 그 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다

- 건축법

제39조 (건축물의 피난시설)

제40조 (건축물의 내화구조 및 방화벽)

제41조 (방화지구안의 건축물)

제43조 (건축물의 내부 마감재료)

제44조 (지하층)

- 건축법시행령

제35조 (피난계단의 설치)

제36조 (옥외피난계단의 설치)

제37조 (지하층과 피난층 사이 개방공간의 설치)

제40조 (옥상광장등의 설치)

제41조 (대지안의 피난 및 소화에 필요한 통로의 설치)

제46조 (방화구획의 설치)

제47조 (방화에 장애가 되는 용도의 제한)

제61조 (건축물의 내부마감재료)

제64조 (방화문의 구조)

제90조 (비상용승강기의 설치)

- 건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙

제3조 (내화구조)

제4조 (방화구조)

제5조 (난연재료)

제6조 (불연재료)

런법규의 개정이나 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 (이하 제주특별자치도 특별법이라 한다) 개정을 통하여 해결할 수 있는 사안이라 생각된다.

(2) 대응

대응은 재난대비 즉 경방조사(대상물 및 지리, 수리조사 등), 훈련 등을 포함하는 것으로 일선단위에서는 제주재난대응서, 서귀포재난대응서, 서부재난대응서, 동부재난대응서가 담당하고 인력이 문제될 경우 1개 예방소방서가 있음을 감안, 도를 3분하여 3개 재난대응서로 하며 근무형태는 3교대형태를 지향하되 인력부족시 2교대형태를 유지한다.

그 기능은 육상(내수면 포함)의 자연재난 및 인적재난을 총망라하여 대응(해상은 해양경찰이 담당)하며 유사시 사전매뉴얼대로 타 부서가 함께 자동 대응(예컨대 주요 하천 피난명령체계 확행, 제방 구축 등 사전지정된 부분에 관한 자연재해 대응은 사전매뉴얼에 따라 각부서 및 읍면동에서 사전 명령에 의거 대응, 전기 가스 등의 긴급대응(긴급복구)역시 사전 구축된 시스템에 의해서 한전, 전기안전공사, 가스안전공사 등에서 대응)하고 필요시 타부서 동원 및 예비군 동원, 군 협조요청, 민방위등 민간조직 동원 등의 절차가 이루어지게 된다. 이에 대한 법적 뒷받침이 필요하다.

제7조 (준불연재료)

제8조 (직통계단의 설치기준)

제9조 (피난계단 및 특별피난계단의 구조)

제10조 (관람석등으로부터의 출구의 설치기준)

제11조 (건축물의 바깥쪽으로의 출구의 설치기준)

제14조 (방화구획의 설치기준)

제14조의2 (복합건축물의 피난시설 등)

제15조 (계단의 설치기준)

제16조 (거실의 반자높이)

제21조 (방화벽의 구조)

제22조 (대규모 목조건축물의 외벽 등)

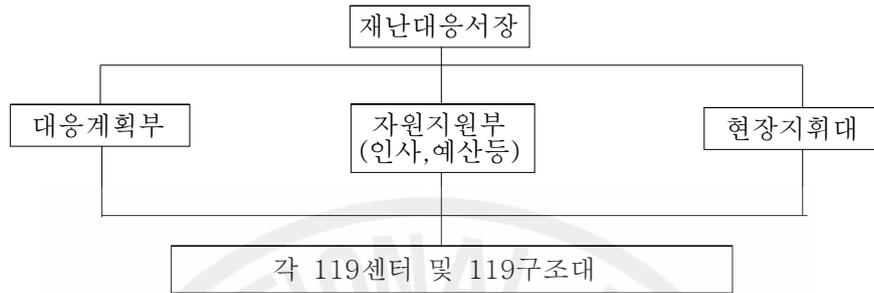
제23조 (방화지구안의 지붕·방화문 및 외벽등)

제25조 (지하층의 구조)

제26조 (방화문의 구조)

재난대응서 본서의 내부 팀조직은 다음 그림과 같이 긴급구조통제단의 상시화를 기하여 대응계획부, 자원지원부, 현장지휘대로 하고 기타 필요한 부분은 한시적으로 구성 운영한다.

<그림 5-2> 재난대응서 조직도



이러한 재난대응서의 한 구성요소로 병역대체부대를 활용하는 것도 향후 계속적으로 고려될 필요가 있다고 생각된다.

(3) 복구

복구에 관한 일선부서는 행정시 각 부서 또는 각 읍면동사무소로 하고 필요시 본부 재난복구팀에 의하여 타 기관·부서 동원권을 발동하도록 한다.

특히 중요한 것이 본부 재난복구팀의 읍면동에 대한 명령권 확보 장치를 강화할 필요가 있다는 것이다.

2. 기능(재난의 각 과정)별 통합안 2

상기한 제1안과 마찬가지로인데 일선단위 예방기능에 관하여 하나의 전담기구에서 모든 형태의 재난유형을 통합적으로 관리한다는 점이 다르며 그 점에서 기능별 완전통합인 셈이다. 다만 복구의 경우는 상시조직의 불필요성으로 인하여 일반행정부서에서 한시적으로 주도 담당하는 것이다.

도 본청 단위는 제1안과 마찬가지로 자세한 설명은 생략한다.

일선 집행단위 역시 제1안과 별 차이가 없으나 다만 예방기능에 있어서 제주

재난예방서와 서귀포재난예방서를 두어 소방, 교통, 토목, 건축 등 기술직 및 소방직으로 구성하고 모든 안전관련 민원업무와 각 부문의 안전점검을 합동팀에서 동시에 이행하고 그 결과를 직접 집행 또는 관련 부서에 통보하여 처리하게 한다. 본부 재난예방팀의 일반적 통제에 따라 도 본청 각 부서와 공조하고 필요시 타 기관·부서의 협조를 요청하게 된다. 이러한 예방 통합이 가능한지 또 필요한지에 대한 보다 심도있는 고민이 요구되고 곤란할 경우 상기한 제1안으로 회귀해야 할 것이다.

대응과 복구는 제1안과 마찬가지로인데 다만 대응에 있어서 2개의 재난예방서가 있음을 감안하여 2개의 대응서 즉 제주재난대응서와 서귀포재난대응서를 둔다는 점이 다를 뿐이다.

상기 기능별 통합안(제1안, 제2안)의 타당성을 강조하기 위하여 기타 가능한 경우의 수를 총망라하면 다음 3가지 안으로 압축할 수 있을 것이며 그 안에 대한 문제점을 살펴봄으로써 상기한 기능별 통합안을 다시 주장하고자 한다.

3. 전통적 소방과 기타 재난관리 분리형

가. 전통적 소방형

이는 도 본청단위(소방본부)나 소방서는 화재(예방 포함), 구조, 구급만을 수행하고 기타 재난예방·대응·복구는 도 본청 각부서 및 그와 연계된 행정시(재난안전관리과 및 읍면동)에서 수행하도록 하는 것이다.

나. 재난대응 중심형

다만 상기한 가안에다 소방에서 화재예방 및 모든 형태의 재난대응을 담당하는 안(기타 예방 및 복구는 도 본청 각부서 및 그와 연계된 행정시(재난안전관리과 및 읍면동)에서 수행)이 추가로 거론될 수 있을 것이다.

현재 소방공무원만으로 구성되는 순수 소방청으로의 독립을 추구하는 움직임

이 있다. 현 소방방재청은 소방조직이외에 여러 조직이 비효율적으로 존재한다는 이유에서인데 재난관리기능은 예방, 대응, 복구이며 그 담당을 하나의 조직에서 할 수 없고 분담이 불가피한데 그럼에도 기획 및 조정단위에서의 통합관리방식은 필요한 것이라면 현 소방방재청 조직 분류의 낭비요소를 제거하고 실질적인 통합을 기하여 재난통합관리의 장점을 누릴 수 있는 방향¹⁵⁾으로 혁신해야지, 순수 전통적 의미의 소방만의 조직으로 회귀한다면 이는 지금까지의 재난관리기구가 무늬만 통합관리였지 통합관리방식을 사실상 해보지도 않고 향후 통합관리방식의 가능성을 영영 포기해 버리는 것이 될 것이다. 그리고 소방을 재난관리의 중요한 한 구성요소로 파악하여 소방재원 부족문제¹⁶⁾를 재난관리 전체문제의 관점에서 해결해야지, 소방단독으로만 재원확충문제를 거론함은 그 관심유발 및 실질적 확충에 있어서 한계가 있다고 본다.

4. 재난 유형별 통합안

상기한 분리형과 유사한 것으로 각 재난유형별로 각 해당 부서에서 예방, 준

15) 현재의 조직 분류체계를 전면 폐기하고 자연재난과 인적재난 분류를 없애으로써 예방팀-대응팀-복구팀-행정지원팀(또는 예방팀과 복구팀을 1개팀으로 함) 체제로 하고 소방직과 기술직으로만 구성

16) 이용만, 지방자치단체의 소방재원확충방안에 관한 연구, 2004

- 소방관련재원 : 특정재원으로 공동시설세, 국고보조금, 특별교부세, 과태료 등이 있으며 부족재원은 일반재원으로 보전함
- 문제점 및 방안
 1. 공동시설세 - 타용도 전용 금지 제도적 장치 필요
 - 건물과 선박에 한정되어 있어 자동차 등 과세대상확대 필요, 유류판매, 전기사용에 부과
 - 공동시설관리 특별회계로 운영(목적세 의미 본격화)
 - 단일세율제도로 전환하여 실질적 세율 인상 효과 거양하고, 자율적으로 시도지사가 표준세율의 50%까지 가감 조정할 수 있도록 탄력세율을 적용하여 공동시설세수 확충
 2. 지방재정 조정제도 - 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률의 지급 대상 사업에 소방사업비 포함 및 보조율(1/3) 상향 조정
 3. 수익자 부담 - 화재보험금의 일정율을 부담금으로 징수
 - 기초자치단체 분담
 4. 조직 활용 - 인건비절감을 위한 병역의무자 활용
 - 제3섹타 활용

비, 대응, 복구를 담당하자는 것인데 이러한 분산관리방식은 중복대응 및 무대응의 문제를 낳을 수 있으며 재난관리의 통합적 피드백효과를 거두기 어렵고 복합적 재난의 경우 대응의 분산 및 무대응 영역의 발생, 경험의 부족 등으로 대처능력이 떨어지게 된다.

5. 재난관리 완전통합안

재난관리를 도 본청 기획단위와 일선단위 모든 차원에서 하나의 기관에서 전 유형의 재난에 대하여 전 과정의 재난관리를 수행하는 것으로 도 본청 단위에서의 조직은 본 논문이 주장하는 기능별 통합안과 마찬가지로 생략하기로 하고 일선단위에 관하여만 설명하기로 한다.

일선 단위에서는 제주재난관리서, 서귀포재난관리서, 서부재난관리서, 동부재난관리서에서 모든 형태의 재난에 대하여 예방, 준비, 대응, 복구 전 과정을 수행하는 것으로 소방직과 기술직이 혼재하여 본부단위와 같은 조직 편제가 이루어진다.

문제는 전통적 소방기능 이외의 재난관리에 대한 실제 집행 인력인데 이에 대해 다음 두 가지 형태를 생각해 볼 수 있다.

첫째 119센터 집행형인데 이는 재난관리서의 하부기구인 각 119센터에서 모든 형태의 재난에 대하여 모든 과정 즉 예방에서 복구까지를 담당하는 것으로 소방인력 전담일 경우 인력부족 문제가 대두되며, 소방인력의 부족 및 전통적 소방 이외의 재난에 대한 비전문성을 고려할 경우 일반직 인력의 각 119센터 근무가 당연히 요구되는데 이는 결코 간단한 일이 아니다.

둘째 읍면동 집행형인데 이는 전통적 소방기능 이외의 재난관리기능을 읍면동이라고 하는 일반행정부서에서 종합행정의 일부로서 집행하는 것인데 본서(재난관리서)의 통제권이 읍면동에 얼마나 잘 미치는가가 관건이다.

이러한 문제들로 인하여 완전통합안은 일견 이상적으로 보이나 많은 어려움이 예상된다.

즉 소방서에서 예방과 복구까지 모두 담당할 경우 재난관리기관의 통합화는

이루어지나 예방과 복구의 경우 각 부서 관련업무로서 1개 기관에서 일괄 통제함이 사실상 어렵고, 그보다 해도 실제 활동인력(읍면동 및 관련부서)을 통제하기가 어려우며 소방은 대응상황이 동시에 발생할 경우 예방 및 복구 공백 발생으로 인하여 보충적 예방·복구인력임을 생각해야 한다. 따라서 예방은 각부서(읍면동)나, 예방의 중요성 및 통합 안전점검의 필요성 등을 고려한다면 재난예방서에서, 복구는 각부서(읍면동)에서 담당함이 바람직해 보인다.

2006년도 제주발전연구원 연구보고서의 소방서 혁신안에 보면 행정시 축소시 일선소방서에 재난, 방재관련 부서를 신설하여 재난관리 프로세스에 적합한 재난관리조직 체계 구축을 장기적 측면으로 고려하고 있다.

하지만 소방인력의 부족, 전문성 부족 등과 각 부서와 연계된 효율적 예방, 복구를 생각한다면 예방은 재난예방서 내지는 각부서, 복구는 읍면동사무소 내지는 각 부서에서 맡는 것이 효율적이라 생각한다.

제 3 절 조직 재설계를 위한 법령의 재정비

1. 입법적 차원

여러 가능한 경우의 조직 재설계안을 살펴보았는데 본 연구에서 주장하는 상기 2개 안을 요약해 보면 다음과 같다.

즉 도 본청 단위(재난관리의 기획단위)에서는 과정별로 통합화하고 피드백시키는 통합형 재난관리방식을 채택하되, 일선단위에서는 기능별로 합리적인 분산을 기하며 분산된 각각의 기능(예방, 대응, 복구)에 있어서는 모든 형태의 재난을 통합 관리하는 것이다. 이것이 일선집행단위 수준에서는 실질적인 통합형 관리라고 보는 것이다.

이렇게 재난유형별이 아닌 재난과정별로 관리함으로써 재난 전과정에 걸친 통합 피드백관리가 이루어지며, 업무영역에 대한 권한과 책임을 분명히 함에 따라 중복대응과 무대응을 방지할 수가 있으리라 본다.

현행 조직구조와 향후 추진 예정에 있는 개편 안, 그리고 본 논문에서 제시하고 있는 조직 재설계안을 차례로 정리하면 다음 표와 같다.

<표 5-20> 현행 및 조직진단 보고서 안

구 분	도 본청단위	일선 집행단위
현행	제주소방방재본부에 소방정책과, 재난대응과, 방재대책과를 둠 -소방정책과는 행정지원 및 인적재난업무 재난대응과는 인적재난업무 방재대책과는 자연재난업무를 주로 수행	소방서와 행정시 재난관리부서 2원화 ① 예방 화재의 경우 소방서, 기타 재난에 대하여는 도 본청 각부서와 연계된 행정시(재난안전관리과 및 각부서, 읍면동)에서 담당 ② 대응(준비포함) 소방이 중심이 되고 있는데 자연재해 대응은 일부 도 본청 각부서와 연계된 행정시(재난안전관리과 및 각부서, 읍면동)에서 담당 ③ 복구 도 본청 각부서와 연계된 행정시(재난안전관리과 및 각부서, 읍면동)에서 담당하고 일부를 소방이 담당
조직진단보고안(추진중)	명칭을 소방방재본부에서 소방본부로 하고 소방정책과, 안전도시과를 둠 -소방정책과는 행정지원 및 인적재난업무 안전도시과는 인적재난업무 수행 - 자연재난 업무는 도시건설방재기구로 이관	상 동

<표 5-21> 본 논문이 제시하는 조직 재설계 안

구 분	도 본청단위	일선 집행단위	
		공통점	차이점
재난과정별 통합안 1	제주안전도시본부에 재난예방팀, 대응팀, 복구팀 (예방팀과 함께 1개팀으로 할 수도) 을 두어 통합 피드백관리	* 각 과정별로 모든 형태의 재난을 통합적으로 관리 * 재난발생시 -1차 : 주민의 자율적 책임 + 주관기관의 활동 + 타기관의 사전 메뉴얼에 따른 기계적(자동적) 활동 -2차 : 주관기관의 타기관 동원 및 주민조직 동원 * 재난복구 : 각 부서 및 읍면동 * 재난대비에는 훈련으로서 대상물 조사 등 당연 포함	* 재난예방 : 도, 행정시 각 부서 읍면동 및 예방소방서 (예방서 기능 일부조정) * 재난대비·대응 : 4개 재난대응서 (제주,서귀,서부,동부) (인력문제시 예방서 분리를 감안, 3개 대응서로 함)
재난과정별 통합안 2			* 재난예방 : 재난예방서 2개 (제주,서귀포) * 재난대비·대응 : 재난대응서 2개 (제주,서귀포)

상기한 내용의 관철을 위한 입법에는 다음 2가지 방법이 있다.

가. 재난 및 안전관리기본법 개정

안전관리위원회, 재난안전대책본부, 재난관리책임기관, 긴급구조통제단, 긴급구조기관 등에 관하여 도지사 및 재난대응서 등으로 통합 조정하는 것인데 재난 및 안전관리기본법의 개정은 전국을 단위로 하는 것이므로 제주특별자치도의 실정에 따라 설계한 상기 제시안과는 다소 맞지 않을 수 있다.

나. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법 개정

제주에 한정하여 재난 및 안전관리기본법에도 불구하고 제주특별자치도 특별법으로 재난관리기구에 관한 특별조항(안전관리위원회 및 재난안전대책본부를 하나로 하여 도 소속으로만 설치, 재난관리책임기관을 도 및 기타 재난 및 안전관리기본법 시행령이 정하는 기관 단체로 하고, 긴급구조통제단을 안전도시본부와 재난대응서(역시 도의 일부 통제단)를 중심으로 하며, 긴급구조기관은 안전도시본부 및 재난대응서, 해양경찰로 함)을 신설하고 그 후속작업으로서 제주도 행정기구 설치조례를 개정(긴급구조통제단의 조직을 상시화하는 재난대응서 등 설치, 조직개편 제시안중 재난예방서 설치안이 채택될 경우 재난예방서 설치 등) 하는 것이다.

2. 안전관련 법령의 통폐합

건축법령중 실질적의미의 소방법규를 소방법령에 편입시킴으로써 지금까지의 소방시설위주의 소방안전법체계를 소방시설과 소방구조(건축법중 소방법규) 양대산맥 체계로 재편하여 통합 관리할 필요가 있다.

또한 재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법, 시설물안전관리특별법, 농어업재해대책법, 소방 5법¹⁷⁾ 등의 관계를 정비하고 관련부분은 통폐합할 필요가 있다.

17) 소방기본법, 소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률, 다중이용업소 안전관리에 관한 특별법, 소방시설공사업법, 위험물안전관리법

제 4 절 Governance의 강화

이상에서 살펴본 개편 조직(기능별 통합안)에 담아야 할 몇 가지 추가적 내용들과 그 개편에 발맞추어 시민조직의 역할 및 시민조직과 개편 조직간의 관계에 대하여 나름대로 정리하고 싶은 욕구에 따라 보론하면 다음과 같다.

1. 주민조직의 재설계

주민은 재난의 최초 대응자이며 결국 재난관리의 제 1차적 책임을 가져야 하고 그러한 자율방재의 방향으로 향후 재난관리가 이루어져야 한다. 그러한 책임을 지우면서 공동체의 구심력으로서의 정부는 주민이 제1차적 책임을 다할 수 있도록 일정한 조직(안전교육원)에서 체계적인 안전교육 프로그램을 마련하고 누구든지 법적으로 그 프로그램을 이수해야만 하도록 하는 체계적인 법적 안전교육 동원장치를 통하여 책임수행능력을 갖출 수 있는 제도적 장치를 먼저 마련해 주어야 한다. 따라서 현재의 산발적이고 단절적인 대주민교육은 사라지고 체계적인 단계별 교육(학교교육 및 안전교육원 교육(학생 및 성인)에 따른 등급화된 자격증 제도)이 이루어져야 한다. 그리고 민방위조직, 의용소방대, 자율방재단 등의 조직을 통합하여 하나의 법적 조직으로 일원화하고 상기한 교육을 의무적으로 이수하게 하여 재난발생시 1차적으로 각기 자율적인 대응을 하고 2차적으로 정부의 동원요구에 응할 수 있는 체제를 구축해야 할 것이다.

2. 공무원 등 공조직의 재설계

재난발생시 제1단계로서는 재난과정별 재난관리부서 공무원의 역할 수행과 사전 매뉴얼대로 움직이는 기타 부서의 동원이 기계적으로 이루어져야 한다. 어차피 한 기관에서 재난의 어느 한 기능을 모두 담당하기에는 한계가 있는 것이다.

예를 들면 재난대응에 관하여 재난대응기관의 역할수행과 예방, 복구 기타의 기관·부서의 사전매뉴얼에 입각한 기계적 역할수행이 동시에 이루어져야 하는 것이다.

제2단계는 기타 부서에 대한 동원(사전 매뉴얼 외적인 확장적 동원)이 있어야

한다.

즉 각 부서간 업무영역을 명확화하고 재난의 통합형 관리의 장점을 살리기 위해서 재난 기능(과정)별로 조직을 통합화하면서 필요시 타부서 동원권(1차적으로는 사전 매뉴얼대로 자동적인 타부서 활동 및 2차적으로 동원)을 행사할 필요가 있다.

제3단계는 재난관리기관장에게 부여되는 한시적 예비군동원권 행사 및 군 협조요청이다. 그리고 제4단계는 상기한 주민조직의 동원이 될 것이다.

3. 「참여조직」 문제 해결의 기초

: 안전 과목의 정규 교과목화 및 안전교육원 교육을 통한 안전자격증 제도

공조직과 시민조직의 연결은 결국 시민조직구성의 체계화와 시민 대상 교육훈련의 체계화를 통해서 확정적으로 이루어진다. 즉 재난관리 '참여조직'을 어떻게 정리할 것인가(공 조직만의 대응인가, 1차적 책임은 어디에 있는가 등)에 관한 문제해결의 기초가 되는 것이다. 따라서 재난관련교육의 내용(프로그램)과 교육이수 과정을 체계화할 필요가 있다.

안전교육의 문제점을 보다 장기적인 안목으로 해결하기 위해서는 홍보 등의 임의적 방법으로는 한계가 있으며 이를 공교육의 틀 속으로 끌어드리는 방법을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 그렇게 하기 위해서는 현행 교육과정의 재량활동에 포함된 안전과목을 필수과목으로 하고 그에 따르는 교사, 교재, 프로그램을 확보하여야 할 것이다. 또한 그 보충을 안전교육원에서의 연중 몇 일간의 의무적 입소를 통하여 해결할 필요가 있다. 일반 주민의 경우는 안전교육원에서의 의무적 입소(민방위교육 등 대체)에 따른 체계화된 단계별 교육프로그램 이수가 이루어져야 하며 타이어교환, 체인 탈부착 등 실생활에서의 안전기술 주민경연대회 등을 운영하는 것도 고려해 볼 만 하다. 학생과 주민조직에 대한 공교육을 체계화 · 의무화 하고 그 이외에 현재 행해지고 있는 모든 단절적인 안전체험교육은 전면 중단하여 현재의 밑빠진 독에 물붓기와 같은 비체계적이고 단절적인 교육훈련지도로부터 재난관리 공무원들을 해방시켜줘야 한다. 그럴 시간이 없는 것이다. 초·중등 교육법 제23조(교육과정)에서는 학생들이 이수하여야 할 각종 교과편성의 법적 근거와 교육과정 편성 주체, 교과목 선정 주체를 제시하고 있다. 초·중등 교육과정의 기준과 내

용에 관한 기본적인 사항은 교육인적자원부장관이 정하고 있으며 학교의 교과는 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 따라서 ‘안전’과목의 정식 교과목으로의 법제화를 위해서는 대통령령(초·중등교육법시행령)으로 ‘안전’과목을 신설하고 교육인적자원부장관이 ‘안전’과목을 교육인적자원부 고시로써 교육과정의 기준과 내용에 포함시키는 결단이 필요하다. ‘안전’과목의 경우 국민공통기본교육과정 중 교과에 포함시켜 적정 이수 단위를 부여하고 이론과 실습을 동시에 충족시키도록 세부적 교안을 마련하여야 할 것이다. 제주특별자치도 특별법으로 학교 교과를 조례로 정할 수 있도록 하고 ‘안전’과목을 조례로써 신설하는 방안을 검토해야 하리라 본다. 교육시간과 내용의 예를 들면 다음과 같다.

<표 5-22> 국민공통기본 교육과정

구분	초등학교						중학교			고등학교			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
교과	국어	국어	어	238	204	204	204	170	136	136	136	선택 과 목	
	도덕	210	238	34	34	34	34	68	68	34	34		
	사회	수	학	102	102	102	102	102	102	136	170 (국사68)		
	수학	바른	생활	136	136	136	136	136	136	102	136		
	과학	60	68	102	102	102	102	102	136	136	102		
	실과	슬기로운	생활	·	·	68	68	기술·가정			·		
		90	102					68	102	102			102
	체육	즐거운	생활	102	102	102	102	102	102	68			68
	음악	180	204	68	68	68	68	68	34	34			34
	미술	우리들은	1학년	68	68	68	68	34	34	68	34		
외국어 (영어)	80	·	34	34	68	68	102	102	136	136			
안전	34	34	34	34	34	34	68	68	68	68	68	68	
재량활동	60	68	68	68	68	68	136	136	136	204			
특별활동	30	34	34	68	68	68	68	68	68	68	8단위		
연간수업시간수	830	850	986	986	1,088	1,088	1,156	1,156	1,156	1,224	144단위		

출처 : 서귀포소방서, 소방안전체험의 Remodeling에 관한 연구, 2003: 75.

<표 5-23> 교육내용의 예

구분	교육 내용			자격증(안전교육원 수수료)
	학	교	안전교육원	
등급 I 유치원 ~ 초등4	화재	· 화재예방(기초) · 화재신고, 대피요령	· 화재신고, 대피요령	안전 1 홍길동(洪吉東) 700915-0000000 제주도 제주시 00읍 00리 000 2020. 0. 0 제주특별자치도지사
	교통	· 교통신호, 표지판기 · 안전벨트 등 안전장구	· 영상체험	
	수난	· 수영기초 · 물놀이 안전사고	· 물놀이 안전 체험	
	자연	· 자연의 이해(기초)	· 영상체험	
	전기	· 전기안전(기초)		
	가스	· 가스안전(기초)		
	응급	· 사고예방 및 신고	· 자신 보호 계획작성	
등급 II 초등5 ~ 초등6	화재	· 화재예방(중급) · 대피, 소화기 사용	· 대피, 소화기 사용 체험 · 화재예방 계획작성	안전 2 홍길동(洪吉東) 700915-0000000 제주도 제주시 00읍 00리 000 2020. 0. 0 제주특별자치도지사
	교통	· 교통신호 지키기 · 차량 승하차 행동	· 영상체험	
	수난	· 수영 · 물놀이 안전사고	· 수영 · 급류체험	
	자연	· 자연의 이해(중급) · 자연재해 극복법	· 풍수해 체험	
	전기	· 전기안전(기초)	· 전기의 바른 사용, 점검	
	가스	· 가스안전(기초)	· 가스의 바른 사용, 점검	
	응급	· 지혈, 인공호흡(기초)	· 지혈과 인공호흡체험	
등급 III 중학1 ~ 중학2	화재	· 농연탈출, 대피요령 · 소화기, 옥내소화전 · 소방시설 기초	· 완강기, 피난사다리 · 소화기, 옥내소화전 · 소방시설 견학	안전 3 홍길동(洪吉東) 700915-0000000 제주도 제주시 00읍 00리 000 2020. 0. 0 제주특별자치도지사
	교통	· 자전거, 오토바이 · 도로교통법 기초	· 속도체험 · 안전장구 착용/미착용 비교	
	수난	· 구명장비 사용법	· 수영 · 구명장비 사용 구조	
	자연	· 야외활동 규칙작성	· 급류, 홍수체험	
	전기	· 전기안전(중급)	· 전기 시설 불량시 요령	
	가스	· 가스안전(중급)	· 가스누출 시 대응요령	
	응급	· 인공호흡법 · 부목, 환자운반	· 부목, 환자운반 · 인공호흡법	
등급 IV 중학3 ~ 고등3	화재	· 소화기, 소방시설 사용 · 농연탈출, 대피요령 · 전기·가스 안전	· 소방시설 이해 · 화재종합체험	안전 4 홍길동(洪吉東) 700915-0000000 제주도 제주시 00읍 00리 000 2020. 0. 0 제주특별자치도지사
	교통	· 자동차 구조원리 · 자전거 오토바이 · 철도, 항공, 지하철	· 자동차 구조원리 · 교통사고 시 행동요령 · 타이어교환, 체인장착	
	수난	· 구명장비사용법 · 인공호흡법	· 수영 · 구명장비 이용 인명구조	
	자연	· 자연재해의 극복	· 지진체험, 암벽등반 · 로프매듭, 야영준비	
	전기	· 전기안전(고급)	· 전기시설 점검 · 전기 시설 불량시 요령	
	가스	· 가스안전(고급)	· 가스시설 점검 · 가스누출 시 행동요령	
	응급	· 심폐소생술 · AED 사용법	· 심폐소생술 · AED 사용법	

※ 안전교육원 교육은 I~IV 전 등급이 일반성인에게 개방되며 하위 등급의 재교육은 가능하나 상위 등급의 교육은 단계를 뛰어넘을 수 없음, 단, 개별 사고 교육은 등급과 무관하게 보충적으로 교육 가능
출처 : 서귀포소방서, 소방안전체험의 Remodeling에 관한 연구, 2003: 81.

학교에서 ‘안전’과목을 정식 교과목화하여 대학 진학시까지 생활의 각종 기본 기술습득은 물론 안전의식 기반이 자연히 몸에 배게 하고, 민방위교육 등 시민교육을 ‘안전교육원 입소교육’으로 하여 정해진 프로그램(동영상 제시 → 투입(체험) → 교관과의 평가적 모니터링)에 따른 단계별 체계화된 교육을 이수함으로써 각 등급에 따른 ‘안전자격증’을 취득하게 하고 그 자격증은 사회생활을 위한 기본적 증명의 하나로 통용되게끔 할 필요가 있다는 것이다.



제 6 장 결 론

1. 내용의 요약

재난은 크게 자연재난, 인적재난, 사회적 재난으로 구분될 수 있는데 여기에서는 일단 사회적 재난은 논외로 하고 자연재난과 인적재난을 통합한 재난개념에 주목하였다. 이러한 재난은 예방, 준비, 대응, 복구의 과정(기능)을 가지는데 이러한 제 기능의 관리에 대하여 통합과 분산의 문제에 집중하여 통합과 분산중 무엇이 필요한가, 과연 실질적인 통합이란 어떤 것인가에 초점을 두고자 하였다.

이러한 문제는 재난유형의 통합, 분산의 문제와 밀접히 연결될 수 밖에 없다.

이에 대하여 현행 법제 및 기구를 보면 재난 및 안전관리기본법을 중심으로 각 소관법률이 부분별로 재난을 관리하고 있는 바 중앙단위에서는 소방방재청을 중심으로 각 부처별로 관리하고, 제주특별자치도의 경우는 소방방재본부를 중심으로 각 부서별로 소관분야를 담당하며 일선단위는 행정시와 소방서로 이원화되어 관리하고 있다.

이러한 현황에 대하여 법적으로, 그리고 그 운영상의 행태적 문제점에 관하여 여러 문헌 등을 토대로 고찰하였다. 또한 이번 제11호 태풍 '나리'의 분석자료를 통하여 문제점 파악을 보강하였다.

현재의 재난관리조직은 첫째, 도 본청 단위에서 소방방재본부를 중심으로 통합되어 있다고 하나 유기적인 내부 편제의 미비 및 명령 집행의 토양이 미흡한 점 등으로 한 지붕아래 여러 조직이 같이 있을 뿐 재난의 예방 - 대응 - 복구와 피드백체제라고 하는 실질적인 통합형 관리라고 보기는 어렵다. 그 이유중 특히 중요한 것은 재난을 과정별(기능별)로 관리하지 않고 재난 및 안전관리기본법상 재난유형의 통합에도 불구하고 여전히 유형별로 관리되고 있다는 것이다. 그리고 일선단위에서도 통합과 분산의 기준에 입각한 합리적 분담이 되지 못하고 통합되어야 할 부분의 미 통합(여러 유형의 재난 통합관리 미비)과 분리되어야 할 부분의 미 분리(소방서등에 있어서 예방과 대응의 상호 저촉적 혼재, 제 재난에 대한 예방, 대응, 복구 주관 기관의 혼선으로 인한 주도적 관리¹⁸미흡) 등으로 사

실 각 부서 간에 있어서 업무영역이 불확실하다. 이로 인하여 조직 역할에 대한 많은 오해의 소지를 불러오고 있으며 중복 및 무대응, 떠넘기기 식의 비효율이 반복되며 사실상의 활동인력은 한정되면서도 소모성 전 직원 동원이 되고, 인력의 중복과 부족이라는 모순이 반복되고 있다.

둘째, 분산적인 재난 안전진단 및 형식화, 경보시스템 미비 등 전반적으로 재난예방부문이 취약하다.

셋째, 재난관리 참여조직 문제에 있어서 시민의 역할 및 시민과 공조직의 관계가 제대로 정립되어 있지 못하다. 그 이유중 중요한 것은 시민조직이 여러 형태로 난립되어 있어서 어느 하나도 제대로 된 제1차적 대응 및 공조직에 대한 보충적 동원이 효과적으로 되지 못한다는 것이다. 그리고 공조직과 시민조직간의 Governance에 입각한 연결관계의 기초를 이루는 교육훈련의 체계화가 이루어지지 못하였다. 현재의 교육은 여러 재난관리기구에서 산발적이며 단절적으로 이루어져 해도 그만이고 안해도 그만이며, 해도 해도 끝이 없는 비체계성과 그로 인한 전체적 낭비를 초래하고 있는 것이다.

이렇게 잠정 파악된 문제점을 토대로 그중에서도 조직 재설계에 집중하여 ‘가설’을 설정하였는데 도출된 가설은 ‘①재난유형의 통합정도와 재난과정의 통합정도는 밀접한 관련성을 가지며 ②모든 형태의 재난유형을 통합 관리함이 바람직하며 ③도 본청 기획단위에서는 1개 실국(본부)에서 재난과정별로 통합적으로 관리하고 ④일선집행단위에서는 재난의 각 기능(과정)별로 합리적인 분산을 기하는 것이 바람직하다.’는 내용이었다. 이를 설문조사분석을 통하여 실증함으로써 문제점과 그에 따른 방향을 확정하고자 한 것이다.

그러한 작업에 따라 검정한 결과 ‘①재난유형의 통합정도와 재난과정의 통합정도간 관련성’에 대하여는 한마디로 말하기 어려우며, ②모든 형태의 재난유형을 통합 관리함이 바람직하며 ③도 본청 기획단위에서의 통합형관리에 대하여는 대다수가 긍정하나, ④일선집행단위의 과정별 분산에 대하여는 가설의 내용과 달리 다소 통합적 관리를 희망하는 것으로 나타났다. 그러나 일선단위에서의 재난유형과 재난과정의 완전통합의 곤란성에 따른 합리적 분산 필요성, 일선단위

18) 주도 기관의 자기활동과 타부서 동원(1차적으로 사전 매뉴얼에 따른 타부서의 기계적, 자동적 활동과 2차적으로 동원)

재난과정별 분산필요 응답도 42%라는 점, 재난관련공무원의 응답은 통합과 분산이 무차별적인 점, 비공무원은 오히려 약간 분산 쪽으로 파악된 점, 모순된 응답도 많아 전체적으로 설문결과에 크게 의존할 바는 아니라는 점 등으로 보아 가설에 따른 방향설정진행이 무리는 없다고 판단하였다.

그에 따라 세부적 조직 재설계 방안을 제시하였는데 이를 요약하면 다음과 같다.

2. 정책적 제언

가. 조직 재설계

미국 FEMA의 이론적 근거가 되고 많은 재난관리 학자들에 의하여 그 장점이 논의되었으며 우리도에서 실질적으로 운영되어보지 못한 채 통합관리를 해 보았더니 별다른 것이 없었다는 오해만 남기고 그 가능성마저 요원해져가는 「통합형 재난관리방식」을 향후 올바르게 정립, 채택함으로써 기획단위(도 분청 단위 : 본부단위)에서는 전 유형의 재난에 대하여 예방에서 복구까지 하나의 시스템으로 관리될 수 있는 피드백 체계를 구축하고 일선단위에서는 예방, 대응, 복구 등 기능별로 전문적이고 합리적인 분산을 도모하고 그 각 기능에서는 모든 유형의 재난이 통합 관리되어야 함을 강조하였다. 다만 통합관리방식이 제대로 정착될 수 있도록 조직편제를 기능별로 다시 하고 그 구성을 전문 인력으로만 하며 본부의 일선에 대한 명령체계 확보장치 강화 등 집행의 토양을 다지는 기반구축이 필요하다. 실질적인 통합재난관리방식 구축이 어렵다하여 이를 포기하고 ‘순수 소방본부 및 기타 부서라고 하는 분리형’으로 가 버리자고 하는 단기적 합리성의 유혹을 뿌리치고 실질적 통합이 될 수 있는 기획단위 재난관리조직의 편제와 구성을 취하고 일선단위에서는 합리적인 기능별 분산을 도모하자는 것이다. 그리고 분산된 각 과정별 주관기관 이외의 타 관서에서는 사전적 매뉴얼에 따라 주관기관과 병렬적으로 자동기계적 활동을 취하고 주관기관의 요청에 의한 2차적인 동원 등 분산의 보완장치 마련도 중요하다. 이러한 장치 보완을 전제하면서 원칙적 통합을 기본으로 하고, 분산이 오히려 합리적인 부분은 분산을 기함으

로써 권한과 책임을 명확히하고 중복과 부족의 동시발생이라는 모순을 극복하고 무대응을 방지하며 전체적으로 효율적인 피드백체계를 구축하고자 하는 것이다.

그 구체적 안은 2가지로서 하나는 보다 현실적인 예방의 각부서 담당안이며 또 하나는 재난예방서 설치 및 재난대응서와의 분리안이다. 즉 전자는 현재 예방의 각 부서 관할의 특수성에 입각하면서 소방의 예방과 대응의 상호저촉적 혼재를 없애기 위한 대응·예방 분리 필요성 등 특수성을 감안한 안(일선 단위 예방의 각부서 관할 및 예방소방서 설치 안)이다. 그리고 후자는 그 분산에 있어서 예방기능을 강화하여 본부 재난예방팀 및 일선단위의 재난예방전담기관(재난예방서)에서의 합동 안전점검, 경보시스템 정비, 건축 및 토목의 기본계획 설계·정비에 관한 직접집행 또는 관계부서 통보 등의 기능을 강화하는 안이다.

이러한 제시안은 체계의 Restructuring으로 가는 과정에서의 하나의 의견으로서 어느 안이나 궁극적으로 우리 사회의 안전을 위한 입장임을 인정하여 개방적으로 받아들여지고 향후 확장된 토론으로 이어질 필요가 있다고 생각된다.

나. 시민조직의 재정립을 통한 Governance의 강화

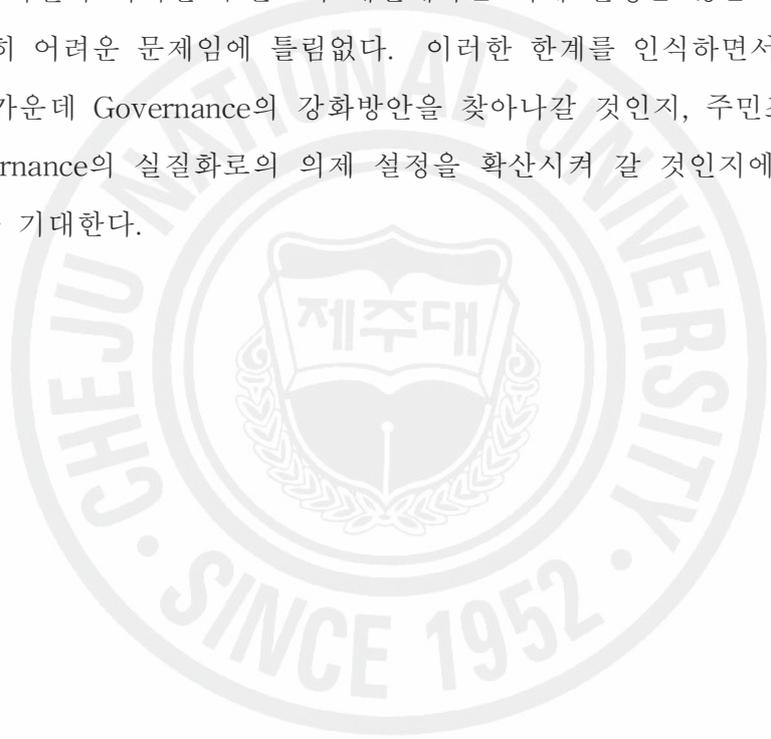
주된 논의에 추가적으로 공조직 재설계에 걸맞는 시민조직을 재정립하고 싶은 의도에서 논의를 다소 확장하였다.

향후 더욱 복잡해져가는 사회에 있어서는 자율안전체제를 지향해야 하며 따라서 재난관리의 1차적 책임은 시민임을 인식케 해야 한다. 이러한 인식과 함께 1차적 책임을 다할 수 있도록 일정한 기관에서 교육훈련을 체계화하여 제공해야 할 것이다. 이는 현재 재난관리기관에서 단발적으로 이루어지는 대주민 안전교육의 전면 중단을 목표로 ‘안전’과목의 ‘학교 정규 교과목화’, ‘안전교육원’ 교육 프로그램의 체계적 정비와 ‘안전교육원’ 입소교육의 의무화, 그에 따른 등급화된 ‘안전자격증’제도의 도입을 통하여 확보될 수 있는 것이다.

그리고 현재 재난에 관하여 난립되어 있는 민방위 등 각각의 시민조직을 일원화하여 체계화시킬 필요가 있다. 물론 민방위조직, 의용소방대, 자율방재단 등 각각의 조직은 나름대로의 가치를 가지며 각각 중요한 역할을 수행하는 등 그 효용성이 인정된다.

그러나 보다 효율적이며 그럼으로써 보다 강력하게 1차적 자율대응 및 2차적으로는 공공 재난관리조직에 대한 보충 동원 기능을 강화하여 실질적인 Governance 체제를 구축하기 위해서는 법적 근거를 가진 여러 시민조직을 통폐합하고 상기한 체계화된 교육훈련을 통하여 체질을 강화할 필요가 있다고 본다. Governance의 실질화에 주목할 필요가 있는 것이다.

본 논문은 입법론으로서 공공 재난관리조직의 재설계에 대하여만 논의하였고 이러한 시민조직의 재설계에 관하여는 보류하였다. 향후 제주특별자치도의 자치권이 충분히 확대되면 제주에 한정해서라도 가능하게 논의될 수 있는 부분이다. 그러나 그 이전에 이러한 주민조직 재설계라는 의제 설정은 많은 이해관계로 인하여 상당히 어려운 문제임에 틀림없다. 이러한 한계를 인식하면서 현행 상태를 유지하는 가운데 Governance의 강화방안을 찾아나갈 것인지, 주민조직 통폐합을 통한 Governance의 실질화로의 의제 설정을 확산시켜 갈 것인지에 대한 고민이 뒤따라기를 기대한다.



<부록>

제주특별자치도 재난관리체계의 발전적 방향을 모색하기 위한 설문지입니다.
답변내용은 통계처리되오니 평소 느끼는 대로 정확한 답변 부탁드립니다.
해당되는 곳에 √표시 해 주시기 바랍니다.
감사합니다

제주대학교 행정대학원 일반행정전공 양인석
지도교수 양영철

1. 귀하께서는 ?

- 1) 공무원이다 2) 공무원이 아니다

2. 공무원이시라면 ?

- 1) '재난' 관련 공무원이다 2) 기타 공무원이다

다음은 『제주특별자치도의 재난관리체계』에 대한 질문입니다.

1. 화재, 교통사고, 태풍 등 재난을 다루는 현재의 조직체계가 규모·조직분류
면에서 적절하다고 생각하십니까?

- 1)매우 그렇다 2)대체로 그렇다 3)보통이다 4)대체로 그렇지 않다
5)전혀 아니다

2. 현재 재난관리체계가 효율적으로 운영된다고 보십니까?

- 1)매우 그렇다 2)그렇다 3)보통이다 4)별로 그렇지 못하다
5)그렇지 못하다

3. 현재의 재난관리체계 공무원의 자질 및 능력이 어떻습니까?

- 1)매우 뛰어나다 2)뛰어난 편이다 3)보통이다 4)별로 뛰어나지 못하다
5)뛰어나지 못하다

4. 현재 전반적 사회 재난관리체계에 대한 주민참여가 어떻습니까?
 1)매우 참여적이다 2)참여적인 편이다 3)보통이다 4)별로 참여적이지 않다
 5)참여적이지 않다
5. 현재의 재난관리체계가 통합적이라 생각하십니까, 아니면 분산적이라고 생각하십니까?
 1)매우 통합적 2)대체로 통합적 3)보통 4)대체로 분산적 5)매우 분산적
6. 도 본청단위(기획단위)에서는 하나의 실국(본부)에서 모든 재난과정 즉 재난예방과 재난대응 및 재난복구를 통합적으로 수행함이 바람직합니까, 아니면 각기 예방, 대응, 복구별로 분산 수행함이 바람직합니까?
 1)통합 수행해야 한다 2)통합 수행함이 대체로 바람직하다 3)어느 안이나 특별히 문제없다 4)분산적으로 수행함이 대체로 바람직하다 5)분리 수행해야 한다
7. 일선단위(실제 집행단위)에서는 하나의 기관에서 모든 재난과정 즉 재난 예방과 재난대응 및 재난복구를 통합적으로 수행함이 바람직합니까, 아니면 각기 예방, 대응, 복구 전문기관별로 분산 수행함이 바람직합니까?
 1)통합 수행해야 한다 2)통합 수행함이 대체로 바람직하다 3)어느 안이나 특별히 문제없다 4)분산적으로 수행함이 대체로 바람직하다 5)분리 수행해야 한다
8. 모든 형태의 재난을 각각의 재난관리기관에서 통합 관리 해야 한다고 생각하십니까, 아니면 화재, 교통, 태풍, 붕괴 등 각 재난유형별로 다른 기관에서 분산 관리해야 합니까?
 1)통합적으로 수행해야 한다 2)통합적으로 수행함이 대체로 바람직하다
 3)어느 안이나 특별히 문제없다 4)분산적으로 수행함이 대체로 바람직하다
 5)분산적으로 수행해야 한다

참고자료

1. 단행본

가. 국내 문헌

- 김경안·유충, 이론과 실제: 재난대응론, 도서출판 반, 1998: 11
- 김열수, 21세기 국가위기관리체제론, 오름, 2005: 57
- 김태영외 2인 공저, 사회과학논문작성과 통계적 분석, 2003: 116-142.
- 김형렬, 정책결정론, 대영문화사, 1997: 401.
- 유 충, 재난관리론, 한성문화사, 2001: 35.
- 윤병준, 재난과 위기관리 해설, 한국학술정보, 2007: 59, 103.
- 이원희, 새열린행정학, 고시연구사, 2007: 365
- 이중수, 윤영진, 양영철 외 공저, 새행정학, 대영문화사, 2003
- 이재은 외 24인 공저, 재난관리론, 대영문화사, 2006: 206, 225.
- SPSS 12.0에 의한 조사방법 및 통계분석, 형설출판사, 2005: 15-151.

나. 외국 문헌

- Arrow, Kenneth J. Information and Economic Behavior. Samuel H. Baker & Catherine S . Elliott(eds), Readings in Public Sector Economics, Lexington, MA: D.C. Heath and Company. 1990: 242-252.
- Heilbroner, Robert, & Thurow, Lester. Economics Explained : Everything You Need to Know About How the Economy Works and Where It's Going (revised and updated). NY: A Touchstone Book. 1994: 190.
- Rubin, Claire B. Recovery from Disaster. Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer. (eds.). Emergency Management : Principles and Practice for Local Government. Washington, DC: International City Management Association. 1991: 224-259.

Schneider, Sandra K. Flirting with Disaster : Public Management in Crisis Situations. Armonk, NY: M. E. Sharpe, Inc. 1995: 18.

Waugh, William L. Jr. Emergency Management . Jay M. Shafritz. (editor in chief). International Encyclopedia of Public Policy and Administration, Vol. 2. Boulder, CO: Westview Press. 1998: 749.

2. 연구 논문

가. 국내 문헌

강대훈, 재난관리영역에서의 행정조직간 경쟁에 대한 연구, 소방논집, 2002.

강성권 · 홍미영 · 김형빈, “지방정부 소방조직의 통합적 체제구축에 관한 연구”, 지방정부연구, 2003.

국가재난관리시스템구축 사례분석 TF, 참여정부 국가재난관리시스템 사례분석, 2007

김광수, 소방행정의 발전을 위한 재원확충방안, 1998.

김영규, Disaster Planning: Should Be Agent-Specific or Generic?, 지방행정연구, 1995: 201.

김영평, 현대사회와 위협의 문제, 한국행정연구, 1994: 14.

김태윤, “국가재해재난관리체계 구축방안”, 한국행정연구원 연구보고서, 2000: 37-38

남궁근, “재해관리 행정체계의 국가간 비교 연구 : 미국과 한국의 사례를 중심으로”, 한국행정학보, 1995: 957-981

박승천, 민방위제도와 발전방향, 소방방재청, 2005

서귀포소방서, 소방안전체험의 Remodeling에 관한 연구, 2003

심재현, “선진국의 재난관리를 통해 본 우리나라의 재난관리 개선방안”, 위험관리지 가을호, 1999.

이목훈, 소방조직의 독립성에 기초한 소방재원의 확충, 소방논집, 2002.

이상팔, 도시재난사고의 예방단계에서의 정부조직학습-삼풍백화점붕괴사고

사례를 중심으로, 한국행정학보, 1995

이용만, 지방자치단체의 소방재원 확충방안에 관한 연구, 제주대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2004

이원희, 21세기 소방조직의 발전방향, 소방논집, 2001

임송태 외, 재난종합관리체제에 관한 연구, 한국지방행정연구원, 1996: 10.

정홍수, 합리적 방재체제의 구축을 위한 당면 과제, 지방행정연구, 1994

제주도소방재난관리본부, 재난안전관리 System 개선을 위한 소방행정 분야 직무 분석 결과 보고서'. 2005

제주발전연구원, 소방관서 운영체계 개편을 위한 조직진단, 2006

한국지방행정연구원, 소방재원 확충방안, 1999.

나. 외국 문헌

Clary, Bruce B, The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. Public Administration Review. 45(Special Issue, Jan.), 1985: 20-28.

Kasperson, Roger E. & K. David Pijawka. Societal Response to Hazards and Major Hazard Events: Comparing Natural and Technological Hazards. Public Administration Review. 1985

Zimmerman, Rae. The Relationship of Emergency Management to Governmental Policies on Man-made Technological Disasters. Public Administration Review. 45(Special Issue), 1985: 29-39.

3. 기타 자료

미국 FEMA(연방재난관리청) 홈페이지(www.fema.gov/about/structure.shtm.
/ about/index.shtm)

防災行政研究會. (平成 14年). 災害對策基本法. 50.

소방방재청, 민방위 30년사, 2006

소방방재청 재난연감, 2005

소방방재청 홈페이지(www.nema.go.kr/introduction/organization/team.jsp)

제주소방방재본부, 제11호 태풍 '나리' 분석자료, 2007

제주소방서, 재난대응현장활동지침, 2007

제주특별자치도 조직진단 자료, 2007.



ABSTRACT

The Study on Reorganization of Disaster Management
of Jeju Special Self-Governing Province

Yang, In-Seok

Department of Public Administration

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Supervised by Professor Yang, Young-Chul

Disaster may be divided into 2 kinds on the basis of kinds ; natural disasters and man-made disasters, and 4 phases (mitigation - preparedness - response - recovery) on the basis of process.

That's why the question of unification or dispersion should naturally follow.

As we see the current structure, disasters are managed with the National Emergency Management Agency as the center at the national level, with Jeju Fire & Disaster Management Dept. as the center at Jeju province level, and with cities or fire stations dually at the first line level.

Several controversial points on the present structure were analyzed from laws, behavior observation, some documents, and the case study of typhoon 'nari'.

The system of disaster management in Jeju could be seen unitive. But it isn't synthetic in substance but coexistent. It is because disaster management is not being carried out on the basis of disaster process(function) but on the basis of disaster kinds.

And at the first line level, rational dispersion is not being accomplished.

Therefore the confusion of organization in charge of disaster management process causes contradiction of overlapping and lack in resources.

Several hypotheses were set up from the controversial points.

① The level of integrity in disaster kinds and that of integrity in disaster process are closely connected.

② All kinds of disasters should be managed unitively.

③ At the province planning level, synthetic management on the basis of disaster process in a bureau is desired.

④ At the first line level, rational dispersion on the basis of disaster process in disaster management is desired.

The results of examination from the survey roughly corresponded with the hypotheses, but the hypothesis on the first line level was slightly different from the result.

In spite of the result, all the hypotheses could be accepted because of the necessity of ration dispersion at the first line level, insignificant difference in the result of survey, etc.

In conclusion, the province should accomplish the synthetic management in a bureau on the basis of disaster process at the province planning level.

By the way, the current organization has been misunderstood as synthetic management, and is under disappearance crisis of the possibility in substantial integrity.

And at the first line level, I warily present the rational dispersion in several organizations on the basis of disaster process.

I propose 2 concrete schemes of them. One is more realistic because each department is charge of disaster mitigation phase, the other is related to the establishment of disaster mitigation station for the strengthening of disaster mitigation.