

# 한국 재난관리정책의 현실과 발전방향

이재은(충북대학교 행정학과)

## I. 서론

현대사회에서 인간 생활을 윤택하게 해주는 과학과 기술이 발전하면 할수록 가뭄, 홍수 등과 같은 전통적인 자연재해로 인한 위험은 감소하는 반면에 신종 기술 위험이나 인위재난 위험은 증가하고 있다. 이처럼 사회가 발전하고 체계가 복잡해짐에 따라 동시적으로 새로운 위험이 증가하는 사회, 생활 자체가 위험에 둘러싸여 있는 사회, 위험의 생활화가 일상적이고 정상적인 것으로 보이는 사회를 위험사회(risk society)라고 볼 수 있다. 이러한 위험이나 위험사회는 부정적이고 나쁜 의미를 지니는 것임에 틀림없다. 그렇기 때문에 안전과 위험은 별개의 것으로 생각되지만, 실상은 동일한 사물과 행위에 공존하는 것으로 이해하는 것이 필요하다. 배타적이기보다는 서로 상대적이라 할 수 있다. 따라서 무작정 위험을 피하는 방법을 찾기보다는 나쁜 것을 줄이고 좋은 것을 늘리기 위해 위험을 활용하는 방법을 찾는 것이 요구된다. 이미 발생한 위험으로부터 교훈을 얻고 똑 같은 위험의 재발을 막는 방안을 찾아야 한다.

한국은 1960년대부터 약 30여년 이상동안 고도의 경제성장기를 거쳐왔다. 서울을 비롯한 주요 도시들과 일부 지역들의 급속한 도시화 현상은 세계에서 그 유례를 찾기 어려울 정도이다. 급속한 도시화 현상을 경험하는 과정에서 수많은 대형 구조물 및 시설물들이 국토 곳곳에 들어서게 되었고, 대도시를 중심으로 인구의 과밀화 현상이 나타나게 되었다. 그러나 빠른 경제성장의 이면에는 졸속개발의 부정적 모습과 함께 구조적인 위험요소들이 존재하고 있다.

특히, 안전에 대한 무관심과 인색한 투자야말로 재난발생의 구조적인 원인이라고 할 수 있다. 1990년대만도 성수대교 붕괴(1994), 대구 지하철 가스폭발(1995), 삼풍백화점 붕괴(1995), 광KAL기 추락사고(1997) 등의 인위재난이 곳곳에서 발생하였다. 그리고 올해 2003년에는 대구 지하철 화재사고(2003)라는 초대형 참사가 나타났다. 이는 안전에 대한 투자는 비용일 뿐이라는 일반 국민의 인식과 안전에 대한 인색한 투자로 일관한 기업의 무관심으로부터 연유하였으며, 동시에 재난 예방과 대

응을 위한 시스템의 구축과 제도화에 대한 정부의 안일한 자세 역시 그 원인이 되었던 것이다. 그러므로 여기서는 우리 나라의 재난관리정책을 중심으로 현황과 문제점을 살펴보고 향후 발전방향을 살펴보고자 한다.

## II. 재난관리정책의 이론적 논의 및 분석 틀

### 1. 위기의 의의

일반적으로 위기는 “중요한 변화가 절박하게 요구되는 불안정한 상태이거나 또는 하나의 사건이나 행동과정이 계속 진행되어야 하는지 아니면 수정 또는 종결되어야 하는지의 여부가 결정되는 순간으로서의 전환점”이라고 정의된다(Webster's Third New International Dictionary 1966, 537-538). 그러나 이 같은 사전적 정의는 너무나 일반적이고 보편적인 정의로서 학문적 유용성이 떨어진다. 따라서 Barton(1963, 3)은 보다 협소하게 사회체계와의 관계하에서 “사회체계 투입에 있어서 발생하는 바람직하지 못한 큰 변화”라고 설명한다(Jackson 1976, 210). 그러나 이 개념 역시 위기관리나 위기관리 관점에서의 연구를 위해서는 다소 넓은 의미이다.

그러므로 위기관리와의 유용성 면에서 위기 개념을 살펴볼 수 있다. 조직생존과 관련하여 “조직의 생존을 위협하는 사건이나 상태”(D'Aveni and MacMillan 1990, 635), 의사결정 맥락에서 “의사결정자들을 경악하게 하고, 의사결정 시간에 제약을 가하며, 우선 순위가 높은 목표의 달성을 위협하는 상황”이라고 정의할 수 있다(Herman 1972, 13). 정책집행과 관련하여 체계론적 관점에서는 “일정한 시공에서 체계에 위협과 손실을 주어 체계의 목표 달성을 어렵게 만드는 상태”라고 정의한다(김형렬 1987, 67). 또한 체계론적 관점에서 Pauchant and Mitroff(1990, 117-134)는 다음 <그림 1>에서 보는 바와 같이 체계 영역과 수준에 따라 사건, 사고, 사회적 갈등 그리고 위기로 구분하여 정의를 내리고 있다. 마지막으로, 위기의 피해 결과 및 영향 차원에서의 위기 개념은 “잠재적으로 부정적인 결과를 지니고 있는 예측할 수 없는 큰 사건으로서 조직과 조직 구성원, 생산품, 서비스, 재정 및 조직의 명성에 심각한 손상을 입힐 수 있는 것”으로 이해할 수 있다(Barton 1993, 2).

그러나 여기서는 위기관리정책 대상으로서의 위기 관점에서 위기 개념을 살펴본다. 즉, “위기로 인한 피해 영향의 범위(scope)가 중범위 이상이면서 위기강도(crisis

intensity)는 고강도이고, 체계 구성원의 건강·생명과 재산에 손상을 주어 체계의 존립을 위태롭게 할 수 있는 사건이나 상황”으로 정의한다. 이 같은 위기관리정책

		체계 영역	
		하 위 체 계	전 체 하 위 체 계
체계수준	구조적	사 건 (incident)	사 고 (accident)
	사회적	사회적 갈등(social conflict)	위 기 (crisis)

자료: Pauchant and Mitroff(1990, 122).

### <그림 1> 체계적 관점에서의 위기

대상으로서의 위기가 지니는 의미는 다음과 같다. 첫째, 위기가 발생하기 이전에 사전 예방이나 준비, 대응 노력을 통하여 위기 발생을 예방하거나 사후 대응이 가능하다는 것을 전제로 한다. 둘째, 국가, 사회, 지방정부, 조직, 환경, 생태계 등과 같은 체계 존립을 위태롭게 할 수 있는 성질을 지니는 사건이나 상황으로 그 범주를 제한하여 의미를 파악할 수 있다<sup>1)</sup>.

위기의 종류는 <표 1>에서와 같이 위기가 발생하는 체계별로 나누어 살펴볼 수 있다. 즉, 위기발생 체계를 정치체계, 경제·기술체계, 사회·문화체계, 자연체계의 네 가지로 구분하여 각 체계별로 나타나는 위기의 종류를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정치체계에서는 전쟁, 무력시위, 쿠데타, 테러, 파괴 활동, 비행기 납치 등의 위기가 발생할 수 있다. 둘째, 경제·기술체계에서 나타나는 위기에는 위험물질의

<표 1> 체계별 위기 종류

체 계	위기 종류
정치체계	전쟁, 무력시위, 쿠데타, 테러 및 파괴활동, 비행기 납치
경제·기술체계	위험물질유출, 해양오염, 수질오염, 대기오염, 오존층 파괴, 방사능 오염/유출, 산성비, 일반/핵 폐기물 매립, 구조물 붕괴, 폭발
사회·문화체계	인종·민족·지역간 폭력적 갈등, 전염병/괴질의 출현, 폭력적 파업, 폭동
자연체계	홍수, 태풍, 지진, 가뭄, 폭염, 냉해, 한해, 우박, 해일, 화산폭발

1) 위기는 비상사태(emergency), 재난(disaster), 재해(hazard), 위험(risk, danger), 위협(threat), 재앙(calamity, catastrophe), 우발상황(contingency), 사건(incident), 사고(accident) 등의 유사개념을 지니고 있다.

유출, 해양오염, 수질 오염, 대기 오염, 오존층의 파괴, 방사능 오염 및 유출, 산성비, 핵 폐기물 매립, 구조물 붕괴, 폭발 등이 있다. 셋째, 사회·문화체계에서는 후천성 면역결핍증(AIDS)과 같은 전염병이나 괴질의 발생, 폭력적 파업과 폭동 등의 위기가 발생할 수 있다. 마지막으로, 자연체계에서는 홍수, 태풍, 지진, 가뭄, 폭염, 냉해, 한해, 우박, 해일 등의 위기가 발생 가능한 것으로 생각해 볼 수 있다.

이러한 발생체계별 위기 분류와는 달리 위기 유형은 전통적으로 크게 두 가지, 즉 자연재해(natural disaster)와 인위재난(man-made disaster)으로 구별되고 있다<sup>2)</sup>. 첫째, 자연재해는 자연현상에 의해 발생하는 것으로 홍수, 지진, 태풍, 가뭄 등의 사건이나 상황이 여기에 해당한다. 둘째, 인위재난은 인간의 부주의, 무관심, 실수, 그리고 사후관리의 불충분함 등으로 인해 발생하는 사건이나 상황으로서 가스폭발, 유해 화학물질의 유출, 방사능 오염, 대형 건축물의 붕괴 등의 예가 여기에 해당한다. 그러나 여기에서는 위기관리정책 대상으로서의 위기를 세 가지로 유형화한다. 즉, 자연재해와 인위재난에 사회재난(social disaster)을 추가시킨다<sup>3)</sup>.

사회재난은 “종교적·정치적·이념적인 목적 달성을 위하여 개인이나 집단이 인간의 생명과 재산을 위협하거나 사회 질서를 파괴하기 위한 의도적·고의적인 범죄 일 뿐만 아니라 인종적·종교적·지역적 이익을 위한 집단행동으로 인해 발생하는 재난상황”이라고 정의할 수 있다. 사회재난은 자연재해나 인위재난과는 구분되어 논의될 수 있다. 첫째, 사회재난은 자연현상에 의해 발생되지 않는다는 점에서는 자연재해와 분명히 구별된다. 즉, 사회재난은 사회구성원, 사회집단, 민족간·인종간·종교간 관계 속에서 발생되고 있기 때문이다. 둘째, 사회재난은 인간에 의해 발생한다는 점에서는 인위재난과 유사한 점이 있으나, 인위재난이 기술적인 실수나 부주의, 무지·무관심에서 비롯되는 것인 반면에 사회재난은 고의성과 의도성, 즉 종교적·정치적·이념적인 목적 달성을 지닌다는 점에서 차이가 있다.

## 2. 위기관리의 분석 틀

---

2) 여기서는 ‘위기’와 ‘재난’이라는 용어를 구분하지 않고 상호 교환적으로 사용하고 있다. 자연재해, 인위재난, 사회재난을 모두 총칭하는 경우에는 ‘위기’를, 특정한 개별 재난이나 사건을 의미하는 경우에는 ‘재난’ 용어를 사용한다. 그러나 이처럼 별도의 용어를 사용한다고 해서 각각의 재난을 관리하기 위한 별도의 법이 필요하다거나 각 재난이 질적으로 다르다는 것을 의미하는 것은 아니다.

3) Hoetmer(1991, xxi)는 위기를 자연재해, 기술재난, 민방위재난, 생태재난(ecological disaster)의 네 가지 유형으로 구분한다. 생태재난은 주로 인간에 의해 야기되는 위기이지만 지구 생태계에 영향을 미치는 사건을 의미한다.

위기관리의 분석은 시간국면에 따라 위기발생 이전의 완화, 준비 단계와 위기발생 이후의 대응, 복구 단계로 구성된 과정모형에 입각한다. 따라서, 위기관리는 완화, 준비, 대응, 복구의 네 단계가 중앙정부와 지방정부에 공통적으로 적용되는 과정으로서, 일반적으로 완화, 준비, 대응, 복구와 관련된 정책을 개발하고 집행하는 과정이라고 정의된다(Petak, 1985; Mushkatel and Weschler, 1985; Wallace and De Balogh, 1985; Drabek, 1991; Godschalk, 1991). 위기관리 과정모형의 각 단계별 활동내용을 재난관리정책과 연계하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 완화(mitigation)는 위험감소 계획을 결정·집행하고, 각종 재난으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 위험의 정도를 감소시키려는 장기적인 정책으로 이루어져 있다. 따라서 완화는 위기가 실제로 발생하기 전에 위기촉발 요인을 제거하거나 위기로인이 표출되지 않도록 억제 또는 예방하는 활동을 의미한다(McLoughlin, 1985: 166). 재난관리정책의 완화 활동에는 재난요인의 사전제거, 안전기준의 설정, 위험에의 노출 감소 등이 있고, 구체적인 활동에는 규제, 법령의 정비, 위험측정 분석 및 관리, 위험시설물 보수 및 보강, 홍보 및 경보 등이 해당된다. 이러한 완화활동을 통해 인명 구조와 부상의 감소, 재산상 손실 예방이나 손실의 감소, 사회적 혼란과 스트레스의 최소화, 중요 시설물의 유지, 사회 기반시설의 보호, 정신적 건강 보호, 정부와 공무원의 법적 책임 감소, 정부 활동을 위한 긍정적인 정치적 결과의 제공 등과 같은 성과나 편익을 얻을 수 있다(Godschalk, 1991: 131).

둘째, 준비(preparedness)는 위기발생시의 대응활동을 사전에 준비하기 위한 대응능력 개발활동으로서, 준비단계에서의 활동은 다음과 같다(Clary, 1985: 20; Petak, 1985: 3; McLoughlin, 1985: 166). 재난관리정책과 관련해서는 대응 훈련의 실시, 기관간 사전 조정 및 협조의 확보, 대응자원의 확보 활동이 있다. 세부활동에는 재난종류별 대응훈련, 표준 운영절차의 확립, 재난종류별 유관기관 확인, 자원보유 기관의 확인, 자원의 수송 및 통제계획 수립 등이 있다.

셋째, 대응(response)은 위기가 발생한 경우 위기관리 기관들의 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 활동으로서, 대응 활동은 완화, 준비 단계의 활동과 연계하여 제2의 손실발생 가능성을 줄이고, 복구 단계에서 발생할 수 있는 문제들을 미리 최소화시키는 활동을 의미한다<sup>4)</sup>(Drabek, 1985: 85; Petak, 1985: 3). 재난관리정책과

---

4) 대응단계에 필요한 공통기능으로는 경보, 소개, 대피, 응급의료, 희생자 탐색·구조, 재산보호 기능

관련한 활동으로는 대응기관의 협조 및 조정, 피해자 보호 및 관리, 현장수습 및 관리가 있다. 이와 관련한 세부활동에는 재난상황실 운영, 대응 목표와 기관별 역할 명확성, 구조·탐색 및 응급의료 활동 전개, 수용시설의 확보 및 관리, 긴급복구계획의 수립 등이 있다.

넷째, 복구(recovery)는 피해지역이 위기발생 직후부터 위기발생 이전상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동 과정으로서, 초기 위기상황으로부터 정상상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적인 활동을 의미한다. 복구단계는 완화, 준비, 대응 단계와는 달리 위기 종류와 상관없이 동일하게 이루어지는 것으로 간주된다. 즉, 완화·준비·대응 단계는 위기의 종류별로 약간 상이한 활동들이 요구되는 반면에, 복구단계는 위기종류와 관계없이 동일한 활동의 수행이 요구되기 때문이다<sup>5)</sup>. 복구단계의 활동으로는 복구상황의 점검 및 관리, 피해파악 및 긴급지원, 위기발생 원인에 대한 분석 및 평가가 있으며, 세부적인 활동으로는 중장기 복구계획 수립 및 복구의 우선순위 결정, 복구장비 및 복구예산 확보를 위한 방안 마련, 복구지원을 위한 관계기관들과의 협조, 피해상황의 집계, 긴급지원물품의 제공, 피해자 보상 및 배상관리, 위기발생 원인 및 문제점 조사, 개선안의 마련 및 유사위기 재발 방지책 마련, 피해유발 책임자 및 책임기관에 대한 법적 처리 등이 있다.

### 3. 분석의 기본 틀

일반적으로 정책결정은 다양한 구성요소들을 포함하고 있는 매우 복잡하고 역동적인 과정으로 인식된다. 그리고 정책의 집행은 목표 달성을 위한 단순한 활동이라기보다는 과정적·상호작용적 측면에서 논의된다. 이러한 측면에서 정책집행은 정책결정을 통해 제시된 목표의 달성을 위해 공공 및 민간의 개인과 집단이 하는 일련의 활동, 또는 목적·목표·수단을 포함하는 광범위한 정책진술을 구체적인 활동으로 전환시키는 복잡한 과정으로 볼 수 있다(Brewer & deLeon, 1983: 256).

---

등이 있다(Siegel, 1985; Wallace and De Balogh, 1985; Perry, 1985; 이재은, 1998).

5) Rubin(1991: 224-259)은 효과적인 복구전략으로 첫째, 해당 지방정부의 자원뿐만 아니라 상급 지방정부 및 연방정부의 재정 및 기타 자원의 지원 확보 방안 마련, 둘째, 해당 지역의 희생자와 가족뿐만 아니라 위기관리 활동가·자원봉사자들의 복구활동에 대한 적극적인 지원을 지적하고 있다. 김보현·박동균은 복구과정이 배분적 성격을 지닌다고 하면서, 복구과정에서 투자되는 재원이 어떤 기준에 의하여 어디에 그리고 누구에게 그 혜택이 돌아가느냐 하는 측면은 단순한 기술적 측면이 아닌 가치의 권위적 배분이라는 측면에서 정책적 중요성이 높다고 강조하고 있다(1995: 132).

정책 현상에 대한 연구는 누가 정책을 집행하는가의 문제와 행정체계의 운영과 관련된 행정과정에 초점을 둘 수 있기 때문에(Anderson, 1984: 84-88), 이들 정책 집행자와 행정과정에 대한 논의는 결국 공식조직과 비공식조직 모두를 포함하는 집행기관(implementing agencies)들 사이의 관계에 초점을 두게 된다. 또한 정책현상에 대한 연구는 특정 문제를 중심으로 정책의 실제 내용을 분석하려는 관점과 정책이 누구에 의해서 어떤 절차를 거쳐 만들어지는가를 분석하려는 관점으로 나눌 수 있다(Anderson, 1984). 여기서 정책내용 분석은 재난관리정책의 쟁점과 관련하여 당해 정책의 기조, 목표와 목표 달성을 위한 정책수단을 분석의 단위로 삼고, 과정 분석은 재난관리정책이 만들어져서 관리되고 집행되는 절차를 중심으로 주요 정책 행위자들 사이의 관계인 다조직적 관계 분석에 초점을 두게 된다.

재난관리정책을 내용 및 과정의 측면에서 분석하기 위해 먼저, 내용 측면에서는 재난관리법령을 중심으로 살펴보고, 과정 측면에서는 재난관리와 관련된 안전대책 위원회와 실무위원회, 긴급구조본부, 사고대책본부, 관계 중앙행정기관 그리고 지방자치단체 등의 관련 기관들 사이의 업무관계를 중심으로 살펴보고자 한다. 이들 분석을 통해 재난관리정책의 현실을 파악하고 문제점을 도출하는데 연구의 초점을 둔다. 이러한 현황 파악과 문제점 도출의 분석기준으로는 정책내용의 적절성과 정책 행위자들 사이의 행위논리성을 활용하고자 한다<sup>6)</sup>.

### III. 한국 재난관리정책의 현실과 문제점

#### 1. 재난관리정책의 현황 분석

##### 1) 정책내용 분석

우리 나라의 재난관리법령이 지니고 있는 재난관리정책의 목적은 국가 및 지방자치단체의 재난관리체제를 확립하는데 초점을 두고 있으며, 주요 정책내용은 다음과 같이 크게 여섯 가지로 구성되어 있다(재난관리법, 재난관리법시행령 참조).

---

6) 정책내용의 적절성이란 현재의 재난관리법령이 재난관리정책과 관련된 정책 쟁점이나 관련 요소들을 어느 정도 포함하고 있는 지를 의미하며, 정책행위자들의 행위논리성은 재난관리정책을 둘러싸고 있는 조직들이 어떤 규범하에서 행위하는 지를 의미한다.

첫째, 국가 재난관리체제의 확립에 관한 내용이다. 이와 관련하여서는 중앙안전대책위원회 및 지역안전대책위원회, 그리고 각각의 실무위원회 설치 및 기능, 재난관리에 관한 정부 중요정책의 심의 및 총괄.조정에 관한 사항, 중앙 행정기관이 수행하는 재난관리 업무의 협의.조정, 국가 재난관리계획의 수립, 재난상황의 관리 등에 관한 사항이 해당된다.

둘째, 재난의 예방 및 안전관리 체계의 정비.보완 등에 관한 내용이다. 재난 발생을 사전에 방지하기 위해 재난의 예측 및 정보전달 체계의 구축, 재난발생에 대비한 교육.훈련 및 홍보, 재난발생에 대비한 물자.자재.장비의 지정.비축 및 정비 등에 관한 사항이 이에 해당된다. 또한 재난이 발생할 위험이 높다고 판단되는 민간시설 등에 대한 정밀 안전진단의 실시, 보수.보강 등 정비, 그리고 재난을 발생시킬 위험요인의 사전 제거 등이 이에 해당된다.

셋째, 긴급구조와 관련된 내용이다. 긴급구조에 관한 사항을 총괄.조정하고 긴급구조 기관간의 역할 분담 및 활동의 지휘.통제 등을 수행하기 위한 중앙긴급구조본부와 지역긴급구조본부에 관한 사항, 그리고 재난정보의 수집.전파와 신속한 지휘 및 상황관리를 위한 긴급구조상황실의 설치.운영 등에 관한 내용이 포함된다.

넷째, 응급조치와 관련된 정책 내용이다. 이에 관해서는 응급조치를 위한 기초자치단체장의 동원 명령, 지역 주민 등에 대한 대피명령, 경계구역 설정 등에 관한 조치, 강제대피 및 강제퇴거, 응원의 요청, 응급부담 등에 관한 사항이 포함되어있다. 특히, 대규모 재난 발생 및 우려가 있는 경우와 둘 이상의 시.군.구에 걸친 재난 발생 및 우려가 있는 경우에는 광역자치단체장이 응급조치를 취할 수 있도록 하는 내용이 포함된다.

다섯째, 재난의 예방 또는 수습의 조치를 위한 사고대책본부의 설치.기능.운영 등에 관한 내용이다. 여기에는 지역사고대책본부와 중앙사고대책본부의 설치와 관련된 내용이 해당된다.

마지막으로, 국가의 안녕 및 사회질서의 유지에 중대한 영향을 미치거나 재난 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위한 특별재난지역 선포에 관한 내용이다. 이와 관련하여서는 대통령은 재난 피해지역을 특별재난지역으로 선포할 수 있으며, 특별재난지역으로 선포된 지역은 응급대책 및 재해구호와 복구에 필요한 행정.재정.금융.세제상의 특별지원을 받을 수 있음을 그 내용으로 하고 있다.



## 2) 업무관계 분석

앞서 살펴본 바와 같이, 오늘 날 정부의 정책은 단일 기관이나 조직에 의해 정책이 집행되기보다는 둘 이상 다수 기관이나 조직에 의한 공동노력을 통해 집행된다는 특징을 보이고 있다. 이는 조직을 둘러싼 복잡.다양한 환경을 고려하여 정책이 집행될 때 비로소 정책목표를 효과적으로 달성하는 것이 가능하기 때문이다. 따라서 오늘날의 정책집행은 다조직적 관계(multi-organizational relationship)에 의해 그 성격이 규정된다고 볼 수 있다. 이 같은 집행구조는 네트워크 형태의 복잡한 조직(meshing organization) 구조로서 정책집행에 대한 중앙의 전략적인 통제와 참여 조직들에 대한 조정, 즉 통제와 조정의 중간위치에서 특정한 정책프로젝트의 수행을 목적으로 한다(Agranoff, 1990: 59-60).

이러한 맥락에서 살펴보면, 우리 나라의 재난관리정책 역시 공공부문에 속해 있는 기관들 사이의, 그리고 공공부문과 민간부문들 사이의 다조직적 관계를 통해 수행되고 있다. 이러한 재난관리정책의 집행에 참여하는 기관이나 조직들로는 중앙 및 지역 안전대책위원회, 중앙 및 지역 안전대책위원회 실무위원회, 중앙 및 지역 긴급구조본부, 중앙긴급구조본부 운영위원회, 긴급구조상황실, 중앙 및 지역 사고대책본부, 지방자치단체, 행정자치부 등 관계 중앙행정기관, 대한적십자사, 그리고 기타 재난관리책임기관들이 있다. 이들 기관들 사이의 업무관계를 정책 내용의 적절성을 기준으로 개관해 보면 다음과 같다.

첫째, 재난관리체제와 관련된 기관들 사이의 관계를 살펴보면, 먼저, 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전대책위원회는 인위재난의 예방과 수습, 기타 인위재난 관리에 관한 정부의 중요정책을 심의.총괄.조정하는 기능을 수행하는 한편, 인위재난 관리 업무에 관한 협의와 조정 등의 사항을 수행한다. 중앙안전대책위원회가 수행하는 정책적 과제로는 인위재난 관리정책의 심의.총괄.조정, 중앙행정기관이 수행하는 인위재난 관리업무의 협조.조정 등이 있다. 국무조정실장은 중앙안전대책위원회의 간사이자 실무위원회 위원장 역할을 수행하고 있다. 지역안전대책위원회의 업무로는 지방자치단체 재난관리정책의 심의.총괄.조정, 지역의 재난관리 업무의 협조.조정 등이 있다. 지역안전대책위원회와 중앙정부.상급자치단체와의 관계를 살펴보면, 먼저, 행정자치부 장관은 지역안전대책위원회의 운영과 인위재난 관리업무에 대해 공식적.제도적 관계를 통해 지원과 지도.감독 기능을 수행하고

있다. 그리고 시·도지사 역시 관할 구역 안의 기초자치단체의 재난관리업무에 대하여 필요한 지원과 지도·감독 기능을 수행할 수 있다.

둘째, 재난예방과 관련하여 각급 재난관리책임기관들은 소관 분야의 가능한 재난 발생을 사전에 방지하기 위해 재난예측 및 정보전달체계 구축, 교육, 홍보 등을 조치하고, 국무총리는 재난관리책임기관의 안전관리체계 구축, 규정의 제정 및 정비, 보완실태를 정기평가하고, 필요시 시정조치·보완을 요구할 수 있다.

셋째, 긴급구조와 관련하여 나타나는 업무관계는 다음과 같다. 행정자치부 장관을 본부장, 차관을 차장으로 하는 중앙긴급구조본부는 긴급구조 대책을 총괄조정하기 위해 운영위원회<sup>7)</sup>를 설치하고, 긴급구조기관간의 역할 분담 및 긴급구조 활동의 지휘·통제에 관한 사항을 심의한다. 중앙긴급구조본부는 긴급구조활동을 지휘·통제하기 위하여 소방국장을 통제관으로 두고 있으며, 공공 및 민간부문의 긴급구조기관 관계관 회의를 통해 연 2회에 걸쳐 구조 기관간의 업무협조를 하고 있다. 특히, 민간분야의 대한적십자사와 삼성3119구조단은 공식적·제도적 관계를 통해 참여하고 있다. 자치단체장을 본부장으로 하는 지역긴급구조본부는 필요한 경우에는 긴급구조기관의 장에게 소속긴급구조요원 및 장비를 재난현장에 출동시키는 등 긴급구조 활동을 지원할 것을 요청할 수 있다. 또한 재난현장에서의 긴급구조활동의 지휘는 통제관인 관할 소방서장이 하고, 소방서장은 현장지휘시에 긴급구조기관 및 자원봉사자 등에 대한 임무 부여, 사상자 응급처치 및 의료기관으로의 이송, 긴급구조에 필요한 물자 관리, 현장접근 통제, 현장주변의 교통정리 등 효율적인 긴급구조 활동을 실시한다.

넷째, 응급조치와 관련된 사항을 살펴보면, 자치단체는 재난관리정책의 집행을 위하여 인위재난에 관한 정보를 수집·전파하고, 신속한 지휘 및 상황관리를 위하여 종합상황실을 설치·운영한다. 단체장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 때에는 재난 상황과 응급조치 및 수습 내용을 시·도지사에게 보고하고, 시·도지사는 이를 행정자치부장관 및 관계중앙행정기관의 장에게 보고해야 한다. 행정자치부장관은 자치단체의 재난예방 조치에 필요한 지원과 지도·감독을 할 수 있으며, 관계중앙행정기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

다섯째, 사고대책본부의 설치와 관련하여, 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는

---

7) 행정자치부 차관이 운영위원회 위원장을 맡고 있으며, 민방위재난통제본부장이 부위원장, 행정자치부 구조구급과장이 간사의 임무를 수행하고 있다(재난관리법시행령 §28).

경우 재난의 예방·수습의 효과적 수행을 위하여 지역사고대책본부를 설치할 수 있다. 다만, 중앙사고대책본부가 설치된 경우에는 반드시 지역사고대책본부가 설치된다. 지역본부장은 재난의 수습을 효율적으로 하기 위하여 지방행정기관에게 행정 및 재정상의 조치나 기타 필요한 업무협조를 요청할 수 있다. 그리고 대규모 재난이 발생한 경우에는 재난수습을 총괄·조정하고, 필요한 조치를 하기 위하여 중앙행정기관에 중앙사고대책본부를 설치한다. 따라서 중앙사고대책본부 본부장을 맡은 주무부처의 장에게 실제 권한이 주어진다. 중앙본부장은 효율적인 재난수습을 위해 관계 중앙행정기관의 장이 행하는 업무를 총괄하고, 관계 중앙행정기관의 장에게 행정 및 재정상 조치나 업무협조를 요청할 수 있다.

여섯째, 특별재난지역 선포와 관련하여, 중앙사고대책본부장은 대규모 재난이 발생하거나 시·도의 행정·재정능력으로는 재난수습이 곤란한 경우, 피해를 입은 주민·기업 또는 기관·단체에 대한 정부차원의 행정·재정 및 경제상의 지원이 필요한 경우, 그리고 사회의 안녕질서 및 산업경제활동에 중대한 영향을 미치는 재난이 발생한 경우에는 중앙안전대책위원회의 심의를 거쳐 특별재난지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있다.

이상과 같은 국가 재난관리정책의 주요내용과 기관들 사이의 업무관계 분석은 다음 <표 2>와 같이 정리해 볼 수 있다.

<표 2> 국가 재난관리정책의 주요내용과 업무관계

구분	정책의 주요내용	집행조직	업무관계
재난관리체제	정부의 중요 재난관리정책 심의 및 총괄·조정, 운영	중앙안전대책위원회	-위원장 국무총리 -간사 국무조정실장
		중앙안전대책위원회 실무위원회	-위원장 국무조정실장
	지역별 중요 재난관리정책 심의 및 총괄·조정, 운영	지역안전대책위원회	-위원장 자치단체장
		지역안전대책위원회 실무위원회	-위원장 부단체장
	국가재난관리계획 수립	국무총리	-국가재난관리계획 수립지침 작성하여 중앙행정기관의 장에게 시달 -중앙행정기관의 계획을 종합·확정후 이를 중앙행정기관에 다시 시달
		관계중앙행정기관	-재난관리계획을 작성하여 행정자치부장관과 협의 후 국무총리에게 제출 -국가재난관리계획중 소관에 관한 사항을 관계재난관리책임기관에 시달
재난예방	재난의 예방 및 안전관리체 계 정비·보완	재난관리책임기관	-소관 분야의 가능한 재난발생을 사전에 방지하기 위해 재난예측 및 정보전달체계 구축, 교육, 홍보 등 조치
		국무총리	-재난관리책임기관의 안전관리체계 구축, 규정의 제정 및 정비·보완실태를 정기평가, 필요시 지정 조치·보완 요구
	지방자치단체에 대한 지원	행정자치부	-지방자치단체의 재난예방 조치에 지원과 지도·감독, 중앙행정기관에 협조요청

긴급구조	긴급구조업무의 총괄조정, 역할분담 및 지휘통제	중앙긴급구조본부	-본부장 행정자치부장관 -차장 행정자치부차관
		중앙긴급구조본부 운영위원회	-위원장 행정자치부차관 -부위원장 행정자치부 민방위재난통제본부장 -간사 행정자치부 구조구급과장
		긴급구조상황실	-본부장은 재난정보 수집, 전파, 신속한 지휘 및 상황관리를 위해 상시 긴급구조상황실을 설치. 운영 -통제관은 행정자치부 소방국장
	지역별 긴급구조 사함의 총괄조정, 역할분담 및 지휘통제	지역긴급구조본부	-본부장 지방자치단체장 -차장 부단체장 -통제관은 본부장이 소속 소방공무원중 지정 -현장지휘는 통제관이 함. 다만 필요시 본부장이 직접지휘 가능
	긴급구조에 관한 교육훈련	중앙 및 지역 긴급구조본부	-중앙본부장은 연1회이상, 지역본부장은 연2회이상 훈련 실시
응급조치	민방위대의 동원 또는 기타 기관의 출동조치 요청	시장·군수·구청장	-재난발생 또는 우려시 민방위대 동원을 명하거나 경찰서, 재난관리책임기관, 군부대 장에게 출동 등 필요조치 요청
	지역주민 등에 대한 대피명령		-재난발생 또는 우려시 인명/신체 위해방지를위해 지역주민 등에게 대피 명령
	경계구역의 설정 등 조치		-재난발생 또는 우려시 인명/신체 위해방지, 질서유지위해 경계구역 설정과 출입금지, 제한, 퇴거 또는 대피 조치
	강제대피 및 강제퇴거		-퇴거 및 대피명령을 이행하지 않아 위급하다고 판단시 경계구역안의 주민 등을 강제대피시키 또는 강제퇴거조치
	응원의 요청		-필요시 응급조치위해 다른 단체장이나 관할구역내의 관계행정기관 장에게 소속공무원의 파견등 필요한 응원을 요청
	응급부담		-응급조치의 급박한 사정시 현장에 있는 자나 인근 거주자에게 응급조치에 총사하게 하거나 또는 토지 등 소유물을 일시사용하거나 장애물 변경 또는 제거 가능
	기타 응급조치 관련사항	시·도지사	-시·도지사는 관할구역내 대규모 재난발생 또는 우려시와 2이상 시·군·구에 걸쳐 재난발생 또는 우려시 응급조치
사고대책본부의 설치	재난발생 또는 발생우려시 예방 또는 수습조치의 효과적 수행	지역사고대책본부	-본부장 지방자치단체장 -차장(2인) 부단체장 및 당해재난관련기관의 장, 단 유관기관없을 경우 부단체장 1인 -중앙본부설치시 반드시 지역본부 설치 -지역본부장은 재난유형별 사고대책본부의 구성방법을 사전에 정해야 함
	대규모 재난발생시 수습	중앙사고대책본부	-본부장 주무부처 장(해외재난은 외교통상부장관) -중앙본부의 조직 및 운영사항은 중앙본부장이 정함
	재난상황 및 수습사항 보고	중앙 및 지방본부장	-재난발생시부터 종료시까지 주기적으로 원인 및 피해내역, 수습상황등에 대해 국무총리에게 보고 -지역본부장이 보고하는 경우 중앙본부장(중앙본부 미설치시 주무부처 장) 경유
특별재난지역 선포	특별재난지역 선포	중앙사고대책본부	-재난발생으로 국가안녕 및 사회질서 유지에 중대한 영향을 미치거나 재난피해의 효과적인 수습 및 복구 등을 위해 특별조치 필요시 중앙본부장은 중앙위원회 심의를 거쳐 특별재난지역 선포를 대통령에게 건의
		대통령	-당해지역을 특별재난지역 선포할 수 있음 -특별재난지역은 응급대책 및 재해구호와 복구에 필요한 행정, 재정, 금융, 세제상의 특별지원을 받을 수 있음
재난관리기금	재난관리기금의 적립	지방자치단체	-매년도 최근 3년간 보통세 수입결산액의 평균연액의 2/1000 금액을 최저적립해야 함

자료: 재난관리법(2001: §7-§58), 재난관리법시행령(1999: §5-§48).

## 2. 재난관리정책의 문제점 도출

## 1) 정책 내용의 적절성 측면

정책 내용의 적절성을 기준으로 한 문제점 도출은 현행 재난관리법령의 중요 규정이 지니는 의미를 파악함으로써 향후 나타나게 될 문제들을 예측하고 대안 제시를 하고자 하는 것이다. 이러한 측면에서는 다음과 같은 문제점을 도출할 수 있다.

첫째, 중앙안전대책위원회의 형식화와 비공식화 문제이다. 국무총리는 중앙안전대책위원회 위원장으로서 부처간의 의견 협의와 조정을 통해 재난관리정책을 총괄하고 조정하는 역할을 해야한다. 그러나 총리실은 그 같은 업무를 수행할 수 있는 실질적 집행능력이 없는 한편, 대통령에게 상황관리 내용을 취합·보고해야 한다는 논리에 의해 행정자치부가 실질적인 도움을 제공해주고 있는 실정이다. 그러나 개별 인위재난 사고의 주무부처들이 중앙정부 부처들이기 때문에 행정자치부가 동급의 부처를 지휘할 수 없다는 현실적인 문제가 나타난다. 그렇기 때문에 중앙안전대책위원회는 형식적으로는 국무총리실이 주관하고 실질적으로는 행정자치부 민방위 재난통제본부가 기능을 수행하고 있다는 문제점이 나타난다. 이는 중앙안전대책위원회의 조직상 문제로부터도 기인한다. 즉 국무총리가 위원장인 위원회의 경우 실무 수행은 간사를 맡는 부처에서 담당하지만, 중앙안전대책위원회는 간사 역시 전문성과 실행력이 부족한 국무조정실장이 맡는 관계로 또 한번의 기능상 이원화 현상이 나타나고 있다. 마찬가지로 논리로 지역안전대책위원회 역시 단체장과 부단체장이 위원장과 실무위원장을 맡고 있음으로 해서 기능 수행상의 문제점이 나타나고 있다. 더욱이 현재 지역안전대책위원회 운영의 효과성은 대부분의 경우 자치단체장의 관심도에 의존하고 있다. 이는 지방자치제도의 실시이후 단체장을 주민이 직접 선출하게 됨에 따라 중앙정부가 자치단체의 정책에 관하여 실질적으로 통제하기가 어렵다는 현실적인 이유로부터 비롯된 것이다.

둘째, 행정자치부 민방위재난통제본부의 기능 수행은 재해관리정책의 경우와는 달리 나타나고 있다. 즉, 재해관리의 경우에는 중앙재해대책본부와의 밀접한 연계를 통하여 이루어지고 있는 반면에, 인위재난관리의 경우에는 중앙사고대책본부를 소관 주무부처가 구성하여 집행하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 각 소관 부처들은 재난관리정책과 관련된 집행 기능을 민방위.재난통제본부에 의존한다는 문제점이 나타난다. 즉, 각 부처별로 인위재난관리와 관련된 정책적인 안을 제시하는 경우에는 행정자치부와의 협조를 통해 수행하고 있다. 그러나 단일 목적을 위한 특정 분

야, 예를 들면 가스 안전관리의 경우에는 산업자원부, 건축물 관리의 경우에는 건설교통부를 통해서 하고 있음에도 불구하고, 전반적인 사항은 행정자치부를 통해서 지시되고 있고 정책적인 입안이 이루어진다. 이는 결국 인위재난 사고가 발생하면 상황을 관리하기 위한 종합상황관리는 비공식적.협조적 차원에서 행정자치부의 민방위재난통제본부에서 수행하고, 정책결정과 집행은 소관 주무부처에 의해 이루어진다는 문제점이 나타난다.

셋째, 긴급구조본부의 경우 다음과 같은 문제점이 제기된다. 우선, 중앙긴급구조본부는 중앙정부 수준에서 긴급구조 업무를 수행하는 공식적 기구임에도 불구하고, 중앙안전대책위원회와의 직접적인 관계를 지니고 있지 않다. 이는 중앙안전대책위원회가 실무 기능형 조직이 아니라 정책형 기구이기 때문이다. 다음으로, 중앙긴급구조본부에 참여하고 있는 민간부문으로는 대한적십자사와 삼성3119구조단이 있다. 그러나 이들 민간조직이외에도 응급구조단이나 지역별 거점 의료기관등의 민간 구조기관들이 참여함으로써 효과적인 집행기능을 수행할 것이 요구된다. 또한, 중앙긴급구조본부는 행정자치부 소방국을 중심으로 설치되어 운영되고 있다. 이에 따라 각 주무부처에 의해 설치 운영되는 중앙사고대책본부와의 공식적.제도적인 연계가 나타나고 있지 않다. 이는 역시 비공식적.협조적 차원에서의 관계를 중심으로 집행기능이 수행되고 있음을 나타내주는 것이다. 따라서 집행기능의 효과적 수행을 위해서는 중앙긴급구조본부와 다른 조직간의 관계를 재정립하는 것이 필요하다. 이러한 문제점은 지역긴급구조본부의 경우에도 마찬가지로 적용될 수 있다.

넷째, 현행 국가 재난관리정책의 경우 이에 대한 연구 기능이 제대로 수행되지 못하고 있다. 현재 인위재난관리에 관한 연구기능 수행이 가능한 조직으로는 시설안전기술공단과 국립방재연구소가 있다. 먼저, 시설안전기술공단(1995년 4월 19일 설립)은 성수대교 붕괴(1994)를 계기로, ‘시설물의안전관리에관한특별법(1995)’ 제정에 따라 정밀 안전진단기술의 연구.개발.보급 및 유지관리 정보체계 구축 기능과 함께 시설물의 안전점검과 적정한 유지관리, 그리고 정밀안전진단 기능을 수행하고 있다. 그러나 현재 시설안전기술공단은 주로 건설교통부와의 공식적인 업무관계만을 지니고 있는 실정이며, 다른 부처와의 관계는 국무총리실, 행정자치부, 감사원, 지방자치단체 등의 요청에 따른 기술지원에 그치고 있다. 국립방재연구소는 애초에 자연재해인 풍수해 관리를 위해 설립되었으나, 이후 인위재난까지도 다루어야 한다는 입장으로 전환되었다. 이에 국립방재연구소는 자연재해를 주된 대상으로 하고,

인위재난을 일부 다루고는 있으나, 현재 재난관리정책과 관련한 연구기능이 수행되지 못하고 있다. 이는 국립방재연구소의 조직과 인력, 기능이 재해관리정책으로 상당부분 치중되어 있기 때문으로 볼 수 있다. 따라서 현재 국가 재난관리정책에 관한 연구기능이 상당히 취약하다는 문제점이 제기되고 있다.

## 2) 행위 논리성 측면

행위 논리성은 재난관리정책과 관련된 기관들 사이의 업무관계에서 나타나는 문제점들을 도출하기 위한 기준이다. 재난관리정책의 행위 논리성을 기준으로 예상되는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 중앙안전대책위원회는 행위 논리성의 측면에서 볼 때, 회의가 정기적이라기 보다는 해당 사안이 있을 경우에만 열리고 있다. 또한 중앙안전대책위원회가 국가 재난관리계획 등을 위해 주로 서면회의만 개최하는 등 전형적인 탁상행정으로 제기능을 발휘하지 못하고 있다(대한매일, 2003. 4. 16: 5). 또한 효율적인 운영을 도모하기 위하여 실무위원회를 두고 있으나, 실제로는 실무위원회가 초기에 처음 2회 정도 개최되고 그 후 거의 활동이 없는 상태이다<sup>8)</sup>. 이는 실무위원회보다는 행정자치부의 실무 국.과를 통한 업무 수행이 효과적이라는 현실적인 이유 때문으로 볼 수 있다. 결국 중앙안전대책위원회는 법적.제도적 기반위에서 기능을 수행하기보다는 비공식적.협조적 관계를 통해 정책과정을 유지하고 있다. 마지막으로, 위원회는 각 부처의 실질적 참여를 통한 회의를 하기보다는 주로 일부 유관부처들 위주의 참여 형태로 개최되고 있다. 따라서 행정자치부와 건설교통부 등 일부 부처들의 참여를 제외하고는 형식적 관계가 형성되고 있음을 알 수 있다.

둘째, 주무부처별 중앙사고대책본부 구성의 비효과성과 관련된 문제점이다. 인위 재난이 발생하게 되면 해당 주무부처가 중앙사고대책본부를 구성하게 된다. 그러나 실질적으로는 인위재난의 속성상 어느 한 부처만이 주무부처가 되기 힘든 경우가 많이 있어 주무부처 선정에서 부처간의 갈등이 발생하고 있으며, 따라서 이 같은 갈등으로 인해 초기 대응이 늦어질 수 있다<sup>9)</sup>. 또한 중앙사고대책본부의 기능 수행

8) 2001년 7월말 현재 국무총리가 위원장인 위원회는 31개이며, 이중에서 2000년 8월 이후 위원회 전체회의는 물론 실무위원회가 한번도 열리지 않은 위원회는 14개로 전체의 45.2%였다. 그 중에서 중앙안전대책위원회는 1년이상 회의가 소집되지 않은 위원회에 포함되어 있다(문화일보, 2001. 8. 23, 2면).

이 해당 주무부처에 의해 이루어져야 함에도 불구하고 각 부처들이 인위재난관리의 정책경험 부재로 인해 실질적으로는 행정자치부에서 이루어지고 있다. 이 같은 업무 대행은 공식적·제도적 관계에 의해 이루어지기보다는 협조적 차원에서 나타나고 있으며, 이는 해당 주무부처에 의한 사고대책이 큰 효과가 없음을 입증하는 것으로 볼 수 있다. 또한 대부분 지역사고대책본부에서는 인위재난관리의 정책경험이 부족한 상태인 동시에, 지방정부 역시 사고대책본부의 구성과 운영에 있어서 조차 많은 어려움을 겪고 있다는 문제점이 제기된다.

셋째, 정부기관과 민간부문간의 관계에서 나타나고 있는 문제점이다. 민간부문의 활동은 주로 재난 현장에서의 긴급구조 및 구호 활동과 관련하여 나타나고 있다. 그러나 민간 조직뿐만 아니라 자원봉사자들과의 연계관계가 적절하게 이루어지지 않고 있다. 예를 들면, 대한적십자사나 삼성3119구조단은 정부조직과의 관계를 통해 적극적으로 활동하고 있으나, 다른 민간조직들은 정부와의 공식적·제도적 관계를 확보하고 있지 못하다는 문제점이 있다. 따라서 재난관리의 효과적인 수행을 위해서는 보다 포괄적인 차원에서 다른 민간부문의 조직들을 정책과정에 참여시키고 함께 교육·훈련을 하는 것이 요구된다. 특히, 인위재난의 발생에 따른 중앙사고대책본부의 집행과정에 민간조직이나 자원봉사자들의 참여가 많은 부분 이루어지고 있지 않다. 이는 민간 사회단체나 자원봉사조직들이 전문성과 조직력, 장비 등의 측면에서 업무를 지속적으로 추진하기 어렵기 때문에 참여가 제한되는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 재난관리정책의 집행과정에서는 민간부문의 활동이 중요한 역할을 수행하고 있음을 고려하면 이들과의 연계 및 협조체제 구축이 절실히 요구되는 실정이다.

넷째, 현행 재난관리정책의 집행은 과정 모형에 입각해 볼 때, 3원화 되어 운영되고 있다. 즉, 특정 재난의 발생과 관련한 책임이나 결정과 관련된 완화의 기능은 소관 주무부처에서 이루어지고, 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 수행하는 준비 및 대응기능, 즉 긴급구조 활동이나 종합적인 상황관리 등의 총체적인 대비 업무는 행정자치부에서 수행하고 있으며, 재난 발생 후의 복구기능은 재난이 발생한 지방자치단체에서 이루어지고 있다. 따라서 재난관리의 완화, 준비, 대응, 복

---

9) 특히 이 같은 현상은 인위재난이 지니고 있는 속성에 의해서도 발생하고 있는 실정이다. 즉, 인위 재난 사고는 특정 부처에만 국한되지는 않기 때문이다. 예를 들면, 씨랜드 사건(1999)의 경우, 교육 문제는 교육부가, 건축물은 건설교통부, 위락시설은 문화관광부, 화재는 행정자치부 등이 관련되어 있어 종합적인 상황의 관리를 특정소관부처에서 담당하기가 쉽지 않다.



구 기능의 수행이 일원화되어 나타나고 있지 못하다는 문제점이 제기된다.

다섯째, 현재 지역긴급구조본부의 실질적인 활동은 통제관에 의해 이루어지고 있다. 그러나 현장에서 통제관인 소방서장의 지시·통제에 대한 참여 기관의 협조가 제대로 이루어지지 않는다는 문제가 있다. 이는 군부대나 경찰 조직의 경우 조직 논리에 의해 해당조직의 장이 하달하는 내부지시나 통제가 우선시되기 때문이다. 특히, 동원된 조직들은 조직의 명예나 자기중심적인 활동을 중요하게 생각하기 때문이다. 이와 함께 해당 지역의 민간자원봉사 조직이나 봉사원들의 참여가 공공조직의 제한으로 인해 적절하게 이루어지고 있지 못하다. 예를 들면, 현장지휘소에 대한 민간부문 참여자들의 접근이 용이하지 못한 측면이 있다.

여섯째, 지방자치단체의 경우 인위재난관리를 위한 실질적인 대응기능의 수행이 어렵다는 문제점이 있다. 이는 자치단체의 재난관리 행정체계가 기능 수행 위주로 이루어져 있기보다는 단순한 행정보고와 현황 파악에 머무르고 있으며, 담당 인력의 부족으로 인해 그나마도 어려운 상황이기 때문이다. 또한 인근 자치단체나 상급 자치단체의 지원 및 협조를 확보하기 위한 제도적 틀의 미비로 인해 협조 및 지원 기능이 적절하게 이루어지지 못하고 있다<sup>10)</sup>. 더욱이 자치단체의 경우에는 지역 실정에 맞는 기능 확보가 어렵다. 예를 들면, 해당 지역의 특성을 반영한 재난관리 연구가 절실함에도 불구하고 이를 연구하고 정책과정에 도움을 줄 수 있는 연구기능 조직이나 기관이 없으며, 행정체계 역시 해당 지역에서 발생가능성이 높은 재난을 중점적으로 관리할 수 있는 조직을 구성하고 이에 필요한 인력을 배치하는 것이 요구됨에도 불구하고 전국적으로 유사한 지방 행정조직이 편제되기 때문이다.

일곱째, 지방자치단체의 경우 재난관리 조직들 사이의 역할 분담이나 업무 영역, 그리고 주요 행위자들의 활동이 중첩적이고 불분명한 것으로 나타나고 있다. 자치단체의 경우 재난관리정책의 집행에 참여하는 조직은 지역안전대책위원회, 지역사고대책본부, 지역긴급구조본부로 구성된다. 이들 세 조직의 위원장이나 본부장은 모두 단체장이 되고, 재난관리 담당국장, 소방본부장, 지방경찰청장, 군부대장, 시·도

---

10) 우리나라의 재난관련 업무는 다수 기관에 분산되어 있는 데다 업무영역의 구분도 불분명해 초대형 재난에 신속히 대처할 총괄기구가 없다는 것이 문제이다. 대구 지하철 참사의 예를 보면, 화재는 대구시 소방본부, 가스는 가스안전공사, 전기설비는 전기안전공사, 대기오염은 대구환경관리청, 건축물 이상과 침수는 대구시, 역사는 대구지하철공사 등으로 분산되어 있다. 복합적 재난관리에는 기관별로 우왕좌왕할 수 밖에 없다(문화일보, 2003. 4. 7: 7).

교육감, 소방서장, 경찰서장, 군부대장 등 유관기관 단체장들이 위원으로 참여하고 있다. 결국 이들 조직들은 모두 단체장이 위원장이나 본부장으로 활동하고 있으며 실제 활동을 하는 위원이나 구성원들 역시 조직별로 큰 차이가 없다. 따라서 조직들간의 역할 분담이 불명확하고 업무 영역이 불분명하여 형식적으로 구성된 조직을 통해 실질적인 기능을 확보하는 데 한계가 나타나고 있다.

#### IV. 향후 발전방향에 관한 논의

##### 1. 국가 인위재난관리정책에 관한 연구기능의 확보

이미 문제점에서 지적한 바와 같이 국가 인위재난관리정책에 관한 연구기능이 취약한 상태이다. 재해관리정책의 경우에는 국립방재연구소를 중심으로 연구가 진행되어 자료 및 경험의 축적과 연구활동을 통해 정책적 대안의 마련이나 문제해결 대안의 모색이 어느 정도 가능한 실정이지만, 인위재난관리정책의 경우에는 연구인력의 확보나 전문성 확보, 연구 관심도 등의 측면에서 매우 열악한 실정이다. 따라서 기존 연구기능을 수행하는 조직에서의 인위재난관리정책 연구능력을 향상시키거나 또는 기술적인 전문성 확보 및 재난 유형별 문제해결 능력의 향상을 위한 별도의 연구기능 확보가 요구되고 있다.

##### 2. 중앙사고대책본부의 일원화

현재 중앙정부 수준에서의 사고대책본부는 재난의 유형에 따라 사고대책본부장이 되는 주무부처 장관이 달라지게 되어 있다. 이에 따라 인위재난사고에 대한 대책과 관련된 정책경험의 축적 및 학습이 제대로 이루어지지 못하는 실정이다. 그리고 인위재난에 대한 대응과정에서 나타나는 조정이나 운영상의 문제점 및 특이사항 등에 대한 자료나 평가가 적절하게 이루어지지 못하고 있다. 따라서 인위재난 발생에 따른 사고대책본부 운영의 효율화와 정책경험의 축적, 향후 대응방안의 모색 등을 가능하게 하고 사고대책본부 운영의 책임성을 확보할 수 있도록 소관부처를 규정해 두는 것이 바람직하다. 이는 향후 단일부처에 의해 중앙사고대책본부가 운영되는

경우에도 현재의 재난관리법에 의해 규정되어 있는 바와 같이 재난유형별 소관 주무부처의 지원·협조를 받게 될 수 있기 때문에 가능하다.

### 3. 민간부문 참여의 제도화 및 협조체제 강화

그 동안 우리 나라의 인위재난관리정책에서는 민간부문의 참여가 제한적으로 이루어져 왔다. 다만, 민간부문의 전문 인력들이 부분적으로는 자문위원의 형태로 참여를 하고 있다. 예컨대, 인위재난관리정책의 경우 각 위원회나 본부의 위원으로 관련 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위촉하게 하고 있다. 그러나 이는 위원회와 본부의 인적 구성상 인위재난의 경우에는 관련부처 소속 공무원들이 다수를 점하고 있어 민간부문의 실질적인 참여 폭과 활동의 폭이 매우 협소한 상태이다. 또한 참여자 역시 학계에 주로 치중하고 있어 실제 위기관리에 참여하고 있는 대부분의 민간부문 조직의 경우에는 참여가 제도적으로 불가능한 실정이다. 따라서 민간부문의 참여를 확대하고 이들의 활동을 보장할 수 있는 법적·제도적 개선이 필요한 것으로 나타났다. 또한, 민간부문 참여 확보 문제는 민간의 전문성과 민간 구난장비의 효율적 동원과 활용을 위한 방안을 마련한다는 측면에서도 요구된다. 재난발생에 따른 복구를 위한 장비와 전문성을 확보하기 위해 정부가 상시적으로 중장비와 인력을 확보한다는 것은 자원 활용의 낭비이기 때문이다. 따라서 정부부문은 위기발생시의 복구를 위해 구조 및 복구를 위한 장비와 인력을 활용할 수 있는 제도적 틀을 유지하는 것이 필요한 것으로 나타났다. 예를 들면, 평상시에 대응 및 복구에 필요한 장비와 인력을 갖추고 있는 민간부문의 건설회사나 구난회사와의 계약 또는 협의를 통한 사전 협조관계가 요구된다. 이 같은 집행구조의 구축을 통한 민간부문 활용방안은 지금까지의 민간기업이나 기술자의 자원봉사에 의존하는 것보다 바람직한 결과를 가져오게 된다.

### 4. 지방자치단체의 실질적 기능 확보

인위재난관리정책에 있어서 실질적인 기능 수행은 지방자치단체에서 담당하도록 되어 있다. 그러나 지방자치단체 수준에서는 이들 인위재난을 관리할 수 있는 능력이 부족하다. 즉, 인위재난관리의 경우 관리책임은 중앙정부의 소관 주무부처에 두

고 있으나 실질적으로는 자치단체의 장이 업무 협조 및 조정을 위한 기능을 수행하도록 되어 있다. 그러나 이 역시도 자치단체 수준에서는 인력과 장비, 전문성 등의 면에서 한계가 있다. 따라서 지금까지 지방자치단체의 인위재난관리정책의 효과성 확보 문제는 주로 단체장의 인식과 관심도에 의존해 온 실정이다. 따라서 단체장의 관심도와 관계없이 자치단체의 실질적인 재난관리 기능을 확보하기 위한 방안이 요구된다. 예를 들면, 현재 지역안전대책위원회, 지역긴급구조본부, 지역사고대책본부의 위원장 또는 본부장이 모두 단체장으로 되어 있고, 이에 참여하는 위원들 역시 커다란 차별성이 없다. 따라서 이들 조직의 운영이 실무전문성을 확보하기 위한 방안으로는 담당부서나 기관에 대해 조직 운영의 권한과 책임을 함께 부여하는 것이 가능하다. 또한 인근 자치단체나 상급 자치단체와의 연계관계를 구축하는 것이 요구된다. 더욱이 현재의 행정능력으로는 재난에 관한 단순한 행정보고와 현황파악도 어려운 실정임을 감안하여 볼 때, 장기적인 측면에서 재난관리 전문인력의 확보와 교육·훈련이 요구된다. 그리고 재난 발생시 초기 대응은 지방자치단체에서 하는 것이 가능하지만, 결국 중앙정부의 체계화된 인적·물적 지원이 있을 경우에만 효과적으로 인위재난이 관리될 수 있다. 특히, 단체장이 주민 직접선거에 의해 선출되고 있어 중앙의 통제가 제대로 이루어지지 않는 현실을 감안하면 중앙정부의 적극적인 협조와 지원이 이루어질 때 효과를 얻을 수 있다.

## 5. 통합된 국가 위기관리기구의 필요성

재해관리정책과 인위재난관리정책의 효과성을 확보하기 위하여 이들을 각각의 자연재해대책법과 재난관리법, 민방위기본법 등으로 구분하여 관리하기보다는 이들을 통합하여 총체적인 위기관리의 정책내용과 집행구조를 구성하는 것이 바람직하다. 이는 재난유형별로 집행구조를 구축하는 것은 실익이 없을 뿐만 아니라 오히려 앞에서 살펴본 바와 같이 효과적인 위기관리를 집행하는 데 있어서 혼돈을 가져오는 장애요인이 되기 때문이다. 위기 유형별로 별도의 관리체계를 구축하는 것은 인력의 낭비와 자원 활용의 비효율성을 초래하는 한편, 비효과적인 대응을 가져오기 때문이다. 즉, 현행 자연재해대책법과 재난관리법은 재난 발생의 원인에 기초하여 제정되어 있다. 이러한 법적 개념의 세분화로 인해 현실에서는 위기 유형별로 상이한 부처에서 관리 책임을 지니게 되고, 이에 따라 각각의 재난관리정책이 집행되고 있

어, 통합적이고 유기적인 국가 위기관리 집행이 이루어지고 있지 못한 실정이다. 따라서 자연재해든 인위재난이든지 간에 과정모형에 입각한 완화, 준비, 대응, 복구 기능은 여러 부처와 조직에 관련되어 수행될 필요가 있기 때문이다.

다음으로, 현행과 같은 위기관리체계에서는 적절한 대응기능 확보가 어렵다. 즉 대응과정에서 필수적으로 요구되는 공통 기능으로는 경보기능, 소개기능, 응급의료 서비스기능, 탐색과 구조기능, 질서유지기능, 긴급피해복구기능 등을 들 수 있다. 그러나 이들 대응 기능들은 국가 위기관리의 법체계에서는 적절하게 반영되어 있지 않다. 예를 들면, 자연재해대책법은 위기대응 기능들을 구체적이고 세부적으로 규정하고는 있지만 탐색·구조 기능의 실질적 수행에 해당하는 기능이 누락되어 있는 반면, 재난관리법에서는 경보기능, 긴급피해복구기능, 탐색기능의 실질적 수행에 필요한 규정이 없다. 이 같은 현상이 나타나게 된 원인은 위기관리 기능이 아닌 위기 유형별 기준에 따라 상이한 법체계를 유지하는 과정으로부터 나타난 결과로 볼 수 있다. 그 결과 기관의 책임성 확보나 기관별 업무 통제 및 조정에 어려움이 발생할 수 있다. 따라서 위기관리 집행에 필요한 기능들을 중심으로 하여 재해관리정책과 인위재난관리정책의 법체계와 행정체계, 그리고 집행구조를 통합하여 운영하는 것이 필요하다. 또한 가장 효율적인 위기관리는 과거에 발생했던 위기관리와 관련된 내용을 분석하고 문제점을 보완함으로써 수립될 수 있다. 현재의 조직 체계에는 과거 경험에 대한 학습을 유지하고 전달할 기구가 없는 것으로 나타났다.

## 참고문헌

- 김형렬. (1987). 정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구. 사회과학논집. 18: 65-87.
- 박광국. (1997). 재난관리체계의 효과성 평가에 관한 연구: 공무원·주민의 의식수준을 중심으로. 한국행정논집. 9(3): 581-602.
- 이재은. (1998). 우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구: 위기관리 조직과 법규 분석을 통해. 한국정책학회보. 7(2): 229-252.
- 이재은. (2000). 위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법. 한국정책학회보. 9(1): 51-77.
- 이재은. (2002). 지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책 비교 연구: AHP기법을 이용한 상대적 중요도 및 우선순위 측정을 중심으로. 한국행정학보. 36(2): 160-180.
- 황윤원. (1989). 돌발사고에 대한 위험대비 행정의 분석. 한국행정학보. 23(1): 149-173.
- Anderson, James E. (1984). *Public Policy-Making*(3rd ed.). New York: Holt, Rinehart

and Winston, Inc.

- Barton, Laurence. (1993). *Crisis in Organizations : Managing and Communicating in the Heat of Chaos*. Cincinnati, Ohio : South-Western Publishing Co.
- Brewer, Garry D., and Peter deLeon. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Chicago, IL: The Dorsey Press.
- Clary, Bruce B. (1985). The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 20-28.
- D'Aveni, Richard A. and Ian C. MacMillan. (1990). Crisis and the Content of Managerial Communications: A Study of the Focus of Attention of Top Managers in Surviving and Failing Firms. *Administrative Science Quarterly*. 35: 634-657.
- Drabek, Thomas E. (1985). Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 85-92.
- Godschalk, David R. (1991). Disaster Mitigation and Hazard Management. In Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer(eds.). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.
- Herman, Charles F. (1972), *International Crisis: Insight from Behavioral Research*. New York: Free Press.
- Jackson, Robert J. (1976). Crisis Management and Policy-Making: An Exploration of Theory and Research. Richard Rose (ed.). (1976). *The Dynamics of Public Policy*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc. : 209-235.
- McLoughlin, David. (1985). A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 165-172.
- Mushkatel, Alvin H., and Louis F. Weschler. (1985). Emergency Management and the Intergovernmental System. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 49-56.
- Pauchant, Thierry C. and Ian I. Mitroff. (1990). Crisis Management : Managing Paradox in a Chaotic World. *Technological Forecasting and Social Change*. 38(2): 117-134.
- Petak, William J. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 3-7.
- Wallace, William A. and Frank De Balogh. (1985). Decision Support Systems for Disaster Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 134-146.

*Webster's Third New International Dictionary.* (1966). Springfield, MA: G. & C. Merriam Co.