국가 재난관리체계 개선에 관한 연구

김태환 · 박대우*
용인대학교 경호학과 · *혜천대학 경찰경호과

1. 서 론

국가 재난관리는 국민의 안전과 직결된 업무의 성격상 재난관리체계의 역할이 대단히 중요할 뿐만 아니라 사고나 비상시 그 파급효과는 국가 위기와 상응한 재난의 유형과 관리가 복잡 다양하고, 고도경제 성장과 급변한 도시화의 진보에 힘입어 대도시지역에서의 인구집중현상과 과밀도의 건물형상, 고층건물, 대규모 지하도 등의 복잡한 구조물(건축물)의 증대, 위험물 시설과 위험물 취급의 증대와 맞물려 위험에 노출되어 있다. 특히, 요즈음 문제시되고 있는 화학공장에서의 환경파괴와, 테러 등의 새로운 종류의 신 재난의 존재로 말미암아 다수의 재난요인을 발생시키고 있다. 더욱이 가스, 전기, 수도 등의 Life Line의 집중관리에 의한 보급과 사회생활은 도시기능이 파괴되었을 경우 우리가 상상할 수도 없을 대규모 피해를 입게 될 것이다. 최근에는 다양한 재난을 경험하였으며 재난관련 정책과 위기 속의 재난관리의 역할에 대한 관심이 높아지고 있다. 하지만 재난문제에 대한 이해수준은 아직 낮은 편이며 이를 관리하는 제도적 기반도 약하거나 체계적으로 운영되지 못하고 있다. 본 연구에서는 국가재난관리 조직과 시스템에 대하여 우리와 해외사례와 비교 분석하여 문제점과 개선 방안을 모색하였다.

2. 국내외 재난관리체계 현황

2.1. 국내 재난관리체계 현황

재난대책기구로는 행정자치부 산하에 안전정책관을 두고 대형 재난시 중앙안전대책위원회의 운영을 지원하고 중앙재난안전대책본부운영과 지역재난안전대책본부의 지원 그리고 소방방재청과의 업무협조 및 지원을 하는 조직으로 구성되어 있다. 우리나라의 재난관리는 사고의 유형과 규모를 정하여 대형사고, 중형사고와 소형사고 등으로 구분 각 부처가 역할을 일부 담당하도록 되어 있다. 아울러 사고 발생 시 그 재난 유형에 따라 담당 수습 주무부서를 정하여 관리하는 유형별 관리체제를 유지하고 있다. 이같이 우리나라의 재난관리 방식은 재난규모별, 재난유형별, 재난발생 전 · 후별로 관리조직과 관리내용이 다르다. 이에 따라 재난관리체제도 이러한 성격이 반영되어 있다. 즉 재난규모별 접근을 함으로써 대형재난을 중심으로 한 중앙정부 중심의 관리체제를 형성하고 있고, 재난유형별 접근을 함으로써 재난유형별로 다원적인 관리체계를 형성하고, 사전 · 사후별 접근을 하기에 사전관리조직과 수습조직이 상이한 특징을 갖고 있다.

2.2. 선진사례분석

외국의 재난조직은 크게는 미국식과, 일본식 그리고 유럽식으로 구분될 수 있으며 그 나라의 재난 특색과 국민의 국가 재난관 그리고 사회구조에 따라 다르다, 특히 재난을 국가적 위기차원에서 범국민적 민방위체계의 관리체계를 갖추고 있는 스위스의 민방위 체제에 대하여 서는 시사 하는바가 많으며, 최근에 9.11테러 이후 미국의 재난조직의 확대개편이나 일본의 위기관리센터등은 해외교민의 안전관리에서부터 추후 발생 할 수 있는 새로운 재난에 대비한 조직의 신설로서 우리에게도 그 변화의 바람을 주고 있다.

(1) 미국

미국은 최근에 9.11테러 이후 국가 비상사태와 대테러를 대비한 FBI와 CIA의 조직 그리고 인위재난과 자연재난을 총괄하는 FEMA(재난관리청)을 통합하여 대통령 직속 조직으로서 국토안보부가 설립되어, 부처별로 분산되어 있는 기능을 예방기능에서부터 대응까지 통합·조정할 수 있는 강력하고 효과적인 재난 및 테러대응조직으로서 재출발 하였다. 특히 국토안보부의 기능으로는 재난예방 및 대응뿐만 아니라, 국경에서의 불법이민자 및 교통안전, 생화학·방사능 및 테러, 핵 대책에 이르기 까지 총괄 하고 있으며, 재난에 대한 일차적 책임을 지방정부에 일임하고, 대규모 재난에 대해 중앙정부가 인력과 예산을 지원해주는 체계는 정부 간의 역할분담을 명확하게 구분할 수 있게 하고 있으며, 규모와 유형에 따라 각 부처의 예방기능과 비상시 지역 총괄기능(각 부처)으로 담당부서가 책임과 권한을 가지는 체계로 되어있다. 그것은 대통령직속의 기관으로서 국토안보부내 재난조직 중에 재난관리청이 충분한 예산과 인력으로 재난에 대응할 수 있는 체제가 구축되어 있어 불필요한 대응과 중복체계 없이 재난발생과 동시에 지역과 부서별 대응기능의 신속한 대처로 재난으로 인한 피해를 경감시킬 수 있는 합리적인 대책이 수립 가능한 것과 같이 우리의 정부 및 부처와 관련기관에서도 조직적 체계 개선이 절실하다.

(2) 일본

일본은 우리나라와 유사하게 각종 재난관련 조직이 분산되어 있었으나 고베지진과, 9.11테러 이후 내각제의 특성을 살려 내각부에 위기관리센터와 방재국을 두어 모든 인적재난과 자연재해에 있어서 총괄 기능으로서 조직을 갖추고 있으며 대응기관으로서 국토교통성과 지자체에서 재해대책본부를 두어 재난관련 각종 사고에 대비한 조직과 기능을 총괄, 운영하고 있다. 특히 동경은 독자의 방재센터를 두고 정부와 지자체간의 역할분담과 업무연계를 구분화 시키고 있으며, 광역 자치단체들은 기능과 조직에 못지 않은 지역의 여건에 맞는 재난시스템을 갖추고 상시에 방재단을 활용 훈련과 대응체계를 구축하고 있다. 또한 새로운 재난이나 재난의 성격에 따라 적절한 법과 조례를 통해 사전예방대책 수립과 조직의 기능을 극대화하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 재난에 대한 최우선 대책인 예방대책의 수립을 위해 기초연구부터 실무응용에 이르는 연구를 하는 기관이 여러 개소가 설치되어 있으며, 상시에 국민들에게 재난의 경각심과 대

처능력을 의식화시키기 위한 안전체험관을 전국에 160개 이상 건립 운영 중에 있다.

(3) 스위스

스위스는 자주적 체계 하에 민간방위 중심으로 재난을 준비하는 태세로 방재체제를 구축해 왔다. 또한 스위스의 민간방위(방재)는 셸터(방공호)를 기본으로 하고 있으며 일본이나 영국 등 섬나라가 전후 방공호를 폐쇄하여 두 번 다시 쓸 수 없도록 하거나 이란이나 스웨덴 등 민간방위조직이 방공호 없이 준비되어지는 과정의 차이점을 두고 있다. 이웃 일본에서는 평화 시의 재해대책을 위한 과잉투자 때문에 국회나 시민사회에서 문제화 될 소지가 있지만 스위스는 2중, 3중 투자에 의한 미래형 재난을 미연에 방지한다는 측면에서 시민중심의 민간 방재(재난)체계를 구축해 왔다.

스위스 군은 군비에 의한 방위, 소방은 일상 재난 및 사고시의 대응·수습(출동), 민간방위조직은 민간인을 지키기 위한 구급, 구조 활동이 주 임무이다. 그러나 실제의 재난시에는 응급대응은 소방대가 담당하여 소방대의 재원에 보험금이 보조되어 소규모 사고 시는 소방중심으로 전환되고 있으며 또한 군, 소방, 민간 방위조직에 대한 참가의식도 자원봉사 외에 참가를 의무적으로 규정하고 있다. 이와 같이 스위스의 민방위체제는 민·관의 협조와 훈련에 의한 조직적 체계로 잘 이루어지고 있다. 이와 같이 세계 각국과 우호관계의 스위스는 국민 한 사람 한 사람이 국토방위라는 구체적 문제에 직면하면서 준비하는 것은 매우 늦다는 것을 역사의 교훈에서 배우고 있다.

3. 외국재난관리체계와의 비교분석

3.1. 외국의 재난관리의 특징

현대 사회에서의 특징적 재난은 대규모화로 인한 인명과 재산피해의 증가이며, 재난의 대응에 있어서는 판단과 평가 그리고 주무부서의 단일화가 여러재난사례에서 교훈으로서의 결론이다. 그런 점에 있어서 미국의 재난관리방식은 여러 재난사례 이후 총체적인 재난계획의 마비와 재난관리에 있어 관리책임이 한 기관에 일임되지 않고 여러 기관에 분산되어 있음을 지적하고 이로 인해 하급정부의 재난대응능력을 감소시킨다는 문제가 제기된 이후, 국토안보부를 신설하고 재난관리청(FEMA)이 통합된 이후에도 총체적 재난관리에 대한 많은 논란과 어려움이 아직은 있지만 수정, 보완과정을 거쳐 대응기관으로 그 자리를 지켜가고 있다.

미국의 경우 세계대전과 핵무기의 출현 등 국제정세와 국내정세의 여건변화와 함께 테러와의 전쟁이후 테러로 인한 대규모폭팔붕괴에 이르기까지 재난을 총괄 조정 할 수 있는 대응기관으로서 개념과 제도로서 변화를 거듭하여 왔으며, 재난관리도 마찬가지로 예방과 대응을 분리된 개념으로 변화하여 왔으나 두 개념과 활동내용에는 공통적인 요소가 많아 예방과 대응 모두를 고려한 정책대응으로 모든 유형의 재난과 민방위를 총망라하는 광범위한 재난관리의 개념과 방식으로 자리 잡게 되었다.

또한 일본은 반복적인 수해와 사린 독가스 사건과 고베지진이후 정보전달과 대응에서의 대처가 미흡하다는 결론으로서 조직에서의 결재 및 정보전달 체계를 최소화하고 비상 국가 위기적 대응을 총괄하는 방재대신(우리의 소방방재청장)을 총리실 직속으로 두고 위기관리센터를 내각부 직속에 두어 총괄하여 신속하고 정확한 체계시스템으로서 구축하고 있다.

스위스는 민방위조직과 소방조직이 재난관리와 인명구호 등을 담당하고 있으며 경찰, 군과의 협조로 이루어지며, 자원봉사자의 조직과 활동이 재난대응에 크게 기여하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이 미국, 스위스 등은 모든 재난에 대하여 일괄적으로 대응하는 체제를 갖추고 있으며 우리나라를 비롯한 일본 등은 재난의 종류별로 개별적으로 대응하는 형태를 유지하고 있다.

마찬가지로 각 나라마다 재난대응에 대한 개념은 사회적, 지리적, 경제적인 여건과 역사적 배경에 따라 다르다. 대부분의 나라에서는 재난의 개념이 모두 민방위를 포함되는 경우가 많고 법률에 의해 양자를 긴급사태로 설정하고 그 대응책으로 긴급사태관리를 하도록 규정되어 있다.

3.2. 외국 재난관리체계와 비교 시사점

선진 외국 제도를 살펴보면 공통적인 특징으로서 상시에는 모의통합훈련과 재난시스템에 의한 체계구축에 협력 하면서 예방차원의 각자의 역할을 대응시 통합 운영되고 있다는 것뿐만 아니라 그것에는 국가차원의 예산이 예방에 투자를 지속적으로 추진하여 왔고 대응시에는 인명 중시의 긴급구조 및 응급구원체제와 예산의 선지급등의 체계가 잘 구비되어 있다는 것이다. 특히. 미국은 인위재난과 자연재난을 총괄하는 조직이 대통령 직속조직을 구성하여 부처별로 분산되어 있는 기능을 통합·조정할 수 있어 강력하고 효과적인 재난대응이 가능하며 재난에 대한 일차적 책임을 지방정부에 일임하고, 대규모 재난에 대해 중앙정부가 인력과 예산을 지원해주어 중앙과 지방간의 역할분담을 명확히 하고 효율적인 재난관리가 이루어지고 있다. 또한 재난관리기관에 충분한 예산부여와 전문 인력으로 구성하여 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 체제가 구축되어 있으며 기초연구부터 실무연구를 수행하는 연구기관과 다양한 교육 및 훈련프로그램을 마련하여 재난피해경감을 위한 적극적이고 장기적인 대책을 시행하고 있다.

일본은 우리와 유사하게 각종 재난관련 조직이 분산되어 있지만 내각제의 특성을 살려 총리실과 내각부에서 중앙정부의 재난관련 각종 사고에 대비한 조직과 기능을 총괄, 운영하고 있으며 자치단체들은 중앙정부에 기능과 조직에 못지않은 재난시스템을 갖추고 있다. 또한 적절한 법과 조례를 통해 재난의 사전예방대책 수립과 조직의 기능을 극대화하고 있으며 재난에 대한 최우선 대책인 예방대책의 수립을 위해 국가연구기관은 물론 대학연구기관에서 재난에 대한 다양한 연구를 수행하고 있다. 이에 비해 우리는 재해 및 재난의 구분이 재난 및 안전관리기본법으로 다시 거듭나면서 조직 또한 재해, 재난, 민방위, 그리고 소방이 소방방재청으로서 설립된 이후 통합이라는 조직체계하에 그 역할이 기대되고 있으나 일부 조직의 기능이 조직구성과 예산 그리고 기능 자체가

분리되어 운영되고 있어

4. 개선방안

4.1. 재난 관리의 분산화 및 유형별로 접근

재난은 그 발생원인과 피해 형태는 다양하지만 본질적인 대응활동은 동일하다고 보았을 때, 예방의 분산관리를 함으로서 대응의 전문성이 확보되고, 재난은 각 부서별로 예방 차원에서 업무분담이나 협조로 업무의 분산과 유형별 관리로 인해 대응차원의 총괄, 조정, 기능이 가능하다.

4.2. 훈련을 통한 관련 기관 간의 유기적인 업무협조체계 마련

재난관리 업무가 행정구역과 업무 위주로 구분되어 있어 광역화된 사고에 통합적인 대응이 어려우나, 행정조직간 또는 지방정부간 협조가 상시에 방재의 날이나 민방위 훈련과 정부의 을지와 충무연습을 활용하면 유기적인 업무체계로서 공감대를 형성함으로서 협력체계를 마련 할 수 있다.

4.3. 재난 예산의 시설별 장·단기적 투자

재난에 대한 투자가 일반적으로는 정부부처, 지방자치단체, 공공법인 등에서 다양하게 이루어지고 있으나 H/W적 투자에 급급하고 인력양성이나 재난대비 훈련프로그램 등에 대한 투자에 미흡하므로 재난업무에는 종합적이고 일관성 있는 관리가 이루어지고 있지 않아, 우선순위에 따른 투자와 시설별 투자에 대한 평가와 관리에 인센티브나 예산의 적정성을 장·단기적으로 배분을 해야 한다.

4.4. 재난 관련 부처 위원회의 유형별 총괄기능 분배

각 유형별 재난에 있어서 각 부서의 실장, 과장, 담당자 그리고 관련기관 또는 출연기관의 장으로 구성되는데 그 구성체계가 너무 포괄적이고 복잡하여 정기적인 회의개최 및 운영의 활성화를 기대하기 어려움이 있다. 각 부서는 예방기능에서 유형별 대책을 세우고 상시 협조체계의 틀과 업무형태를 정하도록 하여야 한다.
이와 함께, 유형에 따른 재난관리 종합프로그램을 작성하거나 재난상황정보수집 시스템을 이용해 관련 구성원들에게 시나리오에 의한 대처능력 지식과 상황 판단력을 갖도록 하게하고, 상시의 교육과 훈련 등을 통해 재난관리 담당 한사람 한사람이 비상시에 자기의 위치나 업무에 대한 지휘능력을 갖도록 하여야 한다.

4.5. 재난총괄기능을 위한 종합상황실 운영

재난, 소방상황실을 통합 재난종합상황실로서 운영되어야 하며 조직 또한 일부 소방과 재난 그리고 민방위등 관련자가 상시 근무하면서 재난발생시 대응 조직의 첨단시스

템에 의하여 재난의 신고 및 처리과정이 신속·정확하게 이루어짐은 물론 24시간 국민의 안전을 지키는 파수기관임을 시민들에게 적극 홍보, 사전·예방적 차원의 다양한 홍보물과 통계분석 자료를 제공하고, 재난신고 접수 시 상황처리 및 수습에 있어서 전산·통신시스템 활용한 신속·정확성을 갖춘 다음과 같은 기능과 공간에서의 재난시스템장비를 도입 하여야 한다.

5. 결 론

외국의 재난관리체제와 우리의 체계를 분석하여 볼 때 바람직한 국가재난관리체계를 구축함에 있어서 중앙정부가 아닌 대통령직속의 모든 재난을 총괄 관리할 수 있는 전담조직을 설립하고 중앙과 지방의 역할을 적절히 분담하여야하며 예방차원에서 재난유형에 따른 업무기능의 분산과 이에 따른 다양한 조직지원과 충분한 예산의 배분으로 실질적인 업무수행을 유도하고 훈련과 교육을 꾸준히 실시하여야 할 것이다. 더불어 현대 재난의 다양성과 복잡성에 대한 이론적 연구 및 정책과 제도에 대한 실무적 연구를 수행할 수 있는 재난전문교육기관의 신설과 국립방재연구소의 역할을 수해뿐만 아니라 인적재난, 국가기반재난 즉 국가 위기관리를 전문적으로 연구 할 수 있는 조직체계로서의 개선이 이루어져야 한다. 특히, 2004년 6월에 개청된 소방방재청의 총괄기능과 업무를 대응기관으로서의 소방청으로 분리 설립 하여야 하고 나머지, 재난 및 재해 그리고 민방위와 해외재난과 테러에 대해서는 재난을 위기관리란 측면에서 국가적 위기에 대비한 예방과 대응 그리고 수습에 이르는 총괄조직과 체제로서 위기관리부나 안전관리청등으로서 각 재난조직의 활성화와 그 기능 즉 업무의 다양화와 통합 및 총괄의 역할로서 확대 되어져야 한다.

참고문헌

1) 충청남도, "재난유형별 관리모형", 1996.
2) 경안·유충, "재난대응론", 1998.
3) 정자치부 국가재난관리시스템기획단, "국가 재난관리 종합대책", 2003.
4) 소방방재청, "2005국가안전관리집행계획", 2005.
5) LA危機管理マニュアル-集英社, 1995.7
6) 美國對テロ現場指尖書