

재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향*

이 재 은**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 재난관리의 전략과 과정
- III. 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석
- IV. 재난관리시스템 개편 방향
- V. 결론 : 요약 및 시사점

〈요 약〉

참여정부 출범과 더불어 재난관리시스템의 체계화를 이루기 위한 법정부적 차원의 논의와 노력이 진행되어 왔다. 그 동안 우리 정부는 재난 발생을 사전에 예방하거나 피해감소를 위한 체계적인 대응노력을 기울이기보다는 일회적인 복구 지원이나 사고 책임자에 대한 사법적 처벌에 그쳐왔기에 재난관리시스템에 대한 많은 문제점과 비판이 제기되어 왔다. 전반적으로는 재난관리시스템의 효율성과 효과성에 대한 비판이 제기되어 왔고, 세부적으로는 재난관리를 위한 전담조직의 설치 문제가 심각하게 대두되었다. 특히, 재난관리의 효과성 확보를 위한 전문성 확보, 기능별 총체성, 재난유형별 통합성, 부처간 정책조정, 재난 관리 책임의 현장성 등이 쟁점 사항으로 부각되었다. 이에 본 연구에서는 재난관리시스템 구축과 관련된 쟁점들을 확인·정리하고 재난관리시스템 개편의 방향 또는 기본원칙을 제시하는데 목적을 두었다. 연구 결과로는 예방·대비·대응·복구라는 재난 관리 전과정의 기능에 대한 전문성, 전체 기능에 대한 총체성, 재난 유형 전체에 대한 통합성, 타기관과의 업무협조 및 정책조정, 지방자치단체 중심의 현장성 있는 재난관리시스템 구축 등이 요구됨을 확인하였다.

【주제어 : 재난관리시스템, 재난관리전략, 재난관리과정, 자연재난, 인위재난, 국가핵심기반】

* 이 논문은 2004년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 충북대학교 행정학과 교수

I. 서 론

1990년대 중반 이후 우리 나라에서 대규모 인명피해와 재산피해를 가져온 자연재난과 인적재난의 빈번한 발생은 전근대적 위험의 심각성과 이에 대한 관리시스템의 비체계성을 확인하게 해주었다. 전근대적 위험의 발생 자체를 불가피한 것으로 본다면 합리적인 관리시스템의 존재여부가 중요한 쟁점이다. 실상 우리 정부는 그 동안 전근대적 위험의 속성을 지닌 각종 재난을 사전에 예방하거나 그 피해를 감소시키기 위한 체계적인 관리노력을 기울이기보다는 일회성 복구 지원이나 사고 책임자 처벌에 그쳐온 것이 사실이다. 재난의 예방 및 대비 활동의 부족, 미숙한 대응, 복구의 미흡 등이 재난관리시스템의 주요 문제점으로 지적된 동시에, 재난관리시스템의 효율성과 효과성 전반에 대한 비판이 제기되었다¹⁾.

이에 참여정부는 역대 정부와는 달리 보다 근원적 차원에서 재난관리시스템을 개편하기 위한 논의와 노력을 진행하였다. 구체적으로 살펴보면, 참여정부 출범 직후인 2003년 3월 4일 노무현 대통령은 국무회의에서 재난관리시스템을 효율적으로 개선할 수 있는 방안을 마련하도록 지시하였다. 그리고 3월 17일부터는 범정부적으로 국가재난관리시스템기획단(이하 ‘기획단’)을 구성하여 운영하였다²⁾. 기획단에서는 국가 재난관리의 기본방향, 재난관리시스템 혁신, 재난관리정보통신시스템 개선, 분야별 재난관리대책 등을 주요 내용으로 담은 국가 재난관리 종합대책을 제시하였다(행정자치부 국가재난관리시스템기획단(a), 2003). 그럼에도 불구하고 이 과정에서 재난관리를 총괄 전담하는 재난관리시스템 구축 문제를 쟁점으로 남겨두는 아쉬움을 남겼다. 즉 여타의 재난관리 대책과 관련된 사항은 순조롭

1) 특히 2003년의 '대구지하철 화재참사'와 태풍 '매미'는 한국 사회의 안전문제에 다시금 경종을 울리는 한편 우리나라의 위험사회적 속성에 대한 성찰을 하도록 유도하였고, 새로 출범한 참여정부로 하여금 재난관리시스템에 대한 새로운 틀을 짜도록 촉구하는 직접적인 계기가 되었다. 매번 되풀이되는 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 근본적이고 종합적인 범정부적 차원의 재난관리시스템 개편의 필요성이 절실하였던 것이다.

2) 행정자치부 차관을 단장으로 한 기획단은 2003년 3월 17일 재난기구개편팀, 재난관리정책팀을 주축으로 총 10개반 60명으로 출범하였으나, 이후 재난및안전관리기본법 제정작업 및 유관기관의 협조업무 전전에 따라 효율적인 조직운영을 위하여 조직개편이 있었다. 따라서 2003년 7월 1일 재난기구개편팀, 재난관리정책팀에 총 5개반(총괄조정반, 제도개선반, 종합대책수립반, 정보통신반, 정책협의반) 42명으로 구성되어 운영되었다(행정자치부 국가재난관리시스템기획단(a), 2003: 747-750).

게 진행되었으나, 총괄전담하는 조직과 관련된 사항은 기획단 출범 초기부터 관련 공무원들 사이의 이해관계가 엇갈렸던 것이다.

재난관리시스템 구축이 현재까지 정리되지 않은 상태에서 본 연구는 재난관리시스템을 총괄전담하는 조직과 관련된 사항이 쟁점으로 남게된 내용과 향후 재난 관리시스템을 어떻게 개편하는 것이 바람직한가라는 문제 의식을 갖고 출발하였다. 본 연구는 재난관리시스템 개편과정에서 제기된 쟁점을 분석하고 향후 바람직한 구축 방향을 모색하는 데 목적을 둔다. 연구 목적 달성을 위해 본 논문에서는 먼저, 재난관리의 전략과 과정에 대한 이론적 논의를 살펴본다. 다음으로 재난 관리시스템 개편 과정에서 나타난 쟁점을 분석한다. 마지막으로, 이러한 논의를 기초로 재난관리시스템 개편의 바람직한 방향을 모색한다. 연구방법으로는 문헌 분석 방법과 참여관찰 방법, 그리고 재난관리시스템 개편과정에 참여한 학계전문가 및 실무공무원에 대한 면접방법³⁾을 사용하고, 연구의 대상범위는 2003년 3월부터 2004년 1월까지 재난관리시스템 개편과정에 관련된 논의로 국한한다.

II. 재난관리의 전략과 과정

1. 주요 개념: 재난과 재난관리의 의미

재난관리시스템의 핵심개념인 ‘재난’은 위험의 의미를 내포하고, 위험의 개념은 손실을 입을 가능성을 의미한다. 그러나 손실의 크기와 발생 정도는 불확실한 것 이기 때문에 ‘불확실성’이야말로 위험의 의미에 있어서 핵심요소이다(French, 1991: 130). 예컨대, 손실이 발생할 것이 확실하다면 많은 경우 위험이 없다고도 이야기 될 수 있기 때문이다. 이러한 불확실성은 어느 시대에서나 존재해 왔으나 오늘날에 와서는 더욱 크게 인식되고 있다⁴⁾. 오늘날의 사회·경제적 변화의 예측이 대

3) 면접대상자는 학계전문가(5명)와 실무공무원(7명)으로 구분되며, 학계전문가의 전공은 토목공학, 도시공학, 안전공학 등이며, 실무공무원은 4급이상이 3명, 5급이하 6급까지 가 4명이다. 면접대상자의 익명성 보장을 위하여 국가재난관리시스템기획단에 참여한 학계전문가의 전공분야와 실무공무원의 직급 등을 상세하게 밝히지는 않는다.

4) 이러한 불확실성중에서도 가장 중요하게 인식되는 것은 환경의 불확실성이다. 인식된 환경의 불확실성은 상태 불확실성(state uncertainty), 결과 불확실성(effect uncertainty), 대응 불확실성(response uncertainty)으로 나누어 유형화할 수 있다. 자세한 내용은 Milliken(1987: 136-138) 참조.

단히 어렵고 미래에 대한 예측가능성이 극히 제한되기 때문이다. 현재의 사회·경제적 변화의 급속화와 다양화로 인해 과거, 현재, 미래의 안정적 연속성이 보장되지 않고 있다. 결국, 미래에 무슨 일이 일어날 것인지를 알 수 없기 때문에 우리가 영위하는 현실의 생활 속에는 항상 어떤 형태이든지 간에 불확실성이 존재한다⁵⁾. 따라서 불확실성의 존재로 인한 위험과 재난의 출현은 항상 존재하는 것으로 이해할 수 있다.

재난은 위험과 불확실성을 내재적 속성으로 지니고 있고, 재난관리는 이러한 위험과 불확실성을 관리하는 것이다. 이론적 차원에서 재난관리는 ‘위험과 불확실성을 본질적 속성으로 지니는 재난의 발생을 예방하고 위협을 최소화시키는 한편, 이미 발생한 재난에 대해서는 신속하고 효과적으로 대응하며 가능한 빠르게 정상 상태로의 복귀를 돋는 것’으로 정의된다(Pickett and Block, 1991: 263). 실무적 차원에서는 ‘수해, 풍해, 지진, 화재, 폭발사고 등의 각종 재난에 대비하기 위해 사전에 조치하는 활동이나 재난 발생시 이를 극복하고 수습하는 제반 활동’으로 이해된다(김영수, 1992: 11).

본 연구에서의 재난 개념은 자연재난과 인적재난, 사회적 재난을 모두 포함하는 것으로 설정한다. 과거에는 재난을 발생원인을 기초로 하여 자연현상에 의한 것은 자연재난, 인위적 속성에 의한 것은 인적재난으로 구분하였다. 그러나 자연현상이든 인위적 속성이든, 사회적 현상에 의한 것이든지 간에 실체적 측면에 초점을 두는 경우에는 관리체계의 일원화가 가능하다는 의미에서 용어 통일의 필요성이 제기되었다. 이에 2004년 3월 국회에서 통과된 재난및안전관리기본법에서 ‘재난’은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 세 가지를 포함한다. ①태풍·홍수·호우 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, ②화재·붕괴·폭발 등 유사한 사고로 인한 피해, ③에너지·통신·교통·금융 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 포함한다(행정자치부 국가재난관리시스템기획단(b), 2003: 5). 이는 현재의 사회적 환경이나 과학기술 수준에서 예상하지 못했던 새로운 유형의 재난 발생시에도 유연하게 대처할

5) 불확실성은 특히 환경분야에서 매우 높게 나타나기 때문에 정책참여자들의 위험수준 판단에서 많은 차이를 보여주고 있다. 이 같은 차이는 집단간의 대립과 갈등을 야기하고 정책집행에서 엄청난 비용을 초래하는 것이 현실이다. 따라서 효과적인 정책집행을 위해서는 과학적 불확실성하에서 정책집행집단들의 위험에 대한 판단 못지 않게 위험의 직접적인 영향을 받는 주민의 위험인식을 고려하는 것이 필요하다(차용진, 2001: 127-128).

수 있도록 확대 일원화한 것으로 이해할 수 있다. 그리고 재난관리는 이러한 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동으로 정의한다(재난및안전관리기본법, §3).

2. 재난관리의 전략과 과정

재난관리시스템을 분석하기 위한 이론적 틀은 크게 전략과 과정의 두 가지로 나누어 살펴 볼 수 있다⁶⁾. 첫째, 재난관리전략은 위험과 불확실성에 대한 이론적 논의를 중심으로 하여 예방전략과 복원전략으로 구분된다(Wildavsky, 1988: 75). 둘째, 재난관리과정은 재난의 발생 시점을 기준으로 예방, 대비, 대응, 복구 단계로 나뉘어진다(Petak, 1985: 3-7; Clary, 1985: 20-28; Drabek, 1991: 3-29; Godschalk, 1991: 131-160). 여기서는 재난관리의 예방전략과 복원전략을 재난관리과정인 예방, 대비, 대응, 복구 단계와 연결함으로써, 예방전략에서는 예방단계와 대비단계, 복원전략에서는 대응단계와 복구단계를 결합시켜 살펴본다.

1) 예방전략

예방(anticipation) 전략은 예측 가능한 실패나 위험으로부터 체계를 사전에 보호하기 위한 전략이다. 위험(risk)은 ‘아직 발생은 안했지만 여전히 위협적인 요소들과 밀접한 관계를 지니는 것’이기 때문에, 위험은 예방되어야만 하는 미래를 의미한다(Beck, 1992: 33). 위험을 손실 가능성, 피해 가능성, 파멸 가능성이라는 차원에서 보는 경우에는 더욱 그러하다(Webster's Third New International Dictionary, 1977: 1961). 특히, 재난관리전략으로서의 예방전략은 ‘잠재적 또는 가상적 위험을 예측하고 이를 사전에 방지하기 위해 예방노력을 기울이는 것’을 말한다(최병선, 1994:

6) 우리 나라에서 재난관리에 대한 연구는 1980년대 후반 이후 김형렬(1987), 황윤원(1989), 노화준(1991) 등으로부터 시작되었고, 이후 정윤수(1994), 김영평 등(1995), 남궁근(1995), 김영수 등(1996), 박광국(1997) 등이 이어졌다. 특히 현재까지 재난관리시스템과 관련하여 논의된 연구로는 황윤원(1989), 김영수(1992), 남궁근(1995), 이성우(1996), 김영수 등(1996), 김영규·임송태(1997), 김두철(1998), 이재은(1998), 조호대(2003) 등이 대표적이다. 이중에서 황윤원(1989)은 재난관리 전담조직의 필요성을 강조하는 초기 연구에 그치고 있고, 김두철(1998)은 현행 재난관리 행정체계를 단순하게 설명하는데 머무르고 있으며, 김영규·임송태(1997)와 이재은(1998)은 재난관리 대응체계에 국한하여 논의를 전개하고 있고, 조호대(2003)는 재난관리체계를 법적 측면 위주로 연구하였다.

34-37). 예방전략은 ①어떤 물건이나 시설 또는 기술에 내포되어 있는 잠재적 위험 또는 가상적 위험을 미리 정확하게 예견할 수 있고, ②그 위험을 예방할 수 있는 방법이 있고 또한 그것을 알고 있으며, ③위험을 예방하는 것이 사회적으로 득이 될 것이 확실하다는 전제하에서는 가장 바람직한 전략인 것이다. 예방전략의 성패의 관건은 위험요인과 상황에 대한 정확한 정보의 확보 여부에 달려 있다. 다만, 다양한 위험이나 재난의 발생은 미래의 불확실성과 깊은 관련이 있기 때문에, 예방 전략은 매우 조심스럽게 활용되어야 한다(Wildavsky, 1988: 80). 이러한 예방전략의 실행 단계인 예방단계와 대비단계를 살펴보자.

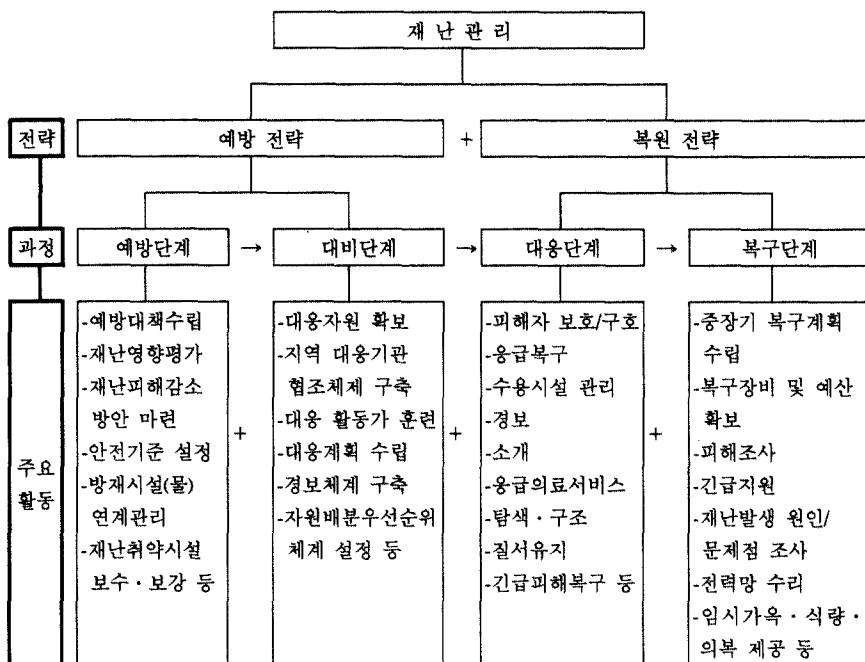
먼저, 예방(mitigation) 단계는 재난이 실제로 발생하기 전에 재난촉발 요인을 제거하거나 재난요인이 표출되지 않도록 억제 또는 예방하는 활동을 의미한다 (McLoughlin, 1985: 166; Petak, 1985: 3). 위험을 감소시키기 위한 계획을 결정하고 집행하는 예방 단계는 각종 위험으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 위험 정도를 감소시키려는 장기적인 내용으로 이루어져 있다. 예를 들면, 사전 예방대책의 수립, 재난영향의 예측 및 평가, 피해영향을 감소시키기 위한 강제적인 규제방안의 마련, 안전기준의 설정 등이 그것이다. 예방 단계에서 주로 사용하는 도구나 기법에는 계획, 개발규제, 조세제도, 보험, 정보체계 구축 등이 있다(Godschalk, 1991: 131).

다음으로, 대비(preparedness) 단계는 위기발생시의 대응활동을 사전에 준비하기 위한 대응능력 개발활동을 의미한다(Clary, 1985: 20; Petak, 1985: 3). 대비단계의 주요 내용으로는 중요한 대응지원의 확인과 지역내외에 있는 대응 기관의 사전 등의 확보 및 협조체계 구축, 피해의 손실을 줄이고 생명을 보호할 대응활동가를 훈련시키며 대응 계획을 개발하는 것 등이 있다. 또한 재난관리에 필요한 계획이나 경보 체계(warning systems) 및 다른 수단들을 준비하는 단계로서, 대응기관들 사이의 사전 훈련, 경보 체계의 구축 등의 활동이 있다. 특히 자원의 신속한 배분을 가능하게 하기 위해서는 대비단계에서 우선순위 체계를 설정하는 한편, 신속한 재난복구를 위해서는 대비단계와 대응단계의 밀접한 연계가 필요하다(Tierney, 1985: 77-84; Kreps, 1991: 33-36).

2) 복원 전략

복원(resilience) 전략은 위험이 실제로 발생했을 때 사전에 예상하지 못한 위험에 대한 대응능력을 증가시키려는 전략을 의미한다. 상당한 정도의 불확실성이 있는

경우에는 복원 전략이 보다 더 선호되는 한편, 위험과 관련된 효과적인 조치에 대한 지식이 결여되어 있고, 변화에 대한 예측이 어려운 경우에도 복원 전략이 강조된다(Wildavsky, 1988: 80, 123). 즉 위험대응전략으로서 복원전략은 미리 예견하지 못한 그러나 실제적으로 발생한 위험을 사후적으로 보다 효과적으로 다룰 수 있는 능력의 신장에 중점을 둔다(최병선, 1994: 39). 복원전략은 ①가상적 위험이 아니라 실제화된 위험을 대상으로 삼으며, ②예견하지 못한 또는 예견할 수 없는 위험에 대한 시행착오적 접근을 강조하고, ③현실의 위험에 사후적으로 대처하는 과정에서 얻게되는 경험과 학습을 통하여 대응능력을 전반적으로 향상시키는데 관심을 기울이기 때문에 재난관리에 있어서는 예방전략보다는 복원전략의 현실적 중요성이 높다고도 볼 수 있다. 복원전략의 실행단계인 대응단계와 복구단계를 살펴보면 다음과 같다.



〈그림 1〉 재난관리 전략 및 과정

대응(response) 단계는 재난이 발생한 이후 재난관리 기관들의 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 활동이다(Drabek, 1985: 85; Petak, 1985: 3). 대응단계 활동은 예방, 대비 단계의 활동과 연계하여 제2의 손실발생 가능성을 줄이고, 복구단계에서

발생할 수 있는 문제들을 미리 최소화시키는 활동을 의미한다. 대응단계는 예방이나 대비 단계와 독립되어 있는 것이 아니라 상호 밀접하게 연계되어야 하며, 대응단계는 자연재난, 인위재난, 사회재난을 모두 포함하는 전체적인 차원에서 재난을 파악하고 대처하기 위한 능력을 개발하는 것이 필요하다⁷⁾. 구체적인 활동으로는 피해자 보호 및 구호 조치, 피해상황 파악 및 응급복구, 희생자 탐색구조와 응급의료 지원, 재난피해자 수용시설의 확보 및 관리, 긴급복구계획의 수립 등을 들 수 있다. 특히, 경보 기능, 소개 기능, 응급의료서비스 기능, 탐색·구조 기능, 질서유지 기능, 긴급피해복구 기능이 강조된다(이재은, 1998).

복구(recovery) 단계는 피해지역이 재난발생 직후부터 재난발생 이전상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동 과정이다(Petak, 1985: 3). 피해지역이 초기 재난발생 상황으로부터 정상상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적인 활동을 의미한다. 복구단계는 앞서 검토한 예방, 대비, 대응 단계와는 달리 재난의 종류와 관계없이 동일한 활동이 이루어지는 것으로 간주된다. 즉, 예방·대비·대응 단계는 위기의 종류별로 약간 상이한 활동들이 요구되는 반면, 복구단계는 재난의 종류와 관계없이 동일한 활동의 수행이 요구되기 때문이다. 구체적인 복구 활동에는 중장기 복구계획 수립 및 복구의 우선순위 결정, 복구장비 및 복구예산 확보 방안 마련, 복구지원을 위한 관계기관들과의 협조, 피해상황의 집계, 긴급지원물품의 제공, 재난발생 원인 및 문제점 조사, 개선안의 마련 및 유사위기 재발 방지책 마련 등이 있다. 특히, 생존지원체계인 전력망 수리, 임시가옥·식량·의복 제공 등이 포함된다(Waugh, 1994: 254).

3. 쟁점 분석의 틀

이상의 논의를 토대로 재난관리시스템 개편과정의 쟁점을 분석하기 위한 틀은 다음 <그림 2>와 같다. <그림 2>의 점선 사각형 안에 있는 내용들은 재난관리시스템 개편과정에서 제기되는 요소이다. 쟁점 요소들을 둘러싸고 있는 점선 사각형은 이들 요소들이 서로 의존적 관계에 있음을 의미한다. 어느 한 요소는 다른 요소와 밀접한 관계 하에 놓여있음을 말한다. 이러한 맥락에서 본 연구가 분석하고자 하는 것은 다음과 같다.

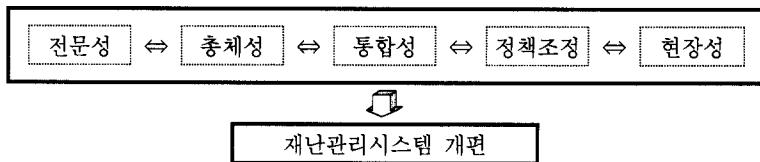
7) 그러나 이와 동시에 재난의 종류에 따라 위험이나 위협은 질적인 차이점을 지니고 있기 때문에 대응방식의 차이를 두어야 할뿐만 아니라 관리방법상에서도 차이를 두어야 한다는 지적도 있다(Kasperson and Pijawka, 1985: 7-18).

첫째, 전문성은 재난관리 활동에 있어서 담당 공무원 및 활동가들이 지녀야 하는 전문적 능력의 범위에 대한 쟁점사항을 대상으로 한다. 이러한 재난관리 활동의 전문성 범위는 다양한 전문영역을 필요로 한다. 예를 들면, 자연과학, 사회학, 심리학, 인류학, 지리학, 경제학, 정치학, 행정학 등 전문적 능력의 범위는 재난관리의 각 단계별 실무적 능력뿐만 아니라 전문적 학술 능력도 요구된다(Drabek, 1991: 21). 둘째, 종체성은 재난관리 전담기관이 재난관리 전과정, 즉 예방, 대비, 대응, 복구에 대한 종체적 관리기능을 수행하는 것이 필요한가를 대상으로 한다. 종체적 위기관리(comprehensive emergency management)는 모든 유형의 재난에 있어서 많은 다른 기관이나 조직의 노력과 자원을 조정함으로써 4단계 모두를 다룰 수 있는 능력을 개발해야 한다. 이를 위해 다양한 재난을 다루기에 효과적인 관리 전략을 개발함으로써 위기관리 기법과 문제들을 통합할 수 있도록 시도하는 것이 필요하다(Perry, 1985: 2). 셋째, 통합성은 재난관리 전담기관이 다루어야 하는 재난의 유형은 특정 종류의 재난만을 대상으로 해야 하는지 혹은 전체 재난을 대상으로 해야하는지에 관한 사항을 대상으로 한다⁸⁾. 넷째, 정책조정은 재난관리 유관기관과의 정책조정 및 협조를 이끌어내는데 대한 현실적 쟁점을 대상으로 한다. 이는 정부의 모든 단위 기관 및 조직은 그 스스로 재난관리의 책임을 수행하는데 필요한 행정적·기술적 자원을 가지고 있기 때문이다(Schneider, 1995: 36). 마지막으로, 현장성은 재난발생과 관련한 재난상황에서의 예방·대비·대응·복구와 관련된 재난관리의 일차적 책임 주체와 관련된 쟁점사항을 다룬다. 재난 발생 및 관리, 특히 대응의 우선책임은 지방자치단체에 있다고 본다(Hightower and Couto, 1996: 69). 다만 주의할 것은 기초자치단체, 광역자치단체, 중앙정부는 모두 재난 관리의 책임을 공유하는 것이며 함께 노력해야 하는 공동의 주체인 것이다(Schneider, 1995: 36). 이는 국가가 재난관리의 책임을 진다는 헌법적 규정의 포괄성에 비추어 볼 때 재난관리의 책임주체와 관련된 쟁점은 중요한 문제이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 재난관리시스템 개편과 관련해서는 다양한 이해관

8) 많은 경우 재난의 유형으로 자연재난, 인위/기술재난, 민방위재난으로 구분한다. 그러나 최근에는 이들 세가지 유형외에 네 번째로 생태재난(ecological disaster)이 논의되고 있다. 이들 각각의 서로 다른 유형의 재난들은 인간에게 각각 다른 영향을 미치고 있고 다른 방식의 대응을 요구한다. 따라서 재난관리자는 이들에 대한 대비, 대응을 위한 정보를 확보하는 것이 도움이 된다(Hoetmer, 1991: xxi). 이와는 달리 우리나라에서는 2004년 3월 제정된 '재난 및 안전관리기본법'에 의해 자연재난, 인적재난, 국가핵심 기반체계보호의 분야로 구분하여 이에 대한 관리를 하고 있다.

계와 정책적 입장의 차이, 그리고 규범적인 논의가 존재한다. 이번 시스템개편과 관련해서는 다른 무엇보다도 재난관리의 전문성, 관리단계의 총체성, 재난유형의 통합성, 재난관리 기관간의 정책조정, 재난상황의 현장성 등이 특히 쟁점화 되었으며 본 연구에서는 이를 쟁점요소를 중심으로 논의를 전개한다.



〈그림 2〉 재난관리시스템 개편 쟁점의 분석 틀

III. 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석

재난관리시스템 개편과정의 쟁점 분석에 관한 논의 전개를 위해 본 연구에서는 양당사자를 편의상 A와 B로 설정한다. A는 실제 쟁점상황에서 소방공무원의 입장을 대변하는 경우, B는 재난관리 업무를 담당하는 일반직 공무원 입장을 대변하는 경우로 한다.

1. 전문성(specialty)

재난관리 전문성과 관련해서는 재난관리의 기능에 대한 논의가 밀접한 관계를 이루고 있다⁹⁾. A는 재난관리 기능에 대해 현장대응기능이 가장 중요하다고 인식하고 있다. 따라서 A는 재난관리의 전문성이라 함은 재난현장에서의 대응능력의 전문성으로 보고 있다. 이러한 맥락에서 A는 소방공무원이야말로 평소 대응훈련이 잘 되어 있고 탐색 및 긴급구조 기능과 함께 응급의료서비스 기능 등 재난관리

9) 이성우(1996)는 효과적인 재난관리체계의 기본전제로 재난대책의 기본적인 책무는 위험의 종류와 관할권에 따라 중앙정부와 지방자치단체 및 민간부문에 각각 귀속되어야 한다는 재난대비 개별책임 원칙의 확립을 들고 있다. 예를 들면, 지방자치단체에 고유한 위기에 대한 중앙정부의 관여범위는 보완적 역할에 그쳐야 하고, 민간기업의 경우도 민간기업의 재난에 대한 일차적 책임은 민간기업이 지고 민간기업의 능력으로 수습과 복구가 불가능할 경우 지방자치단체와 중앙정부가 차례로 개입해야 한다는 것이다.

기능의 전문성을 확보한 유일한 공무원이라고 강조한다. 즉 일반직공무원은 순환 보직으로 인해 1년 내외 근무 후 다른 업무를 맡기 때문에 재난관리의 전문성이 거의 없으며, 또한 실제 재난이 발생한 재난현장에서 활동한 경험이 전무하다는 점을 지적한다. 그러나 이에 대해 B는 A가 주장하고 있는 재난현장에서의 대응능력 중 일부 기능에 대한 전문성을 소방공무원이 확보하고 있다고 인정한다. 하지만 재난현장에서의 탐색·구조 기능 및 응급의료서비스 기능을 재난관리의 전체 기능이라는 가정 자체가 잘못이라는 점을 지적한다¹⁰⁾. 또한 재난관리의 전문성은 재난발생 이전부터 이후까지의 전과정을 포함하는 것이기 때문에 재난발생 이후 대응단계의 일부 기능에 국한하여 전문성을 논하는 자체가 무의미하며 자칫 전반적인 국가 재난관리 기능 확보에 장애가 된다는 점을 역설한다.

2. 총체성(comprehensiveness)

이 쟁점은 앞선 전문성 쟁점과 밀접한 연관성을 지닌다. B는 재난관리는 재난 발생 직후의 현장 대응기능만이 중요한 것이 아니고 평상시 집중호우, 태풍, 홍수 등 자연재난과 대형 건축물 붕괴, 가스 폭발 등 인위재난 발생에 대한 예방 기능도 중요하다고 주장한다. 또한 유관기관과의 협조체계 구축이나 비상용 장비 임대 등 대비 기능, 인명구조 및 구호는 물론 이재민 수용시설 확보, 재난 경보, 질서유지 등 대응 기능, 그리고 중장기 복구계획 수립 및 집행, 복구장비 지원 등과 같은 복구 기능을 제시하면서 재난관리는 특정 공무원 집단만의 힘으로 하는 데는 큰 한계가 있다고 주장한다. 그렇기 때문에 재난관리는 관련된 모든 부서의 공무원이 함께 총력을 기울이는 총체적 관리기능이 필요하다고 강조한다¹¹⁾. 이에 대해 A는 예방, 대비, 대응, 복구라는 재난관리 전과정의 모든 기능이 필요하다는 점을 인정은 하고 있다. 그러나 지금까지의 재난관리 업무수행 능력을 평가해보

10) 남궁근(1995: 976-977)은 소방청을 독립시켜야 한다는 정윤수(1994: 78-79)의 주장에 대해 미국 FEMA 사례에서처럼 소방청은 재해전담기구의 하위기관으로서 대응단계에서의 긴급구조기능의 주도기관이 되어야 한다고 강조하였다.

11) 남궁근(1995)은 한국과 미국의 재해관리체제를 비교·검토한 다음, 우리나라 재해관리 행정체제의 개선방향을 제시하는 데 목적을 두고, 비교분석의 틀로 재해관리행정의 제도적 틀과 재해관리행정의 단계를 설정하였다. 재해관리행정의 단계는 주로 자연재해를 염두에 두고 생애주기에 따라 예방 및 완화, 대비, 대응, 복구의 4단계로 분류·설정하였지만, 인위재난이나 폭동과 테러리즘 등 위기관리에도 적용 가능하다고 지적하고 있다(남궁근, 1995: 961).

면, 어느 공무원 집단보다 소방공무원이 맡은 바 직무수행에 최선을 다해 왔기 때문에 재난관리 전반에 대한 책임과 권한을 맡겨준다면 재난관리 전 과정에 대한 총괄능력을 충분히 발휘할 수 있을 것이라고 주장하고 있다. 물론 이러한 A의 주장에 대해 B는 소방공무원이 현장대응기능을 잘 수행한 것과 재난관리 총괄능력을 발휘하는 것은 별개의 문제이며, 예방이나 대비, 대응, 복구의 기능은 소방공무원 본연의 임무가 아니므로 오히려 재난관리 기능 전체차원에서는 일반직공무원의 전문성이 보다 높다고 주장한다. 재난관리의 총체성을 고려하면 그 자체가 종합행정이기 때문에 만일 소방공무원에게 재난관리를 맡기는 것은 또 하나의 정부를 만드는 것과 같다고 비판한다.

3. 통합성(integration)

A는 국가 재난관리시스템은 대구 지하철화재 참사와 같은 인위재난을 중심으로 한 도시형 재난에 초점을 두고 이에 대한 대비를 강화하는 것이 효율적이라는 입장을 보이고 있다. 반면 B는 국가 재난관리시스템이 효과적으로 작동하여 국민들의 안전권(safety right)을 보장하기 위해서는 대구지하철 화재참사와 같은 인위재난은 물론 '태풍 투사'나 '태풍 매미'와 같은 자연재난 관리체계 구축도 필요한 한편, 최근 화물연대 파업으로 인한 물류수송의 마비 등과 같은 국가 핵심기반체계의 마비를 가져오는 사회적 재난에 대한 관리도 필요하다고 강조하고 있다¹²⁾. 따라서 도시형 재난에 대한 관리를 강조하는 A는 소방공무원의 역할에 대한 강조를 하고 있는데 반해 B는 자연재난, 인위재난, 사회재난 모두를 포함하는 재난관리를 강조하다보니 소방공무원은 재난관리 담당 공무원중 일부에 속할 뿐이지 전체가 될 수는 없다는 차이를 지적한다.

12) 이성우(1996: 138)는 위기관리 전담기구의 상설화와 전문화를 제시하고 있다. 즉 재난 관리에 필요한 기능과 그에 따른 전문인력을 갖춘 전담기구를 상설해야 하고, 특히 민방위재난통제본부 장관과 재난관리국장은 재난관리 전문가로 임명할 것을 강조하고 있다. 또한 방재조직의 대응능력 제고를 위해 방재인력 전문화, 방재 및 구난장비 확보, 광역 방재정보망 조기 구축, 재난 교훈정리와 학습과정 제도화, 방재교육훈련 강화를 제시하였다. 그리고 방재조직간의 통합·조정력 강화를 위해서 중앙정부와 지방자치단체간 협조체계 구축, 재난관리기구간 유기적 통합 및 조정 확보, 중앙재해대책본부의 조정력 강화, 방재계획의 집행력 강화와 환류기능 활성화를 제시하였다(이성우, 1996: 140-145).

4. 정책조정(coordination)

B는 재난관리는 특정 부처 단독에 의해서만 관리될 수 있는 성질의 것이 아니므로 관련 타 중앙행정기관과의 정책조정 및 협조가 절대적이라는 관점을 지닌다. 따라서 타 중앙행정기관과의 정책조정 및 협조가 가능하기 위해서는 적어도 재난관리 전담기관이 타 부처와 동급의 기관으로 설립되는 것이 필요하다는 입장을 보인다¹³⁾. 즉 국가 재난관리 전담기관이 청 수준으로 이루어지기는 하지만 실제 업무수행을 위해서는 부 수준으로 격상되는 것이 바람직하고, 현 상황에서 청으로 결론지어진다면 행정자치부 내부에 타부처와의 정책조정 및 협조를 위한 부서 설치가 필요하다는 점을 지적한다. 이에 대해 A는 재난및안전관리기본법 등에 규정을 두고 시행하기 때문에 청 수준으로도 재난관리 업무수행에 입장이 없다는 입장이다. 더욱이 전문성을 지닌 소방공무원을 중심으로 재난관리 업무를 수행한다면 문제의 소지는 없다는 입장을 보이고 있다. 이에 대해 B는 그동안 재난관리법 규정이 있음에도 불구하고 재난현장에서 소방공무원의 유관기관에 대한 지휘·통제가 제대로 되고 있지 못한 것이 현실임을 감안하면 A의 주장은 주장으로 그칠 가능성이 크고 법 규가 현실을 반영하지 못한다는 입장을 보이고 있다. 물론 A는 법규를 준수하지 않는 기관이 문제이지 소방공무원의 잘못은 아니라는 입장을 보이고 있다.

5. 현장성(locality)

A는 재난이 발생하면 재난현장에서의 기본적인 사항은 소방공무원을 중심으로

13) 김영수(1992)는 재난관리는 단순한 관리과정이 아니라 수직·수평적인 기관들이 서로 관계를 가지면서 종합적이고 체계적인 활동을 통하여 이루어지는 것으로 보고, 우리나라 실정에 적합한 재난관리를 위한 바람직한 행정체제를 모색하는데 연구 목적을 두었다. 김영수(1992)는 재난관리의 각 단계에서 요구되는 조직들이 하나의 명령체계하에서 통합관리되어야 한다는 관점에서 여러 조직의 활동을 일관되고 합리적인 관리활동으로 유도될 수 있는 통합적인 조직구조를 가져야 하며, 통합관리 행정체제 구축을 위해서는 방재전담기구의 독립화·전문화가 필요하다고 강조하였다. 또한 강력한 정치적 지원을 통해서만 업무를 효과적이며 강한 추진력을 가지고 수행할 수 있기 때문에 국무총리 직속으로 국가재난관리청을 신설할 것을 주장하였다(김영수, 1992: 147). 그러나 국무총리 직속으로 설치할 경우에는 집행역할(executive role)이 부족하기 때문에 현재보다 효율성이 떨어질 것으로 판단된다. 다만, 독립된 총괄 전담 기관이 재난관리 전 과정을 통제·조정하는 기능을 수행하고 점차 증가하고 있는 재난에 효과적으로 대응하는 경우 현재와 같은 분산관리의 문제점을 보완할 수 있다는 관점에서 중요성이 있다.

대응하고 필요시 중앙행정기관이 직접 재난을 관리해야 한다고 생각한다. 실제로 삼풍백화점 붕괴나 대구 지하철 화재참사 등 대형 재난사고의 경우 이와 같이 해왔음을 근거로 제시한다. 따라서 A는 중앙과 지방의 소방행정기관을 중심으로 한 재난관리가 이루어지게 되면 지방자치단체의 역할은 크지 않다는 것이 기본 입장이다. 이에 대해 B는 화재, 붕괴 등의 인위재난의 경우와 달리 자연재난이나 사회적 재난의 경우에는 동시 다발적이고 전국적인 규모의 재난으로 중앙에서 일괄적으로 직접 관리한다는 것 자체가 무모한 측면이 있음을 지적한다. 그리고 지방자치단체장과 지방의회를 주민이 직접 선출하기 때문에 재난으로부터 지역주민의 안전과 생명보호의 일차적 책임을 지는 것은 지방자치단체이어야 한다고 본다. 또한 현실적으로도 지역의 안전은 지역에서 확보하는 것이 가장 효율적이기 때문에 중앙정부의 역할은 지원과 협력에 두어지는 것이 바람직하다고 주장한다. 다만 지방자치단체가 재난관리를 게을리하거나 방치하는 경우 통제하고, 지방자치단체가 재난관리에 필요한 지원을 요청하는 경우 협력할 수 있는 제도적 틀을 만드는 것이 필요하다고 본다. 따라서 B는 재난관리에 있어서 지방자치단체의 역할에 비중을 두면서 중앙행정기관은 지방자치단체의 재난관리활동을 지원하고 모니터링하는데 초점을 두기 때문에 이러한 측면에서 행정자치부에 재난관리 기능을 두는 것이 필요하다는 입장을 보이고 있다.

〈표 1〉 재난관리시스템 개편과정의 쟁점 비교

쟁점	A	B
전문성	· 재난현장에서의 대응능력의 전문성	· 재난현장에서의 일부 대응기능의 전문성이 전부라고 보지 않음
총체성	· 재난관리 전 과정의 기능이 필요함은 인정	· 현장대응뿐만 아니라 평상시 완화·예방 및 대비 기능 중요 · 유관기관 공무원 전체의 총체적 관리기능 중요
통합성	· 인위재난을 중심으로 한 도시형 재난에 대한 대비 기능 강조	· 자연재난, 인적재난, 사회적 재난에 대한 관리 필요성 강조
정책조정	· 전문성을 지닌 소방공무원 중심의 업무수행 가능	· 타 중앙행정기관과의 정책조정 및 협조가 절대적이라고 봄
현장성	· 중앙과 지방의 소방행정기관 중심으로 이루어지므로 지방자치단체 역할 크지 않음	· 현실적으로 지방자치단체가 재난관리의 중심이 되어야 함 · 중앙정부의 역할은 지원과 협력에 두어야 하고 지방자치단체의 재난관리 활동을 통제할 수 있어야 함

IV. 재난관리시스템 개편 방향

환경의 변화는 조직구조의 유연성을 필요로 한다. 재난이 발생하지 않도록 예방시스템을 갖추고, 불가피한 재난에 대해서 신속하고 효율적인 대응으로 피해를 최소화하기 위해 조직구조와 행정활동 프로세스를 끊임없이 새롭게 바꿀 수 있는 역량이 요구된다(한세역, 2002: 151). 이러한 역량 달성을 위한 재난관리시스템 개편의 기본원칙을 제시하면 다음과 같다.

1. 전문성

재난관리시스템이 효과적으로 작동하기 위해서는 재난발생 이후의 사후 수습에 치우치기보다는 재난발생 이전의 사전 예방적인 적극적 방향을 함께 포함하여 나가는 것이 바람직하다. 즉 재난 발생 이후의 대응과 복구만을 강조하기보다는 재난발생 이전의 예방과 대비단계의 기능을 확보하기 위한 제도적 정비와 방안을 갖추는 것이 동시적으로 요구된다. 재난관리의 예방, 대비, 대응, 복구 단계의 기능이 모두 확보될 때 비로소 재난관리가 성공적으로 수행되었다고 판단되기 때문이다(Kim and Lee, 1998: 198-199). 따라서 재난관리의 전문성은 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 전반에 걸친 전문적 능력을 의미한다. 재난 발생 전의 예방에만 치중 한다든지 또는 재난이 발생한 후에 대응하는 것에만 치중하기보다는 실제 재난 발생 전에 여러 가지 재난상황에 대하여 시뮬레이션 기법을 동원하여 특정 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 등 전 과정을 실습 및 대처하고 이러한 결과를 통해 재난관리 전체시스템의 적절성을 계속 검토하는 것이 필요하다.

2. 총체성

재난관리 전담기관의 조직체계 및 운영방안은 재난 유형별 중심으로부터 기능을 확보할 수 있는 방향으로 이루어지는 것이 바람직하다. 현재는 재난관리시스템이 재난 유형에 따라 민방위, 인위재난, 자연재난, 소방 등으로 이루어져 있어 기능의 수행이나 확보가 용이하지 않게 되어 있다. 향후에는 조직개편을 통해 조직구조를 기획·지원, 완화·예방, 대비·대응, 복구·평가, 교육·훈련, 홍보, CIO, 소방 및 긴급구조 등과 같이 기능별 조직구조를 갖추는 것이 총체적인 재난 관리 기능 확보에 절대적으로 필요하다(김근영 외, 2003: 121). 또한 기능의 총체성은 재난발생 이전의 유관기관과의 네트워크 구축이나 평상시 재난관리 활동을 포

함하는 것이 적절하다.

이러한 재난관리 기능 및 과정은 서로 유기적으로 밀접하게 연계되어 있다. 복잡·다양한 재난행정 수요와 문제 해결을 위해 전부서적 협력이 요구되면서 부처간, 기관간 또는 중앙과 지방간 경계를 초월한 조직구성이 강조된다. 특히 부서별 기능에서 엄격한 분업시스템보다는 유기적 네트워크의 형성이 중요 요소가 된다 (한세억, 2002: 152). 이와 동시에 내부 조직체계는 단순하면서 명쾌하게 함으로써 혼란과 혼선을 방지하는 것이 바람직하다.

3. 통합성

현대 사회에서 빈번하게 발생하는 재난은 복합적 성격을 지닌다. 즉 자연재난이 자연재난으로 그치지 않고 인위재난을 야기시키고, 사회재난이 인위재난을 불러일으키기도 한다. 그리고 인위재난으로 인해 자연재난이 유발될 수 있는 한편, 사회재난을 가져오기도 한다. 자연재난인 홍수나 태풍, 집중호우로 인한 피해에 대해 주민들이 관재(官災) 혹은 인재(人災)라고 부르는 것은 인간의 무관심이나 관리소홀, 부실공사 등이 결국 재해를 불렀음을 의미하는 것이기도 하다. 따라서 그동안 정부는 각각의 재난 유형에 따라 관리시스템을 지녀왔으나 향후에는 자연재난, 인위재난, 사회재난을 모두 통합하여 관리할 수 있는 시스템 구축이 요구된다.

4. 정책조정

재난관리의 경우 소관부처, 소방, 경찰, 응급의료, 민간 등 여러조직이 참여하기 때문에 네트워크를 통한 유관조직들의 긴밀한 협조가 필수적이다(박석희 외, 2004: 125). 재난관리시스템은 타부처와의 업무협조 및 조정을 위해서는 동급 수준에서 담당하는 것이 요구되는 동시에, 독립적 기구로서의 역할을 수행할 수 있는 방향으로 나가야 한다¹⁴⁾. 예산 및 인사권 확보를 포함하여 재난관리 관련 기능

14) 남궁근(1995)이 한·미 재해관리체제 비교를 토대로 제시한 우리나라 개선방향은 '재해관리전담기구의 설치, 자연재해와 인위재난의 관리기능의 통합, 재해관리 단계별 기능강화 방안'이다. 특히 재해관리 전담기관은 일반행정조직에 적용되는 경제적 능률성 원리와는 다른 경계성 원리에 따라 조직되고 평가되어야 한다는 점에 비추어 미국과 같이 재해관리를 전담하는 상설 독립기구의 설치가 바람직하다고 주장하였다. 또한 재해관리기관은 미래의 불확실성에 대비한다는 가외성 논리에 따라 상당한 전문인력과 장비를 갖춘 독립기관으로 재해관리청을 신설할 것을 강조하였다.

의 원활하고 효과적인 수행을 위해 필요한 사항이라 판단된다. 그러나 만일 현재와 같이 차관급의 청 수준에서 재난관리 총괄전담 조직이 이루어지는 경우에는 행정자치부내에 타부처와의 업무협조 및 정책조정 기능을 수행할 수 있는 방안을 마련할 것이 요구된다.

또한 청와대, 중앙행정기관, 지방자치단체, 유관기관, 민간부문을 연계할 수 있어야 한다. 대통령 직속으로 재난관리시스템이 구축되는 것이 바람직하지만, 청와대는 보좌기능 수행이 주된 임무이자 역할이라는 현실적인 한계에 부닥친다. 또한 총리실에 위치하는 것에 대한 의견도 있으나 국무총리실은 조정기능 수행이 본연의 기능이기 때문에 동일한 문제에 봉착한다. 따라서 재난관리 집행기능을 수행하면서 지방자치단체와 유관기관, 민간부문과의 연계가 가능한 동시에, 중앙행정기관에 대한 업무협조 및 정책조정이 가능해야 한다.

5. 현장성

정부의 재난관리 기능이 정부 수준별로 구분되어 역할분담이 이루어지는 것이 필요하다. 예를 들면, 재난관리시스템의 주체인 정부부문은 중앙정부와 지방자치단체로 구분된다. 중앙의 재난관리행정기관은 재난관리 기능의 혁신을 통해 기존의 서비스 제공자(service provider)로부터 촉매자(catalyst)로 역할 변화가 요구된다¹⁵⁾. 이와 동시에 지방자치단체는 시민에 대한 직접적인 재난관리 서비스 제공자로서의 역할을 수행하는 것이 필요하다. 즉 우리나라 재난관리시스템은 중앙정부와 정책 중심의 정향성으로부터 지방자치단체와 기능수행 중심의 정향성으로 전환되어야 한다. 실제 기능수행 중심의 재난관리시스템이 구축되는 것이 바람직하다 (Kim and Lee, 1998: 199). 재난관리는 정부의 일상적 행정기능과는 달리 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산 보호라는 비상적 기능을 수행하는 것이기 때문에

15) 미국 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency; 이하 ‘FEMA’)의 경우, Hurricane Andrew 당시에는 FEMA 무용론까지 나올 정도로 비효율적인 것으로 평가되었다. 그러나 1993년 James L. Witt 청장은 급격한 방향전환을 시도하였고 동시에 FEMA의 업무를 재편성하였다. 즉 FEMA는 직접적인 서비스 전달의 제한된 형식으로부터, 연방정부로부터 주와 지방정부, 민간영역으로 뻗쳐있는 복잡한 네트워크에 기초한 접근법으로 전환하였다. Witt 청장은 FEMA를 서비스 전달자로서 보기보다는 하나의 촉매자(catalyst)로서 보았던 것이다. 즉, Witt 청장은 FEMA의 역할을 재정의하고 그 역할을 수행할 수 있는 능력을 재구축하는데 초점을 둘으로써 성공적인 재난관리시스템을 구축하였다는 평가를 받고 있다(Kettl, 2000: 494-495).

행정적 책임뿐만 아니라 정치적 책임을 물을 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체가 재난관리의 1차적 책임을 지고, 중앙정부는 지방자치단체에 대한 지원과 모니터링 역할, 유관기관들 사이의 연계와 협조체계 구축에 초점을 두는 것이 필요하다.

V. 결론 : 요약 및 시사점

이상에서 연구자는 재난관리시스템 개편과정에서 제기된 쟁점을 분석하고 향후 바람직한 구축방향을 조심스럽게 모색해 보았다. 먼저, 재난관리시스템 개편과 관련된 이론적 논의와 함께 선행 연구에 대한 검토를 바탕으로 쟁점 분석의 요소를 도출하였다. 특히 이론적 논의에서는 에너지, 통신, 교통, 금융 등 국가핵심기반체계 보호라는 사회적 재난의 개념을 추가하였다. 또한 재난관리의 전략을 Wildavsky(1988) 논의를 기반으로 한 예방전략과 복원전략으로 구분하고 이를 재난 관리 과정인 예방, 대비, 대응, 복구 단계와 결합하여 살펴보았다. 그리고 쟁점 분석의 요소로는 전문성, 총체성, 통합성, 정책조정, 현장성을 도출하였다.

다음으로, 이들 논의를 기반으로 하여 재난관리시스템 개편과정에서의 쟁점을 분석하고 향후 방향을 모색하였다. 첫째, 재난발생 이전의 예방과 대비 단계로부터 이후의 대응과 복구 단계에 이르는 재난관리 전 과정에 대한 전문성이 균형있게 확보되어야 한다. 둘째, 기능별 조직구조를 갖춤으로써 재난관리에 필요한 총체적인 기능을 유지하는 것이 요구된다. 셋째, 자연재난, 인위재난, 사회재난을 모두 통합하여 관리할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다. 넷째, 재난관리 총괄전담 기관이 유관기관 및 타 중앙행정기관과의 업무협조 및 정책조정이 가능할 수 있어야 한다. 마지막으로, 주민의 직접선거로 구성된 지방자치단체가 재난관리의 실질적 관리주체이자 책임자가 되고, 중앙정부는 지원자 혹은 촉매자 역할에 충실히 해야 한다.

본 연구가 지니는 한계로는 재난관리시스템 개편방향의 구체적인 대안을 제시하지 못하였다는 것이다. 본 논문은 국가 재난관리시스템 개편을 둘러싼 개괄적인 논의들을 검토하고 개편의 쟁점들을 분석·제시함으로써 바람직한 개편방향 도출을 모색해 보려 하였다. 그러나 연구 결과, 개편의 주요 문제는 결국 시스템 개편과 관련된 이해관계의 충돌이었음을 확인하였다. 피상적으로 드러난 쟁점은 재난관리의 전문성, 재난관리 기능별 총괄 능력, 재난유형별 통합관리 능력, 부처

간 정책조정능력, 지방자치단체에 대한 통제·협력능력 등이었으나 이들을 관통하는 것은 결국 재난관리시스템 개편을 통한 특정 관료집단의 이익 확보였던 것으로 나타났다. 따라서 여타의 다른 쟁점들을 다루는 것이 정책적 측면이나 학문 발전의 측면에서 기여하는 바가 거의 없을 것인 동시에 논의의 실의 또한 본 연구에서는 찾기 어려웠다. 따라서 본 연구는 특정 관료집단의 이해관계에 치우치지 않으면서 국가 재난관리시스템의 바람직한 개편방향을 제시하려는 의도에서 구체적인 방안을 제시하기보다는 방안을 마련하는데 필요한 기본 원칙을 설정하는 것으로 그친다는데 연구의 한계가 있다.

참 고 문 헌

- 김근영 · 이재은 · 정덕훈 · 한정호 · 황은하. (2003). 국가 위기관리시스템 구축 방안. 서울: 행정자치부 국가재난관리시스템기획단.
- 김대환. (1998). 돌진적 성장이 놓은 이중 위험사회. 「제간 사상」, 10(3): 26-45.
- 김두철. (1998). 우리나라 재난관리체계에 관한 연구. 「산업과학연구」(상명대), 8: 1-14.
- 김영규 · 임송태. (1997). 재난대응체계 모델에 관한 연구: Incident Command System 을 중심으로. 「지방행정연구」, 11(4): 81-103.
- 김영근. (1999). 미국의 재난관리 행정체계에 관한 연구. 「정치정보연구」, 2(3): 55-79.
- 김영수. (1992). 국가 재난대비 행정체제의 구축방안. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김영수 · 임송태 · 백준호 · 김영규. (1996). 재난종합관리체제에 관한 연구. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김영평. (1995). 불확실성과 정책의 정당성. 고려대학교출판부.
- 김영평 · 최병선 · 소영진 · 정익재. (1995). 한국인의 위험인지와 정책적 함의. 「한국행정학보」, 29(3): 935-954.
- 김형렬. (1987). 정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구. 「사회과학논집」(연세대), 18: 65-87.
- 남궁근. (1995). 재해관리 행정체제의 국가간 비교 연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(3): 957-979.
- 노화준. (1991). 위기발생의 의사결정경로와 위기관리. 「행정논총」, 29(1): 122-145.
- 박석희 · 노화준 · 안대승. (2004). 재난관리 행정에 대한 네트워크적 분석. 「행정논총」, 42(1): 103-132.
- 이성우. (1996). 행정의 위기관리능력 제고방안. 서울: 한국행정연구원.
- 이재은. (1998). 우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구: 위기관리 조직과 법규분석을 통해. 「한국정책학회보」, 7(2): 229-252.
- _____. (2002). 지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책 비교 연구: AHP기법을 이용한 상대적 중요도 및 우선순위 측정을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2): 160-180.
- 정윤수. (1994). 긴급구조와 위기관리. 「한국행정연구」, 3(4): 67-85.

- 조석주·김영수. (1993). 국가재난대비 행정체제의 구축방안. 서울: 한국지방행정 연구원.
- 조호대. (2003). 우리나라 재난관리체계의 문제점 및 개선방안: 재난관련법 개선방안을 중심으로. 「아태공법연구」, 11: 177-208.
- 차용진. (2001). 환경위험인식 비교분석과 정책적 함의: 용인시를 중심으로. 「한국 행정학보」, 35(1): 127-142.
- 최병선. (1994). 위험문제의 특성과 전략적 대응. 「한국행정연구」, 3(4): 27-49.
- 한세억. (2002). 지능적 행정조직의 탐색과 실천: 재난행정 사례를 중심으로. 「한국 행정학보」, 36(1): 139-158.
- 황윤원. (1989). 둘발사고에 대한 위험대비행정의 분석. 「한국행정학보」, 23(1): 149-173.
- 행정자치부 국가재난관리시스템기획단(a). (2003). 국가 재난관리 종합대책.
- 행정자치부 국가재난관리시스템기획단(b). (2003). 재난및안전관리기본법설명자료.
- 龜井利明. (1989). 危險管理論. 송일(역). 서울: 법문사.
- Beck, Ulrich. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*(translated by Mark Ritter). London: Sage Publications.
- Clary, Bruce B. (1985). The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 20-28.
- Drabek, Thomas E. (1985). Managing the Emergency Response. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 85-92.
- _____. (1991). The Evolution of Emergency Management. Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer(eds). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.
- Godschalk, David R. (1991). Disaster Mitigation and Hazard Management. Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer(eds). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.
- French, Steven P. (1991). The Technical Feasibility of Risk Analysis. Raymond J. Burby(ed.). *Sharing Environmental Risks: How to Control Governments' Losses in Natural Disasters*. Boulder, CO: Westview Press, Inc.
- Hightower, Henry C. and Michel Courto. (1996). Coordinating Emergency Management: A Canadian Example. Richard T. Sylves and William L. Waugh, Jr. (eds). *Disaster Management in the U.S. and Canada: The Politics, Policymaking, Administration and*

- Analysis of Emergency Management.* Springfield, IL: Charles C Thomas · Publisher, Ltd.
- Kasperson, Roger E. and K. David Pijawka. (1985). Societal Response to Hazards and Major Hazard Events: Comparing Natural and Technological Hazards. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 7-18.
- Kettl, Donald F. (2000). The Transformation of Governance: Globalization, Devolution, and the Role of Government. *Public Administration Review*. 60(6): 488-497.
- Kim, Pan Suk and Jae Eun Lee. (1998). Emergency Management in Korea and Its Future Directions. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 6(4): 189-201.
- Kreps, Gary A. (1991). Organizing for Emergency Management. Thomas E. Drabek and Gerard J. Hoetmer(eds). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.
- McLoughlin, David. 1985. "A Framework for Integrated Emergency Management". *Public Administration Review*, 45(Special Issue, Jan.): 165-172.
- Milliken, Frances J. (1987). "Three Types of Perceived Uncertainty about the Environment: State, Effect, and Response Uncertainty. *Academy of Management Review*. 12(1): 133-143.
- Perry, Ronald W. (1985). *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*. Greenwich, CT: JAI Press Inc.
- Petak, William J. (1985). Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 3-7.
- Pickett, John H. & Barbara A. Block. (1991). "Day-to-Day Management." In Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer(eds.), *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, DC: International City Management Association.
- Schneider, Saundra K. (1995). *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Tierney, Kathleen J. (1985). Emergency Medical Preparedness and Response in Disasters: The Need for Interorganizational Coordination. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 77-84.
- Waugh, William L. Jr. (1994). Regionalizing Emergency Management: Counties as State and Local Government. *Public Administration Review*, 54(3): 253-258.
- Webster's Third New International Dictionary.* (1977). Chicago, IL: G. & C. Merriam Co.
- Wildavsky, Aaron. (1988). *Searching for Safety*. New Brunswick & London: Transaction Books.

Abstract

An Issue Analysis of the Disaster Management System

Reshuffling and Its Future Directions

Jae-Eun Lee

Now we have got a good chance to develop the emergency & disaster management system in Korea, especially natural, man-made, and social(critical infrastructure) disaster management system. So, this paper aims to analyze the issues during the reshuffling period and to suggest the future directions of the emergency management system. To accomplish the purpose of this research, this paper discussed and considered the disaster management strategy(anticipation and resilience) and process(mitigation, preparedness, response, and recovery phase) as a theoretical framework. The major findings and implications are as follows. specialty, comprehensiveness, integration, coordination, locality should be included in the new emergency & disaster management system. First, the management system should have the specialty including all the disaster management processes. Second, the necessary management functions should be comprehensive. The organization is to be arranged as to the necessary functions of emergency management, for example, mitigation, preparedness, response, recovery. Third, we should deal with all the three types of disasters(natural, man-made, and social). Fourth, the new institution should have the policy coordinatioon capacity. Finally, it is necessary that the relationships between the central government and the local governments are to be linked closely as to the functions of disaster management.

[Key words : Disaster management system, Emergency management, Natural disaster, Man-made disaster, Critical infrastructure]