

지방정부의 재난관리체제에 관한 연구

김 남 수*

<목 차>

- | | |
|-------------------|---------------------------|
| I. 서론 | V. 재난관리체제의 문제점 |
| II. 재난관리의 이론적 고찰 | VI. 위기대응능력 제고방안
〈참고문헌〉 |
| III. 우리나라의 재난관리체제 | |
| IV. 외국의 재난관리 행정체제 | |

<국문 초록>

본 연구는 최근 가뭄, 홍수, 지진, 폭설, 강풍 등 자연재해와 폭발, 붕괴 등 인위재난이 전 세계적으로 빈발하고 있는 데 그에 따른 지방자치단체의 재난관리체제의 문제점을 살펴보고 향후 발전방향을 모색하는데 있다. 그 동안 우리나라는 자연재해보다는 인위재난이 더욱 심각한 상황이다. 1993년도의 구포역 열차 탈선사고, 목포 아시아나 여객기 추락사고, 여천 근해 선박충돌에 의한 해양오염사고, 부안 서해 횡리호 침몰사고 등과 1994년도의 종로 통신선로구 화재사고, 성수대교 붕괴사고, 서울 아현동 가스폭발사고, 대청호 유람선 폭발사고, 95년도의 대구지하철공사장 가스폭발사고, 삼풍백화점 붕괴사고, 남해 시프린스호 기름유출사고 등과 같은 대형사고가 발생한 바 있다. 한 나라의 경제활동규모의 증가와 도시화산업화의 진전에 따라 자연재해와 인위재난은 더욱 대형화되고 수습이 더욱 어려워지는 특성이 있다. 신정부 출범 후 잇달아 일어나고 있는 대형사고에 대한 사전관리, 사후수습 및 복구대책의 부실에 대해서는 우리나라의 위기관리행정체제가 너무 중첩다원화되어 있고 지휘체제가 제대로 갖추어 지지 못한 점과, 재난에 대해 전문적으로 연구, 분석, 교육하고 점검하는 기구도 없었다는 점이 주요 문제점으로 지적되고 있다. 성수대교 붕괴, 대구 지하철공사장 가스폭발사고, 삼풍백

* 제주한라대학교 복지행정과 교수

화점 붕괴사고 이후 정부에서는 인위재난에 효과적으로 대처하기 위하여 정부차원의 안전관리 대책을 마련하여 추진하고 있다. 그 중 하나로 1995년 8월 「재난관리법」을 제정, 공포하였으며, 동년 11월 11일 내무부 민방위본부를 「민방위재난통제본부」로 개칭, 발족시켰다. 국가차원의 재난관리체계의 구축을 위해 민방위본부를 확대개편한 이 본부는 기존의 민방위국방재국 소방국외에 「재난관리국」과 응급구조구급의 기능과 조직의 보강을 위하여 「중앙 119구조대」를 신설하였다. 「재난관리법」을 제정한데 이어, 동년 11월에는 「풍수해대책법」을 「자연재해대책법」으로 전문 개정함으로써 국가차원의 재해재난관리의 기본적인 틀을 갖추게 되었다. 또한 도시재난을 예측하고 진단하는 종합전산망을 갖춘 도시방재연구센터의 설치를 계획하고 있다. 본 연구의 목적은 우리나라 재난관리체제를 분석하고, 재난에 효과적으로 대처할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

I. 서 론

최근 가뭄, 홍수, 지진, 폭설, 강풍 등 자연재해와 폭발, 붕괴 등 인위재난이 전 세계적으로 빈발하고 있다. 미국 로스앤젤레스 지역의 지진과 일본 고베지역의 지진, 유럽의 홍수, 한국 남부의 가뭄 등 세계 모든 지역에서 천재지변에 따른 피해가 속출하고 있다.

다른 나라에 비하여 우리나라의 경우는 자연재해보다는 인위재난이 더욱 심각한 상황이다. 구포역 열차 탈선사고, 목포 아시아나 여객기 추락사고, 여천 근해 선박충돌에 의한 해양오염 사고, 부안 서해 횡리호 침몰사고 등과 종로 통신선로구 화재사고, 성수대교 붕괴사고, 서울 아현동 가스폭발사고, 대청호 유람선 폭발사고, 대구지하철공사장 가스폭발사고, 삼풍백화점 붕괴사고, 남해 시프린스호 기름유출사고 등과 같은 대형사고가 발생한 바 있다. 한 나라의 경제활동규모의 증가와 도시화산업화의 진전에 따라 자연재해와 인위재난은 더욱 대형화되고 수습이 더욱 어려워지는 특성이 있다. 그러나 이처럼 대형화되고 빈발하는 인위재난에 대한 우리 정부의 대응능력이 너무도 미흡하여 국민의 생명과 재산상의 손실을 가중시켰다는 언론의 지적은 일반 국민들과 전문가들은 물론이고 정부에서도 인정하고 있을 만큼 보편화되었다.

과거에는 자연재해가 「천재지변」으로 일컬어질 만큼 인간의 힘으로는 어쩔 수 없다는 소극적, 운명적 재해관이 지배적이었다. 그러나 최근에는 적절한 재해대책을 사전에 연구하여 강구한다면 상당한 정도까지 재해를 방지 또는 경감시킬 수 있다는 적극적, 관리적 재해관으로 인식이 바뀌고 있으며, 실제로 미국, 일본 등 선진국에서는 30-40%정도 자연재해를 경감시

킨 바 있다. UN에서도 1990년대를 「자연재해 경감을 위한 10년(IDNDR)」으로 정하고 자연재해 경감을 위한 각국의 연구와 투자를 촉구하고 있다.

신정부 출범 후 잇달아 일어나고 있는 대형사고에 대한 사전관리, 사후수습 및 복구대책의 부실에 대해서는 우리나라의 위기관리행정체제가 너무 중첩·다원화되어 있고 지휘체제가 제대로 갖추어지지 못한 점과, 재난에 대해 전문적으로 연구, 분석, 교육하고 점검하는 기구도 없었다는 점이 주요 문제점으로 지적되어 왔다.

성수대교 붕괴, 대구 지하철공사장 가스폭발사고, 삼풍백화점 붕괴사고 이후 정부에서는 인위재난에 효과적으로 대처하기 위하여 정부차원의 안전관리대책을 마련하여 추진하고 있다. 그 중 하나로 1995년 8월 「재난관리법」을 제정, 공포하였으며, 동년 11월 11일 내무부 민방위본부를 「민방위재난통제본부」로 개칭, 발족시켰다. 국가차원의 재난관리체제의 구축을 위해 민방위본부를 확대·개편한 이 본부는 기존의 민방위국방재국소방국외에 「재난관리국」과 응급구조구급의 기능과 조직의 보강을 위하여 「중앙 119구조대」를 신설하였다. 「재난관리법」을 제정한데 이어, 동년 11월에는 「풍수해대책법」을 「자연재해대책법」으로 전문 개정함으로써 국가차원의 재해재난관리의 기본적인 틀을 갖추게 되었다. 또한 도시재난을 예측하고 진단하는 종합전산망을 갖춘 도시방재연구센터의 설치를 계획하고 있다. 본 연구의 목적은 우리나라 재난관리체제를 분석하고, 재난에 효과적으로 대처할 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

II. 재난관리의 이론적 고찰

일반적으로 재해관리(Disaster Management)는 광의의 재해관리와 협의의 재해관리로 구분된다. 광의의 재해관리는 재해대책의 전 기간을 대상으로 하는 것이다. 그것은 재해의 예방·예자·경보·긴급사태대처·응급복구·본격복구·부흥·예방이라는 각 단계를 거치는 일련의 순환과정이다. 협의의 재해관리는 재해발생후 관계 각 기관을 어떻게 유기적으로 조직화하고 효율적으로 운영하여 피해를 최소화하는가의 문제에 관한 조직의 노하우를 의미한다.

협의의 재해관리의 경우에도 시간적인 경과에 따라 크게 두 단계로 나누어서 생각할 수 있다. 제1단계는 재해발생 직후 24시간 혹은 72시간의 기간에 해당하는 소위 초동단계의 대응이다. 이 단계에는 인명구조, 소방, 피난유도, 교통규제, 긴급치료, 구호물자의 긴급수송 등을 위하여 군, 소방, 경찰 등의 조직을 신속하게 동원하여 피해를 최대한으로 억제하는 조치를 취하는 단계이다. 제2단계는 초동단계의 긴급조치가 어느 정도 취해진 이후의 기간으로서 이 기간

에는 재해의 복구와 재건, 부흥에 초점이 놓여진다. 이 단계에는 이재민에 대한 구호, 실업대책, 도로구조물 등의 복원, 주택건설, 신도시계획의 입안 등 장래를 위한 재건에 초점이 있다.

이렇게 볼 때 재해의 제 1단계인 초동단계야말로 협의의 위기관리의 본질적 부분이다. 이 초동단계에서의 대응의 성패는 분초를 다투는 시간과의 싸움에 달려있다고 하여도 과언이 아니다. 삼풍백화점 붕괴사고, 남해 시프린스호 기름유출사고, 체르노빌 원전사고, 보팔 화학공장 가스누출사고, 한신대진재 등과 같은 대규모 재난의 경우에 있어서 재난발생 직후의 상황은 극도의 위험과 혼란이 혼재되어 있는 것이 공통이다. 파괴된 구조물에 깔려 생매장된 사람, 타 오르는 화염 속에 갇힌 채 생사의 갈림길에 서있는 사람, 중상을 입은 구급환자 등 극도의 위험속에서 신속한 긴급구조의 손길만을 기다리는 긴급상황이 동시다발적으로 발생하는 것이다.

Ⅲ. 우리나라의 재난관리체제

1. 국가재난관리체제

재난관리의 기본법인 민방위기본법¹⁾은 민방위의 범위에 전시재난 뿐만 아니라 풍수해, 화재, 산불 등 각종 재난을 포괄하고 있어 재난관리를 총괄적 개념으로 규정하고 있다.

적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난(민방위사태)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위해서 정부의 지도하에 주민이 수행하여 할 일체의 민방위 활동에 관한 기본계획을 매 5년마다 수립·집행하고 있는데, 이 민방위기본계획에서 포괄하고 있는 재난은

◎ 적의 침공: 전시민방위계획, ◎ 풍수해설해등 자연재난: 풍수해대책계획, ◎ 화재등 인위적인 재난: 소방대책계획, ◎ 한해, 병충해등 농업재해: 농어업재해대책계획, ◎ 전염병등 생물학재난 :전염병대책계획, ◎ 방사능재난: 방사능방재대책계획, ◎ 공업재해: 공업재해대책계획, ◎ 산림 피해: 산림대책계획 등이 있다.

또한 각종 재난에 대한 상황을 각 개별법에 규정하고 있어 재난관리조직 및 기능면에서 민방위기본법과 체계적인 관련없이 개별법이 정하는 바에 따라 계획·집행, 관리되는 다원적이며

1) 민방위기본법 제4조는 “이 법은 민방위에 관한 다른 법률에 우선하여 적용된다. 다만 군사상 필요에 의하여 제정된 법률은 이 법에 우선하여 적용된다”고 규정하고 있다. 또한 민방위기본법 제2조는 이 법의 적용대상인 “민방위”의 개념을 광범위하게 정의하고 있다. 따라서 인위재난에 대한 재난관리법이 제정되었지만, 재난관리에 관한 우리나라의 기본법은 민방위기본법이다.

분화된 관리체제로 운영되어 왔다.²⁾

신정부 출범후 대형사고의 빈발과 정부의 재난대처능력상의 여러 문제점이 노정되어 정부는 1995년 7월 재난관리법을 제정하였다. 이 법은 적용대상이 되는 재난을 화재, 폭발, 붕괴 등 인재사고로 정의하고, 국가와 지방자치단체 등의 재난관리에 관한 책무를 명확히 함으로써 재난발생시 효율적인 수습을 위한 법적 근거를 마련하였다.

이는 그 동안 인위재난에 관련된 법률은 건축법, 시설물안전관리에 관한 특별법, 고압가스 안전관리법, 원자력법 등 50여개의 법률에 이르고 있으나 이러한 각 개별법률은 사고의 예방과 관련된 시설물의 안전규격과 그를 위한 사전허가절차, 그 밖에 정기 및 수시 안전점검등에 관한 규정만 있을 뿐 이와 관련된 사고의 발생시 이를 어떻게 수습하고 복구할 것인가에 대한 규정은 거의 없는 상태로 총괄적인 관리가 이루어 지지 않고 있었던 문제점이 있었기 때문이다. 이러한 문제점을 개선, 보완하기 위하여 각 개별법에 분산되어 있는 안전관련대책을 총괄관리하고, 사고발생시의 수습체제로 그동안 총리훈령으로 설치·운영하고 있는 사고대책본부를 법제화하면서 사고대책본부장에게 사고수습에 필요한 권한을 부여하여 사고를 책임지고 수습할 수 있도록 제도를 보완하고자 한 것이다.

또한 자연재해의 경우에도 풍수해대책법을 1995년 12월 6일 자연재해대책법으로 전문 개정·공포하였다. 이 법의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 법적용 대상인 자연재해의 정의에 지진과 가뭄을 추가하였고, 둘째, 대규모 개발사업에 따른 홍수로부터 하류지역 주민을 보호할 수 있도록 재해예방 방안을 사전에 강구하는 「재해영향평가제」를 신설하였으며, 셋째, 「재해대책기금」의 적립 및 운영방법을 구체적으로 규정하고, 넷째, 「재해구호 및 복구비용부담기준」의 법령화 근거를 마련하였으며, 다섯째, 신속한 재해복구를 위한 「지방자치단체 복구예산편성절차」를 개선하였다.

2. 재난유형별 관리제도

1) 적침공에 의한 재난

적 침공에 의한 재난의 종류는 전면전, 국지전에 의한 공습, 포화공격, 화생방전 등이 있고 이에 대처하는 계획으로서 중무계획(비상기획위원회: 비상대비자원관리법), 전시민방위계획(내무부: 비상대비자원관리법) 등이 있다.

2) 인위재해는 주관부처 중심으로 대처하고 있다. 예: 화재(내무부), 산불(산림청), 열차사고(철도청), 항공사고(건설교통부), 선박해난(해운항만청), 가스전기(통상산업부), 방사능(과학기술처), 간축토목(건설교통부), 유독물오염(환경부) 등.

2) 인위재난

자연재해를 제외한 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등에 의한 인위재난은 재난관리법에 의하여 중앙 및 지역안전대책위원회와 중앙 및 지역사고대책본부 및 중앙 및 지역긴급구조구난본부에 의하여 예방, 수습, 관리된다.

3) 풍수해 등 자연재난

홍수, 호우, 가뭄, 폭설, 폭풍, 지진, 해일 등이 있으며 자연재해대책법에 의하여 내무부가 관리하고 있다.

4) 농어업 재해

대상재해로서는 한해, 수해, 풍해, 냉해, 박해, 동해, 병충해 등에 의한 농업재해 (농림수산부: 농어업재해대책법), 이상조류, 적조현상 등에 의한 (수산청: 농어업재해대책법) 등이 있으며 국가 및 지방자치단체의 농어업재해에 대한 보조 및 지원의무규정, 응급조치를 위한 지방자치단체장의 재해대책명령서, 관련기관에 대한 지방자치단체장이 응급대책의 지원 요구 등을 규정하고 있으며 관련재해에 대한 심의기구로서 농업재대책위원회와 어업대책위원회를 설치하여 운영하고 있다.

5) 화재

소방법에 의하여 내무부가 관리하고 있으며 화재예방, 화재진화활동 등의 업무를 수행하며 이를 위해 민방위본부내에 소방국을 두어 총괄하고 있으며 소방학교가 있어 소방간부의 양성 및 일선소방관의 직무교육을 담당하고 있으며 소방국에는 소방과, 방호과, 예방과를 두고 있다.

6) 산림재해

산림재해의 종류로서는 산불(산림법), 산림병충해(산림법), 산사태(사방사업법)등이 있고 산불대책으로서는 산불방지기간을 설정하여 대책본부를 운영하고 기상변화에 따른 산불경보제를 실시하고 있으며 산사태대책으로서는 산사태예방공작물의 시공, 산사태예보제를 실시하고 있다.

7) 전염병 등 생물학 재난

전염병예방법에 의하여 보건복지부가 관장하고 있으며 비상방역 기간을 설정하고 제1종 전염병예방조치로서 일부지역의 교통차단, 집회의 제한, 위험음식물의 판매제한, 위험물건의 폐

기소각명령, 식수사용 금지시 비상급수대책을 강구하고 있으며 전염병발생 전후로 나누어 그 대책을 세워 추진하고 있다.

8) 공업화재

급격한 산업화 와 도시화에 따른 에너지소비증가로 고압가스의 보급 및 취급과정에서 의 발생이 증가하고 있는데 이에 대한 대책으로서는 고압가스안전관리법, 액화석유가스의 안전 및 사업관리법, 도시가스사업법 등에 의하여 통상산업부의 주관하에 관리하고 있다.

구체적으로는 사·도지사를 하여금 지역실정을 고려하여 인구밀집 등 취약지대내의 대상가 스시설을 조사, 대책을 수립추진하여 연 1회이상 대상업소에 대한 안전실태의 정기점검, 유 독가스업소에 대한 제독장비구입 권유 등의 업무를 수행한다.

9) 방사능재난

산업화와 경제의 발전으로 말미암아 원자력의 이용은 다양화되고 특히 전력원으로서 원자 력발전소의 건설·운영과 핵연료관련사업, 방사능물질운송 등 원자력사업의 증가로 방사능사고 발생가능성의 증가로 방사능유출사고는 주변지역의 오염, 인명, 물자 및 환경에 심각한 피해 를 주게 되므로 원자력법에 의하여 과학기술처가 주관이 되어 발전용원자로 및 관계시설의 운영허가 신청시 운영기준지침서 제출, 동시설의 운영에 대한 안전조치, 동시설 운영자의 방 사능비상계획 수립, 안전관리규정의 제출 및 승인 등에 의하여 규제한다. 특히 원자력발전소 등 원자력관리에 방사능사고가 발생하였거나 발생할 우려가 있을 시 방사능으로부터 주변 주 민보호와 환경보전 등 방사능재해대책을 총괄조정하기 위하여 과학기술처 장관소속하에 방사 능방재대책본부를 설치, 운영한다.

방사능방재대책본부는 중앙방사능대책본부와 현장방사능대책본부로 구분·운영하며 중앙방사 능대책본부의 본부장은 과학기술처장관이 되고 부분부장은 과학기술처차관과 내무부차관으로 하며, 위원은 방사능방재와 관련된 중앙부처의 3급이상 공무원으로 구성하여 지방자치단체의 지원요청에 대하여 국가적 지원대책수립과 중앙부처간의 임무조정을 수행한다.

원자력발전소 등 원자력관련시설 및 재해발생지역 소재지의 도지사소속하에 현장 방사능방 재대책본부를 설치·운영한다. 또한 방사능 방재대책의 기술적인 사항을 자문·지원하고 사고현 장의 방사능 감시 및 평가와 방사능방호에 관한 기술적인 사항을 지원하기 위하여 한국원자 력안전기술원내에 방사능 방호 기술 지시 본부를 설치·운영한다.

10) 기타 재난

단전사고(전기사업법), 단수사고(수도법), 대규모 환경오염사고(환경정책기본법, 수질환경보전법, 대기환경보전법, 유해화학물질관리법, 해양오염방지법), 조난선박사고(수난구호법, 선박안전법), 대형교통사고(교통안전법, 철도법, 도시철도법, 자동차운수사업법, 항공기 운항안전관리법) 등이 있으나, 각 개별법에서 해당분야의 사전 안전관리측면의 법적 규제만 갖추어져 있고 해당 사건사고로 인한 사회적 재난을 가져올 경우에 대한 대책은 거의 마련되어 있지 않은 실정이다. 다만 조난선박사고에 대해서는 수난구호법에 의하여 그 대책이 마련되어 있는 정도이다.

IV. 외국의 재난관리 행정체제

1. 미국의 연방비상관리청

연방비상관리청(FEMA)은 전시대책과 자연재해, 대규모사태 등의 평상시 재해대책에 대응하기 위해 1979년 카터행정부에 의해 발족되었다. 통합된 FEMA는 훈련, 소방계획국, 연방보함국, 국가긴급사태준비계획국, 주지방계획조정국, 긴급작전국의 5개국으로 구성되었다. 미국의 재해대책은 연방제의 원칙에 따라 주 및 지방에 책임의 책임을 원칙으로 하고 있지만 그 부담능력을 넘는 부분에 대해서는 연방이 원조를 한다. FEMA의 설립은 분산된 재해관련업무를 일체화하고 연방의 긴급사태관리를 통합한 것으로 연방과 지방 모두에게 바람직한 것으로 간주되었지만, 최근 연방비상관리청의 업무수행능력을 둘러싸고 많은 비판이 일고 있다.

미국의 연방비상관리청은 연방정부 차원에서 자연재해와 인재(natural and manmade disasters)에 대하여 통합조정적 기능을 수행하는 기구이다. FEMA의 초기임무는 핵전쟁에의 사전대비(preparedness)라는 국가안보적 기능에 중점이 두어졌다. 그러나 1989년 이후 舊 소련연방과의 평화적 관계의 진전과 더불어 최근의 대형 자연재해의 빈발에 따라 위기관리에 있어서 연방정부의 역할에 대한 재검토가 촉진되게 되었다.

FEMA의 1993회계연도의 총 세출예산은 \$8억 2천 7백만로 그 중 2억 \$9천 2백만가 재해대책용이었다. 일반회계예산을 초과하는 재해대책비용은 추가경정예산에 의하여 충당된다. 예컨대, 1992년, FEMA에 추가 지원된 예산은 약 30억\$에 달한다. FEMA의 워싱턴 본부, 10개 지역본부 및 기타 특별기구에 종사하는 (1993년현재) full-time 종사자 수는 2,719명이다.

FEMA의 조직과 기능을 살펴보자.

- ① 소방훈련계획국: 국가재난훈련센터와 연방화재관리기능
- ② 연방보험관리국: 국가홍수보험계획 및 연방 범죄보험계획, 폭동 보험계획업무 관장
- ③ 비상운영국: 비상시 연방정부와 관련된 계획 및 정책의 개발, 연방비상 관리청의 비상 운영관리
- ④ 국가대책계획국: 전사·평시의 재난관리계획, 정책구상과 절차분석
- ⑤ 지방재난지원국: 환경배치기능 및 주와 지방의 비상대응계획

2. 중국의 국가지진국

역사상 중국은 지진으로 많은 피해를 보았다. 금세기에도 1920년 감숙성지진(사망자 총 18만명), 1932년 감숙성지진(사망자 총 7만명), 1975년 해역지진(예측성공), 1976년 분산지진(사망자 65만명)이 있었다. 중국의 지진대책은 1966년 3월 8일에 하북성에서 발생한 M6.8의 지진을 계기로 주은래 총리가 국가주요사업으로 채택하면서 본격적으로 시작되었다. 지진대책의 기본방침은 「예방을 주로한다」이다. 1970년 제1회 전국지진 사업회의의 결과, 1971년 지진사업의 일원화를 목적으로 국가지진국이 국무원에 설치되었다.

중국의 지진사업은 크게 「예보」와 「대책」으로 구분되고 예보는 국가지진국이, 대책은 행정기구전반이 맡고 있다. 국가지진국은 내부에 분석예방실, 물자처, 지진처, 과연처, 계획처, 변경공실, 지진출판자를 두고 있으며 그 중심적인 업무는 지진예측이다. 기타 국립연구소, 국가의 조사대, 각 지방의 지진국, 지진대와 협력하에 관측, 연구를 수행한다.

중국에서는 전군결합(전문가와 대중의 결합)과 토양결합(옛방식과 첨단기술의 결합)의 슬로건하에 국가지진국에서 민중에 이르기까지 관측망을 구축, 예측활동을 벌이고 있다. 이러한 노력으로 1975년의 해역지진에서는 세계 최초로 지진예측에 성공하였다. 그 이후 지진예측에 실패한 적도 있지만, 국가지진국에 중심역할은 앞으로도 계속될 것이다.

3. 일본

지진과 태풍의 나라인 일본의 방재관련 행정체제 발달단계는 우리나라의 도시방재행정체제 구축에 많은 시사를 준다. 1950년 수해대비로부터 시작된 도쿄도의 방재행정체제는 도쿄도 방재센터의 완공으로 발달하여 왔다. 최초의 수해대비에서 지진대비, 지진에 따른 화재대비, 산업재해, 교통재해, 가스폭발대비 등으로 도쿄도 방재행정의 영역은 확대되었다. 지진에 대

비한 주택교량 등의 도시구조물 안전확보는 처음에는 개별 건축물단위로 접근하였지만, 이후 건물단위가 아니라 지구차원으로 확대되었으며, 지진에 의한 붕괴나 도괴외에도 화재발생에 대비해 쏠 시가지의 불연화가 촉진되었다. 시가지의 불연화를 위하여 5년 이상 존속하는 도시방재본부라는 특별기구가 조직되었고 도시방재본부는 재개발을 통한 시가지의 불연화를 시행하게 된다. 최초의 응급대책에 초점을 맞추었던 방재행정은 이후 사전예방에 초점을 맞춘 기획기능으로 확대되었다. 응급대책과 방재계획의 기능이 강화되어 과조직이 국내 부조직으로 승격되기에는 11년이 소요되었다. 국간 부간의 업무조정은 우리나라와 마찬가지로 어려워, 1973년 총무국내 재해대책부가 신설되면서 설치되었던 조정과가 4년밖에 존속하지 못하였다. 그러나 재해대책부의 조정과가 폐지되면서 도쿄도지사와 방재관련 각 국장으로 구성된 도쿄도 방재회의의 조정기능이 강화된 것으로 보인다. 처음 수도정비국이었던 도시계획국내 감리과의 폐지 역시 방재관련행정체제에 있어서 조정의 어려움을 보여주고 있다. 1982년 12월에 신설되어 1년만에 폐지된 감리과는 건설국과의 업무영역상의 혼란을 암시하고 있다.

V. 재난관리체제의 문제점

1. 행정체계상의 문제점

1) 각 재난별 관리를 위한 행정체계와 제도의 미흡

1995년 8월 재난관리법이 제정, 공포되기 전까지만 해도 자연재해의 경우는 풍수해대책법에 의거 대처하고 있으며, 인위재난에 관련된 법률은 건축법·시설물안전관리에 관한 특별법, 고압가스안전관리법·원자력법등 50여개의 법률에 이르고 있었다. 이러한 각 개별법률은 사고의 예방과 관련된 시설물의 안전규격과 그를 위한 사전허가절차, 그 밖에 정기 및 수시 안전 점검등에 관한 규정만 있을 뿐 이와 관련된 사고의 발생시 이를 어떻게 수습하고 복구할 것인가에 대한 규정은 거의 없는 상태로 총괄적인 관리가 이루어지지 않고 있었던 것이 문제점으로 지적되어왔다.

이에 따라 개별법에 분산되어 있는 안전관련대책을 총괄관리하고, 사고발생시의 수습체제로 총리훈령으로 설치·운영하고 있던 사고대책본부를 법제화하면서 사고대책본부장에게 사고수습에 필요한 권한을 부여하여 사고를 책임지고 수습할 필요성이 있었으며, 또한, 최근에 도로·건축물·철도 등 주요시설물을 완공한 후 전문인력과 진단장비의 부족 등으로 형식적인 점

검으로 소홀히 취급하여 붕괴위험이 여전히 상존하고 있어 재난관리법이 제정되게 된 것이다. 즉, 이 법의 입법취지는 점차 대형화·다양화되면서 빈발하고 있는 인위재난에 보다 효과적으로 대처하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난관리체제의 구축과 재난 발생시의 긴급구조 구난체제의 확립을 위한 법적 근거를 마련하는 데 있었다고 하겠다. 이 법에 대한 후속조치는 지금도 계속 취해지고 있는 중이어서 앞으로의 재난에 대한 대비가 어떻게 될 것이라는 예단은 할 시점이 아니다. 그러나 삼풍사고나 남해 시프린스호 사고와 유사한, 또는 전혀 경험해 보지 못한 사고가 발생했을 때 이 법의 취지대로 재난관리가 효율적이고 효과적으로 수행될 것이라고는 생각되지 않는다. 그 이유는 재난관리법의 제정과 행정조직체계의 재조정만으로는 위기가 제대로 관리될 수는 없기 때문이다. 재난에 대한 투자와 대비야말로 국가사회의 안녕질서를 유지하기 위한 가장 기본적인 기능이며, 국민들의 삶의 질을 높이는 최우선의 과제라는 인식이 필요하다.

현재의 재난구조체제는 소방본부장이 통제관이 되도록 일원화되었으나 재난의 종류가 다양한 만큼 소방본부장이 모든 재난에 대한 통제관으로서의 역할을 제대로 수행할 수 있을 것인지에 대해서는 의문이 있다. 재난의 종류에 따른 통제관을 누구로 할 것인지에 대해서는 신중히 고려하여 확실한 지휘체계를 방재계획에 반영하여야 할 것이다. 방재계획에는 충분한 인적·물적 첨단장비의 확보와 활용방안도 포함되어야 한다. 또한, 풍수해 등 자연재해에 대처하기 위하여 내무부 방재국을 중심으로 삼고 있는 현재의 방재체제로서는 그 운용이나 기능의 효과적 발휘 또는 인력동원 및 예산지원면에서 많은 문제점이 있다.

2) 행정구역에 따른 재난관리체제

재난관리체제가 행정구역에 따라 설치되어 있기 때문에 광역화되고 있는 재난발생을 통합적으로 관리하기에는 각 행정조직망 또는 각 지방자치단체간에 상충적·분쟁적 요인이 존재한다. 풍수해 등을 효과적으로 관리하기 위해서는 각 수계별로 광역화되어야 할 재난관리가 행정구역에 따라 관리됨으로써 과학적인 분석·검토를 통하여 합리적으로 이루어져야 할 재난관리에 관한 의사결정이 다분히 행정구역간의 세력과 부처의 이해관계에 따라 이루어진 점이 많다. 이 때문에 재난의 대상범위가 광범위한 경우에 중앙정부와 각 지방자치단체간 또는 지방자치단체 상호간에 상호 조정 및 협조가 원활히 이루어지지 못할 가능성이 크다.

3) 방재대책추진상 문제점

방재대책은 크게 예방, 상황관리 및 응급복구, 항구복구 등 3가지로 나눌 수 있다. 그동안

우리나라의 방재대책은 「예방」보다 사후적인 「복구」에 중점이 두어져 「소일고 외양간 고치는 일」이 반복되어 왔다.

첫째, 예방적 측면에서 보면, 홍수를 가중시키는 개발행위를 사전에 개선할 수 있는 제도가 없었고 재해가 반복되는 재해위험지구 및 소하천, 노후축대·수문 등 부실방재시설물, 대규모 공사장 등에 대한 예방대책의 중요성이 충분히 인식되지 못하여 체계적인 예산투자가 이루어지고 있지 못하다. 또한 최근 70년대 건설된 소규모시설이 크게 피해를 입고 있듯이, 댐·하천 제방 등 대규모시설도 내구년수가 도래하고 있어 현행과 같은 복구위주예산투자는 큰 자연재해를 불러 일으킬 우려가 있다.

둘째, 상황관리 및 응급복구에 있어서는 즉각적인 응급조치를 결정할 수 있을 만큼 충분한 방재정보 온라인화와 기상정보Network이 이루어지지 못한 상태이고 가장 중요한 홍수통제가 건설교통부로 이원화되어 있으며, 상황요원도 전문적인 분석능력이 부족하고 유기적인 협조하에 합동으로 긴급한 의사결정을 할 수 있는 체제와 훈련이 미흡하다. 이를 위하여는 평소에 방재계획과 그에 따른 시나리오에 의한 강도높은 훈련이 전제되어야 한다. 또한 농어촌의 인구공동화현상으로 응급복구를 위한 인력과 장비가 부족한 실정이므로 민방위대, 수방단, 예비군, 군경찰·소방 등 다원화된 인력 및 장비동원체제에 대한 전면적인 재검토가 필요하다. 아울러, 장기적인 정책개발을 위한 방재정보가 생동감있게 색출, 보존될 수 있도록 재해상황관리와 연계되어야 하나 현재는 보고와 응급처치수준에 머물고 있다.

셋째, 복구측면에 있어서는 중앙합동조사, 복구계획수립, 자원조치, 지방예산편성 및 사업착수 등 일련의 절차로 인하여 복구시기를 일실하고 다음 년도 3-4월에나 착공되어, 공사중 재해가 재발하는 일이 있다. 또한 최근 복구사업중 개량복구사업이 늘어가고 있어 물량과중과 공기부족으로 부실공사가 우려되고 있다. 더욱이 「재해구호 및 복구비용부담기준」을 합리화하고 법령화하여 이를 둘러싼 당정간, 중앙-지방간 논쟁으로 복구사업이 지연되는 일이 없도록 하여야 할 것이다.

4) 방재행정조직과 인력상의 문제점

우리 나라 방재행정조직은 중앙의 경우 내무부내 방재국 3개과(41명)와 15개 부처의 차관 및 민간전문가 5명으로 구성된 재해대책위원회, 그리고 15개 부처의 국장급을 위원으로 하는 중앙재해대책본부회의가 내무부장관을 본부장으로 하여 방재계획 및 재해복구계획 심의 등을 맡고 있다. 아울러 지방에는 자치단체별 재해대책본부와 함께 시도의 경우 다소 차이가 있으나 대체로 치수와 방재계 5-6명, 시군구의 경우 건설과 방재계 2-3명이 있으나 80개 기초자

치단체에는 아직 방재계가 설치되지 못하여 지방의 방재행정인력은 총 580명에 이르고 있다.

우리나라 방재행정조직은 치수를 근본으로 하고 있어 지진, 폭풍 등의 자연재해에 대하여는 그 대책이 미흡한 실정에 있다. 또한 홍수통제도 내무부와 건설교통부로 이원화되어 있어 효율성을 발휘하고 있지 못하다.

아울러 중앙·지방간에는 전시에 준할 정도로 일사불란한 방재체제유지가 필요하나 민선단체장 취임 이후 다소 혼선이 야기되고 있다.

방재인력의 전문성 측면에서는 내무부의 경우 토목직으로 구성되어 있어 어느 정도 개선되고 있으나 지방에서는 잦은 인사교류로 전문화되고 있지 못하다. 또한 중앙에는 인위재난과 병렬적 조직으로 민방위재난통제본부 산하에 일원화되었으나, 지방의 경우 중앙조직처럼 민방위재난조직과 통합운영되지 않고 건설국 치수와 방재계로 분리될 전망이다.

5) 방재계획과 교육훈련의 미비

우리나라 방재계획에는 5년 주기로 중앙재해대책본부에서 수립하는 「방재기본계획」과 중앙행정기관 및 지방자치단체에서 매년 소관사항에 대하여 수립하는 「방재집행계획」과 「지역방재계획」, 그리고 한전 등의 산하기관에서 작성하는 「방재세부집행계획」이 있다.

방재계획은 방재책임자 상호간의 관계와 역할을 명확히 하고 재해경감을 위한 투자우선순위와 재원조달을 뒷받침할 수 있도록 수립·운영되어야 한다. 그러나 현행 방재계획은 형식적 수준에 머물고 있어 그 기능을 다하지 못하고 있다.

방재분야는 복합학문적 성격과 부수업무적 성격이 강하기 때문에 방재요소간의 유기적 협조가 매우 중요할 뿐만 아니라 어떠한 위기상황에도 즉각 대처할 수 있도록 평소 반복된 교육과 훈련이 필요하다. 그러한 교육·훈련은 방재계획과 그에 따른 사전시나리오에 의하도록 하며 반드시 피드백과정을 통하여 계속 보완, 발전될 수 있도록 하여야 한다. 그럼에도 불구하고 체계적인 교육, 훈련이 이루어지고 있지 못하다.

6) 재난관리시설물 관리미흡

시설물이 노후화되거나, 재해관리시설물 관리담당자의 부족 등의 이유로 그 시설물이 본래의 기능대로 작동되지 않을 경우 災難으로 인한 피해는 커지게 된다. 예를 들면 수해가 일어났을 경우, 하천이나 댐에 설치되어 있는 배수시설이나 양수시설의 관리소홀로 작동을 하지 않는 경우가 빈번하게 발생한다. 재난에 대비한 시설물의 현대화 및 교체나 새로운 방재설비의 설치 등은 예산의 뒷받침이 있어야 가능하다.

7) 인적·물적 동원력 부족

재난관리과정 중에서도 특히 재난발생후의 응급대응과 복구관리에는 막대한 인적·물적 동원이 필요하다. 재난이 특정 지역에 국한되는 것이 아니고 그 피해범위가 광역화되거나 전국적으로 커질 경우에는 한정된 인적·물적 자원만 가지고는 역부족이다.

구호 및 복구를 위한 비축물자가 절대적으로 부족하고, 응급대응과 복구를 위한 인력 및 장비의 동원체제가 완비되어 있지 못하여 복구관리 등에 투입되어 피해를 최소화할 수 있는 가용장비를 효과적으로 활용하지 못하고 있다. 재난으로 인한 피해를 최소화함에 있어 무엇보다도 신속한 동원체제의 구비가 요망되는데도 불구하고 응급조치의 지연으로 더욱 큰 피해가 발생할 우려가 있다.

평시의 여유자원 관리(slack management)는 낭비인 것처럼 보이지만 위기시엔 여유자원의 확보와 관리(slack management)가 위기극복과 손실억제에 매우 큰 도움이 된다. 일본에서는 이를 「가치있는 낭비 (valuable waste)」로 부른다. 엑스사의 교훈이 되었던 바와 같이 필요한 체제와 장비를 제자리에 갖추어 놓지 않으면 사태를 처리하는 데 몰두해야 할 귀중한 시간을 낭비하게 될 가능성이 높다. 삼풍백화점붕괴사고와 남해 시프린스호 사태도 이에 해당하는 것으로 보인다.

8) 인재사고의 구조적 문제점

위에서 지적한 문제점들과 다소 중복이 되는 사항도 있지만, 그동안의 잦은 인재사고에서 드러난 구조적 문제점을 열거하여 보자.

첫째, 대형건설공사의 경우, 공사비의 부적절한 책정과 무분별한 하청의 관행에서 연유하는 자재의 함량미달이나 잦은 설계변경 등의 관행, 노동시장의 구조와 관련된 공사현장 감독자와 근로자들의 직무태도의 문제, 감리의 소홀 등 건설업체의 비리가 주요인으로 부각된다.

둘째, 건설 공사를 감독하는 공무원의 부정부패로 이용하여 건설업자들의 부조리가 만연되고 있는 실정이다.

셋째, 부실공사로 건설된 건축물과 시설물에 대한 안전 진단과 점검제도가 부실한 데다 감독 공무원과의 결탁으로 인한 형식적 점검이 재난의 원인이 되기도 한다.

넷째, 다중이용 대형건축물과 시설물에 대한 안전과 방재 및 재난시의 대응과 구조 및 복구를 위한 기술, 장비, 인력, 훈련지침서(manual) 등이 태부족이거나 부적절하다. 그러한 건축물, 시설물을 소유, 통제, 관리하는 정부, 기업 개인은 이런 사항에 대하여 투자를 할 수 있는 구조적 여건을 마련하지 않고 있다.

다섯째, 안전문화와 의식의 부재,

기타, 재해에 대처하는 위기관리기구가 일원화되어 있지 못하고, 민간의 참여도 제 각각으로 체계적 조정·통제가 부실하며, 구조를 위한 기술, 장비, 전문 인력이 태부족하고, 사망자, 부상자를 다루는 의료체계나 장비도 부족하고, 보험제도의 미비와 함께 피해자들에 대한 보상 체계가 미흡하며, 장기적이고 견실한 복구와 부흥계획의 수립과 집행이 미흡하다는 점 등을 들 수 있다.

2. 재난지원체계상의 문제점

정부의 재난관리체제는 행정적으로 제도화되어 있는 체제이지만 효과적인 재난관리를 위해서는 정치·사회체제 등 외부지원체제의 지원과 협조가 원활히 이루어져야 한다.

1) 언론의 재난관리지원상의 문제

재난관리에 있어서 언론은 재난이 발생하기 전·후에 재난에 대한 인식, 재난시 대비책 등의 홍보와 재난이 발생하였을 경우 의연금품의 모집 등의 활동을 하게 된다. 언론의 중요한 기능인 재해에 대한 홍보의 측면은 사후에는 어느 정도 이루어지고 있으나 재난이 발생하기 전에도 국민의 방재의식을 제고시켜 주고 재난이 발생한 후에는 즉각적인 응급조치의 요령 등에 대한 활동은 거의 이루어지고 있지 않는 문제가 있다. 언론기관의 의연금품모집에 있어서 기업체 등에서의 모집에 있어서는 어느 정도 성과를 올리고 있으나 일반국민에 대한 모금의 실적은 저조한 편이다. 물론 시간에 쫓기고 지면의 제약이 있음을 잘 알고 있지만, 언론의 재난예방활동에 대한 참여의욕은 낮은 편이라 하겠다. 또한, 언론은 정부의 방재행정에 대한 외부통제기관으로서의 역할도 수행하여야 하는데 이러한 역할의 당위성에 대한 인식도 낮은 편이다.

2) 정치체제의 지원 미흡

정당·국회 등 정치권은 종합적인 방재정책을 수립하고 본예산과 추가경정예산을 통하여 재해가 발생한 후의 응급조치뿐만 아니라 방재관련사업에 대한 법령 및 재정적 기초를 적기에 마련해주어야 한다. 그러나 재난을 정확히 예측하기가 대단히 어렵고 정당·국회 등의 정치권의 낮은 방재의식과 전문성 및 정보의 부족으로 장기적인 관점에서 제반 관련법령 및 재정적 기초를 마련하지 못했다. 최근에는 각종 대형사고의 빈발로 정치권의 인식이 높아지고 있지만, 여전히 전문성과 정보는 매우 부족하다.

한편, 국회가 재난관리를 위한 관계법령을 무수히 제정하기는 했으나 법령간의 상호 상충되는 부분이 많고 여러 법령에 관련내용이 산재해 있어 실질적으로 이를 집행하는 어려움이 있는 경우도 있다. 재해를 규제하고 기준을 제시하고 있는 제 법률이 서로 상이한 경우가 있어 도시개발이나 산업유치시 그 지역의 특수성을 고려한 적절한 시설을 고려할 수 없는 것이 하나의 예이다.

재정적 지원을 위한 제반조치도 사전에 재해를 예방하기 위한 장기적 측면에서의 정책적 고려보다는 재난이 발생한 후에 그 처리를 위한 재정적 지원에 주로 관심을 두고 있어 장기적이고 종합적인 방재투자를 유도하고 있지 못하다. 또한 재난복구를 위한 정당차원에서 인력 동원과 의연금품을 모집하고 있으나 이는 재난복구를 하는데 별 도움이 되고 있지 않다. 재난이 발생한 직후에 정치권에서의 재난관리에 대한 정책적 관심은 대단히 높다가 시간이 경과함에 따라 이것마저 사라지고 있어서 제도개선으로 이어지지 못하고 있다.

3) 교육 및 의료기관의 노력 및 장비부족

첫째, 방재를 위한 교육기관의 적극적 노력이 필요함은 두말할 필요가 없다. 우리나라의 교육기관에 방재에 관한 지식과 정보를 다루는 일반교육과정이 설치되어 있는 곳은 거의 없고, 연구도 부진하여 재난관련 정책담당자들에게 방재에 관한 지식과 정보를 제공하는 기능이 매우 취약하였다. 다만, 중앙민방위학교에서 실시하고 있는 방재실무자과정을 운영하고 있는 실정인데 그나마도 방재에 관한 전반적인 지식과 정보를 습득하기에는 기관과 교육내용에 있어서 충분치 못하다. 방재에 관한 제반 행정체제, 법령 등의 연구, 풍수해, 농어업재해, 소방 등 자연적·인위적 재해를 방지하기 위한 연구분석을 위한 「방재연구소」의 조속한 설치가 필요하다.

둘째, 의료기관의 재난관리과정에서 참여도가 낮고 장비도 미비하다. 의료기관은 재난의 관리에 있어서 응급대응과 인명구조에 중요한 역할을 수행하게 되는데 재난이 발생하였을 경우 이들을 신속히 동원할 수 있는 제반 관련법규가 마련되어 있지 못한 관계로 의료기관과의 원활한 협조관계가 이루어지고 있지 못하다. 최근에 보건사회부에서 응급의료체제로 129체제를 구축하였으나, 119구급대와의 연계체제가 원활히 이루어지지 않고 있는 실정이다.

4) 민간참여와 방재의식의 저조

민간인은 수방단, 민방위대, 예비군 등을 통해 방재활동에 제도적으로 참여하고 있다. 그러나 우리나라 민간참여는 조직편성의 수준에 그칠 뿐 실효성이 없다. 따라서 최근 성숙되어 가고 있는 자원봉사개념을 방재에 적극 도입하여 제도화된 민간동원과 참여의 내실을 기할

필요가 있다. 또한 군 인력과 장비를 보다 적극적으로 활용하는 방안도 모색되어야 한다. 군 본연의 임무에 손상이 가지 않는 범위내에서 군과 방재기관과의 상호 당직제통에 의한 자동적인 출동이 가능하도록 한다면 신속한 재해상황에 효과적으로 대응할 수 있을 것이다.

아울러 국민의 방재의식은 재난의 발생확률을 줄이며, 피해를 최소화하는 데 매우 중요하다. 미국의 경우, 지난 8월 플로리다반도에 허리케인 내습시 65만명의 대피명령을 내린 바 있고 민간인들의 협조가 원활히 이루어 졌다. 태풍경보 중에도 여수 오동도에 관광객이 출입하는 우리와는 매우 다르다.

3. 지역주민의 자력대응능력상의 문제

재난이 발생하였을 경우 피해지역주민의 재난을 극복하려는 자체적인 努力이 무엇보다도 중요하다. 그러나 재난에 의한 피해를 입은 경우 정부의 재난관리의 미비에 대한 책임의 추궁 및 전가와 피해보상에만 주로 관심을 가지며 그 표출방법도 집단적 시위나 농성을 통하여 이를 해결하려는 경향이 짙다. 우리 국민은 재난을 보는 시각에 있어 운명론적 인식이 짙다. 특히 자연재해는 인간의 통제범위를 벗어나는 것이어서 어쩔 수 없다는 사고방식으로 말미암아 스스로 이를 적극적으로 예방하고 극복하려는 의식이 매우 낮은 편이다. 사고 후에는 그 책임을 정부에 전가하려는 태도를 취하고 평시에는 외부통제요소로서의 기능을 원활히 수행하고 있지 못하다. 유류유출 등 환경오염사고에 있어서도 지역주민의 적극적인 방재노력이 매우 미흡하다고 생각된다. 이는 오히려 피해를 보존함으로써 보상을 많이 받아내려는 것이 아닌가 생각된다.

VI. 위기대응능력 제고방안

오늘날 우리 인간은 날마다 점차 대형화해 가는 인위적 재난과 자연재해에 직면하고 있다. 인간이 원하지 않는 이러한 위기에는 사전대비(preparedness), 즉 유비무환만이 최선이다. 그러나 위기의 형태가 인간이 예측하고 준비한대로만 발생한다는 보장이 없으며, 동시에 위기는 조직, 제도, 기술의 문제일 뿐만 아니라 정치적, 사회적, 문화적 문제의 복합적인 산물이라는 데 위기관리의 어려움이 있다.

1. 방재인력의 전문화

일반직 공무원들의 배치와 순환보직에 의해서는 재난관리기관이 비전문적인 유명무실한 기관이 될 것이 분명하며, 현존하는 기구나 인원은 형식적인 점이 문제이다. 조직의 책임자급까지 직위분류제로 운영하여 전문성을 제고하고 과거 사고의 교훈을 계속 학습하고 전수할 수 있도록 조직을 완벽하게 재정비할 필요가 있다. 이를 위하여 각급 재난관리기관에 근무하는 공무원들의 전문성, 단결력, 성과확보를 위한 인사제도의 개혁이 필요하다.

2. 방재 및 구난장비의 확보

재난시 전기, 수도, 가스 등 각종 공공서비스의 파괴로 인한 피해를 최소화할 수 있도록 효과적인 초동진압을 위한 장비가 구비되어야 한다. 특히 소방장비의 보완과 화재원인별 진화기술의 개발과 응용이 시급하다고 생각된다. 미국의 경우에는 재해, 사고에 의해 건물 등에 갇혀있거나 깔려있는 사람의 구출활동을 행하는 특수조직(USAR)이 결성되어 있다. 수색, 구출, 응급의료, 구조공학, 위험물, 기계, 병참 등의 전문가로 팀이 조직되어 있으며 수색견, 절단기, 의약품, 화이버 카메라 등을 갖추고 완전자립적으로 1일 2교대로 3일간(72시간)활동할 수 있는 장비를 보유하고 있어 노스릿지진시에는 이 USAR이 재해 당일의 빠른 단계부터 투입되어 소방대와 협력하여 신속한 구조활동을 전개하였다. 그러나 우리나라의 삼풍백화점사고와 일본 고베지진의 경우 이러한 전문적인 팀에 의한 조직적인 구조활동이 신속하게 이루어지지 못했다.

3. 광역 방재정보망의 조기 구축

재난관리에 있어 초동단계의 대응이 가장 중요하다고 할 수 있다. 이 초동단계에서의 대응의 성패는 분초를 다투는 시간과의 싸움에 달려있으며 이는 곧 정보관리에 달려있다. 초기정보의 부재 또는 왜곡때문에 초동대응에 실패하고 그로부터 더욱 큰 위기가 발생할 수 있다. 1986년 11월 스위스 바젤시 산도스 화학공장의 화재사고의 진압과정에서 유독성 화학물질이 라인강을 오염시킨 예가 바로 그것으로, 아무리 잘 구축된 위기관리체제하에서도 초기 정보의 왜곡과 부족이 가져올 수 있는 재난의 사례로서 시사하는 바가 매우 크다.

이를 위하여 전국적 재난위험시설정보체계와 가스관, 배관망 등 지하매설물정보체계 (GIS)와 다양한 광역비상연락망체계를 구축하고, 재난별 민간부문의 전문인력, 기술, 장비에 관한

정보를 데이터베이스화하여 이를 행정전산망에 연결하여야 사고발생시 이들 정보를 신속히 검색하여 사고수습 및 복구에 이용할 수 있다.

4. 재난의 교훈정리와 학습과정의 제도화

위기에 잘 대비하는 조직들은 한 차례의 위기나 대형참사가 될 뻔한 사태를 겪고 난 후에 자신들의 위기관리에 방해가 되었던 요인들과 도움을 주었던 요인들을 비교하고 검토하는 일을 한다. 핑계거리와 속죄양 찾기에 더 골몰하는 조직은 위기성향이 더욱 크다. 우리의 경우는 사고수습 후에 사고의 원인분석과 평가, 환류 및 학습과정을 생략한 채 너무 쉽게 잊고 마는 경향이 많아 「百年河清」이라는 여론의 지적을 받고 있다.

5. 방재교육훈련의 강화

다양한 응급상황에 여러 방재주체들이 유기적으로 신속히 대응해 나가기 위해서는 방재계획과 그에 따른 시나리오에 의한 반복된 교육 훈련을 실시하여 방재인력의 숙달과 전문화가 필요하다.

6. 중앙정부와 지방자치단체와의 협조체제 구축

중앙정부의 최고재난관리기구(국방부)는 어떤 재해에나 신속히 대응할 준비를 갖추고 있어야 하며 응급 대처에서 복구, 보상에 이르는 재해대책 관련 업무를 총괄할 수 있어야 한다. 이러한 재난관리기구를 중심으로 각 지방정부 차원에서도 비상시 동원할 수 있는 군, 경찰, 소방대, 행정관료조직체, 민간기업의 안전방재 기관, 자원봉사단체 등의 긴밀한 협조와 기능 및 역할 분담, 그리고 현장의 활동 조정, 통제가 일사불란하게 이루어질 수 있는 재난관리계획을 상시 갖추고 있어야 한다. 캘리포니아주의 경우, 빈발하는 지진과 전년의 폭동사건 등 많은 재해가 발생하였던 관계로 FEMA를 주축으로 한 각 공공조직 그리고 비영리단체 등의 명확한 역할 분담이 이루어져 유기적인 방재체제가 탄탄하게 구축되어 있었다.

7. 중앙재해대책본부의 조정력 강화

자연재해의 방재에 있어서는 자연재해대책법의 제정으로 종합적 체계를 갖추게 되었으나

중앙재해대책본부의 조정력 강화가 필요하다. 현재는 중앙재해대책본부상황실에서 긴급한 재해상황에 대한 공동의사결정이 이루어지는 예는 드물다.

8. 방재계획의 집행력 강화와 환류기능 활성화

우리나라 대부분의 계획이 그러하지만 방재계획의 집행도는 매우 낮다. 특히, 중앙-지방간, 그리고 유관기관 상호간의 협조와 조정을 원활히 하기 위하여는 법령과 방재계획에 방재기관간의 관계와 역할을 명확히 반영하고 방재계획의 집행도를 높여야 한다. 또한 다기화된 투자 주체로 인하여 일관성없이 집행되기 쉬운 방재분야에의 투자도 체계적으로 조정되어야 한다.

9. 민간의 전문성과 민간구난장비의 효율적 동원과 활용

정부가 값비싼 건설 중장비와 건설인력을 상시 확보해 둘 필요는 없다. 사고발생시 즉각 구난, 구조장비를 동원활용할 수 있는 체제만 확보해 두면 되는 것이다. 이를 위하여 보험원리를 이용하는 방안이 있다. 즉, 평시에 재난관련장비와 인력을 갖추고 있는 민간건설회사나 민간 구난회사와 계약을 맺어 사고 발생시 즉각 출동하여 구조 및 구난 작업을 할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 체제의 구축없이 언제까지나 민간기업과 민간기술자의 자원봉사에 기대해서는 아니된다. 또한, 사망자와 부상자가 다수 발생하는 재난에서는 무엇보다도 민간의 료기관과 의료인들로 구성된 광역비상의료체계를 확립하여 신속하고 효율적으로 의료구호활동에 임할 수 있도록 하여야 한다.

10. 자원봉사자의 적극적 참여유도와 방재협회의 설립

방재정책은 국민의 방재의식과 적극적 참여없이 실효성을 거두기가 어렵다. 전문인력과 특수장비의 경우는 자원봉사개념을 도입하여 효율성을 기하되, 자원봉사자들의 활동과 기능 및 역할 분담이 체계적으로 조정·통제되어야 한다. 여러 종류의 사람들과 단체들이 제각기 행동하는 방식은 오히려 구조·구호활동에 장애만 될 뿐이다.

11. 방재연구소와 방재과학연구센터의 협력 강화

안전과 방재분야의 전문 인력을 양성하고 이 분야의 과학적인 연구를 체계적으로 수행하는 연구, 연수 기관을 설립하여 장기적인 대책 강구에 만반을 기하여야 한다. 이러한 연구 기관에서는 과학적인 재해 예측과 관측을 위한 기술을 개발하는 일에 착수하고, 관련 기관과 국민의 안전 및 방재문화를 고양시키기 위한 교육 프로그램과 교재(매뉴얼 등)를 개발하도록 한다.

12. 언론의 적극적 방재역할 유도

재난에 임하는 언론의 자세는 우선적으로 방재와 구조 및 복구라는 큰 안목에서 적극적인 기능을 한다는 태도가 필요하다. 언론은 재난이나 사고가 발생하였을 때에는 전체 국민과 지역 주민들의 공동체 의식과 연대감을 고취시키고 상호위호와 협동으로 구출에 힘쓰도록 격려하며 궁극적으로는 피해복구와 부흥으로 향토를 발전시키고 국가발전에 노력하겠다는 공동의 의지를 강화하는 일이 필요하다.

특히, 언론사가 재난을 보도함에 있어 일시적인 혼란만 부각할 것이 아니라, 장기적인 안목에서 재해나 사고의 원인을 과학적, 객관적으로 규명하고 앞으로의 예방과 대비책을 심층으로 추적하는 보도자세가 바람직하다. 시간이 흐름에 따라 보도의 우선순위가 다르게 나타나며 1, 2년 뒤에까지 추적보도를 지속하는 일본 언론의 사례는 눈여겨 볼 가치가 있다. 또한, 일본 언론이 스스로를 방재기관의 하나로 생각하는 자세는 되새겨 볼 만하다. KBS를 일본의 NHK 처럼 국가적인 방재기관으로 법적으로 지정하고 이에 상응하는 각종 시설, 장비, 조직체제, 제도 등을 마련하여 항시 대비하는 체제를 정립하는 것도 필요하다.

13. 민간의 안전의식과 안전문화의 정착

공식적인 위기관리계획이나 절차가 중요함은 두말할 나위가 없지만, 조직의 비공식적인 문화가 미치는 잠재적인 요인도 중요하다. 위기성향을 보이는 또는 위기에 취약한 조직의 뚜렷한 특성 중의 하나는 바로 구성원의 전반적인 사고방식이나 신념체계가 “낙관적, ’운명적, 체념적, ’방관적, ’의존적’인 특성을 보이고 있기 때문이다.

장기적으로는 설마, ’빨리 빨리, ’대충, ’체념적, ’방관적, ’ 운명적, ’ 특성이 강한 우리 국민의 안전의식과 방재의식의 부재를 극복하도록 교육, 계도, 훈련하는 일이 꾸준히 진행되어야 한

다. 쉘린저호의 비극은 '설마'하는 마음으로 초기의 경고를 무시한 결과 빚어진 사태이며, 어떤 조직체라도 그 결함을 고치지 않고 방치해둔다면 매우 중대한 위기상황이 초래된다는 것을 보여준 예이다.

이를 위하여, 첫째, 각급 학교, 특히 초중등학교에서는 안전 및 방재 교육을 정규 교과과정의 일환으로 구성하고 수시로 교육, 훈련을 실시한다. 둘째, 정부는 일반국민과 지역주민단체들이 방재의식과 방재능력 및 한계상황에서의 생존능력을 배양할 수 있도록 많은 정보를 제공하고 적절하게 교육훈련기회를 마련, 제공하여야 한다. 셋째, 재난을 당했을 때 온 국민이 함께 고통을 나누고 서로 돕는 정신을 함양하기 위하여서는 청소년을 중심으로 공동체 연대의식과 자원봉사에 대한 교육 훈련을 체계적으로 실시할 필요가 있다.

〈참 고 문 헌〉

- 강용석, 박동균(2007), 효율적 재난관리를 위한 네트워크 활성화 방안. 국가위기관리연구. 1(1).
- 권권주(2005), 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안. 한국위기관리논집, 1(2).
- 김영수(1993), 「국가재난대비 행정체제의 구축방안」. 한국지방행정 연구원.
- 김종성(2008), 지방재난관리조직의 바람직한 구축방안. 지방행정연구. 22(1).
- 김충묵(2008), 국가재난관리의 문제점과 개선방안-소방분야를 중심으로. 토지공법연구. 40.
- 남궁근(1995), 「재해관리 행정체제의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로」. 한국행정정보. 제29권 3호.
- 박찬중(1988), 「재해대책과 국가위기관리능력 효율화를 위한 정책대안」. 국회보.
- 심재현(1995. 8), 「대형사고와 재난대책」. 자치행정 (제89호).
- 이수경(1995. 10), 「우리나라 현행 재난관리의 문제와 개선방안」. 지방행정.
- 이재은(2002), 지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책 비교연구: AHP 기법을 이용한 상대적 중요도 및 우선순위 측정을 중심으로. 「한국행정학회」. 36권 2호.
- 이호동(2007), 한국의 재난관리정책. 충북대학교 위기관리연구소 세미나.
- 임송태(1995. 10), 「재난종합관리체제에 관한 연구: 중간보고 발표자료」. 한국지방행정연구원 방재연구실.
- 장시성(2009), 한국의 재난관리체제 구축방향에 관한 연구. 명지대 대학원 박사논문.
- 조남홍(2008), 지방정부 재난관리 거버넌스 구축 연구. 한국정책과학학회보. 12(4).
- 조종묵(2009), 위기관리 대응기관의 협력체계에 대한 연구. 국가위기관리학회 세미나.
- 서울시정개발연구원(1994), 「서울시 위기관리체계 구축에 관한 기초연구」. 시정연 94-R-21.
- Clary, Bruce B.(1985), The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies, *PAR*, V. 45.
- Drabek, Thomas E.(1985), Managing the Emergency Response, *PAR*, V. 45.
- McLoughlin, D.(1985), A Framework for Integrated Emergency Management. *PAR*, V. 45.
- Mushkatel, A. H.(1985), Emergency Management and the Intergovernmental System. *PAR*, V. 45.
- Perry, U. W., and J. M. Nigg,(1985), Emergency Management Strategies for Communicating Hazard Information. *PAR*, V. 45.
- Petak, W. J.(1985), Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *PAR*, V. 45.
- Stalling, Rober A. and E.L. Quarantelli,(1985), Emergent Citizen Groups and Emergency Management. *PAR*, V. 45.

