재난관리에서의 민·관·군 협력체계 구축 방안:

Jennings 접근법을 중심으로

이재은

숭실대학교 행정학과

이 연구에서는 재난관리의 주체로 활동하고 있는 민·관·군간 협력의 장애 요인을 살펴보고 협력체계 구축 방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 Jennings의 조정 접근법의 관점에서 조직 접근법, 의사소통과 의사결정 접근법, 계획 접근법, 운영상의 조정 메카니즘 접근법을 중심으로 하여 살펴보았다. 연구 결과, 재난관리의 민·관·군의 협력체계 구축을 위한 방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 재난관리에서 민·관·군의 조정과 협력을 위한 조직화가 필요하다. 둘째, 재난 상황에서의 실질적인 조정을 위해서는 법령에 근거한 조정 권한이 필요하다. 셋째, 재난 현장에 참여하여 활동하는 다양한 조직들 사이의 원활한 의사소통을 위한 방안을 마련해야 한다. 넷째, 재난관리에서 민·관·군의 협력을 위한 기능이나 프로그램 중심의 의사결정 방식을 도입해야 한다. 다섯째, 민·관·군이 함께 재난관리 정책 과정에 참여하고 합동 계획을 수립하는 적극적 재난관리 모델을 구성해야 한다. 여섯째, 재난관리에 참여하는 민·관·군 사이의 재난관리 연습의 실제화와 훈련의 내실화를 기해야 한다. 일곱째, 군은 재난관리 지원 기능보다는 적극적인 재난관리 기능 수행을 위해 필요한 전문팀이나 인력, 장비를 투입해야 한다. 여덟째, 재난관리에 참여하는 공공 및 민간의 조직에 대한 제도적인 예산 뒷받침을 해야 한다. 아홉째, 민·관·군 상호간의 재난관리 교육·훈련 시스템 운영을 통한 평시 협력 체계 구축을 해야 한다. 열 번째, 군 자원의 운영을 위한 명령체계를 설정해야 한다. 열한 번째, 재난관리에서의 민·관·군 협력을 위한 전략적 분야를 설정해야 한다. 열두 번째, 재난관리에서 민·관·군의 단계별 협력 전략을 주체, 법제도화, 재난관리 단계를 중심으로 마련해야 한다. 마지막으로, 재난관리에 필요한 전문 인력, 군 장병, 장비, 식량 등의 핵심 자원별로 협력 체계를 구축해야 한다.

주제어: 재난관리, 민·관·군 협력체계, Jennings 모델

I. 서론

재난이 발생하면 재난관리 주체별로 긴급한 상황에서 생명과 재산을 지키기 위해서 일련의 의사결정과 대응 및 복구 활동을 수행하게 된다. 정부, 피해자, 일반시민, 민간단체, 기업 및 언론기관 등 다양한 재난관리 주체들은 각각이 소유한 정보와 개별적 입장 등을 반영하여 의사결정을 하게 된다(오금호, 2006: 50). 오늘 날과 같이 재난의 규모와 빈도가 증가하는 상황에서는 재난관리에 참여하는 주체들 간의 협조와 조정은 더욱 더 중요하게 된다. 따라서 재난관리에서는 참여하는 주체들 간의 조정 문제가 중요한 쟁점이 된다(Dynes, 1978; Gillespie, 1991; Jennings, 1994; Kreps, 1991; Mushkatel, 1985).

재난관리에서 조정의 가장 큰 문제는 계층제적 관리에서와 같은 명령과 통제(command and control)를 확보할 수 없다는 것이다(Jennings, 1994: 53). 재난관리에서는 기존 조직들이 새로운 역할을 수행하게 되는 한편, 새로운 조직들이 등장함에 따라 기존의 정상적인 조정체계가 더이상 작동하지 못하게 된다(Dynes, 1978: 51). 그러므로 적절한 순간에서의 조정은 계층제적 권위보다도 더욱 중요한 동시에, 효과적인 재난관리를 위해서는 명령과 통제 모델이 아니라 조정 모델이 필요하다(Kreps, 1991: 44-46).

미국의 경우 정부는 주요 재난을 관리하기 위한 체계

www.kci.go.kr

를 발전시켜 왔다. 이 체계는 재난 상황이 발생하기 이전, 재난 상황, 재난 상황 이후의 공식적 활동을 지도할 수 있도록 설계되었다. 이러한 미국의 재난관리 체계는 연방정부, 주정부, 그리고 지방정부의 모든 활동을 통합하는 한편, 다양한 공공 부문과 민간 부문 조직의 활동을 조정한다(Schneider, 1995: 5). 이처럼 공공 부문과 민간 부문 조직들의 복잡한 조정을 내포하고 있는 재난관리는 결국 각 정부 수준에서의 공무원의 중요한 업무로서, 누가 지시하고 어떻게 결정하며 얼마나 효율적인지를 판단해야 하는 문제를 지니게 된다(Kory, 1998: 45). 조정에서 어려운 문제는 누가 조정의 주체가 되어 결정을 하고 지시하며 자원의 배분을 어떻게 효율적으로 하는가 하는 것이다.

따라서 이 연구에서는 재난관리의 주체로 활동하고 있는 민・관・군간 협력의 장애 요인을 살펴보고 협력체계 구축 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 연구 목적을 달성하기 위해 먼저, 재난관리 전략 및 단계와 조정체계에 관하여 검토한 후, 재난관리에서의 시민사회와 정부, 군의 역할에 관하여 살펴본다. 다음으로 재난관리에서의 민・관・군 협력의 장애요인을 살펴본 후, 재난관리의 효율성 확보를 위한 바람직한 민・관・군 협력체계 구축 방안을 제시한다. 연구의 방법으로는 관련 논문 및 문헌 등을 대상으로 문헌분석 방법을 활용한다.

II. 재난관리 체계와 분석 틀

1. 재난관리 체계의 의의

재난관리 체계는 시간 국면에 따라 재난 발생 이전의 예방, 대비 단계와 재난 발생 이후의 대응, 복구 단계로 구성된다. 따라서 재난관리는 예방, 대비, 대응, 복구의 네 단계가 중앙정부와 지방정부에 공통적으로 적용되는 과정으로, 일반적으로 예방, 대비, 대응, 복구와 관련된 정책을 개발하고 집행하는 과정이라고 정의된다(Petak, 1985; Clary, 1985; Mushkatel and Weschler, 1985; Wallace and De Balogh, 1985; Hy and Waugh, 1990; Drabek, 1991; Godschalk, 1991). 재난관리 체계 모형의 각 단계별 활동 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(이재은, 2002: 169-170).

첫째, 예방(prevention/mitigation)은 재난 위험의 감소 계획을 결정・집행하고, 각종 재난으로부터 인간의 생명과 재산에 대한 위험의 정도를 감소시키려는 장기적인 정책으로 이루어진다. 예방은 재난이 실제로 발생하기 전에 재난 위기의 촉발 요인을 제거하거나 재난 요인이 표출되지 않도록 억제 또는 예방하는 활동이다(McLoughlin, 1985: 166). 자연재난 관리의 예방 단계 활동으로는 사전예방 대책의 수립, 재난 피해 감소 방안의 마련, 재해 영향의 예측 및 평가 등이 있고, 구체적인 세부 활동으로는 재해 취약시설(물)에 대한 주기적 점검 및 규제, 주요 방재시설(물)에 대한 연계 관리계획의 수립, 방재업무의 전담요원 확보, 위험 시설이나 취약 시설에 대한 보수・보강 계획, 위험요소에 대한 사전 관리, 발생 가능한 것으로 판단되는 재해 요인의 탐색 및 조치, 개발사업에 대한 사전 재해영향 평가, 재해영향의 감소를 위한 강제 규제방안 마련, 기상정보 및 재해 취약요인에 대한 분석 등이 있다(심재현, 1997: 77-86). 인적재난관리의 예방 활동에는 재난 요인의 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 예방 활동을 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, 대비(preparedness)는 재난 발생 시의 대응 활동을 사전에 준비하기 위한 대응 능력 개발 활동으로, 대비단계에서의 활동은 다음과 같다(Clary, 1985: 20; Petak, 1985: 3; McLoughlin, 1985: 166). 먼저, 자연재난 관리와 관련된 활동으로는 사전 훈련 및 협조체계의 유지, 대응자원의 확보 및 비축, 그리고 재해 경보체계의 구축이 있다. 세부사항으로는 재해유형별 사전 교육훈련 실시, 응급복구를 위한 자재 비축 및 장비의 가동 준비, 자원 수송 및 통제 계획 수립, 필요한 자원의 긴급지원 대책 수립, 재해 예・경보 시설 및 체제의 구축, 주민대피를 위한 홍보업무의 체계화, 그리고 재해관련 비상방송 협조체계 구축 등이 있다. 인적재난 관리와 관련해서는 대응 훈련의 실시, 기관 간 사전 조정 및 협조의 확보, 대

www.kci.go.kr

응자원의 확보 활동이 있다. 세부 활동으로는 재난 종류별 대응훈련, 표준 운영 절차의 확립, 재난 종류별 유관기관 확인, 자원보유 기관의 확인, 자원의 수송 및 통제 계획 수립 등이 있다.

셋째, 대응(response)은 재난이 실제로 발생하는 경우 재난관리 유관기관들의 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 활동으로, 대응 활동은 예방, 대비 단계의 활동과 연계하여 제2의 손실발생 가능성을 줄이고, 복구 단계에서 발생할 수 있는 문제들을 미리 최소화시키는 활동을 의미한다[1](Drabek, 1985: 85; Petak, 1985: 3). 자연재난 관리와 관련한 주요 대응 활동으로는 대응기관 사이의 협조 및 조정, 피해자 보호 및 구호조치, 피해상황 파악 및 응급복구 등이 있다. 세부 활동으로는 현장지휘소 및 통합상황실 운영, 관련기관 사이의 의견 조정 및 의사결정, 대응기관별 활동 목표와 역할의 명확화, 이재민의 수용시설 확보 및 관리, 희생자 탐색구조와 응급의료 지원, 의연금품과 구호물자 전달 체계 등이 있다. 인적재난 관리와 관련한 활동으로는 대응기관의 협조 및 조정, 피해자 보호 및 관리, 현장수습 및 관리가 있다. 세부 활동으로는 재난상황실 운영, 대응 목표와 기관별 역할의 명확성, 구조·탐색 및 응급의료 활동 전개, 수용시설의 확보 및 관리, 긴급 복구 계획의 수립 등이 있다.

넷째, 복구(recovery)는 피해지역이 재난 발생 직후부터 재난 발생 이전상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동 과정으로, 초기 재난상황으로부터 정상 상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적인 활동을 의미한다. 복구단계는 예방, 대비, 대응 단계와는 달리 재난의 종류와는 관계없이 동일하게 이루어지는 것으로 이해된다. 즉 예방, 대비, 대응 단계는 재난의 종류별로 약간 상이한 활동들이 요구되는 반면에, 복구단계는 재난의 종류와 관계없이 동일한 활동이 요구되기 때문이다[2]. 복구단계의 활동으로는 복구 상황의 점검 및 관리, 피해 파악 및 긴급 지원, 재난 발생의 원인에 대한 분석 및 평가가 있으며, 세부적인 활동으로는 중·장기 복구계획 수립 및 복구의 우선순위 결정, 복구 장비 및 예산 확보를 위한 방안 마련, 복구 지원을 위한 관계기관과의 협조, 피해 상황의 집계, 긴급 지원 물품의 제공, 피해자 보상 및 배상 관리, 재해 발생 원인 및 문제점 조사, 개선안의 마련 및 유사 재난으로 인한 피해의 재발 방지책 마련, 피해 유발 책임자 및 책임기관에 대한 법적 처리 등이 있다.

2. 재난관리와 조정

현대 사회의 재난은 그 다양성과 복잡성으로 인해 한두 부서나 기관의 능력으로는 감당하지 못하고 관련 유관기관의 협조와 지원이 반드시 필요하게 되며 사전에 이에 대한 충분한 준비가 있어야 한다(성기환, 2006: 92). 조정(coordination)은 가장 효과적이거나 조화로운 결과를 위한 적절한 관계의 조합으로서 부분들이 협력하여 기능하는 것이라고 정의할 수 있다(Webster's Third New International Dictionary, 1977: 502). 조정의 목표를 달성하기 위해서는 필수적으로 협력이 요구된다고 볼 수 있다. 조정은 실행 가능한 재난관리 시스템(viable emergency management systems)의 필수적인 요소이자 전체의 이익을 위해 자원을 공통의 방향으로 모으는 것이라고 이해할 수 있다(Gillespie, 1991: 55).

미국의 경우 정부가 주요 재난을 다루기 위한 시스템을 개발해 왔다. 이 시스템은 재난 상황이 발생하기 이전, 재난 상황이 발생하는 동안, 그리고 재난 상황이 발생한 이후에 공식적인 활동을 지도할 수 있도록 설계되었다. 이 시스템은 목표 달성을 위해 사용되는 정책과 절차뿐만 아니라 정부 활동의 기본 목표를 확인하게 한다. 결국 미국 정부의 재난관리 시스템은 지방정부, 주정부, 연방정부의 모든 활동을 하나로 연계하고 다양한 공공 조직과 민간 조직들의 운영을 조정하는 것이다(Schneider, 1995: 5). 실제 미국 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency: FEMA)은 미국 시민을 위협할 수 있는 모든 재난에 걸쳐 수평적·수직적 조정 역할을

1) 대응단계에 필요한 공통기능으로는 경보, 소개, 대피, 응급의료, 희생자 탐색·구조, 재산보호 기능 등이 있다(Siegel, 1985; Wallace and De Balogh, 1985; Perry, 1985; 이재은, 1998).

2) 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).

www.kci.go.kr

임무로 지니고 있다(Drabek, 1990: 11).

이러한 조정이 효과적으로 이루어지기 위해서는 다음의 다섯 가지 기능이 필요하다(Kreps, 1991: 44-46). 첫째, 인력과 자원의 효율적 동원이다. 재난관리를 위해서는 다양한 분야의 인력과 자원을 동원하는 것이 요구된다. 둘째, 참여하는 각각의 조직은 그 내부에서는 물론 조직 간의 정보 소통이 적절한 순간에 이루어져야 한다. 셋째, 참여하는 조직들 사이에서는 목표, 전술, 자원에 대한 갈등이 해결되어야 한다. 넷째, 필요시 참여하는 조직들 간의 효과적인 상호 교호작용이 이루어져야 한다. 마지막으로, 필요시 효과적인 권한의 사용이 가능해야 한다. 이와 함께 효과적인 재난의 예방과 대비, 대응, 그리고 복구를 위해서는 다음 다섯 가지 자원에 대한 조정이 이루어져야 한다; 정보(information), 사람(peo- ple), 자금(money), 물리적 공간(physical space), 장비(equipment)가 그것이다(Gillespie, 1991: 63).

3. 연구의 분석 틀: Jennings 모델

이상의 논의를 기반으로 재난관리에서의 민・관・군 협력체계 구축 방안을 마련하기 위한 연구의 분석 틀은 다음과 같다. 여기서 제시하는 분석 틀은 Jennings(1994: 54-56)의 조정 접근법(coordination approaches)에서 논의하는 조직 접근법, 의사소통과 의사결정 접근법, 계획 접근법, 운영상의 조정 메카니즘 접근법을 중심으로 하여 구성되었다.

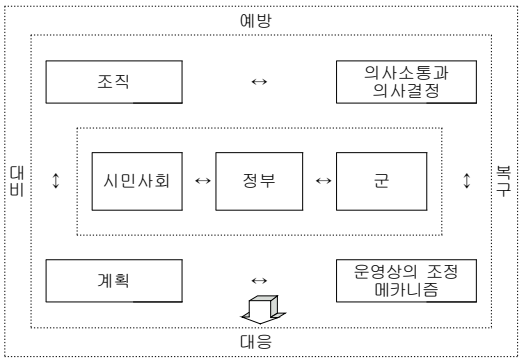
첫째, 조직 접근법(organizational approaches)에 의하면, 조정을 강화하기 위한 활동의 재조직화는 구체적으로 언급되지 않는다 할지라도 조정을 위해 추구할 수 있는 하나의 방법이 될 수 있다. 어느 체계에서나 정책을 지속적으로 집행할 수 있고 그 효율성을 높이기 위해서는 조직 구조를 마련하는 것이 필수적이다. 재난관리에서의 민・관・군 협력 체계를 구축하기 위해서는 조직화가 필요하다(김형렬, 2005: 5). 즉 재난관리를 위한 기구는 상호 협동체계를 이룰 수 있는 기구가 필요하다. 재난에 대한 예방, 대비, 처리 차원에서 협동기구가 설치될 필요가 있으며, 이러한 기구의 설치와 더불어 조직을 효과적으로 운영할 수 있는 절차 및 관리 양식이 요구된다.

둘째, 의사소통과 의사결정 접근법(communication and decision-making approaches)에서는 재난관리를 위해 다양한 임무를 지니고 있는 기관들은 재난관리 협력체계의 구성요소들을 하나로 묶기 위하여 효과적으로 의사소통할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 여기서는 과업수행 파트너십, 다양한 기관의 참모들 사이의 정기적인 회의, 정보의 공유, 부서 간 연락관, 기관 간 태스크 포스, 공통의 지역적 경계 활용, 공동의 정책 성명(policy statements) 개발, 모든 재난관리 프로그램을 위한 단일한 정책자문위원회 활용, 기관 간 위원회, 워크샵 등이 요구된다.

셋째, 계획 접근법(planning approaches)에서는 계획이 조직간 배경 하에서 의사소통과 의사결정의 중심 요소이며, 계획이야말로 공유된 목표를 개발하기 위한 노력의 핵심이라고 본다. 모든 기관에 대한 동일한 계획 기간의 사용, 재난관리 프로그램에 참여한 기관에 의한 연합 계획, 프로그램을 검토하고 비교하는데 사용하기 위한 계량화된 산출물의 개발, 재난관리 프로그램을 위한 통합된 계획, 기관간 조정을 위한 구체적인 목표, 다른 기관의 계획을 검토하는데 사용할 구체적인 지침(guidelines), 모든 참여 기관을 위한 조정 기준 등이 요구된다.

넷째, 운영상의 조정 메카니즘(mechanisms for operational coordination)에서는 조정이 이루어지는 경우 계획과 의사소통보다, 참여기관들이 실제로는 더 많은 일을 해야만 한다고 본다. 따라서 참여기관들은 운영상의 조정을 위한 메카니즘을 개발해야만 한다. 운영상의 조정 메카니즘은 재난관리 프로그램 간 또는 조직 단위들 사이의 관계를 공식화하거나 혹은 특정한 운영 양식을 창조하게 된다. 재난관리 프로그램의 공동 기금(joint funding)과 공동 행정(joint administration), 협력 협정 등이 요구된다.

www.kci.go.kr



<그림 1> 민·관·군 재난관리 협력체계 구축의 분석 틀

III. 재난관리에서의 민·관·군의 역할과 협력의 장애요인

1. 재난관리와 시민사회

국가의 역할 또는 기능 중의 하나는 사회질서를 유지하고 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이다(김승권, 2005: 61). 따라서 과거의 전통적인 관점에서 볼 때 재난관리는 정부, 즉 중앙정부와 지방자치단체의 기능으로 인식되어 왔다. 재난이 발생하기 이전의 예방(mitigation/prevention)단계 기능을 확보하고, 대비(preparedness)단계의 활동, 대응(response)단계의 기능 확보, 복구(recovery) 단계의 장기적인 활동들이 정부부문이나 공공부문에 의해 수행되어야 한다. 따라서 중앙정부, 지방자치단체, 군, 경찰, 소방, 그리고 각종 재난관리 책임기관들의 책임성을 강조하였던 것이다.

그러나 실제적으로 재난의 위협을 가장 먼저 인식할 수 있고, 가장 먼저 대응할 수 있으며, 복구해야만 하는 책임의 주체는 시민이라고 볼 수 있다. 시민은 시민사회(civil society)의 일원으로서 사회에 대한 책무성을 지니고 있다. 이러한 시민사회의 기능을 실제적으로 수행하는 실체는 곧 민간단체로 볼 수 있기 때문에 오늘 날 재난관리에 있어서도 민간단체의 역할이 강조되고 있다[3]. 이러한 시민단체가 제공하는 서비스의 비중이 증대될수록 기존의 공공서비스 공급에 있어 정부 및 공공단체와의 역할 정립과 조정의 필요성은 더욱 증대될 것이다[4](성기환, 2006: 82).

재난관리에 있어서 민간영역의 활동은 그 가치를 평가할 수 없을 정도로 귀중한 역할을 수행한다. 이러한 민간영역에는 건설회사, 화학회사, 자원봉사자, 그리고 민간단체들이 포함된다(Gillespie, 1991: 71). 즉 건설회사에서 사용되는 중장비들은 재난 발생 후에 도로를 치우거나 혹은 부서진 건물이나 시설물의 잔해들을 제거하는데 있어서 필수적이다. 따라서 그와 같은 장비를 운영하기 위해서는 전문적인 훈련이 요구되기 때문에, 재난관리자로서는 재난이 발생하기 이전에 장비를 운영하는 건설회사와 사전 협력 및 조정을 하는 것이 필요로 된다. 그렇기 때문에 공공영역의 밖에 위치해 있으면서 효과적인 구조 지원활동을 수행하는 기관들과 함께 재난관리 활동을 수행할 기회를 지닐 수 있는 연계 활동을 하는 것이 요구된다(Pickett and Block, 1991: 284).

민간 영역의 민간단체[5]들은 다음 재난관리 조직 유형들 중 유형 II, III, IV에 속한다(Dynes, 1970: 137-149; Hodgkinson and Stewart, 1991: 66-67). 유형 I은 일상적 과업을 수행하는 기존 조직(established organization)으로서, 이들 조직은 평상시(normal times)에 수행하는 것과 동일한 일을 재난 시에도 수행한다. 이들 조직들은 상대적으로 전문화되고 매우 구조화되어 있기 때문에 새로운 과업을 맡거나 새로운 조직 구성원을 편입시키지는 않는다. 이러한 유형에 속하는 조직으로는 소방 조직, 앰뷸런스 서비스, 검시관, 경찰 등이 있다.

유형 II는 일상적인 과업을 수행하는 구조확장 조직(expanding organization)으로서, 일반적으로 자원봉사

3) 재난·안전 관련 민간단체는 의용소방대와 안전생활실천시민연합을 비롯한 30여개의 단체가 있으나 실제로 활동을 하고 있는 단체는 10여개 남짓되고 있다(권욱, 2005: 118).

4) 재난관리에서의 시민참여와 거버넌스 구축과 관련해서는 이재은·양기근(2004: 53-81)을 참조할 것.

5) 민간영역 조직들은 재난관리 체계의 다양한 요소들을 구성한다고 하면서 두 가지 유형으로 구분하여 설명할 수 있다(Perry, 1985: 13). 첫째, 재난관리의 국면에서 역할을 수행하기 위해 존재하는 조직들이 있다. 이들 조직을 대표하는 것으로는 적십자, 구세군 재난구호 프로그램, 지방 탐색구조 모임 등을 들 수 있다. 둘째, 평상시에는 재난관리와 관계없는 사적인 업무를 추구하지만, 재난관리에 있어서 잠재적으로 유용한 장비와 전문성을 지니는 조직 유형이다. 예를 들면, 불도저, 굴삭기 등과 같은 중장비를 지니고 있는 건설회사 등이 있다.

www.kci.go.kr

조직으로 알려진 조직 유형이다(Dynes, 1970: 142). 이들 조직은 재난 상황 이외의 영역에서는 규모도 작고 비활동적일 수 있으나, 위기 발생시에는 조직 구조와 규모가 증가하고 그들의 매일 매일의 과업과는 상이한 활동에 참여한다. 이와 같은 유형의 조직에는 적십자(Red Cross)와 유가족을 돌보기 위한 조직과 같은 자원봉사 조직들이 있다.

유형 III은 비일상적 과업을 수행하는 과업연장 조직(extending organization)이다. 유형 III의 조직들은 위기 동안 자신의 활동을 새롭지만 예상치 못한 기능으로 연장하는 집단으로서, 재난발생 이전의 구조(pre-disaster structure)를 유지하지만, 재난 시에는 새로운 과업을 수행한다(Hodgkinson and Stewart, 1991: 67). 이들은 두 개의 상이한 하위유형으로 구분된다(Dynes, 1970: 145-146); 위기 관련(emergency-relevant) 조직과 지역사회 관련(community-relevant) 조직이다. 첫째, 위기 관련 조직은 재난 이전의 구조와 활동을 지니고 있다. 이 조직의 일상적인 과업은 재난으로 인해 중단되고, 과업 수행 자체가 위기의 관점에서 부적절한 것처럼 보인다. 많은 기업이 여기에 해당되는데, 예를 들면, 백화점이 재난관리 노력을 지원하기 위해 운전기사와 트럭을 빌려주는 경우이다. 둘째, 지역사회 관련 조직은 지역 서비스 집단으로 불리는 것으로서, 대부분 지역에는 오락・종교・교육・박애주의 등의 목적을 지닌 모임이 있다. 이들 모두가 재난에 관여하는 것은 아니라 해도, 상당수는 지역사회에 봉사를 한다. 때로는 이들 집단의 구성원이 개별 자원봉사자로서 봉사활동을 한다.

유형 IV는 비일상적 과업에 참여하는 응급 조직(emergent organization)으로서, 이들은 실제적이거나 잠재적인 재난과 관련된 집합적 목표를 추구하기 위해 함께 일하는 민간 시민들(private citizens)이지만, 그 조직은 제도화되지 않았다. 이들 조직은 법에 의해 규정된 기관들이 필요한 기능을 수행할 수 없거나 하지 않으려 한다는 의식에 의해 동기가 부여된다. 유형 IV는 두 가지 상이한 재난 상황에서 발생하는 경향이 있다(Dynes, 1970: 146). 첫 번째는 주민들이 기존 재난관리 집단과 격리된 경우이다. 즉 홍수나 폭설 등으로 인해 마을이나 도시의 일부가 고립된 경우를 생각해 볼 수 있다. 두 번째 상황은 재난의 범위에 관한 정보가 결여되어 있거나 참여한 다양한 집단들 사이에서의 조정과 통제가 결여되어 있는 경우이다. 이와 같은 조건이 주어지면, 세 가지 유형의 응급집단이 종종 나타난다(Dynes, 1970: 146; Stallings and Quarantelli, 1985: 94-95). 첫째는 "피해 평가 집단(damage assessment groups)"으로서, 이 집단은 공무원들에게 실제 재난 피해의 정도와 위치에 관한 정보를 제공해준다. 이러한 기능을 수행하는 집단에는 재난 영향 직후 탐색・구조 활동을 수행하거나, 피해 시설과 건물에 대한 확인, 혹은 위기이후 단계에서 실종자들의 명단을 작성하는 시민 집단을 예시할 수 있다. 두 번째 유형은 "운영(operations)" 집단으로서, 예를 들면, 식량과 의복을 수집하고 재난희생자들에 대한 분배, 재난 직후 거리와 잔해 청소, 혹은 아마추어 무선 통신망(HAM)이나 시민 라디오 망을 통해 메시지를 전달하는 응급 집단을 들 수 있다. 세 번째는 매우 오랜 기간에 걸친 재앙적인 재난 상황에서 나타나는 것으로서, 임시적인 시민 위원회의 형태를 띤 소위 "조정" 집단이다. 이들 집단은 즉각적인 재난 평가나 운영 활동보다는 방향 설정, 영역 분쟁 해소, 그리고 전 지역적인 책임 부과와 같은 일에 보다 더 많은 관련성을 지니고 있다.

재난관리에서 민간단체가 지니는 특성을 살펴보면 다음과 같다(Stallings and Quarantelli, 1985: 95). 첫째, 이들 집단의 규모는 상당히 다양할 지라도, 대부분의 경우 소수의 사람들만을 포함하고 있어 이들은 거의 언제나 우리(we-ness)라는 의식을 지니고 있다. 둘째, 이들 집단은 구조적으로 획일적(undifferentiated)인 경향이 있다. 즉 이들 집단은 상하 간에 거리가 거의 없는 수평적 계층제를 지니고 있다. 셋째, 이들의 구조는 그들이 수행하는 과업과 밀접하게 연결되어 있다. 예를 들어, 만일에 한 집단이 전화 구호 요청을 접수하는 일에 참여한다면, 그 구조는 전화에 응답하는 사람들과 접수된 정보를 대조하는 사람들, 그리고 전체 운영상황을 느슨하게 감독하는 한두명의 사람들로 구성될 것이다. 넷째, 많은 응급 시민 집단들은 단지 몇 시간 혹은 며칠 동안 단기간동안만 존재한다. 마지막으로, 재난관리 민간단체의 경우 대형 재난 발생 시에 정부의 요청에 의해 연계가 이루어지고 있다(류상일・최호택, 2004: 176). 그러나 재난이 발생하지 않은 평시에는 활발한 연계가 이루어지고 있지는 못한 것으로 판단된다.

www.kci.go.kr

역사적으로 민간영역의 단체들은 재난관리의 대응과 복구 국면에 초점을 맞추고 있으며 특별한 기술이나 물자를 제공하는 데 관여해 왔다(Perry, 1985: 13). 더욱이 재난관리 주도 기관(lead agency)이 적절한 조치를 취하지 못할 경우에 발생할 수 있는 결과는 다음과 같은 다섯 가지를 생각할 수 있다(Hodgkinson and Stewart, 1991: 92): ① 혼돈상황의 초래 - 작업자와 고객 모두 누가 누구에게 무엇을 제공해야하는 지를 이해할 수 없게된다; ② 에너지의 낭비 - 혼돈상황은 서비스 중복과 중요 에너지의 낭비를 가져온다; ③ 부적절한 서비스(wrong services) - 혼돈 상황의 지속은 필연적으로 부적절한 것으로 인식되는 서비스를 창출하게 된다; ④ 분노의 야기 - 부적절한 서비스와 잘못 제공된 서비스는 해당 기관이 도와주고자 하는 대상 집단의 분노를 야기할 수 있다; ⑤ 수요의 불충족 - 부적절하게 인식된 서비스들은 서비스 제공에서 큰 격차를 남기고, 고객에 대한 혼돈과 분노는 서비스를 활용하지 못하게 할 것이다. 그 두 경우 모두 수요를 충족시키지 못하게 된다. 따라서 재난관리 전문가들이 제공하고자 하는 것과 재난 희생자들이 필요로 하는 도움 사이에 격차가 존재하게 된다. 바로 이 같은 격차를 메꿔주는 것이 바로 민간영역에 존재하는 자원봉사자나 민간단체의 역할이다(Hodgkinson and Stewart, 1991: 92).

이들 재난관리 민간단체들은 세 가지 주요 기능을 수행한다(Perry, 1985: 14). 첫째, 재난관리 쟁점과 관련된 시민의 관심사를 확인하고 공표한다. 둘째, 재난관리의 모든 국면에서 자원봉사 인력을 제공한다. 셋째, 재난관리 문제에 대한 특정 재료와 기술 모두를 제공한다. 민간단체들은 이같은 역할을 수행하기 때문에, 단순하게 재난관리 체계의 다른 구성요소들에 비해 상대적으로 형식적·기계적인 지원 역할을 수행하는 것으로 특징짓는 것은 적절하지 않다. 비록 민간영역의 활동들이 지원에 중점을 두고 있는 것이 사실이라 할지라도, 민간 조직들이 사전 행동적인 것일 수 있다는 점이 인정되어야 한다[6].

6) 그러나 Schneider(1995: 17)는 다른 입장을 보이고 있다. 즉 오직 정부만이 기술적 대응 능력과 적절한 자원을 지니고 있고, 일정 범위의 재난관련 대응을 조정할 수 있는 권위를 지니고 있기 때문에, 재난관리 시에, 특히, 자연재난 관리에 있어서 민간 영역의 해결책은 없다고 주장한다. 물론 Schneider도 민간 자원봉사 집단들이 의복이나 식량과 같은 구호품을 재난희생자에게 분배할 수 있다는 점은 인정하지만, 그녀에게 있어서 주로 문제가 되는 것은 민간 자원봉사 집단이 주민 소개(evacuation)나 재건을 도울 자원을 확보하고 있지 못하다는 점이다. 이는 Downs(1957)나 Arrow(1963)가 지적한 바와 같이, 재난 상황을 다루는데 요구되는 정책과 절차들은 거의 완벽한 공공재(public goods)의 전형으로 특징지울 수 있기 때문에, 다른 공공재와 마찬가지로 정부 책임 범위 내에서 다루어져야 한다는 것이다(Schneider, 1995: 18).

2. 재난관리와 정부

현장성에 기초한 재난관리시스템의 구축이 이루어질 때 통합위기관리시스템이 효율적으로 운용될 수 있다. 현장성은 위기발생 상황에서 예방·대비·대응·복구와 관련된 위기관리의 일차적 책임 주체와 관련된 쟁점사항을 다룬다. 위기 발생에 따른 관리, 특히 대응의 우선 책임은 지방자치단체에 있다[7](Hightower and Coutu, 1996: 69). 다만 주의할 것은 기초자치단체, 광역자치단체, 중앙정부 모두가 재난관리의 책임을 공유하는 것이며 함께 노력해야 하는 공동의 주체이다(Schneider, 1995: 36). 이는 국가가 위기관리의 책임을 진다는 헌법적 규정의 포괄성에 비추어 볼 때 위기관리의 책임주체와 관련된 쟁점은 중요한 문제이다. 서비스 소비자에게 가장 가까이 있는 정부야말로 위기관리서비스를 가장 잘 전달할 수 있기 때문이다(Winslow, 1996: 101).

미국 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency)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 전달자로 보기보다는 하나의 촉매자(catalyst)로 보았던 것이다. 즉 Witt 청장은 FEMA의 역할을 재정의하고 그 역할을 수행할 수 있는 능력을 재구축하는데 초점을 둠으로써 성공적인 위기관리시스템을 구축했다는 평가를 받았다.

정부의 기능은 수준별로 구분되어 역할분담이 이루어

7) 지방정부 수준에서의 위기관리는 일반적으로 세 가지 우선순위를 지니도록 설계된다; 재난으로부터의 생명 보호, 재산손실 최소화, 지역사회와 경제적 복구 개선이 그것이다(Winslow, 1996: 107).

www.kci.go.kr

져야 한다. 예를 들면, 위기관리의 주체인 정부는 중앙정부와 지방자치단체로 나누어 생각해 볼 수 있다. 먼저, 중앙의 위기관리 행정기관은 위기관리 기능의 혁신을 통해 기존의 서비스 제공자(service provider)로부터 촉매자(catalyst)로 역할을 변화시켜야 한다. 이와 더불어 지방자치단체가 시민에 대한 직접적인 위기관리 서비스 제공자로서의 역할을 수행하는 것이 필요하다. 즉 중앙과 정책 중심의 정향성으로부터 지방자치단체와 활동 중심의 정향성으로 전환되어야 한다. 실제 기능수행 중심의 통합위기관리시스템이 구축되는 것이 바람직하다. 위기관리는 정부의 일상적 기능과는 달리 각종 위기로부터 국민의 생명과 재산의 보호라는 비상적 기능을 수행하는 것이기 때문에 행정적 책임뿐만 아니라 정치적 책임을 물을 수 있어야 한다. 이를 위해서는 지방자치단체가 위기관리의 1차적 책임을 지고, 중앙정부는 관련기관들 사이의 연계와 지원 역할에 초점을 맞추는 것이 필요하다.

3. 재난관리와 군

재난 발생 상황을 극복하기 위해 정부는 구조, 구호 등의 재난 대응 조치를 취하게 된다. 재난으로 인해 곤란해진 주민 생활의 회복을 위해서는 신속한 구조 및 구호 등의 종합적인 대응이 요구되어진다. 이때 신속함이라는 재난관리의 요구에 부응할 수 있는 조직이 바로 평시 대비태세와 비상시 태세를 갖춘 군과 연관성이 있다고 할 것이다(비상기획위원회, 1991; 박덕근 외, 2006: 10). 또한 우리나라 헌법(§5②)에서도 '국군은 국가의 안전 보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다'라고 규정하고 있다. 이때 국가의 안전 보장에 대한 개념은 오늘 날 포괄적 안보 개념으로 확장되었다. 즉 현대 국가의 안보 영역은 군사 위주에서 정치, 경제, 사회, 문화, 환경, 자원, 기술과 대형 재난 등 비군사 분야를 포함하는 포괄적인 개념으로 확대되고 있다(조영갑, 2003: 23). 이는 국가 안보, 즉 국가 위기관리 영역을 종전의 군사적 분야로부터 다양해진 비군사 분야에 까지 확대하는 것을 의미하고, 나아가 국가가 적극적으로 국가의 안위뿐 아니라 국민의 안전을 보호해야 한다는 의미를 내포하고 있다[8]. 과거에는 국가 위기사태가 주로 군사적인 범주에 국한되었지만 최근에는 테러, 대량 살상무기 확산, 마약 밀거래, 환경 파괴, 에너지 문제 등 준군사 또는 비군사적인 분야까지 포함하는 추세로 바뀌었다. 이러한 포괄적 안보 개념 하에서 국가 위기의 개념 또한 과거와 달리 새로운 환경의 변화에 대응하여 변화하게 되었다. 즉 과거의 국가 위기 개념은 주로 전쟁과 무력 충돌을 가정한 전통적 안보 위기에 국한하여 다루는 경향이 있었다. 그러나 오늘 날에는 전통적인 안보 위기뿐만 아니라 자연재난과 인적재난을 의미하는 재난 위기, 국가의 핵심 기능과 가치의 기반이 되는 국가 핵심기반 위기, 그리고 신종 위기 등을 포괄하게 되었다(이재은, 2006: 20).

오늘 날 효율적인 국가 위기관리는 전 정부 차원에서 국가의 기능과 국민 생활의 변화를 최소화하면서 가능한 자원을 충분히 활용한다는 개념이 요구되고 있다. 따라서 전통적인 전투력 위주의 역할로 한정되어 있던 군사적 전략의 변화가 요구되고 있으며, 글로벌화하는 국제사회에서는 전투력이 이제 전투 수행뿐만 아니라 기술수준 및 협상력이 군사 전략 수립에 중요한 영향을 미치게 되었고, 인도주의적 활동이 주요한 변수로 부각되었다. 군의 재난관리 지원 기능은 군대가 가지고 있는 전통적 임무인 국가 방위에 못지않게 중요하게 될 것이며, 군이 보유하고 있는 첨단 기술과 보다 전문화된 지식을 바탕으로 더욱 포괄적인 국민 안전을 보장하기 위한 노력을 통하여 국가의 대내외적인 안정을 도모하는 역할을 수행하게 된다(박덕근, 2006: 4).

이러한 군이 재난관리를 위해 보유하고 있는 자원 혹은 지원 가능한 기능은 다음과 같다(Schultz, 2005: 31). 식량(food; food, food distribution, non-food items), 피난처(shelter; tents, camp layout, schools, hospitals), 보건(health; medical care, trauma response, pre-positioned hospitals), 물・위생시설(water & sanitation; water production & storage, repair & construction, waste treatment), 공공안전(security; patrols, escort convoy, protect), 기술(technical; communications, computer/data, wide area command & control)이다.

국가적인 재난관리를 위한 정부 부처간의 긴급 지원

8) 국가 위기관리 기본지침에서는 포괄적 안보 개념이 통일, 외교, 군사의 전통적 안보뿐만 아니라 정치, 경제, 사회, 환경 등 제 분야에 대하여 국가 및 국민의 총체적인 안위를 확보하려는 확대된 안보 개념을 의미한다.

www.kci.go.kr

기능(emergency support function; ESF)중에서 국방자원이 지니는 조직성과 교육・훈련성, 그리고 장비와 기동성을 최대로 활용하는 것이 재해지역 시민생활의 조기 안정화를 위한 가장 효율적인 방안이라는 판단과 기대에 근거하여 국방자원의 재난관리를 위한 역할에 대한 기대가 매우 크다(조원철, 2005: 46). 즉 긴급 지원 기능인 교통, 통신, 공공시설 복구, 소방, 방재정보관리, 이재민 구호, 방재자원의 지원, 보건 의료, 탐색구조, 위험물질 관리, 식량, 에너지, 공공안전 및 보호, 장기 복구 및 예방, 대외협력이 그것이다(이재은 외, 2006: 523-524). 긴급 지원 기능의 수행에 있어서 국방부의 지원 기능[9]은 시설 복구의 경우에는 책임기관(primary agency)으로서, 그리고 다른 분야에 걸쳐 지원기관(support agency)으로서 기능을 수행할 것이 요구되고 있다.

IV. 민·관·군 협력의 장애요인과 협력체계 구축 방안

1. 민·관·군 협력의 장애요인

재난관리에서 효과적 리더십을 확보하기 위해서는 고도의 네트워킹 및 조정이 필요하다. 또한 재난관리에는 많은 지방정부 단위와 NGO, 민간기업 등이 관련되며 이들과의 파트너십이 매우 중요하다. 그러나 현실적으로 이들과의 효과적인 파트너십을 형성한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 많은 법적인 제약, 예산상 제약, 조직구조 상의 제약, 인력 상의 제약 등이 해결되어야 할 과제이다(이종열 외, 2004: 363). 재난관리 사례 분석에서 우리나라의 재난관리는 관련된 기관들 사이의 신뢰부족, 불분명한 역할 정립, 통합적인 협의체의 미결성, 합동 훈련・교육시스템 부재 등이 지적되고 있다(성기환, 2006: 81). 이러한 관점에서 보면 현재 우리나라의 재난관리에서는 민・관・군 협력이 효율적으로 작동되지 못하고 있다. 이처럼 국가 재난관리 체계에서 민・관・군 협력이 효율적으로 작동하지 못하게 하는 장애 요인으로는 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 민간단체 및 자원봉사자에 대한 상호 이해의 부족이다. 재난관리 현장에서는 정부를 비롯한 공공부문의 조직보다는 현지의 시민의 역할이 매우 중요한 기능을 하고 있으나, 대부분의 현장에서는 이들의 활동이 위축되고 있는 실정이다. 이는 공공 조직의 우월적인 인식과 더불어 민간단체의 현장성을 이해하지 못하는 결과와 민간단체들간의 역할을 분배하는 리더십이 결여된 결과라고 볼 수 있다(권욱, 2005: 119).

둘째, 재난관리 체계와 관련된 조직 및 기관들의 연계를 제대로 이루어낼 수 있는 허브 역할이 제대로 이루어지지 못하고 있다. 재난관리에 참여하는 다양한 민간, 정부, 기업, 군, 경찰들이 협력하고 조정하는데 필요한 네크워크의 센터 역할이 제대로 작동하지 못하기 때문으로 이해할 수 있다.

셋째, 재난관리 시스템이 주로 행정기관 위주로 이루어져 있으며 민간 시민사회 및 시장, 군과의 연계가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 재난관리의 중심적 역할을 수행하는 것은 정부임에 분명하지만 다른 참여기관들과의 연계 또한 매우 중요함에도 불구하고 연계 체계 구축을 위한 노력이 부족한 실정이다.

넷째, 재난관리를 위한 의사소통이나 의사결정을 위한 방안이 마련되어 있지 못한 실정이다. 즉 재난 현장에서 민・관・군의 원활한 의사소통을 위한 공동의 통신수단이나 의사결정 수단이 미비되어 있기 때문에 실질적인 협력과 조정이 이루어지기 어려운 실정이다.

다섯째, 재난관리에 참여하는 기관들 사이에 평상시 재난 상황을 가정한 공동의 훈련이나 교육이 이루어지지 못하였다. 따라서 참여기관들 사이의 공동의 조정 목표나 지침, 기준 등이 일원화되지 못한 상태에서는 협력 및 조정이 이루어지기 어렵다.

여섯째, 재난관리의 효과성을 확보하기 위해서는 참여 기관들 사이의 운영상의 문제를 조정하기 위한 방안이 마련되어 있지 못한 실정이다. 재난관리를 위한 각각의 다양한 사업이나 과업을 수행하는 방식에 대한 합의가 부재하고, 함께 기능을 수행하기 위한 행정 협의가 이루어지지 않았기 때문에 효율적으로 재난관리 기능을 수행하기가 어렵다.

2. 민·관·군 협력 체계 구축 방안

1970년대 말부터 국가 중심의 관리체계와 위상・역할의 한계에 대한 논의가 활발해지면서 1980년대에는 민관

9) 미국, 일본, 영국, 독일, 스위스, 프랑스 등 선진국에서의 군 재난관리지원시스템은 박덕근(2006: 78-93), 박덕근 외(2006: 4-10) 등을 참조할 것.

www.kci.go.kr

파트너십의 제도화, 1990년대에 들어서는 NGO 등 시민사회의 비중과 역할이 증대하여 이를 수용하여 제도화하려는 움직임이 활발히 전개되어 왔다. 2000년대에 와서는 보다 확대된 개념에서 시민단체의 역할과 비중이 증가된 형태로서 정책을 형성하고 시민생활과 직결되는 분야를 중심으로 적극적으로 참여기능까지 수행하고 있다(이재은・양기근, 2004: 57). 특히, 시민생활과 밀접하게 연계된 재난관리 분야에서는 시민사회의 민간단체의 재난관리 역할과 책임까지 요구되고 있다. 이와 함께 정부부문의 경우에는 특정 업무를 전담하는 단일 기관에 의한 행정서비스 제공보다는 복잡한 행정환경에 대응하기 위하여 다수의 기관이 공동으로 함께 목표를 달성하는 것이 필요로 되고 있다. 그러므로 재난관리에서 행정기관뿐만 아니라 군의 지원과 책임이 강조되고 있다. 그러나 이들 정부와 민간단체, 군이 함께 재난관리 기능을 수행하기 위해서는 협력체계를 구축해야 한다. 이를 위해서는 첫째, 재난관리에서 민・관・군의 조정과 협력을 위한 조직화를 이루는 것이 요구된다. 실질적인 교류와 협력을 이끌어내기 위해서는 법적인 지원과 제도적으로 뒷받침되는 실질적인 조직화가 요구된다. 즉 재난 발생하기 이전의 예방 및 대비 단계와 재난 발생 이후의 대응 및 복구 단계에서 조정 및 협력을 이루기 위한 민・관・군 재난관리 협의체나 네트워크 센터가 상시적으로 운영되는 것이 필요하다.

둘째, 재난 상황에서의 실질적인 조정권을 위한 법령에 근거한 권한(statutory authority)이 필요하다. 위기상황에서는 공공부문과 민간부문 모두의 조직과 활동에 걸쳐 조정이 필요하다. 즉 위기 상황 하에서는 그러한 조정을 위한 필요성에 대해 모든 사람이 동의하지만, 사실상 어느 누구도 '조정되기를(to be coordinated)' 원하지는 않는다. 따라서 법령에 근거한 권한이나 권력이야 말로 실질적 조정권을 확보하기 위해 필요로 된다(Schroeder, Wamsley and Ward, 2001: 360).

셋째, 재난 현장에 참여하여 활동하는 다양한 조직들 사이의 원활한 의사소통을 위한 방안을 마련하는 것이 요구된다. 비상통신망의 구축은 이루어져 있으나 통신보안 등의 문제로 인하여 연락이 제대로 취해지지 않는 경우가 많으며, 팩스의 경우 아예 전달이 불가능하여 상황전달에 애로사항이 발생하고 있다(박덕근, 2005: 12). 따라서 통신 수단으로 활용되는 통신장비의 무선 주파수 공유, 연락망의 확보가 우선적으로 요구된다.

넷째, 재난관리에서 민・관・군의 협력을 위해서는 기관 중심의 의사결정 방식보다는 기능이나 프로그램 중심의 의사결정 방식을 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다. 참여 기관들의 각 조직별 재난관리 의사결정자들을 중심으로 한 태스크 포스 구성을 통해 실질적인 의사결정이 이루어져야 한다[10]. 이를 통해 정기적인 회의와 주기적인 워크샵 등이 이루어지는 한편, 정보의 공유 및 공동 기자회견 방안 등이 마련되어야 한다. 또한 자원의 동원이나 각종 운영상의 문제점 해결을 위한 방안이 제시되어야 한다. 특히, 위기관리 환경은 복잡성(complexity)을 지니기 때문에, 위기는 그것이 발생하게 되는 요인에서부터 발생한 이후의 전개 과정과 수습 혹은 복구 과정 전체에 걸쳐 매우 복잡한 것이 하나의 특징이다. 이러한 복잡성을 특징으로 하는 위기관리에 있어서는 관련 기관 간의 협력과 정보의 공유가 이루어져야 한다(양기근, 2005: 45-46).

다섯째, 민・관・군이 함께 재난 예방 및 완화를 위한 정책 결정과 집행 과정에 참여하고 이를 통해 공동체 전체의 재난 취약성을 줄이기 위한 합동 계획을 수립하는 적극적 재난관리 모델을 구성해야 한다(이재은・양기근, 2004: 55). 이를 위해서는 기관간의 조정을 위한 목표나 구체적인 지침을 제공하기 위한 방안을 마련해야 한다.

여섯째, 재난관리에 참여하는 민・관・군 사이의 재난관리 연습의 실제화와 훈련의 내실화 방안이 마련되어야 한다. 재난관리 훈련과 연습은 다양한 전문 분야의 노력의 결과들이 활용될 수 있어야 한다(Petak, 1985: 6). 이를 위해서는 우선 재난관리 교육과 훈련 체계의 내실화가 이루어져야 한다.

일곱째, 재난관리 지원 기능으로서의 군의 역할보다는 적극적인 재난관리 기능 수행이 필요하다. 재난으로 인해 파괴된 국가의 주요 시설 복구를 위해서는 복구 전문팀의 운용이 필요하다. 그리고 재난 피해지역에 대한 보건・방역 기능이나 대규모 재난 사상자의 발생시 군의 전문 의료 인력 및 장비 투입을 통한 활동이 요구된다. 그리고 막사, 취사, 침구 등 군의 자원을 동원함으로써 피

10) 현재는 대책본부에 지원 나오는 연락장교의 경우 아무런 권한이 없이 단순히 동향전달에만 치중하기 때문에 별다른 도움이 되지 않는 경우도 있다(박덕근, 2005: 12).

www.kci.go.kr

해지역 주민에 대한 구호에 동참하고 향후 행정기관에 의한 보상체계가 구축될 필요가 있다.

여덟째, 제도적 차원에서 예산상을 뒷받침하는 방안을 마련하는 것이 요구된다. 재난관리에 참여하는 공공 및 민간의 조직들이 장비와 인력을 운용하는 경우 반드시 예산의 뒷받침이 있어야 한다. 군인들에 대한 간식 제공, 장비 운영에 따른 유류비의 경우 법적인 근거에 의해 예산 편성은 가능하나 재난 발생의 예측이 어려워 사실상 편법을 이용하여 지출하는 실정이다(박덕근, 2005: 12). 따라서 재난관리 참여 조직에 대한 정부 차원에서의 실질적인 예산 편성 및 지원이 가능할 때 실질적인 협력체계 구축이 가능하다.

아홉째, 민・관・군 상호간의 재난관리 교육・훈련 시스템 운영을 통한 평시 협력 체계 구축이 필요하다. 이를 위해 민・관・군의 재난관리 실무자 및 긴급구조요원 등에 대한 민간 대학이나 소방학교, 방재교육원을 통한 공동 교육프로그램을 운영하는 방안을 마련하는 한편, 군의 교육기관이나 전역병 교육시 재난관리 과목을 운영하는 것이 필요하다(김형택, 2005: 54).

열 번째, 군 자원의 운영을 위한 명령체계의 명확한 설정이 요구된다(박덕근, 2006: 93). 재난 상황 시 여러 기관이 현장 지원을 수행하는 경우 명령 체계에 혼란이 발생하게 된다. 평시 명령 체계가 분명한 군의 경우에는 재난관리 지원에 있어서 현장 구조본부와의 역할 분담에 있어서 혼란이 발생할 가능성이 더욱 크다. 따라서 민・관・군의 상황실을 공동 운영하고 해당 지역의 재난관리 담당공무원을 대표로 하여 의견을 취합하고 명령을 전달할 수 있도록 하는 방안이 필요하다(김승권, 2005: 72). 재난관리 지원업무에 대해서는 현장 구조본부에서 결정된 사항에 따르지만, 재난관리에 동원된 장비와 인력에 대해서는 군의 조직체계에 따라 그 책임성이 주어지기 때문에 해당 부대장이나 현장지원 책임자는 복수의 명령체계를 지니고 업무에 임할 수밖에 없다. 따라서 이로 인한 혼란과 업무 추진에서의 신속성이 저해될 가능성이 상존하게 된다.

열한 번째, 재난관리에서의 민・관・군 협력을 위한 전략적 분야 설정이 요구된다. 민・관・군 사이의 협력이 시급하게 요청되는 분야를 우선적으로 채택하고 이 분야에 대한 협력이 먼저 이루어지는 것이 필요하다. 이를 통해 재난관리 분야의 실질적인 협력 및 조정의 효과성을 확보하고 실익있는 논의 전개를 하는데 기여할 수 있기 때문이다.

열두 번째, 재난관리에서 민・관・군의 단계별 협력 전략을 마련하는 것이 요구된다. 참여 주체들 사이의 협력 및 조정은 단계적으로 추진될 필요가 있고 이를 단계적으로 체계화시켜야 한다. 먼저, 협력 주체 차원에서는 민간단체와 행정기관 그리고 행정기관과 군의 협력 체계 구축이 선행되는 한편, 이후 민간단체가 함께 참여하는 방안을 모색할 수 있다. 다음으로 법적 제도화의 뒷받침이 이루어지는 한편, 이를 통한 실질적 협력이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 마지막으로, 재난관리의 예방, 대비, 대응, 복구 단계 중에서 어느 단계에서 실질적이고 효과적으로 협력이 가능한지 우선순위를 정하는 것이 필요하다.

마지막으로, 협력의 핵심 자원별로 체계를 구축하는 방안을 마련하는 것이 요구된다. 재난관리에 필요한 자원으로는 전문 인력(의료, 복구, 구호 등), 군 장병, 장비, 식량 등의 다양한 분야가 있다. 이들 분야별로 협력 체계를 구축하는 방안이 마련되는 것이 필요하다.

Ⅴ. 결론

지역주민과 시민단체, 그리고 재난관리 담당기관들이 재난의 예방과 예찰 활동을 하고 재난이 발생하였을 때 구난과 지원 및 수습을 하는 과정에서 이들의 참여가 바람직하기는 하지만 이들을 통제하고 조정하는 역할이 없다면 오히려 혼선을 초래할 가능성이 있다(권욱, 2005: 117-118). 이러한 맥락에서 이 연구에서는 재난관리의 주체로 활동하고 있는 민・관・군 간 협력의 장애 요인을 살펴보고 협력체계를 구축하기 위한 방안을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 여기서는 재난관리 전략 및 단계와 조정 체계에 관하여 검토한 후 재난관리에서의 민간단체와 정부, 그리고 군의 역할을 살펴보았다. 다음으로 재난관리에서의 민・관・군 협력의 장애요인을 분석한 후 재난관리에서의 바람직한 민・관・군 협력체계 구축 방안을 제시하는 한편, 재난관리 체계를 분석하기 위하여 재난관리 전략과 과정을 살펴보았다. 즉 재난관리의 예방 전략과 복원 전략을 중심으로 재난관리 과정을 예방, 대비, 대응, 복구 단계로 구분하여 검토하였

www.kci.go.kr

다.

이러한 논의를 기반으로 하여 이 연구에서는 재난관리의 민・관・군의 협력체계 구축 방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 재난관리에서 민・관・군의 조정과 협력을 위한 조직화가 필요하다. 둘째, 재난 상황에서의 실질적인 조정을 위한 법령에 근거한 권한이 필요하다. 셋째, 재난 현장에 참여하여 활동하는 다양한 조직들 사이의 원활한 의사소통을 위한 방안을 마련해야 한다. 넷째, 재난관리에서 민・관・군의 협력을 위한 기능이나 프로그램 중심의 의사결정 방식을 도입해야 한다. 다섯째, 민・관・군이 함께 재난관리 정책 과정에 참여하고 합동 계획을 수립하는 적극적 재난관리 모델을 구성해야 한다. 여섯째, 재난관리에 참여하는 민・관・군 사이의 재난관리 연습의 실제화와 훈련의 내실화를 기해야 한다. 일곱째, 군은 재난관리 지원 기능보다는 적극적인 재난관리 기능 수행을 위해 필요한 전문팀이나 인력, 장비를 투입해야 한다. 여덟째, 재난관리에 참여하는 공공 및 민간의 조직에 대한 제도적인 예산 뒷받침을 해야 한다. 아홉째, 민・관・군 상호간의 재난관리 교육・훈련 시스템 운영을 통한 평시 협력체계 구축을 해야 한다. 열 번째, 군 자원의 운영을 위한 명령체계를 명확하게 설정해야 한다. 열한 번째, 재난관리에서의 민・관・군 협력을 위한 전략적 분야를 설정해야 한다. 열두 번째, 재난관리에서 민・관・군의 단계별 협력 전략을 주체, 법제도화, 재난관리 단계를 중심으로 마련해야 한다. 마지막으로, 재난관리에 필요한 전문 인력, 군 장병, 장비, 식량 등의 핵심 자원별로 협력체계를 구축해야 한다.

<참고문헌>

▷ 권건주. 2005. 지방정부 재난관리 조직의 효율화 방안. 한국위기관리논집. 1(2): 79-92.

▷ 권욱. 2005. 소집단 재난관리 리더십 육성방안. 한국위기관리논집. 1(1): 117-128.

▷ 김승권. 2005. 한국 재해구호의 현황 및 문제점과 발전방안. 한국위기관리논집. 1(2): 61-77.

▷ 김형렬. 2005. 인식상대주의 관점에서 위기관리에 대한 방법론: 체계적·상황적 접근법을 중심으로. 한국위기관리논집. 1(1): 1-19.

▷ 김형택. 2005. 국방 재난관리 발전방향: 완벽한 재난 대비태세 확립. 국가적 방재안전관리를 위한 군의 역할(연세대학교 창립 120주년 기념 세미나, 연세대학교 방재안전관리연구센터·국방부 군수관리관실, 2005. 5. 6, 연세공학원(YERC) 강당). 49-55.

▷ 류상일·최호택. 2004. 위기관리 NGO의 활용방안에 관한 연구: 대한적십자사를 중심으로. 충북지방자치학보. 2: 161-182.

▷ 박덕근. 2005. 국방자원의 방재안전관리 참여 필요성과 모델: 민·관·군 협력 모델에서의 군의 역할과 비중. 국가적 방재안전관리를 위한 군의 역할(연세대학교 창립 120주년 기념 세미나, 연세대학교 방재안전관리연구센터·국방부 군수관리관실, 2005. 5. 6, 연세공학원(YERC) 강당). 1-25.

▷ 박덕근. 2006. 위기관리 선진국 재난관리 체계에서의 군의 역할. 미래 포괄적 안보 환경에 적합한 국가 위기관리 체계 구축 방안(충북대학교 국가위기관리연구소 창립 기념 학술회의 논문집, 2006. 11. 10, 충북대학교 행정대학원 세미나실). 77-96.

▷ 박덕근·김태훈·오정림·박정훈. 2006. 재난관리체계에서의 군의 역할: 미국 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 2(1): 1-13.

▷ 비상기획위원회. 1991. 비상대비 업무의 발전방향. 비상기획위원회 정책자료 91-3.

▷ 성기환. 2006. 시민, 기업, 정부간의 통합 재난구호시스템 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집. 2(1): 80-93.

▷ 양기근. 2005. 정부기능연계모델(BRM)을 통한 특정관리대상시설의 안전점검 개선방안. 한국위기관리논집. 1(2): 45-60.

▷ 오금호. 2006. 비대칭정보 관점에서 본 재난복구 주체의 의사결정 성향 및 갈등. 행정포커스(한국행정연구원). 2006. 7/8: 50-68.

▷ 이재은・양기근. 2004. 재난관리의 효과성 제고 방안: 시민참여와 거버넌스. 현대사회와 행정. 14(3): 53-81.

▷ 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.

▷ 이재은. 1998. 우리나라 위기관리 대응기능 개선방향에 관한 연구: 위기관리 조직과 법규분석을 통해. 한국정책학회보. 7(2): 229-252.

▷ 이재은. 2000. 한국의 위기관리와 NGO 활용방안에 관한 연구. 연세사회과학연구. 6: 83-110.

▷ 이재은. 2005. 통합위기관리시스템의 효율화 방안. 한국위기관리논집. 1(2): 25-43.

▷ 이재은. 2006. 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화 방안 연구. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.

▷ 이종열·박광국·조경호·김옥일. 2004. 국가위기관리 통합적 체계 구축에 관한 연구. 한국사회와 행정연구. 15(2): 347-367.

▷ 조영갑. 2003. 전쟁과 재난. 비상기획보. 64: 21-23.

▷ 조원철. 2005. 방재안전관리 지원을 위한 국방자원의 활용전략: 요청사항을 중심으로. 국가적 방재안전관리를 위한 군의 역할(연세대학교 창립 120주년 기념 세미나, 연세대학교 방재안전관리연구센터·국방부 군수관리관실, 2005. 5. 6, 연세공학원(YERC) 강당). 39-47.

▷ 최병선. 1994. 위험문제의 특성과 전략적 대응. 한국행정연구. 3(4): 27-49.

▷ Clary, Bruce B. 1985. The Evolution and Structure of

www.kci.go.kr

Natural Hazard Policies. *Public Administration Review.* 45(Special Issue): 20-28.

▷ Drabek, Thomas E. 1990. *Emergency Management: Strategies for Maintaining Organizational Integrity*. New York: Springer-Verlag.

▷ Drabek, Thomas E. 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.

▷ Dynes, Russell R. 1970. *Organized Behavior in Disaster.* Lexington, MA: D.C. Heath and Company.

▷ Dynes, Russell R. 1978. Interorganizational Relations in Communities under Stress. E. L. Quarantelli(ed). *Disasters: Theory and Research*. Beverly Hills, CA: Sage Publications Inc.

▷ Gillespie, David F. 1991. Coordinating Community Resources. Thomas E. Drabek, and Gerard J. Hoetmer(eds.). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, D.C.: 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, D.C.: International City Management Association.

▷ Hodgkinson, Peter E. & Michael Stewart. 1991. *Coping with Catastrophe: A Handbook of Disaster Management*. London & New York: Routledge.

▷ Jennings, Edward T., Jr. 1994. Building Bridges in the Intergovernmental Arena: Coordinating Employment and Training Programs in the American States. *Public Administration Review*. 54(1): 52-60.

▷ Kory, Delores N. 1998. Coordinating Intergovernmental Policies on Emergency Management in a Multi-Centered Metropolis. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 16(1): 45-54.

▷ McLoughlin, David. 1985. A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 165-172.

▷ Mushkatel, Alvin H. & Louis F. Weschler. 1985. Emergency Management and the Intergovernmental System. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 49-56.

▷ 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): 3-7.

▷ Pickett, John H., and Barbara A. Block. 1991. Day-to-Day Management. Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer(eds.). *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. Washington, D.C.: International City Management Association. 263-288.

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

▷ Schroeder, Aaron, Gary Wamsley, and Robert Ward. 2001. The Evolution of Emergency Management in America: From a Painful Past to a Promising but Uncertain Future. Ali Farazmand. ed. *Handbook of Crisis and Emergency Management.* New York·Basel: Marcel Dekker, Inc.

▷ Schultz, Paul S. 2005. Military Operations in Humanitarian Assistance and Disaster Relief(HADR). 국가적 방재안전관리를 위한 군의 역할(연세대학교 창립 120주년 기념 세미나, 연세대학교 방재안전관리연구센터·국방부 군수관리관실, 2005. 5. 6. 연세공학원(YERC) 강당). 27-37.

▷ Stallings, Robert A. & E. L. Quarantelli. 1985. Emergent Citizen Groups and Emergency Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 93-100.

▷ 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.

▷ *Webster's Third New International Dictionary*. 1977. Chicago, IL: G. & C. Merriam Co.

▷ Wildavsky, Aaron. 1988. *Searching for Safety*. New Brunswick & London: Transaction Books.

李在恩: 연세대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로, 2000), 현재 충북대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정보체계 등이며, 재난관리론(공저, 2006) 등의 저서와 주요 논문으로는 "국가 안전관리 정보시스템의 정보공유 영향요인 분석(2007)", "발전원별 사회적 위험도에 대한 상대적 심각성 분석: AHP 기법을 활용하여(2007)", "포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화 방안 연구(2006)" 등이 있다(jeunlee@chungbuk.ac.kr).

www.kci.go.kr