

안전복지서비스 증진을 위한 한국정부의 재난관리체계 발전방안에 관한 연구*

A Study on the Development Plan of Disaster Management System in Korean Government for Improving Safety Welfare Service

Ki Whan Sung**, Il Moon Choi****

Department of Social Welfare, Seoil University, 28, Yongmasan-ro 90-gil, Jungnang-gu, Seoul, Korea

Abstract

I reviewed preceding researches in order to make a plan on the development of disaster management system for improving safety welfare service. With the focus on legal system, organizational system, financial system, and information system, I elicited implications through case studies of disaster and policy suggestions for planning on the development of disaster management system. In terms of legal system, this paper discussed about the improvement of the legal basis for the integrated system of disaster management, the securement of the practical manual for disaster management, and the reinforcement of the legal basis for the expansion of safety consciousness. In terms of organizational system, I proposed building the collaborative system for disaster management, and establishing the integrated control system. In terms of financial system, I proposed operating Oil Pollution Compensation Fund, improving the donation system, and supporting the disaster victims by social economic organizations. In terms of information system, I proposed building the comprehensive information system for disaster management, and establishing the information sharing system for resources management. The significance of the study is that through the case studies of Hebei Spirit Oil Spill Accident, this paper designed an appropriate system for the Korean situation. I expect this paper to contribute to the improvement of safety welfare service for disaster victims, when my suggestions are implemented.

Key words: disaster management, safety welfare service, disaster, disaster victim

* 본 논문은 2012학년도 서일대학교 학술연구비에 의해 연구되었음.

** First author. Tel. +82-2-490-7578. Fax. +82-2-490-7518. E-mail. notwo@seoil.ac.kr

*** Corresponding author. Tel. +82-33-632-6551. E-mail. imchoi@kl.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Jan. 6, 2014 / Revised: Feb. 17, 2014 / Accepted: Feb. 20, 2014

국문초록

안전 복지서비스 증진을 위해 선행연구를 고찰하고, 법적체계, 조직체계, 재정체계, 정보체계를 중심으로 사례 연구를 통해 한국정부의 재난관리체계 발전방안을 제시하였다. 법적체계에서는 재난관리통합시스템 근거 법령 보완, 실제적인 재난관리 매뉴얼 확보, 안전의식 확대 법적체계 강화를 논하였다. 조직체계에서는 재난관리 협업체계 구축과 통합된 지휘체계 확립을 제안하였다. 재정체계에서는 방재·보상 기금제도 운영, 민간 의연금운영체계 개선, 사회적 경제조직을 통한 피해주민 생계지원을 제시하였다. 그리고 정보체계에서는 종합적인 재난정보시스템 구축과 자원관리 정보공유시스템 구축을 개선안으로 제시하였다. 본고는 허베이 스피리트호 사례연구를 통해 한국적 상황에 맞는 정부의 재난관리체계를 설계하였는데 연구의 의의가 있으며, 정책적으로 구현되어 현장에서의 주민 안전복지서비스 증진에 기여할 것으로 기대한다.

주제어: 재난관리, 안전복지서비스, 재난, 이재민

1. 서론

박 대통령은 “국가가 아무리 발전한다 해도 국민의 삶이 불안하다면 아무 의미가 없다”면서 안전을 국민행복의 필수조건으로 제시했다. 그리고 국민들이 근심 없이 각자의 일에 즐겁게 종사하면서 자신의 역량을 발휘하는 사회가 바로 국민행복시대라며 안전중심 국정운영에 대한 의지를 표명했다. 박 대통령은 “대한민국 국민이라면 그 누구라도 안심하고 살아갈 수 있는 안전한 사회를 만드는 데 정부 역량을 집중할 것”이라고 말했다[1]. 안전사회 구현에 정부 역량을 집중할 것을 표명한 새 정부는 국민안전을 최우선하는 총괄 부처로서의 역할을 수행하도록 안전행정부로 개편하고, 재난 및 안전관리기본법을 대폭 개정하여 재난관리 총괄·조정기능 및 민관협력체계를 강화하고 안전문화를 진흥코자 하는 등 제도정비를 추진하고 있다.

그러나 기후변화에 따른 기상이변이 일상화되면서 자연재해로 인한 피해 영역이 다양해지고 증가하는 추세이며, 이로 인해 사회전반에 미치는 영향이 매우 커지고 있다. 최근 10년간('03년-'12년) 연평균 43명의 인명피해와 1조 1,556억 원의 재산피해가 발생했다. 지난 2010년 수도권 집중호우로 저지대 주택 3만여동과 광화문 광장이 침수됐다. 2011년에도 집중호우로 1만5천여동의 주택이 침수되고 서울 서초구 우면산 산사태 등으로 16명의 소중한 생명을 잃기도 했다. 또한, 여름철 많은 피해를 가져다주는 태풍도 2012년에는 50년 만에 처음으로 태풍 3개가 우리나라에 상륙했다. 특히 3개의 연이은 태풍이 우리나라에 상륙하여 전남, 경남북 등 남부지방을 중심으로 강풍과 집중호우 등에 의한 피해(인명 13명, 재산피해 1조 22억 원)가 잇따라 발생했다[2].

그런데 각종 재난현장에서 국민들에 대한 안전복지서비스는 아직도 취약하다. 가장 최근에 발생한 대형 재난인 서해안 원유유출사고만 보더라도 우리의 안전복지서비스 지원체계에는 많은 문제점이 있다는 것을 알 수 있다. 태안에서 발생한 사상 최악의 원유유출 사고로 150km의 해안이 시커멓게 오염되었다. 삶의 터전인 바다를 잃은 어민들의 시름과 생계에 대한 막막함은 날로 깊어질 뿐이었다. 이번 사고 후 생계를 비판해 자살한 어민이 벌써 3명이나 되었다. 파괴된 환경과 생태계 복원에도 막대한 비용이 들어가며 더 이상의 비극이 일어나지 않도록 피해 지역민들의 신속한 지원을 위한 특별법 제정 등 대책 마련이 절실한 상황이었다[3]. 또한 직접적 피해

자 가운데 62%가 '외상 후 스트레스 장애(PTSD)'를 겪고 있다는 한국일보 보도는[4] 충격적이었다. 3분의 1 이상의 주민이 우울증, 강박장애, 불안장애에 시달리는 것은 오히려 약과다. 이미 자살한 어민들도 있지만, 지금도 20%의 주민이 자살충동을 느낀다고 했다[5].

이에 국민들의 안전복지서비스 증진을 위해 한국정부의 재난관리체계 발전 방안을 모색하고자 허베이 스피리트호 재난사례를 중심으로 법적체계, 조직체계, 재정체계 그리고 정보체계 측면으로 실태를 분석하여 한국정부 재난관리체계의 문제점을 도출하고, 이에 대한 발전방안을 제언하고자 한다.

특히, 안전복지서비스의 수요자가 주민들임으로 연구초점을 주민중심에 두고 안전복지를 향상시키기 위한 정부체계의 개선방향을 논하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 안전복지의 개념

안전에 대한 정의는 '개인에게 손상을 끼치는 수용 불가능한 위험이 없는 상태'로 정의되고 있다[6]. 그러나 절대로 안전한 상태는 존재하지 않으며 주어진 시간과 작용하는 환경, 그리고 개인적인 요소들이 상호작용하는 과정에서 안전함의 정도가 결정된다는 것이 일반적인 안전에 대한 개념이다[7]. 안전에 대한 통합적 관점에서 인간, 물리적 구조, 환경의 세 가지 요소가 이해되어야 한다. 인간 요소에는 인간의 태도, 믿음, 성격, 행동 등 안전 문화에 영향을 주는 개인적 요소가 포함되며, 물리적 요소에는 인간이 사용하는 장비나 도구, 물자 등이 포함 된다. 환경 요소에는 인간이 활동하는 공간이 갖는 사회적, 경제적, 그리고 물리적 특징들이 포함된다.

안전행동을 위한 주요 고려 요소들과 그 관계를 살펴보면, 기본적으로 교육이나 홍보와 같은 활성매체를 이용한 선향적 통제와 인간이 수행한 결과를 바탕으로 한 피드백 통제를 통해 불안정한 행동을 제거하고 안전한 행동을 유도할 수 있는 방안을 모색할 수 있다[8].

재난의 유형이 다양화되고 기술의 진보, 여가와 웰빙을 추구하는 생활환경 변화로 일반 국민의 기초적인 안전 서비스 수요가 계속 증가하고 있다. 이에 따라 국민의 생명과 신체, 재산의 안전을 전제로 하지 않은 사회복지는 불완전할 수밖에 없다. 이런 점을 전제로 정부는 안전복지 정책을 추진하고 있다. 안전은 메슬로우의 욕구충족 5 단계설에서 욕구체계의 하위수준인 생리적 욕구 다음의 "안전욕구"를 충족시키는 복지로 인간 고유의 기본 욕구이다. 안전의 사전적 의미는 위험하지 않음. 위험이 없음. 또는 그러한 상태를 가리키고 있고 재난 및 안전관리기본법 제3조에서 '안전관리'에 대한 정의로서 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다 하고 있다. 복지란 좋은 건강·윤택한 생활·안락한 환경들이 이루어져 행복을 누릴 수 있는 상태이다. 따라서 안전복지란 "사람들의 필요를 맞추어가기 위해 노력하는 서비스들의 범주 또는 사회적 노력, 사회적 서비스, 노력과 관련된 일체의 체계, 실천활동" 등으로 정의된다[9]. 최근 예측하지 못한 대형 재난으로 지구촌이 신음하고 생활주변에도 안전에 대한 끊임없는 위험이 잠재하고 있다. 이 안전

을 전제로 하지 않고는 복지를 생각할 수 없다. 안전복지야말로 미래지향적으로 추진해야 할 새로운 영역의 정책 과제라고 할 수 있다.

한편 「재해구호법」에서는 이재민을 재해로 인하여 피해를 입은 자로 규정하고 있으며, 이재민 구호활동에 관해 의·식·주 지원과 보건, 의료서비스 등의 제공을 규정하고 있다. 따라서 재해구호법에서 제공하는 서비스는 재난관리단계중 대응 및 복구단계에 속하는 안전복지서비스의 영역이라고 할 수 있겠다. 또한 통합적으로 각종 재난에 대한 이재민지원 법률체계를 가진 미국, 일본 등 선진국들과 달리 현행 한국의 재해구호법에서는 자연재해에 제한해서 이재민 보호를 규정하고 있는 한계도 가지고 있다.

2. 국가재난관리체계

1) 재난관리의 개념

재난관리란 공공기관이 일반국민을 위하여 재난에 관한 업무를 체계적으로 수행하는 것을 말한다. 재난은 누구에게나 발생할 수 있으며 그래서 재난관리는 누구에게나 필요한 것이다. 재난관리의 목적은 위험 혹은 위난(hazard)으로부터 사람의 생명을 구조하고, 부상을 방지하며, 재산과 환경을 보호하는 것이다[10]. 「재난및안전관리기본법」에서도 재난관리를 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말한다고 규정하고 있어 재난발생의 위험을 제거하고 재난 발생시 피해의 수급과 복구를 행하는 모든 활동을 총괄하는 광의의 개념으로 해석하고 있다.

재난관리의 과정은 보는 시각에 따라 여러 단계로 나눌 수 있으나 일반적으로 재난발생시점이나 관리시기를 기준으로 볼 수 있다. Petak은 재난관리과정을 ①재난의 완화와 예방, ②재난에의 대비와 계획, ③재난에의 대응, ④ 재난의 복구의 4단계로 설명하고 있다[11]. 이상과 같은 재난관리의 4가지 과정은 상호 단절적인 과정이라기보다는 상호 순환적인 성격을 갖고 있으며 완화, 준비계획, 응급대응, 복구 등의 과정은 각 과정이 별개로 이루어지는 것이 아니고 시간적 활동순서이며 최종의 복구활동의 결과 및 노력 그리고 경험은 최초의 완화단계의 활동에 환류되어 장기적인 재난관리능력을 향상시키는데 도움을 주게 된다. 따라서 이러한 재난관리의 제 과정이 하나의 관리체계 속에서 각각의 고유한 기능을 지니고 있는 하부체제로서 작용하게 되고 이 네 가지 과정이 통합관리될 때만이 효과적인 재난관리가 가능하다.

2) 법적체계

재난 및 안전관리에 관한 헌법상 근거규정으로는 전문의 '우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것'이라는 규정, 헌법 제34조 제1항의 '모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다'는 규정, 제34조 제6항의 '국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다'는 규정을 들 수 있다. 이를 구체화한 개별 법률로서 재난관리 및 안전에 관한 기본이 되는 법률은 '재난 및 안전관리 기본법'이다. 그리고 전시재난 관련 법률로서는 '민방위 기본법', '비상대비자원관리법', 자연재해 관련 법률로서는 '자연재해대책법', '농어업재해대책법' 등이 있다. 또한 '수난구호법', '시설물의 안전관리에 관한 특별법', '소방

관련법규, '원자력법', '전기사업법', '수도법', '환경정책기본법', '수질환경기본법', '해양오염방지법', '자동차운수사업법', '유해화학물질관리법', '철도법', '도시철도법' 등의 관련 법률이 있다 [12].

3) 조직체계

재난관리심의조직으로 중앙안전관리위원회가 있으며, 중앙재난안전대책본부 본부장은 안전행정부장관이다. 지역재난안전대책본부의 경우 시·도지사는 시·도재난안전대책본부장이 되며, 시장·군수·구청장은 시·군·구재난안전대책본부장이 된다. 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 행하는 긴급구조활동의 역할분담 및 지휘통제를 위하여 소방방재청에 중앙긴급구조통제단을 두며 단장은 소방방재청장이 된다. 지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 당해 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관간의 역할분담과 재난현장에서의 지휘·통제를 위하여 시·도의 소방본부에 시·도긴급구조통제단을 두고, 시·군·구의 소방서에 시·군·구긴급구조통제단을 둔다.

박근혜정부가 출범하여 기존 행정안전부를 안전행정부로 개편하여 국민안전을 최우선하는 총괄부처로서의 역할을 수행하도록 하였다. 안전행정부의 기능을 강화하기 위해 안전관리를 총괄할 안전관리본부를 제2차관 직속으로 신설하여 1본부 3국 6과로 확대개편하였으며, 중앙재난안전대책본부장이 중앙사고수습본부장을 지휘할 수 있도록 하였다. 또한 중앙재난안전대책본부 운영시에만 가동되던 중앙사고수습본부를 중앙재난안전대책본부가 가동되지 않더라도 주관부처에서 중앙사고수습본부를 운영하도록 하였다. 한편 재난현장의 지휘체계를 강화하기 위해 재난현장에 현장통합지휘소를 설치·운영하기 위한 조항을 신설하여 일사불란한 지휘체계를 구축하도록 하였다. 경미한 사항만 협의·조정하였던 조정위원회를 안전정책조정위원회로 개편하여 재난관련 주요사항에 대한 총괄·조정권을 강화하였다. 그리고 효과적인 재난수습을 위해 중앙사고수습본부의 장이 시·군·구 재난안전대책본부를 직접 지휘할 수 있도록 하였다. 재난 및 안전관리에 대한 민관협력을 강화하기 위하여 중앙정부 및 지역에 안전관리민관협력위원회를 구성·운영할 수 있도록 규정하였고, 재난발생시 민간기관과 정부가 공동으로 협력하여 대응할 수 있는 협력체계를 구축하고, 사고수습활동을 체계적으로 수행하도록 하였다[13].

4) 재정체계

재난관리 과정은 정책소관의 책임이 지방과 중앙정부의 책임의 영역을 구분하기 위한 시도에서 예방, 대비, 대응, 복구와 같이 4가지로 세분화하였으나, 실제 예산이 투입과 산출이라는 관계에서 살펴보면 재난발생을 기점으로 사전과 사후의 관점에서 접근하는 것이 더 적절하다고 판단된다. 사전적 시점에서 재난의 예방단계와 대비단계의 업무 특성이 공통적으로 예산배분의 특성과 결부되어 나타나고 있는 것은 발생하지 않은 상황에 대비한 예산배분은 상대적으로 필요성 측면에서 우선순위가 밀릴 수 있다는 점을 고려해야 한다. 그리고 재난 발생 이후의 대응단계와 복구단계는 이미 발생한 재난상황의 빠른 해결이라는 정부의 책임성과 탄력적·신속적인 예산운영, 그리고 정확한 시점에서의 예산투입을 통한 대응 및 복구를 위해 신속성이 요구된다는 점에서 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다[14].

권건주[15]는 중앙정부의 예산지원이 사전 예방위주의 예산편성보다는 사후 복구위주의 예산편성을 하는 경향이 있다는 것을 최근 5년간 시군구 재난관련 예산집행 현황과 자연재난 복구비 현황 자료를 근거로 주장하였다. 2009년의 경우 세출예산 총 1,799,406천원 중에서 지방비가 1,226,245.50천원(68.1%), 국고보조가 443,940.50천원(24.7%), 특별교부세가 85,664천원(4.8%), 분권·보통교부세가 30,978천원(1.7%), 기타(민간자금 등)가 12,578천원(0.7%) 순으로 재난관리 예산 중 지방비가 차지하는 비중이 국비의 3배정도 높은 것으로 분석하였다. 그러나 일반적으로 재난이 발생하면 자연재난조사 및 복구계획 수립 지침에 의거 피해조사를 실시한 후 중앙 및 지방정부에서 예산을 지원하게 된다. 2009년의 경우, 복구비 지원액 589,532,896천원 가운데 국고가 366,159,868천원(62.1%), 지방비가 223,373,029천 원(37.9%)으로 국고비중이 62%정도로 나타났다[15]. 이와 같이 평상시 재난관리 예산은 지방정부의 예산 비중이 높으나 대형재난이 발생하면 중앙정부의 예산 비중이 높아진다는 것을 알 수 있으며, 이는 중앙정부의 예산지원이 사후 복구위주로 예산편성을 하고 있다는 것을 보여주고 있다. 또한 대형재난시 중앙정부에 대한 지방정부의 예산의존도가 높다는 것을 확인할 수 있다.

5) 정보체계

국가재난관리시스템(National Disaster Management Systems)은 재난예방 및 대비, 대응관리, 수습·복구관리를 위해 재난정보를 수집·전파, 경보발령 통보, 긴급대응, 수습·복구상황 보고 및 지시 등 재난관리 업무를 전반적으로 지원하는 기능을 갖추고 있다. 이를 통해서 국민과 국가의 안전을 저해하는 각종 재난 등 위험요소에 대한 사전예방, 상황 발생 시 신속한 대응, 피해 복구, 사후분석 및 평가 업무를 지원하는 체계를 구축함으로써 국민의 생명과 재산보호 및 국민의 삶의 질 향상을 도모하도록 하는 것이 주요 임무이다. 소방방재청에는 중앙안전관리센터에서 주요 재난관련기관들을 지원하고 있으며, 16개 광역지방자치단체에는 시도안전관리센터를 설치하여 각 자치단체별로 재난에 대응할 수 있는 체계를 구축하였다. 또한 기초지방자치단체에는 현장 중심의 재난관리를 지원하기 위한 시군구 종합상황실을 두고 있다. NDMS의 주 메뉴는 '풍수해관리시스템', '폭설관리시스템', '인적재난관리시스템', '이재민관리시스템' 등이 있다. 이들 중 '풍수해관리시스템', '폭설관리시스템', '이재민관리시스템' 등은 재난관리의 주요프로세스인 예방/대비, 대응, 복구 단계별로 업무를 지원하도록 구성되어 있다[16].

3. 선행연구 검토 및 연구모형

주민의 안전복지체계에 대한 기존의 연구는 크게 두 가지 영역으로 진행되어 왔다. 하나는 주로 공공부문의 구조체계의 문제를 지적하고, 이의 개선방안을 제시하는 연구들이며[17][18][19], 다른 하나는 이재민에 대한 복지서비스에 대한 실태조사와 개선 방안을 마련하기 위한 연구 [20][21]이다. 그런데 이재민에 대한 복지서비스 향상을 위한 연구는 주요 초점이 일반인들에 대한 조사였으며, 취약계층 전반에 대한 심층적인 욕구조사는 미흡한 실정이다. 취약계층과 관련하여 노인에 대한 연구는 서구의 경우 주로 1970년대에서 1980년대 사이에 시작되었다[22]. 재해약자로 불리는 노인은 대피경고이후에도 집을 잘 떠나지 않는 특성이 있으며[23], 재해로

인한 상실로 인해 심리·정서적 외상을 더 많이 경험하는 것으로 나타났다[24]. 片田敏幸·及川康·寒澤秀雄·淺田純作[25]의 연구에 의하면 독거노인들은 홍수 등으로 인해 피난을 해야 할 경우 안부를 확인하기 위해 방문해 주는 사람이 없을 때에는 건강한 노인이어도 자력으로 피난하는 경우가 드문 것으로 보고 되었고, 노인들의 특성상 피난을 포기하는 경우도 있어 만약의 경우에는 희생자가 될 가능성이 높다고 하겠다. 최남희 외[26]은 개인의 특성에 따라 재해로 인한 정신건강상 문제가 심각해 질 수 있음을 보고하면서 노인의 어려움을 지적하였다. 정순돌·기지혜[27]의 연구에서는 노인의 성별 수행경험은 차이가 없으나 재해인식에는 차이가 있는 것으로 나타나 성별을 고려한 재난대응을 준비해야 할 필요가 있는 것으로 나타났다. 국민의 소득 격차가 심화됨에 따라 자녀들의 안전은 부모의 소득과 많은 관련성을 띠게 된다. 즉 소득 수준이 높은 부모의 경우 대부분 교육수준도 상대적으로 높은 편이어서 어린이 안전사고 예방을 위한 자녀에 대한 교육정도도 매우 높다. 반면, 교육 수준이 낮은 어린이의 생활 환경은 조잡하고 질이 낮은 제품 사용, 안전 취약 주변 의·식·주 생활 환경 등으로 인하여 안전사고 발생 가능성이 상대적으로 높다. 영국 조사 보고서에 따르면 상대적으로 가난한 어린이의 경우 부유한 어린이 보다 안전사고 위험률이 5배 높은 것으로 조사되었다[28].

박상필[29]는 행정기관의 구호활동은 주로 획일적 서비스를 제공하며 명령과 통제가 주요한 조직 원리로 작동하는 관료제로 인해 소수자의 요구를 무시하게 되고, 경제적으로 비효율적일 수 있으며, 외부 변화에 신속적으로 적응하지 못하는 경직성을 띠게 된다고 하였다. 따라서 이에 대한 정부의 지원 한계성을 분명히 제시하며, 국민으로 하여금 자신들이 책임을 가지고 안전을 도모할 수 있는 능력을 구축하게 하여야 한다. 이상필[30]은 재난관리조직이 공공부문과 민간부문의 형태로 구성되며, 재난에 대응하는 조직의 유형은 과업특성이 일상적인가, 비일상적인가 하는 측면과 조직의 구조가 재난발생전과 동일인가 아니면 새로 구성되는 조직인가에 따라서 확립된 조직, 연장된 조직, 확대된 조직, 응급조직으로 구분될 수 있다고 정의하였다. 성기환[31]은 민간단체 중심의 민관산학네트워크를 통한 지역자율방재조직 모델을 제시하면서 통합적인 재난시 자원봉사활동 추진체를 연구하였으며, 김경남[32]는 지역재난관리 주민조직 참여 활성화 방안으로 자주적·자율적인 주민 조직화 방안, 지도자 양성, 활동 매뉴얼 보급, 재난정보 제공 등 육성 방안, 그리고 공간규모별 조직 운영, 민관산학협력방안 등 운용방안을 제시하였다.

국가 재난관리 체제를 포함한 재난관리에 관하여 미국에서는 오래 전부터 연구가 활발하게 진행되어 오고 있다. 특히 연방재난관리청이 1979년 카터 행정부 당시에 설립된 이후로 관련 연구는 적극적으로 이루어지고 있었다. 우리나라의 경우에는 2004년 중반에 설립된 소방방재청의 개청을 전후로 하여 재난관리에 관한 논문과 관련 연구들이 과거에 비교해서는 보다 활발하게 진행되었다. 그러나 이 당시에는 소방방재청 개청과 관련하여 재난관리의 조직학적 연구가 대다수를 차지하였다. 소방방재청을 어떠한 조직으로 구성해야 하는 가에 초점이 주로 맞추어졌다. 소방방재청이 개청한 이후로 지금은 재난관리에 관한 보다 다양한 주제들이 연구되고 있다. 기존의 조직학적 연구이외에도 관리학적, 공학적, 법률적, 사회적, 심리적 등의 연구가 많이 이루어지고 있다. 국가 재난관리 체제는 보는 시각에 따라서 다양한 요소로 구성되어 있다. 미국의 경우는 체제가 형성된 지가 오래 지났기 때문에 다수의 학자들이 국가 전체를 포괄할 수

있는 측면이나 개별요소 간에 형성된 네트워크의 중요성에 의미를 두고 연구를 진행하고 있다[33]. 한편, 우리나라의 경우에는 체제가 형성된 이후에 충분한 시간이 지나지 않았기 때문에 다수의 연구가 체제의 개별요소인 법이나 총괄조직에 중점을 두는 경우가 많다[31][41][35]. 국가 재난관리 체제를 글자 그대로 해석을 하면 한 국가의 재난관리에 관련된 모든 요소를 내포하고 있다. 그리고 우리나라의 연구도 지금은 재난관리 체제의 초반기이기 때문에 형성되고 있는 조직이나 법에 중점을 두고 있지만 조만간에는 국가전체를 포괄할 수 있는 시각에 중점을 둘 것이다. 이러한 맥락에서 미국을 포함한 선진국에서 국가 재난관리 체제로 언급되고 있는 전반적인 요소들을 조사해 보면 여기에는 재난개념, 재난 준비사항, 절차, 자원, 인력관계 등이 포함되고 있다[36][37].

본 한국정부의 재난관리체계 연구의 모형은 기존의 연구가 조직이나 법 등 한정된 분야에 초점을 두고 연구한 한계를 극복하고 국가전체를 포괄할 수 있는 시각을 가지고 접근하고자 Abrahams가 언급한 국가 재난관리 체제의 전반적 요소를 안전복지서비스와 깊이 관련된 대형 재난 실제 사례에 적용하여 문제점을 도출하고 발전방안을 모색해보는 것으로 설계하고자 한다. 따라서 재난개념, 재난 준비사항, 절차를 법적체계에서 살펴보고자 하며, 자원요소로서 중요한 재정 및 정보를 재정체계와 정보체계로서 구분하여 분석하고자 한다. 그리고 인력요소는 조직체계에서 논의하고자 한다. 또한 한국정부의 재난관리체계 운영사례로서는 피해의 유형이 주민들에게 직접적이고 광범위한 영향을 주어 주민안전복지서비스와 깊이 관련되었으며, 2004년 「재난및안전관리기본법」이 제정되고 소방방재청이 개청되는 등 한국정부의 재난관리체계가 한층 정비되었음에도 발생하였던 대표적인 대형재난인 허베이 스피리트호 기름유출사고를 선정하고자 한다. 특히 허베이 스피리트호 기름유출사고는 2004년 이후 가장 피해가 큰 자연재해인 태풍 블라벤 및 덴빈의 피해액 6천3백억원[38]보다 훨씬 큰 2조원이 넘는 피해액으로 피해 규모면에서도 가장 큰 사례이며, 지역경제의 침체, 정치적 불신과 저항, 지역공동체의 와해, 방제활동 참여자의 신체적·정신적 피해 등 2차적 사회재난[39]로 인해 주민들의 안전복지문제를 복합적으로 드러낸 대표적인 사례이다.

이에 법적체계·조직체계·재정체계·정보체계별로 사례연구를 실시하여 문제점을 도출하고, 확인된 문제를 중심으로 안전복지서비스 증진을 위한 한국정부의 재난관리체계 발전 방안을 논의하고자 한다. 본 연구는 주민들 중심의 안전복지서비스에 초점을 두고 재난관리체계의 전반적인 주요 요소를 포괄하는 종합적인 분석으로 재난관리체계가 한층 정비된 시점에서 발생한 대표적인 주민피해 사고를 중심으로 연구하였다는 점에서 기존 연구와는 차별되는 시도라고 하겠다.

III. 한국정부의 재난관리체계 운영 사례: 허베이 스피리트호 기름유출사고

1. 법적체계

1) 통합적 재난관리시스템 법적체계의 내실화 미흡

허베이 스피리트호 사고는 이전의 해양재난사고의 반성으로 재난 관리체제가 보다 더 법적 제도화가 강화되었음에도 일어난 재난사고라는 점에서 이전의 해양재난사고와는 그 성격을 달리한다. 그것은 씨프린스호 사고 이후 대규모해양재난에 대한 정부의 직접적인 개입이 불가피하다는 인식이 확산되었기 때문이다. 정부는 해양수산부 발족, 「해양오염방지법」 개정, 유류오염 대비·대응 및 협력에 관한 국제협약 가입 등 해양오염방지를 위한 제도 개선을 단행했고, 해양오염방지5개년계획, 해양안전 진진화 5개년계획, 국가방재기본계획, 해양환경보전종합대책, 해양안전기술증강기발전계획, 해양과학기술개발계획 등 선박운항의 안전성을 높이기 위한 일련의 해양관리정책을 추진하였다[40]. 이처럼 정부의 정책기조가 수동적으로 적용하는 해양오염방지체제에서 능동적으로 개입하는 재난관리체제로 전환하였음에도 불구하고 해상악천후 속에서 허베이 스피리트호 사고는 일어났다.

해양수산부는 훈령인 「해양안전및해양사고등의수습에관한규정」에 따라 ‘사고수습본부’를 본부 및 대산지방해양항만청에 설치했고, 해양경찰청은 「해양오염방지법」 시행령과 훈령에 따라 태안해양경찰서에 방재대책본부를 설치했고 종합상황실을 운영했다. 그 반면 행정자치부 장관은 「재난및안전관리기본법」에 따라 ‘중앙재난안전대책본부’를 소방방재청에 설치하여 재난관리에 관한 사항의 총괄·조정에 들어갔고, 충남 도지사는 6개 시장·군수와 대책회의를 개최했으며, 태안군청과 보령시청에 ‘지역재난안전대책본부’를 설치하고 별도의 재난종합상황실을 운영했다. 그러나 통합적인 관리의 부족과 유관기관들간의 유기적인 협조의 부재로 효과적인 방제지원에 장애가 되었을 뿐 아니라 책임 떠넘기기와 일 미루기로 나타났다. 해상방제와 해안방제의 책임기관 분리는 의도하지 않은 결과로서 재난사고의 수습에 실질적 책임을 지는 방제조직의 부재를 낳았다[41].

2) 재난사고 대응 매뉴얼 간의 불일치 및 비현실성

허베이 스피리트호 기름유출사고에서는 대규모 해양사고 대응 매뉴얼상에서도 문제점이 나타났다. 위기관리 표준매뉴얼과 실무매뉴얼간의 내용이 상이하여 현장 활용에의 어려움과 혼란이 있었다. 즉, 해양경찰청이 작성한 실무매뉴얼의 업무수행 체계를 살펴보면, 위기대응 실무매뉴얼에서는 해양경찰청이 해상방제와 더불어 해안방제도 지휘통제토록 되어 있다. 그러나 행정안전부 등이 작성한 위기관리 표준매뉴얼에서는 해양경찰청은 해상방제만을 지휘하는 것으로 되어 있고, 해안방제는 지방자치단체에서 담당하는 것으로 되어 있는 등 매뉴얼 간에 내용이 일관되지 못하였다[42].

매뉴얼에 나타난 지원체계를 분석해 보면, 해양경찰서의 사고처리 행정지원체계가 없다. 지역차원의 지원은 지역방제대책협의회가 하도록 되어 있으나, 지역방제대책협의회에 속해 있는 기관들에 대한 구체적인 임무와 역할, 지원체계 및 절차에 대한 내용이 미흡하다. 또한 타 지역으로부터의 지원은 중앙사고수습본부를 통해 이루어지나 유관기관 실무매뉴얼에 구체적인 지원사항 및 절차도 부재하여 문제가 많다[43]. 허베이 스피리트호 사고의 방제과정에서의 방제조치를 위한 행동매뉴얼은 다소 비현실적이고, 정확한 임무부여가 아닌 전반적인 행동지침에 불과하였다는 문제점들이 지적되었다. 더욱이 가장 해양오염사고와 대응전략에서도 기상악화나 최악의 유출 시나리오가 아닌 현재의 방제작업이 가능한 조건들로만 이루어져 있었다[44].

3) 재난 관리 책임자들의 안전의식 부재

해양위기관리가 제도적으로는 사후복구에서 예방 위주로 전환되었음에도 불구하고 현장에서는 예방의 원칙에 따라 이루어지지 않았다. 예·부선은 기상 악천후 시 사고가 발생하면 큰 사고로 이어질 가능성이 크기 때문에 사전에 출항을 통제하도록 규정되어 있어 있음에도 불구하고, 인천항만청은 삼섬 예인선단의 출항을 허용하였다. 그리고 예인선단은 다른 지역의 시공사업에 해상크레인을 적기에 투입하기 위해서 풍랑주의보의 위협을 안고 운항을 결정했다[41].

한편, 예인선단은 「해상교통안전법」에 따라 안전관리체제를 수립·시행하고 「해양오염방지법」에 따라 기름오염비상계획서를 수립하여 방제조치를 취하여야 할 의무자이다. 물론 유조선은 「해양오염방지법」에 따라 오일펜스 등 방제장비를 갖추고 있어야 하고 기름유출시 방제조치를 취하여야 할 의무자이다. 그러나 해양경찰청의 재난사고 발생경위 보고에 따르면 예인선단은 기름이 유출되는 상황에서 적절한 초동대응 조치를 취하지 않았고 유조선은 해경 직원이 현장에 도착해서 파공탱크의 기름을 다른 탱크로 이동하도록 지시하기까지 기름유출을 막기 위한 어떠한 조치도 취하지 않았다. 유조선은 오일펜스 등 방제장비가 있었지만 방제선이 도착하여 오일펜스를 쳐줄 때까지 자체 대응매뉴얼에 따른 조치를 하지 않았다[41].

2. 조직체계

1) 재난관리 협업체계 미흡

허베이 스피리트호 기름유출사고 재난복구과정의 가장 큰 특징은 비공식적인 네트워크로서 시민들의 자원봉사활동이었고 그 결과 120만 명이 넘는 자원봉사자가 참여한 것으로 나타나고 있다. 허베이 스피리트호 기름유출 사고에서 나타난 시민들의 집합행동의 특징은 사회단체와 같은 중간집단의 매개를 거치지 않고 시민들이 자발적으로 행동했다는 사실로 네트워크 거버넌스가 자발적으로 나타나는 것이 쉽지 않다는 일반적인 예상과는 달리, 허베이 스피리트호 기름유출사고의 경우 시민들의 자원봉사 네트워크가 정부나 시민단체의 주도 없이 자발적으로 나타났다는 점이다[45]. 그러나 이 번 허베이 스피리트호 기름유출사고시 민간부분의 자원봉사 활동이 자발적으로 활발하게 이루어진 것은 큰 의미가 있으나, 진정한 의미의 거버넌스가 작동된 것은 아니다. 민간부분의 활발한 참여와는 달리 민간과 정부, 민간과 시장(기업), 중앙정부와 지방정부 등의 상호협력과 협조는 그리 활발하지도 그리고 어느 정도 성공적이지도 않았다[46].

2) 재난현장 지휘체계의 혼란

기름유출사고와 같은 해양재난은 해상이라는 공간에서 발생하지만 기름유출의 재난피해는 해상뿐만 아니라 육상에까지 영향을 미치는 특성을 가지고 있으므로 이러한 특성을 반영한 안전관리체계의 수립이 요구된다. 그러나 해양관리는 육상(소방방재청, 소방본부 및 소방서, 지방자치단체)과 해상(해양경찰청, 지방해양경찰청 및 해양경찰서)으로 이원화되어 있어 해양관리기관간의 협력이 허베이 스피리트호 기름유출사고에서 긴밀하게 이루어지지 못하였다. 허베이 스피리트호 사고 발생 1시간 후 태안해양경찰서에 허베이 스피리트호 해양오염사고 방제대책본부가 설치되어 해상재난의 본부장인 해양경찰청장을 중심으로 해양경찰청, 충청남도, 태안군, 서

산시, 보령시, 대산지방해양수산청, 육군32사단, 해군2함대사령부, 방제조합 등에서 파견된 인력 45명이 상주하면서 사고대응을 하였으며, 오염 해안에는 10개의 현장지휘소를 설치하여 해안별 방제방법, 폐기물처리 등의 방제작업계획을 수립, 인력·장비 투입 계획과 작업자들의 안전관리 등 방제현장 질서를 유지하기 위해 노력하였다[47].

또한 현장의 방제대책본부 상부에 보고하고 결제를 받지 않고는 재난 방제업무에 참여하는 중앙정부의 부처들 및 지방정부, 소방방재청, 군, 경찰, 소방서 등 유관기관들을 통합·조정하기 어려웠기 때문에 방제에 순발력을 발휘할 수 없었다[45].

3. 재정체계

1) 방제보상 기금관리 문제

방제회사는 주민들을 고용하여 방제작업을 마친 후 보상금 지급시 방제 인건비를 지불할 계획이었다. 그러나 2월초 12월분의 1차 방제인건비 112억원(주민 인건비 97억원, 방제업체 15억원)이 지불된 이후 추가지급이 지연되자 6월 들어 주민들은 대책위 등을 통해 그에 대한 불만을 토로하였다. 이에 대한 반향으로 정부는 방제업체에 지급청구를, 국제유류오염보상기금(IOPC Fund. 이하 '국제기금')에 지급독촉을 요청하고 나섰다. 국제협약체제에 의한 손해배상은 민사문제로서 정부가 관여할 여지가 거의 없다. 그러나 기름유출사고로 인한 재난의 규모가 국제적 보상한도액을 초과할 정도로 대형화함에 따라, 정부는 2008년 2월말 제정된 「허베이 스피리트호 유류오염사고 피해주민의 지원 및 해양환경의 복원 등에 관한 특별법(이하 '태안지원특별법')에 국제기금의 한도초과 보상금에 대한 국가 대지급, 국제기금의 사정액에 대한 국가의 우선 대지급, 국제기금의 사정지연(6개월)시 생계자금 우선 대부지원 등을 규정하여 오염 원인과 피해자 간의 사적 보상관계에 적극 개입하고 있다. 「태안지원특별법」이 제정된 이후 정부는 지연된 인건비의 대지급, 사정액과의 차액에 대한 지급 등 이전보다 더 적극적인 개입이 가능해졌다. 8월초 국제기금이 사정을 거쳐 1~2월분으로 신청된 인건비 126억 원중에서 81억 원만을 인정하자, 국토해양부는 이를 대지급했고, 9월초 행정안전부가 나머지 삭감액 45억원도 특별교부세로 지급했다. 3~5월분 인건비도 정부는 국제기금에서 최종 사정액이 결정되면 태안군에서 기체하여 대지급하도록 조치했다[39]. 이렇듯 주민들의 민원에 따라 응급적으로 방제보상에 대처하는 등 대형재난 피해에 대한 안정된 기금관리체계가 마련되지 못하고 있었다.

2) 정부 공적자금의 지원 한계

1996년에 신설되어 2008년에 국토해양부로 통합된 해양수산부의 경우는 허베이 스피리트호 사고 전후의 자료 수집에 한계가 있어 해양경찰청에 초점을 맞추어 살펴보았다. 해양경찰청의 예산현황을 보면 1996년 외청 발족 당시 2천억원이던 총 예산은 2007년 7,488억 원으로 규모면에서 3.2배 증가하였으며 평균 증가율은 12.8%를 기록하고 있다[48]. 재난 직후 정부는 긴급 생계안정자금의 지원을 약속하고 두 차례에 걸쳐 지급하였으며, 충남도는 '서해안 유류유출사고 복구대책지원 총괄본부'를 발족시켜서 피해 주민들에게 재난복구와 피해조사, 보상업무에 대한 행정적 지원을 계속하고 있다. 정부는 사고발생 후(12.16) 피해 주민들의 경제적 상황 악화

와 심리적 공황 상태를 우려하여 300억 원의 긴급 생계안정자금을 지원하기로 결정하였다. 그리고 자금지원 대상으로는 어로활동의 중단으로 다른 생계유지수단이 없어 생활이 어려운 맨손 어업 및 어업관련 종사 영세가구, 그리고 해안가 숙박, 음식 등 관광업 종사가구로 소득원이 급감했거나 다른 소득원이 없어 생계유지가 어려운 가구들을 제시했다. 그러나 피해에 대한 정보가 전혀 파악되지 않은 현실에서 이런 자금지원의 기준은 지켜지기가 어려웠다. 특별재난지역에 포함된 6개 시·군의 부군수들은 지급기준안에 대한 합의에 이르지 못했고 지불은 지연되었다. 1월말 설 명절을 앞두고 생계의 어려움과 미래의 불확실성에 대한 불안 속에서 자살자가 연이어 3명 속출하자 민심이 흉흉해졌고, 이러한 민심의 변화에 압박을 받은 충남도는 서둘러 1단계로 458억 원을 19,397세대에 지급하였다[39].

이와 같이 정부 예산이 확대되었음에도 불구하고 공적자금으로만 피해 주민들의 생계 불안을 막기에는 한계가 있다. 따라서 민간 재원을 확충하는 방안이 강구될 필요가 있다.

3) 피해주민 생계지원의 적실성 부족

태안 기름유출 피해주민들에 대한 정부의 긴급 생계비 지원이 시작된 가운데 충남 태안군의 한 주민이 생계비 지원등급에 문제가 있다며 손가락을 절단하는 사건이 발생하는 등 주민 사이의 갈등이 또 다른 불씨가 되고 있다. 일부 주민들은 생계비 배분에 불만을 품고 군청으로 몰려와 각 읍·면에 배분된 생계비를 전면 재조정할 것을 요구하며 소동을 벌이는 등 갈등이 증폭되고 있다. 같은 지역에서 지원액 편차가 무려 6배에 달했다. 원복면과 함께 기름피해가 가장 극심한 소원면 주민 300여명은 지난 30일 태안군청에 몰려와 생계비 지원가구를 전면 재조사하고 잘못 배정된 생계비를 환수하는 한편, 앞으로 있을 2차 생계비 지급때 배당될 금액을 상향조정해 줄 것을 요구하기도 했다[49]. 이렇듯 정부 행정조직으로 피해주민들의 다양한 문제에 대처해서 적절한 서비스를 제공하기에는 한계가 있었다.

4. 정보체계

1) 재난관리종합정보시스템 미흡

연안 유조선은 사고의 여파가 크고 입출항이 잦아 교통밀집해역인 항만 및 항만부근에서의 체계적인 교통관제가 필요하지만, 그 동안 국제항행선박에 비해 상대적으로 충돌의 예방을 위한 적절한 안전관리가 이루어지지 않고 있다. 그 결과 유조선의 충돌사고는 2005년의 일시적인 감소를 제외하고는 연간 평균 31.6건에 이를 정도로 빈번하다. 연안 해역 유조선사고의 70%가 상대선박의 정확한 식별이 어려운데 따른 충돌 사고였다. 이에 따라 정부는 해양안전과 재난에 관련된 개별정보체계를 연계하여 해양관련자들에게 정보를 제공하는 '해양안전종합정보시스템(GICOMS)'을 운영하는 등 선박의 충돌사고와 관련해서는 사전 예방조치를 하고 있다[41].

해양수산부 장관은 시뮬레이션 결과 비중이 높은 중질유의 특성, 겨울철 낮은 수온을 감안할 때 기름띠가 느리게 남하할 것이며, 24~36시간은 지나야 해안에 도착할 것으로 예측한다고 발표했다¹⁾. 그러나 실제 기름띠는 16~17시간 만에 만리포 일대에 도착했고 8시간의 오차는 어민

1) 비록 방제기술지원단이 유출유 확산예측프로그램을 실행하여 기름띠의 도착시간을 8일 01시경으로 예측했다고

들의 피해대피에 혼란을 초래했다. 또한 해양경찰청은 7일 낮부터는 추가 기름유출이 없을 것이라고 발표했으나 유조선의 원유유출은 9일 07:30경에야 응급조치로 겨우 막을 수 있었다. 이처럼 초동대응 과정에서 방제당국이 주민들에게 제공한 부정확한 정보는 급격한 신뢰 상실을 초래하였다[41].

2) 재난관리 자원정보 공유체계 미흡

태안 현장에서 동원된 방제세력에 방제자재 및 소요물품 보급을 담당하는 방제대책본부 보급지원반의 물류관리정보체계에 문제가 있었다. 방제대책본부는 정확한 물자관리와 체계적인 보급을 위해 모든 물자를 만리포로 집중하였는데, 태안읍을 거쳐 가야 하는 태안군의 지리적 특성상 150km가 넘는 해안가와 수백여 곳의 방제 현장을 고려하여 물자공급처를 태안읍에 두거나 몇 군데 나누어 두고 물류정보를 통합적으로 관리하는 방안도 고려했어야 했다. 사고 5일째인 11일을 전후로 하여 방제 인력 증가분에 비해 방제 물품량 부족 현상이 발생한 것은[50]. 방제 인력활용과 방제 물품 배분에 대한 계획 및 정보관리가 제대로 마련되어 있지 않았다고 볼 수 있다.

IV. 안전복지서비스 증진을 위한 한국정부의 재난관리체계 발전 방안

1. 법적체계

1) 재난관리통합시스템 근거 법령 보완

허베이 스피리트호 사례에서 해양수산부는 훈령인 「해양안전및해양사고등의수습에관한규정」에 근거해서, 해양경찰청은 「해양오염방지법」에 따라서 그리고, 행정자치부는 「재난및안전관리기본법」에 의거해서 각각 사고대책본부를 설치하여 재난관리에 관한 사항의 총괄·조정 등에 들어갔다. 그러나 통합적인 관리의 부족과 유관기관들간의 유기적인 협조의 부재로 효과적인 방제지원에 장애가 되었을 뿐 아니라 책임 떠넘기기와 일 미루기로 나타나 실질적 책임을 지는 방제조직의 부재를 낳았다고 살펴보았다.

최근에 개정된 「재난및안전관리기본법」에서도 재난관리 총괄·조정기능 강화를 제도적으로 뒷받침하기 위해 안전행정부의 총괄·조정기능을 강화하는 내용으로 개편되었다. 그러나 대규모 재난 발생시 중앙재난안전대책본부가 중앙사고수습본부를 지휘하도록 하는데, 이것은 조직관리상 동일한 지위에 있는 장관이 다른 장관을 지휘할 수 있도록 한 것이다. 아울러 개정 법률은 중앙사고수습본부장이 지역재난안전대책본부를 지휘할 수 있도록 하였으나 사고수습에 중요한 역할을 담당하는 중앙 및 지역 긴급구조통제단은 중앙재난안전대책본부의 지휘를 받게 하여 사고수습의 효율적 관리가 여전히 문제화 될 수 있는 가능성이 상존한다. 또한 대규모재난의 경우 지역재난안전대책본부는 중앙재난안전대책 본부와 중앙사고수습본부의 지휘를 모두

는 하나 그것은 내부 정보에 그쳤다.

받아 두 기관의 명령에 대하여 혼선을 일으킬 가능성도 배제하기 어렵다. 중앙 및 지역 긴급구조통제단 역시 중앙재난안전대책본부가 구성되지 않은 재난의 경우 중앙사고수습본부가 지휘할 수 있도록 법률에 구체적으로 적시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 개정 법률에서는 민간단체와의 협력의 필요성을 강조하고 활성화하기 위하여 '안전관리 민관협력위원회'설치 근거규정을 마련하였다. 안전관리민관협력위원회는 재난안전관리의 측면에서 중요한 역할을 수행할 수 있다. 하지만, 개정법률 제12조의2에서는 위원회의 설치 근거만 명시하였을 뿐, 신설되는 위원회의 주요 설치목적은 보여주는 기능·역할에 대한 부분을 모두 대통령령에 위임하도록 규정하고 있다. 따라서 재난안전과 관련하여 민간분야의 자발적이고 적극적인 참여를 유도하기 위해서는, 중앙안전관리민관협력위원회의 구체적인 기능과 역할을 대통령령에 모두 위임하기 보다는 법률에 명시할 필요가 있다. 그리고 정부가 재난대응을 위한 민관협력을 강화하기 위해서는 재난발생 시 민간(단체 및 국민 개개인)의 참여 및 공동대응방안을 '재난관리 매뉴얼'에 명시하여 신속한 민관 대응체제를 마련하도록 하는 것이 더욱 중요할 것이다[51].

개정 법률에서 우려되는 혼선을 초래할 수 있는 내용들에 대한 후속 조치가 필요하며, 제도가 이루어지기 위해서는 실행 지침서 보강, 교육훈련 강화 그리고 평가 기준 재정립 등을 통해 지속적인 보완이 필요할 것이다.

2) 실제적인 재난관리 매뉴얼 확보

허베이 스피리트호 사례에서 살펴본 바와 같이 위기관리 표준매뉴얼과 실무매뉴얼간의 내용이 상이하여 현장 활용에의 어려움과 혼란이 있었고, 방제과정에서의 방제조치를 위한 행동매뉴얼은 다소 비현실적이고, 정확한 임무부여가 아닌 전반적인 행동지침에 불과하였다는 문제점들이 지적되었다.

이번에 개정된 「재난및안전관리기본법」에서도 재난분야 위기관리 매뉴얼의 작성과 운용사항을 포함시켰다. 이는 법적 근거를 확보하였다는 점에서는 진일보한 것으로 평가되지만, 실제 재난발생시 매뉴얼에 따라 위기대응이 이루어졌는지에 대한 평가부분은 포함되어 있지 않다. 따라서 대규모 재난발생시 매뉴얼에 따른 이행여부를 평가함과 동시에 재난안전관리 전반에 대한 결과보고서를 작성하여 국회 해당 상임위원회 요구시 제출·보고하도록 의무화하는 방안을 적극 고려할 필요가 있다[51].

최악의 가상 시나리오에서도 실제 작동될 수 있는 실제적인 재난관리 매뉴얼이 마련이 되고, 이에 따라 현장에서 실행될 수 있도록 평소 훈련을 강화하고 이행정도를 평가하는 체계가 확립되어져야 할 것이다.

3) 안전의식 확대 법적체계 강화

허베이 스피리트호 사례에서 보듯이 예인선단과 유조선은 방제조치를 취하여야 할 의무자임에도, 예인선단은 기름이 유출되는 상황에서 적절한 초동대응 조치를 취하지 않았고 유조선은 해경 직원이 현장에 도착해서 파공탱크의 기름을 다른 탱크로 이동하도록 지시하기까지 기름유출을 막기 위한 어떠한 조치도 취하지 않았다. 이렇듯 대형재난 현장에서는 총체적인 안전불감증으로 인해 대형 참사를 키운다는 것을 알 수 있다.

이번 개정된 「재난및안전관리기본법」에서도 안전문화의 진흥을 위하여 안전교육, 안전훈련, 캠페인, 안전문화 우수사례 발굴 등 다양한 안전문화활동을 규정하고 있으나, 이를 실질적으로 추진할 전담 조직이 명확하지 않다. 이를 위하여 안전행정부는 해당 법률의 시행령 입법예고안 제73조의3에서 ‘안전문화협의체’의 설치 및 운영과 관련된 사항을 규정하고 있다. 하지만, 이는 모법에 근거가 없을 뿐만 아니라, 관계 공무원과 국민들이 법률에 규정한 민관협력위원회와 혼동할 가능성이 높다. 따라서 해당 부분은 법률에 법적 근거를 확보하거나 지자체 차원에서 자발적인 민관협력의 형태로 실시하는 것이 바람직할 것이다[51].

범국가적인 안전문화활동은 대형사고가 발생한 이후 안전에 대한 경각심을 제고하기 위한 일회성의 활동이 아니며, 범국민적인 안전의식을 체질화하는 활동으로서 민간부문만이 또는 정부부문만이 노력해서 될 수 있는 일개 사업성의 성격보다는 제도화를 통하여 장기적으로 추진되어야 할 종합적 정책방향이라고 판단된다. 제도적 기반이 없이는 수많은 안전의식 활동이 시너지 효과보다는 모래알같이 각각 수행되다가 사라져서 국민의 관심에서 벗어나는 사회적인 비효율적 형태가 나타났다. 따라서 안전한 사회를 구축함에 대한 국민의 여망을 현실화하기 위해서는 제도적 차원의 노력이 있어야 하며, 이를 위해 안전문화진흥법을 마련할 필요가 있다. 그리고 범국가적 시스템 구성을 통한 시너지 효과를 형성하기 위해서는 국민이 실천할 수 있는 현실적 방안의 발굴이 필요하며, 안전문화활동 추진에 있어서 정부의 역할로서 민간단체의 활동 및 주민의 참여에 대한 다양한 아이디어와 사업추진에 대하여 필요한 지원방안을 마련할 필요성이 있다. 따라서 안전문화활동을 추진하는 주체로서의 민간의 활동과 다양한 유형의 안전문화 활동을 간접적으로 지원하는 주체로서의 정부의 역할의 체계적 정립방안이 법안에 명시될 필요가 있다고 할 것이다[52].

2. 조직체계

1) 재난관리 협업체계 구축

사악한 문제는 ‘문제의 범위가 하나의 조직 또는 기관의 관할권과 일치하지 않아, 다양한 조직이나 기관의 자원과 노력을 함께 동원해야만 성공적으로 해결될 수 있는 문제’이다[53]. 최근 들어, 사회문제 해결에 필요한 전문성과 자원을 독점하였던 정부가 더 이상 혼자 힘으로는 해결할 수 없는 사악한 문제가 급속하게 증가하였다[54]. 모든 사회문제가 사악한 문제의 특성을 모두 갖고 있는 것은 아니지만, 적어도 부분으로는 사악한 문제의 특성을 갖는 경우가 대부분이므로 계층적 지시를 통한 사회문제 해결 노력은 근본적인 한계를 갖는다[55]. 그러므로 다양한 조직의 수평적인 협력을 통한 협업행정이 요구된다.

정부차원에서 정부 부처간, 정책간 협력을 강화하고 이를 통해서 복합적인 행정문제에 신속하게 대처하고 국민 개개인의 수요에 맞춤형 서비스를 제공하기 위해서는 협업행정은 선택이 아니라 필수 과제일 수밖에 없는 것이다. 전통적으로는 정부가 사회문제 해결에 필요한 전문성과 자원을 독점하였으나 이제는 더 이상 정부 단독으로 해결할 수 없는 사회 문제가 많아졌다. 진정한 의미에서 국민중심의 행정 실현은 정부부처간의 협업에 그치지 않고 민간부문과의 협업을 통한 실질적인 공동거버넌스를 통해서만 가능할 것이다[56].

허베이 스피리트호 기름유출사고 이후 대형 해양재난에 대비한 해양사고 구조대응능력을 꾸준히 강화해 나가고 있다. 현재 해양오염사고가 발생했을 때, 유출된 기름에 대한 방제작업의 총괄은 해양경찰청이지만 단순히 지휘체계의 총괄 및 책임의 편의성만을 위한 일원화는 오히려 신속한 대응을 어렵게 하는 측면도 있다[44]. 더욱이 해상·해안 방제의 책임 및 대응을 위한 일원화로 인해 지방자치단체의 소극적인 방제대응자세를 가져올 수도 있다. 해상·해안 방제가 원활하게 이루어지기 위해서는 육상에서의 지방자치단체의 적극적인 지원이 분명 필요하다. 즉, 사고지역의 주민 동원, 자원봉사자의 활동 및 재난물품의 관리, 방제작업현장의 의료지원 및 사상자 후송업무 등 방제지원은 지방자치단체의 주도적인 역할 없이는 효율적으로 이뤄질 수 없다[43].

미국은 국가긴급사태를 15개의 재난방지 프로그램(ESF)으로 분류하고, 각 프로그램마다 주관기관을 지정하고 있다. 그 중 ESF #10인 기름 및 화학물질 대응에 대한 주관기관은 환경청과 해양경비대로 지정되어 있다[57]. 이 두 기관은 기름과 화학물질, 육상과 해상을 구분하지 않고, 사고 대응시 공동의장 체제를 유지하면서 상호 협력에 의한 업무처리를 수행하고 있으며, 사고 처리과정에서 문제가 발생한 경우 공동으로 책임을 진다. 그러나 운영측면에서 보면, 사고대응을 위한 국가긴급계획의 수립은 대통령령에 의해 환경청에서 수립하도록 위임되어 있고, 사고발생지점이 해상이나 육상이나에 따라 대응주무기관이 달라진다. 즉 사고발생지점에 의해 해양오염은 해양경비대에서 의장을, 환경청에서 부의장을 맡으며 육상오염의 경우는 반대이다. 또한 오염물질의 종류에 따라 화학물질은 환경청에서 의장을, 해양경비대에서 부의장을 맡으며 기름의 경우는 반대이다. 우리나라처럼 육상과 해상, 재난의 종류에 따라 단일의 책임기관을 지정하여 책임기관 주도 아래에 국가긴급계획을 수립·이행하는 것과는 차이가 있다[58]. 향후 우리나라에서도 공동책임을 통한 협업체계를 구축하여 대형재난시 주민들에 대한 안전복지서비스를 제공할 수 있어야 하겠다.

2) 통합된 지휘체계 확립

미국의 ICS(Incident Command System)와 EOC(Emergency Operations Center)와의 명확한 관계 설정과는 달리, 우리의 경우는 대응단계에서 재난안전대책본부와 긴급구조통제단간의 임무경계가 명확하지 못하고, 두 조직을 이루고 있는 기본조직의 구조 또한 상이하여 현장지휘체계에 있어 많은 문제점을 노정하고 있다. 한국의 재난현장지휘체계는 불명확한 임무경계로 중복대응과 혼란이 야기되며, 긴급구조통제단에 재난경보발령권한이 부여되어 있지 않아 대응시간이 지연될 수 있고, 일부기능의 중복으로 상호 간섭과 방해, 조직간 주요 인원의 중복으로 대책본부 기능의 유명무실화, 상이한 대응계획으로 대응력의 비효율성이 초래되며, 대책본부의 지원기능 부재로 현장대응능력의 약화, 상이한 조직구조에서 오는 지원체계 및 정보공유 과정의 복잡성, 그리고 각각 상이한 상위조직을 갖는데서 오는 통합지휘와 포괄적 자원관리의 어려움 등이 지적되고 있다[59].

ICS는 상호작용하는 공통용어, 모듈화 된 조직, 통합된 통신, 통일된 지휘조직, 통합된 행동계획, 관리 가능한 통제범위, 지정된 재난처리시설, 포괄적인 자원관리의 8가지 요소로 구성되어 개념적인 기반을 구현하기 위한 토대를 제공[60]함으로써 효율적인 지휘체계가 가능하다는 데

에 그 특징이 있다. ICS가 현장에서의 대응전략 및 전술을 결정하고 수행하는 반면, EOC는 자치단체 전체의 전략을 결정하고 자원의 우선순위를 고려 동원된 자원을 분산·배치하는 임무를 수행한다. 즉, EOC는 현장을 직접 통제하지 않는다. ICS는 주로 화재진압, 인명구조, 응급의료 및 현장통제 등을 수행하는 반면, EOC는 구조, 식량의 확보·분배, 에너지공급, 상호지원협정, 지원기관에 대한 연락업무 등을 수행한다. ICS와 EOC는 하나의 지휘선상에 위치하므로 지휘권의 이양이 불필요하며, 자치단체 전반에 걸친 책임인지, 당해 재난현장에 국한된 책임인지에 따라 그 경계가 명확하다[59]. 미국의 경우는 정부부처뿐 아니라 민간기관에게도 ICS체계를 도입하도록 하여 통합된 지휘체계를 확립하고 있다. 한국에서도 전 부처와 민간기관에 이르는 통합된 지휘체계를 마련하여 효과적인 재난관리를 수행해 나가야겠다.

3. 재정체계

1) 방제·보상 기금제도 운영

우리나라는 선박으로부터 해양오염방지에 관한 협약(MARPOL: International Convention for the Prevention of Pollution from Ships) 등 국제협약에 가입하고, 기름을 수송하는 회사에 세금을 징수하여 기금을 적립한 국제유류오염배상기금(IOPC FUND; International Oil Pollution Compensation Fund)에 전체 기금의 약 9%(05년 53억원)을 내고 있으나, 미국은 국제협약보다 더 강화된 법을 국내법으로 제정하여 자체적으로 기금을 운용하고 있다. 해양오염사고 발생 시 방제를 하기 위하여 오염원이 무엇이나가 대단히 중요한데 일반적으로 기름과 위험·유해물질(HNS; Hazardous and Noxious Substances)은 그 방제 방법에 있어 상당한 차이가 있다. 미국에서는 기름에 대한 방제 메커니즘을 이미 운영하고 있던 Superfund로 정하려고 하였으나 1990년 기름오염방지법이 제정될 때까지 기다려야만 되었다. 그래서 이러한 구분은 나중에 책임 및 보상과 관련된 기금을 기름유출책임신탁기금(OSLTF)과 화학물질 기금인 Superfund로 구분하여 운영하게 되었다[61]. 미국과는 별개로 국제적으로도 HNS 사고에 대한 배상기금을 다루는 '96 HNS협약이 채택되어 협약 가입을 통한 각종 화학물질 사고에 대한 보상기금을 확보할 필요성은 있으나, 많은 해양선진국들이 기금 적립에 따른 자국 산업체의 부담을 고려하여 현재 가입을 미루고 있는 실정이다. 이에 따라 우리나라도 외국의 동향에 주의하며 국내 HNS 관련 업계를 포함한 이해관계자와의 충분한 협의와 실익분석을 통해 가입 여부를 신중히 검토할 필요가 있다[58].

2) 민간 의연금운영체계 개선

의연금의 운영체계의 개선을 통해 재난안전단체들의 자율적 활동이 확대되어야 한다. 2003년 8월 감사원 감사결과에서는 1998년도부터 2002년도까지 사단법인 전국재해구호협회가 모금한 수재의연금 중에서 324억여원을 성금 기탁자의 뜻과 관계없이 국고 등이 부담하여야 할 법정구호비 재원으로 사용하여 국민들로부터 성금사용에 대한 의혹을 가져오고 있다고 지적하고 있다. 수재의연금은 성금을 기탁한 사람의 뜻에 따라 이재민을 위한 위로금 등으로 집행하고 법령에서 국가 또는 지방자치단체가 지원하도록 규정한 법정구호항목의 소요비용은 국고 또는 지방

비에서 전액 부담하도록 하여야 하는 것이다. 그런데 현재 재해구호법에서도 재해구호성금을 정부 통제 하에 두어 자원봉사단체들의 구호역량 확대에 제약이 되고 있다. 개정된 「기부금품 모집 및 사용에 관한 법률」의 취지에 따라 봉사단체의 자율적인 모금과 집행을 보장하여야 한다. 의연금 배분위원회는 공평한 배분을 위한 의사결정기구로서 기능을 하는 것은 필요하나 집행기능까지 하는 것은 바람직하지 않다. 국민성금을 통해 자율적인 민간단체의 활동 역량을 확대하여 다양한 이재민의 욕구에 부응하는 구호 서비스의 질을 향상시켜 나가야 할 것이다[2].

3) 사회적 경제조직을 통한 피해주민 생계지원

사회적 경제란 이익을 제일의적으로 추구하지 않는 동시에 행정에 속하지 않은 영역에 위치하고 있으며, 그러한 특징을 지닌 사회적 경제조직은 경제위기, 커뮤니티 희박화, 복지국가의 한계를 극복하고자 다양한 형태와 내용으로 활동을 전개하고 있다[63]. 사회적 경제의 움직임은 단지 평상시에만 해당되는 것이 아니라 위기관리 분야, 특히 재난 복구 시에 있어서도 그 진가가 발휘된다는 것은 이미 여러 사례가 반증하고 있는 바이기도 하다. 해외에서는 2011년 동일본 대지진 피해지역에서 기존 사회적 경제조직은 물론 신규조직도 다수 설립되어 각 활동성과를 올리고 있다.

기부를 사회적 경제조직에 전달하는 경우 물리적, 정신적 서비스나 생활지원 등, 그 액수에 상당하는 서비스를 제공하게 된다. 따라서 기부자가 이재민에게 서비스를 제공하고 싶을 때는 기부를 사회적 경제조직에게 주고, 사회적 경제조직은 이재민에게 서비스를 제공하게 된다[64].

공적자금에 의한 지원은 선택과 집중이라는 장점이 있다. 그러나 개인의 자발적인 지원동기를 끌어낼 관계형성에 있어서는 부족함을 지적하지 않을 수 없다. 일본은 행재정(行財政) 개혁과 관련해 특히 행정구역 통합을 실시한 자치단체에서는 극단적 인원삭감이 강행되었기 때문에 통상시 업무에 있어서도 극히 바쁜데도 불구하고 이에 더해 긴급사태로 지진, 해일, 핵상화 나아가 원전사고 및 그 풍평피해에 대한 대응이라는 업무가 추가되었어도 대처할 수가 없었던 실정이었다[65]. 공적자금의 경우와 대조적으로 자치센터, 시민센터 등을 거점으로 불런티어 활동, 커뮤니티 활동, NPO 활동 등이 일상적으로 전개되고 있던 지역에서는 재난발생 직후 피난소를 시민센터, 초등학교 체육관 등으로 설정해 수돗물이 멈춰도 학교 수영장 물을 수선 화장실에 사용하는 등 지역공조 활동이 용이하게 실행되어 5일내지 1주일 정도 피난생활은 충분히 대응할 수 있었다. 현재 및 향후 시정 직원 수 증원이 용이하게 가능해지지는 않을 것으로 행정 당국은 이번 경험을 참고로 불런티어, 커뮤니티, NPO에 의한 지역공조(共助) 활동의 중요성을 인식해 이들과 협력하는 방안과 사업추진 방식에 대해 검토할 필요가 있다[65]. 정부는 각종 사회적 경제조직이 지역주민과 상호적 협력관계를 구축하고 자율적으로 지탱되는 활동기반을 조성할 필요가 있다. 이에 일본 NPO법인에 대한 기부세제 및 기부를 증대하는 중간지원조직의 역할이 시사하는 바는 적지 않을 것이다. 이로써 정부의 직접적 지원이 한시적이고 고정적이라는 단점을 극복할 수 있으며, 사회적 경제조직이 방대한 행정서류 작성에 시간을 소비하는 것이 아닌 지역사회의 수요 중심으로 활동을 전개하는 기반이 마련될 수 있다[66]. 한국에 있어서도 사회

2) 1998년 헌법재판소 판결에서 기부금의 사전허가제는 헌법에 보장된 행복추구권을 침해한다고 명시했다. 미국에서는 1988년 연방대법원에서 모금 비용을 제한하는 것은 표현의 자유를 침해한다고 판결한 적이 있다[62].

적 경제조직 그리고 공적·민간자금의 유기적 연계가 재난복구 시 중요한 역할을 수행할 수 있어야 할 것이다.

4. 정보체계

1) 종합적인 재난정보시스템 구축

재난안전대책본부와 긴급구조통제단간의 상황정보 공유가 미흡하다. 재난관련 정보시스템으로 기초 자치단체에서는 국가안전관리정보시스템, 상황전파시스템, 재난관리 공동활용센터 시스템, 시·군 재난관리시스템 등을 활용하고 있고, 소방서에서는 소방긴급구조활동 정보시스템, 소방예방 정보관리시스템, 소방지식 정보시스템 등을 활용하고 있으나, 상황전파시스템 이외의 정보시스템은 접근권한이 서로 부여되지 않아 정보공유가 원활하지 못하다. 이러한 정보시스템에의 정보공유 미흡으로 시군구긴급구조통제단은 시도긴급구조통제단과 시군구 재난안전대책본부에 이중으로 보고해야하고, 보건소는 시군구 재난안전대책본부와 시도의 보건복지담당에게 이중보고하는 불편이 초래되고 있다. 국가재난관리정보시스템(NDMS) 내에서도 인접 시군구의 사건사고 정보는 볼 수 없다. 특히, 현장에 다수기관 참여시 기관 간 무선통신체계가 상이하여 정보소통에 어려움이 많다[67].

그러나 일본은 고베 대지진 당시의 자원봉사의 접수, 정보수집 및 발신 등의 문제를 남겼는데, 이러한 교훈을 통해 고베시 재난 자원봉사 정보관리체계를 만들었다. 재해봉사 현지지원센터를 설치하기 전까지 재해지원 정보센터에서의 재해에 대한 정보의 수집, 발신과 이에 따라 각 회의에서 재해봉사 현지 지원센터의 설치를 결정하며, 이 과정은 재해대책본부와 사회복지협의회와의 연대 속에 이루어진다. 재해봉사 현지지원센터는 현장에서의 실질적인 업무를 담당하는데 피해상황, 자원봉사, 욕구, 물자나 기계에 관한 정보를 수집하고 발신한다. 이 센터의 코디네이터는 자원봉사접수, 자원봉사자들의 요구 접수, 각 자원봉사자들의 적재적소 배치, 민간 자원봉사자와 단체들의 조정, 혹은 필요에 따라 타구역에 의뢰를 한다. 이렇게 일본의 경우는 재난정보를 수집하고 발신 또는 각 관계기관과 연계·대응 할 수 있는 확실한 기관을 중심으로 재난대비를 하려는 체계로 만들어 가고 있다. 일반 자원봉사자와 단체에도 이러한 정보를 즉각 발신함으로써 즉각적이고 적절한 자원봉사활동을 피하고 있다[68]. 일본의 사례와 같이 재난정보를 관리하는 책임기관들간에 연계를 통해 종합적인 재난정보시스템 구축을 추진하여 주민들에게 적절한 서비스가 제공될 수 있도록 하여야 할 것이다.

2) 자원관리 정보공유시스템 구축

미국에서는 재난정보 공유 증진을 위한 법규가 마련되고 표준위기관리시스템이 확립되어 각 부처와 민간단체에 이르는 구성원간의 정보 공유와 실행 등에서 신속한 제휴가 이루어지고 있다. 또한, 미국 전역에서는 미국적십자사, 구세군, NVOAD 등 민간단체들간의 인력, 물자 등 자원에 대한 정보를 공유하기위해 CAN(Coordinated Assistance Network)이라는[69] 정보네트워크를 사용하고 있다. 재난 발생시 CAN 파트너십은 구호 및 복구 서비스가 개인들과 지역사회 전체에 전달되는 데 실질적인 개선이 되도록 하기 위해 국가 및 지역 구호 조직들과 협력한

다. 한국에서는 보안관계로 국가안전관리정보시스템에 연계되지 못하고 민간단체들간의 자유로운 정보를 교환할 수 있는 정보네트워크도 없다. 국가안전관리정보시스템은 정보에 대한 책임성으로 확인되지 않은 자료를 올릴 수 없어 재해초기에는 데이터가 올라오지 않아 거의 무용지물에 가까운 상황이 초래되고 있으며³⁾, 민간단체들간의 자유로운 정보교환을 위한 네트워크 개발 및 운영에 따르는 지원이 이루어지지 않아 전국적이고 지역적인 정보공유체계를 갖추지 못하고 있다. 재난시 이재민들을 위해 활용될 민간단체들간의 정보네트워크는 공공재이므로 국가적인 지원을 통해 운영될 수 있어야 할 것이다[71].

V. 결론 및 정책적 제언

재난으로 촉발되는 위험은 언젠가는 일어날 것으로 기대되는 불확실한 사건의 발현 또는 과정으로 사람들의 복지를 위협하게 만드는 특성을 가지고 있다. 현대 사회에서 '재난의 위험으로부터 안전'은 '삶의 질'을 구성하는 중요한 요소가 된다[72]!. 역사를 돌이켜 볼 때 재난은 인간이 피할 수 없는 현상이다. 다만 재난을 최소화하고 극복하려는 인간의 노력이 있을 뿐이다. 과거의 재난을 통해서 미흡했던 대응 방식을 변화수정하고, 재난 발생의 원인을 추정하여 그러한 일이 되풀이 되지 않도록 노력하여야 한다.

이에 Abrahams가 언급한 국가 재난관리 체계의 전반적 요소를 법적체계, 조직체계, 재정체계, 정보체계로 구분하였으며, 안전복지서비스와 깊이 관련된 최근의 대형재난 실제 사례로서 허베이 스피리트호 기름유출사고를 선정하였다. 4가지 재난관리체계 요소를 실제 재난사례에 적용하여 문제점을 도출하였으며, 확인된 문제점을 중심으로 안전복지서비스 증진을 위한 한국 정부의 재난관리체계 발전방안을 모색하고자 하였다.

법적체계의 문제로는 통합적 재난관리시스템 법적체계의 내실화 미흡, 재난사고 대응 매뉴얼간의 불일치 및 비현실성, 재난 관리 책임자들의 안전의식 부재가 지적되었다. 조직체계에서는 재난관리 협업체계 미흡과 재난현장 지휘체계의 혼란이 주요 해결 과제로 확인되었다. 재정체계에서는 방재보상 기금관리 문제, 정부 공적자금의 지원 한계, 피해주민 생계지원의 적실성 부족 등이 나타났다. 그리고 정보체계에서는 재난관리종합정보시스템 미흡과 재난관리 자원정보 공유체계 미흡이 두드러졌다.

이러한 문제점들에 대한 발전방안으로는 다음과 같이 제시하였다.

법적체계에서는 재난관리통합시스템 근거 법령 보완, 실제적인 재난관리 매뉴얼 확보, 안전의식 확대 법적체계 강화를 논하였다. 조직체계에서는 재난관리 협업체계 구축과 통합된 지휘체계 확립을 제언하였다. 재정체계에서는 방재·보상 기금제도 운영, 민간 의연금운영체계 개선, 사회적 경제조직을 통한 피해주민 생계지원을 제시하였다. 그리고 정보체계에서는 종합적인 재난정보시스템 구축과 자원관리 정보공유시스템 구축을 개선안으로 제시하였다.

3) 국가안전관리정보시스템은 차치하고라도 일반 민간단체가 접근할 수 있는 국가재난정보센터 종합상황실의 "피해현황"코너를 보면 21일간의 피해조사를 거쳐 증빙된 피해현황만 제공한다고 되어 있음[70].

본 연구는 실제 사례를 분석하여 문제점과 그 개선 방안을 모색함으로써 주민들의 안전복지 서비스 증진을 위한 재난관리체계를 정비하고자 시도하였다는 점에서 연구의 의의를 갖는다. 이는 각종 대형 재난 현장에서 주민들이 체감하는 안전복지서비스 개선을 향상시키는데 도움을 줌으로써 한국정부의 안전한국 실현을 강화하는데 기여한다고 할 수 있다.

References

- [1] Safety Journal. 2013. 2. 27. Safe-based Government Official Launch of the National Park Geun-hye Happy Times.
- [2] Kim, Gye Jo. 2013. The Improvement of Natural Disaster State Management and One Stop Service for Damaged Residents in Government 3.0. *KIPA Survey Forum* 6: 40-47.
- [3] Seoul Newspaper. 2008. 1. 22. Taeon Oil Spill Liability Shall be Revealed Precisely.
- [4] Hankookilbo. 2008. 3. 5. 62% of Residents of Taeon Stress Disorder.
- [5] Hankookilbo. 2008.3. 6. The Utility is to Relieve the Taeon.
- [6] Fido A. T. & D. O. Wood. 1989. *Safety Management Systems*. Shaftsbury: Blackmore Press.
- [7] Cox, S. & T. Cox. 1996. *Safety, Systems, and People*. Oxford, UK: Butterworth -Heinemann.
- [8] Lee, Jong Youl, et. al. 2007. *The Development of the Behavior Change Model and the Safety Sense Index*. NEMA.
- [9] Jeon, Young Ok. 2008. *Introduction to Safety Culture*. Seil Culture Publisher.
- [10] Federal Emergency Management Agency. 2006-4. *Principles of Emergency Management*. Washington, D. C.: Federal Emergency Management Agency.
- [11] Petak, William J. 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.): 3-7.
- [12] Cho, Sung Je. 2010. A Study on the Improvement of the Law and System about Emergency-Safety Management. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 6(2): 1-18.
- [13] Bae, Jae Hyeon, et. al. 2013. *Amendment to the Basic Act on Disaster Safety Management and Future Directions*. Key Points at Issues 736. The National Assembly Research Service.
- [14] Kim, Dong Hyun, et. al. 2013. *The Budget Allocation of the Natural Disaster*. The Korean Association for Local Government Studies. Proceedings of Symposium on The Local Government. 453-480.
- [15] Kwon, Gun Ju. 2012. Analysis on the Disaster Management System Status of Local Governments and Improvement: Approach Focusing on Cities, Provinces and Boroughs. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 8(5): 15-32.
- [16] Na, Kwan Sik. 2012. A Case Study on Server Consolidation of Public Organizations: Concentrated on NDMS. *Journal of Information Technology and Architecture*. 9(1): 67-78.
- [17] Park, Chull Ha. 1999. Relief Activities and Flood Control Measures for the Flood Victims of the Seoul in 1925. *Journal of Seoul Studies*. 12(1): 153-190.
- [18] Lee, Jae Won. 2000. Improving Delivery System of the Relief Items to the Disaster Victims. The Korean Association for Local Government Studies. *Proceedings of Symposium on The Local Government*. 1: 25-49.
- [19] Kim, Seung Kwon, et. al. 2000. *An Effective Plan for Disaster Relief*. Korea Disaster Relief Association. KIHASA.
- [20] Sung, Ki Whan. 1995. *A Study on the Efficient Ways of Administering Programs for Preventing Urban Disaster*. Master Dissertation. Seoul City University
- [21] Han, Dong Woo. 2004. *Improving the Disaster Management and the Emergency System*. Community Chest of Korea.
- [22] Bowie S. L. 2003. Post-disaster Crisis Intervention with Older Adults in Public Housing Communities. *Crisis Intervention and Time-limited Treatment*. 6(3): 171-184.
- [23] Friedsam, H. J. 1960. Older Persons as Disaster Casualties. *Journal of Health and Human Behaviour*. 1: 26-273.
- [24] Boihn, R. & O. J. Klenow. 1983. Older People in Disaster: A Comparison of Black and White Victims. *International Journal of Aging and Human Development*. 26: 29-43.
- [25] Toshitaka KATADA, Yasushi OIKAWA, Hideo KANZAWA, and Junsaku ASADA. 1999. A Study on the Evacuation Activity of Frail Elderly in River Flood Disasters. *Journal of the Engineering Project*. 22(1): 167-170.
- [26] Choi, Nam Hee, et. al. 2007. Psychological Impact and Depressive Response of Sufferers of Natural Disaster. A Torrential Downpour. *Korean Acad Psych Mental Health Nurs*. 16(2): 139-149.
- [27] Chung, Soon Dool & Jee Hye Ki. 2008. Disaster Experiences and Perception of Older People in Gangwon Province: A Comparison of Elderly Men and Women. *Korean Society of Hazard Mitigation*. 8(1): 57-62.
- [28] Korea Consumer Agency. 2002. *Safety Enhancement for Children*. Korea Consumer Agency.
- [29] Park, Sang Peel. 2005. *NGO Studies*. Seoul: Arche.
- [30] Lee, Sang Pal. 1996. An Evaluation of Disaster Management System by Intelligent Failure Learning: A Case Study on Institutional Change before and after Sampoong Building

Collapse. *Korean Public Administration Review*. 30(2): 2113-2127.

- [31] Sung, Ki Whan. 2006. A Study on the Network of Civilian, Enterprise, School, and Government Sectors for Disaster Management. *Journal of the KIIS*. 20(4): 154-161.
- [32] Kim, Kyoung Nam. 2007. *Plan to Activate Resident Organization in Regional Disaster Management*. Gangwon Development Research Institute.
- [33] Waugh, William L., Jr. 2003. Terrorism, Homeland Security, and National Emergency Management Network. *Public Organization Review: A Global Journal*. 3: 373-385.
- [34] Kim, Tae Yun. 2006. National Disaster Management and NEMA. The Public Officials Benefit Association. *Local Administration*. 6: 45-51.
- [35] Lee, Jae Eun. 2004. An Issue Analysis of the Disaster Management System Reshuffling and Its Future Directions. *Journal of Public Administration*. 42(2). 147-169.
- [36] Abrahams, Jonathan. 2003. Disaster Management in Australia: The National Emergency Management System. *Emergency Medicine*. 13(2): 165-173.
- [37] Ha, Kyoo Man & Ji Young Ahn. 2008. National Emergency Management System: The United States and Korea. *Journal of Governmental Studies*. 14(1): 37-60.
- [38] NEMA. 2013. *2012 Disaster Annual Report*. NEMA.
- [39] Rho, Jin Chul. 2009. The Function of National Disaster Management System and Its Limit: Focused on Hebei Spirit Oil Spill Accident. *Discourse and Policy on Social Science*. 2(1): 115-144.
- [40] Mog, Jin Yong & Yong Ug Park. 2001. *A Plan to Establish National Response System to Oil Pollution Accident in Korea*. Korea Maritime Institute.
- [41] Rho, Jin Chul. 2008. Initial Response System of the Hebei Spirit Oil Spill and the Limit of Disaster Management, The Korean Association for Environmental Sociology. *ECO*. 12(1): 43-82.
- [42] We, Kum Sook, et. al. 2008. *The Guideline of Disaster Correspondence Manual*. Seoul: Ministry of Public Administration and Security.
- [43] Yang, Gi Geun, et. al. 2010. The Problems and the Improvement Plan of the Effective Management System for Ocean Safety. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 6(4): 139-156.
- [44] Yun, Jong Hooi. 2009. *A Study on the Improvement of the National Shoreline Response System for Catastrophic Oil Pollution Accident*. Master's Thesis. Korea Maritime and Ocean University.
- [45] Lee, Myung Suk, et. al. 2008. Analyzing Governance of Emergency Response: With Emphasis

on Civil Volunteer Networks. *Korean Policy Studies Review*. 17(3): 163-188.

- [46] Yang, Gi Geun. 2009. Strategies of Building Disaster Resistant Communities: Focusing on Hebei Spirit Oil Spill Accident. *Korea Contents Association Thesis Journal*. 9(5): 249-256.
- [47] Korea Coast Guard. 2008. *Korea Coast Guard White Paper*. Korea Coast Guard.
- [48] Lee, Young Mi & Soon Ae Park. 2008. Improvement Plan for an Effective Disaster Management System through the Cases of Failure of Organizational Learning: Focused on Oil Spill Cases. *Korean Society and Public Administration Journal*. 19(3): 25-53.
- [49] Hankookilbo. 2008. 1. 31. All Residents of Taean Mind Popping Rage.
- [50] Yonhapnews. 2007. 12. 27. Taean Oil Spill Accident Occurred on the 20th, Early Diagnosis of the Emergency Prevention Nations Report on the Green.
- [51] Bae, Jae Hyeon, et. al. 2013. *Amendment to the Basic Act on Disaster Safety Management and Future Directions*. Key Points at Issues 736. The National Assembly Research Service.
- [52] Oh, Kum Ho, et. al. 2008. To Secure the Sustainable Safety Culture Activities. *Korean Society of Hazard Mitigation Journal*. 8(2): 44-52.
- [53] Stewart, J. 1996. *Local Government Today*. London: Local Government Management Board.
- [54] Lee, Myung Seok. 2002. Conceptualizing Governance: Governance as Social Coordination. *Korean Public Administration Review*. 36(4): 321-338.
- [55] Rittel, H. & M. Webber. 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*. 4: 155-169.
- [56] Cho, Yun Myung. 2013. *Activation Plan of the Collaborative Administration for the Government Administration Focusing on the Nation*. KIPA Survey Forum 6: 2-10.
- [57] US Department of Homeland Security. 2004. *National Response Plan*. pp. 1-14 and ESF #10-1-14.
- [58] Choi, Jong Wook & Seung Hwan Lee. 2009. Analysis on Response System in US for Chemicals Driven Marine Pollution Accidents and Korean Response Policy Plan. *Journal of the Korean Society of Marine Environment & Safety*. 15(3): 205-212.
- [59] Ahn, Chul Hyu. 2005. Comparative Study of the Large Disaster Response System between Nations. *NCS Release*. 1-65.
- [60] We, Kum Sook, et. al. 2007. *Plan for the Effective Field Command System Disaster Management Research Institute of The Hope Institute*. Research Report 005-17.
- [61] Choi, Jong Hae. 2002. *A Study on Risk Management Systems for Hazardous and Noxious*

Substances at Sea in Korea and USA. Master Dissertation. Korea Maritime and Ocean University

[62] Lee, Jae Eun, et al. 2012. *Disaster Relief Welfare*. Seoul: Dae Young Co.

[63] Borzaga, C. & J. Defoumy. 2001. *The Emergency of Social Enterprise*. London: Routledge.

[64] Lee, Jae Eun, et al. 2006. *Disaster Management*. Seoul: Dae Young Co.

[65] TATEWAKI, Isao. 2013. Considerable Damage of a Great Earthquake, TSUNAMI, Liquefaction & the Nuclear Electric Power Station Syndrome in FUKUSHIMA and the System of Prevention of Disasters: A Case of IBARAKI. College of Humanities. Ibaraki University. *The Social Science Journal*. 55: 49-58.

[66] Masatsugu Nemoto. 2013. Role and Support System of Social Economic Organization in Disaster Recovery Process: Focused on Flow of Relief Funds for Great East Japan Earthquake. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 9(8): 1-20.

[67] Yang, Gi Geun. 2008. Improvement of the Command System at the Disaster Site for Effective Countermeasures for Disasters: Centered on Comparison with USA. *The Social Science Researches*. 34(3): 81-104.

[68] Hong, Won Hwa, et al. 2004. The Analysis and Suggestion of Support and Management of Volunteer in the Restoring Process Against Disaster. *Journal of the Architectural Institute of Korea*. 20(10): 337-344.

[69] <http://www.can.org>.

[70] <http://www.safekorea.go.kr>.

[71] Sung, Ki Whan and Il Moon Choi. 2011. A Research on Building Protecting System for the Socially Vulnerable in Large Scale Disaster Area. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 7(1): 1-22.

[72] Lee, Jae Yeol, et al. 2005. *The Survey of Nation's Safety Sense for the Development of Social Safety Index*. NEMA.

[5] 한국일보. 2008. 3. 6. 태안을 돌보는 게 현장의 실용이다.

[8] 이종열, 박광국, 장재윤. 2007. 행동변화 모델 및 안전의식 지수 개발 연구 용역. 소방방재청.

[9] 전영옥. 2008. 안전문화총설. 세일문화출판.

[12] 조성재. 2010. 재난 및 안전관리에 관련한 법·제도 개선에 관한 연구. 한국위기관리논집 6(2): 1-18.

[13] 배재현, 박영원. 2013. 재난 및 안전관리 기본법 개정의 의의와 향후 과제. 이슈와 논점 736. 국회입법조사처.

[14] 김동현, 박범준, 임주영, 박형준. 2013. 자연재난 예산배분에 대한 논의. 한국지방정부학회. 한국지방정부학회 2013 춘계학술대회 발표논문집. 453-480.

[15] 권건주. 2012. 한국 지방정부 재난관리체계 실태분석 및 개선방안: 시·군·구를 중심으로. 한국위기관리논집. 8(5): 15-32.

[16] 나관식. 2012. 공공기관의 서버통합 사례연구: NDMS를 중심으로. 정보기술아키텍처연구. 9(1): 67-78.

[17] 박철하. 1999. 1925년 서울지역 수해이재민 구호활동과 수해대책. 서울학연구. 12(1): 153-190.

[18] 이재원. 2000. 지방정부의 이재민 구호품 전달체계 개선방안. 한국지방정부학회 학술발표논문집. 1: 25-49.

[19] 김승권, 김수봉, 이자경. 2000. 효율적 재해구호대책을 위한 정책 방안. 재해구호대책협의회, 한국보건사회연구원.

[20] 성기환. 1995. 도시방재체계의 효율적 운영방안. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문.

[21] 한동우. 2004. 우리나라의 재해·재난관리 및 긴급지원체계의 실태와 개선방안. 사회복지공동모금회.

[26] 최남희, 변주훈, 한동일, 임숙빈. 2007. 자연재난 집중호우 피해자의 심리적 충격과 우울. 정신간호학회지. 16(7): 139-149.

[27] 정순돌, 기지혜. 2008. 강원도 노인의 수해경험과 재해인식에 관한 연구: 남성노인과 여성노인의 비교. 한국방재학회논문집. 8(1): 57-62.

[28] 한국소비자보호원. 2002. 어린이 안전 선진화 종합대책. 한국소비자보호원.

[29] 박상필. 2005. NGO학. 서울: 아르케.

[30] 이상팔. 1996. 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전·후의 제도변화를 중심으로. 한국행정학보. 30(2): 113-127.

[31] 성기환. 2006. 재난관리를 위한 민관산학네트워크 구축에 관한 연구. 한국안전학회. 20(4): 154-161.

[32] 김경남. 2007. 지역재난관리의 주민조직 활성화 방안. 강원발전연구원.

[34] 김태윤. 2006. 국가재해관리 체계와 소방방재청. 지방행정. 6: 45-51.

참고문헌 (References in Non-roman Script)

[1] 안전저널. 2013. 2. 27. 안전 기반의 국민행복시대 박근혜 정부 공식 출범.

[2] 김계조. 2013. 정부 3.0 자연재해 상황관리체계 개선 및 피해주민 원스톱 서비스 지원. 한국행정연구원 사회조사센터. KIPA 조사포럼 6: 40-47.

[3] 서울신문. 2008. 1. 22. 태안사고 책임 정밀하게 밝혀내야.

[4] 한국일보. 2008. 3. 5. 태안주민 62% 스트레스 장애.

[35] 이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 행정논총. 42(2). 147-169.

[37] 하규만, 안지영. 2008. 미국의 국가 재난관리 체계가 한국에 주는 함의. 정부학연구. 14(1): 37-60.

[38] 소방방재청. 2013. 2012년 재해연보.

[39] 노진철. 2009. 국가재난관리체제의 기능과 한계: 허베이 스피리트호 기름유출사고를 중심으로. 사회과학 담론과 정책. 2(1): 115-144.

[40] 목진용, 박용욱. 2001. 유류오염사고 대비 해안방재 구축방안. 한국해양수산개발원.

[41] 노진철. 2008. 허베이 스피리트호 기름유출사고의 초기대응과 재난관리의 한계. ECO. 12(1): 43-82.

[42] 위금숙외. 2008. 재난대응 매뉴얼 작성 및 운영지침 연구. 서울: 행정안전부.

[43] 양기근, 김형두, 정원희. 2010. 효율적인 해양안전관리의 문제점과 개선 방안. 한국위기관리논집. 6(4): 139-156.

[44] 윤종휘. 2009. 재난적 해양오염사고에 대비한 국가방재시스템 개선에 관한 연구. 한국해양대학교 석사학위논문.

[45] 이명석, 오수길, 배재현, 양세진. 2008. 재난대응 거버넌스 분석: 민간자원봉사네트워크를 중심으로. 한국정책학회보. 17(3): 163-188.

[46] 양기근. 2009. 재난에 강한 지역공동체 형성 전략: 허베이 스피리트호 기름유출사고를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지. 9(5): 249-256.

[47] 해양경찰청. 2008. 2008년 해양경찰 백서.

[48] 이영미, 박순애. 2008. 조직학습 실패 사례를 통한 재난관리의 효과성 제고 방안: 해양 유류유출 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구. 19(3): 25-53.

[49] 한국일보. 2008. 01. 31. 단지사건은 분통 터지는 태안주민 모두의 심경.

[50] 연합뉴스. 2007. 12. 27. 태안 기름유출사고 사고발생 20일, 초기 긴급방재에 관한 녹색연합 진단 보고서.

[51] 배재현, 박영원. 2013. 재난 및 안전관리 기본법 개정의 의의와 향후 과제. 이슈와 논점. 736.

[52] 오금호, 성기환, 김경상, 문현철. 2008. 안전문화활동 그 지속성 확보를 위하여. 한국방재학회지. 8(2): 44-52.

[54] 이명석. 2002. 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 한국행정학보. 36(4): 321-338.

[56] 조윤명. 2013. 국민중심 국정운영을 위한 행정협업의 활성화 방안. 한국행정연구원 사회조사센터. KIPA 조사포럼. 6: 2-10.

[58] 최종욱, 이승환. 2009. 화학물질 해양오염사고에 대한 미국의 방재체제 분석과 국내의 방재정책 방안. 해양환경안전학회. 15(3): 205-212.

[59] 안철현. 2005. 대형재난 대응체제에 대한 국가 간 비교 연구: 다수유관기관 현장지휘 통합방

안을 중심으로. 국가안전보장회의(NCS) 배부자료. 1-65.

[60] 위금숙, 백민호, 권진주, 양기근. 2007. 재난발생시 효율적인 현장지휘체계 수립방안. 희망제작소 재난관리연구소. 연구보고서. 005-17.

[61] 최종해. 2002. 해상위험유해물질 위험관리제도에 관한 연구: 한국과 미국을 중심으로. 한국해양대학교 석사학위 논문.

[62] 이재은, 양기근, 이주호, 성기환, 이은애, 심성화, 한동우, 류상일, 변성수. 2012. 재해구호복지론. 서울: 대영문화사.

[64] 이재은, 성기환 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.

[66] 네모토 마사쓰구. 2013. 재난복구시 사회적 경제조직의 역할과 지원방안: 동일본 대지진 피해 지역의 공적자금과 민간자금 흐름을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(8): 1-20.

[67] 양기근. 2008. 효율적 재난대응을 위한 재난현장지휘체계의 개선방안: 한국과 미국의 비교론적 관점. 사회과학연구. 34(3): 81-104.

[68] 홍원화, 여명길, 전규업, 이지희. 2004. 재난 자원봉사의 지원 및 관리 체계 분석 및 제안. 대한건축학회논문집. 20(10): 337-344.

[71] 성기환, 최일문. 2011. 대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구. 한국위기관리논집. 7(1): 1-22.

[72] 이재열, 신창섭, 서문기, 박두용. 2005. 사회안전지표 개발을 위한 국민안전의식조사. 소방방재청.

성기환: 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 도시방재를 위한 민관협력체계 구축 방안에 관한 연구, 2004), 현재 서일대학교 사회복지과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 재난구호, 민관협력체계, 자원봉사 분야이며, 한국방재학회 보건의료방재위원장, 한국정책개발학회 부회장 등으로 활동 중이다. 최근에 발표한 논문으로는 “이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계 구축 방안(2013, 공저)”, “노인 안전복지모델 개발에 관한 연구(2011, 공저)”, “대형 재난 현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구(2011, 공저)”, “주민 안전복지모델 개발에 관한 연구”(2009, 공저) 등이 있고, 저서로는 방재학(2012, 공저), 재해구호복지론(2012, 공저), 재난구호개론(2009) 등이 있다(notwo@seoil.ac.kr).

최일문: 서울시립대학교에서 행정학박사 학위를 받고(조직효율성의 결정요인에 관한 연구, 2006), 현재 경동대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 행정조직/관리, 선거정책, 복지행정 등이 주요 관심 분야이며, 한국정책개발학회 부회장으로 활동하고 있다. 주요 연구로는 “이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사활동체계 구축 방안(2013, 공저)”, “노인 안전복지모델 개발에 관한 연구(2011, 공저)”, “2010년 지방선거의 투표율 분석과 정책적 함의(2011, 공저)”, “대형 재난현장에서의 사회적 약자 보호시스템 구축에 관한 연구(2011, 공저), 등이 있다(imchoi@kl.ac.kr).