

A Study on Efficient Operation of the Disaster Management Organization of Regional Local Governments in Korea

- Analyzing the Organizational Structure of Disaster Management -

Seol A Kwon^{1#}, Sang Il Ryu², Jee Eun Kim¹, Jae Eun Lee¹⁺

¹ Chungbuk National University, 1, Chungdae-ro, Seowon-gu, Cheongju, Korea

² Dong Eui University, 176 Eomgwang-ro, Busanjin-gu, Busan, Korea

Abstract

Local governments in Korea bear the primary responsibility for disaster response. This study aims to explore an efficient way to operate disaster management organizations of Korea's regional local governments. The findings are as follows. First, the unification of operating system should be needed by securing a regional-level integrated disaster control tower. Second, any confusion between a permanent organization and an emergency organization should be prevented. Third, institutional egoism related to disaster management should be overcome. More efforts should be made to construct a comprehensive cooperative network to incorporate region-specific characteristics and contents, collect all disaster-related information within each administrative area, establish a realistic plan through an analysis of appropriate conditions and prospects, and prepare the foundation to reinforce disaster management capability.

Key words: disaster management, separated disaster management system, integrated management system, local government, disaster response

1. 서론

재난관리조직은 재난관리의 목표를 달성하기 위하여 인위적으로 만들어진 체계화된 구조에 따라 환경과 상호작용하면서 여러 활동을 수행하는 체제이다. 이는 재난관리체계라는 명칭으로 사용되기도 하며, 재난관리체계는 재난관리를 담당하는 조직으로 구성된 체제를 의미하기도 한다. 따라서 재난관리조직의 핵심개념

에 재난과 재난관리가 있음을 알 수 있고(Bae & Joo, 2011), 재난관리체계는 재난을 예방하고 각종 위험으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 재난위험시설에 대한 안전관리와 재난의 조기 수습 대응체계를 구축해 재난 발생 시 신속한 초동 대응으로 각종 피해의 최소화를 궁극적인 목표로 한다는 점을 알 수 있다(Lee, 2006). 현재 우리나라의 육상 및 해상 재난관리 전담 조직은 중앙정부 수준인 국민안전처(중앙재난안전대책

[#] The 1st author: Seol A Kwon, Tel. +82-3-261-2197, e-mail, seola@chungbuk.ac.kr

⁺ Corresponding author: Jae Eun Lee, Tel. +82-43-261-2197, e-mail, jeunlee@chungbuk.ac.kr

본부, 중앙긴급구조통제단, 중앙구조본부), 광역자치단체 수준의 서울종합방재센터, 시·도재난안전대책본부, 소방안전본부(시·도긴급구조통제단, 권역별 특수구조단), 광역구조본부, 각종재난관리 업무를 담당하는 개별 국·과), 기초자치단체 수준의 각종 재난관리 업무를 담당하는 개별 과로 구성된다(Kim & Moon, 2015).

우리나라는 광복 이후 세계에서 유례없는 고도성과 급속한 산업화를 추구해 왔지만, 과거형 재난에 대한 개선은 미미하였고, 미래형 재난은 점차 다양화, 대형화, 복잡화 추세를 나타내고 있어 재난에 대한 효과적인 관리체계가 절실히 요구되고 있다(Yang, 2010; Rheem, 2015). 일반적으로 대부분의 재난은 작은 사고로 시작하지만, 발생 지역에서 효과적인 대응을 하는데 실패함으로써 대형재난으로 커지는 경우와 태풍·홍수와 같이 재난 규모가 커서 해당지역의 재난대응 역량을 넘어섬으로써 대형재난으로 발전하는 것이 일반적인 현상이다(Park & Kim, 2014). 우리나라는 지방자치제가 자리 잡기 전까지는 중앙정부가 재난관리에 있어서의 책임과 보상 그리고 도의적인 책임까지 떠맡아 왔다. 그러나 시·도지사가 주민들의 투표로 선출되어 본격적으로 지방행정을 책임지게 되면서부터, 지방정부가 재난발생 시 지역의 안전을 위해 재난대응에 일차적인 책임을 지게 되었다.

이처럼 지방정부의 역할과 의무가 커졌음에도 불구하고, 대형재난이 발생할 때마다 중앙정부가 법령의 제정 및 개정, 재난관리 조직의 재구성, 중복규제 실시 등으로 인해 중앙정부와 지방정부의 재난관련 조직의 혼란을 야기했고, 이로 인해 국가의 재난관리체계에 대한 국민 신뢰가 크게 상실되고 있다(Kang, 2008)는 비판을 받고 있다. 또한 지방정부별로 재난을 담당하고 있는 부서의 조직 명칭이나 운영체계 등 재난관리체계의

통일성이 아직까지도 확보되지 못하고 있으며, 지방정부 간 재난관리 관련 업무의 협조와 지역민간단체와의 협력, 지방정부의 재난관리인력, 장비부족 등에 있어서도 여러 가지 문제들이 지적되고 있다(Kang, 2008). 지방정부의 효율적인 재난대응체계를 구축하기 위해서는 일차적인 책임이 있는 지방정부 안에 있는 재난관리 주체들 사이의 명확한 임무와 역할 수행의 위한 재난관리 역량을 강화하는 것이 필요하다. 또한 각 지방정부의 재난관리 조직의 효율화를 위한 역할과 운영에 대한 체계적인 다양한 연구가 필요하다.

이에 이 연구에서는 우리나라의 광역 지방정부의 재난관리조직의 현황을 개관하고, 시·도별 재난관리 조직 구조(2016년 2월 기준)를 비교한 후, 우리나라 지방정부의 재난관리 조직의 효율적인 운영을 위한 개선 방안을 제시하는데 목적이 있다.

II. 이론적 논의

1. 광역 지방정부 재난관리 조직의 운영 방식

우리나라의 재난대응시스템은 지방정부가 1차적으로 대응함을 원칙으로 하고 있다. 「재난 및 안전관리기본법」 제4조(국가 등의 책무) ①항에서는 관련사항을 기술하고 있다¹⁾. 또한 동법 16조(지역재난안전대책본부) ①항에 지역재난안전대책본부의 설치와 관련된 사항도 기술하고 있다. 시·군·구 대책본부장은 재난현장의 총괄 및 조정 그리고 지원을 위하여 재난현장 통합지원 본부를 설치·운영할 수 있도록 명시하고 있다²⁾ (Rheem, *et. al.*, 2015). 재난관리를 담당하는 정부부문은 크게 중앙과 지방으로 구분할 수 있다. 지방정부 차원에서 재난관리가 더욱 중요한 이유는 다음과 같이 두 가지로 설명할 수 있다(Choi, 2005). 첫째, 지방정

1) 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

2) 시·도대책본부 또는 시·군·구대책본부(이하 "지역대책본부"라 한다)의 본부장(이하 "지역대책본부장"이라 한다)은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 되며, 지역대책본부장은 지역대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역재난안전대책본부 회의를 소집할 수 있다.

부는 행정조직의 최일선에서 실제적으로 시민들의 재산과 생명을 보호해야 하며, 재난 현장에서 가장 가까운 위치에 있기 때문이다. 지방정부는 재난관리의 실질적인 운영을 총괄하는 일선책임기관인 동시에 효과적이고 효율적인 재난관리 책임은 대부분 중앙정부보다는 지방정부에 주어지기 마련이다. 둘째, 지방정부가 재난관리시스템을 보다 적극적이고 능동적으로 실현해야 하는 이유는 재난 발생 시 지방정부가 지원해야 하는 비용이 더 늘어나기 때문이다. 재난은 피해 지역에 막대한 경제적 부담을 가져오기 마련이다. 지방정부의 재정증은 채무의 증가와 보험금의 요구 증가 등으로 인하여 고갈될 것이며, 궁극적으로는 예상치 못한 경제적 재난 상황이 전개될 가능성도 존재한다. 특히 기초자치단체의 경우에는 재난이 발생하면 재난 현장의 최일선에서 우선적으로 주민들을 대피시키고, 재난을 수습하는 역할과 기능을 수행하기 때문에 재난관리에 있어 중요한 위치에 있다고 하겠다.

지방정부는 지역 주민들의 기대에 부응하고, 효율적인 재난관리를 위하여 중앙정부와 기타 유관기관들과는 다른 역할을 수행하게 되는데, 그 역할은 다음과 같다(Kwon, 2005). 첫째, 지방정부는 재난의 전 과정에서 주도적이고, 주체적인 역할을 수행한다. 중앙정부는 재난발생 이후 대응과 복구 활동에 필요한 막대한 자원을 보유하고 있기 때문에 재난관리 행정에 있어서 직접적인 활동주체로서 뿐만 아니라 지원기관으로서의 역할을 수행할 수 있다. 그렇지만 지방정부는 재난 발생을 억제하거나 완화 기능을 수행하는 재난의 예방기능, 재난 발생에 대비하여 지역안전관리계획을 수립하거나 재난정보시스템을 구축하고 운영하는 등의 대비기능을 수행하게 된다. 또한 재난발생 시 피해를 최소화하기 위하여 각종 인적·물적 자원을 동원하여 재난을 수습하는 대응기능을 수행한다. 마지막으로 재난 피해지역이 정상적인 생활로 되돌아갈 수 있도록 하는 복구 기능을 수행 하는 등 재난관리 전반에 대한 재난관리 주체로서의 역할을 수행한다.

둘째, 지방정부는 재난관리에 있어 조정자의 역할을

수행한다. 재난관리행정에 있어 일련의 과정인 예방, 대비, 대응, 복구 과정을 수행함에 있어, 여러 재난관련 기관 및 단체가 참여하게 되는데, 이때 지방정부는 각급 재난관리 책임기관과 긴급구조기관, 긴급구조지원기관, 자원봉사자 등 다양한 참여조직의 의견을 들어 합리적인 재난관리 정책의 대안을 선택하고 이를 이행할 수 있도록 조정하는 역할을 수행한다.

2. 광역 지방정부의 재난관리 조직 운영방식

우리나라 광역 지방정부의 재난관리조직은 통합형 관리방식(경기도)과 분산형 관리방식 유형으로 구분할 수 있다. 이들 통합형과 분산형 관리방식 각각이 지니는 장·단점은 다음과 같다.

첫째, 분산형 재난관리 방식은 재난의 유형별 특징을 강조하는 방식으로 1930년대 전통적인 조직이론의 등장과 전문화와 합리성을 중시하는 이론적 분위기에서 등장했다. 둘째, 통합형 재난관리 방식은 분산형 재난관리 방식이 지니는 문제점을 극복하고자 대두되었다. 통합형 관리방식은 미국의 FEMA(Federal Emergency Management Administration) 창설의 근거로 제시되었다(Yun, 2013).

재난 유형에 따라 서로 다른 대응체계를 지니고 있는 우리나라와는 달리 미국은 모든 재난에 같은 동일한 방식으로 대응하는 통합형 재난관리방식을 채택하고 있다. 우리나라는 부처별 대책본부 형태(중앙사고수습본부)의 대응체계를 운영하나, 미국은 All-hazard Approach를 표방하면서 모든 재난에 보다 표준화된 현장지휘체계를 적용하고 있다(Kwak, *et. al.*, 2015: 37). 미국 노스캐롤라이나 주의 경우에는, 공공안전부(Department of Public Safety) 내 위기관리실, 소방, 경찰, 주방위군, 교정실 등 재난 및 위기관리 관련 기관이 단일 부처인 공공안전부 내에 편제되어 있어 서로 협력적이고 유기적으로 대응체계를 유지하고 있다. 이러한 현장을 중심으로 일원화된 재난관리 조직은 재난대응역량 확보에 있어 보다 핵심적인 역할을 수행하게 된다(Kwak, *et. al.*, 2015: 38).

Table 1. Comparison between separated disaster management system and integrated disaster management system

Division	Separated Management System	Integrated Management System
Related government departments and organizations	- Simple juxtaposition of different government ministries/ departments and organizations	- Parallel arrangement of departments and organizations under a single government ministry/department
Range of activities	- Management activities related to a particular disaster	- Parallel implementation of integrated management activities and independent activities for a disaster
System of information delivery	- Multiplication of information delivery	- Unification of information delivery
Strength and merit	- Management by government ministries/departments and organizations - Management of disaster by type - Multiplication of information delivery	- Unification of command structure - Coordination of departments and organizations by a single government ministry or department - Similar response to all disasters
Weakness and shortcomings	- Overlapping or distributed disaster response organizations - Limited overlapping or linked tasks between government ministries and departments - Limited managing capability to a complex disaster	- Management responsibility and burden to all disasters - Reduced response capability if cooperation lacks between government organizations and departments
Responsibility	- Dispersion of responsibility	- Excessive responsibility
Command structure	- Multiplication	- Unification

※ Source: Kim, *et. al.*(2012); Kwak, *et. al.*(2015); Yun(2013).

3. 선행연구 검토

지방정부의 재난관리 역량을 높이는 일은 초기대응 실패로 인한 대형재난으로의 발전을 막을 수 있는 장기적인 대안이라 할 수 있다(Park & Kim, 2014). 지방정부의 재난관리 조직과 관련한 연구는 다양한 방면에서 이뤄지고 있다. 우선, Kwon(2012)은 한국 지방정부의 재난관리체계 실태 분석 및 개선방안을 시·군·구를 중심으로 연구하였다. 연구 결과, 재난 및 안전관리 기본법을 중심으로 재난관리 관련 법률들의 일원화, 재난 및 안전관리 기본법과 다른 법률 사이의 상호연계성 강화, 통합형 지역 재난관리 기본 조례의 제정, 재난전담 조직(재난안전관리과)의 실질적 컨트롤 타워(Control Tower) 역할 기능 강화, 재난정보 공유 기능이 강화된 재난상황실 구축, 재난관리 전문 인력 양성을 위한 교육·훈련 프로그램 강화, 사전 예방위주의 예산편성 강화, 재난복구 예산의 일정액 이상을 경상비로 편성, 풍수해 보험의 확대 등을 제안하였다.

Yun(2013)은 지방정부 재난관리조직의 문제점을 검토·분석하고, 지방정부 재난관리 조직시스템 평가모형을 제안하였다. 이러한 모형 제안 목적은 재난안전 분야의 지방정부 조직과의 유기성, 현장 대응성, 전문성, 통

합성의 관점에서 분석·평가함으로써 재난 예방과 발생에 따른 보다 정확하고 신속한 대응과 항구적이며 적응성이 높은 처방을 제고시켜야 한다고 제시하였다.

Lee, *et. al.*(2014)은 지방정부 재난관리체계 기반에 관한 재검토를 통해 지방정부의 재난관리 수준이 낮은 이유에 대해 문제점을 분석하였다. 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 현장 중심의 재난 관리가 운영될 수 있도록 하고, 둘째, 지방정부에 재난예방예산을 별도로 편성할 수 있는 재정적 지원이 필요하고, 셋째 재난관리 정보 표준화와 공유체계가 기반이 된 통합운영시스템을 구축하며, 마지막으로 중앙정부 차원의 획일적인 계획이 아니라 지역 특성에 맞는 재난관리계획을 갖추어야 한다는 결론을 도출 하였다.

Lee(2015)는 위기관리학과 재난관리학에서 지방정부의 역할에 대하여 연구하였으며, 연구결과는 다음과 같다. 지방정부의 재난관리 역할 강화 방안으로는, 지역 주민의 참여와 민간지원 체계의 강화, 현장 중심의 기동대응 조직을 설치하고, 소방, 경찰, 공공업무, 자원봉사 그룹, 상급정부 자원들과의 적절한 협력적 운영, 유관기관뿐만 아니라 해당 지역이나 인근 지역의 전문인력까지 포함된 협력적 방재관련 회의체 구성 필요,

Table 2. Precedented studies

Author(s)	Important results & implications	Article title
Kwon (2012)	Reinforcin the inter-connectivity among the related laws, enacting the integrated regional administration ordinance, building up the control tower function of the disaster organization, establishing the disaster situation office with disaster information sharing function, etc.	An analysis of actual conditions on the disaster management of Korea's local governments and a study on improvement methods
Yun (2013)	Suggesting the disaster management organization system evaluation model in local government	A study on evaluation model of the disaster management organization system of Korea's local governments
Lee, et. al. (2014)	Operating the field-oriented disaster management, Supporting the financial disaster-prevention budget to the local government, establishing the integrated operation system based on the information standard and sharing, equipped disaster management plan with character of area	A study on disaster management system of Korea's local governments
Lee (2015)	Local residents participation and private support system, making the rapid response organization, cooperative operation among fire-fighting service, police public organization and volunteering group, etc., organizing the cooperating disaster management council in local government, etc.	A study on the role of local governments in crisisonomy and disastronomy
Shin, et. al. (2015)	Establishing the business continuity plan based on the existing safety management plan, wring the specific scenario according to earthquake, tsunami, hazards, rapid response system	A study on business continuity standard guideline of local governments in the event of a disaster

충분한 재난관리 인력 확보 필요, 별도의 재난대비 조직 체계 구축, 지방정부 안에서 정부 부문의 재난관리 행정 역량과 민간 부문의 재난관리에 대한 적극적인 참여와 자율적인 활동 역량이 강화되어야 한다고 제시하고 있다.

Shin, et. al.(2015)은 운영연속성 계획과 업무연속성관리 계획, 국제 표준 ISO22301, 재난대응 공통필수 기능에 대한 검토를 통해 지진 및 지진해일 발생에 따른 지방자치단체 업무연속성 계획 수립을 위한 반영사항을 도출하였다. 연구 결과, 지방자치단체는 업무연속성 계획 수립을 위하여 중앙정부 차원의 표준지침 마련이 필요하다. 또한 기존에 수립된 안전관리계획을 기준으로 업무연속성 계획을 수립해 지방자치단체 지역적 특성을 반영하여 작성해야 하고, 지방자치단체 업무연속성 계획을 수립하기 위하여 지진과 지진해일 발생 규모, 피해에 대해 세부적인 시나리오를 작성하고 규모에 따른 신속한 대응을 할 수 있도록 해야 한다고 주장하였다.

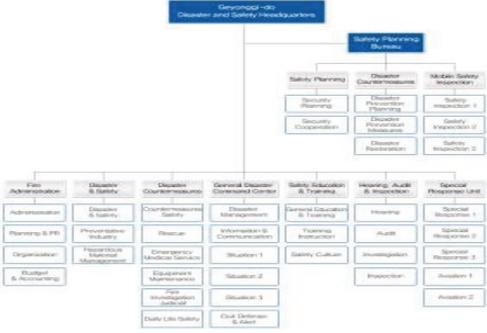
III. 지방정부별 재난관리 조직의 장단점 분석

우리나라의 지방정부별 재난관리 조직을 크게 구분하면 재난관리 총괄기관과 재난대응 기관이 통합되어 있는 통합형인 경기도와 총괄기관과 대응기관이 분리

되어 있는 분리형 구조를 갖고 있는 강원도, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 경상남도, 전라북도, 전라남도도 구분할 수 있다. 특히 경기도의 경우에는 미국식 재난관리 통합형 방식을 취하고 있는데, 이는 재난발생시 현장중심의 일원화된 재난대응 역할과 기능 확보에 유리하다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 통합관리방식은 모든 재난에 대하여 관리와 책임에 대한 부담이 크다는 점과 각 부서 간 협력이 어렵게 되면 재난 대응역량이 감소하게 된다는 단점을 지니고 있다.

이와는 달리 대부분의 광역 지방정부는 분산형 재난관리 조직 구조 형식을 취하고 있는데, 이러한 분산형 관리방식의 경우에는 재난을 유형별로 관리하거나 정보전달이 다원화되어 있고, 부처와 기관별로 구분해서 관리할 수 있는 장점이 있다. 그러나 재난발생시 단일화된 지휘체계 확보가 어렵다는 가장 큰 한계가 있다. 우리나라에서 재난이 발생할 때 마다 매번 문제로 제기되는 통합 컨트롤 타워의 운영, 유지, 기능 확보가 제대로 이루어지지 않을 가능성이 크다는 것이다.

한편, 우리나라의 재난관리조직은 평상시 조직과 비상시 조직이 다르다. 실제 재난 발생 시에는 재난안전대책본부, 긴급구조통제단 등이 가동된다. 그런데 재난이 최초로 발생되는 시·군·구의 경우에는 지방자치단체 재난관리 조직 편제상에 소방서가 포함되어 있지

<p>Integrated Type Gyeonggi-do</p> <p>(General Command Center + Response Organizations)</p>	
<p>Separated Type Gangwon-do Chungcheong Namdo Chungcheong Bukdo Gyeongsang Bukdo Jeolla Namdo Jeolla Bukdo</p> <p>(Response Organizations are separated from General Command Center)</p>	<p>Disaster & Safety</p> <ul style="list-style-type: none"> Safety General Disaster Prevention Emergency Planning Division <p>Gangwon-do (Current State of Disaster Management Departments)</p> <p>Fire & Safety Headquarters</p> <ul style="list-style-type: none"> Fire Administration Division Safety Management Division Safety Management & Protective Facilities Division Special Rescue Team <p>Gangwon-do (Current State of Fire Defence HQ Departments)</p> <p>Disaster and Safety Management Office</p> <ul style="list-style-type: none"> Safety Policy Division Disaster Management Division Disaster Prevention Division <p>Chungcheong Bukdo (Current State of Disaster Management Departments)</p> <p>Fire Department Headquarters</p> <ul style="list-style-type: none"> Fire Administration <ul style="list-style-type: none"> Fire Administration Team Inspection Team Budget & Equipment Team Countermeasure & prevention Division <ul style="list-style-type: none"> Countermeasure & Investigation Team Prevention & Safety Team Rescue & First aid <ul style="list-style-type: none"> Rescue Team Crisis Center Combat Search and Rescue The Fire Situation Center <ul style="list-style-type: none"> Situation 1 Situation 2 Situation 3 Information and Communications <p>Chungcheong Bukdo (Current State of Fire Defense HQ Organization)</p> <p>Disaster and Safety Management Office</p> <ul style="list-style-type: none"> Safety Policy Division Social Disaster Division Natural Disaster Division <p>Chungcheong Namdo (Current State of Disaster Management Departments)</p> <p>The Fire Defense Headquarters</p> <ul style="list-style-type: none"> Fire Administration Division <ul style="list-style-type: none"> Fire Administration Team Planning & Budgeting Team Accounting Team Inspection Team Health and Safety Team Fire Safety Measures Division <ul style="list-style-type: none"> Fire Safety Measures Team Prevention Guidance Team Advertisement of Education Team Investing Method Team Volunteer Firefighter Corps Team 119 Situation Center <ul style="list-style-type: none"> Disaster Response Team First aid Team Rescue Team Emergency Task Force Team Emergency Operations Center <ul style="list-style-type: none"> Situation aid Situation 1 Situation 2 Situation 3 Fire Information and Communications Chung Cheong Fire Service Academy <ul style="list-style-type: none"> Education Support Division Education Plan Division Operation of Education Division <p>Chungcheong Namdo (Current State of Fire Defense HQ Departments)</p>

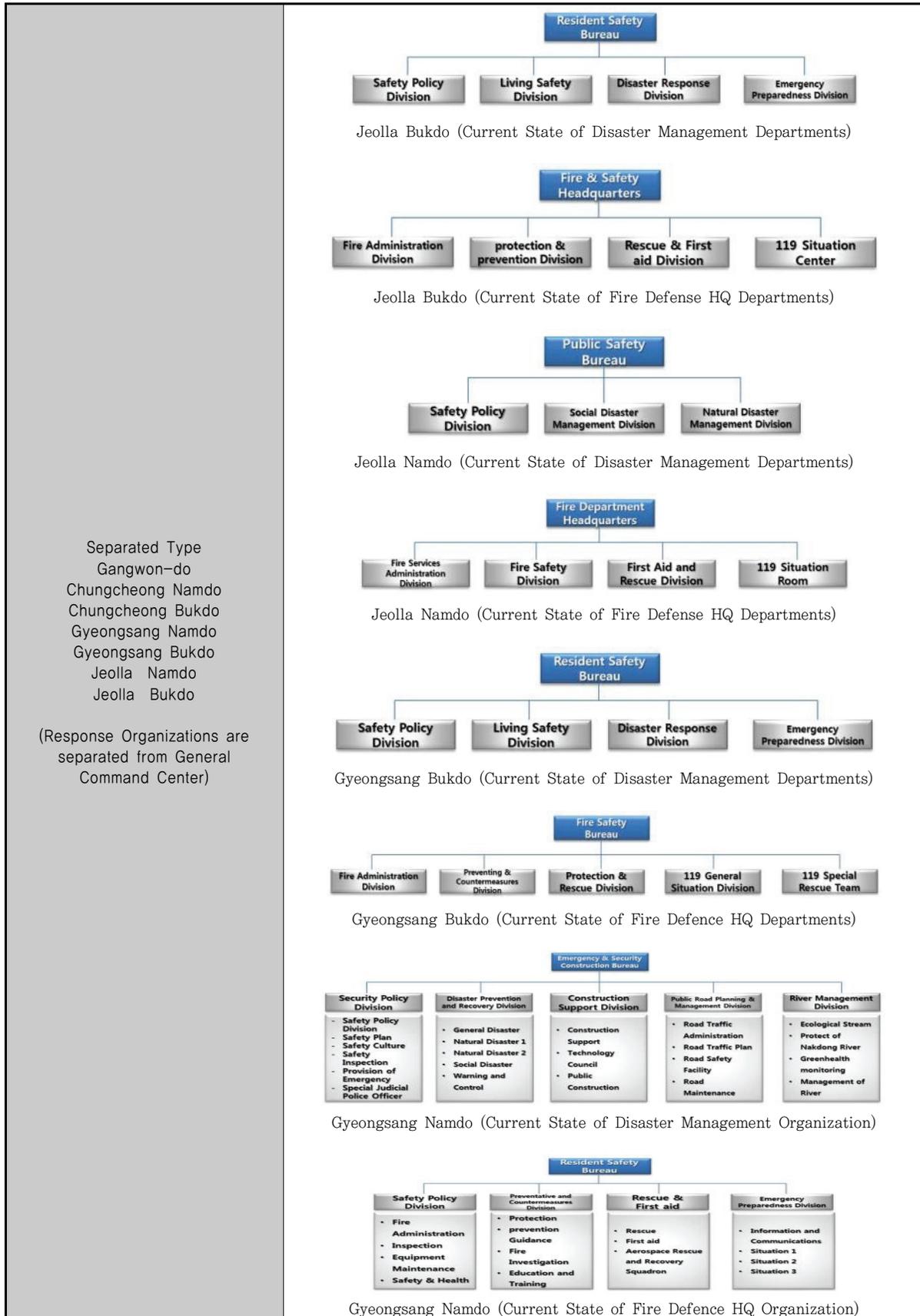


Figure 1. Disaster management organization structure of regional administration

Table 3. Disaster response system and structure

<p>Center</p>	<p>Central Disaster and Safety Countermeasures HQ - Minister, Ministry of Public Safety and Security - ↓ Central Emergency Rescue Control HQ - Director, Central Fire Defence HQ (Ministry of Public Safety and Security) -</p>	
<p>Metropolitan City, Province</p>	<p>Disaster and Safety Countermeasures HQ by Metropolitan City and Province - Mayor/Provincial Governor - ↓ Emergency Rescue Control HQ - Director of Fire Defence HQ (Metropolitan City/Province) -</p>	
<p>City, County, District</p>	<p>Disaster and Safety Countermeasures HQ by City, County, District - Mayor, County Head, District Head - ↓ Emergency Rescue Control HQ by City, County, District - Fire Station Chief (City, County, District) -</p>	

※ Source: Rheem, *et. al.*(2015).

않다. 이는 지역 소방서가 시·도 광역자치단체의 소방 본부에 속해 있어 기초자치단체에 재난관리부서와의 협력적 네트워크를 구축하기에는 한계가 있는 상황이다. 또한, 중앙사고수습본부는 지역사고수습본부를 설치할 수 있지만, 지방자치단체의 행정관할구역과 분류 체계가 상이하다. 통상적으로 재난대응의 1차적 기관은 소방의 긴급구조통제단이지만, 기초자치단체의 경우 소방조직이 없으며, 긴급구조업무가 최우선이 아닌 재난발생 시에는 이에 대한 대처역량 또한 부족할 수밖에 없는 상황에 놓일 수 있다. 이로 인하여 상급자치단체인 시·도의 재난관리에 과부하가 걸리게 된다(Rheem, *et. al.*, 2015).

IV. 지방정부 재난관리 조직 운영의 문제점

1. 법·제도적 측면

첫째, 재난관련 법령간의 연계성이 부족하다. 아직까지도 재난 및 안전관리 기본법과 재난 관련 법령들 사이의 연계성 부족으로 인하여 지방정부에서 혼란을 겪고 있다. 이에 대한 법제도적 차원에서의 정비가 필요하다. 둘째, 중앙정부와 지방정부의 명확한 역할 구분이 이루어지고 있지 못하다. 재난관리와 관련하여 중앙정부와 중앙정부, 중앙정부와 지방정부 사이의 역할 구분이 법

· 제도적 차원에서 명확하지 않아서 혼란이 가중되고 있는데 이에 대한 개선이 필요하다. 셋째, 지역재난안전 대책본부(지방정부)와 지역긴급구조통제단(소방) 사이의 역할 구분이 모호하다. 이로 인해 재난 발생 시 신속하고 효과적인 재난대응이 이루어지고 있지 않아서 이를 보완할 수 있는 방안을 마련하는 것이 시급하다.

2. 조직설계 측면

첫째, 지방정부에서의 통합형 재난관리 컨트롤 타워를 구축하는 것이 필요하다. 재난 발생 시 재난관리 관련 기관들 사이의 역할과 기능을 조정할 컨트롤 타워를 확보하는 것이 중요한데, 지역 재난안전대책본부의 신속한 가동이 이루어지고 있지 않으며, 지역 재난안전대책본부의 역할이 아직까지 미흡한바 이에 대한 수정이 시급하다. 둘째, 상시기구와 비상기구의 혼란을 방지하여야 한다. 재난발생시 지역 재난관리 상시기구(도민안전실, 소방 등)와 비상기구(재대본, 통제단 등)간의 혼란이 가중되고 있는바 이에 대한 개선이 필요하다. 셋째, 재난관련 유관부서의 이기주의 극복이 필요하다. 지역의 경우 도민안전실이 신설되어서 재난관리를 총괄하고는 있으나, 유형별로 유관기관이 많은데, 협력적인 관계 유지가 아닌, 조직이기주의에 의해 실질적인 협력이 이루어질 수 있도록 보완을 하는 것이 필요하다. 조직과 권한을 키울

때는 제 소관이라고 우기다가도 재난이 터지면 다른 부처에 미룬다(조선일보, 2015년 5월 16일자, A35).

3. 인적자원 측면

첫째, 방재안전직렬 등 전문 인력 확보가 이루어지지 못하고 있다. 재난인력의 전문성 확보차원에서 방재안전직렬이 신설되었으나, 지방정부에서의 채용 실적이 아직까지 미흡하다. 향후 재난관리 인력의 전문성 확보 차원에서 방재안전직렬 등을 활용하여 전문 인력을 확보하는 것이 시급하다. 둘째, 순환보직으로 인해 발생하는 전문성 부족 현상을 극복해야 한다. 지역 안전부서의 경우 재난관리 관련 직렬이 아닌, 일반직 등 다양한 직렬이 혼재되어 있고, 순환보직으로 인하여 전문성 확보가 어려운 바 이에 대한 개선이 필요하다. 셋째, 재난 훈련 및 교육 프로그램을 강화하여야 한다. 지역 재난관리 인력에 대한 재난관리 훈련이 형식적이고, 짜임새가 부족한 교육프로그램에 대한 개선이 필요하다.

4. 재난예산 측면

첫째, 지방정부의 장의 관심 확대와 재난관리 예산 증대가 필요하다. 지방정부의 장의 재난에 대한 관심부족으로 재난안전에 대한 예산 배분은 항상 후순위로 밀리고 있는데, 향후 재난예산의 증대가 필요하다. 둘째, 중앙정부의 재난예산 지원 확대가 이루어져야 한다. 현행 재난과 소방에 대한 중앙정부의 예산이 부족한 실정인데, 앞으로 중앙정부의 재난예산의 지원 확대가 필요하다. 셋째, 복구위주의 예산 편성을 지양하여야 한다. 재난예방 관련 예산투입을 늘려야 하나, 현행 지자체의 경우 복구위주의 예산편성이 주를 이루고 있어 이에 대한 수정이 필요하다.

5. 민간협력 측면

첫째, 민간 재난전문 인력의 양성이 시급하다. 재난관리의 경우, 짧은 시간에 많은 인력과 장비가 투입되어야 하는데, 현재 우리나라의 경우 재난관리 민간 전문 인력 양성이 미미한바 이에 대한 개선이 시급하다.

둘째, 재난현장에서의 기관 간 이기주의 극복이 필요하다. 재난현장에서는 다양한 유관기관들이 출동하게 되는데, 기관 간 이기주의로 인하여 협력이 제대로 이루어지지 않아서 이에 대한 개선이 필요하다. 셋째, 기관 간 정보 등의 활발한 사전 공유가 이루어져야 한다. 재난관리 관련 활발한 민관협력을 위해서는 사전에 기관 간 정보 등의 공유가 필요한데 현재 그렇지 못해서 향후 이에 대한 수정보완이 필요하다.

V. 결론

이 연구는 우리나라의 광역 지방정부의 재난관리 조직 구조에 대한 전반적인 현황 파악을 통해, 지방정부의 재난관리 운영의 개선방안을 모색하는데 그 목적이 있다. 이를 위하여 각 지방정부의 재난관리 조직을 운영방식의 측면에서 비교 분석하였다.

그 결과 한국의 지방정부 재난관리 조직의 효율적인 운영방안에 대한 논의는 다음과 같다. 첫째 지방정부의 재난조직운영에 있어서 조직의 설계측면에서 보면 첫째, 지역의 통합형 재난관리 컨트롤 타워의 확보가 필요하다. 재난 발생 시에는 컨트롤 타워의 역할이 매우 중요한데, 현재 경기도를 제외한 타 지역들은 모두 분리된 재난관리 총괄기관과 대응기관으로 운영되고 있다. 이러한 분리된 운영은 실제 재난 발생 시에 지역재난안전대책본부 가동을 신속하게 하는데 어려움을 주고, 그 결과 지역재난대책본부의 역할 또한 모호하게 만들어 이에 대한 수정이 시급하다고 본다.

둘째, 상시기구와 비상기구의 혼란을 방지하여야 한다. 현재 지방정부의 재난관리 기구는 상시기구와 비상시기구로 나누어져 있다. 이는 재난발생시 지역 재난관리 상시기구(도민안전실, 소방 등)와 비상기구(재대본, 통제단 등) 간의 혼란이 가중되고 있는바 이에 대한 개선이 필요하다.

셋째, 재난관리와 관련된 유관부서의 이기주의 극복이 필요하다. 실제 재난 현장에서 소방, 경찰 또는 해양경찰, 군, 지방자치단체 재난관리 부서, 민간부문(시민사회단체, 일반시민 등) 간 긴밀한 연계와 협업은 재난

관리의 성패를 가르게 된다. 다시 말해 소방, 경찰, 군, 지자체 재난관리 부서 등 유관기관 간 연계 또는 지자체 및 중앙의 재난관리 부서와 민간부문의 연계는 재난대응에서 핵심요소라고 할 수 있다(Kim & Moon, 2015). 지역의 경우 도민안전실이 신설되어서 재난관리를 총괄하고는 있으나, 유형별로 유관기관이 많은데, 협력적인 관계 유지가 아닌 부서이기주의가 팽배해 있기 때문에 이에 대한 보완이 필요하다.

연구 결과에서도 알 수 있듯이, 우리나라의 광역 지방정부의 재난관리 조직 구조는 대부분의 경우, 분산형 재난관리 조직 구조를 채택하고 있다. 이는 우리나라의 역사적, 제도적, 문화적 요인에서 기인한다고 볼 수 있다. 특히 계급제형 인사관리제를 채택하고 있는 우리나라의 문화에서 거버넌스 형태의 협력적 재난대응체계를 구축하고 수평적 네트워크 형태의 대응에는 많은 한계가 있을 수밖에 없다고 본다. 따라서 분산형 재난관리 방식의 한계점을 개선하고, 유기적인 재난관리 조직으로 개선해 나가기 위해서는 협력적 재난대응 체계로의 개선이 필요하다(Kwak, et. al., 2015).

또한 지방 정부의 재난관리 역량강화 및 지속가능한 대응체계를 위한 전문성과 실효성 있는 재난관리 조직에 대한 계획 수립이 필요하다고 본다. 각 지역 전반의 특수성과 내용이 포함될 수 있도록 포괄적인 범위에서 협력적 네트워크의 구축과 함께 이를 통한 인적·물적 자원동원 체계 확립이 요구된다. 모든 지방정부의 행정구역의 모든 위험정보를 수집하고, 적절한 여건 및 전망 분석을 통하여 현실적인 계획의 수립에 힘쓰고, 현재의 재난관리 역량수준을 진단하여 재난안전예산 확보를 위한 근거를 마련하고 재난관리 역량 강화에 노력을 쏟아야 할 것이다.

알림 글

이 논문은 2015학년도 충청북도 재난관리 조직의 효율적인 운영방안에 관한 연구를 수정 보완한 것임.

References

- Kang, Chul Soo. 2008. A Study on Organization Unification Type of Local Government Disaster Management. Ph.D. Dissertation. Cheju National University.
- Kwak, Chang Jea, Woo Jung Choi, and Sang Kyu Rheem. 2015. *A Study on the Improvement of Korean Local Government Safety Management Plans: Focus on the Disaster Management of the U. S. Plan*. Korean Association for Public Administration Seminars, the autumn.
- Kwon, Gun Ju. 2005. A Study on the Efficient Disaster Management Organization of Local Government: Focusing on the Case of Samcheok City. *Crisisonomy*. 1(2): 79-92.
- Kwon, Gun Ju. 2012. Analysis on the Disaster Management System Status of Local Governments and Improvement: Approach Focusing on Cities, Provinces and Boroughs. *Crisisonomy*. 8(5): 15-32.
- Kim, Yung Ju and Myung Jea Moon. 2015. A Study of the Effect of Various Modes of Collaboration on Organizational Effectiveness in Emergency Management. *Korean Journal of Policy Studies*. 53(3): 83-116.
- Park, Ji Hwan and Youn Hee Kim. 2014. A Study on the Influential Factors for Effectiveness of Disaster and Safety Training and Exercise in Local Government. *Crisisonomy*. 10(2): 45-82.
- Bae, Eong Hwan and Kyung Il Joo. 2011. Redesigning Disaster Management Organization: Analysis on the Hebei Spirit Oil Spill Accident. *The Korean Journal of Public Administration*. 20(3): 63-96.
- Yang, Gi Geun. 2011. A Study of Collaborative Disaster Management between Local and Central Governments: Focused on the Case of Japan. *Journal of Governance Studies*. 5(1): 121-153.
- Yun, Jong Seol. 2013. The Study on Evaluation Model for the Disaster Management Organization System in Local Government's. *Journal of Policy Development*. 13(1): 93-117.
- Lee, Se Jeong, So Ra Cho, and Chang Kil Lee. 2014. Reexamination of the Disaster Management System in Local Government. *Journal of Korean Association for Crisis and Emergency Management*. 6(2): 57-66.
- Lee, Jae Eun, Gun Ju Kwon, Gyeom hun Kim, Eun jeong Kim, Seop Noh, et. al. 2006. *Disastronomy*. Seoul: Daeyoungmunhwa-Sa.

Lee, Jae Eun. 2015. Crisisonomy and Disastronomy: Local Government's Role in Disaster Management. *Crisisonomy*. 11(10): 111-132.

Rheem, Sang Kyu. 2015. Exploratory Study on Developing Cooperative Disaster Response Capabilities: Based on Disaster Response Activity Plan. *Crisisonomy*. 11(7): 1-17.

Rheem, Sang Kyu, Chang Jea Kwak, and Woo Jung Choi. 2015. *Cooperative Disaster Response Systems of Disaster Response Action Plan*. Korean Association for Public Administration Seminars, the autumn.

Choi, Yong Ho. 2005. A Study on the Factors Affecting on the Effectiveness of Pre-Disaster-Management-System of Local Governments. Ph.D. Dissertation. Chosun University.

Shin, Ho Joon, Won Hoi Koo, and Min Ho Baek. 2015. A Basic Study for Securing the Business Continuity of Local Governments in the Event of Earthquake and Tsunami. *Disaster & Security*. 11(2): 227-234.

www.gg.go.kr

www.chungnam.net

www.cb21.net

www.gsnd.net

www.gyeongbuk.go.kr

www.jeonnam.go.kr

www.jeonbuk.go.kr

www.provin.gangwon.kr

Korean References Translated from the English

강철수. 2008. 지방정부 재난관리조직의 통합유형에 관한 연구. 제주대학교 박사학위 논문.

곽창재, 최우정, 임상규. 2015. 우리나라 시도안전관리계획의 개선방안 연구: 미국의 재난운영계획을 중심으로. 한국행정학회 추계세미나.

권건주. 2005. 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안. 삼척시 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 1(2): 79-92.

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

김영주, 문명재. 2015. 재난관리 조직의 협력수준과 조직효과성에 관한 연구. 행정논총. 53(3): 83-116.

김진원, 김중규, 백민호, 우성천, 최기봉, 홍영호. 2012. 재난관

리론. 동화기술.

박지환, 김윤희. 2014. 지방자치단체의 재난안전분야 교육훈련 효과성에 관한 영향요인 연구. 한국위기관리논집. 10(2): 45-82.

배응환, 주경일. 2011. 재난관리조직의 재설계: 허베이 스피리트호 기름유출사고에 대한 분석. 한국행정연구. 20(3): 63-96.

신호준, 구원희, 백민호. 2015. 지진 및 지진해일 발생 시 지방자치단체의 업무연속성 확보를 위한 기초 연구. 한국재난정보학회논문집. 11(2): 227-234.

양기근. 2010. 지방정부와 중앙정부간 협력적 재난관리 방안 연구: 일본의 사례를 중심으로. 국정관리연구. 5(1): 121-153.

윤종철. 2013. 지방정부 재난관리조직 평가모형에 관한 연구. 정책개발연구. 13(1): 93-117.

이세정, 조소라, 이창길. 2014. 지방정부 재난관리체계 기반에 관한 재검토. 국가위기관리학회보. 6(2): 57-66.

이재은, 권건주, 김점훈, 김은정, 소섭 외. 2006. 재난관리론. 대영문화사.

이재은. 2015. 위기관리학과 재난관리학에서 지방정부의 역할. 한국위기관리논집. 11(10): 111-132.

임상규. 2015. 협력적 재난대응역량 강화를 위한 시론적 연구: 13개 재난대응활동계획을 중심으로. 한국위기관리논집. 11(7): 1-17.

임상규, 최우정, 박창재. 2015. 재난대응활동계획 기반의 협력적 재난대응체계 연구. 한국행정학회 추계세미나.

재난 및 안전관리 기본법(약칭: 재난안전법) [시행 2017.1.8.] [법률 제13752호, 2016.1.7., 일부개정]

조선일보. 2016. 재난 때마다 드러나는 공무원의 무책임, '정부 무용론' 키운다. 2016년 5월 16일자, A35면 사설.

최용호. 2005. 지방정부의 사전대비 재난관리체제 효율성의 영향요인에 관한 실증적 연구. 한국행정학회. 2005년 춘계학술대회 발표논문집. 131-150.

경기도 홈페이지 www.gg.go.kr

충청남도 홈페이지 www.chungnam.net

충청북도 홈페이지 www.cb21.net

경상남도 홈페이지 www.gsnd.net

경상북도 홈페이지 www.gyeongbuk.go.kr

전라남도 홈페이지 www.jeonnam.go.kr

전라북도 홈페이지 www.jeonbuk.go.kr

강원도 홈페이지 www.provin.gangwon.kr

한국의 광역 지방정부 재난관리 조직의 효율적 운영방안

– 재난관리 조직구조 분석을 중심으로 –

국문초록 우리나라의 지방정부는 재난대응에 있어서 일차적 책임을 지닌다. 현재 지방정부의 재난관리 조직의 운영형태는 대체로 분산관리방식을 택하고 있다. 현재 지방정부별로 재난을 담당하고 있는 부서의 명칭과 운영체계는 통일성이 확보되지 못하고 있고, 재난관리업무 협조, 지역의 민간단체와 협력, 재난관리인력, 장비부족과 같은 다양한 문제점이 지적되고 있다. 이 논문은 우리나라의 지방정부별 재난관리 조직운영을 분석하여 한국의 지방정부 재난관리 조직을 효율적으로 운영하기 위하여 정책적 방향을 제시하는 데 연구의 목적이 있다. 연구결과 지역 재난통합컨트롤 타워 확보를 통한 운영체계의 일원화, 상시기구와 비상기구의 혼란을 방지, 재난관련 유관부서의 이기주의 극복, 전문성과 실효성 있는 재난관리 조직에 대한 계획 수립이 필요하다고 본다. 지방정부의 특수성이 포함될 수 있도록 포괄적인 범위에서 협력적 네트워크 구축과 함께 적시적 여건과 전망 분석을 통해 현실적인 계획 수립에 힘쓰고, 현재의 재난관리 역량수준을 진단하여 재난안전예산 확보를 위한 나름대로의 근거를 마련하고 재난관리 역량의 강화에 노력을 쏟아야 할 것이다.

주제어 : 재난관리, 분산관리방식, 통합관리방식, 지방정부, 재난대응

Profiles **Seol A Kwon** : She is a doctoral course student in the Department of Public Administration at Chungbuk National University in Korea. Research interests include crisis and emergency management, organization theories, and risk communication (seola@chungbuk.ac.kr).

Sang Il Ryu : He received his Ph.D. from Chungbuk National University. He is a assistant professor of the Department of Fire Service Administration at Dong Eui University, in which he has taught since 2013. His research interests include Disaster Management, Fire Service Administration, Social Network and Social Policy. He has published 27 articles in journals since 2013(samuel@deu.ac.kr).

Jee Eun Kim : She is a master's course student in the Department of Public Administration at Chungbuk National University in Korea. Research interests include crisis and emergency management, fire safety, and decision making theory (kimje@chungbuk.ac.kr).

Jae Eun Lee : He received his B.A., M.A., Ph.D. from Yonsei University, Korea in 2000. He is a Professor of the Department of Public Administration at Chungbuk National University, in which he has taught since 2000. His interesting subject and area of research and education is crisis & emergency management, organizational studies, and policy implementation. He has published 120 articles in journals and 11 books, including 10 co-author books(jeunlee@chungbuk.ac.kr).