

An Analysis of Changes in Organizational Structure of Disaster Management in Korea

Yeon Woo Choi^{1#}, Yoon-Kyung Oh²⁺, Dong Keun Yoon³⁺

¹ Department of Urban Planning and Engineering, Yonsei University, 50 Yonsei-ro, Seodaemun-gu, Seoul, Korea

² Division of Disaster and Safety Management Research, Korea Institute of Public Administration, 235 Jinheung-ro, Eunpyeong-gu, Seoul, Korea

³ Department of Urban Planning and Engineering, Yonsei University, 50 Yonsei-ro, Seodaemun-gu, Seoul, Korea

Abstract

The central government plays an important role and function in disaster management in order to mitigate personal and property damages from disasters. This study analyzed the process of organizational change undergone by the disaster management units of the Korean government since 1948 right after liberation. Temporal categorization of organizational changes was based on the hierarchical change of the organization in charge of disaster management tasks. We collected the data on the changes in disaster management organization in Korea from published reports, laws, and organizational records. We analyzed all kinds of organizational units related to disaster management to deduct the characteristics of organizational changes in each period and compared them based on the principles of division and coordination. Based on the results of analysis, we derived implications for the organizational structure and reform of disaster management organizations in Korea.

Key words: disaster management organization, organizational change, division and coordination

1. 서론

매년 발생하는 재난으로 인하여 재산 및 인명피해가 발생하고, 피해발생이 더욱 거대화되고, 장기화되는 추세를 보이고 있다. 또한 최근 들어 전 세계적으로 증가하고 있는 이상기후현상에 따른 홍수, 태풍, 폭설 등의 기후재난으로 인하여 많은 피해가 발생하고 있다.

재난의 규모가 지역 또는 국가의 대응역량을 초과

할 경우 재난으로 인한 심각한 피해를 입을 가능성이 높아질 수 있으며, 이에 대비하기 위하여 정부는 재난 피해 경감대책, 과학적 재난관리 기술 개발 등을 추진하는 한편, 재난관리조직의 기능 및 역할을 재조정하는 등의 조직개편도 시행하고 있다. 이 중, 조직개편은 일반적으로 재난으로 인한 피해발생에 영향을 받는 경향이 있으며, 조직개편에 영향을 미칠 수 있는 일련의 대형재난사고는 초점사건으로 정의되고 있다

[#] The 1st author: Yeon Woo Choi, Tel. +82-02-2123-7243, Fax. +82-02-393-6298, e-mail. tjrrms3@yonsei.ac.kr

⁺ Corresponding authors: Yoon-Kyung Oh, Tel. +82-02-2007-0652, Fax. +82-02-2007-0652, e-mail. ohyoon@gmail.com

Dong Keun Yoon, Tel. +82-02-2123-5893, Fax. +82-02-393-6298, e-mail. dkyoon@yonsei.ac.kr

(Birkland, 2006).

초점사건이 재난관리조직개편에 미쳤던 영향과 관련하여, 미국에서는 911 테러(2001)를 기점으로 재난관리와 관련된 모든 부분을 관리하는 전체적인 관점(holistic perspective)의 재난관리에 접근하는 경향을 보이기 시작하였다(Ha, 2010). 이후, 허리케인 카트리나(2005)를 겪으면서 Post Katrina Emergency Reform Act(2006)을 제정하고, 국가사고관리체계(NIMS), 국가대응계획(NRP), 국가재난안전예방가이드라인(NRG) 등을 수정 및 보완하였다. 특히, 연방재난관리청(FEMA)은 재난관리의 중심적인 권한을 부여받아 자연재난 및 인위적 재난관리를 전담하는 조직으로 개편되었다(Yoo, 2015).

일본에서는 한신·아와지 대지진(1995)을 겪은 이후에 국가재난관리체제를 강화하기 시작하였다. 중앙정부 측면에서는 대형재난 시 수상이 각료회의를 개최하여 긴급재해대책본부를 설치하고, 중앙행정기관장에게 명령권을 행사하도록 하여 재난대응에서의 수상의 권한을 강화하였다. 지방정부 측면에서는 지역방재계획 개정을 통하여 도도부현과 시정촌 간의 연계를 강화하고, 방재담당자 간의 정책적 커뮤니티를 강화시켰다. 그리고 지자체 내의 초동대응 체계 및 역량 강화를 위하여 공공, 민간조직 등 지역 내의 인적·물적 자원 등을 파악 및 조정하였다(Yoo, 2015).

한국에서도 대한민국 정부가 출범한 이래 자연재난, 사회재난 등의 빈번한 발생, 피해규모의 증대 등에 따라 국가 재난관리의 중요성이 부각되어 왔다. 이에, 정부는 조직체계의 팽창 및 축소 등의 조직개편, 업무전문성 향상을 위한 조직 세분화, 인력확충을 통한 조직규모 성장 등의 재난관리조직 개편을 지속적으로 시행하였다. 대표적인 조직개편으로서, 성수대교 붕괴사고(1994), 삼풍백화점 붕괴사고(1995)를 겪은 이후에 본부급 조직인 민방위재난통제본부를 신설하였고, 대구지하철 화재사고(2003) 이후 소방방재청을 창설하였으며, 2014년 4월 16일에 발생한 세월호 침몰사고 이후에는 국가 차원의 통합적인 재난관리체계를

구축하기 위하여 국민안전처를 신설하였다. 최근에는 국민안전처를 폐지하고 행정안전부 내의 재난안전관리본부, 소방청, 해양경찰청으로 분화된 재난관리체계를 다시 수립하였다.

국가별로 재난을 효과적으로 관리하기 위하여 재난관리조직체계를 구축해왔고 한국정부도 마찬가지로 변화되는 환경에 발맞춰 다양한 재난을 효과적으로 관리하기 위한 조직개편을 지속적으로 요구받아, 지속적으로 재난관리조직개편을 시행해왔다. 이러한 배경에서 본 연구는 한국 재난관리조직의 개편과정을 시계열적인 관점에서 비교분석하고 시기별로 세분화하여 각 시기별 재난관리조직 개편과정의 특징을 도출함으로써 향후 재난관리조직 개편에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 검토

1. 조직 및 조직개편

조직은 공동의 목적을 달성하기 위하여 개인의 능력과 활동을 의도적으로 조정한 사회적 단위를 의미한다(Barnard, 1938: 73; Etzioni, 1961: 3). 사회가 복잡해지고 개인의 역량만으로 사회문제 해결이 불가능한 시대에 접어들면서 조직의 역할은 중요해지고 있다. 대부분의 조직은 공통적으로 달성하고자 하는 목표가 존재하며, 이에 근거하여 조직은 형성된다.

조직의 구조는 이러한 목표달성을 위한 사람과 과업의 배열(Dubrin, 2011) 또는 조직 내부에서 직무의 공식적 배열(Robbins & Coulter, 2005: 234)이라고 할 수 있다. 조직구조는 조직 내의 사람(구성원)·일(과업)·조정 등의 요소로 구성되며 구성요소 간의 일정한 관계의 패턴 속에서 조직의 목표가 설정되고 목표달성을 위한 분업이 이뤄지고 조정 및 통제를 효율적으로 수행하기 위한 계층제가 작용한다.

조직개편은 조직이 효과적으로 조직목표를 달성하고 결과에 대한 책임을 질 수 있도록 조직의 구조를 변화시키는 과정을 의미한다(Caiden, 1991). 조직이 추

구하는 목표에 따라 달성하기 위한 전략이 다르고 전략의 성공을 위한 수단(조직개편)의 형태도 다를 것이라는 인식에서 출발하여, Child(1972)는 조직개편은 조직의 목표달성을 위한 전략에 적합한 조직구조 및 형태를 선택하는 과정이자 전략적 선택임을 주장하였다.

또한 조직개편은 단순히 조직의 목표달성을 위한 목적이 아니라 정치적인 목적에 의해서도 이뤄질 수 있다. Fain & Plant(1977)와 Moon(2009)의 연구에서는 조직개편이 정치적인 목적을 달성하기 위한 도구로 활용될 수 있으며 국정철학에 관한 상징성 및 정치적인 정당성을 확보하거나 관료통제, 정치적 위기 돌파 등을 위하여 시행될 수 있는 것으로 분석하였다.

이와 같이 조직구조의 개편은 조직의 내·외부적 목적을 달성하기 위하여 이루어진다. 조직개편을 통해 달성하고자 하는 목표는 조직별로 각각 상이하며 이는 조직개편의 목적 역시, 다양함을 의미한다. Peters(1994)는 조직개편의 목적에 따라 의도모형, 환경의존모형, 제도적 모형의 관점으로 세분화하였다. 의도모형에서는 조직 내 자율적인 행위자의 의도를 바탕으로 문제의 진단과 처방 간의 목적 및 수단의 연계를 통하여 조직개편이 이뤄진다는 관점을 지닌다. 다시 말해, 조직개편은 조직 내부의 필요에 의하여 발생하는 합리적인 결과물로 간주되는 것이다. 이와는 달리, 환경의존모형에서는 조직이 조직의 목표를 달성하기 위한 환경적응의 목적으로 조직개편이 이뤄진다는 관점을 지닌다. 마지막으로 제도적 모형은 조직의 집합적 이익추구를 위하여 조직개편이 이뤄지며 더 나아가 조직이 위치해 있는 사회에서 통용되는 적정성의 기준과 조화를 이루기 위한 목적으로 조직개편이 이뤄진다는 관점을 지닌다(DiMaggio & Powell, 1983).

조직개편의 목적을 중심으로 조직개편을 유형화할 수 있으나, 조직개편은 유기적인 조직의 환경변화에 따라 다양한 형태로 이루어지기 때문에 하나의 일반화된 모형으로 정의하는 것은 불가능하다고 볼 수 있다(Kim, 2017).

2. 조직개편의 원리

조직개편에 대한 일반화된 이론을 제시하는 것은 어려우나, 큰 틀에서는 전통적 조직학자들이 제시한 분화의 원리(Principle of division)와 통합의 원리(Principle of coordination)로 설명할 수 있다(Gulick, 1937). 분화의 원리는 동질성, 전문성이 핵심가치로 인식되어 조직의 기능과 업무, 장소, 절차 등의 동질성과 상호연계성이 높을 경우 독립 조직으로 구성하여야 하는 원칙을 의미한다.

반면, 통합의 원리는 분화된 조직에서 발생될 수 있는 조정비용, 거래비용의 문제를 해결하고자 하는 목표에서 시작한다. 통합의 원리는 분화된 조직을 통합함으로써 구성원의 유기적인 협력의 신속성 및 효율성을 도모하고 구성원의 책임을 강조함으로써 명령과 통제의 원칙에 따른 조정기능을 추구하는 원리이다. 분화의 원리 기반 조직설계는 개별조직의 전문성을 강화하고, 조직 간의 세분화된 업무분장을 통하여 조직 전체의 균형을 형성할 수 있다는 장점이 있는 반면, 과도하게 세분화된 조직구조로 인한 비효율성 조장, 조직 간 조정기능 약화 등의 문제점을 야기할 수 있다. 이와는 달리, 통합의 원리 기반 조직설계는 통합적 조직형성을 통한 유기적인 협력 및 기능조정이 가능하며, 이를 활용한 시너지 창출 및 효율성 제고를 도모할 수 있다. 하지만 조직통합의 결과로 조직 내의 집권화 및 관료제 문제가 발생할 수 있다(<Table 1>).

분화와 통합의 원리를 적용한 연구들은 다양하게 수행되었는데(Peters, 1992; Jo, 2007; Moon, 2009; Park, 2011), 그 중에서도 Moon(2009)은 정치주기(정권)별로 한국의 중앙정부조직개편을 분화와 통합의 원리에 근거하여 분석하였다. 조직개편의 유형(분화/통합) 및 조직개편의 정도(대폭/소폭)에 따라 정권별 조직개편을 유형화하여 작은 정부를 추구하였던 김영삼 정부 및 김대중 정부와 효율적 정부를 추구하였던 이명박 정부는 통합의 원리에 근거한 조직개편을 수행해왔음을 분석한 바가 있다(Moon, 2009).

Table 1. Comparison of organization design principle

Division	Principle of Division	Principle of Coordination
Specification	Organizational Separation (Horizontal Organizational separation)	Organizational Integration (Vertical Organizational differentiation)
Principle	<ul style="list-style-type: none"> • Principle of Departmentalization • Principle of Separation of Line and Staff • Principle of Homogeneity • Principle of Functional Specification 	<ul style="list-style-type: none"> • Principle of Hierarchy • Principle of Unity of command • Principle of Chain of Command • Principle of span of control
Form of organization	Small organization	Big organization
Advantage	<ul style="list-style-type: none"> • Professionality • Improvement of Check and balances 	<ul style="list-style-type: none"> • Adjustment of function • Synergy effect • Improvement of efficiency
Disadvantage	<ul style="list-style-type: none"> • Organizational inefficiency due to over differentiation • Inadequate adjustment 	<ul style="list-style-type: none"> • The problem of centralization • The problem of bureaucracy

※ Source: Moon(2009).

3. 재난관리 조직개편

우리나라의 재난관리조직은 재난관리 효과성 제고라는 목표 달성을 위하여 수차례의 조직개편을 시행해왔다. 재난관리 조직개편은 대체로 대형재난사고 등의 초점사건에 따른 정부정책 변화로 인한 조직개편이 빈번하게 이뤄졌다는 점에서 타 부처의 조직개편과는 다소 차이가 있다.

Lee(2012)는 국내 대형 재난사고(대구 지하철 화재사고(2003), 태풍 에위니아(2006) 등) 이후의 정책변동에 관한 연구를 수행하여, 대형 재난사고가 정책변동에 영향을 미치지만 근본적인 정책변동보다는 현장지휘 체계 수준에서의 문제점 보완에 그치는 정책변동만이 실제로 이뤄진 것으로 분석하였다.

Kim(2016)은 재난사고 발생에 따른 정부조직, 정책 및 법·제도 등 한국 정부조직의 변천과정을 재난유형별, 시기별, 재난 규모별로 분석하였고, 조직 측면에서는 조직신설 및 개편을, 법·제도 측면에서는 제도 및 법령의 제정, 개정 등에 관한 개편내용을 분석하였다.

Hong & Lee(2018)는 재난관리 분야의 조직개편의 경향성을 분석하기 위하여 정부조직, 인력 및 재정에 관한 변화정보를 활용하였으며, 분석을 통해 재난관리조직의 규모, 인력, 제정 등이 지속적으로 확대되어 왔음을 분석하였다.

이와 같이 재난관리와 관련한 조직개편에 대한 선행연구는 대부분 재난사고 발생을 중심으로 조직구조

가 어떻게 변화하였는가를 검토하거나, 시계열적으로 변화 양상을 분석하는 연구가 대부분 수행되었다. 또한 시계열적 연구에서도 기간을 최근 재난조직이 활성화된 이후로 한정하거나 특정 재난 발생 이후의 변화를 중심으로 한 연구가 수행되었고, 기관 단위 조직 또는 실·국 단위 수준에서 제한적으로 연구되었다.

이에, 본 연구에서는 한국정부가 출범한 이래로 현재까지 진행되어 온 재난관리조직의 개편과정을 세부 조직(과 단위)까지 심층적으로 검토하고, 각 시기별 변화를 분화와 통합의 원리를 활용하여 분석하였다. 재난관리에서 분야별 전문성을 강조하는 분화형 조직체계와 통합적 재난관리 원칙을 강조하는 통합형 조직체계의 균형이 요구되는 만큼, 재난관리 조직의 변화를 조직개편의 전통적 원리인 분화와 통합의 원리를 적용하여 분석하였다.

III. 연구설계

1. 연구대상

본 연구는 1948년 한국정부가 출범한 이후부터 2019년까지의 재난관리조직 중, 중앙행정기관(부·처·청) 및 하위부서 등 부 단위의 조직부터 과 단위의 조직까지를 연구대상으로 설정하였다.

Table 2. Disaster management organization

Name of Institution	Period of Operation
Ministry of Home Affairs	1948.11.04. ~ 1998.02.27
National Territory Construction and Agency	1961.10.02. ~ 1962.06.28
Ministry of Construction	1962.06.29. ~ 1991.04.22
Ministry of Interior	1998.02.28. ~ 2008.02.27
National Emergency Management Agency	2004.05.24. ~ 2014.11.18
Ministry of Interior and Security	2008.02.28. ~ 2014.11.18
Ministry of Public Safety and Security	2014.11.19. ~ 2017.07.25.
Ministry of Interior and Security	2017.07.26. ~

2. 연구방법

한국 재난관리조직 개편과정을 분석하기 위하여 각 조직별 개편내용, 조직연혁, 소속직제 관련 법령, 기록물, 기타 조직개편 및 연혁 관련 보고서 등에서 자료를 수집하였다. 수집된 자료를 활용하여 1948년 11월 04일부터 2019년까지의 조직개편 결과를 정리하였다.

재난관리조직의 개편과정의 특성을 시기별로 비교 분석하기 위하여 재난관리 전담조직의 지위(부,처,청,본부,국,과)의 변화를 기준으로 총 4개의 시기(1기, 2기, 3기, 4기)로 구분하고 4기는 추가적으로 전반기와 후반기로 세분화하였다. 구체적으로, 재난관리 전담조직이 과 단위조직(방재과)이었던 시기를 1기, 국 단위 조직(방재국)이었던 시기를 2기, 청 단위 조직(소방

방재청)이었던 시기를 3기, 처(국민안전처) 또는 부 단위 조직(행정안전부)이었던 시기를 4기로 구분하였다. 4기의 경우 국민안전처가 재난관리를 전담했던 시기를 전반기, 행정안전부 재난안전관리본부가 전담하기 시작한 시기부터를 후반기로 세분화하였다(<Figure 1>). 세분화된 시기별로 재난관리조직 개편과정을 살펴보고, 각 시기별 재난관리조직 개편과정의 특성에 대하여 분화와 통합의 원리를 적용하여 비교분석하였다.

IV. 한국 재난관리조직 개편과정 분석

1. 한국 재난관리조직 개편과정 정리

1) 1기(1948.11.04. ~ 1992.12.22.)

1948년 11월 4일, 정부는 내무부 직제를 확정하고 건설국 내에 이수과를 설치하여 재난관리를 처음으로 시작하였다. 이수과는 치수사업 조사 및 기본계획수립, 하천공사 지도감독 등의 치수업무를 주로 관장하였다(내무부직제 대통령령 제18호). 특히, 소방법이 제정되기 전까지 한국 재난관리체계는 과학적인 사전·사후적 관리시스템을 갖추지 못한 ‘자연치유적 접근 방식’을 취하고 있었고(Kim, 2007), 이수과 역시 치수관리, 하천관리 등이 업무의 중심이었다.

1958년 3월 11일에 소방법이 제정되면서 소방업무

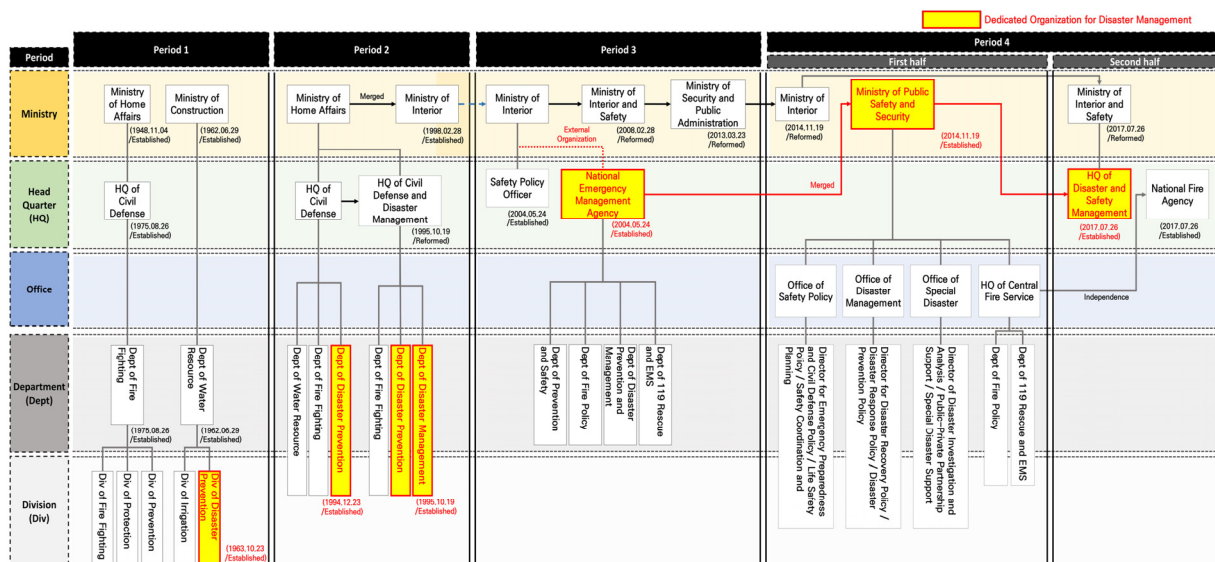


Figure 1. Organizational changes of disaster management organization in Korea (1948-2019)

의 법적 근거가 처음으로 마련되었고, 화재뿐만 아니라 풍수해, 설해 등의 자연재난들도 관리대상에 포함되었다(소방법 제1조). 또한 태풍, 홍수, 호우 등의 풍수해가 지속적으로 발생하여 막대한 피해를 발생시켜 피해경감, 피해복구 및 재건업무에 대한 필요성이 높아졌다. 이에, 정부는 내무부 치안국 내에 소방과를 신설하여 전문적인 소방업무를 강화하고, 토목국을 국토건설청으로 이관하여 풍수해로 인한 피해복구 및 재건업무를 강화하였다(1962.10.2.). 이후 국토건설청이 건설부로 통폐합되면서 내무부 건설국 내의 이수과는 건설부 수자원국으로 이관되었고(1962.6.29.), 수자원국 내에 방재과가 신설되면서 풍수해 재난관리업무를의 기반이 마련되었다(1963.10.23.). 또한 풍수해대책법을 제정하면서(1967.7.28.) 풍수해 및 재난관리안 전체계를 마련하였다. 신설된 방재과는 조직의 명칭에 ‘방재(防災)’라는 용어가 처음 명시된 부서였으며 재난관리업무만을 담당했던 최초의 부서였다.

1970년에는 대연각 화재사고(1971), 서울 시민회관 화재사고(1972), 청량리 대왕코너 화재사고(1974) 등 대형 화재사고가 빈번하게 발생하였다. 정부는 대형 화재사고에 대한 소방대응역량을 강화하기 위하여 내무부 내에 민방위본부를 신설하고 소방과를 소방국으

로 지위격상하여 그 안에 이관시켰다(1975.8.26.). 소방국은 소방과, 방호과, 예방과의 3과 체제로 구성되었고, 소방과는 소방계획, 행정지도, 교육 및 훈련 등을 관장하고 방호과는 화재경계 및 진압계획, 화재원인조사 등을 관장하며, 예방과는 화재예방계획, 안전진단, 소방기계 점검 등을 관장하였다. 내무부 민방위본부 신설에 따른 조직개편 및 신설을 통하여 한국 재난관리조직체계는 자연재난관리업무(건설부)와 소방 및 민방위업무(민방위본부)의 이원적 운영이 시작되었다(KIPA, 2009).

1980년대 초기에는 경산 열차 추돌사고(1981), 부산 대야호텔 화재사고(1984) 등 사회적 재난이 많이 발생하였지만, 후반기에는 태풍 셀마(1987) 및 다이너(1987) 등 풍수해 재난으로 인한 심각한 피해가 발생하였다.

1990년대로 접어들면서 다양한 유형의 재난이 발생함에 따라, 기존의 자연재난 관리에 집중하던 한국 재난관리조직체계가 개편되었다(KIPA, 2009). 건설부 수자원국이 내무부 민방위본부 내로 이관되어(1991.4.23.), 풍수해 중심의 방재업무(건설부)와 소방 및 민방위업무(내무부 민방위본부)로 이원화된 재난관리조직체계는 내무부 단일체제로 개편되었고, 민방위본부 내의

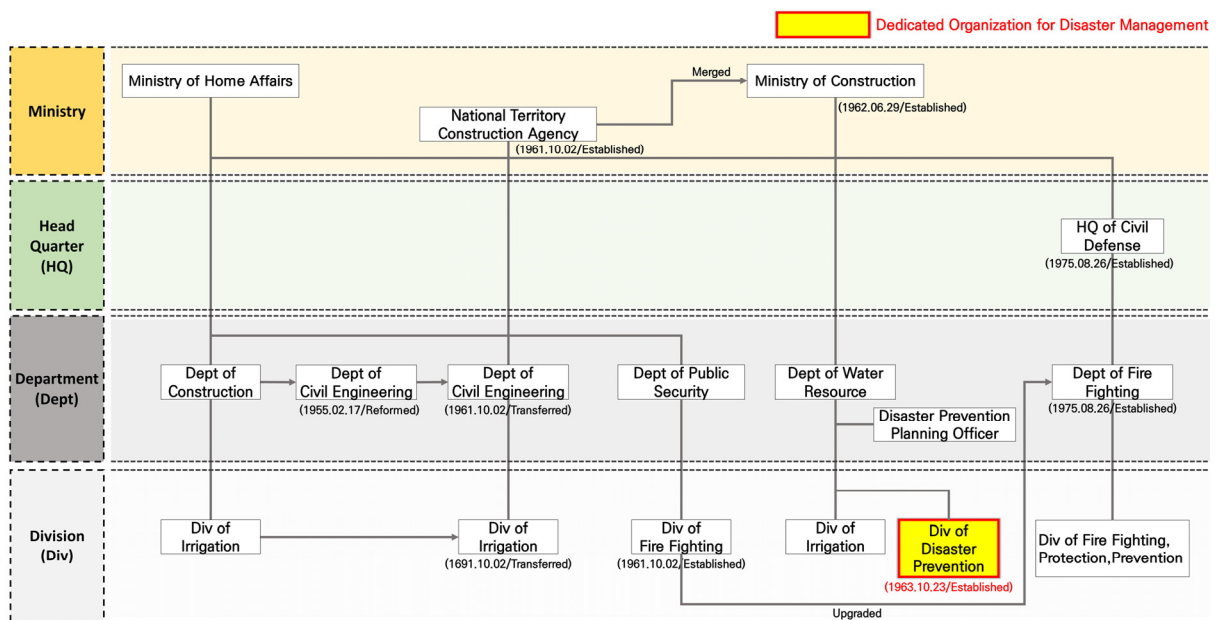


Figure 2. Organizational changes of disaster management organization in Period 1

민방위국에 방재계획관이 신설되고 방재과가 그 밑으로 이관되었다.

2) 2기(1992.12.23. ~ 2004.05.23.)

1990년대 초에는 한강 대홍수(1990), 태풍 글래디스(1991), 신해주대교 붕괴사고(1992) 등 자연재난 및 사회적 재난 발생이 증가하였다. 이에 따라, 다양한 재난을 종합적으로 관리하기 위한 전담조직의 필요성이 높아졌으며, 정부는 민방위본부 내의 방재과를 방재국으로 지위격상시킴으로써 재난관리 관련 유관기관(건설부 등)과의 협력체계를 구축하였고(Kim, 2007), 방재국 내에 방재계획과, 재해대책과, 재해복구과를 설치하여 재난관리 기능을 강화하였다(내무부와 그 소속기관 직제, 대통령령 제14440호).

1990년대 중반으로 접어들면서, 급격한 도시발전으로 인한 건축물 붕괴사고, 화재사고 등의 위험성이 증가하였고 성수대교 붕괴사고(1994), 삼풍백화점 붕괴사고(1995) 등의 대형 사회재난 사고들이 발생하였다. 특히, 재난대응과정에서 대응활동 통제미흡, 구조장비 및 통신장비 부족, 기술적 결함, 인명구조기술 미흡, 대응기관 간 협력 미흡 등 재난관리활동의 근본적인 문제점이 발생하였다. 이에, 정부는 전문적이고 체계적인 국가 재난관리체계를 강화하기 위하여 내무부

민방위본부를 민방위재난통제본부로 개편하고, 재난관리국을 신설하였다. 재난관리국은 재난관련 법령, 정책의 운영·평가, 유관기관과의 협력체계 마련 등을 담당하는 재난총괄과와 재난수습·복구 관련 기술개발, 재난정보 전과, 재난상황관리 및 응급상황관리 등을 담당하는 재난관리과와 재난예방, 대비 등의 교육·훈련, 안전문화 홍보 등을 담당하는 안전지도과로 구성되었다(내무부와 그 소속기관 직제, 대통령령 제14791호). 또한 소방국에 구조구급과 및 장비통신과를 신설함으로써 재난상황에서의 전문적인 구조작업을 지원하도록 하였다. 이후, 재난관리법을 제정하여(1995.7.18.) 자연재난뿐만 아니라 사회적 재난에 대한 관리체계를 갖추었고, 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 개정하여 가뭄과 지진을 재난유형으로 추가하는 등 재난관리 대상을 더욱 확대시켰다(1995.12.6.).

그러나 1990년대 말, 국가 IMF 금융위기를 겪는 과정에서 상대적으로 중요성 및 필요성이 낮았던 재난관리조직은 우선적으로 축소개편 되었다. 내무부가 행정자치부로 통폐합되면서(1998.2.28.) 그 밑의 민방위국과 재난관리국이 민방위재난관리국으로 통합되었고, 이후 다시 방재국과 통합되면서 최종적으로는 민방위방재국으로 통폐합되었으며(1999.5.24.), 안전지도과의 업무는 재난관리과로 이관되었다(행정자치

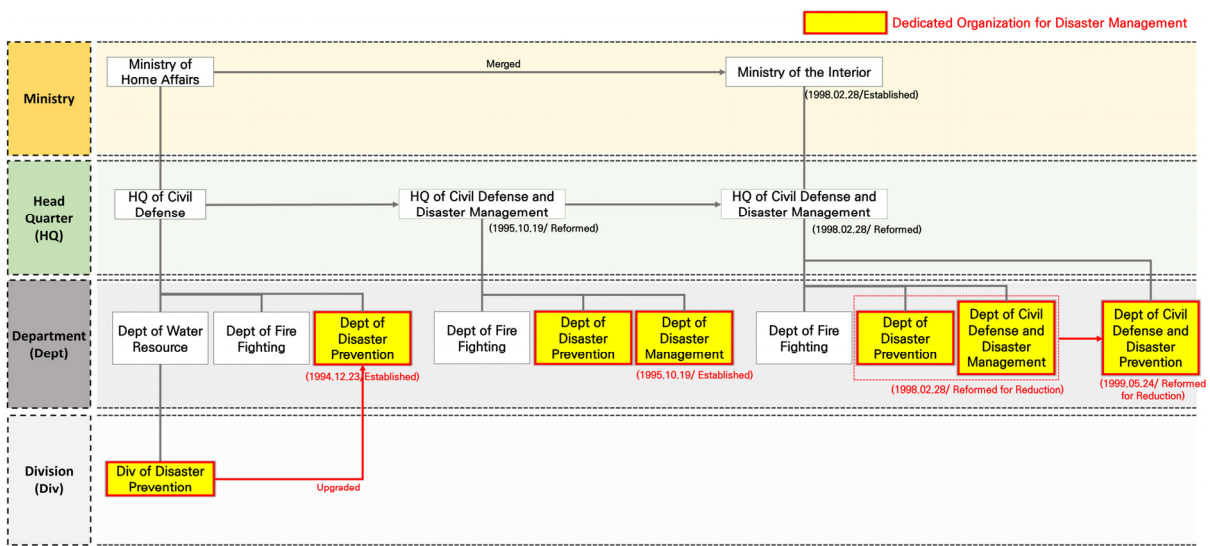


Figure 3. Organizational changes of disaster management organization in Period 2

부와 그 소속기관 직제 시행규칙, 행정자치부령 제51호).

3) 3기(2004.05.24. ~ 2014.11.18.)

IMF 금융위기로 인하여 진행되었던 재난관리조직의 축소 및 통폐합 조직개편 이후, 태풍 루사(2002), 태풍 매미(2003) 등의 대형 재난사고로 인한 심각한 피해가 발생하였다. 특히, 2002년 8월 30일부터 9월 1일까지 태풍 루사로 인하여 약 4조 9,500억 원의 재산 피해가 발생하였고, 2003년 2월 18일에 대구 중앙로역에서 발생한 지하철역 화재사고로 인하여 192명의 사망자와 148명의 부상자 및 6명의 실종자가 발생하였으며, 2003년 9월 12일부터 13일까지 태풍 매미로 인하여 약 4조 8,750억 원의 재산피해가 발생하였다. 이러한 대형재난사고를 기점으로 한국의 재난관리조직 체계에서는 중요한 조직개편이 이루어졌으며, 소방방재청의 개청이 이에 해당된다.

2004년 5월 24일, 정부는 “대형재난에 따른 국가 재난관리체제의 안전한 사회 실현을 위한 국가 재난관리체제의 획기적인 개선”을 목표로 소방방재청을 행정자치부의 외청으로 출범시켰다(NEMA, 2009). 소방방재청은 재난관리를 예방 및 대비·대응·복구로 세분화하고 효율적인 재난관리 이행체계를 구성하기 위

하여 예방기획국, 대응관리국, 복구지원국의 3국 체제를 구성하였다. 예방기획국은 재난관련 정책기획, 유관기관과의 협조체계 구축, 국가 재난관리 종합대책 운영·관리 등의 업무를 담당하였고, 대응관리국은 소방관련 계획수립 및 정책개선, 구조·구급정책 및 연구 등을 담당하였으며, 복구지원국은 방재계획의 수립 및 조정, 재난상황관리 지원, 인력·장비 동원계획 수립 및 복구지원 등을 담당하였다. 또한 재난관리의 컨트롤타워 역할을 수행하기 위하여 소방방재청 내에 재난종합상황실을 신설하여 재난대책 및 상황의 총괄관리, 재난예측, 재난정보 수집 및 전파 등의 업무를 담당하도록 하였다.

소방방재청은 재난관리에서의 구성원 간의 협력체계 강화를 위하여 국/과의 조직체계에서 본부/팀(재난 예방본부, 소방대응본부, 복구지원본부) 체제로 개편하였다. 그리고 조직명칭 및 기능을 현실에 맞게 개편하기 위하여 재난예방본부를 재난안전본부로, 소방대응본부를 소방정책본부로, 복구지원본부를 방재관리본부로 명칭 개편하고, 예방안전본부에 과학방재팀을, 방재관리본부에 재해보험팀을 신설하였다(2006.6.30.).

행정자치부 내에도 재난 및 안전관리를 담당하는 안전정책관이 신설되었고 이를 보좌하기 위하여 민방

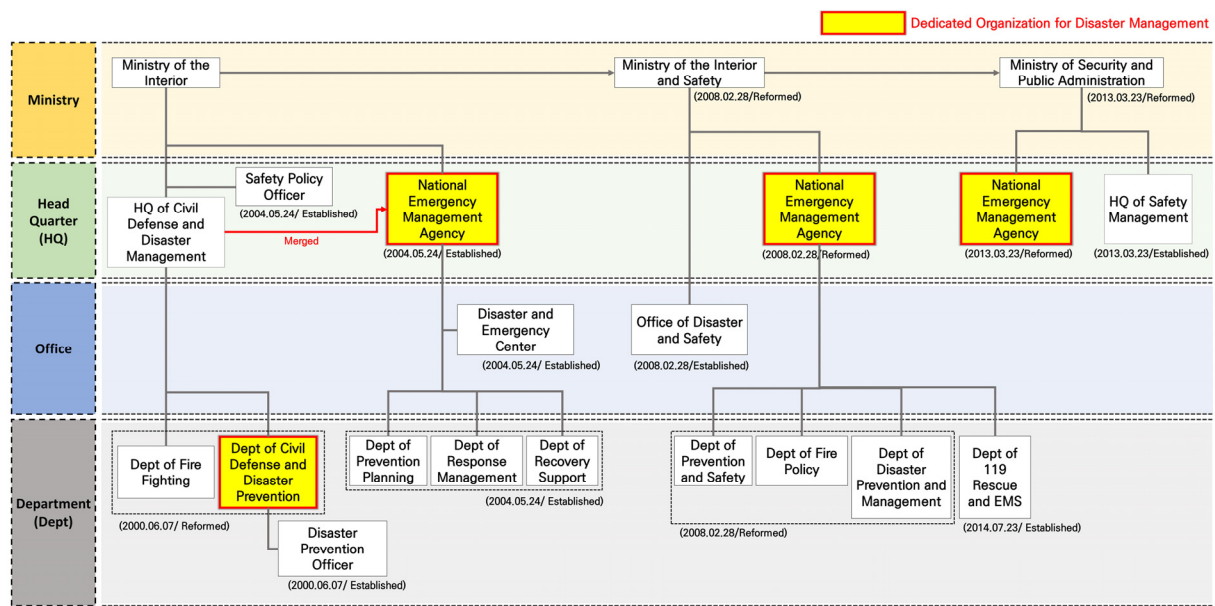


Figure 4. Organizational changes of disaster management organization in Period 3

위안전정책담당관과 국가기반체계보호담당관이 함께 신설되었다(2004.5.24.). 안전정책관과 그 밑의 보좌관의 주요업무는 재난 및 민방위와 관련된 법령·제도, 계획 등의 수립, 행정적·재정적 운영 및 관리, 관련 위원회 구성 및 운영 등이어서(행정자치부와 그 소속기관 직제 시행규칙, 행정자치부령 제228호), 주로 재난관리와 관련된 국가 차원의 행정적·제도적·재정적 업무를 담당하였다.

행정자치부가 행정안전부로 개편되면서(2008.2.29.), 소방방재청 내부에서의 큰 조직개편은 이뤄지지 않았으나 본부/팀의 조직체계는 예방안전국, 소방정책국, 방재관리국의 국/과 체계로 재개편되었다. 행정안전부에서는 재난안전실이 신설되었고 기존에 소방방재청의 예방안전본부가 담당하던 안전 관련 업무의 일부가 이관되었다(소방방재청과 그 소속기관 직제, 대통령령 제20693호). 재난안전실에는 재난총괄관리관, 안전기획관, 비상대비기획관이 신설되었고 그 밑에 재난총괄과, 국가기반과, 재난진단분석과, 위기관리상황팀, 안전개선과, 비상대비정책과, 비상대비훈련과 등의 하위 부서들이 신설되었다.

이후, 특수한 재난사고, 기후변화로 인한 재난사고, 지진 등에 대응하기 위하여 소방방재청 예방안전국에

특수재난대비과 및 방재관리국에 기후변화 대응과가 신설되었고(2008.6.5.), 방재관리국에 지진방재과가 신설되었다(2009.12.30.). 2012년 7월 23일에는 소방방재청에 119구조구급국이 신설되고 그 밑에 구조과, 구급과, 생활안전과의 3과가 추가 신설되었다.

4) 4기(2014.11.19. ~ 2019)

2010년대에는 대형 재난사고들이 연이어 발생하면서 많은 인명피해가 발생하였다. 경주 마우나리조트 체육관 붕괴사고(2014)는 10명의 사망자와 204명의 부상자를 발생시켰으며, 세월호 침몰사고(2014)는 총 304명의 사망·실종자를 발생시켜 가장 많은 인명피해를 발생시킨 여객선 침몰사고로 기록되었다. 특히, 세월호 침몰사고 대응과정에서 국가 재난관리 컨트롤 타워의 역량 부족, 현장대응기관의 미흡한 대응, 기관 간 의사소통 및 유기적 협력 부재 등에 대한 문제점이 성수대교 붕괴사고, 삼풍백화점 붕괴사고, 대구 지하철 화재사고 사례 등과 동일하게 발생하였다. 정부는 국가 재난관리를 총괄할 수 있는 기관을 신설하여 통합적인 재난관리업무체계를 구축하고, 특히 재난 관련 유관기관들 간의 정보교류, 의사소통, 협력 등을 강화하기 위한 조직개편을 시행하였으며 국민안전처 신

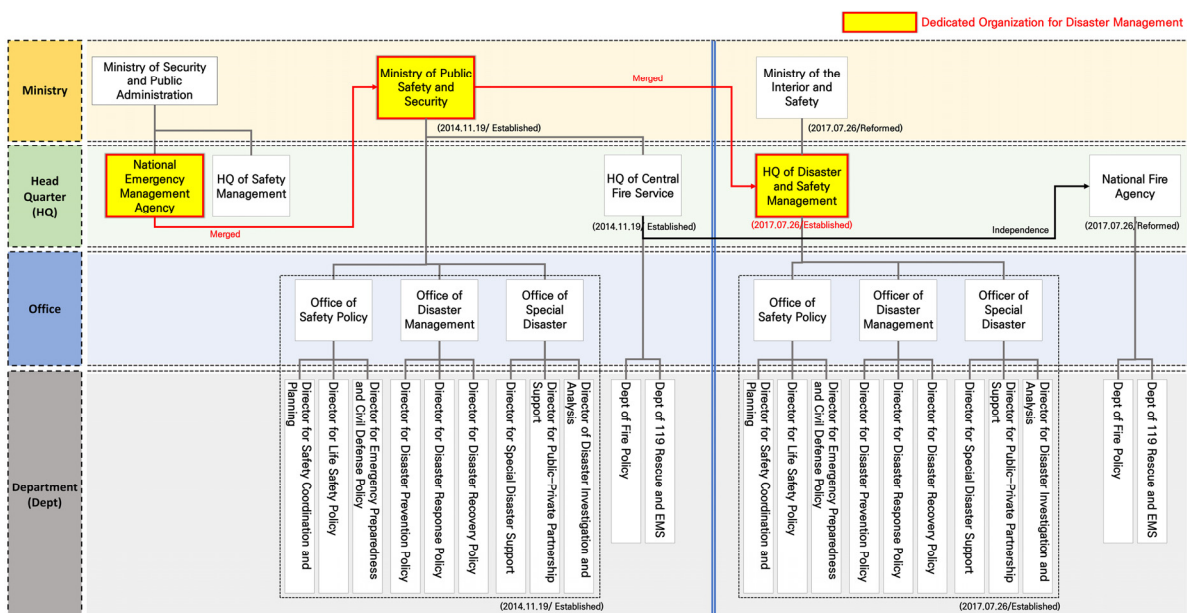


Figure 5. Organizational changes of disaster management organization in Period 4 (first half and second half)

설이 이에 해당된다. 국민안전처는 국가적 재난관리를 위한 재난안전 총괄기관을 신설함으로써 통합적 재난관리업무체계를 구축한다는 목적으로 신설된 기관으로 인식되었다(국민안전처와 그 소속기관 직제, 대통령령 제25753호).

국민안전처는 소방방재청과 해양경찰청을 흡수하여 중앙소방본부 및 해양경비안전본부를 설치하고 재난총괄관리를 위한 중앙재난안전상황실과 3실(안전정책실, 재난관리실, 특수재난실)의 조직체계를 구성하였다. 경주지진(2016)을 겪은 이후에는 재난관리실의 지진방재과를 지진방재정책과 및 지진방재관리과로 세분화하는 조직개편을 통하여 지진방재의 인력보충 및 전문성을 강화하였다. 비상대비업무를 강화하기 위하여 비상대비정책국을 신설하고 비상대비와 관련된 5과(비상대비기획과, 비상대비자원과, 비상대비훈련과, 민방위과, 중앙민방위경보통제센터)를 신설하였다.

국가 전체의 통합적 재난관리를 위한 조직개편을 시행하였으나 출범 초기 재난상황 및 현장에서 유관기관 간의 협력은 잘 이뤄지지 않았다. 오히려 재난대응과정에서의 기관 간의 혼선, 관할권 문제 등으로 재난사고에 대한 효과적인 대응이 이뤄지지 못하는 문제점이 발생하였다. 특히, 국민안전처가 통합적 재난 및 안전관리 전담조직으로 신설되었음에도 불구하고 재난 및 안전관리 업무 시의 통합적·체계적·유기적·협력적 관리상의 한계점이 높았고, 과거의 재난으로부터 지식을 습득하여 향후 재난 및 안전관리체계를 개선하고자 하는 학습성도 낮았다.

이러한 이유로 2017년 7월 26일에 정부는 국민안전처를 폐지하였고 중앙소방본부는 소방청으로, 해양경비안전본부는 해양경찰청으로 분리·독립시켰고 행정자치부를 행정안전부로 재개편하여 그 안에 재난안전관리본부를 신설하여 국민안전처가 담당하던 재난 및 안전관리 업무를 모두 이관하였다. 재난안전관리본부는 중앙재난안전상황실을 필두로 4개의 관(재난안전조정관, 안전조사지원관, 안전감찰담당관, 특수

재난협력관) 및 3개의 실(안전정책실, 재난관리실, 비상대비정책국)로 구성되었다. 이로써, 화재 및 응급상황은 소방청, 해양재난은 해양경찰청, 그 외의 자연재난 및 사회재난은 행정안전부 재난안전관리본부가 담당하는 이원화된 재난관리조직체제로 개편되었다. 국민안전처가 폐지되고 행정안전부 재난안전관리본부가 재난관리를 중심으로 담당하는 과정에서 조직의 지위는 장관급(국민안전처 장관) 조직에서 차관급(재난안전관리본부장) 조직으로 격하되었다.

2. 시기별 재난관리조직 개편과정 분석

재난관리업무가 처음 시작되어 재난관리를 위한 기본적인 조직구조가 형성되었던 1기를 제외한 모든 시기에서 조직개편을 발생시키는 요인으로서 재난사고가 주요한 영향을 미친 것으로 분석되었다. 이러한 결과는 Lee(2012)의 연구에서 논의되었던 초점사건 이론(Birkland, 2006)에 부합된다. 초점사건 이론은 정책변동을 야기할 수준의 초점사건이 발생하면 해당 사건에 대한 사회적 여론 및 관심이 형성되어 학습으로 이어지고, 그로 인하여 정책변동이 수반된다는 이론적 논리를 지니고 있다.

이러한 맥락에서, 시기별 초점사건 및 조직개편 차원의 정책변동을 나열하면 2기에는 성수대교 붕괴사고(1994), 삼풍백화점 붕괴사고(1995) 등으로 인한 민방위재난통제본부 신설, 3기에는 대구 지하철화재사고(2003) 등으로 인한 소방방재청 신설, 4기에는 세월호 침몰사고(2014) 등으로 인한 국민안전처 신설을 제시할 수 있다. 정책변동을 야기하였던 초점사건의 경우, 재산피해의 규모도 크지만 대규모 인명피해를 초래하였던 재난사고라는 공통적인 특징을 지닌다. 즉, 대규모 인명피해를 초래했던 초점사건의 경우 상대적으로 사회적 관심이 집중되기 쉬워 그로 인한 정책변동이 발생할 가능성이 높았던 것으로 해석할 수 있다. 더 나아가, 모든 재난사고에 대하여 정책변동이 발생하지는 않았던 것은 발생된 재난사고별 피해규모 및 그로 인한 사회적 영향 등의 수준의 차이에 따라 정책

변동의 여부가 결정됨을 시사한다.

시기별 재난관리조직의 개편과정을 분화와 통합의 원리에 기반하여 분석한 결과, 재난관리를 처음 시행하였던 1기와 전문적인 재난관리를 시작하였던 3기에서는 분화의 원리가 작용한 반면, 2기와 4기에서는 통합의 원리가 작용한 것으로 분석되었다(<Table 3>).

1기에서는 이수과를 시작으로 재난관리가 시작되어 건설부 중심의 방재조직과 내무부 중심의 소방 및 민방위 조직이 이분화된 재난관리조직체계가 형성되어 있었다. 방재조직(이수과, 방재과)은 건설부에 소속되어 있어, 주로 풍수해로 인하여 피해를 입은 구조물 보수·보강, 하천관리 등의 업무를 주로 수행하였고, 소방조직(소방과→소방국)은 주로 화재사고의 예방·대응·관리를 주로 담당하였다. 단, 이때 당시의 재난관리 업무는 전문성 및 체계성을 확보하지는 못한 단계였다(Kim, 2007).

또한 이 시기의 방재조직 및 소방조직의 경우 조직별 전문성 및 체계성을 확보하기 위하여 분화의 원리를 적용하였다고 보기는 어렵다. 이때 당시의 방재조직이 수행해야 하는 주된 업무(치수관리, 하천관리 등)가 건설부 성격의 업무였고, 소방조직이 수행해야 하는 주된 업무(화재사고 관리)가 내무부 성격의 업무였기 때문에 분화된 조직으로 구성되어 있었던 것으로 해석된다. 이러한 이유로, 이분화된 조직체계가 구성되었음에도 불구하고, 해당 조직들은 조직별 전문성을 확보하지는 못했다는 한계점이 있었다. 오히려 그러한 조직체계를 활용한 재난관리는 지속적으로 발

생하는 태풍, 홍수 등의 풍수해뿐만 아니라 화재사고, 교량붕괴사고 등 다양한 형태의 재난발생이 증가하면서 ‘재난관리조직 간 협업’에 대한 필요성을 대두시켰다. 결과적으로 1기의 재난관리조직은 분화와 통합의 원리가 작용한 결과로 형성된 조직체계라기보다는 초기의 조직구성과정에서 주먹구구식으로 형성된 조직체계의 성격이 짙은 것으로 해석된다.

1기에서 2기로 넘어가는 시점에서 가장 큰 조직개편의 특징은 방재조직(건설부 이수과 및 방재과)과 소방조직(내무부 소방국)으로 이분화 되어 있는 재난관리조직체계를 내무부 중심의 통합된 재난관리조직으로 개편한 것이다. 건설부 내에서 재난관리 기능이 폐지되고 수자원국(방재과, 이수과)이 내무부로 이관됨으로써 내무부가 재난관리 업무를 모두 관장하게 되었다. 이후, 재난관리 관련 본부 단위의 조직(민방위재난통제본부)이 신설되면서 내무부 내에서도 재난관리를 담당하는 조직을 통합하고자 하는 조직개편이 추가적으로 시행되었다. 그 결과, 민방위재난통제본부를 중심으로 하는 3국(재난관리국, 방재국, 소방국) 체제가 구성되었다. 민방위재난통제본부와 함께 신설된 재난관리국은 대형재난사고를 겪으면서 부각된 재난의 사전관리 및 피해대응역량 강화의 필요성에 기인하여 신설된 조직으로서 재난총괄과, 재난관리과, 안전지도과로 구성되었다.

민방위재난통제본부의 신설은 조직 간 협업이 원활하도록 통합적 재난관리조직체제로 개편함과 동시에, 조직의 재난관리역량도 확보하고자 하였다. 특히,

Table 3. Characteristics of organizational change and principle of organization

Division	Principle of organization	Major characteristic
Period 1 → Period 2	Integration	Adjusting the range of control and improving efficiency through integration of fire fighting and disaster management
Period 2 → Period 3	Differentiation	Strengthening professionalism of disaster management by establishing social disaster system, integrated disaster management system Differentiation (Policy planning & coordination vs Execution) - principle of Separation of Line and Staff
Period 3 → Period 4	Integration	Enhancing efficiency by integrating policy planning & coordination and site response Problems with bureaucracy
Period 4 → Period 4.5	Differentiation	Independence of Site response organization (Fire fighting) according to the principle of professionalism and homogeneity

재난관리국의 신설은 통합적 재난관리조직 체계 내에서 중심적인 재난관리업무를 수행하는 조직으로 기능하도록 하였다. 즉, 2기에서는 재난관리조직을 통합한 조직체계를 구성함으로써 재난관리활동의 효율성을 높이고, 조직 간 시너지 효과를 유도함으로써 재난관리조직 전체의 역량을 강화하고자 하였다.

그러나 통합적 재난관리조직을 구성하였음에도 불구하고 재난현장에서 조직 간 협력을 통한 시너지 효과를 창출하지 못했고, 오히려 조직 간의 명확하지 않은 업무범위 구분, 의사소통 단절, 체계적이지 못한 협력 등의 한계점들이 노출되었다. 이는 성수대교 붕괴 사고(1991), 삼풍백화점 붕괴사고(1995), 대구지하철 화재사고(2003)의 대응과정에서 노출되었는데, 통제 본부와 현장구조팀 간의 의사소통 미흡, 구조인력 간 협력 미흡, 체계적이지 못한 재난대응 프로세스 등의 전반적인 문제점들이 대두되었다. 결과적으로, 2기는 재난관리조직개편에 통합의 원리가 적용되었음에도 불구하고, 조직 간의 협력 및 시너지 효과를 발생시키지 못했던 시기로 해석된다. 이러한 결과가 발생한 이유는 재난 관련 조직들 간의 물리적 융합(조직구조 통합)이 이뤄졌음에도 불구하고 화학적 융합(조직 간 업무협력 및 지원체계 구축)은 이뤄지지 못했기 때문인 것으로 해석된다. 또한 개별 조직의 재난관리역량이 충분히 향상되지 않은 상태에서 통합적 조직이 형성된 결과, 조직 전체의 전문성과 체계성을 확보하지 못한 경향이 존재하였다. 그럼에도 불구하고, 2기에서 시행된 통합의 원리에 기반한 재난관리조직개편은 처음으로 재난관리를 위한 통합형 조직체계를 형성함으로써 통합적 재난관리를 시행하였다는 점에서 의의가 있다.

3기에서는 2기에서의 한계점을 보완하면서, 국가 차원의 재난관리역량 강화를 위한 목적으로 소방방재청을 개칭하였다. 분화의 원리를 적용하여 현장대응 및 집행기능은 소방방재청, 정책의 조정·총괄·기획기능은 행정자치부(안전정책관)이 담당하는 이분화된 조직체계를 구성하였다. 단, 3기의 이분화된 조직체계

는 1기와는 다소 차이점이 존재하였다. 1기에서 ‘풍수해 관리업무’ 중심의 방재조직(건설부)과 ‘화재관리업무’ 중심의 소방조직(내무부)으로 이분화된 형태였다면, 3기에서는 현장대응 및 집행기능을 담당하는 소방방재청과 정책의 조정·총괄·기획기능을 담당하는 행정자치부(안전정책관)로 이분화된 조직체계가 형성되었다. 다시 말해, 3기에서는 현장업무를 전담하는 조직과 행정업무를 전담하는 조직으로 재난관리조직을 분화시키는 방식으로 분화의 원리가 적용되었다. 단, 소방방재청과 행정자치부(행정안전부, 안전행정부)로 이분화된 형태로 재난관리조직체계가 형성되었지만, 현장대응 및 집행업무를 담당하였던 소방방재청 내에서는 여전히 통합의 원리가 적용되었던 것으로 분석되었다. 소방방재청 출범 초기 예방기획국, 대응관리국, 복구지원국의 3국 체제는 통합의 원리가 적용되었던 민방위재난통제본부의 재난관리국, 방재국, 소방국의 3국 체제와 유사한 체제로 시작하여, 이후 하위조직 간의 협력체계를 강화하기 위한 목적으로 기존의 국/과의 조직체계에서 본부/팀의 조직체계로 개편되기도 하였다. 이처럼 3기에서는 재난관리조직의 큰 틀에서는 분화의 원리를 적용한 조직체계를 형성함과 동시에, 현장대응 및 집행업무를 담당하는 조직 내에서는 통합의 원리를 지속적으로 적용한 것으로 판단된다. 이는, 현장대응 시 조직 간의 의사소통, 협력 등의 효율성 제고, 시너지 효과 창출 등을 위하여 분화된 조직보다는 통합된 조직이 더욱 적합하다는 점을 인지했기 때문인 것으로 해석된다.

3기에서 4기로의 변화에서 가장 큰 특징은 부분적인 재난관리조직의 통합에서 전체 재난관리조직의 통합으로의 전환이다. 이는, 재난관리를 담당하는 모든 기관(안전행정부 안전관리본부, 소방방재청, 해양경찰청)이 통합된 하나의 재난관리조직(국민안전처)을 중심으로 모든 재난관리 업무를 통합적으로 수행하기 위함이었다. 또한 이러한 조직개편은 재난관리전담조직의 지위를 장관급까지 격상시킴으로써 재난관리 전담조직의 업무권한을 향상시켜, ‘재난관리’가 국가의

중요한 요소 중 하나로 인식되기 시작한 계기가 되었다.

4기의 전반기에서는 국민안전처 신설을 통하여 통합의 원리가 추구하는 조직 간 유기적 협력, 시너지 효과, 효율성 제고 등을 도모하기 위하여 정책 조정·총괄·기획기능과 현장대응기능이 하나의 조직으로 통합된 재난관리조직체계가 구성되었다. 자연재난 및 사회적 재난뿐만 아니라 특수재난, 신종재난에 이르기까지 관리대상을 확대하고 기후변화, 지진, 재난정보 통신, 재난자원관리 등 재난관리 기능의 전문성 및 세분화를 위한 하위조직도 신설되었다. 해당 조직체계 내에서 개별조직들은 재난상황 시에 유관기관들과의 신속한 협력 및 효율적인 의사소통을 통한 재난관리 활동을 수행할 수 있게 되었으며, 다양한 재난을 종합적인 관점에서 예방·대비·대응·복구할 수 있는 조직체계가 형성되었다.

그러나 국민안전처의 재난관리 과정에서 민방위재난통제본부에서의 조직 간의 문제와 유사한 문제들이 도출되었다. 조직들 간의 업무관할 범위, 법적 권한의 범위 등의 분쟁과 조직 내의 관료제 및 집권화, 책임회피 등의 문제로 인하여 재난관리 유관기관 간의 유기적인 협력 및 의사소통이 원활하지 못하여, 오히려 재난대응이 지연되는 등의 문제가 발생하였다. 이와 관련하여, 대규모 조직통합 개편을 시행하는 과정에서 통합된 조직 간의 업무관할 범위 설정, 조직 간 협력체계 구축 등의 체계적인 계획 없이 성격이 다른 여러 조직을 하나로 성급하게 통합하다 보니 발생한 문제점으로 해석된다. 이와 관련하여, 협력이 원활하지 못한 조직 간의 통합개편을 통해 시너지 효과나 재정적·전략적 목적을 달성하는 것은 매우 어려우며, 그 이유는 조직이 지니고 있는 조직문화 등에 대한 고려가 부족했기 때문인 것으로 지적된 바가 있다(Park, 2011).

또한 국민안전처의 신설을 통한 재난관리조직의 통합개편은 근본적인 재난관리조직체계의 개편이라기보다는 현장대응 및 지휘의 측면에서 수행된 부분적 개편의 성격이 짙은 경향이 있다. 이는, 과거부터 시행되어 온 한국 재난관리조직 개편과정에서 도출되

었던 한계점과 유사한 경향을 보인다. 이는 Lee(2012)가 지적했던 것과 같이, 대형 재난사고 이후의 재난관리조직개편 및 정책변동은 현장 지휘체계 수준에서의 문제점만을 개선하는 수준에 그쳤던 문제가 동일하게 발생한 것으로 해석된다.

국민안전처는 개편 이후 발생된 많은 문제들 때문에 2018년 7월 26일부로 폐지되었다. 중앙소방본부는 소방청으로, 해양경비안전본부는 해양경찰청으로 분리·독립되었고, 그 외의 재난관리 업무는 행정안전부 재난안전관리본부로 이관되었다. 이로써, 4기의 후반기에는 기존의 통합의 원리에서 분화의 원리가 적용된 재난관리체계로 개편되었다. 분화의 원리를 적용함으로써 개별 조직의 전문성을 향상하고 조직 간 업무의 범위를 명확하게 구분하기 위한 조직개편으로 해석된다. 국민안전처가 폐지됨에 따라 중앙소방본부가 소방청으로 분리·독립됨으로써 소방조직은 처음으로 독립된 조직으로서 기능할 수 있게 되었고, 조직의 지위는 기존의 차관급 조직과 동일한 지위를 인정받았다. 종합하면, 4기의 재난관리조직개편은 기존의 조직개편 과정을 겪으면서 발생되었던 문제점들을 보완하고자 하는 목표가 가장 강했던 시기인 것으로 해석되며, 분화된 조직의 문제점을 해결하기 위한 통합형 조직체계의 개편과 통합형 조직체계의 한계점 극복을 위한 분화형 조직체계의 재개편이 모두 시행되었다.

위의 논의를 통하여 각 시기별로 적용되었던 조직개편의 원리(분화의 원리와 및 통합의 원리)가 다르고, 그 결과로서 형성된 재난관리조직체계 역시, 상이한 것을 알 수 있다. 한국 재난관리조직의 시기별 조직개편 원리 및 조직체계를 나열하면, ‘1기: 분화형 조직체계 - 2기: 통합형 조직체계(통합의 원리) - 3기: 분화형 조직체계(분화의 원리) - 4기 전반기: 통합형 조직체계(통합의 원리) - 4기 후반기: 분화형 조직체계(분화의 원리)’의 반복적인 조직개편이 시행된 경향을 보인다(<Table 4>).

조직개편의 반복적 경향을 보이는 이유는 각 시기

Table 4. Specification of disaster management organization by each period

Period	Characteristics of organizational change	Level of Organization	Major organization	
1	Organizational separation: Ministry of Construction (Disaster prevention) and Ministry of Home and Affairs (Fire service)	(Disaster prevention) Level of Division	[Ministry of Construction] Div of Irrigation → Div of Irrigation, Disaster prevention	
		(Fire Service) Level of Department	[Ministry of Home and Affairs] Dept of Public Security (Div of Fire fighting) → Headquarter of Civil Defense - Dept of Fire fighting (Div of Fire fighting, Protection, Prevention)	
2	Integration of disaster management to the Ministry of Home and affairs Functional differentiation of Disaster management	Level of Department	Phase 1	Phase 2
			[Ministry of Home and Affairs] Dept of Fire fighting, Disaster prevention (Div of Disaster prevention planning, Disaster countermeasure, Disaster recovery) in Headquarter of Civil defense	[Ministry of Interior] Dept of Civil defense and disaster management, Fire fighting, Disaster prevention) in Headquarter of Civil defense and Disaster management
			Phase 1	Phase 2
			Reorganized into Headquarter of Civil defense and Disaster management - Dept of Disaster management established (Div of Disaster management, Safety inspection, Disaster planning & coordination)	Reorganization in headquarter of Civil defense and Disaster management - reorganized into Dept of Civil defense and disaster prevention, Fire fighting
3	Establishment of independence organization (level of Agency) Differentiation (Policy planning & coordination - Execution)	Level of Office	Phase 1	Phase 2
			[Ministry of Interior] - [Ministry of Interior and Safety] Disaster and Safety control center	[Ministry of Security and Public Administration] Headquarter of Safety management - Dept of Safety policy, Disaster management, Emergency preparedness planning
			Phase 1	Phase 2
			[National Emergency Management Agency] Dept of Prevention plan, Response management, Recovery support	[National Emergency Management Agency] Dept of Prevention and Safety, Fire fighting policy, Disaster prevention and management, 119 Rescue and EMS
4 (First half)	Establishment of independence organization (level of Ministry) Functional integration of Disaster management	Level of Ministry (Minister)	[Ministry of Public Safety and Security]	
4 (Second half)	Differentiation (Policy planning & coordination - Site response)	Level of headquarter (Vice minister)	[Ministry of Interior and Safety], [National Fire Agency]	

별 조직개편에 재난관리조직이 대응해야 했던 환경적·사회적 변화가 작용했기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 각 시기별로 발생하였던 주요재난의 유형, 재난으로 인한 피해발생 양상, 사회적 요구사항 등에 따라 분화의 원리 또는 통합의 원리에 기반한 재난관리조직개편이 시기별로 상이하게 이뤄져 온 것으로 해석된다.

조직개편의 원리가 처음으로 적용되었던 2기의 경우, 사회구조가 복잡해짐에 따라 재난으로 인한 피해가 다양한 사회부문에 복합적으로 발생되기 시작하였고, 이에 대응하기 위하여 다양한 조직들 간의 협력에

기반한 재난관리가 요구되기 시작하였던 시기로 해석된다. 그 결과, 개별조직의 전문성 및 체계성 향상보다는 다양한 조직들이 유기적으로 연결되어 시너지 효과를 창출하는 것이 더욱 중요했으며, 그러한 목표달성을 위하여 통합의 원리에 기반한 조직개편이 시행된 것으로 해석된다.

3기의 경우 2기와 달리 분화의 원리에 기반한 조직개편이 이루어졌으며, 이는 국가 재난관리체계 구축의 관점에서 행정적 업무를 전담하는 재난관리조직과 현장업무를 전담하는 재난관리조직을 명확하게 구분

하기 위함인 것으로 해석된다. 즉, 현장업무를 전담하는 조직으로서 소방방재청을 설치하고, 재난관리와 관련된 행정적 업무를 전담하는 조직으로서 행정자치부 안전정책관을 구분하여 설치함으로써 재난관리조직 규모의 성장과 함께 세부적인 업무의 전문성을 강화하기 위한 조직개편을 시행했던 것으로 해석된다. 단, 소방방재청 내에서는 여전히 통합의 원리가 적용되었으며, 이는 통합의 원리가 갖고 있는 조직 간 협력을 통한 시너지 효과 창출, 조정비용 및 거래비용의 최소화 등의 특징이 현장대응 측면에서 매우 중요한 요소로 인식되었기 때문인 것으로 해석된다.

4기의 경우, 전반기에는 통합의 원리, 후반기에는 다시 분화의 원리가 적용된 조직개편이 이뤄진 것으로 분석되었다. 전반기의 경우, 기존의 3기에서 통합의 원리를 부분적으로 적용하였던 것과 달리, 재난관리조직 전체를 대상으로 통합의 원리를 적용하였으며, 이는 재난관리와 관련된 모든 업무를 하나로 통합하기 위한 조직개편의 시도로 해석할 수 있다. 이러한 조직개편을 통하여, 국가 전체적으로 재난을 통합적으로 관리하기 위한 조직체계를 구축하고자 하였고, 모든 분야에 걸친 재난관리를 수행하기 위하여 통합의 원리에 기반한 조직개편을 시행한 것으로 해석된다. 단, 성격이 다른 개별조직들을 성급하게 통합한 결과, 조직 간 유기적인 협력, 의사소통, 시너지 효과 창출, 조정비용 및 거래비용 절감 등의 긍정적 효과를 발생시키지는 못하였다. 이러한 이유로, 후반기에는 다시, 분화의 원리를 적용하여 각각의 조직들의 분리·독립되었으며, 이러한 조직개편은 기존의 성급하게 통합된 재난관리조직체계의 문제를 단 기간에 해소하기 위한 목적으로 시행된 것으로 해석된다.

또한 이러한 반복적인 조직개편 와중에도 시간이 지날수록 재난관리를 전담하는 조직의 지위는 과 단위(1기)에서 부·처 단위(4기)로 지위가 격상되고, 지속적으로 조직의 규모가 증대되어 온 경향을 보인다. 이는 한국 재난관리조직개편은 이전 정권 혹은 시기에 발생된 조직체계상의 한계점을 보완함과 동시에

전문적인 재난관리를 위하여 조직의 규모와 지위를 지속적으로 향상시켜왔고 조직 차원에서 의미 있는 개편이 이뤄져왔음을 시사한다.

그러나 각 시기별로 통합의 원리를 적용하거나 분화의 원리를 적용함으로써 효율적인 재난관리를 위한 조직개편을 시행하였음에도 불구하고, 조직개편상의 한계점은 존재하였다. 상대적으로 분화의 원리보다는 통합의 원리가 적용되었던 시기에서 문제점들이 더 노출된 경향이 존재하였다. 통합의 원리는 다양한 성격의 조직들을 하나로 통합하는 개편의 성격을 지닌다는 점에서 조직 간의 갈등, 분쟁 등의 가능성이 높았고, 특히 한국 재난관리조직 개편과정에서 시행되었던 대부분의 통합적 조직개편의 경우, 성급한 조직개편으로 인하여 여러 한계점을 노출했던 경향이 있었다. 통합의 원리에 기반한 조직개편 중, 가장 분명하게 한계점을 노출하였던 조직개편 사례는 4기 전반기의 ‘국민안전처 신설’이었다. 모든 재난에 대한 국가 차원의 통합적인 관리를 위하여 다양한 유관기관들을 통합하여 하나의 조직으로 구성함으로써 통합적 조직이 지닐 수 있는 장점을 극대화하고자 하였다. 하지만 단순히 물리적으로 조직들을 통합하고, 조직 간의 의사소통체계, 협력체계, 지휘명령 및 정보공유 체계 등 유기적 협력에 필수적으로 수반되어야 하는 요소들에 대한 고려가 뒷받침되지 못하였다는 한계점이 있다. 특히, 서로 다른 유형의 재난을 관리하던 조직을 하나의 조직으로 묶는 과정에서 조직 간 관할범위의 문제, 책임소지 여부 등의 불분명한 조정으로 인하여 재난 대응업무의 지연, 조직 간 협조 미흡 등의 문제가 노출되기도 하였다.

또한 재난관리조직체계가 길지 않은 기간 동안 수차례 조직의 형태(분화와 통합)를 변화시켰다는 점에서는 비효율적이었음을 지적하지 않을 수 없으며, 특히 재난경험을 통한 조직의 경험축적 및 학습 측면에서는 비효율적이었던 것으로 판단된다. 재난관리조직은 다양한 재난을 겪는 과정에서 도출된 조직구조상의 한계점을 보완하는 작업을 통하여 조직의 역량을

강화하고, 지속적인 경험축적을 통하여 노련한 재난관리 업무체계를 구축하는 것이 중요하지만, 한국 재난관리조직 개편과정에서는 ‘조직문제 해결을 위한 조직개편’의 성격이 짙어서 조직개편을 통하여 재난관리조직의 역량강화 및 경험축적을 도모하지는 못한 한계점이 존재한다. 이러한 한계점은 소위 재난에 대한 대응과정에서 문제가 발생하였을 때 감행되는 ‘문책성 조직개편’도 영향을 미칠 수 있다. 문책성 조직개편은 조직이 ‘재난에 대한 다양한 경험 축적을 통한 학습’이 이뤄지는 것을 저해하는 요인으로 작용할 우려가 있다. 다시 말해, 재난관리의 특성상 재난이 발생한 상황에 따라 조직이 수행하는 재난관리의 성과가 달라질 수 있지만, 대부분의 문책성 조직개편은 과정보다는 결과에 입각하여 시행되는 경향이 존재하여 재난사고 이후 재난관리조직 및 구성원의 변화가 지속적으로 수반되어 왔다. 그 결과, 조직 및 구성원이 오랜 기간 동안 동일한 재난관리 업무를 담당하기 어려운 환경이 조성되었고, 이로 인하여 경험축적을 통한 학습효과가 조직 내에서 효과적으로 발생하지 못하였던 것으로 판단된다.

V. 결론

한국 재난관리조직은 길지 않은 기간임에도 불구하고 빈번하게 조직개편을 시행해왔고 그 과정에서 분화와 통합의 원리를 적용하여 조직의 구조를 개편하거나 세부조직의 업무 등을 조정하는 방식으로 조직개편을 실시하였다. 조직개편 중, 상당수의 대규모 재난관리조직개편은 초점사건에 영향을 받아 시행된 것으로 분석되었으며, 그때마다 분화와 통합의 원리 중 조직이 처한 환경에 적합한 원리를 적용한 조직개편을 실시하였다. 시기별로, 분화형 조직체계(1기) - 통합형 조직체계(2기) - 분화형 조직체계(3기) - 통합형 조직체계(4기 전반기) - 분화형 조직체계(4기 후반기) 등으로 분화의 원리와 통합의 원리가 반복적으로 적용된 것으로 분석되었다. 이와 같은 분화와 통합의

원리 적용의 반복적인 경향은 조직이 처한 환경에 적응하기 위한 조직개편을 수행한 것과 동시에, 이전 시기에 도출된 조직구조상의 한계점을 해소하기 위한 ‘문제해결’ 성격의 조직개편이 주로 수행되었음을 의미한다. 다시 말해, 분화조직이 노출한 문제해결을 위하여 통합조직이 구성되었고, 통합조직이 노출한 문제를 해결하기 위하여 다시 분화조직을 구성하는 식의 조직개편이 반복적으로 이뤄져온 것으로 분석되었다. 그러나 이러한 단순 문제해결식 조직개편은 한국 재난관리조직이 수많은 재난을 겪는 과정에서 경험 축적 및 학습을 통한 조직 및 구성원의 장기적인 재난관리 역량강화를 저해할 수 있는 요인으로 작용될 우려가 있다. 특히, 재난관리 결과에 대한 문책성 조직 및 인사개편 등의 조직개편은 재난관리조직이 경험을 축적할 수 있는 기회를 박탈하거나 과도한 문책으로 인하여 책임회피를 위한 구성원의 소극적인 업무활동을 조장하는 등의 문제를 야기할 수 있다. 또한 재난관리조직 개편과정에서 각 시기별 상황을 고려하여 분화의 원리와 통합의 원리가 적용되었지만, 길지 않은 기간 동안 다소 과도하게 시행된 반복적인 조직개편(분화조직에서 통합조직 또는 통합조직에서 분화조직)은 오히려, 재난관리조직의 업무수행 및 조직체계 안정성 확보 측면에서는 비효율성을 초래할 우려가 있음을 지적하지 않을 수 없다. 조직개편은 일련의 조직에 대하여 기존에 자리 잡아 왔던 조직의 구조, 업무 프로세스, 구성원 배치 등을 재구성하는 과정으로서 기대하는 효과를 창출하는 것보다 부작용이 발생할 수 있는 가능성이 더 높다는 점에서, 조직개편의 궁극적인 목표에 대한 치밀하고 체계적인 설계에 근거한 조직개편이 시행되어야만 한다.

단편적인 시각에서 출발한 재난관리조직개편은 오히려 조직 간의 불협화음을 조장하거나 재난관리업무가 원활하게 이뤄지지 못하도록 할 우려가 있으며, 긍정적인 효과가 발생하더라도 지속기간이 단 기간에 그칠 수 있다. 특히, 성격이 다른 조직을 통합하거나 하나의 조직을 여러 조직으로 분화시키는 등의 분화

와 통합의 원리를 적용한 조직개편을 시행할 경우 조직의 물리적 융합 혹은 구분뿐만 아니라, 화학적 융합 및 구분에 대한 현실성 있는 고민이 필요하다.

향후 발생하는 재난이 더욱 다양해지고 피해가 더욱 광역화되는 상황에 다다른 시점에서, 보다 효율적인 재난관리를 수행하기 위해서는 통합적인 재난관리 체계를 형성하는 것이 필수적이다. 재난피해가 사회의 다양한 부문에 광역적인 피해를 발생시킬 경우, 각각의 부문을 담당하는 조직 간의 협력을 통한 피해 최소화 및 신속한 피해복구만이 향후 재난으로부터 안전한 환경을 조성할 수 있을 것이다. 이를 위하여, 기존에 통합적 조직을 형성하는 과정에서 겪었던 한계점을 학습하여 물리적 및 화학적 통합이 복합적으로 충족될 수 있는 재난관리조직체계의 형성이 무엇보다 중요하다. 또한 향후 재난관리조직개편은 조직구조 측면에서의 ‘문제해결’형 조직개편에 그치는 것이 아니라 장기적인 관점에서 지속적으로 조직 간의 협력 및 시너지 효과 창출을 유도할 수 있는 최적의 재난관리조직체계의 개편이 시행되어야 한다. 이러한 점에서 한국 재난관리조직체계는 통합적 조직체계를 형성하여 다양한 기관들 간의 유기적인 협력을 활용한 총괄적인 재난관리를 수행할 수 있도록 조직체계가 개편되어야 할 것이다.

본 연구는 재난관리를 담당했던 조직을 대상으로 통합과 분화의 원리가 개편과정의 기간 동안 어떻게 조직개편에 적용되었는지에 관하여 분석하였지만, 미시적 관점에서 재난관리와 관련된 다양한 의사결정자들이 조직개편에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구는 진행되지 못하였다. 이와 관련하여, 향후 초점사건으로서의 재난사고와 재난관리조직의 의사결정자 간의 상호작용에 관한 연구진행을 통하여 재난사고가 재난관리조직개편에 어떠한 형태로 영향을 미치는지에 관한 후속연구가 진행될 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 재난관리조직 개편과정으로 인한 조직 운영 및 효과성에 관한 연구는 진행되지 못하였다는 한계점도 존재하며, 이와 관련된 후속연구 역시, 진행될

요가 있음을 시사한다.

감사의 글

이 논문은 행정안전부 재난안전취약핵심역량 도약기술 개발사업(시뮬레이션 기반 조직단위 비상대비 훈련기술 개발)의 지원을 받아 수행된 연구임(2018-MOIS33-001).

References

- Barnard, C. I. 1938. *The Function of the Executive*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Birkland, T. A. 2006. *Lessons of Disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Caiden, G. E. 1991. *Administration Reform Comes of Age*. New York: DeGruyter.
- Child, J. 1972. Organization Structure, Environment, and Performance: The Role of Strategic Choice. *Sociology*. 6(1): 1-22.
- DiMaggio, P. J. and W. W. Powell. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. 48(2): 147-160.
- Dubrin, A. J. 2011. *Essentials of Management*. Mason, OH: Cengage Learning.
- Etzioni, A. 1961. *A Comparative Analysis of Organizations: On Power, Involvement and Their Correlates*. New York: The Free Press.
- Fain, T. G. and K. C. Plant. 1977. *The Intelligence Community: History, Organization, and Issue*. New York and London: RR Bowker Company.
- Gulick, L. 1937. Notes on the Theory of Organization. In Luther Gulick and Lyndall F. Urwick, ed. *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.
- Ha, Kyoo Man. 2010. Implications of U.S. National Emergency Management System to Korea. *Journal of Governmental Studies*. 16(1): 45-72.
- Hong, Seong Ho and Waon Ho Yi. 2018. Government Reorganization

Trend in Disaster and Safety Management Field. *Journal of the Korean Society of Hazard Mitigation*. 18(1): 165-170.

Jo, Seong Han. 2007. Reorganizing Central Government: Factors and Processes. *The Korean Association for Organizational Studies*. 4(2): 1-18.

Kim, Ki Chang. 2007. Performance Analysis of Integrated Disaster Management System. Master's Thesis. Incheon University.

Kim, Sang Ho. 2016. Impact of Disasters on Organizational and Institutional Transformation. Master's Thesis. Incheon University.

Kim, Sang Woon. 2017. A Dynamic Analysis of the Government Reorganization Process in Korea: Focusing on ICT Policy Subsystem. Ph.D. Dissertation. Ewha Womans University.

KIPA. 2009. A Study on National Disaster Safety Management Policy Paradigm.

Lee, Dong Kyu. 2012. Exploratory Study on the Policy Process after Catastrophes Events. *The Journal of Korean Public Police and Security Studies*. 9(2): 167-194.

Moon, Myoung Jae. 2009. A Repetitive Pattern and Reality of Government Reorganization. *Korean Public Management Review*. 23(4): 23-41.

NEMA. 2009. *60years of Disaster Management*.

Park, Chen Ho. 2011. A Critical Review on the Reorganization of the Korean Government. *The Korean Association for Organizational Studies*. 8(1): 1-30.

Peters, B. G. 1992. Government Reorganization: A Theoretical Analysis. *International Political Science Review*. 13(2): 199-217.

Peters, G. 1994. Government Reorganization: A Theoretical Analysis. *Handbook of Bureaucracy*. New York: Marcel Dekker.

Robbins, S. P. and M. Coulter. 2005. *Management*. New Jersey:

Pearson Prentice Hall.

Yoo, In Sool. 2015. Disaster Planning in Korea. *Hanyang Med Rev*. 35(3): 157-173.

Korean References Translated from the English

김기창. 2007. 통합재난관리체계의 성과에 관한 연구. 석사학위 논문. 인천대학교.

김상운. 2017. 정부조직개편 과정의 동태적 분석: 정보통신, 방송, 과학기술 정책 하위체제를 중심으로. 박사학위논문. 이화여자대학교.

김상호. 2016. 재난발생에 따른 조직과 제도변천에 관한 연구. 석사학위논문. 인천대학교.

문명재. 2009. 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. *한국공공관리학보*. 23(4): 23-41.

박천오. 2011. 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. *한국조직학회보*. 8(1): 1-30.

소방방재청. 2009. 재난관리 60년사.

유인술. 2015. 한국의 재난관리대책. *Hanyang Med Rev*. 35(3): 157-173.

이동규. 2012. 대형 재난사건 이후 정책과정 탐색적 연구. *한국치안행정논집*. 9(2): 167-194.

조성한. 2007. 정부조직개편의 역사제도주의적 분석: 김대중 정부의 사례. *한국정책과학학회보*. 10(3): 1-25.

하규만. 2010. 미국의 국가재난대응체계와 시사점. *정부학연구*. 16(1): 45-72.

한국행정연구원. 2009. 국가재난안전관리 정책패러다임에 대한 연구.

홍성호, 이원호. 2018. 재난 및 안전관리 분야 정부조직개편 추세. *한국방재학회논문집*. 18(1): 165-170.

Received: Sep. 10, 2020 / Revised: Oct. 12, 2020 / Accepted: Oct. 12, 2020

한국의 재난관리 조직체계 변화분석

국문초록 재난으로부터 인명 및 재산피해를 경감하기 위한 재난관리에 있어, 중앙정부의 역할과 기능은 중요하다. 본 연구에서는 대한민국 정부가 출범한 1948년부터 재난관리와 관련된 중앙정부의 조직개편 과정을 시기별로 분석하였다. 재난관리조직 개편과정의 시기별 구분의 기준은 재난관리업무를 담당 하였던 조직의 위계변화를 기준으로 활용하였다. 분석을 위하여 한국 재난관리조직 개편과정에 관한 자료는 발행된 보고서, 법령, 소속기관 직제, 기록물 등에서 수집하였으며, 분석대상이 되는 재난관리조직은 재난관리를 담당했던 부 단위조직부터 과 단위조직 모두를 대상으로 하였다. 조직개편 과정 분석은 통합과 분화의 원리의 관점에서 시기별 재난관리조직의 특성 및 조직개편 과정의 특성을 비교분석하였고, 분석결과를 토대로 향후 한국 재난관리조직의 조직구조 및 개편에 관한 시사점을 도출하였다.

주제어 : 재난관리조직, 조직개편, 통합과 분화

Profiles **Yeon Woo Choi** : He is a graduated student of the Department of Urban Planning and Engineering at Yonsei University. His interesting subject and area of research and education is disaster & emergency management, regional resilience, and policy implementation(tjrrms3@yonsei.ac.kr).

Yoon-Kyung Oh : She is a Research fellow of the Division of Disaster & Safety Research at Korea Institute of Public Administration. Her research interests include local governance, community development & disaster management and safety policies (ohyoon@gmail.com).

Dong Keun Yoon : He is a Professor of the Department of Urban Planning and Engineering at Yonsei University. He teaches and conducts research in the areas of urban environmental planning, disaster policy and planning, disaster vulnerability and capacity assessment, and spatial analysis using Geographic Information Systems(dkyoon@yonsei.ac.kr).