

# 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안

- 미국, 일본과의 비교를 중심으로 -

## Plan for Improvement of Local Governments' Roles for Effective Countermeasures for Disasters

- Centering on Comparison with USA and Japan -

최호택\*, 류상일\*\*

배재대 행정학과\*, 충북대 국가위기관리연구소\*\*

Ho-Taek Choi(htchoi@pcu.ac.kr)\*, Sang-Il Ryu(ryusangil@cbnu.ac.kr)\*\*

### 요약

본 연구는 효율적 재난대응을 위한 지방정부의 역할을 모색해 보고자, 미국과 일본의 지방정부 재난대응체계와의 비교 연구를 하였다. 미국과 일본의 경우에는 신속한 재난대응을 위하여 지방정부가 재난대응에 1차적 책임을 지고, 중앙정부와 NGO 등과의 협력하여 재난에 대응하고 있었다. 결론적으로 한국의 재난대응체계가 효율적으로 변모하기 위해서는 첫째, 중앙정부와 지방정부의 역할 재조정이 필요하다. 즉, 미국과 일본의 경우 재난 대응의 일차적인 책임이 지방정부에 있다는 것을 법률적으로 규정하고 있다. 때문에 재난 발생 시 지방정부 차원에서 신속히 대처하게 되고, 또한 지방정부 나름대로의 조직과 기구 및 인력을 확보할 수 있게 되는 것이다. 따라서 한국의 지방정부에서 발생한 재난대응을 효율적으로 하기 위해서는 첫째, 중앙정부와 지방정부간의 재난관리에 관한 역할 분담이 시급히 이루어져야 할 것이다. 둘째, 지역적 특성과 상응어 맞는 유형별 지방 재난관리체계 구축이 요구된다. 셋째, 시민단체, 지역 사기업, 중앙정부와의 유기적인 네트워크 형성이 이루어져야 한다. 넷째, 지방 재난관리 정보화가 조속히 갖추어져야 할 것이다. 마지막으로, 지방정부의 현장 중심의 대응활동을 원활히 펼치기 위해서는 인력의 전문성이 요구된다. 따라서 지방정부의 재난관리 전문 인력을 양성하고 전문성을 키우기 위한 프로그램 등을 개발하여야 할 것이다.

■ 중심어 : □ 재난대응 □ 지방정부 재난 □ 재난관리체계 □ 미국의 재난 □ 일본의 재난 □

### Abstract

In this study, in order to grope for local governments' roles for effective countermeasures for disasters, the researcher did comparative research on such roles of local governments of the USA and Japan. In case of the USA and Japan, their local governments take the 1st responsibility for quick countermeasures for disasters and cope with disasters in cooperation with central government and NGO, etc. In conclusion, in order to make Korea's system to cope with disasters more effective, first it is necessary to readjust roles of central government and local governments. In other words, in case of the USA and Japan, law provides that initial responsibility for coping with disasters lies in local governments. Accordingly, when disaster happens, initial countermeasures are quickly made by local governments. It is also possible for local governments to secure organizations, tools and manpower in their own ways. Therefore, in case of Korea, it is also urgently required to divide roles for disaster management between central government and local governments. Second, it is necessary to establish local disaster management system per type that is proper for regional characteristics and situations. Third, it is necessary to form organic networks between civic groups, local private enterprises, and central government. Fourth, informatization of local disaster management system must be prepared quickly. Finally, in order to do local governments' activities to cope with sites smoothly, specialization of manpower is required. Accordingly, it is necessary to train professional manpower of local governments for disaster management and to develop programs to improve specialty.

■ Key word : □ Disaster Response □ Local Government Disaster □ Disaster Management System □ American Disaster □ Japanese Disaster □

접수번호 : #081128-001

접수일자 : 2008년 11월 28일

심사완료일 : 2008년 12월 20일

교신저자 : 최호택, e-mail : htchoi@pcu.ac.kr

## 1. 서론

최근 2004년 동남아의 쓰나미 사고나 2005년 미국 뉴올리언스의 카트리나 사고만 보더라도 우리 삶에 있어서 재난관리가 얼마나 소중한지를 깨닫게 해주고 있다 [1]. 특히, 오늘날처럼 홍수나 태풍 등의 자연재난피해, 건물붕괴 등 산업사회 부작용으로 발생하는 인적재난 피해, 2001년 미국의 9.11 테러 등과 같은 사회재난 피해, 그리고 정보화와 지식기반화에 따른 각종 IT관련 신종 재난 피해 등이 복합적으로 등장하는 오늘날은 재난관리의 필요성이 더욱 부각되고 있다. 즉, 과학문명이 고도로 발달되는 만큼 재난 피해 유형도 다양화되어 가고 있는 것이다.

이러한 다양한 유형의 재난관리에 대처하기 위하여 미국은 일찍이 연방위기관리청(FEMA)을 중심으로 통합위기관리방식을 채택하고 있으며 9.11 테러이후 국토안보부(DHS)가 새로 발족되어 기존의 자연 및 인위재난에 사회적 재난관리를 더해 더욱 거대한 위기관리 통합방식으로 재난관리를 하고 있고, 일본 또한 유형별 재난관리체계 시스템을 마련하여 다양한 유형의 재난에 신속히 대처 하고 있다. 이에 한국정부는 지난 2004년 6월 소방방재청을 신설하면서 통합위기관리방식을 부분적으로 도입하였으나, 재난발생시 직접적이고 실제적인 대응활동을 펼치는 지방정부의 재난관리체계의 구축은 미비한 상태이다[2]. 이로 인하여 지난 2005년 12월 호남지역 폭설의 경우 재난대응 시기의 적실성을 놓쳐 그 피해가 더욱 막대하였다. 즉 미국과 일본의 경우 재난대응의 1차적인 책임이 지방정부에 있는 관계로 재난이 발생하게 되면 지방정부 차원에서의 신속한 재난대응이 이루어지고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 재난대응의 책임이 중앙과 지방정부간 불분명하기 때문에 대응시기의 신속성과 적실성을 놓치게 된다.

따라서 본 연구는 미국, 일본의 지방 재난관리체계와 한국 지방재난관리체계와의 비교분석을 통하여 한국 지방정부 재난관리체계의 개선방향을 모색해 보고자 한다. 이러한 연구목적 달성을 위하여 지방 재난관리와 관련된 기존 문헌 검토와 아울러, 미국과 일본의 지방재난관리체계사례를 비교분석해 보고자 한다.

## II. 지방재난관리에 관한 이론적 논의

### 1. 지방재난관리의 의의와 특징

재난및안전관리기본법에 따르면 재난(災難)이라함은 '국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 정의하고 있다[3].

따라서 지방재난관리라 함은 지역 주민의 생명·신체 및 재산과 지방정부에 피해를 주거나 줄 수 있는 것을 사전에 예방 및 대비 하며 아울러 이미 발생한 재난에 대해서는 신속한 대응 및 복구를 통하여 피해를 줄이는 일련의 과정이라고 정의하여 볼 수 있다. 이러한 지방재난관리의 특성은 우선, 공간적으로 일정한 지역에 걸쳐 재난이 발생하지만 강도는 강하다는 것이다. 과거의 재난은 폭넓은 지역에 발생하였다면 오늘날의 재난은 공간적으로 보다 협소한 지역적 차원에서 그러나 재난의 강도는 더욱 강하게 발생하는 특성을 지니고 있다. 다음으로, 시기적으로 지방재난 피해는 반복적으로 발생하는 특성을 지닌다고 할 수 있다. 마지막으로, 재난 유형적으로 지역의 지리적 특성이나 산업 특성 등으로 인하여 발생하게 되는 재난의 유형이 달라서 지역마다 재난대응에 차이를 갖게 된다는 것이다.

### 2. 지방재난관리의 유형과 단계

#### (1) 지방 재난관리의 유형

일반적으로 재난은 체계별로, 즉 정치, 경제·기술, 사회·문화, 자연체계로 구분하여 살펴볼 수 있다. 정치 체계에서는 전쟁, 무력시위, 쿠데타, 테러, 파괴 활동, 비행기 납치 등, 경제·기술체계에서는 위험물질 유출, 해양·수질 오염, 대기 오염, 오존층 파괴, 방사능 오염·유출, 산성비, 핵 폐기물 매립, 구조물 붕괴, 폭발 등, 사회·문화체계에서는 전염병·괴질 출현, 폭력적 파업, 폭동 등, 그리고 자연체계에서는 홍수, 태풍, 지진, 가뭄, 폭염, 냉해, 한해, 우박, 해일 등을 재난으로 생각해 볼 수 있다[4].

이러한 재난의 관리는 크게 중앙정부의 재난관리와 지방정부의 재난관리로 구분하여 볼 수 있다. 우선, 국가 즉 중앙정부의 재난관리는 국가적 차원에서 행하여지는 재난관리로써 재난의 모든 유형에 대한 체계적인

예방, 대비, 대응, 복구 전략을 의미하며 세부적인 중앙 정부의 재난관리 유형은 일반적으로 태풍, 홍수 등의 자연재난관리와 건물붕괴 등과 같은 인적재난, 그리고 폭동과 테러 등과 같은 사회적 재난으로 구분할 수 있다. 특히, 최근 들어서는 지식기반화 및 정보화 물결로 인하여 IT관련 재난이나 국가핵심기반재난 등 신종재난이 등장하고 있다[5].

지방정부의 재난관리도 자연재난, 인적재난, 사회적 재난 및 신종재난에 대하여 체계적인 예방, 대비, 대응, 복구 전략을 펼치는 면에서는 국가 즉 중앙정부의 재난관리와 동일하나 지역적 특성에 따라서 재난 유형별 발생빈도에 차이가 생겨나기 때문에 각 지방정부의 상황에 맞는 재난관리 유형이 존재하게 된다.

## (2) 지방 재난관리 단계

재난관리 단계는 일반적으로 예방 단계과 복원 단계를 기본 틀로 하여 위험에 대해 구체적으로 대응하기 위한 단계로는 예방, 대비, 대응, 복구를 들 수 있다. 이들은 시간적 차원에서 구분된 것으로서 재난 발생을 기준으로 하여 재난이 발생하기 이전의 예방 단계, 대비 단계, 그리고 재난이 발생한 이후의 대응 단계, 복구 단계로 구분된다[6].

지방정부의 재난관리 단계도 마찬가지로 시간적 흐름에 따라서 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계에 걸쳐 재난관리 임무를 수행하고 있다. 그러나 우선, 재난예방(mitigation) 단계의 경우 재해영향의 예측 및 평가, 재난으로 인한 피해영향을 감소시키기 위한 강제적인 규제방안의 마련, 안전기준의 설정 등의 업무를 지방정부가 수행하기에는 한계가 있기 때문에 중앙정부의 총체적인 재난예방활동이 더욱 효과적일 수 있다. 다음으로, 재난대비(preparedness) 단계의 경우 대응기관들 사이의 사전 훈련 및 협조체제의 유지, 대응자원의 확보 및 비축, 경보 체제의 구축 등 지방정부 단독으로 업무를 처리하기에는 버거운 면이 있다. 따라서 중앙정부와 유관기관과의 협조를 바탕으로 하여 재난대비단계에 임하는 것이 바람직할 것이다. 마지막으로, 복구(recovery) 단계의 경우에는 중장기 복구계획 수립 및 복구의 우선순위 결정, 복구장비 및 복구예산 확보 방

안 마련, 복구지원을 위한 관계기관들과의 협조, 피해상황의 집계, 긴급지원물품의 제공, 재난발생 원인 및 문제점 조사, 개선안의 마련 및 유사위기 재발 방지책 마련 등의 업무도 마찬가지로 중앙과 유관기관과의 상호 협조체제 하에서 보다 능률적인 재난복구가 가능할 것이다. 또한, 어느 한 지방에 재난이 발생하였을 경우 그 지방의 조직과 인력 및 자원만으로 재난이 발생하기 전 원상태로 복구하기란 사실상 불가능한 일이기 때문에 보다 강한 협력이 필요하다. 위와 같이 재난예방, 대비, 복구의 경우에는 지방정부가 중앙정부 및 유관기관과의 네트워크를 유지하며 시스템을 가동하는 것이 바람직하다. 또한 재난예방, 대비, 복구의 경우에는 시간적으로 보다 덜 급박한 경우이기 때문에 네트워크의 활용을 통한 보다 신중한 결정이 가능하다[1].

그러나 재난대응의 경우에는 보다 긴급을 요하기 때문에 지방정부의 역할이 중요시 된다고 할 수 있다. 즉, 재난대응(response) 단계의 경우 재난피해자의 보호 및 구호 조치, 피해상황 파악 및 응급복구, 희생자 탐색구조와 응급의료 지원, 재난피해자 수용시설의 확보 및 관리, 긴급복구계획의 수립 등을 수행하게 되는데 재난 대응 시기의 적실성을 잃어버리게 되면 그 피해는 상상을 초월할 만큼 증대되기 때문에 지방 재난관리의 경우 재난대응단계에 보다 중점을 두고 임해야 할 것이다[1].

## III. 지방 재난관리체계 비교분석

### 1. 미국 지방정부의 재난관리

#### (1) 재난관리기본법과 재난관리체계

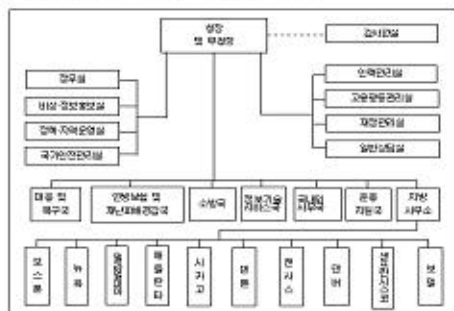
우선, 미국의 재난관리를 위한 기본법은 1988년에 제정된 스태포드법(Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)이며, 이 법을 기본으로 주정부는 주법(State law)에서, 지방정부는 조례(Ordinance)에서 재난관련 사항들을 규정하고 있다[7]. 이러한 스태포드법에 기초하여 미국의 재난관리체계는 1979년 카터대통령이 총체적 재난관리 개념을 도입하여 분산된 권한과 인원을 한데 모아서 연방위기관리청(FEMA)를 창설한 이래 통합 위기관리방식을 채택하

고 있다. 또한 2003년 이후 FEMA는 국토안보부(DHS) 산하로 편입되게 되어 기존 자연 및 인적 재난관리에 사회적 재난을 포함하는 더욱 강화된 통합위기관리체계를 구축하였다.

(2) 재난관리조직 및 인력

미국의 재난관리 조직은 1979년 카터대통령이 FEMA를 창설함으로써 큰 변화를 겪게 된다. 즉 연방의 많은 관련 기관들은 당초 이 계획에 강력하게 반발하였으나 하급 정부 관리들과 실제 재해재난관리를 담당하는 실무자들의 광범위한 지지와 후원하에 이 계획이 추진되었다. 연방위기관리청의 신설로 그동안 재해 재난의 종류에 따라 분산되고 소극적이었던 재난관리 방식이 통합적이고 적극적인 재난관리방식으로 바뀌게 된다[2]. 2001년 9.11테러를 당한 직후 2003년 3월에 연방위기관리청은 국토안보부 산하로 들어가서 그 기능을 수행하고 있다[8].

이와 같이 미국 재난관리의 경우 연방은 연방위기관리청에서 그 기능을 수행하고 있다. FEMA는 대응 및 복구국, 연방보험 및 피해경감국, 소방국, 대외협력국, 정보기술지원국, 행정 및 재정계획국 등 6개 국(局)으로 구성되어 있으며 그 인원만 2,500여명에 달하고 있다. 연방위기관리청은 국가적 재난관리 전략, 조정정책 제공 및 연구, 기타 교육·훈련과 관련하여 종합적인 국가재난관리체계를 구축하고 있다. 또한 연방위기관리청 산하 보스턴, 시카고, 달라스, 시애틀 등의 10개 지역사무소의 1,100여명에 달하는 지역사무소를 운영하고 있다[9]. 이러한 미국 중앙 재난관리조직인 FEMA의 조직도를 살펴보면 다음과 같다.



자료출처 FEMA홈페이지에서 재구성  
 그림 1. 미국 FEMA의 조직도

이러한 가운데, 미국에서 재난관리의 1차 책임자이자 최일선의 역할을 담당하는 것은 바로 지방정부이다. 미국 지방정부는 주정부 및 지방정부가 자체 재난관리기구를 별도로 구성 및 운영하고 있는 실정이다. 또한 중앙과 지방의 역할 분담은 법적으로도 명확히 구분되어 지방화 시대에 요구되는 중앙과 지방의 적절한 재난업무 분담구도를 확립하고 있다[9].

미국의 지방정부는 county, city, village, town, district 등을 말하며 위기운영계획(Emergency Operation Plan)을 작성, 유지하여야 하는 책임이 있다[2].

지방정부에서 운영하는 위기관리 사무소(Local Emergency Management office)는 주정부의 경우처럼 다양하게 운영된다. 독립기관으로 있을 수 있고, 소방조직이나 경찰조직의 일원으로 있거나 다양한 책임을 지고 있는 어떤 부서의 일부로 있을 수도 있다. 첫째, 지방정부의 위기관리체계를 살펴보면, 지방정부는 위기관리의 최종적인 책임을 부여받고 있기 때문에 이를 성실히 수행하기 위한 위기관리시스템의 구축은 매우 중요하게 취급되고 있다. 둘째, 미국 지방정부의 위기관리조직을 살펴보면, 시정부의 위기관리행정을 전담하는 조직은 본청내 위기관리국(Emergency Management Division) 혹은 위기대비국(Emergency Preparedness Division)이 담당하는 것으로 직제상 명시되고 있으나, 통상적으로 지방정부차원의 위기운영기구(Emergency Operation Organization)를 설치·운영한다. 위기운영기구는 지방정부내 다면적 조직으로 다양한 부서들이 관여하고 있으며, 위기대비와 발생후 적절한 조치를 신속하게 취하기 위해 위기운영센터(Emergency Operations Center)를 설치·운영하고 있다. 셋째, 지방정부 위기관리조직의 기능 및 역할을 살펴보면, 시장은 위기운영조직의 장으로서 재난의 규모와 강도가 일상적 시정운영 방식의 인력, 장비, 시설, 서비스제공으로는 도저히 감당할 수 없는 경우, 그리고 대통령이나 주지사가 이미 재난지역으로 선포한 경우에는 지방위기(Local Emergency)를 선포할 수 있는 권한을 가지고 있다[10].

(3) 재난대응방식과 시사점

미국의 위와 같이 DHS와 FEMA를 중심으로 한 통

합적 재난관리 방식을 취하고 있고, 또한 지역사무소와의 강한 연계를 통한 네트워크를 확립하고 있다. 재난이 발생하였을 때는 지방정부가 일차적으로 대응을 하고 규모가 큰 경우에 한하여 연방정부가 지원을 하는 방식을 취하고 있다.

이와 같은 미국 지방정부 재난관리체계의 시사점은 지방화시대에 요구되는 중앙과 지방과의 적절한 재난업무 분담구조 확립이라는 것이다. 즉, 미국의 경우 중앙과 지방의 재난관리 역할 분담은 법적으로도 그 역할이 명확히 구분되어 있다. 또한, 지방정부의 경우 연방정부와는 별도의 주 및 지방정부 차원의 재난관리기구가 구성 및 운영된다는 것이다. 이를 통해 지방정부 차원의 신속하고 체계적인 재난관리 활동이 가능하게 되는 것이다. 특히, 재난대응의 경우에는 대응시기의 적실성을 갖게 되어 더욱 신속한 재난대응이 가능하다는 것이다.

## 2. 일본 지방정부의 재난관리

### (1) 재해대책기본법과 재난관리체계

일본의 재해대책은 재해예방, 대대응급대책 및 재해복구·부흥의 각 단계에 부응하여 재해대책기본법을 일반법으로 하여 각종 재해관계법률을 정하고 있다. 즉 자연재해가 빈번히 발생하는 나라로서 복잡다기한 법체계를 기본법관계, 재해예방관계, 재해응급대책관계, 재해복구·부흥·재정금융조치관계, 조직관계의 법령 등 재해대책과 관련하여 많은 법률로서 구성되어 있으나 방재체계가 가장 근간이 되는 법률은 재해대책기본법이라고 할 수 있다. 재해대책기본법은 1961년 11월 15일에 제정되었는데, 국가·지방공공단체 및 기타의 공공기관의 방재역할을 명시함으로써, 방재와 관련된 책임 소재를 명확히 하고 있다[11]. 또한 일본의 재난관리체계는 위에서도 알 수 있듯이 재해대책기본법을 기본으로 하여 많은 각종 재해관련 법률이 존재하고 있고, 이러한 법적 근거에 따라 재해 유형별로 체계가 구축되어 있다.

### (2) 재난관리조직 및 인력

일본의 중앙 재난관리 조직으로는 국방 및 안보분야

의 안전보장회의, 재해 및 재난분야의 중앙방재회의, 긴급재해대책본부, 비상재해대책본부, 그리고 국가 위기 관리 분야의 기획 조정 등 총괄 역할을 담당하는 내각 위기관리감, 방재 분야 정책을 총괄하는 내각부 방재담당 정책통괄관 등이 있다. 이중 상설조직적인 내각관방(관재) 위기관리감 제도를 살펴보면, 우선, 설치근거는 일본 내각법 제5조에 의거, 98년 4월 위기관리(국가방위에 관한 사항 제외)업무에 관해 총리와 관방장관을 보좌하는 내각 위기관리감 직제를 신설하였고, 설치배경은 고베 대지진(95년) 이후 국가적 위기사안에 대한 범정부 차원의 부처·기관·지자체간 유기적·체계적 대응이 미흡했다는 비판속에 총리 중심의 위기관리 기능 강화방안이 모색되기 시작하여 98년 4월 총리를 보좌하는 관방장관 산하에 내각 차원의 위기관리를 전문적으로 담당하는 「위기관리감」 직제(차관보급) 설치하였고, 이를 계기로 각 광역 지자체에서도 기존의 '방재감' 또는 '재해대책감'을 「위기관리감」으로 명칭 변경하거나 겸임토록 하는 등 전국적인 직제로 확대 추세에 있다. 또한, 2003년 6월 현재 47개 광역지자체중 45개 지자체에서 '방재감' 또는 '재해대책감' 및 「위기관리감」 직제를 운용 중이다.

또한 내각관방 「내각정보집약센터」에 4명이 5교대 근무(20명)를 통하여 국가 주요 상황정보망과 연계, 24시간 상황정보를 종합 수집·분석·보고·전파하고, 내각위기관리감을 지원하며, 위기상황 발생시 「위기관리센터」(공간적 개념)기능을 수행하고 있다[12].

이와 같이 일본도 미국과 마찬가지로 기능중심의 방재시스템이 운영되고 있다. 즉, 자연 및 인위재해를 통합하여 내각부에서 중앙정부의 재해 및 재난관련 각종 사고에 대비한 조직과 기능을 총괄, 운영하고 자치단체들은 또한 대규모의 방재시스템이 구축되어 있다. 또한 각 부처별로 역할 분담이 명확히 되어 있는 편이다. 즉, 계획 및 운영은 국토교통성 등에서 수행하고 재해예방과 복구 등의 시행은 실무부서에서 예산을 확보하여 수행하며 실질적인 현장활동은 소방, 경찰, 자위대가 중심이 되어 활동하고 있다[13].

이러한 일본의 재난관리조직 체계도를 살펴보면 다음과 같다.

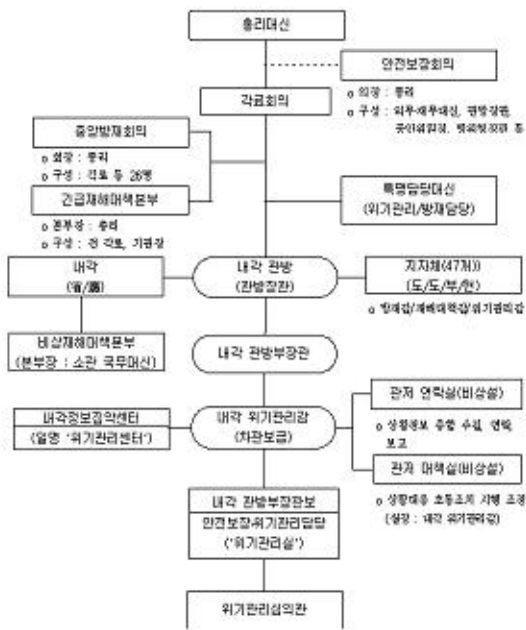


그림 2. 일본 재난관리조직 체계도 [12]

다음으로 일본지방정부의 재난관리조직도 중앙정부의 위기관리감 직제에 따라 기존의 '방재감' 또는 '재해대책감'을 '위기관리감'으로 명칭 변경하거나 겸임토록 하여 운영되고 있다. 즉, 일본은 지방자치가 발달된 국가로서 재난관리에 있어서도 지방정부의 역할이 매우 크다고 할 수 있다. 따라서 일본의 지방재난대책은 일차적으로 시·정·촌 등의 자치체를 중심으로 이루어지며 각 도·부·현에서는 중앙정부의 정책을 충실히 관리하고 있다[2].

일본에서는 지방의 자주방재조직을 조직화하고 있다 [13]. 2004년 현재 3,213개의 시정촌(市町村) 가운데, 자주방재조직을 조직화하고 있는 시정촌은 2,536개이다. 도도부현(都道府縣)을 포함한 전국에 있어서의 자주방재조직은 109,013개이며, 자주방재에 참여하고 있는 세대는 전 세대의 60%이다.

(3) 재난대응방식과 시사점

일본은 재난 유형별로 분산적 관리방식을 취하고는 있지만, 업무와 기능을 중심으로 하여 네트워크가 잘 확립되어 있다. 또한 재난이 발생할 경우 지방자치단체

가 일차적으로 대응하고 비상재난 시 총리주재 비상재해대책본부나 긴급재해대책본부 등이 활동하고 있다.

특히, 일본의 재난대응방식에서 눈에겨볼 만한 것이 바로 자주방재이다. 즉, 재난의 일차적 대응은 지역의 자주조직에 의해서 이루어져야 한다는 것으로 우리에게 시사하는 바가 크다. 또한 최근 일본 지방재난관리의 핵심 주체로 떠오르고 있는 NGO 및 NPO 등과 자주방재조직이 결합하여 기존의 관리적 성격보다는 조정 기능 중심으로 변모를 시도하고 있다는 것도 주의깊게 살펴볼 필요가 있다.

3. 한국의 지방 재난관리

(1) 재난및안전관리기본법과 재난관리체계

한국의 재난관리 법령을 살펴보기 앞서 우선, 한국 재난 및 안전관리와 관련된 법체계의 발전 내역을 간략히 살펴보면, [표 1]과 같다.

표 1. 재난 및 안전관리 법체계의 발전 내역[14]

시기 구분	연도별 구분	관련 법률 정비
시작 단계	1970년대까지	□ 인방위기본법 등 사회적재난 관련 법령 등장
분화 단계	1980-90년대	□ 자연재해 및 인위재난법 개별법 등장
통합 단계	1990년대 후반	□ 자연재해대책법, 재난관리법으로의 통합
체계화 단계	2000년대 초반	□ 재난 및 안전관리 기본법으로의 체계화

이러한 재난및안전관리기본법 상 지방정부에 있어 중앙정부와의 관계를 살펴보면, 긴급구조 현장지휘권을 일원화하고 있고, 다른 법률과의 관계를 규정하고 있으며, 중앙재난안전대책본부의 중앙본부장과 지역재난안전대책본부의 지역본부장의 권한을 제시하고 있고, 권한의 위임과 위탁을 규정하고 있다. 즉, 소방방재청장은 이 법에 의한 권한의 일부를 대통령이 정하는 바에 의하여 시·도지사에게 위임할 수 있다고 규정되어 있다. 또한 재난관리에 대한 문책요구 등을 규정하고 있다[3].

(2) 재난관리조직 및 인력

한국 재난관리기관으로써 그 핵심적 기능을 수행하는 기관이 소방방재청이다. 소방방재청은 재해·재난 관리에 국가적인 전문행정체계가 존재하고 있지 못해서 2004년 6월에 “소방방재청”이 신설되었다[15].

소방방재청은 개청 1년 3개월만인 2005년 9월 조직개편을 단행하였다. 즉, 재난환경 변화 추세에 맞추어 보다 실효성 있는 재난관리의 기틀을 재정립하고, 국가 재난관리의 중추적 역할을 할 수 있도록 모든 재난에 대한 조정·점검·평가에 관한 기능을 포괄적으로 수행할 수 있는 예방중심의 현장대응 팀제 조직으로 전면 개편을 실시하였다(3국 1관/1실 18과 ⇒ 4본부/2관 1실 22팀)[15].

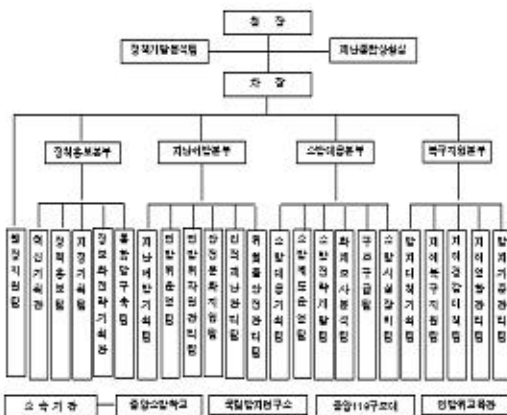


그림 3. 소방방재청 조직도(15)

2004년에 소방방재청이 신설되고 나서 지방정부 차원의 재난관리조직의 개편이 2004년부터 시작되어 2005년 전국 지방정부차원에서 신설되었다. 단편적으로 충북 청주시를 살펴보면 도시건설국 산하로 재난안전관리과가 있고, 재난안전관리과에는 재난관리, 복구지원, 지역협력, 민방위 등 4개의 담당으로 구성되어 있다[16].

(3) 재난대응방식

한국의 재난대응방식은 소방방재청 신설 이후 통합관리 방식을 원칙으로 하고 있으나, 실제 재난대응에

있어서는 다음과 같이 부처별로 분산되어 있다. 즉, 비상기획위원회, 행정자치부, 산업자원부, 해양수산부, 농림부, 보건복지부, 국방부, 환경부, 경찰청, 기상청, 철도청, 국가정보원, 방송위원회 등등 수많은 부처들이 재난대응에 참여하게 된다[17]. 이처럼 실제 재난대응에 있어서는 재난 유형별로 소관 부처가 구분되어 있어, 재난 유형에 따라 분산적으로 대처하고 있으며, 각 부처별 활동에 있어서도 네트워크의 부재로 인하여 동일 기능에 많은 인력과 자원을 중복 투입하는 재난대응체계의 비효율을 초래하고 있다[18]. 이로 인하여 지방정부는 재난발생시 중앙정부 부처 및 유관기관과의 긴밀한 협조관계가 이루어지고 있지 못한 실정이라서 이에 대한 개선이 필요하다.

4. 각국의 지방 재난관리체계 비교

지방 재난관리체계에 있어, 미국·일본과 비교하여 볼 때 한국의 경우 미국과 일본의 혼합 형태를 띠고 있다는 것을 알 수 있다. 정확하게 표현하자면, 한국의 경우 기존 유형별 방식에서 통합형 재난대응 방식으로 변화를 시도하고 있는 시점이라고 볼 수 있다.

재난발생시 미국과 일본의 경우 둘 다 일차적인 대응과 책임은 지방자치단체가 지고 있고, 대규모의 경우에만 중앙정부가 지원하게 되어 있다. 우리나라와 같이 중앙과 지방의 대응책임이 불분명하여 재난대응 시기의 적실성을 놓치는 일은 없게 된다. 또한 위기관리 방식에서도 미국은 부처 즉 연방위기관리청을 중심으로 하여 통합적인 네트워크를 확립하여 보다 체계적인 시스템으로 관리하고 있고, 일본의 경우에도 분산적인 관리 방식을 취하고는 있지만 업무와 기능으로 네트워크가 확립되어 있다. 그러나 한국의 경우 부처를 중심으로 하여 분산적 위기관리방식을 취하고 있으면서 업무와 기능으로써 네트워크가 확립되어 있지 않기 때문에 지방정부의 재난관리 체계는 더욱 어려울 수 밖에 없다. 즉, 한국의 경우 중앙정부는 통합관리방식을 취하고 있으나 지방정부 차원에서는 여러 부처의 재난대응 업무를 받아 처리하기 때문에 유형별 분산 관리방식을 취할 수 밖에 없기 때문이다.

표 2. 각국의 지방 재난관리 체계[19]

구분	미국	일본	한국
기본법	STAFFORD법	재해대피기본법	재난및안전관리기본법
관리 방식	통합관리	유형별관리	유형별 통합관리
중앙 조직	DHS - FEMA (상설)	중앙방재회의 - 내각부, 위기관리관(상설)	소방방재청(상설)
지방 조직	지방 위기관리국 IEMA, 방재담당 부서, 방재담당 세부 부서.	지방방재회의, 지역 위기관리관, 소방본부 및 소방서	지방자치단체 방재 담당 부서, 소방본부 및 소방서
위기 관리 방식	부처(FEMA)를 중심으로 한 통합적 관리 방식으로 네트워크 확립	분산적 관리 방식을 취하고 있으나 업무 및 기능을 중심으로 하여 네트워크 확립	부처를 중심으로 한 분산적이며 부분적 통합관리 방식으로 네트워크 미비
재난 발생시	지방자치단체가 일차적 대응하고 규모가 클 경우 연방정부에서 지원	지방자치단체가 일차적으로 대응하고 비상재난 시 총리주재 비상재해대책본부나 긴급재해대책본부 설치	재난자 치단체가 대응하나 일차적 책임이 불분명하고 대규모 재난 시 요청에 따라 지원함

IV. 한국 지방 재난관리체계 개선방향

위에서는 지방 재난관리에 관해서 살펴보았다. 한국이 재난관리에 행정적 관심을 갖기 시작한 것은 얼마 되지 않았고, 역사적으로 볼 때 중앙집권적 통치구조로 말미암아 재난관리는 전통적으로 중앙정부가 담당하여 왔다. 이로 인하여 지방의 재난관리체계는 미흡한 실정이다.

따라서 지방 재난관리체계를 개선하기 위해서는 첫째, 중앙정부와 지방정부의 역할 재조정이 필요하다. 즉, 미국과 일본의 경우 재난 대응의 일차적인 책임이 지방정부에 있다는 것을 법률적으로 규정하고 있다. 때문에 재난 발생 시 지방정부 차원에서 신속히 대처하게 되고, 또한 지방정부 나름대로의 조직과 기구 및 인력을 확보할 수 있게 되는 것이다. 따라서 한국의 경우에도 이러한 역할 분담이 시급히 확립되어야 할 것이다. 그러나 한국적 특수성으로 말미암아 재난대응에 대한 한국 지방정부의 위상은 그에 상응하지 못하고 있다. 때문에 FEMA처럼 지역사무소를 광역자치단체에 설립하는 방안 등 다각적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

둘째, 지역적 특성과 상황에 맞는 유형별 지방 재난관리체계 구축이 요구된다.

셋째, 시민단체, 지역 사기업, 중앙정부와의 유기적인 네트워크 형성이 이루어져야 한다. 재난 발생은 예기치 않은 상황에서 발생하는 것이기 때문에 상시적인 인력이 재난관리 활동에 매진 할 수는 없다. 따라서 재난 발생 시에 시민단체, 지역 사기업 및 중앙정부와의 유기적인 네트워크 활동은 필수적이다.

넷째, 지방 재난관리 정보화가 조속히 갖추어져야 할 것이다. 즉, 부처와 각 기관 간에 상호 협력적으로 위기 관리를 하기 위해서는 무엇보다도 정보의 공유와 협조 체계가 필요한데, 그러한 정보 공유와 협조체제가 이루어지기 위한 전제조건으로 지방재난관리 정보화 시스템의 구축을 들 수 있기 때문이다.

다섯째, 지방정부의 현장 중심의 대응활동을 원활히 펼치기 위해서는 인력의 전문성이 요구된다. 따라서 지방정부의 재난관리 전문 인력을 양성하고 전문성을 키우기 위한 프로그램 등을 개발하여야 할 것이다[1].

V. 결론

결론적으로 미국, 일본과 비교하여 볼 때 한국의 경우 미국과 일본의 혼합 형태를 띠고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 미국과 일본이 재난대응의 일차적인 책임을 지방정부로 명확하게 규정하는 것과는 달리 한국의 경우 중앙과 지방간의 책임 구분이 모호한 상태이다. 또한 위기관리 방식에서도 미국은 부처 즉 연방위기관리청을 중심으로 하여 통합적인 네트워크를 확립하여 보다 체계적인 시스템으로 관리하고 있고, 일본의 경우에도 분산적인 관리 방식을 취하고는 있지만 업무와 기능으로 네트워크가 확립되어 있으나, 한국의 경우 부처를 중심으로 하여 분산적 위기관리방식을 취하고 있으면서도 업무와 기능으로도 네트워크가 확립되어 있지 않기 때문에 지방정부의 재난관리가 효과적이지 않게 된다는 것을 알 수 있었다. 앞으로 중앙정부 차원의 재난관리가 아닌 지방정부 차원의 재난관리가 무엇보다도 절실하다고 하겠다.



참고 문헌

[1] 류상일, "한국지방재난관리체계 개선방향: 미국, 일본과의 비교를 중심으로", 충북행정정보, 충북 행정학회, Vol.7, No.8, pp.178-197, 2005.

[2] 채경석, "지방정부의 재난관리체계에 대한 국가 간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색", 지방정부연구, Vol.8, No.4, pp.129-145, 2004.

[3] 재난및안전관리기본법, 법률 제7849호 제1 조, 일부개정 2006.2.21.

[4] 이재은, "위기관리 정책에 관한 연구: 개념, 영역, 정책결정을 중심으로", 한국행정논집, 한국정부학회, Vol.10, No.1, pp.113-130, 1998.

[5] 이재은, "국가위기관리의 학문적 체계화의 의의와 필요성", 한국위기관리논집, 위기관리이론과 실천, Vol.1, No.1, pp.20-32, 2005.

[6] W. J. Petak, *Emergency Management: A Challenge for Public Administration*, Public Administration Review, Vol.45(Special Issue), pp.3-7, Jan, 1985.

[7] 심우배, *미국의 방재조직 및 재난관리*, 국토, 국토연구원, pp.121-129, 2005.

[8] <http://www.dhs.gov/dhspublic>

[9] 국가재난관리시스템기획단, *국가재난관리 종합대책 수립 행정자치부*, 2003.

[10] <http://www.fema.gov>

[11] 문채, *도시방재에 관한 연구: 일본의 사례를 중심으로*, 국토연구원, 2003.

[12] <http://www.bousai.go.jp>

[13] [www.bo-sai.co.jp/jisyubousai.htm](http://www.bo-sai.co.jp/jisyubousai.htm)

[14] 사회복지공동모금회, *우리나라의 재해·재난관리 및 긴급지원체계의 실태와 개선방안*, 사회복지공동모금회, 2004.

[15] <http://www.nema.go.kr>

[16] <http://www.cjcity.net/>

[17] 한국전산원, *정부기능연계모델 개발 및 활용에 관한 연구*, 정보통신부 연구보고서, 2003.

[18] 류상일, "BRM을 활용한 한국 재난대응체계의

개선방향", *현대사회와 행정*, 한국국정관리학회, Vol.15, No.2, pp.1-26, 2003.

[19] 한상대, *지방자치단체 재난관리체계에 관한 연구*, 공공정책대학원 석사학위논문, 아주대학교, 2003.

저자 소개

최 호 택(Ho-Taek Choi)

종신회원



- 2000년 7월 : 영국Manchester Metropolitan University(행정학 박사)
  - 2006년 11월~현재 : 배재대학교 사회대학 행정학과 조교수
  - 2006년 11월~현재 : 배재대학교 자치여론연구소 소장
  - 2006년 11월~현재 : 행정자치부 지방행정혁신 평가위원
  - 2006년 11월~현재 : 충청남도 혁신분권연구단 위원
  - 2006년 11월~현재 : 한국지방자치학회 이사, 한국 공공행정학회 연구위원장
- <관심분야> : 시민참여, 지방재정, 지방위기관리정책

류 상 일(Sang-Il Ryu)

정회원



- 2001년 2월 : 청주대 행정학과 (행정학사)
  - 2003년 2월 : 충북대 행정학과 (행정학석사)
  - 2006년 2월 : 충북대 행정학과 (행정학 박사과정 수료)
  - 2006년 11월~현재 : 충북대 국가위기관리연구소 선임연구원
- <관심분야> : 행정조직·관리, 위기관리정책, 재난 대응체계