

국가 재난관리 체계의 혁신과 발전방향: 모든 위험 접근법을 중심으로

강 옥** · 박준석*** · 조준택****

〈요 약〉

지난 세월호 참사를 계기로 재난안전에 대한 컨트롤타워 역할을 수행할 국민안전처가 신설되어 재난관리체계에 대한 근본적인 변화가 시작되고 있다. 국민안전처의 신설은 규모와 권한 강화 측면에서 미국의 국토안보부 창설과도 비견될 정도로 강력한 대응으로 볼 수 있지만, 안정적인 정착을 위해서는 앞으로 해결해야 할 과제들이 많은 것으로 판단된다. 특히 지금까지의 논의가 기관 출범을 위한 하드웨어적인 측면에서 논의되어 상대적으로 소프트웨어의 측면에 대한 논의가 소홀한 측면이 있다. 본 연구는 국민안전처를 중심으로 한 국가 재난관리 체계의 혁신과정에 재난관리의 주요 원칙 중 하나인 모든 위험 접근법(All-hazard approach)을 적용하여 발생 가능한 모든 위험에 대해 분석과 평가를 통해 우선 순위를 정하고, 이를 기준으로 위험에 대비하는 체계를 마련할 필요가 있다는 것을 제안하며, 특히 우리나라의 환경적 특성을 감안한 효과적인 대안이 마련되어야 한다.

주제어 : 재난관리, 국민안전처, 혁신, 모든 위험 접근법, 위험평가

* 본 논문은 2014년 12월 5일 용인대학교에서 개최한 2014년 경호경비학회 동계학술대회 '글로벌 안보환경 시대의 경호, 경비, 보안, 최근 동향과 이슈' 에서 발표한 논문을 수정, 보완한 것입니다.
** 경찰대학교 행정학과 (제1저자)
*** 용인대학교 경호학과 (교신저자)
**** 경찰대학교 교수부 (공동저자)

목 차

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------|
| I. 서 론
II. 우리나라 국가재난관리체계의 현황
III. 관련 외국제도 개관
IV. 평가 및 발전방향
V. 결 론 |
|-------------------------------------------------------------------------------|

I. 서 론

정부는 세월호 참사를 통해 드러난 기존의 국가 재난대응체계의 근본적인 문제점을 해소하고 분산된 재난관리 대응체계를 일원화하기 위해 정부조직법을 개정하여 2014년 11월 19일에 재난안전 컨트롤타워인 국민안전처를 신설하였다. 국민안전처의 신설은 국가재정여건이 녹록치 않은 현실에서 조직과 인사, 권한 등 행정적 측면에서 상당히 파격적으로 볼 수 있다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 정원이 1만 명이 넘는 거대 부처가 출범하였고, 이 부처의 수장이 국무회의에 참여할 수 있게 되었으며, 장치관 외에도 실국장 등 고위급 공무원의 자리가 증가하였다. 한편, 부처에 관련 기관에 대한 경고나 담당공무원의 징계요구권을 포함하는 안전관리 관련 총괄 조정권, 재난안전예산 사전협의권, 재난관련 특별교부세 배분권, 특별사법경찰권 부여 등 조직의 권한도 대폭 강화되어 9·11테러 이후 미국의 국토안보부(Department of Homeland Security)의 출범과도 비견되고 있다. 이는 안전관리에 대한 그동안의 잘못된 관행을 포함한 적폐를 해소하고 실효성 있는 대책을 마련하라는 국민적 열망을 반영한 것이라고 할 것이다.

이러한 국민안전처의 신설은 우리나라의 재난대응 시스템의 획기적인 전환점이라고 평가되지만, 국민안전처의 성공적 안착을 위해 적지 않은 우려도 제기되는 것이 현실이다. 해양경찰청과 소방방재청, 안전행정부의 인력을 흡수하여 이들이 기존

조직의 칸막이를 넘어 화학적 결합을 할 수 있을지 의문이라거나,¹⁾ 국민안전처의 신설이 전문성 확보 차원에서 다소 미흡하여 사전예방보다는 사후 수습에 역점을 둔 것 같다는 의견²⁾이 제기되었다. 또한 재난안전통신망을 비롯한 예산확보가 어렵고, 개방형 직위를 통한 외부전문가 영입이 미흡하다는 점³⁾ 등 앞으로 산적한 과제를 해결하기 위해서는 할 일이 많은 것으로 보인다.

이는 지금까지의 논의가 주로 국민안전처의 신설과 관련법의 제·개정 등 주로 하드웨어 측면에 집중하였고, 하드웨어와 함께 논의되어야 할 소프트웨어에 대한 논의는 상대적으로 소홀히 하였기 때문으로 판단된다. 이에 정부는 관계부처 합동으로 범정부 차원의 위원회와 민관합동 태스크포스의 논의결과를 바탕으로 국민안전처가 출범한지 130일 만인 2015년 3월 30일경 안전혁신 마스터플랜을 수립, 발표하였다. 이 마스터플랜은 주요 부처 및 민간전문가의 실무 태스크포스를 논의를 바탕으로 민간자문단의 분과별 자문회의 결과, 대국민 아이디어 공모 결과, 대국민 토론회, 지자체 등의 의견수렴 결과를 반영하여 수립되었다. 그간 우리나라의 재난관리체계를 냉철히 진단하여 문제점을 도출하고 이를 개선하기 위해 5대 전략(재난안전 컨트롤 타워 기능 강화, 현장의 재난대응 역량강화, 생활 속 안전문화 확산, 재난안전 예방 인프라 확충, 분야별 창조적 안전관리)과 100대 세부추진과제를 설정하였다.⁴⁾ 이렇게 정부가 수립한 마스터플랜과 관련하여서도 일부에서 다양한 지적이 나오고 있다. 국가안전 대진단 결과가 나오기도 전에 수립하여 진단 전에 처방부터 한 격이라고 지적하거나⁵⁾ 재난안전법령(안전기준) 정비안을 규제개혁위원회에서 최종 점검토록 하는 방안을 검토하여 안전보다 규제완화에 무게를 두고 있으며, 마스터 플랜을 실현하기 위한 재원조달 방안의 실효성이 의심된다는 지적도 제기되었다.⁶⁾ 또한 재난이나 사고와 같이 문제별로 맞춤형 해결방향을 제시한 것이 아니라 모든 것에 초점을 맞추어 다 고쳐야 한다는 식으로 수립되어 맥락이 없이 많은 내용을 포함하고 있다는 지적도 있었다.⁷⁾ 이를 보면 국민안전처가 출범한지 상당한 시일이 경과하였

1) 헤럴드 경제 2014. 11. 19. <사실> 국민안전처, 골든타임 대처할 화학적 통합이 과제

2) 경향신문, 2014. 11. 20. [기고] 국민안전처에 바란다.

3) 국민안전처, 출범은 요란 ... 5개월 됐는데 존재감 없어, 2015. 4. 16 내일신문

4) 함께 만드는 안전한 나라, 안전혁신 마스터플랜, 2015. 3. 관계부처 합동 참조

5) <사실> 차정부 '안전혁신 마스터플랜' 이 공허해 보이는 이유, 2015. 3. 31 문화일보

6) 국민안전처, 출범은 요란 ... 5개월 됐는데 존재감 없어, 2015. 4. 16 내일신문

7) [특별기획 '대한민국을 인양하라' ④정부 안전대책, 원점부터 재검토해야] "안전혁신 마스터플랜은 말잔치... 기업살인법부터 도입을" 2015. 4. 17 내일신문

지만, 여전히 국가재난관리체계의 혁신과 발전을 위해서는 해야 할 일이 많은 것으로 판단된다.

그리하여 본 연구에서는 하드웨어적 측면에서 신설된 국민안전처의 현황을 재난관리 선진국인 미국과 일본의 사례와 비교하여 분석하고, 앞으로 국민안전처가 갖추어야 할 소프트웨어 측면과 관련하여 선진국에서 채택하고 있는 모든 위험접근법(All-hazard Approach)을 통한 재난대응을 재난관리체계의 혁신방향으로 제안하고자 한다.

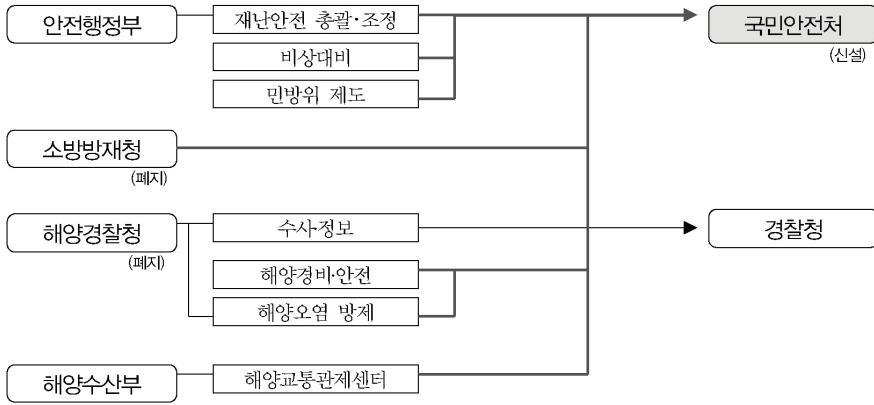
Ⅱ. 우리나라 국가재난관리체계의 현황

1. 국민안전처 신설관련 정부조직 개편⁸⁾

최근 정부는 ‘세월호 침몰사고’로 인해 드러난 기존의 재난대응체계의 문제점을 근본적으로 해결하고 그동안 육상과 해상, 자연재난과 사회재난으로 분산된 재난대응체계를 통합하여 강력한 재난안전 컨트롤타워를 구축하기 위해 정부조직법을 개정하여 국무총리 소속의 ‘국민안전처’를 신설하였는데, 구체적인 내용은 아래 <그림 1>과 같다. 기능측면에서 국민안전처는 안전행정부의 재난안전 총괄·조정 기능, 소방방재청의 전체 기능, 해양경찰청의 해양 경비·안전·오염방제 기능, 해양수산부의 해양교통관제(VIS) 기능을 통합하여 신설되었으며,⁹⁾ 기존 해양경찰청의 수사·정보 기능은 경찰청으로 이관되었다.

8) 이하 정부조직 개편관련 내용은 안전행정부 보도자료 “안전한 사회 구현 및 공직개혁을 위한 정부조직 개편: 「정부조직법」 개정·시행으로 국민안전처, 인사혁신처 등 출범(14. 11. 18)의 주요내용을 발췌·요약한 것임

9) 안전행정부 보도자료 “대통령 대국민 담화 후속조치를 위한 법률개정 추진(14. 5. 28)” 참조



[그림 1] 국민안전처 신설 관련 부처별 기능개편 내용

※ 출처 : 안전행정부 보도자료(2014) 재구성

이러한 국민안전처의 신설은 재난현장에서의 전문성과 대응성을 강화하는데 초점을 둔 것으로 구체적인 개편내용은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 국민안전처 신설관련 주요내용

항목	세부내용
재난안전 현장대응기능 대폭보강	(육상 분야) 현행 「중앙119구조본부」 이외에 권역별 특수구조대를 대폭 보강하여 현행 「112수도권지대」를 「수도권119특수구조대」를 확대·개편하고 「영남119특수구조대」를 신설, '15년 이후 「충청·강원119특수구조대」 및 「호남119특수구조대」 추가 신설예정 (해상 분야) 남해해양특수구조단을 「중앙해양특수구조단」으로 확대·개편하고, '15년 이후 「동해특수구조대」와 「서해특수구조대」를 추가 신설 예정
육상과 해상재난 통합관리	소방방재청과 해양경찰청을 통합하여 '중앙소방본부(소방총감)'와 '해양경비안전본부(치안총감)'로 개편
재난의 예방·대비·대응·복구 과정 통합관리	안전행정부의 안전관리 기능과 소방방재청의 방재 기능을 이관받아 '안전정책실'과 '재난관리실'로 개편
특수재난에 대한 대응	항공·에너지·화학·가스·통신 인프라 등 분야별 특수재난에 대응하기 위해 '특수재난실'을 신설
재난안전 비서관 신설	재난안전 분야에 대한 대통령 보좌기능도 강화하기 위해 대통령 비서실에 비서관직 신설

또한 신설되는 국민안전처의 정원은 각 부처로부터 이체 받는 인력 9,372명을 포함하여 총 10,045명으로 출범하며, 특히 인력증원 내역을 살펴보면, 중앙소방본부는 350명, 해양경비안전본부는 543명, 안전관리 기능에 164명이 2단계에 걸쳐 증원될 예정이다(안전행정부, 2014).

2. 국민안전처 관련 법령 및 주요 정책

먼저 정부조직법을 개정하여 국민안전처의 신설근거를 마련하였는데, 국민안전처의 수행 기능, 기관장 등 직급, 각 부처 총괄·조정 권한 등을 동법 제22조의 2에 명시하였고, 구체적인 내용은 다음과 같다. 1) 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·운영 및 총괄·조정, 비상대비, 민방위, 소방, 방재, 해양에서의 경비·안전 및 오염방제에 관한 사무를 관장하기 위하여 국무총리 소속으로 국민안전처를 둔다. 2) 국민안전처에 장관 1명과 차관 1명을 두되, 장관은 국무위원으로 보하고, 차관은 정무직으로 보한다. 3) 국민안전처장관은 안전 및 재난에 관하여 국무총리의 명을 받아 관계 중앙행정기관을 총괄·조정한다(안전행정부, 2014).

다음으로, 국민안전처 신설 등 국가 재난관리체계의 전면 개편을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」을 개정하여, 재난 유형에 따라 안행부, 방재청이 각각 수행하던 「재난 및 안전관리 기본법」 상의 모든 기능이 국가안전처로 일원화되었는데, 구체적인 내용은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 재난 및 안전관리기본법 개정내용

항목	세부내용
재난관리기능의 일원화	<ul style="list-style-type: none"> - 자연재난은 소방방재청, 사회재난은 안전행정부가 담당하던 재난관리기능을 국민안전처로 일원화 - 국민안전처장관이 중앙재난대책본부장 역할 수행 - 다만, 심각한 피해가 발생하거나 우려되는 대형재난의 경우, 국무총리가 중앙재난대책본부장 권한을 행사
재난 및 안전관리 업무 총괄·조정 명시	<ul style="list-style-type: none"> - 재난안전관리에 관해 중앙부처·자치단체에 필요한 조치를 요청하는 경우, 해당 기관은 이에 따라야 할 의무명시 - 불이행시 소속 공무원에 대해 징계요구 또는 기관 경고 등의 조치 가능
재난안전관리 사업의 예산 사전협의권을 행사	<ul style="list-style-type: none"> - 관계 중앙행정기관의 장이 매년 국민안전처 장관에게 재난안전관리 사업의 계획을 제출 - 국민안전처장관은 중앙안전관리위원회의 심의를 거쳐 기획재정부장관

항목	세부내용
	<ul style="list-style-type: none"> 에게 검토결과를 통보 - 기획재정부 장관은 특별한 사유가 없는 한 이를 반영
재난발생시 현장지휘 체계 및 구조활동 지원 명문화	<ul style="list-style-type: none"> - 긴급구조활동 참여기관(경찰, 군부대 등)은 소방관서 또는 해양안전기관의 지휘를 받음 - 긴급구조활동 종료는 지역사고수습본부장(재난관리 주관기관의 특별지방행정기관장), 통합지원본부장(시·군·구 부단체장) 등과 협의하여 결정 - 긴급구조활동 종료 후에는 통합지원본부의 장이 재난현장의 수습 상황을 총괄·조정
안전점검 공무원에 특별사법경찰권을 부여	<ul style="list-style-type: none"> - 재난예방을 위한 안전점검과, 정부합동안전점검을 실시하는 공무원에게 특별사법경찰권을 부여하여 안전점검 위반사항에 대한 조사권한을 강화
기타	<ul style="list-style-type: none"> - 「지방교부세법」 제9조제1항 제2호에 해당하는 특별교부세(재해대책수요)의 교부권 행사 - 매년 4월 16일을 “국민안전의 날”로 지정·운영 - 민간시설 위기 상황 매뉴얼 작성·훈련 의무화, 학생에 대한 안전교육 강화, 대규모 재난에 대한 대응백서 작성·관리

※ 출처 : 안전행정부 보도자료(2014) 재구성

그리고 국민안전처가 최근 수립한 안전혁신 마스터플랜¹⁰⁾의 주요 내용을 살펴보면, 명령(Command), 역량(Capability), 문화(Culture), 지속성(Continuity), 창의성(Creativity) 등의 5Cs를 바탕으로 5가지 전략과 100개 세부추진과제를 설정하였는데, 각 전략별 주요 추진과제는 아래 <표 3>에 정리되어 있다. 먼저 재난안전 컨트롤타워로서 국민안전처의 기능을 강화하기 위해 모든 재난에 적용가능한 재난대응 표준체계를 확립하고, 분야별 안전정책의 총괄관리체계를 구축한다. 또한 현장의 재난대응 역량을 강화하기 위해 지자체, 소방, 해경의 역량을 강화함과 더불어 재난대비 교육훈련도 강화한다. 그리고 안전문화를 생활화하기 위해 국민안전교육을 강화하고 민관협력체계를 구축하며, 안전문화 확산을 위한 홍보를 강화한다. 한편, 재난예방을 위한 인프라를 확충하기 위해 재난예방에 과학기술을 적극적으로 활용하고 안전산업을 신성장동력으로서 육성하며, 각종 재난이 발생할 경우 평가 및 환류체계를 강화하여 예방으로 이어질 수 있는 선순환 구조를 구축한다. 그리고 모든 분야가 안전해야 하지만, 이 중 특별히 안전히 강조될 분야로서 학교, 산업단지, 감염병, 교통, 해양, 원자력, 정보통신 등 14개 분야에서 창조적인 안전관리가 이루어질 수 있도록 마스터플랜이 수립되었다는 점을 알 수 있다.

10) 함께 만드는 안전한 나라, 안전혁신 마스터플랜, 2015. 3. 관계부처 합동 작성 참조

〈표 3〉 안전혁신 마스터플랜 추진체계

5대 전략 100대 과제 5Cs: Command, Capability, Culture, Continuity, Creativity	
전략 1 Command & Coordination 재난안전 컨트롤타워 기능 강화	1. 재난현장 통합지원 컨트롤타워 기능 강화 2. 모든 재난에 적용가능한 재난대응표준체계 확립 3. 분야별 안전정책 총괄관리, 개선체계 구축 4. 국가재난안전 정책방향 및 표준설정
전략 2 Capability 현장의 재난대응 역량강화	1. 지자체 재난대응 역량 및 책임성 강화 2. 빈틈없는 대응을 위한 재난대비 교육훈련 강화 3. 육상(소방) 구조구급 등 현장대응 역량강화 4. 해상(해경) 구조구급 및 오염방제 역량강화
전략 3 Culture 생활 속 안전문화 확산	1. 생애주기별 맞춤형 국민안전교육 강화 2. 범국민 안전문화 전방위 확산 3. 주민참여형 민관협력 거버넌스 구축 4. 안전복지 정책강화
전략 4 Continuity 재난안전 예방인프라 확충	1. 재난조사 및 평가·환류체계 강화 2. 예방을 통한 기능·업무 연속성 확보 3. 과학기술을 활용한 실효적 재난예방 실현 4. 신성장 동력으로서의 안전산업 육성
전략 5 Creativity 분야별 창조적 안전관리	학교, 에너지, 산업단지, 감염병, 의료서비스, 유해화학물질, 산업현장, 시설물, 교통, 해양, 원자력, 가축질병, 정보통신, 기타(14개 분야)

※ 출처 : 안전혁신 마스터플랜(2015) 참조

Ⅲ. 관련 외국제도 개관

앞서 국민안전처 신설을 포함한 재난에 대한 통합대응체제의 수립으로 요약되는 우리나라 재난관리체계 현황에 대하여 살펴보았다. 우리나라의 경우 아직 국민안전처가 신설된 지 얼마 지나지 않았고, 안전혁신 마스터플랜이 최근 수립되어 세부과제가 앞으로 추진될 예정이라는 점에서 우리보다 앞서 이러한 노력을 추진한 선진국의 재난관리체계 개선사례를 살펴볼 필요가 있다. 그리하여 이하에서는 재난관리 선진국인 미국과 일본이 각종 재난을 겪으면서 재난관리체계를 개선한 과정을 되짚어 보기로 하는데, 이러한 작업을 통해 우리나라의 재난관리체계가 나아가야 할 방향을 정립하기 위한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

1. 미국 재난관리체계의 변화

우리나라의 재난관리체계의 변화와 관련하여 먼저 미국의 재난관리체계가 어떻게 변화하였는지를 살펴볼 필요가 있다. 미국의 경우 1950년대 이전에는 대규모의 자연재해가 많지 않아 상대적으로 자연재난에 대한 관심과 초점이 덜한 시기였다. 그리하여 재해로 인한 피해를 입은 지역에 대해 지원예산을 의회에서 편성하는 대응이 주로 이루어졌다.(Bullock 등, 2009). 이후 미소냉전시기에는 재난에 대한 대응보다는 전쟁발생에 대한 대비가 더욱 강조되었다(DHS, 2006). 1960년대에는 허리케인 등 대규모 자연재해에 따른 피해가 자주 발생하기 시작하여 미국 정부가 재난관리에 대한 접근 방법을 전환하는 중요한 시점이었는데, 케네디 대통령 재임 당시 백악관에 비상대비실(Office of Emergency Preparedness)을 두어 운영하기도 하였다(DHS, 2006).

1970년대에는 전쟁발생에 대한 대응과 더불어 자연재해에 대한 대응이 함께 강조되어 자연재난에 대한 대응이 여전히 중요하게 인식되었다(DHS, 2006), 그러나 이후 전쟁 등 비상사태의 발생보다는 자연재난으로 인한 실제적인 피해가 빈번해졌고, 실제로 재난이 발생할 경우 재난대응 기능이 다수의 부처에 분산되어 제대로 대응하지 못함에 따라 국민적인 비난이 발생하였다. 그리하여 카터 대통령은 재난관리 기능을 수행하는 다수의 기관을 통합하여 1978년 연방재난관리청(FEMA)을 설립하였으며(Bullock 등, 2009), 연방재난관리청의 조직은 아래 <그림 2>와 같다.

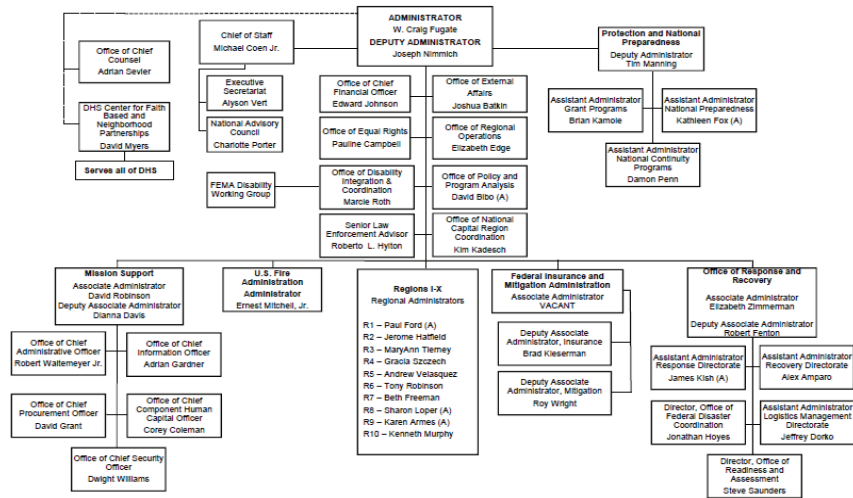
이후 1980년대는 핵무기를 비롯한 전쟁과 테러의 위협이 고조되고 대규모 자연재해가 발생하지 않음에 따라 1960~70년대에 자연재난에 대한 대응의 중요성이 증가하는 흐름에서 다시 전쟁 등에 대한 대비가 강조되는 것으로 전환된다. 레이건 대통령 시절에는 연방재난관리청의 가장 중요한 임무로 핵무기를 비롯한 테러에 대비하는 것을 설정하는 등 재난관리에 대한 대응에 관심이 상대적으로 저조하였다(DHS, 2006).

1990년대에는 연방재난관리청장으로 재난관리분야 경력을 갖춘 인사(James Lee Witt)가 최초로 임명되고 재난에 대한 모든 위험접근법(all-hazard approach)을 채택하면서 1980년대의 흐름에서 전환되어 재난에 대한 효과적인 대응이 시작된 시기였다(DHS, 2006) Witt 청장은 대통령의 신임과 전문성을 바탕으로 광범위한 조직혁신을 통해 국민신뢰를 회복하였으며 재난관리 프로그램의 전파, 재난관리 전문가 양성 등에서도 많은 성과를 보인 것으로 평가받고 있다(Derthick, 2009).

2000년대에는 미국민을 테러의 공포에 휩싸이게 한 9/11사태가 발생함에 따라 테

리에 대한 대응이 가장 중요시 되었다. 그리하여 부시행정부에서는 2002년 국토안보부를 신설하여 기존 연방재난관리청을 비롯한 22개 기관을 국토안보부에 편입하였고(DHS, 2006), 1980년대와 같이 재난관리보다는 테러에 의한 위협에 초점을 두는 것으로 회귀하였다. 하지만, 2005년에 미 남부지역에서 허리케인인 카트리나(Katrina)로 인해 대규모 피해가 발생하였고, 카트리나에 대한 정부의 재난대응이 실패하면서 전국민적 비난을 초래하였다. 이를 계기로 모든 위험접근법(all-hazard approach)이 재난관리의 접근방식으로 다시 강조되었으며, 카트리나 사후 비상개혁법(Post Katrina Emergency Reform Act) 제정을 통해서 연방 재난관리청에 대해 국토안보부 내에서의 독립적인 지위를 부여하고 권한을 강화하였다(Comfort 등, 2012).

이와 같은 미국의 재난관리체계의 변화를 요약하면, 재난대응과 관련된 기능이 다수의 부서에 분산됨에 따른 부작용을 해소하기 위해서 연방재난관리청을 설립하여 재난관리 업무를 전담하도록 하였다. 그러나 단일 기관에 의한 업무의 전담을 실시하면서도 테러 등 외부환경의 변화로 인해 재난대응에 대한 관심이 감소하고 실제로 대규모 자연재해에 대한 대응에 실패하여 이에 대한 반성과 개혁을 통해 대응시스템을 보완하였다. 이를 종합할 때, 미국은 장기간의 시행착오를 거쳐 재난관리체계를 확립하였으며, 현재도 꾸준히 보완되고 있다는 점을 알 수 있다.



[그림 2] 미국연방재난관리청(FEMA)의 조직도(2015. 3월 기준)

※ 출처 : <https://www.fema.gov/>

2. 일본 재난관리체계의 변화

앞서 살펴본 미국과 더불어 재난관리에 있어서 체계가 잘 갖추어진 국가로서 일본이 있다. 일본은 지리적 조건 등으로 인해 지진, 태풍 등 자연재해가 빈번히 발생하는 나라이며 최근에는 2011년 동일본 대지진이 발생하여 막대한 피해를 입기도 하였다. 일본은 빈번히 발생하는 재난에 효과적으로 대응하여 피해를 최소화하기 위해 일찍부터 재난대응체계를 구축하여 왔는데 이러한 과정을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

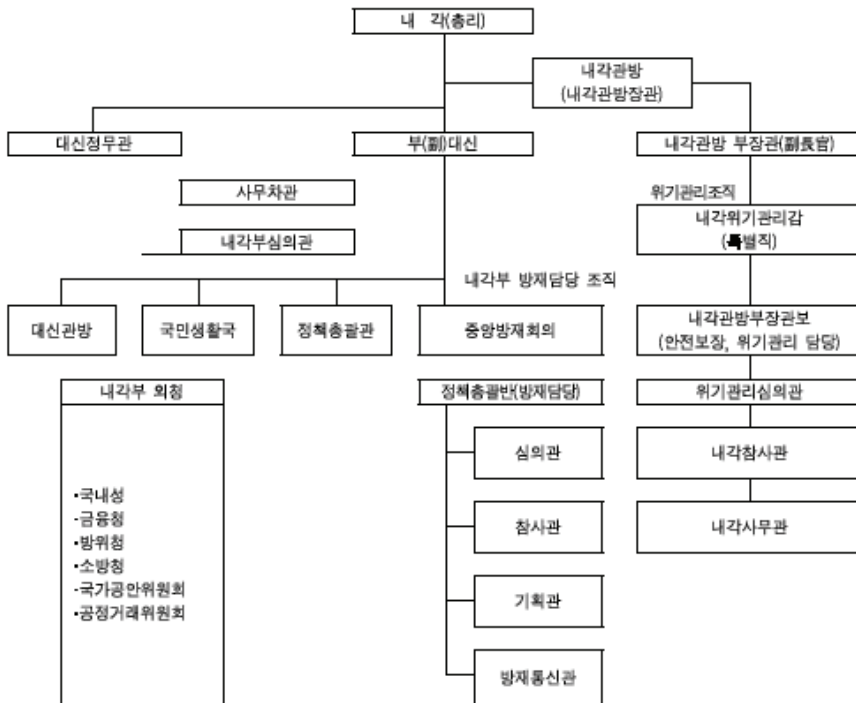
1959년 이세만 태풍으로 약 5,000명의 사상자가 발생하자 이를 계기로 재난관리 체계를 본격적으로 시스템화하기 시작하여 1962년에는 재난대책 기본법을 제정하고 중앙방재회의¹¹⁾를 설치하여 재난의 예방·대비·대응·복구 과정에서 재난관리 행동에 대한 기초대책을 수립하도록 하였다. 이후 일본의 재난대응체계는 1995년 1월 약 6,000명 이상의 사상자가 발생한 한신·아와지 대지진¹²⁾을 계기로 전면적으로 개편되었는데, 당시 대지진에 대한 일본 중앙정부의 초기 대응이 늦어 재난대응이 결국 실패한 이후 재난관리 체계에 대한 대대적인 수정을 통해 재난의 분류를 더욱 구체화하여 지진, 태풍, 홍수, 화산재해 대응방침으로 재난방지 기본대책 계획을 수립하고, 대형재난이 발생하면 초기에 어떻게 대응할 것인지에 대한 초기대응 시스템을 1995년 2월에 구축하였다(최선경, 2014).

또한 2001년 1월의 중앙부처 개편을 통해 방재분야가 내각의 중요정책 중의 하나로 설정됨에 따라서 새로 설치된 내각부에 방재부문을 두어 행정각부의 시책의 통일을 도모하고, 신속하고 효율적인 대응이 가능하도록 관계 부처를 종합적으로 조정하도록 하였다(양기근, 2010). 구체적으로 내각부는 특명담당장관으로 방재담당장관이 있으며, 내각부 정책총괄관이 장관을 보좌하고 방재에 관한 기본적 정책사안과 대규모 재해발생에 대처하기 위한 기획수립·종합조정을 담당하고 있다(류상일·안혜원, 2007) 또한 중앙정부차원에서는 재난대응에 대한 수상의 권한을 강화하였는데, 대형

11) 중앙방재회의(Central Disaster Management Council)은 국가방재대책의 종합성, 계획성을 확보하기 위해 설치된 행정조직으로 방재기본계획의 작성과 실시 및 방재 기본방침, 방재시책 조정, 비상재해에 즈음한 조치 등에 관하여 내각총리대신을 자문하는 내각부의 부속기관이다(양기근, 2010)

12) 일본이 재난관리체계를 강화한 기점이 된 한신·아와지 대지진은 1995년 1월 17일에 발생하여 사망자 6,433명, 부상자 43,792명, 274,181동의 건물 피해를 발생시킨 매우 큰 자연재난이었고, 약 15만명이 생매장이 되어 이 중 약 115,000명은 자력으로 탈출했지만, 약 35,000명의 사람들이 무너진 가옥 안에 갇혀 있었다고 한다(류상일·안혜원, 2007).

재난의 경우 수상은 각료회의를 개최하여 긴급재해대책본부를 설치하고, 중앙행정기관의 장에 대한 명령권을 행사하도록 하였다(배재현·박영원, 2014). 그리고 대규모 재난에 대한 정부의 위기관리기능을 보강하기 위해 내각관방에 위기관리감과 내각정보집약센터를 설치하였는데, 위기관리감은 고베대지진(1995년) 이후 국가적 위기사안에 대한 범정부 차원의 부처·기관·지자체간 유기적·체계적 대응이 미흡했다는 비판 속에 총리 중심의 위기관리 기능 강화를 위해 위기관리 업무(국가 방위에 관한 사항 제외)에 한해 총리와 관방장관을 보좌하는 기구이고, 내각정보집약센터는 4명이 5교대 근무를 통하여 국가 주요상황 정보망과 연계, 24시간 상황정보를 종합 수집·분석·보고·전파하여 내각위기관리감을 지원하며 위기상황 발생시 위기관리센터 기능을 수행한다(최호택·류상일, 2006) 이러한 일본의 국가재난대응 조직체계는 아래 <그림 3>과 같다.



[그림 3] 일본의 국가재난대응 조직체계

※ 출처 : 배재현·박영원(2014)

이러한 내용을 종합할 때 일본의 관리체계도 미국의 경우와 같이 빈번히 발생하는 여러 재난에 대한 대응의 실패와 반성을 통해 재난관리체계를 지속적으로 보완하는 과정을 거쳤으며, 중앙대응 조직체계는 미국의 경우와 다소 다를 수는 있지만 재난관리의 정의와 그 대상에 대한 범위가 지진, 폭풍, 해일, 화산, 홍수 등의 대규모 자연재해에 국한되는 것이 아니라 공중납치, 테러, 원자력사고 및 대량 살상 등에 이르기까지 광범위하여 각각의 재난관리 계획을 보다 구체적으로 구축하고 있으며(최선경, 2014), 재난의 예방·대비·대응·복구 등 전 과정에 걸쳐 기초적인 대책을 마련하는 점 등을 고려할 때 재난에 대한 대응방식이 미국의 모든 위험접근법과도 매우 유사한 것으로 판단된다.

이상 재난관리 선진국인 미국과 일본에서 각종 재난에 대응하여 재난관리체계를 개선한 과정을 살펴보았다. 미국과 일본은 장기간에 걸쳐 다양한 자연재해 및 사회 재난으로 인한 피해를 경험하면서 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 보다 효과적인 재난관리체계를 구축한 것으로 볼 수 있다. 우리의 경우에는 국민안전처의 출범 과정이 1995년 삼풍백화점 붕괴 후에 출범한 민방위재난통제본부, 2003년 대구지하철 화재 참사 이후 출범한 소방방재청과 같은 방식으로 출범하여 즉흥적인 사후대책에서 나왔다는 지적이 있는데¹³⁾, 일단 미국의 사례와 유사한 조직이 출범하였지만 구체적인 집행체계의 경우 성급하게 접근하지 말고 재난의 발생과 피해의 원인을 정확히 짚고 이에 대한 안전대책을 좀 더 정밀하게 수립하고 집행할 필요가 있다고 판단된다.

IV. 평가 및 발전방향

1. 국민안전처 신설에 대한 평가

국민안전처의 신설은 조직의 규모, 권한 등의 측면에서 미국의 국토안보부 사례와 같이 효과적인 재난대응을 위한 다소 전격적인 조치이며, 특히 신설관련 논의 과정에서 제기되었던 문제점을 해결하기 위한 노력이 엿보인다. 예를 들어, 배재현·박영원(2014)은 당시 정부의 조직개편안의 내용 중 대규모 재난 발생시 중앙재난안전대

13) 국민안전처, 출범은 요란 ... 5개월 됐는데 존재감 없어, 2015. 4. 16 내일신문

책 본부장이 중앙사고수습본부를 지휘하도록 하는데, 조직관리상 동일한 지위에 있는 장관이 다른 장관을 지휘할 수 있도록 한 것은 실질적으로 쉽지 않고, 세월호 사고에서도 중앙재난대책본부장인 안전행정부장관과 중앙사고수습본부장인 해수부장관의 협력, 의사소통, 지휘명령에 따른 체계적인 대응이 이루어지지 않은 점을 그 근거로 들면서 재난발생시 총괄·조정을 위한 지휘체계 측면에서 미흡하다는 문제를 제기하였다. 정부의 국민안전처 신설 최종안을 보면 재난발생시 총괄·조정을 위한 지휘체계 측면에서 재난관리기능을 국민안전처로 일원화하고 국민안전처장관이 중앙재난대책본부장 역할을 수행하지만, 심각한 피해가 발생하거나 우려되는 대형재난의 경우, 국무총리가 중앙재난대책본부장 권한을 행사하도록 하여 지휘명령에 따른 체계적인 대응이 이루어질 수 있도록 보완하고 있음을 볼 수 있다. 이외에도 재난 안전 현장대응기능을 대폭 보강하기 위해 육상과 해상에서 권역별 특수구조대를 신설한 부분과 재난안전예산에 대한 사전협의권, 재난관련 특별교부세 배분권, 안전점검 공무원에 대한 특별사법경찰권을 부여한 것은 국민안전확보를 위한 실효적인 대책을 수립하기 위한 기반을 구축한 것으로 평가할 수 있다(배재현·박영원, 2014).

이렇게 하드웨어적인 측면에서는 조직의 신설과 권한부여를 통해 어느 정도 재난 대응을 위한 기반을 마련한 것으로 평가할 수 있지만, 소프트웨어적인 측면에서 국민안전을 위한 효과적인 대책과 관련 최근 수립된 안전혁신 마스터플랜에 대한 평가는 앞서 서론에서 언급한 것과 같이 다소 미흡하다는 평가다. 가장 핵심적인 지적은 마스터 플랜이 많은 내용을 포함하고 있으며 옳은 내용이지만, 어떤 것이 문제이며, 왜 문제가 되는지 파악하고 그러한 문제를 해결하기 위해 필요한 내용은 무엇인지에 대한 맥락이나 구체성이 부족하고 모든 것이 문제이니 다 고쳐야 한다는 방향으로 작성되었다는 것이다.¹⁴⁾ 이러한 지적대로라면 마스터플랜이 말그대로 청사진이자 계획이지만 향후 재난관리체계의 발전방향과 정책의 우선순위를 설정하는데 있어 효용이 떨어질 수 있다는 점에서 신중하게 검토할 필요가 있다고 판단되며, 뒤에 후술할 모든 위험 접근법을 적용하여 문제가 되는 것이 무엇인지, 그러한 문제는 어떠한 수준인지에 대한 위험평가가 선행된 후에 그에 맞는 대응방안이 수립될 필요가 있다고 판단된다.

14) [특별기획 '대한민국을 인양하라' ④정부 안전대책, 원점부터 재검토해야] "안전혁신 마스터플랜은 말잔치... 기업살인법부터 도입을" 2015. 4. 17 내일신문

2. 향후 국가재난관리 체계의 개선을 위한 논의

이상 논의를 바탕으로 본 연구에서는 향후 국가재난관리 체계의 개선을 위해 하드웨어 측면에서 재난관리 특성에 맞는 조직관리, 소프트웨어 측면에서 한국적 맥락을 고려한 모든 위험접근법의 적용이 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 각종 재난과 사고와 관련된 우리나라의 적폐를 해소하고 대규모 재난 발생시 올바르게 대응하여 피해를 최소화하기 위해서는 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 조직관리와 실효성 있는 대책마련이 필요하기 때문이다.

1) 재난관리 특성에 맞는 조직관리

세월호 사고를 계기로 신설된 국민안전처는 재난과 안전관리만을 전담하는 조직이라는 점에서 일반 행정부처와는 달리 운영될 필요가 있다. 이와 관련 미국 위스콘신대 재난관리센터의 Schramm과 Newman(1986)은 미국 정부의 지원을 받아 재난관리 조직의 운영과 관련한 관리의 원칙(Principles of Management) 보고서를 작성하였는데, 동 보고서에서는 프로그램 기획(Program Planning), 의사결정(Decision Making), 정보관리(Information Management), 프로그램 감독과 통제(Program Supervision, Monitoring and Control), 인사관리(Personnel Management), 리더십(leadership), 동기부여(Motivation), 집단역학(Group Dynamics), 근무집단 관리(Managing Work Groups), 근무평가(Personnel Evaluation), 조직의 구조화(Structuring Organizations), 조직 발전(Organizational Development), 프로그램 평가 기준(Criteria for Assessing a Program), 사업종료 및 이전(Project Completion and Transfer) 등의 분야에 걸쳐 관리의 원칙에 대하여 논의하고 있다(Schramm 등, 1986).

국민안전처의 경우 향후 각종 프로그램의 수립이 매우 중요한 부분이라는 점을 고려할 때, 프로그램 기획 부분의 주요 내용을 참고할 필요가 있다고 판단되므로 본 연구에서는 기획과정을 중심으로 살펴보고자 한다. 우선 6단계의 과정을 통해 재난관리 프로그램을 기획하여야 한다. 먼저 1단계는 기관이 지원을 제공하는 방법과 제공할 수 있는 곳을 결정하여야 하고(Determining how and where the agency can provide assistance), 2단계는 목적과 직접적으로 관련되는 정책을 입안해야 한다(Stating and implementing policies which direct activities toward the desired objectives). 3단계는 우선순위에 부합하는 목적을 수립하고(Establishing goals and objectives and

putting them in order according to priority), 4단계는 목적을 계량화 하며(Quantifying objectives), 5단계는 실행을 위한 전략과 접근방법을 결정하고(Determining strategies and approaches for implementation), 6단계는 예산과 자원배분을 통하여 계획이 운영 되도록 하는 것이다(Making the plans operational through budgeting and resource allocation)(Schramm 등, 1986).

다음으로 기획과정과 관련하여 부딪힐 수 있는 핵심적인 이슈들과 그에 대한 의사 결정을 위한 핵심적인 질문들이 정책의제설정, 목표 설정, 자원배분, 예산과정 분야에 따라서 아래 <표 4>와 같이 분류되는데 프로그램을 수립하는데 참고할 필요가 있다. 또한 재난관리 관련 기획과정에서 기관이 실패할 수 있는 요인과 관련하여 프로그램에 대한 잘못된 정의, 정책수립과정과 주민참여의 실패, 단일한 접근방법 채택, 프로그램 균형화 실패, 인과관계 검증 실패, 예산과 적절한 기술확보의 실패, 다른 프로그램과의 조정부족 등의 차원에서 설명하고 있다(Schramm 등, 1986). 이와 같이 재난관리 기관의 정책수립과 집행은 다양한 원인에 의해 실패할 수 있기 때문에 우리나라 국민안전처도 재난안전 컨트롤타워로서 올바르게 기능하기 위해서 이러한 여러 가지 요인과 이슈에 대하여 유념하여 각종 프로그램을 수립할 필요가 있다고 판단된다.

<표 4> 기획과정의 핵심적인 이슈들

항목	세부내용
정책의제 설정	<ol style="list-style-type: none"> 1. 전반적인 계획을 실행하는데 어떠한 정책이 필요한가? 2. 정책들이 포괄적이며, 유연하고, 정돈되고 명확하게 수립되었는가? 3. 누구 또는 어떠한 부서가 정책을 담당하고 있는가? 4. 누구 또는 어떤 부서가 정책에 의해 영향을 받는가?
목표설정	<ol style="list-style-type: none"> 1. 목표가 무엇인가? 2. 각각의 목표의 상대적인 중요성은 어떠한가? 3. 목표가 어떻게 서로 관련되어 있는가? 4. 각각의 목표가 언제 측정되어야 하는가? 5. 각각의 목표가 어떻게 측정되는가? 6. 목적을 달성하는데 누구 또는 어떤 부서가 책임이 있는가?
자원배분	<ol style="list-style-type: none"> 1. 목표를 달성하기 위해 필요한 중요한 자원은 무엇인가? 2. 자원의 수요와 관련된 가능한 변수는 무엇인가? 3. 각 변수의 변화를 예측하는데 적절한 기법은 무엇인가? 4. 그러한 예측에 책임이 있는 담당자나 부서는 누구인가?
예산	<ol style="list-style-type: none"> 1. 예산항목에 어떠한 자원요소가 포함되어야 하는가? 2. 다양한 예산 요소간에 상호관계는 어떠한가? 3. 어떠한 예산기법이 활용되어야 하는가? 4. 예산의 준비에 책임이 있는 담당자나 부서는 누구인가?

※ 출처 : Schramm 등(1986)

- (1) **프로젝트에 대한 잘못된 정의(definition)** : 공식적인 목표나 목적이 없이 구호나 재건축(reconstruction) 프로그램의 상당수가 수행되고 있으며, 종종 피해자에 대한 지원이나 주택을 다시 건설하는 것과 같은 애매한 목표가 있다.
- (2) **프로그램 기획을 위한 정책 수립의 실패** : 정책수립의 실패는 프로그램으로 하여금 향후 의사결정을 위한 원칙이나 확고한 기반이 없도록 한다.
- (3) **기획과정에 지역주민들을 온전히 참여시키는 것의 실패**
- (4) **선택사항의 가능한 범위를 완전하게 파악하지 못함** : 기관은 주로 특별한 문제를 해결하기 위해 제안된 접근방법 중에서 최초의 방법을 선택하는 경향이 있는데, 시간의 부족이나 대안에 대한 친숙함 부족으로 가능한 선택사항을 충분히 탐색하지 못한다.
- (5) **문제해결을 위해 단지 하나의 전략이나 접근방법만의 고수** : 기관은 종종 특정 전략만을 고수하거나 전체 프로그램을 하나의 방식으로 운영하는 경우가 있는데, 이러한 방식이 잘못되거나 제한된 성과만을 낼 경우 전체 프로그램을 다시 구성해야 한다. 한 가지 방식의 선택은 적용 지역의 변이(variance)에 대하여 충분하지 않다.
- (6) **프로그램의 균형화 실패** : 균형적인 프로그램은 다양한 수요를 충족시킬 수 있다. 예를 들어, 주택 재건설 프로그램은 향상된 건설기술에 대한 훈련을 제공하고, 지역의 건설업자나 기술자들에게 일자리를 제공하고 해당지역의 위생개선과 같은 보조적인 사업을 추진하는 등 여러 목적을 달성할 수 있는데, 단지 파손된 주택을 교체하는 프로그램만을 수행하는 경우는 이러한 수요를 충족시킬 수 없다.
- (7) **프로그램의 과도한 확장** : 반대로 프로그램이 너무 많은 사람들의 수요를 충족하려고 할 때에는 불필요하게 확장될 수 있는데, 1976년에 과테말라에서 지진이 발생한 주택 재건축 프로그램을 실시할 때 부서가 보유한 예산에 비해 너무 넓은 지역을 맡게 됨으로써 실패한 사례가 있다.

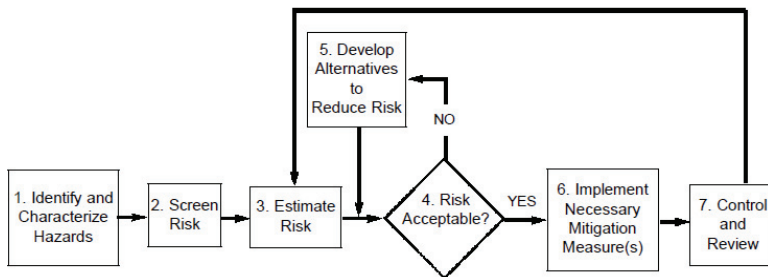
- (8) **인과관계에 대한 검증 실패** : 예측의 실패는 주로 경험의 부족에서 기인하는 경우가 많다. 그러나 프로그램의 선택사항에 대하여 고민하고 성과에 대한 예측을 통해서 기관은 많은 오류를 피할 수 있다. 기획과정의 일부로서 기관은 많은 건설사업에서 요구되는 환경영향평가와 같은 프로그램의 영향평가를 고려할 필요가 있다.
- (9) **예산과정에서의 실패** : 재난대응을 위한 예산을 추계하는 것은 어렵다. 예산은 물가상승기를 대비해서 준비되어야 하지만, 정확한 예산의 규모는 알기는 쉽지 않다.
- (10) **적절한 기술확보의 실패** : 많은 사례에서 기관은 모든 관련된 이슈들이나 이용가능한 기술에 대하여 알고 있지 못하는 경우가 많다. 또 하나의 문제는 부적절한 기술의 사용으로 인한 것인데, 많은 재난 사례에서 기관은 최신의 기술과 장비를 보유한 구호팀을 파견하지만 주로 필요한 것은 높은 수준의 의료기술이 아니라 위생과 같은 지역사회에 기반한 예방조치들이다. 이 문제는 재난에 대응해 본 경험이 없는 기관에서 나타날 수 있다.
- (11) **다른 구호기관이나 정부프로그램과의 조정 부족** : 기관은 다른 기관에 의해서 기획되거나 수행되는 활동을 종종 고려하지 못할 경우가 많다. 이러한 간과는 의사소통의 부족 등이 원인이며 각종 조치의 중복으로 인한 자원의 낭비를 초래할 수 있기 때문에 다른 기관과의 업무협력 관계를 잘 구축하는 것이 효과적이다.

2) 한국적 맥락을 고려한 모든 위험접근법의 적용

조직운영과 더불어 국민안전처가 역점을 두어야 할 분야는 다양한 종류와 규모의 재난에 대한 실효적인 대책을 마련하는 것이다. 모든 위험 접근법이 이러한 목표를 달성하는데 매우 효과적임에도 안전혁신 마스터플랜이나 국민안전처 업무보고 등에서 모든 위험 접근법에 대한 구체적인 언급은 부족한 실정이다. 특히 효과적인 재난 대응 체계를 마련하기 위해서는 어떠한 재난들이 우리나라에서 발생할 것인지에 대

한 면밀한 분석과 각 재난의 발생가능성과 영향력을 고려하여 재난대응의 우선순위를 결정하여야 할 것이다. 이러한 체계의 확립이 없이는 신속하고 효과적인 재난대응은 어려울 수밖에 없다.

앞서 미국의 재난관리체계의 변화과정에서 살펴보았듯이 모든 위험 접근법¹⁵⁾은 미국의 재난대응의 근간을 이루고 있는 접근방식이다. 이 접근법의 기본적인 원리는 각종 유형의 재난이 초래할 피해와 발생확률을 토대로 과학적인 위험평가를 실시하고 이를 근거로 각 유형의 재난에 대한 대응의 수준을 조정하는 것이며(FEMA, 2007), 수치에 대한 반복 검증(review)을 통해 재평가가 이루어지게 되는데, 이러한 과정과 절차는 아래 <그림 4>에 정리되어 있다.

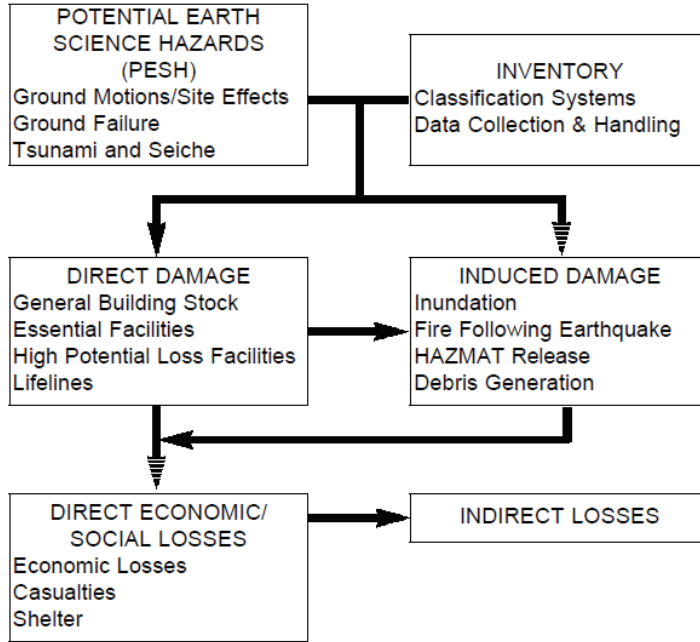


[그림 4] 위험평가 과정 및 절차

출처 : FEMA(1997)

실제로 피해와 발생확률에 따라 위험의 수준은 매우 다양하게 나타날 수 있는데, 위험평가를 위해 미 연방재난관리청은 다양한 위험평가 분석방법(methodology)을 활용하고 있다. 대표적인 기법 중의 하나가 HAZUS(Hazard United States)인데, 이 시스템을 통해 아래 <그림 5>와 같이 먼저 잠재적인 위험을 분류하고, 관련 자료를 수집한 후 이를 바탕으로 직접 피해(direct damage), 유발된 피해(induced damage), 직접적인 경제/사회적 손실(direct economic/social losses), 간접적인 손실(indirect losses)을 측정하여 위험을 평가하고 있다(FEMA, 1997)

15) 모든 위험 접근법에 대한 보다 상세한 설명은 강 옥 · 박준석 · 조준택(2014)을 참조하기 바란다.



[그림 5] HAZUS를 통한 위험평가

출처 : FEMA(1997)

이외에 대표적인 방법으로 위험 매트릭스 접근방법이 있는데, 과학적인 측정을 통해 재난이 초래할 피해와 발생가능성을 종합적으로 분석하여 재난에 의한 위험을 단계적으로 분류하는 방법이다. FEMA(1997)의 경우 아래 <표 4>와 같이 위험을 매우 높은 수준의 위험(extreme risk), 높은 수준의 위험(high risk), 보통수준의 위험(moderate risk), 낮은 수준의 위험(low risk)으로 4단계로 분류하여 재난에 대한 대응 수준을 결정하는데 활용한다(FEMA, 1997).

〈표 4〉 위험 매트릭스 접근방법

빈도	높음	moderate risk	high risk	extreme risk	extreme risk
	보통	moderate risk	high risk	high risk	extreme risk
	낮음	low risk	moderate risk	high risk	high risk
	매우 낮음	low risk	low risk	moderate risk	moderate risk
		경미	심각	대규모의	재앙적
		영향			

※ 출처 : FEMA(1997)표 재구성

이와 같이 향후 국민안전처도 우리나라에서 발생 가능한 모든 위험에 대해 분석과 평가를 통해 우선순위를 정하고, 이를 기준으로 위험에 대비하는 체계를 구체적으로 마련할 필요가 있는데, 이를 위해서 우선적으로 필요한 것은 전문성으로서 관련 분야 전문가와의 활발한 논의를 통해 추진할 필요가 있다. 특히 추진과정에서 외국과는 다른 우리나라의 환경적 특성을 감안한 방식을 개발하여 적용하는 것을 고민해야 할 것이다.

외국과는 다른 우리나라의 환경적 특성과 관련하여 언급하고 싶은 것은 최근 우리나라에서 감염환자가 발생한 후 급속도로 확산되고 있는 중동호흡기증후군(MERS) 사례이다. 세계보건기구(WHO)에 따르면 중동호흡기증후군의 첫 발병지인 중동보다 우리나라의 감염환자 발생속도가 빠른 것으로 나타났는데 그 원인에 대하여 신규바이러스의 해외 유입사례라는 점과 바이러스 고위험군이 몰려 있는 병원에서 군집 감염이 발생하였기 때문이라는 견해,¹⁶⁾ 우리나라가 중동보다 인구밀도가 높아서 밀착접촉 숫자가 많기 때문이라는 의견이 있다.¹⁷⁾ 물론 중동호흡기증후군에 대한 대처는 보건복지부와 질병관리본부에서 하고 있지만, 한국적 맥락을 고려하여 대응체계를 설계해야 한다는 점을 여실히 보여주는 사례라고 판단되므로 국민안전처도 여러 유형의 재난에 대한 대응체계를 설계하기 위해서 이러한 맥락을 반드시 유념할 필요가 있다.

16) [기업] 한국 메르스 감염 ‘초고속’ ... 중동보다 빨라, 2015. 6. 3. 아시아경제

17) 한국, 중동 이외 메르스 최다 발생... 구멍 뚫린 방역체계, 2015. 5. 29 YTN

V. 결 론

지금까지 국민안전처와 관련한 정부조직 개편내용과 관련 법령의 개정내용, 안전 혁신 마스터플랜 내용과 미국과 일본의 재난관리체계 수립과정을 살펴보고 이러한 외국사례와의 비교를 통해 우리나라의 재난관리체계를 평가하고 향후 개선을 위해 필요한 시사점을 도출하였다. 우선 강조되어야 할 것 중 하나는 향후 국민안전처의 운영이 일반 행정부처와 같이 해서는 실패할 수 있으므로, 재난관리의 특성에 맞는 조직 운영이 필요하다는 것이다. 국민적 기대와 요구를 반영하여 상당한 인원과 예산 및 권한을 가지고 탄생한 국민안전처는 향후 안전관리 전담부처로서 현장성과 전문성을 잘 발휘할 수 있도록 조직이 효과적으로 운영될 필요가 있다. 이와 관련, 9·11 테러를 경험한 미국 정부가 2년에 걸친 고심 끝에 내린 결론은 안전관리는 분화(전문화) 대 통합(조정)간, 계서제와 연결망의 두 원리가 균형 있게 적용되어야 한다는 것이었음¹⁸⁾을 유념할 필요가 있다. 국민안전처 신설에 따른 정부조직개편은 상대적으로 통합(조정)과 계서제가 강조된 측면이 없지 않아 향후 전문성과 연결망을 보완할 수 있는 방안을 찾을 필요가 있다. 이와 관련 앞에서 언급한 Schramm과 Newman(1986)이 제기한 재난관리 조직의 운영과 관련한 관리의 원칙(Principles of Management)에서 강조하였던 주요한 이슈들과 향후 예상문제점들을 잘 참고하여 마스터플랜과 구체적인 실행계획(Action Plan)을 수립하여야 할 것이다.

또한 무엇보다도 중요한 것은 향후 구체적인 대책 수립에 있어서 미국의 연방 재난관리청 (FEMA)과 같이 모든 위험 접근법 (All-hazard approach)을 원칙적으로 적용하여야 한다는 점이다. 세월호 참사에서 겪었던 사후 수습보다는 사전예방이 훨씬 중요함을 깨닫고 발상을 전환하여 위험을 사전예방하기 위해 이전보다 많은 노력을 투입하여야 한다. 앞서 안전혁신 마스터플랜과 관련하여 어떠한 위험이 문제인지에 대한 맥락이 없었다는 지적이 있었는데, 이와 관련 본 연구에서는 국민안전처가 모든 위험 접근법을 적용하여 우리나라에서 발생할 수 있는 위험을 발굴하고 이러한 위험의 수준을 평가하는 작업을 선행하고, 그 결과에 따라 위험에 대한 우선순위를 부여하고 위험에 대응할 수 있는 대안을 마련하는 작업을 신속히 추진할 것을 구체적인 정책대안으로 제안한다. 안전혁신 마스터플랜에서는 ‘재난조사 및 평가·환류체

18) 문화일보, 2014. 11. 21. “〈포럼〉 신설 국민안전처 안착을 위한 과제”

계 강화', '모든 재난에 적용가능한 재난대응표준체계 확립' 등이 이에 해당한다. 위험평가와 그에 따른 대안마련은 각각 작업의 규모가 크고 과학적인 증거(evidence)에 기반하여 이루어져야 하므로 관련 전문가와 협업은 필수적이다. 따라서, 국민안전처는 재난이나 위험관련 전문가와의 적극적인 소통을 병행할 필요가 있는데, 우리나라는 미국과 여건이 다르다는 점을 충분히 고려하여 우리의 실정을 반영한 접근방식을 채택하는 것을 고려해야 한다.

국민안전처의 신설은 안전관리에 대한 그동안의 잘못된 관행을 포함한 적폐를 해소하고 실효성 있는 대책을 마련하라는 국민적 기대를 반영한 것으로 향후 성공적으로 운영될 필요가 있지만 이를 위해 해결해야 할 과제가 산적해 있다. 조직은 신설되었으니 앞으로는 본 연구의 문제제기와 같이 조직을 어떻게 운영할 것이며, 어떠한 컨텐츠로 운영할 것인지에 대한 논의가 활발히 이루어질 필요가 있다.

참고문헌

- 강 욱·박준석·조준택 (2014). 재난관리에 있어서 모든 위험 접근법(All-Hazard Approach)의 의의와 정책적 시사점, **한국경호경비학회지 제40권**, 7-33
- 김경호·성도경 (2011). 효율적인 재난관리체계 운영방안에 관한 비교연구 : 미국과 일본사례 비교중심으로, **한국행정논집 제23권 제1호**, 121-143
- 김학경 (2011). 국가안전관리: 한국의 시민보호(위기재난관리) 체계에 대한 비판적 고찰, **한국경호경비학회지 제26호**, 121-144.
- 류상일·안혜원 (2007). 네트워크를 통한 효율적 재난대응체계 구축: 한국과 일본의 재난 사례를 중심으로, **한국콘텐츠학회논문지 제7권 제2호**, 170-179
- 배재현·박영원 (2014). 국가재난안전관리체계의 재설계에 관한 탐색적 논의, **GRI연구논총 제16권 제2호**, 319-340
- 양기근 (2010). 지방정부와 중앙정부간 협력적 재난관리 방안 연구: 일본의 사례를 중심으로, **국정관리연구 제5권 제1호**, 121-153
- 이미정 (2013). 국가위기관리체계의 패러다임 변화와 기능 및 구조적 개선방안에 관한 연구, **한국경호경비학회지 제33호**, 137-162.
- 이호준 (2004). 미국과 일본의 재난관리체계 연수 후기, **한국방재학회지 제4권 제2호**, 43-48.
- 주성빈·최응렬 (2013). 국가 통합위기관리체계 (IEMS)의 구축방안에 관한 연구, **한국경호경비학회지 제34호**, 279-312.
- 최선경 (2014). 일본의 재난관리체계 구축에 관하여, **한국교통연구원 월간교통**, 64-67.
- 최호택·류상일 (2006). 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안: 미국, 일본과의 비교를 중심으로, **한국콘텐츠학회논문지 제6권 제12호**, 235-243
- 하구만 (2010). 미국의 국가재난대응체계와 시사점, **정부학연구 제16권 제1호**, 45-72
- 박덕근 (1999). 미국 백악관과 연방재난관리청 방문을 마치고, **대한토목학회지 제47권 제7호**, 52-55
- 경향신문, 2014. 11. 20. [기고] 국민안전처에 바란다.
- 관계부처 합동, 2015. 3. 함께 만드는 안전한 나라, 안전혁신 마스터플랜
- 내일신문, 2015. 4. 16. 국민안전처, 출범은 요란 ... 5개월 됐는데 존재감 없어
- 내일신문, 2015. 4. 17. [특별기획 '대한민국을 인양하라' ④] 정부 안전대책, 원점부터 재검토해야 "안전혁신 마스터플랜은 말잔치... 기업살인법부터 도입을"
- 뉴스시스. 2014. 11. 20. "국민안전처 첫 업무보고 국회서 질타... 대응책 마련 철저히"

- 문화일보, 2014. 11. 21. “<포럼> 신설 국민안전처 안착을 위한 과제”
- 문화일보, 2015. 3. 31. <사설>朴정부 ‘安全혁신 마스터플랜’이 공허해 보이는 이유
- 서울신문, 2014. 11. 21. 마스터플랜도 없이 출범한 국민안전처
- 아시아경제, 2015. 6. 3. [기업] 한국 메르스 감염 ‘초고속’... 중동보다 빨라,
- 안전행정부 보도자료 “안전한 사회 구현 및 공직개혁을 위한 정부조직 개편: 「정부조직법」 개정·시행으로 국민안전처, 인사혁신처 등 출범(14. 11. 18)”
- 안전행정부 보도자료 “대통령 대국민 담화 후속조치를 위한 법률개정 추진(14. 5. 28)”
- 헤럴드 경제 2014. 11. 19. <사설> 국민안전처, 골든타임 대처할 화학적 통합이 과제
- YTN, 2015. 5. 29. 한국, 중동 이외 메르스 최다 발생... 구멍 뚫린 방역체계
- Bullock, J. A., Haddow, G. D., Coppola, D.P. & Yeletaysi, S. (2009). Historic Overview of the terrorist threat *In Introduction to homeland security : Principles of all-hazards response* 3rd ed. pp. 1-28, Burlington, MA: Elsevier/Butterworth-Heinemann
- Comfort, K. L., Waugh, W. L., Cigler, B. A., , (2012). Emergency Management Research and Practice in Public Administration: Emergence, Evolution, Expansion, and Future Direction, *Public Administration Review*, pp. 539-548
- Derthick, M. (2009). *The transformation that fell short : Bush, federalism, and emergency management* pp. 1-27, The Nelson A. Rockefeller Institute of Government.
- U.S. Department of Homeland Security, (2013). *Threat and Hazard Identification and Risk Assessment Guide : Comprehensive Preparedness Guide 201 2nd ed.*, pp. 1-20, Washington, DC: U.S.
- U.S. Department of Homeland Security, (2012). *Department of Homeland Security Strategic Plan : Fiscal Years 2012-2016*, Washington, DC: U.S.
- U.S. Department of Homeland Security, (2009). *FEMA’s Progress in All-Hazards Mitigation*, pp. 1-29, Office of Inspector General, Washington, DC: U.S.
- U.S. Department of Homeland Security, (2006). *Civil defense and homeland security : A short history of preparedness efforts*, pp. 1-36, Homeland Security National Preparedness Task Force, Washington, DC: U.S.
- Federal Emergency Management Agency(FEMA), (2007). *Principles of emergency management supplement*, pp. 1-9, Washington, DC: U.S.
- Federal Emergency Management Agency(FEMA), (1997). *Multi hazard identification and risk assessment : A cornerstone of the national mitigation strategy*, pp.297-319, Washington, DC: U.S.
- Pine, J. C., (2009). *Natural Hazards Analysis : Reducing the Impacts of Disasters*, CRC Press: Taylor & Francis Group, FL: Boca Raton
- Roberts, P. S., (2010), *Private Choices, Public Harms : The Evolution of National Disaster Organization in the United States*, (Eds.) *Disaster and the Politics of Intervention*, A. Lakoff, Columbia

University Press

Schramm, D., & Newman, R. (1986). *Principles of Management : Study Guide*, University of Wisconsin
Disaster Management Center

The White House. (2003a). *Homeland Security Presidential Directive/HSPD-5 : Management of
domestic incidents*, pp.1-6

The White House. (2003b). *Homeland Security Presidential Directive/HSPD-8 : National Preparedness
pp.1-6*

미국연방재난관리청 홈페이지 <https://www.fema.gov/>

【Abstract】

**Innovation and Improvement of National
Emergency Management System in Korea**
– Focused on All-Hazard Approach –

Kang, Uk
Park, Jun-Seok
Jo, Jun-Teak

The Ministry of Public Safety and Security was established in order to handle all sorts of disasters because of Sewol ferry tragedy and the fundamental reform on the emergency management system will be performed. The establishment of the Ministry of Public Safety and Security is considered as the landmark for the emergency management when it is compared to those in the United States and Japan in terms of the size and the authority.

However, there are many tasks to be done for the settlement of the Ministry of Public Safety and Security. More specifically, a real and substantial plan should be prepared because the organization was established without blueprints or detailed implementation plan.

This study suggests that all-hazard approach which is the one of the disaster management principles should be applied when the substantial plan is prepared. All possible hazard should be analyzed, assessed, and prioritized. In addition, Based on the results, the effective policies should be established with the consideration of Korean context.

**Key words : Emergency Management, Ministry of Public Safety and Security,
Innovation, All-hazard approach, Risk assessment**