

# 해외의 재앙적 재난에 따른 재난대응 및 법제도 변화



김학열

서경대학교 도시공학과 교수  
hagkim@skuniv.ac.kr



김소연

서경대학교 도시안전연구센터  
책임연구원  
ssonyangi@naver.com



이정원

서경대학교 도시안전연구센터  
선임연구원  
jardinyi@gmail.com

## 1. 서론

미국과 일본은 과거 다양한 재난의 경험을 바탕으로 국가차원에서 대규모 재난에 대한 제도적 대응 및 지원체계를 마련하고 있었다. 그러나 허리케인 카트리나(2005)와 동일본대지진(2011)의 발생은 미국과 일본 역사상 유일무이한 재난 피해를 야기하였고, 이는 기존 대규모재난에 대한 대처와 법제도의 한계가 드러나는 계기가 되었다.

카트리나 발생 이전의 미국은 “재난구호 및 비상지원법(The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)”을 통해 대규모 재난에 대한 국가차원의 대응 및 지원을 실행해 왔다. 그러나 카트리나의 대응 및 복구 과정에서 재난관련 기능의 분산, 복잡한 대응 및 복구 지원 절차, 피해대비 낮은 지원규모 등 다양한 문제점이 확인되었다. 이에 따라, “포스트-카트리나 재난관리개혁법(The Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006)”을 제정하여 기존 대규모 관련 법제도를 수정·보완하였다.

일본은 1995년 고베대지진 이후 대두된 재해대응에 대한 문제점들을 개선하고자 대규모재해에 관련한 법과 제도들을 대폭 개정하였으며, 개정된 사항들은 동일본대지진 발생 이후 대응단계에서 효과적으로 적용되었다. 그러나 재앙적인 동일본대지진으로 기존 대규모재해의 복구체계에 대한 근본적인 문제점들이 드러나게 되었다. 이에 2013년 ‘대규모재해로부터의 부흥에 관한 법률(大規模災害からの復興に関する法律)’을 제정하여 재앙적 재난의 복구를 위한 기본적인 틀을 마련하였다.

## 2. 미국의 재난관련 법제도의 변화

### 1) 카트리나 이전의 법제도

미국은 재난 발생시 일반적으로 지방 및 주정부 차원에서 대응 및 복구활동이 이루어지나 대규모 재난과 같이 지방 및 주정부의 역량만으로 대응 및 복구가 어려운 경우 연방정부에 지원을 요청할 수 있다. 연방정부의 비상 및 재난구호 지원을 위한 법안으로는 “재난구호 및 비상지원법(The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)”이 있다. 이 법은 연방에 모든 위협으로부터 생명과 재산을 보호하기 위한 비상준비(예방, 보호, 대비, 대응, 복구) 시스템을 제공하고 주정부 및 지방정부 뿐만 아니라 연방정부 협동의 비상준비 책임을 부여한다. 또한 이 법은 FEMA에 연방정부 대응을 위한 조정의 책임을 부여하는 등 재난발생에 따른 연방정부와 관련조직의 기능 및 권한, 지원체계 및 규모 등을 규정하고 있다.

특히, 이 법을 통해 연방의 지원을 필요로 하는 대규모 재난에 대하여 재난규모 및 특성 따라 “비상사태(emergency)”와 “주요재난(major disaster)”으로 정의하고 있다. 이러한 대규모 재난은 대통령에 의해 “비상사태선언”과 “주요재난선언”이 이루어진다. “비상사태”는 연방의 지원이 필요한 재난으로써 주와 지방이 상호 협력하여 재앙적(Catastrophe) 사건으로 인한 위협의 방지 및 저감, 공공 안전, 재산 보호, 생명구호를 실시한다. “주요재난”은 재앙적 자연재난<sup>1)</sup> 뿐만 아니라 다양한 원인의 화재, 홍수, 폭발로 인한 피해가 연방으로부터 대규모지원이 필요하다고 인정되는 규모의 재난을 의미한다. 대통령의 결정에 따라 주요재난이 선언되면 연방정부는 재산 및 인명 피해, 정신적 피해를 완화하기 위하여 주, 지방정부, 재해구호조직의 필요자원 등을 지원할 수 있다. 비상사태는 연방의 지원이 필요한 모든 재앙적 사건을 대상으로 하며 생명구호 및 피해저감을 위한 지원만 실시할 수 있다. 주요재난은 비상사태 대비 지원 가능한 사건이 제한적이나 지원범위가 민간, 비영리단체, 가정 및 개인 등으로 광범위하고 지원규모가 크다.

비상사태 및 주요재난 선언(재난선언)은 지방정부에서부터 상향식 요청에 따라 이루어진다. 재난이 발생하면 지방(Local)의 초기대응팀은 시/카운티(Mayor/County)에 피해를 보고하며 시/카운티는 지역차원의 비상대응센터(ECO) 설치와 함께 필요시 주(State)정부에 지원요청을 한다. 주지사는  비상대응센터(ECO)를 설치하고  재난선언을 선포하며 연방의 지원이 필요하다고 판단되는 경우 연방정부(FEMA)에 예비피해합동조사(PDA)와 국가 재난선언을 요청한다. 연방정부(FEMA)는 예비피해합동조사(PDA)를 실시하고 그 결과를 바탕으로 대통령에게 국가 재난선언을 요청한다. 대통령이 재난을 선언하면 연방정부는 주정부와 함께 합동현장사무소(JFO) 설립하고 연방조정관

1) 허리케인, 토네이도, 폭풍, 만조, 풍랑, 해일, 쓰나미, 지진, 화산폭발, 산사태, 이류, 눈보라, 가뭄을 포함(The Stafford act)

(FCO) 지정하는 등 대응 및 복구 지원을 위한 활동을 실시한다. “비상사태선언”의 경우 생명구호 및 피해저감을 목적으로 대통령이 사전에 선언할 수 있는 반면 “주요재난선언”을 위해서는 주지사의 요청과 피해조사가 필수적으로 이루어 져야 한다.

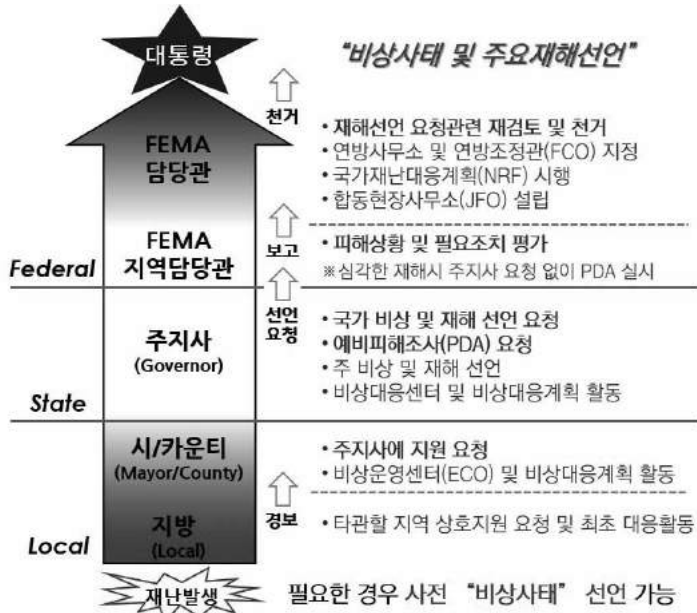


그림 1. 미국 비상사태 및 주요재해선언 과정

## 2) 카트리나 이후의 법제도

2005년 발생한 허리케인 카트리나는 미 역사상 미증유의 재앙적 재난이었다. 기존 대규모 재난관련 제도 및 체계는 카트리나와 같은 재앙적 재난에 신속하고 효율적으로 대응 및 복구하는데 한계가 있음이 드러났다. “포스트-카트리나 재난관리개혁법(The Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006: PKEMRA)”은 카트리나로 확인된 다양한 문제점을 보완하기 위하여 제정된 법으로 기존 “국가안보법(HSA)”과 “재난구호 및 비상지원법(The Stafford Act)”의 개정 내용을 포함하고 있다.

이 법은 FEMA의 대대적 개편 및 권한 강화, 재난선언 절차의 간소화, 연방 지원의 확대 등에 관한 내용을 주요하게 다루고 있다. FEMA 담당관을 차관급으로 격상하고 타부서와의 협의 없이 국토안보부장관에게 직접 보고하도록 하여 독립성을 부여하였다. 또한, 재난준비(Preparedness)에 대한 주요 리더십, 시스템, 전략개발, 자원관리 등 재난과 관련한 전반적인 기능을 담당하도록 하였다. 이에 따라, FEMA는 재앙적(Catastrophic) 사건을 포함한 자연 및 인적재난의 위협에 대하여

국가차원의 예방·대비·대응·복구의 노력을 주도하고, 주요 기반시설 및 자원의 보호·안전·복원 계획을 추진하여야 한다. 또한 국가사고관리시스템(National Incident Management System: NIMS), 국가대응체계(National Response Framework: NRF)등 과 같은 재난준비전략을 개발하고 시행하여야 한다.

특히 이 법은 기존 The Stafford Act의 “주요재난”과 구분된 “재앙적 사건(Catastrophic incident)”을 새롭게 정의하였으며 재앙적 사건에 대한 지원 절차를 간소화 하고 지원을 확대하도록 하였다. “재앙적 사건”은 자연재난, 테러, 인적재난으로 인해 인명, 기반시설, 환경, 경제, 국가적 사기, 정부 기능 등이 심각하게 손상·파괴되어 피해 결과가 치명적인 경우를 의미한다. “재앙적 사건”의 지원은 별도의 선언 없이 “주요재난선언”을 통해 이루어지나 재앙적 사건으로 판단되는 경우 기존 주요재난보다 연방의 자원을 확대 지원할 수 있다. 또한, “재앙적 사건”의 경우 주지사의 요청 없이 대통령의 판단으로 “주요재난선언”이 가능하도록 하였고 사전에 대피를 지시할 수 있는 사전대피권한을 대통령에게 부여하여 대응 및 복구에 있어 연방정부의 지원이 신속하게 이루어 질수 있도록 절차를 간소화 하였다. “재앙적 피해”의 판단 기준은 1인당 피해비용 및 이재민 수, 재난 대응 및 복구를 위한 지역 역량, 세수결손에 따른 영향평가, 재난으로 인한 기초서비스(주택·공공서비스·취업률 등) 피해 심각성, 복구과정에서의 기타 어려움 등을 고려하여 결정하도록 하고 있다.

표 1. 미국 대규모 재난규모별 비교

구분	비상사태 (emergency)	주요재난 (major disaster)	재앙적사건 (Catastrophic incident)
정의	위험 저감·방지, 공공안전, 생명구호, 재산보호를 위해 연방 지원이 필요한 모든 재앙적 사건	재산·인명피해, 정신적·육체적 피해 완화를 위해 연방 지원이 필요한 재앙적 자연재난, 화재, 홍수, 폭발	자연재난, 테러, 인적재난으로 인한 인구, 기반시설, 환경, 경제, 국가적 사기, 정부 기능 등의 피해가 보통수준을 훨씬 넘는 경우
정부조치	비상사태 선언 emergency declaration	주요재난 선언 major disaster declaration	주요재난 선언 major disaster declaration
지원대상 및 규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>손상으로 인한 미래 취약성 저감</li> <li>주·지역 필수 서비스</li> <li>생명구호 및 피해저감 (공공인프라, 비영리시설 수리·교체관련 지원 제한)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주·지방정부·민간·비영리단체·가족·개인</li> <li>도로·건물·주택 등 공공인프라</li> <li>실업관련 프로그램</li> <li>지역사회 재해 관련 대출 및 복구프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주요재난과 지원 대상 및 규모를 바탕으로 확대·변경</li> </ul>
특징	지원 사건 광범위, 지원 대상 및 규모 제한적	비상사태보다 제한적 사건 대상	주요재난보다 피해 심각
카트리나 전후변화	전후 모두 필요시 대통령 사전선언 가능	(전) 선언시 주지사 요청 필수, (후) 필요시 대통령 사전 선언 가능	(전) 별도의 개념 및 선언조치 없음, (후) 법적으로 개념 정의

최근에는 “재앙적 사건”에 대한 신속하고 효율적 대응 및 복구를 위하여 “비상사태”와 “주요재난”의 “재앙적 재난 선언(Catastrophic Declaration)”을 추가하는 방안도 논의되고 있다.

### 3. 일본 재앙적 재난관련 조치 및 복구제도 변화

일본에서는 복구를 두 가지 의미로 구분하여 사용하고 있다. 첫째는 원형으로 되돌리는 의미의 ‘복구’이고 둘째는 단순히 재난이전의 모습으로 되돌리는 것이 아닌 재난발생 이전보다 안전하고 쾌적하며 사회적 경제적으로도 발전한 모습으로 되살리는 ‘부흥’이다. 규모가 작은 재난의 경우 단순한 ‘복구’만으로도 부족하지 않지만, 재앙적 재난이 발생할 경우에는 ‘복구’만으로는 한계가 있음을 인식하고 ‘복구’와 ‘부흥’을 동시에 추진하고 있다.

#### 1) 동일본대지진에 대한 일본 정부의 대처

2011년 발생한 동일본대지진으로 15,886명이 사망하고 9개현이 피해를 입었으며, 약 160조~250조원의 피해액이 발생하였다. 이는 일본 역사상 유래 없는 사상초유의 재난이었다. 재난이 발생하고 약 30분후인 15시 15분 재해대책기본법<sup>2)</sup>에 따라 ‘긴급재해대책본부’가 설치되었다. 이는 재해대책기본법이 제정된 1961년 이후 최초로 설치된 긴급재해대책본부이다. 긴급재해대책본부는 고베대지진당시 설치된 비상재해대책본부보다 더 큰 규모의 재해가 발생하였을 때 설치되는 것으로, 내각총리가 수장이 되어 재해응급대책을 추진하게 된다. 1995년 발생한 고베대지진의 경우에는 비상재해대책본부 설치 이상의 규모로 재해가 발생하여 긴급재해대책본부 설치가 요구되었다. 그러나 국회의 승인과 긴급사태 선언 등 복잡한 설치절차로 긴급한 대응이 어려워 긴급재해대책본부가 설치될

표 2. 비상재해대책본부와 긴급재해대책본부의 개요

	비상재해대책본부	긴급재해대책본부
설치권자	내각총리	내각총리
본부장	방재담당대신	내각총리
설치이력	26회	1회
설치사례	1995 고베대지진 2014년 온타케산 분화 등	2011년 동일본대지진

2) 1961년 제정되었으며, 방재계획 작성, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정·금융조치 등 재해대책의 기본적인 사항을 정하는 일본재해대책의 근간이 되는 법이다.

수 없었다. 이 후 기본재해대책법의 개정으로 긴급사태선언 없이도 긴급재해대책본부의 설치가 가능하게 되어, 동일본대지진의 경우 긴급사태선언 없이 신속하게 긴급재해대책본부가 설치될 수 있었다.

또한, 동일본대지진이 발생한 3일 만에 격심재해(본격)<sup>3)</sup>로 지정되었다. 격심재해 제도는 「격심재해에 대처하기 위한 특별 재정원조 등에 관한 법률」에 기초한 제도로, 경제에 현저한 영향을 미치는 재해로 인해 지방재정의 부담 완화나 피해자에 대한 특별재정조성의 필요성이 인정되는 재해가 발생하는 경우 해당 재해를 ‘격심재해’로 지정하게 된다. 지정될 경우 재해복구사업 등에 관한 국고보조의 특별조치나 중소기업인에 대한 보증 특례 등 특별 재정조성 조치가 강구되게 된다. 이 지정은, 재난이 발생한 후 시정촌 또는 도도부현이 피해상황을 보고하고 이로부터 재해복구 사업비 예상액을 상정하여 내각부와 재무성이 협의 후 중앙방재회의의 회의를 거쳐 이루어지게 되며, 격심재해(본격)의 지정의 경우 통상 1~1.5개월의 시간이 걸리게 된다. 그러나 동일본대지진의 경우 그 피해가 막대하여 피해조사 없이도 격심재해지정기준을 명확히 초과할 것으로 예상되어, 재난발생 다음날 전국을 대상으로 하는 본격재해로 지정이 의결되었으며, 그 다음날 격심재해 지정에 대한 정령이 공포되었다.

동일본대지진에 대한 복구는 아직 진행중이다. 동일본대지진 복구에 대해서는 부흥청에서 전담으로 진행하고 있다. 동일본대지진은 재난의 범위가 광역적이며 복합적이고 그 피해의 정도가 지대하였기에 기존 국가행정체계로는 복구를 추진하기에는 어렵다는 인식에 따라 부흥청을 신설하여 산재되어 있던 복구관련 지원체계를 통합하게 되었다. 부흥청은 동일본대지진 복구만을 위해 재난발생 이후 약 10년후인 2021년까지 한시적으로 운영되며, 내각총리대신을 본부장으로 1개의 본청과 3개

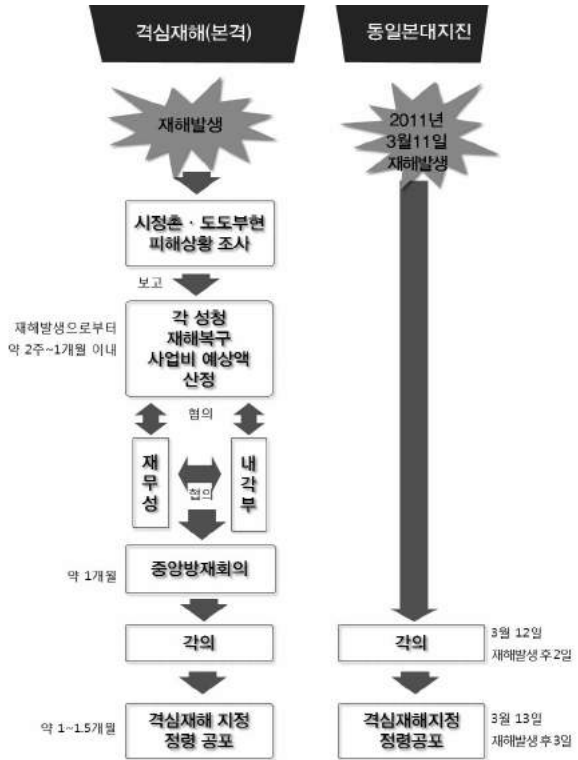


그림 2. 동일본대지진의 격심재해 지정절차

3) 격심재해는 전국규모에서 지정기준 이상일 경우의 본격과 시정촌단위에서 지정기준 이상일 경우(국지적 재난)의 국격이 있다.



의 지역 부흥국으로 구성되어 운영되고 있다. 주요업무로는 부흥에 관한 국가시책의 기획, 조정 및 실시와 지방공공단체에 대한 중앙집중식 창구 지원 등을 포함하고 있다. 동일본대지진의 복구에 대한 대처는 이전 일본에서 발생한 재난들보다도 더 더디다는 평을 받고 있다. 부흥청의 경우 재난발생 이후 약 한달 후 내각회의에서 동일본대지진 부흥구상회의를 통해 설치하기로 하였으나, 그 후 10개월이 지난 2012년 2월에서야 비로소 부흥청이 발족될 수 있었다.

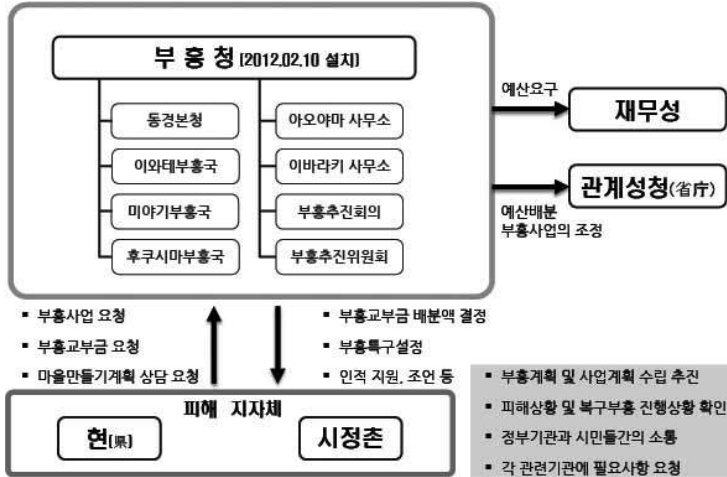


그림 3. 부흥청의 구성과 역할

## 2) 동일본대지진 이후 복구제도 변화

일본은 동일본대지진의 복구를 추진함과 동시에 앞으로의 재앙적 재난에 대한 대책을 위하여 2011년 10월 중앙방재회의 내에 각료와 전문가들로 구성된 ‘방재대책추진검토회의’를 조직하였다. 이 회의는 동일본대지진에 대한 일본 정부의 대응을 검증하고 동일본대지진으로부터 얻은 교훈과 문제점을 정리하여, 앞으로 발생할 재앙적 재난에 대한 방재대책을 강화하기 위한 것으로 총 13번에 걸친 회의가 진행되었다. 이 회의에서 향후 재앙적재해가 발생하였을 때 대응하기 위한 체제정비와 신속한 복구·부흥을 위한 틀 마련에 대한 필요성이 제기되었다. 이 후 2013년 동일본대지진 특별법의 내용을 반영하여 대규모 재해로부터 신속하고 원활한 부흥을 목적으로 하는 ‘대규모재해로부터의 부흥에 관한 법률(이하 부흥법)’이 제정되었다.

이 부흥법은 동일본대지진과 동등하거나 그 이상의 재해가 발생하여 긴급재해대책본부가 설치되는 경우에 적용되며, 국가와 지방단체의 역할, 기본이념, 부흥대책본부 설치 및 부흥계획 수립 등 부흥에 관한 기본적인 틀에 대하여 규정하고 있다.

표 3. 「대규모재해로부터의 부흥에 관한 법률」과 동일본대지진에 관한 개별법

동일본대지진에 관한 개별 법	대규모재해로부터의 부흥에 관한 법률
동일본대지진 부흥기본법 (11조~18조)	부흥대책본부의 설치 (4조~7조)
동일본대지진 부흥기본법 (3조)	부흥기본방침의 책정 (8조)
-	도도부현 부흥방침의 책정 (9조)
동일본대지진 부흥특별 구역법 (46조, 47조)	시정촌의 부흥계획 작성 (10조, 11조)
동일본대지진 부흥특별 구역법 (48조~50조, 52조~55조)	토지이용 기본계획의 변경 등의 원스톱화 (12조~14조, 16조~19조)
동일본대지진 부흥특별구역법 (49조~51조, 56조~71조, 73조~75조, 85조, 88조)	부흥정비사업에 관련한 인허가 등의 요건완화 등 (13조~15조, 20조~40조)
쓰나미 방재지역 만들기에 관한 법률 (17조)	일단지 부흥거점 시가지 형성시설에 관한 도시계획 (41조)
-	도시계획결정 등의 대행 (42조)
동일본대지진에 의한 피해를 받은 공공토목시설의 재해복구사업 등에 관한 국가 등에 의한 대책에 관한 법률	재해복구사업 등의 대행 (43조~52조)
-	그 외 재정상의 조치 등 (57조)

「東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し」, (村田和彦, 2013)를 참고하여 재작성

부흥법에서는 부흥의 기본이념을 재해피해를 입은 지역의 ‘생활재건’과 ‘경제부흥’ 도모, ‘재해에 안전한 지역조성’을 원활하고 신속하게 추진하는 것으로 정하고(부흥법 제3조), 이 법을 통해 내각총리가 내각총리를 수장으로 하는 부흥대책본부를 내각부에 설치할 수 있도록 하였다. 이 법에서는 재난이 발생할 경우 부흥대책본부에서는 부흥 기본이념에 따른 부흥기본방침을 정해야하며, 도도부현은 이 부흥기본방침을 참고하여 부흥방침을 세우고, 시정촌은 부흥 기본이념과, 부흥기본방침을 반영하여 부흥계획을 수립하도록 규정하여 재해복구·부흥에 대한 정부와 지방공공단체의 역할 분담을 명확히 하고 있다. 또한 이법은 부흥계획의 구역과 부흥의 목표, 해당 지역의 인구와 장래 예측을 반영하여 부흥계획을 작성하며, 토지이용에 관한 기본방침과 시가지개발사업, 토지개발사업 등의 부흥정비사업, 부흥계획 기간 등에 관하여 반드시 기재하도록 명시하고 있다. 부흥계획을 작성할 때에는 공청회를 개최하거나 주민의 의견을 반영하기 위한 조치를 마련해야하며 이러한 부흥계획의 실시에 관한 협의를 위해서는 시정촌장 및 도도부현지사 외에 국가의 관련 행정기관의 장 등 필요하다고 인정되는 자를 구성원으로 한 부흥협의체를 조직해야한다고 하고 있다.

부흥법에서는 부흥을 위한 기본적인 틀만을 제시하고 있으며, 재정적 조치나 산업, 고용 등에 관한 내용은 재해의 규모나 피해상황, 재해발생 시점의 재정력과 피해지역의 주요산업 등에 따라 결정



되어야 하므로 법제화하지 않고, 필요할 경우 별도의 법률로 정하도록 하였다.

동일본대지진 발생 이전에는 부흥계획에 대한 제도적 근거는 미약했다. 고베대지진 발생 이후 대규모재해에 대한 부흥계획의 필요성을 깨닫고 일본 방재의 최상위 계획인 ‘방재기본계획’ 중에 ‘부흥계획 책정’이라는 항목을 추가하였는데, 이것이 동일본대지진에 대한 부흥계획의 근거라고 할 수 있다. 동일본대지진 발생으로 부흥계획에 대한 중요성이 더욱 강조되면서, 부흥법이 제정되었고 향후 이 법으로 인해 발생하는 대규모재해에 대한 부흥계획이 법제화 되어, 체계적이고 신속한 계획수립이 가능해졌다. 또한 부흥체계의 법제화로 재해 발생 후 특별법의 제정까지 기다리지 않고도 신속하게 부흥대책본부를 설치하여 기본방침을 정하고, 이에 따라 지방공공단체에서 빠르게 부흥계획을 수립할 수 있게 되었다.

표 4. 「대규모재해로부터의 부흥에 관한 법률」의 부흥계획 관련 주요내용

구분	주요 내용
부흥 기본이념 (제3조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부흥지역의 ‘생활 재건’ 및 ‘경제 부흥’ 도모, ‘재해에 안전한 지역 조성’을 원활하고 신속하게 추진</li> </ul>
부흥 기본방침 (제8조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부흥기본이념을 바탕으로 부흥대책본부에서 수립</li> <li>• 기본방침에서 수립해야하는 내용                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부흥의 의의 및 목표</li> <li>- 정부가 실시해야할 시책에 관한 기본적 방침</li> <li>- 인구현황 및 장래예측을 반영한 토지이용의 기본적 방향</li> <li>- 정부와 지방공공단체의 역할분담 및 상호 연계협력 확보사항</li> <li>- 이 외 부흥에 관하여 필요한 사항</li> </ul> </li> </ul>
도도부현의 부흥방침 (제9조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도도부현은 부흥기본방침에 따라 부흥방침을 수립</li> <li>• 부흥방침에서 수립해야하는 내용                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부흥 목표</li> <li>- 도도부현이 실시해야 할 시책에 관한 방침</li> <li>- 인구현황 및 장래예측을 반영한 토지이용의 기본적 방향</li> <li>- 이 외의 부흥에 관하여 필요한 사항</li> </ul> </li> </ul>
부흥계획 (제10조)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시정촌 단독 또는 도도부현과 공동으로 수립</li> <li>• 부흥기본방침 및 도도부현의 부흥방침을 반영</li> <li>• 부흥계획에 기재되어야 하는 내용                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 부흥계획의 구역</li> <li>- 부흥계획의 목표</li> <li>- 인구현황 및 장래 예측을 반영한 토지이용에 관한 기본방침</li> <li>- 부흥 사업에 관련된 실시주체 및 실시구역</li> <li>- 부흥계획 기간</li> <li>- 그 외 부흥사업의 실시에 관하여 필요한 사항</li> </ul> </li> </ul>

#### 4. 결론

본 원고에서는 재앙적 재난 발생 이후 미국과 일본의 재난관련 조치 및 법제도 변화를 살펴보았다. 카트리나의 경험을 통한 미국 재난관련 조치 및 법제도의 변화는 크게 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 기존 정의된 대규모 재난 이상의 재난을 새롭게 정의하였다. 재앙적 재난을 기존 정의된 재난으로 규정하고 판단해서는 연방의 대응 및 복구지원에 한계가 있음을 카트리나를 통해 경험하였다. 미국은 향후에도 재앙적 재난이 발생할 수 있음을 인식하고 법을 통해 ‘재앙적 사건(Catastrophic incident)’을 새롭게 정의하여 연방의 신속한 대처가 가능하도록 제도적 틀을 마련하였다. 둘째, 재앙적 재난에 대한 연방의 대응 및 복구지원 절차를 간소화 하였다. 재앙적 재난의 피해저감을 위해서는 무엇보다 신속한 대응 및 복구지원이 중요하다. 과거 연방정부의 활동은 지방정부에서부터 상향식 요청절차와 피해조사가 필수적으로 선행되어야 했다. 그러나 재앙적 사건의 경우 이러한 절차 없이도 연방의 활동이 가능하도록 대통령에게 권한을 부여하였다. 마지막으로, 재난과 관련한 조직의 독립성을 확보하고 권한을 강화하였다. 재앙적 재난과 관련하여 기존 FEMA의 권한을 강화하고 재난 관련 전반의 기능을 담당하도록 하여 관련 조직 및 이해당사자간 기능 분산을 막고 효율적 대응 및 복구지원이 가능하도록 하였다.

일본은 다수의 재해 경험으로 재난에 대한 대처와 복구체계가 체계적으로 정비되어 있는 나라이다. 그러나 이러한 일본도 동일본대지진과 같은 초대형재난 발생에서는 기존 체제만으로는 어려움이 발생하였다. 동일본대지진에 대한 일본대처 및 법제도 변화의 특징은 다음과 같다. 첫째, 대응조직 설치 및 격심재해 지정절차 등 재앙적 재난에 대처하는 절차를 간소화하여 신속하게 대응하였다. 둘째, 복구만을 위한 단일조직을 구성하고 산재되어 있는 복구관련 업무를 단순화하여 신속하고 원활한 복구를 지향하고 있다. 마지막으로 초대형 재난에 대한 사전준비의 필요성을 인식하고 이를 위하여 복구조직, 복구계획, 국가와 지방자치단체의 역할 등을 법제화하여 향후 발생할 재난에 대하여 신속하게 대처할 수 있는 방안을 마련하였다. 아울러 장기적인 관점에서 부흥계획 수립하고 시민들과 전문가의 의견을 충분히 반영하도록 하였다.

국내에도 대규모 재난에 대하여 ‘특별재난지역선포’를 통해 국고지원 등을 실시하고 있다. 그러나 과거 발생했던 재난을 지원하는 수준으로 현행 제도만으로는 재앙적 재난에 신속하게 대처하기 어려울 것으로 예상된다. 아직 우리나라는 카트리나와 동일본대지진과 같은 재앙적 재난이 발생하지 않았다. 그러나 최근 자연환경의 급격한 변화로 인하여 재난의 양상이 다양화, 대형화 되고 있는 상황에 재앙적 재난을 우리와 무관한 일로 치부하기는 어려워졌다. 따라서, 국내에서도 재앙적 재난이 발생할 수 있음을 인식하고, 해외의 경험으로부터 얻은 교훈을 바탕으로 재앙적 재난에 효율적이고 신속한 대응을 위한 준비를 서둘러야한다.

## 감사의 글

본 연구는 국민안전처의 자연피해예측및저감연구개발사업의 지원으로 수행한 ‘대규모 복합피해지역에 대한 효율적인 복구방안 연구[NEMA-자연-2014-73]’ 과제의 성과입니다.

## 참고 문헌

- U.S. Congress, Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006  
U.S. Congress, The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act  
防災対策推進検討会議 (2011). 防災対策推進検討会議 最終報告  
村田 和彦 (2013). 東日本大震災の教訓を踏まえた災害対策法制の見直し, 立法と調査, 衆議院事務局, No.345, pp.125-140  
中央防災会議 (2015), 防災基本計画