

훈련성과보고서

서울시 재난안전체계 개선방안

2024년 6월

정재엽

< 목 차 >

| | |
|----------------------------|----|
| I. 서론 | 1 |
| II. 재난관리와 재난관리 체계 | 2 |
| □ '위기관리'와 위기관리 체계 | 2 |
| □ 국가위기관리체계와 특성 | 5 |
| III. 미국의 재난안전관리 및 대응체계 개편 | 9 |
| □ 미국의 재난정책 및 대응체계 변천 | 9 |
| □ 미국 지방정부 재난관리체계 (켄터키주 사례) | 21 |
| IV. 한국의 재난안전관리 진단 | 35 |
| □ 국가 재난안전관리 정책과 제도 | 35 |
| □ 재난대응의 주기적 실패 | 49 |
| □ 비상대응 대응실패 진단 | 49 |
| □ 정부 국가안전시스템 개선 현황 | 51 |
| □ 서울시 재난안전체계 개선을 위한 제안 | 53 |
| V. 결론 | 59 |
| 참고문헌 | 60 |

국외훈련 개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관 : 켄터키 대학교
(University of Kentucky)
3. 훈련분야 : 재난/안전
4. 훈련기간 : 2022.7. ~ 2024.7.

훈련성과보고서 요약서

| | | | |
|---------|--|--------|---------------------|
| 성 명 | 정 재 엽 | 파견연도 | 2022. 7. ~ 2024. 7. |
| 훈련분야 | 재난 / 안전 | | |
| 훈련과제 | 재난안전 관리 개선방안 연구 | | |
| 훈 련 국 | 미 국 | | |
| 훈련기관 | 켄터키 대학교 (University of Kentucky) | | |
| 보 고 내 용 | | | |
| 제 목 | 서울시 재난안전체계 개선방안 | 보고서 매수 | 59 |
| 내용요약 | <p>I. 서론</p> <p>○ 재난의 대형화·복잡화 및 새로운 도시안전 이슈의 제기 재난환경의 변화로 인해 재난규모는 대형화되고 있으며 재난유형 또한 단일 위험요인에 의해 발생하는 재난이 아닌 복합적인 위험요인이 결합되어 복잡화되고 있음</p> <p>정릉천 고가도로 탠던파단('16.2) 등 도시인프라 노후화 대응 및 잠실 제2롯데, 현대 GBC, 영동대로 복합환승센터 등 새로운 도시시설물에서 발생할 수 있는 새로운 위험에 대한 안전관리 및 대응이 중요한 문제로 대두 또한, MERS('15.5), 경주/포항지진('16.9/'17.11), Covid19('20.1), 이태원 압사사고('22.11) 등 과거 정책적 중요도가 상대적으로 낮았던 새로운 위험요인들에 대한 대응 필요성 역시 증대</p> <p>○ 자치단체 실정에 부합하는 재난안전관리체계 구축 필요</p> <p>그간 재난안전 관리방안을 여러 측면에서 보완 및 강화했음에도 생활안전재난이 빈번하게 발생하고 피해규모도 커지고 있음</p> <p>재난의 대형화·복잡화 및 새로운 유형의 재난은 전통적인 재난대응체계로 해결될 수 없는 근본적인 문제내지 한계를 의미하는 것으로 새로운 방식의 통합적 재난관리체계의 구축을 통한 재난관리의 역량강화가 필요</p> | | |

| | |
|-------------|---|
| <p>내용요약</p> | <p>II. 재난관리와 재난관리 체계</p> <p>□ '위기관리'와 위기관리 체계</p> <p>재난 대응을 위한 위기관리 4단계는 재난 예방(prevention), 위기상황 발생에 대한 대비(preparation) 체계 구축, 재난 발생시 적절한 대응(response)을 통한 재난 피해 최소화, 상황 종료 후 피해 복구(Recovery) 등 전 과정을 포함</p> <p>□ 국가위기관리체계와 특성</p> <p>전통적으로 '재난관리'는 정부 영역으로 인식. 최근에 발생하는 위기의 형태는 그 복잡성, 다양성, 그리고 대형화 등으로 정부, 민간, 비정부 부분이 협력적으로 대응할 것을 요구하는 총체적 접근이 필요. 그러나 중앙 정부 중심의 위기관리체계 운영과 지자체의 취약한 재정여력 및 경험부족 등으로 인해 민관통합협력체계가 미흡</p> <p>III. 미국의 재난안전관리 및 대응체계 개편</p> <p>미국의 재난 정책 및 대응체계는 다양한 재난으로부터 얻은 교훈에 대응하여 변화와 발전을 거침. 주요한 변화로는 재해 주기의 모든 단계를 다루는 포괄적 비상 관리로의 전환, 연방재난관리청(FEMA) 창설, NIMS 개발, 전체 커뮤니티가 참여하는 접근 방식 강조 등임. 특히 허리케인 카트리나 이후 미래 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 능력을 향상시키기 위해 강력하고 효율적인 대응 및 복구 프로세스를 위한 리더십, 조정, 커뮤니케이션 및 협업 등을 강화하고 있음</p> <p>미국은 재난대응에 있어서 1차적 책임은 각 지방정부(County 또는 시정부)에 있음. 재난의 규모가 커서 지방정부의 범위를 넘어설 경우 주정부 그리고 연방정부에서 지원하지만 재난 대응의 책임은 여전히 지방정부가 가짐. 지방정부 재난 대응 조직은 효과적인 재난 대응을 위해 일원화되고 통합적인 구조로 운영</p> <p>IV. 한국의 재난안전관리 진단</p> <p>그간 우리 정부는 재난 관련 법률 정비와 조직보강을 통해 재난안전 정책에 대하여 완만하지만 지속적으로 발전시켜 옴</p> |
|-------------|---|

내용요약

정부는 체계적이고 효율적인 재난관리를 위해 범정부 차원의 재난관리체계와 재난 유형별 재난관리체계를 구축하고 재난관리체계 간 상호 연계 및 유기적 관계를 유지를 기본체계로 운영. 재난관리 활동은 기본적으로 해당 재난에 대한 책임이 있는 기관을 중심으로 하여 운영하는 것을 기본 원칙으로 하나, 각 재난 상황에 따라 담당 조직과 관련된 조직의 범위와 역량을 넘어 재난의 양상이 확산되고 악화가 예상되는 경우 중복적인 재난관리를 도모한다는 측면에서 범정부적 재난관리체계를 구축하고 유형별 재난관리체계를 총괄·보완·지원. 서울시의 재난관리체계는 다른 지자체와 마찬가지로 국가위기관리체계에 대응한 재난관리체계를 구성하여 운영
재난안전 정책 및 제도의 지속적인 개선에도 돌발적인 중대 비상상황에 대한 대응은 주기적 실패 반복하였고 이는 정부에 대한 불신을 높이는 결과 초래

□ 비상대응 대응실패 진단

◦ 중앙정부 중심의 재난안전관리

재난안전관리가 중앙에 집중되어 있고, 재난관리의 '분권화'가 되어 있지 않음. 정부에서는 재난대응의 1차적 책임이 지방정부에 있다는 입장 이지만 현재의 법제도하에서는 지방정부에 권한 없는 책임만이 있음

◦ 중앙부처-지자체-현장으로 이어지는 조정·통제 및 협력 관계 불명확

중앙정부 부처별로도 비상대응 기능이 분산되어 책임과 역할 불분명한 상황이고, 현장대응기관(소방, 경찰, 산림청 등)과 지자체 간 지원·협조 문제가 지속적으로 제기

◦ 비상상황에 대한 상황관리체계 미흡

중앙정부와 지방자치단체에서 운영되는 상황실은 상황정보의 상황정보의 수집·보고·전파 위주로 운영. 비상상황 발생 시 문제 해결과 관련된 제반 지식·기술·자원 등을 종합적으로 제공해 주는 상황관리 기반체계가 구축되어 있지 않아 초동조치와 이후 연계된 대응 어려움

◦ 재난안전 분야 전문인력 및 교육체계 부족

재난업무를 장기적으로 담당하게 하기 위해 신설된 방재안전직렬 충원이 미흡과 재난안전분야 담당 직원의 전문성 부족

내용요약

□ 서울시 재난안전체계 개선을 위한 제안

◦ 비상상황의 특수성에 따른 비상상황 대응체계

비상상황 대응이 일반행정 활동으로서의 재난안전 업무가 아닌, 뜻밖이 위험하고 긴급한 특수상황임을 인식하고, 비상상황 대응에 적합한 조직·인력·기능 체계의 구축·운영이 필요

◦ 비상상황 조정·통제 및 협력 체계 정립

비상상황에서 '컨트롤 타워' 역할을 어디에서 할지, 재난안전관리부서가 비상상황에서 전 조직/직원을 통솔·지휘할 수 있도록 권한 부여 필요.

지방자치단체장의 재난사태 선포시 경찰, 소방 지휘·총괄 할 수 있는 가이드라인, 비상상황 지휘·통제·조정 관련 원칙과 지침이 마련되어야 함
재난상황에서 재난담당 기관간 협력체계 유지가 필수적임. 소방·경찰 등 비상조직에 더해 타 지자체, 유관기관, 민간영역과의 협력체계 강화 요구

◦ 비상상황 대비 전담조직 정비

비상상황 발생시 재난안전대책본부 실무반, 재난수습부서의 역할이 중요하나 재난에 대응할 경험, 지식이 부족. 이들의 전문성 제고방안 필요

◦ 문제해결형 상황관리체계 구축

재난안전상황실 기능을 확대하여 상황정보의 단순 수집·보고·전파 업무 수준의 현재의 상황관리 기능을 정확한 상황판단과 의사결정 등을 적극 지원하는 업무로의 전환을 도모해야 함

◦ 비상상황 대응 전문인력 양성

재난안전 전담인력 확충 및 전문성 제고를 위해 '방재안전직'을 재난관리 분야의 핵심인재로 양성. 재난안전분야 담당공무원에 대한 내실있는 교육 필요

◦ 국민이 체감하는 안전 정책과 대책 강화

체험 위주의 안전교육을 강화. 시민들이 자연재해, 사회재난을 포함한 비상사태에 대비하고 대응할 수 있는 교육프로그램 또는 캠페인을 제안

V. 결 론

대규모 재난과 복합재난 발생 가능성이 점차 높아지고 재난의 특성상 이러한 재난은 짧은 순간에 많은 사상자와 피해를 입힐 가능성이 커지고 있어, 전사회적 관점의 재난대응의 필요성이 더욱 커짐

재난이 언제 어디서든 발생할 수 있는 문제임을 시민과 함께 공유하고, 민간영역과 함께 재난대응력을 키워 총체적 대응체계를 유지할 수 있어야 함

I. 서론

전 지구적인 기후변화와 도시의 집중화와 사회경제적 환경변화 등 재난환경의 변화로 인해 최근의 재난/사고는 통상적인 예측의 범위를 벗어나 점차 대형화 되고 있으며 재난유형 또한 단일 위협요인에 의해 발생되었던 기존의 재난 양상을 뛰어넘어 복합적인 위협요인이 결합되어 복잡화되고 있다.

여기에 더해 서울의 경우 정릉천 고가도로 탠던파단('16.2) 등 도시인프라 노후화 대응 및 잠실 제2롯데, 현대 GBC, 영동대로 복합환승센터 등 새로운 도시시설물에서 발생할 수 있는 새로운 위험에 대한 안전관리 및 대응이 중요한 문제로 대두되고 있다.

또한, MERS('15.5), 경주·포항지진('16.9/'17.11), Covid-19('20.1), 이태원 압사사고('22.10) 등 과거에는 정책적 중요도가 상대적으로 낮았던 새로운 위험요인들에 대한 대응 필요성이 점차 커져가고 있다.

그간 재난안전 관리방안을 여러 측면에서 보완 및 강화했음에도 생활안전재난이 빈번하게 발생하고 피해규모도 커지고 있고, 재난의 대형화·복잡화 및 새로운 유형의 재난은 전통적인 재난대응체계로 해결될 수 없는 근본적인 문제 또는 한계를 의미하는 것으로 새로운 방식의 통합적 재난관리체계의 구축을 통한 재난관리의 역량강화가 필요하다. 하지만 우리나라의 경우 중앙정부 중심의 행정역사와 지방자치단체의 인적, 물적 자원의 한계로 인해 중앙정부 중심의 통합형 재난안전관리체계를 유지하고 있지만, 이는 역설적으로 재난사고 발생시 지방자치단체의 적극적인 재난대응을 저해하는 요인으로 작용하고 있다.

지방자치제의 발전에 따라 재난분야에 있어서도 중앙과 지방의 재난대응체계에 대한 재검토와 지방자치단체의 '재난자치권'을 강화하자는 요구가 커지고 있다. 이에 지방자치단체 중심의 재난대응체계를 유지하고 있는 미국 연방정부와 주정부 그리고 지방자치단체의 재난안전관리 및 대응체계 개편과정과 현황을 알아보고, 우리나라의 재난안전관리 정책과 제도 현황과 문제점을 확인해 보고 이를 바탕으로 서울시의 재난안전시스템 개선을 위한 제안을 해보고자 한다.

II. 재난관리와 재난관리 체계

□ '위기관리'와 위기관리 체계

1. '위기'와 '재난'의 개념적 의미

위기(Crisis)는 '중대한 문제가 발생한 경우 이에 대해 최종 결정을 내려야 하는 상태'를 의미하며 '위험(danger)', '기회(chance)'라는 의미가 포함된다. 실제로 위기라는 단어는 태풍, 폭설, 홍수 등 자연재해와 교량/건물붕괴, 대형 교통사고, 폭발물 폭발 등 사회적 재난, 그리고, 테러, 각종 정책 실패, 범죄/질병의 확산 등 다양한 상황에서의 종합적인 위험 상황을 의미한다¹⁾. 다양한 용어 중에서도 위험, 위기, 재난 등 일반적으로 사용되는 용어와 함께 위험관리, 위기관리, 재난관리의 정의와 범위를 좀 더 자세히 살펴보는 것이 중요하다.

위기, 위험, 재난 등 재난과 관련된 용어들에 대해 많은 정의가 있으나 이를 정리해 봤을 때, 위험(risk)이란 어떤 결과(재난으로 인한 피해)를 초래할 가능성(재난 발생 확률)이 중심에 있다. 즉, 위험은 바람직하지 않은 현상이 발생할 가능성과 그에 따른 피해를 의미한다. 따라서 위험의 개념은 일반적으로 어떤 상황이 발생하기 전에 예방 목적으로 사용된다. 그리고 위기란 긴박감, 위협이라는 뜻을 내포하고 있으며, 바로 상황이 발생하고 있는 지점이며, 조직의 활동 수준이 극도의 혼란 상태에 있는 경우를 말한다. 이에 반해 재난은 실제 피해를 의미하는 것으로, 상당한 정도의 피해가 발생한 경우에 재난이라는 단어를 사용하는 것이 일반적이다.²⁾

2. 위기관리와 재난관리

-
- 1) 우리나라에서는 재난으로서의 위기와 국가안보를 위협하는 전쟁의 위기를 구분하여 사용하고 있으며, 관련법 체계에서도 「재난 및 안전관리 기본법」은 재난과 관련 위기관리 영역이 대외적이고 국가안보적인 비상관리 영역을 구분하여 규정하고 있다. 이 글에서는 재난으로서의 위기에 초점을 두고 설명을 할 것이다.
 - 2) 복합건물 화재/붕괴를 예로 들 경우, 건물이 정상적인 조건에서 운영되고 있음에도 불구하고 사고 등으로 인한 화재/붕괴 등의 가능성이 있는 경우 위험에 대비해야 한다고 말한다. 이러한 위험이 현실화하여 화재/붕괴가 발생한다면 상황은 위기가 될 것이며 극도의 혼란을 초래할 것이다. 그러나 관계 당국의 효과적인 대응으로 짧은 시간 내 대응이 이루어진다면 위기를 슬기롭게 극복한 것이 될 것이다. 그러나 대응/수습 지연으로 인적, 물적 피해가 발생한 경우 이를 재난으로 분류하게 될 것이다.

재난분야에서 위험(risk)은 가능성의 의미를 지닌 위기의 초기 상태를 의미한다. 아직 위기로 인식되지 않기 때문에 조직의 활동수준은 정상상태를 유지하며, 이때의 조직 활동은 위험을 관리하는 예방활동에 중점을 둔다. 그러나 이러한 위험 상황은 특정 외부 요인과 조직의 취약성으로 인해 위기로 발전하며, 이때의 위기는 위험 요인이 현실이 된 혼란스러운 상황으로 정의된다. 이런 상태에서 조직은 혼란스러운 상황을 경험하게 되는데, 이 위기 상황을 현명하게 극복하면 조직의 활동 수준은 정상으로 돌아올 수 있으나 이 위기를 극복하지 못하는 경우 조직의 활동성이 급격히 저하되고 결국 재난으로 발전하게 된다.

위기가 발생하기 직전에 위기에 대응하기 위한 사전 운영 능력을 키우는 활동을 대비(preparedness)라고 하며, 실제로 위기가 발생했을 때 조직의 활동을 대응(response)이라고 볼 수 있다. 위기가 재난으로 발전한 후에는 조직의 활동 수준이 급격히 감소하며, 이를 다시 회복하려는 노력을 회복이라고 할 수 있다.

재난관리 측면에서 바라보는 위기관리의 영역은 재난이라는 위기상황을 중심으로 발생 이전과 이후의 관리로 나눌 수 있다. 통상적으로 재난 대응을 위한 위기관리 4단계는 재난 발생 예방(prevention), 위기상황 발생에 대한 평상시 정상적인 대비(preparation)체계 구축, 재난 발생에 대응하기 위해 준비하였던 시나리오(매뉴얼)에 따라 적절한 대응(response)을 통한 재난 피해 최소화, 상황 종료 후 피해 복구(Recovery) 등 전 과정을 포함한다.

‘재난’이나 ‘위기’의 개념이 혼재되어 사용되고 있는 것과 같이, 위기관리(Crisis Management) 역시 현장에서 비상관리(Emergency Management), 안전관리(Safety Management), 위험관리(Risk Management), 재난관리 등 여러 용어들로 사용되고 있다. 이중 비상관리란 “기존의 일반행정조직이나 인적, 물적 여건상 대내외적 문제가 해결될 수 없는 경우나 비효율적인 상황에 처한 경우 신속히 적응하여 문제를 해결하기 위해 전문인력을 조직하여 대응하는 일련의 노력과 과정”을 의미한다. 이런 의미에서 한국의 소방청과 미국 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, 이하 ‘FEMA’)는 행정기관이 처리할 수 없는 각종 비상사태에 대응한다는 의미에서 비상관리(Emergency Management)라는 용어를 기관명으로 사용하고 있다.

3. 위기관리와 재난관리의 범위

위험관리, 위기관리, 재난관리 용어는 용어의 정의와 그에 따른 대상 영역의 범위를 어디까지로 보는지에 따라 범위의 차이가 발생한다. 일반적으로 가능성에 초점을 둔 위험관리의 경우 사건이 발생하기 전, 즉 평상시의 예방을 강조한다. 위기관리의 경우는 협의적 의미로 위기관리를 정의하면 위기발생으로 인해 조직활동에 혼란이 있는 기간을 의미하지만, 넓은 의미로는 예방-준비-대응-복구 전 과정을 포함한다. 재난관리의 경우는 좁게 정의하면 위기발생, 대응, 후속 복구 과정을 포괄하는 준비-대응-복구 과정을 포함하지만, 넓게 정의하면 예방 과정도 포함되는데 「재난 및 안전관리기본법」 역시 광의적 의미로 재난을 이해하고 있다. 따라서 넓게 정의하면 위험관리, 위기관리, 재난관리는 관리과정의 관점에서만 보면 거의 동일한 의미로 사용된다고 볼 수 있다.

위기관리의 역시 적용 범위를 어디까지로 하느냐에 따라 초점이 달라진다. 대표적으로 ‘안보 중심의 위기관리 관점’과 ‘재난 중심의 위기관리 관점’을 들 수 있다. 안보 중심의 위기관리 관점은 탈냉전 시대 이후 군사적 위협의 감소와 함께 전통적인 군사 및 대외안보 개념에 위기관리를 포함시키는 접근이다. 이 관점에서 자연재난이나 기술적 재난 뿐만 아니라 테러와 같은 외부의 침략요인 등에 있어 국가가 시민을 보호하기 위해 적극적으로 노력할 것이 요구되며, 특히 군대와 같은 조직의 역할을 강조한다³⁾. 안보 중심의 위기관리의 대표적인 예로는 미국에서 국토안보부를 설치하여 국내 안보와 방재를 통합 관리하는 관점을 들 수 있다. 안보 중심의 위기관리는 각종 재난으로 인한 국가 비상사태에 적극적인 국가 개입이 필요한데, 이러한 맥락은 재난 중심의 위기관리를 부분적으로 포함한다. 따라서 위기와 위기관리의 개념도 포괄적 국가안보의 개념에서 접근하고 있다.

반면 재난 중심의 위기관리는 국가적 위기를 초래하는 '재난'을 중심으로 위기관리를 바라보는 관점이다. 이 관점에서 본 위기관리의 영역은 고도의 정치적 영역인 군사적 영역과 대북관계와 관련된 위기의 영역을 배제한다.⁴⁾

3) 이러한 안보중심의 위기관리를 국가차원의 위기관리라고도 한다.

4) 우리나라에서는 여전히 재난으로써의 위기와 국가의 안전을 위협하는 전쟁의 위기가 분명하게 구분되고 있으며, 관련 법인 「재난 및 안전관리기본법」 역시 재난과 관련된 위기관리의 영역이 대외적이고 국가안보적인 비상관리의 영역과 구분되어 있다.

□ 국가위기관리체계와 특성

1. 국가위기관리특성과 체계

전통적으로 '안전'분야는 정부가 서비스를 제공해야 하는 전형적인 공공재 영역으로 인식되어 왔다. 이에 따라 '위기관리', '재난관리'는 중앙정부와 지방자치단체가 중심이 되어 행해져야 하는 영역으로 인식되어 왔다. 그러나 한국사회의 발전에 따라 기존의 발생된 위기의 형태와 다르게 최근에 발생하는 위기의 형태는 그 복잡성, 다양성, 그리고 대형화 등으로 인해 과거의 정부 중심 위기관리 대응 방식으로는 감당하기 힘든 수준에 이르렀다. 이에 정부, 민간, 비정부 부분이 협력하여 대응해야 한다는 지적이 있다. 그러나 한국의 위기관리체계의 현실 및 평가는 중앙정부 중심의 위기관리체계 운영과 지자체의 취약한 재정여력 및 경험부족 등으로 인해 민관통합협력체계가 아직 미흡한 수준인 것 또한 현실이다. 이는 오랫동안 이어진 중앙정부와 관(官) 중심 행정에서 기인하는 것으로 지방자치시대를 맞이한 이후에도 지방정부/민간으로의 권한이양 미흡 그리고 이에 따른 지방의 경험, 역량 약화 등 악순환의 결과이기도 하다. 그리고 다른 한편으로 이전과 달리 사회 각 부분에서 민간분야의 역량이 발전하면서 공공과 민간 부분간의 기대와 현실의 격차가 점점 커지면서 안전분야의 정부 역할에 대한 요구도 커지고 있는 상황이다.

이에 따라 위기관리 체계도 변화되는 환경에 맞춰 개선되어야 할 필요성이 증가하고 있다. 이에 정부에서는 재난 발생시 재난/재해 피해조사 분야를 시작으로 구호물자 전달까지 모든 면에서 공공과 민간의 역할을 새롭게 정립하고, 과감한 재난지원금 전달을 통해 민간기관을 최대한 활용할 수 있는 통합 전달체계를 구축을 도모하고 있다.

최근의 재난 유형과 관리 특성을 살펴보면, 재난이 발생한 지역의 초기 현장 대응 능력이 재난대응에 있어 핵심적 사항이며, 이를 위해 지역 내 자율적인 협력 거버넌스의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 이러한 협력거버넌스는 재난 발생 재난 대응위주의 소극적 참여를 넘어서 적극적이면서 전략적 거버넌스 역할(예방, 대비, 대응, 복구)로 확대되고 있다. 그럼에도 불구하고 일반적으로

위기관리에는 여전히 공공부문, 특히 정부의 역할이 중요하며, 위기관리의 성공에는 지속적인 관심과 노력이 중요한 요소이다.

재난관리에 있어 정부의 역할이 커지는 것은 일반 국민의 안전에 대한 요구가 높아지는 데 따른 것으로 볼 수 있다. 역사적으로 재난관리와 대응은 대형 재난 발생 시 공중보건 및 민방위 등 시민방위조직의 협조를 받아 경찰이나 소방 분야에서 행하는 기능의 일부라고만 여겨지기도 하였다. 따라서 재난관리는 재난 발생 시 대응에만 초점을 맞추고 재난관리의 다른 필수 요소인 위험 억제, 재난 대비 및 재난 복구 등에 대해서는 충분한 고려하지 않는 경우가 많았다.

재난관리는 구조/구급, 긴급 의료지원, 임시거처 및 식량공급 등을 넘어서는 종합적인 서비스를 제공하여야 한다. 일반적으로 위기관리는 예방, 준비, 대응, 위기회복의 4단계로 구성된다. 위기관리의 4단계는 재난의 발생을 예방(prevention)하고, 위기상황에 대비한 체계(preparation)를 구축하며, 재난 발생 시 적절하고 긴급한 대응(response)을 통해 재난으로 인한 피해를 최소화하고, 재난 상황 종료 후 피해 복구(recovery)를 위한 모든 과정을 포함한다.

미국의 사례를 보면 미국 연방재난관리청(FEMA)는 주(State) 정부별로 각 주(州)의 상황에 맞는 위기관리종합계획을 수립하고 이를 주기적으로 업데이트하도록 하고 있다. 각 주 내 지자체(County)는 주정부 위기관리종합계획의 지침을 토대로 지자체의 실정에 맞는 위기관리종합계획을 수립·시행하고 있다. 즉, 미국은 기본적으로 연방정부, 주정부, 지방정부가 모두 종합적인 위기관리계획을 마련하고, 각급 정부별 위기관리계획을 수립·운영하는 체제를 유지하고 있다. 이를 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위험 완화/예방 단계이다. 여기에는 향후 재해 손실을 줄이기 위한 재정 지원 및 계획이 포함되며 복구 및 대응 단계 모두에서도 시행될 수 있다. 이 단계에는 건물의 안전 평가, 토지 사용 규정, 제방 건설, 홍수가 발생하기 쉬운 지역의 주민 재배치, 위험 지도 및 안전 코드 작성이 포함될 수 있다.

둘째, 대비단계는 위기관리계획의 이행이나 훈련 등을 통해 실제 위험의 발생을 예방하거나 피해를 최소화할 수 있는 기본계획이나 예방활동을 포함한다. 위

기관리센터 운영, 자원관리계획, 위기관리 훈련이나 실습 등이 이 단계에 속한다.

셋째, 재난이 발생하면 대응단계가 시작된다. 대응 단계에는 지방정부의 위기관리 계획 매뉴얼에 따라 필요한 서비스와 자원을 동원한다. 지자체 자체적으로 대응할 수 없는 규모의 재난이 발생하면 지자체의 장은 즉시 주(State)나 인근 지자체(County) 카운티에 재난 대응 지원을 요청한다.

마지막으로, 재난발생에 따른 비상대응 시기가 지나가면 지방 및 주 정부가 장기 복구 계획을 시행하도록 지원한다. 복구에는 건물 및 인프라 수리, 폐기물 등 쓰레기 제거와 임시숙소 제공 등이 포함된다.

이러한 네 단계는 서로 중첩되며, 개별 단계의 시작과 끝은 동시에 일어날 수도 있고, 복합적으로 일어날 수도 있다. 예방단계는 대비단계에서 시행될 수도 있고, 대응단계에서 시작될 수도 있고, 복구단계에서 지속될 수도 있다.

2. 위기관리 분야에서의 협력적 거버넌스 필요성

과거의 위기관리 대응방식은 정부(官) 주도의 명령/통제위주의 접근방식을 중심으로, 재난 발생시 대응(response) 위주의 위기관리체계로 운영이 되었다. 하지만 이러한 접근은 재난 현장에서 필요한 신속하고 유연한 결정에 장애로 작용하였으며, 최근 다양하고 복잡한 양상으로 발생하는 재난 대응에 한계를 노출하고 있다. 이에 기존의 하향적 위기관리 거버넌스에서 벗어나 전략적·협력적 위기관리 거버넌스로의 변화가 요구되었다. 특히 사회의 전문화, 세분화에 추세에 따라 정부부문의 위기관리 정책수립 및 정책집행에 있어 기존과 달리 민간부문과 비정부부문의 자원과 활동들을 활용하여야 하는데, 이에 대한 적극적이고 전략적인 노력이 요구된다. 이는 다양한 유형의 재난과 이에 대한 준비 및 위험환경 관리 등을 포함한 맞춤형 전략 개발에 초점이 있으나 아직까지 이에 대한 정치적 지원이나 재정적인 지원이 부족한 상황이다. 한국에서 위기관리는 정책적 우선순위에서 밀려나 있는 경우가 많았고, 위기관리 프로그램은 관련 이해집단의 충분한 지지를 받지 못하였다. 위기관리 대응이 중앙정부와 지방정부의 책임하에 있다 하더라도 위기관리 대응은 광범위한 영역에서 경제적, 정치적, 사회적, 그리고 심리적 자원을 필요로 한다. 하지만 한국의 위기관리 운영체계는

충분한 재정적 지원을 받지 못하고 있고 이는 지방정부 차원에서의 한계점으로 지적되고 있다.⁵⁾ 이에 재난대응에 있어 기존의 관점에서 벗어나 사회적 자원을 총체적으로 활용하는 전략적·협력적 위기관리 전략의 필요성이 증가하고 있다. 복잡한 현대사회에서 위기관리는 기존의 하향식 방식이 아닌 자발적이고 상향식 접근을 토대로 한 위기 관리역량 극대화 전략이 필요하다. 공공부분 외에 지역 사회와 이웃을 포함한 민간영역에 기초한 위기관리 프로그램들을 개발하고 이를 토대로 위기 관리역량을 강화하고 지역과 함께 협력할 수 있는 컨센서스 구축 역시 필요하다.

그러나 이러한 협력체계를 구축하는데 있어 개선되어야 할 문제점들이 있다. 우선, 위기관리시스템이 원활하게 작동하기 위해서는 시스템에 참여하는 기관/부서나 참여자가 각자의 역할이나 각자의 책임과 역할을 인식하고 있을 때 시스템이 효과적으로 작동을 할 수 있다. 하지만 조직 내 위기관리 업무의 중요성이 낮다 보니 이에 대한 공감 형성이 어려운 상황이다. 또한 지자체 내에서 위기관리 업무를 담당하는 공무원들은 재난관리부서가 조직 내에서 차지하는 위상과 비중이 낮다 보니 재난관리의 단계별 활동을 조정하는데 어려움을 겪는 경우가 많다. 또한 이러한 조정 어려움 또는 조정실패의 반복은 조직내에서 재난관리에 대한 신뢰를 얻지 못하면서 그 위상이 낮아지는 악순환이 반복되고 있다. 이 과정에서 위기관리 분야의 공무원들은 그들의 업무를 수행하는 과정에서 과업에 대한 충분한 이해와 훈련 등의 준비를 갖추지 못한 상황에서 임무에 투입되면서 정작 재난상황에서 효과적인 대응을 하지 못하는 문제점을 발생시키기도 한다⁶⁾. 이에 현재 상황을 획기적으로 바꿀 수 있는 위기관리계획과 조직변경이 요구된다.

또한 공공거버넌스 차원에서의 위기관리에 있어, 각 행위자를 규제하는 규칙은 기존의 명령/통제위주의 접근방식에 근거한 것이 아닌 행위자 간의 합의과정을 통해 마련되어야 한다. 재난관리에 있어 협력적 네트워크는 공공부분 뿐만 아니라 민간영역을 포함한 비공공부분의 참여자들이 포함되고 이러한 참여자들

5) “지방정부에서는 상당수의 위기관리 프로그램이 적은 예산과 부족한 인력으로 운영되고 있다. 이러한 실정은 미국에서도 예외가 아니어서 대부분의 주정부에서 위기관리 부서는 주 재정지원에서 우선순위가 낮은 부서로 인식되고 있다.” (자 연재해 및 국가위기 발생시 국가적 종합위기 관리방안 연구(II) 제1편, 정지범, 2009)

6) 이러한 문제는 미국에서도 많은 문제가 되고 있다. 구체적인 예로, 주정부나 지방정부 공무원들은 위기관리의 대응이나 복구에 있어 그들의 임무를 연방정부에 보고하거나 기본적인 대응에 한정 지으려는 경향이 있다. 재난관리를 예방, 대비, 대응, 복구 등 전 과정에서 접근하려 하기보다 재난 초기의 단기적 조치만을 그들의 임무를 마친 것으로 이해하는 경향이 있어서 장기적이고 근원적인 접근에 이르지 못하는 경우가 많다. 이러한 인식이나 관점은 정부 간 관계나 조정의 과정을 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 이러한 문제점은 한국의 지방정부에서도 다르지 않다고 생각된다.

은 다양한 문화적 배경과 상호 갈등의 소지가 있을 수 있음을 인정하고 이러한 부분을 고려한 재난 대처와 재난자원 준비가 필요하다. 또한 협력적 거버넌스 차원에서의 위기관리는 다양한 조직과 참여자들로 구성된 협력체계가 필수적으로 요구되므로, 개별 위기관리 상황에 맞는 목표와 수단이 정의되고 조직화되어야 할 것이다.

정리해 보면 협력적 거버넌스 구축을 위해서는 정부부문에서 강력하고 효과적인 위기관리계획 프로세스 마련과 위기관리 계획팀 구축이 우선적으로 필요하다. 그리고 협력적 거버넌스를 구축하기 위한 위기관리 계획을 수립하는 데 있어서 상당한 유연성과 이를 계속 유지하려는 강한 의지가 있어야 한다. 또한, 위기관리계획과 정책수립 과정에서 크게 다른 관점과 의견이 존재한다는 점을 인식하고 이를 고려하려는 의지가 있어야 한다. 또한, 협력적 거버넌스를 구축하기 위해서는 기존의 명령/통제 중심의 중앙집권적 의사결정체제를 분산형 의사결정구조로 전환해야 한다.

Ⅲ. 미국의 재난안전관리 및 대응체계 개편

□ 미국의 재난정책 및 대응체계 변천

미국의 재난안전관리 및 대응체계는 재난관리의 조정, 효율성 및 효율성 제고를 목표로 진행되어 왔다. 이를 위해 연방기관 통합, 전체 커뮤니티 접근 방식을 촉진하면서 위험 감소 및 탄력성을 강조, 표준화된 프레임워크를 구현 및 재난 대비, 대응 및 복구 기능을 개선하기 위한 기술을 활용 등을 중점에 두고 진행되어 왔다.

1. 재난정책 형성기(1800-1950년대)

재난 정책 형성에 대한 미국의 접근은 1800년대와 1950년대 사이에 상당한 발전을 겪었다. 이 기간 미국은 허리케인, 홍수, 지진과 같은 자연 재해뿐만 아니라 화재, 산업 사고와 같은 인재를 포함한 다양한 재난에 직면했다.

초기 대응 및 지역 사회에 대한 의존(1800년대-1900년대 초반): 재난정책 형성 초기에는 재해 대응이 주로 지역사회와 개인의 책임으로 간주되었다. 연방정부의 개입은 제한적이었고, 대부분의 구호 활동은 지역사회 단체, 자선 단체, 교회를 통해 지역 차원에서 조정되었다. 연방정부의 역할은 주로 사안별로 영향을 받는 주에 재정지원을 제공하는 것으로 제한되었다.

연방 개입 확대(1800년대 후반-1900년대 초반): 재난의 규모와 영향이 커짐에 따라 연방정부가 더 중요한 역할을 하기 시작했다. 예를 들어, 1870년 미국 기상청의 설립은 기상 예보와 조기 경보 시스템을 개선하여 더 나은 재난 대비를 가능하게 했다. 수천 명의 목숨을 앗아간 1889년의 존스타운 홍수는 재난 대응에 대한 연방정부의 개입에 대한 논의를 촉발시켰다.

자연재해와 미국 적십자의 부상 (1800년대 후반-1900년대 초반): 1881년 클라라 바튼(Clara Barton)에 의해 설립된 미국 적십자는 이 기간에 재난 구조에 중요한 역할을 했다. 적십자사는 재난의 희생자들에게 도움과 지원을 제공했고 미국의 선도적인 인도주의 단체로 자리매김했다. 미국 적십자사는 지역사회와 주 및 연방 기관과 협력하여 구호 활동을 조정했다.

연방 법률의 개발(1900년대 초): 1900년대 초에는 특정 재난 우려를 다루는 일부 연방 법률의 발전을 목격했다. 예를 들어, 1908년의 연방 고용주 책임법은 사고로 다친 철도 노동자들에게 보상을 제공하는 데 초점을 맞췄다. 또한, 1902년 하천 및 항만법은 기반 시설 프로젝트를 통해 홍수를 방지하고 재해 복구 능력을 향상시키는 것을 목표로 했다.

주요 재해(1930년대-1950년대)에 대한 대응: 이 기간에 발생한 몇 가지 중대한 재난이 연방정부의 개입과 정책 개발을 증가시켰다. 여러 주에 영향을 미친 1927년의 미시시피 대홍수는 미시시피 강 위원회와 1928년의 홍수 통제법의 창설로 이어졌고, 홍수 위험을 관리하기 위한 연방 노력을 더욱 일차시켰다. 1930년대의 더스트 볼(Dust Bowl) 위기⁷⁾와 1938년 뉴잉글랜드 허리케인으로 인한 황폐화 또한 재난 정책을 발전시키는 데 기여했다.

7) 1932년부터 약 5년간 미국 중서부 대평원을 휩쓸었던 사막화 현상과 먼지폭풍, 이상기후와 자연재해를 통칭

제2차 세계 대전과 민방위 (1940년대): 제2차 세계 대전은 재난 정책 초점의 변화를 가져왔다. 적의 공격 가능성에 대한 우려와 함께, 민방위 노력이 두드러졌다. 민방위청은 1941년에 재난 대비와 대응을 포함한 민방위 활동을 조정하기 위해 설립되었다. 이 시기에는 국민의식 고취 운동, 공습 훈련, 방공호 설치 등이 있었다.

오늘날 우리가 알고 있는 포괄적인 국가 재난 정책과 기관이 1950년대에 이어 수십 년 후에 등장했다는 점에 주목할 필요가 있다. 이 기간 경험과 교훈은 미국의 재난 정책의 후속 발전과 공식화를 위한 토대를 마련했다.

2. 냉전시대 등장과 민방위의 부상 (1950~1960년대)

이 기간 미국은 재난 정책에서 중요한 발전을 경험했는데, 이는 비상사태의 변화된 성격과 연방정부의 증가된 역할을 반영한다.

냉전과 민방위: 미국과 소련 사이의 냉전적 긴장은 1950년대와 1960년대 초의 재난 정책에 영향을 미쳤다. 핵전쟁의 위협은 핵 공격 시 민간인을 보호하기 위한 민방위 프로그램의 수립을 촉진했다. 연방민방위청(FCDA)은 1951년 전국적인 민방위 노력을 조정하기 위해 만들어졌다. 이 기간 동안 교육 자료의 배포, 낙진 대피소의 건설, 그리고 핵 비상사태에 대비한 인구 대비 훈련 등이 시행되었다.

재해 대응 및 복구: 이 기간에 재난 대응 및 복구에 대한 연방정부의 역할이 확대되었다. 연방재난지원청(FDAA)은 1953년 재난으로 피해를 입은 주와 지역 사회에 재정적 지원을 제공하기 위해 설립되었다. FDAA는 연방 자원과 원조 분배를 조정하는 데 핵심적인 역할을 했다. 또한 주요 사건 이후 재해 복구와 장기적인 복구 노력에 중점을 두었다.

국가 보안 자원 위원회(NSRB): NSRB는 자연 재해를 포함한 비상사태 동안 정부 자원을 조정하는 것에 대해 대통령에게 조언하기 위해 1950년에 설립되었

다. NSRB는 국가 안보 우려를 재난 대비와 대응 계획에 통합함으로써 재난 정책 형성에 결정적인 역할을 했다.

국가 홍수 보험 프로그램(NFIP): NFIP는 홍수와 관련된 증가하는 비용을 해결하기 위해 1968년에 설립되었다. 그것은 재산 소유자들에게 홍수 보험을 제공하고 향후 홍수 피해를 완화하기 위해 홍수 평원 관리 관행을 장려하는 것을 목표로 했다. 이 프로그램은 이후 범람원 관리를 개선하고 홍수로 피해를 입은 개인과 지역사회의 재정적 부담을 줄이기 위해 다양한 변화와 업데이트가 진행되었다.

1950년대와 1960년대 동안 미국의 재난정책은 연방정부가 재난관리에서 더 큰 역할을 맡으면서 보다 체계적이고 조정된 접근 방식으로 전환되었다. 이 기간은 재난정책의 추가적인 발전과 궁극적으로 FEMA의 창설을 위한 기반을 마련했다.

3. 국가의 포괄적 비상관리 역할 증대 (1970~80년대)

1970년대와 1980년대 동안, 미국의 재난 정책은 포괄적인 비상 관리와 주요 기관 및 법률 제정에 초점을 맞추면서 상당한 발전을 경험했다.

1974년 재난 구조법(Disaster Relief Act): 1974년 리처드 닉슨 대통령이 서명한 재난구조법은 재난정책의 큰 변화를 의미했다. 그것은 자연재해뿐만 아니라 기술 및 기타 인위적인 응급 상황도 포함하도록 연방 지원을 확대했다. 이 법은 주요 재해를 선언하는 절차를 확립하고 영향을 받는 주 및 지역에 대한 연방 지원을 승인했다.

연방재난관리청(FEMA) 창설: 1979년, 지미 카터 대통령은 재난 대응과 복구를 책임지는 여러 연방기관을 연방 비상 관리국(FEMA)으로 통합하는 행정 명령에 서명했다. FEMA는 재해 대응, 복구, 완화 및 대비를 포함한 비상 관리 활동을 조정하는 주요 연방기관이 되었다.

포괄적인 비상 관리: 1970년대와 1980년대에는 재해 주기의 모든 단계를 해결하기 위한 사전 예방적이고 통합적인 접근 방식을 강조하는 포괄적인 비상 관리로 전환되었다. 이 접근 방식에는 준비, 대응, 복구 및 완화가 포함됩니다. 민간단체와 지역 사회 단체뿐만 아니라 정부의 모든 수준에서 다양한 기관과 이해관계자를 조정하려 하였다.

비상 관리 지원 협약(Emergency Management Assistance Compact, EMAC): EMAC는 1996년에 설립되었지만, 그 전신인 비상 관리 지원 협정은 1970년대에 시작되었다. 이 협약은 비상사태 발생시 주간 상호 원조와 협력을 촉진하는 것을 목표로 한다. 이는 테러를 포함한 자연재해와 인공 재해 동안 주들이 자원을 공유할 수 있도록 한다. EMAC는 국가 재난 대응 시스템을 보완하여, 연방 지원과 함께 사용되거나 연방 지원이 보장되지 않을 때 사용된다. EMAC는 주가 보유하고 있는 재난자원 내에서 사용 가능한 모든 자원을 최대한 활용할 수 있도록 한다.

위험 완화: 1970년대와 1980년대에는 예방 조치를 통해 재해의 영향을 줄이는 데 중점을 둔 위험 완화에 관한 관심이 증가했다. FEMA는 위험 완화 보조금 프로그램 및 국가 홍수 보험 프로그램의 범람원 관리 관행 강조를 포함하여 위험 완화를 촉진하기 위한 다양한 이니셔티브를 소개했다.

비상계획 및 지역사회 알 권리법(Emergency Planning and Community Right-to-Know Act, EPCRA): 1986년에 제정된 EPCRA는 지역사회가 화학물질과 관련된 비상사태를 계획하는 것을 돕기 위해 제정되었다. 이 법은 기업들이 유해 화학물질의 저장, 사용 및 방출에 대해 연방, 주 또는 지방정부 등에 보고하도록 요구하고 있다. 이 법은 지역사회에 잠재적 위험에 대한 정보를 제공하고 지역 차원에서 비상 계획 노력을 장려함으로써 대중의 인식과 준비를 향상시키는 것을 목표로 하고 있다.

1970년대와 1980년대의 이러한 발전은 FEMA가 비상 관리 활동을 조정하고 재난 대비, 대응, 복구 및 완화에 대한 포괄적인 접근을 촉진하는 데 중심적인 역할을 하는 미국 재난정책의 현대적 틀의 기초를 마련했다.

4. 새로운 형태의 재난 대응 요구 (1990~2000년대)

1990년대와 2000년대 초반 동안 미국의 재난 정책은 비상 관리 전략을 개선하고, 기관 간 조정을 강화하고, 새롭게 대두되는 문제를 해결하는 데 초점을 맞추며 계속 진화했다.

기관 간 협력/조정: 1990년대에는 재난관리에서 기관 간 조정 및 협력에 대한 강조가 증가했다. 국가 대응 조정 센터(National Response Coordination Center, NRCC)의 설립과 국가 비상 관리 연합(National Emergency Management Association, NEMA)⁸⁾ 역할 강화 등은 재난 대응 운영 중 연방 기관과 연방, 주 및 지방 기관 간의 더 나은 조정을 촉진하는 데 도움이 되었다. 이러한 구조는 의사 결정 및 자원 할당 프로세스를 간소화하는 것을 목표로 했다.

기능 연속성(Continuity Of Operations Plan, COOP): 1990년대는 비상사태가 발생하는 동안과 그 이후에 필수적인 정부 기능의 연속성을 보장하기 위한 정책과 계획의 개발과 실행을 목격했다. COOP 계획 및 이행 노력은 재해 또는 기타 비상사태로 인한 중단에도 불구하고 중요한 운영 및 서비스를 유지하기 위해 노력했다. 이러한 노력은 특히 연방정부와 관련이 있지만 주 및 지방 수준으로 확장되었다.⁹⁾

기술 발전: 1990년대에는 재난관리에 있어 기술의 활용이 증가했다. 통신, 정보 시스템 및 지리 정보 시스템(GIS)의 발전으로 응급 상황 시 보다 효율적인 데이터 공유, 상황 인식 및 의사결정이 가능해졌다. 이러한 기술을 재해 대응 및 복구 운영에 통합함으로써 조정 능력이 향상되고 보다 효과적인 대응이 가능해졌다.

8) 국가비상관리연합(National Emergency Management Association, NEMA)은 국가의 모든 비상사태, 재난 및 국가안보에 대한 위협에 대비하고 대응하며 복구할 수 있는 능력을 향상시킴으로써 공공안전을 강화를 도모하기 위해 1974년에 설립된 비영리조직으로 초당파적 국가안전 전문가들로 구성 되어 있다. NEMA는 대통령, 연방의회, 주지사, 주요 민간업체, 군부 그리고 기타 준정부기관과 연계하여 재난의 대비, 경감, 복구를 위한 전문가 지원, 정보교환, 파트너십 개발 등을 제공한다. 특히, 주정부의 재난관리책임자가 NEMA의 핵심구성원이며, 연방정부와 비영리단체 등도 구성원으로서 중추적 역할을 담당하고 있다. NEMA는 대규모 재난 시 상호지원을 하는 비상관리지원협약(Emergency Management Assistance Compact, EMAC)에 따라 재난이 발생한 주의 주지사가 재난 선포를 하면 즉각적인 지원시스템을 가동하여 재난 피해지역에 필요한 물자, 인력, 서비스 등을 제공한다.

9) 한국에서도 재난발생시 공공기관의 주요기능을 유지하기 위한 '기능연속성' 계획을 추진하고 있다. 「재난 및 안전관리 기본법」은 “재난관리책임기관의 장에게 재난상황에서 기관의 핵심기능을 유지하는 데 필요한 기능연속성계획을 수립·시행”하도록 하고 있다. (법 25조의 2 제②항)

재난 완화법(2000년): 재난 완화법은 이전의 법을 개정하고 재난 정책에서 완화의 역할을 확대했다. 사전 재해 계획, 위험 평가 및 의사결정 프로세스에 완화 고려사항을 통합하여 미래 재해에 대한 지역사회의 취약성을 줄이는 것을 강조했다. 이 법은 또한 위험 완화 프로젝트를 위한 자금을 제공하고 재해 전 완화 프로그램을 설립했다.

1992년 허리케인 앤드루, 1994년 노스리지 지진, 2001년 9월 11일 테러 공격과 같은 주요재난은 미국의 재난 정책을 개선에 기여했다. 이러한 재난은 재난발생에 대비한 준비, 대응 조정 및 복구 노력의 중요성을 강조하여 재난대응 정책 개발에 영향을 미쳤고 비상 관리 관행의 개선으로 이어졌다.

5. 9.11 테러(2001년) 및 허리케인 카트리나(2005년)의 영향

2001년의 9.11 테러 공격과 2005년의 허리케인 카트리나는 미국의 재난 정책에 지대한 영향을 미쳐 비상 관리 전략, 기관 간 조정 및 연방정부의 역할에 중대한 변화를 야기했다. 이러한 사건들이 미국 재난 정책에 영향을 미치는 주요 방법은 다음과 같다.

국토안보부(Department of Homeland Security, DHS) 신설: 국토안보부는 2001년에 발생한 9.11테러를 계기로 2003년에 설립되었다. DHS는 FEMA를 포함한 여러 연방기관을 통합된 구조로 통합하여 국가안보를 강화하고 인재와 자연재해 모두를 예방하고 대응하기 위한 노력을 조정했다. 이와 함께 재난 정책의 초점은 대테러 노력과 재난 대응 및 복구 운영을 통합하는 포괄적인 접근 방식으로 전환되었다.

국가 사고 관리 시스템(National Incident Management System, NIMS): 9.11 테러 이후, 국가 사고 관리 시스템(NIMS)은 비상 관리 및 대응을 위한 표준화된 프레임워크를 제공하기 위해 개발되었다. NIMS는 연방, 주, 부족 및 지역 단체가 비상사태 시 효과적으로 협력할 수 있도록 공통 언어, 조직 구조 및 조정 메커니즘을 수립했다. 사고 지휘 시스템(ICS)과 통합 지휘 구조의 중요성을 강조했다.

국가 대응 계획(National Response Plan, NRP) 및 국가 대응 프레임워크(National Response Framework, NRF): 2004년, 국가 대응 계획(NRP)은 테러 공격과 자연재해를 포함한 국내 사건 동안 연방 지원과 자원을 조정하기 위한 포괄적인 지침으로 도입되었다. NRP는 기관 간 조정 및 대응 노력을 개선하는 것을 목표로 했다. 이후 2008년 국가 대응 프레임워크(NRF)로 대체되어 조정 메커니즘을 더욱 개선하고 비상 관리에 대한 전체 커뮤니티 접근 방식을 강조했다.

중요 인프라 보호: 9.11 테러는 교통 시스템, 통신망 및 에너지 시설과 같은 중요 인프라의 취약성을 드러냈다. 그 결과, 중요한 인프라를 보호하고 탄력성을 강화하기 위한 노력이 강화되었다. 핵심 인프라를 보호하고 비상사태 시 운영의 연속성을 보장하기 위해 중요 인프라 보호 프로그램 및 교통 보안 관리국(TSA) 설립과 같은 정책/제도들이 구현되었다.

공중보건 준비(preparedness): 9/11 테러는 또한 응급 상황에 대응하고 회복하는 데 있어 공중보건 준비의 중요성을 강조했다. 질병통제예방센터(CDC)와 다른 기관들은 생물학적 테러 위협, 전염병 및 기타 공중보건 비상사태를 탐지하고 대응하는 기능을 강화하는 데 중점을 두었다. 전략적 국가 비축은 응급 상황 시 신속한 배치를 위한 의약품 및 자원을 제공하기 위해 확장되었다.

허리케인 카트리나로부터의 교훈: 2005년 허리케인 카트리나의 파괴적인 영향은 재난 대비, 대응 및 복구 노력의 단점을 드러냈다. 의사소통, 조정 및 자원 할당과 관련된 문제를 강조했다. 이에 대응하여 재난 상황에 효과적으로 대응할 수 있는 능력을 향상시키기 위해 대피 계획 개선, 제방 시스템 개선, FEMA 개편 등을 포함한 중요한 개혁이 시작되었다.

9.11 테러와 허리케인 카트리나는 미국의 재난 정책에 중대한 변화를 일으키는 촉매제 역할을 했다. 이러한 사건들은 새로운 기관의 설립, 응급 관리를 위한 표준화된 프레임워크의 개발, 중요한 인프라 보호, 공중 보건 준비 개선 및 조정 메커니즘의 향상으로 이어졌다.

6. 포스트 카트리나 이후 FEMA 변화

2005년 허리케인 카트리나에 대한 대응은 연방재난관리청(FEMA)의 심각한 단점을 드러냈고, 그 효과와 대응력 향상을 위한 일련의 변화로 이어졌다¹⁰⁾.

조직 개혁: FEMA는 허리케인 카트리나 이후 상당한 조직 변화를 겪었다. 9.11 이후 FEMA는 독립 기관으로서의 이전의 지위가 제거되었고 새로 신설된 국토안보부(DHS)에 편입되었다. 9.11 이후 테러 분야 대응강화는 역설적으로 허리케인 등 재난에 대한 대응 역량의 약화를 가져왔다. 카트리나 이후 국토안보부내에서 FEMA의 역할은 위급한 상황에서 재해 대응 및 복구에 관련된 다른 기관 간의 조정 및 커뮤니케이션을 개선을 목표로 했다

FEMA 청장 위상 강화: FEMA 청장의 리더십과 의사결정 역할 강화를 도모하기 위해 국토안보부 장관에게 직접 보고할 수 있도록 하여 재해에 대한 보다 효율적이고 효과적인 대응 도모하였다.

국가 사고 관리 지원 팀(National Incident Management Assistance Team, IMAT): IMAT는 카트리나 이후 개혁의 일부로 설립되었다. IMAT는 재해 발생 시 현장에 배치되어 현장 조정 및 지원을 제공하는 주제별 전문가로 구성된다. IMAT는 명령 및 제어 구조를 간소화하고, 의사소통을 개선하며, 연방, 주, 지역, 부족 및 지역 파트너 간의 조정을 개선하는 데 도움을 준다.

10) 허리케인 카트리나로 인해 피해가 커진 이유로 '리더십과 시스템 실패' 때문이라는 지적과 함께 시, 주, 연방정부 기관들의 적절한 대응 부재가 피해를 더 키웠다 비판이 있다.(카트리나 충격, 미국은 어떻게 극복했나?, SBS, 2014.11)

· "뉴올리언스 시장은 뉴올리언스의 관광산업 타격 등을 우려해 뒤늦게 시 전체에 강제 대피 명령을 내려 많은 시민이 허리케인의 위협에 그대로 노출되었다. 루이지애나주 역시 중대한 순간에 적절한 대응을 하지 못하였다. 연방정부 국토안보부와 FEMA는 관료주의적 태도를 보이며 오히려 구조활동에 지장을 초래하였다. 특히 9.11 테러 이후 미국은 국토안보 위주의 위기관리 체계로 집중하면서 주로 테러 위기 대응에 초점을 맞춰 보다 중앙집권적인 시스템을 구축하였다. 재난 관리 체계에서 연방-주정부-지방정부간 관계가 약화되면서 재난이 발생했을 때 각 주체간 조정이 쉽지 않았다. 특히 FEMA의 재난 대응 조직과 기능이 약화되면서 현장 대응에서 다양한 명령 체계가 존재하면서 지휘 체계가 불명확했던 것이 결정적이었다. 미 의회조사국(CRS)은 2007년 3월 펴낸 카트리나 보고서에서 "이로 인해 재난관리청의 재난 대비 능력이 현격히 떨어졌다. 재난 관리 업무의 기능과 예산, 책임 소재가 불분명해진 것이 카트리나 사태에 제대로 대처하지 못한 원인"이라고 짚기도 했다. 이런 상황에서 카트리나로 사회 기반시설이 대부분 파괴됐고, 특히 통신망이 끊기면서 외부세계와 단절돼 연방정부와 주정부 지방 정부 사이의 정보 공유가 안돼 현장 대응에서 혼선이 발생하였다."

국가 대응 조정 센터(National Response Coordination Center, NRCC): NRCC는 국내 사건 중 연방 지원을 조정하기 위한 FEMA의 주요 운영 센터로 설립되었다. 재해 발생 시 기관 간 조정, 재난 자원 배분 및 상황 인식을 위한 중앙 허브 역할을 한다. NRCC는 효과적인 의사결정 및 대응 운영을 지원하기 위해 정보와 자원의 흐름을 간소화하는 것을 목표로 한다.¹¹⁾

국가 사고 관리 지원 컴팩트(EMAC) 향상 기능: 카트리나 이후의 개혁에는 비상 관리 지원 협약(EMAC)의 개선도 포함되었다. EMAC는 비상시 국가 간 상호 원조 및 자원 공유를 용이하게 한다. 이 개혁은 지원 요청 및 수령 절차를 간소화하고 신속하게 진행하여 국가 간 조정 및 지원을 개선하는 것을 목표로 했다.

포괄적인 계획 및 준비: 카트리나 이후, FEMA는 모든 수준의 정부에서 포괄적인 계획 및 준비를 강조했다. 여기에는 지역사회 회복력 향상, 대피 계획 개선, 조기 경보 시스템 강화, 포괄적인 위험 평가 수행을 위한 노력이 포함되었다. FEMA는 준비 문화를 구축하기 위해 민간부문 및 비영리 단체뿐만 아니라 주, 지역, 부족 및 영토 파트너와 협력하는 전체 커뮤니티 접근 방식을 장려한다.

카트리나 이후의 이러한 변화는 허리케인 카트리나에 대한 FEMA 대응의 문제점을 해결하고 미래의 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 전반적인 능력을 향상시키는 것을 목표로 했다. 개혁은 더욱 강력하고 효율적인 대응 및 복구 프로세스를 보장하기 위해 리더십, 조정, 커뮤니케이션 및 협업을 강화하는 데 중점을 두었다.¹²⁾

11) NRCC(National Response Coordination Center)는 FEMA 본부에 설치되고, 재난 등의 사고가 발생한 경우 다음과 같은 작업이 필요한 경우 운영이 된다.

- 잠재적이거나 진행중인 재난 사고 등의 모니터링
- 국가 차원의 비상대응팀과 자원의 대비를 조정하는 등 지역 및 현장 구성원의 활동 지원
- (지역 대응 조정 센터와 협력하여) 다른 연방 부서 또는 기관의 활동을 위한 임무 부여
- 현장으로 전달되는 과정에서 발생할 수 있는 재난 자원 지원의 충돌 및 기타 문제 발생시 조정

12) 2024년 바이든 행정부는 재난지원 프로그램을 개혁하였다. FEMA 2024년 1월 19일 재난 지역에 사는 주민들이 빠른 시일내에 재난 피해로부터 회복될 수 있도록 하는 일련의 조치들에 대해 발표하였다. 여기에는 부동산과 주택 수리 지원을 받을 수 있는 자격 확대, 재난회복 지원프로그램 지원 신청 간소화 등이 포함되어 있다.

7. 소결

미국의 재난 정책 및 대응체계는 다양한 재난으로부터 얻은 교훈에 대응하여 몇 가지 변화와 발전을 거쳤다.

포괄적 비상 관리로의 전환: 1970년대부터 모든 위험 접근 방식을 강조하고 대비, 대응, 복구 및 완화와 같은 재해 주기의 모든 단계를 다루는 포괄적 비상 관리로의 전환이 있었다. 이 접근 방식은 다양한 위험의 상호 연관성과 정부, 민간 조직 및 대중의 다양한 수준 간의 조정된 노력의 필요성을 인식한다.

연방재난관리청(FEMA) 창설: 1979년 FEMA는 독립 기관으로 설립되어 재해 대응 및 복구를 담당하는 여러 연방 기관을 통합했다. FEMA의 설립은 재난 관리에 대한 연방 노력을 간소화하고 조정하며 미국의 비상 관리를 위한 중앙 기관을 설립하는 데 중요한 단계를 기록했다.

국토안보부의 통합: 2001년 9/11 테러 공격 이후, 2003년 국토안보부(DHS)가 설립되면서 재난 정책은 더욱 변화를 겪었다. 이 통합은 국가안보를 강화하고 인재와 자연재해 모두를 예방하고 대응하기 위한 노력을 조정하는 것을 목표로 했다. FEMA는 DHS의 일부가 되어 보안과 비상 관리의 교차점을 강조했다.

NIMS(National Incident Management System): 2000년대 초에 개발된 NIMS는 모든 정부 수준에 걸쳐 사고 관리를 위한 표준화된 프레임워크를 제공하고 ICS(Incident Command System)를 통합하였다. NIMS는 효과적인 조정, 통합된 명령, 응급 상황 시 기관과 관할 구역 간의 상호 운용성을 확보하여 전반적인 대응 및 복구 노력을 개선할 수 있다.

리스크 감소 및 탄력성에 중점: 시간이 지남에 따라 재해 정책에서 위험 감소와 탄력성에 대한 강조가 증가했다. 완화 노력은 취약성을 줄이고 준비를 강화하며 커뮤니티와 인프라에 탄력성을 구축하는 조치를 포함하도록 확장되었다. 여기에는 위험 방지 건축 법규, 범람원 관리 및 기후 변화 영향을 해결하기 위한 조치를 홍보하는 것이 포함된다.

전체 커뮤니티 접근 방식 강조: 재난 정책은 준비와 대응 노력에 전체 커뮤니티를 참여시키고 참여시키는 것의 중요성을 점점 더 인식하고 있다. 이러한 접근 방식은 정부 기관, 비영리 조직, 기업 및 대중 간의 협력을 장려하여 보다 포괄적이고 탄력적인 사회를 구축한다. 재해 대비, 대응 및 복구에 있어 모든 사람이 역할을 수행해야 한다는 것을 인정한다.

기술 발전: 기술 발전은 재해 정책에 상당한 영향을 미쳤다. 향상된 통신 시스템, 조기 경고 시스템, 위성 이미지 및 지리 정보 시스템(GIS)은 재해 발생 시 상황 인식, 비상 통신 및 의사결정을 향상시켰다. 재해 관리에 기술을 통합함으로써 대응 능력과 자원할당이 향상되었다.

공중보건 대비 강조: 공중보건 대비는 재난 정책의 필수적인 부분이 되었다. 전염병, 생물 테러 위협 및 자연 질병 발생을 포함한 공중보건 비상사태를 탐지하고 대응하는 능력을 향상시키는 데 노력이 집중되었다. 공공 보건 기관과 응급 관리 기관 간의 조정은 통합된 대응을 보장하기 위해 개선되었다.

이러한 변화는 재해의 복잡한 특성과 재해 정책에 대한 사전 예방적이고 포괄적인 통합 접근 방식의 필요성에 대한 인식이 증가함을 반영한다. 미국은 지속적으로 위협의 진화하는 특성과 재난 사건으로부터 지속적으로 배우는 것을 바탕으로 정책과 관행을 조정하고 있다.

특히 허리케인 카트리나 이후의 FEMA 대응의 문제점을 해결하고 미래의 재난에 효과적으로 대응할 수 있는 전반적인 능력을 향상시키기 위해 강력하고 효율적인 대응 및 복구 프로세스를 위한 리더십, 조정, 커뮤니케이션 및 협업 강화 등은 우리의 재난대응체계 개선에 참고할 수 있을 것이다.

□ 미국 지방정부 재난관리체계 (켄터키주 사례)

1. 개요

미국은 연방정부, 주정부, 지방정부의 역할과 책임을 명확히 하고 있으며, 지방정부의 경우 평상시에 운영하는 조직과 재난발생시 운영하는 조직을 구분하여 운영하고 있다. 안전사고, 비상사태, 재난발생시 일차적으로 지방정부가 책임을 지고 사고수습 및 구조구난의 임무를 수행하지만, 대규모 재난의 경우 지방정부의 자원으로 대처가 어려운 상황에서는 주정부에 지원요청을 하고 주정부가 감당하기 어려울 때는 주지사가 연방정부에 재난내용을 통보하여 지원을 요청한다.

지방정부가 중심이 되어 재난프로그램 집행, 재난현장 통제, 주민에 대한 재난대응 교육 및 훈련 실시, 긴급구호물자 마련, 2차 피해방지, 피해시설 복구, 지방경제 재건, 재난피해자 심리회복 지원 등을 수행한다.

2. 켄터키(Kentucky)주 비상관리국 운영현황

켄터키 비상관리국(Kentucky Emergency Management, 이하 KYEM)은 주의 비상사태 대비, 대응, 복구 및 완화 노력을 조정하고 관리하는 국가 기관이다. KYEM의 주요 목표는 비상사태와 재난이 발생하는 동안 켄터키 주민들의 생명, 재산, 그리고 복지를 보호하는 것이다.

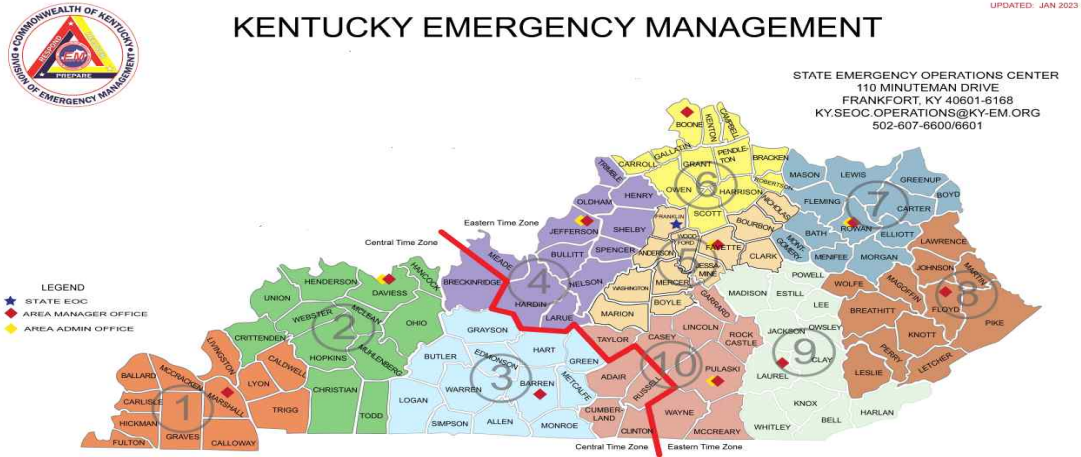
(1) 켄터키주 비상관리국 조직체계

1) 조직체계 일반

KYEM은 켄터키 군사부 산하에서 운영되며 주 전역의 비상 관리 활동을 감독하고 조정하는 역할을 담당한다. 조직체계상 주방위군 사령관 산하에 있으나 비상시에는 주지사에게 직접 보고하고 있다.

2) 켄터키주 위기 관리 조직구성

KYEM는 분카운티(Boone County) 주방위 센터에 있는 주 사무실과, 주 전역에 위치한 10개 지역 사무소로 구성되어 있다.



켄터키 비상 관리국(KYEM)은 주 전역에 위치한 10개 지역 사무소의 네트워크를 통해 운영된다. 이러한 지역 사무소는 지역 차원에서 비상 관리 노력을 지원하는 데 중요한 역할을 한다. KYEM 지역 사무소의 역할과 책임은 아래와 같다.

- 로컬 조정: 지역 사무소는 지역 비상 관리 기관, 최초 대응자 및 각 지역 내 기타 이해 관계자의 주요 연락처 역할을 한다. 지역사무소는 비상사태와 재난 사건 동안 지역 관할권과 국가 기관 간의 의사소통, 정보 공유 및 자원 조정을 조정하고 촉진한다.
- 계획 및 준비: 지역 사무소는 지역 관할 구역이 비상 대응 계획을 개발하고, 위험 평가를 수행하며, 자원과 능력을 식별하는 것을 돕는다. 지역사무소는 훈련, 훈련, 그리고 공교육 캠페인과 같은 준비 활동에서 지도와 지원을 제공하여 그들의 지역 사회의 준비를 향상시키도록 노력한다.
- 재난 자원 관리: 비상사태가 발생할 때, 지역 사무소는 지역 관할 구역이 자원 요구를 평가하고 주 및 연방 자원 할당을 조정할 수 있도록 지원한다. 지역사무소는 지역 내에서 장비, 공급품 및 인력의 재고를 유지하고 자원 요청 및 배치 조정을 지원한다.

- 교육 및 연습: 지역 사무소는 해당 지역의 응급 관리 인력, 응급 구조자 및 자원봉사자를 위한 훈련 프로그램과 훈련을 구성하고 촉진한다. 이러한 활동은 효과적인 비상 대응 및 조정에 필요한 기술과 지식을 구축하고 유지하는 데 도움을 주는 것을 목표로 하고 있다.
- 상황 인식 및 정보 공유: 지역 사무소는 지역 관할권, 주 기관 및 KYEM의 주 비상 운영 센터에 상황 정보를 수집하고 배포한다. 또한 날씨 상태, 사고 상태 및 기타 중요 정보에 대한 업데이트를 제공하여 이해 관계자가 정보에 입각한 의사 결정을 내리는 데 필요한 정보를 확보할 수 있도록 보장한다.
- 복구 지원: 재해 발생 후 지역 사무소는 복구 프로세스에서 지역 관할 구역을 지원한다. 각 지역사무소는 연방 및 주 복구 지원 프로그램에 액세스하고, 복구 작업에 참여하는 다양한 기관 및 조직 간의 조정을 촉진하며, 지역사회가 복구 및 재건 프로세스를 탐색할 수 있도록 지원한다.
- 주 및 연방 기관과의 연락: 지역 사무소는 지역 비상 관리 기관과 KYEM의 중앙 사무소, 그리고 비상 관리에 관여하는 주 및 연방 기관 간의 연락 역할을 한다. 그들은 조정되고 효율적인 대응을 보장하기 위해 서로 다른 수준의 정부 간의 의사소통과 협력을 촉진한다.
- 커뮤니티 아웃리치: 지역 사무소는 비상 대비에 대한 인식을 높이고 비상 관리 노력에 대한 대중의 참여를 촉진하기 위해 지역사회와 협력한다. 지역사무소는 지역사회 조직, 학교, 그리고 사업체와 협력하여 교육 자원을 제공하고, 봉사 활동을 진행하며, 개인이 개인적인 준비 계획을 개발하도록 장려한다.
- 사건(Incident) 지원: 중대한 사건이나 재해가 발생할 경우, 지역사무소는 현장 사건 관리 및 조정을 지원하기 위해 인력과 자원을 배치할 수 있다. 이들은 지역 관할 및 사고 지휘 팀과 협력하여 추가적인 전문 지식, 자원 및 조정 지원을 제공한다.
- 교육 및 개발: 지역 사무소는 지역 응급 관리 인력의 전문적인 개발 및 역량 강화에 역할을 한다. 그들은 지역 응급 관리자와 그들의 직원들의 능력과 기술을 구축

하는 데 도움이 되는 지도, 멘토링 및 훈련 기회를 제공한다.

지역사무소의 구체적인 책임은 사건의 성격과 규모, 그리고 지역 관할 구역의 요구에 따라 달라질 수 있다. 지역사무소는 지역사회와 긴밀히 협력하여 고유한 비상 관리 요구 사항을 해결하고 필요에 따라 맞춤형 지원을 제공한다.

(2) 켄터키주 비상관리국의 주요 역할

1) 비상관리국 주요 역할

- 책임: KYEM의 책임에는 비상 대응, 재해 복구 및 완화 노력을 위한 리소스 계획, 교육 및 조정이 포함된다. KYEM은 지역, 주, 연방 및 민간 부문 파트너와 협력하여 응급 상황 및 재해에 대한 효과적이고 효율적인 대응을 보장한다.
- 비상 운영 센터(EOC): KYEM은 비상사태 시 중앙 조정 허브 역할을 하는 비상 운영 센터를 운영한다. EOC는 다양한 기관과 조직의 대표자들을 모아 대응 노력을 조정하고 자원을 할당한다.
- 비상 대비: KYEM은 교육 자원을 제공하고, 훈련을 실시하며, 지역 사회의 회복력을 증진함으로써 공공의 준비와 인식을 향상시키기 위해 노력하고 있다. KYEM은 개인, 가족, 기업 및 지역사회가 비상 계획을 개발하고 잠재적 위험에 대한 정보를 계속 제공하도록 장려한다.
- 위험 계획: KYEM은 위험 평가를 수행하고 주 내에서 확인된 위험과 취약성을 기반으로 비상 계획을 개발한다. 그들은 악천후, 홍수, 지진, 위험 물질 사고, 공중 보건 비상사태, 테러 위협을 포함한 광범위한 위험에 초점을 맞추고 있다.
- 지원 및 지원: KYEM은 비상사태 발생 시 인력, 장비 및 물자를 포함한 국가 자원의 배치를 조정하여 지역 관할 구역의 대응 및 복구 노력을 지원한다. 또한 연방 지원 프로그램에 접근하는 것을 돕고 재난 후 복구 과정을 돕는다.

- 파트너십: KYEM은 강력한 비상 관리 네트워크를 구축하기 위해 지역 비상 관리 기관, 주 기관, 연방 기관, 비영리 단체, 민간 부문 단체 및 자원 봉사 단체와 협력한다. 이 네트워크는 비상 대응 및 복구에 대한 조정되고 통합된 접근 방식을 보장한다.

2) 재난발생시 역할

KYEM은 켄터키 주의 재해에 대한 대응을 조정하고 관리하는 데 중요한 역할을 한다. 재난에서 KYEM의 역할은 사건의 성격, 범위 및 심각도에 따라 달라진다. KYEM은 광범위한 이해관계자와 협력하여 켄터키 주민의 생명, 재산 및 복지를 보호하기 위한 통합적이고 포괄적인 대응을 보장한다. 재난 발생 시 KYEM의 역할은 다음과 같다.

- 상황 평가 및 조정: KYEM은 재해 발생 시 중앙 조정 허브 역할을 한다. KYEM은 규모, 영향 및 자원 요구를 포함한 이벤트에 대한 정보를 수집하고 평가한다. KYEM은 지역, 주, 연방 및 민간 부문 파트너와 협력하여 통합되고 효과적인 대응을 보장한다.
- 주 비상 운영 센터(EOC) 활성화: KYEM은 비상 대응 노력을 조정하는 지휘 센터 역할을 하는 주 EOC를 활성화한다. EOC는 다양한 기관과 조직의 대표자들을 모아 의사소통, 자원 할당 및 의사 결정을 용이하게 한다.
- 자원 관리: KYEM은 재해 발생 시 자원 할당을 관리하고 조정하는 역할을 담당한다.. 여기에는 인력, 장비, 소모품 및 지원 서비스가 포함된다. 그들은 자원 요구를 평가하고 필요한 자원의 적시 배치를 보장하기 위해 지역 관할권 및 국가 기관과 협력한다.
- 지역 관할 구역 지원: KYEM은 기술 지원, 지침 및 자원 조정을 제공하여 지역 비상 관리 기관 및 관할 구역을 지원한다. 이들은 손상 평가, 손상 평가, 복구 작업에 대한 지침을 제공하는 데 도움이 된다.
- 공공정보 및 경고: KYEM은 재난 발생 시 정확하고 시기적절한 정보를 대중에게 전파하는 데 중요한 역할을 한다. 그들은 공보관과 지역 기관과 협력하여 언론 매체, 소셜 미디어, 비상 경보 시스템과 같은 다양한 경로를 통해 업데이트, 경고, 대피 명령, 안전 지침을 제공한다.

- 지원 및 복구: KYEM은 연방 지원 프로그램에 액세스하는 것을 돕고 주 정부의 복구 노력을 조정한다. 이들은 지역 관할권, 주 기관 및 연방 파트너와 긴밀히 협력하여 조정되고 효율적인 복구 프로세스를 보장한다. KYEM은 재해 지원의 배포를 촉진하고, 영향을 받은 지역사회가 필수 서비스를 재구축 및 복구할 수 있도록 지원한다.

(3) 재난 대응을 위한 켄터키 비상관리국과 카운티 정부와의 협력

켄터키 비상 관리국(KYEM)은 주 전역의 카운티 정부와 긴밀한 관계를 유지하고 있다.¹³⁾ KYEM과 카운티 정부 간의 관계는 효과적인 비상 관리를 위해 필수적이다. 이는 위기 상황에서 주민과 지역사회를 더 잘 보호하기 위해 조정, 자원 공유 및 전문 지식 공유를 가능하게 한다.

- 조정 및 협력: KYEM은 카운티 정부와 긴밀히 협력하여 비상 관리 노력을 조정한다. KYEM은 카운티 정부가 강력한 비상 관리 프로그램을 개발하고 유지할 수 있도록 안내, 지원 및 기술 지원을 제공한다. 이러한 협업을 통해 비상 대응 및 복구에 대한 조정되고 통합된 접근 방식을 보장한다.
- 계획 및 준비: KYEM은 카운티 정부가 비상 계획을 개발하고, 위험 평가를 수행하며, 비상 상황에 효과적으로 대응하는 데 필요한 자원과 능력을 식별하는 데 도움을 준다. KYEM은 카운티가 준비와 회복력을 향상시킬 수 있도록 교육, 자원 및 전문 지식을 제공합니다.
- 재난자원(Resource) 할당: KYEM은 비상사태 시 카운티 정부와 협력하여 자원 요구를 평가하고 주 및 연방 자원 할당을 조정한다. KYEM은 대응 및 복구 작업을 지원하기 위해 각 카운티가 인력, 장비, 소모품 및 기타 자산에 액세스하고 배치하는 것을 지원한다.
- 교육 및 연습: KYEM은 카운티 정부와 협력하여 교육 프로그램 및 연습을 수행한다. 이러한 활동은 카운티 응급 관리 인력, 응급 대응자 및 기타 이해 관계자의 지식, 기술 및 준비 상태를 향상시키는 데 도움이 된다. 교육 및 연습은 실제 시나리오를

13) 재난발생시 재난대응에 있어 대응책임은 한국과 달리 각 카운티와 시정부에 있으며, 주 비상관리국은 이를 지원하는 역할을 한다.

시뮬레이션하고 기관 및 관할 구역 간의 조정을 개선할 수 있도록 설계된다.

- 정보 공유 및 커뮤니케이션: KYEM과 카운티 정부는 지속적인 정보 및 커뮤니케이션 채널을 유지하고 있다. 이를 통해 카운티 공무원은 잠재적 위험, 비상 경보 및 사고 발생 시 관련 정보에 대한 정확한 업데이트를 적시에 받을 수 있다. 효과적인 의사소통을 통해 신속한 의사결정과 대중에게 중요한 정보를 전달할 수 있다.
- 상호 원조 및 지원: KYEM은 국가 간 상호 원조 협정을 촉진하여 긴급 상황에서 서로를 지원할 수 있도록 한다. 협정은 대응 능력을 향상시키기 위해 이웃한 카운티와의 자원, 인력 및 전문화된 능력을 공유하기 위한 프로토콜을 설정한다.
- 복구 지원: 재해 발생 후 KYEM은 카운티 정부와 긴밀히 협력하여 복구 프로세스를 지원한다. 이들은 손상 평가를 지원하고, 연방 지원 프로그램에 대한 접근을 용이하게 하며, 복구 계획 및 자원 할당에 대한 지침을 제공한다. KYEM은 카운티와 협력하여 영향을 받는 지역사회가 필수 서비스를 재구축하고 복구할 수 있도록 지원한다.

3. 켄터키주 렉싱턴(Lexington)시 재난관리 조직 운영현황

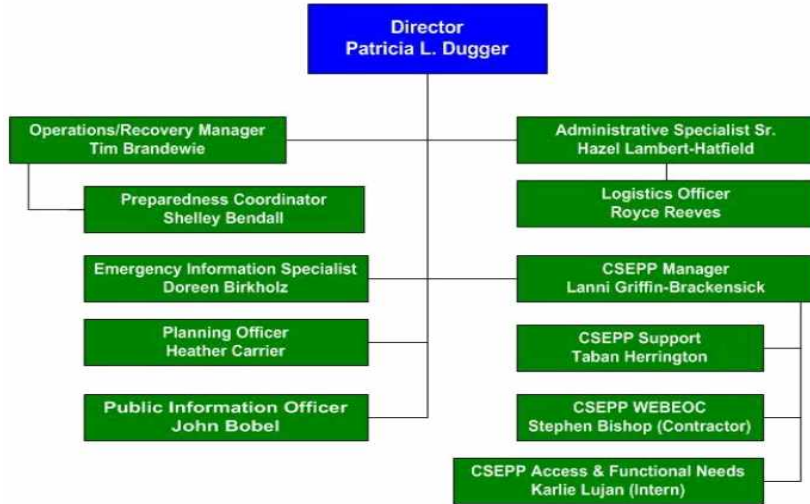
(1) 렉싱턴시 위기(재난)관리 조직 및 운영

1) 렉싱턴시 위기(재난)관리 조직

렉싱턴시는 재난에 대한 비상계획, 준비, 완화, 대응, 복구 등의 과정에 있어 지역주민들의 공공안전을 확보하기 위해 조직 내 비상관리부(Division of Emergency Management, DEM)를 운영하고 있다. 비상관리부는 부서장인 Patricia Dugger이 조직이 처음 생긴 1988년부터 부서장을 하고 있으며, 비상운영센터(EOC)상황실을 총괄하는 Tim Bradewie¹⁴⁾의 경우 2004년부터 해당 업무를 수행하고 있다.

14) Tim Bradewie는 부서에 합류하기 전 미국 해군에서 20년 동안 정보 분석가와 특수 작전 장교로 근무했다.

Emergency Management Staff Organization



2) 위기(재난)관리 조직 주요 업무 (비상관리 주기별 활동)

다른 비상 관리 기관과 마찬가지로 DEM은 비상 관리주기별 활동을 진행한다. 이 주기는 준비, 반응, 회복, 완화의 네 단계로 구성된다.

준비(preparation) 단계에서는 지역 사회와 파트너 기관이 비상사태에 대비할 수 있도록 지원한다. DEM은 사고에 대응하는 사람들이 무엇을 어떻게 해야 하는지 알 수 있도록 자원봉사자들과 전담직원에게 대한 교육을 한다¹⁵⁾. 이를 위해 연방 국토 안보 보조금, 주 비상 관리 기금 및 도시 카운티 예산¹⁶⁾을 통해 장비를 확보하고 훈련을 준비하고, Lexington-Fayette County 비상 운영 계획(EOP) 등을 통해 지역 커뮤니티가 직면한 위협을 정의하고 각 위협에 대한 역할과 책임을 규정하는 작업을 수행한다. 이 과정에서 렉싱턴시와 다른 지역사회에 영향을 미친 이전의 사건을 돌아보고 이를 회복과 완화 계획을 보완하는 작업을 한다. 또한 지역사회 봉사 활동과 공공 정보 캠페인을 통해, 시민들에게 비상시에 자신과 이웃을 돕는 방법을 안내하고 준비하도록 하여 지역사회 전체가 재난 등 비상상황에 대한 준비 상태를 개선하도록 노력한다. 소방서와 연계하여 렉싱턴의 지역사회 비상대응팀(CERT) 프로그램을 운영하고 있으며, 준비 교육, 훈련 및 자원봉사 기회

15) 여기에는 재난 발생 전후의 효과적인 의사소통, 정보통합, (메시지 개발, 프레젠테이션 전략 및 미디어 관계 등을 포함한) 언론 브리핑 기법, 위기대응 리스크 커뮤니케이션 방법 및 전략 등 직원 대응 전략도 포함된다.

16) 2019년 조직의 예산은 \$250만 이었는데 이 중 60%는 주정부와 중앙정부의 보조금으로 이뤄졌다.

를 제공하는 다른 정부 기관, 민간 부문 파트너 및 비영리 단체와 협력한다. 지역 라디오 방송국과 블로그 및 소셜 미디어를 통해 커뮤니티에 추가적인 준비 정보를 제공한다.

대응(Response) 단계는 재난 등 비상상황 발생 전, 발생 중, 그리고 발생 직후에 생명, 재산 등을 보호하기 위해 수행하는 작업이다. 이 단계에서는 비상 운영 센터(EOC)가 핵심적 활동을 한다. EOC는 위기시에 군 내외의 조정기능¹⁷⁾을 수행하며, 소방, 경찰, 지역 사회 교정, 공중 보건, 공공 사업, 지리 정보 시스템, 사회 서비스 기관을 통할한다.



이 단계에서 재난 등이 발생하기 전에 공무원과 시민들이 준비를 할 수 있도록 경고하고, 여러 기관에 걸쳐 대규모 조정이 필요할 것으로 예상되면 EOC를 개설할 수도 있으며, 필요한 경우 카운티의 경보 및 알림 시스템을 활성화하여 영향을 받는 모든 시민이 적시에 안내 메시지를 받을 수 있도록 한다.

복구(Recovery) 단계는 재난 이후 지역사회를 정상으로 되돌리는 과정이다. DEM의 복구 역할은 다른 많은 조직의 활동을 조정하는 것을 포함한다. 복구는 잔해를 치우고 손상되거나 파괴된 재산을 교체하는 것에 국한되지 않고, 지역사회의 생존자들과 남아있는 이들을 돌보는 것을 포함할 수 있다. 복구 노력에 대비하기 위해, DEM은 재앙적인 사건을 경험한 다른 지역사회의 복구를 연구하고, 유사한 재해가 발생할 경우 그러한 교훈이 도시의 복구에 어떻게 도움이 될 수 있는지를 결정한다.

완화(Mitigaion)는 재난이 지역 사회에 미칠 수 있는 영향을 감소시키는 단계이

17) 위기시에 관할 군 조직은 EOC 조직의 하부기관으로 operation Manager의 통제를 받는다.

다. 일부 완화 조치는 토네이도가 발생하기 쉬운 지역의 가정에 폭풍 대피소를 추가하거나 폭우와 관련된 홍수를 줄이기 위한 폭풍 하수구 개선과 같은 물리적 조치이다. 홍수, 산불 또는 싱크홀이 자주 발생하는 지역에서 부동산 개발을 금지하는 법규나 법률과 같은 다른 것들은 합법적일 수 있다. 시민들이 자신의 기술과 보급품을 통해 비상사태를 처리할 수 있게 됨에 따라 많은 지역사회와 개인의 대비 활동도 완화 활동으로 볼 수 있다.

(2) 렉싱턴(Lexington)시-파예트(Fayette)카운티 통합효과

1) 렉싱턴(Lexington)시-파예트(Fayette)카운티 통합

렉싱턴시는 1775년에 설립되었고, 파예트 카운티는 이보다 5년 늦은 1780년에 설립되었다. 1970년 렉싱턴의 인구가 100,000명이 넘어서면서 "1급(first-class)" 도시 자격을 얻게되면서, 인구가 작은 인근의 도시는 1급 도시 지정의 대안으로 시와 카운티 정부를 합병하는 것을 고려하였고¹⁸⁾, 4년간의 활동을 통해 렉싱턴시와 파예트 카운티는 합병을 하였다.¹⁹⁾

1971년 시민 청원 운동 이후 시 위원회와 카운티 재정 법원은 합병 위원회를 임명했다. 1972년 11월 7일 실시된 선거에서 유권자의 70% 이상이 현재 렉싱턴-파예트 도시 카운티 정부 현장("합병된 정부 현장" 또는 "현장")을 승인했다. 이에, 1974년 1월 1일, 렉싱턴과 파예트 카운티는 시와 카운티 정부를 단일 시스템으로 통합한 최초의 켄터키 커뮤니티가 되었다.

2) 렉싱턴(Lexington)시-파예트(Fayette)카운티 통합의 효과

○ 통합의 일반적 효과

렉싱턴 시와 파예트 카운티의 합병은 시와 카운티 정부를 하나의 조직으로 통합

18) 2015년 이전, 켄터키 주는 인구에 따른 시 분류를 통해 등급에 따라 도시와 카운티에 특정한 권한과 책임을 지웠으나, 2015년 이후 자치단체별로 주민투표를 통해 시의 권한을 지정(Home-Rule)할 수 있는 시스템으로 변경되었다.

19) 미국은 지방자치단체의 운영을 촉진하고, 서비스의 중복을 방지하며, 지방자치단체의 업무에 대한 효율적이고 경제적인 관리를 촉진하기 위하여 주민의 투표를 통해 시·카운티의 모든 단위를 통합하여 도시형 자치단체 형태로 변경을 허용하고 있다.

하는 새로운 통합 정부를 탄생시켰으며, 이는 서비스의 보다 효율적인 제공과 다양한 수준의 정부 간의 더 나은 조정을 촉진하기 위해 추진되었다. 이를 통해 시와 군 정부 간의 협업과 자원 공유가 확대되어 보다 효율적이고 비용 효율적인 정부가 탄생했다.

통합의 결과로, 렉싱턴-파에트 어반 카운티 정부는 285.5 평방 마일의 면적을 가진 미국에서 토지 면적으로 두 번째로 큰 도시가 되었다. 새로운 정부 구조에는 시장, 대규모 의회, 그리고 10명의 구의회 의원이 포함되어 있으며, 모두 렉싱턴-파에트 카운티의 시민들에 의해 선출되었다.

이 통합은 지역 사회에 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 모두 끼친 것으로 평가되고 있다. 긍정적인 측면에서, 정부의 통합은 경찰과 소방, 폐기물 관리, 공원과 레크리에이션과 같은 서비스의 더 효율적인 전달로 이어졌고, 또한 새로운 사업과 산업을 그 지역으로 끌어들이 수 있는 능력과 함께 더 큰 경제 발전과 성장을 가능하게 하였다.

하지만, 그 합병은 또한 지역 통제와 대표성의 상실을 우려하는 일부 주민들로부터 비판에 직면했다. 게다가, 일부 주민들은 그 합병이 인종적 불평등과 사회 정의의 문제를 해결하기에 충분하지 않다고 느꼈다.

합병에 대한 부정적 견해가 있음에도 불구하고, 전반적으로 렉싱턴 시와 파에트 카운티의 합병은 정부 효율성을 향상시키고 경제 성장을 촉진할 뿐만 아니라 지역 대표성과 사회 정의의 구현 실현가능성 제고 측면에서 지역 사회에 상당한 영향을 미친 것으로 평가되고 있다.

○ 재난대응 관점에서 본 통합의 효과

렉싱턴-파에트 카운티의 통합은 이 지역의 재난 대응 시스템에 긍정적인 영향을 끼친 것으로 평가된다. 시와 카운티 정부를 통합함으로써, 새로운 통합 정부는 비상 대응 노력을 간소화하고 조정할 수 있게 되었다.

통합 정부는 시와 카운티 정부의 자원을 활용할 수 있었기 때문에 재난 대응에 대해 보다 통합되고 효율적인 접근 방식을 취했을 가능성이 높다. 이를 통해 응급

서비스 및 자원을 가장 필요한 곳으로 이동하는 등 보다 조정된 대응이 가능했다.

특히, 렉싱턴-파에트 카운티는 재난관리에 있어 완전히 통일된 관할권과 지휘 구조를 유지하고 있다. 렉싱턴시 재난대응과(DEM, Division of Emergency Management)는 시·카운티 전역의 위기관리를 담당하고 있다. 시의 지휘 계통은 시장, 그 다음은 공공 안전 위원이나, 위기대응 과정에서는 DEM이 시장을 대표하여 업무를 수행한다.

위기관리 계획을 개발하고 시행하는 데 있어 시·카운티 정부의 전문성을 활용할 수 있었기 때문에 보다 포괄적인 재난 대응 계획을 가질 수 있었고, 이를 통해 잠재적 재해에 대한 대비가 개선되고 실제 재해 발생 시 보다 효과적으로 대응할 수 있는 것으로 판단된다.

(3) 렉싱턴시 재난 경보시스템 운영 현황

1) 렉싱턴시 재난 위협 요소 인지체계

Lexington Emergency Management(이하 LEM)는 시민들에게 영향을 미칠 수 있는 위협에 대해 지속적으로 인식(constant state of awareness)을 하고 있다. 이러한 모니터링은 인근 도시 루이빌에 있는 지역 국립 기상서비스 사무소와 연락을 유지하는 것에서부터 특별한 행사가 있을시 지역 및 연방 공공 안전 담당자와 협력을 하는 것 등 다양한 활동을 포함한다.

이러한 인식은 또한 화학무기와 관련된 블루그래스 육군 기지에서 사고가 발생할 경우 주민들에게 알리기 위해 여러 시스템이 마련되어 있는 10개 카운티 CSEPP 지역 전체로 확장을 하고 있다.

긴급상황이 발생할 경우 LEM은 주민들에게 위협을 알리고 경고하여 주민들의 안전을 지키기 위한 조치 등 권고사항을 제공하기 위한 경보 및 경보 시스템을 운영하고 있다.

2) 렉싱턴시 재난 경보 및 경고 시스템(Alert and Warning System) 운영현황

○ LEXAlert

LEXAlert은 렉싱턴시 및 파엣 카운티 주민들에게 비상 및 공공 정보를 제공하기 위해 제작된 알림 시스템이다. 시스템에 등록된 시민은 휴대 전화, 태블릿, 컴퓨터 및 보조 청취 장치를 통해 중요한 긴급 공공 안전 및 기타 공공 서비스 메시지를 수신할 수 있다. 이 시스템은 전화, 휴대 전화, 문자 메시지 및 이메일을 통해 렉싱턴 비상 관리 및 기타 기관으로부터 주민 및 기업에 통보가 된다. 또한 이 시스템은 청각, 시각 또는 다른 장애가 있는 안내를 받을 수 있도록 설계가 되어있다.



○ BeReady Rextington App

LEM은 BeReady 앱은 지역 주민 스스로 긴급상황에 대응할 수 있도록 지원하기 위해 설계되었다. 앱은 국립기상청으로부터 받은 악천후 주의보 등을 포함한 주의 및 경고 정보와 이와 관련된 최신정보를 제공한다. 또한 시민들이 재난에 대응할 수 있도록 시민 각자가 위기대응계획 수립 할 수 있는 프로그램을 지원하고 있다.

○ 옥외 경고 사이렌 (Outdoor Warning Siren Network)

렉싱턴시는 렉싱턴 공원과 시립 골프장에 30개의 경고 사이렌을 설치하였는데, 이는 재난 등 비상상황에서 공원이나 야외에 있는 시민들에게 위협을 알려주기 위해 고안되었다.

○ 경보신호기(ALERTUS Beacons) 및 비상경보시스템(Emergency Alert System, EAS)

경보신호기는 공공 건물, 학교, 기타 시설들에 설치되고, 심각한 기상 경보가 발생할 경우 국립기상청에 의해 작동이 된다. 신호기는 또한 지역사회 비상사태에 대한 경고와 경보를 전송할 수도 있다.



LEM은 국가비상경보시스템(EAS)을 통해 지역 라디오, 텔레비전 및 케이블 방송을 통해 메시지를 전송할 수 있다. LEM은 토네이도 등 심각한 기상 정보인 경우에 비상경보 또는 경고를 보낸다.²⁰⁾



○ 라디오 렉싱턴 AM 1620 네트워크 및 아마추어 무선 자원봉사자들

LEM은 주 7일 24시간 운영되는 라디오방송국을 운영하면서 관광, 고속도로 및 비상대비 정보를 제공하고 있다. 비상프로그램 시에는 기상정보, 대피소 설치, 대피, 대응 및 복구 정보를 제공한다.

또한 LEM은 지역 및 주 아마추어 무선(햄 라디오) 운영자와 협력관계를 유지하면서 기존 통신네트워크가 과부하 되거나 장애가 발생할 경우 아마추어 무선 운영자를 통해 비상 관리 대응 활동을 위한 통신을 제공할 수 있도록 한다.

○ 블루그래스 경보 알림시스템 (Blue Grass Alert and Notification System, BGANS)

블루그래스 화학활동(The Blue Grass Chemical Activity, BGCA)은 BGANS으로 알려진 ‘핫라인’ 사설 보안통신 시스템을 운영하고 있다. BGANS시스템은

20) 렉싱턴-파엣카운티의 경우 2023년 1월12일에 국지적 토네이도 발생하여 비상경보시스템을 발령한 바 있다.

BGCA 비상운영센터, 켄터키 비상운영 센터 및 10개 카운티 CSEPP 지역을 연결하고, CSEPP 해당 카운티 내 비상사건 발생시 당사자가 동시에 통지할 있도록 시스템을 갖추고 있다.

4. 소결

미국은 재난대응에 있어서 1차적 책임을 각 지방정부(County 또는 시정부)에게 지우고 있다. 만약 재난의 규모가 커서 지방정부의 범위를 넘어설 경우 주정부 그리고 연방정부에서 지원을 하지만 그럼에도 재난대응의 책임은 여전히 지방정부가 가지고 있다. 이에 지방정부 재난대응 조직은 효과적인 재난대응을 위해 일원화되고 통합적인 구조로 운영이 되고 있다. 한국 또한 위기 시에 비상전담조직에 포괄적 권한을 부여함으로써 위기상황에 효과적으로 대응하게 할 수 있는 제도적 방안 마련을 검토해 볼 필요성이 있다.

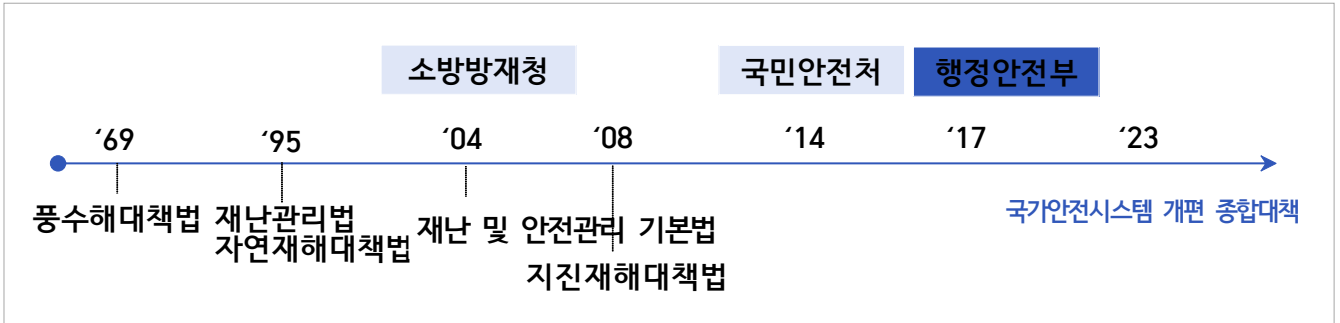
IV. 한국의 재난안전관리 진단

□ 국가 재난안전관리 정책과 제도

그간 우리 정부는 재난 관련 법률정비와 조직보강을 통해 재난안전 정책에 대하여 완만하지만 지속적으로 발전시켜왔다.

1. 재난관리 법령의 변천

1948년 정부수립 이후 1961년 7월 전북 남원과 경북 영주지방에 발생한 대규모 홍수피해를 계기로 태풍, 홍수 등의 수해복구 및 등 방재사업을 관장하기 위하여 1961.12.30 하천법을 제정하였고, 이를 근거로 자연재해대책을 수립 추진하였고, 이후 풍수해대책법, 재난관리법, 자연재해대책법에 이어 재난 및 안전관리 기본법을 제정.운영하고 있다.



○ 「풍수해대책법」

방재계획의 수립, 재해업무, 응급대책, 재해복구 등 재해대책을 제도적으로 규정된 최초의 법률로 1967년 2월 제정되었다. 1995년 「자연재해대책법」²¹⁾이 제정되면서 폐지되었다.

○ 「재난관리법」

'94년 성수대교 붕괴, '95년 대구 도시가스 폭발 및 상품백화점 붕괴 등 90년대 들어 크고 작은 재난이 잇달아 발생함에 따라 개별법에 산재되어 있던 재난 관련 제도를 통합하고, 국가 및 지방자치단체 차원에서 재난관리체제를 체계적으로 확립하기 위하여 「재난관리법」을 제정('1995.7.18.)하여 재난관리를 추진하였다. 이후 2004년 「재난 및 안전관리 기본법」이 제정되면서 폐지가 되었다.

또한 태풍·홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 그 밖의 대책을 수립²²⁾하기 위하여 「자연재해대책법」을 제정하여 시행하였다.

○ 「재난 및 안전관리 기본법」

기존 자연재해(자연재해대책법)와 사회재난(재난관리법) 등으로 나뉘어 있던 재난 대응체계를 일원화하고 분산되어 있던 안전관리 업무를 총괄하고 조정하여 재난 예방·대비·대응·복구 등 재난 및 안전 관리에 관한 기본적인 역할을 수행할 수 있도록 2004년 제정되었다. 이후 여러 차례의 개정을 통해 재난·사고 발생 시 재난관리 주관기관 명확화, 안전정책조정위원회 심의 및 조정기능 강화, 안전관리민관협력위원회 구성·운영, 안전책임관제도 도입, 재난현장 통합지

21) 자연재해로부터 국토와 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위한 방재조직 및 방재계획 등 재해예방·재해응급 대책·재해복구 기타 재해대책에 관하여 필요한 사항을 규정하기 위해 제정(자연재해대책법 제1조)

22) 「자연재해대책법」 제1조

취소 설치 및 운영, 안전문화진흥 추진 등 재난 및 안전관리 체계를 정비·보강하였다.

2. 재난관련 조직의 변천

1948년 대한민국 정부 수립시 내무부에 건설국 이수과를 설치하여 재해대책 업무를 관장하도록 하였다. 1961년 전라북도 남원과 경상북도 영주에 발생한 대규모 수해에 대응하기 위해 국토건설청에 '수해복구사무소'가 설치되어 수해 복구 및 재건사업 등 방재대책을 추진하였다.

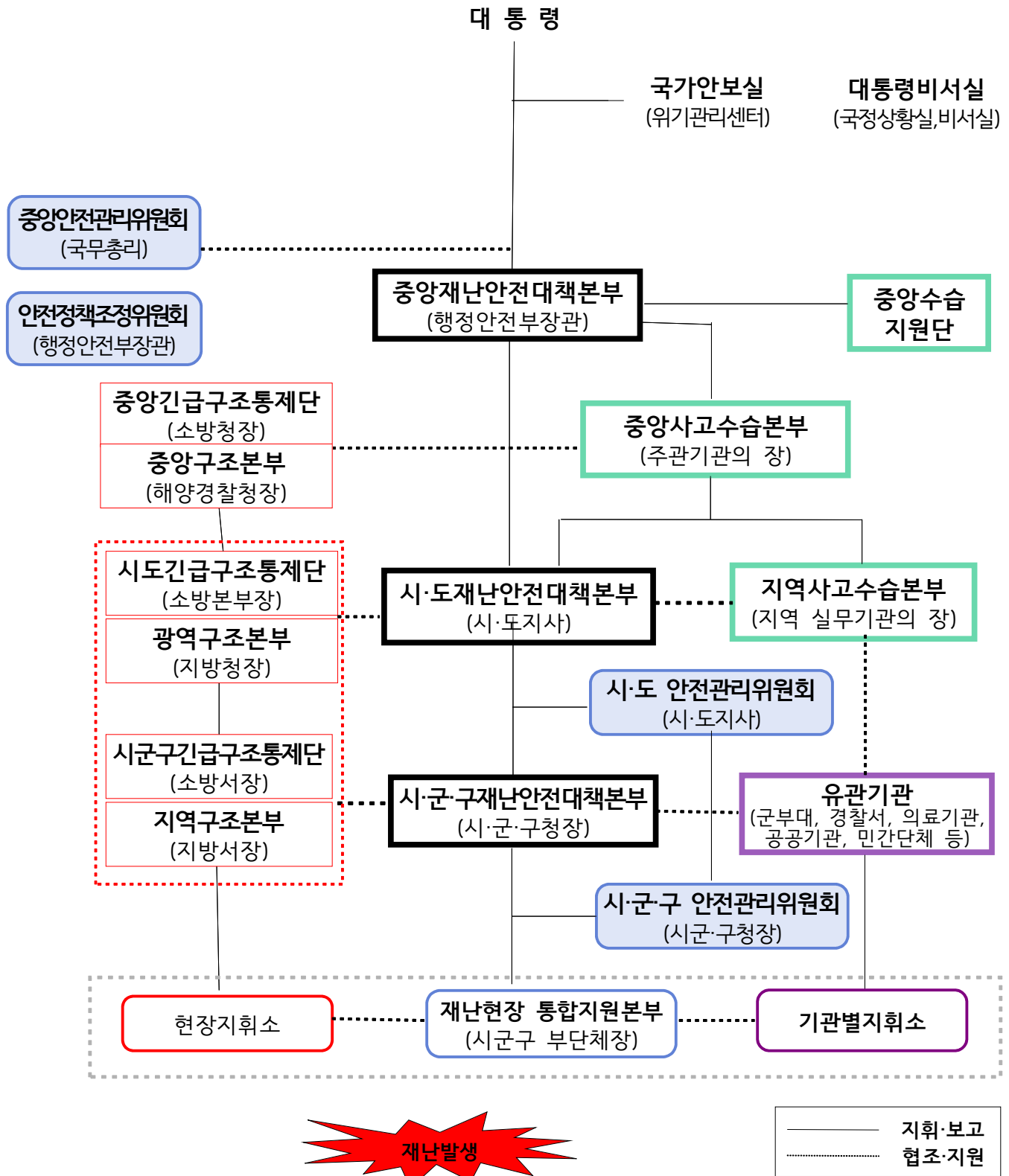
1961년 내무부 토목국 업무가 국토건설청으로 이관되면서, 국토건설청 수자원부가 방재사업을 담당하게 되었다. 이후 1963년 하천법에 의거하여 홍수로 인한 재해복구 및 방재사업의 기반을 마련하기 위해 건설부 산하에 수자원부 방재과를 설치하였다. 1975년 8월 내무부에 민방위본부가 설치되었고, 1991년 4월 재난대응업무가 건설부에서 내무부로 이관되었으며, 1995년 내무부 민방위 재난통제본부 방재국 및 재난관리부 신설과 시군구 재난관리과 신설 등을 진행하였다.²³⁾

1998년에는 조직개편을 통해 행정자치부 민방위국을 민방위재난관리국으로 통합하고 재난관리과를 신설하였다. 2004년 6월에는 재난관리 전문기관 역할을 담당하는 '소방방재청'을 개청하면서 기존 행정자치부 민방위재난통제본부에서 하던 민방위·방재·소방 업무를 전담하도록 하였다.

2008년 2월에는 행정안전부에 재난안전실을 신설하고, 재난관리업무와 비상대비계획업무를 모두 관장하도록 하였다. 그러나 소방방재청은 '청'단위 조직이라는 한계로 인해 중앙과 지방자치단체를 대상으로 하는 재난관리업무 총괄기관으로서의 역할 수행에 한계를 드러냄에 따라, 2013년 정부조직 개편시 행정안전부를 안전행정부로 명칭변경 하고, 재난안전실을 안전관리본부로 확대 개편하면서 안전행정부가 재난 및 안전관리 총괄기능을 수행하도록 하여 재난과 안전 분야 조직을 한층 강화하였다.

23) 일련의 재난관리조직 개편 사례를 통해 보았을 때 우리나라 재난관리조직은 주로 대규모의 재난이 발생하고, 이후 이에 대한 대응으로 조직개편이 발생한 경우가 많았다.

<재난관리 체계도>



* 참고 : `국가위기관리 체계`, 중앙공무원교육원, 2013

2014년 세월호 사고를 계기로 재난안전 체계 개선 및 재난 대응 역량을 강화를 도모하기 위해 분산된 재난대응 체계를 통합하고, 강력한 재난안전 컨트롤타워를 구축을 목표로 육상과 해상, 자연재난과 사회재난으로 분산된 재난대응 체계를 신설된 국민안전처로 통합했다.

그러나 신설된 국민안전처가 “재난안전 콘트롤타워를 자임하면서도 대형 재난 사태 발생 시 제역할을 충분히 발휘하지 못했다”는 비판과 함께 재난관리 책임이 있는 해당 부처나 지방자치단체와 업무가 중복된다는 지적이 이어지면서 2년 만에 기존 체계로 돌아오게 되었다²⁴⁾. “국민안전처의 소방업무는 '소방청'으로, 해양 사무 중 경비·안전·오염방제·해상사건 수사기능은 해양경찰청으로 이관되었고, 나머지 국민안전처의 기능은 행정자치부로 통합하면서 부처 명칭도 '행정안전부'²⁵⁾로 변경되어 현재에 이르고 있다²⁶⁾.

3. 한국의 국가재난관리체계

우리 정부는 체계적이고 효율적인 재난관리를 위해 범정부 차원의 재난관리체계와 재난 유형별 재난관리체계를 구축하고 재난관리체계 간 상호 연계 및 유기적 관계를 유지할 기본체계로 운영하고 있다. 정부의 재난관리 활동은 기본적으로 해당 재난에 대한 책임이 있는 기관을 중심으로 하여 운영하는 것을 기본 원칙으로 하나, 각 재난 상황에 따라 담당 조직과 관련된 조직의 범위와 역량을 넘어 재난의 양상이 확산되고 악화가 예상되는 경우 중복적인 재난관리를 도모한다는 측면에서 범정부적 재난관리체계를 구축하고 유형별 재난관리체계를 총괄·보완·지원하게 된다.

24) '세월호 참사로 탄생한 안전처 2년 반 만에 간판 내려' (연합뉴스, 2017.6.5)

25) “행정안전부 산하에 차관급 기관인 재난안전관리본부를 별도로 설치해 인사와 예산의 독립성을 부여하는 한편 재난 관련 기관 간 원활한 협의 등을 위해 재난안전조정관 제도를 신설하였다. 정부는 소방청과 해양경찰청을 분리하는 배경으로 재난 발생 시 신속한 현장대응력을 강조하면서 간소화된 보고체계, 현장 전문성 강화를 강조하였고, 안전처의 안전기능을 행정안전부로 통합하는 것도 재난 대응의 실질 주체인 지자체와 재난안전 총괄부처 간 협력과 연계가 필요하다는 점을 분명히 했다.” (2017.6.5. 한국경제)

26) 여기에 더해 2019년 4월에 발생한 강원도 산불을 계기로 2020년 4월 소방공무원 국가직화가 시행되었다. 소방공무원의 국가직화는 지역별 재정격차 없이 보편적 소방서비스 제공, 재난대응의 효율성 제고 등의 장점이 있을 수 있으나 다른 한편으로 현장중심의 재난관리체계가 더욱 악화 될 수 있다는 문제점이 있다. 소방고무원의 국가직화에 따라 소방에 대한 지휘권이 일반적인 상황에서는 시도지사에게 있지만, 대규모 화재·재난 등 긴급한 상황에는 소방청장에게 주어진다.

범정부적 재난관리 체계는 의사결정과 총괄, 협의·조정과 지원을 주요 기능으로 하는 범국가적 체계로 구성되는데 크게 위원회 체계와 대책본부 체계로 나뉘어 구성된다.

위원회 체제는 국무총리가 위원장을 맡는 중앙안전관리위원회와 광역/기초 지방자치단체장이 위원장을 맡는 지역위원회²⁷⁾가 있다. 중앙안전관리위원회는 제도상 최고의사결정기관으로서 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 안전관리를 위한 관계 부처간의 협의·조정, 그 밖에 안전관리에 필요한 사항을 주관한다²⁸⁾. 중앙행정기관의 장 또는 관련 기관·단체의 장을 위원으로 한다.

지역위원회는 광역자치단체장과 기초자치단체장이 위원장을 맡고, 각 위원은 중앙위원회 위원의 소관 업무분야와 동일한 조직·단체의 지역책임자로 구성된다.

범정부 차원의 재난분야 위기관리체계의 다른 한 축은 재난안전대책본부로 이는 중앙재난안전대책본부(본부장: 안전행정부 장관)와 지역재난안전대책본부(본부장: 광역·기초자치단체장)가 있다. 중앙재난안전대책본부는 여러 시도에 걸친 전국적 범위 또는 대규모 재난에 대한 대응·복구 등을 총괄·조정하고 필요한 조치를 취하기 위해 한시적으로 설치, 운영되는 조직으로 대규모 재난에 대해 범정부·범지역 차원에서 실질적으로 취해야 할 조치²⁹⁾를 취한다. 지역재난안전대책본부는 해당 지방자치단체 관할 구역에서 재난 발생이 예상되거나 발생한 경우 재난의 수습 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 설치된다.

다음으로 유형별 국가재난관리체계가 있다. 유형별 국가재난관리체계는 재난 유형에 따라 1차적 책임을 지는 재난관리 주관기관이 관련 기관과 협력하여 해당 재난 발생 위험에 대한 예방, 대비, 대응, 복구(수습)에 관한 활동을 수행하는

27) 지역별 재난 및 안전관리에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 소속으로 시·도 안전관리위원회를 시장·군수·구청장 소속으로 시·군·구 안전관리위원회를 둔다

28) 중앙안전관리위원회는 다음의 기능을 수행한다. (재난 및 안전 관리 기본법 제9조)

- 안전관리 중요정책 심의 및 총괄·조정
- 국가안전관리 계획 및 집행계획안 심의
- 중앙행정기관이 수행하는 재난 및 안전관리 업무의 협의·조정
- 재난사태선포 및 특별재난지역선포에 관한 사항
- 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 이를 수습하기 위한 관계 기관 간 협력에 관한 사항”

29) 예로는 재난의 효율적 대처를 위한 각종 조치, 정부합동 수습지원단 파견, 중앙재난안전대책본부 운영 등이 있다.

체제로 해당 재난 위기의 위기관리 주관기관, 관련 유관기관, 위기관리실무기관으로 구성·운영된다. 이러한 유형별 재난관리체계는 재난 유형별 관리책임 원칙에 따라 구축·운영되며, 재난관리 활동과 실질적으로 관련된 조직과 인력으로 구성된다는 앞서 설명한 위원회 제도, 재난안전대책본부 등과는 차별화 된다.

그러나 유형별 재난관리체계가 주관기관의 책임하에 재난관리활동을 수행하더라도, 재난의 범위가 광범위하고 주관기관의 역량을 넘어선 피해가 발생되거나 예상되는 경우 범정부적 대응과 지원이 필요한 경우가 발생할 수 있어 앞서 언급된 범정부 차원의 의사결정 및 총괄·조정 기구와 유기적으로 연계되어 상호 보완적이고 협력적으로 운영되고 있다. 지방자치단체 역시 이러한 유형별 국가 재난관리체계에 맞춰 소관부서와 업무별로 재난관리 주무부서를 지정하여 재난관리 주관기관과 협력하여 관할 구역에서 발생하는 재난 위기에 대한 예방, 대비, 대응, 복구에 관한 활동을 수행한다.

<유형별 재난관리 조직 체제>

| 구 분 | 내 용 | 비 고 |
|---------|--|--|
| 주관기관 | 해당 재난관리 활동에 있어 관할적 책임을 지는 중앙행정기관 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 태풍 : 소방청 ◦ 대형산불 : 산림청 ◦ 전염병 : 보건복지부 |
| 유관기관 | 재난 발생시 주관기관의 활동을 지원하고 협조하는 중앙행정기관 및 지방자치단체 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 태풍 : 국토교통부(주요 SOC, 시설 등) ◦ 대형산불 : 소방청/지자체 등 |
| 실무기관 | 재난관리의 대상이 되는 시설기능을 직접 관리하거나 그 지역을 관할하는 지자체 그리고 각 공공기관 및 단체 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 태풍 : 항만공사(부두시설 등) ◦ 대형산불 : 국립공원관리공단(국립공원 산불) 등 ◦ 전염병 : 공항 검역소 (검역기능) 등 |
| 시민사회 단체 | 해당 재난과 관련되는 시민사회 단체로서 재난 예방·대비·대응·복구 활동에 참여하는 단체 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 환경운동연합 등 |
| 자원봉사 | 자발적으로 해당 재난의 예방·대비·대응·복구 활동에 참여 또는 협력·지원하는 인력 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 제도적 자원봉사자 - 의용소방대 등 ◦ 비제도적 자원봉사자 |

* 참고 : ‘유형별 재난관리 조직 체제의 구성’, 중앙공무원교육원. 2013.

(1) 재난안전대책본부 및 사고수습본부

1) 중앙재난안전대책 본부, 중앙사고수습본부

○ 중앙재난안전대책본부의 구성 및 운영

재난이 발생하여 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주관부처의 장(장관) 또는 지역재난안전대책본부장의 건의를 받아들여 중앙재난안전대책본부의 본부장 인정하는 재난이 발생하거나 재난에 준하는 것으로 중앙대책본부장이 설치가 필요하다고 판단하는 경우 중앙대책본부를 구성·운영한다³⁰⁾. 재난 초기에는 재난을 담당하는 주무부처가 대응하나, 중앙대책본부가 가동되면 중앙대책본부장이 범정부 차원의 효과적인 대응을 위해 상황유지 및 종합관리 기능을 수행한다.

중앙재난안전대책본부는 다음과 같은 기능을 수행한다.

- (대규모 재난의) 예방·대비·대응·복구에 관한 사항 총괄·조정
- 재난응급대책 수립 및 시행 시 부처 및 유관기관 총괄·조정
- 재난의 예방, 상황관리 및 응급조치
- 재난복구계획의 수립 및 시행
- 재난구호/재난복구 비용 부담기준 작성
- 재난 통합관리를 위한 관계 재난관리책임기관에 제반 조치요청 등

중앙재난안전대책본부는 ①상황판단회의 ②중대본 운영 결정 ③관계기관 근무자 파견요청 ④중대본 운영의 절차를 거쳐 가동된다.

대규모 재난이 발생한 경우 중앙부처 및 재난관리 주관기관의 상황실에서는 시도재난안전대책본부(시도상황실) 또는 시군구재난안전대책본부(시군구상황실)로부터 재난발생 상황을 보고받아 행정안전부(중앙안전상황실)에 구두 또는 서면으로 보고하고 중앙안전상황실에서는 중앙대책본부장에게 보고하여야 하며, 중앙대책본부장은 국가안보실에 보고하는 보고체계를 갖추게 된다.

○ 중앙사고수습본부의 구성 및 운영

「재난 및 안전관리 기본법」에 따라 해당 재난을 관리하는 재난관리주관기관장은 “태풍, 홍수, 대규모 정전, 유해화학물질 누출 등 대규모 재난이 발생했거나 발생할 가능성

30) 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조, 제15조 및 중앙재난안전대책본부 상황관리규정

이 있는 경우 재해 상황. 재난 처리를 위하여 중앙사고수습본부를 설치·운영한다”.³¹⁾

이때 “사고수습본부장은 해당 재난관리주관기관의 장이 되고, 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난 발생 시 초동조치 및 지휘를 위하여 재난수습본부상황실을 설치·운영한다. 사고수습본부장은 필요한 경우 재난관리책임기관의 장에게 행정적, 재정적 조치, 소속직원 파견, 기타 필요한 지원을 요청할 수 있다. 사고수습본부장은 재난수습에 필요한 범위에서 시장·군수·구청장을 지휘할 수 있다. 또한, 사고수습본부장은 재난수습을 위하여 필요한 경우 중앙대책본부장에게 중앙수습지원단의 구성·운영을 요청할 수 있다. 중앙사고수습본부는 중앙재난안전대책본부를 가동하기 전에 해당 재난을 담당하는 주무부처에 설치한다.”³²⁾ 재난이 발생하는 경우 해당 재난의 주무부처는 개별 법령이나 관련규정(매뉴얼 등)에 따라 1차적으로 재난에 대응한다.

중앙사고수습본부는 임무와 역할은 아래와 같다.

- 재난관리 : 재난이나 각종 사고 유형별 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무 주관
- 표준매뉴얼 작성 : 표준매뉴얼 작성, 주관기관의 협조기관 실무매뉴얼 및 행동매뉴얼 조정·승인 및 지도관리
- 재난상황 파악, 상황보고 및 전파 : 언론, 지자체, 소속기관, 상황실 등을 통한 사고 인지 및 인적·물적 피해상황 파악
- 상황보고 및 전파 : 국가안보실, 국무조정실 등에 상황보고 및 중앙안전대책본부, 유관기관, 소방청 등에 상황을 전파
- 위기상황 판단 및 경보발령 : 위기평가회의 개최를 통해 경보발령수준 결정, 관련기관 및 국가안보실과 사전 협의 후 경보 발령³³⁾.
- 중앙사고수습본부 설치·운영 : 중앙사고수습본부 설치하여 업무를 수행. 지역 사고수습본부 설치 여부를 확인하고 필요시 중앙재난안전대책본부 설치 건의 검토
- 유관기관 협조체계 구축 및 비상소집 : 관련기관 비상연락체계를 유지 및 직원 비상소집, 비상근무자 편성

31) 「재난 및 안전관리기본법 제15조의2(중앙 및 지역사고수습본부) “재난관리주관기관의 장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 재난상황을 효율적으로 관리하고 재난을 수습하기 위한 중앙사고수습본부(이하 “수습본부”라 한다)를 신속하게 설치·운영하여야 한다.”

32) 「동법」 제15조의2(중앙 및 지역사고수습본부). 다만, 「재난 및 안전관리기본법」 제3조제1항가목에 따라 소방청이 재난관리주관기관이 되는 자연재난에 관하여 중앙재난안전대책본부가 운영될 경우 별도로 중앙사고수습본부를 운영하지 않을 수 있다.

33) 심각단계시 경보발령 전 국가안보실과 사전협의, 경보발령사항 보고 및 유관기관 전파

- 피해지역 안전조치 : 관계기관과 협조하여 대피명령, 위험구역설정, 강제대피, 통행제한 등 주민안전조치 수행
- 피해주민 지원 : 이재민 구호, 임시숙소 지원, 구호품 등 확보, 주민생활 필수기능 유지를 위한 전기, 수도, 가스 등에 대한 응급조치와 방역 실시
- 응급복구, 사고 재발방지대책 수립 : 응급복구, 자원봉사자 지원, 피해지역 응원 및 군부대 지원 요청, 사고원인조사 및 대책수립

중앙사고수습본부는 ① 초동조치³⁴⁾, ② 중앙부처 및 지자체의 초기대응³⁵⁾ 태세 확립, ③ 중앙사고수습본부 가동, ④ 상황실 가동, ⑤ 재난 및 사고발생상황 보고·전파, ⑥ (자체) 위기평가회의 및 상황판단회의, ⑦ 현장사고수습본부 가동, ⑧ 중앙재난안전대책본부 운영 협조 요청, ⑨ 재난상황 언론홍보·대응팀 가동 및 취재지원, ⑩ 유관기관 비상연락망 점검 및 재난 정보자료 파악 등의 절차를 거쳐 운영된다.

2) 지역재난안전대책본부

해당 관할 구역에서 재난 수습 등 재난 및 안전관리에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 시·도지사는 시도재난안전대책본부를 시장·군수·구청장은 시군구 재난안전대책본부를 두고, 시·도 대책본부의 본부장은 시·도 지사가, 시·군·구 대책본부의 본부장은 시장·군수·구청장이 된다.³⁶⁾ 다만, 대규모 재난이 발생하여 이를 수습하기 위하여 중앙재난안전대책본부가 구성·운영되는 경우에 시도대책본부 또는 시·군·구대책본부를 두어야 하고 이를 지역대책본부라 한다³⁷⁾. 지역재난안전대책본부장은 지역재난안전대책본부의 업무를 총괄하고 필요하다고 인정하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지역재난안전대책본부회의를 소집할 수 있다. 시·군·구대책본부의 장은 재난현장의 총괄·조정 및 지원을 위하여 재난현장 통합지원본부³⁸⁾를 설치·운영할 수 있고, 이때 통합지휘본부의 장은 긴급구조에 대해 시·군·구긴급구조통제단장의 현장지휘에 협력하여야 한다.

34) 통상적으로 각 지자체의 소방서의 초동대응 조치가 가장 먼저 시작된다. 중앙사고수습본부는 소방본부의 119 등 긴급구조통제단과 협조체계를 구축하여 화재진압, 구조·구급 등 상황을 파악한다.

35) 초기대응은 비상근무, 유관기관 협조체계 구축, 긴급대피, 긴급복구, 자원봉사자 지원, 국민행동요령 배포, 이재민 구호, 임시숙소 지원, 전기·수도·가스 등에 대한 응급조치 등을 포함한다.

36) 「재난 및 안전관리 기본법」 제16조

37) 중앙사고수습본부, 지역대책본부 및 통합지휘소 운영 (재난안전실무), 중앙공무원교육원.

38) 통합지휘본부의 장은 관할 시·군·구의 부단체장이 되며, 통합지휘본부장은 해당 시·군·구에서 재난 및 안전관리업무를 담당하는 공무원을 현장지휘관으로 임명한다.

3) 재난관리 매뉴얼 (위기관리매뉴얼)

위기관리매뉴얼이란 재난이 발생한 경우 이를 효율적으로 관리하기 위하여 특정한 유형의 재난 관리주체가 어떻게 대응해야 하는지를 규정한 것으로 2003년 대구지하철 화재 이후 국가위기관리 필요성이 제기되면서 국가안전보장회의(NSC)에서 여러 위기요인에 대한 (국가) 위기관리 활동의 개념과 기준, 방향을 제시하는 ‘국가위기관리기본지침’을 제정하고, 국가 위기관리 표준매뉴얼이 작성되면서 시작되었다. 이후 체계적 재난관리에 대한 필요성이 증대됨에 따라 2014년 「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운용)을 신설하여 현재에 이르고 있다.”³⁹⁾

재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 다음의 위기관리 매뉴얼을 작성·운용하여야 한다⁴⁰⁾.

- 위기관리 표준매뉴얼 : 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난 관리 체계와 관계기관의 임무와 역할을 규정한 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 재난관리주관기관⁴¹⁾의 장이 작성
- 위기대응 실무매뉴얼 : 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서로 재난관리주관기관의 장과 관계 기관의 장이 작성⁴²⁾
- 현장조치 행동매뉴얼 : 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서로 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성⁴³⁾

39) 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b11/crisisManual/screen.do>)

40) 「국가위기관리기본지침」에는 위기유형을 ‘3개분야 38개 유형(재난14, 국가기반, 안보14)으로 분류하고, 각 유형별 표준-실무-행동매뉴얼 체계로 구성하고 있다.

41) 재난관리주관기관이란 재난이나 그 밖에 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응·복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 말한다(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 5의2).

42) 표준매뉴얼외에 표준매뉴얼에는 없으나 실무매뉴얼로 작성·관리하는 매뉴얼로서 ‘중요상황 대응매뉴얼’이 있다. 중요상황 대응매뉴얼은 “국가 차원 위기의 기로 취급해야 할 사안은 아니나, 범정부적 대응이 필요한 사안에 대해 대응방향과 절차, 관련부처의 조치사항 등을 수록한 문서이다. 중요상황 대응매뉴얼은 상황대응 체계, 상황전파·협조·대응활동·사후관리 등의 세부 활동 내용, 관련기관의 임무와 역할 등의 관한 사항을 규정”한다(재난안전실무, 중앙공무원교육원)

43) 시도 현장조치행동매뉴얼은 재난관리기관의 장이, 시장·군수·구청장이 작성한 현장조치 행동매뉴얼은 시·도지사가 승인한다.

재난유형별 위기관리 매뉴얼 현황은 다음과 같다⁴⁴⁾.

<재난 유형별 위기관리 매뉴얼 현황 (2022.12)⁴⁵⁾>

| 재난유형 | 종류 | 총계 | 표준 | 실무 | 행동 |
|--------------------|----------------------|-------|----|-----|-------|
| | 주관기관 | | | | |
| | 합계 | 9,180 | 41 | 399 | 8,740 |
| 풍수해 | 행정안전부 | 665 | 1 | 22 | 642 |
| 지진 | 행정안전부 | 956 | 1 | 21 | 934 |
| 대형화산폭발 | 행정안전부 | 335 | 1 | 16 | 318 |
| 조류 대발생(적조) | 해양수산부 | 75 | 1 | 1 | 73 |
| 가뭄 | 행정안전부 | 359 | 1 | 5 | 353 |
| 조수 | 해양수산부 | 64 | 1 | 11 | 52 |
| 우주전파재난 | 과학기술정보통신부 | 8 | 1 | 6 | 1 |
| 조류 대발생(녹조) | 환경부 | 74 | 1 | 1 | 72 |
| 산사태 | 산림청 | 373 | 1 | 13 | 359 |
| 낙뢰 | 행정안전부 | 266 | 1 | 13 | 252 |
| 한파 | 행정안전부 | 329 | 1 | 18 | 310 |
| 폭염 | 행정안전부 | 364 | 1 | 18 | 345 |
| 자연우주물체의 추락·충돌 | 과기정통부 | 52 | 1 | 9 | 42 |
| 산불 | 산림청 | 288 | 1 | 8 | 279 |
| 유해화학물질 유출 사고 | 환경부 | 300 | 1 | 12 | 287 |
| 수질분야 대규모 환경오염 사고 | 환경부 | 263 | 1 | 4 | 258 |
| 해양 분야 환경오염 사고 | 해양수산부 | 119 | 1 | 5 | 113 |
| 공동구 재난 | 행정안전부/국토교통부 | 68 | 1 | 10 | 57 |
| 댐 사고 | 환경부/산업통상자원부 | 204 | 1 | 6 | 197 |
| 도시철도 사고 | 국토교통부 | 122 | 1 | 6 | 115 |
| 고속철도 사고 | 국토교통부 | 118 | 1 | 6 | 111 |
| 다중 밀집시설 대형화재 | 소방청 | 367 | 1 | 12 | 354 |
| 인접국가 방사능 누출 사고 | 원자력안전위원회 | 27 | 1 | 11 | 15 |
| 해양 선박 사고 | 해양수산부 | 144 | 1 | 10 | 133 |
| 사업장 대규모 인적 사고 | 고용노동부 | 295 | 1 | 5 | 289 |
| 다중밀집건축물 붕괴 대형사고 | 국토교통부 | 311 | 1 | 11 | 299 |
| 법무시설 재난 및 사고 | 법무부 | 205 | 1 | 6 | 198 |
| 가축 질병 | 농림축산식품부 | 224 | 1 | 10 | 213 |
| 감염병 | 보건복지부/질병관리청 | 294 | 1 | 17 | 276 |
| 정보통신 사고 | 과학기술정보통신부 | 158 | 1 | 9 | 148 |
| 금융 전산 및 시설 사고 | 금융위원회 | 5 | 1 | 4 | - |
| 원자력 안전 사고 | 원자력안전위원회/ 산업통상자원부 | 65 | 1 | 16 | 48 |
| 전력 사고 | 산업통상자원부 | 549 | 1 | 7 | 541 |
| 원유수급 사고 | 산업통상자원부 | 9 | 1 | 5 | 3 |
| 보건의료 사고 | 보건복지부 | 263 | 1 | 7 | 255 |
| 식용수 사고 | 환경부 | 215 | 1 | 5 | 209 |
| 육상화물운송 사고 | 국토교통부 | 212 | 1 | 7 | 204 |
| 위성항법장치(GPS) 전파혼신 | 과학기술정보통신부 | 10 | 1 | 6 | 3 |
| 해양 유도선 수난사고 | 해양경찰청 | 43 | 1 | 7 | 35 |
| 경기장 및 공연장에서 발생한 사고 | 문화체육관광부 | 118 | 1 | 7 | 110 |
| 초미세먼지 재난 | 환경부 | 264 | 1 | 26 | 237 |

* 참고 : 재난 유형별 위기관리 매뉴얼(행정안전부 홈페이지)

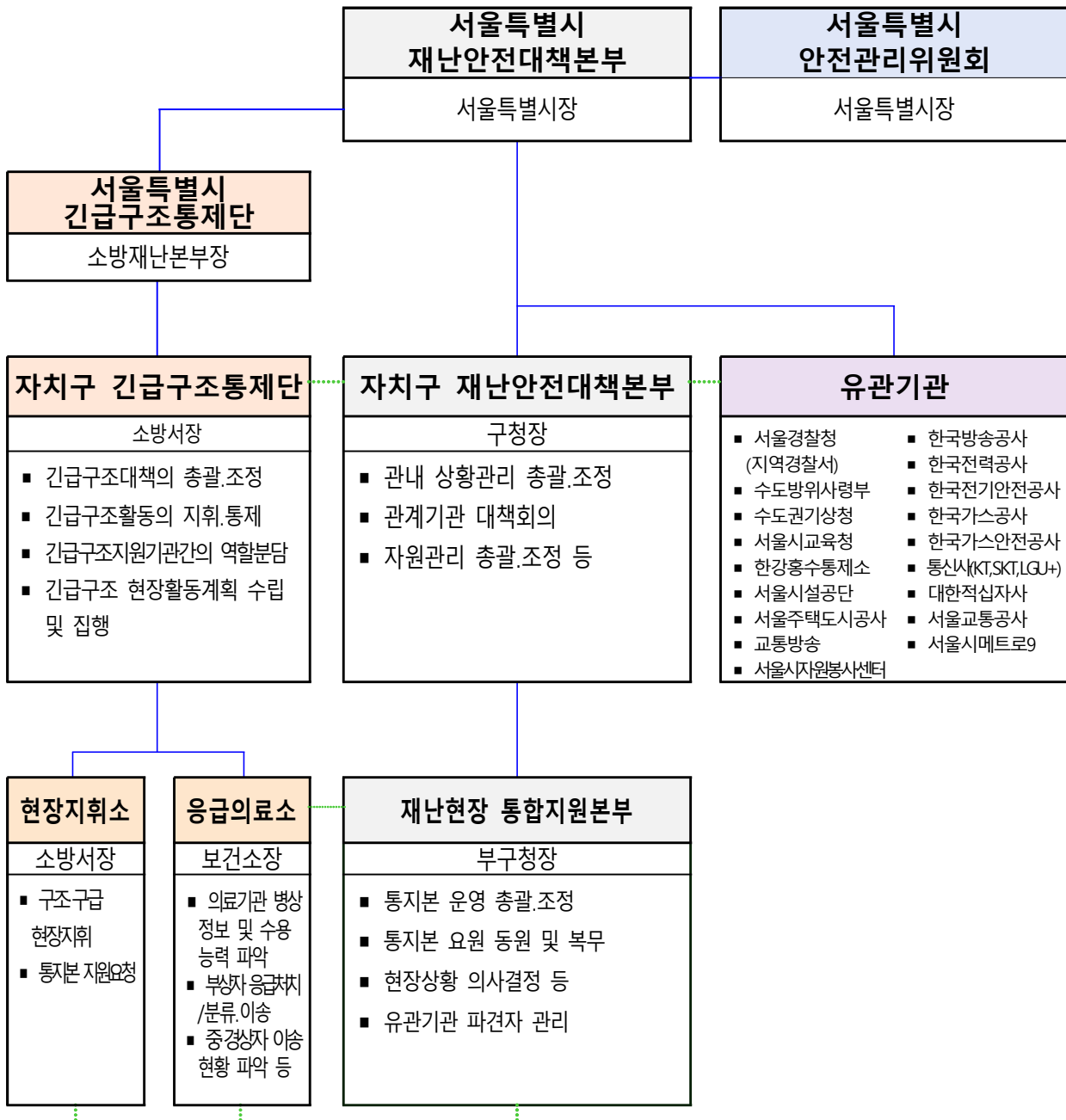
44) 서울시는 60개의 재난분야 위기관리 매뉴얼(현장조치행동매뉴얼)을 마련하여 운영하고 있다.

45) <https://www.mois.go.kr/frt/sub/a06/b11/crisisManual/screen.do>

4) 서울특별시 재난관리체계

서울시의 재난관리체계는 다른 지자체와 마찬가지로 국가위기관리체계에 대응한 재난관리체계를 구성하여 운영하고 있다.

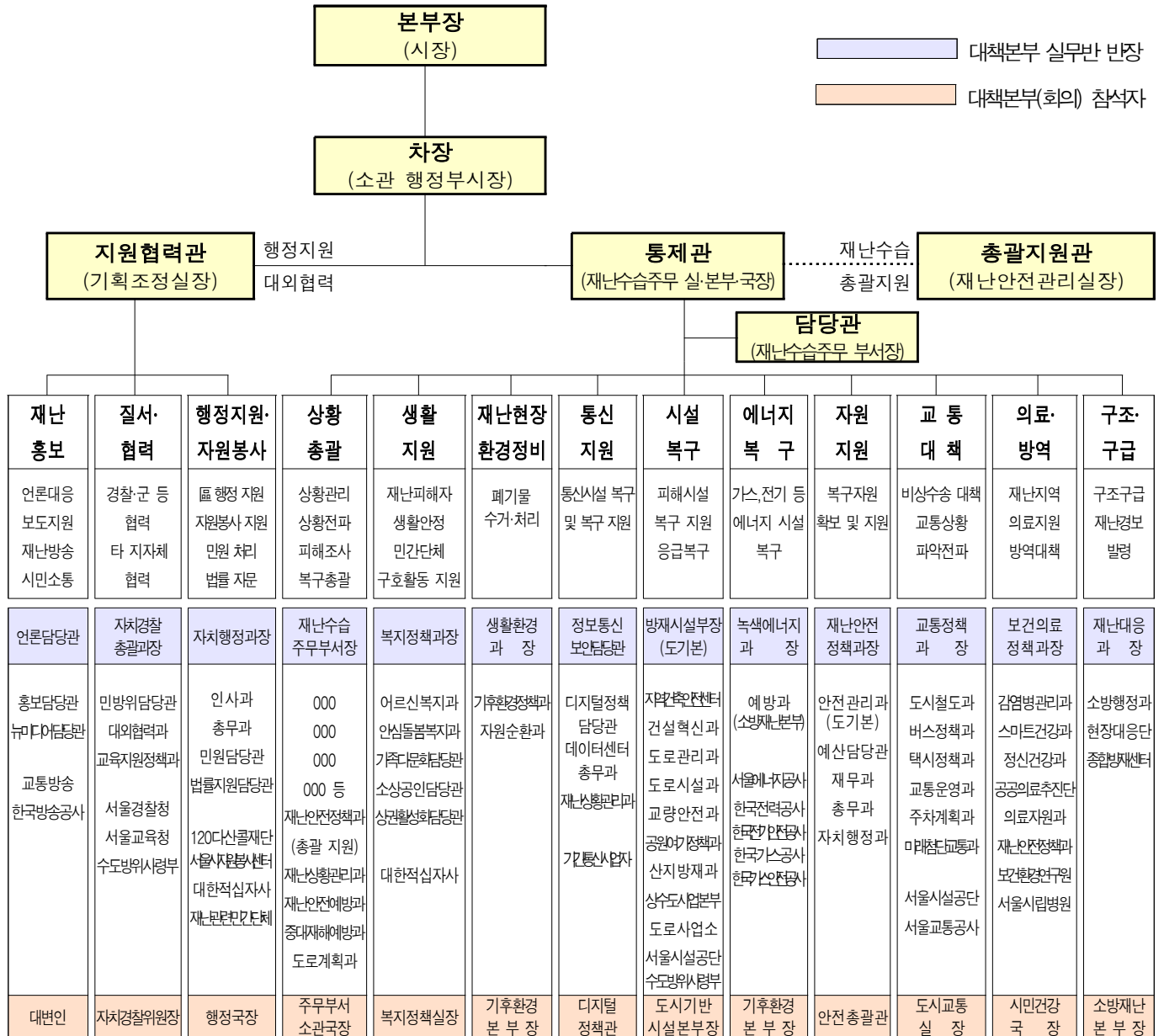
<서울시 재난관리체계도>



* 출처 : 서울시 재난대응기본매뉴얼 (p. 20)

서울시 관내에서 재난발생이 예상되거나 재난이 발생했을 때에는 본부장(서울시장)의 지시에 따라 ‘서울시 재난안전대책본부’가 설치·운영된다. 이때 재난안전대책본부의 차장은 소관 부시장이 통제관은 재난수습 주무부서의 실·본부·국장이 맡게 된다. 서울시 재난안전대책본부의 구성은 아래와 같다.

<서울시 재난안전대책본부 구성(표준안)>



※ “재난안전대책본부는 원칙적으로 13개반 협업체제로 구성. 다만, 재난 유형과 규모에 따라 실무반을 자체 설정에 맞게 조정(가감)할 수 있으며 추가할 경우 상황총괄반내에 TF팀을 설치하여 운영할 수 있다” 46)

46) 서울시 재난대응매뉴얼 p21

□ 재난대응의 주기적 실패

재난안전 정책 및 제도의 지속적인 개선에도 돌발적인 중대 비상상황에 대한 대응은 주기적 실패 반복하였고 이는 정부에 대한 불신을 높이는 결과를 초래하기도 하였다.

<비상상황 대응 실패 사례>

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ '14년 세월호 침몰(사망 실종 304명) ✓ '23년 이태원 압사사고(사망 159명) | <ul style="list-style-type: none"> 상황발생 초기 전복·침몰·압사 위험성 간과, 기관 간 조정·통제 기능 미작동 등으로 대규모 인명피해 발생 |
| <ul style="list-style-type: none"> ✓ 08년 대구지하철 화재(사망 192명) ✓ '23년 오송지하차도 침수(사망 29명) | <ul style="list-style-type: none"> 상황판단 미흡, 초동조치 지연, 현장-상황실 간 정보 공유 미흡 등으로 인명구조 실패 |

이러한 재난대응에 대한 주기적 실패 지적은 서울시 역시 자유롭지 못한 상황이다. 서울시의 경우도 크고 작은 사건이 발생한 후 여러 차례의 조직, 제도 개편을 이루어 왔지만 향후 발생 가능성이 있는 재난에 효과적으로 대처할 것이라고 말하기 어려운 상황이다.

□ 비상대응 대응실패 진단

① 중앙정부 중심의 재난안전관리

우리나라의 경우 재난안전관리가 중앙에 집중되어 있고, 재난관리의 ‘분권화’가 되어있지 않다⁴⁷⁾. 재난안전관리체계에 있어 중앙정부 중심의 통합형 관리방식을 기본으로 하면서 세부적으로 재난 및 사고유형별 재난관리기관을 지정하여 운영하고 있다. 정부에서는 재난대응의 1차적 책임이 지방정부에 있다는 입장이지만 현재의 법제도하에서는 지방정부에 권한 없는 책임만이 주어진 경우가 많다.

47) 재난관리체계도에서 볼 수 있듯이 중앙과 지방의 재난 및 안전관리 조직·기구 역시 하나의 단일계층 구조로 전국적으로 동일한 조직구조를 가지고 있다. 이는 중앙정부 중심의 통합적 조정/지휘를 통한 신속한 대응이 가능하다는 장점이 있을 수 있지만, 지역적 특성과 다양성을 고려하지 못 할 수 있고, 위계적이고 형식적인 체제운영으로 인한 현장중심의 신속한 대응을 저해할 가능성이 있다.

② 중앙부처-지자체-현장으로 이어지는 조정·통제 및 협력 관계 불명확

이러한 상황에서 중앙정부 부처별로도 비상대응 기능이 분산되어 책임과 역할 불분명한 상황이고, 현장대응기관(소방, 경찰, 산림청 등)과 지자체 간 지원·협조 문제가 지속적으로 제기되고 있다⁴⁸⁾.

지방자치단체 관할내에서 재난사고가 발생한 경우 지역재난안전대책본부와 긴급구조통제단 외에 유관기관(군, 경찰, 기타 재난유형에 따라 관여하는 기관 등)들이 많다. 재난 및 사고 유형에 따라 재난대응기관들이 달라지는데 기관마다 기관고유의 특성에 따른 대응을 하면서 타 기관의 간섭과 지시를 받는 것을 꺼리는 부처이기주의가 발생하게 된다.

③ 비상상황에 대한 상황관리체계 미흡

중앙정부와 지방자치단체에서 운영되는 상황실은 상황정보의 상황정보의 수집·보고·전파 위주로 운영이 되고 있다⁴⁹⁾. 비상상황 발생 시 문제 해결과 관련된 제반 지식·기술·자원 등을 종합적으로 제공해 주는 상황관리 기반체계가 구축되어 있지 않아 초동조치와 이후 연계된 대응이 어려운 경우 종종 발생하고 있다.

④ 재난안전 분야 전문인력 및 교육체계 부족

정부는 재난업무를 장기적으로 담당하게 하기 위해 방재안전직렬을 신설하여 충원하고 있다. 그러나 정부계획과 달리 방재안전직의 충원이 이루어지지 않으면서⁵⁰⁾ 업무담당자들의 부담이 가중되고, 방재업무 담당자들이 순환근무 형태로 운영돼 전문성을 갖지 못하고 있다는 비판이 있다. 이에 비상상황에 내재된 위험요

48) “재난 대응, 중앙정부 중심 대비 ‘빠거덕’... 지방 ‘자치권’ 확대해야” (서울신문, 2023.8.6.)

· “재난의 현장 대응 총괄 기관은 소방이고 사고 발생 시 현장과 가장 밀착돼 있는 기관은 소방본부인데, 소방공무원 신분이 국가공무원으로 바뀐 것에 대한 심층적인 검토가 있어야 한다. 국가직이 되면서 대형 재난에 대해 소방청장의 지휘를 받게 되다 보니 지역 중심으로 현장에서의 지휘체계가 작동될 수 있을지 충분한 검토가 필요하다.”

49) 정부는 2023년 1월 「국가안전시스템 개편 종합대책」에서 지방자치단체의 재난상황실을 365일, 24시간 상시운영 하며 상황실이 위험상황 인지/보고 등 초기 상황 관리 및 현장 대응력을 확보하게 하겠다 발표하였지만, 재난상황실을 통한 신속한 현장대응이 가능할지는 의문이다.

50) 행정안전부에 따르면 2022년 말 기준으로 전국 지자체 방재안전직 공무원은 791명으로, 일반 행정직 및 기술직 전체 공무원(29만8,885명)의 0.25%이었다. 이는 2024까지 1,640명의 방재안전직을 충원(전체 지방공무원 규모 대비 0.5%수준)을 내용으로 하는 제4차 국가안전관리기본계획에 한참을 못미치는 수치이다. (방재안전직 증원 필요성 알고도... '뒷집'만 진 채 '나몰라라' 행안부, 한국일보, 2023.10.11.)

소를 조기에 식별하고 상황 전반을 정확히 판단하여 조치할 우선순위를 신속하게 결정할 수 있는 전문인력 양성은 더욱 어려운 상황이고, 이를 보완할 수 있는 체계화된 전문인력 양성과정도 부재한 상황이다.

□ 정부 국가안전시스템 개선 현황

2023년 발생한 이태원 사고 이후에 정부와 서울시는 재발방지 대책을 마련하고 국가안전시스템을 전반적으로 개편하는 방안을 마련하여 추진하고 있다.

정부는 2023년 3월 <국가 안전시스템 개편 종합대책>을 통해 ‘함께 만드는 「모두의 일상이 안전한 대한민국」’이라는 비전 아래 ‘새로운 위험에 상시 대응하고, 현장에서 작동하는 국가 안전관리체계 확립’이라는 목표를 설정하고 5대 전략 65개 과제를 제시하였다. 정부의 재난대응체계 분야 주요 개선사항은 다음과 같다.

◦ 위험 상시 발굴·예측 범정부 관리체계 구축

- 행안부·관계부처·지자체의 범정부적 협업으로 위험상황을 선제적으로 관리하고 대비하는 관리체계 구축 및 범정부적 국가위험 분석. 분석된 위험예측·위험상황(국가전반, 지역별, 개별재난)을 국가안전관리 기본계획, 부처별 집행계획, 지자체 안전관리계획에 반영

◦ 신속한 현장대응을 위한 상황관리체계 구축

- 기초지자체의 재난안전상황실을 24시간 상시운영체제로 구축. 위험상황 인지·보고 등 초기 상황관리 및 현장 대응력 확보

◦ 현장 대응기관의 초기대응 소통 및 협력 강화

- 보고대상에 시군구·소방·해경·재난책임기관외에 '경찰청'을 추가하여 행안부·시도 등에도 재난상황을 보고하도록 보고체계 개선. 경찰·소방 등이 긴급신고통합시스템을 통해 공동대응을 요청 시 신속 대응하도록 제도 개선
- * 구조체계 : 신속대응 및 기관간 협력을 중심으로 「긴급구조통제단」 체계 정비하고 지자체·소방(해경)·경찰 합동훈련을 통한 구조·구급역량 강화

◦ **현장 중심 재난안전관리 체계개편**

- 지방자치단체장의 권한을 강화하여 대규모 재난 대응을 위해 재난사태 선포시 경찰·소방 등 공동대응 총괄하도록 규정
- 경찰·소방의 지역·현장 재난안전관리 역할을 확대함과 동시에 기초지자체가 지역 여건 등을 고려하여 재난대응 기능을 통합 수행할 수 있도록 지자체·경찰·소방 협업체계 구축

◦ **지역·현장의 재난안전관리 역량 강화**

- 조직진단 등을 통해 재난안전관리 분야 전문인력 단계적으로 확충 및 처우개선
- 시·도 재난안전관리 총괄부서의 기능 및 권한 강화 방안으로 재난안전관리와 관련 부서(건축, 교통, 보건, 환경 등)와 연계성을 강화토록 기능 조정

서울시는 재난대응 역량 강화를 위한 현장 중심 재난안전시스템 강화추진 전략⁵¹⁾을 수립하고 25개 자치구와 39개 재난관리책임기관과 함께 추진하고 있다. 주요 내용은 다음과 같다.

◦ **재난상황실 강화**

- 시·소방 공무원 합동 근무 등 전문적인 근무 인력을 확충. 24시간 상황실장 체계의 재난안전상황실 자치구 24시간 상황실 운영으로 위험감시 능력 향상

◦ **매뉴얼 체계 혁신**

- 현장에서 작동할 수 있는 간소화된 '재난 대응 기본 매뉴얼' 제작, 개인별 임무와 실시간 조치상황 확인 가능한 '재난 대응 업무처리 앱' 개발

◦ **실전적 훈련 확대**

- 행동 매뉴얼 숙달 훈련, 불시 훈련 확대 및 시·자치구와 39개 재난관리책임기관 합동훈련, 재난안전대책본부 가동과 지휘부(시장단) 현장출동 훈련

51) 8대 재난안전시스템 추진 전략은 다음과 같다. “① 새로운 잠재 위험 대응 강화 ② 재난 안전 상황실 강화 ③ 매뉴얼 체계 혁신 ④ 실전적 훈련 확대 ⑤ 유기적 협력체계 구축 ⑥ 재난 현장 대응 강화 ⑦ 일상 속 안전관리 강화 ⑧ 시민참여 안전 문화 확산”

- **유기적 협력 체계 구축**

- 시·소방·경찰 등 재난 대응 핵심 기관이 참여하는 ‘위기관리 회의’를 운영하는 등 유기적인 재난관리 협력체계 구축

- **시민참여 안전문화 확산**

- 신종·복합재난 대비 체험프로그램 신설, 안전 아이디어 ‘시민공모전’ 개최 등을 통해 안전문화를 확산

□ 서울시 재난안전체계 개선을 위한 제안

재난안전시스템 개선에 대한 요구가 지속적으로 있어왔지만, 중앙정부 중심의 통합형 재난안전관리체계하에서 중앙정부가 대부분의 권한을 가지고 제도 개편의 중심에 있는 현실에서 지방자치단체 차원에서 자체적인 제도 개선을 한다는 것이 쉽지 않다. 그럼에도 시민의 안전을 위한 지자체 수준에서 현재의 제도하에서 추가적으로 개선할 수 있는 방안들에 대해 생각해보고자 한다.

- **비상상황의 특수성에 따른 비상상황 대응체계**

먼저 비상상황 대응이 일반행정 활동으로서의 재난안전 업무가 아닌, 뜻밖이 위험하고 긴급한 특수상황임을 인식해야 한다. 비상상황은 재난으로 연결될 수 있고, 많은 사상자의 발생이 초래할 수도 있다. 이에 비상상황이 예상되거나 발생한 경우 신속한 초기대응을 통한 피해 최소화를 도모해야 한다. 이를 위해서 비상상황 대응체계 역시 비상상황 대응에 적합한 조직·인력·기능 체계의 구축·운영이 필요하다. 여기에는 재난 발생시 해당 지방자치단체의 모든 자원요소와 제반 기능⁵²⁾을 하나의 체계로 통합하여 운용할 수 있도록 권한을 부여하는 것이 전제되어야 한다⁵³⁾. 이를 통한 지방자치단체의 역량 강화를 바탕으로 지방자치단체의 책임과 권한 확대를 포함하는 지역주도의 재난·안전관리 체계로의 변화를 도모할 수 있을 것이다.

52) 지원요소는 비상대응 비상대응 조직·인력·기술 등이, 제반기능에는 비상대응 기관 간 지휘·조정·통제 및 협력, 교육·훈련, 정보인프라 등이 포함된다.

53) 이는 비상상황에서 신속한 초기 대응으로 골든타임을 확보를 위한 전사적 재난 대응체계와 안전 컨트롤타워 마련 요구와 맥을 같이 한다.

◦ 비상상황 조정·통제 및 협력 체계 정립

중대한 비상상황이 발생할 시 ‘컨트롤 타워’ 역할을 어디에서 할지에 대한 논의가 필요하다. 서울시는 2023년 7월 조직재편을 통해 기존 안전총괄실을 재난 안전관리실로 개편하여 재난대응을 총괄하도록 하였다⁵⁴). 하지만, 재난안전관리실은 행정2부시장 산하에 소속이 되어 있어, 재난 수습과정에서 행정1부시장 산하의 부서들과의 협업 또는 범서울시 차원의 재난대응에 있어서 서울시 산하 전 부서를 총괄하여 대응을 할 수 있는 방안에 대해서도 검토가 필요하다. 재난·안전관리부서가 재난 등의 비상상황에서 전 조직 및 직원을 통솔·지휘 할 수 있는 기능을 수행할 수 있도록 권한을 주는 것이 필요하나, 현실적으로 이러한 권한 부여가 어려울 경우 차선책을 마련할 필요가 있다.⁵⁵).

이는 <국가 안전시스템 개편 종합대책>에서의 ‘현장 중심 재난안전관리 체계 개편’ 문제와도 연계되어 있다. 정부는 지역현장대응 체계 정비의 일환으로 지방자치단체장의 권한을 강화하여 대규모 재난 대응을 위해 재난사태 선포시 경찰·소방 등 공동대응 총괄하도록 규정하도록 하였지만, 중앙정부 소속인 경찰, 소방조직이 비상상황에서 지방자치단체장이 어느 수준까지 지휘 총괄 할 수 있는지에 대한 가이드라인 설정이 필요하다⁵⁶).

이와 함께 비상상황 지휘·통제·조정에 관한 원칙과 지침 수립이 마련되어야 한다. 비상상황 발생할 가능성이 있는 위험요소 식별 및 상황판단 기준, 기능별 대응전략 등에 대한 개발과 더불어 소방·경찰·시군구 등이 공통 사용할 수 있는 ‘통합 지휘·지원 지침’ 수립과 함께 유관기관 간 원활한 의사소통을 위한 용어 기준 등을 함께 마련해야 하고, 중대 비상상황에서 즉시 실행 가능한 대응 시나리오를 개발해야 할 것이다⁵⁷).

54) 재난안전관리실은 안전관리계획, 재난예방·복구대책 수립, 재난 상황관리에 관한 사항 등을 담당한다.(서울시 행정기구 설치조례 제15조, 서울특별시조례 제8694호)

55) 미국 켄터키주와 렉싱턴-파에트카운티 사례에서 보듯이 미국은 비상상황이 발생한 경우 주지사 또는 시장이 행정 명령을 통해 비상대응 조직의 장에게 권한을 이양하고, 이후 비상대응 조직의 장이 컨트롤타워 기능을 하면서 관련 부서를 총괄한다.

56) 현재 시행중인 자치경찰제에서 재난 등의 사고 발생 시 국가경찰과 자치경찰의 역할, 업무와 상호지원방안 등을 명확히 하여야 할 것이다. (‘이태원 참사에 국가·자치경찰 서로 “네 탓”…혼란 키운 자치경찰제’. 2022.11.8., 중앙일보)

57) 재난안전정책과에서 추진 중인 재난 대응 훈련 시나리오 개발과 함께 할 수 있고, 행정·소방·경찰·의료 등이 참여하는「재난 핵심기관 위기관리 회의」 또는 「위기관리 실무자 회의」 등을 통해서도 개발해 나갈 수 있을 것이다.

재난상황이 발생한 경우 재난담당 기관간 협력체계 유지 역시 중요한 문제이다. 특히 재난의 양상이 복합적으로 발생하는 복합재난의 경우 공적영역 뿐만 아니라 민간영역의 자원을 동원하여 종합적으로 대응해야 하는 상황이 발생할 가능성이 크다⁵⁸⁾. 그러나 행정영역 특히 소방·경찰 등 비상조직 중심의 재난대응체계하에서 인접 지자체, 유관기관, 민간영역과의 협력체계⁵⁹⁾를 어떻게 발전시켜 나갈지에 대한 고민이 부족한 상황이다. 협력체계가 약화되어 있는 상태에서 재난이 발생하는 경우 유기적이고 효율적인 지원과 대책이 진행되기가 어렵다.

지방자치단체 수준에서의 협력 체계를 재정립하는 방안도 마련해 볼만 하다. 서울시의 경우 지리적으로 인접한 경기도와 인천광역시 등과의 재난정보 공유, 공동대응을 하는 광역협력체계 마련도 고려해 볼만하다. 미국의 국가비상관리연합(NEMA)와 비상관리지원협약(EMAC)의 사례를 참고하여 (가칭)‘수도권 비상대비 협의체’ 등을 통해 재난 대비·경감·복구를 위한 전문가 지원/교류, 비상상황에 대한 정보공유, 재난발생시 상호지원 등을 도모해 볼 수 있다⁶⁰⁾. 이와 함께 서울 및 수도권에 본사를 두고 있는 기업 등과의 협력체계를 구축하여 재난 대응에 필요한 자원(인적, 물적)을 동원할 수 있는 계획을 확보하는 것도 필요하다.⁶¹⁾

마지막으로 매뉴얼 체계 혁신과 관련하여 현장조치행동매뉴얼 개정시 신속한 기능 복구에 초점을 맞추었던 기존 매뉴얼에 사고피해자 보호 조치사항 등을 반영할 필요가 있다. 예를 들어 교통사고 발생시 신속한 승객대피, 대체 교통수단 확보 방안⁶²⁾, 기타 재난시 안전취약층을 고려한 대피절차, 외국인 사상자 통보 절차 마련 등을 제안해 본다.

58) 복합재난이 발생할 경우 정보통신, 전기 등 시민의 실생활에 불편을 끼치는 사항이 발생하게 되는데 이때 임시복구 전략을 신속하게 마련하는 것이 중요하다

59) 비록 「재난 및 안전 관리 기본법」에서 원활한 민관협력 관계 유지를 위해 ‘안전관리민관위원회’를 규정하고 있지만 민간영역의 자발성이 부족한 상황이다 보니 관중심의 형식적 운영에서 벗어나지 못하고 있다.

60) 대안으로 <국가 안전시스템 개편 종합대책>에서 지방자치단체장 역량강화의 일환으로 시도시자협의회, 시군구청장 협의회를 이용한 재난안전워크숍 등을 기회로 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

61) 허리케인 카트리나가 뉴올리언스 지역을 강타하여 도시인프라가 마비된 상황에서 민간기업인 월마트는 허리케인이 발생하기 쉬운 지역에 사전 준비 물량을 포함하는 재난 대비 계획을 가지고 있었고, 상황이 발생한 후 다음과 같은 즉각적인 대응을 하였다.

- 자원 제공: 월마트는 물, 음식, 필수 물품을 피해 지역에 전달하기 위해 물류 네트워크를 사용했다. 그들은 정부 자원이 처음에 도달할 수 없었던 지역에 도달할 수 있었던 트럭을 동원했다.
- 대피소와 구호: 월마트 상점들은 피난민들에게 대피소를 제공하고 구호 물품을 위한 분배 센터 역할을 했다.

62) 현장조치행동매뉴얼에는 ‘재난지역의 대체 교통수단 확보 등 비상수송대책을 수립’ 등 개략적인 내용만이 담겨져 있다. 이에 예상되는 사고의 유형을 상정하여 보다 구체적인 실행안을 마련할 필요가 있다.

◦ 비상상황 대비 전담조직 정비

서울시는 비상상황 발생시 재난현장에 소방재난본부에서 파견된 재난협력팀과 재난안전관리실내 직원을 현장에 출동하게 하고 있으나 재난안전관리실내 타 부서직원들은 재난 대응에 있어 전문성 부족이라는 한계가 있다. 또한 비상상황에 따른 재난안전대책본부 실무반 인력 역시 재난상황에 대비한 교육, 훈련 등이 되어 있지 않아 실제 재난상황에서 계획대로 운영될 수 있을지 확신할 수가 없다. 이에 비상상황 발생시 재난안전대책본부에 즉각 편입해서 초동조치를 수행할 수 있도록 (가칭)‘비상상황 긴급대응반’을 재난부서에서 운영하는 방안(자체인력 활용)도 검토될 수 있다. 이와 함께 상황대응 및 사고수습 등을 담당하는 (가칭)‘대응팀’ 신설을 통해 전문성을 제고를 제안해 본다⁶³⁾.

현장조치행동매뉴얼상 재난발생시 재난수습부서의 역할이 중요하지만, 재난수습부서 공무원의 재난 관련 지식 및 경험이 부족한 경우가 대부분이다. 그리고 이는 재난현장에서 소극적인 태도로 재난대응 지연을 초래할 우려가 있다. 이에 재난안전상황실과의 연계 강화를 위해 일상적이 사고수습부서 지속적으로 정보를 공유하고 유기적으로 연계할 수 있도록 지속적인 모니터링과 평시 훈련을 통한 재난발생시 신속한 협업체계를 이끌어 낼 수 있는 방안마련이 필요하다.

◦ 문제해결형 상황관리체계 구축

서울시는 ‘상황 판단 역량 강화’를 핵심으로 하는 재난안전상황실 강화를 도모하기 위해 재난상황관리과(4급)를 신설하고 소방간부(4.5급)를 배치하여 운영하고 있다. 이를 통해 소방재난본부 119종합상황실과 재난안전관리실 재난안전상황실의 유기적 연계를 도모하고 있다. 여기에 더해 상황실 기능을 문제해결형으로 전환하는 방안을 더해본다.

현재의 정부 재난관리체계와 <국가 안전시스템 개편 종합대책>에서 보듯 정부는 재난안전실을 위험상황 인지·보고 등 초기 상황관리에 초점을 두어 운영을 하고 있다. 그러나 재난상황의 특수성을 감안한다면, 재난안전상황실을 통해 재난상황 초기 상황에 대한 통제를 통한 문제해결 가능성을 열어두어야 한다고 본

63) 향후 상황관리팀이 문제해결형 체계로 개편될 경우 이 체계에 편입시켜 유기적으로 작동하게 할 수도 있을 것이다.

다. 이를 위해서는 상황정보의 단순 수집·보고·전파 업무 수준의 현재의 상황관리 기능을 정확한 상황판단과 의사결정 등을 적극 지원하는 업무로 전환이 필요하다. 이를 위해 현장과 지휘부 간 실시간 정보 공유, 지침 하달과 현장 이행상태 확인 등을 가능하게 하는 시스템 구축이 요구된다.

이와 함께 바디캠, CCTV, 드론 등 첨단기술을 활용한 상황관리 지원시스템을 구축하여 현장 정보를 실시간으로 수집하여 활용하는 방안⁶⁴⁾도 검토해 볼만 하다.

◦ 비상상황 대응 전문인력 양성

재난안전 전담인력 확충 및 전문성 제고를 위해 ‘방재안전직’을 재난관리 분야의 핵심인재로 양성하고 재난대응부서 핵심인력의 지속적 근무 요인을 제공하는 노력들이 필요하다⁶⁵⁾.

현재 방재안전직렬 공무원의 인력운영은 증가하는 재난안전사고의 위험에 대비한 전문적이고 효율적인 인력양성의 취지와는 벗어나 있다. 재난안전관리의 특수성이 인식되지 못하는 상황에서 일반행정 업무와 같이 운영되다 보니 방재안전직렬 역시 일반적 업무에 투입되는 경우가 발생하고 있고 이는 만성적인 인력난과 전문성 약화의 악순환을 발생시키고 있다⁶⁶⁾.

다른 분야도 그렇지만 특히 재난안전분야는 사업 고유의 특수성과 현장에 대한 이해도를 높이는데 상당한 시간을 필요로 함에 반해, 담당자에게 권한 없는 책임만 부여하는 구조로 인해 기피업무가 되어 가면서 업무연속성을 확보하기가 어렵게 되어가고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 재난안전 분야를 담당하는 공무원에 대한 실질적 보상체계와 승진체계 개선이 필요하다⁶⁷⁾. 이와 함께 비상대응요원 업무수행과 관련하여 ‘적극행정 면책’ 규정을 적극 적용하고, 비상대응요원 복제규정 마련 등 재난안전 분야 업무여건 개선도 추진되어야 할 것이다.

64) ‘새로운 관점의 재난안전관리’(유희인)

65) 서울시 조직내 비상상황 대응 인력 확대와 전문화는 문제해결형 상황관리 체계 구축과 함께 추진하여 시너지 효과를 높일 수 있다.

66) 뉴스에 따르면 방재안전직렬의 조기 퇴직률이 전체 지방 공무원 평균보다 약14배 높고, 그에 반해 직무만족도는 13%로 매우 낮은 것으로 나타났다(오대성,2023.08.07.).

67) 다만, 현재 재난안전부서의 조직내 위상이 낮아 이러한 문제에 대한 공감대 마련이 쉽지 않을 것으로 보인다. 이를 위해서는 지방자치단체장의 지속적 관심과 지원이 필요하다.

또한 재난안전분야 담당공무원에 대한 내실있는 교육도 필요하다. 정부는 자치단체장의 재난대응 역량 강화를 위해 ‘재난 안전교육을 필수적으로 이수’하도록 하고 있으나, 여기에 대해 지방자치단체 고위간부의 비상상황 대응역량 제고를 위한 교육강화 및 업무담당자 의무교육을 더욱 활성화하여야 한다. 여기에는 모든 재난관리 단계(예방-대비-대응-복구)에 걸친 역할 등을 포함하여 각 단계 별로 원활한 대응을 할 수 있도록 준비하게 하여야 한다.

◦ 국민이 체감하는 안전 정책과 대책 강화

서울시는 ‘시민참여 안전문화 확산’의 일환으로 생활 속 안전문화활동 강화, 지역중심 안전 활동 등을 추진하고 있다. 여기에 더해 체험 위주의 안전교육을 강화하여 유아기부터 안전행동을 습관화하고 ‘몸으로 익히는 훈련’ 지향, 완강기 등 생활 속 요구 유형 발굴·확대 등 모든 국민의 대처역량 제고 등을 통한 위험대처 능력 향상을 도모를 제안해 본다. 이를 위해서 교육청과의 협력체계를 유지하고 각급 학교에 관련내용 전파 및 훈련 프로그램 공유 등을 추진하여야 할 것이다.

이와 함께 시민들이 자연재해, 사회재난을 포함한 비상사태에 대비하고 대응할 수 있는 교육프로그램 또는 캠페인 마련도 제안해 본다. 미국 재난관리청(FEMA)의 ‘Ready Campaign’과 같은 프로그램을 마련하고 시민들 스스로 ‘나만의 재난대비 계획’을 수립하고 재난에 대비할 수 있도록 안내를 하여 시민들이 재난으로부터 피해를 최소화 할 수 있도록 하여야 할 것이다⁶⁸⁾. 재난발생시 어린이, 노인, 장애인 등 재난발생시 경제적, 신체적, 환경적 위험에 더 노출되는 안전취약계층에 대한 정책적 고려가 필요한데, 미국에서 시행 중인 ‘Ready’ 캠페인은 안전취약계층에 대한 재난대비계획 중 하나로 고려해 볼 만 한다.

68) 레디 캠페인(Ready Campaign, 이하 ‘Ready’)은 미국인들이 자연 재해와 인재를 포함한 비상사태에 대비하고 대응할 수 있도록 교육하고 권한을 부여하기 위해 2003년에 고안된 연방재난관리청(FEMA)의 캠페인이다. 이 캠페인의 목표는 대중을 참여시키고 궁극적으로 재난에 대한 기본적인 대비 수준을 높이는 것이다. 레디(Ready) 캠페인은 개인들에게 다음의 세 가지 사항에 대해 준비 할 것을 요구한다. 이는 (1) 비상사태 공급 키트(생존배낭)를 만들고, (2) 가족 비상사태 계획을 수립하여, (3) 발생할 수 있는 비상사태의 다양한 유형과 그에 따른 적절한 대응에 알고 대비하는 것이다.

V. 결 론

지금까지 재난관리와 재난관리 체계에 대한 논의와 함께 미국의 재난안전관리 및 대응체계와 사례, 그리고 마지막으로 한국의 재난안전 체계를 점검하고 정책적 개선사항에 대하여 논의하여 보았다.

기후변화와 사회 인프라 시설의 복잡화, 노후화 등은 대규모 재난과 복합재난 발생 가능성을 높이고 있다. 그리고 재난의 특성상 이러한 재난은 짧은 순간에 많은 사상자와 피해를 입힐 가능성이 커지고 있다. 이에 재난 대응 영역에 있어서는 사회전체의 역량을 모두 동원해야하는 전사회적관점의 재난대응의 필요성이 더욱 커지고 있다. 그러나 재난대응분야의 역량은 커져가는 관심에 비해 그 능력을 향상시키기가 쉽지 않다. 또한 사회적으로 복잡해지는 행정수요에 대한 행정서비스 공급의 한계는 재난대응 분야 역시 마찬가지로 상황이어서 재난자원을 확보하는데 많은 어려움이 있다. 이에 따라 재난상황에 대한 효율적 대응이 더욱 쉽지 않은 상황이다. 그러나 재난안전분야는 시민의 생명, 안전과 직결되는 문제이기에 포기할 수 없는 행정의 핵심적 영역임을 부정할 수 없다. 이에 재난 안전 분야에 대한 조직적 관심 및 시민적 관심을 배경으로 지속적으로 능력을 향상시킬 수 있는 장기적 계획이 갖추어 져야 할 것이다. 여기에 대해 재난이 발생하였을 때 미치는 사회적인 부정적 파급효과를 고려하여 시민사회영역의 관심과 자원을 이용할 수 있는 방안을 마련해보아야 할 것이다.

재난은 저 멀리 있는 것이 아니라, 언제 어디에서든 발생할 수 있는 문제임을 시민과 함께 공유하고, 이에 대해 시민영역에서 어떻게 재난에 대응할 수 있을지에 대한 고민을 함께 하면서 어떻게 재난대응력을 키울건지에 대해 사회 여러 분야에 활동하고 있는 전문가와 관심 있는 시민의 참여를 도모하고 재난발생시 총체적 대응체계를 유지할 수 있도록 하나하나 준비해 나가야 할 것이다.

< 참 고 문 헌 >

- 관계 부처합동.(2024). 국가 안전시스템 개편 종합대책. 행정안전부
- 김영명.(2023.10.08.).[미리보는 2023 국감] 행정안전부의 주요 이슈진단-1: 재난대응 지휘체계 논란 등. 보안뉴스. (<https://www.boanews.com/media/view.asp?idx=122435>)
- 김종성.(2008). 지방재난관리조직의 바람직한 구축방안. 「지방행정연구」, 22(1):3-33.
- 김태곤(2023.4.26.). 비상상황 대비 안전 컨트롤타워 재정비… ‘전사적 재난 대응체계’ 확립. 서울신문.
(<https://www.seoul.co.kr/news/economy/business-news/2023/04/26/20230426500137>)
- 류희인.(2020). 새로운 관점의 재난안전관리. 행정안전부.
- 박동균.양기근,류상일.(2011). 지방자치단체 재난관리시스템 개선방안. 한국정책학회.
- 서울특별시.(2023). 서울시 재난안전시스템 강화방안. 서울특별시.
- 서울특별시.(2020). 복합재난 관리체계 구축을 위한 연구 용역. 서울특별시
- 신인식.(2020.11.10.).Part 3.미국 사례에서 얻는 국가재난 대응 조직의 운영 노하우.물류신문.(<https://www.klnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=122203>)
- 오대성.(2023.08.07.).조기퇴직률14배…‘재난안전’전담공무원 10년,현실은?.KBS.
(<https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7742815>)
- 오영석.(2019). 미국의 국가재난대응체계 및 총괄조정방식 연구. 행정안전부.
- 이병준.(2022.11.08.).이태원 참사에 국가·자치경찰 서로 “네 탓”…혼란 키운 자치경찰제. 중앙일보.(<https://www.joongang.co.kr/article/25115750>)
- 윤소연,김민영(2023). 지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계 강화 방안. 한국지방행정연구원.
- 오윤경·김경우·김황열.(2020). “소방공무원 국가직 전환의 이슈와 쟁점”. 행국행정연구원
- 이상경.(2020). 미국의 재난안전관리 및 대응체계 개편과정과 그 시사점에 대한 일고. 헌법재판연구 제7권 제2호.
- 이은주,강주리.(2023.7.25.). 2년마다 순환 근무·전문성 부족…구멍 뚫린 지역 방재·안전망[되풀이되는 참사, 이대로는 안된다]. 서울신문.
(<https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20230725005006>)
- 정지범.(2009). 광의와 협의의 위험, 위기, 재난관리의 범위. 「한국방재학회논문집」, 9(4): 61-66.

정호선.(2014.11.10.).[취재파일] 카트리나 충격, 미국은 어떻게 극복했나?.SBS 뉴스.
 (https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002677061&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND)

중앙공무원교육원.(2013).재난안전실무.중앙공무원교육원.

최광숙.(2023.8.6.).“재난 대응, 중앙정부 중심 대비 ‘삐거덕’…지방 ‘자치권’ 확대해야”.
 서울신문. (<https://www.seoul.co.kr/news/plan/inside-cks/2023/08/07/20230807020001>)

Colorado School of Public Health.(2021). The National Health Security Preparedness Index. Robert Wood Johnson Foundation.

David E. Hogan, Jonathan L. Burstein. *Disaster Medicine*. Wolters Kluwer.

Department of Homeland Security.(2006) 「Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006」, P.L. 109-295.

FEMA.(2020). *are-you-ready-guide*. FEMA.

FEMA.(2024.1.19.). *BidenHarris Administration Reforms Disaster Assistance Program to Help Survivors Recover Faster*. FEMA.

FEMA Training.(2019). *The Historical Context of Emergency Management*. FEMA.

FEMA.(2017). *National Incident Management System Guideline for the National Qualification System*. FEMA.

FEMA.(2019). *Individual Assistance Program and Policy Guide*. FEMA.

FEMA.(2020). *Public Assistance Program and Policy Guide*. FEMA.

Kentucky Legislative Research Commission.(2020).*Kentucky’s Public Health Emergency Preparedness Plans*. Kentucky Legislative Research Commission.

Lexington Fayette County.(2020). *LFUCG-Hazard-Mitigation-Plan*. Lexington Fayette County Government.

Lexington Fayette County.(2021) *Emergency-Operations-Plan*. Lexington Fayette County Government.

W.E.Lyions.(1977). *The Politics of City-County Merger: The Lexington-Fayette County Experience*. University of Kentucky.