

위기관리와 재난관리, 그리고 지방정부의 역할



이재은 _ 충북대학교 행정학과 교수



I. 서론

오늘날 우리나라의 위기관리와 재난관리 시스템은 중앙정부 주도의 명령, 지시, 통제, 감독과 같은 구체제 방식에 의해 운영되고 있다. 사회가 바뀌었고 재난 양상도 바뀌었으며 우리 사회의 운영체제도 바뀌었다는 점을 감안해 보면, 과거의 방식으로 재난을 관리해서는 동일한 문제점이 계속 나타날 것이고 동일한 비판이 계속 이어질 것이다. 이제는 지원, 협력, 연계, 조정이라는 새로운 방식을 도입하는 것이 필요하다(이재은, 2015: 58). 중앙정부는 이제 직접적인 재난관리나 위기관리 서비스의 공급자 역할을 중단하고 사회 전체의 위기관리를 지원하고 연계하며 협력하고 조정하는 새로운 틀로 전환하는 것이 필요하다.

우리나라에서는 재난관리나 위기관리의 경우, 책임은 지방정부와 중앙정부가 함께 지도록 되어 있으나, 실제로 지방정부는 현장관리에서 조차 관련 법령상의 권한은 없고 중

양정부 중심의 현장관리를 하는 것이 현실이다(이재은, 2014: 17-18). 중앙정부와 비교해 보면 지방정부는 재난관리 전담 조직이 대단히 미약하고, 중앙정부가 내리는 지침을 수행하는 소극적인 입장에서 업무를 수행하고 있을 뿐이다. 또한 지방정부는 생활현장에서 주민의 생명과 안전을 보호해야 하는 일차적 책임을 지고 있음에도 불구하고, 재난이 발생할 때마다 체계적인 대응과 장기적 사후복구로 재발방지에 힘쓰기 보다는 일회적인 복구 지원에 그치고 있는 것도 사실이다(이재은 · 양기근, 2004; 박동균 외, 2009: 28).

지방정부 역할이 중요해진 배경은 최근 1-2년 사이에 지역사회의 안전을 위협하는 사건들 화재, 붕괴, 폭우, 전염병 등이 장소 중심적 특성을 가지고 있으며, 과거에 비해 주민들의 위험 인식 수준이 높아져 지방정부에게 위기관리 책임을 묻기 때문이기도 하다. 지방정부가 위기관리의 필요성을 인식 못하는 것 자체가 위험이라는 인식이 도래하였다. 지방정부는 중앙정부와 달리 주민과 면 대 면으로 접촉하면서 공익에 기반을 둔 종합행정을 담당하고 있다. 이러한 지방정부가 제공하는 서비스에는 환경서비스, 치안서비스, 재난안전서비스, 복지서비스 등이 있다. 과거에는 지방정부의 공공서비스 중 안전과 관련된 서비스의 중요성이 크게 부각되지 않았지만, 최근 지방정부의 재난안전 기능이 중요해지고 신사회 위험의 등장과 함께 복지와 사회 안전 간 관계의 중요성이 부각되면서 지방정부의 사회 안전과 위기관리, 재난관리 서비스가 중요한 정책영역이 되었다(서재호 · 이승중, 2012: 1-2).

II. 재난관리 컨트롤 타워와 지방정부

2014년 4월 16일에 발생한 세월호 참사 이후 컨트롤 타워의 의미와 중요성이 재난관리 논의에서 많이 제기되고 있다. 재난관리 컨트롤 타워는 전통적인 행정 관리적 중심의 재난 위기관리시스템을 벗어나 실제적이고 다각적인 위기 사항들을 고려하고 이를 바탕으로 실험적 예방 대응이 가능하도록 하는 컨트롤 타워의 기능이 포함(박지영, 2015: 10)되는 것이 바람직하다. 이와 함께 재난관리 컨트롤 타워는 재난 관련 조직 간 경계를 연결하여 원활한 기능을 수행하는 경계연결단위(boundary spanning units)라고 정의할 수 있고, 그 기능으로 자원 확보 기능, 정보처리 기능, 대외홍보 기능, 조직 간 조정 기능을 들 수 있다(정시구, 2015: 2, 6-8).

최근에 발생하고 있는 재난사고들의 특성(박동균 외, 2009: 13)을 살펴보면, 컨트롤 타워의 기능이 재난관리에 있어서 중요하다는 점을 인식하게 된다; 첫째, 재난의 발생 양상이 점차 다양화, 대형화되고 있다. 둘째, 각종 재난은 도발적, 가변적이어서 불확실성이 점차 증

가하고 있다. 셋째, 재난에 대해 대응해야 하는 시간이 극히 짧아져서 재난관리를 위한 평상시 준비나 예방의 필요성이 중요하게 대두된다.

여기서 우리가 주목해야 할 부분은 선진국의 재난관리 컨트롤 타워는 예측할 수 없는 비통제, 비규칙, 비일상적인 재난관리 활동에 대비하여 재난관리 조직 간의 원활한 정보와 자원을 연결하고 있지만, 재난에 대한 1차적 책임을 현장에 있는 지방에 두면서 현장책임자의 지휘권을 보장한다는 것이다. 대규모 재난 시 구성되는 주, 연방 차원의 재난 대응 조직들은 권한과 지휘권을 행사하기 위해서가 아니라, 지방정부의 현장 재난대응을 지원하고 서로 연결하기 위해 참여한다는 점이다(정시구, 2015: 22).

지방정부는 시민의 기대에 부응하고 효과적인 재난관리를 위해 중앙정부나 기타 유관기관과는 다른 기능을 수행해야 한다. 첫째, 지방정부는 재난활동의 전 과정에서 주체적이고 주도적인 기능(권건주, 2005: 82)을 담당해야 한다. 지방정부는 재난 발생을 막거나 피해를 최소화하는 예방 기능, 지역안전관리계획을 수립하거나 경보시스템을 구축·운영하는 등의 대비 기능, 각종 인적, 물적 자원을 동원하여 재난을 수습하는 대응 기능, 피해 지역이 정상적인 생활을 할 수 있도록 하는 복구 기능 등 재난관리 전반에 걸쳐 주체로서의 역할을 수행하는 것이 필요하다.

둘째, 지방정부는 조정(coordination) 기능을 담당해야 한다. 재난관리의 예방, 대비, 대응, 복구 기능을 수행할 때는 여러 관련 기관 및 단체가 참여하게 된다. 이 때 지방정부는 각급 재난관리 책임기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관, 자원봉사자 등의 의견을 들어 가장 합리적인 대안을 선택하여 이행될 수 있도록 유관기관 간 조정의 역할을 수행(권건주, 2005: 83)해야 한다.

셋째, 지방정부는 재난 발생 시 재난 현장의 최일선에 위치해 있어야 하고, 지역주민의 생명과 재산을 보호해야 할 책무를 수행해야 한다. 그리고 재난이 발생하면 복구비 등 지방정부가 부담해야 할 비용이 급격하게 증가(권건주, 2005: 81-82; 박동균 외, 2009: 14)하는데, 이 또한 지방정부가 감당해야 할 부분이다.

넷째, 지방정부는 재난안전관리 역량을 강화해야 한다. 대부분의 재난은 지역에서 작은 사고로 시작하는 것이 일반적이다. 작은 사고에 효율적으로 대응하지 못해서 대형 재난으로 발전하는 경우와 또 태풍이나 홍수와 같이 해당 지역의 대응 역량을 넘어서는 대형 재난이 발생할 때 지방정부는 이를 감당할 수 있는 역량을 갖춰야 한다. 지방정부의 재난안전관리 역량을 높이는 것이 지역에서 발생하는 재난을 효과적으로 관리해서 대형 재난으로 확대되는 것을 막을 수 있는 대안인 것이다.

III. 위기관리와 재난관리에서의 지방정부 역할 강화

재난을 다루는데 있어서 지방정부의 바람직한 역할을 강화할 수 있는 방안을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 재난관리에 있어서 지방정부가 제 역할을 하기 위해서는 지역주민의 참여와 민간 지원 체계를 강화해야 한다. 재난이 발생하면 피해주민을 중심으로 이루어지는 주민조직의 1차적 대응이 매우 중요하다(채경석, 2004: 145). 이를 위해서는 재난지역에 대한 복구는 1차적으로 지역주민이 2차적으로 지방정부가 책임진다는 인식이 확산되어야 한다. 또한 재난이 발생하면 소방, 경찰, 응급의료 등의 공식 기관 외에도 원활한 대응, 복구에 많은 비공식 기관의 참여가 필수적이다. 따라서 재난관리기관은 평소 이들에 대한 교육, 훈련의 실시와 현장에서 이들을 체계적으로 활용할 수 있는 동원 체계를 갖춰야 한다.

둘째, 지방정부의 재난관리가 체계화되고 효율화되기 위해서는 현장 중심의 기동대응 조직을 설치해야 한다. 소방 조직은 119 상황실에서 재난사고를 접수하고 현장에 구조·구급 요원을 투입시켜 재난상황을 수습하거나 대응할 수 있지만, 지방정부의 재난관리 조직은 기동대응 조직이 없어 재난 발생 시 담당업무를 맡고 있는 공무원이 전문성도 없는 상태에서 현지에 출동하여 사고를 수습하거나 각종 위험시설물을 긴급 보수함으로써 업무의 비효율성이 증대되는 결과를 초래하고 있다(권건주, 2005: 91).

셋째, 지방정부는 재난관리를 위한 다양한 협력체계를 구축하고 소방, 경찰, 공공기관, 자원봉사단체, 상급기관들과 함께 활동해야 한다. 효과적인 재난관리를 위한 이해관계자는 다음과 같다. 위로는 중앙의 기관들이 있고, 옆으로는 사회적, 경제적인 그룹들이 있으며, 개인과 기업들이 존재한다. 공공기관인 소방, 경찰, 보건 기관들, 사회적 서비스 조직들인 음식, 의류, 대피소, 민간부문인 산업, 자원봉사, 민간단체, 언론 등에 대해서도 협력적 관계를 형성하고 운영하는 것이 바람직하다. 또 재난약자인 장애인, 고령자, 영유아, 외국인, 여성 등의 안전 현황을 파악해야 하는데, 이 경우에도 취약계층 내지 지역주민을 대상으로 활동하는 사회적 경제조직의 협력을 통해 취약성을 개선해 나갈 수 있다(네모토, 2015: 67).

넷째, 일본의 방재회의처럼 유관기관뿐만 아니라 해당 지역이나 인근 지역의 전문 인력까지 포함된 협력적 방재관련 회의체를 구성해야 한다.¹⁾ 그동안 우리나라 지방정부는 재난이 발생하는

1) 영국의 지방정부는 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 세 지방정부가 있으며, 이들 세 정부는 국가위기관리계획을 수립하고 조직을 운영함에 있어 공통적인 부분도 있지만, 각기 지방특성에 맞게 변형되어 운영되는 부분들도 있다. 전통적으로 경찰이 의장 역할을 수행하는 지방 위기관리 포럼(Local Resilience Forum)은 경찰 행정구역에 의해 42개로 구분되고, 1차 핵심대응기관이 필수적으로 참여하도록 하고 있으며, 기관 간에는 정보를 공유하고 협력하며, 지휘권과 통제권은 없다. 그리고 지역 위기관리 포럼(Regional Resilience Forum)은 42개 지역을 9개의 지방단위로 구분하여 설치된 지방정부 사무소의 소장이 의장 역할을 한다. 각 지역 대응 기관 대표자로 구성되되 지방 위기관리 포럼과 유사한 활동을 하며 지휘권과 통제권은 없다(박동균 외, 2012: 62-63에서 수정 요약).

경우 중앙정부에 너무 의존해 왔다. 중앙정부는 그동안 재난관리 역량을 강화해 온 한편, 전문 인력을 확대하고 있지만, 지방정부는 그렇지 못해왔다. 따라서 지방정부는 재난관리 관련 회의체 구성과 함께 재난관리 전문가들을 육성하고, 네트워크 구성을 통해 재난관리 역량을 강화하는 것이 필요하다. 또한 전략적 관리의 측면에서 외부의 관심사와 조직의 가치, 미션, 비전, 전략 사이의 관계에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 이를 위해 전략적 관리 그룹이 형성되어야 하는데, 이 그룹에는 선출직 시장, 최고 라인의 관리자들로 구성되는 것이 바람직하다(Poister and Streib, 1997: 119-120).

다섯째, 시민안전을 확보하고 재난의 1차적 대응기관인 지방정부의 방재역량 강화를 위해서는 충분한 전문 인력(윤동근, 2015: 51)을 확보해야 한다. 전문지식, 기술, 경험이 풍부한 전문가는 시민의 안전을 위협하는 지역의 위험요인을 체계적으로 파악, 개선하고 재난사고 발생 시 인력을 효율적으로 운용함으로써 현장에서의 신속한 대처를 가능하게 한다. 따라서 현장 중심의 실효성 있는 안전관리를 위해서는 지역차원의 재난관리 인력을 확보하고 반복적인 교육과 훈련을 통해 재난안전 역량을 갖추도록 하는 것이 중요하다. 재난관리 기능의 성격과 효과성은 세 가지의 주요 요인에 의해 영향을 받는다(Edwards and Goodrich, 2007: 43); ① 지방정부 조직 내에서의 재난관리 기능의 위상, ② 재난관리 부서의 규모와 구조, ③ 참모인력의 배치(재난관리 책임자의 지위가 정치적 임명인지 전문적 능력 임명인지 여부).

여섯째, 지방정부는 재난 발생에 대비하여 별도의 재난대비 조직 체계를 구축해야 한다. 지방정부의 행정 조직은 기본적으로 평상시의 사무와 사업을 수행하기 위한 구성체제이며, 재난대응 활동에 필요한 긴급대응 및 재난관리 수요에 대응하기 위한 체제는 아니다(이호동, 2011: 29). 이는 현실적으로 대규모 재난이 발생한 경우 지방정부는 일차 대응자로서 대책본부를 설치하고 대응해야 하지만, 경찰이나 소방을 제외한 지방정부의 조직과 기구는 재난을 가정하고 구성한 것이 아니기 때문에 많은 취약성을 지니고 있다. 따라서 지방정부는 평시와 달리 재난 대비를 위한 별도의 재난관리 조직을 구성하는 것이 필요하다.

일곱째, 지방정부는 재난관리 역량을 강화하기 위해 민간부문의 적극적인 참여와 자율적인 활동 역량을 강화해야 한다. 정부부문의 행정역량과 민간부문의 참여·자율역량의 관계를 기준으로 재난관리 역량의 유형을 구분하여 살펴보면, 정부의 보편적인 재난관리 방식만으로는 재난관리의 효과성을 확보하기 어렵다(이재은, 2011: 12-13). 오히려 중앙정부와 지방정부는 마스터 플랜을 비롯한 매뉴얼 발간, 안전수칙 마련 등 다양한 노력을 하고 있지만 정부의 정책 못지않게 중요한 점은 '시민들의 안전의식'임을 알 수 있다. 세월호 참사에도 불구하고 발생한 전남 담양의 펜션 바비큐장과 강화도 캠핑장 화재 등 안전 사고의 발생이 바로 시민들의 안전불감증, 즉 낮은 안전의식에 의해 비롯되었던 것이다(이동규·민연경, 2015: 35). 결국 정부의 재난관리 행정역

량 뿐만 아니라 시민들의 참여·자율 역량이 중요한 것임을 알 수 있다. 지금까지 '저비용 고효율' 추구에 따른 시민들의 안전수칙 위반은 화재와 추락, 붕괴, 폭발, 전염병 확산 등 다양한 재난에 원인을 제공해 왔다.



여덟째, 지방정부는 재난관리 활동에 대한 주민 신뢰를 확보해야 한다. 정부의 재난관리정책 의사결정의 결과를 보면, 재난 발생 여부와 관계없이 국민의 신뢰가 없는 경우에 대규모 인명 및 재산 피해가 발생하거나 혹은 정부 재난관리에 대한 불신으로 말미암아 향후 대규모 피해가 발생할 것으로 예측되기 때문이다(이재은, 2011: 11). 이와 마찬가지로 대형 화재, 대형 교통사고, 침몰 재난에 대한 불안감이 정부의 국정운영 평가, 즉 정부 신뢰에 영향을 미치는 중요한 요인으로 나타났다(이동규·민연경, 2015: 34-35). 재난안전에 대한 불안 인식 요인 외에도 상황적 요인으로 정책성과를 의미하는 우리사회의 재난안전도와 정부의 재난관리에 대한 평가 또한 정부 신뢰를 결정하는 중요한 요인으로 입증되었다.

아홉째, 대규모 재난에 효율적으로 대처하기 위해서는 평상시에 지방정부 간에 상호협력 조약(mutual aid compacts)을 맺어야 한다. 재난 피해를 당한 지방정부는 효율적인 대응과 복구를 위한 지원을 받기 위한 사전 노력이 있어야 한다. 2005년 허리케인 카트리나와 2004년 플로리다 주 허리케인이 가져다 준 교훈 중 하나는 상호협력조약을 통해 지방정부의 역량을 형성했다는 소중한 가치를 경험한 것이다. 48개 주 등으로부터 온 약 66,000명의 사람들이 루이지애나 주, 미시시피 주, 앨라배마 주에서의 대응과 복구 노력을 지원하기 위해 배치되었던 것이다. 시와 군 지방정부 사이의 자원 공유 능력은 지방정부와 주정부의 긴급 역량(Edwards and Goodrich, 2007: 327)을 크게 확대시켜 주었던 것이다.

V. 결론

우리나라 재난관리 개선을 위해 고쳐야 할 문제점은 대단히 많다. 예를 들면, 사회 부조리와 부정부패, 정경유착과 민관유착의 부적절한 관계 역시 재난 발생의 주요 원인이 되어 왔다. 세월호 여객선 침몰 사고에서 본 바와 같이 관료 집단 이기주의를 의미하는 관피아(관료+마피아)는 해양수산부 마피아를 의미하는 해피아, 교육부 마피아를 의미하는 교피아를 비롯하여 원자력 분야의

권두언

원전마피아, 금피아, 검피아, 군피아 등 수많은 사회 부조리와 부정부패가 재난 발생과 직접적이고도 간접적인 연결고리 역할을 해왔다(이재은 · 이우권, 2014: 19-20). 또한 재난 대응의 실패와 관련하여 선출직 공무원들이 모두 대응 과정에 개입함으로써 대응의 실패를 가져오는 원인이 되는 현상도 있다. 재난이 발생하기만 하면, 국회의원, 장관, 차관, 의회 의원 등이 대응 현장을 방문함으로써 현장지휘를 비롯한 대응 활동이 방해받고 있다. 또 지방정부의 행정조직은 소방 이외에는 현장으로 출동할 수 있는 조직이 없는 것이 현실이고 필요한 자원도 결여되어 있다(이호동, 2011: 29). 재난이 발생하면 인명구조, 대피, 라이프라인의 복구, 대피시설 운영 등 다양한 지원 등의 업무가 발생하게 되지만, 소방 이외의 지방정부의 일상 업무는 재난대응 업무와 관계가 거의 없고, 기술 및 수단에 관한 지식이나 방법이 결여되어 있어 아마추어적 대응에 머무를 수밖에 없는 실정이다. 이러한 문제점들 외에도 전문성 부족의 문제, 협조체계의 결여, 비합리적인 예산 배분의 문제 등 다양한 수많은 문제들이 재난관리에 있는 것이 현실이다.

이러한 문제들은 어느 한 지역에만 특정한 문제가 아니라 오늘날 대한민국의 모든 지방정부에서 공통적으로 나타나고 있다. 따라서 지방정부의 재난관리와 위기관리를 효과적으로 수행할 수 있기 위해서는 위기관리와 재난관리에서의 지방정부 안전관리에 대한 신뢰 구축, 재난 현장에서 바람직한 리더십의 발휘, 지역사회 회복력(resilience)의 마련, 재난 예방을 위한 제도적 노력 등을 기울이는 것이 필요하다. ◀



참고자료

- 권건주. 2005. 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안: 삼척시 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 1(2): 79-92.
- 네모토 마사쓰구. 2015. 지방자치단체 재난관리 체계와 사회적 경제조직의 역할: 일본 재해대책 기본법 개정과 스기나미구(杉 區) 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 11(2): 49-69.
- 박동균, 박창근, 송철호, 오재호. 2009. 지방자치단체의 재난대응론. 서울: 대영문화사.
- 박동균, 양기근, 류상일, 강용석. 2012. 유럽 지방자치단체의 재난관리 시스템: 영국과 독일 사례의 특징과 시사점. 한국치안행정논집. 8(4): 55-76.
- 박지영. 2015. 초대형 재난 위험사회의 대비. 국토. 406(2015. 8): 6-13.
- 서재호, 이승중. 2012. 지역주민의 사회안전 및 사회위험 인식 영향요인에 대한 탐색적 연구: 광역자치단체를 중심으로. 한국위기관리논집. 8(3): 1-20.
- 윤동근. 2015. 초대형 재난에 대비한 시민안전 제고방안. 국토. 406(2015. 8): 48-52.
- 이동규, 민연경. 2015. 세월호 참사 이후, 재난 안전인식이 정부신뢰에 영향을 미치는가?: 한국리서치의 재난안전 국민인식 옴니버스 조사결과를 중심으로. 한국위기관리논집. 11(3): 19-38.
- 이재은, 양기근. 2004. 재난관리의 효과성 제고 방안: 시민참여와 거버넌스. 현대사회와 행정. 14(3): 53-81.
- 이재은, 이우권. 2014. 한국의 복합재난 대응과 위기관리체계 발전 방향. 한국위기관리논집. 10(9): 15-31.
- 이재은. 2011. 재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성. 한국위기관리논집. 7(6): 1-16.
- 이재은. 2014. 국가재난법제의 정비와 실효성 확보 방안. 한국위기관리논집. 10(12): 1-20.
- 이재은. 2015. 사회내장형 위기관리시스템을 구축해야 합니다. 국토. 406(2015. 8): 55-59.
- 이호동. 2011. 지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안: 일본의 지방위기관리체계 사례분석과 시사점. 한국위기관리논집. 7(3): 25-48.
- 정시구. 2015. 경계 연결단위로 본 재난 컨트롤타워 고찰. 한국위기관리논집. 11(5): 1-25.
- 채경석. 2004. 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색. 지방정부연구. 8(4): 131-147.
- Edwards, Frances L. and Daniel C. Goodrich. 2007. Organizing for Emergency Management. William L. Waugh Jr. and Kathleen Tierney, eds. Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, 2nd ed. Washington, D.C.: ICMA Press. 39-55.
- Poister, Theodore H. and Gregory Streib. 1997. Strategic Management: A Core Responsibility of Local Government Administrators. John J. Gargan, ed. Handbook of Local Government Administration. 101-127.