

地方自治團體의 危機管理: 法的·機能的 役割과 責任

Disaster Management Systems in Local Government:
Legal and Functional Perspectives

李 在 恩

(延世大學校 社會科學研究所 研究員)

<目 次>

- | | |
|--------------------------|------------------|
| I. 序論: 研究背景과 目的 | II. 政府 危機管理體制 論議 |
| III. 地方自治團體의 危機管理 役割과 責任 | IV. 結 論 |

<ABSTRACT>

All the governments, which are responsible for protecting the life and safety of the citizens, have to prepare, response against the various disasters. When disaster strikes, it does so in one or more local jurisdictions. Local governments being located in the first line of official public responsibility, they, therefore, have to develop and maintain a program of emergency management to meet their responsibilities to provide for the protection and safety of the public. The problem is deciding what disasters face the local governments, the likelihood of their happening, the probable results and the measures needed to overcome their effects.

Since the enactment of Disaster Management Act in 1995, emergency management organizations in local governments have had more authority, responsibility, and proper roles for local emergency management.

So, this paper suggests that the functions of local governments are based not only on the Disaster Management Act, but also on the functional perspectives. They are as follows;

1. Legal roles - disaster prevention, disaster control, emergent rescue & relief activities, emergent measures.

2. Functional roles - the establishment of conjunction with the private sector, coordination in the inter-and intra- organizations, response to mass communications: cooperation & control.

I. 序論: 研究背景과 目的

우리나라에서는 과거 오랫동안 홍수·태풍·지진 등과 같은 자연재난(natural disaster)을 천재지변의 하나로 보고 이를 인간의 힘으로는 어쩔 수 없는 하늘의 뜻으로 받아들이는 전통적인 소극적·인과관계론적(unicausal) 문화(Wenger, 1978: 20)를 지녀왔다. 그러나 과학기술의 발달과 산업발전에 따른 의식의 전환으로 인해 자연을 통제하고 관리하며 이용함으로써 어느 정도 자연재난을 방지·예방하고 그 피해의 정도를 경감시킬 수 있다는 적극적인 인 위기관을 지니게 되었다. 또한 인위/기술재난(man-made/technological disaster)의 경우에도 그 발생 자체가 인간의 무지나 부주의, 실수 등으로 인해 발생한다고 생각하여 인위재난의 발생을 방지하기 위해서는 적극적인 위기 대처가 필요하다는 인식을 지니고 있다.

특히, 최근 동일 유형의 각종 위기가 반복적으로 발생하고 있고 그 피해 또한 단순한 재산상의 손실을 벗어나 막대한 인명의 손실을 가져오게 됨에 따라, 자연재난, 인위 재난, 사회 재난을 막론하고 위기 발생 및 관리에 있어서 국가의 책임을 묻게 되었다. 이는 헌법(§ 34⑥)³⁸⁾에서도 밝히고 있는 바와 같이 국가 위기관리 책임을 의미하는 것으로서, 이와 같은 책임의 역할을 다하여야 할 기관에는 중앙정부, 지방자치단체, 그리고 법령으로 정하는 지방행정기관·공공기관·공공단체 및 재난관리의 대상이 되는 중요 시설의 관리기관, 기타 법령에 의하여 재난관리의 책임이 있는 기관 또는 단체가 이에 해당된다³⁹⁾. 그 중에서

38) 헌법 제 34조 6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정함으로써 국가의 재난관리 의무를 명백히 밝히고 있으며, 재난을 포함한 각종 위기로부터 국민을 보호하는 것이야말로 국가의 책무를 명시하였다.

39) 1995년 7월 18일 法律 第 4950號로 제정된 災難管理法 第 2條 5項은 이를 분명히 명시하고 있다. 재난관리법은 국가 및 지방자치 단체의 재난관리체계의 확립과 재난의 예방·수습·긴급구조구난·응급조치·기타

도 지방자치단체는 위기 예방과 준비, 대응과 복구를 하는 기관으로서 위기관리 1차 책임 기관에 해당한다(Kreps, 1991: 30).

그러므로 이 논문에서는 위기관리에 있어서 지방자치단체가 수행해야 할 역할과 책임을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 먼저 정부 위기관리 체제를 위기관리 단계와 활동주체를 중심으로 살펴보고, 법적·기능적 측면에서 지방자치단체의 역할과 책임을 분석한 후, 이에 기초하여 성공적인 위기관리를 위한 지방자치단체 위기관리 체제에 관하여 논의를 전개하고자 한다.

II. 政府 危機管理體制 論議

1. 政府 危機管理 必要性

정부 위기관리 차원에서 위기를 “체계의 존립을 위태롭게 하면서 그 구성원의 건강·생명과 재산에 손상을 줄 수 있는 사건이나 상황”⁴⁰⁾으로 정의한다면, 이같은 정의는 위기를 관리 대상으로 설정하는 것을 전제로 삼는 것이며, 또한 위기에 대한 예측·준비 및 사후 대응이 가능한 것으로서, 그리고 위기발생 예측은 노력 여하에 따라 결정된다고 보는 것이다⁴¹⁾. 특히 홍수나 가뭄 등의 자연재난은 주기적·반복적으로 발생한다는 관점에서 시기적으로 어느 정도 예측 가능하다는 입장이 견지되어 왔고(심재현, 1995: 92), 또한 인위재난 역시 불확실성을 지니고는 있지만 과거 경험으로부터 예견·예측이 가능한 것으로 볼 수 있다(Kasperson & Pijawka, 1985: 8; 정홍수, 1994: 51; 서울시정개발연구원, 1994)⁴²⁾. 따라서 위기 예방은 발생 이전의 충분한 진단 노력과 준비가 있을 경우에만 가능하다.

그렇다면 왜 정부가 위기관리에 개입해야만 하는가? 정부가 개입해야 하는 이유는 우선, Schneider(1995: 18)가 지적하고 있는 것과 같이 위기가 잠재적으로 심각한 사회적 문제들

재난관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

40) 위기 정의는 연구 분야나 영역에 따라 그리고 시·공간적 상황에 따라 재정의하는 것이 가능하다. 연구자가 처한 위기시 상황 변수에 의거하여 정의를 달리하고 적합한 대응을 할 경우에만 위기 개념의 유용성을 보장할 수 있는 것이다. 이 논문에서는 ‘위기’ 내용이 자연재난·인위/기술재난·사회재난을 포괄하고 있으며, 각각의 사건을 의미할 때는 ‘재난’ 용어와 동일한 것으로 본다.

41) 이 논문에서 위기는 자연재난, 인위/기술재난, 사회재난을 총칭하는 경우 사용되는 용어이며, 각각의 사건을 의미할 경우에는 재난이라는 용어를 사용한다.

42) 예를 들어 지난 1993년에 발생했던 구포열차 사건이나 아시아나 항공기 추락 사건, 서해 훼리호 사건은 어느 정도 신문 사설에서 그 안전대책이 시급함을 지적했던 것들이었다.

을 야기시키기 때문이다. 즉 위기의 경제적·물리적·정서적 비용이 너무 크기 때문에 국가는 위기관리를 무시하거나 간과할 수 없으며 이를 예방하고 준비하며 대응할 책임을 져야만 한다. 둘째, 위기는 매우 '정치적(politicized)' 쟁점이 되기 때문이다(Schneider, 1995: 18). 위기는 정치인들로 하여금 시민의 욕구에 적극적으로 대응하게 함으로써 위기자체가 정치적 쟁점으로 전환된다는 것이다. 셋째, 특히 자연재난은 민간 영역의 해결능력을 벗어나는 문제들을 야기시킨다(Schneider, 1995: 18). 그러므로 이들을 다루려는 노력은 공공 성격이나 집합적 특성을 지니게 된다. 넷째, 위기 상황 자체는 공중의 관심을 끌 수 있는 주제인 동시에 현정부 권한의 합법적 영역 내에서의 문제로 인식되기 때문이다(Cigler, 1988: 8). 마지막으로 위기관리의 제단계, 즉 완화, 준비, 대응, 복구의 과정에는 많은 자원과 인력의 동원이 필요하다. 그런데 정부야말로 이러한 자원동원 능력을 지니고 있으며, 합법적인 물리적 강제력을 지니고 있기 때문에 위기관리 과정에 정부가 개입해야만 한다는 것이다(김형렬, 1997: 401).

2. 政府 危機管理體制: 緩和, 準備, 對應, 復舊

정책결정자들은 인간의 생명과 안전에 대한 위협을 감소시키기 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 이들의 노력은 주로 중앙정부와 지방자치단체의 주요 기능으로서의 위기관리 기반을 조성하는데 초점을 둔 것으로서, 정부 위기관리는 위기의 완화, 준비, 대응, 복구와 관련된 정책들을 개발하고 집행하는 과정으로 정의 될 수 있다(Petak, 1985: 3).

1) 위기완화

위기 완화(mitigation)는 인간의 건강과 안전 그리고 사회 복지를 위협할 위험이 존재하는 곳에서 무엇을 해야 하는 지를 결정하고, 위험 감소 계획(risk reduction program)을 집행하며, 자연재난과 인위재난으로 부터 인간의 생명과 재산에 대한 장기적인 위협의 정도를 감소시키려는 활동을 하는 것으로서 위기가 실제로 발생하기 전에 위기 촉진 요인을 미리 제거하거나 위기로인이 가급적 표출되지 않도록 억제 또는 완화하는 과정을 의미한다(Petak, 1985: 3; McLoughlin, 1985: 166; 김형렬, 1997: 400). Godschalk & Brower(1985: 64-65)에 의하면, 이러한 지역사회의 완화 전략은 세 가지 주요 목표를 추구한다. 즉, ① 독이나 방파제 등의 구조물을 설치하여 위기를 억제하거나 약화시키고, ② 건물 높이나 홍수 방지 시설을 통해 위해(危害)지역에 거주하는 사람과 시설을 보호하며, ③ 토지 사용 및 인구 집중을 규제함으로써 위험 지역에 대한 이용을 제한하는 것이 그것이다. 이들 중 첫

번째 목표는 위협의 성질을 변화시키려는 것이고, 둘째는 손실 우려가 있는 취약성을 감소시키려는 것이다. 그리고 셋째는 주민들의 위협에 대한 노출을 감소시키려는 것이다(Perry & Mushkatel, 1984: 155).

이러한 완화전략은 장기적이고 보다 일반적인 위기 감소 문제를 다루는 것으로서, 완화는 지역 사회가 장래 직면하게 될 재난을 극복할 수 있는 능력을 증진시키는데 초점을 두고 있으며, 위기 종류에 따라 목표가 변화된다. 즉, 인위/기술 재난의 경우, 완화는 위기에 대한 조치를 통해 그 발생 기회를 감소시키거나 원인을 제거하려 하는 반면, 자연 재난의 경우에는 구조·구급과 인간 활동에 대해 조치를 취함으로써 위기 노출 지역에 대한 주기적 영향으로부터 위기를 감소시키려 한다. 이러한 완화 단계는 복구 단계에서 개발된 정책이나 사업 계획들에 의해 개선될 수 있으며(Rubin & Barbee, 1985: 61-62), 따라서 준비, 대응, 복구단계와 직·간접적인 관련성을 지니고 있다고 볼 수 있다.

완화 단계에서 사용되는 도구나 기법으로는 계획(plan), 개발규제(development regulation), 조세 제도, 자금지출계획, 보험, 그리고 위기 정보 체계 등이 있으며, 이들 제 접근법들을 활용하는 과정에서의 기술적·정치적 과정 모두를 포함한다.

2) 위기준비

위기준비(preparedness)는 위기에 대응하기 위하여 운영능력을 개발시키려는 활동으로 정의할 수 있으며, 구체적으로는 중요 자원들을 확인하고 지역내외에 있는 대응 기관들의 사전 동의를 구하며, 위기의 손실을 줄이고 생명을 보호할 대응자들을 훈련시키며 대응 계획을 개발하는 것이라고 할 수 있다(Petak, 1985; McLoughlin, 1985: 166). 또한 위기를 관리하는 데 필요한 계획이나 경보 체계(warning systems) 및 다른 수단들을 준비하는 것이다(Clary, 1985: 20)⁴³⁾.

준비 단계에서 특히 주의할 영역을 살펴보면, 우선 각 분야간의 조정과 협조를 이루는 것이 필요하다. 예를 들어 의료 재난관리(medical disaster management)는 조직간·지역간 조정의 문제를 야기시키며, 여기서 조정을 어렵게 만드는 것은 사회적·경제적 그리고 정치적 장벽으로 이들 문제들을 극복할 경우에만 조정과 협조의 문제가 해결될 수 있다

43) 이와 같은 준비 단계는 재난에 대해 대응 단계를 조정해 주며 재난의 영향을 감소시키기 위해 설계되었다. 이러한 준비 단계에 있어서 중요한 의미를 지니는 것으로는 1979년 미국 카터 대통령에 의해 행정명령 12127호에 의한 미국 연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency: FEMA)의 창설될 수 있다. 이는 이전 기간동안 각 기관에 분산되어 있었고 각 활동이 조정되어 있지 않았던 미국 연방 정부 차원의 재난 준비 노력을 시정하였다는 점에서 그 의미가 있다.

(Tierney, 1985: 77-78). 둘째, 위기발생시 자원의 신속한 배분을 가능하게 하기 위해 준비 단계에서 위기관리 우선순위 체계(priority systems)를 세우는 것이 필요하다(Zimmerman, 1985: 35). 마지막으로, 준비 단계는 위기 대응 단계를 위한 특정한 자원 조달 기제를 확립해야 한다(Zimmerman, 1985: 35). 즉, 위기발생시 사용할 수 있는 정상적인 자금원 이외에도 예측하지 못한 사건에 대해 자금을 투입할 수 있는 간접적인 자금원까지도 확보해 놓아야 한다는 것이다. 따라서 위기관리가 정상상태로의 신속한 복귀를 목표로 한다면 지속적·연속적 과정으로서의 준비 과정은 대응 과정과 연계되어야만 하며 과학적 지식과 계획에 의해 합리적으로 이루어져야 한다(Kreps, 1991: 33-36).

3) 위기 대응

위기 대응(response)은 위기로 인해 발생한 피해를 복구하고 원조를 제공하며, 제 2의 손실 발생 가능성을 감소시켜줌으로써, 복구 단계를 운영하는 과정에서 발생할 수 있는 문제들을 최소화시키는 단계이다(Petak, 1985: 3). 위기대응 단계에서 중요한 요소들을 살펴보면, 첫째, Quarantelli에 의하면 자연재난과 인위/기술재난은 위험이나 위협의 질적 차이를 지니고 있기 때문에 각각의 위기에 대한 대응을 달리해야 할뿐만 아니라 관리 방법상에서도 차이를 두어야 한다는 것이다(Kasperson & Pijawka, 1985: 12). 따라서 최고 정책 집행자나 위기관리 담당자는 각각의 위기 발생시에 각 위기의 동일성과 상이성을 파악하고, 그에 따라 적절한 대응 방안을 수립해야 할 것이다. 둘째, 위기관리 대응 국면에 대한 주민의 인식정도도 중요한 요소로 제기된다. 즉 위기관리 과정에서 지역 사회의 위기 대응 계획이 진행 중에 있으며, 특정 공무원이 그 활동에 대하여 책임을 지고 있다는 것을 주민들이 알 수 있게 해야 한다(Perry & Nigg, 1985: 72). 이것은 위기관리자가 효과적으로 자신의 책무를 수행하고자 하는 경우에 필요한 것으로서, 우선 위기시에 위기관리 조직에 대한 주민의 신뢰성이 확보되어 있어야만 한다. 이러한 신뢰성은 위기 발생 이전부터 위기 관리자들의 지역 위기에 대한 전문성에 입각한 접근과 특별한 장비에의 훈련을 통하여 주민들에게 인식될 수 있는 것이다. 셋째, 위기 대응 단계에서는 위기관리의 분명한 목표를 설정해야 한다. 명백한 기본 목표하에서만 위기관리 활동이 효과적일 수 있기 때문이다. 예를 들면, 지난 1995년 6월 29일 사망자 501명, 부상자 937명 등 총 1400여명의 인명피해를 낸 삼풍백화점 붕괴 사고에서 알 수 있는 바와 같이, 위기관리의 기본목표가 분명하게 설정되지 않았을 때는 구조 체계는 물론 각 구조기관이나 구호기관간의 협조/조정체계가 허술하게 되어 관리가 제대로 될 수 없다.

이외에 위기에 대해 보다 효과적으로 대응하기 위해서는 위기준비 과정에서 집중화되고 공식적인 의사결정보다는 유연한 결정 구조(flexible decision making structures)를 유지하는 것이 바람직하며, 조직 구성원들의 위기관리 역할을 구체화시키는 것이 필요하다(Mileti & Sorensen, 1987: 14). 특히 위기관리를 일상 업무로 수행하고 있지 않은 조직의 경우에는 위기에 대비하여 구성원 각자의 업무정의(work definition)를 하는 것이 더욱 필요하다.

이와 같이 대응은 완화나 준비와 독립되어 있는 것이 아니라 상호 밀접하게 연계되어 있다. 그러므로 위기에 대한 대응은 인위재난, 대규모 자연재난, 그리고 사회재난을 막론하고 대응 단계에서 전체적 차원에서 위기를 파악·대응하기 위한 통합 위기관리체계의 확립이 필요하다(Drabek, 1985: 85; McLoughlin, 1985: 170).

4) 위기 복구

위기 복구(recovery)는 위기 발생 후, 원상으로 복구되는 과정을 의미하는 것으로, 초기 회복기간으로부터 피해 지역이 정상적인 상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적인 과정이다(Petak, 1985: 3; 김형렬, 1987: 71).

Perry(1985: 2-4)에 의하면 복구 단계는 취약한 환경에서 이루어지는 것이기 때문에 완화·준비·대응·회복의 전과정과 연계되어 있어야만 한다. 복구 단계에서 주의할 점으로는 첫째, 어떠한 위기이든지 간에 위기발생은 예기치 못했던 경제적·재정적 위기를 야기시킨다는 점이다. FEMA 통계에 의하면 1974년 4월 1일 부터 1983년 9월 30일까지 주정부 지사들에 의해 요청된 긴급재난구조자금 요청중 단지 59퍼센트만이 승인되었고, 41퍼센트의 요청이 기각되었다(Settle, 1985: 101). 긴급재난구조자금 요청이 기각된 41퍼센트 지역은 심각한 재정 위기에 봉착하게 되었다. 즉, 위기 발생과 더불어 물가가 급속히 상승하였으며, 부동산의 자산가치는 하락하였고, 세수입은 감소한 반면에, 이에 대한 어떠한 재정 위기 계획도 마련되어 있지 않았던 것이다. 둘째, 복구 단계에서는 위기관리의 주요 활동 주체들, 즉 미국의 경우, 지방정부, 주정부, 연방정부 그리고 민간조직(private organization)을 예로 들 수 있다(Perry, 1985: 8-14)⁴⁴). 이들은 개별적인 활동을 하는 것이라기 보다는 서로가 혼합되고 함께 공동으로 기능을 협조할 때 효율적으로 복구과정을 수행할 수 있는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 완화와 준비 활동은 일반적으로 위기 발생 이전에 기능하는

44) 이는 미국의 경우로서 우리나라에서는 주요활동 주체로 ①지방자치단체, ② 중앙정부, ③ 민간영역으로 구분하여 살펴 볼 필요가 있다.

것이며, 대응과 복구 활동은 위기 발생 이후 조치로 볼 수 있다. 이들 단계 중 위기 발생 자체를 억제하거나 예방, 준비하는 완화·준비 과정이 중시되어야 함에도 불구하고, 현실에서의 정치적 성격에 의해 위기관리에 소요되는 대부분의 자금과 각종 자원들은 복구과정에 집중되어 있다(Perry, 1985: 7). 따라서 위기관리의 각 과정에 대해 균형있게 자원을 배분해주는 노력이 필요하며, 완화와 준비 단계에 대한 관심을 기울이는 것이 보다 중요하다.

3. 危機管理 活動 主體

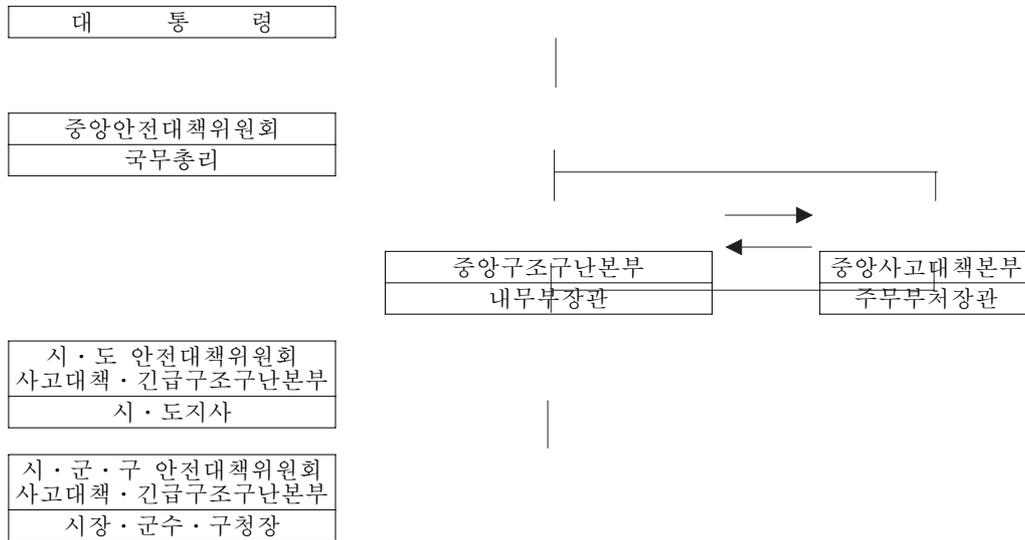
위기관리는 위기에 대하여 통합된 대응(unified response)을 조정하는 것이다. 즉, 위협을 예방하고 최소화시키며, 예방이 가능하지 않은 경우에는 이미 발생한 위기에 대하여 신속하고 효과적으로 대응하며, 가능한 한 빠르게 정상 상태로 복구하는 것을 돕는 것이라 할 수 있다(Pickett & Block, 1991: 263). 이러한 위기관리 임무를 수행하는 활동주체로는 지방자치단체, 중앙정부, 그리고 민간영역의 셋으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

1) 지방자치단체

우리의 일상생활 속에서 발생하는 대부분의 위기는 지방자치단체의 영역내에서 발생하기 때문에 지방자치단체야말로 위기관리의 최일선에 위치해 있는 것이며 일차적 역할을 할 것이 요구되고 직접적인 위기 문제들을 다루게 된다(Kreps, 1991: 30; 김영규, 1995: 207). 따라서 시민들은 위기발생시에 가장 먼저 자신들의 지방자치단체가 시기적절하고 보다 잘 조정된 그리고 포괄적인 대응을 해주도록 기대하고 의존하고 있다(Hy & Waugh, 1990: 21).

또한 지방자치단체는 위기의 발생을 억제하거나 예방을 하는 위기 완화와 위기 발생 시에 대비한 비상계획이나 경보체계 등을 정비 혹은 설치하는 위기 준비 과정을 직접 실시하는 주체로서의 역할을 하고 있으며, 복구 과정에서 지방자치단체는 재난의 피해자이면서 동시에 복구 주체로서 역할을 한다. 이러한 과정에서 지방자치단체는 인접 자치단체와의 협조를 통해 재난관리에 필요한 인적·물적 자원을 조달하거나 <그림 1>에서 보는 바와 같이 상급 자치단체나 중앙정부의 원조를 요청하기도 한다. 이처럼 지방자치단체는 위기 관리 전과정에 걸쳐 1차적인 역할을 수행하는 주요 활동주체이다.

<그림 1> 국가 및 지역 재난 예방 수습 체계



자료: 내무부, 「재난연감」 (1996).

2) 중앙정부

위기관리에 있어서 필요로 되는 자원을 가장 광범위하게 가지고 있고, 물리적 강제력과 합법적 권한으로 위기관리에 필요한 강력한 조치를 취할 수 있는 주체는 중앙정부이다. 중앙정부가 지니고 있는 자원 중에는 지방자치단체나 민간영역이 갖고 있지 못한 기술적 전문성을 요하는 자원, 예를 들어 태풍, 홍수 등의 자연재난을 예측하고 탐지하는 각종 장비와 인력을 보유하고 있으며, 많은 상이한 유형의 잠재적 위기 상황에 광범위하게 이용할 수 있는 장비와 시설들을 보유하고 있다(Perry, 1985: 11). 특히 중앙정부는 재난을 예방하고 발생할 우려가 있는 재난을 신속히 수습·복구하기 위한 계획을 수립하고 이를 시행하여야 하는 책임을 지고 있고(재난관리법 §3②), 재난 발생 후 대응과 복구에 필요한 막대한 재원을 보유하고 있기 때문에 중앙정부는 위기관리에 있어서 직접적인 활동주체로서 뿐만 아니라 지원기관으로서의 역할까지 수행한다. 지방자치단체가 자연재난과 인위재난중 해당지역과 관련된 사안에 대해 노력을 집중하는 반면에 중앙정부는 일부 지역에 국한된 각종재난 사건은 물론 국가 내에서 발생하는 모든 자연/인위재난은 물론 적의 침공으로 인한 전쟁이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난, 즉 민방위 사태로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사 작전상

필요한 노력 지원 등 일체의 자위적 활동을 수행할 책임(민방위기본법 §2①)이 있기 때문에 그 책무는 더욱 막중하다고 볼 수 있다.

3) 민간 영역

우리 나라의 재난관리는 그 동안 민방위 조직을 기본으로 하여 전시대비 훈련과 기타 천재지변에 대처해오는데 치중하면서 그 책임의 대부분을 국가기관에 대해 물어왔다. 그러나 1990년대부터 집중적으로 발생하여 온 각종 인위재난으로 인해 민간영역의 재난관리 책임에 관한 논의가 시작되었다. 특히 지난 1995년 7월 23일 전남 여천군 남면 연도 근해에서 좌초한 유조선 시프린스호 기름 유출로 인한 해양오염 사건이나 같은 해 서울 서초구에서 발생한 삼풍백화점 붕괴사건에서 알 수 있는 바와 같이 재난관리는 공공부문의 능력만으로는 미흡하다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 재난관리 체계 구성시 민간기업과 자원봉사자들의 역할을 장려하고, 이들의 재난에 대한 의식 개혁 및 안전 문화를 정착시켜 가는 노력이 필요하다(박종화, 1996: 207-211).

재난관리에 있어서의 민간 영역은 두 가지로 구분해서 살펴볼 수 있다(Perry, 1985: 13). 첫째, 주로 위기관리 국면에서의 역할 수행을 하기 위한 조직들이 있다. 이와 같은 유형의 조직에는 적십자(Red Cross), 구세군 재난구조계획(Salvation Army Disaster Relief Program), 지방 탐색 구조 단체들을 예로 들 수 있다. 두 번째 유형의 조직은 평소에는 위기관리와 관계가 없는 일상의 업무를 수행하지만 위기관리시 잠재적으로 유용한 장비나 전문성을 지니고 있는 경우로서, 대형 재난시 불도저나 굴삭기 등의 중장비를 운용하는 지방 건설관련 조직을 고려할 수 있다. 이와 같은 민간 영역 조직들은 일부 지역에 국한된 것으로부터 전국적인 조직에 이르기까지 광범위하게 확산되어 있으며, 이들은 대응 및 복구 단계에서 중요한 역할을 수행할 것이다.

그러나 위기상황에서 민간 자원 자원봉사자들의 도움도 필요한데, 이 경우 종종 해결하기 어려운 딜레마 상황에 봉착할 수 있다. 한편으로 이들은 정부의 정규 구조 팀을 보완하고 도와줄 수 있는 반면에 이들을 누가 통제하고 어떻게 명령을 하느냐 하는 지휘·관리상의 문제, 그리고 과도하게 많은 수의 자원봉사자들의 도움을 조정하는 문제 등이 제기되기 때문에 이들에 대한 관리가 시급하다(Pijnenburg & Duin, 1991: 55; 「중앙일보」 1995. 7. 21: 10).

Ⅲ. 地方自治團體의 危機管理 役割과 責任

1. 地方自治團體의 法的 役割과 責任

지방자치시대에서의 자치행정권은 해당 지방자치단체장에게 있기 때문에 위기관리를 위한 권한과 책임 또한 자치단체장에게 있다(Durham & Suiter, 1991: 101). 따라서 지방자치단체는 재난 예방과 수습, 긴급구조구난, 응급조치 기능을 수행해야 할 역할과 책임을 맡고 있으며, 이들 각각의 기능을 재난관리법⁴⁵⁾을 중심으로 하여 살펴보았다.

1) 재난예방

재난관리법(§11①)에서는 재난예방을 위해 각급 재난관리 책임기관의 장에게 ① 재난의 예측·예보 및 정보전달체계 구축과, ② 재난 대비 교육·훈련의 실시, ③ 재난 발생의 위험이 높은 분야에 대한 안전관리 체계 구축과 안전관리 규정 제정, ④ 재난 발생의 위험이 높은 시설 및 지역의 지정·관리, ⑤ 기타 재난 예방에 필요하다고 인정하는 사항에 대해 조치하도록 하고 있다. 이는 Petak(1985)의 위기관리 단계중 완화, 준비 단계에서 필요한 제반 조치로서 지방자치단체장은 먼저 위기가 발생하지 않도록 억제, 완화, 준비하는데 중점을 두어 위기관리 업무를 시행해야 함을 의미한다.

2) 재난수습

기초 및 광역자치단체에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 현저한 때에는 재난의 예방·수습에 필요한 조치를 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위해 시·도지사는 시·도 사고대책본부를, 시장·군수·구청장은 시·군·구 사고대책본부를 설치할 수 있으며, 사고대책본부장은 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 된다(재난관리법§14①-②). 따라서 자치단체장은 준비와 대응 단계에서 사고대책본부장으로서 재난수습이 효율적으로 이루어질 수 있도록 하기 위해 당해 지역에 소재하고 있는 지방행정기관⁴⁶⁾ 등의 장이 행하는 당해

45) 재난관리법은 1990년대 중반 잇따른 인위재난의 발생으로부터 국민 생활의 안전을 도모하고 재난의 예방과 수습에 필요한 국가 및 지방자치단체의 재난관리체제를 구축하려는 의도에서 지난 1995년 7월 18일 법률 제 4950호로 제정되었다.

46) 여기에서 논의되고 있는 지방행정기관·공공기관 및 공공단체는 지방산림관리청, 국립동물검역소 및 국립식물검역소, 국립검역소, 체신청, 지방국토관리청 및 제주개발건설사무소, 지방해운항만청, 지방철도청, 지방항공청, 한국전력공사, 한국가스공사, 한국전기안전공사, 한국가스안전공사, 한국수자원공사, 한국전기통신공사, 한국도로공사, 그리고 중앙안전대책위원회 위원장이 재난관리 책임기관으로 지정하는 기관이나 단체를

재난의 수습에 관한 업무를 총괄하고, 당해 지방행정기관의 장에게 행정 및 재정상의 조치나 기타 필요한 업무 협조를 요청할 수 있다(재난관리법 §15①).

3) 긴급구조구난⁴⁷⁾

이는 위기대응 단계로서 지역별 긴급구조구난 대책을 총괄·조정하고, 당해지역에 소재하는 긴급구조구난 기관간의 역할 분담 및 당해지역의 긴급구조구난 기관이 행하는 긴급구조구난 활동의 지휘·통제 등에 관한 업무를 행하기 위하여 시·도지사는 시·도 긴급구조구난 본부를, 시장·군수·구청장은 시·군·구 긴급구조구난 본부를 설치하여, 재난 발생 시 소속 긴급구조구난 요원을 재난 현장에 신속하게 출동시켜 필요한 활동을 수행한다(재난관리법§21①,§22①). 이러한 활동의 현장지휘는 지방자치단체장이 지역구조구난 본부장으로서 직접 현장지휘를 하거나 구조본부의 통제관이 행하며, 그 내용(재난관리법§23②)으로는 첫째, 긴급구조구난 기관 및 자원봉사자 등에 대한 임무 부여, 둘째, 사상자의 응급처치 및 의료기관으로의 이송, 셋째, 긴급구조구난에 필요한 물자 관리, 넷째, 현장접근의 통제, 현장 주변의 교통정리 기타 효율적인 긴급구조구난 활동을 위해 필요한 사항을 실시한다.

4) 응급조치

시장·군수·구청장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하는 때에는 민방위대원의 동원 또는 그 준비를 명하거나 관할 구역 안의 경찰서장, 재난관리 책임기관의 장 또는 군부대의 장에게 응급조치를 위하여 출동이나 기타 필요한 조치를 취하여 줄 것을 요청할 수 있다(재난관리법§33, 민방위기본법§22②). 자치단체의 장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 인명 또는 신체의 위해를 방지하기 위하여 필요한 때에는 당해 지역 안의 주민이나 체재자에게 대피하도록 명할 수 있으며(재난관리법 §34①), 시·도지사는 관할 구역 안에서 인명과 재산의 피해정도가 매우 크고, 그 영향이 광범위하여 정부차원의 종합적인 대처가 필요한 대규모 재난(재난관리법시행령§19)이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우와 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 재난이 발생한 경우에는 민방위대원의

의미한다. 재난관리법시행령 제 2조 1항 및 2항.

47) 긴급구조구난을 행하는 기관에는 소방본부 및 소방서, 지방경찰청 및 경찰서, 탐색구조부대 및 국방부 장관이 긴급구조구난기관으로 지명하는 군부대, 종합병원 및 보건복지부 장관이 지정한 응급의료기관, 대한적십자사, 긴급구조구난에 필요한 인력과 장비를 갖춘 기관 또는 단체로서 내무부령이 정하는 기관 또는 단체가 해당된다. 재난관리법시행령 제 3조.

출동을 명하거나 다른 사람의 토지나 가옥 기타의 소유물을 일시 사용할 수 있다.

이처럼 지방자치단체는 위기관리를 위해 재난 예방과 수습, 긴급구조구난, 응급조치 기능과 같은 법적 역할과 책임을 수행하지만, 법적 역할 수행만으로는 성공적인 위기관리에 한계가 있어 기능적 역할과 책임까지도 수행하는 것이 필요하다.

2. 地方自治團體의 機能的 役割과 責任

1995년 6월 27일 실시한 지방자치단체장 선거를 통해 우리 나라는 새로운 지방자치시대를 열었다. 지방자치의 시작은 정부 위기관리과정에도 많은 변화를 가져왔다. 예를 들어 그 이전 수년간 자연재난이나 인위재난이 발생할 때마다 사고책임과 관리책임, 보상책임은 물론 도의적 책임까지도 중앙정부가 지고 대통령이나 국무총리가 대국민 사과를 해 온 것이 사실이다. 그러나 이제는 자치단체장이 주민의 직접 선거에 의해 선출되고 지방행정을 책임지고 있고, 중앙의 권한이 지방으로 이양되면 될수록 권한과 함께 책임도 이양되기 때문에 지방자치단체가 위기관리의 직접적 책임을 지게 되었다. 물론 지방자치시대에 있어서도 중앙정부가 위기관리에 개입하고 지원해야 한다는 것은 분명한 것이지만 이는 어디까지나 구호·원조 차원이 되는 것이며 책임의 차원은 아닌 것이다.

특히, 1994년 10월 21일 성수대교 붕괴, 12월 8일 아현동 도시가스 폭발, 1995년 4월 28일 대구 지하철 공사장 도시가스 폭발, 6월 29일 삼풍백화점 붕괴 등에서 보는 바와 같이 지난 30여년에 걸친 무분별한 개발위주 정책으로 인한 결과가 최근의 대형사고로 나타나고 있다(조재형, 1995: 17). 따라서 대도시의 경우에는 이같은 대형 도시재난이 발생할 가능성이 그 어느 때보다 크다. 그러므로 각 지방자치단체는 지역 특성에 맞는 위기관리를 이루기 위해 지역에 대한 기초 조사를 실시하여 자연적·인위적 여건 및 재난의 특성을 파악하고 꾸준하고 장기적인 연구와 투자를 하는 데 게을리해서는 안될 것이다(임송태 외, 1996: 186).

1) 민간영역과의 연계체계 구축

지방자치단체는 법령에 의해 주어진 임무외에 위기 준비차원에서 평소 위기관리에 필요한 지역내 민간지원단체⁴⁸⁾와의 연계체계를 구축해 놓아야 한다. 많은 경우 지방자치단체

48) 재난과정에서의 민간지원단체로서는 대한적십자사와 전국재해대책협의회가 대표적이다. 이들 단체들은 주로 각종 응급조치장비와 재원을 동원하여 직접적인 재해관리에 도움을 주기도 하고 국민에 대한 홍보활동을 통하여 재해예방에 대한 경각심을 높이는 교육적 역할 등 재해관리에 있어서 중요한 위치를 점하고 있다(김영

수준에서 이루어지는 위기관리 기능은 자원봉사 요원과 응급의료 인력, 소방관, 그리고 관련된 전문 직업인 집단에 의해 수행되어지기 때문에(Durham & Suiter, 1991: 108-109), 언론기관, 민간구조단체, 자원봉사단체와의 연계체제를 모색하고 이들의 현황과약은 물론 활용방안을 수립해 놓는 것이 필요하다(김영수, 1993: 175-176). <표 1>과 같이 삼풍백화점 붕괴사고에 따른 구조작업의 경우만 보더라도 민간영역인력은 7,863명으로 전체 구조인력의 11%를 차지하고 있으며, 민간영역인력이 수행하는 기능도 <표 2>에서와 같이 급식, 의료, 교통·전산 등 다양하다. 더욱이 이들 분야는 공공 부문의 활동이 취약한 부문으로서, 이들 분야에서의 민간영역인력의 집중적 활동은 실제적인 위기관리에 있어서 많은 도움을 주었다.

<표 1> 소방인력 및 경찰·군·자원봉사자 현황 ('95. 7. 17 현재)

계	소방	경찰	군	민간인	市직원	민방위대원
72,631	13,104	38,068	10,774	7,583	2,822	280

자료: 서울특별시소방본부(1995).

또한 지방자치단체는 민간영역과의 연계를 통해 해당 지역에서 발생 가능한 위기를 설정하고 이에 대한 주민홍보나 예방교육을 실시함으로써 주민들로 하여금 위기관리 학습 기회를 늘릴 수 있다. 이같은 예방교육을 통해 주민들이 위기관리에 있어서 신속한 대응 및 응급조치 행동을 취할 수 있을 뿐만 아니라 안전관리에 대한 올바른 의식을 지닐 수 있다.

<표 2> 수습 지원 기능 분석

부 문	내 용
■ 자원봉사부문	<ul style="list-style-type: none"> · 71개 단체, 16,600명 - 급식봉사 : 57개 단체, 11,620명 - 의료봉사 : 4개 단체, 750명 - 교통·전산봉사 등 : 10개 단체, 4230명
■ 급식지원부문	<ul style="list-style-type: none"> · 총 254,500인분 - 봉사단체 지원 : 113,800 인분 - 25개 구청 지원 : 95,900 인분 - 농협급식센터매식 : 44,800인분
■ 방역 및 의료부문	<ul style="list-style-type: none"> · 활동내용 - 지하 구조 현장 방역반 투입 탈취제 소독 319회 - 백화점 및 교대 실종자 신고센터 주변 소독 175회 - 인력 및 장비 : 연 275명, 254대 (연막기 98, 분무기 156) - 약품 : 살충·살균제 680 l, 탈취제, 분말 등 1,360 kg - 의료 활동 : 의사 등 1,148 명 (22,250명 진료)

자료: 서초구(1995)에서 재구성.

결국 대부분의 지방수준에서의 위기관리는 시민들이 잠재적인 위해에 관하여 어떻게 경보를 받고 주의를 해야하는지, 실제 위기 발생시 지역 주민들을 어떻게 소개(evacuate)하고 이동시키느냐에 집중되어 있기 때문에 지방자치단체는 민간영역으로부터 지원확보를 위해서 뿐만 아니라 주민들을 위기로부터 보호하기 위해서도 민간영역과의 연계체계 구축이 필요하다(Schneider, 1995: 29).

특히 현대 위기의 발생 영역이 주로 공공 부문보다 민간부문에서 많이 발생한다는 점을 고려하면 위기 대응과 지원을 위해서 뿐만 아니라 위기 예방을 위해서도 지방자치단체는 민간영역과의 연계체계 구축 노력이 절실한 형편이다.

2) 조직내·조직간 조정

주민들은 지방자치단체가 각종 위기를 효과적으로 예방하고, 대응하며, 관리해 줄 것을 기대하고 있다. 그러나 지방자치단체가 자치단체 내부 기능의 조정은 물론 지방자치단체간의 조정과 협조를 이루지 않는다면 효율적 위기관리를 이룰 수 없다(Hy & Waugh, 1990: 14). 특히 응급의료 서비스를 제공하는 경우 도시지역과 시골지역 그리고 교외지역의 사회적·경제적·정치적인 차이로 인해 그와 같은 조정이 더욱 어려워지기 때문에 더욱 더 자치단체내의 조정과 자치단체간의 조정이 중요하다(Tierney, 1985: 77-78). <표 3>에서 보는 바와 같이 삼풍 백화점 현장 조치 과정에서 서울시는 대책본부 내부의 기능을 기능간의 조정과 업무 협조를 위하여 초기의 8개 상황반에서 3개 상황반으로 축소하여 운영하였다. 이는 사고 발생 후 이틀만에 실시된 것으로 대책본부 기능이 세분화 되어있는데 따른 불편을 해소하고, 조직간의 기능 조정은 물론 내부 기능조정을 위해서도 필요한 것이었다.

<표 3> 기능 조정 실태 분석

기능 영역	기능 조정 내용
<p>■ 서초구 대책본부 기능조정</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 일시: '95. 7. 1 ▶ 사유: 서울시에서 사고대책본부와 현장지휘본부 설치로 市주관 구조·복구에 대한 지원업무로 기능전환 ▶ 조정: 8개반 → 3개 상황반으로 조정 <ul style="list-style-type: none"> · 현장지휘소(사법연수원) - 급식, 청소, 방역, 습득물 관리 · 물자지원반(삼풍주유소) - 물자 지원 및 자원봉사자 관리 · 실종자안내반(교육대학) - 구조 상황 및 실종 가족 안내

자료: 서초구(1995)에서 재구성.

이같은 조정(coordination) 기능은 서비스의 불필요한 중복을 피하고, 서비스 전달에서의 분열과 격차를 제거하기 위한 독립단위들 간의 협동을 이끌어 주고, 자원을 지역사회 전체의 이익을 위해 한 방향으로 이끌어주며, 위기관리를 실행 가능하게 해준다(Gillespie, 1991: 55). 특히 지역사회가 복잡하면 할수록, 예를 들어, 특별 자치행정구(special districts), 관할권의 중복, 고도로 전문화된 책임을 지닌 조직이 많을 경우에는 조정의 문제가 훨씬 더 중요하게 된다. 그러나 실제에 있어서는 자치단체 내부에서의 조정뿐만 아니라 위기관리 조직간 업무 조정이나 자원의 조정이 필요하기 때문에 이에 대한 철저한 사전 계획 수립과 집행 계획 구상이 필요하다. 이와 같은 조정은 중앙의 지시나 계층제적 권위에 의해서만 달성될 수 있다는 의식을 버리고, 자율적으로 기능하는 조직들 사이의 상호작용이나 타협, 그리고 협상 등을 통하여 얻을 수 있음을 인식해야 한다(Jennings, 1994: 53).

위기 발생시에는 인력과 자원에 대한 수요가 급증하기 때문에 조직내 뿐만 아니라 조직간에도 많은 혼란이 발생한다. 그러므로 각급 지방자치단체는 위기 발생이전에 조정체계를 확립해 놓는 것이 필요하다.

3) 언론 대응: 협조와 통제

대형 재난 사건이 발생시 시민들은 믿을만한 사람들과 정보가 일시에 사라지는 정보재난(information disaster) 상황에 처하게 된다. 그러므로 위급한 상황에서는 방송과 신문을 포함한 각종 언론 매체들은 단순한 위기 보도기관으로서의 역할은 물론 피해와 참사를 줄이는 방재기관으로서 그리고 지역 주민들에게 그들의 건강과 안전에 잠재적 위협이 있음을 설득하고 정보를 제공하는 지원기관으로서의 역할까지도 수행하고 있다(「조선일보」 1995. 9. 13: 11; Trauth & Pavlak, 1990: 190). 이처럼 위기관리 지원체계에 대한 언론 개입의 정도가 점차적으로 증가하고 영향력도 커지고 있다(Wamsley & Schroeder, 1996: 236). 따라서 지방자치단체는 언론과의 협조가 적절할 경우에만 효과적인 위기관리를 이룰 수 있다.

Scanlon, Alldred, Farrell, & Prawzick(1985: 124-130)에 의하면, 위기 발생시의 대언론 관계를 위한 효과적인 계획을 개발할 수 있는 방법으로는 여덟가지가 있다. ① 해당 지역 내에 어떤 매체가 존재하고 그들이 무슨 일을 할 수 있는 지를 확인하고, ② 재난발생시 언론의 잠재적 역할이 무엇인지를 파악하며, ③ 언론매체에 대한 대응과 협조 계획을 개발하며, ④ 그와 같은 계획을 실행할 능력이 있는 사람을 확인한다. 또한 ⑤ 위기상황에서 적극적으로 역할을 수행할 수 있는 언론매체와 함께 해당 계획을 시험하고 ⑥ 시험 결과에 대한 언론의 비판을 수용하면서 계획을 평가하고 수정하며 ⑦ 공중을 포함하여 재난 대응

에 관계가 있는 모든 사람들에게 그 계획을 주지시킨다. 마지막으로 ⑧ 해당 계획은 상황의 변화와 정기적인 시험, 그리고 실제 경험을 통하여 계속적으로 수정된다는 것을 분명히 해야한다.

그러나 언론과의 협조 못지 않게 중요한 것은 위기상황에서의 언론에 대한 통제이다. 삼풍백화점의 예를 들면, 이 사고는 발생직후부터 국민의 큰 관심을 불러 일으켰고 언론도 국민의 알권리를 충족시키기 위해 취재에 총력을 기울였다. <표 4>의 과잉취재 사례분석에서 보는 바와 같이 매몰자에 대한 과잉 취재로 말미암아 희생자들에 대한 구조활동이 방해받는 심각한 사태에 이르고 있기 때문에 위기 발생 장소에서 언론에 대한 적절한 통제를 하는 것이 필요하다. 이처럼 지방자치단체는 효율적인 위기관리를 위해서는 조직내부의 효율적이고 신속한 관리체제 운영뿐만 아니라 외부 환경, 즉 언론을 포함한 시민들과 관련단체, 인접 자치단체들에 대해 주요 위기 사건을 설명하고 협조를 구해야 한다. 이러한 과정에서 언론매체 관리능력은 위기 준비의 중요 요소임을 잊어서는 안된다(Reilly, 1987: 81).

<표 4> 삼풍백화점 붕괴시 과잉취재사례분석

사 례	사 례 내 용
사례 1	구조지휘본부가 백화점 A동 출입구 쪽에 취재본부를 설치한 ○○○ 방송사에 대해 구조 방해의 이유로 철수해 줄 것을 요청했으나 오히려 담당 앵커는 “구조본부의 요청이 있으나 생생한 화면을 위해 떠날 수 없다”고 뉴스시간에 멘트하면서 자리 이동을 거부함.
사례 2	경찰이 일반인의 접근을 통제하기 위하여 보호줄을 설치하였으나 기자들이 가장 먼저 무시하고 넘어옴으로써 사망자와 실종자 가족들도 뒤따라 들어오게 되어 사고 현장 구조가 크게 지연되었으며, 사고 현장의 질서를 무너뜨림.
사례 3	유지환, 최명석 구조시, 구조대는 갑작스런 빛의 노출로 시각 장애 발생을 우려, 수건으로 눈 주위를 감쌌으나, 취재진은 이들에게 카메라 플래시를 경쟁적으로 터뜨렸고, 일부는 이들 생존자의 얼굴에 썩워준 담요를 걷어올리고 카메라 플래시를 터뜨림.
사례 4	사고 발생 4일후, 구조지휘본부는 기자들의 출입을 통제하였음. 그러나 출입기자 신청 접수시 방송 3사의 120명외 각 언론사의 경쟁적 요구로 사고 현장에는 구조인력 보다 기자가 더많게 됨.
사례 5	24명의 환경 미화원 구조시, 200-300명의 취재진이 구조 통로를 막고 취재하고 있어, 구조본부측이 설득작업을 벌였으나 보도진의 야유에 구조작업 방해받음.

자료: 김정탁(1995)에서 재구성.

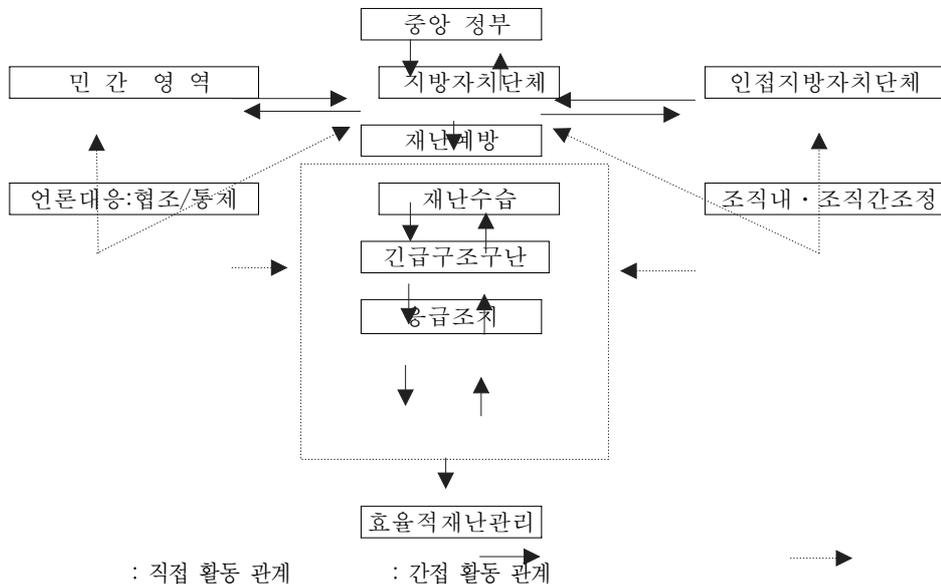
3. 綜合: 地方自治團體의 危機管理

이상에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체가 수행해야 할 법적·기능적 역할과 책임은 상호 보완적 관계에 있다. 위기 발생시 자치단체가 법률에 규정되어 있는 의무와 역할만을 충실하게 수행할 경우 상급 기관이나 사법부로부터의 법적 책임은 면할 수 있다. 그러나

주민의 직접 선출에 의해 선출된 자치단체장은 법적 의무만을 수행하는 소극적 역할을 탈피하여 적극적으로 주민의 생명과 건강, 그리고 이를 통한 주민 복리 증진에 기여해야 할 의무가 있는 만큼 재난관리에 필요한 기능적 역할 수행과 준비에 노력을 기울여야 한다. 따라서 지방자치단체는 효율적으로 위기를 관리하기 위하여 중앙정부와의 긴밀한 연계 속에서 자신에게 부여된 법적·기능적 역할을 수행해야 하는데 이는 다음 <그림 2>와 같이 살펴볼 수 있다.

<그림 2>에서 볼 수 있는 것과 같이 지방자치단체가 위기관리에 있어서 수행해야 할 역할과 책임은 우선, 재난관리법에 나타나 있는 것과 같이 ① 재난의 발생을 억제하고 방지, 완화시키는 예방노력을 기울이고, ② 지역 사고대책본부를 통하여 재난 수습을 위한 행정·재정상의 조치나 업무협조 및 ③ 재난 현장에서의 긴급구조구난 활동을 하며, ④ 재난 발생 우려가 있거나 발생시에 주민을 대피시키고 필요한 조치를 취하는 응급조치 기능을 수행해야 한다.

<그림 2> 지방자치단체의 위기관리 역할: 법적·기능적 측면



이러한 법적 역할이외에 지방자치단체는 재난 발생이전부터 ⑤ 효과적인 재난관리를 위해 지역내 민간지원단체나 자원봉사단체와의 연계 체계를 구축하고, ⑥ 인접 지방자치단체와의 연계를 통하여 재난 관리에 필요한 장비와 인력의 지원은 물론 응급 의료서비스 시설 이용 등에서 원활한 협조관계를 이루는 동시에 지역내외의 인적·물적 자원을 신속하게 재

난 대응 및 복구에 활용하기 위하여 기관간·기능간 조정 노력을 기울여야 하며, ⑦ 언론에 대한 협조와 통제를 통해 주민 재난 교육과 피해 최소화를 위해 필요한 대응 노력을 기울여야 할 것이다. 이와 같은 법적·기능적 역할 모두를 적절하게 수행한 경우에만 비로소 지방자치단체는 주민의 건강과 생명 그리고 재산을 보호하기 위한 위기관리자로서의 역할을 다했다고 할 수 있다.

IV. 結 論

국민의 생명과 재산을 위협하는 재난을 관리하는 데는 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 민간단체, 국민을 막론하고 모든 조직과 개인이 참여해야 한다. 그러나 실질적으로 대규모 위기가 발생하거나 혹은 발생할 우려가 있는 경우에는 막대한 자원과 재원을 지니고 있는 정부만이 주요한 역할을 수행할 수 있기 때문에 실제로는 중앙 정부나 지방자치단체가 그 역할과 책임을 다하는 것이 중요하다. 특히, 지방자치단체는 주민 생활과 직접적으로 연결되어 있으며, 지역 내에서 발생하는 각종 재난사건들을 가장 먼저 실질적으로 관리해야 할 자치행정권을 지니고 있어 지방자치단체는 재난관리에 있어서 중요한 지위를 차지하고 있다. 더욱이 지난 1995년 지역 주민들이 자치단체장을 직접 선출하게 됨에 따라 그 동안 중앙정부에 귀속되어 왔던 위기관리의 법적·도의적 책임마저도 이제는 해당 자치단체장에게 묻게 되었다. 이러한 현실 속에서 자치단체장은 관할 구역 내에서의 인위 및 자연 재난 발생을 예방하기 위해 중앙정부·인접 자치단체와의 밀접한 관계를 유지해야 함은 물론 민간영역·언론 기관과의 협조체계를 이루고 이들 간의 기능을 서로 조정함으로써 자치단체에게 부여된 법적·기능적 역할 모두를 수행해야만 한다.

參考文獻

- 김영규, "Disaster Planning: Should Be Agent-Specific or Generic?", 「지방행정연구」 제 10권 제 1호, 1995, pp. 199-230.
- 김영수, 「국가 재난대비 행정체제의 구축방안」, 서울: 한국지방행정연구원, 1993.
- 김정탁, "알권리'보다는 '살권리'가: 삼풍백화점 붕괴사고에 대한 언론의 보도", 「저널리즘비평」, 1995.10.
- 김형렬, "정책집행에 있어서 위기관리에 관한 연구", 「사회과학논집」(연세대) 제18집, 1987.
- _____, 「정책결정론」, 서울: 대영문화사, 1997.
- 내무부, 「재난연감」, 1996.
- 박종화, 「도시경영론」, 서울: 박영사, 1996.
- 서울시정개발연구원, 「서울시 위기관리체계 구축에 관한 기초연구」, 1994.
- 서울특별시소방본부, 「삼풍백화점 붕괴사건조사 특별위원회 서류제출 요구자료」, 1995.
- 서초구, 「삼풍백화점붕괴관련 사고경위및수습현황보고(국정조사특별위원회)」, 1995. 7. 20.
- 심재현, "가뭄재해 극복을 위한 구조적, 비구조적 대책", 「지방행정연구」 제10권 제1호, 1995, pp. 91-106.
- 임송태외, 「재난종합관리체제에 관한 연구」, 서울: 한국지방행정연구원, 1996.
- 정홍수, "합리적 방재체제의 구축을 위한 당면과제", 「지방행정연구」 제9권 제2호, 1994, pp. 51-67.
- 조재형, 「위기는 없다」, 서울: 신화커뮤니케이션, 1995.
- Cigler, Beverly A.(1988), "Emergency Management and Public Administration", in Michael T. Charles & John Choon K. Kim (ed.), Crisis Management: A Casebook, Springfield, IL: Charles C Thomas Publisher, pp. 5-19.
- Clary, Bruce B.(1985), "The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies", Public Administration Review, Vol. 45(Special Issue), pp. 20-28.
- Drabek, Thomas E.(1985), "Managing the Emergency Response", Public Administration Review, 45(Special Issue), pp. 85-92.
- _____, Thomas E., & Gerard J. Hoetmer(eds.).(1991). Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, Washington, D.C.: International City Management Association.

- Durham, Tom, & Lacy E. Suiter(1991), "Perspectives and Roles of the State and Federal Governments" , in Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer (eds.) Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, Washington, D.C.: International City Management Association, pp. 101-127.
- Gillespie, David F.(1991). "Coordinating Community Resources" , in Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer (eds.), Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, Washington, D.C.: International City Management Association, pp. 55-78.
- Godschalk, David R.(1991), "Disaster Mitigation and Hazard Management" , in Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer (eds.), Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, Washington, D.C.: International City Management Association, pp. 131-160.
- _____, & David J. Brower(1985), "Mitigation Strategies and Integrated Emergency Management", Public Administration Review, Vol. 45(Special Issue), pp. 64-71.
- Hy, Ronald John, & William L. Waugh, Jr.(1990), "The Function of Emergency Management" , in William L. Waugh, Jr. & Ronald John Hy (eds.), Handbook of Emergency Management: Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters, Westport, CT: Greenwood Press, pp. 11-26.
- Jennings, Edward T., Jr.(1994), "Building Bridges in the Intergovernmental Arena: Coordinating Employment and Training Programs in the American States" , Public Administration Review, Vol. 54(1), pp. 52-60.
- Kasperson, Roger E., & K. David Pijawka(1985), "Societal Response to Hazards and Major Hazard Events: Comparing Natural and Technological Hazards" , Public Administration Review, Vol. 45(Special Issue), pp. 7-18.
- Kreps, Gary A.(1991), "Organizing for Emergency Management" , in Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer (eds.), Emergency Management: Principles and Practice for Local Government, Washington, D.C.: International City Management Association, pp. 30-54.
- McLoughlin, David(1985), "A Framework for Integrated Emergency Management" , Public Administration Review, Vol. 45(Special Issue), pp. 165-172.
- Mileti, Dennis S., & John H. Sorensen(1987), "Determinants of Organizational

- Effectiveness in Responding to Low Probability Catastrophic Events” , The Columbia Journal of World Business, Vol. 22(1), pp. 13-21.
- Perry, Ronald W. & Alvin H. Mushkatel(1984), *Disaster Management: Warning, Response, and Community Relocation*, Westport, CT: Quorum Books.
- _____, & Joanne M. Nigg(1985), “Emergency Management Strategies for Communicating Hazard Information”, *Public Administration Review*, Vol. 45(Special Issue), pp. 72-76.
- _____(1985), *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, Greenwich, CT: JAI Press Inc.
- Petak, William J.(1985), “Emergency Management: A Challenge for Public Administration” , *Public Administration Review*, Vol. 45(Special Issue), pp. 3-7.
- Pickett, John H., & Barbara A. Block(1991), “Day-to-Day Management” , in Thomas E. Drabek & Gerard J. Hoetmer(eds.), *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*, Washington, D.C.: International City Management Association, pp. 263-288.
- Pijnenburg, Bert, & Menno J. van Duin(1991), “The Zeebrugge Ferry Disaster: Elements of a Communication and Information Processes Scenario” , in Uriel Rosenthal & Bert Pijnenburg(eds.), *Crisis Management and Decision Making: Simulation Oriented Scenarios*, London: Kluwer Academic Publishers, pp. 45-73.
- Quarantelli, E. L.(ed.)(1978), *Disasters: Theory and Research*, Beverly Hills, CA: SAGE Publications Inc.
- Reilly, Anne H.(1987), “Are Organizations Ready for Crisis? A Managerial Scorecard” , *The Columbia Journal of World Business*, Vol. 22(1), pp. 79-88.
- Rosenthal, Uriel & Bert Pijnenburg(eds.)(1991), *Crisis Management and Decision Making: Simulation Oriented Scenarios*, London: Kluwer Academic Publishers.
- Rubin, Claire B., & Daniel G. Barbee(1985), “Disaster Recovery and Hazard Mitigation: Bridging the Intergovernmental Gap”, *Public Administration Review*, Vol. 45(Special Issue), pp. 57-63.
- Scanlon, Joseph, Suzane Alldred, Al Farrell, and Angela Prawzick(1985), “Coping with the Media in Disasters: Some Predictable Problems” , *Public Administration Review*, Vol. 45(Special Issue), pp. 123-133.

- Schneider, Sandra K.(1995), *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*, New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Settle, Allen K.(1985), "Financing Disaster Mitigation, Preparedness, Response, and Recovery", *Public Administration Review*, Vol. 45(Special Issue), pp. 101-106.
- Tierney, Kathleen J.(1985), "Emergency Medical Preparedness and Response in Disaster: The Need for Interorganizational Coordination", *Public Administration Review*, Vol. 45(Special Issue), pp. 77-84.
- Trauth, Jeanette M., & Thomas J. Pavlak(1990), "Hazardous Materials Transport Emergencies" , in William L. Waugh, Jr., & Ronald John Hy(eds.), *Handbook of Emergency Management: Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters*, Westport, CT: Greenwood Press, pp. 177-196.
- Wamsley, Gary L., & Aaron D. Schroeder(1996), "Escalating in a Quagmire: The Changing Dynamics of the Emergency Management Policy Subsystem" , *Public Administration Review*, Vol. 56(3), pp. 235-244.
- Waugh, William L., Jr., & Ronald John Hy(eds.)(1990), *Handbook of Emergency Management: Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters*, Westport, CT: Greenwood Press.
- Wenger, Dennis E.(1978), "Community Response to Disaster: Functional and Structural Alterations" , in E. L. Quarantelli(ed.), *Disasters: Theory and Research*, Beverly Hills, CA: SAGE Publications Inc., pp. 17-47.
- Zimmerman, Rae(1985), "The Relationship of Emergency Management to Governmental Policies on Man-Made Technological Disasters", *Public Administration Review*, Vol. 45(Special Issue), pp. 29-39.