

# 국가 및 지방정부간 위기관리 협력체계에 관한 연구

## A Study on The Co-Support System on The Crisis Between Central and local Governments

임 승 빈\*

Lim, Suhng-Bin

### ■ 목 차 ■

- I. 문제제기
- II. 위기관리 개념과 정부 간 협력관계 이론 및 선행연구
- III. 우리나라 재난관리(위기관리)시스템의 문제점
- IV. 동일본 대지진 위기관리에 대한 일본의 사례: 2011년 3.11 동일본 대지진
- V. 정책대안
- VI. 결 론

최근 재난은 불확실성을 특징으로 하는 신종재난과 자연재난 및 인위재난이 동시 발생하여 부처간 지방정부간 책임영역이 불명확한 '복합화' 현상이 일어나고 있다. 따라서 이에 대응하는 위기관리 정책의 필요성이 증대되고 있다. 본 연구에서는 이러한 미래위기의 개념적 특성과 2011년 일본의 동일본 대지진의 사례를 비교 분석하여 국가 및 지방정부간 위기관리 협력체계에 대해 연구하였다. 분석의 틀로서는 우리나라 위기관리시스템의 '유기적 통합성', '선제적 학습성', '연계적 협력성'의 문제로 구분하여 살펴보았으며 분석 결과 정책대안으로서 '자치단체 간 재난관리 거버넌스 체제 구축' 및 '자치단체의 CDO 지정' 제도 도입 등을 제언하였다. 또한, 자치단체간 협력 체제를 제도화하기 위한 '자치단체 간 상호긴급지원조례제정' 방안도 제시하였다.

□ 주제어: 재난, 복합화 현상, 미래위기, CDO 지정, 재난관리 거버넌스

\* 명지대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2013. 3. 7, 심사기간(1차): 2013. 3. 7 ~ 2013. 3. 29, 게재확정일: 2013. 3. 29

These days, the need of crisis and emergency management policy have been increased due to phenomenon of complexation, which does not classify type of disaster among the new type of disaster that has characteristic of uncertainty, natural disaster and artificial disaster. In this research, I conduct a study about cooperation of crisis and emergency management between the nation and the local government by analyzing characteristics of future crisis, and the big earthquake from Eastern Japan. I classified the system of crisis and emergency management in Korea by organic integrity, preemptive learning, and connective cooperation to analyze, and as result, it will be effective to enforce the policy system, which are constructing the governance system of disaster management between local governments and designating CDO of the local government. Also, there is establishment of mutual emergency support regulations between local governments to institutionalize cooperation system between local governments.

□ Keywords: disaster, complex phenomenon, future crisis, CDO(Chief of Disaster Officer), governance system for disaster

## I . 문제제기

2011년 3.11 동일본 대지진의 사례가 시사하는 점은 위기양상의 다양화·복잡화·국제화로 지역의 위기가 국가적 위기에 다다를 수 있다는 것이다. 또한 그 결과 국가경쟁력을 약화시키는 빌미를 제공하는 현상이 발생할 수 있다. 즉, 최근의 재난은 불확실성을 특징으로 하는 신종재난과 자연재난과 인위재난이 구분되지 않는 '복합화' 현상이 일어나고 있어 이에 적극 대응하는 위기관리 정책의 필요성이 증대되고 있다는 점이다. 따라서 미래에 발생할 수 있는 초대형 중대재난에 대한 예측과 사전대비 체제의 구축이 필요하다. 또한 위험의 불확실성 증대에 따른 사회적 이해관계의 충돌로 인하여 재난안전 분야의 사회통합을 위한 갈등관리의 필요성이 증대되고 있다. 더군다나 동일본 대지진 사례와 같이 최근 대형 재난의 특징은 특정 지역과 국가를 넘어서 범지역 혹은 범국가적인 협력적 거버넌스 체계의 필요성을 요구하고 있다는 것이다. 이와 같은 새로운 위기양상의 변화에 대응하기 위하여 국가와 지방정부간 협력체계 구축이 그 어느 때보다도 중요한 것이다. 그러나 최근의 재난은 복합적일 것이라는 예측에도 불구하고 현재의 위기관리 혹은 재난관리는 부처별·자치단체별로 분리되어 있다. 자치단체의 공공시설에 대한 재난관리 매뉴얼은 통일되어 있으나 수평적 협력관계에

대한 내용이 부실하며 최근 자주 발생하고 있는 유독가스 배출사고를 보더라도 부처 간 대처 및 권한이 제 각기라는 점은 해묵은 과제이다.

따라서 본 연구에서는 이와 같은 미래 위기의 특성과 일본의 2011년 3.11 동일본 대지진의 사례를 분석하여 국가 및 지방정부간 위기관리 협력체계에 대해 연구하고자 한다. 본고에서 사용하는 위기관리는 재난관리의 상위적 개념용어로 다루겠으며 우리나라의 현행법 체계에서의 중앙정부와 지방간의 관점에서 보면 재난관리이므로 연구의 분석틀과 선행연구, 정책 제언에서는 재난관리 관점에서 사용하고자 한다.

## Ⅱ. 위기관리 개념과 정부 간 협력관계 이론 및 선행연구

### 1. 위기관리의 개념과 정책적 범주

#### 1) 개념

인류 역사 이래 전쟁과 재난은 인류의 생명을 위협하여 왔으며, 국가는 이러한 위협으로부터 국가와 국민을 보호하기 위해 다양한 조치와 활동을 전개하였다. 특히 외부로부터 침입은 국가의 존망과 연계되어 최우선의 임무로 간주되어 왔으며, 안보를 중심으로 하여 국가위기 관리의 개념이 정립되었다. 그러나 현대 국가의 국가안보의 영역은 군사 분야뿐만 아니라 비군사 분야까지 포함하는 포괄적 안보 개념으로 확대되고 있다. 최근에는 테러, 지진, 대규모 질병 등이 발생하여 인류의 생명을 위협하고 있으며, 인위재난으로 수많은 목숨이 희생되는 대형 사건이 발생함에 따라 전통적 안보분야의 위기 이외에 자연 재난과 인위재난 그리고 국가기반체계의 마비로 인해 발생하는 재난도 위기의 개념에 포함하였다(김열수, 2005: 15). 안보의 개념이 확대되고 있는 것과 같이, 위기의 개념도 포괄적 위기 개념으로 확대되고 있다.

위기의 개념이 확대됨에 따라 국가위기의 개념도 확대되고 있다. 포괄적 안보 개념 하에 국가위기 개념은 주로 전쟁이나 무력 충돌을 가정한 전통적 안보위기 중심에서 자연재난과 인적재난 등의 재난위기, 그리고 국가의 핵심 기능과 기반이 위협받는 국가 핵심기반위기, 신종위기 등을 포괄하게 되었다. 「국가위기관리기본지침」에서는 국가위기를 ‘국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태’로 정의하고 있으며, 국가위기를 전통적 안보 분야, 재난 분야, 국가핵심기반 분야 등 3개 영역 35개 유형으로 분류하고 있다. 학자들의 분

류를 보면, 국가위기 유형을 발생 영역을 중심으로 대외적 영역과 대내적 영역으로, 수단을 중심으로 군사적, 비군사적 영역으로 구분하며, 대외적 영역은 다시 대북관계, 대주변국관계, 대국제관계 영역으로 세분하고 있다(길병옥외, 2003: 341-344). 또는 국가를 구성하는 핵심요소인 국민, 영토, 주권과 국가를 운영하기 위한 국가 핵심기반을 중심으로 국가 위기의 유형을 국민 위기, 영토 위기, 주권 위기, 핵심기반 위기로 구분하고도 있다(이재은, 2006: 20-21). 정부의 책무적 관점을 기초로 하여 정부가 국가와 국민의 안전과 평화, 번영과 행복을 위협하는 각종 재난과 위기요인으로부터 국가와 국민을 보호하기 위해 취하는 제반 조치 및 활동을 의미하며, 오늘날에는 국가위기관리 영역을 특정화하지 않으면서 다양한 영역의 요인에 대하여 국가가 공통적·필수적으로 해야 할 기능 중심으로 인식하려는 경향을 특징으로 한다(안철현, 2009: 108-109). 이러한 견해들을 볼 때 국가위기관리의 개념은 안보와 재난을 포괄하는 개념으로 정립되고 있다고 볼 수 있다.

## 2) 미래사회에서의 위기관리 변화

미래 재난의 조건과 결과는 현재의 재난과는 다르다고 예측할 수 있다. 도시화, 산업화, 정보화, 세계화 등 사회구조 변화 및 복잡화로 인하여 국가 사회 전반의 제반 운영시스템 중 어느 하나가 마비되면 연쇄적으로 위협받게 되어 있다. 또한 고도화된 교통·수송체계의 형성, 원자력 발전의 이용, 에너지 의존율의 고도화, 정보통신시스템의 첨단화, 첨단산업 기업의 증가로 말미암아 이들의 마비는 국민의 일상생활, 산업활동, 안보 등에 심각한 영향을 미치고 있는 실정이다(이재은, 2005: 16-17). 즉, 산업화와 도시화 및 지식정보화 단계를 거쳐 발전하면서 사회구조적인 변화는 물론이고 재난의 유형과 피해규모도 함께 변화를 거듭하였다. 특히 재난 유형 면에서는 자연재난 중심의 형태에서 과학기술 및 산업기술의 발전으로 인위재난의 빈도나 규모가 차지하는 비중이 증가하였고, 개방화, 국제화, 다원화가 촉진되면서 사회주체들 간의 참여한 대립과정에서 운송노조의 파업에 따른 물류 대란과 같은 사회재난의 발생도 빈번해지고 있다(이재은, 김겸훈, 류상일, 2005: 55-57).

미래위기의 가장 큰 특징은 국가경계를 넘어 초국가적 혹은 지구적으로 영향을 미치게 되는 초국경화의 특성을 가진다는 점이다. 동시에 재난은 물리적 피해나 치명적인 인과관계보다는 '집단적 스트레스'라는 새로운 특성을 지니게 된다. 재난의 정치화로 재난을 바라보는 시각과 비난의 정도에 따라 그 재난은 정권을 위협할 수도 있고 아무런 영향 없이 종결될 수도 있다(임승빈외, 2012). 따라서 오늘날 세계 각국은 기존의 자연재난과 인위재난 외에 대규모 시위, 파업, 폭동, 테러 등의 사회적 재난으로부터 국가의 핵심 기능을 보호하는 것을 주요 과제로 인식하고 있다. 이로 말미암아 세계 각국은 나름대로의 국가 위기관리시스템을

발전시키려고 하고 있다. 국내적으로는 자연재난으로 인한 피해가 과거와 달리 보다 대형화되고 복잡해지고 있다. 재난 등으로 인한 피해 복구는 이제 정부의 예산에도 커다란 부담으로 작용하고 있다. 또한 인위재난의 발생이 지속적으로 나타나고 있으며 이에 대한 체계적인 관리 방안을 마련하는 것이 시급한 과제이다. 이러한 재난 환경 변화에 대한 대응력 강화와 함께 국민의 건강, 안전 및 경제적 안녕을 확보하고 국가 경제와 정부의 핵심 기능에 중대한 영향을 미칠 수 있는 인적, 물적 체계인 국가핵심기반의 보호 필요성이 증가하고 있다. 또한 새로운 사회·문화적 환경의 변화에 따른 갈등의 출현이 일상화되고 있다. 집단간·계층간 갈등이 격화되는 한편, 집단이기주의 현상으로 말미암은 대형화된 사회적 갈등이 발발하고 있으며 이로 인해 사회적 위기를 초래할 가능성이 높은 상태이다(임승빈외, 2008).

## 2. 국가 및 지방자치단체 간의 정부 간 협력체제

우리나라와 같이 오랜 기간 권위주의 정권을 거치고 지방자치제를 실시한 경우의 정부 간 관계는 크게 두 가지 시각으로 볼 수 있다. 첫째는 집권·분권론의 정부간관계의 입장이다. 최근의 지방분권 혹은 권한이양이라는 용어는 집권이라는 용어와 상반되게 행정의 민주성을 제고하는 중요한 개념으로써 대두되고 있다. 1995년 6.27 지방선거에 의하여 이루어진 민선자치단체장의 등장은 지방분권화의 상징으로 강조되고 있다. 따라서 지금까지는 정부간관계라는 용어조차 필요 없던 임명직단체장시대와 비교하여 중앙정부와 민선자치단체간의 논의를 주로 중앙집권과 지방분권이라는 이원적 구도 속에서 논의하는 새로운 풍조가 일어나고 있는 것이다. 이러한 이원적인 체제를 전제로 하는 정부간관계론의 기본 논의는 주로 다음과 같은 분석방법을 사용하고 있다. 즉, 방법론적인 차원에서 정부간의 기능배분, 자원배분, 지방자치단체에 대한 중앙통제 등에 관한 것이 집권적인가 혹은 분권적인가 하는 정도의 문제에 관심을 갖는 논의라 할 수 있다. 둘째는 상호의존론적인 정부간관계의 입장이다. 정부간 관계를 집권·분권론적으로 분석하는 방법인 법제도적인 관점을 수직적 통제모델이라고 하고 이와는 반대로 지방의 자율성을 강조하여 중앙과 지방의 정부간관계에서 상호의존론 혹은 수평적 협조론이 존재한다는 것을 실증적 연구를 통하여 증명하는 새로운 패러다임을 제기한 것이다(임승빈, 2012). 세계화, 정보화, 지방화라는 국제사회의 거대한 조류 속에 새로운 행위자로 등장한 지방자치단체들은 하나의 독립된 주체로서 국제사회에서의 생존과 발전을 위해 양자간 또는 국제기구를 통한 국제교류 등 다양한 형태의 대외협력 사업을 추진하고 있다. 국제환경의 변화는 지난 세기말 냉전이 붕괴되고 화해와 협력의 시대인 탈냉전이 도래하면서 시작되었으며, 교통·통신과 과학기술의 급속한 발전이 국제환경의 변화를 가속화시켰다. 이는 결국 '세계화'를 추동하면서 국제사회에서의 행위주체와 이슈영역을 다양화시키고

상호의존성을 심화시킴으로써 다양한 행위자들 간의 교류와 협력을 통한 공동번영의 환경이 조성되고 있다. '세계화'는 '지방화'를 동반하고 '지방화'는 '세계화'로 인해 국가권력이 중앙에서 지방으로 이전되면서 촉진되었으며, 이로 인한 지방자치단체의 역할과 중요성이 증대되고 있다. 동북아 지역의 자치단체관련 국제기구들은 영토문제와 역사문제, 북한문제 등 지역간 교류와 협력을 가로막는 장애요인을 회피하고 새로운 국제환경에 부응하기 위해 비정치적 영역에서의 교류와 협력을 통한 공동발전을 도모하고 있다. 이러한 정부간 협력의 필요성은 첫째로 종래 중앙집권적인 행정체제가 붕괴되고 분권화된 행정체제로 전환되는 과정에서 기존의 행정환경과는 판이하게 다른 새로운 변화에 능동적으로 대응하기 위해 지방자치단체간 협력은 필수적으로 요구된다. 둘째로 중앙정부의 획일적이고 편파적인 사회적 가치의 배분전략, 즉 하향적인 지방발전전략에서 벗어나 협력 주체간의 공동이익을 지향하는 이른바, 공생전략(win-win strategy) 형성이 필요하게 되었다. 셋째로 자치단체간 협력은 일정규모의 유·무형의 사업추진으로 구체화됨에 따라 결국 지역간 중복투자를 방지하고 규모의 경제효과를 기대할 수 있기 때문에 국가자원의 효율적인 활용을 위해서 필요하다. 넷째로 지방 자치단체간 협력은 협력과정에서 협력과 토론을 활성화시키기 때문에 협상과 토론문화 정착을 촉진할 수 있다(대전발전연구원 정책보고서, 2007).

그 밖에 광역도시권 내부의 지방정부간 네트워크 상호연계, 협력파트너십, 행정협력을 핵심으로 하는 새로운 도시간 관계를 구축하는 것이 광역경제권의 협력과 통합에 긍정적으로 기여할 것이라고 강조한 연구도 많다(박재욱, 2008). 이들 연구는 광역경제권의 통합 및 협력 체제를 통한 지역경제발전과 지역경쟁력 강화를 주목적으로 구축되는 광역거버넌스와 관련된 새로운 이론적 시각과 논의를 제시한 바 있다. 광역도시권은 다수의 광역행정구역 단위를 넘어서서 사회경제적 연계성이 긴밀한 도시구역이 공동으로 조성한 네트워크화된 도시경제구역으로서 총체적 유기체라는 특성을 지닌다. 권역경제발전의 성숙에 따른 광역도시권의 경제운영은 시장원리에 의한 자원 재배치와 네트워크화 된 기반시설을 기초로, 협력적 거버넌스 체제를 구축함으로써 경제적 통합계획을 보장해야 한다는 것을 알 수 있다.

#### 4. 분석들의 제시

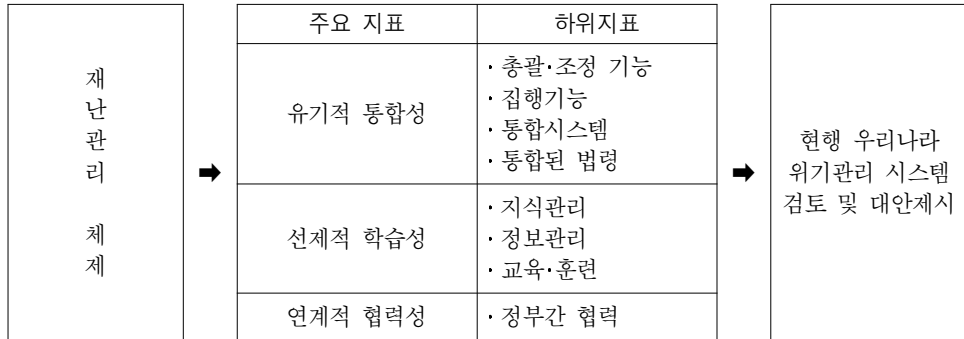
앞서 재난관리 및 위기관리에 관한 선행연구들이 강조한 주요요소들을 정리하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 재난관리에 관한 선행연구의 주요 요소

연구자	재난관리체제의 주요 요소	공통적 강조 요소
김경호(2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유기적 통합성</li> <li>· 선제적 학습성</li> <li>· 연계적 협력성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 유기적 통합성</li> <li>· 선제적 학습성</li> <li>· 연계적 협력성</li> </ul>
권성환(2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 대책본부와 통제단간 불명확한 임무경계로 혼선발생</li> <li>· 일원화된 현장지휘체계 확립이 곤란</li> <li>· 국가와 지방의 연계성 미흡</li> <li>· 전문성 부족에 따른 재난관리역량 약화</li> <li>· 재난환경변화에 따른 능동적 대처 곤란</li> </ul>	
서일용(2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법률체계-법률의 세분화와 개별법의 혼재</li> <li>· 조직체계-전문 인력 부족, 장비부족, 긴급구조재원 확보 미흡, 관계기관 구조협력체계 미흡, 부처 간 통신망 구축 체계 미흡</li> <li>· 기능체계-재난관리체계 부처별 분산</li> </ul>	
박동균(2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재난관리체제의 통합성</li> <li>· 재난관리체제의 연계성</li> <li>· 재난관리 인력의 전문성</li> <li>· 재난관리 체제의 현장 대응성</li> </ul>	
임승빈외 (2008),(2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재난의 복잡화</li> <li>· 초국경화의 특성</li> <li>· 재난의 주관적인 관념</li> <li>· 재난의 거버넌스 체제구축</li> </ul>	
이재은(2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전문성</li> <li>· 총체성</li> <li>· 통합성</li> <li>· 정책조정</li> <li>· 현장성</li> </ul>	
정기성(2001)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통합성 분석</li> <li>· 유기성 분석</li> <li>· 협력성 분석</li> </ul>	

또한, 현대 재난의 특성은 다양성, 복잡성 등의 특징을 갖고 있기 때문에 여러 기관 및 중앙정부와 지방정부간 협력과 지원은 공통적으로 강조된다. 따라서 본 연구에서는 상기 <표 1>재난관리에 관한 선행연구에서 강조하는 3개의 공통적 요소를 주요 지표로 하여 우리나라의 위기관리 체제의 문제점을 분석하고 대안을 제시하고자 한다.

<표 2> 본 연구의 분석틀



첫째로, 유기적 통합성의 의미는 재난의 원인이 다양성, 상호작용성, 복잡성 및 복합성을 갖고 있기 때문에 개별적으로 대응하기 어렵고, 예측과 통제가 불확실하다는 점에서 비롯된다. 이러한 상황을 관리하는데 있어서는 환경에 적절하게 대응하며 조직목표를 기능적으로 구현하는 전문화된 구성원들의 유기적으로 운영되는 체계가 필수적이다. 유기적 통합성은 총괄·조정 기능, 집행기능, 통합시스템, 통합된 법령 구축과 같은 세부 지표로 구성할 수 있다(김경호: 2010, 서일용: 2010, 박동균: 2008, 정기성: 2001). 둘째로, 선제적 학습성의 의미는 조직에서 학습이란 경험에 대한 지속적인 검증을 통해 이 경험들을 지식으로 전환하여 전체조직이 공유하고, 이를 조직의 핵심 목표에 활용할 수 있도록 하는 일련의 행위를 의미하며, 재난관리에서 학습은 대개 경험과정을 통해 이루어지게 된다. 따라서 재난관리 과정의 균형 있는 조직학습 및 소양습득이 중요하다. 선제적 학습성은 지식관리, 정보관리, 교육·훈련 등과 같은 세부지표로 구성할 수 있다(김경호: 2010, 권성환: 2010, 박동균: 2008, 정기성: 2001). 셋째로, 연계적 협력성의 의미는 재난관리는 상호작용성과 복합성을 갖고 있기 때문에 정부의 다양한 기관들이 다양한 차원에서 서로 협력하여 재난을 관리해야 한다는 의미이다. 재난관리체계의 환경은 극도로 복잡하고 예측불가능하기 때문에 재난관리 체계는 정부기관, 지방자치단체 등과 조직적인 연계를 모색하는 것이다(김경호, 2010: 81, 이재은: 2004). 따라서 본 연구에서 연계적 협력성은 정부 간 협력에 초점을 맞추었다.



### Ⅲ. 우리나라 재난관리(위기관리)시스템의 문제점

#### 1. 유기적 통합성의 문제

우리나라의 재난관리체계의 구조는 크게 심의기구, 수습기구, 긴급구조 구난기구 등으로 구분할 수 있다. 과거에 비해 「재난및안전관리기본법」의 제정과 소방방재청 신설을 통해 자연재난 및 인위재난을 통합함으로써 재난관리의 총괄·조정 기능이 개선되었다. 재난의 심의 기구는 국무총리 소속하에 중앙안전관리위원회를 두어 이 위원회가 안전관리에 관한 중요 정책을 심의 및 총괄·조정하고, 안전관리를 위한 관계부처간의 협의·조정 등 안전관리에 필요한 사항을 수행한다(재난및안전관리기본법 제9조). 한편, 재난이 발생하였을 때 수습하는 기구로는 「재난및안전관리기본법」 제14조에 의해 대통령령이 정하는 대규모 재난이 발생한 때에는 당해재난의 수습을 총괄조정하고, 재난을 수습할 책임이 있는 주무부처의 장 소속하에 중앙사고수습본부를 둔다고 규정하고 있다. 그리고 재난발생시 인명구조 활동을 전개하는 긴급구조구난 활동은 「재난및안전관리기본법」 제49조에 의해 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정과 긴급구조기관 간의 역할분담 및 긴급구조기관이 행하는 긴급구조 활동의 지휘·통제 등의 업무를 수행하기 위해 소방방재청에 중앙긴급구조통제단을 두도록 규정하고 있다. 이상의 논의에서 볼 때 우리나라의 재난관리체계는 법령상으로 안전행정부(소방방재청)에 의해 운용된다고 할 수 있다.

그러나 「재난및안전관리기본법 시행령」 제10조의 분과위의 명칭과 관련된 내용을 보면 풍수해 및 설해, 지진 등 자연재난, 교통안전 등 인위재난, 화재 폭발물 사고, 전기·유류가스 사고, 환경오염, 방사능 재난, 국가기반체계 사고 등 별도의 분과위원회가 구성되어 있어 상황별 법적인 근거와 책임부서가 달라 여전히 대응의 통합이 이루어지지 않고 있다. 또한 중앙정부의 재난관리 기구는 자신의 계획만 수립하면 되지만 지방정부는 서로 비슷한 계획을 중앙정부의 개선에 맞춰 따로따로 수립해야 하는 어려움이 있다. 중앙정부와 지방자치단체 간 업무체계가 분산·다원화되어 시·도 및 시·군·구의 업무 담당자들의 재난대응에 어려움을 겪고 있다. 실제로 많은 재난의 실제적인 담당조직은 중앙정부보다는 지방정부에서 이루어지고 있으므로 중앙조직의 개편과 함께 광역단체와 기초단체의 재난관리체계가 개편되어야 한다(김경호, 2010: 134-136). 위기관리에 있어서는 권한의 집중을 강화하기보다는 조정모형을 구조화하는 것이 바람직하다. 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체와 지방자치단체, 정부부문과 민간부문, 정부부문 상호간에 위기관리시스템이 유기적으로 연계되지 못하고 통합 조정 능력이 떨어진다는 문제점이 제기되고 있다. 중앙행정 수준에서 수평적 정책조정과

수직적 통제와 지원을 위한 조직 위상의 정립이 요구된다(이재은, 김검훈, 류상일, 2005: 70-72). 재난관련 법률체계에서도 문제점이 지적되고 있다. 이는 재난관련 법률이 세분화되어 있기 때문인데, 즉 현행 재난관련 법률은 기본법으로 「재난및안전관리기본법」, 「민방위기본법」, 「자연재해대책법」, 「소방법규」 등이 있고, 그 밖에 다수의 개별법으로 규정되어 있다. 물론 「재난및안전관리기본법」에서 최대한 일관성 있게 제정은 되어 있으나 각 부처 간 어긋나는 이해관계가 발생하였을 때는 책임소재 문제 때문에 신속하고 원활한 상황대처가 이루어지지 않은 경우가 발생할 수 있다. 결국 개별 법률에서의 개념규정은 모든 재난을 포괄하지 못하고 재난 유형별로 별도의 법이 적용되도록 하고 있다는 것은 재난의 유형에 따라 다른 부처에서 관리책임을 지게 될 것이고, 이에 따라 통합적이고 유기적인 국가 위기관리가 이루어지지 못한다는 문제점이 있다. 따라서 모든 재난에서 완화, 준비, 대응, 복구 기능을 통합적이고 체계적으로 관리하여 효율적인 재난관리가 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 현행 「민방위기본법」에서 민방위 사태는 재난까지 포함하는 광범위한 개념으로 규정되어 있고 이와는 별도로 「자연재해대책법」과 「재난및안전관리기본법」이 존재하기 때문에 각 법 간의 개별 규정의 혼선과 중복 때문에 신속한 대응이 어렵게 되어 있다. 또한 각 법률에서 자연재해, 인위재난 및 기타 재난 등을 다양하게 규정하고 있고, 이러한 재난 발생 시에 책임 기관 역시 다양한 형태로 산재해 있어 신속한 재난관리가 이루어지지 않고 있다는 점 역시 문제라고 할 수 있다(서일용, 2010: 74-75). 중앙과 지방정부간 사무적 관계에서도 불 때, 전문성·특수성·통일성 등이 필요한 업무는 중앙정부의 특별지방행정기관을 두어 업무를 분담 처리하고 있는 방식이 있으나 위기관리 특성상 평상업무 처리가 아니므로 특별지방행정기관을 두기 보다는 광역권협의회를 활성화시키는 것이 바람직하다고 본다.

## 2. 선제적 학습성의 문제

우리나라의 재난관련 상황파악은 정부 각 기관에서 개별적으로 실시하고 있다. 정보가 소과부처별로 분산되어 신속하고 유기적인 정보를 공유하기 어렵다. 대표적으로 비상기획위원회는 자체에 종합상황실을 운영하여 국가비상사태에 관련되는 제반사항의 접수와 기록, 보고 및 전파를 담당하도록 하고 있으며, 소방방재청도 산하에 재난상황실을 설치해 재난대책종합상황의 관리·총괄조정, 기상 등 재난위험상황 예측·분석, 국내 언론보도 등 재난정보의 수집, 분석, 전파, 해외재난정보 수집·분석·전파, 상시 모니터링 시스템구축·운영, 재난진행상황 파악 및 전달·처리, 재난피해정보의 수집·분석·전파를 하도록 하고 있다. 또한 해양경찰청을 비롯한 다른 행정기관에서도 소관업무에 관한 상황을 파악하기 위한 개별 상황실을 운영하고 있다. 이러한 체계에서는 사건 발생시 초기 상황 파악부터 정보수집 책임부서가 정해

질 때까지 동일사항에 대해 중복된 정보가 수집되어 인력과 자산 등의 낭비가 발생할 소지가 있다(김경호, 2010: 139). 담당인력의 전문성이 부족하다는 것도 문제이다. 재난관리의 포괄적 책임을 지는 특정정부 조직이 개별적인 관리주체와 적극적인 정보교류를 하면서도 재난 발생 전의 예방에만 치중한다든지 또는 재난이 발생한 후에 대응하는 것에만 치중하기 보다는 실제 재난발생 전에 여러 가지 재난상황에 대하여 시뮬레이션 기법을 동원하여 특정 재난의 예방, 준비, 대응, 복구 등 전 과정을 실습 및 대처하는 훈련을 해야 한다. 이러한 결과를 통해 재난관리 전체 시스템의 적절성을 계속 검토하는 것이 필요하다. 비현장 중심의 안전관리 요원의 배치라는 점도 문제점으로 지적된다. 이는 각 부처가 개별법을 운용하는 특수한 상황을 반영한다 해도 담당인력의 재난관리에 대한 전반적인 전문성 부족을 지적할 수 있다. 따라서, 재난관련 담당 공무원은 일반 행정공무원과는 다른 특별한 재난 관련 지식이 요구됨에 따라 교육·훈련을 통한 전문성 제고 수단 확보와 더불어 적극적 근무환경 조성을 통한 조직관리의 효율성이 확보되어야 한다. 그러나 현재 재난관리 교육은 직무훈련, 전문교육, 소양교육 등으로 되어 있다. 이러한 교육만으로는 재난인력의 전문성을 높이기에는 훈련 과정이나 프로그램이 부족한 실정이다(김경호, 2010: 140-141).

### 3. 연계적 협력성의 문제

평상시의 재난관리정책의 기능 수행은 소방방재청이 담당하고 있으나 차관급 부처이기 때문에 타 부처에 대한 업무보조 및 조정권 행사가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 중앙정부와 지방 정부의 재난관리 행정체계의 경우 평상시에서 재난관리 기능을 효과적으로 수행하기 어렵다는 지적이 끊임없이 제기되고 있다. 대응과정에서 다양한 조직들이 대응에 참여한다고 하더라도 이들 간의 협조가 전제되어 있다면 긴급 공조체계와 통합지휘체계가 구축될 수 있다. 즉, 우리나라의 재난관리체계는 평상시의 상호협의, 합동훈련, 상호약속, 공동용어의 지정 등이 없는 상태여서 정보전달과 협조체계가 제대로 이루어지기 어려운 상황이다. 지방정부 차원에서도 대부분의 '지역재난안전대책본부'에서는 재난관리의 경험이 부족한 상태이다. 따라서 중앙정부의 지원이 없을 경우 지방정부는 '지역재난안전대책본부'의 운영과 구성에 있어서도 어려움을 겪고 있다. 특히 태풍 나리의 경우 소방차량 및 수방장비 400대가 있으나 몇 대가 어느 장소에서 배수활동을 하는지 '재난안전대책본부'에서도 파악하지 못하는 등 문제점이 제기되었다. 태풍 나리에 대한 복구 작업이 본격화되면서 지역주민, 공무원, 군인, 자원봉사자 등 많은 방재 인력이 현장에 투입되었으나, 중앙부처 및 지자체 간 복잡한 지휘 체계와 업무 혼선으로 현장 통제 및 관리가 효율적으로 이루어지지 않았다(김경호, 2010: 142-143).

위기관리에 있어서 지역네트워크 거버넌스가 중요함에도 불구하고 지방자치단체의 재난관리 기능 수행에 제약이 있다는 점이다. 이는 지방자치제도 시행의 역사가 짧은 데도 원인이 있지만, 많은 지방자치단체의 경우에 재난관리에 대한 자치단체장의 관심과 의지가 부족한데서 그 원인이 기인한다. 우리나라에서는 위기관리에 있어서 민간부문의 기업이나 비정부조직, 자원봉사조직의 활용이나 참여가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 공공부문, 비정부·비영리부문, 기업 등 민간영역 사이의 협력과 조정이 필요하다(이재은, 김겸훈, 류상일, 2005: 70-72). 또한, 소방과 방재체계와 연계성도 약하다. 현재 우리나라의 소방본부체제는 시·도 중심으로 되어 있으며 시·군·구의 자치단체 방재조직과 연계성이 없다. 따라서 지역 재해관리시스템 내지 재난관리시스템에 있어서 소방과 재해(재난, 방재 포함)의 조정에 대한 큰 과제가 생겨날 수도 있다. 만약에 현재와 같은 지방에서의 2원화시스템을 유지한다면 일반 행정과 소방 행정 직원들 간의 인사교류 파견 등 교류를 꾀하여 소방기관의 인재를 방재에 적절하게 활용, 시·군·구의 일반 행정과 시·도 간의 방재협의회를 설치하여 연대 강화를 꾀할 것 등의 조치가 필요할 것이다(임승빈, 2011).

#### IV. 동일본 대지진 위기관리에 대한 일본의 사례 : 2011년 3.11 동일본 대지진

1995년 1월의 한신·아와지(阪神·淡路)대지진 이후, 특히 국가에 있어서는 초동체제를 중심으로 크게 진보했다. 소방기관에서도 한신 아와이(阪神·淡路)대진재 이후, 대규모 재해발생 시에 인명구조, 소방활동을 보다 효과적이고 신속하게 실시할 수 있는 체제를 국가의 입장에서 확보하기 위해 '긴급소방원조대' 제도를 창설하였으며, 소방청에 등록된 2028부대(약 29,000명 규모)가 소방청장관의 조치요구에 근거한 광역응원활동에 종사하는 제도가 도입되었다. 지방자치단체 측에서도 한신 아와이(阪神·淡路)대지진 이후, 방재대책, 방재체제의 강화에 나선 단체가 있다. 효고(兵庫)현의 경우, 지진전에는 방재를 전문으로 다루는 조직의 최고 간부가 생활환경부 산하 소방교통안전과 방재계장이었던 것이, 지진 후에는 특별직급의 방재감을 설치하여 방재국을 그 산하에 거느리며 선진적인 방재대책을 추진해오고 있다. 또 앞으로 예상되는 거대지진을 상정하고 그 대책을 추진하기 위해 충실한 조직체제 아래에서 각종 대책을 추진해오고 있는 시즈오카(静岡)현에서는 동해지진을 상정하여 부장급의 방재국장 아래, 체계적인 대책을 축적하고 있다. 방재·위기관리에 관한 자각적인 사고

에 근거하여 방재체제 강화에 착수한 현(縣)도 있다. 톳토리(鳥取)현이 그 예로, 방재 전문 책임자의 최고 간부가 생활환경부 소방 방재과 방재계장이었던 것을 부장 급의 방재감이라는 지위를 만들어 수준을 올리고, 그 산하 방재계의 조직을 충실화하여 방재대책을 강화하였다. 방재감 설치 후 톳토리(鳥取)현은 방재체제의 총 점검을 실시하고, 그 시작으로 소방, 자위대, 경찰, 해상 보안청 등의 방재관계 기관을 모아, 의견교환회의를 실시하는 등 서로가 어떠한 기능을 담당하고 있는 지에 대해 정보를 공유할 수 있는 기회를 마련하였다. 실천적인 방재훈련도 실시하고, 현의 지역방재계획에서 반드시 실천적이지 않았던 부분을 수정하여 보다 실천적인 것으로 변경한 바 있다. 실제로 그 방재훈련의 2개월 후인 2000년 10월에 톳토리(鳥取)현 서부지진이라는 진도 7.3의 지진이 덮쳤을 때, 지진의 규모만으로 한신·아와지(阪神·淡路)대지진과 같은 정도의 지진이었지만, 톳토리(鳥取)현의 대응이 신속하여, 피해가 미미하였다는 점에서 상당한 평가를 얻는 대응이었다고 일반적으로 받아들이고 있다. 이것도 방재체제 강화 이후의 일련의 준비에 대한 성과라고 할 수 있다.

이러한 지역의 재난관리 시스템도 지난 2011년의 동일본 대지진에서 큰 역할을 했다(임승빈, 2011). 이 날 발생한 지진은 1995년 6000여 명이 희생된 한신(阪神)대지진(규모 7.3)의 180배 위력이자 1960년 발생했던 규모 9.5의 칠레 대지진, 1964년 9.2의 알래스카 지진, 2004년 인도네시아 수마트라 지진(9.1) 등에 이어 1900년 이후 세계에서 네 번째로 강력한 지진으로 기록됐다. 강진 발생 이후 초대형 쓰나미가 센다이시 등 해변 도시들을 덮쳤고, 도쿄(東京)를 비롯한 수도권 일대까지 건물 붕괴와 대형화재가 잇따르며 피해가 속출했다. 특히 지상으로 밀려든 대규모 쓰나미로 인해 전원 공급이 중단되면서 후쿠시마현에 위치한 원전의 가동이 중지되면서 방사능 누출 사고가 발생했다. 한편 3·11 대지진의 진원은 일본 미야기(宮城)현 오시카(牡鹿)반도 동남쪽 130km 해저 약 24km 지점으로, 태평양판의 암반이 유라시아판과의 사이에 끼어 있는 북미판의 암반 밑으로 파고들면서 태평양판과 북아메리카판의 경계지점(섭입대)에서 발생한 역단층형 지진이었다. 2011년 12월 현재까지 사망자와 실종자가 2만여 명, 피난 주민이 33만 명에 이르는 것으로 집계됐다(시사상식사전, pmg 지식엔진연구소, 2012). 그나마 피해가 적었던 이유와 대응시에 일본의 자치단체간 스크럼체계에 대하여 소개하고자 한다. 다음의 <그림 1>은 자치체 스크럼 지원협력 체계의 모형이다(임승빈, 2011).



지난 2011년 동일본 대지진의 재난 대응단계에서는 정부나 지방자치단체의 자체 조직 등을 통한 지원 외에 자치체간의 수평적인 연계를 바탕으로 한 지원이 진행되어 있는 것이 특징이었다. 이와 같이 자치단체 간에 페어를 짜는 ‘페어링’ 지원방식은 사실 2008년 중국 사천대지진 때의 중국어로 ‘대구(對口)지원’으로 자치단체 간의 지원이 이루어진 것이며, 이것을 참고로 일본학술회회가 제창한 바 있었던 사례였다. 일본은 동일본 대지진에서 지원 자치체가 특정된 피해 자치단체와 짝을 짜서 종합적이고, 지속적인 지원을 하도록 한 위기관리 시스템을 작동한 것이다. 예를 들면, 도쿄도에서는 인적 지원이 ‘나카노구 → 타무라시, 무사시노시 → 토오노시’ 등으로 이루어졌으며, 물적 지원은 ‘오오타구 → 히가시마츠시마시, 미나토구 → 이와키시, 메구로구 → 키센누마시’ 등으로 진행되었다. 스기나미구(도쿄도)의 자치체 스크럼 지원은 재해 발생 이전에 상호원조협정을 바탕으로 한 다각적 지원이다. 자치체와 재해시 상호원조협정을 체결하여 미나미소마시(후쿠시마 현), 히가시아가츠마마치(군마 현), 오지야시(니이가타 현), 나요리시(홋카이도)에서 3자치체와 미나미소마시를 지원하여 큰 효과를 거두었다는 평가이다.

이와 같은 일본의 지방자치단체간 협력제도는 우리나라의 자치단체간 행정협의회, 자치단체 사무위탁, 자치단체조합(일부사무조합, 광역연합, 전부사무조합, 역장조합), 지방개발사업단제도 등이 갖고 있는 한계를 극복할 수 있는 방안이라고 볼 수 있다.

## V. 정책대안

### 1. 자치단체 간 재난관리 거버넌스 체제 구축(임승빈, 2011)

행정활동은 일상적으로도 여러 가지 조직간 네트워크 하에서 전개하고 있지만 재해시의 네트워크는 평상시의 그것과는 다르다는 점에 주목해야 한다. 즉 일상적인 행정활동의 대부분은 정책의 실시와 관련된 업무이기 때문에 그 짜임새는 정책(예를 들어 법령)에 따라 규정되는 경우가 많다. 결국 정책에 의해 구조화되고 있다. 네트워크에 참가할 수 있는 공식멤버는 정책에 따라 자격을 부여받고 있고, 그 조직상호의 조정 메커니즘도 정책에 따라 규칙화되고 있는 부분이 많다. 따라서 우리나라도 미국의 FEMA와 같이 위기관리를 전문으로 하는 행정조직을 만들고자 하는 주장이 있다. 그러나 이미 흩어져 있는 재난관리 기능을 통합한다는 것은 불가능에 가까우므로 광역행정기능으로서의 ‘목적조합’을 설치하여 피해복구 전담기구화하는 방안도 검토할 필요가 있다고 본다. 우리나라 재난관리 및 복구계획의 기초단

계에서의 정책수립은 중앙이 담당하는 예산을 집행하고 예산청구권한이 단일 지방자치단체 중심으로 되어 있어 실제로 피해가 광역적이고 다양한 재해재난의 경우 적절한 대처를 하지 못하고 있다. 피해조사 및 복구과정이라는 정책의 집행과정에서 공조체제가 이루어지기 어렵다. 한편으로는, 당해 자치단체는 피해규모를 지나치게 크게 하여 타자치단체에 비하여 예산 확보를 극대화하려고 예산을 과다편성 한다든지 혹은 복구비예산을 피해지역과 상관없는 사업에 투여하는 등 예산전용의 폐단을 야기 시킬 수 있다. 이와 같이, 자치단체간의 이해가 대립되고 광역적인 사무를 처리하기 위해서 선진외국에서는 전문분야만을 다루는 목적조합을 구성하여 정책을 수립하고 예산을 집행하는 방안을 고려하여야 할 것이다. 예를 들어, '경기 북부재난관리를 위한 조합(가칭)'을 경기도의 포천군, 연천군, 동두천시, 파주시, 김포시 등이 공동으로 결성하는 방안이다. 이렇게 하는 경우 각 조합원(가입한 자치단체)들은 서로 서로가 피해조사 및 복구계획 등을 체크하여 불필요한 예산조치를 피하며 동시에 행정의 낭비적 요소를 줄일 수 있을 것이다.

## 2. 자치단체의 CDO(Chief of Disaster Officer) 지정

체계적인 재난관리 조직이 운영되기 위해서는 법과 제도의 정비를 통해 재해재난관리의 전문성을 가진 조직이 필요하다. 현재 지방자치단체의 전문조직 및 인력 면에서도 그 담당조직은 있지만, '방재행정'의 전문성을 구사하여 계획책정에 관계하고 있는 조직은 지방자치단체에는 존재하지 않는다고 해도 과언이 아니다. 지방자치단체는 재해에 노출된 제 1선기관이면서 전문성이 극히 한정되어 있으며 더욱이 재해복구라는 의미에서의 전문성에는 미치지 못한다. 그렇다면 피해조사 및 복구체계를 위한 대응과 재해응급대책을 세울 때의 행정상의 전문성이란 무엇인가. 이점에 대해서는 의견이 분분하겠지만 적어도 다음과 같은 점을 고려해야 할 것이다. 즉, ① 재해응급대책이 재해발생이라는 비일상성 하에서 행해지는 것이므로 각 행정조직은 상황과약 하는데 시간이 걸리게 된다. 경우에 따라서는 정확한 상황과약에 실패할 수도 있다. 따라서 긴급시의 상황정의에 있어서 탁월한 능력이 우선 요구된다. 즉 사이 문과 마치가 지적하고 있는 문제해결적 행동이 필요한 경우에 얼마만큼 정확하게 상황정의를 할 수 있는가 하는 것이 문제가 된다. ② 재해응급대책이나 재해구조에서는 특정 조직이 단독으로 행동하는 것을 상정하고 있지 않다. 관계있는 조직이 협력, 협동하여 활동하도록 되어 있다. 그러나 평상시에는 각각 다른 목적 하에서 다른 업무를 하고 있는 조직을 갑작스레 협동하도록 하기란 어렵다. 그러므로 조직 간의 조정능력이 필요하게 된다. 게다가 두 조직 간이라는 단순한 관계가 아니라 복수의 조직으로 이루어지는 조직 네트워크를 상정하여 그 네트워크를 잘 기능토록 하는 능력이 요구된다. 계획이나 매뉴얼의 정비가 진행된다고 하더라도



라도 역시 인간의 지혜는 자연의 힘 앞에서는 한계가 있다. 자연재해의 규모를 적확하게 예측하여 일어날 수 있는 피해를 모두 상정할 수 있는 능력은 당초부터 불가능하다. 상상을 초월하거나 예상치 못했던 사태가 발생했을 때야말로 진정한 의미에서의 위기이고, 그 상황을 극복하는 것이 방재행정의 본질적인 과제인 것이다. 따라서 재해발생시에 개개의 공무원이 어떻게 의사결정을 하는지, 어떻게 행동해야 할지를 판단하는 능력을 양성해야 한다. 확실히 최근의 방재계획은 최악의 사태를 고려하여 최후는 각자의 판단대로 행동하는 것을 인정하도록 되어있다. 그 경우에도 방재계획이나 매뉴얼에 기초하여 행동해야 하는 것인지, 방재계획(의 적용을 단념하고) 계획을 무시하고 행동해야 하는 것인지 판단하는 능력과 결단력을 어떻게 갖추는가가 중요한 과제이다. 방재계획은 Simon과 March의 말을 인용하자면 ‘재량권 행사’의 비중이 중요한 실행프로그램이라고 할 수 있다. 이런 극한 상황에서 판단력, 결단력과 행동력을 키우는 것이 필요하다. 단순히 주어진 업무를 충실히 처리하기만 하는 자치단체 직원에서, 문제를 발견하고 그에 대한 해결책을 찾아내는 능력과 의욕을 가진 자치단체 직원으로의 탈피를 시도하고 있다. 이런 움직임의 배경에는 지방분권 논의가 고조되면서 지방자치단체에서도 적극적으로 정책입안을 세울 필요성이 인식되기 시작한 것이다. 즉, 상기의 여러 가지 상황을 고려한다면 전문적인 재난관리 조직을 운영할 수 있는 사람은 자치단체 내부에서만 찾아서는 안 되고 비교적 독립적이며 전문적 재량권을 갖는 수석재난관리관(CDO: Chief of Disaster Officer)을 개방형으로 지정하여 운영할 필요가 있다(임승빈, 2011).

### 3. ‘자치단체 간 상호긴급지원조례제정’

위기관리를 위한 자치단체 간 협력 체제를 제도화하기 위한 방안으로서 ‘2008년 중국 사천지진’ 및 ‘2011년 일본의 동일본 지진’ 때에 위기관리 시스템으로서 효과적으로 작동했던 자치단체 간 상호협력을 위한 조례의 상호제정이 필요하다. 이때 중요한 점은 앞서 살펴본 바와 같이 현대 재난은 지역이 광범위하기 때문에 인근 자치단체 간에 상호긴급지원조례를 제정하기 보다는 원근지역의 자치단체 간의 ‘상호긴급지원조례’를 제정하는 것이 중요하다. 또한, 지원체계의 중복과 누락을 피하기 위해서는 안전행정부의 재난안전정책 담당부서가 국가 위기관리의 전체적인 관점에서 모니터링을 할 필요가 있다.

## VI. 결 론

미래재난의 특성은 앞서 살펴보았듯이 복합재난의 성격을 띠는 것이다. 즉, 불확실성을 특징으로 하는 신종재난과 자연재난과 인위재난이 구분되지 않는 ‘복합화’ 현상이 일어나고 있어 이에 적극 대응하는 위기관리 정책의 필요성이 증대되고 있는 것이다. 그러나 최근의 재난은 복합적일 것이라는 예측에도 불구하고 현재 우리의 재난관리는 부처별·지역별로 분리되어 있다. 재난관리의 유기적 통합성의 문제를 살펴보면, 재난에 관한 별도의 분과위원회가 구성되어 있어 상황별 법적인 근거와 책임부서가 달라 대응의 통합이 이루어지지 않고 있다는 것이다. 또한 중앙정부와 지방자치단체 간 업무체제가 분산·다원화되어 시·도 및 시·군·구의 업무 담당자들의 재난대응에 어려움을 겪고 있다. 선제적 학습성의 문제점 역시 우리나라의 재난관련 상황과악이 정부 각 기관에서 개별적으로 실시하고 있기 때문에 정보가 부처별로 분산되어 신속하고 유기적인 정보를 공유하기 어렵다는 것이다. 또한 담당인력의 전문성이 부족하다는 것도 문제이다. 연계적 협력성의 문제는 중앙정부와 지방정부간 협력이 이루어지지 못하고 있다는 것이 문제이다.

동일본 대지진 위기관리에 대한 일본의 사례를 살펴보면 중앙정부와 지방정부간 협력체계 구축이 중요하다는 것을 알 수 있다. 일본은 자치체 스크럼 지원협력 체계를 구축하여 지역 커뮤니티를 유지하고 분산화시키지 않으며, 피난자들의 빠른 안정된 생활을 확보하고, 교류 자치체가 직접 지원한다는 취지가 있다. 이번 대지진에서는 정부나 자치체 자체 조직 등을 통한 지원 외에 자치체간의 수평적인 연계를 바탕으로 한 지원이 진행되어 있는 것이 특징이다. 일본은 이 대지진에서 지원 자치체가 특정된 피해 자치단체와 짝을 짜서 종합적이고, 계속적인 지원을 진행하였다. 지금까지 살펴본 바, 위기관리 협력체계에 대한 정책대안으로서 자치단체의 CDO 지정, 자치단체 간 재난관리 거버넌스 체제 구축, 자치단체 간 협력 체제를 제도화하기 위한 방안으로서 ‘2008년 중국 사천지진’ 및 ‘2011년 일본의 동일본 지진’ 때에 위기관리 시스템으로서 효과적으로 작동했던 자치단체 간 상호협력을 위한 조례의 상호제정 등을 제안하고자 한다.

## 【참고문헌】

- 권건주. (2005). 지방정부 재난관리조직의 효율방안. 『한국위기관리논문집』. Vol.1, No.2: 79-92.
- 권성환. (2010). 『우리나라 긴급재난대응체계 개선방안에 관한 연구』. 석사학위논문. 강원대학교 산업과학대학원
- 길병옥, 허태희. (2003). 국가 위기관리체계 확립방안 및 프로그램 개발에 관한 연구. 『국제정치논총』. 43: 339-359.
- 김경안, 유충. (1997). 재난대응론
- 김경호. (2010). 『우리나라 재난관리체계의 효율적 운영방안에 관한 연구』. 박사학위논문. 영남대학교 대학원.
- 김열수. (2005). 『21세기국가위기관리체제론』. 서울: 오름.
- 김주찬, 김태윤. (2002). 국가재해재난관리체계의 당위적 구조. 『한국소방학회보』. Vol.16, No.1.
- 박동균. (2008). 재난관리에 대한 지방공무원들의 인식분석과 함의. 『한국행정논집』.
- 박재욱. (2008). 광역권역의 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의. 지방행정연구, 제22권, 제3호, 3-29
- 서애숙, 김태균, 이정민. (2006). 기후변화와 자연재해. 『한국방재학회지』
- 서일용. (2010). 『한국 재난관리체계의 실태 및 발전방안 연구』. 석사학위논문. 한국체육교육대학교 사회체육대학원.
- 안철현. (2009). 국가 위기관리를 위한 민방위/비상대비 업무와 지방자치단체 역할. 『한국위기관리논문집』. 5(1): 108-119.
- 이동형. (2006). 동북아시아지역자치단체연합(NEAR) 협력프로젝트 활성화 방안, 연구보고서 환동해권분야, 1-78
- 이상팔. (1995). 도시재난의 예방단계에서 정부조직학습-삼풍백화점 사고 사례를 중심으로. 『한국행정학보』. Vol. 29 No. 4.
- 이상팔. (1996). 위기 관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석-삼풍백화점 사고 전·후의 제도변화를 중심으로. 『한국행정학보』. Vol.30, No. 2: 113-127
- 이원섭, 양하백, 정옥주, 박인권. (2005). 『통합국토를 향한 지역간 공동발전방안 연구(Ⅲ)』. 국토연구원.
- 이재은. (2002). 지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책의 비교연구. 『한국행정학보』. Vol. 36, No. 2: 51-67.
- 이재은. (2004). 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 『행정논총』. Vol. 42, No.

- 2: 147-169.
- 이재은. (2006). 포괄적 안보 개념하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용분석. 『한국위기 관리논집』. 2(2): 19-35.
- 이재은, 김검훈, 류상일. (2005). 미래사회의 환경변화와 재난관리시스템 발전전략: 국가핵심기반 위기를 중심으로. 『현대사회와행정』 제15권 제3호.
- 임승빈외. (2008). 기후 및 사회구조 변화에 따른 재해예측과 대응방안연구. 국립방재연구소 보고서.
- 임승빈. (2011). 미래재난과 지역방재거버넌스 구축에 관한 연구. 전국재해구호협회·시민사회포럼 주최 발제문, 장소: 한국프레스센터, 일시: 2011년 7월14일.
- 임승빈외. (2012). 국립방재연구원 중장기 발전전략 연구. 국립방재연구원 보고서. .
- 임승빈. (2012). 지방자치론 5판, 서울:법문사
- 정세욱. (1989). 中央과 地方間의 關係. 지방자치법개정방향에 관한 세미나. 『한국지방자치학회』.
- 정현채. (2001). 지구온난화 현상에 따른 한국 각 지역의 기온과 강우량 변화 및 그 이외 기상 변화 현상들의 관찰들과 대처 방안. 『한국태양에너지학회 논문집』.
- 대전발전연구원 자치정책연구부(2007), 대전대도시권 정립에 따른 지방자치단체간 협력에 관한 연구. 대전발전연구원, 제2007권, 14호, 1-192
- 한국재해정보협회. (2007). 자연재해가 경제에 미치는 영향.
- 한국지방행정연구원. (2002). 『지방자치단체간 협력사업 활성화 방안』. 한국지방행정연구원.
- Comfort, Louis K., (1988), *Designing Policy for Action: The Emergency Management System*, L. K. Comfort ed., *Managing Disaster*. Dorham, Duke University Press, North Carolina.
- Turner, B. A., (1978), *Man-Made Disasters*. Wykeham Science Press: London.
- Weick, K. E., (1987), *Organizational Culture as a Source of High Reliability*. California Management Review. 29-2
- Rhodes, R.A.W, (1981), *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, Gower
- Brian C. Smith, (1980), "Measuring Decentralisation", George Jones edited, *New Approaches to the study of Central-Local Government Relationships*, Gower Publishing
- 講談社(2011). "原子力村の「不都合な眞實」: 原発大手企業と霞が關 ズブズブの証據を入手." 週刊現代 6月28日.
- 念佛明奈.(2012). "自民党: 特命委中間報告でも原発政策先送り." 毎日新聞, 2月15日.
- 大軒由敬.(2011). "原発ゼロ社會—いまこそ 政策の大轉換を." Asahi.com, 7月13日.
- 東洋經濟社.(2011). "ニッポン原子力村相關図." 東洋經濟 第6321卷 (4月):38-39.

- 篠ヶ瀬祐司, 小國智宏.(2011). “『脱』から『減』で原発存続 菅首相の方針 事実上轉換.” 東京新聞, 7月30日.
- 小出裕章, 西尾幹二, 佐藤榮佐久, 櫻井勝延, 恩田勝巨, 星亮一, 玄侑宗久.(2011). 原子力村の大罪. 東京: ベストセラーズ.
- 内山融.(2011), “東日本大震災と日本官僚制”, 東京: 現代の理論.
- 東日本大震災復興対策本部事務局.(2011), “復旧の現状と復興への取組み” 11月10日.
- マイケル・グリーン.(2011) “3.11は日本をどう変えていくか” 『FOREIGN AFFAIRS REPORT』, No.5.
- 末田一秀.(2011), “脱原発への道筋と市民の参加”, 市政研究173号:大阪市政調査會.
- 武田徹.(2011). 原発報道とメディア, 東京: 講談社.
- 飯田哲也ほか.(2011). “脱原発へ日本政治の革新を” 東京: 現代の理論, 秋号.
- 布施太郎.(2011). “特別リポート: 地に落ちた安全神話—福島原発危機はなぜ起きたか.” ロイター, 3月30日.

