일본의 재난관리 정책네트워크와 정책적 함의

이호동
한양대학교 행정학과

일본정부는 1995년에 발생한 阪神・淡路(한신・아와지) 대지진을 계기로 재난관리체계의 결함이 분명하게 드러나게 되었다. 긴급사태에 대응할 수 있는 것인지, 재해예방 및 경감은 어디까지 가능한지 등에 의문을 갖게 되었다. 이에 재난관리정책이 내포하고 있던 결점을 수정・검토함으로써 정책적 수준을 향상시키고자 했다. 그러나 개별적인 대응책으로는 해결할 수 없는 구조적인 문제는 존재하고 있다고 판단된다. 이에 본고는 정책네트워크 개념을 이용하여 재난관리정책 담당주체간의 상호관계를 살펴보고, 재해대책기본법을 기본으로 하는 각각의 구조적 문제점을 지적함으로써 향후 발전을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

주제어: 재난관리정책, 일본방재정책, 정책네트워크

Ⅰ. 서론

일본은 지진, 화산활동이 활발한 환태평양변동대에 위치하고 있고, 세계 0.25%의 국토면적에 비해 진도 6.0 이상의 지진발생 회수 20.9%, 활화산의 분포수의 비율 10.4%로 지극히 높다. 또한 지리・지형・기상적 제 조건으로 비추어 볼 때 태풍, 호우, 폭설 등의 재해가 발생하기 쉬운 특성을 가지고 있는 국토이다(内閣府, 2002: 1).

이러한 환경 속에서 1946년 난카이(南海: Nankai) 지진, 1959년 이세완(伊勢灣: Ise-Wan) 태풍을 계기로 재난관리 관련 기본법률을 제정하였다. 그 후 1995년 1월 17일에 발생한 한신・아와지(阪神・淡路: Hanshin-Awaji)지역의 대지진을 계기로 지금까지의 재난관리정책이 내포하고 있던 여러 가지 결함이 나타나게 되었다. 그 후 같은 해 지하철 사린가스사건, 全日空 항공기 승객 소란사건, 96년에 재페루 일본대사관저 점거사건, 97년 러시아 유조선 기름유출 사고 등 국민들 사이에 위기관리의 중요성에 관한 인식이 높아지기 시작했다. 아울러 지금까지 연구자나 실무자들이 다양한 입장에서 위기관리정책에 대한 구체적이고 건설적인 비판이 이루어져 왔다. 이러한 비판은 중앙정부차원에서의 재해대책기본법의 개정이나 방재기본계획의 개정, 지방자치단체 차원에서의 지역방재계획의 개정 등이 이루어지게 되었고 이전과는 달리 한층 진보한 체계를 갖추게 되었다. 그러나 예측하기 어려운 재해, 사건, 사고 및 사태가 발생하면 정책적 실패가 반복해서 나타날 수밖에 없다. 이를 극복하고 재난관리정책의 수준을 향상시키기 위해서는 일본의 재난관리정책의 전체구조를 검토할 필요가 있다는 주장이 나타나기 시작했다.

본 연구에서는 1995년의 대지진을 계기로 변화된 일본의 재난관리정책체계를 통해 정책적 검토요인을 살펴본다. 이에 정책적 시사점을 도출하기 위해 1995년 이후의 재해대책기본법의 개정된 내용을 바탕으로 각각의 재난관리 정책영역의 기능변화에 대해 살펴봄으로써 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 재난관리와 정책네트워크의 특성

1. 재난관리정책의 특성

재난관리정책은 재해재난의 속성에서 기인하는 것과 재해재난 대응체계에 관한 규정에서 기인하는 것으로 크게 나누어 볼 수 있다(風間, 1998: 2-3). 우선, 재해재난의 속성 중에 비일상성을 들 수 있다. 재해재난으로부터 국민의 생명・재산을 보호하는 국가의 대응책은 가장 고전적인 기능이며 시장적 메커니즘으로는 쉽사리 공급되지 않는 것이다. 그러나 공공적 성격 및 다양한 재해재난에 의한 대규모 피해가 발생하고 있다는 구체적인 사실이

존재함에도 불구하고 공공정책체계 속에서 중요한 위치를 차지하지 못하고 있다. 이는 재난관리정책이 실험 및 적용하여 재현할 수 있는 기회가 한정된 지역 혹은 한정된 시기에 나타나는데 있다는 특성에서 기인한다고 볼 수 있다. 이러한 특성으로 인해 재난관리정책의 속성은 점증적인 정책과정 속에서 다른 정책영역과의 자원획득 과정에서 항상 불리한 상황에 처할 수밖에 없다는 점, 특히 예산 등의 제약으로 인해 대응이 가능한 범위 내에서 피해예상에 머무르는 정도의 배려 차원에서 끝나는 경우가 많다는 점, 그리고 비교적 과학적인 근거가 약한 피해가정도 부처간의 역학관계에 의해 좌우되고 결정되는 경우가 많다는 점을 들 수 있다(眞山, 1995: 11). 즉 재난관리정책에서는 주민의 수요를 환류시켜 가면서 시행착오적으로 정책내용을 한 차원 높여가는 정책과정을 성립시키기 어렵다. 더욱이 재난관리에 대한 수요가 조직화되어 중대한 과제로 등장하는 사례도 찾아보기 어렵다. 재난에 의한 피해발생과 대응 실패가 나타나야 비로소 정책과제로 등장하게 되는 사례만 있을 뿐이다.

둘째는 실제 발생한 재난에 대한 대응의 복잡성이다. 이는 재난관리정책에 관련된 관계기관, 관계자, 관계법령이 다양하고 많다는 점에서도 알 수 있다. 재해대책기본법을 중심으로 기본법 관련 6개 법률, 재해예방관련 16개, 재해응급대책관련 3개, 재해복구・부흥 및 재정금융조치관련 24개, 조직관련 5개 법률 등 합계 54개 관계 법률과 기타 세부사항을 규정하는 관련 법률을 합하면 모두 300개 이상의 법률이 재난관리와 관련되어 있다(防災白書, 2004). 더욱이 재난관리 관계기관도 다양하게 존재한다. 1부12성, 국토청 등의 外局 16개 기관, 합계 29개 기관은 재난관리 관련 법률을 소관하고, 수상이 지정하는 지정행정기관(指定行政機關)으로 재난관리계획을 수립・집행을 담당한다. 성청의 지부기관(出先機關) 대부분도 지정지방행정기관(指定地方行政機關)으로서 재난관리정책의 한 부분을 담당한다. NTT, 일본은행 등 37개 기관도 지정공공기관(指定公共機關)으로서 재난관리업무계획 수립이 의무화되어 있다. 지역재난관리계획을 수립하고 집행하는 시정촌(市町村) 및 도도부현(道都府縣)은 재난관리정책의 중심적 존재이다. 주민, 시민단체, 자원봉사단체, 기업 등도 재난관리정책에 깊이 관여되어 있다. 재난발생 시에는 이 모든 주체가 재난관리의 집행주체로서 활동하게 된다. 이와 같이 법령・관계자가 복잡하게 관련되어 있다는 점에서 재난관리정책 집행과정에서 나타나는 조정비용 측면을 기타 정책부문과 비교해 보면 상대적으로 높게 나타나고 있다.

2. 재난관리 정책네트워크의 구조

위에서 열거한 복잡한 법률 체계, 정책 주체를 종합적으로 분석한다는 것은 상당히 어려운 일일 것이다. 여기서는 재난관리 정책 주체간의 복잡한 관계를 정책네트워크론에서 규정할 수 있는 정책커뮤니티 개념을 도입하고자 한다. 네트워크는 기존의 통치구조 내에 계층제와 시장 이외에 네트워크를 포함시켜 파악하는 것이다. 즉 정부와 기업, 비영리적 자원조직이 대립적인 것이 아니라 상호협력하고 신뢰하는 존재로 본다. 아울러 네트워크는 조직간 관계로 볼 수 있으며, 구성원과 조직간 유대나 관계, 구성요소간의 기준과 규범을 공유하고 이익과 정보를 교환하는 연계방식이다. 여기서 정책커뮤니티는 자원의존성에 의해 상호연결된 복합적인 조직체로 볼 수 있다. 따라서 정책커뮤니티는 Heclo(1978)의 이슈 네트워크의 대응개념으로 사용할 수 있을 것이다. 이슈네트워크는 정책과정이 개방되어 있고 상호의존도가 낮은 다양한 정책주체가 정책내용에 영향을 미치고자 참여하고 있는 정책네트워크를 말한다(Heclo, 1978). 이에 대해 Rhodes(1990)의 정책커뮤니티는 정책과정에 대한 참여자가 한정되어 있어 참여자 간에 가치관의 공유 및 밀접한 커뮤니케이션, 내부규칙 등이 존재하는 네트워크이다. 그러므로 네트워크 분석은 사회현상을 하나의 행위자나 조직을 단위로 분석하기 보다는 상호관계로부터 나타나는 속성을 강조하고 그에 따라 나타나는 관계양상을 분석하게 된다.

여기서 재난관리정책에 관계하는 방식에 있어 내부적으로 몇 개의 정책커뮤니티가 존재하고 상호작용에 의해 국가전체의 재난관리 기능에 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다. 여기서는 風間(1998)가 제시한 세 가지 차원의 정책커뮤니티에 의해 일본의 재난관리 정책네트워크와 각각의 커뮤니티의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정책주체를 조정하고 개별대책을 국가전체의 재난관리정책으로 통합하는 정치가 집단인 내각(內閣)이 존재한다. 내각은 재난관리정책뿐만 아니라 국가의

모든 정책부문에 영향을 미치고 있다는 점에서 “메타커뮤니티”라고 할 수 있겠다. 둘째, 방재기본계획이나 지역방재계획, 기타 구체적인 재난관리 대책수립에 중심적인 역할을 하는 국토청 방재국-도도부현 방재담당국-시정촌 방재담당부국으로 구성되는 일련의 그룹이 존재한다. 재난관리정책의 핵심을 이루고 있다는 점에서 “핵심커뮤니티”라고 하겠다. 셋째, 재난관리정책 이외의 정책영역에서 중앙-지방 간에 일상적인 정부간 관계 속에 이미 형성되어 있는 “기존의 정책커뮤니티”가 있다. 재난관리정책의 수립 및 집행에는 기존의 정책영역에서 형성된 커뮤니티의 협력・동원이 필요하게 된다. 넷째, 주민, 자원봉사단체, 기업 등이 재해발생 시를 제외하고 정책네트워크 외부에 구조화되지 못한 상태로 존재하고 있다.

즉 일본의 재난관리 정책네트워크에는 다음과 같은 정책커뮤니티라고 할 수 있는 것이 있다(<그림 1>).



자료: 내각부(2003: 8).

<그림 1> 일본의 재난관리 체계

III. 일본의 재난관리 체계

1. 중앙정부의 재난관리 체계

일상적으로 발생하는 사고나 사건의 대부분은 관계 행정기관이 각각 대응함으로써 충분히 대처할 수 있다. 그러나 그 중에서도 정부가 총동원되지 않으면 안 될 중대한 “위기”도 존재한다. 정부가 총동원되어야 할 위기란 예를 들어, 내각법(內閣法)에서 규정하고 있듯이 ‘국민의 생명, 신체 또는 재산에 중대한 피해가 발생하고, 또는 발생할 여지가 있는 긴급사태’를 위기라고 규정하고 있다(副大臣會議, 2001). 이는 현실적으로 각각의 경우에 맞추어 판단할 수밖에 없다. 구체적으로는 ①대규모 지진, 화산분화, 풍수해 등의 자연재해, ②원자력 사고, 기름유출사고, 항공사고, 콤비나트 재해 등의 중대사고, ③항공기 납치, 대량살상테러 등의 중대사건, ④재외 자국민 피난을 요하는 사태 등의 경우가 발생하면 우선 ‘위기’로 판단하고 있다.

재해대책기본법에 의하면 중앙정부는 재해예방, 응급대책, 재해복구의 기본계획을 수립하고 집행함과 동시에 지자체나 지정공공기관 등의 방재정책 집행 및 종합조정을 담당하게 된다. 지정행정기관인 각 성청은 국가의 책무를 충분히 담당할 수 있도록 상호협력하지 않으면 안 된다.

중앙정부차원의 재난관리조직으로서는 중앙방재회의가 총리부의 부속기관으로 설치되어 있다. 전 국무대신과 학식경험자 4명에 의해 구성되어 있다. 방재기본계획을 수립 및 집행하고 수상의 자문, 재난관련 중요사항 심의, 재해긴급사태의 공포 등의 임무를 담당한다.

수상은 비상재해가 발생한 경우, 재해응급대책을 집행하기 위하여 총리부에 비상재해대책본부를 설치할 수 있고, 관계기관이 방재계획에 따라 집행하도록 재해응급대책을 종합・조정한다. 본부장은 국무대신으로 규정하고 있고, 실제로는 국토청 장관이 방재담당 대신의 역할을 한다. 필요에 따라 각 성청 지부기관의 장이나 지자체의 장에 대해 지시를 내릴 수 있으나, 지정행정기관 즉 각 성청에 대한 지시권한은 없다.

또한 수상은 심각한 비상재해가 발생한 경우, 긴급재해대책본부를 설치할 수 있고 본부장이 된다. 긴급재해사태의 공포는 중앙방재회의에 자문을 구하거나 각의에 제출하거나 국회의 승인을 요구하는 것이 의무화되어 있다. 긴급재해대책본부장으로서 수상이 명령을 내리면 사적 권한의 일부 제한, 대규모 교통규제, 긴급물자 조달, 파괴소방, 예비비의 지출 등도 가능하다. 그러나 긴급재해대책본부가 설치된 경우는 없으며, 1995년의 대지진의 경우에도 검토되었지만 결국 설치되지 않았다.

중앙방재회가 작성한 방재기본계획은 재해유형별 대

책을 상세하게 규정하고 있다. 자연재해대책으로는 지진재해, 풍수해, 화산재해, 설해 등 4개 대책으로 구성되어 있고, 사고재해대책으로는 해상재해, 항공재해, 철도재해, 도로재해, 원자력재해, 위험물 등 재해, 대규모 화재, 임야화재대책 등 8개 대책으로 구성되어 있다. 내용은 재해예방・사전대책, 재해응급대책, 재해복구・부흥대책 순으로 기술하고 있다.

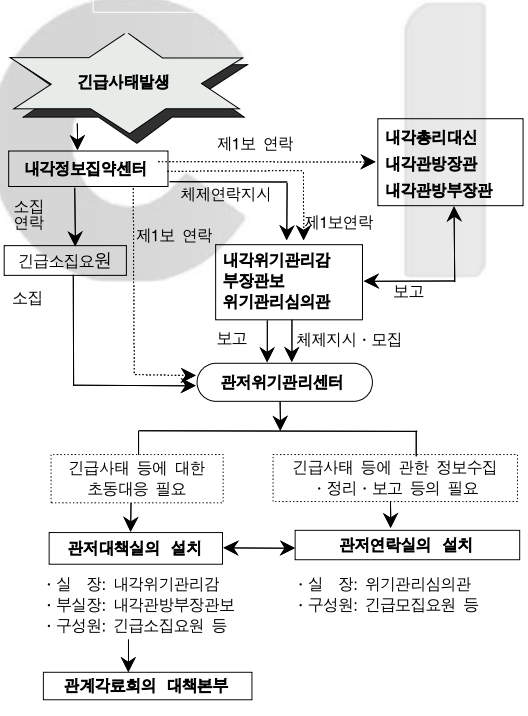
각 성청은 지정행정기관으로서 소장사무에 관련시켜 방재기능을 발휘하기 위해 방재업무계획을 수립하도록 한다. 방재업무계획은 방재기본계획에 따르지 않으면 안 된다.

이상과 같이 수상에게는 비상재해대책본부를 설치하고 본부장을 통해 관계기관의 응급대책에 관한 종합조정 기능을 인정하고 있지만, 비상재해의 경우라도 긴급재해 사태를 공포하지 않는 한 각 성청에 대한 지휘・명령권 조차 부여되지 않고 있다. 방재업무계획의 조정도 각 성청의 자율적 노력에 맡겨져 있다. 재해대책기본법은 수상이 재해 시에 리더십을 발휘하거나 방재정책에 내각이 조정능력을 발휘할 수 있는 권한자원이 구체적으로 부여되지 않고 있다.

위에서 열거한 위기에 대응하기 위한 개별대응책은 최종적으로는 지방자치단체나 관계성청의 책무이다. 그러나 행정전체의 종합적인 대응능력이 발휘될 수 있는 태세를 신속하게 갖추도록 하는 것이 내각의 중요한 역할이다. 국민에게 안심감을 확보한다는 측면뿐만 아니라 내각을 중심으로 한 정부전체의 연계체제를 기초로 내각이 정부전체의 사령탑으로서 역할을 할 수 있도록 위기관리체제를 갖추는 것이 중요하다.

일반적으로 내각의 업무에 관한 최종적 책임은 내각총리대신에게 있으며, 내각관방장관이 이를 보좌하게 된다. 위기관리에 관해서는 위기관리담당대신이 담당하며, 각료로서 초동대응에 관한 모든 책임을 맡는다. 한편 내각의 사무국인 내각관방(內閣官房)에서는 위기관리를 전문적으로 담당하는 내각위기관리감(內閣危機管理監)을 정점으로 하는 인력이 배치되어 있고 정치가도 참관할 수 있는 체제로 구성되어 있다. 내각위기관리감은 돌발적인 사태에 필요한 조치에 관한 제 1차적인 판단을 내리고 초동대응에 관하여 관계 성청에 연락・지시를 하도록 되어 있다.

실제 위기가 발생한 경우, 중앙정부의 위기관리 체제는 다음과 같이 기능하게 된다(<그림 2>). 우선, 수상관저에는 내각정보집약(內閣情報集約)센터가 설치되어 24시간체제로 다양한 정보를 수집정리하고 있다. 위기 단서에 관한 정보도 모두 수집된다. 다음으로 내각정보집약센터가 파악한 위기발생에 관한 정보는 즉시 내각총리대신, 내각관방장관, 위기관리담당대신을 포함하는 관계자에게 보고된다. 이 단계에서 관저대책실(또는 관저연락실)이 설치되어 내각위기관리감을 포함한 관계자들은 수상관저의 위기관리센터에 30분 이내로 소집된다. 대규모 지진의 경우에는 관계 성청의 국장이 자동적으로 소집된다. 끝으로 관저대책실에서는 사고・피해에 관한 개요, 관계기관의 초동대응에 관한 정보를 수집하고, 관계성청의 초동대응에 관한 필요한 모든 사항을 조정을 하게 된다. 이와 같은 정부의 대응상황은 내각관방장관, 위기관리담당대신이나 내각위기관리감이 기자회견 등을 통해 국민에게 설명하도록 되어 있다.



자료: http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/sosiki

<그림 2> 중앙정부의 초기대응 체제

2. 지방자치단체의 재난관리 체계

재난관리정책의 중심이 되는 것은 지방자치단체이다. 지사・시정촌장은 지역에 재해가 발생하거나 재해가 발생할 우려가 있는 경우에는 지역방재계획이 정한 바에 따라 재해대책본부를 설치하고 대응하게 된다.

지역방재계획은 도도부현 방재회의, 시정촌 방재회의에 의해 결정된다. 그러나 실무적으로는 도도부현・시정촌의 방재담당부국의 담당자들이 사무국이 되어 지역방재계획의 내용을 검토・구성하고, 내용이 확정된 최종단계에서 방재회의에 제출하는 것에 지나지 않는다.

재해대책기본법에서는 시정촌장에게 사전조치, 피난지시, 경계구역설정, 토지・건물 등의 일시사용・시설물 등의 제거, 인적 공용부담 등 다양한 권한을 부여하고 있다. 도도부현 지사에 관해서도 응급조치에 관한 개괄적인 규정이 있지만, 시정촌장이 권한 행사가 어려운 사정이 있는 경우, 시정촌장으로부터 지원요구가 있는 경우에 지사가 등장하는 형태로 이루어져 있다. 더욱이 지사에게는 응급조치 집행에 관한 시정촌장에 대한 지시권한이 인정된다. 재난관리 업무상 시정촌과 도도부현의 권한이 얽혀있고 한신・아와지 대지진의 경우에도 상당한 혼란이 있었지만, 이는 재해대책기본법에서 규정하고 있는 복잡함이나 애매함에서 유래한 것으로 볼 수 있다.

또한 지사에 의한 자위대의 파견요청에서도 볼 수 있듯이 중앙정부와 시정촌・도도부현 관계에서는 지자체의 요청에 따라 중앙정부가 출동하는 형식이 취해지고 있다. 이는 재해의 규모에 관계없이 지자체가 재난관리의 1차적 책임이 있는 것은 헌법상의 '지방자치의 취지'의 이념을 중시한다는 것보다는 풍수해 규모의 재해대책을 전제로 재난관리체계가 구성되어 있기 때문이라고 보는 것이 타당할 것이다. 반면 각 성청에서는 각각의 소장사무에 관해 지자체에 대해 권고, 조언, 지도하게 되어 있으며, 계획을 수립하거나 수정하게 되는 경우에는 수상과 협의하지 않으면 안 된다. 시정촌의 지역방재계획은 도도부현의 지역방재계획에 저촉되지 않도록 해야 하며, 계획수립 및 수정을 하게 되는 경우에는 지사와 협의하지 않으면 안 된다. 즉 중앙정부의 방재업무계획-도도부현의 지역방재계획-시정촌의 지역방재계획은 제도적으로 계층제적 관계를 구축하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 여기서 한 가지 지적할 수 있는 것은 방재기본계획은 개략적인 성격을 가지고 있다는 점에 비해 지역방재계획은 상당히 이전부터 상세한 내용을 규정하고 있다는 점이다.

IV. 재난관리 정책네트워크의 역할 및 기능 변화

1. 각 정책네트워크의 역할

1) 중앙정부 차원의 커뮤니티

중앙정부 차원에서 재난관리 정책네트워크를 구성하는 것은 메타커뮤니티인 내각이다. 그러나 평상시에 효과적으로 계획을 수립하고 긴급한 상황에서 이를 기능적으로 집행하기 위해서는 다음과 같은 점을 지적할 수 있다(風間, 1998: 9-10). 우선, 리더십을 발휘할 수 있는 인적 자원의 부족을 들 수 있다. 이는 일본 특유의 정치적 환경 속에서 나타나는 것으로서 연립정권 하에서 전개되는 수상선출 및 대신임명의 정치적 과정에서는 리더십 자질을 발휘할 수 있는 인재를 보충하기가 어렵다고 볼 수 있다.

둘째, 권한자원이 부족하다. 재해대책기본법에서 규정하고 있듯이 수상은 긴급재해사태의 공포가 있지 않는 한 대신에 대한 지휘・명령권은 물론 지시권도 행사할 수 없게 되어 있다.

셋째, 조직적 자원부족을 들 수 있다. 메타커뮤니티인 내각의 보좌기구로서 내각관방이 있다. 그러나 내각관방의 종합조정기능을 담당하는 내각 내정(內政)심의실・외정(外政)심의실의 구성원은 각성청의 출장요원으로 구성되어 있어 행정 각 부처의 축소판과 같은 기능밖에는 하지 못한다.

내각이 재난관리 정책네트워크 전체를 가동하기 위한 조직적 자원으로서 가정할 수 있는 것이 재난관리정책의 주무관청이며, 지자체의 방재담당부국 간에 구축된 핵심커뮤니티와 내각 간의 연결점이 되는 국토청이다. 그러나 국토청은 조정역할만을 담당할 뿐 24시간 가동체제가 없을 뿐만 아니라, 명확한 법적 근거가 없기 때문에 정책조정의 장에서 리더십을 발휘할 수 없는 상황이다.

넷째, 정보자원의 부족을 들 수 있다. 재해대책기본법에서는 피해상황 등에 관한 보고를 시정촌으로부터 도도부현에, 도도부현으로부터 수상에, 각 성청으로부터 수상에 보고하는 체제를 취하고 있었다. 그러나 재난피해

지역인 지자체에 정보를 전달할 여유가 전혀 없는 상황에서 조직자원이 부족한 국토청에서는 정보수집·분석 능력을 발휘할 수 없다.

다른 정책영역이라면 제도적 차원의 자원부족은 여당 내의 정책과정이 보완하는 형태로 조정이 이루어질 수 있다. 그러나 여당 내부의 정치가들은 자신의 정치활동 측면에서 재난관리정책에 노력을 투입할 만한 유인을 찾지 못한 상태에서 정당메커니즘도 메타커뮤니티 기능도 원활하게 작동하지 못하게 된다.

2) 각 정책영역간의 정책커뮤니티

지금까지 중앙-지방정부간 관계에서 각 정책영역별로 정책커뮤니티가 형성되어 왔다. 중앙-도도부현-시정촌이라는 3층간의 동일직 계통의 구성원들간에 공통의 관심과 이해를 낳는 메커니즘이 존재하고 계층제적 요소가 내재된 공동체가 존재한다. 이러한 종류의 정책커뮤니티는 법적 권한뿐만 아니라 인재, 예산, 정보 자원이 축적되어 있고 권한, 예산은 중앙에 중점적으로 배분되어 있다. 따라서 지자체가 재해예방책이나 복구·부흥책을 집행하는 경우에는 이러한 커뮤니티의 계통을 통해 중앙으로부터 필요한 자원을 조달받지 않으면 안 된다.

이러한 계층제적 구조 속에서 재난관리정책이 존재한다는 점은 다음과 같은 문제가 발생할 수 있다(風間, 1998: 11-12). 우선, 지역방재계획의 수립 등 예방정책 측면에서 조정비용이 증대할 수밖에 없다. 예를 들면, 의료기관과 재난관리기관이 상호연계하기 위하여 2개의 정책커뮤니티 간에 긴밀한 조정이 필요하다. 그러나 평상시에 커뮤니케이션이 원활하지 않은 커뮤니티 간에 '장래에 일어날지 모르는' 문제에 관해 구체적인 내용을 논의한다는 것은 결코 쉽지만은 않다. 지방차원에서의 교섭에 대해 중앙정부의 조정이 필요하다고 하더라도 각 커뮤니티 내부에서 지방의 문제가 중앙에 전달되어 국가정책과제로 부상하는 사례는 더욱 희박하다. 이와 같이 정책커뮤니티는 자율적 조정기능을 가지지 못한 채 재난관리 담당부국이 직면하고 있는 조정비용이 크기 때문에 지역방재계획에는 각 정책커뮤니티 내에서 만들어진 대책이 조정되지 못한 채 총체적으로 움직이게 된다.

둘째, 기존의 정책커뮤니티의 계층제적 관계 속에 같은 커뮤니티에 속해 있다고 하더라도 지자체간의 횡적 연계가 이루어지지 않고 있다. 이는 각 성청차원에서 조정의 필요성이 인식되지 않으면 방치되는 경향을 낳을 수 있다. 이는 유사시에 지자체간의 의료기관 간에 연계가 이루어지 않는 등의 장애를 낳을 수 있다.

셋째, 기존의 정책커뮤니티 내부의 커뮤니케이션 양식의 문제가 있다. 중앙-지방간에는 보조금의 신청-인가, 법률의 집행-지도 등과 관련된 형식적인 문서에 의한 정보교환이 중심이 된다. 따라서 재해발생 시에 피해개요의 보고 등 지정행정기관이 소관하고 있는 재난관리정보를 즉시 수집하는 시스템을 구축하는데 장애요인이다.

3) 재난관리 담당자의 정책커뮤니티

방재기본계획, 지역방재계획의 수립, 방재정보시스템 구축이나 방재훈련 등 중앙-지방 간에 흩어져 있는 재난관리대책을 통합하는 역할을 담당하는 것이 국토청, 도도부현 소방방재과, 시정촌의 방재담당조직이라는 네트워크이다. 그러나 이러한 재난관리네트워크의 핵심커뮤니티도 원활하게 기능하지 못하는 경우가 많다.

우선, 이러한 조직은 만성적으로 인재, 예산, 조직이라는 자원부족에 시달리고 있다. 재난관리정책의 비일상성으로 인한 것도 있지만, 방재담당부국에 유능한 인재를 배치할 정도로 여유를 가지고 있는 지자체는 많지 않고, 시정촌에서는 다른 업무와 겸임하고 있는 경우가 대부분이다.

둘째, 기존의 정책커뮤니티가 견고하게 구축되어 있기 때문에 재난관리부국이 행사할 수 있는 권한 자원이 부족하다. 예를 들어, 코오베(神戸; Kobe)시의 지역방재계획의 경우, 진도 5를 가정하고 수립되어 문제시되었지만, 방재부국이 과학자의 주장을 도입하여 진도 6이상을 가정하여 계획을 수립하더라도 토목 및 수도부국 등 기존의 정책커뮤니티의 논리에 의해 포기하는 경우가 발생한다. 기존의 정책커뮤니티의 논리나 이익을 대표하는 부국의 관계가 조정되지 않은 상황에서 재난관리 정책체계가 이루어져 왔다.

셋째, 종적 네트워크 관계가 열악하다. 재난관리담당자 간의 정보교류를 할 수 있는 기회는 상위로부터의 '지도관계'로 한정되어 있어 정책커뮤니티를 유지하기 위한 자원교류는 핵심커뮤니티에 있어서 거의 이루어지지 않

았다. 커뮤니티가 내부적으로도 구조화되지 못하고 적은 자원도 분산되어 있으므로 자원을 경쟁적으로 동원하는 것이 어렵다.

넷째, 횡적 네트워크 관계가 열악하다. 재해대책기본법에서는 재난지역인 지자체가 재해대응을 하도록 되어 있다. 그러나 지자체의 능력을 넘는 재해가 발생한 경우에는 재난관리담당자의 횡적 연계가 중요해진다. 지자체간 협력의 필요성이 부각되지만, 협력을 위한 조정비용이 커지고 형식적인 협정으로 끝나게 될 위험성이 크다.

다섯째, 주민과의 연계관계에도 문제가 있다. 재해대책기본에서는 지역방재계획을 수립하는 단계에서 주민참여가 의무화되어 있지 않고, 지자체의 재난관리 관계자는 폐쇄적으로 관련정책을 수립하게 된다. 피해가정에 관한 상세한 내용을 공개하면 자산가치가 하락한다는 이유로 정보제공조차 이루어지지 않았다. 자원봉사단체에 관해서도 관련이 깊은 단체 이외에는 재난관리 정책네트워크에서 제외된 상태이다.

2. 각 정책네트워크의 기능변화

1) 중앙정부의 기능강화

1995년의 대지진을 계기로 재해대책기본법은 전면적으로 개정되었고, 방재기본계획도 개정되었다. 몇 가지 중앙정부차원에서 재난관리체제의 변화를 지적하면 다음과 같다.

첫째, 수상의 리더십이 발휘되기 쉬운 방향으로 권한 자원이 강화되었다(信田, 2004: 14-16). 긴급사태의 공포에 관해 중앙방재회의의 자문을 필요로 하던 것을 현저하게 심각한 비상재해인 경우, 수상이 직접 각의(閣議)를 개최하여 긴급재해대책본부를 설치할 수 있도록 했다. 이 경우 수상에게 행정기관의 장에 대한 지시권한이 인정된다.

둘째, 방재기본계획의 개정을 통해 수도권 직하형 지진 발생을 대비할 수 있도록 구성했다. 예를 들어, 수상 및 대신의 소집방법, 직무대행, 소집장소를 미리 규정해 놓고 있으며, 총리 직무대행은 부총리, 관방장관, 국토청장관, 관계각료의 순으로, 그리고 소집장소는 '관저-국토청-방위청-다치카와(立川)광역방재기지' 순으로 규정하고 있다.

셋째, 기본법의 개정으로 수상에게 현지대책본부를 설치할 수 있는 권한을 부여했다. 이를 통해 재해피해 지자체와 중앙정부 간의 연락조정, 정보수집, 주민으로부터의 요구흡수, 재해피해 지자체의 복구 및 부흥시책의 지원 등의 기능이 보강될 것으로 기대한다.

넷째, 자위대가 재난관리 네트워크에 깊이 관련하게 되었다. 즉 재난발생 시에 자위대의 자율적 파견에 관한 기준이 방위청의 방재업무계획에 명기되었다. 더욱이 경우에 따라서는 시정촌장이 수상에게 직접 보고함으로써 요구를 실현시킬 수 있는 통로가 설정되었고 파견요청절차도 간소화되었다.

다섯째, 정보연락체계가 강화되었다. 재난관련 정보전달 창구가 위기관리센터로 일원화되었다(北里, 2002: 12). 여기에는 국내외의 모든 정보가 수집되는 위기관리정보집약센터가 관저별관에 설치되어 초동 30분 대응 24시간 체제로 운영된다.

2) 지방자치단체의 기능변화

현재 도도부현 및 시정촌이 수립하고 있는 지역방재계획을 전면적으로 개정하고 있다. 여기서 볼 수 있는 몇 가지 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역방재계획의 개정을 위한 조정과정에 재난관리 담당자의 정책커뮤니티가 강화되었다. 특히 도도부현과 시정촌간의 연계관계를 구체화함으로써 강화되었다. 담당자 회의뿐만 아니라 상위의 방재계획에 관한 개정내용을 설명하고 협력관계를 확립하기 위하여 평가회를 개최함으로써 해당지역 담당자간의 커뮤니케이션 기반이 정비되었다.

둘째, 재난관리 담당자의 정책수립능력을 향상시키고 있다(防災對策意見交換會, 2002: 13). 방재기본계획의 상세화 및 정책메뉴가 확대됨에 따라 시정촌 차원에서는 상호조정할 필요가 있는 주체가 확대되었고, 그 모든 협의결과를 방재계획이 포함시키도록 되어 있다. 재난관리담당자의 책무로는 응급대책매뉴얼을 작성해야 하고, 예방대책에 관한 시책진행 계획을 작성, 정기적으로 예방대책에 관한 시책진행 상황을 수장에게 보고해야만 한다. 따라서 필연적으로 유능한 인재가 재난관리담당자로 등용될 것으로 기대되고, 재난관리와 관련하여 과학적, 법적 지식이 축적될 것이며 인재・정보 등의 자원이 충실해질 것이다.

셋째, 지자체의 초동대응체제가 강화되었다. 전직원의 자율소집체제가 구축되었고, 현지 정보는 약 200여명의 긴급정보조사원이 조사정보를 행정서비스센터를 중심으로 수집하여 피해정보지도를 작성한다. 아울러 현지재해대책본부를 효과적으로 지원하기 위하여 참모, 수집된 정보의 정리・보고, 요원활동 파악・재배치, 관련기관과의 연락조정 등의 기능을 담당하는 조직을 구축하였다.

넷째, 주민을 재난관리 정책네트워크에 포함할 수 있도록 시도하고 있다. 연수・훈련을 위한 센터정비, 자원봉사단체의 등록・연수제도 등 구체적인 집행계획을 규정하고 관련예산을 집행할 수 있도록 했다.

Ⅴ. 일본 재난관리 정책네트워크의 정책적 함의

1. 재난관리 정책네트워크의 구조적 특성

일본의 재난관리 정책네트워크는 기존의 강력한 정책커뮤니티에 비해 비교적 약한 메타커뮤니티와 핵심커뮤니티로 구성되어 있다. 이러한 구조는 한신・아와지 대지진을 경험한 이후 더욱 강화되었다. 대지진을 계기로 기존의 정책커뮤니티는 국가차원의 정책체계 속에 재난관리정책의 우선순위가 일시적으로 상승하여 예산자원이 중점적으로 배분되는 것을 이용함으로써, 각 성청은 방재업무계획을 개정하여 자신들이 추진하고자 하는 정책을 재난관리 목적에 연결시킴으로서 예산을 획득하는 등 각각의 정책부문에 관련시켜 재난관리기능을 강화해 나갔다(中央防災會議, 2002: 3-5). 이러한 노력은 개별대책으로서 볼 때 충분히 평가할 수 있을 것이다. 그러나 국가전체 차원에서 방재기능을 향상시키기에는 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

우선, 기존 각각의 정책커뮤니티간의 계층적 권력구조를 해소하기에는 시간이 필요하다. 이러한 종적 구조하의 재난관리기능 강화는 국토청이나 지자체에 의한 정책조정비용이 증대되고 내각에 의한 위기관리기능도 저하될 우려가 있다.

둘째, 기존의 정책커뮤니티 내에는 중앙과 지자체 간에 계층적 구조로 이루어져 있다. 현재 각 성청은 재난관리대책의 매뉴얼화를 지향하고 지자체의 정책영역별 다양한 형태로 행정지도를 하고 있다. 이러한 구조 하에서 지자체가 필요로 하는 재난관리자원을 조달받지 못한다면 결과적으로 성청에 의한 통제강화로 나타날 수 있다(風間, 1998: 18).

셋째, 재난관리역량에 필요한 자원은 핵심커뮤니티보다 기존의 정책커뮤니티에 중점적으로 배분되어 있다. 각각의 정책커뮤니티는 방재 이외의 정책목적으로 실현하기 위한 형태로 구성되어 있기 때문에 재난관리는 2차적 목적에 지나지 않는다. 이에 정책목적과 재난관리가 대립하게 되는 경우에는 전자를 우선시킬 수밖에 없을 것이다.

넷째, 구조・구원활동에 있어서 주민이나 시민단체 등의 역할이 새롭게 인식되고 있으나 재난관리 정책네트워크 속에 조화롭게 포함되었다고 보기 어렵다.

이상과 같은 네 가지 측면에서 시사점을 제시하고자 한다.

2. 중앙정부차원의 재난관리기능 강화

재난관리 정책네트워크에 있어서 정책부문간의 계층제적 구조를 완화하기 위해서는 메타커뮤니티의 강화가 필요하다. 대지진 이후 수상관저의 정보수집기능은 상당히 강화되었지만, 수상의 권한・조직에 대한 자원은 아직 부족한 상태이며 정보자원의 충실과 정보를 활용하여 집행 가능한 내용간의 괴리가 나타나고 있다. 이에 대해 대규모 재난 이후 수상에게 72시간의 시한부 비상대권을 부여함으로써 비상시의 정부 위기관리능력을 높여야 한다는 의견도 제시되고 있다(佐々, ㄴ 1997: 201).

위기관리능력을 가진 인재가 반드시 수상이나 대신이 아니어도 된다는 일본 특유의 정치적 상황을 고려하면, 방재에 관한 의사결정권을 단순히 수상이나 대신에게 집중시키는 것만으로는 본질적인 해결책이 되지 못할 것이다. 이에 메타커뮤니티의 조직자원 부족도 함께 해소되어야 할 것이다.

정부는 1998년 이후 내각관방에 내각부관방장관에 준하는 내각위기관리감을 창설했다. 그러나 이러한 기능을 보좌하기 위한 내각안전보장・위기관리실의 조직정원은 약간 명 증원된 상태이다. 재난관리정책을 수립하고 집행하기 위해서는 각각의 정책커뮤니티의 자원을 총동원하지 않으면 안 되지만, 각 성청이 계층제적으로 집행

하는 구조에는 변함이 없다. 따라서 중앙정부에 전문적인 재해구조기관을 설치하고, 비상재해대책본부가 설치되는 경우와 같이 일정규모 이상의 재해에 관해서는 국가가 전면적으로 책임을 맡는 체제를 구축하는 것이 바람직하다(風間, 1998: 19). 이를 통해 재해응급대책을 집행할 때에 조정비용을 대폭 감소시킬 수 있을 것이다. 또한 최고책임자의 조정권한을 명시함으로써 성청과 지자체간의 복구비용 신청이나 협의과정, 성청간의 방재업무계획의 조정과정에 있어서 재해구조기관이 조정기능을 발휘하기 쉬워질 수 있을 것이다.

아울러 중앙정부차원에서 가장 중요한 점은 우선 초동체제를 강화하기 위해 각 성청의 재난관련 정보의 수집, 집약 및 관저에의 연락체제를 강화하는 것이다(中央防災會議, 2002: 3-4). 그리고 각 성청의 역할 분담을 사전에 결정해 두는 등 업무계획과 매뉴얼을 수립하여 조정할 수 있고, 유사시에 가장 적절한 대책을 제시할 수 있도록 해야 한다.

3. 재난관리 역량에 충실한 지방자치

지역의 메타커뮤니티로서 지자체의 장이 주체적으로 지역의 재난관리정책을 집행할 수 있는 요건을 구축하기 위하여 지방분권을 추진해야 한다. 이는 기존의 정책커뮤니티 내부의 계층제적 구조를 완화하는 방법이 될 수 있다는 점에서 고려해 볼 수 있을 것이다. 지금까지 자연재해에 대해서는 지사나 시정촌장이 권한 및 조직자원을 총동원하여 리더십을 발휘한 사례가 많고 성공한 사례도 많이 나타나고 있다.

우선, 지사나 시정촌장이 중앙정부와 대등한 입장에서 지역의 종합적 재난관리체제를 효과적으로 구축하기 위해서는 지역방재계획에 관한 성청의 방재업무계획의 우월적 지위, 성청의 지자체에 대한 일방적 행정지시 등에 대한 중앙-지방간의 계층적 구조를 완화할 필요가 있다. 이를 통해 권한·재정적 자원에 관해 어느 주체에 분배하면 재난관리기능이 향상될 것인가를 검증해 본다면 불필요한 규제나 권한집중을 완화할 수 있을 것이다. 지자체는 횡적 연계를 강화할 수 있고, 재난관리와 관련된 권한이양 및 규제완화에 저항하는 성청에 대해 적극적으로 토론할 필요가 있을 것이다. 끝으로 대규모 재난관리를 위한 정부와 도도부현이 연계 및 협력할 수 있는 광역재난관리 네트워크를 구축하는 것이 바람직하다(中央防災會議, 2002: 5).

4. 재난관리 담당자의 정책능력 향상

지자체의 지역방재계획을 수립하는 단계에서 국토청에 의한 도도부현에 대한 행정지도, 도도부현에 의한 시정촌에 대한 행정지도가 이루어짐에 따라 방재정책의 핵심커뮤니티 내부의 커뮤니케이션은 활성화되어 있다. 그러나 여기서 재해대책기본법이 설정한 방재계획의 계층적 구조에 대응하는 형태로 네트워크 관계가 만들어졌다. 이에 기존의 정책커뮤니티에 대항할 수 있는 자원을 축적할 수 없을 것이다.

권한이나 예산자원의 부족을 보충하기 위해서는 무엇보다 재난관리 담당자가 정책분석능력을 향상시킬 필요가 있다(防災對策意見交換會, 2002: 20). 예를 들어, 메타커뮤니티와 핵심커뮤니티를 연계한 국토청은 지자체의 지역방재계획에 관하여 분석 및 평가하고, 현장이 직면하고 있는 문제를 집약하여 국가 방재정책을 검토할 수 있는 과제를 설정한다. 방재와 관련된 지역 특유의 발상이 기타 정책커뮤니티의 기득권익을 저해하게 될 경우에는 국가전체의 재난관리역량을 향상시키는 관점에서 정책을 분석하고, 지자체의 주장에 합리적인 근거를 부여할 수 있도록 컨설턴트 기능을 담당한다.

지자체의 재난관리 담당부서의 경우는 재난관리 평가기술을 향상시킨다. 지역의 각종 재해위험장소에 관한 정보수집 및 검토하고 이를 방재계획에 환류 시킨다. 지자체의 재난관리 담당자나 재난관리 연구기관간의 커뮤니케이션을 활성화시키고 재난관리정책 형성능력을 제고시켜 재난관리 전문가로서의 공동의 가치관을 창출함으로써 기존의 정책커뮤니티의 장벽을 해소시킨다(風間, 1998: 20).

5. 주민, 시민단체, 기업의 새로운 네트워크 관계구축

끝으로 재난관리 정책네트워크 속에 주민, 시민단체, 자원봉사조직, 기업 등과 같은 방재주체를 어떻게 바라볼 것인가 하는 점이다. 지금까지 쓰레기수거행정 등 일부 영역을 제외하고는 주민을 정책집행주체로서 고려하지 않았다. 지역 중에는 마을만들기 등의 지역협의회가 중심이 되어 지구재난관리계획안을 작성하고 꼼꼼한 지

역재난관리체제를 만들고자 하는 움직임도 나타나고 있다(酒井, 1995: 110-111). 이러한 활동에 대해 지역방재계획과 조정이 이루어지지 않는 이유로 행정이 이를 인정하지 않는 경우를 들 수 있다. 향후 주민이라고 하는 새로운 참여자를 정책커뮤니티 속에 포함시키고 정보자원 공유를 통한 대화주체로서의 관계를 형성해야 할 필요가 있다(中央防災會議, 2002: 11-12).

자원봉사단체에 대해서도 형식적으로만 조직화시키고, 재난관리 정책네트워크에 포함시키는 것이 아니라 일상적 정보교환, 의견교환의 장을 만들어 행정-자원봉사단체간의 신뢰형성, 자주적 활동을 위한 환경정비, 직원의 의식교육 등을 할 필요가 있다(防災對策意見交換會, 2002: 29-33). 기업에 대해서도 시설제공, 기자재 및 자금제공, 자원봉사활동, 지역과의 재해협정체결 등을 촉진시키기 위한 정책수단을 개발할 필요가 있다(中央防災會議, 2002: 13).

이와 같은 구상으로 방재담당부서의 정책커뮤니티에서는 주민 등 폭넓은 범위의 정책주체 간에 밀접한 커뮤니케이션 관계를 구축함으로써 사회로부터의 지지를 동원하면서 재난관리정책을 집행해 나갈 수 있을 것이다. 아울러 국제적인 NGO와 연계하면서 새로운 네트워크를 넓혀감으로써 기존의 정책커뮤니티에 과도하게 의존하던 재난관리정책에 구조적인 변화를 도모하는 것이 바람직할 것이다.

<참고문헌>

▷ 유충. 1999. 재난관리론. 신문사.

▷ 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.

▷ 風間規男. 1998.「日本の防災政策－政策ネットワークの失敗構造」. 東京: 日本公共政策學會年報.

▷ 北里敏明. 2002.「日本における防災・危機管理体制について」. 『自然災害科学』. 特別号.

▷ 眞山達志.. 1995. 「地方自治の危機管理システム」.『阪神大震災 法と對策』. ジュリスト臨時增刊. 東京: 有斐閣.

▷ 佐々淳行. 1997.『危機管理』. 公務員研修叢書, 東京: ぎょうせい.

▷ 酒井道雄. 1995. 「市民が町をつくる 復興計畫に"情報公開"と"市民參加"を」.『世界』. 4月號.

▷ 災害對策制度研究會編著. 2003.『圖解日本の防災行政』. 東京: ぎょうせい.

▷ 中央防災会議. 2002.「防災体制の強化に関する提言」. 防災基本計画専門調査会.

▷ 東京都. 2002.「東京都防災センター」. 東京都總務局災害對策部防災計畫課.

▷ 東京都. 2004.「東京都の初動對策」. 東京都總務局災害對策部.

▷ 內閣府. 2004.「地震防災情報システム－情報で社會の安全を」. 政策統括官 地震·火山對策擔當.

▷ 內閣府. 2004.『防災白書』.

▷ 內閣府. 2003.『わが國の災害對策』. 內閣府政策統括官防災擔當.

▷ 內閣府. 2002.「內閣府防災業務計畫」.

▷ 內閣官房. 2001.「政府としての油濁事故への対応体制－危機管理の観点から－」. 內閣官房安全保障·危機管理擔當.

▷ 內閣官房. 2000.「內閣における防災情報の活用」. 內閣官房安全保障·危機管理擔當.

▷ 信田智人. 2004.『官邸外交－政治リーダーシップの行方』. 朝日新聞社.

▷ 副大臣会議. 2001.「新官邸を契機とした防災・危機管理について－中間提言－」.

▷ 防災対策意見交換会. 2002.「地方公共団体の防災体制のあり方に関する調査検討委員会報告書」.

▷ Heclo, Hugh. 1978. Issue Networks and the Executive Establishment. in D. C. McCool ed., *Public Policy Theories, Models and Concepts*. Prentice Hall. 262-287.

▷ Rhodes, R. A. W. 1990. Policy Networks: A British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*. 2(3): 293-317.

▷ http://www.bousai.go.jp

▷ http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou

▷ http://www.bousai.go.jp/volunteer/index.html

▷ http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu

▷ http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/sosiki/index.html

▷ http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/index.html

李好童: 慶應義塾大學校 박사과정을 수료하고, 현재 안양대학교 도시행정학과에 재직 중이다. 주요 관심분야는 방재・위기관리, 일본정치과정론, 정책과정론 등이며, "재난관리론(공저, 2006)"의 저서와 주요 논문으로는 "재난관리시스템에 있어서 시민의 역할: 일본과 한국사례를 중심으로(2004)", "지식정보화 사회에서의 안전관리 정보시스템 비교연구: 미국, 일본, 한국을 중심으로(2004)" 등이 있다(lhd5010@ anyang.ac.kr).