

지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안

- 일본의 지방위기관리체계 사례분석과 시사점 -

이호동

오늘날은 위기관리의 시대다. 그러나 정치적 이슈로서는 항상 후순위이며, 위기관리 정책이나 조직에 대한 정치·재정적 지원이 결여되어 있다. 그리고 일차대응 책임주체인 지자체는 항상 조직, 인력, 재정 등의 자원부족에 처해 있다. 다양한 위기에 대한 지자체의 체계적인 대응의 중요성이 높아지고 있고, 중앙·지방의 협력관계는 무엇보다도 중요하게 인식되고 있다. 특히, 우리나라는 지자체의 위기관리 역량을 강화하기 위하여 전문조직, 전문인력 등의 구축체계화를 위한 정책기조가 필요하다. 위기를 다루는 국가의 역량은 정부가 얼마나 심각하게 특정 이슈에 대해 생각하는가에 좌우된다. 이에 일본의 사례분석을 통해 우리나라에의 적용가능성과 지자체 위기관리역량을 제고하기 위한 방안을 제시한다.

주제어: 위기관리체계, 위기관리 정책기조, 위기관리 전문조직, 지자체 위기관리 역량

1. 서론

오늘날, 위기는 국가가 대응하고 해결해야 할 까다로운 문제(wicked problem)로 크게 부각되고 있다. 그러나 정부는 위기의 특성이 비일상적이고 예측하기 어려운 것, 성과의 가시성 부족이라는 이유에서 조직구성이나 자원투입에 있어서 적극적이지 않다. 그런데 정부만큼 잘 준비된 조직도 없을 것이다. 사람들은, 특히 피해자의 경우는 위기상황 시에 정부가 중심적인 역할을 할 것으로 기대하고 있다(Drennan, 2007; Boin, 2008). 더욱이 위기대응에의 정부실패는 정치적으로 관대하지도 않을 뿐만 아니라, 정치적 정당성을 붕괴시킬 수도 있다(Boin, 2005). 즉, 위기는 정부의 역량을 시험하는 것처럼 보이기도 한다(Putra, 2009: 158). 정부는 위기에 의해 “주요 정치적 이해관련자, 리더십 역량, 정치제도, 그리고 정책변동”에 영향을 받는다(Boin, 2008, 292).

몇몇 국가들은 훌륭한 위기관리 시스템을 가지고 있지만, 정부기관 간 책임성 중복, 모든 요소를 조정하지 못하는 공무원들, 예산제약, 완벽하게 업무를 수행하기 어려운 시스템과 같은 공통적인 문제를 지적할 수 있을 것이다(Schneider, 1995). 이러한 관점에서 중심적인 이슈로 등장하는 것이 중앙정부와 지방정부간의 관계구축이다. 우선, 지방정부의 역량은 명확하다. 위기관리라는 맥락에서 역량의 의

미는 얼마나 많은 재원을 시스템 유지를 위해 배분할 수 있는가의 문제로 재정과 직결되어 있다. 또한, 의사결정에 얼마나 많은 재량권한이 있는지에 관한 권한의 문제, 얼마나 많은 전문성이 있는가에 대한 기술, 그리고 조직과 인프라의 신뢰성이 어떠한가에 관한 행정역량(administration capacity)의 문제도 포함된다. 이와 같은 지방정부의 위기관리 역량에 관한 내적 특성은 지자체와 중앙정부 간 상호조정 문제로 위기관리의 성과를 좌우한다고 해도 과언이 아니다(Sylves, 1990). 이와 같이 재난현장의 일차 대응책임자인 지자체의 위기관리체제를 강화해야 할 필요성은 모두가 인식하고 있고, 대단히 중요한 과제이다.

일본은 1995년 한신·아와지 대지진을 계기로 그 동안의 위기관리시스템에 있어서 행정적, 정책적인 면에서 많은 변화를 가져왔다(風間, 1998: 14-17; Ozerdem, 2006). 그러나 2011년 3월 11일 대규모 재난으로 인해 지금까지 구축해 왔던 위기관리체계에 일부지자체가 기능하지 못하는 등 또 다시 심각한 도전을 받고 있다. 동일본 대지진, 대규모 쓰나미, 원자력 발전소 폭발과 방사능 누출은 “복합연쇄적 재난”¹⁾, “문명재난”²⁾의 특성이 강하며, 위기대응에 대해 “관료재난”³⁾, 그리고 “관리위기”⁴⁾로 표현하고 있다.

이와 같이 예측하기 어려운 재난이 발생하면, 정부와 지자체의 대응상황에 관해 사람들의 이목이 집중할 뿐만 아니라, 대응과정의 일거수일투족을 감시받고, 관련자의 책임을 엄격하게 규정하는 시대가 되었다. 더욱이 지금까지는 예방의 관점에서 하드웨어 중시의 대책에 중점을 두어 왔지만, 하드웨어 구축의 추진상황을 전제로 한 재난관리의 소프트웨어 측면의 대응으로 관심의 초점이 이동하고 있는 것이 현실이다. 특히, 정부 대응에 대한 피해지역과 주민, 피난소 주민의 반응, 여론 등이 이러한 현실을 여실히 보여주고 있다. 특히, 재난대응의 일차책임자인 시정촌은 지방분권에 따라 시정촌간의 합병 등의 방법을 통해 규모를 확충하고, 이를 기반으로 위기관리체제를 구축·강화하는 것이 바람직하지만, 현실점에서는 기대하기 어려운 것이 현실이다.

이상과 같은 관점에서 본 연구는 우리나라 지방자치단체가 현재 상태에서 재난관리 일차 책임기관(first responder)으로서의 업무수행을 효과적으로 할 수 있을까 하는 의문을 제기한다. 아울러 재난관리 업무를 일정 수준이상으로, 혹은 주민의 요구(needs)에 어느 정도 부응할 수 있을까, 어떤 과제가 있고, 무엇이 필요한가에 대한 물음에서 출발한다. 이를 위해 일본의 위기관리⁵⁾ 체계의 현황을 살펴

1) 위기의 본질에 관한 인식을 공유할 필요성과 국가전략회의를 활용할 것을 지적하고(産経新聞, 2011.4.18), 복구 예산 규모는 1995년 한신·아와지 대지진의 3배 이상인 10조엔 규모. 5월6일 현재 산업관련 중소기업 도산규모도 3배로 집계되었다(産経新聞, 2011.3.18).

2) 내각관방(2011.5.10) 「부흥구상회의」 (4회). 전문가 발표 자료에서 현재 재난의 본질을 인식하기 위한 발언.

3) 관료기구를 활용하지 못하는 菅首相이 가장 큰 장애물이라고 지적하고 있다(産経新聞, 2011.4.15; 2011.4.10).

4) 3월 11일 이후 현재 진행되는 상황에 대해 ‘위기관리’가 아니라 ‘관리위기’로 표현하면서, 위기상황이 어느 정도 안정되면 현 정권은 총퇴진해야 한다고 지적하고 있다(産経新聞, 2011.3.17).

5) 일본은 기본계획상 「방재·위기관리」라는 용어를 공식문서에서 사용하고 있다. 즉, 소방·방재·위기관리를 「위기관리」로 통칭한다. 다만, 행정실무상 관리적 관점에서 전쟁(핵, NBC), 불상사(부정부패, 직원범죄, 정보유출 등)도 포함하여 용어상 disaster, emergency, crisis를 구분하지 않고 위기관리의 대상으로 보는 것이 주류이다.

보고, 지자체의 위기관리조직·인력 측면의 현황을 분석함으로써 대응역량 제고를 위한 시사점을 도출한다. 이를 바탕으로 우리나라 지자체 위기관리 조직설계 및 전문 인재 수급에의 적용가능성을 모색하고, 위기관리 역량 구축방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 이론적 논의와 선행 연구

1. 좋은 위기관리행정에 관한 관점

오늘날 위기관리에 관한 중요성이 증대되고 있음에도 불구하고 위기관리 행정에 있어서 끊임없이 제기되고 있는 문제점은 다음과 같다(Choi, 2008: 2-5). 첫째, 위기에 관한 정부 관료들의 생각은 단지 위험경감, 재난대비, 재해복구와 같은 적절한 위기관리프로그램의 기본적 구성요소들에 관한 대응과 실패에 관한 것들뿐이다. 둘째, 위기관리 정책이나 조직에 대한 정치적·재정적 지원이 결여되어 있다. 이러한 이유로는 위기관리가 재난 중이나 직후에만 공적 아젠다로서 관심을 가질 뿐 정치적 이슈로서는 후순위에 있다는 점(Briechele, 1999)⁶⁾, 일반적으로 위기관리 정책의 효과적인 활동을 위한 지원이나 예산배분을 통한 장려와 같은 강력한 정치적 지속성이 없다는 점, 재난대응은 공동체·경제적·사회심리학적 요인 정치적 자원 등 다양한 요소가 필요하지만 공무원들은 재난에 대한 법적·정치적 책임성에만 우선적인 관심을 두고 있다는 점, 전체 정부체계에 걸친 위기관리 집행체제에 대해 심각할 정도로 재정공급(지원)이 이루어지지 않는다는 점이다(Choi, 2004; Waugh, 1990). 셋째, 인적 자원개발과 혁신에 관한 노력을 포함하는 역량구축(capacity building)에 많은 관심을 기울이지 않는다. 넷째, 위기관리에 관한 책임공유 등에 있어서 정부 간 조정실패가 나타나고 있다. 구체적으로는 현재 정부 대응 시스템은 무질서(disarrayed), 연계결여(disconnected), 조정결여(uncoordinated), 재정적 뒷받침의 결여(underfunded), 신뢰성 결여(discredited)로 설명할 수 있겠다(3D2U).

공공분야의 위기관리는 위기 또는 비상사태에 대한 기획, 조직화, 의사결정, 조정, 그리고 통제와 같은 관리원리를 집행하는 것으로 정의할 수 있다(Samal, 2005; Nudel, 1988; Rosenthal, 2001). 더 나아가 위기에 대해 기본적인 관리원리만을 적용하는 것이 아니라, 위기관리의 단계로서 예방, 기획, 대응, 그리고 위기결과에 대한 활동(aftermath action; 복구 및 부흥)으로 설명할 수 있다. 마지막 단계는 전통적 행정관리에 속하지 않는 위기관리만의 특성단계로 볼 있다(Rosenthal, 2001). 특히, 조정의 문제

6) “이번 재해는 천재인가 인재인가. 과거 여당이었던 자민당, 공명당에는 방재에 대해 열심이었던 정치가도 있었다. 정기적으로 연구하는 의원연맹도 있었다. 지금의 민주당 정권에서는 지진이나 쓰나미 관련 의원연맹이 있다는 소리를 들어 본 적이 없다. 신설된 정부의 ‘국가전략실’이 국가전략을 크게 흔들어 놓을 것이 확실한 대 지진이나 대규모 쓰나미에 대비한 검토모임을 개최한 흔적도 보이지 않는다. 수상을 위시한 민주당 정권의 각료들은 ‘상상 외의 재해’, ‘미증유의 재해’라는 말만 빈번하게 사용하면서 스스로의 부작위(不作爲)를 정당화하려고 하고 있다. 역시 ‘人災’다(産経新聞, 2011.5.8).

는 빠르게 변하는 상황간의 조정을 의미하는 것으로 위기관리 맥락의 특정단계는 아니다. 즉, 위기상황은 자원유입에 한계가 있기 때문에 기관(조직)은 도움이나 물자 제공을 위해 서로 간여하게 되고, 재난 중이나 이후에 조직, 기관, 그리고 많은 요소들이 위기지역에 투입된다. 따라서 조정의 문제는 다양한 조직들 간에 재화분배, 각각의 활동이 갈등하지 않고 중첩되지 않도록 하는 것으로, 정부에 대한 중요한 도전이 되는 사안들이 포함된다(Nudel, 1988).

좋은 위기관리(good crisis management)를 위해 세 가지 사항을 고려해야 한다(Boin, 2008). 첫째, 센스 메이킹(sense making)이다. 위기 및 위기상황을 어떻게 신속하게 이해하는가의 문제이다(Comfort, 2007: 191)⁷⁾. 둘째, 의미부여(meaning making)이다. 미디어와 대중을 위해 어떻게 정확한 정보를 창출하는가의 문제이다. 셋째, 학습(learning)이다. 정부는 위기로부터 어떻게 정부의 역량을 개선하고 발전시킬 수 있는가에 관해 학습할 것인가의 문제이다. 또 다른 요소로는 “창조적이고 기민한(agile) 리더십”을 들고 있다(Farazmand, 2007).

좋은 위기관리의 관점은 “관료제적 규범과 위기상황 규범 간의 차이”(gap between bureaucratic norm and emergent norm)에 의해 결정된다(Schneider, 1995: 56-57). 좋은 정부는 이러한 차이를 줄일 수 있고, 좋은 위기관리가 이루어질 수 있다. 이는 관료제적 규범은 항상 가치 규제적이고 절차나 계획에 초점을 둔다는 속성, 담당자는 절차와 계획에 따를 것이 요구된다는 특성 때문에 역동적이고 예측하기 어려운 위기상황에 적합하지 않다. 이러한 관점에서 관료규범은 위기상황 규범과 서로 모순되기도 하며, 이러한 두 가지의 규범을 적용하는 것은 위기관리 행정에 대한 커다란 도전이며 과제이다. 좋은 위기관리를 평가하기 위해서는 첫째, 정부는 각 조직 간에 위기관리시스템을 보유하고 있는가에 있다. 둘째, 대응과정에 있어서 다양한 요소를 고려할 수 있는 정부의 감각문제이다. 셋째, 위기상황에 대한 의사결정 전략의 문제이다. 넷째, 위기상황 속에서 정부는 어떻게 관료규범과 위기규범을 성공적으로 접목하느냐의 문제이다.

2. 위기관리 전문조직의 필요성

위기관리 조직은 위기가 발생할 것이라는 것은 알고(known)있지만, 언제, 어디서 발생할지 모르는 것(unknown)에 대한 준비(known unknowns)⁸⁾를 위한 것으로 문제해결형(problem-solving network) 조직이어야 한다. 이를 위해 우선, 위기발생 시 누구에게 책임이 있는지(in charge)에 대한 의구심이 없도록 명령계통(chain of command)을 디자인해야 한다. 둘째, 조직의 각 부분이 이러한 명령구조의 필요에 따라 배치되어 있어야 한다. 셋째, 위기대응에 있어서 시간차(ramp-up time)가 발생할 수 있으므로, 모든 대응자원이 사전에 지정된 곳에 배치되어 있어야 한다. 관리적 차원에서 이러한 문제해결형 조직은 기관(조직)의 전문성, 관계성, 현장과 관련기관(조직)간의 조정, 기민한 리더십이 보장되

7) 카트리나 재난대응 기록을 보면, 대응활동에서 가장 중요하고 우선적인 단어는 “위기접근 시의 인식”으로 나타났다.

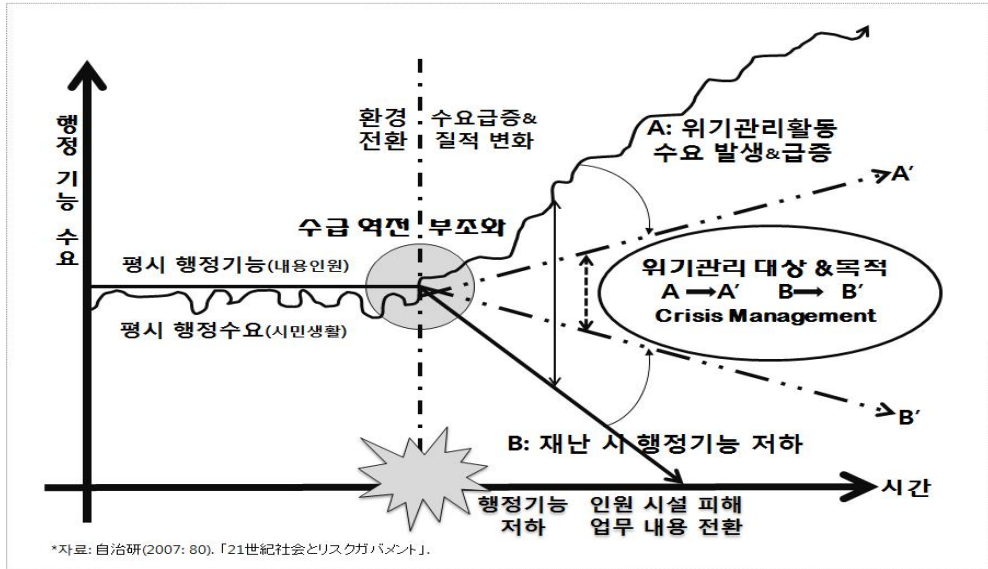
8) Secretary of Defense Donald Rumsfeld, “known unknowns.”

어야 한다(Milward and Provan, 2006: 14-16).

현실적으로 대규모 재난이 발생한 경우, 지자체는 일차 대응자로서 재해대책본부를 설치하고 대응하게 된다. 그러나 경찰이나 소방을 제외한 지자체의 조직·기구는 재난 등의 비상시를 가정하고 구성한 것이 아니기 때문에 재난에 대해 취약한 것이 현실이다. 따라서 별도로 재난대비용 조직체제를 가정하고 안전관리계획에 포함시켜야 한다. 그러나 이러한 준비체제는 지자체의 다음과 같은 조직상의 특성으로 인해 효과적으로 기능하기 어렵다(自治研, 2007: 76-79). 본래 행정은 계속성·안정성 유지를 위해 법률이나 절차를 중시하고 문서주의, 선례중시, 획일성이나 형식을 우선하는 등의 특성이 있다. 따라서 행정조직은 기본적으로 평상시의 사무 사업을 수행하기 위한 구성체제이며, 재난 시의 대응활동에 필요한 시간동안 긴급대응 및 방대한 재난관리 관련수요에 대응하기 위한 체제는 아니다. 즉, 재난(대응)관리 활동은 평소의 사무와는 크게 다를 뿐만 아니라 방대하고도 새로운 사무량이 발생한다는 특성이 있다. 따라서 지자체의 평시의 행정능력으로는 적응하기 어려울 뿐만 아니라, 시간적 긴박함 속에서 의사결정 기능을 실질적으로 가동시키기도 어렵고, 취사선택에 의한 임기응변적으로 적절하게 대응할 수밖에 없게 되고 재난(대응)관리에 있어서 기능부전이 발생한다.

둘째, 지자체의 행정조직은 소방 이외에는 출동부대(조직)가 없는 것이 현실이고, 자원도 결여되어 있다. 재난이 발생하면 인명구조, 피난, 라이프라인 복구, 피난소 운영 등 다양한 지원 등의 사무가 발생하지만, 소방 이외의 지자체의 일상 업무는 재난대응 업무(수요)와 관계가 거의 없고, 기술·수단에 관한 지식·방법의 결여 등으로 인한 아파추어적 대응에 머물 수밖에 없다. 더욱이 위기의 전개 상황에 따라 즉응성이 필요하지만, 본질적으로 불가능하기 때문에, 평소에 지자체 내 자원의 발굴·확보와 활용·운영체제를 정비해 놓을 수밖에 없다.

셋째, 재난대응 활동에 있어서의 행정기관의 기능은 대책본부장에 의한 판단 지시와 인력 시설 운용이다. 이러한 기능의 본질적 속성은 자기조직 내는 물론이고 관계기관이나 단체에 대한 요청과 조정에 관한 권한이 내포되어 있다. 그러나 지금의 현실에서는 이러한 지자체의 응급상황 시의 기능(권한)을 충분히 발휘할 수 있는 여건이 아니다. 정보연락체제가 잘 구축되어 있기는 하지만, 정보시설·설비구축과 수집된 정보정리나 분석능력은 다른 차원의 것이다. 지자체(본부장 등)가 지원요청·조정에 대한 권한을 발휘하기 위해서는 모든 위기관련 정보를 분석한 후에 신속·정확한 조치에 대한 판단이 필요한 것이다. 이러한 관점에서 조직적 역량제고를 위해 다양한 교육과 훈련, 연수가 필요하게 된다.



〈그림 1〉 대규모 재난발생 시의 위기관리 개념과 내용

이는 지자체의 태만이 원인은 아니지만, 평소 업무수행을 합리적으로 처리하기 위해 조직된 계층제적 조직의 특성일 뿐이며, 긴급시의 위기관리 능력과는 전혀 관계없이 설계된 데에 그 원인이 있다고 할 수 있겠다. 더욱이 평시의 루틴화된 업무수행에 익숙한 직원들도 긴급시에 발생하는 사무에 익숙하지 않을 뿐만 아니라, 재난관리 관련 사무의 방대함에 적응하는 것은 더욱 어렵다. 더욱이 오늘날의 재난관리는 성군(聖君)이 시혜적으로 베푸는 것이 아니라, 지자체 직원이 현장에서 주민·지역 기업 등과 같이 다양한 주체들과 함께 움직이는 계획으로서 진행되는 것이다.

3. 선행연구

우리나라 위기관리체계나 지자체의 위기관리체계에 대한 현황과 문제점을 지적한 최근의 연구를 살펴보면 다음과 같다. 정찬권(2010: 363-370)은 지방정부 위기관리체계 구축과 운영에 필요한 조직·인력적 측면에서 조직체계에 대해 첫째, 사전에 위기관리 차원에서 정비하기 보다는 사후에 조직을 신설 및 보강, 그리고 대책을 강구해 온 경향이 있고, 업무계선을 따라 중앙과 지방의 업무와 조직이 일원화되어 있지 않아 복잡하며, 명칭과 운영개념도 기관별로 상이하다. 그 결과 수직·수평적 업무수행과 협조는 물론 위기발생시 의사불란한 대응조치가 구조적으로 곤란하게 되어 있어 개선할 필요성을 제기하고 있다. 둘째, 국가안보보다 정치적 목적을 우선시 하는 인식행태가 존재한다는 점에서 지자체장의 위기관리 의식과 역량에 한계가 있으며, 지자체의 위기관리 부재상태를 지적하고 있다. 셋째, 위기관리 전문인력 보강에 있어서 전문교육과정 부재와 단기직무훈련 정도의 교육으로는 실질적인 위기관리전문가 양성에 한계가 있다. 그리고 1-2년 단위의 순환근무인사체제와 3D분야로 인식되어 우수한

력 충원에 어려움이 있고, 인건총량제 등으로 인한 외부의 전문인력 충원배치가 불가능하다.

박동균(2011: 301-317)은 법·제도적으로 지자체 차원에서 부서간 임무와 역할에 대해 명확한 정의의 필요성, 조직 및 인력적으로 재난현장 대응자의 입장에서 지침 마련의 필요성과 우수인력유치, 전문성을 위한 교육에 대한 투자의 필요성, 그리고 협력적인 측면에서는 대응자원의 통합적 관리체계 구축의 필요성을 제기하고 있다.

류상일(2011: 259-273)은 지자체 공무원의 설문조사 자료를 근거로 재난관리의 연결성, 자립성, 현장성, 협력성을 기준으로 중앙과의 관계측면에서 기능배분의 필요성, 지역특성을 고려한 재난대응 매뉴얼의 구축, 그리고 지역의 인적 및 물적 자원을 활용할 수 있는 협력체계 구축의 필요성을 지적하고 있다. 양기근(2011: 275-300)은 외국 사례 중에 일본의 재난관리시스템을 통해 효과적인 재난대응을 위해 초기대응의 책임기관인 지자체의 재난관리 역량을 제고해야 한다고 지적하고 있다. 특히, 지자체의 중앙에 대한 의존도가 높고, 중앙과 지방의 대응책임이 불분명하여 대응시기 적절성의 결여, 지역재난관리 거버넌스 구축 필요성, 재난관리부서의 위상제고 및 재난관리책임관 제도 도입, 지역특성에 근거한 재난관리 매뉴얼과 훈련을 통한 개선 등을 제시하고 있다.

이상의 논의는 우리나라 위기관리체계에 있어서 중앙·지방간의 역할·기능에 관한 과제와 일차 대응책임자로서 지자체의 위기관리체제를 구축하고 역량을 강화해야 할 필요성을 제기하고 있다. 특히, 지자체에 있어서 위기관리 전문조직의 설계·구축과 전문적인 인력의 양성·수급의 필요성이 커지고 있다. 잘 구성된 조직체계도 중요하지만, 잘 훈련된 인제는 특수 장비 못지않게 중요한 자원이라는 점에서도 그 중요성을 심도있게 고려해야 한다.

우리나라 지자체의 위기관리 역량을 강화하기 위해서는 지속적인 정책기조와 더불어 법제도적 뒷받침이 선행되어야 하지만, 현행 일차대응 책임자로서 지자체의 역할과 기능제고를 위한 자원구축이 시급한 실정이다. 이에 본 연구에서는 대응중심의 관점에서 향후 지자체의 위기관리 전문조직·인력 구축 및 역량 제고를 위한 방향과 구성요소에 관해 검토하고 개선방안을 제시한다.

III. 일본 지자체 위기관리체계 현황 분석

1. 방재기본계획·국민보호계획과 위기관리기본지침

일본은 1995년 한신·아와지 대지진 이후 국민의 안전·안심에 대한 관심이 고조되고 있는 상황에서 방재체제를 재점검하고 강화해 왔다⁹⁾. 일본 정부는 위기를 다음과 같이 다섯 가지 범주로 분류하고 있다. 첫째, 지진재해, 풍수해, 화산재해와 같은 대규모 자연재해. 둘째, 항공사고, 해상사고, 철도사

9) 세계에서 발생하는 재해 중 일본의 발생비율은 M6 이상의 지진 회수 20.5%, 활화산 수 7.0%, 사망자 수 0.3%, 피해액 11.9% 등 세계의 0.25%로 국토면적에 비해 상당히 높다(방재백서, 2009).

고, 도로사고, 위험물사고, 대규모 화재, 원자력 재해와 같은 중대사고. 셋째, 하이재킹(hijacking), 대량 살상형 테러, 중요시설 테러, 의심 선박과 같은 중대사건. 넷째, 무력공격사태. 다섯째, 자국민 구출, 대량난민 유입, 사이버 테러와 같은 기타 위기로 분류하고 있다.

이에 대한 위기관리체계는 첫째, 「방재기본계획」에서 방재는 시간 경과와 함께 예방, 응급대책, 복구 부흥의 3단계로 보고, 각 단계에서 국가, 공공기관, 지방자치단체, 사업자, 주민 등이 일체가 되어 최선의 대책을 취하는 것이 피해경감으로 이어진다고 규정하고 있다. 「재해대책기본법」¹⁰⁾에 따라 중앙방재회의가 작성하는 방재기본계획은 각종 방재계획의 기본이 되며, 중앙정부는 지정행정기관·중앙성청 지정공공기관·기타 공공기관 등은 「방재업무계획」을 수립·집행한다. 지자체는 도도부현(시정촌)은 지역실정에 입각한 「지역방재계획」을 수립 집행한다.

둘째, 「국민보호계획」은 중대사건, 무력공격사태, 기타 위기에 관해서는 2003년 「유사관련 3법」 중 무력공격사태대처법에 정한 기본이념의 틀 하에 개별 법제로 2004년 「유사관련 7법」에 의해 각각의 위기관리 지침과 계획에서 규정하고 있다. 「무력공격사태등에있어서국민의보호를위한조치에관한 법률」(국민보호법)¹¹⁾에 의해 중앙정부는 국민보호계획을, 지정행정기관은 「국민보호업무계획」, 지자체(도도부현·시정촌)는 「지역국민보호계획」을 수립·집행한다.

셋째, 「위기관리계획」은 소방청의 「(위기관리사안에 관련된) 기본지침」에 의해 개별위기사안뿐만 아니라 다양한 위기에 대해 통일적인 대응을 지향하는 계획이며, 개별부서뿐만 아니라 전기관의 대응을 나타내는 계획이다. 위기관리계획은 지방자치단체 스스로 임의로 수립한 계획으로 지역방재계획은 재해대책기본법에 의해, 국민보호계획은 국민보호법에 의해 작성하는 것과는 차이가 있다. 즉, 국민보호법·재해대책기본법 대상범위 이외의 소관부서가 명확하지 않은 위기사안에 대한 계획이다¹²⁾.

2. 지자체 위기관리조직 체계

10) 제1조 목적: ‘국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호하기 위하여, 방재에 관한, 국가, 지방공공단체 및 기타 공공기관을 통해 필요한 체제를 확립하고, 책임의 소재를 명확히 함과 동시에 방재계획의 작성, 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 및 방재에 관한 재정금융조치 기타 필요한 재해대책의 기본을 정함으로써 종합적 계획적인 방재행정의 정비 및 추진을 도모하고, 이를 통해 사회질서 유지와 공공복지를 확보하는 것을 목적으로 한다’.

11) 제1조 목적: ‘무력공격사태 등에 있어서 무력공격으로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하고, 무력공격의 국민생활 및 국민경제에 미치는 영향이 최소화되도록 하는 것의 중요성을 감안하여, 이러한 사항에 관하여, 국가, 지방공공단체 등의 책무, 국민의 협력, 주민의 피난에 관한 조치, 피난주민 등의 구원에 관한 조치, 무력공격재해에의 대처에 관한 조치, 기타 필요한 사항을 정함으로써 무력공격사태 등에 있어서 나라의 평화와 독립 및 국가 및 국민의 안전확보에 관한 법률(2003년 법률79호, 이하 사태대처법 이라 함)과 함께, 국가 전체로서 만전태세를 정비하고, 이를 통해 무력공격사태 등에 있어서 국민보호를 위한 조치를 정확 및 신속하게 실시하는 것을 목적으로 한다’.

12) 사이타마현의 위기관리지침에 의하면 「소관부서가 명확하지 않은 위기가 발생한 경우나 전 부서에 걸친 위기가 발생한 경우에는 관계부서 및 관계기관이 연계하여」 위기관리 방재부가 대응하도록 규정하고 있다(松永·林·河田, 2005: 402).

1) 도도부현(都道府県)의 위기관리 조직과 유형

현재, 도도부현은 위기관리 업무를 총무, 기획부국, 생활환경부국에서 관할하고 있는 지자체가 많다¹³⁾. 기타 현재 11개 지자체가 방재를 전문적으로 취급하는 부장급의 직원을 두고 있는 상황이다. 지자체 대부분의 의견은 “방재감 등과 같은 위기관리직원을 설치해야 할 필요”가 있고, “방재담당부는 조직전체를 조정할 수 있는 능력이 필요”하다고 지적하고 있다¹⁴⁾.

현행 위기관리조직의 유형을 보면 다음과 같이 세 가지 유형으로 분류할 수 있겠다.

첫째, 위기관리감(차장급)이 부국장급을 보좌하는 유형이다. 총무담당부국장 등의 위기관리담당과를 가지는 부국장의 보좌역으로서 위기관리감(실)이 위기관리담당과를 총괄한다. 위기관리감을 설치함으로써 총무담당부국장등에의 정확한 조언하는 등의 보좌역할을 할 수 있다. 그러나 타 부국과의 조정이 매끄럽지 못한 경우가 발생할 수 있다. 특히 위기관리감(차장급)의 보좌를 받는 담당부국장에는 위기관리에 관한 매니지먼트 센스(인식과 역량)가 있는 인재를 배치할 필요가 있다.



* 자료: 中央防災会議(2009: 7).

<그림 2> 현행 도도부현의 위기관리 조직과 유형

둘째, 위기관리감(부장급)이 총괄하는 유형이다. 위기관리부국 설치 또는 부국장급의 위기관리감을 설치하는 조직유형이다. 담당부국장이 위기관리만을 전문으로 담당한다는 점에서 긴급 시에 기동적으로 위기관리업무를 수행할 수 있다. 위의 첫 번째 유형과 비교하면, 부국장급의 위기관리감이 스스로 책임을 가지고 위기관리 매니지먼트가 가능하고, 신속성, 기동성 측면에서 바람직한 체제이다. 물론 이러한 직책을 적절하게 수행할 수 있는 센스(인식과 역량)가 있는 인재를 배치해야 한다. 또한 기타 부서와 동격이므로 조정에 시간을 소모하게 되는 경우가 발생할 수 있다.

13) 2007년 검토회 중간보고서. 시즈오카현(静岡県)과 같이 방재를 전문적으로 담당하는 방재국이 설치되어 있는 단체나 효고현(兵庫県)과 같이 방재감(특별직)이 지자체장을 보좌하는 역할로 전부국의 위기관리를 총괄하는 단체도 있지만, 이러한 체제를 정비하고 있는 단체는 많지 않다.

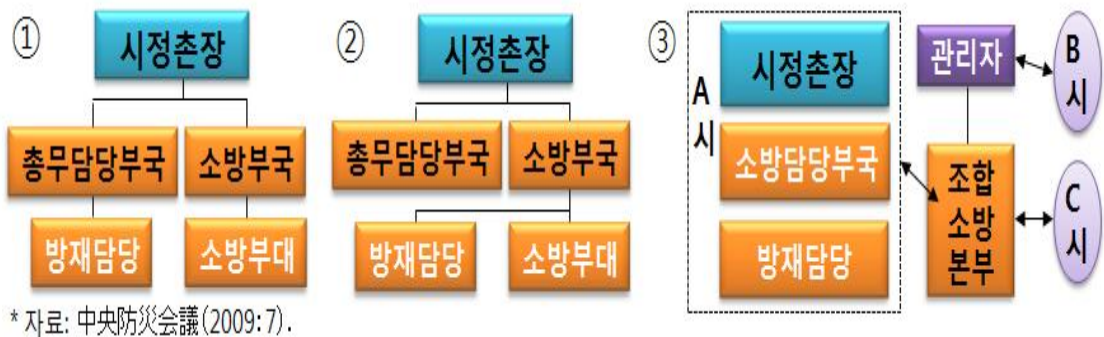
14) 기타 지자체는 “필요성은 있지만, 어떤 체제로 하면 좋을지 모르겠다.”는 의견이 대부분이다.

셋째, 위기관리감(특별직)이 지자체장을 보좌하는 유형이다. 지자체장의 보좌역할로서 위기관리감이 전부국의 위기관리를 총괄하는 조직이다. 위기관리감에게 특별직 상당의 권한이 있으므로 각 부국에 대한 지휘명령이 가능하며, 전부서의 종합조정이 가능하다. 한편 이러한 역할을 수행할 수 있는 인재를 확보할 수 있는가에 대한 문제가 있을 수 있다. 이러한 경우, 예를 들어 부지사 등의 직에 있는 사람이 위기관리감을 겸무하여 이러한 기능을 수행할 수 있도록 하는 것을 고려해 볼 만 하다.

2) 시정촌(市町村)의 위기관리조직과 유형

시정촌은 총무과에 방재담당 계를 설치하거나, 기타 업무와 겸하는 방재담당직원만 있는 경우가 있다. 특히 대응체제로 이행된 사례는 거의 없고, 위기관리조직 강화에 관한 사안은 후순위에 있다(幸田, 2008: 6-7)¹⁵⁾. 더욱이 방재담당과 소방담당과의 연계는 정령시(政令指定都市)의 경우, 소방국이 방재부를 소관하고 있는 경우도 있다. 그리고 몇 개의 시정촌으로 구성된 조합(組合)소방이 관할하고 있는 지역에서는 시정촌별 방재담당과 조합소방의 연계가 긴밀하지 않은 경우가 있다.

현행 시정촌의 위기관리조직 유형은 첫째, 방재담당과 소방담당이 별도로 대응하는 유형으로 각 부국의 조정이 수월하다. 실전과 계획 연계가 곤란한 경우가 발생할 수 있다. 둘째, 소방담당부국장이 방재담당도 총괄하는 유형으로 실전과 계획 연계가 원활하지만, 전부서 종합조정이 곤란한 경우가 발생할 수 있고, 재난 시에 소방국장의 업무가 과중된다. 셋째, 조합소방본부의 유형으로 실전과 계획의 긴밀한 연계가 곤란한 경우가 발생할 수 있다.



<그림 3> 현행 시정촌의 위기관리 조직과 유형

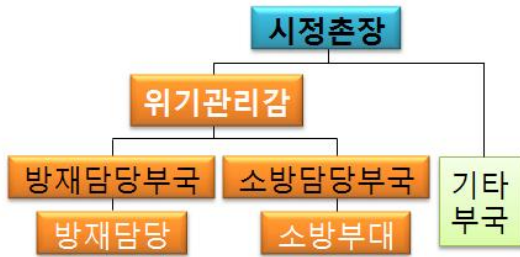
시정촌 담당 공무원들의 의견으로는 소방부국과 방재부국을 일원화하는 경우에 대해, “소방이 방재

15) 2006년 시정촌 방재력 자체조사에 의하면, 체제정비, 정보연락체제, 기자재비축 확보관리, 활동계획수립에 관해서는 60점 이상의 평가로 나타났다. 응답한 지자체의 위기경험과 과제에 대해서는 106개 지자체의 84%가 대규모 재해경험이 있고, 기타 위기적 상황이 10.1%, 대규모 사고 7.8%, 문제점으로는 ‘시민에게 정보제공이 충분하지 않았다’가 52.5%로 나타났다.

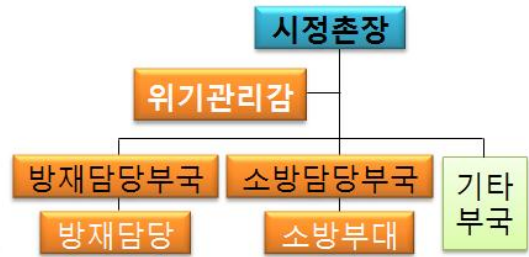
를 담당하는 경우, 24시간 연락체제를 확립되어 있기 때문에 초동대응이 빠르다는 장점이 있다”, “소방직원은 기타 부국과의 조정에 익숙하지 않다”, “24시간 실전체제라는 장점은 있지만, 복구까지 고려하는 경우 일원화하는 것은 검토해야 할 필요가 있다” 등의 의견이 많았다.

I. 단독소방본부 유형

I-1. 위기관리감(부장급)이 총괄

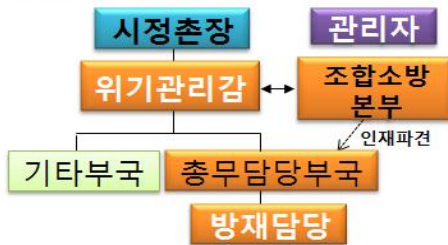


I-2. 위기관리감 보좌

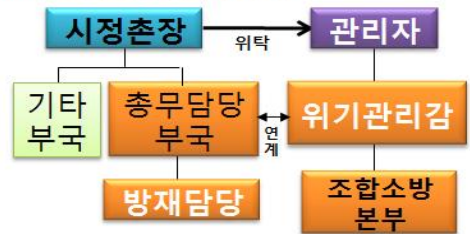


II. 조합소방본부 유형

II-1. 위기관리감 설치



II-2. 조합에 방재업무 위탁



* 자료: 中央防災会議(2009: 11-12).

〈그림 4〉 시정촌의 위기관리조직체계의 향후 검토 유형

그러나 재난이 발생한 경우, 일차적으로 대응해야 할 시정촌은 위기관리 역량 제고를 위해 향후 도도부현과 같이 위기관리감과 같은 위기관리 전담인재가 시정촌장을 보좌하여 각 부국을 총괄하거나 조정할 수 있는 조직으로 구축하는 것이 바람직할 것으로 판단한다. 또한, 시정촌은 조직 내에 소방이라는 실전부대가 있기 때문에, 방재담당과 소방담당의 긴밀한 연계를 고려하면서, 현행 24시간 체제인 소방이 방재업무 전체, 또는 재난 시의 초동대응을 담당하는 조직체제로 구축하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

3) 위기관리센터와 현지조정소의 조직과 기능

기본법·기본계획 하에 재난발생 시 중앙·지자체는 서로 협조 연계·지원으로 이루어진다. 연계관계는 첫째, 대규모 재난발생시 현지대책본부를 통해 연계하고, 시정촌을 지원(back-up)하는 도도부현이

중요한 역할을 한다. 중앙정부는 소방 등의 광역적 지원과 현지에 필요한 물자 등을 조달하는 등의 지원과 재난발생 도도부현을 지원(support)하는 역할을 한다. 이때, 피해지에 일정한 책임과 권한을 갖는 직(요)원(정보수집을 위해 각 기관이 파견하는 직원)을 중앙·지방이 상호 파견하는 구조다. 둘째, 재해대책기본법에서 시정촌이 일차 재난대응을 수행하게 되어있지만, 지자체의 규모에 따라 조직적 계획적인 재난대응이 곤란한 경우가 많다. 따라서 평소 긴급 시에 시정촌을 지원하기 위해 도도부현은 시정촌의 대응환경의 개선, 피해지역에 대한 도도부현 직원파견, 극심한 피해 시정촌의 업무 대행 등의 지원체제를 평상시에 구축해 두어야 한다.

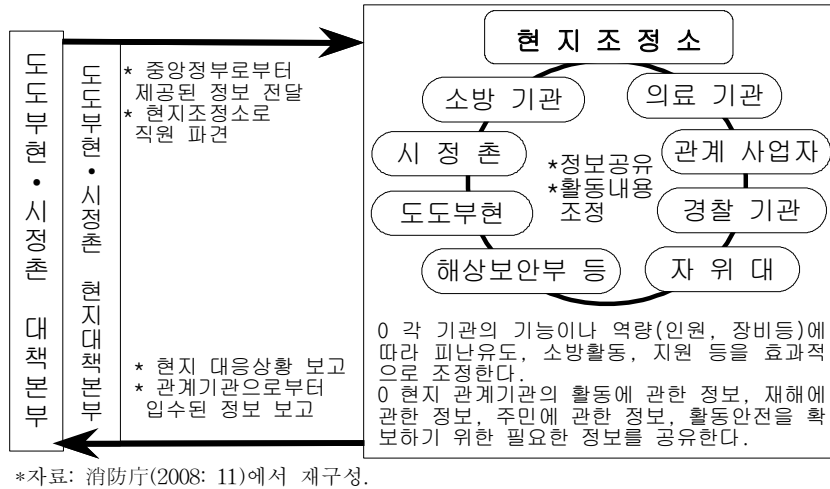
위기관리센터(위기관리 상황실)¹⁶⁾는 평소부터 위기발생을 대비하고, 효과적으로 위기에 대응하기 위하여 하드 및 소프트웨어 측면의 기반으로 구성한다. 대책본부를 설치하여 지자체 모든 부서가 대응해야 할 경우, 정보를 수집하고 정리·전달하기 위한 장소가 필요하고, 필요로 하는 기능을 위해 일정 수준의 설비로 구성한다. 필요한 기능으로는 직원의 긴급소집 대책본부를 가동하기 위한 장소확보 기능, 정보수집과 공유 전달 기능, 대응방침·대처조치에 관한 의사결정 기능 등이다. 이러한 기능을 확보할 수 있는 기자재·소프트웨어를 설비·설계하고, 최소한·최대한의 표준화 또는 공통화 되어야 한다. 선진사례로 2006년 사가현(佐賀県)은 재난발생시 자원봉사활동이 원활하게 이루어질 수 있도록 연락·조정할 수 있는 「자원봉사 ZONE」을 전국 최초로 설치했다.

재난대책본부의 현지조정소¹⁷⁾와 운영은 중앙재난대책본부, 도도부현·시정촌 대책본부의 방침에 따라 재난대응활동에 참여하는 관계기관이 현장에서의 연락조정을 통해 관계기관이 정확·신속하게 대처할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 각 대책본부장이 행하는 “종합조정”은 각 기관의 역할분담이나 임무에 관련된 ‘정책적인 조정’이고, 현지조정소에서의 “조정”은 현지에서의 각 기관 활동의 추진에 관해 협의하는 것을 의미하는 ‘현장 중심적 조정’(대응활동에 기반을 두는 조정)이다.

특히, 현지조정소에서 관계기관 간에 공유해야 할 정보는 다음의 4가지 범주로 나눈다. ① 현지관계기관의 활동에 관한 정보: 현지관계기관의 부대 등의 편성상황(인원수 등), 현지관계기관의 활동상황(활동 진행 상황 등). ② 재해에 관한 정보: 피해 상황(예, 화재 상황 등), 교통에 관한 정보(도로, 선로, 교량 등의 파손상황, 교통규제 상황 등), 2차 재난의 상황(위험성에 관련된 정보 포함), 유독물질의 유무나 대기 중의 방사선 또는 방사성 물질의 양. ③ 주민에 관한 정보: 피해자의 수 및 부상자 등의 상황, 주민의 피난상황이나 피난시설의 상황, 주민 안부에 관한 정보. ④ 안전활동을 확보하기 위한 필요 정보: 현지에서 활동하는 직원이나 주민의 안전에 관련되는 사태 전개 등이다.

16) 미국의 경우, ICS의 표준화와 위기관리에 관한 조직형태나 사용언어의 표준화가 진행되고 있다. 일본도 이의 도입을 검토하고 있고, 특히 ‘방재책임자’제도를 구상하여, 평소에도 방재시책에 관한 책임과 예방, 대응, 복구, 부흥대책을 도모하기 위하여 방재관련부서 이외의 부서에도 「방재책임자」설치를 검토하고 있다.

17) 현지조정소는 걸프전 당시 외국의 파견부대의 세부조정기능인 조정·연락·통합센터(CJIC)가 유효하게 기능한 것을 참고한 것이다. 조직문화가 서로 다른 다양한 조직의 지휘통제를 위해 주도국(예, 중앙정부)과 파견국(예, 지자체나 각 기관)의 조정에 의해 임무분담이 정해지게 된다. 즉, 파견국은 자국군(예, 지자체나 각 기관)에 대한 지휘권한을 유보한 상태에서 조정에 의해 통일적으로 규율할 수 있는 통제가 효율적으로 기능했다.

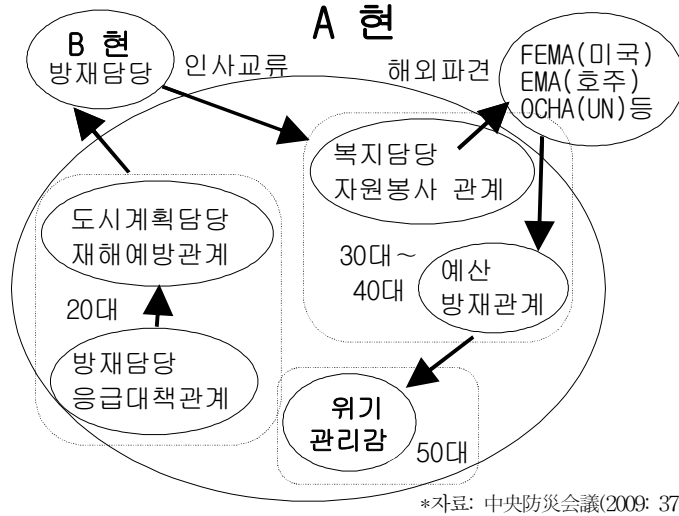


<그림 5> 현지조정소의 역할과 구조

4) 위기관리 인재와 육성

위기관리체제를 강화하기 위해서는 위기관리에 관한 전문적인 지식과 경험을 보유한 인재를 육성해야 한다. 이를 위해 위기관리에 관한 예산, 예방, 교육, 복지, 자원봉사 등 관련 지식이나 경험을 종합적으로 축적할 수 있도록 위기관리에 관계가 있는 부국을 경험할 수 있도록 인사순환을 모색할 필요가 있다. 또한, 지자체 내에서 육성된 위기관리 전문직원 간의 횡적 연결을 구축하고, 정보공유를 도모하기 위한 연락조직을 만드는 것이 바람직하다. 더욱이 위기관리에 종사하는 직원은 어떠한 형태로든 24시간 종사하는 경우가 많다는 점에서 근무형태나 처우 방식을 포함한 근무환경에 관해 검토하고 방안을 마련해야 한다. 물론, 중앙과 지자체 상호간에 위기관리 관련 인사교류 조정 및 쌍방에 인재를 파견하는 것도 최대한 검토해야 한다. 현장이나 제도·사무 모두에 걸친 지식, 경험을 보유한 직원을 확대하고, 중앙·지방에 걸친 위기관리 인사체제를 강화해야 한다(중앙방재회의, 2009: 33).

또한, 위기관리 담당부서로 이동한 직원에 대해 중앙·도도부현에서는 체계적이고 효율적으로 연수해야 한다. 예를 들어, 인사이동 1개월 전에 내부 공지하고 그 단계에서 전문연수를 수강할 수 있도록 하는 방안을 고려해야 한다. 향후 ‘재난관리에 종사하는 인간의 능력 향상이 필요’, ‘재난관리 담당직원 이외의 직원의 재난에 관한 지식 향상이 필요’하다는 의견도 있다.

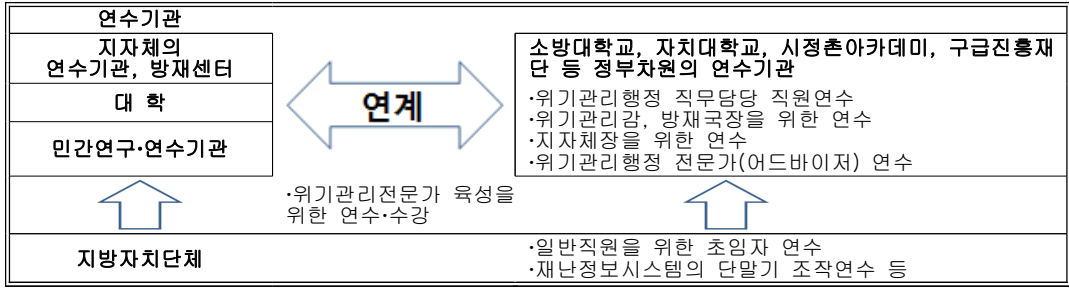


<그림 6> 지식·경험 축적을 위한 인사순환 개념도(예)

<표 1> 위기관리 관련 인재 육성 사례

현	교육 및 연수 내용
사이타마현 (埼玉県) *2005년 전국최초로 위기관리전 담조직설치	- 직원의 의식개혁의 일환으로 모든 직원이 위기발생 시에 신속 및 정확하게 대응할 수 있도록 위기관리능력 강화를 위한 연수 실시. - 부장급부터 일반직원까지 함께 연수 수강. - 현 및 시정촌의 위기관리 담당직원을 대상으로 위기발생 시에 위기관리책임자로서 적절한 대응을 취할 수 있도록 리더양성과 현·시정촌의 연계강화를 목적으로 실천면을 중시한 연수 실시. - 2007년부터 3년간 知事部局 전직원(약 8,000명)의 수료를 목표로 위기관리능력강화 연수를 실시(6시간 커리큘럼연습, 구급구명 실기 등 포함). - 현 각 부국 위기관리담당자와 시정촌 위기관리담당과장이 합동으로 연수하고 문제의식을 공유하도록 함. - 신규채용 2년차 직원에 대한 연수 실시.
교토시 (京都市)	- 신규채용 연수, 신임계장 연수, 소방학교교육(신임 소방사령보 과정, 신임 소방사장(長)과정) 등의 연수. - 이외에 현재 과장 연수도 실시함으로써 위기관리 리더를 양성하고, 위기관리에 대한 이해를 제고. - 소관 업무의 위기관리는 기본적으로 각국에서 담당하기 때문에, 각국에서 소관업무 관련 위기관리 트레이닝 실시. - 실시 후, 실시결과 보고 제출과 검토결과를 근거로 각국의 위기관리계획의 검토, 수정.
아키타현 (秋田県)	- 2005년부터 젊은 직원(30대 후반~40대 전반)을 공모하여, 매년 1명이상, 3년간 연수프로그램에 배치하고, 장기적인 위기관리업무에 종사할 수 있도록 [위기관리 전문직원]으로 양성하고 있다. 현재 매년 3명을 배치하고, 향후 20명 배치를 목표로 하고 있다. - 위기관리 전문직원은 연수기간 중 배속된 부서에서 위기관리업무를 담당하는 것 이외에 기타 부국에 가더라도 유사시 현지에 파견하여 각 기관의 조정능력을 발휘하도록 하는 것을 가정하고 있다. - 위기관리 전문직원에게는 어느 정도 전문성이 필요하고, 일정한 역할을 보유하므로 중압감이 있으므로 인사상 승진기준을 완화하여 우대하는 등의 배려조치 실시. - 위기관리 전문직원 양성 커리큘럼 구축(1년차, 2년차, 3년차로 구성)

※ 자료: 消防庁(2007: 70-81)에서 재구성.



*자료: 中央防災会議(2009: 28)

<그림 7> 위기관리 관련인재 육성을 위한 구조(예)

3. 지자체 사례: 오사카부(大阪府)의 위기관리실 조직과 초동대응체제

2003년에 외국인 여행자의 SARS감염이 발생함으로써 신속하고 원활한 초동대응의 필요성을 인식하고, 관련 정보수집이나 분석·전달 등을 신속하게 실시하고, 담당부서에 대한 적절한 조언이나 지원, 필요한 초동체제 확립의 필요성이 대두됨으로써, 방재실을 위기관리실로 변경하고, 각부서의 차장을 위기관리실 겸무 위기관리정보담당으로 함으로써 위기관리실의 존재를 명확하게 규정하게 되었다. 2004년에는 자연재해나 신종감염증 등 다양화되는 위기사안에 대응하기 위해 조직구조 상 특정 부서에 속하지 않으면서 지사(知事)의 명을 직접 받는 위기관리사무에 관해 모든 부서차원에서 총괄하는 역할을 담당하는 직책으로 위기관리감(危機管理監: 2005.4)을 설치하는 등의 위기관리 체제를 강화했다. 오사카부의 2006년도말 위기관리감 및 위기관리실의 조직, 인원은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 위기관리실의 조직 및 인원 수(2006년도 현재)

기관·조직 명칭			인 원
위기관리감(監)			1
위기관리실(室)		실장	1
	위기관리과(課) (24명)	과장	1
		참사	2
		위기관리 그룹	10
		기획추진 그룹	6
		국민보호 그룹	5
	소방방재과(課) (29명)	과장	1
		참사	2
		소방지도 그룹	9
		방재정보 그룹	7
		재해대책 그룹	5
		훈련개발 그룹	5
	보안대책과(課) (25명)	과장	1
		보안 그룹	4
		지도 그룹	10
		검사 그룹	10
위기관리실 합계			79
위기관리감 및 위기관리실 합계			80

*자료: 大阪府(2006: 9).

또한, 초동체제 구축 상황은 <표 3>과 같다. 직원의 배치체제는 재해의 규모나 상황에 따라 「비상 1호 체제」부터 「비상 5호 체제」까지 규정되어 있다. 인원배치 체제(2006년도)는 진도 4의 지진발생으로 비상 1호 체제(각부국 직원 합계 185명), 비상 2호 체제(동 294명), 비상 3호 체제(동 531명), 비상 4호 체제(동 813명), 비상 5호 체제(진도 5약의 지진으로 자동배치체제로 전직원)로 되어 있다. 2007년부터는 진도 4의 지진발생으로 비상 1호 체제(각부국 직원 합계 187명), 진도 5약 또는 진도 5강의 지진으로 비상 2호 체제(동 389명 및 도시정비부 전직원), 진도 6약 이상의 지진으로 비상 3호 체제(전직원)로 개정되었다.

<표 3> 위기대응 초동체제 조직구축 및 배치 기준

자연재해 대상의 초동체제	설치 조직과 배치 시기
방재·위기관리대책 지령부 (부장: 위기관리감)	-재해원인정보: 위기관리 대상사항의 발생정보 등을 수신한 경우에 설치
재해경계본부 (본부장: 위기관리감)	-지진·태풍 등에 의한 재해발생 우려가 있는 때: 소규모 재해발생 시에 설치
재해대책본부 (본부장: 지사)	-진도 5약 이상의 지진발생 시: 중규모·대규모 재해발생 시에 설치

*자료: 大阪府(2006: 39).

긴급방재추진 직원제도는 휴일이나 야간 등 업무시간 외에 진도 5약 이상의 지진이 발생한 경우, 초동체제 신속구축, 피해상황 등을 재해대책본부에 확실하게 전달할 수 있도록 하기 위해 직원이 거주하는 주소에 초점을 둔 긴급소집체제이다. 자택으로부터 재해대책 주요시설 및 각 시정촌 청사까지 도보·자전거 등으로 60분 정도에 소집 가능한 직원 440명을 「긴급방재추진직원」으로 지명하고, 종래의 90명에서 대폭 강화하였다. 재해대책본부원등, 중요한 기능을 담당해야 할 직원에 관해서는 재해대책공영주택에 거주시키고 있다.

위기관리 관련 주요 훈련으로는 위기관리실이 주체가 되어 실시하는 「지역방재종합연습」, 「오사카부·미시마(三島)지역 4市1町 합동방재훈련」, 그리고 「지진재해대책훈련」이 있다.

4. 소결론

일본의 위기관리체계는 1995년 이후, 재해대책기본법과 방재기본계획, 국민보호법과 국민보호계획, 위기관리기본지침과 위기관리기본계획을 통해 포괄적인 관점에서 중앙방재회의를 중심으로 위기관리체계를 재점검하고 꾸준히 강화해 왔다. 특히, 일차 책임기관인 지자체의 역할 기능강화를 위하여 위기관리 전문조직의 설계·구축, 전문인력 수급을 위한 인사교류대책들을 고안·적용하고 있다. 지방자치의 취지하에 도도부현의 역할·기능의 중요성, 중앙과의 지원 연계체계, 도도부현과 시정촌간 및 지

자체간 지원 연계를 강화함과 동시에 지자체의 공통화된 위기관리 전문조직을 통해 상당정도 구축한 상황이다.

도도부현은 위기관리 효과성을 제고하기 위해 지자체의 실정에 적합한 위기관리 전문조직 설계·구축과 상황실(위기관리센터)의 표준화를 통해 지휘체계의 명확화, 정보수집·전달, 타부서와의 연계·조정 협력을 강화할 수 있도록 구성하고, 평시 위기시를 불문하고 시정촌을 지원할 수 있는 체제운동 등의 고도화, 그리고 재난발생 시의 현지조정소를 통한 현장조정능력 강화 등의 방향으로 체계를 구축해 왔다. 또한, 위기관리 전문인력의 원활한 수급을 위한 조직내·간·외부와의 인사교류체계 모색, 위기관리 전문부서를 통해 훈련 교육·연수 등의 체계화 및 상시화를 도모하고 있다. 시정촌은 대응중심의 위기관리로의 이행이 늦어지고 있지만, 위기대응의 효율화를 위해 소방이라는 실제로 가동할 수 있는 부대조직을 적극적으로 활용할 있도록 조직의 공통화 및 표준화 방향으로 모색하고 있고, 도도부현차원에서 현장 대응능력 제고를 위해 ICS나 Action Program(지자체 자체개발 위기대응 활동프로그램) 등의 활용을 통해 시정촌을 포함한 위기대응 역량 강화를 위해 다양한 시도를 하고 있다.

IV. 우리나라 지방자치단체 위기관리 역량 강화를 위한 개선 방안

1. 위기관리 역량 구축을 위한 기본전제와 방향

일본은 1995년 이후, 국민의 75% 이상이 장래에 리스크가 확대될 것으로 인식하고 있고, 행정의 방재활동에 58%가 관심을 갖고 있다고 나타났다. 그리고 재난발생 시에 도움이 되는 주체로 가족이 74%, 자신이 64%, 인근 주민이 43%로 신변의 존재가 도움이 될 것으로 인식하고 있고, 행정이 25%로 나타났다. 그러나 실제로 행정이 도움이 되는 주체가 되기를 기대한다가 74%로 현실과 기대에 대한 인식의 차이가 크게 나타났다(방재백서, 2009).

이와 같이 국민의 안전의식의 향상과 행정에의 기대감을 감안한다면, 향후 우리나라 지자체의 위기관리 역량 제고의 필요성이 증대할 것이며, 이에 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

첫째, 행·재정개혁이 뒷받침 되어야 한다¹⁸⁾. 위기관리 분야는 중앙·지자체간의 원활한 상호연계 및 조정을 통해 총역량을 발휘해야 할 분야라는 점에서 분권화 정도가 지자체의 위기관리 역량에 영향을 미칠 것이다¹⁹⁾. 실질적인 지방분권화는 지자체 위기관리의 역할·책임의 문제와 자원배분에 관한 문

18) 현재 지방분권은 위임사무폐지 및 이양 노력이 원활히 이루어지지 않았고, 명확한 사무배분 기준과 원칙 제정령에 따른 지방이양심의가 제대로 이루어지지 않은 것으로 평가되었다. 사무이양 총 3,365건의 국가사무 지방이양을 계획하였으나, 1,178건의 이양사무 확정이 이루어졌고, 이 가운데 4건만 이양이 완료된 것으로 평가되었다(조성호 외, 2011: 36-39).

19) 기관위임사무의 존재는 피난소 폐쇄를 둘러싼 대립, 가설주택 토지문제, 피난소·가설주택 취급 등에 의견대립이 발생하고, 결과적으로 권한과 책임 소재가 명확하지 않다는 문제점이 나타났다. 지자체간 관계도 중시해

제를 상당 수준 해소할 수 있을 것이다. 일차대응 책임기관으로서 위기관리에 필요한 업무와 책임, 필요 자원의 적정수준을 유지할 수 있고 기능할 수 있게 된다. 이를 위해 지속적·안정적 위기관리 정책 기조로 분권화와 구체적인 사무·권한 이양이 필요하다(이호동 외, 2009: 136)²⁰⁾. 그러나 현재 계획권한과 업무책임이 분리되어 있는 여건²¹⁾은 지자체가 책임주체가 되기 어렵고, 위기관리에 불합리하게 작용할 수 있다. 더 나아가 중앙예의 만성적인 의존으로 나타날 수 있을 것이다. 또한, 미국 캘리포니아 오글랜드시와 같이 행정전문가(city manager)와 같은 제도를 통해 위기관리 행정을 전문적으로 담당할 위기관리관(emergency services manager)을 설치할 수 있는 기회를 만들기도 어렵다.

일본은 「지방분권 일괄법」(2000.4)의 집행으로 기존의 도도부현과 시정촌간 상하주종관계에서 대등 협력관계로 이행되었다. 사무분담도 시정촌의 자주성을 제고한다는 관점에서 「통일적 사무」의 삭제나 통제조례 폐지 등 도도부현이 처리해야 할 사무에 대한 검토가 이루어졌다. 도도부현과 시정촌의 역할분담 명확화를 통해, 시정촌 우선원칙이 더욱 명확해 졌다(幸田, 2008: 20). 따라서 위기관리에 있어서도 시정촌의 책무가 한층 무거워졌고, 주민의 생명, 신체, 재산 등을 보호하기 위한 일차 책임기관으로서 전반적이면서도 포괄적인 역할담당을 기대하고 있다.

둘째, 현행 공무원 인사제도가 이미 구축된 위기관리체제와 향후 위기관리에 대한 납득할 만한 정도의 수준을 담보할 수 있을 것인가의 문제이다. 현행 제도 하에서 위기관리 담당자의 직급이나 업무 특성에 따라 아이디어나 역량을 발휘할 수 있는 통로가 어느 정도 개방적일 수 있는지 검토해야 한다. 특히, 위기관리 관련 우수인재 수급, 외부 전문 인재영입, 위기관리 관련조직의 위상 등을 개선할 수 있는 인사활용 및 교류방안, 체계화된 훈련교육에 관한 검토가 필요하다²²⁾. 이에 대해 위기관리 업무의 지역별 특성에 맞는 공무원 인사구조와 보수체제를 구축할 필요성과 총액인건비제도를 검토해야 한다. 총액인건비제도가 지방공무원·조직의 운영과 관련된 지자체의 자율성을 상대적으로 제고하기는 했지만, 행정안전부의 자치조직권 제약관행 지속이라는 문제점을 내포하고 있다(조성호, 2011: 16)²³⁾. 향후 위기관리체제는 평시에도 각 지자체가 위기관리 및 관련 업무에 전념할 수 있는 방향으로 이행되어야 할 필요가 있다. 이에 모든 부처·부서에 복합적으로 얹혀 있는 위기관리업무에 한해서 만이라

야 한다는 점도 아울러 고려해야 한다(中邨, 2000: 140).

20) 위기관리 관련분야만이라도 조속히 분권화가 이루어져야 한다. 아니면 최소한 대응역량을 강화시킬 수 있도록 위기관리에 관한 계획권한과 사무책임 분야를 우선적으로 이양하는 것이 시급하다. 그 성과에 따라 분권화의 확대가능성을 판단할 수 있는 부수적 효과도 기대할 수 있을 것이다.

21) 지방예의 사무이양의 현황을 보면 국민정부 610건, 참여정부 796건, 현 정부 34건으로 여전히 지자체의 권한 부족 및 중앙정부에 대한 행정사무 편중 심각(72%:28%)한 것으로 조사되었다(조성호 외, 2011: 3). 이러한 현실은 중앙만 바라보고 의지하는 결과만 초래할 뿐이고, 지자체 스스로 위기관리에 대한 자치결정권을 행사하지 못한다는 것 자체가 위기이며, 위기관리에 있어서 위기대응에 대한 관리위기를 초래할 것이다.

22) '3D 의식의 만연'에 관한 지적도 있으나, 이는 국민의 생명, 재산 및 신체를 보호하는 위기관리의 가치와 고귀성에 대한 인식(perception of value)이 낮은데서 기인하는 것이며, 전체 사회에 미치는 위기관리 업무의 중요성에 대한 인식과 사회적 분위기가 약한 것에서 그 원인을 찾을 수 있다.

23) 실·국·본부에 대한 행정안전부의 설치기준이 상존함에 따라 조직 및 기구설치에 대한 지자체의 자율성을 침해하고 있다고 지적하고 있다(조성호 외, 2011: 10).

도 인사교류 및 인사채용에 재량을 부여하고 교육·연수 훈련 등을 통해 전문화하는 방안이 필요하다.

셋째, 국가위기관리를 위해 국가가 보유한 총역량이 발휘될 수 있도록 협동(협업; collaborative or joint-up)할 수 있는 정책기제로서 거버넌스에 관한 심도있는 검토가 필요하다. 오늘날은 위기관리의 정책적 과제와 종적 행정구조와의 차이(갭)가 커지고 있는 것이 현실이다. 또한, 위기대응과 같이 복잡·확장성으로 인해 하나의 부처가 감당할 수 없는 성질의 것들이 많이 나타나고 있다²⁴⁾. 해결책 또한 대응요법에서 예방요법으로 전환해야 할 필요성이 커지고 있다. 이를 위해 국가자원과 민간보유 자원이 상호교환(reciprocity)할 수 있는 법·제도적 정비, 관·민의 이해관계자가 위기관리 국면에서 실질적으로 신뢰 협력하여 상호간의 역량이 최대한 발휘될 수 있는 OS가 필요하다²⁵⁾. 예를 들어, 전시 대비·재난대비에 모든 자원을 유기적으로 연계할 수 있는 방안 및 민간자원을 상호 연계할 수 있는 정책기조가 필요하다(이호동 외, 2009: 137-138; 정찬권, 2010: 367). 일본은 자조(7), 공조(2), 공조(1)를 통한 정부와 민간의 역할 분담을 모색하고 있고, 다양한 주체가 상호 협동할 수 있는 「새로운 공공」의 영역을 구체화하고 있다.

넷째, 국가의 모든 부문은 위기관리 개념을 바탕으로 한 하드웨어와 소프트웨어로 구축하고 가동할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 전 부처는 위기관리와 관련된 조직(체계)을 구축할 뿐만 아니라, 이를 운영할 소프트웨어를 연구하고 개발해야 한다. 위기를 다룬다는 것은 위기관리를 고려한 특정기관이나 조직을 만드는 것뿐만 아니라, 좋은 기획전략(planning strategy), 집행전략(implementation strategy), 그리고 평가체계(evaluation system) 등을 설계하는 것도 포함된다(Schneider, 1995). 또한, 위기관리에 있어서 ‘관리위기’²⁶⁾가 발생하지 않도록 위기관리 업무에 대한 PDCA순환(cycle)과 같은 ‘관리위기 관리시스템’ 구축을 검토할 필요가 있다²⁷⁾.

2. 위기관리 전문조직 구축과 전문인력 양성

일본의 경우, 도도부현은 중앙정부의 내각위기관리감 체제와 같이 지자체 장과 가장 가까운 위치에 위기관리감 체제를 가동하여 명령지휘계통을 명확히 하고, 24시간 365일 체제로 전념함으로써 전문성과 관련기관(조직)을 연계할 수 있도록 하고 있다. 각 지자체는 크고 작은 모든 위기를 포괄할 수 있도록 계획하고 체제구축에 노력하고 있다(消防庁, 2007: 16)²⁸⁾. 이를 통해 책임·권한(소재 및 범위),

24) 위기관리 및 위기대응에 있어서 정부실패에 관한 대표적인 논점이다.

25) 현행 기본법과 기본계획에 의한 연계·조정, 더욱이 협력은 더욱 어렵다. 종적·횡적 계통(연계)을 그려낼 수 있는 기본설계도(design)와 같은 역할에 관해 디자인할 필요성이 있다.

26) 미국 레이건 대통령 암살미수 사건에 대한 당시 국무장관이었던 헤이그의 표현.

27) PDCA순환(cycle)은 사업 활동에 있어서 생산관리나 품질관리 등의 관리업무를 원활하게 하는 방법으로 Plan(계획), Do(실시·실행), Check(점검·평가), Act(처치·개선)를 의미하며, 업무의 계속적 개선을 위한 방법의 하나이다. 일본은 행정과정 전반에 대해 PDCA 순환을 설정하고 위기관리 대응에 관한 위기관리를 집행하고 있다(코치현의 사례).

28) 2007년도 42개 도도부현이 위기관리전문 간부직원을 설치하는 등 급속도로 체제정비가 진행되고 있다.

지휘계통, 담당업무 등의 명확성과 신중위기에 대한 전략개발(조사, 연구, 실습, 정보수집 등)에 전념할 수 있다. 특히, 위기관리가 조직방어라는 부정적 이미지를 갖게 하거나 비용대비 효과가 나타나지 않는다고 하거나 하는 위기관리에 관한 이해부족이나 오해가 있다는 점에서 위기관리의 정의나 특성을 명확하게 할 필요성이 있다(中邨, 2005: 1-25). 따라서 위기관리조직은 평상시에는 통계적·확률적인 예측에 근거한 위기 회피, 피해경감, 조기회복을 통한 확대방지 등을 관리하는 기능과 더불어 시간적 제약과 상황파악이 제약된 긴급한 사태가 발생한 경우를 가정하여 대비할 수 있도록 구상해야 한다.

첫째, 위기관리 조직체계는 전문조직의 상설화와 함께 표준(공통)화가 필요하다. 물론, 지역의 재난 위험정도에 따라 구축되되, 전국적으로 명칭이나 체계를 일정 정도 수준까지 공통화된 형태가 필요하다(이호동 외, 2009: 136-137; 박동균 외, 2009: 184, 188)²⁹⁾. 특히, 대규모 재해발생 시에 표준화된 조직구성을 통해 초동체제 가동의 시간차(ramp-up time)를 줄일 수 있고, 지휘명령 계통이 표준화된으로써 지휘계통의 혼선 방지, 정보전달에 있어서 정확한 경로로 전달, 담당업무(기능)와 책임(범위)를 명확하게 구분할 수 있게 된다³⁰⁾. 그 밖에 소관이 명확하지 않은 위기사안이나 복수의 관계기관에 걸친 위기가 발생한 경우 위기관리 전문부서의 장이 소관부서를 지정하고, 그 부서를 중심으로 대응할 수 있게 된다³¹⁾. 또한, 위기관리 전담조직이 없으면 위기관리 관련 정책발굴과 재정배분을 위해 적극적으로 활동하지 않을 것이다. 일본의 경우, 위기관리 역량 강화를 지향하는 지자체는 위기관리감 등의 전임 직(요)원이 장을 보좌하고, 각 부서를 총괄·조정하는 방향으로 구축하고 있다(중앙방재회의, 2009: 4-7)³²⁾. 아울러 이러한 구조가 중앙-지자체 관계 간에 관통될 수 있는 노력이 필요하다.

둘째, 상황실(또는 위기관리센터)의 강화이다. 위기발생 시에 정보를 수집, 정리, 전달하기 위한 표준화된 구조 및 설비, 공통기능을 강화해야 한다. 이를 통해 직원이 원활하게 긴급 소집되고, 대책본부의 즉시가동이 가능해 짐으로써 초동대응이 원활해 질 수 있다. 물론, 별도로 초동대응(팀) 가동을 위한 조건 및 구성이나 임시조직 구성 등에 관한 지침도 필요하다³³⁾. 지휘권자 부재시 대리권자를 우선순위를 전제로 복수로 지정해 둘 필요가 있다. 특히, 상황실에 자원봉사 대응부스(zone)를 고려할 필요가 있다(사가현 사례). 현장 즉응성 확보를 위해 24시간 즉시대응체제를 구축할 필요가 있다³⁴⁾.

셋째, 지자체장 이하 전직원의 위기관리능력을 향상시키는 것이 바람직하다. 물론, 현행 인사제도나 근무제도의 근본적인 개혁이 전제되어야 하지만, 본문에서 제시한 인사순환제도(안)를 통해 장기간 양성하는 방법은 우리나라의 순환근무제로 인한 단점을 일정 정도 보완할 수 있을 것으로 본다. 또한

29) 현재 우리나라 위기관리조직이 제각각의 형태로 구성되어 있어 위기관리 조직의 정형화를 통해 실질적 업무와 기능이 수행되어야 할 필요성을 지적하고 있다(정찬권, 2010: 368).

30) 한신·아와지 대지진의 경우, 공적 구조활동의 지연원인은 부현을 공적 통제 기축으로 하는 행정시스템에 있다고 지적하고 있다(中邨, 2000: 139).

31) 미야자키현(宮崎県)의 위기관리지침 규정.

32) 효고현(兵庫県), 시즈오카현(静岡県), 최근 사이타마현(埼玉県), 오사카부(大阪府) 사례 참조.

33) 오사카부 위기관리실의 사례 참조. 2008년 현재, 79%가 청사 내에 설치.

34) 2010년 국지적 폭우로 서울시 도심도로 홍수침수 발생으로 소방방재청이 각 구의 담당자에게 연락을 취하였으나, 응답하는 곳은 없었음.

위기관리 엘리트 양성을 위한 대안이 될 수 있을 것이다. 시도 단위 지자체는 전직원을 대상으로 3년-5년에 걸쳐 의무적으로 위기관리 교육을 시행하는 방안이 있을 수 있다(사이타마현의 경우). 이는 대규모 재난발생 시 지자체가 보유하고 있는 인적 자원을 추가동시킬 수 있다는 점, 인력 자원 중에 위기관리에 센스가 있는 직원을 발굴할 수 있다는 점에서도 긍정적이다³⁵⁾. 또한 지자체 각 부서에 해당 업무부문에 발생할 수 있는 위기에 대한 인식제고를 통해 지자체 전체적인 차원에서의 위기관리 레짐(regime)을 구축할 수 있을 것이다. 그리고 어떤 형태로든 24시간 근무형태가 발생하기 때문에 근무형태나 처우방식을 포함한 근무환경에 관한 심도있는 검토가 필요하다. 아울러 위기관리 관련업무에 대한 지원자 제도의 도입과 다양한 지원(back-up)제도를 통해 뒷받침함으로써 생애직업으로 사망감을 갖게 함으로써 안정된 인재 수급에 공헌할 수 있을 것이다. 훈련된 전문적 인재는 어떠한 특수 장비보다도 훌륭한 역할과 기능을 할 수 있는 귀중한 자원으로 인식해야 한다.

넷째, 평시에 도상훈련 등을 통해 교육적인 효과를 향상시킬 수 있다. 즉, 지자체 공무원이 재난이 미치³⁶⁾와 재난대응 시 취해야 할 조치를 평소에 숙지·습득할 수 있다. 더욱이 기타 부서의 직원참여로 소속된 부서가 해야 할 위기관리에 관한 과제를 파악할 수 있고, 지자체 역량 동원 및 활용을 가능하게 한다. 이러한 훈련을 기획하고 운영하기에는 상당수준의 전문성이 필요하므로, 중앙정부, 연수기관, 대학 등의 지원이 필요하다. 국가적으로는 연 1회 정기종합훈련, 지자체 자체훈련(계절별, 분기별, 과거 기록에 의한 발생 집중시기별로 사전 초동체제 가동 훈련, 시나리오에 의한 이미지 트레이닝이나 브레인스토밍 등)의 관점에서 실시할 필요가 있다. 위기관리실(부)이 설치되어 있다면, 이를 중심으로 실시할 수 있을 것이다(오사카부 사례).

다섯째, 지자체의 위기관리 역량평가 제도를 역량강화 및 향상(고도화)시키는 방향으로 운영하여야 한다. 특히 성과측정을 위한 기준을 마련해야 한다. 예를 들어, 관내 학교·의료시설 등의 내진화 달성을 몇 %로 할 것인지, 초중고 학생 및 교사를 대상 교육연수, 기본계획 및 매뉴얼의 수정 등, 구체적인 평가항목과 측정지표를 개발해야 한다. 이를 위해서는 소방방재청과 외부의 기관이 연계하여 지자체의 종합적인 위기관리능력 향상을 위한 전문적인 지원 역할을 해야 한다. 지자체간의 위기관리에 관한 정보를 공유하고, 상호협력하면서 위기관리능력을 제고할 수 있도록 각각의 지자체가 연계할 수 있는 체제가 필요하다³⁷⁾.

V. 결론

35) 카트리나 재난대응 기록을 보면, 대응활동에서 가장 중요하고 우선적인 단어는 “위기접근 시의 인식”으로 나타났다.

36) 재난이 발생한 경우 어떤 상황이 발생하고, 무엇을 해야만 하는가를 그려내는 능력(이미지 트레이닝, 브레인스토밍 등).

37) 지자체 장에 대한 위기관리역량 평가체계 구축도 제안하고 있다(정찬권, 2010: 368).

위기관리의 성공과 실패에 대한 기회는 모든 국가가 동일하다. 즉, 부유한 국가라고 해서 그 부유함이 위기관리의 성공과 실패를 좌우하는 역량으로 연결되지는 않는다. 그보다는 지도자들이 위기준비에 대해 과신하거나 과소평가하지 말아야 한다는 것이 더욱 중요하다. 즉, 위기를 다루는 국가의 역량은 정부가 얼마나 심각하게 위기사안에 대해 고려하는가에 있다는 점이다.

현재 일본은 향후 30년 이내에 87%의 대지진(동해지진) 발생확률(문부과학성 발표)에 대해 방대한 규모의 사전준비를 하고 있다. 그리고 2011년 3월 11일을 계기로 위기관리체계의 재점검과 탈원전 움직임이 활발해지고 있고, 일본은 현재 3%가 중지된 상태이다³⁸⁾.

이러한 국제적인 움직임을 감안해야 할 뿐만 아니라, 인접국에서 발생한 대규모 재난은 우리의 다양한 분야에 막대한 영향을 미치게 된다는 사실에서도 위기관리에 대해 준전시태세로 준비해야 필요성이 커지고 있다. 정부는 위기로부터 학습하고, 자국의 긍정적인 발전을 도모하기 위한 노력이 질 좋은 위기관리로 연결되고 국가위기관리 역량이 제고될 것이다.

우리나라 지자체의 현행 위기관리체계로는 일차 대응 책임기관으로서의 역할을 기대하기는 어렵다. 따라서 일정 수준까지의 위기관리 역량을 제고하기 위해서는 국가위기관리에 관한 지속적인 정권·정책기조 하에 실질적인 지방분권화를 통해 조직·인사 재정, 계획권한 업무책임 등을 담보해야 한다. 물론 기본법 기본계획의 수정 보완을 통한 위기관리 정책 디자인 설계가 선결과제일 것이다. 그리고 지자체의 공동화·전문화된 위기관리 전담조직 설계·구축을 통해 중앙·지방 기타 주체와의 연계·조정 협력이 이루어 질 수 있는 기반마련이 동시에 이루어져야 한다. 특히, 위기관리 전문 인재의 원활한 수급을 위해 중앙 지자체간, 지자체간 인사교류와 지자체내의 인사소통, 외부 전문 인재영입 등과 관련된 제도정착과 일정 정도의 의무적 보장이 필요하다. 아울러 인재양성을 위한 중장기적 관점에서 교류·교육·훈련 등을 위한 중앙 지자체·대학 연구기관 등과 체계적·실질적 연계·협력이 필요하다.

향후 중앙 지자체의 연계·협력을 통해 교육·보건·농업 과학기술 정책 등을 집행하는 것과 같이 위기를 다루어야 한다. 또한, 국가의 위기관리시스템은 항구적으로 물리적·기술적, 그리고 사회 환경적 변화의 요구에 적합한 성과를 제고할 수 있도록 점검하고 역량제고 및 고도화를 위한 노력이 필요하다.

참고문헌

- 류상일. 2011. 한국 지방자치단체의 재난관리 실태 실증분석. 한국정책학회. 춘계공동학술대회 발표논문집: 259-273.
- 박동균. 2011. 지방자치단체 재난관리의 문제점과 개선방향. 한국정책학회. 춘계공동학술대회 발표논문

38) 원자력발전소 사고조사위원회 위원장은 '원자력은 위험한 것. 안전하다고 해 왔던 것은 잘못된 것이라고 생각한다'고 서술하고, 100년 후에도 무너지지 않을 평가를 제출하겠다는 의욕을 나타냈다(産経新聞, 2011.6.7).

- 집: 301-317.
- 박동균 · 박창근 · 송철호 · 오재호. 2009. 지방자치단체의 재난대응론. 서울: 대영문화사.
- 양기근. 2011. 외국 지방정부의 재난관리시스템 비교 및 시사점. 한국정책학회. 춘계공동학술대회 발표 논문집: 275-300.
- 이호동. 2011. 지자체의 위기관리역량 제고 방안 - 일본 지자체의 현황분석과 시사점 -. 국가위기관리학회. 춘계학술대회 발표논문집(I): 179-192.
- 이호동 · 문현철 · 이종열 · 위평량. 2009. 재난관리 법과 예산·기금구조. 서울: 대영문화사.
- 정찬권. 2010. 지방정부의 위기관리체계발전 방안에 관한 연구. 국가위기관리학회. 동계학술대회 발표 논문집: 358-372.
- 조성호 외. 2011. 현정부 지방분권정책의 평가와 과제 (정책연구 2011-03). 경기개발연구원.
- 大阪府. 2006. 第4編 危機管理に関する事務. 監査資料.
- 風間規男. 1998. 日本の防災政策. 日本公共政策学会年報: 1-25.
- 幸田雅治編著. 2008. 危機発生-そのとき地域はどう動く. 東京: 第一法規.
- 産経新聞. 2011.3.17. 震災機に緊急事態基本法整備を; 2011.3.18.ばらまき棚上げし10兆円計上を; 2011.4.10. 大震災1カ月国家再興へ総力結集せよ.菅首相の失政の責任は重大だ; 2011.4.15. 終息見えぬ原発事故-近代の組織原理が招いた“官僚災”; 2011.4.18. 誤った議論の代表は「復興税」だ; 2011.5.8. やっぱり民主党政権の人災だ.
- 自治研. 2007. 21世紀社会とリスクガバメント. 自治研作業委員会報告 第31年次.
www.jichiro.gr.jp/jichiken/sagyouiinnkai.
- 地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会. 2008. 地方公共団体における総合的な危機管理体制の整備に関する検討会—平成19年度報告書.
- 消防庁. 2008. 国民保護の仕組みと地方自治体の役割.
http://www.fdma.go.jp/html/intro/form/pdf/kokumin_070731_s3.pdf
- 消防庁. 2007. 地方公共団体における総合的な危機管理体制の調査. 調査結果-先行的取組編別添 1.
http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/houdou/190409-8/190330-8houdou_t2_b1.pdf
- 中央防災会議. 2009. 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.
- 内閣府. 2009. 防災白書.
- 中邨章編著. 2005. 危機管理と行政. 東京: ぎょうせい.
- 中邨章編著. 2000. 行政の危機管理システム. 東京: 中央法規.
- マッセOSAKA. 2010. 研究紀要. 第13号: 7-18.
- Boin, Arjen, Allan McConnel, and Paul' t Hart. eds. 2008. *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. NY: Cambridge University Press.

- Choi, Sang Ok. 2008. Emergency Management: Implications from a Strategic Management Perspective. *Journal of Homeland Security and Emergency Management*. 5(1): 1-21.
- Drennan, Lynn T. and Allan McConnell. 2007. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. London and NY: Routledge Taylor and Francis Group.
- Farazmand, Ali. ed. 2007. *Learning from Katrina Crisis: A Global and International Perspective with Implications for Future Crisis Management*. PAR(Special Issue). 149-159.
- Milward, H. Brinton, and Keith G. Provan. 2006. A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks. Networks and Partnerships Series. *IBM Center for The Business of Government*. 1-29.
- Nudell, Mayer, and Norman Antokol. 1988. *The Handbook for Effective Emergency and Crisis Management*. Lexington, Mass: Lexington Books.
- Ozerdem, Alpaslan, and Tim Jacoby. 2006. *Disaster Management and Civil Society: Earthquake Relief in Japan, Turkey and India*. NY: I. B. Tauris & Co Ltd.
- Putra, Fadillah. 2009. Crisis Management in Public Administration. *Planning Forum*. 13/14: 152-177.
- Rosenthal, Uriel, R. Arjen Boin, and Louis Comfort. 2001. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, IL: Chares C. Thomas.
- Samal, Kishor C., Shibalal Meher, Milakatha Panigrahi and Srikanta Mohanty. 2005. *State, NGOs and Disaster Management*. New Delhi: Rawat Publications.
- Schneider, Sandra K. 1995. *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Sylves, Richard T., and William L. Waugh, Jr. 1990. *Cities and Disaster: North American Studies in Emergency Management*. Springfield IL: Charles C. Thomas.

李好童: 일본 게이오(慶應義塾)대학 법학연구과 박사과정 수료. 주요 관심 분야는 위기관리정책, 정책네트워크, 위기관리 거버넌스 등이며, 주요 저서로는 재난관리론(공저, 2006), 재난관리 법과 예산·기금구조(공저, 2009) 등이며, 주요 논문으로는 “일본의 재난관리 정책네트워크와 정책적 함의”(2006), “Human Security를 위한 일본 NPO의 역할”(2007), “일본의 유사관련 7법과 민방위 역량 강화”(2008) 등이 있다(hodoleek@hotmail.com).

투 고 일: 2011년 05월 12일

수 정 일: 2011년 05월 27일

게재확정일: 2011년 06월 03일

A Study on the Building of Crisis Administration Capacity in Local Government of Korea

– The Case of Japan and the Insights–

Ho Dong Lee

Despite the importance of crisis management, crisis management agencies and programs have not received the political and fiscal support that they should have. The capacity of government to cope with crisis depends on how seriously the government thinks about this particular issue. A further important things that the relationship between local and central governments is the central issue, and local governments need to have their own strong crisis management systems, which will allow them not to rely heavily on central government when the crisis occurs. Local governments need to have their own crisis management institutions. Therefore decentralization is important in crisis empower local governments so that they have discretion in their decision making, but also provides more budget, human resources. Trained personnel are no less a resource than specialized equipment. Lastly, governments out to threat crises and disaster like the treat any other policy sectors such as education, health, or agriculture, and so on.

Key words: good crisis administration, crisis management agency, crisis administration capacity, political and policy oriented, decentralization