

재난관리 공시체계를 통한 지방자치단체 재난역량강화 방안

유병태, 오금호

최근 대형화·복합화 되고 있는 재난환경 속에서 국민의 생명과 재산을 보호하고 보다 건강하고 안전한 사회를 만들기 위해 재난안전기술의 선진화 및 방재대책에 대한 새로운 패러다임이 요구되어지고 있다. 이러한 상황에서 중앙정부, 지방정부 및 지역주민 간의 상호 긴밀한 협력·지원 체계를 바탕으로 재난관리 역량 강화의 중요성이 요구되고 있다. 이를 위하여 재난 및 안전관리 기본법에서는 지방정부에서 전년도 재난의 발생 및 수습 현황, 재난예방조치 실적, 재난관리기금의 적립 현황 등의 재난관리 실태를 공시하도록 규정하고 있으나, 공시항목에 대한 구체적인 제시는 미흡한 실정이다. 본 연구는 재난관리 공시제도의 목적을 달성하기 위하여 보다 체계적인 공시항목을 제안하였다. 지방자치단체 중심의 자발적인 재난관리 역량강화를 위한 단계로서 취약성 단계, 재난관리역량 지표화 단계, 역량평가 및 개선단계, 지역사회 참여단계로 구분하였다. 9개의 대분류 지표항목으로서 지역재난특성파악, 재난관리 기반체계, 재난관리계획마련, 재난예방사업추진, 자원 확보 관리, 상황관리체계관리, 재난대응계획수립, 교육·훈련·정보 공유, 성과목표달성을 선정하였고, 각 대분류 지표항목에 58개의 중분류 지표항목을 세부적으로 제시하였다. 또한, 제안된 공시지표가 목적별로 활용될 수 있는 방안을 제시하였다. 지방자치단체의 재난관리 역량강화를 위해서는 스스로 지역의 취약성을 분석하여 개선사항을 도출하는 노력과 함께 이를 지역주민에게 공시함으로써 지역사회의 참여를 바탕으로 최적의 효과를 거둘 수 있을 것이라 기대한다.

주제어: 재난관리, 지방자치단체 재난관리, 공시체계

1. 서론

최근 지구온난화에 따른 기상이변 등으로 재난재해의 발생빈도와 피해규모가 증가하는 등 급변하는 재난환경 속에서 국민의 생명과 재산을 보호하고 보다 건강하고 안전한 사회를 만들기 위해 재난안전기술의 선진화 및 방재대책에 대한 새로운 패러다임이 요구되어 지고 있다.

최근 발생한 우면산 산사태(2011. 7), 구미 불산 유출(2012. 9) 등 지방자치단체 스스로 해당 지역 내 위험요인분석 및 실효성 있는 초동대응체계 마련 부족으로 피해가 확대되는 상황 속에서 우리나라 중앙국가 재난관리 체계를 효과적으로 운영하기 위해서는 지역특성을 고려한 재난관리 유형에 맞는 지방자치단체 재난관리 체계가 마련되어 국가 재난관리 체계와 유기적인 관계가 유지될 때 실효성 있는 재난관리 체계가 구축될 수 있는 것이다.

지방자치단체의 재난관리 정책수행을 위해 중요한 요인 중 하나가 예산이다. <표 1>과 같이, 최근 10년간 총 복구비는 17조 7,020억원이 소요되었다. 이 중 국고지원은 총 11조 2,899억원, 지방비는 총 2조 9,695억원으로 매년 국고지원은 매년 1조 1,289(64%)억원, 지방비는 2,969(17%)억원 투입되었다.

이와 같이 재난복구비 중 국고 비중이 60% 이상이고, 반면에 지방비는 20% 미만인 것을 알 수 있다.

<표 1> 최근 10년간 재원별 복구비 현황

| 구분 | 10년간 복구비(2003-2011) | 복구비 비율(%) |
|-----------|---------------------|-----------|
| 총 복구액(억원) | 177,020 | 100 |
| 중앙지원 | 국고 | 112,899 |
| | 의연금 | 355 |
| | 지방비 | 29,695 |
| | 융자 | 16,408 |
| | 자부담 | 5,390 |
| 지역복구 | 12,273 | 7% |

※ 자료: 소방방재청 재해연보(2012)/ e-나라지표(www.index.go.kr).

지방자치단체는 실제로 중앙정부로부터 많은 부분을 지원받고 있는 까닭에 굳이 재난예방활동을 펼칠 이유가 사라지게 된다. 지방자치단체의 예산 편성 시 재난예방 및 대비에 필요한 예산은 새로운 사업에 대한 예산으로 간주되어 지방재정자립도가 열악한 실정에서 신규로 예산을 편성하기 어렵고, 또한 유형화된 효과가 발생하지 않기 때문에 예산편성에 포함하는 것이 현실적으로 어렵다고 한다(한국정책학회, 2011: 11-12; 이호동 외, 2009).

재난관리 정책 또는 정보라는 측면에서 살펴보면, 중앙, 지방정부 또는 지역주민의 상호 관계 속에서 한쪽으로 편중되거나 집중되어서는 효과적인 재난관리 정책을 수행할 수 없다. 이러한 문제점들을 극복하고 개선할 수 있는 방법 중 하나가 지방자치단체 스스로 재난관리 역량을 개선하기 위하여 노력하고 재난관리 정책 및 현황 등에 대한 정보를 지역주민에게 공유하는 방법이다. 해당 지방자치단체와 지역주민들 사이의 일방적인 정보제공이 아닌 양방향 정보공유, 때로는 의견수렴을 통하여 재난관리 정책을 향상시킬 수 있는 동시에 지역주민의 알권리를 충족시켜줄 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 지방자치단체 재난 및 안전관리 역량 강화를 위하여 지방자치단체 특성에 맞는 맞춤형 재난관리 체계를 마련하였으며 재난 및 안전관리 분야에 대한 예산투자 및 운영성과 등을 종합적·객관적인 절차를 통하여 지역주민의 알권리를 만족시킬 수 있는 개선체계에 대해 제안하고자 한다.

II. 선행연구 고찰

지방자치단체의 자치역량에 관하여 감사원에서 지방자치단체장을 지역주민이 직접 선출하기 시작한 지 10년이 경과된 시점에서 지방자치 운영에 대한 분야별 평가를 실시하였다. 평가결과 지방의 자치역량이 확충되고 주민참여가 확대되는 성과가 나타났으며 안정기에 들어서고 있다고 평가되어지고 있으나, 재난관리 분야에 있어서는 타 분야에 비하여 그 성과가 가장 저조한 것으로 분석되었다(감사원, 2006).

자치단체 자치역량 강화를 위한 연구는 재정적인 부분에 대한 정보공개를 중심으로 이뤄졌다. 운영진(2004)은 지방자치단체의 자기책임성 제고방안에 대하여 지역주민에 의한 재정통제가 책임성을 확보하는 주요수단으로 인식하였으며 이를 위하여 재정정보의 공개의 필요성을 제시하였다. 김혁(2005)은 지방재정 공시제도에 관하여 예산구조설계방안 및 발전방향에 대하여 제시하였다. 이러한 다양한 연구들을 바탕으로 2005년부터 지방재정공시제도가 시행되고 있다.

재난관리 측면에서 살펴보면, 지방자치단체 재난안전관리 공시체계에 대한 연구가 전무한 상황 속에서 오금호(2006)는 재난안전관리는 관련 주체간의 의사결정 문제로 인식하고 재난관리에서 나타나는 비대칭정보 문제와 그 대책을 제시하면서 공공재로서의 재난관리정보 공유의 중요성을 제시하였다. 소방방재청(2006)은 지방자치단체의 역량을 강화하는 방안으로서 지방자치단체 재난관리 수시평가 시스템을 마련하여 지방자치단체의 재난관리 역량을 상당부분 향상시켰다고 평가되고 있지만 중앙정부 중심으로 자치단체 스스로 자발적인 재난안전관리 체계 마련을 통한 관련 정보의 주민공개는 상당히 제한적인 실정이다.

최근 발생하는 국가적 차원의 재난에 대응하는 지방자치단체의 재난관리 측면에서 살펴볼 때, 평가체계의 본 취지의 성과를 극대화하기 위해서는 단순히 평가를 받기위한 준비가 아닌 지역적 특색을 고려한 지방자치단체의 자율적 재난관리 체계가 함께 이뤄져야 한다는 것이다. 지방자치단체 스스로 자율적 재난관리를 위한 방안을 연구하고 이를 바탕으로 정책을 마련하기 위한 노력이 필요하다.

III. 외국의 지방정부 위기관리 역량체계 분석

1. 각국의 재난관리 체계 분석

지방자치단체 재난관리체계에 있어서 미국과 일본 등 외국의 경우 지방자치단체가 재난관리의 1차적 책임을 지고 지방의 특색에 맞게 대처하고 있다. <표 2>에서 나타나듯이 미국의 경우 STAFFORD법에 근간을 두고, FEMA(재난관리청)에서 재난관리를 지휘하고 있으나, 대체로 지방 위기관리국과 방재담당 부서에서 모든 책임을 지고 재난에 대응하고 있으며, 대규모 재난의 경우에만 연방정부의 지원이 있다. 일본의 경우에도 재해대책기본법에 기초하여, 지방방재회의 및 지역 위기관리감과 지역의 소방본부 및 소방서가 주축이 된 지방자치단체가 일차적으로 대응하고 대규모 비상재

난 시에만 총리주재 비상재해대책 본부나 긴급재해대책본부가 설치된다(한국정책학회, 2011: 5).

<표 2> 한국·미국·일본의 지방정부 재난관리체계

| 구분 | 한국 | 미국 | 일본 |
|-------------|--|---|--|
| 기본법 | 재난및안전관리기본법, 자연재해대책법 | STAFFORD법 | 재해대책기본법 |
| 중앙 조직 | 행정안전부, 소방방재청 | FEMA | 중앙방재회의-내각부, 위기관리감 |
| 지방 조직 | 지방자치단체, 소방본부 및 소방서 | 지방위기관리국, 방재담당부서 | 지방방재회의, 지역 위기관리감, 소방본부 및 소방서 |
| 재난 관리 방식 | 부처를 중심으로 분산적이며 부분적 통합관리 방식으로 네트워크 미비 | FEMA를 중심으로 통합적 관리 방식으로 네트워크 확립 | 분산적 관리 방식을 취하고 있으나 업무 및 기능을 중심으로 네트워크 확립 |
| 재난 발생시 | 해당자치단체가 대응하나 일차적 책임이 불분명하고 대규모 재난 시 요청에 따라 지원함 | 지방자치단체가 일차적 대응하고 규모가 클 경우 연방정부에서 지원 | 지방자치단체가 일차적으로 대응하고 비상재난 시 총리주재 비상재해 대책 본부나 긴급재해 대책본부 설치 |

※ 자료: 최호택·류상일(2006)에서 수정.

2. 미국의 지방정부 위기관리능력 평가체계

미국의 경우 지방정부의 재난관리역량 강화를 위하여 2000년도에 FEMA(미국재난관리청)와 NEMA(국립위기관리연합)에서는 주정부의 위기대응능력평가 체계를 마련하였다. 위기대응능력평가 체계는 위기관리 상황 속에서 주정부의 재난 또는 위기 완화, 대응 및 복구 관리 능력을 평가하는데 활용이 되며 주정부의 위기관리 영역을 강화하기 위하여 필요한 개선활동을 정의 하는데 도움이 된다. 평가는 자가평가(Self-Assessment) 체크리스트 사용에 의하여 이루어지며 그 결과는 재난관리 프로그램의 질적 향상을 위하여 위기관리 담당자에게 위기관리 우선순위 수립과 해당 프로그램 성능을 분석 하는데 도움을 주도록 설계되었다. 위기대응능력평가는 13개의 위기관리기능(Emergency Management Functions)으로 나누어져 있다; (1) 법과 권한 (2) 위험 식별과 위험 평가 (3) 위험 완화 (4) 자원관리 (5) 계획 (6) 지휘, 통제 및 조정 (7) 의사소통 및 경고 (8) 운영 및 절차 (9) 지리적 배치 및 설비 (10) 훈련 (11) 연습, 평가 및 교정행동 (12) 위기 커뮤니케이션, 공공 교육 및 정보 (13) 재무 및 행정이다. 각각의 위기관리기능들은 속성으로 다시 세분되고, 속성은 다시 특징으로 세분되며 각 평가 항목의 속성과 특성을 고려하여 <표 3>처럼 6단계로 척도가 사용된다. 속성은 특정한 분야에서 위기관리 프로그램의 성능을 평가할 수 있는 넓은 개념의 표준이며 특징은 속성을 명확히 하는 더 상세한 표준이다.

주정부는 이러한 표준들에 대한 분석을 통하여 위기관리의 강점과 약점에 대해 스스로 대응 역량을 발전시키며 위기관리 계획과 예산의 집행 기준을 위한 결과들로 함께 활용한다. 완성된 자가평가 결과를 지역 FEMA사무소로 발송하여 해당 주정부는 통합정보 체계를 통하여 주정부의 위기관리 프로

그림들을 재평가하여 발전시키는 동시에 개선 대책들을 제안한다.

<표 3> 비상관리능력 세부항목 평가 6단계

| 점수 | 단계 | 설명 |
|----|--------|---|
| 0 | 해당 없음 | 상황에 적용되지 않음 |
| 1 | 능력 없음 | 아무런 성과/성취 없음 |
| 2 | 제한적 | 약간의 진전이 성취되었지만, 충분한 능력에 도달하기 위하여 많은 노력 요구 |
| 3 | 보통 | 기준능력이 개발되어 있지만, 충분한 능력에 도달하기 위하여 상당한 노력 요구 |
| 4 | 높음 | 높은 수준의 능력을 달성되었고, 단지 충분한 능력에 도달하기 위하여 노력 요구 |
| 5 | 충분히 높음 | 충분한 성취 |

2. 일본의 지방정부 위기관리능력 평가체계

1990년 중반 지방정부가 직접 성과지표를 개발하여 공시하는 시도를 하였으며 지방정부가 주도하여 지방정부 위기관리 제도를 도입·운영하고 있으며, 성과결과를 합리적 내부의사결정에 활용하고 있다.

재난관리부문의 지방정부 재난관리역량 강화에 있어서 일본 총무성 소방청에서는 지방공공단체의 지역 방재력·위기관리 능력의 충실을 도모하기 위해 지방공공단체 스스로의 방재·위기관리 체제를 객관적으로 평가할 수 있도록 전국 통일의 지침을 책정하였으며, 지역 방재력 향상을 도모하는 방법으로 지방공공단체 위기관리능력 평가를 수행하고 있다.

평가지표를 개발함에 있어서 재해에 대한 예방·대비·대응·복구의 업무수행 단계를 구분하여 9개의 지표를 설정하였다; (1) 리스크 파악 (2) 피해 경감·예방책 (3) 체제 정비 (4) 정보체제 (5) 기자재 확보·관리 (6) 활동 계획수립 (7) 주민과의 정보 공유 (8) 교육·훈련 (9) 평가·재평가로 분류하였다. 이후 분류된 9개의 각 중분류 지표에 대하여 세분류 질문이 주어지며, 800여개의 질문을 통한 결과를 다양한 그래프에 도시하여 방재력의 평가를 수행하도록 하고 있다. 또한, 지진재해, 풍수해, 화산재해, 위험물사고, 원자력사고, 테러에 대하여 특별조치가 필요한 사항에 대해서는 추가적인 조항을 추가하는 형식으로 구성되어 운영되고 있으며 중분류에 따른 세부항목에 대한 질문은 <표 4>처럼 기본적으로 4 단계로 객관적으로 판단할 수 있도록 구성하고 있다(總務省消防廳, 2003).

<표 4> 위기관리능력 세부항목 평가 4단계

| 선택지 판단기준 | 해당없음 | 과반수 미만 | 과반수 이상 | 대부분 존재 |
|------------------|-----------------|--------------------------------|--|-------------------|
| 항목수 또는 대상수 기준 | 실시하고 있지 않음 | 과반수 미만의 항목 또는 대상으로 실시 | 과반수 이상의 항목이나 대상으로 실시 | 대부분 실시 |
| 유효성 또는 효과기준 | 유효성 또는 효과 없음 | 유효성 또는 효과가 있으나, 목표의 반 미만 | 유효성이나 효과에 반 이상은 하고 있지만 목표에 미치지 못함 | 충분한 효과나 유효성 있음 |

미국의 경우 FEMA를 중심으로 각 주정부의 위기관리능력 체계가 움직이며 6단계로 평가를 수행할 수 있도록 세분화한 반면, 일본은 지방정부를 중심으로 자율적 측면에서 지방정부의 위기관리능력을 4단계로 평가하기 위한 체계를 마련·운영한다는 점에서 미국과의 차이점을 두고 있다.

IV. 재난관리 공시 개념 및 역량강화 체계 개발

1. 재난관리 공시 정의

재난 및 안전관리 기본법 제29조의2에서 시장·군수·구청장은 전년도 재난의 발생 및 수습 현황, 재난예방조치 실적, 재난관리기금의 적립 현황, 재난관리 정비·평가 결과 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 재난관리에 관한 중요 사항이 포함된 재난관리 실태를 매년 1회 이상 관할 지역 주민에게 공시하도록 규정하고 있다(재난 및 안전관리 기본법, 법률 제11346호, 2012.2.22).

재난관리 공시란 지방자치단체의 재난관리를 위하여 지방자치단체 스스로 지역 특성을 고려한 재난관리 역량강화 방안을 마련하고 관련 예산 투자현황 및 운영성과 등을 종합적이고 객관적인 절차를 통하여 지역주민의 알권리를 충족시켜주는 일련의 행위로서 지역주민의 재난관리 운영에 대한 자발적 관심과 책임성을 부여하는 것을 목적으로 한다. 즉, 지역 재난관리에 있어서 주체관계가 중앙과 지방간의 동반 관계만이 아니라 지방정부와 지역사회 및 주민간의 동반 관계가 요구되는 차원의 방안이라고 할 수 있다.

2. 재난관리 역량강화 체계 개발

지방자치단체의 재난관리 역량을 강화하기 위해서는 자체역량 수준 분석이 선행되어야 한다. 지방자치단체의 재난 대응역량 업무 및 재난 허용한계에 대한 명확한 평가가 없는 상태에서 자체대응역량을 넘어서는 재난대응 매뉴얼, 안전관리계획 등을 수립할 수 있기 때문이다.

따라서 지방자치단체의 재난관리 체계 구축을 위한 절차를 <표 5>처럼 4단계로 구성하였다.

먼저, 외부환경 및 지역특성을 고려한 취약성분석 단계가 선행되어야 하며 이러한 영향분석을 바탕으로 표준화된 재난관리 평가항목을 제시하는 재난관리 역량평가 지표화 단계, 재난관리 수행분석 및 평가를 통한 문제점을 찾고 취약성을 개선하는 역량평가 및 개선단계, 마지막으로 지역주민의 알권리를 충족시키면서 지역사회의 재난관리를 함께 고민하고 향상시킬 수 있는 지역사회 참여 단계로 구분하였다.

<표 5> 지방자치단체 재난관리 체계의 4단계

| 구분 | 단계 | 정의 |
|----|-------------|----------------------|
| 1 | 취약성 분석 | 지역 재난관리 외부환경의 취약성 분석 |
| 2 | 재난관리 역량 지표화 | 재난관리 역량을 평가하기 위한 지표화 |
| 3 | 역량평가 및 개선 | 역량지표 분석을 통해 취약성 개선 |
| 4 | 지역사회 참여 | 지역사회의 재난관리분야 관심도 제고 |

1) 취약성 분석 단계

취약성 분석 단계는 지방자치단체 관할지역의 재난관리 외부환경의 취약성을 분석하는 단계이다. 외부환경 조건에 따른 자치단체의 재난역량확보의 한계점을 고려하여, 재난관리역량 강화를 위한 자발적인 노력을 평가하기 위한 초기조건을 확보하는 것이다. 즉, 자연 환경적 조건(지형, 기후 등)에 따른 재난 취약성, 지역특성(도시, 농촌, 어촌 등)에 따른 재난유형의 차이점, 지역의 경제활동(재정자립도 등)에 따른 예산 등 자원동원의 한계 등을 고려하여 자치단체가 강화해야 하는 재난관리역량 수준을 지표화 할 수 있다.

2) 재난관리역량 단계

재난관리역량 단계는 지역내부의 노력으로 확보되는 재난관리역량을 지표화 하는 단계이다. 예방, 대비, 대응, 복구로 추진되는 일련의 재난관리절차에 따른 기본항목으로 지방자치단체 방재담당자들이 지표항목을 작성하는데 용이하게 하며, 표준화된 기본항목을 제시함으로써 재난관리 실태의 정확한 판단을 할 수 있는 단계이다. 또한, 성과분석을 통하여 나타나는 문제점을 개선하기 위하여 취약한 분야에 집중 투자할 수 있도록 세부적으로 지표화 하여 효율적 재난관리역량 강화 방안을 제시할 수도 있다.

3) 역량평가 및 개선 단계

다양한 차원에서 나타난 지표분석결과를 기본항목과 연계하여 개선사항을 도출하는 단계이다. 하나

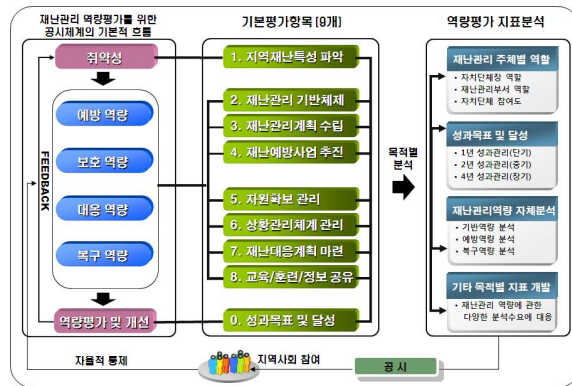
의 재난관리 절차별 분석만으로는 파악할 수 없는 다중 영향역량에 대하여 기본항목의 조합을 통하여 유사 외부환경 여건에 있는 다른 지방자치단체와의 역량비교, 재난관리 절차별 역량에 대한 자체분석 등 주민들이 쉽게 이해할 수 있는 가시적 지표로 나타내는데 용이하게 하며, 다양한 관점으로 나타난 재난관리 실태를 빠르게 파악하여 보완·개선할 수 있으며 또한 지역주민이 쉽게 이해할 수 있는 정보공개라는 재난관리 공시의 중요한 기능을 실현시킨다고 할 수 있다.

4) 지역사회 참여 단계

지역주민이 해당 자치단체에서 공시한 내용을 이해하고 지역의 재난관리 정책에 관심을 가질 수 있도록 유도하는 단계로 재난관리 공시의 가장 중요한 목적은 지방자치단체 재난 및 안전관리 책임행정을 강화하기 위하여 주민에 의한 자율적인 통제기능을 확보하는 것으로서, 재난관리가 무조건적인 중앙정부의 지원으로서는 한계가 있으며 지역의 자발적인 재난관리역량을 통하여 실현된다는 개념을 주민이 인식하고 이를 실천하기 위해 재난관련 행정 및 정책 정보를 제공한다는 것이다. 결국, 주민 참여를 통하여 지방자치단체 정책수행에 있어서 관심도와 만족도가 가장 저조한 재난관리분야의 정책우선순위를 상향시키는데 필수적인 절차라 할 수 있다.

V. 재난관리 역량강화 지표개발

지방자치단체의 재난관리 역량강화를 위해서는 지역 특성에 맞는 다양한 지표를 개발하여 지역의 취약성을 분석하여 개선사항을 도출하며 중·장기적 관점에서 재난관리 정책을 수립할 수 있으며, 이를 지역주민에게 공시함으로써 지역사회의 참여를 바탕으로 최적의 효과를 거둘 수 있다. <그림 1>은 재난관리 역량강화를 위한 전체적인 체계를 보여주고 있다.



<그림 1> 지방자치단체 재난관리 역량강화 체계도

1. 재난관리 역량강화 지표

기본 지표항목은 지역 재난특성 파악, 재난관리 기반체계 등 9개의 대분류로 재난관리 업무 유형에 따라 기능별로 구분하였으며, 대분류 지표항목을 중심으로 각 중분류 항목에 관련 소분류 항목을 두어 재난관리 실무자들이 손쉽게 소분류 항목에 대한 자체점검 및 평가를 할 수 있도록 해당 지자체 특성에 맞는 항목을 구성할 수 있도록 <표 6>과 같이 구성하였다.

<표 6> 지방자치단체 재난관리 역량강화 분류 체계

| 대분류 | 중분류 | 기능 |
|--------------|-----------------------|---|
| 1. 지역재난 특성파악 | · 재난발생빈도 및 피해규모 | · 지역 재난취약도 실시 및 상황 평가 · 지역 재난관리 외부환경조건 지표화 |
| | · 지역특성 및 주요 재난유형 | |
| | · 지역 인구수 및 행정조직 규모 | |
| | · 지역의 재정상태 | |
| 2. 재난관리 기반체계 | · 재난관리전문부서의 조직체계 | · 조직체계, 조례·기본계획 등의 수립현황 및 예산현황 등 재난관리 역량의 기반 사항 평가 |
| | · 재난관리 전문위원회 운영 | |
| | · 재난관리 예산현황 | |
| | · 재난관리 부서 인력의 인사성과 | |
| | · 재해시의 조직체제 | |
| | · 재해시 민간협력 체제 | |
| | · 재해시 긴급자원 확보규모 | |
| | · 지역재난안전관리계획 | |
| 3. 재난관리 계획마련 | · 지역특성에 대한 고려 | · 법적 근거를 가지고 수행되는 각종 재난 관리계획 수립여부 평가 |
| | · 재난관리 성과목표의 설정 | |
| | · 계획수립 내용의 적정성 | |
| | · 재정 및 투자계획 마련 | |
| 4. 재난예방 사업추진 | · 피해 경감에 관한 목표와 평가 여부 | · 사업을 통하여 직접적으로 피해를 경감하는 대책 평가 · 방재시설 및 방재설비 정비 상황 평가 |
| | · 사업추진 체계 | |
| | · 재난위험지구의 파악 | |
| | · 예방사업 계획시의 전문인력 활용 | |
| | · 주민피해 경감사업 추진 | |
| | · 재난예방사업 추진계획 수립 | |
| 5. 자원 확보 관리 | · 응급복구 장비 확보 | · 재난대응활동에 필요한 장비 및 이재민 구조 비축물품의 확보 현황 평가 · 긴급 상황 발생 시 외부와의 협력을 위한 대책 마련 및 관리 체제 평가 |
| | · 비축 물자 | |
| | · 수송 장비 | |
| | · 외부와의 협력을 위한 대책 | |
| 6. 상황관리 체계관리 | · 재난상황관리를 위한 시설, 장비 | · 재난상황 관리를 위한 시설, 장비 관리와 운용체계 평가 · 긴급 상황 발생 시 백업 체제나 경보전달 체제, 방재정보 시스템 도입 현황 등 평가 |
| | · 경보전달체계 | |
| | · 재난정보 시스템의 도입 | |
| | · 재난안전대책본부 상황실 운영체계 | |

| 대분류 | 중분류 | 기능 |
|--------------|-----------------------|--|
| 7. 재난대응 계획수립 | · 대응계획 수립여부 | · 재난대응항목에 대하여 구체적인 표준행동요령 계획실태 평가 |
| | · 피난 대책 | |
| | · 홍보 민원 | |
| | · 구조 활동 | |
| | · 의료 구호 | |
| | · 교통 규제· 긴급 수송 | |
| | · 치안 | |
| | · 물자 확보 | |
| | · 방역· 보건 위생 | |
| | · 폐기물 처리 | |
| | · 라이프 라인· 교통 | |
| | · 공공시설 응급 복구 | |
| | · 문화재 보호 | |
| 8. 교육훈련 정보공유 | · 방재담당직원의 전문성 교육실시 | · 자치단체 공무원 및 지역자율방재단에 대한 교육·훈련 상황 평가 · 주민에게 정보를 제공하고, 정보의 공유화를 도모한 대책의 실시 상황 평가 |
| | · 읍면동 공무원의 교육훈련 실시 | |
| | · 지역 자율방재단 재난관리 교육/훈련 | |
| | · 재난관리 홍보·계몽 수단 확보 | |
| | · 지역주민·기업의 방재 조직 조직상황 | |
| | · 방재 지도 | |
| | · 지역 재난특성에 대한 정보 공유 | |
| | · 재난관리관련 계획에 대한 정보공유 | |
| | · 주민안전의식 확보 | |
| 9. 성과목표 및 달성 | · 재난관리 성과목표 및 달성도 평가 | · 체제나 계획 등이 훈련의 평가나 실제 재해 대응의 평가에 의하여 피드백되고 재평가가 행해지고 있는지를 평가 |
| | · 재난경감사업의 목표와 평가 | |
| | · 지역 방재 계획 | |
| | · 교육 훈련의 평가 | |
| | · 재난발생이후 재난원인분석 및 개선 | |
| | · 재난발생이후 대응활동에 대한 평가 | |

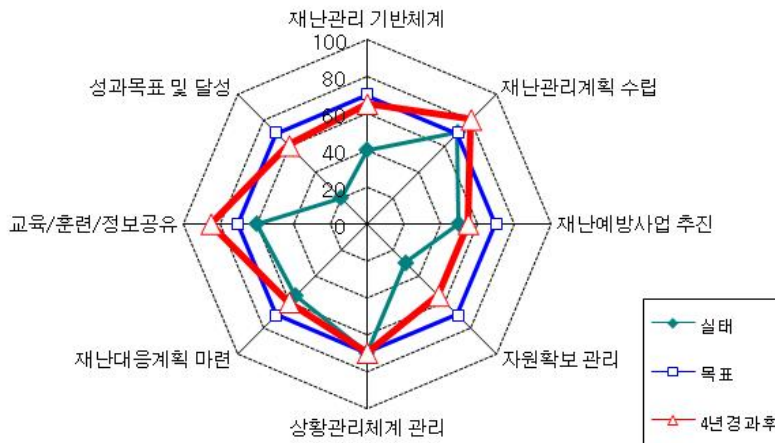
2. 재난관리 역량강화 지표 활용방안

1) 목적별 공시지표 활용

기존의 재난관리 체계는 예방·대비·대응·복구의 일련의 재난관리 절차에 따른 실무담당업무에 국한되어 지방자치단체 재난관리 현황 및 성과들을 분석 평가하였으며, 또한 해당 정보를 지역주민에게 충분히 공유하지 못하였다. 이를 해결하기 위해서는 지방자치단체 중심의 재난관리 투자현황 및 운영성과 등을 종합하고 객관적인 절차를 통하여 재난 취약성을 파악하여 기능을 보강할 수 있는 목적별 공시지표를 마련이 필요하다. 이를 위해 기본공시항목에서 작성된 전반적인 질문사항에 대하여 관심지표 선택(Cross Cutting)의 조합을 통하여 지방자치단체 재난관리 역량분석 및 지속적인 보완을 실시하고 주민들이 관심을 갖고 있는 재난관리 요소들을 다각도로 분석할 수 있게 해주며, 본 연구에서 제시한 재난관리 역량 지표항목과 분석의 체계를 사용하여 보다 체계적으로 자체진단을 실시할 수

있다.

<그림 2>는 해당 지방자치단체가 위에서 제시한 재난관리 역량강화 지표를 활용하여 현 시점의 재난관리 역량을 분석하고 자체분석을 통하여 재난관리 항목별 목표 값을 설정하여 이를 바탕으로 재난관리 역량을 강화하기 위해 꾸준히 노력함으로써 일정기간이 경과된 시점에서 해당 지방자치단체의 재난관리 추이를 분석하는 예를 도시화하였다. 이와 같이 취약성 분석을 통해 실효성 있는 재난관리 개선대책을 마련할 수 있다.



<그림 2> 재난관리 분야별 목표달성역량 분석 예시

2) 지역특성을 고려한 맞춤형 분석지표 활용

인구분포 유형, 지리적 특성, 지역 내 산업시설 및 산업특성 등에 따라 발생할 수 있는 재난유형이 달라지며 이에 따른 재난대응 체계에 차이가 발생한다. 따라서 이러한 지역적 특성을 충분히 고려한 지방자치단체의 맞춤형 지표를 개발하여 이 결과를 바탕으로 재난관리 계획을 수립하고 예산을 마련하여야 한다. 특히, 지역 특성에 맞는 표준화된 지표개발을 통한 DB구축은 향후 지방자치단체 재난관리 업무수행에 중요한 지표가 되며 또한, 재난관리 공시체계뿐만 아니라 향후 해당 자치단체 재난관리 연구 및 정책개발에 있어서 다양한 기초 자료로 활용 될 것이다.

VI. 결론

최근 발생하는 재난의 경우, 대형화·복합화 되고 있는 재난환경 속에서 중앙정부와 지방자치단체 및 지역주민 사이의 원활하고 유기적 정보공유를 통한 협력체계 속에서 효율적 재난관리를 이뤄낼 수

있음에도 불구하고 지방자치단체의 중앙정부 의존도는 점점 높아지고 있으며, 지역주민에 대한 재난 정책 및 성과 등 재난관리에 관한 정보공유는 극히 제한적인 상황이다. 재난 및 안전관리 기본법에서 지방자치단체장은 매년 1회 이상 재난공시 실태를 공시토록 규정하고 있으나, 공시항목에 대한 구체적인 규정이 아직까지 마련되어 있지 못한 실정이다.

이러한 환경 속에서 본 연구에서는 지역 주민들의 신뢰를 회복하고 지방자치단체의 재난관리 역량을 강화하기 위한 방안으로서 지방자치단체장 또는 재난관리 담당부서를 중심으로 관할 지역 내 재난관리 취약시설 및 대응·복구 등에 대해 자체적으로 역량을 분석할 수 있는 체계, 이 결과를 바탕으로 재난관리 정책, 안전관리종합계획 수립 및 재난안전 분야 예산 수립 시 활용할 수 있는 재난관리 공시지표를 제시하였다. 또한, 지방자치단체의 재난안전 실태 및 평가 체계 및 해당 결과를 그림이나 그래프 등을 활용하여 지역주민에게 쉽게 공개함으로써 지역주민의 알권리를 충족하는 동시에 지방자치단체의 책임성 있는 재난관리 정책 및 행정을 통해 재난안전관리 역량을 강화할 수 있는 공시 체계를 마련하였다.

지방자치단체장을 중심으로 지리적·환경적 특성 및 발생 빈도가 높은 재난유형을 지속적으로 분석하여 중·장기적 관점에서 지역 특성에 맞는 재난관리 역량강화 지표를 꾸준히 개발하고 평가를 통해 개선한다면 선제적 재난대응을 통한 재난에 강한 지역·도시 및 국가를 만드는 데 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 소방방재청. 2012. 2011년도 재해연보.
- 감사원. 2006. 감사원이 본 민선자치 10년 성과와 과제: 674.
- 윤영진. 2004. 지방자치단체의 자기책임성 제고방안. 지방재정. 2(4): 77-87.
- 김혁. 2005. 지방재정공시제도의 발전방향. 지방재정 세미나: 179-202.
- 소방방재청. 2006. 자치단체 재난관리 수시평가 매뉴얼 개발연구.
- 오금호. 2006. 재난관리에 있어서 비대칭정보 문제와 대책, 서강대학교 경제대학원 석사학위논문.
- 오금호. 2007. 재난복구시 재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 적용의 문제. 한국위기관리논집. 3(1): 75-86.
- 이호동 외. 2009. 재난관리 법과 예산·기금구조. 대영문화사.
- 재난 및 안전관리 기본법. 법률 제11346호. 2012.2.22.
- 최호택, 류상일. 2006. 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안: 미국, 일본과의 비교를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지. 6(12): 235-243.
- 한국정책학회. 2011. 지방자치단체 재난관리시스템 개선방안: 지역재난안전대책본부를 중심으로.

e-나라지표(www.index.go.kr).

FEMA. 2000. State Capability Assessment for Readiness.

總務省消防廳. 2003. 地方公共団体の地域防災力・危機管理能・力評価指針の策定

柳炳泰: 광운대학교에서 공학석사학위(논문제목: 위험물 수송시 위험성평가 및 비상대응시스템 구축에 관한 연구, 2002년 2월)를 취득하였고 동대학원에서 박사과정 중이다. 현재 안전행정부 국립재난안전연구원에서 공업연구사로 재직중이며 지방정부 재난관리역량강화, 지속가능경영(BCM), 재난관리 국제표준(ISO/TC 223), 유해화학물질 안전관리 분야에 관심을 가지고 있다(procsys@korea.kr).

吳錦昊: 연세대학교에서 공학박사학위(논문제목: 발파하중이 주변구조체에 미치는 영향에 대한 개별요소해석, 1998년 2월) 및 서강대학교에서 경제학석사학위(논문제목: “재난관리에 있어서 비대칭정보 문제와 대책”, 2006년 8월)를 취득하고, 현재 안전행정부 국립재난안전연구원 생활안전연구팀장(시설연구관)으로 재직중에 있다. 주요 관심분야는 재난관리정책 및 생활안전분야에 관심을 가지고 있다. “지역사회의 지속가능개발을 위한 재난저지공동체 접근과 지역자율방재단의 위상”(2006), “재난복구시 재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 문제의 적용”(2007) 등의 논문을 게재한 바 있다(keumho@korea.kr).

투 고 일: 2013년 03월 06일

수 정 일: 2013년 05월 08일

게재확정일: 2013년 05월 15일

Developing on the Public Announcement Program of Emergency Management Capability in Local Governments

Byung Tae Yoo, Keum Ho Oh

New paradigm to the advancement of technologies and policies for disaster management is required for building resilient and safe society which can protect life and properties of the citizens from the complex disaster environment. In these circumstances, enhancing the capacity of disaster management of local society has become important issues, which is based on the interactive system among central authority, local authority and citizens. The Disaster and Safety Management Basic Act prescribes that local government should announce the emergency management capacity in public. However, It does not describe in detail which items should be announced by local government. In this study, the public announcement items designed for explaining the emergency management capacity of local government are suggested. The conceptual framework of public announcement system is categorized into 4 stages, such as assessing the vulnerability, indexing the emergency management capacity, evaluating and improving the capacity, and participating of local society. The 9 index categories are suggested; (1) understanding the characteristics of disaster in the local area, (2) disaster management system, (3) preparation of disaster management plan, (4) disaster mitigation project, (5) logistics of emergency resources, (6) emergency operation system, (7) preparation of disaster response plan, (8) participating and sharing education/training/information, (9) assessing the outcomes based on the goal. And 58 detailed index under the 9 categories are suggested. This study provides some examples that show how the suggested index can be used for assessing the emergency management capacity. It is expected that the enhancement of emergency management capacity of local society can be achieved by the efforts of local government analyzing and improving the vulnerability as well as the participation of local society who recognize the emergency management capacity of their area announced by the local government.

Key words: emergency management, local government emergency management, public disclosure system