

## 위기관리학과 재난관리학에서 지방정부의 역할

### Crisisonomy and Disastronomy: Local Government's Role in Disaster Management

Jae Eun Lee\*

Department of Public Administration, Chungbuk National University,

Chungdae-ro 1, Seowon-Gu, Cheongju, Chungbuk, Korea

#### Abstract

The purpose of this research is to suggest some alternatives for reinforcing the local government's role in the field of crisonomy and disastronomy. This paper examines the significance and importance of local government in managing disasters and reviews the literature related to the local government's disaster management. Suggestions from this research include; ① strengthening citizen participation and support system in the private sector, ② establishing the field response organizations in local government ③ collaborating with fire fighting services, police, public utilities, and so on ④ constructing the cooperative disaster management council including related organizations ⑤ securing sufficient human resources for managing disasters ⑥ establishing the special reserve disaster preparedness organization for efficient disaster management ⑦ building capacity of the local government's disaster management.

**Key words:** crisonomy, disastronomy, disaster management, local government, citizen participation

#### 국문초록

이 연구는 위기관리학과 재난관리학에서의 지방정부의 역할을 강화할 수 있는 방안을 찾는데 목적이 있다. 이를 위해 지방정부의 재난관리의 의의를 살펴보고 선행연구를 분석한 후, 이를 바탕으로 우리나라 재난관리의 현황 및 문제점을 살펴보았다. 연구 결과, 지방정부의 재난관리 역할 강화 방안을 다음과 같이 제시하였다; ①지역 주민의 참여와 민간지원체계가 강화되어야 한다. ②현장 중심의 기동대응 조직을 설치하는 것이 필요하다. ③소

\* Tel. +82-43-261-2197. E-mail. [jeunlee@chungbuk.ac.kr](mailto:jeunlee@chungbuk.ac.kr)

Submission & Publication Process

Received: Sep. 29, 2015 / Revised: Oct. 28, 2015 / Accepted: Oct. 29, 2015

방, 경찰, 공공업무, 자원봉사 그룹, 상급정부 자원들과 적절하게 협력적으로 운영하는 것이 필요하다. ④유관기관뿐만 아니라 해당 지역이나 인근 지역의 전문 인력까지 포함된 협력적 방재관련 회의체를 구성하는 것이 필요하다. ⑤충분한 재난관리 인력의 확보가 필요하다. ⑥별도의 재난대비 조직 체계를 구축해야 한다. ⑦지방정부의 정부부문의 재난관리 행정역량과 민간부문의 재난관리에 대한 적극적인 참여와 자율적인 활동 역량이 강화되어야 한다.

**주제어:** 위기관리학, 재난관리학, 재난관리, 지방정부, 시민참여

## I. 서론

위기관리와 재난관리에 있어서 중앙정부와 지방정부는 모두 재난관리 책임기관으로서 재난관리 행정에 있어서 주도적인 역할을 담당하게 된다. 재난에 대한 책무는 중앙정부와 지방정부가 공통적이지만 역할은 재난관리 과정상 차이를 보이고 있다. 지방정부는 원칙적으로 그 지역에서 발생한 재난에 대한 일차적인 책임을 갖고 있고, 지방정부의 대처능력의 범위를 벗어난 심각한 재난에 대해서는 중앙정부가 지원을 하는 역할 분담의 구조가 확립되는 것이 필요하다(Kwon, 2005: 83). 하지만 책임은 중앙정부와 지방정부가 함께 지도록 되어 있으나 실제로는 현장관리조차도 관련 법령상에서 지방정부의 권한이 없고 중앙정부 중심의 현장관리가 이루어지고 있는 것이 현실이다(Lee, 2014: 17-18). 지방정부는 중앙정부에 비해 재난관리 전담조직이 상대적으로 미약하며, 중앙정부의 지침을 수행하는 소극적인 입장에서 업무를 수행한다. 지방정부는 재난관리정책에 대해 생활현장에서 주민의 생명과 안전을 보호해야 할 일차적 책임을 지니고 있음에도 불구하고, 재난 발생 시마다 체계적인 대응과 장기적 사후복구로 재발방지에 힘쓰기 보다는 일회적인 복구 지원이나 사고책임자 처벌 정도로 위기를 모면하는 미숙한 대응행태를 보이고 있는 것도 사실이다(Lee & Yang, 2004; Park, *et. al.*, 2009: 28).

그동안 재난관리에 있어서 중앙정부에 비해 지방정부의 중요성은 최근까지 크게 인식되지 못해왔지만, 재난관리에 대한 1차적 책임이 지방정부로 넘어가게 되면서 각종 재난관리에 있어서 지방정부의 역할이 커지고 있다. 특히, 2011년 일본의 재난관리 과정에서 보았던 것처럼 재난 현장에서 지방정부의 두드러진 역할은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 우리나라의 지방정부들은 재난관리에 있어서 중앙정부에 의존하는 경향이 많고 그 역할이 미미한 것이 현실이다(Choi & Kim, 2012: 49). 영국의 경우에도 재해 및 긴급상황이 발생하는 경우, 중앙정부가 직접 관여하지 않고, 대개 지방정부 중심으로 피해복구팀이 구성된다. 하지만 피해규모가 지방정부가 감당할 수 없을 정도로 막대할 경우, 내각부 산하의 국가비상사무국(the Civil Contingencies Secretariat: CCS)은 정부단위의 재난대응부서(the lead Government Department: LGD)를 구성한다(Jun, 2015: 95). 미국은 지방정부가 재난관리의 1차적 책임을 지고 지방의 특색에 맞게 대처하고 있다. 미국은 Stafford 법에 근간을 두고, 국토안보부(DHS) 산하 연방위기관리청(FEMA)에서 재난관리를 지휘하고 있으나, 대체로 지방정부의 위기관리국(EMA)과 재난관리부서에서 모든 책임을 지고 재난에 대응하고 있으며, 대규모 재난의 경우

에만 연방정부의 지원이 있다(Park, *et. al.*, 2012: 56).

고도화된 기술 사회와 초고밀도의 도시 공간 속의 한국은 향후 재난 크기, 발생 동인, 그리고 피해 영향 등에 따라 그 피해가 거대해지고 복잡해지기 때문에 이에 대한 대비와 노력들이 수반되어야 한다. 기존의 각개전투식 재난 대응 및 대비로는 이러한 변화된 사회적 특성을 감당하기 어렵다. 특히 신흥 안보 문제 및 복합적인 재난에 대응하고 국민안전을 담보하기 위해서는 새로운 형태의 재난대응 체계가 필요하다(Park, 2015: 9). 예를 들면, 오늘 날 현재 우리나라의 재난관리나 위기관리 시스템은 정부 주도의 명령, 지시, 통제, 감독과 같은 구체제 방식에 의해 운영되고 있다. 사회가 바뀌었고 재난의 양상도 바뀌었으며 우리 사회의 운영체제도 바뀌었다는 점을 감안해 보면, 과거의 방식으로 재난을 관리해서는 동일한 문제점들이 계속 나타날 것이고 동일한 비판이 계속 이어질 것이다. 이를 위해서는 지원, 협력, 연계, 조정이라는 새로운 방식의 도입이 필요하다(Lee, 2015: 58). 중앙정부는 이제 직접적인 재난관리나 위기관리 서비스의 공급자 역할을 중단하고 사회 전체의 위기관리를 지원하고 연계하고 협력하고 조정하는 틀로 전환하는 것이 필요하다. 특히, 오늘 날 우리 사회는 도시화, 첨단화, 산업화, 고밀도화 되었기 때문에 정부가 재난이나 위기<sup>1)</sup>를 모두 관리하겠다는 생각을 버리고 사회 전반에 걸쳐 위기관리시스템을 내재화하는 사회내장형 위기관리시스템을 구축하는 방향으로 나아가는 것이 절실히 요구된다. 이러한 사회내장형 위기관리시스템의 구축에 있어서는 무엇보다도 지방정부의 역할이 가장 중요하다. Schneider(1995: 33)에 따르면 미국 연방위기관리청(FEMA) 역시 다른 연방기관들이 제공하는 지원을 통제하는 역할을 하는 것이 아니라 중심 접촉점(a central point of contact)로 봉사하고 있다. 이처럼 지방정부의 역할이 중요해진 배경은 최근 1-2년 사이에 지역사회의 안전을 위협하는 사건들, 즉 화재, 붕괴, 폭우, 전염병 등이 장소 중심적 특성을 가지고 있으며, 과거에 비해 주민들의 위험 인식 수준이 높아져 위험관리에 대한 책임을 요구하고 있기 때문이기도 하다. 지방정부가 위험관리의 필요성을 인식 못하는 것 자체가 위험인 사회가 도래하였다(Jung, 2015: 293).

이 논문에서는 국가재난관리에 있어서 지방정부가 수행하는 역할을 강화할 수 있는 방안이 무엇인지를 찾는 데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 먼저, 국가 재난관리의 의미와 중요성을 이론적으로 살펴본 후, 지방정부의 재난관리 노력과 활동을 살펴본다. 다음으로, 지방정부 재난관리에 관한 선행연구들을 검토하여 기존의 논의들을 분석하고 이를 기반으로 재난관리에서의 지방정부가 수행해야 할 역할들을 제시한다.

1) 이 논문에서는 ‘재난’ 용어와 ‘위기’ 용어를 함께 사용한다. 실제로 위기라는 단어는 태풍·폭설·홍수 등 자연 재난, 폭발·대형사고·붕괴 등 인적재난, 테러·외교·군사적 위기, 정책 실패, 국가핵심기반의 마비, 질병의 확산, 의사소통의 부재로 인한 심리적 갈등 등 위험·불안전·불안정 상황과 연계되어 있다. 통상 이러한 위험·불안전·불안정 상황을 부를 때 위기의 근원 또는 위기의 대상을 지칭하여 재난위기, 경제위기, 사회공동체의 위기, 개인의 위기, 집단의 위기, 지도자의 위기 등으로 위기의 용어를 사용한다(Kim, 2012: 56). Lee(2006: 19-35)에서도 포괄적 안보 개념 하에서의 국가위기를 국민생활 위기, 재난 위기, 전통적 군사 안보 위기, 국가핵심기반 위기로 분류하여 사용하고 있다.

## II. 이론적 논의

### 1. 위기관리학과 재난관리학에서 지방정부의 의의

이 논문에서 Crisisonomy는 위기관리학, Disastronomy는 재난관리학을 의미한다. 아직까지 위기관리학과 재난관리학 분야의 연구자들에게는 이들 학문을 표현할 수 있는 전문적인 용어가 없어 학문적인 발전을 이루는데 많은 어려움이 있었다. 영어에서 ‘학문’을 표현하는 표기로는 -logy, -nomy, -phy 등이 있다. 다양한 표기 중에서 일정한 규칙, 법칙 등 rule을 찾는 학문의 경우 -nomy를 사용하는 것이 일반적이다. 따라서 이 논문에서는 그리스어의 κριση를 어원으로 하는 crisis와 학문과 법칙을 뜻하는 접미사 -nomy를 결합하여 crisisonomy를 위기관리학이라고 명명한다. 이와 마찬가지로 재난을 의미하는 단어 disaster는 고대 그리스어의 경멸적인 의미의 “나쁘다” 의미의 접두어(Ancient Greek pejorative prefix δυσ-, (dus-) "bad")와 별을 의미하는 (ἀστὴρ (aster), "star")가 결합되어 만들어졌다. 따라서 재난을 연구하고 재난관리의 법칙을 찾는 학문인 재난관리학은 disastro + nomy를 결합한 disastronomy라고 명명한다. 말하다(speak)의 의미를 지니는 -logy를 사용하는 학문 명칭도 있지만, 위기관리학과 재난관리학은 위기와 재난의 본질을 찾는 동시에 관련된 법칙과 규칙을 찾아 인류의 보편적 가치인 인간 생명, 인간의 존엄성, 인간의 근본적 권리를 존중하고 구현하기 위한 학문이라는 의미를 강조하기 위하여 crisisonomy(위기관리학)와 disastronomy(재난관리학)를 사용한다.

이러한 위기관리학(crisisonomy)과 재난관리학(disastronomy)에 있어서 지방정부는 중앙정부와 달리 주민과 면 대 면으로 접촉하면서 공익에 기반을 둔 종합행정을 담당하고 있고, 다양한 정책과 공공서비스를 생산·공급하는 일차적인 책임이 있다. 이러한 정책과 서비스의 영역에는 환경서비스, 치안서비스, 재난안전서비스, 복지서비스 등이 있다. 과거에는 지방정부의 공공서비스 중 안전과 관련된 서비스의 중요성이 크게 부각되지 않았지만, 최근 지방정부의 재난안전 기능이 중요해지고 신사회 위협의 등장과 함께 복지와 사회 안전 간 관계의 중요성이 부각되면서 지방정부의 사회 안전과 위험관리 서비스가 중요한 정책영역이 되고 있다(Seo & Lee, 2012: 1-2). 이러한 재난관리 서비스는 중앙정부와 지방정부 간의 적절한 역할 분담이라는 토대위에 지역별 재난 특성을 파악하고, 그 발생 빈도와 형태를 고려하고, 재난 발생 이후의 복구, 응급조치 등의 소극적 재난대책에서 벗어나 개별적 재난관리 조직에서 통합적 재난관리 조직으로의 전환을 모색하는 것이며, 또한 사전 예방적 차원의 재난관리 정책을 수립·집행하는 것이라고 볼 수 있다(Kim, 2010:152). 하지만 중앙정부와 지방정부 모두가 소수의 재난관리 전담인력을 갖고 재난관리 업무를 수행해야 하는 것이 현실이라는 점을 지적하고 있다(Lee, et. al., 2012: 105). 즉 현재의 행정 조직 및 운영 상 재난 관련 담당 공무원은 다른 행정 업무와 재난관리 업무를 함께 수행함으로써 업무 부담의 과중으로 재난관리가 형식적으로 이루어지고 있으며, 잦은 순환보직과 인수인계의 미흡으로 전문성이 현저하게 떨어지고 있는 것은 사실이다.

지방정부는 시민의 기대에 부응하고 효과적인 재난관리를 위해 중앙정부와 기타 유관기관과 다른

역할을 수행한다. 첫째, 지방정부는 재난활동의 전 과정에서 주체적이고 주도적인 역할을 담당한다(Kwon, 2005: 82). 중앙정부는 재난 발생 후 대응과 복구 활동 등에 필요한 막대한 재원을 보유하고 있기 때문에 재난관리 행정에 있어서 직접적인 활동주체로서 뿐만 아니라 지원기관으로서의 역할을 수행하고 있다. 지방정부는 재난의 발생을 억제하거나 예방을 하는 재난 예방 기능, 재난 발생 시를 대비하여 지역안전관리계획을 수립하거나 재난정보시스템을 구축·운영하는 등의 재난 대비 기능, 재난 발생 시 피해를 최소화하기 위해 각종 인적, 물적 자원을 동원하여 재난을 수습하는 재난 대응 기능, 재난 피해 지역이 정상적인 생활을 할 수 있도록 하는 재난 복구 기능 등 재난관리 전반에 걸쳐 재난관리 주체로서의 역할을 수행한다.

둘째, 지방정부는 재난관리에 있어서 조정(coordination)의 역할을 담당한다. 재난관리 행정에 있어서 일련의 과정인 예방, 대비, 대응, 복구 과정을 수행할 때에는 여러 재난관련 기관 및 단체가 참여하게 된다. 이 때 지방정부는 각급 재난관리 책임기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관, 자원봉사자 등의 다양한 의견을 들어 가장 합리적인 재난관리 대안을 선택하여 이행될 수 있도록 유관기관 간 조정의 역할을 수행하게 된다(Kwon, 2005: 83).

셋째, 재난관리에 있어서 지방정부의 역할이 중요한 이유는 지방정부가 재난 발생 시 재난 현장의 최일선에 위치해 있고, 지역주민의 생명과 재산을 보호해야 할 책무를 수행하고 있기 때문이다. 아울러 재난이 발생하면 복구비 등 지방정부가 부담해야 할 비용이 급격하게 증가하게 된다(Kwon, 2005: 81-82; Park, *et al.*, 2009: 14).

넷째, 대부분의 재난은 지역에서 작은 사고로 시작하는 것이 일반적이다. Park & Kim(2014: 702-703)는 이 사고를 효율적으로 대응하지 못해서 대형 재난으로 발전하는 경우와 태풍이나 홍수와 같이 해당 지역의 대응 역량을 넘어설 때 대형 재난으로 발전하는 것이 일반적인 현상이라고 한다. 따라서 지방정부의 재난안전관리 역량을 높이는 것이야말로 지역에서 발생하는 재난을 효과적으로 관리하여 대형 재난으로 발전하는 것을 막을 수 있는 장기적인 대안이라고 볼 수 있다.

2014년 4월 16일에 발생한 세월호 참사 이후 컨트롤 타워의 의미와 중요성이 국가 재난관리 논의에서 많이 제기되고 있다. 재난관리 컨트롤 타워는 전통적인 행정관리적 중심의 재난위기관리시스템을 벗어나 실제적이고 다각적인 위기 사항들을 고려하고 이를 바탕으로 실험적 예방 대응이 가능하도록 하는 컨트롤 타워의 기능이 포함(Park, 2015: 10)되는 것이 바람직하다. 이와 함께 Jeong(2015: 6-8)는 컨트롤 타워의 기능으로 자원확보 기능, 정보처리 기능, 대외홍보 기능, 조직 간 조정 기능을 대표적인 기능으로 제시하면서, 재난관리 컨트롤 타워는 재난 관련 조직 간 경계를 연결하여 원활한 기능을 수행하는 경계연결단위(boundary spanning units)라고 정의하였다(Jeong, 2015: 2). 물론 최근에 발생하고 있는 재난사고들의 특성(Park, *et al.*, 2009: 13)을 살펴보면, 컨트롤 타워의 기능이 국가 재난관리에 있어서 중요하다는 점을 인식하게 된다; 첫째, 재난의 발생 양상이 점차 다양화, 대형화되고 있다. 둘째, 각종 재난은 도발적, 가변적이어서 불확실성이 점차 증가하고 있다. 셋째, 재난에 대해 대응해야 하는 시간이 극히 짧아져서 재난관리를 위한 평상시 준비나 예방의 필요성이 중요하게 대두된다.

특히, 미국의 연방위기관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)의 통합관리방식(IEMS: Integrated Emergency Management System)은 재난관리의 전체 과정인 예방(prevention & mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery) 단계의 활동을 종합 관리하는 것으로 볼 수 있다. 이는 모든 재난은 피해 범위, 대응 지원, 대응 방식에 있어서 유사하다는 것을 그 이론적 근거로 삼고 있다. Chae(2004: 134)은 통합관리의 개념은 대응 단계에서의 모든 지원을 통합관리 한다는 의미가 아니라 국가 차원에서 재난 대응에 필요한 대응 기능별 책임기관을 지정하여 유사시에 참가기관들을 조정하고 통제한다는 조정의 의미로 이해한다.

여기서 우리가 주목해야 할 부분은 선진국의 재난관리 컨트롤 타워는 예측할 수 없는 비통제, 비규칙, 비일상적인 재난관리 활동에 대비하여 재난관리 조직 간의 원활한 정보와 자원을 연결하고 있지만, 재난에 대한 1차적 책임을 현장에 있는 지방에 두면서 현장책임자의 지휘권을 보장한다는 것이다. 대규모 재난 시 구성되는 주, 연방 차원의 재난 대응 조직들은 권한과 지휘권을 행사하기 위해서가 아니라, 지방정부의 현장 재난대응을 지원하고 서로 연결하기 위해 참여한다는 점이다(Jeong, 2015: 22). 그러나 우리나라의 경우에는 효과적인 재난관리행정에 대한 책임은 중앙정부보다는 지방정부에 주어지는(Kwon, 2012: 17) 한편, 재난관리의 책임과 관련해서도 재난 및 안전관리 기본법, 소방기본법, 민방위기본법은 모두 국가와 지방정부의 책무와 책임성을 강조하고 있지만, 실제적으로는 중앙정부의 지시와 통제, 명령, 감독을 통해 재난관리 기능이 이루어지도록 하는 법적 규정을 지니고 있다는 문제점이 지적되고 있다(Lee, 2014: 17-18).

재난이 발생한 경우, 효율적인 현장 대응을 위해서 Wi, *et. al.*(2009: 33-35)는 세 가지 사항을 고려해야 한다고 하였다; 첫째는 재난 대응 체계의 동원 능력이다. 재난 대응 체계를 구성하는 기관으로는 국가기관, 지방정부, 산하기관 등이 있는데, 대형 재난은 모든 재난 대응 기관들이 유기적인 협조체제를 구축하여 통합 재난 대응이 이루어져야 하지만, 작은 규모의 재난일지라도 지방정부의 여러 기관들이 협조적인 시스템을 구축하고 재난에 대응하는지 여부가 고려되어야 하는 것이다; 둘째, 재난 대응 체계의 재난 수습 능력이다. 재난은 신속한 대응 및 수습이 이루어져야 한다. 대응이 지체되면 재난의 범위를 확산시키고 재난에 의한 인적·물적 피해를 더욱 확대시키기 때문이다; 셋째, 재난 대응 체계의 전문성이다. 재난 대응은 다양한 정보, 첨단 장비, 장비의 운용 능력, 구조·구급 능력이 매우 중요하다. 이러한 수단과 전문성이 확보될 때 비로소 재난을 능률적이고 효과적으로 수습할 수 있기 때문이다. 이와 함께 지방정부의 경우 재난관리에 있어서 주민들과 공무원들 사이의 인식의 격차를 줄이는 것이 효과성에 제고에 필요하다. 지방정부의 재난 예방, 대비, 대응, 복구 활동에 대해 긍정적으로 인식하는 정도가 주민과 공무원들 사이에 너무 크게 차이가 나타나고 있기 때문이다(Lee, 2010: 24-28).

## 2. 지방정부 재난관리에 관한 선행 연구의 검토

재난관리는 일상적으로 예방/완화(prevention/mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 복구의 4단계로 정의된다. 지방정부의 재난관리 책임자들은 재난을 견뎌내기 위한 계획을 세우고, 지역사회 역량을 개발하고 관리하기 위해 이들 네 단계를 사용해 왔다(Edwards, 2014: 675). 물론 관리(management)의 의미는 몇 가지의 기본적인 사고방식과 관련이 있다(Drucker, 1989: 275-277); ① 관리는 인간과 연관된 것으로서 사람들이 공동으로 성과를 올릴 수 있게 하고, 약점을 없애 버리는 것이다. ② 관리는 사업에 있어서의 인간의 협력에 관한 것이기 때문에 각 나라, 각 지방의 문화와 깊은 관계를 갖는다는 것이다. ③ 관리는 구성원들의 목적, 가치관, 목표에 대해 검토하고 결정하고 보여주는 일이다. ④ 관리는 조직과 그 구성원이 필요와 기회에 따라 성장하고 적응해 나갈 수 있도록 해야 한다. ⑤ 조직은 다양한 종류의 다른 일을 하는 기술과 지식을 가진 사람들로 구성되어 있기 때문에 의사소통과 개인의 책임이 확립되어 있어야 한다. ⑥ 조직과 관리에 있어서 성과의 평가 기준은 산출량이나 이익만이 아니다. 조직의 생존에 관계되는 문제, 이노베이션, 인재육성, 재무상황 등 모든 것이 중요하다. 따라서 항상 성과가 측정될 수 있도록 해 두어야 하며, 지속적으로 성과는 개선되어야 한다. ⑦ 가장 중요한 것은 조직의 성과는 항상 외부에 있다는 사실이다. Drucker(1989)에 의하면, 관리는 실천과 실용, 기술인 동시에, 인간에 관계되는 것이며 인간의 가치관이나 성장이나 발전에 관계가 있다는 것이다. 이에 여기서는 지방정부가 재난을 관리하는 것을 연구한 선행연구들을 검토함으로써 재난관리에서의 지방정부의 바람직한 역할을 도출하는데 함의를 얻고자 한다.

Chae(2004: 131-147)은 한국, 미국, 일본에서의 지방정부의 재난관리체계를 비교하고 있다. 특히, 미국과 일본의 재난관리는 지방정부를 중심으로 이루어지고 있다는 점을 지적하고 있다. 미국에서 재난대책의 핵심은 County, City, Village, Town, District 등의 지방정부이며, 이들 각 급의 지방정부는 응급운영계획(emergency operation plan)을 작성하고 유지해야 하는 책임이 있다. 지방정부는 대피명령을 내릴 수 있고 재난 경보와 통신을 책임지며, 방재 개념에 입각하여 개발 사업에 대한 제재를 가할 수도 있으며, 건축물의 시방규정도 제정하여 위법여부를 판단한다. 이와 함께 지방정부는 교량, 도로, 상하수도 시설, 발전소 등 사회기반시설을 건설하며 때때로 댐과 제방, 수위관측소, 홍수통제소 등도 건설하며 보험관련 규정도 관할한다. 그리고 지방정부의 재난대비과(local emergency office)는 지역 내 모든 재난관리체계의 조정을 책임진다. 일본의 경우, 재난대책은 일차적으로 시·정·촌 등의 지자체를 중심으로 이루어지며 각 도·도·부·현에서는 중앙정부의 정책을 총괄 관리하고 있다(Chae, 2004: 141). 도·도·부·현에는 방재사무에 관한 관계기관들 간의 업무조정과 종합적인 방재행정을 위해 방재회의를 설치 운영하고 있으며, 여기서는 지역방재계획의 작성과 실시, 재난에 관한 정보의 수집, 재난 발생 시 관계기관의 연락조정 등의 업무를 담당하고 있으며, 재난예방, 재난응급대책, 재난복구의 각 단계에 유효하게 대처하기 위해 방재계획을 작성하고 집행한다. 시·정·촌 방재회의 역시 시·정·촌의 방재계획을 수립하고 집행한다. 다만, 시·정·촌은 여러 지방자치단체가 공동으로 방재회의를 설치할 수 있다(Chae, 2004: 142).

Kwon(2005: 79-92)는 재난 발생 시 제일선에 있는 기초자치단체인 지방정부의 효율적 재난관리조

직 방안을 모색하는데 목적을 두고, 지방정부 재난관리 조직의 문제점으로 네 가지를 들고 있다 (Kwon, 2005: 85-88). 첫째, 재난관리 업무 특성상 다른 부서를 통제·조정하는 권한이 강한 조직이어야 되지만 현실에서는 조직 편제상 재난관리 부서가 낮은 서열에 위치하고 있어 그 권한 상당히 미약한 실정이다. 자발적인 재난 예방과 재난 수습을 원활하게 추진하기 위해서는 높은 통솔력과 지휘감독권이 요구된다. 둘째, 대부분의 지방정부 재난관리 조직은 재난유형별로 분산된 조직 형태를 취하고 있어 재난 조직 설계의 핵심요소인 유기적인 연계성이 미흡하다. 셋째, 재난 발생 시 상황관리는 종합적인 재난대응책을 수립하고 시행하는데 필수적인 요소이며, 사고현장과 재난안전대책본부를 연결하는 중요한 매개체 역할을 수행하게 된다. 현행 지방정부의 재난상황관리체계는 통합형 재난상황실 운영체계라기 보다는 분산형 재난상황실 운영체계인 한편, 그나마 비전담인력이 형식적으로 상황실 근무를 하고 있다. 넷째, 재난이 발생하면 지방정부는 재난현장에 현장조치반을 출동시켜 재난 대응과 수습 활동을 전개하고 신속히 재난상황실에 보고하여 적절한 조치를 취해야 한다. 또한 각종 위험시설물을 제거하거나 안전시설물을 설치하는 등 직접적으로 활동을 전개하는 기동대응 조직이 있어야 하지만, 현재 그 같은 현장에서의 기동대응조직이 없기 때문에 재난현장 출동은 물론이고 정확한 상황 파악조차도 힘든 상황에 처해 있다.

Park, *et. al.*(2012: 55-76)에서는 영국과 독일의 지방정부 재난관리 시스템을 비교, 분석하고 있다. 영국은 지방정부가 재난관리의 일차적인 책임과 의무를 지고 있으며, 기본위기관리계획 또한 이러한 체계 하에서 수립하고 있다. 위기관리계획은 중앙정부가 제시한 가이드 라인을 참고하여 지역별 위기관리 포럼(Regional Resilience Forum)에서 수립되고 있다. 지역별 위기관리 포럼은 지방정부, 군, 언론매체, 기업, 시민단체 등의 기관들이 참여하고 있으며, 지역적 특성에 대해 효율적인 정보 공유를 이루어 위기상황 발생에 대응하기 위한 구체적인 매뉴얼인 전략적 위기관리 계획(strategic emergency plan)을 수립한다. 그리고 이 전략적 위기관리 계획은 명령 및 통제 규약, 언론 및 공적 정보 규약, 대량 사상자 처리, 대규모 지역 방재, 현장 정리, 재난 기금 등의 여섯 가지 분야로 수립된다(Yang, *et. al.*, 2009: 339; Park, *et. al.*, 2012: 60). 독일의 재난관리 체계는 연방정부, 주정부, 군정부, 시정부의 4개의 정부 단위로 나뉘어 운영된다. 특히, 2004년에 연방행정청이 '연방시민보호 및 재난관리청(Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe: BBK)'으로 확대 개편되어 국가재난관리의 총괄적인 책임을 담당하고 있다. 평상시 재난에 대비한 지원은 주정부의 과제이며 각각의 주는 독립적인 안전관리 계획을 수립하고 독자적으로 업무를 수행한다. 안전관리 업무에 관한 조정은 주정부의 내무부에서 수행하고, 지방단위의 안전관리 업무는 시·군 지방정부에서 담당하며 소방당국과 긴밀한 협조체계를 유지한다(Lee, *et. al.*, 2006: 591, 604; Park, *et. al.*, 2012: 64-66).

Choi & Kim(2012: 48-71)은 한국과 일본의 지방정부의 위기관리체계를 비교하면서, 우리나라의 지방정부 재난관리의 주요한 문제점들을 지적하였다. 우선, 중앙과 지방정부 간의 연계체계가 미흡하다. 일본의 경우 중앙-광역-기초 정부로 이어지는 방재계획에 따라 재난 상황에 맞춰 적절한 조치가 가능한데 비해, 한국의 경우 정보시스템의 구축이 주를 이루고 있고, 중앙의 재난관리 조직과 지방의 재난

관리 조직이 일치하지 않아 재난대응체계에서 혼선이 발생할 수 있으며, 또한 중앙과 지방의 연계체계 미흡으로 유기적인 협조 및 지원체계 유지가 미흡한 실정이다. 둘째, 재난관리 전문가의 부재와 현장 지휘 및 통제의 혼선이다. 일본의 경우, 잦은 재난으로 인해 지방정부는 방재회의를 중심으로 하여 재난 발생 시의 모든 행동을 지휘할 수 있는 전문 관리자가 육성되어 있다. 하지만 우리나라의 지방정부는 대형 재난이 발생할 경우 유관기관의 장보다 통제관의 직급이 낮아 현실적으로 통제 또는 조정의 역할을 수행하기 어려운 실정이다. 셋째, 협력적 네트워크가 부재하다. 소방(소방본부)과 방재(민방위재난관리과, 복구지원과 등)의 이원적 조직 구조로 인해 효율적 재난관리의 어려움이 있다. 특히, 조직(혹은 부서) 이기주의로 인해 조직(유관기관) 간의 협조적 재난관리가 되지 않아 어려움이 많다. 반면에 일본의 경우, 지방정부의 장을 회장으로 하여 위원, 간사, 전문위원으로 구성된 지방방재회의를 통해 유기적인 협력적 네트워크가 구성되어 있다.

Shin, *et. al.*(2013: 157-176)에서는 지방정부의 위기가 어떠한 양상으로 나타나고 있는지를 확인하는데 목적으로 두었다. 지방정부의 위기는 모라토리움과 같은 경제적 차원에서만 위기가 발생하는 것은 아니며, 자연재난을 포함한 각종 사건·사고, 범죄, 비리 등 지방정부가 직면하고 있는 위기가 복잡하고 다양해지고 있다. 연구 결과, 지방정부에는 다양한 위기 유형이 나타나지만 그 원인이 지방정부의 외부로부터 유발되었다기 보다는 대부분 지방정부 내부에 존재<sup>2)</sup>하고 있음을 알 수 있으며, 반면 드러난 위기 대응 전략은 매우 부족하거나 왜곡되어 나타나는 것으로 입증되었다.

### III. 재난관리의 현황 분석과 문제점

각종 대규모 재난이 발생할 때마다 동일하거나 유사한 국가 재난관리 문제점들이 지적되어 왔다. 거시적인 측면에서 법률이나 제도상의 문제점이 지적되기도 하고, 미시적인 측면에서 재난 원인 제공자나 피해 유발자의 비합리적이거나 일탈 행위 등을 지적하기도 한다. 재난관리의 현황을 분석하고 이에 따른 문제점들을 살펴봄으로써 재난관리의 발전을 위한 기반으로 삼을 수 있다.

먼저, 급속한 경제성장 제일주의는 재난관리에 영향을 미쳤다. 정경유착과 민관유착의 부적절한 관계는 재난 발생의 주요 원인으로 지목되어 왔다. 특히 세월호 여객선 침몰 사고에서 본 바와 같이 관료 집단 이기주의를 의미하는 관피아(관료+마피아)는 해양수산부 마피아를 의미하는 해피아, 교육부 마피아를 의미하는 교피아를 비롯하여 원자력 분야의 원전마피아, 금피아, 검피아, 군피아 등 수많은 사회 부조리와 부정부패가 재난 발생과 직접적이거나도 간접적인 연결고리 역할을 해 온 것으로 밝혀졌

2) 지방정부가 위기유발자인 사례가 452건(89.15%)으로 나타나 지방정부 내부가 위기의 원인이 된 경우가 90% 정도가 되었다. 세부적으로 보면 지방정부가 187건(36.9%), 주민이 62건(12.2%), 지방정부 내의 공공기관 공무원 57건(11.2%), 지방정부에서 활동하는 기업 44건( 8.7%)의 순으로 나타났다. 위기 유발자가 지방정부 외부에 존재하는 경우는 정부 및 공공기관이 38건(7.5%)으로 가장 많았으며, 내용은 중앙정부와 지방정부 간의 갈등과 대립이 대부분이었다(Shin, *et. al.*, 2013: 172).

다(Lee & Lee, 2014: 19-20).

다음으로, 재난 대응의 실패와 관련하여 비정부 활동가들, 선출직 공무원들, 또는 이들 모두가 대응 과정에 개입함으로써 대응의 실패를 가져오게 되는 원인이 된다. 정치 지도자들, 언론 매체, 개별 시민들 모두 정해진 표준 운영 절차(SOP)를 회피하는 나름의 이유를 지니고 있으며, 상원의원, 주지사, 대통령도 모두 자신의 경력에 이득이 되는 조치를 취하려고 하기 때문에 대응 단계에서 문제가 발생한다고 볼 수 있다(Schneider, 1995: 164).

셋째, 부처 이기주의와 공무원들의 한건주의 방식으로 인한 문제점이 있다. 세월호 침몰 당시 우리나라의 재난관리체계를 살펴보면, 사회재난은 안전행정부가, 자연재난은 소방방재청에서 추진하였다(Park, 2015: 114). 하지만 세월호 침몰 사고 후속조치로 정부에서는 국가차원의 대응이 필요한 자연재난과 사회재난을 총괄 관리하고 분산된 재난관리 기능을 재편하여, 컨트롤 타워의 실질적 작동 및 조정기능을 강화하기 위하여 정부의 조직개편을 2014년 11월 19일에 실시하여 국민안전처가 출범하였다. 그러나 이는 2013년 재난 및 안전관리 기본법의 개정 이전에는 재난의 유형이 자연재난, 인적재난, 국가기반체계 마비 재난으로 구분되어 있었다. 당시 소방방재청은 자연재난과 인적재난을 관리하고, 안전행정부는 국가기반체계 마비 재난을 관리하였다. 이후 안전행정부는 어떤 합리적인 이유나 근거 없이 부처 이기주의에 의해 인적재난과 국가기반체계 마비 재난의 개념을 통합하여 사회재난으로 분류하고, 이를 안전행정부에서 다루는 것으로 재난 및 안전관리 기본법의 개정이 이루어졌다. 이에 따라 세월호 침몰 당시 인적재난, 특히 해상재난을 관리해 본 경험이 없는 안전행정부 공무원들로 구성된 재난안전대책본부에 많은 혼선을 빚으며 재난관리 실패를 가져온 것으로 판단된다<sup>3)</sup>. 그러나 이같은 재난의 유형과 분류 체계의 오류는 아직도 수정되지 않은 채 국민안전처로 개편되어 아직도 재난관리의 심각한 문제점을 안고 있다.

넷째, 재난관리 기관 간의 협력 체계에서의 문제점이 드러나기도 하였다. Hur & Lee(2014: 184-185)는 관련 부처 간의 권한, 업무 및 책임 배분의 경우, 현행 법률이 평시 업무와 연계되지 않은 재난 대응의 책임과 권한을 다루고 있으며, 유형별 재난관리로 인해 동일 장관급인 중앙사고수습본부장과 중앙재난안전대책본부장이 재난대응을 하고 있어 명령 체계의 혼선이 있다고 지적하고 있다. 또한 거버넌스의 경우에도 평상 시 역할 및 협력 관계가 이루어지지 않아 실제 재난이 발생한 경우 작동되지 않는 점과 재난 유형별 대응 기관의 가용 자원이 고갈된 경우에 자원 및 인력 등에 대한 체계적 지원이 어려운 것으로 나타났다.

다섯째, 지방정부의 행정조직은 소방 이외에는 현장으로 출동할 수 있는 조직이 없는 것이 현실이고 자원도 결여되어 있다(Lee, 2011: 29). 재난이 발생하면 인명구조, 대피, 라이프라인의 복구, 대피시설 운영 등 다양한 지원 등의 업무가 발생하게 된다. 하지만 소방 이외의 지방정부의 일상 업무는 재

3) 사고 직후 안전행정부가 가동했던 중대본은 해경의 현장지휘 역량을 보장하고 나아가 신속하고 효과적인 재난 대응을 유도하는 지휘능력을 애초에 결여하고 있었다. 세월호 참사 2달 전 가동된 안전행정부 중심의 재난관리체계는 부처간 이견으로 업무수행에 필수적인 소방방재청의 재난분야별 전문조직과 전문인력을 배제한 탓으로 애초에 전문성을 결여하였다(Rho, 2015: 7).

난대응 업무와 관계가 거의 없고, 기술 및 수단에 관한 지식이나 방법이 결여되어 있어 아마추어적 대응에 머무를 수 밖에 없는 실정이다. 더욱이 위기 전개 상황에 따라 즉응성이 필요하지만, 본질적으로 불가능하기 때문에 평소 지방정부 내 자원의 발굴·확보와 활용·운영 체제를 정비해 놓아야 한다.

여섯째, 재난 대응 단계에서 재난안전대책본부와 긴급구조통제단의 임무와 경계가 명확하지 못하다는 문제점이 있다(Wi, *et. al.*, 2009: 184-185). 긴급구조통제단은 긴급구조 활동을 위해 현장지휘를 하는 것이지만 긴급구조대응계획 상에는 구조·진압 뿐만 아니라 응급의료, 현장통제, 긴급복구, 구호, 오염통제 등을 총괄, 지휘, 조정, 통제 하는 전반적인 재난 대응 기능을 수행하도록 되어 있다<sup>4)</sup>. 이와 함께 지역 재난안전대책본부 역시 구조·구급과 관련된 총괄 기능을 포함하고 있다.

일곱째, 우리나라는 사고와 재난의 유형별로 관리 업무가 분산되어 있어, 총괄 조정하는 기능이 미흡하고, 사고 예방을 위한 사전 점검 및 사고 수습이 효율적으로 운영되지 못하고 있다. 또한 유형별 관리로 인해 기능이 중복되거나 대응 능력이 없는 기관에서 담당하는 경우도 있다. 사고와 재난의 유형별로 주무부처가 구분되어 있다는 것은 전문성 있는 행정의 수행이라는 측면에서 바람직하지만, 종합대책이나 총괄 기능이 마련되지 못해서 사전 점검이나 사고 수습 등이 효율적이지 못한 것이 사실이다. 더불어 정부의 종합 재난관리가 미흡하고 초동 대처가 어려운 것이 현실이기도 하다(Lee, *et. al.*, 2012: 105).

여덟째, 재난을 관리할 때 기존 조직이 갖고 있는 규범, 문화, 규칙, 절차가 주요 장애요인이 된다(Farazmand, 2001: 4). 행정가들과 공무원들은 조직과 법의 피난처에 숨어서 자신들을 보호하는 경향이 있기 때문이다. 그동안의 관습이나 절차라는 미명하에서 책임과 처벌로부터 자신을 보호하는 한편, 법 규정을 내세워 오히려 재난관리 활동을 저해하는 현상들이 있다. 세월호 여객선 침몰 사고의 경우에도 해경은 인명구조 활동을 전개하고 있는 현장의 민간 어선이나 해군에게 계약을 맺은 기업에서 구조 활동을 할 것이라고 했던 사례도 있다.

아홉째, 지방정부는 제공해야 할 서비스로 압도되어 있지만, 서비스 전달의 책임은 너무 심하게 나눠져 있고 조정이 되지 않아서 정책결정자들이 막대한 요구에 무기력할 수밖에 없는 상황이다(Morgan, 1997: 143). 따라서 재난안전 서비스를 다루는 부서들이 여러 곳으로 분산되어 있는 경우에는 재난관리 서비스를 충분히 제공하지 못한다는 문제점들이 나타나고 있다.

#### IV. 재난관리와 지방정부의 역할

4) Lee, *et. al.*(2014: 147-148)에서는 재난관리 조직은 재난관리를 담당하는 조직 전체를 말하는 것이고, 재난관리 조직 중에서도 현장 상황에서 국민을 직접적으로 보호하는 활동을 하는 조직을 재난 대응 조직이라고 정의하며, 재난대응 조직은 실질적으로 재난 현장에서 즉각적으로 국민을 보호할 수 있는 능력을 갖춰야 하며, 우리나라에서는 긴급구조기관이 재난대응조직이라고 본다.

안전과 위협의 관리와 관련하여 과거에는 안전에 대한 일차적 책임이 개인에게 있는 것으로 이해하는 경향이 있었다. 하지만 사회 분화의 정도가 증대되고 복잡해짐에 따라 각 분야별 연계가 강화되면서 위험 요인과 안전 요인을 개인의 지배와 책임 하에 머무르는 것으로 이해하는데 한계가 제기되었다. 따라서 개인이 통제하기 어렵고 책임을 부담하는 것이 불가능한 요인에 대한 정부와 사회의 관리가 필요한 위험이 등장하게 되었는데 이를 사회위험이라고 할 수 있다(Seo & Lee, 2012: 2). 지방정부의 정책과 서비스로서 중요한 의미를 지니는 위험과 안전 요인은 이같은 사회 위험과 사회 안전 요인이라고 할 수 있다. 이 안전과 위협은 동전의 양면처럼 매우 밀접하게 관련되기 때문에, 사회 위험과 사회 안전을 적극적으로 관리해야 하는 지방정부의 입장에서는 이들을 하나의 틀 내에서 관리하는 것이 효과적이라고 할 수 있다.

그리고 지방정부의 관점에서 보면 재난은 크게 세 가지 계층을 이루는 것으로 생각할 수 있다(Rubin, 2007: 35); 첫 번째 단계는 화재, 홍수, 산사태, 위험물질 사고, 그리고 기타 사건들이다. 이들은 지방정부의 공공기관들에 의해 다루어질 수 있다. 두 번째 단계는 주로 지방정부에 의해 다루어지지만 주정부로부터 추가적인 지원을 받아서 다루는 사건들이 있다. 그리고 피라미드의 가장 높은 곳에는 지방정부, 주정부, 연방정부의 자원을 필요로 하는 소수의 재난들이 있다. 이들 사건들은 그 규모와 성격, 영향 등으로 인해, 언론매체로부터 많은 주목과 관심을 받는 것은 물론 연방정부, 주정부, 지방정부 모두로부터 지속적인 관심을 받는 경향이 있다.

이러한 재난을 다루는데 있어서 바람직한 지방정부의 역할을 강화할 수 있는 방안을 살펴보면 다음과 같다; 첫째, 재난관리에 있어서 지방정부가 제 역할을 하기 위해서는 지역주민의 참여와 민간지원 체계가 강화되어야 한다. Chae(2004: 145)에서는 재난이 발생하면 피해주민을 중심으로 이루어지는 주민조직의 1차적 대응이 매우 중요하다고 하면서, 이를 위해서는 재난지역에 대한 복구는 1차적으로 지역주민이 이차적으로 지방자치단체가 책임진다는 인식이 확산되어야 한다고 강조하였다. 또한 재난이 발생하면 소방, 경찰, 응급의료대 등의 공식 기관 외에도 원활한 재난의 대응, 복구에 많은 비공식 기관들의 참여가 필수적이다. 따라서 재난관리기관은 평소에 이들에 대한 교육, 훈련의 실시와 재난 발생 시 현장에서 이들을 체계적으로 활용할 수 있는 동원 체계를 갖추고 대비해야 한다.

둘째, 지방정부의 재난관리가 체계화되고 효율화되기 위해서는 현장 중심의 기동대응 조직을 설치하는 것이 필요하다. Kwon(2005: 91)에 의하면 소방서 조직은 119 상황실에서 재난사고를 접수하고 현장에 구조·구급 요원을 투입시켜 재난상황을 수습하거나 대응할 수 있지만, 지방정부의 재난관리 조직은 기동대응 조직이 없어 재난 발생 시 담당업무를 맡고 있는 공무원이 현지에 출동하여 사고를 수습하거나 각종 위험시설물을 긴급 보수함으로써 업무의 비효율성이 증대되는 결과를 초래하고 있다.

셋째, 지방정부는 다양한 관리시스템을 구축하고 소방, 경찰, 공공업무, 자원봉사 그룹, 상급정부 자원들과 적절하게 협력적으로 운영하는 것이 필요하다(Jung, 2015: 132). 효과적인 재난관리를 위해서는 먼저 재난관리에서의 이해관계자들을 이해하는 것이 중요하다. 수직적인 면에서 위로는 중앙의 기

관들이 있고, 수평적으로는 사회적, 경제적인 그룹들이 있으며, 개인과 기업들이 존재한다. 공공기관들인 소방, 경찰, 보건 기관들, 사회적 서비스 조직들인 음식, 의류, 대피소, 민간부문인 산업, 자원봉사, 민간단체, 언론 등에 대해서도 협력적 관계를 형성하고 운영하는 것이 바람직하다. 특히 재난예방 협력협정과 같은 관계 구축을 지방정부와 사회적 경제조직 간에 추진하면 지역사회 내에 잠재되어 있는 위험성을 사전에 발견하고 취약성을 미리 보완하는 공동작업이 가능하게 된다. 지방정부는 재난약자라고 불리는 장애인, 고령자, 영유아, 외국인, 여성 등의 안전 현황을 파악해야 하는데, 이 경우에도 취약계층 내지 지역주민을 대상으로 활동하는 사회적 경제조직의 협력을 통해 취약성을 개선해 나갈 수 있다(Nemoto, 2015: 67).

넷째, 일본의 방재회의처럼 유관기관뿐만 아니라 해당 지역이나 인근 지역의 전문 인력까지 포함된 협력적 방재관련 회의체를 구성하는 것이 필요하다<sup>5)</sup>. 그동안 우리나라 지방정부의 경우에는 재난이 발생하는 경우 중앙정부에 너무 의존해 왔다. 중앙정부는 그동안 재난관리 역량을 강화해 온 한편, 전문인력을 확대하고 있지만, 지방정부는 그렇지 못해왔다. 따라서 지방정부는 재난관리 관련 회의체 구성과 함께 재난관리 전문가들을 육성하는 한편, 네트워크 구성을 통해 재난관리 역량을 강화하는 것이 필요하다. 또한 전략적 관리의 측면에서 외부의 관심사와 조직의 가치, 미션, 비전, 전략 사이의 관계에 초점을 맞추는 것이 필요하다. 이를 위해서는 전략적 관리 그룹이 형성되어야 하는데, 이 그룹에는 선출직 시장, 최고 라인의 관리자들로 구성되어야 한다(Poister & Streib, 1997: 119-120).

다섯째, 시민안전을 확보하고 재난의 1차적 대응기관인 지방정부의 방재역량 강화를 위해서는 충분한 재난관리 인력의 확보가 필요하다(Yoon, 2015: 51). 전문지식, 기술, 경험이 풍부한 재난관리 전문가가 시민의 안전을 위협하는 지역의 위험요인을 체계적으로 파악, 개선하고 재난사고 발생 시 인력을 효율적으로 운용함으로써 현장에서의 신속한 대처를 가능하게 한다. 따라서 현장 중심의 실효성 있는 안전관리를 위해서는 지역차원의 재난관리 인력을 확보하고 반복적인 교육과 훈련을 통해 재난 안전 역량을 갖추도록 하는 것이 중요하다. Edwards & Goodrich(2007: 43)에 따르면 재난관리 기능의 성격과 효과성은 세 가지의 주요 요인들에 의해 영향을 받는다; ① 지방정부 조직 내에서의 재난관리 기능의 위상, ② 재난관리 부서의 규모와 구조, ③ 참모인력의 배치<sup>6)</sup>(재난관리 책임자의 지위가 정치적 임명인지 전문적 능력 임명인지 여부).

5) 영국의 지방정부는 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 세 지방정부가 있으며, 이들 세 정부는 국가위기관리계획을 수립하고 조직을 운영함에 있어 공통적인 부분도 있지만, 각기 지방특성에 맞게 변형되어 운영되는 부분들도 있다. 전통적으로 경찰이 의장 역할을 수행하는 지방 위기관리 포럼(Local Resilience Forum)은 경찰 행정 구역에 의해 42개로 구분되고, 1차 핵심대응기관이 필수적으로 참여하도록 하고 있으며, 기관 간에는 정보를 공유하고 협력하며, 지휘권과 통제권은 없다. 그리고 지역 위기관리 포럼(Regional Resilience Forum)은 42개 지역을 9개의 지방단위로 구분하여 설치된 지방정부 사무소의 소장이 의장 역할을 한다. 각 지역 대응기관 대표자로 구성되되 지방 위기관리 포럼과 유사한 활동을 하며 지휘권과 통제권은 없다(Park, *et. al.*, 2012: 62-63에서 수정 요약).

6) Edwards & Goodrich(2007: 45)는 재난관리 책임자가 주요 재난관리 역할을 하는데 있어서 강한 현장-특화 기술과 적극적이고 효과적이기 위해서, 지방정부는 책임자의 지위를 상급관리직으로 할 것을 강조하였다.

여섯째, 지방정부는 재난 발생에 대비하여 별도의 재난대비 조직 체계를 구축하는 것이 필요하다. Lee(2011: 29)은 지방정부의 행정 조직은 기본적으로 평상시의 사무와 사업을 수행하기 위한 구성체제이며, 재난대응 활동에 필요한 긴급대응 및 재난관리 수요에 대응하기 위한 체제는 아니라고 한다. 이는 현실적으로 대규모 재난이 발생한 경우 지방정부는 일차 대응자로서 대책본부를 설치하고 대응해야 하지만, 경찰이나 소방을 제외한 지방정부의 조직과 기구는 재난을 가정하고 구성한 것이 아니기 때문에 많은 취약성을 지니게 된다. 따라서 지방정부는 평시와 달리 재난 대비를 위한 별도의 재난관리 조직을 구성하는 것이 필요하다.

일곱째, 지방정부의 재난관리 역량을 강화하기 위해서는 지방정부의 정부부문의 재난관리 행정역량이 강화되어야 하는 동시에, 민간부문의 재난관리에 대한 적극적인 참여와 자율적인 활동 역량이 강화되어야 한다<sup>7)</sup>. Lee(2011: 12-13)은 정부부문의 행정역량과 민간부문의 참여·자율역량의 관계를 기준으로 재난관리 역량의 유형을 구분하여 살펴보았다. 그에 따르면 정부의 보편적인 재난관리 방식만으로는 재난관리의 효과성을 확보하기 어려운 것으로 나타났다. 오히려 중앙정부와 지방정부는 마스터 플랜을 비롯한 매뉴얼 발간, 안전수칙 마련 등 다양한 노력을 하고 있다. 하지만 정부의 정책 못지않게 중요한 점은 ‘시민들의 안전의식’임을 알 수 있다. 세월호 참사에도 불구하고 발생한 전남 담양의 펜션 바비큐장과 강화도 캠핑장 화재 등 안전 사고의 발생이 바로 시민들의 안전불감증, 즉 낮은 안전의식에 의해 비롯되었던 것이다(Lee & Min, 2015: 35). 결국 정부의 재난관리 행정역량 뿐만 아니라 시민들의 참여·자율 역량이 중요한 것임을 알 수 있다. 지금까지 ‘저비용 고효율; 추구에 따른 시민들의 안전수칙 위반은 화재와 추락, 붕괴, 폭발, 전염병 확산 등 다양한 재난에 원인을 제공해 왔다.

여덟째, 지방정부 재난관리 활동에 대한 주민의 신뢰를 확보하기 위해 노력하는 것이 요구된다. 이는 정부의 재난관리정책 의사결정의 결과를 보면, 재난 발생 여부와 관계없이 국민의 신뢰가 없는 경우에 대규모 인명 및 재산 피해가 발생하거나 혹은 정부 재난관리에 대한 불신으로 말미암아 향후 대규모 피해가 발생할 것으로 예측되기 때문이다(Lee, 2011: 11). 이와 마찬가지로 Lee & Min(2015: 34-35)에 따르면 대형 화재, 대형 교통사고, 침몰 재난에 대한 불안감이 정부의 국정운영평가, 즉 정부 신뢰에 영향을 미치는 중요한 요인으로 나타났다. 그리고 재난안전에 대한 불안 인식 요인 외에도 상황적 요인으로 정책성과를 의미하는 우리사회의 재난안전도와 정부의 재난관리에 대한 평가 또한 정부 신뢰를 결정하는 중요한 요인으로 입증되었다.

아홉째, 대규모 재난에 효율적으로 대처하기 위해서는 평상시에 지방정부들 사이의 상호협력 조약(mutual aid compacts)이 이루어져야 한다. 재난 피해를 당한 지방정부는 효율적인 대응과 복구를 위한 지원을 받기 위한 사전 노력이 있어야 한다. 미국의 경우, 2005년 허리케인 카트리나(Hurricane

7) 지방정부의 역량을 지방정부의 종합적인 성과로 보며 이를 향상시키는 데에 있어서 지방정부의 단체장이 핵심 요소라는 데에는 대체적으로 일치된 의견이 많다. 이러한 관점에서 Lim(2013: 522-524)은 역량의 개념을 어떤 특정 환경이나 업무에서 성과를 만들어 갈 수 있는 개인의 내적 특질 및 성과를 달성하려는 의지를 포함한다고 보고, 이러한 역량에는 능력 발휘를 위한 기술, 지식, 행동 및 의지 등이 포함된다고 정의하였다.

Katrina)와 2004년 플로리다 주 허리케인 계절이 가져다 준 교훈 중 하나는 상호협력조약을 통한 지방정부와 지역의 역량을 형성했다는 소중한 가치를 경험한 것이다. 48개 주 등으로부터 온 약 66,000명의 사람들이 루이지애나 주, 미시시피 주, 앨라배마 주에서의 대응과 복구 노력을 지원하기 위해 배치되었던 것이다. 시와 군 지방정부 사이의 자원 공유 능력은 지방정부와 주정부의 긴급 역량을 크게 확대시켜 준다(Edwards & Goodrich, 2007: 327).

## V. 결론

중앙집권적 행정체제는 행정의 통일성을 강조한다는 미명하에 지역의 특수성을 무시하고 행정의 획일성을 강요한다. 이러한 중앙집권체제하에서는 중앙과 지방 간에 수직적 상하관계를 전제하는 권위주의 정치문화가 기승을 부려, 중앙에 대한 지방의 예측성과 의존심을 증폭시킨다. 관치행정의 오랜 전통 속에서 지방은 중앙의 획일적 지시에 수동적으로 따르게 되고, 예산, 행정기술 면에서도 중앙의 각종 지원에 의존한다(Lee, 2000: 16). 이는 중앙정부의 재난관리 담당 부처나 부서의 명칭만 변해도 전국의 지방정부의 재난관리 담당 부서 명칭이 변하는 것만 보아도 알 수 있으며, 중앙정부의 예산에 대한 의존도가 지나치게 높은 것도 현실이다.

미국에서 재난이 발생했을 때 초기 대응을 하는 조직은 지방정부다. 지방정부는 인근 지방정부, 주정부, 자원봉사기관과 함께 재난 대응 업무를 수행한다. 그리고 지방정부에는 상설 재난담당 조직인 위기관리국(EMA)이 있어서 재난 발생 지역의 정보를 수집해서 관리하고, 재난 발생 시 자원의 동원, 운영을 위한 사전 계획을 수립한다. 또 재난이 발생했을 때 상황실 기능을 하는 현장지휘체계를 갖춰서 구조활동에 참여한다. 만약 재난의 규모가 지방정부의 재난 대응 역량을 초과하면 주정부와 연방정부가 지원하게 된다(Kim, 2014: 159). 이제 중앙정부와 지방정부 간에 역할 분담이 이루어져야 한다. 먼저, 중앙정부는 기존의 서비스 제공자(service provider)의 역할로부터 촉매자로 역할을 전환해야 한다. 지방정부는 시민에 대한 직접적인 서비스 제공자로서의 역할을 수행하는 것이 필요하다. 또한 중앙정부와 정책 중심의 정향성으로부터 지방정부와 활동 중심의 정향성으로 전환되어야 한다. 재난관리라는 것은 각종 비일상적 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하는 비상적 기능을 수행하는 것이기 때문에 행정적 책임뿐만 아니라 정치적 책임을 묻는 것이 필요하다. 이를 위해서는 지방정부가 일차적 책임을 지고, 중앙정부는 관련 기관들 사이의 연계와 지원의 역할을 수행하는 것이 바람직하다(Lee, 2012: 157).

이러한 맥락에서 이 연구에서는 국가재난관리에 있어서 지방정부가 수행하는 역할을 강화할 수 있는 방안이 무엇인지를 찾고자 하였다. 이를 위해 지방정부의 재난관리의 의의와 선행연구에 대해 검토하였다. 그리고 이를 바탕으로 우리나라 재난관리의 현황을 분석하고 문제점을 살펴본 후, 지방정부의 바람직한 재난관리의 역할을 강화할 수 있는 방안들을 제시하였다. 첫째, 재난관리에 있어서 지방

정부가 제 역할을 하기 위해서는 지역주민의 참여와 민간지원체계가 강화되어야 한다. 둘째, 지방정부의 재난관리가 체계화되고 효율화되기 위해서는 현장 중심의 기동대응 조직을 설치하는 것이 필요하다. 셋째, 지방정부는 다양한 관리시스템을 구축하고 소방, 경찰, 공공업무, 자원봉사 그룹, 상급정부 자원들과 적절하게 협력적으로 운영하는 것이 필요하다. 넷째, 일본의 방재회의처럼 유관기관뿐만 아니라 해당 지역이나 인근 지역의 전문 인력까지 포함된 협력적 방재관련 회의체를 구성하는 것이 필요하다. 다섯째, 시민안전을 확보하고 재난의 1차적 대응기관인 지방정부의 방재역량 강화를 위해 충분한 재난관리 인력의 확보가 필요하다. 여섯째, 지방정부는 재난 발생에 대비하여 별도의 재난대비 조직 체계를 구축해야 한다. 일곱째, 지방정부의 재난관리 역량을 강화하기 위해 지방정부의 정부부문의 재난관리 행정역량과 민간부문의 재난관리에 대한 적극적인 참여와 자율적인 활동 역량이 강화되어야 한다. 여덟째, 지방정부 재난관리 활동에 대한 주민의 신뢰를 확보하기 위해 노력해야 한다. 아홉째, 대규모 재난에 효율적으로 대처하기 위해 평상시에 지방정부들 사이의 상호협력조약이 이루어져야 한다.

## References

- Chae, Kyoung Suk. 2004. A Comparative Study on the Disaster Management System in Local Government. *Local Government Studies*. 8(4): 131-147.
- Choi, Hyun Jae and Jong Eop Kim. 2012. A Study on the Crisis Management System of Local Government in Korea and Japan - Focus on Business Continuity Plan(BCP). *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 8(2): 48-71.
- Drucker, Peter. Young Guk Kim. Tran. 1989. *21st Century: New Reality*. Seoul: Sisayounggeo-Sa.
- Edwards, Frances L. 2014. Mitigation versus Prevention: A View from the Local Government Level. Ali Farazmand. ed. *Crisis and Emergency Management: Theory and Practice*. 2nd ed. New York: CRC Press. 675-689.
- Edwards, Frances L. and Daniel C. Goodrich. 2007. Organizing for Emergency Management. William L. Waugh Jr. and Kathleen Tierney. eds. *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. 2nd ed. Washington, D.C.: ICMA Press. 39-55.
- Farazmand, Ali. 2001. Introduction: Crisis and Emergency Management. Ali Farazmand. ed. *Handbook of Crisis and Emergency Management*. New York: Marcel Dekker, Inc. 1-9.
- Hur, Joon Young and Ju Ho Lee. 2014. Study on Building a Disaster Management System Responding to Future Disaster: Using Expert Survey Method. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(10): 173-195.

- Jeong, Si Gu. 2015. A Study on the Disaster Control Tower from the Boundary Spanning Units. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(5): 1-25.
- Jun, Bong Kyoung. 2015. England: Operating the National Emergency Office against the Super Disaster. *KRIHS Monthly Magazine*. 87(2015. 8): 93-95.
- Jung, Byoung Doh. 2015. *Disaster Management*. Paju: Donghwa-Sa.
- Jung, Myoung Eun. 2015. Risk Management of Local Government. Yeon Sub Ha, eds. *Risk Society and National Policy*. Seoul: Pakyoung-Sa. 293-317.
- Kim, Kyoung Ho. 2010. A Study on the Disaster Control System of the Improvement Plan by Stage of the Local Government: The Case of Daegu Metropolitan City. *Korean Public Administration Quarterly*. 22(1): 151-180.
- Kim, Min Ju. 2014. *Heinrich's Law*. Seoul: Miraeui Chang, Publishing Co.
- Kim, Mu Gyum. 2012. A Study on Meta-Governance of National Crisis Management System: The Case of Foot-and-Mouth Disease in South Korea. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 8(5): 53-82.
- Kwon, Gun Ju. 2005. A Study on the Efficient Disaster Management Organization of Local Government: Focusing on the Case of Samcheok City. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 1(2): 79-92.
- Kwon, Gun Ju. 2012. Analysis on the Disaster Management System Status of Local Governments and Improvement : Approach Focusing on Cities, Provinces and Boroughs. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 8(5): 15-32.
- Lee, Dohyeong. 2000. *Infrastructure of Local Autonomy*. Seoul: Hanul Academy.
- Lee, Dong Kyu and Youn Kyoung Min. 2015. After Ferry Sewol Disaster, How does Disaster and Safety Perception Affect Government Trust? - Centers on the Omnibus Survey of Disaster and Safety Perception Conducted by Korean Research. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(3): 19-38.
- Lee, Ho Dong. 2011. A Study on the Building of Crisis Administration Capacity in Local Government of Korea: The Case of Japan and the Insights. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 7(3): 25-48.
- Lee, Jae Eun and Gi Geun Yang. 2004. Enhancing the Disaster Management Effectiveness: Civil Participation and Governance. *Modern Society and Public Administration*. 14(3): 53-81.
- Lee, Jae Eun and Woo Kwon Lee. 2014. Hybrid Disaster Response and Crisis Management System in Korea. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(9): 15-31.
- Lee, Jae Eun, et. al. 2006. *Disastronomy*. Seoul: Daeyoungmunhwa-Sa.

- Lee, Jae Eun, et. al. 2012. *Disaster Relief Welfare*. Seoul: Daeyoungmunhwa-Sa
- Lee, Jae Eun. 2006. The Legislation of the National Crisis and Emergency Management in the Comprehensive Security. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 2(2): 19-35.
- Lee, Jae Eun. 2011. Enhancing the Disaster Management Competency and Its Nature As a Public Goods. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 7(6): 1-16.
- Lee, Jae Eun. 2012. *Crisisonomy*. Seoul: Daeyoungmunhwa-Sa.
- Lee, Jae Eun. 2014. Establishing the Effectiveness of the National Disaster Legal System. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 10(12): 1-20.
- Lee, Jae Eun. 2015. Establish the Social-embedded Crisis and Emergency Management System. *KRIHS Monthly Magazine*. 406(2015. 8): 55-59.
- Lee, Jeong Kyun. 2010. A Comparative Study on the Perception for Crisis Management Policy in Local Government. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 6(3): 1-29.
- Lee, Jong Yeol, et. al. 2014. *Disaster Management*. Seoul: Daeyoungmunhwa-Sa
- Lee, Ju Ho. 2015. Strategies to Improve Policies on Resident-Centered Community Making for the Life Safety. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(2): 299-321.
- Lim, Seung Bin. 2013. *Local Autonomy*. 6th. ed. Seoul: Bubmun-Sa.
- Morgan, David R. 1997. Structural Arrangements in Local Government: Organizing for Effective Management. John J. Gargan. ed. *Handbook of Local Government Administration*. 129-157.
- Nemoto, Masatsugu. 2015. Disaster Management System of Local Government and Role of Social Economic Organization: Focused on Basic Act on Disaster Control Measures in Japan and Case of Sugunami City. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(2): 49-69.
- Park, Dong Kyun, Chang Geun Park, Chul Ho Song, and Jai Ho Oh. 2009. *Disaster Response of Local Government*. Seoul: Daeyoungmunhwasa.
- Park, Dong Kyun, Gi Geun Yang, Sang Il Ryu, and Yong Suk Kang. 2012. The Disaster Management System of Local Government in Europe Countries: The Characteristics and Its Implications of U.K and Germany. *Journal of Korean Public Police and Security Studies*. 8(4): 55-76.
- Park, Dong Kyun, Gi Geun Yang, Sang Il Ryu. 2012. The Strengthening Efficiency Measures for Disaster Management System in Local Government. *Korean Local Government Studies*. 13(4): 131-154.
- Park, Ha Yong. 2015. Institutional Improvement of Disaster Management after Ministry of Public

- Safety and Security. *The Magazine of The Korean Society of Hazard Mitigation*. 15(2): 114-123.
- Park, Ji Young. 2015. Preparedness of the Mega-disaster Risk Society. *KRIHS Monthly Magazine*. 406(2015. 8): 6-13.
- Park, Jihwan and Younhee Kim. 2014. Overview and Issues of Disaster Management Training and Exercise Program for Local Government Officials. *Journal of the Korea Contents Association*. 14(11): 702-712.
- Poister, Theodore H. and Gregory Streib. 1997. Strategic Management: A Core Responsibility of Local Government Administrators. John J. Gargan. ed. *Handbook of Local Government Administration*. 101-127.
- Rho, Jinchul. 2015. The Failure of National Emergency Management System, and Its Structural Causes: Focused on the SEWOL Maritime Disaster. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(3): 1-17.
- Rubin, Claire B. 2007. Local Emergency Management: Origins and Evolution. William L. Waugh Jr. and Kathleen Tierney. eds. *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. 2nd ed. Washington, D.C.: ICMA Press. 25-37.
- Schneider, Sandra K. 1995. *Flirting with Disaster: Public Management in Crisis Situations*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Seo, Jae Ho and Seung Jong Lee. 2012. An Exploratory Study on the Influencing Factors of Citizen's Perception of Social Safety and Risk: With a Focus on Regional Governments. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 8(3): 1-20.
- Shin, Myung Hi, Jin Suk Paek, and Sun Hye Kwak. 2013. The Typological Classification of Crisis and Response Strategies of Local Governments in Korea: Focused on Suwon, Sunghnam, Goyang, and Yongin City. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 9(3): 157-176.
- Waugh, William L. Jr. and Kathleen Tierney. 2007. Future Directions in Emergency Management. William L. Waugh Jr. and Kathleen Tierney. eds. *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*. 2nd ed. Washington, D.C.: ICMA Press. 319-333.
- Wi, Keum Sook, Min Ho Paek, Gun Ju Kwon, and Gi Geun Yang. 2009. *Disaster Site Response System in Korea*. Seoul: Daeyoungmunhwasa.
- Yang, Hyun Mo, Jae Won Moon, and Sang Tae Lee. 2009. Crisis Management Governance in Europe. Ji Bum Jung, ed. *National Comprehensive Crisis Management*. Seoul: Bubmunsa.
- Yoon, Dong Deun. 2015. Improving Citizen Safety against Mega-disaster. *KRIHS Monthly*

*Magazine*. 406(2015. 8): 48-52.

- 권건주. 2005. 지방정부 재난관리조직의 효율화 방안: 삼척시 사례를 중심으로. *한국위기관리논집*. 1(2): 79-92.
- 권건주. 2012. 한국 지방정부 재난관리체제 실태분석 및 개선방안: 시·군·구를 중심으로. *한국위기관리논집*. 8(5): 15-32.
- 김경호. 2010. 지방자치단체 재난관리체계의 단계별 개선방안에 관한 연구: 대구광역시 사례를 중심으로. *한국행정논집*. 22(1): 151-180.
- 김무겸. 2012. 국가위기관리체계에 대한 메타거버넌스적 고찰: 2010-2011년 구제역 확산사례를 중심으로. *한국위기관리논집*. 8(5): 53-82.
- 김민주. 2014. 재앙을 예고하는 300번의 징후와 29번의 경고 하인리히 법칙. 서울: 미래의 창.
- 네모토 마사쓰구. 2015. 지방자치단체 재난관리 체계와 사회적 경제조직의 역할: 일본 재해대책 기본법 개정과 스기나미구(杉並區) 사례를 중심으로. *한국위기관리논집*. 11(2): 49-69.
- 노진철. 2015. 국가위기관리의 실패와 그 구조적 원인: 세월호 참사를 중심으로. *한국위기관리논집*. 11(3): 1-17.
- 박동균, 박창근, 송철호, 오재호. 2009. 지방자치단체의 재난대응론. 서울: 대영문화사.
- 박동균, 양기근, 류상일, 강용석. 2012. 유럽 지방자치단체의 재난관리 시스템: 영국과 독일 사례의 특징과 시사점. *한국치안행정논집*. 8(4): 55-76.
- 박동균, 양기근, 류상일. 2012. 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안. *한국지방자치연구*. 13(4): 131-154.
- 박지영. 2015. 초대형 재난 위험사회의 대비. *국토*. 406(2015. 8): 6-13.
- 박지환, 김윤희. 2014. 지방자치단체의 재난관리 담당 공무원 대상 교육훈련 현황 및 문제점. *한국콘텐츠학회논문지*. 14(11): 702-712.
- 박하용. 2015. 국민안전처 출범에 따른 지자체 재난관리 실태점검 제도개선 방안: 2014년도 지자체 재난관리 실태점검 결과를 중심으로. *한국방재학회지*. 15(2): 114-123.
- 서재호, 이승중. 2012. 지역주민의 사회안전 및 사회위험 인식 영향요인에 대한 탐색적 연구: 광역자치단체를 중심으로. *한국위기관리논집*. 8(3): 1-20.
- 신명희, 백진숙, 궤선혜. 2013. 지방자치단체의 위기 유형화 및 대응전략에 관한 연구: 수원시, 성남시, 고양시, 용인시를 중심으로. *한국위기관리논집*. 9(3): 157-176.
- 양현모, 문재원, 이상태. 2009. 유럽의 위기관리 거버넌스체제. 정지범 편저. *국가종합위기관리*. 서울: 법문사.
- 윤동근. 2015. 초대형 재난에 대비한 시민안전 제고방안. *국토*. 406(2015. 8): 48-52.
- 위금숙, 백민호, 권건주, 양기근. 2009. 한국의 재난현장 대응체계: 문제점과 향후 과제. 서울: 대영문화사.

- 이도형. 2000. 지방자치의 하부구조: 연방제형 자치, 서비스행정, 지역사회개발. 서울: 한울아카데미.
- 이동규, 민연경. 2015. 세월호 참사 이후, 재난 안전인식이 정부신뢰에 영향을 미치는가?: 한국리서치의 재난안전 국민인식 옴니버스 조사결과를 중심으로. 한국위기관리논집. 11(3): 19-38.
- 이재은. 2006. 포괄적 안보 개념 하에서의 국가 위기관리 법제화의 의의와 내용 분석. 한국위기관리논집. 2(2): 19-35.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 이재은, 양기근, 이주호 외. 2012. 재해구호복지론. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2011. 재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성. 한국위기관리논집. 7(6): 1-16.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2014. 국가재난법제의 정비와 실효성 확보 방안. 한국위기관리논집. 10(12): 1-20.
- 이재은. 2015. 사회내장형 위기관리시스템을 구축해야 합니다. 국토. 406(2015. 8): 55-59.
- 이재은, 양기근. 2004. 재난관리의 효과성 제고 방안: 시민참여와 거버넌스. 현대사회와 행정. 14(3): 53-81.
- 이재은, 이우권. 2014. 한국의 복합재난 대응과 위기관리체계 발전 방향. 한국위기관리논집. 10(9): 15-31.
- 이정균. 2010. 지방자치단체 위기관리정책에 관한 공무원과 주민 인식 비교연구. 한국위기관리논집. 6(3): 1-29.
- 이종열, 이종영, 최진식, 정지범. 2014. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 이주호. 2015. 주민생활 안전을 위한 주민중심의 지역만들기 정책 개선방안. 한국위기관리논집. 11(2): 299-321.
- 이호동. 2011. 지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안: 일본의 지방위기관리체계 사례분석과 시사점. 한국위기관리논집. 7(3): 25-48.
- 임승빈. 2013. 지방자치론[제6판]. 서울: 법문사.
- 전봉경. 2015. 영국: 초대형 재해에 대비한 국가비상사태 운영. 국토. 87(2015. 8): 93-95.
- 정명은. 2015. 지방정부의 위험관리. 하연섭 편. 위험사회와 국가정책. 서울: 박영사. 293-317.
- 정병도. 2015. 재난관리론. 파주: 동화기술.
- 정시구. 2015. 경계 연결단위로 본 재난 컨트롤타워 고찰. 한국위기관리논집. 11(5): 1-25.
- 채경석. 2004. 지방정부의 재난관리체계에 대한 국가간 비교: 바람직한 재난관리체계의 모색. 지방정부연구. 8(4): 131-147.
- 최현재, 김종업. 2012. 한·일 지방정부의 위기관리 체계에 관한 연구: 업무연속성계획(BCP)을 중심으로. 한국위기관리논집. 8(2): 48-71.

피터 드러커. 김용국 역. 1989. 이미 시작된 21세기! 새로운 현실. 서울: 시사영어사.  
한국 지방정부 재난관리체제 실태분석 및 개선방안: 시·군·구를 중심으로. 한국위기관리논집. 8(5): 15-32.  
허준영, 이주호. 2014. 미래재난 대응을 위한 재난관리체제 구축방안 연구: 재난관리 전문가 조사를 중심으로. 한국위기관리논집. 10(10): 173-195.

**이재은:** 연세대학교에서 행정학 박사학위(논문: 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로, 2000)를 취득하고, 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정책집행 등이며, 위기관리학(2012), 재난관리론(공저, 2006) 등의 저서와 주요 논문으로는 “국가안보 환경의 변화와 국가위기관리: 포괄적 안보 개념하에서의 국가위기 유형(2013)”, “국가재난법제의 정비와 실효성 확보 방안(2014)”, “Core System and Disaster Management: Failure of the Sewol Ferry Disaster Response System(2014)” 등이 있다(jeunlee@chungbuk.ac.kr).