

A Cooperative Emergency Response System based on the Disaster Response Activity Plan

Sang Kyu Rheem[#], Woo Jung Choi, Chang Jae Kwak, Keum Ho Oh⁺

National Disaster Management Institute, 365 Jongaro, Joong-Gu, Ulsan, 44538, Korea

Abstract

It is critical to secure a cooperative response system among the departments and agencies in governments for effective disaster response. However, the disaster response system in Korea is departmentalized by disaster types and relevant organizations, and thus needs to be renovated as a function-based response system. We argue that the disaster response activity plan should be the best alternative for securing the cooperative system as it defines the roles and responsibilities for all related organizations and agencies. This plan is expected to facilitate and promote the capability and capacity for cooperative disaster response and recommended as a policy alternative for function-based cooperative disaster response system, based on a comparative analysis of disaster response systems between Korea and the US.

Key words: cooperative disaster management, disaster response activity plan, ESFs

1. 서론

오늘날 세계 곳곳에서 발생하는 재난의 발생 양상은 복잡하고 다양하여 예측하기 어려울 뿐만 아니라 우리의 삶을 영위하는데 커다란 위협요인으로 작용하고 있어, 국민의 삶의 질과 행복을 제고하기 위한 전국가적 노력이 필요한 상황이다. 특히, 위기상황 발생 시 기존 조직들이 새로운 역할을 수행하게 되는 한편, 새로운 조직들이 등장함에 따라 기존의 정상적인 조정체계가 더 이상 작동하지 못하게 된다. 이로 인해 재난관리 분야에 있어서 다양한 공공 및 민간분야의 기관과 단체들

의 협력과 조정을 통한 실천이 이루어질 때 효과적인 재난관리가 이루어질 수 있다(Lee, *et. al.*, 2006: 3; Dynes, 1978: 51). 재난관리에 있어서 다양한 정부 조직간 협력과 민간부문과의 협력적 거버넌스 체계의 구축 필요성에 대해서는 그동안 많은 학자들이 주장하고 있다(Kapucu & Hu, 2014; Kapucu & Ozerdem, 2013; Milward, *et. al.*, 2013; O'Toole, 1997).

해외의 많은 논의와 더불어 우리나라도 1990년대의 수많은 대형 참사를 겪은 이후 재난관리 주관기관 간 협력의 필요성과 각각의 기관의 임무와 역할을 명확히 하여 신속·정확한 재난대응의 필요성을 강조하였다.

[#] The 1st author: Sang Kyu Rheem, Tel. +82-52-928-8154, e-mail. rsk0115@gmail.com

⁺ Corresponding author: Keum Ho Oh, Tel. +82-52-928-8150, e-mail. dhrrmagh@gmail.com

그러나 안타깝게도 대규모 재난을 겪을 때마다 항상 제기되어온 문제점 또한 임무와 역할의 불명확한 상태에 대한 비판이었다. 이는 Dynes(1978)의 주장처럼 재난 상황에서 기존의 정상적인 조정체계가 작동되는 것을 기대할 수 없기 때문에, 특정 조직이나 기관의 자원과 노력만으로는 한계에 봉착할 수밖에 없기 때문이다.

미국은 허리케인 카트리나 이후 국가 전체적 재난대응능력 결핍의 필요성을 강조하며, 국가대비목표(National Preparedness Goal: NPG)¹⁾를 대통령령으로 개발하도록 하였다. 국가대비목표에서는 모든 지역 사회 중심으로 하나 된 대비태세를 강조하고 있으며, 국가 재난대응 핵심역량을 32개로 규정하여 전 국가적 재난대응역량의 강화를 강조하였다.

우리나라도 이와 마찬가지로 협력적 재난대응체계의 구축을 위해 기능별 재난대응활동계획을 작성·활용하도록 「재난및안전관리기본법」 제34조의4(기능별 재난대응 활동계획의 작성·활용)에 규정하고 있다. 그러나 2013년 8월 본 조항이 신설되었지만, 아직까지 구체적인 재난대응활동계획을 제시하지 못하고 있다. 협력적 재난대응체계를 구축하기 위해서는 무엇보다도 재난관리주체 간 명확한 임무와 역할에 대한 규정이 제시되어야 한다. 부처 간 칸막이를 없애고 적극적인 협력관계를 만들기 위해서는 수직적인 지휘·명령체계와 함께 수평적인 재난대응 네트워크도 함께 구축되어야 한다.

본 연구에서는 기존의 조직중심의 재난대응체계를 기능중심의 협력적 재난대응체계로 전환하기 위한 정책대안으로 13개 재난대응활동계획의 활용방안과 그 역할을 제시하고자 한다. 이를 위해 우리나라와 미국의 재난대응체계를 조직구성 및 운영체계를 중심으로 비교·분석하였다.

II. 국가재난대응체계

1. 우리나라의 재난대응체계

우리나라의 재난대응체계는 기존의 자연재난 중심의 재난대응체계에서 지속적으로 개선·발전되어 사회재난과 더불어 다양한 재난에 대응할 수 있는 통합적 재난관리체계로 변화하기 위해 노력하고 있다. 그러나 아직까지 통합적 재난대응체계가 이루어졌다고 판단하기에는 부족한 점이 많이 노출되었다. 특히 지난 세월호 침몰사고와 중동호흡기증후군(MERS-CoV)사태의 대응에 있어서 많은 한계점이 드러났다.

우리나라의 재난대응체계는 원칙적으로 지방자치단체의 일차적 대응을 원칙으로 하고 있다. 「재난및안전관리기본법」 제4조(국가 등의 책무) ①항에 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호해야 할 의무를 규정하고 있다²⁾. 또한 동법 16조(지역재난안전대책본부) ①항에 지방자치단체의 해당 관할구역에서 발생한 재난의 수습에 관한 사항을 총괄·조정하기 위한 대응조직으로 지역재난안전대책본부의 설치와 관련된 사항을 기술하고 있다. 시·군·구 대책본부의 장은 재난현장의 총괄·조정 및 지원을 위하여 재난현장 통합지원본부를 설치·운영할 수 있도록 명시하고 있다. 즉, 재난과 같은 긴급한 상황이 발생하게 되면 우선적으로 지방자치단체를 중심으로 지역재난안전대책본부(재난관리주관기관의 장)가 설치되며, 상황에 따라 통합지원본부(관할 시·군·구 부단체장)를 설치할 수 있도록 규정하고 있다³⁾. 이와 함께 긴급구조업무와 관련해서는 동법 제 50조(지역긴급구조통제단) ①항에 시·도 소방본부에 시·도긴급구조통제단과 시·군·구의 소방서에 시·군·구긴급구조통제단을 두도록 규정하고 있다. 해상

1) 2011년 9월 공포된 국가대비목표(NPG)는 전체 지역사회에게 모든 유형의 재난과 위기상황에 대한 대비태세의 의미를 규정하였다. "A secure and resilient nation with the capabilities required across the whole community to prevent, protect against, mitigate, respond to, and recover from the threats and hazards that pose the greatest risk."

2) ① 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

3) ① 해당 관할구역에서 재난의 수습 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 시·도지사는 시·도재난안전대책본

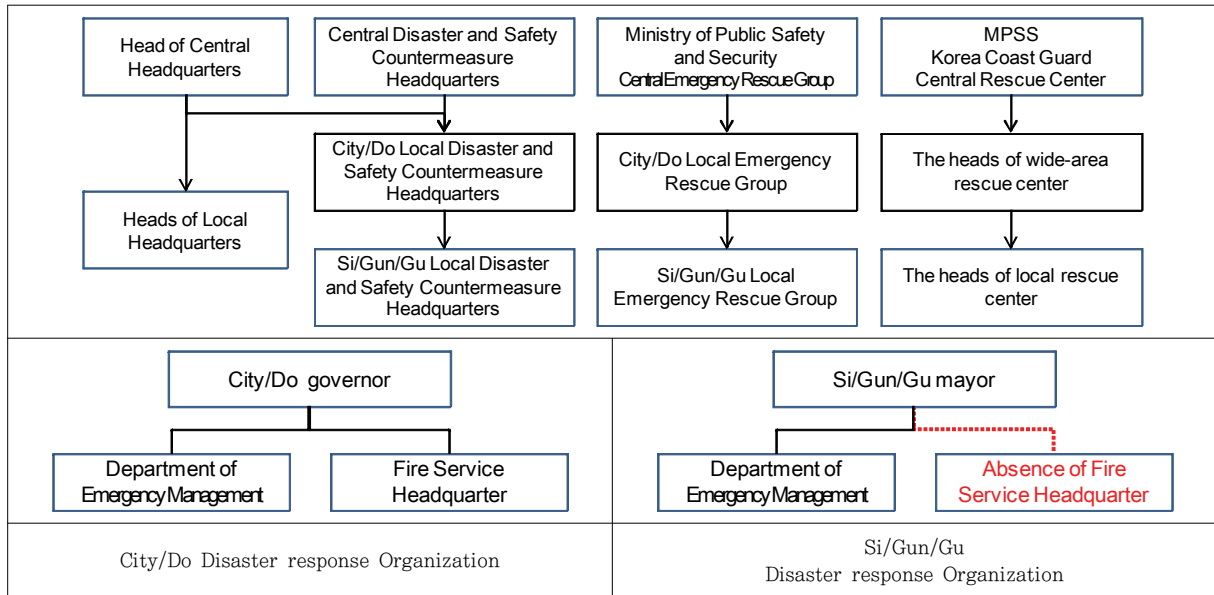


Figure 1. Disaster response structure of Korea

※ Source : Choi, et. al.(2015: 135).

에서의 긴급구조와 관련해서는 동법 56조(해상에서의 긴급구조)에 해상에서 발생한 선박이나 항공기 등의 조난사고의 긴급구조활동에 관하여는 「수난구조법」등 관계 법령에 따르도록 명시하고 있다. 이상과 같은 재난 대응조직을 명시화하면 <Figure 1>과 같다.

우리나라의 재난발생시 최초 대응자(first responder)는 해당 관할구역에서 재난의 수습 등에 관한 사항을 총괄·조정하는 지방자치단체의 지역재난안전대책본부와 통합지원본부, 긴급구조에 관한 사항을 총괄·조정하는 국민안전처 소방안전본부의 긴급구조통제단 그리고 재난상황을 효율적으로 관리하고 수습하기 위한 중앙사고수습본부와 지역사고수습본부이다. 그러나 <Figure 1>의 재난대응체계 및 구조를 살펴보면, 재난이 최초로 발생하는 시·군·구의 경우 지방자치단체 재난관리 조직 편제상 소방서가 포함되어 있지 않다. 즉, 지역 소방서는 시·도 광역자치단체의 소방본부에 속해 있어 기초자치단체의 재난관리부서와의 협력적 네트워크를 구축하기에는 한계가 있는 상황이다. 또한 중앙사고수습본부는 지역사고수습본부를 설치할 수 있

지만, 지방자치단체의 행정관할구역과 분류 체계가 상이하다.

통상적으로 재난대응의 1차 기관은 소방의 긴급구조 통제단이지만, 기초자치단체의 경우 해당 자치단체 소속 소방조직이 없으며, 긴급구조업무가 최우선이 아닌 재난상황 발생 시에는 이에 대한 대처역량 또한 부족할 수밖에 없다. 이로 인해 지방자치단체와 소방, 지역사고수습본부 간 협력적 재난대응체계의 구축이 힘든 점이기도 하다.

이와 더불어 우리나라의 재난대응체계는 재난의 유형에 따라 상이한 대응체계를 갖추고 있다. 우리나라는 부처별 대책본부 형태(중앙사고수습본부)의 대응체계를 운영하고 있으며, 재난관리 주관기관별 고유의 매뉴얼에 근거하여 재난상황에 대처하도록 되어 있다. 우리나라의 재난대응매뉴얼은 국민안전처 출범 후 간소화 되기는 하였으나, 5천여 종이 넘게 개발되어 운영 중에 있다. <Table 1>과 같이 3단계로 구분되며, 재난의 유형별로 위기관리 표준매뉴얼은 그 소관기관의 장이 개발하고 보완하도록 되어 있다. 또한 지방자치단체의 장

부를 두고, 시장·군수·구청장은 시·군·구재난안전대책본부를 둔다.

③ 시·군·구대책본부의 장은 재난현장의 총괄·조정 및 지원을 위하여 재난현장 통합지원본부를 설치·운영할 수 있다. 이 경우 통합지원본부의 장은 긴급구조에 대해서는 제52조에 따른 시·군·구긴급구조통제단장의 현장지휘에 협력하여야 한다.

Table 1. Risk management standard manual

| Manual | Agency | Contents |
|--------------------------------------|--|---|
| Risk Management Standard Manual (30) | • MOLIT, MOF etc related disaster control agencies | • Risk management system by Disaster types • Roles and responsibility of related disaster control agencies |
| Risk Response Practice Manual (254) | • MOLIT, MOF etc related disaster control agencies | • Support & corporation guideline for disaster response |
| Field Measure Action Manual (5,017) | • Field level of Agencies | • SOP for field level |

은 행동절차 및 요령을 현장조치 행동매뉴얼로 작성하도록 규정하고 있다.

이렇게 다양한 매뉴얼과 유형별로 상이한 주관기관 등으로 인해 긴급 상황 시 재난에 신속히 대응해야 하는 기초자치단체와 광역자치단체의 재난관리담당자는 혼란스러운 상황에 빠질 수밖에 없을 것이다. 특히, 순환보직제를 채택하는 우리나라의 공무원 인사제도 특성상 관련 업무에 익숙하지 않은 담당자는 더욱 혼란스러울 수밖에 없을 것이다.

마지막으로 우리나라의 재난대응체계는 육상에서 발생하는 재난과 해상에서 발생하는 재난으로 크게 구분된다. 먼저 육상에서 발생하는 재난은 시·군·구 단위의 소방서가 중심이 되어 지역긴급구조통제단(시·도, 시·군·구 긴급구조통제단)이 현장에 출동한다. 또한 해상에서 발생한 해양오염의 방제와 긴급구조의 임무와 책임은 국민안전처 해양경비안전본부(해양경찰)가 맡도록 되어 있다. 이렇게 유형별, 상황별 재난의 책임기관이 분산되어 있기 때문에 통합적이고 협력적인 재난대응체계를 구축하기에는 여러 가지 제약요인들이 산재해 있는 상황이다. 특히, 신종재난 및 복합재난의 발생 시 이러한 임무와 역할, 그리고 그 책임소재를 두고 부처 간, 기관 간 갈등이 발생 할 수밖에 없다. 이처럼 분산된 형태를 지닌 재난대응체계를 유기적으로 연계시키기 위해서는 부처 간, 기관 간 임무와 역할을 사전에 공유하고, 공동훈련을 통해 대응역량을 키워야 하며, 개인의 재난경험과 학습이 조직학습으로 이어질 수 있도록 총체적인 개선이 필요하다.

2. 미국의 재난대응체계

미국은 연방주의제 국가로 재난대응에 있어서 지방자

치단체의 임무와 역할을 더욱 강조하며, 연방정부는 지원과 조력자로서의 위치를 표방하고 있다. 미국 재난관리체계의 특징은 재난관련 법령과 재난관리조직에 대한 설명으로 이해할 수 있다. 미국의 재난관련 법령은 1950년 재난구호법(Disaster Relief Act)을 시작으로, 1960년대와 70년대 연방정부가 지방정부를 지원할 법적근거 마련을 위해 지속적으로 관련 법령을 정비하였다.

1988년 상원의원인 Robert T. Stafford는 재난경감과 지원을 위한 스태포드법(The Stafford Act : Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act)을 제정하여 연방정부 차원의 지원 법안을 정비하였다. 재난관리체계의 기본이 되는 법률인 스태포드법의 명칭에서도 확인할 수 있는 점이 바로 “조력자”를 뜻하는 “Assistance”라는 용어를 사용한다는 점이다. 연방정부는 재난관리에 있어서 조력자로서의 위치와 역할임을 의미하며, 재난관리의 일차적인 책임이 지방정부에 있다는 것을 알 수 있다.

미국의 재난대응체계를 설명해주는 문서는 국가재난대응프레임워크(National Response Framework: NRF)와 국가사고관리체계(National Incident Management System: NIMS)이다. 국가재난대응프레임워크(NRF)는 모든 유형의 재난과 위기상황에 국가적 차원의 대응 지침을 제공하고 있다. 국가재난대응프레임워크는 (Figure 2)와 같이 본문과 3개의 부록으로 구성되어 있다. 본문에는 지속적인 재난대비태세 유지를 위해 확장성과 유연성을 바탕으로 각 재난관리주체의 역할과 책임, 조직 및 통합, 그리고 자원관리 등 국가적 차원의 재난대응에 관한 가이드라인을 제시한다(Rheem, 2015: 9-12).

국가사고관리체계(NIMS)는 재난의 모든 단계에서 이루어져야 할 포괄적, 국가적, 체계적 접근방식으로



Figure 2. The structure of national response framework

※ Source : DHS(2013), National Response Framework,

현장대응을 위한 표준화된 운영절차(통신, 자원관리, 조직, 지휘관리 등)를 사고지휘체계(Incident Command System: ICS)에 기반하여 제시하고 있다. 본문 6장, 부록 2장으로 구성되며, 현장중심의 표준화된 지휘명령 체계의 지침을 제시한다.

국가재난대응프레임워크(NRF)와 국가사고관리체계(NIMS)는 유연성과 표준화를 기준으로 비교하여 볼 수

있다. 국가재난대응프레임워크는 연방정부로부터 지방 정부와 개인과 민간 기업에 이르기까지 모든 사회구성원(Whole community)의 임무와 역할에 대해 유연하게 기술하고 있으며, 국가사고관리체계는 현장지휘체계의 인력, 공통용어, 통신, 양식, 자원관리 등 표준화된 지휘명령체계에 대한 사항을 담고 있다. 국가재난관리프레임워크와 국가사고관리체계를 비교하면 <Table

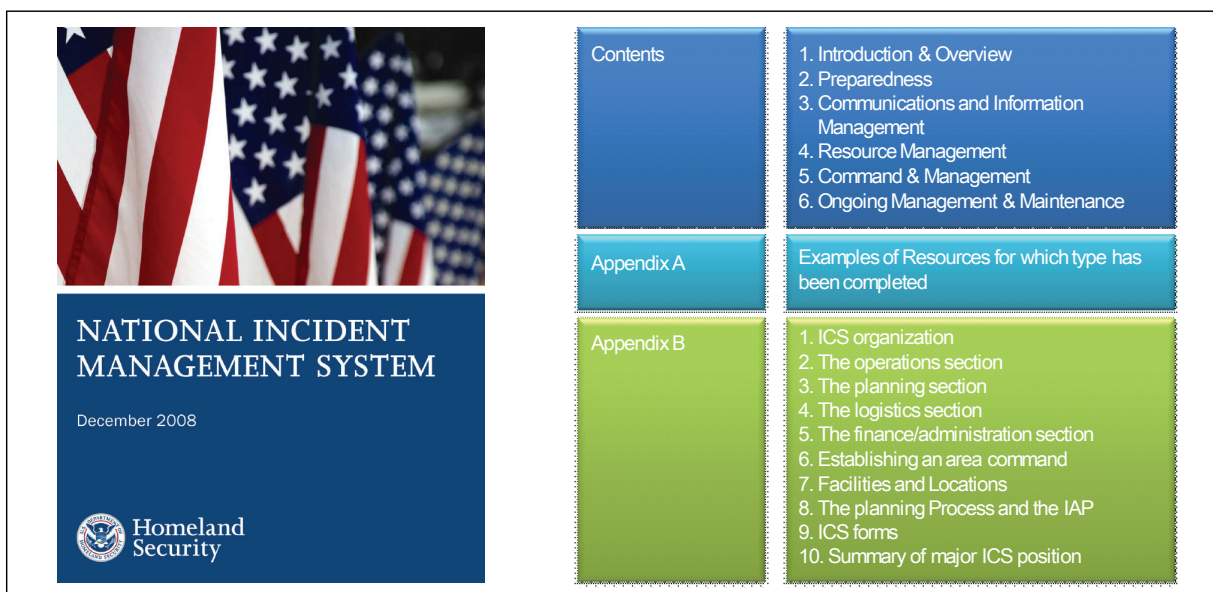


Figure 3. The structure of national incident management system

※ Source : DHS(2008), National Incident Management System,

2)와 같다.

이러한 지침을 바탕으로 미국의 재난대응체계는 포괄적이고 통합적인 접근을 위해 모든 위협의 접근법(All-Hazard Approach)을 표방하며, 표준화된 현장지휘체계(ICS)를 모든 사건과 위기관리 상황에 적용시키고 있다.

흥미로운 점은 현장지휘체계를 재난상황에만 적용시키는 것이 아니라, 모든 긴급한 위기관리상황에 공통적으로 적용시킨다는 점이다. 즉, 예측하지 못한 상황에서 발생하는 상황 뿐 아니라 대규모 행사 등도 현장지휘체계를 통해 위기상황을 관리한다. 예를 들면, 올림픽 개최, PGA Tour 등과 같은 기획된 사건에도 활용될 정도로 모든 위협상황을 관리하는 포괄적이고 통합적인 위기관리체계로 이해할 수 있다.

미국의 재난대응체계는 현장중심의 재난대응체계로 현장지휘체계(ICS)와 긴급운영상황실(Emergency Operations Center: EOC)의 협력관계로 이루어진다. 현장지휘체계를 구성하는 현장지휘팀(Incident Command Team: ICT)은 재난의 피해 규모에 따라 <Table 3>와 같이 National Type I ~ V까지 구분되어 나누어진다. 이렇게 구분되어진 재난대응팀은 현장지휘자와 각 임무별 대응조직의 구성원들은 각각의 자격요건에 맞춰 표준화된 교육과정과 양식(ICS Forms)의 사용을 통해 모든 재난 및 긴급 상황에서도 포괄적이고 통합적인 위기관

리체계를 구성하고 있다.

미국의 재난대응체계 및 구조는 <Figure 4>와 같이 현장중심의 상향식(Bottom-up방식) 의사결정구조를 지닌 재난대응체계로서, 지방정부의 역량을 초과하는 재난의 경우 상위 정부의 지원을 요청하는 원칙을 따르고 있다.

긴급운영상황실은 정책을 수립하고, 다양한 재난관리기관간 조정의 역할을 수행하며, 현장지휘체계는 현장에서의 작전을 결정하고 대응한다. 특히, 다수의 현장지휘소(Incident Command Post: ICP)가 설치될 경우 긴급운영상황실은 이들 간 조정과 지원업무를 수행하는 등 더욱 중요한 임무를 수행한다.

모든 유형의 재난을 하나의 현장지휘체계를 통해 대응하기 위해서는 다양한 기능이 협력적으로 수행될 수 있도록 기능적 통합이 중요하며, 각각의 주체별 임무와 책임이 미리 규정되어야 한다. 이러한 재난관리 주체별 임무와 책임은 긴급지원기능(Emergency Support Function: ESF)으로 규정되어 있다. 미국의 15개 긴급지원기능(ESF)은 기능별 조정자(Coordinator), 주요기관(Primary Agency), 지원기관(Support Agency)의 임무와 역할을 규정하고 있다. 긴급 상황 발생 시 필요한 지원 기능을 미리 규정함으로써 유사시 체계적인 대응을 보장한다. 이러한 긴급지원기능은 각 지역별로 상황에 맞게 다양하게 개발되어 운영되고 있다.

Table 2. Comparison NRF with NIMS

| | National Response Framework | National Incident Management System |
|-----------|---|---|
| Overview | a guidance how the Nation responds to all types of disasters and emergencies, | an organized set of standardized operational structures |
| Feature | scalable, flexible, adaptable | standardization, flexibility |
| Component | roles & responsibility, core capability, organization, integration | communications, information sharing, ICS |
| Operation | ESF #1 ~ 15 | ICS |

Table 3. Incident command team

| Category | Contents |
|-------------------|--|
| National Type I | National level Disaster response team |
| National Type II | |
| National Type III | State or regional area disaster response team |
| National Type IV | Incident command organizations typically used by large jurisdiction |
| National Type V | Incident command organizations typically used by smaller jurisdictions |

* Source : FEMA(2013). ICS-300 Student Manual.

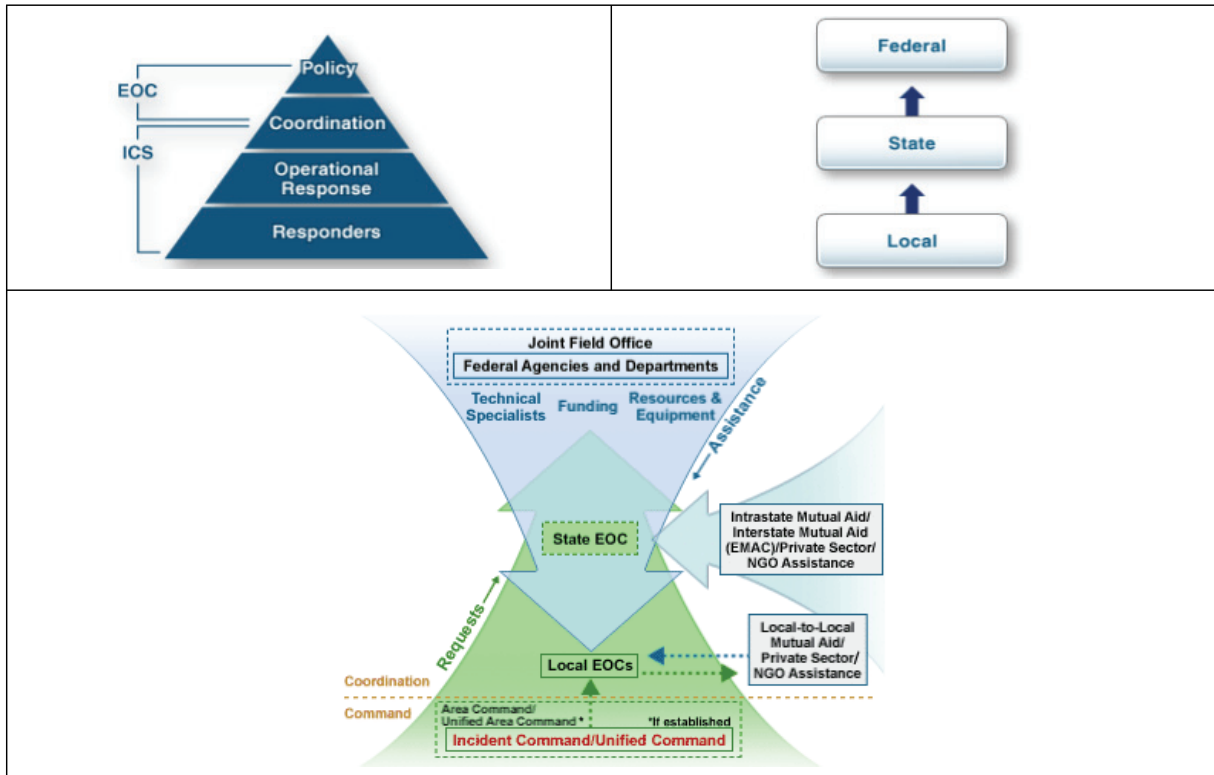


Figure 4. Emergency management system in USA

※ Source : FEMA(2013). ICS 300 Student Manual.

표준화된 조직 및 운영체계를 특징으로 하는 현장지휘체계 내의 유연한 대응을 위한 긴급지원기능의 적용은 <Figure 5>와 같다. 현장지휘체계의 조직구성은 크

게 네 개의 분야로 구분된다. 이 네 개의 분야는 첫째, 운영부문(Operations Section), 전략부문(Planning Section), 물류부문(Logistics Section), 재정 및 행정

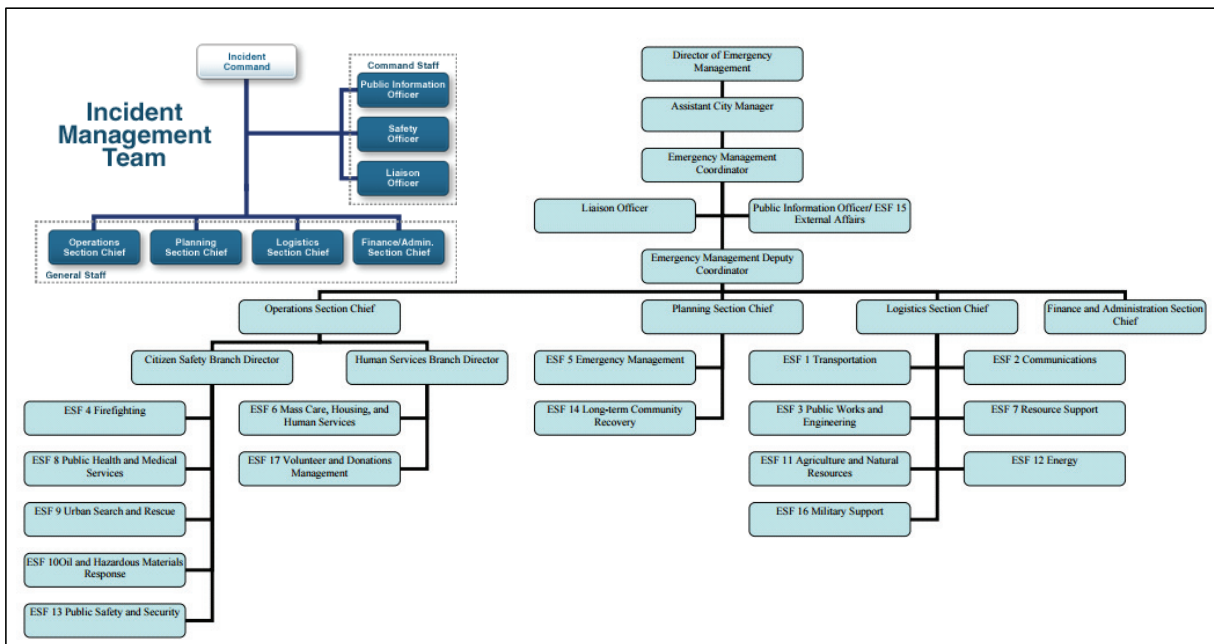


Figure 5. ESFs in ICS

※ Source : FEMA(2013). ICS 300 Student Manual, City of Hampton Emergency Operations Plan modified.

부문(Finance/Administration Section)으로 구성되며, 각각의 부문별로 필요한 기능이 긴급지원기능을 통해 현장에서 적용된다. 이러한 체계는 재난의 유형이나 규모 등과 상관없이 표준화된 형태로 적용·운영된다.

〈Figure 5〉의 현장지휘체계의 운영부문에 긴급지원 기능 4번, 6번, 8번, 9번, 13번, 17번이 적용되며, 계획 부문에는 5번, 14번, 물류부문에는 1번, 2번, 3번, 7번, 11번, 12번, 16번으로 구성된다. 이렇게 적용되는 긴급 지원기능은 각각의 기능별로 조정기관, 주무기관, 지원 기관으로 분류되어 각각의 임무와 역할이 명시되어 있어 긴급 상황 시 필요한 기능을 수행하도록 하고 있다. 현장지휘체계로 표준화된 조직체계 내에서 블록을 맞추듯이 필요한 기능을 모듈화하고 조합하여 대응하는 형태가 미국의 현장대응체계의 특징으로 설명할 수 있다. 이렇게 기능별 대응체계를 구축함으로써, 재난의 유형별 대응이 아닌 포괄적이고 통합적인 재난대응체계를 이루고 있으며, 다양한 기관 간 협력적 재난대응 체계가 이루어지고 있다.

III. 우리나라와 미국의 재난대응체계 비교

1. 재난관리체계의 비교

재난관리방식은 재난유형별로 발생원인 및 특성에 따라 구분하여 관리하는 분산방식과 재난관리의 종합성과 통합성의 관점에서 모든 재난을 통합 관리하는 통합관리방식으로 구분할 수 있다. 분산관리방식은 재난 계획과 대응 및 책임기관도 각각 다르게 규정하는 방식

으로 재난의 유형별 특징을 강조하며, 지진, 수해, 유독물, 설해, 화재 등 재난의 유형에 따라 대응방식의 차이가 있다는 것을 강조한다. 대표적으로 우리나라와 일본을 들 수 있다. 이에 비해 통합관리방식은 모든 재난에 공통되는 방치대책을 중심으로 모든 재난관리단계에 걸친 대책을 통합적으로 관리하는 방식을 말한다(Bae, et. al., 2014: 153; Song, 2012: 19; Jang, 2004: 25-36; Bissell, 2006).

재난의 유형에 따라 상이한 대응체계를 지닌 우리나라와는 달리 미국은 모든 재난에 동일한 방식으로 대처하는 통합적 관리방식을 채택하고 있다. 우리나라는 부처별 대책본부 형태(중앙사고수습본부)의 대응체계 운영하고 있으나, 미국은 All-hazard Approach를 표방하며 모든 재난에 표준화된 현장지휘체계를 적용하고 있다. 우리나라와 미국의 재난관리체계를 비교하면 〈Table 5〉와 같다.

첫째, 우리나라의 대표적인 재난관련 법령은 「재난 및안전관리기본법」으로 국가와 지방자치단체 그리고 개인에 이르기까지 효과적인 재난관리를 위한 포괄적 관점의 임무와 역할 등이 규정되어 있다. 그러나 미국의 스태포드법⁴⁾은 대규모 재난의 발생 시 연방정부 차원의 지원 근거를 마련한 법률로 그 성격에서 확연한 차이가 있다. 우리나라의 「재난및안전관리기본법」은 지방정부와 중앙정부의 직접적인 역할을 규정하고 있는 것에 반해, 스태포드법은 대규모 재난 시 연방정부에서 지방정부를 지원하기 위한 대책과 지원프로그램으로 구성되어 있다. 즉, 우리나라는 재난대응에 있어

Table 4. Comparison disaster type approach with integrated approach

| | Disaster type management approach | Integrated management approach |
|----------------|--|---|
| Feature | - agency specified management - management by disaster type | - unified command - coordinate by one agency - similar response in all disaster |
| Limitation | - duplication and disintegration - lack of linkage between agencies - capacity limitation for complex disaster | - burden of all disaster management - corporation is critical between agencies |
| Responsibility | - dispersion of responsibility | - burden of responsibility |
| Command | - diversity | - unification |

※ Source : Kim, et. al.(2012), Bissell(2006). modified.

4) 스태포드 법(Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act) : 1988년 상원의원인 로버트 스태포드가 발의한 법령으로 기존의 재난구호법(Disaster Relief Act)을 개정하였다. 재난발생 시 연방정부 차원의 재정적·물리적 지원 근거를 마련

Table 5. Comparison the disaster response system between Korea & USA

| | Korea | USA |
|---------------------------|---|--|
| Act | - Framework act on the management of disaster and safety | - STAFFORD Act |
| Response | - the head of central headquarter by disaster types - in case of major disaster central disaster safety counter measure headquarters activates | - all-hazard Approach - standardized response organization |
| Disaster management level | - Prevention, Preparation, Response, Recovery | - Protection, Prevention, Mitigation, Response, Recovery |
| Manual | - Risk Management Standard Manual - Risk Response Practice Manual - Field Measure Action Manual | - Emergency Operations Plan - Standard Operating Procedure |
| Central Government | - Ministry of Public Safety and Security - Disaster related ministry | - Department of Homeland Security - Federal Emergency Management Agency |
| Initial response | - Central emergency rescue group - Central rescue center | - Incident Command System |

서 지방자치단체보다 중앙부처의 역할을 강조하고 있으나, 미국의 경우 지방자치단체의 임무수행을 지원하기 위한 방안을 담고 있다.

둘째, 우리나라는 재난관리 단계를 4 단계로 구분하고 있으나, 미국은 테러와 같은 위협으로부터 국민을 보호하기 위한 보호(Protection)단계를 운영하고 있다. 미국의 재난관리단계도 기존의 네 단계에서 오바마 정부 출범 후 5 단계로 확장하였다. 오바마 정부 출범 후 대통령령⁵⁾으로 기존의 예방, 보호, 대응, 복구의 네 단계에서 예방(prevention), 보호(protection), 경감(mitigation), 대응(response), 복구(recovery)의 5 단계로 개편하였다.

셋째, 우리나라는 재난의 유형별로 재난대응의 책임 기관이 지정되어 각 중앙부처와 지방자치단체에 위기 관리 매뉴얼을 개별적으로 개발·운영하고 있다. 이에 비해 미국은 표준화된 현장지휘체계의 대응절차와 양식으로 대응하며, 실제 현장에서는 표준행동절차(SOP)에 기반한 사고행동계획(Incident Action Plan: IAP)을 현장에서 개발하고 이에 기반하여 대응하고 있다.

넷째, 지방자치단체의 재난대응조직의 경우 <Figure 1>에서 설명한 것과 같이 시·군·구대책본부와 시·군·구긴급구조통제단 간 조직적인 연계성이 부족하다. 시·도, 광역시와 특별시 조직에는 소방안전본부가 포함되어 있지만, 시·군·구에는 소방조직이 자치단체 조직

편제상에 없기 때문에 긴밀한 협업관계를 구축하기에 한계가 있다. 그러나 미국은 공공안전부(Department of Public Safety)와 같은 주정부 조직 내에 소방, 주방 위군, 위기관리국, 경찰 등과 같은 재난관리업무 담당부서가 하나의 부서에 소속되어 있기 때문에 보다 유기적인 협력체계를 구축하고 있다.

미 노스캐롤라이나 주의 경우 공공안전부(Dept. of Public Safety) 내 위기관리실(Div. of Emergency Management), 경찰(Law enforcement), 주방위군(National Guard), 교정실(Correction) 등 재난 및 위기관리 관련 기관이 단일 부처(공공안전부) 내 편제되어 있어 유기적·협력적 대응체계를 유지하고 있다. 또한 <Figure 6>은 노스캐롤라이나 주 상황정보의 보고체계를 도식화하였다. 노스캐롤라이나 주의 긴급운영상황실은 전자보고체계(Web EOC)를 통해 단일화된 보고체계를 구축하여 운영하고 있다. 그림에서 보는 바와 같이 경찰, 소방, 응급의료(Emergency Medical Service: EMS), 각종 재난 및 위기상황 등에 관한 정보를 하나의 전자보고체계를 통해 주정부의 긴급운영상황실로 보고되며, 본 정보는 주지사에게 보고된다.

이러한 현장중심의 일원화된 재난관리 조직은 재난 대응역량 확보에 있어 핵심적인 역할을 수행한다. 또한, 평상시 해당 관할구역의 모든 상황정보는 주 위기관리실이 운영하는 긴급운영상황실(State EOC)로 모

5) 대통령령 8호(Presidential Policy Directives-8: PPD-8) : 2011년 11월 국가대비목표(National Preparedness Goal: NPG) 수립 및 핵심역량(Core Capabilities) 그리고 재난관리단계(Mission Areas)를 5단계로 변경하는 등의 재난관리체계 개선 요구

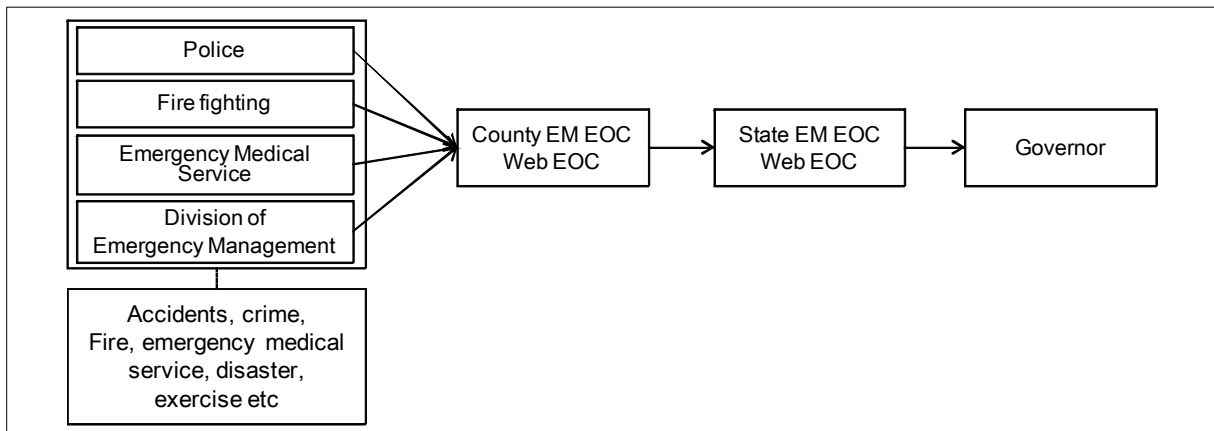


Figure 6. Emergency reporting system in North Carolina

든 정보가 취합되고, 분석되어 주지사에게 보고된다. 모든 상황보고는 가능한 웹기반의 보고체계를 통해 이루어진다. 주정부의 긴급운영상황실은 네트워크 기반의 상황보고 시스템(Web EOC)을 통해 지방정부 긴급운영상황실의 일상적인 운영 및 긴급 상황 등의 정보를 보고 받으며, 필요시 관련자원의 요구 및 추적관리에 활용된다.

IV. 기능 중심의 협력적 재난대응체계 구축

1. 재난대응활동계획의 의의와 활용방안

재난대응활동계획은 3장에서 살펴본 것과 같이 기능의 수와 명칭의 차이는 있을 수 있지만, 기본적인 구성과 그 형태는 미국의 긴급지원기능(ESF)과 매우 유사하다. 재난대응활동계획은 주요한 재난대응활동들을 미리 규정하고 재난관리책임기관에게 명확한 임무와 역할을 부여함으로써, 재난 발생 시 부처 간 업무 분배 및 책임소재 등의 갈등을 최소화하여 신속한 대응이 이루어지도록 대비·대응하는 것이다. 재난대응활동계획을 통해 기능 중심의 재난대응역량을 강화하여 조직간 편 가르기 문화와 책임 회피 등의 부정적인 면을 개선하는데 기여할 것으로 보인다. 재난대응활동계획의 구축을 통해 모든 재난에 필요한 필수 기능 중심의 기관 간 협력적 재난대응체계를 구축할 수 있을 것으로 기대한다(Rheem, 2015: 7-15).

우리나라 재난대응의 문제점으로 지속적으로 제기

되어 온점은 재난발생시 재난관리책임기관의 임무와 역할이 명확하지 않으며, 재난 발생 시 신속하고 정확한 대응이 이루어지지 않았다는 점이다. 바로 이점에서 본 재난대응활동계획이 갖는 의미가 크다고 볼 수 있다. 재난의 발생 시 재난의 유형에 따른 재난대응기관의 책임소재의 문제로 신속한 대응이 이루어지지 않았다면, 본 재난대응 활동계획에서는 재난의 유형과 책임 소재의 여부를 떠나, 필요한 기능에 따라 대응활동이 이루어질 수 있도록 기능별 임무와 역할을 명시하였다는 점이다.

재난대응활동계획은 재난의 유형별, 조직별 대응이 아닌 기능별 대응전략으로 총 13개 분야의 기능을 제시하고 있다. 현재 「재난및안전관리기본법」과 동법 시행령에는 재난관리주관기관의 장은 기능별 재난대응 활동계획을 작성하여 활용하여야 한다고 명시하고 있으나, 아직까지 구체화된 사항은 없다. 본 조항은 2013년 8월에 개정되었고, 동법 시행령의 13개 기능은 2014년 2월에 신설되었다.

재난대응활동계획의 활용은 재난대응단계에서 다음의 세 가지 기능을 기대할 수 있다. 첫째, 유관기관과의 협력적 재난대응체계를 구축할 수 있다. 재난발생시 다양한 재난관리책임기관은 재난대응활동계획에 명시된 각각의 임무와 역할을 수행함으로써 기관별 임무와 역할에 대한 불필요한 갈등의 여지를 줄일 수 있다. 이러한 재난대응활동계획을 통해 재난관리책임기관 간 협력적 재난대응체계를 구축할 수 있을 것이다. 둘째, 기능 중심형 재난관리체계의 구축이다. 재난의 유형별 재

Table 6. Disaster response activity plans

| 재난 및 안전관리기본법 | |
|------------------------------|--|
| 제34조의4(기능별 재난대응 활동계획의 작성·활용) | <p>① 재난관리책임기관의 장은 재난관리가 효율적으로 이루어질 수 있도록 대통령령으로 정하는 바에 따라 기능별 재난대응 활동계획(이하 “재난대응활동계획”이라 한다)을 작성하여 활용하여야 한다.</p> <p>② 국민안전처장관은 재난대응활동계획의 작성에 필요한 작성지침을 재난관리책임기관의 장에게 통보할 수 있다.</p> <p>③ 국민안전처장관은 재난관리책임기관의 장이 작성한 재난대응활동계획을 확인·점검하고, 필요하면 관계 재난관리책임기관의 장에게 시정을 요청할 수 있다. 이 경우 시정 요청을 받은 재난관리책임기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 재난대응활동계획의 작성·운용·관리 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> |
| 재난 및 안전관리기본법 시행령 | |
| 제43조의5(기능별 재난대응 활동계획의 작성·활용) | <p>① 법 제34조의4제1항에 따른 재난대응 활동계획(이하 “재난대응활동계획”이라 한다)에는 다음 각 호의 기능이 포함되어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 재난상황관리 기능 2. 긴급 생활안정 지원 기능 3. 긴급 통신 지원 기능 4. 시설피해의 응급복구 기능 5. 에너지 공급 피해시설 복구 기능 6. 재난관리자원 지원 기능 7. 교통대책 기능 8. 의료 및 방역서비스 지원 기능 9. 재난현장 환경 정비 기능 10. 자원봉사 지원 및 관리 기능 11. 사회질서 유지 기능 12. 재난지역 수색, 구조·구급지원 기능 13. 재난 수습 홍보 기능 |

난관리책임기관의 지정은 유관기관별 기능의 중복 및 회피 등의 문제가 발생할 여지가 있다. 그러나 재난대응 시 필요한 필수 기능을 중심으로 그 임무와 역할을 규정함으로써, 조직 중심형 대응체계를 기능 중심형 대응체제로 전환하는 효과를 기대할 수 있다. 특히, 복잡하고 대규모의 재난 발생 시 기능 중심의 재난대응체계는 조직간 중복과 상충의 문제를 해결할 것으로 기대된다. 셋째, 재난대응체계의 표준화 및 간소화할 수 있다. 13개 재난대응활동계획을 통해 복잡하고 다분화된 재난대응체계를 표준화하고 간소화할 수 있을 것이다. 다양한 재난대책본부 간 상이한 용어를 통일⁶⁾하고 유사한 기능은 13개 재난대응활동계획을 바탕으로 표준화 및 간소화할 수 있을 것이다(Choi, *et. al.*, 2015: 161).

2. 재난대응활동계획의 역할

우리나라의 재난관리체계는 분산관리형으로 재난의 유형에 따라 전담조직이 상이한 구조로 이루어져있다. 이로 인해 재난대응조직구조를 살펴보면 굉장히 다양

한 형태로 구성되어 있고, 대응조직구조는 법률로 규정되어 있어 이의 변화를 도모하기에는 많은 어려움이 있는 상황이다. 그러나 상이한 조직간 협력적 재난대응체계를 이루기 위해서는 조직 중심의 재난대응체계를 기능 중심형으로 변화시켜 분산관리형의 한계점을 보완할 수 있을 것으로 기대한다.

우리나라의 재난관리체계를 기능 중심형으로 변화시키기 위해서 필수적인 부분이 바로 재난대응활동계획이다. 재난대응활동계획은 상이한 조직과 기능을 표준화하고 통합하여 기존 재난관리체계의 한계를 보완하고 각 재난관리주체별 임무와 역할을 명확히 할 것으로 기대한다.

현재 우리나라의 재난대응체계는 첫째, 국민안전처와 지방자치단체이다. 국민안전처와 지방자치단체는 중앙재난안전대책본부와 지역재난안전대책본부(시·도, 시·군·구) 형태로 운영하고 있으며, 13개 재난대응활동계획을 통해 유관기관과의 연계체계를 구축하고 있다. 둘째, 재난관리주관기관의 장을 중심으로 하는

6) 지역사고수습본부, 지역재난안전대책본부, 통합지원본부, 긴급구조통제단 등 대표적인 재난대응조직들이 수행하는 기능은 유사하나 대응조직은 대책본부 별 상이하게 구성·운영되고 있다. 이러한 대응체계를 13개 재난대응활동계획으로 표준화할 수 있을 것이다.

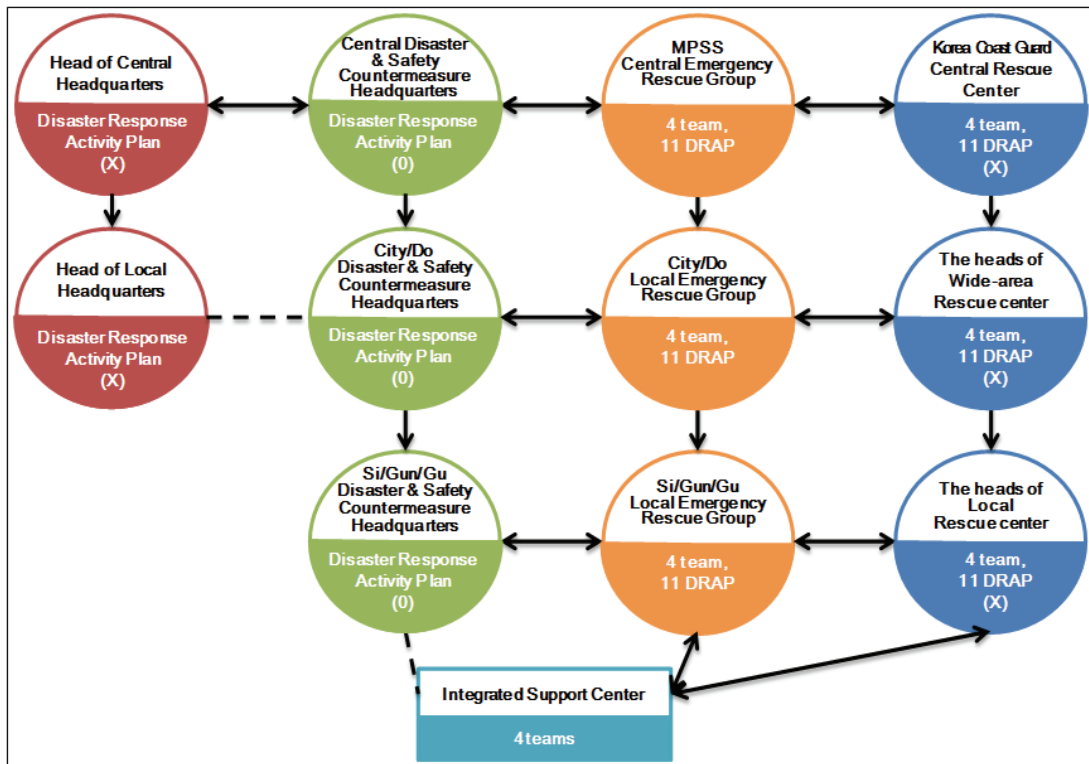


Figure 7. Linkage by DRAP

중앙 및 지역사고수습본부는 재난대응은 재난대응 매뉴얼(위기관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼 등)에 근거하여 대응조직 및 체계를 구성하여 운영한다. 셋째, 중앙소방본부 중심의 중앙 및 지역긴급구조통제단은 11개 기능별 대응계획을 통해 연계체계를 구축하고 있다. 마지막으로 해양경비안전본부 중심의 중앙구조본부, 광역·지역구조본부 등으로 구분할 수 있다. 현실적으로 이렇게 다양한 재난현장대응체계가 운영되고 있으나, 이 제도를 표준화된 대응체계로 묶어 내지 못하는 것도 경로의존성(path dependency)의 발현으로 이해할 수 있다. 기존의 제도에 의해 형성된 관계가 새로운 제도의 형성과정에 대한 각 행위자들의 영향력을 상이하게 만드는 것으로 표준화된 재난대응체계의 구축이 용이하지 않은 것으로 설명할 수 있다(Hall & Taylor, 1964: 954).

이러한 문제의 해결점으로 제시하는 것이 바로 재난 대응활동계획을 통한 표준화된 상호 협력체계이다. <Figure 7>과 같이 다양한 형태와 기능체계는 대규모 및 복합적 재난의 발생 시 협력적 재난대응체계를 이루

며, 재난관리 기관 간 시너지 효과를 발휘하기에는 한계가 있다. 이렇게 다양한 형태의 대책본부 간 협력을 위해서는 조직간 협력의 개념보다는 기능별 역할구분과 책임의 공유가 필요하다. 부처별 칸막이와 직급의 높고 낮음 등의 한계점을 극복하기 위해서는 재난대응 단계에서의 각각의 재난관리책임기관별 기능별 책무를 완수하는 방식으로 변해가야 할 것이다. 누가 현장지휘자가 되어야 하는가? 즉, 다양한 대책본부 간 누가 지휘권을 갖는가에 대한 문제보다는 각각의 필수 기능을 미리 정해 놓은 재난대응활동계획에 따라 수행하도록 해야 할 것이다.

V. 결론

재난은 인류 역사에서 원하던 원하지 않던 항상 우리 곁에 있어왔으며, 현재의 과학기술로는 이러한 재난의 발생을 미리 예측하거나 억제하는 것은 불가능한 상황이다. 다만, 지속적인 과학기술의 발달과 재난 피해의 경감을 위한 노력으로 자연재난의 경우 일부 예측 가능

하고 대비할 수 있는 시간적인 여유를 가질 뿐이다. 그러나 사회적 재난의 경우 경험도 부족하고 이에 대한 예측 또한 불가하여 대비책을 마련하기에 많은 어려움이 있는 것이 사실이다. 그렇기 때문에 재난관리에서 무엇보다 중요한 점은 재난의 피해가 2차, 3차로 확산되는 것을 억제할 수 있어야 하며, 이를 위해서는 단일 부처 및 조직만의 역량으로는 한계가 있을 수밖에 없다는 점이다. 그로 인해 정부부처와 지방자치단체 그리고 민간부문 등 모든 사회구성원이 책임을 공감하고 협력해야 한다.

우리나라의 재난대응체계는 재난의 유형별 책임기관이 지정되어 있는 조직 중심형 분산관리방식이다. 이로 인해 복합재난이나 대규모 재난 시 부처별 임무와 역할의 구분이 어려울 수밖에 없다. 특히, 우리나라의 인사관리제도는 계급제와 순환보직제를 기반으로 하고 있어, 거버넌스 형태의 협력적 재난대응체계를 구축하고 수평적 네트워크 형태의 재난대응체계를 운영하기에는 많은 한계가 있다. 현실적으로 재난현장에서의 전문성과 경험을 중요하게 고려하기 보다는 계급과 직급의 높고 낮음을 따지는 문화가 형성된 것은 이러한 우리나라의 문화와 제도에 의해 기인한 어쩔 수 없는 현실인 것이다. 이렇게 조직중심의 분산관리방식의 한계점을 개선하고 보다 유기적인 재난대응체계로 개선해 나가기 위해서는 기능 중심형 협력적 재난대응체계로의 개선이 필요하다. 계급과 직급, 조직에 한정되지 않으며, 필요한 기능 중심으로 재난에 통합적으로 대처할 수 있는 협력적 재난대응체계로 개편되어야 할 것이다.

통합적 재난관리체계를 운영하는 미국은 현장지휘체계의 조직과 대응체계, 자원관리 등을 표준화하였으며, 이와 함께 현장지휘체계 내에서 긴급지원기능(ESF)을 퍼즐조각 맞추듯이 적용시켜 대응역량을 확장시킨다. 표준화된 조직체계 내에서 블록을 맞추듯이 필요한 기능을 모듈화하고 조합하여 대응하는 형태가 미국의 현장대응체계의 특징으로 설명할 수 있다. 이렇게 기능별 대응체계를 구축함으로써, 재난의 유형별 대응이 아닌 포괄적이고 통합적인 재난대응체계를 이루고

있으며, 다양한 기관 간 협력적 재난대응체계가 이루어지고 있다.

미국과의 재난관리체계 비교를 통해서 파악할 수 있는 착안 사항은 첫째, 재난의 유형별 대응체계를 운영하는 우리나라는 조직중심의 폐쇄적인 대응전략이 아닌 부서 간 협력을 위한 기능적 연계를 강화시켜야 한다. 둘째, 중앙정부 중심의 대응체계에서 현장 및 지방정부의 역량을 강화시킬 수 있어야 한다. 중앙정부와 지방정부간의 협력적 관계가 무엇보다 중요하다고 볼 수 있다. 이를 위해 논의하고 보완해야 할 것이 재난대응활동계획이다. 현재 재난대응활동계획은 「재난및안전관리기본법」에 명시되어 있으며, 국가안전관리기본계획과 시·도, 시·군·구 안전관리계획의 지침을 통해서 제시된 사항이다. 앞으로 국민안전처를 중심으로 현장에서 활용될 수 있는 재난대응활동계획의 지침이 개발·보완되어야 할 것이다.

재난대응활동계획은 주요한 재난대응활동들을 미리 규정하고 재난관리책임기관에게 명확한 임무와 역할을 부여함으로써, 재난 발생 시 부처 간 업무 분배 및 책임 소재 등의 갈등을 최소화하여 신속한 대응이 이루어지도록 대비·대응하는 것이다. 이를 통해 기능 중심의 재난대응역량을 강화하고 조직간 편 가르기 문화와 책임 회피 등의 부정적인 면을 개선하는데 기여할 것으로 보인다. 재난대응활동계획의 구축을 통해 모든 재난에 필요한 필수 기능 중심의 기관 간 협력적 재난대응체계를 구축할 수 있을 것으로 기대한다.

References

- Bae, Young Son, Won Hoi Koo, Ho Joon Shin, and Min Ho Baek. 2014. A Study on the Consciousness of Fire-fighting Officers for the Establishment and Revitalization of Integrated Disaster Management System. *Journal of the Korean Society of Disaster Information*. 10(1): 151-158.
- Bissell, Rick. 2006. Definitions, Background, and Differences Between Disasters and Catastrophes. *9th Annual Emergency Management/Homeland security/Defence Higher Education*

- Conference. June: 6-8.
- Brooks, JoAnn., Bodeau Deb, and Fedorwicz Jane. 2012. Network Management Emergency Response: Articulation Practices of State-Level Managers-Interweaving Up, Down, and Sideways. *Administration & Society*. 45(8): 911-948.
- Choi, Woo Jung, Chang Jae Kwak, Young Joo Kim, Sang Kyu Rheem, Jin Hee Park, Hyun Seung Jo, Joo Hyuk Park, and Sun Beom Lee. 2015. *A Strategy for Building a Standardized Framework of National Disaster Management*. National Disaster Management Institute.
- DHS. 2008. *National Incident Management System*. FEMA, Department of Homeland Security.
- DHS. 2011. *National Preparedness Goal*. FEMA, Department of Homeland Security.
- DHS. 2013. *National Response Framework*. FEMA, Department of Homeland Security.
- Dynes, Russell R. 1978. International Relations in Communities under Stress. E. L. Quarantelli(ed.). *Disasters : Theory and Research*. Beverly Hills, CA: Sage Publications Inc.
- FEMA. 2013. *ICS 300 Student Manual*. Department of Homeland Security.
- Hall, P. A. and C. R. Taylor. 1996. The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change. *Economy and Society*. 21(4): 397-429.
- Jang, Tae Hyun. 2004. *A Study of Korea's Integrated Disaster Management System*. Master's thesis. Inha University.
- Kim, Jin Won, Joong Koo Kim, Min Ho Baek, Sung Chun Woo, Ki Bong Choi, and Young Ho Hong. 2012. *Disaster Management*. Donghwagisool.
- Kapucu, Naim., and Qian, Hu. 2014. Understanding Multiplexity of Collaborative Emergency Management Networks, *American Review of Public Administration*. October: 1-19.
- Lee, Jae Eun, et. al., 2006. *Disaster Management*. DYMBOOK.
- Milward, H. B., K. G. Provan, A. Fish, K. R. Isett, and K. Huang. 2010. Governance and Collaboration: An Evolutionary Study of Two Mental Health Networks[Special Issue]. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 19: 895-915.
- O'Toole, L. J. 1997. Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration. *Public Administration Review*. 57: 45-52.
- Rheem, Sang Kyu. 2015. Exploratory Study on Developing Cooperative Disaster Response Capabilities. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 11(7): 1-17.
- Song, Chang Young. 2012. *Strengthening the Capability of Disaster Management for Advanced Disaster Safety*. Enpyeong-gu office.
- The City of Hampton. 2015. *City of Hampton Emergency Operations Plan abstract*. Hampton City.
- The County of Beaxar. 2010. *Emergency Management Plan*. The County of Beaxar.
- The County of Midland. 2013. *Basic Plan to the Midland County Emergency Operations Plan*. The County of Midland.
- The State of California. 2009. *State of California Emergency Plan*. The State of California.
- The State of Florida. 2012. *The state of Florida Comprehensive Emergency Management Plan*. The State of Florida.
- The State of Texas. 2013. *State of Texas Emergency Management Plan*. The State of Texas.
- Korean References Translated from the English*
- 김진원, 김중구, 백민호, 우성천, 최기봉, 홍영호. 2012. 재난관리론. 동화기술.
- 배영선, 구원희, 신호준, 백민호. 2014. 통합재난관리체계 구축 및 활성화를 위한 소방공무원 의식조사 연구. 한국재난정보학회논문집. 10(1): 151-158.
- 송창영. 2012. 은평구의 재난관리 역량강화 등을 위한 재난안전에 대한 선진화 방안 연구. 은평구청.
- 임상규. 2015. 협력적 재난대응역량 강화를 위한 시론적 연구. 한국위기관리논집. 11(7): 1-17.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 장태현. 2004. 한국재난통합관리체제에 관한 연구. 인하대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 최우정, 광창재, 김영주, 임상규, 박진희, 조현승, 박주혁, 이선범. 2015. 국가재난관리 표준프레임워크 구축 전략. 국립재난안전연구원.

Received: Jan. 13, 2016 / Revised: Apr. 11, 2016 / Accepted: Apr. 20, 2016

재난대응활동계획 기반의 협력적 재난대응체계 연구

국문초록 효과적인 재난대응을 위해서는 모든 부처와 기관이 협력적 재난대응체계를 구축해야 한다. 그러나 우리나라의 재난대응체계는 재난의 유형별로 책임기관이 지정되어 있는 조직 중심형 분산관리방식을 채택하고 있다. 이러한 한계점을 개선하고 보다 유기적인 재난대응체제로 개선해 나가기 위해서는 기능 중심형 협력적 재난대응체제로의 개선이 필요하다. 이를 위해 논의하고 보완해야 할 것이 재난대응활동계획이다. 재난대응활동계획은 주요한 재난대응활동들을 미리 규정하고 재난관리책임기관에게 명확한 임무와 역할을 부여함으로써, 재난 발생 시 부처 간 업무 분배 및 책임소재 등의 갈등을 최소화하여 신속한 대응이 이루어지도록 대비·대응하는 것이다. 이를 통해 기능 중심의 재난대응역량을 강화하고 조직 간 편 가르기 문화와 책임 회피 등의 부정적인 면을 개선하는데 기여할 것으로 보인다. 본 연구에서는 기존의 조직중심의 재난대응체계를 기능중심의 협력적 재난대응체제로 전환하기 위한 정책대안으로 13개 재난대응활동계획의 활용방안과 그 역할을 제시하고자 한다. 이를 위해 우리나라와 미국의 재난대응체계를 조직구성 및 운영체계를 중심으로 비교·분석하였다.

주제어 : 협력적 재난관리체계, 13개 재난대응활동계획, 긴급지원기능(ESFs)

- Profiles**
- Sang Kyu Rheem** : He received his Ph.D. from Yonsei University, Korea in 2011. He is a senior research officer of the division of Disaster Prevention Research at National Disaster Management Institute. Areas of his interest are crisis and emergency management, Organization studies and e-government. The recent research articles are “Exploratory Study on Developing Cooperative Disaster Response Capabilities(2015)”, “Smart Disaster Management Strategies Utilizing Big Data(2014)”, and “A Study on the Relationship between Urban Decline and Disaster(2013)”(rsk0115@gmail.com).
- Woo Jung Choi** : He received his M.A. and Ph.D. from Kookmin University, Korea in 2008. He is a senior research officer of the division of Disaster Prevention Research at National Disaster Management Institute. Areas of his interest are crisis and emergency management, Prevention of Urban Flooding. The recent research articles are “Efficiency Analysis of Natural Disaster Damage Investigation System using Smartphones(2014)” and “A Study on the Improvement of the Field Survey for the Scientific Investigation Analysis(2012)”(cwj3464@gmail.com).
- Chang Jae Kwak** : He received his Ph.D. from Kumoh National Institute of Technology, Korea in 2012. He is working for National Disaster Management Institute. Areas of his interest are disaster management, disaster management assessment, analysis of infiltration and method of water resources management. The recent research articles are “Estimation of Runoff Coefficient through Infiltration Analysis by Soil Type(2015)”, “An Assessment of Flooding Risk Using Flash Flood Index in North Korea -Focus on Imjin Basin-(2015)”(water203@korea.kr).
- Keum Ho Oh** : He received his Ph.D. from Yonsei University, Korea in 1998. He is the director of Disaster Prevention Research Division at National Disaster Management Institute. Areas of his interest are disaster policy and safety of living. The recent research articles are “A Study on Improved Emergency Management System -Focused on Response to Diffusion of Oil Spilled in Marine-(2015)”, “A Study on the Policy Direction of Child Safety Policy based on Child Protection Concept(2014)”, “A Study on Standard Research Classification of Disaster/Safety Research Arena(2013)”(dhrmagh@gmail.com).