

Local Governments' Disaster Management Assessment Indicators and Quality of Life

- Focused on the 2015 Disaster Management Indicators -

Sang Ok Choi[#], Jeong Ho Lee⁺

¹ Department of Public Administration, Korea University, Anam-dong 5-ga, Seongbuk-gu, Seoul, Republic of Korea

² Graduate School of Policy Studies, Korea University, Anam-dong 5-ga, Seongbuk-gu, Seoul, Republic of Korea

Abstract

The disaster management assessment indicator system plays a critical role in increasing efficiency of disaster management. The main goal of this study is to look at the weaknesses of disaster management indicators that local governments in South Korea have been utilizing and propose the adoption of "Quality of Life" as an additional indicator item to improve the disaster management indicator system in Korea. To accomplish this goal, we carefully assessed the contents of the UN ISDR's disaster management indicators and discussed which of their indicators would be proper to measure the "Quality of Life".

Key words: quality of life, disaster management indicators, local governments

1. 서론

최근 우리나라에서 발생하고 있는 재난들은 지속적으로 대형화·복잡화 되어 가고 있다. 이러한 현상은 현재 우리나라에서 발생하고 있는 다양한 재난의 피해를 최소화하기 위해서는 재난관리 책임기관에 대한 보다 철저한 사전점검이 어느 때 보다도 중요시 된다고 할 수 있을 것이다. 많은 재난관리 전문가들은 전체 재난관리단계 중에서 재난이전(pre-disaster)적 의미를 담고 있는 재난점검이 재난관리의 전체적인 업무성과의 효율성을 높이는데 있어서 상당히 중요한 역할을 한

다는 사실에 동의하고 있다. 그러므로 우리나라의 재난관리 책임기관 중의 하나인 지방자치단체(광역자치단체와 기초자치단체)를 연구대상으로 하여 현재 그들이 사용하고 있는 재난관리 점검지표의 내용을 살펴보고 점검지표를 좀 더 체계적으로 발전시킬 수 있는 대안이 무엇인지를 모색해 보는 것은 큰 의미가 있다고 할 수 있을 것이다. 이러한 연구목적을 이루기 위해서 본 연구는 우선적으로 우리나라 지방자치단체의 재난관리 점검지표와 UN ISDR의 재난관리 점검지표의 각각의 내용을 비교·분석한 뒤 우리나라 지방자치단체의 재난관리 점검지표의 부족한 부분이 무엇이 되는지 또한

[#] The 1st author: Sang Ok Choi, Tel. +82-02-3290-2284, e-mail, sangchoi@korea.ac.kr

⁺ Corresponding author: Jeong Ho Lee, Tel. +82-02-3290-1380, Fax. +82-02-925-1751, e-mail, belief77@korea.ac.kr

그것을 보충할 수 있는 새로운 지표항목으로써의 삶의 질(Quality of Life)의 내용을 포함시키는 것이 재난관리 점검지표의 발전에 어떠한 의미가 있는지를 살펴보고자 한다.

II. 우리나라의 재난관리 점검체계 분석

1. 우리나라 재난관리 점검체계

재난관리점검의 주요 목적은 재난관리행정에 대한 평가과정을 통해 재난관리 역량을 제고하고 기관별 자율과 책임행정을 강화하는데 있으며 아울러 재난관리책임기관에서 추진하는 재난관리 업무를 점검하고 그 결과를 환류하여 업무 효율성을 증대하고 선진재난관리체계를 구축할 수 있도록 돕는데 있다(Kim, *et. al.*, 2014; Lee, *et. al.*, 2014). 주요 점검대상은 재난관리 책임기

관인 지방자치단체, 중앙행정기관, 공공기관 및 단체이며, 지방자치단체에 대해서는 개인역량, 재난관리부서 역량, 재난관리네트워크역량, 기관역량 등으로 구분하여 재난관리를 점검하고 있다(Chungcheongnamdo, 2014). 재난관리 점검의 주체들을 살펴보면 시군구는 해당 광역자치단체(시도)에서, 우수 시군구 및 시도는 중앙합동점검단의 현장점검에 의해서 재난관리 점검이 이루어지고 있다. 즉 전국 17개 시도, 226개 시군구 전체에 대해 점검을 실시하고 있다(Ministry of Public Safety and Security, 2016). <Figure 1>은 광역시도 및 기초시군구 등 지방자치단체에 대한 재난대비 점검 절차를 도식화 한 것이며 자체점검·현장점검 항목만 확인하고 그 외는 국민안전처에서 실적을 분석한 후 점검에 반영하여 지자체 점검부담을 완화하여 운영하고 있다.

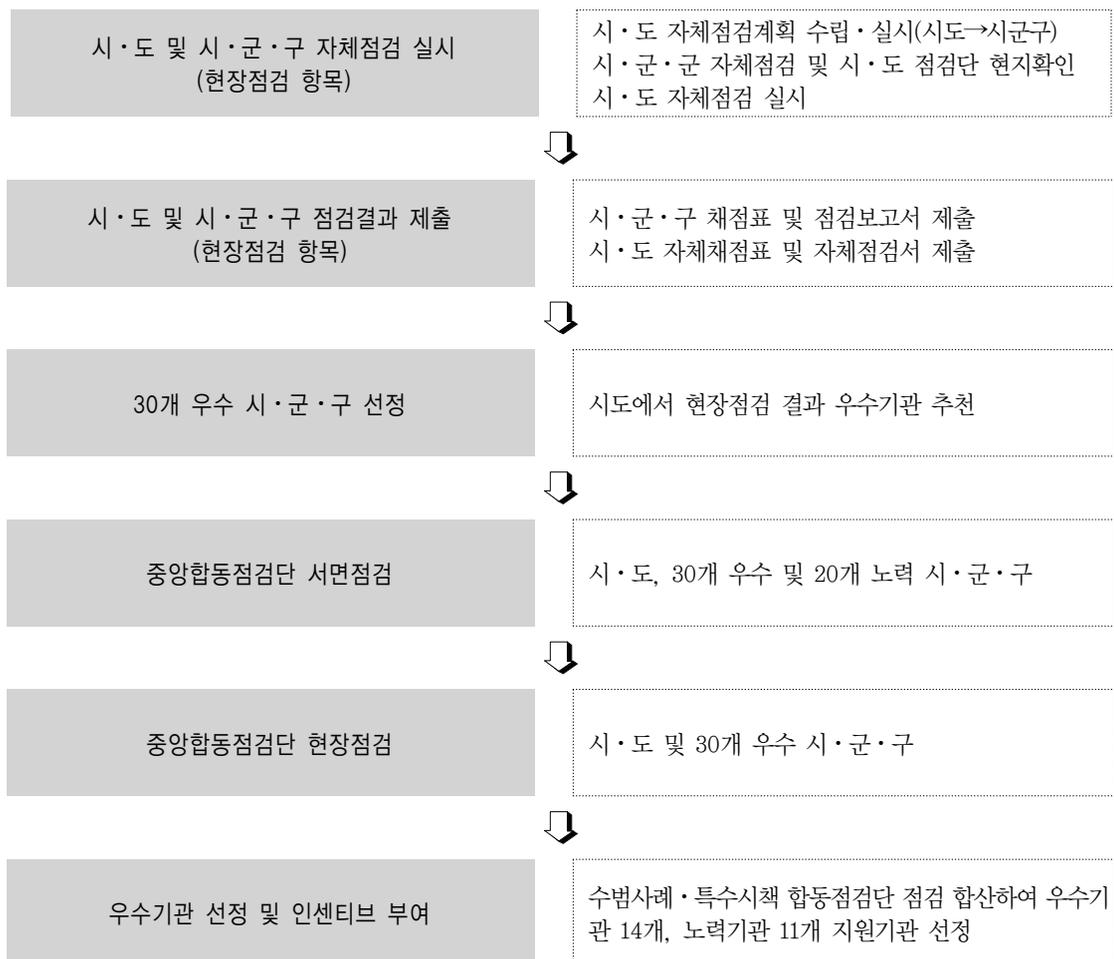


Figure 1. Disaster management assessment system of local governments

Table 1. Contents of local governments' disaster management assessment

	Items	Metropolitan Councils		Primary Local Authorities	
		Scores	%	Scores	%
Total		330	100	330	100
1. Individual Capacity	Subtotal	25	7.6	25	7.6
	1-1. Individual capacity	25	7.6	25	7.6
2. Disaster Management Department Capacity	Subtotal	130	39.4	130	39.4
	2-1. Preparedness and planning for disaster management	58	17.6	55	16.7
	2-2. Physical and institutional system construct of disaster management	72	21.8	75	22.7
3. Disaster Management Network Capacity	Subtotal	75	22.7	75	22.7
	3-1. Actors' knowledge and techniques	21	6.4	24	7.3
	3.2. Actors' cooperation system	54	16.3	51	15.4
4. Organization Capacity	Subtotal	100	30.3	100	30.3
	4-1. Leadership	26	7.9	26	7.9
	4-2. Administrative and financial supports	28	8.5	37	11.2
	4-3. Learning & Training Improvements	12	3.6	12	3.6
	4-4. Innovations	34	10.3	25	7.6
5. Add points & Deduct Points	Subtotal	0	0	0	0
	5-1. Add points	40	12.1	40	12.1
	5-2. Deduct points	-40	-12.1	-40	-12.1

Note: See the appendix to know about each item in the disaster management assessment indicators.

정부는 2005년도부터 지방자치단체를 시작으로, 중앙행정기관은 2006년부터, 공공기관은 2007년부터 재난관리 실태점검을 하고 있다. 매년 점검결과는 중앙안전관리위원회(위원장 국무총리)로 보고되고 있다. <Table 1>은 2015년도 지방자치단체 역량별 재난관리 점검기준으로 광역자치단체(시·도) 및 기초자치단체(시·군·구)의 점검분야 즉, 재난관리 역량별 점검항목에 따른 배점과 비율 그리고 점검의 성격을 나타낸 것이다. 이 표를 통해 점검기준 자체에 대한 파악뿐만 아니라 배점과 비율, 점검방식을 통해 점검항목별 중요도를 파악할 수 있다. 2015년 재난관리 점검지표의 내역을 보면 광역자치단체(시·도)와 기초자치단체(시·군·구)의 배점이 총 330점으로 같다. 두 지방자치단체는 개인역량분야 25점, 재난관리부서역량분야 130점, 재난관리네트워크역량분야 75점, 기관역량분야 100점, 가·감점 ±40점을 똑같이 배점하고 있다. 하지만 <Table 1>에서 보여지는 바와 같이, 두 지방자치단체는 6개의 재난관리 점검항목에서 상이한 점수를 배점하고 있다. 한편으로는 가·감점 항목을 40점(12.1%)을 뺀으로써 지방자

치단체별 재난경감 노력을 인센티브로 반영하고 있음을 알 수 있다(MPSS, 2015).

2. 우리나라 재난관리 점검체계 평가

우리나라의 재난관리 점검지표를 살펴보면 국가 재난관리기준과 UN ISDR 진단항목의 세부항목에 맞게 점검지표를 강화하고 항목별 반영비율을 반영하고 있음을 알 수 있다. 우리나라의 지자체 재난관리 점검지표의 장점은 다음과 같이 다섯 가지로 요약할 수 있다. 1) 재난의 과정 및 단계, 조직중심으로 평가지표가 이루어져 있어 재난대비를 위한 외형적인 구조와 체계를 평가하기에 용이하다. 2) 공공기관 행위자를 중심으로 지표가 구성되어 책임소재와 역할을 명확히 하고 있다. 3) 계획, 예산 등 제도화된 가시적인 성과물을 대상으로 하고 있기 때문에 평가대상이 명확하다. 4) 점검항목별 배점과 비율이 명확하게 표시되어 있어 항목간의 중요도 파악이 가능하다. 5) 개별 항목별 측정지표와 기준이 세부적이고 명확하여 정확한 평가가 가능하다는 점을 들 수 있다.

1) 주요 점검분야는 개인역량, 재난부서역량, 네트워크역량, 기관역량 등이다(MPSS, 2015).

III. UN ISDR 재난관리 점검체계 분석

1. UN ISDR재난관리 점검체계

UN ISDR(International Strategy for Disaster Reduction, 국제연합 재해경감 국제전략사무국)은 1999년 기후변화에 따른 대규모 자연재해를 경감하기 위해 UN 사무국내 설립되었다(UN ISDR, 2013). 본 기구의 기능은 UN 산하 재해경감 관련기구 간 협력업무를 총괄조정하고 장기적인 글로벌 재해경감 전략 및 재해에 강한 국제사회를 구축하는데 있다. UN ISDR은 도시 스스로 재해에 강하고 지속가능한 도시 만들기를 촉구하는 UN 캠페인(Making Cities Resilient: My City is Getting Ready)이다.

본 캠페인의 근간은 2005년 UN에 의해 승인된 효고 프레임워크(The Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters (HFA) / 18 to 22 January, 2005)로 일본 Kobe시 Hyogo현에서 열린 세계재해경감회의(World Conference on Disaster Reduction)에서 도출되었다(UN ISDR, 2013). 본 프레임워크는 거시적 틀로서 재난과 관련된 국가, 지방, 국제단체의 역할을 구체화하고 있는데 지방수준의 재난을 감소시키기 위한 권한과 자원의 분권화를 강조한다. 또한 공동체와 국가의 사회적 경제적 환경적 자산과 인명의 손실을 줄이는 데 목표가 있다. 효고 프레임워크가 강조하는 실천방향은 다음의 다섯 가지로 요약된다. 1) 제도적 역량의 강화: 강력한 제도적 실행력을 갖춘 국가와 지방자치단체가 재해위험감소를 최우선시 하도록 한다. 2) 위험파악: 재난위험의 파악, 평가, 감시와 이를 통한 조기 경보체계 확보에 중점을 기한다. 3) 이해와 인지 강화: 안전문화의 형성과 모든 수준의 회복력 강화를 위해서 지식, 혁신, 교육 강조한다. 4) 위험의 감소: 토지사용계획, 환경적, 사회적, 경제적 조치를 통한 잠재적 위험요소의 감소시키는 것을 목표로 한다. 5) 재난 대응 준비 완료: 전방위에서 효과적 대응을 위한 재난 예방역량의 강화를 제고한다. <부록 2>에서 보여지는

보와 같이 UN ISDR 캠페인의 점검항목은 필수 10개 세부 41개로 구성되어 있다.

2. UN ISDR 점검체계 평가

UN ISDR의 점검체계의 특징은 재난대비 주체 및 보호대상의 측면에서 살펴보았을 때 우선적으로 재난관련 지방조직의 역량을 강화하고 있다. 즉 국가단위가 아닌 지방단위에서의 재난관리에 초점을 둔 지표들을 사용하고 있다. 또한 재난관리를 위한 네트워크 구조를 강조함으로써 지방정부간, 지방과 중앙간, 지방정부와 지방정부간 관계를 중시한다. 그리고 민간의 참여와 협력을 강조하여 재난관련 의사결정, 재난대비 훈련, 시민들의 생태계 복원, 보호, 관리, 민간부문의 환경계획 참여, 정보시스템 운영 등에서 시민들의 참여를 강조한다. 이를 위해 협력과 관련해 민관합동 훈련의 주기적 실시를 중요시 한다. 기업의 역할을 강조하면서 지역사회 내 기업관련 단체와 민간기업의 재난관련 활동에 참여를 강조한다고 할 수 있다. 한편으로는 보호의 대상을 확대하고 있는데 인간 중심적 재난대비나 복구에서 벗어나 생태계를 복원, 보호, 관리까지를 포함한다. 그리고 사회적 취약 계층을 보호하기 위해서 재난 대비 정책에서 사회적 취약계층, 재난취약계층을 고려한 재해경감 정책과 실행을 강조한다.

UN ISDR은 재난관리 시스템을 발전시키기 위해서 다양한 수단을 활용하고 있다. 1) 재정과 자원을 고려(재난관리의 실행력 담보를 위해서 제1의 목표로서 예산의 확보와 배정을 강조하고 재난 복구를 위한 자원과 자원 확보가 필수적이다), 2) 유인 시스템의 활용(시민과 기업의 참여 유도를 위해 유인책을 제시하고 있다), 3) 과학적 평가와 전문성 강조(재해 취약시설, 주요기간시설 등에 대한 과학적 평가를 주기적으로 실시하며 복구를 위해 전문지식을 활용한다), 4) 위험정보의 공개와 공유(재난관련 정보가 조직내부뿐만 아니라 외부와의 소통을 위해 활용된다), 5) 제도간 결합, 통합 강조(위험평가 제도와 재난관리 계획 등이 각종 규제와 도시개발 계획 등에 반영되도록 한다. 아울러 토지이용

정책, 도시기반시설 등과 관련된 법 규정시 재난 위험도를 반영하는 한편 재난정책과 환경계획간 통합성 확보를 위해 노력한다), 6) 기간시설에 대한 위험평가 및 재해시 복구 강조(학교, 병원, 보건 시설 등에 대한 재난위험 및 규칙준수 평가, 재난 시 가동 및 복구 계획, 정기적 훈련 등을 강조한다), 7) 교육·훈련 및 시민 안전의식 제고(재해위험 경감을 위해 일반인에 대한 훈련 뿐만 아니라 리더에 대한 훈련, 위험경감 관련 내용의 교과과정 반영, 대피 또는 훈련에 대한 시민 인지도 제고 등을 강조한다), 8) 경보 시스템 정비(재난발생 시 대응을 위한 허브로서 조기경보센터를 강조하고 센터를 중심으로 의사전달 시스템 구축 및 주기적 훈련 실시한다), 9) 심리적 지원까지 포함(재난발생시 물질적 복구뿐만 아니라 심리적 측면의 복구까지 지원하도록 유도한다)하고 있다.

위의 내용을 토대로, UN ISDR 점검항목의 장점은 1) 중앙통제 지향성에 벗어나 지방의 자율성 강조 2) 거시적 관점에서 재난대비 인프라 강조, 3) 재난의 쟁점과 문제해결형 중심으로 점검항목 설정, 4) 전반적인 재난대비 행·재정 체계 평가에 유리, 5) 지역사회 주민, 공동체, 기업 등 다양한 주체의 재난대비 및 복구능력 평가 가능, 6) 위험지역에 대한 사전예방체계 구축 등 보다 종합적인 지표를 사용, 7) 시민, 기업 등의 민간 주체의 참여 강조, 8) 생태계까지 고려한 보호대상의 광범위성, 9) 재난관련 제도와 일반 제도(토지이용계

획, 환경계획)간 결합 및 이들 간 통합을 강조한다는 점이 될 것이다.

IV. 한국과 UN ISDR 재난관리 점검지표 비교와 삶의 질(Quality of Life) 적용

두 재난관리 점검체계 프레임워크간의 차이점을 볼 때 대체적으로 우리나라 재난관리 점검지표는 재난과정 및 공공 조직 중심인데 반해 UN ISDR은 재난 문제의 해결과 파트너십 중심이라고 할 수 있다. 세부적인 차이점을 정리하면 다음 <Table 2>와 같다.

이상의 비교·결과를 살펴보았을 때 한국과 UN ISDR 점검지표 간에는 평가요소의 공통성이 있으나 지표의 목적과 근본적인 차이를 보이고 있음을 알 수 있다. 한국의 재난관리 점검지표는 UN ISDR의 재난관리 점검지표와 비교하였을 때 공공부문 주체를 중심으로 한 미시적 행위와 결과에 초점을 두고 있어, 행위자간 관계구조, 생태계, 지역사회, 지방자치단체 사이의 관계구조 등에 대한 거시적 차원의 평가지표가 취약한 것을 알 수 있다. 즉 시민조직과의 협업평가를 평가할 수 있도록 지방자치단체, 시민, 기업간 협력체제를 구축하고 이에 대한 평가가 필요하다고 할 수 있다. 또한 한국의 경우 시민과 시민단체 미성숙, 기업들의 관심 부족 등이 존재하기에 이들에 대한 지원과 참여 유도를 이끄는 재난관리 협업체제의 구축이 시급하다고 할 수 있을 것이다. 이를

Table 2. Comparison between UN ISDR's disaster management assessment indicators and Korean disaster management assessment indicators

	UN ISDR's Disaster Management Assessment Indicators	Korean Disaster Management Assessment Indicators
○ Indicators	○ 10 essential indicators and 41 key questions per essential indicator	○ 4 essential indicators and 75 questions related to 4 essential indicators
○ Main Points	○ Social networks and cooperation	○ Public organizations' capacities in managing disaster and emergency
○ Main Actors	○ Civil organizations, public organizations, NGOs, etc.	○ Both central governments and local governments
○ Scope of Disaster	○ Including psychological shocks of post-disaster	○ Focusing on physical damages
○ Characteristics of Indicators	○ General disaster management assessment indicators	○ Specific disaster management assessment indicators
○ Range of Indicators	○ Including both natural disasters and social disasters (There are items asking a resident's quality of life)	○ Focusing on actors' capacities(There are not items asking a resident's quality of life)
○ Main Points of Evaluation	○ Emphasizing the recovery stage(post-disaster)	○ Emphasizing the prevention stage(pre-disaster)

Note: Refer to the appendix to know about the contents of both UN ISDR's disaster management assessment indicators and Korean disaster management assessment indicators.

Table 3. “Quality of Life” and its meaning in disaster management

	Economic Approach	Sociological Approach	Psychological Approach
Background	- Using “Quality of Life” as an indicator to measure social development after the World War II	- Studying determinants that analyze a relationship between “Quality of Life” and social factors since the 1940s	- Using “Quality of Life” to study human behavior since the 1960s - Subjective experience focusing on happiness
Understanding “Quality of Life”	- A social indicator to measure a degree of social development	- A factor explaining a social phenomenon	- An explanatory factor accounting for a human behavior
Perspectives to “Quality of Life”	- “Quality of Life” meaning both public goods and private goods - Social capital fostering workforce, local governments’ competition, and local development	- “Quality of Life” and QoL’s determinants influence each other - Focusing on a fact that QoL’s determinants lead a change of a specific society, group, and region	- Treating “Quality of Life” as a total evaluation for each life area experience - Focusing on a psychological factor and evaluation criterion of “Quality of Life”
Implication of “Quality of Life” in disaster management	- Emphasizing “Quality of Life” as a policy goal and final goal of disaster management	- Focusing on looking at a policy tool to improve a resident’s “Quality of Life” in managing disaster	- Emphasizing a resident’s happiness level in delivering a disaster management service

Note: We edited Ko & Choi(2012)’s original table and applied some contents of “Quality of Life” to the disaster management area.

위해 시민과 기업의 참여를 위한 유인체계를 설계하고 집행하는 것이 필요할 것이다(Choi, 2009).

한편으로는 지표의 범위에 있어 UN ISDR은 지방자치단체의 주민들의 삶의 질(Quality of Life)을 평가할 수 있는 항목을 포함하고 있지만 한국의 점검지표는 주민들의 삶의 질을 평가할 수 있는 항목을 가지고 있지 않아 이에 대한 신속한 조치가 요구되어지고 있다. Ko & Choi(2012)는 조직(지방자치단체)을 구성하고 있는 조직원(주민)들의 삶의 질을 공공가치로써 설명하면서 정부활동의 역량을 측정하는데 있어서 아주 중요한 요소임을 강조하고 있다. <Table 3>은 삶의 질에 관한 다양한 학문적 내용이 재난관리에 있어서 어떠한 함의를 가지고 있는지 보여주고 있다. 조직적 수준에서 역량의 의미는 “조직이 정책이나 프로그램을 수행을 위해 가용할 수 있는 능력과 의지”(Deci, 1980)로 정의되고 있으며 “개인 또는 조직의 현재 및 장래 활동을 가능하게 하고 조직의 성과를 만들어내는 제반 보유 능력”(Kim & Kwon, 1999)으로 해석되고 있다. 그러므로 본 논문의 주제인 지방자치단체의 재난관리 측정역량을 제고하는

데 있어서 지방자치단체의 내부적 성격을 대표할 수 있는 지표들을 평가요소에 포함시키는 것은 매우 중요한 일이 될 것이다. 즉 UN ISDR의 재난관리 점검지표에는 포함되어 있지만 우리나라의 지방자치단체의 재난관리 점검지표에는 포함되어있지 않은 주민들의 삶의 질과 관련된 항목들이 추가될 필요성이 있다²⁾.

V. 결론

본 연구는 한국의 지방자치단체가 좀 더 나은 재난관리역량을 발휘 할 수 있게 하기 위해서 한국의 지방자치단체의 재난관리 점검지표와 UN ISDR의 재난관리 점검지표를 비교·분석하였다. 두 재난관리 점검지표의 비교 결과를 나타내는 <Table 2>는 한국의 재난관리 점검지표가 다음과 같은 문제점을 안고 있음을 지적 하고 있다. 첫째, 기관중심으로 지표가 구성되어 있어 지역사회 자원과의 체계적인 연계성이 부족하다. 둘째, 재난관련 공공기관뿐만 아니라 시민단체를 축으로 하는 지역사회와 연계 등에 대한 평가지표가 부족하다. 셋째, 평가 비

2) 본 연구를 통해서 저자들은 UN ISDR 재난관리 점검지표 중 기반시설 보호지표와 환경 및 생태계 보호지표가 주민들의 삶의 질을 측정할 수 있는 역할을 할 수 있다고 본다(부록 2 참조). 기반시설 보호 지표와 환경 및 생태계 보호 지표 중 다음과 같은 항목을 통해 각 자치단체 주민들의 삶의 질을 평가할 수 있을 것이다(5-2: 모든 주요 학교, 병원, 보건 시설은 안전하며, 따라서 재난이 발생하는 동안에 구호 서비스를 제공할 수 있는가? 5-3: 지방정부와 중앙정부는 정기적으로 학교, 병원, 보건 시설의 상태와 건축 규정 준수 여부, 전반적 안전성, 기상 관련 위험 등을 평가하는 특별 프로그램을 설치하고 있는가? 8-2: 지방정부는 생태계 기능의 복구, 보호와 지속 가능한 관리를 위해 지원하는가? 8-3: 시민사회 단체와 시민들은 생태계 기능을 복구, 보호하고 지속 가능한 방향으로 관리하는 작업에 활발하게 참여하는가?)

중이 재난 발생 전 상황에 맞추어져 있어 재난 발생 후 상황에 대한 평가 비중이 상대적으로 낮다.

더욱이 연구결과는 한국의 재난관리 점검지표가 전체적으로 UN ISDR의 재난관리 점검지표와 비교해서 지나치게 미시적인 지표들을 사용하고는 있지만 현대 재난관리에서 중요하게 다루고 있는 주민의 삶의 질(Quality of Life)의 내용을 아직까지 지표에 포함하고 있지 않음을 지적하고 있다. 그러므로 본 연구는 한국의 재난관리 점검지표에 삶의 질과 관련된 항목들을 추가적으로 포함하기 위해 UN ISDR의 재난관리 점검지표를 고찰하고 그 중 기반시설 보호지표와 환경 및 생태계 보호지표를 측정하기 위해서 사용되고 있는 네 가지 질문사항들을 주민의 삶의 질을 측정하는 도구로써 사용할 것을 제안하였다. 이는 앞으로 재난관리 점검지표에 주민의 생활의 질과 관련된 요소들이 지방자치단체의 재난관리 점검지표의 항목으로써 사용 될 수 있는 논거를 제시함에 그 의의가 있을 것이다.

감사의 글

이 논문의 일부는 고려대학교 특별연구비(K1507711)와 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구(NRF-2012S1A5A8023494)임.

References

- Choi, Sang Ok. 2009. Emergency management and collaborative Governance. In Jeong, Ji Beom. and Kim, Geun Se. eds. *Establishments of Collaborative Governance of Emergency Management in Korea*. Bobmunsa Publishing Co. 3-96.
- Chungcheongnamdo. 2014. Planning the 2014 Disaster Management Assessment.
- Deci, Edward L. 1980. Intrinsic Motivation and Personality in Ervin Staub. (ed.). *Personality: Basic Aspects and Current*

Research. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

- Kim, Byeong Goo and Oh Cheol Kwon. 1999. A Study on the Evaluating System of Organizational Competences in Local Governments.
- Kim, In Beom, Sang Il Ryu, Yoon Seog Song, Gi Geun Yang, Dong Gyu Lee, Joo Ho Lee, and Yeong Geun Hong. 2014. *Disaster Management*. Seoul: Dae Young Co.
- Ko, Myeong Cheol and Sank Ok Choi. 2012. Applying the Concept "Quality of Life" to Public Administration. *Korean Public Administration Review*. 46(4): 103-126.
- Lee, Jong Yoel, Jong Yeong Choi, Jin Sig Choi, and Ji Beom Jeong. 2014. *Disaster Management*. Seoul: Dae Young Co.
- Ministry of Public Safety and Security. 2015. The 2015 Local Government Disaster Management Indicator Guideline.
- Ministry of Public Safety and Security. 2016. The Assessment Outcomes for the 2015 Local Government Disaster Management.
- UN ISDR. 2013. HFA REPORT, Local Progress Report on the Implementation of the 10 Essentials for Making Cities Resilient(First Cycle).

Korean References Translated from the English

- 고명철, 최상욱. 2012. 삶의 질(QoL)연구의 행정학적 함의와 제언. *한국행정학보* 46(4): 103-126.
- 국민안전처. 2015. 2015년도 지방자치단체 재난관리 실태점검 지침.
- 국민안전처. 2016. 국민안전처, 2015년 지자체 재난관리 결과 공개.
- 김병국, 권오철. 1999. 지방자치단체 내부조직역량 평가체제의 구축 및 활용방안.
- 김인범, 류상일, 송윤석, 양기근, 이동규, 이주호, 홍영근. 2014. *재난관리론*. 대영문화사.
- 이종열, 이종영, 최진식, 정지범. 2014. *재난관리론*. 대영문화사.
- 충청남도. 2014. 2014 재난관리실태 점검 평가 계획.

Received: Apr. 27, 2016 / Revised: May. 19, 2016 / Accepted: May. 23, 2016

지방자치단체 재난관리 평가지표와 삶의 질

– 2015년도 재난관리 점검지표를 중심으로 –

국문초록 재난관리 점검체계는 재난관리의 업무 효율성을 제고하는데 있어서 아주 중요한 역할을 한다. 하지만 우리나라에서는 재난관리 점검체계 발전에 필요한 다양한 노력을 아직까지는 적극적으로 시도하지 않고 있는 실정이다. 그러므로 본 연구는 현재 우리나라 지방자치단체가 활용하고 있는 재난관리 점검지표의 문제점을 살펴보고 좀 더 나은 점검지표를 만들기 위해 필요한 추가적인 요소로서 주민들의 삶의 질(Quality of Life)에 관한 항목을 도입할 것을 제안하고 있다. 또한 어떠한 항목들이 삶의 질을 나타내는 점검지표로써의 역할을 충실히 행 할 수 있는지를 알기 위해서 UN ISDR의 재난관리 점검지표를 고찰하였다. 이를 통하여 얻는 분석결과는 UN ISDR의 재난관리 점검지표 항목들 중 삶의 질을 반영할 수 있는 세부 평가항목과 내용에 대한 실제적 함의가 무엇인지를 자세히 설명하고 있다.

주제어 : 삶의 질, 재난관리 점검지표, 지방자치단체

Profiles **Sang Ok Choi** : He received his Ph.D. from Florida Sate University in the USA. He is an associate professor in the Department of Public Administration at Korea University, Seoul, South Korea. His research interests are disaster and emergency management, human resource management, organization and institution, public management networks, and organizational behavior (sangchoi@korea.ac.kr).

Jeong Ho Lee : He received his Ph.D. from the University of Colorado Denver in the USA. He is a lecturer in the Graduate School of Policy Studies at Korea University, Seoul, South Korea. His research interests are policy process, growth management policy, educational policy, collaborative governance, disaster management, reinventing government, and local governments (belief77@korea.ac.kr).

<부록 1> 시·도 및 시·군·구 재난관리 점검지표 및 배점 (2015년)

구 분	점검항목	배점		비고	
		시·도	시·군·구		
총계		330	330		
1. 개인 역량	합계	25	25		
		소 계	25	25	
	1-1. 개인 역량	1-1-1. 재난발생 시 재난업무 담당자 책임과 역할 사전숙지 정도	4	4	
		1-1-2. 재난안전분야 종사자 전문교육실적	9	9	
		1-1-3. 재난관련 회의 등 참석 실적	4	4	
	1-1-4. 상황전파시스템(Safe-On)활용 훈련메시지 5분 이내 수신 실적	8	8		
2. 재난 관리 부서 역량	합계	130	130		
		소 계	58	55	
	2-1. 재난 대비 목표 및 계획 수립	2-1-1. 공공시설물 내진보강대책 수립, 추진일정 준수 실적	6	4	
		2-1-2. 풍수해저감종합계획 수립 및 저감사업 추진 실적	6	6	
		2-1-3. 지역실정에 맞는 폭염대비 및 세부실행 계획 등 추진실적	4	4	
		2-1-4. 재난 예·경보체계 구축 사업시행계획 수립 및 실적	10	10	
		2-1-5. 사전재해영향성 검토회의 사업장 이행실태 점검 계획 수립 및 점검 실적	4	4	
		2-1-6. 풍수해보험 가입촉진대상자 가입실적		5	
		2-1-7. 다중밀집 건축물 붕괴사고 예방대책 추진실적	3	7	
		2-1-8. 가축질병(구제역, 조류인플렌자 등)에 대한 예방 대책 추진실적	7	7	
		2-1-9. 기능별 재난대응 활동계획 수립 및 기관장 관심도	8	8	
		2-1-10. 시·도 안전관리계획 수립	10		
		소 계	72	75	
	2-2. 재난 관리 물적 제도 적 시스템 구축	2-2-1. 무더위 쉼터 점검 실적	2	2	
		2-2-2. 내진보강사업 대상시설을 관리실적	4	4	
		2-2-3. 인명피해 우려지구 조사 및 관리 실적		4	
		2-2-4. 업무연속성 확보를 위한 재난관리 업무담당자 전문화 실적	4	4	
		2-2-5. 재난안전상황실 상시운영 및 상시운영 독려실적	3	3	
		2-2-6. 재난 예·경보시설 정기점검 및 관 관리 실적		3	
		2-2-7. 지진 안전성 표시제 운영 실적	3	3	
		2-2-8. 신속·효율적인 상황판단회의 운영 계획 수립 및 실적	6	6	
		2-2-9. 기상특보시 재난관리시스템 17개 분야 SOP가동 실적	3	3	
		2-2-10. 신속한 재해복구사업 추진을 통한 피해 재발방지 실적	10	10	
		2-2-11. 신속한 사전심의 요청을 통한 조기 복구 실적	3	3	
		2-2-12. 재난관리부서 근무자 인센티브 실적	4	4	
		2-2-13. 재난관리 실태점검 계획 수립 등 추진 실적	7	3	
		2-2-14. 재해위험에 민감한 토지이용 규제와 건축조항, 건강 및 안전조항이 모든 개발구역과 건물 유형에 적용된 실적	4	4	
		2-2-15. 어린이·노인·여성 등 재난취약계층 안전종합대책 추진실적(폭염·한파제외)	6	6	
		2-2-16. 안전신문고 처리 활성화 실적	6	6	
		2-2-17. 특정관리대상시설 지정·관리 실적	7	7	
	합계		75	75	
	3. 재난 관리 네트워크 역량		소 계	21	24
		3-1. 구성원의 지식 기술 활용	3-1-1. 민간소유 건축물의 내진보강 지원 지방세 감면 홍보 등 실적	3	3
			3-1-2. 재난경험자 심리안정지원에 따른 재난심리지원 실적	4	
			3-1-3. 지역자율방재단 활성화를 위한 자체교육 실적	3	3
		3-1-4. 내실있는 풍수해 대비 현장훈련 실적		7	
		3-1-5. 폭염 취약계층(독거노인, 거동불편자 등)조사 및 재난도우미 지정·운영 실적	5	5	
		3-1-6. 재난유형에 따른 위기관리 매뉴얼 작성·활용 실적	6	6	
		소 계	54	51	
3-2. 구성원간 상호 협력 체계		3-2-1. 지역의 공동체, 민간영역, 지자체 사이에는 방재에 관한 어느정도, 협력관계 실적	4	4	
		3-2-2. 태풍복상에 따른 돌발성 인명피해 우려지역 등 취약지역 사전통제 및 유관기관 협조체계 가동 실적		4	
		3-2-3. 태풍복상에 따른 유관기관 합동 비상근무 조기 가동 실적	5	5	
		3-2-4. 태풍복상에 따른 기관장 주재 사전대책회의(예비특보) 개최 및 홍보 실적	6	6	
		3-2-5. 재난관리실태 공시 추진 실적	4	4	

		3-2-6. 재난관리자원의 비축관리계획 수립 및 공동활용 시스템 자원 현행화율	4	4	
		3-2-7. 이재민 임시주거시설 지정·운영 관리 실적	3	3	
		3-2-8. 재난안전 민관협력 활성화를 위한 재난안전네트워크 정례회의를 부기관장 이상 주재한 실적	4		
		3-2-9. 응급복구를 위한 유관기관·민간단체 사전 협조체계 구축 실적	4	4	
		3-2-10. 안전문화운동 추진 실적	7	7	
		3-2-11. 감염병 대비 역학조사·방역인력 확보 등 추진 실적	6	3	
		3-2-12. 안전점검의 날 행사 등 추진실적	7	7	
	합계		100	100	
4. 기관 역량		소 계	26	26	
	4-1. 기관장 리더십	4-1-1. 풍수해관련 재해취약지역·시설에 부기관장 이상 현장방문 및 홍보실적(태풍·폭염제외)	6	6	
		4-1-2. 태풍복상에 따른 재해취약시설·지역에 기관장 및 간부공무원 사전점검 실적(풍수해·폭염 제외)	4	4	
		4-1-3. 폭염관련 취약사업장 부기관장 이상 현장방문 및 홍보실적(태풍·풍수해 제외)	6	6	
		4-1-4. 재난관리 관심도 제고를 위한 부기관장 이상 인터뷰 실적	10	10	
		소 계	28	37	
	4-2. 행·재정적 지원	4-2-1. 지역자율방재단 예산확보 실적	5	5	
		4-2-2. 최근 3년간의 연평균 재해예방사업예산투자 실적		8	
		4-2-3. 재해복구사업 조기 추진을 위한 신속한 복구계획 확정·통보 및 예산확보 실적	12	8	
		4-2-4. 지자체가 생태계복구, 보호, 지속 가능한 관리를 위해 어느 정도까지 지원 실적	5	5	
		4-2-5. 침수흔적도 작성 실적		5	
		4-2-6. 당해 연도 재난관리기금 확보 실적	6	6	
		소 계	12	12	
	4-3. 교육 훈련 개발	4-3-1. 대국민 및 공무원에 대한 재난관련 자체교육계획 수립 및 실적	6	6	
		4-3-2. 대국민 및 공무원에 대한 재난관련 자체교육 프로그램 개발 실적	6	6	
		소 계	34	25	
	4-4. 혁신	4-4-1. 재난관리 실태점검 결과 대국민 공개 추진 실적	5		
		4-4-2. 전년도 재난관리 실태점검 결과 미흡사항 개선실적	15	11	
		4-4-3. 사전재해영향성 검토협의 사업장 이행실태 점검 결과 지적사항 개선실적	6	6	
		4-4-4. 재해가 발생하는 동안 손해로부터 주요 공공시설과 사회기반시설 보호를 위해 취한 조치실적	8	8	
	합계		0	0	
5. 가점·감점		소 계	40	40	
	5-1. 가점	5-1-1. 재난관련 수범사례 및 특수시책 등 추진실적	7	7	
		5-1-2. UN ISDR 기후변화 및 재해에 강한 도시만들기 캠페인 추진 실적	10	10	
		5-1-3. 분야별 재난관리 실태점검 점검결과 우수기관 가점	10	10	
		5-1-4. 재난관련 조직의 효율적 운영에 따른 우수기관 가점	13	13	
		소 계	-40	-40	
	5-2. 감점	5-2-1. 자연재난으로 인한 인명피해 발생된 경우 감점	-12	-12	
		5-2-2. 특보 발표기간중 폭염으로 인한 인명피해 발생된 경우 감점	-5	-5	
		5-2-3. 재난및안전관리기본법 제77조에 따른 점검결과 재난관리 의무를 위반한 지자체 및 업무태만 공무원이 적발된 경우 감점	-8	-8	
		5-2-4. 상황전파시스템(Safe-On)훈련메시지 반복 미수신 지자체가 재발방지대책 제출하지 않은 경우 감점	-2	-2	
		5-2-5. 재난관리 실태점검 추진일정 미준수 등 감점	-5	-5	
		5-2-6. 재난관련 조직의 효율적 운영에 따른 미흡한 감점	-8	-8	

<부록 2> UN ISDR 재난관리 점검지표 항목

<p>1. 제도적·행정적 계획 구축</p> <p>1-1 지역의 단체(지방정부를 포함)는 재해 위험 경감과 기후 변동에의 적응을 위한 역량(지식, 경험, 자치권)을 제대로 갖추고 있는가? → 핵심요소: 조직이나 네트워크</p> <p>1-2 지역사회, 민간 영역, 지방당국 간에는 재해 위험 경감을 위해 협력관계가 형성되어 있는가? → 핵심요소: 민관협력 구조</p> <p>1-3 지방정부는 지역의 취약한 공동체 집단(특히 여성, 노인, 노약자, 어린이)이 재해 경감과 관련된 의사결정, 정책 결정, 계획 수립, 절차 실행에 활발하게 참여할 수 있도록 지원하는가? → 핵심요소: 취약 시민의 참여를 위한 지방정부의 지원</p> <p>1-4 지방정부는 국가의 DRR(재해 위험 경감) 정책에 어느 정도 참여하는가? → 핵심요소: 지방정부의 중앙정부 정책결정 참여</p> <p>2. 재정 및 자원관리</p> <p>2-1 지방정부는 재해 경감 활동을 실행하기 위해 필요한 재정적 자원에 어느 정도로 접근 가능한가? → 핵심요소: 지방 예산확보 경로(접근성)</p> <p>2-2 지방정부는 재해 대응과 복구를 포함하는 재해 위험 경감 활동이 효과적으로 수행되도록 충분한 예산을 할당하는가? → 핵심요소: 지방정부의 재해 예산배정</p> <p>2-3 재해가 발생하기 전의 일상적인 상황에서, 재해에 취약하며 사회적으로 소외된 계층에게 제공되는 재정적 서비스(예: 저축, 대출, 거액보험, 소액보험)의 범위는 어떠한가? → 핵심요소: 재난발생 전 취약계층에 대한 재정 서비스 정도</p> <p>2-4 재해 후에 피해 가구들이 생계를 재개하기 위해 필요한 소액금융 지원, 현금 원조, 소프트웨어, 대출담보 등이 이용 가능한가? → 핵심요소: 재해 후 피해가구 이용가능한 자원</p> <p>2-5 가정과 기업에서 재해 위험 경감에 투자하게 만들기 위한 경제적 인센티브가 구축되어 있는가? → 핵심요소: 재해경감 투자 인센티브</p> <p>2-6 지역사회의 상회회의소와 같은 기업 연합은 소규모 사업체에서 재해 발생 동안과 이후에 운영이 유지될 수 있도록 지원하는가? → 핵심요소: 지역경제계의 재난 상황과 상황종료 후 중소기업 지원</p> <p>3. 종합적인 재해위험 평가</p> <p>3-1 지방정부는 관할권 내에 있는 재해에 취약한 개발 지구에 대해 면밀한 재해 위험 평가를 수행하는가? → 핵심요소: 위험평가 실시 정도</p> <p>3-2 이러한 재해 위험 평가는 정기적(1년에 한 번, 혹은 두 번)으로 업데이트 되는가? → 핵심요소: 위험평가 업데이트</p> <p>3-3 지방정부는 재해 위험 상태 및 초기 경보 등의 재해 위험 경감 수단(예: 재해 발생 시 의사전달 계획/Risk Communications Plan)에 대해 지역 사회에 정기적으로 알리는가? → 핵심요소: 위험정보의 지역사회와 소통</p> <p>3-4 지방정부의 재해 위험 평가는 주변의 지방정부, 국가의 재해 위험 평가와 연계되며, 지방정부의 재해 관리 계획에 통합적으로 반영되는가? → 핵심요소: 관련기구와 위험평가 연계와 지원</p> <p>3-5 재해 위험 평가는 지역개발 계획의 전 과정에 통합적으로 반영되며, 지속적으로 수행되는가? → 핵심요소: 위험평가 결과의 개발계획에 반영</p> <p>4. 사회기반시설 보호 및 개선</p> <p>4-1 토지 이용 정책과 주택·사회기반시설을 위한 규율 설정에서는 현재의 재해 위험과 예측되는 재해 위험(기후 관련 위험을 포함)을 고려하고 있는가? → 핵심요소: 규제시 재난 위험 고려</p> <p>4-2 고위험 지역에 위치한 주요 공공시설과 사회기반시설은 재해 위험과 안전성을 시험하는 평가(점검)를 적절하게 받고 있는가? → 핵심요소: 주요시설에 대한 위험, 안전평가</p> <p>4-3 재해가 발생하는 동안에 주요 공공시설과 사회기반시설을 손상으로부터 보호하기 위해 적용되는 수단은 적합한가? → 핵심요소: 주요시설에 대한 보호대응조치 적절성</p> <p>5. 기반시설 보호(교육 및 의료시설)</p> <p>5-1 지역사회의 학교, 병원, 보건 시설에 대해 특히 면밀하게 '모든 재해 위험 요소' 평가를 시행하고 있는가? → 핵심요소: 주요기간시설 재해요소 평가</p> <p>5-2 모든 주요 학교, 병원, 보건 시설은 안전하며, 따라서 재난이 발생하는 동안에 구조 서비스를 제공할 수 있는가? → 핵심요소: 주요기간시설의 안전성과 재난시 운영가능 능력</p> <p>5-3 지방정부와 중앙정부는 정기적으로 학교, 병원, 보건 시설의 상태와 건축 규정 준수 여부, 전반적 안전성, 기상 관련 위험 등을 평가하는 특별 프로그램을 설치하고 있는가? → 핵심요소: 기간시설들의 규칙준수 유지와 순응을 유도하기 위한 주기적 평가</p> <p>5-4 학교, 병원, 보건 시설에서 재해 대비 훈련은 정기적으로 수행되는가? → 핵심요소: 주요시설에서 정기적 훈련 정도</p>

- 6. 재해를 고려한 시설기준 및 토지이용 계획 시행**
- 6-1 재해 위험을 민감하게 고려한 토지 이용 규율과 건축 조항, 건강 및 안전 조항이 모든 개발 지대와 건물 유형에 적용되는가?
→ 핵심요소: 위험을 고려한 규제 적용
- 6-2 현재의 규정(예: 토지 이용 계획, 건축 조항 등)은 지방당국의 사법권 내에 있는 지역사회의 재해 위험 경감을 얼마나 강력하게 지원하는가?
→ 핵심요소: 재해감소를 지지하는 강력한 규제
- 7. 재해 위험 경감 교육·훈련 및 시민 안전의식 제고**
- 7-1 지방정부는 재해 경감과 재해 대비에 관한 시민의 인식을 향상시키는 교육 프로그램을 얼마나 정기적으로 실시하는가?
→ 핵심요소: 재난 관련 훈련
- 7-2 지방정부는 공무원들과 지역사회의 리더를 위해 재해 경감 훈련을 제공하는가?
→ 핵심요소: 리더를 위한 훈련 제공
- 7-3 지역사회의 학교와 대학에서는 교육 과정의 일부에 재해 위험 경감(기후 관련 위험을 포함) 수업과 교육, 훈련을 포함하고 있는가?
→ 핵심요소: 위험경감을 반영한 교육과정 설계
- 7-4 재난 시 대피 계획과 훈련에 대해 시민들은 잘 인지하고 있는가?
→ 핵심요소: 대피 또는 훈련에 대한 시민 인지
- 8. 환경 및 생태계 보호**
- 8-1 지방정부의 재해 위험 방지 정책, 전략, 실행 계획은 현재의 환경 개발 및 천연자원 관리 계획과 통합되는가?
→ 핵심요소: 재난 정책과 전략 등과 환경개발 및 천연자원관리 계획간 통합성
- 8-2 지방정부는 생태계 기능의 복구, 보호와 지속 가능한 관리를 위해 지원하는가?
→ 핵심요소: 지방정부의 생태계 복원, 보호, 관리 지원
- 8-3 시민사회 단체와 시민들은 생태계 기능을 복구, 보호하고 지속 가능한 방향으로 관리하는 작업에 활발하게 참여하는가?
→ 핵심요소: 시민들의 생태계 복원, 보호, 관리 참여
- 8-4 민간 영역들은 지역사회의 환경 및 생태계 관리 계획을 실행하는 과정에 참여하는가?
→ 핵심요소: 민간부분의 환경계획 등 참여
- 9. 효과적인 재해대비, 조기경보 및 대응체계 구축**
- 9-1 지역사회의 기관은 효과적인 재해 대응과 초기 복구를 지원하기 위해 보유한 재정 자원을 사용할 수 있는가?
→ 핵심요소: 재난대응 및 복구 재원확보
- 9-2 초기 경보 센터에서는 적절한 인원(또는 대기 인원)을 배치하고 있으며, 언제나 충분한 자원(예비 전력, 여분의 장비 등등)을 비축하고 있는가?
→ 핵심요소: 완비된 조기 경보센터
- 9-3 경보 시스템 운영에서는 관계자들의 활발한 참여가 허용되는가?
→ 핵심요소: 경보시스템에 지역공동체 참여
- 9-4 지방정부는 재난 대응 센터(emergency operations center)와 재난 시 의사전달 시스템을 구비하고 있는가?
→ 핵심요소: 센터 및 의사전달 시스템 구비
- 9-5 관련 정부, 비정부단체, 지역사회의 리더와 자원 활동가들이 참여하는 대피 훈련과 연습은 얼마나 주기적으로 행해지는가?
→ 핵심요소: 민관합동 훈련의 주기적 실시
- 9-6 구호물품, 대피소, 대피로, 우발적 재난을 대비한 계획이 언제나 이용 가능하도록 준비되어 있는가?
→ 핵심요소: 효과적 대응을 위한 자원
- 10. 복구 및 지역사회 재건**
- 10-1 지방정부는 재해로부터 심리사회적(심리적, 정서적)인 피해를 입은 피해자를 지원하기 위해 필요한 자원과 전문지식을 충분히 이용할 수 있는가?
→ 핵심요소: 자원과 전문성 보유 정도
- 10-2 재해경감 수단은 재난 후 복구와 재건 활동(예: 이전보다 재해에 강한 형태로 재건, 생계 재건)에 포함되는가?
→ 핵심요소: 재난 사전 조치가 사후 회복활동에 통합된 정도
- 10-3 우발적인 재해에 대비한 계획(혹은 이와 유사한 계획)에는 피해자들의 필요에 관한 평가와 이들의 생계 회복을 포함하는 재해 후 복구와 재건을 위한 개략적 전략이 포함되는가?
→ 핵심요소: 상황대비 계획의 내용적 완벽성