

The Rethinking of Disaster and Safety Management System to Hurricane Katrina in USA

- Focused on the Improvement of the Legal System and Organization for the Disaster Management -

Kyung Sik Choi^{1#}, Jeong Hwan Bae², Ju Ho Lee³⁺

¹ Wonkwang University, Iksandae-ro, Iksan, Jeonbuk, Korea

² Hanseo University, Hanseo1-ro, Haemi-myeon, Seosan, Chungnam, Korea

³ Sehan University, Namsan-gil, Sinpyeong-myeon, Dangjin, Chungnam, Korea

Abstract

This study intends to draw lessons and implications for the improvement of Korea's disaster management system including the Ministry of Public Safety and Security that was founded shortly after the Sewol disaster by examining the post-Katrina disaster and safety management system in the U.S. Failure to respond to a disaster requires us to make efforts to clarify its subject and causes, let alone political responsibilities and issues. In addition to the scholarly definition and classification of disasters, we need to elicit a stepwise strategy for disaster management on the basis of the examination of 'risk levels' and 'risk intensity' experienced by the society. Although somewhat normative, this study suggests the policy implications which highlight the need of a serious review of the recent reform process of the national disaster management system in Korea and propose developmental directions of the system since there has been a criticism on failure in disaster response even after the foundation of the Ministry of Public Safety and Security.

Key words: disaster management, hurricane Katrina, Post-Katrina act, ministry of public safety and security, USA

1. 서론

재난관리 측면에서 기후변화는 이미 우리 생활에 직접적인 영향을 주고 있다. 미국의 허리케인 카트리나에 의한 대규모 재난이 발생한 이후, 논란의 대상이 되던 기후변화에 따른 자연현상의 변화를 부인하던 학자들조차도 일련의 기후문제가 화석연료 사용과 이에 의한 상승작용을 통해 더욱 새롭고 대규모의 피해를 줄 것이

라는 점을 인정하는 분위기이다(Shim, 2012: 38). 2007년 2월에 발표한 IPCC 제2실무그룹의 제4차 평가 보고서에 의하면, 지구 표면의 온도 상승은 90% 이상이 인간 활동에 의해 유발됐으며, 2006년까지 지난 100년간 지구 표면 온도가 섭씨 0.74도 상승했고, 해수면이 1993년부터 2003년까지 매년 3.1mm씩 상승했다는 등의 내용을 담고 있다. 기후변화에 따른 자연계에서 관측된 영향으로는 수권, 생물권, 해양 등에서 다양하게

[#] The 1st author: Kyung Sik Choi, Tel. +82-63-850-5114, Fax. +82-63-850-6666, e-mail. tgiccks@hanmail.net

⁺ Corresponding author: Ju Ho Lee, Tel. +82-41-351-6151, Fax. +82-41-359-6100, e-mail. leejuho@sehan.ac.kr

나타났으며, 그 예로는 홍수의 위험을 가진 빙하호의 확장 및 증가, 산과 영구동토 지반의 불안정 증가 및 산악지역의 눈/산사태 증가, 북극·남극의 식물군과 동물군의 변화, 철새 이동, 산란, 개화 등의 초봄의 이른 시작 그리고 고위도 해양에서 플랑크톤, 해조류, 어류의 극향 이동 등을 지적하고 있다(Korea Disaster Relief Association, 2011: 72-76). 특히 현재의 기상이변 현상을 고려할 때 미래의 재난은 기상이변 현상으로 인해 더욱 증대될 것으로 보아야 할 것이다.

또한, 최근 재난 변화의 주요한 특징의 하나는 자연재난과 사회재난의 복합화에서 찾을 수 있다. 과거에는 홍수, 태풍, 지진 등의 자연재난과 화재, 부실공사로 인한 건물 붕괴 등의 인적 재난이 단순하게 구분되었던 반면, 최근의 사회는 매우 복잡화하고, 또한 재난 예측기술이 발전함에 따라 이러한 자연재난과 인적재난을 구분하는 것이 쉽지 않아졌다. 특히 미래의 재난을 예측하여 볼 때, 지금보다 사회는 더욱 복잡하게 될 가능성이 크고 또한 재난 예측기술이 더욱 발전될 것이라 예상되기 때문에, 이러한 재난의 복합화 현상은 더욱 가속화 될 것으로 보인다.

그러나 과거 재난은 그 피해가 여러 국가에 끼치게 되는 대형 재난 발생을 찾아보기가 쉽지 않다. 하지만 동일본 대지진으로 인한 후쿠시마 원전사고의 여파를 경험하면서 한국 사회는 최근의 자연재난 및 융복합적 대형 재난의 피해 규모와 그 피해 범위가 단순히 한 국가에 국한되지 않고 인접국가에 직접적 피해를 예상케 할 뿐 아니라, 세계화·국제화에 편승한 지구촌 사회가 그 피해영향 함께 받고 있음을 실감할 수 있다. 특히 미래 과학기술의 진전은 세계화를 더욱 가속화 시킬 것으로 예상되며, 같은 맥락에서 미래 재난의 세계화가 더욱 확대될 것으로 예측된다.

우리나라는 2004년 소방방재청 출범 이후 재난관리체계 전반에 걸친 변화를 꾀하였으나, 이후에도 각종 자연재난과 허베이스피리트호 유류유출사고, 구제역 사태, 우면산 산사태, 서울 대규모 정전사태, 구미 불산 누출사고, 그리고 세월호 참사 등 사회 재난 또한 끊임

없이 발생하면서 정부의 재난안전관리시스템에 대한 문제가 제기되어 왔다. 이 과정에서 2014년 현 정부는 국민안전처를 신설하고 소방방재청과 해양경찰청을 각각 산하 본부기관으로 통합하면서 재난안전관리 컨트롤타워로서의 기능을 기대하며 재난안전관리시스템을 개편하였다. 그러나 이후 2015년 메르스 사태를 겪으면서 국민안전처의 역할과 기능에 대한 일부 비판과 함께 재난안전관리시스템의 변화에 대한 이견이 제기되어 왔다.

실상 우리나라의 재난안전관리시스템의 개편은 국민안전처 이전의 안전행정부 시절부터 해외의 재난안전시스템의 변화에 주목한 경향이 없지 않다. 그러나 이에 대한 정책적 고려와 반영은 조직 정비의 형태, 운영 원칙, 그리고 사례 중심의 접근에 치우친 경향이 있으며(Ha & Ahn, 2008: 38), 재난안전관리시스템 전반의 정비의 배경, 주요 이슈, 이슈의 정책화 과정에 대한 인과관계를 구체화하는 접근은 비교적 드문 편이다. 특히 최근 발생하는 재난안전사고들을 고려할 때 기존의 재난안전관리시스템 모델과 개념들은 전통적 위기에 대한 대응 전략으로 광범위한 사회적 영향을 가져오는 현대 위기의 특징을 고려할 때 비효율성이 높다(Lagadec, 2007a; 2009).

그럼에도 불구하고 우리나라는 허리케인 카트리나(Katrina)나 동일본 대지진 이후 해당 국가들의 재난안전관리체계 전반에 대한 시스템 정비에 대한 무분별한 답습과 시스템 개선으로 실상 그 인과적 관계와 국내적 특수성, 그리고 현대 재난의 예측불가능성에 대한 이해 없는 수용으로 여러 가지 한계를 지닐 수밖에 없다고 보인다.

이에 본 연구는 향후 재난안전관리시스템의 발전을 위한 정부의 노력을 촉구하면서, 우선적으로 미국의 재난안전관리 법제도 및 조직 재정비의 내용과 주요 이슈를 이해하고, 이를 통해 국내의 재난안전관리시스템 개편과정에 대한 문제점과 향후 재난안전관리모델의 발전방향을 모색하기 위한 고려사항을 제안하고자 한다.

II. 관련 연구동향

1. 현대사회와 위기

탈냉전 이후 세계 전쟁의 가능성은 현저하게 감소하였으나 지역 분쟁의 가능성은 오히려 증가하고 있다. 9·11 뉴욕 테러 사건 이후 국제테러리즘이 새로운 전쟁 양상으로 예고되는 등 새로운 안보 위협에 따른 위기 관리가 그 어느 때보다도 중요시되고 있는 시점이다.

이러한 위기는 적어도 두 가지 차원인 위기의 강도(intensity)와 범위(scope)에 따라 변화한다고 할 수 있다(Wenger, 1978: 26). 이때 위기의 강도는 위기로 인해 지역사회의 전통적 구조가 붕괴된 정도를 의미하는 것으로서 저강도 위기와 고강도 위기로 구분하여 논의할 수 있다. 먼저, 저강도(low-intensity) 위기는 사회의 전통적·제도적 구조가 상대적으로 적게 붕괴된 것을 의미한다. 이에 반해 고강도(high-intensity) 위기는 사회의 전통적·제도적인 구조의 붕괴 정도가 심각한 경우를 의미한다. 그리고 위기의 범위는 위기에 의해서 붕괴된 사회체계의 포괄성(inclusiveness)을 의미한다(Wenger, 1978: 26). 즉 어떤 사건도 사회적 맥락을 벗어나면 사회적 의미를 상실하게 된다고 지적한 바와 같이, 위기의 본질은 물리적 결과가 아니라 사회적 결과에 있다고 볼 수 있다. 예를 들면, 태평양이나 대서양에서 대지진이 발생하는 경우, 또는 알래스카 지역에서 대폭설이 내리는 것 등은 그 물리적 결과가 아무리 크다 할지라도 한반도에 사는 우리들에게는 특별한 사회적 의미가 없다. 그렇기 때문에 사회적 의미가 클 경우에만 이를 위기로 받아들일 수 있는 것이다(Wenger, 1978: 26).

이렇게 볼 때 사회적인 의미에서 위기로 인식되는 경우는 기존의 전통적·제도적 사회 구조로는 위기 수위를 충분히 만족시킬 수 없을 때인 것이다. 따라서 위기

상황이 진행되는 동안에는 사회구조가 근본적으로 변화할 것이며, 새로운 위기의 구조 및 대응 형태가 나타나게 된다.

2. 재난환경 패러다임과 재난안전관리 시스템 구축 과정 논의

우리나라는 참여정부 들어 기본법 제정 및 소방방재청 신설로 재난안전관리시스템을 새롭게 구축하기 시작하였다. 이런 변화의 시작은 재난관리 단계별 접근 하에 전문성, 총체성, 통합성¹⁾, 그리고 현장성(유관기관 간 정책조정과 협조)을 쟁점²⁾으로(Lee, 2004: 151-155) 그 개편의 논의가 전개되어 왔다. 특히 우리나라의 재난안전관리체계 개편 과정에서 논의의 핵심은 바로 통합적 재난안전관리 체계 구축이며, 국내의 많은 연구들이 이에 대한 당위성과 논거를 다루어 왔다(Yuh, 2014: 444 인용).

이런 배경의 논거로 Yuh(2014: 444-448)은 재난의 유사성, 재난발생 단계별 관리의 이점, 분산관리의 비효율성, 단일 총괄조직의 필요성에 있으며, 이런 배경이 실상 소방방재청 출범을 가져왔다고 할 수 있다. 그러나 현대사회의 위기와 재해는 사회와 함께 변화하며 유인, 발생형태, 발생빈도, 피해에 따른 반응과 사회적 영향 범위와 다양성 모두가 변화하고 있다(Hur & Lee, 2014: 176). 이는 위기 본연의 속성으로 '불확실성'이 미래에 대한 예측가능성이 제한된 환경 하에서 더욱 크게 인식되고 있기 때문이다(Lee, 2004: 149). 실상 최근 위기 발생 시 그 추이를 살펴보면, 재난의 '거대화', 자연재난과 인위재난이 구분되지 않는 '복합화', 서로 간의 연계가 중요한 '네트워크화'가 진전되고 있다. 특히 기존에 예측하지 못했던 신종재난들에 의해 국가위기가 초래되고 있는 실정이다.

특히 Quarantelli(2007)에 따르면 현대 위기는 사회

1) 통합재난관리(IEM: Intergrated Emergency Management)와 총체적(포괄적) 재난관리(Comprehensive Emergency Management) 개념은 총체성과 통합성 논의를 낳고 있으나, 동일한 지향점을 갖고 있다는 점에서 관련 문헌들에서 이를 엄격히 구분하고 있지는 않다(Yuh, 2014: 442). 그러나 총체적 관리가 장기적 관점의 목표라면 통합성은 단기적 관점에서 총체성의 원리를 구현하고 실현하기 위한 전략(Drabek, 1985: 85; FEMA, 2002: 13)이라는 점에서 구분된다(Yuh, 2014: 442 재인용).

2) Kim & Kim(2002)은 이와 함께 학습성을 중요한 재난관리체계 구조의 한 요소로 파악하기도 하였다.

적 맥락 속에서 새로운 위협이나 위기의 요소들을 비교하는 난점이 더욱 중요하며, 중앙집권화와 분권화, 매스미디어의 통제, 사회인구구조, 행동규칙, 그리고 위기의 관심에 대한 정치적, 학문적 동의 정도 등의 상호관계를 규정하는 사회적 구조와 문화체제의 이해 없이 미래 위기에 대응하기 어려운 현실에 있음을 강조한다. SARS나 9.11테러의 경험, 허리케인 카트리나, 그리고 최근의 동일본 대진과 후쿠시마 원전사고는 이런 사회적 맥락의 변화와 위기관리 체제의 한계를 극명히 보여주는 좋은 사례가 된다(Lagadec, 2007b; 2009). 따라서 재난환경 변화에 따른 재난안전관리시스템 구축 논의는 해당 사회가 갖는 사회적 구조와 특수성, 그리고 문화적 특성을 고려하지 않고는 단순히 단일 체제의 통합적(혹은 총체적) 재난안전관리시스템 구축만으로 그 효과성을 기대하기는 어렵다.

3. 재난안전관리체계의 변화에 관한 선행연구 동향
국내의 재난안전관리체계 구축과정은 미국과 일본 뿐만 아니라 독일, 영국, 프랑스 등 다양한 해외 주요 국가들의 체제와 변화에 연구하고, 이를 실무적 차원에서 반영하면서 변화해 왔다고 할 수 있다. 특히 현재의 국민안전처는 당초 소방방재청이 행정안전부 산하 기구로, 행정안전부가 안전행정부로 발전하는 과정에 많은 영향을 미쳤다³⁾.

그러나 미국의 경우 비교적 시스템 형성이 오래 지나면서 다수의 학자들이 국가 전체를 포괄할 수 있는 측면이나 개별요소 간에 형성된 네트워크의 중요성⁴⁾에 의미를 두고 연구를 진행해 온 것(Waugh, 2003: 375-377)으로 이해되는 반면, 국내의 경우는 재난안전관리시스템 구축을 위한 제도적 정비와 법체계의 마련 과정이 오래되지 않으며, 정권교체 시기의 부처 생존을 위한 대응과정에서 변화한 측면이 없지 않다. 또한 국내의 다수 연구들은 각 재난 유형이나 재난안전관리체

제의 개별요소인 법이나 총괄조직에 중점을 두고(Kim, 2004: 46-47; Lee, 2004: 148-149) 그 발전방안을 논의한 경우가 많다. 뿐만 아니라 대부분의 재난안전 관련 연구들은 해외의 재난안전관리시스템 소개에 있어서도 주된 관심 국가가 초기과정에서부터 영향을 미치고 비교적 유사한 시스템을 가진 미국이나 일본에 치우친 경향이 높다.

비록 Ha & Ahn(2009)의 연구에서도 미국의 국가재난관리체계 및 국가재난대응체계에 대한 종합적 시각에서의 시사점 도출을 통해 국내적 개선을 마련하고자 하여왔으나, 최근 재난관리시스템 개편과정에 나타난 이슈의 반영과 결과 등을 종합적으로 설명하지는 않고 있는 것으로 판단된다. 또한 Yuh(2014)이 재난관리체계 설계의 정책적 함의 도출을 목적으로 통합적 재난관리의 이론과 논거, 그리고 그 산물로서 국민안전처 신설에 대한 분석적 해석을 시도하고 있으나 ‘오룡호 침몰 사고’에 대한 대응 한계를 제시하면서 조직의 구성, 역할 기능에 있어 역사적·제도적 배경을 고려한 통합재난관리체계 설계의 필요성을 부각하고 있으나 그 대안적 제시에 이르고 있지는 못하다.

이 밖에도 본 연구에서 분석의 초점이 되는 허리케인 카트리나 이후의 미국 재난안전관리시스템 변화에 대하여 연구 주요 관심 대상을 협력적 거버넌스 내지 네트워크의 필요성(Bae & Lee, 2010; Lee, *et. al.*, 2010) 혹은 미국의 재난관리 계획의 실패(Kim, 2010) 등을 통해 고찰하고 있으나 허리케인 카트리나 대응실패 이후의 주요 이슈와 쟁점, 그리고 그 변화의 결과 등을 통해 미국 재난안전관리시스템의 이해를 도모한 연구는 극히 드물다.

따라서 본 연구에서는 허리케인 카트리나 이후 재난안전관리시스템 변화의 방향과 내용 등을 분석함으로써 국민안전처의 조직 구성과 기능, 역할에 대한 검토 방향을 제시하고자 한다.

3) Kim(2005)는 미국 DHS를 예로 들어 비상기획위원회와 NSC를 통합하는 전평시 재난관리체계 통합모델까지도 제시하기도 한 바 있다.

4) 물론 미국의 FEMA와 DHS는 기존의 개별 조직이 각자의 생존을 도모하기 위한 전략 차원에서 유사기능의 통합을 주장하면서 만들어졌다는 견해가 있음(Yuh, 2014: 458)

Table 1. Changes in the disaster management plan before and after Hurricane Katrina

Year	Changes in disaster related laws	Changes in the disaster management plan
2002	Legislation of Homeland Security Act	FEMA integrated with DHS
2003	HSPD-5	Establishment of NIMS
2004		Establishment of NRP
2005	(Hurricane Katrina)	Announcement of NPG (draft)
2006	Post-Katrina Emergency Reform Act	NRP revision
2007		Announcement of NIMS revision(draft)
2008		Establishment of NRF NIMS revision
2011		Establishment of NPG

III. 허리케인 카트리나 이후 미국 재난안전관리체계의 변화 분석

1. 허리케인 카트리나 이후

미국 재난안전관리시스템의 변화의 개요

미국은 허리케인 카트리나 이후 Post-Katrina Emergency Reform Act(2006)를 제정하는 한편 미국은 국토안보법 제정과 함께 마련된 국가사고관리체계(NIMS), 국가대응계획(NRP), 국가재난안전예방가이

드라인(NPG)을 수정·보완 하였다. 상당한 시간과 인력투입을 통한 조사에 기초하였다⁵⁾.

이에 따라 우선적으로 법률 정비를 통한 주요한 조치 사항으로 FEMA(Federal Emergency Management Agency)의 기능 변화가 이루어졌다.

첫째, 법률 개정 전에 명확하지 않았던 FEMA청장 임명에 관해 대통령의 임명에 의하도록 하는 한편, 지휘계통에 있어서 FEMA청장은 기타 간부직원을 경유하여 보고하는 의무가 아닌 DHS(Department of Homeland

Changes in legal systems	Stafford Act (1988)	H.S. Act (2002)	Post-Katrina Act (2006)
Legislation background	- Increase of relief funds due to the inflow of Cuban refugees and the Three Mile Island Accident in the 1980s - Necessity of restricting President's use of the federal fund.	- Necessity of FEMA's use of federal fund(Disaster Mitigation Act revised in 2000) - Protection of citizens in response to a disaster(Changes in legislation background after the 9.11 terrorism) - Patchwork for complex governmental activities	- Realization of vulnerability to major catastrophes after Katrina - Finding systematic problems like FEMA's reduced management ability, resource allocation, weak leadership - Solutions to the problems with FEMA in response to Katrina
Types of crises	- major disasters o Natural disasters: hurricane, tornado, storm, flood, typhoon, surge, Tsunami, earthquake, eruption, landslide, debris flow, heavy snow, drought o Cause unspecified: fire, flood, explosion - emergencies o Particular events and accidents designated by President o Particular events and accidents in need of federal aid	- civil defense : known disasters + terrorism - INS(n NRF): Important incidents at the national level	- catastrophic incidents (unpleasant incidents resulting in disasters) : natural disaster, terrorism, and other human disasters (Surprising incidents leading to chaos (destruction) in causal relation, damages, human beings (including mass evacuation), national infrastructure, environment, economy, patriotism, and governmental functions)
Chief changes	- Characterization of the ranges of costs imposed on the federal government, states, and local governments in the case of a crisis - Limitation of budget - Enhancement of prevention (including approval of preventive budget) - Extension of public aid (in addition to national budget) - Scope of President's resource mobilization for responding to huge disasters certified by laws	- Enhancement of technical and communicative systems at the event of crisis - Reduction of the size/range of federal programs for response to disasters - Reduction of the size of FEMA (but GAO expressed some concerns)	- Appointment of a disaster management expert to the head - Emphasis on planning and development of human resources - Provision of RST, SCF
core agency	FEMA	DHS	DHS, FEMA
FEMA	legally independent organization	Departments affiliated to DHS (Transfer of FEMA related laws and policies)	Independent organization of response to disasters but affiliated to DHA

Figure 1. History and contents of the revision of america's chief disaster management laws

5) 이에 대하여는 국내에 그 주요한 내용이 소개되고 있으나 구체적으로는 일본 국토교통성의 보고서를 참조 (http://www.mlit.go.jp/river/kokusai/disaster/america/america_hurricane_201307.pdf).

Security) 장관에게 직접 보고하는 권한을 갖도록 하였다. 또한 FEMA 청장은 대통령, HSC(국토안전보장회의) 및 DHS 장관에 대한 미국의 긴급사태관리에 대한 모든 문제에 관하여 주요 조연자로서 지위와 위상을 보장받았다.

둘째, FEMA 권한과 역할, 책무의 명확화이다. FEMA는 미국 내의 자연재해 및 인위적 재해에 대비하여 필요한 연방의 진두지휘를 위한 준비를 구축하고, 다양한 준비체제 지휘를 위한 권한과 책임을 함께 갖는 기관으로서 미국의 국가사고대응시스템인 NIMS를 연방, 주 및 지방의 요원, 기관 및 관공서와 함께 구축하는 핵심 주체로서의 지위를 보장받았다. 이 과정에서 FEMA는 재난안전사고를 포함한 모든 위협에 대한 국가의 CEM활동(보호를 포함한)에 대한 지도, 국가 재난안전관리시스템 확립을 위한 비정부 기관과의 협조, 연방 대응 역량 발전의 책임, FEMA 중심의 위기관리시스템 책임의 통합, 지역 우선순위(regional priorities) 정보를 관리하기 위한 지역본부의 설립·운영, DHS 자원 이용의 권한, 통신을 수반한 비정부 재난 관리 역량의 재구축, 특정 사고의 고유한 요구(unique needs)를 알리는 위협기반 대비 전략의 집행에 대한 발전 및 조정의 책임 등이 부여되었다.

2. 미국의 재난안전관리 관련 법률의 변천과정

미국은 1980년대 쿠바난민 유입과 쓰리마일 사고에 따른 연방의 구호기금 지출이 증가하면서, 대통령의 자연재난 이외의 재난에 대한 연방기금의 지출에 대한 제한 필요성이 제기되면서, 위기 유형을 major disasters와 emergencies로 구분하였다. 이에 따라 대형 재난(major disasters)의 범위는 자연적 재앙(natural catastrophe: 허리케인, 토네이도, 폭풍, 범람, 태풍, 해일, 쓰나미, 지진, 화산분출, 산사태, 토석류, 폭설, 가뭄)과 원인불명의 화재, 홍수, 폭발로 한정하였으며, 비상사고(emergencies)는 대통령이 정하는 특별한 사

건이나 사고 또는 연방의 원조를 필요로 하는 특별한 사건이나 사고로 정의하였다.

그리고 이에 따라 제정된 법률이 Stafford Act이다. 이 법은 위기 발생 시 연방과 주, 지방 간 비용부담 범위를 구체화하고, 연방의 예산지출의 최대 범위를 제한하여 대통령의 부분별한 재난피해 예산지원에 대한 통제 방법을 확보하였다. 즉 예방예산 인가를 포함한 위기 예방을 강화할 것을 강조하였으며, 예산 이외의 공공원조 방식과 범위를 확대하는 한편, 법에 의해 정당화되는 대재앙에 대해서만 대통령의 자원 동원 범위와 인가가 가능하도록 설정하였다. 특히 이법의 마련으로 법적 독립기구로서 FEMA를 위기 대응의 주요 기관으로 지정하고, 대응과정의 조정(coordinating)과 지원금의 전달 주체가 되도록 하였다.

그러나 2000년대 초 FEMA의 연방기금 감축 필요성 제기와 함께 9.11테러 발생으로 재난대응 관점에서 시민보호 관점에서의 정책의제가 전환되면서 위기유형을 civil defense(기존 재난+테러)와 국가적 차원의 중대 사건(INS in NRF)으로 구분하면서 국토안보법(Homeland Security Act) 제정과 함께, 국가적 차원의 종합적이고 총괄적인 위기관리조직으로 DHS를 설립하였다. DHS는 위기 발생 시 기술, 의사소통 체계의 강화를 목적으로 복잡한 정부활동을 패치워크(patchwork) 조직화함으로써 연방의 재난대응 프로그램의 규모와 범위에 대하여는 오히려 축소되는 형태의 전환을 가져왔다. 즉 Homeland Security Act 제정으로 국토보호를 위한 최우선 과제가 정부기능의 단일 기관화로 변모하면서 재난대응 업무를 담당하는 FEMA가 DHS 산하 소속 기구로 하위부서화 되었다⁶⁾.

이후 커다란 재난에 직면하지 않았던 미국은 DHS 체제 하에서 국가위기대응체계 전반에 대한 지속적인 관리기능 강화를 시도하여 왔다. 그러나 2005년 허리케인 Katrina로 인해 DHS 조직의 역량과 위기대응시스템 전반에 대한 평가는 DHS 조직 이외의 국가 재난에

6) FEMA의 기능은 기존의 관련법과 정책에 따라 유지되었으며, GAO(2005)는 FEMA의 규모 축소에 대하여 부정적 견해를 제출한 바 있음.

대한 전문성을 갖춘 조직의 필요성을 재확인하는 결과가 되었다. 즉 major catastrophe에 대한 취약성과 Katrina 대응과정에서 축소된 FEMA의 관리능력(#ESF5: 재난관리), 자원배분, 리더십 등이 대응과정의 실패로 인식되면서 DHS 중심의 재난관리시스템의 문제가 발견되었다. 이에 따라 미국은 위기 유형을 catastrophic incidents(자연재난, 테러, 기타 인적재난으로 인한 인과관계, 피해, 사람, 국가기반, 환경, 경제, 애국심, 정부기능에 혼란(파괴)을 가져오는 놀라운 수준의 사건)로 정의하면서 Post-Katrina Emergency Management Reform Act를 제정하고 또 한번의 국가 재난관리시스템에 대한 준비를 시도하였다.

이에 따라 DHS와 FEMA의 이원적 체제로 전환하여 FEMA는 재난대응의 핵심역량 주체를 가진 조직으로서 DHS 산하이면서도 재난관리의 독립적 권한을 지니는 기관으로 지위와 권한이 강화되었다. 또한 운영측면에서는 반드시 재난관리전문가를 청장으로 선출하도록 하고 인적자원 계획과 경력개발을 강조하였다.

3. DHS와 FEMA 관계의 재정립의 주요 이슈

2001년 9월 11일에 발생한 동시다발테러사건 이후, FEMA는 2002년 국토안전보장법(HSA: Home Security Act of 2002)의 제정을 거쳐, 2003년 1월 DHS로 통합되었다. 이에 따라 DHS가 테러나 재해대책과 관련된 연방정부의 8개 성청 22개 기관의 기능 및 조직을 집약시킨 핵심조직으로써 재앙적(catastrophic) 피해를 초래하는 사건이나 재해에 대한 모든 정보수집 및 분석 평가를 신속 정확하게 집행하고, 위기적 상황에 대해 국가가 더욱 효율적 및 효과적인 대응을 도모하는 역할을 수행하여 왔다.

그러나 허리케인 카트리나는 미국의 재난안전관리 시스템 전반에 대한 근본적인 변화를 요구하는 한편, 재난대응 중심의 관리체계 변화를 요구하였다. 즉 허리케인 카트리나의 상륙으로 사실상 9.11테러 이후 개편된 DHS 중심의 새로운 체제가 실제로 시험을 받는 최초 사례가 되면서 개편된 재난안전관리시스템에 대한

한계가 드러났다.

미국은 사고 조사를 통해 미 백악관이 2006년 “THE FEDERAL RESPONSE TO HURRICANE KATRINA LESSONS LEARNED”를 통해 책임 주체를 명시하되 개인에 대한 책임추구를 보류하였으며, 다만 연방정부 내부의 모든 기관, 연방정부와 지방정부 간의 연계와 협력 문제를 지적하였다. 반면, 같은 시기 미국 하원의회(2006.2)는 “A FAILURE OF INITIATIVE: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina” 자체 조사보고서를 발표하고, 대통령의 책임추궁 대신 DHS장관과 FEMA 장관의 책임론을 제시하였으며, 미국 상원의회는 2006년 5월 양 보고서를 종합하여 “HURRICANE KATRINA: A NATION STILL UNPREPARED(Special Report of the Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee)”를 공개하고 양당의 정치적 당락을 초월하여 DHS를 비롯한 정부 각 부처에 대해 대규모 재난에 대응할 수 있는 조직 구조의 재편을 핵심과제로 지적하였다(GAO, 2007: 8). 이에 따른 허리케인 카트리나 대응의 문제점으로 지적된 핵심적인 개선과제는 첫째, 반복되는 위기관리조직의 통합이나 개편에 의해 지휘명령계통 및 행사권한의 복잡화이다. 둘째, 재난대응을 위한 훈련부족 등으로 인한 대응역량의 부족이다. 셋째, 재난현장의 긴급지원 기능과 연방기관과의 기획과 준비 강화이다. 넷째, 피해자 및 민간부문과의 협력관계 구축이다.

이를 보다 주요이슈별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(<http://www.mlit.go.jp>).

첫째, 재난에 대한 준비태세 과정에서 기존 NRP의 경우 연방, 주, 지방의 대부분 직원들에게 익숙하지 않으며, 연방 차원의 내용의 경우 주 및 지방의 지원 요청이 있는 경우의 대응만을 포함하고 있어 국가적 차원의 대응에 대한 체계화 필요성이 제기되었다.

둘째, 허리케인 카트리나와 같은 대규모 재난 상황에서 통신기반 마비에 따른 대체수단과 계획, 대응활동, 지휘관제 및 상황인식을 위한 정보유지 등에 대한 문제

Table 2. Main issues reported in America about the failure to respond to Hurricane Katrina

Reports	Date of issue	Characteristics
THE FEDERAL RESPONSE TO HURRICANE KATRINA LESSONS LEARNED	White House February 23, 2006	A presidential aide wrote the report as the chief executive. Individual names are specified but without responsibility. Reference to associations among all the organizations within the federal government, and between the federal and local governments
A FAILURE OF INITIATIVE: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina	U.S. House of Representatives February 15, 2006	With the Democrats stopping over claiming that the President should be open to criticism, the Republicans finished it. With weak criticism of the President's responsibility, it presents serious criticism of ministers of DHS and FEMA.
HURRICANE KATRINA: A NATION STILL UNPREPARED Special Report of the Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee	U.S. Senate May, 2006	A report integrating the previous two reports above partisan politics. It points out the necessity of reform the institution to help governmental bodies (especially, DHS) properly respond to large scale disasters

* Source: GAO(2007: 8).

해결 문제가 제시되면서 통신관련 법령, 정책, 계획 및 전략 전반에 대한 검토를 통해 국가 비상사태 시의 통신 전략을 별도로 구축·운영할 필요성이 제시되었다.

셋째, 수색·구난 과정에서 연안경비대(USCG), FEMA의 도시 수색구조 팀, 그리고 DoD의 부대 등이 활동했지만 일원화된 명령체통의 결여가 드러나면서 당해 기관을 비롯한 수색·구난 조직들 간의 관계정책 및 절차를 종합적으로 검토하여 다양한 재난 상황에서 종합적인 수색·구난계획 수립 필요성이 제기되었으며, 이에 대한 현장 훈련의 반영이 강조되었다.

넷째, 피해 지역 내에서의 안전관리 문제 등에 대한 연방법집행대응의 유연성 문제가 제기되었다. 당시 언론보도를 통해서도 이슈화된 바와 같이 피해지역에서의 법질서 붕괴와 시민에 대한 정보제공 문제로 시민폭동 등이 일어나면서 경찰이 구조활동보다 치안유지에 주력하는 문제가 발생하면서 긴급 상황 시 주 및 지방의 법집행 및 형사사법제도에 대한 연방지원 대책을 면밀히 검토하여 연방법집행대응을 위한 운용계획, 절차, 정책 등에 대한 검토 필요성이 함께 제시되었다.

다섯째, 공중정보 및 홍보활동 등의 문제가 제기되었다. 당초 합동정보센터 등 홍보조직에 충분한 정보와 자원이 공급되어 운용되기까지 수주 간의 시간이 소요되면서 미디어 및 주민에 대해 최신정보를 제공하는데 한계를 드러냈으며, 결과적으로 이로 인해 미디어의 과잉보도 사태가 이어져 사회불안을 가중시키는 현상이

나타난 것으로 평가하면서 재난 이전, 재난 기간, 재난 이후 국민에의 정보제공 등 통합된 홍보계획 수립 필요성이 제기되었다.

여섯째, 시민사회와의 협력 문제로서 NGO 자원의 효율적 활용(자원봉사 조직의 역량평가와 효율적 조합을 통한 활용) 실패 문제가 제기되면서 이를 광범위한 국가 재난대응활동에 통합할 필요성이 제기되었으며, 연방-주-지방 등의 대부분 직원이 국가재난대응계획 및 국가사고관리체계, 지방의 대응계획에 대한 종합적 이해가 결여 문제가 제기되면서 국토안전보장전문가의 육성·교육과 이들에 대한 “합동팀”으로서의 육성 필요성이 강조되었다.

일곱째, 돌발 상황에서 긴급대응자들의 위기관리능력, 계획입안 능력 등의 문제가 제기되면서 이들에 대한 지속적인 교육훈련과 연습, 이에 대한 효과적 평가와 측정, 책임의 명확화 등이 제기되었다.

여덟째, 시민·지역사회의 재난대비태세를 강화하기 위한 전국적 운동과 교육·훈련·연습 기회의 제공 필요성이 제기되었으며, 분산된 피해경감대책 등에 대한 종합적 비상사태관리계획(EOP) 수립 필요성과 이에 대한 평가 활동 필요성이 제기되었다.

이 외에도 군대와의 협력, 공중위생·의료지원, 피해자보호 및 주택공급, 환경보호, 국외로부터의 지원, 복지사업제공, 국가 기반의 중요인프라 및 영향평가 등의 문제가 제기되었다.

4. FEMA 기능 재정립과 역할, 기능의 변화

미국의 허리케인 카트리나 대응 실패 이후 다양한 재난관리 계획과 시스템의 재정비를 위한 의회의 논의를 통해 재난현장 긴급지원의 촉진, 연방기관의 기획과 준비 강화, 피해자와 커뮤니티에 대한 연방지원의 증가에 대응하기 위해 FEMA의 기능 재구축·확대하기로 결정하고 Post-Katrina Act를 제정하여 FEMA청장의 권한을 강화하였다.

이에 따라 우선, FEMA는 자연재해, 테러행위 또는 기타 인위적 재해에 대비하여 필요한 연방의 진두지휘를 위한 준비를 구축한다(제504조)고 규정하여 다양한 사고(catastrophic incidents) 준비체제 지휘를 위한 권한과 책임을 보장받았다. 이는 DHS 설립 이전의 FEMA가 가진 모든 위협으로부터 국가를 보호하고 생명과 자산의 손실을 감소하기 위한 지도·활동을 지원하는 책임이 환원되었음을 의미한다.

구체적으로 Post-Katrina에 의해 새롭게 주어진 책임은 첫째, 재앙적(catastrophe) 사고를 포함한 모든 위협에 대한 국가의 재난안전관리 활동과 보호에 대한 지도 권한, 둘째, 국가 재난 관리 시스템 설립을 위한 비정부 기관과의 협조, 셋째, 연방 대응 역량 발전, 넷째, FEMA의 재난안전관리 책임의 통합, 다섯째, 지역 우선순위(regional priorities)를 확인하기 위한 지부(Region)의 설치, 여섯째, FEMA의 리더십 아래 DHS(Departments of Homeland Security) 자원 활용 권한, 일곱째, 통신을 수반한 비정부 재난 관리 역량 구축, 여덟째, 특정 사고의 고유한 요구(unique needs)를 알리는 위협 기반 모든 위협 대비 전략의 집행 발전 및 조정이다. 이와 함께 재난 영향 범위의 주(state)의 실행계획 시스템 개발에 대한 책임은 물론, 개인정보법(Privacy Act)의 요건 하에서 개인정보 및 불법 행동 확인을 위한 대피, 공공의 안전 우려사항 통보에 대한 정보 공개 권한을 확보하였다. 반면, 사회기반시설 보호, 국가통신시스템, 국가사이버안보, 의학 관계 사고에 대한 책임은 제외되었다.

한편, FEMA청장의 권한 강화의 내용으로 법 개정

전에 명확하지 않았던 FEMA의 임명을 대통령이 직접 임명하는 것(제503조(c)(1))으로 정하고, 지휘계통에 있어서도 기존 FEMA청장이 관련 중간 간부를 경유하여 보고하는 의무를 DHS장관에게 직접 보고(제503조(c)(3))할 수 있도록 강화하였다. 무엇보다 FEMA청장은 대통령, HSC(국토안전보장회의) 및 DHS장관에게 미국의 긴급사태관리에 대한 모든 문제에 관한 주요 조언자(제503조(c)(4))로서의 위상을 보장 받았다(Post-Katrina Act, 2006).

IV. 한국에의 시사점과 함의

본 연구는 9.11테러 이후 확립된 포괄적 안보 개념 하에 설립된 미국 재난안전관리 총괄 조직인 DHS가 허리케인 카트리나 대응 실패 이후 개편된 과정을 고찰함으로써, 세월호 참사 이후 개편된 국민안전처를 비롯한 재난안전관리시스템의 발전을 위한 교훈과 함의를 도출하고자 하였다.

분석결과 나타난 미국 재난안전관리시스템 개편 과정의 특징은 다음과 같다.

첫째, 재난 대응과정의 실패에 대한 충분한 조사와 문제점에 대한 검토이다. 미국은 허리케인 카트리나 이후 중앙정부 차원(White House)은 물론 상·하의원이 각각 재난 대응 실패에 대한 충분한 조사와 문제점을 분석하는 과정을 통해 합리적인 대안 모색에 집중했다는 점이다. 이 과정에서 책임의 추궁과 정치적 이슈화 보다는 책임의 소재는 명확히 하되, 근본적인 재난안전관리시스템의 문제점을 명확히 진단하는데 목적을 두고 추진되었다는 점이다.

둘째, 대규모의 재앙적 재난(catastrophic incidents)으로부터 재난안전관리시스템의 발전을 위한 방향과 과제를 명확히 하였다. 즉 미국 재난안전관리시스템이 대응과제에서 보인 문제점을 이슈별로 명확히 분석하고, 이에 대한 근본적 원인을 우선적으로 규명하고자 하였다. 이 과정에서 당초 DHS 설립 이후 축소된 현장대응 조직으로서 FEMA의 권한과 역할 축소의

문제점을 확인하고 이를 환원·강화하기 위한 과제를 면밀히 검토하는 충분한 시간과정을 거쳤다는 점이다.

셋째, 대응 과정의 실패를 재난안전관리 체계 안에서 뿐만 아니라 관련된 법령 및 조직, 그리고 실제 현장에서 나타난 문제점들까지 폭넓게 분석함으로써 장기적 관점에서 재난안전관리계획 및 변화의 방향을 설정하였다는 점이다. 나타난 바와 같이 NRP, NPG 등 국가재난안전관리 관련 계획과 가이드라인의 도출 과정은 3-5년이라는 충분한 기간과 검토 과정을 통해 공표되었다.

이를 고려할 때, 국민안전처 신설 이후 우리나라 재난관리시스템 개편 과정에 대한 고려사항은 다음과 같은 차원에서 재조명 될 필요가 있다.

첫째, 국민안전처는 2014년 4월 세월호 사고 이후 불과 7개월여 만에 기존 안전행정부 안전관리본부, 소방방재청, 해양경찰청의 재난안전관리 기능을 통합하면서 재난안전관리 총괄조직으로 탄생하였다. 그러나 현재까지도 진행되고 있는 세월호특별조사위원회의 활동을 통해서도 드러나는 바와 같이 당시 세월호 침몰사고 대응실패에 대한 명백한 책임의 규명과 실패 원인에 대한 논의는 충분하지 못한 한계가 있다. 미국의 사례에서도 찾아볼 수 있는 것처럼 재난대응 실패는 정치적 책임이나 이슈와 별개로 명백한 대응 실패의 주체와 원인을 규명함으로써 이를 토대로 시스템 개편의 방향을 설정하는 논의가 가능하다. 즉 시스템 상의 기능 문제에만 초점을 맞춰 근원적으로 시스템이 갖는 한계와 요구되는 역량에 대한 분석이 마련되지 않고는 향후 성공적인 재난대응을 기대하기 어렵다. 실제 국민안전처 신설 이후 발생한 ‘오룡호 침몰사고’는 동일한 재난 유형에서조차 재기능을 보이는데 한계를 드러낸 바 있어 보다 근원적인 원인 파악과 정책과제의 도출이 우선될 필요성이 있었음을 시사한다.

둘째, 우리 사회가 경험하고 있는 ‘재난안전사고’에 대한 취약점에 대한 명백한 규정과 논의가 요구된다. 다시 말해, 우리 사회가 빈번하게 경험하고 있는 ‘재난안전사고’ 중에서도 어떤 재난 유형에 문제점을 갖고 있

으며, 그 한계점을 도출하고, 국가적 차원에서 접근해야 할 ‘재난’의 개념을 도출할 필요가 있다. 이는 단순히 학문적 차원에서 재난 개념이나 실무적 차원에서 재난 유형의 분류와 별개로 실제 경험하게 되는 ‘위험수위’ 내지 ‘위험강도’에 대한 재난관리 단계별 접근전략을 도출하기 위한 선결과제라 할 수 있다.

셋째, 사회 시스템은 다양한 관계 법령과 조직 차원에서 서비스의 제공과 관리가 이루어지고 있으며, 그 각각마다 안전의 요소를 다루고 있다. 따라서 단일의 통합재난관리체계가 실효성을 갖기 위해서는 관련된 다양한 법령과 조직에 대한 정책조정과 역할 관계의 설정 등을 종합적으로 다루는 과정이 요구된다. 실상, 이러한 요구는 우리나라의 재난관리시스템 구축의 초기부터 문제점으로 지적되어 왔음에도 여전히 그 실제적 논의는 부족하다고 판단된다. 따라서 국민안전처를 중심으로 재난안전에 대한 사회시스템과 구조의 관계를 파악하고 이를 포괄적이고 종합적인 시각에서 개선하기 위한 논의가 필요하다.

뿐만 아니라 미국이 재난안전관리시스템 재구축 과정으로서 첫째, 현장 중심의 대응력 강화, 둘째, 중앙-지방 연계·협력·합동, 셋째, 교육훈련 연습의 내실화(이 과정에서 미국은 철저하게 시나리오 기반의 교육훈련연습을 위한 노력을 기울여 옴), 넷째, 시민 사회의 대응역량 강화 등을 이슈화하고 발전시킨 전환점(turning point)으로 삼았다는 점에서 재난안전관리시스템 뿐만 아니라 사회문화적 맥락 속에서 그 개편 과정에 대한 보다 심층적 이해가 필요하다 할 것이다.

본 연구가 제시하는 정책적 함의는 다분히 규범적이고, 기존의 논의에서 진일보하고 있지는 못한 한계가 있다. 또한 미국의 재난안전관리시스템 변화과정에 대한 이해의 필요성 논의에도 ‘재난안전정책’이 갖는 포괄성과 종합성으로 인해 그 범위를 거시적으로 다루는데 있어 분석적 한계가 있다. 다만, 국민안전처 출범 이후에도 계속적으로 재난안전사고에 대한 대응 실패 논의가 나오고 있는 시점에서 당초 그 개편과정에 대한 진정성 있는 재검토와 실무적으로 재난안전관리체계의 발

전을 위한 방향 모색의 필요성을 밝히고자 하였다. 향후 좀 더 구체적인 재난안전관리시스템 개편의 단계별 이슈와 과제에 대한 도출과정을 검토함으로써 실무적 차원의 효용성을 제시할 수 있는 분석과 토론이 이루어질 필요가 있다.

References

- Kim, Ju Chan and Tae Yun Kim. 2002. The Normative Structure of the National Disaster Management System. *T. of Korean Institute of Fire Sci. & Eng.* 16(1): 8-17.
- Kim, Tae Yun. 2004. Special Issue: Administration of Hazard Mitigation; National Disaster Management System and National Emergency Management(NEMA) in Korea. *Local Administration.* 53(608): 45-51.
- Kim, Heung Soon. 2010. Failure or Limitations of Planning: Focused on the Catastrophe of New Orleans Caused by Hurricane Katrina. *Journal of Korean Regional Development Association.* 22(4): 17-46.
- Bae, Jae Hyeon and Myung Suk Lee. 2010. Disaster Management and Collaborative Governance in the United States.: With Emphasis on Hurricane 'Katrina'. *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation.* 20(1): 189-216.
- Shim, Jae Hyun. 2012. Strategies and Technologies for Disaster Risk Management in Korea. *Proceedings of 2012 Conference on the Korea Society of Disaster Information.* 33-57.
- Yuh, Cha Min. 2014. Analytical Interpretation of Integrated Emergency Management Theory: Policy Implications for Designing Disaster Management System. *The Korea Association for Policy Studies.* 23(4): 441-468.
- Lee, Dong Kyu, In Seok Seo, and Gi Geun Yang. 2010. Information Diffusion Structure of Korean Disaster Security Network: Social Network Analysis with Netminer. *Journal of Safety and Crisis Management.* 6(1): 1-31.
- Lee, Jae Eun. 2004. An Issue Analysis of the Disaster Management System Reshuffling and Its Future Directions. *Korean Journal of Public Administration.* 42(2): 147-169.
- Korea Disaster Relief Association. 2011. *Report of Korea Disaster Relief Association' Future Vision: Hope Bridge, for the Direction of the Next 50 Years.*
- Ha, Kyoo Man and Ji Young Ahn. 2009. Features of Voluntary Activity in U.S. Emergency Management and Their Implications to Korea. *Journal of Governmental Studies.* 15(2): 107-133.
- Hur, Joon Young and Ju Ho Lee. 2014. Study on Building a Disaster Management System Responding to Future Disaster: Using Expert Survey Method. *Journal of Safety and Crisis Management.* 10(10): 173-195.
- Collins, S. M., T. Stevens, G. V. Voinovich, N. Coleman, T. Coburn, L. D. Chafee, and C. Levin. 2006. *Hurricane Katrina: A Nation still Unprepared.* US Senate Committee on Homeland Security and Governmental Affairs. Tech. Rep.
- GAO. 2005. *Hurricane Katrina: Providing Oversight of the Nation's Preparedness, Response, and Recovery Activities*(GAO-05-1053T).
- GAO. 2009. *Emergency Management: Action to Implement Select Provisions of the Post-Katrina Emergency Management Reform Act*(GAO-09-433T).
- GAO. 2014. *National Preparedness: Actions Taken by FEMA to Implementation of Select Provisions of the Post-Katrina Emergency Management Reform Act of 2006.*
- GAO. 2015. *Emergency Management: FEMA Has Made Progress since Hurricanes Katrina and Sandy, but Challenges Remain*(GAO-16-90T).
- GAO. 2016. *Federal Emergency Management Agency: Progress and Continuing Challenges in National Preparedness Efforts*(April 12, 2016).
- House, W. 2006. *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*(as of July, 12, 2009).
- Lagadec, P. 2007a. Crisis Management in the Twenty-first Century: "Unthinkable" Events in "Inconceivable" Contexts. In Quarantelli, E. L., P. Lagadec, and A. Boin. (eds.). *Handbook of Disaster Research.* Springer New York. 489-507.
- Lagadec, P. 2007b. *KATRINA: EXAMEN DES RAPPORTS D'ENQUÊTE Tome 1.* A Failure of Initiative-US House of Representatives.
- Lagadec, P. 2009. A New Cosmology of Risks and Crises: Time for a Radical Shift in Paradigm and Practice. *Review of Policy Research.* 26(4): 473-486.

Landy, M. 2008. A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina (www.gpoaccess.gov/katrinareport/mainreport.pdf). The Federal Response to Hurricane Katrina Lessons Learned(www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned/). *Publius: The Journal of Federalism*. 38(1): 152-165.

Miller, A. and R. Goidel. 2009. News Organizations and Information Gathering during a Natural Disaster: Lessons from Hurricane Katrina. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 17(4): 266-273.

Quarantelli, E. L., P. Lagadec, and A. Boin. 2007. A Heuristic Approach to Future Disasters and Crises: New, Old, and in-between Types. *Handbook of Disaster Research*. Springer New York. 16-41.

Quarantelli, E. L. 1998. *What Is a Disaster?: Perspectives on the Question*. London: Routledge.

Rosenthal, U., A. Boin, and L. Comfort. 2001. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Charles C Thomas Publisher.

Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina USA. 2006. *A Failure of Initiative: Final Report of the Select Bipartisan Committee to Investigate the Preparation for and Response to Hurricane Katrina*. US Government Printing Office.

Waugh Jr, W. L. 2003. Terrorism, Homeland Security and the National Emergency Management Network. *Public Organization Review*. 3(4): 373-385.

Wenger, Dennis E. 1978. Community Response to Disaster: Functional and Structural Alterations. In E. L. Quarantelli. (ed.). *Disasters: Theory and Research*. Beverly Hills, CA: Sage Publications Inc.

Home Security Act. 2002.

Post-Katrina Emergency Reform Act. 2006.

<http://www.mlit.go.jp/>

<http://www.gao.gov/>

http://www.mlit.go.jp/river/kokusai/disaster/america/america_hurricane_201307.pdf

http://www.mlit.go.jp/river/kokusai/disaster/america/america_hurricane_201307.pdf

Korean References Translated from the English

김주찬, 김태운. 2002. 국가재해재난관리체계의 당위적 구조. *한국화재·소방학회 학술지*. 16(1): 8-17.

김태운. 2004. 특집: 방재 행정; 국가 재해재난 관리 체계와 소방방재청. *지방행정*. 53(608): 45-51.

김홍순. 2010. 계획의 실패 또는 한계에 관한 연구: 허리케인 카트리나로 인한 뉴올리언즈 시의 재난을 중심으로 한 국지역개발학회지. 22(4): 17-46.

배재현, 이명석. 2010. 미국의 재난대응과 협력적 거버넌스: 허리케인 ‘카트리나’ 사례를 중심으로. *정책분석평가학회보*. 20(1): 189-216.

심재현. 2012. 한국의 재난예방 및 대응 기술 현황. *한국재난정보학회 학술발표대회*. 33-57.

여차민. 2014. 통합재난관리이론의 분석적 해석. *한국정책학회보*. 23(4): 441-468.

이동규, 서인석, 양기근. 2010. 한국재난안전네트워크 (KDSN)의 정보 교류 협력구조에 관한 연구: 사회연결망 분석을 중심으로. *한국위기관리논집*. 6(1): 1-31.

이재은. 2004. 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. *행정논총*. 42(2): 147-169.

전국재해구호협회. 2011. 전국재해구호협회 미래발전방안보고서: 희망브리지. *나아갈 50년*.

하규만, 안지영. 2009. 미국의 재난관리 자원봉사 활동의 특징과 함의. *정부학연구*. 15(2): 107-133.

허준영, 이주호. 2014. 미래재난 대응을 위한 재난관리체계 구축방안 연구: 재난관리 전문가 조사를 중심으로. *한국 위기관리논집*. 10(10): 173-195.

Received: Jun. 12, 2016 / Revised: Jun. 27, 2016 / Accepted: Jul. 17, 2016

허리케인 카트리나 이후 미국 재난안전관리시스템 개편과정 재고찰

– 재난안전관리 법제도 및 조직 재정비 과정을 중심으로 –

국문초록 본 연구는 허리케인 카트리나 대응 실패 이후 개편된 미국의 재난안전관리 시스템 개편과정을 고찰 함으로써, 세월호 참사 이후 단기간에 개편 신설된 국민안전처를 비롯한 재난안전관리시스템의 발전을 위한 교훈과 함의를 도출하고자 하였다. 분석결과 재난대응 실패는 정치적 책임이나 이슈와 별개로 명백한 대응 실패의 주체와 원인을 규명하는 노력이 선결과제가 된다. 이와 함께 단순히 학문적 차원에서 재난 개념이나 실무적 차원에서 재난 유형의 분류와 별개로 실제 해당 사회가 경험 하게 되는 ‘위험수위’ 내지 ‘위험강도’에 대한 검토를 토대로 재난관리 단계별 접근전략을 도출이 요구된다. 마지막으로 단일의 통합재난관리체계가 실효성을 갖기 위해서는 관련된 다양한 법령과 조직에 대한 정책조정과 역할 관계의 설정 등을 종합적으로 다루는 과정이 요구된다. 본 연구가 제시하는 정책적 함의는 다분히 규범적이나 국민안전처 출범 이후에도 계속적으로 재난안전사고에 대한 대응 실패 논의가 나오고 있는 시점에서 당초 그 개편과정에 대한 진정성 있는 재검토와 실무 적으로 재난안전관리체계의 발전을 위한 방향 모색의 필요성을 밝히고자 하였다.

주제어 : 재난안전관리, 허리케인 카트리나, Post-Katrina act, 국민안전처, 미국

Profiles **Kyung Sik Choi** : He received his M.A. from Korea University and he is Ph.D. student in Wonkwang University. His research interests include disaster management, fire service administration, and disaster vulnerable people(tciccks@hanmail.net).

Jeong Hwan Bae : He received his M.A., and Ph.D. from Chungbuk National University. He is a associate professor of the Department of Administration at Hanseo University, in which he has taught since 2009. His research interests include public management, public policy, and science technology of policy. He has published over 30 articles in journals and written 3 co-author books(baejh@hanseo.ac.kr).

Ju Ho Lee : He received his M.A., and Ph.D. from Chungbuk National University. He is a assistant professor of the Department of Fire Service Administration at Sehan University, in which he has taught since 2016. His research interests include emergency management theory, budgetary theory, conflict management and public administration. He has published 39 articles in journals and written 2 co-author books(leejuho@sehan.ac.kr).