

Enhancing Disaster Resilience through Innovative Approaches for Restructuring Safe Community Governance in Korea

Jae Eun Lee[†]

Department of Public Administration, Chungbuk National University, 1 Chungdae-ro, Seowon-gu, Cheongju, Korea

Abstract

The purpose of this article is to provide suggestions to reform safe-community governance from the perspective of disaster resilience to make the community safer than before. Safety governance can be defined as a system in which various actors in a cooperative network decide, implement, and evaluate policies to make a safer society. This paper suggests some policy ideas as follows; First, safety governance should be established and operated in terms of resilience. Second, safety governance should be based on legal basis. Third, the mass media organizations must participate in safety governance. Fourth, governance should be based on information system and sharing. Fifth, institutionalized education and training programs should be needed for building up safe-community. Sixth, the role of meta-governance in safety governance should be strengthened. Seventh, voluntary citizen participation is an essential part of safety governance.

Key words: resilience, disaster resilience, safe community, governance, disaster management

1. 서론

정부 혼자만의 힘으로 안전사회를 만드는 것이 가능한가? 정부, 시민사회, 시장 등 안전과 관련이 있는 사회 구성요소들이 함께 협력해도 안전사회를 만들기가 쉽지 않다. 안전사회를 만드는 것은 지역사회의 지방정부, 시민단체, 기업이 거버넌스를 구축해서 공동의 노력을 기울일 때 가능하다. 그럼에도 불구하고 우리 사회는 아직도 중앙정부 중심의 안전관리를 계속하고 있다. 오히려 지방정부는 안전사회를 만드는 노력을 제대로 할 수 있는 역량조차 없는 실정이다.

현대사회는 자연재난이나 인적재난으로 인해 발생하는 피해의 규모와 범위가 점점 더 커지고, 발생 빈도는 더욱 잦아지고 있다. 이에 우리 사회는 재난이나 대형 사건이 발생할 때마다 안전에 대한 투자를 늘려왔지만, 위해요인은 점점 더 증가하고 있다. 재난을 비롯한 범죄, 생활안전 사고가 발생하는 횟수는 점점 많아지고 있고, 사회·경제적 고도화와 함께 재난이나 사건은 사회구조적인 현상으로 이해할 수 있다(Jeon & Choi, 2013: 55).

정부 혼자만의 노력으로는 이들 문제를 제대로 해결할 수 없다. 현재 우리나라 도시에서 발생하는 주요 환

[†] Corresponding author: Jae Eun Lee, Tel. +82-43-261-2197, e-mail. jeunlee@chungbuk.ac.kr

경의 변화와 문제점을 살펴보자(Lee, 2013: 118). 복잡한 도심에서의 소방 수요의 증대, 현장 대응에 취약한 재난 사각지대의 형성, 고층 건물과 대규모 기반 시설에서의 재난 발생과 안전관리 점검 필요, 자동차 수 및 교통량 증대로 인한 사고발생률의 증가, 기상 이변과 인위적 구조물의 취약성에 의한 도심 풍수해 피해의 증대, 노인 및 소외계층 증가에 따른 대상별 보건·건강 및 안전사고 증대, 신종 전염병에 대한 위기감 확산, 주민 친화적 환경과 안전 식품 등 생활안전에 대한 관심 확대, 물리적 테러와 사이버 테러에 대한 취약성 노출 등이 그것이다. 이러한 다양하고 복잡한 사회 현상을 정부 혼자 해결하는 것은 대단히 어려운 일이다.

여기에 더해 첨단과학의 발전은 우리에게 많은 혜택과 동시에 새로운 위협을 가져왔다. 원자력 사고, 컴퓨터 범죄, 사이버 테러리즘, 환경오염, 의약품 사고 등은 과거에는 생각하지 못했던 위협으로, 첨단과학의 발달과 함께 발생할 가능성이 있다(Cho, *et. al.*, 2011: 108).

또한 재난은 일상적으로 발생하는 한편, 대형화되고 복합적이라는 내용상의 변화도 동시에 진행되고 있다. 따라서 새로운 재난관리 패러다임은 사회의 재난 회복탄력성(disaster resilience)과 사회적 학습(social learning)을 강조한다(Park, 2015: 92-93). 재난 회복탄력성은 취약성(vulnerability)의 반대 개념으로서, 회복탄력성이 강해질수록 취약성이 약해지며, 그 역의 관계도 성립될 수 있다. 회복탄력성은 불리한 상황을 완화·극복하려는 보호적 요소에 더 관심을 두고, 주로 공동체나 지역사회 차원에서 논의되는 것이 일반적이다(Kim & Park, 2012: 13-14). 지역사회야말로 재난으로 인해 직접 피해를 입고, 다양한 문제가 발생하는 지점으로서 재난 영향이 발생하는 현장(disaster-stricken

site)이기 때문이다. 지역사회의 회복 문제는 단순하게 끊어진 도로나 수도, 가스뿐만 아니라, 재난으로 인해 손상된 사회적 자본(social capital)과 사회적 자본의 손상에서 발생한 새로운 문제까지도 해결해야 한다. 이로 인해 사회에 남겨진 재난 영향을 처리하기 위해서는 가치의 문제를 다루어야 한다(Choi, 2010: 214).

안전한 지역사회를 만들기 위해서는 지방정부, 시민단체, 기업, 언론, 공공기관 등 다양한 기관이 참여하는 거버넌스 역할이 중요하다. 좀 더 안전한 사회를 만들기 위해서는 더 많은 다양한 주체들이 실질적으로 참여하는 재난관리 거버넌스의 역할이 중요하다. 이 논문은 보다 더 안전한 사회를 만들기 위해, 재난 레질리언스의 강화 관점에서 기존의 안전 공동체 거버넌스에 대한 혁신 방안을 제시하는데 목적이 있다.

II. 이론적 논의: 재난관리, 레질리언스, 안전사회

1. 재난관리와 레질리언스

Webster's Third New International Dictionary(1977: 1932)는 레질리언스를 '다시 튀어 오르는 행동(an act of spring back)'으로 정의하고, 탄력적 레질리언스(elastic resilience)라고도 한다. 사람들은 자신의 약점이나 우울증을 경험한 후에, 다시 힘을 얻거나 기운을 회복하는 경향이 있다. 개인 차원에서 보면, 레질리언스는 인생에서 심각한 스트레스나 역경에 처할 때, 이를 극복하고, 역경에 의해 강화되는 능력을 의미한다(Lee & Lee, 2005: 9). 과학 용어 차원에서, 레질리언스는 생태계(ecological systems) 연구에 뿌리를 두고 있는데¹⁾, 레질리언스는 개인은 물론 공동체, 조직, 도시에도 적용될 수 있는 개념이다. 예를 들면, 자연재난이나

1) Holling(1973: 17)은 생태계 관점에서 회복탄력성(resilience)과 안정성(stability) 개념을 살펴보았다. 레질리언스는 하나의 시스템 안에서의 관계 지속성을 결정하고, 변화를 흡수할 수 있는 시스템 능력의 척도다. 이 정의로부터, 레질리언스는 시스템의 속성이고, 지속가능성이나 멸종가능성은 그 결과인 것이다. 이와는 달리, 안정성(stability)은 일시적인 장애 후에 평형 상태로 되돌아가는 시스템의 능력이다. 더 신속하게 되돌아갈수록, 그리고 변동이 작을수록, 더 안정된다. 이 정의로부터, 안정성은 시스템의 속성이고, 특정 상태에 대한 변동의 정도는 그 결과인 것이다. 이러한 맥락에서 보면, 시스템은 대단히 회복탄력적이고, 여전히 크게 변동할 수 있는, 즉 낮은 안정성을 지니고 있다.

기술재난 등 재난을 극복할 수 있는 공동체나 도시의 능력을 말할 때도 레질리언스를 사용하게 된다. 이러한 레질리언스는 일반 체계가 초기 상태로 되돌아 갈 수 있도록, 급성 또는 만성적인 스트레스에 대응할 수 있는 능력(Harrison & Williams, 2016: 17)이라고도 말할 수 있다.

레질리언스를 주제로 연구하는 학문으로는 생태학, 심리학, 조직학, 경영학, 안전관리학 등 다양하다. 또한 개인, 조직, 공동체 등 다양한 수준에서 레질리언스를 분석하는 것도 가능하다. 공학에서는, 레질리언스가 빌딩이나 다리과 같은 구조물이 동요된 후, 기본 상태로 되돌아올 수 있는 정도(Lim & Lee, 2013: 20-21)를 의미한다. 재난 연구에서는, 레질리언스가 지진이나 홍수가 발생한 후에 중요한 시스템을 복구하는 속도를 말한다. 심리학에서는, 레질리언스를 개인이 트라우마에 효과적으로 대처하는 능력이라고 정의한다. 이 정의를 조직이나 사회와 같은 사회적 단위에 적용하면, 레질리언스는 “무질서에 저항할 수 있는 능력” 혹은 “자원의 결핍 혹은 물리적 위협에 대처하여 안정을 유지하거나 존재를 이어가는 조직상의 능력”을 의미한다.²⁾

재난은 ‘대규모 인명 피해와 재산 손실을 유발함으로써 불가피하게 변화를 유발하는 사건’이라고 볼 수 있다. 이러한 재난에 효과적으로 대응하기 위해 정부주도 하에 시민들을 동원하고 개입시키는 경우가 많이 있다. 하지만 실제로는 시민들이 보다 자발적이고 적극적으로 재난대응이나 재난관리 활동에 개입하는 경우가 많다. 레질리언스와 관련하여 살펴보면, 재난은 자연적 사건일 뿐만 아니라, 경제적·정치적 속성, 그리고 사회적 속성을 지니고 있다는 점을 알 수 있다. 자연재난은 자연적인 현상으로서 온전히 자연의 탓이지만, 재난 이전과 이후의 상황은 순전히 사회적 현상이라고 할 수 있다(Mutter, 2015: 272). 최근에 발생하고 있는 재난은 자연재난과 인적재난을 구분하기 어려운 복합재난의 양상을 띠는 경우가 많다. 2011년 3월 11일에 발생한

후쿠시마 원전 폭발을 보면, 동일본 대지진과 쓰나미라는 자연재난에 의해 촉발되기는 했지만 대규모 피해가 발생하게 된 것은 원전 기술의 복잡성, 원전 사고에 대한 잘못된 재난대응이라는 인위적 요인이 복합적으로 작용(Park, 2015: 94)했던 것이다.

위험사회일수록 레질리언스를 갖춰야 한다. 위험사회는 본질적으로 아직 일어나지 않았지만 다가오고 있는 위험을 구성요소로 지니고 있기 때문이다. 위험은 오늘 날 이미 실제적인 것인 동시에, 예방되어야 하는 미래를 말한다(Beck, 1986: 73). 그런 면에서 위험으로부터 회복할 수 있는 탄력성을 지닌다는 레질리언스 개념은 현재뿐만 아니라 미래 사회의 필수불가결한 요소다.

재난 위험은 계속해서 발생할 것이다. 재난을 잘 극복한 뒤에, 그 경험을 바탕으로 더 번영하는 사회도 있고, 그렇지 못한 사회도 있다. 그러므로 사회가 재난을 견뎌내고 빠르게 회복할 수 있는 ‘회복력(resilience)’을 연구하는 학자도 있고, 취약성(vulnerability)을 연구하는 학자도 있다(Mutter, 2015: 30-31). 이들 회복력과 취약성은 재난을 연구하는데 있어서 공통적으로 등장하는 연구 주제다.

여기서는 재난 레질리언스를 ‘지역사회가 안전을 위협하는 재난에 대해, 재난 발생 이전보다 더 강한 안전성을 지닌 공동체로 만들 수 있는 역량’으로 정의한다. 안전한 지역사회가 되기 위해서는 지역사회의 공동체 시스템이 재난으로부터 초래되는 부정적인 영향을 신속하게 회복할 수 있는 역량을 강화하는 것이 필요하기 때문이다. 모든 지역사회 공동체는 어느 정도 재난으로부터의 회복탄력성, 즉 레질리언스를 지니고 있다. 그렇기 때문에 지역사회는 재난 피해를 당해도, 피해를 복구하고 다시 정상상태로 되돌아올 수 있다. 하지만 대부분의 지역사회는 동일한 규모의 재난이 또 발생하면, 또 다시 반복적으로 인명 및 재산 피해를 입고, 힘들게 복구 노력을 반복하곤 하는 것이 일반적이다. 따라서 재난 레질리언스 역량을 강화함으로써, 지역사회

2) 재난관리에서 레질리언스가 핵심 개념으로 자리 잡기 시작한 것은 2005년 UN 산하 UNISDR 회의부터라고 할 수 있다(Ryu, *et al.*, 2009: 15).

가 재난을 예방·대비하고, 대응·복구하는 한편, 동일한 재난 피해를 반복적으로 당하는 것을 막는 것이 필요하다.

2. 지방정부와 사회내장형 안전관리시스템

경제와 기술이 발전하면서, 우리는 보다 안전한 사회에서 살 수 있을 거라고 기대한다. 하지만 과거와 비교해 보면, 현대 사회는 일상생활 속에 과거보다 더 다양한 많은 위험이 퍼져있다. 특히, 빈번한 대형 재난사고는 국가 위기관리 능력에 대해 심각한 의문을 제기할 정도다. 이에 오늘날에는 주권자인 국민이 국가에 대해 안전권과 안전서비스를 적극적으로 요구하고 있다. 또한 초대형 재난은 국가적 관리 차원을 넘어, 국제적인 난제로 부상했다. 하지만 단일 국가만의 역량으로는 초대형 재난을 혼자 해결하는데 한계가 있다(Lee & Lee, 2012: 125-126).

안전한 사회에 대한 기대는 국가의 경제적, 사회적, 기술적 발전과 더불어 지속적으로 높아지고 있다. 따라서 오늘날 ‘안전사회’에 대한 국민적 기대는 단순하게 국민의 생명을 보호하고 국가의 주권을 수호하는 전통적 안보의 차원을 넘어, 국민의 안전 욕구를 충분히 만족시켜줌으로써 신체적·경제적·정신적으로 안정된 삶의 질을 향유하게 하는 수준까지 왔다(Yoo, 2008: 22). 현재 우리가 살아가는 사회는 그 자체가 불확실성³⁾을 본질적인 속성으로 지니기 때문에, 안전사회를 만드는 것은 불확실한 환경에서 이루어지게 된다. 미국의 경우를 보면, 안전사회를 만들기 위한 노력은 어느 한 순간에 마무리되어 중단되지 않고, 지속적으로 문제점을 찾고 개선하기 위해 노력하는 과정에 있다. 예를 들면, 2005년 허리케인 카트리나 발생 이후, 지금까지도 문제점을 찾고 재난안전관리시스템을 개선하기 위한 노력을 기울여 오고 있다(Choi, *et. al.*, 2016: 9-10); 첫째, 재난대응 과정의 실패 원인을 조사하고

문제점을 검토하고 있다. 둘째, 대규모 재앙 사고로부터 재난안전관리시스템의 발전 방향과 과제를 명확하게 도출하고 있다. 셋째, 재난대응 과정의 실패 원인을 재난안전관리시스템뿐만 아니라 관련된 법령, 조직, 현장까지 폭넓게 분석하여 장기적인 관점에서 재난안전 관리 계획 및 변화의 방향을 설정하고 있다.

안전이나 위험의 관리와 관련해서, 과거에는 안전의 일차적 책임이 개인에게 있는 것으로 봤다. 하지만 사회의 분화 정도가 커지고 복잡해짐으로써 분야별 연계성이 강화되면서, 위험과 안전 요인을 개인의 통제와 책임 하에 두는 데는 한계가 있다는 것을 알게 되었다. 오히려 지방정부와 지역사회가 개인이 통제하기 어렵고 책임을 지는 것이 불가능한 요인을 관리해야 하는 ‘사회위험’이 등장했다. 이러한 맥락에서 사회위험과 사회안전 요인은 지방정부가 정책과 서비스 대상으로 관리해야 하는 중요한 위험과 중요한 안전 요인인 것이다(Seo & Lee, 2012: 2).

사회적 위기는 두 가지 의미로 구분하여 살펴볼 수 있다. 첫째는 위험 원인이 사회에 있는 경우다. 둘째는 위험이 사회적으로 손실 가능한 피해를 주는 경우다. 하지만 두 번째의 경우는 위기의 원천이 무엇인지 규명을 해야만 논의가 가능하다. 따라서 여기서의 사회적 위기는 위험 원인이 사회에 있는 경우를 말한다. 이러한 맥락에서 사회적 안전관리는 사회 구조 자체에 안전 관리 시스템이 내장되어 안전을 확보하는 방식을 말한다. 사회를 구성하는 특정한 주체가 사회 전체의 안전 관리를 전담하는 방식이 아니라, 사회를 구성하는 모든 주체, 예컨대 제품을 생산하는 과정, 서비스를 전달하는 과정, 일상생활의 과정 등 사회 구조 전체에 안전관리시스템이 내재화되어 안전관리가 일상화된 방식을 의미한다(Lee, 2013: 78). 나는 이것을 사회내장형(social embedded) 안전관리시스템 또는 사회내장형 위기관리시스템이라고 말한다⁴⁾.

3) 불확실성은 어떤 위험을 둘러싼 가변성 또는 위험한 사건의 발생에서 일어날 수 있는 결과의 범위로 고찰될 수 있다(Lee, 2013: 10).

4) 사회내장형 안전관리시스템에 참여하는 기관 간 협력은 공공부문(중앙·지방정부, 군, 경찰, 소방 등), 민간부문(NGO, 대한적십자사, 의용소방대 등), 기업부문(건설회사, 제조회사, 보험회사 등) 별로 조직 내의 재난안전관리 부서 간의 협력과 유기적인 체제 및 역할분담 체제(Cho, *et. al.*, 2011: 111)라고 정의할 수 있다.

삼풍백화점 붕괴 참사(1995), 대구지하철 화재 참사(2003), 세월호 침몰 참사(2014), 제천 스포츠센터 화재 참사(2017)는 지난 20여 년 동안 우리사회가 안고 있는 중앙정부 중심의 위기관리시스템이 갖는 문제를 그대로 보여주는 대형 참사들이다. 20여 년의 세월동안 부정부패, 부조리, 부실, 부도덕, 책임회피, 비리, 무사안일, 형식주의의 적폐가 그대로 누적된 관료제의 실패가 계속되어 오고 있는 것이다⁵⁾.

이와는 달리 허리케인 카트리나(Hurricane Katrina) 이후, 미국은 시민사회와의 협력을 통한 재난관리에 대해 재검토해오고 있다. 카트리나 당시에 NGO 자원의 효율적인 활용을 하지 못했다는 실패 문제가 제기되었고, NGO 자원을 광범위한 국가 재난대응 활동에 통합할 필요가 있다(Choi, *et. al.*, 2016: 8)는 지적이 있어 왔다. 또한 정부와 정책결정자들은 재난과 위협에 대한 일반 시민의 이해에 반응하는 것이 정책결정의 품질을 향상시키며 신뢰를 구축하는데 필요하다는 점을 자각하고 인식했다(Choi & Yi, 2006: 243).

재난 예방과 대비의 중요성에 대한 인식이 높아지면서 민관 파트너십⁶⁾을 통한 재난관리의 필요성이 점차 커지고 있다. 행정의 재정적 한계 때문에 더 이상 행정력에만 의존해서는 재난 예방과 대비를 제대로 하는 것이 어렵기 때문이다. 따라서 이를 보완할 수 있는 새로운 민관 파트너십 체계가 필요하다(Nemoto, 2015: 50).

3. 현대사회와 안전공동체 거버넌스

거버넌스는 정부가 독점적이고 배타적으로 수행해 온 공동체의 공익 활동이나 공공재의 생산을 정부 외에 시장 및 시민사회와의 역할 분담과 협력을 통해 수행하는 방식(Kim, *et. al.*, 2000: 38)이라고 할 수 있다. 거버넌스는 행위주체 간의 자발적 상호협력기제가 작

동하는 공간으로서, 신뢰와 협력, 협상에 입각한 행위 주체들 사이의 네트워크가 주된 문제해결 양식(Oh, 2013: 10)이다. 즉 거버넌스는 네트워크식 국정관리체계(Kim, 2013: 31)를 의미한다.

이러한 거버넌스의 본질은 참여적 의사결정을 통한 민관협력이다. 특히 안전과 관련된 각종 규제 경우, 정책 순응성 확보를 위해서라도 피규제자인 민간부문이 정책과정에 참여하는 것이 중요하다. 안전 규제의 영향을 받는 일반 국민이나 기업과 같은 민간 부문의 참여는 곧 안전 규제 정책의 효과성을 높일 수 있다(Kang & Yoon, 2016: 109-110). 거버넌스에서 정부는 네트워크의 관리자로서 중재자 역할, 프로세스 관리자 역할, 촉진자 역할 등을 수행한다. 이 때 네트워크 관리자인 정부는 다른 행위자들을 모으고, 각 행위자들의 지각을 조정하고 수용하며, 상호작용을 지속하고 강화시키기 위해 제도적 장치를 형성하는데 초점을 둔다(Kim, 2009: 97-98).

거버넌스는 모든 참여 주체가 공동의 목표를 설정하고, 지속적이고 구체적으로 실천하는 노력을 기반으로 한다. 예를 들면, 학교폭력 거버넌스의 경우, 각각의 개별 주체가 학교폭력을 해결하려는 방법에서는 차이가 있지만, 지속적이고 구체적인 실천 노력이 필요한 것은 공통적이다. 경찰청이나 법무부는 가해학생의 계도나 처벌, 교육부는 교사와 학부모에 대한 행정 대책, 여성가족부는 학교폭력 피해학생에 대한 상담이나 프로그램(Kim & Jeong, 2013: 186)을 지속적으로 제시하고 협력해야 한다.

오늘날 우리나라 거버넌스가 지닌 문제점은 평상시에 참여기관별 역할 및 협력 관계가 구축되지 않아, 실제 재난 상황에서도 거버넌스가 제대로 작동되지 못한다는 것이다. 이러한 문제는 비단 중앙정부 부처 간이

5) 특히, 2014년 5월 14일 국회 안전행정위원회 ‘세월호 현안보고’에서 보인 강병규 안전행정부 장관의 태도는 관료들의 무사안일주의를 그대로 드러내고 있다. 구조 초기 대응 실패를 묻는 국회의원의 질문에 해양경찰에 책임을 돌리고, 구조자 및 탑승자 명단 자료의 제출 요구에도 ‘해경이 가지고 있다’는 답변으로 일관하고 있다. 해양수산부 장관과 해양경찰청장은 2014년 5월 16일 국회 현안보고에 불참을 통보했다. 이들은 실종자 구조 등 현장업무를 이유로 내세웠지만, 이를 핑계로 국회의원들의 질타를 피하려는 속셈이 아니냐는 의구심을 자아냈다(Kwon, *et. al.*, 2016: 18).

6) 지역사회에서 파트너십을 형성한다는 것은 지역의 다양한 자원들을 파악하여, 각 자원들이 유기적인 관계를 맺도록 함으로써 지역사회의 발전을 위한 보다 효율적인 활동들을 할 수 있도록 하기 위함이다(Chung, 2008: 82).

나, 중앙정부와 지방정부 간의 협력 문제로서 뿐만 아니라, 정부와 민간 간의 협력 체계에서도 문제점(Hur & Lee, 2014: 185)으로 나타났다.

복합재난이나 대형재난이 발생하는 경우, 우리나라는 재난 유형별 책임기관이 지정되어 있는 조직중심형 분산관리 방식을 지니고 있다. 그리고 우리나라 인사행정 시스템은 계급제와 순환보직제를 기반으로 하고 있기 때문에, 거버넌스 형태의 협력적 재난대응은 많은 어려움이 있다(Rheem, *et. al.*, 2016: 13).

현대사회는 도시화, 산업화, 첨단화, 세계화에 따른 복잡성의 증대로 인해 자연재난과 인적재난, 국가핵심 기반 마비 재난이 언제 어디서든 일어날 수 있는 위험사회다. 위험사회에서의 재난은 도시 공동체가 인명 피해와 재산 손실을 넘어 스스로 극복할 수 없을 정도로 하부구조와 핵심 기능에 심각한 장애를 준다(Rho, 2015: 115). 지구온난화와 산업화, 도시화 등으로 인해 재난 발생의 빈도와 피해가 커지는 시점에서, 재난에 철저히 대비하고 신속하게 대처하는 것이 필요하다. 이를 위해 정부부문은 국민과 민간부문의 자발적인 참여를 통한 협력적 거버넌스를 구축해야 한다(Rheem & Lee, 2015: 16).

안전공동체 거버넌스는 지역사회 주민이 안전사회를 만들기 위해 주민, NGO, 지방정부, 기업 등의 다양한 행위주체가 협력 네트워크를 구성하여 정책을 결정, 집행, 평가해 나가는 체계다⁷⁾. 안전공동체 거버넌스를 구축하기 위한 가장 중요한 정책적 고려사항은 지역 주민의 자발성을 훼손하지 않는 정부의 지원이다. 안전공동체 거버넌스는 지역의 특성을 가장 잘 아는 지역주민이 중심이 되어, 지역 안전을 스스로 책임지는 주민자치 활동이다. 이 때 정부의 지원은 주민의 자발성을 높일 수 있는 형태가 되어야 한다. 정부의 너무 많은 지원이나 간섭은 주민의 자발성을 꺾고, 지역사회의 안전공동체 거버넌스의 지속가능성을 떨어뜨릴 수 있기 때문이다(Chung, 2013: 42).

III. 재난 레질리언스 강화와 안전공동체 거버넌스 혁신

1. 재난 레질리언스와 안전사회 거버넌스

현대 사회는 하나의 조직이나 사회를 구성하는 부문이 단독으로 하나의 정책이나 사업을 결정하고 집행할 수 없다. 특히, 재난대응과 같이 복잡성과 확장성으로 인해 하나의 부처가 감당할 수 없는 재난이 많이 발생하고 있다(Lee, 2011: 43).

재난의 예방, 대비, 대응, 복구를 효율적으로 수행하기 위해서는 공공부문과 민간부문이 상호협력을 통해 자원과 정보의 흐름을 신속하고 정확하게 할 수 있도록 종합적·체계적으로 문제를 해결하는 재난관리 거버넌스가 필요하다(Lee, 2015: 128). 거버넌스는 여러 수준의 정부, 시민단체, 민간부문 등의 다양한 구성원이 자발적으로 참여하는 네트워크식 국정관리 체계를 말한다. 참여자 사이의 관계는 상호영향력을 행사하는 수평적·비계층적 관계(Kim, 2016: 59)로서, 전통적 정부 관료제의 수직적 정책 방식에서 벗어나 민간과의 수평적 협력을 이루어내는 협치를 말한다(Kang & Yoon, 2016: 117). 재난 현장에서는 공공부문의 조직보다 현지의 시민이 훨씬 더 중요한 역할을 수행하지만, 실제로는 대부분의 현장에서 시민 활동이 위축되어 있는 실정이다(Lee, 2007: 70).

고도로 복잡한 현대사회에서는 거대한 충격적 사고가 우발적으로 발생하는 것을 막을 수 없기 때문에, 사회적 체계의 회복력(resilience)이 필요하다. 특히, 빈민층이나 노약자, 장애인 등 재난취약계층이 많은 도시공동체는 신속하게 정상으로 다시 돌아가게 하는 힘인 회복력을 확보해야 한다. 저소득층에게는 자연재난뿐만 아니라 전염병, 환경오염 등의 재난도 불평등하게 배분된다. 또한 동일한 재난의 충격에 대해서도 중산층 주거 지역은 비교적 어느 정도의 회복력을 지니고 있는데 비해, 저소득층 주거 지역은 회복력이 상대적으로

7) Lee(2003: 174)는 로컬 위기관리 거버넌스를 “지역사회 주민의 안전한 생활을 위하여 주민, NGO, 지방자치단체 등의 다양한 행위 주체들이 의사결정권을 공유한 채 상호조정과 협력의 네트워크를 구성하여 위기관리정책을 집행해 나가는 체계”라고 정의하였다.

났다(Rho, 2016: 120-121). 칠레와 아이티의 지진 사례에서 보면, 지배층은 재난의 충격을 완화할 능력이 있기 때문에, 근본적으로 소득의 변화를 겪지 않는다. 하지만 가난한 사람은 죽고, 다치고, 집을 잃는 경우, 이전보다 더욱 더 고통을 받게 되고, 그나마 조금 갖고 있던 모든 것을 잃게 된다. 지배층은 가난한 사람에 비해 잃는 것이 적고 더 빨리 복구할 수 있기 때문에, 가난한 이들과의 격차는 더 크게 벌어진다. 불공평한 사회가 더욱 불공평해지고, 권력과 부는 더더욱 편중된다(John, 2015: 150).

이들 소외된 계층은 공동체 사회에 언제나 존재해왔기 때문에, 안전의 문제는 평균적 발전 속도에 따라갈 수 없는, 그래서 뒤쳐져 있는 사람들에게 더욱 필요하고 보호해 주어야 하는 이슈인 것이다(Yoo, 2008: 30). 강간 및 기타 범죄가 만연하고 처벌이 잘 이루어지지 않는 지역과 주민을 위한 기본적인 사회보장, 고용, 안전, 정치의 기초 등이 부실한 지역에서는 재난 후유증이 더욱 심각하다. 평상시에 가장 배려 받지 못하는 사람들이 재난 시에도 가장 큰 고통을 당할 가능성이 많은 것이다(John, 2015: 129).

그러므로 안전사회를 만들기 위한 거버넌스에서는 전체적인 안전의 수준을 높이는 것 못지않게 최소한의 안전을 확보하는 것이 필요하다. 다음으로 재난을 극복하기 위한 안전공동체 거버넌스에서는 회복력(resilience)을 포함해야 한다. 회복가능성의 의미를 지닌 회복력 개념이야말로 우리 사회가 가져가야 할 미래 비전과 핵심 가치를 포함하고 있기 때문이다(Jeon & Choi, 2013: 66).

2. 안전공동체 거버넌스의 법률적 근거 마련

최근 우리나라는 거버넌스 형태를 갖춰 정책을 추진하는 경우가 일반적이다. 그러나 형식적인 거버넌스 추진은 비판론자들에게 거버넌스 무용론의 빌미를 제공한다. 형식적 거버넌스에서는 실제 주관부서가 모든 결정과 집행을 하고, 시민단체 활동가나 시민은 단순한 참관인이 되거나 자문기구로 전락한다. 그리고 실질적인 권한과 재정적인 뒷받침이 없어 거버넌스에 의한 정

책 추진이 실효성을 잃는 경우도 있다(Kim, 2016: 72). 따라서 안전사회를 만들기 위한 거버넌스는 입법적 근거를 마련하여, 협약 당사자와 파트너 기관 및 단체가 수행해야 하는 의무와 역할을 분명하게 규정해야 한다. 협약당사자 가운데 어느 한 기관만이 전적으로 책임을 지고 시행하는 것이 아니라, 관련 협약당사자 모두가 책임 주체가 될 수 있도록 입법적으로 책임과 의무를 부여해야 한다. 이 같은 법적 근거는 법률뿐만 아니라 지방정부 조례나 훈령 등 다양한 형태를 띠 수 있다.

일본은 ‘안전도시만들기’를 위한 주요 정책과 방향을 도시계획에 포함하여 반영하고 있다. 안전도시만들기는 두 가지 방향으로 추진되고 있다. 첫째, 하드웨어 측면의 환경 정비와 관련된 재난·재해에 강한 도시 만들기인 ‘방재마을만들기’가 있다. 둘째, 소프트웨어 측면의 운영상의 자율·자치·자조를 강조하는 주민의 생활안전을 위한 마을 만들기인 ‘안전·안심마을만들기’가 있다. 이에 따라 지방정부별로 유사한 ‘안전마을만들기’를 표방하면서, 토목, 건축물 등의 하드웨어 시설에 대한 행정시책으로서의 안전관리와 함께 주민의 자발적 참여에 의한 통합적인 도시안전 구축을 위한 통합조례를 제정·운영하고 있다(Lee, 2015: 304-305).

따라서 안전공동체 거버넌스가 성공하기 위해서는 사회를 구성하는 다양한 행위주체가 자율적으로 참여하는 것이 절대적으로 필요하고, 이를 위해 정부부문의 지원이 필수적이다. 중앙정부와 지방정부의 정부부문 지원이 가능하기 위해서는 무엇보다도 법령이나 조례에 근거를 둔 거버넌스 구축이 필수적이다.

3. 안전공동체 거버넌스와 언론의 참여

재해보도에 대한 뉴스 프레임을 분석해 보면, 언론사별로 재해보도를 하는 프레임 유형이 크게 차이가 나타나지 않았다. 오히려 기사를 읽는 독자가 실질적으로 필요할 수 있는 ‘피해 및 대응 정보 프레임’이 많았다. 이는 그동안 언론에 대한 비판과 문제 제기, 즉 재난피해자의 참담한 모습과 피해의 처참한 광경 등을 다루는 재해보도의 감성화 문제와 실용성 부족 문제 등을 개선

했다는 점에서 긍정적으로도 볼 수 있다. 하지만 대부분의 문제점이 최근 재해보도에도 그대로 지속되고 있고, 언론이야말로 제2의 방재기관으로서 가치를 지니도록 변해야 한다(Cho, 2013: 41).

미국의 경우, 허리케인 카트리나 이후, 합동정보센터 등 홍보담당 조직에게 충분한 정보와 자원이 공급되어 운영될 때까지, 수 주 동안의 시간이 걸려, 언론 매체 및 주민에게 최신 정보를 제공하는데 한계가 있었다. 이로 말미암아 언론의 과잉보도가 이어짐으로써 사회불안을 가중시키는 현상이 나타난 것으로 평가되었다. 따라서 재난 전, 재난 중, 재난 후에 국민에 대한 정보 제공을 위한 통합홍보계획 수립의 필요성이 제기되었다(Choi, *et. al.*, 2016: 8). 특히, 허리케인 카트리나 이후, 뉴올리언즈 주 방위군이 재난 상황에서 구조와 수색을 전담하는 주체로 기사를 함께 참여시켰다. 사전에 언론 매체를 대상으로 참가자를 모집한 뒤, 수색과 구조, 지원 등 주요 지점에 기자들을 배치하여 함께 활동하며 근접 취재를 지원했다. 또 매체들이 접근하기 어려운 현장은 직접 촬영을 통해 지원하기까지 했다(KBJA, 2014: 187).

사실 그동안의 거버넌스는 큰 틀에서 정부, 시민사회, 기업 등 사회 구성요소들이 참여하는 네트워크 관리체제로 인식되어 왔다. 그러나 재난관리 및 안전과 관련해서는 언론의 역할이 그 어느 때보다도 절실하고 중요하다. 따라서 언론이 거버넌스에 참여하여 정확한 보도와 보도 방향을 설정하는 역할을 수행하는 것이 필요하다.

4. 안전공동체 거버넌스와 정보시스템의 활용

거버넌스는 공통의 관심사를 서로 교류하면서 협상하고 협의하는 방식으로, 서로의 해법을 공유하는 과정이 지속적으로 이어져나갈 때 공동의 목표를 달성할 수 있다(Torfin, *et. al.*, 2012: 16-17; Kim & Jeong, 2013: 186). 범정부적 성격의 민관협력 네트워크 활용을 위해서는, 우선, 공동으로 활용할 수 있는 정보시스템을 구축하고 활용하는 것이 먼저 이루어져야 한다.

그리고 관련 단체나 참여자가 공유할 수 있는 정보시스템을 구축해야 한다. 참여기관들이 정보시스템을 적극적으로 활용할 수 있도록 하게 하기 위해서는 각 민간단체가 가진 인적·물적 자원에 관한 정보를 데이터베이스화하고 재난 유형별로 동원할 수 있는 민간단체를 분류해야 한다(Hur & Lee, 2014: 186).

거버넌스 참여 기관의 협력 체계를 개선하기 위해서는 무엇보다도 협력과 조정을 강화할 수 있도록 조직을 재구조화해야 한다. 재난관리에 참여하는 기관들이 상호협력 체계를 이룰 수 있도록, 예방, 대비, 대응, 복구 차원에서의 협력·협동 기구를 설치하고, 이 조직을 효과적으로 운영할 수 있는 절차와 방안을 마련해야 한다(Cho, *et. al.*, 2011: 122).

오늘날 현대 사회의 행정이 첨단 정보통신기술에 전적으로 의지하는 것과 같이 안전공동체 거버넌스 역시 정보시스템과 정보 공유에 기반을 두어야 한다. 안전공동체 거버넌스가 형식적인 것이 아니라, 실질적인 성과를 내기 위해서는 다양한 인적, 물적, 정보 자원이 필요하고 이를 관리해야 한다. 첫째, 정보시스템의 상황판단 기능을 향상시켜야 한다. 재난 상황은 매우 빠르게 변하기 때문에, 최적의 의사결정을 할 수 있어야 한다. 정확하고 상세한 최신 정보를 알기 쉬운 형태로 필요한 사람에게 적절한 시간에 제시할 수 있어야 한다(Seo, *et. al.*, 2016: 12). 둘째, 시민참여시스템이 잘 구현되기 위해서는 정보공유 시스템을 함께 활용해야 한다. 정보공유는 정부와 국민 간의 소통을 기반으로 실현되는 효율적인 거버넌스의 필수조건이다. 정책에 있어서 정보공유는 국민의 적극적인 국정참여권을 실현하게 하여, 더 나은 정책결정을 할 수 있게 하는 필수적인 구성요소다(Cho, 2016: 26).

5. 안전공동체 거버넌스와 교육·훈련의 실시

안전공동체 거버넌스를 제대로 작동하기 위해서는 거버넌스 참여자에 대한 재난안전 교육·훈련이 이루어져야 한다. 우리나라의 경우, NGO나 자원봉사자를 위한 체계적인 교육·훈련 프로그램이 부족하고, 이와

관련된 연구도 별로 많지 않은 것이 현실이다(Jeong, 2007: 51). 특히 안전 분야는 민간부문 스스로의 자율 규제 노력이 중요하기 때문에, 민간부문에 대한 안전교육이 이루어져야 한다(Kang & Yoon, 2016: 115). 더불어 수준 높은 시민의식 함양과 생활 위협에 대한 위기 인지와 예방 능력을 제고할 수 있는 교육도 필요하다. 재난에 대해 능동적으로 대처하기 위해서는 시민이 함께하는 수요자 중심의 안전공동체 거버넌스 교육이 이루어져야 한다(Lee, 2013: 133).

최근 우리 사회도 자원봉사에 대한 인식이 많이 개선되고, 자기개발 욕구의 증대로 개인이 자원봉사에 참여하는 경우가 늘어나고 있다. 하지만 재난안전에 대한 교육·훈련을 제대로 받지 않은 자원봉사자는 피해 복구⁸⁾와 구호에 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 오히려 방해가 될 수 있다. 자원봉사 참여를 통해, 프로그램을 제대로 운영하고, 활동을 원활하게 수행하는 한편, 목표를 달성하기 위해서는 관련 업무나 활동에 대한 전문교육이 선행되어야 한다. 미국의 지역재난대응팀(CERT)은 평상시에 자원봉사자를 교육하고, 교육을 이수한 자원봉사자는 재난이 발생하는 경우 현장지휘자의 지시에 따라 대피소 운영 지원, 군중 통제, 대피 활동 등에 참여한다. 만일 필수 교육을 이수하지 못한 경우에는 CERT에 참여하지 못한다(Rheem & Lee, 2015: 14-15).

또한 시민과 지역사회를 대상으로 재난대비 태세를 강화하기 위해서는 전국적인 교육, 훈련, 연습의 기회를 제공해야 하며, 종합적인 비상사태관리계획(EOP)을 수립하고 평가하는 것이 필요하다(Choi, *et. al.*, 2016: 8). 위협이나 안전을 관리하는 경우, 위협을 통제해서 안전을 향상시키고, 안전을 향상시켜서 위협을 통제한다는 통합적 시각에서 안전 정책과 안전 서비스를 제공해야 한다(Seo & Lee, 2012: 17). 재난 교육은 방

향성과 목표를 정하고 장기적 관점에서 계획, 실시, 평가를 하는 것이 필요하다⁹⁾. 주체별로 교육과 훈련 계획을 마련하고, 공공기관 종사자들을 대상으로 재난교육을 의무적으로 실시해야 한다. 특히, 기관장에 대한 기초적인 재난관리 리더십 교육을 필수적으로 해야 하며, 일반 국민을 위한 교육 및 훈련을 실시해야 한다(Hur & Lee, 2014: 190).

6. 안전공동체 거버넌스의 메타거버넌스 역할 강화

메타거버넌스는 다양한 자율적 기관들이 스스로 과정상에서 협력을 하거나 또는 영향력을 행사함으로써 거버넌스를 하는 간접적 형태의 거버넌스로서, 네트워크를 조정하기 위한 다양한 수단을 의미하는 포괄적 개념이다. 메타거버넌스는 공공-민간 부문의 파트너십 네트워크를 위한 조정력을 지닌 틀과 환경이라고 넓게 해석할 수 있다. 또한 거버넌스에 대한 조건, 구조, 규칙과 지침의 틀, 즉 일반적인 정책과 규정 조건을 설정하고 활용하는 포괄적인 사회제도를 말한다(Koch & Buser, 2006: 548; Sørensen, 2006; Kim, 2012: 61).

이는 거버넌스를 형성하고 운영한다고 해서, 거버넌스 구성요소 사이의 상호협력과 권력 조정, 분쟁 해결, 효율적 작동 등과 같은 문제가 자동으로 해결되는 것은 아니기 때문이다. 구성요소 사이의 권력관계 현상은 계속해서 나타날 것이고, 갈등과 경쟁 관계도 지속될 것이며, 상호협력이 어려워 거버넌스의 효율성과 네트워크적 연결이 저해되는 현상이 자주 일어날 것이다. 이러한 거버넌스의 실패에 대응하기 위해 거버넌스의 거버넌스(governance of governance)인 메타거버넌스의 역할이 강화되어야 한다(Jessop, 1995; Kim, 2012: 61). 따라서 안전공동체 거버넌스의 효율성과 네트워크적 연계성을 강화하기 위해 메타거버넌스의 운영이 필요하다.

8) 일본과 미국에서는 재난 복구 과정에서의 민간자원의 참여는 '있으면 고마운 존재'가 아니라 '반드시 필요한 존재'라는 것을 인식하였다(Lee, 2006: 83).

9) 세월호 참사 이후 학교에서 학생을 대상으로 한 안전교육이 이루어지고 있다. 하지만 그 내용을 살펴보면, 안전교육이 사회의 안전시스템을 구축하는데 기여하기보다는, 개인 신변의 안전을 위한 대처방안에 그치고 있다. 그리고 재난관리 거버넌스 및 제도화를 위해서는 안전교육에 있어서 대학의 역할이 절실한 상황이다. 특히 미래인재 육성을 위한 제도혁신과 맞물리는 교육을 담당할 가장 중요한 행위자로 연구 및 교육을 담당하는 대학의 역할이 필요하다(Kim, 2016: 325).

7. 안전공동체 거버넌스와 주민의 자발적 참여

지역사회의 안전관리 과정에는 다양한 행위주체가 참여한다. 지역주민은 물론이고 소방, 경찰, 보건 등 공공서비스 영역과 각종 시민단체가 긴밀한 협력 관계를 이루어 지역안전을 확보한다. 이 때 성공적인 지역안전을 위한 거버넌스의 기본 원칙은 지역안전은 지역주민 스스로 관리해야 하며, 관련된 의사결정 역시 주민 주도로 이루어져야 한다는 것이다. 정부주도의 하향식(top-down) 의사결정 체제하에서는 지역사회의 다양한 안전 문제에 대해 효과적으로 대응하는 것이 어렵기 때문이다(Chung, 2013: 28). 재난관리에 참여하는 국내 민-관 협력기관의 대부분은 정부주도이자 관주도로 설립되어 운영되는 것이 현실이고, 자발적으로 설립된 기관은 매우 한정적이고 이들의 역할과 책임 또한 명확하지 않다. 우리나라 시민사회의 현실을 고려하면 당연한 결과일수도 있지만 앞으로는 많은 변화와 개선이 필요하다. 우선, 시민사회가 관변단체화나 정치화가 아닌 자율성과 독립성을 확보해 나가기 위해 노력해야 한다(Rheem & Lee, 2015: 14, 16). 범죄취약 지역에 가로등을 설치하지 않거나 주민신고 체제 없이, 순찰차를 몇 대 더 보낸다면, 사고예방이나 사고대처의 매우 큰 성과를 얻는 것이 어려울 것이기 때문이다. 안전은 사회구성원의 협동적 노력을 통해서만 해결할 수 있는 불명확한 문제(wicked problem)이기 때문이다(Jeon, 2015: 23). 민-관 협력 거버넌스를 구축하기 위해서는 자원봉사 조직, 전문가, 전문가 단체, 기업 등 민간부문 행위자의 역할이 확대되어야 한다. 이를 위해서는 민간부문이 보유하고 있는 재난안전관리 관련 자원을 데이터베이스화 해야 한다. 이와 함께 민간부문 간의 네트워크 활성화, 민-관 협력의 탄력적 운용, 그리고 다양한 인센티브 제공 등을 통해 민관협력을 강화해야 한다(Kim, 2017: 66).

IV. 결론

거버넌스는 사회 구성요소들이 상호 수평적인 협력

관계 하에서 대등한 네트워크를 구축하여 공공 문제를 해결하는 방식이다. 달리 말하면 사회문제를 해결하기 위한 정부, 시민사회, 다양한 공사조직 사이의 연결 네트워크를 일컫는다. 따라서 거버넌스는 과거 정부에만 의존한 사회문제 해결 방식에서 벗어나, 정부-민간부문-비영리 부문이 함께 공동으로 사회문제를 해결하는 방식이다(Kim, 2013: 31; Park & Ryu, 2015: 34).

오늘날 우리나라의 재난안전 관리 시스템은 정부주도의 명령, 지시, 통제, 감독의 구체제 방식으로 운영하고 있다. 사회가 바뀌었고, 재난의 양상도 바뀌었으며, 우리 국민의 재난안전에 대한 인식도 바뀌었다. 따라서 과거의 방식으로 재난을 관리해서는 동일한 문제점이 계속해서 나타날 것이고, 지금까지처럼 동일한 비판이 계속 이어질 것이다. 이제는 재난관리시스템을 운영하는 새로운 방식이 도입되어야 한다. 과거와는 달리 지원-협력-연계-조정이라는 새로운 운영 방식이 필요하다. 또한 중앙정부는 스스로 재난관리서비스를 직접 전달하고 제공하는 공급자(provider) 역할을 중단하고, 사회 전체의 재난관리를 지원하고 연계하고 협력하고 조정하는 촉매자(catalyst)의 역할을 수행하는 것이 바람직하고 또 필요하다(Lee, 2015: 113). 이는 정부가 직접적인 서비스 제공자보다는 여러 행위주체 중의 하나로써 다양한 행위주체들을 연계하고 중개해주는 역할을 수행해야 한다는 것이다.

이 논문에서는 재난 레질리언스를 “지역사회의 안전을 위협하는 각종 재난 피해로부터 재난이 발생하기 이전보다 더 강한 안전성을 지닌 공동체로 만들 수 있는 역량”이라고 정의하였다. 그리고 안전 거버넌스(safety governance)를 ‘안전사회를 만들기 위해 주민, NGO, 지방정부, 기업 등의 다양한 행위주체가 협력 네트워크를 구성하여 정책을 결정, 집행, 평가해 나가는 체계’라고 보았다. 이를 기반으로 재난 레질리언스를 강화하기 위해 안전공동체 거버넌스 개혁 방안을 다음과 같이 제시해 보았다.

첫째, 회복력(resilience) 관점에서 안전 거버넌스를 구축해야 한다. 즉 재난 레질리언스를 강화하기 위한

차원에서의 안전공동체 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다.

둘째, 안전공동체 거버넌스를 제대로 가동하기 위해서는 법률적 근거인 법령과 조례를 마련해야 한다. 셋째, 그동안 재난안전 관리에서 언론은 주체적 참여보다는 비판적 관찰자로 남아왔다. 이제 재난안전을 확보하기 위해서는 안전공동체 거버넌스에 언론이 참여해야 한다. 넷째, 안전공동체 거버넌스의 정보공유를 위해 정보시스템을 활용해야 한다. 다섯째, 안전공동체를 만들기 위해서는 교육과 훈련을 실시하는 것이 필요하다. 여섯째, 안전 거버넌스의 메타거버넌스의 역할 강화가 필요하다. 일곱째, 안전공동체 거버넌스에 주민이 자발적으로 참여해야 한다.

감사의 글

이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2017S1A5B8 059946).

References

- Cho, Hang Min. 2013. A Study on Disaster Reports of the Korean Media: Focused on Daily Newspapers' Analyses of Typhoon, Heavy Rains and Heat Waves. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 9(6): 21-44.
- Cho, Jong Mook, Sang Il Ryu, and Jae Eun Lee. 2011. Analyzing the Order of Priority on the Cooperative Factors of Agencies in Disaster Management: By Using the Analytic Hierarchy Process(AHP). *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 7(1): 107-124.
- Cho, Kyeong Min. 2016. A Comparative Study on NPP (Nuclear Power Plant) Safety Governance of France and South Korea. Master's Thesis. Pusan National University.
- Choi, Hee Cheon. 2010. A Study of Existing Assumptions of Disaster Management Phases: With Comparing over Response and Recovery Phase. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 6(1): 201-218.
- Choi, Kyung Sik, Jeong Hwan Bae, and Ju Ho Lee. 2016. 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. *Crisisonomy*. 12(7): 1-13.
- Choi, Sung Wook and Yee Jae Yeol. 2007. Exploring Safety and Risk Governance: A Case Study on the Risk Issue Related to Yeosu National Industrial Complex. *The Korean Journal of Local Government Studies*. 10(4): 237-259.
- Chung, Ji Bum. 2013. Building Good Governance for Local Community Safety Management: Limitations and Future Tasks. *The Korea Local Administration Review*. 27(1): 25-44.
- Chung, Yo An. 2008. Civil-Government Collaboration Measures for Advancing Volunteer Fire-fighting Squads. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 4(1): 72-83.
- Harrison, Colin G. and Peter R. Williams. 2016. A Systems Approach to Natural Disaster Resilience. *Simulation Modelling Practice and Theory*. 65: 11-31.
- Holling, C. S. 1973. Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*. 4: 1-23.
- 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.
- Jeon, Dae Uk and In Su Choi. 2013. A Study of Building Resilient Communities and Safety Governance: Focusing on a Strategic Discussion about Implementing the National Safety Project including 4 Major Social Hazard. *The Korean Governance Review*. 20(2): 49-71.
- Jeong, Chan Gwon. 2007. A Study on NGO's Active Participation for National Crisis Management Affairs. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 3(2): 38-55.
- Jessop, Bob. 1995. The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change? *Economy and Society*. 24(3): 307-333.
- Kang, Byoung Jun and Kun Yoon. 2016. Life Safety Regulatory Governance: Focusing on the Case of Seoul. *GRI Review*. 18(3): 107-138.
- Kim, Do Kyun and Jae Mook Park. 2012. A Study on the Failure

- in Building Disaster Management Governance and Weakened Disaster Resilience after the Hebei Spirit's Oil Spill Incident: Focusing on the Understanding and Responses among Related Doers. *ECO*. 16(1): 7-43.
- Kim, Geunse. 2009. Effective Governance Model according to Crisis Typology and Phases. Jibum Chung & Geunse Kim. eds. *Building the Cooperative Governance for Crisis Management*. Seoul: Bubmun-sa.
- Kim, Mu Kyum. 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.
- Kim, Suk Joon, Jin Young Kwak, Sun Woo Lee, and Byung Ki Moon. 2000. *New Governance*. Seoul: Daeyoung Co.
- Kim, Won Ki. 2013. A Study on Social Safety Net Construction through New Governance Access. *The Korean Association of Police Science Review*. 39: 29-47.
- Kim, Won Ki. 2013. A Study on Social Safety Net Construction through New Governance Access. *The Korean Association of Police Science Review*. 39: 29-47.
- Kim, Young Jae and Sang Wan Jeong. 2013. A Study on Analysis of School Violence Governance. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 9(6): 183-200.
- Kim, Young Sik. 2016. Case Study of Security Governance for Safe City: Paris Safety Contract. *Journal of Korean Association of Public Safety and Criminal Justice*. 25(2): 54-76.
- Kim, Young Geun. 2016. Korean Disaster Culture and the Role of the University (Academism) in Safety Education: Lessons from the 3·11 East Japan Earthquake and Fukushima. *Japan Studies*. 26: 313-336.
- Kim, Young Mi. 2017. The Study on Local Government's Disaster Safety Governance Using Big Data. *Journal of Digital Convergence*. 15(1): 61-67.
- Koch, Christian, and Martine Buser. 2006. Emerging Meta Governance as an Institutional Framework for Public Private Partnership Networks in Denmark. *International Journal of Project Management*. 24(7): 548-556.
- Korea Broadcast Journalist Association. 2014. *2014 Report of Broadcast Journalist Overseas Study: Special Course of Disaster News(2014. 6. 24 -7.4; Washington, D.C. & New Orleans, USA)*.
- Kwon, Seol A, Jee Eun Kim, and Jae Eun Lee. 2016. Crisis Response and Government Responsibility in Korea: The Sampoong Department Store Collapse, Daegu Subway Fire, and Sewol Ferry Disaster. *Crisisonomy*. 12(2): 17-34.
- Lee, Chang Kil. 2013. The Changes and Development Strategies in Urban Crisis Management. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 9(4): 117-136.
- Lee, Dong Kyu. 2013. A Study on the Concept and Typology from Policy Science Perspectives: Based on the Birkland's Focusing Event Ideas. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 9(2): 1-22.
- Lee, Eun Ae. 2006. A Study on the Utility of Local Governance in the Step of Disaster Recovery. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 2(2): 74-86.
- 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, Hoon Rae. 2015. A Study on Collaborative Governance for Disaster Management System in Local Governments: Focused on the Disaster and Safety Management Network. *The Journal of Korean Policy Studies*. 15(4): 127-150.
- Lee, Jae Eun. 2003. Local Crisis & Emergency Management. In Eun Gu Lee, et. al. *Local Governance*. Seoul: Bubmun-sa.
- Lee, Jae Eun. 2007. Efficient Disaster Management and the Establishment of the Cooperative System among the Civil Society, Government, and the Military: Using the Jennings' Model. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 3(1): 62-74.
- Lee, Jae Eun. 2013. Efficient Risk Communication for Overcoming the Food and Drug Safety Problem. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 9(1): 75-90.
- Lee, Jae Eun. 2015. Crisisonomy and Disastronomy: Local Government's Role in Disaster Management. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(10): 111-132.
- Lee, Jing and Jae Eun Lee. 2012. Comparative Analysis of the Disaster and Safety Perception between China and Korea. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 8(4):

- 125-142.
- 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.
- Lee, Kyung Hee and So Woo Lee. 2005. Concept Analysis of Resilience. *The Korean Journal of Stress Research*. 13(1): 9-18.
- Lim, Suk Jun and Jin Woo Lee. 2013. Disaster and Political Resilience. *The Journal of International Relations*. 16(2): 18-35.
- Mutter, John C. 2015. *The Disaster Profiteers*. Paju: Dongnyok.
- 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 Suginami City. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 11(2): 49-69.
- Oh, Seung Gyu. 2013. La gouvernance cooperative a l'echelon local entre l'etat et les collectivites territoriales dans les politiques puliques de la securite. *Journal of Law and Politics Research*. 13(3): 1189-1210.
- Park, Jeong Min and Sang Il Ryu. 2015. Essay on the Safety Control of Public Facilities. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(1): 21-37.
- Park, Jin Hee. 2015. A Study on a New Strategy for Risk Management in Disaster Risk Society: Enhancement of Resilience and Citizenship. *Environmental Philosophy*. 19: 91-118.
- Rheem, Sang Kyu, Woo Jung Choi, Chang Jae Kwak, and Keum Ho Oh. 2016. A Cooperative Emergency Response System Based on the Disaster Response Activity Plan. *Crisisonomy*. 12(4): 1-15.
- Rheem, Sangkyu and Nam Kuk Lee. 2015. Activating the Public Private Partnership in Disaster Management. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 11(1): 1-19.
- Rho, Jin Chul. 2016. Resilience of Urban Communities in the Risk Society. *Crisisonomy*. 12(11): 115-128.
- Rho, Jin Chul. 2015. The Crisis of Community Disaster Resilience and the Changing Role of Civil Society Organizations: Focus on Ansan City in Sewol Ferry Disaster. *Theology and Society*. 29(2): 133-179.
- Ryu, Hyun Sook, Jae Gi Jeong, Ji Bum Chung. 2009. Resilience and Social Capital. In Ji Bum Chung and Jae Yol Yi, *et al. Building the Strong Social System against Disaster: Resilience and Social Capital*. Korean Institute for Public Administration. Paju: Bubmun-sa. 13-56.
- 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.
- Seo, Jung Pyo, Won Cheol Cho, and Chon Jik Bae. 2016. Streamlining Disaster Information Management for Natural Disaster Risk Reduction. *Crisisonomy*. 12(2): 1-15.
- Sørensen, Eva. 2006. Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance. *The American Review of Public Administration*. 36(1): 98-114.
- Torfig, Jacob, B. Guy Peters, Jon Pierre, and Eva Sørensen. 2012. *Interactive Governance*. Oxford University Press.
- Webster's Third New International Dictionary*. 1977. Chicago, IL: G. & C. Merriam C.
- Yoo, Hyun Jung. 2008. A Study for Securing the Safety Right: Focused on the Criterion of the Acceptable Risk Level for Disadvantaged Class. *Korean Review of Crisis and Emergency Management*. 4(2): 17-31

Korean References Translated from the English

- 강병준, 윤건. 2016. 서울시 생활안전 규제거버넌스에 관한 연구. *GRI 연구논총*. 18(3): 107-138.
- 권설아, 김지은, 이재은. 2016. 한국의 위기 대응과 정부 책임성: 삼풍백화점, 대구지하철 화재, 세월호 참사를 중심으로. *Crisisonomy*. 12(2): 17-34.
- 김근세. 2009. 위기유형/단계별 효과적 거버넌스 모형. 정지범 · 김근세 편저. 위기관리의 협력적 거버넌스 구축. 서울: 법문사.
- 김도균, 박재묵. 2012. 허베이 스피리트호 기름유출사고 이후 재난관리 거버넌스 구축 실패와 재난 복원력의 약화: 관련 행위자들 간의 이해와 대응을 중심으로. *ECO*. 16(1): 7-43.
- 김무겸. 2012. 국가위기관리체계에 대한 메타거버넌스적 고찰.

- 2010-2011년 구제역 확산 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 8(5): 53-82.
- 김석준, 곽진영, 이선우, 문병기. 2000. 뉴 거버넌스 연구. 서울: 대영문화사.
- 김영근. 2016. 한국의 재해문화와 안전교육에 관한 대학의 역할: 일본 3·11 후쿠시마의 교훈. 일본연구. 26: 313-336.
- 김영미. 2017. 빅데이터를 활용한 지방정부 재난안전거버넌스: 서울시를 중심으로. 디지털융복합연구. 15(1): 61-67.
- 김영식. 2016. 안전도시를 위한 치안거버넌스 사례 분석. 한국공안행정학회보. 25(2): 54-76.
- 김영재, 정상완. 2013. 학교폭력 거버넌스 분석에 관한 연구. 한국위기관리논집. 9(6): 183-200.
- 김원기. 2013. 뉴 거버넌스적 접근을 통한 사회안전망 구축에 관한 연구. 한국경찰학회보. 39: 29-47.
- 네모토 마사쓰구. 2015. 지방자치단체 재난관리 체계와 사회적 경제조직의 역할: 일본 재해대책 기본법 개정과 스기나미 구 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 11(2): 49-69.
- 노진철. 2016. 위험사회에서 도시공동체의 탄력성. *Crisisonomy*. 12(11): 115-128.
- 류현숙, 정재기, 정지범. 2009. 복원력과 사회적 자본. 정지범·이재열 편저. 재난에 강한 사회시스템 구축: 복원력과 사회적 자본. 한국행정연구원 사회위험·안전관리 연구총서 2. 파주: 법문사. 13-56.
- 박정민, 류상일. 2015. 다중이용시설의 안전관리에 관한 소고. 한국위기관리논집. 11(1): 21-37.
- 박진희. 2015. 재난 위험 사회의 위험 관리 전략의 새로운 모색. 환경철학. 19: 91-118.
- 방송기자연합회. 2014. 2014 방송기자해외연수보고서: 재난재해전문취재과정 (2014. 6. 24 - 7.4; 미국 워싱턴D.C., 뉴올리언즈).
- 서재호, 이승중. 2012. 지역주민의 사회안전 및 사회위험 인식 영향요인에 대한 탐색적 연구: 광역자치단체를 중심으로. 한국위기관리논집. 8(3): 1-20.
- 서정표, 조원철, 배전직. 2016. 자연재해 경감을 위한 방재정보 관리의 효율화 방안. *Crisisonomy*. 12(2): 1-15.
- 오승규. 2013. 프랑스 공공안전정책에서의 국가-지방자치단체 간 협력적 지역 거버넌스. 법과 정책연구. 13(3): 1189-1210.
- 유현정. 2008. 국민 안전권 확보를 위한 고찰: 취약계층을 위한 받아들일 수 있는 위험의 수용기준을 중심으로. 한국위기관리논집. 4(2): 17-31.
- 이경희, 이소우. 2005. Resilience(회복력) 개념 분석. 스트레스 연구. 13(1): 9-18.
- 이동규. 2013. 정책학적 관점에서 재난 개념 및 유형 접근 검토: 초점사건 이후 정책영역 간의 여파 및 정책결정자간의 충격 구분을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(2): 1-22.
- 이은애. 2006. 재난관리에 있어서 로컬 거버넌스의 유용성에 관한 고찰: 한국과 일본의 사례 분석을 중심으로. 한국위기관리논집. 2(2): 74-86.
- 이재은. 2003. 로컬 위기관리 거버넌스. 이은구 외. 로컬 거버넌스. 서울: 법문사.
- 이재은. 2007. 재난관리에서의 민·관·군 협력체계 구축방안: Jennings 접근법을 중심으로. 한국위기관리논집. 3(1): 62-74.
- 이재은. 2013. 식품·의약품 안전 문제와 효율적인 리스크 커뮤니케이션 확보 방안. 한국위기관리논집. 9(1): 75-90.
- 이재은. 2015. 위기관리학과 재난관리학에서 지방정부의 역할. 한국위기관리논집. 11(10): 111-132.
- 이정, 이재은. 2012. 한국과 중국의 재난 및 안전 인식 비교 분석. 한국위기관리논집. 8(4): 125-142.
- 이주호. 2015. 주민생활 안전을 위한 주민중심의 지역만들기 정책 개선방안. 한국위기관리논집. 11(2): 299-321.
- 이창길. 2013. 도시의 위기관리 변화와 발전전략에 관한 연구: 도시특성 변화가 도시재난에 미치는 영향을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(4): 117-136.
- 이호동. 2011. 지방자치단체의 위기관리 역량강화 방안: 일본의 지방위기관리체계 사례 분석과 시사점. 한국위기관리논집. 7(3): 25-48.
- 이훈래. 2015. 지방자치단체의 재난관리 협력적 거버넌스에 관한 연구: 재난안전네트워크를 중심으로. 한국정책연구. 15(4): 127-150.
- 임상규, 이남국. 2015. 재난관리분야의 민간부문 활성화 방안. 한국위기관리논집. 11(1): 1-19.
- 임상규, 최우정, 곽창재, 오금호. 2016. 재난대응활동계획 기반의 협력적 재난대응체계 연구. *Crisisonomy*. 12(4): 1-15.
- 임석준, 이진우. 2013. 재난과 정치적 리질리언스. 국제정치연구. 16(2): 18-35.
- 전대욱, 최인수. 2013. 회복가능한 지역공동체 및 안전거버넌스 조성에 관한 연구: 4대악 근절 등 안전분야 국정과제의 성공적 추진을 중심으로. 한국거버넌스학회보. 20(2): 49-71.

- 전영평. 2015. 안전의 미래: 협력적 안전거버넌스. 한국행정포럼. 148: 21-24.
- 정요안. 2008. 의용소방대의 선진화를 위한 민관협력 발전방안. 한국위기관리논집. 4(1): 72-83.
- 정지범. 2013. 지역안전거버넌스의 구축의 한계와 과제: 정책 사례분석을 중심으로. 지방행정연구. 27(1): 25-44.
- 정찬권. 2007. 국가위기관리분야에 시민단체(NGO) 참여 확산 방안 연구. 한국위기관리논집. 3(2): 38-55.
- 조경민. 2016. 프랑스와 한국의 원전 안전 거버넌스에 관한 비교 분석 연구. 부산대학교 국제협력대학원 석사학위논문.
- 조종목, 류상일, 이재은. 2011. 재난관리기관간 협력체계구축을 위한 영역별 상대적 중요도 분석: AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로. 한국위기관리논집. 7(1): 107-124.
- 조항민. 2013. 국내 언론의 재해보도에 관한 연구: 태풍·폭우·폭염에 대한 주요 일간신문 분석을 중심으로. 한국위기관리논집. 9(6): 21-44.
- 존 C. 머티 지음. 장상미 옮김. 2015. 재난불평등. 파주: 동녘.
- 최경식, 배정환, 이주호. 2016. 허리케인 카트리나 이후 미국 재난안전관리시스템 개편과정 재고찰: 재난안전관리 법제도 및 조직 재정비 과정을 중심으로. *Crisisonomy*. 12(7): 1-13.
- 최성욱, 이재열. 2007. 지역사회와 위험 거버넌스 구축: 여수국가산업단지 사례를 중심으로. 지방정부연구. 10(4): 237-259.
- 최희천. 2010. 재난관리 단계의 기존인식에 대한 비판적 고찰: 대응단계와 복구단계의 비교를 중심으로. 한국위기관리논집. 6(1): 201-218.
- 허준영, 이주호. 2014. 미래재난 대응을 위한 재난관리체계 구축방안 연구: 재난관리 전문가 조사를 중심으로. 한국위기관리논집. 10(10): 173-195.

Received: Jan. 19, 2018 / Revised: Mar. 3, 2018 / Accepted: Mar. 27, 2018

재난 레질리언스 강화

– 한국의 안전공동체 거버넌스 개혁을 위한 혁신 방안 –

국문초록 이 연구는 안전한 사회를 만들기 위해, 재난 레질리언스의 강화 관점에서 안전공동체 거버넌스의 개혁 방안을 제시하는데 목적이 있다. 이를 위해 레질리언스를 “지역사회의 안전을 위협하는 각종 재난 피해로부터 재난이 발생하기 이전보다 더 강한 안전성을 지닌 공동체로 만들 수 있는 역량”이라고 정의하였다. 그리고 안전 거버넌스를 통해 다양한 행위주체가 협력 네트워크를 구성하여 정책을 결정, 집행, 평가해 나가는 체계라고 보았다. 연구 결과, 재난 레질리언스를 강화하기 위한 개혁 방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 회복력 관점에서 안전 거버넌스를 구축해야 한다. 둘째, 안전 거버넌스의 법률적 근거를 마련해야 한다. 셋째, 안전 거버넌스에 언론이 참여해야 한다. 넷째, 안전 거버넌스의 정보공유를 위해 정보시스템을 활용해야 한다. 다섯째, 안전공동체를 만들기 위한 교육과 훈련이 필요하다. 여섯째, 안전 메타 거버넌스의 역할을 강화해야 한다. 일곱째, 안전 거버넌스에 주민의 자발적 참여가 필요하다.

주제어 : 레질리언스, 재난 레질리언스, 안전공동체, 거버넌스, 재난관리

Profiles **Jae Eun Lee** : He received his B.A., M.A., Ph.D. from Yonsei University, Korea in 2000. He is a Director of National Crisis & Emergency Management Research Institute and a Professor of the Department of Public Administration at Chungbuk National University, in which he has taught since 2000. His interesting areas of research and education are crisis & emergency management, organizational studies, and policy implementation. He has published 146 articles in journals and written 16 books, including 15 co-author books(jeunlee@chungbuk.ac.kr).