

## An Education System for Collaborative Governance in Disaster Management

- A Comparative Study of South Korea, the U.S. and Japan -

Young Mi Yoo<sup>1#</sup>, Eun Hee Kim<sup>1</sup>, Gyo Chang Lee<sup>1</sup>, Jia Zhao<sup>1</sup>, Soo Young Kim<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup> Department of Social Welfare, Pusan National University; Busandaehak-ro 63beon-gil, Geumjeong-gu, Busan, 46241, Korea

<sup>2</sup> Department of Aging and Social Work, Catholic University of Pusan; Oryundae-ro, Geumjeong-gu, Busan, 46252, Korea

### Abstract

With the frequent occurrence of large-scale disasters, the importance of collaborative governance through mutual cooperation among government, private sector, and civil society in disaster management has been gradually increased. In South Korea, disaster management tasks mostly belong to the public sector, without sufficient collaboration with private sector and civil society. Therefore, it is critical to enhance disaster management capacity by raising disaster knowledge of participants. This study intends to draw implications by comparing disaster education systems in Korea with other developed countries such as the U.S. and Japan. The results of the study are as follows. First, related laws should be reorganized to ensure legal stability and justifiability. Second, it is necessary to check and improve the disaster management infrastructure including community-level action. Third, based on the improvement of disaster awareness, disaster education system should be strengthened within a cooperative governance framework. As a result, disaster prevention, preparedness, response, and recovery activities would become effective through the establishment of an education system that strengthens communication, improves knowledge and clarify the roles of all stakeholders.

**Key words:** collaborative governance, risk, community, disaster educational system, disaster management capability, disaster vulnerable groups

### 1. 서론

재난이 발생하면 이를 극복하기 위한 재난관리 주체의 역할이 중요하다. 신속성, 효율성, 전문성에 기반한 대응체계를 구축하고 개입함으로써 재난의 피해를 최소화할 수 있기 때문이다. 그러나 지난 메르스 사태

와 세월호 사건 등에 대한 국가적 대응은 관료제적 특성과 맞물려 국민들의 고통을 가중시켜왔다. 문재인 정부에 들어서는 재난극복을 위한 컨트롤타워 재정비와 재난안전시스템 개혁 등을 추구하면서 국민의 생명과 안전을 지키는 것이 정부의 책임이라는 자세를 취하고 있기는 하나 이는 정부의 노력만으로 완성되

<sup>#</sup> The 1st author: Young Mi Yoo, Tel. +82-51-510-2123, Fax. +82-51-517-4662, e-mail. [prolight@pusan.ac.kr](mailto:prolight@pusan.ac.kr)

<sup>\*</sup> Corresponding author: Soo Young Kim, Tel. +82-51-510-0836, e-mail. [kimsy@cup.ac.kr](mailto:kimsy@cup.ac.kr)

지 않는다. 정부뿐 아니라 민간, 시민사회 등 다양한 사회구성원이 공동체 차원에서 각 역할을 정립하고 상호협력관계를 구축해야하기 때문이다. 오늘날 재난관리체계의 특징은 정부-기업-민간의 협력을 강조하는 재난관리 거버넌스이다(Yang, 2010: 125). 즉, 전통적 관료제 방식보다 거버넌스로의 패러다임 전환이 요구되고, 거버넌스 구축을 통해 사회문제를 해결하고자 하는 기대감 또한 높아졌다. 이에 정부, 민간, 시민사회가 상호의존성을 가지고 공동의사결정을 통해 사업을 수행하는 협력적 거버넌스가 중요한 개념으로 등장하였다. 그러나 여전히 재난이 발생할 때마다 소방공무원과 일반 공무원 등 공공부문의 한정적인 인력 및 기술만 투입되는 등 우리나라의 재난관리시스템은 정부 주도적으로 이루어지고 있으며 민간 및 시민의 주체적인 역할에 대한 인식은 미약한 수준이다.

선진국의 경우 재난관리에서 민·관·시민사회의 공동대응은 매우 기본적이며 필수적이기에 법, 정책, 실천 영역에서 각 주체의 역할이 분명하게 제시되어 있으며 유기적인 협력관계가 구축된 편이다. 일본의 경우 지방정부와 중앙정부 간 협력적 네트워크에 의해 재난관리가 잘 이루어지고 있으며(Yang, 2010: 149), 미국 역시 재난 거버넌스 시스템이 상당히 짜임새 있게 운영되고 있다(Ju & Kim, 2003: 39; as cited in Yang, 2010: 149). 연방과 주 정부 공무원을 대상으로 훈련 및 교육하는 법규가 제정 및 시행되고 있으며(Byun, et. al., 2018: 23), 비영리기관들이 재난약자 개인의 재난대비계획을 수립·지원하는 협력체계가 활발히 작동하고 있다(Byun, et. al., 2018: 23). 또한, 재난관리의 경우 전 국민을 비롯하여 관련 주체와 구성원들이 사회적 위험에 노출될 가능성이 있기 때문에 재난에 대한 사전 위험을 인지하고 대응 요령을 익히는 등 교육과 훈련을 지속적으로 병행해야 한다. 특히 공무원, 취약 대상 시설의 종사자, 시민들을 대상으로 교육시스템을 구축함으로써 재난 발생 시 각자 수행해야 하는 역할을 명확히 인지하도록 하고, 재난을 효과적으로 예방·대비·대응·복구할 수 있는 역량을 강

화시켜야 한다.

따라서 본 논문에서는 효과적으로 재난을 대비할 수 있는 협력적 거버넌스를 구축하기 위해서 재난 관리에 대한 기초적인 지식 함양 및 재난관리 역량을 갖추는 재난교육이 필요하다는 관점에서 연구를 진행하였다. 이를 위하여 재난관리에 협력적인 거버넌스 구축이 왜 필요한지에 대한 이론적인 고찰과 함께 우리나라와 선진국의 재난관리 교육의 법적 근거와 교육 시스템을 비교 분석하여, 한국에서의 적용 가능한 함의를 모색하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 협력적 거버넌스에 대한 이해

협력적 거버넌스(Collaborative governance)는 여러 학자에 의해 다양하게 정의된다. 먼저 Ansell & Gash (2007)는 하나 이상의 공공기관이 공공정책을 실행하거나 프로그램 및 자산을 관리할 목적으로 실시하는 공식적이고, 합의에 기반하며, 깊이 있는 공동의사결정 과정상에 비정부 이해관계자들을 포함시키는 통치장치로 정의한다. 즉, 공공기관들과 다양한 이해관계자들이 함께하는 공동의사 결정이라고 본다(Ansell & Gash, 2007). Tang & Mazmanian(2008)은 공공영역에서 단독으로 해결하기 어려운 공공정책상의 문제들을 해결하기 위해 여러 조직의 업무를 수립, 조정, 촉진, 운영, 모니터링 하는 과정을 협력적 거버넌스로 정의한다. 특히 거버넌스의 협력적 측면을 강조하고 있으며, 2개 이상 지방자치단체들의 협력, 상호기대, 자발적 참여를 관찰하는 데 초점을 둔다. Lee(2015)는 거버넌스를 다양한 목적을 가진 조직과 개인들이 비 계층적 관계에서 공동노력, 자원공유, 의사결정을 위해 마음과 힘을 합하는 과정으로 정의하고 있다. 이상과 같은 정의들을 살펴보았을 때 협력적 거버넌스란 정부, 민간기관, 시민사회가 문제 해결을 위해 공동의사결정, 공동사업을 통해 상호 의존하는 과정으로 볼 수 있다.

Donahue(2004)는 비정부 활동가들이 공공영역에 참

여하는 것은 더 이상 새로운 일이 아니지만, 이것은 몇 가지 이유로 더욱 중요하다고 보고 있다. 첫째, 대부분 사람들이 정부의 힘이 약한 국가에 살고 있으며, 둘째, 20세기 중반부터 중앙집권 국가가 힘을 잃어가고 있기 때문이다. 마지막으로 가장 중요한 이유는 복잡성, 상호연결성, 정보 집약 세계의 특성 때문에 집단적으로 처리해야 하는 업무들이 증가하여 정부가 온전히 수행하기 어려워짐으로써 서로 단결할 필요가 있으며, 시장의 힘을 빌리게 된다는 것이다(Donahue, 2004). 한국에서 또한 재난관리 영역에서 협력적 거버넌스는 점차 중요한 개념으로 대두되고 있다. 재난관리란 재난 및 안전관리기본법 제3조 3항에 따르면 재난의 예방·대비·대응·복구를 위한 모든 활동이며, 수행과정 상 공공, 민간, 시민사회의 참여가 필수적이기 때문이다.

## 2. 재난관리 교육의 필요성

「재난 및 안전관리기본법」 제25조의 2항 3호에서는 재난 발생에 대비한 교육·훈련과 재난관리에방에 관한 홍보를 할 것을 규정하며, 제29조 2항에서는 재난 안전 분야 종사자 교육의 필요성 등이 제시되어 있다. 이처럼 재난관련 종사자 교육에 대해 법으로 명시되어 있지만 민간영역 및 일반시민을 대상으로 한 교육의 경우 필수사항은 아니기에 미흡한 실정이다. 민간영역에서 활동하는 지역자율방재단, 의용소방대, 대한적십자사, 전국재해구호협회 등이 있지만 이들이 체계적인 교육을 이수 받고 있지는 않은 상황이다. Green Korea United(2007)의 보고서에 언급되듯이 태안 유류유출사고에서 방재작업에 대해 교육하고 안내할 관리감독자가 배치되지 않았거나 늦게 배치된 문제가 있었다. 그리고 현장 지휘통솔자, 지역 주민조직 대표자, 자원봉사 현장 인솔자, 시민사회단체 등에게 해안 방재 관련 기본 정보 및 유의사항, 연락처 등의 간단한 유인물 배포가 필요하다고 보았다(Green Korea United, 2007). Chung & Kim(2009)은 주민 재해 교육이 필요하며, 자원봉사자들이 현장에 도착하기 전 혹은 도착 직후 최소한의 기본 사항을 숙지할 수

있는 교육시스템 마련이 필요하다고 본다. 또한, 공무원들만으로 봉사자들을 관리하는데 한계가 있으므로 전문봉사를 양성하는 교육시스템과 이들의 활동을 보장하는 제도가 마련되어야 할 것으로 보았다(Chung & Kim, 2009). 또한 Sung & Choi(2013)은 재난관련 자원봉사자 배치 및 활용의 효과성과 효율성을 최대화하기 위해 체계적인 교육훈련 등 양성시스템을 구축하고 현실적인 운용의 필요성을 주장한다. 이외에도 민간부문 네트워크의 실질적인 구축과 이를 통한 표준화된 교육과정 혹은 필수 교육과정에 따라 통합적인 교육과 훈련이 이루어져야 할 필요가 있다고 보았다(Sung & Choi, 2013). Park(2016)은 교육과 훈련이 재난관리 단계 중 주로 대비 단계에서 담당자 위주인 한정적 범위에서 다루어진 문제점을 지적하면서, 재난의 양상이 변함에 따라 재난안전과 관련된 교육 및 훈련은 재난관리 전 단계, 그리고 시민사회까지 포함한 범위에서 다루어져야 한다고 보았다. Kim(2015)은 자원봉사영역에서 협력적 거버넌스가 조직성과에 미치는 영향을 분석한 결과 조직성과 향상을 위해 신뢰를 강화시키는 것이 필요하다고 보았다. 즉, 교육기회를 제공함으로써 자원봉사 영역의 신뢰 향상을 통해 재난관리의 적절한 대응 수준을 높일 수 있을 것이다.

## 3. 재난교육에서 협력적 거버넌스

재난교육에 대한 선행연구로는 주로 공무원의 역량 강화(Kim, *et. al.*, 2014), 재난안전 분야 종사자 교육 훈련설계(Nam & Park, 2013) 및 개선(Lee & Ryu, 2014), 재난관련 교육과정분석(Yoon, *et. al.*, 2015) 등이 이루어져 왔다. 재난과 협력적 거버넌스에 대한 연구들 또한 협력적 거버넌스를 활용한 재난경보시스템 구축(Kang & Lee, 2017), 지방 및 중앙정부 간 협력강화(Yang, 2010), 해외 사례분석(Bae & Lee, 2010; Ju, 2016), 민간부문 활성화(Rheem & Lee, 2015), 지자체의 관리체계 개선(Park, *et. al.*, 2012; Ju, 2012; Lee, 2015, Yoo & Jeon, 2016), 재난구호체계 활성화(Kim & Shim, 2016) 등이 이루어져 왔다.

그러나 협력적 거버넌스 구축을 위한 재난 교육 및 구성원들의 역량강화가 필수적임에도 불구하고 이에 대한 선행연구는 전혀 없다. 재난관리시스템을 구축하고 운영하면서 유기적 관계 형성을 통한 협력적 거버넌스 구축을 도모한다면 재난관리의 효율성과 효과성이 증대될 것이므로 본 연구의 필요성이 주목된다.

### III. 재난관리 교육시스템 비교

#### 1. 미국의 재난관리 교육시스템

##### 1) 법적 근거

미국은 1950년 이전까지 재난관련 개별 법률들을 통해 재난에 대응해 왔다. 이러한 대응의 비효율적인 문제를 해소하기 위해 1950년 해당 주와 지방정부의 역할과 책임을 분명히 강조하면서 연방정부의 지원을 규정한 「연방재난구호법(Federal Disaster Relief Act)」을 제정하였다. 또한, 1974년 대통령의 재해 지역 공포 절차를 규정한 「재난구호법(The Disaster Relief Act)」이 제정되면서 통합적인 재난관리 지원을 위한 법적 장치가 마련되었으며, 1979년에 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency: FEMA)을 출범시키면서, 그동안 분산되었던 재난관리가 통합적이고 효율적으로 바뀌었다. 이후 1988년 재난관리 프로그램에 대한 포괄적인 연구를 통해 「스태포드 재난 구호 및 긴급구제법(Stafford Disaster Assistance and Emergency Relief Act): 이하 스태포드법」이 제정되었으며, 이는 현재까지 미국 재난관련 법령과 재난구호의 기본 틀로 작동하고 있다(Ahn, 2018). 미국은 연방정부와 주·지방정부 차원의 법령들로 구분되어 기본법과 같은 하나의 큰 개념의 법령으로 규정하기 어렵다. 하지만 재난 이후의 지역사회 재건에 있어 지방정부의 역할에 한계가 있다는 인식을 통해 연방정부의 역할이 점차 확대됨에 따라 연방차원의 재난관련 법령들을 살펴볼 수 있다. 연방차원의 재난관리 법령에는 「스태포드법」, 「재해피해저감법(Disaster Mitigation Act of 2000)」, 「국토안보법(Homeland Security Act of 2002)」 등이 있다.

특히 국토안보법의 경우 2001년 9/11테러 이후 대량 살상무기(WMD)테러 등에 대비하여 비군사 분야와 관련된 위기관리기관들을 통합하여 국가의 취약성을 예방하고 감소시키기 위한 목적으로 2002년 제정되면서, 2003년 1월에 국토안보부(Department of Homeland Security: DHS)가 신설되었으며, FEMA가 국토안보부의 하위기관으로 편입되었다. 국토안보법은 FEMA의 역할과 기능, 인적자원관리 시스템 구축 등을 규정하고 있으며, 이를 통해 재난피해를 줄이기 위한 재난관리 시스템을 지원하고 있다.

FEMA의 역할이 증대됨에 따라 재난교육은 신설·확대되었다. 미국의 재난관련 교육시스템은 국토안보법 Sec. 507의 「FEMA의 역할(Role of Federal Emergency Management Agency)」 조항을 근거로 이루어지고 있다고 볼 수 있으며, 미국의 재난분야 교육·훈련과 관련된 기본법령으로는 국토안보교육법(Homeland Security Education Act of 2001), 대통령령(HSPD-8: National Preparedness) 등이 있다. 국토안보교육법은 초등학교, 중·고등학교, 대학교의 재난관련 교육을 수행할 수 있도록 하고, 대통령령은 재난교육 및 훈련의 기본을 제시함으로써 재난분야의 전문 인력 양성을 위한 교육을 담당한다(Yoon & Yoon, 2015).

##### 2) 교육시스템

현재 미국의 재난교육은 국토안보부의 FEMA에서 관장하는 국가대비위원회(National Preparedness Directorate)의 국가교육훈련부(National Training & Education Division: NTED)를 통해 주로 시행하고 있다. 국가교육훈련부(NTED) 산하에는 재난관리교육원(Emergency Management Institute: EMI), 국가교육훈련부서(NETD) 등이 있다. 재난관리교육원(EMI)은 대표적인 교육기관으로서 지진, 홍수, 허리케인 등 재난에 대해 경감·대비·대응·복구와 관련한 프로그램을 운영하고 있으며, 이외에 교육 프로그램으로 기술, 관리자 역할에 필요한 리더십, 재난 현장 지휘시스템(Incident Command System) 등을 함께 제공한다.

공무원 대상 교육시스템은 재난관리역량을 강화하는 데 주목하고 있다. 급변하는 행정환경에 적극적으로 대응하고 공공부문의 경쟁력 강화를 위해서 정부는 능력 발전이 필수적이라는 인식에서 인력개발을 위한 투자와 교육훈련제도를 발전시켜 나가고 있다. 교육훈련은 체계적이고 효율적으로 시행하기 위하여 각 부처별로 교육훈련 담당기구가 설치되어 있고, 부처 간 연계시스템이 조화를 이루고 있다.

재난관리교육원은 미국 내 고등교육기관의 재난교육을 강화·발전시키기 위하여 1994년 고등교육사업(Higher Education Project: HEP)을 도입하였다. 2001년 9/11테러와 2005년 허리케인 카트리나 재난 이후 많은 대학에서 재난교육과정을 추가하고 2015년 기준으로 총 171개의 학사, 석사, 박사 프로그램이 운영되고 있다(Yoon & Yoon, 2015). 현재 미국의 대학에서 육성·배출되는 재난관리 전문가는 연방, 주, 지방의 정부기관, 공공기관, 민간기업의 재난관리자 및 재난관리중역 등으로 활동하고 있다.

또한, 각 지방정부는 재난대응 지원활동 중 재난관리에 참여할 의사가 있는 시민들을 선발하여 각종 재난 발생 시 이들을 효과적으로 활용할 수 있도록 체계적인 교육 및 훈련을 실시하고, 이를 통해 재난대비능력을 강화하고자 노력하고 있다. 구체적으로 지역사회재난대응팀(Community Emergency Response Teams)은 주민들을 대상으로 재난대비 교육프로그램을 운영함으로써 효과적인 재난관리를 도모한다. 이외에도 지역사무소를 통해 자원봉사단체의 역할에 관한 안내사항을 배포하고, 자원봉사단체 거점기관(Voluntary Agency Liason)을 설립하여 각 단체 간 정보를 공유하고 활동을 촉진시키고 있다(Cho, 2010). 캘리포니아의 경우 일반시민들도 위기관리 대응에 적극적으로 참여할 수 있도록 특별훈련원 양성에 매년 20만 달러의 예산을 확보하여 위기관리 예방 교육 및 홍보활동에 적극적으로 활용하고 있다(Chung & Kim, 2009). 뿐만 아니라 안전교육을 위해 각 지역에 재난안전체험관도 건립·운영하고 있다. 건립 기획 단계부터 정부와 민

간이 협력하여 추진하며, 지속적으로 운영해오거나 사기업이나 민간단체가 주도적으로 운영해오고 있다(Byun, et. al., 2018: 167).

## 2. 일본의 재난관리 교육시스템

### 1) 법적 근거

1961년 제정된 「재해대책기본법」은 일본의 재난관리에 관한 기본법으로서 재해로부터 국민을 보호하기 위해 국가, 지방자치단체, 기타 방재체제를 정비하고, 방재 계획, 재해 예방·대책·복구 및 필요한 방재대책의 기반을 정리함으로써 방재행정의 정비 및 추진을 목적으로 하고 있다. 이 기본법은 2011년에 발생한 동일본 대지진의 교훈을 배경으로 개정되었으며, 이러한 개정에 대해 Nemoto(2015)는 ‘교훈과 과제를 방재교육 등을 통하여 후속세대에게 정확하게 전달할 필요가 있다(Cabinet Office, government of Japan, 2012).’는 부분이 강조되었다고 보고 있다. 이러한 방재교육은 제7조와 제46조의 교훈전과규정이 신설됨으로써 방재교육 강화 등에 의한 방재의식 향상에 근거를 두고 재해경험으로부터의 교훈·전승 및 다양한 주체들의 참여에 의한 지역방재력 향상을 위해 법령에 근거하여 운영하고 있다. 이뿐만 아니라 일본정부는 재해 발생 시 신속하고 체계적으로 대처하기 위하여 여러 차례 관련 법률을 제정 및 개정해왔다. 주요 법령을 살펴보면, 일본해구·치시마 해구 주변 해구형지진과 관련된 지진방재대책의 추진에 관한 「특별조치법」, 「활화산대책 특별조치법」, 「지진방재대책 특별조치법 시행령」, 「대규모지진 대책 특별조치법」, 「재해대책기본법」, 학교 방재교육의 기반이 되는 「학교보건안전법」 등이 있다(Lee & So, 2013).

### 2) 교육시스템

일본은 지진과 태풍 등 다양하고 심각한 유형의 재난을 겪으며 쌓은 교훈과 경험을 기반으로 중앙정부는 물론 지방에서도 방재교육을 활발하게 진행하고 있다. 또한, 재난 발생시 안전을 지키고 재난에 대한

대비가 생활 속에서 자연스럽게 구현될 수 있도록 공무원, 교육기관, 그리고 국민 등에 대한 다양한 방재교육프로그램을 운영하고 있다. 특히 공공과 민간에 한정하지 않고 지역주민과의 연계와 역할분담을 통한 방재시스템 구축을 위해 노력하고 있다.

Korea Institute of Disaster & Safety(2014)에 따르면 각 지방자치단체에서 시행하고 있는 대표적인 공공교육으로는 방재사 교육과 방재박물관을 통한 교육, 비디오 등 영상물을 통한 교육, 민간방재조직을 통한 교육 등이 있다. 특히 방재사 교육의 경우 지정 기관에서 일정한 교육을 이수하고 자격시험을 통과하여 방재에 대한 충분한 자질과 지식을 가진 사람을 양성함으로써 방재전문가 상시화 체제를 구축하는 것을 목표로 한다(Yoon & Yoon, 2015). 방재사는 평상시에는 기업 및 단체에 방재의식 고취 및 구조·구급지식 교육을 수행하며, 유사시에는 구조·구급, 피난유도 등을 맡음으로써 초동 대응자 또는 준 방재전문가로서의 역할을 수행한다. 또한, 전국적으로 위치한 방재교육센터가 교육 및 체험을 통해 재난에 대한 경각심과 재난 대비 기초 역량 강화에 큰 역할을 하고 있으며, 다양한 기관에서 교육프로그램들을 체계적으로 관리·육성하고 재난관리 전문가를 양성하고자 노력하고 있다. Cho, et. al.(2015)에 따르면 재난안전체험관은 최신설비의 방재시뮬레이션 개발로 실제상황과 같은 재난체험학습이 가능하도록 역점을 두어 재난에 대한 적절한 대응방법을 체득할 수 있도록 하며, 퇴직 소방공무원을 체험지도와 교육에 자원봉사자로도 활용하고 있다. 기타큐슈는 정규교과목에 소방안전교육을 편입하여 소방공무원을 안전교육 전담인력으로 활용하여 초·중·고등학교와 같은 교육기관에 소방안전교육사로써 배치하고 있다(U&E, 2015). 일본의 경우 재난관리시스템의 큰 특징이 중앙차원의 역할이 강화됨과 동시에 지방정부차원에서 협력하는 형태이며(Yang, 2010: 145), 재난안전체험관 역시 대부분 공적시설로 무료로 운영되고 있다(Byun, et. al., 2018: 164).

이러한 공공의 노력에 더하여 초·중·고등학교

교육을 통해 국민 스스로를 변화시키고 나아가 지역을 변화시킬 수 있는 기반을 만들어나가고 있다. Lee & So(2013)은 일본의 학교방재교육은 아동 및 학생 등의 발달단계에 따라 2가지 측면을 고려하여 계획적·지속적으로 이루어지고 있으며, 그 첫 번째로 방재에 관한 기초적·기본적 사항을 이해하고 사고력·판단력을 높여 적절한 의사결정이 가능하도록 교육하며, 두 번째는 재해에 당면했을 경우 향후 발생할 재해에 대한 예방중심으로 안전 확보에 관한 실천적인 능력과 태도를 기르고, 적절히 대처할 수 있도록 교육한다고 밝히고 있다. 뿐만 아니라 방재교육을 받은 자가 방재전문가로서의 능력과 기반을 갖출 수 있도록 대학교, 대학원, 연구소와 같은 고등교육기관을 통해 방재교육과 방재연구를 진행하고 있다(Yoon & Yoon, 2015). 특히 일본의 방재교육 프로그램 중 도덕교육은 생명의 존엄성을 비롯해 규정 준수, 공중도덕 등 안전하고 올바른 도덕적 태도 형성을 통해서 방재를 포함한 학교안전교육의 기반으로서 그 의의를 가진다. 또한, 민간방재조직을 통한 교육이 활성화되어 있는데 일본의 방재시민조직은 소방청과의 협력시스템을 갖추고 화재예방과 관련한 교육 및 훈련을 실시하고 있다(Korea Institute of Disaster & Safety, 2014).

### 3. 한국의 재난관리 교육시스템

#### 1) 법적 근거

한국은 국가가 국민을 위기와 재난으로부터 보호해야 할 책임에 대해 「헌법」 제34조 6항에서 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 직접 규정하고 있다. 재난 및 안보 관리와 관련한 여러 법령이 있지만, 재난 및 안전관리의 경우 2004년 제정된 「재난 및 안전관리 기본법」이 기본법 역할을 하고 있다.

재난관리 교육과 관련된 법적 근거는 박근혜 정부 당시 ‘행정안전부’를 ‘안전행정부’로 명칭을 변경하면서 조직을 재난안전관리를 총괄하는 역할로 개편하였으며, 국가재난대비시스템을 체계화하고 총괄·조정

하는 기능을 강화하기 위해 「재난 및 안전관리기본법」을 2013년 8월 대폭 개정하였다. 제29조의 2에 ‘재난 안전분야 종사자 교육’이 신설되었고 이후 재난관련 공무원 및 종사자에 대한 교육의 필요성이 강조되어 2014년 2월 개정 이후 재난관련 종사자 교육이 의무화되었다. 동법 시행령 제37조의 2(재난안전분야 종사자 교육을 위한 전문교육기관), 시행규칙 제6조의 2(재난 안전분야 종사자 교육 종류 등)에서 재난안전분야 종사자 교육을 위한 전문교육기관과 교육 종류 등이 명시되면서 교육시스템이 구체화되었다. 「재난 및 안전관리기본법」 제29조의 2 제 2항에 따라 재난안전 전문교육기관으로는 전문 인력 및 시설을 갖춘 교육기관으로 하여금 전문교육을 대행할 수 있도록 하고 있으며, 시행령 제37조의 2에서 교육기관을 행정안전부, 관계 중앙행정기관 또는 시·도 소속의 공무원 교육기관, 재난관리책임기관(행정기관 외의 기관만 해당) 소속의 교육기관, 재난 및 안전관리 분야 교육 운영 실적이 있는 민간교육기관으로서 행정안전부장관이 지정하는 교육기관으로 할 수 있고, 시행규칙 제6조의 2에서 재난안전분야 종사자 전문교육은 관리자와 실무자로 구분하고, 전문교육의 기간은 3일 이내, 교육 대상자는 해당 업무를 맡은 후 1년 이내에는 신규교육, 신규교육 후 2년마다 정기교육을 받도록 하고 있다.

2013년 8월 개정 당시 안전문화 진흥을 위해 제 66조의 5(대국민 안전교육의 실시)도 신설되었으나 이후 해당 조항과 제66조 6(안전교육전문인력 양성 등)의 안전교육 및 학교·사회복지시설·다중 이용시설 등 안전에 취약한 시설의 종사자와 국가 및 지방자치단체의 안전교육 전문 인력도 재난교육훈련 대상으로 포함하는 내용은 2016년 5월 29일에 삭제되었다. 이는 재난 및 안전사고에 국민을 안전하게 보호할 수 있도록 종합적이고 체계적인 안전교육을 실시·지원하기 위해 필요한 사항을 종합한 단일법안인 「국민 안전교육 진흥 기본법」이 2016년 5월 29일 제정 및 2017년 5월 30일 시행되었기 때문이다. 이는 한국은 미국과 일본에 비해 재난 안전교육에 대한 인식이 비교적 최

근에 다루어지고 있으며, 재난 안전교육 체계 역시 결음마 단계임을 알 수 있다.

## 2) 교육시스템

교육기관으로 정부 및 민간기관이 있으며, 「재난 및 안전관리기본법」에 근거한 행정안전부의 교육 대행기관은 국가민방위 재난안전연구원이 대표적이며, 동법 시행령에 따라 2016년 12월 재난안전 종사자 전문교육을 위한 대행기관으로 한국방재협회, 한국과학기술원, 숭실대학교 3곳을 선정하였다. 이에 4개 기관을 중심으로 교육시스템을 살펴보면, 먼저 국가민방위재난안전교육원은 민방위 및 재난안전, 생활안전, 직무, 사이버 교육과정 등을 운영하고 있으며, 공무원 뿐 아니라 민간인을 대상으로 교육을 실시하고 있다. 2019년 기준으로 기본교육과 전문교육으로 구분하여 총 64개의 교육과정을 갖추고 있다. 이외에도 교육 대행기관으로 선정된 한국방재협회, 한국과학기술원, 숭실대학교 3곳은 동법 시행규칙에 근거한 교육 프로그램을 토대로 자격제도 운영보다는 교육수료 형태로 운영되었다. 한국방재협회는 「자연재해대책법」 제 72조(한국방재협회의 설립)에 의거하여 설립된 기관으로 기존에 방재분야 교육을 운영하는 등 재난관리 관련 교육을 수행하고 있다. 한국과학기술원은 ‘재난학 연구소’ 설립으로 재난에 대비한 총체적인 연구 개발 및 융합적 수행을 목표로 하면서 재난안전 종사자 전문교육을 실시하고 있다. 숭실대학교의 경우 교육 대상에 따라 기관별 특수성을 반영한 차별화된 교육프로그램을 운영하고 있다.

재난 상황에서 일차적인 역할을 하는 공공기관 종사자 중심의 교육 외에도 안전교육과 관련된 인력을 양성하는 민간기관도 존재한다. 대표적으로 한국생활안전연합, 한국안전교육강사협회 등에서 국민안전처 분류의 6대 안전 분야를 중심으로 재난별 전문 인력을 양성하고 있다(U&E, 2015). 재난 상황에서는 시민의 관심과 자발적인 참여가 필요하며 자원봉사자들의 기여는 매우 중요하지만, 우리나라에는 재해구호와 관

련된 조직이 부족하며 전문 교육프로그램을 갖고 있는 조직도 거의 없다. 대한적십자사, 전국재해구호협회, 한국자원봉사센터협의회 등이 자원봉사자를 대상으로 교육을 실시하고 있지만(Han, 2007), 기관이나 단체별로 교육 내용과 초점을 두는 부분이 다르기 때문에 재난관리에 한계가 있다. 정부에서 발행한 ‘재난시 자원봉사 협업 가이드 북’, 서울시자원봉사센터의 ‘위협사회, 공동체 회복을 위한 재난안전 자원봉사 운영 매뉴얼’ 등 재난상황에 대비한 자원봉사자들의 교육매뉴얼이 개발되고 있는 중이지만, 재난 교육 시스템을 강화하고 국민들에게 생활화할 수 있도록 영향을 미치는 데에는 부족한 면이 있다.

#### 4. 미국, 일본, 한국의 재난관리 교육시스템 비교

Fig. 1에서는 국가별 재난관리 교육시스템의 협력적 거버넌스 수준을 도표화 하였다. 미국, 일본, 한국의 정부, 민간, 시민사회의 협력적 거버넌스는 국가별로 상이하게 나타났다. 먼저 미국은 세 영역 간의 재난 교육 거버넌스 수준이 모두 높은 것으로 나타났다. 정부 차원의 관련 법제정을 통한 적극적인 노력 아래 민간기관과 시민사회의 참여가 활발히 이루어지고 있었다. 다음으로 일본은 민간영역과의 거버넌스 수준이 다소 약하게 나타났다. 이는 중앙정부를 중심으로 지자체별 재난교육이 이루어지는 특성에 기인한 것으로 판단된다. 마지막으로 한국은 시민사회 영역의 거버넌스 수준이 가장 약하게 나타났다. 이는 재난교육 관련 법 제정이 비교적 최근에 이루어졌기 때문에 민간

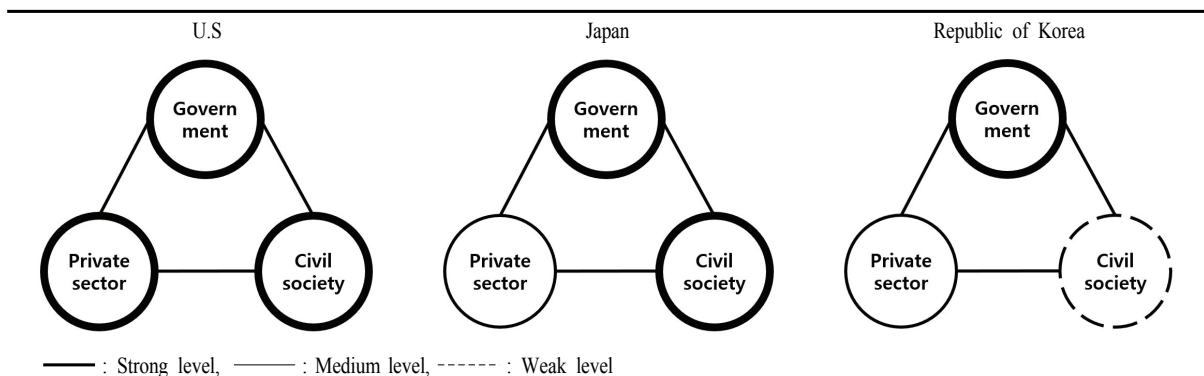


Figure 1. Level of governance for the disaster management education system by country

Table 1. Comparison of disaster management systems by country

Country	Contents
U.S	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Federal Disaster Relief Act of 1950, Continually reorganize disaster management laws and systems for effective government response and establish close coordination between state and federal governments.</li> <li>• Integrated role of the FEMA, and disaster response and education systems through the FEMA-based Disaster Management Education Institute (EMI).</li> <li>• In addition to nurturing professional personnel, we promote government-private cooperation through education on disaster preparedness education programs and volunteer roles for citizens.</li> </ul>
Japan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• To clarify the laws and policies related to disaster prevention in accordance with the Framework Act on Disaster Prevention in 1961</li> <li>• Disaster-related laws and policies at the government level have developed into a legal system that takes into account all stages of disaster as well as emergency. The role of disaster response agents is also specified in detail.</li> <li>• The importance of disaster prevention education has increased since the Great East Japan Earthquake in 2011. Efforts to establish a disaster prevention system through connection with public, private and local residents with the aim of improving local disaster prevention capacity.</li> </ul>
Republic of Korea	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enacted the Framework Act on Disaster and Safety Management in 2004. Amendment to mandatory training for disaster workers in 2014. Strengthening the importance of education for the public in accordance with the Enactment of the Framework Act on the Promotion of National Safety Education in 2016</li> <li>• At the government level, disaster management education centered on disaster management workers</li> <li>• The private sector lacks awareness and participation in sporadic disaster prevention education and civil society disasters.</li> </ul>

조직이나 시민사회의 적극적인 참여가 미미한 것으로 판단된다.

#### IV. 협력적 거버넌스 구축을 위한 교육시스템 개선 방안

##### 1. 법적 안정성 및 합목적성 강화

재난관리교육시스템 비교를 통해서 법 제정에 적극적이었던 미국은 거버넌스 수준이 높은 것으로 나타났다. 따라서 협력적 거버넌스 구축을 위한 교육시스템을 개선하려면 우선 법의 재정비, 인프라 확충이 전제되어야 할 것이다. 「재난 및 안전관리기본법」의 제정으로 재난 관리에 대한 통합적 접근이 시도되었으나 여전히 기본법으로서의 위상은 미약하다. 기본법적 성질을 가진 조문과 특정한 유형의 재난에만 적용될 개별법적 성질의 조문이 혼재하여 있기 때문이다. 이는 각 부처마다 다양하게 관리되고 있는 재난 및 안전 분야의 법령과 현행 기본법이 효과적으로 통합되지 못한 채 출범되었다는 태생적 한계에 기인한다고 볼 수 있다.

「재난 및 안전관리기본법」은 재난관리와 관련하여 기본법으로서 국가 정책의 방향을 제시하면서, 제도·정책을 체계화하고 종합화하는 기능을 수행해야 한다. 따라서 기본법 체계 정비를 통해 다양하고 급격한 변화의 특성을 가지고 있는 재난에 적극적으로 대비하기 위한 초석을 다지는 것이 필요하다. 우선 「재난 및 안전관리기본법」 제12조의 2항에서 명시되는 지역 안전관리위원회 구성 확인을 통한 전문성을 확보해야 한다. 장기적으로는 「사회보장기본법」의 ‘사회적 위험’ 범위에 재난을 추가하여 9대 사회적 위험으로의 변화도 고려해볼 필요가 있다(Kwon, *et. al.*, 2017). 또한 「사회보장기본법」 제16조 5항에 나오는 사회복지 시설에 대한 안전교육 실시의 경우 시행령 및 시행규칙에서 「재난 및 안전관리기본법」과의 관계를 설정해야 한다. 국가위기관리기본법 제정 혹은 국가위기관리 기본지침이라도 우선적인 마련이 필요하다.

이외에 재난관리의 초기대응 주체로 지방자치단체의 역할이 중요하다는 점에서 조례에 대한 정비가 필요하다. 중앙정부는 지침을 작성하거나 계획을 수립하고, 지방자치단체를 감독하는 역할을 수행하면서 실제 재난에 대한 대비와 안전관리의 기능을 국가 위임사무로 지방자치단체에 위임하고 있다. 그러나 지방정부의 실질적인 역할, 성공적인 재난현장의 대응자로서 기능을 수행하기 위해서는 재난현장 대응이 지방자치단체의 핵심적인 기능으로 인지할 만큼 중요한 업무가 되어야 함에도 불구하고 이러한 규정이 선언적으로만 규율하고 있으면서 실질적인 업무의 내용은 입법의 불비상태로 존재하는 것이 많다. 특히 교육, 인력, 정보시스템 등과 관련된 핵심 요소에 대해서는 지방자치단체의 특성 및 상황을 반영하여 구체적이며 체계적인 내용으로 조례에 제시될 필요가 있다(Kwon, *et. al.*, 2017).

##### 2. 재난관리 인프라 점검 및 개선

교육시스템 비교를 통해서 주요 행위자들 간 협력적 거버넌스 구축을 통해 재난에 효과적인 대응을 모색하는 것이 중요하며, 이를 위한 논의가 지속적으로 필요하다는 것을 살펴보았다. 따라서 재난관리 관련 주체들은 다양한 변수를 내포하고 있는 재난의 위험에 대한 협력이 요구되는 위기상황에 대응하기 위해 유연성을 갖춘 인프라 확충을 통해서 거버넌스를 구축해야 할 것이다. Lagadec(2007)은 기존에 존재하지 않던 어떤 새로운 위기가 닥친다 하더라도 이에 효과적으로 대응할 수 있는 유연한 관리시스템이 필요하며, 관리시스템이 갖추어야 할 조건으로 범용성·포괄성(Generic)을 강조하고 있다. 「재난 및 안전관리기본법」 제1조에서 재난의 종류를 특정하지 않고 ‘각종 재난’이라고 명시한 것은 간접적이지만 유연성을 반영한 것으로 볼 수 있다. 이외에도 동법 제34조의 3(국가재난관리기준의 제정·운용 등) 1항에서 행정안전부장관은 재난관리를 효율적으로 수행하기 위하여 재난분야 용어정의 및 표준시스템 정립, 국가재난 대

비시스템에 대한 원칙, 재난경감·상황관리·자원관리·유지관리 등 재난관리를 효과적으로 수행하기 위한 관계기관 간 상호협력 방안에 관한 일반적 기준 등이 포함된 국가재난관리기준을 제정하여 운용하여야 한다고 제시하고 있다. 이는 재난관련 주체들의 상호협력은 물론 통합적 대처가 가능한 체계 구축의 필요성에 기반 한 것으로 판단된다.

우리나라에서는 현재 재난대응의 기본적인 주체로서 시장·군수·구청장, 소방서장, 해양경찰서장 등을 규정하고 있다. 여기에서 더 나아가 읍·면·동 단위 또한 초기 대응주체가 되어 신속하게 대처할 수 있도록 재난관리 인프라를 점검해야 한다. 재난은 가능한 최일선·최하부 계층의 관할기관에서 관리되는 것이 신속하고 효과적인 대비방법 일 수 있다. 이는 현장에서 최초 대응자들의 역할이 중요하기 때문이다. 따라서 최일선 계층 중 최근 활발하게 활성화되고 있는 마을공동체의 경우 재난관리에 대한 인식을 높이는 등 교육을 실시하여 공동체도 초기 대응의 주체로 하는 것을 모색해야 할 것이다.

### 3. 재난교육시스템의 강화와 생활화

이처럼 법의 재정비, 인프라 확충이 되고나면 교육시스템 개선을 통해 협력적 거버넌스를 구축해야 한다. 먼저 정부와 행정기관 그리고 공무원들의 재난대비에 대한 인식이 근본적으로 바뀌어야 한다. 재난 상황에 대한 지식과 열정이 부족한 조직이나 인물은 컨트롤타워가 될 수 없으며, 담당자나 공무원도 한때 거쳐 가는 한직이나 불이익으로 생각해서는 안 된다. 정부 또한 그렇게 대우해서는 안 된다. 현재 우리나라의 재난대응능력을 최단시간에 끌어올리기 위해서는 해외전문가를 초빙하고 우리 담당자를 파견하거나 유학을 보내 교류를 적극적으로 해야 한다. 재난이 닥친 비상 상황에서 신속하게 대처하지 못하면 해당 사건의 피해를 넘어 사회 전체로 불이 번지는 것은 세월호를 통해서 전 국민이 경험하였다. 따라서 사회적 안전을 더욱 확고히 하는 것은 불필요한 비용이 아니라 투

자로 생각하고, 교육에 힘을 쏟아야 할 것이다. 그러한 차원에서 민간 부문 조직과 비정부 부문 조직의 공식적 참여를 유도할 수 있도록 제도적 정비를 함과 동시에 재난관리를 위한 계획을 명확히 하여 공식적인 관련기관들과 협조시스템을 구축하고, 교육·훈련 프로그램의 가동이 필요하다. 일본 기타큐슈 사례에서 알 수 있듯이 초·중·고등학교에 소방안전교육사가 배치된 것은 어린 시절부터 학교에서 재난교육이 체화될 수 있는 시스템이라 여겨진다. 그러므로 최근 각 지방자치단체에서 급속하게 제정되고 있는 재난 관련 조례에 교육 및 훈련 등을 실시할 근거를 관련 법령에 제시할 필요가 있다. 특히 안전체험관 설치 등에 관한 조례 제정 및 운영을 통해 시민들의 재난 대응 체험 등이 활성화되면 재난을 예방·극복할 수 있는 역량을 자연스럽게 갖추게 될 것이다. 이외에도 군의 교육기관이나 전역 장병 교육에서 재난관리 과목을 운영함으로써 교육을 활성화하고, 전역 후에도 일상화할 수 있게 해야 한다.

이외에도 자주적 방재활동이 이루어지는 일본의 지역사회는 재난피해가 적었던 것과 미국 캘리포니아 사례에서 알 수 있듯이 자원봉사활동을 국가적인 재난방위체계의 토대로 편입하는 것을 고려해볼 수 있다. 자원봉사인력의 양성은 위기관리 예방과 재난의 잠재적인 원인을 사전에 제거할 수 있는 긍정적인 효과가 있으므로 우리나라 또한 시민들을 대상으로 하는 자원봉사형 재난관리시스템을 모색해볼 필요가 있다. 제3섹터의 기관 및 일반시민들 역시 재난이 발생했을 때 자원봉사인력으로 활동할 수 있는 교육을 강화함으로써 지역주민 참여 부진을 탈피하는 한편 재난관리에서 협력적 거버넌스를 구축할 수 있을 것이다.

## V. 결론 및 논의

문제인 대통령은 2017년 8월 28일 정부서울청사에서 열린 행정안전부·법무부·국민권익위원회 업무보고 자리에서 ‘행정안전부는 지방정부의 자치 분권

을 지원하고, 공무원들이 일을 잘할 수 있도록 뒷받침하는 역할을 해야 한다'고 당부했다. 지금껏 중앙정부 수준의 기능조정 및 통합에 치중하면서, 실제 재난관리의 집행과 운영을 담당하는 지방자치단체, 비영리기관, 시민단체들과의 네트워크 구축에 대한 관심이 부족했던 부분들이 해소될 것이라 기대된다. 그러나 유기적이고 효과적으로 작동해야 하는 협력적 거버넌스 구축으로 가는 길은 쉽지 않다. 무엇보다 분산되어 있는 재난관련 법률을 체계화하고, 국가적 위기로 연결될 수 있는 대규모 재난에 대처하기 위한 법제를 정비할 필요가 있다. 특히 재난관리 각 주체들 간의 유기적인 네트워크 형성을 통한 거버넌스 구축에 더욱 관심을 가지고 교육시스템에 대한 대대적인 개선을 포함하여 거버넌스 구축을 도모해야 할 것이다.

특히 최근 경제위기, 저출산·고령화 기조에 따른 노인 등 사회적 약자의 급속한 증가, 그리고 지속적으로 진행되고 있는 사회의 다인종·다문화 유입에 따른 갈등 증가 등으로 인해 새로운 사회적 취약성이 증가하고 있다. 이는 UN 등 국제기구에서 재난을 빈곤의 문제와 함께 연결시켜 사고하는 세계적 추세와 빈곤층을 대상으로 한 Micro Insurance 등이 학계 및 산업계에 많은 관심을 끌고 있는 상황과 맞물린다. 따라서 향후 재난관리에 있어서는 장애인, 노인, 빈민 등 사회적 약자의 생존권 보호를 위한 사회적 안전망 확충에 대한 고민이 필요하다. 이들은 일반인과는 달리 재난에 대한 정보를 획득하는데 어려움을 겪거나 신체적 부자유로 인해 특별한 관심과 정책이 필요하나 현실적으로 미미한 수준이다(Byun, et. al., 2018; 16). 또한 병원, 요양원, 노인·아동·장애인 등 사회적 약자를 대상으로 하는 사회복지기관 및 시설의 경우 위험에 노출될 가능성이 높으며, 특히 재난 시 더욱 그러하기 때문이다. 이들과 밀접한 관계를 맺고 있는 사회복지관련 종사자나 지역주민은 재난약자에게 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 재난관리에 대한 기초적인 지식 함양을 통해 재난에 대한 지식과 민감성을 갖추으로써 재난 발생 시 취약계층의 1차적 보호자로서 재난 예방, 대비 및 대응을 원활히

할 수 있는 역량을 향상시켜 나가야 한다. 향후 연구과제로 사회복지영역에서의 재난교육 정도와 지역사회에서 사회복지관의 역할 등에 대한 고민이 남겨진다.

## 감사의 글

본 연구는 2017학년도 부산대학교 교내학술연구비(신임교수연구정착금)에 의한 연구임.

## References

- Ahn, Eun Kyoung. 2018. Advanced Legal Research in Response to Natural Disasters. Working Paper.
- Ansell, Chris and Alison Gash. 2007. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18(4): 543-571.
- Bae, Jae Hyun and Myung Suk Lee. 2010. US Disaster Response and Cooperative Governance: Focused on Hurricane Katrina. *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*. 20(1): 189-216.
- Byun, Sung Soo, Do Hyeong Kim, Jae Eun Lee, Jong Il Na, Seong Cho, and Ga Hee Kim. 2018. Rebuilding a Support System for Vulnerable Populations in Disasters: Lessons from USA and Japan. *Crisisonomy*. 14(5): 15-34.
- Byun, Sung Soo, Jae Eun Lee, Do Hyeong Kim, Jong Il Na, Ki Geon Yang, Ju Ho Lee, Ah Yeon Kim, and Ga Hee Kim. 2018. Public-private Partnership for Operating Safety Experience and Education Center: A Comparative Analysis of the US, Canada and Japan. *Crisisonomy*. 14(2): 153-173.
- Cabinet Office, Government of Japan. 2012. Overall Picture of the Review of the Basic Law on Disaster Countermeasures. Working Paper.
- Cho, Seong Il, Byeong Jo Kim, and Jeong Yee Bae. 2015. A Study on Analysis and Deduction of the Development Strategy for Experience-oriented Safety Education Center. *Crisisonomy*. 11(2): 27-47.
- Cho, Seong Je. 2010. The Study on the Improvement of the Law and System about Emergency-Safety Management. *Crisisonomy*. 6(2): 1-18.

- Chung, Ji Bum and Keun Se Kim. 2009. *Building Collaborative Governance for Disaster Management*. Bobmunsa Publishers.
- Donahue, John. 2004. On Collaborative Governance. Corporate Social Responsibility Initiative. Working Paper No. 2. Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Green Korea United. 2007. 20 Days Oil Spill Accidents Occurred in Taean. Green Korea United Diagnostic Report on the Emergency Disaster.
- Han, Dong Woo. 2007. Education and Training for Empowering Disaster Volunteers. National Crisis & Emergency Management Research Institute in Chungbuk, National University Academic Seminar 2007. 1: 100-124.
- Ju, Hyo Jin and Ok Il Kim. 2003. Disaster and Disaster Management System Integration Plan: Focusing on Local Fire Protection System Design Plan. Daegu Gyeongbuk Development Institute.
- Ju, Sang Hyeon. 2012. The Construction Direction for Effective Disaster Management Governance: Focusing on Woomyeonsan Landslide. *Korean Comparative Government Review*. 16(1): 295-322.
- Ju, Sang Hyeon. 2016. Implications of U.S. National Disaster Management System to Korea. *Korean Journal of Local Government & Administration Studies*. 30(4): 365-393.
- Kang, Byoung Jun and Myoung Jin Lee. 2017. Establishment of Collaborative Governance Level Warning System of Korea (Gyeonggi Province) in Research: Focused on the Emergency Alert System Comparison of Major Economies. *The Journal of Policy Development*. 17(1): 203-239.
- Kim, Lee Soo. 2015. The Empirical Study on Factors Affecting Relation Between Collaborative Governance and Organizational Performance: Focusing Voluntary Sector. *The Korean Association for Governance*. 22(1): 81-106.
- Kim, Roi Ho, Yong Soo Kwon, and Hye Young Kim. 2014. A Study on the Improvement of the Effectiveness of Education and Training in Disaster Safety Management. *The Korean Society for Public Personnel Administration*. 13(3): 385-401.
- Kim, Yong Sang and Ik Sup Shim. 2016. A Study on Activating the Disaster Relief System by Cooperative Governance. *Korean Society of Hazard Mitigation*, 16(6): 185-195.
- Korea Institute of Disaster and Safety. 2014. Development of National Safety Curriculum. Central Officials Training Institute Press. Working Paper.
- Kweon, Sin Jung, Young Mi Yoo, and Sun Young Michelle Cho. 2017. Analysis of Municipal Ordinances on Disaster Management : Focused on Busan Metropolitan City of Korea. *Journal of the Korean Society of Disaster Information*. 14(1): 1-8.
- Lagadec, Patrick. 2007. Crisis Management in the Twenty-First Century: “Unthinkable” Events in “Inconceivable” Contexts. *Handbook of Disaster Research*. Springer. PP: 489-507.
- Lee, Duck Nan and Young Hwa So. 2013. *Examples of Safety Education in Japan and Implications for Korean Education*. Seoul: Korean Educational Development Institute Press.
- Lee, Hyeon Rae. 2015. 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, Ju Ho and Sang Il Ryu. 2014. Curriculums Issues to Improve the Disaster Management Education and Training Systems: Focused on AHP Analysis of National Fire Service Academy. *Crisisonomy*. 10(7): 99-118.
- Nam, Sang Whun and Hea Jung Park. 2013. A Study on Development Plan of Design and Operation for Education Training of Disaster & Safety Field Workers with the Amendment of Framework Act on the Management of Disasters and Safety. *Journal of the Korea Society of Disaster Information*. 9(4): 484-492.
- Nemoto Masatsugu, 2015. Disaster Management System of Local Government and Role of Social Economic Organization: Focused on Basic Act on Disaster Control Measures in Japan and case of Sugunami City. *Crisisonomy*. 11(2): 49-69.
- Park, Dong Kyun, Gi Geun Yang, and Sang Il Ryu. 2012. The Strengthening Efficiency Measures for Disaster Management System in Local Government. *National Association of Korean Local Government*. 13(4): 131-154.
- Park, Sung Yong. 2016. A Study on the Relations among the Disaster and Safety Education, Citizenship, and Social Capital: Focusing on the Disaster Education of the Korean Red Cross. Ph.D Dissertation. Sogang University.

- Rheem, Sang Kyu and Nam Kuk Lee. 2015. Activating the Public Private Partnership in Disaster Management. *Crisisonomy*. 11(1): 1-19.
- Sung, Ki Whan and Il Moon Choi. 2013. Volunteer Activity System for Improving Disaster Victims' Welfare Service. *Crisisonomy*. 9(2): 121-146.
- Tang, Shui-Yan and Daniel Mazmanian. 2008. An Agenda for the Study of Collaborative Governance. Unpublished Working Paper.
- U&E. 2015. A Study on Training Activation Plan of Safety Education Professional. Ministry of Public Safety and Security. Working Paper.
- Yang, Gi Geun. 2010. A Study of Collaborative Disaster Management between Local and Central Governments: Focused on the Case of Japan. *Journal of Governance Studies*. 5(1): 121-153.
- Yoo, Soo Dong and Sung Hun Jeon. 2016. A Study on the Implementation Factors and Collaborative Governance of Disaster Management Policy: Focusing on the Recognition of Local Governments Officials. *The Korean Association for Governance*. 23(3): 87-115.
- Yoon, So Yeon and Dong Geun Yoon. 2015. Human-Resources Training of the Disaster Management in Foreign Countries. *Koreas Society of Hazard Mitigation*. 15(3): 29-40.
- Yoon, So Yeon, Jun Sung Park, and Dong Geun Yoon. 2015. An Examination of Disaster Management Education in Higher Education in Korea. *Conference on Korean Society of Hazard Mitigation Proceedings*. 14: 174-174.
- Korean References Translated from the English*
- U&E. 2015. 안전교육 전문인력 양성 활성화 방안 연구. 국민안전처.
- 강병준, 이명진. 2017. 협력적 거버넌스 차원에서 한국(경기도)의 재난경보시스템 구축 방안 연구. 주요국의 재난경보시스템 비교를 중심으로. 정책개발연구. 17(1): 203-239.
- 권신정, 유영미, 조선영. 2017. 지방자치단체의 재난관리체계 개선을 위한 재난관련 조례 분석연구. 부산광역시 및 부산 16개 구·군을 중심으로. 한국재난정보학회논문집. 14(1): 1-8.
- 김뢰호, 권용수, 김혜영. 2014. 재난안전관리분야 교육훈련의 효과성 제고방안에 관한 연구. 한국인사행정학회보. 13(3): 385-401.
- 김용상, 심익섭. 2016. 협력적 거버넌스를 통한 재난구호체계 활성화 방안에 관한 연구. 한국방재학회논문집. 16(6): 185-195.
- 김이수. 2015. 자원봉사 분야에서 협력적 거버넌스가 조직성과에 미치는 영향연구. 한국거버넌스학회보. 22(1): 81-106.
- 남상훈, 박해정. 2013. 재난 및 안전관리기본법 개정에 따른 재난안전분야 종사자 교육훈련 설계 및 운영 발전 방안 연구. 한국재난정보학회. 9(4): 484-492.
- 네모토마사즈구. 2015. 지방자치단체 재난관리 체계와 사회적 경제조직의 역할. 일본 재해대책 기본법 개정과 스기나미 구(杉並區) 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 11(2): 49-69.
- 녹색연합. 2007. 삼성중공업 예인선(T-5) 충돌 태안 기름유출 사고 사고발생 20일. 초기 긴급방제에 관한 녹색연합 진단 보고서.
- 박동균, 양기근, 류상일. 2012. 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안. 한국지방자치연구. 13(4): 131-154.
- 박성용. 2016. 재난안전교육과 사회적 자본, 그리고 시민교육의 연관성 연구. 석사학위논문. 서강대학교 교육대학원.
- 배재현, 이명석. 2010. 미국의 재난대응과 협력적 거버넌스: 허리케인 '카트리나' 사례를 중심으로. 정책분석평가학회보. 20(1): 189-216.
- 변성수, 김도형, 이재은, 라정일, 조성, 김가희. 2018. 한국의 재난약자 지원체계 개선을 위한 해외사례 연구: 미국과 일본 사례를 중심으로. 한국위기관리논집. 14(5): 15-34.
- 변성수, 이재은, 김도형, 라정일, 양기근, 이주호, 김아연, 김가희. 2018. 재난안전체험관의 민·관 협력 운영 비교 분석: 미국, 캐나다, 일본 사례. 한국위기관리논집. 14(2): 153-173.
- 성기환, 최일문. 2013. 이재민 복지서비스 증진을 위한 자원봉사 활동체계 구축 방안. 한국위기관리논집. 9(2): 121-146.
- 안은경. 2018. 자연재해 및 재난에 대응하는 선진법제 연구. 법제처.
- 양기근. 2010. 지방정부와 중앙정부간 협력적 재난관리 방안 연구. 일본의 사례를 중심으로. 국정관리연구. 5(1): 121-154.
- 유수동, 전성훈. 2016. 재난관리정책에 대한 집행요인과 협력적 거버넌스에 관한 연구: 지방공무원의 인식을 중심으로. 한국거버넌스학회보. 23(3): 87-115.
- 윤소연, 박준성, 윤동근. 2015. 한국 고등교육기관에서의 재난관

- 련 교육과정 분석. 한국방재학회 학술발표대회논문집. 14: 174-174.
- 윤소연, 윤동근. 2015. 외국의 재난관리 인력양성 현황. 한국방재학회지. 15(3): 29-40.
- 이덕난, 소영화. 2013. 일본의 안전교육 운영 사례 및 한국교육에 주는 시사점. 한국교육개발원.
- 이주호, 류상일. 2014. 재난관리 교육훈련제도 개선을 위한 교육과정 개편방향. 한국위기관리논집. 10(7): 99-118.
- 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.
- 정지범, 김근세. 2009. 위기관리의 협력적 거버넌스 구축. 파주: 법문사.
- 조성일, 김병조, 배정미. 2015. 재난안전체험관 사례 분석 및 발전방안에 관한 연구. 한국위기관리논집. 11(5): 27-47.
- 조성계. 2010. 재난 및 안전관리와 관련한 법·제도 개선에 관한 연구. 한국위기관리논집. 6(2): 1-18.
- 주상현. 2012. 효과적 재난관리 거버넌스 구축 방안: 우면산 산사태를 중심으로. 한국비교정부학보. 16(1): 295-322
- 주상현. 2016. 미국 재난관리 시스템과 한국에 주는 시사점. 한국자치행정학보. 30(4): 365-393.
- 주효진, 김옥일. 2003. 재해·재난관리체계 통합방안: 지방의 소방행정체계 설계 방안을 중심으로. 대구경북개발연구원
- 한국재난안전기술원. 2014. 국민안전 교육과정 개발연구. 중앙공무원교육원 보고서
- 한동우. 2007. 재난관리 자원봉사자 역량강화를 위한 교육체계 연구. 충북대학교 국가위기관리연구소 2007년 국제 위기관리 학술회의집. 1: 100-124.

Received: Aug. 9, 2019 / Revised: Sep. 17, 2019 / Accepted: Sep. 24, 2019

## 재난관리에서 협력적 거버넌스 구축을 위한 교육시스템 비교 연구

- 한국, 미국, 일본을 중심으로 -

**국문초록** 각종 대형재난이 빈발함에 따라 재난관리에 있어서 정부, 민간, 시민사회의 상호협력을 통한 협력적 거버넌스의 중요성이 점차 확대되고 있다. 한국은 현재 공공부문에 국한된 인력 및 기술이 투입되고 있으며 민간, 시민사회의 협조체계 마련은 미흡한 실정이다. 특히 참여 주체들의 재난에 대한 이해 정도와 수행역할에 대한 인지가 명료해야 하나, 정부 주도적 시스템 하에서 관련 교육은 미미한 수준이다. 이에 본 논문에서는 선진국과 한국의 재난 교육시스템을 비교하고 함의를 도출하고자 한다. 연구결과 첫째, 관련법의 재정비를 통한 법적 안정성 및 합목적성이 요구된다. 둘째, 마을 단위의 대처를 포함한 재난관리 인프라 점검 및 개선이 필요하다. 셋째, 재난에 대한 인식개선을 바탕으로 협력적 거버넌스 구축 하에서 재난 교육시스템이 강화되고 생활화될 필요가 있다. 즉, 재난과 관련하여 정부, 민간, 시민사회 등 모든 영역에서 구성원의 소통 활성화, 지식 향상, 역할 명료화를 강화하는 교육시스템 구축을 통해 긴밀하고 효과적인 재난 예방·대비·대응·복구가 가능할 것으로 기대된다.

주제어 : 협력적 거버넌스, 위기, 공동체, 교육시스템, 재난관리역량, 재난취약계층

**Profiles** **Young Mi Yoo** : She is an associate professor at Pusan National University. Her work aims to carry out research to improve the rights of socially vulnerable people. The main research list of her is as follows: Analyzing Ordinance on the Improvement of Treatment and Status of Social Workers in Busan Metropolitan City(2019), Research on the Contents and Level of Legal Rights to Claim for Social Welfare Benefits(2019), Analysis of Community Housing Support for the Realization of Community Care for the Disabled(2019), Identifying Risk Indicators of Building Damage Due to Typhoons(2018, SSCI), A Study on the Facility Accessibility of the Wheel chaired Persons for the Concept of Universal Design(2018), Analysis of Municipal Ordinances on Disaster Management(2018), Study on the changes to the Framework Act on Juveniles by reviewing its revisions(2016), Research on the legal rights to claim for social welfare benefits under public aid legislations(2016) etc.. She mainly teaching social welfare administration and social welfare law(prolight@pusan.ac.kr).

**Eun Hee Kim** : She received M.A. from Pusan National University, Korea in 2019. Her interesting subject is social welfare administration and case management services. She's graduation thesis is 'The Effects of Authentic Leadership on the Social Welfare Organizational culture -Focused on the Mediating Effect of Commitment and Resistance to Organizational Change-'(keh656800@gmail.com).

**Gyo Chang Lee** : He received his M.A. from Pusan National University, in 2019. He has published Factors Influencing the Intention of Participation and the Participation in the Senior Employment Programs of the Elderly Living Alone. And He has published the Impact of Social Networks and Leisure Life on the Subject Health Condition of Middle Aged Single-Person Households. He is focusing on elderly welfare(ldtryckdl@naver.com).

**Jia Zhao** : She received B.A., M.A. degrees in Social Work from the Pusan National University, in 2019. Her interesting subject is the baby boomer and elderly welfare. Graduation thesis is also related to how the baby boomers' retirement readiness affects their employment(zjsocial@naver.com).

**Soo Young Kim** : She received Ph. D. degrees in Social Work from the Pusan National University, in 2018. She is an assistant professor at Catholic University of Pusan. She has published articles and books, including pieces in Journal of Correction Review, the Korean Journal of Local Government Studies, Journal of Crisisonomy, Korean Journal of Social Welfare Education and Journal of Social Welfare Policy. She received the 2018 PNU Graduate Academic Award for excellent paper. Her research explores the administration, disaster, elderly and multidimensional poverty(kimsy@cup.ac.kr).