

석사학위논문

재난관리를 위한 시민참여
유형에 관한 연구

2024년

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전관리전공

이재혁

석사학위논문
지도교수 최천근

재난관리를 위한 시민참여 유형에 관한 연구

A Study on the Types of Citizen Participation for
Disaster Management

2024년 6월 일

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전관리전공

이재혁

석사학위논문
지도교수 최천근

재난관리를 위한 시민참여 유형에 관한 연구

A Study on the Types of Citizen Participation for
Disaster Management

위 논문을 사회안전학 석사학위 논문으로 제출함

2024년 6월 일

한성대학교 행정대학원

사회안전학과

사회안전관리전공

이 재 혁

이재혁의 사회안전학 석사학위 논문을 인준함

2024년 6월 일

심사위원장 조 용 민 (인)

심 사 위 원 강 동 주 (인)

심 사 위 원 최 천 근 (인)

국 문 초 록

재난관리를 위한 시민참여 유형에 관한 연구

한 성 대 학 교 행 정 대 학 원
사 회 안 전 학 과
사 회 안 전 관 리 전 공
이 재 혁

다양화되는 재난에 대한 관심과 경각심이 높아지는 상황에서 세월호 사건, 지진과 태풍, 이태원 참사 등 재난은 언제 어디서나 우리 곁에서 나타나고 이제는 코로나19 같은, 감염병에도 노출되어 복잡 다양성과 대형 인명피해 등 누구나 재난에 노출되어 있다고 할 수 있다.

이러한 재난은 중앙정부 및 지방자치단체 또한 각 단체의 노력 여하에 따라 피해의 규모가 결정된다고 하지만, 매년 재난이 발생하면 대응에 급급하며 그 피해는 온전히 시민들의 몫이라 할 수 있다.

2014년 세월호 사건을 계기로 중앙정부에서의 재난관리 국가 책임을 강조하고 있으며, 시민들도 재난 관련해서 정부의 주도적 역할과 책임을 강조하는 경향이 강해지고 있다. 또한 중앙정부와 지방자치단체의 강화되는 재난관리 기능에서, 정부가 자신의 안전을 지켜줄 것이라 믿기 때문에 평소 재난 예방에 소극적일 수도 있다.

위와 같은 배경으로 본 논문에서는 정부의 기능에 더해 점차 일반 시민의 역할과 시민사회단체의 필요성이 증가되는 것과 같이, 사회 구성원의 다양

한 노력과 각 단체의 적절한 역할과 분담에 따라 지역별 재해 피해 규모 수준이 결정된다고 판단하며 재난 예방·관리 활동을 초점으로 우리나라에서 현재 이루어지고 있는, 재난 예방 관련 사례들을 시민참여 유형과 업무에 따라 특성을 파악하고 분류함으로써 개선점을 제시하고자 한다.

본 연구는 선행 연구를 바탕으로 일반 시민과 사회단체의 능동적 참여 여부, 사례나 방법으로 분류 재난 예방과 관리에 미치는 영향을 제시하고자 하였으며, 재난대응인 만큼 전문인력 중심으로 모든 것이 진행되는 사례가 대다수이기에 시민참여를 강화시키기 위해서는 준 전문인력 수준으로 향상시킬 수 있는 교육과 훈련 진행방안과 해당 지역에 거주중인 전문인력을 활용하는 방안을 제안하였다.

위의 제안된 방안은 모든 지역에서 소재중인 주민센터를 중심으로 진행하기를 제안하였으며, 재난대응에 참여하는 시민들에게는 주민센터에서 제공하는 문화센터 프로그램 등 서비스를 이용할 수 있는 혜택 등을 제공하여 보다 많은 시민들이 재난 예방활동에 참여할 수 있도록 장려하여 언제 어디서 발생할지 모르는 지역에서 발생 가능한 재난 예방에 항상 대응 가능할 수 있도록 시민 참여도를 강화할 수 있기를 바라는 바이다.

주제어 : 시민참여, 거버넌스, 능동적참여, 민관협력, 재난예방, 지역사회

목 차

I. 서 론	1
1.1 연구 배경 및 목적	1
1.1.1 연구의 배경	1
1.1.2 연구의 목적	3
1.2 연구대상 및 방법	4
1.2.1 연구의 대상 및 범위	4
1.2.2 연구 방법	5
II. 재난관리 개념 및 현황	6
2.1 재난의 유형 및 현황	6
2.1.1 재난의 정의 및 특성	6
2.1.2 재난의 유형	8
2.1.3 재난발생 현황	10
2.2 재난 예방과 재난관리	17
2.2.1 재난관리의 개념 및 특성	17
2.2.2 재난관리의 단계	21
2.2.3 재난관리 활동	24
2.2.4 재난 예방	26
2.3 우리나라 및 해외 재난관리 체계 현황	27
2.3.1 우리나라 재난관리체계	27
2.3.2 해외 재난관리 체계	32
2.4 선행연구 고찰	40
III. 재난관리 시민참여 유형과 역할	42
3.1 재난관리와 거버넌스	42
3.1.1 재난관리와 거버넌스	42
3.1.2 재난관리와 민관협력 거버넌스	44
3.1.3 재난관리에서의 거버넌스의 유형	49
3.2 재난관리와 시민참여	51
3.2.1 거버넌스와 시민참여	51

3.2.2 재난예방에 시민참여 역할에 관한 논의	52
3.2.3 재난관리에서 정부와 시민사회의 역할 구분의 필요성	53
3.3 시민참여 유형	55
3.4 시민참여가 재난 예방과 관리에 미치는 영향	57
IV. 시민참여 현황 및 사례분석	59
4.1 시민참여 유형 기반 한국의 재난 예방·관리 활동 분석	59
4.1.1 재난 예방활동 시민참여 유형 분석	60
4.1.2 재난관리 활동의 사례 분석	73
4.2 정책적 시사점	76
V. 결 론	80
참 고 문 헌	83
ABSTRACT	90

표 목 차

[표 2-1] 「재난 및 안전관리기본법」 제3조	9
[표 2-2] 자연재난 인명 피해(2012-2022)	11
[표 2-3] 자연재난 원인별 사망(실종)자	11
[표 2-4] 자연재난 이재민 수 (2012-2022)	12
[표 2-5] 자연재난 피해액(2012-2022)	13
[표 2-6] 사회재난 인명 피해(2012-2022)	14
[표 2-7] 사회재난 유형별 발생건 수(2020-2022)	15
[표 2-8] 사회재난 피해액(2012-2022)	16
[표 2-9] 사회재난 유형별 피해액(2020-2022)	16
[표 2-10] 재난관리(disaster management) 의의	20
[표 2-11] 재난관리 단계별 주요 활동 내용	22
[표 2-12] 재난관리 활동	24
[표 2-13] 우리나라 통합적 재난관리체계	31
[표 2-14] 행정안전부 재난안전관리본부 조직체계	32
[표 2-15] 미국의 재난관리 종합현황	34
[표 2-16] 일본의 재난관리 종합현황	36
[표 2-17] 독일의 재난관리 종합현황	37
[표 2-18] 영국의 재난관리 종합현황	39
[표 3-1] 거버넌스의 유형	50
[표 4-1] Arnstein의 시민참여 8단계론	60
[표 4-2] 연구 분석틀	61
[표 4-3] 안전모니터봉사단중앙회 조직현황	64
[표 4-4] 안전신문고 신고 현황	65
[표 4-5] 중앙민관협력위원회 위원 현황	68
[표 4-6] 연도별 지역자율방재단	70
[표 4-7] 2013-2019 의용소방대 현황(활동횟수(회))	71
[표 4-8] 2013-2019 의용소방대 현황(활동인원(명))	72

[표 4-9] 2020-2022 의용소방대 현황	72
----------------------------------	----

그림 목 차

[그림 2-1] 자연재난 피해액(2012-2022)	13
------------------------------------	----

I. 서 론

1.1 연구 배경 및 목적

1.1.1 연구의 배경

우리나라는 1970년 이후 비약적인 경제 성장을 이루었으나, 안전에 대한 불감증, 재난관리에 대한 사회적 무관심 등으로 인해 1990년 이후 대규모 자연재해와 인적재난을 경험하였다.

1994년 성수대교 붕괴사고의 계기로 만연한 한국 사회의 부패에 대한 인식의 문제 제기가 시작하였고 부정과 부패의 관행을 줄이기 위한 정부의 노력이 시작되었으며 학계 및 시민사회에서의 모든 영역에서 활발하게 이루어짐으로써 한국 사회가 보다 투명해지는 기회를 제공해 주었다.

그 후로도 삼풍백화점 붕괴(1995)와 경기청소원 수련원 화재(1999), 대구 지하철 화재 참사(2003) 등을 거치며 언제 어디서든 재난이 발생 될 수 있다는 인식과 재난에 대한 새로운 체계를 만들어 갔다.

이러한 재난은 그 상황만으로도 인적·물적 피해를 발생시키며 사회적 분위기 위축과 크나큰 경제적 손실로 돌아온다.

우리나라는 매번 재난이 발생되고 나면 정부는 대응과 복구에만 관심이 집중되는 것처럼 보이며 그것의 피해는 전적으로 시민들의 몫으로 돌아온다. 재난의 피해는 복구의 몫이 아니라 얼마만큼 예방과 대비를 하느냐에 따라 피해 규모의 결과물이 달라진다.

대부분의 국가들은 재난관리에서 중앙정부의 책임을 강조하고 있다 (Basolo et al., 2009). 우리나라 또한 2014년 '세월호 사건' 이후 재난 안전 관리의 국가 책임 체제를 구축하는 것을 국정 과제로 제시한 바 있다. 하지만 정부의 역할을 강조만으로는 효과적이고 효율적인 재난관리를 실현하기에는 쉽지 않다.

특히 세계화되고 산업화되는 사회에서 과학기술의 발달로 그 위험성이 증

가되고 있는 사회재난은 효율적이고 성공적인 예방을 위해서라도 시민들의 참여가 필수 요소라 볼 수 있다. 최근 전 세계를 강타한 COVID-19 확산 사례에서 보듯 안전의식이 결여된 일부 시민들이 감염병 예방 및 행동 수칙을 지키지 않아 감염병 확산으로 인한 재난 피해를 더욱 키우기도 하였다.

과거에도 시민들이 안전의식 부족했던 사례(소방활동 방해 주차, 비상계단 불법 적재물, 비상구 불법 폐쇄)로 인명 및 재산 피해가 발생하였다(행정안전부, 2018). 이에 행정안전부는 시민들의 안전 불감증 해소를 위해 모든 국민에게 정보제공 및 생애 주기별 교육 등 정책들을 추진하였지만 궁극적으로는 시민 스스로의 자발적이며 적극적인 협조와 참여가 강조될 수밖에 없는 상황이다.

기존 연구들이 제시한 시민과 사회단체의 재난 예방 참여에 영향을 주는 요인은 매우 다양한 편이다. 인구 사회학적 요인, 재난 정보, 예방 및 지식 또는 신념과 예방 의도, 위험 소통, 위험 의식, 사회적 지원망, 재난경험, 자기 효능감 등이 대표적이다(Basolo et al., 2009; Bishop et al., 2000; Kim & Kang, 2010; Kirschenbaum, 2006; Kohn et al., 2012; Lindell & Whitney, 2000; Misra & Suar, 2005; Paton & Johnston, 2001; Shaw, Kobayashi, & Kobayashi, 2004; Thoms et al., 2015).

그럼에도 불구하고 정부의 재난관리 성과가 시민들의 재난 예방 참여에 어떤 영향을 미치는지에 대한 고찰은 부족하다고 할 수 있다. 재난관리 분야 다수 연구들(이명석 외, 2008; 이영희, 2014; Kapucu and Garayev, 2011; Perry, 2004; Stallings and Quarantelli, 1985)은 모든 사회 구성원들이 함께 노력할 때 재난 위험으로부터 안전한 사회를 구현할 수 있다고 주장한다. 재난의 위험을 줄이거나 효율적이고 효과적으로 예방 및 대응하기 위해 정부에서는 다양한 정책수단을 활용하며, 시민들은 개인과 가족의 안전을 위해 위험한 행동 행위를 자제하거나 응급 물품 등을 준비하는 노력을 한다. 이런 관점에서, 정부의 재난관리 활동에 대한 결과가 재난관리에 있어서 시민들의 참여와 어떤 관련성이 있는지를 실증적으로 밝히는 작업이 필요하다.

재난 예방과 관리는 다음과 같은 체계로 관리되어야 한다고 생각한다. 먼저 재난이 발생하기 전에 사전 예방과 관련된 부분, 재난이 발생했을 때의 대

처 및 대응과 관련된 부분, 그리고 사건이 발생한 후 복구에 대한 부분으로 나누어 판단하여야 하며 궁극적으로는 중앙정부와 지방자치단체, 시민 및 사회단체 등 사회 구성에 참여하는 각 집단 간의 적절한 역할 분담이라는 기반 아래 지역별로 재난 특성을 파악해야 한다. 또한 그 발생 빈도와 유형 및 형태를 고려하여야 하며, 재난 발생 이후의 응급조치·복구 등의 소극적인 재난 대책에서 탈피하여 개별적인 재난 예방·관리 조직에서 통합적 재난관리 조직으로 전환을 모색하여 사전 예방 차원의 재난관리 정책을 수립·적립·집행하여야 한다고 생각한다(김영수, 1998).

정부는 매년 재난이 발생하고 나면 중앙정부의 대처는 대응과 사후 관리에만 초점을 맞추는 것처럼 보이며, 정작 애꿎은 시민들만 고스란히 피해를 입었다. 그리고 재난 예방 관점에서 조금 더 노력했더라면 피해 규모를 최소화하는 것이 가능했던 부분들이 지적되기도 한다. 위와 같은 중앙정부의 방향과 상황은 재난이라는 것이 완벽하게 예방할 수 없는 사후적 특징이 강하고 다양한 사회 구성원들의 노력 여부에 따라 피해 수준이 결정되기 때문이라고 한다(김영주 · 문명재, 2015).

이러한 배경에 있어 기존 중앙정부의 기능이 더 이상 관행적인 역할만으로는 사회문제를 해결하기 어려운 사회가 되었다는 점은 재난 분야에서도 마찬가지이며, 중앙정부의 역할 외에 시민사회의 참여에 대한 요구가 증가하였다고 할 수 있다.

1.1.2 연구의 목적

앞의 1.1.1 연구의 배경에서 다룬 것처럼 사회가 다변화하고 다양성이 증대하며, 기존 정부의 기능에서 시민사회의 참여 필요성이 다양한 사회 구성원의 노력과 그 각각의 단체들이 적절한 역할 분담으로 지역별 재난의 피해 수준이 결정된다고 판단하기에 그 역할들을 살펴보려 한다.

본 논문은 시민사회 참여의 필요성이 증대된 것과 재난이 사후적인 속성을 지니고 있지만 다양하고 많은 사회 구성원의 노력과 참여 그 각각의 집단이 적절

한 역할 분담에 따라 재난의 피해 수준이 결정된다고 판단되기에 재난관리에 있어서 얼마나 사회 구성원들이 참여하고 협력하는지 살펴보려고 한다.

특히 재난 예방과 관련된 활동에 초점을 맞추어 시민참여 유형에 따라 현재의 재난 예방 활동에 얼마나 시민들이 참여하고 있고 어떠한 특징과 업무를 가지고 있으며 앞으로의 재난 예방 관련 활동에 시민과 사회단체 참여를 강화시킬 수 있는지 모색해 보려고 한다.

1.2 연구의 대상 및 방법

1.2.1 연구의 대상 및 범위

현대사회에서는 다양한 재난과 재해에 대응하는 과정에서 정부의 역할뿐만 아니라 시민사회와 단체의 참여가 점점 더 중요해지고 있으며, 다양한 사회 구성원의 역할이 지역사회의 재난 피해를 줄이고 재난 예방에 큰 도움이 될 수 있다고 생각한다.

본 논문을 통해 우리나라를 대표하는 사고가 아닌 우리 생활 주변에서 언제든지 발생할 수 있는 작은 사회재난을 예방하는 차원으로 정부의 기능보다 현장에서 다양한 시선으로 보는 현상을 시민사회가 동참하고 그 각각의 시민사회와 단체들의 활동에 관심과 예방이라는 키워드를 기반으로 작은 역할과 관심으로 지역사회의 재난 예방의 초석을 만드는 것으로 하고자 한다.

본 논문은 총 5장으로 구성하였으며, 서론 부분인 제1장은 연구의 배경, 목적, 범위와 방법을 제시하였다.

제2장 재난관리 개념 및 현황에서는 재난의 정의 및 특성, 재난의 유형과 재난 발생 현황을 시작으로 재난 예방과 재난관리 단계와 활동, 우리나라 및 해외 재난관리 체계 현황, 재난 관리에서의 시민참여나 민관협력에 관한 선행연구 고찰 등을 포함하였다.

제3장 재난관리 시민참여 유형과 역할에서는 재난관리와 거버넌스, 시민참여 유형, 재난 예방과 재난관리 활동의 사례와 재난 예방과 관리에 미치는 영

향을 제시하였다.

제4장인 시민참여 현황 및 사례 분석에서는 한국의 재난 예방·관리 및 시민참여 현황 분석과 정책적 시사점을 제시함으로써 재난 예방에 있어 시민참여의 영향력과 시민참여 강화를 위한 대응 방안을 제시하였다.

1.2.2 연구 방법

본 연구는 문헌 및 자료 분석 등의 이론적 고찰을 통해 기본적인 재난 예방·관리가 시민참여에 대한 정의 및 시민참여 유형과 업무 등을 살펴보고 현재 우리나라 재난 예방·관리 활동을 시민참여 유형에 따라 분류하고 현황들을 살펴본 후 향후 재난 예방에 있어서 일반 시민과 사회단체의 참여를 강화하기 위한 개선점을 도출해 보고자 하였다.

Ⅱ. 재난관리 개념 및 현황

2.1 재난의 유형 및 현황

2.1.1 재난의 정의 및 특성

2.1.1.1 재난의 정의

‘재난(災難, disaster)’이란 “날씨 등의 자연현상의 변화 또는 인위적인 사고로 인한 인명이나 재산의 피해”를 의미한다(박영오, 2018).

경찰학 사전에서는 ‘재난(災難, disaster)’을 “국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍(颱風)·홍수(洪水)·호우(豪雨)·폭풍(暴風)·폭설(暴雪)·가뭄·지진(地震)·황사(黃砂) 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 화재·붕괴·폭발·교통사고·환경오염사고 등과 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다.”고 정의하고 있다(신현기 외, 2012).

그리고 재난은 위험(risk), 위기(비상 상황, emergency), 재해(hazard) 등의 용어와 혼용되어 사용되기도 하며, 재난과 재해는 특히 자주 혼동되어 사용되며, 일부는 이 두 용어를 구분하여 사용하기도 한다(강예진, 2006).

학자들 사이에서 재난의 개념은 논쟁의 대상이 되어 왔으며, 다양한 방식으로 분류되고 있고, 시대와 사회 환경의 변화에 따라 그 인식도 유동적이며, 태풍, 홍수, 지진 등의 천재지변을 재난으로 인식하였던 과거와 달리, 현대에는 물질문명의 발전과 함께 화재, 붕괴, 폭발 등 인위적 요인에 의한 사건들 뿐만 아니라 대형 교통사고도 재난의 범주에 포함되고 있다(김경호, 2010).

하지만 무엇보다도 재난의 개념과 정의는 일반적으로 『재난 및 안전관리 기본법』에서 정의한 용어를 기준으로 이해되고 있다(박영오, 2018).

기존에는 재난에 대한 정의가 재난관리법 제2조에서 “화재, 붕괴, 폭발,

교통사고, 화생방 사고, 환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고로서 자연재해가 아닌 것”이었으며, 재해에 대한 정의가 자연재해대책법 제2조 제1항에서 “태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄 또는 지진 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해”였으나, 2004년 3월 2일 제정된 「재난 및 안전 관리 기본법」과 우리나라 소방방재청에서는 “국민의 생명, 신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것”을 모두 재난으로 통합하여 정의하고 있으며(강예진, 2006), 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제1호(법률 제14839호, 2017.7.26.)에서 규정하고 있는 재난은 ① 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 황사, 적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, ② 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다), 화생방사고, 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해, ③ 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비, 『감염병의 예방 및 관리에 관한 법률』에 따른 감염병 또는 『가축전염병예방법』에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해이다.

유엔개발계획(UNDP)의 재난에 대한 정의는 “재난은 사회의 기본 조직 및 정상 기능을 와해시키는 갑작스러운 사건 또는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회 간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 일련의 사건”이라고 하면서, 재난을 ① 사회의 기본 조직 및 정상 기능을 와해시키는 갑작스러운 사건 ② 큰 재해로써 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없는 상태, ③ 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회 간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건이다(문병현, 2016).

한편 일본의 재해대책 기본법 제2조 1항에서는 재난을 “태풍, 호우, 폭설, 홍수, 해일, 지진, 쓰나미(지진해일), 화산폭발, 그 밖의 이상한 자연현상 또는 대규모 화재, 폭발 기타의 원인에 의해서 생기는 피해”로 정의하고 있다(최호철, 2019).

2.1.1.2 재난의 특성

재난의 특성은 실제 위험이 크더라도 체감하지 못하거나 방심하게 되는 경향이 있으며, 자신과 가족에게 직접적인 피해가 아니면 무관심할 수 있으며, 또한 시간과 기술, 산업 발전에 따라 발생 빈도나 피해 규모가 달라질 수 있고 인간의 세심한 노력이나 철저한 관리로 상당 부분 예방이 가능하다. 재난 발생 과정은 돌발적이며 강한 충격을 동반하지만, 같은 유형의 재난이라도 형태, 규모, 영향 범위가 같을 수 없기 때문에 발생 가능성과 상황 변화를 예측하기 어렵다(김성용, 2014).

2.1.2 재난의 유형

지금까지 재난의 유형을 분류한 연구는 많이 이루어져 왔으며, 분류 기준에 따라 재난의 유형을 다양하게 구분할 수 있다(최호철, 2019).

기존 연구에서 제시된 분류는 최근 재난 유형에 그대로 적용하기에는 너무 광범위하며, 현대의 다양한 재난 유형을 모두 포괄하기에는 한계가 있다고 할 수 있고(박영오, 2018), 최근 발생하는 재난은 기존에 없던 새로운 형태의 재난이거나 대규모, 광범위한 피해를 초래한다는 점에서 전통적인 분류 기준의 실효성에 대한 의문이 제기되기도 하는데, 즉, 특정 요인이나 단일 기준으로 재난 유형을 구분하는 것이 어렵고, 학문적 및 실무적 유용성 측면에서도 바람직하지 않다는 것이다(최호철, 2019).

재난은 일반적으로 그 원인에 따라 ‘천재(天災)’와 ‘인재(人災)’로 구분되는데, 이전에는 ‘자연재난’, ‘인적재난’, ‘사회적 재난’으로 세분화했으나, 2013년 8월 13일에 『재난 및 안전관리 기본법』이 전면 개정되면서 ‘인적재난’과 ‘사회적 재난’을 통합해 ‘사회재난’으로 통합하여, 현재는 ‘자연재난’과 ‘사회재난’으로 단순화되었다(박영오, 2018).

우리나라의 『재난 및 안전관리기본법』에서 정의하고 있는 재난의 분류를 살펴보면, ‘자연재난’과 ‘사회재난’으로 재난의 유형을 구분하고, 여기서

‘자연재난’은 “태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대 발생, 조수(潮水), 화산활동, 소행성·유성체 등 자연 우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해”로, ‘사회재난’은 “화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방 사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 『감염병의 예방 및 관리에 관한 법률』에 따른 감염병 또는 『가축전염병예방법』에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해”로 정의된다(박영오, 2018).

재난은 그 시대적 배경에 따라 발생하는 종류와 인간 생활에 미치는 영향이 다르기 때문에, 용어의 사용 목적이나 시대적 상황에 따라 개념을 명확히 정립하는 것이 필요하다고 생각한다(박영오, 2018).

[표 2-1] 「재난 및 안전관리기본법」 제3조

분류	재난의 유형
자연재난	태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류, 대발생, 조수, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
사회재난	화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방 사고, 환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해

출처: 「재난 및 안전관리 기본법」 (최호철, 2019)

2.1.3 재난발생 현황

Bang, (2006)의 연구에 따르면, 2006년 당시 발생하는 재해와 재난 사고는 간헐적이고 대규모화되는 추세이지만 이에 대한 예방 및 조기 대응은 미흡한 실정이며, 대부분의 정부 대책은 사후 응급 복구 및 일회성 사업비 지원에 집중되어 있기 때문에 피해 규모가 매년 확대되고 있는 상황이라고 지적하고 있는데, 통계청에서 발표한 ‘한국의 안전보고서 2023’ 자료를 살펴보면 2012-2022년 재난 관련 정보에서 피해 규모가 매년 확대되고 있는 추세라는 점은 여전히 변함없는 사실임을 알 수 있다.

‘한국의 안전보고서 2023’는 통계청에서 2024년 4월 25일에 발간한 보고서로 안전영역을 위해·환경요인, 취약요인, 대응역량, 피해 등 4개의 영역으로 나누어서 60개 지표의 추세 변화를 담은 정기 보고서로(통계청, 2024.04.25.), 2022년 자연재난으로 인한 인명 피해와 재산 피해 모두 전년 대비 증가하였으며 코로나19와 이태원 참사 등으로 인해 2022년 사회재난 인명 피해 규모가 전년 대비 5배 규모로 크게 증가한 것으로 집계되었다고 보고하고 있다(이호준, 2024).

2.1.3.1 자연재난 인명피해

2022년 자연재난으로 인한 인명 피해는 2020년 75명 기록에 이어 최근 10년 중 두 번째로 큰 규모로(이호준, 2024), 사망자(실종자 포함)는 총 64명으로, 42명이었던 작년 기록 대비 52.4% 증가하였다(통계청, 2024).

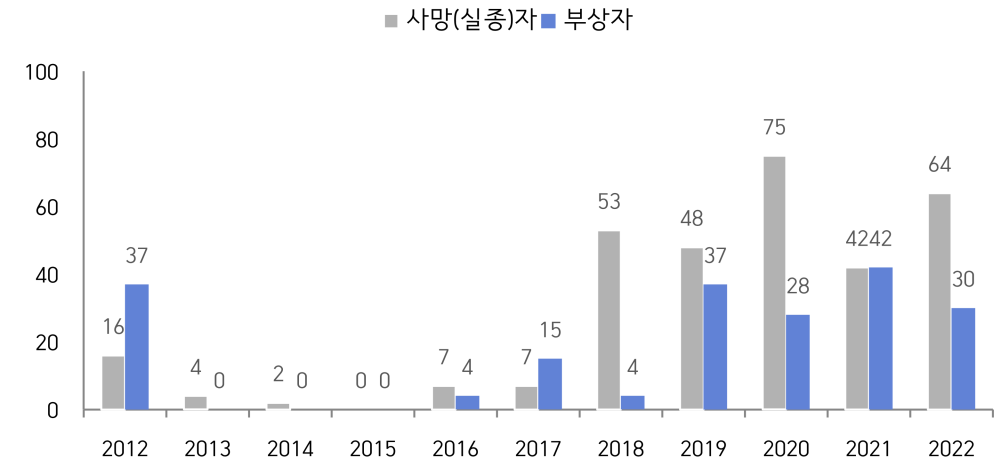
원인별로 살펴보면 폭염으로 인한 사망자가 34명, 호우로 인한 사망자가 19명, 태풍으로 인한 사망자가 11명이었는데, 폭염으로 인한 사망자는 전년 대비 감소하였으나, 태풍과 호우로 인한 인명 피해는 전년 대비 큰 폭 증가하였으며, 이재민 수가 약 57,000명으로, 이는 지난 10년 내 가장 큰 규모를 기록한 것이다(통계청, 2024).

2022년에는 중부지방에 장맛비가 집중된 것 외에 8월의 집중호우 등 이

상 강수 현상에 더해 ‘힌남노’ 등 5개 태풍의 발생 영향으로 예년에 비해 피해가 매우 컸던 한편 폭염의 경우 전국 평균 폭염일수가 10.6일로 전년(11.8일)에 비해 1.2일 감소하면서 폭염으로 인한 사망자 수도 전년 대비 줄어든 것으로 나타났다(통계청, 2024).

[표 2-2] 자연재난 인명 피해(2012-2022)

(단위:명)



주: 2018년부터 폭염으로 인한 인명피해 포함

출처: 통계청, (2024.04.25) ‘한국의 안전보고서 2023’

[표 2-3] 자연재난 원인별 사망(실종)자

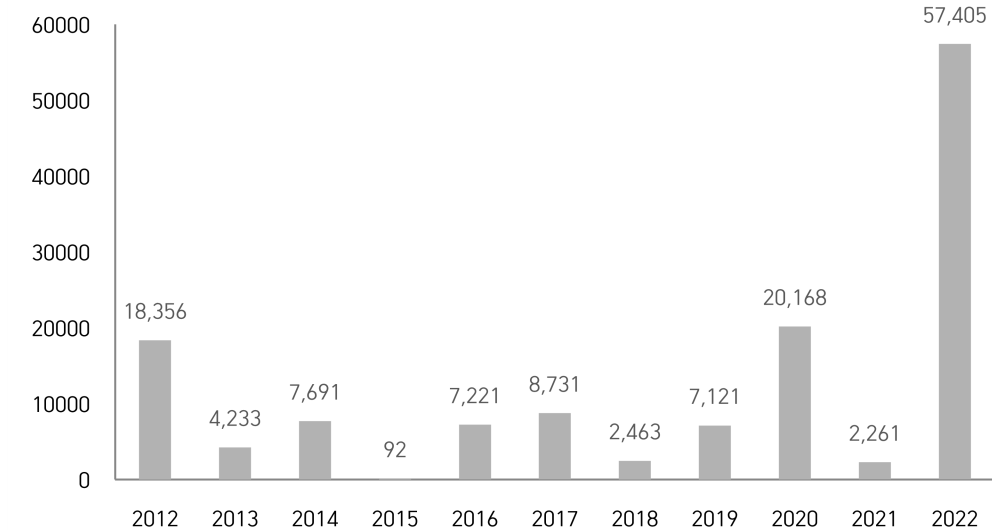
(단위:명)

구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
태풍	14	-	-	-	6	-	2	18	2	-	11
호우	2	4	2	-	1	7	2	-	44	3	19
태풍 호우	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
폭염	미산정						48	30	29	39	34

출처: 통계청, (2024.04.25) ‘한국의 안전보고서 2023’

[표 2-4] 자연재난 이재민 수 (2012-2022)

(단위:명)



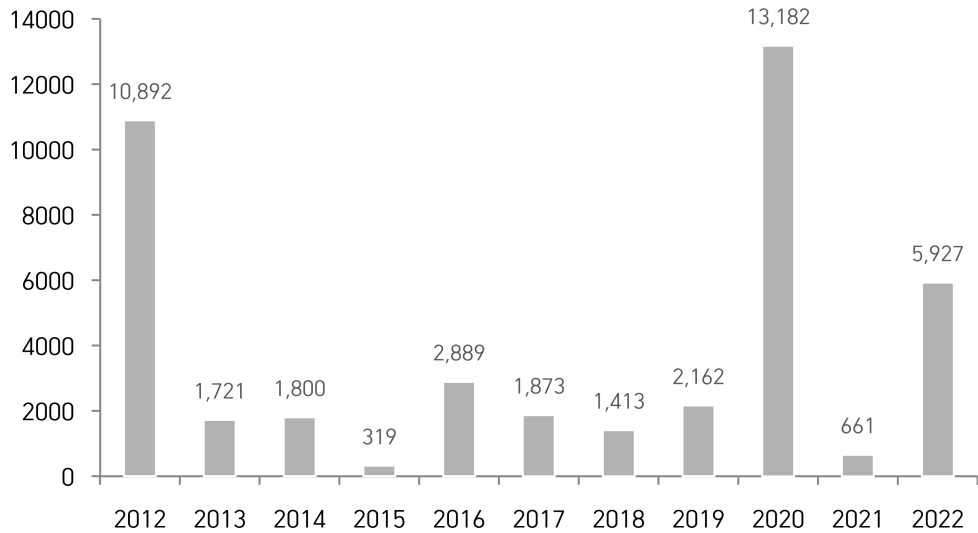
출처: 통계청, (2024.04.25) '한국의 안전보고서 2023'

2.1.3.2 자연재난 피해액

2022년 자연재난으로 인한 피해액은 5,927억 원으로 전년도의 661억 원에 비해 약 9배(796.7%) 증가하였으며, 피해 원인별로 보면, 호우 피해가 3,326억 원(56.1%)으로 가장 컸으며, 태풍 피해가 2,440억 원(41.2%), 대설 피해가 154억 원(2.6%), 기타 원인으로 6억 원(0.1%)의 순으로 피해가 발생하였고, 피해 종목별로는 공공시설 피해가 4,706억 원(79.4%)으로 가장 많았고, 건물 피해가 727억 원(5.9%), 사유시설 피해가 248억 원(4.2%), 농경지 피해가 243억 원(4.1%)으로 집계되었고, 이처럼 2022년에는 많은 피해로 인해 총 3건의 특별재난지역 선포가 있었으며, 이는 전년의 2건보다 1건 더 많은 것으로, 8월 집중호우로 1건, 9월 태풍 힌남노로 1건, 12월 대설·한파·강풍으로 1건이 각각 선포된 것이다.

[표 2-5] 자연재난 피해액(2012-2022)

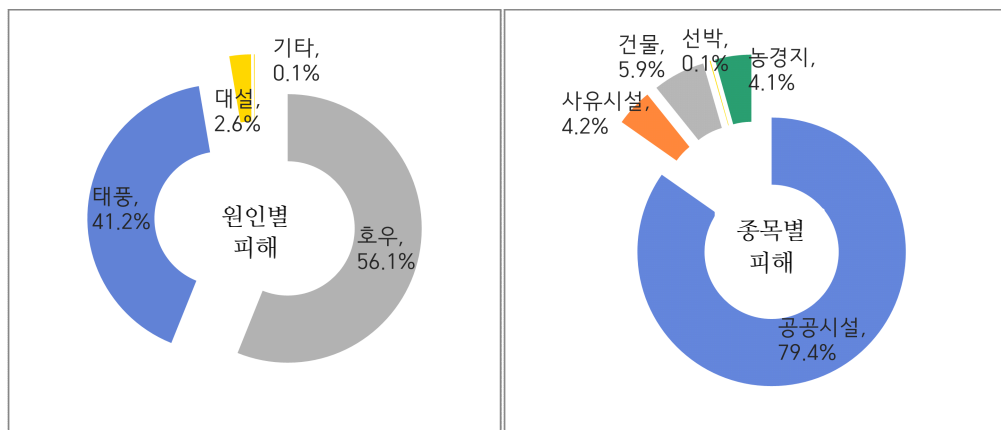
(단위:억원)



출처: 통계청, (2024.04.25) ‘한국의 안전보고서 2023’

[그림 2-1] 자연재난 피해액(2012-2022)

(단위:%)



출처: 통계청, (2024.04.25) ‘한국의 안전보고서 2023’

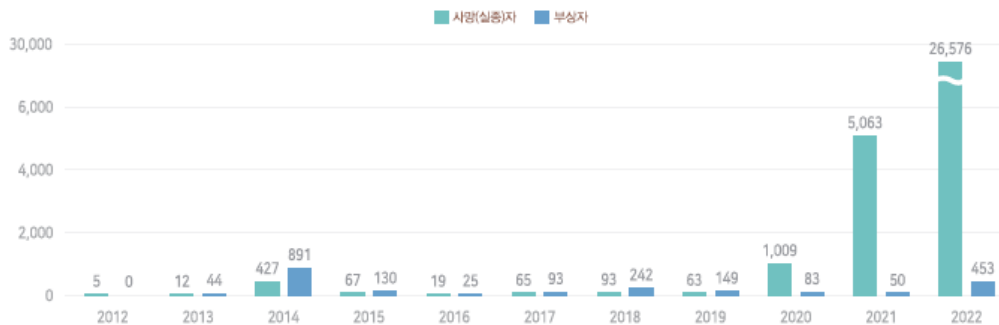
2.1.3.3 사회재난 인명피해

2022년 사회 재난으로 인한 사망(실종)자는 총 26,576명으로 전년(5,063명) 대비 424.9% 증가하였는데, 이는 전년에 비해 5배 이상 증가한 것이며, 원인은 2021년보다 코로나19 확진자 수가 크게 증가하면서 감염병 사망자(26,373명) 수가 크게 증가하였고, 이태원 참사로 인해 수많은 인명피해(사망자 159명, 부상자 334명)가 발생하였기 때문이다.

2022년 사회 재난으로 인한 부상자는 453명으로 50명이었던 전년대비 806.0% 증가하였고, 2022년 발생한 사회재난은 총 26건으로 24건이었던 전년대비 2건(8.3%) 증가하였으며, 유형별로는 산불재난(9건)이 가장 많이 발생한데 이어 다중밀집시설 대형화재(3건), 감염병(2건) 가축질병(2건) 등의 순으로 많이 발생하였다.

[표 2-6] 사회재난 인명 피해(2012-2022)

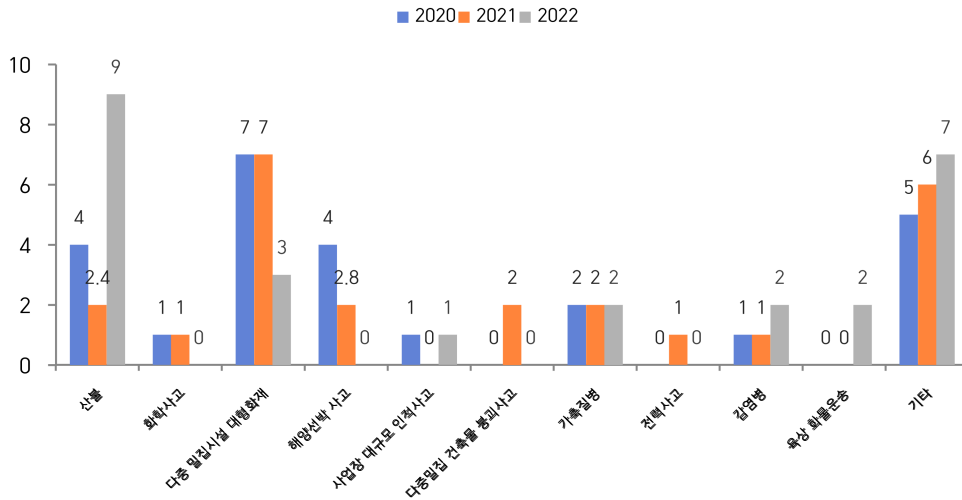
(단위:명)



출처: 통계청, (2024.04.25) ‘한국의 안전보고서 2023’

[표 2-7] 사회재난 유형별 발생건 수(2020-2022)

(단위:건)



주: 2022년 가축 질병(2건)은 고병원성 조류인플루엔자 및 아프리카돼지열병 감염병(2건)은 코로나19 및 엠폭스, 기타(7건)는 평택 물류창고 건설현장 화재(1.5), 여수산단 폭발사고(2.11), 대만 예인선 침몰사고(4.8), 인천 굴현동 다세대주택 화재(8.28), 이태원 참사(10.29), 대구 동인동 주택화재(11.23) 및 제2경인고속도로 방음터널 화재 (12.29)가 해당됨

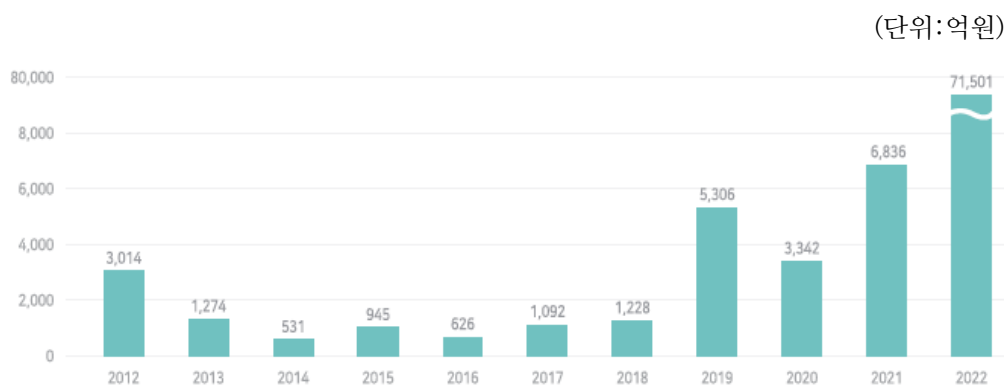
출처: 통계청, (2024) ‘한국의 안전보고서 2023’

2.1.3.4 사회재난 피해액

2022년 사회재난으로 인한 피해액은 총 7조 1,501억 원으로, 2021년의 6,836억 원에 비해 10배 이상 큰 폭 증가하였으며, 피해 유형별로 살펴보면, 육상화물 운송 분야에서 5조 8,399억 원, 산불로 1조 1,997억 원, 가축 질병으로 373억 원의 순으로 큰 피해액이 발생하였는데, 육상화물 운송 분야에서는 6월과 11월 두 차례에 걸친 화물연대 집단운송거부로 발생한 피해는 5조 8399억 원에 달해 상당한 부분을 차지하였으며, 산불은 총 9건이 발생하여

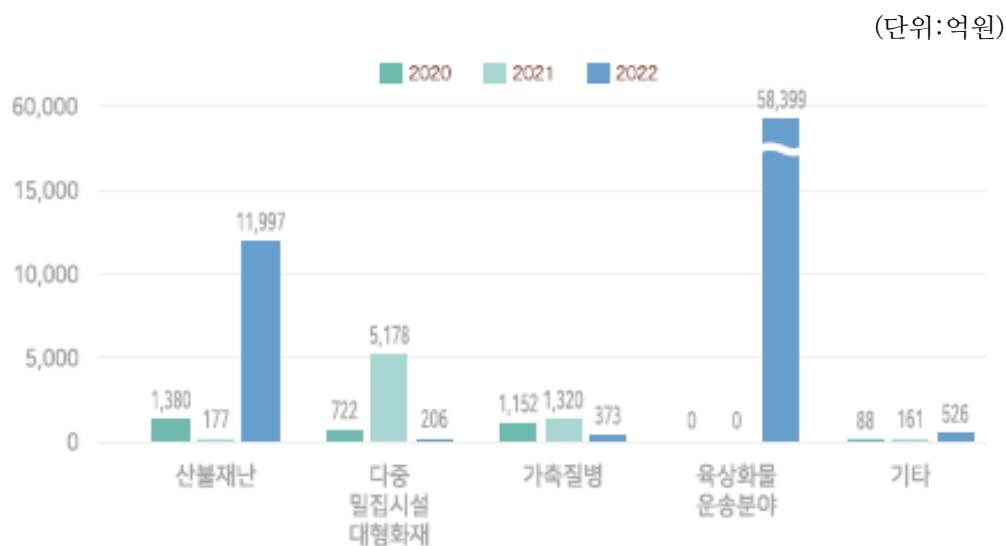
약 22,168헥타르의 피해 면적과 1조 1,997억 원의 재산 피해가 집계되었으며, 가축 질병으로는 고병원성 조류인플루엔자와 아프리카돼지열병으로 인해 닭과 오리 580만 수, 돼지 34,788두가 매몰되면서 373억 원의 피해가 발생하였다.

[표 2-8] 사회재난 피해액(2012-2022)



출처: 통계청, (2024.04.25) '한국의 안전보고서 2023'

[표 2-9] 사회재난 유형별 피해액(2020-2022)



출처: 통계청, (2024.04.25) '한국의 안전보고서 2023'

2.2 재난예방과 재난관리

2.2.1 재난관리의 개념 및 특성

2.2.1.1 재난관리의 개념

사람이라면 누구나 안전하고 편안한 생활을 원하며 삶의 질을 높이기 위해 노력하지만 사람이 모여서 살고 있는 곳엔 다양한 재난이 항상 존재해 왔고 앞으로도 발생할 것이다.

재난은 불확실성, 누적성, 복잡성, 잠재성 등의 내재적 특성을 가지고 있으며(최호철, 2019), 이러한 위험과 불확실성을 관리하는 것을 재난관리로 이해할 수 있다(이재은 · 양기근, 2004).

오늘날 사회와 경제의 변화를 예측하는 것은 매우 어렵고, 미래에 대한 예측 가능성이 매우 제한적이기 때문에 불확실성이 존재하는 상황에서는 위험과 재난의 발생에 대한 가능성은 항상 존재하는 것으로 이해할 수 있다.

이처럼 재난은 위험과 불확실성을 내재적 속성으로 지니고 있고, 재난관리는 이러한 위험과 불확실성을 관리하는 것으로 이해할 수 있다. (이재은 · 양기근, 2004).

인간의 인지가 발달하지 못했던 과거에는 재난을 “신의 행위”로 인식하여 인간의 통제 범위를 벗어난다고 여겼으나 과학과 기술의 발전으로 인해 인간은 재난을 예측할 수 있는 기술과 피해를 최소화 시킬 수 있는 대응능력에 관심이 높아졌으며, 재난이 발생할 경우 인간은 이를 극복하기 위해 총체적인 노력이 필요하다는 인식이 생겨 재난관리의 필요성이 부각되었다(강예진, 2006).

1980년대 이후 재난의 발생 빈도가 증가하고, 이에 따라 재난 결과 및 재난 영향의 심각성에 대한 인식이 증대되면서 이러한 변화로 인해 재난관리에 관한 연구에 대한 관심도 증가하였다(박충건, 2008).

재난관리의 목적은 알려지거나 알려지지 않은 위험으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하는 데 있으며, 정부의 기본적인 존재 이유 역시 주민의 생명

과 재산을 보호하는 것이기에 재난관리는 정부의 가장 기본적인 기능이라고 할 수 있으며, 재난관리란 『재난 및 안전관리 기본법』 제3조 3항에 정의된 바와 같이 재난의 예방, 대비, 대응 및 복구를 위해 이루어지는 모든 활동을 의미하며(윤종철, 2011), 재난으로 인한 피해를 최소화하기 위해 재난 발생 요인을 감소시키거나 제거하기 위한 활동을 포함한다(강예진, 2006).

그리고 ‘재난관리’는 일반적으로 재난을 통제하는 것보다는 전체적인 관리 체계로 이해할 수 있다(김종우 · 양원직, 2021),

우리나라 헌법 제34조 6항에서는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 규정되어 있어 국가의 재난 예방이 헌법적 의무임을 명시하고 있으며, 『재난 및 안전관리 기본법』 제4조 1항에서는 “국가 및 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난의 예방과 피해경감을 위하여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다”고 구체적으로 명시하고 있는데, 이처럼 주민의 생명과 재산을 보호하는 것이 정부의 기본적 존재 이유이며, 재난관리 행정은 이를 달성하기 위한 하나의 수단이다(강예진, 2006).

아울러 『재난 및 안전관리 기본법』 제1조에 따르면 “이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전 관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화 활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”로 언급되고 있으며, 동법 제3조 3항에서는 재난관리를 예방, 대비, 대응, 복구를 포함한 모든 활동으로 정의하고 있다.

즉, 재난관리는 사전과 사후의 재난관리 활동의 모든 측면을 포함하고 있는 것이며(최호철, 2019), 각종 재난을 관리하여 재난 발생에 따른 피해를 최소화하기 위해 재해의 예방(mitigation), 대비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)와 관련된 정책 개발과 집행 과정을 총칭하는 것이다(이종열 외, 2014).

효율적인 재난관리는 자연의 파괴가 발생하더라도 그에 대한 방어 수단을 적절히 취하고만 있으면 재난의 발생을 어느 정도 수준으로 경감할 수 있는

반면에 인간의 대응이 미비한 경우에는 재난이 반드시 크게 발생할 것이라는 인식에 입각하여, 재난의 예방, 대응, 복구의 전 과정이 과학적이고 효과적으로 이루어질 때에만 인적 및 물적 피해를 최소화할 수 있다는 점에서 매우 중요하다(문병현, 2016).

자연재난 발생 건수는 변하지 않지만 인적 및 물적 손실이 증가하고 있다는 것에 대해서, 또한 비슷한 규모의 재난이라도 극단적으로 다른 피해와 결과를 초래할 수 있다는 점에 주목하여 발달하게 된 이론인(Gillespie, 2008) 취약성 이론(Vulnerability theory)에 의한 재난관리 개념은 재난으로 인한 피해를 줄이는 활동, 다시 말해 자연재해로 인한 시설과 건축물의 취약성을 파악하는 것에서 시작하여, 점차 다양한 재난의 피해와 재난 발생 지역 내 피해자 및 사상자, 응급 대처 및 대응 체계, 예방 및 관리와 평가 체계, 재난 지표와 취약 계층 등을 포괄적으로 관리하는 것으로 정의될 수 있다(문병현, 2016).

Gillespie(2010)가 제시한 향후 재난과 관련하여 취약성 접근법을 사용하여 하는 자세한 이유는 다음과 같이 확인할 수 있다.

첫째, 자연적 위험 자체는 우리가 통제할 수 있는 것은 없지만, 취약성을 감소 시키는 것으로써 재난의 전반적인 피해는 감소할 수 있다.

둘째, 취약성은 모든 유형의 위험과 재난과 관련이 있다.

셋째, 취약성은 지속적으로 변화하므로 정기적으로 재평가해야 한다.

넷째, 재난의 단계에서 취약성을 줄일 수 있는 방법들이 존재한다고 이야기하며, 이러한 취약성 관점은 재난관리 분야에서 중요한 기여를 할 수 있는 토대를 마련해 주며, 인명 피해와 물질적 손실을 줄일 수 있다고 한다(Gillespie et al, 2015).

마지막으로 조석현(2015)은 재난관리가 갖고 있는 목표는 여러 가지의 위험이 발생할 수 있는 요소를 사전에 관리하여 재난이 발생할 수 있는 확률을 최대한 낮추기 위해 예방적인 정책과 행동을 평가하고 선정하며 이를 구현하는 일련의 과정으로 설명하는데, 위험 요소를 최소화하거나 완화하기 위해 대응할 다양한 행동을 평가하고, 적절한 대응책을 선정하며, 재난감소를 위한 노력을 극대화하고자 통합된 형태로 이러한 대응책들을 구현하는 과정으로

설명한다.

과거에는 재난을 방지하는 데 초점을 두었다면, 오늘날에는 재난관리에 중점을 두고 있지만 최근에는 다양한 사회적 재난의 발생 빈도가 증가하고 있으며, 여전히 과거의 재난관리 방식처럼 재난 발생 이후의 문제에 초점을 맞추고 있다(성중기, 2014).

즉, 재난관리의 의미로 재난관리론에서 광의적 개념과 협의적 개념을 [표 2-10]과 같이 정의하였는데, 현대에는 사회재난의 발생 빈도가 높아짐에 따라 [표 2-10] 협의의 재난관리에서 알 수 있듯이 난 발생 이후의 문제에 더 초점을 맞추는 경향이 있으며, 재난의 예방, 대응, 복구 과정이 보다 과학적이고 효과적으로 이루어질 때 인적 및 물적 피해를 줄일 수 있다(문병현, 2016).

[표 2-10] 재난관리(disaster management) 의의

구분	내 용
광의의 재난관리	① 조금 더 넓은 접근 방법의 의미로 재난관리는 인간에게 피해를 줄 수 있는 다양한 폭발적 사건의 위험을 통제하는 것. ② 재난관리는 사전에 재난을 예방하고 대비하여, 발생 후에는 물적 및 인적 피해를 최소화하고 시설을 본래의 상태로 복구하기 위한 모든 위협과 결과를 관리하는 것.
협의의 재난관리	① 재난 대응 계획에 따른 재난관리를 일반적으로 지칭. ② 재난이 발생한 경우 피해가 최소화될 수 있도록 혼란한 위기 상황에 질서를 유지시키는 대응 및 복구 과정으로, 대응 기관들의 자원을 효율적으로 관리하며, 조직 간의 의사소통을 원활히 하고 체계적인 지휘체계를 구성하여 효과적으로 피해를 최소화 하는 일련의 절차.

출처 : 조석현(2015)

2.2.1.2 재난관리의 특성

하상균(2005)이 설명하는 재난관리의 특성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공재의 성격을 가진다. 비경합성과 비배제성이 강해 시장에 의해 생산되기 어려운 재화가 바로 공공재로서 비경합성이라는 것은 한 개인이 소비를 통해 얻은 이익이 다른 개인들의 이익을 감소시키지 않는다면 다수의 사람들이 동시에 동일한 재화를 소비하여 동일한 이익을 얻을 수 있는 것이며, 비배제성이라는 것은 대가를 지불하지 않고 소비하고자 하는 사람들을 대상으로도 소비를 막을 수 없는 것이다.

둘째, 경계성 및 가외성 원리를 갖는다. 투입에 대한 산출의 비율을 의미하는 능률성의 원리는 최소 투입으로 최대 산출을 얻는다는 개념으로, 이는 사회 모든 분야에서 “최소비용의 투자로 최대 이윤을 얻는다.”라는 일반화된 상식적인 논리로 통용되나, 재난관리에서는 재난의 불확실성과 복잡성으로 인해 경계성 및 가외성 원리가 우선적으로 적용되어야 한다.

셋째, 현장 중심의 관리를 해야 한다. 재난관리는 재난의 예방, 대비, 대응, 복구를 위해 행하는 모든 활동을 포함하며, 재난 발생 이전의 활동인 예방과 대비, 그리고 발생 이후의 활동인 대응과 복구로 구분할 수 있는데, 특히 재난의 복잡성과 상호작용성 때문에 발생 후 시간이 지남에 따라 재난 관리는 변화무쌍하고 시시각각 변하기에 다른 정책과 달리 재난관리의 정책과정에서는 현장 중심의 중요성이 강조되어야 한다.

2.2.2 재난관리의 단계

「재난 및 안전관리 기본법」은 재난과 관련된 기본법으로, 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활이 가능하도록 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명, 신체, 재산을 보호하기 위해 재난 및 안전관리 체제를 확립하는 것을 목적으로 하고, 재난의 예방, 대비, 대응, 복구와 안전문화 활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정하고 있고, 모든 국민과 국

가, 지방자치단체는 국민의 생명과 신체의 안전, 그리고 재산 보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려하도록 규정하고 있다(박효근, 2015).

재난관리의 목표는 사전 대비로 재난이 발생할 가능성을 낮추는 것뿐만 아니라, 재난이 발생할 경우에도 피해를 최소화하거나 완화시키기 위한 다양한 조치를 평가하고 적절한 대응책들을 구현하는 것이다(김희운, 2021).

재난관리의 과정은 일반적으로 예방(완화), 준비, 대응, 복구의 4단계 국면을 중심으로 논의가 전개되어 왔으며 이를 정리하면 [표 2-11]과 같다(김성용, 2014).

[표 2-11] 재난관리 단계별 주요 활동 내용

구분		주요 활동 내용
재난발생 이전단계	예 방 단 계 (Mitigation)	- 위험성 분석/위험지도 작성 - 건축법 제정 및 정비 - 재해보험/토지이용관리/안전관련 법규 제정 및 정비 등
	준 비 단 계 (Preparedness)	- 재난대응 계획에 대한 수립 - 비상경보체제 구축/비상통신망 구축 - 유관기관 협조체제 유지/비상자원의 확보 등
재난발생 이후단계	대 응 단 계 (Response)	- 재난대응계획의 시행 - 재해의 긴급대응과 수습 - 인명구조와 구난활동 전개 - 응급 의료체계 운영/환자의 수용과 후송 - 의약품/생필품 제공 등
	복 구 단 계 (Recovery)	- 잔해물 제거 - 전염병 예방/방역활동 - 이재민 지원/임시거주지 마련 - 시설복구/피해 보상 등

출처: 김성용, 2014

재난관리는 재난의 예방, 대비, 대응 및 복구를 위한 모든 활동을 말하는 것으로 이러한 단계별 활동은 서로 독립적이지 않으며, 재난 발생 이전과 이후의 4단계로 구분되는데, 재난 발생 이전은 예방 활동 단계와 대비 활동 단계로 구분하고, 재난 발생 이후는 대응 활동 단계와 복구 활동 단계로 구분하는데 이 단계들은 상호 연계적이고 순환적인 관계를 갖고 있다(김경호, 2010).

이성수(2011)의 연구에서는 「재난 및 안전관리 기본법」을 기반으로 다음과 같이 재난관리의 단계를 제시하고 있다.

1) 재난의 예방

「재난 및 안전관리 기본법」 제26조 제1항에 의하면, 사전에 재난 발생을 방지하기 위해 조치를 취해야 하는데, 재난 대응 조직의 구성 및 정비, 재난 예측 및 정보 전달 체계의 구축, 재난 발생 대비 교육·훈련과 재난관리 예방 홍보, 재난 발생 위험이 큰 분야를 대상으로 안전관리 체계 구축 및 안전관리 규정 제정, 재난 발생 위험이 높거나 재난 예방을 위해 지속적으로 관리가 필요하다고 인정되는 시설 및 지역의 지정·관리 및 정비, 물자 및 자재의 비축, 재난 방지 시설의 정비와 장비 및 인력 지정, 국가기반 시설의 관리, 그리고 그 외에 재난 예방에 필요하다고 인정되는 사항들을 조치해야 한다.

2) 재난의 대비

「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의2에 의하면, 중앙본부장은 재해 또는 피해의 원인이 될 가능성이 있는 다양한 재난 유형 중 국가가 관리할 필요가 있는 재난 유형을 조정위원회의 심의를 거쳐 확정하며, 확정된 재난 유형에 대해서는 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어서 대통령령으로 정하는 바에 따라 재난 대비 활동 지침을 작성하고, 이를 관계 재난관리 책임기관의 장에게 통보하도록 하고 있다.

3) 재난의 대응(응급대책 및 긴급구조)

「재난 및 안전관리 기본법」 제37조 및 제49조에 의하면, 시·도 긴급구

조 통제단과 시·군·구 긴급 구조 통제단의 단장, 그리고 시장·군수·구청장은 재난 발생이 우려되거나 재난이 발생했을 때는 즉시 관계 법령이나 시·도 또는 시·군·구의 안전관리계획에 따라 수방, 진화, 구조 및 구난 등 재난 발생을 예방하거나 피해를 줄이기 위한 다음의 응급조치를 취해야 하며 긴급 구조와 관련된 사항을 총괄하고 조정하며, 긴급구조기관과 긴급구조지원기관의 역할 분담과 지휘·통제를 위해 소방방재청에 중앙 긴급 구조 통제 단이 설치되어 있다.

4) 재난의 복구

「재난 및 안전관리 기본법」 제61조에 의하면, 가 또는 지방자치단체는 제60조에 따라 특별재난지역으로 선포된 지역에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 응급대책, 재난구호, 복구에 필요한 행정적, 재정적, 금융적, 의료적 특별 지원을 제공할 수 있다.

2.2.3 재난관리 활동

다음은 우리나라의 재난관리 과정에서 각각의 활동들을 분류하고, 재난 예방 단계의 활동뿐만 아니라 각 단계에서 포함하고 있는 활동이나 프로그램의 구체적인 내용을 국민안전처(2016)에서 발행하는 통계연보를 기반으로 제시하고 있다(김창진 · 홍성우, 2017).

[표 2-12] 재난관리 활동

구분	분류	요약 내용
재난 예방	자연재해위험개선지구 정비 사업	재해 발생 가능성이 높은 지역인 상습 침수 지역이나 산사태 위험 지역 등에 대한 재해 위험을 완화하는 정비 사업
	재난관리기금	다양한 재난 예방과 복구를 위한 비용을 부

		담하기 위해서 매년 적립해 두는 법정 의무 기금
	재해구호기금	비상재해 발생 시 응급구호 및 구호 경비를 위한 비용을 충당하기 위해 적립하는 기금
	중앙·지역민관협력위원회	재난 관리와 재난정책과 관련하여 전반적인 주관과 정책사항을 결정
	사전재해영향성 검토	자연재해에 영향을 주는 행정 계획과 개발사 업의 재해를 유발하는 요인을 예측하고 분석 하여 대책을 마련
	지진해일 예·경보 시스템	지진, 해일 예보 및 경보 시스템
	지진해일 주민 대피시설 현황	지진과 해일이 발생하면 해당 지역에 거주중 인 주민이 대피할 수 있는 시설에 대한 현황
	현황(소하천 정비, 재해위험 저수지, 우수저류시설, 지진 등)	재난 발생 시 피해규모가 더 커질 가능성이 있는 자연, 시설이나 재난 발생 건수 등에 대한 현황
재난 대응	국가재난대응 종합훈련	실제 재난상황을 기반으로 한 재난대비훈련 을 실시
	지역자율방재단	평상시 재난 예방 활동과 재난 발생 시 대응 활동 등을 통해 민간 부문이 전반적인 재난 관리 역할을 수행
	방재관리대책대행업	사전재해영향성검토 등 방재관리대책과 관련 된 업무를 전문적으로 대행하기 위해서 등록 한 자(사업)
	재난예·경보시스템	재난 발생 시 신속한 예보 및 경보를 통해 피해를 최소화하는 시스템
	국가재난정보통신체계	재난 발생 시 현장 대응의 신속성과 유관기 관 간의 통신 및 정보 공유 등을 통하여 난 피해를 최소화하는 정보통신체계
	현황(폭염, 황사, 낙뢰, 상습 가뭄지역, 인명 피해 우려지역 등)	재난 발생 시 고려되는 현황과 피해가 우려 되는 지역에 대한 현황
재난 사후 관리	재해복구사업 현황	지난 재난에 대해 피해 지역에 대한 복구사 업의 현황을 제시

이재민 임시주거시설 및 구호물자 관리 비축 현황	재난이 발생 후에 복구가 완료되는 기간까지 재난 지역의 이재민을 수용하고 구호물자를 비축한 현황을 제시
재난피해자 심리회복지원사업	재난으로 피해를 입은 사람들의 심리적 안 정과 정서적 안정 회복과 지원을 목표로 하는 사업
풍수해보험 가입 및 보험금	예상하지 못한 풍수해로 인한 피해를 입었 을 때 보상 가능한 보험이며, 이에 대한 가입 및 보험금 현황을 설명
자연재해 복구비 추이	과거 재난으로 인한 피해 복구에 소요된 비용을 기반으로, 향후 재난 복구비용을 계획하고 계획에 반영할 예정
현황(특별재난지역 선포, 이재민, 풍수해보험 요율, 자연재해 현황 등)	과거 재난에 대한 결과적인 현황을 제시

출처 : 국민안전처 통계연보(2016), 법제처, 국민재난안전포털 검색
(김창진 · 홍성우, 2017)

2.2.4 재난 예방

앞에서 재난관리에 대해 집중적으로 다룬 만큼, 재난은 예기치 않게 발생하여 막대한 피해를 초래할 수 있으므로 이를 사전에 예방하고 대비하는 것이 무엇보다 중요하다. 이에 본 장에서는 재난 예방에 대해 다뤄보고자 한다.

재난은 발생에서 대응 과정에 이르기까지 지역주민 외에 국가(중앙정부), 지방정부, 자원봉사자 등 다양한 행위자들이 참여하는 공공 위기 상황으로 여러 이해당사자의 영향을 받게 되며, 다른 어떤 정책보다 특정 지역에 큰 영향을 미치고 주민들의 삶에 직간접적인 영향을 미치게 되며, 정부는 재난이 일단 발생하고 나면 엄청난 경제적 손실과 더불어 지역사회의 파괴로 이어지기 때문에 이를 예방하고 관리하려고 노력한다(이장원 · 김학실, 2015).

재난 예방이란 발생 가능한 재난의 위험성을 평가하고 분석하며, 위험요인을 제거하고 관련 법을 정비하고 제정하는 것, 그리고 예방 관련 정책을 수립하고

시행하는 등 재난 발생의 위험성을 사전에 제거하기 위한 모든 행위를 포함하며 (이성수, 2011), 이는 재난이 발생할 경우 즉각적인 대응 관리체계로 전환될 수 있도록 준비하는 활동이기도 하며, 실제로 재난이 발생하기 전 재난 발생 요인을 제거하거나 재난과 위험요인이 표출되지 않도록 억제하거나 예방하는 활동을 의미한다(McLoughlin, 1985: 166)라고 정의할 수 있으며 일상의 취약성에 대해 파악하기 위해 주민과 지역사회가 사회적 및 물리적 환경을 조사하고 관리하는 것으로 정의할 수 있다(김창진 · 홍성우, 2015).

재난 예방의 개념을 검토해 보면 김창진 · 홍성우(2017)는 재난 예방의 개념을 취약성 이론(vulnerability theory) 관점(Gillespie, 2008)에서 도출하였는데, 이는 하인리히의 법칙(Heinrich's law)에서 강조하는 바와 같이 작은 위험을 사전에 신경 써서 관리하면 더 큰 재난을 막을 수 있다는 것과 일맥상통하며, 예를 들어, 정부가 매년 국가안전대진단을 통해 전국의 시설물의 취약한 부분을 사전에 파악하고 제거하는 활동이 이에 해당된다(김영주 · 문명재, 2020).

재난관리에 있어서 시민의 역할은 일상생활에서 안전에 대한 의식을 높이고 각종 재난에 대한 관심을 갖는 것, 예방교육의 필요성을 인지하고 실제 예방 훈련 등에 적극적으로 참여하는 것 등, 효과적으로 재난에 대응하기 위해 시민에게 요구되는 핵심 역량은 재난에 대한 관심도와 예방 교육에 대한 참여 의지라고 할 수 있는 반면, 재난관리에 있어서 정부의 역할은 재난 발생을 사전에 예방하고 대비하여 재난이 발생했을 때 조기에 수습하여 피해를 최소화하는 것이다(최호철, 2019).

2.3 우리나라 및 해외 재난관리 체계 현황

2.3.1 우리나라 재난관리체계

우리나라의 헌법에서는 재난관리에 대해 명시하고 있는데, 이는 다른 나라들과 비교했을 때 흔하지 않은 규정이라 할 수 있으며, 헌법에서 재난관리를

다루는 것은 국가가 재난으로부터 국민을 보호하는 것까지로 중요한 책무로 보고 있기 때문이다(최호철, 2019).

위에서 언급한 것과 같이 우리나라는 재난 관리를 위한 정부 기관의 활동이 법률로 규정되어 있는데, 대표적인 관련 법률로는 「재난 및 안전관리 기본법」과 「자연재해대책법」이 있으며, 이 법률들을 기반으로 재난관리 정책의 수립과 관련 기관별 소관업무(재난관리 책임기관 및 주관기관별 사무의 범위) 등이 명시되어 있으며, 규정에 따르면 재난 관리 기능은 예방, 대비, 대응, 복구 조치로 나뉘며, 각 기능별로 관리 주체가 지정되어 있어 책임이 명확히 부여되고 있다(김도희 · 김민정, 2018).

우리나라는 실제 재난이 발생한 경우 취해야 할 조치를 재난 유형별로 매뉴얼화하여 운영하고 있고, 재난이 발생하면 해당 유형의 매뉴얼을 기준으로 표준매뉴얼(중앙부처 작성), 실무매뉴얼(광역도, 책임기관등), 현장조치행동매뉴얼(지자체) 등으로 구분되며, 이 매뉴얼들은 정부와 민간이 협력하여 재난에 대응할 수 있도록 구성되어 있다(김종우 · 양원직, 2021).

재난관리 조직이 우리나라에서 처음으로 생긴 것은 1968년 건설부 수자원국에 방재과가 신설되면서 부터 인데(최호철, 2019), 1960년대부터 1990년대에 걸쳐 주로 태풍과 홍수 같은 자연재난과 화재 등 인위적 재난에 초점을 맞추어 왔으나(강예진, 2006), 급격한 산업화와 도시화로 인한 사회 환경의 변화로(박충건, 2008), 1990년 이후 성수대교 붕괴 사고, 삼풍 백화점 붕괴 사고, 아현동 가스 폭발 사고, 대구 지하철 방화 참사 등 대형 재난이 빈번하게 발생하면서 인위재난 관리에 관한 다양한 규정이 생겨나게 되었다(강예진, 2006).

이후 건설부가 1990년에 내무부로 이전되고, 1994년에는 방재국이 설치되어 방재기능이 더욱 강화되게 된다(최호철, 2019).

1993년 7월 23일, 국무총리령 제280호로 제정된 “재해의 예방 및 수습에 관한 훈령”은 기존의 풍수해대책법(현 자연재해대책법)의 적용을 받는 재난과 군사적 필요로 제정된 법률이 적용되는 재난을 제외한 다양한 사고로 인한 재난에 적용되는것으로써 관리 체제의 구축을 위한 기반이 되었으나, 1995년 6월 삼풍백화점 붕괴사고가 계기가 되어 대형 인위재난 발생 시 반복되어온

현장 지휘와 참여 기관 간 협력 등에 관한 문제를 개선하려는 작업이 시도되었고, 이는 1995년 7월 “재난관리법” 제정으로 법제화되어 재난관리법은 인위재난에 대한 총괄 조정 기구로 안전대책위원회의 설치를 명시하고 있으며, 사고대책본부와 긴급구조구난본부의 설치 근거를 법제화하여 한국의 인위재난 관리 체제를 구축하게 되었으며, 또한 1995년 11월에는 재난관리국이 내무부 민방위본부 내에 설치되면서 민방위국, 재난관리국, 방재국, 소방국이 민방위재난통제본부로 확대 개편되었고, 안전관리 심의관이 국무총리 행정조정실에 신설되었다(강예진, 2006).

이후 2003년에 국가재난관리시스템 기획단이 설치되고 국가재난관리 종합대책이 수립되면서 재난관리에 대한 기본적인 체계를 갖추게 되었으며, 2004년에는 현재의 재난관리의 기본이 되는 「재난 및 안전관리 기본법」이 제정되면서 소방방재청이 재난관리 전담 기관으로 개칭되고, 후 2006년에는 새로운 국가방재시스템 기획단이 설치되어 운영되다가, 2014년 세월호 사건 발생을 계기로 소방방재청과 해양경찰청이 해체되고 국민안전처로 통합되면서 운영 체계가 변화하게 된 후 2017년 7월에는 정부 조직 개편을 기반으로 국민안전처가 해체되고 행정안전부에 흡수·통합되면서 해양경찰청은 해수부 소속으로 독립하게 되었다(최호철, 2019).

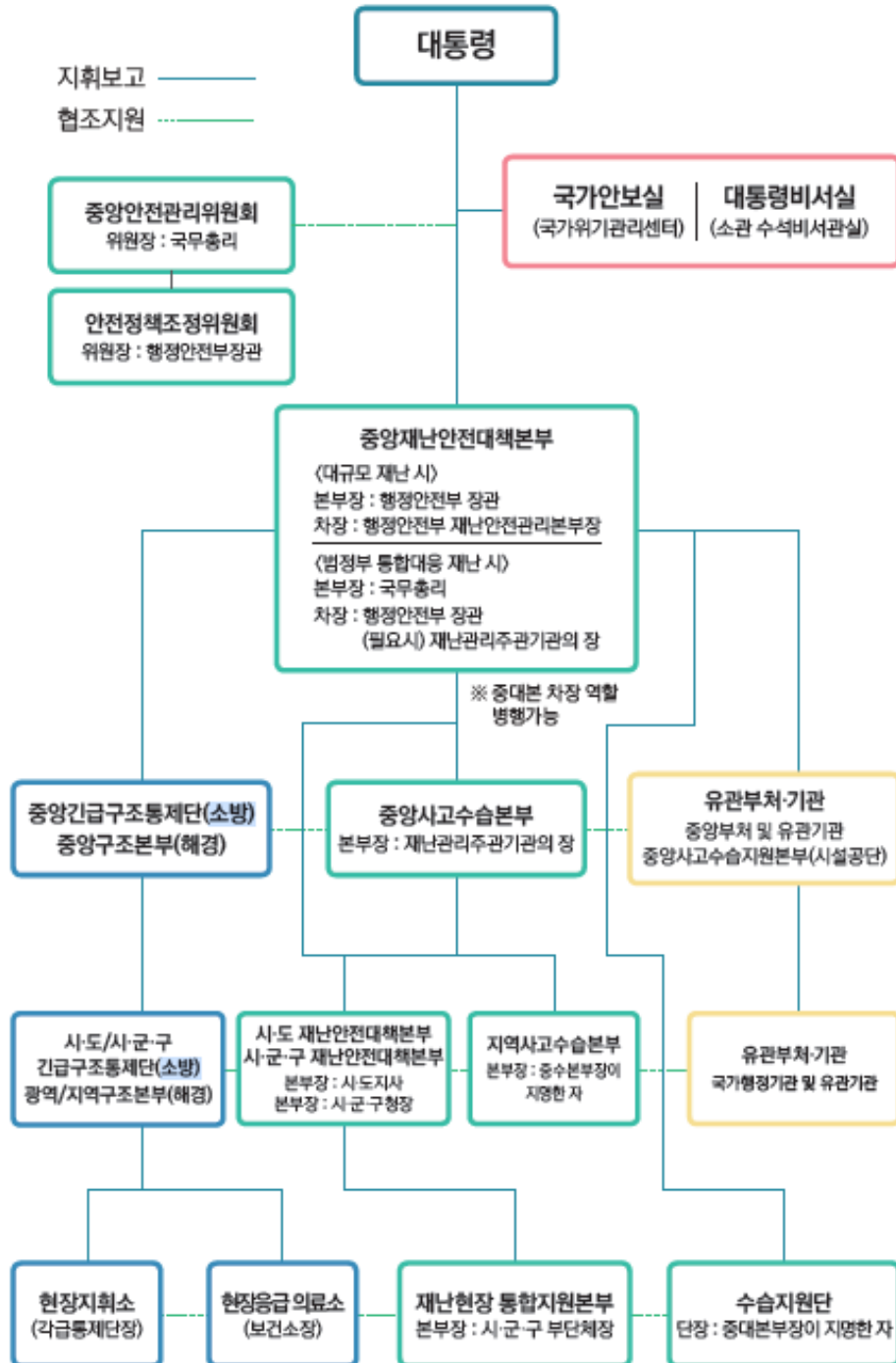
소방청과 해양경찰청을 국민안전처에서 분리하고, 폐지된 국민안전처의 소방 사무를 분리하여 소방청(행정안전부 소속)을 신설했고 또한, 해양 경비 및 해상 사건 수사 기능을 분리하여 해양경찰청(해양수산부 소속)을 다시 설립하였으며, 행정자치부와 국민안전처의 안전 정책, 재난 관리, 특수 재난 등 업무를 통합하여 명칭이 변경된 행정안전부가 해당 업무를 담당하게 되었으며, 행안부 산하에 재난안전관리본부(차관급)가 신설되어 인사·예산의 독립성을 부여하였다(김상현, 2017).

재난관리 전담 조직의 구성은 중앙부처 수준인 국민안전처(중앙재난안전대책본부, 중앙긴급구조통제단, 중앙구조본부 포함), 광역자치단체 수준의 서울종합방재센터, 시·도재난안전대책본부, 소방안전본부(시·도긴급구조통제단, 권역별 특수구조단 포함), 광역구조본부, 각종재난관리 업무를 담당하는 개별 국·과, 기초자치단체 수준의 각종 재난관리 업무를 담당하는 개별 과로 이루

어져 있다(김영주 · 문명재, 2015).

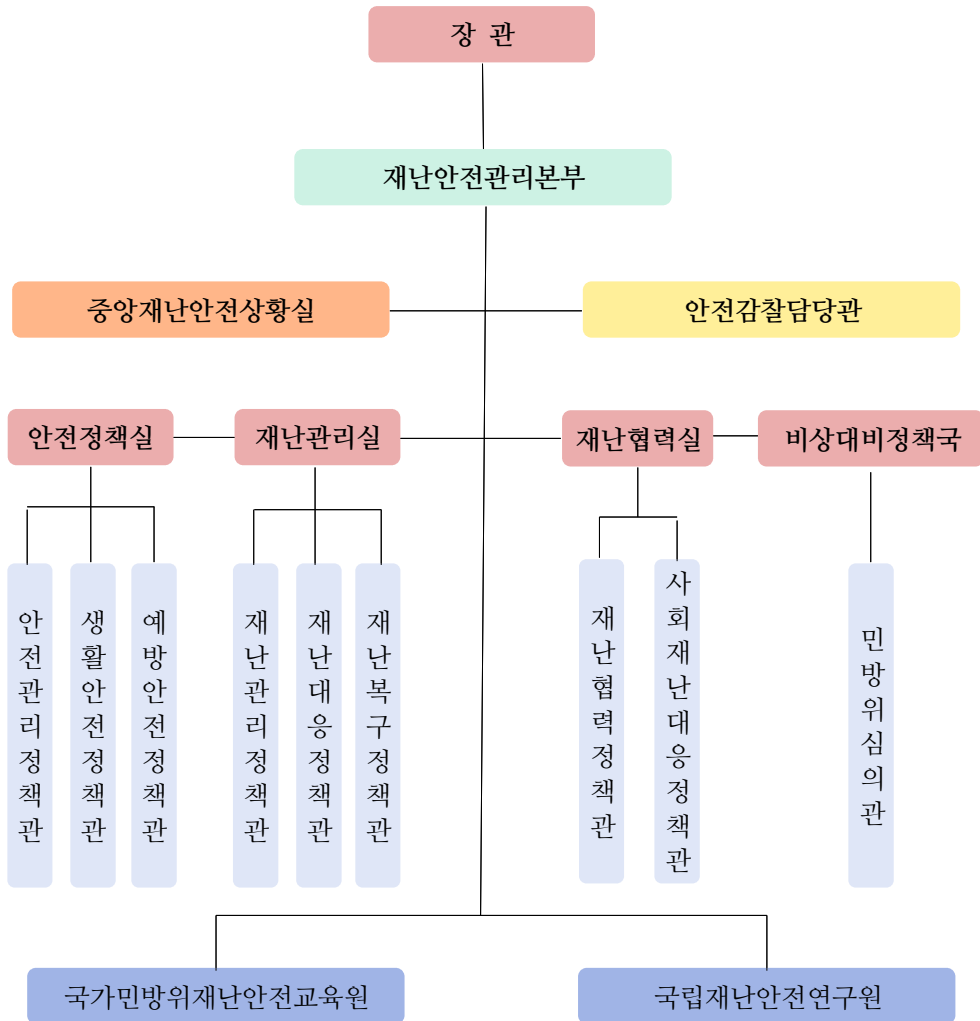
「재난 및 안전관리 기본법」에서 규정하는 조직 운영 체계는 앞서 기술한 바와 같으며, 「재난 및 안전관리 기본법」에 의해 중앙에는 국무총리가 위원장인 중앙안전관리위원회가 설치되어 있으며, 산하에는 행정안전부 장관이 위원장인 안전정책조정위원회가 구성되어 있는데, 중앙안전관리위원회는 재난 및 안전관리에 관한 중요한 국가정책, 국가안전관리기본계획, 안전 기준 관리, 특별재난지역 선포 등을 심의하고, 안전정책조정위원회는 중앙안전관리위원회의 심의할 안건(집행계획, 국가기반시설 지정, 재난 및 안전관리기술 종합계획 등)을 사전에 검토하는 역할을 하며, 위원회는 주로 재난 관리 정책에 관한 의사결정기구로 기능을 수행하며, 재난이 발생하면 수습기능은 대책본부의 운영을 통해 주로 이루어지고 있으며, 현재 대책본부 형태의 재난관리 기구에는 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부, 중앙긴급구조통제단이 있는데, 중앙재난안전대책본부는 행정안전부 장관이 본부장을 맡아 대응 및 복구와 관련된 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 수행하고, 대응 및 복구를 위해 중앙사고수습본부를 운영할 수 있으며, 재난이 발생하거나 발생가능성이 있는 경우, 재난관리주관기관의 장은 재난 상황을 효율적으로 관리하고 수습하기 위해 재빠르게 중앙사고수습본부를 설치·운영해야 하는데, 이러한 경우, 재난 정보의 수집과 전파, 상황 관리, 그리고 재난 발생 시 초동 조치 및 지휘를 위한 수습본부 상황실을 설치하고 운영해야 하며, 수습본부장은 해당 재난관리 주관기관의 장이 되며, 중앙긴급구조통제단은 재난 대응을 위해 설치되고, 관련된 사항을 총괄하고 조정하고 긴급구조통제단은 소방청에 소속되어 긴급 구조 기관과 긴급 구조 지원 기관의 활동과 지휘 및 통제를 위해 설치될 수 있다(최호철, 2019).

[표 2-13] 우리나라 통합적 재난관리체계



출처: 행정안전부, (2021.3.31.), 「대한민국 재난안전관리」 책자 및 리플릿

[표 2-14] 행정안전부 재난안전관리본부 조직체계



출처: 행정안전부. (2021.3.31.). 「대한민국 재난안전관리」 책자 및 리플릿

2.3.2 해외 재난관리체제

2.3.2.1 미국

미국은 1950년 연방재난구호법을 제정하고 1970년에 개정하여 연방정부의 재난 관리 조정 및 대응 능력을 강화하였으며, 1974년 개정에서는

연방재난관리청의 전신인 연방재난지원본부(Federal Disaster Assistance Administration)가 설치되었으나, 1970년대 들어 재난 및 위험 분야에서 연방 기관의 수가 너무 많아져 유사 기능을 가진 조직과 프로그램이 혼선을 초래하거나 재난대응 과정에서 갈등을 일으키기도 하였으며, 이러한 상황에서 재난관리 기능을 하나의 기관으로 통합해야 할 필요성이 지속적으로 제기되는데, 결국 1979년 3월, 연방재난관리청(FEMA)이 설립되었고 여러 연방 기관에 분산되어 있던 재난 관련 기능과 프로그램들이 통합되었으며. 특히, 연방재난관리청은 1988년 제정된 스태포드 법에 따라 다양한 재난 관련 지원 프로그램을 운영하고, 대통령이 중대 재난을 선언한 후 주 및 지방 정부에 대한 지원을 조정하고 협력하는 현재의 구조를 갖추게 되었다(박석찬, 2024).

미국의 재난 안전 관리체계에서 핵심적인 역할을 하는 것은 지방정부로 소규모 재난의 경우 처리하는 것은 대부분 지방정부가 자체적으로 해결하며, 대규모 재난이 발생하여 지방정부의 역량만으로는 해결이 어려운 경우에만 주정부에 지원을 요청하는데, 주정부 역시 자체적인 대응이 어렵다고 판단될 때는 연방재난관리청(FEMA)에 지원을 요청한다(주상현, 2016). 이러한 정부 차원의 대응 외에도, 미국에는 지역재해대응팀(CERT)이 있으며, 2003년 휴스턴에서 처음 도입된 이후 전국으로 확산시키고 지원을 하고 있다(김종우 · 양원직, 2021).

하지만 9.11 테러 이후, 연방재난관리청(FEMA)이 국토안보부에 합병되면서 테러 대응을 업무의 우선순위에 두게 되면서 이로 인해 2005년 허리케인 카트리나 발생 시 대응과 복구에서 심각한 문제점이 드러나게 되어 이를 개선하기 위해 2006년 카트리나 이후 재난관리 개혁법이 제정되었으며, 이 법은 연방재난관리청(FEMA)의 명시적 권한을 더욱 강화하고 분산된 재난관리 기능을 재통합하며, 기관의 독립성을 더욱 강화하는데, 이처럼 미국의 통합적 재난관리 기관인 FEMA는 다양한 재난을 겪으면서 더욱 강화되었으며, 독립적인 권한 하에 여러 프로그램을 수행하고 주 및 지방 정부의 재난관리 지원과 조정 역할을 담당함으로써 다양한 재난에 체계적이고 효과적인 대응이 가능하다는 특징이 있으며, 주정부는 재난 관리의 우선적 책임을 갖고 있기에 보통 비상관리실(OEM) 등 다양한 명칭으로 재난관리 조직을 유지하고 있으

며, 이들은 재난 및 기타 비상사태의 예방, 보호, 대비, 대응, 복구 및 완화를 위한 리더십과 지방 정부를 지원하는 주 정부 기관의 대응을 조정하는 핵심 임무를 수행하는데, 각 지방 정부도 재난담당 상설조직으로 비상관리실(OEM) 또는 비상관리국(DEM) 등을 설치하여 업무를 수행하고 있으며, 재난발생 시 상황실 기능을 하는 비상운영센터(EOC)의 현장 지휘체계로 구조 활동에 참여하는 다양한 조직과 구성원들을 통합 지휘함으로써 효율적인 대응을 도모하고 있다(박석찬, 2024).

[표 2-15] 미국의 재난관리 종합현황

다발재해	• 지진, 태풍, 홍수, 토네이도, 폭풍, 고조, 진파, 화산분화, 산림화재, 산업재해, 도시재해(테러, 방화 등)
최근재해	• 허리케인 : 1979년 동해안 • 토네이도 : 1974년 남/중부 • 지진: 1971년 산페르난도 • 화산: 1980년 세인트 헬렌 • 도시재해: 1995년오클라오마 • 도시재해: 2001년뉴욕(테러)
법 률	• 1974년 재해구조법 (1974 Disaster Relief Act) • 1977년 지진재해대책법 (1977 Earthquake Hazard Reduction Program) • 자연재해원조법 (CA주법) (Natural Disaster Assistance Act)
조 직	• 국가단위: 연방재난관리청 (FEMA: 재해구조법의 집행기관), 원자력규제위원회, FBI, 환경보호국, 연안경비대 등. • 주단위: 주해재국 (Emergency Service), Highway Patrol, 긴급의료서비스 등.
재해예방	• FEMA는 재해구조법에 의거 방재계획을 수립함. • 특히 캘리포니아주는 샌프란시스코와 로스앤젤레스 항만지역의 지진대책 프로그램을 추진중에 있음.
재해대응	• 재해대책은 기본적으로 주정부의 책임하에 운영. • 재해에 규모를 기준으로 주지사가 대통령에게 대재해 선포를 요청할 경우 대통령은 긴급사태를 선포하여 연방정부의 재해 대응 프로그램을 시행.
민간조직	• 미국적십자사 : 재해시 의료활동, 피해자의 보호를 담당함.

출처 : 행정자치부(2001). 외국의 소방행정체제, p5(최철영, 2002 재인용)

2.3.2.2 일본

일본은 태풍과 지진으로 인한 산사태, 화산 폭발 등의 자연재난이 빈번한 지역으로, 국토청 방재국이 재난관리를 총괄하며, 각 성과 청에서는 관련 업무를 담당하는 체계로 조직되어 있으며, 재난대책기본법을 중심으로 운영되며, 재난 발생 시, 1차적으로 시정촌이 관리를 담당하며, 필요시 자치단체장의 요청 있는 경우 2차적으로 도도부현과 중앙정부가 재난대책본부를 신속히 설치하여 재난대책을 신속하게 대응한다(강순중, 1999).

최고 결정권자 직속으로 설치된 기관이기에 재난관리 방식 또한 톱다운 형태가 기본인 일본의 경우는 현지의 소방과 경찰, 지방 공공단체에 의존할 수밖에 없는 구조를 가지고 있으며, 일본의 재난대책기본법은 재난대책의 1차적인 관리를 기초 자치체인 시정촌에서 담당하도록 규정하고 있으며, 능력을 넘는 범위의 재난의 경우 도도부현이나 중앙정부의 지원을 받아 보팀업 체제로 운영되며 일본의 소방청은 긴급 관리에서 강력한 지휘권을 갖지 못하며, 일본 역시 한국처럼 지방자치단체장의 지휘를 받아 각급 소방본부별로 움직이는 구조로 인해 문제점으로 대두되고 있다(강순중, 1999).

우리가 본받을 만한 점은 일본의 방재 경보 및 정보체제가 완벽하게 구축되어 있다는 점이며. 또한, 탄탄한 민방위 조직과 재난 후 보상 제도가 잘 정착되어 있다는 점도 주목할 만하다(강순중, 1999).

또한, 일본은 자원봉사 단체들 간의 자체적인 네트워크가 잘 형성되어 있어, 이러한 자원봉사자들 간의 네트워크를 통해 피해 지역의 상황과 활동 내용 등을 서로 교류한다(김종우 · 양원직, 2021).

[표 2-16] 일본의 재난관리 종합현황

다발재해	• 지진, 진파, 화산분화, 태풍, 수해, 화재, 위험물재해, 설해
최근재해	• 지진 : 1983년 동해 중부 • 호우 : 1982년 나가사키 • 화 재: 2001년 신주쿠
법 른	• 재해대책기본법: 종합적이고 체계적인 방재행정을 목적으로

	체제를 확립하고, 책임 소재를 명확히 하며, 방재계획을 자율적으로 수립하고 있으며, 재해 예방 및 대응 대책, 그리고 재해복구와 관련된 필요한 사항을 규정하고 있음. • 기타 조직, 예방, 응급대책, 복구 등에 대한 세부 사항은 각각의 개별법에서 규정하고 있음.
조 직	• 재해 대응을 전담하는 특정 조직은 없으며, 각 행정기관, 구·시정촌 등 지방자치단체, 적십자사 등이 대응하고 있음. • 정책면인 측면에서는 건설성과 국토청이 주도적인 역할을 맡고 있으며, 행동적인 대응은 소방, 경찰, 자위대가 중심이 되어 수행함.
재해예방	• 재해에 종합적으로 대응하기 위해 국토구조의 방재화, 도시 지역에 대한 지역지구제 적용, 건설 구조의 규제 등을 위해 관련기관 및 지방 자치 단체가 방재계획을 수립함. • 도시화의 급진적인 발전과 주기적인 대지진 발생에 대비하여 도시 구조의 내진화(耐震化)를 촉구하고 있음.
재해대응	• 비상 재해 발생 시 경우 필요에 따라 국무장관을 장으로 하는 비상재해대책본부를 설치함. 대책본부는 응급 대응 조치를 종합적으로 수행하며 긴급 조치 계획을 실행. • 각 단체는 방재계획에 따라 행동함.
민간조직	• 일본적십자사 : 재해시 의료활동, 피해자의 보호를 담당함.

출처 : 경기개발연구원. (2001). 일본·미국의 소방행정체계, p326(최철영, 2002 재인용)

2.3.2.3 독일

독일의 재난관리는 주의 관할 사무로 이루어지며, 각 주마다 독자적인 입법 및 집행 권한을 보유하고 있기 때문에 재난관리 조직의 구조나 형태는 서로 다르며, 각 주별로 다소 다를 수 있으나, 주 정부는 법적 재난구호 의무를 통해 각 주의 당국, 부서, 지방 행정당국, 그리고 주의 감독을 받는 공법에 따른 기업, 기관, 재단, 소방대, 자원봉사 단체, 무료 복지사업협회 등 다양한

기관 및 조직의 역량에 접근이 가능하며, 또한 연방기술지원처, 연방 경찰, 연방 군대도 지원시스템의 중요한 구성 요소로 포함되고, 지방자치단체인 게마인데(Gemeinde)에서의 재난 및 안전 관리는 주로 화재 등 위험 예방과 진압을 담당하는 소방대가 관여하며, 지방에서 소방대 외에도 중요한 조직으로는 자원봉사자 조직이 있으며, 이들은 소방대, 구급대, 인명구조 서비스와 함께 연방기술지원처 지방조직에서도 재난구호 등에 기여하고 있는 점이 큰 특징이다.

이처럼 독일의 재난관리와 관련된 실제 업무는 주 및 지방정부에서 주로 이루어지지만, 연방과 주 정부 간의 위기 대응 능력을 향상시키기 위해 2002년에 연방 및 주의 합동신고상황센터(GMLZ)를 설치하였으나, 이 센터는 국내·외 시민 보호와 관련된 문제에 대한 상황을 파악하고, 대규모 사건·자연재난 등 발생 시 사건을 평가·분석하고 처리하는 데 필요한 자원·교육 지원 등을 제공하고 있으나 코로나 팬데믹, 2021년 여름 홍수 재난, 러시아-우크라이나 전쟁 등 복잡한 위기는 범국가적 조정이 필요하다는 인식을 갖도록 하였으며, 연방 정부의 시민보호와 주 정부의 재난관리라는 법적 책임을 변경하지 않고 시민을 보호할 수 있는 중심축 역할을 하는 시스템의 필요성이 대두되었는데, 이에 2022년 6월에 연방 및 주 정부 내무부 등의 재난 관리 및 시민 보호 업무 담당자들과 연방 시민 보호 재난 구호청, 연방 기술 지원처, 연방 군대 및 연방 경찰 등이 참여하는 시민 보호 합동 역량 센터(GeKoB)가 가동되었다.

[표 2-17] 독일의 재난관리 종합현황

다발재해	• 홍수, 화재
최근재해	• 홍 수: 1962년 북부해안
법 률	• 재해기본법: 자연재해와 재난 시의 연방 및 주 권한을 명확히 규정함. • 민간보호법 : 주민보호 등 비군사적 조치에 관한 행정부의 조치는 주민의 사기 방어를 보완하는 목적을 가지고 있음.
조 직	• 시민긴급계획국: 연방 내무성에 속해있으며, 재해구조, 시민

	방위, 자기 방어와 관련된 사항에 관여하고 있음. • 연방민간보호청: 시민긴급계획국 안에 설치되어 있으며 민간보호부, 재해방위부, 기술원조부, 경제정보활동부로 나뉘어 있어, 경제와 경보, 기술 지원, 시민 방위 및 재해원조를 담당하고 있음.
재해예방	• 기본적으로는 ‘평화시에 있어 재앙 및 대참사의 경우에는 이미 규정된 조직적인 방위조치를 강화하고 이것을 전쟁상태, 비상 상태에 있어서도 설립한다’고 명시 되어 있음. • 대재해와 대참사는 전쟁 및 대규모 전쟁, 규모에 의한 대화재 등과 같은 사태를 우선적으로 고려함.
재해대응	• 재해 발생시에는 우선적으로 주가 재해대응조치를 취하고 필요에 따라 기타 주 혹은 연방에 협력을 요청함. • 재해가 한 개의 주에 국한하지 않고 광범위하게 발생할 경우, 연방정부는 재해대응을 통괄하는 것이 아니라 국경경비대 및 군대를 투입하는 방식으로 대응함.
민간조직	• 적십자 : 23.2만명, 마르타구조단: 1.4만명, 요하네사고구조단 : 4 만명, 노동자구조연맹 9만명.

출처: 행정자치부.(2001). 외국의 소방행정체제, p14(최철영, 2002 재인용)

2.3.2.4 영국

영국의 재난관리 체계는 통합형으로 운영되며 크게 대비체계(Emergency Preparedness)와 대응 및 복구 체계(Emergency Response and Recovery)로 구분되며, 각각의 체계는 지리학적으로 지역단위(Local Level) 및 중앙정부단위(Central Government Level) 두 단계로 재차 구분되며, 영국 재난관리체계의 핵심은 중앙정부단위가 아닌 지역단위에서의 대비, 대응 및 복구에 있으며, 따라서 모든 재난 상황은 원칙적으로 중앙정부의 개입 없이 지역단위에서 우선적으로 처리되고 있으며 즉 재난 상황의 심각성이 지역단위의 대응 능력을 초과할 때에만 중앙정부단위의 개입이 필요한 보충성 원칙에 의해 운영된다(김학경 · 강욱, 2017).

[표 2-18] 영국의 재난관리 종합현황

다발재해	• 태풍, 화재, 지진
최근재해	• 지 진: 1962년 런던
법 률	• 긴급권 법 (1920 Emergency Power Act): 긴급사태시 정부 대응을 법제화한 최초의 법률임. 긴급사태선언과 긴급 명령의 발동을 규정함. • 그 밖에 Civil Defence Act(민간방위법), Coast Guard Act, Naval Discipline Act, Social Security Act 등이 있음.
조 직	• 재해를 전담하는 별도의 조직은 없으며. 평상시 긴급상황을 처리하는 경찰, 소방, 구조 팀이 즉각적으로 대응하고, 지방정부 당국과 보건 당국이 지원함. • 또한 필요에 의해 기타 조직(군대, 전시긴급센터 등)도 활용됨.
재해예방	• 정부는 긴급 상황 대비를 위해 가이드라인을 작성하고 지방정부에 조언함. 긴급사태시의 준비로서 공공정보망의 강화, 경찰에 의한 재해정보센터 설립, 임시주택 및 식량의 준비 등이 포함된 계획을 작성함. • 또한 민간기업을 포함한 계획도 작성함.
재해대응	• 폭설/제설은 보통 지방정부의 업무이지만 폭설시에는 교통부는 제설작업을 관장하고 폭설에 의한 농작물의 피해에 대한 보조금 제도가 있음. • 기업의 진행 예측에 따라서 지방정부가 경보를 발령함.
민간조직	• 재해 발생 시 자원봉사자 조직의 활동을 효과적으로 활용하기 위해 상시정비체계를 유지함. • 민간참여조직은 정부 또는 지방정부에 의해 보험 가입되어 있음.

출처: 행정자치부.(2001).외국의 소방행정체제, p12

2.4 선행연구 고찰

이재은 · 양기근(2004)의 연구에서는 시민참여를 통한 국가재난관리의 효과성을 향상시킬 수 있는 방안을 모색하고자 하였으며, 현대 사회구조에서 재난관리체계의 특징이 정부·기업·민간 부문간의 협력을 강조하는 거버넌스에 있으며 재난관리체계가 기존의 공공부문 중심에서 민간중심의 재난관리체계로 이동한다는 것을 확인하였으며, 시민참여와 거버넌스 구축을 통해 재난관리의 효과성을 확보하기 위해서는 재난관리에 참여하는 사람간의 네트워크 구축, 재난관리를 위한 물적 네트워크의 구축, 이재민의 피난 대피를 위한 장소 네트워크의 구축, 네트워크간의 유기적 연계를 위한 메타네트워크의 구축이 필요함을 확인하였다.

강영훈(2008)의 연구에서는 2007년에 발생한 태풍 ‘나리’를 대상으로 한 위기관리 관련 조직의 유형 분석결과를 기반으로 민간 부문의 위기관리 관련 조직이 적극적으로 활용되지 못한 점이 예상외로 많은 피해를 야기했다고 보고하고 있으며, 이를 통해 앞으로는 로컬 위기관리 거버넌스를 구축하는 것이 필요하다는 것을 알 수 있었으며, 이를 위해서는 민간 부문의 성격과 자원분석, 유사기관과의 네트워크 형성, 문서를 통한 민간 부문의 역할 분담, 초기 대응자에 대한 교육 및 네트워크 구축, 그리고 물자 및 피난 장소에 대한 네트워크 확보, 민간 부문의 전문화 교육, 특히 중소기업을 중심으로 한 로컬 위기관리 거버넌스의 필요성을 강조하고 있다.

권태호 외(2008)는 시민참여를 통한 지역자율방재가 가능하기 위해 재난관리의 전 과정, 즉 예방-대비-대응-복구의 전 단계에 걸쳐 지역기반 방재관련 조직의 활성화를 위한 이론적 토대를 마련하고 이를 바탕으로 예방-대비-대응-복구의 전 과정에 관련된 활동프로그램의 개발과 활용방안을 제시하고자 하였다.

조남홍 · 채원호(2008)의 연구에서는 재난이나 재해가 미치는 영향의 광범위성과 정부,민간 파트너십이 강화되고 재난관리에 있어서도 거버넌스적 접근의 필요성이 강조되는 현대사회에서 재난관리 거버넌스 구축을 위해서는 시민의 안전의식 및 대응능력 향상이 가장 중요하고 것으로 나타났으며, 다음으

로는 재난관련 민간단체 협의회의 활성화, 효율적인 총괄지휘본부 구축 등이 중요한 방안 순서라고 하였는데, 이러한 분석결과를 통해 재난관리에 있어서 거버넌스적 접근이 유효하다는 것이 반증되고 있으며, 아울러 재난관리 네트워크의 효과적인 작동을 위해서는 사회적 자본의 축적이 중요하다는 점도 지적하였다.

채진 · 우성천(2009)의 연구에서는 우리나라의 재난관리서비스와 관련해서는 주로 공공부분에서 주도적으로 수행되어 왔으나, 공공 부분(정부)의 노력만으로는 재난관리를 효과적으로 수행하는 데 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 이에 따라 유관기관, 시민, NGO, 기업 등 다양한 기관 및 단체가 협력하는 재난관리의 효율적인 거버넌스 체계가 필요하다는 주장을 기반으로 재난관리, 거버넌스 등의 개념을 탐색적으로 살펴보았으며, 재난관리의 효과성에 영향을 미치는 요소를 실증적으로 분석한 결과, 모든 종속변수가 재난관리 효과성에 중요한 영향을 미친 것으로 나타났으며, 유관기관 협력, 자원봉사, 시민의 지지, NGO 네트워크 순으로 영향을 미치다는 결과가 나왔다.

이영희(2014)는 세월호 사고와 재난에 대해 책임이 직접적으로 있는 사람과 기관들을 밝혀내는 것에서 더 나아가서 사고와 재난이 발생하고 악화된 원인보다 구조적인 원인들에도 중점을 두어야 한다는 문제의식에서 재난관리 시스템에 주목을 하여 재난관리 시스템의 세세한 기술적 내용들 보다 재난관리 시스템 설계의 기반이 되는 전문가 주의와 과학주의 패러다임 중심으로 그 문제점을 지적하고, 시민들이 재난 대비 및 대응 과정에 적극적으로 참여할 수 있는 재난 거버넌스 패러다임을 방안으로 제시하였다.

Ⅲ. 재난관리 시민참여 유형과 역할

3.1 재난관리와 거버넌스

3.1.1 재난관리와 거버넌스

재난관리란 시간 압박이 크고 짧은 시간 내에 방대한 양의 데이터가 생성되고 유통되어야 한다는 특성이 있는데, 이에 효과적이고 효율적으로 대응하려면 재난으로 인한 피해 규모를 사전에 대략적으로 예측할 수 있어야 하며, 사전 예방 조치뿐만 아니라 재난 발생 시 신속하게 대응이 가능하도록 해야 하는 것이 재난관리의 기본 개념이기에 이를 수행하기 위한 재난관리 거버넌스가 필요하며, 현대 사회의 복잡성과 다양성으로 인해 재난 사고가 점점 더 대형화되고 복잡해짐에 따라 공공 부문이 재난의 모든 영역을 커버하기에는 한계가 드러나고 있는 반면에 시민 사회의 영역이 점점 확대됨에 따라, 재난관리에서도 이들 간의 관계 설정과 상호 간의 효율적인 의사소통 체계를 구축할 필요성이 점점 커지고 있다(김영미, 2017).

방재(재난관리) 서비스는 공공 조직이 가장 먼저 담당해야 할 업무이자 역할이나 사회가 다양하고 복잡해짐에 따라 공공 조직의 기능도 그만큼 확대되어 왔고, 이 과정에서 재난관리가 공공의 주요 업무라는 인식이 강화되었고, 민간이 제공하는 재난관리 안전 서비스는 공공의 보조기능 또는 협력 기능에 지나지 않았다(이시경, 2013).

최근 공공 부문에서는 시민참여가 핵심 키워드로 떠오르고 있으며, 재난은 비 상시적이고 예측이 어려운 특성을 가지고 있어 재난관리 조직은 효율성과 가외성의 딜레마에 직면하게 되는데, 즉, 평상시에는 재난관리 인력과 예산을 최소화하면서도 재난 발생 시 충분한 자원을 즉각적으로 투입하는 것이 쉽지 않기에 평소에 적절한 수준의 재난관리 자원을 확보하고, 재난 발생 시 지역사회 등 민간 자원을 활용하는 것이 필요하며, 이를 위해 민관 협력이 중요하다(김영주 · 문명재, 2015).

9·11 테러, 허리케인 카트리나, 동일본 지진 및 후쿠시마 원전 사고 이후 재난대응에 대한 ‘협력적 거버넌스(collective governance)’가 필요하다는 요구가 증가하였으며, 이러한 논의는 효율성이라는 시장 논리보다는 협력 체계를 통해 가치를 공유하는 것을 목표로 한다(박성용, 2016).

즉, 보편적 복지국가의 형태로 변화하면서 정부, 기업, 시민사회 등 각 영역의 강점들을 상호보완하여 재난 복지를 위한 협력적 거버넌스를 구축하고 있다(김희운, 2021).

재난관리 거버넌스는 시민의 안전한 생활을 위해 정부, NGO, 시민 등 의사결정권을 다양한 행위 주체들이 공유하고, 상호의존과 협력의 네트워크 구성을 통해 재난관리정책을 집행해나가는 체계로 정의될 수 있다(이재은 · 양기근, 2004).

국제위험거버넌스협회(International Risk Governance Council)는 재난 관리 거버넌스의 핵심 개념으로 재난의 정체성, 평가, 관리, 그리고 의사소통을 강조하고 있다(이병기, 2009).

재난관리 거버넌스의 목적은 시민의 안전한 생활을 보장하는 것이며, 그 주체는 시민, NGO, 지방자치단체 등 다양한 행위자들로 재난관리 거버넌스의 전제는 여러 행위 주체들이 문제 해결에 관련된 의사결정권을 공유하고 있다는 것이며, 방법은 이들이 상호 조정과 협력의 네트워크를 구성하여 문제를 해결하는 것으로, 재난관리 거버넌스의 실체는 시민의 안전한 생활을 실현하기 위해 재난관리 정책을 실행하는 체계라고 할 수 있다(이시경, 2013).

그리고 정부가 독립적으로 재난관리 서비스를 제공하는 것에는 한계가 있기 때문에, 민간 자원을 활용하여 시민의 참여를 통해 재난관리의 효율성을 향상시킬 수 있으며, 지역 주민이 재난 관리에 참여한다는 것은 지역사회의 자기의지(self reliant)를 강화시킬 수 있으며, 이를 위해 실천 목록이 포함된 비상 계획(contingency plan)을 세우는 것이 필요하다(강예진, 2006).

이재은(2004)은 지역사회 차원의 로컬 재난 안전 관리 거버넌스의 의미를 목적, 주체, 전제, 방법, 실천 다섯 가지 측면에서 조명하고 있으며, 자세한 내용은 다음과 같다.

첫째, 지역사회에서 시민의 안전한 생활을 실현하기 위한 목적에서 이를

위해 그 지역에서 특수하게 발생하는 위기의 유형과 종류를 파악하고, 극복방안은 마련하는 것이며, 각 지역의 시민이 안전한 생활을 보장하는 것은 결국 국민 전체의 안전한 삶을 가능하게 한다.

둘째, 시민, NGO, 지방자치단체 등의 다양한 행위 주체들이 참여하는 것으로, 재해의 피해자였던 시민이 해결의 주체로 나설 수 있게 되며, 시민이 최종적으로 재해의 원인과 해결 방안을 가장 잘 알고 있는 행위 주체이다.

셋째, 의사결정 권한 공유를 위해 정보, 권리 그리고 책임까지 공유하게 된다.

넷째, 목표 달성을 위한 결집체로서 상호 조정과 협력의 네트워크를 형성합니다.

다섯째, 다수의 조직이 참여하는 다 조직적 관계를 통해 재난관리 정책을 직접 실행하여 나가는 체계가 형성된다(이종명, 2007).

3.1.2 재난관리와 민관협력 거버넌스

안전관리에서 정부의 역할은 본질적인 한계를 가지고 있다(이종명, 2007). 공공 조직이 재난관리에 광범위하게 대응하고 있으나, 1990년 이후 발생한 일련의 재난에 대해 민간 영역에서의 재난관리에 대한 역할이 점차 강조되고 있으며, 1994년 성수대교 붕괴, 아현동 도시가스 폭발, 1995년의 삼풍백화점 붕괴, 2003년 태풍 매미, 2003년 대구지하철 화재사고와 충청도 폭설 등의 사건을 통해 다수의 민간 조직들이 재난관리에 참여하면서 공공 부문만의 능력으로는 부족하다는 것을 깨닫게 되었으며, 이에 민간 부문의 재난관리 참여에 대한 논의가 본격화되었다(이재은 · 양기근, 2004).

재난관리에 대한 민관협력 거버넌스는 미국, 일본, 독일 등 선진국에서도 관심을 가지고 진행되고 있다. (김종우 · 양원직, 2021).

사회가 다양하고 복잡하게 발전함에 따라 공공 조직도 그에 맞게 그만큼 기능을 확대해왔으며, 이 과정에서 재난관리는 공공의 업무라는 인식이 깊어져서 민간이 제공하는 재난 안전 관리 서비스가 공공의 보조 기능 수준에 그쳤던 것이 현실이다(윤명오 · 송철호, 2003).

거버넌스 내에 중요한 개념으로 도출되어 가는 것은 정부의 활동에 있어서 시민참여이다. 하지만 사회가 더욱더 다양화되고 기술적 발전함에 따라 일반 시민과 시민사회 단체의 수단과 방법이 세분화되기에 ‘시민참여란 무엇인가’에 대해서는 각자마다 의견이 분분하여 명확히 ‘이것이 시민참여 이다’라고 정의하기 어렵다.

그렇지만 기존 선행 연구들을 고찰함에 따라 재난 예방과 재난관리에서의 일반 시민과 사회단체의 시민참여는 다음과 같이 정리 할 수 있다.

내용을 종합하면 재난관리에 있어서 일반시민과 사회단체 참여는 ‘국가와 지역사회 내 시민들의 안전을 도모하고 전반적으로 효율적인 재난관리를 위해 공공부분 및 민간부분이 함께 참여하는 민관 협력 방식’이라고 할 수 있으며 참여의 주체로써 시민은 일반 시민 개개인과 시민사회 단체를 포함 할 수 있고 ‘시민참여’는 정부의 정책이나 활동에 비판 및 감시하는 기능을 가지고 다양한 의사 표현을 제시해 결정에 영향을 미치는 활동으로 볼 수 있다 (김창진 · 홍성우, 2017).

재난관리에 참여한 대표적인 민간조직으로는 대한적십자사, 전국재해구호협회, YMCA, 구세군 특별봉사대, 삼성3119구조단, 한국민간자원구조단, 한국 재난구조대, 대형 건설회사, 부녀회 등의 자발적 시민 조직과 의용 소방대, 시민안전 봉사단 등이 있다(이재은 · 양기근, 2004).

재난관리에 참여하는 민간 단체를 포함한 시민 조직, 시민 단체, 비영리 민간 단체나 정부가 NGO를 제도적으로 포괄적인 지원을 하게된 것은 비교적 최근에 이루어졌으며, 사회복지 자원봉사 활동을 지원하고 육성하기 위한 법적 근거는 1997년 8월에 사회복지사업법을 개정하여 관련 조항을 신설한 것이 최초였으며, 2000년 1월에는 날로 커지고 있는 시민 단체와 그 영향력 증가로 이들 활동을 보장하고 성장을 정부 차원에서 재정적으로 지원하기 위해, 비영리 민간 단체 지원법을 제정함에 따라 그동안 각 부서로 분산되어 운영되던 비영리 민간 단체에 대한 종합적인 관리와 지원이 행정자치부에서 이루어지게 되었으며, 지방 자치제도가 출범함에 따라 지방 자치 단체장의 적극적인 관심이 자원 봉사 활동을 촉진하는 데 일조한 것에 따라, 각 기초 자치 단체에서는 현재 ‘지역 자원 봉사 센터’를 운영하게 되었다(이재은 · 양

기근, 2004).

민관협력의 주요 행위자로는 공공 부문에서 중앙 정부 및 지방 자치 단체가 있으며, 민간 부문에서는 민간 단체와 민간 기업으로 구분할 수 있는데, 민간 부문은 주로 자원 봉사자로 구성된 민간 단체와 사회공헌 측면에서의 민간 기업으로 이루어져 있으며, 민관 협력의 특징을 살펴보면, 정부를 포함하여 둘 이상의 참여자가 존재하며, 파트너십을 통한 지속적인 상호 작용이 필수적이고 상호작용을 지속발전 시키는 것은 필수이며, 각 참여자는 유형이든 무형이든 기여를 해야 하고, 참여자들은 각 행동에 대해 책임을 공유해야 한다(김종우 · 양원직, 2021).

성기환(2009)은 재난관리에 대한 논점을 정부 부문과 민간 부문, 그리고 민관협력 등으로 구분하고, 재난관리 시스템 구성요소들을 민관협력의 구성요소에 따라 재난관리시스템 구성요소들의 조합을 통해 얻어진 고려 요소를 우리나라 민간 부문과 정부, 민관의 재난관리 활동과 관련된 현황을 파악하고, 우리나라에 적합한 재난관리체계의 구축 방향과 정책적 대응방안을 제시하고자 하였으며 민간부문간, 정부간, 그리고 민관간의 통합적인 재난관리 시스템을 구축하기 위해 신뢰, 규범, 네트워크의 활성화를 통한 조직 구조, 관리 프로세스, 구성원 및 역할의 변화 중심으로 고찰한 결과 각 부문들의 협력적 네트워크 조직 구조는 투명하고 공식적이며 민주적인 합의에 의해 운영되어야 하고, 관리 프로세스는 합리화, 네트워크화, 체계화되어야 하는 것 외에 구성원 및 역할은 상호간의 친밀도, 연합활동, 정보 공유, 역할 조정과 협약을 통해 정비 되어져야 한다고 주장하였다.

1990년대 이후 대형재난이 발생할 때마다 우리나라는 재난현장 대응 능력을 향상시키기 위한 민관협력 강화를 위해 노력해왔으나, 사회가 급격하게 변하면서 새로운 유형의 재난 외에 반복적인 재난에 대한 대응에서도 민관협력 체계에 대한 한계가 드러나고 있으며, 이로 인해 민관협력 거버넌스를 통한 재난관리체계에 대한 인식이 높아지고 있고, 민관협력 거버넌스를 통한 재난관리체계의 중요성에 대한 목소리가 더욱 커지고 있다(김종우 · 양원직, 2021).

그리고 공공 부문만으로는 효과적으로 재난에 대응하지 못한 사례가 많이

발생하였으며, 이에 따라 재난관리의 한계를 보완하는 차원을 넘어, 정책 형성 영역에서도 민간 부문을 적극적으로 활용해야 한다는 현실적 요구가 있다(이재은 · 양기근, 2004).

재난관리 분야에서 민관협력 거버넌스의 목적은 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 단계에서 민간 부문과의 체계적인 인적·물적 협력체계를 재구축하여 재난관리의 효율성을 향상시키고자 하는 것이다(김종우 · 양원직, 2021).

재난관리에서 민간 부문의 필요성과 효용성은 다음과 같은 측면에서 찾아볼 수 있는데, 첫 번째는 정보화, 지방화, 핵가족화 등으로 대표되는 새로운 사회구조의 변화로 인해, 중앙정부나 대규모 조직과 같은 기존의 권력 중심 시스템이 한계를 드러내고 있는 것이며, 두 번째는 재난관리에서 행정수요는 증가하고 있으나, 작은 정부 추세로 인해 이러한 수요와 공급 간의 격차가 발생하므로 이 격차를 해소하기 위해 민간 부문의 참여와 활용이 필요하다는 것이며, 세 번째는 고도 기술 사회에서는 위기 발생 시 그 영향이 더욱 고도화되고 다양하며 복잡해지는 경향이 있으며, 이러한 환경에서 민간 부문을 활용하면 보다 유연하고 능동적인 대응이 가능하다는 것이다(윤명오 · 송철호, 2003).

효과적인 민관협력 거버넌스 체계를 구축하기 위해서는 민간 부문의 체계적인 네트워크 형성이 매우 중요한 요소라고 볼 수 있으나 외국의 경우, 필요에 의해 자발적으로 형성된 네트워크(비영리 조직)를 바탕으로 민관 협력 거버넌스가 운영되고 있는 반면에 우리나라에서는 법 제도하에서 형성된 민간 조직과 자발적으로 이루어진 민간 부문(비영리 조직) 네트워크가 존재하며 최근에는 자발적인 민간 부문 네트워크 활동이 활발해지고 있으나, 재난 관리 측면에서는 선진국에 비해 아직 부족한 부분이 있는 것으로 판단되며, 이에 따라서 체계적인 재난대응을 위해 민관 협력 거버넌스 구축이 요구된다(김종우 · 양원직, 2021).

원소연(2013)은 민관협력을 위한 정책 방안으로 다음과 같은 사항들을 제안하였다. 첫째, 정책 수립 단계에서 민간의 참여를 유도하고, 정부는 민간 부문의 자발적인 결정을 존중하며 이를 지원하는 역할을 해야 하고, 민간 부문과의 사전 협의를 충분히 진행해야 한다. 둘째, 민간 부문과 재난의 유형, 규

모, 위기 정보 단계에 따라 민관 협력 분야(임무)와 역할 등을 체계화하여 효율적인 재난관리 체계를 구축해야 한다. 셋째, 각 지역 전문가를 포함한 민관 협력 네트워크 구성 등을 통해 기술적인 지원이 가능한 전문 인력 활용 방안을 마련해야 한다. 넷째, 민간 부문에 대한 체계적인 재난 교육 및 훈련 프로그램을 마련해야 한다. 마지막으로, 기업의 참여를 촉진하기 위해 적절한 보상과 함께 기업의 이미지 제고 등 기업의 이익을 극대화하도록 해서 기업 참여의 활성화를 위한 구체적인 전략이 필요하다고 제시하였다.

유순덕(2015)은 민관협력이 점점 더 중요해지면서 재난관리를 위한 민관 협력 방안에 대한 연구를 통해 재난관리의 효율성을 확보하기 위해 몇 가지 개선 방안을 제시하였다. 첫째로, 재난관리 민관협력을 체계적으로 관리하고 역할을 확대하고 강화해야 한다. 둘째, 민간단체와의 소통 채널을 확보하고 민간단체의 능력을 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 재난관리를 위한 인력 지원을 위해 민간 전문가 정보를 공유하고 적절하게 활용해야 한다. 넷째, 민관협력을 통한 재난관리를 위한 교육과 훈련을 지속적으로 실시해야 한다. 다섯째, 재난관리를 위한 민관협력의 실효성에 관한 인식이 강화되어야 한다. 마지막으로 민간단체로 재난관리를 위한 지원이 제공되어야 한다고 주장했다.

현대사회에서는 복잡성, 다원화, 그리고 빠른 변화가 특징으로 나타나기에 이러한 상황에서는 정부의 노력만으로는 재난 안전관리를 효과적으로 수행하기 어려운 경우가 많아 재난대응 체계를 현대사회의 특성에 적합하게 구축하기 위해서는 민간이 제공하는 재난 안전관리 서비스도 고려되어야 하는데, 단순한 대응(response)과 복구(restoration)기능 중심인 뿐만 아니라 예방과 대비를 포함한 보조적이고 한정적인 제공범위가 아닌 완화(reduction)와 대비(preparedness)를 포함한 예방기능도 적극적으로 제공이 가능한 영역으로 역할과 기능의 전환이 요구되는 바이다(이종명, 2007).

3.1.3 재난관리에서의 거버넌스의 유형

21세기 후반에 들어 행정학, 정치학을 비롯한 사회과학 전 분야 등에서 거버넌스라는 단어가 중요한 화두로 떠올랐는데, 거버넌스는 다양한 개념으로 사용되기 때문에 이를 유형화하는 것은 쉽지 않다(이시경, 2013).

일반적인 거버넌스가 미리 해야 할 일이 규정되어 구체적인 일정과 임무를 가지고 있을 때, 재난 거버넌스는 해야 할 일이 추상적이며, 일반적으로 거버넌스 연구에서는 공공서비스 제공이나 목표를 위한 결정을 할 때, 거버넌스가 사용되지만, 재난관리 특히 복구 과정에서는 거버넌스가 해야 할 일이 사전에 정해지지 않기에, 재난관리를 위한 거버넌스의 목표는 높은 수준의 추상성을 갖게 되고, 공공서비스의 제공보다는 가치나 자원의 분배와 같은 결정적 측면의 성격이 강하다고 할 수 있다(최희천, 2010).

재난이 갖고 있는 특성인 예측 불가능성, 유형의 다양성, 그리고 대규모 및 집중성 등을 고려하고, 재난관리를 담당하는 주체, 대상 및 핵심 지원세력들 간의 상호작용과 구조적인 특징을 중심으로 유형화하게 되면 다음과 같이 분류할 수 있으며, 이는 재난관리에서의 거버넌스의 분석의 수준과 차원을 기준으로 지역공동체 내에서 시민참여와 지역 발전을 모색하는 로컬 거버넌스로, 대상과 이슈를 기준으로 최근 시민참여가 활발한 NGO 거버넌스로, 주체 기반의 분류에서는 현대사회에서의 시민참여를 중심으로 한 시민사회 중심 거버넌스로, 내용 기반의 분류에서는 네트워크 거버넌스로 구분이 가능하며, 특히 재난관리에서의 거버넌스는 유형별로 각각의 특징을 갖고 있지 않으며, 상호 보완적으로 작용한다는 데 더 큰 의의가 있다(이시경, 2013).

[표 3-1] 거버넌스의 유형

유형	특징
로컬 거버넌스 유형	· 양기근(2010) 등의 연구에서 재난관리에 있어서 로컬 거버넌스의 유용성과 지방정부와 중앙정부간의 협력방안의 중요성을 강조. · 지역 사회 발전을 위한 지방정부와 중앙정부 그리고 민관군의 협력체계 등을 주장.
NGO 거버넌스	· 로컬 거버넌스와 시민사회 중심의 거버넌스와 관련하여 NGO의 역할과 참여를 통한 활성화를 강조. · 윤명호,송철호(2003)는 재난 및 재해관리와 관련하여 NGO의 역할과 기능에 있어서 시민단체 연합 구축을 통해 정부 조직이 수행하는 재정지원 및 관리 역할 위임이 바람직하며, 또한, 재난 관련 연구 기획, 국내외 협력, 네트워크 구축 기능을 담당할 수 있는 조직을 구비하는 것이 필요하다고 주장.
시민참여 거버넌스	· NGO 거버넌스를 확장하여, 정부 측, 국가(정부) 중심의 재난 관리 활동에서 벗어나 시민이 책임을 지고 활동하는 방향으로 그 모습을 제시. · 이재은,양기근(2004)은 재난관리에 있어서 효과성 제고를 위해 대구지하철 화재사고를 중심으로 재난관리에서의 시민참여의 중요성을 강조하며, 활성화하기 위한 방안을 제시. · 강용석(2007)은 지방자치단체의 효율적인 재난관리를 위해 자원봉사단체의 역할을 제시.
네트워크 거버넌스	· 박동균(2008)은 재난 관련 기관과 단체 간의 협력이 취약한 가운데 최근 공공 부문에서 민간참여와 민간자원 활용이 강조되고 있는 경향으로 공공 부문에서 민간참여와 민간자원 활용이 강조됨에 따라 협력체계 강화 및 민간자원 활용 방안 제시. · 조남홍과 채원호(2008)은 재난으로 인한 피해를 완전히 없앨수는 없지만 최소화하기 위해

	지방정부를 대상으로 거버넌스와 네트워크 구축을 통해 시민참여를 촉진하는 방안을 제안. · 이명석(2011)은 네트워크 거버넌스를 ‘정부와 정부 이외의 다양한 사회 구성원들 사이의 협력에 의한 사회문제를 해결을 의미하는 것’으로 정의하고, 제2세대 네트워크 거버넌스의 조건과 정부의 역할에 대해 더 많은 연구와 발전이 필요하다고 주장.
--	---

출처: 이시경, (2013).

3.2 재난관리와 시민참여

3.2.1 거버넌스와 시민참여

1970년대 말부터 국가 중심의 관리체계와 그 위상 및 역할의 한계에 대한 논의가 활발해지면서, 1980년대에는 민관 파트너십의 제도화가 진행되었고, 1990년대에 들어서면서는 NGO 등 시민사회의 비중과 역할이 증대하면서 이를 수용하고 제도화하려는 움직임이 활발히 전개되어 오다, 2000년대에 들어서면서는 보다 확대된 개념에서 역할과 비중이 증가된 형태로서, 정책형성부터 시민 생활과 직결된 분야에 이르기까지 적극적으로 참여하는 거버넌스 이론이 활발히 논의되고 있다(이재은 · 양기근, 2004).

거버넌스(governance)는 “조정하다(to steer)” 또는 “지배하다(to rule)”라는 뜻을 가진 라틴어 “gubernare”에서 유래한 단어이며, 광의의 개념으로 Oxford Advanced Learner's Dictionary에 따르면 국가를 통치하거나 회사 또는 조직을 통제하는 활동을 뜻하며, 국가가 통치 또는 회사나 기관이 통제되는 방식으로 정의하고 있다(김희운, 2021).

거버넌스라는 개념은 1980년대 이후부터 현재까지 현대사회 체계와 정부의 역할 변화를 대변하는 개념으로, 특히 2000년 이후에는 시민사회단체의 역할과 비중이 증가한 형태로 시민사회와 밀접하게 연관되며 적극적인 참여 기능을 수행하는 범위까지 발전하여 거버넌스는 현재 대부분의 정부 활동에

서 논의되고 적용되어가고 있으며, 민간과 정부라는 이분법적인 논리를 벗어나서, 정부, 시민단체, 그리고 시민 등 다양한 행위 주체들 사이의 상호 협력 관계로 발전해 나가야 한다(김창진 · 홍성우, 2017).

그리고 최근 다양한 학문 분야에서 사용되는 거버넌스의 개념은 사전적 의미를 넘어서 각 분야의 관점에 따라 조금씩 다르게 정의되고 있으며, 행정학적 관점에서는 시장과 사회를 정부 중심으로 새로운 국정 관리 방식으로 이해되며, 정치학적 관점에서는 통치 권력에 초점을 맞추어 정치적 행위자 간의 협력적이고 다원적인 통치 방식을 의미하고, 경제학적 관점에서는 시장을 중심으로 약화된 정부 개입과 규제로 인해 자율적인 관리체제로 이해되고 있으며, 사회학적 관점에서는 시민사회의 자율적인 조정양식이나 협력 체제를 의미한다(오승은, 2006).

일반적으로 거버넌스는 공공문제를 해결하기 위해 정부 부문과 민간부문에 이루어지는 협력적 체계로 정의되며(이재은 · 양기근, 2004). 이는 정부가 주도하는 하향식 정책 개발이나 사업 수행이 아닌, 시민사회를 새로운 파트너로 인정하여 공공서비스와 관련된 네트워크화된 신뢰 프로세스를 형성하는 것을 의미한다(박성용, 2016).

거버넌스에서 강조하는 새로운 형태의 시민참여는 이익 집단론적 참여가 아니라, 일반 시민이 이해관계가 없는 제3자로서 정책 결정에 참여함을 강조하는 것이다(이종명, 2007).

3.2.2 재난예방에 시민참여 역할에 관한 논의

시민단체는 기능 영역과 기반을 지역에 두고 있는 조직으로 구분될 수 있는데, 이러한 시민단체의 형성 조건을 고려할 때, 새로운 시대에는 시민단체의 정책 형성 능력과 실천 효과를 향상시키기 위해 단체 간의 협조와 조정 기능이 필수적으로 요구되고 한국에서도 최근에는 이와 같은 기능을 수행할 협의체 구성에 대한 필요성은 인식하고 있었으나, 통합적인 협력체제를 구축하지 못하였으며, 이로 인해 대형재난이 매년 발생하면 통합적인 협력체제를 구축하지 못한 채 비효율적이고 체계적이지 못한 활동이 이루어져 많은 문제

들이 수면 위로 드러났었다(박충건, 2008).

시민단체가 제공하는 서비스의 비중이 높아짐에 따라 기존의 공공서비스 공급에 대한 정부 및 공공 단체와의 역할 정립 및 조정의 필요성은 더욱 증대될 것이며, 이에 급격하게 변화하는 공공서비스의 공급환경 변화에 유연하게 대응하고, 시민단체의 자유로운 설립과 활동을 보장하면서도 공공서비스 공급의 효과성을 향상시키기 위해서라도 정부 및 공공 단체와의 기능 간 또는 지역 간, 그리고 종합적으로 정부와 파트너가 될 수 있는 연합체를 육성하고 이에 따른 협조 규칙을 확보하는 것이 필요하다(박충건, 2008).

시민참여는 재난관리에서 두 가지 관점으로 논의될 수 있는데, 정책과정의 측면에서 재난관리 정책의 결정, 집행, 평가의 과정에 참여하는 경우가 하나이고, 재난관리의 단계인 예방, 대비, 대응, 복구 과정에 참여하는 경우가 다른 하나이다(김창진 · 홍성우, 2017; 이재은 · 양기근, 2004).

일반 시민들의 협조는 재난 예방에서 그 효과를 발휘할 수 있는데, 사전에 생활 주변의 위험요인을 제거하고 감염병 확산 예방을 위해 생활습관을 청결하게 유지하는 것 등이 그 예가 될 수 있으며, 재난관리에서 시민참여는 궁극적으로 재난으로부터 사회를 보다 안전하게 만드는 기회를 제공하고, 역사적으로는 자연재난 중심의 관리가 주를 이루었으나 산업 및 과학기술의 발달에 의해 사회재난이 최근 급격하게 증가하고 정부의 재난관리 정책 방향 또한 대응과 복구 중심에서 예방과 대비 중심으로 변화하는 추세이다(김영주 · 문명재, 2020).

대응과 복구는 중앙 및 지방정부의 주도하에 주로 이루어지는 경향이 강하지만 예방과 대비는 추가적으로 시민들의 협조와 참여가 필요하며, 재난 예방 시민참여는 시민이 재난 위험을 사전에 제거하는 활동으로 사회 전반의 안전에도 기여할 수 있다는 데 의의를 갖는다(김영주 · 문명재, 2020).

3.2.3 재난관리에서 정부와 시민사회의 역할 구분의 필요성

한국의 재난관리 협력체제는 중앙행정기관과 공공기관을 중심이 되어 발전해 왔다. 현재 우리나라의 재난관리 기관으로는 재난관리책임기관, 재난관

리주관기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관 등이 포함되며, 재난관리에 있어 민관협력은 중앙행정기관 및 지자체 차원에서 유관기관과의 연계와 협력을 유지하는 데 중점을 두며, 이를 위해 자원봉사단체 지원 및 협조체제 구축, 유관기관 소관 업무 지원 및 협조체제 구축 등에 중점을 두고 이러한 요소들을 통해 재난관리 협업 체계를 발전시키고 있다.

또한, 군(軍)은 재난관리책임기관 및 재난관리주관기관의 역할을 수행할 뿐만 아니라, 항공기나 선박의 조난 사고 발생 시 탐색구조본부를 설치하고, 탐색구조부대를 지정하여 출동 대기 태세를 유지하며, 조난 항공기에 관한 정보를 제공하는 등 긴급 구조 활동을 지원하며, 이 외에도 긴급구조지원기관으로 지정되어 임무를 수행하고, 군은 재난이 발생할 경우 대민지원 등의 재난관리 지원체계를 구성하고 있다.

물론 헌법에 제시된 바와 같이 재해로부터 국가가 국민을 보호해야 할 의무를 지는 것은 당연한 것이나, 오로지 우리나라의 법률 체계만을 살펴보면 재난으로부터 국민을 보호해야 할 책임이 오직 국가와 정부에만 있다고 오해를 불러오기 쉬우나 헌법이 보장하는 행복추구권(제10조), 신체의 자유(제12조), 거주·이전의 자유(제14조), 주거의 자유(제16조), 사생활의 비밀과 자유(제17조), 재산권 보장(제23조), 쾌적한 환경에서 생활할 권리뿐만 아니라 국민의 환경보전 노력에 대한 의무(제35조)도 동시에 부과되고 있는 점 등을 고려하면, 안전한 사회에서 개인이 인간다운 삶을 영위하고 행복 추구에 대한 권리와 함께, 일정 부분은 개인이 자신의 안전과 재산을 스스로 보호하는 사회적 노력이 필요함을 알 수 있으며, 이러한 국민의 자유와 권리 또한 국가안전보장이나 공공복리를 위해 필요한 경우 제한될 수 있다는 점(제37조)도 고려해야 한다.

또한, 우리나라의 재난관리 법체계가 변화한 과정을 보면 정부가 수립된 이후 1970년대에는 주로 화재사고 중심의 소방관리 체계를 유지해오다가 1995년 이전에는 자연재해 중심(풍수해대책법)이었고, 이후 2003년 전까지는 자연재해(자연재해대책법)와 인적재난(재난관리법) 중심이었으며, 그 후 2004년 이후부터는 자연재난, 인적재난과 사회재난 중심으로(재난 및 안전관리 기본법), 법률체계가 정립되었으며, 2013년 이후에는 자연재난 및 사회재난(재

난 및 안전관리 기본법 전면 개정) 중심으로 발전하였기에, 이로써 현대사회의 재난관리에서는 정부와 시민사회의 역할 구분이 필요할 것이다.

3.3 시민참여 유형

시민참여는 협력적 재난관리 관점에서 중요한 요소로 재난의 불확실성과 복잡성으로 인해 사회 구성원 모두의 협조와 참여가 강조될 수밖에 없으며, 특히 일반 시민들의 협조는 그 효과가 재난 예방에서 발휘될 수 있는데, 예를 들어, 생활 주변의 위험요인 사전 제거와 감염병 확산 예방을 위한 청결한 생활 습관 유지 등이 그 예가 될 수 있는데, 궁극적으로 재난관리에서 시민참여는 재난으로부터 사회를 더 안전하게 만들 수 있으며, 산업 및 과학기술의 발달로 인한 급격한 사회재 증가로 정부의 재난관리 정책 방향 또한 대응과 복구 중심에서 예방과 대비 중심으로 변화하고 있는 추세이며, 주로 중앙 및 지방정부 주도의 경향인 대응과 복구와 달리, 예방과 대비는 시민들의 협력과 참여가 추가적으로 요구된다(김영주 · 문명재, 2020).

관점과 기준에 따라 시민참여는 그 유형과 형태가 바뀔 수 있으며, 김민혜 · 이승종(2017), 김창진 · 홍성우(2017), 김태훈 · 전인석(2015), 이해인 · 홍준형(2013), Arnstein(1969), Percy(1983), Zimmerman(1986)은 시민참여를 구분하는 기준으로 영향력(형식적 참여, 실질적 참여), 적극성 여부(소극적 참여, 적극적 참여), 주민 간 협력 규모(개인 또는 집단), 정부와의 협력 여부, 정부 의사결정에의 참여 방법(선거적참여, 비선거적 참여, 제도적 참여, 비제도적 참여, 통상적 정치참여, 비통상적 정치참여) 및 규모 등을 제시하고 있다(김영주 · 문명재, 2020).

Kweit & Kweit(2004)는 시민참여가 시민들에게 자아 성취감을 제공하는 등 긍정적인 순기능을 강조하며, 시민참여가 새로운 형태의 제도를 도입하는 등 사회 개혁에도 긍정적인 영향을 미친다고 주장하였으며, 이를 재난관리 관점에서 보면 시민의 재난 예방 참여는 사회의 위험요소를 줄이고 지역사회 재난회복력 강화에 기여할 수 있을 것이다(김영주 · 문명재, 2020). 다음

Langton(1978)은 시민참여의 핵심 개념으로 ‘정부와 관계를 맺는 시민들의 의도적 활동’이라고 정의한 ‘시민의 의도적 개입’을 제시하며, 시민참여의 유형을 기본적으로 시민 행동과 시민개입의 두 가지로 분류하였으며, 시민 행동은 시민이 주도하는 상향적 참여를, 시민개입은 정부가 주도하는 하향적 참여를 의미하는데, 추가로, 법적 권한이 부여된 시민참여인 선거 참여와 의무참여까지 포함하여 총 4가지 형태로 제시한다(김창진 · 홍성우, 2017).

Percy(1983)는 주민들 간의 협력 규모(개인 혹은 집단)와 정부와의 협력 여부(비협력 혹은 협력)를 기준으로 해서 4개의 영역인 비협력/개별적 활동 영역, 협력/개별적활동 영역, 비협력/집단적 활동 영역, 협력/집단적 활동 영역으로 분류하여 시민참여의 유형을 제시한다(김창진 · 홍성우, 2017).

이후, Zimmerman(1986)은 시민참여를 적극성을 기준으로 수동적 참여와 능동적 참여 이렇게 2가지로 구분하였는데, 수동적 참여는 정부나 관료가 제공하는 정보만을 바탕으로 시민들이 판단하는 소극적인 태도로, 설문 응답, 주입식 정보 수용, 정부 주도 공청회 참석 등을 말하는 것이며, 반면 능동적 참여는 주민들이 스스로 총회를 열거나 주민투표, 주민 발의 외에 정부 활동이나 정치 등에 적극적으로 참여하는 것을 말하는 것이다(정정화 외, 2014).

OECD(2001)는 시민참여의 유형을 정보제공, 피드백과 협의, 그리고 능동적 참여 등으로 분류하였으며. 정보제공은 정부와 시민 간에 서로 정보를 제공하는 형태의 참여를 의미하며, 피드백과 협의의 경우는 정부가 시민들과의 다양한 토론과 협의를 시도하는 것을 말하며, 마지막으로, 능동적 참여의 경우는 시민들이 다양한 조직에 참여하여 자신들의 견해를 정책과정에 제시하는 것을 의미한다(홍성우 · 허훈, 2015).

OECD가 제시하는 시민참여의 유형 중 현재의 거버넌스와 함께 필요한 시민들의 유형은 능동적 참여로 이는 시민들이 토의하고 정책방안을 생산하는 자율적인 역량을 의미하며, 정책과정의 모든 단계에 참여하는 것을 의미하고, 이러한 참여는 이전에 활용되지 않거나 활용할 수 없었던 사회적 자원을 새롭게 활용함으로써 정부의 거버넌스 조정자 역할을 강화시키는 것이 가능하다는 점을 강조한다(김창진 · 홍성우, 2017).

시민참여에 관한 최신 연구로 고명철 · 이아람(2019)은 기존의 선행 연구

를 종합적으로 검토한 후 시민참여의 유형을 선거적 참여, 정부 주도적 참여, 시민 주도적 참여로 구분하기도 하였다(김영주 · 문명재, 2020).

종합적으로 논의하면, 시민참여는 사회적 참여와 정치적 참여를 포괄하는 개념으로, 사회의 평등, 정의, 공익 증진을 위해 시민들이 공공문제에 대한 의사를 표현하는 구체적 활동으로 정의할 수 있으며, 사회과학자들은 시민참여를 민주주의의 핵심으로 간주하고 지속적으로 학문적 관심을 쏟은 결과 시민참여 유형에 관한 연구를 발전시켰다(이혜림 · 이영라, 2020).

3.4 시민참여가 재난 예방과 관리에 미치는 영향

최근에는 공공 부문에서 시민참여가 핵심 키워드로 떠오르고 있으나 재난 관리 분야에서 민관 협력과 조직 효과성 간의 직접적인 영향 관계를 실증적으로 분석한 연구는 아직 많지 않으나, 대표적으로 Nolte와 Boenigk(2011) 민관 협력 또는 민관 파트너십이 성공적인 재난관리를 위해 중요하다는 사실을 전제하여, 재난관리 맥락에서 민관협력 수준의 결정 요인을 분석하였는데, 그 결과 조직간 원활한 의사소통, 신뢰, 과거의 협력 경험이 민관 협력에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다(김영주 · 문명재, 2015).

이명석 등(2008), 이영희(2014), Kapucu와 Garayev(2011), Perry(2004), Stallings와 Quarantelli(1985) 등의 재난관리 분야의 연구자들은 사회 구성원 모두가 함께 노력할 때 재난 위험으로부터 안전한 사회를 구현할 수 있다고 주장하며, 정부는 재난 위험 최소화 및 효과적인 대응을 위해 다양한 정책수단 활용, 시민들의 개인과 가족의 안전을 위한 응급 물품 사전 마련 또는 위험한 행동 자제 등의 노력을 기울인다(김영주 · 문명재, 2020).

재난은 예측이 불가능하고 비상시적이기 때문에 재난관리 조직은 효율성과 가외성 사이의 딜레마에 직면하게 되는데, 다시 말해, 평소에 재난관리 인력과 예산을 최소화하면서 재난이 발생하면 충분한 자원을 즉시 투입하는 것은 어려운 일이기 때문에 따라 평소 적정한 수준의 재난 관리 자원 확보 및 재난 발생 시 지역사회 등 민간 자원에 대한 적극 활용의 필요가 있으며 이를 위해서는 민관 협력이 핵심역할을 하게 된다(김영주 · 문명재, 2015).

재난 관리에서 민간과 정부 간의 협력은 매우 중요한 역할을 하는데, 구체적인 예를 들어보면 중동호흡기증후군(MERS) 확산과 관련하여 자치단체들은 민간 의료기관들과 협력하여 MERS 환자를 진료하거나 MERS 격리자와 감염 의심자들이 정부의 행동 수칙을 엄격히 준수하는 등의 노력을 통해 바이러스의 확산을 방지하는 사례가 이에 해당되며 또한, 전남 신안에서 발생한 유람선 좌초 사고 당시에는 민간 어선과 유람선들이 신속하게 사고 선박에 접근하여, 승객을 구조하는 등의 협력 사례가 역시 재난관리에 있어서 협력의 중요성을 여실히 보여주는 사례이다(이영희, 2014).

또한, 2007년 충남 태안에서 허베이 스피리트호 원유 유출 사고가 발생했던 당시 시민들의 적극적인 자원봉사 활동은 신속한 복구에 크게 기여를 하였다(이명석 외, 2008). 이러한 사례들은 기존의 전통적인 기술관료주의적인 재난관리 접근이 아닌 시민사회단체나 일반 시민들과의 협력이(이영희, 2014), 재난관리 과정에서 중요한 역할을 할 수 있다는 것을 입증하였으나 재난관리 맥락에서 민관 협력과 조직 효과성의 직접적인 영향 관계를 실증적으로 분석한 연구는 아직 많지 않은 실정이다(김영주 · 문명재, 2015).

대표적으로 채진 · 우성천(2009)은 재난 현장에서의 시민의 지지, 유관기관 간의 협력, 시민사회단체와의 네트워크, 자원봉사자의 참여, 그리고 의용소방대의 활동 등 다섯 가지 거버넌스 요인이 재난관리의 효과성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였으며, 그 결과, 모든 거버넌스 요인이 조직 효과성에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(김영주 · 문명재, 2015).

한국에서는 국가 차원에서 예방, 대비, 대응, 복구를 기준으로 조직과 기능을 체계화하고 있으며, 특히 재난대응 관련 업무는 우선순위가 높은 편이며, 현장에서 재난관리의 성공 여부는 소방, 경찰, 해양경찰, 군, 지방자치단체 재난관리 부서, 민간 부문(시민사회단체, 일반시민 등) 간 긴밀한 연계와 협업에 달려있고, 재난관리 부서와 민간 부문의 연계는 재난대응에서 핵심역할을 한다고 할 수 있으며, 재난관리에서 이러한 다양한 주체 간의 협력은 재난관리 공무원의 현장경험에서도 중요성을 확인할 수 있다(김영주 · 문명재, 2015).

IV. 시민참여 현황 및 사례분석

4.1 시민참여 유형기반 한국의 재난예방·관리 활동 분석

우리나라의 민관협력 거버넌스의 대표적인 사례로는 지역 자율방재단으로 이 단체는 지역 사정을 잘 아는 민간의 자발적인 참여를 유도하기 위해 2005년에 도입되었으며, 그 외에도 의용소방대, 전국재해구호협회, 한국자원봉사협의회, 한국재난안전네트워크 등이 있다(김종우 · 양원직, 2021).

대규모 재난에 대응하기 위해 세계 각국은 다양한 재난안전사고를 효율적으로 예방하고, 시민의 불필요한 부담을 줄이기 위해 많은 연구와 노력을 기울이고 있으며, 대응 방안으로 재난관리 체계를 분산형에서 통합형으로 전환하고, 안전관리를 사후 대응(reaction)에서 사전 예방(proaction) 중심으로 변화시키는 등 피해를 최소화하기 위한 노력이 지속되고 있다(김상운 · 신재현, 2018).

그리고 대규모 재난에 대응하기 위한 노력의 일환으로 우리나라에서는 국민안전처를 중심으로 2015년 2월 16일부터 4월 30일까지 73일간 국가안전대진단 기간으로 정하고 이기간 동안 민관합동으로 총 336,958명(민간 109,653명)의 전문가와 일반 국민이 ‘안전신문고’를 통해 참여하여 총 107만여 개의 시설을 대상으로 안전 대진단을 실시하였는데, 그 결과, 36,804개 시설과 안전신고서를 통해 6,824개 시설에서 보수 및 보강이 필요한 수요를 발굴하였다(임기환 외 2016).

2015년에 실시된 국가안전대진단은 정부, 지자체, 민간 전문가 외에 국민들도 참여하여 우리 사회 전반의 안전 실태를 집중 점검하는 예방 활동으로, 국민 참여를 활성화하기 위하여 안전 교육·홍보, 계몽 홍보(캠페인) 등의 다양한 정책을 통해 국가의 안전을 사전에 지키기 위한 활동을 실시하고 있다(김상운 · 신재현, 2018).

그러나 방대한 점검 대상을 짧은 기간 동안 진단하면서 시간, 예산, 인력 부족 등과 관련된 문제점이 드러났으며, 이를 통해 중복 점검 방지, 인력 및

예산 확보 방안, 점검 대상의 명확화, 시설별 체크리스트 및 점검 계획의 일원화 등 개선이 필요한 점들이 확인되었다(임기환 외 2016).

4.1.1 재난예방활동 시민참여 유형 분석

4.1.1.1 시민참여 연구 분석틀

광범위하게 사용되는 방식으로는 Arnstein(1969)의 8단계 분류가 있는데(정정화 외, 2014), 이는 Arnstein(1969)에 의한 시민참여의 영향력을 기준으로 한 분류로 국내외에서 널리 활용되고 있으며, 시민참여를 다음 [표 4-1]와 같이 비참여, 형식적 참여, 실질적 참여로 3가지로 구분한 후 다시 8단계로 세분화하였다(홍성우 · 허훈, 2015).

[표 4-1] Arnstein의 시민참여 8단계론

단계	구 분	
8단계	시민통제(Citizen Control)	실질적 참여
7단계	권한위임(Delegated Power)	
6단계	동반자(Partnership)	
5단계	유화단계(Placation)	형식적 참여
4단계	의견수렴(Consultation)	
3단계	정보제공(Informing)	
2단계	교정단계(Therapy)	비참여
1단계	계도단계(Manipulation)	

출처: Arnstein(1969)

그다음으로 Scaff(1975)는 “상호작용으로서의 시민참여”와 “도구적 행동으로서의 시민참여”로 시민참여의 개념을 대변하였으며, 그는 참여가 국가의 민주주의를 유지하고 발전시키는 중요한 동력으로, 시민 간의 관계와 시민들

의 행동으로 구성된 복합적인 개념으로 보았으며, 상호작용으로서의 시민참여는 시민의 정치적 지식과 역량 배양, 자아실현 등을 촉진하여 시민의식을 높이고 정의를 수호하는 기능을 하는 반면, 도구적 행동으로서의 시민참여는 권력을 견제하여 시민의 권리를 보호하고 이익을 증진시키며, 의사결정 과정의 합법성을 보장한다는 것이다(이혜림 · 이영라, 2020).

김창진 · 홍성우(2017)는 [표 4-2]와 같이 시민참여를 유형화하여 다수의 사례를 분석하였으며, 본 연구에서는 그중 일부 사례를 선정하여 다음과 같이 최신 데이터를 반영하여 재구성하였다.

[표 4-1]의 연구 분석틀은 이재은 · 양기근(2004)이 제안한 재난관리의 정책 과정적 측면과 재난관리 측면에서의 시민참여, 그리고 Percy(1983)가 제안한 시민참여 분석 틀을 기반으로, 재난 예방활동을 다음 3가지 기준을 통해 4가지 유형으로 분류하고자 하였다.

- ① 재난관리에 있어서 주민(시민)의 참여가 집단적 활동인지 개별적 활동 인지 여부에 대한 여부
- ② 정부 활동과 재난관리 정책에 대한 시민들의 참여는 능동적인지 수동적인지에 대한 여부
- ③ 재난관리정책과 활동이 정부 주도성이 강한지 시민 주도성이 강한지에 대한 여부

[표 4-2] 연구 분석틀

		시민참여 방법·규모	
		집단적 활동	개별적 활동
참여의 적극성 주도성 여부	능동 /시민주도성	제 1유형 능동·집단적 활동	제2유형 능동·개별적 활동
	수동 /정부주도성	제3유형 수동·집단적 활동	제4유형 수동·개별적 활동

출처: 김창진 · 홍성우, (2017)

각 유형별 특징을 설명하자면 다음과 같다.

1) 제1유형

특정한 정부 활동이나 정책과정에서 다수의 사람이 자발적으로 참여하여 활동하는 유형으로, 시민 주도성이 정부의 주도성보다 조금 더 강한 경우를 의미하며, 여기서 말하는 집단은 특정 목표를 가지고 설립되어 사람들을 전문적으로 관리하고 이끌 수 있으며, 비교적 오랜 기간 동안 집단으로 활동하고, 정부와의 유기적인 관계를 유지하는 것을 말하는데, 예를 들면 봉사단, 협의회, 연맹 등이 이에 해당한다.

2) 제2유형

이는 단지 규모의 차이에 따른 집단 개념이 아니라, 개인의 주체적인 판단에 의해 특정 정부 활동이나 정책과정에 자발적으로 참여하는 것을 의미하며, 예를 들어, 재난 발생 시 개인 수준에서의 봉사 활동 참여, 구호 참여, 불우 이웃 돕기, 공청회, 회의 참여 등이 이에 해당한다.

3) 제3유형

이는 다수가 활동에 참여하되, 정부나 그 외의 조직이 이끌어주는 형태로 재난관리 활동 및 정책과정에 참여하는 것을 말하는 것이며, 즉, 정부 기관이 특정 집단의 참여와 협조 등을 통해 집단이 수동적으로 참여하는 경우를 말하는데, 예를 들어, 지자체의 사업 검토 및 평가, 도시 환경 개선 등이 이에 해당한다.

4) 제4유형

개인이나 소수가 특정 집단이나 영향을 통해 정부 활동이나 정책과정에 참여하는 것을 말하는 것이며, 이는 개인 수준에서 수동적으로 공공성이 있는 활동에 참여하는 형태로 간략히 설명할 수 있다.

이와 같이 4가지 유형으로 시민참여의 특징을 분류함으로써 재난 예방 활

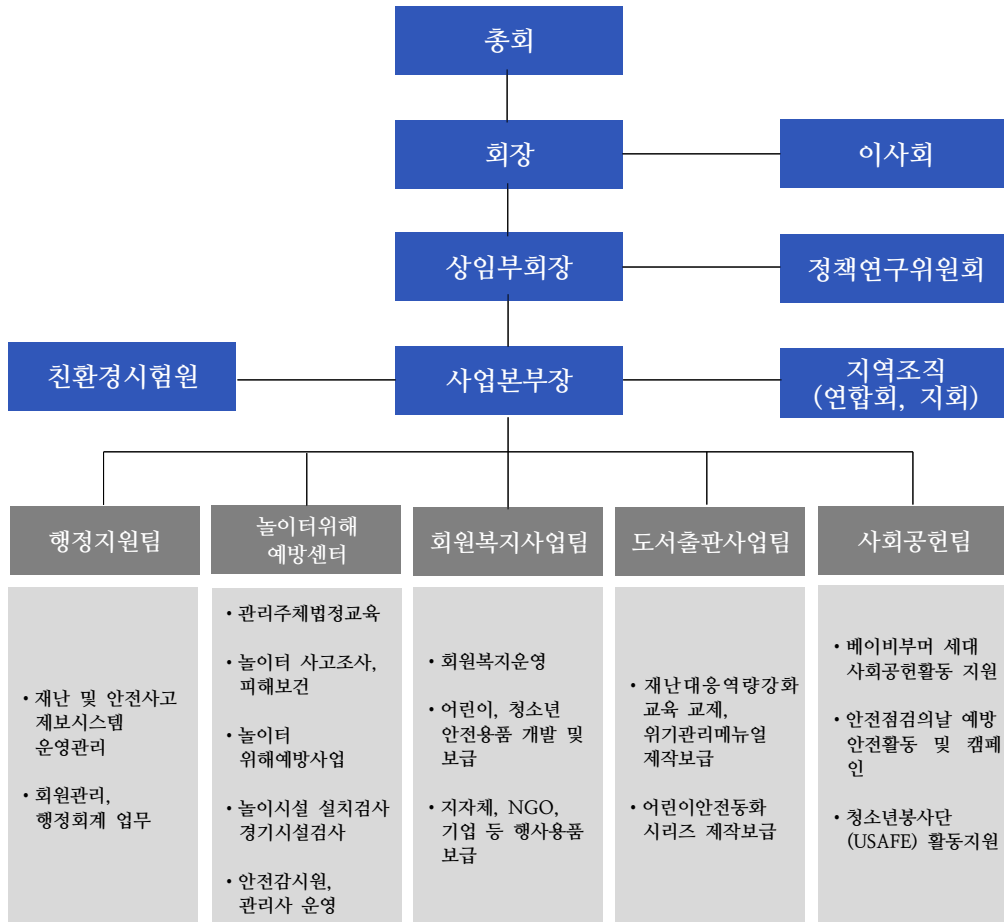
동에 대한 시민참여의 유형을 구분할 수 있으며, 물론 이는 모든 시민참여의 형태를 포함 하는데는 한계가 있으나 재난 예방 활동에서 시민참여의 수준과 유형을 분류하여 그 수준과 유형을 기준으로 시민참여의 측면에서 재난 예방 활동을 위한 효과적인 개선방안을 제시하는 데 유용하며 의의가 있을 것으로 판단된다.

4.1.1.2 시민참여의 재난 예방활동 사례

1) 안전모니터봉사단

‘안전모니터봉사단’은 재난관리 활동을 하는 것이 아닌 소규모의 재난 예방 활동의 경우 일반 시민이 참여할 수 있는 방법으로 지역사회에서 발생하는 크고 작은 재난안전사고로부터 사전에 사고가 발생할 소지가 있는 위해 요인을 미리 예측하여 위험 상황에서 미리 대처하도록 제보 활동 기구인 재난예방봉사단이며, 「재난 및 안전관리 기본법」 제19조의 제1항에 근거한다. 또한 안전모니터봉사단중앙회를 통해 안전모니터봉사단의 선발을 시작해서 전국적인 안전모니터봉사단의 확산, 활동 지원, 안전 교육 및 안전점검 제공, 안전 부주의, 안전 불감증 등 국민들의 안전의식수준을 높이는 안전문화 생활화 실천 활동을 전개하고 재난을 사전에 예방하는데 목적을 두고 있다.

[표 4-3] 안전모니터봉사단중앙회 조직현황



출처: 안전모니터봉사단중앙회 홈페이지

안전모니터봉사단은 일상생활에서 발생할 수 있는 크고 작은 다양한 재난 및 안전사고의 잠재적 원인과 위험요소를 파악하고 예측하여 이를 제보하는 활동의 역할을 하는 것이며, 운영 하고 있는 주요 사업으로는 놀이터 위해예방센터, 청소년안전모니터봉사단, 예방안전지원센터 등이 있고, 시민들의 참여 및 활동 방법으로는 봉사단에 가입을 원하는 누구나 참여가 가능하며, 구체적인 활동은 자율적으로 도보나 자전거 등을 이용해 주변의 생활 안전 및 재난 위험요소를 신고하고 제보하는 것으로 중앙회에서는 이러한 개인의 활동을 지역 조직별로 통합하고 분류하여 운영하고 있다(김창진 · 홍성우, 2017).

본 사례의 특징은 시민들이 구체적인 제보 활동에 대해 높은 자율성을 가지고 있으며, 관련 법령이 운영 전반을 구체적으로 규정하지 않다는 점에서 시민들의 능동성과 주도성이 높다고 할 수 있으며, 봉사단원들의 개별적인 활동이 강하지만, 이를 지역 조직별로 분류하여 시·군·구 봉사단 지회, 광역시·도 봉사단 연합회, 봉사단 중앙회를 통해 운영함으로써 집단적인 특성이 더욱 두드러진다고 할 수 있겠다(김창진 · 홍성우, 2017).

2) 안전신문고

안전신문고는 국민 누구나 일상생활 주변의 위험요인, 재난이나 그 밖의 사고 등을 발견하게 되면 언제 어디서든 홈페이지나 앱을 통해서 위험 사항을 신고할 수 있는 활동으로, ‘안전모니터봉사단’과 같은 법령에 의거하여 2014년 8월부터 운영되고 있으며 안전 위험 상황을 행정기관 등에 신고를 하는 시스템으로 행정안전부가 운영 중이다.

기존에 운영하던 유선 방식뿐만 아니라 Web 2.0과 커뮤니티 매핑이 결합되어, 시민들이 인터넷 제보 및 스마트폰을 통해 안전 위험요소와 지역 내 파손된 곳을 직접 사진으로 찍어 올리는 시스템이 운영되고 있는데, 이러한 정보들이 모여서 지도를 만드는 홈페이지로 안전 모니터 봉사단에 소속된 시민들뿐만 아니라 일반 시민들도 참여할 수 있으며, 시민들의 참여 정도는 생활안전지도 홈페이지 내의 제보 건수와 신고처리 현황을 통해 다음 [표 4-4]와 같이 확인할 수 있다.

[표 4-4] 안전신문고 신고 현황

연도	안전신고		안전제안	
	신고현황	완료현황	제안현황	처리현황
2014	1,442	1,442	46	46
2015	73,402	73,402	721	721
2016	152,231	152,231	537	537
2017	226,361	226,361	558	558
2018	235,271	235,266	731	731

2019	1,017,391	1,017,383	1,326	1,326
2020	1,886,948	1,886,936	2,252	2,252
2021	4,938,109	4,938,071	2,761	2,761
2022	5,652,361	5,652,123	3,387	3,383

출처: 안전신문고 홈페이지 검색(2024. 06. 03)

위의 [표 4-4]과 같이 2014년 1월부터 2022년 12월까지의 신고 및 제안 처리 현황을 살펴볼 수 있는데 두 개 부문 모두 매년 꾸준히 증가한 것을 확인할 수 있으나, 특히 2021년에는 안전신문고 접수 건수 약 494만건으로 2020년대비 2.6배 증가하였는데(정상균, 2022), 이는 행정안전부가 발간한 「2022 행정안전통계연보」에서 확인할 수 있는것과 같이 2020년 12월 생활불편신고를 안전신문고로 통합한 바에 따른 증가로 판단된다,

하지만 박범수 행안부 안전신고관리단장에 의하면 “코로나19 방역 위반 신고를 계기로 안전신문고에 대한 국민 인지도가 크게 높아졌다. 참여자가 2020년 2배, 2021년 3배(전년대비)로 급증했는데, 이런 추세라면 올해 100만 명대에 진입할 것”(정상균, 2022)이라고 언급한 것을 보면 생활불편신고를 안전신문고로 통합한 것이 유일한 증가 사유는 아니다.

본 사례의 경우에는 시민의 능동성이 높으며, 주도성의 측면에서도 시민이 정부보다 주도적 역할을 하고 있으며, 집단적인 활동이라기보다 개별적인 활동으로서의 특성이 강하다고 할 수 있겠다.

3) 중앙.지역안전관리민관협력위원회

‘중앙.지역안전관리민관협력위원회(이하 중앙.지역민관협력위원회)’는 대부분의 기관에서는 행정계획, 절차, 의사결정, 사업 집행 등과 관련하여 전문적인 자문과 합리적인 결정을 지원하기 위해 존재하는 ‘위원회 제도’와 유사한 구조를 갖추고 있으며, 중앙민관협력위원회와 지역 민관협력위원회로 나누어져 운영되고 있어 주기적으로 중앙과 지역 민관협력위원회의 공동워크숍 등의 개최를 통해 위원회 자체의 재난관리에 있어서 정보 공유, 소통, 전문성 향상

에 노력하고 있으며, 우리나라에 널리 퍼져있는 재난과 관련된 조직과 집단의 장 또는 장에 준하는 직위를 가진 전문가들을 중심으로 다양하게 구성이 되어 정부의 정책이나 기조에 의해, 그리고 재난과 사회 상황에 맞추어 운영되고 있다.

재난 및 안전관리 민관협력 활동사업의 효율적 운영방안의 협의와 재난 발생 시 인적·물적 자원 동원, 인명구조·피해 복구 활동 참여, 피해주민 지원 서비스 제공 등에 관한 협의를 담당하는 기구로 평상시 재난 및 안전관리 위험요소 제거 및 재난이 발생하면 실질적인 역할을 할 수 있도록 구조기관과 평상시 훈련 등을 통한 협력을 바탕으로 인명 구조·피해 복구 활동, 피해 지역 주민 지원서비스 제공 등에 관한 협의 기구이다.

중앙민관협력위원회는 재난안전법 제12조의 2-3, 같은 법 시행령 제12조의 3에 근거하여 운영되며, 유사시 신속하게 대응이 가능하도록 분과위원회 중심의 운영체계를 갖고 있다(행정안전부, 2018.12.28).

[표 4-5]에서는 중앙민관협력위원회 위원 현황을 확인할 수 있는데, 중앙민관협력위원회의 경우에 행정안전부의 당연직 정부위원 4명인 본부장, 안전정책실장, 재난관리실장 및 재난협력실장 등을 제외하면, 4개 분과위원회에서 2년간의 임기 동안 민간위원 31명이 역할을 수행하게 되는데, 민간위원으로는 재난 관련 단체의 대표, 재난 및 안전관리 전문가, 그리고 재난에 대한 지식과 경험이 풍부한 인물이 선정된다(김창진 · 홍성우, 2017; 행정안전부, 2018.12.28).

이러한 민간위원의 참여를 시민참여의 일환이라고 할 수 있겠으며, 시민참여의 성격과 유형을 살펴보면, 개별 민간위원의 의지에 따른 참여로 능동성이 어느 정도 확보된다고 할 수 있겠으나, 위원이 정부 법령에 따라 위촉되고 위원회가 구성되어 운영된다는 점에서 정부 주도성이 높고 수동적인 특징을 갖고 있으며, 또한, 이 위원회는 재난 예방 및 관리에 관련된 사항을 협의하는 집단적인 활동을 하지만, 각 단체를 대표하거나 그에 준하는 전문가인 위원들이 평소 재난 및 안전 관리의 위험 요소와 취약 시설을 모니터링하고 제보하는 등 개인의 전문적인 판단에 따른 활동도 수행하므로 개별적 활동의 성격도 나타난다고 할 수 있다(김창진 · 홍성우, 2017).

[표 4-5] 중앙민관협력위원회 위원 현황

구 분	기관·단체명	직 위	활 동 분 야
당연직 위원 (4)	행정안전부	본부장	
	행정안전부	안전정책실장	
	행정안전부	재난관리실장	
	행정안전부	재난협력실장	
자원봉사자 원·관리 분과 (10)	전국자율방재단연합회	회 장	• 예찰, 복구
	대한적십자사	사무총장	• 예찰, 구호, 복구
	한국안전시민연합	상임대표	• 복구
	안전모니터봉사단중앙회	회 장	• 예찰, 모니터링
	한국자원봉사센터협회	회 장	• 복구
	전국재해구호협회	사무총장	• 구호
	한국생활안전연합	대 표	• 예방
	안전생활실천시민연합	사무총장	• 예방
	한국방송공사	부 장	• 재난상황보도
	참길자원봉사센터	센 터 장	• 예찰, 예방
의료· 방역 서비스 분과 (5)	대한간호협회	이 사	• 의료·방역, 감염병
	대한의사협회	이 사	• 의료·방역, 감염병
	대한수의사회	회 장	• 가축전염병
	대한병원협회	부 회 장	• 의료·방역, 감염병
	대한간호조무사협회	회 장	• 의료·방역, 감염병
시설 복구 분과 (9)	한국건설기술연구원	선임연구위원	• 다중밀집시설대형화재
	한국환경공단	처 장	• 유해화학물질유출사고
	한국철도기술연구원	책임연구원	• 고속철도 대형사고
	한국가스안전공사	처 장	• 다중밀집시설대형화재
	한국전자통신연구원	단 장	• 지하철 대형사고
	한국원자력안전기술원	단 장	• 원전안전사고
	대한건설기계협회	회 장	• 복구(중장비 지원)
	한국건축구조기술사회	회 장	• 건축물 붕괴 사고
	한국열관리시공협회	회 장	• 태풍, 홍수, 대설
수색· 구조· 구급 분과 (7)	전국의용소방대연합회	회 장	• 산불 등 화재, 복구
	삼성3119구조단	대 장	• 구조
	UDU중앙회특수재난구조 협회	본 부 장	• 구조
	한국해양안전협회	회 장	• 구조
	대한산악연맹	이 사	• 구조
	재해극복범시민연합	회 장	• 구조, 복구
	한국구조연합회	회 장	• 구조

출처:행정안전부. (2018.12.28). 중앙안전관리 민관협력위원회 구성 현황

4) 지역자율방재단

자연재해의 규모가 커지고 예측하기 어려운 상황에서 정부의 능력이 한계에 도달하는 부분에 대한 민간역할 분담의 증가와 재난 분야에 대한 민간의 역량을 강화하기 위하여 지역 내 지형과 수리에 밝은 지식을 보유하고, 적극적으로 활동할 의지를 가지고 있는 지역주민, 민간단체 등 각 분야에서 공동협력체를 구성하여 재해의 예방 및 경감에 일정 부분 역할을 담당하는 선진형 방재시스템 구축의 필요성에 따라 구성된 조직으로 발효 시 사전 예방 활동, 사후 복구 활동 등 재난대응 활동에 참여하는 단체이다.

지역방재자율조직인 ‘지역자율방재단’은 1968년 ‘풍수해대책법’에서 시작되어, 2005년 ‘자연재해대책법’ 제66조 및 시행령에 의해 시·군·구 지역자율방재단 설치가 의무화되면서 급격히 확산되기 시작하였으며, 이후 2012년부터는 시·군·구 지역자율방재단이 자연재해 예방을 위해 도와 광역시를 포함하는 전국구 자율방재단연합회가 설립되어 통합적으로 관리·운영되고 있으며, 다시 말해 각 시·군·구에 조직이 있으며, 전국자율방재단연합회라는 이름으로 지역방재자율조직을 통합적으로 관리하고 있다(김창진 · 홍성우, 2017).

주요업무로는 자연재난의 예방·대비·대응 및 복구 등 재난 관련 모든 분야에서 활동한다. 지역자율방재단의 인력·물자·장비 등을 상시로 관리하고, 자연재난으로 인한 피해가 발생할 우려가 있는 지역에 대해 사전 감시 활동 및 신고·정비 체계를 강구한다. 또 재난 예방·대비 등 예방 관련 행동 요령 및 대피소 등을 홍보하고, 재난 관련 교육·훈련 프로그램 개발 및 교육을 한다. 비상 상황이 발생하였을 때는 유관 기관과의 비상 연락 체계를 유지하여 예보·경보 전달 및 주민 대피 유도, 차량 통제 등을 시행한다. 또한 이재민 및 대피소 관리, 긴급 구호물자 조달 및 전달을 담당한다. 이 외에도 재난 지역의 전기, 통신, 상·하수도 등의 응급 복구와 감염병 확산 방지 활동 및 공중보건관리를 시행한다. 재해가 발생한 후 행정력이 지원될 때까지 주민 대피와 구조 및 연락체계 등을 유지하는 역할도 담당한다.

다음의 [표 4-6]는 지역자율방재단 현황을 보여주고 있는데, 2014년부터 연합회 단수는 17개를 유지하고 있으며, 시·군·구 단수는 228개이며, 인원수는 2012년부터 감소추세를 기록하다가 다시 증가를하여 2011년 수준보다 소

폭 큰 약 6.8만명의 수준을 기록하였다.

[표 4-6] 연도별 지역자율방재단

연도별	연합회 (단수)	시.군.구 (단수)	인원수 (명)	연도별	연합회 (단수)	시.군.구 (단수)	인원수 (명)
2011	-	224	66,634	2017	17	228	55,645
2012	5	226	62,204	2018	17	228	53,795
2013	5	229	62,260	2019	17	228	58,214
2014	17	228	61,111	2020	17	228	56,959
2015	17	228	59,440	2021	17	228	69,218
2016	17	228	59,723	2022	17	228	68,613

출처: 행정안전부. (2018.12.28). 중앙안전관리 민관협력위원회 구성 현황.

지역자율방재단은 재난관리와 활동에 전문성이 있는 단체가 구성 및 운영을 맡고 있으며, 개인이 무조건 참여할 수 있기보다는 방재단의 운영 절차에 맞춰 단원으로 소속되어야 활동할 수 있으며, 재난 분야에서 시민참여의 효과를 극대화하고 민간조직의 필요성과 자율성 보장을 위해 구성하는 조직이며, 조직 구성이나 운영에 있어서 정부의 주도성을 배제하려는 노력을 기울이고 있다(김창진 · 홍성우, 2017).

지역자율방재단은 이러한 관점에서 많은 시민들이 능동적으로 재난관리에 참여하는 특성이 강하다는 것을 알 수 있으며, 본 사례는 집단적인 활동의 특성이 두드러지며, 활동 및 운영 전반에 관련된 사항이 법령에 의해 규정되어 있어 어느 정도 정부의 주도성이 나타난다고 할 수 있다(김창진 · 홍성우, 2017).

5) 의용소방대

대한민국의 의용소방대는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, 시, 읍, 면 단위에서 설치되어 운영되며, 이는 의용소방대 설치와 운영과 관련된 법률과 각 시·도의 의용소방대 설치조례가 기반으로, 화재진압, 구조, 구급 등의 소방업무를 수행하거나 보조하는 관할 지역주민들로 구성된 민간 봉사 단

체이다.

역할로는 화재 등 각종 재난현장에 신속히 출동하여 소방 보조업무를 수행하고 있으며 화재 예방을 위한 소방안전순찰을 통해 시민의 안전을 지키는 역할을 하고 있으며, 현재 전국 3,902개 의용소방대 96,561명의 의용소방대원이 활동을 하고 있다. 출처:전국의용소방대연합회

시민들이 희망과 봉사의 열정으로 가입하여 활동한다는 점에서 시민들의 주도성과 능동성이 높지만, 소방서의 대행 업무라는 점과 희망자에게 소방 및 재난 관련 일정 자격 요건을 요구한다는 점, 소방대의 구성 및 활동이 법률에 기반한다는 점에서 어느 정도 정부의 주도성이 드러난다고 볼 수 있다(김창진 · 홍성우, 2017).

[표 4-7] 2013-2019 의용소방대 현황(활동횟수(회))

연도별	활동횟수(회)						
	합계	화재진압	구조구급	경계근무	교육훈련	화재홍보	기타
2013	-	-	-	-	-	-	-
2014	-	-	-	-	-	-	-
2015	179,672	11,214	3,291	24,787	35,885	36,931	67,564
2016	227,458	13,643	5,431	34,666	42,980	55,500	75,248
2017	152,785	17,139	4,176	16,324	8,306	52,351	54,490
2018	181,971	12,515	5,013	13,048	14,942	70,364	66,089
2019	329,515	11,966	7,694	26,808	18,178	82,300	182,569

출처: 통계청. (2023.07.31.). 2023 소방청 통계연보

[표 4-8] 2013-2019 의용소방대 현황(활동인원(명))

연도별	활동인원(명)						
	합계	화재진압	구조구급	경계근무	교육훈련	화재홍보	기타
2013	-	-	-	-	-	-	-
2014	-	-	-	-	-	-	-
2015	1,986,807	201,900	19,106	167,638	657,897	560,989	379,277
2016	2,065,437	131,326	27,817	314,479	383,999	685,246	522,570
2017	2,110,026	146,064	37,296	87,227	118,645	714,427	1,006,368
2018	2,278,749	147,933	31,505	99,720	200,587	1,103,733	696,271
2019	2,375,917	122,853	38,988	139,626	168,255	980,287	925,908

출처: 통계청. (2023.07.31.). 2023 소방청 통계연보

[표 4-9] 2020-2022 의용소방대 현황

구분		총계	화재		구조, 구급	예방활동(훈련, 홍보, 순찰, 경계근무 등)			
			화재의 경계와 진압업무 보조	대피 및 구조 업무의 보조	구조·구급 업무의 보조	화재예방 업무의 보조	집회, 공연 등 각종 행사 지원활동	주민 생활의 안전을 위한 지원활동	그 밖에 화재예방 홍보 등
2020	횟수	251,967	15,494	1,799	7,467	56,781	10,000	63,210	97,216
	인원	1,385,550	80,702	15,762	33,638	302,568	51,956	424,265	476,659
2021	횟수	363,640	11,304	3,079	11,864	93,833	11,200	113,104	119,256
	인원	1,261,915	59,787	15,364	21,142	289,899	39,261	506,455	330,007
2022	횟수	268,377	11,167	2,276	5,261	84,580	20,439	76,390	68,264
	인원	1,330,857	74,569	7,999	21,177	493,258	55,867	365,880	312,107

출처: 통계청. (2023.07.31.). 2023 소방청 통계연보

4.1.2 재난관리 활동의 사례 분석

앞에서 김창진 · 홍성우(2017) 연구의 시민참여 유형 분석틀을 기반으로 한 재난예방활동 사례 분석을 확인하였으며, <4.1.2 재난관리 활동의 사례 분석>에서도 재난관리에 있어서 거버넌스 내 시민 사회 및 단체의 참여 유형별 기준으로 현재 우리나라에 있어 재난 예방 관련 단체들의 활동과 실제 발생했던 재난사건에 대해 어떤 특징을 가지고 얼마나 시민사회와 단체가 참여하여 활동하고 활성화되어 있는지 살펴볼 필요가 있다.

기존의 조직에서 분석하기 위해 7개의 사례는 재난 예방활동 관련 조직과 시민사회참여 사례와 재난 예방활동 시민참여 사례로, ‘안전모니터봉사단’, ‘안전신문고’, ‘중앙안전관리민관협력위원회’, ‘지역자율방재단’, ‘의용소방대’, ‘생활안전협의회’, ‘자율 방범대’ 등이다.

다음은 몇가지 재난 사례를 추가 선정하여 다음과 같이 분석해보았다.

1) 생활안전협의회

2004년 상반기에는 지역 경찰제가 정착되는 과정에서 지역주민들이 지역 경찰의 업무에 적극적으로 협력할 수 있는 체제의 필요성이 대두되고 주민참여의 공동안전망을 구성하고 지역사회의 안전활동을 강화하고 주민의 요청과 요망을 수렴하기 위해 각 지구대 단위로 구성되어 있는 경찰협력단체를 의미한다. 생활안전협의회는 새로운 공동안전망을 구성하여 치안 정책에 대한 주민 참여기회를 부여하기 위해 교구, 의사, 변호사, 자영업자 등 다양한 직업과 역할을 가진 사람들로 구성되어 있으며, 간담회 개최를 비롯하여 경찰 근무를 지원하고 각종 캠페인을 실시하고 있다.

주요업무로는 다음과 같다.

- ①지역주민의 생활 안전 관련 사항 발굴 및 건의
- ②지구대·파출소 관내 자율방범조직 등 협력단체와의 협조
- ③지역 안전 캠페인 및 지역주민과 함께하는 안전활동
- ④ 그 밖에 지역 경찰 활동에 대한 제언

2022년12월 기준 전국 1957개 조직 34,220명의 인원이 활동 중이다(경

찰청 경찰통계자료).

본 사례는 다양한 직업을 가진 주민들이 참여하여 지역 경찰 업무에 협조를 하는 형태로 다수의 시민이 참여하되 정부의 주도하에 시민참여가 이루어지는 것으로 제3유형이라고 볼 수 있겠다.

2) 자율 방법대

지역주민들이 자율적으로 모여서 방법 예방 활동을 목적으로 봉사하는 단체로 일반 사인이 경찰의 치안 활동을 보조해 온 역사가 상당한 조직으로 1953년 ‘주민 야경 제도’가 시초라고 볼 수 있다. 현재 전국에 있는 자율방법대원수는 2022년12월말 경찰청 통계 기준으로 4194개 조직 99,394명이 활동을 하고 있다(경찰청 경찰통계자료).

자율방법대는 오랫동안 지방자치단체의 조례외에는 설립 근거가 없었으나 2023년 4월 27일에 “자율방법대 설치 및 운영에 관한 법률”이 시행되었다.

자율방법대는 지방자치단체의 지원을 받아 경찰서에서 관리 감독을 하는 기구이다.

본 사례는 시민들이 능동적으로 참여하여 정부의 주도성보다는 시민의 주도성이 더 강한 유형으로 제1유형으로 볼 수 있다고 생각한다, 특히나 방법 활동의 경우 1인 개인이 수행할 수 없는 업무의 형태이므로 집단적으로 능동적인 시민참여가 이루어지는 사례라고 할 수 있겠다.

3) 대구지하철 화재

2003년 2월 18일 대구 지하철 화재 이후 70여 일간 72개의 단체가 자원 봉사에 참여하였으며, 사고 당일에는 대한적십자 대구지사 자원봉사자, 대구광역시 여성회관 자원봉사자, 대구광역시 종합자원봉사센터와 중구자원봉사센터 등이 응급 구조에 나선 소방대원과 경찰들을 위해 급식, 간식과 음료를 제공한데 이어, 다음 날에는 시민회관 소강당에 사고대책본부와 분향소가 마련되어 지역의 많은 자원봉사단체, 종교단체, 기업 자원봉사단들이 자원봉사 활동에 참여한것 뿐만 아니라 진료, 투약, 전문 상담, 통신 서비스, 산소 공급 등의 전문적인 자원봉사 활동도 활발히 이루어졌다(여명길 외, 2003).

본 재난사례는 화재사건으로 전문인력이 절대적으로 지휘하여야 하는 재난사건으로 개별적 활동보다는 정부 주도하에 집단적 활동으로 이루어졌을 것으로 보고 수동적인 집단적 활동인 제3유형으로 본다.

화재의 경우 다른 재난사건보다도 전문인력 중심으로 대응을 해야하기에 시민들 중 화재 전문인력은 찾기 어려울 것으로 판단되며, 이는 간단한 평소 훈련으로도 배우기에는 장벽이 높다고 생각한다. 대신 시민참여 강화를 위해 소방대원 및 화재 전문인력을 지원할 수 있는 분야를 평소에 교육 및 훈련을 진행하는 것 또한 시민참여를 강화할 수 있는 방안 중 하나라고 생각한다.

4) 허베이 스피리트호 원유 유출 사고

2007년 충남 태안에서 발생한 허베이 스피리트호 원유 유출 사고 당시, 시민들의 활발한 자원봉사 활동이 신속한 복구에 큰 기여를 하였다(이명석 외, 2008). 이러한 사례들은 전통적인 기술 관료 주의적 재난관리 방식이 아닌, 시민사회 단체나 일반 시민들과의 협력이(이영희, 2014) 재난관리 과정에서 중요한 역할을 할 수 있음을 증명하였다(김영주 · 문명재, 2015).

본 재난사례는 수많은 일반 시민들이 자발적으로 참가하여 해안가를 오염시키고 있는 원유를 제거하는 작업에 참가하면서 예상보다 빠른 시일 내에 푸른 바다를 다시 찾은 사건이었다. 비록 선박 관련된 전문 작업은 전문인력들에 의해 진행되어야 하지만 단순 원유 제거 작업은 성인이라면 누구나 쉽게 참여할 수 있었던 재난사건으로 능동적이고 개별적 활동인 제2유형으로 본다.

이러한 재난사례가 발생하게 된다면 어느 지역에서 해당 사건이 발생하던 평상시에 지역별 조직이 구성되어 있어 곧바로 대응 및 복구작업에 투입될 수 있도록 조직관리가 되어 있었다면 더 빠른 복구작업이 되어 지역 주민들의 피해를 조금이나마 줄일 수 있지 않았을까 한다.

재난은 정말 언제 어디서 갑작스럽게 발생할지 모르니 매일매일 시민참여 조직이 구성될 수 있도록 대책방안을 모색하는 것도 필요하다고 생각한다.

5) 중동호흡기증후군 확산 및 유람선 좌초 사고

재난관리에서 민관협력의 구체적인 예로는 중동호흡기증후군(메르스) 확산과 관련하여 자치단체와 민간 의료기관이 공조하여 메르스 환자를 진료하고, 격리자와 감염 의심자들이 정부의 행동 수칙을 엄격히 준수하여 바이러스 확산을 방지한 노력을 들 수 있으며(김영주 · 문명재, 2015), 2013년 전남 신안 홍도 앞바다에서 발생한 유람선 좌초 사고 당시 인근 민간 어선과 유람선이 신속히 사고 현장에 접근하여 승객 전원을 구조한 사례 또한 재난관리에서 협력의 중요성을 잘 보여준다(이영희, 2014).

위 두 사건 모두 규모로 보았을 때 작지 않은 대형재난 사건으로 볼 수 있으나 시민들의 협조로 더 큰 피해를 막을 수 있었다는 것을 알 수 있다. 하지만 시민들의 참여 의지가 크더라도 전문인력과 정부의 지휘없이 재난에 대응할 수 없는 사례로, 본 사례 또한 전문인력을 지원할 수 있는 분야와 관련하여 평소 교육과 훈련이 되어 있는 것이 큰 도움이 될 수 있다는 것을 알 수 있다.

4.2 정책적 시사점

시민들의 재난 예방 참여는 사회적 위험요소를 감소시키고 지역사회의 재난회복력(disaster resilience)을 향상시키는 데 기여할 수 있을 것이며, 시민들이 재난 위험을 사전에 제거하는 활동을 통해 사회 전반의 안전에도 기여할 수 있는 의의를 지니고 있다(김영주 · 문명재, 2015).

1990년대 이후, 우리나라는 매번 대형재난 발생 시 재난 현장에 대한 대응 능력을 향상시키기 위해 민관협력을 활성화시키기 위해 많은 노력을 기울여왔으나 사회구조의 급격한 변화로 인해 새로운 유형의 재난뿐만 아니라 반복적으로 발생하는 재난에 대한 대응에 있어서도 민관협력 체계의 한계가 드러나고 있는데, 이에 따라 민관협력 거버넌스를 통한 재난관리 체계에 대한 인식이 높아지고 있으며, 최근에는 민관협력 거버넌스를 통한 재난관리 체계의 중요성이 강조되고 있다(김종우 · 양원직, 2021).

김은성 외(2009)의 국내의 재난대응과정 연구에서는 국내 재난대응 거버

년스에서 시민참여의 3가지 특징을 다음과 같이 제시하였다(유민이, 2012).

첫 번째, 중앙정부 주도의 민관협력이 나타난다는 것인데, 중앙정부차원의 민관협력의 조직적 체계는 ‘재난안전네트워크’를 중심으로 체계화되어 있지만 지방정부의 경우에는 아직 체계화가 미흡한 편이며, 체계화가 지방정부의 차원에서 이루어지고 있다고는 하지만 이는 대부분 중앙정부의 주도하에 이루어진 것으로 중앙정부가 주도하는 민관협력 프로그램은 자원이 풍부하여 추진동력이 있어서는 좋으나, 지속성과 연속성이 부족할 수도 있다는 문제점이 있다.

두 번째로 언급할 특징은 관변단체 중심의 시민참여가 두드러지고 있다는 점인데 정부의 지원을 받는 관변단체들을 중심으로 시민참여가 이루어지고 있으며, 관변단체를 제외한 시민단체와 민간기업의 참여는 매우 적은 편이라고 할 수 있다.

세 번째 특징은 민간자원을 활용한 민관협력 형태가 나타난다는 것인데, 특히 우리나라의 재난대응에서 민관협력은 민간자원을 재난복구과정에 동원하여 활용하는데 가장 중점을 두었으며, 정책을 수립하는 과정에서 시민참여 및 정부 주도 민관협력 프로그램의 실행과정에서 시민이 참여하는 비중이 비교적 적다는 점이 있다.

재난관리는 지역사회의 다양한 구성체인 시민, 비정부기구(NGO), 지방자치단체 등의 다양한 행위 주체가 함께 의사결정을 공유하고 상호조정과 협력을 통해 정책을 추진하는 체계로 정의될 수 있다(이재은, 2003).

이재은·양기근(2004)은 재난관리의 효과성을 높이기 위해 거버넌스에 대해 고찰하였는데, 다시 말하면 이는 시민참여를 통한 국가의 재난관리의 효과성을 높이는 데 목적을 두고 기술하고 있으며 재난관리를 위해 필요한 것으로는 인적, 물적 네트워크를 구축하는 것뿐만 아니라, 시민참여와 사람간의 네트워크 구축, 재난 지역 이재민의 피난 대피를 위한 네트워크 구축, 민관협력 네트워크간의 유기적으로 연계하기 위한 메타네트워크 구축을 언급하고 있다.

그리고 강예진(2006)은 시민참여를 통한 재난관리의 효과성을 향상시키기 위해 인적 및 물적 네트워크와 피난대피 장소들 간의 네트워크 구축이 필요

하다고 주장하며, 지역의 행정을 관할하는 지방자치단체가 재난관리의 일차적인 책임을 맡을 수 있도록 여건과 기반을 조성해야 한다고 제안하였으며, 중앙정부는 지방자치단체의 대응능력을 뛰어넘는 대규모 재난대응을 책임지는 형태로 역할을 분담해야 한다고 말하며, 재난의 최전선에서 방재 업무를 수행하는 지방자치단체의 역량 강화를 위해서는 조직과 인력의 확충이 필요하며, 지역주민의 재난관리 참여도를 높여 기여할 수 있도록 해야 한다고 언급하였고, 지역주민과 시민사회의 참여를 활성화시키기 위한 방안으로서 시민단체 연합 조직인 “한국재난안전네트워크”와 지역의 자생적 방재조직인 “자율방재단”의 도입을 시도하고 있으나 이러한 노력이 단순히 교육 및 훈련을 통한 재난대처 역량을 강화하는 데에만 그치는 것이 아니고, 지역계획 및 방재계획에 지역주민의 의견을 적극적으로 반영하도록 하는 것이 필요하다고 주장하였다.

우리나라의 민관협력 거버넌스를 통한 재난관리체계를 위한 연구는 법과 제도적 한계를 개선하기 위한 방안을 마련하기 위한 연구가 필요하고 재난이 발생하면 수행하여야 할 각 기관 간의 역할과 기능을 재정립해야 하며, 또한, 재난 관련 업무를 담당하는 공무원들을 대상으로 설문조사를 실시하고, 그 결과를 반영할 필요가 있으며 많은 학자들은 법과 제도, 신뢰와 협력, 민관협력 거버넌스의 형성이 국가 및 민간부문의 발전에 기여하고, 재난안전 네트워크에 긍정적인 영향을 미친다고 논의하고 있음에도 불구하고, 민관협력 거버넌스에 대한 해석은 지역의 역사, 특성, 문화, 전통 등에 따라 달리 적용될 수 있으며, 이는 우리나라의 경우도 예외가 아닐 수 있다는 것이다(김종우·양원직, 2021).

본 연구에서 일부 재난사례를 대상으로 시민참여 유형을 분석한 뒤 보완해야 할 점들을 제시하면서 필요하다고 생각된 개선방안들을 다음과 같이 제안해본다.

재난관리에 있어 시민의 참여는 확실히 중요한 역할을 하는 사례가 많았으나 다수의 연구자들이 교육과 훈련을 강조하는 것을 기반으로 재난 예방에 있어서 일반시민과 사회단체의 참여 강화를 위한 방안으로 모든 동네에 소재하고 있는 주민센터를 기반으로 솔루션을 고민해보았다.

재난 예방을 위해 참여하는 시민들에게 교육과 훈련을 제공하고 정기적인 재난 예방 활동을 할 수 있도록 최소한의 예산으로 주민센터에서 총괄하는 방식을 제안해본다.

예를 들어 화재 또는 응급 분야 교육과 훈련은 인근 소방서에서 월 1회 진행하거나 정기적인 온라인 교육 실시, 주민센터에서 운영하는 커뮤니티 활성화 등의 방안을 제안해본다.

꾸준히 참여하는 시민들에게는 구청이나 주민센터에서 제공하는 문화센터 이용료를 할인받거나 금전적인 대가 대신 구청이나 주민센터에서 제공하는 서비스를 혜택받는 식의 보상방안으로 생각해보았다.

V. 결 론

본 연구에서는 김창진 · 홍성우(2017) 연구에서 제시된 시민참여 유형을 기반으로 일부 재난사례를 대상으로 재난 예방 활동에서 시민참여의 수준과 유형을 분류하여 재난 예방 활동의 시민참여 활성화 방안에 대해 고찰하였다.

재난 예방활동을 기준으로 시민참여의 유형을 분류하기 위해 시민참여를 유형화한 김창진 · 홍성우(2017)의 4가지 유형을 참고하였으며, 10개의 사례를 대상으로 분석한 결과는 다음과 같다.

제1유형의 경우 안전모니터봉사단, 자율 방범대, 지역자율방재단, 의용소방대로 4개의 사례가 분류되었으며, 능동성, 시민 주도성, 집단적 활동의 특징이 확인되었다.

제2유형의 경우는 안전신문고, 중앙.지역안전관리민관협력위원회, 허베이 스피리트호 원유 유출 사고로 총 3개의 사례가 분류되어 능동성, 시민 주도성, 개별적 활동으로 지원의 성격이 강하지만 실제 재난 현장에서는 집단적으로 운영되어야 한다는 점이 고려되어야 한다고 생각한다.

제3유형의 경우 2개의 사례가 분류되었으며, 이에 생활안전협의회, 대구지하철 화재가 속한다. 특징으로는 수동성, 정부 주도성, 집단적 활동이 확인되었으나, 이러한 유형의 재난의 경우 시민의 능동성과 주도성을 강화시킬 수 있는 방안을 고려해볼 필요가 있는 것으로 나타났다.

제4유형의 경우에는 중동호흡기증후군 확산 및 유람선 좌초 사고로 수동성, 정부 주도성, 개별적 활동의 특징의 유형이다. 본 사례는 시민들의 주도성이 강하다고 하더라도 어느 재난사건이나 마찬가지로 전문인력이 무엇보다 중요한 사례로 시민들의 주도성을 강화하기 위해서는 교육과 훈련이 필요하다는 것을 알 수 있었다.

위의 분석내용을 살펴보면 재난이라는 위험성을 갖고 있는 특수성으로 인해 시민들이 주체가 되어 단독으로 능동적 참여가 이루어지는 경우는 찾아보기 힘들며, 전문인력 중심으로 재난대응이 이루어지게 되면서 집단적인 시민참여가 대부분일 수밖에 없다는 것을 알게 되었다. 하지만 그렇다고 해서 능동적인 시민참여 활성화 방안이 방관할 수는 없다.

김창진 · 홍성우(2017)의 연구에서도 사회 및 정보통신기술의 발전으로 시민의 역할이 확대되고 있으며, 재난 예방 활동에서 시민참여를 강화해야 하며, 시민참여의 능동성을 강화하고 정부 주도성을 줄이는 방향으로 제도를 개선해야 한다고 하였다.

무엇보다 재난은 시민의 생활과 피해에 직접적으로 관련되므로, 다양한 시민 의견을 수렴하고 실질적 예방 활동에 참여할 수 있도록 제도를 개선해야 하는 것 뿐만 아니라 정부 주도적인 부분에서는 거버넌스와 시민참여가 활성화되어야 한다는 점이 김창진 · 홍성우(2017)의 연구의 함의점으로 제시될 수 있다고 하였으며, 앞으로 시민참여의 범위와 수준을 지속적으로 확대하고, 다양한 의견을 수렴하여 실질적 예방 활동에 참여할 수 있도록 해야 한다. 본 연구는 시민참여 유형에 따른 재난 예방 활동의 개선점을 제시하였으며, 향후 실증적 연구도 잊지 말아야 한다고 언급하였다.

그리고 시민의 능동적 참여를 위해서는 재난관리에 참여하는 시민들의 높은 교육 및 훈련 수준이 요구되는 경우가 많다 보니 비록 전문가 수준은 아니더라도 준전문가 수준으로 평상시에 항상 교육과 훈련을 받은 상태여야 하며, 지역 거주자 중 전문인력들을 활용하는 방안을 모색해보는 것도 하나의 방안이라고 생각한다.

무엇보다 재난 예방을 위해 참여하는 시민들에게 교육과 훈련을 제공하고 정기적인 재난 예방 활동을 할 수 있도록 최소한의 예산으로 주민센터에서 총괄하는 방식을 제안해본다.

예를 들어 화재 또는 응급 분야 교육과 훈련은 인근 소방서에서 월 1회 진행하거나 정기적인 온라인 교육 실시, 주민센터에서 운영하는 커뮤니티 활성화 등의 방안을 제안해본다.

꾸준히 참여하는 시민들에게는 구청이나 주민센터에서 제공하는 문화센터 이용료를 할인받거나 금전적인 대가 대신 구청이나 주민센터에서 제공하는 서비스를 혜택받는 식의 보상방안으로 생각해보았다.

본 연구는 비록 시민참여 유형을 기반으로 분석한 사례 수가 적고, 김창진 · 홍성우(2017)의 유형 틀만 참고하여 분석했다는 점 등의 연구의 한계점에도 불구하고 시민참여 유형에서 재난 예방 활동에 대한 분류를 더욱 명확히 하

고 재난 예방 정책에 개선점을 구체적으로 연구해야 하는 필요성을 제시하며, 재난 예방 관련 활동이 정부만의 주도가 아닌 이제는 시민사회와 단체가 능동적인 참여로 지역사회의 재난 예방에 도움을 주며 정부와 시민이 함께 동참할 것을 제안하는 바이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 강순중. (1999). 외국의 재난관리(수해관리 중심으로). 한국산업안전공단.
- 강영훈. (2008). 재난관리를 위한 로컬 위기관리 거버넌스 구축방안. 『한국행정논집』, 20(4), 1085-1105.
- 강예진. (2006). “재난관리 패러다임의 변화와 도시재난관리체계 개선방안에 관한 연구”. 아주대학교 대학원 석사학위논문
- 권태호, 양기근, 오금호, 이은애. (2008). 지속가능 재난관리를 위한 지역 자율방재조직의 활동프로그램과 활용방안 연구. 『지방정부연구』, 12(1), 107-130.
- 김경호. (2010). “우리나라 災難管理體系의 效率的 運營方案에 關한 研究”. 嶺南大學校 박사학위논문
- 김도희, 김민정. (2018). 재난예방정책 추진상의 갈등영향요인 및 수준에 관한 연구: 한탄강댐 사례를 중심으로. 『지방정부연구』, 22(3), 59-89.
- 김민혜, 이승중. (2017). 정부성과가 시민참여에 미치는 영향에 대한 연구: 정부신뢰의 조절효과를 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 28(2), 29-54.
- 김상운, 신재현. (2018). 국가안전대진단의 문제점과 개선방안. 『한국재난정보학회 논문집』, 14(3), 334-342.
- 김상현. (2017년 7월 21일). 소방청·해양경찰청 독립…중기청→중소벤처 기업부로 승격. 영남일보.
- <https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20170721.01002070906000>
- 1
- 김성용. (2014). “대형재난 시민간부분의 역할 : 지역자율방재단 활용방안을

- 중심으로”. 연세대학교 대학원 석사학위논문
- 김영미. (2017). 빅데이터를 활용한 지방정부 재난안전 거버넌스 : 서울시를 중심으로. 『디지털융복합연구』, 15(1), 61-67.
- 김영주, 문명재. (2015). 재난관리 조직의 협력수준과 조직효과성에 관한 연구. 『행정논총 (Korean Journal of Public Administration)』, 53(3), 83-116.
- 김영주, 문명재. (2020). 재난관리 정부성과 인식과 정부신뢰가 일반시민의 사회재난 예방참여에 미치는 영향. 『지방정부연구』, 24(1), 187-213.
- 김종우, 양원직. (2021). 민관협력 거버넌스 재난관리 구성요소 중요도 평가. 『한국공공관리학보』, 35(2), 23-45.
- 김창진, 홍성우. (2017). 시민참여 유형에 따른 재난예방활동의 특성 및 정책적 함의. 『한국거버넌스학회보』, 24(3), 141-170.
- 김태훈, 전인석. (2015). 정부신뢰가 시민참여에 미치는 영향에 관한 연구 : 서울특별시를 중심으로. 『정부와 정책』, 7(2), 69-89.
- 김학경, 강욱. (2017). 영국의 재난관리체계 및 재난위험성 평가제도의 도입 및 적용에 관한 연구. 『시큐리티연구』, 50, 9-32.
- 김희윤. (2021). “국가적 재난 시 레질리언스를 위한 협력적 거버넌스 사례연구”. 한양대학교 공공정책대학원 석사학위논문
- 문병현. (2016). “재난관리 거버넌스 체제에 관한 연구”. 호남대학교 대학원 박사학위논문
- 박석찬. (2024). “미국, 독일, 일본의 위기관리체계 비교 연구”. 건국대학교 대학원 박사학위논문
- 박성용. (2016). “재난안전교육과 사회적 자본, 그리고 시민교육의 연관성 연구”. 서강대학교 교육대학원 석사학위논문
- 박영오. (2018). “市民社會 主導 災難管理 協力體制 構築 方案”. 忠南大學

校 大學院 박사학위논문

- 박충건. (2008). “한국의 재난관리체계 발전방향에 관한 연구”. 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문
- 박효근. (2015). 「재난 및 안전관리 기본법」상 재난관리체계에 관한 법적 정책 개선방안. 『법과정책연구』, 15(4), 1483-1513.
- 성기환. (2009). 위기관리의 협력적 거버넌스 구축 방안. 『국가위기관리학회 학술대회』, 326-336.
- 성중기. (2014). “재난관리를 위한 국가·시민사회와의 안전네트워크 효율화 방안 연구”. 고려대학교 정책대학원 석사학위논문
- 신현기, 박억중, 안성률, 남재성, 이상열. (2012). 「경찰학사전」, 법문사.
- 여명길, 전규엽, 박경현, 홍원화. (2003). 대구 지하철 화재 조사분석(4)-재난 복구를 위한 자원봉사 활동 및 지원체계의 특성. 『대한건축학회 학술발표대회 논문집-계획계』, 23(2), 889-892.
- 오승은. (2006). 거버넌스론에 관한 제 접근. 『延世行政論叢』 29: 47-75.
- 원소연. (2013). 한국형 협력적거버넌스 체계 구축 방안 연구: 네트워크 분석을 통한 재난안전분야 비교 사례 연구. 『한국행정연구원 연구정책세미나』, 2013, 1-221.
- 유순덕. (2015). 재난관리 민관협력 효율화 방안 연구. 국민안전처.
- 윤명오, 송철호. (2003). 재난·재해관리에 있어 NGO의 역할과기능. 『국토』, 66-76.
- 이명석, 오수길, 배재현, 양세진. (2008). 재난대응 거버넌스 분석: 민간자원 봉사 네트워크를 중심으로. 『한국정책학회보』, 17(3): 163-189.
- 이석민, 윤형미. (2021). 『서울시 시민안전 거버넌스 운영현황과 개선방안』. 서울연구원 정책과제연구보고서: 서울연구원
- 이성수. (2011). “한국 재난관리체계 발전방안에 관한 연구”. 서울시립대학교 대학원 석사학위논문

- 이시경. (2013). 재난관리 거버넌스의 유형과 참여기관 간 협력관계. 『한국사회과학연구』, 32(1), 299-326.
- 이영희. (2014). 재난 관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십. 『경제와사회』, 104, 56-80.
- 이병기, 김건위 (2009). 『유비쿼터스 기반의 재난관리 민관협력체계 구축방안: 태안 허베이스피리트호 유류 유출사고를중심으로』. 한국지방행정연구원 기본연구과제: 한국지방행정연구원
- 이장원, 김학실. (2015). 재난대응과정에서 거버넌스 작동에 관한 연구 한국과 중국의 비교를 중심으로. 『현대중국연구』, 16(2), 43-80.
- 이재은, 양기근. (2004). 재난관리의 효과성 제고 방안: 시민참여와 거버넌스. 『현대사회와 행정』, 14(3), 53-81.
- 이종명. (2007). “海上 安全管理 거버넌스의 國際的 比較研究: 民間團體 活動을 中心으로”. 경상대학교 대학원 석사학위논문
- 이종열, 이종영, 최진식, 정지범. (2014). 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 이혜림, 이영라. (2020). 시민참여 유형과 특성의 변화 분석. 『행정논총』, 58(1), 245-269.
- 이혜인, 홍준형. (2013). 정부신뢰와 시민참여: 지난 두 정부에 대한 설문 조사를 활용한 실증분석. 『한국행정논집』, 25(3): 791-822.
- 이호준. (2024.04.25). 코로나, 이태원 참사 2022년 사회재난 인명피해 전년 대비 5배 ↑. . . 자연재난 인명피해도 10년래 2번째. 경향신문. <https://www.khan.co.kr/economy/economy-general/article/202404251443001>
- 임기환, 박기종, 조성철, 김진선, 성지영. (2016). 재난안전 사각지대 시설물의 안전관리 현황 및 발전방안. 『대한토목학회 학술대회』, 106-107.
- 정상균. (2022.04.12). "국민 안전의식 높아져". . . 안전신문고 이용 年 100만명 육박.파이낸셜뉴스.

<https://www.fnnews.com/news/202204121836401454>

- 정정화, 은재호, 남재걸. (2014). 한국행정의 주민참여 정책과정 연구: 참여의 정도와 내용을 중심으로. 『한국사회와 행정연구』, 24(4), 161-185
- 조남홍, 채원호. (2008). 지방정부 재난관리 거버넌스 구축 연구. 『한국 정책과학학회보』, 12(4), 227-254.
- 조석현. (2015). 재난관리론. 서울: 박문각.
- 채진, 우성천. (2009). 재난관리 거버넌스의 효과성 영향요인 분석 : 소방공무원의 인식을 중심으로 . 『한국화재소방학회 논문지』, 23(4), 79-90.
- 최호철, 권용수, 김미선. (2019). 재난대응역량과 재난관리성과의 관계성에 법· 제도 체계성이 미치는 조절 효과 연구. 『한국정책과학학회보』, 23(2), 25-48.
- 최희천. (2010). “재난 이슈 유형에 따른 효과적 재난 거버넌스 모형의 도출”. 서울시립대학교 대학원 박사학위논문
- 통계청. (2023.07.31.). 2023 소방청 통계연보
- 통계청. (2024.0425). 『한국의 안전보고서 2023』
- https://kostat.go.kr/board.es?mid=a10301010000&bid=246&list_no=430543&act=view&mainXml=Y
- 행정안전부. (2018.12.28). 중앙안전관리 민관협력위원회 구성 현황.
https://mois.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000015&nttId=68067
- 행정안전부. (2021.3.31.). 『대한민국 재난안전관리』 책자 및 리플릿
- 홍성우, 허훈. (2014). 절차적 정책합리성 제고를 위한시민참여형 도시 계획사례분석:서울플랜2030을중심으로. 『한국지방행정학보(KLAR)』, 11(2), 61-82.
- Bang, G. S. (2006). 한국의 재난관리 현황. 『The Science & Technology』, (10), 57-61.

2. 국외문헌

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4): 216-224.
- Basolo, V., Steinberg, L. J., Burby, R. J., Levine, J., Cruz, A. M., & Huang, C. (2009). The Effects of Confidence in Government and Information on Perceived and Actual Preparedness for Disasters. *Environment and Behavior*. 41(3), 338-364.
- Gillespie, D. (2010). "Vulnerability: The central concept of disaster curriculum." *Disaster concepts and issues: A guide for social work education and practice*. pp. 3-14.
- Gillespie, David F 외. (2015). [재난의 개념과 이슈], 박영사.
- Kapucu, N., & Garayev, V. (2011). Collaborative Decision-making in Emergency and Disaster Management. *International Journal of Public Administration*. 34(6), 366-375.
- Kweit, M. G., & Kweit, R. W. (2004). Citizen Participation and Citizen Evaluation in Disaster. Recovery. *American Review of Public Administration*. 34(4), 354-373.
- Langton, Stuart. (1978). *Citizen Participation in America*. Lexington, M.A: Heath.
- McLoughlin, D. (1985). A framework for integrated emergency management. *Public administration review*, 45, pp, 165-172.
- OECD. (2001). *Citizen as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making*. Paris.
- Percy, S. L. (1983). Citizen Coproduction: Prospects for Improving Service Delivery. *Journal of Urban Affairs*. 5(3), 203-210.

- Perry, R. W. (2004). Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 12(2), 64–75.
- Scaff, L. A. (1975). Two Concepts of Political Participation. *Western Political Quarterly*. 28(3), 447–462.
- Stallings, R. A., & Quarantelli, E. L. (1985). Emergent Citizen Groups and Emergency Management. *Public Administration Review*. 45: 93–100.
- Zimmerman, J. F. (1986). *Participatory Democracy: Populism Revisited*. NY: Praeger Publishers.

ABSTRACT

A Study on the Types of Citizen Participation for Disaster Management

Lee, Jae-Hyuk

Major in Social Disaster and Safety
Management

Dept. of Social Disaster and Safety

Graduate School of Public
Administration

Hansung University

In a situation where interest and awareness of diversifying disasters are increasing, disasters such as the Sewol Ferry incident, earthquakes and typhoons, the Itaewon disaster, and others are constantly around us. Additionally, we are now exposed to infectious diseases like COVID-19. These complex and diverse disasters can cause large-scale human casualties, making everyone vulnerable to disasters.

Although the scale of damage from such disasters depends on the efforts of the central government, local governments, and various organizations, every time a disaster occurs, the response tends to be hurried, and the full impact falls on the citizens.

Since the Sewol Ferry incident in 2014, the central government has emphasized national responsibility for disaster management, and citizens

increasingly demand a leading role and responsibility from the government in disaster-related matters. Moreover, as the disaster management functions of the central government and local governments strengthen, people might become passive in disaster prevention, believing that the government will protect their safety.

Based on this background, this paper aims to highlight the increasing role of ordinary citizens and civil society organizations, in addition to the government's role. It is determined that the scale of disaster damage in different regions depends on the diverse efforts of social members and the appropriate roles and division of responsibilities among various organizations.

The focus is on disaster prevention and management activities, and the paper seeks to identify and classify the characteristics of current disaster prevention cases in Korea according to types and tasks of citizen participation, suggesting improvements.

This study, based on previous research, aims to present the impact of active participation by ordinary citizens and social organizations, classified by cases or methods, on disaster prevention and management.

Since most cases are conducted by professional personnel, to strengthen citizen participation, the study proposes education and training plans to raise citizens to a quasi-professional level and to utilize professionals residing in the local area.

The proposed measures suggest that all activities be centered around community centers in every neighborhood. It also recommends offering benefits such as access to cultural center programs provided by the community center to citizens participating in disaster response. This would encourage more citizens to participate in disaster prevention activities, thereby strengthening citizen participation to be always prepared for potential disasters that may occur anywhere and anytime.

【keywords】 citizen participation, Governance, active participation,
public-private cooperation, disaster prevention, community