

## 미국의 국가 재난관리 체제가 한국에 주는 함의\*

하규만\*\*·안지영\*\*\*

이 논문의 목적은 미국의 전반적인 국가 재난관리 체제를 살펴보고 우리나라와의 유사점, 차이점, 함의를 도출함으로써 궁극적으로 재난관리에 기여하고자 하는 것이다. 이 논문의 초점은 두 체제의 유사점, 차이점, 함의로서 다음과 같다; ① 한국과 미국의 정부가 공통적으로 재난용어를 정의하였지만 미국정부의 노력이 더욱 국민적 함의에 기초하였다. 한국은 선구자적 소수화자들의 용어통일은 물론이고 시간을 투자하면서 보다 국민적 함의에 기초하여 재난용어를 다시 정의할 필요가 있다. ② 양국의 지방정부가 재난에 대처하는데 직접적인 역할을 하지만, 미국체제는 분권화 그리고 한국체제는 집권화의 양상을 보이고 있다. 각 체제는 보다 원활한 재난관리를 위하여 서로의 원리를 채택하고 있다. ③ 두 국가에서 비정부 기관들의 역할이 비교적 분명하게 형성되어 있지만 각 기관이 직면한 문제는 고유한 환경 아래에서 매우 특징적인 성향을 보이고 있다. 세계화의 기회를 통하여 한국은 주요 세 개의 비정부 기관 조직구도를 구축하고 있다. ④ 두 체제에서 군대원리, 재난연습, 재난훈련이 집중적으로 활용되고 있지만 미국에서는 소방관과 경찰관 그리고 한국에서는 소방관과 토목공무원 사이에서 치열한 경쟁관계가 형성되고 있다. 재난관리의 목적달성을 위하여 이러한 경쟁단체들은 정치적 목적이 아니라 진정한 경쟁구도를 지향해야만 한다.

주제어: 미국 재난관리, 소방방재청, 의사, 재난연습과 훈련

\* 이 글은 저자들이 미국 Journal of Emergency Management의 Vol. 6, No. 1, January/February 2008에 게재예정인 “National emergency management system: The United States and Korea”에 기초하여 우리나라의 맥락에 맞게 한글로 다시 쓴 것임을 미리 밝혀둔다.

\*\* University of Nebraska-Lincoln에서 방재정책학으로 박사학위를 취득하고, 연세대 방재안전관리연구센터에 연구원으로 재직중이다. 관심분야는 재난관리, 과학기술정책 등이다(kyooha@hanmail.net).

\*\*\* 인제대학교에서 학사학위를 취득하고, 현재, 인제대 서울백병원 응급의학과에 조교수로 재직중이다. 관심분야는 응급의료, 재난의료, 재난관리 등이다(emnature@hanmail.net).

## I. 서론

소방방재청이 2004년 6월에 설립되면서 우리정부도 종합적으로 재난관리를 시작하였다. 동시에 소방방재청은 재난관리 선진국인 미국의 체제에서 우리에게 필요한 부분을 적극적으로 도입하려고 하고 있다. 일부학자와 미국에 다녀온 공무원들이 미국의 재난관리를 간헐적으로 소개하고 있지만 여전히 전반적인 미국체제에 대한 체계적 설명이 매우 부족한 상황이다. 또한, 우리가 본보기로 삼으려는 미국 국가 재난관리 체제에 대한 진보적 연구가 없이는 우리체제가 정확하게 필요한 것이 무엇인지를 알기는 더욱 어려울 것으로 보인다.

이 논문의 목적은 우리나라의 재난관리에 궁극적으로 기여하기 위하여 먼저 미국의 전반적인 국가 재난관리 체제를 살펴보고 그것에 기초하여 우리와의 유사점, 차이점, 함의를 도출하는 것이다. 즉, 미국과 한국체제의 병렬적인 비교가 아니라 미국의 체제를 살펴보고 이미 우리가 잘 알고 있는 한국체제에 필요한 요소들을 도출하는 것으로 논문의 전체적인 구도가 형성될 것이다. 한 국가의 재난관리 체제는 범위가 매우 넓으며 그래서 보는 시각에 매우 다를 수가 있다. 이 논문에서는 ① 재난개념의 활용, ② 정부기관과 정책, ③ 기업체, 자원봉사단체, 시민을 포함한 비정부기관과 역할, ④ 논쟁적 이슈를 통하여 미국의 전반적인 체제를 포괄적으로 묘사하고 각 요소에 관하여 우리에게 필요한 사항을 도출할 것이다.

## II. 선행연구 검토와 분석틀의 제시

재난관리(Emergency management)란 공공기관이 일반국민을 위하여 재난에 관한 업무를 체계적으로 수행하는 것을 말한다. 재난은 누구에게나 발생할 수 있으며 그래서 재난관리는 누구에게나 필요한 것이다. 재난관리의 목적은 위험 혹은 위난(hazard)으로부터 사람의 생명을 구조하고, 부상을 방지하며, 재산과 환경을 보호하는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 재난관리는 여러 가지의 기본적인 단계를 필요로 한다. 예를 들어서 재난관리는 위험을 둘러싸고 있는 다양한 자원을 분석하는 단계, 계획하는 단계, 결정하는 단계, 할당하는 단계 등을 필요로

한다. 특히 재난관리를 위해서는 관련자 상호간에 협력하는 것이 필요하며 그 협력에 기초하여 소기의 목적을 달성할 수 있다 (The Federal Emergency Management Agency, 2006-4: 2.8).

국가 재난관리 체제를 포함한 재난관리에 관하여 미국에서는 오래 전부터 연구가 활발하게 진행되어 오고 있다. 특히 연방재난관리청(FEMA)이 1979년 카터 행정부 당시에 설립된 이후로 관련연구는 적극적으로 이루어지고 있었다. 그러나 지난 십년 사이에 미국의 약 열개의 대학에서 재난관리에 관한 박사과정이 생긴 것을 고려하면 미국도 재난관리에 관한 연구를 다른 연구주제에 비교하여 여전히 새로운 분야로 간주하고 있다는 것을 알 수가 있다. 또한, 재난관리와 관련된 미국의 전문학술지의 경우도 지난 십년 사이에 생겨난 것들이 대다수이기도 하다.

우리나라의 경우에는 2004년 중반에 설립된 소방방재청의 개청을 전후로 하여 재난관리에 관한 논문과 관련연구들이 과거에 비교해서는 보다 활발하게 진행되었다. 그러나 이 당시에는 소방방재청 개청과 관련하여 재난관리의 조직학적 연구가 대다수를 차지하였다. 소방방재청을 어떠한 조직으로 구성해야 하는가에 초점이 주로 맞추어졌다. 소방방재청이 개청한 이후로 삼년 반이 경과한 지금은 재난관리에 관한 보다 다양한 주제들이 연구되고 있다. 기존의 조직학적 연구 이외에도 관리학적, 공학적, 법률적, 사회적, 심리적 등의 연구가 많이 이루어지고 있다. 그러나 연구적 측면에서 재난관리 분야는 여전히 초반기이기 때문에 연구가 더욱 활성화될 필요가 있다.

이 논문의 방향은 미국의 재난관리 체제가 한국에 주는 시사점을 도출하는 것이다. 그래서 미국과 한국의 재난관리 체제가 비교될 수밖에 없는 논문의 구조를 가지고 있다. 우리나라의 재난관리 분야가 초창기라는 점을 상기할 때는 국내의 기본적 연구나 자료가 충분하지 않다. 그래서 이러한 측면을 극복할 수 있는 효율적인 대안이 필요하다. 그 중의 하나가 바로 다른 선진국의 재난관리와 비교를 통하여 우리에게 시사점을 찾는 방안이다. 산업적, 환경적, 기타 이유로 인하여 치명적인 재난을 이미 겪은 일부 선진국의 재난관리 체제는 우리에게 모범적 사례임이 틀림이 없다.

재난관리의 선진국에는 미국, 일본, 영국 등 다수의 국가들이 포함되고 있다. 미국의 재난관리제도는 수십 년 사이에 구축된 것이 아니라 건국 초반부터 기초를

다져서 형성되어온 것이다. 하지만 미국의 국가 재난관리 체제도 뉴욕에서 발생한 911테러와 루이지애나주(Louisiana)를 강타한 허리케인 카트리나(Katrina)의 극복과정을 통하여 다수의 부정적 측면을 노출시켜왔다. 일부에서는 미국으로부터 배울 것이 없다고 혹평을 하는 사람도 있다.

하지만 여전히 미국의 체제는 막강한 경제력에 기초하여 실무 혹은 행동 지향적으로 구성되어 있다. 짧은 시간에 긴밀한 대응을 요구하는 재난관리에서 이론은 물론이고 실질적으로 요구되는 미국체제의 지식과 정보는 바로 현재의 우리나라가 긴밀하게 필요로 하는 요소들이다. 911테러와 카트리나가 미국체제에서 발생하였기 때문에 사상자가 수천 명으로 종결된 것이지만 만약에 우리나라에서 발생하였다면 수만 명으로 증가했을 것이라는 지적이 바로 이러한 맥락이다. 그래서 다른 어느 선진국과 비교해서도 미국은 우리에게 충분한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

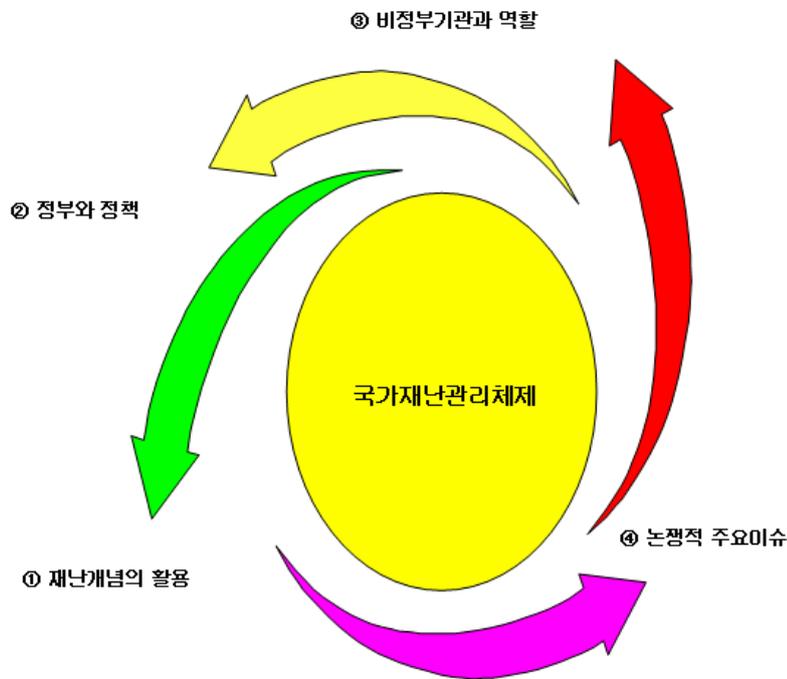
국가 재난관리 체제는 보는 시각에 따라서 다양한 요소로 구성되어 있다. 미국의 경우는 체제가 형성된 지가 오래 지났기 때문에 다수의 학자들이 국가 전체를 포괄할 수 있는 측면이나 개별요소 간에 형성된 네트워크의 중요성에 의미를 두고 연구를 진행하고 있다 (Waugh, 2003: 375-377). 한편, 우리나라의 경우에는 체제가 형성된 이후에 충분한 시간이 지나지 않았기 때문에 다수의 연구가 체제의 개별요소인 법이나 총괄조직에 중점을 두는 경우가 많다 (김태운, 2004: 46-47; 성기환, 2005: 155-156; 이재은, 2004: 148-149).

국가 재난관리 체제를 글자 그대로 해석을 하면 한 국가의 재난관리에 관련된 모든 요소를 내포하고 있다. 그리고 우리나라의 연구도 지금은 재난관리 체제의 초반기이기 때문에 형성되고 있는 조직이나 법에 중점을 두고 있지만 조만간에는 국가전체를 포괄할 수 있는 시각에 중점을 둘 것이다. 이러한 맥락에서 미국을 포함한 선진국에서 국가 재난관리 체제로 언급되고 있는 전반적인 요소들을 조사해보면 여기에는 재난개념, 재난 준비사항, 절차, 자원, 인력, 관계 등이 포함되고 있다 (Abrahams, 2003: 165-173).

위의 모든 상황에 기초하여 이 논문의 비교 분석들은 선진국인 미국 국가 재난관리 체제를 대변할 수 있는 주요 구성요소를 선별하여 조사할 것이다. <그림 1> 과 같이 ① 재난개념의 활용, ② 정부기관과 정책, ③ 기업체, 자원봉사단체, 시

민을 포함한 비정부기관과 역할, ④ 논쟁적 이슈를 포함한 네 가지 요소가 바로 국가 재난관리 체제의 구성요소이다. 재난개념은 국가 재난관리 체제의 기초적 요소이며, 정부기관, 기업체, 자원봉사단체, 시민은 체제의 활동주자로 대변되고 있다. 전술된 기초적 요소와 체제의 활동주자에 포함되지 않는 중요한 이슈들은 논쟁적 이슈에 포함될 것이다.

〈그림 1〉 국가 재난관리 체제의 구성도 (혹은 분석틀)



### Ⅲ. 미국의 국가 재난관리 체제

#### 1. 재난개념의 활용

미국 연방재난관리청(FEMA)은 일련의 정부문서를 통하여 재난관리 영역에서 기본적으로 사용되는 개념을 정의하여 왔다. 우선, “위험 혹은 위난(hazard)”은 위

험한 상황, 현상, 혹은 사고로서 곧바로 재난이나 재해로 발전할 잠재성이 매우 높다. 위난은 일면에서는 원인이고 재난이나 재해는 결과인 셈이다. 예를 들어서, 자연적 사고나 상황은 자연적 위난으로서 원인이며 이것이 인명손실이나 재산피해의 결과인 재난으로 연결된다. 위난은 재난이나 재해보다 더욱 기본적인 개념으로서 위난이 없으면 재난이나 재해가 발생할 수가 없다.

“재난(emergency)”은 위험한 사고의 일종이다. 재난이 발생하면 심한 경우에는 수많은 사람들이 다치거나 죽을 수도 있고 엄청난 재산상의 피해도 발생할 수가 있다. 그러나 재난의 결과는 일반적으로 지역사회에 위치한 지방정부에 의하여 관리된다. 로버트 스텝포드 법(Robert T. Stafford Act)에 따르면 재난발생은 미국대통령이 특정한 재난지역을 연방재난지역으로 선포하는데 있어서 선결조건이 되고 있다.

재난용어 “재해(disaster)”도 위험한 사고의 일종이다. 일반적으로 재해에 관한 대응범위는 주정부나 지방정부를 포함한 하위정부의 업무수행능력을 훨씬 뛰어넘는 경우이다 (Burkle, 2001: 143). 스텝포드 법에 따르면 주요재해에는 자연적 대재앙뿐만 아니라 화재나 폭발로 인한 대재앙도 포함되고 있다. 이러한 재해의 피해나 고통을 줄이기 위해서 미국대통령은 연방지원을 선포하는데 이 연방지원은 주정부나 지방정부의 자원을 한층 보충하는 기능을 한다.

재난용어 “재난”과 “재해”는 매우 유사한 의미를 지니고 있다. 왜냐하면 재난과 재해 모두 위험한 사고의 일종으로서 발생할 경우에 미국 대통령으로 하여금 연방지원을 선포하게 하는 선결조건이기 때문이다. 재난과 재해의 차이점은 재해가 재난보다 대응범위가 훨씬 크다는 것이다. 즉, 재난에 관한 대응은 지방차원의 대응이 요구되는 반면에 재해에 관한 대응은 자연재해의 범례에서 보듯이 국가정부의 대응이 요구되고 있다 (The Federal Emergency Management Agency, 2006-4: 2,7-2.9).

재난용어 “사고(incident)”는 사람이나 자연에 의하여 일어나는 사건의 발생이다. 인위적 사고나 자연적 사고로 인하여 사람은 생명을 잃을 수도 있고, 재산이 파괴되며, 다른 환경적 요인이 손실되거나 피해가 발생할 수가 있다. 특히 국가적 차원의 주요사고(incident of national significance)가 발생하면 미국 대통령은 대통령 선언 주요자연재해를 선포하게 된다. 한편, 인위적 사고에는 테러리스트 공격, 위

험물질 사고, 테모, 특별안전사고, 기타가 포함되고 있다 (The Federal Emergency Management Agency, 2005-1: 2.5).

“위기(crisis)”는 1995년에 발행된 미대통령 명령 39호에 의하여 명확하게 정의되었다. 즉, 미국 대통령이 대테러리즘을 지시하면서 위기의 개념은 강조되었다. 위기는 테러리즘이나 혹은 사고의 위협으로부터 파생되는 일종의 위험한 사고라고 할 수 있다. 그래서 위기와 관련된 사고를 관리하는 주요기관은 연방재난관리청이 아니라 미국 연방수사국(FBI)이다. 위기관리를 위하여 지방, 주, 연방경찰은 FBI의 직접적인 지시에 따라서 범죄와 범죄인을 체포하고, 조사하며, 심지어 예방하는 역할을 수행하게 된다 (The U.S. Department of Justice & the Federal Emergency Management Agency, 1999: 55).

“위험(risk)”은 자연재해, 인위재난, 기타 치명적인 사고의 발생에서 기대되는 손실 혹은 추정되는 충격이라고 할 수 있다. 위험에는 인간의 사망, 상처, 재산피해, 공공신뢰의 손상, 정부업무수행능력의 손실 등이 포함되고 있다. 특정한 지역에 지진이 발생하였을 때, 지진은 자연재해이다. 그 지역의 고속도로를 주행하던 운전기사의 죽음, 고속도로의 파괴, 다리의 붕괴, 기타는 위험으로 분류된다. 재해와 재난은 모두 원인이고 위험은 결과로서 발생하는 충격이라고 할 수 있다 (The Federal Emergency Management Agency, 2007: 3.3-3.5).

## 2. 정부와 정책

1979년도에 카터행정부는 다섯 개의 연방기관을 병합함으로써 연방재난관리청(FEMA)을 설립하였다. 이 당시부터 미국에서 발생하는 재난은 하나의 조직에 의하여 종합적으로 관리되기 시작하였다. 2003년도에 연방재난관리청은 새로 생겨난 국토안보부(DHS)의 아래에 위치를 하게 되었다. 연방재난관리청 아래에 위치한 주정부는 재난관리에 관하여 연방정부와 하위정부인 지방정부 사이에서 연락처의 역할을 한다. 주정부 아래의 지방정부는 지역사회에서 발생하는 재난관리에 관하여 직접적인 역할을 수행하고 있다.

모든 정부기관은 어떠한 종류의 위난이나 위협이 발생하더라도 정부의 기본적인 기능을 반드시 수행할 수 있어야 한다. 예를 들어서 소방방재청 건물 앞에 폭발물

이 있으면 소방방재청은 즉시 다른 곳으로 위치를 옮겨서 기능을 수행해야 한다. 이것이 소위 말하는 “정부기관의 자체적 혹은 내부적 업무연속성확보 (COOP, Continuity of Operation)”이다. COOP에 따르면 각 정부기관은 재난이 발생한 이후에 기본적인 정부기능을 12시간 이내에 재가동시켜야 하며 이러한 기능을 30일 동안 지속시켜야 한다. 동시에 각 정부기관은 대체시설물을 확보해야 하고 공무원들의 가족을 돌보는 기능을 수행해야 한다. 이러한 COOP가 특정한 정부기관에 적용될 때는 이것이 “특정한 정부기관의 자체적 혹은 내부적 업무연속성확보 (COG, Continuity of Government)”가 되는 것이다 (The Federal Emergency Management Agency, 2005-2: 2.3-2.6; The Federal Emergency Management Agency, 2005-3: 1.1-1.7). 또한, 공공기관이 일반시민을 위하여 재난에 관한 업무를 수행하는 것이 재난관리 (Emergency management)라면, COOP나 COG는 국민과는 관계가 없이 공공기관이 자신의 기본적 기능을 독립적으로 계속 수행하려는 기능을 주로 포함하고 있다.

미국에서 지방정부는 거의 대부분 상위정부의 지원이 없이 지방에서 발생하는 재난에 관하여 직접적인 역할을 수행하고 있다. 연방재난관리청은 재난관리에 관한 길라잡이의 정책을 제시하고는 있다. 그러나 다른 연방기관들도 자신의 영역에서 재난관리의 중요한 역할을 수행하고 있다. 예를 들어서 연방재난관리청은 방사능 재난에 관하여 아무런 역할을 수행하지 않는다. 대신에 선도적 연방기관 (LFA)이 방사능 재난에 관한 연방차원의 대응을 조정하고 있다 (The Federal Emergency Management Agency, 1998: 6.12-6.13).

연방재난관리청을 제외한 기타 연방기관들이 어떻게 재난관리의 업무를 수행하는가에 관하여 다수의 범례가 있다. 열대기후 예보센터(TPC)와 미 전역에 121개의 기상예보 사무소(WFO)를 가진 국립 기상서비스(NWS)는 미국 상무부 (DOC) 아래에서 업무를 수행하고 있다 (Cooperative Program for Operative Meteorology, Education and Training, 2001). 미국 교통부(DOT)는 수송되는 위험물질을 관리하고 있는 반면에 고정된 시설물에 담긴 위험물질에 관해서는 국가화재보호협회 (NFPA) 704가 규정 및 관리를 하고 있다 (The Federal Emergency Management Agency, the Environmental Protection Agency, & the Department of Transportation, 2005: 2.1-2.3). 이러한 이유로 미국의 국가 재난관리 체제는 집권적이 아니라 분산적인 체제라고 할 수 있다.

미국은 911 테러 이후에 국가 전체적 관점에서 재난관리에 접근하는 경향을 보이고 있다. 예를 들어서 국토안보부는 표준화된 국가사고 관리체제(NIMS), 국가 대응계획(NRP), 국가적 준비목표를 수립할 의도로 연방정부, 주정부, 지방정부, 아메리칸 인디안, 비정부기관과의 사이에서 조정(coordination)을 지휘하고 있다(The Federal Emergency Management Agency, 2006-4: 2.1-2.5). 또 다른 예로서, 통합 재난관리 체제(IEMS)에서 네트워킹과 동반자적 협력이 많이 강조되고 있다(The Federal Emergency Management Agency, 2006-2: 1.3-1.5; The Federal Emergency Management Agency, 2002: 1.3-1.4; Qusley, Atluri, & Dang, 2002; 58-59).

또 다른 맥락에서 살펴보면 미국의 재난관리는 국가체제의 모든 부문에서 매우 강력한 조정(coordination)을 요구하고 있다. 재난관리사는 현장에서 재난관리와 연관된 단체 및 개인들과 조정을 해야만 한다. 그들은 재난상황에서 서로 접촉하고, 학습하며, 위로하고, 병합하고, 진흥함으로써 재난운영을 시도하고 있다(The Federal Emergency Management Agency, 2002: 2.7-2.17). 정부기관들 사이에서는 조정을 의도로 다중기관 조정체제(MACs)가 존재하고 있다. 조정을 목표로 다중기관 조정체제는 인적자원, 장비, 시설물, 통신체제, 기타 절차를 포함한 재난 네트워킹의 모든 요소를 결합시키고 있다(The Federal Emergency Management Agency, 2006-3: 1.9-1.13).

### 3. 비정부기관과 역할

미국의 대다수 민간기업체는 자신의 재난관리를 위하여 “민간기업 자체적 혹은 내부적 사업연속성확보(BCP, Business Continuity Plan)”를 수립하여 실행하고 있다. BCP는 기업이 영리활동을 계속하기 위하여 일반시민과는 아무런 관계가 없이 자체적으로 사업연속성확보를 수립하여 실행하는 것을 말한다. 공공기관의 자체적 업무연속성확보가 COOP 혹은 COG라면 BCP는 민간기업체에 해당되는 동일한 개념이라고 할 수 있다. 동시에 BCP는 공공기관이 일반시민을 위하여 수행하는 재난관리(Emergency management)와도 아무런 관련이 없는 것이다.

전통적으로 BCP는 회사 컴퓨터 체제의 백업 시스템을 구축하는 것을 의미하였고 심지어 지금도 많은 기업체들이 백업시스템만을 주로 구축하고 있다(Mitchell,

2007: 21-22). 그러나 그러한 민간기업체들은 진보된 형식의 BCP 구축에 곤란을 겪고 있는데 여기에는 컴퓨터 백업시스템 구축을 넘어선 사업위기의 평가, 기업재난의 시각화, 계획의 실행 등이 포함되고 있다 (Erlanger, 2006: 26-29).

미국 국립표준협회(ANSI)는 국가화재보호협회 (NFPA) 1600을 민간기업체의 재난준비 규정으로 추천하고 있는데 이것은 재해관리의 실습에 관한 규정이다. 2004년도에 911 위원회(911 Commission)도 계속하여 국가화재보호협회 1600을 기업체의 재난준비를 위한 규정으로 승인하였다. 현재관점에서 국가화재보호협회 1600은 생명과 재산을 보호하고, 사업연속성을 확보하며, 기업의 재난준비에서 과생되는 손실을 줄이려고 한다 (Moore & Curtis, 2004: 1-2).

미국정부도 기업체의 BCP를 위하여 협력 네트워크를 만들어서 지원을 하고 있다. 효과적인 도구를 제공하고 규정을 수립함으로써 정부는 기업체의 BCP를 위한 조정(coordination)을 시도하고 있다 (Hendrickson, 2005: 489-493). 또한, 기업체는 특히 재난발생 이전과 동안에 지역사회의 재난관리를 지원하기 위하여 일정한 노력을 경주하고 있다. 정부는 재난발생 이전과 이후에 민간업자들과 다양한 계약을 맺으면서 업무를 추진하기 때문에 민간기업체도 지역사회의 재난관리에 부분적이지만 자연스럽게 참여를 하게 되는 것이다.

미국역사가 시작된 이후에 아주 많은 숫자의 자원봉사단체가 수립되었고 활동을 전개하고 있다. 특히, 미국적십자사는 1905년도에 미국의회로부터 미국의회 단체설립 허가서(the U.S. Congressional Charter)를 수여받았다. 그 결과로 미국적십자사는 재난으로부터 고통을 받는 사람들을 위하여 구호품을 공급해야만 했다. 또한 많은 숫자의 자원봉사단체는 전국재해자원봉사조직협회(NVOAD)를 수립하였다. 이 단체는 재해구호품과 지원을 직접적으로 감행하는 것이 아니라 전국에 위치한 자원봉사단체들 사이의 계획들을 조정(coordination)하는데 초점을 맞추고 있다. 현재 30개가 넘는 조직이 전국재해자원봉사조직협회에 가입하고 있다.

그러나 미국도 자원봉사단체의 활동에서 부정적인 측면이 발견되고 있다. 예를 들어서 젊은 미국인들은 자원봉사 활동에 참여율이 상대적으로 저조하다. 또한, 재난이 발생하였을 때 너무 많은 물건이 사전에 조정됨이 없이 기부가 되기 때문에 더욱 혼란을 가중시키고 있으며 그래서 결국에는 기부조정팀(Donation Coordination Team)이 가동되고 있다. 한편, 다수의 개인들은 정부의 재난지원에

만족을 하지 못하고 있기 때문에 불충족요구해소위원회 (Unmet Meets Committee)와 자원조정위원회(Resources Coordination Committee)가 가동되고 있다.

자원봉사단체의 활동을 촉진시키기 위하여 연방재난관리청은 자원봉사단체 연락기관(Voluntary Agency Liaison)을 설립하였다. 특히 자원봉사단체 연락기관은 연방재난관리청의 10개 지역사무소 그리고 수많은 자원봉사단체와 양호한 관계를 구축하려고 노력하고 있다. 자원봉사단체 연락기관은 자원봉사 단체들과의 사이에서 관련정보를 공유하고 있으며 자원봉사단체의 역할에 관한 안내사항을 연방재난관리청 지역사무소에 배포하고 있다 (The Federal Emergency Management Agency, 1999: 2.1-4.26).

시민들이 재난을 준비하는 방법에는 여러 가지가 있다. 우선, 시민들은 보험을 구입할 수가 있다. 미국에는 민간기업체가 제공하는 여러 가지의 개인보험이 있지만 국가적 차원에서 보험이 적용되는 것은 전국홍수보험프로그램(National Flood Insurance Program)이 유일하다. 또한, 시민들은 재난물품 세트를 집, 사무실, 차, 기타 적당한 곳에 배치하고 있다. 시민들은 더욱 양호한 재난준비를 위하여 연방재난관리청의 재난대응팀(ERT)과 계속적으로 연락을 취하고 있다.

재난이 발생하기 이전에 시민들은 공공 사이렌, TV, 라디오 등을 통하여 예보와 경보를 받드시 구별할 수 있어야 한다. 또한, 재난발생 이전에 시민들은 다양한 방법을 통하여 재난에 대처한 지역사회를 도우려고 한다. 시민들은 지역사회를 지원하기 위하여 자원봉사단체와 지역사회에 기초한 단체(CBO)에 가입하여 활동을 미리 점검할 수가 있다 (The Federal Emergency Management Agency, 2006-1: 2.3-2.4).

재해발생 동안과 이후에 시민들은 지역사회에서 대응과 복구활동을 지원한다. 그러나 중요한 것은 각 개인이 문서화나 비문서화를 통하여 마련한 재난기획이 없이는 대응 및 복구활동의 효과도 많이 떨어진다는 것이다 (The Federal Emergency Management Agency, 2003-1: 5.1-5.13). 즉, 재난발생 오래전부터 마련된 개인의 재난기획은 시민들이 재난으로부터 자신을 보호하는데 필수적이다.

#### 4. 논쟁적 이슈

미국의 재난관리에는 군대의 특성이 많이 사용되고 있다. 현장지휘체계(ICS)를 포함하는 국가사고 관리체제(NIMS)는 모든 단위의 정부가 비상사태에 반드시 따라야 할 국가적 지침으로 활용되고 있다 (The Federal Emergency Management Agency, 2005-1: 2.1-2.17). 국가사고 관리체제에서 자주 사용되는 상당수의 원리들은 바로 군대에서 직접적으로 도입된 것들이다. 예를 들어서 현장지휘자, 통제본부 (CP), 명령체계, 통제범위, 통제스텝, 일반스텝, 공통책임 등이 바로 그것이다. 또한, 환자분류(triage)도 군대에서 원용된 방법이다.

자세하게 살펴보면 군대는 미국에서 재난관리 체제를 실질적으로 지원해 오고 있다. 2001년도 텍사스 (Texas) 주 휴스톤(Houston)에서 발생한 홍수가 좋은 사례이다. 홍수로 인하여 많은 병원들이 문을 닫았고 환자들은 응급실과 중환자실에 입원하기 위하여 거의 24시간을 기다려야만 했다. 이러한 상태에서 연방재난관리청은 미공군에게 도움을 요청하였다. 결과적으로 미공군은 휴스톤에 임시의료지원대를 설립하였고 11일 동안에 1,036명의 환자를 성공적으로 치료하였다 (Hardin & D'Amore, 2005: 104-107).

군인이 미국 재난관리에 종사하는 경우가 자주 목격되는데 주목할 점은 그러한 군인들의 상당수가 예비군이라는 것이다 (French & Wolfe, 2002: 2B-3D; Koenig, 2006-2007: 10-12). 예비군들은 평상시에는 자기의 지역사회에서 직장에 근무하고 있으며 비상시에는 재난지원을 위하여 국가방위대 (National guards) 혹은 주방위대에서 근무하게 된다. 이러한 예비군들의 활약과 더불어 미국 재난관리 체제는 준군대 체제(paramilitary system)라고 불리기도 한다.

미국에서 재난관리 전문가들과 일반시민들은 재난훈련과 연습에 참여하고 있다 (Hew & Sunshine, 2002: 31; The Federal Emergency Management Agency, 2003-2: 1.1-1.9). 비록 재난연습과 훈련이 참여자들에게 긍정적으로 영향을 미치는 것이 다수의 경험적 연구에 의하여 완벽하게 증명된 것은 아니지만 (Perry, 2004: 66-70), 참여자들이 훈련과 연습에서 학습한 대로 비상시에 대처한다는 것은 이미 증명되어 왔다.

미국정부는 단위별로 재난훈련과 연습 프로그램을 구축 및 실시하고 있다. 연

방정부는 웹사이트를 통하여 개인 혼자서 수강할 수 있는 과목을 제공하고 있다. 참여자들은 메릴랜드 (Maryland) 주에 있는 국가재난훈련센터(NETC)에서 실질적인 과정을 이수하기 전에 웹사이트를 통하여 미리 관련된 선수과목을 이수할 수 있다. 국가재난훈련센터에는 소방과목을 제공하는 국가소방아카데미(NFA)와 기타 재난과목을 제공하는 재난관리훈련원(EMI)이 있다.

주정부 기관인 주재난관리청(State EMA)은 자기주의 특성에 맞는 재난훈련과 연습을 제공하고 있다. 동시에 지방정부는 상위정부의 지원과 함께 자기지역에 특성화된 재난훈련과 연습을 제공하고 있다. 정부 단위에 관계없이 모든 과정은 오리엔테이션, 도상 훈련연습, 기능 훈련연습, 훈련, 실제 훈련연습으로 구성되어 있다 (The Federal Emergency Management Agency, 1995: 2-3).

큰 시각에서 보면 각 재난관리 조직은 자신의 문화를 가지고 있다. 어떤 조직은 자신들이 가진 재난정보를 외부로 확산시키려고 하지만, 일부 조직은 외부로의 노출을 극도로 꺼리고 있다. 그래서 각 조직은 자신의 목표에 근거하여 서로 다른 우선순위를 보유하고 있다. 조직문화의 차이점은 각 조직이나 조직원이 다른 조직이나 조직원과 어떻게 관계를 하느냐에 지대한 영향을 미치고 있다 (Waugh, 2003: 377-379).

재난관리 조직들 중에서 미국에서는 경찰관과 소방관들 사이의 관계에 긴장감이 돌고 있다. 경찰관과 소방관 모두가 재난관리에서 중요한 역할을 수행하기 위하여 특히 예산할당 문제로 심각하게 대치하고 있다. 두 집단 간의 관계는 상위집단으로 올라가면 갈수록 더욱 심각한 것으로 파악되고 있다. 왜냐하면 하부집단에서는 같은 지역에서 근무하는 관계로 안면관계가 이미 형성되어 있기 때문에 긴장감이 낮은 것으로 나타나고 있다.

경찰부서와 소방부서가 격돌하여 긴장감이 돈 실제 경우가 대중매체를 통하여 일부 보고가 되고 있다. 2005년도 뉴욕(New York)시에서는 소방관이 위험물질 누출에 관하여 책임을 지고 있었다. 그런데 뉴욕시장이 위험물질에 관한 권한을 경찰관에게 넘겨주는 사태가 발생하였다. 자동적으로 두 집단 간에는 서로의 권한을 되찾기 위하여 격렬한 긴장감이 발생하였고 시위원회, 대중매체 기타를 통하여 심각한 갈등이 표출되었다 (Murphy, 2005: 40).

## IV. 미국과 한국의 유사점, 차이점, 함의

우리나라도 전술된 미국과 같이 국가 재난관리 체제를 구축하고 있고 독특한 기능을 다하고 있다. 물론, 미국이라는 개인주의 문화권과 우리나라의 유교권 문화는 국가적 재난관리 체제의 전체적 접근방식을 매우 다르게 형성시키고 있다. 예를 들어서 미국은 하향식 접근방법 그리고 한국은 상향식 접근법이 국가 재난관리 체제의 큰 틀을 형성하고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라도 미국의 네 가지 요소와 비슷하게 재난개념의 활용, 정부와 정책, 비정부기관과 역할, 논쟁적 이슈가 국가 재난관리 체제를 구성하고 있다. 세계시장에서 특정한 국가는 네 가지 요소들 중에 일부가 존재하지 않는 경우도 있다는 것을 상기하면 우리나라는 미국의 체제와 이러한 각도에서 기본적으로 비슷하다는 지적이 나올 수도 있다. 지금부터는 이러한 네 가지 요소에 기초하여 두 나라의 유사점, 차이점, 함의를 도출할 것이다.

### 1. 재난개념의 활용

미국과 우리나라의 유사점은 재난관리의 목적을 달성하기 위하여 정부문서를 통하여 기본적 재난용어를 정의하려고 했다는 것이다. 미국은 우리보다 현대적 재난관리에 있어서 더욱 오래된 역사를 지니고 있다. 그래서 위난, 재난, 재해, 위기, 위협 등 많은 재난용어에서 구체적인 의미를 개발하여 왔다. 그래서 미국의 각 용어는 그 의미가 분명하며 실제의 재난관리에 매우 적절하게 사용되고 있다.

한국어에는 재난관리에 관한 용어가 많이 수립되어 있지 않다. 한 가지 이유로 우리나라는 미국과는 다르게 재난유형을 분류하고 있기 때문에 미국과는 결코 동일하지 않는 재난용어를 사용하기에 이르렀다는 지적이 있다. 큰 시각에서는 두 국가가 사용하는 용어들 사이에 큰 이견은 없는 것으로 보인다는 지적이 있는 것도 사실이다.

이러한 상황에서 일부에서는 우리나라는 미국처럼 재난관리의 용어를 정립할 필요가 없다고 지적하는 경우도 있다. 왜냐하면 개념정립이 되지 않아도 재난관리는 이뤄질 수 있다고 믿고 있기 때문이다. 그러나 조만간에 국제표준기구(ISO)

를 통하여 국제시장에서 재난관리의 표준화가 이뤄질 가능성이 매우 높기 때문에 국내적으로나 국제적으로 개념정립이 되지 않고는 국제적 표준화에 동참하는 것이 거의 어렵다. 또한, 국내의 관련학계에서조차 개념정립을 회피한다면 재난관리 실무계를 위하여 학계가 해야만 하는 이론적 기준의 도출을 거부하는 것이기 때문에 이것은 매우 근시안적 논리이다.

현재, 우리정부도 최소한 두 가지의 기본적 재난용어를 명확하게 정의하고 있다. 정부는 2004년도 재난 및 안전관리 기본법을 통하여 자연재해, 인위재난, 국가하부구조의 손실, 전염병을 재난으로 규정하였다. 재해에 대해서는 명확하게 규정은 하고 있지는 않지만 재해는 그 재난으로 발생한 결과라고 암시하고 있다(소방방재청, 2004).

여전히 차이점으로서 미국정부의 용어정의는 우리정부의 노력보다 더욱 국민적 합의에 근거하고 있다는 것이다. 대부분의 미국인들은 장기간에 걸쳐서 진행된 연방재난관리청의 재난용어에 관하여 자연스럽게 사용하고 있는 상황이다. 물론, 미국에서도 일부 분야별로 여전히 자기들만의 재난용어를 사용하는 경우가 있다. 예를 들어서 “위기(crisis)”는 테러리즘과 관련이 있지만 심리학계에서는 위기 카운슬링이라고 하여 테러뿐만 아니라 다른 모든 위기에서 도출되는 스트레스의 관리로 사용하고 있는 경우이다.

본격적인 재난관리는 한국에서는 초반기라고 할 수 있다. 우리나라 소방방재청은 약 삼년 반전에 설립되었고 미국 연방재난관리청은 28년 전에 설립되었다. 한국에서 재난용어의 정의가 확립되지 않는 것은 어떤 측면에서 보면 이상할 것이 하나도 없다. 소방방재청에서 입법 활동을 통하여 2004년도에 재난용어를 정의하려고 한 것은 재난관리를 향한 주요한 긍정적 시도임에 틀림이 없다. 그러나 한국 사회에서는 여전히 소방방재청이 정의한 재난과 재해에 관하여 동의하지 않는 사람이 매우 많다(이재은 외, 2006: 62-64). 그래서 정부의 재난용어 정립은 국민적 합의에 근거한 것이 아닌 것으로 판단된다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 당분간 시간이 걸릴 것으로 보인다. 우리나라가 1991년부터 지방자치를 다시 시작할 때도 많은 학자들이 서구 지방정부의 개념은 우리에게 맞지 않으며 심지어 존재하지 않는다고 지적하였다. 지금은 우리의 지방정부 개념이 명확하게 정의되었고 전국적으로 사용하고 있다. 비슷한

경우로서 미국도 재난용어를 정의하는데 많은 세월을 소비한 후에 지금처럼 사용하고 있는 것이다.

이렇게 시간을 투자하는 것 이외에도 정부는 다른 두 가지 방법에 의존할 수 있다. 하나는, 미국 정부가 한 것과 같이 재난용어를 정의하기 위해서는 국민적 합의를 반드시 도출해야만 한다. 재난 및 안전관리 기본법을 제정할 때도 일부의 직업계층만이 이러한 용어를 정의하는데 관련한 것으로 알려지고 있다. 그래서 정부는 학술회의, 워크숍, 국회청문회, 인터넷 의견수렴, 방송 등의 다양한 경로를 통하여 보다 다양한 계층의 합의에 기초하여 법의 개정을 도모하면서 재난용어를 정의할 필요가 있다.

다른 하나는 우리나라의 고유한 위에서 아래로의 접근법과 마찬가지로 서로 다른 분야의 선구자적 학자, 실무가, 기타 이해관계자들이 모여서 재난용어의 통일된 정의를 내리는 것이다. 이러한 경우에는 소수의 사람들에 의해서 제기된 용어가 시간이 지나면서 다른 관련된 사람들에게 확산이 될 것이다. 용어사용에는 이러한 접근법도 상황에 따라서 효과를 거두는 것으로 알려지고 있다. 그래서 우리 정부는 이러한 방식도 동시에 고려해볼 필요가 있다.

## 2. 정부와 정책

한국과 미국정부에서 유사점으로서 재난에 직접적으로 대처하는 기관은 지방정부이다. 미국 연방제란 헌법에 의거하여 두 개 혹은 그 이상의 정부가 동일한 지역을 통치하는 정부형태를 말한다. 재난관리에 있어서도 지방정부는 많은 자치권을 행사하고 있다. 반면에 우리나라의 단일제에서의 지방정부는 많은 자치권을 행사하지는 못하지만 기본적 규정에 따라서 재난관리 임무를 수행하고 있다 (이종열·김기창, 2006: 159-162; 채경석, 2006: 88-89).

정부형태에 관계없이 재난관리의 가장 중요한 특징의 하나는 재난이 지역사회에서 발생한다는 것이다. 그래서 재난에 직접적으로 직면해야 하는 정부단위는 바로 지역민을 포함한 지방정부이다. 재난이 지역사회에서 발생하였을 때, 상위정부는 지리적으로 멀리 떨어져 위치하고 있다. 이와 같은 이유로 국적을 막론하고 지방정부가 지역사회의 재난과 관련문제를 직접적으로 처리해야만 한다.

차이점으로서 미국정부 재난관리 체제는 분권적이고 반면에 우리는 집권적이라는 것이다. 분권이란 재난관리가 여러 기관에 의하여 수립되고 집행되는 것을 말하고 집권이란 유일한 기관에 의하여 재난관리 정책이 수립되고 집행되는 것을 말한다. 비록 국토안보부 산하의 연방재난관리청이 미국의 재난관리에서 종합적인 역할을 수행하고 있지만 다른 연방기관들도 여전히 많은 역할을 수행하고 있다. 특히 미국의 지방정부는 대부분의 경우에 상위정부의 지원이 없이 재난에 관하여 다양한 자치권을 행사하고 있다. 반면에 우리나라 소방방재청은 재난관리에 관하여 유일한 종합기관으로 행사하고 있다. 지방정부도 지역사회에서 발생하는 재난에 직접적으로 대처하고는 있지만 자치권의 정도는 높지는 않다.

역사적으로 양국은 통치 혹은 거버넌스 측면에서 매우 다른 시각을 보유하고 있다. 미국의 지방정부나 일반시민은 자치권을 향유하는 것이 허용되어진 반면에 한국의 중앙정부는 정부 간 관계와 민간문제를 지배하여 온 것이 사실이다. 극단의 사례로서 일부 미국인은 재난이 발생하여 강제로 피난하라는 정부의 명령을 거부하는 경우가 자주 있지만 한국에서는 같은 경우를 거의 찾아볼 수가 없다.

미국의 분권적 체제와 한국의 집권적 체제 중에 어느 것이 우수한 지를 선택하는 것은 거의 불가능하다. 왜냐하면 각 체제는 고유한 환경과 문화에서 그 우수성을 발휘하기 때문이다. 분권체제는 미국 환경과 문화에서 가장 잘 작동하고 반대로 전혀 다른 환경과 문화를 가진 한국에서 거의 작동을 하지 않는다. 그 반대도 마찬가지이다. 그래서 어느 체제가 우수한 지에 근거한 함의를 찾아내기는 거의 어렵다.

그러나 한 가지 사실은 미국의 분권적 체제는 집권적 체제로 방향을 옮기고 있다는 것이다. 재난관리에서 단체들 간의 조정능력의 강조뿐만 아니라 특히 국가 전체적 접근법을 포함한 미국 분권체제의 원리는 우리나라의 집권적 체제에서도 유용하게 사용되는 정책도구이다. 반면에 우리나라에서도 미국체제에서 자주 사용하는 권한이양과 같은 분권적 체제원리를 근래에 자주 사용하고 있다. 요약하면, 더욱 개선된 체제를 구축하기 위하여 한국과 미국은 재난관리 원리를 다른 문화권으로부터 원용하고 있다.

### 3. 비정부기관과 역할

유사점으로서 미국의 비정부기관에는 민간기업, 자원봉사단체, 시민을 포함한 세 개의 주요단체가 포함되어 있는데 우리나라도 동일한 조직구도가 형성되어 있다는 것이다. 미국의 기업체는 정부의 지원과 함께 최근에 국가화재보호협회(NFPA) 1600 규정을 따르고 있다. 자원봉사단체는 미국인의 자긍심으로서 오랜 동안 다양한 역할을 수행해 오고 있다. 개별시민은 비교적 높은 재난인식에 기초하여 재난에 준비하고 대응해오고 있다.

우리나라에서도 물론 최근이지만 세 개의 비정부기관 주자들이 재난관리의 영역에서 자신의 역할을 성공적으로 규명해 오고 있다. 다수의 기업체는 정부규정의 지원으로 사업연속성확보(BCP)를 준수할 준비를 하고 있다. 자원봉사단체는 역사는 오래지는 않지만 전국적 통신망에 기초한 한국재난안전네트워크(KDSN)를 구축하기에 이르렀다. 근래에 대구지하철 참사와 태풍매미를 겪은 일반인들은 2만 달러의 개인소득에 기초하여 재난관리의 중요성을 점차적으로 인식하기 시작하였다.

차이점은 양국의 세 개 비정부기관이 직면한 문제가 모두 다르다는 것이다. 비록 세 개의 비정부기관이 각 국에서 자신들의 영역에서 역할을 성공적으로 정의해오고 있지만 각 기관은 자신만의 문제에 봉착해 있다는 것이다. 미국의 기업체는 진보된 사업연속성확보를 구축하기 위해서 어려움을 겪고 있으며 자원봉사단체는 젊은 세대의 활동부족, 기부조정팀, 불충족육구해소위원회가 활동을 하고 있는 상황이다. 시민들은 열심히 노력은 하지만 허리케인 카트리나에서 보았듯이 여전히 재난준비와 대응은 완벽하지 못하다.

우리나라의 많은 기업체들은 재난을 대비하여 사업연속성확보를 수립하는 것이 비용이 너무 많이 든다고 생각하고 있다. 비용-효과분석에 기초하여 가까운 미래에 절실한 사업연속성확보의 부재결과를 깨닫지 못하는 경우가 매우 많다. 자원봉사는 국가 전체적으로 그렇게 성행하고 있지는 않다. 그리고 자원봉사단체의 역할도 전문적으로 특성화가 되어 있지는 못하다. 일반시민들도 재난준비에 대한 경각심을 더욱 향상시키는 것이 필요하다.

미시적 관점에서 보면 세 개의 비정부기관이 직면한 문제들은 정부의 지원과

함께 기업체, 자원봉사, 시민들의 관계내부에서 발생하는 것들이다. 이것이 의미하는 것은 양국 모두 재난관리의 비정부기관 구도가 비슷하다는 것을 의미한다. 특히 이것은 한국에 의미가 깊다. 1990년대 초반까지만 하더라도 우리나라에는 자원봉사단체의 특출한 활동이 미약했기 때문에 세 비정부기관의 구도가 존재하지 않았다. 그러나 지금은 우리나라도 미국과 같은 비정부기관의 구도를 보유하고 있다.

세계화의 영향과 기회가 이러한 세 개의 비정부기관 구도와 역할의 수립에 실질적으로 적용되고 있다. 재난은 국경에 관계없이 어디에서나 발생한다. 그래서 재난관리는 한 나라의 문제만이 아니고 모든 국가들의 문제이다. 한국과 같은 경험이 부족한 국가들은 세계화를 통하여 경험이 많은 국가의 세 개 비정부기관 구도를 도입 및 구축하고 있는 것이다.

#### 4. 논쟁적 이슈

유사점으로서 미국과 한국 모두에서 군대원리, 재난연습, 재난훈련이 적극적으로 활용되고 있다. 재난발생 동안에는 한시가 급박하기 때문에 군대원리가 국가 재난관리 체제에 매우 효과적인 도구이다. 미국에는 민주주의의 긴 역사와 함께 군대원리가 재난관리에 사용되어 오고 있고, 한국도 또한 효과적인 재난관리를 위하여 군대원리를 사용하고 있다.

계속적인 재난연습과 훈련은 재난관리의 선결조건이기도 하다. 재난관리 이론에만 의존하는 한 재난을 성공적으로 준비하는 것은 거의 힘들다. 대신에 관련된 연습과 훈련을 반복함으로써 재난 인적자원은 그들이 실습한대로 재난에 대응 및 복구에 동참할 것이다. 비록 미국이 더욱 높은 수준의 재난연습과 훈련을 실시하고 있지만 미국과 한국 모두 연습과 훈련을 실시하는데 노력을 경주하고 있다.

차이점으로서 미국의 경찰관은 소방관과 심각하게 경쟁하고 있지만 한국에서는 토목공무원들이 소방관과 경쟁하는 구도를 이루고 있다. 비록 경찰관, 소방관, 토목공무원을 포함한 재난관리자, 자원봉사자의 계층과 같이 두 나라의 재난관리 직업군 구분이 비슷하지만 갈등관계 직업군은 다르다는 것은 주목할 만하다. 양국에서 이러한 직업군의 갈등은 상위층에 올라갈수록 더욱 심화되고 있다.

특정한 부류들이 서로 간에 경쟁하는 데는 나름대로의 이유가 있다. 미국은 다른 이유도 있지만 갈등직업군이 특히 연방자금을 조금이라도 많이 차지하기 위하여 경쟁하는 것이다. 경찰관이 조금이라도 많은 연방자금을 차지하면 소방관은 상대적으로 작은 자금액을 차지해야 하며 그 반대도 마찬가지이다. 한국에서는 경쟁 직업군이 서로 재난관리에서 주도적 역할을 차지하려고 하고 있다. 토목공무원은 자연재해가 많은 전통적인 한국사회에서 재난관리의 주도적인 역할을 수행해왔다. 그러나 산업사회가 되면서 소방관들의 역할이 재난관리에서 점차로 늘어나고 있는 상황이다.

세계 어느 곳을 가든지 경쟁은 필수적이다. 그러나 인접한 직업군들 간의 격렬한 경쟁은 생산성 측면에서 부정적이다. 소방관과 토목공무원이 소방방재청의 기관 명칭을 무엇으로 할 것이냐를 가지고 특정한 국회의원의 재당선이라는 정치적 목적과 결합하여 소방방재청 설립자체를 연기시킬 때 다수의 국민들이 이것을 강렬하게 비판하기에 이르렀다. 행운인지 불행인지 오랜 논란 끝에 재난관리 총괄기관의 명칭에 소방이 삽입되기에 이르렀다.

직업군 간의 문화가 다르기 때문에 경쟁은 가능하다. 그러한 문화는 짧은 기간 내에 쉽사리 바뀌지지도 않는다. 조직문화가 이렇게 지속된다면 미국과 한국의

<표 1> 미국과 한국의 국가 재난관리 체제의 유사점, 차이점, 함의 요약

단위	유사점	차이점	함의
① 재난개념의 활용	- 양국 정부는 기본적 재난 용어를 정의	- 미국정부의 시도가 한국정부의 시도보다 더욱 국민적 합의에 기초	- 한국정부는 위에서 아래로의 접근법뿐만 아니라 시간을 투자하면서 국민적 합의에 기초하여 재난용어를 도출할 필요
② 정부와 정책	- 양국 지방정부는 재난관리에서 직접적 역할을 수행	- 미국 국가 재난관리 체제는 분권적, 한국체제는 집권적임	- 향상된 체제를 목표로 양국정부는 서로의 장점을 학습 및 원용하고 있음
③ 비정부기관과 역할	- 세 개의 비정부기관은 양국에서 각자의 영역을 성공적으로 구축함	- 세 개 비정부기관이 직면한 문제는 각국의 고유한 환경에서 독특한 특징을 보임	- 세계화를 기회로 한국의 비정부기관은 세 개의 조직이 포함된 구도를 형성하고 있음
④ 논쟁적 이슈	- 군대원리, 재난훈련, 재난연습은 양국에서 적극적으로 활용되고 있음	- 미국에서는 소방관과 경찰관, 한국에서는 소방관과 토목공무원이 경쟁구도를 형성하고 있음	- 정치적 의도를 배제하고 경쟁조직들 간에 재난관리를 위한 진정한 경쟁을 구축할 필요

특정부류의 경쟁을 긍정적인 것으로 변모시킬 필요가 있다. 가능하면 정치적 목적을 지양하고 특정부류들 간의 경쟁이 재난관리를 목적으로 한층 긍정적인 결과를 산출하도록 노력해야 한다. 참고로, <표 1>은 미국의 국가 재난관리 체제에 기초하여 지금까지 분석한 우리나라와의 유사점, 차이점, 함의를 요약하여 표시하였다.

## V. 결론

지금까지 이 논문은 전반부에서는 재난관리를 위한 선투자에 기초하여 재난개념의 활용, 정부와 정책, 비정부기관과 역할, 논쟁적 이슈를 포함한 네 가지 차원에서 미국의 전반적 국가 재난관리 체제를 조사하였다. 후반부는 논문의 강조점으로서 <표 1>과 같이 전술된 네 가지 항목에서 미국과 한국과의 유사점, 차이점, 한국에 주는 함의를 살펴보았다. 두 체제 간에는 다수의 유사점도 존재하지만 차이점도 동등하게 존재하였으며 그래서 우리에게 의미가 있는 함의를 주고 있다고 판단된다.

가까운 미래에 필요한 연구는 더 많은 나라들의 국가 재난관리 체제를 우리에게 소개하는 것이다. 물론, 미국의 재난관리에 관하여 더욱 구체적이고 자세한 연구도 필요하다. 타국들과 우리의 체제를 비교분석함으로써 우리의 재난관리는 분명히 개선될 것이다. 특히 재난이란 국적에 관계없이 무차별적으로 발생하기 때문에 타국들의 재난관리 체제 연구는 우리가 배울 수 있는 장점들을 충분히 보유하고 있다고 보인다.

### ▣ 참고문헌

- 김태운. 2006. “국가재해관리 체계와 소방방재청.” 《지방행정》, 6: 45-51.
- 성기환. 2006. “재난관리를 위한 민관산학네트워크 구축에 관한 연구.” 《한국안전학회지》, 20(4): 154-161.
- 소방방재청. 2004. 《재난 및 안전관리 기본법》. 서울.
- 이재은. 2004. “재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향.” 《행정논총》, 42(2):

147-169.

- 이재은 외. 2006. 《재난관리론》. 서울: 대영문화사.
- 이종열·김기창. 2006. “통합재난관리 체계의 성과에 관한 연구: 인천광역시를 중심으로.” 《지역사회연구》, 15(3) : 159-178.
- 채경석. 2006. “다산의 재난관리정책.” 《정부학연구》, 12(2) : 87-110.
- 하규만 & 안지영. 2006. “방재 민간네트워크 구축활성화에 관한 연구.” 《2006년 한국행정학회 추계학술대회 발표논문집》, 0(0) : 725-739.
- 국립방재교육연구원. 2007. 《국립방재교육연구원 홈페이지》. <http://www.nema.go.kr/civil/> (검색일: 2007. 6. 5).
- 중앙소방학교. 2007. 《중앙소방학교 홈페이지》. <http://www.fire.or.kr/> (검색일: 2007. 6. 1).
- Abrahams, Jonathan. 2003. “Disaster Management in Australia: The National Emergency Management System.” *Emergency Medicine* 13(2): 165-173.
- Burkle, Frederick M. Jr. 2001. “Disaster Management, Disaster Medicine and Emergency Medicine.” *Emergency Medicine* 13: 143-144.
- Eastman, Michael R. 2002. “Culture in Combat: Military Culture and Combat Effectiveness in Korea.” Conference Paper-American Political Science Association, Annual Meeting Boston, MA, 1-40.
- Erlanger, Leon. 2006. “In Case of Emergency Activate Business Continuity Plan.” *Inforworld.com* 08(07): 27-31.
- French, Diana G. & Wolfe, Elisabeth S. 2002. “9/11/01 National Emergency: Implications for Military Nurse Reservists and Civilian Health Care Organizations.” *Admin Q.* 26(4): 26-32.
- Godschalk, David. 2005. “Viewpoint.” *Planning* 71(10): 58.
- Hardin, Charles K. & D'Amore, Adanto R. 2005. “Air Force Expeditionary Medical Support Unit at the Houston Floods: Use of a Military Model in Civilian Disaster Response.” *Military Medicine* 170(2): 103-108.
- Hendrickson, Robert G. 2005. “Terrorist Chemical Release: Assessment of Medical Risk and Implications for Emergency Preparedness.” *Human and Ecological Assessment* 11: 487-499.
- Hew, Phillip & Sunshine, William. 2002. “Urban Search and Rescue.” *Top Emerg Med* 24(3):

26-36.

- Kim, Hyung Woo & Lee, Dong Kyou. 2006. "An Observational Study of Mesoscale Convective Systems with Heavy Rain over the Korean Peninsula." *Weather and Forecasting* 21: 125-148.
- Kim, Pan Suk & Lee, Jae Eun. 1998. "Emergency Management in Korea and Its Future Directions." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 6(4): 189-201.
- Koenig, Alan R. 2006-2007. "In the Eye of the Storm: The Operations of the Joint Task Force Katrina History Group." *The Federalist* Winter: 10-12.
- Mitchell, Robert L. 2007. "Technology." *Computerworld* January(08): 21-23.
- Moore, Pat & Curtis, Martha. 2004. *Update on NFPA 1600 Standard on Disaster/Emergency Management and Business Continuity Programs-2004 Version*. NFPA.
- Murphy, William 2005. "Mayor's Haz Mat Directive Feeds FDNY-NYPD Tension." *Fire Engineering* June: 40.
- Ousley, Evelyine, Atluri, Syama, & Dang, Chat 2002. "Public Health Issues of a Disaster." *Top Emerg Med* 24(3): 56-60.
- Perry, Ronald W. 2004. "Disaster Exercise Outcomes for Professional Emergency Personnel and Citizen Volunteers." *Journal of Contingencies and Crisis Management* 12(2): 64-75.
- Schwartz, Ephraim, Principe, Loretta, & Fonseca, Brian. 2002. "Feds Raise Recovery Bar." *Infoworld.com* 09(09): 12.
- Smith, Arthur. 2005. "Critical Incident Stress Management." *Fire Engineering* February: 96.
- The Federal Emergency Management Agency. 1995. *An Orientation to Community Disaster Exercise*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Radiological Emergency Response*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 1999. *The Role of Voluntary Agencies in Emergency Management*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2002. *Emergency Manager: An Orientation to the Position*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2003-1. *A Citizen's Guidance to Disaster Assistance*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2003-2. *Exercise Design*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Multi-Hazard Emergency Planning for Schools*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2005-1. *Introduction to ICS*. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2006-1. *Developing and Managing Volunteers*. Washington, D.C.

- \_\_\_\_\_. 2006-2. National Response Plan (NRP), An Introduction. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2006-3. Multiagency Coordination System. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2006-4. Principles of Emergency Management. Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_. 2007. Introduction to the National Infrastructure Protection Plan. Washington, D.C.
- The Federal Emergency Management Agency, the Environmental Protection Agency, & the Department of Transportation. 2005. An Introduction to Hazardous Materials. Washington, D.C.
- Waugh, William L. Jr. 2003. Terrorism, Homeland Security and National Emergency Management Network. *Public Organization Review: A Global Journal* 3: 373-385.
- Cooperative Program for Operative Meteorology, Education and Training. 2001. Anticipating Hazardous Weather and Community Risk, University Corporation for Atmospheric Research, available at: <http://www.meted.ucar.edu/hazwx/>
- The Federal Emergency Management Agency. 2005-2. Continuity of Operations (COOP) Awareness Course. Washington, D.C. available at: [http://emilms.fema.gov/is546\\_COA/index.htm](http://emilms.fema.gov/is546_COA/index.htm)
- The Federal Emergency Management Agency. 2005-3. Introduction to Continuity of Operations (COOP). Washington, D.C. available at: [http://emilms.fema.gov/is547\\_COOP/index.htm](http://emilms.fema.gov/is547_COOP/index.htm)
- The U.S. Department of Justice & the Federal Emergency Management Agency. 1999. Emergency Response to Terrorism. Washington, D.C. available at: <http://emilms.fema.gov/ICS100G/index.htm>
- Waugh Jr., William L. 2003. "Terrorism, Homeland Security and the National Emergency Management Network." *Public Organization Review* 3(4): 373-385.