

미국의 국가재난대응체계와 시사점*

하규만**

이 논문은 미국의 국가재난대응체계(NRF)를 분석하여 우리에게 필요한 시사점을 도출하고자 하였다. 목적달성을 위하여 이 논문은 NRF의 본문, 긴급지원기능부록, 지원부록, 사고부록, 파트너 지침을 차례로 분석하였다. 논문의 강조점인 우리나라를 위한 시사점은 다음과 같다: 우리나라는 장기적 관점에서 통합적인 국가재난대응체계를 구축해야 하며, 각 정부기관에게 고유한 긴급지원기능을 설정하여 수행하게 해야 하고, 재난관리의 행정적 절차와 기능을 보다 효과적으로 재편하며, 풍수해와 화재뿐만 아니라 기타재난의 관리에도 총력을 기울여야 하며, 재난대응 파트너의 역할과 행동에 대하여 체계적으로 자료를 명시해야 할 것이다. 요약하면, 우리도 미국과 같이 재난에 효과적으로 대응하기 위하여 국가적 차원에서 기본적인 틀을 새롭게 만들어서 모든 관련자들에게 필요한 역할과 책임을 할당하여 상시적으로 수행하게 해야 할 것이다.

주제어: 미국 국가재난대응체계, 긴급지원기능, 풍수해와 화재

I. 서론

자연재해와 인적재난을 포함한 다양한 재난이 계속하여 미국에서 발생하고 있다. 이러한 모든 종류의 재난에 효과적으로 대응하기 위하여 미국은 국토안보 대통령훈령(HSPD)-5호에 의거하여 2008년 1월에 국가재난대응체계(National

* 이 논문은 저자가 소방방재청 국립방재연구소의 2009년 기본연구과제로서 연구하였던 “우리나라 국가재난대응체계의 기반 구축방안”에서 기본적 아이디어를 발췌하여 재구성한 것임을 밝혀둔다.

** University of Nebraska-Lincoln에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 소방방재청 선진방재교육전문가로 재직중이다. 관심분야는 재난관리이다(ha1999@hotmail.com).

Response Framework)를 구축하고 실행하기 시작하였다. 그래서 국가재난대응체계는 미국을 제외한 국가들에게는 여전히 생소한 개념으로 알려지고 있다. 신기원적인 국가재난대응체계는 미국의 재난관리를 학습하여 우리나라에 적용하려는 사람들에게도 매우 독특하고 중요한 소재로 등장하고 있다. 특히, 우리의 경우에 새로운 재난이 발생하면 어느 조직의 누가 대처를 해야 될지를 몰라서 서로에게 책임을 전가하는 경우가 발생하기도 한다는 것을 고려하면 새로운 재난대응체계가 매우 필요한 것이 현실이다. 이러한 상황에서 이 논문의 연구문제는 미국의 그러한 재난관리체계의 실태를 철저하게 파악하고자 하는 것이다.

이 논문의 목적은 미국의 재난관리체계를 세부적으로 분석하여 우리나라에 필요한 시사점을 도출함으로써 궁극적으로 우리나라의 재난관리 체제구축에 기여하고자 하는 것이다. 즉, 논문의 목적은 재난이 발생할 때 마다 일반국민들이 느끼는 효율적인 재난관리에 대한 열망과 정부기관의 효과적인 재난관리 체제구축의 시도와 동일한 맥락을 지니고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 이 논문은 “이론적 배경,” “미국의 국가재난대응체계,” “미국 국가재난대응체계의 시사점”의 순으로 구성이 될 것이다.

II. 이론적 배경

1. 재난관리에서 국가적 대응체계의 중요성

재난관리는 민간기업, 비정부조직, 기타 지역사회의 지원과 더불어 공공기관이 국민을 위하여 재난업무를 수행하여 해당지역의 인명손실과 경제적 피해액을 감소시키는 것을 말한다 (Alexander, 2000: 33-129; Alexander, 2002: 112-132). 국가적 대응체계 혹은 국가적 재난대응체계란 국내에서 자연재해와 인적재난을 포함하여 다양한 사고가 발생하는 경우에 국가 전체의 관점에서, 종합적으로 긴밀한 조정을 하면서, 효과적으로 대응하기 위하여 관련체제를 구축하여 활용하는 것을 말한다. 사실, 국가적 대응체계의 범위는 국가 전체를 포함함으로써 매우 거대하며, 복잡하고, 동적인 측면을 가지고 있다. 이러한 국가재난대응체계를 성공적으로 수

립하여 실행을 한다면 재난관리의 목적이 지금보다는 훨씬 효율적으로 달성될 수가 있다.

국가재난대응체계(NRF) 혹은 국가적 대응체계는 명칭의 차원에서는 재난관리 과정의 네 단계에서 대응단계를 가장 중요시하고 있다(고려대학교 정부학연구소, 2008: 9-20). 즉, 국가재난대응체계는 재난이 발생하기 이전이나 재난발생이 종결된 이후가 아니라 재난이 발생하고 있는 동안에 그러한 재난에 대응을 하기 위한 체계이다. 재난발생 동안에 인명의 손실과 재산상의 피해가 발생하기 때문에 관련피해를 줄이기 위해서는 재난대응이 중요할 수밖에 없다. 하지만 국가재난대응체계가 재난대응만을 강조하는 것은 아니다. 실질적인 내용을 검토하여 보면 국가재난대응체계는 재난예방과 재난경감, 재난대비, 장기적 차원의 재난복구의 중요성을 재난대응과 더불어 균등하게 강조하고 있다는 것이다. 그러기 때문에 국가적 재난대응체계는 실질적으로는 재난관리 과정의 네 단계를 공평하게 강조하고 있다고 볼 수 있다.

비슷한 맥락에서 국가적 재난대응체계는 특정한 재난에 대응하기 위한 체계가 아니라 모든 종류의 재난에 대응하기 위한 체계이다. 현대사회에서 발생하는 특정한 재난은 순수하게 그 재난으로 종결되는 경우는 거의 없다(성기환, 2005: 155-159; 이명석·오수길·배재현·양세진, 2008: 172-179). 예를 들어서 풍수해가 발생하면 풍수해로서 그치는 것이 아니고, 그러한 풍수해로 전기합선이 발생하여 화재가 발생할 수 있고, 재산을 잃은 사람들은 자살을 시도할 수 있으며, 물에 빠져서 목숨을 잃는 사람도 발생하고 있으며, 누출된 물로 인하여 화학물질 공장에 대형폭발이 발생하는 경우도 있으며, 다수의 사람들은 심리적 충격을 받을 것이며, 기타의 파급효과가 발생할 수 있다. 그리고 이러한 연속되는 재난에 합리적으로 대응하고 관련된 재난관리를 하기 위해서는 다양한 분야의 전문지식과 관리기술이 동원이 되어야만 할 것이다. 요약하면, 재난의 복잡성과 그리고 관련된 통합적인 재난관리를 위하여 국가적 차원의 재난대응체계는 모든 재난의 종류를 포함시키면서 효과적으로 대응을 시도하고 있는 것이다.

국가재난대응체계의 참여자에는 다양한 정부조직, 민간조직, 자원봉사자와 조직, 지역사회, 소수부족, 개인 등이 포함이 되고 있다. 전술된 바와 같이 국가적 재난대응체계는 재난관리의 모든 네 단계를 포함하고 있으며 그리고 모든 종류의

재난에 대하여 대응을 하고 관리를 하려는 체계이다. 이러한 체계를 합리적으로 수립하여 집행하기 위해서는 재난관리에 관련된 모든 종사자들이 참여자로서 포함이 되어야만 한다. 특정한 계층의 참여자들로서는 국가적 재난대응체계의 목적 달성이 거의 힘들다. 즉, 총체적인 재난대응체계의 성공을 위해서는 세부적으로 다양한 참여자가 필요하다(국립방재연구소, 2005: 38-89; 박동균, 2004: 180-187). 예를 들어서, 국가재난대응체계의 참여자에는 공무원(연방정부 혹은 중앙정부 공무원, 주정부 혹은 도정부 공무원, 지방정부 공무원), 재난초동요원 혹은 초기대응요원, 의사결정자 혹은 정책결정자, 자원봉사자, 지역사회의 주민, 소수부족, 지원단체가 모두 포함이 되고 있다. 한편, 이것은 재난대응의 관련자뿐만 아니라 재난관리 네 단계의 모든 참여자를 의미하기 때문에 재난관리에서 국가재난대응체계의 위상을 짐작할 수 있는 대목이다.

2. 분석틀

이 논문은 미국의 국가재난대응체계(NRF)를 연구대상으로 하고 있다. 지구상의 각 국가는(예, 일본, 유럽국가 등) 자기지역의 재난관리를 위하여 고유한 법률과 프로그램에 기초하여 NRF와 비슷한 제도를 구축하고 있다. 그러나 미국과 같이 자기지역을 포괄할 수 있는 국가적 재난대응체계를 실질적으로 구축하고 있는 나라는 존재하고 있지 않는 것으로 분석이 되고 있다. 그래서 이 논문은 현대적 재난관리의 초창기에 위치하고 있는 우리나라를 위하여 다른 국적의 NRF 보다 미국의 NRF를 연구대상으로 선택하였다.

연구수준의 차원에서 살펴보면, NRF의 종주국인 미국에서 NRF에 대한 연구는 이제 막 무르익기 시작하고 있다고 평가를 할 수 있다. NRF가 미국에서 2008년 초반에 보강 및 구축이 되었기 때문에 연구자들이 관심을 표명하기 시작하고 있는 것이다(Selves, 2008). 우리나라에서는 NRF가 많은 관심을 받고 있지는 않다. 예를 들어서, NRF에 초점을 맞추어서 게재된 논문은 거의 없는 것으로 파악이 되고 있다. 대신에 정부기관에서 지원한 연구보고서를 통하여(예, 국립방재연구소, 2005; 고려대학교 정부학연구소, 2008; 지식경제부, 2008; 행정안전부, 2008), NRF가 소개가 되는 경우는 존재하고 있다. 하지만 이러한 경우들도 NRF에 초점을 맞추기 보

다는 재난관리의 다른 소재를 설명하면서 NRF를 지원용으로 사용하고 있다.

전술된 상황을 고려할 때, 특히 NRF에 관한 다른 연구들에 비교하여 이 논문은 고유한 이론적 가치를 지니고 있다. 우선적으로 이 논문은 우리나라에서 NRF를 분석하는 극소수의 논문 중의 하나가 될 것이다. 이러한 시도는 새로운 분야의 소개 및 분석의 관점에서 학문적 가치를 충분히 지니고 있다고 판단이 된다. 또한, 이 논문은 다른 정부보고서들과는 달리 지원용도가 아닌 NRF에 보다 초점을 맞추면서 미국과 우리나라의 NRF에 대한 상관관계를 정립하는 구도를 지니고 있다.

고유한 학문적 독창성을 배가시키기 위하여 이 논문은 논문전체에 걸쳐서 문헌 분석을 시도할 것이다. 계량분석을 통하여 NRF를 분석하는 것도 좋지만 NRF 자체가 한 국가를 포괄하는 구조 혹은 제도이기 때문에 문헌분석이 현실적인 대안으로 판단이 되고 있다. 특히 NRF가 인적자원, 물적자원, 심지어 계량측정이 거의 어려운 한 국가의 재난관리 문화까지 포함이 되고 있기 때문에 광범위한 문헌분석이 보다 실질적으로 요구되고 있다.

문헌분석에 기초하여 미국의 국가재난대응체계를 분석하는 세부적 접근법은 연구자의 관점과 기준에 따라서 매우 다양할 수 있다. 특히 우리나라의 경우에 미국의 국가재난대응체계와 동일한 지위의 체계가 존재하지 않기 때문에 연구자가 선택하는 접근법도 매우 신축적 혹은 가변적일 수가 있다. 이러한 상황에서 이 논문이 집중적으로 활용할 접근법은 논문의 목적을 효과적으로 달성하는 것이어야 한다. 논문의 목적달성을 고려하지 않는 접근법은 효과성이 감소되는 것은 분명하다.

이 논문의 목적이 미국의 국가재난대응체계를 기본적으로 이해하고 우리나라의 입장에서 필요한 시사점을 도출하는 것이다. 그래서 이 논문의 접근법은 미국의 국가재난대응체계의 전체윤곽을 제대로 묘사할 수 있는 것이어야 한다. 미국의 국가재난대응체계를 구성하는 작은 요소들에 대한 이해에 초점을 맞추는 경우에는 나무를 보고 숲을 보지 못하는 결과를 맞을 가능성이 높다. 그래서 이 논문은 총체적 접근법을 활용할 것이며 미국의 국가재난대응체계를 구성하는 전체적 요소들의 분석에 초점을 맞출 것이다. 동시에 총체적 접근법에 기초하면서 도출된 시사점은 국가재난대응체계의 불모지인 우리나라에서 급박하게 그리고 전체적

인 차원에서 필요한 교훈을 줄 수 있을 것이다.

미국의 국가재난대응체계는 거대한 문서로 구성이 되어 있다. 이러한 체계를 총체적으로 접근 및 분석하기 위해서는 해당체계를 구성하고 있는 가장 중요하고 포괄적인 요소들을 선택하여 면밀하게 조사하는 것이다. 그래서 선택된 분석요소가 바로 ① 국가재난대응체계의 본문, ② 긴급지원기능부록, ③ 지원부록, ④ 사고부록, ⑤ 파트너 지침이다. ①은 NRF의 본문이고 나머지 네 개는 NRF의 부록이다. 즉, 이 논문은 우선적으로 전술된 다섯 요소에 기초하여 미국의 국가재난대응체계의 전체적 범위를 이해하고 계속하여 동일한 분석요소에 기초하여 우리나라를 위한 시사점을 도출할 것이다.

Ⅲ. 미국의 국가재난대응체계

1. 국가재난대응체계의 본문

1) 범위와 원리

미국의 국가재난대응체계(NRF)에서 본문(Core document)은 체계의 범위와 전체에서 활용되고 있는 원리를 설명하고 있다. NRF의 세부적 내용들은 이러한 본문에 원칙적으로 기초하고 있으며 나머지 네 종류의 부록을 통하여 열거가 되고 있다. NRF 문건들은 국가, 주, 소수민족, 지방 차원에서 수차례의 실습을 통하여 도출된 공통적인 교훈과 구조를 포함하고 있다.

2003년도에 국토안보 대통령훈령(HSPD)-5호는 국내 사고를 관리하기 위하여 하나의 종합적인 체계의 수립을 지시하였다 (DHS, 2008-1: 6-7). HSPD-5에 기초하여 구축될 NRF는 미국이 모든 종류의 위협에 어떻게 대응하느냐를 보여주는 일종의 안내서 혹은 지침서의 성격을 지니고 있다. NRF는 정부기관, 비정부조직(NGO), 민간분야를 유기적으로 연결시키면서 미국전역에 걸쳐서 재난관리의 역할과 책임을 조정(調整, coordinating)하는 구도이다.

결국, 2008년도에 1월에 George W. Bush 행정부는 국가재난대응체계를 구축하였다. 참고사항으로서 1992년도에 미국은 연방재난대응계획(FRP)을 수립하여 실

행하였고 2004년도에 국가재난대응계획(NRP)을 수립하여 실행하였다. FRP, NRP, NRF의 순서로 미국은 재난대응과 관련된 계획과 체계를 발전시켜오고 있는 것이다 (DHS, 2008-3: 1-2; Maxwell-Gunter AFB, 2003).

연방단위에서 재난대응을 하는 것이 적합지 않아서 미국은 FRP에서 국가단위의 재난대응인 NRP로 전환을 하였다. 그러나 NRP의 내용이 권위적이고, 반복되는 측면이 있으며, 내용과 제목이 불일치하는 경우도 있었고, 진정한 작전계획과 국가적 범주를 포함하기에는 충분하지 않다는 지적 때문에 NRF로 변경이 되었다. 즉, 미국은 계획(plan)의 일종인 연방 (FRP) 혹은 국가단위의 재난대응계획(NRP)을 실행하여 오다가 한계를 절감하고 거대한 틀/framework인 국가적 차원의 재난대응체계를 구축하기 시작하였다.

연급된 바와 같이, NRF는 특정한 사고가 아니라 국내에서 발생하는 모든 종류의 사고나 사건에 대하여 대응을 하는 구조이다. NRF에서 사고(혹은 사건)는 실제 혹은 잠재적 재난, 자연재해, 고의적 사고, 테러공격까지 모든 위험한 사건을 내포하고 있다. 또한, 사고는 한 개의 관할구역이 원만하게 통제를 할 수 있는 이벤트와 그리고 국가적 피해를 가져오는 치명적 사건을 모두 포함하고 있다.

NRF는 임시체제가 아니라 항상 가동이 되고 있는 상시체제이다. 이러한 NRF의 대응원리는 다섯 개로 구성이 되어 있다: ① 약속된 파트너십(동반자 의식)으로서 모든 지도자는 공동의 목표를 수립하고 서로 간에 원활하게 대화를 하면서 파트너십을 구축해야만 한다. ② 총화된 대응으로서 사고는 가능하면 사고가 직접적으로 발생하고 있는 최하위의 관할구역에서 관리되어야 하고 점차로 상위의 관할구역이 지원을 해야만 한다. ③ 재난대응 관계자는 신속성과 적응성을 겸비한 작전 수행능력이 필요하다. ④ 일원화된 통제에 기초하여 참여조직의 역할과 책임이 상충적이지 않아야 한다. ⑤ 재난관리의 목적달성을 위해서는 신속하고 효과적으로 행동할 준비가 되어야 한다 (DHS, 2008-1: 8-12).

NRF는 미국인들이 허리케인 Katrina와 Rita에 대처하면서 경험한 성공과 실패에서 도출된 핵심교훈에 기초하고 있는데 특히 치명적인 재해를 입고 있는 지역 사회와 주(states)를 지원하기 위하여 연방정부가 어떻게 조직화되어야 하는가를 중요시 하고 있다. 즉, 공식적인 측면에서 NRF는 다른 어느 정부의 기능보다도 연방정부의 기능을 중요시하고 있다.

2) 역할과 책임

연방정부는 연방단위의 부나 청이 사고를 관리할 때는 물론이고 지방 혹은 주가 보유한 자원이 고갈되는 사고가 발생하였을 때 자신의 역할과 책임을 명확하게 수행하고 있다. 즉, 연방정부는 모든 부와 청의 필요한 역량을 동원하고, 연방 대응을 조직화하며, 대응파트너와의 사이에서 이해관계를 조정하기 위하여 국가 재난대응체계(NRF)를 적극적으로 활용하려고 한다.

주정부는 사고발생 이전, 동안, 이후에 지방단위의 모자라는 역량을 신속하게 지원하려고 한다. 재난관리 프로그램의 수립을 통하여 그리고 연방관료와 함께 그러한 노력을 조정함으로써 주는 직접적이고 일상화된 지원을 지방의 관할구역에 제공하게 된다. 또한, 지방의 역량이 고갈되었을 때를 대비하여 주는 일상용품과 서비스를 지방정부에게 제공하도록 준비하고 있어야만 한다.

인적재난과 자연재해를 포함한 사고에 대응하는 책임은 지방단위에서 근본적으로 시작이 되고 있다. 지방의 지도자와 재난관리자(emergency manager)는 자기지역의 사고를 관리하기 위하여 해당지역에서 미리 재난대비를 하고 있어야 한다(FEMA, 2007-2: 6-66). 지역사회의 지도자는 자신의 관할구역과 이웃한 관할구역과의 사이에서 민간분야와 비정부조직과 함께 자원을 조정하는데 매우 중요한 역할을 하고 있다.

미국은 미국 인디언 부족과 신뢰관계를 형성하려고 노력하고 있으며 인디언 부족의 자기통치를 인정하고 있다. 예를 들어서 인디언 부족정부는 잠재적 혹은 실제 사고에 대처하기 위하여 자기지역의 자원을 조정하는 책임을 수행하고 있다. 인디언 보호구역의 자원이 고갈되었을 때 인디언 지도자는 주정부 혹은 연방정부에게 지원을 요청할 수 있다. 특히, 인디언 부족정부는 대통령에게 직접적으로 연방재난선언을 요구하는 것이 허용이 되고 있지만 실질적으로 주지사가 인디언 부족을 대표하여 이 업무를 관습적으로 대행하고 있다.

민간조직은 재난관리에서 중요한 역할을 하고 있다. 왜냐하면 민간조직은 미국의 핵심기반체제와 주요자원(CIKR)의 대부분을 소유하거나 운영하고 있으며 다양한 계약을 통하여 정부의 재난관리 업무를 지원하고 있기 때문이다. 그래서 공공기관의 재난관리자는 수돗물, 전력, 통신 네트워크, 교통, 의료, 안보, 기타 복구 서비스를 공급하는 기업체와 계속적으로 교류를 하고 있다.

비정부조직(NGOs)은 재난관리를 통하여 중요한 역할을 수행하고 있다. 예를 들어서 비정부조직은 자원봉사 활동을 통하여 재난대응을 지원하고 그리고 재해 희생자의 복구를 돕기 위하여 피난처 관리, 비상식량 조달, 카운슬링 제공, 기타 주요지원 서비스를 감행하고 있다. 또한, 비정부조직은 장애자를 포함한 특별육구소유자를 도울 수 있는 특성화된 서비스를 제공하고 있다 (DHS, 2008-1: 15-26).

3) 대응행동과 대응조직

국가재난대응체계(NRF)는 재난에 대한 대응행동을 강화 및 조정하고 있다. 용어 “재난대응 (response)”은 재난으로부터 사람의 목숨을 구조하고, 재산과 환경을 보호하며, 인간의 기본욕구를 충족시키기 위한 행동을 모두 포함하고 있다. 한편, 재난 대응요원과 재난관리자는 재난대응과 복구를 효과적으로 수행하기 위한 행위자나 계획담당자이기 때문에 재난에 대하여 효과적으로 대비를 해야만 한다. 즉, 효과적인 재난대응을 목적으로 NRF는 재난예방/경감, 재난대비, 재난복구를 모두 포괄하고 있다.

NRF는 사고관리의 과정에서 지속적으로 템플릿(정해진 틀)을 제공해주는 기능을 하는 국가사고관리체계(NIMS)에 기초하여 수립이 되었다. NIMS는 재난대응 활동에 적용을 할 수 있는 표준화된 통제와 관리상의 구조이다. NIMS는 사고의 원인, 크기, 위치, 복잡성에 상관없이 사고를 예방/경감, 대비, 대응, 복구하기 위하여 연방, 주, 소수민족, 지방정부, 민간분야, 비정부조직이 함께 일하는데 필요한 기본적인 틀을 제공하고 있다. 특히, NIMS는 일관성과 표준성을 지니고 있기 때문에 국가 전체적으로 적용이 되고 있다.

NRF의 대응구조는 NIMS 중에서 특히 현장지휘체계(ICS)에 기초하고 있다. ICS는 1970년대에 California 주에서 발생한 산불을 진화하는 과정에서 연방, 주, 지방 단위의 산불진화 책임기관들의 실패경험에 기초해서 도출된 현장지휘체계이다. 현장지휘체계는 현장지휘자 아래에 통제스텝과 일반스텝으로 구성이 되고 있다. 현장지휘자는 특정한 직업군이 담당을 하는 것이 아니고 발생한 사고에 따라서 가장 능력이 인정이 되는 사람이 담당을 하고 있다. 통제스텝에는 공보관, 안전담당관, 연락담당관이 포함이 되고 있고 일반스텝에는 작전 (혹은 운영) 섹션치프 (section chief), 기획 섹션치프, 물류 섹션치프, 재무/행정 섹션치프가 포함이 되어

있다. 요약하면, 미국에서 어떠한 사고가 발생하면 해당현장과 가장 가까운 곳에 표준화된 현장지휘체계가 구축이 되어서 재난관리 활동을 담당하게 된다.

NRF는 ICS뿐만 아니라 NIMS의 다른 원리들도 응용하고 있다. 예를 들어서, 유관기관 상호지원체계를 통하여 현장에서 재난관리 활동을 조정하고, 사고발생 동안에 주요자원 혹은 경쟁자원에 관하여 우선순위를 정하고, 결과적으로 현장에서 작전을 지원하고 있다. 일원화된 통제의 원리는 다중관할구역에서 중요한 요소이다. 이것은 서로 다른 법적, 지리적, 기능적 책임영역을 지닌 기관들을 효과적으로 조정하게 하는 지침이다 (DHS, 2008-1: 47-70).

4) 대응을 위한 기획

국가재난대응체계(NRF)는 기획의 중요성을 강조하고 있다. 국토안보의 기획은 모든 단위의 정부가 수행해야 하는 책임영역으로 간주가 되고 있다. 계획은 기회를 확대시키며 대응운동을 지원하면서 지속적으로 진화가 되는 도구이다. 기획(planning)은 계획을 수립하는 과정으로서 동적인 성격을 가지고 있고 계획(plan)은 현재의 정보와 이해에 기초하는 중간 매개체로서 정적인 성격을 지니고 있다. 계획은 기획과정을 통하여 항상 수정이 가능한 문건으로 분류가 되고 있다 (DHS, 2008-6: 2-7).

구체적으로 살펴보면, NRF를 통하여 실행이 되고 있는 대응기획은 세 가지의 중요한 장점을 보유하고 있다: 기획은 추후에 실행이 될 행동, 정책, 과정을 미리 결정함으로써 관할구역이 재난과정에 영향을 미치는 것을 가능하게 하고 있다; 기획은 기타의 재난대비 활동에 관하여 지침의 기능을 하고 있다; 기획은 재난이 발생하면 관련활동에 대한 공통청사진(COP)을 제공함으로써 궁극적으로 재난관리 일원화 노력에 기여하고 있다. 기획은 특히 재난대비와 재난대응의 기본적 요소이며 그래서 국토안보의 기초적 활동이 되고 있다. 재난기획은 미국의 국가대비지침(NPG)에 묘사된 바와 같이 국가적 차원에서 우선순위를 보유하고 있다 (DHS, 2008-1: 71-76).

2. 긴급지원기능부록

〈표 1〉 각 긴급지원기능을 위한 조정자, 주요(담당)기관, 지원(보조)기관의 배정

기관	긴급지원기능 (ESF)														
	#1	#2	#3	#4	#5	#6	#7	#8	#9	#10	#11	#12	#13	#14	#15
	교통	통신	공공업무와 에너지 어링	소방	재난관리	집단돌보기 긴급지원 거주복지사업	물류관리와 자원지원	공공보건과의료서비스	수색구조	기름과 위험물 대응	농업과 천연자원	에너지	공공안전과 안보	장기적 지원의 지역 사회 복구	외부 관계(업무)
농무부(USDA)			S		S	S	S	S		S	C/P/S	S		P	S
농무부/산림청(FS)	S	S	S	C/P		S	S	S	S	S			S		
상무부(DOC)	S	S	S	S	S		S	S	S	S	S	S	S	S	S
국방부(DOD)	S	S	S	S	S	S	S	S	P	S	S	S	S	S	S
국방부/미육군 공병단(USACE)	S		C/P	S		S	S	S	S	S	S	S	S	S	
교육부(ED)					S										S
에너지부(DOE)	S		S		S		S	S		S	S	C/P	S	S	S
보건복지부(HHS)			S		S	S	S	C/P	S	S	S			S	S
국토안보부(DHS)	S	S	S		S		S	S	S	S	S	S	S	P	C
국토안보부/연방재난 관리청(FEMA)	S	P	P	S	C/P	C/P/S	C/P	S	C/P	S	S			C/P	P
국토안보부/국가통신체제(NCS)		C/P					S					S			
국토안보부/해안경비대(USCG)	S		S	S				S	P	P			S		

출처: DHS, 2008-2, ESF vi-vii쪽에 기초하여 재구성
 참조: C = 조정자, P = 주요(담당)기관, S = 지원(보조)기관

긴급지원기능부록(Emergency Support Function Annex)은 연방정부가 연방단위의 기관들 사이에서 지원을 조정함으로써 신속한 사고대응을 가능하게 하는 구조이다. 즉, ESF 부록을 통하여 연방에서 연방으로의 지원과 연방에서 주로의 지원을 시도하는데 가장 빈번하게 사용되는 기능을 거시적 안목에서 다시 분류하고 있다. 전술된 두 방향의 지원은 Stafford 법과 비(non)-스태프포드 법(Stafford 법을 제

외한 재난관리 관련법)에 모두 적용이 되고 있다. 참고로 Stafford 법은 대통령의 연방재난 선언을 가능하게 하는 재난을 규정하고 있고 대통령의 연방재난 선언에 해당이 되지 않는 재난은 비-스텝포드 법에 기초를 하고 있다 (FEMA, 2006: 44-78; FEMA, 2008: 54-76).

〈표 1〉 각 긴급지원기능을 위한 조정자, 주요(담당)기관, 지원(보조)기관의 배정 (계속)

기관	긴급지원기능 (ESF)														
	#1	#2	#3	#4	#5	#6	#7	#8	#9	#10	#11	#12	#13	#14	#15
	교통	통신	내무업무와에너지니어릴	소방	재난관리	집단돌보기긴급지원거주복지사업	물류관리와자원지원	공공보건과의료서비스	수색구조	기름과위험물대응	농업과천연자원	에너지	공공안전과안보	장기적차원의지역사회복구	외부관계(업무)
주택·도시개발부(HUD)					S	S								P	S
내무부(DOI)	S	S	S	S	S	S	S	S	P	S	P/S	S	S	S	S
법무부(DOJ)	S				S	S		S	S	S	S		C/P		S
노동부(DOL)			S		S	S	S	S	S	S	S	S		S	S
국무부(DOS)	S		S	S	S			S		S	S	S			S
교통부(DOT)	C/P		S		S	S	S	S		S	S	S		S	S
재무부(TREAS)					S	S								S	S
재향군인업무관리부(VA)			S		S	S	S	S						S	S
환경보호청(EPA)			S	S	S			S		C/P	S	S	S	S	S
연방통신위원회(FCC)		S			S										S
총무처(GSA)	S	S	S		S	S	C/P	S		S	S				S
미국항공우주국(NASA)					S		S		S					S	S
원자력규정위원회(NRC)			S		S					S		S			S

출처: DHS, 2008-2, ESF vi-vii쪽에 기초하여 재구성
 참조: C = 조정자, P = 주요(담당)기관, S = 지원(보조)기관

〈표 1〉 각 긴급지원기능을 위한 조정자, 주요(담당)기관, 지원(보조)기관의 배정 (계속)

기관	긴급지원기능 (ESF)														
	#1	#2	#3	#4	#5	#6	#7	#8	#9	#10	#11	#12	#13	#14	#15
	교통	통신	내무·외무·에너지·어업	소방	재난관리	집단돌봄·긴급지원·주복·지사업	물류관리와 자원지원	공공보건과 의료서비스	수색구조	기름과 위험물대응	농업과 천연자원	에너지	공공안전과 안보	장기적 차원의 지역 사회 복구	외부 관계 (업무)
인사국(OPM)					S		S								S
중소기업청(SBA)					S	S								P	S
사회보장국(SSA)						S							S		S
테네시협곡관리국(TVA)			S		S							S			S
미국국제개발청(USAID)								S	S						S
미국체신청(USPS)	S				S	S		S			S		S		S
역사보존자문위원회(ACHP)											S				
미국적십자사(ARC)			S		S	S		S			S				S
국가·지역사회공기업(CNCS)			S			S									S
델타지역관리국 (DRA)															S
전국유산재난테스크포스(HENTF)												S			
국가문서기록원(NARA)												S			
전국재난관리자원봉사단체네트워크(NVOAD)						S									S

출처: DHS, 2008-2, ESF vi-vii쪽에 기초하여 재구성
 참조: C = 조정자, P = 주요(담당)기관, S = 지원(보조)기관

〈표 1〉에 따르면, 긴급지원기능은 자원(resources)과 역량(capabilities)에 따라서 세부적으로 15개로 분류되며 각 기능에는 조정자, 주요(담당)기관, 지원(보조)기관이 지정되어서 관련활동을 수행하고 있다. 또한, 15개의 부록에는 미국의 재난관리 혹은 재난대응에 필요한 중요한 자원과 역량이 모두 포함이 되어 있다고 평가가 되고 있다. 일반적으로 ESF에는 한 개의 연방기관이 특정한 ESF에 대하여 조정자(C), 주요(담당)기관(P), 지원(보조)기관(S) 중에 하나의 기능만을 수행하고 있는데 경우에 따라서는 하나의 특정기관이 두 개 혹은 세 개의 기능을 동시에 수

행하고 있는 경우도 존재하고 있다.

한편, <표 1> 은 ESF에 대하여 연방정부 기관을 공식적으로 분산하여 배포하고 있다고 하지만 실질적으로는 연방정부 기관이 아닌 미국적십자사와 전국재난관리자원봉사단체네트워크와 같이 자원봉사조직도 포함하고 있는 것도 매우 특징적이다. 또한, 다양한 연방기관들은 자신의 업무에 관하여 ESF에 대한 역할과 책임이 지정이 되어 있지만, 교육부의 경우에는 ESF #5-재난관리와 ESF #15-외부관계에 대해서만 지원(보조)기관으로 활동을 하고 있다는 것도 특이한 사항이다.

3. 지원부록

사고발생 동안에 사고에 직접적으로 대응하거나 사고를 관리하기 위해서는 수많은 절차와 행정적 기능이 매우 필요하다 (Schneid & Collins, 2001: 23-48; Tierney, Lindell, & Perry, 2001: 113-145). 국가재난대응체계(NRF)에서 이러한 절차와 행정적 기능을 분류하여 만든 것이 바로 지원부록(Support Annex)이다. 이 지원부록은 연방단위의 부와 청; 주, 소수민족, 지방단위의 조직; 자원봉사단체; 비정부조직이 사고를 관리하는데 요구되는 공통의 기능과 행정사항을 어떻게 효과적으로 조정하고 집행하는가를 묘사하고 있다.

<표 2> 에 따르면, 지원부록에는 8개의 항목이 포함되어 있는데 각 부록에는 조정기관(Cr)과 협력기관(Co)이 지정되어 있다. 중요한 것은 미국의 재난대응에서 필요한 행정적 절차와 기능이 이 8가지에 모두 포함이 되어 있다는 것이다. 특이한 점은 다양한 연방정부 기관이 조정기관과 협력기관으로 배정이 되어 있다고 NRF는 공식적으로 선언하고 있지만 실제적으로 연방기관이 아닌 미국적십자사, 미국자유연대, 전국재난관리자원봉사단체네트워크와 같이 자원봉사의 성격을 지닌 기관들도 포함이 되어 있다는 것이다.

〈표 2〉 각 지원을 위한 조정기관과 협력기관의 배정

기관/지원	핵심기반 체계와 주요자원 (CIKR)	재무 관리 (FM)	국제적 조정 (IC)	민간 분야의 조정 (PSC)	공공 업무 (PA)	소수 부족의 관계 (TR)	자원 봉사자와 기부자의 관리 (VDM)	노동자의 안전과 보건 (WSH)
농무부 (USDA)	Co	Co	Co	Co	Co	Co	Co	
상무부 (DOC)	Co	Co	Co	Co	Co			
국방부 (DOD)	Co	Co	Co	Co	Co			
국방부/미육군 공병단 (DOD/USACE)								Co
교육부 (ED)	Co	Co		Co	Co			
에너지부 (DOE)	Co	Co	Co	Co	Co			Co
보건복지부 (HHS)	Co	Co	Co	Co	Co	Co	Co	Co
국토안보부 (DHS)	Cr	Co	Co	Cr	Cr	Cr	Co	
국토안보부/연방재난관리청 (DHS/FEMA)		Cr					Cr	Co
국토안보부/해안경비대 (DHS/USCG)								Co
주택·도시개발부 (HUD)		Co		Co	Co			
내무부 (DOI)	Co	Co		Co	Co	Co		
법무부 (DOJ)	Co	Co	Co	Co	Co			
노동부 (DOL)	Co	Co		Co	Co			Cr
국무부 (DOS)	Co	Co	Cr	Co	Co		Co	
교통부 (DOT)	Co	Co	Co	Co	Co		Co	
재무부 (TREAS)	Co	Co		Co	Co			
재향군인 업무관리부 (VA)	Co	Co		Co	Co			
환경보호청 (EPA)	Co	Co		Co	Co			Co
연방통신위원회 (FCC)		Co		Co	Co			
총무처 (GSA)		Co		Co	Co		Co	
미국항공우주국 (NASA)		Co		Co	Co			
원자력규정위원회 (NRC)	Co	Co		Co	Co			
인사국 (OPM)		Co		Co	Co			
중소기업청 (SBA)		Co		Co	Co			
사회보장국 (SSA)		Co		Co	Co			
테네시협곡관리국 (TVA)		Co		Co	Co			
미국국제개발청 (USAID)		Co	Co	Co	Co		Co	
미국체신청 (USPS)	Co	Co		Co	Co			

출처: DHS, 2008-7, SUP iii-iv쪽에 기초하여 재구성

참조: Cr = 조정기관, Co = 협력기관

〈표 2〉 각 지원을 위한 조정기관과 협력기관의 배정 (계속)

기관/지원	핵심 기반 체계와 주요 자원 (CIKR)	재무 관리 (FM)	국제적 조정 (IC)	민간 분야의 조정 (PSC)	공공 업무 (PA)	소수 부족의 관계 (TR)	자원 봉사자와 기부자의 관리 (VDM)	노동자의 안전과 보건 (WSH)
미국적십자사 (ARC)			Co					
연방에너지규정위원회 (FERC)	Co							
첨보지역사회 (IC)	Co							
정보공유와 분석센터 (ISAC)	Co							
과학기술정책사무소 (OSTP)	Co							
핵심기반체계와 안보파트너십 (PCIS)	Co							
주, 지방, 소수민족, 미국령 정부의 조정심의회 (SLTTGCC)	Co							
미국자유연대 (USA Freedom Corps)							Co	
국가·지역사회공기업 (CNCS)							Co	
전국재난관리자원봉사단체네트워크 (NVOAD)							Co	

출처: DHS, 2008-7, SUP iii-iv쪽에 기초하여 재구성
 참조: Cr = 조정기관, Co = 협력기관

4. 사고부록

〈표 3〉 각 사고를 위한 조정기관과 협력기관의 배정

기관/지원	생물학적 사고 (BI)	재앙적 사고 (CaL)	사이버 사고 (CyL)	음식물과 농업사고 (FAI)	집단 대피사고 (MEI)	핵/방사능 사고 (NRI)	테러 관련법 집행과 범죄수사 (TILEI)
농무부 (USDA)	Co	Co		Cr	Co	Co	
농무부/산림청(FS)		Co					
상무부 (DOC)	Co	Co	Co	Co	Co	Co	
국방부 (DOD)	Co	Co	Cr	Co	Co	Cr/Co	Co
국방부/미육군 공병단 (DOD/USACE)		Co					
교육부 (ED)		Co					
에너지부 (DOE)	Co	Co	Co	Co	Co	Cr/Co	Co
보건복지부 (HHS)	Cr	Co		Cr	Co	Co	Co
국토안보부 (DHS)	Co	Co	Co	Co	Co	Cr/Co	Co

참조: Cr = 조정기관, Co = 협력기관

〈표 3〉 각 사고를 위한 조정기관과 협력기관의 배정 (계속)

기관/지원	생물학적 사고 (BI)	재앙적 사고 (CaL)	사이버 사고 (CyL)	음식물과 농업사고 (FAI)	집단 대피사고 (MEI)	핵/방사 능 사고 (NRI)	테러 관련법 집행과 범죄수사 (TILEI)
국토안보부/연방재난관리청 (DHS/FEMA)		Cr			Cr		
국토안보부/국가통신체제 (DHS/NCS)		Co	Cr				
국토안보부/해안경비대 (DHS/USCG)		Co					
주택·도시개발부 (HUD)		Co					
내무부 (DOI)	Co	Co		Co		Co	
법무부 (DOJ)	Co	Co	Cr	Co	Co	Co	
법무부/연방범죄수사국 (DOJ/FBI)							Cr
노동부 (DOL)	Co	Co		Co		Co	
국무부 (DOS)	Co	Co	Co	Co		Co	Co
교통부 (DOT)	Co	Co	Co	Co	Co	Co	
재무부 (TREAS)		Co	Co				
재향군인 업무관리부 (VA)	Co	Co		Co	Co	Co	
환경보호청 (EPA)	Co	Co		Co		Cr/Co	Co
연방통신위원회 (FCC)		Co					
총무처 (GSA)	Co	Co		Co	Co		
미국항공우주국 (NASA)		Co				Cr	
원자력규정위원회 (NRC)		Co				Cr/Co	
인사국 (OPM)		Co					
중소기업청 (SBA)		Co					
사회보장국 (SSA)		Co					
테네시협곡관리국 (TVA)		Co					
미국국제개발청 (USAID)	Co	Co		Co			
미국체신청 (USPS)	Co	Co		Co			
역사보존자문위원회 (AHP)		Co					
미국적십자사 (ARC)	Co	Co		Co	Co		
첩보사회 (IC)			Co				
국가표준기술연구소 (NIST)			Co				
예산관리국 (OMB)			Co				
국가·지역사회공기업 (CNCS)		Co			Co		
델타지역관리국 (DRA)		Co					
전국유산재난테스크포스 (HENTF)		Co					
국가문서기록원 (NARA)		Co					
전국재난관리자원봉사단체네트워크 (NVOAD)		Co			Co		

참조: Cr = 조정기관, Co = 협력기관

사고부록(Incident Annex)은 미국에서 빈번하게 발생하면서 사회적으로 큰 영향을 미치는 사고의 종류를 재분류하여 연방정부의 입장에서 가능한 지원을 묘사하고 있다(DHS, 2008-5). 특히, 이 부록은 특성화된 돌발상황이나 위험상황을 묘사하고 있는데 여기에는 <표 3> 과 같이 7개의 사고가 포함이 되어 있다. 이러한 7개의 사고부록은 특정한 사고에 대응하는 조정기관(Cr)과 협력기관(Co)을 지정하고 있으며 경우에 따라서 이러한 조정과 협력의 책임영역은 두 개 이상의 부에 의하여 공동으로 실행이 되고 있다.

5. 파트너 지침

파트너 지침(Response Partner Guides)은 연방, 주, 지방, 소수민족, 민간단위의 재난대응 파트너(정부기관, 민간단체, 자원봉사자 모두 포함)의 역할과 행동을 위한 참고자료이다. 2010년 초반에 웹사이트를 통해 공개된 파트너 지침은 네 개의 챕터로 구성이 되어 있다. 각 챕터는 일종의 색인(index)으로서 국가재난대응체계(NRF) 본문에서 설명된 연방정부, 주정부, 지방정부, 소수민족, 민간단위의 재난대응 파트너가 필요로 하는 역할과 행동에 대하여 해당쪽수를 명확하게 표기함으로써 참고자료의 기능을 하고 있다(NRF Resource Center, 2010)

IV. 미국 국가재난대응체계의 시사점

1. 국가재난대응체계 본문의 시사점

미국 재난대응체계의 진화과정을 보면 1992년도에 FRP(연방재난대응계획), 2004년도에 NRP(국가재난대응계획), 2008년도에 NRF(국가재난대응체계)로 변천이 되어서 실행되고 있다. 현재는 NRF를 구축하여 시행하고 있는데 이러한 국가적 차원의 재난대응체계는 짧은 시간내에 도출된 것이 아니라 장기간에 걸쳐서 수립되어 오고 있다는 것이다. 즉, FRP와 NRP를 시행하면서 착오와 수정을 반복하면서 결국에 NRF로 수립이 되었다는 것은 NRF 구축을 원하고 있는 국가들에

게 많은 것을 시사하고 있다. 특히 미국은 NRF를 구축하는 과정에 307개의 기관이 관련을 맺고 있는데 여기에는 127개의 연방정부 조직, 50개의 주정부 조직, 16개의 지방정부 조직, 2개의 소수부족 정부, 19개의 일반 공공조직, 60개의 비정부조직, 33개의 민간기업이 포함이 되고 있다. 307개의 조직들이 NRF의 본문에 관하여 3,318개의 지적사항을 제시하였고 NRF의 부록에 대해서는 2,385개의 지적사항을 제시하였다. 전체적으로 5,703개의 지적사항이 307개의 조직들에 의하여 제시되었다 (DHS, 2008-4: 4). 이러한 상황에서 우리나라도 6.25전쟁 이후에 수립하여 시행해오던 많은 국가적 계획과 프로그램의 장단점에 기초하여 선진외국 체계를 신축적으로 수립하는 것이 필요하다.

미국의 국가재난대응체계 본문을 보면 미국의 연방정부의 역할과 책임이 많이 강조되어 있다. 공식적 차원에서 NRF는 미국의 연방정부가 주축이 되고 있는 체계이다. 그러나 NRF 문건을 전체적으로 분석하여 보면 연방정부뿐만 아니라 주정부, 지방정부, 소수부족 정부, 자치령정부를 포함한 모든 단위의 정부기능이 긴요하게 요구가 되고 있다. 사실, 국가적 차원의 대응체계는 특정한 단위의 정부기능만 고려되는 것은 절대로 아니다. 이러한 점을 고려할 때 우리도 중앙행정기관이 재난관리에서 중요한 역할과 책임을 수행하지만 기타 하위정부도 자기의 지역과 상황에 맞춰서 보다 실질적인 차원에서 적절한 역할을 행사하도록 배정하는 것이 필요하다.

우리나라에서 재난이 발생하였을 때 현재시점에서 (특히 미국과의 비교적 관점에서 지적하자면) 정부, 기업체, 민간단체 (NGOs), 시민이 전체적으로 강력한 연결고리가 없이 (혹은 개별적으로) 재난대응을 추구하는 양상을 보이고 있는 것을 고려하면 (이종렬·김기창, 2007: 160-167), 행정안전부가 소방방재청의 지원과 더불어 최고 정부기관으로서 이 연결고리를 만들어야 한다. 물론 관련주자들 사이의 이러한 연결고리가 소방방재청 수립이전과 비교하여 많이 향상된 것도 사실이다. 그러나 여전히 일부에서는 공공기관이나 공무원 혼자서만 재난관리에 전력하려는 양상을 보이고 있다. 또한, 공공기관들 사이에서도 특정한 공공기관이 다른 공공기관들의 협력을 배제한 상태에서 자신만의 재난관리를 추구하는 경우도 존재하고 있다. 효과적인 재난대응을 위해서는 이러한 상황을 반드시 극복해야 할 것이다.

관련주자들 사이의 연결고리를 만들기 전에 우선적으로 해결해야 할 것은 각 단체의 대표를 해당 재난관리 정책수립 과정에 참여시키는 것이 바람직하다. 왜냐하면 자신들의 실질적인 참여가 없이는 재난대응에 관한 실질적 책임감 혹은 의무감이 줄어들기 때문이다. 예를 들어서, 각 단위의 공공기관에서 재난대응을 포함한 재난관리에 관한 정책을 형성하는 과정에 그 정책과 관련된 모든 부류의 사람들 중에서 최소한 대표인사를 초청하여 관여시키는 것이 필요하다. 왜냐하면 결국에는 중앙행정기관이나 공공기관이 아니라 그러한 대표인들이 해당지역에 거주하면서 재난에 보다 직접적으로 대처하고 있기 때문이다.

NRF 본문은 물론이고 미국의 종합적 재난관리(Comprehensive Emergency Management)에 따르면 미국은 모든 종류의 재난에 대처하는 국가적 체계를 구축하고 있다. 왜냐하면 모든 종류의 재난이 언젠가는 미국에 발생할 가능성이 존재하기 때문이다. 미국도 1979년 이전에는 빈번하게 발생하는 재난에 대하여서만 대처를 하였다. 그러나 1979년에 FEMA가 수립이 되면서 전국주지사협의회(National Governors Association)에서 FEMA의 향후 정책적 방향으로 CEM을 제시하였으며(FEMA, 2007-1: 12-56), 지금은 국가재난대응체계를 통하여 CEM을 완벽하게 구사하려고 노력하고 있다. 이러한 관점에서 우리나라도 현재는 국력의 효율적 활용 측면에서 풍수해와 화재에만 주로 투자를 하고 있지만 앞으로는 다른 모든 종류의 재난에 대해서도 적극적인 대응체계를 구축하는 것이 필요할 것이다.

국가사고관리체제(NIMS)와 같이 우리나라도 모든 종류의 재난관리에 보편적으로 적용할 수 있는 관리의 표준을 개발하여 적용할 필요가 있다. 특히 NIMS는 현장지휘체계(ICS)와 같이 우리나라 군대에서 사용하고 있는 원리들을 많이 포함하고 있기 때문에 민방위를 포함한 군대체도를 조사할 필요가 있다 (Ha & Ahn, 2008-2: 38-43). 이러한 템플릿을 수립하는 경우에 짧은 시간에 조급하게 서두르지 말고 외국의 선진사례에서 우리나라에 적용이 가능한 부분을 적극적으로 추출하여 이론적 기준으로 삼고 동시에 지난 50년 동안 우리나라의 토속자료를 정밀하게 조사하여 표준화가 가능한 관리기준을 도출하여야 할 것이다.

재난관리에서 대응은 매우 중요하지만 예방과 경감, 대비, 복구의 동등한 지원이 없이는 대응의 효력이 감소하기 때문에 재난대응만을 고집하기보다는 나머지 세 단계를 강조하면서 재난대응에 역점을 두는 체계를 발굴할 필요가 있다. 미국

의 NRF는 명칭으로만 따지면 재난대응과 관련이 있다. 그러나 그러한 국가적 차원의 재난대응을 가능하게 하기 위해서는 재난관리의 다른 모든 단계를 공평하게 혹은 형평성이 있게 강조를 하지 않으면 소기의 목적을 달성하기가 어려울 것이다.

특정한 이해관계에 대하여 지원(support)과 조정(coordinating)이 없이는 통제의 기능이 감소할 가능성이 매우 높기 때문에 행정안전부와 소방방재청은 중앙부처, 지방정부, 기업체, 민간단체, 자원봉사자, 기타 재난관련자들에 대한 통제를 과감하게 줄이고 지원과 조정을 하는 것에 보다 역점을 두어야 한다. 하루아침에 통제의 문화에서 조정의 문화로 전환하는 것이 거의 힘든 것은 사실이다. 그러나 다양한 사회로 접어들고 있는 우리나라는 장기적 차원에서 국가재난대응체계의 구축을 통하여 지원과 조정에 대한 투자를 더욱 적극적으로 감행해야 할 것이다. 21세기의 거버넌스의 측면에서도 상부에서 하부로의 직접적인 지배가 아니라 조직들 사이에서 대등한 위치에서의 거버넌스가 필요하다는 것을 고려하면 재난관리 분야에서 조정의 문화로 전환하는 것이 보다 필요하다.

2. 긴급지원기능부록의 시사점

미국의 국가재난대응체계(NRF)는 긴급지원기능(ESF)이라고 지칭이 될 정도로 ESF는 NRF에서 차지하는 비중이 매우 높다. 우리나라의 자연재해대책법과 국가안전관리기본계획에서도 유사한 기능이 존재하고 있지만 체계적으로 편성이 되어 있지 않는 것으로 파악이 되고 있다. 그래서 우리도 미국의 경우와 같이 중앙부처의 자원과 역량에 기초하여 우리나라에 보다 적합한 긴급지원기능을 분류한 후에 각 기능의 조정기관, 주요(담당)기관, 지원기관(혹은 협력기관)에 각 중앙부처를 배정하여 재난대응의 임무를 긴밀하게 수행하게 해야 한다.

ESF의 분포가 실선(—)의 형태로 되어 있다는 것은 발생할 수 있는 모든 재난에 대하여 필요한 ESF가 배정이 되어 있다는 것을 의미한다. 반면에 ESF의 분포가 점선(·····)으로 분포가 되어 있다는 것은 모든 재난이 아닌 중요한 재난에 대해서는 ESF가 배정이 되어 있다는 것을 의미한다. 이러한 각도에서 미국의 ESF의 분포는 실선이 아닌 점선의 형태로 구성이 되어 있다. 즉, 미국도 ESF의 분류와 수행

이 지역사회에 발생하는 모든 재난에 대응하기에 완전하지는 않으며 현실적으로 중요한 재난에 대응하는 기능만 주로 실행이 되고 있다는 의미이다.

한편, 우리나라의 ESF의 분포는 점선에서 벗어나서 각 점들이 일정한 방향이 없이 흩어져서 분포하고 있는 산포도의 형태를 띠고 있는 것으로 분석된다. 국가적 차원에서 ESF의 전반적 윤곽과 기능조절이 부족하며 그래서 해당부서가 자신만의 ESF를 수행하고 있는 상황이다. 또한, 각 기능에 대한 업무수행 정도도 그렇게 치밀한 정도는 아닌 것으로 판단된다. 그래서 우리는 각 ESF에 대하여 보다 철저하게 규명하고 그리고 해당 중앙부처를 선정하여 지금보다는 더욱 세밀한 임무를 수행하게 해야 할 것이다.

우리나라는 중앙정부의 ESF에 대한 보완점을 지방정부의 ESF 수립에 대하여 서로 동일하게 적용하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 즉, 재난대응의 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위하여, 재난이 직접적으로 발생하고 있는 지방정부가 주축이 되어서 강력한 역할을 전개하는 것이 필요로 한데 (최용호, 2005: 679-686; Gopalakrishnan & Okada, 2007: 356-367), 지역사회에서 필요한 ESF를 선정하여 지방단위의 정부부처에게 할당하여 수행하게 하는 것도 고려해볼 만하다. 중앙행정기관만 ESF를 분류하여 수행하는 것보다는 지방정부도 함께 동참하여 ESF 기능을 수행하는 것이 보다 체계적인 재난대응체계를 구축하는데 필요하다.

3. 지원부족의 시사점

우리나라도 재난이 발생하면 행정적 절차와 기능의 측면에서 많은 수정이 필요하다는 것을 인식하는 것이 필요하다. 예를 들어서 2007년도 말에 태안반도에서 발생한 기름누출 사고로 죽음에 이른 사람들은 기름 그 자체 때문에 죽음에 이른 것이 아니라 재무관리의 일종인 기름유출의 미비한 보상금 때문이라는 것을 상기한다면 우리나라도 행정적 차원에서 기능과 관련지원이 매우 절실한 상황이다.

또 다른 예로서 우리나라는 현단계로서는 상대적으로 저조한 관심을 보이고 있는 국제적 조정과 재난관리에서 소수층을 고려하는 행정적 절차와 기능이 절실하다는 것을 인식해야 한다. 특히 재난대응의 측면에서 우리나라 지역의 재난 대응과 전국에 걸쳐서 위치하고 있는 미군기지와의 관계 그리고 이미 1백만명을

상회한 외국인 근로자와를 위한 행정적 절차와 지원의 필요성을 인식하는 것이 필요하다 (Ha & Ahn, 2008-1: 46-50).

이러한 인식에 기초하여, 재난관리의 모든 참여자들을 위하여 재난발생시에 필요한 행정적 기능과 의무조항을 보다 효율적으로 구분하여 실행하는 것이 요구되고 있다 (Toft & Reynolds, 1994: 112-145). 구체적으로, 미국의 지원부록과 같이 우리나라의 재난대응에 필요한 절차와 행정적 기능을 특정한 숫자로 세분류하여 해당 중앙부처를 조정기관과 협력기관으로 배정하고 재난대응 동안에 행정업무를 수행하게 할 필요가 있다. 특히, 재난이 발생하는 경우에 복잡한 행정적 절차로 인하여 물질적 자원이나 기타 서비스가 제 시간에 피해지역에 도착하는데 걸리는 시간을 줄이는 방안도 심각하게 고려할 필요가 있다.

4. 사고부록의 시사점

우리나라도 자주 발생하고 피해가 큰 재난을 재분류하여 재난대응의 관점에서 재조명할 필요가 있다. 예를 들어서 풍수해와 화재뿐만 아니라 미국의 일부지역에서만 언급이 되는 황사현상은 우리나라에서는 특성화된 재난으로 분류될 수 있을 것이다. 다시 설명하면, 미국의 사고부록과 같이 우리나라에서 특성화될 수 있는 사고를 크게 재분류하여 해당 중앙정부의 기관을 조정기관과 협력기관으로 배정하여 비상시에 업무를 수행하게 해야 한다.

미국 국가재난대응체계(NRF)는 본문과 네 개의 부록으로 구성되어 있는데 부록들 간에 내용의 중복성 존재하기 때문에 (Selves, 2008), 일부의 부록은 2010년 초반기인 현재에도 여전히 수정의 과정을 밟고 있다. 또한, 수정작업이 종료된 현존하는 문서 중에도 중복된 부문이 존재하고 있는 것으로 분석이 되고 있다. 예를 들어서, 음식물과 농업 사고부록은 전술된 ESF #11-농업과 천연자원 사이에서 내용이 중복이 되어 있다. 사고부록의 재앙적 사고는 전반적인 대재앙을 의미하기 때문에 전술된 긴급지원기능 중에 다수가 중복이 되어 있다고 할 수 있다. 사고부록의 테러사고 관련법 집행과 범죄수사 그리고 긴급지원기능 #13-공공안전과 안보는 법무부/연방범죄수사국(DOJ/FBI)이 모두 관련이 되어 있기 때문에 내용적으로 중복이 많이 되어 있다. 또한, ESF #15-외부관계(업무)와 공공업무 지원부록

은 모든 공공을 위한 재난정보의 전달을 의미하기 때문에 내용적으로 중복된 면이 존재하고 있다.

다른 범례들도 많이 존재하고 있다. ESF #6-집단돌보기, 긴급지원, 거주, 복지사업과 자원봉사자와 기부의 관리 지원부록은 공통적으로 자원봉사자와 관련이 되어 있기 때문에 내용상 중복되는 면이 여전히 존재하고 있다. 또한, CIKR 지원부록은 물, 교통, 통신, 농업 등을 포함한 17개의 핵심기반체계와 주요자원을 포함하고 있기 때문에 ESF #1-교통, ESF #2-통신, ESF #11-농업과 천연자원, 음식물과 농업사고 사고부록, 기타와 다방면에서 많은 관계를 맺고 있다.

이러한 상황에서 우리나라가 차후에 사고부록을 수립하거나 아니면 기타의 긴급지원기능이나 행정지원의 업무를 분류하는 경우에는 가능하면 부록들 간의 중복성을 미리부터 최소화시키는 것이 필요하다. 그렇게 하는 것이 미국의 실패사례에서 얻을 수 있는 교훈이 될 것이다. 그러나 재난관리의 목적달성을 위하여 최소한의 중복성은 필요악으로 간주하는 것도 (Mileti, 1999: 197-234), 현명한 방안이다. 특히 재난발생시에 특정한 부록의 전략이 작동하지 않을 경우에는 비슷한 제 2, 3의 전략이 긴급하게 필요로 할 수 있기 때문이다. 요약하면, 향후에 우리나라가 NRF 구축을 시도할 때는 부록이나 문건들 사이에서는 가능한 중복되는 부분을 없애야 하겠지만 그렇다고 해서 그러한 기능의 중복을 무조건적으로 제거하려는 것도 바람직하지 않을 것이다.

5. 파트너 지침의 시사점

우리나라에서 협력과 조정의 대상이 되는 모든 단위의 재난대응 파트너들의 역할과 책임에 대하여 관련된 자료를 체계적으로 정리하는 것이 필요하다. 특히 각 파트너의 해당내용에 대하여 적절한 쪽수를 명확하게 표기하여 줌으로써 재난대응 파트너들의 국가재난대응체계(NRF)에 대한 이해를 촉진시켜야 한다.

V. 결론

지금까지 이 논문은 총체적 분석에 기초하여 본문, 긴급지원기능부록, 지원부록, 사고부록, 파트너 지침을 포함한 미국의 국가재난대응체계(NRF)의 모든 문건을 조사하고 우리나라에게 필요한 시사점을 도출하였다. 도출된 다양한 시사점을 정리하면 다음과 같다: 우리나라는 미국과 같이 장기적 차원에서 보다 통합적인 국가재난대응체계의 구축을 시도해야하며, 우리에게 보다 적합한 긴급지원기능을 설정하여 각 정부기관에게 할당 및 수행하게 해야 하고, 재난관리에 관련된 행정적인 절차와 기능이 보다 세분화되어서 활용이 되어야 하며, 풍수해와 화재는 물론이고 다른 중요한 재난의 관리에도 더욱 투자를 해야 하며, 각 재난대응 파트너에 대한 자료를 체계적으로 정리를 해야 할 것이다.

이 논문의 강조점은 미국의 NRF 분석에 기초하여 도출된 다양한 시사점이라고 할 수 있다. 이러한 시사점은 특히 정책적 차원에서 우리에게 함의를 가지고 있다. 시사점이 정책적으로 실행이 되지 않으면 효과성이 감소될 것은 분명하다. 정책적 함의를 다시 요약하면, 우리정부도 미국의 NRF와 유사하게 국가적 단위에서 모든 종류의 재난에 대응할 수 있도록 중앙정부, 도정부, 지방정부, 자원봉사단체, 민간기업, 지역사회에게 재난대응을 포함한 재난관리의 모든 단계에서 필요한 역할과 책임을 할당하여 상시적으로 수행을 하게 해야 한다는 것이다. 정책결정자의 새로운 NRF 구축에 대한 의지가 매우 필요하다.

이 논문을 통하여 미국의 NRF에 대한 개요와 필요한 시사점이 총체적 차원에서 어느 정도는 도출이 되었다. 향후에 필요한 연구는 재난관리의 궁극적인 목적을 달성하기 위하여 바로 이러한 체계를 우리나라에 수립할 수 있는 보다 세부적이고 실질적인 방안을 도출하는 것이다. 무조건적인 미국체계의 도입보다는 장기간에 걸쳐서 보다 현실적인 도입방안을 고려하는 것이 필요할 것이다.

■ 참고문헌

- 고려대학교 정부학연구소. 2008. 《민방위 역할 및 기능 재정립 연구용역》. 서울.
국립방재연구소. 2005. 《재난관리계획 선진화를 위한 선진국 방재계획제도 연구》. 서

을.

- 박동균. 2004. “한국 경찰의 위기관리능력 제고방안: 미국과 일본 사례의 교훈을 중심으로.” 《한국공안행정학회보》 18: 179-215.
- 성기환. 2005. “재난관리를 위한 민관산학네트워크 구축에 관한 연구.” 《한국안전학회지》 20(4): 154-161.
- 이명석·오수길·배재현·양세진. 2008. “재난대응 거버넌스 분석: 민간자원봉사네트워크를 중심으로.” 《한국정책학회보》 17(3): 163-189.
- 이종렬·김기창. 2007. “통합재난관리 체계의 성과에 관한 연구: 인천광역시를 중심으로.” 《지역사회연구》 15(3): 159-179.
- 지식경제부. 2008. 《지식경제분야 재난·안전관리 효율화 방안 연구》. 서울.
- 최용호. 2005. “지방정부 사전대비 재난관리체제에 관한 실증적 연구.” 《법학연구》 20: 675-695.
- 행정안전부. 2008. 《국가안전관리계획 기능 강화 방안 연구》. 서울.
- Ahn, Ji-Young, Ha, Kyoo-Man & Park, Sang-Hyun. 2010. “National Disaster Medical Systems in the United States and Korea (forthcoming).” *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*.
- Alexander, David. 2000. *Confronting Catastrophe*. Oxford: Oxford University Press.
- Alexander, David. 2002. *Principles of Emergency Planning and Management*. Oxford: Oxford University Press.
- DHS (U.S. Department of Homeland Security). 2008-1. *National Response Framework: Core Document*. Washington, D.C.
- DHS. 2008-2. *National Response Framework: Emergency Support Function Annex*. Washington, D.C.
- DHS. 2008-3. *National Response Framework: Fact Sheet*. Washington, D.C.
- DHS. 2008-4. *National Response Framework: Frequently Asked Questions*. Washington, D.C.
- DHS. 2008-5. *National Response Framework: Incident Annex*. Washington, D.C.
- DHS. 2008-6. *National Response Framework Overview*. Washington, D.C.
- DHS. 2008-7. *National Response Framework: Support Annex*. Washington, D.C.
- FEMA (U.S. Federal Emergency Management Agency). 2006. *IS 230, Principles of Emergency Management*. Washington, D.C.
- FEMA. 2007-1. *Disaster Basics*. Washington, D.C.

- FEMA. 2007-2. IS 1, Emergency Manager: An Orientation to the Position. Washington, D.C.
- FEMA. 2008. IS 800-B, National Response Framework, An Introduction. Washington, D.C.
- Gopalakrishnan, Chennat & Okada, Norio. 2007. "Designing New Institutions for Implementing Integrated Disaster Risk Management: Key Elements and Future Directions." *Disasters* 31(4): 353-372.
- Ha, Kyoo-Man. 2009. "Emergency Management in Korea: Just Started, but Rapidly Evolving." Comparative Emergency Management Book Project. Available at <http://training.fema.gov/EMIWeb/edu/CompEmMgmtBookProject.asp> Accessed on July 23, 2009.
- Ha, Kyoo-Man & Ahn, Ji-Young. 2008-1. "Developing Voluntary Agencies in Emergency Management: The U.S. and Korea." *Journal of Emergency Management* 6(4): 39-50.
- Ha, Kyoo-Man & Ahn, Ji-Young. 2008-2. "National Emergency Management System: The United States and Korea." *Journal of Emergency Management* 6(2): 31-44.
- Ha, Kyoo-Man & Ahn, Ji-Young. 2009. "Application of 'Spider-web Approach' to Korean Emergency Management." *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 6(1), Article 81. Available at: <http://www.bepress.com/jhsem/vol6/iss1/81>
- Ha, Kyoo-Man & Ahn, Ji-Young. 2010. "Local Emergency Management Systems in the U.S. and Korea (forthcoming)." *Journal of Emergency Management*.
- Maxwell-Gunter AFB. 2003, Federal Response Plan, Basic Plan. Available at <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/frp/frpbasic.pdf> (Search date: April 20, 2009).
- Mileti, Dennis S. 1999. *Disasters By Design: A Reassessment of natural Hazard in the United States*. Washington, D.C.: Joseph Henry Press.
- NRF Resource Center. 2010. Response Partner Guides. Available at <http://www.fema.gov/emergency/nrf/responsepartnerguides.htm> (Search date: April 8, 2010).
- Schneid, Thomas D. & Collins, Larry. 2000. *Disaster Management and Preparedness*. New York: Lewis Publishers.
- Selves, Michael D. 2008. National Response Framework Unveiled Amid Heavy Criticism. Available at <http://www.naco.org/Template.cfm?Section=Publications&template=/ContentManagement/ContentDisplay.cfm&ContentID=25301> (Search date: April 14,

2009).

Tierney, Kathleen J., Lindell, Michael K., & Perry, Ronald W. 2001. Facing the Unexpected: Disaster Preparedness and Response in the United States. Washington, D.C.: Joseph Henry Press.

Toft, Brian & Reynolds, Simon. 1994. Learning From Disasters. Boston: Butterworth-Heinemann Ltd.