

재난구호체계의 정부 간 관계에 관한 탐색적 연구: 국내 재난구호 제도 및 사례분석을 중심으로

An Exploratory Study in Disaster Relief System' s Inter-Governmental Relations: Disaster Relief Institution and Case Analysis in Korea

Soodong Yoo^{a,1}, Hyounsun Choi^{b,*}

^a Department of Public Administration, University of Myongji, 34 Geobukgol-ro, Seodaemun-gu, Seoul, 120-728, Republic of Korea

^b Department of Public Administration, University of Myongji, 34 Geobukgol-ro, Seodaemun-gu, Seoul, 120-728, Republic of Korea

ABSTRACT

In this study, analysis of disaster relief-related laws and regulations, analysis of disaster relief system, and investigate the inter-governmental relations in disaster relief system through analysis of major disaster relief case. As a result of the analysis, the central government has adjust and coordinate disaster relief activities of the local government, it has been found that you are managing director through the support of the administrative and financial. However, it was found that by weighting the administrative and financial burden on local government in disaster relief activities. In addition, the division of roles between the relief agencies and relief aid agencies of relief supplies transmission on disaster-related laws and regulations have not been specifically explicitly. It was found that has brought the waste of non-efficiency and resources by the duplication provision there is no mutual exchange of information relief supplies transmission situation.

KEYWORDS

disaster
management
disaster relief
system
inter-governmental
relations(IGR)

본 연구에서는 재난구호 관련 법령분석, 재난구호체계 분석, 주요 재난구호 사례분석을 통해 재난구호체계에서의 정부간 관계를 규명하였다. 분석 결과, 중앙정부가 지방정부의 재난구호활동을 총괄·조정하며, 행정 및 재정상의 지원을 통해 관리감독하고 있는 것으로 나타났으나, 재난구호활동에 있어 지방정부에게 행정적·재정적인 부담을 가중시키고 있는 것으로 나타났다. 또한 재난관련 법령 상 구호물자 전달에 대한 구호기관 및 구호지원기관 간 역할분담이 구체적으로 명시되어 있지 않으며, 구호물품 전달 상황에 대한 상호간 정보교류가 없어 중복지급으로 인한 비효율성 및 자원낭비를 초래하고 있는 것으로 나타났다.

재난관리
재난구호체계
정부간 관계

© 2016 Korea Society of Disaster Information All rights reserved

* Corresponding author. Tel. 82-2-300-0671. Fax. 82-2-300-0654

Email. hyunsunchoi@gmail.com

1 Tel. 82-2-300-0664. Email. mjine15@hanmail.net

ARTICLE HISTORY

Received Mar. 28, 2016

Revised Apr. 25, 2016

Accepted May. 11, 2016

1. 서론

2014년 4월 16일 발생한 세월호 사고로 인해 국가 재난관리체계에 대한 국민의 불신감이 사회적으로 확산되었다. 이로 인해 2014년 11월 19일 국민안전처의 신설 및 「재해구호법」 개정, 2014년 12월 30일 「재난 및 안전관리 기본법」 및 「자연재해대책법」 개정이라는 재난관리체계에 대한 대대적인 변화가 이루어졌다. 그러나 국가 재난안전 컨트롤 타워인 국민안전처가 신설되고, 재난관련 법령을 일부 개정하는 등의 정부조직 및 법 개편이라는 큰 변화를 가져왔지만, 재난구호체계에는 여전히 많은 한계점을 내포하고 있다. 매번 재난의 발생 때마다 재난관리체계, 특히 재난구호활동에 대한 문제점이 나타나고 있다. 공통적인 문제로 지적되는 사항은 중앙부처 및 자치단체 간 복잡한 지휘체계와 업무 혼선으로 현장 통제 및 관리가 효율적으로 이루어지지 않는다는 점이다(배재현 외, 2014; 차세영 외, 2014). 또한 유관기관 간 협력체계의 미흡 역시 큰 문제점으로 지적받고 있다(이은애, 2006; 이주호, 2010; 한동우, 2006).

이러한 상황에서 본 연구는 재난구호체계에서 지적되고 있는 복잡한 지휘체계, 협력체계의 미흡 등의 문제점을 정책집행 접근방법과 정부간 관계에 초점을 두고, 정책집행 상에서 비효율적인 재난구호활동이 이루어지는 원인을 규명하여 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 재난구호 관련 제도 분석, 주요 재난구호 사례분석을 실시한다. 특히, 재난구호 사례를 분석하고, 이를 바탕으로 재난구호체계에서의 정부간 관계를 규명하고자 한다.

2. 이론적 논의 및 선행연구 검토

2.1 재난관리와 재난구호

재난관리를 표현하는 유사한 용어로는 재해관리, 위기관리, 비상관리, 위험관리, 재앙관리 등이 있으며 서로 혼용되어 사용되는 경향이 있다. Petak(1985)은 재난관리를 각종 재난을 관리하는 것으로서 재난으로 인한 피해를 최소화하기 위하여 재난관리의 과정을 재난발생 시점이나 관리시기를 기준으로 재난의 완화와 예방(mitigation and prevention), 대비와 계획(preparedness and planning), 대응(response), 복구(recovery)의 4단계로 구분하고, 이 과정에 대한 정책의 개발과 집행과정을 총칭하는 것이라고 정의하였다. Kaspersen & Pijawka(1985)은 재난관리를 재난을 알고 재난에 대한 사항을 결정하며, 재난의 피해를 완화·통제하기 위한 집행수단을 강구하는 의도적인 활동으로 정의하였다. 한편 우리나라 재난관리와 관련된 현행법인 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에는 재난관리를 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동으로 정의하고 있다. 이처럼 재난관리에 대한 정의가 학자별로 다소 차이를 보이고 있지만, Petak(1985)과 「재난 및 안전관리 기본법」에서 정의하는 재난의 예방·대비·대응·복구를 위한 집행과정을 총칭하는 것이 재난관리의 정의에 대한 보편적인 개념으로 이해되고 있다.

재난구호는 재난관리의 대응과 복구 과정 사이에 중첩된 양상을 보이고 있다. 일반적인 재난관리 시스템에서 재난의 발생 후 대응과정(대피·구호)의 진행 동안 복구활동이 거의 동시에 시작되는 경우가 많아 사실 구호활동 진행 중에는 응급복구활동들도 포함된다. 재난구호활동에는 일반적으로 급식이나 식품 등 생활필수품 제공, 의료서비스의 제공, 임시주거시설의 제공 등의 신속한 지원체계 구축과 주민생활안정을 위한 다양한 활동들이 이루어진다. 그러나 재난구호활동에는 물리적인 지원뿐만 아니라 지역사회와 환경, 재난 피해 당사자들의 심리적 지원을 위한 활동이 필요하다. 「재난 및 안전관리 기본법」에는 각종 재난과 재해에 대한 국가 및 지역사회의 대응과 지원방안을 규정 및 제시하고 있지만, 이러한 지원의 방향은 주로 물질적 지원에 한정되어 있고 재난 피해자들의 삶의 복귀 및 심리적 안정을 도모할 수 있는 근거를 마련하고 있지 못하고 있다.

재난구호와 관련된 국내 연구들을 살펴보면, 재난구호활동의 문제점들은 다음과 같이 지적되고 있다. 첫째, 재난구호체계는 정보공유의 미흡으로 인한 지방자치단체와 중앙정부 수준의 구호활동이 별개로 이루어지고 있다(이은애, 2006; 한동우, 2006). 정보네트워크 구축을 통해 구호활동의 정보를 실시간으로 공유하게 되면 구호활동이 보다 원활하게 이루어질 수 있으며, 개별적인 네트워크의 연결고리 역할을 수행하여 재난구호체계가 총체적으로 운영될 수 있는 중요한 요인이 된다. 둘째, 재난에 대한 1차적인 책임이 있는 지방자치단체의 역량을 강화해야 한다(강인호, 2008; 배재현 외, 2014). 현행 우리나라의 재난대응체계는 조직의 서열과 계급에 따라 위에서 아래로 지휘·명령체제로 운영되고 있다는 지적을 받고 있다(배재현 외, 2014), 대부분의 재난은 지방자치단체의 영역 내에서 발생하기 때문에 지방자치단체의 역량과 대응활동에 따라 재난상황이

달라질 수 있다. 따라서 재난구호활동은 지방자치단체의 역량 및 전문성, 재량권이 강화되어야 하며 중앙정부는 신속히 지방자치단체의 구호활동에 필요한 재정적·행정적 지원을 해야 한다. 셋째, 재난구호활동은 공공부문과 민간부문의 다양한 주체들이 참여하여 재난 현장을 중심으로 신속하고 효과적인 지원이 이루어져야 한다(박동균, 2011; 이주호, 2010; 차세영 외, 2014). 재난구호를 비롯한 재난관리는 중앙정부, 지방정부 등 공공부문만의 문제가 아니라 국가 전체적인 차원의 문제로 접근해야 한다. 효과적인 재난구호활동이 이루어지기 위해서는 공공부문과 민간부문의 참여와 협조를 통해 행위자들 간의 조정 및 통합이 이루어지는 수평적 관계가 요구된다. 넷째, 자원봉사단체를 총괄적으로 관리 및 연계할 수 있는 체계 구축이 필요하다(이은애, 2006; 한동우, 2006). 전국재해구호협회는 지역조직 없이 전국단위의 중앙조직만으로 구성되어 있기 때문에 실제 구호활동은 지방자치단체 등 공공조직을 통하여 이루어지고 있다(한동우, 2006: 44). 특히 다양한 자원봉사단체들의 구호활동에 대한 조정이나 연계가 체계적으로 이루어지지 않아 재난현장에서 혼란을 가중시키는 요인이 되고 있다. 이러한 이유로 인해 자원봉사나 구호물품이 한 곳으로 집중되면서 중복되거나 부족한 문제가 발생하게 된다. 따라서 재난구호활동에 참여하는 자원봉사단체들의 자원과 성격을 파악하여 이를 유기적으로 조직화할 수 있는 관리체계가 구축되어야 하며, 이렇게 형성된 관리체계 내에서 재난구호활동이 조정되고 연계되어야 한다.

2.2 재난구호체계와 정부간 관계

재난구호는 재난발생 상황이나 전개 도중 취하는 활동으로 인명구조, 재산피해의 최소화 혹은 복구를 촉진시킬 수 있는 재난관리 행정활동으로 정부는 재해발생 시 신속·원활한 구호활동을 위하여 기초자치단체와 유기적인 협조 하에 구호업무를 수행하는 한편, 민간부문은 공공부문의 활동이 활발하게 이루어지지 않는 영역에서 공공부문의 서비스와 수혜자들의 욕구 사이에 발생하는 차이를 보완하는 역할을 수행하게 된다(이주호, 2010: 39-40). 이처럼 집행과정에서 중앙정부, 지방정부, 민간부문의 행위자들이 참여하여 상호작용하는 형태를 갖는 것이 재난구호체계라 할 수 있다. 따라서 공공부문과 민간부문은 재난관리의 전 부분에 있어서 재정적, 기술적, 인적 자원의 공급을 통한 협력적인 네트워크를 유지하는 것이 중요하다. 특히, 재난의 특성상 재난관리는 중앙정부 혼자서 담당할 수 없을 뿐만 아니라 지방정부를 넘어서 시민사회와 연계된 역할 분담이 필수적이다.

이처럼 재난구호체계는 행정서비스 제공이라는 측면에서 정책집행으로 볼 수 있으며, 재난구호체계를 이해하려면 정책집행 과정상의 중앙정부-지방정부 간 관계를 설명하는 정부 간 관계 이론을 살펴봐야 한다. 일반적으로 정부간 관계(IGR/Inter-Governmental Relations)는 모든 형태의 정부단위와 그 수준 사이에서 발생하는 상호작용 및 활동의 총체로서 이해된다(Anderson, 1960). Van Meter & Van Horn(1975)는 정책집행은 단순히 정부의 한 부서에서 시작되어 자동적으로 결과로 이어지는 것이 아니라, 정부의 다양한 부서가 다양한 차원에서 서로 협력해 만들어 내는 결과로 이해하여 정부 간 관계를 중요시하였다(류지성, 2007: 402). Wright(1988)는 법적·인적·재정적 측면의 정책이슈들을 정부간 관계를 구성하는 특징적인 요소로 제시하면서 특히, 정부간 관계를 형성하는 가장 핵심적인 요소로 정부간 재정관계(intergovernmental fiscal relations)으로 제시하였다. 앞에서 살펴본 논의를 바탕으로 정부간 관계의 개념을 정의하면, 정부간 관계는 중앙정부, 지방정부 간에 형성되는 법제도적·행정적·재정적 관계 및 상호관계의 총체로 정의할 수 있다.

정부간 관계에 관한 논의들을 살펴보면, 첫째, 정부간 관계를 논의하는데 있어 주로 정부간 자원배분에 관한 쟁점이 이루어지고 있다(김현아, 2007; 최길수, 2003). 중앙과 지방으로 재정운영이 분리됨에 따라 공공서비스가 시의적절하게 제공되지 못하고 있으며, 지원이 필요한 곳에 재정지원이 이루어지지 못하는 재정지원의 비효율성 및 불공평성이 발생하고 있다. 특히 재난관리의 경우, 재난의 규모를 예측할 수 없어 일상적인 대응능력의 열세성을 띠고 있으므로, 중앙정부와 지방정부는 관련 기능을 가진 주변 자원을 보충·통합하여 재난에 대응할 수 있는 정부간 재정관계의 재정립이 필요하다. 둘째, 국내에서 진행된 정부간 관계의 대부분의 연구들은 사무(기능) 배분에 관한 쟁점이 이루어지고 있다(심익섭, 2010; 조일형 외, 2013; 최길수, 2003). 이러한 사무(기능) 배분이 논란이 되는 이유는 중앙집권적·권위주의적인 우리나라 중앙정부의 특성에 기인한 것이며, 중앙정부가 지방정부에 사무를 이양하더라도 그 사무의 집행을 위한 권한과 재원을 실제로 이양하지 않는 것이 큰 문제가 되고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 중앙정부는 지방자치단체의 자치권 향상이라는 단순한 시각을 뛰어넘어 지방정부라는 하부구조로부터 통치능력을 고양시켜 국가사회 전체의 능력을 향상시킨다는 측면에서 접근해야 한다(심익섭, 2010: 289). 따라서 사무와 재원의 동시적인 배분 및 이양이 전제되어야 하며, 지방정부의 성과 및 감독에 대한 평가체계를 구축해야 한다. 셋째, 현재 우리나라 지방자치단체는 법제도적·행정·재정적 모든 영역에서 중앙정부의 통제가 이루어지고 있다(문유석, 2015; 심익섭, 2010; 조일형 외, 2013). 이를 위해서는 행정체계의 개선이 요구되는 바, 지방정부의 참여 기회를 대하여 중앙정

부의 통제를 줄여나가고, 지방정부의 자체 역량 제고를 위한 자율성 및 책임성을 강화해야 한다. 특히 지방정부의 자율성을 확대할 경우에는 권한이양이 이루어질 수밖에 없으므로 권한이양에 따른 인력 및 재정에 대한 이양이 필수적이다.

3. 연구 설계

재난관리 분야는 한 가지 시각으로만 접근하는 것은 한계가 있으므로 본 연구에서는 정책집행 접근방법과 정부간 관계이론, 그리고 선행연구의 결과를 바탕으로 본 연구에서는 재난구호 관련 제도 및 체계 분석, 사례분석을 통해 재난구호체계를 포괄하는 종합적인 사례연구의 접근방법에서 도출하였다. 본 연구는 재난구호체계에 관한 연구의 실증성을 높이기 위해 다음과 같이 국내 주요 재난구호 사례를 선정하였다. 사회적 이슈와 파급효과가 컸던 국내 주요 재난사례 중 재난유형에 따라 첫째, 매년 발생하는 대표적인 자연재난인 태풍피해, 둘째, 환경오염피해로 인한 기름유출 사고, 셋째, 산업(가스유출, 붕괴, 폭발사고)재해로 인한 누출사고, 넷째, 대표적인 인위재난인 산불 사례를 선정하였다.

이와 같이 네 가지 재난을 사례로 선정한 이유는 최근 우리나라에서 발생한 수많은 재난들 중에서 가장 대표적인 재난이라 할 수 있고, 다른 재난들에 비해 비교적 연구가 진행되어 옴으로써 국내 재난구호체계에 대한 전반적인 이해에 도움이 될 것이라고 판단하였기 때문이다. 구체적으로 국내 주요 사회재난의 분석사례로 선정한 재난들은 재난의 원인과 발생한 장소가 서로 상이하지만, 많은 재산피해와 함께 재난관리를 바라보는 인식을 전환시켰을 뿐만 아니라 사회적 파급효과가 매우 컸다는 점이 동일하다. 따라서 국내 주요 재난으로 태풍 루사, 태안 기름유출사고, 구미 불산가스 누출사고, 포항산불 사례를 중심으로 재난구호체계의 현황 및 문제점 분석, 정부간 관계를 분석하여 재난구호체계의 개선방안을 제시하고자 한다. 국가조직은 규모가 커지고 고도화 될수록 시스템 의존도가 높아져 법령을 근거로 체계를 구축·운영하게 되므로 재난구호 제도와 체계의 연계성을 살펴본다. 또한 법제도적·행정적·재정적 관계를 중심으로 정부간 관계를 분석하였다.

4. 분석결과

4.1 법·제도적 관계

「재난 및 안전관리 기본법」 제2조에는 재난을 예방하고 그 피해를 최소화하는 것을 지방자치단체의 기본적 의무로 규정하고 있으며, 중앙대책본부장과 수습본부장은 재난을 효율적으로 수습하기 위하여 관계 재난관리책임기관의 장에게 행정 및 재정상의 조치, 소속 직원의 파견, 그 밖에 필요한 지원을 요청할 수 있다(재난 및 안전관리 기본법, 제15조·제15조의 2)고 규정하고 있다. 또한 동법 제17조에는 지역대책본부장은 재난의 수습을 효율적으로 하기 위하여 해당 시·도 또는 시·군·구를 관할 구역으로 하는 재난관리책임기관의 장에게 행정 및 재정상의 조치나 그 밖에 필요한 업무협조를 요청할 수 있다고 규정하고 있으며, 국민안전처장관은 지방자치단체의 조치 등에 필요한 지원 및 지도를 할 수 있고, 관계 중앙행정기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다(동법 제28조)고 규정하고 있다. 「재해구호법」에는 시장·군수·구청장은 구호활동을 할 때 재해구호 물자가 부족하면 시·도지사에게 지원을 요청할 수 있으며, 지원요청을 받은 시·도지사는 그 지원요청에 대한 조치를 충분히 할 수 없는 경우에는 국민안전처장관에게 그 지원을 요청할 수 있다고 규정하고 있다(재해구호법, 제6조 제2항).

이처럼 우리나라의 재난구호 관련 법령은 중앙정부가 지방정부의 재난구호활동을 총괄·조정하며, 행정 및 재정상의 지원을 통해 관리감독하고 있는 것을 알 수 있다. 현행법에서 주목할 만한 점은 재난의 일차적인 책임이 지방자치단체라는 것이다. 국가는 재난 발생 시, 가장 먼저 해당 관할의 지방자치단체가 관계 기관과 자원봉사단체의 협조로 재난에 효과적으로 대응해 줄 것을 기대하고 있다. 단, 재난의 규모 및 대응이 지방자치단체의 역량을 넘어서는 경우에만 중앙정부의 지원을 실시하고 있다. 그러나 기본적으로 재난은 발생규모의 차이와 상관없이 불확실성, 상호작용성, 복잡성의 특성을 지니고 있다. 실제로 재난의 규모, 범위 및 시기를 사전에 알 수 없으며, 여러 가지 형태의 재난피해가 확산될 가능성, 재난의 진행과 관련된 요인들이 다른 국면의 요인에 직·간접적인 영향을 미칠 가능성 등으로 인해 갑작스럽게 발생하면서 단계적으로 광범위한 지역에 걸쳐 진행되는 재난을 지방자치단체만으로 대응하기에는 불가능하다. 또한 지방자치단체가 재난의 규모를 파악하고 역량과

자원이 부족함을 인식하는 동안 장기간의 재난현상으로 진행될 가능성이 높다. 이러한 점은 재난의 속성과 재난관리의 특성에 기인하는 것이다.

따라서 재난구호활동은 관계법령에서는 지방자치단체를 중앙정부와 대등한 위치에 있는 재난관리 책임기관으로 규정하고 있으나 재난 속성상의 제약요인들로 인해 실질적으로는 중앙정부 위주로 운영될 수밖에 없는 것이다. 특히 중앙정부는 재난구호활동의 핵심적인 행위주체로서 지방정부의 구호활동에 필요한 행정적·재정적 지원을 실시하고 있다.

4.2 행정적 관계

재난구호체계에서 국민안전처는 국가 및 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정하는 역할을 수행하고 있으며, 중앙행정기관들은 재난의 유형별로 고유의 업무에 따라 재난관리주관기관으로서 재난유형별 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하게 된다. 또한 지방자치단체는 지역구호센터를 설치하여 재난구호활동을 실시하며, 민간단체 및 기관들은 정부차원의 재난구호활동을 협조하는 지원하는 역할을 수행하게 된다.

재난사례를 살펴보면, 기초자치단체는 현장민원센터를 설치하여 주민에로사항 접수·처리, 구급, 구조 및 의료구호, 생활용수 및 생활필수품 등 공급, 청소, 방역, 사망자 처리, 교육 및 금융지원대책, 시설물 응급복구 대책 등을 지원업무를 수행하였으며, 구호급식소를 설치하여 이재민들에게 급식을 제공하였다. 또한 자원봉사들의 참여를 중심으로 민간단체 및 기관들과 협력하여 진료 및 의료서비스의 제공 등의 구호활동을 실시하였다. 중앙정부는 구호활동에 필요한 장비 및 인력을 동원하여 응급구호물품 전달, 방역 및 급수 지원, 도로복구, 침수가옥 정리, 세탁 등의 지원활동을 실시하였다.

이처럼 우리나라의 재난구호체계의 정부간 행정적 관계는 기초자치단체를 중심으로 구호활동이 이루어지고 있으며, 중앙정부는 이를 지원하는 역할을 담당하고 있다. 이러한 점은 관계법령에서 나타난 것과 마찬가지로, 재난상황에 대응하는 지방정부의 역량과 자원은 부족할 수밖에 없다. 이와 같은 정부간 관계는 직접적으로 피해주민에게 제공되는 구호서비스의 질과 대응성을 약화시킬 수밖에 없으며, 결국 재난피해를 확산시키는 결과를 초래할 것이다. 또한 이러한 관계 하에서 지방자치단체들은 재난관리에 있어 역량과 자원의 한계에 따른 업무부담과 함께 정치적인 책임을 질 수밖에 없는 구조이며, 중앙정부는 지원업무를 통해 재난관리의 직접적인 책임에서 벗어날 수 있는 제도적 기반을 마련하고 있는 것이다. 따라서 지방정부를 중앙정부의 하부기구로 보는 대리인모형에서 벗어나서 상호 호혜적 관계를 강조하는 상호의존모형이나 중앙정부와 지방정부를 국정의 동반자로 보고 상호 동등한 관계 하에서 협력관계를 강조하는 동반자 모형이 되어야 한다(문유식, 2015: 408). 중앙정부와 지방정부의 동반자 관계는 자원의 공동 활용, 상호의존성 강화, 파트너십을 강조하는 정부간 관계, 즉 거버넌스로의 전환을 의미하며, 이를 위해서는 중앙정부와 지방정부 간의 역할과 업무에 대한 재검토가 필요하다. 특히, 일본은 재해지역에 대한 복구는 일차적으로 지역주민이, 이차적으로 정부가 책임진다는 인식과 복구에 대한 정부의 지원도 지역주민의 복구의지에 상응하는 지원이 이루어지고 있다는 점을 고려하여 지역주민이 재난구호활동에 참여할 수 있는 방안을 적극적으로 모색해야 한다.

4.3 재정적 관계

「재해구호법」 제11조에는 지방자치단체는 구호를 하기 위하여 특별히 필요하다고 인정하면 의료·방역·급식 또는 물자의 취급을 업으로 하는 자에게 시설 또는 물자의 우선사용과 판매에 관한 협력을 요청할 수 있으며, 이 경우 협력을 요청받은 자는 정당한 사유가 없으면 협력하여야 한다(동법, 제11조 제1항)고 규정하고 있다. 그러나 지방자치단체는 재해구호업무에 협력하는 자에게 정당한 보상을 하여야 한다(동법, 제11조 제2항)고 규정되어 있다.

재난사례를 살펴보면, 태풍 루사의 경우 재난구호활동을 위해 수재의연금은 법정구호비에서 일부 부담하고, 주택침수, 주택 전·반파 이재민과 사망·실종자 위로금에 사용하였다. 태안 기름유출 사고의 경우, 중앙정부는 10억원 규모로 태안해안국립공원 내 지역주민 지원사업을 추진하였으며, 충청남도 예산 59억원을, 충청남도 태안군은 예비비 2억 5,000만원을 긴급투입하였다. 구미 불산가스 누출사고의 경우, 경상북도 구미시는 기업체·소상공인·차량·조경수·농작물 피해 등에 약 364억 2,800만원의 보상금을 지급하였다. 포항산불의 경우, 행정안전부는 산불 피해지역인 경북 포항에 특별교부세 15억원을 긴급지원하고 피해주민들은 지방세 징수를 유예하거나 감면받았다.

이처럼 재난구호활동에 있어서 구호기관인 지방정부에 재정적인 부담을 가중시키고 있으며, 구호활동 이후 진행되는 지역

의 장기적인 복구활동에 집중할 수 있는 자원과 역량의 부족으로 이어질 수 있다. 이와 같은 정부간 관계는 주로 재난대응기관들의 재난수습능력과 재난대응체계의 자원 동원능력이 문제가 된다는 지적(위금숙 외, 2009: 34)으로 이어지며, 재난대응의 일차적인 책임을 기초자치단체에 두고 있는 우리나라 재난관리체계의 전체적인 구조에서 기인하는 것이다. 이러한 문제는 재난구호체계의 재정적인 정부간 관계에 있어 공공부문과 민간부문, 중앙정부와 지방정부, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 재정적인 역할분담과 협력체계를 어떻게 구성하느냐에 따라 해결될 수 있을 것이다. 이상에서 살펴본 재난구호체계의 정부간 관계의 내용을 살펴보면 다음의 Table 1과 같다.

Table 1. Disaster Relief System's Inter-Governmental Relations

구분	내용		
	법·제도적	행정적	재정적
재난관련 법령	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부: 일차적 책임 및 대응 중앙정부: 재난관리 총괄·조정 민간영역: 협조·지원 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부: 중앙정부에 요청 중앙정부: 지방정부에 지원 민간영역: 협조·지원 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부: 중앙정부에 요청 중앙정부: 지방정부에 지원 민간영역: 지원
재난구호 시스템	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부: 관할구역 총괄·조정 중앙정부: 총괄·관리감독 민간영역: 협조·지원 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부: 구호서비스 제공 중앙정부: 구호서비스 지원 민간영역: 협조·지원 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부: 중앙정부에 요청 중앙정부: 지방정부에 지원 민간영역: 협조·지원
재난사례	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부: 지역 재난안전대책본부 구성 중앙정부: 중앙재난안전대책본부 및 중앙사고수습본부 구성, 특별재난지역 선포 민간영역: 협조·지원 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부: 현장민원센터 및 구호급식소 설치 중앙정부: 인력 및 장비 동원 민간영역: 인력 지원 및 봉사 활동 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부: 예비비 투입, 보상금 지급 중앙정부: 응급복구비 지원, 특별교부세 긴급지원, 지방세 징수 유예 및 감면 민간영역: 구호물품 및 성금지원

5. 결론

재난관리정책에는 중앙정부의 여러 부처뿐만 아니라 지방정부, 공공기관, 민간단체 및 기관, 일반시민을 아우르는 다양한 차원의 행위자들이 참여하게 된다. 정책을 둘러싼 복잡성과 다양성은 중앙정부가 정책적 목표를 수립하고, 중앙정부의 지원 하에 지방정부가 집행하게 될 때, 정부간 관계를 통해 나타나게 된다. 이는 재난관리정책에서도 마찬가지이며, 인명피해를 최소화시키기 위한 재난구호체계에서 중요한 의미를 지니게 된다. 이와 동시에 지방분권과 지방자치가 강조되고 있는 시점에서 정부간 관계의 재정립을 통한 합리적인 중앙-지방의 관계는 실질적으로 지방분권과 지방자치를 실현시킬 수 있는 기제로서 작동하게 된다.

본 연구는 이와 같은 정부간 관계의 중요성을 인식하고, 재난구호 제도 및 사례를 통해 재난구호체계의 정부간 관계를 분석하여 개선방안을 제시하고자 한다. 정부간 관계의 규명을 통한 재난구호체계의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 현장중심·지역사회중심 구호서비스 체계 구축이 필요하다. 이는 재난대응과 구호활동, 재난복구활동으로 이어지는 재난관리를 통합적이고 현장중심으로 발전시키기 위함이다. 본 연구의 결과, 중앙정부가 지방정부의 재난구호활동을 총괄·조정하며, 행정 및 재정상의 지원을 통해 관리감독하고 있는 것으로 나타났는데, 이는 재난구호활동의 일차적인 책임이 지방정부에 있다는 점과 상충하게 된다. 피해주민에게 실질적인 구호서비스를 제공하는 것이 지방정부이지만, 이러한 구조에 따라 지방정부는 재난구호활동의 자율성에 큰 제약 받고 있다. 따라서 지방정부-중앙정부 간 수평적인 협조체계를 정립하여 재난피해 지역사회의 특성과 환경, 역량을 감안한 대응이 이루어져야 하며, 지방자치단체 특히, 기초자치단체의 역량을 강화하고, 기초자치단체를 중심으로 하는 재난구호체계의 구축이 시급하다.

둘째, 체계적·통합적인 구호서비스 관리체계와 네트워크 결성이 필요하다. 본 연구의 결과, 재난구호활동에 있어 지방정부에게 행정적·재정적인 부담을 가중시키고 있는 것으로 나타났는데, 기본적으로 지방자치단체만의 자원과 역량만으로는 재난에 대응하는 것이 불가능하다는 점을 인식하고, 재난구호서비스 제공에서 나타나는 비효율성, 대응성, 불공평성의 문제를 해결해야 한다. 재난상황의 조속한 해결은 재난대응기관의 역량과 자원에 따라 결정되기 때문이다. 따라서 구호서비스 수요자의 요구에 부응하고 현장상황에 효율적으로 대응할 수 있는 네트워크 구축이 필요하다. 또한 통합적 체계구축을 위한 법제도 개선방안 발굴이 필요하며, 이를 위해 정부, 공공기관, 민간기관 및 단체 등 다양한 구호활동의 참여 주체 간 역할과 책임을 재정의해야 한다.

셋째, 재난구호 전달체계의 개선이 필요하다. 많은 선행연구에서는 재난구호 전달체계에 대한 문제가 지적되고 있다(김태환 외, 2006; 박동균, 2011; 한동우, 2006). 특히 현행 구호활동 전달체계에 있어서의 조정과 연계의 부족은 구호서비스의 중복 및 부족이라는 문제가 발생하게 되는데, 민간의 자원봉사조직을 활용하여 구호물품을 배분하게 되면 자치단체를 통해 배분하는 것보다 신속하게 업무가 진행될 수 있다는 장점이 있다(한동우, 2006: 47). 우리나라의 경우, 재난관련 법령 상 구호물자 전달에 대한 구호기관 및 구호지원기관 간 역할분담이 구체적으로 명시되어 있지 않으며, 구호물품 전달 상황에 대한 상호간 정보교류가 없어 중복지급으로 인한 비효율성 및 자원낭비를 초래하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 공조체계를 통한 구호기관 간 역할분담뿐만 아니라 자원봉사자들을 활용하여 구호물자를 신속하게 직접 전달할 수 있는 체계의 구축 역시 필요하다. 이를 통해 재난피해자들의 편의와 안정을 위한 구호물품, 대피시설수준을 향상할 수 있다.

마지막으로 본 연구는 재난구호활동을 중심으로 국내 재난구호 제도 및 사례 분석을 실시하였다. 특정 재난사례들을 분석대상으로 한정하여 살펴본 결과를 일반화시키는 데는 한계가 있으며, 향후 연구에서는 다양한 접근방법과 사례분석 등의 종합적인 연구가 진행되어야 한다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 재난구호체계의 정부간 관계에 관한 탐색적 연구로 이와 관련된 기초 자료를 제시함과 동시에 재난관리 영역의 연구관심을 확장시켰다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다. 또한 재난관리에 관한 연구는 행정학의 다른 영역에 비해 제한적으로 이루어지고 있다는 점을 고려한다면, 본 연구의 결과를 기반으로 재난관리, 특히 재난구호체계의 효율적인 운영이라는 측면에서 여러 가지 개선점을 제시해볼 수 있을 것이다.

감사의 글

본 연구는 정부(국민안전처)의 재원으로 재난안전기술개발사업단의 지원을 받아 수행된 연구임 [MPSS-자연-2015-82]

References

- Anderson, W. (1960). *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis: Univ. of Minnesota Press.
- Dong-Kyun, Park. (2011). "The Disaster Relief System and Program in U. S. : The Characteristics and Its Implications." *Journal of Korean Association for Crisis and Emergency Management*, Vol. 3, No. 1, pp. 19-34.
- Dong-Woo, Han. (2006). "Disaster Relief System in Korea: Problems and Tasks." *Korean Review of Crisis & Emergency Management*, Vol. 2, No. 2, pp. 36-51.
- Eun-Ae, Lee. (2006). "A Study on the Disaster Relief Volunteer Activities: Focused on Case Analyses in Korea and Japan." Paper Presented at Conference on the Crisis and Emergency Management: Theory and Praxis. pp. 3-13.
- Hyun-Ah, Kim. (2007). "Intergovernmental Financial Reestablish: Focusing on the Empirical and Theoretical Discussion." Paper Presented at Conference on the Korean Association of Public Finance, pp. 1-25.
- Ik-Sup, Shim. (2010). "A Study of the Rational IGR(Inter-Governmental Relations) for German Local Authority." *Zeitschrift der Koreanisch-Deutschen Gesellschaft fur Sozialwissenschaften*, Vol. 20, No. 2, pp. 3-34.
- Il-Hyoung, Cho. Seong-Yong, Jeong. Gi-Heon, Kwon. (2013). "A Study on Effect Factors of Intergovernmental Relation: Focus on Government Level Differences." *Journal of Governmental Studies*, Vol. 19, No. 3, pp. 245-283.

- In-Ho, Kang. (2008). "Emergency Management System in U.S. Local Governments." *Korean Journal of Policy Analysis and Evaluation*, Vol. 18, No. 3, pp. 1-16.
- Jae-Eun, Lee. (2012). *Crisis Management Study*. Daeyoungmoonhwasa.
- Jae-Hyun, Bae. Young-Won, Park. (2014). "An Exploration study on redesign of National Disaster Management System." *GRI Review*, Vol. 16, No. 2, pp. 320-341.
- Ji-Seong, Ryu. (2007). *Policy*. Daeyoungmoonhwasa.
- Ju-Ho, Lee. (2010). "Currents status & Prospects of Disaster Relief Cooperative System." Paper Presented at Conference on the National Crisis & Emergency Management Research Institute in Chungbuk National University, No. 1, pp. 35-57.
- Kasperson & Roger and David Pijawka. (1985). *Societal Response to Hazards and Major Hazard Events: Comparing Natural and Technological Hazards*. *Public Administration Review*. 45(Special Issue):7-18.
- Kil-Soo, Choi. (2003). "A Study on IGR Model's Building of Educare Policy: Focused on Wright's IGR Model." *Journal of Local Government Studies*, Vol. 15, No. 2, pp. 163-181.
- Kum-Sook, We. Min-Ho, Baek. Gun-Ju, Kwon. Gi-Geun, Yang. (2009). *Disaster Response System of Korea: Problems and Future Task*. Daeyoungmoonhwasa.
- Kyung-Wook, Kim. (2014). "Australia's disaster management system, Manual and leadership for disaster relief." *Regional Information*, No. 87, pp. 69-74.
- Petak, William J. (1985). *Emergency Management: A Challenge for Public Administration*. *Public Administration Review*. 45(Special Issue, Jan.) 3-7.
- Se-Yeong, Cha. To-bin, Im. (2014). "Study on Disaster Management System: Case Study Using Social Network Analysis on Hydrofluoric Acid Leakage Accident in Gumi, Korea." *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol. 18, No. 1, pp. 727-754.
- Tae-Hwan, Kim. Tae-Ho, Roh. Dae-Woo, Park. (2006). "A Study on Improvement of Relief System in Disaster." Paper Presented at Conference on the Korean Institute of Fire Science & Engineering, No. 11, pp. 38-43.
- Van Meter, D. & C. E. Van Horn. (1975). *The Policy Implementation Process: a conceptual framework*. *Administration and Society*. 6(4): 445-488.
- Wright, Deil S. (1988). *Understanding Intergovernmental Relations* (3rd. Ed.), Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing Co.
- Yu-Seok, Moon. (2015). "An Analysis of the Relationship between the Central Government and Local Governments: Focused on Agricultural Administration." *The Korean Journal of Local Government Studies*, Vol. 18, No. 4, pp. 393-416.