

미국의 FEMA와 일본 위기관리조직의 시사점



홍세권 | 협회 총무부
이사

1. 머리말

지난 2월 25일 발생한 미증유의 대구지하철 화재사고에 대한 일련의 대처는 우리나라 위기관리의 총체적인 부재·부실을 여실히 보여주었고, 사고 발생 100일이 지난 지금까지 사후보상과 관련된 문제는 아직도 완전히 해결되지 않고 있다.

한편, 자연재해에 관한한 전세계 국가 중 드분게 천혜(天惠)를 누리고 있는 우리나라이지만 태풍에 의해 매년 되풀이되는 대형피해를 겪으면서 호조건이 오히려 우리에게 태만을 가져다주는 것이 아닌가하는 자괴지심(自愧之心)마저 갖게 된다. 그러나 이처럼 충격적이고 수치스런 사고를 거울 삼아 세계에서 가장 뛰어난 방재 시스템을 갖출 수 있다면 억울하게 희생된 영령들에게 다소나마 보답이 되지 않을까 생각된다.

대구지하철참사를 계기로 지금 우리사회에서는 위기관리조직의 신설문제가 핫 이슈로 부각되고 있다.

이 글에서는 미국과 일본의 현행 위기관리조직과 재해발생시 대응방법을 개관적으로 살펴보고 미국의 위기관리 전문가가 파악한 일본의 위기관리의 문제점을 통하여 우리에게 시사하는 점을 알아보려고 한다.

2. 미국의 위기관리 조직 개요

가. 조직의 형태

미국에서 발생하는 모든 재해재난에 대비하여 대응, 계획, 복구, 경감을 담당하는 전통적이며 대표적인 위기관리 조직인 FEMA(Federal Emergency Management Agency)는 1803년 美 의회입법(Congressional Act of

1803)으로 시작되었으며, 1979년 카터 행정부가 재해재난에 관련된 여러 조직과 임무를 통합하여 독립청으로 설립하였다.

그러나 2001. 9. 11 테러사건을 겪으면서 FEMA는 2003. 3. 신설부서인 미국 국토안보부(DHS : Department of Homeland Security) 산하조직이 되었다. 오늘날 FEMA는 DHS의 4개 주요 부속기관의 하나로서 약 2,500여명의 정식직원과 5,000여명의 예비인력을 보유하고 재해의 예방, 준비, 대응, 복구활동에 진력하고 있다.

FEMA의 본부는 워싱턴 DC에 있고 미국 전국 10개소에 지역사무소가 설치되어 있으며, 대응 및 복구국(Response and Recovery Directorate), 연방보험 및 재해경감국(Federal insurance & Mitigation Administration), 연방소방국(US Fire Administration), 대외협력국(External Affairs Directorate), 기술정보서비스국(Information Technology Service Directorate), 행정 및 자원기획국(Administration Technology Service Directorate) 등으로 구성되어 있다.(도표 1 참조)

나. 재해 발생시의 대응

대규모 재해가 발생하면 대통령의 긴급사태선언(Declaration)이 선포되고 FEMA는 미연방의 28개 부(Department)·청(Agency) 및 미국적십자사와 함께 협력하여 대응한다. 이 연방의 기관들은 주와 지방정부에 인력, 전문기술자, 장비 및 기타 자원을 제공하며 재해대응에 적극적인 역할을 한다. 또한 재해가 발생한 주를 지원하기 위한 연방기관들의 협력을 조정하기 위해 FEMA가 추천하여 대통령이 연방조정관(FCO : Federal Coordinating Officer)을 임명한다. FCO와 재해를 당한 주(State)는 재해 현장 부근에 재해지역사무소(DFO : Disaster Field Officer)를 설치한다. 이와 같이 하여 연방과 주의 인력이 협력하여 재해대응과 복구기능을 수행한다. 이러한 기능들의 수행을 위해 12개의 응급지원기능(ESFs : Emergency Support Functions)을 구성하며, 이들은 해당기관의 지휘를 받아 임무를 수행한다. 12개의 기능은 다음과 같다.

ESF1 : 운송, ESF2 : 통신, ESF3 : 공공작업 및 엔지니어링, ESF4 : 소방, ESF5 : 정보 및 기획, ESF6 :



[도표 1] FEMA 조직도

대규모 구급, ESF7 : 자원과 지원, ESF8 : 보건 및 의 료서비스, ESF9 : 도시수색 및 구조, ESF10 : 위험물 질, ESF11 : 식량(Food), ESF12 : 에너지 등 이다.

3. 일본의 위기관리조직 개요

가. 조직의 형태

일본은 미국의 FEMA와 같은 위기관리 전담조직 은 없고 각 성, 청에서 소관업무에 대한 재해대책을 시행하고 있다. 그러나 정책에 관련한 업무는 내각 부에서 관할하고 있으며, 내각부 내에 설치된 정책 담당관(방재담당)과 중앙방재회의에서 담당하고 있 다.(도표 2 참조)

나. 재해 발생시의 대응

재해 발생시 대응조직으로는 일본 「재해대책기본 법」 23조(재해대책본부)에 의거하여 방재의 추진을 도모할 필요가 있는 경우, 도도부현의 지사 또는 시 정촌장은 방재계획이 정하는 바에 따라 재해대책본 부를 설치하여 신속히 대응할 수 있도록 하고 있다.

한편 중앙정부 차원에서의 대응을 지원하기 위하 여 내각부, 국가공안위원회, 경찰청, 소방청, 총무성, 국토교통성 등 23개의 「지정지방행정기관」을 두고 있으며(2003. 3. 31. 내각부고시 제4호), 이들 기관은 방재업무계획을 작성하는 등 재해방지 및 발생시 상호 협조토록 되어 있다.

지방정부의 지원을 위해서는 방위시설국, 종합통 신국, 기상대 등 22개의 「지정지방행정기관」을 두 고 있으며(2003. 3. 31. 내각부고시 제5호) 공공 및 민간기관 등을 「지정공공기관」으로 지정하여 재해 대응에 협력토록 하고 있는데, 메스컴, 전기, 가스, 수송, 통신업무 등을 수행하는 일본방송협회, 일본 적십자사, 일본전신전화주식회사 등 60여개 기관이

지정되어(2003. 3. 31. 내각부고시 제6호) 재해대응 에 총력을 집중하고 있다.

4. FEMA 방재전문가가 본 일본의 위기관리

가. 개요

이 내용은 1979년 FEMA 창설 시부터 근무해온 Leo Bosner씨가 일본 도쿄시 방위청에 약 1년간 (2000. 9. 11~2001. 7. 27) 근무하면서 경험하고 연구 한 자료의 주요내용을 발췌 요약한 것으로서, 일본 의 위기관리제도와 유사시 실제 대처능력을 미국의 FEMA 시스템과 비교·검토하였다. 양국의 문화와 재해 패턴이 상당히 다르지만 우리에게 시사하는 바 가 있다.

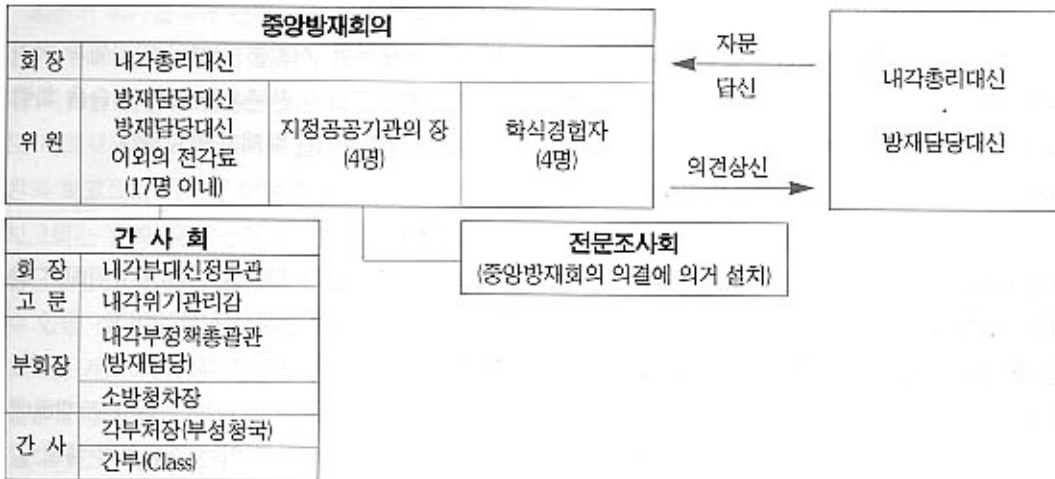
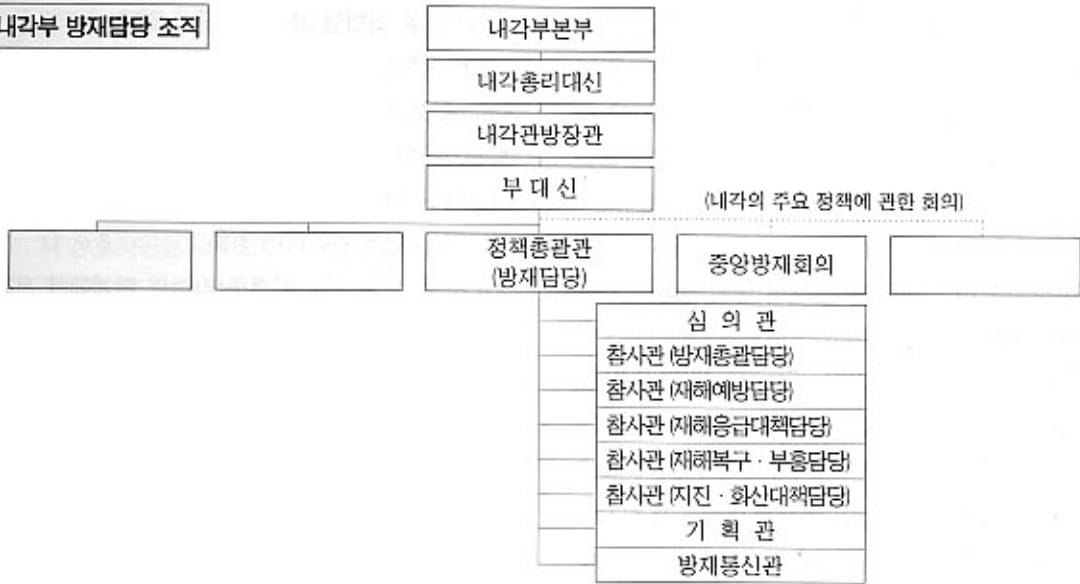
나. 결론과 제언

(1) 결론

일본 체류 중 수많은 정부의 행정관, 의사, 간호사, 소방관계자, 자위대 관계자 NGO대표, 더욱이 일반 시민과 만날 수 있었다. 그들은 일본에 포괄적인 위 기관리시스템이 결여되어 있어 초초해하고 걱정하 여 진지하게 상황개선을 모색하고 싶다고 생각하고 있다. 이러한 토론을 행하면서 다음과 같은 결론에 도달하게 되었다.

- 일본에는 포괄적인 위기관리시스템이 없다.
- 포괄적인 위기관리시스템이 없기 때문에 조정 되지 않거나 조정될 수 없는 일들에 대해 한꺼 번에 방대한 작업이 이루어져야 해야 하기 때 문에 정부의 코스트를 증가시키는 결과를 초 래하고 있다. 이것은 재해시 정부의 신속한 행 동능력을 저하시키는 걸림돌이 된다.
- 즉각적인 대응능력의 결여는 대형돌발재해 발

내각부 방재담당 조직



【역할】

- 방재기본계획 및 지진방재계획의 작성과 실시 추진
- 비상재해시의 긴급조치에 관한 계획의 작성 및 실시 추진
- 내각총리대신·방재담당대신의 자문에 응하여 방재에 관한 주요사항의 심의 등
(방재의 기본방침, 방재에 관한 시책의 종합조정, 재해 긴급사태의 포고 등)
- 방재에 관한 중요사항에 관하여 내각총리대신 및 방재담당대신의 의견상신

(도표 2) 일본의 위기관리조직도

생시 인적, 물적 손해발생위험성을 높이게 된다.

- 일본에는 국가차원의 과제에 대응할 수 있는 인적, 물적 자원이 충분함에도 불구하고 이를 집행할 정치적 결정능력이 부족하다.

(2) 일반적 제언

일본이나 미국과 같은 근대적 산업사회 국가에 대재해가 발생하는 경우에는 그 지역에 파괴적인 결과를 초래할 뿐만 아니라 나라 전체에 걸쳐 인적, 경제적, 정치적으로 커다란 영향을 미칠 수 있다. 대재해에서 발생하는 문제의 심각성 및 대응에 필요한 비용문제나 조정작업이 복잡하기 때문에 위기관리문제는 국, 도도부현, 시정촌의 각 차원에서 논의해 나갈 필요가 있으며, 이 경우 일본은 미국의 위기관리에 상당하는 포괄적인 위기관리의 틀을 만들어야 할 필요가 있다. 이 구조는 다음과 같은 관점에서 고려되어야 한다.

(가) 정부의 방재관련 기관은 충분한 권한과 예산 및 직원을 확보해야 하며, 그에 따라 다음의 일들이 가능하

- 한신, 아와지 대지진과 같은 대규모의 돌발 재해를 신속히 평가하여 대응할 수 있다.
- 신속히 대응하는 가운데 타 기관이나 조직과의 제휴가 가능하다.
- 위기에 처했을 때는 국가차원의 포괄적 대응을 하면서 재해준비, 응급대응, 복구, 예방의 위기관리 요소의 연결이 가능하다.

※ 만일 가능하다면 미국에서 FEMA가 설립된 것과 동일한 형태의 일본의 재해대응조직을 창설하는 것이 바람직하다. 미국에서는 정부의 여러기관의 직원을 정리하여 새로운 위기관리 기관을 탄생시켰지만, 일본에서는 예를 들면 내각부 재해담당부국, 내각관방 위기관리실, 총무성 소방청을 통합한 일본형

위기관리청 설립을 고려할 필요가 있다.

(나) 정부의 재해응급대응계획은 포괄적으로, 사용이 쉽고 현실적이며 명확하고 구체적으로 관계정부기관의 재해응급대응시의 책무와 업무내용이 기술되어 NGO를 포함 관계기관이나 단체에도 잘 이해될 수 있는 것이어야 한다.

(다) 국, 도도부현, 시정촌 각각의 단계에서 전담 직원을 충분히 배치하여 대재해에 대비한 계획을 작성하고 응급 대응할 수 있도록 해야 한다. 일본정부의 각 성, 청에도 위기관리담당 전임직원을 배치해 둘 필요가 있다.

(라) 국, 도도부현, 시정촌 각각의 단계에서 체계적인 위기관리 교육훈련체제를 구축해야 하고 일본에서도 「국립위기관리교육훈련센터」라는 조직을 설립할 필요가 있다.

(마) 국, 도도부현, 시정촌 각각의 단계에서 위기관리에 관련한 기술의 전문성을 높여 기술을 확립하고 유지·발전시키는 체제가 필요하다.

(3) 개별제언

이상과 같은 일반적 제언을 실현하기 위해서 다음과 같은 개별사항에 관해서도 제언한다.

(가) 자위대의 재해훈련과 재해준비

현실적으로 가까운 장래 일본의 대규모 재해에 대한 준비로서 자위대의 위치는 중요하며 특히 일본은 미국과 같은 내셔널가드(National Guards)가 없으므로 더욱 그렇다. 이러한 현실을 고려하여 자위대는 다음과 같은 사항에 유의하여야 한다.

- 자위대의 재해시 응급대응의 계획조정을 하는 상근 전임조직을 정비할 것.
- 자위대의 재해시 응급대응 계획, 책무, 능력을 가르치는 직원을 위한 교육, 훈련프로그램을 정식으로 수립할 것.

- 재해응급훈련 프로그램을 확립하여 단순한 야외연습을 초월하는 내용으로 재해대응계획이나 의사결정의 적부를 진단할 수 있도록 할 것.
- 재해대응과 관련한 정부의 제기관이나 제일미군과의 사이에 포괄적이고 실천적인 재해시 상호지원협정에 관해서 검토 및 실시를 목표로 협의, 지원, 참가할 것.
- 국, 도도부현, 시정촌의 일반정부기관과 밀접하게 연락을 취하여 재해시의 응급대응계획이나 대응능력에 관해서 상호이해를 촉진하여, 대재해 발생시에 이들 제 기관과 자위대가 협력할 수 있도록 하여 신속하고 효율적인 대응능력의 강화를 꾀해 나갈 것.

(나) 방재관계기관의 상호 보고회

일본의 위기관리에 관한 문제점 중 하나는 타 기관이 재해 시에 어떻게 움직이는지 모른다는 것이다. 따라서 제안하고 싶은 것은 각각의 기관이 대규모 재해시 각자의 계획이나 대응능력에 관해서 일련의 보고회를 가지면 어떨까 하는 것이다. 이러한 보고회는 관계 제 기관에 공개하여 토론을 활성화함으로써 보다 좋은 계획을 수립하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 처음에는 3-4개월마다 이러한 보고회를 개최해갈 필요가 있고 그 체제가 확립되면 일년에 한번 정도 개최하는 것이 적절하다.

(다) ICS(비상시 지위대응 시스템) 세미나의 실시

일본에서는 많은 소방본부에서 ICS¹⁾(Incident Command System)와 유사한 시스템을 도입하여 대규모 화재 시에 타 관할구역의 소방으로부터 많은 지원을 효율적이고 신속하게 받기 쉬운 체제로 되

어 있다. 이러한 시스템을 일본의 소방직원이 정부의 직원을 대상으로 ICS에 관한 세미나를 개최하거나 정부에서도 재해응급 시에 활용토록 유사한 시스템이 개발·검토되어야 한다.

(라) 포괄적 훈련프로그램

일본의 정부기관이나 병원 등은 재해응급훈련(Disaster Response Drill)을 빈번하게 실시하고 있지만 많은 훈련이 포괄적 재해응급 모의훈련(Disaster Response Exercise)으로 실시되고 있지 않다. 양자의 다른 점은 훈련(Drill)이 필드의 응급대응능력을 검증하는 것인데 비해 모의훈련(Exercise)은 의사결정이나 계획의 기능성까지도 검증한다는 것이다. 일본의 위기관리의 결점이 계획단계나 의사결정과정에서 있음을 고려할 때 이 모의훈련이 포괄적인 형태가 되도록 기획, 관리해 나간다는 관점에서 훈련계획을 수립하여 실시할 것을 제안한다. 그 중에서도 특히 도상훈련을 실시해야 하며, 방재에 관한 책임 있는 기관이 이 모의훈련을 해 나갈 것을 제안한다.

(마) 일본형 위기관리훈련 프로그램의 개발

일본에는 위기관리전문가의 교육훈련을 실시하려고 생각만 한다면 지원할 수 있는 기능이 많이 있음에도 불구하고 체계적인 시스템은 없다. 이러한 지원기능의 예를 들자면, 대학의 재해관리강좌, 재해의료응급대응강좌, 재해를 체험한 정부직원의 노히우, FEMA에서 위기관리를 배운 정부직원의 식견, 소방청 소방대학에서 개설하고 있는 9개 코스의 강좌 등이다. 일본정부는 이러한 기능을 활용하여 소방직원 이외에도 위기관리에 대한 요구에 응할 수 있는 교육훈련 프로그램을 개발하여야 한다. 소

1) 미국의 주(州)의 병(兵)을 말한다. 평상시에는 연방정부의 지휘하에 있는 민병조직

2) 소방 및 구급구조분야에 도입된 시스템으로서 어떤 종류나 규모의 재해에도 응급대응 지원, 시설, 설비를 활용할 수 있는 지휘명령을 할 수 있는 시스템이다. ICS의 원칙은 용어의 통일, 조직형태의 표준화, 정보시스템의 통일, 지휘명령체통의 통일, 행동계획, 시설의 사전지정, 포괄적 자원관리 등의 활용이 포함되어 있다.

방대학교는 교육훈련 프로그램을 체계화하는 모델을 제공할 수 있고 정부의 비상용대체 오퍼레이션 센터는 교육훈련센터로 활용될 수 있다.

(바) 일본의 위기관리의 전문성 고양

일본의 위기관리가 부수적인 형태의 업무로 취급되는 한, 위에 기술한 것과 같은 목표를 달성하기를 기대하기는 어렵다. 정부의 각 성, 청, 전국의 시도 부현, 시정촌이 상근의 위기관리전문가를 확보하여 일정 기간동안 위기관리분야에서 전문성을 함양할 수 있도록 해야 한다.

(4) 결어

일본은 끊임없이 재해의 공포에 노출되어 있는 나라로서, 재해에 기인하는 문제를 처리하는 기술적, 인적 능력에는 결함이 없다. 병원이나 소방기관, 정부기관, 자위대, NGO, 개인 자원봉사자 등 의식이 높은 사람들이 있고 질 높은 구급구조설비가 갖춰져 있다. 그리고 최신 전자기기에 의해 재해탐지, 경보시스템이 도입되어 있고 위기관리의 여러 가지 국면에 관해서 풍부한 지식과 경험을 소유한 많은 시민들이 있다. 그렇지만 이러한 능력이 분산되어 한 방향으로 통합되어 있지 않다.

일본의 위기관리책임자들을 보고 있으면 우수한 선수는 있는데 코치를 붙이지 않고, 훈련도 실시하지 않으며, 시합도 하지 않는 전략 없는 스포츠게임과 같이 생각된다. 일본은 특히 1995년 이후, 재해에 관한 여러 과제에 대해 많은 노력을 투입하여 대처하고 있다. 그러나 그 노력의 투입 방법이 상호 조정되어 있다고 말하기는 어렵다. 일본 정부의 개개 기관이 하는 질문은 “재해에 대응하기 위해 우리는 도 대체 무엇을 하여야 하는가?”이다. 본래는 “이 재해에 대응하기 위해 무엇이 필요한가?”인데도 불구하고

고 말이다. 개개의 방재기관이라면 전자의 질문이 당연할지도 모른다. 그러나 포괄적인 위기관리시스템이 구축되면 일본정부의 첫 질문은 후자가 될 수 있다.

5. 맺음말

미국과 일본, 그리고 우리나라는 문화도 각각 다르고 재해·재난의 형태도 다르며 정부 및 공공기관의 조직 또한 다르게 구성되어 있다. 위기관리조직은 각국의 경제, 문화, 정부 및 민간조직의 특성, 국민 의식수준에 적합하게 효율적으로 구성되고 실행되어야만 성공을 거둘 수 있을 것으로 생각된다.

다만 선진국의 성공과 실패 사례를 면밀히 관찰, 반영하여 최소의 비용으로 최대의 효과를 거둘 수 있도록 설계하여야 할 것이다.

바야흐로 우리나라의 위기관리를 총괄하게 될 새로운 조직의 탄생을 눈앞에 두고 있다. 아무쪼록 앞서 살펴본 미국 FEMA와 일본의 위기관리조직의 시사점이 우리의 신설 재해·재난관리조직에 반영되어 향후 우리나라 위기관리 능력 향상에 획기적으로 기여할 수 있기를 바란다. ☺

【참고문헌】

1. FEMA 危機管理専門官から見た日本の危機管理, 月刊フェスタ 2001, 11(P4-19)
2. 선진국의 대재해·재난위기관리시스템, 윤명오, 한국화재보험협회 창립30주년기념 위함관리세미나집
3. 災難管理行政の理論的考察, 이범진, 소방2000년 5월호
4. 국가재난관리체계의 효율적 개선방안, 119SIREN 2003년 3월호
5. <http://www.bousai.go.jp>
6. <http://www.fema.org>