

로컬 위기관리 거버넌스의 변화과정에 관한 연구 : 제주지역의 태풍 사례를 중심으로*

강영훈**, 고인종***

< 목 차 >

- | | |
|---------------------------|--------|
| I. 서론 | IV. 결론 |
| II. 재난관리와 로컬 거버넌스 | 〈참고문헌〉 |
| III. 제주지역 위기관리 거버넌스 변화 분석 | |

< 국문 초록 >

본 연구는 태풍의 내습이 많은 제주지역을 중심으로 재난관리에 대한 로컬 위기관리 거버넌스의 변화를 살펴보았다. 그 결과, 사라호의 경우에는 중앙정부와 군의 역할이 컸지만, 그 이후 태풍의 모든 복구활동에서는 지방자치단체의 역할이 가장 크게 나타났다. 주민과 군경찰, 기업, 민간단체들이 함께 활동을 펼쳐나가면서 거버넌스적인 측면은 성장한 것으로 보이지만 민간부문의 활동은 대체로 재난현장에서 가장 많은 업무인 토사제거, 수해 잔해물 제거 및 비닐하우스 철거 등 단순 복구 활동에 투입되었다. 또한 민간단체들을 종합적으로 관리·조정하는 기구가 존재하지 않아 중복배치, 정보공유의 부족 등 혼선이 있었고, 민간부문의 활동은 대부분 해당 재해의 복구 활동이 끝나면 해산되었고,

* 이 논문은 2013학년도 제주대학교 학술진흥연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.

** 제주대학교 행정학과 교수

*** 제주대학교 행정학과 강사

재난관리 단계 중 복구단계에만 활동이 이루어져 왔다. 따라서 지역사회 주민의 안전한 생활을 위하여 주민, NGO, 지방자치단체, 기업 등의 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유하는 상호조정과 협력의 장기적인 네트워크를 구성할 필요가 있다. 즉 공공부문과 연계하여 민간부문을 통합하고 조정할 수 있는 협의체를 구성하여 주민, 민간단체, 지방 정부, 기업 등의 동원 가능한 인력과 장비에 대한 정보의 공유와 데이터베이스 구축, 교육훈련, 인력과 물자의 배분 계획을 수립하여 재난관리 전 단계에 걸쳐 위기관리 거버넌스를 구축하여야 한다.

핵심어: 재난관리, 로컬 거버넌스, 로컬 위기관리 거버넌스

I. 서 론

현대사회는 복잡성(complexity), 연결성(coupling), 규모와 크기(scope and size), 속도(speed), 가시성(visibility)의 특징을 가지고 있다(Mitroff & Anagnos, 2001: 23-24)¹⁾. 또한 정보화, 노령화, 핵가족화, 신기술화 등의 새로운 사회구조의 변화는 재난관리적 측면에서 보면 재해발생과 파급양태가 현재와는 상이하게 전개될 것이며 더욱 다양화, 복잡화될 것으로 예상하고 있다. 홍수, 태풍, 설해, 한해 등 기상재해나 지반 지질지해 등 자연재해가 현재와 동일한 자연조건에서 동일한 규모로 발생한다고 하더라도 피해양태는 현재와는 전혀 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 미래학자들도 향후의 재해와 위험은 날로 증대되는 기술 의존적 사회구조, 도시화의 복합성에서 초래될 것이라고 말하고 있다(윤명오·송철호, 2003: 66). 이러한 환경의 변화에 따라 재난관리에 대한 관심과 중요성

1) 복잡성이란 우리가 만드는 시스템(기술, 재정, 통신, 교육, 오락 등)이 이전의 그 어느 때보다 연산, 운용, 통제 등에서 더 많은 부품들로 더 복잡하게 작동되고 있다는 것이다. 연결성이란 이 세상의 어디에나 있는 모든 것들이 서로 연결되어 있고 즉각적으로 영향을 받는다는 것이다. 범위와 크기는 우리가 만드는 시스템이 크게 될 뿐만 아니라 이전의 그 어느 때보다 세계 도처에 넓게 퍼져 있어서 결과적으로 환경과 인간에 보다 크게 영향을 미친다는 것이다. 또 속도라는 것은 우리 시스템에 있어서 좋은 영향이던 나쁜 영향이던 이전의 그 어느 때보다 신속하게 전파된다는 것이다. 끝으로 가시성이란 재난이나 대규모의 시스템 고장으로 인한 영향을 숨긴다는 것이 어렵고 심지어 불가능하다는 것이다(이종열·박광욱, 2008: 139).

은 점차 증가하고 있는데 우리나라에서는 헌법과 재난 및 안전관리 기본법에서 국가와 지방자치단체의 책임을 규정하고 있다²⁾.

최근의 대규모 재난인 2011년 3월, 일본 동북지역의 규모 9.0의 대지진과 이로 인한 후쿠시마 지역의 원자력 발전소의 사고, 2013년 11월, 필리핀을 강타한 태풍 하이옌을 보면 특정 지역에서 발생한 대규모 재난에 대해서 해당 국가나 지방자치단체만의 구호 및 복구활동에는 한계가 있고, 전 지구적 차원의 지원과 원조를 비롯하여 민간부문의 자원봉사 활동 등 공동의 노력을 통해 대처하고 있음을 알 수 있다.

이렇듯 사회구조와 도시화 등으로 인한 환경변화로 지구환경이 파괴되어 재난은 더욱 빈번하게 발생하고, 피해의 규모도 커지게 되면서 기존의 공공부문에서만 담당하는 데에는 한계가 있어, 민간부문의 역할이 강조되고 있다. 특히 우리나라는 1994년 10월 성수대교 붕괴사건, 1994년 12월 아현동 가스 폭발사고, 그리고 1995년 6월 삼풍백화점 붕괴사고 등을 통하여 수많은 민간조직들이 참여하게 되면서 공공부문만의 능력으로는 미흡한 점을 인식하게 되었고, 이에 민간부문의 재난관리 참여에 대한 논의가 본격적으로 진행되는 계기가 되었다(윤명오·송철호, 2003: 70).

이에 본 연구에서는 재난 발생 시 공공부문과 민간부문의 참여에 대해 제주특별자치도³⁾의 태풍 사례를 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 위해서 먼저 선행연구를 통해 재난 관리에 있어서 로컬 위기관리 거버넌스에 대한 유용성에 대해 살펴보고, 둘째 제주지역의 태풍 내습 당시 대응의 변화 과정을 로컬 위기관리 거버넌스의 관점에서 살펴본다. 그 과정에서의 문제점을 고려하여 효과적인 재난관리를 위한 로컬 위기관리 거버넌스 구축의 대안을 모색하고자 한다.

2) 헌법 제34조에서는 ‘국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다’, 재난 및 안전관리 기본법 제2조에서는 ‘재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 한다’라고 명시하고 있다.

3) 제주특별자치도는 지정학적 위치로 인해 우리나라를 지나는 태풍의 길목에 위치하여 내습이 잦고 그로 인해 피해가 많은 지역이다. 또한 섬이라는 특성상 태풍의 내습 시기에는 외부와 연계하여 대응하는 데에는 한계가 있기 때문에 재난관리에 있어서도 로컬 거버넌스적인 접근이 반드시 필요한 지역이라고 할 수 있다. 따라서 제주지역에 태풍이 내습할 당시 대응 및 복구단계의 활동이 어떻게 이루어졌고, 이후 예방 및 완화, 대비 등의 단계에 있어 어떠한 활동이 있었는지 살펴볼 필요가 있겠다.

연구방법으로는 제주지역의 태풍 내습 시 대응의 과정을 사례분석을 통해 살펴 볼 것이며, 연구범위는 로컬 위기관리 거버넌스의 구성요소 중 주민, NGO, 지방자치단체 등 행위 주체 및 조직유형을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

Ⅱ. 재난관리와 로컬 거버넌스

1. 재난관리와 로컬 거버넌스

재난관리는 사전에 재난을 예방하고 대비하며, 재난발생 후 그로 인한 물적·인적피해를 최소화하고 본래의 상태로 시설을 복구하기 위한 모든 측면을 포함하는 총체적 용어로서 재난에 대한 위협과 재난으로 인한 결과를 관리하는 것을 말한다(류충, 2001: 20).

재난관리의 단계는 재난의 시간대별 진행과정을 중심으로 네 단계로 나누어지는데, 재난의 발생을 기준으로 재난발생 전의 국면과 재난발생 후의 국면으로 나누고, 재난발생 전의 국면은 예방 및 완화단계와 대비단계로, 재난발생 후의 국면은 대응단계와 복구단계로 분류한다. 이 과정들은 상호 유기적이며 순환적인 관계를 갖고 있다(McCloughline, 1985: 166).

이러한 재난관리 4단계 분류기준의 구체적인 내용을 살펴보면, 첫째, 예방 및 완화단계(Prevention & Mitigation Phase)에서는 장기적인 위협의 정도를 감소시키려 규제 및 법령정비 등 예방정책수단 강구, 재난위험성분석, 재난발생지역 대상 파악·선별, 예방안전교육 등을 들 수 있다. 둘째, 대비단계 (Preparedness Phase)는 재난발생에 대비하기 위한 비상연락망 및 경고시스템 정비, 대응시스템의 가동연습, 자원동원관리체계 구축, 재난대응훈련 및 홍보 등을 수행한다. 셋째, 대응단계(Response Phase)는 재난발생 직전과 직후 또는 재난이 진행되고 있는 동안에 취해지는 인명구조, 재산손실 경감, 긴급복구 활동을 총칭하는 개념으로 주민경보 시스템의 가동, 긴급대피, 긴급대응, 구조 및 구호활동을 전개한다. 넷째, 복구단계 (Recovery Phase)에서는 재난이 발생한 직후부터 피해지역이 재난발생 이전의 원상상태로 회복될 지원을 제공하는 지속적인 활동으로 잔해물 제

거 및 방제, 재정 지원 및 임시시설 마련, 재난심리상담, 주민피해 상황조사 및 평가를 수행한다(고인종고태호·강영훈, 2011: 10).

거버넌스는 이론적으로 다양하게 해석되고 있어 그 의미를 명확하게 규정하는 것은 어렵지만 기초적 개념은 공공부문과 민간부문, 그리고 다양한 시민사회의 조직들이 자발적으로 상호의존 및 협력하는 통치방식 혹은 네트워크 체계라 할 수 있다. 거버넌스의 개념은 분석의 수준에 따라 여러 가지로 분류될 수 있는데, 분석 공간⁴⁾ 및 분석 내용⁵⁾ 등에 따라 다양하게 나눌 수 있다. 따라서 로컬 거버넌스도 거버넌스 개념의 한 유형이라고 설명할 수 있으며, 분석적 시각이 초국가적, 국가적 의미보다는 지역⁶⁾적 의미를 가지고 있다(이재은 외, 2003: 2-6).

국민들이 직접 참여하고 결정하겠다는 참여 민주주의의 욕구 증대로 지방차원에서 지방정부, 지방기업 및 지방 NGO들을 중심으로 새롭게 나타나고 있는 것이 로컬 거버넌스이다. 세계화와 지방화를 조화시키는 세방화(globalization)가 중시되면서 점점 그 비중이 증가하고 있으며, 특히 지방정부의 자치능력이 증가하고 NGO와 지방기업들이 지방수준에서 자율성을 지니면서 더욱 확산되고 있는 것이 로컬 거버넌스라고 할 수 있다(김석준 외, 2000: 49-50).

2. 로컬 위기관리 거버넌스

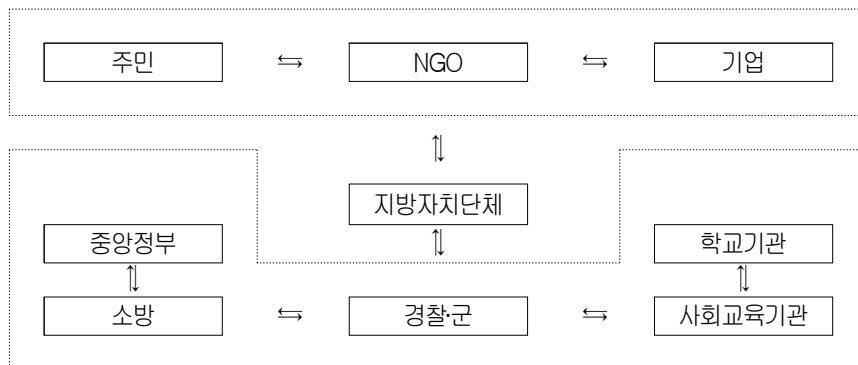
로컬 위기관리 거버넌스는 지역사회 주민의 안전한 생활을 위하여 주민, NGO, 지방자치단체 등의 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유한 채 상호조정과 협력의 네트워크를 구성하여 정책을 집행해 나가는 체계라고 정의할 수 있다. 공적부문, 사적부문, 비영리 조직 및 시민 사이의 상호연계가 커지면서, 네트워크의 형성을 통하여 공사의 경계

4) 글로벌 거버넌스(global governance), 리저널 거버넌스(regional governance), 내셔널 거버넌스(national governance), 로컬 거버넌스(local governance) 등

5) 사이버 거버넌스(cyber governance), 디지털 거버넌스(digital governance), 그린 거버넌스(green governance) 등

6) 지역이라는 개념은 단순히 지리적 공간 단위만을 의미하는 것이 아니라 지역이라는 공간 단위 속에는 무수히 많은 행위주체들이 존재하게 되며, 행위주체들의 영향력의 범주는 지역을 초월하여 존재할 수도 있기 때문에 로컬 거버넌스를 이해함에 있어 지역의 개념은 행위주체들간의 상호연계 및 협력이 지역적으로 나타나는 것으로 이해하는 것이 필요하다.

가 무너지고 거리가 가까워지면서 공공행정의 특성 내지 속성은 급격히 변화되고 있다. 또한 기존의 행정을 대체하는 거버넌스의 성향은 공사간은 물론 모든 조직들 사이의 네트워크를 형성하고 관리함으로써 국가와 시민, 정부와 민간, 조직과 시민 사이의 관계망으로 뿌리를 내리는 새로운 패러다임을 창출하고 있다. 로컬 위기관리 거버넌스 역시 이러한 네트워크 형성과 관리에 참여하는 행위자들 사이의 관계망 구성을 그 핵심적인 요체로 하고 있다. 이들 다양한 행위자들을 분류해 보면, 주민, NGO, 기업은 지역사회의 민간부문을 구성하고 있고, 지방자치단체, 교육기관, 소방, 경찰군, 교육청 등은 공공부문을 구성하는 기관으로 볼 수 있다. 이러한 행위주체들 사이의 네트워크는 다음과 같다 (이재은 외, 2003: 174-189).



자료: 이재은(2003: 178)에서 인용

〈그림 1〉 로컬 위기관리 거버넌스의 네트워크

먼저 거버넌스의 과정이 효과적이면서도 지속적이기 위해서는 주민의 네트워크에의 참여가 요구되고, 지방화를 통해 지역실정에 맞는 정책의 수립·집행을 위해서, 주민들의 정책순응 확보를 위해서도 주민의 네트워크 참여가 절실하게 요구된다. 또한 예방 및 완화, 대비, 대응, 복구의 재난관리 단계들은 지방사회의 차원에서 볼 경우에는 주민들의 참여확보가 더욱 절실히 요구된다. 특정지역에서의 피해가 예상되는 지점은 해당 지역주민이 가장 잘 알고 있고, 필요한 물품이나 사고발생 시 일차적인 구조는 인근 주민들에 의해 행해지기 때문이다.

재난관리에 있어서는 시간적인 제약하에서 즉각적인 대응을 하는 것이 중요한데 재난이 발생한 현장에서는 대부분의 경우 피해 주민에 대한 활동을 중심으로 하는 지역 NGO의 대응이 나타나고 있다. 또한 피해를 극복하고 그 발생을 사전에 예방하는 제 활동은 행정부문의 활동만으로는 소기의 목적을 원활히 달성하기 어렵고, 민간부문의 활동들, 즉 지역사회 NGO의 활동이 통합되어 운영될 때 효과적일 수 있다. 민간부문의 NGO들은 단기간 동안 존재하는 경우가 많았고, 대부분 대응과 복구단계에 초점을 맞추고 특별한 기술이나 물자를 제공하는데 관여해 왔지만, 위기관리의 모든 국면(완화, 준비, 대응 및 복구)에서 자원봉사 인력을 제공한다.

이러한 민간부문 관련조직들의 행위자 유형을 보면 자연재해나 인공재해 등 각종 재난에 대응하는 조직의 적응유형은 과업특성이 일상적인가, 비일상적인가의 차원과 조직의 구조가 재난전과 동일한가 아니면 새로 구성되는 조직구조인가에 따라서 4가지 형태로 구성된다.

〈표 1〉 재난상황에서 적응하는 조직유형

	일상적	비일상적
재난전과 동일	〈유형 I〉 확립된 조직(established org.)	〈유형 II〉 확대된 조직(expanding org.)
새로움	〈유형 III〉 연장된 조직(extended org.)	〈유형 IV〉 응급조직(emergent org.)

자료: 이상팔(1996: 114)에서 재인용

〈유형 I〉은 확립된 조직(established org.)으로 이미 공식적으로 활동을 하고 있는 재난관리 조직을 말하며 공식적으로 재난관리 업무가 부여된 기관을 말한다. 이들 조직은 재난시 그들이 정상적인 때에 하던 일과 같은 똑같은 과업을 수행하는 조직이다. 그들은 단지 재난동안에 더 많은 과업을 수행하며 이들 조직들은 상대적으로 전문화와 구조화가 높고 새로운 과업을 떠맡거나 새로운 구성원들과 연합하지는 않는다. 경찰, 소방서, 검시관, 군, 구급대 등이 있다. 〈유형 II〉는 확대된 조직(expanding org.)으로 비공식적이지만 재난과 관련된 기관으로서 외부 영역에서 아주 적은 활동이나 비활동적인 영역을 담당하

지만 재난시에는 규모가 증가하며 일상적 과업과는 다른 활동을 수행하는 기관이며 적십자사(Red Cross), 구세군, 기독교청년회, 부상자나 유가족을 돌보는 CRUSE같은 조직 등을 말한다. <유형Ⅲ>은 연장된 조직(extended org.)으로 멤버십이나 관리를 통하여 재난 발생 이전의 구조를 유지하고 있으며, 익숙하지 않은 재난과 관련된 업무를 교섭하는 조직이며 대형 건설회사, 전기, 전화, 상하수도, 가스회사, 사회봉사담당부와 외상(trauma)을 치료하는 기관 등이다. 마지막으로 <유형Ⅳ>는 응급조직(emergent org.)으로 제도화 되지는 않았지만 이미 확립된 조직이나 연장된 조직, 확대된 조직들이 미약할 때 활동을 하는 일반적으로 해병동우회와 같은 HFA(Herald Family Association), 자원봉사자 등을 말한다. 이처럼 위기관리조직은 이질적 구성원들로 조직화되었기 때문에 사전 조정 작업 없이는 생태적으로 공조 협조체계에서 문제가 발생할 수 있다(이상팔, 1996).

지방자치단체는 재난관리정책 집행의 최일선에 위치해 있고, 일차적인 역할을 할 것이 요구된다. 지방자치단체는 위기의 발생을 억제하거나 예방을 하는 위기완화와 위기 발생 시에 대비한 비상계획이나 경보체계 등을 혹은 설치하는 위기준비 과정을 실시하는 주체로서의 역할을 수행하고, 위기복구 과정에서 재난의 피해자이면서 동시에 복구의 주체로서 역할을 한다. 이처럼 지방자치단체는 재난관리정책의 집행의 전 과정에 걸쳐 일차적이고 실질적인 역할을 수행하는 주요활동주체이다.

재난관리정책을 집행하는 데 필요한 자원을 가장 광범위하게 가지고 있고, 물리적 강제력과 합법적 권한으로 위기관리정책 집행에 필요한 강력한 조치를 취할 수 있는 활동 주체는 중앙정부이다. 중앙정부가 지니고 있는 자원 중에는 지방자치단체나 민간부문이 가지고 있지 못한 기술적 전문성을 요하는 자원들이 포함되어 있고, 지방자치단체의 활동에 대한 지원기관으로서의 역할도 수행한다. 이와 함께 소방, 경찰·군과 같은 행정기관 뿐만 아니라 한국전력공사, 수자원공사, 시설안전공단 등과 같은 공공기관들 역시 지방자치단체의 위기관리정책의 집행에 일정한 역할을 수행한다. 이 중에서 소방은 주로 예방 및 완화, 대응 단계의 활동을 경찰과 군은 주로 대응단계에서 지방자치단체와의 협력 관계를 맺고 활동을 하고, 다른 공공기관들의 경우에는 주로 지원역할을 위주로 하는 기관들로서 완화단계와 복구단계를 중심으로 활동을 하고 있다.

건설회사, 화학회사, 자원봉사자들을 포함하는 민간부문의 다양한 조직들도 위기관리

활동을 전개하고 있다. 건설회사의 중장비들은 위기발생 후에 도로를 치우거나 또는 부서진 건물이나 시설물의 잔해를 제거하는데 필수적이기 때문에 위기 발생 이전에 이들 장비를 운영하는 회사와 사전 조정 및 협조가 필요하다.

3. 선행연구

우리나라의 재난관리에 대한 연구들은 중앙정부와 지방정부의 재난관리 행정체제 관한 연구가 많았으나, 최근 현대 사회구조의 특징을 반영한 정부-기업-민간부문의 협치를 강조하는 거버넌스적인 연구가 증가하고 있다.

노춘희·송철호(1998)은 재난관리 유형별 민간자원 연계방안과 공공부문 협조방식, 민간자원 조직의 육성 및 활성화 방안 등을 중심으로 민간자원의 적극적 활용방안을 제시하고 있는데, 공공부문만의 노력으로는 효과적인 재난관리를 이룰 수 없기 때문에 민간부문과의 협조 및 민간부문에 대한 법적·제도적 지원체계를 구축하고, 민간자원 활용은 재난관리 단계들 중 완화보다는 주로 대응 및 복구단계에 집중되어야 하며 재난 시 동원 가능한 민간자원의 절대 수가 적고 인력 및 장비면에서도 열악하기 때문에 정확한 실태파악을 통한 육성지원프로그램 개발이 시급하다. 또한 민간자원 활동의 중복방지와 원활한 의사소통을 위하여 공공부문과의 파트너십 형태인 협의체나 조정위원회 등의 조직체계 구성하고, 재난발생 유형에 따른 민간자원의 임무와 역할을 명확히 규정한 행동매뉴얼 개발이 필요성을 제시하고 있다.

이재은(2000)은 위기관리정책의 집행이 효과적으로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 중앙정부와 지방정부, 중앙정부와 민간부문, 지방정부와 민간부문 간의 연계성 확보는 물론 지방정부 간의 역할분담과 공조체제를 확립하는 것이 무엇보다 중요하고, 민간부문의 전문 인력을 참여시킬 수 있도록 하고는 있으나, 실질적인 참여의 폭과 활동이 매우 협소한 실정으로 파악하여 민간부문 인력의 참여를 확대하고 이들의 활동을 보장할 수 있는 제도적 방안의 마련이 필요하다고 제시하고 있다.

이재은·양기근(2004)은 대구지하철 사고를 분석하여 민간부문의 적극적인 활용을 위한 인적·물적 네트워크 구축과 유기적인 연계의 필요성을 제시하고 있다.

이은애(2006)는 2002년 태풍‘루사’와 2005년 전북지역의 폭설피해 당시 구호활동 현황을 통해 재난구호활동에서 민관협력의 수준을 가늠해 보고, 1995년 한산아와지대지진 당시 일본의 지진피해지역에서 자발적으로 만들어진 민간단체의 협력시스템⁷⁾이 행정기관과의 협력관계로 이어져, 행정기관과 민간단체가 대등한 관계에서 협력시스템을 구축한 사례와 비교하고 있다. 그 결과로 아직 한국사회는 행정기관과 민간단체가 횡적인 네트워크를 통해 각기 고유한 영역의 활동을 전개하고, 행정기관과의 연대를 통해 정보공유와 공동 활동을 전개해 가는 재난관리 로컬 거버넌스에 대한 인식은 확산되었지만, 재난현장에서의 구호활동으로 구체화되고 있지 않은 현실을 지적하고 있다.

이영철(2007)은 중앙정부, 지방정부, 유관기관, 자원봉사단체 등의 긴밀한 협조와 기능 및 역할 분담. 그리고 현장 활동의 조정통제가 구축될 수 있는 재난관리체계가 필요하다고 제시하고 있고, 자원봉사자들의 적극적 활동과 활용, 지방자치 중심의 재난관리와 중앙정부의 적절한 지원, 책임과 역할의 명확한 구분, 민간과 지자체의 자율방재 체계 등을 고려해야 한다고 보고 있다.

강영훈(2008)은 지난 2007년 9월 제주에 많은 피해를 준 태풍 ‘나리’를 대상으로 위기관리 관련조직 유형 분석을 통하여 공공부문이 민간부문을 적극적으로 대등한 입장에서 활용하지 못했기 때문에 예상외로 많은 피해를 주었다고 보고, 재난을 방지하기 위한 방안으로 로컬 위기관리 거버넌스 구축의 필요성을 제시하고 있다. 부서별 통합지휘시스템 확립, NVOAD, NVNAD와 같은 조정 협의체 구성, 재난대응 공동매뉴얼 등을 작성하는 것은 전제조건으로 민간부문의 성격 및 재원분석, 유사기관과의 네트워크, 문서에 의한 민간부문의 역할 분담, 초기 대응자에 대한 교육 및 네트워크, 물자·피난장소에 대

7) 니시노미야 볼런티어 네트워크(NVN) : 현재 NVNAD(Nippon Volunteer Network Active in Disaster)로 1995년 1월 18일(지진발생2일째)에 보이스카우트에서 활동하는 伊永(나중에NVN의 대표가됨)가 시청의 인사부와 교섭해 시민단체가 운영하는 첫 번째 자원봉사 접수창구를 설치하게 되었고, 이후 많은 자원봉사 단체가 몰려들었다. 처음에는 자원봉사단체들과의 네트워크가 만들어졌지만 자원봉사자를 조직하는 것이 니시노미야시 당국에서도 필요한 일이므로 시당국도 네트워크에 참여하게 되었다. 시청으로 접수된 구호물품 중 일상용품에 관한 배분활동의 일부를 자원봉사자가 전담하고, 시당국은 자원봉사자들이 요구한 자원봉사자 참가증명서 발행승인과 시청을 중심으로 활동하는 자원봉사자에 대한 상해보험가입 등의 지원을 하게 되었다. 이렇게 하여 NVN은 행정기관이 참여한 재해구호 네트워크로 자리 잡을 수 있었으며, 이러한 민관협력체계 속에서 이루어진 네트워크가 이후 10여 년간 복구와 부흥의 과정 속에서 전국단위인 NVNAD로 확대되었다. 이후 NVNAD의 네트워크 시스템은 일본 사회에서 ‘니시노미야방식’으로 불리며 행정기관과 NGO가 협력해가는 시스템의 모범 사례로서 연구되고 있다(渥美公秀, 1995).

한 네트워크, 민간부문의 전문화교육, 마지막으로 중소기업을 중심으로 한 로컬 위기관리 거버넌스 구축을 제시하고 있다.

박동균강용석(2008)은 재난관련 기관과 단체들 간의 협력은 재난관리에 있어서 매우 중요한 요소로 작용되고, 유관기관이나 민간단체들과의 협조체제가 재난관리의 효율성을 극대화 시킬 수 있고, 공공부문의 경우에는 활용 가능한 가용인력과 전국적으로 수많은 민간단체의 현황을 파악하여 이들 단체와의 협력체계를 강화 하고 또한 예비군, 민방위대원, 군부대와의 협력강화를 통해 이들 자원을 재난관리에 활용한다면 별도의 시스템 개발이나 예산의 커다란 증액 없이도 상당한 효과를 거둘 것으로 보고 있다.

조남홍채원호(2008)는 거버넌스 관점에서 기초 지방정부를 대상으로 효과적인 구축방안에 대해 제시하였는데 기초 지방정부를 대상으로 어느 정도 역할 분담이 되어 있는 공공부문에 비해, 아직 재난관리에 참여 가능한 조직 및 기관조차 파악이 되어 있지 않은 민간부문을 통합하고 조정하는 역할을 담당하는 민간단체 협의회 활동의 활성화가 필요하고, 보다 효과적인 활용과 재난의 예방 및 사전대비를 위해서는 사전재난관리 과정에 민간참여자 및 민간자원의 참여가 필요한 것으로 보고 있다.

이상의 선행연구들은 재난 발생 당시 민간부문의 많은 조직들이 위기대응 과정에 참여하여 활동을 전개했던 사례를 중심으로 위기관리 정책의 집행이 효과적으로 이루어지기 위해서는 공공부문과 민간부문의 협조가 필요하고, 민간부문을 적극적으로 활용해야 한다고 제시하고 있다. 본 연구는 제주 지역의 태풍 사례에서 위기관리 거버넌스의 주체(주민, NGO, 지방자치단체 등)들의 참여의 변화 과정을 살펴보는데, 특히 민간부문의 등장 시기와 참여유형에 대해 살펴보는데 의의가 있고, 각 사례에서 문제점과 시사점을 도출하고자 한다.

4. 사례분석 틀

본 연구에서는 재난관리에 있어 로컬 위기관리 거버넌스의 변화과정 사례에 대해 행위 주체와 민간부문의 유형을 분석한다.

분석기준은 첫째 로컬 위기관리 거버넌스의 행위주체로서 주민, NGO, 지방자치단체

등 다양한 행위자들의 참여가 어떻게 이루어졌는지 분석하고, 둘째, 민간부문의 참여에는 어떠한 차이가 있었는지 분석한다.

〈표 2〉 사례분석 틀

구분	재난관리에 있어 로컬 위기관리 거버넌스의 변화과정
주체	주민, NGO, 지방자치단체 등 다양한 행위자
민간부문의 유형	재난상황에서 적응하는 조직유형 〈유형Ⅰ〉확립된 조직, 〈유형Ⅱ〉확대된 조직, 〈유형Ⅲ〉연장된 조직, 〈유형Ⅳ〉응급조직

Ⅲ. 제주지역 위기관리 거버넌스 변화 분석

제주지역은 지정학적 위치로 인해 우리나라에 상륙하는 대부분의 태풍이 통과하는 길목에 위치하고 있어 많은 피해가 발생하고 있다. 1959년 이후 2012년 말까지 태풍, 호우 등 내습현황은 총 121회(태풍 57회, 호우 39회, 폭풍 12회, 대설 6회, 강풍4회, 풍랑 1회)가 발생하였으며, 인명피해는 311명(사망 81명, 실종 54명, 부상 176명), 재산피해는 420,097백만원으로 집계되고 있다. 이러한 자연재해 중 태풍으로 인하여 피해의 규모가 가장 크게 나타나고 있다(제주특별자치도 재난안전대책본부, 2013).

본 연구에서는 제주특별자치도를 내습했던 태풍 중 인명피해와 재산피해가 컸던 태풍⁸⁾들을 중심으로 비교하여 태풍의 내습 전후의 위기관리 거버넌스 사례를 살펴보았다. 2007년 태풍‘나리’의 경우 인명피해와 재산피해가 엄청났기 때문에 ‘태풍나리백서’로 출간이 되었으나, 다른 개별 태풍의 경우에는 백서 형태로 출간되지 않아 일반 백서(재해, 태풍)와 언론⁹⁾ 상에 보도되었던 내용을 중심으로 살펴보았다.

8) 본 연구에서 6개의 태풍의 사례를 선정한 이유는 과거 1959년부터 2013년 12월까지 제주지역을 내습했던 태풍 중에서 인명 피해와 재산피해액을 기준으로 하여 피해의 규모가 큰 태풍을 대상으로 하였음(피해의 규모가 클수록 공공부문의 대처에 한계가 있고, 민간부문의 참여가 필요했을 것으로 판단하였음).

9) 2013년 12월 현재 제주지역에는 많은 일간지와 인터넷 언론이 존재하지만 창간이 오래되지 않아 과거 태풍의 내습 당시 기사가 없는 경우가 많음. 따라서 1945년 창간한 제주일보를 중심으로 태풍의 내습 당시의 기사를 분석하였음.

〈표 3〉 제주지역의 주요 태풍 사례(1959~2013.12)

태풍명	기간	중심기압	순간 최대 풍속	일 최대 강우량	인명(명)				재산 (백만원)
					계	사망	실종	부상	
사라호	'59. 9.17 ~ 9.18	965	46.9	267.5	118	11	-	107	2,510
에그니스호	'81. 8.31 ~ 9. 4	950	29.2	478.5	4	4	-	-	3,323
키트호	'85. 8. 8 ~ 8.10	970	35	245.2	7	5	1	1	1,359
루사호	'02. 8.29 ~ 9. 1	950	56.7	1,061	1	-	-	1	51,151
매미호	'03. 9.11 ~ 9.13	940	60	639	3	2	-	1	48,149
나리호	'07. 9.13 ~ 9.18	960.4	52	590	14	13	-	1	130,746

자료: 제주특별자치도 재난안전대책본부 홈페이지 재구성(<http://bangjae.jeu119.go.k>)

1. 사라호(1959. 9. 17 ~ 9. 18)

1959년 9월 17일 최대 풍속 초속 85m, 중심부 최저기압 952hpa에 이르는 초대형 태풍 사라가 제주를 거쳐 남해안을 강타했다. 11일 처음 발생한 태풍 사라는 많은 비를 뿌리며 한반도를 향해 다가왔지만 중앙관상대는 점차 세력이 약화될 걸로 판단해 버렸다. 하지만 17일 새벽 제주도에 상륙한 후 동이 트면서 초속 40m의 강풍으로 변하며 사나워졌고 해일과 폭우를 동반하며 모든 행정 기능을 순식간에 마비시켰다. 제주특별자치도는 사망 11명, 부상 107명을 비롯하여 2,510백만원의 재산피해를 입혔고, 전국적으로 광복 이후 최대의 자연재해로 기록되었다. 이승만 대통령은 동포애를 발휘하여 이재민을 돕자는 내용의 특별 담화를 발표했고 이후 전 국민적인 모금운동이 시작됐고, 국가적인 재난 사태에 처음으로 군 병력이 투입되었다(한국일보, 2013.9.16). 국제적십자 연맹의 국제적인 모금운동 전개와 미국 정부를 비롯한 국제기구에서 구제금을 제공하는 등 세계적인 관심이 있었고(내무부, 1995), 정부는 제주지역 수해복구비로 40억환을 지원했으며, 2,100여석의 구호곡과 세계기독교 봉사회 추가구호물자 옥수수분 6,300포 등이 지원됐다(제주도, 2002).

태풍 사라호의 피해복구활동에서는 중앙정부, 군의 역할이 크게 나타났고, 적십자사의 구제활동 등 <유형 I> 확립된 조직, <유형 II> 확대된 조직형태가 나타났다.

2. 에그니스호(1981. 8. 31 ~ 9. 4)

1981년 8월 31일 내습한 에그니스호(중심기압950hpa, 순간최대풍속 29.2m/s, 최대강수량 478mm/일)는 기록적인 강풍과 폭우로 인해 많은 피해가 발생하였는데, 제주특별자치도는 사망 4명을 비롯하여 3,323백만원의 재산상의 피해가 발생하였다. 도재해대책본부는 행정반, 예보반, 정보 및 수난구조반, 구호반, 통신반, 보도반, 복구반, 수송반등 8개 반으로 본부조직을 편성하여 피해상황 파악 및 피해복구에 따른 제반대책을 수립에 만전을 기하였고, 피해상황이 접수 되는대로 중앙재해대책본부에 수시로 보고를 하였다. 에그니스의 피해 복구를 위해 주민 3,000여명, 공무원 5,000여명, 민방위대원 1,000여명 등 총 9,000여명이 동원되었고, 각 소속별로 활동이 이루어 졌다. 구조물 복구의 경우 도로 복구작업은 대부분 주민자력으로 보수되었고, 중기투입이 필요한 곳은 관에서 동원되었다. 태풍 에그니스호는 제주지역에 많은 피해를 입혔음에도 신문, 방송 등 각급언론기관이 관상대 및 재해대책본부와 협조하여 시시각각으로 태풍 이동상황과 대처방안을 정확히 알려 피해를 극소화시켰다고 평가하고 있다(제주일보, 1981.9.3~9.7).

태풍 에그니스호의 피해복구활동은 지방정부, 주민, 민방위대원을 중심으로 이루어졌고, 조직유형별로는 <유형 I> 확립된 조직으로 분류할 수 있다.

3. 키트호(1985. 8. 8 ~ 8. 10)

태풍 키트호는 9일 자정 제주도 서쪽 10km해상까지 바깥 접근하면서 순간 최대풍속 30m의 강풍을 동반하여 사망 5명, 실종 1명, 부상 1명을 비롯하여 재산 피해 1,359백만원 등 제주지방에 많은 피해를 주었다. 제주도재해대책본부는 전 직원을 2개조로 나눠 근무에 돌입했지만 일선으로부터 재해발생에 따른 보고가 더디어 재해 상황파악이 다소 지연되었다(제민일보, 1985.8.10). 피해지역의 복구에는 주로 도로 유실과 침수지역에 대해 이루어졌는데, 주민과 학생 예비군 민방위대원, 공무원, 경찰 등 6천여 명이 동원되었고, 덤프트럭과 포크레인, 지게차, 양수기 등 중장비가 총동원되었다(제주일보, 1985.8.13).

태풍 키트호의 피해복구활동은 에그니스호의 사례와 마찬가지로 지방정부, 주민과 학

생, 민방위대원을 중심으로 이루어졌고, 조직유형별로는 <유형 I> 확립된 조직으로 분류할 수 있다.

4. 루사호(2002. 8. 29 ~ 9. 1)

2002년 8월 30일부터 내습한 태풍 루사는 중심기압 950hpa의 대형 태풍으로 순간 최대풍속 56.7m의 엄청난 강풍과 최대강우량 1,061mm이라는 기록적인 폭우를 동반하여, 인명피해는 부상 1명에 그쳤지만, 51,151백만원의 재산피해가 있었다. 정부는 유례 없는 피해로 인해 자연재해대책법을 개정하여 피해를 당한 전국 모든 곳에 대해 특별재해지역으로 선포하였다.

제주도와 4개 시군, 제주도소방방재본부는 전 직원과 구조차, 물탱크차 등 각종 구조장비를 피해현장에 투입해 쓰러진 가로수 정비와 생활급수 지원, 농, 어민 등을 대상으로 피해조사를 벌였다. 또한 생활터전을 복구하기 위해 지역 자생단체를 비롯하여, 라이온스 클럽, 농협 등의 주민과 제주방어사령부, 제주지방경찰청 등이 참여하였다. 이들의 주요 활동은 관광지과 도로변, 해안, 마을 진입로 등 시내 전역에서 환경정비활동, 쓰러진 비닐하우스 철거 작업, 집수리 등이었다(제주일보, 2002.9.3~6).

태풍 루사호는 지방정부, 주민, 지역자생단체, 군, 경찰, 민간단체(라이온스 클럽, 농협) 등을 중심으로 피해복구활동이 해 나갔고, <유형 I> 확립된 조직과 처음으로 <유형 IV> 응급조직의 형태가 나타났다.

5. 매미호(2003. 9. 11 ~ 9. 13)

2003년 9월 추석연휴에 발생한 태풍 매미는 최대순간풍속 초속 60.0m를 기록했고, 제주시에 269mm의 비를 뿌리는 등 제주 전역에 걸쳐 폭우가 쏟아져 사망 2명과 재산피해 48,149백만원의 큰 피해를 남겼다.

지역주민, 사회단체, 공무원, 군인 등 대대적인 정비활동을 펼쳤고, 관공서 및 지역내 단체와 자매결연을 맺은 다른 지방 기관, 단체에서도 태풍 피해 복구에 동참하였다. 관

공서에서는 농로, 도로표지판, 가로등, 신호등 등 공공시설물 복구와 농경지 공동방제 실시하였고, 개인 및 기업체에서 쌀, 라면, 생수 등 생활필수품 등의 지원이 있었고, 하우스 철거, 쓰레기 수거, 시설복구 등의 자원봉사 활동을 했다(제주일보, 2003.9.15~24).

태풍 매미호는 지역주민, 사회단체, 공무원, 군인, 지역 내 단체, 자매결연을 맺은 기관 및 단체 등의 피해복구활동과 재난 상황에 적응하는 조직 유형에 따라 분류한 <유형 I>, <유형 II>, <유형 III>, <유형 IV>의 형태가 처음으로 모두 나타났다.

6. 나리호(2007. 9. 13 ~ 9. 18)

2007년 9월 16일 내습한 태풍 나리의 중심기압은 945hpa로 세력이 매우 강했고, 시간당 70~80mm의 집중호우로 사망 13명, 부상 1명의 인명피해 와 130,746백만원의 피해를 입혔다. 이는 태풍 사라호와 태풍 루사호의 피해보다도 더 큰 것이다. 태풍 나리는 도심과 농촌을 포함하여 제주 전 지역에 막대한 피해를 주어 민, 관, 군이 혼연일체가 되어 태풍 복구 활동을 펼쳤다. 1단계로 도심지 침수상가 및 주택배수세척, 도로변 정비, 쓰레기 수거 등에 중점을 두었고, 2단계 복구활동으로 1차 산업부문인 비닐하우스 철거, 농경지 정비, 하천정화 등을 펼쳤다. 또한, 중앙정부차원에서도 중앙재해대책본부 회의를 개최하여 지원 대책을 마련하고, 육군 공병대와 해병대를 투입하였는데, 단일 지역에 투입되는 병력과 장비로는 사상 최대의 규모로 배치하였다. 제주 성산항에는 태풍과 화재로 어선 16척이 침몰하여 이를 인양하기 위해 4,300톤급 잠수함 구조함인 ‘청해진함’을 급파하였다. 제주대병원의 의료지원센터 개설하여 응급지원 활동을 벌였고, 적십자사와 기업의 구호물품 지원 등 개인, 단체, 기업 등의 많은 자원봉사 활동이 이루어졌다. 태풍 나리 피해복구에 참여한 연인원은 157,962명으로 민간자원봉사자가 39,744명, 군 28,291명, 일반공무원 66,839명, 소방공무원 3,875명, 의용소방대원 7,215명, 경찰 7,872명, 기타 4,126등이 피해복구에 동원된 것으로 나타났다(제주소방서, 2007). 복구활동에 동원된 장비는 총 6,582대로 포크레인 1,965대, 덤프트럭 2,050대, 지게차 80대, 기타 2,487대가 동원됐지만 많이 부족한 것이었다.

민간부문 관련조직의 참여는 전체의 25.2%였고 자원봉사자는 제주특별자치도 255단

체에 14,610명, 제주시 311단체에 16,976명, 서귀포시 257단체에 6,700명, 타시도 42단체에 1,467명이 참석했다. 이들을 재난 상황에 적응하는 조직 유형에 따라 분류하면, <유형I>확립된 조직 106,846명, <유형II>확대된 조직 5,965명, <유형III>연장된 조직 850명, <유형IV>응급조직은 3,245명으로 공공부문의 종사자가 가장 많았고, <유형III, II>순으로 순수한 민간자원 봉사자가 많았으며, <유형II>의 경우 제주도의 기업들이 재난방재 복구사업에 상당부분 미진함을 알 수 있었다(강영훈, 2008).

<표 4> 태풍 나리 피해복구 동원인력 현황

구분	군	일반 공무원	소방 공무원	경찰	의용 소방대원	민간 자원봉사자	기타	계
인원(명)	28,291	66,839	3,875	7,872	7,215	39,744	4,126	157,962
비율(%)	17.9	42.3	2.5	5.0	4.6	25.2	2.6	100.0

자료: 제주특별자치도(2007: 93) 재구성

7. 분석 결과 종합

제주특별자치도는 역사적으로 많은 태풍이 내습하면서 재난의 경험을 겪고 있다. 피해의 규모가 컸던 사라호(1959. 9), 에그니스호(1981.8), 키트호(1985.8), 루사호(2002.8), 매미호(2003.9), 나리호(2007.9)를 중심으로 내습당시의 피해복구 과정에서 이루어졌던 활동들에 대해 비교해 본 결과, 사라호의 경우에는 중앙정부와 군의 역할이 크게 나타났고, 그 이후 태풍의 모든 복구활동에서는 지방자치단체의 역할이 가장 컸고, 주민과 군경찰이 함께 활동을 펼쳐나갔다.

지방자치단체는 행정적 지원과 공공시설의 복구, 장비 및 인력 동원 등 전반적으로 피해복구 활동을 전개하였고, 특별재난지역 선포 등 중앙정부의 지원을 이끌어 내는데 힘썼다.

민간부문에서는 피해 당사자인 주민과, 기업들이 힘을 합쳐 피해복구 활동을 펼쳐나갔다. NGO 활동이 활발하지 않았던 2000년대 이전에는 주로 주민자력으로 많은 활동을 하였지만, 2002년 태풍 루사 이후에는 지역주민과 자생단체, 사회단체, 기업, 자매결연을

맺은 다른 지방의 기관, 단체에서도 태풍피해복구에 동참하였다.

재난 상황에 적응하는 조직 유형에 따라 분류하면, 사라호의 경우 <유형I>확립된 조직 <유형II>확대된 조직의 형태가 나타났지만 이후 2002년 루사호 이전까지는 <유형I>확립된 조직의 형태가 많았다. 2002년 루사호부터는 자원봉사자들을 중심으로 하는 <유형IV>응급조직이 나타났고, 이후 매미호, 나리호에서는 기존에 없었던 <유형III>연장된 조직 형태가 나타나면서 <유형I>확립된 조직, <유형II>확대된 조직, <유형III>연장된 조직, <유형IV>응급조직의 모든 형태가 나타났다.

<표 5> 제주지역의 로컬 위기관리 거버넌스의 변화과정

태풍명	태풍 피해별 행위주체 및 조직유형	
	행위주체	민간부문 관련조직 유형
사라호 (1959)	주민, 지방정부, 중앙정부, 군, 적십자사	<유형 I>, <유형 II>
에그니스호 (1981)	주민, 지방정부, 중앙정부, 민방위대원	<유형 I>
키트호 (1985)	주민, 지방정부, 중앙정부, 경찰, 민방위대원, 학생	<유형 I>
루사호 (2002)	주민, 지방정부, 중앙정부, 군, 경찰, 지역자생 단체, 민간단체(라이온스클럽농협)	<유형 I>, <유형 IV>
매미호 (2003)	주민, 지방정부, 중앙정부, 군, 사회단체, 자매 결연 기관 및 단체	<유형 I>, <유형 II>, <유형 III>, 유형 IV
나리호 (2007)	주민, 지방정부, 중앙정부, 군, 개인 및 단체, 기업, 적십자사	<유형 I>, <유형 II>, <유형 III>, 유형 IV

태풍 루사호 이후 민간부문의 활동이 활발해졌지만 대체로 재난현장에서 가장 많은 업무인 토사제거, 수해 잔해물 제거 및 비닐하우스 철거 등 단순 복구 활동에 투입되었다. 또한 많은 민간단체들의 활동에 대해 종합적으로 관리하거나, 조정하는 기구가 존재하지 않았기 때문에 단체들의 중복배치가 이루어지기도 하였고, 활동 자료들이 서로 공유되지 못하면서 혼선을 가져오기도 하였다. 지방정부에서도 민간부문의 중요성을 인식하고는 있었지만 대등한 파트너 관계가 아닌 행정이 수행하는 구호활동의 보조적인 수단으로 여기면서 민간자원의 역량을 제대로 활용하지 못한 것이다. 그렇기 때문에 이러한 민간부문의 활동은 대부분 해당 재해의 복구 활동이 끝나면 해산되었고, 재난관리 단계 중 복구단계에만 활동이 이루어져 왔다.

IV. 결 론

본 연구는 1959년부터 2013년 말까지 제주지역에 큰 피해를 입혔던 태풍을 중심으로 위기관리 거버넌스의 과정에 참여하는 행위주체와 적응하는 조직유형에 대해 사례분석을 하였다. 태풍의 내습이 많은 제주지역에 역사상 큰 피해를 입혔던 태풍 사라호(1959. 9), 에그니스호(1981.8), 키트호(1985.8), 루사호(2002.8), 매미호(2003.9), 나리호(2007.9)의 내습당시 피해복구 과정에서 이루어졌던 활동들에 대해 행위주체와 민간부문 관련조직 유형을 중심으로 분석한 결과, 사라호의 경우에는 중앙정부와 군의 역할이 컸지만, 그 이후 태풍의 모든 복구활동에서는 지방자치단체의 역할이 가장 크게 나타났다.

2002년 태풍 루사 이후에는 지역주민과 자생단체, 사회단체, 기업, 자매결연을 맺은 다른 지방의 기관, 단체에서도 태풍피해복구에 동참하였다. 이는 재난관리에 있어 지방 정부의 역할이 증대되고 기업과 민간단체들의 참여가 증가하면서 거버넌스적인 측면은 성장한 것으로 보인다. 그러나 민간부문의 활동은 대체로 재난현장에서 가장 많은 업무인 토사제거, 수해 잔해물 제거 및 비닐하우스 철거 등 단순 복구 활동에 투입되었다. 또한 많은 민간단체들의 활동에 대해 종합적으로 관리하거나, 조정하는 기구가 존재하지 않아 단체들의 중복배치가 이루어지기도 하였고, 활동 자료들이 서로 공유되지 못하면서 혼선을 가져오기도 하였다. 지방정부에서도 민간부문을 대등한 파트너 관계가 아닌 행정 이 수행하는 구호활동의 보조적인 수단으로 여기면서 민간자원의 역량을 제대로 활용하지 못했다. 그렇기 때문에 이러한 민간부문의 활동은 대부분 해당 재해의 복구 활동이 끝나면 해산되었고, 재난관리 단계 중 복구단계에만 활동이 이루어져 왔다.

위기관리 거버넌스는 공공부문과 민간부문의 일시적인 것이 아니라 장기적이고 지속적인 네트워크의 구축을 필요로 하고, 이러한 네트워크는 재난의 복구과정에서 뿐만 아니라 재난의 발생이전부터의 역할까지 중요하다. 결국, 지역사회 주민의 안전한 생활을 위하여 주민, NGO, 지방자치단체, 기업 등의 다양한 행위주체들이 의사결정권을 공유하고 상호조정과 협력의 장기적인 네트워크를 구성하여 재난 관련 정책을 집행할 필요가 있다. 이를 위해서는 공공부문과 연계하여 민간부문을 통합하고 조정하는 협의체를 구성하여 복구단계의 일시적 활동을 비롯하여 예방, 대비, 대응단계의 지속적인 공동의 활동

을 벌여나가야 할 것이다. 이러한 협의체를 통해 주민, 민간단체, 지방정부, 기업 등의 동원 가능한 인력과 장비에 대한 정보의 공유와 데이터베이스 구축, 교육훈련, 인력과 물자의 배분 계획 등을 수립하여 재난관리의 모든 단계에 걸친 위기관리 거버넌스를 구축할 필요가 있다.

[참고문헌]

- 강영훈(2008), “재난관리를 위한 로컬 위기관리 거버넌스 구축방안: 태풍‘나리’로 본 민간부문의 위기관리 관련조직 유형 분석”, 『한국행정논집』, 20(4): 1085-1103.
- 고인종·고태호·강영훈(2011), “재난관리체계 우선순위 연구: 제주특별자치도를 중심으로”, 『한국위기관리논집』, 7(4): 44-10.
- 김석준·이선우·문병기 외(2000), 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 내무부(1995), 『재해극복 30년사』.
- 노춘화·송철호(1998), “도시재난관리시 민간자원 활용방안에 관한 연구”, 『도시행정학보』, 11(1): 47-48.
- 류충(2001), 『재난관리론』, 한성문화사.
- 박동균·강용석(2008), “효율적 재난관리를 위한 민간 네트워크 활성화 방안”, 한국정부학회, 한국정부학회 학술발표논문집, 2008권 0호. pp.187-204 .
- 윤명오·송철호(2003), “재난·재해관리에 있어서 NGO의 역할과 기능”, 『국토』, 258: 66-70.
- 이상팔(1996), “위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전후의 제도 변화를 중심으로”, 『한국행정학보』, 제30권 제2호. p.114.
- 이영철(2007), “자연재해의 원인과 관리전략에 관한 연구”, 인천대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이은애(2006), “재난관리에 있어서 로컬 거버넌스의 유용성에 관한 고찰: 한국과 일본의 사례분석을 중심으로”, 『한국위기관리논집』, 2(2): 2.
- 이재은 외(2003), 『로컬 거버넌스』, 법문사.
- 이재은(2000), “한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계분석을 중심으로”, 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이재은·양기근(2004), “재난관리의 효과성 제고 방안: 시민참여와 거버넌스”, 『현대사회와 행정』, 14(3): 58-59
- 이종열·박광욱(2008), “재난관리의 효율성에 미치는 영향 요인에 관한 실증적 연구: 인천

- 광역시 사례”, 『지역사회연구』, 16(1): 139.
- 제주도(2002), 『재해백서』.
- 조남홍·채원호(2008), “지방정부 재난관리 거버넌스 구축 연구: 부천시를 중심으로”, 『한국정책과학학회보』, 12(4): 252.
- Kettl, Donald F(2000), "The Transformation of Governance : Globalization, Devolution, and the Role of Government," *Public Administration Review*, 60(6) : 487-497
- McLoughlin, David(1985). A Framework for Integrated Emergency Management, *Public Administrative Review*, Vol. 45(Special Issue, jan.): 165-172.
- Mitroff, I. Ian & Gus Anagnos. (2001). Managing Crisis before they Happen. AMACOM: 23-24.
- 渥美公秀. 1995. “NVNの成立過程に關する考察”. 「ボランティアは いかに 活動したか」. NHK出版.