

미국의 재난관리체계



클 · 이 상 규

단국대학교 의과대학 예방의학교실

들어가는 글

한 개인에게 언제 질병이 찾아올지 알 수 없는 것처럼, 한 국가에 있어서도 언제 큰 재난이 닥칠지는 아무도 예측할 수 없다. 따라서 일반 개인들이 이러한 예상치 못한 질병에 대비하여 의료보험을 들고 평소 건강관리에 신경을 쓰듯이 국가도 재난에 대비한 체계를 갖추고 지속적인 교육, 훈련을 통해서 언제 있을지 모르는 재난에 대비하여야 한다. 그런데 과거에는 태풍이나 홍수와 같은 자연재해가 국가가 맞이하게 되는 재난의 대부분이었지만, 최근의 대구 지하철 참사나 2001년 9월에 있었던 미국 무역센터빌딩 테러에서 볼 수 있듯이 사회가 발달하고 복잡해지면서 재난의 종류도 매우 다

양해지고 있다. 이처럼 재난의 종류가 다양해진다고 하는 것은 그 만큼 다양한 종류의 국가 기관이 재난의 대비와 복구에 참여하여야 한다는 것을 의미한다. 9.11. 테러 이후 미국의 국토보안 및 재난관리체계가 지향해야 할 국가 전략을 재정립하기 위해서 발간된 보고서인 "National Strategy for Homeland Security"에서도 오늘날 국토보안 및 재난관리에 대한 책임이 100개 이상의 정부조직에 걸쳐서 존재한다고 지적하고 있다.

그런데 이와 같이 다양한 국가 기관들이 재난의 대비 및 복구에 책임을 가지게 될 때, 이들의 업무를 조정하고 이들 간의 원활한 의사소통이 이루어지도록 하는 것은 매우 중요하

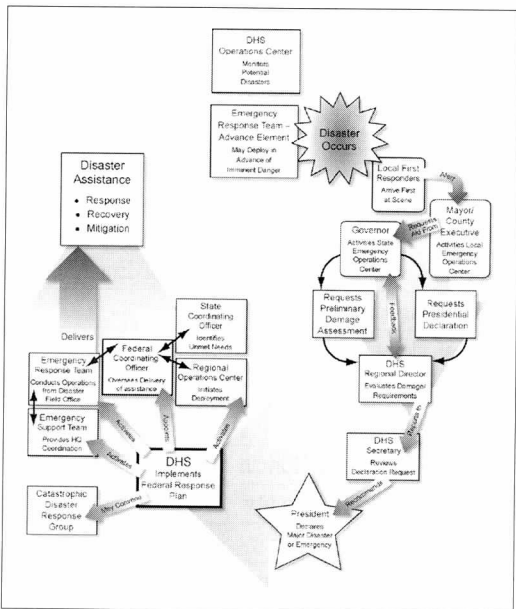
다. 미국의 경우, 그 동안 재난 대비 및 복구에 있어서 핵심적인 역할을 맡으면서 동시에 관련된 정부 기관간의 조정 역할을 맡았던 기관이 연방응급관리청(Federal Emergency Management Agency, 이하 FEMA로 약칭)이었다. 그런데 9.11. 테러를 겪은 후, 전반적인 국토보안 및 재난관리체계를 재검토하면서 FEMA를 포함한 각 연방정부 기관에 흩어져 있던 기능들을 통합하여 2003년 1월 국토보안부(Department of Homeland Security, 이하 DHS로 약칭)가 신설되었다. 이 글에서는 새로이 신설된 DHS와 그 산하 기관인 FEMA의 기능을 중심으로 대형 재난의 발생에서부터 연방정부 차원의 대응에 이르기까지의 과정을 살펴보기로 한다(그림 1).

재난의 발생

미국의 어떤 지역에서 재난이 발생하게 되면 재난이 발생한 현장에 가장 먼저 도착하여 이에 대응하게 되는 것은 물론 지역의 일차대응인력들(first responders)이다. 이들 일차대응인력에는 약 100만명의 소방대원들과 556,000명의 지역경찰, 291,000명의 지역 보안관(sheriff), 그리고 155,000명의 응급의료기사(emergency medical technician)가 포함되는데 미국 정부는 이들 일차대응인력의 초기대응능력 향상이 재난관리체제에서 매우 중요한 위치를 차지함을 인식하고 2003년도 예산에서 이들에 대한 재정과 장비의 지원, 교육 등에 약 3조 5000만 달러의 예산을 투입할 계획을 가지고 있다.

이들 일차대응인력 뿐 아니라 일반인들의 대응능력을 향상시키는 것도 매우 중요한데 이를 위해서 FEMA는 지역응급대응팀(Community Emergency Response Team, CERT)이라는 교육 프로그램을 운영하고 있다. 1993년부터 시작된 이 프로그램은 미국 전역의 45개 주, 340개 커뮤니티에 설립되어 있는 교육센터에서 지역의 자원하는 주민들을 대상으로 7주간의 훈련을 통해서 재난에 대처하는 방법들에 대해 교육과 실습을 시행하고 있다.

일차대응인력으로부터 보고를 받은 지방정부의 장은 자체의 응급대응조직을 가동시키면서 주 정부에 도움을 요청하게 된다. 그러나 대부분의 대형재난은 지방정부나 주정부의 인력이나 자원만으로는 적절한 대처가 가능하지 않은 경우가 대부분이다. 이와 같이 지방정부나 주정부 차원에서



〈그림 1〉 미국 재난관리체제의 개요

처리할 수 있는 수준을 넘는 재난에 대해서 주지사는 연방 정부에 도움을 요청하게 된다.

재난지역의 선포

지역에서 대형재난이 발생하였을 때, 연방정부가 지역주민과 지방정부 및 주정부를 돕는 절차를 규정한 Stafford법(Robert T. Stafford Act, Public Law 93-288)에 따라, 재난지역의 주지사는 연방정부의 도움이 필요하다고 판단되면 해당지역의 DHS 지역사무소(미국 전역을 10개의 지역으로 나누어 regional office를 운영하고 있다)를 통해서 대통령에게 재난지역 선포를 요청하게 되며 동시에 재난지역에 대한 일차적인 피해 조사(Preliminary Damage Assessment)도 연방정부와 주정부, 지방정부의 공무원들이 합동으로 진행하게 된다. DHS 지역사무소장의 보고를 받은 DHS

장관은 이를 검토하여 대통령에게 해당지역을 재난지역으로 선포할 것을 건의하게 되며 최종적으로 대통령이 재난지역 선포를 하게 된다(2001년 9.11 테러 당시 당일로 재난지역 선포가 이루어진 바 있다).

연방대응계획(Federal Response Plan)

대통령에 의해서 재난지역 선포가 이루어지면 재난지역에서 연방대응계획(Federal Response Plan, 이하 FRP로 약칭)에 의거한 여러 가지 조치들이 이루어지게 된다. DHS 산하의 FEMA는 대형재난이 발생하였을 때, 주 정부 및 지방정부를 도와서 모든 사태 수습과 관련된 후속조치들을 수행하는 책임을 맡고 있으며 이러한 자신들의 책임을 효율적으로 수행하기 위해서 FRP를

〈표 1〉 연방대응계획(FRP)에 규정된 응급지원기능의 책임기관

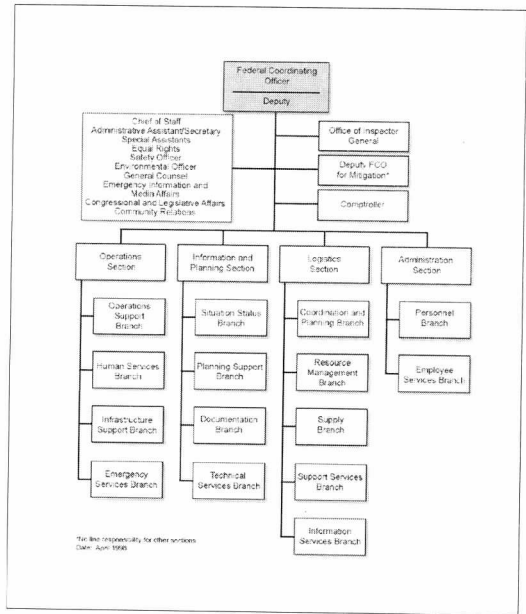
ESF	Annex	Primary agency
#1	Transportation	Department of Transportation
#2	Communications	Department of Homeland Security
#3	Public works and Engineering	Department of Defense, U.S. Army Corps of Engineers
#4	Firefighting	Department of Agriculture, Forest Service
#5	Information and Planning	Department of Homeland Security
#6	Mass Care	American Red Cross
#7	Resource Support	General Services Administration
#8	Health and Medical Services	Department of Health and Human Services
#9	Urban Search and Rescue	Department of Homeland Security
#10	Hazardous Materials	Environmental Protection Agency
#11	Food	Department of Agriculture, Food and Nutrition Service
#12	Energy	Department of Energy

수립하고 있다. FRP는 대형재난이나 응급사태와 같은 국가 비상사태시에 27개 연방기관들(모든 연방정부 부처를 포함하며 적십자사도 포함된다)이 어떠한 식으로 대응하고 협력할 것인지에 대한 전체적인 틀과 이들의 세부적인 임무에 대해 상세히 기술하고 있는 약 300페이지 가량의 책자이다. FRP는 기본계획(Basic Plan)과 응급지원부문(Emergency Support Function, ESF annexes), 복구부문(Recovery Function Annex), 지원부문(Support Annexes), 사건부문(Incident Annexes)의 4가지로 구성되어 있으며 특히 응급지원부문은 재난대응에 필요한 연방정부 차원의 지원을 12가지 분야로 나누어 이들 각각에 대해 책임기관과 협력기관을 지정하고 이들의 역할과 상호 협력에 대한 사항을 세부적으로 규정하고 있다(표 1).

응급대응팀 (Emergency Response Team)

재난지역의 선포와 동시에 DHS의 장관은 FRP에 따라 해당 지역의 DHS 지역사무소로 하여금 지역상황실(Regional Operations Center, ROC)을 구성하고 지역지원팀(Regional Support Team, RST)이 활동을 시작하도록 지시한다. RST는 재난현장에서 연방정부의 응급대응팀(Emergency Response Team, ERT)이 본격적으로 활동을 시작하기 전까지 연방정부 차원의 대응을 조정하는 역할을 맡는다. 또한 DHS의 장관은 대통령을 대신하여 재난지역에서 모든 연방정부 차원의 지원을 총괄할 연방조정관(Federal Coordinating Officer,

FCO)을 임명하는데 연방조정관은 재난현장에서 연방정부 차원의 모든 대응을 감독하고 주지사에 의해서 임명된 주조정관(State Coordinating Officer, SCO)와 긴밀한 협조 관계를 유지하게 된다(그림 2).



〈그림 2〉 응급대응팀(ERT)의 조직

재난현장에서 모든 연방정부 차원의 지원활동은 ERT를 통해서 이루어진다. ERT는 FCO의 지휘 아래 DHS의 각 프로그램을 담당하는 직원들과 필요한 응급지원기능을 수행할 책임기관에서 파견된 인력으로 구성된다. 이들은 재난현장에서 24시간 가동되는 재난현장사무소(Disaster Field Office, DFO)에 위치하게 되는데 그림 2와 같이 FCO를 보좌하는 인력 외에 크게 4개 활동 영역으로 구분되어 지원활동을 하게 된다. 이들 중 특히 실제 현장에서의 지원을 담당하는 현장부문

(Operations Section)은 다시 현장지원(Operations Support), 대인서비스(Human Services), 사회기반 시설지원(Infrastructure Support), 응급서비스(Emergency Services)의 4개 세부분과로 나뉘어 앞서 언급한 ESF의 12개 기능을 나누어 맡고 있다. 단, 여기서 유의할 것은 이 ERT는 재난의 성격에 따라 조직의 규모를 상당히 탄력적으로 운영될 수 있도록 되어 있어서 항상 모든 ESF의 기능을 수행하는 것이 아니라 필요한 ESF만을 선택적으로 수행하게 되며 따라서 그 조직도 가변적이라는 점이다.

재난지원(Disaster Assistance)의 단계

ERT를 거점으로 하여 이루어지는 재난지원 활동은 크게 3단계로 구분된다. 첫 번째 단계는 재난에 대한 초기대응(Response) 단계이다. 이 단계에서는 ERT에 소속되어 있는 연방 정부 및 주 정부의 조직 및 인력, 장비를 동원하여 생명구조, 재산의 보호, 기본적인 의식주의 제공 등과 같은 활동을 하게 된다. 이와 같이 초기대응 활동이 어느 정도 이루어지게 되면 두 번째 단계인 복구(Recovery) 단계로 이행되게 된다. 복구 단계는 말 그대로 재난으로 손상을 입은 지역을 복구하는 활동을 하는 것으로 이 단계에서는 ERT는 직접적인 활동을 하기보다는 연방정부 및 주정부, 그리고 자원봉사 조직이 협동하여 하는 활동을 조정하고 지휘하는 역할을 하게 된다. 세 번째 단계는 완화(Mitigation) 단계로 재난 향후 있을지도 모를 또 다른 재난에 대비해 취약한 부분을 보완하는 것이다. 이와 같은 재난지원이 완료되어 더

이상 연방정부의 지원이 필요하지 않다는 판단이 내려지면 ERT는 권한을 주정부에 이양하고 DFO를 철수하는 계획을 시행하게 된다.

기관간 조정과 갈등의 해결

수많은 연방기관들이 함께 연방차원의 재난대응 업무를 수행하다 보면 기관간의 입장 차이나 업무의 분담, 자원의 배분 등의 문제로 인해 많은 갈등이 빚어지게 된다. FRP는 이러한 문제를 방지하기 위해서 각 기관들의 책임과 권한을 상세하고 명확히 규정하고 있지만 실제 업무가 이루어지는 과정에서 이러한 갈등을 피할 수 없는 측면이 있다. 이때 이러한 기관간의 조정과 갈등의 해결을 담당하는 조직이 응급지원팀(Emergency Support Team, EST)과 대량재난대응위원회(Catastrophic Disaster Response Group, CDRG)이다.

EST는 RST나 ERT가 원활하게 기능하는데 필요한 재정적, 행정적 지원 및 참여기관간 조정 업무를 담당하고 있다. EST는 본부 수준에서의 기관간 협조를 통해서 현장의 업무를 지원하는 기능을 수행하는데 특히 ERT로부터 참여하고 있는 각 연방 기관간에 입장 차이나 자원배분의 갈등으로 인한 문제가 보고되면 이를 적극적으로 해결하려는 노력을 기울이게 된다. 만일 EST에서 문제가 해결되지 않으면 이러한 문제들을 해결하기 위해서 대량재난대응위원회(Catastrophic Disaster Response Group, CDRG)가 소집된다. CDRG는 FRP에 참여하는 모든 기관들의 대표들로 구성되는데 이들은 자신의 기관을 대표하여 제기된 문제를 협의를 통해서 해결하게 된다.

맺는 글

미국의 재난관리체계는 과거 FEMA가 독립된 기관으로 존재할 때부터 각 기관간의 조율과 의사소통을 중요시해 왔으며 이는 이 글에서 살펴본 DHS로 재편된 이후에도 더욱 강화되고 있다. 국토보안을 위한 국가전략(National Strategy for Homeland Security, 2002 July)에서 지적하고 있듯이 오늘날 각국이 당면하고 있는 재난은 어떤 한 정부 부서만의 역할로 돌릴 수는 없으며 이러한 상황에서 국가의 재난관리체계를 구성하는 여러 기관간의 조율과 의사소통은 더욱 중요해 질 것이라는 점에서 미국의 최근 재난관리체계는 “재난관리청”의 신설을 검토하고 있는 우리나라에 시사하는 바가 많다고 하겠다.

참/고/문/헌

- Federal Emergency Management Agency. Federal Response Plan, 2003, January.
- Federal Emergency Management Agency. A guide to the disaster declaration process and federal disaster assistance.
- Office of Homeland Security. National strategy for homeland security, 2002, July.
- President George W. Bush, The Department of Homeland Security, 2002, June 