

ISSN 1738-7779

「한국자치행정학보」 제31권 제2호(2017 여름) : 181-197

재난 발생시 지방자치단체 수준 수원(受援) 체제 구축 방안

- 일본 고베(神戸)시 수원계획 사례를 중심으로 -

네모토 마사쓰구(충북대학교)

韓國自治行政學報

제31권 제2호
2017 여름



사단
법인

韓國自治行政學會

재난 발생시 지방자치단체 수준 수원(受援) 체제 구축 방안

— 일본 고베(神戸)시 수원계획 사례를 중심으로 —*1)

네모토 마사쓰구(충북대학교)

본 연구는 재난 발생시 지원을 받는 주체로서 지자체를 파악하고 지원을 받는 수원(受援) 체제 구축방안을 제시하고자 하였다. 구체적으로 일본 고베 시(神戸市) 수원계획 사례에서 수원계획의 기본 개념, 체제, 업무선정 및 관련 계획간 관계 등에 대해 조사하였다. 선행연구 검토 및 조사 분석을 통해 향후 한국 지자체에 대한 시사점으로 재난 발생시 업무 중에서 지자체 단독으로 수행이 어려운 업무를 사전에 확인해 둘 필요가 있음을 밝혔다. 또한 장애인, 고령자, 여성, 어린이 등이 무엇을 필요로 하는지 지원을 받는 측 목소리를 사회적 경제조직 등을 통해 평상시부터 파악하고 수원계획에 반영할 필요가 있음을 제시하였다.

[주제어: 지방자치단체, 재난관리, 수원계획, 거버넌스]

I. 서 론

재난 시에 필요한 서비스, 예컨대 소방, 구급과 상하수도 등의 다수가 평상시부터 기초 지자체 단위로 운영되고 있으므로 기초 지자체는 재난 시에 있었어도 현지 피해상황, 지원이 필요한 분야 등을 자세히 파악하고 신속, 지속적 지원을 제공하는 것이 기대되고 있다. 자연재해대책법 제36조는 지자체의 장이 자연재해가 발생하거나 발생할 우려가 있으면 업무별 지원 기능에 따라 신속한 지원체제를 가동하기 위해 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 사무에 대해 긴급지원계획을 수립해야 하는 것으로 되어 있다.

그런데 대규모 재난 발생시는 지자체 단독 대응의 한계¹⁾는 물론 지원을 받는 체계 미비가 두드러지면서 타 지자체, 자원봉사자, 비영리 민간단체, 기업 등을 포함한 이른바 거버넌스에 의한 재난관리 필요성이 제기되고 있다. 그간 지자체 수준 재난관리 연구는 지원을 하

* 이 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임

(NRF-2012S1A5B8A03045402). 본 연구는 2016년 한국자치행정학회 추계학술대회 발표 ‘재난시 지자체간 상호지원 촉진방안: 일본사례를 중심으로’의 내용을 발전시킨 것임.

1) 일본의 경우 지자체 일반 행정 직원 중 방재직원은 총무과 직원이 겸하는 경우가 많기 때문에 재난 발생시에 방재직원만으로는 대응이 어려운 상황이 되기 쉽다(地方公共団体の受援体制に関する検討會, 2016a).

는 주체로서 지자체를 파악하고자 하는 한편 지원을 받는 관점에서 지자체를 분석하는 연구는 제한적이었다. 그러나 지원의 신속성, 효과성은 지원을 해 주는 측과 받는 측의 원활한 의사소통과 관계구축²⁾의 기초가 되는 바 언제, 어디서, 누가, 무엇을, 어떠한 지원을 필요로 하는지에 대한 수원(受援) 측 체제 구비 또한 중요하게 대두되고 있는 것이다.

재난 발생시 지자체가 타 지자체로부터 직원 파견을 포함한 지원을 받을 경우 파견된 직원에게 맡길 업무 등을 사전에 정해 놓는 것을 ‘수원계획’이라고 한다. 일본에서는 2011년 동일본 대지진에서 피해 지자체가 혼란에 빠진 경험에서부터 수원을 중시하는 지자체가 늘고 있다. 그동안 일본에서는 재난 대응의 각 단계 즉 예방, 대비, 대응 및 복구 등에 있어 지자체가 실시하고 계속해야 할 업무 내용에 대해 주지하고 지자체에 의한 재난 대응을 지원하는 방안을 정비해 왔다(地方公共団体の受援体制に関する検討會, 2016b). 그간 지원을 해주는 입장에서의 지원계획은 정리되어 온 한편 지원을 받는 입장에서의 수원계획은 미비한 상황이었지만 2011년 동일본 대지진과 2016년 구마모토(熊本) 지진을 겪은 이후 그 교훈에 따라 수원계획 정비를 적극적으로 추진하고 있는 상황이다³⁾.

지자체마다 다양한 재난대응 체계가 있지만 재난 발생시에는 그 현장 대응에 쫓기기 때문에 어느 체계를 활용하고 어떻게 조정할지, 그리고 어떠한 업무에 지원이 필요할지 사전 표준화가 필요할 것이다. 지원을 해 주는 측과 지원을 받는 측은 수레의 두 바퀴와 같기 때문에 그 어느 한쪽에 쏠리면 자기만족이나 의존 경향이 나타날 수 있다(本間, 2014: 62). 다수 지자체에서 수원계획을 세우게 되면 지원과 수원이 일체적으로 효과를 발휘할 수 있을 것으로 기대된다.

한국에서는 지자체와 군부대, 원자력 조직과 재난관리 협정을 맺는 사례가 있으나 지진, 태풍 등 자연재난 및 원자력 발전 등 인공물에 의한 재난 위험성이 높아질수록 지자체 수준에서 지자체 간 상호 지원 및 수원체계 구축은 더욱 중요한 과제가 될 것이다. 그 예로 올해 들어 부산광역시 기장군과 울산광역시 울주군 및 경주시가 동남권 원전 소재 지자체로서 방사능 방재체계 구축 및 방재업무 상호협력을 위한 협약을 체결하였다. 이와 같은 지자체 간 협력은 향후 확대될 것으로 전망된다.

이에 본 연구는 재난관리에 대한 지자체의 역할과 수원계획의 필요성에 대해 이론적으로 접근하고 지자체 수준 수원계획 사례로서 일본 고베시의 수원계획을 분석함으로써 향후 한국 지자체 수준 수원계획 수립에 기여할 기초적 자료를 제공하고자 하였다.

2) 원자력에 관해 원자력시설 등의 방호 및 방사능 방재 대책법 제29조 1항 3호에 따르면 현장지휘센터장이 방사능재난 수습에 관해 대피, 소개(疏開), 음식물 섭취 제한, 갑상선 방호 약품 배포 등 긴급 주민보호 조치를 결정할 권한을 가지고 있다. 그러나 소개 지역을 어디로 할 것인지에 관한 공개 정보가 존재하지 않아 실제 재난 발생시 소개지역을 둘러싼 혼란이 야기될 수 있을 것이다.

3) 1995년 한신·아와지 대지진 발생시 수원 경험과 동일본 대지진 발생시 지원 경험을 모두 가지고 있는 고베시는 선구적으로 수원계획을 정비하고 있다. 그 모범적 사례와 2016년 구마모토 지진의 교훈 등을 검토 후 일본 내각부는 2017년 3월 ‘지방공공단체를 위한 재해시 수원체제에 관한 가이드라인’을 공표해 지자체 수준 수원계획 수립을 적극적으로 추진하고 있다.

II. 선행연구 검토

1. 재난관리에 대한 지방자치단체의 역할과 한계

1) 재난관리에 대한 지방자치단체의 역할

지자체는 재난발생 현장에 가장 근접한 위치에서 인명과 재산을 보호하는 역할이 있다. 재난 및 안전관리 기본법은 제4조 제1항에서 국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 외 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위해 노력하며, 발생한 피해를 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행해야 함을 명시하고 있다.

재난관리 초등대응시 지방자치단체 역할에 주목한 박동균 외(2012: 150)에 따르면 부서 간 임무와 역할의 명확한 정의 수립, 현장 지침 마련 및 재난 담당 공무원 사기진작과 교육훈련 그리고 합동대응 자원의 통합적 관리체계 구축의 중요성을 제시하였다.

나아가 지자체가 재난 시 업무를 수행할 수 있도록 하기 위한 전제로서 타 지자체, 민간기관 등의 협력을 얻어야 된다는 것이 <표 1>과 같이 선행연구에서 반복적으로 제시되고 있다.

〈표 1〉 재난관리에 대한 지방자치단체의 역할

구 분	내 용
이재은 (1997: 575-576)	인접 지자체와의 협조를 통해 재난관리에 필요한 인적·물적 자원을 조달하고 상급 지자체나 중앙정부의 원조를 요청하며 위기관리의 모든 과정에 걸쳐 1차적 역할 수행
류상일 (2007: 10)	정부, 민간조직과 NGO의 협력과 공조 네트워크의 상호 유기적 협력을 통한 재난대응체계 구축
김석곤·최영훈 (2008: 1)	법률적·제도적 관계 속에서 재난관리를 위해 관련 조직들과 협력관계 구축
박재문 (2010: 101)	지역사회 위기관리 능력의 종합 및 운영 효율화
박동균 외 (2012: 134)	유관 기관 간의 유기적인 협력관계를 유지하면서 지자체 자체적으로 계획에 따라 총체적으로 재난단계별 조치를 취하고 지역주민 피해 최소화

이재은(1997: 575-576)은 지자체가 위기관리의 모든 과정에 걸쳐 1차적 역할을 수행하는 전제조건으로서 인접 지자체 내지 상급 지자체, 중앙정부의 협력을 제시하였다. 류상일(2007: 10)은 지방자치단체 재난대응 네트워크의 호혜성과 확장성에 주목하고 상호 유기적 협력을 통한 재난대응 구축 필요성을 제시하였다. 김석곤·최영훈(2008: 2)은 법률적·제도적 관계에 의한 협력관계 구축에 주목하였고 박재문(2010: 101) 역시 지역사회 위기관리 능

력의 종합 및 운영 효율화가 지자체의 중요한 역할이라고 하였다. 박동균 외(2012: 134)는 유관 기관 간의 유기적인 협력관계를 유지하면서 지자체 자체적으로 계획에 따라 총체적으로 재난단계별 조치를 취하고 지역주민 피해를 최소화하는 것이 재난관리에 대한 지자체 역할로 정립하였다.

2) 재난관리에 대한 지방자치단체의 한계

그런데 예방, 대비, 대응 및 복구라는 4단계 재난관리(류상일, 2007: 18) 중 그 모든 단계에서 중앙정부와 지방자치단체 재난관리 전임인력이 부족하다는 한계가 지적되고 있다. 뿐만 아니라 재난관리 담당 공무원은 타 행정업무와 재난관리 업무를 겸하고 있는 경우가 많다. 한편 민간 방재활동도 필요하지만 이 역시 미흡한 실정이다(박재문, 2010: 99; 임도빈, 2015; 주상현, 2012).

즉, 지자체 단독 내지 지역 내 민간 활동만으로는 재난관리에 한계가 있으며 타 지자체 및 지역 외 민간 활동의 지원이 필요하다는 것이다. 이와 관련해 김석곤·최영훈(2008: 148)은 재난관리에 필요한 자원의 보유정도를 긍정적으로 인식할수록 재난관리에 있어 보완적 협력을 제공하는 기관과의 협력관계가 중요해짐을 제시하였다⁴⁾.

재난관리 기관 간 협조관계는 법·제도적으로 규정되어 있으며 행정기관은 재원, 인력, 정보 등에 관한 다양한 행정기능에 있어 협력관계를 설정할 수 있다. 김석곤·최영훈(2008: 148)은 협력을 통한 재난관리 성과 제고를 위해서는 첫째, 재난관리 필요 자원의 확충, 둘째, 재난관리에 필요한 자원의 보유정도에 대한 긍정적 인식과 협력관계 구축, 셋째, 자원부족에 대한 지식 제공 및 구성원 보상 등이 필요하다고 하였다.

이처럼 선행연구에 의해 재난관리에 대한 지방자치단체의 역할 중요성이 밝혀지고 있는 한편, 그 한계성 및 협력 필요성 또한 제기되고 있다. 다시 말해 재난관리를 위한 필요 자원 부족, 법제도적 권한 관계와 실제 권한 행사의 한계 등이 지적되고 있는 것이다. 이에 따라 재난관리 자원 확충은 물론 시민참여를 포함한 거버넌스(이재은, 2012: 218)의 필요성이 대두되고 있다.

이 상황에서 지방자치단체를 어떻게 지원할 것인지에 대한 연구도 상당 수 추진되어 왔다. 그런데 한편에서 지원을 받아들이는 측의 체제 정비, 즉 수원(受援)에 대해서는 비교적 주목을 덜 받고 있는 실정이다. 그러나 재난관리를 둘러싼 지원을 전개하는 데 있어 지원을 주는 측과 못지않게 지원을 받는 측의 체제 정비 역시 중요한 것으로 주목할 필요가 있다.

한편 일본에서는 <표 2>에 제시한 바와 같이 1995년 한신·아와지(阪神淡路) 대지진을 계기로 자원봉사자의 중요성이 재인식되었고 2011년 동일본 대지진에서는 지자체, 자원봉사자, NPO(비영리 민간단체), 기업 등 다양한 조직의 지원을 받게 되면서 이를 효율적, 효과

4) 효율적 재난관리를 위해 재난관리 조직의 의사소통, 권한 및 의사결정과 조정 등이 요구되는데 (Quarantelli, 1988), 한국의 경우 중앙—지방 간 2분법에 따라 지방자치단체는 중앙정부의 정책을 집행하는 것으로 그 중요성이 낮게 평가되는 경향이 강하였다(김석곤·최영훈, 2008: 133).

적으로 받아들이는 수원계획에 대한 논의가 진행되고 있으며, 내각부(內閣府)는 2017년 ‘지방공공단체를 위한 재해시 수원체제에 관한 가이드라인’을 공표하였다.

<표 2> 한신·아와지 대지진과 동일본 대지진에 대한 고베시의 교훈

구 분	내 용
한신 아와지 대지진 (1995년)	<ul style="list-style-type: none"> - 방대한 응급대응 업무 - 시청, 직원 피해 발생 - 국가, 타 지자체 직원 지원 - 자원봉사자의 현저한 활동
동일본 대지진 (2011년)	<ul style="list-style-type: none"> - 압도적 응급·복구 대응 업무량 - 전국 지자체에서 각종 다양한 체계로 자주적 광역 응원 실시 - 자원봉사자, NPO(비영리 민간단체), 기업 등 다양한 조직의 현저한 활동

자료: 神戸市危機管理室(2016: 4-5).

2. 수원계획의 의의와 수립 필요성

1) 수원계획의 의의

재난 발생 후 피해 지자체가 타 지자체 등으로부터 지원을 받을 시, 지원하는 측에게 요청하는 업무 내용을 재난 발생 전에 미리 정해 놓는 계획을 수원계획이라고 한다. 이 계획을 통해 신속하고 효율적으로 지원을 받아들일 수 있게 될 것으로 기대되고 있다. 고베시의 경우, 응원수용 본부 설치, 수원 담당자 지정, 응원자에게 요청할 경험·자격 등 지정, 민간 협력을 요청 가능한 업무 선정 등의 내용을 사전에 정하고 있다(神戸市, <http://www.city.kobe.lg.jp/safety/prevention/relief/>).

일본의 경우, 방재기본계획(2017)에 있어 지방자치단체가 방재업무계획, 지역방재계획 등에 응원계획 및 수원계획을 포함하도록 노력 규정을 두고 구체적으로 응원·수원에 관한 연락과 요청 순서, 요원 집합, 배치체제 등을 정비하도록 하고 있다⁵⁾.

응원/지원 및 수원 관계에 대해 내부/외부, 단독/연계라는 관점에서 재정리하면 <그림 1>과 같다.

5) 일본 내각부는 2016년 구마모토 지진 이후 2016년 10월에 지자체 수원체제에 관한 검토회를 발족시켰다(朝日新聞, 2017년 1월 11일자).

〈그림 1〉 재난관리에 대한 내부/외부, 단독/연계 유형

②내부 · 연계	①외부 · 연계
③내부 · 단독	④외부 · 단독

자료: 米澤(2012: 793).

첫째, 외부 · 연계 유형으로 조직 외부를 향해 조직 외부와 연계하는 영역이다. 이 영역에서는 지원을 받기만 하는 것이 아니라 외부에 대해 지원을 주는 역할도 포함된다.

둘째, 내부 · 연계 유형으로 조직 외부와 연계하면서도 조직 내부에서 활동하는 영역이다. 자원봉사, 민간 기업을 포함한 활동을 조직 내 영역에서 추진하는 것이다.

셋째, 내부 · 단독 유형으로 조직 내부에서 단독적으로 이루어지는 활동이다. 재난 발생 직후 보고 등이 있다.

넷째, 외부 · 단독 유형으로 외부조직 단독으로 실시하는 활동이다. 피해 조사 등 외부조직이 실시하는 업무이다.

이 유형화를 통해 米澤(2012)는 지원과 수원이라는 관계가 주는 측, 받는 측이라는 2분법으로 고정되는 것이 아니라 상황에 따라 수원자 또한 지원자 역할을 할 수 있다는 상호작용을 간과하지 말아야 된다고 지적하였다.

또한 本莊 · 立木(2015: 2)는 Quarantelli 외(1966)에 의해 제시된 DRC 유형(Disaster Research Center Typology)을 지원 측과 수원 측으로 나누어 <표 3>과 같이 재구성하였다.

〈표 3〉 제해 발생시 지원 및 수원 측 지자체 조직구조 기능 유형

구분	일상적 기능	신규로 발생한 기능
수원 측 지자체 (증가된 조직구조)	확대 유형	상호 창조 유형
지원 측 지자체 (동일한 조직구조)	통상 유형	확장 유형

자료: 本莊 · 立木(2015: 2)를 재구성.

수원 측 지자체는 지역방재계획에서 정한 업무가 확대되면서(확대 유형) 또한 지역방재계획에서 정하지 않았던 업무가 대량으로 발생하면서(상호 창조 유형) 그것을 신속히 수행하기 위해 부족한 자원을 조직 안팎의 다양한 조직과 단체로부터 조달하려 한다.

한편 지원 측 지자체는 피해 지자체로부터 요청을 받음으로써 소방, 수도 등 재난대응 업무에서는 평상시와 같은 업무를 수행하고(통상 유형) 또한 이재조사와 피난처 운영 등 재난대응 업무에서는 평상시와 다른 업무를 수행하게 된다(확장 유형).

앞서 살펴본 米澤(2012)의 유형과 本莊 · 立木(2015: 2)의 유형을 재통합하면 피해 지자체가 단독으로 할 수 있는 영역, 평상시 업무의 부족분을 지원 측 협력을 통해 보완하는 영역

그리고 재난시에 신규로 발생한 역할을 지원 측과 지원을 받는 측이 함께 모색하고 수행하는 영역으로 나눌 수 있다. 이 세 가지 영역에 ‘하고 있는 것’, ‘할 수 있는 것’이라는 두 가지 구분⁶⁾을 추가한 유형을 제시하면 다음 <표 4>와 같다.

이 유형에서 부각시키려 한 것은 할 수 있는 능력이 있음에도 불구하고 그 능력을 충분히 발휘할 수 있는 환경(인재, 정보, 자원 등)이 열악하기 때문에 그 능력을 충분히 발휘하지 못하는 경우가 있다는 것이다. 즉, 환경을 정비하면 스스로 역할을 수행할 수 있는 경우, 자율성을 훼손시켜 가면서 지원하는 것이 아니라, 자율성을 지켜 주면서 주변 환경적 지원을 할 필요가 있다는 것이다. 조직에 남아 있는 가능성을 분석하고 최대한 그 능력을 살리는 것이 효율적, 효과적 지원이 된다.

〈표 4〉 수원에 대한 3단계 구분

구 분	단독 업무 (지원 필요 없음)	연계 · 확대 업무	수원 · 지원의 상호 창조 업무
수원 측 지자체의 능력과 실제 상황	스스로 할 수 있고 실제로 스스로 하고 있다	스스로 할 수 있지만 실제 상황에서는 못하고 있다	스스로 할 수 없고 실제에 있어서는 못하고 있다

첫째, 피해 지자체 스스로 할 수 있는 업무로 실제로 스스로 하고 있는 업무가 있다. 이 업무에 대해서는 수원이 필요 없다고 간주된다.

둘째, 스스로 할 수 있는 능력이 있는데도 불구하고 실제로 못하고 있는 경우, 그 능력을 발휘할 수 있도록 수원을 확대하고 지원을 연계할 필요가 있다.

셋째, 피해 지자체 스스로 할 수 있는 능력이 없고 실제적으로 못하고 있음에도 현장에서 필요성이 있는 경우, 수원 측과 지원 측의 융합을 통해 그 필요성을 충족해야 된다.

이와 같이 지자체 간 협력이라 하더라도 3단계 구분이 있고 이와 같은 개념을 사전 방재 계획에 반영해 놓을 필요가 있는 것이다.

2) 수원계획 수립 필요성

재난 발생시 지원 내용은 시간의 흐름에 따라 다양하게 변화한다. 지원 종류는 물적 지원(식량, 생수, 의류, 각종 자재 등 피해지역 내 부족 물자 보완), 인적 지원(구조 활동, 복구 업무를 수행하기 위한 인재 제공), 시설 제공(주택, 학교 등 생활·거주 공간과 작업 공간 등 지자체 보유 토지·시설의 공여), 경제적 지원 등이 있다(沼田·目黒, 2013: 428).

그리고 지원하는 측과 지원 받는 측으로 나누면 전자를 푸쉬(push, 밀)형 지원, 후자는 풀(pull, 끌)형 지원이라고 할 수 있다. 그런데 문제는 푸쉬형 지원의 경우 수요와 공급 간에

6) 이 구분은 2001년에 세계보건기구(WHO)에서 채택된 ‘기능, 장애, 건강에 대한 국제 분류(International Classification of Functioning, disability and health, ICF)’에서 활동과 참여에 대한 실제 수행 평가와 능력 평가로 제시된 바 있다. 이 개념은 한국표준건강분류(통계청, 2016: 13-15)에서도 확인할 수 있다.

불일치가 발생하기 쉽고 물적으로는 재고가 될 수 있다는 것이다(宇田川眞之, 2016: 16).

일본에서는 1995년 한신·아와지 대지진을 계기로 자원봉사자의 중요성이 재인식되었고 2011년 동일본 대지진 이후는 행정직원을 어떻게 받아들여야 되는지, 즉 수원이 주목을 받게 되었다. 대규모 재난 발생시에는 피해 지자체가 단독으로 대응하기에는 한계가 있으면서도 외부에서부터 단기간에 대량으로 지원이 들어오면 행정기능이 일시적으로나마 일부 마비될 수 있기 때문에 수원 체계가 중요한 기능을 지니게 되는 것이다.

실제로 수원계획이 없는 경우 지원을 하는 측에게 충분한 정보제공을 할 수 없고 정시 브리핑 등을 실시하지 못하는 등 과제가 나타난 사례가 보고되고 있다(山田 외, 2015: 636). 피해지역 지자체에서는 당초 전국 각지에서 파견 직원이 온 경험이 없었기 때문에 무엇을 누구에게 요청하면 되는지 몰랐던 한편, 파견 직원은 파견 담당 창구가 명확하지 않았고, 파견 담당 직원이 한 사람밖에 없거나 지휘명령체통에 혼란이 있었으며, 동네 이름과 지도를 이해하는 데 시간이 걸렸다는 등 문제가 발생하였다.

수원을 받아들일 수 있는 능력에 대해 本間(2014: 49)는 지원 역량과 지역 역량을 종합하는 능력이라고 정의한 다음 수원 능력을 제고함으로써 대응, 복구 그리고 지역복지 발전에 기여할 수 있다고 하였다.

이상 이론적 검토를 통해 분석 틀을 제시하면 수원계획의 구성, 조직, 업무 등에 대해 일본 고베시 수원계획을 분석하기로 한다. 고베시는 1995년 한신·아와지 대지진 피해 지역이었고 2011년 동일본 대지진 발생시에는 피해 지역은 아니었지만 동북지방을 지원하는 역할을 하였으므로 지원을 받는 측과 지원을 해 주는 측 양쪽 경험을 가지고 수원계획을 수립한 지자체로 수원계획 가이드라인의 모범사례라고 할 수 있다.

Ⅲ. 지자체 수준 수원계획의 일본사례

1. 일본의 지방자치단체 수준 수원계획 수립 현황

일본 지자체는 상호응원협정 체결에 의해 상호 연계할 수 있도록 되어 있으며 <표 5>에 나와 있는 것처럼 2014년에서 2017년까지 기준 광역 지방자치단체 83.0%, 기초 지방자치단체 97.4%에서 수립되어 있지만 수원계획 수립에 대해서는 광역 41.4%, 기초 수준에서는 11.3%로 미비한 상황이다. 그러나 2017년 내각부에 의한 지방공공단체를 위한 재해시 수원체제에 관한 가이드라인 공표를 통해 지자체 수준 수원체제 구축이 촉진되고 있는 상황이다.

〈표 5〉 일본 지자체의 상호응원협정 및 수원계획 수립 현황

구 분	상호응원협정 수립 수	수원계획 수립 완료 비율
광역 지자체	83.0% (39/47개)	41.4% (12/29개)
기초 지자체	97.4% (1,697/1,742개)	11.3% (19/168개)

자료: 消防廳 國民保護・防災部(2017: 19); 總務省 行政評価局(2014: 51); 地方公共団体の受援体制に関する検討會(2016c).

그간 수원체제 구축에 대한 추진 과정은 <표 6>에 나열한 바와 같이 1995년 한신·아와지 대지진과 2011년 동일본 대지진을 주요 계기로 재해대책기본법 개정과 방재기본계획 수정을 통해 진행되어 오고 있다.

〈표 6〉 수원체제 구축에 대한 추진 과정

시 기	내 용
1995년 12월	재해대책기본법 개정(한신·아와지 대지진 계기) - 지자체 상호 협력과 상호 응원에 관한 협정 체결에 관한 규정 신설(§5의 2, §8②12)
2012년 6월	재해대책기본법 개정(2011년 동일본 대지진 계기) - 지역방재계획 수립 시에는 원활하게 타자 지원을 받고 또는 타자를 지원할 수 있게 배려하도록 규정(§40, §42) - 지자체 간 지원 대상 업무를 재해발생 직후의 긴급성이 높은 응급조치로부터 피난처 운영 지원, 순회 건강 상담, 시설 보수 등을 포함한 재해응급 대책 전반으로 확대(§67, §68, §74)
2012년 9월	방재기본계획 수정 - 지역방재계획에 지원계획과 수원계획을 각각 정하도록 노력 규정을 두었고 응원처·수원처 지정, 응원·수원에 관한 연락·요청 절차, 재해대책본부와의 역할분담·연락 조정 체제, 응원기관 활동거점, 응원요원 집합·배치체제와 자재 등 집적·수송체제 등을 정비하도록 함
2013년 6월	재해대책기본법 개정 - 국가(지정행정기관장)에 대한 재해응급 대책 전반에 관한 수원 요구(§74의 3) 규정 창설 - 응급조치 대행(§78의 2) 등 규정 창설 - 내각총리대신에 의한 광역 실시체제 협의 등의 대행(§86의 13) 규정 창설
2014년 1월	방재기본계획 수정 - 재해응급조치 등에 관한 업무를 수행하는 기업과 국가·지자체와의 협정 체결 촉진
2017년 3월	내각부 ‘지방공공단체를 위한 재해시 수원체제에 관한 가이드라인’을 공포

자료: 地方公共団体の受援体制に関する検討會(2016d: 1).

2. 고베시 재해수원계획

1) 계획 구성

(1) 목적

지원이 필요한 업무와 수용체제 등을 사전에 구체적으로 정하고 미리 ‘수원계획’으로 정리해 놓음으로써 대규모 재해 시에 고베시 스스로의 행정기능으로는 대응할 수 없는 사태에 대해 타 지자체와 행정기관, NPO(비영리 민간단체), 기업 등 다방면 지원을 최대한 활용하는 데 목적이 있다.

(2) 지역방재계획에 대한 관계와 대상 기간

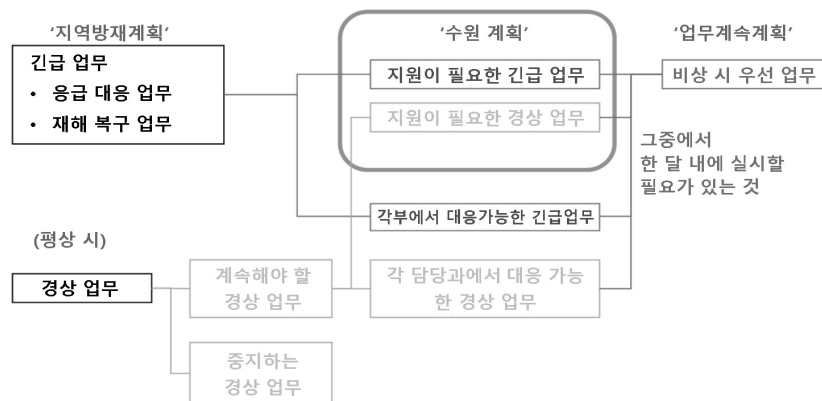
지역방재계획 하위계획으로서 그 내용을 전제로 하면서 수원업무를 대상으로 각각 ‘응원 요청’에서부터 ‘응원 종료’에 이르는 흐름 등을 구체적으로 정하는 것으로 되어 있다.

(3) 계획 설정

총칙(공통사항)과 대응계획(재해별 각 업무 매뉴얼, ‘수원 조사표’와 ‘업무 흐름’)으로 구성된다. 총칙으로 첫째, 대상은 지진⁷⁾에 대해 수립하였다. 둘째, 발동 시기는 ‘시내에서 진도 6 약(弱) 이상 지진 발생’으로 계획을 자동적으로 발동시켜 타 지자체로부터 선견대가 파견될 것으로 예상한다. 셋째, 해당 기간은 재해 발생 당초, 혼란이 예상되는 한 달 동안을 해당 기간으로 설정한다고 되어 있다.

또한 기존 지역방재계획, 업무계속계획은 <그림 2>와 같이 수원계획에서 정한 재난 발생 시 긴급 업무 및 경상 업무와 연동시킴으로써 업무 계속을 위해 가장 중요한 인적 자원 확보와 활용을 도모하고 있다.

〈그림 2〉 지역방재계획, 수원계획 및 업무계속계획 간의 연동관계



자료: 神戸市危機管理室(2016: 35).

7) 한신·아와지 대지진 정도 규모의 직하(直下)형 지진을 예상하고 있는 것이다.

2) 조직 구성

(1) 응원수용본부

재해대책본부 내 혼란을 피하고 효율적 수원을 위해 응원수용 종합창구로서 ‘응원수용본부’를 설치한다. 외부로부터 문의를 받는 곳을 명확히 정하고 일원화시킴으로써 담당자 간 돌림을 방지한다⁸⁾.

고베시 수원계획은 <표 7>처럼 정보 처리, 지휘 명령, 현장 환경 및 민간 활용이라는 4가지 기본 사항에 의거해 수립된다.

〈표 7〉 고베시 수원계획의 기본 사항

구 분	내 용
정보 처리	<ul style="list-style-type: none"> - 지원하는 측에게 피해상황, 지원 수요, 수용체제 등 정보를 정확하고 신속하게 발신 - 실제 재해업무에서의 상황·과제 인식을 통일화시키는 등
지휘 명령	<ul style="list-style-type: none"> - 수원 창구를 전임으로 개설, 권한 명확화 - 수원 및 실제 재해업무에서의 지휘명령 계통 명확화
현장 환경	<ul style="list-style-type: none"> - 실제 재해업무에서 필요한 거점 위치·기자재·휴대품 등 정비 - 업무 매뉴얼, 지도 등 필요한 자료 정비
민간 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 민간기업의 인력, 노하우, 기자재 지원을 가급적으로 받아들임 - NPO(비영리 민간단체)와 자원봉사자 자주성을 훼손할 일 없이 지원을 받아들임

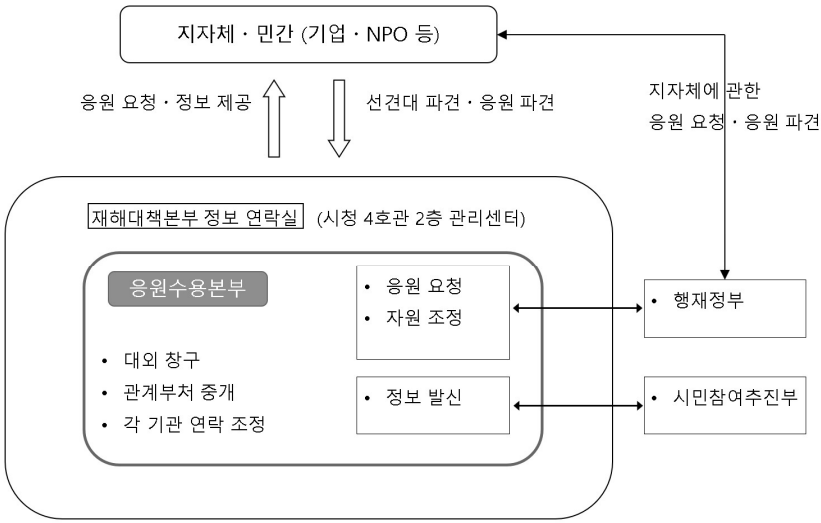
자료: 神戸市危機管理室(2016: 8).

그리고 재해대책본부 내 혼란을 방지하고 수원을 효율적으로 실시하기 위해 수원 종합창구로서 <그림 3>과 같이 ‘응원수용본부’를 설치한다. 이로써 외부로부터 문의 받는 곳을 일원화하고 부서 간 돌림 문제를 방지한다⁹⁾.

8) 업무마다 개별적 협정이나 응원제도에 의거하는 경우, 각 담당부가 지원수용 창구가 된다.

9) 업무마다 개별 협정이나 응원제도에 의거할 경우 각 담당 부서가 지원을 받아들이는 창구가 된다.

〈그림 3〉 고베시 응원수원본부 체제

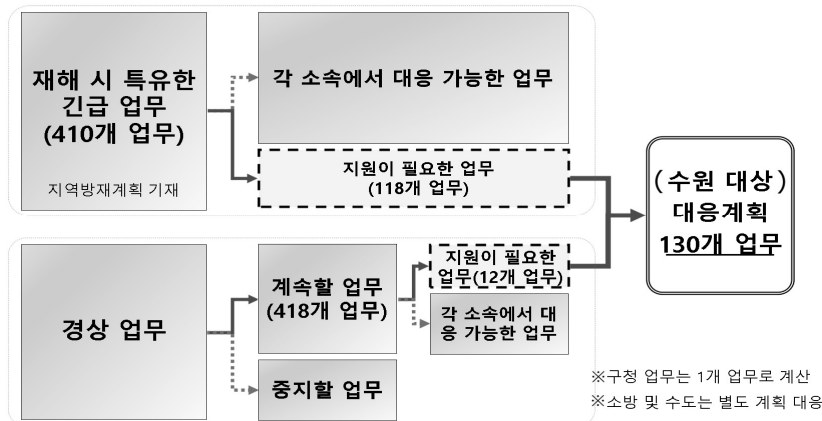


자료: 神戸市危機管理室(2016: 19).

자료: 神戸市危機管理室(2016: 9).

고베시의 경우, <그림 6>처럼 재해 시 특유의 긴급 업무 118개, 정상적 업무 12개, 총 130개 업무를 선정하였다. 이 중, 원칙적으로 정상 업무는 스스로 수행한다. 그럼에도 중지된 정상적 업무 중, 지원을 받음으로써 생활 재건, 복구, 부흥에 관한 우선순위가 높은 업무로부터 순차적으로 재개한다¹⁰⁾.

〈그림 6〉 수원 대상업무 선정 흐름도



자료: 神戸市危機管理室(2016: 23).

(2) 응원에 수반하는 비용 부담

① 협정에 의거한 경우

직원 여비, 연료비 등, 대체로 응원을 받는 지자체가 부담하게 되어 있어 자세한 내용은 협정에서 정해져 있다.

② 협정에 의거하지 않는 자주적인 경우

응원 지자체에 대해 부담을 의뢰한다. 그 이유는 재정적 이유 때문에 응원 요청 및 수용을 주저하지 않도록 하기 위해서이다.

10) 수원에 있어 수원 조사표와 업무 흐름도를 활용한다. 수원 조사표는 첫째, 정보처리, 둘째, 지휘 조정, 셋째, 현장대응 환경, 넷째, 민간과의 협력관계 형성의 4 가지 관점을 중시하고 있다. 이에 기초해 업무마다 수용에 필요한 사항, 지원을 하는 측에 사전에 알릴 사항 등을 기재한다.

- ① 응원자가 실시하는 구체적 업무
- ② 응원자에게 요구할 구체적 직종, 필요 자격, 경험 등
- ③ 정·부(正副) 지휘 명령자, 수원 담당자
- ④ 업무의 자세한 내용을 정한 매뉴얼
- ⑤ 민간 수용 여부
- ⑥ 연락처와 필요 인원 수 등 특기 사항 등

그리고 업무 흐름도는 지원이 필요한 업무마다 수원 조사표와 일대일로 대조하도록 되어 있다. 응원 요청 단계로부터 응원 수용, 응원 종료에 이르기까지 각 단계에서 필요한 사항을 체크 리스트 방식으로 확인하도록 하고 있다.

(3) 훈련

계획 실효성을 높이기 위해 훈련을 실시하고 있다. 첫째, 출동보고 훈련으로 위기관리 정보 시스템 기능 검증, 둘째, 초동대응 도상(圖上) 훈련으로서 재해대책본부 도상 훈련, 셋째, 응원수용본부 도상훈련이다.

(4) 계획 발신

전국에 ‘수원’이라는 용어를 보급하고 다수 지자체에서 수원계획이 수립되도록 수원계획을 발신하고 있다. 지원과 수원은 표리일체이기 때문에 전국 지자체에서 수원이 보급되면 지원과 수원 시스템이 효율적으로 기능하게 될 것으로 기대되고 있다.

IV. 결론: 종합 논의

지자체는 근린 지자체와 광역사무 등을 통해 일상적으로 연계되고 있으므로 재난 발생시에도 지원 및 수원계획 수립, 개선, 훈련 등으로 협력할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 광역 지자체가 추진조직 구축을 주도함으로써 기초 지자체 수원계획 수립을 지원하는 것도 유효할 것이다(內閣府, 2015: 4).

이에 본 연구는 한국에서 지자체 수준 수원계획 수립에 대한 기초적 자료 제공을 목적으로 고베시 수원계획을 조사하였다. 선행연구 검토와 분석결과 및 일본 지자체 수준 수원계획 가이드라인을 통해 향후 시사점을 ①수원계획의 목적, ②대상 업무의 정리, ③수원 담당 역할 명확화, ④광역 지자체와의 관계, ⑤지원요청 절차, ⑥지원 측의 기본 원칙 그리고 ⑦평상시 준비로 나누어 제시하면 다음과 같다.

첫째, 수원계획의 목적이다. 대규모 재난 발생시 지자체 단독 대응에 한계가 있으므로 지원을 받아들이는 것을 전제로 방재계획에 대한 수원체제 포함을 검토할 필요가 있다.

둘째, 수원 대상 업무의 정리이다. 앞서 살펴본 <그림 6>처럼 평상시 업무 연장선 위에서 지원을 받는 것과 재난시 특유의 업무로 나누어 수원 대상 업무로서 일람을 정리할 필요가 있다. 이때 수원대상 업무 실시시기, 내용, 특성 및 주의사항, 수원 측과 지원 측 역할 분담을 수원 조사표와 업무 흐름도 등을 통해 사전에 명확히 정리해 둘 필요가 있다.

셋째, 수원 담당 역할의 명확화이다. 재난대책본부 내에 수원 담당 전담조직을 둘 필요가 있다. 그 권한은 대외적 조정이 가능한 일정한 권한과 부서 간 전체적 조정을 담당할 수 있는 권한으로 부여될 필요가 있다. 이는 전체적 조정이 주요 역할이기 때문에 방재·위기관리 부서 직원이 담당하지 않을 수도 있다. 그 조직의 최초 역할은 재난 발생 직후 응원 문의 창구와 자원을 받아들이는 데 필요한 조정을 하는 것이다.

넷째, 광역 지자체의 역할이다. 기초 지자체로부터의 지원 요청을 어디서 받아들일 것인지 연락 체제를 갖출 필요가 있다. 이를 통해 인적, 물적 수원 수요를 실시간으로 파악하고

지원과 수원의 전체를 파악한다. 그리고 수원체제가 미비한 기초 지자체에 대한 적극적 지원 또한 광역 지자체의 역할이다.

다섯째, 지원요청 절차로 신속한 지원요청이 중요하다. 지원을 요청하는 내용이 명확하지 않거나 법적 적용이 결정되어 있지 않는 경우라 하더라도 주저 없이 지원을 요청할 필요가 있다. 사전에 어디로 지원을 요청할 것인지 대상 담당 창구, 전화번호, 지원을 받을 업무내용 등을 정리해 놓을 필요가 있다.

여섯째, 지원 측의 기본 원칙으로 적극적 지원을 기본으로 피해 지자체 부담을 늘리지 않도록 지원하는 것¹¹⁾이 지원의 기본적 원칙이다. 직원 파견에 있어서는 이동수단과 연료, 숙소, 식비 등을 지원 측에서 준비하고 피해 지자체의 부담이 되지 않도록 하고 지원 측 인승 인계 또한 지원 측에서 완료되도록 한다. 또한 제안 가능한 지원내용을 피해 지자체에 제안하는 것도 중요하다. 한편 지원을 해 주는 측 지자체에서도 재난이 추가 발생할 경우 귀환 기준을 사전에 정해 놓을 필요가 있다.

일곱째, 상호지원협정 체결만으로는 실제 재난 발생시에 대부분 기능하지 않기 때문에 평상시부터 방재훈련 상호 참여, 교류 기회 마련 등을 통해 상대방 지리, 재해 위험성 등을 확인해 둬고 동시에 수원계획의 기본 내용과 특징에 대한 이해가 필요하다.

그리고 본 연구에서는 다루지 못하였지만 장애인, 여성, 임산부, 영유아, 고령자 등 특정한 지원을 필요로 하는 사람과 복지 피난시설에 대한 지원 내용도 수원계획에 반드시 포함될 필요가 있다. 이를 위해서는 사회적 기업, 협동조합 등 사회적 경제조직과의 연계 및 재난시 특정지원 수요자에 대한 상황 파악과 대책 수립이 병행될 필요가 있다(有賀, 2017: 32). 이것은 재난뿐만 아니라 일상생활 안전성 제고에도 직간접적으로 반영될 것으로 지역 사회 거버넌스 내지 지역사회 자치 재구축에도 부연되는 과업이라고 할 수 있으며, 지자체 빅 데이터 활성화(최승범, 2016: 200)와 상시 성과관리 시스템 도입(장봉진·조주연, 2016: 157)을 연계한 가용 정책자원 시뮬레이션(장지현, 2017: 80)을 원용하면 중장기적으로 수원계획의 새로운 지평을 열 수 있을 것이다.

그 외에도 한국 상황에 맞는 대상 업무 선정 방법(주상현, 2016: 389-390)에 대한 추가적 조사 분석이 필요하다. 또한 위기관리 공무원의 심리적 소진과 집단주의가 조직몰입에 미치는 영향(장종화 외, 2013) 등 지원과 수원을 둘러싼 시스템적 환경과 인간심리에 대한 연구도 향후 과제이다.

참고문헌

김경남·권건주·엄준식. (2007). 지역재난관리의 주민조직 활성화 방안 연구: 주민의식조

11) 구원물자는 피해지역에 필요한 것이 적시에 오지 않으므로 그 수용은 피해 지자체 관점에서는 제2의 재난이라고 볼릴 정도 큰 부담이 될 수 있다.

- 사를 중심으로, 「국가위기관리연구」, 1: 99-127.
- 김석곤·최영훈. (2008). 지방자치단체 재난관리의 자원보유 인식과 협력에 관한 연구—소방공무원의 인식을 중심으로—. 「지방정부연구」, 12(1): 131-150.
- 류상일. (2007). 「한국의 지방자치단체 재난대응체계—정책네트워크 이론의 호혜성과 확장성을 중심으로—」. 박사학위논문, 충북대학교 일반대학원.
- 박동균·양기근·류상일. (2012). 지방자치단체 재난관리체계의 현황과 개선방안. 「한국지방자치연구」, 13(4): 131-154.
- 박재문. (2010). 「민간 재난관리 역량강화를 위한 지방자치단체의 지원 방안에 관한 연구—안산시 지역자율방재단 운영사례를 중심으로—」. 석사학위논문, 한양대학교 행정·자치대학원.
- 이재은. (1997). 지방자치단체의 재난관리: 법적·기능적 역할과 책임. 한국행정학회 1997년도 하계지역학술대회 발표 논문집.
- 이재은. (2012). 「위기관리학」. 대영문화사.
- 임도빈. (2015). 재난관리 행정조직구조에 관한 비교연구. 「한국비교정부학보」, 19(3): 71-104.
- 자연재해 대책법(타법개정 2016.3.29. 법률 제14113호).
- 장봉진·조주연. (2016). 사회적 경제 활성화를 위한 성과관리제도 발전과정에 관한 연구—A공단을 중심으로—. 「사회적경제와 정책연구」, 5(2): 135-163.
- 장지현. (2017). 시스템다이내믹스를 활용한 사회적기업 지속가능성 시나리오 분석. 「사회적경제와 정책연구」, 7(1): 63-86.
- 장종화·김지희·이상엽. (2013). 위기관리에서 공공기관 구성원의 소진 및 집단주의가 조직몰입에 미치는 영향: B화력 화재사고를 중심으로. 「한국자치행정학보」, 27(1): 319-334.
- 재난 및 안전관리 기본법(일부개정 2017.1.17. 법률 제14553호).
- 주상현. (2012). 효과적 재난관리 거버넌스 구축 방안: 우면산 산사태를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 16(1): 295-322.
- . (2016). 미국 재난관리 시스템과 한국에 주는 시사점. 「한국자치행정학보」, 30(4): 365-392.
- 최승범. (2016). 지방자치단체 빅데이터의 활용트렌드와 활성화 조건에 대한 연구. 「사회적경제와 정책연구」, 6(1): 177-205.
- 통계청. (2016). 「한국표준건강분류」.
- 有賀繪理. (2017). 東日本大震災・熊本地震を通して學ぶべきこと—災害時要援護である障がい者の視点から—. 「リハビリテーション」, 593: 31-34.
- 朝日新聞. 2017年 1月 11日字. “災害時の「受援計画」全國で策定加速 東日本・熊本受け”.
- 宇田川眞之. (2016). 熊本地震を踏まえた応援受援について—人的・物的支援、枠組みなど—. 神戸市災害受援計画(<http://www.city.kobe.lg.jp/safety/prevention/relief/>).

- 神戸市危機管理室. (2016). 神戸市における災害受援計画策定の取組.
- 消防廳 國民保護・防災部. (2017). 地方防災行政の現況.
- 總務省 行政評価局. (2014). 震災対策の推進に関する行政評価・監視—災害応急対策を中心として—〈結果に基づく勧告〉.
- 地方公共団体の受援体制に関する検討會. (2016a). 市町村における災害対応体制の現状と課題.
- 地方公共団体の受援体制に関する検討會. (2016b). 内閣府における自治体支援の取組.
- 地方公共団体の受援体制に関する検討會. (2016c). 地方公共団体における相互応援協定及び受援計画の策定状況、「受援計画を策定しない理由」について.
- 地方公共団体の受援体制に関する検討會. (2016d). 応援受援に関するこれまでの経緯について.
- 地方公共団体の受援体制に関する検討會. (2017). 災害時における受援体制に関するガイドライン(仮称)の素案について.
- 中央防災會議. (2017). 防災基本計画.
- 内閣府. (2015). 市町村のための業務継続計画作成ガイド—業務継続に必須な6要素を核とした計画—.
- 内閣府. (2017). 地方公共団体のための災害時受援体制に関するガイドライン.
- 沼田宗純・目黒公郎. (2013). 廣域的災害時の効果的な応援体制の構築に向けた支援側と受援側の課題と教訓—東日本大震災における福島縣矢吹町と東京都三鷹市の関係から考察—. 「生産研究」, 65(4): 425-431.
- 本莊雄一・立木茂雄. (2015). 東日本大震災後の初動期から応急対応期における自治体間協力による人的支援に関する實証的研究—受援自治体と支援自治体とのデータを一元的に用いた研究—. 「地域安全學會論文集」, 25: 1-10.
- 本間照雄. (2014). 災害ボランティア活動の展開と新たな課題—支援力と受援力の不調和が生み出す戸惑い—. 「社會學年報」, 43: 49-64.
- 山田浩二郎・鈴木明人・山本直之・須賀啓臣・天野盡・茅野俊幸・杉本一郎・速水廣樹・杉木大輔・池上敬一. (2015). 埼玉縣東部地域における龍巻發生時受援側となった消防本部の活動報告. 「日臨救医誌」, 18: 629-37.
- 米澤誠. (2012). 支援・受援のパラダイムを超えた新たな図書館連携に向けて. 「情報管理」, 54(12): 788-796.
- Quarantelli, E. L., Dynes, Russell R. & Haas, J. Eugene. (1966). Organizational Functioning in Disaster, A Preliminary Report, University of Disaster Research Center.
- Quarantelli, E. I. (1988). Disaster Crisis Management: A Summary of Research Findings. Journal of Management Studies, 25(4).

네모토 마사쓰구(根本眞嗣): 충북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부 수준의 국제교류에 있어서 비영리민간단체의 역할, 2009), 현재 충북대학교 사회과학연구소 전임연구원으로 근무하고 있다. 주요 관심분야는 사회적경제, 지역정책 등이며, 최근 논문으로 “원자력 재해 발생시 지역사회 기반 주민보호 제고방안(2016)”, “종합형 스포츠클럽의 한·일 비교(2017)” 등이 있다. <E-mail: motomotonemoto@gmail.com / 논문접수일: 2017. 5. 23 / 논문수정일: 2017. 6. 20 / 게재 확정일: 2017. 6. 21>

Developing a System of Receiving Resources Support in Disaster at Local Government Level: Focused on Plan for Receiving Outside Support in Kobe City, Japan

Nemoto, Masatsugu

Plan for receiving outside support should be developed by local government before disaster because local government can become a receiver of outside support. This study researches a plan for receiving outside support in Kobe City, Japan. The plan includes basic concept, system, task selection and consistency with other related plans. For local government in Korea, significant needs of vulnerable people as a receiver is expected to be included in the plan through social economic organization.

[Key Words: Local Government, Disaster Management, Plan for Receiving Outside Support, Governance]