

방재 국제네트워크 구축활성화에 관한 연구

하 규 만*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 이론적 배경
- III. 외국의 국제네트워크 구축실태
- IV. 한국의 국제네트워크 구축실태
- V. 국제네트워크 구축활성화를 위한 개선점
- VI. 결 론

〈요 약〉

본 논문은 방재 국제네트워크 구축활성화를 강조할 목적으로 외국과 우리나라의 방재 국제네트워크 구축실태를 비교하고 관련된 개선점을 도출하였다. 이론적 배경으로서 정부와 비정부의 시각을 균등하게 반영하는 네트워크이론은 외국의 방재기관 특히 GDIN의 경우에, 상황적 맥락을 중시하면서 다수의 체제를 비교분석하는 비교행정학은 외국과 한국의 국제네트워크 구축실태의 비교분석에, 당사들 간에 신뢰성이 있는 정보를 교환하는 파트너십이론은 방재기관이 국제네트워크를 설립하는 중요한 하나의 목적에 적용되었다. 선진국들은 방재정보 교환을 위하여 1980년대 말부터 국민경제력에 기초하여 GDIN, 미국 국토보안부의 국제 협력실, 영국의 EPS, 캐나다의 ESSA, 일본소방청과 같이 국제네트워크를 본격적으로 구축하고 있다. 한편, 우리나라의 소방방재청 및 행자부, 서울시, 대구시, 재난 관련 IT시스템은 여전히 국제네트워크 구축을 미루고 있다. 논문의 초점인 개선점으로서는 우리나라로 첨단의 IT시스템에 기초하여 선진국처럼 국제네트워크 구축을 본격적으로 시도해야 한다는 것이다. 구체적 방안으로서는 국제네트워크 구축을 전담하는 기관과 담당관이 필요하며, 국제네트워크의 주체, 대상, 지역을 보다 다양화해야 하며, 국제네트워크를 통해서 상호간의 협력, 재난정보 공유, 재난정보 학습뿐만 아니라 사업적으로 접근을 하는 것이 필요하다.

【주제어: 국제네트워크 구축, 미국 국토보안부, 소방방재청】

* 인하대학교 Global U7 컨소시움 사무국 차장

I. 서 론

과거와는 달리 최근에 많은 사람들이 방재에 관한 논의를 하고 있다. 특히 2003년에 발생한 태풍매미와 대구지하철 화재참사로 인하여 방재에 관한 의식이 과거에 비교하여 높아지고 있다. 동시에 소방방재청 신설로 인하여 방재가 정치적 이슈로 떠오르고 있다. 그러나 여전히 방재에 관련된 국제네트워크 구축에 관한 정부의 의지와 사회적 분위기는 초보적 수준에 머무르고 있어 기대효과가 상실되어 연구문제로 제기되고 있다.

이 논문의 목적은 우리나라에서 미비하게 진행되고 있는 방재 국제네트워크 구축을 활성화시키는데 있다. 목적달성을 위하여 논문은 ① 이론적 배경, ② 외국의 국제네트워크 구축실태, ③ 한국의 국제네트워크 구축실태, ④ 국제네트워크 구축 활성화를 위한 개선점으로 구성될 것이다. 이러한 분석들은 논문전체에 적용될 이론, 외국의 사례, 한국의 실태, 도출할 정책적 시사점의 순서에 기초하여 마련된 것이다.

II. 이론적 배경

방재는 재난 혹은 재해를 막는다는 의미이다(야후코리아, 2004). 이러한 방재에 관한 우리나라의 수준은 기준에 따라서 다르겠지만 국제무대에서 여전히 중·하위권에 해당된다고 볼 수 있다. 특히 주위의 일본과 우리나라의 피해자료를 비교하여 보면 동일한 태풍이 일본과 한국을 지나갈 때도 우리나라는 일본과는 비교할 수 없을 정도로 큰 피해액과 사상자수를 발생시킨다. 우스개 소리로 한국인들은 태풍을 두려워하지 않는 반면에 일본인들은 두려워하기 때문에 바닷가에 위치한 모든 건물에는 방파제를 설치한다고 한다. 즉, 준비부족으로 우리는 일본보다는 훨씬 큰 피해와 낮은 방재수준을 보인다.

연구면에서도 일본에 비교하여 우리나라는 여전히 낮은 수준을 보이고 있다. 일본은 오래전부터 태풍이나 지진에 관하여 정교한 연구를 하여 온 것이 사실이다. 그래서 방재연구 측면에서 일본은 세계시장에서 단연 선진국의 면모를 보이고 있다. 비슷한 맥락에서 미국과 우리나라의 방재연구 수준을 비교할 때도 우리는 미비한 실정이다(Auer, 2000: 157-171; Held, 1996; Shuman, 1994: 33-44). 즉, 미국

은 거의 모든 연구분야와 마찬가지로 방재연구에서도 어느 국가보다도 훨씬 앞서 있는 것이 사실이다.

우리나라의 방재에 관한 연구는 모든 학문 중에서 토목학의 측면에서 많은 전진을 보이고 있다. 특히, 국립방재연구소의 연구원들이나 연구업적을 보면 토목학의 접근방법을 뛰는 것이 매우 많다. 그리고 행정자치부(이하 행자부)의 방재관련 공무원들도 대다수가 토목학을 공부한 경력을 지니고 있다. 재난행정 혹은 재난 정책에 관한 연구는 우리나라의 다른 사회과학 연구주제에 비교하여 뒤떨어지지 않는 업적을 보이고 있다고 판단된다. 이러한 경향은 1990년대 중반부터 시작되었으며 특히 2003년에 들어오면서 태풍매미와 대구지하철참사를 경험함으로써 방재 행정 및 정책에 관한 연구는 지속적인 성장세를 달리고 있다고 판단된다.

방재행정 및 정책에 관한 많은 논문이나 보고서를 분석하여 보면 거의 모든 자료들이 방재 국제네트워크에 관하여 언급을 하고 있지 않다. 대신에 소방방재청을 포함한 방재조직의 연구에 관한 자료들이 매우 많다. 일부의 보고서는 국제협력의 중요성만을 단지 언급하고 있을 뿐이며(행정자치부, 2003: 128-130), 단일논문으로서 국제협력을 다루고 있는 것은 거의 전무한 것으로 판단된다. 이러한 모든 사실을 고려할 때, 이 논문의 주제는 연구해 볼만한 충분한 가치를 지니고 있다.

방재는 공익성을 가지고 있다(Comfort, 1985: 157-160; Petak, 1985: 2-5). 예를 들어서 재난은 거대한 단체뿐만 아니라 모든 개인을 파괴할 수 있는 엄청난 잠재력을 지니고 있다. 그래서 개인이나 단체가 방재를 무시하여 눈앞의 이익을 쟁기려고만 하다면 단기적 시점에서는 그 목적을 실현할 수도 있겠지만 장기적 시점에서는 모두의 손실로 연결된다. 또한, 방재는 국가기관에만 의존해서는 그 목적을 달성할 수가 없다. 관련된 모든 기관과 개인의 노력이 합산될 때 방재나 안전의 확보가 가능하다.

공익성을 지닌 방재는 정태적으로 결정되는 것이 아니라 동태적으로 결정된다 (김영평, 1994: 13; Wildavsky, 1988). 국내상황과 더욱 복잡한 국제현상을 이해하지 않고서는 방재는 그 목적을 달성하지 못할 가능성이 매우 높다. 즉, 방재는 재난 방지의 장기적 안목에서 지구상에서 발생되는 모든 변동에 대한 이해를 기초로 하지 않고서는 피해의 가능성성이 더욱 높아진다. 이러한 측면에서 방재를 위해서는 국제적 시각이 더욱 필요한 것이다.

만약 방재 국제네트워크가 성공적으로 구축되면 다수의 효과가 발생한다. 우선 네트워크를 구축한 기관들 사이에서 서로 맺은 약속이나 기타 조약에 의하여 특정한 재난 혹은 재해에 관련된 중요한 방재정보를 공유할 수 있다. 또한, 국제네

트워크를 통하여 방재서비스 공급과정에서 국제시장의 다른 단체나 국가들이 다양한 경로를 통하여 참여하는 것이 가능하기 때문에 서비스의 질은 높아지고 품목은 다양해질 것이다. 국내에 한정된 방재시장은 외국의 선진제품의 도입과 경쟁에 의하여 한 단계 향상될 것이다.

최근에는 세계적으로 정부조직의 규모를 줄이는 것이 추세이고 한편에서는 우려를 보이는데 외국기관들과의 네트워크 구축은 이러한 우려를 극복하는 효과를 가지고 있다. 국내기관들이 외국기관들과 네트워크를 맺음으로써 정부조직의 규모가 확대되는 경향을 보인다는 것이다. 그리고, 국제네트워크에 가입이 안된 경우에는 전통적인 관료제에 기초하여 자국의 내부기관별로 분산하여 방재업무를 수행할 가능성이 높지만 국제네트워크가 구축되면 네트워크에 기초하여 일면에서는 통합적으로 방재를 관리하는 것이 가능하다. 특히, 우리나라와 같이 재난 혹은 재해가 다양하고, 자주 발생하며, 항상 복잡하게 전개되는 경우에는 방재업무를 표준화하는 것이 어렵기 때문에 국제네트워크에 기초한 관리방식은 더욱 효과적일 것이다.

지금까지 국제사회가 개발한 방재 국제네트워크 유형에는 다수가 있고 기준에 따라서 그들을 분류하는 방법도 천차만별이다. 그러한 다양한 유형들 중에서 이 논문과 관련이 있는 모형은 다음과 같다. 예를 들어서, 정보형은 국제네트워크를 통하여 관련된 단체들이 방재정보를 교환하는 것이다. 현대사회에서 정보의 중요성은 언급할 필요조차 없다. 그러한 정보를 공유하는 과정에서 인터넷을 포함한 새로운 인프라는 국제무대의 방재기관을 횡적으로 연결시키고 있다. 방재기관은 여전히 자신만의 자율성을 유지하면서 다른 국제단체들과 정보를 공유하는 전략을 구사하고 있다.

활동협력형은 네트워크를 구축한 국가나 단체들간에 방재를 목적으로 다양한 활동을 펼치는 동시에 협력을 유지하는 모형을 말한다. 그러나 방재활동이 짧은 시간에 갑작스럽게 필요한 것이기 때문에 관련된 단체들이 평상시에 연락상태를 유지하다가도 정작 필요한 시기에 협력이 되지 않는 경우에는 유효성이 문제가 된다. 비상시를 대비한 고도의 협동전략이 보다 필요한 모형이다. 비슷한 맥락에서 방재기관은 자신의 이기주의를 극복하고 다른 단체들과의 상호이해에 기초하여 전체를 고려할 수 있는 전략이 필요하다.

학습모형도 유용하다. 이것은 국제네트워크를 통하여 관련된 단체들이 다른 단체나 사례들에게서 방재활동에 필요한 선진된 지식을 학습하는 모형을 말한다. 특히 후진국의 단체들이 선진국에게서 많은 것을 학습할 수 있다. 하지만 많은 단

체들이 외국의 선진방재를 목격하고 있지만 정작 자기 것으로 소화시키려는 자발성과 경우에 따라서는 어느 것을 학습하여야 하는 가를 모르는 경우에는 많은 문제점이 발생한다. 그래서 인간의 두뇌처럼 해당주체는 학습하는 과정에서도 질문 능력을 가지고 있어야 하며 필요한 경우에는 항상 수정을 가하여 자신을 개선시키는 전략이 필요하다(박용관, 1999: 17-29).

이 논문에서 방재 국제네트워크의 실상을 실질적인 이론으로 설명 및 지지할 수 있는 것은 <표 1>과 같이 세 가지가 있다. 우선, 정치행정의 현실을 설명하는 국가중심이론과 사회중심이론은 현대사회 속에서 한계점을 노출하고 있다. 즉 이러한 두 가지 이론들은 정치행정 현실을 이분법에 따라서 국가와 사회라는 두 가지 범주로 분리하고 있기 때문에 정치행정의 모든 현실을 포괄적으로 수용할 수 없다는 것이다.

<표 1> 적용될 세 가지 이론

구분	이론명칭	이론의 주요내용	이론의 설명변수	이론의 비교기준	이론이 적용될 주요대상
1	네트워크 이론	정부와 비정부의 시각을 동등하게 반영	행위자, 연계구조, 상호작용	2, 3 이론에 기준하여 비정부 시각을 보다 많이 반영	국제기관들과 특히 GDIN(세계재난정보 네트워크)의 경우
2	비교 행정학	상황적 맥락을 중요시하며 서로 다른 체제를 비교분석	비교대상, 유사점, 차이점	1, 3 이론에 기준하여 방법론적인 비교 틀로서 사용	외국과 한국의 국제 네트워크 구축실태 비교분석
3	파트너십 이론	원활하고 믿을 만한 정보를 서로 간에 교환	참여자, 참여자들간의 의존성, 멤버십	1, 2 이론에 기준하여 참여자들간에 정보공유를 포함한 공유적 측면을 강조	다양한 방재기관들이 국제네트워크를 설립한 주요목적의 하나

현대사회는 세계화에 기초하여 더욱 복잡하게 변모하고 있다. 즉, 국가와 사회 사이에도 예전과는 달리 명확한 구분이 가능한 것이 아니라 오히려 경계선이 모호한 경우가 자주 발생하고 있다. 현대의 정치행정 현실을 분석하여 보면 국가와 사회뿐만 아니라 그들 사이의 상호접촉적인 측면도 존재하고 있는 것이 사실이다. 현대의 정치행정을 제대로 묘사하기 위해서는 새로운 인조어가 필요하며 그래서

네트워크라는 전문용어가 등장하게 되었다(배웅환, 2001: 259-268).

네트워크의(network) 정의는 사람, 대상, 사건 사이에서 발생하는 관계를 말한다. 이러한 네트워크는 기존의 국가와 사회를 둘러싼 정부라는 시각의 단점을 보완하는 역할을 한다. 현대의 통치방식이 정부적 시각뿐만 아니라 비정부적 시각도 함께 존재하기 때문에 정부의 단점은 더 이상 효력을 잃고 있으며 보다 넓은 시각의 거버넌스 단점을 수행해 줄 수 있는 것이 바로 네트워크의 시각이다. 네트워크는 현대 방재행정이 위치하고 있는 통치방식의 문제점을 잘 보완해 줄 수 있는 대안적 시각으로 자리잡고 있다.

각 이론을 설명하는데 중요한 것은 설명변수이다. 각 이론의 특성이나 상호작용을 유형화하는 역할을 하기 때문이다(황병상·강근복, 2004: 181-200). 네트워크 이론에서 설명변수는 외국의 방재기관들을 포함한 행위자, 방재기관들 사이의 관련된 연계구조, 방재기관들 사이에서 서로 간에 발생하는 상호작용이다. 또한, 네트워크이론은 후술되는 두 가지 이론에 비교하여 방재시장에서 비정부적 시각을 보다 많이 반영하려는 비교기준이 포함되어 있다.

재난에 관련된 제반문제들은 고립된 것이 아니라 상호의존적이다(Lambright, 1994: 28-37). 그래서 우리나라가 다른 국가들의 선례 혹은 현재의 시스템을 연구하지 않을 때는 우리의 재난에 대한 개선방안을 도출하지 못할 것이다. 즉, 우리나라가 미국이나 일본에서 발생한 재난을 연구하지 않을 경우에 비슷한 사례의 재난이 우리나라에서 발생하였을 경우에 이에 대한 대비책이 부족하여 곤란을 당할 것이다. 체계적인 학습을 통하여 외국의 재난을 조사할 필요가 있다.

재난에 관련된 외국의 행정 및 정보와 우리나라의 것을 비교하는 것이 바로 행정학분야에서 비교행정학의 역할이다(하규만, 1998: 153-154). 비교행정학(comparative administration)이란 글자 그대로 대상이 되는 행정들을 비교하는 것을 말한다. 특히 21세기는 지구화 혹은 세계화의 중심에서 역동하고 있다. 특정국가의 재난에 관한 행정 및 정보는 더 이상 그 국가의 경우로만 끝나는 것이 아니라 다른 나라의 행정 및 정보에 많은 도움을 줄 수 있다. 재난이라는 것이 국가의 국경선 안에서만 발생하고 그리고 그 의미를 갖는 것이 아니라 탈국경화의 의미를 가지고 있다. 이러한 맥락에서 바로 비교행정학은 우리나라의 재난행정에 외국의 사례를 소개함으로써 많은 보완점을 도출할 것이다.

행정학의 연구는 여전히 사회과학의 다른 분야들에 비교하여 비교적인 측면이 부족한 것으로 알려지고 있다. 왜냐하면 행정에 관한 연구는 상황적 연구가 많은 부문을 차지하고 있기 때문이다. 그래서 재난행정 혹은 재난정책에 관한 연구도

다른 사회과학분야의 연구들에 비교하여 국가들 간에 비교가 어렵다는 것이다. 즉, 각 국가에서 발생하는 상황적 맥락을 효과적으로 반영하여 비교행정을 시도하는 것이 방재행정 연구에서 성공의 기준으로 파악되어 진다.

비교행정학을 가장 잘 설명하기 위한 설명변수에는 세 가지가 포함되어 있다. 국제시장의 방재기관들과 우리나라의 행자부, 서울시 등을 포함한 방재기관들을 내포한 비교대상 그리고 대상을 비교한 후에 도출할 수 있는 유사점과 차이점이다. 특히, 일반화된 유사점과 특성화된 차이점은 동등하게 의미가 크다. 이론의 비교기준으로서는 전술된 네트워크이론이나 후술될 파트너십이론에 비교하여 비교행정학은 이 논문에서 비교틀의 구조로서 사용되었다는 점이다.

파트너십(partnership)이란 참여자들간에 맺어지는 동반자의식을 의미한다. 조직, 기관, 심지어 개인들 사이에서 파트너십의 형성은 많은 사람들에 의하여 토론되고 있고 동시에 지지를 받고 있다. 예를 들어서 파트너십은 중앙정부와 하위정부 혹은 정부와 민간기업의 사이에서도 그 성과가 매우 높은 것으로 나타나고 있다. 파트너십이 결여된 정부의 정책은 유연성과 조정능력이 매우 부실한 것으로 나타나고 있다. 또한, 파트너십이 결여된 민간단체의 사업방향은 기타 기관들과의 사이에서 권한과 책임의 경계선이 애매해지고 동시에 관련된 쟁점을 탄력적으로 조절할 수 없는 경우가 많아지게 된다.

이러한 맥락에서 방재협력을 시도하기 위해서는 관련된 기관들 사이에서 필요한 것이 바로 파트너십의 도입 및 사용이다. 이러한 파트너십에 관련된 이론적 모형은 부지기수이나 대표적인 경우가 정책영역별, 재정별, 서비스 공급자별 이론모형이다. 초점에 따라서 각 이론모형은 파트너십의 중요성을 다르게 괴력하고 있다. 또한, 특정한 단체가 방재협력을 시도하는데 파트너십을 형성한다면 나타나는 구체적인 효과는 매우 다양한 것으로 밝혀지고 있다(임상훈, 2002: 3).

최근에 현실적 차원에서 방재기관들은 의사전달과 정보의 원활한 유통을 위하여 서로 간에 파트너십을 맺으면서 적극적으로 국제적 협력을 할 필요가 생겨나게 되었다. 그렇지 않으면 해당 국제기관들 간에 정보가 전달되지 않을 것이며 동시에 그러한 정보에 대한 신뢰도가 낮아지게 되기 때문이다(하규만, 2003: 154-156; Kreps, 1990: 110-165). 이러한 현실적 이유로 방재기관들은 파트너십에 기초하여 국제협력을 시도할 필요가 있다.

파트너십이론에서 사용될 설명변수로는 국제무대에서 활동하는 방재기관인 참여자, 파트너십을 맺은 방재기관들 사이의 상호의존성, 방재기관들 사이에서 서로 파트너가 되기 위한 조건인 멤버십이다. 파트너십이론은 전술된 두 가지 이론에

비교하여 방재기관의 창립목적 중의 하나인 서로간의 협력과 학습을 통한 정보공유가 많이 강조되었다.

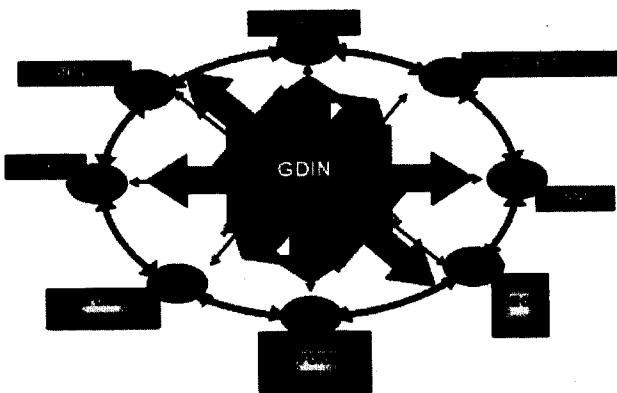
III. 외국의 국제네트워크 구축실태

외국의 방재 혹은 재난관련 기관은 지역별, 국가별, 정보별, 재난종류별 등으로 매우 다양하다(US DHS, 2004). 그중에서 국제무대에서 중요한 위치를 차지하고 있는 기관, 성격이 독특한 기관, 희소성의 원칙에 따라서 중요하게 여겨지는 지역적 기관 등을 조사하는 것은 매우 흥미롭다. 동시에 이러한 기관들은 우리나라 입장에서 보면 국제협력의 차원에서 보다 연구가 필요한 기관들로 간주된다.

국제기구로서 가장 유명한 조직의 하나는 GDIN(the Global Disaster Information Network) 혹은 세계재난정보네트워크이다. 이 조직은 영국, UN, EC(유럽연합)에 의하여 1998년에 창립되었다. 특히 멕시코정부의 도움이 매우 결정적이었으며 UN에 의하여 승인을 받은 국제기구이다. 이러한 GDIN의 근본적 목적의 하나는 인터넷을 통하여 필요한 모든 사람과 단체들을 위하여 재난정보를 공유하는 것이다.

미국의 버지니아주에 위치한 GDIN은 일부사람들이 혼동하는 것과는 달리 미국 기관은 분명히 아니다. 전술된 바와 같이 UN에 의하여 승인을 받았다고 하더라도 여전히 비공식적 국제기구이기 때문에 UN이나 기타 특별한 국제기구의 자금에 의하여 운영되는 것이 아니며 개인 혹은 타기관들의 자발적 기부금에 의하여 운영되고 있다. GDIN은 매년마다 GDIN 컨퍼런스를 국제시장에서 개최하고 있으며 재난에 관련된 많은 정보를 도출하고 있다.

GDIN은 국제협력 차원에서 기부금제도를 통한 파트너십을 확산하고 있다. GDIN과 국제협력을 맺고 있는 단체는 전세계에서 약 700개의 조직이 존재하고 있다. <그림 1>과 같이 조직의 성격별로 분류하여 보면 각국의 정부(Governments), 학계(Academia), 산업체(Industry), 방송매체(Media), 지방의 재난매니저(Local Disaster Managers), 지중해안 기구인 Mediterranean Initiative를 포함한 각종 지역사회(Regional Efforts, MEDIN, etc), 유엔(UN)과 경제협력개발기구(OECD) 그리고 북대서양조약기구(NATO), 비정부단체(NGOs)는 이해협정(MOU)을 통하여 파트너로 가입되어서 재난정보공유를 시도하고 있다.



자료 : GDIN(2004)의 재구성

<그림 1> GDIN의 방재 국제네트워크

GDIN은 자신들의 파트너로 등록하기 위한 조건을 다음과 같은 네 가지로 규정하고 있다. 첫째, 파트너십 신청자는 재난관리 분야의 공무원, 전문가 혹은 조직이어야 한다. 둘째로, 파트너십 신청자는 재난관련 정보나 기술을 반드시 공유하려는 의도를 가지고 있어야 한다. 셋째로, 파트너십 신청자는 GDIN의 앙카라선언(Ankara Declaration)의 기본정신을 준수해야 한다. 넷째, GDIN의 파트너가 되기 위해서 필요한 경비는 없다(GDIN, 2004).

전술되었듯이 GDIN은 방재 측면에서 국제사회에서 가장 많은 역할을 하는 조직이다. 특히, GDIN의 활동은 각 국가의 정부적 시각뿐만 아니라 비정부적 시각이 균형이 있게 반영되고 있다. 설립당시에는 다수의 국가와 UN에 의하여 세워진 사실은 정부적 시각을 많이 반영하고 여전히 비공식적 단체로 활동하는 것은 비정부적 시각이 돋보이는 구절이다. 이러한 차원에서 일면에서는 GDIN은 국제파트너로서 공공기관뿐만 아니라 민간단체나 개인들도 포함시키고 있다.

후술되는 국제기관 중에서도 과거와는 달리 비정부적 거버넌스 시각이 많이 반영되는 기관이 존재한다. 그러나 그러한 기관들에 비교하여 네트워크이론이 가장 잘 적용되는 대표적인 기관은 국제적 지위가 가장 높은 편에 속하는 행위자인 GDIN이라고 볼 수 있다. 즉, 정부적 시각과 비정부적 시각을 가장 균형이 있게 반영하는 연계구조에서 상호적 작용을 하는 대표적인 국제기구가 바로 GDIN이다.

미국연방재난관리청, FEMA(the Federal Emergency Management Agency)는 1979년에

창립되었고 어느 기관의 권한에도 소속되지 않는 독립된 기관으로 재난에 관련된 자신만의 역할을 수행하여 왔다(남궁근, 1995: 962-963; FEMA, 1998). 동시에 재난 관리에 관련된 다양한 업무들이 특정한 기관의 종합적인 조정이 없이 각 해당 기관의 관할권 아래에서 심하게 혼란스럽게 진행되어 왔다. 그러나 2001년 발생한 911테러는 지금까지 미국정부의 재난관리 운영방식을 크게 변화시키는 전환점으로 자리를 잡았다.

911테러 이후 미국정부는 모든 부문에서 국토의 보안과 안전에 대한 대책을 강화하기 시작하였다. 즉, George W. Bush 대통령은 2003년 3월에 국토보안부(the Department of Homeland Security, DHS)를 신설함으로써 재난에 관련된 종합기관으로 역할을 다하게 하였다. 국토보안부는 모든 재난에 대하여 반응하고, 계획하며, 대응하고, 동시에 완화시키는 역할을 할 것으로 기대된다. 또한, 그동안 독립적인 지위를 부여받아왔던 FEMA는 국토보안부의 영역아래에 재배치되면서 새로운 역할을 수행하고 있다(FEMA, 2004).

미국을 대표하는 국토보안부는 방재에 관련된 국제협력을 위하여 전문조직을 상설 및 운영하고 있다. 즉, 국토보안부 장관의 관할아래에 위치한 국제협력실(International Affairs)은 외국과의 재난정보 교환 및 기타 관련된 국제재난에 관하여 많은 활동을 하고 있다. 여기에는 국제협력을 담당하는 전문인들이 각자의 역할을 수행하고 있다.

국토보안부가 국제협력을 위하여 하는 활동의 근간에는 국가비상관리정보시스템이라고 알려지고 있는 NEMIS(the National Emergency Management Information System)가 있다. 특히 FEMA는 NEMIS 구축을 통하여 국내 각 주의 협력체계를 네트워크로 연결하고 동시에 그러한 자동화된 통합적 관리를 이용하여 다른 외국의 시스템들과 연결될 수 있는 인터페이스 기능을 지원하고 있다(노재학, 2003: 43; GAO, 1993: 23-34). NEMIS는 기술적인 차원에서 온라인으로 연결되어있기 때문에 다른 외국의 시스템들 사이에서 재난정보에 관한 도서관기능을 수행한다. NEMIS를 통하여 외국의 공인된 파트너나 단체들은 누구나 필요한 정보를 접촉할 수 있다.

영국에 위치한 재난기구인 EPS(the Emergency Planning Society) 혹은 재난계획사회원은 재난에 관한 계획과 합리적인 경영이 조직의 목적이다. 이 기관은 1993년도에 설립되었고 영국의 전국에 있는 지방정부 관리들에 의하여 창립되었다. EPS는 조직의 목표달성을 위하여 재난에 관련된 트레이닝 프로그램을 운영하고 있으며 재난관련 책자도 발간하고 있다.

EPS는 국제협력 차원에서 다양한 종류의 파트너를 모집하고 있다. 즉, 재난계획 혹은 관리에 관하여 특별한 관심을 가진 사람이나 재난관련 종사자들은 EPS의 국제협력프로그램에 참여할 수 있다. EPS 국제협력 프로그램의 특이한 점은 멤버십을 다섯 가지로 분류하고 있으며 어소시엣, 멤버, 펠로우, 리타이어드, 스튜던트가 포함된다(EPS, 2004). EPS는 멤버십의 종류에 따라서 국제협력기관이나 관련인에게 차별된 종류의 재난정보를 보내어 공유시키고 있다.

캐나다의 ESSA(the Emergency Social Service Association) 혹은 재난사회서비스연합은 브리티시 콜롬비아에 위치한 5,500개의 지역사회를 중심으로 설립되었다. ESSA의 목적은 다른 일반적인 기관들과 달리 재난에 대응하는 것이 주목적이 아니라 재난에 관련된 사회서비스 프로그램을 개발하고 운영하는 것이다. 특히 자원봉사의 개념을 강조하는 것이 ESSA의 프로그램의 특징이다.

국제협력을 시도하는 개인이나 기관들에게 ESSA는 지역 멤버십, 어소시엣 멤버십, 스폰서 멤버십, 기부 등의 차별적인 지위를 부여한다. 그 지위에 따라서 ESSA는 지역대표와 재난사회서비스 네트워크를 통한 정보라인에 기초하여 재난관련 지식, 기술, 경험, 새로운 아이디어를 공유한다. 부차적으로 ESSA는 1년에 네 번 국제협력 멤버들에게 “Community mESSAgés”라는 뉴스레터를 정기적으로 발송하고 있다(ESSA, 2004).

일본은 역사적으로 태풍, 지진 등을 포함한 많은 재난을 겪어왔다. 그 결과로 재난에 관련된 기관들이 잘 발달되어 있다. 그 중에 일본의 소방청은 협력에 기초하여 방재에 관련된 정보를 확산시키기 위하여 위험물, 재해, 등에 관한 정보지원 시스템을 운영하고 있다. 이 시스템은 일종의 데이터베이스로서 방재관련 정보로 축적되어 있으며 특히 재해가 발생하였을 경우에 관련인들이 필요한 정보를 매우 신속하고 효과적으로 접촉할 수 있게끔 설계되어 있다(노재혁, 2003: 38-39).

또한, 일본의 재난기관 중에 국제적으로 많은 역할을 하는 기관은 ADRC(the Asian Disaster Reduction Center) 혹은 아시아 재난감소 센터이다(ADRC, 2004). ADRC는 일본의 재난에 관한 정보뿐만 아니라 다양한 아시아의 재난정보도 많이 개발하고 있는 기관이다. 그러나 기관의 성격상 국제협력을 위하여 외국의 공공기관들과 제휴하는 특성을 보이고 있다.

외국의 재난관련 기관들은 지금까지 살펴보았듯이 설립된 시기가 오래되어야 1980년대 후반이고 아니면 1990년대나 2000년대라는 사실이다. 즉, 방재기관들이 전통이 깊은 기관들에 비교하여 역사가 그렇게 오래 되지 않는 특성을 보인다. 1인당 국민소득이 1만불 이상일 때 국민들이 방재에 관심을 가진다는 사실을 고려

할 때 국민경제력이 어느 정도 향상된 1990년대를 전후하여 방재기관들이 설립된 것이다.

비슷한 맥락에서, 외국의 재난기관의 위치별 특성을 보면 선진국인 미국, 영국, 캐나다, 일본 등에는 많은 기관들이 설립되어 국제협력 차원에서 고유한 역할을 수행하고 있다. 그러나 여전히 개발도상권인 남미대륙이나 아프리카대륙에서 재난관련 기관과의 협력이나 재난정보 공유를 시도하는 국제적 기관을 발견하기란 매우 어려운 것이 현실이다. 요약하면, 선진국들은 1980년대 말기부터 시작하여 경제력에 기초하여 우수한 국제네트워크 구축을 시도하고 있다.

IV. 한국의 국제네트워크 구축실태

현재, 우리나라의 방재를 총괄적으로 담당하는 기관은 2004년 6월 1일에 신설된 행자부산하의 소방방재청이다. 최근에 행자부 대변인실에서 간행한 자료와 소방방재청 홈페이지에서의 조직과 기능을 분석하여 보면 소방방재청은 1관 3국으로 구성되지만 국제협력을 전문으로 담당하는 부서나 담당관은 존재하지 않고 있다. 단지, 기획관리관 산하의 기획예산담당관이 여러 예산업무는 물론이고 재난 및 안전분야의 국제협력에 관한 사항을 수행하고 있는 정도이다(소방방재청, 2004; 행정자치부 대변인실, 2004: 1-2). 국제네트워크에 대하여 부정적 요소가 많아 보인다. 한 범례로 소방방재청의 영문명인 NEMA(National Emergency Management Agency)는 이미 트리니다드 토바고 공화국에서 1988년부터 같은 이름을 사용하고 있는 것으로 밝혀져(NEMA, 2004), 국제분쟁의 소지가 남아있다.

2004년 5월말까지 행자부에서 방재관련 국제업무는 민방위재난통제본부 산하에 있는 세 개 내부기관에 의하여 분산되어 처리되고 있었다. 첫째는 방재관 산하에 있는 방재계획담당관실로서 방재와 관련하여 국제기구와의 협력에 관한 업무를 처리하였다(행정자치부 방재관, 2004). 둘째는 민방위재난관리국 산하에 있는 재난관리과로서 재난과 관련하여 국제기구와의 협력에 관한 업무를 보았다(행정자치부 민방위재난관리국, 2004). 셋째는 소방국 산하에 있는 구조구급과로서 긴급구조와 관련하여 국제기구와의 협력에 관한 업무를 진행하였다(행정자치부 소방국, 2004).

요약하면, 각 기관은 국제협력을 조금씩은 다르게 방재, 재난, 긴급구조라는 각 도에서 접근하고 있었다. 또한, 전술된 세 개 기관에서 방재를 위한 국제협력에

관한 업무를 분산하여 담당하였다는 사실은 행자부에서 국제적 협력을 담당하는 전담부서가 존재하지 않았다는 것을 의미한다. 비슷한 맥락에서, 행자부에서 방재와 관련하여 국제협력을 총괄하는 전문담당관도 존재하지 않았다. 간헐적으로 선진국의 방재기관에서 연수를 하고 돌아온 극소수의 행자부 공무원이 있기는 하지만 여전히 그들은 국제협력보다는 다른 일반적 방재업무에 종사하는 경우가 많았다.

국제협력에 관한 인적자원을 충원하는 방법은 여전히 폐쇄적이었다고 평가된다. 즉, 필요한 인적자원은 국제정세에 관한 안목과 기술을 지니고 있어야 하며 동시에 외국어를 어느 정도는 구사할 수 있는 능력을 가져야 한다. 그러나 실질적으로 충원되는 인력을 분석하여 보면 일반적 공무원이 발령을 받아서 이러한 업무를 수행하는 경우가 대다수였다. 물론, 경험과 능력을 가진 일반적 공무원도 이러한 업무를 전혀 수행하지 못한다는 것은 아니다. 그러나 적절한 능력을 보유한 인적자원이 국제협력을 수행할 경우에는 일반적 공무원이 수행하는 것보다 그 업무성과는 배가할 것이다.

사실, 일반적 공무원들이 방재 국제협력을 수행하는 경우에는 간헐적으로 업무상의 오류도 보고되었다(박용길, 2003: 140-141). 즉, 국제협력을 구축하기 위해서는 우선적으로 대상지역이나 단체를 면밀하게 분석하여 우리나라에게 이익이 되는 방향으로 업무를 수행할 필요가 있다. 그러나 상대적으로 부족한 해외경력을 지닌 일반적 공무원들은 국제단체나 지역을 잘못 선정하여 실질적인 이득을 챙기지 못하는 경우도 보고되고 있다.

방재를 위한 국제협력의 조직과 인사가 부실한 관계로 국제협력 업무는 거의가 단기적으로 이루어지는 경우가 많았다. 국제협력에 관한 업무는 장기적 시각에서 가 아니라 눈앞에서 발생하는 업무를 단기적 관점에서 처리하는 경우가 많았다는 것이다. 또한, 이러한 국제협력에 관한 업무는 산발적으로 이루어지는 경우가 많았다. 즉, 체계적인 관점에서 국제협력이 이루어지는 것이 아니라 산발적으로 이루어지는 경우가 많았다(행정자치부, 2003: 128-130).

방재 국제네트워크 구축에 미흡한 행자부는 협력에 기초하여 다른 국가들에서 발생하는 방재정보를 공유하는데 미흡하였다고 할 수 있다. 재난 및 방재라는 것은 지역적으로 탈국경화를 통하여 발생하고 있기 때문에 다른 국가들에서 발생하는 정보는 우리나라의 방재에 많은 도움을 줄 수 있는 것들이다. 그러나 여전히 부진한 네트워크의 구축으로 외국의 방재정보가 우리나라에서 부드럽게 공유되는 것은 어려운 상황이었다. 비슷한 맥락에서 부진한 네트워크의 부족은 행자부가

외국의 선진방재를 학습하려는 의도 측면에서 부족하였다고 판단된다.

우리나라 행자부가 실시하였던 국제네트워크는 단순하게 협조하는 차원이라고 볼 수 있다. 즉, 방재에 관하여 심층적인 정보교환이 이루어지는 것이 아니라 방재원칙들을 반복하는 차원에서 협조하는 형상을 보였다. 또한, 우리나라가 국제사회에서 방재에 관한 사업을 주도적으로 시도하는 경우도 매우 희귀한 편에 속하였다.

국제협력에서 심지어 혼선이 빚어지는 경우도 있었다. 한 예로 타국가들이 정보교환을 목적으로 한국과 접촉을 시도할 때 어느 기관을 접촉해야 할지를 몰라서 불평을 하는 경우가 있다. 우리나라의 입장에서도 국제네트워크가 부족하여 외국의 정보를 제시간 안에 구하기가 매우 어려운 경우가 발생한다. 그래서 전반적으로 국가적 이미지가 하락되는 결과가 발생한다.

서울시가 작성한 2003년 재난관리계획을 분석하여 보면 다양한 각도에서 재난 관리를 시도하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 국제조직과의 네트워크 구축에 관한 설명은 일언반구도 찾아볼 수가 없다. 예를 들어서 재난관리 조직에서 외국과의 업무를 전담하는 부서나 전담관은 찾아 볼 수가 없다. 또한, 재난관리를 위하여 사용하는 GIS(Geographic Information System, 지리정보시스템), GPS(Geographic Positioning System, 위성위치확인시스템) 등에 관한 설명은 있으나 여전히 국제조직과의 네트워크 설명은 없다(서울특별시, 2003; 21-23, 100-104). 요약하면 서울시는 방재 국제네트워크 구축에 관하여 중요성을 인식하지 못하고 있는 것으로 파악된다.

2004년도에도 계속하여 서울시는 방재관련 업무를 추진하고 있다. 소방방재본부가 방재업무를 주관하고 있으며 그 산하에는 소방행정과, 방재기획과, 방호과, 예방과, 구조구급과가 맡은 역할을 담당하고 있다(서울시청, 2004). 그러나 전술된 어느 부서에도 지역 네트워크 구축은 물론 국제네트워크 구축에 관련된 업무를 하는 사람이나 조직의 업무가 발견되지 않고 있다.

다른 어느 도시나 지역보다도 방재에 관하여 관심이 많은 지방정부는 바로 대구시이다. 특히 대구시는 2003년 2월 18일에 대구지하철 참사사고를 겪은 이후로 빗발치는 여론에 기초하여 다른 어느 지방자치단체보다도 방재에 관하여 많은 활동을 하고 있는 것으로 평가받고 있다. 예를 들어서 신설된 소방방재청을 대구에 유치하기 위하여 다양한 경로를 거쳐서 광고를 하였고 동시에 정당 및 이익집단과 제휴하여 유치활동을 펼쳤던 것은 매우 고무적으로 보인다.

방재에 관하여 선구적 역할을 하고 있는 대구시청의 홈페이지는 그야말로 최첨

단의 정보를 보유하고 있는 홈페이지로 평가된다. 특히 대구시는 재난재해 종합 상황실을 구축하여 실시간으로 대구시내에 위치한 교량의 수위정보를 제공하고 있고 동시에 방재에 관한 거의 모든 정보를 홈페이지에서 제공하고 있다(대구광역시, 2004). 그러나 방재관련 국제네트워크에 관한 설명은 거의 전무하다. 즉, 방재에 관하여 선진적인 위치를 점하고 있다고 평가되는 대구시청도 국제네트워크에 대해서는 여전히 초보적 입장을 보이고 있다.

공공조직의 미비한 방재 국제네트워크 구축과 비슷하게 공공기관의 IT(정보기술)시스템도 국제협력의 측면에서 부정적인 측면을 보이고 있다. IT시스템은 다음과 같이 세 가지로 분류된다. 첫째는 행자부 방재관이 담당하고 있는 국가안전관리정보시스템이다. 전국의 시, 군, 구에 설치되어 있으며 자연재해에 관한 피해집계를 주로 하고 있다. 그래서 보고위주의 시스템이며 국제협력적 차원에서의 사업은 거의 전무하다.

둘째는 행자부 소방국이 담당하고 있는 긴급구조시스템이다. 소방기관을 중심으로 시스템이 운영되고 있으며 재난 대응중심의 정보시스템이다. 그러나 여전히 국내에서의 타기관들과의 정보공유가 저조하며 국제기관과의 정보협력은 더욱 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다.

셋째는 행자부를 제외한 각 부처와 유관기관이 담당하고 있는 재난관련 정보시스템이다. 이러한 정보시스템은 우선적으로 종합적인 계획에 따라서 개발 및 운영된 것이 아니기 때문에 타기관들과의 사이에서 중복투자의 현상을 보이고 있다. 그리고 재난관리에 대한 관심의 부족으로 운영의 측면에서도 여전히 비효율성을 보이고 있다. 그리고 국제협력의 차원에서는 거의 활동이 없는 것으로 평가된다(선승호, 2003).

지금까지 살펴본 우리나라 방재기관들의 공통점은 국제네트워크의 구축이 매우 미비하다는 것이다. 행자부, 서울시, 대구시, 재난관련 IT시스템은 방재측면에서 최근에 들면서 급격한 발전을 하고 있지만 국제네트워크에 관련해서는 공통적으로 걸음마의 수준을 보여주고 있다. 즉, 여기에서 조사된 그 어떤 단체도 국제네트워크 구축에 선두적인 업적을 보이는 곳은 전혀 없는 것으로 파악되었다.

V. 국제네트워크 구축활성화를 위한 개선점

지금까지는 비교행정학에 기초하여 외국과 한국의 국제네트워크 구축실태를 비

교하였다. 전술되었듯이 비교대상들의 유사점으로서 외국과 한국에는 다양한 기관들이 방재 국제네트워크 구축에 관련하고 있다는 것이다. 정확한 비교대상은 원만한 국제네트워크를 구축하고 있는 외국의 주요기관들과 여전히 미비하게 국제네트를 구축하고 있는 한국의 주요기관들이었다. 비교대상의 차이점으로서는 각 기관은 자신만의 상황적 맥락에서 독특한 구축실태를 보여주고 있다는 것이다. 또한, 외국과 비교하여 한국의 국제네트워크 구축은 여전히 많은 개선점을 요구하고 있다.

비교학적 시각을 통하여 우리나라에게 가장 의미가 있는 개선점은 국제네트워크의 본격적인 구축을 시작해야한다는 것이다. 선진국들은 1만 달러의 국민소득에 기초하여 1990년대부터 방재 국제네트워크를 구축하기 시작하였다. 즉, 국가경제력 측면이나 혹은 시대적 측면을 모두 고려할 때 우리나라는 GDIN, 미국, 영국, 캐나다, 일본을 포함한 선진국 사례들과 같이 지금부터라도 국제네트워크 구축을 위한 본격적인 작업을 실행해야 한다.

일반 행정조직의 운영과 방재 국제네트워크를 포함한 방재 행정조직의 운영 사이에는 큰 차이점이 존재한다. 일반 행정조직은 정해진 시간마다 업무가 주어지며 동시에 그러한 업무의 수행에 대해서 평가를 받게 된다. 반면에 방재 행정조직은 재난이 발생할 때마다 업무를 수행하며 동시에 그 업무평가를 받게 된다. 즉, 방재 행정조직은 재난이 발생하지 않으면 조직의 업무수행이 제대로 되는지를 평가하기가 거의 힘들다(정윤수, 1994: 81-82).

이러한 차이점 때문에 방재 행정조직은 업무평가 기준과 기타 조직운영 방식이 일반 행정조직과는 상당히 다르다. 하지만, 재난이 발생할 때만 방재 행정조직이 필요하다고 해서 재난이 발생하지 않을 때는 방재 국제네트워크가 없어야 된다는 것을 의미하지는 않는다. 즉, 방재 국제네트워크가 재난발생이 없을 때는 불필요하다고 해서 구축할 필요가 없는 것이 아니라 항상 재난발생에 대비하여 방재 국제네트워크를 포함한 방재조직을 GDIN, 미국 국토보안부의 국제협력실, 영국의 EPS, 캐나다의 ESSA, 일본소방청 및 ADRC와 같이 가동시켜야 한다.

특히, 우리나라가 국제네트워크를 타국들에 비교하여 빨리 구축할 가능성이 많은 이유는 전반적인 IT기술 수준이 매우 발달되어 있기 때문이다. 물론, 전술되었듯이 방재에 관련된 IT시스템은 외국과의 인터페이스를 거의 고려하지 않는 부정적인 측면을 보인 것도 사실이다. 그러나 우리나라의 전반적 IT기술은 세계시장에서 첨단의 경우로 꼽히고 있고 국제네트워크구축이란 것이 IT기술에 기초하여 정보를 교환한다는 사실을 고려한다면 방재 국제네트워크구축의 과정이 그렇게 어

두운 것은 아니다. 중요한 것은 여전히 행정부수반에서 국제네트워크 구축에 관련된 정책적 의지를 가지고 있느냐의 여부이다.

세부적으로, 행자부, 서울시, 대구시 등은 국제네트워크를 구축하기 위해서는 국제방재에 관한 업무를 전담하는 부서를 설치하고 동시에 업무를 수행하는 담당관을 상주시킬 필요가 있다. 특히 신설된 소방방재청에는 이러한 기관과 담당관을 반드시 고려해야 한다. 그렇지 않고서는 국제네트워크에 대한 기본적 조직구도가 형성되지 않아서 어려움은 여전히 계속될 것이다.

비슷한 맥락이지만 설명된 전담기관과 전담담당관을 기초로 하여 각 기관마다 대외협력 창구를 일원화시킬 필요가 있다. 국가 혹은 정부간에 발생하는 방재업무에 관해서는 여러 기관이나 담당자들이 분리되어서 서로 다른 목소리를 내는 것은 생산성 측면에서 부정적인 요소가 많다. 오히려 일원화된 창구를 통하여 한국정부의 재난과 방재에 관한 업무를 추진시키는 것이 대화의 효과성 혹은 관련된 생산성 측면에서 많은 긍정적인 요소가 발견된다.

이상적으로는 전술되었듯이 외국업무를 담당하는 기관과 담당자가 필요하지만 그것이 재정적인 측면이나 기타 조직적 측면에서 불가능하다면 당분간 그 업무를 대신 행해주는 기관과 담당자를 선정할 필요도 있다. 물론, 이러한 기관과 담당자에게는 한국을 대표할 수 있는 위임장을 수여하여 외국조직과의 협력업무를 장기적 측면에서 보다 신속하게 수행할 필요가 있다. 주지하는 사실이지만 인사적 측면에서는 능력을 갖춘 인적자원을 발굴 및 배치하는 것도 중요하다. 관련된 IT시스템도 미국의 NEMIS와 같이 국제적 인터페이스를 갖출 필요가 있다.

지금까지는 주로 공공기관의 측면에서 설명을 하였지만 이것이 공공기관만 방재 국제협력을 추진하여야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 개인은 개인별로, 민간단체는 민간단체별로 국제기관 혹은 개인들과 교류를 시도하여 보다 다양한 채널에서 국제협력을 시도하는 것이 필요하다. 이렇게 민간기관 그리고 개인과 더불어 공공기관이 국제협력을 시도할 경우에 재난에 관련된 정보들이 보다 다원화되며 그래서 내실이 있는 방재효과가 도출될 것이다.

우리나라 행자부는 정부기관이기 때문에 일본소방청과 비슷하게 외국의 정부기관들과 주로 파트너십을 맺어서 관련된 업무를 추진하려고 한다. 우리나라는 전통적으로 관치문화가 주를 이루고 있기 때문에 민간기업들에 비교하여 일반인들이 공공기관을 더욱 선호하는 분위기가 남아있다. 이러한 문화에 따라서 외국과 제휴를 맺을 때도 행자부는 외국의 공공기관들과 주로 제휴를 맺으려는 정책을 펴고 있다.

그러나 GDIN, 미국 국토보안부, 영국의 EPS, 캐나다의 ESSA를 포함한 서구의 기관들은 국제적 네트워크 구축의 확대를 위하여 우리나라 정부와는 다른 형태로 파트너십을 운영하고 있다. 미국의 국토보안부만 하더라도 정부, 민간기관, 혹은 개인별로 서로 다른 차원에서 파트너십을 채결하여 국제업무를 실행하고 있다. 국토보안부가 공공기관이기 때문에 한국의 행자부와만 파트너십을 채결하리라는 기대는 오산이다.

이와 같은 이유로 우리나라의 행자부도 외국의 중앙정부기관들과만 파트너십 결성을 시도하지 말고 해당단위에 기초하여 지방자치단체, NGO(비정부기관), 민간단체, 개인별로 차별이 가능한 파트너십과 관련된 지위를 부여할 필요가 있다. 그렇게 할 경우에는 지금보다는 더욱 많은 조직 및 개인들과 네트워크를 맺게되어 소기의 목적을 달성하는데 도움을 받을 것이다.

비슷한 차원의 개선점으로서 우리나라는 국제협력을 특정지역에만 국한시키지 말고 다른 지역으로 확대를 시킬 필요가 있다. 지금까지는 미국 및 일본과 국제협력을 맺으려는 노력을 보여왔다. 재난이라는 것은 세계의 모든 지역에서 발생하고 있기 때문에 특정한 지역의 기관들과 국제협력을 맺기보다는 대상지역을 보다 다양화시킬 필요가 있다.

다양화의 좋은 범례가 바로 북한이다. 2004년 4월 22일에 발생한 통천열차 폭발 사고는 수많은 사상자를 발생시켰다. 다행히 북한이 전파는 달리 외부로 구호의 손길을 호소하였기 때문에 우리나라도 육로를 통하여서도 원조물을 북한으로 수송할 수 있었다. 통천사고를 계기로 우리나라는 북한 혹은 다른 지역들과도 방재 국제네트워크 구축 및 확대시킬 필요가 있다.

이론적 배경과 선진국의 경우에서 밝혀졌듯이 국제협력을 하는 주요목적 중의 하나는 협력에 기초하여 재난정보를 공유하거나 학습하는 것이다. 즉, 이러한 재난정보 공유는 방재단체들의 상호적인 협력에 기초하고 있으며 상대단체에서 선진방재를 학습하려는 의도도 많이 포함되어 있다. 우리나라도 국제협력을 일단 시작하면 그 다음에는 각 국가나 기관으로부터 제공받은 정보를 신축적으로 활용해야 한다. 즉, 획득한 정보를 컴퓨터에 저장시키고만 있을 것이 아니라 한국어로 신속하고 정확하게 번역하여 일반인들을 위하여 정보를 확산 및 학습시키는 것이 필요하다. 동시에 그러한 정보공유에 대한 권한도 적절하게 규명할 필요가 있다.

이러한 측면에서 파트너십이론은 참여자들 사이의 방재 국제네트워크 구축에 가장 중요하게 적용되는 이론으로 볼 수 있다. 즉, 파트너십이론은 파트너들 간에 원활하고 신뢰도가 높은 정보의 교환을 강조하기 때문에 방재 국제네트워크 구축

의 주요목적 중의 하나인 재난정보 공유와 매우 밀접하게 일맥상통하고 있다. 방재 국제기관들은 정보공유를 위하여 멤버십에 기초하면서 컴퓨터 네트워크 구축을 기본적으로 실시하고 있으며 경우에 따라서는 인쇄물과 국제우편을 이용하여 정보를 확산시키는 노력을 보이고 있다. 즉, 참여자들간의 의존성이 증대하게 되는 것이다.

파트너십이론에 따르면, 파트너들은 동반자의식에 기초하여 21세기의 급변하는 사회속에서 다양한 이점들을 향유할 수 있다. 그러나 이 논문에서 가장 중요하게 고려되는 이점의 하나는 바로 그러한 동반자들 간에 정확하고, 빠르게, 접근 가능한 정보를 서로서로 공유하는 것이다. 그래서 국제네트워크 구축의 네트워크와 네트워크이론의 네트워크는 그야말로 글자뿐만 아니라 내용면에서도 같은 용어이다.

발전적인 측면에서, 우리나라가 국제네트워크를 구축할 때는 다른 외국의 기관들과 같이 재난정보 공유만을 주요사업으로 챙기지만 말고 보다 진일보된 사업화장을 할 필요가 있다. 물론, 이 표현이 재난정보의 공유가 중요하지 않다는 것은 절대로 아니다. 대신에 지금까지의 선진국 기관들이 재난정보 공유를 최고목표로 삼아서 관련된 활동을 하였다면 우리나라는 보다 진보된 목표인 세계 방재시장에서 수요와 공급을 창출할 수 있는 계기를 마련하는 것이 필요하다.

자세하게 설명하면 우리나라는 국제 방재시장에서 국제네트워크에 기초하여 방재산업도 이익을 창출할 수 있다는 비교적 새로운 원리를 실천할 필요가 있다는 것이다. 타국들의 많은 기관들은 정부사업 혹은 비영리사업으로만 국제네트워크를 주로 이용하고 있지만 우리는 국가경제력을 증대시킬 수 있는 한 채널로서 방재 국제네트워크를 발전시키면 더욱 바람직할 것이다.

VII. 결 론

이론적 배경에서 제시된 세 개의 이론은 논문전체에 걸쳐서 방재 국제네트워크를 잘 설명해주는 근거가 되었다. 네트워크이론은 정부와 비정부를 모두 포함한 균형된 시각을 중요시하는 국제기관들과 특히 GDIN의 경우를 잘 설명하였고, 비교행정학은 외국과 한국의 국제네트워크 구축실태를 비교분석하는 방법론으로서 유효적절하였으며, 파트너십이론은 정확한 재난정보를 신속하게 공유하려는 방재 기관들의 국제네트워크 설립목적의 중요한 한 요소를 어려움이 없이 변론하였다.

논문의 초점인 국제네트워크 구축활성화를 위한 개선점에서 가장 중요하게 제시된 것은 우리나라로 기존의 발달된 IT기술에 기초하여 외국의 경우처럼 국제네트워크 구축을 더욱 본격적으로 구축해야 하는 시대적 그리고 경제적 사명감을 가지고 있다는 것이다. 세부적 방안으로서는 국제네트워크 구축을 전담하는 기관의 설치와 담당관의 배치가 필요하며, 국제네트워크의 주체, 대상, 지역의 다양화가 필요하며, 그리고 네트워크 구축을 통한 상호간의 협력, 방재정보 공유, 선진방재 학습은 물론이고 경제적 이윤창출도 시도해야 한다는 것이다.

국제네트워크 구축활성화의 현실정과 개선점은 어느 정도 이 논문을 통하여 설명된 것 같다. 하지만 그 과정에 대한 더욱 자세한 조사는 다른 연구들에 의하여 보완될 필요가 있다. 그렇지 않고서는 막 조성되기 시작한 국제네트워크 구축에 관한 중요성 및 관련된 사람들의 관심이 여기에서 중지될 가능성이 매우 높기 때문이다.

참 고 문 헌

- 국립방재연구소·BCP포럼.(2004). 「The 3rd International Disaster Prevention Cooperation Forum & 2004 TIEMS Workshop in Korea 발표자료집」. 서울.
- 김렬·구정태·유근환.(2004). 참여정부의 지방분권정책네트워크 분석 : 지방분권 특별법 제정과정을 중심으로. 「대한정치학회보」, 12(1): 27-53.
- 김선경·원준연.(2003). 도시방재분야에서의 유비쿼터스 정보기술 활용방안에 관한 연구. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」. 서울 : 한국행정학회.
- 김순양.(2003). 정책 네트워크 모형의 이론적 쟁점분석. 「정부학연구」, 9(1): 178-217.
- 김영평.(1994). 현대사회와 위험의 문제. 「한국행정연구」, 3(4): 5-26.
- 남궁근.(1995). 재해관리행정체제의 국가간 비교연구 : 미국과 한국의 사례를 중심으로. 「한국행정학보」, 29(3): 957-981.
- 노재학.(2004). 우리나라 소방 방재 분야의 정보화 방향. 「한국정부학회 & 한국조직학회 2004년도 특별세미나 발표논문집, 재난관리체제와 소방방재행정의 발전」, 33-52.
- 류충.(2003). 「재난 관리론」. 서울 : 도서출판 한성문화.

- 박석희·노화준·안대승.(2004). 재난관리 행정에 대한 네트워크적 분석. 「행정논총」, 42(1): 103-132.
- 박용관.(1999). 「네트워크론」. 서울 : 커뮤니케이션북스.
- 박용길.(2003). 국제화와 지방정부의 대응 : 강원도의 국제교류정책을 중심으로. 「한국행정연구」, 12(2): 119-146.
- 배용환.(2001). 정책네트워크모형의 행정학연구에 적용탐색. 「한국행정연구」, 10(3): 258-298.
- 서울특별시.(2003). 「2003년도 재난관리계획」. 서울특별시.
- 선승호.(2003). 국가재난관리종합정보통신시스템 구축 계획. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」.
- 안성호.(2001). 지방정부 경쟁력 제고와 지역발전 전략 : 지속가능한 발전을 위한 지자체 국제협력. 「2001년도 한국행정학회 학술세미나 발표논문집」, 81-97.
- 이공래·강창구·김혜경·박용환·배영자·백민호·심상완·이달환.(2003). 「주요 사회적 위험에 대한 기술혁신 차원의 대응방안」. 서울 : 과학기술정책연구원.
- 임상훈.(2002). 「지역 파트너쉽과 정책과제, 지역 노동시장 활성화 워크샵」. 서울 : 한국노동연구원.
- 전국경제인연합회.(2003). 「재난재해 극복을 위한 경제계 네트워크 구성 간담회 자료집」. 서울 : 전국경제인연합회.
- 정윤수.(1994). 긴급구조와 위기관리. 「한국행정연구」, 3(4): 73-90.
- 조원철·임승빈.(2003). 한국사회의 새로운 재난관리체계 구축을 위한 제언. 「국가 재해재난관리시스템 선진화를 위한 재난·안전 심포지엄 발표자료집」, 9-39.
- 최연홍·김태윤·윤명오·이상팔·최병학.(2002). 「국가 소방방재체제 발전방안 연구」. 서울 : 한국행정학회.
- 하규만.(1998). 지구화, 금융위기, 그리고 비교행정학의 부상. 「지방과 행정연구」, 145-162.
- 하규만.(2003). 지역 인적자원개발을 위한 정부간 협력과 정부내 협력에 관한 연구. 「지방정부연구」, 7(4): 153-168.
- 행정자치부.(2003). 「국가 재난관리 종합대책」. 서울 : 행정자치부 국가재난관리시스템기획단.
- 행정자치부 대변인실.(2004). 「소방방재청, 6월 1일 출범 : 조직은 1관3국, 정원은 435명으로 확정」. 행정자치부 조직기획과.
- 황병상·강근복.(2004). 과학기술 정책과정의 정책네트워크 분석 : 핵융합 연구개

- 발정책 사례를 중심으로. 「한국정책학보」, 13(2): 175-205.
- 황윤원.(1989). 돌발사고에 대한 위험대비행정의 분석. 「한국행정학보」, 23(1): 149-173.
- 대구광역시.(2004). 「대구광역시 재난재해 종합상황실 홈페이지」. <http://eco.daegu.go.kr/> (검색일 : 3월 5일).
- 서울시청.(2004). 「서울시청 홈페이지, 행정조직 업무안내」. <http://www.seoul.go.kr/> (검색일 : 2월 24일).
- 소방방재청.(2004). 「소방방재청 홈페이지, 조직/기능」. <http://www.nema.go.kr/index.html>(검색일 : 6월 3일).
- 야후코리아.(2004). 「야후 국어사전」. <http://kr.kordic.yahoo.com/> (검색일 : 4월 6일).
- 행정자치부 민방위재난관리국.(2004). 「행정자치부 조직 및 기능, 민방위재난관리국」. <http://www.mogaha.go.kr/webdata/korean/introduction/constitution/function/new14.html> (검색일 : 2월 15일).
- 행정자치부 방재관.(2004). 「행정자치부 조직 및 기능, 방재관」. <http://www.mogaha.go.kr/webdata/korean/introduction/constitution/function/new13.html>(검색일 : 2월 18일).
- 행정자치부 소방국.(2004). 「행정자치부 조직 및 기능, 소방국」. <http://www.mogaha.go.kr/webdata/korean/introduction/constitution/function/new15.html>(검색일 : 2월 19일).
- ADRC.(2004). 「ADRC 홈페이지」. <http://www.adrc.or.jp/top.php> (검색일 : 4월 3일).
- NEMA.(2004). 「트리니다드 토바고 공화국, NEMA 홈페이지」. <http://www.nema.gov.tt/about/default.asp>(검색일 : 6월 3일).
- US DHS.(2004). 「미국 국토보안부 홈페이지」. <http://www.dhs.gov/dhspublic>(검색일 : 2월 27일).
- EPS.(2004). 「영국 EPS 조인 더 석사이언티」. <http://www.emergplansoc.org.uk/index.php?tab=groups&area=10> (검색일 : 4월 1일).
- ESSA.(2004). 「ESSA 멤버쉽 인포메이션」. <http://www.essa.ca/membership.htm>(검색일 : 4월 1일).
- FEMA.(2004). 「미국 연방재난관리청 역사」. <http://www.fema.gov/about/history>(검색일 : 3월 2일).
- GDIN.(2004). 「GDIN 파트너」. http://www.gdin.org/about_partners.html(검색일 : 3월 31일).
- Auer, M. R.(2000). "Who Participates in Global Environmental Governance?: Partial Answers from International Relations Theory," *Policy Sciences*, 33: 155-180.

- Comfort, Louise K.(1985). "Integrating Organizational Action in Emergency Management: Strategies for Change," *Public Administration Review* (special issue), 45: 155-164.
- FEMA.(1998). *Strategies for Marketing Your Fire Department Today and Beyond*, Washington, D.C.
- GAO.(1993). *Disaster Management: Improving the Nation's Response to Catastrophic Disasters*, GAO/RCED-93-186, Washington, D.C.
- Held, D.(1996). *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press.
- Kreps, G. L.(1990). *Organizational Communication: Theory and Practice*, White Plains: Longman.
- Lambright, W. Henry.(1994). "Globalization, Science, and Environment: National Competitiveness and International Cooperation," 한국정치학회, 세계질서의 변화와 한반도 통일 세미나 발표논문집, 23-38.
- Petak, William J.(1985). "Emergency Management: A Challenge for Public Administration," *Public Administration Review* (special issue), 45: 3-6.
- Shuman, M.(1994). *Toward a Global Village: International Community Development Initiative*, London: Pluto Press.
- Wildavsky, A.(1988). *Searching for Safety*, New Brunswick: Transaction Books.

Abstract

A Study on the Establishment of International Network for Disaster Prevention

Kyoo-Man Ha

The paper has compared Korean and the other countries' international networks for disaster prevention and then drawn policy alternatives, for the ultimate purpose of emphasizing the establishment of international network for disaster prevention in Korea. As theoretical frameworks, the network theory, which keeps the balance between governmental and non-governmental viewpoints, has applied for the international institutions for disaster prevention in particular including the GDIN, the comparative administration, which compares diverse systems in the context of contingency, has comparatively analyzed Korean and the other countries' establishment of international networks for disaster prevention, and the partnership theory, which exchanges confidential information among partners, has explained one of major goals of establishing international network for disaster prevention. Several developed countries with national wealth began to establish international network for disaster prevention in order to exchange related emergency information after the late 1980s, such as the GDIN, the International Affairs Office in U.S. DHS, the EPS in U.K., the ESSA in Canada, and the FDMA in Japan. On the contrary, Most of Korean institutions have postponed the establishment of international network to include the NEMA in MoGAHA, Seoul city, Daegu city, and disaster related IT system. The focus of paper, as policy alternatives, has been given on that Korea has to establish international network as soon as possible, on the basis of cutting edge IT. In so doing, Korea needs to make specialized institution for international network with professionals, diversifies foreign partners and areas for international network, and approaches international network in terms of emphasizing business viewpoint, as well as cooperating one another, sharing disaster information, and learning the others' disaster prevention.

【Key words : Establishment of International Network, the U.S. Department of Homeland Security, Korean National Emergency Management Agency】