

지역·현장 중심 재난관리체계 재정립 방향

김수동 부연구위원

주요내용

지역·현장 중심 재난관리체계 재정립 필요성

- 2015년 센다이 재난위험경감 프레임워크와 2018년 UNDRR 가이드라인을 통해 국제 재난관리의 핵심 원칙은 “지역 현장 중심(All disasters are local)”으로 전환됨
- 국내 재난관리체계는 의사결정 권한의 중앙 집중으로 현장 대응에 시차가 발생하고, 중앙부처가 지휘·통제와 자원조정을 행사하는 반면, 실패 책임은 지방자치단체가 지는 ‘권한-책임 불일치’ 구조로 신속한 의사결정과 책임성 확보에 어려움이 있음
- 중앙 집중적 재난관리로 인한 지역별 특성 반영 미흡, 전담 조직·인력 부족, 기초 행정단위 대응 인프라 부재, 경찰·소방·지방자치단체 간 통합 지휘체계 부재 등과 같은 구조적 한계가 노출됨
- 기후위기로 인한 재난 복합화·대형화와 초고령사회 진입에 따른 재난취약계층 확대 등으로 기존 표준화된 재난관리 방식의 한계가 드러남
- AI·빅데이터 기반 재난 예측기술 발전과 「지방자치법」 개정을 통한 중앙-지방 협력 기반 조성 등으로 재난관리 혁신 여건이 마련됨

지역·현장 중심 재난관리체계 재정립 방향

- 지역 현장 중심 원칙을 적극 도입하여 중앙 중심에서 지역 중심으로 전환하고, 지방자치단체가 재난관리 주체 역할을 수행할 수 있는 환경을 조성해야 함
- (권한 재정립과 지역 맞춤형 체계 구축) 중앙-지방 간 재난관리 권한 및 역할을 재정립해야 하고, 지역 특성을 반영한 맞춤형 재난관리체계와 차별화된 재난대응 매뉴얼을 구축해야 함
- (지역사회 기반 재난대응 역량 강화) 읍·면·동 단위 재난대응 인프라를 확충하고 주민참여형 재난관리 모델을 확산시켜야 하며, 지방자치단체 재난관리 전담 조직 확대와 자원 지원 체계를 구축해야 함
- (통합적 협력 대응 체계 구축) 경찰·소방·지방자치단체 간 일원화된 지휘체계를 구축해야 하고, 지방자치단체 간 자원공유 및 협력 대응을 위한 법·제도적 기반과 광역단위 공동 대응 체계를 마련해야 함
- (과학적·디지털 기반 재난관리 혁신) 중앙-지방 및 관계기관 간 재난 데이터 실시간 공유 통합 플랫폼을 구축해야 하고, AI·빅데이터 기반 재난 예측 시스템 개발과 지방자치단체 디지털 재난관리 역량을 강화해야 함

01

지역·현장 중심 재난관리체계 재정립 필요성



국제 재난관리 패러다임 전환과 국내 재난관리체계의 구조적 한계

- 국제 재난관리 패러다임이 지역 현장 중심(All disasters are local)으로 전환됨
 - 2000년대 이후 대규모 재난 경험(허리케인 카트리나, 동일본 대지진 등)을 통해 지역사회가 재난의 최초 대응자라는 인식이 점진적으로 확산됨
 - 이후 2015년 샌다이 재난위험경감 프레임워크와 2018년 UNDRR(United Nations Office for Disaster Risk Reduction) 가이드라인을 통해 “All disasters are local”이 국제 재난관리의 핵심 원칙으로 제시됨
 - 즉, 지역 맥락에 맞는 재난 예방·대비 활동의 중요성이 강조되며, 지역사회의 내재적 회복력(resilience) 강화를 위한 제도적 지원 필요성이 부각되고 있음(UNDRR, 2018)
- 국내 재난관리체계의 구조적 한계에 따른 패러다임 전환 필요성이 제기됨
 - 모든 재난은 지역에서 발생하지만, 의사결정 권한이 중앙부처에 집중되어 있어 현장 대응에 시차가 발생함
 - 재난현장의 지휘통제권과 자원 조정권은 중앙부처가 행사하면서도 대응 실패 책임은 지방자치단체가 부담하는 ‘권한-책임 불일치’ 구조로 인해 신속한 의사결정과 책임성 확보에 어려움이 발생함
 - 이러한 중앙 집중적 구조는 표준화된 재난관리체계가 지역별 특수성을 고려하지 못하게 하여, 중앙정부 주도의 획일적 정책 집행이 현장 상황과의 괴리를 발생시킴
 - 또한 재난관리 전담 조직 및 전문인력 부족으로 효과적 대응에 어려움이 발생하고 있으며, 전문 교육 기회 부족과 잦은 인사이동으로 현장 경험 축적이 제한적으로 이루어짐
 - 특히, 기초 행정단위의 재난대응 인프라 및 권한 부재로 초기 대응 지연이 발생하며, 경찰·소방·지방자치단체 간 통합 지휘체계 부재로 현장 대응의 비효율성이 나타남
 - 이처럼 재난 발생으로 인한 영향과 초기 대응이 지역사회에서 이루어짐에 따라, 지역 주도성과 현장 작동성을 강화하기 위해 정부는 국가안전시스템 개편 종합대책(2023년)을 수립하였음



재난 위험 요인의 복합화와 사회적 취약성 심화

- 재난환경의 불확실성이 증대되고, 재난 양상이 복합·대형화되는 추세가 심화됨
 - 기후위기로 극한기상현상이 빈발하고 전통적 예측모델이 한계에 직면하면서, 2020·2022년 수도권 집중호우, 2022년 강원 동해안 산불, 2025년 경북 산불 등 기존의 경험 기반 대응이 무력화되는 재난환경이 조성됨
 - 특히, 기후위기로 인한 자연재난은 사회기반시설 파괴 및 도시기능 마비를 통해 공급망 중단, 경제활동 위축, 사회서비스 붕괴로 확산되면서 취약계층에 대한 피해가 가중되는 복합재난 양상이 심화됨
 - 국제교류·인구이동 확대와 기후변화·감염병 확산 연관성 심화로 신종 감염병의 주기적 출현가능성이 커지고, 뎅기열·말라리아 등 열대성 질병의 국내 유입 위험이 확대됨
 - 집중호우·산불의 급속 확산 및 복합재난화, 감염병 상시화로 인해 지방자치단체는 방역물자 조달, 취약계층 지원, 지역경제 회복 등 광범위한 역할을 수행해야 하는 상황에 직면함

- 사회적 취약성이 다층화되고, 재난 취약지역의 지역별 편차가 확대됨
 - 2025년 초고령사회 진입으로 재난취약계층이 양적·질적으로 확대되고, 고령층의 신체적 취약성과 1인 가구 노인의 자력 대비 한계 등 복합적 취약 요인이 재난대응 과정에서 제약으로 작용함
 - 다문화 사회 확산에 따른 재난정보 접근성 격차와 경제적 취약계층의 재난취약 주거지역 거주로 인한 취약성 문제가 심화되어 지역별 맞춤형 접근의 필요성이 증대됨
 - 도시화가 가속되고 인프라가 노후화되면서 복합재난 위험과 안전 사각지대가 확산되며, 기존 표준화된 재난관리 방식의 한계가 드러남



재난관리 패러다임 전환 여건 조성: 디지털 혁신과 지방자치 강화

- 디지털 기술 발전으로 과학적 재난관리 혁신 기회가 확대됨
 - AI·빅데이터가 기상·교통·인구 데이터를 실시간 학습·분석하여 위험 징후를 감지·예측하고, 홍수·산불 AI 모델 등 자연재해 예측 기술이 고도화되어 재난관리의 과학적 정밀도가 향상됨
 - IoT 센서·지능형 CCTV·스마트시티 인프라를 활용한 24시간 무인 감시체계 등의 시스템이 도입되어 지역 차원의 통합·자동 대응 역량이 강화됨
 - AI 기반 데이터 분석을 통해 취약계층 현황을 실시간 파악하고, 디지털 플랫폼을 활용한 맞춤형 지원과 신속 대응이 가능한 기술적 여건이 조성됨
- 지방자치 강화로 재난관리의 협력적 거버넌스 구축 기반이 마련됨
 - 「지방자치법」 개정으로 중앙-지방 협력 의무가 법제화되고 중앙지방협력회의가 신설되어, 지역 특성을 반영한 재난 안전정책 수립 기반이 마련됨
 - 주민자치회 기반 자율방재단 조직, 마을공동체 차원의 응급키트 배포 등 주민참여형 재난관리 모델이 확산되어 지역 사회 기반 재난 안전망 구축의 실천적 기반이 마련됨
 - 광역-기초 간 협력 네트워크 구축과 지역 재난관리청 설치 논의 등 다층적 협력 체계 구축을 통해 지역 특성과 전문성이 확보된 새로운 거버넌스 모델의 가능성이 제시됨

02

지역·현장 중심 재난관리체계 재정립 방향



지역·현장 중심 재난관리체계 재정립을 위한 개선 방향

- 지역 현장 중심 재난관리 패러다임으로의 전환 추진
 - 국제적으로 확산되고 있는 지역 현장 중심(All disasters are local) 원칙을 국내 재난관리체계에 적극 도입하여 중앙 중심에서 지역 중심으로의 전환을 추진해야 함
 - 지역별 재난 특성과 취약 요인을 고려한 맞춤형 접근을 통해 효과적 대응을 가능하게 하고, 현장 중심 초기 대응이 재난 피해 최소화 주요 요소로 작용할 수 있도록 체계를 재구성해야 함

- 지역사회의 참여와 협력이 재난 회복력 강화에 기여할 수 있도록 제도적 기반을 마련하고, 지방자치단체가 재난관리의 주체적 역할을 수행할 수 있는 환경을 조성해야 함
- 이에 문헌분석을 통한 현황 진단과 전문가 심층 자문 조사 등을 통해 지역·현장 중심 재난관리체계 개선 방향을 도출함

〈 현행 재난관리체계의 문제점·한계와 개선 방향 〉

구분	문제점·한계	개선 방향
재난관리 분권화와 권한 배분	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치제도 발전에도 재난관리는 중앙정부 주도 구조 유지 • 지역 특성 맞는 재난관리정책 수립·집행 위한 법적·제도적 기반 미흡 • 지방자치단체의 자율적 재난대응 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방 간 재난관리 권한 및 역할 재정립 • 재난 발생 초기 지방자치단체의 의사결정 및 자원 동원 권한 확대 • 지역 특성에 맞는 정책 수립·집행을 위한 제도적 기반 마련
지역사회 기반 재난대응 역량	<ul style="list-style-type: none"> • 기초 행정단위(읍·면·동) 및 지역사회의 재난대응 역량 부족 • 지역주민 참여형 재난대응체계 미흡 • 지역 특성 고려한 재난 예방 및 대응 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 읍·면·동 단위 재난대응 인프라 확충 및 권한 강화 • 주민참여형 재난관리 모델 확산 • 지역사회 자율적 재난 예방 및 대응 역량 강화
지역 맞춤형 재난관리체계	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙집권적 재난관리체계로 지역별 특성 반영 한계 • 고령층, 외국인, 노후인프라 등 취약지역별 맞춤형 대응 매뉴얼 부재 • 지역별 상이한 취약 요인과 재난 위험성에 효과적 대응 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체의 재난관리 권한 강화, 중앙정부는 조정·지원 역할 중심으로 재구성 • 지역 특성을 반영한 맞춤형 재난관리체계 구축 • 취약계층 밀집지역 대상 차별화된 재난대응 매뉴얼 개발
재난관리 조직 및 예산 역량	<ul style="list-style-type: none"> • 증가하는 재난관리 책임에 비해 전담 조직, 전문 인력, 예산 등 역량 부족 • 중앙정부 의존적 재난관리 예산 구조 • 지역 특성에 맞는 재난 인프라 구축 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 단위 재난관리 전담 조직 확대 및 전문 인력 확보 • 재난관리 담당자 전문성 향상 교육·훈련 프로그램 확대 • 지역 특성 고려한 차등적 재원 지원 체계 구축 • 안정적 재난관리 예산 확보 방안 마련
복합재난 대응 통합체계	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화·도시화로 인한 재난 복합화·대형화 추세 대응 부족 • 기관 간 통합 지휘체계 및 정보공유 시스템 부재 • 효율적 복합재난 대응 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 경찰·소방·지자체 간 일원화된 지휘체계 구축 • 복합재난 및 신종재난 대응 매뉴얼 개발 • 관련 기관 간 공동훈련 정례화를 통한 협력적 대응 역량 강화
초광역 재난관리 협력체계	<ul style="list-style-type: none"> • 행정구역 초월 광역적 재난에 대응하는 지자체 간 협력체계 부재 • 인접 지역 간 자원 및 인력 공유 제한 • 실시간 정보 공유 및 공동 대응 플랫폼 부재 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 간 자원공유 및 협력대응 위한 법적·제도적 기반 마련 • 광역단위 공동 대응체계 구축 • 인접 지역 간 재난 발생 시 자원 및 인력 공동 활용 시스템 구축
데이터 기반 재난관리체계	<ul style="list-style-type: none"> • AI·빅데이터, IoT 등 첨단 기술의 재난관리 분야 활용 제한적 • 기관 간 데이터 연계 및 공유체계 미흡 • 통합적 재난 분석 및 대응 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙-지방, 관계기관 간 재난 데이터 실시간 공유 통합 플랫폼 구축 • AI·빅데이터 기술 활용한 재난 예측 및 의사결정 지원 시스템 개발 • 과학적 재난관리 기반 마련
스마트 재난관리 인프라	<ul style="list-style-type: none"> • 첨단 재난관리 시스템의 대도시 중심 구축으로 지역 간 디지털 격차 확대 • 지방자치단체별 디지털 역량 차이로 재난 예측, 조기 경보, 대응 효율성 등 지역 간 불균형 심화 	<ul style="list-style-type: none"> • IoT 센서, 지능형 CCTV 등 실시간 재난 감지 및 경보 시스템의 중소도시·농촌 확대 • 지방자치단체 디지털 재난관리 역량 강화 위한 전문인력 양성 • 기술 지원 체계 마련을 통한 지역 간 재난안전 격차 해소

자료: 이경은 외(2025) 재구성.

03

지역·현장 중심 재난관리체계 재정립을 위한 세부 추진 방안

- 현장 중심의 신속한 대응을 위한 재난관리 분권화 및 권한 배분 강화
 - 기초자치단체에 재난사태 선포권, 강제대피명령권 등 현장 즉응권한을 부여하는 등 의사결정 시차를 최소화해야 함
 - 중앙정부는 국가적 재난 조정과 광역자원 동원 역할을, 지방자치단체는 현장 대응 주체 역할을 수행하도록 그 역할을 재정립해야 함
- 지역 중심의 재난대응 실현을 위한 지역사회 기반 재난대응 역량 강화
 - 읍·면·동 행정복지센터에 재난안전담당 인력을 배치하고 기초 재난대응 장비를 상시 비치하여 초기대응 체계를 강화해야 함
 - 마을 단위 자율방재단을 체계화하고 주민자치회와 연계한 취약계층 돌봄 체계를 구축하여 지역사회 자율대응 역량을 확보해야 함
 - 방재안전직렬 처우 개선을 통해 전문성 축적 기반을 마련해야 함
- 지역별 재난 특성과 취약요인 대응을 위한 맞춤형 재난관리체계 구축
 - 도시형·농촌형·해안형·산간형 등 지역 유형별로 차별화된 재난관리 전략을 수립하여 지역 특성에 부합하는 대응 체계를 확립해야 함
 - 지역별 재난위험도 평가를 정례화하고 이를 기반으로 맞춤형 예방·대응·복구 계획을 수립하는 체계를 구축해야 함
 - 취약계층 밀집지역과 노후 기반시설 집중지역을 관리구역으로 지정하는 등 집중 지원 체계를 운영해야 함
- 재난관리 전문성 제고를 위한 재난관리 조직 및 예산 역량 확충
 - 권역별 재난관리 교육훈련센터 설립 등 체계적인 전문인력 양성 시스템을 구축해야 함
 - 민간전문가 채용을 확대하고 AI·빅데이터 등 첨단기술 활용 역량을 보유한 인력을 확보해야 함
 - 지역 재난위험도를 기반으로 차등적 예산을 배분하고 지방자치단체 자체 자원 확충 방안을 마련하도록 해야 함
- 효율적 협업 대응을 위한 복합재난 대응 통합체계 확립
 - 현장지휘관 제도 도입을 검토하여 기관 간 지휘권을 일원화하고 현장 대응의 효율성을 제고해야 함
 - 기후변화 등으로 인한 복합재난과 신종재난에 대비하여 통합대응 매뉴얼을 개발하고 주기적으로 현행화해야 함
 - 13개 협업기능별로 주관·지원기관의 역할을 명확히 규정하고 정기 합동훈련을 통해 실질적 협업체계를 구축해야 함
 - 통합상황실을 운영하여 모든 대응기관이 동일한 상황인식을 공유하는 의사결정 체계를 확립해야 함
- 광역 단위 재난의 대응력 제고와 자원의 효율적 확보·관리를 위한 초광역 재난관리 협력체계 구축
 - 지방자치단체 간 상호응원협정 체결을 추진하고 자원 공동활용에 대한 법적 근거를 마련하여 협력 기반을 강화해야 함
 - 권역별 재난대응 자원 공동비축센터를 설치하고 광역 재난 시 자동출동 체계를 구축하여 신속한 자원동원을 가능하도록 해야 함
 - 인접 지방자치단체 간 비용정산 기준을 표준화하여 협력 과정의 장애요인을 제거하고 원활한 공조체계를 확립하도록 해야 함

- 과학적 의사결정을 위한 데이터 기반 재난관리체계 구현
 - 중앙-지방-유관기관의 재난데이터를 실시간으로 연계하는 클라우드 기반 통합플랫폼을 구축하여 정보공유 체계를 확립하도록 해야 함
 - 기상·교통·인구이동 등 빅데이터를 통합 분석하는 AI 재난예측 모델을 개발·적용하여 선제적 대응 역량을 강화해야 함
 - 데이터 표준화·품질관리 체계를 확립하고 재난 시 데이터 활용 특례규정을 신설하여 효과적인 데이터 기반 의사결정을 지원하도록 해야 함
- 선제적 재난대응 및 예방 중심의 재난관리를 위한 스마트 재난관리 인프라 확충
 - IoT 센서망을 전국적으로 확대 설치하여 자연재해 실시간 감지·자동경보 시스템을 구축하고 조기대응 체계를 확립해야 함
 - 중소도시·농촌 지역에 스마트 재난관리 인프라를 지원하여 지역 간 디지털 격차를 해소해야 함
 - 민간 IT기업과의 협력을 통해 최신기술을 도입하고 기술 운영·유지보수를 위한 민관협력 모델을 구축해야 함

참고문헌

- 관계부처 합동(2023) 국가안전시스템 개편 종합대책.
- 권기태 외(2023) 「재난 대응에 있어 마을공동체의 새로운 역할 연구」 경기도마을공동체지원센터.
- 김태훈 외(2024) 「재난안전예산의 효율적 운영을 위한 기본 연구」 국립재난안전연구원.
- 이경은 외(2025) 「지방주도·현장중심 지방행정혁신전략」 한국지방행정연구원.
- 이재은(2023) 한국의 재난관리학 연구의 방향과 과제-Black Swan 과 Gray Rhino. 「한국재난관리학보」, 1(1): 1-26.
- 한아름(2023) 재난 및 안전관리에 관한 지방정부의 권한 강화에 관한 연구. 「한국테러학회보」, 16(1): 200-216.
- 양병수 외(2024) 「전라남도 재난안전 마스터플랜 수립 연구용역」 전라남도.
- UNDRR.(2018) Words into Action guidelines: Implementation guide for local disaster risk reduction and resilience strategies.
- UNISDR.(2015) Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030.

내용문의

- 김수동 한국지방행정연구원 지방행정혁신실 부연구위원(033-769-9843, sdk8085@krila.re.kr)