

G!O!B!A! T!R!E!N!D

세계지방자치동향

일본 | 동일본 대지진 이후의 지역 커뮤니티 부흥

일본 | 재해 발생 시 지방재정을 통한 일본의 공동체 회복 노력

미국 | 미국 사회적 재난 대응 체계

독일 | 독일의 사회적 재난 사례를 통한 공동체 회복 대응

한국 | 사회적 참사와 공동체 회복: 세월호 참사 사례를 중심으로





미국 사회적 재난 대응 체계

개요

- ▶ 본고에서 ‘비폭력 사회재난’은 미국 연방재난 관리 체계상 자연재난과 구별되는 인적재난(man-made disaster) 중에서 형사상 범죄와 구별되는 사고성 대규모 재난을 지칭하는 것으로 정의함ⁱ⁾
- ▶ 이러한 사건은 형사 범죄 중심의 피해자 보상 체계보다 재난관리와 공공구호 체계를 중심으로 대응하는 특징이 있으며, 미국의 비폭력 사회재난 대응은 단일 제도가 아니라 연방, 주, 지방정부가 참여하는 다층적 지원 구조로 운영됨
- ▶ 정책적으로 국가는 Stafford Act¹⁾ 기반 재난 선포를 통해 연방 지원을 가동하고, 공동체 기반 정신건강 지원과 수색 구조 등 현장 대응 비용을 지원·보전하며, 장기 손해 보전은 민사 책임, 보험, 사건별 특별기금이 결합된 구조로 작동함
- ▶ 본고는 2021년 발생한 플로리다 서프사이드 콘도 붕괴 사례를 중심으로, 미국의 다층적 재난 대응 체계를 설명함²⁾

사회적 재난 사례: 2021년 플로리다 서프사이드 콘도 붕괴ⁱⁱⁱ⁾

- ▶ 2021년 6월 24일 플로리다 서프사이드의 12층 해변 콘도 Champlain Towers South가 부분 붕괴되어, 총 98명이 사망하고 다수 부상자가 발생한 미국 내 대표적 비폭력 사회적 재난 사례로 평가됨^{iv)}
- ▶ 플로리다 주지사를 통해 연방 지원 요청이 이루어졌으며, 2021년 6월 25일 대통령의 비상사태 선포(Emergency Declaration)로, 국토안보부 산하 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency; FEMA)이 연방 대응의 핵심 기관으로 작동함
- ▶ FEMA는 사고 대응과 복구 비용으로 2023년 6월 기준 약 1억 690만 달러의 자금 지원을 의무화하며 수색 구조 및 작전에 약 1,690만 달러, 개인 지원에 약 110만 달러, 주 및 지방정부 긴급 작업 보조금에 약 8,470만 달러, 행정 비용에 약 410만 달러를 투입함^{v)}

1) 정식 명칭은 Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act임. 미국의 주정부나 지방정부가 재난 대응 및 복구 활동을 수행할 때, 연방정부가 체계적이고 지속적인 도움을 주는 데 근거가 되는 법률임

2) 사건별 법적 책임구조나 연방정부의 재난 선포 여부 등에 따라 세부 메커니즘이 상이할 수 있음



[그림 1. 2021년 챔플레인 타워스 사우스 붕괴 현장 (플로리다주 서프사이드)]^{vi}
출처: National Institute of Standards and Technology (2024)

연방 재난 대응: FEMA 중심 지원

- ▶ 미국의 연방 재난 대응은 Stafford Act에 법적 기반을 두고 있으며, 대통령이 비상사태 선포(Emergency Declaration) 또는 대규모 재난 선포(Major Disaster Declaration)를 실시하면 연방 지원 체계가 활성화됨^{vii}
- ▶ 비상사태 선포(Emergency declaration)는 즉각적인 위험 감소와 긴급 대응을 주요 목적으로 함. 연방 지원 상한액이 제한적이며, 긴급한 초기 대응 비용 위주로 지원함
- ▶ 대규모 재난 선포(Major Disaster Declaration)는 피해 복구와 재건, 장기 지원을 주요 목적으로 함. 주정부의 대응 능력을 초과하는 대규모 재난에 대해 ‘비상사태 선포’보다 광범위한 지원(주택 재건, 공공 인프라 복구, 복구 자금 등)을 제공함

[표 1. Stafford Act에 따른 비상사태 선포와 대규모 재난 선포 비교]

구분	목적	적용상황	지원범위	재정지원
비상사태 선포 (Emergency Declaration)	즉각적인 위험 감소 및 긴급 대응	긴급하지만 상대적으로 제한된 규모의 재난	초기 대응 중심 (긴급 구조, 보호 조치 등)	연방 지원 상한 있음
대규모 재난 선포 (Major Disaster Declaration)	피해 복구, 재건, 장기 지원	주정부 대응 능력을 초과하는 대규모 재난	광범위한 복구 지원 (주택, 인프라, 재정 지원 등)	폭넓고 유연한 지원

- ▶ 서프사이드 사례는 광범위한 지역 피해를 동반한 허리케인, 대형 산불 등과 같은 재난이 아닌, 지리적으로 제한된 단일 시설 붕괴로 간주되어 Emergency Declaration으로 승인됨
- ▶ 이로 인해 즉각적인 대응과 생명 구조 활동에 초점을 두었으며, 지원의 규모와 항목이 제한적이었음

- ▶ 해당 법은 자연재해뿐 아니라 대통령이 필요하다고 판단하는 대형 사고에도 적용 가능하며, 주와 지방정부의 대응 역량을 보완하는 연방 지원 구조로 설계되어 있음
- ▶ 또한 개인 및 가구 지원 프로그램(Individuals and Households Program; IHP)^{viii}이 제공되며, 재난 피해 개인과 가구를 대상으로 금전 지원과 제한적 직접 서비스를 제공하는 대표 제도로써, 임시 주거를 위한 임대료, 호텔 비용 등 주거 지원이 핵심 구성요소임. 다만 이는 모든 손실을 전면 보상하는 제도가 아니라 기본적 필요 충당을 목표로 설계되어 있음^{3)ix}
- ▶ 따라서 서프사이드 사례의 경우, 대규모 재난 선포(Major Disaster Declaration)가 이루어질 경우 전면적으로 가동되는 Individuals and Households Program(IHP)과 같은 개인 지원 프로그램도 부분적으로만 적용되거나 제한적으로 운영됨
- ▶ 위기상담 지원 및 훈련 프로그램(Crisis Counseling Assistance and Training Program; CCP)^x은 재난 이후 광범위한 주민을 대상으로 단기 심리 안정과 회복을 지원하도록 설계된 대표적 연방 보조 프로그램임. FEMA와 보건 분야 파트너가 협력하여 주정부를 통해 자금을 집행하는 구조로 운영됨^{xi}
- ▶ 연방 재난 대응 체계를 이해할 때 단순히 피해 규모만이 아니라 재난의 유형과 법적 분류가 지원 범위를 결정하는 핵심 기준임을 명확히 인식할 필요가 있음
 - » CCP는 임상 치료 중심이 아니라 공중보건 접근을 취하며, 재난으로 인한 스트레스 반응을 완화하고 정상적 기능 회복을 돕는 예방·완화 목적이 강조됨. 개인 치료보다는 지역사회 차원의 현장 지원 활동(Outreach), 교육, 심리적 응급 지원이 핵심 활동으로 구성됨^{xii}
 - » 프로그램 운영 과정에서 반복적인 접촉과 선별을 통해 고위험군을 추가하고, 행동건강 서비스나 전문 치료 체계로 연계하는 단계적 지원 구조를 가짐. 이를 통해 단기 위기 대응과 중장기 정신건강 서비스를 연계하고 있음
 - » 특히 비폭력 사회재난은 공동체 전반에 애도와 불안을 확산시키고 사회적 기능 저하를 초래할 수 있으므로, CCP는 피해자 개인뿐만 아니라 지역사회 전체의 회복력 제고를 목표로 하는 집단 기반 정신건강 인프라로 기능하고 있음^{xiii}

3) IHP를 통한 주거 지원은 연간 물가 조정 상한액(2024년 기준 약 \$43,900)이 적용되어 실질적인 재산 피해를 보상해 주는 데 한계가 있음. 이를 초과하는 손해 보상은 민사 책임과 보험에 의존하는 구조임(Federal Emergency Management Agency, 2024)

주정부와 지방정부의 현장 지원과 비용 보전

- ▶ 연방 재난 선포 이후에도 실제 초기 대응과 현장 운영의 중심은 주정부와 지방정부에 있음. 수색 구조, 현장 통제, 임시 대피소 운영, 잔해 제거, 치안 유지 등 대부분의 즉각 대응 활동은 지방 수준에서 수행됨
- ▶ 대형 구조물 붕괴와 같은 사회재난에서는 단기간에 지방정부의 긴급 지출이 급증하는 특징이 있으며, Stafford Act 체계는 이러한 재정 부담을 완화하기 위해 공공지원(Public Assistance; PA) 보조금을 통해 비용 보전을 제공함^{xiv}
 - ≫ PA 보조금은 일반적으로 연방정부 75%, 지방정부 25%의 비용 부담 원칙에 따라 지급되며, 재난의 규모에 따라 연방정부 부담 비율을 상향 조정할 수 있음(Stafford Act §406)^{xv}
- ▶ 서프사이드 사례에서도 FEMA 자금의 상당 부분이 주 및 지방정부의 긴급 작업과 대응 활동 지원에 투입되었으며, 이는 연방이 직접 현장을 운영하기보다 지방의 대응 역량을 재정적으로 뒷받침하는 다층적 거버넌스 모델임을 보여줌
 - ≫ GAO에 따르면 FEMA에서 약 1억 690만 달러를 지원한 것으로 나타났으나, 이는 기존의 Public Assistance 프로그램과 달리 수색 및 구조, 긴급 대응, 개인 및 민간 지원 등으로 개별 항목별 지출로 구성되어 집행됨. 따라서 총 재난 비용 대비 연방 부담 비율을 산정하기 어려움

특별기금과 기부 기반 회복 자원

- ▶ 비폭력 사회재난은 피해 유형이 복합적이고 개인별 손실 규모 차이가 커 공공 프로그램만으로 충족되지 않는 회복 수요가 발생하는 경우가 많음. 이에 따라 미국에서는 민관 협력형 특별기금과 자발적 기부가 중요한 보완 재원으로 작동함
 - ≫ 서프사이드 붕괴 이후에도 지방정부, 비영리기관^{xvi}, 지역사회가 참여한 기부 기반 펀드^{xvii}가 조성되어 피해 가족 지원, 장례 지원, 긴급 생활비 보조 등에 활용된 바 있음^{xviii}. 이러한 기금은 연방 지원의 사각지대를 메우는 역할을 수행함^{xix}
- ▶ 다만 특별기금은 법정 급여 프로그램과 달리 사건별로 설계와 운영 방식이 상이하며, 지급 기준, 대상 범위, 자원 규모가 표준화되어 있지 않은 특징이 있음. 이로 인해 형평성 논쟁이나 배분 기준 논의가 발생하기도 함
 - ≫ 서프사이드 사건 이후 다양한 비영리 단체와 커뮤니티 조직을 통해 수백만 달러 규모의 기부금이 조성되었으며, 일부 초기 모금만으로도 100만 달러 이상이 확인됨. 이러한 기부금은 단일 기관이 아닌 여러 단체를 통해 분산적으로 운영되었기 때문에 피해 유형과 지원 기준에 따라 지급 방식이 달라졌고, 그 결과 배분의 형평성에 대한 논의가 제기됨^{xx}
- ▶ 실제 장기 손해 보전 과정에서는 이러한 기부 자원, 민사 합의금, 보험 지급이 서로 결합되는 혼합 재정 구조가 나타나는 경우가 많으며, 이는 비폭력 사회재난 회복의 재정 구조가 다원적임을 보여주는 특징임

민사 책임과 보험을 통한 장기 손해 보전

- ▶ 비폭력 사회재난에서 장기 금전 보전의 핵심 축은 국가 보상보다 민사 책임 체계와 보험 메커니즘에 있음. 구조물 붕괴와 같은 사건에서는 고의 범죄가 아니더라도 관리 부실, 설계 결함, 점검 실패, 감독 책임 등이 법적 쟁점으로 부상함
- ▶ 피해 보전은 주로 집단소송, 개별 손해배상 청구, 보험금 지급, 합의기금 조성 등의 경로를 통해 이루어지며, 이는 연방 재난 지원이 긴급 생계 안정에 집중되는 구조와 기능적으로 구분됨
 - » 서프사이드 사례에서도 연방정부는 수색 구조와 단기 생활 지원에 중점을 두었고, 건물 관리 주체, 관련 업체, 보험사 등을 둘러싼 책임 규명과 손해배상 절차는 별도의 민사 절차에서 병행 진행되는 구조가 나타남
- ▶ 이러한 이원적 구조를 통해 국가는 즉각적 생존과 회복 기반을 지원하는 역할을 수행하고, 개인의 전면적 재산 손실 보전은 사법적 책임 판단과 보험 계약 관계를 통해 해결되도록 설계되어 있음
 - » 서프사이드 사례의 경우, 집단소송을 통해 2021년 12월 약 9억 9,700만 달러 규모^{xxi}의 합의가 성립되어, FEMA를 통한 연방정부의 공공지원(약 1억 690만 달러)^{xxii}을 크게 상회하는 수준의 민사 보상이 이루어짐
 - » 이는 미국의 사회적 재난 대응 체계에서 국가 지원이 긴급 안전망의 역할을 하는 반면, 실질적 손해 보전은 사법 메커니즘에 의존하는 구조적 특징을 단적으로 보여줌

요약 및 시사점

- ▶ 미국의 비폭력 사회재난 대응은 단일 보상제도가 아니라 연방, 주, 지방정부가 역할을 분담하는 다층적 거버넌스 구조로 작동함. 연방은 Stafford Act 기반 긴급 지원과 정신건강 지원을 중심으로 개입하고, 실제 현장 대응은 지방정부가 수행하는 체계적 분업 구조가 확인됨
- ▶ 연방정부의 지원은 생존과 초기 회복을 위한 제한적 안전망 성격이 강하며, 개인의 전면적 재산 손실 보전까지 포괄하지 않는 구조임. 이에 따라 장기 손해 보전은 민사 책임, 보험, 특별기금 등 사적·준공적 메커니즘과 결합되는 혼합 재정 구조가 형성됨
- ▶ 정책적으로는 대규모 사회재난 대응에서 단기 공공지원, 지역사회 기반 정신건강 개입, 지방정부의 대응 역량 보전, 그리고 장기 손해 보전 체계 간의 기능적 연계 설계가 중요함을 시사함

출처

- ➡ Florida Blue. (n.d.). Supporting those impacted by Surfside collapse. <https://www.floridablue.com/blog/supporting-those-impacted-by-surfside-collapse>
- ➡ Federal Emergency Management Agency. (n.d.). Crisis Counseling Assistance and Training Program. <https://www.fema.gov/fact-sheet/crisis-counseling-assistance-training-program>
- ➡ Federal Emergency Management Agency. (n.d.). Individual assistance program. <https://www.fema.gov/assistance/individual/program>
- ➡ Federal Emergency Management Agency. (n.d.). Public assistance program and policy guide (Version 5.0). https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_pa_pappg-5.0-amended.pdf
- ➡ Federal Emergency Management Agency. (n.d.). Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act. <https://www.fema.gov/disaster/stafford-act>
- ➡ Federal Emergency Management Agency. (2020). Public Assistance Program and Policy Guide (PAPPG). U.S. Congress. Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, 42 U.S.C. §5172.
- ➡ Federal Emergency Management Agency. (2024, October 24). Notice of maximum amount of assistance under the Individuals and Households Program. Federal Register, 89 FR 84923. <https://www.federalregister.gov/documents/2024/10/24/2024-24700/notice-of-maximum-amount-of-assistance-under-the-individuals-and-households-program>
- ➡ Global Empowerment Mission. (n.d.). Surfside tower collapse. <https://www.globalempowermentmission.org/mission/surfside-tower-collapse>
- ➡ Government Accountability Office. (2024). Disaster assistance: Information on federal support for mass casualty incidents (GAO-24-106558). <https://www.gao.gov/products/gao-24-106558>
- ➡ Government Accountability Office. (2024). Disaster assistance: Information on federal support for mass casualty incidents (GAO-24-106558). <https://www.gao.gov/assets/870/865938.pdf>
- ➡ Office for Victims of Crime. (n.d.). Resources for victims of recent mass violence incidents. <https://ovc.ojp.gov/news/announcements/view-resources-victims-recent-mass-violence-incidents>
- ➡ Substance Abuse and Mental Health Services Administration. (n.d.). Crisis Counseling Assistance and Training Program (CCP) guidance. <https://www.samhsa.gov/sites/default/files/dtac/ccptoolkit/fema-ccp-guidance.pdf>
- ➡ Substance Abuse and Mental Health Services Administration. (n.d.). Disaster Technical Assistance Center: Crisis Counseling Program. <https://www.samhsa.gov/technical-assistance/dtac/ccp>
- ➡ Support Surfside. (n.d.). Support Surfside. <https://supportsurfside.org>
- ➡ The Guardian. (2021, June 24). Emergency operation under way after Miami building collapse. <https://www.theguardian.com/us-news/2021/jun/24/emergency-operation-under-way-after-miami-building-collapse>
- ➡ WUWF Public Media. (2021, June 25). Here are some ways to help the victims of the Surfside condo collapse. <https://www.wuwf.org/2021-06-25/here-are-some-ways-to-help-the-victims-of-the-surfside-condo-collapse>

- i <https://ovc.ojp.gov/news/announcements/view-resources-victims-recent-mass-violence-incidents>
- ii <https://www.ovcttac.gov/massviolence/?nm=sfa&ns=mvt&nt=hvmv>
- iii <https://www.gao.gov/products/gao-24-106558>
- iv <https://www.theguardian.com/us-news/2021/jun/24/emergency-operation-under-way-after-miami-building-collapse>
- v <https://www.gao.gov/assets/870/865938.pdf>
- vi <https://www.gao.gov/products/gao-24-106558>
- vii <https://www.fema.gov/disaster/stafford-act#:~:text=Robert%20T.,to%20FEMA%20programs%20and%20services.>
- viii <https://www.fema.gov/assistance/individual/program>
- ix <https://www.federalregister.gov/documents/2024/10/24/2024-24700/notice-of-maximum-amount-of-assistance-under-the-individuals-and-households-program>
- x <https://www.fema.gov/fact-sheet/crisis-counseling-assistance-training-program>
- xi <https://www.samhsa.gov/sites/default/files/dtac/ccptoolkit/fema-ccp-guidance.pdf>
- xii <https://www.samhsa.gov/technical-assistance/dtac/ccp>
- xiii <https://www.fema.gov/fact-sheet/crisis-counseling-assistance-training-program>
- xiv https://www.fema.gov/sites/default/files/documents/fema_pa_pappg-5.0-amended.pdf
- xv <https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title42/chapter68&edition=prelim>
- xvi <https://supportsurfside.org>
- xvii <https://www.floridablue.com/blog/supporting-those-impacted-by-surfside-collapse#:~:text=The%20phone%20number%20to%20the,transportation%20needs%2C%20and%20other%20needs>
- xviii <https://www.globalempowermentmission.org/mission/surfside-tower-collapse>
- xix <https://www.wuuf.org/2021-06-25/here-are-some-ways-to-help-the-victims-of-the-surfside-condo-collapse>
- xx <https://www.newsweek.com/surfside-building-collapse-gofundme-campaign-fundraiser-1607409>
- xxi <https://www.npr.org/2022/05/12/1098455507/a-tentative-settlement-is-reached-in-a-surfside-condo-collapse-lawsuit#:~:text=Climate-,A%20tentative%20settlement%20is%20reached%20in%20a%20Surf-side%20condo%20collapse,and%20still%20needs%20final%20approval.>
- xxii <https://www.pbs.org/newshour/nation/judge-approves-1-billion-settlement-for-victims-of-deadly-florida-condo-collapse>