

재난관리 분야에서의 중앙-지방 간 협력체계 발전 방향 : 「지방자치법」과 「재난 및 안전관리 기본법」 간의 논의를 중심으로

Directions for the Development of Central-Local Cooperation Systems in Disaster Management

: Focusing on the Discussions between the Local Autonomy Act and the Framework
Act on the Management of Disasters and Safety

김 수 동*

Su Dong Kim

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 설계
- IV. 분석 결과
- V. 결론

본 연구는 재난관리 분야에서의 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계를 법·제도적 관점에서 분석하여 발전 방향을 제시하고자 하였다. 먼저 「지방자치법」상에서의 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계에 대한 논의를 검토하였다. 그리고 이에 기초하여 재난관리 분야에서의 협력체계 또한 「재난 및 안전관리 기본법」에 명시되어 있는 지방자치단체에 대한 지도 및 지원, 감독과 같은 통제와 지방자치단체의 의견 제출, 협의와 같은 협력 측면에서 현황을 분석하였다. 이를 바탕으로 지방자치단체에 대한 통제는 합법성에 근거하고 집행의 모호성을 감소시키는 방향으로 개선이 이루어질 필요가 있다고 제시하였다. 그리고 지방자치단체와의 협력은 중앙정부와 지방자치단체 간 상호 협력을 촉진시킬 수 있도록 지방자치단체 주도의 의견 제출에 대한 규정과 협력회의 및 정책협의체를 운영할 수 있도록 법적 근거를 마련할 것을 제언하였다. 본 연구는 재난관리 협력체계의 제도적 기반을 강화하여 중앙정부와 지방자치단체 간 재난관리 협력을 촉진시킬 수 있는 방향

* 한국지방행정연구원 부연구위원

논문 접수일: 2024. 1. 23. 심사기간: 2024. 1. 23. ~ 2024. 12. 31. 게재확정일: 2024. 12. 31.

을 제시하였다는 점에서 의의가 존재할 것이다.

□ 주제어: 재난관리, 중앙-지방 간 협력체계, 지방자치법, 재난 및 안전관리 기본법

This study aims to analyze the cooperative system between the central government and local governments in the field of disaster management from a legal and institutional perspective and to propose directions for its development. First, the study examines the cooperative system between the central government and local governments as discussed under the Local Autonomy Act. Based on this foundation, the current state of the cooperative system in disaster management is analyzed through the dimensions of control, such as guidance, support, and supervision for local governments, and cooperation, such as the submission of opinions and consultation, as specified in the Framework Act on the Management of Disasters and Safety. The study suggests that control over local governments should be improved by emphasizing legality and minimizing enforcement ambiguities. Furthermore, it recommends establishing a legal framework to institutionalize local government-led submissions of opinions and the operation of cooperation meetings and policy consultative bodies to enhance collaboration between the central and local governments. This study is significant in that it provides a pathway for strengthening the institutional foundation of the disaster management cooperation system, thereby promoting more effective collaboration between the central government and local governments in disaster management.

□ Keywords: Disaster Management, Central-Local Cooperation System, Local Autonomy Act, Framework Act on the Management of Disasters and Safety

I. 서론

재난관리는 재난의 위험과 불확실성을 관리하기 위한 활동이라고 볼 수 있다(양기근, 2004). 이러한 재난의 속성은 재난이 발생할 경우 대응의 신속성과 접근성을 요구한다는 점에서 지방자치단체의 재난관리 역량이 강조되어야 할 것이다. 지방자치단체는 재난 현장에서 직접적으로 대응할 수 있는 일차적인 조직으로서 지역 주민들의 인명과 재산을 보호하여야 할 의무와 책임을 지니고 있다는 것이다(Settle, 1985). 특히, 재난의 발생빈도와 피해규모, 그리고 불확실성이 증대되고 있는 상황에서 지방자치단체가 수행하여야 할 재난관리의 역할과 책임은 더욱 강조될 수밖에 없을 것이다(정세희, 2020).

이처럼 재난의 발생 빈도 및 피해 규모가 증가하면서 보다 효과적인 재난관리가 요구되고 있다. 그리고 재난관리의 효과성은 재난과 관계된 조직들 간의 협력과 조정을 통하여 제고될 수 있을 것이다. 하지만 재난의 속성을 고려해 볼 때, 지방자치단체는 재난이 발생할 경우 이를 효과적으로 관리할 수 있는 조직, 인력 및 예산을 갖추지 못하고 있다는 한계를 내재하고 있다. 따라서 일정 규모 이상의 재난이 발생하면 중앙정부가 지방자치단체를 지원하거나 직접적으로 개입하는 경우가 대부분이며, 이러한 측면에서 효과적인 재난관리를 위한 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계 구축의 필요성이 제기되고 있다(양기근, 2010).

중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계는 상호 간 협력을 공고하게 만들 수 있는 제도적인 장치를 도입함으로써 제고될 수 있다(김수연, 2016). 그리고 협력을 위해서는 중앙정부의 지방자치단체 통제 권한에 대한 헌법적 근거를 명시하여야 하며, 지방자치단체의 권한이 헌법적으로 보장되어야 할 것이다(Zimmerman, 1995; 육동일, 2019). 이는 중앙정부와 지방자치단체 간 관계에 대한 논의가 법·제도적인 차원에서 진행될 필요가 있다는 것을 의미할 것이다. 그리고 이러한 관점에 따라 중앙정부와 지방자치단체 간 협력과 관련된 논의는 지방자치단체에 대한 통제, 지방자치단체와의 협력 등 「지방자치법」과 관련된 쟁점사항에 대한 논의를 중심으로 이루어졌다.

한편, 재난관리 분야에서도 이러한 중앙정부와 지방자치단체 간 협력의 중요성이 강조되어야 함에도 불구하고 법·제도적 관점에서 재난관리 협력체계의 개선방향을 제시하고자 하는 연구는 미흡한 실정이다. 즉, 「지방자치법」에서 제기되고 있는 주요 쟁점인 지도·지원 및 감독권과 같은 통제와 의견 제출 및 협의와 같은 협력에 관한 논의가 재난관리 협력체계 구축과 관련된 함의를 제공할 수 있지만, 이와 관련된 논의는 미흡하게 이루어지고 있어 분석의 필요성이 제기된다는 것이다.

따라서 본 연구에서는 재난관리 분야에서의 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계와 관련

하여 「지방자치법」상의 주요 쟁점인 통제와 협력이라는 두 가지 측면에서 그 발전 방향을 제시하고자 한다. 구체적으로 「지방자치법」에서 관련된 규정의 발전 과정을 분석하여 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체제와 관련된 시사점을 도출하고자 한다. 그리고 이러한 시사점을 바탕으로 「재난 및 안전관리 기본법」을 검토하여 재난관리 분야에서의 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력체제의 발전 방향에 대하여 제시하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 중앙-지방 간 협력체제

중앙-지방 간 협력체제는 정부 간 관계(Intergovernmental Relations, IGR)의 한 형태로 이해되고 있다는 점에서 중앙-지방 간 협력체제의 개념은 일반적으로 정부간 관계의 개념에 대한 논의를 통하여 제시되고 있다(이민호 외, 2014; 조성호 외, 2018). 정부간 관계는 다의적이며 다차원적인 특성을 가지며, 분석수준과 대상 및 접근시각에 따라 다양한 의미가 있어 일률적으로 정의하기가 어렵지만(한승준, 2006; 양기근, 2010), 대체적으로 국가 내 모든 형태의 정부단위나 수준 간에 일어나는 상호작용과 활동의 총체로 정의할 수 있을 것이다. 그리고 이러한 개념을 우리나라의 상황에 적용시켜 보면 중앙정부 및 광역자치단체, 기초자치단체와 같은 지방자치단체 사이에서 발생하는 정책적 상호관계와 총체적 활동으로 이해할 수 있을 것이다(심익섭, 2010; 문유석, 2015).

중앙-지방 간 협력체제 모형은 다양하게 제시되고 있지만, 우리나라와 같은 단일 국가에서의 이념모형으로는 중앙정부와 지방자치단체 간 관계를 대리인모형, 동반자모형, 상호의존모형으로 구분한 Elcock(1994)의 분류가 주로 논의되고 있다. 먼저 대리인모형은 지방자치단체가 중앙정부의 대리인 역할을 수행하며, 국가정책의 집행뿐만 아니라 인사 또는 재정의 운영과정 등에서 지방자치단체에 대한 중앙정부의 통제를 강조하는 모형이다. 지방자치단체는 대리인으로서 중앙정부의 정책을 단순 집행하는 역할을 수행하기 때문에 지방자치단체 운영에 필요한 자원이나 역량을 중앙정부에 일방적으로 의존하게 된다는 것이다. 다음으로 동반자모형은 중앙정부와 지방자치단체가 국정의 동반자로서 동등한 권한과 의무를 가지며 상호협력하는 관계로 인식하고, 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계를 규정하는 주요 요소로 지방자치단체의 의지를 강조하는 모형이다. 지방자치단체는 중앙정부와 대등한 지위를 누리고 있으며, 중앙정부의 통제에 대한 수용여부 또한 독립적으로 결정한다는 것이다. 마지막으로

상호의존모형은 대리인모형에서의 지나친 제도적 관점에 대한 집착과 동반자모형에서의 중앙 정부와 지방자치단체 간 수직적·불균형적인 관계를 도외시하고 있는 한계를 보완하고자 하는 모형이다. 중앙정부와 지방자치단체가 서로 독자적인 권한을 가지고 있지만 어느 한쪽이 지배적인 지위를 누리지 못하고 서로 협력하고 의존하는 관계를 형성한다는 것이다(이달곤, 2004; 문유석, 2015; 하혜수·전성만, 2019).

위의 내용을 정리하면, 중앙정부와 지방자치단체 간 상호작용의 정도에 따라 협력의 유형이 구분된다는 것을 알 수 있다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체 간 협력을 이끌어내기 위해서는 동반자적 관계를 형성하는 것이 중요할 것이며, 이를 위하여 상호의존적이고 다양한 수준의 정부와 의사결정 단위의 참여가 필요하다는 것이다(Zimmerman, 1995). 이러한 관점에서 지방자치단체를 중앙정부의 지방행정기구로 간주하였던 과거와는 달리 이제는 지방자치단체도 국민의 삶의 질 향상이라는 사명을 수행하는 하나의 정부로 인식하며, 중앙정부와 지방자치단체가 서로 대등한 관계에서 상호 협력하는 데 초점을 두는 방향으로 전환되고 있다는 것이다(문유석, 2015).

중앙-지방 간 협력체계 모형 또한 지방자치단체를 중앙정부의 하부기구로 보는 대리인모형보다는 협상과 설득 등을 통해 상호영향을 교환하는 상호의존모형이나 중앙정부와 지방자치단체를 국정의 동반자로 보고 상호 동등한 관계 하에서의 협력관계를 강조하는 동반자모형으로 전환되고 있다(심익섭, 2010; 김병준, 2015; 문유석, 2015). 즉, 중앙-지방 간 협력관계가 통제관계에서 상호작용관계로 변화하고 있으며, 관련 연구방법 또한 상호작용, 상호의존성, 다차원성, 협상 등에 초점이 맞추어지고 있다는 것이다(한승준, 2006).

따라서 중앙-지방 간 협력체계를 강화하기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체가 지방협의체의 운영 지원 및 의견 반영, 분쟁조정기구의 기능 강화, 특별지방자치단체제도의 활성화 등을 통하여 상호 협력관계를 공고히 할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다(김수연, 2016). 그리고 이와 유사한 맥락에서 중앙정부와 지방자치단체 간 관계에서 협력을 이끌어내기 위하여 특정한 입법에 대한 지방자치단체 거부권의 헌법적 보장, 이양가능한 모든 권한의 지방이양에 대한 헌법적 보장, 각 지방정부 계층에 따른 분화된 입법권의 보장, 지방권한을 제약하는 중앙입법에 대한 헌법적 근거의 명시, 중앙입법에 의해 선점된 권한을 명백히 하기 위한 법률의 재정비, 국가위임사무의 수행에 필요한 추가적 재원의 제공, 지방자치단체의 과세권에 대한 제한의 폐지, 광역정부의 구성에 대한 중앙정부권한의 제한, 주요기능영역에 있어서 최소한도의 서비스 수준에 대한 중앙정부의 기준 설정 등이 이루어질 필요가 있을 것이다(Zimmerman, 1995; 육동일, 2019).

이러한 측면에서 중앙-지방 간 협력체계 구축에 관한 논의는 「지방자치법」을 중심으로 헌법·제도적인 차원에서 활발하게 이루어졌다. 이일세(2015)는 지방자치단체에 대한 국가의 통

제수단을 분석하여 다음과 같은 한계를 제시하였다. 사무 종류별 체계적·논리적인 통제 수단이 미흡하다고 주장하면서 시정명령·취소정지제도는 자치사무와 단체위임사무를 대상으로 하고 있고, 직무이행명령제도는 기관위임사무를 대상으로 하는 등 양자 간 균형을 이루도록 보완하여야 한다고 제시하였다. 그리고 감독관청의 명령·처분이 위법한 경우에만 허용된다고 하더라도 자치사무에 관한 명령·처분까지 취소·정지권을 인정한 것은 헌법에 부여된 지방자치단체의 자치권을 과도하게 침범하는 것이라고 주장하였다.

조성규(2016)는 지방자치법제에 있어 국가의 감독과 통제에 대한 범위와 정도의 문제가 본질적으로 고려되어야 한다고 주장하면서 국가의 감독과 통제의 중요성을 강조하였다. 구체적으로 살펴보면, 현행 지방자치법제는 아직도 국가중심의 우월적·후견적 기조가 유지되고 있기 때문에 지방자치단체에 대한 국가기관의 감독과 통제가 중복되어 자치권의 침해와 더불어 감독·통제의 실효성 또한 저하되는 원인으로 나타나고 있다고 제시하였다. 따라서 국가의 감독과 통제는 보충적으로 실시되어야 하고, 지방자치단체의 자율성의 존중이라는 차원에서 최소한에 그쳐야 할 것이며, 국가의 감독처분에 대한 사법적 구제의 보장 또한 필요할 것이라고 제시하였다.

김남철(2018)은 독일의 지방자치법을 중심으로 자치사무에 대한 감독수단을 살펴보면서 우리나라의 지방자치단체에 대한 감독권의 문제와 개선방안을 제시하고자 하였다. 독일은 사무유형을 구분하지 않고 감독에 대한 원칙규정을 적용하여 자치사무에 대한 법적감독을 엄격하게 준수하도록 하고 있으며, 이와 동시에 위법한 자치행정에 대응하기 위한 합리적인 감독수단들을 도입하고 있다고 제시하였다. 그러나 우리나라의 경우 자치사무와 관련된 감독수단이 미흡하다고 제시하면서 감독원칙을 엄격하게 준수하여 감독권을 행사한다면 자치사무에 대한 감독수단들이 오히려 지방자치권을 확대할 수 있을 것이라고 제시하였다.

김수연(2016)은 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력과 협조의 필요성을 강조하였다. 하지만 정책협의회의 경우 국가 정책에 대한 협조 요청이 상당부분을 차지하고 있는 등 협력의 필요성이 지속적으로 제기되고 있음에도 불구하고 현행 제도들이 미흡하게 구축되어 있다고 주장하였다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 중앙정부와 지방자치단체가 협력의 당사자로서 회의체를 구성하여 정책을 협의할 수 있도록 중앙-지방협력회의 설치를 제안하였다. 그리고 사후적인 관점에서 갈등의 조정 또는 분쟁을 해결하기 위한 행정협의조정위원회의 개선방안 등도 제시하였다.

최철호(2016)는 행정서비스에 대한 국민의 요구가 점점 다양해지고 있기 때문에 이를 충족시키기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간 협력이 필수적으로 수반되어야 한다고 제시하였다. 그리고 이를 위하여 중앙정부와 지방자치단체가 협력할 수 있는 법적 근거를 마련하여야 한다고 주장하였다. 이러한 관점에서 2012년에 국회에 제출되었던 중앙·지방 협력회의의 설

치에 관한 법률안은 대통령 소속으로 중앙·지방 협력회의를, 국무총리 소속으로 협력회의실 무협회의를 두도록 한다는 내용을 담고 있기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 간 소통을 확대할 수 있을 것이라고 제시하였다.

임현(2020)은 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등을 최소화하기 위하여 양자의 관계를 수평적 협력관계로 설정할 필요가 있다고 언급하였다. 이를 위하여 우선 중앙정부와 지방자치단체 간 협력과 관련된 제도들을 검토하여 논의되고 있는 제도들이 중복되거나 충돌되지 않도록 하는 등 보다 내실 있는 운영을 할 수 있도록 현행 제도들을 개선하여야 한다고 제시하였다. 그리고 광역자치단체와 기초자치단체 간 협력도 강조하고 있는데, 광역자치단체의 입법 또는 정책결정과정에서 기초자치단체와의 참여 및 협력이 보장되어야 할 것이라고 제시하였다.

이처럼 「지방자치법」상의 통제, 협력이라는 두 가지 측면에서 중앙-지방 간 협력체계 구축에 관한 법·제도적 논의가 이루어져 왔다고 볼 수 있을 것이다. 즉, 통제 및 감독을 통하여 비협력적 관계가 완화되거나 관리되고, 협력 및 협의를 통하여 협력적 관계가 강화되거나 활성화되어야 한다는 것이다(이민호 외, 2014; 조성호 외, 2018). 그리고 이는 과거 중앙정부와 지방자치단체 간 관계를 수직적·종속적 관점에서 바라보는 대리인모형에서 벗어나 서로 독자적인 체제를 유지하면서 상호 협력하고 의존하는 동반자모형으로 전환 또는 강화되어야 한다는 것을 의미할 것이다.

2. 재난관리와 중앙-지방 간 협력체계

「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에 따르면 재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난(태풍, 지진 등 자연현상으로 인하여 발생)과 사회재난(화재, 붕괴, 폭발사고, 감염병 등)으로 구분할 수 있다. 이러한 재난은 불확실성, 복잡성, 상호작용성 등의 특징을 지니고 있다(Comfort, 1988). 재난은 언제, 어디서, 어떻게 발생하는 것인지 파악하는 것이 용이하지 않다는 불확실성을 지니고 있다. 따라서 평상시에 다양한 유형의 재난 발생을 예상하여야 하며, 이러한 예상과 연계하여 예방 및 대비를 수행하여야 할 것이다. 그리고 재난은 풍수해, 지진, 화재, 붕괴, 감염병, 유해화학물질 유출, 산업단지 관련 재난, 인파 밀집 사고 등 유형과 종류가 복잡하게 나타나고 있다. 이에 재난 유형에 따라 대응기관 및 대응과정의 양상이 상이하게 나타날 수 있다는 것이다. 따라서 인력관리, 자원관리, 관련 행정서비스 등 재난관리 시스템을 단순하게 구축하여야 할 것이다. 또한 재난의 발생 범위는 광범위하게 나타나는 경우가 많다. 즉, 단일 기관 또는 부서의 노력만으로 재난 문

제를 해결하기에는 한계가 존재한다는 것이다. 따라서 재난은 다수의 기관 간 협력이 필요하다는 상호작용성의 특징을 지니고 있다고 볼 수 있을 것이다(권오한 외, 2001).

이렇듯 재난은 위험과 불확실성이라는 속성을 내재하고 있으며, 따라서 재난관리는 재난의 속성인 위험과 불확실성을 관리하는 것이라고 볼 수 있을 것이다(양기근, 2004). 이러한 개념으로 미루어 볼 때 재난관리는 재난이 발생하지 않도록 예방하는 것과 더불어 위험을 최소화시키고자 하며, 재난이 발생하였을 경우에는 신속하고 효과적인 대응을 통하여 최대한 빠르게 일상으로 복귀할 수 있도록 돕는 것이라고 정의할 수 있을 것이다(Pickett & Barbara, 1991).

지역재난관리는 지역 주민의 생명, 신체 및 재산과 지방자치단체에 피해를 주거나 줄 수 있는 것을 사전에 예방 및 대비하며, 이미 발생한 재난에 대해서는 신속한 대응 및 복구를 통하여 피해를 줄이는 일련의 과정이라고 정의할 수 있다(최호택·류상일, 2006). 지방자치단체의 재난관리 또한 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에 제시된 바와 같이 예방·대비·대응·복구의 4단계로 구분하여 수행되고 있다(김수동·최상옥, 2017).

특히, 지방자치단체는 최일선의 재난관리책임기관으로서 지역 주민들의 인명과 재산을 보호하여야 할 책임을 지니고 있기 때문에 재난관리는 지역적인 차원에서 보다 강조되어야 할 것이다(Settle, 1985). 재난예방체계의 경우 각 지역의 특성에 맞도록 구축하여야 할 필요성이 제기되기 때문에 중앙정부차원에서 재난예방체계를 관리하기에는 현실적으로 쉽지 않다는 것이다(정창훈 외, 2019).

한편, 현대사회에서는 자연재난으로 인한 피해가 과거와 달리 보다 대형화 되고 복잡해지고 있다. 따라서 재난발생으로 인한 피해 복구는 이제 정부의 예산에도 커다란 부담으로 작용하고 있다는 것이다. 또한 사회재난의 발생이 지속적으로 나타나고 있으며, 이에 대한 체계적인 관리 방안을 마련하는 것이 시급한 과제로 나타나고 있다. 더 나아가 새로운 사회·문화적 환경의 변화에 따른 갈등의 출현이 일상화되고 있다. 집단, 계층 간 갈등이 격화되고 있으며, 집단이기주의 현상 등으로 인한 대형화된 사회적 갈등이 발생하고 있어 사회적 위기를 초래할 가능성이 높은 현실에 직면해 있다는 것이다(임승빈, 2013). 이처럼 현대 재난에서는 다양성, 복합성 등의 특성이 더욱 두드러지게 나타나기 때문에 정부 간, 그리고 기관 간 협력과 지원이 공통적으로 강조되어야 할 것이다(임승빈, 2013).

이러한 관점에서 기존에 수행되었던 연구에서는 법률체계 및 법률의 세분화와 개별법의 혼재, 불명확한 임무경계로 인한 혼선 발생, 중앙정부와 지방자치단체 간의 미흡한 연계성, 전문성 부족에 따른 재난관리 역량 약화, 재난환경에 맞는 능동적 대응의 어려움 등과 같은 현행 재난관리체계의 한계를 제시하였다(권성환, 2010; 서일용, 2010). 그리고 이를 극복하기 위하여 재난관리체계의 통합성 및 협력성, 재난관리 인력의 전문성 및 학습성, 대응성 및 현

장성과 같은 재난관리체계의 요소들을 강조하였다(정기성, 2001; 이재은, 2004; 박동균, 2008; 김경호, 2010; 임승빈, 2013).

이를 종합하여 생각해 보면, 재난관리에 있어서 통합성, 협력성과 같은 측면이 강조되어야 한다는 것을 의미한다고 볼 수 있을 것이다. 통합성은 재난의 원인이 다양성, 상호작용성, 복잡성 및 복합성을 내재하고 있기 때문에 개별적으로 대응하기 어렵고, 예측과 통제가 불확실하다는 점에서 비롯된다. 이러한 상황을 관리하기 위해서는 환경에 적절하게 대응하며 조직 목표를 기능적으로 구현하는 전문화된 구성원들의 유기적으로 운영되는 체계가 필수적일 것이다. 이러한 통합성은 총괄·조정 기능, 집행기능, 통합시스템, 통합된 법령 구축과 같은 세부 요소들로 구분될 수 있을 것이다(정기성, 2001; 박동균 2008; 김경호, 2010, 서일용, 2010; 임승빈 2013). 협력성은 재난관리의 상호작용성, 복잡성과 같은 특징으로 인하여 정부의 다양한 기관들이 다양한 차원에서 서로 협력하여 재난을 관리해야 한다는 것을 의미한다. 재난관리체계의 환경은 극도로 복잡하고 예측불가능하기 때문에 재난관리체계는 정부기관, 지방자치단체 등과 조직적인 연계를 모색하여야 한다는 것이다(이재은, 2004; 김경호, 2010; 임승빈, 2013).

정리하면, 재난관리에 있어서 일선 현장에서 재난상황에 직접적으로 직면하는 지방자치단체의 책임과 역할이 중요하며, 재난관리 역량에서 중앙-지방간 관계의 속성을 내포하고 있는 통합성과 협력성이 중요하게 작용할 것이다. 이처럼 재난관리에서도 중앙-지방 간 협력체계가 중요하게 작용한다는 것이다.

하지만 중앙-지방 간 협력체계의 관점에서 수행된 재난관리 연구는 미흡한 실정이다. 관련 선행연구를 살펴보면, 양기근(2010)은 일본의 협력적 재난관리체계를 바탕으로 효율적 재난관리를 위한 중앙정부와 지방자치단체간의 협력 방안을 제시하고자 하였다. 일본의 경우 중앙정부의 역할이 강화됨과 동시에 지방자치단체에서는 자조, 공조 등의 원칙을 바탕으로 상호 협력적인 재난대응시스템을 구축하고 있으나, 우리나라의 경우 각 기관들이 이익을 대변하고 있기 때문에 중앙정부와 지방자치단체 간, 그리고 지방자치단체 내에서 재난관리책임기관들 간의 협력적인 연결망 형성이 어렵다고 제시하였다. 따라서 정부부문 간 재난관리 협력체계를 모색하고 구축하는 것이 중요할 것이라고 강조하였다. 그리고 임승빈(2013)은 중앙정부와 지방자치단체 간 위기관리 협력체계를 강조하면서 동일본 대지진 위기관리에 대한 사례를 분석하여 재난관리 거버넌스체계 구축, 지방자치단체의 CDO(Chief of Disaster Officer) 지정, 지방자치단체 간 상호긴급지원조례 제정과 같은 보다 구체적인 정책적 대안을 제시하였다.

특히, 「지방자치법」 제13조에 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역(「지방자치법」 제13조 제2항 제2호 바목), 재해대책의 수립 및 집행(「지방자치법」 제13조 제2항 제4호 너목), 지역

민방위 및 지방소방에 관한 사무(「지방자치법」 제13조 제2항 제6호) 등과 같이 재난관리와 관련된 지방자치단체의 사무범위가 명시되어 있다는 점에서 지방자치단체는 재난관리 사무를 수행하여야 할 의무를 지니고 있다고 볼 수 있다. 하지만 중앙-지방 간 협력체계의 법·제도적 관점에서 「지방자치법」과 관련된 논의가 재난관리의 영역에서도 시사점과 방향성을 제공할 수 있음에도 불구하고 관련된 연구는 존재하지 않아 이와 관련된 분석의 필요성이 제기된다. 이에 본 연구에서는 통제와 협력이라는 두 가지 측면에서 「지방자치법」이 어떠한 과정으로 발전하였는지 그 흐름에 대한 분석을 수행하고, 이를 재난관리와 관련된 법·제도적 영역에 적용하여 재난관리 분야에서의 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계 현황과 발전 방안을 제시하고자 한다.

III. 연구 설계

중앙정부와 지방자치단체 간 관계는 비협력적 관계 형태 또는 협력적 관계 형태로 나타날 수 있다(Khadduri, 1992; 이민호 외, 2014; 조성호 외, 2018). 이는 중앙-지방 간 협력체계 구축을 위하여 갈등 관계의 완화 또는 조정을 통하여 비협력적 관계를 최소화하고, 협력적 관계를 강화하여야 한다는 측면에서 논의가 이루어지고 있다(권오철, 2005; 조성호 외, 2018). 이러한 맥락에서 비협력적 관계 최소화는 갈등관리 차원에서 사안이 야기한 문제 해결을 위한 사후적·소극적 의미의 관계개선, 협력적 관계 강화는 협력관리 차원에서 해당 사안의 효과를 극대화하기 위한 사전적·능동적 의미의 대처로 이해될 수 있을 것이다(권오철, 2005; 이민호 외, 2014).

한편, 중앙정부와 지방자치단체 간 관계는 갈등관리 차원의 소극적 협력관계에서 정책의제 합의 및 정책수행 차원의 적극적 협력관계로 전환되어야 할 것이다(이민호 외, 2014; 구주영, 2022; 김창진, 2023). 특히, 국가정책 중 지방자치단체의 운영에 직접적인 영향을 미치는 사안에 대해서는 사전 협의의 필요성이 점차 강조되고 있다. 이는 정책과 현실 간의 괴리를 완화하기 위하여 지방자치단체의 상향식 접근이 정책형성과정에 적극 반영되어야 한다는 것을 의미할 것이다(이민호 외, 2014; 조성호 외, 2018). 이러한 변화는 지방분권의 방향에서 중앙-지방 간 협력을 강화하여 지방자치단체의 정책 집행 역량 약화를 방지하고, 부정적 외부효과 등의 문제를 해결하며, 정책 갈등과 분쟁을 사전에 예방할 수 있다는 점에서 의의가 존재할 것이다(Cigler, 1994; 엄태호, 2014; 구주영, 2022; 김창진, 2023).

이처럼 중앙정부와 지방자치단체 간 협력관계 개선을 위한 갈등관리 및 협력관리 제도 차

원에서의 개선 필요성이 지속적으로 제기되고 있다(권오철, 2005; 이민호 외, 2014; 조성호 외, 2018; 구주영, 2022; 김창진, 2023). 그리고 이러한 관계에서 파생되는 문제에 대처하기 위한 제도는 「지방자치법」 등에 규정되어 있다는 점에서 중앙-지방 간 협력체계와 관련된 법·제도적 논의는 「지방자치법」 등 관련 법령을 기반으로 이루어지고 있다(권오철, 2005; 조성규, 2016; 최철호, 2016; 조성호 외, 2018).

이에 본 연구에서는 아래의 <표 1>과 같이 중앙-지방 간 협력체계를 비협력적 관계 최소화 차원에서의 통제, 협력적 관계 강화 차원에서의 협력과 같은 측면을 기준으로 설정하여 분석을 수행하고자 하였다. 통제에서는 지방자치단체 사무에 대한 지도 및 지원과 위법 및 부당한 명령 또는 처분에 대한 시정명령, 부작위에 대한 이행명령, 자치사무에 대한 감사, 징계 요구 등 감독권을 고려할 수 있다(조성규, 2016; 김남철, 2018; 김희곤, 2021; 홍준현, 2021). 그리고 협력에서는 중앙정부의 입법 및 정책결정과정에 대한 의견 제출과 협의 및 조정 절차, 실질적 협력 및 소통 강화를 위한 협의회 등 협의를 고려할 수 있다(김수연, 2016; 최철호, 2016; 임현, 2020).

<표 1> 연구 분석 틀

분석 기준	내용	방향	분석 대상
통제	<ul style="list-style-type: none"> • 지도 및 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체 사무에 대한 지도 및 지원 	완화 또는 실질화	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치법」 • 「재난 및 안전관리 기본법」
	<ul style="list-style-type: none"> • 감독권 <ul style="list-style-type: none"> - 위법·부당한 명령 또는 처분에 대한 시정명령 - 부작위에 대한 이행명령 - 자치사무에 대한 감사 - 징계 요구 		
협력	<ul style="list-style-type: none"> • 의견 제출 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부의 입법 및 정책결정과정에 대한 의견제시·제출 	강화 또는 활성화	
	<ul style="list-style-type: none"> • 협의 <ul style="list-style-type: none"> - 협의 및 조정 절차 - 협력 및 소통 강화를 위한 협의회 		

또한 소극적인 갈등관리 차원의 협력관계에서 적극적인 협력관리 차원의 협력관계로의 변화가 강조되고 있으며, 이러한 관점에서 지방의 자치권 침해를 최소화하는 방향으로 불필요한 통제를 완화 또는 철폐하고 중앙정부와 지방자치단체 간 상호 협력관계를 강화 또는 확대하는 방향으로 논의가 이루어지고 있다. 따라서 통제는 완화 또는 실질화되어야 하고, 협력은

강화 또는 활성화되어야 한다는 방향성을 설정하여 논의를 전개하고자 하였다.

마지막으로 이렇게 설정한 분석 기준 및 내용을 「지방자치법」과 「재난 및 안전관리 기본법」에 적용하여 분석을 수행하고자 하였다. 국가 전체의 이익이 지방의 이익과 조화롭게 고려될 필요가 있으며, 이를 위하여 국가의 관여뿐만 아니라 중앙정부의 의사결정 과정에 지방자치단체의 참여를 보장하고, 중앙정부와 지방자치단체 간 협력을 이끌어 낼 수 있는 다양한 제도를 운영하는 것이 중요할 것이다. 이러한 참여와 협력의 보장은 국정운영의 효율성을 제고하고, 중앙정부와 지방자치단체 간 갈등과 분쟁을 방지하여 국가 통합과 지방자치를 실질적으로 구현하는 데 기여할 수 있을 것이다(임현, 2020). 이처럼 중앙-지방 간 협력체계에 관한 논의는 법·제도적 관점에서 「지방자치법」을 중심으로 이루어지고 있으며, 이러한 맥락에서 「지방자치법」의 지속적인 개정을 통하여 중앙-지방 간 협력체계 제도는 발전을 이루어 왔다. 특히, 2021년 「지방자치법」의 전부개정을 통하여 중앙-지방 간 협력관계가 보다 강조되는 등 제도적 발전에 전환점을 맞이하였다는 점에서 관련 논의를 정리하여야 할 필요성이 제기될 것이다.

재난관리책임기관은 재난관리 업무를 수행하는 기관으로서 중앙행정기관 및 지방자치단체, 지방행정기관·공공기관·공공단체(공공기관 및 공공단체의 지부 등 지방조직을 포함) 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 정하는 기관 등이 이에 해당된다(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제5호). 이처럼 「재난 및 안전관리 기본법」은 중앙행정기관과 지방자치단체를 재난관리책임기관이라고 명시적으로 규정하고 있다는 점에서 국가행정작용 중 여러 주무부처, 특히 중앙정부와 지방자치단체 간의 공조행정을 중시하여야 하는 대표적인 분야가 재난관리라고 볼 수 있다는 것이다(문현철, 2008).

또한 앞서 논의하였던 것처럼 「지방자치법」에 명시된 지방자치단체의 사무범위에 재난관리 분야 또한 포함되어 있다는 점에서 지방자치단체가 재난관리 사무를 수행하여야 할 당위성이 제기된다고 볼 수 있다. 이는 재난관리 분야에서의 협력체계 구축 또한 「지방자치법」상의 논의가 적용될 수 있다는 것을 의미할 것이다. 이러한 측면에서 본 연구에서는 먼저 「지방자치법」상 통제 및 협력 차원에서 논의를 정리하고, 이와 동일한 기준으로 「재난 및 안전관리 기본법」에 명시되어 있는 협력체계 현황을 살펴보고, 이를 종합하여 재난관리 분야에서의 중앙-지방 간 협력체계 발전 방향을 제시하고자 한다.

IV. 분석 결과

1. 「지방자치법」상 중앙-지방 간 협력체계

1) 지방자치단체에 대한 통제

지방자치단체에 대한 통제는 「지방자치법」상 지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원(「지방자치법」 제184조), 감독권(「지방자치법」 제188조 내지 제191조)과 관련된 규정에 나타나 있다(김희곤, 2021; 홍준현, 2021). 먼저 지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원과 관련된 내용을 살펴보면, 1988년 4월 6일 「지방자치법」 제155조에 중앙행정기관의 장이나 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요하면 지방자치단체에 자료의 제출을 요구할 수 있고, 국가나 시·도는 지방자치단체가 그 지방자치단체의 사무를 처리하는 데에 필요하다고 인정하면 재정지원이나 기술지원을 할 수 있다는 규정이 명시되었다. 그리고 2007년 5월 11일 전부개정에서 관련 조문이 제155조에서 제166조로 변경되었으나 내용상 특별한 개정사항은 없었다. 이후 2021년 1월 21일 전부개정에서 관련 조문이 제166조에서 제184조로 변경되었으며, 지방자치단체장이 조언·권고 또는 지도에 대한 의견을 제출할 수 있다는 규정이 신설되었다(「지방자치법」 제184조 제3항).

다음으로 감독권과 관련하여 1988년 4월 6일 「지방자치법」 제157조에 지방자치단체장의 위법하고 부당한 명령 또는 처분에 대하여 주무부장관 또는 시·도지사는 시정을 명령할 수 있고, 이행하지 않을 시 취소 또는 정지할 수 있으며, 해당 처분에 대한 이의가 있을 경우 지방자치단체장은 대법원에 소를 제기할 수 있다는 규정이 명시되었다. 이와 더불어 「지방자치법」 제158조에 지방자치단체의 자치사무에 관한 보고 또는 감사를 수행할 수 있다는 규정이 명시되었다. 이러한 규정들은 국가 감독의 기본적인 틀을 마련하기 위하여 도입된 것으로 볼 수 있을 것이다.

그리고 1994년 3월 16일 지방자치단체장이 법령의 규정에 따른 국가위임사무나 시·도위임사무의 관리 및 집행을 게을리할 경우 주무부장관 또는 시·도지사는 이행을 명령할 수 있고, 해당 지방자치단체장이 이행명령을 이행하지 않을 경우 주무부장관 또는 시·도지사는 대집행 또는 행·재정상 필요한 조치를 취할 수 있으며, 해당 명령에 대한 이의가 있을 경우 지방자치단체장은 대법원에 소를 제기하는 것과 더불어 명령의 집행정지결정을 신청할 수 있다는 「지방자치법」 제157조의2가 신설되었고, 자치사무 감사는 법령위반사항에 한정되어야 한

다는 내용 또한 추가되었다(「지방자치법」 제158조). 이후 2007년 5월 11일 전부개정에서 위법·부당한 명령·처분의 시정은 제157조에서 제169조, 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령은 제157조의2에서 제170조, 지방자치단체의 자치사무에 대한 감사는 제158조에서 제171조로 변경되었으나 내용상 특별한 개정사항은 나타나지 않았다.

또한 2010년 6월 8일 자치사무 감사 실시 전 사무처리에 대한 법령 위반 여부 등을 확인하는 규정을 신설하였고(「지방자치법」 제171조 제2항), 지방자치단체에 대한 구체적인 감사 절차(「지방자치법」 제171조의2)를 신설하여 명시하였다. 이는 자치사무 감사의 실시 요건을 강화하고, 중복감사 금지 등 지방자치단체의 부담을 경감시킬 수 있는 규정을 도입한 것으로 볼 수 있을 것이다.

한편, 2021년 1월 21일 전부개정에서 관련 조문이 제169조에서 제188조로, 제170조에서 제189조로, 제171조에서 제190조로, 제171조의2에서 제191조로 변경되었으며, 지방자치단체에 대한 감독을 강화하는 방향으로 관련 규정들이 추가되었다(김희곤, 2021; 홍준현, 2021). 관련 내용을 세부적으로 살펴보면, 시·군·구의 장의 위법 또는 부당한 명령이나 처분에 대하여 시·도지사가 시정명령이나 취소·정지를 이행하지 않을 경우 주무부장은 시·도지사에게 시정명령의 이행을 명령하거나 주무부장이 직접 해당 지방자치단체에 시정명령이나 취소·정지를 이행할 수 있다는 규정이 신설되었다(「지방자치법」 제188조 제2항 및 제4항). 또한 시·군·구의 장이 국가위임사무의 관리와 집행을 게을리하는 경우 주무부장이 시·도지사에게 이행명령 및 대집행을 수행하도록 명하거나, 주무부장이 직접 시·군·구의 장에게 이행명령 및 대집행을 수행할 수 있다는 규정이 신설되었다(「지방자치법」 제189조 제3항 및 제5항).

2) 지방자치단체와의 협력

지방자치단체와의 협력은 「지방자치법」상 의견 제출(「지방자치법」 제182조 제4항 및 제5항), 중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의(「지방자치법」 제187조 등)와 관련된 규정에 나타나 있다. 먼저 의견 제출과 관련된 내용을 살펴보면, 1999년 8월 31일 각급 지방자치단체의 장 또는 지방의회의 의장으로 하여금 상호간의 교류와 협력을 증진하고 공동의 문제를 협의하기 위하여 전국적 협의체를 설립할 수 있도록 하고, 협의체를 설립한 때에는 당시의 행정자치부장관에게 신고하도록 하며, 이들 협의체는 지방자치에 직접적 영향을 미치는 법령 등에 관하여 정부에 의견을 제출할 수 있도록 하는 「지방자치법」 제154조의2가 신설되었다. 그리고 2006년 1월 11일 기존의 각 단위(그룹)별 협의체 구성뿐만 아니라, 각각의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다는 규정을 추가(「지방자치법」 제154

조의2 제2항)하여 협의 범위를 확대하였으며, 2007년 5월 11일 「지방자치법」 전부개정에서 제165조로 변경되었으나 내용상 특별한 개정사항은 나타나지 않았다.

또한 2011년 7월 14일 관계 중앙행정기관장의 결과 통보와 더불어 타당하지 않을 경우 해당 사유 및 내용을 명시하여야 하고 타당할 경우 적극 협력하여야 한다는 규정(「지방자치법」 제165조 제5항)이 신설되었고, 법률의 제·개정 또는 폐지가 필요할 경우 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있는 규정(「지방자치법」 제165조 제6항)이 신설되었다. 이는 협의체 및 연합체가 제시하는 의견에 관계 중앙행정기관의 장이 응답하고 협력하여야 한다는 것으로서 협의체 및 연합체의 의견개진이 보다 실질적으로 반영될 수 있도록 규정한 것이라고 볼 수 있을 것이다. 이후 2021년 1월 21일 전부개정에서 관련 조문이 제165조에서 제182조로 변경되었으나 내용상 특별한 개정사항은 나타나지 않았다.

다음으로 중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의와 관련하여 국가와 지방자치단체 간의 갈등을 효과적으로 조정할 수 있는 제도적 장치를 보강하기 위하여 1999년 8월 31일 중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의조정에 대한 규정(「지방자치법」 제156조의2)이 신설되었다. 그리고 이에 따라 1999년 12월 31일 「지방자치법 시행령」 또한 행정협의조정위원회의 기능 및 협의조정 절차와 관련된 규정이 신설되어 지금까지 유지되고 있다(「지방자치법 시행령」 제106조). 2007년 5월 11일 「지방자치법」 전부개정에서 관련 조문이 제156조의2에서 제168조로 변경되었으나 내용상 특별한 개정사항은 나타나지 않았다. 이후 2011년 7월 14일 일부개정을 통하여 기존 ‘협의조정기구를 둘 수 있다’는 규정이 ‘행정협의조정위원회를 둔다’로 변경되었다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체 간 협력을 더욱 강화하는 방향으로 법률이 개정되었다는 것이다.

더 나아가 중앙행정기관과 지방자치단체 간 정책 협의의 효율성을 제고하기 위하여 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 정책협의기구를 설치하고 그 구성 및 운영에 관한 사항을 규정하려는 목적으로 2015년 6월 15일에 「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」이 제정되었다. 기존 「지방자치법」 및 동법 시행령에서 규정하고 있는 행정협의조정위원회는 사무를 처리할 때 의견을 달리하는 경우에 한정하여 신청에 의하여 이루어진 반면, 정책협의회 운영 규정에서는 앞의 법령보다 논의 범위가 좀 더 확대되었다는 것을 알 수 있다.

한편, 2021년 1월 21일 전부개정에서 관련 조문이 제168조에서 제187조로 변경되었으며, 중앙정부와 지방자치단체 간의 협력을 강화하는 방향으로 관련 규정들이 추가되었다(하혜영, 2021). 관련 내용을 세부적으로 살펴보면, 제9장의 명칭이 ‘국가의 지도와 감독’에서 ‘국가와 지방자치단체의 관계’로 변경되었다. 그리고 국가와 지방자치단체의 협력 의무를 명시한 규정이 신설되었다(「지방자치법」 제183조).

또한 지방자치의 발전 및 지역 균형발전과 관련된 정책을 심의하기 위한 중앙지방협력회의

의 설치를 명시한 규정이 신설되었다(「지방자치법」 제186조). 이에 국가와 지방자치단체의 협력적 관계를 바탕으로 지방자치의 발전 및 지역 균형발전 정책의 효과성을 제고하기 위하여 중앙지방협력회의의 구성과 운영 등에 필요한 사항을 규정하려는 목적으로 2021년 7월 13일에 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」이 제정되었다.

3) 소결

앞서 법적 측면에서 중앙-지방 간 협력체계의 발전과정을 지방자치단체에 대한 통제, 지방자치단체와의 협력으로 구분하여 살펴보았다. 이를 바탕으로 「지방자치법」의 주요 제·개정 과정을 정리하면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> 「지방자치법」의 주요 제·개정 과정

구 분		관련법령	제·개정사항
통제	지도 및 지원	「지방자치법」	<ul style="list-style-type: none"> • 1988. 4. 6. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원 관련 규정(제155조) • 2007. 5. 11. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 제155조에서 제166조로 조항이 변경되었으나, 내용상 특별한 개정사항은 없었음 • 2021. 1. 21. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 제166조에서 제184조로 조항이 변경되었으며, 조언·권고 또는 지도에 대한 지방자치단체장의 의견 제출 규정 신설(제184조 제3항)
	감독권	「지방자치법」	<ul style="list-style-type: none"> • 1988. 4. 6. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 위법·부당한 명령·처분의 시정(제157조), 자치사무에 대한 감사(제158조)에 대한 규정 • 1994. 3. 16. 일부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 국가위임사무와 관련된 부작위에 대한 이행명령 규정 신설(제157조의2) - 자치사무 감사에 있어서 법령위반사항에 한정하여 수행한다는 내용 추가(제158조) • 2007. 5. 11. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 제157조에서 제169조, 제157조의2에서 제170조, 제158조에서 제171조로 조항이 변경되었으나, 내용상 특별한 개정사항은 없었음 • 2010. 6. 8. 일부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 자치사무에 대한 감사 실시 전 사무처리에 대한 법령 위반 여부 등을 확인하는 규정 신설(제171조 제2항) - 지방자치단체에 대한 구체적인 감사절차 신설(제171조의2) • 2021. 1. 21. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 제169조에서 제188조로, 제170조에서 제189조로, 제171조에서 제190조로, 제171조의2에서 제191조로 변경

구 분		관련법령	제·개정사항
			<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체장의 위법 또는 부당한 명령이나 처분에 대하여 주무부장관이 직접적인 시정명령이나 취소·정지를 이행할 수 있는 규정 신설 (제188조 제2항 및 제4항) - 시·군·구의 장이 국가위임사무 관리 집행을 게을리할 시 주무부장관이 직접적인 이행명령 및 대집행을 수행할 수 있다는 규정 신설 (제189조 제3항 및 제5항)
협력	의견 제출	「지방자치법」	<ul style="list-style-type: none"> • 1999. 8. 31. 일부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 장등의 협의체에 관한 규정 신설(제154조의2) • 2006. 1. 11. 일부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다는 내용 추가(제154조의2 제2항) • 2007. 5. 11. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 제154조의2에서 제165조로 조항이 변경되었으나, 내용상 특별한 개정사항은 없었음 • 2011. 7. 14. 일부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 관계 중앙행정기관장의 결과 통보와 더불어 타당하지 않을 경우 해당 사유 및 내용을 명시하여야 하고 타당할 경우 적극 협력하여야 한다는 규정 신설(제165조 제5항) - 법률의 제·개정 또는 폐지가 필요할 경우 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있는 규정 신설(제165조 제6항) • 2021. 1. 21. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 제165조에서 제182조로 조항이 변경되었으나, 내용상 특별한 개정사항은 없었음
	협약	「지방자치법」	<ul style="list-style-type: none"> • 1999. 8. 31. 일부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의조정에 대한 규정 신설(제156조의2) • 2007. 5. 11. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 제156조의2에서 제168조로 조항이 변경되었으나, 내용상 특별한 개정사항은 없었음 • 2011. 7. 14. 일부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 기존 '협의조정기구를 둘 수 있다'는 규정이 '행정협의조정위원회를 둔다'로 변경(제168조 제1항) • 2021. 1. 21. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 제168조에서 제187조로 조항이 변경되었으나, 내용상 특별한 개정사항은 없었음 - 제9장의 명칭을 '국가의 지도와 감독'에서 '국가와 지방자치단체의 관계'로 변경 - 국가와 지방자치단체의 협력 의무를 명시한 규정 신설 (제183조) - 중앙지방협력회의의 설치 규정 신설 (제186조)
		「지방자치법 시행령」	<ul style="list-style-type: none"> • 1999. 12. 31. 일부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 「지방자치법」 제156조의2가 신설됨에 따라 행정협의조정위원회의의 기능 및 협의조정 절차 규정 신설(제105조) • 2021. 12. 16. 전부개정 <ul style="list-style-type: none"> - 제105조에서 제106조로 조항이 변경되었으나, 내용상 특별한 개정사항은 없었음

구 분		관련법령	제·개정사항
		「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」	<ul style="list-style-type: none"> • 2015. 6. 15. 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관과 지방자치단체 간의 정책협의기구를 설치하고 그 구성 및 운영에 관한 사항 규정
		「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」	<ul style="list-style-type: none"> • 2021. 7. 13. 제정 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙지방협력회의의 구성과 운영 등에 필요한 사항 규정

지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원의 경우 지방자치단체장이 조언·권고 또는 지도에 대한 의견을 제출할 수 있다는 점에서 중앙정부와 지방자치단체 간의 소통과 협력을 강화하는 방향으로 발전하였다고 볼 수 있으나, 여전히 내용상 중앙정부의 일방적 지도 권고, 지원규정이라는 한계가 존재할 것이다. 즉, 중앙정부에서 시·도, 시·도에서 시·군·구로 지원이나 지도 등을 행하는 하향적 구조로 규정하고 있기 때문에 상호 협력하는 관계로 바라보기에는 한계가 존재한다는 것이다. 따라서 중앙행정기관의 장이 지방자치단체에 대한 지도 및 감독이 가능하다고 할지라도 법적 합법성에 근거하여 수행하여야 할 것이다(이재삼, 2014; 김수연, 2016).

한편, 현행 규정이 자치사무에 대한 일반적인 자료제출요구권을 의미하는 것인지 생각해 볼 필요가 있다. 조언, 권고, 지도와 같이 비권력적 수단의 실효성 있는 활용을 위한 보충적 수단이라는 점에서, 해당 조항의 의미가 단순히 지원하고 후원하는 데 있다는 점에서 일반적인 자료제출요구권을 의미하는 것으로 해석하기에는 한계가 존재할 것이다(이일세, 2015; 김남철, 2018).

그리고 위법·부당한 명령·처분의 시정, 직무이행명령 등과 같은 감독권의 경우 시·군 및 자치구의 법령 위반에 대한 국가의 실효성 있는 통제 수단이 없어 법령 위반사항이 해소되지 못하고 주민의 권리·의무에 영향을 미치는 문제가 존재하였고, 이러한 문제를 보완하기 위하여 지방자치단체에 대한 적법성 통제를 강화하기 위한 위법·부당한 명령·처분의 시정(「지방자치법」 제188조), 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령(「지방자치법」 제189조)과 관련하여 그 절차와 방법들이 보다 구체적으로 명시되는 방향으로 개정이 이루어졌다는 것을 알 수 있다.

즉, 국가(중앙정부)가 지방자치단체를 감독 및 통제하는 내용의 경우 기본적으로 법령을 위반하는 사항에 국한(국가위임사무의 경우 부작위도 해당)되어 그 절차를 보다 더 명확하게 규정하는 방향으로 나아가고 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 일각에서는 국가의 직접적이

고 일반적인 감독권을 확대하는 것이 「지방자치법」 개정의 방향성이 되고 있다는 점에서 타당성에 의문을 제기하기도 한다(이일세, 2015; 조성규, 2016; 조성규 2019; 김희곤, 2021; 홍준현, 2021). 그러나 지금까지 이와 관련된 법령의 개정방향을 살펴보면 제약에 대해서 보다 더 명확히 제시하는 방향으로 개정되었고, 중복된 사안에 대한 감사는 생략하는 등 감독의 목적성 및 실효성을 제고하기 위한 방향으로 개정되었다는 점에서 지방자치를 제한하는 것이 아니라 행정의 투명성과 신뢰성 제고 차원에서 이루어진 것이라 볼 수 있을 것이다. 다시 말하면, 감독기관이 효과적이고 합리적인 감독수단을 확보하여 이를 적절하게 수행하는 것은 지방자치권 확대에 기여할 수 있다는 것이다(김남철, 2018). 이러한 측면에서 규정을 보다 명확히 하여 집행의 모호성을 줄여나간다는 점에서 의의가 존재할 것이다.

또한 의견 제출의 경우 지방자치단체의 참여가 제한되고, 직접적인 의견 제출방법이 존재하지 않으며(「지방자치법」 제182조 제4항), 제출된 의견에 대하여 중앙행정기관장이 타당성 여부를 검토한다(「지방자치법」 제182조 제5항)는 한계가 제기된다. 지방자치단체 협의체 및 연합체는 직접적으로 영향을 미치는 법령 등에 대한 의견을 제출할 수 있도록 규정되어 있기 때문에 직접적인 영향을 미치지 않는 사안에 대하여 의견을 제출할 수 없어 지방자치 관련법의 개정, 국가의 지방에 대한 감독, 지방자치단체의 업무와 관련된 법령 및 정책 등에 대하여 지방자치단체의 참여가 제한되는 문제가 발생하게 될 것이다. 그리고 지방자치단체 협의체 및 연합체가 중앙행정기관장에게 직접 의견을 제출할 수 없으며, 해당 의견은 행정안전부장관을 경유하여 중앙행정기관장에게 전달된다는 점에서 의견 제출이 실효성을 가지기 위해서는 해당 중앙행정기관장에게 직접 의견을 제출할 수 있도록 할 필요성이 존재할 것이다. 또한 중앙행정기관장이 지방자치단체가 제출한 의견의 타당성 여부를 검토하여 판단하는 것은 해당 의견의 수용여부가 중앙행정기관장의 재량판단에 좌우된다는 것을 의미할 것이다. 중앙행정기관과 지방자치단체의 관계가 수직적인 상하관계로 인식될 수도 있다는 것이다. 따라서 지방자치에 영향을 미치는 국가의 정책기획·법령입안 및 실시에 대한 지방자치단체 또는 지방자치단체 협의체 등이 수시로 협의해 나갈 수 있는 법·제도 도입이 필요하다고 볼 수 있을 것이다(김수연, 2016; 최철호, 2016).

끝으로 중앙행정기관과 지방자치단체 간 협의의 경우 정책협의회는 행정안전부장관 소관 회의체로서 실질적으로는 시·도가 수행하는 국가사무를 관장하는 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다. 정책협의회에서 심의하는 사항은 국가정책의 집행과 관련된 사항으로서 실제로는 국가정책의 소개 및 협조를 요청하는 내용이 상당 부분 존재한다는 것이다. 그리고 관계중앙행정기관이 건의사항에 대한 타당성 검사를 단독으로 검토하기 때문에 지방자치단체에서 타당성이 있는 것으로 판단하여 건의하더라도 관계중앙행정기관이 제시한 타당성을 부인하면 해당 건의사항은 반영되지 못하는 경우가 발생하게 된다는 점에서 한계가 제시될 수 있을 것

이다(김수연, 2016).

한편, 2021년 1월 21일에 전부개정된 「지방자치법」에서는 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 의무를 명시하였고(제183조), 중앙정부와 지방자치단체가 수평적이고 협력적인 관계로서 지방과 관련된 주요 정책의 결정과정에 중앙정부와 지방자치단체가 서로 협력하여야 한다는 것을 명시하였으며, 그 구성과 운영에 관한 사항은 따로 법률로 정하도록 규정(제186조)하였다는 점에서 중앙정부와 지방자치단체의 협력이 보다 실질적으로 보장되고 운영될 수 있도록 나아가고 있다고 해석할 수 있을 것이다. 또한 「지방자치법」 제186조에 근거하여 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」이 제정되어 비정기적으로 추진되어왔던 대통령과 시·도지사 간 간담회를 정례화하여 운영하고, 중앙정부와 지방자치단체 간의 소통 및 협력을 제도화하였다는 점에서 중앙정부와 지방자치단체 간 협력적 관계를 보다 향상시킬 수 있다는 데 의의가 존재할 것이다(하혜영, 2021).

다만, 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」 제3조에 따르면, 중앙지방협력회의의 구성원이 행정부에 국한되어 있으며, 기초자치단체의 경우 협의체를 통한 참여만 허용된다는 점에서 한계가 제기될 수 있을 것이다. 즉, 지방자치단체장 등의 협의체(「지방자치법」 제182조)를 통하여 지방자치단체가 의견을 제시하기에는 한계가 존재하기 때문에 시·군·구의 이해관계를 충분히 고려하여 운영될 필요가 있다는 것이다(임현, 2021, 홍준현, 2021).

2. 「재난 및 안전관리 기본법」상 중앙-지방 간 협력체계

1) 지방자치단체에 대한 통제

재난관리 분야에서의 지방자치단체에 대한 통제는 지역위원회 등에 대한 지원 및 지도(「재난 및 안전관리 기본법」 제13조), 재난관리 의무 위반에 대한 징계 요구 등과 관련된 규정(「재난 및 안전관리 기본법」 제77조), 적극행정에 대한 면책 규정(「재난 및 안전관리 기본법」 제77조의2)에 나타나 있다. 먼저 지역위원회 등에 대한 지원 및 지도 규정을 살펴보면, 행정안전부장관은 시·도위원회의 운영과 지방자치단체의 재난 및 안전관리업무에 대하여 필요한 지원과 지도를 할 수 있으며, 시·도지사는 관할 구역의 시·군·구위원회의 운영과 시·군·구의 재난 및 안전관리업무에 대하여 필요한 지원과 지도를 할 수 있다고 명시하고 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제13조).

그리고 재난관리 의무 위반에 대한 징계 요구 등에 대한 규정을 살펴보면, 국무총리 또는 행정안전부장관은 재난관리책임기관의 장이 법에 따른 조치를 하지 아니한 경우 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제86조에 명시된 징계 요구 통보 등에 대한 절차에 따라 기관경고 등

필요한 조치를 할 수 있다고 명시하고 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제77조 제1항). 또한 행정안전부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 재난예방조치, 재난응급조치, 안전점검, 재난상황관리, 재난복구 등의 업무를 수행할 때 지시를 위반하거나 부과된 임무를 게을리한 재난관리책임기관의 공무원 또는 직원의 명단을 해당 공무원 또는 직원의 소속 기관의 장 또는 단체의 장에게 통보하고, 그 소속 기관의 장 또는 단체의 장에게 해당 공무원 또는 직원에 대한 징계 등을 요구할 수 있으며, 이 경우 그 사실을 입증할 수 있는 관계 자료를 그 소속 기관 또는 단체의 장에게 함께 통보하여야 한다고 명시하고 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제77조 제2항).

끝으로 적극행정에 대한 면책 규정의 경우 재난관리책임기관의 공무원, 직원 및 긴급구조요원이 재난안전 사고를 예방하고 피해를 최소화하기 위하여 업무를 적극적으로 추진한 결과에 대하여 행위에 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는 명단 통보 및 징계 등 요구를 하지 아니하거나 징계 등의 책임을 묻지 아니한다고 명시하고 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제77조의2 제1항). 그리고 회계검사와 감찰 대상 공무원 및 임직원 등이 지원 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 관계 법령에 따른 징계 또는 제재 등 책임을 묻지 아니한다고 명시하고 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제77조의2 제2항).

2) 지방자치단체와의 협력

재난관리 분야에서의 지방자치단체와의 협력은 재난안전 분야 제도개선 규정(「재난 및 안전관리 기본법」 제31조의3), 집중 안전점검 기간 등과 관련된 규정(「재난 및 안전관리 기본법」 제32조의3), 중앙안전관리위원회 및 지역위원회 관련 규정(「재난 및 안전관리 기본법」 제9조 및 제11조)에 나타나 있다.

먼저 재난안전 분야 제도개선 규정을 살펴보면, 행정안전부장관은 재난안전 분야 제도개선 과제의 선정을 위하여 일반 국민, 지방자치단체 또는 민간단체 등으로부터 의견을 수렴할 수 있으며, 관련 분야 전문가에게 자문할 수 있다고 명시하고 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제31조의3 제2항). 그리고 집중 안전점검 기간 등에 대한 규정의 경우, 행정안전부장관은 재난을 예방하고 국민의 안전의식을 높이기 위하여 재난관리책임기관의 장의 의견을 들어 매년 집중 안전점검 기간을 설정하고 그 운영에 필요한 계획을 수립하여야 한다고 명시하고 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제32조의3 제1항).

끝으로 재난 및 안전관리 정책, 업무 등을 심의 또는 조정하기 위하여 「재난 및 안전관리 기본법」 제9조에는 중앙안전관리위원회의 설치 및 운영, 동법 제11조에는 지역위원회의 설치

및 운영과 관련된 규정이 명시되어 있다. 중앙안전관리위원회는 재난 및 안전관리에 관한 중요 정책의 심의, 재난 및 안전관리를 위한 관계 기관 간의 협력 논의, 재난 및 사고 예방사업 추진 심의 등 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 심의하기 위한 목적으로 구성 및 운영되며, 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 대통령령이 정하는 중앙행정기관 또는 관계기관 및 단체의 장이 된다. 그리고 사고 발생 또는 사고 발생 우려 시 관계 기관 간 협력 등 중앙안전관리 위원회에 상정될 안전의 검토 및 사전 조정을 위하여 중앙안전관리위원회에 행정안전부 장관을 위원장으로 하는 안전정책조정위원회를 두고 있다.

중앙안전관리위원회의 역할을 구체적으로 살펴보면, 재난 및 안전관리에 관한 중요 정책의 심의, 국가안전관리기본계획의 심의, 중앙행정기관의 장이 수립·시행하는 재난 및 안전관리 업무의 조정에 관한 심의, 재난사태 및 특별재난지역 선포에 관한 심의, 사고 발생 또는 사고 발생 우려 시 이를 수습하기 위한 관계 기관 간 협력에 관한 중요 사항의 심의, 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제7조에 명시된 재난 및 사고의 예방사업 추진에 관한 심의, 「재난안전산업 진흥법」 제5조에 따른 기본계획에 관한 심의 등의 역할을 수행한다고 볼 수 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제9조 제1항 제1호 내지 제9호). 특히, 중앙안전관리위원회의 위원장은 소관 사무에 관하여 재난관리책임기관의 장이나 관계인에게 자료의 제출, 의견 진술, 그 밖에 필요한 사항에 대하여 협조를 요청할 수 있으며, 이 경우 요청을 받은 사람은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 할 것이다(「재난 및 안전관리 기본법」 제9조 제8항).

지역위원회는 지역 재난 및 안전관리정책에 관한 심의·조정, 지역 재난 및 안전관리 업무 추진에 관한 심의·조정, 지역 재난 및 안전관리를 위한 관계 기관 간의 협력 논의 등 지역의 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 심의·조정하기 위한 목적으로 구성 및 운영되며, 시·도안전관리위원회의 위원장은 시·도지사가 되고 시·군·구안전관리위원회의 위원장은 시장·군수·구청장이 된다. 그리고 시·도 및 시·군·구안전관리위원회에 부의되는 의안을 검토하고, 관계 기관 간의 협의·조정 등을 위하여 지역위원회에 안전정책실무조정위원회를 둘 수 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제11조 제3항). 지역위원회의 역할을 구체적으로 살펴보면, 해당 지역 재난 및 안전관리정책의 심의·조정, 안전관리계획안의 심의, 해당 지역 재난관리책임기관이 수행하는 재난 및 안전관리 업무 추진에 관한 심의·조정, 재난 발생 또는 사고 발생 또는 사고 발생 우려 시 이를 수습하기 위한 관계 기관 간 협력에 관한 심의·조정 등의 역할을 수행한다고 볼 수 있다(「재난 및 안전관리 기본법」 제11조 제1항 제1호 내지 제6호).

3) 소결

지방자치단체에 대한 통제(지도 및 지원, 감독권) 및 지방자치단체와의 협력(의견 제출, 협

의·조정) 관점에서 「재난 및 안전관리 기본법」에 명시된 중앙-지방 간 협력체계와 관련된 규정을 정리해보면 아래의 <표 3>과 같다. 지방자치단체의 재난관리 업무에 대한 지도 및 지원의 경우 「재난 및 안전관리 기본법」 제13조에 행정안전부 장관이 시·도위원회의 운영과 지방자치단체의 재난 및 안전관리업무에 대하여 필요한 지원과 지도를 할 수 있다는 규정이 명시되어 있다는 점에서 「지방자치법」 제184조와 유사한 맥락으로 해석할 수 있을 것이다. 이는 「지방자치법」 제184조에서 논의되었던 지원 및 지도가 하향적 구조로 규정되어 있기 때문에 상호 협력하는 관계로 보기 어렵다는 한계가 동일하게 제기될 수 있으며, 그렇기 때문에 법적 합법성에 근거한 지원 및 지도가 이루어질 수 있도록 제도적 보완이 이루어져야 할 것이다.

<표 3> 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 중앙-지방 간 협력체계 관련 규정

구 분		주요 내용
통제	지도 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> 지역위원회 등에 대한 지원 및 지도(「재난 및 안전관리 기본법」 제13조) - 행정안전부장관은 시·도위원회의 운영 및 지방자치단체의 재난·안전관리 업무에 대한 지원과 지도를 할 수 있음
	감독권	<ul style="list-style-type: none"> 재난관리 의무 위반에 대한 징계 요구 등(「재난 및 안전관리 기본법」 제77조) - 국무총리 또는 행정안전부장관은 「재난 및 안전관리 기본법」에 명시된 의무를 이행하지 아니한 재난관리책임기관에 대하여 기관경고 등 필요한 조치를 할 수 있음(제1항) - 행정안전부장관은 재난관리업무 수행 시 지시를 위반하거나 임무를 게을리한 재난관리책임기관의 공무원 또는 직원에 대한 징계 등을 요구할 수 있음(제2항) 적극행정에 대한 면책(「재난 및 안전관리 기본법」 제77조의2) - 재난관리책임기관의 공무원, 직원 및 긴급구조요원이 재난관리(재난안전 사고 예방 및 피해 최소화) 업무를 적극적으로 추진한 결과에 대하여 행위에 고의 또는 중대한 과실이 없는 경우에는 징계 등의 요구 또는 책임을 묻지 아니함(제1항) - 공무원 및 임직원 등이 지원 업무를 적극적으로 처리한 결과에 대하여 행위에 고의나 중대한 과실이 없는 경우에는 관계 법령에 따른 징계 또는 제재 등의 책임을 묻지 아니함(제2항)
협력	의견 제출	<ul style="list-style-type: none"> 재난안전분야 제도개선(「재난 및 안전관리 기본법」 제31조의3) - 행정안전부장관은 재난안전분야 제도개선 과제의 선정을 위하여 지방자치단체 등으로부터 의견을 수렴할 수 있음(제2항) 집중 안전점검 기간 운영 등(「재난 및 안전관리 기본법」 제32조의3) - 행정안전부장관은 재난 예방 및 국민 안전의식 제고를 위하여 재난관리책임기관의 장의 의견을 들어 매년 집중 안전점검 기간을 설정하고, 운영에 필요한 계획을 수립하여야 함(제1항) 중앙안전관리위원회(「재난 및 안전관리 기본법」 제9조) - 중앙안전관리위원회의 위원장은 소관 사무에 관하여 재난관리책임기관의 장이나 관계인에게 자료 제출, 의견 진술 등의 협조를 요청할 수 있음(제8항)
	협의	<ul style="list-style-type: none"> 중앙안전관리위원회(「재난 및 안전관리 기본법」 제9조) - 사고 발생 또는 사고 발생 우려 시 이를 수습하기 위한 관계 기관 간 협력에 관한 중요 사항의 심의(제1항 제6호) 지역위원회(「재난 및 안전관리 기본법」 제11조) - 지역에서의 재난 발생 또는 사고 발생 또는 사고 발생 우려 시 이를 수습하기 위한 관계 기관 간 협력에 관한 심의·조정(제1항 제4호)

그리고 재난관리 의무 위반에 대한 징계 요구 등과 같은 감독권의 경우 「재난 및 안전관리 기본법」 제77조에 따라 재난관리 업무를 수행할 때 지시를 위반하거나 부과된 임무를 게을리 하였을 경우 국무총리 또는 행정안전부장은 재난관리책임기관의 장이 법에 명시된 조치를 하지 아니한 경우 기관경고 등 필요한 조치를 할 수 있으며, 이와 관련된 절차 및 내용을 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제86조에 보다 구체적으로 규정하고 있다. 따라서 이러한 규정은 「지방자치법」 제188조 내지 제191조에서 논의되었던 내용과 마찬가지로 업무의 적법성을 보장하기 위한 것이라고 볼 수 있을 것이다. 이와 더불어 2020년 6월 9일에 적극행정에 대한 면책 규정(「재난 및 안전관리 기본법」 제77조의2)을 신설하였다. 이는 재난관리 업무의 특성상 피해가 발생할 수밖에 없는 상황에 직면하게 되는 경우가 많기 때문에 자율적이고 적극적인 업무수행을 보장하기 위한 조치라고 볼 수 있을 것이다. 정리하면, 감독(징계) 절차 및 내용을 보다 명확하게 규정하고 있다는 점에서, 그리고 업무 수행 시 발생된 상황에 대한 면책 규정 또한 명시하고 있다는 점에서 집행의 모호성을 감소하는 방향으로 제도가 개선되었다는 것을 의미할 것이다.

반면, 재난관리 분야에서의 중앙정부와 지방자치단체의 협력은 다소 미흡한 실정이다. 재난관리 분야에서의 의견 제출의 경우 재난안전 분야 제도개선, 집중 안전점검 기간 운영 등의 규정 신설을 통하여 지방자치단체의 의견을 반영할 수 있는 방향으로 확대되었다고 볼 수 있다. 하지만 「재난 및 안전관리 기본법」 제31조의3 제2항 및 제32조의3 제1항과 같이 재난안전 분야 제도개선 과제 및 집중 안전점검 운영 시 행정안전부장관이 지방자치단체 등에게 의견을 수렴할 수 있으며, 동법 제9조 제8항과 같이 중앙안전관리위원회의 장이 재난관리책임기관의 장이나 관계인에게 소관 사무에 대한 의견 진술을 요청할 수 있다는 일방적이고 수동적인 규정만 존재하는 것으로 나타났다. 즉, 재난관리책임기관의 장인 지방자치단체장이 재난관리 정책과 관련된 직접적인 의견을 제출할 수 있도록 명시한 규정은 존재하지 않는다는 것이다. 따라서 안전정책조정위원회에 재난관리책임기관의 장인 지방자치단체장의 참여를 보장하는 등 지역 재난관리에 영향을 미치는 정책입안 및 법령시행에 대하여 지방자치단체가 의견을 개진하고 수시로 협의할 수 있도록 관련 법·제도적 보완이 필요할 것이다.

또한 「재난 및 안전관리 기본법」 제9조 제8항에 명시된 재난관리책임기관의 장에게 자료의 제출에 대하여 협조를 요청할 수 있다는 규정이 일반적인 자료제출요구권을 의미하는 것인지 고려하여야 할 것이다. 「지방자치법」 제184조 제1항의 경우 보충적 수단이라는 점에서 해당 규정은 일반적인 자료제출요구권을 의미하는 것으로 보기 어려웠으나, 「재난 및 안전관리 기본법」 제9조 제8항의 자료제출요구권의 경우 협조를 요청할 수 있다고 명시하였더라도 소관 사무라는 일반적인 범위에 대한 사항으로 규정되어 있으며, 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다고 규정되어 있다는 점에서 일반적 자료제출요구권으로 해석할 여지가 존재한

다고 볼 수 있다. 따라서 관련 규정을 지원 및 지도와 같은 비권력적 수단에서의 보충적 수단으로 범위를 좁히는 등의 법·제도적 보완이 필요할 것이다.

끝으로 정책협의회의 운영을 명시하고, 협력 관계와 협력 의무를 명시하고자 하는 「지방자치법」에서의 논의와는 달리 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 중앙행정기관(중앙안전관리위원회)과 지방자치단체(지역위원회) 간의 소통, 협력에 관한 규정은 존재하지 않는 것으로 나타났다. 따라서 「지방자치법」에 명시된 바와 같이 보다 효과적인 재난관리를 위하여 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 의무를 관련 법령에 명시할 필요가 있다. 이는 수평적이고 협력적인 관계로서 지역에 영향을 미치는 재난관리 정책의 결정과정에서 서로 협력하여야 한다는 것을 의미할 것이다. 더 나아가 협력 및 협의체와 관련된 직접적인 규정의 제정이 필요할 것이다. 그 규정은 중앙정부에서 요구하는 국가정책의 소개 및 협조 요청에 그치는 것이 아니라 지방자치단체에서 실질적으로 필요한 사항에 대하여 논의하고, 해당 건의사항을 공식 안전으로 상정하는 등 지역 차원에서의 실질적인 재난관리 정책이 이루어질 수 있도록 방향을 설정하여야 할 것이다.

3. 분석 결과 종합 및 논의

본 연구에서는 재난관리 분야에서의 중앙-지방 간 협력체계 발전 방향을 제시하기 위하여 「지방자치법」과 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 협력체계와 관련된 논의를 살펴보고자 하였다. 이러한 맥락에서 앞서 제시하였던 「지방자치법」 및 「재난 및 안전관리 기본법」에서의 중앙-지방 간 협력체계와 관련된 논의를 종합하면 아래의 <표 4>와 같다.

<표 4> 분석 결과 종합

구 분		「지방자치법」	「재난 및 안전관리 기본법」	방향
통제	지도 및 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 사무에 관한 조인·권고 또는 지도 가능 • 지방자치단체에서 조인·권고 또는 지도에 대한 의견 제출 가능 • 자료 제출의 경우 조인, 권고, 지도와 같이 비권력적 수단의 실효성 있는 활용을 위한 보충적 수단으로 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방자치단체 재난 및 안전관리업무에 대한 지원 및 지도 가능 	<ul style="list-style-type: none"> • 「지방자치법」 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙-지방 간 소통과 협력을 강화하는 방향으로 발전 - 내용상 중앙정부의 일방적 지도 권고, 지원규정이라는 한계 존재 • 「재난 및 안전관리 기본법」 <ul style="list-style-type: none"> - 하향적 구조로 규정되어 상호 협력하는 관계로 보기 어렵다는 한계 존재

구 분		「지방자치법」	「재난 및 안전관리 기본법」	방향
	감독권	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체에 대한 적법성 통제 강화 차원에서 위법·부당한 명령·처분의 시정, 직무 이행명령과 관련된 절차 및 방법이 보다 구체적으로 명시 	<ul style="list-style-type: none"> 법에 명시된 조치를 하지 않았을 경우 지방자치단체에 대한 기관경고 등 관련 절차 및 내용이 구체적으로 명시 적극적 업무 수행 시 발생된 상황에 대한 면책 명시 	<ul style="list-style-type: none"> 「지방자치법」 <ul style="list-style-type: none"> - 제약을 보다 더 명확히 제시하는 방향으로 발전 - 감독의 목적성 및 실효성을 제고하기 위한 방향으로 발전 「재난 및 안전관리 기본법」 <ul style="list-style-type: none"> - 업무의 적법성을 보장하기 위한 방향으로 발전 - 집행의 모호성을 감소하는 방향으로 개선 - 자율적이고 적극적인 업무 수행을 보장하는 방향으로 개선
협력	의견 제출	<ul style="list-style-type: none"> 협의체 및 연합체에서 정부에 의견 제출 가능 협의체 및 연합체의 제출 의견에 대한 응답 및 협력 의무 명시 지방자치단체의 직접적인 의견 제출 방법 부재 제출된 의견에 대한 중앙정부의 타당성 여부 검토 	<ul style="list-style-type: none"> 재난안전 분야 제도개선 과제 및 집중 안전점검 운영 시 지방자치단체 의견 수렴 가능 재난관리 정책에 관한 지방자치단체의 직접적인 의견 제출 방법 부재 자료 제출 및 의견 진술 요청의 경우 소관 사무라는 일반적 인 범위에 대한 사항으로 명시되어 있는 등 일반적 자료제출 요구권으로 해석될 여지 존재 	<ul style="list-style-type: none"> 「지방자치법」 <ul style="list-style-type: none"> - 협의체 및 연합체의 의견개진이 보다 실질적으로 반영될 수 있는 방향으로 발전 - 직접 의견 제출 등 실효성 측면에서 한계 존재 「재난 및 안전관리 기본법」 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체의 의견을 반영할 수 있는 방향으로 확대 - 직접 의견 제출 등 실효성 측면에서 한계 - 자료 제출이 권력적 수단으로 적용될 수 있다는 한계 존재
	협의	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 의무 명시 중앙정부와 지방자치단체 간 소통 및 협력 제도화 (중앙지방협력회의 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 중앙정부(중앙안전관리위원회)와 지방자치단체(지역위원회) 간 소통, 협력에 관한 규정 부재 	<ul style="list-style-type: none"> 「지방자치법」 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙-지방 간 협력이 보다 실질적으로 보장되고 운영될 수 있는 방향으로 발전 「재난 및 안전관리 기본법」 <ul style="list-style-type: none"> - 중앙-지방 간 협력 제도 및 규정 미흡

먼저 통제 차원에서 지도 및 지원의 경우 「지방자치법」에서는 지도 및 지원에 관한 근거가 마련되어 있는 것으로 나타났다. 특히, 지방자치단체에서 중앙정부의 조언·권고 또는 지도에 대한 의견을 제출할 수 있고, 자료 제출이 비권력적 수단으로써 실효성 있는 활용을 위한 보충적인 수단으로 적용되고 있다는 점에서 중앙정부와 지방자치단체 간 소통과 협력을 강화하는 방향으로 발전되고 있다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 중앙정부의 일반적인 지도·권고 및

지원규정이라는 한계가 존재한다는 점에서 보다 실질화될 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

그리고 「재난 및 안전관리 기본법」에서도 지도 및 지원에 관한 근거는 마련되어 있는 것으로 나타났다. 하지만 지도 및 지원에 대한 소통 방법이 부재하는 등 하향적 구조로 규정되어 있다는 점에서 중앙정부와 지방자치단체 간에 상호 협력하는 관계로 보기에는 한계가 존재할 것이다. 따라서 관련 규정이 보다 실질화될 수 있도록 개선될 필요가 있을 것이다. 즉, 중앙정부와 지방자치단체의 관계가 상하의 감독관계 보다는 상호보완적 지도 및 지원의 관계로 변화되어야 할 것이다(이재삼, 2014). 이와 관련하여 지방자치단체에서 재난관리 업무에 대한 지도 및 지원에 대한 의견을 제출할 수 있도록 하고, 중앙정부에서 이를 논의 또는 반영할 수 있도록 보장할 필요가 있을 것이다. 또한 법적 합법성에 근거한 지도 및 지원이 이루어질 수 있도록 제도적 보완이 필요할 것이다. 지도 및 지원을 위한 자료 제출 요구 등 지도 및 지원이 권력적인 수단으로 통제나 감독에 활용되지 않도록 제한할 필요가 있다는 것이다.

다만, 재난관리에 있어서 지방자치단체에 대한 지원은 보다 포괄적이고 총체적으로 규정될 필요가 있을 것이다. 재난은 복잡성과 불확실성을 내재하고 있기 때문에 지방자치단체의 역량 수준을 넘어서 확산될 수 있을 것이다. 따라서 보충성의 원칙에 입각하여 중앙정부가 지방자치단체에 재난관리 업무와 관련된 지원을 수행해야 하는 경우가 다수 존재한다는 것이다. 또한 중앙정부의 지원을 통하여 지역에서 발생한 재난이 국가적 재난으로 확산되는 것을 미연에 방지하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이러한 맥락에서 중앙정부의 총체적인 지원 의무와 지방자치단체의 국가에 대한 지원 요청권을 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정할 필요가 있을 것이다(김봉철, 2014). 보다 구체적으로 재난의 예방 및 예측, 재난관리자원의 비축, 재난 예방 사업비 확보, 합동재난대비훈련, 긴급수송 및 구조활동, 특별재난지역의 선포 등 재난 발생 지역에 대한 지원 분야에서의 국가의 지원 의무와 지방자치단체의 지원 요청 권한이 보장될 필요가 있다는 것이다. 그리고 이와 같은 경우에도 지원이 통제 또는 감독의 수단으로 활용되지 않도록 제한할 필요가 있을 것이다.

다음으로 감독권의 경우 「지방자치법」에서는 지방자치단체에 대한 적법성 통제 강화 측면에서 위법·부당한 명령·처분의 시정, 직무이행명령과 관련된 절차 및 방법이 보다 구체적으로 제시되어 있는 것으로 나타났다. 이는 제약을 보다 명확하게 제시하고, 감독의 목적성 및 실효성을 제고하기 위한 방향으로 발전되고 있다는 것을 의미할 것이다.

그리고 「재난 및 안전관리 기본법」에서도 법에 명시된 조치를 수행하지 않았을 경우 지방자치단체에 대한 기관경고 등과 관련된 절차 및 내용이 구체적으로 제시되어 있는 것으로 나타났다. 이는 집행의 모호성을 감소하고, 재난관리 업무의 적법성을 보장하기 위한 방향으로 발전되고 있다는 것을 의미할 것이다. 특히, 재난관리 업무를 적극적으로 수행할 경우 발생된

상황에 대한 면책사항이 제시되어 있는 것으로 나타났다는 점에서 자율적이고 적극적인 재난 관리 업무 수행을 보장하는 방향으로 개선되고 있다고 볼 수 있을 것이다.

이어서 협력 차원에서 의견 제출의 경우 「지방자치법」에서는 지방자치단체 협의체 및 연합체에서 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 사안에 대하여 중앙정부에 의견을 제출할 수 있도록 제시되어 있는 것으로 나타났다. 그리고 제출된 의견에 대하여 중앙정부가 응답하여야 하고, 타당할 경우 적극적으로 협력하여야 한다는 의무 또한 명시되어 있는 것으로 나타났다. 이는 협의체 및 연합체의 의견 개진이 보다 실질적으로 반영될 수 있는 방향으로 발전되고 있다는 것을 의미할 것이다. 하지만 지방자치단체의 직접적인 의견 제출 방법이 마련되어 있지 않으며, 제출된 의견에 대하여 중앙정부에서 타당성 여부를 검토한다는 한계가 존재한다는 점에서 직접적인 의견 제출 등 실효성을 확보할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

그리고 「재난 및 안전관리 기본법」에서도 재난안전 분야의 제도개선 과제 및 집중 안전점검을 운영할 경우 지방자치단체의 의견을 수렴할 수 있도록 제시되어 있는 것으로 나타났다. 이는 재난관리 업무가 지방자치단체의 의견을 반영할 수 있는 방향으로 확대되고 있다는 것을 의미할 것이다. 하지만 「지방자치법」상 논의와 마찬가지로 재난관리 정책에 관한 지방자치단체의 직접적인 의견 제출 방법이 제시되어 있지 않다는 한계가 존재할 것이다. 또한 소관 사무에 대하여 지방자치단체에 자료 제출 및 의견 진술을 요청할 수 있다는 점에서 자료 제출이 권력적 수단으로 적용될 수 있다는 한계가 제기될 수 있을 것이다. 따라서 지방자치단체와 소통하고 지방자치단체의 의견이 재난관리 정책에 반영될 수 있도록 개선될 필요가 있을 것이다. 즉, 중앙정부 주도의 의견 수렴에 그치는 것이 아니라, 지방자치단체 중심으로 의견 제출을 보장할 수 있도록 하여야 할 것이며, 제출한 의견에 대하여 중앙정부에서 적극적으로 협력할 수 있도록 보장을 하여야 할 것이다. 또한 자료 제출 및 의견 진술 등 협조의 경우 소관 사무로 범위가 설정되어 있어 권력적 수단으로 적용될 수 있다는 점에서 통제 또는 감독과 같은 수단으로 활용되지 않도록 자료 제출의 활용 범위 및 목적을 명시할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 협의의 경우 「지방자치법」에서는 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 의무를 명시하고, 중앙지방협력회의 등 소통과 협력을 제도화 할 수 있는 장치가 마련되어 있는 것으로 나타났다. 이는 중앙정부와 지방자치단체 간 협력이 보다 실질적으로 보장되고 운영될 수 있는 방향으로 발전되고 있다는 것을 의미할 것이다.

한편, 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 중앙정부(중앙안전관리위원회)와 지방자치단체(지역위원회) 간 소통 및 협력에 관한 규정이 존재하지 않는 것으로 나타났다. 재난관리 분야에서 중앙정부와 지방자치단체 간 협력은 중앙-지방 재난안전 연구개발 협의체, 중앙-지방 안전상황 점검회의 등과 같이 개별적으로 운영되고 있다. 중앙-지방 재난안전 연구개발 협의체는 재난안전 분야 연구개발사업에 대하여 중앙부처 및 시·도의 참여를 바탕으로 지역 협력

및 긴급현안 과제 등을 선정하는 심의·조정 기구로서 재난안전과 관련된 연구개발 사업을 지원하고, 부처 간 협력 사업을 발굴하여 추진하고 있다. 또한 중앙-지방 안전상황 점검회의는 중앙정부와 지방자치단체 간 재난대응 협력체계를 구축하는 것과 동시에 재난안전 분야의 주요 현안에 대한 대응상황을 점검하기 위한 목적으로 운영되고 있다. 이는 재난관리에 있어서 중앙정부와 지방자치단체 간 소통 및 협력 창구가 마련되어 있다는 점에서 의의가 존재한다고 볼 수 있을 것이다. 하지만 법적 근거 미비 등 제도화가 이루어지지 못하고 있다는 점에서, 현행 협력 및 소통 창구는 중앙정부 주도로 운영되고 있다는 점에서 지방자치단체의 실질적인 참여가 보장되기 어려우며 동시에 상호 협력 및 보완적 관점에서 협력이 이루어지기 어렵다는 한계가 존재할 것이다.

따라서 중앙정부와 지방자치단체 간 재난관리 정책협의기구 등 협력을 제도화 할 수 방안을 모색하여야 할 것이다. 이와 관련하여 중앙정부와 지방자치단체 간 재난관리 협력 의무를 관련 법령에 명시할 필요가 있을 것이다. 또한 중앙-지방 재난관리 정책협의회와 같은 협의기구를 제도화하여 운영할 필요가 있을 것이다. 이러한 협의기구는 매월 정례회의를 진행하고, 필요할 경우 수시회의를 진행하는 형태로 운영되어야 할 것이다. 여기에서는 재난관리 업무 수행과 관련하여 중앙정부와 지방자치단체 간 협의가 필요한 사항을 논의하여야 할 뿐만 아니라, 재난관리 주요 정책 수립 및 집행과 관련하여 지방자치단체가 건의하는 법·제도 개선에 관한 사항도 논의하여야 할 것이다.

정리하면, 재난관리 분야에서의 중앙-지방 간 협력체계는 중앙정부가 주도하는 형태를 보이고 있어 실질적인 협력을 이끌어 내기에는 한계가 존재할 것이다. 지방자치단체는 재난 현장에 가장 근접해 있는 등 지역 재난관리의 직접적인 주체로서 지역 주민을 최우선적으로 보호하여야 할 의무가 있다. 따라서 재난관리 업무는 주민의 생명·신체·재산에 영향을 미치며, 해당 지역의 환경적 특성이 고려되어야 한다는 점에서 지방자치단체의 의무적 자치사무로 해석될 수 있을 것이다(김봉철, 2014). 이처럼 재난관리 업무는 현장성과 지역 근접성 특성을 지니고 있다는 점에서 분권과 보충성의 원칙이 실현되어야 할 것이다. 즉, 재난관리는 지방자치단체를 중심으로 이루어져야 한다는 것이며, 지방자치단체 차원에서 대응이 어려운 경우에만 보충적으로 중앙정부의 개입이 고려되어야 한다는 것이다(김봉철, 2014).

이러한 관점에서 지방자치단체에 대한 통제 및 감독은 합법성에 그쳐야 할 것이며, 합목적성 통제까지 확장되지 않도록 하여야 할 것이다. 그리고 중앙정부 주도의 명령과 통제에서 벗어나, 지방자치단체가 지역 재난관리의 주체로서 상호 협력적 재난관리를 추진할 수 있도록 하여야 할 것이다(이대웅, 2019). 이를 위하여 중앙정부와 지방자치단체 간 협의체 또는 협의회는 단순한 협업 개념에 그치는 것이 아니라, 재난관리에 관한 목표가 공유되어야 하고 협업의 필요성이 전제되어야 할 것이다. 이와 더불어 중앙정부와 지방자치단체가 동등한 관계로

서 지방자치단체의 위상이 정립되어야 할 것이다(엄영호 외, 2020).

V. 결론

재난은 불확실성, 복잡성, 상호작용성 등의 특성이 내재되어 있어 지속적으로 관리되어야 할 것이다. 특히, 현대 사회·행정환경은 복잡성, 불확실성, 급변동성이 보다 확산됨에 따라 재난의 예측이 어려워지고 있다는 점에서, 그리고 재난의 규모와 발생 가능성 또한 증대되고 있다는 점에서 재난관리에 있어서 중앙정부와 지방자치단체 간 조직적인 연계의 필요성이 제기되고 있다(임승빈, 2013; 최상옥, 2020). 이처럼 중앙정부와 지방자치단체 간 재난관리 협력 체계에 관한 논의가 강조되고 있다. 이에 본 연구에서는 「지방자치법」상 중앙-지방 간 협력 체계와 관련된 주요 쟁점을 검토하고, 이를 바탕으로 「재난 및 안전관리 기본법」에 명시되어 있는 재난관리 분야의 중앙-지방 간 협력체계를 논의하고자 하였다.

중앙정부와 지방자치단체 간 협력 체계에 관한 법·제도적 논의는 지방자치단체에 대한 통제와 지방자치단체와의 협력이라는 두 가지 측면을 중심으로 이루어졌다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체 간 재난관리 협력 체계 또한 「재난 및 안전관리 기본법」에 명시되어 있는 지방자치단체에 대한 지도 및 지원, 감독과 같은 통제와 지방자치단체의 의견 제출, 협의와 같은 협력 측면에서 현황을 분석하고 발전 방향을 제시하고자 하였다.

먼저 지방자치단체에 대한 통제 측면에서 중앙정부가 지방자치단체의 재난관리 업무에 대한 지원과 지도를 할 수 있도록 규정되어 있다. 이는 중앙정부 중심의 하향적·일방적 구조로 되어 있어 중앙정부와 지방자치단체가 상호 협력하는 관계로 보기 어렵다는 한계가 제기될 수 있을 것이다. 따라서 중앙정부의 지원 및 지도에 대하여 지방자치단체에서 의견을 제출할 수 있도록 규정하는 등 소통과 협력을 강화하는 방향으로 나아가야 할 것이며, 합법성에 근거한 지원 및 지도가 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 지방자치단체 등 재난관리책임기관의 재난관리 의무 위반에 대한 중앙정부의 징계 요구 등과 같은 감독권은 업무의 적법성을 보장하는 차원에서 이루어진 것으로 볼 수 있다. 더 나아가 적극행정에 대한 면책 규정을 신설하는 등 지방자치단체의 적극적인 재난관리 업무수행을 보장하고 있다는 점에서 집행의 모호성을 감소시키는 방향으로 제도가 개선되고 있다고 볼 수 있을 것이다.

다음으로 지방자치단체에 대한 협력 측면에서 소관 사무에 관한 협조 요청, 제도개선 과제 선정, 안전점검 등과 같이 재난관리 제도를 운영하는 데 있어서 지방자치단체의 의견을 수렴

할 수 있는 방향으로 개선이 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 하지만 지방자치단체의 의견을 수렴하는 과정이 의무적이지 않다는 점에서, 더 나아가 지방자치단체가 주체적으로 의견을 제시할 수 없다는 점에서 일방적이고 수동적인 의견 제출이라는 한계가 존재할 것이다. 따라서 지방자치단체가 지역 재난관리 현안에 대하여 적극적으로 의견을 개진할 수 있는 법·제도적 장치를 마련하여 중앙정부와 지방자치단체의 상호 협력을 촉진시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

한편, 중앙안전관리위원회와 지역위원회 간 소통과 협력에 관한 규정은 존재하지 않는 것으로 나타났다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체 간 협력 의무를 「재난 및 안전관리 기본법」 등 관련 법령에 명시할 필요가 있을 것이다. 또한 재난관리를 위한 협력회의와 정책협의체를 구성 및 운영할 수 있도록 규정을 제정하는 등의 법적 근거를 마련하여야 할 것이다.

정리하면, 재난관리 분야의 중앙-지방 간 협력체계 활성화를 위해서는 중앙정부와 지방자치단체가 함께 참여할 수 있는 협력 기구를 설치하고, 협력 운영절차 및 규정을 마련하는 등 중앙정부와 지방자치단체가 원활하게 협력할 수 있도록 관련 규정 및 제도가 도입되어야 할 것이다. 그리고 중앙정부와 지방자치단체 간에 원활한 협력과 의사소통을 촉진하기 위하여 재난정보 및 재난관리 지식을 공유하고, 협력회의를 정기적으로 개최하며, 회의에서 공동 사안을 결정하도록 하여야 할 것이다. 또한 중앙정부와 지방자치단체 간 원만한 관계 조정 및 재난관리 효율성 제고를 위하여 역할 및 기능을 조정하고, 갈등해결을 위한 조정 방안이 마련될 수 있도록 하여야 할 것이다(Jennings, 1994; 조종묵 외, 2011; 엄영호 외, 2020).

재난관리는 재난관리책임기관들이 각자의 역할을 수행하여야 하는 전형적인 협력행정이라고 볼 수 있다(김용균, 2018). 이러한 협력행정을 구현하기 위해서는 정부부문에 대한 협력적 재난관리체계 구축이 선행되어야 할 것이다(양기근, 2010). 또한 지방자치단체의 재난관리역량은 중앙정부와의 관계에 좌우된다는 점에서 중앙정부와 지방자치단체 간 협력체계 구축이 강조되어야 할 것이다(Pelling, 2003). 이처럼 중앙정부와 지방자치단체 간 재난관리 협력체계의 구현은 중요할 것이다. 따라서 이를 위한 법·제도적 기반이 조성되어야 할 것이다. 이와 더불어 지방자치단체 주도의 의견개진을 비롯한 소통 및 협력을 바탕으로 유기적이고 현장중심적인 재난관리체계를 운영할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

본 연구는 「지방자치법」상에서 논의되고 있는 중앙-지방 간 협력체계를 검토하여 재난관리 분야에 적용하고자 하였다. 그리고 이러한 분석 결과를 통하여 재난관리에 있어서 중앙정부와 지방자치단체 간 관계를 상호 협력적이고 대등한 관계로 전환하기 위한 법·제도적 개선 방향을 제시하였다는 점에서 의의가 존재할 것이다. 재난관리 협력체계의 제도적 기반을 강화하여 중앙정부와 지방자치단체의 유기적 협력 촉진과, 더 나아가 이러한 협력에 기초하여 지방자치단체의 지역 특성과 현장성을 반영한 맞춤형 재난관리체계 구축에 기여할 수 있다는

것이다.

한편, 본 연구에서는 「지방자치법」상의 논의 기준을 바탕으로 재난관리 협력체계에 관한 분석을 수행하였다는 점에서 재난관리 특성이 반영된 중앙-지방 간 협력체계의 방향성이 미흡하다는 한계가 제기될 수 있을 것이다. 따라서 향후 연구는 재난관리 특성을 반영한 분석 기준을 설정하고, 「재난 및 안전관리 기본법」상에서 중앙정부와 지방자치단체 간 협력이 필요한 규정을 탐색하여 이에 대한 현황과 개선 방안을 제시할 수 있도록 수행되어야 할 것이다.

【참고문헌】

- 구주영. (2022). 정부간 분쟁조정제도와 협력제도가 정부간 관계와 정부간 협력에 미치는 영향: 중앙 공무원과 지방 공무원의 비교를 중심으로. 「지방정부연구」, 26(1): 321-350.
- 권성환. (2010). 「우리나라 긴급재난대응체계 개선방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 강원대학교 대학원.
- 권오한·남상화·이춘하. (2001). 재난관리조직의 실태분석과 발전방안. 「한국화재소방학회지」, 15(1): 127-138.
- 권오철. (2005). 「정부간 관계개선과 거버넌스모형 구축」. 경기개발연구원.
- 김경호. (2010). 「우리나라 재난관리체계의 효율적 운영방안에 관한 연구」. 박사학위논문, 영남대학교 대학원.
- 김남철. (2018). 지방자치단체에 대한 행정적 감독의 공법적 문제와 개선방안-독일 지방자치법상 자치사무에 대한 감독수단을 중심으로. 「공법연구」, 47(2): 269-297.
- 김병준. (2015). 「지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김봉철. (2014). 재난관리행정주체로서의 지방자치단체의 법적 지위-재난 및 안전관리기본법상 지방자치단체의 역할과 그 강화방안을 중심으로. 「지방자치법연구」, 14(4): 129-157.
- 김수동·최상욱. (2017). 지역재난대응 민관협력 재난구호 네트워크체계 분석: 인지정확도 모형을 중심으로. 「지방행정연구」, 31(4): 253-287.
- 김수연. (2016). 중앙·지방 협력체계 구축을 위한 법적 과제. 「지방자치법연구」, 16(4): 3-27.
- 김용균. (2018). 「한국재난의 특성과 재난관리」. 서울: 푸른길.
- 김창진. (2023). 정부간협력에 대한 조정제도의 영향. 「한국지방행정학보」, 20(2): 1-31.
- 김희곤. (2021). 지방자치행정에 대한 국가감독의 원칙과 과제-지방자치 시행 30 년 평가를 기초로. 「지방자치법연구」, 21(1): 93-146.
- 문유석. (2015). 정부간관계의 관점에서 본 중앙과 지방 간의 관계: 농정 분야를 중심으로. 「지방정부연구」, 18(4): 393-416.
- 문현철. (2008). 국가재난관리체제에 있어서 중앙정부와 지방자치단체의 역할에 대한 법적 고찰. 「한국위기관리논집」, 4(1). 84-104.
- 박동균. (2008). 재난관리에 대한 지방공무원들의 인식분석과 함의. 「한국행정논집」, 20(1): 289-313.
- 서일용. (2010). 「한국 재난관리체계의 실태 및 발전방안 연구」. 석사학위논문, 한국체육교육대학교 대학원.
- 심익섭. (2010). 중앙과 지방정부 간의 합리적 권한 관계에 관한 비교연구. 「사회과학연구」, 16(2): 5-32.

- 양기근. (2004). 재난관리의 조직학습 사례 연구. 「한국행정학보」, 38(6): 47-70.
- 양기근. (2010). 지방정부와 중앙정부간 협력적 재난관리 방안 연구: 일본의 사례를 중심으로. 「국정관리연구」, 5(1): 121-153.
- 엄영호·엄광호·손선화. (2020). 기술개발 경쟁력 강화를 위한 중앙-지방 재난안전 연구개발협의체의 운영 및 개선 방안. 「한국지방자치학회보」, 32(1): 87-109.
- 엄태호. (2014). 지방정부간 협력 요인에 관한 실증분석: 규모의 경제와 외부효과를 중심으로. 「한국행정논집」, 26(1): 99-122.
- 육동일. (2019). 중앙정부와 지방자치단체 간 협력강화 방안에 관한 연구. 「사회과학연구」, 30(3): 243-264.
- 이달곤. (2004). 「지방정부론」. 서울: 박영사.
- 이대웅. (2019). 한국 지방정부의 재난 회복탄력성 영향요인 분석: 자연재해 가운데 호우를 중심으로. 「한국행정학보」, 53(1): 253-283.
- 이민호·윤광석·조세현·원소연. (2014). 중앙-지방간 효과적인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서. 「지방정부연구」, 18(1): 121-146.
- 이일세. (2015). 지방자치단체에 대한 국가통제수단의 법적 문제. 「지방자치법연구」, 15(1): 3-41.
- 이재삼. (2014). 현행 지방자치법상 자치사무의 쟁점사항 연구. 「법학연구」, 56: 51-75.
- 이재은. (2004). 재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후 방향. 「행정논총」, 42(2): 147-169.
- 임 현. (2020). 중앙정부와 지방자치단체 간 협력제도의 법적 과제. 「지방자치법연구」, 20(4): 295-317.
- 임 현. (2021). 지방자치법 전부개정에 따른 자치입법권의 범위에 관한 검토. 「지방자치법연구」, 21: 39-60.
- 임승빈. (2013). 국가 및 지방정부 간 위기관리 협력체계에 관한 연구. 「지방행정연구」, 27(1): 3-24.
- 정기성. (2001). 「한국의 재난관리체제에 관한 연구」. 박사학위논문, 전북대학교 대학원.
- 정세희. (2020). 지방정부의 재정능력에 따른 재난관리 재정지출 결정요인 연구. 「지방정부연구」, 23(4): 221-245.
- 정창훈 노성철 임충혁. (2019). 중앙정부의 재난안전예산 투자 추세와 예산배분 개선방안에 관한 연구: FY 2015-2019를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 23(1): 45-73.
- 조성규. (2016). 지방자치단체에 대한 국가감독의 법적 쟁점. 「지방자치법연구」, 16(3): 341-378.
- 조성규. (2019). 지방자치법제의 발전 과정과 지방자치법 개정안의 평가. 「지방자치법연구」, 19(2): 45-79.
- 조성호·윤태웅·이행준. (2018). 중앙-지방 협력체계 강화방안. 「지역정책연구」, 29(2): 109-148.
- 조종묵·류상일·이재은. (2011). 재난관리기관간 협력체계구축을 위한 영역별 상대적 중요도 분석 -AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로. 「Crisisonomy」, 7(1): 107-124.
- 최상욱. (2020). 뉴노멀 코로나 위기관리 거버넌스. 「국정관리연구」, 15(3): 1-26.

- 최철호. (2016). 국가와 지방자치단체의 협의에 관한 법률 연구-일본의 법제의 내용을 중심으로. 「토지공법연구」, 73(1): 389-408.
- 최호택·류상일. (2006). 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안: 미국, 일본과의 비교를 중심으로. 「한국콘텐츠학회논문지」, 6(12): 235-243.
- 하혜영. (2021). 중앙지방협력회의 주요 내용과 향후 과제. 「이슈와 논점」, 1888.
- 한승준. (2006). 지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로. 「한국행정학보」, 40(4): 253-276.
- 홍준현. (2021). 2021년 전부개정 지방자치법은 자치분권 2.0 시대의 개막을 의미하는가?. 「한국 지방자치학회보」, 33(4): 1-32.
- Cigler, B. A. (1994). The county-state connection: A national study of associations of counties. *Public Administration Review*, 54(1): 3-11.
- Comfort, L. K. (1988). *Designing policy for action: The emergency management system*. In *Managing Disaster: Strategies and Policy Perspectives*; Comfort, L. K., Ed.; Durham: Duke University Press.
- Elcock, H. (1994). *Local Government: Policy and Management in Local Authorities*. London: Routledge.
- Jennings Jr, E. T. (1994). Building bridges in the intergovernmental arena: Coordinating employment and training programs in the American states. *Public Administration Review*, 54(1): 52-60.
- Khadduri, J. (1992). New matching requirements for housing programs: Intergovernmental conflict and the National Affordable Housing Act of 1990. *Public Budgeting & Finance*, 12(4): 3-18.
- Pelling, M. (2003). *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*. London: Routledge.
- Pickett, J. H. & Barbara A. B. (1991). *Day-to-Day Management*. In *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government*; Thomas E. D. & Gerard J. H., Ed.; Washington, D.C.: International City Management Association.
- Settle, A. K. (1985). Financing disaster mitigation, preparedness, response, and recovery. *Public Administration Review*, 45: 101-106.
- Zimmerman, J. F. (1995). *State-Local Relations: A Partnership Approach*. CT: Praeger Publisher.

「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」 제정안.

「중앙행정기관·지방자치단체 정책협의회 운영 규정」.

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」.

「지방자치법」.

「지방자치법」 전부개정안 (2020. 7. 3.).

「지방자치법 시행령」.

「재난관리 의무 위반 처분에 관한 규칙」.

「재난 및 안전관리 기본법」.

김 수 동: 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(2022), 현재 한국지방행정연구원 부연구위원으로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 공공서비스 및 제도, 조직 네트워크, 재난 및 안전관리정책 등이다(sdk8085@krila.re.kr).