

# 2

## 대도시 뉴욕의 안전관리: 뉴욕시 재난관리본부와 뉴욕 적십자사

정치법 연구위원 chung.jibum@gmail.com  
한국행정연구원 행정관리연구부



미국 재난안전관리 체계의 핵심은 지방정부이다. 대부분의 소규모 재난은 지방정부에서 자체적으로 처리하며, 만일 대규모의 재난이 발생하여 스스로 극복이 어렵다고 판단되는 경우에만 주정부에 지원을 요청한다. 그리고 주정부에서도 감당이 힘들다고 판단되는 경우 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)에 지원을 요청한다. 이와 함께 미국은 재난안전관리에 있어 적십자 등 민간 NGO의 역할도 매우 중요한데 이들은 현장의 재난관리를 측면에서 지원한다.

### 1. 개요

미국 경제의 중심지이며 세계 최대 도시 중 하나인 뉴욕은 그 경제적 측면뿐만 아니라 정치적 측면에서도 가장 중요한 대도시이다. 뉴욕시는 유엔본부, 월드뱅크 등 주요 국제기구들이 위치해 있으며, 다양한 정치적 중요성을 가진 집단들이 위치하고 있다. 이러한 중요성 때문에 뉴욕은 미국을 대표하는 도시로서 미국 그 자체로 인식되기도 한다. 따라서 뉴욕은 2001년 발생한 9·11 테러와 같이 미국에 반대하는 테러리스트들의 집중적인 공격 대상이 되기도 한다.

세월호 사고 이후 우리나라에서는 미국의 재난관리체계를 대표적인 선진 사례로 소개하고 있다. 그러나 미국의 재난관리체계를 연구하는 많은 학자들은 미국의 체계를 누더기(patchwork)이라고 폄하하기도 한다. 그 이유는 미국 역시 대부분의 재난관리 정책이 재난이 발생하기 전에 효과적인 체계를 구축하는 것이 아니라, 재난이 발생한 이후에 문제점을 조금씩 고쳐나가는 형태를 띠고 있기 때문일 것이다. 세월호 사고 이후 특히 많은 비판을 받았던 현장지휘체계의 혼선 문제 역시 미국에서도 그대로 발생했다. 예를 들어 1995년 발생했던 오클라호마 폭탄테러의 경우, 현장지휘체계(Incident Command System, ICS) 이외에 7개 이상의 기관별 이동지휘체계가 설치되어 지휘체계의 혼선이 발생했다. 2001년 9·11테러에서도 유사한 문제가 발생하여, 이후 대대적인 개선작업을 통해 지금의 현장지휘체계(ICS), 다기관조정체계(Multi-agency Coordination Center), 국가사고관리체계(National Incident Management System, NIMS)가 구축되었다고 볼 수 있다.

뉴욕의 재난안전관리체계는 2001년 9·11 테러, 2005년 허리케인 카트리나를 겪으면서 크게 개선되어, 2012년 허리케인 샌디 때에는 꽤 효과적인 대응을 했다는 평가를 받고 있다. 이 글에서는 허리케인 샌디에서 효과적인 대응을 이끌었던 뉴욕시의 총괄재난대응기구인 재난관리본부(Office of Emergency Management, OEM)의 기능과 역할을 살펴볼 것이다. 이와 함께 미국 재난안전관리에서 큰 축을 담당하고 있는 민간의 역할을 뉴욕 적십자 사례를 통하여 함께 다루고자 한다.

뉴욕의 사례는 미국에서도 가장 선진적인 사례 중 하나로 볼 수 있다. 미국의 많은 소도시들은 지자체의 예산 및 전문성의 부재로 제대로 된 안전관리를 하지 못하곤 한다. 대표적 사례로는 15명이 사망하고 엄청난 재산피해가 발생했던 2013년 텍사스주 웨스트(West)시 폭발사고(West Fertilizer Company Explosion)를 들 수 있다. 이 사고는 미국 소도시의 부실한 재난관리 체계, 안전을 도외시한 도시계획의 문제, 화학물질에 대

한 부적절한 규제 등 미국 재난안전관리의 다양한 문제점을 보여준 사고였다. 이 글은 미국 역사 재난안전관리에 많은 문제점을 가지고 있다는 전제 하에, 다양한 재난을 겪으면서 비교적 우수한 재난관리 체계를 갖춘 대도시 뉴욕의 사례를 제시하면서 시사점을 얻고자 한다.

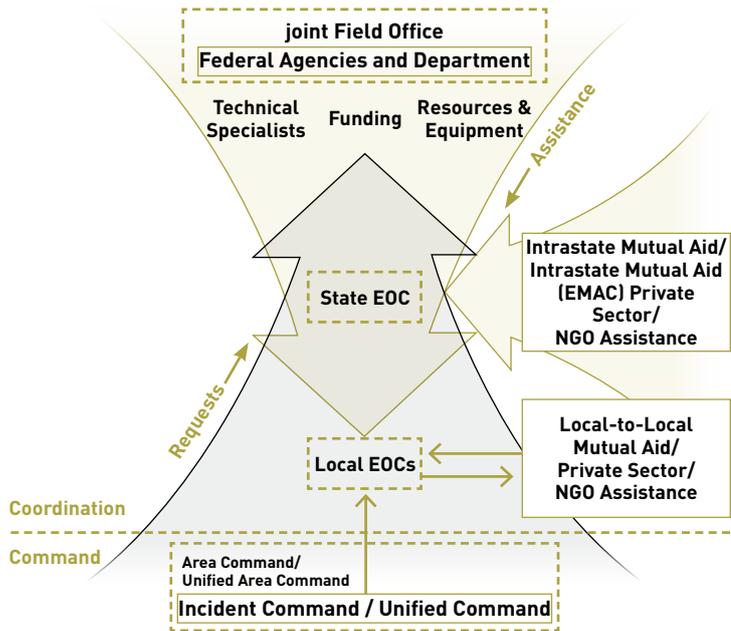
## 2. 미국의 재난관리 체계

미국 재난안전관리 체계의 핵심은 지방정부이다. 대부분의 소규모 재난은 지방정부에서 자체적으로 처리하며, 만일 대규모의 재난이 발생하여 스스로 극복이 어렵다고 판단되는 경우에만 주정부에 지원을 요청한다. 그리고 주정부에서도 감당이 힘들다고 판단되는 경우 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)에 지원을 요청한다. 이와 함께 미국은 재난안전관리에 있어 적십자 등 민간 NGO의 역할도 매우 중요한데 이들은 현장의 재난관리를 측면에서 지원한다.

재난 발생시 주요 행위자는 다음과 같다. 일단 소방, 경찰 등 현장 관리자들은 재난현장에서 단일화된 현장지휘체계(ICS)를 구성하고 직접적 대응을 한다. 그리고 지방정부의 재난대응센터(Emergency Operation Center, EOC)가 지역 단위의 총괄 조정을 담당한다. 여기서 뉴욕시 재난관리본부(NYC OEM)이 비상대응센터(EOC)의 역할을 수행하며, 서울시는 서울안전통합상황실이 그 역할을 담당한다고 볼 수 있다. 지방정부의 재난대응센터(EOC)는 지원이 필요한 경우 주와 연방에 지원을 요청하게 되는데 이 경우 연방재난관리청(FEMA)의 지역별 합동현장사무소(Joint Field Office, JFO)가

총괄 조정 역할을 수행한다. 연방재난관리청(FEMA)은 미국 전역에 권역별로 10개의 합동현장사무소(JFO)를 설치하여 주정부, 지방정부, 민간의 협력관계 구축하고 있다.

그림1 국가사고관리체계(NIMS)에서의 지방정부(EOC)-연방정부(FEMA)-민간 간의 협력 흐름도



자료 : 연방재난관리청 국가사고관리체계 교육과정 (<http://emilms.fema.gov/IS700aNEW/NIMS01summary.htm>)

## 3. 뉴욕시 재난관리본부(NYC OEM)

### 가. 뉴욕시 재난관리본부 설립 연혁<sup>1</sup>

1950년 뉴욕시는 냉전시대 공산권의 핵공격에 대응하기 위하여 뉴욕시 민방위실(Office of Civilian Defense, OCD)을 설립했다. 뉴욕시 민방위실(OCD)은 뉴욕시 재난관리본부(OEM)의 전신이라고 볼 수 있다. 뉴욕시 민방위실(OCD)은 핵공격에 대응하는 각종 시스템 구축하고 시민들이 핵공격 및 공습에 어떻게 대응해야 하는지 교육하는 것을 주된 목적으로 했다. 1961년에서 시장 주도로 비상통제위원회(Emergency Control Board, MECB)가 구축되었는데 여기에는 소방, 경찰, 교통, 보건부서와

<sup>1</sup> <http://www.nyc.gov/html/oem/html/about/history.shtml>

그림2 뉴욕시 재난관리본부



병원연합회가 위원으로 참여했다. 이후, 뉴욕시 민방위실(OCD)은 1967년 민방위방재실(Office of Civil Defense and Disaster Control, OCDDC)로 명칭을 변경하고 도시 안전관리 전반에 대한 역할을 담당하기 시작했다. 1976년에는 비상통제위원회(MECB)와 민방위방재실(OCDDC)이 통합되어, 민간대비실(Office of Civil Preparedness)로 명칭을 변경했다.

미국에서도 재난관리의 중요성이 민방위보다 더욱 강조되면서, 1996년 뉴욕시는 기존의 조직을 더욱 확대하여 시장 직속 재난관리실(Mayor's Office of Emergency Management)을 창설했고, 2001년에는 주민투표를 거쳐 부처 수준(departmental level)으로 격상된 뉴욕시 재난관리본부(OEM)이 되었다.

### 나. 뉴욕시 재난관리본부의 기능

뉴욕시 재난관리본부(OEM)은 재난 등 비상사태에서 뉴욕시 안전에 대한 총괄적인 조정 역할을 수행하고 있다. 특히 중요한 기능들은 다음과 같다.

#### 시차원의 재난 예방을 위한 계획 및 제도 수립

뉴욕시 재난관리본부(OEM)은 재난에 효과적인 대응을 위하여 2004년 이래로 시차원의 사고관리체계(Citywide Incident Management

System, CIMS)를 구축하여, 시, 주, 다양한 정부기관 및 민간 영역(기업 및 NGO)에게 책임과 역할을 부여했다. 또한 시차원의 각종 비상계획(Contingency Planning)과 재난 시 시가 제공하는 서비스의 연속성을 보장하는 연속성계획(Continuity of Operations Planning, COOP)을 수립하고 있다. 이러한 계획을 바탕으로 뉴욕시 재난관리본부(OEM)은 주요 재난관리 책임기관들에 대한 교육 및 훈련을 수행하고 있다.

#### 시차원의 재난 대응 및 복구 총괄 조정

대형재난 발생시 뉴욕시 재난관리본부(OEM)은 소방, 경찰, 보건, 자원봉사단체 등 재난대응 능력을 가진 주요 이해당사자들을 총괄 조정한다. 이를 위하여 대규모 재난 시 재난대응센터(EOC)을 운영하면서 현장 상황을 파악하고, 각 부분의 역할을 조정하며 주요한 결정을 내린다. 아래의 사진은 뉴욕시 재난관리본부(OEM) 상황실의 모습이다.

이와 함께 시차원의 구조대(New York Task Force 1, New York City's Urban Search and Rescue team)를 운영하여 대형재난 시 인명구조를 지휘하고, 시차원의 사고관리체계(CIMS)가 현장에서 효과적으로 작동하도록 지원하는 사고조정관(Citywide Incident Coordinators)을 파견한다.

그림3 뉴욕시 재난관리본부 상황실



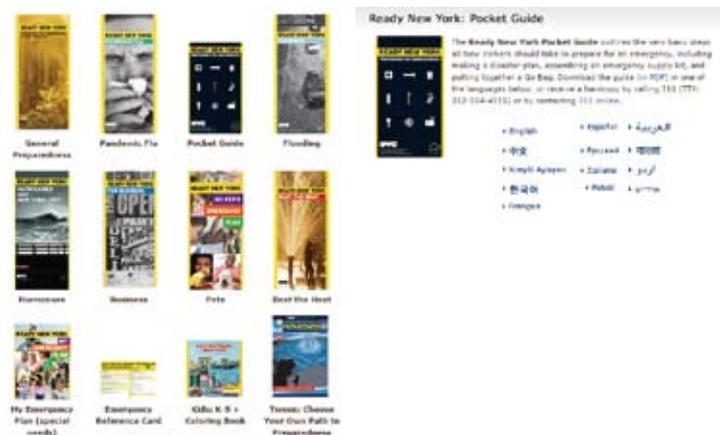
## 교육 및 시민참여 증진 기능

뉴욕시 재난관리본부(OEM)의 가장 중요한 기능 중 하나는 시민들에 대한 교육 및 지역 커뮤니티의 재난 대응에 대한 지원활동(Community Outreach)이다. 2003년부터 실시된 지원 활동은 크게 레디 뉴욕(Ready New York) 캠페인, 지역사회재난대응팀(Community Emergency Response Teams, CERT) 운영, 뉴욕시 시민봉사단 위원회(NYC Citizen Corps Council) 운영으로 구분할 수 있다.

### ① 레디 뉴욕(Ready New York) 캠페인

레디 뉴욕 캠페인은 뉴욕시민들이 각종 재난에 효과적으로 대응할 수 있도록 교육하는 것이 가장 중요한 목적이다. 이를 위하여 뉴욕시는 각종 교육 프로그램을 운영하고 아래의 그림과 같은 교육자료들을 발간하여 배포하고 있다. 특히 이 캠페인의 교육자료들은 전염병, 홍수, 허리케인 등 재난 요인별 자료, 비즈니스 운영, 애완동물 관리 및 어린이 교육 자료 등 대상별 자료를 다양하게 구성하여 제공하고 있다. 또한 뉴욕시가 다양한 언어를 사용하는 다민족 사회로 구성되어 있다는 점을 고려하여 한국어를 비롯한 13개 이상의 언어로 자료를 공급하고 있다.

그림4 레디 뉴욕(Ready New York) 캠페인의 재난 요인별, 언어별 교육 자료



자료 : [http://www.nyc.gov/html/oem/html/ready/ready\\_guides.shtml](http://www.nyc.gov/html/oem/html/ready/ready_guides.shtml)

### ② 지역사회재난대응팀(CERT) 운영

지역사회비상대응팀(CERT)은 연방재난관리청(FEMA)에서 운영하는 프로그램으로 지역 주민들이 스스로 지역 재난에 대응할 수 있도록 교육하는 프로그램이다. 우리나라의 의용소방대 혹은 지역자율방재단과

유사하다고 볼 수 있다. 지역사회재난대응팀(CERT) 운영 프로그램에서는 화재예방, 재난 발생 시 간단한 구조 및 구급활동, 팀 구성, 재난 시 의료활동 등을 교육한다. 우리나라의 의용소방대 혹은 지역자율방재단 마찬가지로 지역사회재난대응팀(CERT)의 회원들은 소방대원 등 전문적 재난대응인력을 지원하고, 지역의 안전을 스스로 지키는 것을 가장 큰 목적으로 하고 있다.

③ 뉴욕시 시민봉사단 위원회(NYC Citizen Corps Council) 운영이 프로그램 역시 연방정부 프로그램의 일환으로 진행되는 것이다. 뉴욕시 재난관리본부(OEM)은 지역의 다양한 커뮤니티 리더들, 정부부문, 민간부문, 자원봉사자들을 협의체 형태로 묶어 지역 재난에 시민들 스스로 대응할 수 있도록 돕고 있다.

## 정보 수집 및 전파

뉴욕시 재난관리본부(OEM)은 재난안전 관련 다양한 정보를 수집하고 이를 시민들에게 알리는 역할도 담당하고 있다. 특히 정보의 수집은 지리정보시스템(Geographic Information Systems, GIS)을 통해 시각화하여 관련 정보를 알기 쉽게 배포하고 있다. 뉴욕시 재난관리본부(OEM)의 GIS 부서에서는 뉴욕시의 홍수지도, 화재지도, 범죄지도 등을 제공하며, 이를 시의 각종 방재자원 및 인구밀도와 연결하여 다양한 형태의 자료를 생산하고 있다.

또한 비상시 뉴욕시민들에게 각종 재난 정보를 실시간으로 제공하기 위한 공식 채널로서 노티파이NYC(Notify NYC) 홈페이지를 운영하고 있다. 뉴욕시민들은 이 홈페이지에 가입하여 각종 재난정보를 이메일, 휴대폰 메시지, 전화 등을 통하여 실시간으로 받아볼 수 있다.

그림5 레디 뉴욕(Ready New York) 캠페인에서 제공하는 한글자료 및 어린이 교육 자료



자료 : [http://www.nyc.gov/html/oem/html/ready/ready\\_guides.shtml](http://www.nyc.gov/html/oem/html/ready/ready_guides.shtml)

## 4. 뉴욕 적십자사(New York Red Cross)

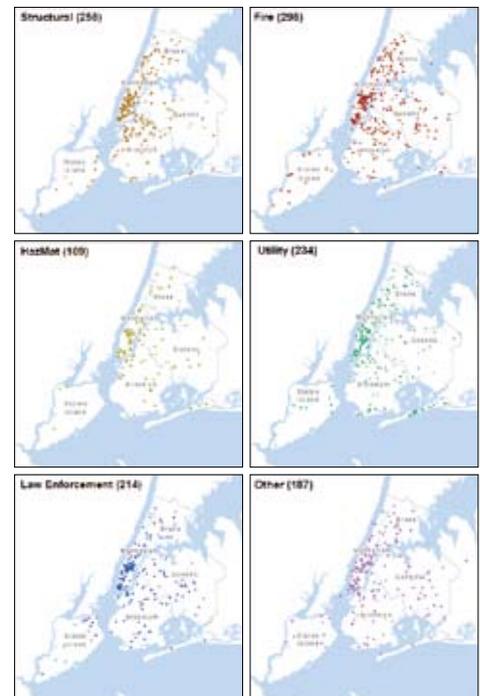
우리나라는 법에 따라 정부가 재난으로부터 국민을 보호해야 한다. 헌법 제2장 (국민의 권리와 의무), 제34조 6항에 따르면 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다. 이에 따라 우리나라 재난관리의 기본법인 '재난 및 안전관리 기본법' 제2조에서는 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 강조하고 있다. 이는 유교문화를 공유하고 있는 한국, 일본, 대만 등 동아시아 국가들의 공통점일 수도 있다. 전통적으로 치산치수(治山治水)를 군왕의 주요 덕목으로 강조하고 있었기 때문에 재난관리는 자연스레 국가의 임무로 인식되었다고 볼 수 있다 (정지범, 2013).

그런데 재난관리에 대한 국가의 책임이 전 세계적으로 일반적인 것은 아니다. 미국만 하더라도 1950년대까지 연방이 지역의 재난관리에 대해 거의 개입하지 않았다. 이는 자유방임주의(laissez-faire)에 입각한 관점으로, 재난은 거스를 수 없는 신의 행위(acts of God)이기 때문에 정

부가 개입할 여지가 없다는 주장에 근거했다 (Platt, 1999; 정지범, 2013 재인용). 실제로 1950년 이전에는 대형 재난이 발생하더라도 연방은 약간의 재정지원을 하는 정도였고 대부분의 이재민 구호는 적십자 등 자선단체의 몫이었다.

따라서 재난관리에 있어 미국 적십자의 역할은 매우 큰 편이다. 실제로 1950년대까지는 이재민 구호에 있어 연방정부보다도 적십자의 역할이 컸다고 볼 수 있다. 점차 재난이 대형화되면서 연방의 개입이 늘어나고 있으나 아직까지도 적십자의 역할은 매우 크다. 뉴욕 적십자(American Red Cross Greater New York Region)의 경우만 하더라도 매일 약 7건의 재난사태(화재, 홍수, 빌딩 붕괴 등)에 대한 대응

그림6 NYC OEM 재난 GIS 지도 사례



자료 : [http://www.nyc.gov/html/oem/downloads/pdf/gis\\_maps/other\\_maps.pdf](http://www.nyc.gov/html/oem/downloads/pdf/gis_maps/other_maps.pdf)

그림7 뉴욕시 적십자의 비상상황실 및 응급구호 차량



을 하고 있다고 밝히고 있다<sup>2</sup>. 뉴욕 적십자는 대부분의 활동 경비를 시민들의 자발적인 성금을 통해 마련하고 있다.

적십자의 재난대응 활동은 특히 구호활동에 집중된다. 이러한 구호활동은 이재민에 대한 구호용품 및 음식 제공, 임시숙소(shelter) 제공 및 정신·보건 서비스 등 개별 구호활동(Individual Casework and Assistance) 등으로 구성된다. 이외에 재난차량 및 구호장비 제공, 다양한 시민사회단체에 대한 협력 활동 등도 활발히 수행한다. 외부 시민사회단체와의 연대는 재난 시 국가재난자원봉사연합체(National Voluntary Organizations Active in Disasters, VOAD)를 통해 이루어지곤 한다.

미국 적십자는 다양한 재난상황에서 활발하게 활동하지만, 특히 2012년 뉴욕시를 덮

친 초대형 허리케인 샌디(Sandy) 때, 뉴욕 적십자는 눈부신 활약을 했다. 90퍼센트 이상이 자원봉사자로 구성된 17,000명 이상의 적십자 회원들은 300대 이상의 적십자 응급구호 차량을 활용하여 물에 잠긴 뉴욕시에서 많은 인명을 구해냈다. 샌디 당시 뉴욕은 대규모 정전이 발생했고, 이로 인하여 대부분의 주유소가 마비되어 차량 운행이 불가능한 경우가 많았다. 고층 건물에서 엘리베이터들도 동작을 멈췄다. 이로 인하여 노인 독신가구 등 사회적 소외층의 음식물 구입이 불가능해졌고, 집이 물에 잠긴 이재민도 많았다. 뉴욕 적십자는 집집마다 직접 방문하여 음식, 담요, 각종 구호용품을 제공했다. 특히 고층건물 엘리베이터가 마비된 상황에서 적십자 구호요원들은 직접 걸어 올라가 음식과 구호용품을 제공하는 수고를 마다하지 않았다. 재난 복구에도 깊숙이 개입했다. 집을 잃은 사람에게 임시 숙소를 제공하고, 각종 집수리 사업도 지원했다. 적십자는 샌디 대응에 2억 8천만 달러를 지출했지만, 시민들의 자발적인 성금으로 3억 8백만 달러를 모금했다.

## 5. 시사점

뉴욕시 재난안전관리 사례를 통하여 우리가 얻을 수 있는 가장 중요한 시사점은 민관 간 협력이 매우 중요하다는 것이다. 우리나라에서는 재난안전관리는 국가가 당연히 제공해야 하는 서비스로 간주하고 시민들의 자발적 참여가 저조한 편이다. 이러한 사례는 2010년 1월 서울을 강타했던 폭설 이후 논란이 되었던 내집앞 눈치우기 과태료 논쟁에서 쉽게 확인할 수 있었다. 정부는 갑작스런 폭설 이후 민간의 참여가 매우 중요하기 때문에 과태료가 불가피하다는 입장이었지만, 시민들은 정부가 당연히 수행해야 할 임무를 방기하는 것이라고 비판하면서 반발했다. 그러나 기후변화 등의 영향으로 재난이 대형화 되면서 더 이상 재난관리를 모두 공공이 감당하기에는 한계에 이르렀다는 의견이 지배적이다.

안전행정부는 2013년부터 안심마을 사업을 추진하면서 주민주도의 지역안전개선 작업을 추진 중이다. 지방자치단체들도 WHO 협력 안전도시 사업에 적극 참여하는 등 지역의 안전에 대한 관심이 상당히 높아지고 있다. 서울시 역시 2012년부터 마을만들기 사업의 일환으로 마을안전망 구축 사업을 하고 있는데 이 역시 민관협력형 안전개선 사업의

<sup>2</sup> <http://www.redcross.org/ny/new-york/about-us>

일환이다. 이러한 배경 하에서 서울시의 경우에도 뉴욕시 재난관리본부(OEM)의 사례를 참고로 하여 재난요인별, 대상별 안전캠페인 활동, 각종 민간 자원봉사단체 활성화 방안 등의 도입을 고려할 수 있을 것이다. 특히 서울도 외국인 거주자가 점차 늘어나고 있는 추세를 고려하여 다양한 언어로 관련 서비스를 제공하는 방안, 어린이 등 미래 세대를 위한 안전교육 강화 방안 역시 고려할 수 있다. 

참고 문헌

- 정지범, 2013, 재난상황에서 발생하는 갈등의 현황과 대응 전략 마련, 한국행정연구원
- Platt, Rutherford H. 1999. Disasters and Democracy: The Politics of Extreme Natural Events. Washington DC: Island Press.
- Superstorm Sandy - October 2013 Update. 2013. American Red Cross.
- 국가사고관리체계 교육과정. <http://emilms.fema.gov/IS700aNEW/NIMS01summary.htm>.
- 뉴욕시 재난관리본부. <http://www.nyc.gov/html/oem/html/about/history.shtml>.
- 뉴욕시 적십자. <http://www.redcross.org/ny/new-york/>