

재해재난 경감정책 활동에 관한 연구

성경*

*목원대학교

A Study on Disaster Mitigation Policy

Kyung Sung*

*Mokwon University

E-mail : skyys04@mokwon.ac.kr

요 약

재난은 언제, 어디서 발생 할지 알기 힘들 뿐만 아니라 여러 가지 요인의 상호작용으로 전개양상 또한 복잡하다. 따라서 모든 재난을 정확히 예측하고 이에 대비하기는 사실상 불가능하다. 본 연구에서는 조직이 재해재난으로부터 안정적인 활동을 유지할 수 있도록 재해재난 경감정책의 개선안을 제시하고자 한다. 관련된 주요내용은 첫째, 위험분석을 통한 재난경감정책을 수립해야 한다. 둘째, 재난 경감정책의 체계화가 필요하다. 셋째, 지방자치단체의 재난경감정책 활성화가 이루어져야 한다. 넷째, 선진 안전문화의 정착이 필요하다.

ABSTRACT

The disaster also complicated where deployment aspects the interaction of several factors, as well as , It is hard to knows anytime anywhere to raise. Therefore, in fact, it is impossible to prepare that accurately predict all the disaster. This research organization to maintain the stable activity from disaster that it is presented to remedy disaster reduction polices. Disaster reduction policies are as follows.

1. Risk analysis is through the establishment of disaster reduction policies
2. Disaster reduction policies need to organize.
3. To enable local governments must be made of the disaster reduction policies.
4. The settlement requires advanced safety culture.

키워드

재해, 재난, 재난관리, 재난경감, 재난관리 경감정책

1. 서 론

현대사회는 환경과피로 엘리노, 라니냐 등 기상이변으로 인한 자연재해는 대형화 추세에 있으며, 산업화에 따른 각종 위험물질 등 대형 인적재난의 위험요소는 날로 증가하여 재난의 시대·위험사회로 치닫고 있다.[1]

우리나라에서도 2002년 루사, 2003년 매미, 2005년 나비, 2006년 예위니아와 같은 대규모 태풍 등 예기치 못했던 자연재난이 발생하고 있다. 이와 같이 대규모 재난재해가 계속 반복되어 발생하고 있음에도 아직도 재난관리 분야에서의 정

책적 대안이나 시스템 구축이 제대로 이루어지지 못하고 있어 국민의 불안감은 여전하다.[2]

이에 각종 재난으로부터 생명 및 재산피해를 최소화하고 재난의 예방과 피해경감을 위한 최근 정부의 주요 노력을 살펴보면, 기존의 유형별 재난관리방식에서 통합재난관리방식으로 전환하기 위해 2004년 3월 재난 및 안전관리기본법을 제정, 재난관리체계를 일원화하였고, 2004년 6월 1일 국민의 생명과 재산보호를 위한 재난의 총체적인 전문기구로 소방방재청을 출범시켰다.

그러나 정부의 이러한 노력에도 불구하고 매년 재난으로 인한 피해가 발생하고 있는데 이는 사후복구위주의 재난관리정책과 재난경감정책이 미

흡하기 때문이다.

이러한 상황의 변화 가운데, 본 연구에서는 재난관리 기본법이라 할 수 있는 재난 및 안전관리 기본법과 자연재해대책법을 분석하여 우리나라의 재해재난 경감정책의 문제점을 도출, 이를 바탕으로 바람직한 재난경감정책의 방향을 제시하여 조직이 재해재난으로부터 안정적인 활동을 유지할 수 있는 방향에 대해서 논하고자 한다.

본 논문의 구성은 I 장 서론에 이어 II 장에서는 재해재난에 대한 관련연구와 III 장에서는 우리나라의 재해재난 경감정책 현황을 통하여 문제점을 알아보고 바람직한 경감정책의 개선안을 도출한다. 마지막으로 IV 장에서는 최종 결론을 맺도록 한다.

II. 본 론

2.1 재난의 개념 및 특성

1) 재난의 개념

일반적으로 재난의 개념은 인식하는 주체에 따라 유동적이며 관련 법규에 따라 약간씩 차이를 보이고 또 정의되고 있다.[3] 이는 재난의 정의나 범위가 시대와 사회 환경의 변화에 따라 점차적으로 확대·적용되어지기 때문이다.

미국연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency : FEMA)에서는 정부의 통상적인 관리절차나 지원으로서의 대처할 수 없는 인적 및 물적 손상을 초래하는 사건으로 규정하고 있다.

우리나라의 경우 재난관리법 제 2조에서는 재난을 “화재·붕괴·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고”를 인위재해(재난)으로 규정하고 있으며 자연재해대책법 제 2조에는 “태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄 또는 지진과 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해”를 자연재해로 규정하고 있다. 즉 인위적인 재난의 경우는 재난관리법을 통하여, 자연적인 재난은 자연재해대책법을 통하여 따로 정의하고 있다. 그러나 2004년 4월에 제정된 재난 및 안전관리기본법에서 재난을 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나, 줄 수 있는 것으로서 태풍 등 자연현상으로 인하여 발생하는 자연재난, 화재 등 인위적으로 발생하는 인적재난, 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 사회적 재난까지 포함하여 정의하고 있다. 이는 기존의 재난관리법과 자연재해대책법을 통합한 개념임과 동시에 사회전반에 걸쳐 기능이 마비되는 사회적 재난까지도 포함하여 재난의 개념을 새롭게 정의한 것이다.

2) 재난의 특성

조직의 구조와 기능을 잘 관리하기 위해서는

조직의 환경 특성에 대한 이해가 필요하다. 환경 특성에 의해 조직의 구조와 기능이 정해지며, 또한 조직은 환경이 제공하는 기회와 위협에 대응하고 적용한다. 즉, 조직의 특성을 결정하는 핵심요인이 환경이라 할 수 있다. 환경이 안정적인가, 불안정한가 혹은 복잡한가 단순한가에 따라서 조직의 대응은 다양해지는 것이다.

국가재해재난관리체제와 관련된 환경, 즉 재해재난은 학자마다 조금씩 다르지만 독특한 특성을 지니고 있는데 누적성(cumulativity), 상호작용성(interaction), 불확실성(uncertainty), 복잡성(complexity)의 4가지 특성이 있다고 말할 수 있다.

가. 누적성 (cumulativity)

재난을 가시적인 발생 이전부터 오랜 시간 동안 누적되어온 위험요인들이 특정한 시점에서 표출된 결과로 본다. 위험요인에 대한 부적절한 정보, 잘못된 의사소통 체계, 안전 규제 준수의 실패, 조직문화의 경시 등의 조직적, 인지적 패턴을 재난의 발생요인으로 들고 있다. 즉 비가시적으로 누적되고 있는 위험발달요인이 재난을 발생시키는 중요한 요인이라는 것이다.[4]

나. 상호작용성(interaction)

재해재난은 상호작용성을 지닌다. 실제로 재난이 발생한 경우 재난 자체와 피해주민 및 피해지역의 기반시설이 서로 영향을 미치면서 여러 가지 사건이 전개될 수 있다는 것을 의미한다.

다. 불확실성 (uncertainty)

재난발생의 불확실성은 재난문제에 있어서 내재하는 주된 특성이다. 불확실성은 다른 특성과는 달리 재난의 전 과정에 걸쳐 나타난다는 것이다. 재난 발생 전에는 언제 어디서 재난이 발생할지 정확하게 예측할 수 없고, 재난 발생 후에도 기존의 기술적·사회적 장치와 맞물려 어떻게 전개될지 알 수 없다.

라. 복잡성 (complexity)

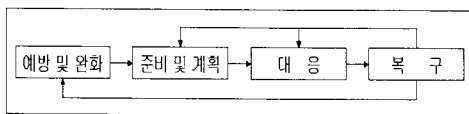
복잡성이란 불확실성과 상호작용성의 산물로서 재해재난이 발생하게 되는 요인에서부터 발생한 이후의 전개과정과 그 수습 혹은 복구과정의 전체에 있어서 재난 자체의 복잡성과 재난발생 후 관련 기관들 간의 관계에서 야기되는 복잡성으로 매우 복잡한 것이 또 하나의 특징이다.

2.2 재난관리의 개념 및 모형

재난관리(Disaster Management)는 사전에 재난을 예방하고 대비하며, 재난 발생 후에는 그로 인한 물적·인적피해를 최소화하고 본래의 상태로 시설을 복구하기 위한 모든 측면을 포함하는 총

제적 용어로 재난의 잠재적 원인과 재난의 진행 그리고 재난으로 인한 결과를 관리하는 것을 말한다.

재난관리란 재난발생시점이나 관리시기를 기준으로 재난발생 전(pre-disaster) 예방(prevention) 및 경감(mitigation)단계와 대비(preparedness)단계로, 재난발생 후(post-disaster)대응(response)단계와 복구(recovery)단계로 구분한다.[5] 이러한 재난관리의 4단계 과정은 시간적 활동순서에 의한 상호 순환적 성격을 갖는 것으로 최종의 복구활동의 결과 및 노력 그리고 경험은 최초의 예방 및 경감단계의 활동에 피드백(feed back)되어 장기적인 재난관리능력을 향상시키는데 도움을 주게 된다. 본론은 필요에 따라 3-4 개의 장으로 편 집할 수 있습니다.



< 그림 1 > William J. Petak의 재난관리모형

실용적인 모형으로 활용되고 있는 미국연방재난관리청(FEMA)에서는 재난경감단계, 재난대비 단계, 재난대응 단계, 재난복구 단계로 정립하고 있는데,

재난경감 단계는 사회의 건강, 안전 및 복지에 대한 위협이 존재하는 영역에서 무엇을 해야 할 것인지를 결정하고, 위기감소를 위한 노력을 기울이는 단계. 재난대비 단계는 재난에 대비하여 필요한 비상계획을 수립하고 훈련을 통해 재난대응 조직의 능력을 강화하는 단계. 재난대응 단계는 재난이 발생하면 일련의 대응조치를 통해 재난의 심각성을 줄여가고 확산을 방지하기 위한 활동이 전개 되는 단계. 재난복구 단계는 재난 발생 후 긴급한 인명구조와 재산보호 조치가 있는 후에는 재난지역이 재난 발생 전의 정상적인 상태로 회복될 수 있도록 하는데 행정의 초점을 맞추는 단계로 구분하고 있다.

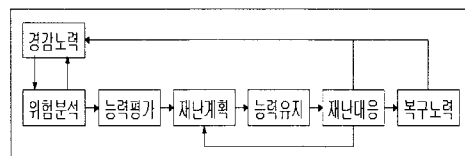
또한 위 4단계를 종합관리 한다는 의미의 통합재난관리시스템(IEMS: Integrated Emergency Management System)을 제시하고 있다. 이는 재난 유형 차이에도 불구하고 심각한 인위적 재난에서 수행되어야 할 일들과 자연 재해에서 취해져야 할 일들이 크게 다르지 않다는 것에서 재난마다 마련된 개별 긴급 대응책과 개별 공적 활동 통합으로 이루어진다는 것이다.



< 그림 2 > 통합재난관리시스템의 기본 틀

2.3 재난경감의 의의

경감(mitigation)은 재난을 막을 수 있는 것일 때에는 예방하고, 막을 수 없는 것일 때에는 재난으로부터의 충격을 줄이기 위한 계획된 노력들로 구성되어 있다. 경감활동 세 가지 방식으로 첫째는 재난발생의 빈도와 재난발생시 강도를 줄이거나 제거하기 위한 활동. 둘째는 재난이 사람과 사회기반시설에 작용하는 방식을 변화시키기 위한 활동. 셋째는 사람들의 삶과 사회기반시설의 방식을 변경하는 활동이다. 즉, 경감의 의미는 위협을 줄인다는 의미에서 보면 모든 유형에 적용하기 위한 기술이며, 재난에 관련된 모든 활동들이 재난을 경감하기 위한 것이라고 할 수 있다.



< 그림 3 > 통합재난관리시스템과 재난경감 자료 : McLoughlin, 1985

따라서 재난경감정책은 통합재난관리체계내에서 재난관리의 다른 단계와 연계하여 수립되어야 하며, 위험분석 및 취약성 분석에 기초하여야 한다. 또한 준비 및 대응단계와는 달리 장기적 성격을 지니는 것으로 주기적으로 경감정책을 평가하여 환류 해야 하는 순환적 과정이어야 한다.

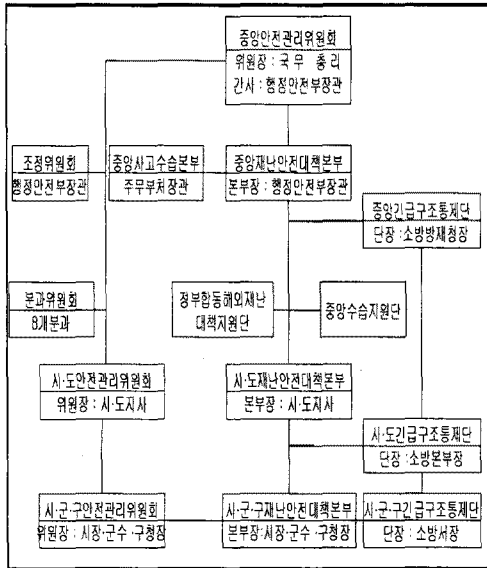
III. 재해재난 경감정책 현황

3.1 한국의 재난관리 정책

우리나라는 재난관리 체계를 통합하기 위해 2004년 재난 및 안전관리기본법을 제정하였으며, 재난관리 전담기구에 재난대비 업무를 총괄 조정하는 기능을 부여했다. 또한 재난 관련 정책의 심의·조정기능을 일원화하여 중앙안전관리위원회로 통합하여 재난 관련 정책의 결정과 집행라인이 대통령(국가안전보장회의) ↔ 국무총리(중앙안전관리위원회) ↔ 행정자치부 장관(중앙재난안전대책본부) ↔ 소방방재청 ↔ 광역지방자치단체 ↔ 기초지방자치단체 및 소방서로 개편하였다.

재난 및 안전관리기본법상 통합재난관리체계로 심의기구 및 수습기구와 긴급구조기구, 그리고 상설 재난관리행정조직을 운영하고 있다.

국가재난관리와 관련된 심의기구는 국가의 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정, 관계부처간의 협의·조정 등의 업무를 수행한다.



< 그림 4 > 한국의 통합재난관리체계

또한 국가재난관리 수습기구는 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 수행하도록 하고 있으며, 긴급구조기구는 재난 시 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조 활동의 역할분담 및 지휘통제를 하도록 하고 있다. 행정조직인 소방방재청은 재난을 예방·대응·복구하는 중심기관이 된다.

3.2 법령상의 재난경감정책

재난 및 안전관리기본법은 재난으로부터 국토를 보존, 국민의 생명·신체 및 재산보호를 위해 국가 및 지방자치단체 안전관리계획을 수립하여 재난의 예방·대비·대응·복구 등 안전에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 즉, 재난관련법들의 한계를 극복하고 재난에 관해 체계적으로 접근을 시도했다고 할 수 있다. 그러나 통합재난관리에서 사용하는 재난경감의 개념이 아닌 재난 예방의 개념을 사용함으로써 재난경감의 개념 및 범위가 모호하다는 문제점을 지니고 있다.

자연재해대책법은 태풍·홍수 등 자연현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 현행 자연재해대책법은 재난 대비 및 대응을 제외한 예방과 복구 위주로 구성되어 있다. 자연재해대책법도 재난 및 안전관리기본법에서처럼 통합재난관리에서 사용하는 재난경감의 개념이 아닌 재난 예방의 개념을 사용함으로써 재난경감의 개념 및 범위가 모호하다는 문제점을 가지고 있다.

3.3 재해재난 경감정책의 문제점

재난 및 안전관리기본법의 제정 등으로 통합관리방식으로 전환되었으나 재난경감업무는 각 부처 간의 이해관계가 대립되고 있어 통합이 쉽지 않은 것이 현실이다. 이러한 재난경감분야의 문제점을 재난경감정책의 틀에 비추어 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위험분석이 미흡하다. 재난 경감을 위해서는 잠재적 또는 가상적 위험을 예측하여 적절한 대책을 마련함으로써 재난을 예방하는 것이다. 즉, 위험요인과 상황에 대한 정확한 정보의 확보여부가 재난경감정책의 성패를 결정한다고 볼 수 있다.

둘째, 위험분석에 기초한 재난경감정책의 우선순위를 결정하고, 어느 기관 하에 재난을 관리·대책 수립을 할 것인가를 결정해야 하는데 그렇지 못하다.

셋째, 재난경감정책의 수립이 입체적이지 못하다. 재난경감은 재난관리의 각 단계와 유기적으로 연결되어 있어야 한다.

넷째, 지방자치단체의 역할을 경시하고 있다. 일차적으로 재난에 대응하는 기관은 지방자치단체이므로 중앙정부에서는 기관간의 역할 조정, 합의 및 지원에 초점을 맞추어야 하며, 지방자치단체가 재난을 효과적으로 관리할 수 있도록 지원하는데 주력해야 한다.

다섯째, 재난 예방을 위한 교육 및 홍보가 미흡하다. 재난경감 노력에는 한계가 있으며 정부만의 몫도 아니다. 국민 스스로가 안전을 제일로 하는 안전문화가 정착되어야만 재난을 예방할 수 있다.

이러한 문제점을 보완하여 재난으로부터 피해를 경감하기 위한 바람직한 경감정책의 방법은 다음과 같다.[6]

첫째, 위험분석을 통한 재난경감정책을 수립한다. 재난경감정책의 성패 관건은 위험요인과 재난 상황에 대한 정확한 정보의 확보 여부에 달려 있다. 따라서 재난경감정책을 수립하기에 앞서 위험분석을 통한 재난경감정책 우선순위를 결정해야 하며, 위험분석 및 취약성 분석에 주로 활용되는 위험지도 작성 및 보급이 우선되어야 한다. 자연재해대책법에 하천범람 등 자연재해를 경감하고 신속한 주민대피 등의 조치를 취하기 위해 재해지도 제작·활용하도록 규정하고 있으며, 이 지도는 사전재해영향성검토협의, 자연재해위험지구의 지정 등에 활용하도록 규정하고 있다. 그러나 아직 전 국토를 대상으로 상용화되지 못한 실정이며, 위험지도가 시범적 연구단계에 머무르고 있어 이에 대한 적극적인 투자로 위험지도를 상용화하여 제작, 보급해 활용하도록 해야 할 것이다.

둘째, 재난경감정책의 체계화가 필요하다. 2005년 8월 자연재해대책법을 개정하여 사전재해영향성검토 협의 제도를 도입하였다. 즉, 개발 및 재

획의 초기단계인 행정계획단계에서부터 개발로 인해 발생 가능한 재난영향요인을 개발사업 시행 이전에 예측·분석하고 적절한 경감방안을 수립·시행토록 하는데 목적이 있다. 그러나 이 제도 또한 위험분석이 완료된 토대 위에 개발계획이 이루어져야 한다. 따라서 위험분석이 빠른 시일 내에 완료된 후 이를 토대로 한 개발계획이 이루어져야 한다.

셋째, 지방자치단체의 재난경감정책 활성화가 이루어져야 한다.

재난관리는 국가 뿐 만 아니라 실제로 피해가 대부분 발생하고 있는 지방자치단체의 적극적인 관심과 투자가 이루어져야 하는 분야이므로 지방자치단체 재난관리 업무 평가 사업에 인센티브를 부여하는 것과 같은 지방자치단체의 적극적인 유인체계 시스템이 필요하다. 또한 지방자치단체 스스로가 재난경감정책을 개발하도록 하여 지방자치단체의 발전 뿐 만 아니라 주민의 요구에 부응하며 스스로를 보호할 수 있는 능력을 키우는데 공헌하게 된다.

넷째, 선진 안전문화의 정착이 필요하다. 우리나라는 재난으로 인한 발생 피해에 대해 정치 논의와 피해자를 동정하는 국민정서에 의존하여 위로금 형식의 지원으로 국민들이 재난에 대해 지나치게 국가에 의존하는 경향이 있다. 그러므로 피해자들의 자력갱생을 위해 재난보험제도와 같은 민간주도의 정책을 유도할 필요가 있다. 뿐만 아니라 재난위험에 대한 안전 불감증, 안전의식의 결여와 재난 취약성이 증대되고 있는 실정이므로 국민의 의식개혁을 위한 학교교육을 통한 안전관리교육이 교육과정에 포함되어야 하며 구체적인 교육프로그램의 개발이 시급하다. 즉, 재난예방을 위한 국민의식 고취를 위해 적극적인 재난 홍보 활동 및 교육의 활성화가 필요하다.

V. 결 론

재난으로부터 국민의 생명과 재산을 안전하게 보호하는 일은 정부 및 지방자치단체의 기본적 책무이며, 재해·재난 관리대책 및 경감정책의 성패는 각종 재난의 최적관리를 위한 재난관리 행정 및 정책의 과학화 및 선진화에 달려 있다. 그러므로 정부나 지방자치단체뿐만 아니라 관련전문가, 국민 모두가 평상시 재난과 안전에 대한 경각심을 가지고, 재난은 우리의 노력 여하에 따라 최소화할 수 있음을 자각하여 재난관리에 다 같이 능동적으로 참여하는 자세가 필요하다.

제도적으로는 민간 기업에 대한 화재산업안전, 위험물질, 식품위생, 여객운수 등에 인적재난 분야의 예방 및 안전관리는 제도화 되어 있으나 자연재난에 대한 예방·대비 등의 피해경감 관련제도는 거의 없어 이에 2007년 7월 19일 국가 및 지방자치단체는 기업이 자연재난으로부터 안정적인 기업활동을 유지할 수 있도록 재해경감활동을 지원하도록

하는 재해경감을 위한 기업의 자율활동 지원에 관한 법률이 제정되었다.

이 법은 태풍, 지진 등 자연재난이 발생하는 경우 기업활동이 중단되지 아니하고 안정적으로 유지될 수 있도록 하기 위하여 기업의 재해경감활동을 지원함으로써 국가의 재난관리 능력을 증진함을 목적으로 한다.

따라서 국가의 위기관리 행정의 능력을 향상시키고 효율적인 재난방지 및 대비를 위하여 재난의 총체적인 관리가 필요하다. 이를 위한 통합재난관리에 있어서 재난의 경감은 재난관리의 시작이며 동시에 끝이다. 재난 발생 전에 재난을 억제하고 재난발생시 피해를 줄이기 위해 위험요인을 사전에 제거하는 노력이 있어야 하며, 재난 대응시 발생한 문제점들을 재난 경감 노력에 환류하여 향후 유사한 재난에 좀 더 효율적으로 대응할 수 있어야 한다. 또한 복구활동은 응급처방식의 복구가 아닌 미래 재난피해 경감을 위한 장기적이고 항구적인 복구가 되어야 한다.

재난은 다양하고, 언제 어디서 누구에게 닥칠지 불확실하며, 여러 요인이 복합적으로 작용하기 때문에 복잡하다. 재난을 경감하기 위한 노력은 하루아침에 어느 한 사람의 노력에 의해서 이루어지는 것이 아니다. 모든 사람의 참여와 관심이 있어야 안전한 국가사회 실현이라는 토대가 달성될 수 있을 것이다.

참고문헌

- [1] Beck, U. (1992). Risk Society(trans. M. Ritter). London: Sage.
- [2] 이상경(2006) 국가 재난위기관리의 발전방향, 위기관리 이론과 실천 학술대회발표 논문.
- [3] 박부근(2004) 우리나라 재난관리체계의 문제점 및 개선방안, p5
- [4] 김주찬, 김태운(2002) 국가재해재난관리체계의 당위적 구조
- [5] William J. Petak, Emergency Management : A Challenge for Public Administration, 1985
- [6] 김명호(2007) 한국의 재해재난 경감정책에 관한 연구
- [7] 이종열(2006) 국가재난관리 조직의 효율적 개편 방안
- [8] 이재은(1997) 우리나라 위기관리 대응기능 개선 방향에 관한 연구
- [9] 류해용(2008) 지방자치단체의 재난관리체계 운영에 관한 연구
- [10] 이재은(2002) 지방자치단체의 자연재해관리정책과 인위재난관리정책 비교
- [11] 소방방재청, 2005 재해 연감, 2006