

# 자연재해와 효과적 대응방안의 모색

정진환\*

## < 목 차 >

- I. 서 언
- II. 주요 국가의 재해관리시스템
- III. 우리나라의 자연재해시스템
- VI. 문제점과 효과적 대응방안의 모색
- V. 결 어

## I. 서 언

인류의 안전욕구 (Safety needs)는 생리적 욕구와 함께 생존을 위한 기본적 욕구이다. 그러나 안전욕구는 외부의 여러 가지 요인들에 의해 위협받거나 깨어지기도 한다. 그 요인에는 홍수·가뭄·지진 등 자연적인 것이 있는가 하면, 화재·폭설·붕괴·오염 등 인위적인 것도 있어서 우리는 흔히 전자의 경우를 재해(災害: Disaster), 후자의 경우를 재난(災難: Disaster, Calamity)<sup>1)</sup>이라고 부르기도 한다.

역사적으로 보면, 자연재해는 인류역사의 시작과 더불어 존재해 왔다고 할 것이며, 인위적 재난은 과학문명의 발달과 함께 진행되어 왔다고 할 것이지만 현대사회에서는 양자에 있어, 특징적인 측면을 가려 낼 수는 있으나, 위협과 불행의 측면에서는 경중(輕重)을 따진다는 것은 거의 무의미하다. 자연재해는 거의 불가항력적이나 피해규모를

\* 중부대학교 명예교수, 행정학 박사.

1) 유사용어로는 천재지변으로 인한 불행한 사고를 뜻하는 재앙(災殃: Calamity), 위험한 순간이나 위급한 시기를 의미하는 위기(危機: Crisis)등이 있으며 또 재해와 재난의 경우 동일한 개념으로 보거나 그 용어를 재난으로 크게 사용하기도 한다. 우리나라 경우 자연재해대책법에서는 자연재해가 대응단계에서의 불가항력적 결과물이라는 측면에서 “재해”라는 용어를, 재난관리법에서는 인위재난 대응단계에서 통제가능성에 초점을 맞추어 연속적 진행개념인 “재난”이라는 용어를 사용하고 있다.

최소화 할 수 있는 여지는 많다. 또 재해에 대한 대응활동과 통제가 극히 제한적이며 일반적으로 장기간에 걸쳐 완만하게 진행된다. 이에 비하여 인위재난은 대부분 예방이 가능하나, 국소지역에서 대량의 살상자가 발생한다. 또 재난대응활동과 통제의 가능성이 높으며 대체로 단기간에 걸쳐 급격히 진행된다는 대조적 특성을 띠고 있다. 그러나 결과적으로 보면 위에서 지적한 것처럼 인간가 사회의 안전을 해한다는 점에서는 양자 공히 넓은 의미에서의 재난이다.

오늘날 많은 나라에서 재해·재난을 대비하는 과정에서 그 대응조직이나 관리시스템을 발생원인을 기준으로 자연재해와 인위재난을 구별하여 운영하는 국가들이 있는가 하면, 발생원인을 불문하고 피해의 규모와 대응능력을 기준으로 재난이라는 하나의 개념아래 일괄적으로 대응·운영하는 국가들이 있다. 전자를 분산관리형태, 후자를 통합관리 형태라 한다. 우리나라는 분산관리 형태를 취하여 왔다.

분산관리형태는 전통적 관리형태로서 유형별 재난의 특징을 강조하는 것에서부터 시작되었다. 이것은 1930년대 전통적 조직이론의 등장과 함께 합리성을 목표로 하는 조직이 전문화의 원리를 택하도록 하는 행정 이론적 환경과 일치하는 시기에 생겨났다. 재난관리의 분산관리 방식은 지진, 수해, 유독물, 풍수해, 설해, 화재 등 재난의 종류에 따라 대응방식에 차이가 있다는 것을 강조한다. 따라서 재난종류별 계획이 마련되며 대응 책임기관도 각각 다르게 배정되어 있다.

우리나라는 그 동안 자연재해에는 「자연재해 대책법」, 인위재난에는 「재난관리법」, 그리고 전시재난에는 「민방위기본법」으로 대응·관리해 왔다. 그러나 여러 차례 대형재난을 겪어오면서 분산관리방식의 문제점들이 늘어나, 새로운 재난관리체제의 필요성이 대두되더니 2003년 2월의 대구지하철 화재참사, 그리고 같은 해 9월의 태풍 '매미'의 피해를 계기로 정부는 2004년 3월 「재난 및 안전관리기본법」을 새로이 제정하고<sup>2)</sup> 동시에 「자연재해 대책법」은 일부 개정하였다.

따라서 자연재해에 관한 논의는 신법에서의 「재난」의 새로운 개념<sup>3)</sup>에 따라 재해·재

2) 새로 제정된 「재난 및 안전관리기본법」 부칙 제 1조에 따라 동법은 공포한 날로부터 3월을 넘지 아니한 범위 내에서 대통령령이 정하는 날부터 시행되며, 부칙 제 2조에 따라 「재난관리법」은 폐지된다. 2004년 5월 현재 동법시행령, 시행규칙은 아직 제정되지 않고 있다.

3) 신법은 재난의 개념에 자연재해와 에너지·통신 등 국가기반체제의 마비 등으로 인한 피해를 포함하며 정의하고 있다(법 제 3조 제 1호).

난을 통합 논의해야 마땅하겠지만 그것은 시행령·시행규칙 등이 마련된 뒤로 미루고 여  
기선 자연재해의 특성에 따른 대응방안, 특히 학술세미나 주제에 맞추어, 사회 안전과 민  
간조직의 활용방안을 모색하는데 초점을 두고 논의하기로 한다.

논의의 순서는 먼저 주요국가의 재난관리 시스템을 살펴보고 최근 수년간의 우리  
나라 자연재해의 대응·관리방안을 모색해 보기로 한다.

## II. 주요국가의 재해관리시스템

많은 나라들의 재해대책은 민방위로 존재하기 때문에 그 업무가 국방 관련 조직 및  
군대와 밀접한 관련성이 있으며, 이에 국방성 내부에 민방위국이 설치되고 재해대책의  
중심적 역할을 하는 경우가 많다. 재해복구도 그러한 기관이 중심이 되어 실행하고 있  
다. 일본의 재해대책은 국토청, 건설성, 소방청, 운송성 등 행정관청이 중심이 되고 재  
해 시에는 자위대, 경찰, 소방 등이 재해복구의 활동을 하고 있다. 또한 격심한 재해  
시에는 외국의 예로 보면 대통령 또는 수상을 장(長)으로 하는 재해대책위원회가 설치  
되어 중심적인 기능을 하고 있다.

각국의 대해 대응조직은 크게 두 가지 형태를 띠고 있는데, 그 중 하나는 미국·프  
랑스·독일 등과 같이 모든 재해에 대해 일괄적으로 대응하는 체계이고, 다른 하나는  
일본·중국·우리나라와 같이 재해의 종류별로 대응조직이 있는 것이다. 외국의 재난  
관리 체제를 보면 다음과 같다.<sup>4)</sup>

### 1. 영 국

#### 1) 법률과 조직

법률로는 1920년 긴급권법(Emergency Power Act)이 있다. 이 법률에 의해 처음으로  
긴급 사태시 정부대응이 법제화되었는데, 긴급사태 선언과 긴급명령의 발동을 규정하

4) 日本國土廳 防災局 都市防災研究所. 『世界の防災研究』(東京:都市防災 研究所, 1986); 서울 시정개발연  
구원, 『서울시 위기관리 체계구축에 관한 기초연구』(서울: 서울시정개발연구원, 1994) 및 이성우.  
『행정의 재난관리능력 제고 방안』(서울: 한국행정연구원, 1995) 참조.

고 있다. 그 밖에 민간방위법(Civil Defence Act), 해안경비법(Coast Guard Act), 사회 안전법(Social security Act) 등이 있다.

재해를 전담하는 조직은 없다.<sup>5)</sup> 평상시의 긴급업무를 하는 경찰, 소방 구조대가 즉시 대응을 하고 지방정부 당국, 보건성 등이 원조한다. 또한 필요에 의해 기타 조직(군대, 전시긴급센터 등)도 활용된다.

## 2) 재해예방과 대응

정부가 긴급업무 가이드 라인을 작성하고 지방정부에 조언한다. 긴급사태시의 준비로서 공공정보망의 정비, 경찰에 의한 재해자정보센터 설립, 임시주택과 식량의 준비 등이 포함된 계획이 작성되며 또한 민간기업을 포함한 계획도 작성된다.

폭설에 대한 대비는 보통 지방정부의 업무지만 폭설시에는 교통부가 제설작업을 한다. 또한 폭설에 의한 농작물의 피해에 대한 보조금제도가 있다. 기압의 진행 예측에 따라서 지방정부가 경보를 발령한다.

## 3) 민간조직의 활용

영국에서는 민간조직이 많이 활용되고 있는데, 특히 자원봉사조직이 많다. 내무성의 '소방 및 긴급사태 계획국'에서는 재해 이들 조직을 효과적으로 활용하기 위한 각종 계획과 지원 프로그램을 수립·실시한다. 이들 민간조직들은 중앙정부 또는 지방정부에 의해 각종 안전보험에 가입되어 있는 것이 많다.

# 2. 미 국

## 1) 법률과 조직

미국의 재난관련 법률로는 1974년의 재해구조법(Disaster Relief Act), 1977년의 지진 재해대책법(Earthquake Hazard Reduction Program), 그리고 캘리포니아의 주법으로서 자연재해원조법(Natural Disaster Assistance Act) 등이 있다.

---

5) 재해 전담조직은 아니지만 관련조직으로는 내무성에 '소방 및 긴급사태 계획국' 이 있어 소방이나 긴급사태에 관련된 각종 계획을 수립하고 소방서비스에 대한 조사, 개선 등에 관한 업무를 수행하고 있다.

한편 재난관리를 위한 조직으로는 연방단위로 연방 비상관리청(FEMA), 원자력규제 위원회, FBI, 환경보호국, 연안경비대 등이 있으며, 주 단위 조직으로는 주재해국(Emergency Service Bureau), 하이웨이 패트롤(Highway Patrol), 그리고 긴급으로 서비스 등의 기구가 있다.

## 2) 재해 예방과 대응

재해예방대책이나 방재계획은 주로 재해구조법에 의거하며 FEMA가 수립하고 있다. 그리고 재해에 대한 대응은 기본적으로 주정부의 책임으로 되어 있다. 그러나 재해의 규모에 따라 주지사가 대통령에게 대 재해 선포를 요청할 경우 대통령은 긴급사태를 선포하고 연방정부의 재해대응프로그램을 진행하도록 되어있다.

## 3) 연방비상관리청(Federal Emergency Management Agency)

연방비상관리청은 전시대책과 자연재해, 대규모 사태 등의 평상시 재해대책에 대응하기 위해 1979년 카터행정부에 의해 발족되었다. 이것은 지금까지 각 성·청의 부·국·연방부 차원 사업으로 수행해 온 재해대책을 합리적·종합적으로 실시하기 위해 부서별로 산재된 다음이 기능들을 통합한 것이다.

- ① 정부기구 : 국방부 국방민간준비국, 조달청, 연방유사준비국, 주택·도시개발부 연방재해원조국·주택·도시개발부 연방보험국, 상무부 소방청.
- ② 연방사업 : 전국기상정보, 댐 안전대책계획, 지진대책계획, 긴급방송 시스템, 정보총괄업무, 테러사건 사후처리 업무.

통합된 FEMA는 훈련·소방계획국, 연방보험국, 국가긴급사태 준비계획국, 주·지방 계획조성국, 긴급작전국의 5개국으로 구성되었다. 미국의 재해대책은 연방제의 원칙에 따라 지방이 책임지는 것을 원칙으로 하고 있지만 그 부담 능력을 넘는 부분에 대해서는 연방이 원조를 한다. FEMA의 설립은 분산된 재해 관련 업무를 일원화하고 연방의 긴급사태 관리를 통합한 것으로 연방과 지방 모두에게 바람직한 것으로 간주되었지만 최근 연방비상관리청의 업무 수행 능력을 둘러싸고 많은 비판이 일고 있다.<sup>6)</sup>

6) Al Gore. "Creating a Government That Works Better & Cost Less: Federal Emergency Management Agency." Accompanying Report of the National Performance Review (Washington D. C.: Office of the Vice President, 1983) 참조.

#### 4) 지방방재조직

- ① 주(state) : 재난대비국이 있어, 재난을 대비한 각종 계획을 수립하고 재해에 대한 조정기능을 수행한다.
- ② 시(city), 군(county) : 행정조직 내에 재난대비과를 두어 시장이나 군수가 지역재난을 관리하고 통제한다.

### 3. 일 본

#### 1) 법률과 조직

일본에서는 긴급사태에 대해서 헌법상의 규정은 없고, 실정법에서 '재해'에 대해서만 내각총리대신이 '긴급사태'를 포고하고 재해 회복대책을 수행할 수 있도록 규정하고 있다.

'긴급사태'포고의 시기와 내용은 다음과 같다.

- ① 경찰법에 규정된 대규모 재해시
- ② 재해대책기본법 및 대규모 지진대책특별조치법에 의한 재해시

재해긴급사태의 포고가 있고, 대규모 지진 대책특별조치법에 의한 자위대이 발동이 가능하다.

재난관리를 위한 실정법으로는 '재해대책기본법'이 있는데, 이 법은 종합적·계획적 방재행정을 목적으로 체제 확립, 책임 소재의 명확화, 방재계획의 작성, 재해예방 및 재해대응대책, 재해복구 및 재정금융 조치 등에 관하여 규정하고 있다. 기타 조직, 예방, 응급대책, 복구, 재정금융 조치에 대하여서는 각각의 개별법으로 정하고 있다.

한편 재난관리를 위한 행정조직을 보면, 일본에서는 재해만을 전담하는 중앙행정조직은 없으며, 각 행정기관 및 지방자치단체 그리고 적십자 등이 재난에 대응한다. 또 재난발생시 정책면에서는 건설성 및 국토청이, 집행면에서는 소방, 경찰, 자위대가 중심이 되어 수행한다.

#### 2) 재해예방과 대응

재해 전반에 대응하기 위하여 국토구조의 방재화, 도시지역에 대한 지역지구제 적용,

건설구조의 규제 등을 위하여 관청, 지방자치단체가 방재계획을 수립한다. 한편, 도시화의 급진전과 대지진의 주기적 발생에 대처하여 도시구조의 내진화를 도모한다. 대지진 발생 위험이 높은 지역을 대상으로 지진 예고를 실험적으로 실시하기도 한다.

비상재해가 발생하는 경우, 필요시 총리대신은 비상재해대책본부를 설치하며, 대책본부는 응급대책의 종합 대응과 긴급조치 계획의 실시를 담당한다. 그 외의 각 단체는 방재계획에 의거하여 행동한다.

### 3) 도쿄의 재난관리 체제

일본에서는 대도시의 재난관리를 위하여 특별히 도쿄에서는 재난관리 전담기구로서 '도쿄도 방재센터'와 '도쿄도 재해구급정보센터'가 있다. 이 두 기구를 살펴보면 다음과 같다.<sup>7)</sup>

#### (1) 도쿄도 방재센터

도쿄도(東京都)는 지진 피해가 많은 지역이다. 도쿄 도는 세계 도시 도쿄의 상징이 될 새로운 도청사를 완성하면서 그 가운데 '도쿄도 방재센터'를 개설하였다. '방재센터'는 재해가 발생하였을 때 방재활동의 중추적 역할을 수행한다. 그리고 최신의 과학기술을 이용하여 재해의 진행을 예측하거나 재해의 상황을 한눈에 알 수 있는 시스템을 갖추고 있으며, 평소에는 방재 강습회 등을 통해 시민들의 이용을 도모하고 있다.

#### (2) 도쿄도 재해구급정보센터

도쿄도 재해구급정보센터는 119번으로 연결된다. 재해구급정보센터는 재해로부터 시민의 안전을 지키기 위해 최신 컴퓨터와 고도의 정보 통신기술을 활용한다. 화재와 구급 등에서, 119번 통보의 접수에서 소방대와 구급대의 출동 지령, 재해 현장으로의 정보 지원까지 일련의 소방업무를 신속히 수행한다.

1990년 10월 22일 운영을 개시한 도쿄소방청사 내에 있는 재해구급정보센터와 1992년 4월 1일 운영을 개시한 다마(多摩)재해구급정보센터 2개소가 정보통신으로 상호 접속되어 재해구급 업무를 분담하고 있다. 도쿄도 재해구급정보센터는 하루 24시간 일년

7) 앞의 책, 「世界」 pp. 45-55 참조.

365일 운영되는 전화 서비스도 운영하고 있다. 문의 사항은 병원 안내, 수용소 안내, 재해에 대한 질문, 의견 및 요망 사항 등이다.

### Ⅲ. 우리나라의 자연재해 관리 시스템

#### 1. 관련법규의 제정

##### (1) 자연재해 관련법 - 「자연재해 대책법」

1961년 전북 남원과 경북 영주지방의 수해로 인한 피해를 복구하기 위해 당시 국토 건설청 소속의 “수해복구사무소” 설치와 “수난구호법” 제정을 기점으로, 1963년에는 건설부 수자원국에 “방재과”를 설치하였고, 1967년 “풍수해 대책법”을 제정함으로써 자연재해의 관리를 위한 관계법령이 점차 마련되었다.

이후 약 30년 동안 당시 건설부(건설교통부)에서 풍수해 관련 업무를 수행되어 오다가 정부정책의 변경으로 1991년 재해대책업무를 당시 내무부(행정자치부)로 이관하여 지방행정조직과 민방위조직을 연계하여 중앙재해대책본부를 개편하고, 풍수해대책의 종합적 관리를 당시 건설부와 유기적 협조뿐만 아니라 당시 17개 관련부처로부터의 지원체제를 갖추고, 실질적인 재해대책업무를 관장을 위해 당시 내무부 민방위본부 산하에 “방재국”을 설치함으로써 자연재해에 대한 관리체계를 갖추게 되었다. 이에 따라 1996년 12월 기존의 “풍수해 대책법”을 “자연재해대책법”으로 개정하면서 자연재해의 관리대상으로 가뭄과 지진재해를 포함시키게 되었다.

그동안 자연재해의 관리와 관계된 법령은 1961년 “수난구호법”의 제정을 시작으로 약 20여종에 이르고 있으나 “자연재해대책법”이 자연재해와 관련한 중심법이 되고 있다. “자연재해대책법”에는 자연재해로부터 국토와 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위한 방재조직 및 방재계획 등 재해예방, 재해응급대책, 재해복구 기타재해대책에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있으며, “재해”를 태풍, 홍수, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해로 정의하고 있다. 이때의 자연재해대책법은 1967년 제정되었던 풍수대책법에 지진과 해일을 포함시킴으로써 자



연재해에 관한 종합법으로 정착되었다.

## (2) 인위재난관련법 - 「재난 및 안전관리 기본법」

### 1) 재난관리법

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라의 재난관리체제는 1960년대 초부터 1990년대 초까지 주로 자연재해관리를 기반으로 형성되었다. 그러나 급격한 산업화와 도시화 현상에 따른 사회환경의 변화로 1990년 이후부터 각종 인위재난이 빈발하게 되면서 인위재난 관리에 관한 각종 규정이 생겨나게 되었다. 우리나라의 인위재난에 관한 법령은 1993년 7월 23일에 제정된 국무총리 훈령 제280호 「재해의 예방 및 수습에 관한 훈령」을 기점으로 형성되었다.

“재해의 예방 및 수습에 관한 훈령”은 기존의 자연재해대책법의 적용을 받는 재해를 제외한 각종 사고로 인한 재해에 적용함으로써 인위재난 관리체제의 구축을 위한 기초가 되었다. 이러한 법령체제에서 1995년 6월 삼풍백화점 붕괴사고를 겪으면서 재난현장의 지휘체계와 참여기관 간 공조·협조체계 등 재난대응에 대한 수많은 문제점을 경험하게 되었고, 급기야 개선작업이 이루어지게 되었다. 결국 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 같은 해 7월에 “재난관리법”을 제정하게 된 것이다.

재난관리법에서는 인위재난의 총괄·조정기구로 “안전대책위원회”를 설치토록 하였고, 인위재난 수습을 위한 “사고대책본부”의 설치와 “긴급구조본부(통제관)”에 대한 설치근거를 법제화시킴으로써 우리나라의 인위재난 관리체제가 구축되게 되었다.

이듬해인 1996년에는 다시 “긴급구조 활동의 현장지휘에 관한 규칙”을 제정하게 됨으로써 인위재난의 지휘·관리체제도 확장되었다.

### 2) 재난 및 안전관리 기본법

“재해관리법”의 제정과, “긴급구조 활동의 현장지휘에 관한 규칙”이 제정됨으로써 인위 재난관리의 체계는 확립되었다. 그러나 재난유형별로 다원화되어 있는 주요기능을 통합한 관리체제를 구축하는 데는 한계가 있었다. 그러던 중 2003년 2월과 9월에 대구지하철 참사와 태풍 “매미”의 급습을 계기로, 정부는 서둘러 국가통합재난관리체제의 구축을 위한 ‘소방방재청’신설을 주요 골자로 하는 “재난 및 안전관리 기본법”을 제정하게 되었

다.

2004년 3월 11일, 법률 07188호로 제정된 “재난 및 안전관리기본법”의 제정이유와 주요내용을 소개하면 다음과 같다.

◇ 제정이유 ◇

각종 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 재해 및 재난 등으로 다원화되어 있는 재난관련 법령의 주요 내용을 통합함으로써 국가 및 지방단체의 재난에 대한 대응관리체계를 확립하고, 각 부처에 분산되어 있는 안전관리업무에 대한 총괄조정 기능을 보강하는 등 현행 제도의 문제점을 개선·수습·복구 및 긴급구조 등에 관하여 필요한 사항을 정리하려는 것임.

◇ 주요내용 ◇

- 가. 재난의 개념에 자연재해와 에너지·통신 등 국가기반체계의 마비 등으로 인한 피해를 포함하여 정의 함(법 제3조 제1호).
- 나. 국무총리 소속하에 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회를 두어 안전관리에 관한 중요정책의 심의 및 총괄·조정 등을 하도록 함(법 제9조 제10조).
- 다. 대규모 재난의 예방·대응·복구 등에 관한 사항의 총괄·조정업무를 수행하기 위하여 종전 주무부처에 설치되던 중앙사고대책본부를 설치하도록 하는 등 국가재난관리체계를 개편함(법 제14조).
- 라. 국무총리는 중앙행정기관의 장이 제출한 안전관리업무에 관한 기본계획을 종합하여 국가안전관리 기본계획을 수립하고, 중앙행정기관의 장은 소관사항에 관한 집행계획을 수립하며, 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 해당 시·도 및 시·군·구의 안전관리업무에 관한 계획을 수립하도록 함(법 제22조 내지 제25).
- 마. 소방방재청과 행정기관인 재난관리책임기관의 장은 재난의 발생이 우려되는 등의 사유가 있는 때에는 소속공무원으로 하여금 긴급안전점검을 실시하게 할 수 있도록 함(법 제30조).
- 바. 대통령은 재난의 발생으로 국가의 안녕 및 사회질서 유지에 중대한 영향을 미치거나 재난으로 인한 피해의 수습·복구를 위하여 특별한 조치가 필요한 지역을

특별재난지역으로 선포할 수 있도록 하고, 국가 및 지방자치단체는 특별재난지역으로 선포된 지역에 대하여 행정·재정·금융 의료상의 특별지원을 할 수 있도록 함(법 제59조 내지 61조).

- 사. 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 긴급구조기관의 장은 관할 구역 안의 유지기관과 합동으로 정기 또는 수시로 재난대비훈련을 실시하도록 함(법 제73조).
- 아. 국가는 국민과 지방자치단체가 자기의 책임과 노력으로 재난에 대비할 수 있도록 재난관련 보험 또는 공제를 개발·보급하기 위하여 노력하도록 함(법 제 76조).

## 2. 자연재해 관리시스템

### (1) 기본시스템

#### 1) 대상 : 자연재해

- 태풍, 홍수, 호우, 폭설, 폭풍, 해일, 지진, 황사 등 (자연재해 대책법, 행정자치부)
- 냉해·동해 : 우박·서리, 조해(鳥害)·병충해 등(농어업 재해 대책법, 농림부)
- 이상 조류, 적·녹조 현상 등(농어업재해대책법, 해양수산부)

#### 2) 근거법

자연재해대책법, 농어업재해대책법, 민방위 기본법, 재난 및 안전관리 기본법

#### 3) 수습대책

- 중앙 : 중앙재해 대책본부장(행정자치부장관), 각 부처
- 지방 : 지방재해 대책본부(시·군·구)

#### 4) 복구책임 (방재 책임자)

- 국가시설 : 국가
- 치안시설 : 지방자치단체(국가일부보조 및 지원)
- 개인시설 : 개인(국가일부보조 및 지원)

**5) 대규모재해발생시(특별재해지역): 자연재해대책법 제 62조의 2**

- ① 중앙 본부장은 재해발생으로 인한 생활기반 상실 등 극심한 피해의 효과적인 수습 및 복구를 위하여 특별한 조치가 필요하다고 인정되는 지역에 대해서는 재해대책심의위원회의 심의를 거쳐 당해지역을 특별재해 지역으로 선포할 것을 대통령에게 건의할 수 있다.
- ② 제 1항의 규정에 의하여 특별재해지역의 선포를 건의 받은 대통령은 당해 지역을 특별재해 지역으로 선포할 수 있다.

**(2) 관계 부처별 주요기능 8)**

- 1) 국정 홍보서 : 재해대비 및 재해수습홍보
- 2) 재정경제부 : 피해주민·기업에 대한 효율적 세제 및 금융지원
- 3) 교육인적자원부 : 수방자재비축, 이재민수용시설지정, 교육 등
- 4) 외교통상부 : 재해발생시 국제협력
- 5) 국방부 : 재해응급대책, 재해복구대책 지원
- 6) 행정자치부 : 민방위대 운영 및 동원, 수해 지역에 대한 재정지원, 재해발생시 응급구조 등.
- 7) 과학기술부 : 방재기술 연구개발 사업 추진
- 8) 문화관광부 : 유원지, 체육시설, 청소년시설관리 등
- 9) 농림부 : 농경지 및 농작물 보호 등 풍수해 대책수립
- 10) 산업자원부 : 전기·가스·석유 등 주요에너지 및 산업시설에 대한 재해예방관리
- 11) 정보통신부 : 재해대비통신시설보호, 재해시 복구 및 지원대책
- 12) 보건복지부 : 중앙재해구조활동 본부 설치·운영, 위로금등 생계안정 관련예상의 시·도 지원
- 13) 환경부 : 국립공원 안전관리대책, 비상 급수대책 등
- 14) 노동부 : 범국민 안전의식제고, 피해사업장 및 근로자지원 등
- 15) 건설 교통부 : 도로·하천, 각종사업장 수방대책, 홍수통제소운영, 댐관리 등

---

8) 국가재난 관리시스템 기획란, 국가재난관리종합대책 (서울: 행정자치부, 2003), p. 8참조.

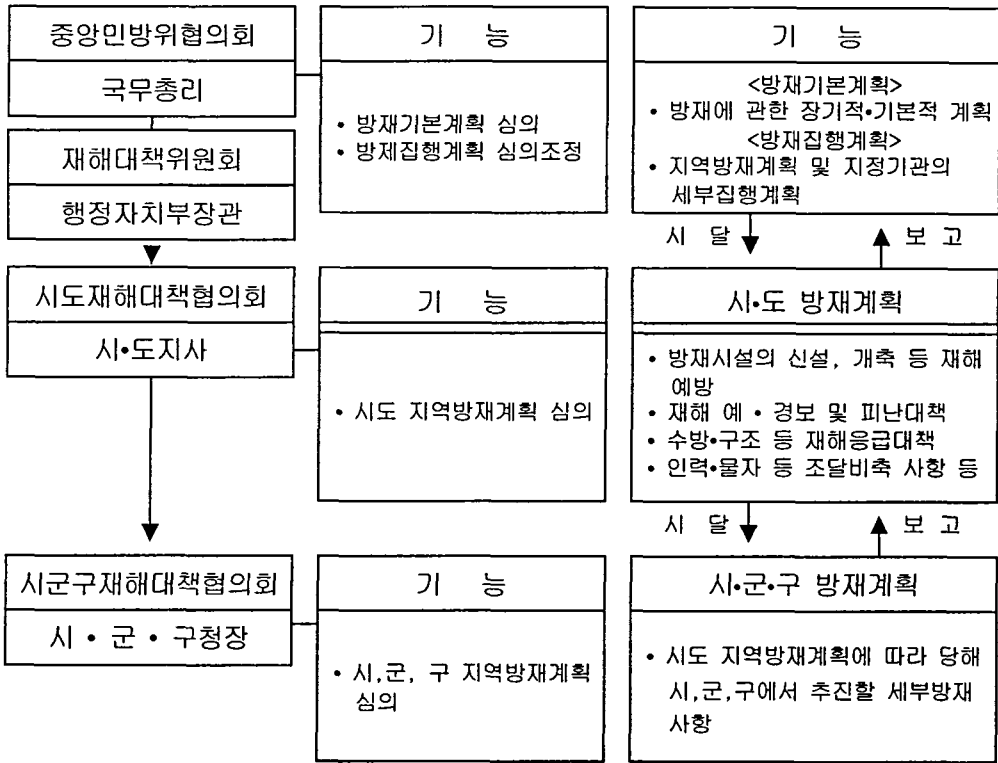
- 16) 해양수산부 : 해양수산시설·항만시설 보호 등
- 17) 경찰청 : 재해 위험지역예찰, 유관기관 협조, 지원체제, 인명구조 및 수색
- 18) 기상청 : 기상관측 및 예보
- 19) 문화재청 : 지정문화재 및 주변시설물 보호
- 20) 산림청 : 산사태, 임도관리, 복구대책
- 21) 철도청 : 풍수해대비 예방사업
- 22) 해양경찰청 : 선박운항안전, 해상응급대응

### (3) 자연재해, 단계별관리시스템

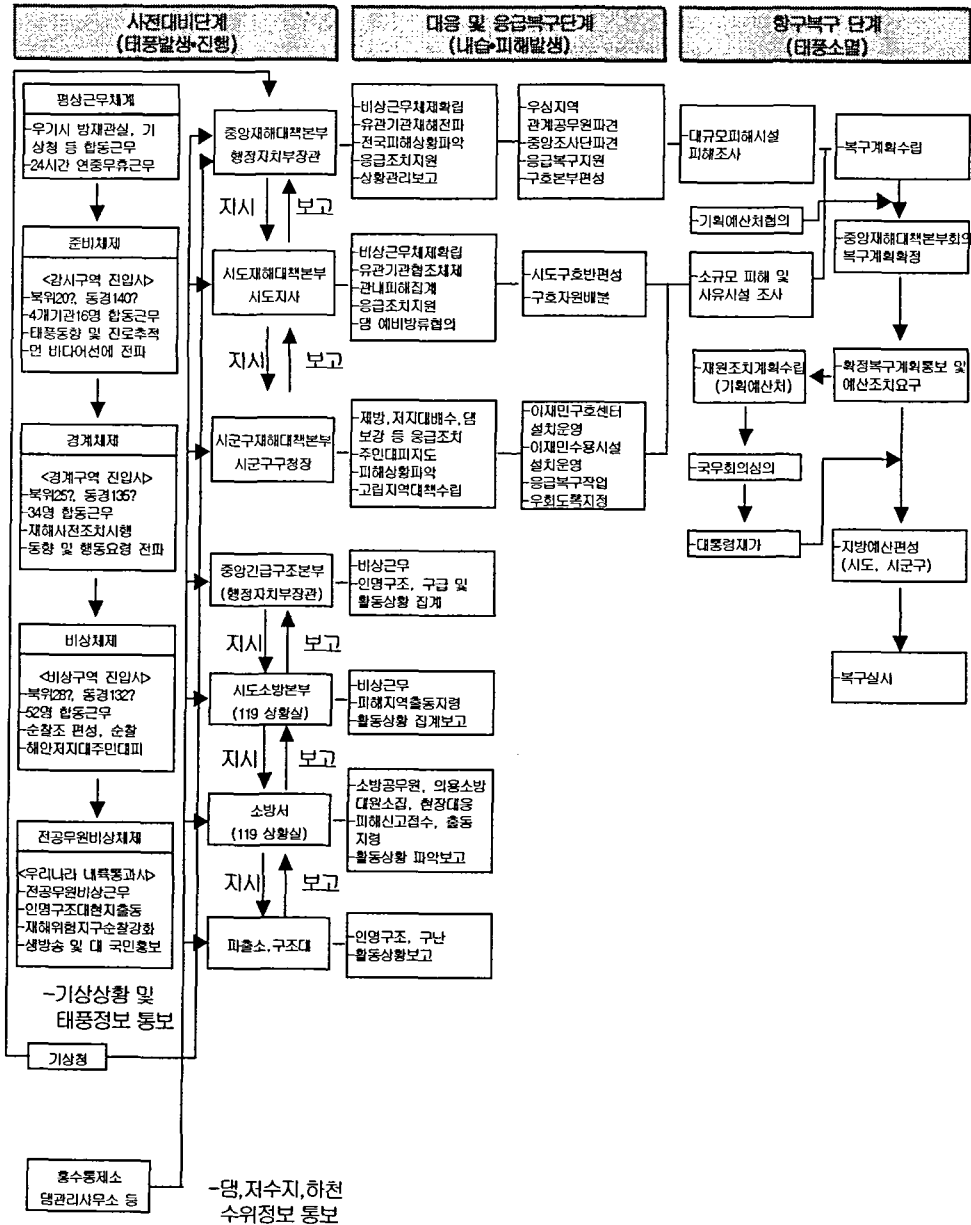
우리나라의 자연재해에 대한 단계별 관리시스템을, 크게 평상시와 유사(재해시)로 나누어, 평상시에는 예방단계로, 그리고 일단 유사시에는 사전대비단계, 대응 및 응급복구단계 그리고 항구 복구단계의 3단계로 시스템화 하고 있다.

국가재난관리시스템 기획단이 제시(2003)하고 있는 단계별 시스템은 다음<그림3-1>과 <그림3-2>와 같다.

<그림 3-1> 평상시 예방단계시스템



<자료> 상계, 국가재난관리 종합대책(2003)에서 발췌



<자료> 상계, 국가재난관리종합대책(2003)에서 발취

## IV. 문제점과 효과적인 대응방안의 모색

인류의 역사는 번영과 재난의 역사이다. 그러나 오랜 세월을 살아오면서 번영은 더욱 누리고 재난은 피하거나 억누르는 지혜를 터득하며 살아 왔다. 따라서 홍수·태풍·가뭄·지진 등의 자연재해는 거의 주기적이거나 간헐적인 것들이어서 이들을 대비하거나 다루는 지혜는 일찍부터 개발 하였다.

그럼에도 불구하고 우리는 그동안 숱한 자연재해를 겪어 왔으며, 그 중에도 홍수와 태풍이라는 자연의 위력 앞에 너무도 무력하였다. 1959년의 태풍 '사라'가 그러했고 최근 2002년의 태풍 '루사', 그리고 바로 지나해 태풍 '매미'가 그러했다.

태풍 '매미'의 피해는 실로 엄청났다. 인명피해 만도 130명(사망117, 실종13), 이재민 4,089세대 10,975명 그리고 재산피해액은 무려 4조 7,810억원에 달했다.<sup>9)</sup>

그 특성상 불가항력이라고는 하나 대체로 원만하게 진행되는 경우가 많아 피해규모를 최소화 할 수 있는 여지가 양게 마련인데, 한번의 태풍으로 그렇게도 크나큰 피해를 입는다면 어딘가 심각한 문제가 도사리고 있지 아니하는 느낌이며, 더구나 바로 그 전년(2002년)에도 비슷한 시기(8월)에 태풍 '루사'를 겪어 엄청난 피해(인명피해246명, 재산피해 51,479억원)를 입은 것을 함께 생각한다면 더욱 그러하다.

그러기에 위의 2번의 대형 재해를 겪은 과정에서 지적되었던 문제점들을 종합하며 정리해보고, 과연 효과적인 대응방안은 찾을 수 없는 것인지 숙고해 보기로 한다.

### (1) 문제점

#### 1) 기본 시스템상의 문제

2004년 5월 현재 재해·재난 관리를 위한 기본시스템 이라할 수 있는 법체제와 관리 기능 등이 다원화 분산되어 총괄 조정기능이 취약하다는 점이 가장 큰 문제점으로 지적되고 있다.

재해·재난 관련 기본법이 자연재해대책법, 재난관리법, 민방위 기본법으로 나뉘어 있고, 관련법령만으로 13개 소관부처별로 70여개에 이르고 있다. 2004년 3월 재난 및

---

9) 중앙재해대책본부, 2003, 9, 19, 보고서(유인물), p. 1.



안전관리 기본법이 제정되어 관련법령의 주요내용을 통합할 수 있게 되었다고는 하나, 법률 상호간의 수평적 연계성이나 다수부서 관련 재난 발생시에 부처간의 협조체제가 어느 정도 구축될 수 있는지 아직도 의문이다. 아울러 예방·수습·복구기능이 여러 부처에 분산되어 각종정책이 부처별로 다원화되어 있어 그 업무한계(책임소재)가 모호하다는 문제점도 여전히 남아있다.

## 2) 대응시스템상의 문제

흔히 재해·재난의 관리는 완화·준비·대응·복구의 4단계로 활동내용을 구분하며 그중 대응단계는 재해 진압, 구조구난, 응급의료체계 운영 등, 현장대응활동이 주요내용이 된다.<sup>10)</sup> 그런데 우리의 정부 긴급구조·구난시스템이 소방(119), 경찰(119), 보건복지부 응급환자정보센터(1339), 그리고 민간기구인 한국응급구조단 등으로 분산 운영됨으로서 현장지휘체계의 혼선을 초래함은 물론 인력 및 물적 자원지원체계도 미흡한 결과를 나타내고 있다.

또한 대부분의 지방자치 단체의 재해·재난 대응 인력이 분산·독립적으로 운영되고 있어 지휘체계상의 문제점은 더욱 심각하다.

대응시스템과 관련하여 간과할 수 없는 또 다른 문제는 재난 유형별로 실효성 있는 매뉴얼이나 긴급대응계획이 미흡하다는 점이 지적되고 있다. 즉 주요 자연 재해위험시설과 다중이용시설별로 재난유형에 따른 대응매뉴얼이 개발되지 않고 있거나 미흡하며, 하천·댐 등의 자연 재해 취약 시설물에 대한 비상대처계획·훈련 등이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이다.

## 3) 사전예방보다 사후복구위주의 정책

재해·재난은 개인의 생명·재산에 크나큰 재해를 줄 뿐 아니라 사회 안전을 위협하는 중요한 요소들이다. 그러기에 사전예방이 사후복구보다 더 중요함은 재론의 여지가 없다.

그러나 현실적으로 보면 정부정책이 사전예방보다 사후복구와 보상위주로 전개되고

10) William J . Detak(ed), "Emergency management: A Challenge for public Administration", *Public Administration Review*. Vol. 45. special issue(january 1985),p. 4.

있다고 평가되고 있다. 좀더 구체적으로 지적한다면, 첫째, 정부예산과 관련하여 예방 위주의 예산편성보다 사후수습을 위한 예비비 중심 예산운영으로 국민적 불신을 초래 하며 둘째, 재해·재난의 사전예방을 위한 체계적·지속적 연구기능과 관련사업 육성 에 소홀하다. 넷째, 재해·재난의 예방과 재해경감을 위한 국민들의 책임분담을 위한 제도적장치도 마련되지 않고 있다는 것이다.

#### 4) 민간 조직과의 협조체제 문제

오늘날 많은 국가에서 공공부문이 민영화되거나 공·사(公·사)제휴구조로 전환되고 있다. 질서유지나 사회 안전의 경우에도, 공경찰이나 국가소방조직 외에도 민간자원봉사조직 들은 다양한 민간경비조직이 활용되고 있다. 우리나라에도 최근 많은 시민단체, 자원봉사조직 그리고 경비업법상의 민간경비회사들이 존재한다.

그럼에도 불구하고 우리는 아직 현장수습에 참여하려는 자원봉사조직이나 민간단체 들을 효율적으로 활용하지 못하고 있는 실정이다.

민간조직과의 협조체제는 단순히 인력지원의 차원뿐만 아니라 구조·구난 장비나 설비의 경우로 동일하게 요구 된다. 이러한 민간기구와 협조체제 문제는 관련조직 위 주로 짜여지고 있는 우리나라 재난관리의 기본적 시스템과도 무관하지 않다.

#### 5) 국민의식과 평가 분석기능의 문제

평상시, 국민의식 제고를 위한 재해예방 홍보프로그램의 개발이나 보급이 미흡한 상태이며, 사태가 발생한 상황에서 국민자력에 의한 응급대응 및 복구능력의 배양을 위한 교육·훈련 프로그램이 전무한 상태이다. 최근 우리 나라의 홍보능력은 IT산업의 발전과 함께 괄목할 정도까지 발전하고 있는 점을 감안할 때 재해 예방과 대응을 위한 정부의 홍보정책, 교육·훈련정책이 아쉽기만 하다.

아울러 재해·재난발생시 대응과 복구조치에 대한 심도 있는 평가분석과 그 결과에 대한 예방·대비·대응·복구의 각 단계별 환류(還流 : feedback) 체계가 결려 되어 있음도 문제 중 하나로 지적되고 있다.

이상에서 논의한 5가지의 문제점 외에도, 지방자치단체(특히 시·군·구)의 예방투자 비를, 정확한 예측·예방기술 등 과학적 방재기반의 취약, 구조·구난 장비의 부족으로

인한 초동대응 미흡, 그리고 사후단계에서의 개량복구·보전복구 등 향후복구체계가 확립되지 못하고 있는 점 등 많은 문제점들이 지적되고 있다.

## (2) 효과적 대응방안의 모색

### 1) 재난관리 기본 시스템의 개선

오늘날 국가에 따라 재난관리 시스템은 크게 분산관리 형태와 종합관리 형태를 취하고 있으며, 재난현장에서의 대응방식도 복구중심의 현장관리방식에서 대응중심의 전문화된 현장관리방식으로 변화되고 있다. 이러한 경향은 많은 나라는 물론 우리나라에서도 재난관리 기본시스템의 개선에 설득력 있는 대안으로 등장, 2004년 3월, 재난 및 안전관리 기본법을 제정하고 아울러 정부조직법도 개정하며 소방방재청도 탄생시켰다.

재난관리 기본시스템 전환에 계기가 관련된 셈이다. 그러나 이미 지적한 바와 같이 외형상 통합은 되었다고 할 수 있을지 모르지만, 각 부처에 산발적으로 분산·관리되고 있는 재해·재난 관리 법령을 총괄·조정해야 하는 과제가 남아 있어서, 통합관리 시스템의 효율적 운영을 위한 지속적 개선 노력이 요망된다.

재난관리 시스템과 관련하여 최근의 한 연구<sup>11)</sup>는, 정부조직의 특성상 네트워크 거버넌스(network governance)를 통한 연계성과 통합성의 실천으로 이해되어야 함을 전제로, 재난관련행정의 규범적 모델로서 '네트워크 거버넌스적 설계방식'을 제시하고 있다. 이러한 주장은 전통적인 관료제적 접근에서 벗어나 네트워크 조직의 형성이 바람직하다는 것으로서 특히 기존의 재난관리와 관련된 공공부문과 민간부문의 조직들을 종합적으로 연결할 수 있는 네트워크형 행정체제 구축을 주장하고 있다는 점에서 주목할 만 하다고 여겨진다.

### 2) 민간조직과의 협조체제 구축

이내 논한 바와 같이 오늘날 대부분의 국가들은 질서유지나 법 집행과 같은 경찰기능 그리고 방재·구조구난과 같은 소방기능들을 공조직만으로 수행하지 않고 민간조직과 연계하여 협조체제를 구축하거나 그 기능의 일부를 민간에게 이양하고 있다.

11) 박석희·노화준·안대승, 재난관리행정에 대한 네트워크적 분석, 「행정논총」 제42권 제1호 (서울: 서울대학교 행정대학원, 2004), pp, 103-132.

우리나라에도 위와 같은 기능과 관련된 민간조직들은 무수히 많다. 대표적 민간구조 단체인 적십자, 한국응급구조단, 다양한 민간단체, 자원봉사조직 그리고 2000여개가 넘는 법인체로서의 민간경비회사 등이 있는데, 현실적으로 보면 이러한 많은 민간기구들이 재난관리에 크게 활용되지 못하고 있다. 가장 주된 이유는 우리나라의 재난관리 시스템이 전통적으로 관료조직만으로 운영되어 왔기 때문이라 할 것이다.

민간조직과의 협조체제 구축은 평상시부터 이루어져야 한다. 지역사회 안전을 담당하는 지방자치단체·경찰·소방기관들도 평소 각종 민간기구들과 유대관계를 갖고 재해·재난을 대비한 회의·계획 그리고 대응훈련을 수시로 가져야 한다. 특히 지역사회에 주사무소를 갖춘 민간경비 회사들과의 연계는 필수적이며, 지역사회에 특정한 민간경비회사회가 없을 때에는 한국경비협회의 협조를 얻어 인근지역의 회사와 연계를 맺을 수도 있을 것이다.

민간조직과의 협조체제를 단지 인력 적 측면만이 아니라 재해·재난의 복구단계에서의 장비·설비 등의 물적 측면에서도 가능하다.

정부가 값비싼 건설 중장비와 건설인력을 상시 확보해 둘 필요는 없다. 사고 발생시 즉각 구난·구조장비를 동원·활용할 수 있는 체제만 확보해 두면 되는 것이다. 이를 위하여 보험 원리를 이용하는 방안이 있다. 즉, 평시에 재난 관련 장비와 인력을 갖추고 있는 민간 건설회사나 민간 구난회사와 계약을 맺어 사고 발생시 즉각 출동하여 구조 및 구난작업을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

또한 방재정책은 국민의 방재의식과 적극적 참여 없이는 실효성을 거두기가 어렵다. 전문 인력과 특수장비의 경우는 자원봉사 개념을 도입하여 효율성을 기하되, 자원봉사자들의 활동과 기능 및 역할 분담이 체계적으로 조정·통제되어야 한다.

### 3) 예방위주의 시책강화

사회 안전은 재난의 예방에서 출발한다. 지금까지의 사후 복구 위주정책은 과감히 예방위주 정책으로 전환되어야 한다.

자연재해와 인위재난은 점차 대형화되고 있어 일단 위기가 발생되면 개인 생활의 원상회복이 불가능하기 때문에 예방 위주의 시책이 강화되어야 한다. 이를 위하여 무엇보다도 재난영향평가제를 최대한 활용하여야 한다. 위기관리계획을 수립하기 위해서

는 환경영향평가제와 유사한 재난영향평가제를 실시하여야 하며, 특히 최악의 상황에 대한 시나리오가 반드시 포함되어야 한다.<sup>12)</sup>

아울러 재난시 전기, 수도, 가스 등 각종 공공서비스의 파괴로 인한 피해를 최소화할 수 있도록 효과적인 초동 진압을 위한 장비가 구비되어야 한다. 특히 소방장비의 보완과 화재 원인별 진화 기술의 개발과 응용이 시급하다.<sup>13)</sup>

### 5) 재난의 교훈 정리와 방재교육의 강화

위기에 잘 대비하는 조직들은 한 차례의 위기나 대형참사가 될 뻔한 사태를 겪고 난 후에 자신들의 위기관리에 방해가 되었던 요인들과 도움을 주었던 요인들을 비교하고 검토하는 일을 한다. 우리의 경우는 사고 수습 후에 사고의 원인분석과 평가, 환류 및 학습과정을 생략한 채 너무 쉽게 잊고 마는 경향이 많다. 겪고 난 재난에서 얻어진 교훈을 정리하며 미래 사태에 대비하여야 한다.

한편 다양한 응급상황에 여러 방재 주체들이 유기적으로 신속히 대응해 나가기 위해서는 방재계획과 그에 따른 시나리오에 의한 반복된 교육·훈련을 실시하여 방재인력의 숙달과 전문화가 필요하다.

### 6) 언론의 협조와 안전문화의 정책

재난에 임하는 언론의 자세는 우선적으로 방재와 구조 및 복구라는 큰 안목에서 적극적인 기능을 한다는 태도가 필요하다. 언론은 재난이나 사고가 발생하였을 때에는 전체 국민과 지역주민들의 공동체 의식과 연대감을 고취시키고 상호 위로와 협동으로 구출에 힘쓰도록 격려하며, 궁극적으로는 피해 복구와 부흥으로 향토를 발전시키고 국

12) Al Gore, "Creating a Government That Works Better & Cost Less: Federal Emergency Management Agency", *Accompanying Reporting of the National Performance Review*(Washington D.C : of bice of the Vice President, 1993) 및 전개논문, 이성우(행정의 재난관리 능력 제고방안. 1995) p. 48.

13) 미국의 경우에는 재해 또는 사고에 의해 건물 등에 갇혀 있거나 깔려 있는 사람의 구출활동을 행하는 특수조직(USAR)이 결성되어 있다. 수색, 구출, 응급의료, 구조공학, 위험물, 기계, 병참 등의 전문가로 팀이 조직되어 있으며 수색견, 절단기, 의료품, 파이버카메라 등을 갖추고 완전 자립적으로 1일 2교대 3일간(72시간) 활동할 수 있는 장비를 보유하고 있는 노스릿 지진시에는 이 USAR이 재해 당일의 빠른 단계부터 투입되어 소방대와 협력하여 신속한 구조 활동을 전개하였다; 정진환, 경찰행정론(서울 : 대영문화사, 1998), p. 378.

가 발전에 노력하겠다는 공동의 의지를 강화하는 일이 필요하다.

아울러 우리 국민 전체에 대한 안전문화의 정착이 요구된다. 우리 국민은 대체로 즉흥적이고 숙명적이어서 안전문화에 대한 의식이 희박하다. 우리 국민의 안전의식과 방재의식이 몸에 배이도록 어릴 적부터 끊임없이 교육·제도·훈련이 이루어져서 안전문화가 정착되도록 하여야 한다.

## V. 결 어

자연재해와 인위재난은 재난이라는 하나의 개념아래 함께 연구되어야 마땅하다. 더구나 전통적인 분산관리 시스템에서 통합관리시스템으로 관리방식이 바뀌어 가고 있고, 우리나라에서도 금년 봄(2004년 3월)에 재난 및 안전관리 기본법이 제정된 현시점에서는 더욱 그러하다. 그러나 이미 밝혀 둔 것처럼, 아직 그 시행령과 시행규칙이 마련되지 않고 있을 뿐 아니라, 「사회 안전과 민간조직의 역할」을 주제로 하는 학회 학술세미나에서의 분담연구라는 차원에서 자연재해관련 분야를 따로 논의해 보았다.

우리의 국민소득 수준은 2만불 시대를 향하고 있고 IT산업의 발달은 세계 최고의 수준에 이르고 있다. 그럼에도 불구하고 최고의 태풍 '루사', '매미' 등의 대형 자연재해, 그리고 삼풍백화점 붕괴사고, 대구지하철 화재 참사 등의 인위재난 등 엄청난 재해·재난을 거의 연례행사처럼 체험하고 있다. 2004년에 와서는 이른 봄부터 심상치 않게 동해안 연안에 지진발생 소식이 여러 차례 보도되고 있다.

본 과제는 주요 선진국가의 재해관리 시스템과 비교되는 우리나라 자연재해 관리 시스템을 검토·논의하였다. 시스템 내용은 현행 법체계와 관련규정을 그대로 소개하였으며, 문제점을 재난관리의 주무부서인 행정자치부 국가재난관리시스템 기획단이 2003년 8월, 「국가재난관리통합대책」에서 제시한 자체 평가 내용을 중심으로 추출하였으며, 효과적 대응방안을 재난관련 업무에 종사하는 실무자들의 의견과 학계의 연구 그리고 필자의 의견을 종합하여 모색해 보았다.

그 동안 재난관리에 관한 우리 학계의 논의는 대부분 전통적 관료제적 접근을 전제로, 관리 시스템상의 기술적(technical) 측면을 주로 관심의 대상으로 하며 온 것이 사실이다. 또 현실적으로 보면 우리나라 재난관리시스템의 큰 흐름은 다양한 정부부처, 지

방자치단체, 공기업, 민방위조직, 시민단체, 연구기관, 군부대 등 여러 조직들이 독립된 권한과 자율성을 가지고 참여해 왔다. 이제 새로운 법제도인, 「재난 및 안전관리기본법」의 제정을 계기로,

첫째, 새로 출범하는 「소방방재청」을 중심으로 다양한 재난관리 조직과 기능을 효과적으로 중재·조정해 나갈 수 있도록 하는 새로운 연구가 요망되고 있으며,

둘째, 기존의 재난관리와 관련된 공공부문과 민간부문의 조직들을 연계 통합 운영할 수 있는 새로운 시스템의 개발이 절실하다고 여겨진다.

## 참 고 문 헌

- 김경안·유충(1997). 「재난대응론」. 서울: 도서출판 반.
- 소방학교(2004). 재난관리(유인물), 서울: 서울소방학교.
- 정진환(1996). 위기관리론강의(관리자과정교재), 용인: 경찰대학.
- 정진환(1998). 「경찰행정론」. 서울: 대영문화사.
- 박석희·노화준·안대승(2004). 재난관리행정에 대한 네트워크적 분석, 「행정논총」 제42권 제1호, 서울: 서울대학교 행정 대학원.
- 이석우(1995). 「행정의 재난관리능력의 제고방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 국가재난관리시스템 기획단(2003). 국가재난관리 종합계획, 서울: 행정자치부.
- 서울시정개발연구원(1994). 「서울시 위기관리체계 구축에 관한 기초연구」. 서울: 서울시 시정개발연구원.
- 중앙재해대책본부(2003). 재해보고서(유인물)
- 인천광역시지방재해대책본부(2003). 2004년도 지역방재계획. 인천: 인천광역시.
- A1 Gore(1993). "Creating a Government That works Better & Cost Less: Federal Emergency Management Agency," Accompanying Reporting of the National Performance Review, Washington D.C.: office of the Vice president.
- Candace jones et al.(1997). A General theory of Network Governance : Exchange Conditions and Social Mechanism, The Academy of Management Review. 22(4).
- John J. Fay.(2002). Contemporary Security Management, Boston : Butler worth-Heinemaun.
- William J. Petak(ed). (1985). Emergency Management: A Challenge for, Public Administration Review, Vol. 45. Special Issue.