

유엔 세계재해저감대회 보고



박 덕 근 | 연구관, 국립방재연구소 / dr_park@nema.go.kr

1. 머리말

UN에서는 '90년대를 「자연재해경감을 위한 10개년(IDNDR)」으로 지정, 방재활동을 세계적·국제적 차원으로 격상시킨 바 있으며 IDNDR 평가 세계대회를 '94년 일본에서 개최하여 “요코하마 전략”을 채택, 향후 10년간 전 세계 재해관리의 기본 지침으로 활용하였다.

21세기 들어 IDNDR의 후속사업으로 「재해경감을 위한 국제전략(UN/ISDR : United Nations International Strategy for Disaster Reduction)」을 추진, 새롭게 대두되는 재해 및 도전에 대처하고 있으며 제58차 UN총회('03. 12. 23)에서는 “요코하마 전략”에 버금가는 새로운 패러다임 창출을 위해 UN/ISDR 세계회의를 일본 고베('05. 1. 18~22)에서 개최기로 의결하였다.

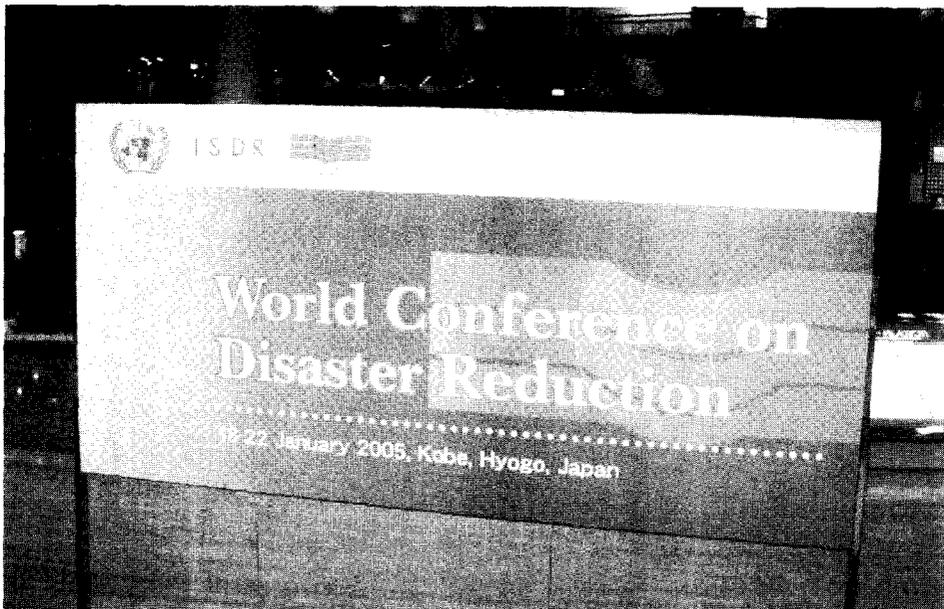


사진 1. 유엔 세계재해저감대회 입구전경

이에, UN/ISDR사무국에서는 UN회원국의 적극적인 지원과 국가 정보 보고서(National Information Report) 제출, 예비회의 및 고베 본 회의 참석을 요청해 왔으며, 우리나라도 이에 적극 호응하여 지난 해 5월 필자가 북경 ISDR 지역회의에 참석하였고 이번 고베회의에도 참석하게 되었다. 공식 회의 명은 유엔 세계재해저감대회(World Conference on Disaster Reduction)이며, 소방방재청, 외교통상부, 기상청에서 대표단이 파견되었다. 소방방재청 권욱 청장이 수석대표로서 참석하였고 복구지원국장, 외교통상부 유엔과장 등 13명이 참석하였다.

이번 회의에서는 요코하마 전략과 행동계획의 재평가가 진행되었고 또한 일본측에서 고베(한신-아와지)지진 10주년을 기념하기 위해 특별한 부대행사가 준비되었다. 일본 고베 포토피아 호텔에서 개최된 이번 회의의 주요 구성을 보면 총회(의장단 선출, 의사 일정, 각국 대표단 연설) 및 정부간 회의, 테마별 회의, 일본포럼, 방재산업 엑스포 등으로 구성되었고 지속가능한 개발에 관한 실시계획의 목표와 재해경감을 위한 행동분야 평가 및 재난구조 활동관련 국가간

의 협력강화, 경험 및 교훈 공유, 그리고 기존의 선진국이 주도한 국제지원체제의 틀에서 벗어난 지역내 국가들간의 협력을 통한 재해감소를 논의하였다. 특히 남아시아 지진해일(쓰나미) 발생에 대한 특별세션이 개최되어 공여국 및 수혜국간의 조기경보체계 구축과 새로운 방재체계에 대해 논의하였다.

한국 정부대표단은 2005년 1월 18일(화) 개회식 총회에 참석하여 우리나라 재난관리체계에 대해 연설하였다. 중국 민정부 장관과 한중 방재관련 관심사를 교환하였으며 또한 일본 내각부 방재대신, 소방청 차장 등과 한일 방재교류에 대해 환담을 하였다.

또한 19일에는 정부대표단 연설 총회에 참가하여 폴란드, 태국, 카타르에 이어 기조연설을 통해 대한민국의 국제사회에 대한 방재사업 지원과 금번 지진해일과 관련하여 한국의 발전된 IT기술을 이용한 조기경보시스템 구축에 여러 다른 국가들과 함께 적극 협조할 것을 강조하였다.

이번 회의 참석을 통해 세계는 지금 지구온난화 및 지진으로 인해 대형 재해가 빈번히 발생하고 그에 대한 국제사회의 경각심을 촉구하는 한편, 지진해일 조



사진 2. 유엔 세계재해저감대회 개회식 전경

기경보시스템 구축 등을 통해 재해저감을 지속적으로 추진하고자 하는 세계의 관심을 재확인하는 계기가 되었다.

2. 재해저감을 위한 UN의 Initiatives

유엔은 지속적인 개발을 위한 위원회(Commission on Sustainable Development)의 장기 프로그램에 “재해관리와 취약성”의 항목을 포함시키고, 재해 경감, 자연재해의 취약성 개선이 지속적 개발에 중요한 요소임을 강조하고 있다. 또한 유엔은 1990년대 이후로 지속적으로 자연재해가 모든 국가의 사회·경제적 기반에 피해를 입힐 수 있으며 자연재해는 특히 개발도상국에 큰 피해를 입혀 지속적인 개발에 영향을 줄 수 있음을 강조하고 있다.

자연재해의 취약성을 경감하기 위한 기존의 과학적·기술적 지식의 이용 및 개발에 대한 필요성을 인식하고, 개발도상국이 자연재해를 효율적으로 관리하기 위해 필요한 기술을 습득하기 위한 필요성을 강조하며 자연재해의 발생빈도 및 규모, 피해의 증가로

인한 인명 피해와 이로 인한 전세계적, 특히 개발도상국가의 장기적 사회·경제적 영향 등에 대한 깊은 관심을 표명하고 있다. 특히 자연재해에 대한 지속적인 이해 및 관리기능 개발, 자연재해에 대한 사회적 취약성을 완화시키기 위한 사회·경제적 활동, 자연적 위험성을 다루기 위한 사회적 능력 강화에 대한 필요성을 인식하고 있다.

재해경감 국제전략의 실행에 관한 UN 사무총장의 보고서를 기초로 하여 정부와 관련 국제기구로 하여금 재해의 위험성에 대한 평가를 개발계획과 빈곤퇴치 프로그램의 필수적인 요소로 인식하도록 노력하고 있으며 정부, UN, 국제기구, 지역기구, 민간기구 간의 지속적인 협조 및 조정이 자연재해의 영향을 효과적으로 다루는데 필수적인 요소로 인식되도록 활동을 강화하고 있다. 재해위험관리와 지역 조직의 연계(예를 들어 아프리카 개발 공동협력체와 빈곤 퇴치, 지속적인 개발의 연계 운영)가 중요성함을 인식하며 특히 여성을 재해 관리의 모든 단계, 특히 재해 경감 단계에 여성이 참여하도록 하고 재해관리에 대한 장기적인 관점의 대상이 되도록 지도력을 발휘하고 있다.



사진 3. 한국대표로 참여한 소방방재청장 및 복구지원국장

조기 경보의 중요성을 재해 경감의 필수 요소로 인식하여, 유엔에서는 2003년 10월 16일부터 18일에 독일의 본에서 조기경보체계와 관련된 다양한 부문의 전문적 기술과 통합적 활동에 대한 조정과 협조를 강조하고, '안전한 세계를 위한 요코하마 전략: 자연재해 예방, 대비, 경감에 관한 지침 및 실행계획'을 고찰하는데 기여한 '제2회 조기경보에 관한 국제회의'를 개최한 바 있다.

유엔이 이번 세계재해저감대회를 통해 달성하고자 했던 목적은, 첫째, '요코하마 전략과 실행계획'을 검토하고 21세기 재해 경감에 관한 패러다임 개선, 둘째, 재해관리와 위험 평가에 관한 '지속적인 개발에 관한 정상회담 실행계획'('요하네스버그 실행계획') 추진상황점검, 셋째, 지속적인 개발을 이루기 위한 과정에서 재해경감에 대한 우수사례 및 정보교환, 넷째, 재해경감 정책의 중요성에 관한 인식을 증대시켜 정책 실행촉진, 그리고 끝으로 '요하네스버그 실행계획'에서 발표된 바와 같이 모든 지역의 대중과 재해관리 기관에 대한 재해관련 정보의 신뢰도와 유용성을 증대시킨다는데 있었다.

3. 전문 세션 요약

본 회의 기간 중 정책, 기술 등에 관한 전문가 토론의 장을 마련하기 위해 총 45개의 전문세션 및 패널토의가 진행되었다. 다섯 개의 대 주제로 진행되었는데 첫째, 위험도 저감을 위한 국가정책(Governance, Institutional And Policy Frameworks For Risk Reduction), 둘째, 재해감지, 평가 및 조기경보(Risk identification, assessment, monitoring and early warning), 셋째, 안전문화운동을 위한 지식, 혁신 및 교육(Knowledge, innovation and education to build a culture of safety and resilience), 넷째, 잠재된 재해요소 제거(Reducing the underlying risk factors), 그리고 다섯째, 효과적 대응을 위한 준비(Preparedness for effective response)로 구분되었다. 아래는 우리나라에서 참가한 패널토의 중 6개

주제의 요약이다.

가. 패널토의 3.8 : 홍수 및 산사태 국제연구

각 기관간의 노력으로 합동 UNESCO/WMO 홍수 사업단(JUWFI)에서 시작된 국제 홍수 사업단을 추진하기 위해 홍수와 관련된 재해에 대한 연구활동, 훈련 및 역량, 정보 네트워크와 기술지원의 증진을 목적으로 한다. 2002년에 UNESCO, WMO, FAO, UN/ISDR, 그리고 MEXT의 협조로 조직된 국제 산사태 협회의 관할 하에 있는 국제 산사태 프로그램(ILP)을 지원하며 ILP는 산사태로 발생하는 재해에 대한 연구활동 및 역량강화, 인식증진, 정보네트워크 및 기술지원을 목적으로 한다.

나. 패널토의 2.6 : 재난정보 활용을 통한 재난저감

재해관리에 있어서의 공공의 위험에 대한 적절한 인식과 행동 참여는 자연재해의 부정적인 영향을 감소시키고자 하는 필수적인 요소이다. 위험통신은 공공의 인식과 행동을 고양시키는 효과적인 방법이다. 그러나 효과적인 위험통신은 여전히 개발 중에 있고 일반적인 대책이 되지 못한 실정이다. 이 세션에서는 현재의 상황과 문제점을 점검하고 성공적인 위험통신을 위한 향후 발전에 대해 논의하였다.

다. 패널토의 5.6 : 사례연구 - 효율적 대응을 위한 준비

재해에서 가장 중요한 목적의 하나는 피해를 저감시키는 것이다. 예방은 신속하고 효과적인 대응을 위해 중요하며 재해로 인한 피해의 심각성을 저감시키기 위한 목적과 효과적인 대응 및 예방지식을 공유하는 데 있어 매우 유용하다. 이 세션에서는 관계된 세가지의 국가별 사례와 협력과 기관간의 협조를 포함하는 효과적인 예방과 대응의 실행이 소개되었다.

라. 패널토의 3.4 : 방재문화 창조

이 세션의 목적은 공공의식과 관련이 있는 혁신적인 경험을 공유하는데 있다. 특히 성별평등, 방송매

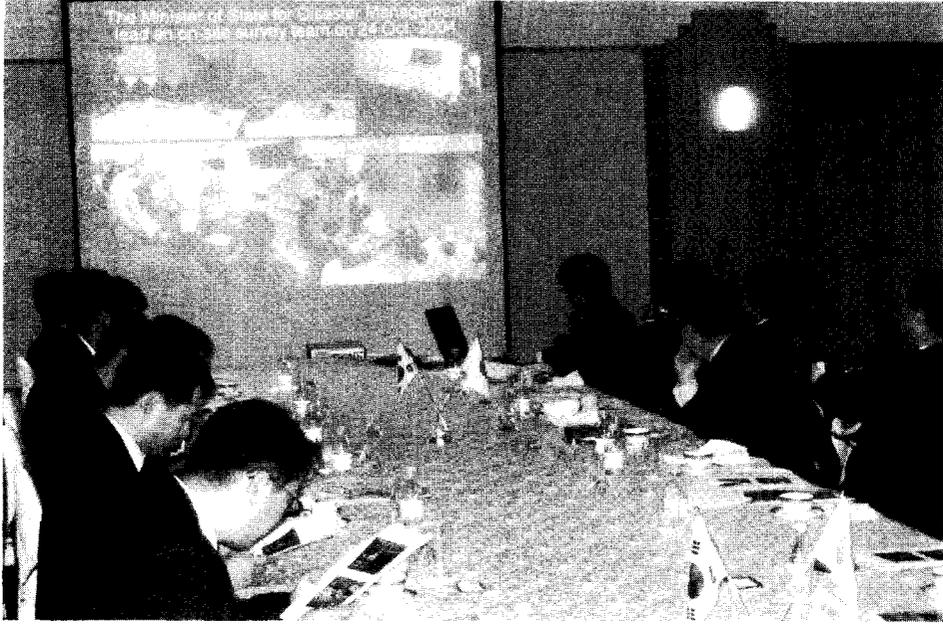


사진 4. 패널토의 3.8

체, 비정규 교육을 중심으로 최적의 훈련은 교육적인 게임, 라디오 드라마, 상호작용식의 정보 상품, 참여 공동사회 훈련 등이 포함되었다.

마. 패널토의 1.3 : 재난관리를 위한 국가체계

WCDR 프로그램에 기여할 수 있는 효과적인 활동과 향상된 전략을 파악하기 위해 재해위험 저감을 위한 국가시스템의 설립과 강화를 통해 얻어진 훈련 및 교육 교환하였고 재해위험 저감을 위한 국가시스템에 영향을 주는 요인에 대한 이해도 향상을 위해 개최되었다. 이 세션을 통해 법적 구조, 조직구조, 정책계획 등과 같은 재해저감을 위한 국가시스템의 설립과 강화에 있어서 다양한 측면으로부터 얻을 수 있는 훈련 성과 및 교환에 대해서 토의하였다.

바. 패널토의 3.2 : 재난저감을 위한 혁신

현재 재해에 대해 인식하고 있는 것과 성공적으로 적용·수행하고 있는 것과 큰 차이가 있다. 재해 저감을 위해서는 더 진보된 과학기술과 좋은 정책을 필요로 한다. 이것은 구체적인 이행을 필요로 한다. 각 기

관에서 행하는 일상적인 연구나 활동으로는 역부족이므로 다양한 재난, 여러 가지 표준 및 학문적 접근이 필요하다. 재해관련 활동은 개인적, 단체, 시, 도, 국가적 차원에서 이루어져야 한다. 재해 관리의 효율적인 모니터링을 위해서는 여러 사례 연구소(case station) 설립이 필요하다. 사례 연구소(case station)는 효율적인 재난 대응을 위해서 세계적인 네트워크로 연결될 것이며 특별한 재난 대응에 관한 국가적으로 가장 효율적인 사례에 관한 자료를 제공하게 될 것이다.

4. 맺음말

UN/ISDR주관으로 일본 고베(05. 1. 18~22)에서 세계재해저감대회(World Conference on Disaster Reduction)에서 최종 결과문서로서 ① 효고 선언(Hyogo Declaration) ② 효고 행동계획(Hyogo Framework for Action) ③ 요코하마 전략 이행검토(Review of the Yokohama Strategy and Plan of Action)가 채택되었다. 효고 선언(Hyogo

Declaration)은 향후 재난감소를 위한 국제사회의 협력에 관한 정치적 의지를 집약한 것으로서 재난감소와 개발·빈곤퇴치의 관계, 재난감소에 대한 각국의 1차적 책임, 자연재해에 취약한 개도국에 대한 지원 필요성, 효과 행동계획의 이행촉구 등을 포함하고 있다.

효고 행동계획(Hyogo Framework for Action)은 국제사회가 향후 10년간(2005년-2015년) 재난감소를 위해 달성해야 할 전략적 목표와 우선순위를 설정하고 각국별, 지역 및 국제기구 차원의 조치사항, 조기경보체계 구축방안, 재원조달 등 구체적 이행 방안을 제시한 것인데 동 문서협상과정에서 기후변화 관련 조항에 대한 미국의 강경한 입장, 재원조달방안 관련 선진·개도국간 대립 등이 난관으로 작용하였으나 재원 관련 조항은 대폭 완화된 상태로 최종타결 되었다.

요코하마 전략 이행 평가(Review of the Yokohama Strategy and Plan of Action)는 '94년 일본 요코하마에서 개최된 1차 세계회의의 최종문서인 「요코하마전략과 행동계획」의 10년간 이행 성과 및 미이행 사항, 향후 도전과제 등을 내용으로 하고 있다.

본 회의를 통해 남아시아 지진해일 사태에서 경험한 바와 같이, 재난 구호·복구 이상으로 재난예방의 중요성이 강조되었으며 재난감소문제와 관련, 기술적 측면 외에 교육적 측면이 강조되고, 방재 교육 및 경보전파, 구호 등의 분야에서 지역 및 시민사회의 중요성이 부각되었다. 재난문제와 개발 및 빈곤퇴치간의 연관성도 중시된 바, 재난감소문제에 관한 고려가 천년정상회의개발목표(MDG) 이행을 포함, 각종 개발정책의 수립 및 이행, 대개도국 개발협력과정에서 주류화(main streaming)되어야 할 필요성이 강조된 계기도 되었다.

금번회의에서 인도양에 지진·해일 조기경보체계를 구축할 필요성에 합의하였으며, 그 첫 단계 조치로서 기존의 태평양지진해일경보체계와 UNESCO/IOC(Intergovernmental Oceanographic Commission)의 조정 메카니즘을 활용한 체계를 조기 가동하는 방식을 추진하는 것으로 논의가 좁혀졌

고 장기적으로 인도양에 보다 항구적인 조기경보체계 구축을 추진해나가기로 합의하였다. 또한 범세계적 차원의 조기경보체계의 구축문제도 제기되었는데 특히, 미국은 GEOS (Global Earth Observation System of Systems) 체제하에서 태평양 지진해일경보체계를 확대, 인도양, 대서양, 카리브해 등을 포괄하는 범세계적 경보 체계 구축에 관심을 표명하였다. 조기경보체계의 구체적인 기술체계, 방식, 재원문제 등에 관한 사항은 향후 세계적, 지역적 차원의 국제회의, 전문가 회의, 세미나 등을 통해 협의해 나가게 될 것으로 전망되고 있으며 미국, 독일, 인도, 인도네시아, 일본 등이 경쟁적으로 제안하고 있는 조기경보체계관련 각종 구성간 중복문제 조정 필요성도 제기되었다. 조기경보체계 구축 참여와 관련, 우리로서는 향후 각종 관련회의에 적극 참여, 실질적 기여를 확대하기 위해서 정부차원의 대책 검토가 필요한 것으로 판단되며 조기경보에 있어 지진해일의 사전 탐지 외에 경보전파의 측면이 크게 강조되고 있으므로 우리의 IT 기술을 이용한 참여가 가능하리라고 판단된다.

또한 홍수위험관리체계 구축과 관련한 논의로서 회의 참가국들은 홍수, 가뭄 등의 자연재해에 대비하기 위하여 ① 신속하고 정확한 인간중심의 예보 ② 지식공유와 역량강화를 통한 통합홍수위험관리체계의 구축 그리고 ③ 전지구적 관측시스템 구축 등이 필요한 것으로 공감대를 형성하며 회의가 완료되었다.

끝으로 본 회의를 통해 필자가 느낀 점은 재해경감은 다양한 분야에 걸쳐 있는 특성으로 인해 다양한 기관의 관심을 받고 있으며 효율적인 관리를 위해서는 명확한 역할 분담 및 책임 분배가 요구된다는 점이다. 이를 위해서는 정치적 참여와 강력한 제도 그리고 효율적인 관리가 필요하다. 이제 그야말로 재해위험 경감을 정치적 우선순위로 격상시키고, 필요한 자원을 적극적으로 분배하며, 실제적인 실행을 강화하고, 실패에 대한 책임을 물으며, 시민과 개인의 참여를 증진시키기 위한 노력이 필요한 때이다.