

국가의 재난대처 및 관리능력의 한계와 문제점

공배완*

요 약

재난은 언제, 어디서, 어떻게 발생할지 모르는 불확실성을 가지고 있다. 따라서 재난에 대한 대응과 관리는 국가나 지방자치단체에서 이루어지고 있다. 우리나라는 재난 및 안전관리기본법이 제정되어 국가적 차원에서 재난관리가 이루어지고 있으며, 또한 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하도록 하고 있다. 재난관리체계는 선진국 수준으로 잘 갖추어져 있으며 정부 및 지방정부의 조직기구와 단계별 활동매뉴얼도 구체적이고 실질적으로 잘 정비되어 있다. 그럼에도 불구하고 재난은 불확실성이라는 특성 때문에 간헐적으로 발생되면서 대형참사를 불러 일으킨다. 재난에 대한 피해의 최소화 노력으로서 재난관리는 필요하다. 평상시 재난에 대비한 노력이 실제 재난상황에서 효율적으로 활용될 때 시스템의 효과는 나타나는 것이다. 그러나 그 동안의 대형참사를 비롯하여 이번 세월호 침몰 사건에 대한 정부와 지방자치단체의 대응과정을 볼 때 시스템은 작동되지 않았고 매뉴얼은 캐비닛 속에서 존재하고 있었다. 예방조치와 대비의 준비활동이 없었고 조직적인 통합대응관리가 부재하였으며 전문성을 갖춘 전문인력도 없었다. 대형참사 때 마다 반복적으로 제기되는 문제점이지만 구조성 개선만 있었을 뿐 실질적인 변화는 없었다. 재난관리에 대한 혁신적인 전환점이 마련되지 않는 한 피해는 줄어들지 않을 것이다.

The national limits and issues of disaster response and management capabilities

Gong Bae Wan*

ABSTRACT

Disaster is when, where, and how uncertainties, which might occur. Thus, for disaster response and management at the national and local governments have been made. Korea has established the Disaster and Safety Management Basic Act. Disaster Management has been made at the national level which is to prevent disasters and countries in order to protect citizens from harm and dangerous. Korean Disaster management system is well equipped with advanced countries. The Organization of national and local government are well-maintained substantially for the disaster activities and step-by-step manuals activities. Despite that uncertainty, due to the nature of the disaster, while infrequent, causing large-scale tragedy. Minimize the damage of the disaster as a disaster management efforts are needed. Normally a real disaster, a disaster situation, efforts are to be utilized efficiently, the effectiveness of the system will appear. But while the number of large-scale disasters, including the sinking of Sewol this time for the government and local governments see the response process, the system did not work and the manual existed in the cabinet. There was no Prevention and preparation activities, there was no integrated organization for the response management with expertise in the professional staff. Whenever a large disaster raised repeatedly as a problem, but there was a substantial change in formal but no improvement. It will not reduce the damage if the disaster management is not prepared for a revolutionary turning point

Key words : disaster, disaster management, disaster response, disaster system, disaster organization

접수일(2014년 4월 29일), 수정일(1차: 2014년 5월 20일),
게재확정일(2014년 5월 28일)

* 경남대학교/경호비서학과

1. 서 론

한국식 타이타닉 세월호 선박 침몰사건이 2014년 4월 16일에 발생했다. 아직도 사건은 진행 중이며 희생자는 날이 늘어나고 있다. 전 세계가 경악하고 한국이 침몰하는 대참사였다. 범죄로부터 안전한 사회구현, 재난·재해예방 및 체계적 관리, 통합과 화합의 공동체사회 구현을 내 걸고 시작한 현 정부의 정책의지도 시민의식의 저하, 책임의식의 회피에는 무용지물이었고, 결국 또 하나의 현수막식 구호에 그치고 있음을 보여주고 있다. 예고 없이 닥쳐오는 재난은 인적·물적으로 엄청난 피해를 동반한다. 따라서 재난은 예방이 중요하고, 대응과 수습과정이 중요하다. 이를 위해 정부는 재난관리대책기구를 마련하여 재난이 발생하기 전에 재난축진 요인을 미리 제거하고, 재난이 발생한 경우에는 인명을 구조하며 재산피해를 최소화 하고 재난확산을 방지하는데 역량을 집중한다.

그럼에도 불구하고 재난은 복잡성과 누적성, 반복성을 가지고 발생한다. 1990년대 이후 국내 대형 재난 사건을 간추려 보면 다음과 같다. 1994년 성수대교 붕괴로 32명 사망, 17명 부상. 1995년 삼풍백화점 붕괴로 501명 사망, 6명 실종, 937명 부상. 1999년 씨랜드 청소년수련원 화재로 유치원생 19명과 23명 사망. 2003년 대구지하철 화재로 192명 사망, 151명 부상. 2011년 서울 우면산 붕괴로 18명 사망. 2014년 경주 마우나오션 리조트 강당붕괴로 대학생 10명 사망, 103명 부상. 2014년 4월 세월호 침몰로 수백명의 사상자 발생 등 대형참사가 잇따르고 있다.

박근혜 정부는 핵심 국정기조로 ‘안전’을 내세우며 출범하였고, 지난해에는 ‘재난 및 안전관리기본법’을 개정하는 등 재난대응체계를 전면 개편했다. 안전행정부에 ‘중앙재난안전대책본부’를 설치해 재난 발생 시 컨트롤타워 기능을 총괄할 수 있도록 법적 지위도 부여했다. 재난대비 국가적 안전장치를 마련한 것이다. 그럼에도 불구하고 대형참사는 발생되고 있으며, 사고 대처 및 대응과정도 과거와 비교하여 중앙부처에 ‘기구’하나 설치되었다는 것 외에는 변함이 없다.

재난대응 및 관리에 대해서는 한국의 재난사태 만큼이나 많은 연구자료들이 있다. 이를 영역별로 분류해 보면 재난환경, 재난조직, 재난대비 등으로 크게

나눌 수 있다. 재난환경은 재난의 특성과 재난이 발생할 수 있는 환경요인 또는 재난유발의 복합적 요인 등에 대한 내용들이 주류를 이루고 있고(권옥,2006; 김도균,2010; 윤명오,2004 등), 재난조직의 경우 재난현장의 지휘체계나 조직의 운영 또는 관리방안에 대한 내용들이 대부분을 차지하고 있다(김경호,2010; 백영옥,2001; 이기재,2011; 정병채,2011 등). 재난대비의 경우 국가나 자치단체의 재난대비 지침이나 재난예방활동에 대한 조직적 특성의 분석이나 기능적 활동내역에 관한 분석들이 대부분을 차지하고 있다(안행부,2011; 심지혜,2012; 이희창,2012; 이태억,2012; 황주홍,2012 등).

이에 따라 본 논문은 국가의 재난대처 및 관리능력을 국가의 재난관리시스템을 통해 총체적으로 살펴보고 이에 대한 문제점을 짚어보고자 한다. 한계제 조사에 따르면(2014.4.28), 국민들의 85%가 세월호 같은 참사가 또 일어날 것이라고 한다.

2. 재난관리의 이론적 배경

2.1 재난관리의 개념

재난(災難, disaster)이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 태풍·홍수·호우·폭풍·폭설·가뭄·지진·황사 등 자연현상으로 인하여 발생하는 재해, 화재·붕괴·폭발·교통사고·환경오염사고 등 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 말한다[2]. 국어사전적 의미로는 뜻밖엔 일어난 재앙과 고난을 말하며, 재해(災害)의 의미로 쓰이기도 한다. 따라서 재난의 포괄적 의미는 자연재해와 인적재해를 포함한 국민의 생명과 신체 및 재산에 피해를 주는 일체의 요소를 말한다.

「재난 및 안전관리기본법」 제3조 제3호에서 재난관리는 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동”으로 정의하고 있다. 이는 광의의 재난관리 개념이라고 할 수 있다. 즉, 재난관리란 각종의 재난을 관리하는 것으로서 재난으로 인한 피해를 극소화하기 위하여 재난의 완화(mitigation), 준비계획

(planning), 응급대응(response), 복구(recovery)에 관한 정책의 개발과 집행과정을 총칭하는 것이다. 또한 헌법 제34조에서도 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”고 명시하여 재해(재난)를 예방하고 재난으로부터 국민을 보호해야 할 의무가 국가에 있음을 분명히 하고 있다. 국가는 재난이 발생하기 이전에 그 발생 가능성을 줄이고 그 정도를 완화시키기 위한 모든 조치를 취해야 하며, 재난이 발생한 이후에는 신속하고 즉각적으로 그 피해를 최소화시킬 수 있도록 노력하여야 한다.

따라서 재난관리라 함은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체가 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 활동을 말한다(재난 및 안전관리기본법 제9299호). 재난에 대한 관리는 대부분 국가나 지방자치단체에 의해서 이루어지고 있으며 이와 관련한 활동에 대해서도 법률로서 규정하고 있다.

2.2 재난관리의 특성

재난은 불확실성(uncertainty), 복잡성(complexity), 누적성(cumulativity), 긴급성(urgency), 희박성(rarity), 안전불감증 등의 특성을 가지고 있다. 따라서 재난은 어느 개인의 의지에 의해 관리되어 질 수 있는 것이 아니라 국가나 기관에 의해 운영되는 특징을 가지고 있다. 재난관리는 기본적으로 지방자치단체를 포함한 국가의 몫이다. 물론 재난의 종류에 따라 관리주체가 개인이나 기업으로 국한되는 경우가 많아지고 있으나 궁극적으로는 정부에 귀속되는 경우가 대부분이다. 따라서 거의 대부분의 국가에서는 재난대비에 필요한 기구를 설치하고 관리체제를 구축하고 필요한 인력과 장비, 그리고 설비를 갖추는 것은 물론 이러한 체제를 둘러싼 긍정적인 환경들을 적극적으로 활용하고 부정적 환경들을 제거함으로써 재난관리의 효율성을 높이는 것을 목표로 하고 있다[1].

재난 및 안전관리기본법에 따르면 국가 및 지방자치단체는 재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난의 예방과 피해경감을 위하

여 노력하여야 하며, 발생한 재난을 신속히 대응·복구하기 위한 계획을 수립·시행하여야 한다(제4조 제1항). 이에 따라 안전관리의 총괄기구로서 국무총리를 위원장으로 하는 ‘중앙안전관리위원회’를 두고(제9·10조), 지역별 각 지방자치단체에 ‘지역위원회’를 두도록 되어 있다(제11·12조). 또한 대규모 재난의 예방·대비·대응·복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 안전행정부에 중앙재난안전대책본부(제14·15조), 효율적인 수습을 위하여 당해 지방자치단체에 지역재난안전대책본부를 두도록 하고 있다(제16·17조). 그 외 재난의 예방, 재난응급대책, 긴급구조, 재난관리에 필요한 비용부담 및 보상 등을 규정함으로써 재난을 예방하고 재난이 발생하는 경우 그 피해를 최소화함으로써 국가 및 지방자치단체의 기본적 의무로 명시하고 있다.

재난의 문제는 사회 모든 구성원이 공유하고 있는 공공재의 문제이며 공공적 가치로서의 특성을 가지고 있다. 따라서 재난관리는 능률성의 원리가 우선하는 일상적 공공서비스를 생산하는 행정기능과 차이가 있고, 경계성의 논리가 우선하여야 한다[10]. 즉, 재난을 관리하는 경우 최악을 대비할 수 있는 모든 장비와 기술과 인력을 갖추고 있으면서, 그것을 전혀 쓰지 않도록 유도하는 경계성의 원리(The Principle of Alertness)에 따라야 한다[10]. 국민이 각종의 재난으로부터 안전한 생활을 할 수 있도록 하는 예방적 조치가 우선되어야 한다는 것이다. 또한 재난은 불확실성에 대한 관리이므로 예방이 실패할 경우 현장관리에 중점을 두어 인적·물적 피해를 최소화 하여야 하며, 신속한 복구대책도 마련되어야 한다. 이에 재난 및 안전관리기본법에서는 재난의 예방, 재난응급대책, 긴급구조, 재난관리에 필요한 비용부담 및 보상 등을 규정하고 있다(제59·60·61조).

2.3 재난관리의 범위

재난 및 안전관리기본법 시행령에 따르면 재난관리의 범위는 ①국가 또는 지방자치단체 차원의 대처가 필요한 인명 또는 재산의 피해와 ②그 밖에 제1호의 피해에 준하는 것으로서 소방방재청장이 재난관리를 위하여 필요하다고 인정하는 피해를 말한다(대통령령 18873호).

또한 중앙재난본부에 따르면 재난의 유형을 자연 재난, 인적 재난, 사회적 재난으로 나누고 있다. 자연 재난은 태풍·홍수·호우·강풍·풍랑·해일·대설·낙뢰·가뭄·지진·황사·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해를 말하고, 인적 재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해를 유발하는 재해를 말한다. 사회적 재난은 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해를 유발하는 재해이다.

따라서 재난의 범주는 인적·자연적·사회적 재해를 포함하여 국민 또는 국가차원의 피해가 예상되거나 발생하는 각종의 재해를 말하며, 이는 다시 세분되어 재해의 종류에 따라 다음과 같이 관리주체를 달리하고 있다(영 제10조). 모든 위원회의 위원장은 국무총리가 되어 풍수해대책위원회(안전행정부장관), 교통안전대책위원회(국토교통부장관), 시설물재난대책위원회(국토교통부장관), 화재·폭발사고대책위원회(안전행정부장관), 전기·유류·가스사고대책위원회(산업통상자원부장관), 환경오염사고대책위원회(환경부장관), 방사능사고대책위원회(미래창조과학부장관), 국가기반체계보호대책위원회(안전행정부장관)로 재난유형에 따라 관리의 주체가 분류되어 있다.

재난의 특성상 실제 상황이 발생한 경우 관리주체의 명확한 구분이 쉽지 않다. 또한 빈번성이 떨어지기 때문에 이에 대한 경계태세도 소홀히 되는 경향도 있어 대형사고를 유발하는 경우도 적지 않다.

3. 국가재난관리 체계

3.1 일반적 특징

우리나라는 2004년 3월에 「재난 및 안전관리 기본법」을 공포하여 명실상부하게 통합된 국가 재난관리의 기본틀을 구축하였다. 2004년 6월에는 소방방재청이 창설되어 재난구조활동을 시작하였고, 국가 재난관리시스템은 hardware, software, human elements로 구분하여 기본관리의 배경으로 구성하였다.

<표 1> 국가 재난관리시스템 개요

구 분	구성요소
Hardware	재난대응시설과 장비, 예비자원, 교육훈련시설, 위성관측장비, 주요인프라시설, 정보관리시설, 경보시설, 통제시설, 건축물, 시설물 등
Software	통합적조직과 기능, 통합법령과 규정, 재정지원시스템, 과학기술, 재난관리전략과 계획, 정책, 국가대응시스템, 교육훈련, 공공민간참여시스템, 정책자문시스템, 자원관리시스템, 위협평가시스템, 의사결정시스템, 정책평가관리시스템, 규제시스템 등
Human Elements	우수한인력, 다양한전문가, 자원봉사, 개인과 단체 등

(자료: 국무총리실)

이를 배경으로 우리나라의 재난관리체계의 일반적 특징은 첫째, 「예방-대비-대응-복구」의 단계에 초점이 맞춰져 있다. 조직적으로는 안전관리위원회와 재난안전대책본부, 긴급구조통제단 등을 주요 주축으로 구성되어 있으나, 이는 상설조직이 아니라 사안 발생 시 소집되는 임시조직 형태로 운영되고 있다. 또한 재난안전대책본부의 기능은 “대규모 재난의 예방, 대비, 대응, 복구”에 관한 사항을 총괄 조정한다고 되어 있으나 실제로 예방에 관한 역할은 전무하다시피 하다 [11].

둘째, 중앙정부와 지방정부간 조직체계도 상하 대칭적 구조로 되어 있어 상호간 업무연계와 역할부담이 원활하도록 구조화 되어 있다. 즉, 「중앙정부의 안전관리위원회-광역지자체 안전관리위원회-기초지자체 안전관리위원회」 등으로 조직체계의 연동성을 두어 정부 간 신속한 지휘체계와 업무연계를 할 수 있도록 하고 있다[11]. 그러나 비상사태 발생 시 공식적 체계에 비해 실질적 효율성은 다소 떨어지는 것으로 나타나고 있다.

셋째, 공식적 조직구조상 「민·관 협력체계」는 배제되어 있으나. 「재난 및 안전관리 기본법(제12조의 2)」에 의거하여 중앙안전관리 민관협력위원회가 구성되어 있고 안전행정부 제2차관과 민간위원장의

공동 위원장 체제로 운영되고 있다¹⁾). 그러나 현실적으로는 위급상황 발생 시 정보성, 위험성, 기동성 등 여타 요건으로 인한 민간인의 적극적인 참여는 미미한 실정이다[11].

3.2 조직적 특징

재난대비활동에 대한 조직은 중앙조직과 지방조직으로 나뉘어져 있으며, 실제 재난발생 시에는 업무연계가 이루어지도록 구조화되어 있다.

3.2.1 중앙정부 재난기구

중앙차원의 재난안전 기구는 재난안전정책의 총괄 기구로서 국무총리를 위원장으로 하며 안전행정부장관을 간사로 하는 ‘중앙안전관리위원회’가 있다. 중앙안전관리위원회는 재난관리에 대한 중요정책의 심의, 국가안전관리기본계획안 수립, 재난 및 안전관리업무의 협의·조정, 재산사태 선포 및 특별재난지역 선포 등의 기능을 수행한다. 중앙안전관리위원회는 실질적인 업무보다 심의기관으로서 기능을 하고 있다.

반면, 실무기관으로서 안전행정부장관을 본부장으로 하는 중앙재난안전대책본부가 있고, 주요업무 내용은 1)국민안전 컨트롤타워 기능수행, 2)선제적·예방적 안전행정 추진, 3)4대약의 근원적 해결노력, 4)국민과 함께하는 안전문화 운동전개, 5)비상대응사태 강화 등이다[16]. 따라서 중앙안전상황실에서는 재난안전 및 비상위기 상황 종합관리에 관한 사항, 재난안전 위기 발생대비 실시간 모니터링, 재난위기 상황발생시 신속한 상황보고·전파 및 초동조치, 대규모 재난 시 중앙 재난 안전대책 본부 운영지원, 재난발생대비 관련기관 위기관리 정보공유체계 구축, 국가비상사태 시 초기단계 정부종합상황실 시설 및 장비운영 등의 주요

임무를 수행하고 있다.

인명이나 재산피해가 커서 국가적 차원에서 범정부적 대응이 필요한 경우 중앙 재난안전 대책본부(본부장: 안행부장관)를 구성하여 재난종류별 주무부처를 설정하여 운영(자연재난→소방방재청, 사회재난→안전행정부, 환경오염사고→환경부, 감염병→보건복지부 등)하고 있다. 또한 중앙 재난안전 대책본부 회의를 통해 주요대책 수립·추진, 지방자치단체 및 관계부처의 대응활동 지원을 하고 있다.

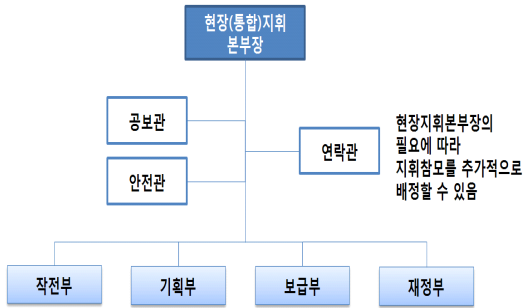


(그림 1) 중앙정부 재난기구 조직도

3.2.2 지방정부 재난기구

재난대비 대책으로서 지방정부도 단체장을 본부장으로 한 중앙정부와 유사한 조직구조를 가지고 있다. 또한 「재난 및 안전관리기본법」 제34조의 2에 따라 중앙본부장은 관계 중앙행정기관의 장의 의견을 들어 대통령령으로 정하는 바에 따라 재난 대비 활동지침을 작성하여 관계 재난관리책임기관의 장에게 통보할 수 있고, 재난관리책임기관의 장은 재난 대비 활동지침을 바탕으로 구체적인 실행 방안을 마련하여 재난 대비 활동을 하여야 한다. 즉, 재난관련 구조는 중앙과 지방과의 상하 대칭구조로 되어 있고, 이는 재난 발생 시 혼잡성을 피하고 조직적이고 일원화 된 대응활동을 하도록 하기 위함이다.

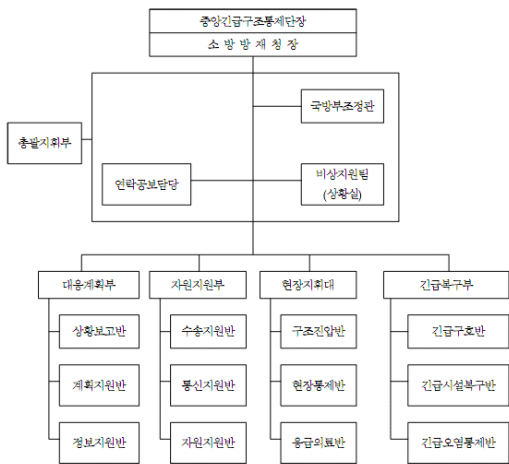
1) 민간단체는 활동성, 전문성, 현장 경험 등을 고려하여 위촉되고 있으며, 현재는 안전모니터봉사단연합회, 전국외용소방연합회, 안전생활실천연합, 국가도시방재연구센터, 한국시설안전공단, 한국구조연합회, 재해극복범시민연합, 해병대전우회, 대한민국재난구조협회, UDU중앙회특수재난구조협회, 대한산악연맹, 삼성3119구조단, KB 50인봉사단, KT사랑의봉사단, LG전자 CSR팀, 한국건축구조기술사회, 대한건설협회, 대한병원협회, 대한의사협회, 대한간호협회, 한국건강가정진흥원, 대한변호사협회, 손해보험협회 등의 단체에서 활동하고 있다(안전행정부).



(그림 2) 표준현장지휘 조직도

3.2.3 소방방재청 재난기구

소방방재청은 중앙긴급구조통제단을 구성하여 운영하며 청장이 단장이 되어 국가 긴급구조대책의 총괄·조정·긴급구조활동의 지휘·통제 및 구조지원기관과의 역할분담, 현장활동계획의 수립, 긴급구조대응계획의 수립 등의 기능을 수행한다[25].



(그림 3) 중앙긴급구조통제단 조직구성

3.3 기능적 특징

국가의 재난관리 및 대책의 기능적 특징은 「예방-대비-대응-복구」의 단계로 나누어진다. 이는 재난의 발생을 기준으로 재난발생 전은 예방과 대비단계로, 재난발생 후는 대응단계와 복구단계로 분류한다.

3.3.1 예방단계

재난완화활동(mitigation) 이라고도 하며 재난이 실제로 발생하기 전에 재난추진 요인을 미리 제거하거나 재난요인이 가급적 일어나지 않도록 억제 또는 완화하는 과정을 의미한다[20][22]. 재난의 종류에 따라 예방활동의 차이는 있겠지만 공통적으로는 잠재적 위험요인에 대해 적절한 조치를 취함으로써 사전에 그 발생 기회를 감소시키거나 원인을 제거하는 노력을 말한다.

안전행정부의 국민안전종합대책에 따르면, 선제적·예방적 안전활동으로서 시기별·계절별로 나타날 수 있는 재난·안전사고를 미리미리 점검하고, 재난·안전사고에 신속히 대응하기 위해 철저한 상황관리를 실시하며 동일한 재난·안전사고가 재발하지 않도록 철저한 사후 대책을 만들어가고 있는 것으로 되어 있다. 예방중심의 대응이 잘 이루어졌을 때 대형사고와 재난의 피해가 반복되는 것을 막을 수 있기 때문이다.

3.3.2 대비단계

대비단계는 준비활동 또는 비상계획 단계를 말한다. 즉, 재난상황에서 수행해야 할 제반 사항을 사전에 계획, 준비, 교육, 훈련함으로써 재난대응 능력을 제고시키고, 재난 발생 시 즉각적으로 대응할 수 있도록 하는 비상대비계획이다. 비상대비계획은 국가가 전쟁이나 이에 준하는 국가 비상사태에 효율적으로 대처하기 위하여 세우는 계획을 말한다. 이에 정부는 1969년부터 “충무계획”이라는 정부차원의 체계적인 비상대비계획을 매년 수립하여 보완·발전시켜 나가고 있다.

3.3.3 대응단계

대응단계는 재난이 발생하고 난 후의 일련의 조치를 말한다. 인명을 구조하며 재산피해를 최소화 하고 재난확산을 방지하는 단계로서 이전에 세워 놓았던 비상계획이 실행되며, 응급의료체계가 가동되고, 재난대책본부와 같은 비상기구가 작동된다. 즉, 재난발생

2) ‘충무계획’에는 정부, 지방자치단체, 공공기관 등이 전쟁이 일어날 조짐이 있거나 실제 발생했을 경우 각 기관은 어떤 조치를 취하고, 인력과 장비 등을 어떻게 동원하며, 국민을 어떻게 보호하고, 또한 국민생활은 어떻게 안정시킬 것인가 등에 대하여 상세하게 포함되어 있다.

시 국가의 자원과 역량을 효율적으로 활용하고 신속하게 대처함으로써 피해를 최소화하고 2차 재난발생 가능성을 감소시키려는 일련의 활동을 포함하는 단계이다. 재난발생 시 정부는 중앙재난안전대책본부를 가동하여 동원 가능한 모든 자원을 활용하여 인적·물적 피해를 최소화하고 재난확산 방지를 위한 중앙정부 및 지방정부 기구를 가동시킨다.

3.3.4 복구단계

복구(recovery)단계는 재난으로 인해 발생한 피해를 재난 이전의 상태로 회복시키고, 제도개선 및 운영체제 보완 등을 통하여 재발을 방지하고 재난관리 능력을 보완하는 일련의 사후 관리 활동을 포함하는 단계이다[20][22]. 단기적 복구와 장기적 복구를 구분하여 실천하여야 하며, 동일한 재해가 재발하지 않도록 예방적 측면에서 복구가 이루어져야 한다. 대응과 복구의 과정에서는 정부의 민간참여가 독려되기도 한다.

4. 재난대처 및 관리능력의 문제점

재난대비 정부 및 지방정부의 조직기구와 단계별 활동매뉴얼은 구체적이고 실질적으로 갖춰져 있다. 그럼에도 불구하고 재난은 끊임없이 발생되고, 재난관리 및 수습과정은 혼란 속에서 문제점을 야기 시키고 있다.

4.1 현 정부의 국가재난관리 국정과제

현 박근혜 정부의 국가재난관리 국정과제 세부내용은 크게 세 가지로 분류되고 있다[15]. 첫째, 통합재난 대응시스템 구축으로서 이는 예방 중심의 선제적 재난관리 및 재난 대응 컨트롤 타워 기능 강화와 재난 안전통신망 구축을 그 내용으로 하고 있다.

둘째, 유비쿼터스형 국민 중심 안전망 구축이다. 이는 모바일 기반의 스마트형 재난관리체계 구축, 119 영상 신고 기능구현 및 GPS 등을 이용한 신고자 위치확인 개선, 현장중심의 U-안전관리시스템 구현, U-city 서비스를 바탕으로 한 국민안전망 구축, 수요자 맞춤형·융합 기상정보서비스 제공, 지진 조기 경보시

스템 구축을 기본 내용으로 하고 있다.

셋째, 홍수·산사태 등 재해 걱정 없는 안심국토 실현이다. 재해 예방적 토지이용체계 확립, 도시하천 유역 종합치수계획 마련, 강우레이더구축, 홍수위험 지도제작, 비탈면 정비, 상습 침수지역 하수관 확충 및 저류시설 설치, 산림재해 안전망 구축을 그 내용으로 하고 있다.

범죄로부터 안전한 사회구현, 재난·재해예방 및 체계적 관리, 통합과 화합의 공동체사회 구현 등 국민생활안전 부문은 박근혜정부의 140여개의 국정과제 중 최우선순위로 꼽히고 있고, 정책적 역량을 집중시키고 있다.

또한 핵심 국정기조로 ‘안전’을 내세우며 ‘재난 및 안전관리기본법’을 개정하는 등 재난대응체제를 전면 개편했다. 안전행정부에 중앙재난안전대책본부를 설치해 재난 발생 시 컨트롤타워 기능을 총괄할 수 있도록 법적 지위를 부여했다.

그럼에도 불구하고 재해관리능력은 과거 정부와 차이가 존재하지 않고, 우왕좌왕 하는 모습은 과거나 현재 별반 차이가 없다.

4.2 재난대비활동의 문제점

4.2.1 예방 및 비상조치의 부재

재난대비는 재난이 발생하기 전의 보호단계로서 예방조치와 준비활동을 말한다. 「재난 및 안전관리기본법 시행령」 제42조에 따르면 재난예방을 위한 재난대비활동이란 재난발생시 재난대응을 위한 역량을 구축·유지·향상시키기 위해 필요한 활동으로서, 계획 수립, 조직 구성, 장비 구입, 훈련·연습, 평가 및 개선 등의 과정이 지속되는 활동을 말한다[24]. 예방조치로서는 기상 예·경보 발령 시 선박동결 등 재난발생 직전의 안전조치, 범죄, 테러 등 첩보접수 등을 통한 인적 사고 발생요인 감시를 통한 사고발생 자체의 사전 저지, 지역기반시설 및 문화재 등에 대한 보호 활동, 위험지역에 거주하는 주민의 대피 조치 등 인명보호 활동, 시설점검 및 검사조치[24] 등이 있으며, 재난의 유형에 따라 다양한 예방조치가 이루어지고 있다.

그러나 현실적으로는 이러한 예방조치들이 규칙적이며 지속적이고, 정량적으로 이루어지지 않기 때문에 실제 재난 발생 시 피해의 규모와 범위가 상상을 초

월하여 발생되고 있는 것이다. 모든 대형사고와 위기는 한 번의 충격이나 실수로 일어나지 않는다는 하인리히 법칙³⁾이 있다. 통계적으로 한 건의 대형사고는 평균 300번의 경미한 사고로 징후를 보이고, 사고 직전까지 가는 아찔한 순간을 29번 거친 뒤에 벌어진다(7). 이러한 징후에도 불구하고 형식적인 예방조치와 관리부실은 결국 대형참사를 동반하게 되는 것이다. 이번 세월호 참사도 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

4.2.2 국민의 안전불감증

소방방재청 용역형태로 진행된 한 기관의 국민안전의식 조사에 따르면[9], 우리 국민들은 우리 사회의 안전 불감증에 대해 75.7%가 '심각'하다고 진단하고 있다. 그 이유는 46.5%가 우리 사회에 만연한 '적당주의'를 제1의 원인으로 꼽고 있다. 평상시의 예방과 비상조치가 제대로 마련되지 않고, 설령 있다고 하더라도 적당하게 넘어가는 것이 대형참사의 원인이 된다는 지적이다.

또한, 우리 국민들이 스스로 평가한 안전의식 수준은 10점 만점 기준 평균 5.31점으로 저조하게 나타났다[9]. 정부가 2004년 안전한 사회를 만들기 위해 마련한 실천강령인 '안전관리현장'을 공포한 사실에 대해서도 잘 알고 있다는 응답은 4.6%에 그쳤고, 매월 4일 안전점검의 날에 대해서도 20.3%만 알고 있는 것으로 나타났다. 안전한 사회를 저해하는 분야에 대해서는 부실공사 및 안전시설 미흡(46.5%), 국민의식과 안전문화의 부재(33.7%), 관련 법령 및 제도의 미비(12.4%)의 순으로 높게 나타났다[9].

안전문화 정착을 위해서는 안전문화 교육·홍보의 필요성(34.7%), 안전문화 관련법 제정(28.8%), 민·관 협력 안전문화 캠페인 전개(18.2%)의 순으로 나타났다[9].

우리 국민들의 평상시 안전의식 수준을 보여주는 지표이다. 국가의 안전문제는 범정부 차원에서 국민의 동참이 있어야만 가능한 문제이다. 모든 안전관리문제를 정부에만 맡겨두고 정부에만 의존하는 행태에서

탈피하여 생활 속 예방활동과 안전에 대한 개개인의 의식전환도 뒤따라야 한다.

4.3 재난대응활동의 문제점

재난대응활동은 재난이 실제로 발생한 이후의 활동으로서 대비단계에서 세워두었던 비상계획이 실천에 옮겨지는 단계이다. 따라서 이 단계에서는 매뉴얼에 따른 조직적이고 통합적인 활동이 중요하다.

4.3.1 비 현실적 매뉴얼

한국 정부의 재난상황에 대처하는 법과 매뉴얼 등은 없는 것이 아니라 선진국 수준으로 마련되어 있다. 그러나 전시행정용 매뉴얼이라는 것이 이번 세월호 참사에서도 드러났다. 정부는 이미 지진·산불 등 유형별로 200개에 가까운 실무 매뉴얼과 3000개가 넘는 행동 매뉴얼을 갖추고 있다[8]. 하지만 현실성이 떨어진다는 점과 매뉴얼에 따른 실천이 이루어지지 않고 있다는 것이 문제점으로 지적된다. 따라서 돌발상황이나 대형참사가 발생하였을 때 속수무책으로 피해를 당하는 수밖에 없고, 실제 상황에 대비한 교육 훈련과 예산편성도 전무하거나 미흡한 실정이다[8]. 각종 매뉴얼은 양은 많고 복잡한 데다 현실을 제대로 반영하지 못하고 있다는 것이다.

또한, 재난대응 이원화의 문제점도 지적되고 있다. 현재 자연재난은 소방방재청, 인적·사회적 재난은 안전행정부가 담당한다. 이처럼 이원화된 중앙재난조직을 운영하다 보니, 전문성을 지닌 소방방재청은 점점 그 기능이 축소되고 지방자치단체가 이중의 지휘 시스템을 작동하게 되었다[6]. 따라서 일원화 된 기구를 통해 전문성을 갖춘 기관이 필요하다는 지적이다.

4.3.2 조직적 통합관리의 부재

대형참사 때 마다 조직적 통합관리의 문제는 항상 지적이 되어 왔고, 이에 정부는 재난관리시스템을 근본적으로 개선하겠다고 관행처럼 반복하여 왔다. 하지만 이번 세월호의 참사에서도 통합대응관리의 부재는 국민적 공분을 사는 문제로 떠올랐다. 1993년 10월 발생한 서해 훼리호 침몰사고 이후 20여년이 흐른 지금도 참사에 대한 정부의 대응태세는 여전했다. 초동 대

3) 1930년대 미국의 보험회사 관리자인 하인리히는 수천 건의 재해사고를 분석한 끝에 모든 사고가 일정한 과정을 거쳐 일어난다는 사실을 발견한 것[6].

응할 수 있는 전문인력도 없었고, 매뉴얼에 따른 활동도 없었으며 총괄지휘할 수 있는 컨트롤 타워도 없었다. 정부 부처와 지자체에 의해 10여개가 넘는 대책본부가 구성되어 오히려 사고 수습에 혼란만 가중시켰다[13][6].

세월호 침몰사고 당일인 4월 16일 정부는 ‘재난 및 안전관리기본법’에 따라 안전행정부 산하 중앙재난안전대책본부를 컨트롤타워로 세웠다. 그러나 안행부는 세월호 탑승객 숫자 발표 등 실수를 반복했고, 이에 총리실은 정홍원 총리를 본부장으로 하는 범정부 사고대책본부를 수립해 관련 업무를 총괄하겠다고 밝혔다. 하지만 하루 만에 철회됐고 결국 해양수산부장관이 범부처 사고대책본부의 장으로 교체 되었다[6]. 또한, 사고대책본부 간에는 ‘협업시스템’이 가동되지 않아 혼란과 혼선만 초래하였고, 부처 간의 책임회피와 말 바꾸기 등도 계속돼 조직적 통합관리의 문제점을 그대로 드러내었다.

재난발생 시 조직적 통합관리는 인적·물적 피해를 최소화하고 재난확산을 방지하며 신속한 복구를 통해 국민생활의 안정을 되찾는데 중심적인 역할을 한다. 하지만 여전히 이러한 문제는 개선이 되지 않고 있다.

4.3.3 전문성 및 전문인력의 부재

최근 전 세계적으로 발생하고 있는 재난의 유형을 보면 매우 복잡적이며 그 위험성도 굉장히 높다. 복합재난은 위험이 상승 또는 연계적 관계를 유지하는 상태에서 촉발된 사고가 재난화 되어 인적·물적 손실의 확대를 야기 한다[12]. 특히 복합재난은 피해의 파급에 대한 예측 및 기존 대응역량 운용에 의한 성과판단이 곤란하고 재난관리에 요구되는 비상자원 및 기반시설의 유효성을 보장하기 힘들다[12]. 따라서 복합재난의 신중 위험에 대비하기 위해서는 재난분야의 국비 지원 확대와 전문인력 양성이 이루어져야 한다.

그러나 현실적으로 재난대응과정에서 보면 재난 경험이 없고 전문성이 없는 공무원들로 대책본부가 구성되고[6] 조직관리가 이루어진다는 점에서 재난손실과 급이 회복되지 않고 있다. 따라서 종합적이고 전문화된 국가적 시스템 및 조직의 구축이 선제되어야 하고, 전문성을 갖춘 전문인력이 업무에 배치되어 재난대비 및 대응에 대한 효율적 관리가 이루어지도록 해야 한

다.

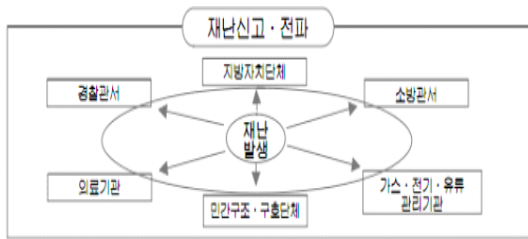
4.3.4 민·관 협력체제의 부재

민관협력위원회 참여단체의 활동도 없었다. 민관협력위원회는 평시에는 예방 활동과 안전점검에 참여하게 되고, 재난 발생 시에는 즉시 비상연락망을 가동하여 민간보유 인력과 장비를 복구현장에 투입시키고 정부와 긴밀히 협력하여 신속한 재난복구를 지원함으로써 재난 피해를 최소화하는 활동을 하게 된다[6].

「재난 및 안전관리 기본법(제12조의2)」에 의거 중앙안전관리차원에서 민관협력위원회는 구성이 되어 있다. 또한 위급상황 발생 시 국가는 전문민간업체를 이용할 수 있도록 하고 있다. 국가계약법 시행령 26조에 따르면 ‘경쟁에 불일 여유가 없는 경우’⁴⁾에는 입찰 등 복잡한 절차를 거치지 않고 업체와 바로 수의계약할 수 있도록 하고 있다[5]. 즉 관련법에 따르면 정부는 긴급한 상황에서는 민간 업체들과도 현장에서 바로 수의계약을 맺을 수 있다는 것이다. 그러나 정부는 세월호 실종자 구조가 시급한 상황에서 첨단 장비를 보유하고 노하우가 있는 민간 구난업체들과 계약을 하지 않은 채 일부 해군과 해경 인력만 동원했다[5].

제도적·조직적으로 볼 때 각종 재난대비는 선진국 수준으로 시스템화 되어 있다. 그러나 실제 재난 발생 시에는 준비된 시스템이 전혀 작동이 되지 않는다. 근본적인 문제부터 다시 시작해야 한다. 중앙통제식 관리시스템의 역량과 한계를 보여주는 것이며, 탁상행정과 구호성 관행을 보여주는 것이다. 정부의 역량이 되지 않는다면 민간분야로의 과감한 아웃소싱도 있어야 한다. 민·관의 신속한 협력관계는 재난을 최소화 할 수 있는 방법 중의 하나다.

4) 여기서 ‘경쟁에 불일 여유가 없는 경우’란 천재지변, 작전상의 병력이동, 긴급한 행사, 긴급 복구가 필요한 수해 등 비상재해 등을 포함한다[5].



(그림 4) 재난발생 시 협력체제(자료: 소방방재청, 2011)

5. 결 론

재난은 언제 어디서 어떻게 일어날지 모르는 불확실성과 만약에 발생한다면 엄청난 피해를 동반하는 대규모성을 가지고 있고, 흔하게 발생되지 않는 희박성을 가지고 있다. 그럼으로 예방조치를 소홀히 할 수 있고, 형식적인 시스템을 운영할 수 있으며 전문성이 결여될 수 있다.

한국의 재난대응 및 관리체계에 대한 문제점은 조직적인 문제점과 기능적인 문제점, 그리고 전체적인 안전불감증 등이 핵심 지적사항으로 떠오르고 있다. 방대한 국가조직을 갖추고 있음에도 불구하고 재난현장에서는 무용지물이 되고 있으며, 기능적 분담이 잘 구분되어 있음에도 구조현장에는 전문인력이 없다. 또한 일상생활에 만연하고 있는 안전불감증은 ‘예방’과 ‘책임’을 무시한다. 잘 짜여진 매뉴얼대로만 실행이 이루어져도 재난으로 발생하는 희생을 줄일 수 있다. 결국 총체적 부실과 조직적 결함이 재난대응의 부실로 이어지고 엄청난 결과를 초래한다.

이제는 통합적이고 효율적인 예방조치와 대응체제가 입체적으로 마련되어야 한다. 대참사가 지나고 나면 정부는 의례적인 체제개선을 되풀이 하고 국민들은 까마득한 과거의 사건으로 잊어버린다. 유족들만 치유되지 않는 마음의 상처로 안고 있을 뿐이다. 개인소득의 향상과 더불어 안전에 대한 공감대 형성도 선진국 수준으로 향상되어야 한다.

참고문헌

- [1] 권육, “효율적인 재난관리를 위한 재난관리의 특성과 환경요인 분석”, 한국화재소방학회논문지 제20권 제3호 통권 제63호, 2006
- [2] 경찰학사전, 법문사, 2012.
- [3] 김경호, “우리나라 재난관리체계의 효율적 운영방안에 관한 연구”, 영남대 박사학위논문, 2010
- [4] 김용락, ‘재난관리체계론’, 한국학술정보, 2008
- [5] 노컷뉴스, 2014.4.28.
- [6] 뉴스천지, 2014.4.26.
- [7] 동아일보, 2014년 4월 23일(이종수 논설위원)
- [8] 서울신문(자정고), 2014.4.26
- [9] 리서치월드, ‘안전문화 활성화를 위한 국민의식조사’, 2007.12.
- [10] 백영욱, “戰·平時 非常對備 및 災難災害의 效率적인 管理방안 연구”, 2001
- [11] 소방방재청, ‘소방백서’, 2011
- [12] 소방방재신문, 2012.9.10
- [13] 세계일보, 2014.4.21
- [14] 송창영, ‘재난안전이론과 실무’, 예문사, 2013
- [15] 안전행정부(www.mospa.go.kr)
- [16] 안전행정부, 안전관리본부, 2014.
- [17] 이기재, “재난현장 지휘체계에 관한 연구”, 인제대 석사학위논문, 2011
- [18] 이성수, “한국 재난관리체계 발전방안에 관한 연구”, 서울시립대 석사학위논문, 2011
- [19] 재난연감, 소방방재청, 2012
- [20] 정경문, ‘소방학 개론’, 동화기술, 2014
- [21] 정병채, “한국 재난관리의 운영체계에 관한 연구”, 한양대학교 석사학위논문, 2011
- [22] 조동훈, ‘소방학 개론’, 신평문화사, 2013
- [23] 행정안전통계연보, 행안부, 2012
- [24] 행정안전부, ‘지방자치단체 재난대비활동 지침(안)’, 2011
- [25] 행정안전부, ‘중앙대책본부 운영 및 역할체계 정립에 관한 연구’, 2011

[저 자 소 개]



공 배 완 (Bae-Wan Gong)

1989년 6월 학사

1990년 6월 석사

1993년 6월 박사

email : gongbw@naver.com