

# 대한민국 정부수립 후 주요재난 및 재난정책 변천사

JOURNAL OF DISASTER PREVENTION



김근영  
강남대학교 교수

## 1. 머리말

대한민국의 19대 대통령인 박근혜정부가 출범한지 416일 되는 봄철 어느 날 아침, 남해안의 에머랄드빛 청정바다인 한려수도에서 온 국민을 슬픔과 분노에 잠기게 한 재난이 발생했다. 2014년 4월 16일 오전 8시 48분, 진도 앞바다 맹골수도에서 승객과 선원을 합해 476명을 태운 청해진해운 소속 여객선인 세월호가 급변침 후 급감속하고, P자 형태로 표류하다 왼쪽으로 기울어 전복을 시작했다. 사고 직후인 오전 8시 52분, 배에 타고 있던 단원고 학생이 전남소방본부에 사고를 신고하였고, 9시 2분 해양경찰청이 출동을 지시했어도 사고 후 100여분이 지난 오전 10시 31분 세월호가 전복될 때까지 총 탑승자의 36%에 불과한 172명만 구조되었다. 사고가 발생하고 2달이 넘게 지난 현재까지도 12명을 찾지 못해 사망자 292명, 실종자 12명 등 총 304명의 대재앙을 초래한 세월호 참사는 안전관리와 재난대응에 대한 대한민국의 수준을 전세계에 드러낸 대한민국 재난사의 한 획을 긋는 사례다.

세월호 참사 수습책으로 박근혜대통령은 사고 34일째인 지난 5월 19일 오전 9시 해양경찰청 해체와 관피아 척결, 국가안전처 신설 등을 포함한 대국민 담화문을 발표하였다. 대통령의 국가개조와 재난관리시스템 개편 발표 후 정부는 지난 6월 9일 민간 전문가 9명으로 직제개편위원회를 구성하여 국가안전처 신설과 안전행정부·해양수산부 기능 이관, 소방방재청 폐지 등을 골자로 하는 정부조

직 개편법안을 마련하였다. 그러나 이 개편안은 이를 후 인 11일 국회에 제출되어 현재까지 계류 중에 있다. 한편 이러한 정부조직 개편안에 대해 소방조직과 응급의료 관련단체들은 반대의견을 제시하고, 소방관들은 서울 광화문광장에서 릴레이 1인 시위까지 벌이고 있다. 아직 진행 중에 있는 정부의 재난관리시스템 개편이 최종적으로 보일 모습은 시간이 지남에 따라 그 타협점을 찾게 될 것이다. 그리고 이후 이 땅에서 살아가고 있는 사람들의 안전을 지키기 위해 그 실효성을 검증받게 될 것이다. 검증받기 충분한 기간이 지난 후 세월호 참사와 박근혜정부의 재난안전 관련 정책에 대한 평가는 역사에 어떻게 기록될까? 2014년에 촉발된 대한민국의 재난안전시스템 개편은 세월호 참사라는 비극을 딛고 위대한 도약을 이룰 것인가? 아니면 재난 역사가들에게 문제의 본질을 바꾸지 못한 또 다른 정책 실패로 인식될 것인가?

역사는 수많은 사건에 대한 그 시대 사람들의 도전과 노력으로 이루어진 일련의 흐름이며 재난과 방재의 역사 역시 마찬가지다. 1945년 8월 15일 일본 제국주의가 패망하고, 우리나라가 독립한 후 지난 70년 동안 우리나라에서는 수많은 재난과 사고가 발생하여 귀중한 생명과 재산을 잃고, 환경과 삶의 터전이 파괴되었다. 역대정부는 대한민국 헌법 34조 6항의 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”라는 법조항을 수호하기 위해서 다양한 재난 관련 법제도와 정책을 개발하여 운용하였다. 이 글은 해방 후 지난 70년 동안에 발생한 수많은 재난 중에서 우리나라 재난정책을 바꿀 정도로 우리사회에 영향을 끼친 주요 재난들과 이러한 재난들로 인해 수립된 재난정책들을 소개하기 위한 것이다. 단재 신채호 선생께서는 '역사를 망각한 민족에게 미래는 없다' 고 말씀하셨다. 세월호 참사를 잊지 않기 위해 역사 속의 다른 재난들을 기록에서 되살려낸다.

## 2. 재난정책 여명기(1945~1961) : 1953년 부산역 화재와 1959년 태풍 사라

1945년 8월 일본이 무조건 항복하고 38선을 기준으로 남쪽에는 미군이, 북쪽에는 소련군이 진주하면서 한반도는 남북으로 분단되었다. 1945년 9월 실시된 미군정이 1948년 8월 대한민국 정부의 수립으로 종식될 때까지 3년 동안 우리나라에서는 3건의 태풍이 통과하고, 다수의 화재가 발생했으나 해방의 사회적 혼란 와중에 자세히 기록되지 못하고, 대책도 부실하였다. 1948년 대한민국 정부가 수립되자 11주 4처의 정부조직 중 하나인 내무부가 재난정책의 주관부처로 결정되어 내무부 건설국 이수과는 태풍·호우 등 풍수해대책을, 치안국 소방과는 소방대책을 각각 담당하게 하였다.

이 시기 1951년 부산 조병창화재, 1952년과 1953년 부산 국제시장화재, 1956년 삼천보 팽바다에서의 태신희화재, 1956년 목포 남교동 공설시장화재 등 많은 화재사고가 발생하였으며 그 중 대표적인 화재는 1953년 11월 27일 저녁 7시경 부산시에서 풍로불이 다다미에 옮겨져 발생한 부산역 화

재사고다. 강풍으로 급속하게 확대되어 약 12시간 지속된 부산역 화재는 29명의 인명피해와 6천여 세대 3만명의 이재민, 가옥 3,132채 전소, 1백 77억환의 재산피해를 초래하였으며 부산시 중구지역의 절반에 피해를 입혀 1958년 3월 11일 소방법 제정의 계기가 되었다.

1950년부터 1961년까지 풍수해도 대한민국에 막대한 인명·재산 피해를 발생시켰다. 1959년에 한반도를 통과한 2개의 태풍 중 두번째인 태풍 사라 이전에도 최소 7개의 태풍이 한반도를 지나면서 심각한 풍수해 피해를 야기하였다. 그러나 1959년 9월 11일에 사이판 섬에서 발생한 중심기압 905hPa의 초A급 태풍 제14호 사라(Sarah)는 18일 새벽 제주 해상에 진출하여 최대 순간풍속 46.1%과 165.4mm의 강우량으로 남해안과 영남지방을 강타하면서 전국적으로 750명의 사망자와 선박 9,329척, 주택 12,366동의 파손, 재산피해 662억원을 결과하였다. 부산시내는 해상 방파제가 파괴되어 해수가 범람하게 되었고, 남포동과 태평동 일대가 침수되어 육상·항상교통과 전신전화가 두절되면서 105만명의 부산시민이 외부와 연락이 단절되면서 고립되었다. 낙동강과 섬진강이 범람하면서 목포와 여수지역의 배전시설이 파손되어 단전되었고, 경남 하동시는 물바다가 되는 등 풍수해가 극심하였다.

그러나 1960년 이전까지는 풍수해 관련법령이 제정되지 않아 태풍 사라 대책은 같은 해 9월 25일 정례국무회의에서 태풍 긴급복구사업비로 총 4,400백만원을 지출할 것을 결의하여 실시하였다. 이와 같이 이시기의 풍수해와 같은 자연재난에 대한 정부정책은 임시방편적으로 국무회의 의결을 거쳐 범정부적으로 지원하거나 선례에 의해 부처별로 각각 수행되고 있었다. 태풍 사라를 계기로 정부는 1961년 7월 22일 각령 제66호로 경제기획원 산하에 국토건설청을 신설하고, 같은 해 8월 21일에는 각령 제104호로 영주수해복구사업소를 설치하여 수해복구를 위한 조직체계를 갖추기 시작하였다. 그리고 같은 해 12월 30일 하천법을 제정하여 자연재난에 대한 정부정책의 초석을 놓았다.

### 3. 재난정책 태동기(1962~1974) : 태풍 올가와 대연각 화재

이 시기의 대표적인 자연재난은 1963년 태풍 샤리(Shirley), 태풍 베스(Ves), 태풍 헬렌(Helen), 1966년 태풍 위니(Winnie)와 베티(Betty), 1970년 태풍 올가(Olga)와 태풍 빌리(Bille), 1973년 태풍 아이리스(Iris), 1974년 태풍 길다(Gilda) 등의 태풍과 1962년 순천수해로 대표되는 집중호우다. 경제발전으로 시가지가 조성되면서 전국 각지의 도시들은 급격하게 풍수해의 위협에 노출되기 시작하였다. 인적재난 측면에서는 1971년 크리스마스날인 12월 25일 오전 10시경 서울시 충무로에서 발생한 대연각 화재이다. 호텔 1층 커피숍주방에 있는 프로판 가스통의 낡은 호스에서 가스가 누출되어 발생한 화재는 삼시간에 건물 전체로 확산되어 사망 163명, 부상 63명 등 총 226명의 인명피해와 8억여원의 재산피해를 발생시켰다. 또한 1974년 11월 3일 오전 3시경에는 서울시 청량리에 위치

한 대왕코너 6층 브라운호텔에서 화재가 발생하여 사망 88명과 부상 31명을 포함한 총 119명의 인명피해와 2억여원의 재산피해가 발생하였다.

1962년 6월 16일 정부는 각령 제821호를 통하여 풍수해대책위원회 규정을 발표하였으며 6월 18일에는 법률 제1912호를 근거로 경제기획원의 국토건설청을 건설부로 확대 개편하면서 자연재난에 대한 방재정책을 담당하도록 하였다. 1962년 우리나라의 경제 발전을 위해 경제개발 5개년 계획이 시작되면서 다목적 댐 건설, 하천개수사업 실시 등 풍수해 예방사업이 추진되었다. 1963년 7월 10일에는 각령 제1380호를 근거로 건설부 수자원국에 방재과가 신설되어 종합적인 방재대책을 추진하기 시작하였다. 1967년 2월 28일에는 자연재난에 대한 방재대책을 명확하게 규정하는 풍수해대책법을 제정하였고, 1974년 7월 4일에는 한강홍수통제소가 개소되어 홍수통제업무도 제자리를 잡게 되었다. 경제개발 5개년계획이 지속적으로 진행되면서 다목적댐이 건설되고 하천 정비사업이 시행되면서 근원적인 풍수해예방을 위한 방재정책이 추진되었다.

소방분야에서는 1962년 12월 2일 각령 제1063호로 내무부에 소방행정심의회를 설치하였으나 1970년 8월 30일 법률 제2210호를 통해 정부조직법을 개정하면서 내무부의 소방기능을 삭제하고, 지방자치단체가 소방기능을 수행하도록 하였다. 그러나 지방에서의 소방사무는 서울시와 부산시에 서만 수행되다가 1974년 12월 31일 대통령령 제7505호를 통해 치안국이 치안본부로 개편되면서 소방과가 다시 신설되어 소방업무를 수행하게 되었다.

#### 4. 재난정책 정립기(1975~1991) : 홍성지진과 인도차이나사태

1978년 10월 7일 오후 6시 21분에 충청남도 서북부지방에서 시작되어 약 3분간 지속된 규모 5.0의 지진은 충남 홍성군 일대에 큰 피해를 발생시켰으며 우리나라가 지진으로부터 안전한 국가가 아님을 입증하였다. 주택 2,840여동에서 균열이 발생하였고, 홍주 성곽이 무너졌으며 12개 공공기관의 유리창 500여장이 파손되어 총 3억원의 재산피해가 발생하였다. 또한 1979년에는 제10호 태풍 어빙(Irving)이 지나가자 바로 제11호 태풍 주디(Judy)가 8월 24일 오전 한반도에 통과하여 사망 126명, 실종 10명 등 총 136명의 인명피해와 2만여명의 이재민, 502억원의 재산피해를 발생시켰다. 1981년 8월 30일에는 태풍 아그네스(Agnes)가 통과하여 139명의 인명피해와 14천명의 이재민, 982억원의 재산피해를 야기하였고, 1987년 7월 15일에는 태풍 셀마(Thelma)가 사망 178명, 실종 167명의 총 345명에 달하는 인명피해를 발생시켰고, 이재민 99천명과 재산피해 3,913억원을 결과하였다. 이 시기 인적재난 중에서 대표적인 사례는 1984년 1월 14일 부산시 대아호텔에서 발생한 화재와 1986년 8월 4일에 발생한 독립기념관 화재가 있다.

1975년 월남 폐망으로 종결된 인도차이나사태로 우리나라 국민들은 안보에 심각한 위협을 느끼게

되었다. 그결과 1975년 7월 23일 법률 제2772호를 통해 정부조직법을 개정하여 민방위제도를 도입하였고, 7월 25일에는 법률 제2776호로 민방위기봉법을 제정하여 내무부에 민방위본부를 설치하였다. 그리고 치안국내에 있던 소방과를 민방위본부내 소방국으로 확대 개편하였다. 또한 1990년 한강하류 일산제방의 붕괴로 인한 대규모 침수를 경험한 후 1990년 12월 27일 법률 4268호로 정부조직법을 개정하면서 부직 조항으로 풍수해대책법을 개정하여 방재대책기능을 건설부에서 내무부로 이관하였다.

## 5. 재난정책 전환기(1992~2004) : 성수대교 · 삼풍백과점 붕괴와 태풍 루사, 대구지하철 참사

지난 30년 동안 급속도로 진행된 압축적 경제개발과 도시발전의 여파로 1993~1995년의 3년 동안 다양한 유형의 인적재난이 발생하였다. 1993년 3월 28일에는 구포 무궁화호 열차 전복사고(사망자 78명)가, 1993년 7월 26일에는 목포행 아시아나 항공기 추락사고(사망자 66명)가, 1994년 10월 21일에는 성수대교 붕괴사고(사망자 32명)가, 1994년 10월 24일에는 충주호 유람선 화재사고(사망자 25명)가, 1994년 12월 7일에는 서울시 아현동 가스폭발사고(사망자 12명)가, 1995년 2월 28일에는 한진 부산호 화재사고(사망자 26명)가 1995년 4월 28일에는 대구 지하철공사장 도시가스 폭발사고(사망자 101명)가 연이어 발생하였다. 그리고 이러한 일련의 인적재난을 대표하는 사망자 502명을 결과한 삼풍백화점 붕괴사고가 1995년 6월 29일 발생하였다. 그 시기 정부를 이끌었던 김영삼정부는 사고공화국이라 불리게 되었고, 이러한 재난들을 계기로 인적재난을 다루는 재난관리법이 신설되었으며 1998년 국민의 정부가 들어서자 총무처와 내무부를 통합해 행정자치부를 신설하면서 민방위재난통제본부를 통해 민방위와 소방, 방재를 한 조직으로 구성하였다.

이러한 1990년대 초반의 재난발생은 10년 후 유사하게 다시 진행되었다. 2002년 8월 30일 · 9월 1일 동안 한반도를 통과한 태풍 루사는 인명피해 246명, 재산피해 5조원 등 막대한 피해를 결과하였다. 또한 2003년 2월 18일 참여정부 출범을 앞두고 발생한 대구지하철참사는 사망 192명, 부상 148명 등 총 340명의 인명피해를 초래하여 국가 재난관리를 개편해야 한다는 국민의 요구가 신정부에 쏟아지게 되었다. 이러한 국민의 열망을 담아 참여정부는 2월 25일 국회에 재해대책 특위를 구성하고 3월 17일 행정자치부내에 국가 재난관리시스템 기획단을 설치하게 되었다. 그리고 TF팀에서 약 1년여의 작업을 수행하여 2004년 3월 재난 및 안전관리기본법을 제정하고, 같은 해 6월에는 정부 역사상 최초의 국가 재난관리 전담기구인 소방방재청을 출범하였다.

## 6. 맺음말 : 소방방재청 출범에서 세월호사건까지

2004년 6월 1일 소방방재청이 출범한 후 지난 10년 동안 우리나라 방재정책에서는 많은 변화가 있었다. 민방위를 주로 담당하는 민방위교육관이 중앙민방위방재교육원으로 확대되었고, 국립방재연구소는 국립재난안전연구원으로 확장되었다. 참여정부 출범 초 행정자치부내에 2개과로 구성된 국가기반체계관련부서는 이명박정부 출범 후 비상기획위원회를 흡수하여 박근혜정부 출범후 안전관리본부로 확대 개편되었고, 2차레에 걸쳐 국가안전관리기본계획이 수립되었다. 금번 2014년 4월 16일에 발생한 세월호사건으로 현재 박근혜대통령은 재난관련 정부조직의 개편을 발표하였다. 그 개편의 끝이 어디인지 방재 전문가들이 관심을 가지고 지켜보아야 할 때다.

### 참고문헌

- 관계부처 합동(2013), 국민안전종합대책.  
 국무총리 국무조정실 수해방지대책기획단(2003), 수해방지대책 백서.  
 내무부 중앙재해대책본부(1995), 재해극복30년사(1963~1993).  
 대통령 비서실 수해방지대책기획단(1999) 수해방지종합대책 백서.  
 소방방재청(2004), SAFE KOREA 발전과제 추진계획 I.  
 소방방재청(2007), 소방방재정책백서.  
 소방방재청(2009), 재난관리 60년사.  
 행정안전부(2008), 통합적 재난·안전관리 종합대책.  
 행정안전부(2010), 2010국가안전관리기본계획.  
 행정자치부 국가재난관리시스템기획단(2003), 국가 재난관리 종합대책.  
 행정자치부(2006), 제1차(2005~2009) 국가안전관리기본계획.