

특수재난 위험성 평가 및 관리에 관한 법률제정은 시의적절하다고 본다.



김진영
한국방재협회 회장

지난 2월 2일 국회 의원회관에서 "특수재난 위험성 평가 및 관리에 관한 법률"(이하, 특수재난 대책법이라 한다)제정을 위한 공청회에 참석한 적이 있다.

공청회는 중요한 정책사안 등에 관해 해당분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가와 이해당사자 등의 의견을 듣기위해 의회, 행정기관, 공공단체 등에서 개최하는 회의로 국회의 위원회는 제정법률안 및 전문개정법률안에 대해서는 공청회를 개최하도록 하고 있다.

우리나라의 재난에 대한 관리능력은 매우 발전된 모습을 보이고 있지만 최근 2012 구미불산, 2014 세월호침몰, 2015 메르스사태 등과 같은 신종, 복합적인 특수재난에 대해서는 허점을 보이고 있는 것은 사실이다.

기존의 수직적인 재난관리 체계와 유형별 재난관리는 예측이 곤란한 신종 및 복합재난과 같은 미래재난의 대응에 한계를 가질 수밖에 없으며 이러한 현상은 국내 및 해외 재난사례를 통하여 충분히 증명된 바 있다.

이러한 때에 특수재난을 법적으로 정의하고 위험성 평가를 제도적으로 도입하고자 하는 것은 매우 시의적절하다고 볼 수 있다.

그간의 재난 및 안전과 관련된 법을 소개해 본다.

1) 풍수해대책법 (1967. 2. 28 제정)

본인은 1979년부터 재해대책업무에 종사해 왔는데, 매년 여름철이면 어김 없이 찾아오는 불청객 태풍, 집중호우로 인한 많은 인명과 재산피해를 입었다. 피해가 날 때 마다 재산피해와 달리 인명피해만이라도 최소화 시키는 것이 재해대책의 중요 과제였다.

자연재해가 천재냐, 인재냐 하면서 논쟁도 끊이지 않던 시기다.

피해가 발생되면 중앙합동조사반을 피해지역에 파견, 피해조사와 복구계획을 수립하고 이듬해 여름철이 오기 전 까지 복구를 마치고 다음 태풍, 호우에 대비하곤 했다.

을축년 대홍수, 59년 태풍사라와 같은 대형재난을 대비하기 위해 마련한 법이 풍수해대책법이다.

• 을축년 대홍수(648명 사망.실종)

1925년 을축년에 발행했다 하여 을축대홍수라고 한다. 4번에 걸친 태풍, 홍수로 우리나라 전역에 648명이 사망, 실종하는 등 엄청난 피해를 발생했다.

우리나라가 일본제국주의에 의하여 식민통치를 당한 일제강점기 시절이다. 재해응급대책, 피해조사 및 복구, 기타재해대책에 관하여 필요한 것은 일본법령에 따랐다고 볼 수 있다.

을축년 대홍수를 좀더 자세히 알아보기 위해 1925년 재해년보를 들여다 본 기억이 생생하다.

• 59년 태풍사라 (849명 사망.실종)

최대명절인 추석날(9월13일) 한반도를 내습하여 849명의 인명을 앗아갔다.

일본에도 직접적인 영향을 미쳤지만 인명피해는 99명에 불과하다.

대한민국 임시정부 수립 이래 최대의 자연재해다. 특히, 일기예보 자체가 없었을 뿐만 아니라 자연재해에 대한 법적근거도 성립되지 않았던 시절이다.

자연재해가 추석때 까지도 영향을 미치고 있다는 사실을 깨우쳐 준 사례다.

2) 재난관리법 (1995. 7. 18 제정)

우리나라 토목, 건축구조물 등 SOC시설들은 1962년부터 시작된 경제개발 5개년 계획에 힘입어 급속히 건설되었다. 압축건설 후 30년이 지난 90년대 중 후반부터 “고령화”에 따른 대형사고가 일어나면서 사회문제로 대두되기 시작했다. 이러한 관점에서 시설물붕괴 및 부주의 등으로 국민의 생명과 재산에 많은 피해를 줄 수 있는 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 등에 대한 예방과 수습에 필요한 재난관리체계 구축과 긴급구조구난체계의 확립을 위하여 체계적이고 획기적인 대책이 필요하다는 공감대를 형성하게 되었다.

따라서 1994년 성수대교붕괴, 1995년 대구 상인동 가스폭발, 1995년 삼풍백화점 붕괴사고 등이 직접적인 계기가 되어 1995년 7월 18일 인위재난에 관한 종합법인 재난관리법이 제정되었다.

• 성수대교 붕괴사고(사망32명)

1994년 10월 21일 성수대교 상부 트러스 약 50m가 한강으로 떨어진 사고다.

성수대교 건설당시 트러스식 다리로 건설되었다. 트러스식 공법은 이음새가 생명이다. 성수대교 교각 끝부분을 이루고 있는 트러스가 제대로 연결되어 있지 않았다. 연결부분도 심하게 녹슬었을 뿐만 아니라 이음새 핀 등의 세부요소들을 정기적으로 점검해야 되는데 이러한 안전점검 조치를 소홀히 해서 발생한 인위적 재난이다.

- 대구 상인동 가스폭발사고 (사망101명)

1995년 4월 28일 대구시 달서구 상인동 지하철1호선 공사장에서 발생한 폭발 사고다. 이는 사고 발생지점 남쪽 대구백화점 상인지점 신축공사장에서 그라우팅을 위한 천공작업을 위해 굴착 중 실수로 천공기로 도시가스 배관을 관통시켜 구멍이 뚫림으로서 가스가 누출, 인근하수구를 통해 지하철공사장으로 유입되어 원인미상의 불씨에 의해 폭발한 인위적 사고다.

- 삼풍백화점 붕괴 (사망502명, 실종6명)

1995년 6월 29일 서울시 서초구 서초동에 위치한 삼풍백화점이 붕괴된 사건이다. 대한민국에서 발생한 참사 중 가장 많은 인명피해를 낸 최악의 사고이며 6.25 전쟁이후 가장 큰 인명피해를 안긴 사고이기도 하다. 원인이 부실공사로 밝혀지면서 안전불감증의 대표적인 사례가 되었다. 영국언론에서는 외부의 충격 없이 건물이 완전히 붕괴되는 것은 상식적으로 불가능하다고 평을 내기도 했다. 대한민국에서만 볼 수 있는 대표적인 총체적 부실시공 및 감독소홀이 만들어 낸 인재다. 설계, 시공, 감리 등 처음부터 관련공무원들이 뇌물을 받고 눈감아 준 대표적인 사례로도 꼽힌다.

3) 자연재해대책법 (1995. 12. 6 제정)

자연재해대책법에서는 풍수해대책법에서 정의하고 있는 자연재해범위에 지진, 가뭄을 추가했다. 90년대 들어 도시화 및 산업화에 따라 재해 취약요인이 증가하고 세계적인 기상이변 현상으로 인하여 자연재해 발생이 빈발하고 대형화 되는 추세였다.

1995년 일본 고베대지진이 우리나라도 지진에 대한 안전한 나라가 아니라는 인식이 확산되면서 지진에 대한 근본적 대책이 필요하다는 공감대가 형성되었다.

이에 적극 대응하기 위하여 각종 자연재해에 대한 방재역량을 제고하고 지진방재에 대한 법적근거를 마련하기 위해 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 전면 제·개정 한 것이다.

- 고베 대지진 (6434명 사망,실종)

1995년 1월 17일 일본 긴키지방 일대에서 일어난 대지진이다.

일본에서 공식적으로 부르는 명칭은 “한신-아와지 대진재”이다.

일본 지진사상 제2차 세계대전 이후 두 번째로 강력한 규모 7.2 이다.

이 지진으로 인해 잘 나가던 항구, 동서양 문화의 교류도시 고베는 일본지역 중에서도 최고의 부채를 안고 가는 도시로 몰락했다. 유학생, 재일교포 등 한국인 사망자도 100여명에 이른다.

4) 재난 및 안전관리 기본법 (2004. 3. 11 제정)

크고 작은 각종재난이 빈번하게 발생함에 따라 개별법에 흩어져 있던 재난관련 제도를 통합하고,

국가와 지방자치단체의 재난대응체계 확립 등 체계적인 재난관리를 위해 1995년 7월 18일부터 『재난관리법』을 제정하여 운영해왔다.

참여정부 출범을 앞두고 대구지하철 방화사건이 발생함에 따라 국가적 재난관리가 체계적이지 않다는 문제가 제기되었다. 이에 따라 2003년 3월17일에 국가재난관리시스템기획단이 발족하여 각종 개선대책을 마련하기 시작하여 그 개선책일환으로 2004년 3월 11일에 기존의 재난관리법을 폐지하고 『자연재해대책법』의 일부 내용을 통합하여 『재난 및 안전관리 기본법』을 제정하게 되었다.

『재난 및 안전관리 기본법』은 각종 재난의 예방, 대비, 대응, 복구, 긴급구조 등에 관한 사항을 총괄적으로 규정함으로써 재난 및 안전관리에 관한 기본법의 지위를 가지게 된 데 그 의의가 있다.

〈재난 및 안전관리 기본법에서 정의하고 있는 각종 재난〉

- 태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄, 지진, 황사, 적조 그 밖의 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
- 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고 그밖에 이와 유사한 사고로 대통령이 정하는 규모이상의 피해
- 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해

• 대구지하철 화재참사

2003년 2월 18일 대구도시철도1호선 중앙로역에서 방화로 일어난 화재다.

“대구지하철 방화사건”으로도 불리며 일명 2.18참사라고도 한다.

방화범은 지적장애로 증세가 호전될 가망이 없게 되자 다른 사람들과 함께 죽을 생각을 하고, 인근 주유소에서 구입한 일회용라이터와 휘발유통을 들고 열차에 탑승했다. 방화범이 일회용가스라이터를 꺼내 불을 켜려고 망설이는 것을 맞은편 승객이 목격하고도 재빨리 저지하지 못한 것이 화근이었다.

방화열차는 정차 중으로 문이 열려 있었고 기관사가 승객들에게 대피를 지시하여 대피한 반면, 반대방향으로 운행 중이던 열차는 화재상황을 인지하지 못하는 상황에서 역에 진입 정차함에 따라 화재가 확산되어 많은 사상자가 발생하였다.

이상 서술한 바와 같이 재난관련 법령(법은 법조문이고, 령은 행정명령을 말함)들을 살펴보면, 재난이 발생 된 후에 제·개정 된 사례가 대부분이다.

“먼저 비교하여 계산을 하면 승부가 가려질 것이고, 승리가 확실할 때 비로소 전쟁을 하는 것이지 이를 일러 승산이라고 한다. 승산이 없다면 전쟁을 하지 않는다.” 손자병법의 핵심사상이다.

신중, 복합, 미래 재난에 대비하기 위해 진행 중에 있는 “특수재난대책법”은 조기에 제정 마무리 하고, 더 나아가서는 가칭 “사회적 재난 대책법” 제정도 손자병법의 비결에서 하루빨리 찾아보는 것을 제언해 본다.