

재난관리 단계의 기존인식에 대한 비판적 고찰

- 대응단계와 복구단계의 비교를 중심으로 -

최희천

현대 사회에서는 전개되는 양상과 파생되는 문제에 있어 기존의 재난과는 차이를 보이는 재난들이 발생하고 있지만 현재의 재난관리 4단계는 1970년대 후반에 만들어진 개념에 기초하며, 당시의 개념들은 여전히 의심없이 받아들여지고 있다. 기존의 재난관리 4단계는 명시적 또는 묵시적인 다음의 가정들에 기반한다. 첫째, 가시적·물리적 중심의 재난관리이다. 둘째, 선형적이고 순환적인 재난관리 단계를 가정한다. 셋째, 효율적이고 정부중심적인 재난관리에 대한 가정이다. 이러한 가정들은 재난관리의 모든 단계에 영향을 미치며, 재난관리 4단계에 대한 추가적인 이해를 제한한다. 이는 대응단계와 복구단계를 비교하면 분명하게 드러난다. 재난대응단계에서는 인명과 재산의 구조가 최우선 목표가 되며, 효율성이 중요하게 작용한다. 또한 가시적이고 물질적인 부분에 집중한다. 따라서 해야 할 일들을 미리 규정하기도 쉽다. 반면, 복구단계는 재난 사건 발생 이전으로의 회복을 의미하는데 여기에는 물질적인 것만이 아닌 신뢰나 네트워크 등 사회자본의 회복도 포함되어야 한다. 이러한 부분들은 비가시성을 띄게 된다. 따라서 인과관계가 분명하지 않거나 복잡하고 규명하기 어려운 일들이 많아 관리적 효율성으로는 다룰 수 없는 부분들이 많아지며 가치지향성을 띤다. 결국, 대응과 복구는 전혀 다른 차원의 논리가 적용되어야 하며, 재난의 영향이라는 측면에서는 재난관리의 과정도 선형적이지 않을 수 있다.

주제어: 재난관리, 재난관리 4단계, 대응단계, 복구단계, 재난관리 개념, 재난관리 가정

1. 서론

근래 들어 사회가 복잡해지고 그 연결이 강해짐에 따라 이전에는 미처 생각지 못했던 위험이 증가하고 재난의 종류도 다양해져 가고 있다. 사고의 원인이라는 측면에서 볼 때는 인위재난에 속하지만 피해의 양상은 자연재난과 유사한 재난도 발생하고 있는데, 2007년 태안 앞바다에서 발생했던 ‘허베이 스피리트호 유류유출 사고’가 그 대표적인 경우이다. 대체로 인적재난은 자연재해에 비해 그 피해범위가 협소한 것으로 인식되고 있지만 동 사고의 피해지역은 서해안 전역으로서 자연재난의 그것보다 결코 작지 않았다. 또한 동 사고는 재난의 양상과 성격이 기존의 재난들과 재난과 비교할 때 다른 특성을 지니고 있었다. 이를테면, 사고 당시주민들은 대피할 필요도 없었고 그러한 위험을 인지하지도 못하였다. 그 피해에 있어서도 오랜 시간에 걸쳐 상황이 서서히 악화되는 등 기존의 재난과는 다른 모

습들을 보였다.

이렇듯 전개되는 양상과 파생되는 문제에 있어 기존의 재난과는 차이를 보이는 재난들이 발생하고 있지만 재난과 재난관리에 대한 인식의 지평은 그러한 가정들이 시작될 때와 비교할 때 별다른 변화를 보이지 않는 것으로 보인다. 문제는, 기존의 재난들과 질적인 차이를 보이는 재난들을 기존의 준거틀로 보게 되면 현상의 설명과 분석에 있어 한계를 보일 가능성이 높아지게 된다는 것이다. 즉, 통상적인 재난들과는 다른 특성들을 보이는 재난의 대처와 극복을 위해서는 다른 차원에서 접근할 필요성이 발생하게 되는 것이다. 이러한 점은 현재 당연한 것으로 받아들여지고 있는 ‘예방-대비-대응-복구’로 이루어진 재난관리의 4단계에 대해서도 마찬가지이다. 물론 재난관리의 단계는 매우 유용한 개념이며, 현재에도 여전히 생명력을 가지고 있다. 그렇지만 그 아래 잠재하고 있는 보이지 않는 가정들에 대해서는 많은 시간이 흐른 지금 다시 한 번 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

본고에서는 기존의 재난관리의 4단계에 대해 명시적·묵시적으로 받아들여지고 있는 가정들을 검토한다. 현재 받아들여지고 있는 재난관리의 4단계에서 어떠한 가정들이 존재하는지, 왜 이러한 가정들이 존재하게 되었는지, 이러한 가정들의 문제점은 무엇인지 등을 고찰하고자 한다. 구체적으로는 재난관리 4단계의 가시적·물리적, 선형적·순환적, 그리고 정부중심적 시각에 대해 기존의 연구와 현재의 체계 등을 토대로 고찰한다. 이러한 특성을 드러내기 위해 특히 ‘재난 후 단계’라 불리는 대응단계와 복구단계를 비교 검토한다. 재난관리와 재난관리의 각 단계에 대해 기존의 연구들과는 다른 시각들이 축적되면 추후 재난관리의 이론화에도 도움을 줄 수 있을 것이다.

II. 재난관리 4단계의 연혁과 기존의 내용들

현재 여러 학자들은 재난관리의 단계를 ‘예방(Mitigation), 대비(Preparedness), 대응(Response), 복구(Recovery)’로 이루어진 것으로 이해¹⁾하고 있으며(Petak, 1985; Mushkatel and Weschler, 1985; 이재은, 2000; 류상일, 2007), 재난관리의 4단계 개념은 미국 뿐만 아니라 한국에서도 당연하게 받아들여지고 있다. 이 중 예방 및 대비 단계는 재난 이전(pre-disaster) 단계로서, 대응과 복구 단계는 재난 이후(post-disaster) 단계로서 이해된다(Zimmerman, 1985).

이러한 네 단계가 확립되어 현재까지 이어지게 된 배경은 Mushkatel(1985: 51, 56)에 따르면, 미국의 NGA(National Governors' Association; 전국주지사연합)에서 1979년 발간했던 「1979 Emergency Preparedness Project:Final Report」에서 제시되었던 권고를 FEMA(미 연방방재청)에서 받아들인면서라고 한다²⁾ 한편, Petak(1985: 3, 6)은 NGA에서 제시한 위기관리(emergency management)의 4단계

1) 원문의 뜻에 충실하기 위해서 ‘Mitigation’을 완화라 해석하는 경우도 있지만 대부분은 ‘예방’으로 번역한다. 또한 ‘예방-대비-대응-복구’의 과정에서 예방에 해당하는 영어단어를 ‘Mitigation’ 대신 ‘Prevention’으로 표현하는 경우도 있다. 본고에서는 ‘예방’ 단계에 해당하는 영문을 ‘Mitigation’으로 쓰기로 한다.

2) 현재 한국에서 발간되는 문헌들에서는 ‘예방(Mitigation)-대비(Preparedness)-대응(Response)-복구(Recovery)’

개념을 다음과 같이 소개하였다. 비슷한 시기에 연구된 McLoughlin(1985)의 연구에서도 비슷한 내용들이 확인된다(최희천, 2010).

<표 1> NGA에서 제시한 위기관리(emergency management)의 4단계 개념

단계	정 의
예방 (Mitigation)	건강, 안전, 그리고 사회복지가 유지되는 데 위험이 있는 곳에서 무엇을 할지를 결정하는 것; 그리고 위험감소 프로그램의 집행
대비 (Preparedness)	관할권과 다른 관할권들 내에서 주요한 자원의 정의와 대응기관들 사이에 필요한 합의의 발달을 포함하여, 대응계획을 발전시키고 인명을 구하고 재난피해를 줄이기 위한 초기 대응자들을 훈련시키는 것.
대응 (Response)	긴급구호와 조력을 제공하고, 2차적 피해의 가능성을 줄이며, 복구 운영을 위한 문제들을 최소화하는 것.
복구 (Recovery)	초기 복구 기간 중 필수적 생명 지원 시스템을 최소한 운영 수준까지 복구시키는 데 필요한 즉각적인 지원을 제공하는 것, 그리고 지역사회가 정상적(normal) 상태로 복구할때까지 지원의 제공을 유지하는 것.

출처: Petak(1985: 3, 6).

<표 2> McLoughlin이 제시한 위기관리(emergency management) 4단계 활동

단계	정 의
예방 (Mitigation)	자연 및 인위 재난으로부터 인명과 재산에 대한 장기적 위험의 정도를 감소시키는 활동들; 예를 들어, 빌딩 코드, 재난 보험, 토지사용 관리, 위험 지도만들기, 안전 코드, 그리고 세금 인센티브와 역인센티브
대비 (Preparedness)	위기에 반응하기 위한 운영적 역량들을 재발하는 활동들; 예를 들어, 비상 운영 계획, 경보시스템, 비상 운영 센터, 비상 통신, 비상 공공 정보, 상호원조 협약, 자원 관리 계획, 그리고 훈련과 연습.
대응 (Response)	인명을 구하고 재산손실을 최소화하거나 복구를 개선시키는 위기 직전, 도중, 또는 직후에 취해지는 활동들; 예를 들어, 비상계획, 대중에 대한 비상훈련, 비상의료지원, 비상운영 센터에의 인력배치, 접수 및 보호, 비상센터 및 소개, 그리고 탐색과 구호.
복구 (Recovery)	최소한의 운영수준을 위한 필수적 생명 지원 시스템을 복구하는 단기 활동들과 보통의 삶으로 복귀하는 장기적인 활동들; 예를 들어, 잔해 제거, 오염통제, 재난 실업 지원, 일시적 주거, 그리고 설비 복구

출처: McLoughlin(1985: 166).

1988년에 이르러서는 처음으로 통합적인 ‘재난구호 및 지원법(Disaster Relief and Emergency Assistance Act)’의 제정으로 4단계(예방, 대비, 대응 그리고 복구)의 재난관리 체계의 구축과 종합적인 재난을 관리할 수 있는 법체계를 마련했다. 이 법의 가장 큰 특징은 재난 예방 및 완화의 개념을 정립하고 예방에 필요한 정부기금 확립을 법적으로 뒷받침하는 것이다. 미국에서는 사실상 이 법으로 인해 재난관리의 새로운 전기가 마련되었다고 평가되고 있으며(Godschalk, 1999), 미 연방재난관리청(FEMA)의 조직 체계도에 4단계의 재난관리 체계에 맞추어 재편되었다(이재은 외, 2006: 131-132). 한

로 이어지는 재난관리의 네 단계에 대해 정확한 출처는 밝힌 논문들은 얼마 되지 않는다. 한국의 연구들에서는 주로 재난관리 단계의 출처를 Petak(1985)의 연구에서 찾고 있다.

국의 소방방재청도 미국의 연방재난청(FEMA)와 같은 재난관리의 4단계를 따르고 있으며, 이러한 개념은 법적으로도 받아들여지고 있다³⁾.

이러한 재난관리의 단계적 개념과 시각들은 재난과 재난관리를 체계적으로 이해하는 데 효과적이었다. 이들은 재난의 한정적인 성격, 즉 재난이란 시작과 끝이 존재하는 것이라는 데 집중했다고 볼 수 있다. 따라서 재난의 가시적이고 물리적인 부분을 부각하여 재난을 고찰하였다. 이러한 시각은 인간의 생명과 재산을 보호하는 데는 효과적이었지만 동시에 재난의 비한정적인 부분은 간과하게 만들었다. 재난적인 사건과 상황들이 발생시키게 되는 복잡한 메커니즘은 상대적으로 도외시하게 된 것이다.

재난의 가시적이고 물질적인 측면에 대한 집중은 최근의 연구에서도 보여진다. Col(2007: 115)에 따르면 대비(preparedness) 단계는 계획, 훈련, 그리고 연습에 기반하여 비상시에 반응하기 위한 준비의 단계이다. 예방(mitigation) 단계는 사람과 재산에 대한 위험을 줄이거나 제거하기 위한 유지된 행동이다. 반응 단계는 인명을 구하고, 재산을 보호하며 기본적 인간의 필요를 맞추기 위한 즉각적인 활동들로 구성된다. 복구 단계는 손실된 주거 및 사업 재산을 대체하고, 경제적 기초를 재건설하며, 기반시설을 수리하거나 재건축하는 것과 관련된 결정들 및 행동들이다(Col, 2007:115).

재난의 한정적인 특성, 즉 물리적이고 가시적인 부분에 집중하게 되면 재난적인 사건들과 상황들이 발생시키는 복잡한 사회의 변화들을 놓치게 되며 물리적인 재난관리와 통합되어야 할 재난의 비한정적인 특성들 또한 분리되어 거시적 차원에서의 재난관리의 효과성이 감소될 수 있다. 이를테면, 지역 사회의 붕괴라든지 신뢰와 같은 사회적 자원의 감소, 사회적 맥락의 파괴 등이 이에 해당될 것이다.

III. 재난관리 단계에 내재한 가정들

현재 일반적으로 받아들여지고 있는 재난관리의 4단계에는 명시적·묵시적인 가정들이 내재해 있다. 이러한 가정들은 재난을 바라보는 시각, 재난이 발생하는 복잡한 영향에 대한 인지 등에 영향을 받는다. 여기에는 가시적·물리적, 선형적·순환적, 그리고 정부중심적 시각이 이에 해당된다. 이하에서는 좀 더 구체적으로 살펴본다.

1. 가시적·물질적 재난관리 단계

재난을 물리적이고 가시적인 것으로 이해하게 된 원인 중 하나는 재난관리의 4단계가 만들어진 사

3) 한국의 재난관리에 있어 기본법이라고 할 수 있는 재난및안전관리기본법 제1조(목적)에서는 “이 법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있다. 동법 제3조(정의)에서는 “3. “재난관리”라 함은 재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 행하는 모든 활동을 말한다.”고 규정한다.

회의 상황과 시대적 배경에 기인할 것이다. 정윤수(2000)와 현승현외(2009)의 연구에서 보듯이 재난관리의 4단계는 자연재해의 관리를 염두에 두고 분류한 것이기 때문이다. 한국의 재난관리 행정의 체계도 비슷한 상황에 놓여 있다.

<표 3> 단계별 재난 활동 내용

단계	단계별 재난개념	일반적 내용
예방	· 재난예방이란 인간의 생명과 재산에 미치는 자연적 또는 인적 위험성 정도를 줄이거나 제거하기 위해 장기적 관점에서 취해지는 모든 활동 · 예방(완화 또는 경감을 포함) 단계는 당해 사회가 과거에 비상상황이 발생했는지 여부를 떠나 어떤 위험성에 노출되어 있다는 것을 전제	· 건축법규, 재난재해보험, 소송(기소) · 토지사용관리 · 감시감독/조사 · 공공 예방안전교육, 과학적 연구 · 위험지도 제작 · 안전법규, 기타 관련법령 및 조례 · 세금경감 및 세금인상정책
대비	· 재난대비(준비 및 계획이라고도 함)란 비상시 효과적인 대응을 용이하게 하고 작전능력을 향상시키기 위해 취해지는 사전준비 활동	· 비상방송시스템 구축 · 대응 활동을 위한 비상통신시스템 구축 및 관리 · 대응조직(기구) 관리 · 긴급대응계획의 수립 및 연습 · 재난위험성 분석 · 지역 간 상호원조협정 체결 · 자원동원관리체계 구축 · 대응요원들의 교육훈련 · 경보시스템 구축
대응	· 대응 활동이란 재난발생 직전과 직후 또는 재난이 진행되고 있는 동안에 취해지는 인명구조, 재산손실의 경감, 긴급복구 활동을 총칭	· 비상방송시스템의 가동 · 시민들에 대한 비상대비 및 방어활동을 유발하도록 하는 긴급지시 · 응급의료지원 활동 전개 · 긴급대응계획의 가동(활성화) · 피해주민 수용 및 구조 · 긴급대피(evacuation) 및 은신(shelter) · 탐색 및 구조 · 대응자원 동원 · 경보시스템의 가동
복구	· 단기복구는 최소한의 필수불가결한 생활지원 활동 · 중장기 복구는 정상적인 생활 상대로의 복귀 및 보다 향상된 상태로의 복귀를 위해 취해지는 활동	· 피해주민 및 대응 활동요원들에 대한 재난심리상담(외상 후 스트레스 관리) · 피해평가 · 잔해물 제거 · 보험금 지급 · 대부 및 보조금 지원 · 재난으로 인한 실직자 지원 · 유익한 재난관련 공공정보 제공 · 대응계획 평가 · 대응계획 수정 및 수정내용 배포 · 임시 거주지(주택) 마련

출처: 소방방재청(<http://www.nema.go.kr>), 채진(2009: 16)에서 재인용.

<표 3>에서 확인한 바와 같이 한국에서의 재난관리 단계는 가시적이고 한정적인 경향을 가진다.

재난복구 단계의 활동들에서는 비물질적인 재난심리상담도 포함되기는 하지만 이 또한 재난 효과의 계속적인 과정에 대한 고찰이 미흡하고, 결과로서의 개념에 치중한다고 볼 수 있다(최희천, 2010). 재난은 사건과 비한정적인 부분까지 포함한 영향으로 구성된다는 점에서 재난이전 단계인 예방과 대비 단계에서는 사건의 발생을 방지하는 데 초점을 두는 것은 그 개념상 자연스러운 결과이다. 하지만 재난 이후 단계에서는 그 포괄적 영향에 더욱 관심을 두어야 하지만 현재의 연구에서는 아직 인식이 제한되어 있다. 따라서 재난관리의 기존 개념은 확장되어야 하며, 재난관리 활동들도 확대되어야 한다(최희천, 2010).

이 같은 경향은 특히 행정학적 연구에서 두드러진다. 한편, 사회학이나 심리학적인 연구들에서는 이러한 부분들을 고찰하기는 하지만 재난관리의 단계로서가 아니라 독자적인 대상으로 한다는 점에서 재난관리의 측면에서는 양자의 시각들이 모두 한계를 가지고 있다고 할 수 있다. 재난관리 단계에 대한 물리적·가시적 측면들은 다른 곳에서도 찾아볼 수 있다.

〈표 4〉 소방방재청 재난관리평가 지침 - 광역자치단체

평가부문	평가항목	평가지표	배점
예방분야 (240점)	주민안전의식 고취	안전점검의 날 운영	20
		안전문화운동 추진	20
		안전관련 민관협력 추진	10
	재난예방 교육 및 홍보	재난담당공무원 방재교육	10
		국민행동 매뉴얼 등의 홍보실적	10
	사전재해예방대책	사전재해영향성 검토 협의제도 운영	20
	특정관리대상시설 지정관리	조사기본시행계획 수립	10
		일제조사 실시 및 결과조치	20
		재난위험시설물 관리실태	20
	대테러 업무 추진	대테러 업무 추진실태	10
	하천정비계획수립 및 유지관리	지방하천의 주기적인 점검 등 유지관리 실태	10
	설해예방 및 경감대책	설해대비계획수립	10
		강설대비조치계획 및 실적	10
	재난예방을 위한 긴급 안전점검	취약시기별 안전대책 수립 및 추진	20
유도선 안전관리	유도선 안전관리 계획 수립 및 추진	20	
산불예방업무 추진	산불방지종합대책추진	20	
대비분야 (90점)	재난대비 훈련	재난대비 훈련계획 수립 및 실시	20
	재난대비 응급대책	재해구호계획 수립	20
		재해구호비지원 등에 관한 사항	10
	재해대비에 관한 조치(풍수해)	교통두절·고립예상지역 대책 수립 및 이행	10
	강설시 대처상황	교통두절·고립예상지역 대책 수립	10
	가뭄대비대응대책	가뭄대비종합대책추진	10
지진·지진해일에 대한 사전홍보 및 예경보 운영	지진 및 지진해일 대처에 관한 사전홍보	10	

<표 4> 소방방재청 재난관리평가 지침 - 광역자치단체(계속)

평가부문	평가항목	평가지표	배점
대응분야 (70점)	재해응급복구	피해시설의 응급복구	10
	대응구호에 관한 사항	홍수위 상황전파 및 대처사항	10
		재해단계별 행동요령	20
	가뭄대응대책	가뭄대처에 관한 사항	10
		정확한 가뭄정보의 전파	10
지진대처 및 복구	주민대피계획	10	
복구분야 (100점)	수해복구사업 추진	복구사업 예산 조기집행	20
		실시설계 및 조기발주	20
		복구사업의 추진에 관한 사항	20
		부실시공 방지 등 공사시행에 관한 사항	20
	대처 및 복구	우기전 미완공사업장에 대한 특별대책	10
피해복구를 위한 세부추진계획 수립		10	

출처: 소방방재청, 2005년 지방자치단체 재난관리평가지침. 송윤석(2009: 39)에서 재인용.

<표 4>는 광역자치단체에 대한 소방방재청 재난관리평가 지침을 나타낸다. 이를 보면 한국의 재난관리체계의 복구단계는 그 평가지표마저도 물질적이고 가시적인 것 중심으로 진행되고 있다는 것을 알 수 있다. 각 단계별 배점을 보면, 예방분야 240점, 대비분야 90점, 대응분야 70점, 그리고 복구분야는 100점으로 구성되어 있다. 재난 사건 발생 이전 단계가 총 330점이고 사건발생 이후 단계가 170점으로 사건 이전단계의 비중이 월등히 높음을 알 수 있다. 재난관리는 사고의 물리적 처리로 여겨지게 되므로 사고를 막는 것이 중요하게 되며 재난이후의 단계인 대응단계와 복구단계는 물리적 처리에 비해 그 중요성이 떨어지는 결과를 가져온다.

2. 선형적·순환적 재난관리 단계

재난관리 4단계에서 받아들여지고 있는 또 하나의 가정은 재난관리의 단계가 연속적이며 순환적인 과정이라는 것이다. 순환적 과정이라는 것은 각 단계가 동일한 차원에서 이해될 수 있다는 것이다. 이러한 가정 또한 앞에서 살펴본 물질적·가시적 측면에 집중한 재난관리 단계에 일부 기인한다. 재난의 가시성이라는 측면을 중요하게 여기게 되면 재난관리의 4단계 또한 물질적인 것에 치중할 수밖에 없는 것이다.

만일, 재난의 비한정적인 측면에 집중하게 된다면 재난 사건이 발생한 이후의 중요성이 높아질 것이다. 재난적인 사건이 발생한 후 그 전개를 예측하는 것은 매우 어렵게 되는데, 이는 재난이 진행함에 따라 있어 비물질적이고 비가시적인 부분들의 중요성이 증가하기 때문이다. 따라서 재난관리의 단계에 있어서도 각 단계들이 다른 차원을 갖는다는 논리로도 연결될 수 있다. 특히 재난의 비한정적 속성이 강조되는 복구단계에서는 시간이 흐름에 따라 그 진행양상이 처음의 재난사고와는 일견 다른 모습들을 가질 정도로 멀어질 수 있다. 물리적인 측면에서 비슷한 속성을 지닌 재난이 전개되는 방식

은 각 사회의 조건에 따라 심하게 달라질 수 있다는 것도 재난관리의 각 단계가 어찌면 다른 차원에 속해 있다는 이유가 될 수 있을 것이다.

Col(2007) 또한 재난관리의 네 단계들이 모두 위기관리에 필수적인 요소이지만, 이들은 항상 명확하게 구별되거나 선형적인 것은 아니라는 것을 인지하였다. Zimmermen(1985: 37)은 예방적 계획과 규제가 효과적이기 위해서는 재난 전 프로그램들로의 환류를 제공하기 위한 감시를 포함하는 강한 복구 시스템에 의해 지지되어야 한다고 하며, 환류의 중요성을 강조했다. 하지만 재난관리의 단계가 서로 다른 차원에 속해 있으면 재난관리 단계의 순환적 시스템으로서의 성격도 약해질 것이다. 재난관리 단계의 순환적 모형은 다분히 자연재해를 상징하는 것이기 때문에, 특히, 갑자기 발생하는 재난의 경우는 순환적인 특성이 약해질 수 있다(최희천, 2010).

그렇지만 재난관리에 관한 기존의 연구들에서는 대부분 재난관리의 4단계를 순환적 과정으로 보고 있다. 이러한 시각은 재난의 반복성이라는 가정을 수반하게 된다. 만일, 어떤 집단이나 사회가 일정한 재난을 일회적인 것으로서 받아들인다면 재난관리의 순환적 개념은 덜 유용한 것으로 인지될 것이다. 즉, 어떤 특정한 재난을 반복적인 것으로 인식하는 경향이 강화될수록 재난관리를 더 순환적인 것으로 보게 되는 것이며, 그 역도 가능하고 할 수 있다.

재난관리의 순환적 개념과 관련해서 인지가 중요하게 작용한다. 주지하다시피 재난관리의 4단계 개념은 자연재난을 염두에 두고 만들어진 것이다. 일반적으로 자연재난은 주기적으로 반복되기 때문에 그 규모에 차이는 있을지언정 동일한 유형의 재난이 발생할 확률은 매우 높게 인지된다. 자연재난이라도 어떤 사회나 지역에 흔치 않은 종류의 재난이 발생하게 되면 재난관리 단계의 순환성 또한 잘 받아들여지지 않을 수도 있다는 것이다. 하지만, 그 사회에 익숙하지 않은 자연재난이라도 다른 사회나 지역에서는 발생할 수 있거나 자신들에게도 발생할 수 있다고 인지하는 경우에는 재난관리의 순환적 개념은 의미를 지니게 된다.

자연재난과 마찬가지로 인적재난의 경우에도 비슷한 논리가 성립될 수 있다. 그렇지만 대체적으로 인적재난은 자연재난보다는 재난관리단계의 순환적 성격이 약하게 받아들여질 것이라는 추론이 가능하다. 인적재난은 자연재난에 비해 상대적으로 예상가능성이 떨어진다고 볼 수 있기 때문이다. 물론 이는 상대적인 비교이기 때문에 실제 사례가 어떠한에 따라 달라질 것이다. 또한 지역적 범주에 따라서도 순환성의 개념이 달라지기도 한다.

최희천(2010)의 연구에서는 인적재난 중 해당 지역과 사회에 재발 가능성이 극히 낮은 것으로 여겨 지지만 국가적 범주에서는 재난관리의 순환성의 개념이 받아들여지게 되는 예를 설명하고 있다. 예를 들어 유조선의 기름유출 사고 등은 그 위험이 상존해 있고 드물기는 하지만 발생하고 있다. 이러한 이유로 국가적 수준에서는 상존하는 위험을 줄이고 사고의 재발을 막기 위해 재난관리의 4단계가 순환적이 되어야 한다. 하지만 지역에서는 한 번 발생하면 다시 발생할 수 있을 것이라고는 생각하기 힘들기 때문에 그에 대한 예방보다는 대응과 복구에 훨씬 관심을 기울이게 되며, 지역사회에서는 대응과 복구와 관련된 이슈만이 존재하게 된다. 따라서 지역사회는 예방을 자신들의 일이라고 생각하지

않고 중앙정부의 일이라고 생각하게 된다. 이 때문에 더 큰 지역적 범위에서는 재난관리의 순환적 특성의 주요 개념인 환류가 중요하게 작용하지만, 지역의 범위를 좁히면 환류라는 개념의 중요성은 훨씬 줄어들게 되어 재난관리의 순환적 속성 또한 급격하게 낮아질 수 있다. 한편, 인위적 재난의 대표적인 사례인 화학오염 사고의 경우는 조금 다른 양상을 보인다. 지역사회에로서는 인근에 위험물질과 공존하는 것이기 때문에 항상 상존하는 위험을 인지하고 있고, 한 번 사고가 발생하면 또 다시 발생할 수 있다고 생각할 수 있다. 따라서 일부 자연재난보다 예방에 더욱 관심을 기울일 것이고, 재난 발생 이후 환류도 중요하게 생각될 수 있다. 재난관리의 순환적 속성은 경우에 따라서는 기존에 당연시하게 여겨져 왔던 것보다 훨씬 약할 수 있는 것이다(최희천, 2010).

재난관리의 단계들이 지향하고 있는 가치가 다르게 된다면, 현재 받아들여지고 있는 재난관리의 순환적 개념 또한 약해질 수 있을 것이다. 재난관리의 각 단계가 다른 차원의 속성들을 가지게 된다면 각 단계들을 아우르고 이어주는 측면들이 약해질 것이기 때문이다. 재난은 그 속성상 사회와 인간을 떠나서는 생각할 수 없기 때문에 재난은 사회에 매우 복잡한 영향을 주게 되는데, 이러한 부분들은 비가시적이거나 그 메커니즘을 밝힐 수 없을 때가 많다. 사회가 받는 영향들은 재난으로부터 발생한 것이기 때문에 재난관리에도 포함을 시켜야 할 것이다. 그렇게 되면 재난관리는 비가시적인 부분들을 포함해야 하지만 현재의 재난관리는 재난의 가시적·물리적 특성에만 집중하고 있다. 따라서 만일 재난관리의 단계가 비가시적인 부분들까지를 포함하게 된다면 다른 차원의 기준들이 작동하게 되어 그 연속성과 순환성이라는 측면이 약화될 것이다. 이러한 부분들은 특히 대응단계와 복구단계가 대별된다. 이에 대해서는 다음 절에서 후술한다.

3. 효율성 위주의 정부 중심적 재난관리 단계

가시적이고 물리적인 측면에 집중하고 있는 현재의 재난관리 단계에서는 효율성이 중요하게 부각된다. 재난을 한정적인 것으로서 보게 되면 재난의 피해와 영향 또한 한정되게 된다. 이 때의 피해는 주로 물리적이고 가시적인 것들이 된다. 따라서 재난관리의 단계 또한 가시적이고 물리적인 피해를 해결하기 위해 효율성이 가장 중요한 덕목이 된다. 물리적인 피해는 평가와 대처가 상대적으로 용이하기 때문이다.

효율성에 집중하게 되면 각 지역이 가지고 있는 고유한 특성들은 덜 중요하게 여겨지게 된다. 보통 재난들, 특히 자연재난이 일정한 지역적 범위를 넘어선다는 것을 감안하면 지역적 차이의 중요성이 감소되게 된다는 것은 자연스러운 귀결일 것이다. 그렇게 되면 중앙정부의 역할이 더욱 중요하게 여겨진다. 특히 우리나라와 같은 문화적·제도적 상황에 있어서는 그러한 경향은 더욱 강화될 것이다. 재난관리 단계를 효율성의 시각에서 접근하는 것은 재난관리에 있어 지역사회나 시민의 역할이 줄어들게 된다.

한편, 재난과 재난관리 단계에 대해 시각의 차이가 나타나는 단계는 복구단계이다. 이하에서는 위에

서 언급했던 재난관리의 단계에 대한 가정들을 “재난 후 단계”⁴⁾라 일컬어지는 대응단계와 복구단계의 비교를 통해 고찰한다.

IV. 대응단계와 복구단계의 비교

지금까지 재난과 재난관리는 다분히 가시적이고 물리적인 속성을 지닌 한정적인 측면이 강조되어 왔다. 그렇지만 재난이 미치는 비한정적·비가시적 영향들의 중요성은 간과될 수 없기 때문에 재난관리의 단계에 관한 개념도 확장되어야 한다. “재난 후 단계”⁵⁾라 일컬어지는 대응단계와 복구단계를 비교함으로써 이러한 차이를 좀 더 명확히 인지할 수 있을 것이다.

1. 대응단계

재난관리 단계 중 대응단계를 고찰한 연구들은 국내에서도 그리 어렵지 않게 찾을 수 있다. 이재은(2000)은 재난대응단계의 집행을 위한 다조직적, 구조적 관점에서 고찰하며 재난대응단계의 특징을 다음과 같이 설명하였다.

<표 5> 재난대응체계에 대한 견해

학자(연구년도)	정의
이재은(1998)	재난 발생시 재난관리 기관이 수행하여야 할 각종 임무 및 기능을 실제 적용하는 과정
정윤수(1994)	이전에 세워 놓았던 비상계획이 실행되며, 응급의료체계가 가동되고, 재해대책본부와 같은 비상기구가 작동되는 단계
황윤원(1989)	돌발사고의 발생 직전·중후에 취하는 활동들을 포함하는 국면으로서, 인명구조, 재산피해의 최소화 혹은 복구를 촉진시킬 수 있는 재반행정활동들을 갖음
Perry(1991)	불확실성, 긴급성, 집중성, 비상심리, 주민역할변화, 계약과 일반적인 관계의 붕괴나 약화를 특징으로 하는 국면
Petak(1985)	제2의 손실 발생 가능성을 감소시킴으로써, 복구 단계에서 발생 가능한 문제들을 최소화시키는 재난관리의 실제활동 국면

출처: 류상일(2007: 20).

재난대응단계는 실제로 위기가 발생한 경우 위기관리정책 기관들이 수행하여야 할 각종 임무 및 기능을 적용하는 활동 과정으로 파악할 수 있다. 위기대응정책을 효과적으로 집행하기 위해서는 우선 위기대응정책의 효율적인 의사결정 구조의 문제와 조직 구성원들의 역할 문제를 살펴보아야 한다

4) 이 두 단계는 현재의 “사전 예방 위주”의 재난관리 전략이 채택되고 있어 관심이 제한되는 측면이 있다. 그렇지만 재난에 따라서는 예방 위주의 전략들의 의미가 대폭 감소될 수 있다는 점이 간과되고 있다.

5) “재난 후 단계”라는 용어는 재난을 사건 또는 사고로 인지할 때 나타나는 구분이다.

(Mileti and Sorensen 1987: 13-21). 즉 위기에 대해 보다 효율적으로 대응하기 위해서는 집권화되고 공식적인 의사결정 구조보다는 유연한 의사결정 구조를 유지하는 것이 효과적이다(이재은, 2000: 79). 다른 학자들의 재난대응 단계에 관한 설명도 비슷하다.

재난대응 단계는 몇 가지 특징적인 부분들이 있다. 먼저, 재난대응단계에서는 효율성이 중요하게 작용한다. 위금숙외(2009: 25)는 그 이유에 대해 다음과 같이 설명하고 있다. 재난시에는 피해자가 수십 명에서 수백 명까지 일시에 발생하는 반면에 제한된 인원과 장비로 재난수습 및 구조·구급업무를 수행해야 하므로 체계적인 재난대응체계가 확립되어야 한다. 또한 재난으로 인한 전기·통신시설, 수도 공급, 도로망, 의료시설 등이 파괴되어 기존 재난 대응능력이 저하되므로 치밀한 대응대책과 훈련이 요구된다. 국가의 잠재력을 1인당 배분받을 수 있는 자연자원의 양에 비례한다는 물리적 측면도 중요하지만 국민 개개인이 각종 사고나 재난 시 생명의 위협으로부터 상담·구조·이송 및 진료 등의 조치를 얼마나 신속히 접할 수 있느냐 하는 응급 의료적 역량에 의하여 평가된다(위금숙외, 2009: 25).

이 때문에 재난대응 단계에 대한 연구에서도 효율성이 강조되는 경향이 있다. 송윤석(2009)은 대도시 재난관리체계의 유형별 효율화 요인을 비교분석하는 연구를 진행하였다. 연구에서 재난관리체계는 크게 관리효율화와 업무효율화로 나누어지는데, 관리효율화에는 관리역량, 인명활동 등을 들었고 업무효율화로는 조직업무연계와 개인직무몰입을 그 요소로 들기도 하였다. 류상일(2007)은 한국의 지방자치단체의 재난대응체계를 정책네트워크 이론의 호혜성과 확장성을 중심으로 고찰하였다. 연구에서는 재난대응 역량의 개선을 위한 방안을 제시하였는데, 이는 대규모 재난이 발생할 경우 다수의 지자체가 동시에 피해를 입을 수 있기 때문이라고 설명하였다(류상일, 2007: 209).

재난 대응단계에 관한 이 같은 연구들은 결국 재난 사건에 대한 효율적인 대처를 강조한 것으로 풀이된다. 이처럼 재난대응단계가 효율성을 강조하는 이유는 재난대응단계에서는 재난의 물리적 측면이 부각되기 때문이다. 보통 대응단계의 최우선 과제들은 인명을 구조하고 재산피해를 줄이는 데 역점이 두어진다. 이 때문에 재난대응단계에서 해야 할 일도 어느 정도 미리 규정할 수 있는 특징이 있다.

이재은(2000)의 연구에서도 이를 발견할 수 있다. 연구에 따르면 대응단계를 위해서는 조직 구성원들의 구체적인 역할을 사전에 부여해 놓을 것이 필요하다. 특히, 위기관리 업무를 일상 업무로 수행하고 있거나 관련이 있는 조직보다는 관련이 없는 조직의 경우에 위기에 대비하여 조직 구성원 각자의 업무 정의를 하는 것이 더욱 필요하다. 위기 대응에 있어 위기관리 인력들이 재난대응 유형에 익숙해지는 것이 필요하다. 이를 통해서 위기대응 시간을 줄이고 신속하게 상황 관리에 초점을 둘 수 있기 때문이다(이재은, 2000: 79)

그 예로서는 긴급대피 계획의 실천, 공중예의 긴급한 명령 및 지시, 구급의료시설, 피해자 보호, 피난처 제공, 대피·구조 및 탐색, 재해현장에서의 수색과 구조, 피해지역의 안전 확보, 필요한 경우 주민의 소개, 응급의료, 구호품의 보급, 비상대피소 설치 등을 들 수 있다(류상일, 2007: 19). 한편, 대응 단계에 관한 연구들에서 거의 모든 연구들이 정부 중심적 시각에서 정부, 특히 중앙정부의 역할에 대한 강조를 하고 있다는 점도 또 하나의 특징으로 들 수 있다.

2. 복구단계

복구단계는 ‘위기가 발생한 직후부터 피해 지역이 위기가 발생하기 이전의 원상태로 회복될 때까지의 장기적인 활동 과정인 동시에, 초기 회복기간으로부터 그 지역이 정상적인 상태로 돌아올 때까지 지원을 제공하는 지속적인 활동’으로 이해된다. 위기복구정책단계의 활동은 피해지역이 원상복구를 하는데 필요한 원조 및 지원활동으로 전형적인 배분정책의 영역에 속하는 활동으로 볼 수 있다고 한다 (Petak, 1985; 이재은, 2004).

재난사건이 발생하기 이전의 수준을 회복한다는 것은 단순히 물리적 복구만이 필요하다는 뜻은 아닐 것이다. 기존의 연구들에서는 이러한 인식들은 찾기 힘들지만, 재난 이전 수준의 회복에는 신뢰나 네트워크 같은 사회자본의 회복까지도 포함되는 것으로 타당하다. 이러한 시각에서 보면 재난으로 인한 이웃과의 단절, 심리적 충격 등으로부터의 회복 및 정치적 변동 등이 포함될 것이다. 재난관리의 기존의 다수 연구들에서도 이러한 이주들이 다루어지고는 있지만 개별적 주제로만 다루어질 뿐 재난관리의 복구단계로 통합시키려는 노력들은 찾기 힘들다. 재난관리의 복구단계에 관한 기존 연구들의 내용을 몇 가지 살펴보면 다음과 같다.

<표 6> 복구단계에 대한 견해

학자(연구년도)	정의
McLoughlin(1985)	최소한의 운영수준을 위한 필수적 생명 지원 시스템을 복구하는 단기 활동들과 보통의 삶으로 복귀하는 장기적인 활동들; 예를 들어, 잔해 제거, 오염통제, 재난 실업 지원, 일시적 주거, 그리고 설비 복구
Petak(1985)	초기 복구 기간 중 필수적 생명 지원 시스템을 최소한 운영 수준까지 복구시키는 데 필요한 즉각적인 지원을 제공하는 것, 그리고 지역사회가 정상적(normal) 상태로 복귀할때까지 지원의 제공을 유지하는 것.
Col(2007)	복구 단계는 손실된 주거 및 사업 재산을 대체하고, 경제적 기초를 재건설하며, 인프라스트럭처를 수리하거나 재건축하는 것과 관련된 결정들 및 행동들이다
Rubin(1985)	재건 과정과 같은 장기복구(long term recovery)는, 영향받는 지역을 위한 복구계획에 있어 지역적 위험을 고려하는 한, 다음에 관심을 두는 것으로 특징지워진다: 재건축과 새로운 건설; 주요한 도시 서비스의 복원; 그리고 재난 이전의 토지 사용에 대한 고찰

<표 6>에서 확인할 수 있는 것처럼, 많은 연구들에서 복구단계는 주로 물리적이고 가시적인 것들로 인식되고 있다. 또한 현재 한국 정부의 복구단계에서의 활동들도 마찬가지로인데, 이들은 대응단계에서와 마찬가지로 규정이 되어 있다. 행정자치부의 ‘국가 안전 관리 정보시스템 구축 시행 계획’의 내용에 따르면 복구 단계의 일반적인 업무구성은 첫째, 대응단계에서 현장수습을 마친 후 피해 현황을 보고받고 이에 대한 피해조사를 통해 피해를 집계한다. 둘째, 피해상황에 대한 복구계획을 수립한다. 복구계획은 단기복구 계획과 장기복구계획을 나누어 수립하며, 이에 따라 복구비용의 산정과 예산 집행 계획을 수립한다. 셋째, 복구계획에 따라 복구를 진행한다. 복구에 필요한 자원을 동원하고 배분하

며 진행 상황을 점검한다. 넷째, 보상 및 배상 대상자를 파악하고, 그 기준에 따라 피해보상을 실시한다. 마지막으로 재난 발생의 원인 조사와 대응 및 복구 결과를 바탕으로 사후 평가를 실시한다(채진, 2009: 15-16).

송윤석(2009: 36)은 복구단계에서 해야 할 일들을 다음과 같이 언급한다. 복구활동에는 생존지원체계로서 임시대피소, 식량, 의복제공 등이 포함되고, 재난 발생 이전과 같은 수준의 삶의 질을 포함하여 지역사회의 물리적 부분까지 복원하는 것으로서 재난 충격의 강도에 따라서 활동기간이 크게 달라진다. 예방, 대비, 대응단계는 재난의 종류별로 그 활동단계가 조금씩 다르게 진행되지만, 복구단계는 재난의 종류와 상관없이 대부분 동일한 활동들이 진행된다. 복구활동단계는 재난발생 원인규명, 현장의 피해규모 및 상황 파악, 생존자에 대한 구조 및 구급활동, 피해규모에 따른 신속한 복구계획수립, 복구에 필요한 장비와 예산확보방안 마련, 복구지원을 위한 유관기관들과의 업무협조, 피해자들에 대한 긴급지원물품 제공 및 보상협의, 피해유발책임자 및 책임기관의 법적처리 등이 있다(송윤석, 2009: 36).

복구단계에서 이루어져야 할 일들이 위와 같이 나온 것은 재난의 가시적이고 한정적인 부분이 강조되기 때문이다. 따라서 대응단계와 마찬가지로 효율성이 강조되기도 한다. 이 때문에 기존의 연구들에서는 복구단계에서 해야 할 일들이 다른 단계들과 비교할 때 물리적 측면에서의 유사성을 가지게 되는 결과를 초래한다. 효율성이 강조되는 입장에서는 복구를 위한 정부부문의 유기적 협력이 강조되기도 한다. 또한 현재의 복구단계 연구도 정부 중심적 시각이 배어 있다. 하지만 비한정적 부분을 포함한 역동적인 재난의 영향적인 측면을 고려한다면, 많은 부분들이 추가되어야 할 것이다.

재난의 한정적인 측면에만 집중하기 때문에 나타나는 또 다른 현상은 복구단계에서는 가장 많은 예산이 투입됨에도 불구하고 그 중요성은 그리 높지 않은 것으로 평가되기도 한다. 소방방재청이 신설되면서 재난관리체계 등의 평가제도가 도입되었는데, 광역자치단체의 재난관리활동단계별 평가지침에 대한 배점은 예방분야 240점, 대비분야 90점, 대응분야 70점, 복구분야 100점으로 이루어졌으며(송윤석, 2009: 37-38), 그 평가지표마저도 물질적이고 가시적인 항목들을 중심이라는 점은 이미 확인한 바 있다.

한편, 한국에서 복구단계를 명시적으로 다룬 연구들은 찾아보기 힘들다. 외국의 경우도 대응단계의 연구가 복구단계의 연구를 압도하는 경향을 보이기는 하지만 한국처럼 거의 전무할 정도는 아니다. 발견되는 연구들도 사건적 시각에서 물리적 복구에만 치중하고 있기 때문에 주로 관리적 차원에서 접근하고 있으며 초기 복구에만 국한된다. 자원봉사에 관한 연구들도 복구단계와 일부 관련이 있지만 초기 응급복구 중심으로 이루어진다는 한계가 역시 존재한다.

복구단계를 명시한 연구들 중 상당수는 정부의 활동에 그 초점을 맞추고 있는데, 이 또한 복구단계를 가시적·물리적인 시각에서 인지하는 것과 관련된다. 재난이 복잡한 결과를 가져오는 것은 재난이란 사회에서 발생하고 사회의 맥락들에 영향을 주고 받기 때문이다. 복구단계가 표방하는 이전상태로의 회복이란 사회적 맥락이나 사회적 자본과 관련하여 재난 상태에서의 개선이 수반되어야 한다. 이러한

부분들은 정부보다는 시민사회나 공동체에 초점을 맞출 필요성이 있다. 그렇지만 복구단계에 관한 대부분의 연구들은 Rubin 외(1985)의 논문에서처럼 복구의 속도와 질을 중요하게 여겼다.

Hills(1998)도 잘 정돈된 복구의 개념에 대해 비판적인 태도를 취했다. 불행하게도, 그러한 (복구에 관하여 단정히 정리된) 개념은 위협스러운 정도로 호도적인데, 이러한 이해는 국가적 수준에서의 의사 결정을 위한 가능한 조건처럼, 중요한 다수의 이슈들을 회피하기 때문이다. 더욱 중요하게는, 전례없는 재난의 잠재성을 인식하는데 실패한 것이다. 현대 위기관리에서는 복잡성을 고려하지 않았다; 복구의 개념은 재난이 선형적인 과정을 따르기보다는 변덕스러운 패턴을 따르는 것을 고찰하지 않았다(Hills, 1998: 164).

재난의 비선형적 성격으로 인해 복구과정이 복잡해지고 관련되는 문제 해결도 힘들어진다. 복구과정의 복잡성으로 인해 기존의 관점으로는 효과적인 재난관리가 어려워지게 되며 재난관리의 개념 특히 복구단계에 대한 새로운 이해가 추가되어야 하는 이유가 된다. 이러한 이유로 복구단계는 효율성과 스피드가 강조되기에는 부적합한 단계이다. 따라서 복구단계에서는 사회적 맥락이나 공동체와 같은 지역사회의 중요성도 부각된다. 지역사회는 피해가 발생하고 그로 인한 문제들이 있는 지점으로서 재난의 영향이 발생하는 장이 되기 때문이다. 지역사회의 회복이란 끊어진 도로나 수도, 가스 등만을 회복하는 것이 아니라 재난으로 인해 손상된 사회자본과 사회자본의 손상에서 발생한 새로운 문제들까지 해결되어야 한다. 이로 인해 사회에 남겨진 재난의 영향들을 처리하기 위해서는 가치가 개입되어야 한다. 즉, 복구단계는 효율성 지향적이라기보다는 가치 지향적이 되어야 할 것이다.

3. 대응단계와 복구단계의 차이

재난의 비한정적인 부분에 집중하게 되면 대응단계와 비교할 때 해결해야 하는 과제들에서 다소간의 차이를 보인다. 우선 대응단계의 활동들은 재난당시와 그 직후에 관련된 활동들을 의미하기 때문에 재난현장에서 재난시의 피해를 최소화시켜 인명과 재산을 구하는 데 중점을 두고 있다. 따라서 해야 할 일이 명확하며 특히 관리적인 효율성이 그 기준이 된다. 가시적, 물리적. 반면에 복구단계는 장기적 시각을 가지고 가시적인 것뿐만 아니라 비가시적인 것들까지도 다뤄야 하며 관리적 효율성으로는 다룰 수 없는 부분들이 많아진다. 따라서 복구단계가 훨씬 복잡성을 띄게 된다. 보통 예방-대비-대응-복구의 사이클에 의하여 재난 대응단계와 복구단계가 효율성의 차원에서 이해되는 경우가 많지만 복구단계는 관리적 효율성 이외에 가치 지향적인 특성이 두드러지게 나타나는 것이다.

대응단계에서는 비교적 직접적이고 가시적인 피해를 다루는 특징을 지니고 있다. 따라서 해야 할 일이 비교적 명확하고 사전에 미리 정의된 경우가 많다. 이러한 특성은 태안의 경우에 있어서도 확인할 수 있다. 예컨대, 허베이 스피리트호의 사례에서도 대응단계의 중심에는 유조선에서의 기름 유출 방지, 유류의 해안접근 방지, 그리고 유류가 해안에 다다랐을 때의 초동방제가 중심이 되었다. 그리고 보는 관점에 따라 자원봉사자들의 초기 기름제거 활동까지도 대응단계의 성격을 지닐 것이다.⁶⁾ 이 태

안의 대응단계를 대상으로 쓰여진 글들을 보면 대부분이 사고 후 며칠간을 대상을 쓴 것들이다. 즉 현장에서 어떻게 사고에 대처하느냐가 주요 주제가 된다. 이러한 이유로 인해 효율성이 가장 중요한 덕목이 된다.

반면에 복구단계는 한정할 수 없는 재난의 영향들이 긴 시간을 두고 나타난다. Kates 외(2006)는 복구와 관련하여 응급(emergency), 복원(restoration), 재건(reconstruction), 그리고 개선적 재건(commemration and betterment reconstruction) 기간으로 구분할 수 있으며, 이들은 서로 중첩된다고 한다. 복원 기간은 구조, 비상쉼터와 급식(feeding), 질서의 확립, 주요 도로의 청소, 그리고 홍수로 인한 물 빼기로 특징지어진다. 이 기간이 끝나기 전에 복원 기간이 진행되는데, 수리 가능한 도시 생활의 필수요소들이 복원되는 단계이다. 또한 이 단계가 끝나기 전에, 파괴된 도시와 재난이전에 살던 사람들을 위한 인프라, 주택, 그리고 일자리를 위한, 대체적인 재건이 시작된다. 이어서 개념적 또는 개선적 재건이 시작된다. 각각의 기간들에 소요되는 시간은 응급기간이 56주, 복원기간이 45주, 그리고 복구기간은 응급기간보다 약 10배 정도가 더 소요된다고 한다. 그는 1906년 샌프란시스코의 지진과 화재 사례연구에서 맨 처음 시작되었다고 하며, 각 기간들에게 소요되었던 시간은 비상기간이 4주, 복원기간은 40주, 그리고 기능적 복구기간은 9년, 그리고 기념적 복구기간은 훨씬 더 오래 걸렸다고 한다.(Kates 외, 2006: 14655). 복구과정에 이렇게 긴 시간이 소요되는 이유는 재난의 영향은 한정할 수 없기 때문일 것이다. 또한 재난 사건 이후의 과정들이 단일한 성격이 아니라 여러 가지 다른 차원의 특성들을 가진 복합적인 것이라는 것을 보여준다. 이러한 이유로 재난의 복구단계는 생각보다 훨씬 더 긴 시각에서 접근해야 한다고 할 수 있다. 한국에서는 복구단계라고 하면 첫 번째와 두 번째, 그리고 일부 세 번째 단계 정도만을 상정하게 된다.

복구의 사회적 과정에 대해서는 아직 축적된 지식들이 거의 없지만 몇몇의 연구들은 재난이 즉각적인 피해와 분절(disruption) 뿐만 아니라 재난이 이미 존재하는 경향들을 변화시키는 정도의 맥락에서도 해석되어야 한다(Kreps, 1984: 323)는 점에서 볼 때도 현재 인식하고 있는 복구단계의 확장이 요구된다. Hills(1998: 162)도 새로운 차원에서 복구를 볼 것을 주장했다. 연구에 따르면 영국의 공식 가이드에서는 재난은 시간과 범위에 있어서 제한되며 효율적 관리는 정상으로의 빠른 복귀를 결과하는 것을 암시한다. 그렇지만 이러한 복구의 개념은 재난을 전체적으로 언급하는데 실패했다. 재난 이후에 정상으로 복귀하는 것보다는, 통상적인 재난은 단계적 확대(escalation)라 불리는 전개를 통해 통상적인 대응들을 무시하는 새로운 형태의 예상치 못한 일련의 위기들이 뒤따르기 때문이다(Hills, 1998: 162).

해야 할 일이 명확한 대응단계에 비해 복구단계에서는 파생되는 여러 가지 문제점들을 해결해야 하는데, 이러한 문제들은 인과관계가 복잡하고 그 규명이 어렵다는 특징이 있다. 따라서 복구단계에서는 문제의 인식과 상황의 파악이 중요하게 되며 복잡한 문제들을 다루기 위해서는 필연적으로 가치를 배분하는 결정이 필요하다. 따라서 복구단계는 결정이라는 활동이 중요하게 되며 가치지향적 성격을

6) 물론, 초기 자원봉사 활동들 또한 복구단계로서 이해될 수 있을 것이다.

띄게 되는 것이다. 재난으로 인한 피해만 하더라도 직접적인 경제적 피해 이외에, 지역사회의 경제적 기반과 사회적 기반인 신뢰의 붕괴 등이 나타나게 되며 이들과 관련하여 수많은 문제들이 발생하게 된다. 이러한 문제들은 정해진 답이 없고 가치를 배분하는 결정활동과 관련되므로 효율에 바탕을 둔 관리활동이 아니라 민주적 가치가 중요한 의미를 지니게 된다. 이러한 복구단계의 특성들 때문에 대응과 복구는 전혀 다른 차원의 논리가 적용되어야 하며, 재난의 영향이라는 측면에서는 재난관리의 과정도 선형적이지 않을 수 있다.

V. 결론 및 함의

현대 사회가 복잡해지고 그 연계가 강화됨에 따라 이전에는 미처 생각지 못했던 위험이 증가하고 재난의 종류도 다양해져 가고 있다. 전개되는 양상과 파생되는 문제에 있어 기존의 재난과는 차이를 보이는 재난들이 발생하고 있지만 현재의 재난관리 4단계는 1970년대 후반에 만들어진 개념에 기초한다. 수십여년이 지난 지금에도 당시의 개념들은 의심없이 받아들여지고 있다. 물론 재난관리의 단계는 매우 유용한 개념이며, 현재에도 여전히 생명력을 가지고 있지만 많은 시간이 흐른 지금, 4단계의 개념과 그러한 개념이 성립할 수 있는 기본적 시각에 대해 다시 한 번 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

기존의 재난관리 4단계는 명시적 또는 묵시적인 다음의 가정들에 기반하고 있다. 첫째, 가시적·물리적 중심의 재난관리이다. 각 단계를 아우르는 재난관리의 실무와 연구 모두 재난의 물리적 피해에만 집중한다. 정부의 단계별 재난관리 활동이나 평가 등은 모두 물질적이고 가시적인 것 중심으로 진행된다. 이 같은 경향은 연구에 있어서도 발견된다. 물론 개별적인 연구들은 재난 후의 갈등이나 사회적 변화 등을 주제로 삼기도 하지만 재난관리의 단계로 인식하지 않는다는 점에서 한계를 보인다. 둘째, 선형적이고 순환적인 재난관리 단계를 가정한다. 그렇지만, 재난관리의 단계가 서로 다른 차원에 속해 있으면 재난관리 단계의 순환적 시스템으로서의 성격도 약해질 것이다. 각 단계가 지향하는 가치가 다를 경우가 그러한데, 단계에 따라 물질적 측면에 집중할 수도 있고 가치적인 측면에 집중하게 될 수도 있을 때 동일한 준거기준이 작동되지 않게 되어 순환성과 연속성이 제한된다. 또한, 재난에 따라서는 해당 지역과 사회에 재발 가능성이 극히 낮은 것으로 여겨지지만 국가적 범주에서는 재난관리의 순환성의 개념이 받아들여지게 되어 차이가 발생할 수도 있다. 셋째, 효율적이고 정부중심적인 재난관리에 대한 가정이다. 효율성에 집중하게 되면 각 지역이 가지고 있는 고유한 특성들은 덜 중요하게 여겨지게 되며, 시민사회보다는 정부, 정부 중에서도 중앙정부의 역할이 더욱 중요하게 여겨진다.

위와 같은 가정들은 대응단계와 복구단계를 비교하면 분명하게 드러난다. 재난대응단계에서는 효율성이 중요하게 작용한다. 대응단계에서는 물질적인 부분에 집중하는데 대응단계의 가장 중요한 목적이 인명과 재산의 구조임을 보더라도 알 수 있다. 반면, 복구단계는 재난 사건 발생 이전으로의 회복을 의미하는데 여기에는 물질적인 것만이 아닌 신뢰나 네트워크 등 사회자본의 회복도 포함되어야 한

다. 장기적인 시각으로 비가시적인 것들까지 포괄해야 하기 때문에 복구단계는 관리적 효율성으로는 다룰 수 없는 부분들이 많아지며 가치지향성을 띤다. 해야 할 일들을 미리 규정하기 쉬운 대응단계와는 달리 복구단계는 인과관계가 분명하지 않거나 복잡하고 규명하기 어려운 일들이 많기 때문이다. 대응과 복구는 전혀 다른 차원의 논리가 적용되어야 하며, 재난의 영향이라는 측면에서는 재난관리의 과정도 순환적이거나 선형적이지 않을 수 있다.

한국에서는 재난을 다루는 논문들은 대부분 직접적 피해에 집중하고 있다. 또한 대응단계를 고찰한 글들이 복구단계를 고찰한 글들보다 훨씬 많다. 그동안 물질적 복구에 중점을 두었으므로 비한정적 영향의 관리를 복구활동으로 이해하는 것은 다소 간과된 측면이 있다. 그동안 드문드문 잠재된 형태로 아이디어들이 있었지만 명시적으로 강조되었던 건 아니었다. 복구과정이 훨씬 더 복잡한 과정을 거치기 때문에 연구의 용이성이라는 측면에서 보았을 때 이러한 경향은 이해할 만하다. 또한 다소 낯선 개념일 수도 있다. 여하튼, 복구단계를 명시적으로 연구한 논문은 찾아보기 힘든 상황이며 기존의 경향으로 보았을 때도 관리적 차원에서 복구를 이해할 확률이 높다. 다만 현재 한국에서 연구 중인 복구단계에 관한 주제들은 명시적인 표현은 없지만 마을 만들기나 지역민의 욕구조사 등이 해당될 것이다. 앞으로는 의사결정과 가치배분적 과정으로서 복구단계를 이해하는 작업도 유용할 것이다.

이전의 재난에 관한 논문들은 장기적인 시각에서 재난을 연구하더라도 재난에서 직접 파생되는 부분만 고찰한 경우가 대부분이었다. 재난을 장기적인 시각에서 고찰한 대표적인 연구들은 개인의 심리적 피해와 회복을 연구하는 심리학적 연구를 들 수 있다. 하지만 재난의 영향은 훨씬 포괄적이기 때문에 사회의 변동까지를 재난관리에 포함시켜야 하며, 장기적으로는 이들 모두를 재난관리라는 틀에서 통합하는 방향으로 가야 한다. 실무에서도 재난관리의 개념을 확장하여 재난관리의 4단계의 내용도 훨씬 광범위하고 거시적인 부분을 포함해야 할 것이다.

참고문헌

- 류상일. 2007. 한국의 지방자치단체 재난대응체계 :정책네트워크 이론의 호혜성과 확장성을 중심으로. 충북대학교 일반대학원 박사학위논문.
- 송윤석. 2009. 대도시 재난관리체계의 유형별 효율화 비교분석. 한국외국어대학교 대학원 박사학위논문.
- 위금숙 외. 2009. 한국의 재난현장 대응체계. 서울: 대영문화사
- 이재은. 2000. 한국의 위기관리정책에 관한 연구. 연세대학교 박사학위논문.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사
- 채진. 2009. 소방행정에 있어 재난관리 효과성의 영향요인에 관한 연구: 유비쿼터스 정보기술을 중심으로. 서울시립대학교 박사학위논문.

- 최희천. 2010. 재난 이슈 유형에 따른 효과적 재난 거버넌스 모형의 도출: 재난 사례에 대한 비교 분석을 중심으로. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 현승현·이병기·김건위·추병주. 2009. 지방정부의 재난대응체계에 관한 비교 연구: 한국과 일본의 해양 오염사고 사례를 중심으로. 한국행정학보. 43(3): 273-306.
- Col, Jeanne-Marie. 2007. Managing Disasters: The Role of Local Government. *Public Administration Review*. 57(Special Issue): 114-124
- Hills, Alice. 1998. Seduced by Recovery: The Consequences of Misunderstanding Disaster. *Journal of Contingencies & Crisis Management*. 6(3): 162-170.
- Kates, R. W., C. E. Colten, S. Laska and S. P. Leatherman. 2006. Reconstruction of New Orleans after Hurricane Katrina: A Research Perspective. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*. 103(40): 14653-14660.
- Kreps, G. A. 1984. Sociological Inquiry and Disaster Research. *Annual Review of Sociology*. 10: 309-330.
- McLoughlin, David, 1985. A Framework for Integrated Emergency Management. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 165-172.
- Mushkatel, Alvin H. and Weschler, Louis F. 1985. Emergency Management and the Intergovernmental System, *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 49-56.
- Petak, William J., 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 3-7.
- Rubin, Claire B. and Daniel G. Barbee. 1985. Disaster Recovery and Hazard Mitigation: Bridging the Intergovernmental Gap. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 57-63.
- Zimmerman, Rae, 1985. The Relationship of Emergency Management to Governmental Policies on Man-Made Technological Disasters. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 29-39.

崔熯天: 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 재난 이슈 유형에 따른 효과적 재난 거버넌스 모형의 도출: 재난 사례에 대한 비교 분석을 중심으로. 2010), 현재 서울시립대학교 반부패시스템연구소 선임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 재난관리, 거버넌스, 투명성 등이며, “자원봉사 활동에 관한 매스 미디어의 역할 분석”(공동, 2008), “허베이 유류유출 사고의 거버넌스 분석”(2009) 등의 연구가 있다(pointfree@naver.com)