

한국의 복합재난 대응과 위기관리체계 발전 방향*

Hybrid Disaster Response and Crisis Management System in Korea

Jae Eun Lee**, Woo Kwon Lee***

Chungbuk National University, 52 Naesudong-ro, Seowon-gu, Cheongju, Chungbuk, Korea

Shingyeong University, 400-5 Namyangjoongang-ro, Hwaseong, Kyunggi, Korea

Abstract

The purpose of this study is to suggest some desirable directions for developing the response systems of hybrid disasters. For achieving this purpose, this paper suggests premises as follows; First, it is needed that we build up the global crisis management system including north-east asian countries or asian countries with individual country-centered crisis management system; Second, Korea get all the systematic and unitary legal system for all around national crisis; Third, it is necessary that Korea makes a great efforts for disaster prevention/mitigation policy concern, professional disaster management manpower education and discipline, and disaster protective shelter inspection and construction; Fourth, Korea has to change the direction of disaster management policy from central government to local governments.

Key words: hybrid disaster, response system, national crisis, crisis management

국문초록

이 연구는 복합재난의 발생에 따른 대응체계를 발전시킬 수 있는 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다. 복합재난을 관리하기 위한 전제들은 다음과 같다. 첫째, 개별 국가 중심의 위기관리시스템과 함께 동북아시아 지역 또는 아시아 지역 등 글로벌 위기관리시스템을 구성하는 것이 필요하다. 둘째, 현재까지 우리나라는 개별 유형의 재난이나 위기가 발생할 때마다 관련된 개별 법률을 제정하다보니 국가위기 전반에 걸친 체계화되고 일원화된 법

* 이 논문은 안전행정부에서 발간하는 행정간행물인 「국가비상대비저널(2014)」 원고를 수정 및 보완한 것임.

** First author. Tel. +82-43-261-2197 E-mail. jeunlee@chungbuk.ac.kr

*** Corresponding author Tel. +82-31-369-9175 E-mail. lwk1164@hanmail.net

Submission & Publication Process

Received: Aug. 8, 2014 / Revised: Sep. 18, 2014 / Accepted: Sep. 27, 2014

체계를 갖추는 것이 필요하다. 셋째, 위기 발생 이후보다 위기 발생 이전의 예방, 대비에 대한 정책적 관심과 전문 인력의 양성 및 훈련, 대피소의 점검 및 구축 등이 필요하다. 넷째, 중앙정부 중심의 위기관리로부터 지방자치단체 중심의 위기관리로 전환되어야 한다.

주제어: 복합재난, 대응체계, 국가위기, 위기관리

I. 서론

오늘날 국가안보를 위협하는 요인에는 전쟁이나 무력도발, 핵무기개발, 대량살상무기 개발 등과 같은 전통적 안보 위기뿐만 아니라 자연재난과 인적재난을 포함하는 재난 위기, 국가핵심기반마비 위기, 그리고 국민생활 위기에 이르기까지 다양한 영역에서 다양한 종류의 위기가 있다. 2001년 9.11 테러 이후 국가안보의 개념이 동서냉전체제 시기와는 달리 전통적 군사 안보 개념으로부터 비군사 안보를 포함하는 포괄적 안보 개념으로 전환된 이후에는 다양한 위기 요인들을 국가위기 유형으로 채택하고 있다. 특히 국가위기를 국가 구성요소의 관점으로부터 논의하는 경우에는 일상생활에서의 안전을 위협하는 요인들까지도 국가위기 분야로 확장된다. 국가의 구성요소는 전통적으로 국민, 영토, 주권이라고 볼 수 있다. 하지만 오늘날에 와서는 금융시스템이나 교통·수송시스템, 전력, 정보통신, 주요 산업단지, 에너지, 원자력, 댐, 공중보건 기능, 공공질서유지 기능, 국가적 유물유적 등과 같은 국가핵심기반(critical infrastructure)이 없으면 국가로서의 존립이 불가능하다. 따라서 국가의 구성요소로는 국민, 영토, 주권, 국가핵심기반 등이 있으며, 국가위기란 이들 국가 구성요소들 각각의 안전보장을 위협하는 요소들을 의미하는 것으로 정한다(이재은, 2012: 75-77).

한반도와 주변에서 발생하고 있는 위기는 테러, 전쟁 등 군사적 안보 영역은 물론이고, 지진, 쓰나미, 태풍과 같은 자연재난 영역, 대형화재, 붕괴와 같은 인적재난 영역, 금융, 교통·수송, 전력, 정보통신 등의 국가핵심기반 영역, 그리고 치안안전, 식품안전, 취약계층안전 등의 생활안전 위기 영역에서 발생하고 있는 것이다. 이외에도 신종 위기(new crisis) 영역과 각종 위기가 서로 영향을 미치며 다양한 다른 영역의 위기를 유발하는 복합 위기(hybrid crisis) 또는 복합 재난(hybrid disaster) 영역 등에서도 언제 어떤 위기가 우리의 생명과 재산을 위협할지 예측하기 어려운 것이 현실이다. 또한 우리나라는 과거 농촌을 중심으로 부락이 형성되던 시기와는 다른 위기에 직면하고 있다. 환경 문제, 지역 문제, 경제 문제, 재난 문제 등 산업사회의 발전으로 인한 전 지구적 문제뿐 아니라 사회적 갈등과 지역공동체 위기와 같은 공동체 위기가 나타나고 있다(김학실, 2014: 180).

불확실성이 급속히 증가함에 따라 사회의 다양한 영역에서는 미래의 재난을 예견하게 하는 위협의 미론이 다양하게 발전하고 있다. 위험논의는 전통적인 군사적 안보 위협과 경제적 위협(빈곤, 불황, 금융위기, 고물가, 기업도산, 일자리 불안, 청년 실업, 비정규직·근로빈민 증가, 산업재해, 에너지 결핍), 정치적 위험(성차별, 이주노동자차별, 테러, 정치적 시위)에 한정되지 않는다. 사회생활의 변화에 적합하게 가족의 불안정(이혼 증가, 가정 폭력, 가족 해체, 여성의 사회참여, 아동·노인의 돌봄 한계), 건

강 위험(질병, 전염병, 의료위기, 장애, 노령, 사망), 생태학적 위험(자원고갈과 수돗물 오염, 지구온난화, 기후변화, 오존층 고갈, 산성비), 기술적 위험(원자력발전, 생명공학, 나노공학, 거대 정보체계의 장애, 고속수송과 기능장애) 등으로 확장되고 있다(노진철, 2010: 43).

이 같은 복합적이고 다양한 위험 현상은 점차적으로 사회 전반에 걸쳐 나타날 것으로 예상된다. 이러한 맥락에서 이 연구는 복합재난의 발생에 따른 대응체계를 발전시킬 수 있는 방향을 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 복합재난과 대응체계

1. 위험에 대한 이해와 복합재난

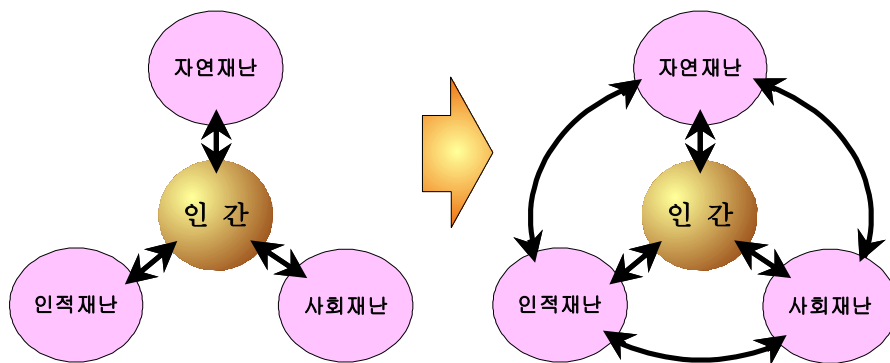
위험 인식은 특정 행위에 있어서 내재되어 있는 부상이나 죽음과 같은 잠재적 위험에 대한 주관적 인식(Davis-Berman and Berman, 2002)으로, 개인이 어떤 행동의 결과로 발생하게 될 손실에 대한 가능성 및 그에 대한 인식으로 볼 수 있다(Witte, 1994; 송해룡·김원제, 2014: 33).

위험은 흔히 그 원인을 중심으로 자연적, 기술적, 사회적 요인의 세 가지 범주로 구분되어 왔다. 예를 들면, 사회적 위험은 사기, 절도, 방화, 폭력 등 순수하게 인간행동만으로 비롯되는 사건(incident)들에 초점이 맞추어지고, 기술적 위험은 건물이나 교량의 붕괴, 공장폭발, 오염 등 인공적 산물이나 기술적 체계의 실패로 인한 사고(incident)로 간주되었으며, 자연적 위험은 인간이나 인위적인 기술과는 무관한 자연현상의 변화, 천재지변 혹은 신의 행위로 말미암은 재앙(events)으로 이해되었다. 그러나 이 같은 전통적인 생각들은 새롭게 변화하였다. 자연환경체계는 사막화나 홍수와 같은 재난에서 볼 수 있는 것처럼 인간활동으로부터 영향을 받아 재난이 발생하거나 악화될 수 있다는 인식이 증가하였다. 게다가 오늘날 홍수는 전 세계적인 기후변화와 한반도 기후 온난화 현상에 따라 잦은 태풍과 그로 인한 홍수 피해가 증가하고 있다. 정부에서는 우리나라의 6대 도시가 100년 간 평균 1.8도 상승했으며, 향후 2050년에는 3.8도까지 상승할 것으로 예측하고 있다. 6대 도시의 경우, 강수량은 100년 간 평균 19% 증가했으며, 2050년에는 15.6% 더 증가할 것으로 예측된다. 특히, 우리나라의 강수량 변화는 아열대성 단기 집중강우현상(물폭탄)이 심화되고 있고, 해수면이 27cm 상승함으로써 홍수와 침수 지역 증가로 인한 피해 발생이 증가할 것으로 예상된다(함은구·고재선, 2013: 523-524). 폭발, 충돌, 붕괴와 같은 기술적 재난사고 또한 순수하게 기술적 시스템의 실패에 의해서 발생하는 것이 아니라, 그러한 기술적 시스템의 설계와 관리 방식에 의해서 발생하는 인재 혹은 조직의 실패로 이해되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이 같은 위험의 인과관계에 관한 인식의 전환을 ‘패러다임 전환’이라고도 하며, 이를 통한 새로운 패러다임에서 이들 위험 요인들은 일정부분 상호 중첩되고 함께 작용하여 복합재난(hybrid hazards, hybrid disasters)을 낳는 것으로 파악되기도 한다(임현진 외, 2002:

130-131).

위험에 대한 이해는 그동안 국내 차원에서 이루어져왔지만, Ulrich Beck(2002; 2006)은 초국가간 관계에서 벌어지는 위험을 포착하기 위해 세계위험사회(world risk society)라는 개념을 제시하였다. 이 사회에서 가장 중요한 위험들은 생태적 갈등, 금융 위기 및 테러리스트 네트워크에서 기인한다. 한편으로 지구적 위험은 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 영역에서 증가하고 있는 상호의존의 표현이다. 다른 편으로 지구적 위험은 제2차 또는 성찰적 근대화 과정에서 나타나는 부작용이다. 지구적 위험은 경계, 규칙, 책임의 해체와 재구성을 포함하는 메타 권력 게임을 촉발시킨다. 지구적 위험들은 그 영향이 국경을 넘어선다는 점에서 국가차원이 아니라 세계적 차원에서 인식되고 관리되어야 한다. 지구화로 인해 위험은 더 이상 국가 차원에서 관리할 수 없게 되었다. 장거리 항공 여행이 보편화되면서 특정 지역에서 발원하는 질병(예를 들면, SARS, 조류인플루엔자 등)이 짧은 시간 내에 다른 지역으로 전염되는 현상이 발생하고 있다(Elbe, 2008). 해외 여행객의 수가 급증하면서 각 국가는 국경 밖에서 위험으로부터 보호해야 할 국민들의 수가 급증하고 있다. 2004년 쓰나미 사건의 피해자들 상당수는 유럽 여행객들이었다. 마지막으로 지구온난화와 같이 전 세계 모든 국가들이 공동으로 해결을 해야 하는 공동의 위험이 점증하고 있다(Alexander, 2006; 이왕희, 2008: 66).

우리 사회는 산업화와 도시화 및 지식정보화단계를 거쳐 변화 발전하면서 사회구조적인 변화는 물론이고 재난의 유형과 피해규모도 함께 변화를 거듭해 왔다. 특히 재난의 유형 면에서는 자연재난중심의 형태에서 과학기술 및 산업기술의 발전으로 인적재난의 빈도나 규모가 차지하는 비중이 증가하였고, 개방화 국제화 및 다원화가 촉진되면서 사회주체들 간의 첨예한 대립과정에서 물류대란, 불안 방패장 입지 선정 갈등 사건과 같은 사회재난의 발생도 빈번해졌다. 이러한 재난 유형의 변화를 시대 별로 살펴보면 다음과 같다(이재은 외, 2006).



<그림 1> 복합재난으로의 변화

※ 자료: 이재은·김점훈(2005: 15).

우선, 1960-1970년대 이전에는 전통적인 외부침략으로 부터의 국가안보를 위협하는 안보 위기에 중점을 두었으나, 1970-1980년대에 들어 더욱 심각해진 태풍, 홍수 등의 자연 재난으로 인하여 자연재난

에 중점을 두게 되었다. 1990년대 중반 이후에는 우암상가 붕괴, 성수대교 붕괴, 삼풍백화점 붕괴 등의 대형 인적재난 발생으로 말미암아 인적재난에도 관심을 가지게 되었다. 특히, 2002년 태풍 루사와 2003년 태풍 매미, 2004년 충청도 폭설과 같은 자연재난과 2004년 대구지하철 화재사고와 같은 인적재난 그리고, 북핵 문제나 각종 파업 등과 같은 사회재난 등이 발생하는 한편, 국가핵심기반체계 문제라든지, IT사고 등의 신종 재난도 발생하고 있다. 이는 냉전체제 붕괴 이후 위기관리는 전통적인 안보 중심에서 재난대비로 변화하였다. 산업화 및 도시화의 영향으로 인한 인적재난이 증가하고, 지진·태풍·홍수 등 자연재난으로 인한 피해에 대비하지 않을 수 없게 되었다. 이제 위기관리의 커다란 흐름은 국민방위(civil defense)의 개념에서 국민보호(civil protection)의 개념으로 중심이 이동하였다. 국민방위의 개념은 주로 외적의 침입에 대응하는 개념이며, 국민보호의 개념은 자연재난과 인적재난으로부터 자국민을 보호하기 위한 개념이다. 9.11테러 이후에는 전통적인 안보 위협뿐만 아니라 테러와 재난 등 현재의 다양한 위협에 대응하는 포괄적인 위기관리 개념으로 변화하였다(이채연, 2014: 197).

이렇듯 오늘날 우리 사회가 경험하고 있는 재난은 과거 재난 발생양상과는 사뭇 다른 추세로 발생하고 있고, 이러한 추세는 장래에 보다 빈번하고 다양한 모습으로 대두될 것으로 판단된다. 특히, 2014년 4월 16일에 발생한 세월호 여객선 침몰사고는 인적재난이면서 동시에 사회재난으로서의 성격을 동시에 지니고 있다.

이와 같은 재난유형의 변화에서 발견할 수 있는 가장 큰 특징은 자연재난이나 인적재난, 사회재난이 개별적으로 나타나기 보다는 복합적이고 대규모적인 양상으로 발전하고 있다는 점이다. 즉 현대사회는 각 부문 간의 긴밀한 관계성의 증가로 인하여 자연재난이 발생하여 교량이나 금융관련 정보통신망 등의 사회간접시설에 피해를 유발한 경우 물류공급이나 금융거래 중단으로 인한 경제적 손실을 발생시킴으로써 국가 전체적인 경제 활동 및 성장에 심대한 차질을 발생시킬 수 있기 때문이다. 또한 단순한 화재사건이 인근 지역을 통과하는 광통신케이블을 훼손함으로써 금융 및 통신전산망이 마비되어 국가경제시스템 전체의 마비로 확산되는 경우도 발생할 수 있기 때문이다. 이는 사회기반구조의 첨단화와 네트워크화에 따른 부문간의 상호 긴밀한 관계성이 평상시에는 경제적 효율성을 창출하지만 재난이 닥칠 경우에는 피해를 심화 복잡화 할 수 있는 하나의 요인이 될 수 있으며, 이런 경우 피해 발생시 공간적으로나 경제적 가치 면에서 대규모화 하는 경향을 보임으로써 막대한 복구비용을 수반하게 된다(이재은 외, 2006).

2. 복합재난과 위기관리시스템

급속한 경제성장에 따른 부작용은 오늘날까지도 재난안전 분야에서는 영향을 미치고 있다. 어쩌면 정경유착과 민관유착의 부적절한 관계는 인적재난 발생의 주요인으로 지목되고 있다. 특히, 최근에 발생한 세월호 여객선 침몰 사고에서 본 바와 같이 관료 집단 이기주의를 의미하는 관피아(관료+마피아)는 해양수산부 마피아를 의미하는 해피아, 원자력분야 마피아를 의미하는 원전마피아, 금피아, 검피

아, 군피아 등 수많은 사회 부조리가 재난 발생과 직접적이고도 간접적인 연결고리 역할을 해온 것이 드러났다.

또한 국가적 수출실적을 달성하기 위해 생산담당업체들의 경제적 이윤 추구가 안전 규정의 준수보다 우선시되는 것이 보편화된 경영관행으로 간주되어 왔다. 여기에 부패한 관료층은 무리한 생산 및 공사 시간에 따른 기업들의 법규 위반을 오히려 뇌물수수의 기회로 악용함으로써 정경유착으로 인한 체계실패(system failure)의 가능성을 지속적으로 누적시켜왔다. 국내 기업들은 해외에서는 세계 각지에 굴지의 건축구조물들을 안전성을 확보하면서 건설해 왔으며 심지어 선진 각국에까지 생산시설 기지를 설립하고 있다. 그러나 국내에서는 교량, 건물, 도로 등을 총체적으로 부실 시공하고 생산현장의 낙후된 안전 시설 및 관리체계를 유지하고 있다는 사실은 한국사회의 안전문제가 단순히 건설분야의 기술수준 문제에 국한되는 것이 아님을 의미한다(임현진 외, 2002: 247). 위험을 단순히 산업화 과정의 유해한 부작용으로 간주하고 그 수위를 평가·조절하던 전통적인 통제지향의 시각에서 벗어날 것을 요구한다. 특히, 과학과 기술혁신이 초래하는 불확실성과 위험이 이전의 자연재난이나 사회재난과는 질적으로 다른 새로운 위협으로 대두되면서 사회적 불안을 고조시키고 있는 실정이다(노진철, 2010: 43).

오늘날 위험은 단순히 그것을 인식하고 그 원인 요소를 제거하는 기계적인 절차를 통해 쉽게 해결할 수 없을 정도로 사회적 관계들 속에 해결해야 하는 복합적인 요소들이 포함되어 있다. 또한 정보화·지식사회 발달로 인하여 원자력, 정보통신, 생명과학, 식품의약품, 의료보건 등과 같은 과학기술의 발전은 다양한 사회적 위험을 생성하는 원인이 되어, 환경·경제 발달로 인하여 인구, 범죄 등 도시화의 심화와 함께 중요하게 부각되고 있다.

<표 1> 사회발달에 따른 위험요소

요인		위험의 세부 유형
재난 요인	자연재난	태풍, 호우, 지진, 폭설 등
	인적재난	폭발, 화재, 붕괴 등
기술 요인	원자력	방사선 피폭, 발전소 폭발, 폐기물 처리 등
	정보통신	사이버 테러, 시스템 파괴, 스팸 메일, 개인정보 누출, 정보 격차
	생명공학	생명윤리, 동물 및 인간 복제, 생물다양성 파괴 등
	화학화학	해해물질 폐기, 독성물질 방출, 오존층 파괴 등
	식품의약품	유해식품, 환경 호르몬, 유해첨가물, 과다 농약 사용 등
	의료보건	성형수술, 항생제 오남용, 인체장기 거래, 법정 질병 등
	항공우주	항공기 사고, 우주 파편 등
	기계설비	안전사고, 전자파 등
사회 요인	환경	대기오염, 수질오염, 적조, 토지오염 등
	인구	고령화, 장애인, 도시화, 교통난 등
	범죄	성폭행, 도난, 테러, 마약 등
	식품	외식, 미용 등
	갈등	폭력, 파업, 폭동 등
	질병	과로, 질병 등

※ 자료: 강홍렬 외(2006: 100).

현재 위협의 발생은 내부적 요인으로 인하여 개인 또는 구성원에게서 발생하여 집단이나 국가로 확산되며, 자연재난과 인적재난, 사회적 재난과 같은 외부적 요인이 발생하여 사회위험으로 확산되고 있다(강홍렬 외, 2006: 100-101).

이러한 거대 복합재난을 관리하기 위해서는 다음과 같은 위기관리시스템을 고려하는 것이 바람직하다(이재은, 2011: 9). 먼저, 개별 국가 중심의 위기관리시스템과 함께 동북아시아 지역 또는 아시아 지역 등 글로벌 위기관리시스템을 구성하는 것이 필요하다. 둘째, 현재까지 우리나라는 개별 유형의 재난이나 위기가 발생할 때마다 관련된 개별 법률을 제정하다보니 국가위기 전반에 걸친 체계화되고 일원화된 법체계를 지니지 못한 실정이다. 따라서 우리 사회 전반에 위기관리 문화를 확산하고 위기관리 역량 제고를 위해서 중앙정부로부터 지방자치단체, 공공기관, 학교, 기업에 이르기까지 체계적이고 일원화된 법체계를 갖추는 것이 필요하다. 셋째, 위기 발생 이후보다 위기 발생 이전의 예방, 대비에 대한 정책적 관심과 전문 인력의 양성 및 훈련, 대피소의 점검 및 구축 등이 이루어지는 것이 바람직하다. 넷째, 중앙정부 중심의 위기관리로부터 지방자치단체 중심의 위기관리로 전환되어야 한다. 주민의 생명과 재산을 확보하는 것이야말로 지방자치단체 제1의 임무이기 때문이다. 물론 지방자치단체 뿐만 아니라 시민사회와 기업, 그리고 시민이 참여하는 위기관리 거버넌스 구축이 이루어져야 한다. 다섯째, 일상생활에서의 안전을 위협하는 교통사고, 치안사건, 건설안전사고, 산업재해, 학교안전사고, 식생활안전, 의약품안전 등과 같은 생활안전 위기에 대한 관리체계 구축이 요구된다. 일상생활 속에서 나타나는 소규모 개별 위기로 인한 인명손실이나 재산손실, 공공의 가치관이나 사회시스템의 붕괴 정도가 대규모 재난의 그것보다 훨씬 더 크다는 점을 명심해야 한다.

복합재난이나 위협이 발생하는 외국과의 비교를 통한 교훈을 얻는 것도 가능하다. 외국의 경우에도 18세기 이후 근대화 및 산업화 과정을 겪으면서 각종 대형사고에 의한 안전피해 경험이 있다. 그러나 그 특성을 비교하면 한국의 경우와 대조를 이룬다. 먼저, 외국의 경우 부실공사에 의한 사고보다는 공사의 계획·설계단계에서의 잘못으로 사고가 발생한 경우가 많다. 그러나 한국의 경우에는 초기단계에서 뿐만 아니라 시공 중 공사감독 및 시공 후 유지관리의 잘못으로 인한 사고 등 전 과정에서의 총체적 부실로서의 특징을 지닌다(임현진 외, 2002: 248). 이 외에도 중앙정부와 지방자치단체 및 기관의 경우, 관료제적 조직구조로 인한 관리조직의 지식 및 경험이 부족하고, 계급제로 인한 의사결정의 경직성이 있다는 문제점이 있다(변상호·김태윤, 2014: 117).

3. 복합재난 대응체계에 관한 법 제도

1) 일반적인 재난관리 관련 법 제도

현행 재난 및 안전관리 기본법에서는 복합재난에 관한 별도의 규정을 두고 있지는 않다. 일반 자연재난과 사회재난의 대응에 관련된 사항을 중심으로 살펴보도록 한다. 재난 및 안전관리 기본법은

2013년 8월 6일 일부 개정을 하였으며, 2014년 2월 7일자로 시행되었다. 먼저, 재난관리의 일반적 사항에 대해 살펴보자.

첫째, 재난 및 안전관리 기본법은 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화 활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 하고 있다(제1조).

둘째, 재난 및 안전관리 기본법은 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에서 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 하고 있다(제2조).

셋째, 2013년 8월에 개정된 재난 및 안전관리 기본법은 기존의 자연재난, 인적재난, 국가기반체계 재난으로 분류되던 재난 유형을 자연재난과 사회재난으로 이원화하였다(제3조). 즉 재난이란 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서, 자연재난은 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설 등의 자연현상으로 인하여 발생하는 재해로 정의하였다. 그리고 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병이나 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해를 의미한다.

넷째, 재난관리는 재난의 예방, 대비, 대응, 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말하고, 안전관리는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 사람의 생명·신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동을 말한다(제3조).

다섯째, 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회는 재난 및 안전관리에 관한 중요 정책, 국가안전관리기본계획, 재난사태의 선포, 특별재난지역의 선포, 재난이나 그 밖의 각종 사고가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 이를 수습하기 위한 관계 기관 간 협력에 관한 중요 사항 등을 다룬다(제9조). 그리고 중앙안전관리위원회에 안전행정부장관을 위원장으로 하는 안전정책조정위원회 각 안전건의 사전 조정, 국가기반시설의 지정에 관한 사항 등을 심의한다.

여섯째, 대규모 재난을 총괄·조정하고 필요한 조치를 하기 위하여 안전행정부 장관을 본부장으로서 하는 중앙재난안전대책본부를 둔다(제14조). 다만, 해외재난은 외교부장관, 방사능재난은 중앙방사능방재대책본부장이 중앙대책본부장의 권한을 행사하도록 하였다.

일곱째, 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우, 재난관리주관기관의 장은 재난상황을 효율적으로 관리하고 재난을 수습하기 위한 중앙사고수습본부를 신속하게 설치·운영하여야 한다(제15조의 2). 수습본부장은 재난정보의 수집·전파, 상황관리, 재난발생 시 초동조치 및 지휘 등을 위한 수습본부상황실을 설치·운영해야 하는데 이 때 재난안전상황실과 인력, 장비, 시설 등을 통합·운영할 수 있다.

여덟째, 시장·군수·구청장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있으면 재난상황에 대해서는 즉시, 응급조치 및 수습현황에 대해서는 지체 없이 안전행정부장관, 소방방재청장, 재난관리주관기관의 장

및 시·도지사에게 보고하여야 한다(제20조). 이 경우 자연재난에 대해서는 소방방재청장이, 사회재난에 대해서는 재난관리주관기관의 장이 각각 보고받은 내용을 종합하여 안전행정부장관에게 통보하여야 한다. 그리고 해양경찰서장은 해양에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있으면 재난상황에 대해서는 즉시, 응급조치 및 수습현황에 대해서는 지체 없이 각각 지방해양경찰청장과 관할 시장·군수·구청장에게 보고하거나 통보하여야 하고, 지방해양경찰청장은 해양경찰청장과 관할 시·도지사에게 보고하거나 통보하여야 하며, 해양경찰청장은 대통령령으로 정하는 재난의 경우에는 안전행정부장관과 재난관리주관기관의 장에게 보고하거나 통보하여야 한다.

2) 재난대응 관련 법 제도

기후변화와 기술발전 등에 따라 재난 및 사고의 규모 및 발생 빈도가 증가하고 있으며, 산업화, 인구집중화, 고층화 등으로 재난은 복잡하고 대형화되어 가는 추세다. 하지만 구제역, 허베이스피리트호 기름유출 사고나 신종 플루 등 다수 부처와 다수 조직이 관련된 대형재난이 발생할 때마다 현장지휘 체계 및 인적·물적 자원 동원에 반복적인 문제점들이 발생하고 있다(양기근, 2012: 75). 여기서는 재난대응의 내용들을 재난 및 안전관리 기본법을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 중앙재난안전대책본부장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향이나 피해를 줄이기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정하면 중앙위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 구분에 따라 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있다(제36조). 다만, 중앙대책본부장은 재난상황이 긴급하여 중앙위원회의 심의를 거칠 시간적 여유가 없다고 인정하는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거치지 아니하고 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있다. 재난사태 선포 대상지역이 3개 시·도 이상인 경우에는 국무총리에게 선포를 건의하고, 2개 시·도 이하인 경우에는 중앙대책본부장이 선포하는 것으로 하고 있다.

둘째, 시·도긴급구조통제단 및 시·군·구긴급구조통제단의 단장과 시장·군수·구청장은 재난이 발생할 우려가 있거나 재난이 발생했을 때는 즉시 관계 법령이나 재난대응활동계획 및 위기관리 매뉴얼에서 정하는 바에 따라 수방·진화·구조 및 구난 등의 재난 발생을 예방하거나 피해를 줄이기 위하여 필요한 응급조치를 하여야 한다¹⁾(제37조). 다만, 지역통제단장의 경우에는 진화에 관한 응급조치, 그리고 긴급수송 및 구조 수단의 확보와 현장지휘통신체계의 확보 등의 응급조치만 하여야 한다.

셋째, 중앙대책본부장, 수습본부장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사람의 생명·신체 및 재산에 대한 피해가 예상되면 그 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 재난에 관한 예보 또는 경보를 발령할 수

1) 1. 경보의 발령 또는 전달이나 피난의 권고 또는 지시, 1의2. 제31조에 따른 긴급안전조치, 2. 진화·수방·지진방재, 그 밖의 응급조치와 구호, 3. 피해시설의 응급복구 및 방역과 방법, 그 밖의 질서 유지, 4. 긴급수송 및 구조 수단의 확보, 5. 급수 수단의 확보, 긴급피난처 및 구호품의 확보, 6. 현장지휘통신체계의 확보, 7. 그 밖에 재난 발생을 예방하거나 줄이기 위하여 필요한 사항 등이 그것이다(재난 및 안전관리 기본법 제37조).

있다(제38조). 예보 또는 경보의 재난유형별 발령권자는 대통령령으로 정한다²⁾. 재난책임관리기관의 장은 예보 또는 경보가 신속하게 발령될 수 있도록 재난과 관련한 위험정보를 취득하면 즉시 중앙대책본부장, 수습본부장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 통보하여야 한다.

넷째, 중앙대책본부장과 시장·군수·구청장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있다고 인정하면 다음 조치를 할 수 있다; 1.민방위대의 동원, 2. 응급조치를 위하여 재난관리책임기관의 장에 대한 관계 직원의 출동 또는 재난관리자원 및 장비·인력의 동원 등 필요한 조치의 요청, 3. 동원 가능한 장비와 인력 등이 부족한 경우에는 국방부장관에 대한 군부대의 지원 요청.

다섯째, 시장·군수·구청장과 지역통제단장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해를 방지하기 위하여 필요하면 해당 지역 주민이나 그 지역 안에 있는 사람에게 대피하거나 선박·자동차 등을 대피시킬 것을 명할 수 있다. 이 경우 미리 대피장소를 지정할 수 있다. 그리고 대피명령을 받은 경우에는 즉시 명령에 따라야 한다.

여섯째, 시장·군수·구청장과 지역통제단장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에 사람의 생명 또는 신체에 대한 위해 방지나 질서의 유지를 위하여 필요하면 위험구역을 설정하고, 응급조치에 종사하지 아니하는 사람에게 다음 조치를 명할 수 있다(제41조); 1. 위험구역에 출입하는 행위나 그 밖의 행위의 금지 또는 제한, 2. 위험구역에서의 퇴거 또는 대피.

일곱째, 시장·군수·구청장과 지역통제단장은 대피명령을 받은 사람 또는 위험구역에서의 퇴거나 대피명령을 받은 사람이 그 명령을 이행하지 아니하여 위급하다고 판단되면 그 지역 또는 위험구역 안의 주민이나 그 안에 있는 사람을 강제로 대피시키거나 퇴거시킬 수 있다(제42조). 시장·군수·구청장 및 지역통제단장은 제1항에 따라 주민 등을 강제로 대피 또는 퇴거시키기 위하여 필요하다고 인정하면 관할 경찰관서의 장에게 필요한 인력 및 장비의 지원을 요청할 수 있다.

여덟째, 시장·군수·구청장과 지역통제단장은 응급조치에 필요한 물자를 긴급히 수송하거나 진화·구조 등을 하기 위하여 필요하면 경찰관서의 장에게 도로의 구간을 지정하여 해당 긴급수송 등을 하는 차량 외의 차량의 통행을 금지하거나 제한하도록 요청할 수 있다(제43조).

아홉째, 시장·군수·구청장은 응급조치를 하기 위하여 필요하면 다른 시·군·구나 관할 구역에 있는 군부대 및 관계 행정기관의 장, 그 밖의 민간기관·단체의 장에게 인력·장비·자재 등 필요한 지원을 요청할 수 있다(제44조). 이 경우 지원을 요청받은 군부대의 장과 관계 행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. 지원에 종사하는 사람은 그 지원을 요청한 시장·군수·구청장의 지휘에 따라 응급조치에 종사하여야 한다.

열 번째, 시장·군수·구청장과 지역통제단장은 그 관할 구역에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가

2) 재난유형별 예보 또는 경보의 발령권자는 다음 각 호의 구분에 따른다. 1. 전국 단위 또는 중앙정부 차원의 예보·경보 발령이 필요한 경우: 중앙대책본부장 또는 수습본부장 2. 지역 단위의 예보·경보 발령이 필요한 경우: 시·도지사 또는 시장·군수·구청장, 중앙대책본부장이 아닌 자가 재난의 예보·경보를 발령하는 경우에는 그 내용을 중앙재난안전상황실과 재난안전상황실에 즉시 통보하여야 한다(재난 및 안전관리 기본법 시행령 제46조).

있어 응급조치를 하여야 할 급박한 사정이 있으면 해당 재난현장에 있는 사람이나 인근에 거주하는 사람에게 응급조치에 종사하게 하거나 다른 사람의 토지·건축물·인공구조물, 그 밖의 소유물을 일시 사용할 수 있으며, 장애물을 변경하거나 제거할 수 있다(제45조).

열 한번째, 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 하는 긴급구조 활동의 역할 분담과 지휘·통제를 위하여 소방방재청장을 단장으로 하는 중앙긴급구조통제단을 둔다(제49조). 중앙통제단장은 긴급구조를 위하여 필요하면 긴급구조지원기관 간의 공조체제를 유지하기 위하여 관계 기관·단체의 장에게 소속 직원의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관·단체의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

열 두번째, 지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 해당 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관 간의 역할분담과 재난현장에서의 지휘·통제를 위하여 시·도의 소방본부에 시·도긴급구조 통제단을 두고, 시·군·구의 소방서에 시·군·구긴급구조통제단을 둔다(제50조). 시·도긴급구조통제단과 시·군·구긴급구조통제단에는 각각 단장 1명을 두되, 시·도긴급구조통제단의 단장은 소방본부장이 되고 시·군·구긴급구조통제단의 단장은 소방서장이 된다.

열 세번째, 지역통제단장은 재난이 발생하면 소속 긴급구조요원을 재난현장에 신속히 출동시켜 필요한 긴급구조활동을 하게 하여야 한다. 지역통제단장은 긴급구조를 위하여 필요하면 긴급구조지원기관의 장에게 소속 긴급구조지원요원을 현장에 출동시키는 등 긴급구조활동을 지원할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 즉시 요청에 따라야 한다. 요청에 따라 긴급구조활동에 참여한 민간 긴급구조지원기관에 대하여는 그 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

열 네번째, 재난현장에서는 시·군·구긴급구조통제단장이 긴급구조활동을 지휘한다. 다만, 치안활동과 관련된 사항은 관할 경찰관서의 장과 협의하여야 한다(제52조). 현장지휘는 다음 사항에 관하여 한다; 1. 재난현장에서 인명의 탐색·구조, 2. 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력·장비의 배치와 운용, 3. 추가 재난의 방지를 위한 응급조치, 4. 긴급구조지원기관 및 자원봉사자 등에 대한 임무의 부여, 5. 사상자의 응급처치 및 의료기관으로의 이송, 6. 긴급구조에 필요한 물자의 관리, 7. 현장접근 통제, 현장 주변의 교통정리, 그 밖에 긴급구조활동을 효율적으로 하기 위하여 필요한 사항. 그리고 시·도긴급구조통제단장은 필요하다고 인정하면 제1항에도 불구하고 직접 현장지휘를 할 수 있다. 중앙통제단장은 대규모 재난이 발생하거나 그 밖에 필요하다고 인정하면 직접 현장지휘를 할 수 있다. 또한 재난현장에서 긴급구조활동을 하는 긴급구조요원은 현장지휘를 하는 각급 통제단장의 지휘·통제에 따라야 한다. 중앙통제단장과 지역통제단장은 재난현장의 긴급구조 등 현장지휘를 효과적으로 하기 위하여 재난현장에 현장지휘소를 설치·운영할 수 있다. 이 경우 긴급구조활동에 참여하는 긴급구조지원기관의 현장지휘자는 현장지휘소에 대통령령으로 정하는 바에 따라 연락관을 파견하여야 한다.

열 다섯째, 해양경찰청장은 해상에서 선박이나 항공기 등의 조난사고가 발생하면 긴급구조활동을 하여야 한다(제56조). 해양경찰청장은 긴급구조를 효율적으로 하기 위하여 필요하다고 인정하면 중앙

행정기관의 장이나 소방방재청장에게 구조대의 지원이나 그 밖에 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙행정기관의 장이나 소방방재청장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

III. 복합재난 대응체계의 발전 방향

현대사회는 발전을 할수록 구조적인 위협과 내재된 위협이 증가하는 위험사회라고 할 수 있다. 사회가 산업화되고 도시화되며 첨단화와 고도화가 진행되면 될수록 또한 초고층화와 초고속화가 진행됨에 따라 자연재난이나 인적재난이 그 자체로서 발생하는 것이 아니라 제2차 재난을 가져오는 복합재난으로 확대된다. 이러한 복합재난의 발생에 따라 효율적인 대응을 할 수 있는 체계를 구축하기 위해서는 다음과 같은 법제도적 정비가 이루어지는 것이 필요하다.

첫째, 재난 유형을 세분화해야 한다. 지난 2013년 8월에 개정된 재난 및 안전관리 기본법에서 규정하고 있는 자연재난과 사회재난으로의 단순화된 재난 유형은 재난의 예방, 대비, 대응, 복구를 위한 관리의 어려움을 가중시키는 문제점을 지니고 있다. 동시에 재난 유형별 특성을 고려한 세분화된 관리시스템 구축 및 효율적인 대응체계 구축이라는 차원에서 적절하지 않은 것으로 판단된다. 따라서 재난의 유형을 자연재난, 인적재난, 국가핵심기반 마비 재난, 신종 재난, 복합 재난 등으로 세분화하고 이에 따른 관리 및 대응 체계를 구축하는 것이 바람직하다.

둘째, 재난관리에서 보고 위주의 방식을 지양해야 한다. 재난 및 안전관리 기본법(제20조)에 의하면, 시장·군수·구청장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있으면 재난상황에 대해서는 즉시, 응급조치 및 수습현황에 대해서는 지체 없이 안전행정부장관, 소방방재청장, 재난관리주관기관의 장 및 시·도지사에게 보고하여야 한다. 자연재난은 소방방재청장이, 사회재난에 대해서는 재난관리주관기관의 장이 각각 보고받은 내용을 종합하여 안전행정부장관에게 통보하여야 한다. 그리고 해양경찰서장은 해양에서 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있으면 재난상황에 대해서는 즉시, 응급조치 및 수습현황에 대해서는 지체 없이 각각 지방해양경찰청장과 관할 시장·군수·구청장에게 보고하거나 통보하여야 하고, 지방해양경찰청장은 해양경찰청장과 관할 시·도지사에게 보고하거나 통보하여야 하며, 해양경찰청장은 대통령령으로 정하는 재난의 경우에는 안전행정부장관과 재난관리주관기관의 장에게 보고하거나 통보하여야 한다. 이같은 보고 중심의 재난관리 행정으로 인해 대응 시간의 지체와 사후 지시사항에 대한 대기로 인해 신속하고 효율적인 재난대응이 이루어지기 어렵기 때문에 현장 지휘관의 대응 조치와 상급기관에 대한 지원 요청이 이루어지는 것이 바람직하다.

셋째, 현재 재난대응과 관련하여 중앙재난안전대책본부장은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 사람의 생명·신체 및 재산에 미치는 중대한 영향이나 피해를 줄이기 위하여 긴급한 조치가 필요하다고 인정하면 중앙위원회의 심의를 거쳐 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있도록 하고 있다(제36조). 다만, 예외적으로 재난상황이 긴급하여 중앙위원회의 심의를 거

칠 시간적 여유가 없다고 인정하는 경우에는 중앙위원회의 심의를 거치지 아니하고 중앙대책본부장이 국무총리에게 재난사태를 선포할 것을 건의하거나 직접 선포할 수 있도록 하고 있는 실정이다. 이로 인해 재난대응의 신속성과 효율성이 떨어지는 문제가 생기므로, 향후 중앙대책본부장이 재난대응을 위해 재난사태 선포를 직접 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

넷째, 재난사태 선포의 경우, 재난사태 선포 대상지역이 3개 시·도 이상인 경우에는 국무총리에게 선포를 건의하고, 2개 시·도 이하인 경우에는 중앙대책본부장이 선포하는 것으로 하고 있다. 또한 국무총리나 중앙대책본부장이 재난사태를 선포한 경우 지체 없이 중앙위원회의 승인을 받아야 하며, 승인을 받지 못하면 선포된 재난사태를 즉시 해제하도록 하고 있다. 그러나 이 같은 규정은 불필요한 규정으로서 재난사태 선포의 실효성을 위협할 수 있다는 점에서 폐지하는 것이 바람직하다. 즉 선포 대상지역의 범위나 사후 승인 여부는 불필요한 규정으로 판단된다.

다섯째, 시·도긴급구조통제단 및 시·군·구긴급구조통제단의 단장과 시장·군수·구청장은 재난이 발생할 우려가 있거나 재난이 발생했을 때는 즉시 관계 법령이나 재난대응활동계획 및 위기관리 매뉴얼에서 정하는 바에 따라 수방·진화·구조 및 구난 등의 재난 발생을 예방하거나 피해를 줄이기 위하여 필요한 응급조치를 하도록 하고 있다. 다만 지역통제단장의 경우에는 진화에 관한 응급조치, 그리고 긴급수송 및 구조 수단의 확보와 현장지휘통신체계의 확보 등의 응급조치만 할 수 있도록 제한하고 있다. 그러나 효율적이고 효과적인 재난대응을 위해서는 경보의 발령 또는 전달이나 피난의 권고 또는 지시, 긴급안전조치, 진화·수방·지진방재, 그 밖의 응급조치와 구호, 피해시설의 응급복구 및 방역과 방법, 그 밖의 질서 유지, 긴급수송 및 구조 수단의 확보, 급수 수단의 확보, 긴급피난처 및 구호품의 확보, 현장지휘통신체계의 확보, 그 밖에 재난 발생을 예방하거나 줄이기 위하여 필요한 사항 등 모든 필요한 응급조치를 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다.

여섯째, 중앙대책본부장, 수습본부장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 사람의 생명·신체 및 재산에 대한 피해가 예상되면 그 피해를 예방하거나 줄이기 위하여 재난에 관한 예보 또는 경보를 발령할 수 있도록 하고 있다. 이러한 재난에 관한 예보와 경보는 재난관리 책임기관이나 주관기관 또는 민간기업의 경우에도 즉시 예·경보를 할 수 있도록 조치하는 것이 바람직하다. 이와 함께 재난의 예보와 경보로 구분하는 것이 불필요할 것으로 판단된다. 재난 대응은 실제 재난의 발생이 임박한 경우에 실시하는 것으로서 경보로 통일하는 것이 필요하다.

일곱째, 현재의 재난안전 관련 법령은 과도하게 분산되어 있으며, 상호연계성이 부족할 뿐만 아니라 안전기준 등도 상이한 실정이다. 자연재난과 인적재난 등이 합쳐진 복합적인 재난이 급증하는 추세에 대응하기 위해서는 여러 부처에서 분산관리하고 있는 재난안전 관련 법령 및 기준을 정비하고 조정하는 기능 강화방안이 필요하다(정상만, 2014: 9).

여덟째, 복합재난 발생 시의 위기대응 매뉴얼의 수립은 관련 유관기관들의 실질적인 협력을 통해 만들어져야 하며, 일정한 기간이 경과된 후에는 환경의 변화를 반영하여 수정 보완되어야 하는 한편, 연습과 훈련을 통해 지속적으로 개선되는 것이 필요하다. 재난대응 계획이나 위기관리 매뉴얼은 거의

모든 정부기관과 지방자치단체가 가지고 있지만, 막상 재난이 발생했을 때 그 실효성이 문제된다. 우리나라 뿐만 아니라 외국에서도 마찬가지이며, 그 원인은 계획이나 매뉴얼 수립 당시에 모든 관련 기관들이 참여하지 않거나 형식적으로 참여하며, 계획이 적시에 검토되어 보완되지 않고 과거의 계획이나 매뉴얼을 반복 사용하고, 재난에서 발생할 상황을 충분히 예측하지 못한 채 계획을 작성하기 때문이다(이재은 외, 2006: 171).

아홉째, 통합재난관리체계 구축 및 활성화를 위한 조직 개편이 필요하다. 최근 발생하는 재난은 하나의 기관으로 대응하기에는 어려운 실정이며 다양한 기관이 함께 대응을 해야 한다. 이에 각기 다른 명령체계, 지휘체계, 이원화된 상황실 설치 등 이해관계로 인한 협력체계가 미흡하고 정보전달 및 교환도 부족한 실정이다. 또한 부족한 인력과 중복되는 예산으로 조직운영의 효율성이 미흡하다. 이에 기관별 협업을 통해 현장지휘체계를 개선하고 공동대응계획을 마련하는 한편, 혼선이 발생하는 부분에 대해서는 조율을 실시하고 신속하게 체계적으로 대응할 수 있는 조직을 운영하는 것이 바람직하다(배영선 외, 2014: 157).

열 번째, 복합재난 발생에 효율적으로 대응하기 위해 재난과 직접, 간접으로 관련이 있는 조직들을 연계하는 것이 필요하다. 재난의 발생에 따른 결과, 그리고 이에 대한 복원 노력이 점차 복잡화, 복합화되어 감에 따라 재난 상황에서 공동체 내의 조직, 그리고 공동체 간의 조직과 정부 및 지방자치단체를 포함한 제도적 행위자들 간의 연결망의 효율적인 작동의 중요성이 점차 강조되고 있다. 따라서 지원, 참여, 권한의 위임 등 구성원들이 가진 다양한 전문적인 능력을 최대한으로 이끌어내어 상황을 극복하여 안전의 목적을 달성하는 합리적이고 협력적인 관리체계를 구축하는 것이 우선시된다(변상호·김태운, 2014: 113). 따라서 이미 존재하고 있는 다양한 조직들을 재난 발생 시에 동원하고 이들을 연계시키는 것이 필요하다. 예를 들면, 재난관리와 직접적인 관련성이 있는 대한적십자사, 의용소방대, 지역자율방재단은 물론이고 종교단체, 주민자치센터, 지역자원봉사센터 등 주민들의 참여를 유도할 수 있는 조직들과 연계를 맺음으로써 전문적인 복원과정에 참여를 하도록 할 수 있다(정재기 외, 2009: 179-182).

IV. 결론

오늘날 사회는 전통적인 군사적 안보 위협만을 국가위기로 보지는 않는다. 오히려 비군사적인 안보 위협요소인 자연재난, 인적재난, 국가핵심기반 마비 위기, 생활안전 위기 등이 더욱 중요한 의미를 지닌다(이재은, 2013: 190-193). 특히, 대규모 재난이나 복합재난이 발생하는 경우, 다수의 기관들이 인적·물적 자원 및 조치와 기능의 지원·협업을 통해 발생한 재난에 통합적으로 대응하는 것이 필요하다. 통합적 재난 대응은 모든 계층의 정부 기관이 모든 규모의 자연재난, 인적재난, 사회적 재난에 대하여 또는 이들 재난으로부터의 손실을 예방, 대비, 대응 및 복구에 대하여 공동으로 할 수 있도록 하

는 체계라고 할 수 있다(양기근, 2012: 74).

이러한 논의를 기반으로 복합재난 대응체계의 발전방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 재난 유형을 세분화하고 각각의 재난이 지니는 특성을 파악하고 그것이 다른 재난의 발생에 미치는 영향을 분석하는 것이 필요하다. 둘째, 재난관리에서 보고 위주의 방식을 지양하고 현장 지휘관의 대응 조치와 상급 기관에 대한 지원 요청이 이루어지는 것이 바람직하다. 셋째, 재난대응의 신속성과 효율성을 확보하기 위해 향후 중앙대책본부장이 재난대응을 위한 재난사태 선포를 직접 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 넷째, 재난사태 선포의 경우, 선포 대상 지역의 범위나 사후 승인 여부는 불필요한 규정으로 폐지하는 것이 필요하다. 다섯째, 지방자치단체장이나 지역통제단체장이 효율적이고 효과적인 재난대응을 위해서는 경보의 발령 또는 전달이나 피난의 권고 또는 지시, 긴급안전조치, 진화·수방·지진방재, 그 밖의 응급조치와 구호, 피해시설의 응급복구 및 방역과 방법, 그 밖의 질서 유지, 긴급수송 및 구조수단의 확보, 급수 수단의 확보, 긴급피난처 및 구호품의 확보, 현장지휘통신체계의 확보, 그 밖에 재난 발생을 예방하거나 줄이기 위하여 필요한 사항 등 모든 필요한 응급조치를 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 여섯째, 재난의 예보와 경보로 구분하는 것이 불필요하며, 재난 대응은 실제 재난의 발생이 임박한 경우에 실시하는 것으로서 경보로 통일하는 것이 필요하다. 일곱째, 현재의 재난안전 관련 법령은 과도하게 분산되어 있으며, 상호연계성이 부족할 뿐만 아니라 안전기준 등도 상이한 실정이므로 여러 부처에서 분산관리하고 있는 재난안전 관련 법령 및 기준을 정비하고 조정하는 기능 강화방안을 마련하는 것이 필요하다. 여덟째, 복합재난 발생 시의 위기대응 매뉴얼의 수립은 관련 유관기관들의 실질적인 협력을 통해 만들어져야 하며, 일정한 기간이 경과된 후에는 환경의 변화를 반영하여 수정 보완되어야 하는 한편, 연습과 훈련을 통해 지속적으로 개선되는 것이 필요하다. 아홉째, 통합재난관리체계 구축 및 활성화를 위한 조직 개편이 필요하다. 복합재난 발생에 효율적으로 대응하기 위해 재난과 직접, 간접으로 관련이 있는 조직들을 연계하는 것이 필요하다.

이와 함께 복합재난을 관리하기 위한 전제들을 다음과 같이 살펴보았다. 첫째, 개별 국가 중심의 위기관리시스템과 함께 동북아시아 지역 또는 아시아 지역 등 글로벌 위기관리시스템을 구성하는 것이 필요하다. 둘째, 현재까지 우리나라는 개별 유형의 재난이나 위기가 발생할 때마다 관련된 개별 법률을 제정하다보니 국가위기 전반에 걸친 체계화되고 일원화된 법체계를 갖추는 것이 필요하다. 셋째, 위기 발생 이후보다 위기 발생 이전의 예방, 대비에 대한 정책적 관심과 전문 인력의 양성 및 훈련, 대피소의 점검 및 구축 등이 필요하다. 넷째, 중앙정부 중심의 위기관리로부터 지방자치단체 중심의 위기관리로 전환되어야 한다.

참고문헌

김은성 편저. 2009. 불확실성에 대응하는 위험거버넌스: 신기술 및 신종재난을 중심으로. 서울: 법문사.

- 김학실. 2014. 지역공동체 위기에 대응한 공동체주도발전전략(Community-Driven Development)에 관한 연구. 한국위기관리논집. 10(5): 179-201.
- 노진철. 2010. 불확실성 시대의 위험사회학. 서울: 한올아카데미.
- 변상호, 김태윤. 2014. 재난과 재난관리정책의 재해석에 기반한 ‘재난대응 수행원칙’의 도출과 검증. 한국행정학보. 48(2): 109-136.
- 배영선, 구원희, 신호준, 백민호. 2014. 통합재난관리체계 구축 및 활성화를 위한 소방공무원 의식조사 연구. 한국재난정보학회논문집. 10(1): 151-158.
- 송해룡, 김원제. 2014. 자연에 대한 인식, 과학기술에 대한 인식, 위험인식 및 위험 심각성의 관계: 생명공학기술을 중심으로. 한국위기관리논집. 10(1): 29-43.
- 양기근. 2012. 통합적 재난대응을 위한 중앙재난안전대책본부의 역할 재정립: 구제역 재난관리를 중심으로. 한국위기관리논집. 8(2): 72-89.
- 이양휘. 2008. 올리버 벅의 세계위험사회(World Risk Society). 한국위기관리논집. 4(1): 63-71.
- 이재은, 김검훈, 류상일. 2005. 미래사회의 환경변화와 재난관리시스템 발전전략: 국가핵심기반 위기를 중심으로. 현대사회와 행정. 15(3): 53-83.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 이재은, 김검훈. 2005. 자연재난과 방재시스템. 서울: 정보통신정책연구원.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 서울: 대영문화사.
- 이재은. 2013. 국가안보 환경의 변화와 국가위기관리: 포괄적 안보 개념 하에서의 국가위기 유형. 한국 위기관리논집. 9(2): 177-198.
- 이재은. 2011. 거대 복합위기, 국가위기관리체계 필요하다. 자치발전. 193(2011. 5): 8-9.
- 이재은. 2013. 진정한 안전사회의 과제: 일상의 안전을 관리하라. 재난안전. 15(1): 6-11.
- 이재은. 2014. 복합재난대응체계의 문제점과 발전방향. 국가비상대비저널. 39: 79-88.
- 이채연. 2014. 국가위기관리기본법 제정 방안에 관한 소고. 한국위기관리논집. 10(3): 193-211.
- 임현진 외. 2002. 한국사회의 위험과 안전. 서울: 서울대학교출판부.
- 정상만. 2014. 재난에 강한 안전한 나라. 공공정책. 104(2014. 6): 8-9.
- 정재기, 정지범, 이재열, 홍영란, 류현숙. 2009. 한국사회의 복원력 구축 방안. 정지범, 이재열 편저. 재난에 강한 사회시스템 구축. 서울: 한국행정연구원.
- 함은구, 고재선. 2013. 재난 대비 임시거주시스템 활용을 위한 비상 대응 시나리오 설계에 관한 연구. 한국재난정보학회논문집. 9(4): 521-531.
- Alexander, David. 2006. Globalization of Disaster: Trends, Problems and Dilemmas. *Journal of International Affairs*. 29(3): 2-21.
- Beck, Ulrich. 2002. The Terrorist Threat: World Risk Society Revisited. *Theory, Culture & Society*. 19(4): 39-55.

- Beck, Ulrich. 2006. Living in the World Risk Society. *Economy and Society*. 35(3): 329-345.
- Davis-Berman, J. and D. Berman. 2002. Risk and Anxiety in Adventure Programming. *The Journal of Experiential Education*. 25: 305-310.
- Elbe, Stefan. 2008. Our Epidemiological Footprint: The Circulation of Avian Flu, SARS, and HIV/AIDS in the World Economy. *Review of International Political Economy*. 15(1): 116-130.
- Witte, K. 1994. Fear Control and Danger Control: A Test of the Extended Parallel Process Model. *Communication Monographs*. 61: 113-134.

이재은: 연세대학교에서 행정학 박사학위(논문: 한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계 분석을 중심으로, 2000)를 취득하고, 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 위기관리, 조직이론, 정책집행 등이며, 위기관리학(2012), 재난관리론(공저, 2006) 등의 저서와 주요 논문으로는 “재난관리 역량 강화와 재난관리서비스의 공공재적 특성(2011)”, “국가안보 환경의 변화와 국가위기관리: 포괄적 안보 개념하에서의 국가위기 유형(2013)”, “Building Up the Global Cooperative System of the Crisis and Emergency Management in Northeast Asia(2013)” 등이 있다(jeunlee@chungbuk.ac.kr).

이우권: 연세대학교 대학원에서 행정학박사 학위를 취득하고(논문: 지방정부 정책과정의 권력관계 분석-연결망 분석(network analysis)을 중심으로, 1997), 현재 신경대학교 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 인사행정, 지방정부, 행정정보체계, 위기관리 등이며, 주요 논문으로는 “지방정부의 민원행정서비스 향상을 위한 발전방안”, “고위공무원단체도의 설계와 효율적인 운영방안”, “지방정부의 자원봉사 로컬 거버넌스 구축방안”, “사이버 공간의 스팸메일 규제정책에 관한 연구” 등이 있다(lwk1164@hanmail.net).