지방자치

이슈와 포럼

2022 February Vol.41

「재난대응과 국민안전」

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **www.krila.re.kr** ISSN 2671-7352

ISSN 2671-7352

지방자치

이슈와 포럼

Vol.41

2022 February

「재난대응과 국민안전」



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치
이슈와 포럼
2022 February Vol.41

표지 그림 허정은 jeongeunheo@gmail.com

재난에서 국민을 안전하게 보호하고 모두의 건강한 삶을 지켜 나가기 위한 정책의 필요가 커지고 있다.
〈지방자치이슈와포럼〉 제41호는 중대재해처벌법, 미세먼지 대처 등 달라진 정책으로 변해가는 새로운 일상의 모습을 담았다.



통권 제41호 **발행인** 한국지방행정연구원 원장 김일재 **편집위원장** 김현호 **위원** 김성주, 김정숙, 김지훈, 박진경, 송지영, 유란희, 이병기, 황재민, 안혜경 **간사** 김유숙 **주소** 강원도 원주시 세계로 21(반곡동) **연락처** 전화 033-769-9932 이메일 research@krila.re.kr
홈페이지 www.krila.re.kr **디자인·인쇄** 문화공감

※ 지방자치이슈와포럼은 격월 발간됩니다. 본지에 실린 내용은 필자 개인 견해로 한국지방행정연구원의 공식 견해와 다를 수 있습니다.

CONTENTS









04 **인터뷰**
더 넓은 시선으로 다양화된 재난에 대비하다
이승우 행정안전부 재난관리본부장

12 **이슈**
재난대응과 국민안전
김근영 강남대 교수·한국도시행정학회 명예회장

24 **집중조명**
지방자치단체의 자연재난 대응역량 강화를 위한 과제
이제연 한국지방행정연구원 균형발전상생센터장

32 정책환경 변화와 재난안전을 위한 지자체의 과제
신상영 서울연구원 선임연구위원

40 재난대응과 도시계획
정주철 부산대학교 교수

48 위험사회의 안전 담론: 중대재해처벌법 시행의 전망과 과제
최충익 강원대학교 교수

56 **우수사례**
미세먼지 문제해결을 위한 서울시 승용차마일리지사례
박재희 한국지방행정연구원 행정체제연구센터장

62 **대한민국을 읽다**
예측할 수 없는 자연재난, 기관 간 소통과 협업을 통해 풀어간다
정제룡 한행정안전부 자연재난대응과장

64 **입법동향**
복합재난대응을 위한 국가재난대응체계 구축 방안
배재현 국회입법조사처 입법조사관

70 **KRILA 인포그래픽**
아동복지 누구의 역할인가?

74 2021 한국지방행정연구원 우수연구과제

78 **두 도시 이야기**
재난에서 안전한 스마트 안전도시를 꿈꾸다
경기 안양 vs 영국 런던

82 연구원 동정

83 KRILA 보고서

Ⓦ 편집부 Ⓟ 김지원



더 넓은 시선으로 | 다양화된 재난에 대비하다

이 승 우
행정안전부 재난관리본부장

대담진행
김일재 한국지방행정연구원장

세계가 연결되고 사회가 고도화되면서 우리의 일상을 위협하는 재난의 모습도 더 다양해지고 있다. 이에 우리 정부는 코로나19로 대표되는 팬데믹에서부터 미세먼지, 건축물 붕괴, 아프리카돼지열병 등에서 국민의 행복한 삶을 지켜나가고 있다. 〈지방자치이슈와포럼〉은 이승우 행정안전부 재난관리본부장을 만나 다양화된 재난에 대비하는 넓은 시선에 대해서 물었다.

학력

- 고려대학교 행정학 학사

경력

- 2021~ 2021 행정안전부 재난협력실장
- 2020~ 2021 행정안전부 지역발전정책관
- 2018~ 2020 행정안전부 사회재난대응정책관
- 2017~ 2018 행정안전부 특수재난협력관
- 2015~ 2017 국민안전처 대변인
- 2013~ 2015 국가안보실 위기관리센터 행정관
- 2013~ 2013 안전행정부 재난총괄과장
- 2012~ 2013 행정안전부 재난안전정책과장
- 2011~ 2012 행정안전부 재난위기종합상황실장

김일재 **현재 우리 사회에는 어떤 유형의 재난이 발생하고 있고, 이전과 비교해볼 때 어떤 특징이 있는지요?**

이승우 현재 우리 사회에는 다양한 재난이 발생하고 있습니다. 재난은 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서 '국민의 생명 · 신체 · 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것'으로서 대설, 폭염, 지진 등의 자연재난이나 화재, 붕괴, 감염병 등의 사회재난에 속하는 것이라고 정의하고 있습니다. 전 세계적으로 유행하고 있는 코로나19 감염병, 광주에서 발생한 건축물 붕괴 등은 사회재난에 해당합니다.

최근에는 코로나19의 경우를 보면 알 수 있듯, 국민의 안전을 위협하는 새로운 위험 요소가 일상생활 속에서 발현되고 있습니다. 급격한 기후변화에 따른 극한 기상현상이 빈번해지고, 기반시설의 노후화 및 교통의 발전에 따른 국가 간 인적 · 물적 교류의 급증 등 사회 · 기술적 여건 변화에 따라, 재난이 언제 어떻게 발생할지 예측도 어렵고 재난의 유형도 복잡 · 다양해지고 있습니다. 또, 재난이 발생하면 그 피해 규모 또한 국경을 초월하는 등 피해가 급격히 확산되며 대형화되는 특징을 보입니다. 이에 따라 국민들의 안전에 대한 요구도 높아지고 있습니다.

김일재 **국민의 일상과 재난의 관계는 어떠한가요? 재난에 대한 대비가 왜 중요한가요?**

이승우 앞서 말씀드렸듯이 최근 사회가 복잡해짐에 따라 재난의 불확실성이 높아지고 있으며, 이에 따라 일상 속에서 재난 위험이 발생할 가능성도 커지고 있습니다. 또한, 사회의 각 분야와 시스템이 서로 밀접하게 연결됨에 따라 재난은 재난피해의 직접 당사자뿐만 아니라 이와 연관된 수많은 국민의 일상에도 물적 · 심적 피해를 유발하게 됩니다. 따라서 재난관리는 '재난으로부터 국민의 일상을 보호'하는 것이라고 할 수 있으며, 특히 일상 속에서 재난을 예방하기 위해 노력하고, 언제든지 발생할 수 있는 재난에 미리 대비하는 활동이 무엇보다 중요할 것입니다.

최근 재난이 발생했을 경우 신속하게 일상으로 돌아갈 수 있는힘인 '회복력'을 재난관리 정책에 본격적으로 도입함에 따라 재난대응 인력 · 장비의 확충, 사회 인프라와 시스템 정비뿐 아니라 재난 상황에서 사회기능 유지를 위한 업무 연속성 확보 등을 중점적으로 추진할 필요가 있다고 생각합니다.

> 재난관리는 '재난으로부터 국민의 일상을 보호' 하는 것이라고 할 수 있으며, 특히 일상 속에서 재난을 예방하기 위해 노력하고, 언제든지 발생할 수 있는 재난에 미리 대비하는 활동이 무엇보다 중요할 것입니다.



김일재 **우리나라 재난 안전관리 체계는 어떻게 되나요? 그리고 행안부는 어떤 역할을 하고 있나요?**

이승우 우리나라는 재난 예방부터 대비 · 대응 · 복구에 이르는 일련의 재난관리 과정에서 선제적으로 재난에 대응할 수 있는 체계를 구축 · 운영하고 있으며, 범정부기관이 함께 참여하여 협력하는 특징을 지니고 있습니다.

현재 우리나라의 재난 대응체계는 과거 재난 대응 경험, 재난의 종류 · 규모 등을 고려하여 재난 상황에 맞게 단계화되어 있습니다. 코로나19, 태풍과 같이 규모가 크고 광범위한 대규모 재난이 발생하면 중앙재난안전대책본부를 설치하여 수습을 총괄 · 조정하고 지방자치단체를 지원하면서 대응합니다. 지방자치단체가 현장에서 대응 가능한 사고는 지역재난안전대책본부를 구성하여 대응하고 아프리카돼지열병과 같이 여러 지역에 피해를 줄 수 있어 재난관리주관기관(관계부처) 차원의 관리가 필요한 재난은 중앙사고수습본부를 통해 대응합니다. 코로나19의 경우, 신속한 대응을 위해 국무총리를 중앙대책본부장으로 하고 행안부장관과 복지부장관을 공동차장으로 하는 등 기존의 재난대응 제도를 보완하여 운영하고 있습니다.

이처럼 재난 발생 시 신속한 대응을 통해 인명과 재산 피해를 최소화할 수 있도록 관계기관 간에 유기적으로 협업하고 있으며, 재난 발생 초기부터 잠재적 위험이나 돌발 상황까지 고려하여 종합적인 대책 마련이 가능한 상황관리체계를 구축 · 운영하고 있습니다.

재난은 발생하기 전에 예방하고 대비하는 것이 중요한데, 각각의 재난별로 소관 영역이 다르기 때문에 개별 부처는 전문성을 갖고 소관 분야의 안전 정책을 추진합니다. 이 정책들이 정부 전체의 안전관리 정책방향과 부합되는지를 살피고, 안전정책이 후순위로 밀려나지 않도록 하는 것이 재난안전관리 총괄부처인 행안부의 역할입니다. 안전정책조정위원회를 운영하고, 재난안전예산의 투자 방향을 제시하고 투자의 효율성과 효과성을 높이기 위해 '재난안전예산 사전협의' 제도를 운영하는 것도 그러한 이유입니다.

그 외에도 생활 속에 재난을 유발할 수 있는 위험요소를 사전에 발견 · 제거할 수 있도록 다양한 ICT(정보통신기술) 매체를 통해 수집된 빅

대형화재, 감염병, 산불 등 국민들의 우려가
큰 사회재난의 경우 관계부처와 지자체가 평시부터
교육 · 훈련, 점검 등을 통해 현장에서 재난관리체계가
신속하게 작동할 수 있도록 협력하고 있습니다.



데이터를 재난 예측과 위험 감지에 활용하고, 개선이 필요한 안전제도와 기준도 민간 전문가와 관계부처가 참여하는 안전기준심의회를 통해 각 부처와 협의하여 지속적으로 정비해나가고 있습니다. 특히 대형화재, 감염병, 산불 등 국민들의 우려가 큰 사회재난의 경우 관계부처와 지자체가 평시부터 교육 · 훈련, 점검 등을 통해 현장에서 재난관리체계가 신속하게 작동할 수 있도록 협력하고 있습니다.

김일재 **현장에 있는 지방자치단체의 재난안전관리가 매우 중요할 것 같습니다. 행안부는 지방자치단체를 위해 어떤 역할을 하고 있나요?**

이승우 지방자치단체는 재난 현장의 최일선을 책임지고 있는 기관으로서 지역 주민의 인명 · 재산 피해를 최소화하기 위해 지방자치단체의 역할이 중요하다는 것에 매우 공감합니다. 이에 행정안전부는 지방자치단체가 재난 현장에서 재난안전관리 업무를 원활히 수행할 수 있도록 행정적 · 재정적 지원에 최선을 다하고 있습니다.

행정안전부는 대규모 재난이 발생하면 중앙재난안전대책본부를 운영하여 재난의 대응 · 복구 과정을 총괄 · 조정하며, 중앙대책본부장(행안부 장관)은 전문가로 구성한 수습지원단을 재난 현장에 파견합니다. 수습지원단은 재난 발생지역의 책임자(지역대책본부장 등)에 대하여 재난수습을 위한 자문역할을 수행하고, 재난수습을 위하여 필요한 조치사항을 중앙대책본부장에 보고하고 있습니다.

또한 지방자치단체의 재해위험 요소 및 피해현황, 재정 여건 등을 종합적으로 고려하여 재정적인 지원도 제공하고 있습니다. 예방중심 재난관리의 일환으로 재해취약 지역에 대한 재해예방사업을 위해 국고를 지원하고 있습니다. 풍수해, 산불, 아프리카돼지열병 등이 발생한 피해지역의 조기 수습 및 복구를 위해서 재난안전특별교부세를 지원하고 있습니다.





적인 현장 대응이 가능해졌습니다.

또한 여러 부처와 지자체에서 태풍 · 호우 · 코로나19 등 다양한 재난정보를 실시간으로 제공하기 위해 활용하고 있는 재난문자 서비스는 각종 설문조사에서 국민들에게 유용한 재난정보 제공 수단으로 자리매김한 것으로 나타났습니다. 2020년 3월, 한국행정연구원의 '수요자 중심 재난정보 분석 연구'에서 정보제공 수단 중 재난문자에 대한 만족도가 가장 높은 것으로 조사되었고, 2021년 10월 행정안전부에서 실시한 국민 대상 만족도 조사에서도 서비스에 만족한다는 응답이 80%에 달했습니다.

특히 올해는 인접한 다른 지역의 재난문자를 수신하는 불편을 해소하고자 재난문자 송출 단위를 기존 시 · 군 · 구에서 읍 · 면 · 동으로 세분화하는 작업을 추진하고 있는데, 이는 IT 강국의 장점을 살려 세계에서 처음 추진하는 것입니다. 행정안전부는 앞으로도 다양한 첨단기술을 활용하여 과학적이고 빈틈없는 재난관리를 추진해 나갈 예정입니다.

김일재 **그러면 우리나라 재난안전 관리에 있어서 모범적인 사례나 자랑거리가 있으신지요? 소개해주시면 감사하겠습니다.**

이승우 우리나라가 세계를 선도하는 IT 강국인 만큼, 모바일 · 사물인터넷 · 초고속 ICT 기술을 적극적으로 활용한 재난관리 정책들을 추진하고 있습니다. 대표적인 사례로는 "재난안전통신망"과 "재난문자 서비스"를 말씀드릴 수 있겠습니다.

지난 3월 개통한 재난안전통신망은 관련 기관별로 운영하던 여러 통신망을 세계 최초로 LTE 기반의 전국 단일 통신망으로 일원화한 것으로, 대규모 재난 발생 시 광범위한 지역을 통합적으로 지휘할 수 있게 됨으로써 보다 신속하고 효과

김일재 **미래에 발생할 수 있는 재난에 효과적으로 대응하려면 중앙정부와 지자체는 어떻게 해야 할까요?**

이승우 미래에는 재난의 양상이 더욱 복잡해지고 대형화될 것으로 예상됩니다. 이상기후로 인한 국지성 호우, 돌발 기상 등으로 자연재난은 더욱 예측하기 힘들어지고 코로나19, 재건축 과정에서의 건물 붕괴, 물류창고 화재 등 기존과는 다른 형태로 사회재난이 발생하고 있습니다.

이런 재난 양상 변화에 효과적으로 대응하기





위해서는 블랙아이스의 과거 이력을 토대로 내비게이션에서 위험 알림을 제공하는 것과 같이 데이터에 기반하여 재난관리를 하는 것이 대단히 중요합니다. 또한 인공지능 등 최신기술을 적극 도입 · 활용하여 인력 중심의 재난관리 업무를 기술 중심으로 전환하여 재난관리를 고도화하고 플랫폼을 통해 재난정보를 공유함으로써 수평적 · 유기적 협력체계를 구축하여 보다 유연하고 신속한 재난대응이 이루어질 수 있도록 해야 합니다.

김일재 **끝으로 국민의 생명과 재산을 지키기 위해 우리 연구원은 어떤 역할을 해야 할까요?**

이승우 국민의 안전이 최우선되는 사회를 만들기 위해서는 정부의 노력과 더불어 안전에 대한 우리 사회의 인식이 근본적으로 바뀌는 것이 무엇보다 중요합니다. 국민이 안전을 최우선으로 생각하고, 이러한 생각들이 모여 사회적 담론을 형성한다면, 정부의 노력이 더욱 효과를 발휘할 수 있을 것이라고 생각합니다.

그리고 한국지방행정연구원은 지방자치시대를 맞아 지방자치단체가 변화하는 환경에 능동적으로 대응할 수 있도록 정책을 지원하고자 설립된 것으로 알고 있습니다. 재난안전관리에 있어서도 국민의 삶과 맞닿아 있는 지방자치단체의 역할은 날로 중요해지고 있습니다. 안전정책이 국민의 생활에서 제대로 구현될 수 있도록 연구원에서도 정책 현장의 수요와 목소리를 반영한 과제를 함께 추진해주시고, 관계기관 등과 적극 소통 · 협업해 주시기를 부탁드립니다.

ISSUE

재난대응과 국민안전



김근영
강남대 교수·한국도시행정학회 명예회장

I 재난대응이란 무엇인가

중대재해 처벌로 인한 기대와 공포가 2022년 연초부터 대한민국을 휘감고 있다. 폭풍이 몰아치기 전의 긴장된 고요함 속에서 사람들은 한 올의 말총에 매달린 '다모클레스의 검' 아래 숨죽이고 D-Day 이후의 세상을 바라보고 있다. 어떤 사람에게는 안전사회를 향해 첫걸음을 딛는 희망이다. 다른 사람에게는 그 세상이 두려움 자체다. 새로운 세상이 주는 손익을 산정하기 위해 부지런히 계산기를 두들기며 기회를 엿보는 사람도 있다. 처벌대상의 저울에 오른 경영책임자와 단체장은 자신의 앞에 놓인 지뢰밭을 통과하려고 온갖 지혜와 노하우를 발휘해 각자도생(各自圖生)을 추구하고 있다. 우리는 어떤 세상을 선택한 것일까?

재난대응은 재난이 발생하면 상황을 파악한 후 예·경보를 발령하고 인력, 장비, 물품 등 대응자원을 동원해 대응활동을 실행하는 것을 말한다. 재난관리 전문가인 USC대학교 윌리엄 페탁 교수가 구분한 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계 업무 중 세 번째에 해당된다. 재난의 예방과 복구는 법제도 마련과 시스템 구축, 투자예산 확보와 방재사업 추진을 포함한다. 재난대비는 대응계획을 수립하고, 훈련하며 사람들을 대피시키는 것이다. 대응자원의 확보와 장비 점검도 포함된다. 예방과 대비는 재난발생 전에, 대응과 복구는 이후에 실시한다. 재난대응의 핵심은 재난 피해가 최소화되도록 대응기관이 적절한 활동을 수행하는 것이다.

우리는 지금 대전환기를 맞이해 재난대응이 새로운 권좌에 오르는 것을 목도하고 있다. 재난대응은 오랫동안 토목, 건축, 소방 등의 공무원이 주로 담당하는 업무로 여겨져 왔다. 태풍 루사와 대구 지하철 화재 참사로 지난 2004년 「재난 및 안전관리 기본법」이 제정되고, 소방방재청이 신설되면서 비로소 자신의 입지를 확보했다. 재난대응체계가 구축되면서 자연재난 사망자와 피해액 감소라는 성과가 있었다. 몇 차례의 위기와 실패로 조직과 운영이 변경되기도 했다. 그 시기에 조직 내부의 반목과 함께 조직 확대를 위한 노력이 병행되었다.

국가 시스템이 구축되고 10년이 흘렀을 때 한 사건이 발생해 우리나라 재난대응체계의 운명을 바꾸었다. 2014년 4월, 제주로 향하던 여객선이 침몰해 승객 304명이 사망했다. 우리나라 재난대응 수준의 민낯이 고스란히 드러났다. 비난 여론의 화살이 빗발치듯이 쏟아졌다. 대한민국은 한참 동안 비탄의 수렁에 빠졌다. 2017년 헌법재판소 사건번호 「2016헌나1」의 대통령 탄핵요건 중 재난대응이 '생명권 보호의무 등 위반'의 사항으로 다루어졌다.



재난대응이 기술행정의 업무를 넘어 정치와 통치의 영역으로 진입한 역사적인 날이었다. "민주주의는 피를 먹고 자란다." 이 말은 미국의 독립선언서를 작성하고, 제3대 대통령을 역임한 토머스 제퍼슨이 했다. 재난대응체계도 재난 피해자의 희생, 아픔, 분노를 기반으로 성장한다. 사회를 바꾸는 혁명은 점진적으로 진행되지 않는다. 과학철학자인 토머스 쿤이 주장한 대로 누적된 모순이 임계점을 넘어 폭발하는 '패러다임 전환'의 시기가 있다. 국가 재난대응체계도 재난을 통해 패러다임을 전환하는 추진력을 얻는다.

2020년에는 대한민국 재난대응의 위상을 바꾸는 두 가지 상황이 발생했다. 첫 번째는 사회재난인 '코로나19'이다. 2020년 1월 20일, 중국 우한시를 출발한 입국자가 인천국제공항 검역소에서 확진 판정을 받은 후 '코로나19' 팬데믹과의 기나긴 전쟁이 시작되었다. 마스크 대란, 중환자 치료시스템 위기, 백신접종 문제가 차례로 발생했다. 과거에 '사고인가 재난인가'를 논쟁했던 재난대응이 국가에 대한 믿음과 국민의 생존을 위협하는 과제로 격상되었다.

우리 주변에서 자주 목격되었던 건설 사고가 두 번째 계기로 작용했다. 2020년 9월, 평택 고덕의 아파트 건설현장에서 부부 근로자 2명이 지상 6층 높이에서 추락해 사망했다. 시공사는 빈번한 산재사고로 지적받던 대형 건설사였다. 누적된 산재사고로 악화된 여론의 압력으로 국회가 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」을 제정했다. 일 년의 유예기간 동안 광주시 동구의 재개발 현장에서 붕괴되던 철거건물이 시내버스를 덮쳤다. 사상자가 17명이나 되었다. 상처가 아물기도 전에 2022년 1월에 광주 화정 아이파크 붕괴사고가 발생했다.

재난대응체계에 새로운 기회와 무거운 책임이 부여되고 있다. 예측 불가능한 상황에 대한 공포, 안전 사회에 대한 열망으로 탄생한 규제, 중대재해 낙인을 피하려는 몸부림이 자양분이 되었다. 재난대응이 우리의 안전을 지키는 보검으로 변신할 수 있을까? 아니면 처벌의 저울을 피하기 위한 꼼수에 기반한 조직체계와 의사결정, 경제활동 위축으로 이끄는 양날의 검으로 작용할까? 재난대응에 대한 이해를 통해 올바른 혁신에 대한 고민이 필요한 때다.

II 재난대응 이해를 위한 기본적인 정보

적절한 재난대응을 위해서는 먼저 재난대응시스템에 대한 이해가 필요하다. 그 핵심사항으로 재난과 재해, 재난유형과 특성, 재난대응기관과 표준절차에 대해 간단하게 설명한다.

1. 재난과 재해의 명칭

「중대재해 처벌 등에 관한 법률」은 재난관리 학계에서 오래전에 정리된 논쟁을 기억의 심연에서 끌어올린다. 1987년 열 번째 개정된 대한민국 헌법의 제34조 ⑥항에 재해라는 용어가 삽입되었다. 1995년 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 인적재난을 다루는 「재난관리법」이 제정되었다. 재해(災害)와 재난(災難)이 병행되다가 2004년 기본법을 제정할 때 관련학계 간 심각한 논쟁으로 비화했다. 재난은 '국민의 생명 · 신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 상황'으로 규정했다. 재해는 재난으로 발생하는 피해로 정리되었다. 「산업안전보건법」에서 노무자의 사망, 부상, 질병을 다루는 산업재해는 그대로 유지되었다. 산업안전보건법에 뿌리를 둔 중대재해 처벌법은 재해의 용어를 승계했다.

2. 재난유형과 특성

우리나라는 자연재난과 사회재난을 합해 약 60여 개의 재난유형에 대응할 수 있도록 매뉴얼을 작성했다. 자연재난은 태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산 활동, 소행성·유성체 등 자연 우주물체의 추락·충돌로 구분한

다. 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공·해상사고 포함)·화생방사고·환경오염 사고, 국가핵심기반의 마비, 감염병·가축전염병의 확산, 미세먼지를 포함한다. 재난은 대비시간 여부(예측 가능/불가능), 진행기간(단기/장기), 피해지역(지점/광역), 피해규모(인명/재산/환경) 등에 따라 고유한 특성을 가진다.

3. 재난대응기관

우리나라는 재난유형별로 중앙행정기관을 재난관리주관기관으로 지정하고 있다. 재난관리주관기관은 재난이 발생하거나 발생할 우려가 있으면 재난을 수습하기 위해 중앙사고수습본부(중수본)를 운영한다. 발생지역에는 지역사고수습본부(지수본)를 설치한다. 대규모 재난이 발생해 대응을 위한 총괄·조정이 필요하면 행정안전부에 중앙재난안전대책본부(중대본)를 둔다. 재난이 발생한 광역·기초지자체에는 지역재난안전대책본부(지대본)를 운영한다. 또 긴급구조를 위해 소방청에 중앙긴급구조통제단(중앙통제단)을, 해당 광역·기초 지자체에 지역긴급구조통제단(지역통제단)을 둔다. 재난현장에는 소방이 중심이 된 현장지휘소와 해당 지자체의 부단체장이 지휘하는 재난현장통합지원본부를 설치한다. 재난대응기관은 정보수집, 상황관리, 초동조치, 지휘를 위해 재난안전상황실을 운영하고 있다.

4. 재난대응 표준절차

정부는 세월호 침몰사고 이후 재난대응기관들의 의견을 수렴하고, 기존 매뉴얼의 내용을 참고해 재난상황에 적용 가능한 재난대응 표준절차를 마련했다. 풍수해와 같은 자연재난은 대부분 기상 예경보가 발령되고 재난대응이 이루어진다. 반면에 사회재난은 사고가 발생한 후 대응이 진행된다. 따라서 정부는 〈그림〉과 같이 자연재난과 사회재난을 구분해 재난대응 표준절차를 제시했다. 재난대응 표준절차는 상황판단단계, 중수본·중대본 가동단계, 상황종료단계의 3단계로 나누었다. 새롭게 제시된 재난대응 표준절차에서 가장 중요하게 다루어진 단계는 재난정보를 통해 대응 수준을 결정하는 상황판단회의다. 우리나라는 표준절차를 기초로 60여 개 재난유형별 재난특성을 반영한 재난대응절차를 보다 상세하게 규정하고, 기관과 부서별로 대응 업무와 지원 업무를 도출했다.

그림 | 재난대응 표준절차



III 재난대응 성공의 조건

우리나라의 재난은 대부분 단기간에 재난상황이 종료된다. 물론 가뭄, 감염병 확산(코로나19 등), 가축전염병 확산(아프리카돼지열병 등)과 같이 장기간 상황이 지속되는 재난도 있다. 2014년 행정안전부에서 재난관리책임기관들을 대상으로 재난대응기간을 조사한 결과 우리나라에서 발생하는 재난은 대부분 3~5일 이내에 대응에서 수습·복구로 전환되었다.

재난대응에서는 짧은 기간에 부정확한 정보의 홍수에서 연속적으로 발생하는 다양한 업무에 필요한 막대한 재난자원을 효과적으로 관리하고 배분하는 것이 중요하다. 재난대응이 성공적으로 수행되기 위해 필요한 몇 가지 사항들이 있다. 그중에서 지휘체계 구축, 재난상황 판단, 재난자원 관리, 재난대응 소통, 정부기능 연속성을 여기에서 다룬다.

1. 지휘체계 구축

재난이 발생하거나 발생 우려가 있을 때 가장 먼저 필요한 업무가 재난대응 지휘체계 구축이다. 법적으로 어느 기관의 누구에게 지휘권이 있고, 대응 결과는

어느 기관의 누구에게 성과와 책임이 있는가이다. 재난이 발생하면 바로 실행해야 하기 때문에 법제도를 통해 사전에 꼼꼼하게 대응책이 준비되어야 한다. 우리나라는 「재난 및 안전관리 기본법」 제정 이후 발생한 주요 재난들로부터 촉발된 요구를 수용해 여러 차례 개편했다. 현재는 중수본이 재난 상황관리와 수습을, 중대본이 대응을 총괄·조정하는 것으로 정리되었다.

2. 재난상황 판단

재난 지휘체계에서 재난상황과 피해현황, 기상·지형 여건, 동원 가능한 재난자원 등의 정보를 파악해 재난대응에 대한 의사결정을 하고, 업무를 지시하는 것을 말한다. 관련기관에 재난정보를 전파하고, 필요한 지원을 요청하는 업무를 포함한다. 재난대응 표준절차에서는 「상황판단회의」를 통해 비상근무 단계와 재난안전대책본부(재대본) 가동을 결정한다. 이때 재난경험과 재난시나리오를 통해 적절한 판단을 하는 것이 중요하다.

3. 재난자원 관리

발생한 재난특성과 규모에 따라 필요한 인력, 시설, 장비, 물품의 유형과 수량을 결정하고 관리하는 것을 말한다. 재난대응에서는 대피·구조, 구호, 통신지원, 의료·방역, 응급복구, 치안·교통, 에너지 공급, 유해물질 제독, 쓰레기 처리, 자원봉사 관리 등 다양한 업무가 진행된다. 재난자원은 대부분의 재난에 동일하게 활용되는 범용자원(식량, 통신 등)과 재난특성에 따라 특별하게 동원되는 특수자원(제독제, 제설차 등)이 있다. 코로나19에서는 의료인력, 진단키트, 병상, 에크모 장비, 백신, 확진자 수용시설 등이 해당된다.

4. 재난대응 소통

재난상황과 대응정보를 언론과 국민, 재난대응기관에게 알리고, 오보와 가짜뉴스가 발생하지 않도록 대처하는 것을 말한다. 일반적으로 재난현장지휘소에서 진행되는 현장 브리핑과 재대본의 언론 브리핑룸에서 진행되는 대언론 브리핑의 이중구조로 진행된다. 대언론 대변인 선정과 언론소통 횟수·시간·장소·방법, 정보의 공개 수준과 범위, 오류 정보와 유언비어 수정 등의 업무를 포함한다. 언론 브리핑룸 설치, 현장과 재대본의 역할 분담, 대언론 참고자료(법제도, 매뉴얼 등), 언론보도 모니터링 등도 해당된다.

5. 정부기능 연속

재난이 발생해 정부의 인력, 시설, 장비, 물품 자원이 재난대응을 위해 상당한 수준으로 동원되었을 때 정부가 필수적으로 수행해야 할 정상 업무를 위해 일정한 수준의 정부기능을 지속하는 것을 말한다. 우리나라가 2000년대 후반에 미국의 운영연속성 계획(COOP), 정부 연속성(COG) 계획을 참고해 제도를 도입했다. 최근에 코로나19가 장기화되고 확산되면서 중요업무로 부각되고 있다. 병원에서 다른 진료업무에 대한 수준을 결정하는 것, 경찰서·소방서 등 공공기관 확진 발생으로 인한 업무 대체가 대표적인 사례다.

Ⅳ 재난대응의 이슈와 과제

재난대응에도 우리 사회의 다른 일들처럼 이슈와 과제가 있다. 어떤 이슈는 아주 오래전부터 과제가 되었으나 아직 해결되지 않은 것이다. 다른 이슈는 최근에 우리 사회의 과제로 떠오른 것이다. 우리의 요구수준이 높아지면서 기존의 해결책이 더 이상 작동되지 않은 이슈도 있다. 여기에서는 그중에서 전문성 확보, 책임의 딜레마, 사회자원의 투자수준, 재난대응 포퓰리즘, 재난대응의 정치화라는 다섯 가지 이슈와 과제를 다룬다.

1. 전문성 확보

우리나라에서 다루는 재난유형은 자연재난과 사회재난을 합해 60여 개가 된다. 「재난 및 안전관리 기본법」에서는 중앙행정기관과 지방자치단체, 102개가 넘는 지방행정기관·공공기관·공공단체·중요시설관리기관을 재난관리책임기관으로 지정했다. 재난관리책임기관들이 담당하는 재난유형별 대응에 대해 어떻게 전문성을 확보하고, 유지할 것인가가 오랫동안 문제로 제기되었다. 대응인력의 전문성 강화, 교육·훈련시스템 운영, 재난자원 확보 등 다양한 과제가 있다. 전문성 확보를 위해 R&D사업, 정책용역, 전문가명단 작성, 교육·훈련 평가와 같이 여러 방안을 실행하지만 충분한지에 대해서는 의견수렴이 어렵다.

66
재난유형별 대응에 대해 어떻게 전문성을 확보하고, 유지할 것인가가 오랫동안 문제로 제기되었다. 대응인력의 전문성 강화, 교육·훈련시스템 운영, 재난자원 확보 등 다양한 과제가 있다.
99



2. 책임의 딜레마

재난 피해에 대한 책임은 법적 처벌 및 보상 · 배상과 연계된다. 따라서 재난에서 책임의 주체와 범위는 항상 논란의 대상이 되었다. 재난으로 심각한 피해가 발생하면 예방, 대비, 대응, 복구의 재난관리 4단계 중에서 어떤 부문의 책임이 가장 클까? 만일 특정재난의 재난관리 4단계를 담당하는 기관이 각각 다르다면 누구의 책임이 무거울까? 민간부문에서 재난이 발생했지만 총괄 관리책임이 공공에 있을 때 책임은 어떻게 나누어질까? 재난관리 평가와 백서 발간은 책임소재를 파악하기 위한 중요한 수단이다. 불분명한 재난관리업무와 부패, 미흡한 규제와 보상은 법제도를 개편하는 동력으로 작용한다.

3. 사회자원의 투자수준

모든 사회자원은 유한해 재난대응을 위해서 무한정 투입할 수 없다. 따라서 재난대응을 포함한 재난관리에 얼마만큼의 사회자원을 투자할 것인지 사회의 의견수렴과 합의가 필요하다. 누가, 언제, 어떤 절차를 통해 무엇을 합의할 것인지에 대한 결정이 필요하다는 것이다. 만일 우리가 재난대응 수준에 대한 합의에 도달한다면 그 수준에서 재난대응이 이루어져 피해가 발생했을 때 대응 주체가 책임을 면제받는지에 대한 고민이 필요하다. 재난유형별 특수성과 다른 재난간 통일성도 동시에 고려되어야 한다.

4. 재난대응 포퓰리즘

재난대응에는 신뢰가 필요하다. 만일 재난대응 활동에 대한 신뢰가 무너지면 포퓰리즘이 싹튼다. 재난대응 자문으로 자신의 명성을 높이려는 전문가, 대응활동에 참여해 이익을 취하려는 사람들, 특종 경쟁과 이슈 보도로 시청률을 높이려는 언론, 업무 영역을 확대하려는 정부부처, 센세이션에 대한 사람들의 호기심과 정부 불신이 모두 재난대응 포퓰리즘이 판을 치는 여건을 조성한다. 진지함이 무시되고 경박함, 사악함, 낄낄거림이 만연해 재난대응이 제 궤도를 이탈하면 사회에 더 큰 피해로 되돌아온다.

5. 재난대응의 정치화

재난관리 선진국의 주요 과제는 재난대응 포퓰리즘이 정치화로 연결되지 않도록 하는 것이다. 재난대응의 정치화는 최선의 재난대응을 위해 정치세력 간 초당파적인 합의를 이루기 보다 재난대응을 정쟁의 무기로 활용하는 것이다. 정부, 지자체, 기업의 재난대응 활동과 결정에 대해 사실에 근거하지 않는 정쟁화와 비난, 가짜뉴스 전파하기 등이 해당된다. 물론 잘못된 재난대응에 대한 정당한 비판과 대안 제시는 필요하다. 하지만 재난대응의 정치화를 선호하는 정치세력은 상대방으로부터 동일한 공격을 받는 대상이 될 수 있다.

V 재난대응과 국민안전

재난대응은 국민안전 최후의 보루다. 재난이 발생하지 않도록 예방하는 것이 가장 훌륭한 정책이다. 그러나 재난이 발생한 후에는 재난대응만이 우리의 생명을 지키고 피해를 최소화할 수 있다. 2020년 태풍 마이삭으로 평창 송정교가 유실되고 있을 때 한 주민이 차량 통행을 통제해 인명피해를 막은 사례가 대표적이다. 재난대응과 국민안전에 대해 최근 우리사회에서 진행되고 있는 세 가지 사항에 대한 논의로 이 글을 마무리하고자 한다.



첫 번째 논의는 '규제와 처벌은 재난예방과 대응에 얼마나 기여할 수 있을까'로 시작하고 싶다. 최근 화학물질에 대해 3개법이 마련되었다. 2013년 「화학물질관리법(화관법)」이 개정되었고, 「화학물질의 등록 및 평가 등에 관한 법률(화평법)」이 제정되었다. 2018년에는 「생활화학제품 및 살생물제 안전관리에 관한 법률(살생물제법)」이 제정되었다. 어린이 교통안전에 대해서는 2019년 「도로교통법」과 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」이 개정되었다. 2021년에는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」이 제정되었다. 이러한 법률들은 대한민국 국민안전의 2% 부족한 부분을 채워 우리의 안전을 보장할 수 있을까?

두 번째 논의는 평가와 백서를 통한 재난대응체계의 개선이다. "과거의 일을 기억하지 못하는 자들은 과거의 일을 반복하고야 만다"라고 미국의 철학자 조지 산타야나는 말했다. 재난대응이 정치화되지 않았을 때에는 비교적 솔직한 평가가 이루어졌다. 백서를 제작할 때에도 큰 문제가 없었다. 지금은 조사 결과와 위원회 회의 자료가 쌓여도 백서 발간은 쉽지 않다. 재난의 원인과 책임을 규명하는 일이 행정의 영역을 넘어 사법 차원에서 다루어진다. 이러한 문제해결 방식이 재난대응체계의 발전에 어떻게 기여하는지에 대해 논의가 필요하다.

세 번째 논의는 미래재난에 대해서다. 인간은 미래를 예측할 수 없다. 다가오는 미래의 모습을 상상하며 최선을 다해 준비할 수 있을 뿐이다. 미국 정부는 2004년 발간한 「9 · 11 리포트」에서 '〈항공기 자체를 무기화〉하리라고 예상하지 못한 〈상상력 결핍〉'을 9 · 11 테러를 예방하지 못한 첫 번째 요인으로 기록했다. 9 · 11테러 이전에는 항공기 납치가 주로 협상을 위한 수단으로 사용되었다. 재난대응체계가 테러범의 상상력에 미치지 못했던 것이다. 코로나19도 마찬가지다. 낙관에 기대는 재난대응은 실패로 종결되는 지름길로 향한다.

재난대응은 국민안전을 위한 예방, 대비, 대응, 복구로 구분되는 재난관리 4단계의 중요한 한 축을 차지한다. 기후변화와 팬데믹, 4차 산업혁명으로 대두되는 새로운 안전문제가 우리의 안전을 위협하고 있다. 새로운 시대에 적합한 시스템과 책임, 투자와 환류 과정을 목표로 국민안전을 위한 대한민국 재난대응의 새로운 균형점을 찾아야 한다. 우리에게 가장 적절한 재난대응체계가 무엇인지 정책 방향과 사회적 합의가 필요한 때다.

참고문헌

국민안전처, 2016, 훈련평가와 컨설팅.
법제처 국가법령정보센터, 2021, 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」.
법제처 국가법령정보센터, 2021, 「재난 및 안전관리 기본법」.
헌법재판소, 2017, 2016헌나1 박근혜대통령 탄핵심판 결정요지/결정문.
사회적참사 특별조사위원회 홈페이지(http://socialdisasterscommission.go.kr).
코로나바이러스감염증-19(COVID-19) 홈페이지(http://ncov.mohw.go.kr).
9/11 Commission, 2004, "The 9/11 Commission Report".

01

지방자치단체의 자연재난 대응역량 강화를 위한 과제



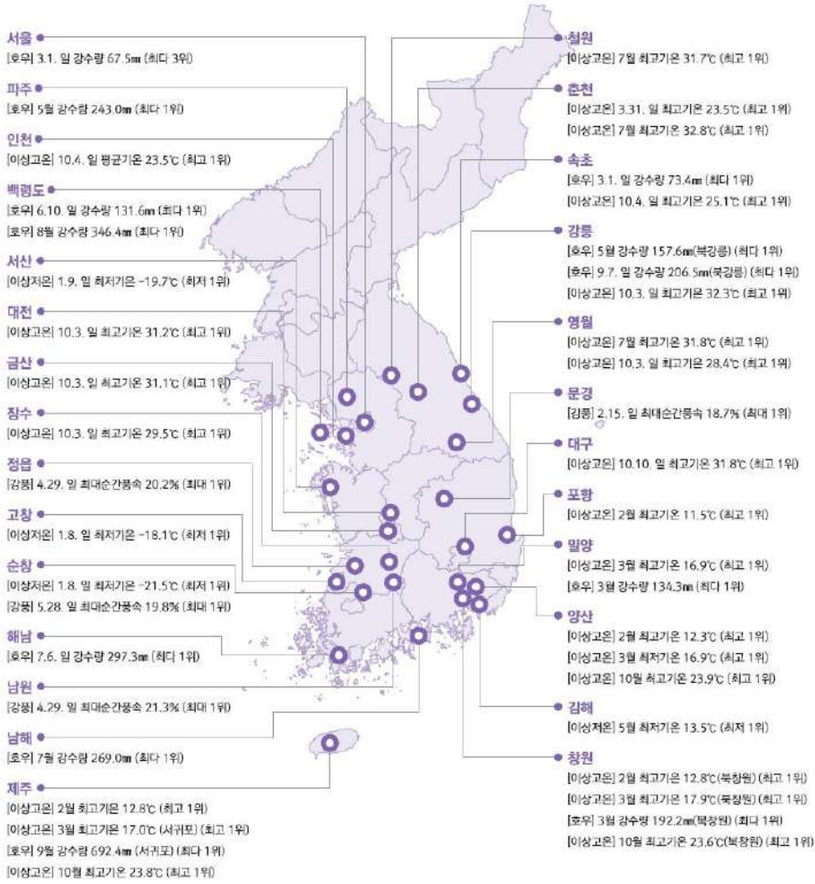
이제연
한국지방행정연구원
균형발전상생센터장



Ⅰ. 들어가며

세계적으로 이상기후 현상이 증가하고 다양화되고 있다. 우리나라 역시 집중호우, 태풍과 같은 이상기후 현상이 매해, 수차례 발생하고 있으며, 90년대 말부터 그 세기가 더욱 강화되는 양상을 띠고 있다. 최근 들어서는 집중호우와 태풍 외에도 열파, 가뭄, 한파 등 이상기후 현상의 종류도 다양해지고 있다. 이로 인해 피해가 급증하고 있으며, 자연재난에 대응하고 회복하는 능력을 갖추기 위해 노력하고 있다.

〈그림 1〉 2021년 우리나라 이상기후 발생 분포도



출처: 관계부처합동, 2021년 이상기후 보고서, p.14



이 같은 변화는 인간의 활동으로 지구온난화가 가속화됨으로써 발생된 것으로 보여져 국제사회는 이에 적극적으로 대응하고 있다.[1)]

기후변화 대응은 기후변화를 방지 또는 최소화하고 기후변화로 인한 부작용을 최소화하기 위한 사전 예방대책을 실행하는 것이다. 기후변화에 대응하기 위해 국제사회는 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)을 통해 온실가스 배출을 제한하고 흡수원을 증가시켜 기후변화 진행을 완화(mitigation)하는 전략과 부정적 영향에 따른 취약성을 감소시키고 회복력을 증진하기 위한 적응(adaptation)이라는 두 가지 전략을 제시하고 있다.

지구온난화의 처방으로써 완화와 적응이라는 두 가지 전략은 상호 보완을 통해 기후변화에 의한 영향이나 위험을 효과적으로 줄일 수 있다. 초기의 국제사회 움직임은 온실가스의 농도를 안정화하고 배출량을 감축시키는 완화 정책에 더 치중하는 모습을 보였다. 그러나 완화를 통한 온실가스의 감축은 효과가 오랜 시간에 걸쳐 서서히 나타나고 온실가스 농도가 더 이상 증가하지 않더라도 대기 중의 이산화탄소 잔류 기간이 약 50~200년이 소요되기 때문에 최소 수십 년 동안은 관성에 의한 기온상승이 계속된다(IPCC, 2007). 따라서 온실가스 감축 못지않게 기후변화에 적응하는 문제가 주목받고 있다.

한편 자연재난의 영향은 동일한 강도의 재해가 발생하더라도 농촌보다는 인구와 각종 기반시설 및 자산이 집중된 도시지역에서 인명 피해 및 경제적 손실이 크게 나타난다(명수정 외, 2009; 심우배 외, 2009). 이는 인구와 기반시설이 밀집하여 피해 발생확률이 높을 뿐 아니라 재난에 취약한 지역까지 도시를 확장하고 토지를 이용하는 것이 피해를 가중하는 것으로 볼 수 있다. 또한 자연재난의 발생은 장소에 대한 불확실성이 높아 예측하기도 어렵다. 따라서 과거의 피해지역뿐 아니라 재난에 취약한 지역에서도 대형 재난이 발생할 우려가 있어 기후변화 영향에 대비하는 방재 대책 마련이 필요한 시점이다.

재난위험관리와 기후변화의 적응 전략은 잠재적 재난의 사전 준비 단계로써 이상기후 현상에 따른 재난의 취약성을 평가하고 관리한다는 차원에서 공통점을 가진다. 그러나 재난유형별 취약성 평가와 복구에 초점을 둔 우리나라와는 달리 미국, 영국, 호주 등 주요 국가에서는 도시나 지역사회의 재해 취약성 평가 및 적응, 복구 능력을 포함하는 회복력(resilience) 개념을 강조하고 있다(김현주 외, 2010). 즉, 기후변화의 적응을 고려한 지역단위의 회복력 향상을 위한 계획을 수립하여 어떠한 위험에도 적응하고 회복할 수 있는 능력을 갖출 방안을 모색하는 방향으로 방재패러다임이 변하고 있다.

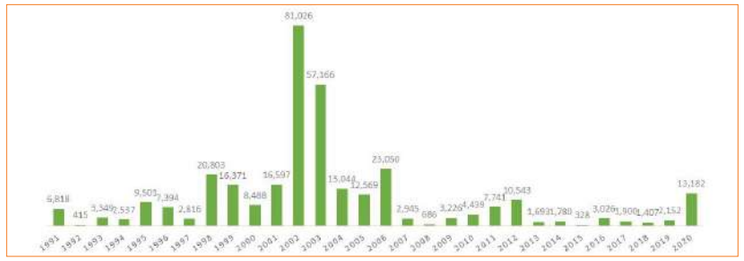
1) IPCC 6차보고서(AR6)에 따르면, 지구 기온은 산업화 이전(1850~1900년)보다 최근 10년(2011~2020년) 동안 1.09℃ 상승, 전 지구 평균 해수면(2018년 기준)은 1901년 대비 0.2m 상승하였으며 지구 기온이 1.5℃까지 오른다면 폭염 발생 빈도가 8배 이상 높아지고 동아시아 지역의 호우·홍수 발생 빈도가 잦아질 것으로 전망하고 있다. 인간 활동으로 인해 1750년 이후 온실가스(Greenhouse Gas, GHG) 농도는 이산화탄소, 메탄, 아산화질소가 각각 약 47%, 156%, 23% 증가하였다.

II. 우리나라의 자연재난 특성

행정안전부의 재해연보에 따르면, 지난 30년 동안(1991~2020년) 총 33조 8,992억 원의 피해가 발생하였고, 평균 피해액은 1조 1,300억 원이다. 가장 큰 피해를 입은 해는 태

〈그림 2〉 최근 30년(1991~2020년)간 자연재난 피해액 현황

(단위: 억 원)



주: 피해액은 2020년 불변가격으로 환산
자료: 행정안전부, 2020 재해연보

풍 루사의 영향을 받은 2002년으로 2020년 기준 8조 1,026억 원의 피해액을 기록하였다.

최근 10년(2011~2020년) 동안의 자연재난 피해 현황을 살펴보면, 평균 피해액은 4,376억 원으로 태풍, 호우, 대설로 인한 피해액이 총 피해액의 96.6%를 차지하여 재해 피해의 주원인임을 알 수 있다. 동 기간 중 2012년에 태풍 덴빈과 볼라벤(8월), 산바(9월)가 우리나라를 통과하면서 가장 큰 피해(1조 543억 원)를 입혔고, 2015년을 저점으로 다시 피해 규모가 증가하는 경향을 보인다.

재난유형별 피해액을 보면, 최근 10년간 호우에 의한 피해는 평균 2,139억 9,654만 원으로 전체 피해액의 48.9%를 차지해 가장 큰 피해를 유발하는 것으로 나타났다. 태풍까지 포함한 피해는 전체 피해액의 93.0%를 차지해 우리나라에서는 태풍과 호우가 재난관리의 주요 대상이다. 또한 경주(2016)와 포항(2017)에서 발생한 지진에 따른 피해액이 각각 116억 원, 862억 원으로 피해 규모가 급증함에 따라 건축물의 내진설계 강화와 조기경보체계 개선 등 지진 관련 정책도 중요하게 다루어지기 시작하였다.

〈표 1〉 주요 재난유형별 재산피해액 현황(2011~2020, 10년간)

(단위: 억 원, %)

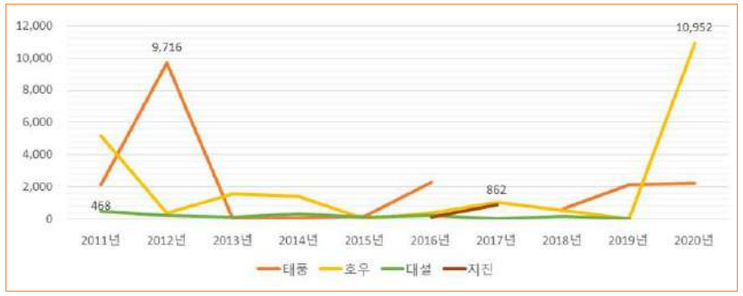
연도	태풍	호우	대설	지진	총 피해액
2011	2,128(27.5)	5,142(66.4)	468(6.0)	–	7,741(100.0)
2012	9,716(92.2)	372(3.5)	197(1.9)	–	10,543(100.0)
2013	17(1.0)	1,555(91.9)	112(6.6)	–	1,693(100.0)
2014	52(2.9)	1,406(79.0)	321(18.0)	–	1,780(100.0)
2015	138(42.1)	12(3.8)	134(40.9)	–	328(100.0)
2016	2,256(74.4)	377(12.4)	196(6.5)	116(3.8)	3,031(100.0)
2017	–	1,031(54.2)	1(0.0)	862(45.4)	1,900(100.0)
2018	639(45.4)	536(38.1)	140(9.9)	–	1,407(100.0)
2019	2,118(98.4)	16(0.8)	7(0.3)	–	2,152(100.0)
2020	2,225(16.9)	10,952(83.1)	–	–	13,182(100.0)
합계	19,289(44.1)	21,400(48.9)	1,574(3.6)	978(2.2)	43,758(100.0)

주: 피해액은 2020년 불변가격으로 환산

자료: 행정안전부, 2020 재해연보

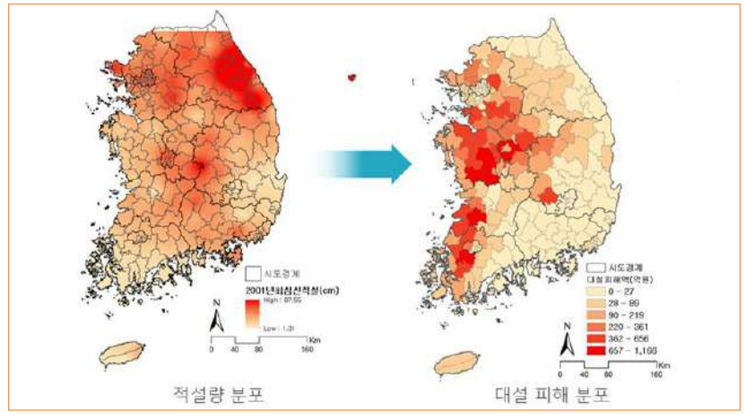
〈그림 3〉 2011~2020년 주요 재난유형별 피해액 추이

(단위: 억 원)



한편 같은 강도의 태풍이나 호우, 대설 등에 노출되더라도 그에 따른 피해는 지역의 대응 능력에 따라 다르게 나타나고 있다. 예컨대, 겨울철에 눈이 많이 내리는 강원도 지역에서는 그동안의 경험을 통해 대설에 대한 사전 준비와 대응 방법이 마련되어 있어 피해 규모가 작지만, 상대적으로 눈이 적게 내린 지역에서 피해가 크다는 것은 대설에 대한 대응 역량이 부족했음을 방증한다(그림 4).

〈그림 4〉 기후노출(대설)과 피해발생지역 분포



출처: 이제연, 2015, *지방자치단체의 기후재난 회복력 분석*, p.60

Ⅲ. 자연재난 대응역량 확보를 위한 제언

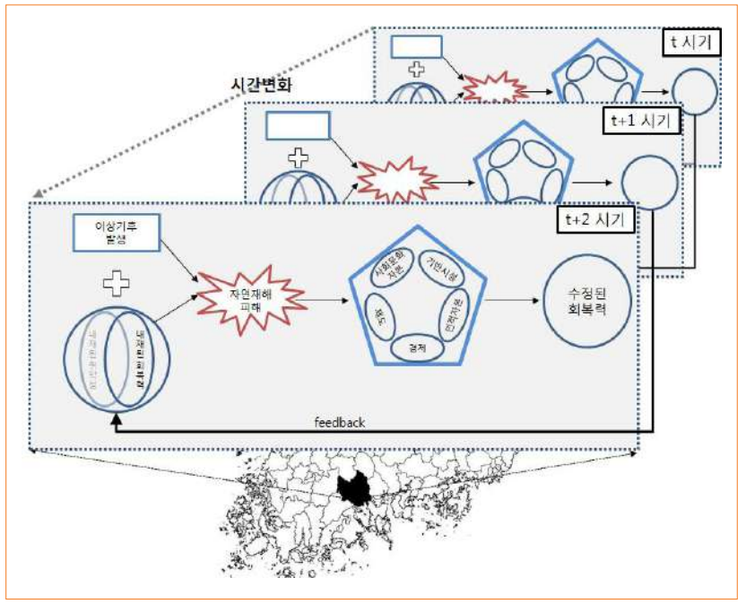
언제, 어디서 발생할지 모르는 불확실성이 큰 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서는 방재에 대한 인식 전환이 선행되어야 한다. 지금까지의 방재 정책이 재난 취약성 평가와 복구에 중점을 두었다면, 이제는 어떠한 위험에도 적응하고 회복할 수 있는 능력을 갖추는 것에 방점을 찍어 안전하고 지속가능한 지역사회를 만들어야 할 것이다.

재난은 유형과 지역별 대응 능력에 따라 피해 규모가 달라지며, 지자체는 피해 경험이 많은 재난 유형에 맞춰 회복력을 증진하려고 노력하기 때문에 익숙지 않은 재난이 발생하면 더 큰 피해를 겪게 된다. 따라서 내가 속한 지역이 재난에 대처하고 극복할 수 있는 회복력이 어느 수준에 있는지, 어떤 부문의 역량이 부족한지를 측정할 수 있는 지표와 지수를 개발하고, 지속적인 모니터링

을 통해 지자체별 부족한 영역을 보완 · 강화할 필요가 있다.

지역의 회복력은 기반시설, 인적자본, 경제, 사회적자본, 제도 등 다섯 가지 차원으로 접근하고 측정해 볼 수 있을 것이다(그림 5). 기반시설, 인적자본, 경제 측면에서는 응급상황 대응 시설이나 인구 구조, 경제 · 산업 구조 등 중앙정부나 민간 시장에 의해 결정되는 요소가 많아 회복력 강화를 위한 지자체의 역할이 상대적으로 적어 보일 수 있다. 그러나 사회적자본[2]이나 제도 측면에서는 사회 · 문화 · 공공 서비스의 제공과 재난에 대한 사전 준비와 방재 계획, 제도, 재난보험 등 기초자치단체의 노력으로 개선될 가능성이 매우 크다. 따라서 예방, 대비, 대응, 복구 등 재난대응 전체 단계를 고려하고, 시설물 중심의 전통적인 대책뿐 아니라 위기관리체계 구축, 사회경제적 역량 확보 등 비구조적(nonstructural) 대책이 병행되는 종합적이고 포괄적인 접근으로 지역사회의 회복력을 강화해 나가야 한다.

〈그림 5〉 자연재난 회복력 측정을 위한 개념틀



출처: 이제연, 2015, 지방자치단체의 기후재난 회복력 분석, p.66

2) 이제연(2015)에 따르면, 사회적자본이 다른 영역(기반시설, 인적자본, 경제, 제도)보다 자연재난 피해를 가장 크게 저감시키는 것으로 분석되었다.



참고문헌

김현주 · 김태현 · 이계준, 2010, 도시 방재력 진단을 위한 지표 및 체크리스트 개발, 국립방재연구소.

관계부처합동, 2021, 2021년 이상기후 보고서, 기상청

명수정 · 이동규 · 신상희 · 조광우 · 이희선, 2009, 기후변화 적응 강화를 위한 사회기반시설의 취약성 분석 및 대응 방안 연구 I, 한국환경정책평가연구원.

심우배 · 왕광익 · 이범현 · 차정우 · 김학열 외, 2009, 기후변화에 안전한 재해통합대응 도시 구축방안 연구(I), 국토연구원.

이제연, 2015, *지방자치단체의 기후재난 회복력 분석*, 서울대학교 대학원

행정안전부, 2021, 2020 재해연보

IPCC, 2007, *Climate Change 2007: Impact, Adaptation and Vulnerability, Fourth Assessment Report*, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

IPCC, 2021, *AR6 Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, ZHONGMING, Zhu et al, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

02

정책환경 변화와 재난안전을 위한 지자체의 과제



신상영
서울연구원 선임연구위원



Ⅰ. 머리말

안전은 시민들의 삶의 질과 지속가능한 발전을 담보하는 기본적인 조건이며, 안전의 확보는 국가와 지자체가 노력해야 할 가장 기본적인 책무이다. 우리나라 「헌법」 제34조 제6항에서는 "국가는 재해를 사전에 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다"고 명시하고 있다. 또한 재난 및 안전관리를 관장하는 가장 기본적인 법률인 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조 제1항에서는 국가 등의 책무로서, "국가와 지방자치단체는 재난이나 그 밖의 각종 사고로부터 국민의 생명 · 신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 재난이나 그 밖의 각종 사고를 예방하고 피해를 줄이기 위하여 노력하여야 하며, 발생한 피해를 신속히 대응 · 복구하기 위한 계획을 수립 · 시행하여야 한다"고 명시하고 있다. 이에 따라 각 지자체에서는 안전관련 제도와 당해 지역이 직면한 각종 위험요인에 비추어 자연재난, 사회재난, 생활안전 등 분야별로 예방(prevention), 대비(preparedness), 대응(response), 복구(recovery)에 걸친 각종 안전관리대책을 수립 · 시행하고 있다. 특히 지자체는 시민들과 밀착된 행정을 한다는 점에서 현장성이 중요하다.

한편 오늘날에는 자치단체장이 선거를 통해서 뽑히기 때문에 시민들의 목소리에 민감할 수밖에 없고 객관적인(objective) '안전'을 확보하는 것뿐만 아니라 시민들이 체감하는 주관적인(subjective) '안심' 또한 중요하며, 안전관리에 있어 시민들과의 소통 및 시민참여가 중요하게 부상하였다. 또한 재난이 발생하면 자치단체장의 리더십이 시험대에 오르게 되고 위기관리능력은 곧 대중적인 지지 및 신뢰와 직결된다.

21세기 성숙 도시화 단계에 들어선 오늘날 변화하는 대내 · 외적인 여건은 지자체의 안전관리에 있어 다양한 과제를 던져주고 있다. 시민들의 인구구성과 요구사항이 달라지고 있으며, 과거 개발연대에 급속하게 건설된 도시공간은 집단적으로 노후화되고 있는 한편, 도시공간은 더욱더 대형화 · 복잡화 · 네트워크화되어 취약성이 높아지고 있다. 세계적인 기후변화로 인한 극한 기상재난과 대형 복합재난의 위험은 더욱 높아지고 있다. 4차산업혁명으로 대변되는 기술발전은 새로운 재난의 위험과 함께 재난관리를 고도화할 수 있는 기회를 동시에 제공하고 있다. 현재 전 세계를 강타하고 있는 코로나19에서 보듯이, 한 지역의 재난위험이 다른 지역의 위험으로 전파 · 전이되는 위험의 광역

화 · 국제화 시대에 살고 있으며, 위험이 일상화된 '위험사회(Risk Society)'로 불리는 오늘날에 새로운 재난관리와 삶의 방식을 요구하고 있다.

본고에서는 지자체의 입장을 중심으로 주요한 대내 · 외 여건변화를 살펴보고, 그러한 여건변화가 재난안전에 어떠한 정책과제를 던져주며 어떤 정책으로 나아가야 할 것인가 간략히 논의하고자 한다. 다만, 각 지자체가 당면한 재난 · 사고의 위험에 차이가 있고 정책지향에 있어서도 입장에 차이가 있기 때문에 도시지역을 중심으로 공통적이고 일반적인 측면을 논의하고자 하며, 따라서 구체적인 정책과제와 강조점에는 차이가 있을 것이다.

II. 주요 정책환경 변화와 지자체의 안전관리 과제

지자체의 재난안전과 관련한 정책환경을 크게 시민, 도시공간, 기술발전, 환경, 광역 · 국제, 제도 등 서로 연관된 6가지 측면으로 구분하여 살펴보기로 한다.

첫째, 지자체의 재난안전과 관련하여 시민부문의 변화는 인구구성, 시민들의 안전에 대한 인식 및 요구사항 등의 측면이 중요하다. 지자체마다 차이는 있겠으나, 시민부문의 변화로는 안전취약인구의 증가와 안전의식 및 요구사항 증대로 요약할 수 있을 것이다. 인구구성 측면에서는 저소득층, 여성인구, 노인, 1인가구('독거노인', '고립청년' 등), 다문화가정 등의 비중 증가로 인해 지역의 잠재적인 불안요인으로 작용하고 있으며 안전취약인구의 보호와 지원이 더욱 중요한 과제가 되었다. 또한 코로나19 확산 및 경기침체로 인한 자영업자, 소상공인 등의 생계위기 또한 안전복지 측면에서도 고민해봐야 할 사항이다.

전반적인 경제수준의 향상과 사회발전으로 시민들은 이제 단순히 먹고사는 문제를 넘어 생활의 질 측면을 중요시하게 되면서 안전의 가치가 중요시되고 안전에 대한 요구사항도 높아지고 있다. 따라서 모든 시민들이 일정 수준의 이상의 안전을 보장받을 수 있는 보편적인 안전복지를 달성하는 것 또한 중요한 과제로 등장하였다.

둘째, 지자체의 안전관리에 있어서는 토지이용, 기반시설, 건축물 등 물리적 도시공간의 안전확보가 대단히 중요하다. 도시공간의 변화는 지자체마다 차이는 있겠으나, 도시공간의 복잡화와 집단적 노후화 동시 진행을 언급할 필요가 있다. 기술발전과 토지의 희소성 증가로 인해 초고층 건축물과 복합시설물이 날로 늘어나고 있으며, 도시기반시설과 공공서비스가 고도로 네트워크화되고



있다. 이에 따라 대형 복합재난과 신종재난의 잠재성 또한 증가하고 있다.

한편, 과거 개발연대에 한꺼번에 대량으로 건설된 건축물과 시설물은 21세기 오늘날 급격한 개발속도만큼 대량으로 한꺼번에 노후화가 진행되고 있다. 이에 따라 노후 저층주거지 및 도시기반시설에서 크고 작은 붕괴사고가 빈발하고 있는 상황이다. 따라서 도시공간의 취약성 증가에 대응하여 시민들이 안심하고 생활할 수 있도록 재난예방 및 대응시스템을 정비할 필요가 있다.

셋째, 사물인터넷(IoT), 인공지능(AI), 메타버스(Metaverse), 뉴컴퓨팅(New Computing), 바이오, 신소재 등 4차산업혁명 시대의 도래로 대변되는 기술발전은 무인화, 고도화, 지능화를 가속화하고 있다. 더구나 현재 세계적으로 확산된 코로나19로 인해 '비접촉(untact)'과 '비대면', 재택 · 유연근무가 확산되고 IT기술을 활용한 새로운 비즈니스와 생활양식을 가속화하고 있다.

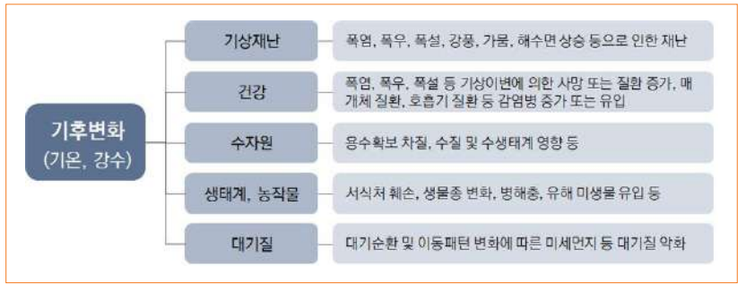
기술발전은 재난안전 측면에서는 기회요인이자 위협요인으로 작용할 수 있다. 많은 이론과 개념들이 기술발전에 따른 신종 대형재난의 위험성을 경고하고 있다. 예컨대, 사회학자 찰스 페로(Charles Perrow)는 현대 사회의 시스템적 복잡성(complexity)과 '빈틈 없음'이 사고발생을 불가피하게 하며 사고가 나는 것이 오히려 '정상(normal)'이라는 '정상사고이론(Normal Accident Theory)'를 제시한 바 있으며, 수학자 존 캐스티(John Casti)는 현대 사회의 '복잡성의 과부하'와 '복잡성의 부조화'에 의해 발생하는 극단적인 재난을 'X-이벤트

(X-Events)'로 개념화한 바 있다.

다른 한편으로 기술발전은 재난관리에 있어 신속성, 현장성, 과학성 제고를 위한 기회를 제공한다. 센싱(sensing), 네트워킹(networking), 빅데이터(Big Data)를 비롯한 대용량 데이터의 실시간 처리 등의 기술은 재난 · 사고의 모니터링, 징후감지, 조사, 분석, 예측, 전파 등의 능력을 획기적으로 높일 수 있는 기회를 제공한다. 따라서 이러한 '스마트(smart)'한 기술을 십분 활용한 재난안전시스템을 구축할 필요가 있다.

넷째, 재난안전에 있어 기후변화(climate change)의 영향에 대해서는 이미 논의가 이루어진 사항이다. 기후변화는 폭염, 호우, 태풍 등 극단적인 기상현상 증가, 해수면 상승 등 재난위험을 증가시킬 뿐만 아니라 생태계, 농작물, 건강, 수자원, 대기오염 등에도 직 · 간접적으로 광범위한 영향을 미칠 수 있다. 기후변화에 대한 전략은 크게 완화(mitigation)와 적응(adaptation)으로 구분할 수 있는데, 완화는 기후변화의 주범인 온실가스 배출을 줄이거나 온실가스 흡수원을 늘리는 예방적 전략이고, 적응은 실제 혹은 예측되는 기후변화로 인한 생태계의 변화, 산업의 변화, 재난발생 증가 등과 같은 위험을 최소화하는 대응적 전략이다. 재난안전 측면에서 기후변화는 주로 적응대책과 관련되지만, 완화와 적응을 동시에 고려하는 재난관리가 필요하며, 따라서 친환경성과 회복탄력성(resilience)을 갖춘 재난관리전략이 필요하다.

〈그림 1〉 기후변화의 주요 영향

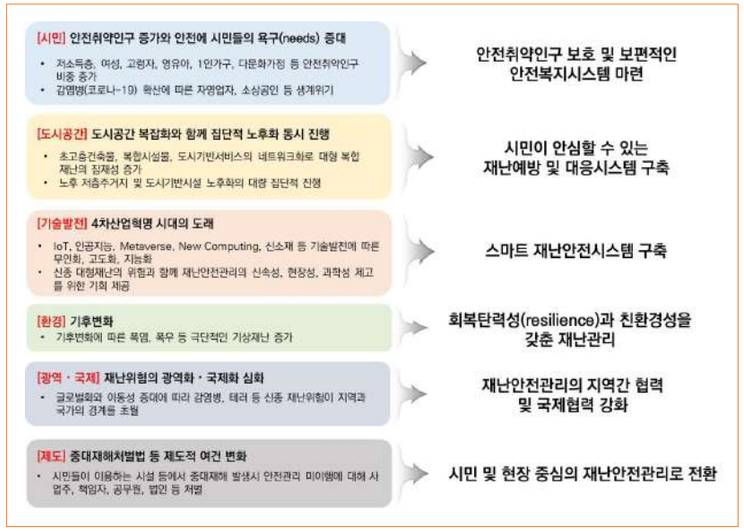


다섯째, 경제 및 일상생활의 광역화와 글로벌화, 이동성 증대로 인해 과거에는 한 지역 또는 한 국가에 한정되는 국지성(local) 재난이 지역과 국가의 경계를 초월하여 주변지역과 전 세계로 확산되는 재난위험의 광역화 · 국제화가 심화되고 있다. 이러한 특징은 감염병, 대기오염(예: 미세먼지), 테러 등에서 특히 심하다. 따라서 재난안전관리의 지역간 협력과 국제협력이 그 어느 때보다 중요하게 부상하여, 인접 지자체와 광역적 협력, 인접 국가 및 지자체, 국제기구와 협력네트워크 구축이 필요하다.

여섯째, 제도적 여건변화와 관련하여 특히 언급할 필요가 있는 것이 가장 최근인 2022년 1월부터 시행되기 시작한 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」(이하 '중대재해처벌법')을 들 수 있다. 중대재해처벌법 시행으로 이제 시민들이 이용하는 시설 등에서 중대재해(중대산업재해, 중대시민재해) 발생 시 안전관리 미이행에 대해서는 사업주, 책임자, 공무원, 법인 등을 처벌할 수 있다. 중대재해처벌법과 관련하여서는 두 가지 과제를 들 수 있겠는데, 재해예방과 시민안전을 더욱 강력히 도모하고자 하는 취지에도 불구하고 '과잉입법'의 소지가 있으며, 법규정에 모호한 부분이 많고, 따라서 시행 초기에 혼선을 방지하고 효과적인 대응을 하기 위한 지자체 차원의 방안을 마련할 필요가 있다.

중대재해처벌법 시행으로 인해 이제 관련 법규에서 정한 형식적 · 절차적 이행뿐만 아니라 이용자(시민)의 입장과 현장(사업장, 공중이용시설 등)에서 필요한 적절한 조치를 실질적으로 취했느냐가 중요하게 되었다. 따라서 종래의 공무원 입장 및 시설물 중심의 안전관리에서 시민중심 및 현장중심의 재난안전관리로 전환할 필요가 있다.

〈그림 2〉 주요 정책환경 변화와 재난안전의 과제





Ⅲ. 재난안전 정책수립 과정에서의 몇 가지 고려사항

지금까지 지자체 재난안전 측면에서 주요 정책환경 변화와 정책과제들을 살펴보았다. 이러한 정책과제들을 담기 위한 재난안전정책 수립과정 측면에서 고려해야 할 사항들을 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 각 지자체가 당면하고 향후 예상되는 시민과 도시를 위협하는 위험요인들에 대한 위험도 평가(risk assessment)를 정례적으로 실시할 필요가 있다. 과거에서 현재까지 발생하고 피해를 준 재난 · 사고 위험을 평가하고, 앞서 논의한 대내 · 외 정책환경 변화가 재난 · 사고 위험에 어떤 영향을 미치는지를 평가하여 정책방향과 우선순위를 설정한다. 이러한 평가과정에서는 객관적인 재난 · 사고 위험뿐만 아니라 시민들이 체감하는 주관적인 위험인식(risk perception)과 욕구(needs)를 또한 조사 · 파악하여 정책에 반영함으로써 안전과 안심 두 가지 측면을 동시에 고려하도록 한다.

이와 관련하여 2020년 6월, 「재난 및 안전관리 기본법」 제10조의4에 신설된 '재난안전예산 사전검토제도'를 언급할 필요가 있는데, 지자체는 예산을 편성하기 전에 재난 및 안전관리 사업에 대한 투자우선순위를 검토하고 심의해야 한다. 따라서 각 지자체 특성 및 여건에 맞는 피해 · 이슈 · 전망 분석방법 설정, 중점투자방향 등 세부 계획 및 운영방안을 마련하는 한편, 이를 위험도 평가의 일환으로 활용함과 동시에 중장기적인 전망으로 확대할 필요가 있다.

둘째, 지자체별로 재난안전에 대한 전망과 정책방향, 우선순위에 따른 자원배분 등에 관한 중장기 종합계획을 마련할 필요가 있다. 현재 제도적으로 운영되고 있는 재난안전에 대한 종합계획은 「재난 및 안전관리 기본법」 제22조에서 제25조에 걸친 안전관리계획을 들 수 있는데, 중앙정부 차원에서는 5년 단위의 '국가 안전관리 기본계획'이 있고 지자체 차원에서는 매년 수립되는 '시 · 도 또는 시 · 군 · 구 안전관리계획'이 있다. 그러나 현재의 단년도 안전관리계획으로는 지자체의 재난안전에 대한 중장기적인 비전과 정책방향 설정, 정책적 우선순위를 고려한 자원배분, 종합적 · 체계적 사업추진 등에 한계가 있다. 따라서 일부 지자체에서는 당해 지자체 실정에 맞는 중장기 종합계획을 자체적으로 수립하고 있는 실정이다. 예컨대, 서울시의 경우에는 2014년 전국 지자체 최초로 「재난 및 안전관리 기본조례」에 '도시안전 기본계획' 수립근거를 마련하여 이미 두 차례에 걸쳐 기본계획을 수립한 바 있다.

셋째, 회복탄력성(resilience) 관점과 개별 분야를 가로지르는(cross-cutting) 종합적인 재난안전정책이 필요하다. 회복탄력성이란 시스템이 외부로부터의 충격과 스트레스를 흡수하고 신속하게 평상시 상태로 회복하여 정상적인 기능을 유지하는 능력을 말한다. 따라서 회복탄력성을 확보한다는 것은 예상치 못한 새로운 재난에 대해서도 도시와 지역의 시스템이 그 충격을 흡수하여 피해를 최소화하고 신속하게 회복한다는 의미에서 시설물 중심의 전통적인 구조적(structural) 방재대책뿐만 아니라 도시환경의 다양한 물리적 영역, 위기관리체계, 사회경제적 역량, 위험거버넌스(risk governance) 등 이른바 비구조적(nonstructural) 안전관리대책이 병행되는 종합적인 접근을 필요로 한다.

또한 안전은 가치지향적인 문제로서 시설물, 건축, 환경, 보건, 복지 등 여러 분야에 관련되어 있기 때문에 안전의 가치가 각 분야에 스며들 수 있도록 해야 한다. 따라서 특정한 안전문제를 해결하기 위해서는 다양한 분야와 기관 · 부서가 관련되고 서로 협력해야 한다. 오늘날 재난안전은 행정기관만의 역량으로는 한계가 있고 안전행정서비스의 당사자이자 지역실정을 잘 아는 시민들의 참여와 협력이 중요하다. 이를 위하여 정책수립과 집행과정에 시민과의 정보공유, 소통, 홍보 · 교육, 시민활동이 더욱 강화되어야 한다.

끝으로, 페로의 '정상사고이론'과 역사적 사실이 증명하듯이, 모든 재난 · 사고를 예방할 수 없다. 따라서 예방뿐만 아니라 피해의 최소화와 재발방지를 위한 대비, 대응, 복구 등 안전관리 모든 단계에 걸친 전방위적이고 균형적인 접근은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

03
재난대응과 도시계획



정주철
부산대학교 교수



Ⅰ. 사회재난 대응을 위한 도시계획

코로나19로 인한 충격이 상당하다. 세계 경제의 패닉(panic)으로 한때 유가가 마이너스를 기록하였고, 2020년 각국의 국내총생산(GDP)은 유례가 드물게 동시 하향하는 사태가 일어났다. 역사는 이제 그리스도 전(BC)과 후(AD)가 아닌 '코로나 이전(BC, Before Corona)과 이후(AC, After Corona)'로 나뉠 것이라는 예측도 나왔다.

각국의 정부와 학계, 언론계는 코로나19가 현대 사회에 미친 영향과 이후 달라질 세상에 대한 논의와 함께 정상 상태로의 복귀 대책도 준비 중이다. 우리 정부는 한발 더 나아가 한국형 뉴딜 정책 등 "선도형 경제로 포스트 코로나 시대를 개척하겠다"고 선언했다. 바야흐로 '포스트(post) 코로나 시대'다.

코로나19와 같은 사회재난으로 인한 피해는 사회 취약계층, 소상공인, 문화예술인 등에서 특히 심하다고 지적되어 왔다. 이와 함께 국가의 역할 변화도 요구되고 있다. 기존의 국가 역할이 GDP 성장, 수출 확대, 산업 발달 등 전통적 경제발전에 중점을 뒀다면 앞으로는 전염병, 사회재난 같은 대형 재난에 대처하는 위기 대응력이 국가 역량 평가의 주요 기준이 될 것이라는 점이다.

여기서 특히 주목되는 것이 지방정부다. 우리나라의 코로나 정국에서 위기대응 능력은 지방정부의 능력을 평가하는 기준이 됐다. 경기도나 부산 기장군 등 몇몇 지방정부는 선도적인 위기 대응으로 전국적인 주목을 받았다. 특히 지역별 방역, 의료와 재난지원금 지급은 시민들에게 '어느 지역에 살고, 누가 우리 지자체를 대표하느냐'에 대한 중요성을 절실히 인식하게 하는 계기가 됐다.

이러한 시점에서 지방정부가 유념해야 할 것은 위기 상황에서의 단기 대책과 함께 미래의 복합위기에 대비하여 도시의 지속가능한 발전을 위한 '도시회복력(urban resilience) 정책'을 구체화해야 한다는 것이다.

2016년, UN에서 발표한 지속가능한 발전을 위한 17가지 목표 중 '지속가능한 도시 만들기'라는 항목은 "도시는 위기나 재난에 안전해야 하며, 회복력을 갖춰야 한다"고 명시하고 있다. 여기서 회복력은 "위기에 노출된 지역사회가 수용 가능한 수준의 구조와 기능에 도달하기 위하여 견디고 변화함으로써 이에 적응하는 능력"이라고 한다. 즉, 위기에 단순히 단기적, 물리적으로 저항하는 것이 아니다. 향후 반복될 위기로부터 지역사회의 사회 · 경제 활동을 보호하고, 피해 발생 후 효과적이고 체계적인 복구를 통해 정상 사회로 복원을 빠르게 진행하자는 것이다. 이를 도시정책에 적용하면 단기적인 구호 · 구조 정

책과 함께 도시 내 위험 지역에 대한 개발 제한, 기후변화에 대응한 도시 생태성 강화, 사회 취약계층 보호, 시민참여 등 공동체 내 협력 강화를 통해 장기적인 지속가능성을 담보하는 도시계획을 수립하는 것이다.

특히 이번 코로나 사태에서 중요하게 떠오른 것은 지역경제의 다양성이다. 2020년 5월, 이탈리아 정부는 코로나19 유행으로 폐쇄한 국경을 다시 열기로 했다. 유럽 내 인적 · 물적 이동의 자유를 보장하는 '셍겐 협정' 가입국으로 한정하긴 했지만, 이탈리아 전역의 도시 봉쇄를 해제하기로 한 것이다. 하지만 이는 자신의 몸을 상하게 하는 고육지책(苦肉之策)이었다. 당시 이탈리아는 누적 확진자가 전 세계 6번째인 23만여 명, 사망자 규모는 3만 3,000명, 하루 신규 확진자도 여전히 수백 명 이상이 발생하고 있었다. 이러한 상황에서 도시 개방에 앞장선 건 이탈리아의 주요 수입원이 관광산업이기 때문이었다. 로마, 베네치아 등 주요 도시에서 관광산업의 침체로 지역경제 전체의 활력이 상당히 위축되면서 이런 결정을 내리게 된 것이다. 이는 현대도시에서의 지역경제와 산업의 다양성 확보가 미래의 복합적 위기에 대처하는데 무엇보다 중요함을 역설적으로 보여준다.

최근 기초지자체는 지금까지의 도시 상황을 돌아보고, 20년 이후 도시의 밑바탕이 될 미래의 도시기본계획 수립에 박차를 가하고 있다. '2040 도시기본계획'은 포스트 코로나 시대의 도시복원력을 강화하는 내용이 중심이 되어야 한다. 관습에 젖어 늘 하던 식으로 인구 숫자를 부풀려 개발경제를 지지해 온 지금까지의 방향성은 변경되어야 한다. 포스트 코로나 시대를 살아가야 할 현대의 우리는 '미래 복합위기에 강한 도시', '지역경제 다양성이 확보된 도시', 기후변화에 대응하는 친환경 도시', 감염병으로부터 강한 '면역력 있는 도시'를 위해 도시계획을 새롭게 만들어야 한다. 지금이 바로 그 시기다.

II. 자연재난 대응을 위한 도시계획

여름이면 한반도에서 매년 되풀이되는 모습이 있다. 폭우가 쏟아지고, 인명과 재산 피해가 발생한다. 뉴스 속보가 뜨고 전문가 인터뷰가 뒤따른다. 곧 비가 그치고 폭염이 이어진다. 선선한 가을이 오면 언제 그랬나 싶게 모든 것을 잊어 버린다. 그리고 다음 해, 운이 좋으면 한 해를 건너뛰고 그다음 해 정확히 같은 모습이 반복된다.



특정 지역에 주기적으로 일어나는 홍수, 산불, 범람 등은 자연적 현상이다. 하지만 그곳에 도시라는 형태로 사람이 모여 산다면 그 자연현상은 자연재난으로 탈바꿈한다. 특히 저지대, 습지, 산림지역 등 자연재난의 발생가능성이 높은 지역에서의 도시개발은 인명 · 재산 피해 등 자연재해를 증폭시키는 촉매제 역할을 하고, 지속적으로 기후재난에 노출될 가능성을 더한다. 풍수해의 피해가 자주 발생하는 부산을 예로 들면 최근 30년 동안 부산시는 '크고 강한' 부산을 지향하며 도시 시가지 면적을 2배 넘게 확장해 왔다.

확장된 시가지에는 개발하지 말아야 할 연안과 강변 저지대도 포함됐다. 지금도 강서 저지대의 에코델타시티, 기장 연안의 동부산관광단지 등 위험지역의 개발은 지속되고 있다. 또한 소방서와 119안전센터 등의 안전공공시설을 확보하지 못한 채 진행되는 도시 외곽 확산 개발로 부산은 광역대도시 중 화재 · 구급 분야에서 가장 낮은 골든타임 도착률을 기록했고, 행정안전부에서 평가하는 지역 안전지수에서 전국 지자체 중 최하위를 벗어나지 못하고 있다. 가히 '난개발의 역습'이라 할 만하다. 도시개발과 기후변화가 부산시만의 문제는 아니다. 전국 대부분 도시는 물론 전 세계 도시의 공통된 문제다. 가장 극적인 사례가 미국 뉴올리언스시다. 2005년 허리케인 카트리나는 제방으로 둘러싸인 저지대 도시인 이 지역을 강타했고, 주민 대부분의 삶에 치명적 영향을 미쳤다.

2000년대 이래 도시계획의 철학은 바뀌고 있다. 자연에 '대응'하는 것이 아니라 자연과 '협력'하고 '적응'하는 친환경적 도시계획으로 전환되고 있다. 이러한 철학에 기반해 하천, 습지 등을 고려한 생태적 토지이용계획이 제시되고 있다. '난개발의 역습'을 막기 위해서는 연안 침식이나 침수위험 지역, 범람 가능성이 있는 저지대 등 위험지역의 도시개발을 규제하는 도시계획을 서둘러 수립해야 한다. 불가피하게 개발이 이뤄진다면 미국 필라델피아시 등에서 시행하고 있는 것처럼 녹지와 저류지를 확보해 자연적인 물순환으로 재해 발생 가능성을 낮추는 친환경적 '저영향개발' 기법을 전면적으로 도입해야 한다.

필라델피아시 정부는 시 전역에 '저영향개발' 기법 적용 계획을 수립했다. 재정 확보를 위해 모든 시민에게 빗물세를 징수하는 등 급진적 정책도 제시했다. 세계의 친환경 도시들이 필라델피아시의 이 정책 실험을 주목하고 있다. 미국 미시시피강 인근인 툴사시도 집중강우 때마다 매번 물에 잠기는 도시로 유명했다. 이에 대한 대책으로 자체 홍수 범람 지도를 만들고, 홍수 위험 지역에 거주하는 주민을 이주시키고, 그 공간을 공원과 저류 공간으로 관리했다. 지속적인 위험 지역에 대한 토지 이용 규제로 현재 툴사시는 안전한 도시의 정책적 모범 도시로 여겨진다.

지속가능성을 고려한 도시계획과 함께 소방 · 구조 · 구급 등 단기적 안전 정책도 강화해야 한다. 물론 이런 정책적 노력도 현재 진행되는 거대한 기후변화 앞에는 속수무책이라는 반론이 있을 수 있다. 그렇다고 기후변화의 현실을 애써 외면하고 위험지역 개발을 계속할 순 없지 않은가? 초기 근대문명의 발전이 공학적 기술을 통한 자연에 대한 '대응'에 있었다면 이제는 겸허히 자연과 '협력'하고 '적응'하는 '지속가능한 발전'이 필요한 시기이다.

창세기 성경에 나오는 노아가 대홍수를 대비해 방주를 만들었듯 미래 기후재난을 대비해야 한다. 안전에 대한 공공 개입을 주저하고 방관할 때, 개발에 대한 맹신으로 위험지역에서의 개발을 지속할 때, '자연의 역습'이 한반도에서 더 빨리, 더 크게 나타날 것이다. 결론적으로 자연과의 '협력'을 통해 자연재해에 적응하는 철학적 전환이 필요하다.

이에 근거해 도시계획과 개발에 친환경성을 부여하고, 계획과 재생 단계에서 재난피해를 원천적으로 방지하는 정책적 방안을 적극적으로 도입해야 한다. 하루빨리 한반도에서 기존 도시계획에 환경과 재난관리를 통합한 도시철학과 이를 실천할 수 있는 이해관계자의 지혜와 노력이 접목돼야 한다.



Ⅲ. 기후위기 시대, 재난 대응을 위한 탄소중립 도시계획

도시 단위에서 지구 차원의 기후변화에 대처하기에는 한계가 있다는 비판이 있다. 하지만 UN IPCC(기후변화 정부간협의체)는 "도시는 전 세계 탄소배출의 70% 이상을 차지하고 있어, 도시 내 토지이용계획과 규제 정책이 탄소 저감에 큰 역할을 할 수 있다"고 주장한다. 20세기 초 이래로 근대 도시계획은 산업혁명이 불러온 도시문제를 해결하기 위해 토지이용을 규제하고 도로와 하수도 등 공공시설을 확충했다. 이런 제도화된 도시계획은 이제 탄소 저감을 위한 정책, 즉 대중교통 중심, 콤팩트개발, 용도혼합개발, 신재생에너지 활용과 자연자원 보호 등에 사용돼야 한다.

바야흐로 '탄소중립' 시대다. 아직 미래 희망에 불과하지만 요즘 거의 모든 언론이 탄소중립과 관련한 기사를 쏟아 내고 있다. 기후변화의 직접 원인으로 지목되는 이산화탄소 배출량을 줄이는 것이 주 내용이다. 이산화탄소를 배출한 만큼 다시 흡수하도록 해 실질적으로 '0(zero)' 상태를 만들자는 것으로, '넷 제로(Net Zero)'라고도 한다. 이미 수년 전부터 유럽 주요 국가들은 2050년을 목표로 넷 제로를 선언했다.

탄소중립은 기후위기에 인류 생존을 위한 과제 중 하나이다. 얼마 전 겪었던 남유럽과 북미의 50도 가까운 살인적인 폭염, 중국과 일본의 '1천 년 만의 폭우' 등은 인류가 여태껏 경험한 자연재난의 범위를 넘어선다. 지난달 '기후변화



에 관한 정부 간 협의체(IPCC)'는 6차 기후변화평가보고서 발표를 통해 "향후 20년 안에 지구 평균 온도를 산업화 이전 시기인 19세기 말보다 섭씨 1.5도 이상 오르지 않도록 억제하지 못하면 최악의 전 지구적 재앙이 발생할 것"이라고 경고했다. 이는 비상 대응, 위험지역 규제, 토목 · 구조적 대책 등 정부가 수행하는 일상의 자연재난 대응 노력을 무력하게 만들고 있다.

최근 유럽 주요 국가들은 더욱 적극적으로 탄소중립에 나서고 있다. 자국 제품보다 탄소배출이 많은 제품에 비용을 부과하는 '탄소국경세'까지 거론되고 있다. 조 바이든 미국 대통령은 취임 첫 업무로 트럼프 전 대통령이 탈퇴했던 파리 기후변화협약서의 복귀 명령에 서명하였고, 2050년 탄소배출량 제로 실현을 공언했다. 최근 미국과 유럽 내 많은 도시정부는 이에 착안해 도심재생을 중심으로 보행 · 자전거 중심, 탄소제로도시, 녹색건축, 생태계보호 등 저탄소 계획 요소를 활용해 탄소 저감 도시계획을 마련하고 있다.

한발 더 나가 런던과 파리는 향후 20~30년 내 모든 자동차를 전기차로 바꿀 것이라고 발표했고, 지난달 캘리포니아 주정부는 2045년까지 100% 청정에너지로 전기를 충당할 것이라고 선언했다. 1997년 교토의정서에서 개발도상국이라는 이유로 의무감축 대상에서 제외됐던 중국도 2060년 '탄소중립 중국'을 내세우며 동참을 밝혔다. 우리 정부 역시 작년에 '2050 탄소중립'을 선언했다.

이 같은 세계 각국의 움직임에는 기후 위기를 기회로 삼아 미래 탈탄소 선도국으로 도약하려는 의도가 숨어 있다. 작년 발표된 우리나라의 탄소중립 주요 전략은 '깨끗하게 생산된 전기 · 수소 활용 확대', '디지털 기술을 연계한 혁신적 에너지 효율 향상', '탈탄소 미래기술 개발' 등이다. 이는 전 세계가 공통으로 추진하고 있는 상황으로, 모두 미래 번영에 사활이 걸린 문제로 여기고 있다.

여기서 질문은 '탄소중립이 단지 기술만의 문제인가'라는 것이다. 현대 문명은 화석 연료에 기반한 근대 산업혁명의 유산을 이어받아 탄소의존형 도시로 시작됐고, 현재도 그 연장 선상에 있다. 석탄 · 석유 등 탄소형 에너지에 기반한 산업과 주거, 화석 연료에 기반한 자동차 교통, 녹지 흡수원을 계속 잠식하는 도시개발 확장 패턴 등 탄소중심형 도시가 그것이다.

주목할 점은 이런 도시의 각 요소가 서로 유기적으로 연계돼 있다는 점이다. 예를 들면, 외곽 녹지 훼손을 통한 개발지역 확대는 교통량 증대로 이어지고, 이어 주거와 산업단지가 들어서면서 탄소 배출량의 폭발적 증대로 연결된다. 탄소중립 실현은 도시 패턴을 어떻게 저탄소형으로 전환할 수 있느냐에 달려 있다. 이는 기술 개발보다는 훨씬 어렵고 시간도 오래 걸린다. 그럼에도 지속가능한 탄소 중립 사회로 전환할 수 있는 담대한 전략이 된다.

지금 세계의 유수 도시들은 국가와 함께 탄소중립 도시로의 도전을 시작하고 있다. 국내의 도시들도 앞다퉈 탄소중립 도시를 선언하면서 지역 특색에 맞는 계획을 수립하고 있다. 탄소중립이라는 미래 도시비전은 막연한 희망 사항이 아니라 반드시 이뤄야 할 시대 과제로 인식되어야 하며, 도시가 중심 역할을 수행해야 한다. 저탄소 산업구조 전환을 위한 기술 혁신, 생활권 중심의 과감한 탄소중립 도시공간 대개조, 탄소중립형 대중교통망 구축, 탄소 흡수원으로서 해양 및 녹지 생태계 보호 등 새로운 탄소중립 도시계획 수립에 모든 노력을 경주해야 한다. 어려운 도전임은 분명하다.

그럼에도 불구하고 미래도시 100년의 번영이 여기에 달려 있다. 기후위기 시대의 탄소중립형 도시계획 수립은 물리적 · 경제적 · 사회적 · 환경적 요소의 균형을 토대로 효율적이면서도 유연한 도시공간을 만들어 사회재난, 자연재난, 더 나아가 복합재난에 적응가능한 회복력 있는 도시로의 전환을 가속화시킬 것이다.

04

위험사회의 안전 담론: 중대재해처벌법 시행의 전망과 과제



최충익
강원대학교 교수



Ⅰ. 서론: 위험사회의 안전담론과 중대재해처벌법

우리는 재난을 곁에 두고 생활한다. 2022년 2월 우리나라 COVID-19 하루 확진자수가 5만 명을 넘었다. 이제는 수치에 놀라지도 않는다. 존스홉킨스 통계자료(Johns Hopkins CSSE)에 따르면 COVID-19는 세계 4억 명 넘는 확진자와 600만 명의 사람들을 사망으로 몰았다. 전 세계 생활패턴을 송두리째 변화시킨 역대급 재난이 현재 진행형이다. 고도의 기술과 최첨단 위생시설을 갖춘 국가들조차도 위험사회에서 이 끔찍한 재난의 확산을 막을 수는 없었다.

산업현장에서의 사고 소식도 끊이지 않는다. 국민 모두에게 커다란 멍으로 남아있는 가습기살균제 참사와 세월호 참사 등의 재발을 막기 위해 우리사회는 강력한 법제도적 안전장치를 만들자는 시도를 이어갔다. 결국 2021년 1월, 산업재해를 줄이고 시민과 근로자의 안전을 지키자는 취지의 중대재해처벌 등에 관한 법률(이하 중대재해처벌법)이 제정되었고, 2022년 1월 27일에 본격 시행되었다. 법의 시행을 기다리기라도 한 듯 산업현장에서 사건사고가 잇따랐지만, 건설현장은 법을 제대로 따라가지 못하는 상황이다.

광주광역시는 2021년 6월과 2022년 1월, 공교롭게도 건축물 붕괴에 따른 대규모 인명피해를 반복적으로 경험해야 했다. 지난해 학동재개발 현장에서는 철거하던 건물외벽이 붕괴해 지나던 버스의 탑승객 7명이 사망하는 사고가 발생했다. 올해에는 현대산업개발이 건축 중이던 광주 화정아이파크 일부 층이 붕괴되어 작업자 6명이 실종·사망하는 대형사고가 발생했다. 아이파크 붕괴사고 이후에도 목포와 울산 현대중공업에서 각각 사망사고가 발생하였고, 이후 경기도 양주 채석장에서 잇따라 노동자 3명이 사망하는 사고가 발생했다. 공교롭게도 중대재해처벌법 시행 직전에 벌어진 사고라서 현대산업개발은 법적용을 피해갈 수 있었다.

말도 많고 탈도 많던 중대재해처벌법이 본격적으로 시행되었지만 산업현장에서는 여전히 기대와 우려가 공존하는 모습이다. 특히 노동자와 사용자측의 산업현장을 바라보는 시각은 기대와 우려가 극명하게 교차하며, 안전사회를 향해 함께 해결해야할 과제들이 여전히 즐비해있음을 실감하게 한다. 중대재해처벌법 제정 전부터 사용자 측과 노동자 측의 견해가 달라 첨예한 신경전이 있었고, 제정 후에도 둘 모두 법 시행에 대해 강한 불만과 우려를 표명했다. 노동계는 원청업체 최고경영자의 책임을 묻기 어려운 구조를 비판한다. 작년 6월, 광주 학동재개발 붕괴사고 현장에 현대산업개발 회장이 직접 방문하여 사과와 재발방지를 약속했지만, 불과 7개월여 만에 대형 참사가 발생하고도 원청인 현대산

업개발이 법적 책임에서 벗어났다. 법이 시행되었어도 실제 공사를 수주해 진행한 하도급 업체 사용자에게 안전사고의 책임을 묻도록 규정하고 있어, 원청업체 사용자의 책임을 묻기 어려움을 지적한다. 한편, 사용자측에서는 산업재해 발생 시 기업에 대한 처벌을 대폭 강화하는 법의 내용 때문에 기업 활동이 크게 위축될 수 있으며 오히려 일자리 감소 등의 경제침체 부작용을 초래할 수 있다고 잔뜩 경계한다. 징벌적 손해배상과 최고경영자에 대한 징역형 처벌은 기업활동의 위축과 직접적으로 연결될 수 있다는 것이 경영계의 전반적인 견해다. 산업재해 예방과 산업현장의 효과적인 안전관리체계 구축이라는 공통된 목적에는 견해차가 없음에도 불구하고 향후 법 집행과 판례가 어떻게 이루어지는지에 따라 업계와 시민사회에 미치는 파장은 극명하게 달라질 전망이다. 시민사회와 노동자 그리고 경영계의 관심이 향후 법의 운영에 쏠리는 이유가 여기에 있다.

II. 안전사회를 향한 서로 다른 목소리: 중대재해처벌법 시행의 기대와 우려

중대재해처벌법은 안전조치 의무를 위반해 인명피해를 발생시킨 개인과 법인에 대한 처벌을 동시에 규정하고 있으며 중대재해를 예방하고 국민의 생명과 신체를 보호하는 것을 목적으로 한다. 2021년 1월에 법이 제정되었지만 10월에 시행령이 제정되기까지 수많은 진통을 겪었다. 중대재해처벌법 시행에 대한 기대와 우려가 교차하는 이유가 여기 있다. 원청 최고경영자의 처벌가능성에 대한 쟁점과 산업활동 위축 가능성에 대한 쟁점은 앞서 양측의 입장을 적시하는 선에서 논의를 정리하고자 한다. 향후 법집행을 담당하는 행정부의 판단과 법리적 해석을 담당하는 사법부의 판단이 누적됨에 따라 법 제정의 효과와 영향범위가 점차 결정될 것으로 사료된다. 본 원고에서는 중대재해처벌법의 향후 과제에 대한 안전담론을 안전사회를 향한 서로 다른 목소리의 관점에서 살펴보도록 하겠다.

〈표 1〉 중대재해처벌법과 산업안전보건법의 중대재해 처벌규정 비교

법령		내용	처벌규정
산업안전 보건법	중대재해	- 사망자가 1명 이상 - 3개월 이상 요양 필요 부상자 2명 이상 - 부상자 또는 직업성질병자 10명 이상	[개인] – (사망) 7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금 – (사망 외) 5년 이하 징역 또는 5천만 원 이하 벌금 [법인] – (사망) 10억 원 이하 벌금 – (사망 외) 5천만 원 이하 벌금
중대재해 처벌법	중대산업재해 (기업)	- 사망자가 1명 이상 - 동일사고 6개월 이상 치료 부상자 2명 이상 - 동일 유해요인 직업성 질병자 1년 3명 이상	[개인] – (사망) 1년 이상 징역 또는 10억 원 이하 벌금 – (사망 외) 7년 이하 징역 또는 1억 원 이하 벌금 [법인] – (사망) 50억 원 이하 벌금 – (사망 외) 10억 원 이하 벌금
	중대시민재해 (시민)	- 사망자가 1명 이상 - 동일사고 2개월 이상 치료 부상자 10명 이상 - 동일원인 3개월 이상 치료 질병자 10명 이상	



첫째, 중대시민재해 범위에 대한 유연한 법 적용이다. 중대시민재해는 특정한 원료, 제조물, 공중이용시설, 공중교통수단의 결함으로 사망자가 1명 이상 발생하는 것을 말한다〈표 1〉. 중대산업재해는 산업안전보건법에서 규정하는 중대재해의 개념에 명확히 근거하고 있지만 중대시민재해는 공중이용시설의 범위에 따라 법 적용이 달라질 우려가 있다. 이에 대해 국토교통부에서는 중대재해처벌법 해설서를 발간하여 중대시민재해 중 공중이용시설과 공중교통수단에 대해 설명하고 있다.

하지만, 학동 재개발사고건축물 해체공사를 포함한 건설공사 현장에서의 안전관리 방지조치 결함을 원인으로 한 중대재해가 규정에 의해 포함되지 않을 수 있다. 적용범위가 넓고 미래 불확실성이 큰 중대시민재해에 대한 범위를 확정적으로 적시하지 않고, 명확한 원칙하에 위원회에서 심사하여 유연하게 결정하는 것도 대안이 될 수 있다. 건설기술진흥법상 사망자가 3명 이상 또는 부상자가 10명 이상인 중대한 건설사고의 경우 건설사고조사위원회를 구성하여 운영하고 있다.

중대시민재해의 경우도 중대재해 해당여부를 민간, 전문가, 공무원 등이 합동으로 심사할 수 있는 중대시민재해 사고조사위원회 등을 설치하여 집단적 의사결정에 의한 합리적 운영을 도모할 필요가 있겠다.

둘째, 위험한 사업장에 대한 법적용이 제한된다는 점이다. 상시근로자 50명 미만인 사업장에 대해서는 법 공포 후 3년이 경과한 날부터 시행된다. 상시근로자 5인 미만의 사업장은 이마저도 제외된다. 〈표 2〉는 2020년 산업재해 사망사고의 80% 이상이 50인 미만에서 발생하고 있음을 보여준다. 300인 이하의 경우 15%이고, 300인 이상의 경우 4.2%에 불과하여 소규모 사업장에서의 사망사고가 더 많이 발생함에도 불구하고 법 적용이 되지 않는 모순이 존재한다.

건설업 사고사망자는 458명(전체의 51.9%)으로 제조업 201명(전체의 22.8%)에 비해 월등히 높아 건설업계의 중대재해 예방대책수립의 필요성이 타 산업분야보다 높다는 점을 정책적으로 감안할 필요가 있다.

이에 법적용을 받지 않는 5인 미만 사업장과 2024년까지 유예대상인 50인 미만 사업장에 대한 중대재해 예방안전조치가 시급하다. 영세성과 사업위축으로 인한 법적용 배제의 경우 국가가 국민의 안전을 위해 소규모 사업장에 대해 인력 · 예산 · 시설지원 등을 결단해야 함이 타당하다.

〈표 2〉 산업재해 규모별 사망사고 만인율

(단위: 명, %, ‰, %p, ‰p)

구분	계		5인 미만			5~49인			50~299인			300인 이상		
		만인율		비중	만인율		비중	만인율		비중	만인율		비중	만인율
2020년	882	0.46	312	35.4	1.04	402	45.6	0.49	131	14.9	0.29	37	4.2	0.12
2019년	855	0.46	301	35.2	1.00	359	42.0	0.44	147	17.2	0.33	48	5.6	0.15
증감	27	0.00	11	0.2	0.04	43	3.6	0.05	-16	-2.3	-0.04	-11	-1.4	-0.03

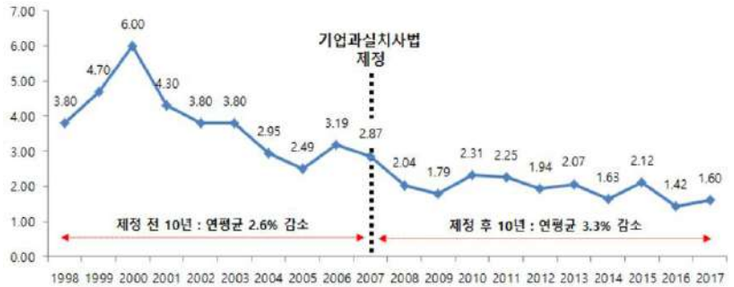
자료: 고용노동부, 2021

셋째, 법의 목적이 처벌 자체가 아니라 국민의 생명을 보호하고 안전을 확보하는 것임을 주지해야 하겠다. 강력한 처벌규정이 안전관련 법률을 위반하지 않도록 유도하고 결과적으로 기업의 재해예방활동을 이행하게 하는 긍정적인 효과도 있지만 산업현장에서의 형식적 안전예방절차로만 인식되어 실질적 효과로 이어지지 않을 것이라는 부정적인 예측도 있다. 산업현장에서 안전강화 조치가 정착되고 안전공사 분위기를 조성하기 위한 실질적 이행노력이 중요한 시기이다.

현장 노동자들이 무리한 공기단축 과정에서 안전관리 부실에 내몰리지 않도록 안전하게 공사를 시행하기 위한 충분한 시간을 확보해주는 것이 필요하다. 화정아이파크 붕괴 사고도 과도한 공기단축이 주요 원인이라는 지적이 있다. 이와 함께 안전관리비용 책임에 대한 논의가 필요하다. 건설현장에서 비용 절감 압박은 항상 안전관리에 대한 비용 최소화로 이어지기 쉽기 때문이다. 인원을 줄이고 철근 양을 줄이는 편법이 아니라 낙찰과정에서 충분한 안전관리비용을 확보해 자연스럽게 안전공사 분위기가 자리잡도록 해야겠다.

넷째, 중대재해처벌법 시행의 효과를 어떻게 파악할 것인가에 대한 사회적 합의가 필요하다. 영국의 기업과실치사법(Corporate Manslaughter and Corporate Homicide Act)은 2007년 제정 이후 연평균 사고사망십만인율이 지속적으로 감소했다. 하지만, 20년간 지속되어온 트렌드 영향인지 법 제정에 따른 효과인지에 대해 여전히 논란의 여지가 있다. 우리나라의 경우도 최근 10년간 사고사망십만인율이 지속적으로 감소하고 있음을 알 수 있다〈그림2〉.

〈그림 1〉 영국 기업과실치사법제정과 사망사고율 변화



자료: 한국건설산업연구원, 2020 재인용

따라서 중대재해처벌법의 시행은 위험사회에서 안전사회를 향한 우리의 첫 걸음일 뿐 종착지가 아님을 주지해야겠다. 법 제정에 의한 사망률 감소인지 우리사회의 안전의식 제고에 의한 자연추세적 감소인지에 대한 사회적 논의가 필요할 것으로 보인다. 법의 적용이 사회문제를 해소하는 순기능도 있지만 이에 따라 다양한 역기능도 발생할 수 있기에 추이를 지켜봐야 할 것이다.

처벌을 최고 수준으로 높인다고 해서 모든 안전사고가 사라지지는 않을 것이다. 사업장에서 국민의 생명과 신체를 지키기 위한 최적의 안전보건관리체계를 갖추는 노력을 충실히 이행하고도, 현장에서의 불가피한 사고로 처벌을 받는 사례도 등장할 수 있다. 중대재해처벌법 시행의 효과를 처벌 받는 사람들의 숫자나 벌금액이 많아진 것으로 측정하는 것은 법의 목적에 비추어 타당하지 않다. 오히려 사업장 내 근로자의 안전한 근무환경 확보와 이를 충분히 보장하려는 경영자의 배려나 태도 변화가 기준이 되었으면 하는 바램이다.

〈그림 2〉 최근 10년간 사고사망자 발생추이



자료: 고용노동부, 2021

Ⅲ. 결론 : 과학기술과 위험이 공존하는 위험사회

누구나 사고 없는 안전한 곳에서 살기 원한다. 그럼에도 불구하고 우리 주변에 원치 않는 사고 소식들이 늘 언론에 오르내린다. 그래서인지 국민들의 안전에 대한 관심은 더욱 커졌다. Maslow(1959)는 인간의 욕구를 생리적 욕구, 안전 욕구, 애정 욕구, 존경 욕구, 자아실현 욕구로 구분하였는데, 안전욕구는 생리적 욕구와 함께 인간의 자아실현 구현을 위해 사전에 충족되어야 할 가장 기본이 되는 하위욕구에 해당한다. 비록 인간의 존경과 자아실현 이전의 기초적 욕구이지만 산업화된 현대사회에서조차 안전욕구의 충족은 쉽지 않은 일이다. 위험사회를 사는 현대인의 삶은 안전하지도 쾌적하지도 않기 때문이다. 화려한 과학기술 뒤에는 늘 사고의 위험이 공존한다. 편리한 도시생활의 이면에는 좁은 공간에서 북적거리는 혼잡함과 끊임없는 사건 · 사고의 위험이 늘 함께한다. 중대재해처벌법은 안전을 향한 우리사회의 강력한 욕구를 표출한 것으로 해석될 수 있다.

첨단과학과 기술혁신은 기업의 생산성을 향상시키고 경제성장과 사회복지를 이루는 중요한 근간이었다. 과학기술 역량의 차이가 국가발전을 주도한다는 구호 아래 과학기술혁신은 국가나 도시가 추구해야할 최고의 가치로 여겨졌다. 하지만, 활발한 산업 활동은 국가와 도시의 경제성장이 이루는 일등공신이었지만, 이면에는 노동자들의 산업재해라는 그늘이 늘 함께 있었다. 눈부신 과학기술의 발달에도 불구하고 인류의 재난과 재해는 끊이지 않고 있으며 오히려 예측불가능한 부분이 많고 위험 유형은 다양해지고 있다. 산업혁명으로 형성된 과학기술 문명이 위험사회 속에서 어떤 방식으로 우리공간을 위협하는지 관심을 가질 때다.

과학적 합리성에 기초해 형성된 산업문명이 그 자체로 위험을 재생산해내는 과정을 애써 간과해왔다. 이는 현대사회의 기술적 복잡성과 전문성으로 인해 사고의 필연성이 유발될 수밖에 없다는 Perrow(1999)의 정상사고이론(normal accidents theory)을 떠올린다. 아무리 첨단과학기술에 기반한 고도화된 산업사회라도 복잡한 시스템에서 예기치 못한 조그만 사건이 거대한 재난으로 확대될 수 있음을 주지해야겠다. 중대재해처벌법이 안전사회를 담보하는 만병통치약이 될 수는 없다. 이제 갓 태어난 신규 법의 집행은 노동계와 경영계 모두에게 초미의 관심사가 되고 있다.

현행 법체계가 미흡한 상황이기에 적절히 기능하기 위해서는 적절한 법원 판례가 보완적 기능을 해야 할 것이다. 또한 실제 처벌 사례가 발생할 경우 중대재해 발생 시 실제 기업에 막대한 피해가 발생할 수 있다는 경각심을 불러일으켜 본보기효과가 나타날 수도 있다. 지금까지의 법 제정을 둘러싼 다양한 의견과 갈등들이 이제 안전을 향한 한목소리로 수렴되어야 할 때다. 중대재해처벌법이 형식이 본질을 지배하는 처벌위주의 재난관리시스템을 넘어서, 꼼수가 통하지 않는 촘촘한 안전관리체계로 기능하기를 소망한다. 시민사회와 노동계 그리고 경영계가 힘을 합쳐 안전사회를 향한 협력적 거버넌스를 이루어가길 기대해본다.

참고문헌

고용노동부, 2021, 2020년 산업재해 사고사망 통계.
Beck, U, 1992, Risk Society: Towards a New Modernity. London: Sage.
Choi, C, 2020, 'The Distribution of New Town Development Paradigm against COVID-19: Lessons and Prospects', Journal of Distribution Science 18(11),pp.41~45.
Giddens, A, 2009, The Politics of Climate Change. Cambridge: Polity Press.
Maslow, A, 1959, New Knowledge in Human Values. New York: Harper
Perrow, C, 1999, Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies, Princeton: Princeton University Press
최충익, 2018, 환경정책론, 박영사
최충익, 2013, 기후변화 다이내믹스, 대영문화사
최충익 · 김철민, 2016, '한국의 대형재난 발생특성에 관한 역사적 연구', Crisisonomy 12(4)
최충익 · 박순애 · 이영성 · 기정훈 · 김철민, 2017, 빅데이터 분석을 활용한 4차산업혁명과 환경정책의 패러다임 탐색, 「한국지역개발학회지」 30(2), pp.25~46.
한국건설산업연구원, 2020, '국내 중대재해기업처벌법과 영국 기업과실치사법의 비교 분석', 건설이슈포커스
한국지역개발학회, 2017, 지역개발론, 박영사

미세먼지 문제해결을 위한 서울시 승용차마일리지사례



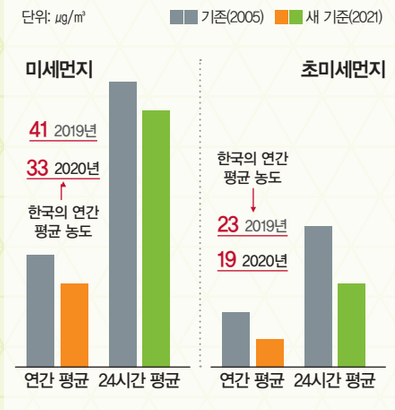
박재희
한국지방행정연구원 행정체제연구센터장

Ⅰ. 들어가며

미세먼지 등 대기오염 문제의 심각성과 국민들의 보건 및 환경문제에 대한 관심 증가로 미세먼지 문제해결은 주요한 국정 문제로 대두되고 있다. 문재인 정부는 '미세먼지 걱정없는 쾌적한 대기환경 조성'을 100대 국정과제로 설정하였으며 미세먼지를 사회재난에 포함시켜 매년 종합 대책을 수립해 관리하고 있다(정책브리핑, 2022).

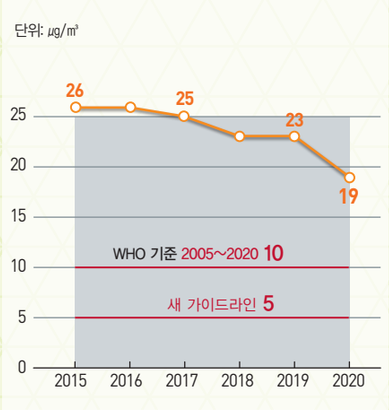
최근에 세계보건기구(WHO)는 1급 발암물질로 분류되고 있는 미세먼지와 초미세먼지의 농도기준을 강화하였다(중앙일보, 2021). 이에 따르면, 각국은 미세먼지(PM10)를 연평균 15㎍/㎥ 이하로, 초미세먼지(PM2.5)는 연평균 5㎍/㎥ 이하로 관리해야 한다. 2020년 기준으로 한국의 미세먼지 및 초미세먼지 농도는 각각 41㎍/㎥, 23㎍/㎥로 WHO 가이드라인보다 2.7~4.6배 가량 높은 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 WHO 미세 · 초미세먼지 권고 수준 강화



자료: 세계보건기구(WHO), 2021, 중앙일보 재인용

〈그림 2〉 한국의 초미세먼지 연평균농도



자료: 환경부, 2021, 중앙일보 재인용

「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」, 약칭 미세먼지법에 따르면 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체도 미세먼지가 국민에게 미치는 영향을 파악하고, 미세먼지로부터 국민의 건강과 생명을 보호하기 위하여 필요한 시책을 수립 · 시행하여야 한다. 서울시는 미세먼지 및 온실가스 감축 등을 위한 정책으로 승용차마일리지(미세먼지 비상저감 조치 참여 마일리지 포함) 제도, 친환경자동차 보급 지원 확대, 공해차량 운행제한, 나눔카 사업, 수소연료전지차 보급 및 충전소 확대, 녹색교통지역 운영 등 온실가스 감축정책을 다방면으로 시행하고 있다(서울시, 2019). 서울시는 교통량 감축 효과 부족, 시민들의 요일제 미준수 사례 발생, 측정기기 노후화, 유지비용 부담 등으로 2003년에 도입한 승용차요일제 제도를 폐지하고 대신 2017년 신설된 승용차마일리지제도를 활성화하였다. 이하에서는 미세먼지 문제해결을 위한 다양한 정책수단과 승용차마일리지 사례를 소개하고 승용차마일리지 사례의 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 미세먼지 문제해결을 위한 다양한 정책 수단

정책 수단은 정책 목적을 달성하기 위하여 정부가 활용하는 수단(전영한, 2007)이라고 할 수 있다. 환경부와 서울시에서 실행하였거나 추진하고 있는 자동차 탄소포인트제, 승용차요일제, 교통유발부담금 20% 할인제도는 미세먼지 저감정책의 목표 달성을 위한 정책수단이다.



자동차 탄소포인트제는 환경부가 지방자치단체, 한국환경공단과 함께 추진하는 사업으로, 승용 · 승합자동차의 운전자가 주행거리를 감축하거나 친환경운전을 하여 온실가스를 감축할 경우, 이에 따른 인센티브를 지급하는 제도이다. 참가자는 참여 시점에 해당하는 계기판 사진과 종료 후의 차량 계기판 사진을 전송하면, 과거의 주행거리와 비교하여 감축률과 감축량 중 유리한 실적을 적용하여 최대 10만 원을 지급한다.

승용차요일제는 시민 스스로가 월요일부터 금요일까지 평일 중에 하루를 선택하여 전자태그를 차량에 부착한 후 차량운행을 하지 않는 시민운동이다. 전자태그 차량 부착 본인인증 승인 후부터 적용이 되며 배부된 전자태그 미부착 및 훼손 1회, 당해연도 운휴 요일 3회 이상 미준수 시 할인에서 제외된다. 승용차요일제 혜택으로 공공주차장 요금 20~30% 할인, 남산1 · 3호터널 혼잡통행료 50% 할인, 거주지우선주차구획 배정 시 가점부여, 교통유발부담금 20% 할인, 그리고 민간부문 한국건강관리협회 건강검진비용 10% 감면, 신한카드 자동차세 납부 시 3% 할인 등이 제공되었다. 서울시는 2020년 1월, 승용차요일제 조례를 폐지하고 그 대안책으로 도입된 승용차마일리지로 일원화하여 미세먼지 저감을 위한 제도를 정비하였다.

교통유발부담금 20% 할인제도는 연면적이 1,000㎡ 이상인 시설물을 대상으로 교통유발부담금 20%를 할인해 주는 정책으로 기업체 교통수요관리 홈페이지나 시설물 소재구청을 통해 신청할 수 있으며, 시설물에 입주한 기업체 · 상가 등의 종사자, 시설물 이용자 등을 대상으로 요일제 전자스티커를 부착하지 않은 차량과 해당요일 부착차량의 운행을 제한할 수 있다. 공영주차장요금 20~30% 할인 정책은 서울시, 경기도소재 공영주차장을 대상으로 공영주차장요금 20~30%를 할인해 주는 제도이며, 남산1 · 3호터널 혼잡통행료 50% 할인 정책은 차량 등록지가 서울시, 경기도, 인천시인 전자태그를 부착한 승용차를 대상 차량으로 남산1 · 3호터널 혼잡통행료를 50% 할인하는 정책이다.

III. 서울시 승용차마일리지 사례

승용차마일리지제도는 시민이 자율적으로 자동차 운행 거리를 줄여 온실가스와 미세먼지 감축에 기여하면 서울시에서 감축 정도에 따라 마일리지를 제공해주는 시민실천운동이다. 온라인(홈페이지, 모바일) 또는 방문(구, 동주민센터)을 통해 신청 · 가입 후, 14일 이내에 차량번호판 및 주행거리 게시판 사진을 제출하면 관리자가 가입 정보 심사 후 승인한다. 가입을 확정하고 1년간 주행거리 감축을 실천하고 1년 단위로 온라인(홈페이지, 모바일)을 통해 실적 주행거리자료를 제출하고 관리자가 감축 여부 심사 및 승인 후 마일리지를 지급(2만~7만 포인트)하며 홈페이지에서 필요한 상품을 신청하여 마일리지를 사용할 수 있다.

승용차마일리지 운영 체계를 서울시, 자치구 및 동주민센터, 시민으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다. 서울시는 ① 승용차마일리지 사업 총괄, ② 승용차마일리지 주행거리 감축 효과 분석 및 평가, ③ 마일리지 예산 확보 및 마일리지 지급, ④ 관리시스템 구축 및 홈페이지 관리, ⑤ 중앙정부, 타 지자체와 승용차마일리지 홍보 및 협조체제 구축을 주요한 업무로 하고 있다. 각 업무영역을 구체적으로 살펴보면, 승용차마일리지 사업 총괄에는 승용차마일리지제도 정착 및 제도 정비와 홍보전략 수립 및 대시민 홍보를 포함한다. 승용차마일리지 주행거리 감축효과 분석 및 평가는 매년 참여 차량의 주행거리 감축 효과 분석을 주 업무로 하고 있다. 마일리지 예산 확보 및 마일리지 지급 업무는 마일리지 지급 예산 추계 및 예산 확보와 주행거리 모니터링 및 부정행위자 환수 등의 조치를 포함하고 있다. 중앙정부, 타 지자체와 승용차마일리지 홍보 및 협조체제 구축 업무는 환경부 수송부문 탄소포인트제 연계 방안 검토 및 협의와 경기, 인천 등 타 지자체에 확대 추진 방안 검토 및 협력을 포함한다. 자치구 및 동주민센터의 업무영역은 크게 ① 마일리지 가입 회원 확보, ② 자치구 및 동주민센터 방문 신청자 접수 처리, ③ 주행

거리 증빙자료 확인 및 감축 실적 확인으로 구분할 수 있다. 각 업무영역을 구체적으로 살펴보면, 마일리지 가입 회원 확보는 구민 및 동 주민에게 마일리지 가입 홍보를 포함한다. 주행거리 증빙자료 확인 및 감축 실적 확정은 최초 주행거리 증빙자료 및 매년 감축 실적 증빙자료 심사를 포함한다. 시민은 주행거리 감축 실천과 저탄소 시민실천 운동에 참여하고(에코마일리지와 승용차요일제 · 마일리지 동시 참여) 승용차마일리지 차량용 스티커 부착 운행을 통한 대시민 홍보 활동을 수행하게 된다.

승용차마일리지제도 운영상 발생하는 주요한 문제점은 시민들의 참여가 낮다는 것이다(박재희 외, 2019). 낮은 참여는 승용차마일리지 프로그램에 대한 낮은 이해도, 아날로그 식 제도 및 운영의 불편함, 참여자의 불확실한 동기 부여, 참여의 지속성 미흡 등에 있다. 자치구 및 동주민센터에서의 운영상 문제점으로는 담당 부서와 타 부서 간 협업의 어려움, 담당 실무자들을 위한 교육 및 운영예산의 부족 등이 도출되었다.

Ⅳ. 서울시 승용차마일리지 사례의 시사점

서울시는 승용차마일리지제도의 시행으로 자동차 주행거리가 감소할 것으로 기대하고 있다. 자동차 주행거리의 감소는 교통 혼잡을 완화하고 온실가스 배출량을 감소하는 등 효과로 이어질 것으로 판단된다. 이러한 정책의 기대효과가 달성되기 위해서는 승용차마일리지 프로그램 참여자의 주행거리가 감축되고, 일정 수준 이하로 감축된 운전자의 주행거리를 유지시키는 것이 중요하다. 하지만 주행거리 감축의 경우 동일한 운전자에 대해 지속적으로 감소시키는 것은 현실적으로 큰 어려움이 따른다. 따라서 보다 많은 운전자의 참여를 유도하고 감축된 주행거리가 유지될 수 있도록 하는 것이 실질적으로 교통량 감축에 기여할 수 있을 것이다.

승용차마일리지제도만으로 승용차 이용자의 행태를 변화시킬 수는 없지만, 마일리지제도가 승용차 이용을 줄이는 것에 대해 격려해 주는 효과가 있을 것이며, 승용차마일리지제도와 다른 교통수요 관리정책과 결합되었을 때 승용차마일리지 정책의 효과를 강화할 수 있을 것이다.

승용차마일리지제도의 성공적인 안착과 정책의 효과성을 높이기 위해서는 시민들의 적극적인 제도 참여와 인접 지자체와의 협력이 필수적이다. 첫째, 시민의 참여를 유인하기 위해서는 정책대상자인 시민들이 승용차마일리지를 어떻게 사용하고 있는



지, 승용차마일리지제도에 대해 만족하는 부분과 불만족하는 부분은 무엇인지에 대한 의견을 수렴하는 과정이 필요하다. 둘째, 승용차마일리지제도를 포함하여 미세먼지 문제해결을 위한 다양한 정책수단의 활용을 계획하거나 시행하고 있는 지자체들은 미세먼지 문제해결을 위한 정책 형성 및 집행과정에서 인접 지자체와 협력적 거버넌스를 구축해야 한다. 정책수단과 관련된 데이터를 인접한 지자체와 공유하고 정책의 효과와 비용에 대한 분석을 통해 효과가 미미하거나 예상했던 방향과 다른 효과를 보이는 정책 수단에 대해서는 환류(feedback)과정을 통해 정책 수단의 수정 및 새로운 정책 수단의 도입이 필요할 것이다.

참고문헌

「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」 [시행 2020.4.3., 법률 제17177호, 2020.3.31. 일부개정]
박재희 · 이재용 · 박현욱, '2019, 승용차마일리지 효율적인 운영 및 활성화 방안', 서울시 정책이슈리포트.
서울시, 2019, 2019 기후환경 백서.
전영한, 2007, '정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가', 정부학연구, 13(4), pp.259~295.
정책브리핑, 2022, 국민 안전과 생명을 최우선으로… '안전한 대한민국'
중앙일보, 2021, 조용히 침투해 온몸 공격한다… 매년 700만명 죽이는 이것
한국환경공단 웹사이트, car.cpoint.or.kr/com/main/user/index.do, 2022년 01월 26일 검색.

예측할 수 없는 자연재난, 기관 간 소통과 협업을 통해 풀어간다



정제룡
행정안전부
자연재난대응과장

자연 재난을 담당하는 우리는 지난 2021년 겨울을 잊을 수 없다.

2021년 1월 6일, 서울을 포함한 수도권에는 퇴근시간 무렵 당초 예보(3~8cm)를 훨씬 상회하는 많은 눈(서초 13.7cm)이 갑자기 내렸고, 이로 인해 강남 한복판은 아수라장이 되어 수많은 차량이 자정까지 갇혔고, 교통사고는 평소보다 66% 이상 증가했다. 두 달 뒤 3월 1일, 강원 영동지역에 무려 16년 만의 3월 폭설(미시령 89.8cm)이 찾아왔고, 3.1절 연휴를 맞아 강원도를 찾았던 관광객들은 서울-양양선을 비롯한 영동지역 고속도로에 7시간이 넘도록 옴짝달싹 못하고 고립되었다.

참으로 뼈아픈 경험이었다. 정부는 이를 반면교사 삼아 관계부처와 함께 15가지 개선과제를 발굴해 대대적으로 대설 대응체계를 개편했고, 그중에서도 가장 중점을 둔 것은 기관 간의 소통이었다. 지난 1월, 수도권 대설에는 급변하는 기상 상황이 일선 현장까지 제대로 전달되지 못해 대응이 늦었다. 3월, 영동지역 폭설 시에는 사전협의 없이 국도를 통제하는 바람에 고속도로로 한꺼번에 차량이 몰렸고 이로 인해 대규모 교통정체가 발생했다.

모두 기관 간의 소통 미흡이 원인이었다. 이에 올 겨울부터(2021년 11월 15일~)는 중앙부처와 일선 시·군·구까지 포함된 유관기관 단체소통방을 운영하여 실시간으로 기상, 제설, 통제상황을 공유하고 있고 기상청은 보다 정확하고 신속한 기상정보 전달을 위해 예보단위를 3시간에서 1시간으로 세분화하였다.

특히 위험 기상이 예견될 경우 단체소통방을 통해 이를 실시간을 전파하고 있다. 그 덕분이었을까, 지난 성탄절 연휴 강원 영동지역에 60cm에 육박하는 폭설이 내렸으나, 기관 간 소통하고 협업 대응을 추진한 덕에 교통 혼잡 없이 잘 지나갈 수 있었다.

협업과 소통이 필요한 건 여름철 재난도 마찬가지다. 2020년 여름, 우리나라에 역사상 가장 긴 장마(중부 54일, 제주 49일)와 함께 무려 4개의 태풍이 찾아왔고, 이로 인해 46명의 사망자와 1조 2,585억 원에 달하는 재산피해가 발생했다. 최근 10년 평균 14명의 인명피해와 3,883억 원의 재산피해가 있었음을 감안할 때, 얼마나 큰 피해가 있었는지 알 수 있다.

정부는 이와 같은 대규모 피해를 막기 위해 관계기관과 함께 '풍수해 대응 혁신 종합대책'을 마련(2020년 12월)했고, 2021년 여름은 다음과 같은 협업과제를 추진했다. 첫째, 산림청·환경부 등 유관기관과 합동으로 인명피해 우려가 있는 재해우려지역(하천변, 급경사지 등)을 2배 이상 확대(2020년 3,218개소 → 2021년 7,257개소)하여 집중 관리했다. 둘째, 행정력이 미치기 어려운 농촌, 산림지역의 인명피해를 줄이기 위해 지자체와 협업하여 기존 시·군·구 단위의 재난대응체계를 읍·면·동 단위로 개편했다(지역자율방재단을 228개 시·군·구에서 3,419개 읍·면·동 단위로 확대 편성).

셋째, 주민과의 소통 강화를 위해 기존 3시간 전에 통보하던 댐 방류 정보를 24시간 전에 통보하도록 했고, 위험징후가 있을 경우 적극적인 대피 권고(6,173세대, 18,206명)와 명령(81세대, 244명)을 내려 인명피해를 예방했다. 이러한 과정을 통해 지난 여름 극한기상(태풍·호우 특보 횟수 711회, 최근 5년 대비 123.8%) 하에서도 국민의 인명(사망 3명, 최근 5년 대비 18.1%)과 재산 피해(622억, 최근 5년 대비 15.8%)를 최소화할 수 있었다.

이러한 노력들을 통해 피해 최소화에 힘쓰고 있지만, 앞으로의 자연재난은 기후변화로 인해 더욱 심화될 것으로 예상된다. 지난 여름, 독일 서부 지역에 기록적인 대홍수가 발생해 180명의 사망자가 발생했고, 바로 옆 중국에서도 한 달 넘게 폭우가 내려 2,000만 명 이상의 이재민이 생기는 등 지구 곳곳에서 기상이변이 속출하고 있다. 우리나라도 예외가 아니다. 언제든 이상기후가 찾아올 수 있다. 기상이야 하늘의 뜻이겠지만, 예방과 대응은 우리의 몫이다. 우리는 늘 그래왔듯이 정부, 지자체, 국민과의 소통과 협업을 통해 답을 찾아 나갈 것이다.

〈그림 1〉 2021년 1월 6일 수도권 대설



〈그림 2〉 2021년 3월 1일 강원 영동 대설



〈표〉 대설 대응을 위한 시도별 관계기관 소통방 구성현황

중앙부처	운영 총괄			
• 행정안전부	시·도			
기상 상황	**도로관리기관**	**교통통제·사고수습**	**유관기관·부서**	
• 지방기상청	• 시·군·구 • 국토관리소(청) • 도로공사, 민자도로 등	• 지방경찰청 • 지역소방본부	• 도로관리사업소 • 농축산부서 등	

복합재난대응을 위한 국가재난대응체계 구축 방안



배재현
국회입법조사처 입법조사관



Ⅰ. 들어가며

최근의 재난은 그 규모가 대형화될 뿐만 아니라 자연재난, 사회재난의 경계를 허무는 복합적인 재난의 형태로 전개되고 있다. 복합재난이란 두 가지 이상의 재난상황이 연쇄적 또는 동시다발적으로 발생하는 것을 말한다. 일본의 방재기본계획에서는 복합재해를 "동시 또는 순차적으로 두 개 이상의 재해가 발생하고 그 영향이 복합화함으로써 피해가 심각해지면서 재해 응급 대응이 어려운 사건"으로 정의하고 있다. 이러한 대형복합재난에 대응하기 위해서는 위해요인별 접근보다는 피해규모와 사회적 취약성을 고려하여 포괄적(All hazard)으로 접근할 필요가 있다.[1)]

우리나라도 최근 코로나19가 장기화되면서 코로나19와 함께 2020년에는 집중호우, 2021년에는 폭염이 함께 발생하였다. 두 가지 이상의 전혀 다른 형태의 재난이 동시에 발생한 것이다. 이러한 복합재난 상황을 겪으면서, 국가재난관리체계 및 대응에 있어서 몇 가지 중대한 문제점들이 발견되었다.

2020년 코로나19와 집중호우 재난상황에서는 국가재난대응 컨트롤 타워인 중앙재난안전대책본부(이하 '중대본')가 2개로 늘어나는 상황이 발생하였다. 코로나19 대응을 위하여 국무총리를 본부장으로 하는 중대본이 있는 상황에서, 이후 발생한 집중호우 · 태풍에 대응하기 위하여 2020년 6월부터 8월까지 행정안전부장관을 본부장으로 하는 중대본을 추가로 구성한 것이다. 그리고 2021년 여름에는 역대급 폭염이 발생하면서 감염병 재난과 폭염재난이 함께 나타나는 복합재난 상황이 발생하였는데, 코로나19와 폭염은 대응방법이 서로 상충됨에 따라 기존의 대응방법으로는 대응하기 어려운 문제가 발생하였다. 사회적 거리두기를 중심으로 하는 감염병 대응과 무더위 쉼터를 중심으로 한 기존의 폭염대응 방안은 상호 상충(사회적거리두기↔무더위 쉼터로 모임)되기 때문이다.

지금까지 규모의 차이는 있었지만 대부분 단일한 형태의 재난을 경험해 왔으나, 코로나19와 함께 복합재난을 경험하면서 나타난 문제점들과 함께 향후 복합재난에 대한 대응방안 마련이 필요할 것이다. 이 글에서는 최근 코로나 상황에서 나타난 복합재난 발생 시 정부의 재난대응과 관련하여 대두된 주요 쟁점을 살펴보고 개선과제를 논의해 보도록 한다.

---

1) 한국행정연구원, 2015, 『대형복합재난 법적기반 구축 연구』, p.44.

II. 복합재난 발생 시 정부의 재난대응 관련 쟁점 및 개선과제

1. 복수의 국가재난대응 컨트롤타워 운영

2020년 집중호우와 태풍에 대응하기 위하여 정부는 6월에서 8월까지 행정안전부장관을 본부장으로 하는 중대본을 가동하였다. 하지만 이미 정부는 코로나19 재난에 대응하기 위하여 국무총리를 본부장으로 하는 중대본을 가동 중인 상태였다. 동일한 시점에 국가 재난대응 컨트롤타워인 중대본이 2개가 된 셈이다.

재난 발생 시 국가재난대응의 핵심기관은 중대본과 중앙사고수습본부(이하 '중수본')이라 할 수 있다. 재난발생 시 중수본은 해당 재난의 재난관리주관기관[2]으로서 신속한 사고대응 및 수습에 매진하고, 중대본은 대규모 재난에 대응하기 위한 범정부 기관으로 중수본이 재난대응에 총력을 기울일 수 있도록 총괄조정 및 사고대응을 지원하는 역할을 수행한다. 따라서 복합재난(예를 들면 지진으로 인한 원자력 사고가 발생하는 경우 등)이 발생하였거나 이번 경우와 같이 감염병재난과 자연재난 등 여러 재난이 동시에 발생한 경우, 중수본은 복수로 가동될 수 있지만 중대본은 단일해야 한다.

재난유형별로 중대본과 중수본이 만들어지게 되면 국가재난대응체계가 분산되어 복합재난에 효과적으로 대응하기 어렵다. 예를 들어 감염병재난, 자연재난, 해외재난이 동일한 시기에 발생하게 될 경우에는 3개의 중대본이 구성될 수 있는 것이다. 이는 복수의 재난대응 컨트롤타워가 생기는 것으로 복합재난 상황 발생 시 통합적 대응이 아니라 재난유형별로 개별적 대응을 함으로써 재난대응 및 지휘체계에 있어서 혼란과 미흡함을 야기할 수 있을 것이다.

대형재난 발생 시마다 국가재난대응컨트롤타워에 대한 문제가 늘 제기되어 왔다. 이를 개선하기 위해 정부는 행정안전부장관만이 아니라 필요시 국무총리가 중대본부장이 될 수 있도록 법개정을 하였다.[3] 하지만 복수의 재난이 발생한 상황에서 해당 조항은 오히려 중대본이 2개가 되는 결과를 만들었다. 복

2) "재난관리주관기관"이란 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 말한다(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제5의2호).

3) 세월호 참사 이후 대형 재난에 대한 재난대응 컨트롤 타워의 위상을 격상시킬 필요성을 절감하고 「재난 및 안전관리 기본법」을 개정(2014.12.30.)하여 대형재난의 경우 중앙재난안전대책본부장을 국무총리가 수행할 수 있도록 규정하였다(「재난 및 안전관리 기본법」 제14조제4항).



합재난 혹은 동시다발적인 재난상황에 대비하기 위하여 국가재난대응지휘체계를 단일화할 필요가 있다.[4]

우리나라의 경우 중대본의 역할 및 과거 사례(메르스 사태, 세월호 사태 등)에 비추어 볼 때, 각 부처를 통합 조정하고 지휘하기 위해서는 국무총리급의 권한이 필요해 보인다. 중대본의 주요 기능은 재난에 대한 총괄 조정 및 지원으로, 재난대응을 위한 관련 부처들의 협력적 대응을 촉진하고 조정하는 역할을 수행하여야 한다. 그러나 행정안전부장관의 위상으로는 부총리급인 기획재정부, 교육부를 비롯한 각 부처 장관들을 컨트롤하기에는 한계가 있을 수 있다. 또한 해외 재난과 방사능 재난의 경우, 관련 재난 발생 시 중대본과 중수본 구성에 있어서도 국무총리를 중대본부장으로 하게 된다면 중수본은 각 재난관리주관기관의 장이 담당하게 되므로 중대본과 중수본의 권한과 역할이 보다 명확해질 수 있다.[5] 그리고 이는 결과적으로 「재난 및 안전관리 기본법」에서 모호하게 규정되어 있는 행정안전부장관과 국무총리 간의 중대본부장 지휘 교대의 모호성 문제[6]도 해결될 수 있을 것이다.

4) 배재현, 「풍수해 재난대응체계의 현황과 검토과제」, 『이슈와 논점』 제1757호, 2020.9.25.

5) 배재현, 「국가 재난대응 지휘체계의 한계점과 개선방안」, 『NARS 현안분석』 제88호, 2019, p.10.

6) 「재난 및 안전관리 기본법」 제14조제4항에서 규정하고 있는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있는 조건은 1. 국무총리가 범정부적 차원의 통합대응이 필요하다고 인정하는 경우, 2. 행정안전부장관이 국무총리에게 건의하는 경우로 규정이 다소 모호하게 되어 있으며, 실질적으로 일반적인 중대본의 구성요건과 크게 다르지 않다고 볼 수 있다.

2. 정부부처간 협력적 대응 부족

2021년의 경우 코로나19와 폭염이라는 복합재난이 발생하였지만 정부의 대응은 기존의 방식에 머물렀다. 감염병과 폭염재난에 대한 재난관리책임기관인 보건복지부와 행정안전부는 부처 간 칸막이에 의해 자신의 담당업무만을 충실히 수행하다보니, 상호 협력적인 업무수행에 있어 다소 부족함을 보이고 있다.

폭염 매뉴얼의 경우 감염병하에서는 대응 상황이 완전히 달라짐으로 현재의 매뉴얼을 준용할 수 없다. 따라서 감염병과 폭염 발생 상황에 따라 관계부처 간 네트워크를 통하여 밀접하고 지속적인 협력적 대응이 필요하다. 하지만 코로나 상황에서의 무더위쉼터 운영에 있어서도 관계부처들은 긴밀한 협의를 통하기보다는 각자의 역할에 보다 집중하다 보니, 운영의 효율성을 높이기보다는 책임을 회피할 수 있는 통제(입장 시 PCR 검사결과 요구 등)를 강화하게 되는 결과가 나타나게 되었다.

복합재난은 예측이 어렵기 때문에 기존의 정형화된 재난관리 방식으로는 대형복합재난에 대응하기에는 많은 한계가 있을 수 있다. 복합재난에 대응하기 위해서는 기존의 각 부처별 대응을 넘어서는 협력적 대응이 필요함으로, 이를 위해서는 민관협력뿐만 아니라 정부 내 거버넌스를 활성화할 수 있는 방안들을 모색해 보아야 할 것이다.

이번 코로나19와 폭염의 사례에서 알 수 있듯이, 복합재난에 효과적으로 대응하기 위해서는 관련 부처 간 협력적 대응이 중요하다. 복합재난은 여러 재난이 연계되어 있어 복잡성과 불확실성이 높다. 따라서 이에 대응하기 위해서는 정부의 기능도 네트워크화되어야 한다.[7] 이를 위한 방안 중 하나로, 2013년부터 실시해 온 안전정책조정(실무)회의[8]와 같은 협의기구를 보다 활성화하는 등 부처 간 협력과 네트워크를 강화할 필요가 있다.

7) 배재현, 「감염병 시대 폭염재난대응의 현황과 과제」, 『이슈와 논점』 제1861호, 2021.8.2.
8) 정부 부처 간 안전 정책을 조정하기 위한 협의기구

Ⅲ. 나가며

코로나19는 초유의 장기적이고 광범위한 전염병 사태를 가져왔다. 하지만 이는 복합재난 발생에 따른 우리나라 국가재난대응체계의 문제점을 보다 분명하게 살펴볼 수 있는 기회가 되었다. 사회가 발전하고 복잡 · 다양해지면서 재난사고 또한 대형화되고 복합화되어가고 있다. 하지만 정부의 재난대응체계는 기존의 분절적 재난대응 방식에 머물러 있다.

복합재난은 자연재난과 사회재난이 연쇄적 혹은 동시다발적으로 발생하는 것으로, 기존의 재난관리방식과 다른 새로운 관리방식을 필요로 한다. 우리나라는 현재 자연재난과 사회재난으로 재난유형을 구분하고 있으나, 복합재난 발생이 증가함에 따라 향후 재난유형을 구분하지 않는 통합관리 방안에 대한 논의가 필요해 보인다.

그리고 복합재난은 예측이 어렵기 때문에 기존의 분절적이고 정형화된 재난관리방식으로는 대응에 많은 한계가 발생하게 된다. 복합재난에 대응하기 위해서는 기존의 각 부처별 대응을 넘어서는 협력적 대응이 필요하므로 이를 위해서는 민관협력뿐만 아니라 정부 내 거버넌스를 활성화할 수 있는 방안들을 모색해 보아야 할 것이다.

참고문헌

배재현, 「국가 재난대응 지휘체계의 한계점과 개선방안」, 『NARS 현안분석』 제88호, 2019.12.17.
배재현, 「풍수해 재난대응체계의 현황과 검토과제」, 『이슈와 논점』 제1757호, 2020.9.25.
배재현, 「감염병 시대 폭염재난대응의 현황과 과제」, 『이슈와 논점』 제1861호, 2021.8.2.
한국행정연구원, 2015, 『대형복합재난 법적기반 구축 연구』.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



아동 복지

누구의 역할인가?

연구배경

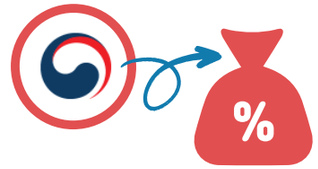
사회복지 국고보조사업(아동)은 지방재정의 경직성을 심화시키는 요인
특히 재정여건이 취약한 기초자치단체에 큰 부담으로 작용

사회복지 국고보조사업(아동)의 정부 간 재원분담체계,
특히 기준보조율과 차등보조율 측면에서의 개선 필요

주요 쟁점

기준보조율

① 중앙정부에 의한 기준보조율 설정



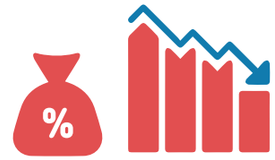
② 유사 사업에 대한 차등적 기준보조율



③ 서울 - 지방 간 차등적 기준보조율 적용

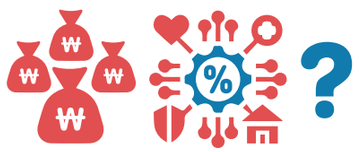


④ 낮은 수준의 기준보조율

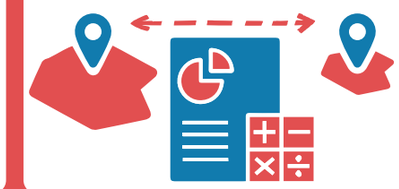


차등보조율

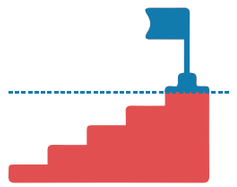
① 차등보조율 선정기준인 재정자주도와 사회복지비 지수의 적절성



② 시군구 간 재정구조 차이 미반영



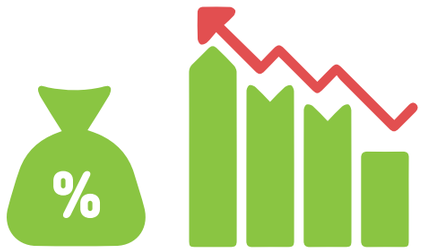
③ 차등보조율제도로 인한 문턱효과



개선방안

기준보조율

영유아보육료와 아동수당 등 주요 사회복지 국고보조사업의 기준보조율을
상향 조정하는 경우 현행보다 약 10%정도 상향 조정 필요



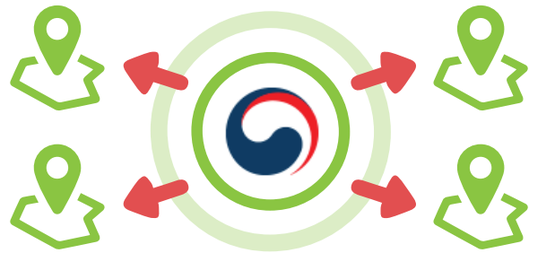
차등보조율

시군과 자치구를 구분하여 각각의 재정자주도 및 사회복지비지수의
평균과 표준편차를 적용하는 방안 필요



중장기적 개선방안

▶ **현금성 복지사업**(영유아보육료, 아동수당) **단계적 보조율 상향 조정, 중앙정부 전담**
▶ **사회서비스사업**(돌봄서비스) **지역 특수성 반영, 지방이양 추진 필요**



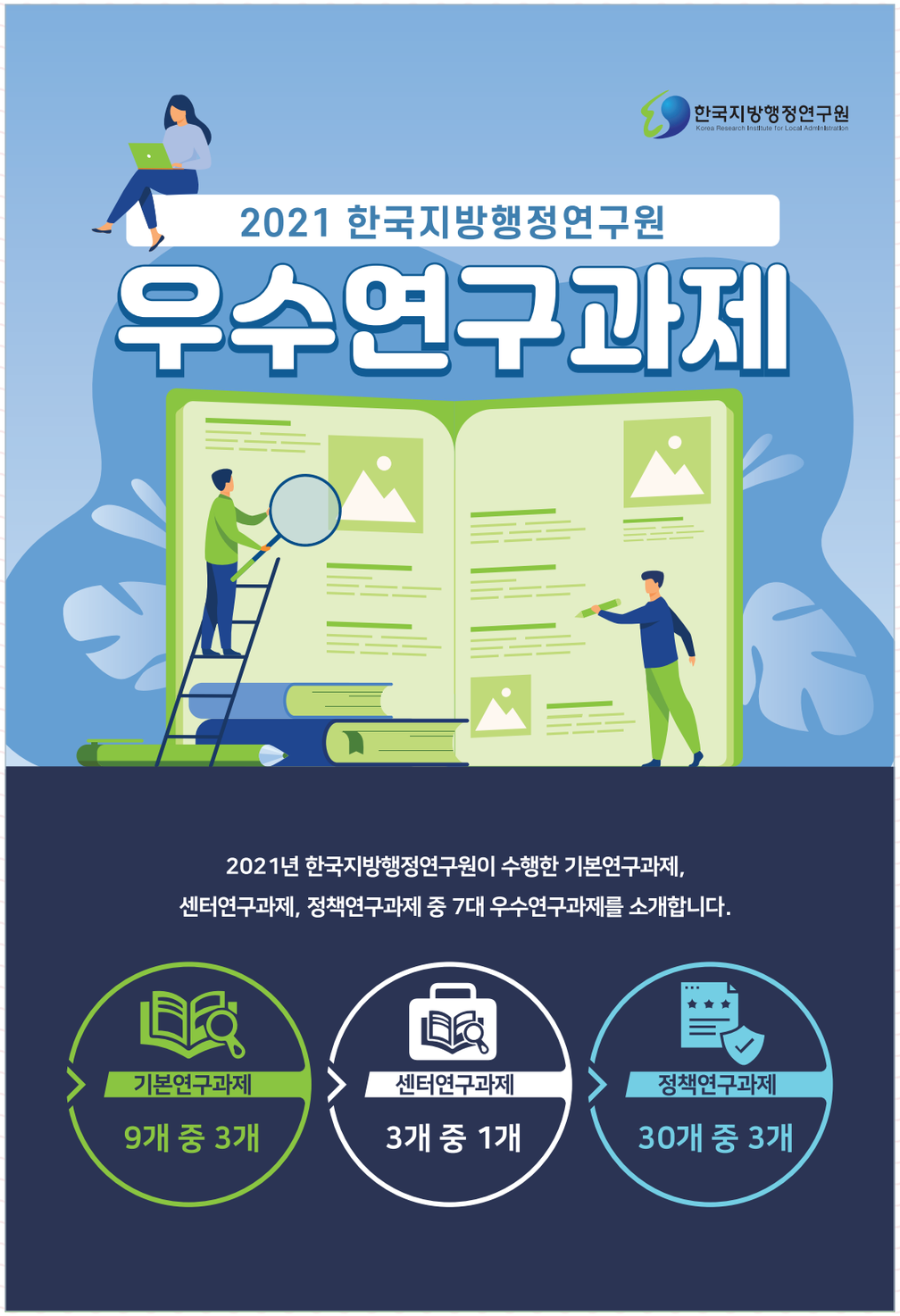
#아동복지 #영유아_보육료 #아동수당

#국고보조사업 #기준보조율 #차등보조율

[자료출처]
홍근석(2020). 사회복지 국고보조사업의 재원분담체계 개선방안: 아동복지 분야를 중심으로. 한국지방행정연구원

[내용문의]
홍근석 (한국지방행정연구원, 부연구위원, 033-769-9860, hong0582@krila.re.kr)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



01 국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발



- 지방소멸 측정 지표, 가중치, 지수 산출
- 국내외 지방소멸 대응 사례 및 정책 분석
- 추진과제별 지방소멸 대응 시책 제시

#지방소멸 #인구감소 #저출산고령화

[연구진] 김현호, 이제연, 김도형

02 도민행복대학 중장기 발전방안 연구

- 경상북도 도민행복대학 운영 현황을 분석하여 발전 방향 제시
- 도민행복대학 발전 계획 수립 및 발전위원회 설치안 제시
- 운영 매뉴얼 마련과 단계별 교육과정 운영을 통한 내실화 방안 모색

#평생교육 #평생학습도시 #도민행복대학

[연구진] 이재용, 김정숙

03 동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구



- 동남권 메가시티 추진을 위한 특별지방자치단체 설립 타당성 검토
- 외국 특별지방자치단체 사례 분석을 통한 설치전략 고도화
- 특별지방자치단체 설치에 필요한 주요 설계변수의 검토

#동남권 메가시티 #특별지방자치단체 #광역행정

[연구진] 금창호, 권오철, 박재희, 전대욱, 최인수, 최지민

04 위험도로 구조개선 중장기계획 사업비 배분기준에 관한 연구



- 도로건설사업과 관련된 제도, 지역별 예산배분기준 검토
- 위험도로 구조개선사업의 사업비 배분기준 도출
- 지역교통안전사업 추진방향 및 예산지원방안 제안

#위험도로 #지방관리도로 #지역교통안전

[연구진] 박진경, 이제연

05 지방자치단체의 공적가치 실현방안 연구

: 지방자치단체 사회적 가치의 측정지표 개발을 중심으로



- 지방자치단체의 사회적 가치 영역 설정 및 개념 재정립
- 지방자치단체의 사회적 가치 측정지표 개발과 활용방안 제안
- 지속적이며 실현 가능한 사회적 가치 관리체계 마련

#사회적 가치 #사회적 가치 측정지표

[연구진] 최지민, 강영주, 박현욱

06 지역 공연시설의 영향권 설정 연구



- 지역 공연시설 실태분석 및 인식조사
- 지역 공연시설 운영현황 분석 및 유형 분류 기준 정립
- 통신사 빅데이터를 활용한 공연시설별 영향권 분석 및 영향권 설정방안 제시

#지역문화시설 #지역공연시설 #지방공공재 #지역문예회관

[연구진] 황재민, 윤성일

07 환경변화에 대응한 지방재정조정제도 개편방안

: 보통교부세를 중심으로



- 보통교부세 현황 및 기능 분석
- 주요 환경 변화에 따른 보통교부세 영향 분석
- 환경변화에 대응하기 위한 보통교부세 개편 방안 모색

#보통교부세 #인구구조변화 #차등산입률제도

[연구진] 홍근석, 여효성

한국지방행정연구원은 변화하는 정책환경에 대응할수 있는
창의적·실천적인 연구 수행을 위해 노력하겠습니다.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



재난에서 안전한 스마트 안전도시를 꿈꾸다

경기 안양 vs 영국 런던

대한민국의 안양과 영국의 런던은 제조업 중심의 산업을 통해 부흥했다는 공통점과 더불어 건강한 생활환경을 구축하기 위해 스마트 안전도시로 변화를 꿈꾸고 있다는 점에서 닮아있는 도시다. 첨단 기술을 이용해 보다 안전한 터전을 후손들에게 물려주기 위해서 노력하고 있는 두 도시의 현 주소와 남아있는 과제를 살펴보고 환경과 산업이 공존하는 첨단 도시의 모습을 그려보자.



친환경 첨단 산업 도시가 되다

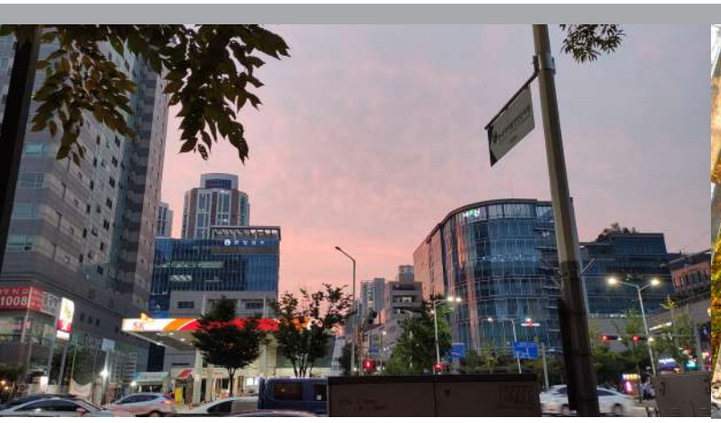
안양시는 인구 54만 명이 사는 도시로 관악산, 청계산, 수리산, 모락산 등의 수려한 풍경이 둘러싸고 있는 것이 특징이다. 대표적인 명소인 안양예술공원에 대한민국 최초의 수목원인 관악수목원과 거울미로 등이 위치해 자연과 가까운 도시로 꼽힌다. 이 때문에 시 자체적으로도 산림복지 프로그램을 운영하며 천혜의 자연환경을 시민 복지와 연결하는 방식으로 적극적으로 활용하고 있다. 특히 산림치유, 유아숲체험, 숲해설, 목공체험 등 전 연령이 숲을 통해서 여가를 즐기고 직접 자연을 체험할 수 있는 프로그램을 운영해 시민들의 호응을 받고 있다.

1970년대 중 · 후반부터 서울에서 밀려 내려온 공장을 필두로 공업 도시로 발전을 거듭하던 안양시는 1995년, 평촌신도시의 준공을 기점으로 대규모 택지 개발이 이뤄졌고 서울과 가까운 편리한 교통으로 각광받으며 주거지로 그 쓰임이 바뀌어가기 시작했다. 주민들이 늘어나면서 환경 문제에 대한 관심도 높아졌고 차츰 제조업 대신 IT 기업 등이 그 자리를 차지하기 시작했다.

2012년부터 조성한 평촌 스마트스퀘어와 과학기술정보통신부, 정보통신산업진흥원과 함께 설립한 스마트콘텐츠센터에는 국내 유수의 IT기업들이 입주해 첨단 기술 개발에 주력하고 있다. 시는 이런 첨단 산업을 신성장 동력으로 삼고 시민 생활과 안전을 확보하기 위해 적극 활용하고 있다.

ANYANG CITY

인구 54만 8,074명
면적 58.47㎢
설립연도 1973년





(왼쪽부터) 안양시의 야경
안양예술공원 거울미로

재난 안전 네트워크를 구축하다

안양시는 지난 2021년 8월, 관내 전역에 국가 재난안전통신망과 연계한 무선 사물인터넷(IoT) 통신망을 국내 최초로 구축했다. 관내에 2,320여개의 센서를 설치하고 이를 연계해 실시간으로 미세먼지, 수도 누수, 신호등, 가로등, 폭발물 탐지 등을 감지해 재난 위험을 감지하는 시스템이다. 그 외에도 교통량에 따라서 신호 시간을 조절하는 스마트 신호등, 수도 이용패턴을 수집 · 분석해 누수를 확인하는 스마트 누수탐지 등이 시민들의 편리한 생활을 지켜가고 있다.

미세먼지는 버스정류장에 장착된 측정기가 수집된 데이터를 시에 통보하고 농도가 높게 나타난 지역으로 청소 차량과 살수 차량이 출동해 미세먼지 농도를 떨어뜨리는 방식으로 측정한다. 또한 드론이 공중에서 촬영한 영상을 관제센터로 송출해 실시간으로 화재 여부를 감시하는 드론 산불감시 진화시스템과 불특정 다수가 찾는 시설에서 폭발물과 유해 물질이 반입되는 것을 감시하는 구조물 진단시스템을 갖춰 재난에서 안전한 스마트 안전도시를 만들고 있다.

Tip

역사와 예술이 공존하는 안양



안양예술공원은 각종 공공예술작품, 공공예술도서관 안양파빌리온, 대한민국 최고의 건축가였던 김중업의 발자취를 만날 수 있는 곳이다. 또한 서울대학교 관악수목원과 이어져 자연의 정취를 함께 느낄 수 있는 곳이기도 하다.





(왼쪽부터) 런던의 스카이라인
초저배출구역 표지판

VS

GREATER LONDON

인구 942만 5,622명
면적 1,572㎢
설립연도 1847년



전 세계의 변화를 이끌다

세계 최고의 대도시 중 하나인 런던은 18세기부터 이어진 산업혁명의 중심이기도 했다. 증기기관을 활용한 생산 자동화와 전기화학 등 중화학 공업이 시작되어 전 세계 산업 변화의 시발점이 된 것으로 유명하다. 이 때문에 일찍이 세계의 부가 몰리는 대도시로 성장했고 다양한 인구가 유입되면서 현재는 영국 전 지역과 세계 각국의 문화가 어우러진 글로벌 도시로 성장했다.

이런 급격한 도시화에 따른 부작용도 있었는데 환경오염으로 인한 재난이 대표적이다. 공장 폐수로 도시를 가로지르는 템즈강이 심각하게 오염돼 식수로 사용할 수 없을 정도가 됐고 악취와 질병이 만연해 물고기조차 살지 않는 죽음의 강이 되고 말았다. 또한 1952년에는 유독성 안개로 인해 1만여 명이 목숨을 잃은 그레이트 스모그라는 대형 참사가 발생하면서 환경에 대한 관심이 높아졌고 시는 강도 높은 대책을 제시해 도시의 환경을 개선하기 위해 노력해왔다.

첨단 기술로 환경을 개선하다

런던시는 1852년에 대도시 수질법안(Metropolis Water Act)를 통과시키고 템즈강의 수질을 관리해왔다. 최근에는 강 전반에 걸쳐 수질을 모니터링하는 장치를 설치하고 인공적으로 산소를 공급하는 등 다양한 조치를 취하고 있다. 2019년부터 시행한 초저배출구역(Ultra-low emission zone, ULEZ)은 배기가스 배출량이 높은 노후 차량이 도심지에 출입을 제한하는 제도다. 또한 각 골목과 도로별 대기오염 수준까지 체크할 수 있는 120여 개의 대기질 모니터링 측정소를 구축해 수집한 정보는 어플리케이션을 통해 시민들에게 제공하고 있다. 애플리케이션은 대기오염이 적은 구간을 따라 길 찾기를 할 수 있는 기능도 제공하고 있어 시민들이 안심하고 야외활동을 할 수 있도록 돕고 있다. 또한 대기오염 악화가 예측되면 버스정류장과 도로표지판, 지하철역, 학교 등에 경보를 보내도록 네트워크도 구축하고 있다.

연구원 동정



제23회 한일 지역정책연구회

한국지방행정연구원은 2021년 12월 21일, 한국지방행정연구원 다산홀에서 일본정책연구대학원대학(GRIPS)과 공동으로 "한·일 지방행정체제 개편 비교"라는 주제로 제23회 한·일 지역정책연구회를 개최했다. 본 연구회는 정부의 거리두기 방역지침에 따라 웨비나로 개최되었으며 줌(Zoom)과 유튜브(Youtube)로 생중계 되었다. 이날 연구회에는 한국과 일본의 학계·공무원 등이 패널로 참석하여 중앙–지방, 광역–기초 간 기능 개편이 필요한 상황에서 중앙의 제도적 지원하에 지방자치단체들이 스스로 활로를 개척할 수 있도록 하는 방안 모색을 목표로 진행되었다.

일시: 2021년 12월 21일
장소: 한국지방행정연구원 다산홀(웨비나)
주최: 한국지방행정연구원, 일본정책연구대학원대학



사회복지기관 후원물품 기부 봉사

한국지방행정연구원은 2022년 1월 26일부터 27일까지 원주시 관내 사회적약자 기관을 찾아 기부 봉사를 진행했다. 이번 봉사활동은 김일재 원장을 포함하여 연구원 임직원들이 참여 하였으며 육아원, 재활원, 중증장애인거주시설 등 5개 기관(심향영육아원, 소망주기복지센터, 장주기요셉재활원 원주시장애인종합복지관, 애네아의 집)을 방문하였다. 김일재 원장은 앞으로 더 많은 직원이 봉사활동에 참여하고 방문 기관들과 지속적인 관계 유지를 적극 추진하기로 약속했다.

일시: 2022년 1월 26~27일
장소: 원주시 관내 5개 사회적약자 기관
주최: 한국지방행정연구원

Korea Research Institute for Local Admistrationm

❶ KRILA 보고서

성공적인 자치경찰제 시행을 위한 전략과 과제

박재희 부연구위원 | 전대욱 연구위원 | 최인수 연구위원

자치경찰제가 2021년 7월 1일부터 전국에 시행되고 있다. 현재 도입된 자치경찰제는 기존의 시·도경찰청에서 국가사무와 자치사무를 구분하여 운영하는 국가경찰 중심의 일원화 모델로 지방자치단체는 조직·인사·예산·사무 등 분야에서 여러 가지 어려움을 경험하고 있다.

본 연구의 목적은 시·도자치경찰위원회의 권한을 실효적으로 강화하고 지역맞춤형 치안 서비스를 제공하기 위한 전략 및 과제를 제시하는 것이다. 이를 위하여 국내·외 자치경찰 사례, 자치경찰제의 초기 운영 성과 및 쟁점, 자치경찰 사무를 분석하고 의사결정 권한 요인, 서비스 집행 요인, 연계성 요인을 검토하였다.

지방행정의 의사결정 권한 요인의 세부 요인은 자치경찰 조직, 인사, 예산, 사무를 포함하며 국가경찰의 서비스 집행 요인의 세부 요인은 자치경찰 사무의 비중 및 중요도를 포함하고 연계성 요인은 치안행정과 지방행정의 연계와 자치경찰과 주민참여의 연계를 포함한다.

자치경찰을 우리보다 앞서 시행한 국가들의 자치경찰 사례를 통해 자치경찰 조직, 인사, 예산, 사무, 연계성 등의 운영체제를 살펴보았다. 현재 우리나라 광역자치단체의 조례제정 및 시·도자치경찰위원회 구성 현황을 통해 치안행정과 지방행정의 협력관계를 가늠해보고 자치경찰제 시범운영의 성과 및 조직·인사·예산·사무에 대한 쟁점을 시·도자치경찰위원회 구성원들의 인식을 통해 살펴보았다.

마지막으로 자치경찰 사무의 비중 및 중요도 분석을 통해 현장에서 자치경찰사무를 직접 수행하는 경찰공무원들의 초기 경험이 반영된 자치경찰 법정 사무의 개선안을 논의하였다.

상기 분석을 기초로 자치경찰제의 성공적인 시행을 위한 의사결정 권한 전략으로 ① 소극적 대표에서 적극적 대표로의 전환, ② 감찰 요구 권한의 실질화, ③ 경찰청과의 협업을 통한 정보 공유, ④독립적 인사권 운용 시스템을 통한 임용권 실질화, ⑤ 심의·의결 절차 개선으로 인사 운영의 효율성·적시성 강화, ⑥ 자치경찰 사무담당 경찰공무원의 명확한 분류, ⑦ 자치경찰사무에 대한 성과평가체계 및 기준 마련, ⑧ 중앙정부의 적극적인 재정지원, ⑨ 자치경찰 공무원에 대한 복지예산의 전향적인 검토, ⑩ 시·도지사의 예산 수립 및 집행 절차 개선을 제시하였고, 치안 서비스 집행 전략으로 ① 초기 경험을 반영한 자치사무의 범위 재조정, ② 지역의 특수성을 고려한 자치경찰 시책개발을 제시하였다. 연계성 전략으로는 ① 안전·복지·주거 환경 등 영역에서 지방행정과의 적극적인 연계, ② 기초자치단체 및 기초의회와의 협력, ③ 주민참여조직 활용을 통한 주민참여 플랫폼 구성, ④ 주민참여 유인정책 설계, ⑤ 민주적 통제를 제안하고 구체적인 실행방안을 제시하였다.

본 연구가 제공하는 기초 및 분석 자료들은 국가경찰 중심의 자치경찰제 초기 운영의 경험을 바탕으로 한 것이다. 자치경찰제도가 정착되고 진화해 가면서 보다 심층적이고 현실 대안적인 연구들이 지속되기를 기대한다.

국가위기 대응을 위한 지방소멸 방지전략의 개발

김현호 선임연구위원 | 이제연 부연구위원 | 김도형 부연구위원

본 연구는 국가 위기를 야기하고 있는 지방소멸을 방지하기 위한 대응 전략을 개발하는 것을 목적으로 하고 있다.

본 연구의 2장에서는 지방소멸에 대한 이론적 논의와 기존의 선행연구를 검토했다. 지방소멸에 대한 이론적 논의를 통해서 우선 지방소멸을 특정한 지역의 인구감소와 그것이 지역 공동체의 기능 수행에 상당한 정도의 장애가 되는 상태로 개념을 정의했다. 그리고 지방소멸을 불러일으키는 여러 가지 요인을 검토한 다음, 여기에 인구의 사회적 이동이 중요하며 이를 유발시키는 것은 지역이 인구를 유치하거나 이탈시키는 지역의 매력 요소, 즉 일자리와 교육 등이 중요한 것으로 파악했다.

인구소멸을 방지하기 위한 처방은 다양한 관점에서 접근될 수 있지만 기존의 연구와 논의들은 특정한 지역으로 인구를 끌어들이거나 현재의 인구를 유지시킬 수 있는 힘인 고용과 일자리, 양질의 생활여건 등임을 확인할 수 있었다. 그렇지만 기존 연구의 한계는 상당수 연구가 지방의 소멸을 방지하기 위해서는 출산율을 향상시켜야 한다는 것을 제시하고 있었으며, 지방소멸 지역의 선정에 있어서도 인구의 유·출입인 사회적 이동을 고려하지 않고 지역의 재생산력에 의존한 지표 등을 선택하는 한계가 있었다.

3장은 크게 두 개의 파트로 구성된다. 먼저 우리나라 지방소멸 위기지역을 선정하기 위해 지방소멸을 측정할 수 있는 지표를 구성하고, 이들 지표의 가중치를 산출했다. 최종적으로 8개의 지표를 가지고 지표를 표준화한 다음, 이들의 종합지수를 산출했다. 그리고 229개 시군구를 대상으로 산출한 종합지수에 의해 지방소멸 위기 지역을 선정, 제시했다.

다음으로는 선정된 지방소멸 위기 지역의 특성을 분석했다. 소멸 위기 지역의 인구변화율, 출산율, 유소년인구 특성뿐 아니라 강원도 지역을 대상으로 강원도의 '인구댐' 기능을 할 수 있는 지역을 선정하고 이들 지역을 중심으로 한 인구의 사회적 이동상황 등을 분석했다. 2장의 분석은 지방소멸 지역을 선정함에 있어서는 인구의 사회적 이동 등이 대단히 중요하며, 지역의 인구댐 기능을 할 수 있는 거점도시를 육성하는 것이 중요하고, 지방소멸 위기 지역에 적합한 특성화된 시책을 개발, 추진함이 중요하다는 것을 시사하고 있다.

4장은 지방소멸 대응에 관한 지방자치단체 사례를 분석하고 있다. 지자체는 상대적으로 다른 지자체에 비해 지방소멸 대응 시책을 잘 추진하고 있는 경남 함양과 전남 곡성을 선택했다. 경남 함양의 경우, 서하초등학교를 중심으로 초등학생과 학부모를 유치하여 이들에게 교육, 일자리, 주거, 공동체 등을 제공하는 패키지 전략을 추진해서 성과를 창출하고 있었다. 이른바 지방소멸 대응에 있어서의 'player model'이다. 전남 곡성은 지역의 매력을 향상시키기 위한 특화산업으로 드론산업을 선정하여 이와 연관된 다양한 시책을 추진하고 있었다. 아울러 귀농자 등에게 다양한 인센티브를 제공하는 시책 추진을 통해 성과를 창출하고 있었다. 두 사례에서 지역의 특성에 적합한 시책을 개발, 추진해야 한다는 정책적 시사점을 도출할 수 있었다.

5장은 국내외 지방소멸과 관련된 정책을 분석했다. 국내에서는 아직도 저출산, 고령화 대응 시책이 주류를 형성하고 있어, 인구의 사회적 이동이 핵심인 지방소멸과는 적지 않은 거리가 있는 시책을 추진하며 한계를 보이고 있었다.

외국의 경우, 일본과 독일 등 유럽의 시책을 분석했다. 일본의 경우 지방소멸과 일본 인구 1억 명 유지라는 목표 아래, 제1기와 제2기에 이르는 지방창생정책을 추진하고 있었다. 지방자치단체 주도로 시책을 추진하고 있었으며, 지방은 중앙정부가 제시하고 있는 정책 메뉴를 지역 실정에 적합하게 패키지로 선택해서 시책을 추진하고 있었다. 아울러 60여 년에 걸친 과소지역정책에서는 지역의 인구와 재정 여건을 고려해서 낙후지역을 선정하고 이들 지역에 대해 중앙은 협력적으로 정책을 지원하는 특징이 있었다.

마지막으로 6장에서는 종래의 저출산 고령화 시책 위주의 인구 · 사회학적 접근의 정책기조에서 벗어나 지역의 인구 유지와 인구 창출을 위한 매력 창출이라는 지역개발적 접근으로의 이동 내지 통합으로의 정책 전환 아래, 이를 추진하기 위한 시책들을 제시하고 있다.

지방소멸을 방지하기 위한 시책은 인구, 경제, 공간, 융복합, 제도혁신의 다섯 가지 분야에서 지방소멸 지역이 선택, 추진할 수 있는 주요한 시책들을 개발, 제시하고 있다. 이는 지방소멸 지역의 특색에 입각한 지역의 자율성을 강화하기 위한 취지이다.

정책의 효과를 창출하기 위해서는 중앙정부나 지자체 혼자서는 감당할 수 없다. 그리고 중앙정부의 경우도 어느 일방의 부처 하나로서는 정책의 효과를 달성할 수 없다. 지방소멸의 원인이 다면성을 띠고 있기 때문이다. 그래서 중앙부처–지자체뿐 아니라 민간, 다양한 부처가 협력하는 통합적 추진체계를 새롭게 구축, 제시하고 있다.

또 지방소멸 위기의 국가적 중요성을 고려하여 보다 안정적이고 증가된 지방소멸 특별재원을 설치, 운영할 것을 제시하고 있으며, 현재의 지방소멸 위기지역에 대한 지원 등을 규정하고 있는 「국가균형발전특별법」의 미흡한 점을 수정하기 위해 '지방소멸대응특별법'을 제정할 것을 제안하고 있다.

Korea Research Institute for Local Admistrationm

❷ KRILA 보고서

❸ KRILA 보고서

재정분권 전환사업의 실행력 확보방안

김성주 연구위원 | 전성만 부연구위원

2018년 10월, 관계부처 합동으로 발표한 '재정분권 추진방안'에서는 2020년부터 지방소비세율 인상과 함께 중앙정부의 기능을 지방으로 이양한다는 내용이 담겨있었다. 당시 국가 기능을 지방으로 이양 시 기본원칙은 지방의 일은 지방에서 자율성과 책임성을 갖고 스스로 해결하는 구조로 개편하는 것이었다.

이에 본 연구에서는 1단계 재정분권 시 이양된 사업을 분석하여 실제로 '재정분권 추진방안'에서 천명하였던 지방재정의 자율성과 책임성 확보, 지방사무에 적합한 사업이 이양되었는지를 분석한다. 분석결과를 바탕으로 이미 추진된 재정분권 1단계, 향후 추진될 2, 3단계 재정분권 이양사업이 지자체에서 잘 실행될 수 있도록 하는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 1차적으로 관련자료 검토와 사전 인터뷰를, 2차적으로는 1차에 검토한 내용을 바탕으로 설문지를 구성, 행정안전부와 공동으로 공무원 인식조사를 실시하였다. 분석 결과, 먼저 재정의 자율성 측면에서 전반적으로는 자율성이 확대된 것으로 나타났다. 구체적으로는 첫째, 사회복지나 문화체육 등 분야별로 예산편성 규모를 줄이고 늘리는 등 그 해의 상황에 맞게 분야별 조정이 가능하다는 점이다. 둘째, 비록 제한적이기는 하지만 사업의 시급성에 따라 사업별로 편성시기의 조절이 가능한 점이다. 셋째, 지자체의 외부절차를 내부화할 수 있다는 점이다. 지방자치단체 유형에 따라서는 공통적으로 재정력지수와 재정자주도가 높은 지방자치단체는 재정분권 후 재정 자율성이 제고될 것으로 인식하였다. 또한 재정분권 후 균특이양 사업 수가 적은 자치단체는 전환사업의 보전 일몰에 찬성하였다.

재정책임성과 관련하여 재정계획성을 검토하였는데 예산의 이월액 규모를 이양 전과 후를 비교한 결과, 사례 지자체의 경우 이양 전보다 이양 후 이월액이 일부 감소하였음을 알 수 있었다. 책임성 항목 중 '지자체장 및 지방의회의 관심도 향상'은 관심도가 높아질 것으로 '지방재정의 대응력 증대(환경변화 대응)'도 이양 전보다 좋아질 것이라고 보았다. '재정건전성 제고'는 이양 전과 비슷할 것이라고 응답한 비율이 높았다. 이양사업의 적합성은 전적으로 공무원 인식조사를 바탕으로 하였는데 특히 국고보조사업으로 다시 환원해야 할 사업에 지방하천 정비사업과 상수도 확충시설 사업의 비율이 상당히 높게 나타났다. 지방하천 정비사업의 경우 국민의 안전과 직접 연관된 재난 · 재해를 예방하는 업무이고, 상수도시설 확충 및 관리사업의 경우도 주민의 삶과 직결되고 안전한 수돗물 공급은 국민의 보편적 권리이므로 지역별 편차가 우려된다는 답변을 하였다.

이상의 분석 결과를 바탕으로 본 연구에서는 재정분권 전환사업 운영의 내실화를 위해서는 세 가지 정도를 제안하고 있다. 첫째, 지방으로 이양된 전환사업의 경우 아직까지 중앙정부의 규정은 그대로 남아있는데, 일몰 연장된 2026년 이후에는 전환사업과 관련된 중앙정부의 법령과 규칙, 규정들을 모두 삭제하고 관련 내용은 지자체 조례에 담을 필요가 있다. 둘째, 전환사업의 성과평가가 강화될 필요가 있는데 이를 위해 좀 더 구체적이고 객관적인 지표 제시, 성과평가 시 시·도나 시·군·구에 재량 부여, 단순한 집행실적이 아니라 사업성과에 대한 평가가 필요하다는 점이다. 마지막으로 전환사업의 지방사무 적합성에 대해서는 지속적으로 검토하고 지방하천사업과 상수도시설 확충 사업의 경우와 같이 필수적이지만 지자체가 예산규모를 줄이거나 폐지할 가능성이 있는 사업의 경우 향후 중앙정부와 협력 · 보완할 필요가 있음을 제시하고 있다.



「지방행정연구」 논문모집

「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 2007년도부터 현재까지 등재학술지로 선정 · 유지되었으며, 2020년 한국연구재단 재인증평가에서 96.48점을 받은 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 전문학술지입니다.

한국지방행정연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.

- **논문주제** : 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- **원고분량** : A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

구 분	제 1호	제 2호	제 3호	제 4호
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	11월 10일
발간일	3월 31일	6월 31일	9월 30일	12월 31일



* 마감일 이후에도 수시 접수합니다.

- **제출방법** : 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 https://krila.jams.or.kr
- **문 의 처** : Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
- 기고논문은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.
- 심사료 및 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 "지방행정연구" 코너 (http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201) 를 참고하여 주세요.

한국지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration
(우)26464 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동) Tel_ 033-769-9825 | E-mail_ local@krila.re.kr
© 2017 KRILA. All rights reserved