

우리나라 방재·재난안전 변천사



정흥수
한국방재협회장

“역사를 잊은 민족에게 미래는 없다.” 영국 수상을 지낸 윈스턴 처칠이 한 말이다. 이는 과거를 돌아보고 같은 실수를 반복하지 않아야 한다는 심오한 뜻이 담겨있을 뿐 아니라 역사를 통해 우리가 걸어가고 있는 현재를 냉정하게 성찰해야 미래가 보장된다는 의미가 담겨져 있지 않는가 하는 생각이다. 지금의 우리 모두는 그동안 추진해온 우리나라 방재·재난안전의 역사를 관찰해보며 미래 우리나라 방재·재난안전의 좌표를 설정할 때이다.

재난관리의 역사는 1948년 대한민국 정부가 수립된 후, 13년이 지난 1961년 7월 경제기획원 산하 국토건설청을 신설하고 동년 8월 각령 104호로 영주 수해복구사업소를 설치, 수해복구사업을 실시함으로써 사실상 근대적 재해대책업무의 효시가 되었다. 이어서 1962년 6월 경제기획원 산하 국토건설청을 건설부로 확대·개편하고 본격적인 재해대책 업무를 시작하게 되었다. 1967년 2월 법률 제1849호로 풍수해대책법을 제정, 동년 7월 공포함으로써 재해대책을 체계적으로 추진할 수 있는 기틀도 마련하였다.

1970년대에 들어서면서 자연재해가 급격하게 증가함에 따라 물 관리와 방재업무의 접목을 위해 1960년대 말부터 1970년대 초까지 4대강(한강, 낙동강, 금강, 영산강) 개발계획을 완료하고 1972년부터 본격적으로 재해예방사업을 시행할 수 있는 제도적인 틀을 만들어 본격적인 방재부문의 정부정책이 이루어지게 되었다. 1974년 건설부 산하 한강홍수통제소를 설립, 한강수계 홍수관리를 맡도록 했음은 물론 내무부는 1975년 7월 민방위 기본법을 제정한 바 있다.

1970년대부터는 자연재해가 점점 증가되는 추세였으나 특이하게도 1977년 11월 11일 이리역 폭발사고는 근대사에 보기 드문 인적재난으로 1,402명(사망 59, 중상 185,

경상 1,158)의 인명피해와 이재민 9,973명, 재산피해 61억원이 발생한 최초의 대형인적재난으로 기록되었다. 1978년 10월 7일 18시 21분 충남 홍성군 홍성을 일원에 규모 5의 지진이 발생하기도 했다.

1991년 4월 그동안 건설부(지금의 국토교통부)가 관장해오던 재해대책업무가 내무부로 이관되면서 기능의 이관도 중요하지만 방재정책의 새로운 패러다임을 가져오는 계기가 되었다.

건설부 방재과 기능만을 내무부로 옮기게 되어 방재업무 수행에 큰 어려움을 가져와 방재조직, 제도정비 차원에서 1992년에 방재계획관 설치, 1994년에 방재국을 설립, 체계적인 방재 정책을 펴게 되면서 「풍수해대책법」을 「자연재해대책법」으로 전면 개정, 「소하천정비특별법」, 「재난관리법」 제정, 내무부 민방위본부를 민방위재난통제본부로 개칭, 1997년 9월 2일 국립방재연구소 (지금의 국립재난안전연구원) 설립, 1999년 3월 9일 한국방재협회 창립 등 방재 · 재난안전분야의 기본 틀을 완전히 정비했다.

이는 자연재해분야는 아니지만 1994년 10월 성수대교 붕괴, 1995년 4월 대구지하철공사폭발사고, 1995년 6월 삼풍백화점 붕괴, 2003년 2월 대구 지하철화재사고 등은 국민 모두에게 재난안전에 대한 관심도를 높이게 하였다.

그리고 빼놓을 수 없는 국내 재난 사고가 되어버린 2014년 4월 16일 세월호 사고를 계기로 2014년 11월 소방방재청과 해양부문까지 포함한 정부 조직이 탄생하게 된다. 기존에 이원화되어 관리되어 오던 안전행정부 소관의 사회재난과 비상대비 업무, 소방방재청 소관의 자연재난과 소방, 해양수산부 산하 해경을 통합하여 국민안전처를 신설하고 체계적인 관리를 해왔다.

그러나 최근 메르스 · A · 구제역 등 사회재난이 발생했을 때 중앙재난안전대책본부의 상황관리 및 수습지원 기능이 원활치 못하다는 국민과 언론의 질책이 계속되어왔다. 이는 법령이 정한 바에 따른 재난관리 컨트롤타워 역할을 다하지 못하는 등 국민의 눈높이에 다가가지 못하고 있다는 각계각층의 목소리를 들을 수 있었다. 급변하는 생활환경, 기후변화에 대응키 위한 경험과 전문 인력이 상대적으로 부족하여 사회재난 분야까지 아우르기에는 그 한계를 나타내기도 했다. 이는 기존의 관행에서 탈피하지 못한 채 부처 간 협업과 지원 기능이 제대로 이루어지지 못했다는 점과 복잡하고도 다양한 형태의 재난을 체계적으로 수습할 수 있는 역량이 부족했다고 볼 수 있다.

예를 들어 국토교통부는 시설물 복구 및 관리, 고용노동부는 사업장 안전관리, 보건복지부와 농림식품부에서는 역학조사 및 현장통제 등 일사불란한 업무 수행이 이루어지지 않았기 때문이다. 이를 보완하기 위해 새 정부가 출범하면서 재난관리 전담조직을 행정안전부로 일원화함으로써 국민 안전을 최우선으로 정책을 펴나가겠다는 의지가 담겨져 있다.

영국의 시인 바이런은 “미래에 대한 최선의 예언자는 과거이다.” 라고 말했다. 모두에서도 언급했듯, 과거의 역사를 거울삼아 미래를 맞이할 수 있다면 이는 우리 모두의 꿈을 실현할 수 있지 않을까 생각해본다. 국가재난관리체계 변천과정을 살펴보면 시대적 환경적인 변화에 의해 어쩔 수 없이 변화될 수 있지만 이는 역사의 교훈에서 찾아야 할 것이다. ‘재난안전’을 위한 재난관리체계는 더 이상의 시행착오 없이 오래도록 이어갈 수 있는 조직으로 성장해 나아가야 하겠다.

21세기에 들어서면서 기후변화, 다변화된 사회 환경 등 예측할 수 없는 재난환경이 우리 인류를 어렵게 할 것이라는 것은 세계인의 공통된 시각이다. 우리 모두가 지혜를 모아 선제적인 방재 · 재난안전 대책을 이루어 나가자.