한국지방행정연구원

우리나라 재난관리체계의 개선방안
- 지진을 중심으로 -

한국지방행정연구원 김건위(cigma@krila.re.kr)

2018년 10월 19일

목차

1 들어가며

2 기본논의

3 우리나라 지진관련 법제도

4 지진대응 관련 주요 현황

5 일반적 대응방안

6 다른 차원의 생각

Ⅰ. 들어가며

◆ 기존의 생각

● 정부가 재난에 대해 웬만한 문제를 해결해 줄 수 있다?

- 기존 재난 및 안전사고에 대한 경험을 통해 우리는 정부의 한계를 확인 (무능이 아닌 한계가 아닐까?)
- 재난대응은 정부가 모두 해야 한다는 시각이 지배적 (실효성이 있을까?)
- 재난 및 안전문제에 대해서는 민간부문과 협치 (governance)하는 것은 어떤가?
- 그래도 시스템과 그에 얽힌 행태는 봐야 한다!

Ⅰ. 들어가며

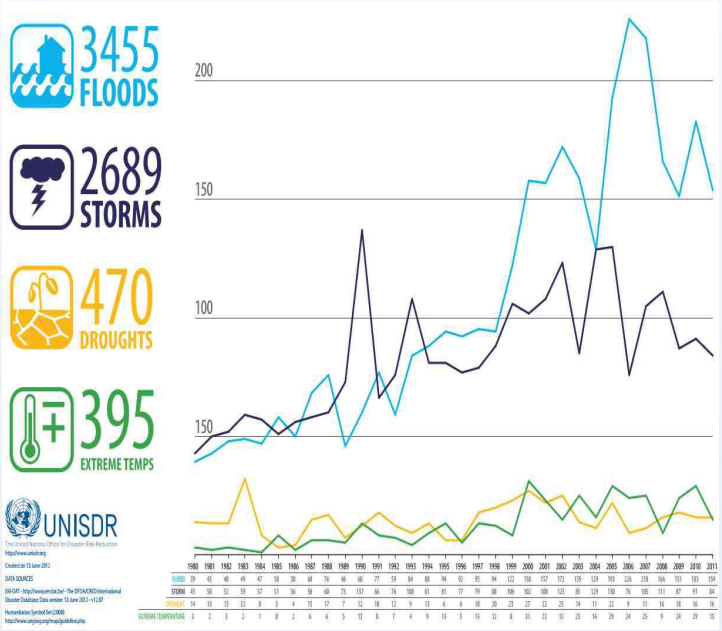
- 재난은 자연과 사회 모든 영역에서 증가되고 대규모화

- 홍수, 태풍, 가뭄, 이상고온과 같은 자연재난은 기후변화 등의 영향으로 지속적으로 증가

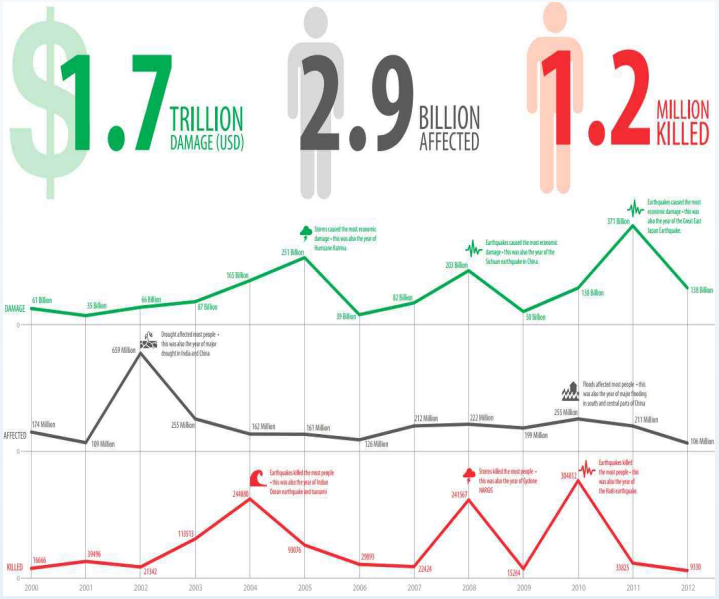
  - ‘80년 세계적 자연재난(연평균 약 31회) →‘00년 약79회로 2배 증가

  - ‘00-‘12년 경제적 손실액 1조 7천억 달러, 부상자 29억명, 사망자수 약 120만명

I. 들어가며



세계 자연재난 발생 건수 (1980-2011)



세계 자연재난 피해규모(`00-`12)

Ⅱ. 기본 논의

- 사회재난 및 특수사고 발생의 다양한 위험요인 증가
- 도시집중 및 세계적 교류확대의 가속화가 사회재난 발생 빈도 및 강도 높임
  ex1)전염병의 확산
  ex2)후쿠시마 원자력 발전소 붕괴→일본자동차 생산↓→전세계 자동차 생산↓
- 사회재난 및 특수사고로 인한 삶의 질 하락
  - OECD의 2013 BLI(Better Life Index)에서 한국은 생활안전분야 67%로 OECD 국가 평균(69%)이하 수준
  - ‘13년 당시 안전행정부 안전의식조사 결과 국민의 상당수가 재난(26.5%) 및 안전사고(50%)에 불안해한다고 응답

Ⅱ. 기본 논의

◆ 재난관리의 의의

- 재난 및 안전관리기본법(이하 재난안전법)상 재난관리

  - "각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동"으로 규정

→관련 재난안전관리 주체들의 역할을 법제화하여 추진

II. 기본 논의

자연재난(법 제3조 1)

태풍, 홍수, 호우(豪雨), 강풍, 풍랑, 해일(海溢), 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사(黃砂), 조류(藻類) 대발생, 조수(潮水), 화산활동, 그 밖에 이에 준하는 자연재해

사회재난(법 법3조 1)

화재·붕괴·폭발·교통(항공/해상)사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 일정 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병 또는 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해

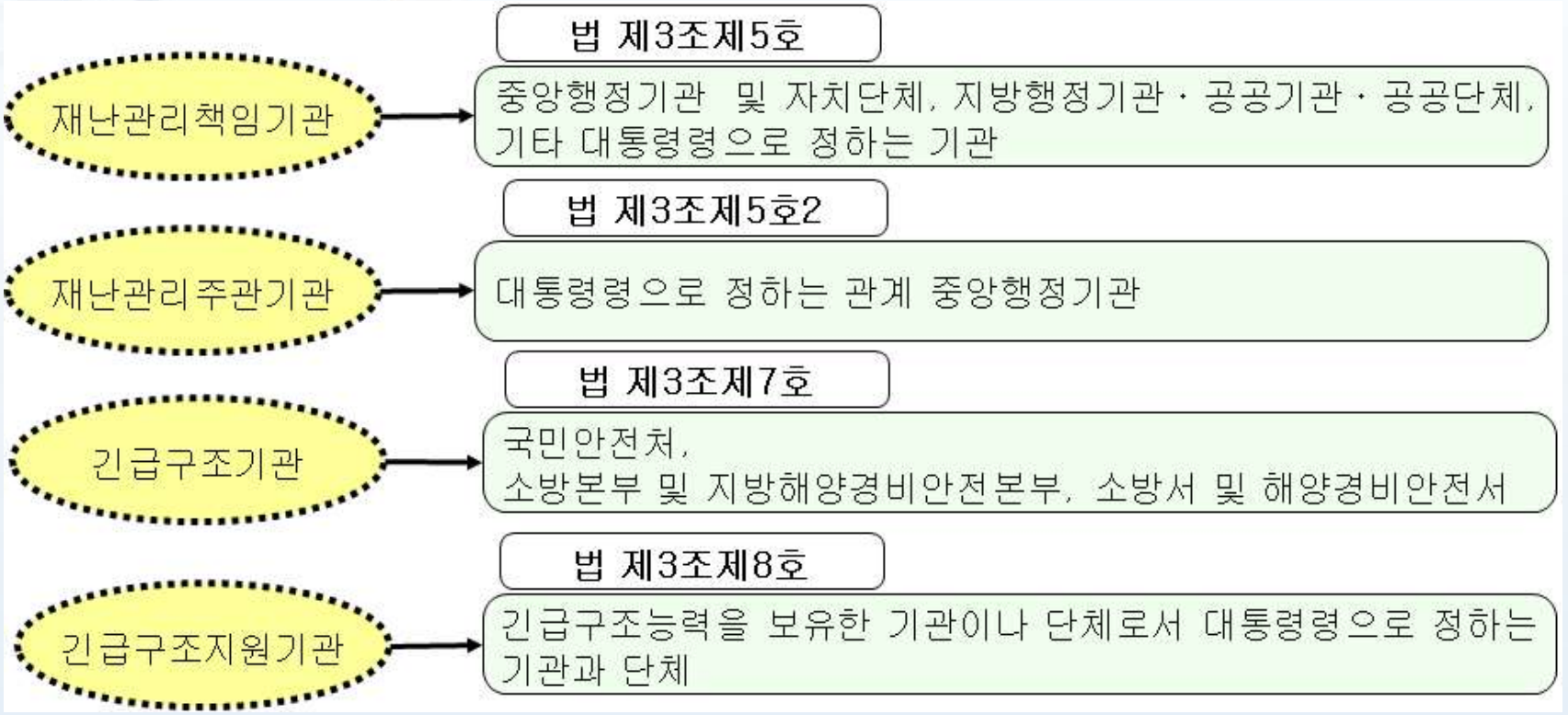
<재난안전대응 순서>

재난예방/대비 → 재난대응 → 재난복구

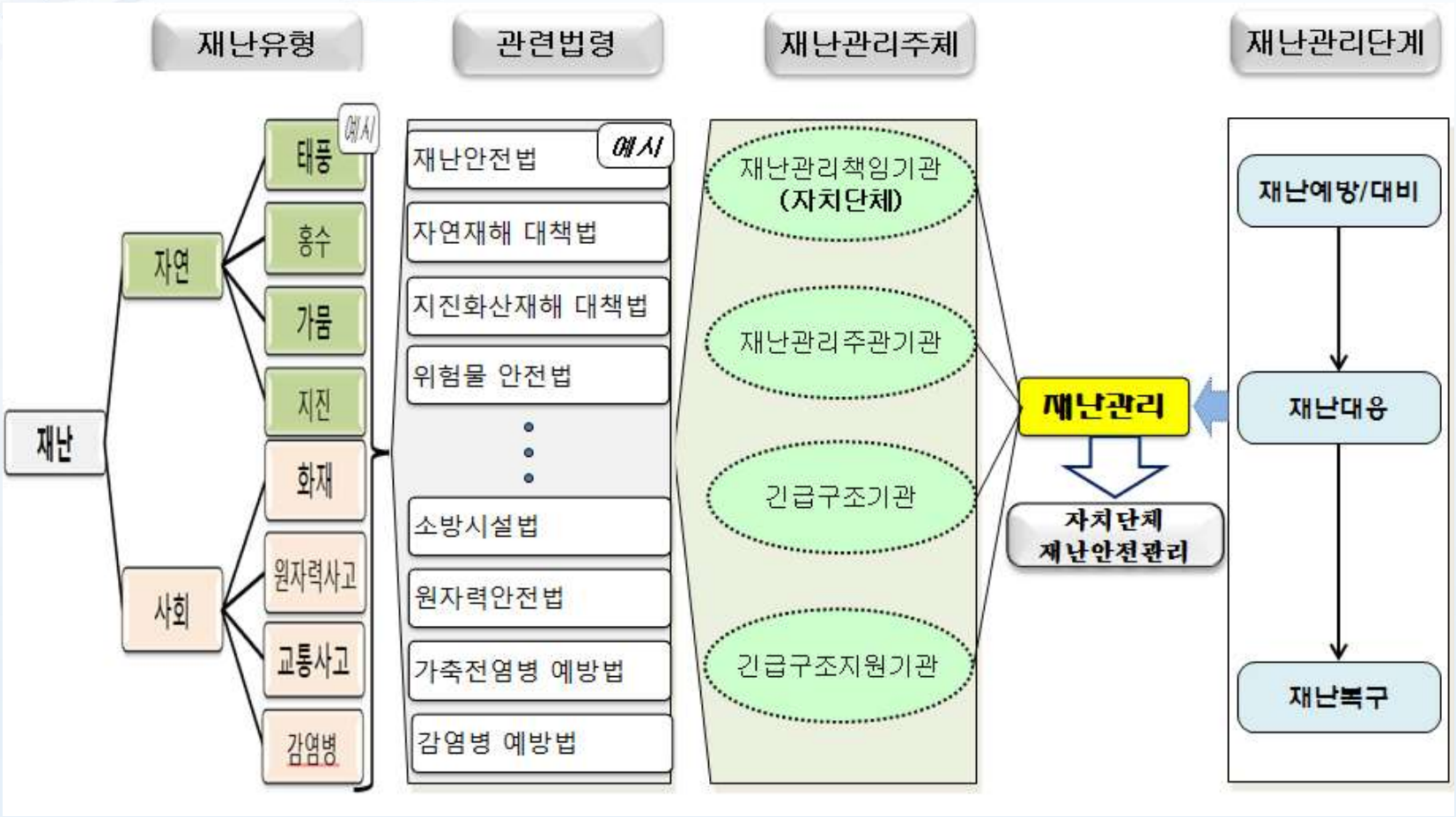
<재난관리 주체>

재난관리책임기관 ↔ 재난관리주관기관 ↔ 긴급구조기관 ↔ 긴급구조지원기관

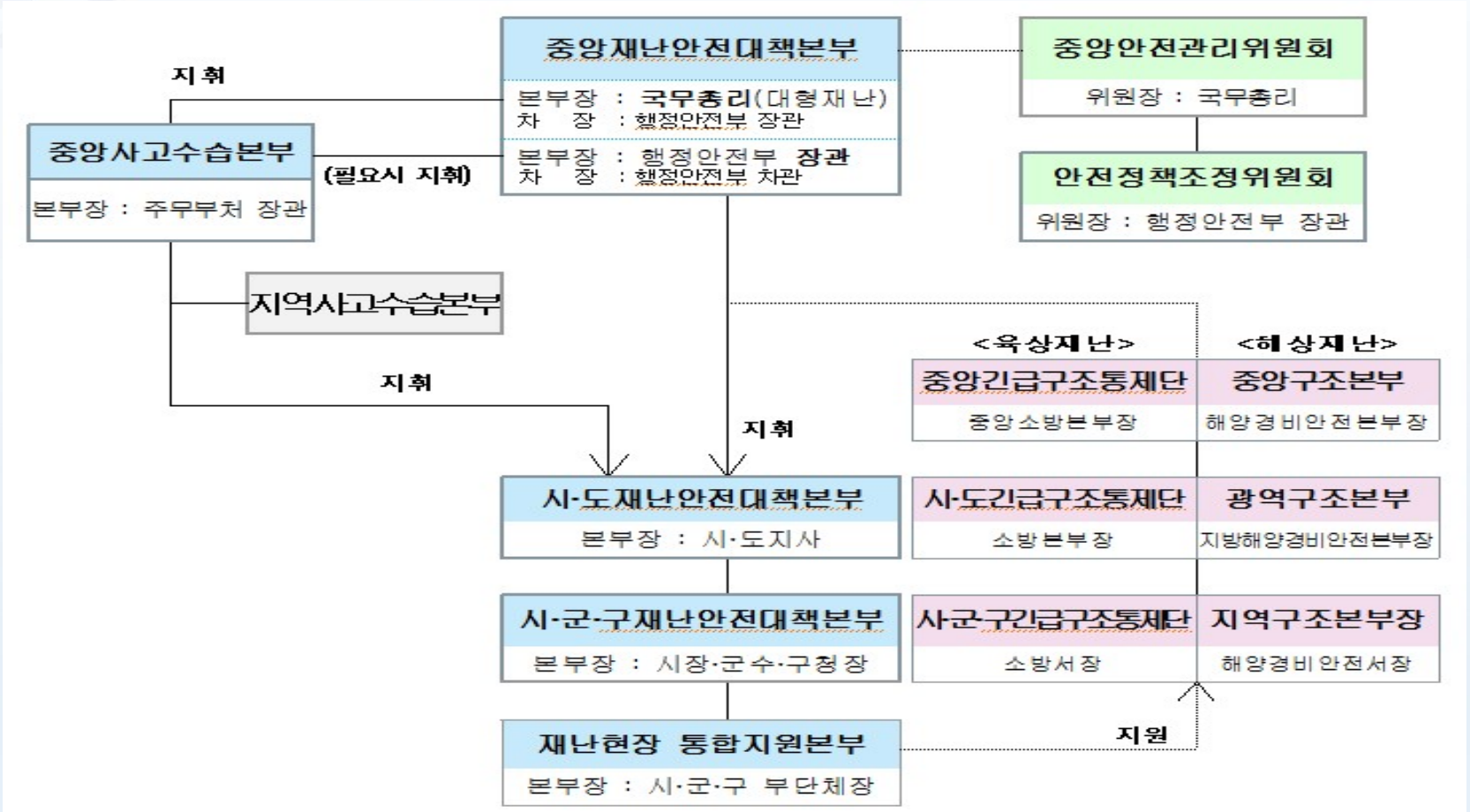
II. 기본 논의


재난관리책임기관
법 제3조제5호
중앙행정기관 및 자치단체, 지방행정기관·공공기관·공공단체, 기타 대통령령으로 정하는 기관
재난관리주관기관
법 제3조제5호2
대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관
긴급구조기관
법 제3조제7호
국민안전처, 소방본부 및 지방해양경비안전본부, 소방서 및 해양경비안전서
긴급구조지원기관
법 제3조제8호
긴급구조능력을 보유한 기관이나 단체로서 대통령령으로 정하는 기관과 단체

II. 기본 논의


재난유형
관련법령
재난관리주체
재난관리단계
재난
자연
사회
예시
태풍
홍수
가뭄
지진
화재
원자력사고
교통사고
감염병
예시
재난안전법
자연재해 대책법
지진화산재해 대책법
위험물 안전법
소방시설법
원자력안전법
가축전염병 예방법
감염병 예방법
재난관리책임기관
(자치단체)
재난관리주관기관
긴급구조기관
긴급구조지원기관
재난관리
자치단체
재난안전관리
재난예방/대비
재난대응
재난복구

Ⅱ. 기본 논의


중앙재난안전대책본부
본부장 : 국무총리(대형재난)
차 장 : 행정안전부 장관
본부장 : 행정안전부 장관
차 장 : 행정안전부 차관
중앙안전관리위원회
위원장 : 국무총리
안전정책조정위원회
위원장 : 행정안전부 장관
지휘
중앙사고수습본부
본부장 : 주무부처 장관
(필요시 지휘)
지역사고수습본부
지휘
지휘
<육상재난>
<해상재난>
중앙긴급구조통제단
중앙소방본부장
중앙구조본부
해양경비안전본부장
시·도재난안전대책본부
본부장 : 시·도지사
시·도긴급구조통제단
소방본부장
광역구조본부
지방해양경비안전본부장
시·군·구재난안전대책본부
본부장 : 시장·군수·구청장
시·군·구긴급구조통제단
소방서장
지역구조본부장
해양경비안전서장
재난현장 통합지원본부
본부장 : 시·군·구 부단체장
지원

III. 우리나라 지진관련 법제도

- 자연재해대책법과 지진화산재해대책법

- 우리나라에서는 1995년 일본의 고베지진을 계기로 「자연재해대책법」에 지진을 포함하여 처음으로 지진관련 법적 조항을 마련하였음

- 당시 「자연재해대책법」에는 단순히 지진피해 경감대책 수립, 지진해일 위험지구 지정·고시에 관한 사항 정도만 규정되어 있어 실효성 있는 지진대책을 추진하기에는 한계가 있었음

III. 우리나라 지진관련 법제도

- 2009년 지진재해에 대한 방재체계를 구축하여 지진으로부터 국민의 생명과 재산 및 주요 기간시설을 보호하기 위하여 「지진재해대책법」(현재 「지진·화산재해대책법」으로 개정,2015.7.24)을 제정·운영하고 있음

- 주요 내용으로는 지진방재종합계획의 수립·추진, 기존 시설물의 내진보강기본계획 수립 및 추진, 민간소유건축물의 내진보강 지원, 긴급지원체계의 구축 등이 규정되어 있음

III. 우리나라 지진관련 법제도

● 기존 공공시설물 내진보강 기본계획

- 우리나라는 내진설계 대상 시설물의 내진성능 향상을 위하여 행정안전부장관으로 하여금 5년마다 기존 공공시설물 내진보강 기본계획을 수립하도록 의무화 하였음(「지진·화산재해대책법」 제15조)
- 현재 1단계(′11~′15년) 기본계획이 완료되었고, 2단계(′16~′20년) 내진보강 기본계획(안)을 수립한 상태임
- 기존 1단계 기본계획은 당초 재정투자액이 3조 251억 원이었으나, 적정예산이 투자되지 않아 실적은 목표대비 17.5%인 5,319억 원(′15년 10월말 기준)에 그쳐 공공시설물 내진보강이 계획대로 이루어지지 않고 있음

Ⅳ. 지진대응 관련 주요현황

● 공공시설물 내진성능

1. 공공시설물별 내진성능확보 현황과 문제점

- 전체 31종 시설물 총105,448(동/개소) 중 내진적용은 46,222(동/개소)로 44.7%의 내진율을 보이고 있으며, 이 중 내진율이 양호한 곳은 다목적댐(100%), 리프트(100%) 등

- 내진율이 저조한 곳은 유기시설(遊技施設)(13.9%), 학교시설(23.1%), 공공건축물(33.2%) 등으로 나타났음

Ⅳ. 지진대응 관련 주요현황

- 학교시설과 공공건축물의 내진보강이 제대로 이루어지지 않고 있는 것은 큰 문제라고 할 수 있음

- 전국 학교시설의 경우, 10개 중 7개가 지진에 취약하고, 30년 이상된 노후 학교시설이 많아 지진이 발생할 경우 대형재난으로 이어질 우려가 큼

- 시민들이 자주 방문하는 공공시설물이 민간건축물의 내진설계율(29.1%; `15년 12월 기준)과 크게 다를 바 없다는 점에서 정부의 지진재난대응노력이 더욱 요구됨

Ⅳ. 지진대응 관련 주요현황

시설물별 내진보강 현황(2016년말 기준

(단위: 동/개소)

시설물	내진설계대상	내진적용	내진율
총계	105,448	46,222	44.7%
공공건축물	30,343	10,976	36.2%
어항시설	1,249	414	33.1%
철도시설	3,565	1,490	41.8%
학교시설	29,558	6,829	23.1%
유기시설	72	10	13.9%
전기통신설비	76	27	35.5%
⋮	⋮	⋮	⋮

자료: 행정안전부 내부자료, 2017.

※ 전체 31종 시설물 중 내진율 50%미만의 시설물만 제시하였음

Ⅳ. 지진대응 관련 주요현황

2. 재난대응기관인 '지역재난안전대책본부 및 종합상황실' 내진설계

- 「지진·화산재해대책법」 제17조에서는 '지역재난안전대책본부 및 종합상황실'은 내진설계가 되거나 내진보강이 끝난 시설물에 설치하도록 규정하고 있으나

- 현재 우리나라의 지역재난안전대책본부와 종합상황실의 내진설계 현황을 살펴보면, 총 268곳 중 내진확보가 되어 있는 곳은 172곳으로 63.9%의 내진율만 확보한 상태임

Ⅳ. 지진대응 관련 주요현황

재난안전대책본부 및 종합상황실 내진설계 현황(`16년말 현재)

(단위: 동/개소)

구 분	구조체 내진확보 여부				비 고
	계	내진확보	보강필요	내진율	
합계	269	172	97	63.9%	
서울	32	19	13	59.4%	
울산	7	4	3	57.1%	
강원	20	8	12	40%	
전남	24	9	15	37.5%	
경북	25	14	12	53.8%	
제주	4	1	3	25%	

자료: 행정안전부 내부자료, 2017.

※지면상 내진율 60% 미만인 지자체만 제시하였음

Ⅳ. 지진대응 관련 주요현황

- 민간건축물 내진보강 지원

- 정부는 민간건축물의 내진설계를 강화하기 위하여 「건축법」에 따른 내진보강 의무대상이 아닌 건축물 중에서 내진성능확인을 받은 건축물에 대해 지방세를 감면해주고 있음
- 하지만 내진보강공사에 많은 비용이 소요되어 내진 취약 건축물 소유주의 적극적인 참여를 유도하지 못하고 있는 실정
- 2013~2015년까지의 지방세 감면 추진실적을 살펴보면, 총 17건, 6백60만원의 지방세감면이 이루어져 실효성을 제고할 방안이 필요

Ⅳ. 지진대응 관련 주요현황

● 지진재난문자 발송

- 긴급재난문자는 태풍, 홍수, 폭설, 지진 등 각종 재난 발생 시 신속한 대피를 위해 행정안전부에서 이동통신사를 통해 휴대폰으로 보내는 긴급문자메시지

- 중앙재난안전대책본부는 재난상황이 예상되는 경우, 국민들이 이에 대비하고 대응할 수 있도록 하기 위해 대국민 문자발송을 하도록 되어 있음

Ⅳ. 지진대응 관련 주요현황

- 지진재난문자 발송문제

- 일본 지진사태(일본 구마모토현 구마모토시에서 2016년 4월 14일 21시 26분경 규모 6.5의 지진을 시작으로, 4월 16일 01시 25분경 규모 7.3의 대규모 연쇄지진이 발생)

- 제주도와 부산 및 경상도 일부 지역에서는 진도 3, 진도 2 의 지진이 일어났으며, 3,908건(4.16. 06:00 기준)의 유감신고가 발생하였으나 긴급재난문자는 발송되지 않았음

진도 2: 건물의 위층에 있는 소수의 사람만이 느낌,
진도 3: 실내에서 특히 건물의 위층에 있는 사람들이 뚜렷하게 느낌

Ⅳ. 지진대응 관련 주요현황

- 그 이유는 당시 국민안전처 예규 제2호 '재난문자방송 기준 및 운영규정'에 지진재난에 대한 재난문자발송 송출기준 자체가 없기 때문

- 해당 운영규정 [별표 1]에는 태풍, 호우, 홍수, 황사, 건조 등에 대해서만 경보발령 시 긴급재난문자를 발송하도록 되어 있어,

- 이러다 보니 대형 지진이 발생하더라도 지진재난문자가 발송되지 않는 문제가 발생할 수 있어 면밀한 검토 필요

Ⅳ. 지진대응 관련 주요현황

경주 및 포항지진에 대한 지진재난대응시스템 시뮬레이션 결과

구분		시뮬레이션 결과	실제 피해현황
경주 지진 (9.12)	전진 (규모 5.1)	– 인명: 사망자(0), 부상자(0), 이재민(0) – 건축물: 전파 붕괴(0), 전파 비붕괴(0), 반파(0), 부분 손실(0)	– 인명피해: 부상자 23명 – 시설피해 신고현황: 9,328건 · 사유시설: 8,875건 · 공공시설: 453건
	본진 (규모 5.8)	– 인명: 사망자(0), 부상자(0), 이재민(0) – 건축물: 전파 붕괴(0), 전파 비붕괴(0), 반파(0), 부분 손실(212)	
포항 지진	기상청 수정 발표 발생깊이 7Km 진도(M5.4, 7km)	– 인명: 사망자(0), 부상자(26), 이재민(56) – 건축물: 전파 붕괴(0), 전파 비붕괴(3), 반파(22), 부분 손실(2,760)	– 인명피해: 총 92명(이재민 총 928명) – 시설피해 ·공공시설: 총 644개소 ·사유시설: 31,000개소 등(2017.11.30.현재)
	기상청 수정 발표 발생깊이 3Km 진도(M5.4, 3km)	– 인명: 사망자(1), 부상자(56), 이재민(101) – 건축물: 전파 붕괴(3), 전파 비붕괴(15), 반파(65), 부분손실(4,298)	

※ 포항지진의 경우, 기상청에서는 처음에는 발생깊이가 9km라고 발표하였으나, 이후 7km, 또 다시 3km라고 수정하였으며, 현재 포항지진의 발생깊이는 3km~7km사이라고 보고 있음

자료: 행정안전부 내부자료, 2017.

Ⅴ. 일반적 대응방안

● 공공건축물 내진성능 보강

- 내진보강에는 기본적으로 예산이 뒷받침 되어야 함
- 2단계(´16~´20) 내진보강 기본계획마저 유명무실해지지 않게 하려면, 일본 지진사태를 계기로 삼아 지자체 및 각 정부부처는 내진보강을 위한 예산을 우선 확보할 필요가 있음
- 재난안전대책본부와 종합상황실에 대한 내진보강도 신속히 이루어져야 함
- 지진재난발생시 재난상황을 파악하고 재난대응을 위한 컨트롤타워가 작동하는 곳은 재난안전대책본부와 종합상황실이므로 내진능력을 확보해야 제기능을 발휘

Ⅴ. 일반적 대응방안

- 따라서 '2단계 기존공공시설물 내진보강 기본계획(안)('16~'20년)'이 계획대로 실시될 수 있도록 시설물의 용도, 규모, 노후도 등을 고려하여 우선순위에 따라 지속적인 내진보강을 실시해 나가야 함

✓ 특히 내진에 취약한 학교 및 공공 건축물을 우선적으로 보강하고 민간건축물의 내진성능보강에도 적극적으로 관심을 기울어야 할 것임

Ⅴ. 일반적 대응방안

- 민간건축물 내진설계 지원 강화

- 민간건축물 내진보강지원을 위한 지방세감면 제도를 보완하고 실질적으로 지원할 수 있는 지원책 마련과 적극적인 홍보노력이 필요해 보임
- 이를 위하여 법적의무가 없는 건물(3층 미만이고, 연면적 500㎡미만)에 대한 지방세 감면비율을 대폭적으로 확대하거나, 국세인 종합부동산세, 양도소득세를 감면하는 방안)도 제기되고 있음
- 전기차, 그린홈주택지원, 담장허물기 등에 활용하고 있는 "정부보조금지원제도"를 내진보강에도 도입하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임
- 보조금을 지원하게 될 경우, '국가지진위험지도'상 취약지역부터 우선적으로 적용하여 내진보강을 강화할 필요가 있음

Ⅴ. 일반적 대응방안

- 지진재난문자 적기 발송
- 긴급재난문자는 긴급한 재난상황 시 국민들을 대피하도록 하는 등 위급한 상황을 알리기 위한 용도에 사용되어야 함
- 지진재난문자발송은 지진발생 후 사후적으로 발송된다는 측면에서 적절성 논란이 있긴 하나, 일정수준 이상의 지진발생은 긴급재난문자로 관련정보가 통보하는 것이 필요해 보임
- 따라서 정부는 우선 지진재난문자발송에 대한 송출기준을 구체적으로 마련하고, 지진발생에 대해서도 재난문자를 발송하여 지진발생상황을 알려줌으로써, 국민들의 불안감을 해소시켜 줄 필요가 있음

VI. 다른 차원의 생각

● 우리나라 지진방재연구 현황

• 분야별로 여러 기관에 분산되어 지진 관련 연구수행
- 국립재난안전연구원
  풍수해, 산사태 등 연구 (`17.4. 지진대책연구실 7명)
- 한국지질자원연구원
  북한 핵실험으로 인한 지진피해 연구
- 한국건설기술연구원
  구조물, 응급복구, 지반재해 연구

➢ 관련 지자체의 입장에서는 자체적인 지진연구를 위한 인력규모, 기관규모가 갖추어져 있지 않아 외부에 위탁을 주는 형태가 존재

VI. 다른 차원의 생각

● 해외 지진방재연구 현황

• 일본

- 방재과학기술연구소 – 효고 지진공학연구센터(`95 고베 지진), 시즈오카현 지진방재센터(도카이대지진 발생)

• 미국

- 캘리포니아 지질조사국(지진발생이 많은 지역)

● 최근 지진발생 현황(`17.12월말 기준)

• 경북 : 1978년 지진관측 이후 규모 2.0 이상 558건(전국 1,688건의 33%)

• 9.12 지진 여진 총 640회 / 11.15 지진 여진 77회

➢ 원자력발전소 24기 중 경북 12기, 문화유산, 한옥 대거 밀집

VI. 다른 차원의 생각

- 지진의 특성 : 익숙하지 않음

- 지진대응의 접근방향 idea

한국 의료 역사는 '새 분기점'에 서 있다. 3년 전 메르스 사태 당시 한 의대 교수는 "메르스 바이러스에게 최고의 숙주는 낙타가 아니라 구태의연한 과거 대한민국 보건의료 체계였다"고 발언했다. 역설적이게도 과거 메르스 사태를 겪으면서 국민들이 얻은 교훈은 '보건의료가 우리 국가와 공동체를 떠받치는 매우 중요한 공적 자산'이라는 점이다. 이를 통해 한국 의료의 고질적 병폐를 해결할 수 있는 전에 없던 기회를 제공했다고도 할 수 있다.

✓ 재난관리체계를 생각할 필요

VI. 다른 차원의 생각

- 지진에 대한 뉴스분석(www.kinds.or.kr; 검색어 포항지진)
- 기관 특성
  - 경북도, 포항, 정부의, 산자부, 포항시, 산업통상자원부
- 특성 키워드

지열발전, 포항지진, 지열발전_연관성_조사, 포항지진_발생, 조사_결과, 지열발전_위험성, 조사단, 포항시민, 국가배상책임_가능성, 포항시민_지진_고통_외면, 관련_국가배상책임_가능성, 지진_관련_국비지원, 정부성토, 지진_트라우마, 책임_회피, 포항지진_발생_직후, 연관성, 피해액, 고통_외면, 11월_15일_발생, 사회적_재난, 정신적_피해, 과학지, 정밀조사단, 경북도, 317건, 국내외_과학자_14명, 포항지진_포항시민대회, 발뺌, 꼼수, 정부의_책무, 시설물, 산자부, 산업통상자원부_문건, 유발지진, 과학지_사이언스, 관리_통제

✓ 책임소재, 배상금 문제

✓ 이러한 패턴은 기존의 선례 답습; 개선과 발전은 없다!

VI. 다른 차원의 생각

- 지진과 관련된 우리의 인식은 어떤까?
- 현 체계는 문제가 없을까...나름 괜찮지 않을까?
- 그럼 뭐가 문제인가?
- 상기에 봤던 뉴스분석에서 우리의 인식을 보면, 책임과 보상금이 중요 키워드
- 재난은 회피하려는 경향..즉 예방(내진설계)으로 모두 해결가능?!
- 예측능력의 명백한 한계 인정 필요
- 위험대응책 자체가 안고 있는 또다른 위험가능성 인정 필요
- 위험에 대처하기 위한 자원의 이용가능성 심각한 제약 인정

VI. 다른 차원의 생각

- 지진과 연관된 재난관리체계는?

- 현 체계는 문제가 없을까...나름 괜찮지 않을까?
- 예방전략이 적절한 대응전략이 될 수 없다는 사실 인정
- 예견치 못한 위험 발생시 효과적 대처능력 확보가 중요
- 위험대처경험과 학습의 증진, 다양하고 이질적인 위험에 신축적으로 대응할 수 있는 지식과 자원을 확대시키는 전략이 필요

→ 복원전략(resilience)

➢ 예방전략과 대비되는 위험대응전략; 탄력성 있는 물체가 보여주는 것과 같은 반동성; 원상태로의 복원만을 뜻하는 것이 아니라 보다 나은 상태로의 진전을 포함

VI. 다른 차원의 생각

1. 예방전략의 상식성과 보편성
- 예견가능, 예방방법이 있을 때 쓰는 전략 (압도적 전략)
- 발생확률이 높고, 피해가 적을 때 쓰는 전략(익숙함)

2. 예방전략 선호의 사회심리
- 후회의 두려움, 무착오시행 →생략의 오류를 합리화(위험 가능성이 있는 물건이나 시설은 아예 존재해서는 안된다는 생각을 합리화)

VI. 다른 차원의 대응생각

3. 예방전략에 입각한 안전규제의 편향성

- 사소한 위험에 대해서도 최악의 사태를 연상하도록 유도하여 책임을 모면하기 위한 까다로운 규제기준 설정
- 시행착오를 부정하는 예방사고는 부정적인 규제행동을 조장
- 그 판단이 추후에 그릇된 것으로 판명나더라도 비판을 면함
- 규제기준이나 규제강동의 획일성은 만능적 사고에 입각하여 상식적으로 타당한 행동을 취하기 어렵게 만드는 요인이 될까하는 우려요인이 될 수 있음

VI. 다른 차원의 생각

4. 예방전략의 한계

- 이 전략의 성패여부는 위험요인과 상황에 대한 정확한 정보의 확보여부
- 누가 예측하며, 누가 책임질 것인가?
- 집권적으로 관리하기에는 한계가 있지 않을까?
- 이들에 대한 집단적 판단은 엄청나게 그릇될 가능성도 존재
- 집권적 방식은 시행착오를 허용하지 않는다는 원칙; 따라서 강력한 규제 시행
- 예측된 잠재적 위험을 효과적으로 다룰 방법이나 기술이 존재하는가의 문제는 자원의 효율적 활용과 관련하여 중요한 문제

VI. 다른 차원의 생각

- 재난의 최악의 경우가 상정되고 심각성의 차등화가 원칙적으로 허용될 수 없기 때문에 효과적인 대응방법의 모색과정에서 자원배분이 왜곡될 소지가 다분

- 예방전략은 위험에 대한 경험과 학습, 그리고 이를 통한 지식의 축적을 저해함으로써 위험에 보다 효과적으로 접근할 수 있는 길을 가로 막을 수 있음

✓ 화재훈련, 민방위훈련 역시 예방전략(예측되고 미리 알려져 있는 위험대비)으로 효과성이 낮을 수 있음

✓ 예측 못한 사태 직면시 훈련의 가치는 감소될 수 있음

VI. 다른 차원의 생각

- 복원전략

- 실제적으로 발생한 위험을 사후적으로 보다 효과적으로 다룰 수 있는 능력의 신장에 중점을 두는 전략
  - 가상적 위험 vs. 실제적 위험
  - 예견 vs. 예견할 수 없는 위험
  - 비경험 vs. 경험중시

- 예방전략이 유효성을 가질 수 없을 때 즉 예외적이라는 인식으로 접근하는건 어떤가

VI. 다른 차원의 대응생각

● 복원전략의 비판가능성

- 시행착오를 허용 → 무책임, 비윤리적, 비인도적
- 예방전략의 직관적 호소력 강함
- 허용불가 범위(ex. 원자력)

• 위험결과가 재앙적이지 않을 것(착오가 미미)
• 위험정보가 더디게 환류될 경우(즉각적 인지 및 교정)

→ 역설적으로 예방전략의 불가피성 강조

- 공공부문의 절대적 지지 : 예방전략

Cf. 단기적으로 위험부담을 하지 않는 한, 장기적으로 안전해지기 어려움

VI. 다른 차원의 대응생각

- 시행착오적 접근
- 큰 위험을 회피하거나 감소시키기 위한 작은 위험을 계속적으로 시험해보는 방법으로 진행

- 위험의 분권화
- 복원전략의 효과성 : 경험과 학습의 양에 달려있음
- 위험에 대한 의사결정과 관리의 분권화 필요

- 효율적이고 신축적인 자원활용

VI. 다른 차원의 대응생각

- 사고와 발상의 획기적 전환 필요

- 피할 수 없는 구조적이고 일상적인 문제로 받아들여야 함

Cf. 위험은 예측과 예방이 가능?

- 그저 막연하게 정부가 또는 누군가가 책임져야 할 사항이라고 생각하는 경향

➢ 안전문화나 위험에 대한 사회적 관습과 인지의 문제, 예산, 인사, 재무, 조달, 규제 등 행정제도와 정책과 관행의 문제, 윤리의 문제로 지속적 노력경주 필요

VI. 다른 차원의 생각

- 안전관리제도의 결함
- 규칙의 제정이 제도의 완성이 아니라, 규칙이 관행으로 전환되어야 제도화가 이루어진 것임
- 경제조직의 논리와 위기관리조직의 논리
- 현대 관료조직의 지배적 운영원리 : 능률성 ⇔ 안전관리 기관 : 위기관리 논리
- 관할권이 중첩되지 않는 능률적 조직 (최소의 비용으로 최대의 효과가 목표)
- 위기관리조직의 경계성 원리 (능률성 원리와 거의 대립적)
- 과업내용이 일정치 않음 (표준화 곤란); 과업의 표준화는 실패의 지름길

VI. 다른 차원의 생각

- 경계성의 원리는 불확실성의 대비
- 정확한 인과지식이 없기 때문에 개연성에 따라 몇 가지 범주의 해결방법을 터득할 뿐
- 위기관리 조직에서는 모순의 관리가 정상 : 불확실성을 짊어지고 결과는 만족스럽게 도출해야 함
- 조직의 논리를 무시한 위기관리조직의 귀결

- 능률성의 원리 적용 ; 부실한 장비, 예산 등

❖ 질문 : 얼마나 안전한 것이 충분히 안전한 것인가?

- 위험수용수준의 선택은 문화적으로 결정되거나 정치적 질문이라고 주장하는 학자가 다수
- 가치중립적 선택이 아님

➢ 재난관리의 여러 국면을 이해하는 것이 우선적으로 중요
→ 사회화 과정

VI. 다른 차원의 생각

물리적 방재인프라 구축 중심의 재난관리로부터 사회변화에 따라 근본적인 전환 필요

재난관리의 필요조건이라고 할 수 있는, 유형의 인프라 자산만으로 충족될 수 없는 충분조건으로서 무형의 대응역량 구축에 대한 본질적인 고민이 필요한 시점

기능중심의 분업화된 재난관리 정부조직 . 통합적, 全정부차원의 대응 필요, 아울러 국민과 정부가 함께 힘을 합치는 전 국가차원의 대응체계로의 전환 필요

안전정책 패러다임 변화	전통적 패러다임	새로운 패러다임
주체	정부	정부+개인+지역공동체
대상	전통적 재난	전통적 재난+안전+지역공동체
방법	H/W	H/W + S/W

참고사항

「지진·화산재해대책법」 제16조의2, 「지방세특례제한법」 제47조의4

긴급재난문자는 「재난 및 안전관리 기본법」 제38조제4항제2호, 제3호, 동 법 시행령 제46조의2제3항,제47조 및 동 법 시행규칙 제11조의4제3항에 따라 발송한다.

진도 2: 건물의 위층에 있는 소수의 사람만이 느낌,
진도 3: 실내에서 특히 건물의 위층에 있는 사람들이 뚜렷하게 느낌