

각국 위기관리체제의 비교

阪神·淡路 대지진재해에서 입증된 바와 같이 대규모 재해 발생 직후 급증하는 구조·구급활동에 행정기관의 대응만으로는 역부족으로 지연이라는 문제가 발생한다. 이러한 부족을 피하지 또는 그 주변 지역의 자원봉사자의 구조·구급활동으로 보충해 왔다. 그러나, 자원봉사의 경우는 재해 확대를 저지하고 응급조치를 하기 위한 체제나 장비·기술 등이 없어 체제나 장비·기술은 지방자치단체, 중앙 정부 등의 행정기관이 담당하게 된다.

본 고는 공기관에 의한 위기관리체제에 대해 (재)일본미래공학연구소가 실시한 조사보고(1988년 세콤 과학기술재단으로부터의 위탁)에 나타난 각국의 상황을 소개한다.

1. 각국의 방재체제의 현상

돌발성, 비일상성, 낮은 발생확률, 큰 피해를 특징으로 하는 재해에 대응하는 체제 준비는 매우 어려운 과제이다.

방재체제에 기본적으로 요구되는 것은 언제, 어떠한 상황하에서도 신속히 대응하는 것이다. 더욱이 큰 피해에 대응하기 위해 상당한 조직력, 기자재, 요원 등을 필요로 한다. 또한, 발생빈도가 낮고, 비일상성으로 인해 전문적인 대응조직을 만들기가 매우 어렵다.

가. 지방 중심의 방재체제

이러한 요구조건을 가장 잘 충족시킬 수 있는 것이 지방정부, 지역소방·경찰이다. 이들은 주민의 안전 확보에 책임이 있으며, 지역주민(피재자이면서 자원봉사자로서의 구원자)과의 커뮤니케이션 채널을 갖고 있다. 또한, 어떠한 재해에서도

중요한 역할을 할 수 있다. 따라서 각국은 방재의 제1차적 책임의 대부분을 지방 정부 및 지역소방·경찰에게 맡기고 있다.

그러나, 이러한 지방 중심의 방재체제에는 몇 가지 약점이 있다. 실제로 재해가 발생할 때마다 재해현장의 일손 부족, 기자재 부족, 정보의 혼란, 조직간의 조정 결여, 예보 및 복구 지연 등의 문제가 지적되어 이를 해결하기 위해서는 지방자치단체 및 중앙정부의 적극적 개입이 필요하다.

나. 어디에 지원을 요청할 것인가

첫째로, 대규모 재해가 발생하면 응급대응, 응급복구 요청이 폭증하여, 지방 정부 및 지역소방·경찰이 보유한 자원만으로는 감당할 수 없게 된다. 그래서, 그것을 보충하기 위한 지원을 어디에 요청할 것인가가 문제가 된다.

지방의 자원봉사활동이 활발한 뉴질랜드나 스위스, 이탈리아에서는 우선 자원봉사자가 지원을

한다. 지역자원봉사자를 포함한 지역 단위의 자원만으로 불충분한 경우에 지방자치단체에 지원을 요청하는 점은 각국 모두 공통이다. 그래도 대응이 곤란한 경우에는 중앙정부가 지원하게 된다.

먼저 긴급대응에 익숙하고 장비·요원을 갖추고 있는 군이나 연안경비대가 출동하고, 다음으로 건설이나 복지 등을 담당하는 부서가 지원하는 체계가 일반적이다. 물론 중앙의 지원에는 정도의 차가 있어, 지방자치권이 강한 나라, 예를 들면, 독일에서는 중앙의 역할이 적고, 중앙정부의 힘이 강한 그리스나 이탈리아에서는 중앙의 역할이 커진다.

다. 전문정보나 설비의 문제

둘째로, 재해 정보는 전문성이 높고 설비의 유지관리에 많은 비용이 소요되므로 지방자치단체나 중앙 정부의 관여가 필요하다. 기상관측이나 기상예보, 지진관측이나 지진예지는 그 대표적인 예이다. 또한, 응급대응계획을 작성하기 위해 필요한 기술적 지식(예를 들면, 방사능오염대책이나 원유유출대책, 화학유독물질의 유출대책)을 제공하거나 방재요원을 훈련시키는 일 등도 이에 해당된다.

중앙과 지방자치단체의 역할 분담은 나라별로 차이가 있다. 독일, 미국, 영국, 스위스에서는 비교적 중앙의 역할이 적고, 일본, 이탈리아, 그리스, 멕시코에서는 중앙의 역할이 크다. 독일에서는 지방자치단체가 독자적인 관측망을 구축, 중앙의 기상예보를 능가하는 능력을 갖고 있기도 하다.

라. 비용 보조의 문제

셋째로, 구조나 재해복구에는 상당한 비용이 들어서, 지방만으로는 부담할 수 없는 경우가 적

지 않다. 따라서 각국 모두 지방자치단체, 또는 국가가 비용을 보조하는데, 보조대상과 보조비율에는 상당한 차이가 있다. 특히, 개인이 받는 피해에 대한 구제에는 큰 차이가 있다.

그리스에서는 지진으로 인한 가옥피해의 1/3이 국가의 배상, 나머지가 용자인데, 미국에서는 5,000\$까지 국가의 배상과 용자가 있다. 또한, 뉴질랜드에는 지진보험 비가입자에 대한 배상제도가 있으나, 다른 나라에는 그런 제도가 없다. 한편, 스위스에서는 소방대의 재원에 보험회사로부터의 원조가 있지만, 다른 나라는 대부분이 행정부에서 조달한다.

지방 중심 방재체제의 취약점을 보완하는 이러한 대책은 국가에 따라 정도의 차가 있긴 하지만 모두 중앙정부의 재해에 대한 책무를 증대시키고 있다.

마. 중심 조정기관의 차이

국가별 방재체제의 차이점을 가장 잘 알 수 있는 것은 대재해 발생 시에 어떤 방재조직이 중심 조정기관이 되는가이다.

첫째는 차이는 전쟁재해를 취급하는 민간방위 프로그램이 존재하는지, 존재한다면 그것을 분담하는 행정부문이 자연재해나 기술재해를 다루는 부문과 동일한지 여부에 따른다.

둘째는 자연재해를 다루는 부문과 기술재해를 다루는 부문이 동일한지로 알 수 있다. 재해의 종류에 따라 차이가 있음은 물론이다.

미국의 경우 대재해 발생 시의 중심 조정기관은 미연방위기관리청(FEMA)이고, 민간방위, 자연재해, 기술재해 모두를 취급하고 있다. 영국은 민간방위프로그램이 없으며 자연재해가 적으므로 기술재해 대응을 중심으로 하여 해외의 원자력발전사고는 환경청이, 국내의 원자력발전소사고는

에너지청이, 기타 재해는 지방자치단체가 주도기관이 된다. 이탈리아는 민간방위프로그램이 없고, 자연재해에 중점을 두지만 기술재해도 취급하는 민간방위청이 중심적 조정기관이다. 멕시코도 이탈리아와 비슷하게 내무성 시민옹호국이 자연재해, 기술재해 모두 중심적 조정의 사명을 맡고 있다. 그리스도 민간방위프로그램은 없이 지진재해만 다루는 OASP(지진방재·계획청)와 기타 자연재해를 다루는 공공사업청이 조정기능을 가지나, OASP에 모든 자연재해를 분담시키는 방향으로 나아가고 있다.

2. 각국의 방재체제 발전과정

방재체제를 강화·촉진하는 요인에도 공통점이 있다. 방재체제를 강화할 필요성이 나타나는 것은 1)실제로 재해가 발생, 그 대응에 문제가 발견된 경우, 2)재해발생을 예지하거나 가능성이 알려져 그 절박성에 대한 사회적 합의가 형성된 경우의 2가지이다. 거꾸로 오랫동안 이 2가지 요인이 없어졌을 때는 방재체제의 공동화, 약체화가 발생한다.

일본에서는 5천명이 넘는 사망자를 낸 伊勢灣 태풍을 계기로 재해대책본부가 제정되어 방재체제가 정비되었고, 동해지진의 초장기 예측으로 대규모 지진대책특별조치법과 재정특례법이 만들어졌다.

미국에서는 노스 타코다와 미조리의 대홍수로 재해구조법(1950년)이 만들어졌고, 캘리포니아에서의 이상지반운기를 동반한 대지진 발생에 대한 불안이 지진재해경감법의 견인차가 되었다.

그리스에서는 대도시 아테네와 데살로니카에 지진이 엄습한 후 OASP라는 지진방재전문기관

이 설치되었다.

또한, 멕시코에서는 1895년의 대지진 후 국가 재건위원회시민번호국이 설치되었다.

서독과 영국에서는 체르노빌의 원자력발전사고를 계기로 국가 단위의 긴급시 대응의 전면 수정이 이루어져 서독에서는 방사능오염관측망의 정비, 영국에서는 교육훈련체제의 강화, 응급대응계획작성에의 지원, 긴급사태자문의 설치 등이 결정되었다.

거꾸로 재해의 발생 및 절박성이 희박해져 공동화한 것으로는 전쟁재해에 대한 대응체제를 들 수 있다.

서독, 스위스, 미국 등에서는 제2차세계대전과 그 냉전기에 민간방위의 필요성이 강하게 대두되자 핵공격에 대비하기 위한 핵피난시설 건설, 피난유도체제 확립, 일반시민의 대응행동매뉴얼 작성 등 많은 작업이 이루어졌다.

그 후 냉전완화 등으로 절박성, 필요성 모두 약해져 민간방위의 공동화가 발생하자 이에 대응하기 위해 2가지 방법이 채택되었다.

하나는 민간방위를 없애던지, 민간방위라는 명칭만 남기고 실제로는 자연재해나 기술재해에 대한 대응을 하는 것인데, 영국과 뉴질랜드가 이 방법을 택했다.

또 하나는 지방의 현장에서는 거의 동일한 활동주체가 민간방위와 기타 재해활동을 담당하고 있는 현실에 착안하여 민간방위를 자연재해와 기술재해의 책임주체에 위임하는 것이다. 이 "dual use" 방안의 채용으로 재해대책 전체 비용의 삭감을 기대할 수 있다. 미국은 1987년 이를 실현하기 위해 그때까지 각 부서로 분산되어 있던 재해대응기관을 통합하여 FEMA(미연방위기관리청)를 설립하였다.

스위스는 피난시설 및 민간방위조직의 평화시

에 유효한 활용책으로 15년 전부터 자연재해나 기술재해에 대한 대응이 고려되고 있다. 또한, 패전국에서는 활동이 제약되고 있던 군대 출동이 재해시에 한해 허용되게 되었다.

서독에서는 1970년에 이르러 출동 기회가 제한되어 있던 군대의 재해시 활용을 인정하여, 자연재해, 기술재해에 관한 州의 권한을 명기한 「대재해로부터의 보호조치 확대에 관한 법률」이 제정되었다. 전국적·광역적인 재해대응조직설립의 필요성이 주장된 반면, 분권화를 손상시키는 중앙집권화에 대한 반발도 거세 새로운 전국조직을 편성하기는 어려우므로 평화시 존속의 필요성이 의문시되고 있는 군대의 이미지를 제고하고 군대 유지에 따른 경제적 문제도 해결하려 했기 때문이다. 재해의 발생이나 위기감이 희박해지면서 재해대책비용의 삭감, 혹은 재해대책의 효율화가 사회적 요구가 되어 “dual use”를 비롯한 합리화 방안이 취해진 것이다.

각국은 재해발생과 예지에 따른 위기감의 고조, 혹은 희박화에 큰 영향을 받으면서 자국의 재해에 맞는 방재체제의 구축을 도모했다 할 수 있다.

3. 국가에 따라 다른 재해개념

이상으로 「각국의 방재체제의 형태」와 「각국의 방재체제의 발전과정」을 소개하였는데, 공통점과 차이점을 발견할 수 있다. 공통점은 ①인명과 재산, 시민생활에 지대한 지장을 초래하는 것 ②예측불허의 사태로 예지·예측이 곤란한 것 ③발생빈도가 적어 발생시 대응에 익숙치 않은 것 ④피해나 장애의 발생양상이 다양하여 대응이

곤란한 것 등이다.

이상과 같은 재해를 야기하는 것으로는 지진, 분화, 해일, 논사태, 회오리, 토석류, 홍수 등의 자연현상에 의한 것과 전쟁, 비행기사고, 원자력 발전소의 사고, 화학공장의 폭발, 댐 붕괴, 탱커에 의한 중유유출 등의 인위적인 것으로 나눌 수 있다. 인위재해 중 전쟁은 의도적이라는 점과 피해규모의 크기면에서 다른 인위적 재해와는 구별된다. 전쟁 이외의 대부분은 기술의 발전이 초래한 부정적 측면이라 보아 기술재해라 불리는 경우가 많다.

①②의 특징을 가지는 것은 기술재해가 많고, 자연재해나 전쟁은 포함되지 않는다. 환경문제, 오염과 같은 문제도 재해와 유사점이 있지만, ②의 돌발성이나 ③의 비일상성이 없다는 점이 다르다. 그러나, 최근 지구환경문제로 주목되고 있는 탄산가스나 메탄가스에 의한 지구온난화현상은 기상변동을 야기하는 자연재해를 초래하므로 재해의 원인이라 할 수 있다. 또한, 산림파괴로 인한 홍수의 발생이란 문제 등 환경문제의 일부가 재해의 원인이 되는 일은 적지 않다.

원인이 무엇이고, 언제 일어날지는 모르지만, 피해자를 구출하고 재해확대를 저지하며 응급조치를 하기 위한 체제나 장비, 기술에는 일정한 공통성이 있다. 따라서, 긴급사태에 어떻게 대응할 것인지를 생각하는 것이 중요하다.

“安全과 管理(99. 1)”에서 발췌