

행복제주를 위한 필수품 안전 : 100만 제주의 재난안전 전망과 미래

원광대학교 소방행정학과 교수 양 기 근

I. 문제 제기

현재 60만인 제주특별자치도는 인구 100만의 국제자유도시 건설을 목표로 하고 있다. 제주 인구는 2008년 7,026명, 2009년 7,554명, 2010년 8,955명, 2011년 1만 1,284명, 2012년 1만4,069명 등으로 해마다 증가하고 있다. 또한 제주는 ‘평화의 섬’을 지향하며 국제 공인의 ‘안전도시’이기도 하다. 이러한 제주의 지향점을 생각할 때 무엇보다 중요하게 고려되어야 할 것이 안전이다. 안전은 미래 제주의 선택이 아닌 필수품이다.

인간은 누구나 안전한 삶을 원한다. 안전한 삶에 대한 추구는 인류의 역사이기도 하다. 인류의 조상은 자연의 변화에, 맹수의 공격에 거의 무방비로 노출되어 단 하루도 안전하지 못했다. 오늘날 인류의 안전을 위협하는 태풍, 지진, 쓰나미 등 자연재난은 더 심화되고 있고, 맹수의 위협보다 더 위험한 과학의 발달이 낳은 예기치 못한 위험들이 여전히 인류를 괴롭히고 있다(양기근, 2010). 울리히 벡(Beck, 1986)은 근대성을 향한 오늘의 우리 사회를 위험사회(risk society)라고 통찰한 바 있다.

그러므로 안전사회의 구축은 국가와 지방정부의 가장 중요한 책무이다. 정부는 자연재난, 인적재난, 사회적 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고 영토를 보전해야 한다. 오늘날 세계 각국은 기존의 자연재난과 인적재난 외에도 대규모 시위, 파업, 폭동, 소요, 테러 등의 사회적 재난으로부터 국가의 핵심 기반을 보호하는 것을 주요 과제로 인식하고, 나름대로의 국가 위기관리 정책을 발전시키려고 노력하

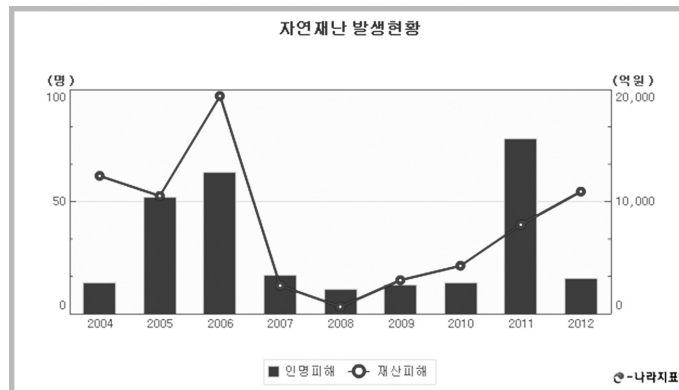
고 있다. 우리나라도 최근 자연재난으로 인한 피해가 과거와 달리 보다 대형화되고 복잡해지고 있으며, 인적재난의 발생 또한 지속적으로 증가하고 있어 이에 대한 체계적인 관리 방안을 마련하는 것이 시급한 실정이다. 이처럼 재난안전 환경의 변화는 지방정부의 최우선 과제가 재난과 사고로부터 지역주민의 생명과 신체 및 재산을 보호하는 것이 되어야 함을 의미한다. 이에 인구 100만의 국제자유도시 건설과 평화의 섬을 목표로 하고 있고, 국제 공인의 안전도시인 제주의 재난안전 실태와 미래 전망을 해 보는 것은 매우 의미 있는 일일 것이다.

II. 제주의 재난 발생 현황

1. 자연재난

최근 기후변화에 따른 기상이변이 일상화되면서 자연재난으로 인한 피해 영역이 다양화 되고 증가하는 추세이며, 이로 인해 사회전반에 미치는 영향 또한 매우 커지고 있다. 우리 사회도 최근 10년간('03년~'12년) 연평균 43명의 인명피해와 1조 1,556억 원의 재산피해를 입었다. 제주지역 또한 최근 10년간('03년~'12년) 연평균 자연재난으로 15명의 인명피해와 219억 원의 재산피해가 발생하였다. 제주특별자치도의 주요 자연재난 발생원인은 온난화 등의 기상이변에 기인한 집중 호우와 태풍이다. 즉, 최근 들어 6~10월경의 집중호우와 태풍의 발생빈도 및 강우량의 규모가 급증하고 있는 등 최근 10년간 재난에 따른 피해액과 규모가 증가하는 추세이다.

〈그림 1〉 자연재난 발생현황



〈표 1〉 자연재난 발생현황

(단위 : 명, 억원)

| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 평균 |
|----|-------|--------|--------|--------|--------|-------|------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 전국 | 인명 피해 | 148 | 14 | 52 | 63 | 17 | 11 | 13 | 14 | 78 | 16 | 43 |
| | 재산 피해 | 44,082 | 12,304 | 10,498 | 19,430 | 2,518 | 637 | 2,988 | 4,268 | 7,942 | 10,892 | 11,556 |
| 제주 | 인명 피해 | 2 | 0 | 0 | 0 | 13 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 15 |
| | 재산 피해 | 482 | 93 | 45 | 20 | 798 | 0.6 | 43 | 67 | 53 | 593 | 219 |

출처: 소방방재청 「2012 재해연보」, p. 1189 & e-나라 지표(<http://www.index.go.kr>)

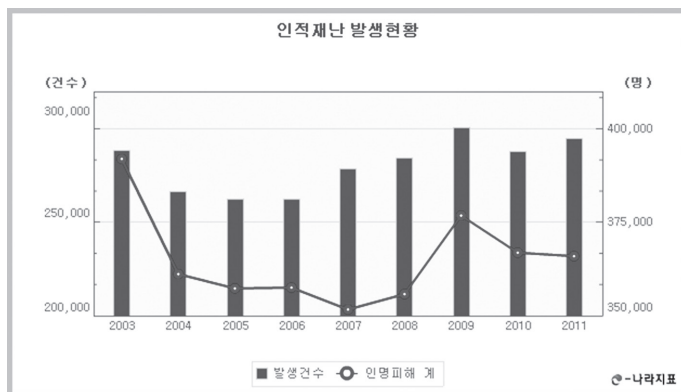
* 피해액은 당해연도 가격기준임

2. 인적재난

인적재난으로는 교통사고 발생률이 가장 높게 나타나고 있으며, 그 다음으로 화재 발생, 해난, 폭발, 산불 등의 순으로 나타나고 있다. 최근 재난사고로 인한 인명피해는 줄어들고 있으나, 재산피해는 오히려 계속 증가하고 있는 추세이다.

2011년도 우리나라에서 발생한 재난사고는 총 286,851건으로 365,947명의 인명피해(사망 6,709명, 부상 359,191명)가 발생하였다. 제주는 총 4,674건으로 5,465명의 인명피해(사망 118명, 부상 5,347명)가 발생하였다.

〈그림 2〉 인적재난 발생현황



〈표 2〉 인적재난 발생현황

(단위 : 건, 명, 억원)

| | | | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|--------|----------|----|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 전 국 | 발생건수 | | 256,992 | 272,090 | 277,303 | 292,287 | 280,607 | 286,851 |
| | 인명 피해 | 계 | 357,552 | 351,657 | 355,832 | 376,835 | 366,911 | 365,947 |
| | | 사망 | 8,008 | 7,849 | 7,414 | 7,257 | 6,758 | 6,709 |
| | | 부상 | 349,544 | 343,808 | 348,418 | 369,587 | 360,153 | 359,191 |
| 제 주 | 발생건수 | | 4,103 | 4,020 | 4,001 | 4,671 | 4,422 | 4,674 |
| | 인명 피해 | 계 | 5,456 | 4,977 | 5,039 | 5,821 | 5,560 | 5,465 |
| | | 사망 | 223 | 119 | 168 | 100 | 119 | 118 |
| | | 부상 | 5,233 | 4,858 | 4,871 | 5,721 | 5,450 | 5,347 |

출처 : 소방방재청 「2011 재난연감」.

* 인적재난 : 국민의 생명, 신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 환경 오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고

제주도의 연도별 재난사고 발생 및 피해 현황은 다음 〈표 3〉과 같다. 2011년 가장 많은 발생건수와 피해를 초래하는 재난사고는 교통사고로 3,459건이 발생하였고, 다음이 화재 791건, 해난 162건 등이다. 2011년 제주는 5,465명의 인명피해(사망 118명, 부상 5,347명)와 24,973백만 원의 재산피해가 발생하였다.

〈표 3〉 제주도의 연도별 재난사고 발생 및 피해현황

(단위 : 건, 명, 백만원)

| 유형 연도 | 합계 | | 교통 사고 | 화재 | 산불 | 폭발 | 해난 | 기타 | 인명피해 | | | 재산피해 | | |
|----------|-------|-------|----------|-----|----|----|-----|-----|-------|-----|-------|--------|-------|--------|
| | 건 | 인원 | | | | | | | 합계 | 사망 | 부상 | 합계 | 부동산 | 동산 |
| 2006 | 4,103 | 5,456 | 3,276 | 571 | - | 1 | 90 | 165 | 5,456 | 223 | 5,233 | 2,659 | 992 | 1,667 |
| 2007 | 4,020 | 4,977 | 3,200 | 675 | 1 | 1 | 102 | 41 | 4,977 | 119 | 4,858 | 9,156 | 3,793 | 5,363 |
| 2008 | 4,001 | 5,039 | 3,182 | 655 | 1 | 2 | 104 | 57 | 5,039 | 168 | 4,871 | 10,878 | 1,108 | 9,770 |
| 2009 | 4,671 | 5,821 | 3,630 | 806 | - | 1 | 204 | 29 | 5,821 | 100 | 5,721 | - | - | - |
| 2010 | 4,422 | 5,560 | 3,619 | 687 | - | 3 | 25 | 88 | 5,560 | 119 | 5,450 | - | - | - |
| 2011 | 4,674 | 5,465 | 3,459 | 791 | - | 4 | 162 | 251 | 5,465 | 118 | 5,347 | 24,973 | 9,096 | 15,877 |

주) 2009년과 2010년은 통계자료가 없음.

자료 : 제주특별자치도(2013), 「제주통계연보」, 제주특별자치도.

제주특별자치도의 최근 5년간 사고손상 사망자는 총 2,099명, 연평균 419.8명, 1일평균 1.1명이며, 최근 5년간 사고사망원인별 순위는 고의적 자해(자살) 837명(39.9%), 운수사고 521명(24.8%), 추락 111명(5.3%)으로 총사고사망자의 70.0%를 차지하였다(제주특별자치도, 2013).

최근 5년간 전국과 제주의 사고손상자 현황을 비교해보면, 전국 5년간 총 158,362명, 제주 5년간 2,099명으로 전국대비 1.3%를 차지하고 있다. 최근 5년간 전국과 제주의 사고손상률 현황을 비교하면 전국 5년간 총 63.8명, 제주 5년간 74.6명으로 전국 평균보다 10.8명이 높다.

〈표 4〉 전국과 제주의 사고손상사망자 및 사고손상사망률 비교

(단위 : 명)

| 지역 | 합계 | 2011 | | 2010 | | 2009 | | 2008 | | 2007 | |
|----|---------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|
| | | 사망자수 | 사망률 | 사망자수 | 사망률 | 사망자수 | 사망률 | 사망자수 | 사망률 | 사망자수 | 사망률 |
| 전국 | 158,362 | 32,445 | 64.7 | 32,644 | 65.4 | 32,661 | 65.8 | 30,475 | 61.7 | 30,137 | 61.3 |
| 제주 | 2,099 | 421 | 74.1 | 415 | 73.6 | 415 | 73.9 | 406 | 72.5 | 442 | 79.1 |

자료 : 제주특별자치도(2013), 「제주국제안전도시 사고예방프로그램 2012년 추진성과」.

III. 100만 행복제주를 위한 필수품 안전 : 전망과 제언

제주는 평화의 섬, 국제공인 안전도시, 인구 100만의 국제자유도시를 지향하고 있다. 이러한 목표를 실현해 나가는데 있어 재난과 사고로부터 자유로운 안전제주의 실현이 무엇보다 중요하다. 재난은 사전에 미리 예방하고 대비하는 경우 그 피해 규모를 줄일 수 있다. 그리고 재난관리의 일차적 책임은 지방자치 이후 지방정부에 맡겨지고 있다.

제주특별자치도의 재난 현황 분석을 바탕으로 한 제주특별자치도의 미래 재난 안전 정책은 다음과 같은 몇 가지를 고려해야 할 것이다.

첫째, 제주특별자치도의 재난관리에 있어 가장 중요한 것 중 하나가 지방자치단체장의 재난관리에 대한 관심과 리더십이다. 주민의 생명과 재산을 보호하기 위해 지

방자치단체장은 재난관리에 늘 관심과 노력을 기울여야 한다. 그러나 현실은 자치단체장의 재난관리에의 관심과 노력은 낮은 편이다. 이는 주민들의 관심이 부족하기 때문이다. 따라서 주민과 지역의 시민사회단체들은 늘 단체장의 지역주민의 생명과 재산보호와 밀접한 관련이 있는 재난관리정책에 대해 비판과 지지를 보내야 할 것이다. 안전한 지역사회는 그 지역의 주민들에 의해 지켜내질 수 있기 때문이다.

둘째, 제주지역 재난의 특성을 고려한 제주식의 재난안전관리 정책이 요구된다. 재난은 지역적 특성을 반영하는데 지역주민이 지역특성을 가장 잘 알고 있다. 따라서 지방자치단체의 재난관리 효율화를 위해서는 지역사회 중심의 재난관리가 되어야 한다. 제주의 재난 특성은 분명 서울 등 다른 자치단체와는 다른 특성을 가지고 있다. 제주지역은 한반도의 최남단에 위치하여 태풍과 집중호우가 자주 발생하고, 4면이 바다로 둘러싸여 있어 해양재난의 발생빈도가 높다. 또한, 제주의 지형은 한라산이 그 중심에 자리하고 현무암 토양의 특성상 강우가 바로 제주시 등 도시지역으로 몰려 큰 피해를 초래할 가능성이 많다. 저류지의 조성 등은 이러한 재난의 특성을 반영한 결과물인데, 저류지 붕괴로 인한 2차적 피해예방의 대책 마련 등이 면밀하게 이루어져야 한다.

셋째, 제주특별자치도의 재난안전관리체계의 효율화 방안으로 재난관리 거버넌스의 구축이 필요하다. 지역의 재난관리를 위한 지역의 모든 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 지역재난관리 거버넌스 체제를 구축하는 일이다. 오늘날 재난관리체계의 특징은 정부·기업·민간 부문의 협력을 강조하는 거버넌스(governance)에 있다. 기존의 공공중심의 재난관리체계에서 민간중심의 재난관리체계로 중심권이 이동되고 있는데, 이는 지역사회의 합의를 통한 민간중심의 재난관리 네트워크 구축과 지방자치단체 중심의 풀뿌리 재난관리체계야말로 변화하는 재난안전 환경변화에 효율적으로 대응할 수 있기 때문이다(양기근, 2008).

넷째, 재난관리 부서의 위상 제고 및 재난관리책임관계의 도입이다. 지방정부의 현실에서 볼 때, 재난관리 부서들은 한직으로 취급되어 유능한 공무원들이 가기를 꺼리는 부서이다. 따라서 재난관리 부서의 위상과 역량을 제고하기 위해서는 부단체장을 재난관리책임관(Chief risk officer)으로 임명하여 지방정부의 재난업무를 총괄하게 할 필요가 있다. 현 정부에서 지방정부에 재난안전총괄과를 두게 한 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 최근 제주특별자치도가 ‘현장재난관리관’ 제도를 도입한 것은 매우 의미 있는 정책으로 볼 수 있다. 즉, 제주특별자치도는 시민이 행복하고


편안한 안전도시 실현을 위한 시민안전 종합대책을 마련하였고, 재난으로부터 피해를 최소화하고자 각 지역마다 지형·지리에 밝은 이장 및 통장 등으로 ‘현장재난관리관’을 구성해 여름철 풍수해에 대응할 수 있도록 교육을 하고 인명소생함 등 장비를 지원한 바 있다. ‘현장재난관리관’은 인명피해 우려 지역의 돌발성 집중 호우로부터 피해를 사전에 예방하기 위해 활동하는 지역주민대표 중 소방방재청장이 임명한 자이다. 주요 활동 내용으로는 기상 상황에 따라 인명 피해 우려 지역 사전 예찰 활동 및 재난방송, 위험징후 발견 시 주민 대피, 재난안전선 설치 등 현장 상황 및 피해 상황을 소방방재청 또는 지자체 상황실에 전달하는 활동을 수행하게 된다(제주일보, 2013.10.08.).

다섯째, 지역사회 차원의 발생 가능한 다양한 재난을 염두에 둔 재난관리 매뉴얼이 만들어지고 이에 근거하여 많은 훈련과정이 이루어지고 훈련을 바탕으로 재난관리 매뉴얼은 지속적으로 수정 보완되어야 한다. 재난관리매뉴얼이 없다면, 실제 재난발생 상황에서 우왕좌왕하다 많은 피해를 남게 될 것이다. 재난이 발생하였을 때, 실시간으로 어떤 상황이 전개되는지, 누가 출동해야 하는지, 누구에게 지원을 요청해야 하는지, 생수나 빵 같은 재난 필수품들은 어디서 구해서 나누어 줄 것인지 등이 매뉴얼화 되어 있어야 한다. 이를 위해서 평소에 지역의 대형 할인마트와 협약을 체결해 놓거나, 대형 건설장비업체나 건설회사와 계약을 맺는 것 등이 재난발생과 같은 비상시에 중요한 것들이다(이재은, 2008: 13-14). 재난관리 매뉴얼은 재난관리 시나리오에 근거하여 수립되어질 수 있고, 재난관리 시나리오는 다양한 현장 사례들로부터 나온다. 그러므로 시나리오 및 매뉴얼에 근거한 재난관리가 이루어지기 위해서는 먼저 현장의 다양한 사례들을 수집하고 분석하여야 한다. 이러한 작업들은 재난관리 예방/대비단계에서 평소에 만들어져야 한다. 따라서 예방/대비단계에서 해야 할 일들이 생각보다 많을 것이다. 우리의 재난관리는 이러한 예방/대비 차원에서 해야 할 일을 간과하다 늘 때늦은 후회를 해왔던 것 같다(양기근, 2010).

IV. 맺음말

최근 제주특별자치도가 안전도시 실현과 재난안전관리 정책에 각별한 관심과 지원을 아끼지 않고 있는데, 이는 매우 바람직한 일이다. 재난은 늘 발생하거나 자주

있는 일이 아님이 분명하다. 그러다 보니 대응/복구 중심의 관점에서 보게 되면, 언제 있을지도 모를 재난을 위한 평소의 재난관리 조직 및 인력과 예산은 비효율적으로만 보여 정책의 우선순위에서 늘 뒤로 밀리기 마련이다.

그러나 재난은 예측할 수 없는 곳에서 늘 발생해 온 것도 사실이다. 일단 발생한 재난 피해의 불가역성과 그 재난 피해의 대규모성을 감안한다면 평소의 재난관리 조직 및 인력과 예산의 비효율성만을 따져 재난관리 조직과 인력, 예산을 축소하고 감축할 것이 아니라, 복구 중심에서 예방/대비 중심으로 재난관리 패러다임을 전환하여 늘 적정한 재난관리 조직과 인력 및 예산을 편성·운영하여야 한다. 왜냐하면, 위에서 논의한 것처럼 예방/대비 중심의 관점에서 바라보면 평소 재난관리를 위해 해야 할 일들이 많기 때문이다(양기근, 2010). 철저하게 준비된 재난안전관리 대책만이 재난 없는 안전한 100만 시대의 제주를 약속해 줄 것이라 믿는다. 

*참고문헌

- 제주일보, 2013.10.08. “현장재난관리관제도 이렇게 운영된다.”
소방방재청, 2013. 「2012 재해연보」
소방방재청, 2012. 「2011 재난연감」
제주특별자치도, 2013. 「2012 제주통계연보」 제주특별자치도.
제주특별자치도, 2013. “제주국제안전도시 사고예방프로그램 2012년 추진성과.”
양기근, 2008, 지방자치단체의 재난관리체계 효율화 방안, 「공공정책 21」, 2008년 4월호: 82-83,
양기근, 2010. 선진적 재난관리를 위한 지방정부의 역할, 「행정포커스」, 86(3): 13-18.
이재은, 2008. 한국 지방자치단체의 재난관리 문제점과 발전과제, 「지방자치」, 제244호: 10-14,
e-나라 지표 <http://www.index.go.kr>
제주특별자치도 <http://www.jeju.go.kr/>
Beck, Ulrich, 1992, Risk Society: Towards a New Modernity, London: Sage Publications, Inc.,