

## 다산(茶山)의 재난관리정책\*

채경석\*\*

---

‘재난이 발생하기 전과 발생 후에 목민관은 어떻게 대비하고 대응해야 할 것인가?’에 대해 다산 정약용은 그의 명저 「목민심서」에서 깊이 있는 논의를 전개하고 있다. 다산은 진황6조 비자(備資), 권분(勸分), 규모(規模), 설시(設施), 보력(補力), 준사(竣事)와 애민6조 구재(救災)에서 목민관이 구황(救荒)하기 위해 해야 할 정책대안과 지침을 제시하고 있다. 다산이 강조하고 있는 현장중심의 지휘체계 확립, 예방과 대비의 중요성 강조, 이재민 구호대책에 대한 목민관의 무한책임, 재해의연금의 모금방법과 관리, 국가의 양곡관리, 재난관리자의 자질, 결산과 평가에 관한 논의 등은 오늘날에도 매우 중요한 정책적 함의를 갖는다. 재난관리에 대한 다산의 논의들은 다산의 시대이나 오늘날이나 똑 같이 재난관리자들에게 교훈이 되고 있다.

주제어: 재난관리, 구황정책, 이재민구호

---

### I. 서론

茶山 丁若鏞(1762-1836)은 그의 명저 「목민심서」 진황6조(賑荒六條)와 애민6조(愛民六條)를 통하여 각종 재난상황에서 목민관이 어떻게 대응해야 할 것인가에 대한 다양한 논의를 전개하고 있다. 다산이 제시하고 있는 재난관리에 대한 다양한 지침들은 현대적인 시각에서 보았을 때 어떠한 의미를 가지고 있는 것일까? 200여 년 전에 제시되었던 다산의 정책대안들이 과연 오늘날 재난관리정책을 수

---

\* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-079-BS0134).

\*\* 고려대학교 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 호서대학교 행정학과 교수로 재직 중이다.  
(E-mail: kschac@office.hoseo.ac.kr).

립하고 재난에 대응하는데도 적용가능성이 있을까? 이 글은 바로 이 같은 문제의 식에서 출발하였다.

다산은 목민심서 진황6조(제11권~제13권)에서 재난관리에 대한 깊이 있는 논의를 통해 구재정책(救災政策)에 대한 다양한 대안을 제시하고 있다. 다산은 목민관이 구황(救荒) 즉, 황정(荒政)을 펴기 위해 해야 할 일을 비자(備資), 권분(勸分), 규모(規模), 설시(設施), 보력(補力), 준사(竣事) 등 여섯 조로 구분하여 논의하고 있다. 그의 논의는 재난의 예방과 대비, 그리고 대응과 복구 등 재난관리의 전반적인 과정에 대해 언급하고 구재사업이 일단 마무리되면 그동안의 경과에 대한 엄정한 평가와 논공행상이 이루어져야 함을 강조하고 있다. 재난관리는 다산의 시대나 현대나 국가가 수행해야 하는 가장 기본적 기능이다. 국민의 생명과 재산이 재난과 위기로부터 손상될 우려가 있을 때 이를 예방하고 관리할 책임이 1차적으로 정부에 있다. 우리나라 헌법 제34조는 「국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다」고 명시하여 각종 재난으로부터 국민을 보호해야 할 책임이 국가에 있음을 명백히 하고 있다. 국가는 위기발생 전에는 위기발생의 가능성을 줄이고 그 정도를 완화시키는 모든 조치를 취하여야 하며 위기발생 후에는 신속하게 대응하여 피해를 최소화시키도록 노력해야 한다. 그런데 지난 1990년대 후반부터 성수대교붕괴, 삼풍백화점붕괴 사고 등 빈번하게 발생했던 대형사고와 재난에 대한 정부의 대응을 보면 정부가 이 같은 헌법상의 의무를 충실히 수행하고 있는지 의심케 한다. 유사한 사고의 계속적인 반복은 사고로부터의 사회적 학습(social learning from accidents)이 정부의 대응에 전혀 나타나지 않고 있음을 의미한다. 국가의 생존을 확보하고 지속적인 발전을 유지하기위서는 무엇보다도 효과적인 위기관리능력과 재난관리방안이 강구되어야 한다.

그런데 우리나라는 재난발생시 재난관련 기관간의 통합적인 대응활동이 이루어지지 못하고 있다. 이재민들에 대한 지원도 ‘재난지역’으로 선포되는 경우를 제외하고는 만족할만한 수준에 이르지 못하고 있다. 또한 삼풍백화점붕괴사고의 예에서 보듯이 관련 공무원의 부패는 막대한 피해를 발생케 하였다.<sup>1)</sup>

1) 삼풍백화점 건축과정에서 관계공무원이 수령했던 뇌물액수는 2천여만 원에 불과했으나 백화점붕괴로 인한 피해액은 3천5백억 원에 이르렀다. 이 사고는 재난관리자의 성실한 공무수행이 참으로 중요함을 말해주고 있다.

오늘날은 다산이 목민심서(牧民心書)와 경세유표(經世遺表) 등을 저술했던 농경시대와는 달리 다양한 유형의 재난과 위기가 발생하고 있다. 따라서 200여 년 전 조선조시대를 배경으로 제시되었던 재난관리정책을 오늘의 그것과 비교하거나 적용하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다. 19세기 초에만 해도 상상하지 못했던 기술위험과 위기들이 발생하고 있기 때문이다. 그러나 다산의 이론으로부터 재난과 위기에 대응하는데 있어 중요하게 다루어야 할 가치가 무엇이고, 조심해야 할 경계(警戒)가 무엇인지를 다시 반추해 봄으로써 오늘날 복잡성과 불확실성속에서 실증하기 쉬운 정책의 철학과 조망을 더 분명히 찾을 수 있을 것으로 기대된다. 이 같은 시각에서 본 연구는 다산이 목민심서에서 강조하고 있는 재난관리에 관한 논의들을 탐구함으로써 재난관리에 관한 다산의 사상을 검토하고 나아가 한국사회의 재난관리정책에 대한 다산사상의 적용가능성을 탐색하는데 연구목적을 두고 있다.

## Ⅱ. 재난관리에 관한 이론 개관

### 1. 재난발생 이론

재난발생과 관련한 대표적인 이론은 ‘재난배양이론’, ‘정상사건이론’, ‘고도신뢰이론’을 들 수 있다(김태윤, 2000). 재난배양이론은 터너(B. Turner)에서 시작된 논리로서 재난 발생의 사회적, 문화적인 측면을 강조한다. 페로우(Perrow)는 이를 체계적으로 발전시켜 정상사건이론을 제시하였다. 재난배양이론이나 정상사건이론은 모두 복잡한 현대사회의 속성 속에서 재난 발생의 필연성을 찾고 있으며, 그것에 대한 관리의 어려움을 강조한다.

재난배양이론은 재난이 발생하는 해당 사회의 사전조건들을 규명하는 데 관심을 보이며, 재난이 이미 사회 속에 내재되어 있다는 것을 강조한다. 즉, 재난발생의 초기 단계인 배양단계에서부터 사회 속에서는 재난이 잠재되어 누적되어 가고 있다는 것이다. 이러한 재난의 배양에 대한 강조는 재난 그 자체보다는 재난을 야기하는 사회적 상황에 대하여 사전적인 관심을 기울여야 함을 의미한다. 즉, 위험

이 외부에서 갑작스럽게 나타나는 것이 아니라 해당 사회의 내적 산물(inner products)이라는 인식을 바탕으로 재난을 이해한다. 정상사건이론은 현대사회의 기술적, 조직적 시스템의 특성을 복잡(complexity)하고, 짝 짜여진(tightly-coupled) 것이라고 가정하고 바로 여기에서 재난발생의 원인을 찾는다. 원자력 발전소 등이 그 대표적인 예로 복잡하고 짝 짜여진 기술적 체계는 필연적으로 사고를 발생시킬 수밖에 없다는 것이 정상사건이론의 핵심주장이다(Perrow, 1984).

고도신뢰이론은 1990년대 이후 앞에서 논의한 재난배양이론이나 정상사건이론이 갖는 비판적인 견해로부터 적극적으로 재해재난을 관리할 수 있다는 주장에서 제기된 이론이다. 복잡하고 짝 짜여진 조직이라도 조직의 전략을 발전시킬 수 있기 때문에 사고는 예방할 수 있고, 조직의 안전에 관한 신뢰성도 높일 수 있다는 것이 핵심이다(Rijpma, 1997).

## 2. 재난의 유형

재난 또는 위기는 발생체계별로 다양하게 유형화할 수 있는데 흔히 체제위기(system crisis), 자연재해(natural disaster), 인위재난(man-made disaster or technological disaster) 등 크게 세 가지로 구분한다.

첫째, 체제위기는 국가경영상 맞게 되는 전략적 위기로서 전쟁, 무력시위, 쿠데타, 테러, 파괴활동, 비행기납치 등 안보상의 중대 현안 및 문제점을 지칭한다.

둘째, 자연재해는 비정상적인 자연현상에 의해 발생하는 가뭄, 홍수, 태풍, 폭설, 지진, 해일 등을 들 수 있다.

셋째, 인위재난은 인간의 무관심, 부주의, 실수 등으로 발생하는 화재, 폭발, 방사능오염, 통신망마비, 건물붕괴 등을 들 수 있다. 그러나 자연재해나 인위재난은 관리과정이 유사하고 또한 최근 재해의 복잡성으로 인하여 천재와 인재의 성격을 동시에 띤 재해가 빈번하게 발생하고 있어 재해와 재난을 통합하여 재난으로 사용하고 있다.

한편 최근에는 자연재해와 인위재난 외에 사회재난(social disaster)이 추가되고 있다. 사회재난은 종교적·정치적·이념적인 목적달성을 위하여 개인이나 집단이 인간의 생명과 재산을 위협하거나 사회질서를 파괴하기 위한 의도적·고의적인 범죄

일 뿐만 아니라 인종적·종교적·지역적 이익을 위한 집단행동으로 발생하는 재난상황이다. 예컨대, 2001년 9월 11일 미국 무역센터에 가해진 테러사건이나 일본의 옴진리교에 의한 지하철의 독가스(사린가스) 살포가 이러한 예에 속한다. 다산은 이 같은 다양한 재난유형 가운데 진황 6조와 애민 6조를 통하여 주로 자연재해에 대한 대응과 복구과정에 대해 깊이 있는 논의를 전개하고 있다.

### 3. 재난관리 단계

재난관리는 중앙정부와 지방정부가 교통, 경찰, 소방, 토목 및 건설, 응급의료서비스 등 다양한 연계조직을 통하여 그 기능을 수행하고 있다. 재난관리는 재난의 시간대별 진행과정을 중심으로 대체로 네 단계로 나누어 관리되고 있다. 재난관리단계는 재난발생 전에는 재난예방(prevention)과 대비(preparedness)단계로, 재난발생 후에는 재난대응(response)과 복구(recovery)단계로 분류한다. 이 단계는 서로 독립적인 것이 아니라 상호 유기적이며 순환적인 관계를 갖고 있다(McLoughlin, 1985: 166; Petak, 1985: 3).

첫째, 재난예방단계(disaster prevention and mitigation phase)는 사회의 건강, 안전 및 복지에 대한 위험이 존재하는 영역에서 무엇을 해야 할 것인지를 결정하고, 위험감소를 위해 노력하는 단계이다(Petak, 1985). 대체로 장기적인 관점에서 사회가 직면하게 될 장래의 재해를 극복할 수 있는 능력을 증진시키는 데 중점을 두며 재난의 종류에 따라 재난예방과 완화의 목표가 변화될 수 있다. 즉 잠재적 위험성을 지닌 물질이나 방사능의 누출현상을 포함하는 인위적 재난의 경우에는 발생기회를 감소시키거나 원인을 제거하는 조치에 중점을 두는 반면 지진이나 태풍과 같은 자연적 재해의 경우에는 대비나 구조 활동 등을 통해 노출지역에서의 재난을 감소시키는데 중점을 둔다(채경석, 2004).

둘째, 재난대비단계(disaster preparedness phase)는 재난에 대비하여 필요한 비상계획을 수립하고 훈련을 통해 재해대응조직의 능력을 강화하는 단계이다. 비상계획에는 재난의 피해를 최소화하기 위한 조기경보체제와 긴급통신망 구축, 비상연락망과 통신망 정비 및 효과적인 비상대응활동의 확립이 포함된다(Clary, 1985: 20). 또한 재난 발생 시 투입될 자원과 관련하여 신속하게 배분될 수 있도록 자원배분의 우선순위가 이 단계에서 설정되어야 하며, 재난 발생 시 정상적으로 사용할 수

있는 자원 외에 예측치 못한 재해에 대해서도 자원이 투입될 수 있는 특별자원 확보방안도 마련되어야 한다(Zimmerman, 1985: 35-36). 재난발생시 대응단계에서 일어날 수 있는 조직간, 지역 간의 갈등을 조정하는 문제와 일반국민에 대한 홍보와 훈련 등도 이 단계에서 주의 깊게 다루어 져야 한다.

셋째, 비상대응단계(emergency response phase)는 일단 재난이 발생하면 일련의 대응조치를 통해 재난의 심각성을 줄여가고 확산을 방지하기 위한 활동을 전개한다. 인명을 구조하고 재산피해를 최소화하며 재해복구가 순조롭게 될 수 있도록 한다. 이 단계에서는 이전에 세워 놓았던 비상계획이 실행되며, 응급의료체계가 가동되고, 재난대책본부와 같은 비상기구가 작동된다. 구체적인 비상대응활동으로는 재해현장에서의 수색과 구조, 피해지역의 안전 확보, 필요한 경우 주민의 소개, 응급의료, 구호품의 보급, 비상대피소 설치 등을 들 수 있다. 재난대비단계에서 마련된 관련 기관들 간의 협조 망 작동이 순조롭게 진행되어야 하며 통합적 비상관리체제가 구축되어야 한다.

넷째, 재해복구단계(disaster recovery phase)는 재해 상황이 안정되고 긴급한 인명 구조와 재산보호가 수행되고 난 후에는 재해지역이 재해전의 정상적인 상태로 회복하도록 하는 데 초점을 맞추는 단계이다. 단기적으로는 이재민들이 최소한의 생활을 영위해 나갈 수 있도록 하는데 중점을 두고, 임시 통신망 구축, 임시 주택 건설, 쓰레기 처리, 전염병 통제를 위한 방제활동 등에 주력하여야 한다. 이 때 복구에 필요한 인적, 물적 자원의 투입에 필요한 행정절차가 복잡하지 않도록 최대한 간소화할 필요가 있다. 자연재해의 경우에는 해마다 집중적으로 발생하는 기간이 있으므로, 그 시기가 돌아오기 전에 복구가 완료되지 않으면 또 다른 재난발생의 악순환이 되풀이 될 수 있다.

다음 장에서는 이상에서 논의한 4단계의 재난관리단계를 예방과 준비(재난발생 전 단계), 대응과 복구(재난발생 후 단계) 등 2단계로 재조정하여 목민심서(진황6조·애민6조)에서 논의하고 있는 재난관리정책을 분석한다.

### III. 목민심서를 통해서 본 재난관리정책

목민심서를 저술하던 다산의 시대는 전통적인 농업사회였다. 당시의 재난은 오

늘 날과는 달리 주로 수리시설을 갖추지 못한데서 발생한 자연재해가 주를 이루었다. 홍수나 한발로 인한 피해가 컸고 이로 인해 농업생산이 떨어져 항구적인 생활보장이 어려웠다. 따라서 백성들은 먹는 문제의 해결에 급급하였다. 자연재해가 발생했을 때 목민관은 어떻게 대응해야 하며 흉년으로 인해 먹을 것이 없게 되는 상황에서는 어떻게 이재민에 대한 구호정책을 펼칠 것인가?

목민심서 가운데 진황 6조는 바로 이 문제에 대한 심도 있는 논의를 통해 구제정책(救災政策)에 대한 대안을 제시하고 있다. 목민심서 진황6조는 구황(救荒)하기 위해 해야 할 일을 비자(備資), 권분(勸分), 규모(規模), 설시(設施), 보력(補力), 준사(竣事) 등 여섯 조로 나누어 설명하고 있다.

「비자」는 진황에 쓸 곡식을 마련하는 것이며, 「권분」은 먹고 남는 것이 있는 집(饒戶)에 남아도는 양곡을 기부하거나 빌려줄 것을 권하는 것이요, 「규모」는 진황에 필요한 양곡의 양과 구제해야 할 사람의 수를 알아서 대비하는 것이다. 「설시」는 희미(籩米)를 백성에게 제공하는 절차를, 「보력」은 밭곡식 등 대응 작물을 심고, 산야의 구황식물(취뿌리 따위)을 가려내서 모자라는 곡식을 보태는 것이요, 「준사」는 평가단계로서 진황에 있어서의 잘잘못을 가리고 공이 있는 사람에게 상을 주는 등 마무리를 짓는 단계이다.

다산은 이 같은 진황의 제도가 갖추어져 있다 하더라도 재난을 담당하는 상하 관리가 흑심을 품고 있으면 제도는 있으나마나한 것이라고 경계하고 있다. 다산은 진황 6조의 곳곳에서 관리(특히 아전)들의 부정·부패 문제를 지적하고 있다. 특히 「준사」의 조항에서 오도(五盜)<sup>2)</sup>·오익(五匿)<sup>3)</sup>·오득(五得)<sup>4)</sup>·오실(五失)<sup>5)</sup> 등을 다루어 긴박한 사회 실정을 호소하고 있다. 다산은 그의 저술을 통하여 관료의 부정을 폭로하는 데 숨김이 없었으며 백성의 억울함이나 비참함을 묘사하는데도 주저함이 없었다. 한편 애민6조 구제에서도 재난에 대한 대응과 이재민구호에 대해 논의하고 있다.

2) 오도(五盜)란 도희(盜籩), 도대(盜貸), 도구(盜口), 도권(盜 권), 도비(盜備)이다.

3) 오익(五匿)이란 익사(匿死), 익아(匿餓), 익표(匿殍), 익살(匿殺), 익포(匿逋)이다.

4) 오득(五得)은 득재(得財), 득지(得紙), 득상(得賞), 득방(得謗), 득죄어천(得罪於天)이다.

5) 오실(五失)은 실희(失籩), 실죽(失粥), 실대(失貸), 실인심(失人心), 실관직(失官職)이다.

## 1. 재난예방과 준비단계

재난예방과 준비단계는 재난이 발생하기 전 재난이 발생할 것에 대비하여 필요한 제도를 만들고 물자를 준비하는 단계이다. 목민심서 가운데 재난의 예방과 준비에 대한 논의는 진황6조 「비자」와 「규모」, 그리고 애민6조 「구재」에서 이루어지고 있다. 비자에서는 흉년에 대비하기 위한 여러 방책들을 제시하고 있으며 규모는 어떤 일의 계획을 세우고 범위를 정한다는 뜻으로 여기서는 진황에 적절하게 대비하기 위한 세부계획을 다루고 있다. 구재는 재난의 예방과 대비, 그리고 이 재민 구호대책에 대한 우선순위 등을 논의하고 있다.

### 1) 비자: 재난대비와 구호대책

비자에서는 재난에 대비하여 목민관이 수행하여야 할 구황정책에 대하여 논하고 있다. 다산의 시대에는 오늘날과는 달리 전답이 거의 천수답이었기 때문에 흉수와 가뭄의 피해가 컸다. 오늘날은 농업용 댐뿐만 아니라 많은 다목적 댐을 건설하여 대규모 태풍이나 지진해일(津波) 등을 제외하고는 수해나 한해의 피해를 어느 정도 줄일 수 있다. 그러나 당시에는 수리시설의 미비로 매년 한해와 수해가 반복되었고 이로 인한 농작물의 피해가 커 백성들 중에는 굶주림으로 부황이 생기고 죽어가는 사람이 속출하였다. 따라서 흉년에 기근을 구제하는 황정(荒政)<sup>6)</sup>이 국가의 중요한 정책이었으며 역대 임금들이 여기에 마음을 기울이고 목민관들이 있는 힘을 다 하였던 것이다.(노태준, 1986: 341). 이러한 이유로 제1조 비자 편 첫머리에서 “황정은 선왕의 마음을 기울이던 바이니 목민관의 재능을 여기에서 볼 수 있다. 황정을 잘한다면 목민관의 큰일은 다했다고 할 수 있다”고 언급하고 있다.

荒政先王之所盡心牧民之才於斯可見荒政善而牧民之能事畢矣 救荒之政莫如乎預備其不預備者皆苟焉而已 穀簿之中別有賑穀本縣所儲有無虛實亟宜查檢 歲事既判亟赴監營 以議移粟以議蠲租 與其移粟於遠道莫若留財於本地兩便之政宜議仰請 補賑諸物厥有內頒繼述之政遂而成例 上恩雖均亦唯良牧克獲承受 御使下來管賑監賑亟宜往謁以議賑事 鄰境有粟宜即私 糶須有朝令乃毋遏也 其在江海口者須察邸店禁其

6) 황정(荒政)은 구황(救荒)하는 정치, 즉 기근을 구제하는 정치를 뜻한다.



橫暴使商船湊集. 不俟詔令便宜發倉古之義也使臣之行也令之縣令則下敢焉.

흉년 대책만 잘 세우면 목민관의 일은 끝났다고 할 수 있다. 흉년 대책으로서는 예비하는 것만 같은 것이 없을 것이니 예비한 것이 없으면 모든 것이 구차할 따름이다. 양곡 장부에는 구호양곡이 있을 것이니 그 고을에 저장된 곡식의 유무를 속히 조사해야 할 것이다. 흉작의 사실이 판명되면 속히 감독 상사에게 달려가서 구호양곡의 이송을 논의하고 조세의 감면도 의논해야 한다. 구호양곡을 이송해 오는 것보다는 보낼 세곡으로 충당하는 것만 같지 못할 것이니 이 두 가지 정책이 함께 이루어지도록 청원하는 것이 좋을 것이다. 특별 구호물자는 중앙에서 배정하는 것인데, 이런 정책은 계속되어 한 관례가 되었다. 상부의 배려가 공평하다 하더라도 유능한 목민관은 이를 잘 얻어 내야만 이어받을 수 있게 될 것이다. 이웃 고을에 양곡이 있을 때는 바로 사재로 쌀을 사도 좋을 것이니 모름지기 국가의 명령으로도 이를 막지는 못할 것이다. 항구에 있어서는 감독관청을 잘 살펴서 그들의 횡포를 막아야 상선들이 모여들게 될 것이다. 상부의 지시를 기다리지 않고 창고의 문을 여는 것은 옛 사람들이 하던 일이었지만, 이는 상부의 특사만이 할 일이지 지방관으로서야 어찌 감히 그럴 수 있을 것인가.<sup>7)</sup>

농경국가였던 당시 구호 대상자인 이재민은 대부분 농민이었고 구호물자도 식량에 국한되었다. 양곡 관리는 불편한 수송수단 등을 고려하여 분산 배치하는 것이 바람직한 것으로 인식되었으며 해운을 이용하여 중앙 또는 지정된 지점으로 이동하였다. 양곡수송의 원활여부가 곡가에 크게 영향을 미쳤다. 저장 양곡의 관리는 ‘장부와 실수’와의 일치 여부를 항상 점검해야 했다. 관리자의 현물 유용이란 절대로 허용되지 않았지만 보관양곡이 때에 따라서는 현물이 돈으로 바뀌지거나 그렇지 않으면 통째로 자취를 감추는 수도 있었다. 따라서 목민관은 현물 수량의 점검을 등한히 할 수 없었다. 다산은 양곡수송에 따른 상인들의 농간을 철저히 단속하라고 강조하고 있다. 그는 또한 지방 관리들의 횡포로 인하여 항구에 상선이 모여들지 못할 수 있고 그렇게 되면 물자소통에 많은 지장을 초래할 수 있음을 경고하고 있다.

7) 원문의 해석은 이을호 역 「목민심서」(서울: 현암사, 1993) 와 노태준 역해 목민심서(서울: 흥신문화사, 1986)를 참조하였다.

## 2) 규모: 재난대비 및 구호계획의 수립

여기서는 재난대비와 구호사업의 시간적 적합성에 대해 논의하고 있다. 원래 「규모」는 어떤 일의 계획을 세우고 범위를 정한다는 뜻으로 여기서는 진휼(賑恤)에 적절하게 대비하기 위한 세부계획수립을 의미한다. 다산은 규모에서 재난관리의 시의성과 지휘체계, 재난관리의 범위, 의연금품의 배분절차와 타 지역 난민에 대한 배려, 현지 지휘책임자의 대응조치 등에 대하여 논의하고 있다. 또한 화재·수재·풍재·지진·해일 등 각종 재난발생 시에는 인명구조 등 즉각적인 대응조치를 취하도록 강조하면서 동시에 재난의 재발을 막기 위한 항구대책의 필요성을 역설하고 있다. 특히 긴급재난이 발생할 경우 국법의 절차를 밟을 겨를이 없거나 상사의 결재를 얻을 시간적 여유가 없을 경우에는 현지 책임자의 판단에 의하여 식량·의약품·천막 등을 공급할 수 있도록 해야 함을 강조하고 있다.(이을호, 1993: 366). 긴급 상황 발생 시 현지 책임자가 판단하여 절차에 구애받지 않고 조치해야 하는 긴급대응은 다산의 시대나 오늘날이나 행정책임자들에게 매우 중요한 역할이다.<sup>8)</sup> 흔히 복잡한 지휘체계와 명령체계로 인하여 현장대응이 늦어지거나 복구가 늦어져 피해를 확대시키는 예가 허다하다.

賑有二觀一曰及期一曰有模救焚拯溺其可以玩機乎 馭中平物其可以無模乎 若夫賑糶之法國典所無縣令有私糶之米亦可行也 其設賑場小縣宜止一二處大州須至十餘處乃古法也 仁人之爲賑也哀之而已自他流者受之自我流者留之無此疆爾界也 今之流民往無所歸唯宜惻怛勸諭俾物輕動 其分糶分餼之法宜博考古典取爲楷式 乃選飢口分爲三等其上等又分爲三級中等下等各爲一級

8) 1995년 1월 17일 오전 5시 46분 발생한 한신대지진은 고베시, 니시노미야 등 도시부를 강타하여 사망자 5,500명, 붕괴가옥 19만호, 소실면적 100ha, 30 여만 명의 피난민이 발생 하였으며, 교통망은 두절되고 가스, 전기, 수도 등의 라이프라인이 단절되어 도시기능이 완전히 마비되는 막대한 피해를 입었다. 이처럼 막대한 피해가 발생한 대지진에 자위대 파견이 늦어져 국민들의 불만이 터져 나왔고 방위청에는 항의의전화가 쇄도하였다. 긴급재난이 발생했음에도 일본의 까다로운 자위대파견절차로 인해 지휘관이 자위대파견을 재량으로 결정하지 못하고 재난이 발생했던 효고현 지사로부터 파견요청을 기다리고 있었다. 결국 효고현 지사의 자위대파견에 대한 정식요청을 접수한 후에야 자위대가 지진발생 4시간 후에 출동하였다. 당시 자위대의 최고지위에 있던 니시모토(西元徹也) 통합막료회의 의장은 고베지진을 대규모 지진이라고 우려하면서도 통상의 재해파견절차를 무리하게 바꾸면서까지 대처하지 않으면 안 된다고 판단하고 있지 않았다.

난민 구호에는 두 가지 관점이 있다. 첫째는 시기를 맞추어야 하고 둘째는 규모가 있어야 한다. 불에서 구원해내야 하고 물에서 건져내야 하는데 어찌 기회만을 노리고 있을 수 있겠는가. 주고받는 물자를 공정하게 처리해야 하는데 어찌 규모가 없을 수 있겠는가. 저 난민 구조법이 국법으로 제정되지는 않았지만 구호대책은 지방관이 자의로 시행해도 좋을 것이다. 구호 사업장을 작은 고을에는 한두 군데 설치하고 큰 주에는 여남은 곳에 두는 것이 옛 법이었던 것이다. 인정 있는 사람이 난민을 구호할 적에는 불쌍히 여길 따름이다. 다른 곳에서 들어오는 난민은 받아 주어야 하고 내게서 나가는 난민은 만류해야 할 것이니 내 고장 네 고장이 없는 것이다. 요즘 난민은 이동해야 갈 곳이 없다. 진심으로 권유하여 경솔한 행동을 못하도록 하라. 의견을 받아서 분배해 주는 법은 널리 옛 글을 참고하여 한 법식을 만들도록 하라. 절량 농민을 골라 3등으로 나누되, 그중에서도 상등은 또 3급으로 나누고 중등·하등은 각각 1급으로 만들라.

이처럼 다산은 화재나 수재의 발생 시 상부의 지시나 절차에 구애받지 말고 현지 책임자가 즉각적인 대응조치를 취할 것을 여러 곳에서 강조하고 있다. 이재민 구호를 위하여 목민관은 구호사업장을 설치하여 구호대책에 철저를 기하고 자기 고을의 이재민뿐만 아니라 타 지역에서 유입되는 이재민에 대하여도 적극적으로 구제사업을 펼치도록 권장하고 있다. 그는 이곳에서 피해의 등급에 따른 등급분류의 기준을 제시하면서 의견금의 배분방법에 대해서도 논하고 있다.

### 3) 구재(救災) : 재해예방과 대비

애민 6조 「구재」는 재난의 예방과 대비, 그리고 이재민 구호대책에 대한 우선순위를 논의하고 있다. 목민관은 재난발생을 예측하여 이를 예방해야 함을 강조하고 예방조치를 취하는 것이 재난발생 후에 이루어지는 구호사업이나 복구사업보다 중요함을 역설하고 있다. 다산은 ‘재난예방이 재앙을 만난 뒤에 은혜를 베푸는 것보다 훨씬 나은 것’임을 여러 곳에서 강조하고 있다. 그는 또한 재난관리전략으로서 예방 전략이 복구전략보다 중요함을 지적하고 있다.

水火之災國有恤典行之惟謹宜於恒典之外牧自恤之 凡有災厄其救焚拯溺宜如自焚自溺不可緩也 思患而預防 又愈於既災而施恩 若夫築堤設堰以捍 水災以興水利者 兩利之術也 其害既去 撫綏安集 是又民牧之仁政也 飛蝗蔽天禳之捕之以省民災亦可謂仁

聞矣

대체로 재액이 있으면 불이거나 물이거나 자신이 물·불속에 빠진 듯이 서둘러야 한다. 느릿느릿하지 말라. 환란이 있을 것을 미리 짐작하고 이를 예방하는 것은 재앙을 만난 뒤에 은혜를 베푸는 것보다 훨씬 나은 것이다. 독을 썩고 보를 막으면 홍수도 막아내고 수리도 일으키게 되니 두 가지 이익을 보는 셈이다. 재해를 없애주고 나서는 생업에 안정하여 모여 살게 해주어야 한다. 이것이 목자로서 해야 하는 어진 정치이다. 날아가는 황충<sup>9)</sup>이 하늘을 덮으면 잡아 없애으로써 백성들의 재해를 덜어주도록 하라. 그러면 잘한다는 소문이 널리 퍼질 것이다.

당시 재해는 주로 수재·화재·충재의 세 가지가 발생하였다. 다산은 자기 고을에 이 같은 재해가 있을 때는 목민관은 1차적으로 국가홀전을 집행해야 하지만 그것만으로는 충분하지 않기 때문에 달리 대책을 세워서 재민구호에 만전을 기할 것을 강조하고 있다. 즉, 진휼에 사용할 국가예산은 한계가 있으므로 만약 구호양곡이나 의연금<sup>10)</sup>이 부족하면 목민관의 책임과 재량으로 권분을 통하여 구호양곡을 마련하거나 세금감면 등 다양한 방법으로 이재민구호대책을 마련하도록 권장하고 있다. 즉, 재난관리에 대한 목민관의 무한 책임론을 제시하고 있다.

## 2. 대응·복구단계

### 1) 권분: 재해의연금의 장려

다산의 시대나 오늘날이나 정부가 보유하고 있는 자원은 희소성과 한계성을 가지고 있다. 따라서 재난에 대한 복구나 지원도 정부의 예산에만 의존할 수 없고 부족한 부분은 민간으로부터 모금을 하거나 독지가의 지원을 받아서 해결해야 한다. 진황육조 「권분」<sup>10)</sup>은 바로 재해를 당한 이재민을 돕기 위해 재해의연금을 권장하는 장이다.

9) 때를 지어 날아다니는 메뚜기로 원문에는 비행(飛蝗)의 재해를 말하고 있는데 우리나라에서는 신라 때에 비행이 한번 나타났다는 기록이 있다.

10) 원래 권분(勸分)이란 고을의 원이 관내의 부자에게 권하여 가난한 사람을 구제하게 하던 일이다.

勸分之法遠自周代世降政衰名實不同今之勸分非古之勸分也 中國勸分之法皆是勸糶不是勸饑皆是勸施不是勸納皆是身先不是口舌皆是賞勸不是威脅今之勸分者非禮之極也 吾東勸分之法使民納粟以分萬民雖非古法例已成矣 察訪別坐酬之以官厥有故事載於國乘 將選饒戶分爲三等三等之內又各細部 乃選鄉望排日敦召採其公議以定饒戶 勸分也者勸其自分也勸其自分而官之省力多矣 勸分令出富民魚駭貧士蠅營樞機不慎其有貪天以爲己者矣 竊貨於飢吻之中聲達邊徼殃流苗裔必不可萌於心也 南方諸寺或有富僧勸取其粟以贍環山以仁俗族抑所宜也

재해 의연을 권장하는 법은 아득한 옛날부터 있어 왔지만, 시대가 바뀌어 짐에 따라 점차 그 내용이 달라지고 말았다. 중국에서 재해 의연을 권장하던 법은 다 쌀을 풀어 내도록 권장했지 쌀을 바치도록 권장하지 않았고, 다 은혜를 베풀어 주도록 권장했지 쌀을 내놓도록 권장하지 않았고, 다 몸소 먼저 실행했지 말로만 하는 체하지 않았고, 다 상을 주면서 권장했지 위협하면서 권장하지 않았다. 요즈음에 재해 의연의 권장은 지극히 예법에 어긋나 있다. 우리나라에서 재해 의연을 권장하는 법은 백성들이 양곡을 내놓게 하여 그것을 이재민들에게 나누어 주니 비록 옛 법은 아니지만 관례가 이미 그렇게 되어있다. 찰방(察訪)이나 별좌(別坐) 같은 벼슬을 주어 가혹한 뜻에 보답한 옛 기록이 역사에 실려 있다. 부자들을 골라서 세 등급으로 나누고 그것을 또 잘게 찌개도록 하라. 지방에서 명망이 있는 사람을 뽑아서 날을 받아 모이게 한 후 공정한 의견을 채택하여 부자들의 등급을 정하도록 해야 한다. 재해 의연의 권장은 자진 의연을 권장하는 것이다. 자진 의연을 권장한다면 관의 힘은 그만큼 많이 덜 될 것이다. 재해 의연의 권장 령이 반포 되면 부자들은 생선 눈알처럼 놀라고 가난한 선비들은 파리 떼 모양 덩벼들 것이니, 긴요한 대목을 잘 삼가지 못하면 하늘같은 은혜를 탐내어 내 것을 만드는 자도 있을 것이다. 재물을 굶주린 자의 입속에서 도둑질하는 자의 소문은 하늘 끝까지 널리 퍼질 것이요, 재앙은 자손들에게까지 내려갈 것이니, 조금이라도 그런 생각이 마음속에서 싹터서는 안 될 것이다.

이재민 구호를 위한 의연금의 헌납을 권장하는 권분의 정신은 예나 지금이나 그 중요성이 매우 크다. 오히려 오늘날 권분의 의의나 중요성은 더 강조되고 있다. 권분에 따른 폐단과 문제점 역시 변하지 않고 보다 더 복잡성을 띠어 가고 있다. 다산은 이 같은 의연금의 모금방법과 관리방식, 그리고 배분방법에 관하여 다양한 논의를 전개하고 있다. 다산이 강조하고 있는 권분에 대한 입장을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 의연금의 납부는 납세와는 근본적으로 다르기 때문에 절대 강제성을 띠

어서는 안 된다는 점이다. 의연금 모금에는 흔히 눈에 보이지 않게 강박감을 줄 수 있다. 의연금모금이나 불우이웃돕기성금 모금에 각종 기업체와 단체들이 참여하고 있는데 이들에게 강요의 느낌을 주어서는 안 된다. 의연금은 기부자가 즐거운 마음으로 참여해야 한다.

둘째, 할당제에 의한 부담이라 할지라도 어느 정도의 생활 여력이 있는 종류 이상 층에 한하여 모금이 이루어져야 하며 부담할 능력이 없는 사람들은 모금에서 제외되어야 한다.

셋째, 재해 의연금모금 과정이나 절차를 제대로 관리하여 부정착복 또는 부정처분하는 일이 발생하지 않도록 해야 한다.

다산은 의연금을 부정착복하거나 부정처분한 자들은 자식도 기르지 못할 것이라고 극언하면서 의연금의 철저한 관리를 당부하고 있다.

## 2) 실시: 구호기관의 확충과 운영

「실시」는 진휼정책을 집행하는 시설, 즉 진휼청의 시설과 제도에 관하여 논의하고 있다. 재난구조와 이재민 구호업무를 다루던 기관을 당시에는 진청(賑廳) 또는 진휼청(賑恤廳)이라 불렀다. 이곳에서는 오늘날 중앙재난안전 대책본부나 보건복지부가 수행하는 기능을 수행하였는데 이 같은 시설의 설치와 감독관의 배치, 그리고 갖추어야 할 물품목록 등에 관하여 논의하고 있다.

乃設賑廳乃置監吏乃具錡釜乃具鹽醬海帶乾鰕 乃簸穀粟以知實數乃算飢口以定實數  
 乃作賑牌乃作賑印乃作賑斗乃作閹牌乃修賑曆 小寒前十日書賑濟條例及賑曆一部頒  
 于諸鄉 小寒之日牧風興詣牌殿瞻禮乃詣賑場 饋粥頒餼 立春之日 改曆修牌 大殿其  
 規 驚蟄之日 頒其貸 春分之日 頒其出糶 清明之日 頒其貸 流乞者天下之窮民而無告  
 者也 仁牧之所盡心 不可忽也 死亡之簿 平民飢民各爲一部 饑饉之年必有癘疫其救療  
 之方收瘞之政 益宜盡心 嬰孩遺棄者 養之爲子女 童穉流離者 養之爲奴婢 並宜申明  
 國法 曉諭上戶

구호대책 본부를 설치하고 거기에 주무 감독관을 배치하며, 가마솔이며 소금·간장·미역·마른 새우 같은 것도 갖추어 놓아야 한다. 양곡의 실제 수량을 확인하고, 난민의 수를 조사하여 실수를 확정하도록 하라. 진폐를 만들고, 진인을 만들고, 진기를 만

들고, 진두를 만들고, 혼패를 만들고, 진력을 작성해야 한다. 소한 절 십일 전에 구호 조례와 그에 따른 구호자 명부를 각 고을에 나누어 주게 한다. 소한 날에는 목민관이 아침 일찍 일어나 패전에 나아가 섬례를 행하고 구호 본부에 나아가 음식과 양곡을 나누어 준다. 입춘 날에는 구호자 명부를 수정하고 진패도 새로 만들어서 그 규모를 크게 넓힌다. 경칩 날에는 대여양곡을 나누어 준다. 춘분날에는 조미를 나누어 주며 청명 날에는 종자대곡을 나누어 준다. 유리결식하는 자는 천하의 공민으로서 호소할 곳이 없는 사람들이다. 인정 있는 목민관이라면 정성을 다할 것이요, 소홀히 해서는 안 될 것이다. 사망자의 명단은 평민과 아사자를 따로 작성하도록 하라. 기근이 든 흉년에는 반드시 전염병이 따르는 법이니, 진료예방대책과 시체매장정책 시행에도 정성을 다 바치도록 해야 한다. 갓난애를 버리면 거두어 양자나 양녀로 삼게 하고, 떠돌이 아이들은 길러서 종으로 삼되, 아울러 국법을 거듭 밝히면서 부자들을 계몽하도록 하는 것이 좋을 것이다.

진휼청의 설치는 재난을 당하여 우왕좌왕하지 않고 재난의 대응과 이재민의 구호에 철저하게 대비하기 위해서 이다. 다산은 이곳에서 이재민구호에 필요한 물품들을 구체적으로 제시하면서 이러한 물품들을 갖추도록 강조한다. 특히 그는 구호대책기관은 다른 기관과 달라서 많은 물자를 다루게 되기 때문에 그 어느 기관의 종사자보다도 청렴결백하고도 애정이 풍부한 인물을 골라서 배치해야 함을 강조한다. 그는 구호기관의 첫 임무를 청렴한 직원으로 하여금 구호물자 및 금품의 실수를 파악하게 하고, 또 구호 대상자의 실수도 아울러 조사 확정하도록 하는 일이라고 지적하고 있다. 특히 다산은 이곳에서 중국의 예를 들면서 유리민의 구호를 권장하고 있다.

「중국의 구호 정책은 유리민에게 치중했기 때문에 유민들이 구호를 받아 살아난 자가 많았다. 우리나라의 구호정책은 거주민에 치중했기 때문에 유리민은 구호를 받는다 해도 모두 죽어가니 어찌 슬픈 일이 아니겠는가.」

설시 조에서는 진휼업무 담당자를 책임자로 배치하는 문제, 구호대상자의 선정과 구호방법, 재해 후에 따라오는 전염병과 질병관리 등에 대하여 매우 의미 있는 논의를 제공하고 있다.

## 3) 보령: 흉년시의 구호대책과 재난관리

보령은 흉년 시에 대응작물의 대과 등 상황적응적인 재난관리정책을 펴도록 권장하고 있다. 예컨대 한해로 인하여 흉년이라고 판정되면 논을 밭으로 경작하도록 하고 시기에 늦어지는 일이 없이 다른 곡식을 심고 가을이 되면 보리를 파종하도록 권장하고 있다. 대과하는 곡식으로는 차조, 메밀, 콩 등 세 가지를 들고 있으며 목민관은 마땅히 평년에 종자를 비축해서 대과에 대비해야 한다.

歲事既判宜飭水田代爲旱田早播他穀及秋申勸種麥 春日既長可興工役公廩堆肥須修營者 宜於此時補葺 狗黃之草可補民食者宜選佳品令學宮諸儒抄取數種使各傳聞 凶年除盜之政在所致力不可忽也得情則哀不可殺也 飢民放火者宜亦嚴禁 糜穀莫如酒醴酒禁未可已也 薄征已責先王之法也 冬而收糧春而收稅乃民庫雜徭邸吏私債悉從寬緩不可催督

시절이 이미 한재로 판정이 나면, 논을 밭으로 만들도록 지도하고, 다른 곡식의 씨를 뿌리게 하며, 가을이 되면 보리갈이를 권장하도록 하라. 봄날이 길어지면 공사를 일으키는 것이 좋다. 관사의 허물어진 곳을 손보고, 모든 기관의 보수도 이때에 하는 것이 좋으며, 이영도 이도록 하라. 흉년에 먹을 수 있는 풀로서 백성들의 식량에 보탬이 됨직한 것은 관에서 쓸 만한 것을 고르고, 학교 선생들더러 몇 개를 추려서 뽑아내게 하여, 각각 소문이 퍼지게 하라. 흉년에 도둑을 없애는 방법정책은 특히 노력해야 하며, 조금이라도 소홀히 해서 안 된다. 사정을 듣고 보면 차마 죽일 수는 없을 것이다. 배고픈 사람들이 불을 지르는 수가 있는데, 엄중히 단속해야 한다. 곡식을 소모하는 것 중에 술과 식초만한 것이 없으나 양조 금지는 어찌 할 수 없는 일이다. 세금을 적게 하고 빚을 탕감해 주는 일은 옛날 어진 이들이 시행하던 정책이다. 겨울에 양곡을 거두어들이는 일이거나 봄에 세금을 받아들이는 일이거나 지방에서 받는 여러 가지 잡부금이라거나 중앙에서의 할당 금 같은 것들도 다 관대하게 늦추어 주고 재촉해서는 안 될 것이다.

농업국가의 재해는 한재·수재·풍재·충재·상재(霜災) 등이 주류를 이루었지만 그중에서도 한재가 가장 두려운 재앙이었다. 수리시설이 갖추어지지 않은 당시에는 한재가 들면 그 피해가 막심하였다. 지하수 개발은 농업국가의 가장 중요한 과제였다. 다산은 이재민을 구호하고 항구적인 수해대책을 위하여 토목공사를 일으



키도록 권장하고 있다. 재해 대책으로서 토목 공사를 일으키는 것은 부민의 재물을 이재민에게 흠어 주는 산재정책으로서의 의미를 가지고 있다. 이재 지구에서 토목공사를 일으켜 이재민들에게 식량과 의류를 제공하는 것은 예나 지금이나 실로 현명한 재해 대책의 하나라고 할 수 있다. 다산은 이곳에서 흉년이 들었을 때의 도둑은 풍년 시절의 도둑과는 그 정상이 다르다는 점을 강조하면서 이들에 대해 관대한 처벌을 권장하고 있다.

#### 4) 준사: 재민구호의 결산

「준사」는 진휼이 끝난 후 그동안 집행해온 정책에 대한 평가를 논하고 있다. 진휼이 끝나 가면 목민관은 그동안 진휼과정을 빠짐없이 점검하여 반성하고 공과를 하나하나 평가하여 논공행상을 해야 한다. 논공행상은 업무 자체의 집행을 위해서도 필요하지만 동일한 재난의 반복에 대한 대비를 위해서도 중요성을 갖는다.

賑事將畢點檢始終所犯罪過一一省察 自備之穀將報上司自査情實毋敢虛張 善與不善其功其罪詳觀法令斯可以自知矣 芒種之日旣罷賑場乃設罷賑之宴不用妓樂 是日論功行賞 厥明日修簿報司 大饑之餘民之綿鐵如大病之餘元氣未復撫綏安集不可忽也

스스로 갖춘 양곡을 상사에게 보고하려거든 스스로 실정을 조사하여 과장하는 일이 없도록 해야 한다. 잘하고 잘못된 것과 공을 세우고 죄를 범한 것은 법령을 자세히 살펴보면 스스로 알 수 있을 것이다. 망종 날에 구호사업이 끝나면 이내 사업종결의 잔치를 베풀되 기악은 쓰지 않아야 한다. 이날로 공적에 따라 상을 주고, 그 이튿날 장부를 정리하여 상사에게 보고하라. 큰 흉년의 뒤끝은 마치 큰 병을 앓고 난 뒤처럼 원기가 회복되지 못한 것과 같으니 그들을 어루만져 안정시키는 일을 소홀히 해서 안 된다.

다산은 이곳에서 그동안 집행해온 진휼정책에 대한 평가의 중요성을 강조하고 있다. 진휼정책의 평가는 집행과정에 대해 가감이 없는 정확한 평가의 실시를 강조한다. 구호사업이 끝나면 논공행상(論功行賞)을 실시하고 공직자들을 위한 위로잔치도 베풀 것을 권장한다. 그러나 이때도 가무음곡을 사용하지 말고 조촐한 잔치를 베풀어야 한다.

다산은 큰 흉년의 뒤끝은 마치 큰 병을 앓고 난 뒤처럼 원기가 회복되지 못한 것과 같으니 그들을 어루만져 안정시키는 일을 소홀히 해서는 안 된다고 지적한다. 또한 이재민들의 항구적인 생계대책의 마련을 주문하고 있다. 이재민들은 구호를 받았지만 이들에게는 재앙을 치르고 남은 빈 터전만이 남아있기 때문에 이들을 계속적으로 보살피고 스스로 재기할 수 있도록 관심과 지속적인 대책이 마련되어야 한다.

#### IV. 다산의 논의가 갖는 정책적 함의

지금까지의 분석에서 보는 것처럼 다산은 목민심서 진황6조와 애민6조 등을 통하여 수해나 한재, 화재 등 각종 재난의 예방과 대비, 그리고 재난이 발생하면 어떻게 대응하고 복구할 것인가에 대하여 깊이 있는 논의를 전개하면서 다양한 정책대안들을 제시하고 있다. 농업사회를 대상으로 전개했던 다산의 재난관리정책을 현대 산업사회에 적용하는 데는 물론 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다. 그렇지만 다산이 제시하고 있는 재난관리에 대한 예방과 대비, 그리고 대응과 복구에 대한 지침들, 특히 재난관리에 임하는 목민관들의 자세나 태도에 관한 논의들은 지방정부는 물론 중앙정부의 재난관리자들에게도 교훈으로 삼아야 할 많은 정책적 함의를 갖는다. 재난관리에 대한 다산의 논의들이 갖는 정책적 함의를 재난관리 단계별로 요약제시하면 다음과 같다.

##### 1. 예방과 대비단계에 대한 함의

첫째, 다산은 예방중심의 재난관리전략을 강조하고 있다. 애민6조 구재 조는 재난의 예방과 대비, 그리고 이재민 구호대책에 대한 우선순위를 논의하고 있는데 이것은 오늘날 예방중심의 재난관리전략과 맥을 같이하고 있다. 목민관은 재난발생을 예측하여 이를 예방해야 하며 예방조치를 취하는 것이 재앙을 만난 뒤에 은혜를 베푸는 것보다 훨씬 나은 것임을 강조한다. 다산은 재해 발생 시 이재민 구호를 위해 목민관은 국가출전을 집행해야 하지만 그것만으로는 충분하지 않기 때문에 달리 대책을 세워서 재민구호에 만전을 기할 것을 강조하고 있다. 즉, 이재민

구호에 대한 목민관의 무한 책임을 강조하고 있다.

둘째, 다산이 제시하고 있는 국가의 양곡관리에 대한 지침은 오늘날 정부미의 관리에도 중요한 교훈이 되고 있다. 다산은 저장양곡의 관리는 장부와 실수와의 일치 여부를 항상 점검할 것을 강조하였다. 그는 언제나 현물 수량의 점검을 등한히 해서는 안 된다는 점을 강조하면서 정부미의 철저한 관리체계를 갖추라고 주문하고 있다. 오늘날에도 정부미관리창고에서 심심찮게 사고가 발생하는 것은 관리체계상의 문제 때문이다. 또한 양곡수송에 따른 상인들의 농간을 철저히 단속하라고 강조하고 있다. 지방 관리들의 횡포 때문에 항구에 상선이 모여들지 못할 수 있고 이로 인해 물자소통에 많은 지장을 초래할 수 있음을 경고하고 있다.

셋째, 실시 조에서 논의하고 있는 진휼청에 관한 지침은 오늘날 구호대책 본부의 설치와 운영에 큰 교훈을 주고 있다. 구호대책기관은 다른 기관과 달리 많은 물자를 다루게 되기 때문에 그 어느 기관의 종사자보다도 청렴결백하고도 성품이 훌륭한 인물을 배치해야 한다. 탐욕스러운 인물이 배치되면 구호물자 및 금품이 실종될 우려가 있음을 경고하고 있다. 부패한 공직자를 구호업무에 배치하지 않도록 항상 주의를 기울여야 한다.

## 2. 대응과 복구단계에 대한 함의

첫째 다산은 현지 책임자를 중심으로 재난관리에 대한 지휘체계를 확립하도록 권장하고 있다. 즉, 긴급한 상황이 벌어졌을 때 현지 책임자가 판단하여 절차에 구애받지 않고 조치해야 하는 긴급대응은 재난관리책임자들에게 매우 중요한 것임을 강조한다. 오늘날에도 재난관리는 계층제적인 행정절차보다도 재난이 발생한 현지의 책임자가 모든 재량권을 가지고 현장을 지휘하고 대응조치를 취해야 한다. 다산은 국법의 절차를 밟을 겨를이 없거나 상사의 결재를 얻을 시간적 여유가 없을 경우에는 현지 책임자의 판단에 의하여 식량·의약품·천막 등을 공급할 수 있도록 해야 한다고 주장한다. 그는 재난발생 시 즉각적인 대응조치를 취할 것을 강조하면서도 동시에 항구대책의 필요성을 역설하고 있다.

둘째, 진휼육조 제2조 권분에서 제시하고 있는 이재민과 재해복구를 위한 재해의연금의 모금방법과 관리지침은 현대사회에서도 매우 큰 교훈이 되고 있다. 다산은 의연금은 국민으로서 의무에 속하는 납세와는 근본적으로 다르기 때문에 절

대 강제성을 띠어서는 안 된다는 점을 강조하고 있다. 의연금 모금에 여러 기업과 기관단체들이 참여하고 있는데 이들에게 강요의 느낌을 주어서는 안 된다. 의연금은 기부자가 자발적이면서도 즐거운 마음으로 내놓을 수 있도록 해야 한다. 다산은 재해 의연금을 빙자한 모금 또는 물자수집이 제대로 이루어지지 않고 이를 부정착복 또는 부정처분하는 사례가 없도록 해야 한다고 강조한다. 그는 의연금을 부정착복하거나 부정처분한 자들은 자식도 기르지 못할 것이라고 극언을 하면서 경계하였다.

셋째, 흉년 시에는 대용작물의 파종을 권장하는 등 적극적인 구호대책과 재난관리를 펼치도록 당부하고 있다. 이 같은 다산의 지침은 오늘날에도 정부 관리들에게 교훈이 되고 있다. 만일 한해로 인해 흉년이라는 판단이서면 논에 다른 곡식을 대파하도록 지도하고 이재민구호를 위해서는 관에서 토목공사를 일으키라고 권장한다. 토목공사는 부민의 재물을 이재민에게 흠어 주는 산재정책으로서의 큰 의미가 있었는데 이것은 오늘날 정부가 이재민구호를 위해서 벌이는 취로사업과 거의 같은 유형의 정책집행이다.

넷째, 「준사」에서 이루어지고 있는 재난관리의 결산과 평가에 관한 논의는 매우 중요한 정책적 함의를 갖는다. 이곳에서는 진흙을 끝내면서 목민관의 할 일에 대하여 논의하고 있다. 즉, 진흙정책의 전 과정에 대한 평가와 반성을 강조하고 있다. 정책집행 결과에 대한 정당한 평가와 논공행상은 정책과정의 필수적인 요소이다.

다산은 사람으로서 두려워할 것에 셋이 있으니, 백성과 하늘과 자기 마음이라고 하면서 “상사는 속일 수가 있고 군왕이나 부모는 속일 수가 있지만, 백성들은 속일 수 없는 것이다. 천지신명이 줄줄이 늘어섰으니 하늘은 속일 수 없는 것이다. 언짢고 수줍어 부끄럽기만 할 것이니 제 마음은 속일 수 없는 것이다. 이 세 가지를 속이지 않아야만 나의 구호 사업은 아마도 별 허물없이 치룬 셈이 될 것이다.”라고 언급하면서 목민관의 정책집행에 대한 올바른 자세를 강조하고 있다. 이 같은 다산의 지적은 오늘날에도 공직자들에게 큰 교훈이 되고 있다.

## V. 결론

다산 정약용이 그의 명저 목민심서 진황 6조와 애민 6조에서 논의하고 있는 재난대비와 대응에 관한 다양한 논의와 지침들, 그리고 그가 이곳에서 인용하고 있는 수많은 사례들은 오늘날 우리가 재난을 대비하고 대응하는데도 되새겨보아야 할 큰 교훈과 지침으로 다가오고 있다. 재난의 예방과 준비단계에서는 진황6조의 「비자」, 「규모」와 애민 6조의 「구재」가 많은 교훈을 주고 있고 대응과 복구단계에서는 진황 6조의 「권분」, 「설시」, 「보력」, 「준사」가 많은 정책적 함의를 제시해 주고 있다. 이 가운데서도 특히 우리가 오늘날 재난관리정책을 수립하고 집행해 가는데 있어서 교훈으로 삼아야 할 것은 현장중심의 지휘체계 확립, 예방과 대비의 중요성, 이재민 구호대책에 대한 목민관의 무한책임, 재해의연금의 모금방법과 관리방식, 국가의 양곡관리와 부패방지에 대한 지침, 진흙청의 운영과 재난관리자의 자격요건, 흉년시의 적극적인 구호대책 시행, 황정에 대한 엄정한 평가와 논공행상의 실시 등이다.

다산이 살던 사회는 오늘날 우리가 사는 사회와 많은 차이가 진다. 수해나 화재, 그리고 충재에 머물렀던 재해가 산업사회가 진행되면서 대규모 폭발과 붕괴, 대형화재, 환경변화로 인한 자연재해의 증가, 종교적 정치적 요인에 의한 테러발생 등 다산의 시대에는 상상도 못했던 각종 재난이 발생하고 있다. 그렇지만 우리는 아직도 다산이 제기했던 문제들을 떠나서 살수 없다. 세월이 경과하고 시대가 바뀌어 새로운 유형의 재난들이 발생하고 있음에도 다산의 시대에 나타났던 재난관리상의 문제들은 오늘날에도 똑 같이 문제가 되고 있음을 「목민심서」에 대한 분석을 통해서 알 수 있다.

오늘날은 정부가 다목적 댐 건설을 통하여 물 관리를 함으로써 한해와 수해의 예방에 전력을 다하고 있다. 화재발생의 우려가 있는 각종 시설에 대한 규제와 소방검사를 통하여 화재의 예방과 진압에 최선을 다하고 있다. 재난이 발생하면 중앙정부차원에서 국가재난안전 대책본부를 설치하여 대응과 복구에 나서고 있으며 이재민구호에도 적극적인 대책을 강구하고 있다. 다산의 시대에 비하면 각종 재난에 대한 예방과 대응이 훨씬 원활하게 이루지고 있으며 피해 또한 줄어들고 있다. 그렇지만 재난을 대비하고 수습하는 과정에서의 가져야 할 태도나 자세에

대한 다산의 가르침은 다산의 시대에나 오늘날에나 똑 같이 재난관리자들에게 큰 교훈이 되고 있다.

#### ■ 참고문헌

- 고영복.(1993). “유산, 오늘에 직결된 숙제들”, 이을호 역, 목민심서, (서울: 현암사)
- 김영평.(1994). “현대사회와 위협의 문제”, 《한국행정연구》, 3(4).
- 김태윤.(2000). “국가 재해재난 관리 체계 구축 방안연구”, 한국행정연구원,
- 오세경외.(1995). 《위험관리론》, 서울: 경문사.
- 이동훈.(1999). 《위기관리의 사회학》 서울: 집문당.
- 이우성외.(1988). 《역주 목민심서》 1~6, (서울: 창작과 비평사)
- 임송태.(1997). “재난유형별 대응기획수립에 관한 연구”, 한국지방행정연구원 연구보고서 제240권,
- 정약용.(1986). 《목민심서》 I~VI, 서울: 창작과 비평사.
- 이익성 역.(1997). 정약용 경세유표 I~III. 서울:한길사.
- 노태준 역해.(1986). 《목민심서》, 서울: 홍신문화사.
- 이을호 역.(1993). 《목민심서》, 서울: 현암사
- 장동희.(1998). 《정약용의 행정사상》, 서울: 일지사.
- 장동희.(1991). 《한국행정철학》, 서울: 박문각.
- 채경석.(2005). 《위기관리정책론》, 서울: 대왕사.
- 최병선.(1994). “위험문제의 특성과 전략적 대응”, 《한국행정연구》 3(4).
- 中邨 章.(2000). 《行政の危機管理システム》, 日本: 中央法規.
- Clary, Bruce B.(1985). The Evolution and Structure of Natural Hazard Policies. Public Administration Review 45(special issue): 20-28.
- Comfort, Louis K.(1998). "Designing Policy for Action : The Emergency Management System", L. K. Comfort(ed.), Managing Disaster, Dorham, North Carolina : Duke University Press.
- Conard, J.(1980). "Society and risk Assessment: An Attempt as Interpretation" in J. Conard(ed.), London: Academic Press.
- Czerwinski, Stanley J.(1998). "Disaster Assistance: Information on Federal Disaster Mitigation

- Efforts", GAO/T-RCED-98-67.
- Dynes, Russell R.(1998). "Noah and Disaster Planning : The Cultural Significance of the Flood Story", DRC Working Paper, Disaster Research Center, University of Delaware.
- FEMA.(1998). The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, As Amended, 42 U.S.C. 5121 et seq.
- FEMA.(1999). United States Fire Administration, Action Plan, November.
- Godschalk, David R. and David J. Brower(1985). Mitigation Strategies and Integrated Emergency Management. Public Administration Review 45(special issue).
- Lautenberg, Frank R.(1999)."Budgeting for Emergencies : State Practise and Federal Implications", GAO/AIMD-99-250.
- McLaughlin, David.(1985) "A Framework for Integrated Emergency Management", Public Administration Review 45.
- Neal, David M.(1995), "Transition from Response to Recovery : A Look at the Lancaster, Texas Tornado", Quick Response Report #79 : Boulder, Colorado, The University of Colorado.
- Perrow, C.(1984). Normal Accidents : Living with High Risk Systems, New York: Basic Books.
- Petak, William J.(1985). Emergency Management: A Challenge for public Administration. Public Administration Review 45(special issue): 3-6.
- Quarantelli, E. L.(1991). "Disaster Response : Generic or Agent-Specific?" pp.97-105 in A. Kreimer and M. Munasinghe(eds.) Managing Natural Disasters and the Environment, Washington, D.C. : The World Bank.
- Quarantelli, E. L.(1994). The Sociology of Panic, DRC Working Paper, Disaster Research Center, University of Delaware.
- Rijpma, Jos A.(1997). "Complexity, Tight-Coupling and Reliability : Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory", Journal of Contingencies and Crisis Management Vol.5, No. 1.
- Short, J. F. Jr. (1992). "Defining , Explaining, and Managing Risks", James F. Short, Jr., nd Lee Clarke (eds.), Organizations, Uncertainties, and Risk, (Boulder: Westview Press).
- Tierney, Kathleen J. and Goltz, James D.(1996). "Emergency Response : Lessons Learned from the Kobe Earthquake", DRC Working Paper, Disaster Research Center, University of

Delaware.

Tierney, Kathleen J.(1985). Emergency Medical Preparedness and Response in Disasters: The Need for Intergovernmental Coordination. *Public Administration Review* 45 (special issue). 21.

Zimmerman, Rae.(1985). The Relationship of Emergency Management to Governmental Policies on Man-Made Technological Disasters, *Public Administration Review* 45(special issue).