

사회재난 이후, 정부의 대응과 책임 변화*

한승주**

이 연구는 국가적 규모의 재난 이후, 왜 정부의 재난 대응이 개선되지 않는지에 관한 의문을 가지고, 정부의 사후적 대응에서 나타난 특징을 찾으려 하였다. 지난 10년간 행정안전부에 중앙재해대책본부가 꾸려졌던 사회재난 사례 총 6건을 대상으로 재난 직후에 제정 및 개정된 관련 법률의 내용을 분석하였다. 그 결과, 재난 이후 정부의 직접적 책임 영역이 확장되고, 대응의 주체로 중앙부처, 전담기구, 외부 전문조직이 부각되었으며, 사전적 규제와 민간 당사자 책임을 강화하는 방식이 제도화된 것을 알 수 있었다. 이러한 결과에 따르면 정부가 재난관리의 근본적 변화를 추구하면서 적극적 책임을 다해왔다고 보기 어려웠으며 재난 거버넌스의 다원화로 인해 향후 재난관리의 협력체계 마련과 책임문제가 더욱 중요해질 것으로 판단된다.

주제어: 사회재난, 재난관리, 책임성, 정부대응

I. 서론

최근 한국 정부는 대규모 사건·사고에 부적절하게 대응할 뿐 아니라 책임을 회피한다는 사회의 비판과 분노에 직면하였다. 세월호 침몰과 메르스 발병 등에 대응했던 정부 행태가 이러한 불신을 높인 계기가 되었지만 그 이후에도 상당한 인명 피해를 낳은 재난은 계속 되고 있다. 물론 정부의 현실적 역량은 정부를 향한 국민의 기대와 차이가 있을 수 있고, 사회적 파급력이 큰 국가적 재난은 사회의 관심만큼 비난의 수준

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임. (NRF-2016S1A5A8019282)

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 명지대학교 행정학과 조교수로 있다. 주요 관심분야는 인사관리, 관료제, 거버넌스 등이다(sngjoo@mju.ac.kr).

이 과도할 수도 있다. 더욱이 태풍이나 홍수, 가뭄 같이 예측과 통제의 한계가 있는 자연재난과는 달리, 사회재난은 인재(人災)이며 노력으로 예방할 수 있었으리라는 기대로 인해 정부에 대한 비판이 더 클 것이다. 그러나 유사한 재난이 반복적으로 발생하거나 상이한 재난에서 정부의 문제적 대응 행태 -소관 다툼, 낙장대응, 비밀주의 등-가 개선되지 않고 반복된다면, 사회의 비난은 과도한 것으로 치부될 수 없을 것이다.

재난 이후(post-disaster), 여러 사후적 노력에도 왜 정부의 재난 대응은 개선되지 않는가. 정부는 재난관리 상의 문제점을 분석하여 유사 재난의 예방과 관리 개선을 도모해야 할 상당히 크고 무거운 책임을 지고 있다. 그러한 책임으로 재난이 발생한 이후에는 관련된 법령을 수차례 제·개정하며 재난정책을 개선해왔다. 그러나 유사한 재난은 반복되었고 정부의 대응은 이전보다 나아지지 않았다는 사회의 비판이 계속되고 있는 것이다.

이 연구는 정부의 재난 대응에 관한 이러한 의문의 일환으로, 사회재난 이후 정부의 대응양태를 분석하려 한다. 재난 사례에서 정부의 대응 과정을 진단하는 여러 연구들이 있어왔지만, 주로 재난의 진행 과정에서 나타난 정부의 행태를 분석하는 과정 분석(process analysis)이 초점이었다(김종환, 2011; 양기근, 2004; 이동규, 2011; 이상팔, 2002; 이종렬·손원배, 2012). 이와 달리, 이 연구는 재난이 수습된 이후, 정부가 무엇을 어떻게 변화시켰는지 그 사후적 대응 상의 특징을 찾으려 한다. 반복되는 재난 발생은 정부가 제대로 학습하지 못했기 때문이라는 비판을 확인하려면, 정부가 재난 이후에 정책을 어떻게 변화시켰는지 그 특징을 먼저 확인해야 하기 때문이다.

따라서 국가적 재난 이후에 정부의 대응을 관련 법률의 제·개정 내용 변화를 통하여 분석할 것이다. 관련 법률 상 무엇이, 어떻게 변화했는가를 살펴본다면 정부가 해당 재난의 주요 원인을 무엇에 귀인하고 재난 대응의 책임을 어떻게 분담하였는지 등을 분석할 수 있다. 동시에, 재난에 대응하는 정부의 행태가 재난을 예방할 수 있는 방향으로 개선되었는지, 책임 회피의 우려와 일차원적 학습에 그치지지는 않았는지 등을 추론할 수 있을 것이다. 분석 대상의 범위는 지난 10년 간 발생했던 국가적 재난 중 사회재난의 사례 6건이다. 서로 상이한 재난사례에서 나타난 정부 대응의 유사성을 분석하고, 그 유사성이 책임성의 차원에서 어떠한 영향을 줄 수 있을지를 고찰한다.

II. 사회재난에 대한 정부의 대응과 책임

1. 사회재난과 정부의 책임성

국가적 재난 또는 위기를 관리하고 대응하는 것은 전통적인 정부 역할과 책임이므로, 정부는 재난관리의 효과성을 높이려는 여러 정책을 추진해왔다. 재난관리(disaster management)는 “위험과 불확실성을 본질적 속성으로 지닌 재난의 발생을 예방하고 위험을 최소화하며, 발생한 재난에 대해 신속하고 효과적으로 대응하여 가능한 빠르게 정상상태로의 복귀를 돕는 것”이다(양기근, 2004:50; Pickett & Block, 1991). 법률로는 재난및안전관리기본법 제3조 상 “재난의 예방·대비·대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동”으로 정의되고 있다.

정부는 재난을 자연재난과 사회재난으로 크게 구별하고 그 유형에 따라 관리 체계를 달리하고 있다. 재난및안전관리기본법 상 자연재난은 ‘태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해’로, 이에 비해 사회재난은 ‘화재·붕괴·폭발·교통사고(항공사고 및 해상사고 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따른 감염병 또는 가축전염병예방법에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해’로 정의되고 있다. 이러한 구별은 자연으로 인한 재난과 인간사회에서 유발된 재난이라는 차이로 구별된 것이지만, 상황에 따라서는 사회재난과 자연재난을 명확히 구별하기 어렵다. ‘모든 재난은 어느 정도 사회적 재난’이라는 말처럼(Solnit, 2010/2012:396) 자연재난이 사회적 문제와 결합되어 참사로 확장되기도 한다.

특히 사회재난은 인공적 구조와 제도의 결함, 인간의 부주의, 실수 등으로 인한 인재(人災)로 평가되므로 사회적 비난과 책임의 요구가 더 높을 수 있다. 자연재난에 비해 사회재난은 상대적으로 복잡성과 불확실성이 높고 그 위험 인지의 주관성이 높아서 관리상의 어려움이 큰, 현대 산업사회의 새로운 위험으로 주목받고 있다(Beck, 1992). 과거에는 홍수, 가뭄, 태풍, 지진 등 자연으로부터의 재난이 재난관리의 주요 대상이었다면, 현대는 사회, 산업기술, 환경 등 여러 요인을 결합되어 복합화, 대형화된 사회재난의 관리가 더욱 중요해지고 있는 것이다. 사회재난에 대한 시민들의 비판은 더욱 높아지는 가운데, 그 비판의 중심에 정부의 대처 능력에 대한 우려가 있다(서

민승·유환희, 2017; 이동규·민연경, 2016). 그러므로 사회재난에 대한 정부의 대응 양태와 특성에 관한 관찰과 분석이 더욱 중요하다고 할 것이다.

한편, 여기서 사회재난에 대한 정부의 책임성을 논의할 때, 전제하는 것은 두 가지이다. 하나는 정부는 공동체의 ‘수호자’라는 역할기대로부터 재난대응을 1차적, 직접적 책임을 진다는 것이며, 다른 하나는 이때의 책임이란 윤리적 차원이라기보다 제도적 차원의 의미이다.

먼저, 정부에게 부여된 재난의 예방, 대비, 대응, 복구라는 책임은 국민의 생명과 안전의 ‘수호자’라는 정부 역할로부터 도출된다(유현종, 2015:420). 정부는 국가적 재난과 위기에 직면하여 ‘국민의 생명, 신체, 재산 등 공동체의 안전과 가치를 지키는’ 대표적 수호자(guardians)이며, 책임 있는 수호자로서 사회의 요구에 부응해야 한다. 유현종(2015)은 재난에 대응하는 책임은 대통령, 국회, 임명직 공직자 등 정치적 수호자, 정부 관련 부처의 공직자 등 관리적 수호자, 지역 현장 기관 및 관련 공공기관 종사자 등을 포함하는 집행적 수호자에게 포괄적으로 부여되었고 이들 사이의 체계적 연결 구조에 배태된 것으로 해석하였다. 재난으로부터 공동체를 수호하기 위한 책임은 외적 및 내적 통제, 사전 및 사후 통제의 다양한 방식과 차이로 나타날 수 있지만, 재난에 응답할 의무(answerability)는 일차적으로 정부에게 있다고 할 것이다.

또한, 재난에 대한 정부의 책임은 제도적 차원의 책임으로서 개인·조직의 윤리적 책임을 의미하지 않는다. 일반적으로 정부의 책임성(accountability, responsibility)은 윤리적 차원과 제도적 차원으로 접근되는데(Bovens, 2010), 윤리적 접근이 사건사고나 정책실패에서 드러난 정부행태의 다면적·다중적 책임-법적, 위계적, 전문가적, 정치적 책임-을 정부가 어떻게 수행했는가를 고찰하고 책임윤리를 강화하는데 초점을 둔다면, 제도적 접근은 거버넌스와 관리체계의 영향과 결과를 평가하고 효과적인 구조를 설계하는데 초점을 둔다(조성식, 2014; 한상일, 2010). 책임성 논의가 윤리적 접근에서 주로 논의되는데 비하여, 이 연구는 사회재난에 대한 정부의 사후적 대응에서 나타난 관리상의 주체, 구조, 방식 등의 제도적 변화에 주목한다. 대체로 정부의 재난관리에 관한 구조, 체계, 패러다임 등을 분석하며 책임성의 논의하였던 선행연구들도 이러한 제도적 접근으로 분류된다(박석희·노화준·안대승, 2004; 이우영, 2017; 변상호·김태윤, 2014; 이영희, 2014).

2. 재난에 대한 정부 대응의 차원

재난은 정책변화의 중요한 계기가 된다(Birkland, 2016:389). 정책변화를 주도하는

초점 사건(focusing events)으로서 재난의 영향력은 이미 여러 연구에서 확인되고 있다 (Birkland & Nath, 2000; Kingdon, 1995). 그동안 재난과 위기에 대응하는 정부의 대응은 정부의 비난회피(blame avoidance) 행태라는 측면에서 주로 연구되었다. 사회재난에 직면한 정부의 대응 행태는 정치사회적 비난회피로 잘 설명될 수 있다는 접근으로, 위기에 직면한 정부가 적극적으로 책임을 수행하기 보다는 사회적 비난을 회피하려 한다는 진단이다.¹⁾ 이러한 관점으로 접근하는 Brändström & Kuipers(2003), Hood(2002) 등 여러 학자들은 주로 세 가지 측면에 주목한다. Hood(2002)의 경우, 위기에 대응하는 정부 행태는 해당 문제에 대한 규정, 조직 사이의 역할분담, 수행의 방식이라는 세 측면에서 전략적으로 나타난다고 보았다. 그리고 정부 전략의 세 측면을 표현전략(presentational strategy), 조직전략(agency strategy), 정책전략(policy strategy)이라고 명명하였다. Brändström & Kuipers(2003)는 위기가 발생하였을 때 정부는 정치사회적 비난을 크게 세 차원에서 관리한다고 주장하는데, 해당 문제의 심각성, 대응책임자의 위치, 그리고 책임의 분산정도이다. 이와 같은 선행의 분류에 근거하여 재난에 대한 정부의 대응 차원을 구성하면, 정부가 해당 재난을 규정하고 표현하는 정의(definition) 또는 프레임(framing) 차원, 정부가 해당 재난관리를 위하여 개인 또는 조직 등 행위자 사이에 역할을 분담한 구조, 그리고 정부가 해당 재난관리를 위하여 수행하는 절차와 방식이라는 세 차원으로 나누어 볼 수 있다. 차원별로 그 의미와 하위 차원을 살펴보면 다음과 같으며, 아래의 내용을 정리한 것이 <표 1>이다.

1) 대응의 영역: 문제 규정

사회재난에 대한 정부 대응은 우선, 그 재난의 원인 또는 본질을 규정하는 것으로 시작한다. 정부는 재난 이후에 문제의 본질에 대한 인식이나 정의(definition)를 변화 시킴으로써 기존에 간과하거나 미처 파악하지 못했던 위험을 정부의 관리대상에 포함할 수 있다. 재난의 원인 또는 본질이 어떻게 변화하였는가를 파악하는 것은 정부 대응의 적극성·소극성을 이해하는 핵심일 수 있다. 공적으로 개입해야 할 문제의 범위를 넓게 인식하고 문제의 중요성과 심각성을 높게 규정한다면, 정부가 재난 관리의 책임영역을 넓히는 것으로 간주할 수 있기 때문이다.

Brändström & Kuipers(2003)는 정부는 정치사회적 비난을 관리하기 위해 문제

1) Hood(2002)는 책임성 연구는 곧 비난회피 연구라고 주장하는데 책임을 수용하는 행태란 결국 비난을 회피하는 행태가 나타나지 않는 것이며, 책임의 수용 행태와 비난의 회피 행태를 동전의 앞뒷면 관계로 파악하고 있다.

발생의 첫 단계로서 해당 사안이 심각한 가치를 침해하였는가(severity dimension)에 관한 인식을 관리한다고 주장한다. 정부가 해당 위기 또는 재난을 중요하고 심각한 문제로 규정할수록 정부의 재난관리 책임이 높아지고 정부에 대한 사회의 비난 강도도 높아질 수 있다. 그러므로 정부는 이러한 비난을 회피하기 위해 발생한 문제가 불가항력적인 것으로 규정하거나 정부 책임 밖의, 또는 우연하게 발생한 사건임을 강조하는 행태를 보이기 쉽다. 이러한 시각은 Hood도 마찬가지다. Hood(2002)는 위기에 직면한 정부의 전형적인 대응 방식이 해당 문제의 범위를 좁히거나 심각성을 낮추는 방향으로 문제를 프레임하는 것이라고 주장한다. 따라서 재난 이후에 정부가 재난의 범위와 심각성을 어떻게 재규정하는가를 살펴봄으로써 정부가 재난에 대한 책임 영역을 어떻게 변화시키고 있는지를 추론할 수 있을 것이다.

2) 대응의 주체: 조직 체계

사회재난에 대한 정부의 대응은 해당 재난관리에 관련된 여러 주체들 사이의 역할 분담 또는 배치(allocation)를 어떻게 변화시켰는가를 통해서도 살펴볼 필요가 있다. 역할 분담은 문제에 응답할 의무를 누가 가지는가를 결정짓는 것으로, 더 많은 권한과 의무가 부여된 주체가 해당 문제의 책임자로 여겨질 수 있다.

이러한 측면에서 Brändström & Kuipers(2003)는 정부는 사회적 비난에 대하여 행위자의 위계적 위치와 책임의 분산정도에 따라 다른 대응 전략을 보인다고 주장한다. 해당 문제를 일선/하급자/기술적 행위자의 의무로 편성할 것인지 혹은 전략/고위직/정치적 행위자의 의무로 편성할 것인지를 달리하거나, 관리 의무를 개별 행위자에게 집중시키거나 조직 전반(혹은 여러 조직간)에 걸쳐 분산시키는 선택을 할 수 있다. 그리고 상황별로, 정부가 일선의 개별자에게 책임을 귀인 하는 경우를 희생양(scapegoat)전략, 일선의 여러 조직에 책임을 분산하는 경우를 조직적 실수(organizational mishap)전략, 고위의 개별자에게 귀인하면 정책결정자의 실패(failing policy-makers)전략, 고위의 여러 기관에 분산하면 정책/시스템 실패(policy/system failure)전략이라고 명명하였다. Hood(2002)도 비난 회피의 또 다른 차원으로 조직 전략(agency strategies)을 언급하면서 공식적 책임이 조직 내외에 어떻게 분포되었는가를 파악하는 것이 중요하며, 대체로 정부는 권한을 여러 조직에 위임하는 전략을 통해서 비난을 회피할 것으로 보았다. 특히, 재난관리는 특성상 '연계와 통합이 강조된 지역 거버넌스'이므로(박석희·노화준·안대승, 2004:104), 정부 내의 다양한 기관뿐 아니라 민간과도 협력하는 네트워크가 나타날 가능성이 크기에, 정

부는 민간으로의 위탁을 통해 책임을 회피하려는 대응 행태가 나타날 수도 있다. 반면, 정부 부처들은 조직 확장의 욕구를 가지고 있으므로, 재난을 기회로 삼아 정부가 조직을 신설하거나 확장하면서 조직 증대의 계기로 삼을 가능성도 있다. 재난 이후 조직 간 역할 분담 구조를 재편할 때 정부 조직의 확대 현상이 나타날 가능성도 큰 것이다.

따라서 발생한 사회재난에 관련된 조직들 사이에 역할 분담을 어떻게 변화시켰는지를 확인함으로써 정부가 재난에 대한 대응 주체를 어떻게 구성하고 있는지 특징을 확인할 수 있다. 사건을 처리하는 과정은 질문에 답하고 행위를 보고할 의무(information)와 조사를 통해서 설명하고 정당화하는 등 대화해야 할 의무(discussion)로 구성되는데(Mulgan, 2003) 그러한 응답의무(answerability)를 공식적으로 어떤 주체에게 부여하는가를 파악해야 할 것이다. 그러므로 위계적 측면에서 상위기관-일선기관 간 역할분담, 조직의 신설-단일통합 여부, 더 나아가 공공-민간조직 간 역할분담, 외부조직의 활용 여부 등을 하위 차원으로 살펴보려 한다.

3) 대응의 방식: 관리 절차

사회재난에 대한 정부 대응은 해당 재난의 구체적인 관리 절차나 방식이 어떻게 변했는가를 통해서도 살펴볼 수 있다. 재난관리의 단계, 절차, 방식 등 구체적인 관리방식은 정부가 재난관리체계를 어떻게 운영하는지 알 수 있는 중요한 차원이 된다. 예를 들어, 재난대응을 매뉴얼에 따른 공식적 관리방식으로 편성하였는지, 현장 재량에 근거한 유연한 관리를 선택하였는지를 살펴봄으로써 대응 방식의 특성을 파악할 수 있다.

Hood(2002)는 정부가 위기에 대응하여 관련 정책변화를 추진하는 과정에서 보이는 비난 회피전략을 정책전략(policy strategies)이라고 표현하면서 대표적인 정책전략이 재량을 줄이고 표준화하는 것이라고 하였다. 정부가 재난과 같은 불확실한 위험을 관리해야 하는 상황에서 사회적 비난을 최소화할 수 있는 좋은 방법은, 표준화된 규정에 따르는 것이다. 이에 근거한다면 재난 이후, 정부는 관련 정책결정 및 집행 상의 재량을 발휘할 규정을 줄이고 문서화와 표준화 같은 공식성을 높일 가능성이 크다. 그러나 다른 한편으로, 재난의 불확실성과 다양성이라는 특성으로 인하여 공식화 및 집권성은 감소될 가능성도 있으며(Quarantelli & Dynes, 1977:25) 표준화가 어려울 가능성도 크다(Drabek, 1985). 다시 말해, 재난 대응방식이 규제, 절차, 단계가 증가하는 관료제적 메커니즘이 되거나 현장 위임, 참여, 지원 등의 방식으로 개방형 관리체계가 될 수도 있는 것이다(변상호·김태운, 2014). 따라서 재난 이후 관련 정책 변화가 권한의 축소, 규제의 증가 방향으로 나타나는지, 하부조직의 자율화, 분권화

방향으로 나타나는지를 확인할 필요가 있다. 그러므로 대응의 방식, 재난의 관리 절차와 관련하여 공식성 측면에서 나타난 변화, 규제방식 및 재량권의 측면에서 나타난 변화를 통해 정부대응의 특징을 도출할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 사회재난에 대한 정부 대응의 차원

차원		하위 차원	내용
대응의 영역	문제 규정	문제의 범위	해당 문제의 범위에 관한 판단
		문제의 심각성	해당 문제에 대한 정부의 심각성 판단 (처벌 강화 등)
대응의 주체	조직 체계	민간-공공부문 관계	민간과 공공부문 사이의 역할 분담
		상위-일선 관계	상급기관·고위직과 하급기관·일선 사이의 역할 분담
		조직 신설·통합	단일기구의 신설 혹은 통합
		외부조직의 활용	정부 외부의 전문조직 활용
대응의 방식	관리 절차	공식성 수준	관리 규정이 구체적으로 공식화된 수준
		규제 및 재량 여부	사전규제, 인허가 절차, 재량 등의 수준

3. 한국 정부의 사회재난 대응에 관한 선행연구 분석

한국 정부의 사회재난 대응 연구는 주로 특정 사례분석을 통해 이뤄져왔다. 특히 태안 허베이스피리트호 기름유출 사고, 대구 지하철 화재사고, 구미 불산누출사고, 세월호 침몰사고 등 국가적 규모의 사회재난 사례에서 나타난 정부 대응과정이 주로 분석되었는데, 사례분석의 결과를 정리하면 다음과 같다. 참여형 거버넌스의 부재(김도균·박재목, 2012; 이훈래, 2015), 임시방편적 대응의 연속(이재석·최돈목, 2015), 정부 내 재난관리 전문가의 부족과 재난정보 공유의 미흡(현석환, 2015; 윤건·최미혜·서정욱, 2017), 현장 지휘체계의 혼선(노진철, 2008), 조직학습의 부재(김중환, 2011; 양기근, 2004), 상명하복의 의사결정 문제(변상호·김태운, 2014) 등이 정부의 사회재난 대응 상의 주요 문제로 제기되고 있었다.

김도균·박재목(2012)은 태안 기름유출사고 분석을 통해서 참여형 재난관리 거버넌스의 부재를 지적한 바 있으며, 노진철(2008) 역시 허베이 스피리트호 기름유출사고에서 초동대응의 실패원인으로 현장 대응과정에서의 지휘체계 혼선을 지적하였다. 이훈래(2015)는 민관 재난안전네트워크를 분석한 결과, 조직간 협력수준은 단순 정보교환 및 업무교류 단계에 머물러 있다고 비판하였다. 이재석·최돈목(2015)은 구미 불산 누출사고에서 정부가 임시방편적 대응으로 일관한 점을 지적하며 국가적 시스템 정비가 필요하다고 주장하였으며, 김중환(2011)은 대구 지하철 화재사고 분석을 통

해 사고 이후 시간이 지나면 개선 없이 원점으로 돌아가는 문제, 외부에서 제공되는 획일적 매뉴얼이 아닌 체득된 조직관리 기법의 부재 등 조직학습의 문제를 주장하였다. 양기근(2004) 역시 미국 세계무역센터 붕괴와 대구 지하철화재 사건을 비교하며, 재난관리에서 나타나는 우리의 반복적인 실패는 조직학습의 부재를 보여주는 것이라고 비판한다.

한편, 정부의 재난관리체계에 관한 선행연구의 주장을 살펴보면, 변상호·김태운(2014)은 우리나라 재난대응의 구조는 계급제 구조의 관료적 메커니즘, 준군사적 현장활동 체계로 나타나는데, 이러한 구조는 오히려 재난대응에 취약할 수 있고 재난대응에 계층적 리더십이 효과적일 것이라는 생각은 오해라고 주장하였다. 이와 유사한 관점에서 박석희·노화준·안대승(2004)은 재난관리의 유기성 특성, 네트워크적 특성을 강조하며 재난의 효과적 관리를 위해서는 다수의 독립적인 행위자들의 연결과 통합이 이뤄지는 체계가 필요하다고 주장한다. 또한 재난관리의 기준이 되는 재난및안전관리기본법에 대해서 이우영(2017)은 재난관리의 영역별로 많은 법령이 분산되어 있고, 개념정의의 불명확성과 일관성 부족, 담당업무와 책임 주체의 불명확성과 중복, 법령 적용의 우선순위의 불명확성, 그리고 책임의 규명과 보상·배상 등의 규정 미흡 등이 입법적으로 정비되어야 한다고 보았다.

다시 말해 그동안 주요 사회재난에서 나타난 정부의 대응은 유사 문제의 재발을 막지 못했고, 발생 초기의 부적절한 대응, 관련 행위자들과의 협력 실패로 나타났다고 정리할 수 있다. 또한 재난관리의 현행 법제는 정부의 재난대응 구조를 중앙정부 주도적이며 위계적 관리구조로 편성하면서도 재난관리에 대한 법령 상의 중복, 모호, 분산 문제를 가지고 있음을 지적하고 있는 것이다.

그러나 이와 같은 선행연구의 발견이 주로 특정한 재난사태의 '진행 과정'에서 나타난 정부 대응을 분석하여서(노진철, 2008; 김종환, 2011; 김도균·박재묵, 2012; 양기근, 2004), 재난의 사후적(post-disaster) 대응 과정은 상대적으로 주목받지 못하였다. 이 연구는 정부 재난대응의 사후적 단계에 초점을 맞추려 하는데, 이러한 접근의 의미는, 책임성이란 사후적이고 회고적인 통제(Mulgan, 2002:3)가 본질일 수 있으며, 사건이 진행되는 과정 측면뿐 아니라 사건이 잠정적으로 종료된 이후의 결과 측면 -마련된 통제 장치, 조직적 대책 등-을 분석함으로써 정부의 책임 행태를 온전히 파악할 수 있기 때문이다. 더불어 그간 재난관리에 관련된 법률 분석이 재난및안전관리기본법을 분석하였을 뿐, 해당 재난과 관련하여 나타난 여러 법률상의 변화는 거의 포괄되지 못하였으므로, 이 연구는 재난으로 인해 변화된 여러 법률의 주요 내용변화까지 연구의 범위를 확장할 것이다.

Ⅲ. 연구방법 및 분석사례

1. 분석 사례

본 연구의 조사기간 및 대상은 지난 10년(2006년부터 2015년까지) 동안²⁾ 발생한 국가적 규모의 사회재난이다. 국가적 규모의 재난 여부를 판단하는 기준은, 해당 재난에 대처하기 위하여 정부가 행정안전부에 ‘중앙재난안전대책본부’(이하 중대본)를 설치, 운영하였는가 여부였다. 중대본은 국가 차원의 심각한 재난이 발생했을 때 임시적으로 운영되는 기구이다. 사회재난의 경우, 법령에 따라서 재난이 ‘심각’상태 이전으로 판단될 경우 주관부처에서 대응하고 행정안전부에서 통합 지원하지만, ‘심각’상태로 판단될 경우 행정안전부가 중대본을 구성하여 재난대응을 직접 총괄한다. 그러므로 정부가 행정안전부에 중대본을 운영하였다는 것은 해당 사건이 파급 규모 및 영향력이 상당히 심각하다고 판단한 것을 의미하기에 국가적 규모의 심각한 사회재난 사례의 선정 기준으로 적절하다고 판단하였다.

이를 기준으로 할 때, 지난 2006년부터 2015년까지 행정안전부에 중대본이 운영된(소방방재청이 운영한 사례 제외) 사회재난 사례는 총 6건으로 볼 수 있다. 분석사례명은 허베이스피리트호 기름유출 사고, 신종 인플루엔자 유행, 가축질병 구제역과 조류인플루엔자(AI) 확산(구제역과 AI는 중대본을 동시에 운영하였으므로 1개 사례로 간주하였음), 구미 불화수소산 누출사고, 경주 마우나오션리조트 체육관 붕괴사고, 세월호 침몰사고이다. 각 재난이 발생하였던 시기와 해당 재난으로 인한 재산 및 인명피해 상황은 아래의 <표 2>와 같다.

허베이스피리트호 기름유출 사고는 2007년 충남 태안군 만리포 앞바다에서 악천후에 예인선과 유조선의 충돌로 유조선의 원유탱크로부터 대량의 기름이 해양으로 유출된 유류 오염사고이다. 신종 인플루엔자 유행은 2009년 세계적으로 유행했던 신종 인플루엔자의 빠른 확산으로 다수의 감염자와 사망자를 발생시켰던 사건이며, 가축질병(구제역과 AI) 확산 사건은 2010년 소와 돼지를 대상으로 한 구제역과, 닭과 오리를 대상으로 한 AI가 동시에 급속히 확산되어 약 375만의 가축을 도살·매몰하였던 사건이다. 구미 불화수소산 누출 사고는 2012년 구미공단 내 휴브글로벌이라는 기업

2) 조사기간인 2006년부터 2015년까지는 3번의 정부교체가 있어서 정부에 따른 재난대응의 차이를 약간이나마 상쇄할 수 있을 것이다. 그러나 국가적 규모의 사회재난 발생이 흔히 않는 점을 고려한다면 조사기간을 확대하여 정부대응의 경향성을 도출하여야 할 필요가 있다. 따라서 조사기간의 제약에 따른 연구결과의 확장에 한계가 있음을 밝힌다.

에서 불화수소산가스(불산)를 적재 탱크로리에서 공장 저장탱크로 옮기던 중 불산가스가 누출되어 공단 및 인근지역에 기체 상태로 확산된 사건이었으며, 경주 체육관 붕괴사고는 2014년 부산외국어대 신입생 오리엔테이션을 위해 경주 마우나오션리조트에서 행사를 진행하던 중 조립식 패널구조의 체육관 지붕이 폭설에 붕괴되었던 사건이다. 세월호 침몰 사건은 2014년 인천에서 출발하여 제주로 향하던 여객선 세월호가 진도해상에서 전복되어 304명의 인명피해가 발생했던 사건이었다.

〈표 2〉 분석 사례

	사례명	일자	비고
1	허베이스피리트호 기름유출	2007.12.7~2008.3.14	재산피해: 원유10,9백톤 유출 충남 및 전남·북 11개 시군, 오염지역 해안선 375km 및 101개 도서 총 34,703.5ha
2	신종 인플루엔자 유행	2009.11.4~2009.12.10	인명피해: 사망자 270명, 감염 763,761명
3	가축질병(구제역과 AI) 확산	2010.12.29~2011.3.31	재산피해: 가축매몰 3,754,316마리 (구제역과 AI 중대본은 동시운영)
4	구미 (휴브글로벌) 불산 누출	2012.9.27~2012.10.29	인명피해: 사망자 5명 재산피해: 554억원
5	경주 (마우나오션리조트) 체육관 붕괴	2014.2.17~2014.2.21	인명피해: 사망자 10명, 부상자 105명 재산피해: 체육관 붕괴(지상1층, 연면적 1,205㎡)
6	세월호 침몰	2014.4.16~2014.11.18	인명피해: 사망자 299명, 실종 5명 재산피해: 세월호(6,825톤)침몰

* 자료: 「2016년 재난연감」의 '중앙·지역 재난안전대책본부 운영현황' 자료를 재구성.

2. 연구방법

본 연구의 분석방법은 선정된 재난사례와 관련되어 변화된 법률의 내용분석적이다. 주로 법률에 대한 분석이 법률의 항목과 내용을 해석하는 방법인 반면, 본 연구의 내용분석은 변화된 법률의 내용을 요약 및 범주화하여 앞서 제시한 분석틀에 맞춰 분류하는 방법으로 진행되었다. 정부의 사후대응을 법률 변화로 분석하는 것은 정부대응을 파악하는 가장 기본적이고 공식적인 방법이다. 향후 정부의 재난 대응이 변화된 법률 규정에 근거하여 마련되기 때문이다.³⁾

해당 재난사례와 관련된 법률의 제정 및 개정 자료는 국가법령정보센터(www.law.

3) 그러나 공식적인 법률의 내용만을 분석할 때 정부가 추후 마련하는 세부 프로그램의 변화 등이 누락될 가능성이 커서 대응 상의 특징이 편향 분석될 우려가 있다.

go.kr)로부터 수집하였다. 우선, 관련 법률의 변화가 해당 재난에 의한 것임을 명확히 해야 하므로, 해당 재난이 종료된 직후 처음으로 제·개정되면서 제·개정 사유로 해당 재난이 언급된 경우를 대상으로 하였다. 해당 재난의 수습 직후에 관련 법률이 개정되었다면 그 재난의 영향으로 바뀌었다고 충분히 짐작할 수 있지만, 법률의 제정 및 개정이 이뤄진 이유를 밝히는 ‘제정 및 개정이유’에 해당 사건의 영향임을 공식적으로 밝혔다면 그 인과성이 보다 명확할 것이다. 국가법령정보센터의 ‘제정 및 개정이유’는 제정·개정 이유와 주요 개정 내용을 제공하고 있는데(〈부록 1〉 참고), 여기서 분석사례인 사건명이 언급된 경우로 한정하여 -허베이스퍼리트호 기름유출 사고와 구미 불산 누출 사고는 예외⁴⁾- 사건과 법률 개정의 인과성을 확보하였다. 한편, 해당 재난의 영향으로 개정되었으나 개정이유에 해당 재난을 직접 밝히지 않은 법률은 제외하였으므로 해당 재난으로 인한 간접적인 영향을 파악하지 못한다는 한계가 있다.⁵⁾

이에 따라 6건 사례와 관련된 총 10개 법률의 제·개정 내용을 분석하였다. 허베이스퍼리트호 기름유출 사고는 해양환경관리법(2008.1.20.시행), 신종 인플루엔자 사건은 검역법(2009.12.29.개정), 가축질병 구제역/AI는 가축전염병예방법(2011.1.24.개정), 구미 불화수소산 누출사고는 화학물질관리법(2013.6.4.개정), 경주 체육판 붕괴 사고는 자연재해대책법(2014.12.30.개정)과 건축법(2015.1.6.개정), 세월호 침몰 사고는 해운법(2015.1.6.개정), 선원법(2015.1.6.개정), 선박안전법(2015.1.6.개정), 수상에서의 수색 구조 등에 관한 법률(2015.7.24.개정)이 대상이 되었다.⁶⁾

-
- 4) 허베이스퍼리트호 기름유출사고의 경우는 관련 법률인 해양환경관리법이 사건 직후 시행되었으나 제정은 사건 발생이전이라 해당 사건의 영향으로 제정되었다고 말하기 어렵다. 허베이스퍼리트호 이전부터 연이던 해상사고로 인한 해양오염 문제의 대책으로 제정되었고 시행이 유예되던 중 해당 사건이 발생한 상황이었다. 하지만 비슷한 시기에 반복된 해양오염 사건에 대한 정부의 대응으로 제정된 것이며 허베이스퍼리트호 사건으로 시행이 추가 유예되지 않을 수 있었다. 이러한 관점에서 특정 사건의 대응만이 아닌 유사사건에 대한 정부 대응을 살펴볼 필요가 있다고 판단하여 분석에 포함하였다. 한편, 구미 불화수소산 누출사고로 개정된 법률의 경우는 사건명이 개정 이유에 표현되지는 않았지만 화학물질관리법은 ‘최근 잇따라 발생한 화학사고로 인해.’ 라고 표현되는 등 당시 사건과의 인과성이 상당히 명확하다고 판단되어 분석대상에 포함하였다.
 - 5) 예를 들어 세월호 침몰사건 이후 여러 분야의 법률들이 개정되었는데 그 중 ‘공직자윤리법’ 개정의 경우(2014.12.30.개정) ‘퇴직공직자의 취업제한과 업무취급제한을 강화함으로써 민관유착의 부작용을 방지하고 공무수행의 공정성을 제고하는 한편.’으로 개정이유를 밝히고 있으나 세월호 사건의 영향임을 직접 밝히지 않아 제외되었다. 세월호 침몰 사건 당시 해양수산부의 퇴직공직자가 선박안전검사를 위탁 수행하던 한국선급 등에 취업하면서 구조적으로 선박안전검사를 소홀히 할 수 있었던 관피아 문제가 개정의 중요한 계기가 되었다고 평가된다.
 - 6) 한편, 해당 재난의 수습을 위해 제정된 특별법은 본 분석에서 제외하였는데, 특별법의 경우 해당 재난의 보상과 수습에 초점을 맞추고 있어서, 관련된 문제인식, 조직간 역할분담, 수행

〈표 3〉 사례별 분석대상 법률

	사례명	분석대상 법률
1	허베이 스피리트호 기름유출	해양환경관리법 2008.1.20.시행
2	신종 인플루엔자 유행	검역법 2009.12.29.개정
3	가축질병(구제역/AI) 확산	가축전염병예방법 2011.1.24.개정
4	구미 불산 누출	화학물질관리법 2013.6.4.개정
5	경주 체육관 붕괴	자연재해대책법 2014.12.30.개정 건축법 2015.1.6.개정
6	세월호 침몰	해운법 2015.1.6.개정 선원법 2015.1.6.개정 선박안전법 2015.1.6.개정 수상에서의 수색 구조 등에 관한 법률 2015.7.24.개정

IV. 분석결과

1. 문제 규정의 변화

1) 문제의 범위 확장

6개의 사건에 관련된 10개의 법률 변화 중 문제의 규정 측면에서 두드러진 특징은 해당 재난의 범위가 넓어졌으며, 관련 재난 문제의 심각성이 강화되었다는 점이다. 문제의 범위 변화를 살펴보면, 6건 모두 법률 상 해당 재난의 범위가 넓어졌는데, 허베이 스피리트호 기름유출 관련한 해양환경관리법의 제정 내용을 보면 기존에는 문제를 해양의 ‘오염방지’로 규정하였으나 적극적인 해양관리를 의미하는 해양의 ‘환경관리’로 변화된 것을 알 수 있다. 신종인플루엔자 유행 이후 검역법에 검역대상인 감염병의 종류에 신종인플루엔자가 추가되었고, 구제역과 AI 확산 이후에는 가축전염병예방법의 가축전염병관리 범위에 ‘주변환경의 오염방지 및 사후관리’가 포함되었다. 또한 구미 불산 누출 관련하여 개정된 화학물질관리법에서는 기존의 ‘유해화학물질’ 관리가 ‘화학물질’ 관리로 변경되면서 관리의 범위가 확장되었음을 알 수 있다. 경주 마우나리조트 체육관 붕괴 이후는, 자연재해대책법 상 건축물관리자의 제설·제빙 책임범위에 ‘시설물의 지붕’이 추가되었다. 세월호 침몰과 관련하여 수상에서의 수색구조 등에 관한 법률은 ‘수상’의 정의를 신설하여 해수면과 내수면으로 규정하였고 조난사건의 정

방식 등 정책내용의 변화를 보려는 본 분석의 목적과 부합하지 않다고 판단하였다.

의를 확대하여 '선박 등과 관련 없는 사람의 사고'도 포함하였으며 이동 및 대피 명령을 내리는 상황에 '풍랑'으로 조난사고가 우려되는 경우를 포함시켰다.

2) 문제의 심각성 강화

문제의 심각성에 대한 인식은 해당 재난에 관련한 제재·처벌 등이 강화되는 것을 통하여 추론할 수 있다. 개정된 내용 중 제재 강화가 확인되는 것은 구제역/AI 이후 가축 소유자를 대상으로 가축전염병관리 소홀에 관한 징역·벌금·과태료 강화, 구미 불산누출 이후 화학물질을 다루는 사업장의 법규위반에 대한 제재 강화, 그리고 세월호 침몰 이후 선박 위험시 인명구조에 미흡한 선장 등에 대한 처벌 강화, 선박안전관리 의무 위반에 대한 선주 등에 관한 처벌 강화, 여객운송사업자의 안전규정 위반시 과징금 부담 강화, 구조 조치 등을 하지 않아 피해자 사망 시 처벌 강화 등이다.

〈표 4〉 문제 규정의 변화

	문제 규정의 변화	
	문제의 범위	문제의 심각성
허베이스피리트호 기름유출	-해양오염방지에서 해양환경관리로 개념 확장	-
신종인플루엔자 유행	-검역 대상 감염병에 신종인플루엔자 포함	-
가축질병(구제역/AI) 확산	-가축전염병관리에 주변환경오염 방지 및 사후관리대책 포함	-가축소유자 대상 징역/벌금/과태료 강화
구미 불산누출	-유해화학물질관리에서 화학물질 관리로 확장 -화학물질 조사관리 대상 확대	-법규위반사업장 제재 강화
경주 체육관 붕괴	-제설제빙 책임 범위에 지붕 포함	-
세월호 침몰	-수상의 정의 신설(해수면+내수면 포함) -조난사고의 정의 확대(선박 등과 관련 없는 사람의 사고도 포함) -이동 및 대피명령의 범위에 풍랑 등 포함	-선박 위험시/총동시 인명구조 미흡한 선장 등에 대한 처벌 강화 -복원성 유지의무 위반에 대한 처벌 강화 -선박의 불법/임의 변경 등에 대한 처벌 강화 -여객운송사업자의 안전규정 위반 시 과징금 부담 강화 -여객운송사업자와 선장의 고의 및 과실 등으로 중대한 해양사고 발생시 해상여객운송사업면허의 영구적 결격사유 도입 -조난 사실 신고하지 않거나 구조 조치하지 않아 피해자 사망한 경우 등 처벌 강화

해양환경관리법, 화학물질관리법, 수상에서의 수색구조 등에 관한 법률의 경우는 법률의 명칭까지 바꾸며(전면개정) 문제의 범위나 심각성을 강화시킨 것을 확인할 수 있지만, 나머지 사례에서는 해당 재난상황에서 새롭게 문제가 되었던 원인 또는 상황만이 법률의 관련 규정에 추가되었다. 그리고 해당 문제관리의 의무 위반에 대한 처벌이 강화되면서 민간부문의 당사자(가축소유자, 사업장, 선장, 선박소유주, 여객운송사업자 등)가 강화된 재난관리의 의무를 부여받게 된 것을 알 수 있었다.

2. 조직 체계의 변화

재난관리를 위한 조직 체계 차원에서는 민간인(당사자)의 의무 강화, 상위조직의 권한 강화, 조직통합 및 신설, 외부 전문조직의 활용이라는 변화가 발견되었다. 재난관리에 연결된 매우 다양한 이해관계자 사이의 역할 분담이 이러한 방향으로 변화한 것이다.

1) 민간인/기업 의무의 강화

신종 인플루엔자 사례를 제외하면, 5건 재난사례는 모두 민간인/기업이라는 현장의 당사자가 존재하는데, 허베이스피리트호 기름유출과 세월호 침몰과 같은 해상사고는 선박소유 및 관리자, 가축질병의 확산은 가축 소유주, 불산 누출사고와 체육관 붕괴사고는 공장 및 건물소유주 또는 관리자가 이에 해당된다. 바로 이러한 민간인 당사자들의 의무 강화가 법률 변화의 특징으로 나타났다.

재난 특성에 따라 약간의 차이가 있으나 구제역 및 AI 확산 이후, 관련 법령은 가축 소유자에게 가축전염병의 발생과 확산 방지를 위한 각종 신고·예방·관리·매몰토지의 선정 및 용도전환 금지 등의 의무를 새롭게 부과하였다. 구미 불산 누출의 경우도, 화학물질취급자 등에게 신고·관리·등록·자료제출·보고 등의 의무를 강화하였고, 경주 체육관 붕괴의 경우는 시설물 소유자에게 건축물 안전에 관한 조사 및 보고 등의 의무를 부여하였다. 허베이스피리트호 기름유출의 경우, 특별관리해역의 사업자에게 할당된 오염배출량을 초과할 경우 시설개선 의무 등이 부여되었다. 세월호 침몰과 관련해서는, 선박소유주, 여객운송사업자, 운항관리자, 선장 등에게 각종 의무가 법률 상 추가·강화되었는데, 예를 들어 여객운송사업자의 사업권 보호를 박탈하고 공모경쟁 의무를 부여하였고, 안전정보 제공 의무, 면허결격사유 규제, 여객승선시 절차확인 의무 강화, 승선 거부 권한 등이 부여되었다.

당사자, 소유자 등 개인의 재난관리 의무를 강화하는 방향으로 정책변화가 발생한 것인데, 효과적인 재난예방을 위해서는 현장의 민간 당사자들이 높은 안전관리 의무를 가지고 일상적 예방을 수행하는 것이 일차적이라는 입장이 발견된 것이다.

2) 상위조직의 권한 강화

정부 내에서 상위기관과 일선기관 사이의 역할 변화를 살펴보면, 상위기관에게 포괄적·종합적 관리책임이 부여되고, 일선기관에게 재난 시 현장대응 권한이 일부 부여되는 방향으로 나타났으며, 상대적으로 (광역)지방자치단체와 같은 중간단계 기관의 역할 변화는 적었다.

상위기관의 권한 강화를 보면, 중앙부처의 장관에게 해당 문제의 정의와 대응 기준을 구체적으로 정할 수 있는 권한, 일선기관과 직접 협의 및 보조받을 권한, 현장수습 권한 일부 등이 부여되면서 중앙부처가 해당 재난의 포괄적·종합적 예방자·관리자의 핵심 역할을 맡는 방향으로 변화하였다. 해당 재난에 관한 계획수립부터 재난 대응의 책임자로 중앙부처가 부각되었기에 집권적 관리가 강화되었다고 평가할 수 있다.

구체적으로 보면, 허베이스피리트호 기름유출과 같은 해양 오염과 관련해서, 해양수산부 장관은 해양환경관리의 종합계획 수립 의무, 해양환경기준 고시, 해역이용 허가 협의권 등이 부여되었고, 신종인플루엔자의 확산에 관련하여, 복지부 장관은 오염지역 지정 및 해제 권한 등을, 가축질병 확산의 경우는 농림부장관이 전염확산방지를 위한 관계기관 등에게 정보요청 권한 등을, 불산 누출의 경우는 환경부장관에게 화학물질관리의 기본계획수립·통계조사·허가·사고현장 수습 등의 권한이 부여되었다. 체육관 붕괴와 관련해서는 국토부장관에게 특수구조건축물 관련 기준 강화 및 모니터링 권한이 부여되었고, 세월호 침몰의 경우는 해양수산부장관에게 연안여객현대화계획, 선원정책기본계획 수립의무가, 국민안전처장관에게는 수상구조사 자격부여권한이 부여되었다. 중앙부처의 권한이 축소된 내용은 세월호 침몰과 관련하여 해운법 개정으로 해양수산부장관의 전속고발권이 삭제된 정도에 그친다.

이에 비해, 일선기관인 기초자치단체나 일선지청의 권한은 긴급 시 대응 권한을 중심으로 강화되었다. 하지만 이들 기관의 자율성 및 독립성이 증가하였다고 보기는 어려웠다. 경주 체육관의 붕괴 이후 기초자치단체장에게 건축물대장 관리 의무가 강화되었고, 불산 누출의 사례에서는 사고지역의 지자체장에게 현장수습조정관의 업무수행 협조 및 협의의 의무, 구제역 및 AI 확산 사례의 경우는 시군구청장에게 매몰장소 선정 및 관리 의무, 농장 폐쇄 및 가축사육 제한명령 권한이 부여되었다. 신종인플루

엔자의 경우는 검역소장에게 검역선과 검역차량 운영 권한이 부여되었고, 해상 기름 유출에 관련해서는 지방해양항만청에게 해역이용 허가시 해수부장관과 협의가 의무화되었다. 세월호 침몰 이후 해상사고에서 구조본부장은 구난작업현장의 지휘를 위하여 장비지원요청, 인근선박의 항행안전조치 명령 등의 권한이 강화되었다. 이러한 변화는 재난 발생 때마다 지적되었던 부실한 초동 대응문제 극복을 위해 일선기관의 현장 관리 권한을 일부 강화하는 대응으로 볼 수 있었지만, 일선기관의 자율권이 크게 증가되거나 위임범위가 넓어졌다기보다는 안전관리점검이나 재난 시 현장관리 지원 등에 관한 의무가 강화된 것에 가까웠다.

한편, 기초자치단체에 비해서 광역자치단체의 역할변화는 두드러지지 않았는데 구제역/AI로 시도지사에게 가축위생방역지원본부 보고 및 감독권한 부여되었고 이동통제에 든 비용이나 방역활동 필요비용 등을 지원할 의무를 부여했으며, 해상 기름유출 사고와 관련하여 시도지사 특별관리해역의 총량관리기본계획 수립권한을 부여 받은 정도였다. 상위기관과 일선기관의 권한과 의무를 강화하면서도,中间的 광역자치단체의 권한 변화가 부각되지 않는 모래시계형의 변화는, 재난대응의 긴급성을 고려하여 상위기관은 종합적 기획과 대응 권한이 강화되고 일선기관은 일상적 점검과 현장대응 권한을 맡은 데 비해 중간단계인 광역자치단체에게는 지원 기능 일부만을 분담하는 구조로 재편된 것으로 판단된다.

3) 조직의 통합 및 신설

한편, 여러 기관에 분산되었던 해당 재난과 관련된 조직들을 통합하거나 새로운 전담조직을 설치하는 체계 변화가 발견되었다. 구체적으로 보면, 해상 기름유출 사고와 관련해서는 기존에 분산되었던 관련 위원회들 -해양환경보전자문위원회, 해양오염조사평가위원회, 해양오염방제대책위원회-을 해양환경관리위원회로 통합하였고, 해양경찰청과 해양경찰서에 방제대책본부 및 지방방제대책 본부를 설치한 것을 들 수 있다. 또한 구제역과 AI 확산 이후에는 농림부장관 소속으로 가축전염병기동방역기구가 신설되었으며, 구미 불산 누출 이후에는 환경부장관 소속으로 화학물질관리위원회가 마련되었다.⁷⁾ 세월호 침몰 이후에는 해수부에 선원정책위원회가 신설되었고 심해수난구조전문가 양성을 위해 심해잠수구조훈련센터가 설치되기도 하였다

7) 분석대상인 법률 변화에는 포함되지 않았으나 구미 불산누출 사고 이후, 화학재난합동방재센터가 설치되었는데 전국 주요 6개 국가산업단지 내에서 특수화학사고에 대비에 5개 관계부처의 협업 체계를 만들었다.

주로 중앙부처 소속의 전담조직을 만들어 해당 재난에 대응하는 구조를 설계한 것이며, 이러한 조직 통합 및 신설은 문제에 대응하는 창구를 일원화하고 통합된 기관에게 재난관리의 책임성을 물을 수 있다는 특징이 있다.

4) 외부 전문조직의 활용

한편, 민간부문의 전문조직에게 재난관리의 역할을 분담하는 변화도 발전할 수 있었다. 전문적인 평가 및 인증 기능을 민간조직에게 위탁 수행하는 구조로 전환된 것인데, 신종 인플루엔자와 가축질병의 경우를 제외한 나머지 사례에서 해양환경 상태의 평가, 화학물질의 안전성 평가, 건축물 안전성 평가, 선박안전 평가관리 기능을 정부 외부의 전문조직을 활용하는 구조로 전환된 것이다.

구체적으로 보면, 해상 기름유출 관리와 관련하여 해양환경사업의 효율적 수행을 위한 민간전문기관으로 해양환경관리공단의 설립 근거 규정을 마련해 기존 한국해양오염방제조합을 확대 개편하여 새로운 공단을 설립하였다. 불산 등 화학물질 관리는 장외영향평가제도의 실시로 전문기관이 화학물질관리 사업의 안전평가를 수행하도록 하였고, 경주 체육관 붕괴 이후에는 건축물의 구조 및 재료관련 적정성을 지칭된 건축 모니터링 전문기관을 통해 정기적으로 평가하도록 하였으며 특수구조건축물의 건축주는 건축사협회나 전문법인 등에서 안전평가를 받도록 하였다. 세월호 침몰사고의 경우는 이후 선박안전기술공단이 운항관리자를 선임할 수 있도록 하였으며 여객운송사업자가 안전관리대행업자에게 안전관리업무를 위탁 가능하도록 전환하였다.

〈표 5〉 조직 체계의 변화

	조직 체계의 변화			
	민간/공공부분	상위/일선기관	조직신설·통합	외부전문조직
허베이스피리트호 기름유출	<ul style="list-style-type: none"> -특별관리해역에서 할당된 오염부하량(지정배출량) 초과하는 사업자에 대한 제재 강화 -오염물 유출을 방지하기 위한 설비 마련 강화 -해양환경측정분석기관에 대한 정기적 평가 검증 조치 등(능력인증제) 	<ul style="list-style-type: none"> -해수부장관의 해양환경 관리 종합계획수립 의무, 해양환경 기준 고시, 해역이용 허가시 협의권 -시도지사는 기본계획수립 -해경의 국가긴급방제계획 수립시행, 긴급상황시 선박출입검사권 -지방해양항만청의 해역이용 허가시 해수부장관 협의 의무 	<ul style="list-style-type: none"> -해양환경관리위원회로 일원화 -해양경찰청과 해양경찰서에 방제대책본부 및 지방방제대책본부 설치 	<ul style="list-style-type: none"> -해양환경관리공단 설립(한국해양오염방제조합의 확대개편)

신종인플루엔자 확산	-	-복지부장관의 오염지역의 지정/해제권한 -검역소장의 검역선과 검역차량 운영 권한 부여	-	-
가축질병 (구제역/AI) 확산	-가축소유자의 가축 전염병발생 및 확산과 관련한 여러 신고, 예방, 관리 의무 강화 -가축매몰토지의 용도전환 금지	-농림부장관의 전염확산방지를 위한 관계기관 및 지자체장에게 정보요청권한 -시군구청장의 매몰장소 선정 및 관리 의무, 보고 의무 부여 -시군구청장의 농장폐쇄 및 가축사육 제한명령권한 부여	-농림부장관 소속 가축전염병기동방역기구 신설	-
구미 불산 누출	-화학물질의 취급자에 대한 신고, 관리, 등록, 자료제출, 보고 등의 관련 의무 강화 -화학사고 장외영향평가제도 도입 -화학사고 발생시 즉시 신고의무 부여	-화학물질의 유해성으로부터 건강과 환경보호 포괄적 의무 부여, 관련 행정 및 재정지원 의무. -환경부장관의 화학물질 관리기본계획 수립의무, 통계조사, 화학물질관련 허가 권한, 사고현장에 현장수습조정관 파견권, 화학물질의 유해성 심사 및 유독물 등 지정고시 -사고지역의 지자체장에게 현장수습조정관의 업무수행 협조 및 협의 등의 의무	-환경부장관 소속 화학물질관리위원회 신설	-장외영향평가제도의 실시로 전문기관의 평가를 받은 장외영향평가, 위해관리계획서 등 제출
경주 체육관 붕괴	-건축물관리자의 제설제빙 범위 지붕으로 확대 -특수구조건축물의 건축주 등은 건축사협회나 전문인력을 갖춘 법인 또는 단체에 구조안전여부 조사받고 지자체장에게 보고 의무 부여	-국토부장관의 특수구조 건축물 관련 기준 강화 및 모니터링 의무 부여 -기초단체장의 건축물 구조내력정보 등 건축물대장 관리 의무 강화	-	-건축모니터링 전문기관 지정해 건축물 구조/재료관련 기준 적성성 정기 평가 -특수구조건축물의 건축주는 건축사협회나 전문인력을 갖춘 법인 또는 단체에게 건축물 구조 안전여부 조사받고 지자체장에게 보고해야 함
세월호 침몰	-여객운송사업자의 사업권 보호 박탈, 공모 경쟁 의무 부여, 안전 정보 제공 의무, 면허	-국민안전처장관이 조난 구조의 전문능력 인정되는 경우 수상구조사 자격 부여	-해수부에 선원 정책위원회 신설 -심해 수난구조	-여객운송사업자가 안전관리대행업자에게 안전관리업무 위탁 가능

결격사유 규제, 여객 승선시 절차확인 의무 강화, 승선거부 권한 부여 -운항관리자의 출항 정지 명령 권한 부여 -선장의 직접조종지 휘구간 확대 등 조정 의무 강화, 인명구조 의무 강화, 적정심사 기준 강화 -선박소유주의 비상 훈련 실시 의무 강 화, 여객안전확보에 필요한 선원 승무 의 무, 선원제복착용 의 무 등 -한국해양구조협회의 업무로 민간해양구 조대원의 관리 추가	-해수부장관의 연안여객 현대화계획, 선원정책기 본계획 수립 의무 -해수부장관의 전속고발 권 삭제 -구조본부의 장의 권한 강화(장비지원요청, 인 근 선박의 항행안전조치 명령, 현장지휘통제권한 강화 등) -지방해양수산청의 내항 여객운송사업자 공모심 사 권한 신설 -지자체장은 민간해양구 조대원에게 필요한 경비 지원	전문가 양성을 위해 심해잠수 구조훈련센터 설치	-선박안전기술공 단이 운항관리자 선임
--	--	------------------------------------	----------------------------

3. 관리 절차의 변화

재난 이후, 해당 재난관리의 수행방식 및 관리절차의 변화를 보면, 전반적으로 공식성의 수준이 증가하고 평가·인증과 같은 사전규제 절차가 마련되었음을 알 수 있었다.

1) 관리의 공식성 증가

관리의 방식·절차에 관한 법률 변화는 모호하거나 부재했던 기준을 공식적으로 규정에 밝히며 명문화하는 방향으로 이뤄졌다. 이러한 기준의 공식화는 대통령령이나 부령의 형태로 나타났기에 중앙정부가 공식화를 주도하는 체계로 볼 수 있다. 또한 공식성이 증가한다는 것은 관행과 재량으로 채워졌던 영역이 줄어들어 정부하위기관이나 민간 이해관계자 등에게는 임의성 또는 유연성이 줄어드는 방향으로 관리절차가 바뀌었음을 의미할 수 있다.

허베이스피리트호 기름유출과 관련된 해양환경관리법은 잔류성 유기오염물질, 유해한 방오도로 등에 관한 관리기준과 방법 등을 해양수산부령으로 정하도록 하였고, 해양경찰청이 선박출입검사권의 행사 상황에 대한 판단기준을 대통령령으로 지정하도록 하였다. 신종인플루엔자와 관련하여 오염지역 지정절차는 보건복지부령으로 지정하도록, 검역선과 검역차량의 운용에 관한 세부사항은 보건복지부령으로 지정하도

록 변경되었다. 가축질병의 경우는 가축의 사체 또는 물건의 매몰에 대비하여 매몰장소 후보지 기준을 농림수산부령으로 정하도록, 불산 누출의 경우 화학물질의 관리(등록, 제조, 수입, 판매 등)에 관한 각종 지정, 고시, 관리 절차를 환경부령으로 정하도록 하였다. 폭설로 인한 체육관 붕괴의 경우 건축물 관리자가 제설 및 제빙 책임을 지는 범위를 지붕으로 확대하고 그 세부사항을 대통령령으로 정하도록 하였으며 특수구조 건축물의 기준과 절차도 대통령령을 따르도록 하였다. 세월호 침몰 이후 관련된 여러 법령의 개정 내용 중에는 선박안전법에 선박소유자가 용도변경 및 설비개조를 할 때 해양수산부령으로 정하는 복원성 기준을 충족해야 하고, 해양수산부 장관의 허가를 받도록 강화하였다. 이렇게 관리상의 공식성을 증가하면 -관리규정이 명문화되면- 관리내용과 책임은 명료하게 밝혀지는 한편, 일선 및 현장 운영상의 자율성은 제한될 가능성이 있을 것이다.

2) 사전규제 및 절차의 증가

한편, 재난관리의 절차가 증가되는 것을 알 수 있는데 특히, 인증·평가 방식의 사전규제(pre-regulation)가 증가하는 것을 발견할 수 있었다. 사전규제 절차가 도입되는 것은 사전예방을 위한 원칙적 금지 방식으로 관리하려는 것이다.

허베이스피리트호 기름유출 사건과 관련해 유해한 방오도료의 사용을 원칙적으로 금지하였고, 해역이용허가 시 해양수산부장관과 해역이용협의절차를 추가하였으며, 해양환경의 측정 및 분석자료 확보를 위해 대학 및 연구소 등을 정기적으로 평가하여 적합한 기관 인증하는 제도를 도입하였다. 구제역과 AI 확산 이후에는 가축전염병 예방법에서 매몰토지 사전지정 및 관리, 가축소유자의 입국 시 가축방역관련 필요조치가 강화되었다. 구미 불산누출에서도 유해화학물질 취급자에 관한 규제가 대폭 강화되면서 장외영향평가제도 및 영업허가제도가 실시되었다. 신종인플루엔자의 유행과 관련해서 공중보건위기관리대상 환자가 발생한 지역을 오염지역으로 지정하는 절차를 마련하였고, 경주 체육관 붕괴와 관련해서는 건축구조기준의 적정성을 일정한 기간마다 재검토하도록 규제하였다. 세월호 침몰의 경우는, 퇴직 전 선박감사관으로 근무한 공무원의 선박감사원 취업 2년간 제한하는 조치가 마련되었으며, 여객운송사업자 선발 시 공모경쟁절차를 도입하는 등의 변화를 발견할 수 있었다.

〈표 6〉 관리 절차의 변화

	관리 절차의 변화	
	공식성	사전 규제/절차
허베이스피리트호 기름유출	-잔류성 유기오염물질, 유해한 방오도로 등에 관한 관리 기준과 방법 등을 해양수산부령으로 정할 것을 규정. -해양경찰청이 선박출입검사권을 행사할 수 있는 긴급한 상황에 대한 판단 기준은 대통령령으로 지정	-해상기름유출 관련하여 유해한 방오도로 등의 사용을 원칙적으로 금지. -해역이용 허가 시에 해양수산부장관과 해역이용협의 절차를 추가 -해양환경측정분석기관의 능력인증제 실시
신종인플루엔자 유행	-오염지역 지정절차는 보건복지부령으로 정함 -검역선과 검역차량의 운용 세부사항을 보건복지가족부령	-세계보건기구가 정한 공중보건위기관리대상 환자가 발생한 지역을 오염지역으로 지정하여 국내유입 신속대응
가축질병 (구제역/AI)확산	-매몰장소 후보지 기준을 농림수산식품부령으로 정함	-시군구청장이 사전에 매몰토지 사전 지정과 관리 -가축소유자의 입국 관련 가축방역 필요조치의 강화
구미 불산 누출	-화학물질의 관리(등록, 제조, 수입, 판매 등)에 관한 각종 지정, 고시, 관리 절차를 환경부령으로 정함. 유해화학물질 취급기준 구체화	-장외영향평가제도 및 영업허가제 신설
경주 체육관 붕괴	-건축물 관리자가 제설 및 제빙의 책임을 지는 범위를 지붕으로 확대하고 그 세부사항은 대통령령. -국토교통부장관이 특수구조 건축물에 관한 기준과 절차를 대통령령에 따라 운영	-국토교통부장관이 대통령령으로 정하는 기간마다 건축구조기준의 적정성 검토
세월호 침몰	-선박소유자가 용도변경 및 설비개조를 할 때 해양수산부령으로 정하는 복원성 기준을 충족해야 하고, 해양수산부장관의 허가를 받아야 함	-여객운송사업자 선발시 공모경쟁 절차 도입 -퇴직전 선박검사관 근무 공무원의 선박검사원 2년간 제한 -출항 전 안전점검관리 강화(누구든지 선박결함 발견시 신고) -중앙구조본부 주관으로 수난구조 협력 기관 및 민간단체 등과 공동훈련 실시

V. 결론

사회재난 이후 정부가 재난관리 책임을 어떻게 재편하였는지를, 변화된 법률의 내용분석을 통하여 살펴보았다. 정부의 대응은 첫째, 직전 재난을 통하여 경험한 문제를

정부 관리의 영역에 공식적으로 포함시키고 제재를 강화하였다. 문제의 범위와 심각성을 대폭 변화한 경우도 있으나 개별적 문제 상황이 정부의 관리대상에 하나씩 추가되는 방식이었다. 둘째, 재난 이후 중앙집권적 관리체계를 강화하였는데, 중앙부처가 관리계획을 수립하고 통합된 전담기구를 마련해 관리하면서 상위조직이 일선조직에 비해 종합적 기획과 포괄적 결정 권한을 가지는 방향으로 변화해갔다. 공공과 민간부문 사이의 책임은 민간영역의 당사자 책임을 강화하는 방향으로 전개되었고, 전문성 강화를 위해 외부 전문조직에게 인증, 평가 등 일부 관리권한을 외부에 위탁하는 민관 협력구조를 형성하였다. 셋째, 정부가 해당 재난의 관리 기준을 시행령을 통해 구체적으로 정하고 사전인증 및 관리절차를 증가시킴으로써 규제의 방식과 절차를 강화하였다. 재난발생의 위험을 예방하기 위해 중앙부처가 사전규제, 원칙적 금지를 실행하면서 민간영역의 당사자는 위험관리의 의무가 강화되었다.

다시 말해, 상이하였던 국가적 규모의 사회재난이 수습된 후, 정부가 재난관리를 강화하는 방식은 일정한 특징이 있었던 것인데, 그것은 정부 대응의 영역을 확장하고 대응의 주체로 중앙정부를 내세우며 대응의 방식에서는 정부의 사전규제 강화를 주로 선택하면서 사전예방을 위해서 민간 당사자 책임을 강화하는 것이었다. 지난 십년 간 사회재난 때마다 내세웠던 ‘정부가 재난관리의 책임을 강화하겠다’는 의지는 이러한 방식으로 제도화되었던 것이다.

이러한 변화의 의미와 시사점을 고찰한다면, 우선, 사후에 문제가 발생한 만큼만 관리대상으로 추가했던 대응 방식을 볼 때 정부는 국가적 규모의 사회재난 발생이 규정의 사각지대 때문으로 보는 듯하다. 이로 인해 재난으로부터 심층적인 학습이 이뤄지고 있는가에 대한 의문이 든다. 예를 들어, 폭설로 무너진 체육관 지붕으로 인한 피해에 대해 정부가 건축물관리자의 제설·제빙의 책임범위에 지붕을 포함시키도록 하는 것이 주요 대응이었던 것을 볼 때 정부가 재난예방을 위하여 보다 근본적인 원인을 찾아 대처했다고 보기 어렵다. 재난관리 분야에서 바람직한 정책학습이 이뤄지기 위해서는 Howlett(2012)의 주장처럼, 기술적·사업적 수준의 얇은 학습(thin learning)보다는 정치적 경험, 과정 수준까지 포함하는 두터운 학습(thick learning)이 필요하다. 그동안은 얇은 학습, 일차원적 학습, 경로의존적 학습을 넘어서는 두터운 학습이 이뤄지려면 너무 많은 유사사례가 축적되어야 했다. 재난 발생 직후 신속한 변화의 모습을 국민에게 보이기 위해 원인을 심층 분석할 시간이 충분하지 않았을 수도 있다. 발생한 재난을 여러 관점과 시점으로 분석하여 사회재난의 복잡성을 고려한 본질적인 대응을, 선제적·동태적으로 할 수 있도록 하는 제도가 필요해 보인다.

다음으로, 재난 거버넌스의 구성이 다원화되어 전통적인 정부조직이 아닌 외부 전

문조직, 민간 당사자 등이 재난관리의 중요한 역할을 분담하게 되었으므로, 정부와 이들 사이의 원활한 협력 체계 마련이 더욱 중요해질 수밖에 없다. 하지만 정부의 재난 대응 과정을 분석했던 선행연구에서 지적하였듯, 그간 정부의 조직간 협력 수준은 부정적으로 평가되고 있다. 종합적 기획권한을 가진 중앙부처, 현장대응 권한을 가진 지방정부, 그리고 민간 전문조직과 당사자까지 포함하는 재난 거버넌스가 구축될수록 관련 행위자간 협력은 중요해질 것이므로 정부가 다양화된 행위자 간 유연한 소통과 협력 체계를 설계해야할 필요가 크다. 한편으로 이러한 재난관리 거버넌스 아래서는 책임의 전가가 발생할 수 있는데 특히 위험의 사전점검 및 인증권한을 가진 민간 전문기관과 정부 사이에 재난 발생의 책임 공방이 발생할 가능성이 있다. 더불어 민간의 당사자에게 사전규제를 부여하는 방식으로 예방책임을 강화하고 정부가 민간을 관리 감독하는 방식으로 이어질 경우에도 정부와 민간 사이의 책임 전가가 발생할 가능성이 있다. 이런 관점에서 정부 외부의 민간조직과의 협력과 책임에 관한 명확한 사전적 정리가 필요해 보인다.

한편, 중앙부처의 재난대응 권한이 강화되었는데 이러한 변화는 우리나라의 중앙 집권적 재난관리체계를 보다 유연화·네트워크화해야 한다는 선행연구들의 주장과는 다른 방향이었다(변상호·김태운, 2014; 박석희·노화준·안대승, 2004). 중앙부처의 권한 강화와 규제방식의 사용이 재난관리의 긴급성과 심각성을 고려할 때 현실적이라고 여겨질 수 있는 한편, 여러 선행연구가 주장하듯 재난대응의 경직성을 높일 가능성도 크기 때문이다. 어떠한 방향이 바람직한 것인가에 대한 판단을 여기서 내리기 어렵지만, 재난 사례에 따른 특성을 반영하여 대응 체계의 다원화를 고려해볼 필요가 있을 것이다.

마지막으로 이 연구는 사회재난 이후, 정부의 정책변화 상 나타난 특징을 법률의 제·개정 내용을 통해 분석하였으므로, 법률 외 조치에 따른 변화를 포함하지 못하였다. 재난사례로 인한 법률 변화임을 명확히 하려고 제·개정 사유에 해당 재난이 언급된 경우만을 대상으로 하였기에, 재난으로 인한 간접적인 영향을 종합적으로 다루지 못하였다는 한계가 있음을 밝힌다.

■ 참고문헌

- 김도균·박재묵. 2012. “허베이 스프리트호 기름유출사고 이후 재난관리 거버넌스 구축 실패와 재난 복원력의 약화.” 《환경사회학연구 ECO》, 16(1): 7-43.

- 김종환. 2011. “재난관리조직의 조직학습 사례분석.” 《한국컴퓨터정보학회논문지》, 16(10): 211-218.
- 노진철. 2008. “허베이 스프리트호 기름유출사고의 초기대응과 재난관리의 한계.” 《환경사회학연구 ECO》, 12(1): 43-82.
- 박석희·노화준·안대승. 2004. “재난관리 행정에 대한 네트워크적 분석.” 《행정논총》, 42(1): 103-132.
- 변상호·김태윤. 2014. “재난과 재난관리정책의 재해석에 기반한 재난대응 수행원칙의 도출과 검증.” 《한국행정학보》, 48(2): 109-136.
- 서민승·유환희. 2017. “재난 관련 SNS 데이터를 이용한 감성도 분석.” 《한국지형공간정보학회 학술대회 발표논문집》.
- 안혜원·류상일. 2007. “행정학에서 재난관리 분야의 학문적 연구경향.” 《한국콘텐츠학회논문지》, 7(10): 183-190.
- 양기근. 2004. “재난관리의 조직학습 사례 연구.” 《한국행정학보》, 38(6): 47-70.
- 엄석진. 2009. “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁.” 《한국행정학보》, 43(4): 19-45.
- 이동규·민연경. 2016. “대규모 재난의 정책실패 현저성에 관한 탐색적 연구.” 《지방정부연구》, 19(4): 119-142.
- 유현중. 2015. “국가적 재난관리의 책임성과 확보방안.” 《한국행정학보》, 49(4): 419-450.
- 윤건·최미혜·서정욱. 2017. “정부의 재난안전정책 효과성 영향 요인 실증연구.” 《한국정책과학학회보》, 21(1): 1-23.
- 이동규. 2011. 《초점사건 이후 정책변동 연구-한국의 대규모 재난 사례를 중심으로》. 성균관대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이상팔. 2002. “수해예방과 대응과정에서 정부조직의 정책학습.” 《한국행정학회 학술 발표논문집》.
- 이상호. 2007. “행정학 연구에서 사용된 내용분석법의 방법론 분석.” 《행정논총》, 45(2): 2-23.
- 이영희. 2014. “재난 관리, 재난 거버넌스, 재난 시티즌십.” 《경제와사회》, 104: 56-80.
- 이우영. 2017. “재난 및 안전관리 기본법에 대한 입법평론.” 《입법학연구》, 14(1): 71-95.
- 이재석·최돈묵. 2015. “국가재난관리체제 관점의 화학사고 대응체계 개선방안에 관한 연구.” 《한국화재소방학회논문지》, 29(5): 73-78.
- 이종렬·손원배. 2012. “승례문화재사건을 통해 본 정책학습과 변동에 관한 연구: Birkland의 정책학습 모형을 중심으로.” 《한국위기관리논집》, 8(3): 45-66.

- 이훈래. 2015. “지방자치단체의 재난관리 협력적 거버넌스에 관한 연구.” 《한국정책연구》, 15(4): 127-150.
- 조성식. 2014. 《집행구조에 따른 제도적 책임성의 유형이 정책성공에 미치는 영향분석》. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 한상일. 2010. “한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조.” 《한국조직학회보》, 7(1): 65~990.
- 현석환. 2015. “한국의 재난관리 시스템의 문제점과 효율화 방안.” 《한국사회안전학회지》, 10(1): 39-56.
- Beck, Ulrich. 1992. *Risk Society: Toward a New Modernity*. London: Sage. 홍성태 역 (1997). 《위험사회: 새로운 근대성을 향하여》, 서울: 새물결.
- Bovens. Mark. 2010. “Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism.” *West European Politics*, 33(5): 946-967.
- Brändström, Annika, & Sanneke Kuipers. 2003. “From ‘Normal Incidents’ to Political Crises: Understanding the Selective Politicization of Policy Failures1.” *Government and Opposition*, 38(3): 279-305.
- Drabek, Thomas. E. 1985. “Managing the Emergency Response.” *Public Administration Review*, 45: 85-92.
- Hood, C. 2002. “The Risk Game and the Blame Game.” *Government and Opposition*, 37(01): 15-37.
- Howlett, Michael. 2012. “The Lessons of Failure: Learning and Blame Avoidance in Public Policy-Making.” *International Political Science Review*, 33(5): 539-555.
- Kingdon, John. W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harpers Collins Publishers.
- Mulgan, Richard. 2002. *Accountability Issues in the New Model of Governance*. <https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41701/3/No91Mulgan.pdf> 검색일 2018년 4월 16일.
- Mulgan, Richard. 2003. “One Cheer for Hierarchy: Accountability in Disjointed Governance.” *Political Science*, 55(2): 6-18.
- Pickett, John. H., & Barbara. A. Block 1991. “Day-to-Day Management.” *Emergency Management: Principles and Practice for Local Government* (pp.

263-310), Washington, DC: ICMA Press.

Quarantelli, Enrico. L., & Russell R. Dynes. 1977. "Response to Social Crisis and Disaster." *Annual Review of Sociology*, 3(1): 23-49.

Solnit, Rebecca. 2010. A paradise built in hell: The extraordinary communities that arise in disaster. Penguin. 정혜영 역(2012). 《이 폐허를 응시하라》. 서울: 펜타그램.

〈부록 1〉 법률의 제·개정 이유

해당 재단	법령	제개정 날짜	개정이유
허베이 스피리트호 기름 유출	해양 환경 관리법	2007. 1.19 제정 2008. 1.20 시행	환경 친화적 해양자원의 지속가능한 이용·개발을 도모하고 해양환경의 효과적인 보전·관리를 위하여 국가 차원의 해양환경종합계획을 수립·시행하고, 해양에 유입되거나 해양에서 발생하는 각종 오염원을 통합관리하게 하는 등 해양 분야에서의 환경정책을 종합적·체계적으로 추진할 수 있는 법적근거를 마련하며, 그 밖에 종전의 한국해양오염방제조함을 해양환경관리공단으로 확대·개편하여 기름방제사업 및 해양환경사업을 효과적으로 수행할 수 있도록 하는 등 해양환경의 훼손 또는 해양오염을 방지하고, 깨끗하고 안전한 해양환경을 조성하는데 기여할 수 있도록 해양환경관리체계를 전면 개편하려는 것임.
신종 인플루엔자	검역법	2009. 12.29	국제공중보건 문제로 대두되고 있는 중증급성호흡기증후군(SARS), 조류인플루엔자 인체감염증(AI) 및 신종인플루엔자감염증 으로부터 안전한 국가를 만들기 위하여 이를 검역감염병에 포함하여 관리함으로써 국민의 건강을 보호하고, 세계보건기구에서 정한 공중보건조치 이행을 위한 법적 근거를 마련하도록 하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.
가축 질병(구제역/AI) 확산	가축 전염병 예방법	2011. 1.24	2003년 이래로 국내에서 발생하지 않았던 구제역 이 2010년1월,4월, 11월 등 3차례나 발생하여 축산농가 뿐 만아니라 국가 전체적으로 막대한 경제적·정신적피해를 초래하고 있으며, 역학조사결과에 따르면 해외 여행자 및 외국인근로자를 통해 가축전염병이 외국으로부터 국내로 유입되어 확산된 것으로 추정되나, 현행가축전염병방역·검역제도는 해외로부터의 가축전염병의 국내유입 및 확산을 효과적으로 예방하지 못하고 있고, 가축소유자들의 방역·검역의식도 매우 낮은 실정임. 이에따라 해외로부터의 가축전염병의 국내유입 및 확산을 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련하고, 방역·검역의무를 이행하지 않아 가축전염병의 유입 또는 확산되도록 한 가축소유자등에 대하여 형사상의 책임을 물을 수 있도록 하여 가축의 소유자들의 방역·검역의식을 높이려는 것임. 또한, 가축전염병에 대한초동대처를 강화하기 위하여 시·도가축방역기관에 대한 지원을 강화하고, 농림수산식품부에 가축전염병기동방역단을 설치하며, 매물장소후보지를 사전에 선정·관리함으로써 즉각적인 매몰이 가능하도록 하고, 가축위생방역지원본부에 대한 지도·감독권한을 시·도지사에도 부여하는 한편, 가축사육시설의 폐쇄 또는 제한, 매몰한 토지의 사용제한, 이동제한에 따른 보상금지원대상확대, 살처분농가 등의 심리적 치료를 위한 의료지원등 가축전염병에 대한 사후관리를 보완함으로써 가축방역 업무의 추진을 강화하려는 것임.
구미 불산 누출 사고	화학 물질 관리법	2013. 6.4	최근 잇따라 발생한 화학사고로 인해 현행 「유해화학물질 관리법」으로는 화학물질 관리 및 화학사고 대응에 한계가 있다는 지적이 제기되고 국민들의 불안감이 가중되고 있는바, 화학물질에 대한 통계조사 및 정보체계를 구축하여 국민의 알권리를 보장하고, 유해화학물질 취급기준 구체화, 화학사고 장외영향평가제도 및 영업허가제 신설 등을 통해 유해화학물질 예방관리체계를 강화하며, 화학사고 발생 시 즉시 신고의무를 부여하고, 현장조정관 파견 및 특별관리지역 지정 등을 통해 화학사고의 신속한 대응체계를 마련하는 한편, 제명 「유해화학물질 관리법」을 「화학물질관리법」으로 변경하여 화학물질의 체계적인 관리와 화학사고의 예방을 통해

		<p>화학물질의 위험으로부터 국민 건강 및 환경을 보호하는 법률로서의 위상을 정립하려는 것임.</p>
<p>자연재해대책법</p>	<p>2014. 12.30</p>	<p>급년 겨울경주지역에 시간당 50센티미터의 적설량을 기록하기도 한 가운데 경주소재의 모리조트내 시설이 적설하중을 견디지 못하고 붕괴되는 사고가 발생하였고, 이에 대하여 리조트 내 해당시설물의 지붕에 대한 제설작업이 행사전 이루어졌다면 사고를 미연에 방지할 수 있었을 거라는 지적이 있음. 현행법률은 설해대책 일환으로 건축물관리자에 해당시설주변보도, 미연도로 및 보행자전용도로에 제설·제빙의무를 부여하고 있는 바, 그 범위를 건축물의 지붕에까지 확대하여 적설하중(積雪荷重)에 대비할 필요가 있음. 또한, 가뭄방재를 위한 조사 및 연구를 위하여 관계행정기관의 장이나 기상관측연구기관의 장에게 자료협조를 요청할 수 있도록 하고 있으나, 소장하고 있는 가뭄관련자료와 같은 문헌의 요청에 그치고 있어 전문적인 조사 및 연구가 이루어지지 못하고 있다는 비판이 있으므로 가뭄방재에 관한 자료협조체계를 개선하려는 것임.</p>
	<p>2015. 1.6</p>	<p>첫째, 2014년 2월 경주 마우나리조트붕괴사고에서 드러난 바와 같이 현행의 건축설계기준이 최근 기후이변을 반영하지 못하고 새로 개발된 특수구조건축물에 일반건축물과 동일한 건축기준이 적용됨에 따라 구조안전에 적합한 설계와 시공이 이루어지기 어렵고, 허가권자도 이를 제대로 관리하지 못하는 등의 제도적인 미비가 있었음. 따라서 특수구조건축물의 안전사고방지를 위하여 국토교통부장관이 건축구조기준을 정기적으로 모니터링하고, 특수구조건축물에 대해서는 설계, 인·허가 또는 시공시 건축구조기준을 강화하여 적용할 수 있도록 하려는 것임. 둘째, 건축물의 화재안전성을 강화하고 화재에 따른 피해를 최소화하기 위하여 반자가 없는 건축물의 경우에는 지붕에도 방화(防火)에 지장이 없는 내부마감 재료를 사용하도록 명시하고, 복합자재의 품질관리를 강화하기 위하여 건축물에 복합자재를 공급하는 자, 공사시공자 및 공사감리자는 허가권자에게 복합자재품질관리서를 제출하도록하며, 허가권자는 필요한 경우 복합자재의 난연성을 확인할 수 있도록 하려는 것임. 셋째, 집중호우로 인한 건축물의 침수피해를 방지하기 위하여 침수위험지구에서건 축하는 공공건축물은 1층을 필로티로하고 국토교통부령으로 정하는 침수방지시설을 설치하도록하며, 고층건축물에 설치된 피난안전구역·피난시설 또는 대피공간에 대하여 화재등 발생시 피난용으로 사용되는 것임을 명시하도록하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부미비점을 개선·보완하려는 것임.</p>
<p>세월호 침몰</p>	<p>해운법</p>	<p>2015. 1.6</p>
		<p>지난 4월16일 발생한 세월호사고는 화물과적, 선박평형수부의부족, 화물고박볼라 등 내항여객운송사업자의 안전관리소홀과 함께 내항여객선안전관리시스템전반의 문제가 내재되어 발생하였던 것으로 나타난 바, 향후 이러한 참사가 다시는 발생하지 아니하도록 하기 위해서는 권한과 책임을 명확히하고, 안전관련규정을정비하며, 처벌수준을강화하는등내항여객선안전관리체계를 혁신하는 한편, 노후여객선의 신조·대체활성화,수송수요기준등진입장벽의철폐등내항여객운송사업구조에대한전반적인개편이필요하다고할것임. 아울러, 내항 화물선은 2001년부터 유류세액 인상분에 대하여 정부가 지원해 주고 있으나, 최근 일부 내항화물운송사업자의 부정수급 문제가 제기되고 있어 이를 방지하기 위한 대책도 필요함. 이에 내항여객선 안전강화를 위하여 안전 관련 규정 및 면허체계를 전면 정비하고, 내항화물운송사업자의 유류세 지원금 부정수급 방지를 위한 처벌을 강화하는 한편, 그 밖에 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점</p>

			을 개선·보완하려는 것임.
세월호 침몰	선원법	2015. 1.6	지난 4월16일 발생한 세월호사고 는 내항여객운송사업자의 안전관리소홀, 내항여객선의 안전관리시스템 문제와 함께 선원의 의무불이행, 책임의식부족 등이 혼재되어 발생하였던 것으로 나타난바, 향후 이러한 참사가 다시는 발생하지 아니하도록 하기 위해서는 권한과 책임을 명확히 하고, 선원의 자질과 능력검증을 강화하는 한편, 선원의 처우를 개선하는 등 체계적이고 종합적인 대책마련이 뒤따라야 할 것임. 이에 선장의 권한과 책임을 보다 분명히 하고 비상대비훈련을 강화할 수 있는 시스템을 마련하며, 안전관리승무원제도의 도입, 선장의 적성심사강화, 선박위험시나 총돌시 등에 인명구조조치를 다하지 아니한 선장등에 대한 처벌을 강화하는 한편, 그밖에 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.
세월호 침몰	선박 안전법	2015. 1.6	최근 발생한 세월호사고 로 재발방지 및 문제제결을 위하여 선박안전을 도모하는 제도들의 전반적인 보완및대책마련이 시급하고, 선박사고는 그 특성상 육지에서 발생하는 사고에 비하여 그 위험과 피해가 매우 크나, 현행법률은 선박안전관련검사 및 시험의 책임소재가 불명확하므로 이를 명확히 하는 한편, 세월호는 외국에서 도입된 중고선박으로 여객정원을 늘리기 위하여 여객실의 일부를 증축하였는데, 이러한 여객실증축은 선박의 복원성에 영향을 미칠수 있는 사항임에도 불구하고 현행법률에는 허가대상에서 제외되어있어 선박검사만 받으면 증축이 가능하게 되어있는바, 여객선의 경우복원성을 떨어뜨리면서 정원이나 화물량을 늘리기 위하여 여객실등 선박을 변경하거나 시설을 개조하는 것을 금지하고, 변경이나 개조를 위하여 선박소유자가 받아야하는 허가사항을 현행 선박의 길이·너비·깊이 및 용도의 변경뿐만 아니라 선박시설의 개조까지 확대 할 필요가 있음. 또한, 국민의 안전과 재산을 보호하기 위한 선박결함 신고·확인업무의 실효성을 높이기 위하여 누구든지 선박의 감항성 및 안전설비의 결함을 발견한 때에는 해양수산부장관에게 신고하도록 의무화하고, 해양수산부 퇴직공무원들의 관련기관채취문제와 관련하여 현행법률은 선주(船主)가 선박검사대행기관에서 선박검사원에 의하여 실시한 선박검사에 대하여 불복해 해양수산부에 재검을 요청하는 경우 선박검사관은 재검사를 하도록 규정하고 있는데, 퇴직한 선박검사관이 선박검사원이 되어 실시할 경우 엄정한 재검을 할수있을 것 인가에 대한 의구심이 있는바, 이를 방지할 수 있는 제도적 장치가 필요함. 아울러, 세월호 사고의 원인으로 지적되고 있는 복원성유지의무를 위반한 자에 대한 처벌의 강화는 물론 선박의 구조·시설을 불법으로 변경하거나 화물의 고박을 규정대로 하지 아니한 자에 대한 처벌을 강화하는 등 벌칙규정을 재정비할 필요가 있음.
세월호 침몰	수상에서의 수색 구조 등에 관한 법률	2015. 7.24	세월호침몰 참사 이후 조난사고로부터 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하기 위하여 사고의 재발방지를 위한 안전관리의 강화, 사고발생시 신속한 구조조치실시, 사고에 대응하기 위한 시스템개선 등 대책마련의 필요성이 강조되고 있음. 이에 따라, 구조본부의 장으로 하여금 "풍랑"으로 조난사고가 우려되는 경우에도 이동 및 대피명령을 명할 수 있도록 하면서 그 대상을 어선에서 모든 선박으로 확대하고, 구난작업을 실시하기 위해 신고된 내용이 구난작업을 실시하는데 미흡하다고 인정되는 경우 필요한 사항을 보완한 후 다시신고하게 할 수 있도록 하며, 구난작업현장의 안전관리와 환경오염방지를 위하여 필요한 경우 안전관리조치를 명할수 있도록 하고, 민간해양구조대원으로하여금 국민안전처의 조난사고예방·

대응활동을 지원할 수 있도록 하여 조난사고의 재발방지를 위한 안전관리를 강화하려는 것임. 또한, 구조본부의 장애 개인력의 파견외에 장비의 지원을 요청할 수 있는 권한을 부여하고, 중앙구조본부로 하여금 매년 수난구조협력기관 및 수난구조민간단체등과 공동으로 수난대비기본훈련을 실시한 후 그 결과를 국회소관상임위원회에 보고하도록 하며, 여객선비상수색구조계획서에 구명설비배치도를 기재하도록 하고, 조난현장에서의 수난구조활동의 지휘에 관한사항으로 수난구조요원의 안전 확보를 위한 조치와 조난현장의 질서유지를 위하여 필요한 사항을 추가하며, 조난된 선박의 선장 및 승무원에 대한 구조의무를 명시하고, 국민안전처장관으로 하여금 수상에서 조난된 사람을 구조하기 위한 전문적인 능력을 갖추었다고 인정되는 사람에게 수상구조사자격을 부여할 수 있도록 하며, 심해에서의 잠수 및 수난구조를 전문으로 하는 심해잠수사의 양성 및 관리를 위하여 심해잠수구조훈련센터를 설치할 수 있도록 하고, 조난사실을 신고하지 아니하거나 구조에 필요한 조치를 하지 아니하여 인명피해를 유발한 경우에 가중처벌을 할 수 있는 근거를 마련함으로써 사고발생시 신속하고 효율적인 구조조치를 실시할 수 있도록 하려는 것임. 아울러, 수난구조협력기관의 정의에 「재난및안전관리기본법」 제3조제8호에 따른 긴급구조지원기관을 명시하여 유관기관과 체계적인 협력관계를 구축할 수 있도록 함으로써 사고에 대응하기 위한 시스템을 개선하려는 것임. 그밖에, 법률의 제명을 「수상에서의수색·구조등에관한법률」로 변경하고 선박관리인, 선박임차인 또는 선장을 대신하여 그 직무를 수행하는 사람에게도 이법 또는 이법에 따른 명령이 적용되도록 명시하여 법률의 목적과 내용을 명확하게 하는 등 현행제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임.

Understanding the Korean Government Responses to Social Disasters in Post-Disaster

Seungjoo Han

This study aims to analyze how the Korean government has responded to major social disasters over the last decade. For exploring the characteristics of disaster management in South Korea, we conducted a legal analysis of six major social disasters which had occurred in the past 10 years (2006-2015). The results are as follows. First, the scope of government disaster management has expanded, and the role of the central government has been enhanced in order to control and manage disasters more comprehensively. Second, new organizations have been established for the sole purpose of handling matters related to specific disasters. In addition, the authority of disaster management, such as safety certification, has been partially delegated to qualified external organizations. Last, ex-ante safety regulations and legal obligations affecting private firms and individuals have been more strengthened. These results indicate the necessity of building a cooperative system between the central and local governments, and between the private and public sectors, in the disaster management in the future.

※ Key Words: social disaster, disaster management, responsibility, government response