

안전충남 이슈-브리프

포스트 코로나 시대 재난관리 전망

류희인: 현대경제연구원 고문, (전)행정안전부 재난안전관리본부장
대담진행·정리: 조 성(충남연구원 충남재난안전연구센터장)



포스트 코로나 시대 재난관리 전망

류희인 / 현대경제연구원 고문 / (전) 행정안전부 재난안전관리본부장

집단 지성이 아닌 전문가의 귀환을 가져온 코로나19 대응 과정을 겪으며, 재난관리의 중심에서 수많은 시행착오를 체화한 진정한 위기관리 전문가들을 만나 그들의 전망을 들어보는 이슈브리프 기획대담을 마련했다.

첫 번째 순서로 우리나라 재난대응의 기틀을 마련한 류희인 전)행정안전부 재난안전관리본부장을 만나 현재까지 코로나19 대응에 대한 명쾌한 분석과, 우리에게 가까이 다가온 변화를 조심스럽게 준비해보도록 한다.

대담 진행 / 정리 : 조성 (충남연구원 충남재난안전연구센터장)

21세기는 바이러스의 시대라고 했던가... 2003년 LA타임즈가 “사스가 앞으로 닥쳐올 전대미문 괴질 확산의 전조”라 예언한 이후, 코로나19 팬데믹이 가져온 전세계적 변화는 뉴노멀을 실시간으로 보여주고 있다. 바야흐로 진정한 21세기가 펼쳐진 것이다.

재난은 언제나 인류사회에 혁명적 변화를 불러왔지만, 이것은 전혀 새로운 창조가 아니라 변화의 흐름을 폭발시키는 창발에 가깝다. 일상의 언택트 문화, 원격교육과 비대면 산업, 스마트오피스 그리고 새로운 공동체가 가져올 변화는 서서히 우리에게 다가왔으며, 이제 코로나19를 계기로 폭발하고 있다. 아직 우리는 코로나 속에 살고 있지만, 앞으로 펼쳐질 코로나 이후의 재난관리는 무엇이 달라지고 또 무엇을 기대해야 하는것인가? 인코로나에서 포스트 코로나로 이어지는 우리나라 재난관리 전반에 대한 궁금증을 풀어내기 위해 지난 6월 19일 현대경제연구원에서 류희인 전) 행정안전부 재난안전관리 본부장을 만났다.

» 현직에서 물러난 이후에 대형감염병이 발생했다. 남다른 감회로 바라볼 것 같은데 이번 대응에 대해서는 전반적으로 어떻게 보나?

이번 코로나 19 위기 대응 상황은 한마디로 “오랫동안 기반을 만들어 온 국가의 준비된 방역”이라고 할 수 있다. 대구에서 발생한 초기 확산 위기 상황에 성공적으로 대응했고, 동시에 3T로 대표되는 몇가지 획기적인 조치들을 잇달아 시행하면서 다른 국가들과 비교되는 코로나 감염병 통제 결과를 보여주었다.

최근 들어서 다시 확산세가 나타나고 있고, 아직 최종적인 종식을 예측조차 할 수 없는 상황이지만, 세계적으로 주목받고, 또 평가 받고 있는 우리나라 방역 활동에 대해서는 ‘대한민국은 다 계획이 있었구나’ 하는 생각이 든다.

» 계획이 있었다는 것은 준비가 되었다는 것인데, 구체적으로 어떤 측면에서 말하는건가?

첫째로 **재난대응** 훈련을 보자.

을지훈련은 군을 보조하기 위해 국민의 생활을 유지하고 보장하기 위한 것이다. 1969년부터 수십년간 이어 온 훈련으로서, 식량, 생필품 조달, 복구를 위한 종합훈련 성격이 강하다. 이번 코로나 19 대응과정에서는 정부의 신속대응 상황판단, 의사결정, 부처협력이 가능하게 된 원동력이 되었다.

두 번째는 **공중보건의 제도**다.

병역대체 복무제도로 존재하는 공중보건의와 군의관 그리고 간호사관학교 자원이 긴급한 상황에서 현장에 신속히 투입될 수 있었고, 이를 통해 초기 급박한 상황에서의 적시적 대응이 가능했다.

세 번째는 **건강보험제도와 보편적 의료 서비스**인데, 전국민에게 적용되는 건강보험제도 덕분에 적극적이고 대대적인 검사와 치료가 가능했고, 대규모 확산도 방지할 수 있었다.

네 번째로 우리나라의 **고도화된 정보통신 기반**이 기여한 바가 크다.

세밀한 통신 기지국 운용, 높은 스마트폰 보급, 보편화된 신용카드 및 교통카드 사용, 고밀도로 설치된 CCTV 등 세계 최고 수준의 디지털 인프라에 기반하여 신속한 확진자 동선 및 접촉자 추적이 가능했다.

다섯 번째는 **마스크 사용의 일반화**이다.

그동안 황사와 미세먼지 대처 과정에서 국민의 마스크 사용이 일반화되었고 그 수요에 따라 마스크 제조 기반이 국내에 유지됨으로 인해 코로나 대처에 결정적 기여를 했다. 실제 해외 선진국들에서도 마스크 사용이 일반화 되는 데 시간이 걸리지 않았나. 그리고 생산을 할 수 있다는 것도 주효했다.

여섯 번째는 **사전 훈련 시뮬레이션**과 경험이 있었다.

정부에서는 2004년 사스 발생 직전에 감염병을 국가위기의 하나로 설정해서 국가 대응체계와 매뉴얼 수립 운용은 물론이고 관계기관 통합훈련 등을 실시해왔다.

질병관리본부에서는 사스 발생 직전인 작년 연말에도 감염병 대처 시뮬레이션 훈련을 실시했고, 2015. 5월과 2018. 9월의 메르스 대응 경험도 금번 코로나 19 대응에 큰 도움이 되었다. 이것은 하나의 실전훈련이었다.

일곱 번째로 **국무총리를 중대본부장으로 한 복합재난 훈련**인데,

기존의 을지포커스렌즈훈련을 대체해서 작년 5월 30일에 한국군 단독 전시대비훈련과 정부연습을 통합한 ‘을지호국 훈련’을 실시했다. 이 훈련에서는 과거 정부연습과 달리 복합재난을 상정하고 훈련을 했는데, 특히 행안부장관이 아닌 국무총리가 중대본부장이 되어 재난상황을 총괄 대응하는 계획을 연습한 것이다.

마지막으로 **생명 안전 가치 중심 리더십**을 꿈꿨다.

현 정부의 안전과 국민생명에 대한 남다른 관심과 가치 부여는 국정 우선순위에도 반영되었고, 코로나 대응 과정 중 여러 측면에서 발휘되었다. 정부가 어떤 기준을 가지고 움직이는지 바탕이 되었다고 봐야할 것 같다.

» 실제 재난 상황에서 국무총리가 직접 본부장을 맡은 것은 이번이 처음이다. 세월호 참사 이후 컨트롤 타워에 대한 위상 격상 필요성이 제기되기도 했었는데, 장관이 중대본부장이 될 때 지휘의 어려움이 있다고 봐도 되는것인가?

직접경험은 없으니 단정적으로 말할 수는 없다. 하지만 이번사태만 놓고 본다면 중대본부장이 총리로 올라간 것은 시의적절한 것이었다고 본다.

감염병 재난과 같이 총력적인 범정부 대응을 필요로 하는 순간중폭형의 비상은 상황이 빠르게 진행되고, 그에 따라 주어지는 의사결정 시간이 매우 촉박하다. 그러지만 그 대응에 필수적인 다수 부처 기관의 협업체계 가동에는 통상 많은 시간이 소요되기 마련이다. 총리가 중대본부장으로서 컨트롤타워가 되어서 여러 부처와 기관 그리고 지자체까지 하나의 시스템으로 움직일 수 있었던 것은 금번 코로나 위기상황 대응에서 매우 중요한 요소였다고 본다.

» '감염병의 예방 및 관리에 관한 법률'에는 광역지자체의 경우 역학조사관을 2명 이상 두도록 하고 있지만, 대구, 인천, 울산 등이 기준에 못 미치는 조사관 수 때문에 문제가 되기도 했다. 재난관리의 각 영역에서 평상시 시스템을 유지하는 비용, 인력을 유지하는 것 참 어렵다. 특히 지방정부에서는 예산확보의 어려움이 더 강한데 이걸 어떤 문제를 불러오는 건가 결국 중앙에 부담이 되지 않겠나?

여러 측면에서 문제가 될텐데, 일반론적으로 지자체 역량강화 현실 대응력 강조하고있지만, 지자체의 현실은 그렇지 못한경우가 많다. 단순히 지방의 한계, 재정, 단체장의 관심도나 우선순위, 이런문제를 떠나서 중앙정부의 비대화나 역할의 조정, 이를 통해서 볼 때 재난관리 특히 재난 대응의 측면이 지방으로 옮겨지는 것이 다 옳은가에 대해서는 고민도 필요하다.

코로나 대응을 계기로 다시 중앙정부역할이 강화되는 것 같다. 개인적 생각이기는 하지만 실제 효용, 효과 면에서도 중앙정부 중심의 관리가 반드시 잘못된 것이라고만 보기도 어려운 것이 사실이다. 외국의 큰 나라에 비해서 우리는 공간적으로 지방정부가 특색을 가지고 지역에 특화된 위험도가 높은 분야의 지방의 기능과 역할을 키워나갈 소지와 필요가 비교적 적기도 하고, 하나의 자원을 가지고 신속한 이동성만 가동된다면 대응력이 효과적이지 않나 싶기도 하다.

그럼에도 불구하고 현장 대응의 중요성 측면에서 감염병 이번에는 지자체가 부합되는 측면도 있다. 서울 경기, 경남에서와 같은 움직임은 매우 긍정적이고 지자체의 역할을 빠르게 찾아냈다. 방역활동에서 경기나 서울시가 주도적·적극적으로 취했던 조치들이 있었고, 지자체 역량강화 필요성 대응력 측면에서는 좋은 모범사례가 될 수 있다고 본다. 현실을 놓고 논의를 했으면 좋겠고 유형마다 달라서 일반화 하기는 어렵지만 구조화된 결핍처럼 말하는 지자체역량 강화나, 모든 사례를 일반화 해서 중앙중심, 지방중심으로 분리하는 것은 무의미하다고 본다. 전문가들의 충분한 논의는 꼭 필요하다.

재난안전본부 중앙조직으로서의 고민도 필요한데 행안부 내에 한 조직과 부서로서 있는 것이 바람직하냐를 따져 봐야한다. 독립적인 역할과 기능을 부여받는 것이 바람직하다고 본다. 거기에 붙여서 지역단위의 안전센터를 두는 것이 바람직하다고 본다. 대응기능에 초점을 맞추는 거다.

지자체가 많은 업무들을 하고 있지만 진짜 필요로 하는 기능이나 주민들이 필요로 하는 기능은 손에 안 잡힌다. 지자체들이 현장을 잘 알고 현장의 일차적 자원의 배치나 동원 같은 실무 역할을 해주는 것을 조금 더 신속하게, 가령 파출소나 소방서가 1차적 조치를 하는 것처럼 중앙정부가 대응하는 것을 지원하는 기능을 가져가야 한다고 본다.

그러려면 이것은 도청 내 재난안전실 차원이 아니라 보다 '특화된 조직'이 필요한 것이다. 지자체 장들이 재난안전 분야에 특화된 역량을 갖췄다고 볼 수 없지않나, 그런데도 현장지휘권을 가진다. 예를 들어 감염병이다 했을 때 실질적인 것은 질병관리본부가 하고 총리는 지원자가 되는데, 지자체에서 재난이 발생하면 광역지자체장이 책임지고 재난지휘관 역할을 한다는 것에 전문적 역량을 기대하는 것이 어렵지 않겠나?

광역 지자체 별로 일종의 사령관을 두면서 대응을 담당할 수 있도록 하고, 필요한 상황이라 판단되면 (판단을 위한 위원회 심의절차를 둔다든지 하는 방법으로) 지자체장의 권한을 위임해서 그 사람이 현장관리를 하게 하는 구조도 생각해 볼 수 있겠다. 중대본-광역-지역 센터가 중심이 되고, 광역이든 기초든 지자체장은 후방 지원 역할을 맡게 하는 것이다. 싸움은 전투부대가 하고, 서포트는 (지자체에서는)지자체장이, (국가에서는)총리가 하는 구조로 가면 가장 효율적이지 않을까 생각한다.

» 대응에 대한 특화된 역할의 문제는 동시에 조직의 문제로 볼 수도 있는 것 같다. 계서제와 네트워크가 혼용된 조직체계가 필요한 것 아닌가? 이 둘이 공존하는 체계가 가능할까?

군 조직을 예로 들어보면 어떨까싶다. 부대가 모두 다 전투만 하는게 아니다. 전투부대도 있고, 수송부대, 보급부대, 교육 다 각자의 역할을 한다.

전투부대 라인은 계서제 조직이고, 나머지는 네트워크형 조직이다. 이런 관계가 함께 해야 이기는 싸움을 할 수 있다. 재난관리에 있어서 재난대응은 실전형 싸움이다. 이기는 싸움꾼이 필요하고, 그것을 위해서는 평상시와 재난시의 역할에 대한 구분과 조정이 필요하다.

» 코로나 상황이 장기화되면서 의료진의 피로 측면이 많이 거론된다. 실제로 재난 종사자에 대해서 ‘헌신’이라는 이야기를 많이 해오면서 우리사회가 헌신을 강요한 측면이 있지 않나 싶은데, 종사자에 대한 안전관리를 위해서는 무엇이 필요한가?

이번 코로나로 우선 말하면,

중앙 국가차원에서 가장 큰 보상과 평가, 우리사회가 보상과 평가는 질병관리본부 조직의 승격 이라든가, 공무원들 뱃지를 달고 의료진과 종사자들의 노고에 대한 인정과 예우를 했다. 조직을 바로 격상 확대 시켜준 것은 필요성도 있지만, 오랜 숙원이기도 했고, 성과에 대한 보상적 차원도 있다고 본다.

이런 거시적인것들도 있지만 재난 분야에 종사하는 사람들로 좁혀서 보면 그들을 보호할만한 제도가 필요하다. 면책권인데, 재난안전담당자 관리자들의 업무에 대한 면책권을 제도화하기를 바란다. 소방관 개인이 변상해야하는 문제, 급박한 상황에서 취했던 조치가 결과적으로 잘못되거나 기대에 못미쳤거나 했을 때, 그것이 고의성이 있다든지, 의도적 태만이 아니라고 한다면 명백하게 의무를 해태한 것이 잘못된 결과로 직접 귀결되는 것이 아니라고 한다면, 기본적으로는 비상상황 조치, 의사결정에 대해서는 면책권을 확립해줘야 한다.

구체적으로 들어가면 이 분야가 전문영역, 전문가의 속성이 있는일로 인정을 한다면 그에 따른 직능 수당도 더 확대되어야 한다. 재난안전 하는사람에 대한 인사, 승진에 대한 특별대우를 말하기 이전에 인식을 바꿔주는 개선도 필요하다. 이일이 조직에서 기피업무, 기피 부서가 아닌 기꺼이 보람을 찾을 수 있다는 분위기와 처우개선이 필요한 것이다. 그래야 더 우수한 인력이 모이고, 전문가로 성장할 수 있다.

» 사회적 거리두기 말고 물리적 거리두기라는 말을 쓰자고 했었는데 사실 공동체의 복원 문제는 코로나 이후 재난관리에서 가장 어려운 숙제가 될 것 같은데 어떤가?

거꾸로 생각해볼수도 있다.

코로나 시대를 겪으면서 사회 모든 기능이 새로운 패러다임으로 전환된다는 변화의 요구를 받고 있다. 과거에는 대면과 비대면이라는 구분없이 재난안전관리는 사람에 의한 대면활동이었는데 당면한 현재의 모습은 대면중심의 상황대응, 재난안전대응이 코로나를 계기로 결정적 한계를 드러낼 가능성이 높아졌다. 이제 기존 방식의 시스템이

돌아갈 수 없는 상황을 상정할때가 되었다. 방사능이나 화학물질 유출 같이 사고 현장에 접근하기 어려운 상황의 사건들은 이미 그 속성만으로 직접적 대면 대응의 한계를 보이는 것이라 할 수 있다. 하지만, 이를 단순히 유형의 특성으로만 여겼을 뿐, 이에 대한 실질적 준비는 없었다. 비단 대응의 문제 뿐만아니라 피해 지역 주민들의 소개, 격리, 수용관리 등 제반의 문제가 현실의 과제가 되었다. 결국 비대면의 가능성을 모두 열어두어야 하는데, 이를 위해서는 비대면의 유형, 수단이 무엇인가에 대한 심도있는 고민이 필요하다.

지금까지 우리는 복합재난의 개념을 병렬적인 것으로만 한정하여 생각했으나, 현재의 코로나 상황이 폭넓게 그리고 장기적으로 영향을 끼치고 있는 상황에서 추가적으로 발생하는 재난위험도 복합재난의 범위에서 관리되어야 한다.

» 복합재난의 개념을 바꾸자는 것인가? 재난관리의 틀을 바꿔야 한다는 것인가?

코로나 확산이 지속되는 상황에서 이재민이 대거 발생하는 재난 발생이 발생한다면 기존 방식을 그대로 적용할 수 없게 된다. 대규모 이재민이나 피해위험주민이 발생하는 홍수, 태풍, 그리고 폭염관리에 대한 대책이 먼 미래가 아니라 당장 필요한 과제가 되었다. 기존의 많은 재난 상황대응에 주요 수단이나 활동이 되는 것이 사람을 동원해서 복구에 참여시킨다든지, 피해 이재민을 집단으로 수용하는 것이었다. 지금같은 상황에서는 이재민수용을 원천적으로 못하게 되지 않겠나?

폭염상황에서는 무더위 쉼터 같은 곳을 이용했었는데, 그런 방식은 어려워졌다. 다른 유형의 것에서도 복합재난을 우리는 병렬적인 것으로만 생각했었다. 지금 상황에서 복합재난은 다른 것이 아니라 현재의 재난 상황이 유지되는 가운데 전혀 다른 유형의 재난이 발생했을 때, 현재의 재난이 다른 재난의 대응 방식을 바꾸도록 하는 것이 포함된다.

비대면 사회는 기술진보로 인한 의료, 교육분야 전반에 원격화가 확대된다. 온라인 구매나 스트리밍산업이 커졌고 이런 현상 변화들은 자연스럽게 재난안전관리와 충돌지점이 발생하게 된다. 앞으로의 재난관리는 사회적 흐름에 부딪치는 것, 안전을 해칠 수 있는 장치들을 미리 찾아 내려는 노력이 필요하다.

» 국민의 요구는 더 커지는데, 국민 눈높이에 맞는 재난 대응을 위해서 필요한 것은 무엇인가?

재난관리 분야는 그동안의 많은 노력과 시행착오의 결과로 짧은 시간 내에 변혁과 발전의 힘이 되어 긍정적인 성장을 이루어냈고, 그 힘이 이번 코로나 대응을 통해 국민들에게 희망의 시그널이 되었다. 하지만 이번 코로나 이후는 더 높은 수준에 부응해야 하는 부담도 가지게 되었다. 재난 상황이 안정되면 또다시 현실적 필요성이 큰 곳으로 정치 지도자의 관심은 벗어날 수 밖에 없다. 그것이 재난 안전 분야의 숙명이라 생각한다.

또한 재난안전 분야의 전문성을 인정하고 키우려 하기보다는 개인의 안전에 관심 조심으로 해결되는 것이라 생각하는 측면에 있다. 그러나 안전의 문제가 개인의 삶의 영역이라하더라도 사회 구조 기본에 안전이 탑재되는 것은 중요하다. 기술, 산업 전문성이 보완되면 일상생활의 안전도를 높일 수 있다. 그런 저변이 넓으면 넓을수록 그 사회의 안전성이 커지는 것이다.

앞으로의 재난 안전 관리는 디지털 기술에 기반한 것으로 진화시켜야 한다. 국민이 수혜자가 되는 많은 행정서비스와는 다르게 국민 스스로가 참여해서 결과를 만들어내야 하는 것이 재난안전 관리의 특징이다. 이 때문에 국민신뢰가 바탕이 되어 국가 재난 대응활동을 지지하고 이에 동행할 때 성공적인 재난대응으로 완성될 수 있다.

» 과학기술이 주는 재난관리의 미래를 긍정적으로 보는 것 같다

코로나 19 대응 과정에서 디지털 기술과 재난 대응 활동의 신뢰 형성이 접목될 수 있는가에 대한 의문과 우려가 있었으나 결과적으로는 동선파악, 접촉자 파악을 순건적으로 해 나갔던 사례 등에서 과학기술은 국민들에게 대응조치에 대한 보이지 않는 신뢰를 형성하는데 많은 기여를 했다.

과학기술의 올바른 적용과 공공성의 가치를 높이는 일련의 활동들은 국민들에게 정부 정책 집행에 대한 확실성, 신뢰성을 갖게 할 수 있으며, 디지털 기반의 대응활동 조치는 재난대응의 신속성과 정확성을 높일 수 있는 바탕이 될 것이다. 재난관리에 대한 지속적인 투자와 관심이 이를 견인할 수 있다는 점에서 정부나 국민, 그리고 전문가의 역할이 매우 중요할 것이다.

충청남도 공주시 연수원길 73-26(금흥동)

TEL 041.840.1230 FAX 041.840.1199

<http://www.cni.re.kr> 발행일 | 2020. 6 발행인 | 윤 황

편집인 | 조 성 편집디자인 | 경성문화사(044.868.3537)

※이 책에 대한 저작권은 충남재난안전연구센터에 있으며 무단으로 사용하는 것을 금합니다.



충남연구원
ChungNam Institute



충청남도재난안전연구센터
Center for Disaster & Safety Research

안전충남
이슈-브리프

2020 June

Vol.22