

재난 대응체계 우수 사례(호주)



글 · 이대원

호주 퀸즈랜드주 보건복지부 사무관
한국행정연구원 KIPA규제동향 해외특파원

호주는 가뭄, 홍수, 열대성 사이클론, 산불, 지진, 토네이도와 같은 극단적인 자연 현상을 일으킬 수 있는 다양한 기후 요인에 노출되어 있고, 거의 매년 큰 자연재해를 겪어 왔다. 올해만 하더라도 몇 개월 동안 계속된 홍수로 남동부에만 총 44건의 자연재해가 선언되었고, 약 3조 원 규모의 재산피해가 발생했다. 2020년에는 <검은 여름>이라고 불리는 최악의 산불로 26명이 사망하고 2,448채의 가옥이 파괴되었으며, 550만 헥타르의 삼림이 불에 탔다. 1902년 이후 인명피해를 일으킨 지진이 모두 16번에 이르고, 1989년에는 뉴사우스웨일스에서 일어난 지진으로 13명이 사망했다.

통제할 수 없는 자연현상만이 재난을 불러일으키는 것은 아니다. 코로나19는 세계 최고라고 자부하던 호주의 료 시스템의 약점을 드러냈다. 기후변화로 인한 집중호우는 100년 전에 설계된 도시 기반시설이 더 이상 그 역할을 하지 못한다는 것을 알려 주었다. 전문가들은 이러한 재난들이 앞으로 더 자주, 더 심하게 닥칠 것이라고 예측하고 있다.

연방제를 채택하고 있는 호주에서 재난 대비는 연방정부와 주정부가 공동 책임을 지고 있다. 전체 세수의 약 80%를 운영하는 연방정부는 예산을 통해 주정부의 재난 방지 활동을 지원하고, 주정부는 조직과 인력을 동원하여 방재활동을 책임지는 방식이다. 큰 규모의 재난에는 연방군대와 자원을 배치하기도 한다. 그러나 재난이 대규모화하고 발생빈도가 늘어나면서 이러한 복잡한 시스템은 변화를 가져왔다. 연방정부와 주정부가 서로 책임을 미루는 일이 많아졌고, 정부의 힘으로만 재난 대비와 복구를 감당하기가 점점 더 힘들어지고 있기 때문이다.

센다이 프레임워크 - 재난 방지, 사후 복구가 아닌 사전 예방이 중심이 되어야

증가하는 재난에 맞서 호주는 꾸준히 재난 대비 태세를 강화해 왔다. 가장 큰 변화는 2015년 우리나라를 포함

호주는 가뭄, 홍수, 열대성 사이클론, 산불, 지진, 토네이도와 같은 극단적인 자연 현상을 일으킬 수 있는 다양한 기후 요인에 노출되어 있고, 매년 큰 자연재해를 겪어 왔다. 2020년에는 '검은 여름'이라고 불리는 최악의 산불로 26명이 사망하고 2,448채의 가옥이 파괴되었으며, 550만 헥타르의 삼림이 불에 탔다.



한 전세계 186개국이 유엔에서 비준한 재난 위험 감소를 위한 <센다이 프레임워크(Sendai Framework)>에서 시작되었다. 센다이 프레임워크는 유엔이 채택한 재난 관리 전략계획으로 이전 효고 행동계획에서 강조했던 사후적 복구 재난 관리 패러다임을 사전적 예방으로 바꾼 중요한 이정표이다. 유엔은 이 프레임워크의 목적이 정부·민간·비영리조직 간 수평·수직적인 협력을 통해 지역공동체의 탄력성(resilience)을 제고하는 것이라고 밝히고 있다.

센다이 프레임워크는 재난으로 발생하는 피해가 외부가 아닌 내생적인 한계로 인해 가속화될 수 있다고 본다. 재난 위험을 증가하는 요인들이 지역공동체의 개발 과정에 내재되어 있다고 본 것이다. 그렇기 때문에 이를 해결하기 위해서는 도시계획이나 환경관리정책과 같은 소프트웨어적 정책에 더 많은 관심을 가져야 한다고 강조한다. 이러한 접근법은 재난 발생이 외부적인 요인으로 발생하기 때문에 이를 대비하기 위해서는 기상 관측장비, 조기경보체계, 방재 기술과 같은 하드웨어

구축이 필요하다고 주장한 <효고 프레임워크(Hyogo Framework)>와는 매우 다른 것이다.

센다이 프레임워크는 이러한 국가 재난 관리 거버넌스를 유지하기 위한 필수 조건으로 법률을 기반으로 한 제도와 정책의 수립과 발전, 지식 공유, 의사소통, 보다 폭넓은 참여를 위한 수단 확보 등이 필수라고 본다. 특히 국가 수준의 거버넌스 생태계에서 재난 안전을 보다 효과적으로 관리하기 위해서는 분권화와 이해관계자 간 협력이 형식적인 또는 비형식적인 제도적 장치를 통해 형성되어야 한다고 말한다.

호주의 재해 위험 감소 프레임워크

센다이 프레임워크는 재해 위험 감소가 사회의 모든 영역에 내재되어 있어야 하고, 민간과 정부가 재해 복구와 위험 감소에 대한 공동 책임을 져야 한다고 강조한다. 이에 따라 호주는 2018년 내무부 주도로 민간 부문이 재난 위험 감소 문제에 참여할 수 있는 제도적 장치를

마련하기 위한 워크숍을 개최했다. 정부와 기업, 그리고 지역사회를 대표하는 80여 개의 다양한 범위의 조직에서 100여 명의 참가자가 참여한 워크숍을 통해 국가 재난 위험 감소를 위한 구체적인 목표와 실행방안을 담은 프레임워크를 만들 수 있었다. 이 프레임워크는 2030년까지 재난 위험 감소를 위해 달성하여야 할 비전을 다음과 같이 제시하고 있다.

지역사회와 경제 사회의 모든 부문이 재난 발생의 위험과 피해를 줄일 수 있는 역량을 갖춘다.

재해 위험을 예방 또는 악화시킬 수 있는 잠재력을 가진 사회·기술·환경, 인구 통계학적 변화를 이해하고, 그에 맞게 준비한다.

사회의 모든 부문이 정보에 기초한 의사 결정을 내리고, 통제 범위 내에서 재난 위험을 줄일 책임을 지며, 재해 복구 비용을 줄이기 위해 재해 위험을 줄이는 데 투자한다.

프레임워크는 각각의 비전을 달성하기 위한 구체적인 실행계획도 제시하고 있다. 이 중 재해 위험 감소를 위한 민간 부문의 참여를 보장하기 위한 계획은 아래와 같다.

- ① 재해 위험 감소 프레임워크 구현을 위한 국가 계획 수립
- ② 지역 주도로 실행되는 재해 위험 감소 노력에 대한 국가 지원 방안 마련
- ③ 개인과 비즈니스 간 상호 교류를 통해 재해 위험 책임소재의 투명성을 향상시키기 위한 인센티브 제공
- ④ 재해 위험 감소 노력과 결과에 대한 일관된 보고체계 구축
- ⑤ 재해 위험 감소 프레임워크를 추진하기 위한 명확한 거버넌스 경로 구축

재해 위험 방지를 위한 민간 부문의 노력

국가 재해 위험 감소 프레임워크가 강조한 민간 부문의 참여는 여러 형태로 이루어지고 있다. 지역 커뮤니티 중심으로 재해 방지를 위한 사전 교육이 이루어지는 곳도

있고, 재난 피해를 복구하기 위한 자원봉사자 네트워크도 잘 구축되어 있다. 이 중 몇 조직을 소개해 보면 다음과 같다.

호주 재난 극복 연합(RAA Resilient Australia Alliance)

호주 재난 극복 연합은 자연 재해로 영향을 받은 기업이 피해를 복구하고 다시 사업을 운영할 수 있도록 도움을 주기 위해 설립된 사회적 인증 기업으로, 재해 복구에 필요한 비즈니스를 연결해 주고, 재해 복구를 위한 프로세스를 제공해 주며, 지역·국가·국제 전문가들의 도움을 받을 수 있는 커뮤니티를 지원하고 있다.

호주 재해 복원력 지식 허브(Australian Disaster Resilience Knowledge Hub)

호주 재해 복원력 지식 허브는 정책·계획·의사 결정, 재해 복원력에 대한 현대적 모범 사례를 지원하고 알리는 국가의 오픈 소스 플랫폼이다. 지식 허브는 복원력 분야의 현재 및 새로운 주제를 강조하며, 국가 지침을 연구와 연결하고 선도 기관과 조직 간 협력을 촉진한다. 또한 호주의 역사적 재난에 대한 정보를 제공한다. 지식 허브는 정부를 대신하여 호주 재난 복원력 연구소에 의해 관리되고 있다.

호주 지방 정부 연합(Australian Local Government Association)

호주 지방 정부 연합은 전략 계획 2020-23에서 지방 정부의 핵심 우선순위를 지역사회가 가뭄과 유행병을 포함한 자연재해와 부작용을 예방·준비·대응·복구할 수 있도록 지원하는 것으로 규정했다. 특히 재난 위험에 대응하고 지역사회 복지를 강화하기 위해서는 지역사회의 재해 복원력 확보가 중요하다고 밝혔다. 지역사회 회복력은 역경을 견디고, 적응하고, 회복할 수 있는 지역사회의 지속적인 능력으로 정의된다. 회복력이 있는 커뮤니티는 사회적으로 연결되어 있으며, 재난을 견디고 지

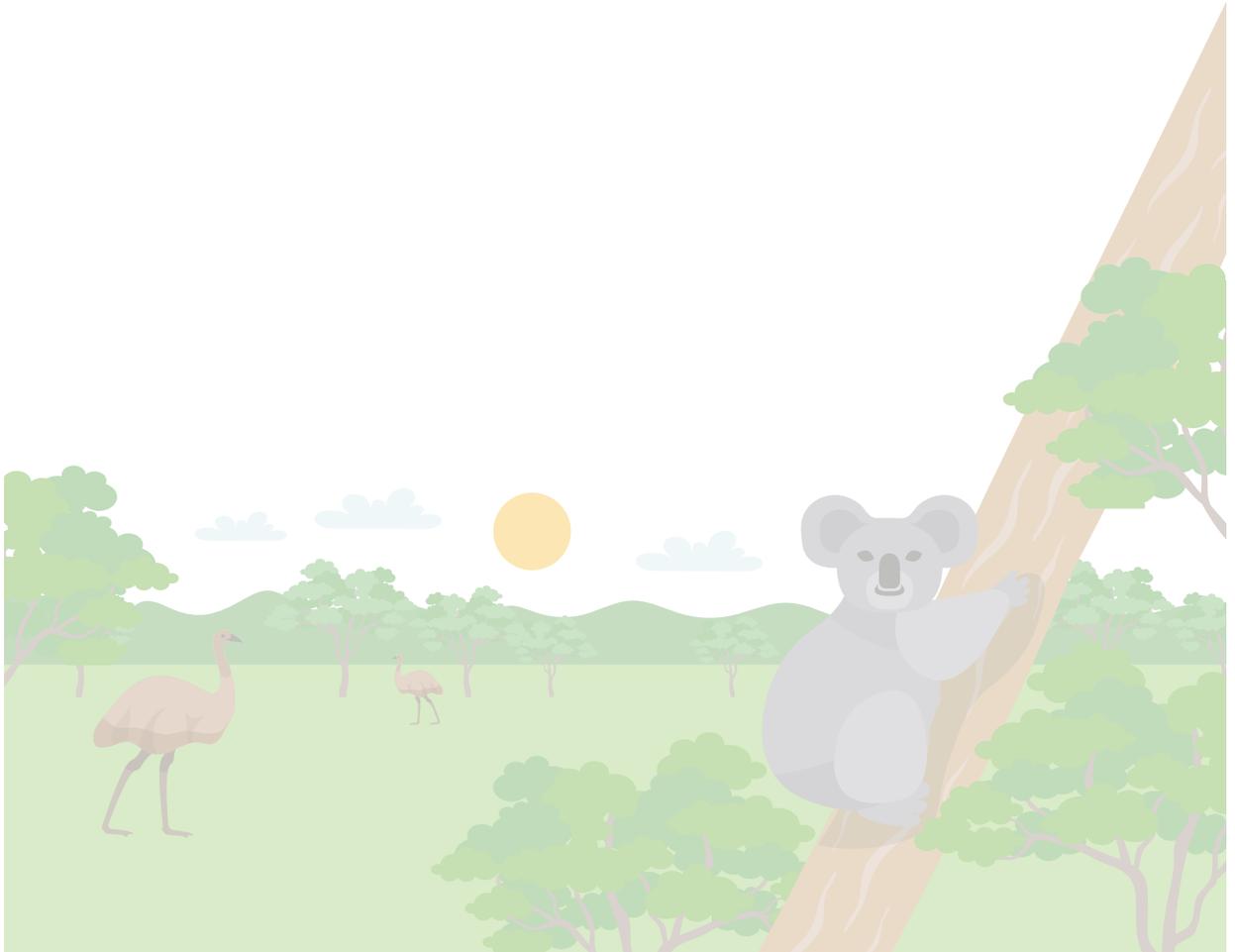
역사회 회복을 촉진할 수 있는 인프라가 준비되어 있다.

호주 재난 구조(Disaster Relief Australia)

호주 재난 구조는 2016년에 설립된 민간기구이다. 첫 번째 재난 구호 활동은 2017년 4월 열대성 사이클론 데비에서 시작되었고, 3주 이상 62명의 자원봉사자들이 재난 구호에 참가했다. 퇴역 군인 두 명이 시작한 이 운동은 현재 2,500명 이상의 구성원과 7개의 완전한 재해 구호팀이 활동하는 큰 조직으로 성장했다. 현재까지 국내외 20개의 재난 구조 활동에 참가했고, 몇천 명의 재난 생존자들을 도왔다.

재해 위험 감소를 위한 투자 - 위험 감소에 투자한 \$1는 피해 복구 비용 \$2 절약

자연 재해 기금에 대한 2014 년 조사에서 호주 생산성 위원회는 호주 재난 기금의 97%가 재건과 복구에 소비되고 있고, 위험 감소와 지역사회 재난 복원력 강화에는 3 %만 지출되었다는 사실을 발견했다. 생산성위원회는 재난 위험 감소를 위한 투자의 가치를 강조하고 연간 한화 약 1,700억 원의 기금으로 지방 정부 주도의 재난 위험 감소 프로그램을 실시하도록 권고했다. 호주 건전성 규제 당국과 호주 보험 위원회 역시 호주 정부에 생산성 위원회 권고안을 채택할 것을 촉구하고 있다. [KIPA](#)



감사원의 적극행정 지원 사례를 소개합니다

감사원은 공직사회가 소신 있게 일할 수 있는 분위기를 조성하기 위해 적극행정 지원방안을 지속적으로 추진하고 있습니다. 사전컨설팅, 적극행정 면책제도 등의 적극행정 지원 사례가 더욱 확장되어 적극적인 공직 문화가 조성되고 적극행정이 일상이 되기를 기대합니다.

글 · 감사원 적극행정지원단

적극행정 면책제도 사례

출자기관에 대한 채무보증 및 손실부담에 관한 사항

“산업단지 개발사업을 추진하면서 불필요한 미분양 시설용지를 매입하였으나 의회 승인 절차를 이행하는 등 적극적으로 업무를 추진한 점이 인정되어 개인책임을 면책하였습니다.”

지적내용

- ◇◇시는 ○○산업단지(총사업비 3,015억 원) 개발사업을 추진하기 위해 2008년 4월 주식회사 △△ 등 출자자들과 함께 특수목적법인인 ☆☆주식회사(총출자금액 150억 원)를 설립하고, 15억 원(출자비율 10%)을 출자
- ◇◇시는 ☆☆주식회사가 대출금액(1,600억 원)을 상환하지 못할 경우 대주로부터 매출채권 및 신탁수익권을 매입하고 대주에게 매매대금을 지급하는 것으로 확약함
- 그런데 ◇◇시는 ☆☆주식회사가 2019년 6월 총대출금을 전액 상환하여 미분양용지를 추가 매입할 필요가 없는 데도 출자자들이 특수목적법인 청산 시 수익(72.8억 원) 보장을 요구하자 2020년 12월 미분양 지원시설용지(108억 원)를 추가 매입
- 그 결과 ◇◇시가 추가 매입한 지원시설용지는 2020년 12월 현재 전부 미분양되어 사업 위험을 전부 부담하고 있음

인정여부

- ◇◇시가 출자자들에게 추가 수익을 보장하고, 산업시설용지 미분양 위험을 전부 부담하게 되는 주주변경 협약을 체결한 잘못은 있으나
 - ◇◇시는 업무처리 과정에 고의·중과실이 있는 것으로 파악되지 않고, 지방의회의 승인과 법적 심의절차를 모두 거친 점, 산업단지 조성은 지역경제 활성화와 일자리 창출을 위한 공익사업인 점 등을 감안하여 업무담당자들의 개인책임은 별도로 묻지 않음

사전컨설팅 사례

먹는 샘물 제조를 위한 원수(原水) 공급에 관한 사항

“상수원과 정수장을 연결하는 관로(管路)에 별도의 관을 통해 공급되는 원수(原水)까지 수돗물로 포함하는 것은 불합리한 것으로 해석하였습니다.”

신청배경 및 요지

- ▶ 울릉군은 상수원으로 사용 중인 원수(原水) 중 바다로 버려지는 여유분을 활용하여 먹는 샘물을 제조·판매하고, 일부는 주민들에게도 공급하기 위하여 ㈜울릉샘물을 설립(19. 1. 23.)하고, 506억 원을 투입하였습니다.
- 이 과정에서 상수원과 정수장을 연결하는 관로(管路)에 별도의 관을 연결하여 ㈜울릉샘물에 원수(原水)를 공급할 수 있다는 환경부의 회신(19. 10. 28.)도 받아 두었습니다.
- ▶ 그런데 「수도법」 제3조에서 “수도란 관로(管路) 그밖에 공작물을 사용하여 원수(原水)나 정수(淨水)를 공급하는 시설의 전부”이며, 제13조 제1항은 “누구든지 수돗물을 용기에 넣거나 기구 등으로 다시 처리하여 판매할 수 없다”라고 규정하고 있어 수돗물의 범위에 관로(管路)를 통해 공급된 원수(原水)까지 포함되는지 불분명한 문제가 있었습니다. 만약 수돗물에 관로를 통해 공급된 원수(原水)가 포함된다면 울릉샘물은 판매할 수 없게 됩니다. 이에 울릉군은 감사원에 ㈜울릉샘물에 원수(原水)를 공급할 수 있는지 사전컨설팅을 신청했습니다.

검토결과 및 의견

- ▶ 감사원은 「수도법」 제13조 제1항의 규정은 이미 정수(淨水) 등의 처리를 거친 수돗물을 “다시 처리”하여 판매하는 것을 금지하는 것으로 보아, 별도의 관로를 통해 공급된 원수(原水)를 이용하여 먹는 샘물을 제조·판매하는 것까지 제한하는 것은 불합리한 규제라고 판단하였습니다.
- ▶ 그리고 ㈜울릉샘물이 별도의 관을 설치하여 원수(原水)를 공급할 수 있다는 환경부 회신을 근거로 공장을 완공한 신뢰를 보호할 필요가 있고
 - 원수(原水) 여유분을 미급수지역에 공급하고 일자리 창출을 통한 지역경제 활성화까지 기대할 수 있는 등의 공익성을 고려할 필요도 있었습니다.
- ▶ 그래서 감사원은 원수(原水)와 정수장을 연결하는 도수관로에 별도의 관을 연결하여 ㈜울릉샘물이 먹는 샘물을 제조·판매할 수 있다는 의견을 제시했습니다.