

일상적 위험을 넘어서는 국내 재난 현황과 임시주거시설

이재은
충북대학교
국가위기관리연구소 소장

재난 증가와 임시주거 수요의 구조적 확대

최근 10년간(2014~2023) 우리나라에서는 연평균 약 26회의 자연재난이 발생하였고, 이로 인한 평균 인명피해는 연간 사망·실종 약 43명, 재산피해는 3,980억 원에 달한다. 특히 2023년에는 26회의 자연재난 발생으로 사망·실종자가 140명, 재산피해는 9,582억 원에 달해 단일 연도 기준으로 매우 이례적인 피해 규모를 보여주었다. 이는 기후변화의 영향으로 재난의 빈도와 강도가 점차 심화되고 있음을 보여주는 것이다.

그리고 산불은 최근 가장 주목받는 유형의 재난이다. 지난 10년간 산불은 총 43건 발생하였고, 누적 재산피해는 1조 8,838억 원에 달해 사회 재난 중에서 가장 큰 경제적 손실을 초래하였다. 이 기간 전체 산불 중 절반에 해당하는 22건이 최근 3년 이내에 발생하였는데, 이는 기후위기가 산불 재난의 주요 원인으로 작용하고 있음을 시사한다. 2022년 강원·경북 동해안 일대의 대형 산불은 2만 523ha의 산림을 태우고 1조 1,238억 원의 피해를 남겼다. 그리고 올해 3월에는 경상남·북도와 울산 등지에서 발생한 산불로 28명의 사망자와 1조 원이 넘는 재산피해가 발생하였다.

재난은 단지 일시적인 피해를 가져오는 데 그치지 않고, 장기간의 생활 기반을 상실하는 대규모 이재민 발생으로 이어진다. 산불 재난은 기존 주거공간이 완전히 전소되거나 접근이 불가능해지는 경우가 많아 피해자

기후위기 시대의 극한재난과 임시주거시설 수요의 연계성

가 오랜 기간을 임시주거시설에서 생활해야 한다. 이에 재난 이후 신속한 안전주거 확보와 생활기반 복구를 가능하게 하는 임시주거시설의 확보와 체계적 운영의 중요성이 점차 높아지고 있다.

기후변화가 본격화되면서 전 세계적으로 재난의 양상이 ‘일상적 위험’을 넘어 인간의 거주 기반 자체를 위협하는 극한재난(extreme disaster)으로 변하고 있다. 21세기의 지속가능한 발전의 두 가지 주요 과제는 빈곤(poverty)과 기후변화(climate change)에 대한 취약성을 모두 해결하는 것이다. 빈곤은 취약성을 불러오고, 기후변화에 대한 취약성은 종종 빈곤을 영속화하는 결과로 이어진다(Eriksen & O’Brien, 2011, pp.337-338; 이재은, 2025, p.73). 태풍·집중호우·홍수·산불 재난 등은 기후위기와 직접적인 관련성이 있고, 이들 재난은 거주 공간의 직접적 파괴와 대규모 이재민 발생을 수반하는 대표적 재난 유형이다. 이들 재난으로 주택이 침수·붕

대형 산불과 괴물재난화 경향

2025년 1월 7일에서 31일까지 발생한 미국 남부 캘리포니아 산불로 20만 명 이상이 긴급 대피하였고, 1만 8,189채 이상의 가옥과 시설이 파괴 또는 손상되었다. 당시 FEMA(연방재난관리청)의 Transitional Sheltering Assistance가 긴급 적용되어, 승인을 받은 이재민들은 호텔과 모텔 등의 숙박시설에서 단기 체류할 수 있도록 지원되었다. 초기 임대지원(Rental Assistance) 프로그램을 통해 이재민에게 최대 두 달간 임대비를 지급하였으며, 이후 추가로 최대 18개월간 지원 가능한 CTHA(Continued Temporary Housing Assistance)가 마련되었다.

그리고 Transportable Temporary Housing Units 도입이 허가되어, FEMA는 조립식 임시주택(MHU)을 신속히 설치하였고, 컨테이너·이동형 주택 활용도 함께 이루어졌다. 피난 명령 시 전개된 임시 수용 시설은 체육관·교회·전시장과 대학 기숙사 등 공공공간 중심으로 이루어졌다. American Red Cross 통계에 따르면 6곳의 대피소에만 571명이 주간 기준으로 수용되는 등 상당한 수요가 발생하였다. 피해 규모 대비 임시주거 대응은 신속한 배치, 단기 지원, 장기 연장이라는 3단계 구조로 체계를 갖추었으며, 이는 ‘단순 수용’을 넘어 생활재건을 연결하는 주거 안정 정책의 모범 모델로 평가할 수 있다.

한국에서도 이와 유사한 양상이 나타나고 있다. 2022년 동해안 대형 산불, 2025년의 ‘괴물 산불’은 광범위한 주거 소실과 이재민 발생을 동반하며, 전통적인 대피소만으로는 대응이 불가능한 수준의 주거 위기를 초래하였다. 이에 따라 조립식 임시주택, 이동형 거주시설 등 중기적 임시주거 인프라의 도입이 필요하다는 사회적 인식이 빠르게 확산되었다.

오늘날에는 재난 피해 규모가 크고 기간이 장기간에 걸쳐 나타나기 때문에 재해구호를 단순히 ‘재난으로 인해 어려움에 처한 사람을 일시적으로 도와 보호하는 것’이 전부라고 하기 어렵다. 따라서 일상에서 불우이웃 돕기와는 다른 재해복지의 관점에서 장기간에 걸쳐 이재민의 기본적인 인권을 보호하기 위한 방안을 마련하는 것이 필요하다(이재은 외, 2012,

p.16). 그러므로 재난피해자의 거주 역시 피난 이후의 생존을 넘어서, 이재민의 주거 안정성과 존엄을 보장하는 지속가능한 임시주거체계의 마련이 전제되어야 한다. 특히 기후위기 시대에는 ‘복합재난’과 ‘괴물재난’이 일상화됨에 따라 단기 대피소 중심의 체계에서 중·장기 거주를 고려한 공간·운영 기준으로의 전환이 국가적 과제로 대두되고 있다.

따라서 향후 임시주거시설에 대한 정책은 단순한 수용공간이 아니라 기후재난 대응 기반 인프라로서 임시주거 개념의 정립, 법

재난피해자 임시주거시설 관련 용어의 통일성과 일관성 확보

재난 발생 시 이재민의 보호와 생활 안정을 도모하기 위한 임시주거시설은 필수적인 사회 인프라로 기능한다. 그러나 현재 우리나라의 관련 법령에서는 임시주거시설과 유사한 개념이 법령마다 상이하게 정의되어 대응 체계의 일관성을 저해하고, 기관 간 협력 및 효율적인 자원 활용에도 어려움이 있다. 이에 따라 임시주거시설에 대한 법령 간 용어 및 개념의 통일은 체계적이고 효과적인 재난대응체계 구축을 위한 핵심 과제로 부각된다.

실제로 주요 재난 대응 관련 법령을 살펴보면, 임시주거시설과 유사한 개념이 각기 다른 명칭과 정의로 사용되고 있다. 「재해구호법」은 임시주거시설을 구호의 일환으로 규정하고, 학교·연수원·마을회관 등 공공시설을 중심으로 사전 지정하게 하고 있다. 이는 재해구호는 각종 재난으로 인한 피해로 말미암아 어려움에 처한 사람을 도와 보호하는 것이라고 정의하기 때문이다(이재은 외, 2012, pp.15-16). 반면 「지진대책법」은 대피소와 대피시설을 규정하고, 임시거주에 대한 개념은 부차적인 요소로 다루고 있다. 또한 「감염병예방법」에서는 감염병 대응을 목적으로 임시생활시설, 격리시설, 생활치료센터 등 다양한 용어를 사용하고 있어, 이들 용어 역시 다른 법령과 통합되지 않아 일관된 체계 형성이 어려운 실정이다. 이 외에도 「건축법」과 「건축물관리법」은 내진 설계와 같은 기술적 기준 중심으로 규정하고 있어, 임시주거시설의 기능성과 거주 지속성이라는 측면을 충분히 반영하지 못하고 있다(백선경 외, 2023; 박유나 외, 2024).

이처럼 법령 간 용어 및 개념의 불일치는 다음과 같은 문제를 야기한다. 첫째, 유사한 시설에 대한 명칭과 기준이 달라 재난 발생 시 기관 간 협력과 자원 공유에 혼선이 발생한다. 둘째, 사전에 지정된 시설을 긴급히 전환하여 활용하는 데 있어 시간적 지연이 발생한다. 셋째, 국민에게 제공되는 정보가 혼재되어 혼란을 유발한다. 넷째, 재난 이후 복구 및 주거 재건 정책이 단절적으로 추진된다.

이러한 문제점을 해소하기 위해서 정책적 개선 노력이 필요하다. 첫째, 「재해구호법」 또는 「재난안전법」을 중심으로 임시주거시설의 법적 정의를 표준화하여 관련 법령 간에 일관된 용어 사용을 유도하는 것이 필요하다. 예를 들면 임시주거시설은 “재난으로 인해 정상적인 주거가 어려

운 국민이 일시적으로 생활할 수 있도록 마련된 공간”으로 정의하고, 이를 각종 법령에서 교차 참조할 수 있도록 조문을 정비해야 한다.

둘째, 임시주거시설을 재난 대응 단계에 따라 범용적으로 분류하는 체계를 도입할 필요가 있다. 구체적으로는 재난 직후 단시간 대피를 위한 ‘긴급대피시설’, 재난 초기 1일에서 5일간 일시적 생활을 위한 ‘임시생활시설’, 그리고 중

재난피해자 임시주거시설의 관리체계 개선

우리나라의 임시주거시설은 그 용어와 개념이 시대에 따라 변천해 왔다. 초창기에는 이재민 수용시설로 시작해, 1970년대 이후에는 수재민 대피소라는 용어가 혼용되었다. 2005년부터는 대피소와 임시수용시설이 병행 사용되었다. 이 과정에서 비상대피소(emergency shelter) 개념은 점차 사라지고, 임시대피소 또는 임시주거시설(temporary shelter) 개념만 남게 되었다. 현재 통용되는 임시주거시설이라는 용어는 2015년 재해구호 계획 수립지침에서부터 본격 사용되기 시작하였다. 이는 풍수해 대비 중심의 기존 개념을 사회재난 이재민까지 포괄하기 위해 도입된 것이다.

임시주거시설의 운영 주체도 변해 왔다. 2014년 세월호 참사 이전에는 자원봉사기관과 적십자 등 민간단체 중심의 운영이 일반적이었다. 그러나 세월호 참사를 계기로 국가의 책임성과 역할이 강화되면서, 이후 임시주거시설 운영은 공무원이 전담하는 구조로 전환되었다(백선경 외, 2023, pp.35-43). 이로 인해 운영의 책임성과 통제는 어느 정도 확보되었는데, 공공 부문이 모든 기능을 단독으로 담당하는 현재의 관리체계는 재난 대응이 복잡화되고 장기화되는 현실에서 지속가능성이 낮다는 비판도 제기된다. 따라서 공공과 민간의 협력체계를 복원하고 강화하는 것이 필요하다. 이를 위해 공무원은 시설의 총괄적 관리와 행정 운영을 담당하고, 자원봉사단체는 현장에서의 생활 지원, 정서 안정, 물자 분배 등의 역할을 분담하는 방식의 협력 구조를 마련하는 것이 바람직하다.

임시주거시설의 사전 지정 및 관리체계도 보다 정교하게 고도화할 필요가 있다. 시설 지정 시에는 안전성, 접근성, 위생시설 확보 여부, 취약계층 수용 가능성 등 다양한 요소를 종합적으로 고려한 다기준 평가체계를 도입해야 한다. 지정 이후에는 정기적인 내진 성능 평가와 주요 설비에 대한 안전 점검이 이루어져야 하며, 다양한 재난 상황을 가정한 공간 배치와 운영에 관한 모의훈련 실시가 이루어져야 시설의 실효성을 지속적으로 검증할 수 있다.

운영상으로는 재난 발생 이후 임시주거시설을 단계별로, 체계적으로 관리해야 한다. 첫째, ‘초기 대응기’(0~24시간)는 긴급 대피와 정보 제공이 핵심이다. 이 시기에는 공무원 중심의 신속한 등록 절차와 응급 의료,

식량 제공이 요구된다. 둘째, ‘응급기’(약 1~5일)는 이재민의 응급 생활 기반을 마련하는 시기다. 구획형 주거 공간 구성, 위생·의료·심리 지원 등이 핵심이다. 이 시기에는 사회복지사와 자원봉사단체의 협력이 강화되어야 한다. 셋째, ‘복구기’(6일~수주)는 생활 안정화와 자립 지원 단계다. 개인 공간 보장, 생활용품 지원, 임대주택 연계나 장기거주시설과의 연결 등 중장기적 주거 대책이 포함되어야 한다. 이러한 단계별 운영을 뒷받침하기 위해 전환 조건, 인력 구성, 시설 구조, 수용

으로 하기 때문에 지진 시의 옥외대피소(「지진대책법」), 방사능 재난 시의 구호소(「방사능방재법」) 등 개별 법령에 따른 시설과 차별화된다. 이에 임시주거시설은 일시적 대피 공간과 더불어 중장기 거주를 지원하는 임시조립주택까지 포함하는 개념으로 활용된다.

현행 제도에서는 임시주거시설의 지정·관리·운영 등의 세부사항을 재해구호계획 수립지침으로 규정하고 있다. 이 지침에 따라 이재민의 편의성, 시설의 규모와 접근성, 안전성 등을 종합적으로 고려하여 관계기관의 협의를 거쳐 사전 지정하게 되어 있다. 2024년 1월 기준으로 사전 지정된 임시주거시설은 총 1만 5,182개소에 이른다. 재난 발생 시에는 초기 대응기(재난 발생 후 24시간 이내), 응급기(3~5일 이내), 복구기(5일 이후)로 구분하여 단계적으로 시설을 운영한다. 특히 복구기 이후 일정 기간 이재민의 중장기적인 주거 안정을 도모하기 위해 임시조립주택이 활용된다.

이러한 임시조립주택은 「재해구호법 시행령」과 「재해구호법 시행규칙」에 따라 구호 중 ‘임시거주’에 해당하는 시설로, 지자체나 전국재해구호협회 등 구호지원기관이 제공한다. 일반적으로는 기존 임시주거시설에서 일정 기간 거주한 후 장기 거주가 불가피한 상황에서 조립주택으로 전환이 이루어진다. 그러나 현재 각 시설 유형별로 적정 거주 기간이나 거주자 전환 시점에 대한 명확한 기준이 마련되어 있지 않아 현장에서의 혼선과 비효율을 초래할 가능성이 있다(박유나 외, 2024, pp.17-22).

행정안전부 고시(제2023-14호)는 임시조립주택의 지원 목적, 대상, 절차, 비용, 관리 등에 대한 세부 내용을 규정하고 있다. 이에 따르면 조립주택은 ‘주거시설에 피해를 본 사람’을 대상으로 하며, 모든 이재민에게 적용되는 것은 아니다. 그러나 지원 대상에 대한 세부 기준이 법령이나 지침상 구체적으로 명시되어 있지 않아 자격 판단을 하는 데 자의적인 해석이 개입될 여지가 있다. 또한 같은 고시에 따라 조립주택은 1세대 1동 기준으로 최대 12개월 이내의 기간에 지원되며, 주택 복구 지연 등의 사유가 있는 경우 12개월 단위로 연장이 가능하다. 결과적으로 약 2년 정도의 거주가 가능하지만, 그 이후의 지원에 대해서는 법적 근거가 마련되어 있지 않다. 만약 거주자가 임시조립주택에 계속 거주하기를 희망할 경우 해당 지침은 우선 매각을 통해 정주로 전환하는 방식을 허용하고 있다.

또한 임시조립주택은 사후 대응뿐 아니라, 재난 대비 단계에서의 사전 준비도 중요하다. 현재는 일부 지자체 및 지원기관에서 조립주택을 사전에 제작·비축하는 사례가 있으나, 이를 체계적으로 추진할 수 있는 제도적 기반은 미비하다. 기존의 학교와 경로당 등 건축물 중심의 임시주거시설과 달리 조립주택은 물리적 설치와 운영 기간이 장기화되는 특성이 있기 때문에 보다 정밀한 수요 예측과 계획 수립이 필요하다. 이를 위해