

**A-12**

# 대한민국의 바람직한 재난관리체제 확립방안에 관한 연구

**김 국 래**

중앙소방학교 교육기획팀장

Investment of The Republic of Korea desirable Disaster Management System

**Kook-Rae Kim**

Director of Educational Planning Team

## 1. 서 론

대구 지하철 전동차 화재 참사 이후 참여정부에서는 “국가 재난관리시스템 기획단”을 구성하고 1년 넘게 개선 대안 마련을 위한 검토를 거쳐 재난관리의 효율적인 통합관리를 위하여 「재난관리법」을 폐지하고 「재난 및 안전관리 기본법」의 제정과 「정부조직법」을 개정하여 2004년 6월 1일 소방방재청을 발족시켰고 행정자치부에는 안전정책관실을 청와대에는 국가 안전보장회의를 확대·개편하여 산하에 위기관리센터를 설치하였다. 또한 수십 개의 재난유형별 대응 표준 매뉴얼과 국가위기관리 기본지침을 제정하는 등 전통적 안보분야 뿐 아니라 재난 및 국가 핵심기반 분야의 마비 등에 적절히 대처할 수 있도록 재난관련 법령과 조직을 획기적으로 개편함으로써 국가 재난관리체제의 기틀을 마련하고자 많은 노력을 기울여 왔으나 아직도 다양하게 발생되고 있는 재난에 신속하고 효율적으로 대처하기에는 개선해야 할 과제가 적지 않다.

이명박 정부는 대통령직 인수위원회에서 강소정부(強小政府)구상을 밝히면서 행정자치부를 행정안전부로 변경, 비상기획위원회를 흡수 통합하면서 소방방재청은 그대로 존속 시키는 안<sup>1)</sup>을 발표하였고 후속으로 조직개편을 단행하였으나 결국 행정안전부와 소방방재청 업무의 중복으로 전시, 평시를 대비한 재난관리의 비효율을 초래하게 되었다.

본고에서는 1차 정부조직 개편에 이어 후속적으로 대한민국의 재난관리 체제의 분석을 통하여 바람직한 방향으로의 개편 필요성을 제시하고자 한다.

## 2. 재난관리의 현주소

2007년 12월 7일 오전 7시 30분쯤 충남 태안군 만리포 북서방 5마일 (8.04672km) 해상에서 홍콩 선적 14만6000t급 유조선 '헤베이 스프리트'호가 인근을 운항하던 다른 배에 들이 받으면서 원유 1만810t이 바다로 유출되는 사고가 발생하였다. 이는 1995년 7월 23일 남해안 여수 앞바다에서 일어난 시프린스호 사건의 2배 규모에 이른다.

사고는 이 지역을 운항 중이던 예인선 삼성 T-5호가 끌던 1만1800t급 부선의 철선이 끊어져 떨어져 나가 헤베이 스프리트호를 들이받고 오일탱크에 구멍을 내면서 일어났다.

해양경찰청과 해양수산부 등은 중앙사고수습본부를 설치하고 긴급 대책회의를 여는 등 사고 이후 한달이 넘도록 복구에 만전을 기하고 있으나 해가 바뀐 현 시점까지도 100% 방제가 이루어지지 않고 있어 지속적인 기름제거와 주민들의 강력한 보상요구가 이어지고 있는 실정이다.

한국의 대표적인 재난사례를 살펴보면 인적재난으로 이번에 발생한 허베이 스프리트호 충돌에 의한 기름유출 해양오염, 이천의 냉동물류창고 화재참사( 40여명 사망), 승례문 화재사고로 인한 국보 1호의 소실 외에도 삼풍백화점 붕괴(501명 사망), 자연재난으로 태풍 루사(246명 사망)와 매미(131명 사망), 또한 사회적 재난으로 화물연대의 파업과 1.25 인터넷 대란은 국가기반 체계의 마비 사례로 볼 수 있고 이라크 아르빌에서 발생한 봉사단원의 납치는 해외재난 중 인적재난으로 한국은 하늘과 바다, 지상과 지하에서 지난 10여 년간 대규모 인적재난, 자연재난, 사회적 재난과 해외재난에 이르기 까지 다양한 유형의 재난이 빈발하고 있다.

### 3. 현 재난관리 체제의 문제점

#### 3.1 재난관련 총괄조정 시스템의 구축 미흡

이명박정부는 전시, 평시대비 업무를 효율적으로 관리하기 위하여 행정안전부로 국무총리실의 비상기획 기능을 통합시켜 재난안전실(1급상당)내에 재난총괄관리관, 안전기획관, 비상대비기획관을 설치하였으나 소방방재청의 민방위, 재난관리 업무는 별도 유지하는 체제로 개편하는 데 그쳤고 안전관련 법률이 13개 부처 70여개로 상호 중복되는 사회적 규제가 산재해 있으며 특히 재난(위기)관련 법령의 경우 「비상대비 자원법」, 「민방위기본법」, 「재난 및 안전관리기본법」과 대통령령인 「국가대테러 활동지침」이 각기 규정되어 있어 국가안전보장은 청와대에서 재난총괄, 전시대비, 국가기반체계보호는 행정안전부가 소방, 재난관리와 민방위는 소방방재청이 대테러는 국정원에서 관장하는 분산형 관리 체제로 행정안전부의 재난총괄, 전시대비 업무는 소방방재청의 재난관리 민방위 기능과 중복되어 비효율적임은 물론, 재난시 기관간/자원간 상호 연계·활용이 잘 이루어지지 않고 있어 통합적인 재난관리 총괄 조정 시스템이 제대로 작동되지 않고 있다.

#### 3.2 재난대응조직의 형식화 및 상호 연계성 부족

종래 각 소관부처 별로 운영되던 사고대책본부 대신 행정안전부 재난안전대책본부와 소관부처별 중앙사고수습본부를 중복 설치·운영하도록 개편되어 산불관리를 예를 들면 행안부에 재난안전대책본부를 설치하고 주무부처인 농림수산식품부에 중앙사고수습본부를 설치토록 규정(재난 및 안전관리 기본법 제14조제3항 및 동법 시행령 제14조)되어 이로 인해 종전체제에 비해 위기 의사결정시스템이 복잡·다계층화 되어 책임한계가 불명확하고, 지휘통제체제의 2원화 등의 문제가 존치하여 강원도 양양 산불 진화시 귀중한 문화재의 소실 등 엄청난 피해를 가져왔다.

#### 3.3 정보수집 및 상황실 운영의 비효율성

상황실은 일상적 재난을 통합하고 재난상황을 파악하여 현장상황에 따라 적절한 명령을 시달하고 재난현장을 통제하는 역할을 수행하고 있어, 상황실의 총괄 운영은 현장상황을 정확히 파악하고 확실히 명령을 지시할 수 있는 전문조직에서 통합적으로 관리하여야 할 것이나 행자부는 국가기반체계관리를 위한 상황실, 비상기획위원회는 전시대비를 위한 종합상황실, 소방방재청은 재난상황실, 국정원에서는 대테러 정보상황실을 각기 설치 운영하고 있고 지방자치단체도 각 시·도에서 운영하는 119종합상황실과는 별도로 재난종합상황실을 설치하도록 하여, 서울, 인천지역 일부를 제외하고는 1명의 시·도지사가 2~3개의 상황실을 중복 운영하고 있어 업무 간 갈등은 물론 조직간 마찰이 발생되고 있다.

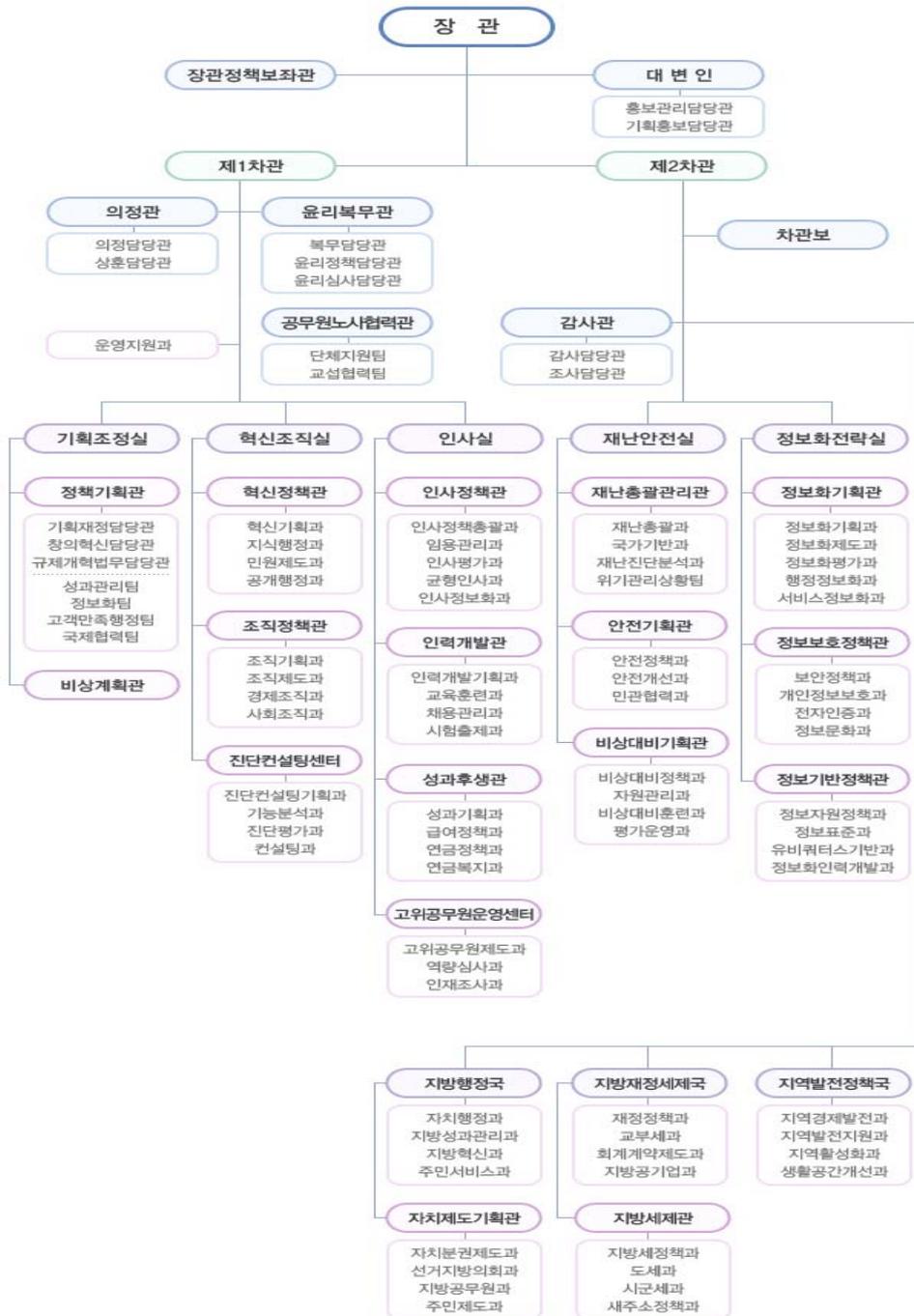
#### 3.4 지방정부와의 연계성 확보 미흡

중앙정부는 재난(위기)관리의 기능별로 분산 중복된 조직 체제를 갖추고 있어 유사업무에 관련된 내용들을 지방정부에 시달하고 있으나 대부분의 지방정부는 한 부서에서 관련 업무를 담당함으로써 중앙의 여러 부서에서 시달되는 각종의 지시를 받아 유사업무를 부서의 계선에 맞추어 계획을 수립 시행해야 하고 각종 회의 소집과 지도 방문 등의 어려움도 뒤따르고 있다.

#### 3.5 프로세스별 재난관리 체계 운영 실패

소방방재청의 개청목적은 재난을 예방, 대응, 복구단계로 구분하여 프로세스별 관리체제로 전환하고자 했던 것으로 소방방재청의 직제도 예방기획국, 대응관리국, 복구지원국 등으로 편제되어 프로세스별 재난관리체계를 위한 기반을 마련하여 당초 그 직제를 예방-대비·대응-복구의 단계별로 편성하여 자연재난이든, 인적재난이든 재난의 유형에 관계없이 예방에 관한 사무는 예방기획국에서, 대응 업무는 대응관리국에서, 복구에 관한 사무는 복구지원국에서 담당하게 하고 관리단계별 업무특성에 따라 직렬별 인원을 적절히 통합 배치하도록 하여 직렬간의 갈등을 해소하고 재난관리의 효율을 높이고자 했던 것이었으나 여러 차례의 조직개

<그림3-1> 행정안전부 조직도



※ 자료: 행정안전부 홈페이지 조직도

편을 거치면서 예방안전국은 과거 행자부 시절 민방위재난관리국의 업무를 그대로 가져와 민방위 인적재난에 관한 업무를 수행하고 소방정책국은 재난대응 업무 중에서 화재에 관련된 예방과 대응 업무만을 수행하며 방재관리국은 방재관의 업무와 인원을 그대로 유지하여 자연재난에 관한 업무를 담당하고 있는 등 결국 개청 당시 국민의 안전을 보호하기위하여 거시적으로 구성하였던 재난의 통합관리체제 조직구성을 포기하고 청의 본부별 이름만 프로세별로 개선되었을 뿐, 실제 운영형태는 과거의 후진적 재난관리체제와 달라진 점이 거의 없는 실정이다.

**3.6 조직 구성원 통합문화 구축 미흡**

소방방재청은 일반직, 소방직, 기술직이 한 울타리에서 공존해야하는 조직으로 편제되었으나 예산 배분, 조직편제, 사무분장 등의 불합리성과 직렬 간 심각한 내재적 갈등으로 조직의 통합문화가 3년이 지난 현시점 까지도 제대로 구축되지 못하고 있다.

<표3-1> 소방방재청 조직편제

구 분	인원 현황(명)				
	계	정무직/소방총감	일반직(기능직)	소방직	별정직
본 청	343	1	256	79	7
소속기관	202		61	132	9
과, 팀	26		19	7	

※ 자료: 소방방재청과 그 소속기관 직제 및 시행규칙

<표3-2> 예산편성운영분야

<단위:백만원>

예산기준	분야별	계	예방 (행정직)	복구 (기술직)	대비·대응 (소방직)	비율
07년도 예산편성기준		263,134	24,987	192,588	35,559(헬기구입10,000)	13.5%

※ 자료: 2007년도 세입·세출 예산안 각목 명세서, 소방방재청.

- 예방 및 사후 복구 부문에 치중하고 현장 대비·대응 분야는 13.5%에 불과

**3.7 인력 및 예산의 낭비**

중앙정부의 유사기능을 미국 등 선진국과 같이 통폐합하여 운영한다면 인력의 축소와 예산의 대폭적인 절감을 가져올 수 있다.

건축물 안전업무 하나를 예로 들면 소방기관의 소방검사, 방재부서의 건축물의 안전진단, 산업부서의 안전 점검, 전기와 가스부서의 안전점검 등 분산된 중복 규제로 국민의 커다란 불편을 초래하고 있다.

물론, 이명박 정부는 비상기획위원회를 없애고 그 기능을 새로이 개편되는 행정안전부로 흡수 통합하였으나 재난관리 기능의 전체적인 부분을 망라하여 개편한 것이 아니라 땀질 개편에 머무르게 되었다. 분산형의 재난관리 체제가 책임을 분산하여 업무의 경감을 가져다 줄 수도 있겠으나 인력 및 예산절감과 업무의 효율적인 운영 측면에서는 바람직하지 못한 것이다. 미국이 카트리나 자연재난 이후 모든 재난관리 기능을 통폐합하여 국토안보부를 발족한 이유는 이러한 문제점을 근원적으로 극복하고자 함에 있는 것이다.

**4. 재난관리 체제의 개선 과제**

참여정부에서는 선거공약대로 소방방재청을 설립하였으나 부처 이기주의로 미완에 통합에 그쳐 분산형 재난관리체제에 안주하였다. 이명박 정부는 인수위 정부조직 개편안을 확정 발표하면서 2원 18부 4처 18청 10위원회인 중앙 행정조직을 2원 13부 2처 17청 5위원회로 축소 조

정하는 혁명적인 「정부조직법」 개정안을 발표하면서 재난관리 조직에 대하여 행정자치부를 행정안전부로 개편, 비상기획위원회를 흡수하고 소방방재청은 현행체제로 존속시키기로 하였으나 당정 협의 과정에서 정부조직은 15부 2처로 조정 되었고 소방방재청장을 추후 임명을 전제로 소방직 출신을 소방총감으로 차장은 일반직으로 임명하였다.

현행 「재난 및 안전관리 기본법」, 「민방위 기본법」, 「비상대비자원 관리법」, 「국가대테러 활동지침」에 규정되어 있는 재난관리는 유사기능을 중복적으로 규정하고 있어 업무의 혼선과 법률적 충돌을 야기하므로 가칭 통합 「재난관리 기본법」을 만들어 근본적인 시스템을 개편하는 것이 필요하다. 개편모델로 미국의 국토안보부(DHS)를 벤치마킹하여 행정안전부 개편에 이어 재난관리 부분이 공약(公約)의 기본방향 대로 소방방재청, 국정원의 대테러 정보 통합센터, 행정안전부의 비상기획, 위기관리, 안전정책 기능에 소방방재청의 재난관리와 민방위 기능을 통폐합하여 전시, 평시대비 총괄조정 기능은 완전 통합하되 부서별 전문 안전관리를 강화하고 현장 대비 대응 분야는 별도의 「소방청」체제로 집행기능화 한다면 바람직한 한국형 재난관리 체제를 확립할 수 있게 될 것이다.

본래 이명박 정부는 선거시 “국가위기관리체계에서 긴급성과 지휘체계가 필요한 분야를 분리 소방 중심으로 통합 일원화하겠습니다. 119기능을 확대하여 국민 생활안전관리를 강화하고, 소방, 산불진화, 응급의료기능 등은 중앙과 지방의 소방이 전담하는 체계를 구축하겠습니다.”<sup>2)</sup>라는 정책공약(公約)을 발표하였으나 부처 간 침해한 대립으로 이를 실현하는 데는 많은 장애가 예상되고 있어 단지, 공약(空約)에 그칠 우려도 있다.

본고에서는 지면의 제약 상 재난관리 전반에 대한 개선대안을 제시하지 못하였고 재난총괄관리 기능의 통합과 대비, 대응 집행기능을 분리하여 효율적인 재난관리체계 확립에 대한 개편 방향을 설정하는데 정책적 함의를 두고자하며 선행 연구논문의 분석과 재난기본 관련 법령의 통합일원화, 중앙정부와 지방정부의 연계성 확보, 재난관리 단계 간 완벽한 피드백 시스템(feed back system)의 구축, 상황관리의 효율화, 공공재적 성격이 강한 안전점검의 공사화 및 통합화, 재난 조직 구성원의 통합문화 구축 등 필요성에 대하여는 후속연구에서 보다 구체화된 개선대안을 제시하고자 한다.

#### <참고문헌>

- 1) 동아일보, “공무원 7000명 축소... 強小政府로”, 2008.1.17. 대통령직 인수위원회 발표 내용. 1면
- 2) <http://search.empas.com/search/>
- 1) 한나라당, 정책공약집, 2007, P.130.
- 4) 김국래·유병욱 공저, 「재난관리론」, 정훈사, 2008.
- 5) 김국래외 10인 「국가·지방간 재난관리시스템 설계」, 용산소방서 정책연구자료, 2003.
- 6) 김열수, 「한국의 위기관리체계 평가와 대책」, 정세와 정책, 2005. 10월호
- 7) 이재은, 이영철, 류상일, 「참여정부의 위기관리 성과에 대한 평가」, 충북대학교 위기관리 연구소 학술세미나 자료집, 2007.
- 8) 제16대 대통령직 인수위원회, 「제16대 대통령직 인수위원회 백서」 제16대 대통령직 인수위원회, 2003.
- 9) Cigler, Beverly A. (1988). Emergency Management and Public Administration. *In Crisis Management: A Casebook*, edited by Michael T. Charles, and John Choon K. Kim. Springfield, IL: Charles C. Thomas Publisher.