

21세기 방재관리체제 혁신을 위한 전략과제 -서울소방방재조직 개혁모델을 중심으로-

김 국 래

서울특별시 서부소방서장

1. 서 론

1997년 12월 18일 우리 나라는 50여 년만에 최초로 여야간 정권교체를 이룩하게 된다. 그러나 새로이 들어서게 될 정부는 여야간 정권교체를 이룩했다는 기쁨을 누리기에 앞서 6·25 이후 최대 국난이라는 경제 위기를 극복해야 하는 절대절명의 과제를 안게 되며 그 첫 번째 개혁과제의 대상이 작은 정부의 실현이었다.

사실 작은 정부, 효율적인 정부의 실현은 경제의 위기를 극복하기 위해서가 아니라 어느 나라 할 것 없이 당연히 개혁해야 하는 필연적 과제이다. 그럼에도 불구하고 새로운 정부가 들어설 때마다 정부조직의 개편이 논의되는 것은 그 어떤 정부개혁과제 보다도 그만큼 힘들고 어렵다는 것을 증명해 준다 할 것이다.

방만한 조직이라는 것이 눈에 훤히 보이지만 쉽게 손댈 수 없는 것이 또한 행정조직이다. 동일하거나 비슷한 사무를 분명 전혀 다른 조직이 수행하고 있음에도 그 조직들을 통합하지 못하고 있는 사례는 얼마든지 있다.

그런데 원인은 의외로 간단하다.

첫 째는 개혁을 해야하는 자가 곧 개혁 대상의 당사자라는 것이다.

두 번째는 이른바 극단적인 관료주의 때문이다. 어느 나라나 관료주의는 있기 마련이지만 국가보다도 조직을 먼저 생각하는 관료주의는 우리 나라에서 특히 그 현상이 두드러지고 있다는 것이 사회학자들의 일치된 견해이다.

셋째는 부처이기주의이다. 제도가 있는 곳에 조직이 있다는 말이 실감날 정도로 우리 정부의 각 부처는 모순된 제도를 찾아 정비할 생각은 않고 새로운 제도를 만들기에 여념이 없다 할 것이다.

위 세 가지 조건에 충족하여 아직도 개혁의 실마리

를 찾지 못하고 있는 정부조직 가운데 하나가 바로 국가재난관리조직이다. 재난관리를 위해서 우리 나라는 지금 네 종류의 법을 가지고 있다. 따라서 각 부처마다 거의 동일한 사무를 수행하기 위한 조직을 갖고 있으며 독자적인 법 집행을 위한 예산을 사용하고 있다. 세계 각국이 재난을 수습하기 위한 방안으로 현장대응 중심의 단일 재난관리체제를 구축하고 있음에도 우리는 아직까지 현실과 동떨어진 사후복구중심의 다원화된 재난관리체제를 고집하고 있다.

사실 사후복구중심의 재난관리란 산업화 이전 단계에서나 가능한 방법이다. 혹은 전제주의와 권위주의체제에서나 가능한 일이다. 재난이 발생하면 민방위대와 예비군을 동원하여 수습과 복구가 가능하다는 인식이 개방적 민주사회, 지금처럼 다원화된 사회에서는 불가능한 것이다.

지난 90년대 이후 발생한 재난의 현장에서 우리는 관료에 의한 국민동원령으로는 재난을 수습할 수 없다는 것을 확인하였다. 오로지 전문기관에 의해 수습되고 관리되는 것을 우리는 똑똑히 보았던 것이다.

따라서 본 발제자는 우리 나라 재난관리체제의 다원화에 따른 문제를 짚어보고 우리 나라 실정에 맞는 재난관리체제 방안은 무엇이며, 그에 따른 걸림돌은 무엇인지, 현재 추진하고 있는 서울소방방재본부의 개혁 모델과 관련하여 21세기 방재관리조직의 혁신을 위한 전략과제에 대해, 국민의 정부의 작은 정부의 실현과 저비용·고효율의 조직개편 차원에서 살펴보고자 한다.

2. 災難의 類型과 對應方法

2.1 재난의 유형

재난의 유형은 일반적으로 인용하고 있는 다음 몇 가지 기준에 의하여 분류할 수 있다. ① 재난발생 원인에 의한 분류 ② 재난 발생 장소에 의한 분류 ③ 재해 대상에 의한 분류 ④ 직·간접에 의한 분류 ⑤

† Homepage: myhome.naver.com/calling119

재해 발생 과정의 진행속도에 의한 분류로 나눌 수 있다.¹⁾

이에 따라 발생원인별 또는 발생영역별로 분류하는데 여기에서는 발생원인에 따른 자연재해와 인위재해로 나누어 재난의 유형을 살펴보기로 하겠다.

2.1.1 자연재해(Natural Disaster)

자연재해란 우리가 흔히 말하는 자연현상에서 기인하는 돌발사태라고 할 수 있다. 그 역사는 인류역사와 함께 하고 있으며 특히 농경사회에서 그 위력은 인간의 의지를 압도하기에 충분했다. 따라서 인간은 이 자연재해를 불가항력의 사태로 규정하였을 뿐 제도적 장치를 통한 적극 대응하는 데 소홀한 측면이 없지 않았다.

대표적 자연재해로는 홍수·태풍·해일·설해·지진·화산폭발·토네이도 등이 있다.

2.1.2 인위재난

인위재난이란 전통적 재해 개념의 자연재해와 달리 인간의 문명 발달과 산업화의 영향으로 나타나기 시작한 인공물에 의한 돌발적 사태를 의미한다. 광의의 인위재난에는 전쟁(War)을 포함하고 있으나 일반적인 재난형태는 핵방사능사고, 위험물·가스 등에 의한 대형폭발, 다리·건물 등의 붕괴, 선박·항공기 등의 사고, 대규모 화재에 의한 참사 등을 들 수 있다.

2.2 재난의 대응방법

재난관리란 사전·사후의 재해관리 활동 및 재난에 대처하기 위해 계획하고 대응하는 일련의 단계를 총칭한다. 그러나 협의의 재난관리는 각종의 재난에 초기에 대응하여 그 피해를 극소화하기 위한 방법이라 할 수 있다. 재난에 대응하는 방법에는 다음 4가지 단계가 있다.

2.2.1 완화(Mitigation)단계

재난관리에 있어서 완화 또는 경감단계란 국가·사회의 위험요인을 사전에 찾아서 제거하고 예방함으로써, 재해발생의 가능성을 줄이는 단계를 말한다.

행정활동으로는 재해관리를 위한 장기계획 마련, 화재예방에 대한 프로그램 개발 및 안전기준의 설정 등 재해예방을 위한 중·장기적인 정책수립단계를 총칭한다.

2.2.2 계획(Preparedness)단계

재난경감 노력에도 재해발생을 완전히 제거할 수는 없다. 따라서 재난발생에 대비 적절한 대응계획을 수립하고 유사시 전문인력을 현장에 투입하여 활동할 수

있는 사전 훈련, 유관기관간의 협조체제 구축, 일반 국민에 대한 홍보 등이 계획단계의 활동에 속한다.

2.2.3 대응(Response)단계

대응이란 실제 재난이 발생했을 때 수행해야 할 행동을 의미한다. 즉, 대응단계는 준비계획의 실행이다. 비상체제의 운영, 현장의 지휘와 통제, 자원의 관리, 인명의 구조와 수색, 이재민의 보호와 관리, 부상자의 이송 및 진료, 장비의 투입 등 실제 재난관리의 핵심 단계라고 할 수 있다. 이러한 대응단계를 보다 효율적으로 달성하기 위해서 통합재난관리체제 구축이 필요하며 재난관리조직의 일원화를 이루려는 것이다.

2.2.4 복구(Recovery)단계

복구란 적절한 대응단계를 거쳐 수습한 재난을 원래 상태로 회복시키기 위한 모든 행위를 의미한다. 복구에는 단기적·임시적 복구와 장기적·항구적 복구가 있다.

2.3 재난과 소방

일제부터 시작된 근대 소방은 경찰사무의 일환으로 우여곡절을 거쳐 1958년 3월 11일 비로소 소방법이 제정·시행됨으로써 조직체계화의 첫 발을 내딛게 되었다.

그 후 산업화의 길로 접어들면서 도시행정에 있어서의 소방의 역할이 차츰 강조되게 되자 정부는 1975년 7월 23일 정부조직법을 개정(법률 제2772호)하면서 소방행정을 경찰에서 분리 내무부의 민방위본부 소속 아래 두면서 같은 해 7월 25일 민방위기본법을 제정(법률 제2776호)하게 되고, 이에 따라 소방업무는 민방위업무의 한 범위를 차지하며 자리잡게 되었다.

1981년에는 그 동안 화재현장에서 부상자 이송체제의 문제점을 인식한 소방은 처음으로 일반 야간응급환자이송업무를 시범 실시하게 되며 차츰 그 성과가 국민의 신뢰를 받게되면서 1982년에는 각 소방서에 정식으로 「119 구급대」를 편성·운영하였으며, 1983년 소방법을 개정 구급업무를 소방기본업무에 포함하게 되었다.

이후 1988년 서울올림픽을 대비하여 「119 구조대」의 발족을 보게 되었고, 1989년에는 법을 개정하여 화재는 물론 모든 재난현장에서의 구조·구급업무를 담당하게 되는 등 법적 제도적 발판을 마련하였으며, 1999년 2월5일 소방법 제1조(소방의 목적)를 개정하여 “재난·재해 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 귀중한 생명, 재산을 지키는” 재난대응기관으로서의 전담조직으로 자리잡게 되었다.

1)김영수, 국가재난관리 행정체제의 구축 방안, 서울:한국지방행정연구원, 연구보고서 제153권, 1993, p.7

3. 現行 災難管理體制의 實態와 問題點

3.1 국가별 재난개념의 비교

□ 미국 - 연방재난관리청 “재해구조법”(1974, Disaster Relief Act)

「재난이란 통상 사망과 상해, 재산피해를 가져오고 또한 일상적인 질차나 정부의 자원으로는 관리할 수 없는 심각하고 규모가 큰 사건으로 이러한 사건은 보통 돌발적으로 일어나기에 정부와 민간부문 조직이 인간의 기본적 수요를 충족시키고, 복구를 신속하게 하고자 할 때 즉각적이고 체계적으로 효과적인 대처를 하여야 하는 사건」

□ 유엔재해구호기구(UNDP)·유엔발전계획(UNCRD)의 재난 개념

「재난이란 사회의 기본조직 및 정상기능을 와해시키는 갑작스런 사건이나 큰 재해로써 재해의 영향을 받는 사회가 외부의 도움없이 극복할 수 없고, 정상적인 능력으로 처리할 수 있는 범위를 벗어나는 재산, 사회간접시설, 생활수단이 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건」

□ 일본 - “재해대책기본법” 제2조제1항

「폭풍, 호우, 대설, 홍수, 해일, 지진, 쓰나미, 화산폭발 그 밖의 이상한 자연현상 또는 대규모인 화재 혹은 폭발 기타 그 끼치는 피해의 정도에 있어서 이러한 것에 유사한 정령에서 정하는 원인*에 의해서 생기는 피해」

*방사능물질의 대량방출, 선박침몰, 항공기추락 등

□ 우리 나라

· 재난관리법상의 재난개념 제2조제1항
「화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등 국민의 생명과 재산에 피해를 줄 수 있는 사고」

· 자연재해대책법 제2조제1항

「태풍, 홍수, 호우, 폭풍, 해일, 폭설, 가뭄 또는 지진 기타 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 피해」

3.2 국가별 재난관리체제의 특성

3.2.1 미국

미국은 광대한 영토에다 재난의 양상 또한 우리와 사뭇 다르다. 우리 나라에는 없는 토네이도, 지진, 허리케

인과 대규모 산불이 해마다 되풀이되고 있다. 거기다 세계 각국의 반미 테러단체들로부터 폭탄테러의 위협에 처해 있고 실제 테러에 의한 피해 또한 무시할 수 없을 만큼 큰 재앙이 되고 있다. 그러나 미국은 이 모든 자연 혹은 인위재해를 가리지 않고 하나의 재난전담기구(FEMA)²⁾를 설치 대응하고 있음에 주목해야 한다.

3.2.2 일본

일본은 미국과는 이와 약간 다른 단계별 대응체제를 유지하고 있다. 그러나 일본 또한 재난관리에 있어서는 자연재해와 인위재난의 구분을 두지 않고 단일법(재해대책기본법)을 채택하고 있다.

3.2.3 여타 국가

영국의 경우는 긴급권법으로 법령이 일원화 되어 있고 재난관리 전담조직이 없으며 평소 긴급구난업무를 수행하는 소방을 중심으로 군·경찰 등 유관기관의 지원으로 대응하고 있고, 프랑스와 독일 또한 이와 유사한 재난관리체제를 유지하고 있다.

이와 같이 세계 각국이 재난관리 대응체제를 일괄 대응하는 전담체제(미국, 영국, 프랑스, 독일 등)와 재난의 종류별로 대응(일본, 중국, 한국)하는 체제가 있으나 이 가운데 우리 나라를 제외한 모든 국가에서 재해와 재난을 구분하지 않고 단일법령에 의한 대응체제를 유지하고 있으며 아무리 전담조직이 잘 갖추어진 나라라 할지라도 재난의 예방과 복구는 전문부서별로 수행되고 있으며, 재난현장의 활동은 대부분 소방기관 중심으로 유관기관간 공조체제를 구축 효율적으로 수행하고 있다.

3.3 재난관련 법령 다원화의 문제

재난관리와 관련된 법령에는 재난관리의 양태에 따라 그 범위가 달라질 수 있으나 태풍, 홍수 등 자연재해와 건축물의 붕괴, 가스폭발 등의 인위재난과 밀접히 관련이 있는 법령은 수 없이 많다. 이를 다 열거할 수 없으나 대체로 재난관리의 이원화의 주된 원인이 되고 있는 법령으로는 자연재해대책법과 재난관리법이 있다. 그 밖에 재난관리의 직접적 영향을 미치는 법령으로 민방위기본법과 재해구조법, 수난구조법, 산업재해대책법, 재해구조로 인한 사상자구조법 등이 있다.

하나의 재난업무를 관장하기 위해서 이처럼 여러 개의 법률체계를 갖는 나라는 우리 나라 밖에는 없다. 자

2)미국의 비상재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency) : 국가 내에 발생하는 모든 재난과 민방위사태에 대응하기 위하여 기존의 재난부서 및 민방위업무를 통폐합하여 1979년 대통령 직속으로 둔 상설기관. 중앙에 연방 비상재난관리청을 두고, 전국 50개주를 10개주로 권역화 지방청(FEMA Region I~X)을 설치·운영하고 있다(자료 : 「재난종합관리체계에 관한 연구」 임송태, (한국지방행정연구원, 1996), p.135-168).

연재난이든 인위재난이든 한번 발생하면 그 규모가 훨씬 커서 해마다 대재앙을 맞고 있는 미국과 일본의 경우만 해도 재해와 재난을 별도 규정해서 법률체계를 갖고 있지 아니한다. 이는 자연재해와 인위재난을 구분할 실익이 없기 때문이다.

그렇다면 왜 우리 나라에서는 이렇듯 굳이 자연재해와 인위재난이라는 양분된 개념 정의를 함으로써 이원화된 재난관리체제를 고수하고 있는가. 그 연유를 고찰해 보기로 하자.

첫째는 재난의 양상과 관련이 있다 할 것이다. 산업화 이전 단계에서 발생한 대부분의 재난은 풍·수해 관련 재난으로 일련의 자연현상에 따른 재해였다. 따라서 정책 당국자는 물론 국민들까지도 이러한 자연재해를 불가항력으로 인식하여 적극 대응이 아닌 사후복구 중심의 재난관리체제를 유지하였다. 현장수습은 전근대적 권위주의체제에서나 가능한 국민동원에 의한 방식을 채택하였고 또한 그런 정책이 통하는 시대였다.

두 번째는 재난 양상의 변화와 관련이 있다. 재난 그 자체를 자연재해 정도로만 여기고 대응해 오던 정부에게 1990년대 연이어 터진 대형 인위재난은 커다란 충격이 아닐 수 없었다. 고도의 산업화와 다원화된 사회에서 발생한 도시재난은 과거의 자연재해 대응방법으로 도저히 해결할 수 없다는 것을 인식하게 되었다. 즉, 자연재해대책법과 민방위기본법, 재해구호법 등이 유명무실함을 극명하게 보여준 것이다. 다만 그 어떤 법률에도 근거로 하지 않은 소방만이 유일하게 현장대응을 함으로써 국민적 분노와 여론의 따가운 질책을 어느 정도 비껴갈 수 있었을 뿐이었다. 따라서 정부는 시급히 도시재난에 대한 대책을 수립하게 되었으며 그 결과에 따른 법을 제정(1995. 7)하여 재난현장에서의 소방의 역할을 부여하게 된다.

그런데 문제의 핵심은 바로 여기에서 비롯된다. 재난현장에서 초기대응을 하는 소방의 역할이 자연재해나 인위재난을 가리지 않을 것임이 확실함에도 자연재해대책법을 종전의 재난관리체제로 둔 채 인위재난이라는 개념을 설정하여 별도의 재난관리법을 제정하게 된 것이다.

이유는 간단하다. 산업화의 부산물로 생긴 인위재난을 자연재난과 통합할 경우 기존 재난관리조직은 이합집산을 할 게 분명하고, 따라서 선진국과 같은 통합재난관리체제에 따른 현장대응중심의 재난관리체제가 도입됨으로 인하여 그 동안 탁상행정의 표본으로 일컬어

져 온 기존 관료체제는 해체될 위기에 놓일 것이 뻔하기 때문이었다 한 마디로 말해서 자연재해대책법을 그대로 둔 채 별도의 재난관리법을 둔 것은 고비용·저효율의 이원화된 조직을 고수하기 위한 우리나라 특유의 고질적 관료주의와 부처이기주의 발동의 산물인 것이다.

3.4 현행 재난관리체제의 문제

3.4.1 재난관리 대응체계의 문제

재난의 개념을 아무 실익도 없는 재해와 재난의 차이를 국회 법제 예산실의 부실입법 잉태라는 반대 의견에도 불구하고 별도로 구분하여 법령을 달리 제정한 관계로 현행 재난관리체제 또한 다원화될 수밖에 없다. 앞에서 살펴본 바와 같이 재난관리에는 4가지 단계별 대응방법이 있다. 따라서 인위재난이나 자연재해를 불분하고 대응단계에서 소방행정에 의한 전문화된 대응체계가 구축되어야 한다. 그러나 재난관리법에 의한 인위재난에 있어서의 대응단계와 달리 자연재해의 대응단계에서는 사실상 전문화된 조직으로서 초기대응을 하고 있는 소방기관의 역할을 축소하여 방재조직의 공조³⁾ 기관으로 취급하고 말았다(그림 1).

특히 자연재해대책법은 자연재해에 대응하는 조직⁴⁾을 「수방단」이라는 민방위기본법에 의한 별도의 민간대응체계를 갖추도록 함으로써 비현실적 재난대응체제의 실상을 여실히 보여주고 있다 할 것이다.

이처럼 전문재난대응기관인 소방을 제쳐두고 권위주의체제에서나 가능한 국민동원에 의한 재난대응을 하겠다는 발상은 고질적 관료주의 병폐에 따른 현상인 것이다. 최근에 발생한 모든 자연재해 현장에서 보았듯이 민방위대에 의한 자연재해대응은 현실적으로 불가능하다는 것이 증명되었다.

3.4.2 상황관리체제의 다원화

국가 재난관리체제는 일견 외견상으로는 단일대응체

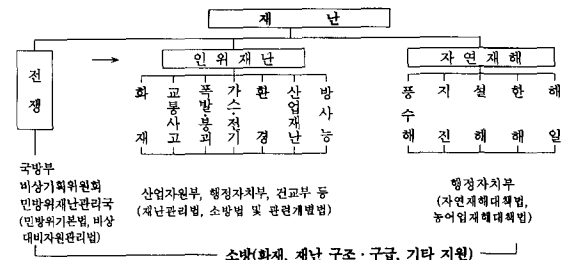


그림 1. 현행재난관리체제.

3)자연재해대책법 제13조(방제조직의 공조)
 4)자연재해대책법 제12조(수방단의 설치·운영) 및 같은법 시행령 제13조(수방단의 조직기준)는 ① 수방단은 민방위기본법 제18조 제2항의 규정에 의한 통·리 민방위대원으로 구성한다. ② 수방단의 단장은 통·리의 민방위대장이 된다.

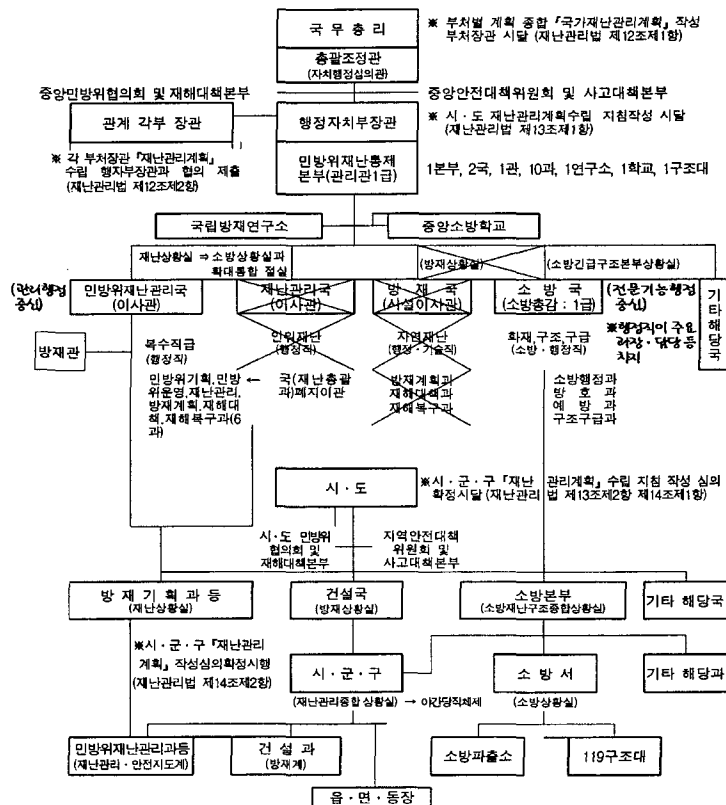
제로 보인다. 행정자치부장관 밑에 민방위재난통제본부 부장이 있고 그 하부에 민방위재난관리국과 소방국이 있기 때문이다. 그러나 실상으로 들어가 보면 24시간

긴급상황을 관리하는 119종합상황실이 있음에도 자연 재해와 인위재난이라는 법령의 이원체제로 인하여 일반행정관료에 의한 상황관리가 중복적으로 이루어짐

표 1. 재난관리 인력 증감 현황

구분	부처		국무총리실 자치행정심의관	행정자치부 민방위재난관리국	건설교통부 건설안전심의관	지방자치단체 시·도, 시· 군·구	소방국 장비통신과, 중앙구조대
	종전	계					
인력 (명)	종전	68	0	0	0	0	68
	삼풍당시	1,879	12	38	21	1,671	137
	현재	2,659	2	34	21	2,465	137
	증감	+2,591	+2	+34	+21	+2,465	+69

※ 1998년 정부 구조조정 당시 재난관리국은 민방위재난관리국으로 통폐합, 4명이 줄면서 재난총괄과는 폐지되었으나, 전체적으로는 일반행정직 중심 비대화됨. ⇒ 삼풍백화점붕괴이전 대비 2,591명 재난관리조직 증가 중 일반관료조직이 2,465명 차지



서울·민방위, 재난관리, 가스안전 흡수통합, 소방방재본부 출범, 경기·재난상황실, 충남·재난관리과, 제주·민방위, 재난관리 소방조직에 흡수통합

그림 2. 재난관리조직의 다원체제 모습

※ 1차 정부조직 개편시 중앙은 재난관리국이 폐지되고 재난관리과와 안전지도과가 민방위재난관리국으로 이관되었으며 2차 개편시에는 민방위재난관리국과 방재국이 통합되었으나 방재관 신설로 다원체제가 존속되고 있고 지방의 경우 시·도, 시·군·구별로 거품조직을 정비하여 서울의 경우 소방방재본부로 흡수 통합되었다.

로서 비효율적으로 불필요하게 운영되고 있다. 따라서 이러한 상황관리체제는 물리적으로는 하나의 계통으로 체계화된 듯 하지만 화학적으로는 전혀 상이한 운영체제를 지니고 있다.

이와 같은 현상은 지방자치단체에 내려오면 그 정도가 더욱 심하다. 다 같이 국민을 위한 재난관리 조직이면서도 한 조직은 민방위대를 이용한 자연재해를 관장하는 조직으로, 다른 한 조직은 인위재난에 대한 현장대응중심의 재난관리 조직으로 활동하고 있고 전시상황관리를 위한 별도의 조직이 운영되고 있다.

그 전형적인 예가 재난상황관리체제의 다원화에 있다. 자연재해대책기구에는 재해대책상황실이 있고, 재난관리부서에는 재난관리상황실이 있으며, 긴급구난구조본부에는 긴급구조상황실이 있는 것이다.

각 시·도 또한 자치단체별로 명칭의 차이는 다소 있으나 민방위재난관리부서의 재난상황실과 건설국의 방재상황실, 소방본부에는 소방재난구조종합상황실, 민방위통제소의 민방위통제상황실 등이 있다. 한마디로 선진 외국에서 볼 때 조롱거리라 아니할 수 없다.

3.4.3 행정관료 중심의 방재관리 시스템

재난관리업무 자체가 전문·기술성이 요구되어 항구적인 업무임에도 주요 보직을 순환보직의 전형이라 할 수 있는 일반행정관료가 장악(시·도, 시·군·구 조직요원도 대부분 일반직 차지)하고 있다는 것은 문제가 아닐 수 없다(표 1).

4. 災難管理體制 多元化에 따른 弊害

4.1 고비용·저효율의 비대 조직

1995년 삼풍백화점 붕괴사고로 국가 재난관리 대책에 대한 국민적 여론이 비등하자 그 동안 탁상행정으로 일관해오던 재난관리 정책당국자들은 방재와 재난을 다시 구분하여 재난관리국을 만들었다. 그러다 국민의 정부 들어 정부조직개편의 구조조정과정에서 재난관리국을 폐지해야하는 상황을 맞게 되었다.

광의의 개념으로 볼 때 소방이 곧 방재이자 재난관리이다. 그럼에도 불구하고 우리 국민은 자연재해와 인위재난에 대한 이중적 조직체제를 갖음으로써 큰 부담을 안고 있다. 지금 전국에는 재난관리라는 명목 아래 2,499명의 인원과 연간 9,300억원의 국민세금을 낭비하는 거품 조직이 있다.

4.2 건축물에 대한 중복 안전점검

건축물의 안전점검은 재난관리에 있어서의 완화된

계로서 반드시 필요한 업무임에 틀림없다. 하지만 재난관리의 다원화 및 각종 개별법으로 인하여 우리나라 건축물은 이중 삼중의 중복 점검을 받고 있다. 시설물의 안전관리에 관한 특별법에 의한 점검, 자연재해대책법에 의한 재해예방점검, 재난관리법에 의한 안전점검, 그리고 소방법에 의한 화재예방점검, 기타 전기, 가스, 위험물점검 등 사실상 재난관리가 일원화되면 단 1회의 종합점검으로 그칠 사안을 중복 점검함으로써 인하여 국민의 불편 초래 및 행정력의 낭비를 가져오고 있다.

4.3 재난관련 장비구입의 난맥상

지난 '98년 4월 20일 KBS 밤 9시 뉴스 「현장추적」에서는 “방치된 재난장비”라는 제목으로 재난관리조직의 문제점을 심층보도하고, 각 지자체의 보유 재난관련 장비관리 실태를 점검 방영하였다. 각 구청마다 보유하고 있는 재난관련 장비는 3천만원에서 1억여원 사이로 삼풍백화점 붕괴사고 이후 구입한 뒤로 사용목적 없이 방치된 시민들의 생명과 재산이 전시행정에 우롱당하고 있다며 보도하였다.

실제 모든 재난현장에 출동하여 재난관련 장비를 직접 활용하고 있는 소방조직으로서는 참담한 심정을 금할 길이 없는 일이다.

4.4 재난정보·지식의 단절

재난이란 그야말로 돌발적인 상황의 초래로 인한 위기의 순간이다. 초기 정보를 잘못 인식하거나 판단을 그르치면 국가와 국민에게는 막대한 손실을 끼치게 마련이다. 따라서 재난에 대한 정보와 지식은 공유되고 아무런 장애 없이 유통·공급되어야 한다. 그러나 앞서의 지적과 같이 상황관리의 다원체제로 인하여 보고라인의 다단계화·중복화, 그리고 정보의 유통·공급 단절 현상이 일어나고 있다.

5. 서울消防防災組織의 改革 모델

5.1 소방본부를 소방방재본부로

1998년 서울은 고건 시장체제가 들어서면서 제1차 구조조정을 하게 되고, 그 결과 재난관리조직의 일대 혁신을 단행하게 된다. 그 동안 누차 지적되어온 재난관리의 다원체제를 혁파하여 서울 본청에서 일반행정으로 관리해 왔던 민방위와 재난관리, 그리고 가스업무를 과감히 소방본부로 이관, 지금의 소방방재본부로 통합하게 되었다. 중앙정부에서 시도하려다 실패한 것을 지방자치단체에서 단행한 것이다.

이후 고건시장은 자연재해는 물론, 산림화재에 대해서도 전적으로 소방방재본부장의 책임하에 관리하도록 하는 지침을 하달함으로써 서울은 명실상부한 재난관리의 일원화가 시작되었다고 할 것이다.

5.2 재난관련 상황실의 통합 및 전산화

고건시장은 또한 재난관련 상황실의 다원화에 따른 문제점을 해소하기 위하여 소방방재본부 주관의 서울 종합방재센터를 창설 가동하고 있고, 이 통합센터는 2002년 3월 25일에 준공예정으로 소방·자연재해·인위재난·민방위사태 등까지 모든 상황을 통합관리하는 통합정보시스템을 구축하여 관리하는 기구로 자리잡을 것이며, 이는 재난관련 상황실의 다원화에 따른 모든 폐해를 일거에 해결해 줄 것이다.

5.3 지휘방면본부의 설치

재난대응체계인 소방방재조직의 인력과 장비를 효율적으로 관리하고 지휘하기 위하여 현재 21개 소방서를 4개 권역으로 나누어 1단계로 본부 소방직 과장 4명이 분담지휘하고 있다.

- 향후 작전지휘를 위한 최소인력 편제방안(17명)

5.4 시민안전문화 정착 시스템의 구축

재난의 예방은 제도적 장치와 행정지도를 통해서 이루어지는 것이 아니다. 근본적인 예방대책은 시민 모두가 현대도시 산업사회가 안고 있는 재난의 위험성을 알고 생활 속의 안전의식의 확산이 무엇보다 중요함을

깨우치는 것이다. 즉, 안전에 대한 의식이 하나의 문화로 정착하지 않으면 대형 재난의 예방은 요원하다는 전제 아래 선진국의 사례를 본받아 현재 「시민안전체협관」이 건립되고 있으며 그와 병행하여 소방박물관 설치도 검토하고 있다.

5.5 소방방재조직의 전문화·과학화

서울시는 소방방재조직이 명실상부한 통합재난관리의 조직으로 맡은 바 책무를 다 할 수 있도록 조직의 전문화·과학화를 서두르고 있다. 소방학교에 연구실을 설치하고 교육시스템을 강화하고 있으며 화재조사계와 위험물계의 신설, 각 소방서에 가스 전달계를 설치하였는가 하면, 지진대책, 핵방사능사고, 화생방사고 등에 대해서도 전문화를 추진하기 위한 노력을 계속하고 있다.

6. 21C 防災組織 革新을 위한 戰略課題

6.1 재난관련 법령 및 조직의 정비

재난에 대비한 단계별 대응을 소방방재조직이 다 수행할 수는 없다. 그러나 현재 재해와 재난의 개념을 구분하여 정의하고 그 결과 이원화된 재난관련 법령을 제정 시행함으로써 오는 재난현장대응 방법상의 문제를 해결하기 위해서는 반드시 재난관련 법령은 일원화되어야 한다. 따라서 21세기형 방재조직을 만들기 위한 최우선 전략 과제는 현재의 자연재해대책법과 재난관리법의 통합에 있다. 그런 다음 그 밖의 민방위기본

표 2. 재난관리업무의 효율적 개혁 방안

분야	개편방안	비고
재난개념의 재정립	단순 화재·교통사고 등을 제외한 인위재난 및 자연재해를 구분하지 않고 단일 개념으로 재정립	미국·일본 등은 단일개념으로 정의
자연재해+인위재난통합	가칭 「재해대책법」 제정, 빠른 시일 내에 통합	미국, 일본, 영국제도 참고
조직정비	중앙과 지방의 민방위재난관리조직 조정 ⇒ 최소 필요인력만 소방 또는 방재파트로 흡수통합 국가 재난관리 효율화 (1) 재난총괄 점검업무 : 소방 또는 방재파트중 택일 (2) 상황실 운영 : 소방+방재+재난상황실 ⇒ 소방조직의 화재·구조·구급·재난·종합상황실로 통합 일원화, 작고도 효율적인 『국가재난관리시스템』 구축 방안 강구 (3) 수습업무 : 종합훈련, 재난장비, 초기수습, 응급조치 소방기관 중심 유관기관 공조체제 구축 (4) 기타 전기, 가스는 수급과 안전관리를 분리, 위험물과 함께 에너지 전반에 대한 안전관리 업무와 비효율적인 산불관리 체계를 소방기관으로 단계적 일원화	·일본도 별도 조직없이 국토청 방재국 및 소방청에서 관장 ·후쿠오카현의 경우는 소방 방재과에서 수행

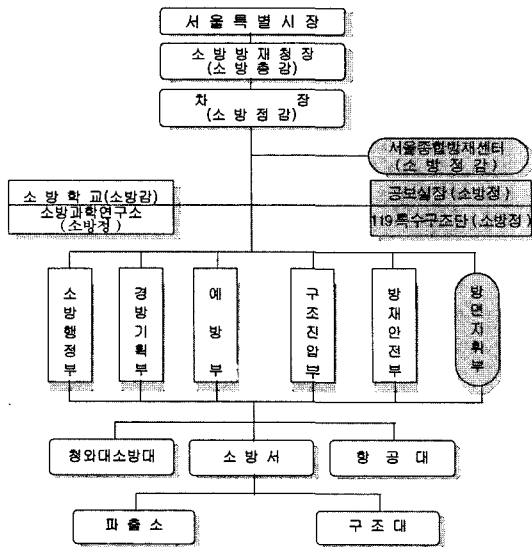


그림 3. 서울소방방재청(안)

※서울통합방재개혁 모델을 중심으로 중앙조직 또한 소방 기관 중심으로 통합방재관리체제를 조기에 구축하고 여타 지방은 그 지역 실정에 맞게 민방위 및 재난관련 조직을 흡수통합하여 단계적으로 「청」 단위로 독립해 나간다면 비로소 바람직한 21C 형 방재관리체제가 확립될 것이다.

법 등 개별법의 문제점을 시정·보완하는데 주력해야 할 것이다.

그 다음 조직의 정비를 통한 저비용·고효율의 재난관리 조직으로 만들어 나간다(표 2).

6.2 재난관리의 일원화 및 21세기형 방재조직(안)

현재 다원화되어 있는 재난대응조직을 일원화하고 재난전문대응조직인 서울 소방방재본부 조직의 개혁 모델을 한 단계 발전시켜 먼저 서울소방방재본부를 가칭 「서울소방방재청」으로 한 다음, 향후 국가·지방 공히 독립 정책 수립이 가능하도록 「청」으로 독립한다(그림 3).

□ 기본방향 ⇒ 현재 개혁 모델에서 제도적 개혁만 전제되면 당장이라도 작고 효율적인 소방방재청으로 개편할 수 있음.

7. 統合化된 災難對應과 防災組織 獨立의 期待效果

재난대응업무의 효율성 측면을 고려할 때 재난관리 체제 개편과 소방조직의 독립은 다음과 같은 효과가

기대된다.

경제성	작고 효율적인 재난체제확립 ⇒ 전국 2,499명의 재난관리부서 직원 대폭 감축과 장비의 효율적 운영으로 귀중한 국민세금 절감효과 창출
기동성	강한 리더쉽, 국가차원의 신속한 의사결정
전문성/기능성	전문기능 중심체제구축, 중복업무 배제전문인력·특수장비·네트워크·D.B구축활용
특수성	계급구조, 24시간 가동체제
범부처 대응성	민관의 포괄적 접촉, 업무협조
정체성/가시성	이미지 부각을 통한 국민의 접근성 제고(119)
지속성/일관성	방침·정책의 신뢰성 확보
발전성	연구기능, 교육기능, 미래지향적 기능
신속성	신속한 재난대응체제 구축

※삼풍백화점 붕괴이후 심층적인 업무분석없이 급조·설치된 재난관리부서는 이미 부처별로 전문성있게 수행되고 있는 업무를 간섭하는 결과를 초래, 국민에 대한 이중규제로 큰 불편을 초래하고 귀중한 세금을 낭비하고 있으므로 부처이기주의를 벗어나 합리적 재난관리체제로 시급히 개편되어야 한다.

8. 결 론

김대중 대통령의 대선 공약에서 통합재난관리의 방안으로 추진되고 있는 소방청 설치안은 의원입법 발의되었으나 국가와 국민의 이익보다는 조직의 이익을 먼저 생각하고 챙기려는 관료주의의 병폐에 의해 추진데 많은 어려움을 겪고 있다.

소방청의 설치의 재난관리를 어떻게 수행할 것인가에 대한 당면 현안이요 시급한 과제이다. 재난관리의 일원화의 문제를 단순히 재난의 개념에서 찾으려는 무사안일한 관료주의가 사라지지 않는 한 제도적 정비가 어렵게 될 것이다. 그러나 이의 추진 과정에서 보여준 한국화재·소방학회를 비롯한 전국의용소방대 등 국가의 재난을 걱정하는 소방방재 가족 여러분의 노고는 헛되지 않고 머지않아 실현되리라 확신한다. 우리는 서

울시의 지난 제1차 구조조정과정에서 재난관리정책의 혁신을 통해 그 사실을 확인하였다.

결국 이번 정부조직 구조조정 과정에서 우리는 정부조직법 제32조에 「소방」 업무를 정식 입적하게 되었고, 재난관리의 이원조직으로 지목 받았던 행정자치부의 재난관리국을 폐지하는데서 위안을 삼게 되었다.

그러나 정부조직법에 「소방」이라는 두 단어의 입적의 의미는 국가와 지방자치사무로 인정받게 되었으며, 장기적으로 소방조직을 민방위부서에서 독립시킬 수 있는 근거를 마련하였다고 할 수 있다.

이제 21세기 방재관리체제의 효율적인 개혁 방향은 분명해졌다. 분산·다원화된 고비용·저효율 관리체제를 국민이 기대하는 작은 정부의 실현과 저비용·고효율의 재난관리조직으로 만들기 위한 노력을 위한 자체 프로그램의 꾸준한 개발과 내실 있는 조직의 정비, 그리고 소방의 전문화와 과학화를 하루빨리 달성해야 한다.

이를 위한 선행 개혁과제로 첫째, 재난개념의 재정립을 통한 재난관련 법령의 일원화, 둘째, 통합방재체제의 구축, 셋째, 재난관련 상황실의 통합 및 전산화, 넷째, 지휘방면본부의 설치, 다섯째, 시민안전문화정착을 위한 시스템의 구축, 여섯째, 소방방재조직의 전문화·과학화를 시급히 달성하여야겠다.

그리하여 재난현장에서 단 한치의 오차도 허락하지 않는 모든 재난현장대응을 통해 국민으로부터 신뢰받는 조직으로 거듭나야 할 것이다.

참고문헌

1. 내무부, 「한국소방행정사」, 중앙인쇄공사(1978).
2. 한국정신문화연구원, 『한국민족문화대백과사전 2권』, 삼화인쇄주식회사(1991).
3. 총무처, 「총무처 연보」, 정화인쇄공사(1995).
4. 한국법제연구원, 「대한민국 현행 법령집」, 법제처(1999).
5. 일본 자치성 소방청, 「소방조직법의 해설」, 전국가제법령(1997).
6. 내무부 소방국, 「'97 소방행정자료 및 통계」, 삼진기획(1997).
7. 임송태, 「재난종합관리체계에 관한 연구」, 한국지방행정연구원(1996).
8. 서울시정개발연구원, 「서울시 위기관리체계 구축에 관한 연구」, 서울시정개발연구원(1994).
9. 일본 자치성 소방청, 「소방백서」, 자치성 소방청(1997).
10. 김경안·유충공저, 「재난대응론」, 도서출판 반(1997).
11. 서울특별시, 「재난관리계획」, 서울특별시(1998).
12. 인터넷 홈페이지(<http://www.fema.gov.about/>).
13. 내무부, 「전국화재통계」, 내무부(1998).
14. 영국 소방국, 「Fire Prevention」(1987).
15. 동경소방청 해외소방연구회, 「세계의 소방」, 전국가제법령(1974).
16. FEMA·USFA, Fire Department Communications Manual & A Basic Guide to System Concepts and Equipment(1999).
17. U.S Army, The Behavioral and Social Sciences(1998).
18. NFA, Catalog of Courses for the Years(1999~2000).