특집

지방정부의 재난방재시스템 발전방향

정 요 안 (행정학석사, 성남소방서 장비담당)

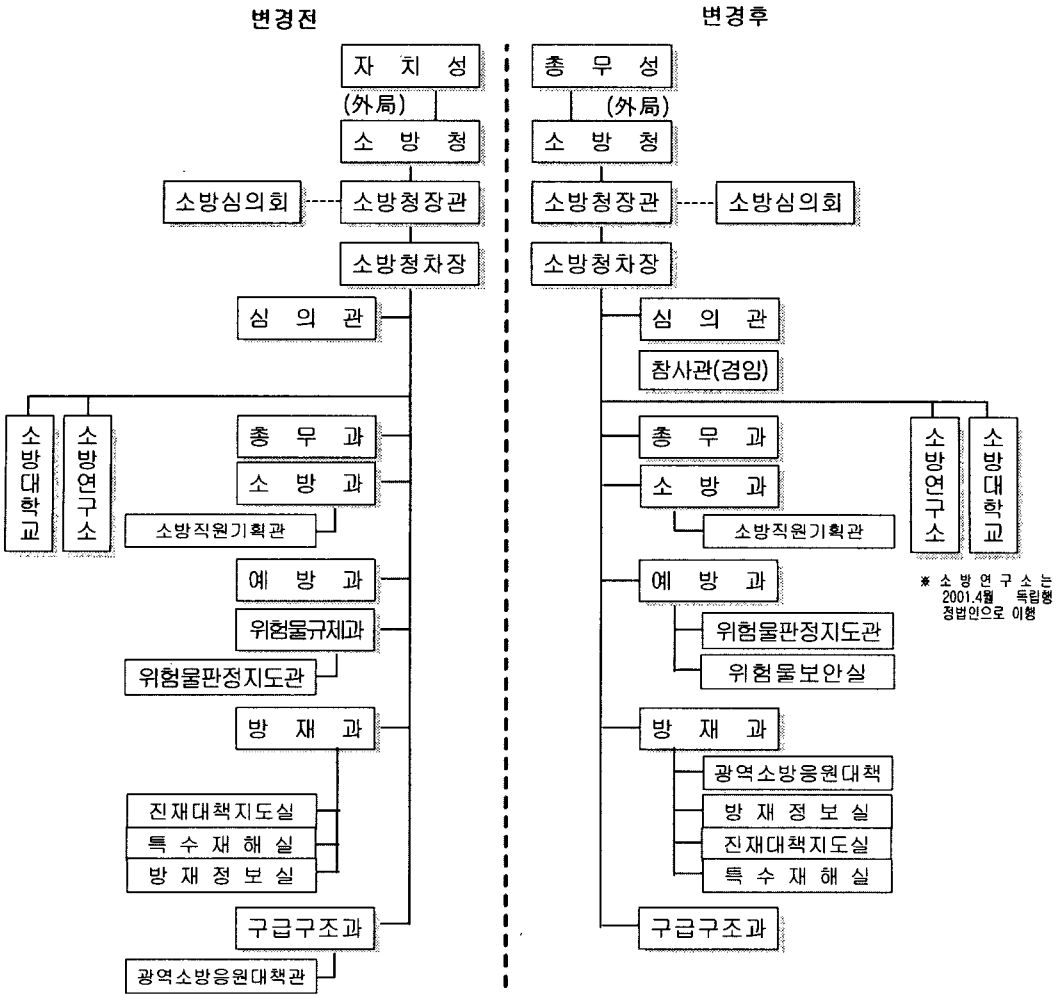
전국의 16개 광역자치단체장과 232개 기초자치단체장들이 지난 7월 2일을 기해 일제히 취임식을 가졌고 아울러 7월에 접어들어 지방의회도 다시 문을 열게 되어 명실공히 '민선3기' 시대가 열렸다. 광역자치단체장들은 취임사에서 한결같이 시민이나 도민이 다함께 잘 살수 있는 세계일류도시(도), 기업하기 좋은 도시(도), 시민이 함께 참여하는 도시(도) 삶의 질 향상과 안전하고 살기좋은 도시(도)로 만들겠다는 포부를 밝히고 있다. 모든 자치단체가 자치단체장의 포부처럼 발전되면 좋겠다. 그러나 자칫하면 그러한 포부가 공허한 청사진 남발에 지나지 않을 수도 있다. 왜냐하면, 자치단체가 안고 있는 다양한 문제들은 지방정부의 발전을 가로막고 있기 때문이다. 김대중 정부 출범이후 지방행정조직(기구)의 구조조정은 4대 국정개혁과제의 일환으로 1998년부터 2001년까지 4년간 추진되었다. 지방자치단체의 조직개편은 1998년과 1999년도 2차례에 걸쳐 추진되었다. 지방자치단체 조직개편의 목표는 지방자치단체의 실정에 적합한 모형을 설정하여 행정환경 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 지방행정체제로의 전환과 주민위주의 봉사행정을 구현 할 수 있는 보다 생산적이고 유연한 조직으로 전환하려는 것이었다. 그러나 조직개편의 방향이 중앙정부의 목표량에 따른 하양식으로 진행되었으며 조직(기구)과 인력의 감축에만 중점을 두고 일하는 방식이나 운영시스템의 개선에는 상대적으로 소홀히 하여 많은 비판을 받아왔다. 가장 대표적인 실례로 1995년 삼풍백화점붕괴사고를 계기로 출범한 소방관서의 구조구급과가 폐지되고 소방공무원과 방재관련 기능직공무원들이 감축되는 안전관련조직의 우선적인 감축으로 언론의 호된 비판을 받았다.

이러한 과거의 실패를 교훈 삼아 민선3기 지방정부에 있어서는 공정성과 객관성이 확보된 새로운 접근의 안전관련 조직개편의 시스템이 설계되어야 한다고 본다. 일본의 개혁사례를 바탕으로 안전관련조직의 발전방향을 살펴보고자 한다. 2001년도에 일본은 대대적인 행정개혁 실시하였다. 행정기능의 감량(out-sourcing), 효율성 및 능률성의 향상과 기능중심의 개혁방향 설정으로 정부전체에서 1,200에 가까운 과 · 실을 15%정도 삭감하여 1,000정도로 하는 대대적인 개혁을 단행하였다. 이러한 조직개편에 있었서도 소방조직은 위험물규제과를 폐지하여 예방과에 두는 실로서 새로 위험물보안실을 설치하였다. 위험물보안실은 기본적으로 위험물규제과의 소관사무를 승계하는 것이다. 또 소방청의 소관사무에 관한 특정사항에 대하여 기획 및 입안으로 참여하는 職으로 새로 참사관을 두며, 그외 과 · 실의 설치 및 명칭에 대한 변경은 없다. 이 외 중앙성청 재편을 계기로 다음과 같은 소관사무의 재편도 함께 이행하는 것으로 되었다.

① 광역소방응원체제의강화 : 종전 구급구조과가 소관하던 광역소방응원사무를 방재에 관한 사무를 담당하는 방재과로 이관하여 대규모재해시 등에 있어서 광역소방응원체제를 강화하였다. ② 국제협력업무의 충실강화 : 종전 소방과가 소관해 온 국제협력업무를 국제긴급구조대에 관한 사무를 소관하는 구급구조과로 이관하여 평상시와 비상시의 국제협력을 일원화하였다. ③ 소방관계법령 등의정비 : 새로운 府省의 발족에 따라 개별법령 안의 「 대신」이나 「 성령」등의 문구를 새로운 府省명으로 바꿔야 한다. 소방청관계에서는 「중앙성청등개정관계법시행법」,「중앙성청등개혁을위한총무성관계법령등의정비에관한정령」,「중앙성청등개정을위한총무성관계자치성령등의정비에관한 성령」에 있어서 소방법 등의 규정정비를 이행하는 한편, 고시와 조례준칙에 대해서도 마찬가지로 규정정비를 이행하였다. ④ 소방심의회 : 심의회의 정리합리화도 명시하였다. 211개의 심의회 안에 119개의 심의회가 폐지되나 소방심의회는 승계존치하는 것으로 되고, 그 운영을 정하는 소방심의회령에 대하여 소요규정정비를 이행하였다. 소방심의회의 위원정수는 종전의 소방심의회령에서 15명 이내로 되어 있었으나 「심의회등의 위원구성등 개선합리화」(1978년 5월 15일 행정개혁본부 승낙」에 따라 2명 동결하는 것으로 되어, 1979년 11월 1일부터 13명 이내로 운용되어 옴. 본부로부터 위원의 정수에 대해 지금까지의 운용인원수를 상한으로 하여 법령을 작성하라는 방침이 있었으므로 소방심의회령에서도 위원의 정수를 13명이내로 하였다. 그 외 회장이 심의회를 대표하는 취지의 규정, 의사수속에 관한 규정, 원활한 심의에 이바지하기 위한 관계행정기관에 대한 자료제출요구 규정을 두었다. 또한 위원의 정수가 변경되었으므로 종전의 위원인 자를 개정후의 소방심의회령에 따라 위원으로서 임명된 것으로 간주하는 규정을 두는 것은 법제상 곤란한 것으로 해석됨에 더하여, 총무성에 두는 다른 몇 개의 심의회도 1월 5일로써 종전 위원의 임기가 만료되는 것도 있으며, 소방심의회도 1월 5일로써 종전의 위원임기를 만료하는 것으로 하였다. ⑤ 소방연구소의 독립행정법인화 : 이번 중앙성청등 개혁주축의 하나로서 독립행정법인이 창설하게 되어, 2001년 4월 1일에는 모두 57개의 독립행정법인이 발족되었다. 특이한 점은 소방연구소 직원의 신분을 국가공무원으로하는 독립행정법인소방연구소로서 새롭게 개편하여 독립행정법인 소방연구소법(이하 「연구소법」이라 한다)의 제정이다. 소방연구소의 독립행정법인화에 따라 연구내용과 연구체제의 자주적 · 자율적인 결정이 가능하게 되는 한편, 평가위원회의 평가를 받는 시스템으로 되어 투명성이 높아지는 등 효과적 · 효율적인 연구실시 등 국가적인 차원의 연구시스템을 갖추고 있다.

이러한 일본의 변화에 따른 우리의 시스템을 살펴보면 우리나라의 방재업무 시발은 1963.7.10 건설부 수자원국 방재과로부터 시작되었으며 1967. 2. 28 풍수해대책법이 제정 공포되면서 재해대책본부를 설치 1990.12. 27 풍수해대책업무가 내무부(현 행정자치부)로 이관되면서 중앙재해대책본부 업무기능이 이관됨 1995. 12. 6 풍수해대책법을 자연재해대책법으로 전문개정공포 1995. 7. 26 재난관리법 제정으로 자연 · 인위재해 재난관리체제로 변화되어 현재에 이르고 있으며 담당업무조직을 살펴보면 중앙정부 조직으로 〈국무총리실〉에 안전관리기획단과 비상기획위원회 : 국가안전 및 재난관리 총괄. 조정, 통제하고 있으며 〈행정자치부〉에 민방위 재난통제본부산하에 · 민방위 방재국 : 전시, 재난대비 민방위대 편성 및 운영, 붕괴, 폭발 등 인위적 재난관리 - 태풍, 호우, 폭설, 지진 등 자연재해 업무 · 소방국 : 화재예방, 진압, 구조 및 구급업무를 두고 있으며 각 부처별로는 · 건설교통부 : 교량, 철도, 항공기등 사고(항공안전본부, 건설안전심의관) · 산업자원부 : 전기, 가스관련 사고(전력 · 가스심의관) · 산 림 청 : 산불(산불통제관) · 환 경 부 : 화학, 독극물(환경안전심의관) · 과학기술처 : 원자력 사고(원자력검사과) · 해양수산부 : 선박,해양오염(해양경찰청) · 농림수산부 : 가뭄,우박.냉해(재해대책상황실)을 두고 있으며 지방자치단체에는 시 · 도에 · 민방위대책과(방재, 재난) · 소방본부, 소방서를 시 · 군 · 구에 민방위재

일본의 소방청기구도



난관리계를 두고 있다. 이러한 우리의 재난관련조직의 형성과정을 살펴보면 우리나라의 안전관리 정책은 고도성장을 추진하던 70년대까지는 안전보다 성장 우선으로 안전정책이 부실하였으나, 80년대 후반에 와서「산업안전」에 관심을 가지기 시작하였고, 건설 및 교통 분야는 90년대 중반에 와서야 적극적인 노력이 경주되어 왔다. 이와 같이 정부의 안전 정책은 관련지식의 축적이나 관리체계의 정비 측면에서 선진국에 비해 일천한 역사를 가지고 있다고 볼 수 있다. 현재의 재해 및 재난관련 법률체계는 예방관리 법률체계와 사후관리 법률체계로 나뉘어 있으며, 안전관리와 관련하여서는 교통, 산업재해, 전기, 가스, 소방 등 각 분야 별로 9개부처에서 관장하는 34개의 법률이 존재하고 있으며 분야별 개별법들이 각기 독자적으로 안전기준 확인절차를 시행해 나감에 따라 현장에서의 안전관리가 일부 중복되거나 누락되는 경우도 있고 권한과 책임이 불명확한 사례가 자주 발생하고 있다. 현행 안전관리 체계의 문제점을 살펴보면, 첫째, 개별

법에 의한 분야별 안전관리로 「중복과 사각」 문제가 발생하고 있고, 정부내 에서 이를 통합, 조정해 나갈 수 있는 기능이 미흡하여 체계적이고 선진화된 안전관리체계가 정착되지 못하였다. 둘째, 안전과 관련한 중·장기 정책이 거의 제시되지 못하였거나, 제시되었다 하더라도 일관되게 추진되지 못하고 주변여건의 변화에 따라 퇴보하는 경우가 많다. 셋째, 대형재해 발생시, 직·간접적 원인과 책임소재가 명확하게 규명되지 못하고 근원적인 예방대책이 아닌「 즉흥적인 대응책」이 추구됨으로 안전규제의 불투명성과 비효율을 초래하였다. 이러한 전반적인 문제의 근본적인 해결을 위해서 원인을 분석하고 재발방지를 위한 처방을 하여야 할 시점에 이르고 있으나 그 시점을 자꾸만 잃어버리고 있다. 이러한 측면에서 일본의 성청개혁 사례를 모델로 민성3기의 지방정부에서는 안전관련 조직의 시스템의 변화를 추구하여야 할 것으로 본다. 재난은 유형에 관계없이 계획, 수습 및 복구의 양태가 동일하기 때문에 재난의 유형별로 분산되어 있는 재난관리기능을 하나의 프로세스로 묶어 전문성을 갖춘 조직에게 권한을 부여하는 것이 바람직하다고 본다. 즉 고도의 전문성을 요하는 인위재난이나 에방이 거의 불가능한 자연재난은 소관 부서별로 예방기능을 수행하고, 중첩적으로 전담기관이 예방기능을 통합함으로써 시너지 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이러한 전제에서 합리적인 재난관리행정체제는 자명한 것으로 보인다. 소방기능을 중심으로 인위재난은 물론이고 자연재해 발생시에도 훈련된 인력, 특수장비, 정보통신망 등 실질적으로 대응할 수 잇는 능력을 갖추고 있는 조직이므로 대비와 대응을 함께 전담하는 것이 순리일 것으로 본다. 이러한 맥락에서 서울시와 충청남도, 제주도의 소방+방재+재난부서의 통합은 시사점이 크다고 본다.

새로운 지방정부의 출범에 따른 안전조직의 패러다임의 설계는 다음과 같은 방향으로 변하여야 할 것이다. 중앙의 여러 부처 및 지방정부가 수행하는 모든 재난활동과 재난유형에 대하여 하나의 기관이 조정·통제하는 시스템의 통합구축이다. 통합관리체계의 장점은 재난유형별 재난관리계획 또는 각 기관의 주요관리계획이 특정 재난에 한정되는데 비해 모든 범위의 재난에 대하여 종합적인 접근이 가능 각 재난의 상호작용으로부터 야기되는 복잡하고 중복된 재난의 양상에 대응 즉, 지진 발생시, 가스폭발 전기공급차단, 도로 파괴 등 복합적인 재난양상에 보다 체계성 있는 대처가 가능하다는 점 업무의 중복을 줄이고 주요 문제해결에 노력을 집중함으로써 재정, 인력 및 기타 재난관리자원의 이용에 효율성을 높일 수 있는 점 재난의 예방과 점검, 구조 및 구급, 사후관리, 재난관리에 대한 체계적이고 장기적인 연구, 재난구호인력의 교육과 훈련, 재난배상과 보상에 이르기까지 재난관리체계의 효율성을 극대화할 수 있는 점 등 이다. 이러한 장점을 토대로 재난관련조직의 업무적 통합관리의 개선방안을 정리한다면 아래의 표와 같이 말할 수 있다.

이러한 시스템의 통합의 결과는 자연재해나 인위재해는 그 발생원인만 다를 뿐 인명과 재산에 피해를

통합관리체계 개선방안

유 형	현제 관리체계	개 선 방 안
성 격	유형별 분산관리	통합 관리방식
관련부처/기관수	다수 부처 및 기관	하나의 기관
책임범위/부담	소관별 책임부담/책임분산	모든 재난책임/과도부담
활동범위	특정 소관재난	모든 재난
정보의 전달	다원화/혼란 우려	단일화/효율적
재원마련과 배분	복잡(과잉, 누락)	보다 간소
재난대응	대응조직 없음(사실상 소방)	통합대응/지휘통제용이(소방)

주는 것은 같고, 복구과정도 비슷하므로 실제로 대응 능력이 있는 소방을 중심으로 재난관련 조직 및 업무를 통합, 총괄적으로 관리할 수 있는 일원화된 소방청 또는 소방안전청, 본부 설치가 바람직할 것이며 실수요자중심의 조직과 기구의 개편으로 능률성과 효율성을 증대시켜야 할 것이며 무엇보다도 중요한 것은 정책결정자의 정책적인 지속적인 관심과 수습복구를 위한 투자보다는 예방을 위한 과감한 투자가 있어야 할 것이다. 민선3기 지방정부에서는 사고없는 안전과 삶의 질이 향상된 복지사회가 구현되기를 기대해 본다.