# 소방방재청 신설 및 기본법 제정의 문제점

지 홍 기 (영남대 교수)

## 1. 추진과정 및 문제점

### 1) 추진배경과 경과

- 지난 대선시 『소방청』신설문제를 선거공약으로 발표
- 2003. 2. 18 대구참사 이후 국회 재해특위에서 정부대책 수립 촉구(8월말까지)
- 2003. 3. 4 국무회의시 대통령지시
  - 국가적 재난관리체제를 확립하기 위한 국가재난관리시스템을 효율적으로 개선
  - 국가재난관리 전담을 위한 가칭『재난관리청』설치
- 2003. 3.15 행정자치부내 국가재난관리시스템 기획단 발족
  - 건교, 산자부 등 14개 부처, 7개 연구기관 등 60명으로 구성
  - 약 3개월간에 걸쳐 재난및안전관리기본법 및 국가재난관리계획 수립
- 신설청 설립을 위한 당정협의 결과
  - 『소방방재청』으로 확정

### 2) 추진과정에서 도출된 문제점

당초에는 대통령지시에 따라 민방위, 자연재해, 인적재난, 소방 등 국가의 모든 재해·재난을 총괄하는 조직을 신설코자 하였으나, 대선공약 이행 등 소방측의 끈질긴 요구로 인하여, 정부조직법상 신설청의 명칭과 조직이 소방위주로 이루어진 반면 관련업무는 소방이외의 민방위, 자연재해, 인적재난까지 포함되어 국가의 모든 재난업무를 소방방재청에서 총괄하고 정책을 조정할 수밖에 없는 상황이 발생하였다. 이에 대하여 치수방재, 시설물안전, 가스, 전기 등의 각종 안전분야 전문가들이 국가 안전관리의 장래에 대해 심각한 우려를 표명하고 있는 실정이다. 따라서 신설될 소방방재청의 업무기능도 소방업무에 한정되도록 정부조직법(안)을 수정하여야 한다.

## 2. 소방방재청 관련 정부조직법 개정안의 문제점

### 1) 정부조직법 개정(안) 주요내용

- 신설청의 국장·과장 및 담당관은 소방공무원으로 보함(안 제2조제7항)
- 민방위, 재난관리 및 소방업무를 신설청에서 담당(안 제33조제6항)
- 신설청 차장 1인은 별정직 국가공무원 또는 소방총감으로 보함(안 제33조7항)

### 2) 쟁점사항

정부조직법개정(안)에 따르면 신설청의 명칭이 소방위주의 『소방방재청』으로 되어 있음은 물론, 경찰청이나 해경청과 같이 특정직 공무원(군·경, 소방)위주의 직제로 되어 있어 사실상 소방청 신설(안)으로 볼 수밖에 없다. 반면에 소관업무는 소방 고유업무와 관련이

없는 민방위, 재해, 재난 등 모든 타 재해분야까지도 관장토록 되어 있어, 동 법안대로 정부조직법이 개정될 경우에는 국가재해·재난관리업무의 일부만을 담당하는 소방분야에서 풍수해 등 자연재해는 물론 우리나라의 모든 인적재난의 예방 및 복구업무까지 총괄하는 결과를 초래하게 된다. 따라서 민방위, 풍수해·지진·설해 등 자연재해전문가와 전기·가스·화생방·시설물 붕괴·산업안전 등 각 분야의 안전전문가들이, 소방 이외의 안전관리 전문성 저하 및 업무기능 위축 등 국가재난관리 정책에 대해 심각한 우려를 하고 있다.

### 3) 예상문제점

① 치안활동, 화재진압 등의 업무는 일반직 공무원으로서 수행할 수 없는 특수 전문분야이기 때문에 경찰, 소방 등 특정직 공무원으로 하여금 업무를 수행토록 하고 있으나, 이러한 특수분야를 담당하는 소방위주의 조직과 인력이 여타분야의 재해·재난업무까지 포함하여 국가재해·재난관리업무를 총괄한다는 것은 업무의 전문성이나 관리적 측면에서 있을 수 없는 일이다.

② 재해·재난은 분야별로 피해발생주기, 발생형태 등이 다양하고, 예방, 대응, 복구 등의 과정에서 독자적인 전문성을 살려 업무를 추진하여야 함에도 전문성이 결여된 타 분야까지도 소방위주의 조직에서 주도하게 되면 재해유형별로 다음과 같이 많은 문제점이 우려된다.

첫째, 전국적으로 광범위하게 동시 다발적으로 발생하는 풍수해의 경우는 상황대처 및 사태수습에 있어서 농림, 건교, 해수부 등 전부처가 범정부적으로 대처해야 하고 재해단계별로 각 부처를 총괄·조정하는 것이 주된 업무임을 감안할 때, 소방기능 위주의 "청" 단위에서 관장할 수 없으며 1991년 일산제방 붕괴사고의 원인이 자치단체에 대한 지도·감독 기능이 취약했기 때문이라는 사유로 건설교통부에서 내무부로 이관된 풍수해 방재업무를, 지자체에 대한 감독기능이 없고 장관 소속의 하위 기관인 소방방재청으로 다시 이관하는 것은 그동안 강화시켜온 방재정책을 원점이하로 되돌려 놓는 결과를 초래하게 될 것이다.

둘째, 화재, 붕괴, 폭발, 교통, 환경, 방사능사고 등 인적재난 발생시에 현장대응은 자치단체 또는 소방관서에서 이루어지나, 중앙에서도 중앙정부차원의 대책 수립 및 지원을 위한 별도의 정책대응기능이 필요하며, 이를 위해 각 부처를 총괄·조정하는 기능을 소방방재청에서 수행하는데는 한계가 있다.

셋째, 적의 침공등 국가적으로 인적·물적자원의 총력 동원이 요구되는 민방위업무는 오히려 대통령산하 국가비상기획위원회 업무로 격상시켜야 한다는 여론이 있음에도 차관급의 "청" 단위 기관에서 민방위업무를 관장케 하는 것은 타당하지 않다.

③ 또한, 조직운영상의 문제로서는 지금까지 정부조직법이나 기본법 추진과정에서 보여진 갈등으로 미루어 볼 때 소방방재청의 차장 및 실·국·과장 등 상위직 보임 문제에 따른 소방직과 일반직의 갈등, 개청이후 이질적인 전문분야 업무가 혼재되어 추진하는 과정에서 업무상 불협화음 등 앞으로 신설청이 가동되어도 일반직과 소방직 공무원간 갈등으로 인한 조직 운영에 많은 애로가 예상된다.

④ 5.27 당정협의 결과가 발표된 이후 인적재난 및 자연재해 관련 학계 및 안전연대, 방재협회 등의 각 분야 전문가들이 소방위주의 조직인 소방방재청에서 국가재해·재난을 총괄하게 될 수도 있다는 것에 대해 우려와 반대의사를 표명하고 있어 사회적 갈등 조짐이 일고 있다.

### 4) 대안검토

정부조직법 개정(안)의 신설청 업무중 민방위, 재

**표 1. 정부조직법 초안**

| 당 초(안) | 조 정(안) |
|---|---|
| 제33조(행정자치부)<br>⑥ 민방위, 재난관리 및 소방에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정자치부소속하에 소방방재청을 둔다 | 제33조(행정자치부)<br>⑥ 소방에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정자치부소속하에 소방청을 둔다 |
| 부칙<br>제2조(조직폐지 및 신설에 따는 소관사무에 관한 경과조치) 이법 시행당시 행정자치부장관의 소관사무중 민방위·재난관리 및 소방에 관한 사무는 소방방재청장이, 보건복지부장관의 .....<br>.....<br>⑥ 민방위기본법중 다음과 같이 개정한다.<br>⑩ 소하천정비법중 다음과 같이 개정한다.<br>⑪ 유선및도선사업법중 다음과 같이 개정한다<br>⑬ 환경·교통·재해등에 관한 영향평가법중 다음과 같이 개정한다. | 부칙<br>제2조(조직폐지 및 신설에 따는 소관사무에 관한 경과조치) 이법 시행당시 행정자치부장관의 소관사무중 소방에 관한 사무는 소방청장이, 보건복지부장관의.....<br>.....<br>⑥, ⑩, ⑪, ⑬항 삭제 |

난관리 업무를 삭제하고, 중앙과 지방의 업무를 기능적으로 총괄·조정이 가능한 행정자치부에 존치시키면서 시스템 보강

## 3. 재난및안전관리기본법 제정관련 문제점 검토

### 1) 재난및안전관리기본법(안) 주요내용

① 조직체계 정비

그림 1 참조

② 본부장의 역할

- 재난발생 또는 발생우려가 현저한 때, 중앙대책본부 설치 및 각급 중앙부처의 업무 총괄 지휘
- 중앙안전대책본부회의를 주관하고, 각 부처별 업무지원·협조체제 구축
- 재난의 효율적 수습을 위하여 중앙행정기관의 업무 조정
- 재난발생시 지역재난안전대책본부장 지휘 및 중앙수습지원단의 현지 파견
- 자연재해 등 대규모 피해발생시 중앙합동조사단 편성·운영 및 복구계획수립 등 재정 지원

### 2) 쟁점사항

당초에는 국가재난관리시스템을 일원화하고 보다 강력한 재해관리시스템을 구축한다는 취지로 기본법을 제정코자 하였으나 지금까지 행자부장관이나 주무부처장관이 수행해 오던 본부장직을 재난및안전관리기본법(안)에서는 차관급인 청장이 수행토록 되어 있어 직급체계상 중앙본부장의 기능과 위상이 오히려 격하되었으며 더욱이, 현장기능이 주된 업무인 소방위주의 기구에서 자연재해, 인적재난, 민방위기능까지 담당하게 될 경우, 전문성 저하는 물론 타 부처 협조와 자치단체에 대한 지도·감독기능 저하되었다.

### 3) 예상문제점

① 중앙 각 부처의 업무 총괄·조정이 필요한 자연재해와 개별 법규에 의해 각 부처가 관리하고 있는 인적재난 및 민방위 업무를 "청"단위 기관에서 관장하는 경우에는 상급 계층인 중앙 각 부처 업무의 총괄 조정이 어렵기 때문에 자연재해대책 및 민방위 체제의 기능 강화를 기대할 수 없고, 각 중앙 부처에서 책임을 가지고 수행하여 온 인적재난 예방 기능과 책임을 분산시키

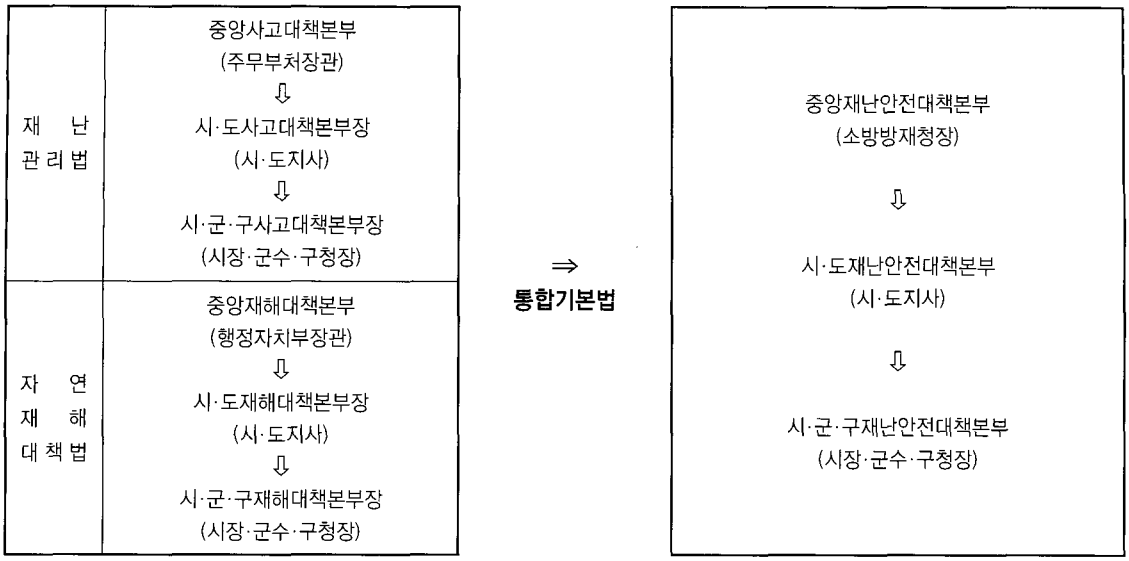


**그림 1. 조직체계 정비**

며, 복잡 다양하고 전문성이 요구되는 예기치 못한 각종 인적재난 대비에 누수와 정책의 오류가 예상된다.

② 전국적으로 동시다발적으로 발생하는 풍수해 등의 재해에 대처하기 위하여는 자치단체에 대한 강력한 지도·통제 기능이 필요함에도 자치단체에 대한 감독권이 없는 차관급인 청장으로 하여금 전국의 재해를 총괄하게 하는 것은 현재보다 오히려 기능이 저하되는 모순을 초래하고 있다.

※ 지방자치법 제156조(국가사무 또는 시·도 사무처리의 지도·감독)

○ 중앙행정기관의 자치단체에 대한 지도·감독

- 장관 : 지도·감독
- 청장(차관급) : 감독권 없음

**표 2. 주요 업무 조정(안)**

| 업무 주요기능 | 당 초(안) | 조 정(안) |
|---|---|---|
| ○ 중앙재난안전대책본부장 | • 소방방재청장 | **• 행정자치부장관** |
| ○ 중앙긴급구조통제단장 | • 소방방재청차장 | **• 소방방재청장** |
| ○ 주요업무 책임기관 | • 소방방재청장 | **• 행정자치부장관** |
| 〈업무 예시〉 | | |
| - 안전관리헌장 제정·고시 | | |
| - 재난상황실의 설치·운영 | | |
| - 재난상황의 보고 | | |
| - 해외재난상황의 관리 | | |
| - 재난예방 관련 | | |
| - 특정관리대상시설의 관리 등 | | |
| - 재난관리체계 등의 정비·평가 | | |
| - 재난예방교육·홍보 | | |
| - 제9장 보칙 관련 | | |

③ "청" 단위기관은 치안, 세금징수, 산림, 병무 등 특정분야의 전문적 기능 수행을 위해 장관소속하에 설치하는 것이기 때문에 태풍, 지진, 홍수, 붕괴, 폭발 등 국가위기관리 발생시 범정부적으로 소관부처업무를 집결하여 총력대응을 필요로 하는 재해관리 업무를 차관급의 "청" 단위에서 관장하는 것은 적절하지 않다.

#### 4) 대안검토

① 각 부처를 총괄·조정하여야 하는 자연재해, 인위재난, 민방위업무를 "청" 단위기관에서 수행하기에는 한계가 있으므로 현재 추진중에 있는 신설청에서는 현장위주의 화재, 구조·구급업무인 소방업무 기능만 수행토록 하며, 자연재해, 인위재난, 민방위업무는 현 행정자치부에 재난관리시스템 강화를 위해 기능을 격상하여 존할 것이다.

## 4. 재난관리전담기구 설치방향 필요성

1) 지난 2월 대구지하철 화재참사 이후 국가재난관리시스템의 획기적 개선의 필요성이 대두됨에 따라 2003. 3. 15일 행자부내에 국가재난관리시스템기획단을 발족하여 재해·재난관리시스템의 일원화를 위해 재난및안전관리기본법 제정과 새로운 재난관리전담조직을 담당 할 가칭「소방방재청」설치등 전담조직 설치검토가 정부내에 진행중에 있어 앞으로 정부 재해관리 대처기능이 대폭 개선될 것이라고 기대된다.

2) 그러나 신설되는 청의 조직과 기능이 대구지하철 화재참사를 계기로 검토됨에 따라 대구지하철 화재참사등과 유사한 인적재난의 경우에는 피해장소가 국지적 장소로 한정되고 재해유형별로 1~2개의 부처만 관련되는등 대응과정이 단순하므로 차관급의 신설청 단위에서 전문성을 갖고 체계적인 신속 대응이 가능하다고 판단된다.

3) 지난 9월 12일 우리나라를 내습하여 130여명의 인명피해와 4조7,800억원의 재산피해를 입힌 태풍 매미의 경우에는 태풍의 예상경로등에 대한 예측이 가능함에 따라 태풍통과 예상지역에 대한 사전대피, 재해위험지구예찰, 선박 인양 및 결박등의 사전 예방조치가 가능하며, 이를 위하여 중앙재해대책본부에서 주민대피 유도등 지자체에 대하여 긴급지시를 시달하였음에도 일부 지자체의 대응소홀로 인명피해가 가중되는 등 문제점이 발생된 것으로 볼 때 앞으로 보강하여야 할 재난관리 전담조직은 자치단체의 지휘통제 기능을 보다 강화해야 하는 것이 중요한 사안으로 지적되었다. 또한 자연재해는 피해가 전국단위로 동시 다발적으로 발생됨은 물론 정전사태, 통신두절, 교통두절, 군병력 동원, 쓰레기 처리, 방역활동, 이재민구호등 범정부적인 총체적 대응기능 강화가 필요하다. 이를 위해서는 관계 중앙부처간의 강력한 총괄조정기능과 함께 자치단체에 대한 강력한 지휘통제 기능이 요구되는 바, 지금까지 검토되어오던 차관급의 청단위로는 이러한 면에 있어서 한계가 있을것으로 우려되므로 태풍 매미를 계기로 재난관리시스템에 대한 새로운 방향에서 재검토 할 필요성이 제기된다.

## 5. 태풍등 자연재해관련, 현재 검토중인 신설청의 예상문제점

#### 1) 신설청의 문제점

현재 검토되고있는 조직은 차관급 "청"단위 기관으로 전문성과 신속한 현장 대응기능에 초점을 맞추고 있으나, 일부 지자체에서 금번 태풍 매미 내습시 중앙재해대책본부장의 주민대피 등 재해예방관련 지

휘통제에 따르지 않아 인명피해가 가중되었던 현실을 감안해 볼 때 앞으로 자치단체나 주민에 대한 지휘통제 기능을 보다 강화하여야 하나 자치단체에 대한 지도감독 기능이 없는 청단위에서 태풍 등 자연재해 업무수행시 한계가 노정됨

### 2) 태풍 매미등 자연재해의 경우

태풍상황 대처 및 수습, 복구과정이 중앙부처 합동비상근무실시, 중앙합동현지조사, 상가 및 산업단지 침수에 따른 소상공인 지원요구 및 항만 콘테이너 크레인 복구등 예기치 못한 재해수습을 위한 중앙부처간 협의, 특별재해지역선포, 공공시설을 비롯한 농림수산등의 사유재산피해에 대한 소관부처 시설별 복구비단가 조정등 중앙부처별로 긴밀한 협조체제를 구축하여 범정부적인 대처가 되어야 하며, 중앙재해대책본부에서는 이에 따른 총괄조정기능을 수행해야 하나 청단위 기구로서 상급부서인 각 부처의 총괄 조정기능 수행은 사실상 불가능하다. 또한 태풍 매미와 관련 재해발생 이후 그간 재난관리종합대책에 참여했던 대학교수등 전문가나 한국수자원학회, 해안해양공학회, 안전연대, 시민단체등에서도 차관급의 소방방재청이라는 소방위주 조직에서 풍수해등 자연재해를 총괄하는 것은 오히려 그 기능이 약화될 것이라는 비판적인 여론이 높아 향후 입법과정에서 상당한 진통이 예상된다.

※ 미국 : 재난관리청(장관급) → 국토안보부로 확대 개편(2003)

※ 일본 : 국토청(차관급) → 내각부 방재담당특명대신(장관급)으로 격상(2001)

## 6. 대안검토

### 1) 신설 재난관리전담기구의 기능

따라서 신설될 재난관리전담기구의 기능설정에 대하여는 이러한 여론을 감안하여 그간에 추진한 재난관리일원화시스템과 제반기능 등 재난관리업무 전반을 최고정책결정, 총괄조정, 현장 집행적 성격의 위계별로 구분한 후에 총괄조정 등 부처간 업무협조가 필요하거나 각종 정책대응 등 부처가 담당할 업무는 행자부에 존치하여 전담조직·인력을 보강운영해야 한다. 또한 현장집행적 성격의 소방업무에 재난현장대응·수습기능을 대폭 보강하여 소방위주의 신설청에서 수행토록 함으로써 국민에게 재난관리행정에 대한 신뢰감을 회복하고 조직운영의 비능률성을 최소화하는 것이 가장 이상적이고 합리적인 조직개편안이 될 것이다.

따라서 소방위주의 신설청의 주요 업무기능은 ① 화재진압, 소방점검, 구조구급 등 일반 소방업무, ② 중복점검 방지와 종합적인 안전성 확보를 위한 현장기동점검 업무 총괄, ③ 각종 재난유형별 대응·수습 전문화를 위한 수습지원업무 등 현장대응 기능위주로 전환 등이 되어야 할 것이다. 즉, 소방청의 조직 및 인력 구성은 소방위주로 구성하고

① 청　　장 : 1급(소방총감)

② 현장대응기능강화 : 신속한 현장대응에 필요한 전담기구 신설

③ 지원조직 : 소방 및 집행업무 추진에 필요한 최소 조직으로 구성해야 할 것이다.

따라서행자부에는 재난업무를 총괄조정할 수 있는 조직 및 정책기능을 강화하여 보다 강력한 총괄조정 및 지휘체계를 확립토록하여 전문적이고 일원화된 조직으로 개편할 필요성이 있다고 판단된다.