

국가·지방간 재난관리 시스템 개혁 Agenda

- 소방방재청 설립을 계기로 -



김 국 래 | 서울특별시 용산소방서 서장

1. 소방방재청 설립 배경

정부에서는 2003.2.18 발생한 대구 지하철 전동차 방화참사를 계기로 잇을만하면 되풀이 되는 각종 재난으로부터 국민의 귀중한 생명과 재산을 보호하기 위하여 근원적인 재난관리 대책 수립 시행의 필요성을 절실히 느끼고 2003.3.17 “국가재난관리시스템 기획단”을 구성하여 1년여가 넘는 산고 끝에 2004.6.1 “소방방재청”을 설립하게 되었다.

만시지탄의 감은 있으나, 「청」이 설립되기 까지 국회에서 2003.2.26범정부차원의 국가 재난방지안 전대책 수립을 촉구결의 하였고 2003.3.4 국무회의 시 국가 재난관리 시스템을 효율적으로 개선한다는 대통령의 지시가 있었으며 선거 때마다 단골 메뉴로 선거공약으로 제시되어오다가 온 국민의 성원 속에 출범하게 된 것을 2만5천여 소방공무원과 8만7천여 의용소방대원을 비롯한 360여만 소방가족 모두는 「국민이 안심하고 살수 있는 안전국가」를 만들어 나가기 위한 중차대한 역할을 한 치의 오차도 없이 수행해 나가기 위한 치밀한 대책을 마련해 나가야 할 것이다.

2. 「청」조직의 위상과 한계

2-1. 조직 편제 및 위상

본 「청」에는 1관3국 267명으로 기획관리관, 예방기획국, 대응관리국 및 복구 지원국을 두고 관장사무를 지원하기 위하여 4소속 기관 168명의 중앙소방학교, 국립방재연구소, 민방위 교육관 및 중앙 119 구조대를 두게 되었으며 재난관리를 집중적이고 효율적으로 수행할 수 있도록 구분하여 구축함으로써 재난의 예방·대비·대응·복구의 총괄조정을 할 수 있는 중추적 기관으로 자리매김해 나갈 수 있는 기반을 마련하게 되었다.

2-2. 조직 설립의 한계

국가조직이 「청」 단위로 설립되기는 하였으나, 효율적인 조직관리를 위한 시스템의 정비와 직렬간 이기주의 극복을 통한 화학적 결합의 대명제를 안게 되었고 소속기관의 조정과 국가·지방간 효율적인 연계체제(link system)확립을 위한 개혁 Agenda를 남겨 놓고 있다.

재난관리 업무는 그 특성상 기획업무 외에 현장에서의 효율적인 대응체제 구축 또한 중요한 과제이므로 머리가 되는 국가조직만을 발족시키고 손·발 역할

1관(기획관리관), 3국(예방기획국, 대응관리국, 복구지원국), 19과(공보담당관, 재난종합상황실, 담당관 3 및 과 14)

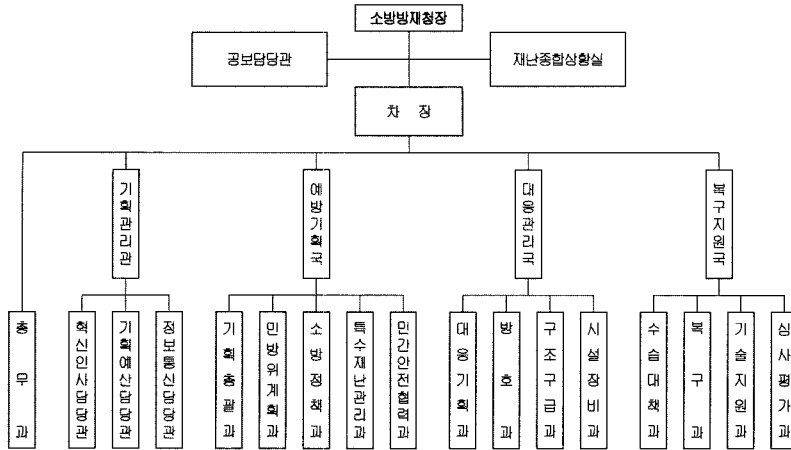


그림 1. 소방방재청 직위표

표 1. 소방방재청 및 소속기관 정원

구 분	계	정무직	별정직	일반직	소방직	기능직	비 고		
총 계	435	1	16	190	185	43			
소 방 방 재 청	소 계	267	1	7	164	61	34	내 용	인원
	청장(차관급), 1급, 1급상당, 소방총감	2	1	1		<1>		1급상당 또는 소방총감	1
	이사관, 시설이사관, 소방정감	4			3	1 <1>		이사관 또는 부이사관, 이사관·시설이사관·소방정감·부이사관 또는 시설부이사관, 시설이사관 또는 시설부이사관	3
	3급, 부이사관, 시설부이사관, 소방감	12			5	7 <3>		3급 또는 4급, 3급·소방감 또는 4급, 소방감 또는 4급	7
	4급, 4급 상당, 소방정	38		<2>	27	11 <4>		4급 또는 별정직(4급상당), 4급 또는 5급, 4급·소방정 또는 5급, 소방정 또는 5급	23
	5급, 5급상당, 소방령	51		2	41	8			
	6~9급, 6~9급상당, 소방경, 소방위, 소방장, 소방교, 소방사	140		4	88	34 <1>	14	6급 또는 소방경	1
	기능 7~10급	20					20		
소 속 기 관	소 계	168	0	9	26	124	9	내 용	인원
	소방정감	1				1			
	4급, 4급상당, 소방정	6		1	1	4			
	5급, 5급상당, 소방령	18		4	3	11			
	연구관, 연구사	14			14				
	6~7급, 6~7급상당, 소방경, 소방위, 소방장, 소방교, 소방사	120		4	8	108		소방경, 소방위	16/25
	기능 8~10급	9					9		

을 해주어야할 소속기관과 하부조직에 대한 개편이 뒤 따르지 않는다면 「청」 설립의 취지는 제 기능을 발휘하지 못하게 될 것이다.

3. 국가·지방간 재난연계체계 구축 Agenda

3-1. 한국형 선진 현장지휘·통제 시스템 구축

조직의 통솔범위 이론에서 부하의 수를 6인으로 규정하고 효율적인 조직관리를 위해서 적정 수의 통솔이 필요하다고 주장되고 있다. 시도별로 10개 소방서 이상이 설치된 소방서를 본부장1인이 모두 직접 관리하는 것은 신속 위기관리 조직으로써 비효율적이다.

대부분의 선진국에서 시행하고 있는 방면본부체제의 구축이 바람직하나 옥상 옥이 될 수 있다는 비판도 있을 수 있으므로, V. A. Graicunas의 통솔범위의 원리에 따라 대도시를 중심으로 5~7개 소방서를 묶어서 1개 방면으로 통합하고 그 중에서 중심소방서를 지정하여 저비용·고효율의 한국형 방면지휘통제체제로 우선 개편하되 중장기적으로는 뉴욕, 파리, 런던, 도쿄 등 선진국과 같이 방면본부 체제와 유관기관과의 효율적인 공조시스템 구축을 위하여 긴급통제본부장의 직

급을 상향조정하고 차장직위를 신설, 본부장 유고시 즉각 대응 할 수 있는 체제가 확립되어야 한다.

3-2. 위기관리 대응매뉴얼 비치 활용체계 확립

화재, 붕괴, 폭발, 독가스살포, 열차충돌, 항공기추락 등 각종 재난상황에 대처할 수 있도록 비상대응 계획, 비상대응 모의훈련의 실시와 소방관서 종합상황실에 위기관리 대응 매뉴얼을 상시 비치하여 단순 출동지령 업무가 아니라 선진국과 같이 위기 속에 있는 국민이 슬기롭게 대처할 수 있는 방법을 알려줌으로써 귀중한 인명과 재산의 피해를 최소화 할 수 있는 시스템을 조속히 갖추어야 한다.

10여년전부터, LA소방국의 상황센터에는 대부분 응급구조사 1급 이상 수준 자격을 갖춘 소방공무원이 배치되어 각종 응급상황에 처한 국민들이 차분히 대처할 수 있도록 대응 매뉴얼을 보아가면서 적절한 지시 및 안내에 임하고 있다.

3-3. 재난관리 단계간 Feedback 체계

재난관리는 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계가 상호 link된 효율적인 환류(feedback) 시스템이 구축되어야 한다.

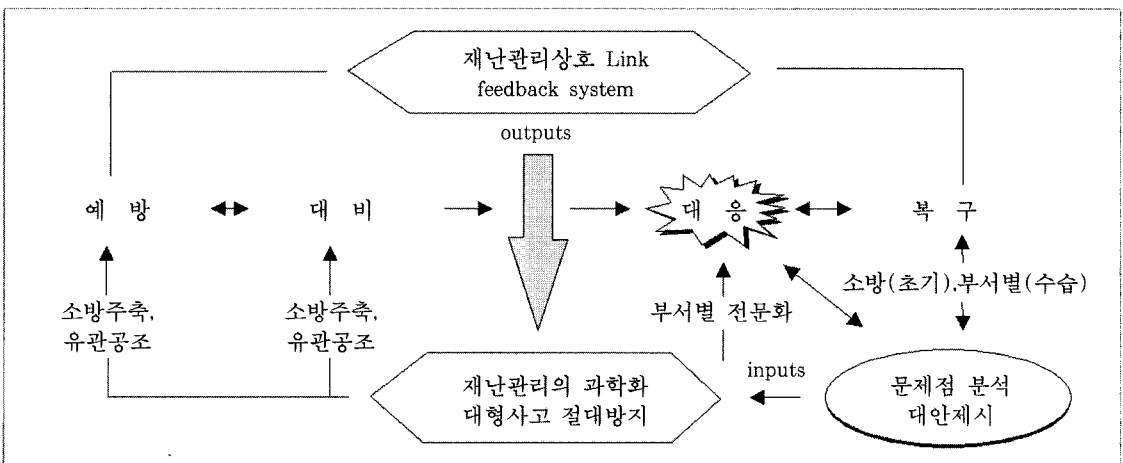


그림 2. 재난관리 단계간 흐름도

아무리 예방과 대비를 잘한다 할지라도 이번 대구 지하철 참사와 같이 예기치 못한 대형참사는 발생할 수 있는 것이다. 예방과 대비, 복구 분야는 70여 개 안전법령을 13개 부처에서 다루고 있어 어느 한 부처에서 통합 관리한다는 것은 현실적으로 불가능한 것이므로 각 분야별로 더욱더 전문화가 이루어지도록 하되, 대응은 현장활동 중심으로 재난발생시 현장에 동원되는 인력과 장비를 관리할 수 있도록 유관기관과의 구조 체계를 구축하여 인명 및 재산 피해를 경감시키고 그 대응현장에서 나타난 문제점을 상시 feedback시킬 수 있는 관리시스템이 구축되어야 한다.

재난 대응단계인 예방, 대비, 대응 복구의 4단계가 유기적인 시스템으로 되기 위해서는 통합성 원리를 근거로 각 단계간 환류시스템이 다음과 같이 구축되어야 함을 제시하고자 한다.

3-4. 연구·조사분석 환류체계(Feedback System) 확립

선진국과 비교해 볼 때 현재 우리나라의 조사분석 기능은 시급히 개편 보완되어야 한다.

화재, 구조, 구급 등 모든 재난현장 활동에서 나타나는 문제점을 심도 있게 분석하여, 보완시켜야 할 안전기준을 관련 기관에 통보(inputs)하여 그 결과를 시정(outputs)시킬 수 있는 전문조직 체계를 갖추어야 하며 이를 위해 건축, 전기, 화공 등 분야의 전문가를 개방직위로 채용 할 수 있는 제도를 확립하여야 한다. 그리고 각 시·도 소방본부의 조사·분석기능의 보강과 일선소방서 화재조사요원의 전문화가 시급하며, 특히, 현재 형식적인 중앙소방학교 연구실과 국립방재 연구소를 확대하여 국립방재연구원으로 개편하고, 대도시의 경우는 신설청 발족과 동시에 동경 등 대부분의 선진국과 같이 연구소 규모로 개편하여 과학적인 연구분석을 통한 Feedback시스템을 구축, 재난관리 체제의 과학화를 이루어 국민의 귀중한 인명과 재산을 보호하여야 한다.

3-5. 기능별 효율적인 통합 관리

소방, 민방위, 재난대비 등의 교육이나 훈련을 보면 대부분 생활 안전과 관련된 소방교육과 훈련으로 이루어지고 있으므로 이를 부서별로 분리하여 관리하기보다는 통합체제를 구축하고, 재난 발생시 현장에 동원되는 부서별 인력과 장비는 하나의 조직에서 상호 유기적 협조 체제 하에 자원동원 기능이 관리되도록 재편한다면 저비용·고효율의 조직운영시스템이 될 것이다.

3-6. 국민위기관리 역량강화

국민들이 위기 상황 하에서 패닉(panic)현상으로 인한 불안과 초조, 공포와 당황 속에 빠져들어 자구 탈출할 수 있는 역량을 갖추지 못한 것은 국가나 지방자치단체가 지금까지 직무 유기를 해온 것이나 다름없다.

한신·아와지 대지진시 국민들의 차분한 대응은 하루아침에 이루어진 것이 아니라 일본 전역에 158개소 이상이나 설치되어 있는 방재체험관에서 유치원생 및 초·중·고·대학생은 물론 방화관리 대상물의 관계자 및 일반국민에 이르기까지 재난대처에 필요한 체험 교육훈련을 체계적으로 완벽하게 실시하여 왔기 때문이다.

우리나라의 경우는 국민 안전문화 불감증과 경제개발 우선정책으로 안전에 대한 투자가 미흡하여 어려서부터 체계적인 안전교육훈련을 받지 못한 결과, 위기상황에 닥치게 될 경우 자구 탈출을 위한 역량부족으로 사고시마다 인명피해가 확대되고 있는 것이다.

다행히, 서울시에서 전국 최초로 성동구 능동 어린이대공원 앞에「시민안전체험관」을 건립하여 늦게나마 개관 운영하고 있고 제2 체험관을 보라매공원에 계획하고 있는 것은 만시지탄의 감은 있으나 이를 계기로 권역별로 실정에 맞게 이를 점목(benchmarking)하여 동 시설을 확대 설치해 나가고 초·중·고생의 의무 교육훈련을 법적으로 제도화하여 각종 위기 상황 하에

서 슬기롭게 대처할 수 있는 체험교육훈련의 장으로 활용함으로써 선진 안전문화의 정착과 국민위기관리 역량을 강화시켜 나가야 할 것이다.

3-7. 민간전문단체 육성 및 안전기준 강화

대한적십자사, 삼성3119구조대, 해병 전우회 등 민간전문 봉사단체 및 구조단 등의 실질적인 재난현장 참여를 제고를 위하여 최소 필요한도의 자금지원과 사고시 피해보상을 제도화하여 적극 참여할 수 있는 활용방안을 강구하고 전철, 지하철, 취약 건축물 등 모든 방화 관리 대상물에 대하여 소방, 환기, 피난 설비와 내장재 등 불량사항을 단계적으로 개량, 교체, 보강해 나가고 현재의 내장재 시험기준에 선진국 기준인 연기밀도, 독성, 화염 전파시험을 추가하여 안전기준을 강화하고, 대상물에 대한 중복안전점검으로 국민에게 불편을 주고 있는 근원적인 문제점 개선을 위한 대안을 마련하여 시행하여야 한다.

관을 통한 점검은 가능한 한 기관을 중심으로 통합해야 하는데 소방, 건축, 전기, 가스등 시설물 안전관리를 위한 가칭「안전점검공단」의 설립을 위해 전문가에게 용역과제를 주는 방안을 심도 있게 검토해 볼 시기가 되었으나, 부처이기주의로 추진이 곤란할 것이므로 소방검사는 경방조사를 강화하여 한가지로 통합, 국민의 불편을 최소화하도록 하되 예방검사는 재난관리 부서에서 시행되고 있는 건축물의 안전진단과 통합하여 운영하거나 전기·가스 안전 공사와 유사한

기관을 만들어 한 부서에서 점검토록 제도를 바꾸어 국민 불편을 최소화해 나가는 방안이 강구되어야 할 것이다. 단, 호텔·백화점, 재래시장 등과 같이 화재발생시 사회적 물의가 야기될 수 있는 대상은 공공재의 성격이 더욱 강하므로 국민의 귀중한 생명과 재산보호를 위하여 소방관서에서 지속적인 안전 관리가 이루어져야 한다.

4. 맺는말

조직구성원 모두가 염원하던 「소방방재청」의 발족은 기쁨에 앞서 국가의 안전과 국민의 귀중한 생명과 재산을 보호해야하는 막중한 책임감에 양 어깨가 무거워 졌음을 뜻하는 것이므로 소속기관과 지방자치단체의 개혁은 「조직의 관리자들이란 무작정 자기의 부하 숫자를 증가 시키려고만 하는 성향을 지니고 있다」고 지적한 파킨슨법칙(Parkinson low's)에 따라 전문성이 확보되지 않은 나눠 먹기식(Pork barrel) 조직을 편제 또다시 정부실패 (government failure)를 가져오게 해서는 안 될 것이다.

미래지향적 조직 개편의 바람직한 방향은 부처이기주의를 버리고 예방과 대비, 복구는 부서별 전문화를 강화해 나가되 대응은 전문성을 확보한 현장대응 조직 중심으로 모든 재난현장에서 유관기관의 공조체제가 이루어 질 수 있도록 정비되어져 나가야 한다.

참고문헌

【 국내문헌 】

1. 김국래, 「소방공무원의 갈등과 사기에 관한 실증적 연구」, 연대행정대학원 졸업논문, 서울, 1998.
2. 「시민안전문화 정착과 소방조직 개혁 과제」, 도서출판 Van 기획, 2000.
3. 양천소방서, 「21세기 소방조직의 혁신을 위한 전략 과제」, 양천소방서, 서울, 2000.
4. 서부소방서, 「소방행정체제에 대한 평가 및 발전방안」, 서부소방서, 서울, 2001.
5. 김도연, 「통합적 재해관리를 위한 소방행정조직의 개선방안」, 안동대학교 석사논문, 2000.

6. 김동욱, 「국가 재난·재해 관리체계 재정립 방안」, 행정개혁시민연합 재해·재난 관리체계 재정립 방안 발표논문, 서울, 2003.
7. 김영평, 「불확신성과 정책의 정당성」, 고려대학교 출판부, 1998.
8. 김용훈, 「재난관리를 둘러싼 행정부서간 경쟁」, 한국사회와 행정연구, 제9권 제2호, 서울, 1999.
9. 김찬오, 「국가 재난관리 종합대책」, 국가 재난·재해 관리시스템 선진화를 위한 재난·안전 심포지엄 논문집, 서울, 2003.
10. 김태정, 「지방자치단체의 소방역량 제고방안」, 서울대학교 행정대학원 국가정책과정 논문, 서울, 1996.
11. 김태운, 「국가재난·재해관리체계의 당위적 구조와 기능」, 한양대 첨부논문, 서울, 2003.
12. 김태운·윤명오, 「21세기 예방 소방행정체계의 개선방안」, 서울, 1999.
13. 한양대학교 행정문제 연구소, 「국가재해·재난 관리체계의 확립과 안전정책의 선진화를 위한 모색」, 2003.

【 국외문헌 】

1. 日本 消防廳 편, 「消防白書」, 2003.
2. Graicunas, V. A. 「Relationship in Organization」, in L. Gulick and Gulick(ed.), Papers on the Science of Administration(New York : Institute of Public Administration, 1937).
3. Heimann, Charles F. L. 「Understanding the Challenger Disaster : Organizational Structure and Design of Reliable System」, American Political Science Review 87(2), 1993.
4. Louis K. Comfort, 「Designing Policy for Action : The Emergency Management System」,

【 인터넷 사이트 】

1. <http://www.bousai.go.jp>
2. <http://www.cao.go.jp>
3. <http://www.dhs.gov/dhspublic>
4. <http://www.fema.gov>