

## 정부의 위기관리 조직 재설계 필요성 연구 -재난·비상대비·민방위업무를 중심으로-

### A Study for the Necessity of Restructuring Korea's Emergency Management Organization -Focused on Disaster·Emergency Preparation and Civil Defence Affairs-

김 국 래

Kook-Rae Kim

소방방재청 방호조사과  
(2008. 3. 31. 접수/2008. 4. 30. 채택)

#### 요 약

이명박 정부는 출범과 동시 대국 대과의 원칙을 가지고 정부조직을 15부 2처 체제로 대폭 축소 개편하였고 국가 위기관리 분야도 전시, 평시 대비 업무를 효율적으로 관리하기 위하여 행정안전부로 국무총리실의 비상기획 위원회 기능 등을 통합시켰으나 재난 안전관리, 비상대비, 위기상황 관리는 행정안전부가 소방, 재난관리와 민방위는 소방방재청이 대테러는 국가정보원에서 각각 관장하게 함으로써 행정안전부의 재난 총괄, 비상대비, 위기 상황관리 업무가 소방방재청의 재난관리, 민방위, 재난 상황 관리 기능과 유사하게 중복되는 등 비효율적인 체제를 유지하고 있으므로 이에 대한 심도있는 분석을 통하여 재난·비상대비·민방위 업무에 대한 정부의 바람직한 재난관리 조직 재설계 방안을 제시하고자 함.

#### ABSTRACT

With a purpose to set up an efficient national security system for both at war-time and peace-time, President Lee's government transferred the emergency management function from the Office of Prime Minister to Ministry of Public Administration and Security (MOPAS). As a result national emergency management system has been changed into diversified management system ; the function of comprehensive disaster control, emergency preparation to MOPAS, fire, civil defense and disaster management to NEMA and anti-terrorism to NIS, which produce another inefficiency. For this reason, this research presents desirable improvement alternatives through scrutinizing current governmental function and structure.

**Keywords :** MOPAS, NIS, NEMA, War-time, Peace-time

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 목적과 배경

이명박 정부는 대통령직 인수위원회에서 강소정부(強小政府) 구상을 밝히면서 행정자치부를 행정안전부로 변경, 비상기획위원회를 흡수 통합하면서 소방방재청은 그대로 존속시키는 안<sup>1)</sup>을 발표하였고 후속으로 대국·대과의 원칙 하에 정부조직을 15부 2처 체제로 대폭 축소 개편하였으나 재난 안전관리, 비상대비 등

업무가 부처 간 중복됨으로써 재난관리 업무의 합리적인 조정이 불가피하게 되었다.

한국은 크고 작은 재난이 빈발하고 있어 삼풍백화점 붕괴 이후 영국의 "BBC 방송은 경제기적의 대가로 안전을 희생시킨 국가"라는 사고공화국의 오명을 전 세계에 타전하였다. 대표적인 재난사례를 살펴보면 인적 재난으로 이번에 발생한 허베이 스프리트호 충돌에 의한 기름유출 해양오염, 이천의 냉동물류창고 화재참사(40여명 사망), 송례문 화재사고로 인한 국보 1호의 소실 외에도 삼풍백화점 붕괴(501명 사망), 자연재난으로 태풍 루사(246명 사망)와 매미(131명 사망), 또한 사회

적 재난으로 화물연대의 파업과 1.25 인터넷 대란은 국가 기반 체계의 마비 사례로 볼 수 있고 이라크 아르빌에서 발생한 봉사단원의 납치는 해외재난 중 인적재난으로 한국은 하늘과 바다, 지상과 지하에서 지난 10여년간 대규모 인적재난, 자연재난, 사회적 재난과 해외 재난에 이르기까지 다양한 유형의 재난이 빈발하고 있으나 정부는 사고가 발생할 때마다 다시는 유사한 재난이 발생하지 않도록 근원적인 대책을 수립 시행하겠다고 발표하지만 미봉책에 그치고 있다.

본고에서는 1차 정부조직 개편에 이어 후속적으로 대한민국의 바람직한 재난관리 체제 확립을 통한 올바른 안전문화의 정착을 위하여 위기관리 분야 중 재난·비상대비·민방위 업무에 대한 재설계 방안을 제시하고자 한다.

## 1.2 연구 범위와 방법

우리나라 위기관리 총괄 업무는 크게 국가 안전보장, 안전정책, 재난관리, 비상대비, 국가기반체계 보호, 민방위, 대테러로 분류할 수 있으나 본 연구에서는 지면의 제약 상 전시·평시 대비 안전정책과 재난관리 업무에 중점을 두고 재설계 대안을 제시하고자 한다. 연구 방법에 있어서는 기존 문헌, 전문 서적, 학회지 등 주로 2차 자료와 재난 관련 법령을 검토하였으며 미국 국토안보부\*의 위기관리 조직 통합 사례를 고찰하여 재설계의 필요성을 제시하였다.

## 2. 국가 위기관리의 개념

국가 위기관리 분야의 개선 대안을 제시한 기존연구로는 참여정부의 위기관리 성과에 대한 평가 : 1) 법제도 및 문서체계를 중심으로(2007, 이재은, 류상일)에서 참여정부의 위기관리 노력을 법 제도 측면과 문서 체계 측면에서 살펴보았고 그 성과에 대하여 전통적 안보위기는 물론, 자연 재난, 인적 재난, 국가 핵심기반 위기에 대한 관리 노력을 기울임으로써 국가 위기관리 정책의 포괄성을 확보 하였다고 주장하였고<sup>2)</sup> 2) 소방방재청과 행정자치부 국가 기반 보호팀을 중심으로(2007, 이종열, 이영철)에서 주로 참여정부하의 위기관리 체계 분석을 통한 국가 위기관리 조직의 통합 필요성에 대하여 주장하였으나<sup>3)</sup> 이명박 정부의 재난관리 조직에 대한 연구와 재설계 필요성에 대하여 연구한 논문은 찾아볼 수 없었다.

### 2.1 위기관리

현대 사회에서 국가 위기의 개념은 과거와 달리 새로운 환경의 변화에 대응하여 변화하게 되었다. 즉 과거의 국가 위기 개념은 주로 전쟁과 무력 충돌을 가정한 전통적 안보 위기에 국한하여 다루는 경향이 있었다. 그러나 오늘 날에는 전통적인 안보 위기뿐만 아니라 자연 재난과 인적 재난을 위미하는 재난 위기, 국가의 핵심기능과 가치의 기반이 되는 국가 핵심기반 위기 그리고 신종 위기 등을 포괄하게 되었다.<sup>4)</sup>

국가 위기관리 기본지침에는 “국가의 주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화체계 등 국가의 핵심 요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태를 의미한다.”라고 정의되어 있다. 국가 위기관리의 범위는 국민 생활 위기, 재난 위기, 전통적 안보 위기, 국가 핵심 기반 위기로 대별할 수 있으나 본 연구에서는 지면의 제약 상 개선 대안을 제시하고자 하는 재난 위기와 전통적 안보 위기에 한정하여 고찰하고자 한다.

#### 2.1.1 재난위기

재난 위기는 전쟁이나 외침의 우려가 없는 대내적인 위기에 해당하지만 국민의 생명과 신체, 재산에 심대한 영향을 미칠 수 있다는 점에서 군사적 위기 못지않게 위험한 것이다. 대형재난 발생 시 그 사태를 효과적으로 수습하지 못하고 인명구조와 재산보호에 실패할 경우에는 정치권력도 그 존립에 위협을 받을 수 있는 것이다. 이러한 차원에서 재난관리는 국가적 위기 대처 차원의 접근이 요구된다.<sup>5)</sup> 재난분야의 국가위기는 인적재난과 자연재난, 사회적 재난으로 대별하여 논할 수 있으며 재난 및 안전관리 기본법 제정 시행으로 해외 재난까지 다루어지고 있다. 재난의 개념은 시대와 사회 환경에 따라 유동적으로 인식되고 있는 상대적인 개념으로 그 정의와 분류는 나라와 학자에 따라 다양하다. 현대 사회 이전에는 태풍, 홍수, 지진과 같은 천재지변을 재난으로 인식하였으나 최근 물질문명의 발전과 함께 인적 요인에 의한 대형 사고 까지도 재난의 범주에 포함시키고 있으며 테러 및 전쟁으로 인한 재해까지도 포함되는 개념으로 정립되고 있다.<sup>6)</sup> 재난 및 안전관리 기본법 규정에는 “재난”이라 함은 국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 다음 각 목의 것을 말한다.

\*국토안보부(DHS) : Department Homeland Security

- 가. 태풍·홍수·호우(豪雨)·강풍·풍랑·해일(海溢)·대설·가뭄·지진·황사(黃砂)·적조 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생하는 재해
  - 나. 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 그 밖에 이와 유사한 사고로 대통령령이 정하는 규모 이상의 피해
  - 다. 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 피해
- “해외재난”이라 함은 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부차원의 대처가 필요한 재난을 말한다.

### 2.1.2 전통적 안보 위기

전통적 안보에 관한 국가 위기는 외교, 통일, 군사 분야에서 북한으로부터의 위기와 주변국 등 외부로부터의 위기로 구분할 수 있다. 안보위기에 대한 위기관리 정책은 군사력 사용에 대한 준비와 위기 해결에 대한 의지의 과시 사이의 세련된 균형을 요구한다. 자신의 국익을 보호하고 무력 갈등을 피하기 위하여 갈등과 협력 행위의 조화에 위기관리 정책은 관심을 가진다.<sup>7)</sup>

오늘날에 있어서 무엇보다도 중요한 군사적 위기관리 과제는 국가 총력전 개념의 통합 방위 태세를 구축하는 것이다. 적의 침투·도발이나 그 위협에 직면하여 각종 국가 방위 요소를 통합하는 지휘체계를 일원화함으로써 국가 방위의 임무를 성공적으로 달성하여야 한다. 군과 경찰, 국가기관 및 지방자치단체, 향토예비군, 민방위대, 등 제반 국가 방위 요소를 통합하는 일은 최고 통수권 차원의 결정 및 지침과 유관 정부부처 및 기관들의 협조가 필수적으로 요구된다.<sup>8)</sup>

먼저 북한으로부터의 국가 위기에는 핵무기 사용 등 군사력 사용의 위협, 국지적인 도발, 북한 내부의 급변 사태로 인한 체제의 붕괴, 대량살상 무기의 사용 및 확산 등을 들 수 있고 외부로부터의 국가 위기에는 중국, 일본, 소련 등 주변국가로부터의 군사적 위협이나 도발과 기타 대테러 등이 있을 수 있다.

## 3. 재난관리의 현주소

### 3.1 현 재난관리 체제의 문제점

#### 3.1.1 재난 관련 총괄 조정 시스템 구축 미흡

이명박 정부는 전시, 평시 대비 업무를 효율적으로 관리하기 위하여 행정안전부로 국무총리실의 비상기획위원회 등을 통합시켜 재난안전실(1급)내에 재난안전

관리관, 비상대비기획관을 설치하였으나 국가 위기관리 관련 기본 법령이 기관별로 「비상대비 자원법」, 「민방위 기본법」, 「재난 및 안전관리 기본법」과 대통령 훈령(47호)인 「국가 대테러활동 지침」 등을 규정하고 있고 재난안전관리, 비상대비, 위기 상황 관리는 행정안전부가 소방, 재난관리와 민방위 사태, 재난 상황관리는 소방방재청이 대테러는 국가정보원의 테러정보통합센터에서 관장하는 분산형 관리 체제로<sup>9)</sup> 행정안전부의 재난안전관리, 비상대비 업무 등은 소방방재청의 재난관리 민방위 기능 등과 유사하게 중복되어 비효율적임은 물론, 재난 시 기관간/자원간 상호 연계·활용이 잘 이루어지지 않고 있어 통합적인 재난관리 총괄 조정 시스템이 제대로 작동되지 않아 업무의 중복 수행으로 인한 혼선이 야기되고 있다. 이번 숭례문 화재 진화 과정에서 보듯이 부처 간 책임 전가로 현장 활동이 원활히 이루어 지지 못해 국보 1호가 소실되는 돌이킬 수 없는 역사의 죄를 범하게 되었다. 물론, 이명박 정부는 청와대의 위기관리센터(NSC)와 국무총리실의 비상기획위원회를 없애고 그 기능을 새로이 개편되는 행정안전부로 흡수 통합하였으나 재난관리 기능의 전체적인 부분을 망라하여 개편한 것이 아니라 뺄 것 개편에 머무르게 되었다.

#### 3.1.2 재난관리 업무 중복 및 상황관리 비효율

이명박 정부는 정부조직을 개편하면서 국가 위기관리 기능의 효율적인 수행체제 확립을 위하여 재난안전실을 설치하고 재난안전관리관이 재난총괄 관리와 국가기반 보호, 재난 진단 분석, 위기상황 관리를 민관협력을 비상대비 기획관이 자원관리, 비상대비 훈련, 자원평가를 담당하도록 하였다.<sup>10)</sup>

이는 이명박 정부가 출범하면서 명분으로 내세운 작은 정부에 정면으로 배치되는 개편으로 국민 세금의 낭비와 재난관리의 비효율을 가져옴은 물론, 부처 간 업무 경계의 모호로 인하여 예측 곤란한 유형의 재난 발생 시 숭례문 화재 사례에서 본 바와 같이 부처 간 책임 전가로 우왕좌왕 하게 됨으로써 신속한 현장 대처의 지연을 가져와 막대한 인적·물적 피해를 유발하게 되는 악순환이 반복되게 될 것이다.

이번 개편으로 비상대비 정책은 민방위 업무와 재난안전관리는 재난관리와 위기 상황관리는 재난상황관리와 중복되는 비효율적인 체제를 유지하게 되었다.

Table 1에서 보는 바와 같이 비상대비와 민방위는 전시대비 와 이에 준하는 비상사태나 재난을 대비하기 위한 것이고 재난관리 역시 각종 재난으로부터 국민의 생명·신체·재산을 보호하는 업무로 유사한 성격의

**Table 1.** Comparison of functions among disaster management, emergency preparation and civil defense

구분	재난관리	비상대비	민방위
관련법	재난 및 안전관리 기본법	비상대비자원관리법	민방위기본법
업무	각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항	전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태(이하 “비상사태”라 한다)에 있어서 국가의 인력·물자등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원조사 및 훈련 등에 관하여 필요한 사항	적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕 질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항

※자료 : 대한민국 법제처 홈페이지

사무인 것이다.

또한 종래 각 소관 부처 별로 운영되던 사고 대책본부 대신 행정안전부 재난 안전 대책 본부와 소관 부처별 중앙 사고 수습 본부를 중복 설치·운영해야 하는 체제로 산불 관리를 예로 들면 행정안전부에 재난 안전 대책 본부를 설치하고 주무 부처인 농림수산식품부에 중앙 사고 수습 본부를 설치토록 규정되어\* 이로 인해 종전 체제에 비해 위기 의사 결정 시스템이 복잡·다 계층화 되어 책임 한계가 불명확하고, 지휘 통제 체제의 2원화 등의 문제가 존치하게 되었다.

결국 새 정부의 조직 개편 결과 중앙 정부의 재난관리 체제는 기능별로 분산 중복된 조직 체제를 갖추게 되어 유사 업무에 관련된 내용들을 지방 정부에 시달하고 있으나 대부분의 지방 정부는 중앙 조직과 연계성을 확보하지 못한 채 지역 특성에 따라 재난관리 부서를 Table 2, 3과 같이 설치 운영함으로써 중앙의 여러 부서에서 시달되는 각종의 지시를 받아 부서의 계선에 맞추어 계획을 수립 시행해야 하고 각종 회의 소집과 지도 방문 등의 어려움도 뒤따르고 있다.

상황실은 일상적 재난을 통합하고 재난 상황을 파악하여 현장 상황에 따라 적절한 명령을 시달하고 재난 현장을 통제하는 역할을 수행하고 있어, 상황실의 총괄 운영은 현장 상황을 정확히 파악하여 명령을 지

시할 수 있는 전문 조직에서 통합적으로 관리하여야 할 것이나 행정안전부는 위기관리 상황과, 소방방재청은 재난 상황실을, 국가정보원에서는 테러 정보통합 센터를 각기 설치 운영하고 있고 지방자치단체도 각 시·도에서 운영하는 119종합 상황실과는 별도로 재난 종합 상황실을 설치하도록 규정하여\*\* 서울, 인천 지역 일부를 제외하고는 Table 2에서 보는 바와 같이 1명의 시·도지사가 2~3개의 상황실을 중복 운영하고 있어 업무 간 갈등은 물론 조직 간 마찰이 발생되고 있다.

물론 이명박 정부는 정부 조직을 개편하면서 시간에 쫓기다 보니 청 단위까지의 면밀한 직무분석을 하지 못함으로써 이러한 결과를 가져왔을 수도 있으므로 다음 조직을 개편 시에는 충분한 시간을 갖고 심도 있게 검토하여 모든 국민이 공감할 수 있는 청사진을 마련, 작고도 효율적인 정부가 되도록 하여야 할 것이고 재난조직에 대하여는 각 분야별 전문가의 자문을 통하여 부처별로 산재되어 중복 수행되고 있는 불합리한 업무를 면밀하게 찾아내어 생산적인 조직 체제로 바꾸어야 할 것이다.

건축물 안전 관리 업무를 예로 들면 소방기관의 소방검사, 방재 부서의 건축물의 안전 진단, 산업안전 부서의 안전 점검, 전기와 가스 부서의 안전 점검 등 분산된 중복 규제에 국민의 커다란 불편을 초래하고 있

\*재난 및 안전관리 기본법 제14조 (중앙재난안전대책본부 등) ③ 제1항의 규정에 의한 대규모 재난으로 인하여 중앙 대책본부를 두는 때에는 주무부처의 장 소속하에 중앙사고수습본부(이하 “수습본부”라 한다)를 둔다. 다만, 해외재난이 발생한 경우에는 외교통상부에 수습본부를 둔다.

\*\*제19조 (종합상황실 등의 설치·운영) ① 소방방재청장, 시·도지사, 시장·군수·구청장 및 소방서장은 재난정보의 수집·전파, 신속한 지휘 및 상황관리를 위하여 상시 종합상황실을 설치·운영하여야 하고, 행정안전부장관은 제3조 제1호 다목의 규정에 의한 재난의 상황을 관리하기 위하여 국가기반체계보호상황실을 설치·운영하여야 한다. <개정 2007.1.26, 2008.2.29> ②재난관리책임기관의 장은 재난상황을 관리하기 위하여 상황실을 설치할 수 있다. 이 경우 재난관리책임기관의 장은 제1항의 규정에 따른 종합상황실 및 국가기반체계보호상황실과의 정보관리체계의 연계와 정보공유를 위하여 협조하여야 한다. <신설 2007.1.26>

**Table 2.** Present operational status of disaster management related office and emergency operation center of 16 state-level local government in Korea

구분	인적재난 관리부서	민 방 위 관리부서	자연재해 관리부서	상 황 관리부서
서울	행정국 방재기획과	비상기획관 민방위담당관	도시기반시설본부 치수과	소방중심으로 서울 종합 방재센터 창설 통합
부산	건설방재국 재난민방위과	건설방재국 재난민방위과	건설방재국 재난민방위과	본부 상황실, 시 재난상황실
대구	건설방재국 민방위재난안전과	건설방재국 민방위재난안전과	건설방재국 치수방재과	본부 상황실, 시 방재, 민방위 상황실
인천	본부대응관리과	본부 재난관리과	본부 재난관리과	본부 상황실 운영
광주	본부방재관리과	본부 방재관리과	본부 방재관리과	본부상황실, 시재난상황실
대전	도시건설방재국 방재관리과	도시건설방재국 방재관리과	도시건설방재국 방재관리과	본부 상황실, 시 재난상황실
울산	건설교통국 민방위재난관리과	건설교통국 민방위재난관리과	건설교통국 민방위재난관리과	본부 상황실 민방위경보통제소
경기	건설국재난총괄과	건설국재난총괄과	건설국재난총괄과	본부상황실, 도재난상황실
강원	건설방재국 재난관리과	자치행정국 자치지원과	건설방재국 재난관리과	본부 상황실, 도 재난상황실
충북	건설재난관리국 재난관리팀	건설재난관리국 지역안전팀	건설재난관리국 재난관리팀	본부 상황실, 도 재난상황실
충남	소방안전본부 재난민방위과	소방안전본부 재난민방위과	소방안전본부 재난민방위과	본부 상황실, 도 재난상황실
전북	소방안전본부 대응구조과	소방안전본부 소방행정과	건설물류국 재해대책과	본부 상황실, 도 재난상황실
전남	건설재난관리국 재난민방위과	건설재난관리국 재난민방위과	건설재난관리국 재난민방위과	본부 상황실, 민방위경보통제소
경북	도시건설방재국 민방위재난안전관리과	도시건설방재국 민방위재난안전관리과	도시건설방재국 민방위재난안전관리과	본부상황실, 도재난상황실
경남	건설항만방재본부 민방위재난관리팀	건설항만방재본부 민방위재난관리팀	건설항만방재본부 치수팀	본부상황실, 도재난상황실
제주	소방방재본부 안전도시과	소방방재본부 안전도시과	건설방재국 치수방재과	본부상황실, 도재난상황실

※자료 : 16개 시·도 홈페이지

고 소방검사의 경우 공공재적 성격이 강한 업무임에도 불구하고 소방기관의 소방검사 외에 일정 규모 이상의 소방대상물에 대하여 소방시설관리사 제도를 도입하여 일정 자격을 갖춘 경우 누구든 소방시설 점검업 등록을 할 수 있도록 되어 있어 한국화재보험협회, 한국소방안전협회와 일정자격을 갖춘 점검 업체가 저마다의 수준에 따라 형평성이 미흡한 상태에서 안전점검이 이루어지고 있는 실정이다.

한편으로는 분산형의 재난관리 체제가 책임을 분산

하여 업무의 경감을 가져다 줄 수도 있겠으나 인력 및 예산 절감과 업무의 효율적인 운영 측면에서는 바람직하지 못한 것이다.

### 3.1.3 프로세스별 재난관리 체계 운영 실패

소방방재청의 개청 목적은 재난을 예방, 대비, 대응, 복구 단계로 구분하여 프로세스별 관리 체계로 전환하고자 했던 것으로 소방방재청의 직제도 예방기획국, 대응관리국, 복구지원국 등으로 편제되어 프로세스별 재

**Table 3.** Present status of disaster management related office of county-level local government

구분	인적재난 관리부서	민방위 관리부서	자연재해 관리부서
서울종로	건설교통국 치수방재과	행정국 자치행정과	건설교통국 치수방재과
부산해운대	도시건설국 재난안전과	도시건설국재난안전과	도시건설국 재난안전과
대구 수성	도시국 재난안전관리팀	도시국재난안전관리팀	도시국 재난안전관리팀
인천 서구	총무국 재난안전관리팀	총무국재난안전관리팀	도시관리국 건설과
광주 북구	도시교통국재난안전관리과	도시교통국재난안전관리과	도시교통국 재난안전관리과
대전 중구	재난안전관리과	재난안전관리과	재난안전관리과
울산 남구	건설도시국 재난관리과	건설도시국재난관리과	건설도시국 재난관리과
경기 수원	건설교통국재난안전관리과	건설교통국재난안전관리과	건설교통국 재난안전관리과
강원 강릉	건설환경국 재난관리과	건설환경국재난관리과	건설환경국 재난관리과
충북 청주	재난관리과	재난관리과	재난관리과
충남 당진	교통재난관리과	교통재난관리과	교통재난관리과
전북 부안	재난안전과	재난안전과	재난안전과
전남 해남	재난교통과	재난교통과	재난교통과
경북 포항	재난안전과	재난안전과	재난안전과
경남 마산	건설교통국 재난안전과	건설교통국재난안전과	건설교통국 재난안전과
제주제주시	도시건설국 재난안전관리과	도시건설국 재난안전관리과	도시건설국 재난안전관리과

※자료 : 16개 시·도 홈페이지

**Table 4.** Distribution of budget to each division of NEMA

(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 발췌 정리, 소방방재청.

난관리 체계를 위한 기반을 마련하고자 했으나 여러 차례의 조직 개편을 거치면서 예방안전국은 과거 행자부 시절 민방위재난관리국의 업무를 그대로 가져와 민방위 인적 재난에 관한 업무를 수행하고 소방정책국은 재난 대응 업무 중에서 화재·구조·구급에 관련된 예방과 대비, 대응 업무만을 수행하며 방재관리국은 방재관의 업무와 인원을 그대로 유지하여 자연 재난에 관한 업무를 담당하고 있는 등 결국 개청 당시 국민의 안전을 보호하기위하여 거시적으로 구성하였던 재난의 통합 관리 체제 조직구성을 포기하고 청의 본부별 이름만 프로세별로 개선되었을 뿐, 실제 운영 형태는 과거의 후진적 재난관리 체계와 달라진 점이 거의 없는

실정이다.

### 3.1.4 조직 구성원 통합 문화 구축 미흡

소방방재청은 일반직, 소방직, 기술직이 한 울타리에서 공존해야 함에도 불구하고 조직 편제에 있어 전체 21과 2팀 중 6개\*, 공통부서는 8개소 중 정보화담당관 한자리를 제외하고 일반직(기술직)이 차지하였으며 예산의 배분은 예방과 사후 복구 부분에 편중, 소방 예산은 13.5%에 불과하고 사무 분장 등의 불합리성으로 직렬 간 심각한 내재적 갈등으로 조직의 통합 문화가 4년이 다가 온 현시점까지도 제대로 구축되지 못하고 있다.

\*본래 21과 6팀에서 21과 2팀으로 개편(소방방재청 조직개편, 2008.6.5)

#### 4. 재난관리 조직의 재설계 방향

참여정부에서의 재난조직 개편에 이어 이명박 정부에서도 비상대비 기능 등을 행안부로 흡수 통합하면서 재난안전관리, 비상대비 등 업무를 효율적으로 관장하기 위한 재난안전실을 설치하였으나 급조된 조직 개편으로 국가 전체적인 재난관리 체계의 심층 분석이 미흡한 가운데 개편되어 미완의 통합에 그치고 말았다. 한국의 효율적인 재난조직의 재설계 방향 제시를 위하여 미국의 국토안보부를 벤치마킹(benchmarking)대안으로 살펴보고자 한다. 미국은 재난관리의 예방 단계에서 준비, 대응, 복구에 이르기까지 국토 안보부(DHS) 산하, 연방 위기관리청(FEMA)\* 및 FEMA의 연방 소방국(USFA)\*\*을 중심으로 주요 정책을 수립하고 집행, 교육 훈련하는 통합 관리 방식으로 재난관리 조직은 일원화된 관리 체계를 구축하고 있다. 법률적 측면에서도 인적 재난과 자연 재난을 구분하지 않고 있으며 「스태포드 재난경감 및 비상 지원법\*\*\*」 기본법으로 재난 발생 초기부터 대응 절차에 따른 관리 및 지원 방식이 규정되어 있어 기관별 혼선을 방지하고 있다. 그 밖의 재난 관련 법률로는 1974년 재난 구조법(1974 Disaster Relief Act), 1977년 지진 재난 대책법(1977 Earthquake Hazard Reduction Program), 자연 재난 원조법(캘리포니아 주법) (Natural Disaster Assistance Act)이 있다. 주요임무는 국가적 재난관리 전략, 조정 정책 제공 및 연구, 교육, 훈련이며, 세부 사항을 보면 연방 정부, 주 정부, 지방 정부, 자원 봉사 기관, 사 기업체 등과 재난관리 협력을 강화하고, 모든 재해에 대비하는 종합적인 국가재난 관리 체계를 구축하며, 복구가 아닌 사전 경감을 국가 재난 관리 체계의 근간으로 설정, 신속하고 효율적인 대응, 복구 체계를 구축하고 지방 정부의 재해 관리 능력을 강화하는 것이다. 미국 남동부를 강타한 허리케인 카트리나의 대응 미숙에 대한 교훈으로 FEMA의 책임자를 현장 대응 경험이 풍부한 소방국장 출신을 임명한 것은 매우 시사하는 바가 크다.

#### 5. 결 론

이명박 정부는 정부 조직을 정부조직은 15부 2처로 조정하면서 재난관리 조직에 대하여 행정자치부를 행

정안전부로 개편, 비상기획위원회 등을 흡수 통합하고 소방방재청은 현행체제로 존속시키면서 소방방재청장을 소방직 출신 소방총감으로 차장은 일반적으로 임명하였다.

현행 「재난 및 안전관리 기본법」, 「민방위 기본법」, 「비상대비 자원관리법」, 「국가 대테러 활동지침」에 규정되어 있는 재난관리 업무 등은 유사 기능을 중복적으로 규정하고 있어 업무의 혼선과 법률적 충돌을 야기하므로 가칭 통합 「재난관리 기본법」을 만들어 근본적인 시스템을 개편하는 것이 필요하다. 개편 모델로 미국의 국토 안보부(DHS)를 벤치마킹하여 행정안전부 개편에 이어 재난관리 부분이 공약(公約)의 기본방향 대로 행정안전부의 재난안전관리, 비상대비 기능을 소방방재청의 재난관리, 민방위 기능과 중복되지 않도록 조정하여 전시, 평시대비 총괄 조정 기능은 완전 통합하되 부서별 전문 안전 관리를 강화하고 현장 대비 대응 분야는 별도의 「소방청」체제로 집행 기능화 한다면 유사 중복 기능의 일원화로 재난관리, 비상대비, 민방위 등 업무를 저비용·고효율 체제로 바람직한 한국형 재난관리 체계를 확립할 수 있게 될 것이다.

본래 이명박 정부는 선거 시 “국가 위기관리 체계에서 긴급성과 지휘 체계가 필요한 분야를 분리 소방 중심으로 통합 일원화하겠습니다. 119기능을 확대하여 국민 생활 안전관리를 강화하고, 소방, 산불 진화, 응급 의료기능 등은 중앙과 지방의 소방이 전담하는 체계를 구축하겠습니다.”라는 정책 공약(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 개선 대안을 제시하지 못하였고 재난 총괄관리 기능의 완전한 통합과 대비, 대응 집행기능을 분리하여 저비용 고효율의 재난관리체제 확립에 대한 재설계 방향을 제시한 점에 정책적 함의를 두었으며 중앙 정부와 지방 정부의 연계성 확보, 재난관리 단계 간 완벽한 피드백 시스템(feed back system)의 구축, 공공재적 성격이 강한 안전점검의 공사화 및 통합화, 재난조직 구성원의 통합문화 구축 등 필요성에 대하여는 후속 연구에서 보다 구체화된 개선 대안을 제시하고자 한다.

\*FEMA : Federal Emergency Management Agency

\*\*연방소방국(USFA) : The United States Fire Administration

\*\*\*THE ROBERT T. STAFFORD DISASTER RELIEF AND EMERGENCY ACT, AS AMENDED-42 U.S.A 5121 et seq

### 참고문헌

1. 동아일보, “공무원 7000명 축소... 强小政府로”, 2008. 1.17. 대통령직 인수위원회 발표 내용. 1면.
2. 이재은, 류상일, “참여정부의 위기관리 성과에 대한 평가 : 법 제도 및 문서체계를 중심으로”, pp.58-59 (2007).
3. 이종열, 이영철, “참여정부의 위기관리 성과에 대한 평가 : 소방방재청과 국가기반 보호팀을 중심으로”, pp.36-37(2007)
4. 이재은, 류상일, “위 논문”, pp.47-48(2007).
5. 이은득, “한국 위기관리 체계의 발전방향”, 교수논  
총, 국방대 pp.23-59(2004).
6. 김국래, 유병욱, 공저, “재난관리론”, 정훈사, p.43 (2008).
7. 김호준, “중국의 위기관리 정책”, 대한정치학회보, 8(2):319-333(2000).
8. 이은득, “위 논문”(2004).
9. 법제처, “정부조직법, 법제처 홈페이지, 최근개정법령 정리”(2008.2.29).
10. 행정안전부, 홈페이지, “직제 및 사무분장 정리”(2008).
11. 소방방재청, “소방방재청 및 그 소속 기관직제 및 시행규칙 정리”, 소방방재청(2008).