



새로운 국가재난안전관리시스템, 어떻게 구축할 것인가?



정 상 만
한국방재학회 회장
공주대학교 교수

1. 머리말

지난 4월 16일 서해 진도 앞바다에서는 무리한 구조변경, 과적으로 인한 복원력 부족, 미숙한 운항 등이 원인이 되어 여객선 세월호가 침몰하여 300여명의 희생자를 낸 대형 참사가 발생하였다. 이와 같이 대형 선박이 침몰한 사고는 이번이 처음이 아니다. 21년 전인 1993년 서해훼리호가 침몰하여 약 290여명의 사망자가 발생하였으며 침몰의 주요 원인은 정원을 초과한 승선, 무리한 출항으로 밝혀졌다. 두 사고는 여러모로 유사한 점이 많다. 규정을 무시한 해운업체, 관리감독을 정상적으로 수행하지 않은 관청, 미흡한 사고대응 등 사고에 대처하는 우리 사회의 수준은 오히려 그 당시보다 퇴보하였다. 서해훼리호의 선장은 그래도 끝까지 조타실을 지키면서 자신의 소임을 다한 것으로 밝혀졌지만 이번 세월호 선장과 선원은 아무런 조치 없이 가장 먼저 배를 빠져나오는 등 안전 담당자의 직업의식과 윤리관은 21년 전보다 뒷걸음질 쳤다. 또한 우리 정부의 대응은 어떠한가. 관청에서는 선박에 대한 관리감독을 정상적으로 수행하지 않았고, 1분 1초가 아까운 골든타임에 해양수산부와 해양경찰청의 초기대응은 사실상 실패하였으며, 사고 상황을 지휘해야 할 재난안전관리 컨트롤타워는 우왕좌왕하며 작동하지 않았다. 이번 세월호 침몰사태를 통해 우리나라의 후진국적 재난안전관리시스템이 적나라하게 드러났다.

이에 정부는 국가 재난안전관리시스템의 문제점을 인식하고 세월호 참사와 관련한 대국민담화에서 ‘국가안전처’ 신설을 통한 재난전담기관 일원화, 안전관련 행정부처의 개혁 등 국가의 재난안전시스템 강화를 위한 대대적인 개혁의지를 발표하였다. 이에 필자는 새로운 국가재난안전관리시스템을 어떻게 구축할 것인지 앞으로 나아갈 방향에 대해 제시하고자 한다.

2. 작동하는 재난안전관리 컨트롤타워 구축

우리는 이번 세월호 침몰사고를 겪으면서 우리나라 재난안전관리 컨트롤타워의 무능력함을 보고 작동하는 재난안전컨트롤타워의 중요성을 뼈저리게 느꼈다. 처음에는 해경이 사고현장의 지휘를 맡았다가, 사고 대응 및 수습에 진전이 없자 안전행정부의 중앙재해대책본부가 지휘를 하다가, 또 다시 문제가 제기되자 총리가 지휘를 맡았다. 효율적인 조직운영, 재난안전관리 지휘체계의 혼선방지를 위해서는 긴급재난시 실제로 작동하는 재난안전관리 컨트롤타워를 구축해야 한다. 이와 같은 재난안전관리 컨트롤타워는 재난발생지역 관할 책임기관의 현장대응 능력에 한계가 있을 경우 범정부적인 강력한 컨트롤타워의 역할을 수행해야 한다.

작동하는 재난안전관리 컨트롤타워의 구축은 과거와 같은 재난관리 업무 주도권에 대한 부처간의 대립 해소와 나날이 대형화, 다양화, 복합화 되고 있는 재난에 선제적으로 대응하기 위해서 여러 부처에 산재되어 있는 재난안전관련 전담 기관을 일원화하는 것으로부터 시작해야한다. 과거 우리나라의 재난관리 업무는 미 군정청시기에 농무부 토목국이 맡았다가 그림1에서 제시하는 바와 같이 대한민국 정부수립 이후 내무부 치안국과 건설국이 맡고, 1960년대 이후에는 경제기획원의 국토건설청과 건설부의 수자원국으로 이관되었다가, 1990년대 들어 내무부의 민방위재난통제본부에서 담당하였다. 1994년 성수대교 붕괴, 1995년 삼풍백화점 붕괴를 겪으면서 정부는 당시 내무부에 재난관리국을 신설하였으나 몇 년간 재난 발생이 소강상태를 보이자 해당국을 통폐합하는 등 기능 축소를 단행하였다. 이후 2002년의 태풍 루사, 2003년의 태풍 매미, 대구지하철 화재참사 등이 발생하자 당시 정부는 재난안전관리 전담기관으로 소방방재청을 개청하였다. 그 후 안전을 최우선 국정

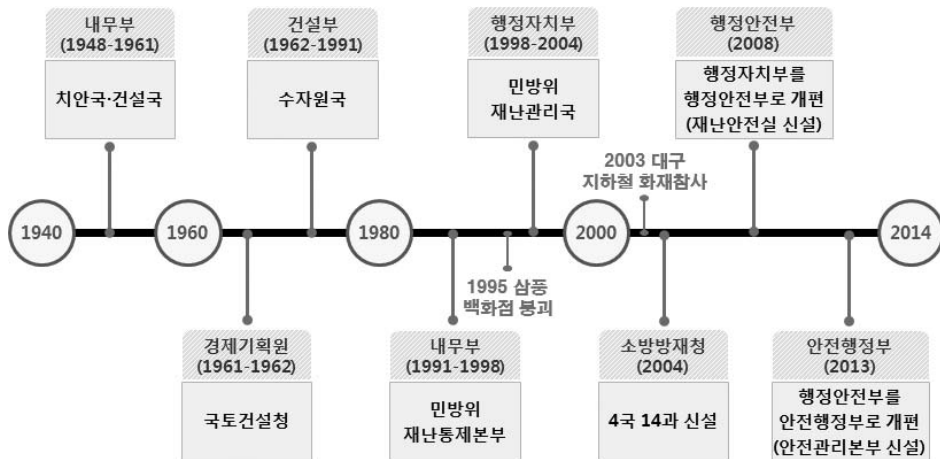


그림 1. 우리나라 재난안전관리 조직 연혁

과제 중 하나로 설정한 현 정부 들어 안전행정부가 생겨났고, 안전행정부는 ‘재난 및 안전관리 기본법’을 무리하게 개정하면서 자연재난과 인적재난을 전담하던 소방방재청의 업무 중 인적재난을 안전행정부의 사회재난에 흡수시키면서 국가의 재난관리 업무는 안전행정부와 소방방재청으로 이원화되었다. 이원화된 조직체계는 위기상황 대응 시 지휘체계 혼란, 기능간 업무단절, 중복된 업무보고, 상황관리 혼선의 원인이 되었다. 그러므로 새로운 국가 재난안전관리시스템에서는 국가 재난안전 분야조직의 일원화를 통해 조직운영의 효율성을 제고하고 재난안전정책을 총괄·조정할 수 있어야 한다.

3. 지역 방재역량 강화를 통한 현장위주의 지휘 시스템 도입

지역의 방재역량강화는 중앙정부의 강력한 컨트롤타워 구축과 함께 재난안전관리의 시너지 효과를 기대할 수 있다. 우리나라는 재난발생시 수습을 위해 사고발생지역의 지방자치단체가 아닌 중앙정부에서 직접나서 재난상황을 통제한다. 그러나 각종 재난은 지역 단위에서 발생함에 따라 사고발생지역 관할 지방자치단체 또는 책임기관이 즉각적이고 효율적인 초동대처가 가능하도록 현장위주의 지휘 시스템을 도입해야한다. 지역 방재역량 강화를 위해서는 지역자치단체에 방재관리 책임 및 권한을 부여하고 중앙정부는 지금까지 지역을 통제해오던 방식에서 벗어나 지역자치단체가 사고 수습을 원활히 할 수 있도록 지원하는 역할을 수행해야 한다. 선진국의 재난관리시스템을 보면 단순한 지휘체계, 현장중심의 신속한 대응체계, 총괄·조정 기능을 수행하는 컨트롤타워와 유관기관 간의 유기적 협조가 잘 이루어진다. 재난관리 선진국인 미국의 경우 2001년 911테러 당시 사고현장의 책임자는 현장을 가장 잘 아는 뉴욕 소방서장이었다. 뉴욕 소방서장은 사건 현장에서 전권을 쥐고 인명구조를 진두지휘 하였으며 미 연방정부는 지원을 하였다. 재난의 인명·재산 피해를 최소화하려면 이와 같이 현장을 잘 알고 위기관리능력을 갖춘 리더가 지휘를 해야한다. 우리나라는 현장 지휘관들의 권한이 약한 반면 중앙정부의 행정관료들의 권한이 강해 긴급한 재난시에도 중앙의 결정을 기다려야 하는 실정이다. 반면에 미국의 경찰, 소방, 방재 책임자는 긴급재난 발생시 주지사의 지원을 받아 전권을 행사하여 신속하고 합리적인 의사결정이 가능하다.

우리나라도 미국의 재난안전관리시스템과 같이 1차 책임을 맡은 현장기관의 권한 및 책임을 강화하고, 지자체·유관기관·민간단체간 협력체계를 신속히 가동할 수 있는 형태의 사고지휘체계 도입이 시급하다. 사고지휘체계(Incident Command System, ICS)란, 가용한 유관기관들의 인력과 장비를 통합하고 긴급구조 등의 대응활동을 체계적으로 지휘할 수 있게 설계된 현장중심의 표준화된 지휘체계이며, 현지의 재난관리 전문가가 현장 책임을 맡는다. 이를 위해 각 지자체별 재난안전담당

인력을 충분히 확보하고 재난관리 업무만을 전담하여 전문화하도록 하여야 하며, 지자체별 특성에 맞도록 재난관리 매뉴얼을 보완하고 이에 따라 반복적으로 훈련하도록 해야 한다.

4. 재난안전 점검체계 확립 및 예방투자 확대

재난관리는 사고발생 후 대응, 수습보다 사전 예방, 대비가 더욱 중요하다. 재난의 사전예방과 대비는 재난안전 점검체계 확립과 예방투자를 확대함으로써 이루어질 수 있다. 재난안전점검체계를 확립하기 위해서는 동일한 부처에 존재하고 있는 산업진흥기능과 안전규제기능을 분리해야 한다. 현재와 같이 두 기능이 동일한 부처에 있다면 산업진흥기능이 안전규제기능을 견제하여 안전규제기능은 제 역할을 수행하기가 어렵기 때문이다. 일례로 원자력안전위원회가 원자력발전소에서 안전설비 핵심부품 불량, 시험성적서 위조 등을 확인하여 원자력 발전소 가동을 중지시키고 안전점검을 실시한 것은 산업진흥기능에서 안전규제기능을 분리하여 제 역할을 하게한 모범사례로 볼 수 있다.

재난에 대한 사전대비를 위해서 재난관리 예방투자비를 확대하는 것 또한 매우 중요하다. 여러 선진국의 발전과정을 보면 우선 주거와 식생활 문제를 해결하고 안전한 사회를 만드는데 국가의 투자 우선순위를 두며, 이후 복지와 환경 분야에 투자를 한다. 그러나 급속도로 압축성장한 우리나라는 주거와 식생활문제를 해결한 후 국가와 국민의 안전을 등한시한 채 복지와 환경 분야에 더 많은 투자를 하고 있다. 안전에 대한 투자가 확대되지 않으면 사고에 대한 후속조치 실행에 많은 어려움이 생기고, 다시 재난을 겪게 되는 악순환으로 이어지게 된다. 사고가 발생하면 우선 사고의 발생원인부터 사고 발생대응의 문제점, 사고 수습의 문제점을 면밀하게 검토하고 분석하여 동일한 사고가 발생하지 않도록 예산을 투입하여 교육과 훈련 등 사고에 대한 후속조치 실행에 많은 노력을 기울여야 한다. 재난을 통해 배운 교훈을 잊지 않고 발전적으로 대비하기 위해서는 정부·기업·국민 모두가 사회 곳곳에 도사리고 있는 안전 불감증을 몰아내고 안전한 국가의 일원으로 살아가기 위한 처절한 노력을 기울여야 한다. 선진국에서는 장기적인 안목을 갖고 예방과 대비에 많은 투자를 하고 있지만 후진국의 경우 당장의 사고 대응과 수습과정에 신경을 쓴다. 안전에 대한 투자 중 복구비가 예방비보다 훨씬 많이 집행되는 것도 큰 문제이다. 이웃 일본은 재난관련 예산의 약 75%를 예방비에 투자하는 반면 우리나라는 77%를 복구비에 투자한다. 미국 국립건물과학연구소(National Institute of Building Sciences)에 따르면 사고예방에 1\$투자시 약 3.65\$의 사고예방 효과가 발생한다고 한다. 재난관리를 위한 국비의 효율적인 집행을 위해 복구비보다 예방투자 중심으로의 재난안전관리 패러다임의 변화가 필요하다.

5. 재난안전 전문성 강화

국가 재난안전관리 체계의 핵심은 재난안전 전문 인력에 있다. 현재 재난안전 분야의 정책결정, 예산집행 및 현장대응 조직은 순환보직에 의한 인력으로 구성되어 긴급재난 발생시 전문적인 의사결정이 곤란하다. 더 큰 문제는 재난관리 지휘부가 재난대응 비전문가인 행정관료 출신 공무원으로 구성되어 긴급한 위기상황에 적절하게 대처하지 못한다는 점이다.

단적인 예로 가장 선진화된 재난안전관리 기관인 미국의 국토안보부(Department of Homeland security) 산하 연방재난관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA)도 2005년 미국 루이지애나주 뉴올리언스를 강타한 허리케인 카트리나로 2,541명이 사망 또는 실종하는 등 지휘체계의 혼란으로 즉각적인 대응에 실패하였다. 당시 FEMA의 청장은 재난관리 전문가가 아닌 관료 출신이었으며 FEMA 간부 8명 중 5명은 재난업무와 무관한 인사로 밝혀진바 있다. 반면에 2012년에는 미국 동부를 강타한 초대형 허리케인 샌디(Sandy)가 상륙했을 때, 현장전문가 출신인 FEMA청장은 피해가 예상되는 지역을 긴급재난 지역으로 선포하고 CNN 등 미 언론들은 국립허리케인센터(National Hurricane Center)와 함께 샌디의 예상 진로를 추적하며 각 주정부의 대비태세를 실시간으로 중계하였다. 해안가 주민 수십만 명이 대피했고, 해일 등에 대비해 주 방위군 6만여 명이 일사분란하게 움직여 피해를 최소화한 바 있다. FEMA는 시행착오를 거치면서 개선되었고 이제는 국민적 신뢰를 받는 기관으로 거듭났다.

재난관리시스템의 성공적인 구축은 재난안전 전문 인력이 좌우한다 해도 과언이 아니다. 재난안전 관련 공무원은 방재안전직렬을 통한 방재안전직 등의 전문직 공무원으로 충원해야하며 기술직은 물론 행정직도 방재안전직으로 전직하여 국가의 재난안전 분야에 전념하는 조직문화를 형성해야한다. 재난발생시 성공적인 초기대응 및 피해를 최소화하기 위해서는 유형별 재난전문가를 확보하고 재난수습 지원의 전문가를 양성하여 적재적소에 배치하여야 한다. 이와 같은 전문가 양성을 위해 대학뿐만 아니라 대학원 방재관련 학과를 진흥시키고 이를 활용하여야 한다.

6. 재난안전 교육 및 훈련강화

재난 발생시 즉각적으로 피해를 최소화하는 행동지침이 실행되기 위해서는 재난안전행동 요령을 머리가 아닌 몸으로 기억해야한다. 재난안전 교육과 훈련은 보여주기 식의 보고용이 아닌 실전위주로 이루어져야 한다는 의미이다. 실제로 사람에게 위급한 상황이 직면하게 되면 순간적으로 이성적

판단이 어려운 패닉(Panic)상태에 빠지고, 머리카락이 아닌 몸이 조건반사하는 습성이 있다고 한다. 따라서 긴급 상황에 대처하기 위해서는 평소에 비상시 행동요령을 몸에 익혀 반복적인 교육과 훈련을 생활화하여야 한다. 이와 같이 주민에 대한 교육과 훈련뿐만 아니라 항공기의 기장 및 선박의 선장, 승무원들과 같은 사고현장의 재난안전관리 책임자와 해양구조대, 경찰청, 소방서, 응급의료시스템 등과 같은 국가 재난안전관리 기관의 긴급재난 대비 훈련도 매우중요하다. 한 예로 미국에서는 2009년 1월 15일 승객 155명을 태운 US에어웨이 여객기가 미국 뉴욕의 라과디아 공항에서 이륙한지 1분만에 새들이 비행기 엔진안으로 빨려들어 가면서 엔진이 멈추는 사고가 발생하였다. 사고 당시 비행기의 고도는 900m로 가까운 공항으로의 회항이 불가능한 상태여서 기장은 뉴욕 허드슨 강에 비상 착륙을 감행했다. 강 수면과 비행기와의 각도가 잘 맞지 않으면 비행기 본체가 두동강이 날 수 있는 모험이었으나 기존에 이와 관련하여 반복적인 시뮬레이션 훈련을 해왔기에 무사히 비상착륙에 성공하였다. 비상착륙전 기장과 승무원들은 관제탑에 연락하였고, 허드슨강에 비상착륙후 기장과 승무원들은 선체에 물이 차오르기 전에 승객 155명 모두를 선체 밖 항공기 날개로 유도하였다. 비상착륙 3분만에 뉴욕항만청 구조팀이 헬기와 민간 구조선을 이끌고 출동하여 승객 155명 모두를 사고 발생 23분만에 안전하게 구출하였다(그림2 참조). 많은 사람들에게 이 사고는 허드슨강의 기적이라고 알려져 있다. 하지만 이 사고를 조사한 사고조사위원 존콕스는 이 사건과 관련된 모든 사람들의 훌륭한 계획, 훌륭한 결정, 훌륭한 실행의 결과로 기존에 수없이 많은 연습과 훈련을 통해 정해진 대로 정확하게 움직인 시스템이라고 말했다.



그림 2. 허드슨강에 비상착륙한 US에어웨이 여객기 승객을 구조하는 모습

7. 맺음말

우리는 세월호 침몰 사고를 겪으면서 너무나도 값비싼 희생을 치르고 많은 것을 깨달았다. 우리 모두는 이 소중한 교훈을 발판삼아 정부와 국민이 협력하여 선진적 재난안전관리시스템을 구축 하는데 모든 역량을 집중해야한다. 새로운 국가재난안전관리시스템은 실제로 작동하는 재난안전관리 컨트롤타워의 구축, 지역 방재역량 강화를 통한 현장위주의 지휘시스템 도입, 재난안전 점검체계 확립과 예방투자 확대, 재난안전 전문성 강화, 재난안전 교육과 훈련강화를 통하여 국가가 국민의 안전을 보장하고 국민이 국가를 신뢰하는 시스템이 되기를 희망한다.

참고문헌

윤성규(2014), 국가 ‘재난안전 문화정착’ 힘써야, 한국방재학회지
이명선(2013), 21세기 시민의식 선진화를 위한 제언, 선진화 포커스, 한국선진화포럼
장세정, 정종문(2014), 재난관리 통합 추세인데 ... 안행부 방재청 10년째 암투, 중앙일보
정상만(2014), 국가안전처가 나아갈 방향, 헌정, 대한민국 헌정회
정상만(2014), 대통령의 재난관리기능 통합하겠다는 약속 지켜야, 중앙일보
정상만(2014), 안전관리, 현장기관의 권한 책임 강화해야, 경향신문