

대형 재난의 효율적 대응을 위한 소방조직 중심의 재난대응체계 개편 방안

문기식*

*광주소방안전본부 119종합상황실장

Reorganization of Disaster Management Systems for Effective Emergency and Disaster Response: The Pivotal Role of The National Emergency Management Agency (NEMA)

Gi-Sik Mun*

*Head of 119 General Situation Office, GWANGJU Fire Safety Headquarters

Abstract

The current study aims to propose a reorganization plan for the national emergency management system to improve the current organizational structure for responding to national disasters and emergency situations. As a theoretical framework, the current study identified four key elements of successful disaster response systems: responsiveness, controllability, expertise, and devotedness. On the basis of the four key elements of disaster response systems, this study critically reviewed the current state of the organizational structure of the Korean national emergency response system by discussing the issues inherent in the current structure and by doing a comparative analysis of two high-profile national disaster cases—the Sewol ferry disaster in 2014 and the Gwangsan Rescue of buried people in 2013. Then, this study proposed the reorganization plan for the national disaster response system in which the NEMA is under direct control of the Prime Minister of Korea. It coordinates and controls the related government departments, such as the police, maritime police, and military during the national disaster and emergency situation. This study also proposed a reorganizational plan for the regional disaster response system in Korea.

Finally, it was suggested that the status of firefighters should be elevated to the national public servant level in order to achieve organizational efficiency and solve existing problems that come from the current separated systems.

Keywords : Disaster Responsiveness, Emergency Management, Fire Department, Korea Administrative System, the Sewol Ferry Disaster

1. 서론

1.1 연구의 목적

우리나라는 비교적 짧은 기간에 산업화를 이뤘지만, 반면에 국가 차원의 재난관리에 대한 취약한 구조를 가지게 됨으로써 재난 발생 시 엄청난 사회적 비용을 부담하고 있다. 이러한 재난관리체계의 문제점을 개선

†Corresponding Author : Gi-Sik Mun, Head of 119 General Situation Office, GWANGJU Fire Safety Headquarters, 111, Naebang-ro, Seo-gu, Gwangju

Received January 20, 2017; Revision Received February 1, 2017; Accepted March 1, 2017.

하고자 그동안 정부는 제도적 장치를 통해 관련 조직의 정비를 추진해 왔다.

소방조직 또한 환경에 끊임없이 적응하는 가운데 정치적, 사회적 변화에 따라서 조직과 제도의 변천을 거듭하였다.

그러나 2002년의 태풍 ‘루사’와 2003년의 태풍 ‘매미’는 물론, 2007년과 2014년의 충남 태안 및 전남 여수의 해양 기름 유출 사고와 2008년 승례문 방화사건 역시 여전히 국가재난관리체계가 심각한 문제점을 안고 있음을 보여 주었다. 그 뿐만 아니라 2014년의 진도 앞 해상 세월호 여객선 사고와 2015년 추자도 인근 해상에서 발생한 낚시배 사고에서 보듯이 우리나라 재난대응능력의 총체적 부실이 여전히 나타나고 있어, 유사 시 모든 재난 관계 유관 기관을 총괄할 수 있는 유기적이고 대응성이 높은 조직의 필요성이 대두되고 있다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 소방조직이 독자성을 가지고 관련 부처 위기관리조직과 네트워크 관계를 유지하면서, 우리나라의 재난대응 중심 기관으로서 국민의 안전욕구에 부응할 수 있도록 적합한 조직설계를 위해 필요한 개선책을 찾고자 한다.

1.2 연구의 방법과 범위

본 연구는 국내외 문헌연구 및 인터넷을 활용한 자료수집, 재난안전 관련 법률에 대한 분석, 재난안전 관련 업무를 담당하는 광주광역시 실무담당자와의 자문 및 협의 방식을 통해서 수행하였다.

연구의 범위는 2013. 6. 6. 광주광역시 광산구 신축 건물 매몰사고와 2014. 4. 16. 세월호 여객선 침몰사고의 초기 대응 성공과 실패 사례를 중심으로 비교분석하여 문제점을 분석하고, 우리나라의 효율적인 재난대응 총괄조직체계 구축을 목표로 한다.

구성은 제 1장 서론, 제 2장에서는 재난의 특성과 최근 발생한 재난대응 사례를 대응성, 통제성, 전문성 및 적극성을 중심으로 비교분석하고, 제3장에서는 비교분석된 문제점을 도출하여 이를 보완할 수 있는 재난대응체계 개편방안 제시 및 제4장에서는 결론으로 구성한다.

2. 재난의 특성 및 재난대응 사례 비교

2.1 재난의 개념 및 재난발생의 특성

2.1.1 재난의 개념

재난의 개념은 시대와 사회여건에 따라 유동적으로 인식되고 있는 개념이며, 최근에는 위기(crisis)와 혼용하여 사용되고 있다. 재난(disaster)이란 영어 단어를 분리해 보면 ‘dis’는 불일치의 뜻이며 ‘aster’는 라틴어로 ‘astrum’ 또는 ‘star’라는 의미이므로, 재난은 별의 배열이 맞지 않아 생기는 재앙이라는 뜻이다. 실정법(재난 및 안전관리 기본법 제3조 제1호)적 정의로 살펴보면, ‘재난’이라 함은 국민의 생명·신체·재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서 자연재난과 사회재난으로 구분할 수 있다.

2.1.2 재난발생의 특성

재난은 기본적으로 무질서, 불안정, 다양성 등의 성격을 갖기 때문에 그러한 재해에 대처하는 행정조직은 결국 이러한 성격에 부응하여야 한다.

미국 내의 재해재난에 대한 대응에 있어 나타나는 특성을 네 가지로 분류한 Drabek(1985)에 따르면 비교적 분권화가 잘 이루어진 미국의 경우 지방정부의 역할이 중요하고, 불확실성으로 인해 표준화가 어려우며, 다양한 기관이 참여하고, 파편화(fragmentation)의 특성이 있다.

여러 이론이 있지만, 현실적인 조직설계와 관련하여 재난 발생의 특성으로 지역성, 응급성, 전문성 및 복잡성으로 정리해 볼 수 있겠다.

2.2 재난대응 사례 비교

2.2.1 분석의 틀

재난 발생 시 재난 행정 기관이 적절한 행정서비스를 제공했는지 여부 즉, 잘 대응했는지의 여부는 재난 행정의 예방, 대비, 대응, 복구의 단계 중에서 대응의 최일선 조직인 소방행정서비스의 특성을 살펴본 후 적절한 평가지표를 찾는 것이 중요하다.

소방행정서비스에 대한 선행 연구는 크게 활성화되지 못한 실정이며, 특히 고객 지향적 소방행정서비스를 위한 선행연구들은 대부분 소방행정서비스에 대한 만족도 분석으로 이루어져 있다.

신봉수(2005)는 소방행정의 특성으로 긴급성과 희생성, 위험성, 대기성, 예방성과 복잡성, 결과성, 가외성, 공공성과 공익성을 들었다. 조선주(2006)는 소방

행정조직의 특성으로 계층구조, 전문성, 위험성, 고도의 응력성 및 대응성을 들었다.

임덕환(2005)은 '소방행정서비스의 품질향상 방안에 관한 연구'에서 광주광역시 시민 300명을 조사대상자로 하여 SERVQUAL 척도, 즉 외형성, 유능성, 대응성, 확신성, 친근감 등으로 소방서비스 품질에 대한 만족도를 분석하였다.

이덕재(2006)는 '소방서비스 속성의 만족도에 관한 연구'에서 기존 임덕환 등의 연구를 바탕으로 소방행정서비스 평가 변수로 외형성, 유능성 및 확신성의 3개 차원으로 설정한 후 외형성을 구성하는 요소로 소방서비스 전반, 시설, 차량, 개인장비, 개인복장을 들었다. 유능성으로는 현장업무 수행능력, 사고 문제해결 자세, 신속 정확한 처리, 상황판단 능력 등을 들었다. 마지막으로 확신성을 구성하는 요인으로는 민원업무 전반, 전문적인 지식, 친절도 및 배려 등을 들었다.

재난재해에 대처하는 행정조직은 결국 재난의 성격에 부응하여야 한다고 전술한 바 있다. 재난대응체계에 있어서 가장 중요한 것은 재난의 성격에 즉각 반응하고 대처하는 조직을 설계하는 것이 중요하다.

재난대응과 관련한 본 사례연구는 선행연구에서 정립한 재난의 특성, 소방행정서비스의 특성 및 분석 요소를 참고하였다. 또한, 오랜 기간 동안 재난행정 기관에서 봉직한 필자의 경험 및 우리나라 자연적, 사회적 환경을 고려하여 분석 요소로서 타당성이 충분한 대응성, 통제성, 전문성 및 적극성으로 구분하여 분석의 틀을 구성하였다.

2.2.2 재난대응 사례 비교

비교분석 대상은 2013. 6. 6. 광주광역시 광산구 신축건물 매몰사고의 초기 재난대응 성공 사례와 2014. 4. 16. 진도 앞바다 세월호 여객선 침몰사고의 초기 재난대응 실패 사례이다.

(1) 대응성

광주광역시 광산구 신축건물 매몰사고 후 최초 신고자가 광주소방본부 119 종합상황실에 신고한 시각은 2013. 6. 6. 11시 25분경이며, 119종합상황실에서 관할 지휘차 및 구조대에 출동을 지명한 시각은 11시 28분으로, 신고부터 출동까지 약 3분 만에 출동이 이루어졌다.

또한 선착대인 관할 119안전센터가 현장에 도착한 시각은 11시 33분으로 5분 만에 현장에 도착하였으며, 12시 00분 광산소방서장 현장 지휘, 12시 45분 광주소방안전본부장이 현장 지휘하여 일사불란한 지휘 체

계를 가동하였다.

즉, 최초신고 → 상황실 접수 및 출동 명령 → 관할 센터 및 구조대 현장 도착까지 5분밖에 걸리지 않아 빠른 대응을 할 수 있었던 것이다.

위에서 본 바와 같이, 소방은 24시간 소방력이 대기하며 상시 출동태세를 갖추고 있어, 사고 직후 요구조자를 구조할 수 있는 골든타임 안에 즉시 대응할 수 있는 조직이며, 신고부터 출동까지 유기적인 시스템을 갖추고 있어 대응성이 매우 높은 조직이라 할 수 있다.

이에 반해 세월호 여객선 침몰 사고의 경우에는 신고자가 전남소방본부 119종합상황실에 최초 신고한 시각은 8시 52분이며, 이 후 해경상황실로 정식 접수된 시각은 8시 58분으로, 신고에서 접수된 시간만 6분이 허비되었다. 관할 통제센터인 진도해상교통관제센터(진도VTS) 또한 세월호 여객선과의 무선통신이 최초 사고 후 12분 만에 시작되어 사고 초기 귀중한 골든타임을 놓치게 되는 등 많은 문제점을 노출하였다.

(2) 통제성

소방 조직은 특수경력직 공무원으로서 계급제적 성격이 강한 조직으로 타 공무원 문화에 비해 상명하복의 문화가 발달되어 있다. 광주광역시 광산구 신축건물 매몰사고 현장에서 보듯이 관할 센터 및 구조팀장으로부터 관할 소방서장이 지휘권을 넘겨받아 구출작전 1차 전략회의를 실시하였고, 약 45분 뒤에는 소방안전본부장을 중심으로 한 광역 지휘권 발동으로 2차 전략회의를 실시하는 등 지휘권 통제가 용이하게 이루어졌으며, 사고 후 광산소방서 긴급구조통제단이 가동되어 현장 상황에 인적·물적 자원을 집중적으로 투입할 수 있게 되어 효율적으로 인명을 구조할 수 있게 되었다.

또한 긴급구조통제단의 실질적인 훈련과 운영으로 유관기관과의 협조도 잘 이루어져 크레인 등 각종 장비도 빠른 시간 안에 현장에 도착하여 현장에서 일사불란하게 성공적인 대응을 하였다.

하지만 세월호 여객선 침몰사고의 경우, 사고대책위의 지휘·명령 체계는 혼선에 혼선을 거듭하였으며 해양수산부, 안전행정부, 해양경찰, 교육부 등이 사고대책본부를 별도로 꾸려 전국에 대책본부만 10개가 난립하였고, 사고 당일 수습을 진도지휘해야 할 '컨트롤 타워'로 중앙재난안전대책본부가 가동되었으나, 구조자수도 제대로 파악하지 못하였을 뿐만 아니라 가장 우선시 되어야 할 인명구조에도 실패하였고, 민관군과의 협조체계도 원활히 가동되지 못하여 인적·물적 자원이 단시간 안에 빠르게 투입되지 못하는 등 통제력을 상실하여 신속한 현장대응이 전혀 이루어 지지 못하는 문제점을 노출하였다.

(3) 전문성

소방 조직은 각종 훈련을 끊임없이 실시하며, 재난현장표준작전절차(SOP)가 유형별로 분류되어 있어 다양한 현장에 대비할 수 있다. 이번 신축건물 매몰사고의 경우에도 SOP305(건축물 붕괴사고 대응절차), SOP315(매몰사고 대응절차) 등을 바탕으로 펼친 작전으로, 구조대원들이 표준작전절차에 대한 이해도가 높아 현장에서 즉시 활용하였으며, 각종 구조 장비 사용법에 대한 높은 이해도 및 숙달도를 바탕으로 재난 현장에서 유용하게 사용할 수 있었다.

하지만 세월호 여객선 침몰의 경우, 정부 각 부처에는 3,000여 개가 넘는 재난대응 매뉴얼이 존재하였지만 그에 대한 이해도가 부족하고, 전문성이 그다지 높지 않을뿐더러, 전문 부서가 분산되어 있어 효율적인 구조 활동을 펼치지 못하였다. 즉, 대응 매뉴얼은 있지만 '말과 글'에 불과했을 뿐 어떤 기관도 그에 따라 체계적으로 대응하지 못했고, 범정부 차원의 '통합관리시스템'을 구축하지도 못했다.

(4) 적극성

소방 조직은 위험한 상황에도 다른 무엇보다 인명구조를 최우선시하여 내·외부를 막론하고 인명구조를 위한 적극적인 태도로 재난 대응에 임하고 있다. 2001. 3. 4. 서울 서대문구 홍제동 연립주택 화재사고 시 소방관 6명이 순직하는 사고는 인명을 구조하기 위한 소방관의 투철한 사명감과 적극성을 잘 말해 주고 있다.

세월호 여객선 사고 현장에 처음 도착한 해경은 외부에 있는 요구조자에 대한 구조만 실시하였고, 내부에 있는 요구조자에 대하여는 적극적인 구조 조치를 취하지 않음으로써 많은 인명피해를 가져왔다. 특히, 사고 초기 기동성이 뛰어난 헬기를 3대나 현장에 투입했음에도 불구하고 구조인력을 선내에 침투시키지 못 한 점은 구조 작전의 골든타임 측면에서 볼 때 못내 아쉬운 부분이다.

해경이 사고현장에 도착한 즉시 선내로 진입해 생존자들을 구출하지 않은 초기대응 미흡의 이유는 적극성의 부재에서 찾아볼 수 있다.

3. 재난대응체계의 문제점 및 개편 방안

3.1 현행 재난대응체계의 문제점

3.1.1 현행 재난대응체계 현황

우리나라 재난관리체계의 근간은 '재난 및 안전관

리 기본법' (약칭: 재난안전법)이다. 재난안전법은 2004년 법 제정 이후 수차례의 부분 개정을 해오다가 2013년 대폭 개정하여 법률체계를 재난관리별로 개편하고, 안전 기능을 강화하는 방향으로 개정하였다. 그러나 세월호 참사의 수습과정에서 나타난 문제점으로 인하여 2014년 11월 국민안전처의 신설을 골자로 하는 정부조직법이 개정됨에 따라 일부 개정되었다.

2013년 개정에서 재난의 유형을 자연·인적·사회적 재난 등 3개 유형으로 구분하였던 것을 자연재난과 사회재난의 2개 유형으로 단순화하여 분류체계를 단순화하였고, 안전문화 진흥에 관한 '장'을 별도로 신설하여 국민 생활 속 안전사고까지도 포괄적으로 적용하고자 하였다.

2014년 개정된 정부조직법 및 재난안전법에 따르면 우리나라는 국민안전처 장관이 중앙대책본부장으로서 재난관리를 총괄하고 있으며, 재난의 효과적인 수습을 위해 법에서 정한 필요한 경우에는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사할 수 있도록 하였다.

국가적 재난관리를 위한 재난안전 총괄부처로서 국무총리 소속으로 '국민안전처'를 신설하고, 기존 해양경찰청과 소방방재청의 업무를 조정·개편하여 국민안전처의 차관급 본부로 설치하며, 대형 재난이 발생하는 경우 중앙대책본부장을 국무총리로 격상할 수 있도록 하고, 재난 및 안전관리 사업의 예산 사전협의를 국민안전처 장관이 행하도록 하는 등 재난 및 안전 관리체계를 강화하는 한편, 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것이다.

국민안전처 장관은 국가 및 지방자치단체가 수행하는 재난 및 안전관리 업무에 관하여 총괄·조정 기능을 담당하고, 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에 필요한 조치를 요청하는 경우 특별한 사유가 없으면 이에 따르도록 규정하였다. 또한, 재난현장에서 긴급구조 활동을 위해 참여하는 기관(경찰, 군부대, 긴급구조지원기관 등)은 시·군·구 긴급구조통제단장(소방서장)의 지휘를 따르도록 하고, 긴급구조 활동 종료 이후에는 통합지원본부의 장이 재난현장의 수습상황을 총괄·조정하도록 규정하였다.

3.1.2 문제점

(1) 대책본부와 긴급구조통제단 간 불명확한 임무경계
현행 재난대응체계에서는 대응단계 시 국민안전처 장관과 자치단체장이 지휘하는 재난안전대책본부와 중앙소방본부, 소방본부장 및 소방서장이 지휘하는 긴급구조통제단이 동시에 운영된다.

이번 세월호 참사에서 보듯이 중앙대책본부가 구조 현장에서 아무런 역할을 하지 못하고, 재난안전사고 발생 시 초동 대응조치를 하여야 할 지역의 긴급구조통제단도 그 역할을 수행하지 못하였다. 해양사고인 관계로 초기 신고 접수에서부터 구조활동 전반에 걸쳐 해경과 구조 전문조직인 소방 간에 유기적인 협조 모습을 찾아볼 수 없었다. 이와 같이 우리나라는 대응단계에서 중앙대책본부와 긴급구조통제단 간의 임무경계가 명확하지 못할 뿐 아니라 군, 경찰, 소방조직 등이 각각 별개의 상위 지휘조직을 가지고 있어 현장지휘체계의 중복대응과 혼란이 야기되는 등 많은 문제점을 갖고 있다.

이러한 문제점을 반영하여 2014년 개정안에서는 재난현장 지휘권을 명확히 하여 재난현장에서 긴급구조활동을 위해 참여하는 기관(경찰, 군부대, 긴급구조지원기관 등)은 시·군·구 긴급구조통제단장(소방서장)의 지휘를 따르도록 하고, 긴급구조 활동 종료 이후에는 통합지원본부의 장이 재난현장의 수습상황을 총괄 조정하도록 규정하였다. 그러나 일부 기능의 중복과 상호 간섭, 상이한 대응계획으로 대응력의 비효율성과 대책본부의 지원 기능 부재로 현장 대응 능력이 약화되는 문제점은 여전히 남아 있다. 특히 전문 인력 부족으로 인한 지역대책본부의 기능의 유명무실화는 큰 문제가 되고 있다. 또한, 지역 시·도 재난안전대책본부와 지역 긴급구조통제단 등 조직의 일부 기능의 중복으로 상호 간섭과 조직간 주요 인원의 중복으로 대책본부 기능이 유명무실화되고, 상이한 대응계획으로 대응력의 비효율성이 아직 남아 있고, 지역대책본부의 지원 기능 부재로 현장대응능력이 약화되는 문제점도 제기되고 있다. 관련 법령이 정비되고 있지만, 아직도 긴급구조통제단 중심의 현장지휘에 대한 책임과 권한이 보장되지 않고 있다.

(2) 일원화된 현장지휘체계 확립의 곤란

재난 유형에 따라 개별법령에서 책임기관을 다르게 규정하고 있어 혼란을 다투는 긴급상황에서 일원화된 현장지휘체계에 혼란을 가져 오고 있다. 실제로 2005. 4. 4. 강원도 양양에서 발생한 대형 산불 대응 시 산림청과 당시 소방방재청의 현장지휘체계가 이원화 되어 현장 대응 인력과 장비 집중 투입 및 통합 운용이 곤란하였고 지휘체계의 혼란을 경험한 바 있다. 그리고 지난 세월호 사건 발생 시에는 해양사고임에도 불구하고 신고는 119종합상황실로 최초 접수되었고, 소방 소속 긴급구조 헬기 투입을 시도하는 등 긴급상황 시 신속하고 일원화된 대응체계를 보여 주지 못했다.

또한, 최근에는 재난이 자연재난과 사회적 재난이 동

시에 상호 연관된 상태로 발생하는 경우가 많다. 이른바 복합재난으로 그 대표적 사례가 2011년 3월 발생한 동일본 대지진이다. 이러한 상황을 고려할 때, 재난 관련 업무의 즉각적이고 효율적인 대응을 위해 자연재난과 사회적 재난을 각각 전문적으로 규율하는 체계도 필요하지만, 양자가 복합되어 발생하는 이른바 복합재난에 대한 대비가 필요하고 이에 대한 예방과 관리, 사후 복구와 보상 등 처리 등을 규율하는 법체계를 마련할 필요가 있다.

(3) 국가와 지방의 연계성 미흡

전문성, 특수성, 통일성 등이 필요한 업무는 중앙기관을 뒷받침하는 지방행정기관을 두어 업무의 효율성을 꾀하고 있으나, 재난관리업무의 성격이 국가와 지방사무의 성격이 혼재하고 있음에도 불구하고 특별지방행정기관을 두고 있지 않기에 중앙과 지방의 재난대응체계 상호 간에 연계성이 미흡한 실정이다.

중앙대책본부를 중심으로 하는 안전관리체계의 지휘, 명령체계의 일원화가 효과적으로 운영되기 위해서는 중앙정부와 지방자치단체 간은 물론, 안전관리 주무부처인 국민안전처와 지방 소방기관 사이에 유기적인 업무 협조가 이루어져야 한다. 그러나 소방공무원은 신분이 국가직과 지방직으로 이원화 되어 있어 각종 재난 발생 시 시도지사(지방)와 국민안전처 장관(중앙)의 이중적 지휘를 받는 관계로 중앙에서 지방까지 하나가 되는 강력한 지휘체계 확립이 곤란하다.

(4) 전문성 부족

각종 재난대비·대응분야는 소방에서 전담하도록 하였으나, 전문성이 결여된 일반직 위주의 행정집행으로 현장 중심의 통합적 재난대비 및 대응정책 수행이 곤란하다. 재난대비와 대응업무는 그 특성상 국방업무와 유사하여 기동성, 집중성, 통일성, 기술성 및 명령 지휘체계가 필수적인 고도의 전문분야임에도 불구하고 재난대응의 주요정책 결정 시 실질적 임무를 수행하는 소방은 소외되고 있는 실정이다. 재난관리 정책을 조정, 결정하는 부서는 대부분 일반행정직으로 편성되어 있어 재난행정에 대한 전문성 부재로 소방방재업무와 연계가 잘 이루어지지 않으며, 현장을 중심으로 한 정책 수립에 한계가 있다.

3.2 재난대응체계 개편 방안

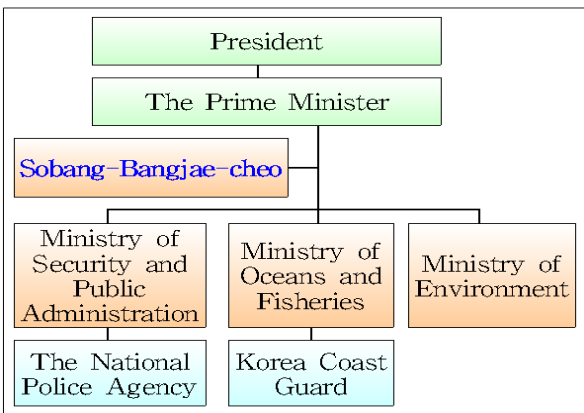
3.2.1 육상 및 해상 재난대응체계를 소방중심으로 개편

재난전문가는 현장의 문제를 잘 아는 사람이고, 재난 대응은 현장을 가장 잘 아는 조직과 재난 전문가에게

초기대응을 맡겨야 국민의 안전을 지킬 수 있다. 재난 대응에 관해서는 누가 뭐라해도 소방조직이 오랜 경험으로 축적된 전문성을 바탕으로 현장에서 전문성이 가장 높다고 생각한다. 우리나라는 지난 35년간 화재 11.6배, 구조 430배, 구급 640배가 증가했고, 재난 발생 시 현장대응을 소방조직에서 80~90%를 수행하고 있다. 따라서, 전술한 재난 대응체계의 문제점을 해결하기 위해서는 육상은 물론 해상에서 발생한 자연적 재난과 사회적 재난에 대해서도 소방을 중심으로 하는 일사불란한 재난대응체계로 일원화하여야 한다. 그리고, 해양경찰은 수사권 등 현재 육상경찰로 이관된 업무를 복구시키고, 재난 및 대응에 관한 업무는 모두 소방에서 맡도록 함으로써 명실공히 해양권 수호를 위한 경찰로서 거듭나야 한다.

현재 국민안전처 아래에 중앙재난안전대책본부를 두고 재난관리 업무를 총괄 조정·지원하고 있지만, 다른 부처와 수평적인 관계에 있는 국민안전처가 평상 시 재난관리 업무에 대해 여러 부처를 조정을 한다는 것이 현실적으로는 불가능하다. 물론, 대규모 재난 등 필요 시에는 국무총리가 중앙대책본부장을 맡을 수 있지만, 상설 조직으로서 재난관리 업무에 대해 여러 부처를 조정할 수 있도록 개편해야 한다.

또한, 대규모 재난의 경우 민·관·군을 총괄하는 '총괄 재난 컨트롤타워'를 만들어 급박한 재난 상황을 보다 체계적으로 통제해 나갈 수 있는 시스템을 구축하여야 한다. 왜냐하면, 소규모 재난에서는 피해가 단순하여 총괄조정 및 대응이 가능하지만, 세월호 여객선 사고처럼 피해가 크고 복합적인 재난 발생 시 수평적인 관계에 있는 여러 기관에 대해 복합재난에 대응할 수 있는 통제력이 부족하기 때문이다.

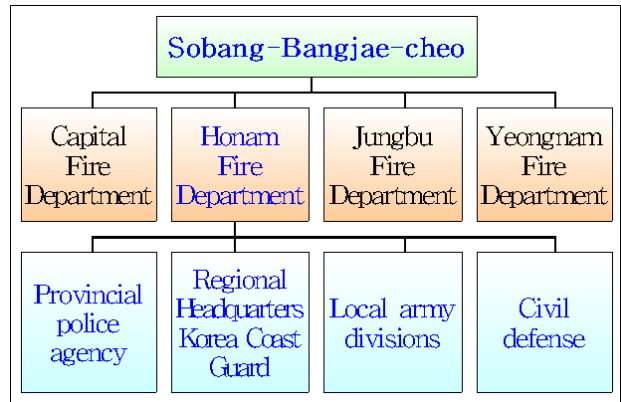


[Figure 1] The Organizational Chart of National disaster response system

따라서 [Figure 1]과 같이 재난 및 안전관리 주관

관청인 소방조직을 국무총리 직속의 소방방재처로 승격하여 각 부처의 업무를 통제하고 조정하며, 대형 재난 발생 시 경찰, 해양경찰 및 군까지도 지휘할 수 있는 법적근거를 만들어 보다 강력한 통제권을 바탕으로 대형재난에 대응 할 수 있도록 하여야 한다.

또한, [Figure 2]에서 보는 바와 같이 전국을 4대 권역으로 구분하여 수도권, 충청권, 호남권, 영남권에 지방소방청을 두고, 그 산하에 현재의 광역자치단체의 소방본부를 소방지휘본부로 둔다. 예를 들면 호남소방청은 광주소방지휘본부, 전북소방지휘본부, 전남소방지휘본부, 제주소방지휘본부를 관장하며 호남소방청장은 소방정감으로 보하여, 대형 재난사태 발생 시 31사단장, 광주지방경찰청장, 전남지방경찰청장, 전북지방경찰청장, 제주지방경찰청장을 지휘토록 한다.



[Figure 2] The Organizational Chart of District disaster response system

3.2.2 소방공무원 신분의 국가적으로 일원화

현재 소방공무원은 국가직과 지방직으로 이원화 되어 있다. 재난대응 총괄조직으로서 소방조직이 강력한 통제권을 확보하려면 우선 소방공무원의 신분이 국가직으로 일원화 되어야 하고 국가적 재정 확보가 필요하다. 재난규모가 점차 대규모화 되어 가고 소방의 역할이 확대되고 있는 가운데 광역협조체계와 대형재난 상황 대응을 실현할 수 있는 해답은 소방공무원의 신분을 국가적으로 일원화하는 것이다.

또한, 지방자치단체간에도 재정자립도의 우열이 심하여 지방자치단체간 소방서비스의 질에 큰 차이가 발생하고 있다. 이러한 이유 때문에 소방업무의 수행에 필수적인 소방장비 조차도 원활하게 조달되지 못하여 노후화된 소방장비를 그대로 사용하고 있는 것이 현 소방의 실정이다.

이로 인해 화재 진압 등 각종 재난에 효과적으로 대응하지 못함은 물론 귀중한 소방관의 인명이 희생되는

안전사고마저 발생하고 있다. 현재 진행되고 있거나 과거에 발생했던 많은 문제들이 소방공무원 신분의 이원화에서 비롯되었다고 해도 무리는 아닌 듯하다.

2004년 소방방재청이 개청하여 국민의 생명과 재산 보호를 위해 그 중심기관으로서 정책을 만들고 운영해 왔으나, 2014년 세월호 사고 이후 국민안전처 산하 기관으로 편입되었고, 소방공무원의 신분조차도 여전히 국가직과 지방직으로 이원화되어 있어 소방서비스의 불균형을 초래하는 등 여러 가지 부작용을 낳고 있다.

따라서 각종 대형재난에 적극적이고 효과적으로 대응하고 안전한 대한민국을 만들기 위해서는 소방방재처의 승격 개편과 더불어, 소방공무원 신분체계가 현재의 국가직과 지방직의 이원화 체계를 국가직으로 일원화하여야 한다.

4. 결론

우리나라는 재난대응 총괄기능의 부재로 인하여 세월호 여객선 사고에서 총체적인 문제점이 발생하였다. 따라서 재난대응 총괄조직의 부재를 보완하고 전문성을 높이기 위해서는 각종 재난에 상시 대응체계를 가지고 있는 소방방재처를 국무총리 산하에 두고 상황 발생 시 범국가적인 행정기구로서의 강력한 통제권과 대응력을 갖추으로써 국민의 안전을 도모하고 생명을 보호해야 할 것이다.

중앙행정조직인 소방방재처는 재난관리 중심 조직으로서 대형 재난 발생 시 강력한 통제력을 보장 받아야 하지만, 평상 시에는 여러 부처 유관기관 및 단체와 네트워크 거버넌스(network governance) 체제를 유지하면서 조직의 재난관리 및 안전관리 능력 축적에 힘써야 한다.

또한, 지방소방청은 현재의 행정기능 중심에서 광역적인 소방작전 지휘가 용이하도록 장비와 인력지원 중심으로 재편하고 전국을 수도권, 충청권, 영남권, 호남권으로 구분하여 4개 지방소방청을 두고 4개 지방소방청 아래에 각 광역소방지휘본부를 두며, 각 지방소방청에는 항공구조중대를 두어 정예의 구조요원과 구급대원을 동시에 배치하여 광역재난 발생 시 전국을 헬기로 이동하여 직접 지원하는 체제로 초기에 대응할 수 있어야 한다.

다음으로 소방공무원 신분에 관한 사항이다. 대한민국헌법 제34조 제6항에는 '국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다' 라고 규정하고 있어 소방사무가 국가 사무임을 밝히고 있다. 그뿐만 아니라, 긴박한 재난현장에서 신속

한 대응력 강화와 일사불란한 지휘체계 구축, 인력 및 장비 등 자원의 균형 있는 재분배로 대형재난에 대응하여 국가의 통일되고 강력한 정책 추진을 위해서는 소방공무원의 신분을 현재의 국가직과 지방직의 이원화에서 국가직으로 일원화해야 한다.

재난전문가는 현장의 문제를 가장 잘 아는 사람이고, 현장을 가장 잘 아는 조직에게 초기대응을 맡겨야 국민이 안전하고 행복할 것이다. 따라서, 우리나라 재난 대응체계의 중심은 소방조직이 되어야 한다. 국민의 부름에 가장 먼저 달려 가는 119 소방조직이 우리나라 재난대응체계의 중심에 있어야 한다.

5. References

- [1] Thomas E. Drabbek, William H. Key(1985), "Conquering Disaster: Family Recovery and Long Term Consequences." Ardent Media Incorporated.
- [2] Shin Bong-Soo(2005), "A Study on the development of the Public Administrative Systems Korea Fire." Chonnam National University, Gwangju, Korea.
- [3] Cho Seon-Joo(2006), "A study on the managerial improvement in fire service organization: Department of publish administration." Korea National Open University, Seoul, Korea.
- [4] Lee Duck-Jae(2006), "A study on satisfaction of fire administrative service attribute. Department of publish administration." Incheon National University, Incheon, Korea.
- [5] Lim Deok-Hwan(2005). "A study on the quality improvement of fire-fighting administrative service: Focusing on satisfaction measurement of fire-fighting administrative service. Department of publish administration." Chosun University, Gwangju, Korea.
- [6] Na Chae-Jun, Park Gwang-Dong, Kim Heon-Hee and Kim Jeong-Heon(2014), "The study on the improvement of the law and system about Disaster and Safety Management." Korea Legislation Research Institute.

- [7] Daejeon Development(2011), "The research for improvement issue and progress plan of fire service organization."
- [8] Mun Gi-Sik(2004), "Fire fighting administractive law theory." Han Baek Publisher.
- [9] Bak Gyeon-Gwon, Kin Hui-Seon(2001), "Organization theory lecture : structure, design and process, Seoul." Dae young Cultural History.
- [10] Bak Hsun(1996), "Modern Organization Theory, Suoul." Bobmunsa.
- [11] Bak Unseong(1998), "Modern Organization Theory, Suoul." Pakyoungsa.
- [12] Song Yunseok(2011), "Firefighting Organization Theory Art & Letters Media."
- [13] Song Gyoseok(2005), "Organizstion Management Theory, Seoul." Hakmunsa.
- [14] Yu Horyong(2003), "Organization Management Understanding, Daegu." Daemyeong Publisher.
- [15] Im Chanhui(2010), "Organization Theory." Hak hyeonsa.
- [16] National University Fire Department Professor Council(2011), "Fire Science Outline." Donghwa Publisher.
- [17] Central Firefighting School(2011), "Foreign Firefighting Education System, Firefighting Education White Paper, Cheonan." Jeonginsa.
- [18] Choe Seongryong(2000), "Fire Investigation Theory, Seoul." Dekyu Publisher.
- [19] Hong Yonggi(2010), "Organization Theore." Hyeongseol Publisher.
- [20] Mun Gi-Sik(2011), "Firefighting First Aid safety measure reserach for korean elderly society preparation." Korean Rescue first aid Academy.
- [21] Yun Myeongho(2011), "Acquisition Method for effectiveness of Fire officer Three-shifts working."
- [22] Lee Changwon(2004), "The Research about configuration strategy of Firefighting information system Opreation Formation." Korea Administration Academy.

저 자 소 개

문 기 식



전남대학교 행정학과 학사
 전남대학교 행정학 석사
 원광대학교 소방행정학 박사과정 중
 관심분야 : 소방학, 응급구조, 응
 급구급, 재난안전(지진, 해일, 태풍)
 주요경력 : 광주광역시 구조구급과장,
 광산소방서장, 119종합상황실장