

博士學位論文

指導教授 李昌遠

韓國 消防組織의 危機管理力量
高度化方案에 관한 研究

A Study on High Quality Scheme of Crisis Management
Competency of Korean Fire Fighting and Service Organizations

2007年

漢城大學校 大學院

行政學科

政策學專攻

金 哲 鍾

博士學位論文
指導教授 李昌遠

韓國 消防組織의 危機管理力量
高度化方案에 관한 研究

이 論文을 行政學 博士學位論文으로 提出함

2006年 12月 日

漢城大學校 大學院

行 政 學 科

政策學專攻

金 哲 鍾

金哲鍾의 行政學 博士學位論文을 認定함

2006年 12月 日

審査委員長

黃振洙



審査委員

鄭周澤



審査委員

李成佑



審査委員

趙成漢



審査委員

李昌遠



국 문 요 약

본 연구는 국내·외적으로 상당기간의 논의과정을 거쳐 최근 상당히 구체적으로 진전을 보이고 있는 통합형 국가위기관리체제의 구축 및 개편과 관련하여 앞으로 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 구상, 제안하기 위한 목적에서 진행된 연구이다.

본 연구를 통하여 나타난 결과를 함축적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 9.11 테러 후 급변하는 세계조류와 사회여건 속에서 종래 전·평시로 확연히 구분되었던 국가 위기관리체제가 이제는 전·평시를 막론하고 비상대비자원의 통합적 활용 및 관리에 중점을 두는 세계적 차원에서의 패러다임 전환에 따라 ‘통합형’ 추세로 변모되고 있다는 보편적 현상을 본 연구의 주요한 배경요인으로 삼았다.

이러한 통합형 국가위기관리 패러다임은 종래에 주류를 이루었던 전시 대비의 국가안보와 함께 평시대비의 재난관리 패러다임에서 크게 ‘진화’된 형태의 새로운 통합모델이며, 이는 ‘국가위기관리의 실체적 구성조직’으로서 ‘삼각구조’를 이루고 있는 ‘군(안보)-경찰(치안)-소방(재난·안전)’을 중심으로 재구성, 운영되는 것이 국가위기관리의 실효성을 확보할 수 있다는 기본전제에 입각해 있다.

둘째, 2006년 1월 현재, 총정원 약 3만명에 세출예산규모 약 2조원, 16개 시·도 소방본부, 5개 소방학교, 168개 소방서, 186개 구조대, 1,209개 구급대, 821개 소방파출소, 14개 소방항공대, 5개 소방정대, 그리고 전국의 용소방대원 약 8만 9천명을 보유하면서, ‘대한민국 글로벌 브랜드, 119’로 표상되고 있는 한국 소방조직은 국가사회의 ‘안전과수꾼’으로 살신성인(殺身成仁)·멸사봉공(滅私奉公)을 다해 왔다.

그러나 한국 소방조직은 그동안 경찰조직과 민방위체제 속에서 조직운영의 자율성을 확보치 못해 왔으며, 2004년 소방방재청 개청 이후 지금까지

정책·기획·법제화·인사·조직·예산·대외협력·연구개발 등 실로 많은 분야에서 ‘위상과 역할’을 제대로 정립하지 못했다는 평가를 받고 있다. 그렇지만 소방 본연의 대비·대응관리기능을 비롯하여 상당부분의 예방기능을 ‘성공적’으로 수행하고 있는 한국의 소방조직은 국가위기관리 책임기관에 걸맞는 조직운영의 독립성과 함께 자율성·전문성·책임성을 제도적으로 확보할 수 있는 기반구축이 절실한 상황에 있다. 이를 근본적으로 해결하기 위한 기본적 방향은 현재 추진되고 있는 통합형 국가위기관리체제 구축·개편과 관련하여 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화 방안을 실효성 있게 모색, 제안, 추진해 낼 수 있는가에 달려 있다.

셋째, 이론적 논의와 실제적 쟁점에 입각하여, 통합형 국가위기관리체제 구축·개편과 관련한 문제, 쟁점, 전망, 대안을 중심으로 ①현행 국가위기관리체제의 진단, ②통합형 국가위기관리체제의 개편, ③한국 소방조직체제의 평가, ④통합형 국가위기관리체제 개편과 관련한 한국 소방조직의 고도화 방안에 관하여 1, 2단계의 해당 전문가 의견조사를 실시하였다.

이는 국가위기·안보분야, 재난·재해(방재)분야, 소방안전분야, 민간·언론분야로 나누어 연속적으로 이루어졌으며, 응답결과에 대한 일련의 분석·정리, 그리고 시사점 도출 및 논의를 거쳐 향후 방향설정의 주요한 경험적 논거로 활용하였다.

분석결과, 1단계 의견조사에서는 각 전문가 집단별로 일부 ‘제도중심적’ 응답성향이 상대적으로 높게 나타났는데 비하여, 2단계 의견조사에서는 통합형 국가위기관리체제 구축의 세계적·시대적 추세의 인정, 참여기관들의 실체성 확인 및 균형관계 유지의 강조, 소방조직의 자율성·독립성 및 소방청 설치의 수용 쪽으로 상당수 의견접근이 이루어졌다. 이로써 통합형 국가위기관리체제 구축·개편과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 구체화할 수 있는 경험적 토대를 마련하였다.

넷째, 이를 토대로 통합형 위기관리체제의 실체적 조직을 이루는 ‘군-경찰-소방’의 삼각구조에 있어서의 균형·협력관계 구축에 중점을 두면서,

향후 통합형 국가위기관리체제 구축·개편과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안을 세 가지 차원에서 구상, 제안하였다.

‘고도화 기반구축’ 차원에서는 정책형성 및 입안능력·기획조정능력·법제화능력과 비전창출능력·문제해결능력·학습능력 및 갈등관리능력·대외협력능력, 거버넌스(통합화)능력을 기본적으로 갖추어야 한다.

‘고도화 전략추진’ 차원에서는 행정관리운영체제·방식의 고도화 추진과 3대 전략기능인 화재조사 사법권 확보, 산불진화업무의 소방조직 이관, 모든 위기·재난정보의 119상황실 통합화를 필수적으로 이루어야 한다.

‘고도화를 위한 조직개편’ 차원에서는 국립소방대학, 소방과학원, 소방(화상치료전문)병원, 소방박물관의 설립과 소방청 및 지방소방청을 조속히 설치하는 것이 중요하다. 이들을 효율적으로 추진하기 위해서는 (가칭) ‘소방역량고도화기획단’을 구성·운영하는 것이 매우 필요하다.

다섯째, 소방청 설치하는 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련하여 향후 한국 소방조직의 위기관리역량을 고도화하기 위한 가장 핵심적인 방안이며, 그러나 전체적으로 국립소방대학 및 소방과학원 설립, 소방(화상치료전문)병원 및 소방박물관 설립을 포함하여 소방청과 함께 지방소방청 설치에 이르기까지 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 실현을 위한 일련의 ‘전략적 패키지’를 이루고 있다.

특히, 소방청 설치하는 통합형 국가위기관리체제 구축·개편을 위한 여러 개편대안들 중 대비·대응전담기관으로서 독립된 국가기관인 ‘소방청’을 설치하는 것이 타당성과 실현가능성이 높다는 객관적 평가를 받고 있다. 아울러 ‘소방청’ 설치를 계기로 중앙과 지방간 기능적 연계성을 확보하기 위해서는 ‘지방소방청’ 설치도 동시에 입법 추진하는 것이 바람직하다.

또한 현 중앙소방학교의 교육훈련시스템을 일대 혁신하여 전공학과를 운영하는 ‘국립소방대학’ 승격방안과 별도의 석사학위를 부여하는 ‘국립소방대학원대학’ 추진방안 등이 검토, 제안되었으며, 소방안전분야의 연구개발 활성화를 위하여 현 중앙소방학교 소방과학연구실을 획기적으로 확대

개편, ‘국립소방과학원’으로 승격시키는 방안이 필요하다.

한편, 소방공무원의 공상 및 질병치료를 위한 현 경찰병원 ‘중앙소방전문치료센터’ 및 ‘지역소방전문치료센터’ 지정 운영(시·도)은 앞으로 국가책임의 강화와 민간참여 활성화를 바탕으로 ‘국립소방병원’ 설립의 추진이 필요한 것으로 나타났으며, 현재 OECD 국가 중에서 ‘국립소방박물관’이 설립되지 못한 곳이 유일하게 우리나라인 만큼, 소방의 역사와 전통을 보존·전승·활용함으로써 살아있는 국민 안전문화의 산실인 ‘소방박물관’ 설립이 필요하다.

여섯째, 통합형 국가위기관리체제 구축·개편과 관련하여 본 연구를 통해 구상, 제안되었던 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안은 전담 T/F팀인 (가칭) ‘소방역량고도화기획단’을 구성하여 이를 실효성 있게 운영하는 방안이 바람직하다.

끝으로 본 연구를 통하여 일련의 체계적인 준비와 확고한 실행력을 갖추는 때만이 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안이 구체화될 수 있을 것이 기대된다. 아울러 국민의 안전권 확보와 ‘안전한 나라 세우기’ 및 ‘안전한 지역사회 만들기’를 위해서는 한국 소방조직에 요구되는 막중한 사명과 책무에 상응하는 위상정립과 역할수행이 가능하다는 사실이 재확인되었다.

목 차

제1장 서 론	1
제1절 문제제기와 연구목적	1
1. 문제의 제기	1
2. 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위와 방법	6
1. 연구의 범위	6
2. 연구의 방법	7
제3절 연구수행체제	6
 제2장 국가 위기관리체제와 소방행정체제의 이론적 논의	 10
제1절 위기관리의 패러다임 전환	10
1. 국가위기관리의 개념구조	10
2. 국가 위기관리와 위기상황의 관리과정	19
3. 초국가적 위협과 포괄적 위기관리 및 국민 보호	24
제2절 선진국의 국가 위기관리체제와 소방행정체제	32
1. 선진국의 국가위기관리체제	32
2. 선진국의 소방행정체제	52
3. 선진국의 위기관리체제 및 소방행정체제의 시사점	74
제3절 한국 위기관리체제에서 소방조직의 위상과 역할	77
1. 선행연구의 성격과 패턴	77
2. 통합형 국가위기관리체제 구축 및 개편 논의	81
3. 국가 위기관리체제에서 소방조직의 위상과 역할	87

제3장 한국 소방조직 위기관리역량의 현황 ·

평가와 쟁점	92
제1절 위험사회 도래와 소방의 역할 증대	92
1. 사회적 안전을 위한 소방의 역할	92
2. 소방수요의 확대와 위기관리역량	98
제2절 소방조직의 변천과 현황	103
1. 소방조직의 특성	103
2. 소방조직의 변천과정과 조직개편의 평가	104
3. 소방조직의 현황	112
제3절 소방조직의 위기관리역량과 관련한 문제와 쟁점	117
1. 소방조직의 위기관리역량 기반구축 미흡	117
2. 소방조직의 위기관리역량 고도화전략 추진 부진	125
3. 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위한 재설계 요청	132
제4절 소방조직의 위기관리역량 고도화와 관련한 주요변수	140
1. 위기관리역량 고도화를 위한 지식기반 조직재설계	140
2. 소방조직역량의 고도화와 관련한 전문가 의견조사의 필요	142

제4장 연구설계 및 전문가 의견조사 결과분석

제1절 연구조사 설계	144
1. 전문가 의견조사 계획	144
2. 전문가집단 의견조사 방법 및 실시결과	147
제2절 제1단계 전문가 의견조사 분석결과	149
1. 국가 위기관리체제의 진단(문제와 쟁점)의 분석결과	149
2. ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편(전망 및 방향)의 분석결과	155
3. 한국 소방조직체제의 진단(문제와 쟁점)의 분석결과	162

4. ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편 관련 소방조직의 위기관리 역량 고도화방안(전망 및 과제)의 분석결과	168
제3절 제2단계 전문가 의견조사 및 분석결과	176
1. 국가 위기관리체제의 ‘실체’를 이루는 군-경찰-소방 간의 균형관계 설정의 분석결과	177
2. ‘통합형’ 국가위기관리체제로의 개편 가능성·타당성·실효성의 분석결과	178
3. 현 소방조직을 둘러싼 문제점과 해결방향의 분석결과	180
4. 향후 ‘통합형’ 국가 위기관리체제 개편 관련 ‘소방청’의 설치· 운영의 분석결과	182
제4절 분석결과에 대한 논의 및 시사점	184
1. 국가 위기관리체제 개편에 대한 인식의 차원	184
2. 실제적 위기관리조직 간의 균형유지의 차원	185
3. 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화의 차원	186

제5장 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화 방안의 모색

188

제1절 소방조직의 위기관리역량 고도화 방향과 전제조건	188
1. 소방조직의 위기관리역량 고도화 방향	188
2. 소방조직의 위기관리역량 고도화의 전제조건	190
제2절 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화 기반구축	196
1. 정책형성·입안, 기획수립·조정 및 법제화 능력의 제고	196
2. 비전창출능력·문제해결능력·학습능력의 확충	199
3. 갈등관리능력·대외협력능력·거버넌스능력의 신장	205
제3절 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화전략	211
1. 행정관리 운영체제·방식의 고도화 추진	211

2. 소방조직발전을 위한 전략적 기능의 내재화	216
제4절 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화를 위한 조직개편방안	222
1. 국립 소방대학 및 국립 소방과학연구원의 승격	222
2. 소방병원 및 소방박물관의 설립	237
3. 소방청 및 지방소방청의 설치	246
제5절 실행방안	270
1. 실행	270
2. 전담 T/F팀 조직의 구성·운영	273
제6장 결 론	276
제1절 연구의 결과	276
제2절 정책제안	280
참 고 문 헌	283
ABSTRACT	299
부 록 I : 제1단계 전문가 의견조사지	303
부 록 II : 제2단계 전문가 의견조사지	309

표 목 차

〈표 2-1〉 국가 위기관리 개념과 체제의 변화 비교	14
〈표 2-2〉 위협대상의 종류에 따른 분류	18
〈표 2-3〉 일본의 비상대비 조직구성	51
〈표 2-4〉 소방업무 관련 선진국 위기·안전관리의 법체제 비교	72
〈표 2-5〉 선진국 위기·안전관리의 법체제 비교	73
〈표 2-6〉 국가적 위협요인의 다양화	82
〈표 2-7〉 향후 국가 위기관리체제의 변화방향과 대책방안	84
〈표 2-8〉 한국의 국가 위기관리체제 구축의 주요내용	86
〈표 2-9〉 통합형 국가위기관리 조직의 검토대안	88
〈표 3-1〉 한국 소방조직의 변천과정	107
〈표 3-2〉 소방력 및 소방업무량의 변화추세	112
〈표 3-3〉 한국의용소방대의 조직현황	113
〈표 3-4〉 국내 소방·방재 관련학과 설치 현황	114
〈표 3-5〉 국내 응급구조 관련학과 설치 현황	115
〈표 3-6〉 국가별 소방연구기관 비교	115
〈표 3-7〉 국내 소방안전 유관 연구기관 현황	116
〈표 3-8〉 소방방재청 개청 전후 인력의 변화	123
〈표 3-9〉 소방방재청의 예방관련 예산의 편중현황	127
〈표 3-10〉 국가안전관리기본계획상의 재정투자계획	130
〈표 4-1〉 1단계 전문가집단 응답 결과 (계획·발송 기준)	148
〈표 4-2〉 1단계 전문가집단 응답 결과 (접수·사용기준)	148
〈표 4-3〉 국가 위기관리체제의 진단(문제와 쟁점)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과	154
〈표 4-4〉 ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편(전망 및 방향)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과	161
〈표 4-5〉 한국 소방조직체제의 진단(문제와 쟁점)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과	167

〈표 4-6〉 ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편 관련 소방조직의 위기관리역량 고도화방안(전망 및 과제)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과	174
〈표 4-7〉 1단계 전문가집단 응답결과와 종합결과	174
〈표 4-8〉 2단계 전문가집단 접수현황	176
〈표 4-9〉 국가 위기관리체제의 ‘실체’를 이루는 군-경찰-소방 간의 균형관계 설정의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과	178
〈표 4-10〉 ‘통합형’ 국가위기관리체제로의 개편 가능성·타당성·실효성의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과	180
〈표 4-11〉 현 소방조직을 둘러싼 문제점과 해결방향의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과	181
〈표 4-12〉 ‘통합형’ 국가 위기관리체제 개편 관련 ‘소방청’의 설치·운영의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과	183
〈표 4-13〉 2단계 전문가집단 응답결과와 종합평가	183
〈표 5-1〉 소방·경찰 교육기관의 현황 비교	224
〈표 5-2〉 유관 타교육기관의 대학운영모형	226
〈표 5-3〉 미국·일본·중국의 소방관련 연구소의 주요 연구분야	233
〈표 5-4〉 소방박물관 전시실의 설치(안)	244
〈표 5-5〉 소방청의 부서별 담당업무	259

그림 목 차

(그림 1-1) 연구수행체제 : 연구의 주요흐름도	9
(그림 2-1) 위기의 전개과정	20
(그림 2-2) 미국의 국토안보부 조직	38
(그림 2-3) 스위스의 연방과 지자체의 역할분담	42
(그림 2-4) 핀란드의 긴급구조국	46
(그림 2-5) 스웨덴의 총체적 방위체제	46

(그림 2-6) 노르웨이의 민방위·비상기획청	49
(그림 2-7) 일본의 총무성 소방청 조직구성	53
(그림 2-8) 일본의 국가방재관리 조직구성	62
(그림 2-9) 미국 FEMA의 종전 조직구성	65
(그림 2-10) 미국 FEMA의 최근 조직도	68
(그림 2-11) 미국의 공공부문 재난교육체계	69
(그림 3-1) 현행 소방방재청 조직구조	108
(그림 3-2) 개청 전 소방조직(행정자치부 출범~2004. 5)	109
(그림 3-3) 개청시 소방방재청 조직(2004. 6. 1)	110
(그림 3-4) 1차 개편 소방방재청 조직(2005. 9. 1)	111
(그림 3-5) 2차 개편 소방방재청 소속기관 조직(2006. 3. 6)	112
(그림 4-1) 전문가 집단 의견조사 계획 및 절차	144
(그림 5-1) 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안	189
(그림 5-2) 국립소방대학의 조직구성(안)	228
(그림 5-3) 국립소방대학원대학의 조직구성(안)	230
(그림 5-4) 국립소방과학원의 조직구성(안)	236
(그림 5-5) 국립소방박물관 설립추진기획단 구성(안)	245
(그림 5-6) 국립 소방박물관의 운영체제(안)	245
(그림 5-7) 통합형 국가 위기관리체제 구축을 위한 개편원칙 · 대안평가· 목표접근	248
(그림 5-8) 통합형 국가 위기관리체제의 개편방안의 주요 골자	252
(그림 5-9) 통합형 국가위기관리체제의 개편방안	253
(그림 5-10) 독립 소방청의 조직구성(안)	258
(그림 5-11) 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 모색	270

제1장 서 론

제1절 문제제기와 연구목적

1. 문제의 제기

근간 국가 위기관리체제 논의에 따라 위기관리 관련 일대 조직변화가 예견되고 있으며, 이는 기존의 ‘군사활동 중심의 전통적 안보체제’에서 최근 ‘포괄적 안보와 사회적 안전’(comprehensive security and social safety)패러다임으로 변모되고 있다. 이에 따라 “사회적 안전 확보”의 중추적 역할을 담당하고 있는 소방조직의 위상·역할·기능의 새로운 변화와 관련하여 소방조직의 위기관리역량을 어떻게 고도화하는 것이 필요한가에 대한 심도 있는 논의가 펼쳐지고 있다.

더욱이 전·평시를 유기적으로 연계하고 또한 포괄하는 ‘통합적 국가위기관리체제’(integral national crisis management system)의 구축이라는 시대적·세계적인 변화추세 속에서, 한국의 경우에도 ‘통합형 국가위기관리체제 구축’이 가시화되고 있는 만큼, 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 모색이 중요한 연구과제로 대두되고 있으며, 이는 기존에 논의되었던 평시에 한정된 재난관리체제(disaster management system) 차원을 뛰어넘어 논의의 지평을 새롭게 확대한다는 의미를 내포하고 있다.

한편, 현대사회가 계속 복잡화·고도화·가속화되면서 소방의 역할과 기능은 더욱 중요시되고 있다. 현재 소방의 모습은 국가사회적으로 “안전한 나라 만들기”를 위한 절대적으로 큰 몫을 담당하고 있다. 이러한 소방의 위상·역할은 국민안전의 확보를 위한 ‘생활소방’으로 구체화되면서 국민의 ‘생명지킴이, 안전과수꾼’이라는 평가를 받고 있다.

더욱이 소방업무의 영역은 시대적 상황과 국가적·사회적·문화적인 환경 등에 의해 많은 변화와 다양한 변천을 거듭해 왔으며, 지속적인 확대·발전경향을 보이고 있다.¹⁾

1) 21세기 복지국가의 이념을 지향하는 현대국가에 있어서 국가목표의 최고선은 바로 국민의 안전한 생활을 보장하고 각종 위협으로부터 국민을 보호함으로써, 국민 개개인의 삶의 질을 향상시키고 보다 윤택한 삶을 영위하는 대전제

현실적으로 국민의 생명과 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서의 유지와 복리증진에 이바지함을 목표로 하는 소방법상의 화재뿐만 아니라 각종 사고의 인명구조와 응급환자 이송업무도 포괄하여 규정하고 있기 때문에, 재난관리법에서 규정하고 있는 인위재난은 물론, 자연재해대책법에서 규정하고 있는 자연재해를 포함한 모든 재난현장의 긴급 구난구조 기능을 담당함으로써 각종 재난·재해로부터 국민의 생명과 재산이 손상될 우려가 있을 때, 이를 구하고 그 피해를 최소화하는 활동까지 총괄하는 중추 책임기관으로서의 위기관리조직(crisis management organization)의 성격을 강하게 가지고 있다.

소방조직은 과거 화재진압활동의 범주를 넘어 「안전한 나라 세우기」와 「안전한 지역사회 만들기」를 위한 가장 핵심적인 기반이 되고 있으며, 이는 소방조직이 지니고 있는 전문성·현장성·책임성·헌신도 등의 조직특성이 타분야와는 크게 차별화되고 있는 증좌(證左)이다.

그러나 아직도 한국 소방조직은 그 중요성에 비추어 제도적으로 뒷받침 받고 있지 못하며, 국가정책에서 후순위로 밀려나는 비합리적인 상황에 처해 있다. 현재 소방방재청이 신설, 운영되고 있으나 아직도 국가사회적 위기·재난관리정책상의 문제해결을 위한 여건과 역량을 갖추기에는 역부족이다. 그러므로 이제는 한국 소방조직의 위기관리역량을 획기적으로 고도화하기 위한 중대한 시점에 직면해 있다.

시시각각 벌어지는 위기·재난상황에서 119소방에 대한 시민사회의 수요에 적극 대응해야 한다는 시대적 요청명제를 겸허하게 받아들여야 할 것이며, 이는 한 마디로 ‘사고공화국’에서 하루속히 벗어나기 위한 항구적인 대책방안이 마련되지 않으면 안된다. 그것은 우리 나라 위기관리 패러다임의 근본적 변화(paradigm shift)를 의미한다.

그렇다면 현재 한국 소방조직은 위기관리역량을 갖추고 있는가? 앞으로 한국 소방조직이 지식기반 정책운동을 토대로 모든 국민에게 ‘안전권’을 충실히 보장해 줄 수 있는가? 이를 위해서는 현재의 소방안전수요와 위기

에서 출발하고 있다. 이에 따라 소방은 헌법 제34조에서 규정한 “국가는 재해를 예방하고 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”는 헌법정신의 구체화에 있으며, 이의 실행을 통한 ‘복지권’과 ‘안전권’ 확보 차원에서 소방업무의 영역이 설정되는 것이 바람직하다.

관리역량은 서로 균형을 이루고 있는가? 한국 소방조직은 급속한 시대변화에 상응하는 위기관리역량을 갖추고 있는가?

그러므로 이와 같은 문제의식은 한국 위기관리체제 개편논의와 관련하여 한국 소방조직 위기관리역량의 고도화방안이 절실히 요청된다는 사실로 귀결되는 것이며, 한편으로는 소방조직의 위상·역할 강화와 관련하여 국가 위기관리체제의 합리적 개편기준의 설정이 요청된다는 사실과도 맞닿아 있음을 강하게 시사한다.

한국 소방조직의 바람직한 위상정립과 역할수행에 있어서 적어도 중앙수준에서는 정책총괄기능이 제도화되어야 할 것이며, 이를 토대로 지방수준에서는 책임 있는 대비·대응활동이 전개되어야 한다. 특히, 최근 활발하게 진전되고 있는 국가위기관리체제 개편논의와 관련시켜 볼 때, 한국 소방조직의 위기관리역량을 어떻게 고도화할 수 있는가의 문제는 매우 중요한 의미를 갖는다.

2. 연구의 목적

근간 국가 위기관리체제에 대한 논의가 심도 있게 전개되면서 국가 전반에 걸친 위기관리 관련 조직변화를 예고하고 있으며, 이는 지난 미국의 9.11 테러, 뉴올리안즈 카트리나 수해, 지진·쓰나미 등 위기·재난발생을 통해 나타난 일련의 국가사회적 위기관리 패러다임의 구조변화와 맞물려 있다.

즉, 기존의 국가위기관리 패러다임은 군사활동 위주의 '전통적 안보체제'였으나, 최근에는 '포괄적 안보와 사회적 안전'(comprehensive security and social safety)으로 변모되는 과정에서 전반적인 국가 위기관리체제의 일대변화가 불가피한 실정에 있다.

따라서 본 연구의 목적은 최근 논의되고 있는 국가 위기관리체제 구축과 관련하여 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안을 모색하였으며, 본 연구문제에 효율적으로 접근하기 위해 관련 전문가집단을 대상으로 한 1, 2단계의 전문가 의견조사 실시와 이를 토대로 추후 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안을 제안해 보았다.

최근 위험사회(Risikogesellschaft ; risk society)로의 이행과정에서 나타나는 다양한 위험요인들은 현행 운영체제상으로는 관리하지 못하고 있어 사회의 위험도가 더욱 높아지고 있다. 따라서 예기치 않은 새로운 위험요인들에 능동적으로 대응할 수 있는 소방조직의 위기관리체제를 조기에 구축함으로써 국가적 차원에서는 위기관리역량을 고도화하면서, 지역사회 차원에서는 생활안전기반을 견고히 다질 필요가 있다.²⁾

이와 관련하여 사회적 안전 확보의 중추적 역할을 담당하고 있는 한국 소방조직의 위상·역할·기능변화에 대한 체계적 진단과 함께 소방청 설치방안을 중심으로 합리적인 조직재설계(organizational redesign)가 요청되고 있으며, 이는 바로 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화로 이어지는 핵심적인 정책과제가 될 것이다.

이에 따라 본 연구의 목적은 국가 위기관리체제 구축과 관련하여, 한국 소방조직의 현황 및 문제점을 진단·평가함으로써, 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 일련의 논리적 절차를 통해 탐색, 제안하였다.

여기서 한국소방조직의 ‘위기관리역량’(crisis management competency)은 기존에 소방조직에서 중점을 두었던 ‘대비·대응기능’ 이외에도 ‘예방기능’ 및 ‘포괄적 안전서비스 기능’을 포함한 개념이다. 따라서 본 연구에서는 한국 소방조직 위기관리역량의 ‘고도화방안’(high quality scheme)에는 정책형성·입안, 기획수립·조정, 법제화능력과 함께 비전창출능력·문제해결능력·학습능력, 그리고 갈등관리능력·대외협력능력·거버넌스능력(통합화능력) 등을 포괄하는 개념 틀로 사용하였다.

원래 역량(competency)이란, 특정한 상황이나 직무와 관련하여 구체적인 준거나 기준에 비추어 평가했을 때 매우 효과적이고 우수한 성과의 원인이 되는 내재적인 특성(underlying characteristics)이라 할 수 있다.³⁾ 사실 역량이란 우수한 성과를 전제로 성립되는 개념이며, 이는 현재의 조직기능만을 반영하는 것이 아니라 미래의 바람직한 기능과 역할을 고려하

2) 특히 21세기 지속가능한 발전을 위한 안전문화 구축은 궁극적으로 국민의 삶의 질을 높이자는 것이며, 또한 전세계 국가들이 추구하는 21세기의 진정한 발전목표라는 사실을 확실히 이해할 필요가 있다.

3) 여기에서 내재적인 특성이란 다양한 상황에서 행동을 예측할 수 있도록 해주는 심층적이고 지속적인 측면을 의미한다.

는 것이라 할 수 있다.⁴⁾ 아울러 핵심역량(core competency)이란 적용되고 활용되고 공유할 수록 강화되며, 조직내의 작업 전반과 그 조직의 가치와 관련된 개념이라 보고 있다.

현대사회는 고도의 산업사회에서 발생하는 다양한 위험요인들에 대한 즉각적인 대응과 위기관리역량을 높이기 위한 조직체제의 개선을 매우 필요로 한다.⁵⁾ 이미 국가사회적으로는 ‘안전불감증’이 매우 우려할 만한 수준에 도달해 있고, 곳곳에는 ‘안전사각지대’가 계속 방치되고 있으며, 시시각각 발생하는 대형 위기·재난으로 막대한 인명·재산의 피해와 손실이 뒤따르고 있다.

이에 본 연구의 목적은 통합형 국가 위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 구상, 제안에 있으며, 따라서 국가 위기관리체제와 소방조직의 관련성, 그리고 이러한 전제에서 한국 소방조직의 위상·역할·기능을 중심으로 소방조직의 역량에 대한 평가와 함께 향후 국가위기관리 책임기관으로서 새로운 책무와 이에 상응하는 조직적 기반을 재구축하고자 하였다.

4) 이에 비하여 핵심역량(core competency)이란 과거에 조직을 이끌어 왔으며, 또한 적절하게 전환되거나, 추가의 역량을 축적시키면서 미래성장의 견인차 역할을 할 수 있는 조직내부에 공유되고 있는 조직특유의 총체적인 능력, 기술, 지식을 의미한다. 이러한 핵심역량을 축적하기 위해서는 장기간 지속적이고 의식적인 노력이 필요하며, 조직이 학습조직화 되어야 하기 때문에 핵심역량은 지방자치단체를 경쟁자와 차별화하는 강력한 도구가 되는 것이다. 공공 부문에서의 역량은 정책이나 사업을 추진하여 성과를 제고할 수 있는 개인과 조직의 문제해결능력을 의미한다고 할 수 있다. 그러므로 역량은 관점에 따라 다양한 내용이 포함될 수 있는데, 직무수행에 영향을 미치는 지식, 기술, 태도 등을 포함하는 복합적 개념으로 볼 수 있다. Prahalad & Hame은 「기업의 핵심역량」(The Core Competence of Corporation) 연구에서 핵심역량은 개인 수준의 역량이라기보다는 조직내 경쟁전략의 구성요소라 정의하고 있다. 이들은 급변하는 경영환경 속에서의 성공은 혁신적인 창의성, 전문적 지식, 그리고 그러한 지식자원의 활용을 통해 달성될 수 있다고 주장했는데, 이러한 성공요인들의 조합을 핵심역량이라는 용어로 표현하였다. C. K. Prahalad and Gary Hame(2006), *The Core Competence of the Corporation*, HBR OnPoint Enhanced Edition, Harvard Business Review 참조.

5) 이러한 이유는 현행 국가위기관리체제의 기능배분이 합리적으로 이루어져 있지 않고, 개별법령에 의해 각 부처별로 상이한 관리체제를 이루고 있기 때문에, 결과적으로 부처이기주의에 따른 경쟁적, 배타적인 운영관리에 치우친 결과, 총체적인 안전성파가 크게 저하되고 있다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 국가 위기관리체제의 패러다임 변화, 국내·외 위기관리체제의 비교, 통합형 국가 위기관리체제 구축에 따른 한국 소방조직의 위상·역할의 변화가능성, 한국 소방조직의 실태분석 및 평가 등과 관련하여 이론적 범위와 향후 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안과 관련된 실천적 범위로 구분, 설정하였다.

그러나 위기·재난·안전관리 및 소방안전분야의 구조적 성격상 관련이론의 검토와 함께 실무적 차원의 요청(imperatives)을 유기적으로 상호접목시켜 나가지 않으면 연구결과의 실효성 확보에 한계가 있다는 점을 고려하면서 이론적 범위와 실천적 범위를 설정하였다.

따라서 본 연구의 구성적 범위는 통합형 국가위기관리체제에서 강조되는 '실체적 조직'(substantial organizations)인 '군·경찰·소방'을 중심으로 설정하였으며, 여기에 참여하는 집단(기관)들인 국가안보·비상기획·민방위·재난·재해(방재)·국가기반보호분야와 한국 소방조직과의 기능적·제도적 관계를 중심으로 분석·논의하였다.⁶⁾

이에 따라 과거 '소방국 체제'에서 '소방방재청 체제'로 전환·유지되는 시기(2003~2006년)를 집중 분석하였으며, 이러한 시간적 범위에서 통합형 국가위기관리체제에의 참여조직(기관)의 특성과 역할수행의 범위를 비교 검토하였다.

특히, 통합형 국가 위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안에서는 한국 소방조직의 행정관리 운영체제의 고도화 및 화재조사 사법권, 산불진화업무 소방이관, 위기·재난정보의 119상황실 통합을 기본토대로 삼고, 향후 국립소방대학, 소방과학원, 소방병원, 소방박물관, 소방청, 지방소방청 설립 추진방안을 제안하였다.

6) 특히 한국소방조직은 1975년 민방위기본법 제정으로 소방이 민방위업무체제의 한 분야로 자리잡게 되면서 설치한 행정자치부(구 내무부) 민방위재난통제본부 내의 소방국을 기점으로 우리나라 소방조직체제가 유지·운영되어 오다가 2004년 6월 1일 소방방재청 신설에 따라 한국 소방조직의 운영체제는 현재에 이르고 있다. 행정자치부(1999), 「한국소방행정사(1), (2), (3)」 각권 참조.

2. 연구의 방법

본 연구의 방법은 관련이론 및 선행연구에 대해서는 기본적으로 문헌조사(literature review)에 의하였으며, 통합형 국가 위기관리체제 구축과 관련하여 향후 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안에 대한 경험적 논거를 확보하기 위해 관련분야 전문가(국가안보, 위기·재난관리 및 소방행정 관련 학자·실무전문가)에 대한 1단계(30명), 2단계(18명)의 전문가 의견조사를 실시하고, 분석결과의 논의 및 시사점 도출을 통해 향후 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 제안하는 절차를 밟았다.

이를 위하여 본 연구주제와 관련되는 이론적 배경 및 실제적인 분석을 위한 국내·외의 각종 선행연구의 검토와 최근의 동향분석을 위한 정책·정보자료를 가능한 널리 활용하였다.

특히, 국가위기·재난관리 및 소방안전분야 등과 관련된 전문가집단의 견해를 ‘심층적 면접’(in-depth interview) 차원에서 주관적 판단을 필요로 하는 연속적인 전문가조사를 실시하였으며, 아울러 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 모색에 유용한 참조점을 마련하기 위해 전문가집단의 응답결과에 대한 일종의 내용분석(contents analysis) 방식을 준용하여 응답결과를 분석, 논의하였다.

특히, 본 연구의 핵심부분인 국가 위기관리체제 구축과 관련한 소방조직의 위기관리역량 고도화방안은 최근 정부 측의 대표적인 국가안전보장회의(NSC)의 정책판단자료와 이에 대한 관심도가 높은 정치권에서 제안한 ‘통합형 국가 위기관리체제 개편방안’ 관련 연구 및 검토자료를 중점 활용하였음을 미리 밝혀 둔다.⁷⁾

아울러 주요한 연구문제의 상당부분은 평생을 한국 소방조직에 봉직해 왔던 본 연구자의 직접적인 참여관찰(directed participant observation)에 의해 보완적으로 수행되었음을 부가해 둔다.

7) 안철현(2005. 9), 「현행 통합형 국가위기관리체제 구축 추진배경 및 현황」; 안철현(2006. 10), 「현행 국가위기관리 통합방향(자원관리·평시 위기관리기능 통합) 추진현황」; 노현송·양형일(2006. 10), 「통합 위기관리체제 개편방안」; 노현송(2006. 10), 「국가재난관리체제 개편방향」; 정갑윤(2006. 10), 「국가재난관리체제 정비를 위한 정책제안」 각각 참조.

제3절 연구수행체제

본 연구의 기본적인 흐름은 다음과 구성된다.

첫째, 먼저 연구의 주제이자 목표를 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 모색에 두었다.

둘째, 이론적 배경으로서 국가위기관리체제의 이론과 동향을 중심으로 전통적 위기관리에서 ‘포괄적 안보와 국민 보호’로의 패러다임 전환과 함께 한국의 위기관리체제 구축과 관련하여 소방조직의 위상과 역할 변화에 대한 가능성을 살펴보았다.

셋째, 한국 소방조직 위기관리역량의 실태와 문제점 분석 및 평가를 위하여 한국 소방조직의 특성, 변천과정, 현황을 검토해 보고, 이를 외국과 비교논의를 하였으며, 특히 소방조직의 역량평가에는 제도적 관계, 구조적 문제, 현안쟁점들을 중점적으로 검토해 보았다.

넷째, 이렇게 하여 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 탐색해 보기 위해 전문가 의견조사를 실시하였다.

1단계 조사에서는 현안쟁점들의 이해를 구하기 위한 ‘포섭적’ 성격의 질문으로 참여주체들의 ‘현상유지적·제도중심적’ 응답성향을, 그리고 2단계 조사에서는 ‘분석적’ 성격의 질문으로 통합형 체제 속에서 소방조직의 역할 재정립 문제에 대한 인식변화를 각각 확인하였다. 따라서 이러한 분석·논의과정을 통해 경험적 논거를 확보하였다.

다섯째, 이를 토대로 통합형 위기관리체제의 실체적 조직을 이루는 ‘군-경찰-소방’의 삼각구조에 있어서의 균형·협력관계 구축에 중점을 두면서 향후 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안을 세 가지 차원에서 구상, 제안하였다.

‘고도화 기반구축’ 차원에서는 정책형성 및 입안능력·기획조정능력·법제화능력과 비전창출능력·문제해결능력·학습능력 및 갈등관리능력·대외협력능력, 거버넌스(통합화)능력을 기본적으로 갖추어야 한다.

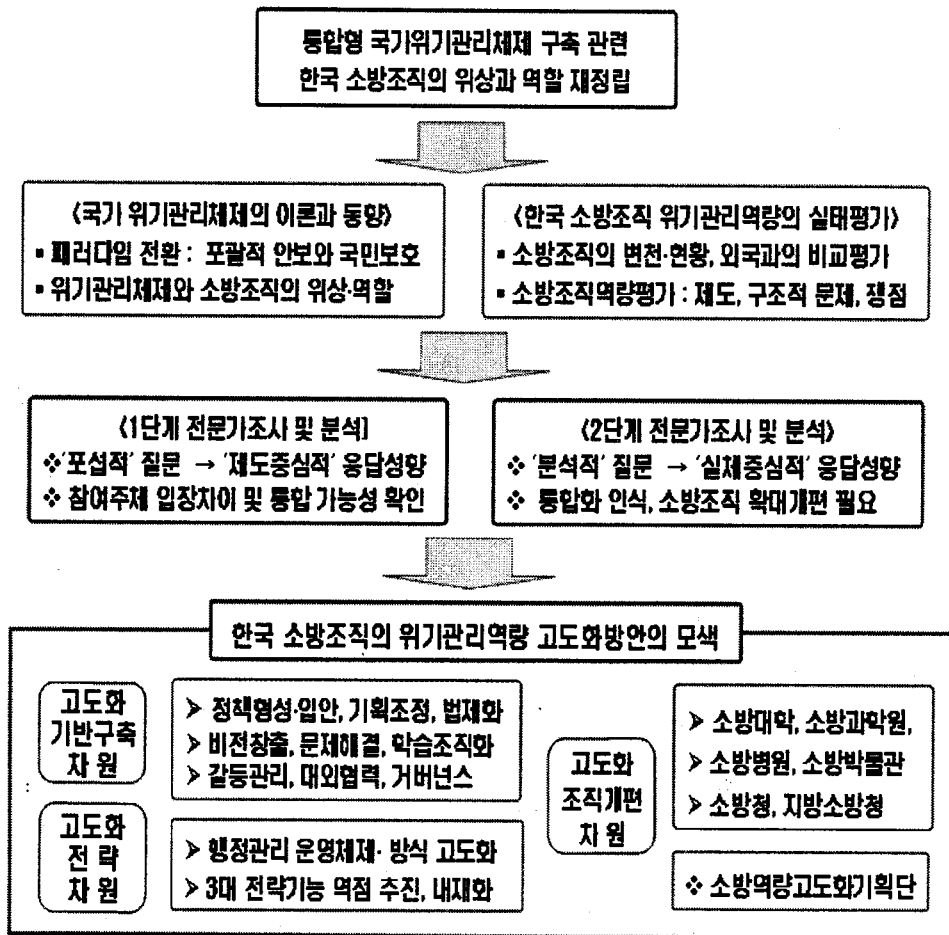
‘고도화 전략추진’ 차원에서는 행정관리운영체제·방식의 고도화 추진과 3대 전략기능인 화재조사 사법권 확보, 산불진화업무 소방이관, 위기·재난정보의 119상황실 통합을 필수적으로 이루어야 한다.

‘고도화를 위한 조직개편’ 차원에서는 국립소방대학, 소방과학원, 소방(화상치료전문)병원, 소방박물관의 설립과 소방청 및 지방소방청을 필히 설치하는 것이 중요하다. 이들을 효율적으로 추진하기 위해서는 (가칭) ‘소방역량고도화기획단’을 구성·운영하는 것이 매우 필요하다.

이상과 같이 본 연구주제에 대하여 이론적 검토, 현황·실태분석 및 평가, 전문가 의견조사 실시·분석 및 논의와 시사점 발견, 그리고 고도화방안 모색의 순으로 일련의 논리적 과정을 밟았다.

다음은 본 연구의 주요 흐름을 나타내며, 이는 곧 본 연구수행체제의 중추적 골격을 함축적으로 보여주고 있다.

(그림 1-1) 연구수행체제 : 연구의 주요 흐름도



제2장 국가 위기관리체제와 소방행정체제의 이론적 논의

제1절 위기관리의 패러다임 전환

1. 국가위기관리의 개념구조

1) 위기 및 위기관리의 개념

‘위기’(crisis)라는 말의 사전적인 의미는 ‘위험한 고비’ 또는 ‘위급한 시기’로 풀이하고 있다. 그러나 다양한 대상과 결합하여 외환위기, 자원위기, 경제위기, 외교위기, 전쟁위기 등 수없이 많은 의미로 사용되고 있다. 너무나 다양하게 사용되고 있어서 위기라는 단어를 두고 하나로 개념을 통일하기에는 다소 무리가 따르지만, 명확한 정의를 내리기 위해서는 기본적으로 개념을 규정할 필요가 있다.

미국 해리티지 영어사전(American Heritage Dictionary of the English Language)에는 위기를 ①어떤 사건의 과정에서 중요한 시점 또는 상황(a crucial point or situation in the course of anything), ②전환점(a turning point), ③불안정한 상황(an unstable condition), ④갑작스런 변화(a sudden change) ⑤대립의 긴장상태(a tense state of opposition)로 정의하고 있다.

또한 허만(Charles F. Hermann)은 위기의 영향요인에 중점을 둔 정의로서, ①의사결정단위의 최우선목표가 위협을 받고, ②의사결정을 실행에 옮기는데 가용시간이 제한되며, ③정책결정자들이 전혀 예상하지 못한 사건으로 정의하고 있다.¹⁾

우리는 위기와 유사한 개념으로 비상사태라는 용어를 사용하고 있는데 이와의 관련성을 규정할 필요가 있다.

특히, 국방대학교 안보관계 용어집에는 비상사태를 “전시, 사변 또는 이

1) C. F Hermann(1972), *International Crisis: Insight from Behavioral Research* (New York: Free Press), p.23.

에 준하는 국가안전보장상의 중요한 위협에 처하여 국가존립에 영향을 미칠 정도로 문란해지든가 또는 그러한 위협이 있는 상태”라고 풀이하고 있다.²⁾ 그러나 사전적 의미로는 전쟁과 재난 및 테러까지를 포함하고 있어 법령상의 비상사태는 전통적인 안보개념에 국한하고 있어 조작적인 정의에 가깝다고 할 수 있다.

즉, 국가비상사태는 대통령이 국가안전보장회의 자문과 국무회의의 심의를 거쳐 선포하며 국가비상사태는 전시와 사변, 계엄사태, 민방위사태, 대통령 긴급조치사태 등으로 분류된다. 계엄사태는 병력으로 사실상의 필요 또는 공공의 안녕질서 유지상 전국 또는 일부 지역을 경비할 필요가 있을 때 선포된다.

민방위사태는 적의 침공이나 전국 또는 일부지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 수행하여야 할 방공, 응급적인 방화, 구조, 복구 및 군사작전상 필요한 노력지원 등 비군사적인 자위활동이 요구되는 사태이다.

그러나 긴급조치사태는 국가비상사태하에서 효율적인 치안유지를 위하여 가해지는 대통령의 조치로써 경제에 관한 규제, 특정지역의 입주(주민이동, 소개 등), 옥외집회 및 시위, 단체교섭권 등 헌법에 규정되어 있는 국민의 권리를 잠정적으로 정지하거나 제한하는 사태이다.

한편, 비상대비자원관리법에는 “비상사태는 전시사변 또는 이에 준하는 비상시”라고 하고 있다. 비상기획위원회의 임무는 이 법의 목적에서 명시하고 있는데, 전시 사변 또는 이에 준하는 비상시에 있어서 국가의 인력물자 등 자원을 효율적으로 활용할 수 있도록 이에 대비한 계획의 수립·자원조사 및 훈련 등에 관한 사항을 수행하고 있고 이를 총괄 조정할 책임은 국무총리에 있다.

그리고 비상기획위원회의 내부문서에는 비상사태를 적의 침공이나 자연적인 재해 또는 인위적인 재난으로 국가기능 또는 국민생활을 위태롭게 하는 군사 및 비군사적 모든 현상으로 규정하고 있으므로,³⁾ 이는 국가안보회의 사무처의 위기와 유사한 범주로 해석하고 있다.⁴⁾

2) 국방대학원(1955), 「안보관계용어집」, 167-168면 참조.

3) 비상기획위원회(2005. 5), 「비상기획위원회 발전방향」, 5면.

4) 국가안전보장회의(NSC)에서는 국가위기분야를 전통적 안보, 재난, 국가핵심기

이와 같이 비상사태도 광의의 위기로 볼 수 있지만 비상사태는 전쟁이나 이와 유사한 사태 등의 전통적인 안보위기로 일반적인 위기보다 더욱 긴급한 조치가 필요한 사태로 볼 수 있다.

특히, 위기는 국제정치적 측면에서는 체제와 개별적인 행위자라는 두 차원에서 분석이 가능한데, 체제를 대상으로 연구할 때는 거시적 분석이 되며 이 때는 주로 위기의 국제적인 성격에 초점이 맞추어진다. 개별적인 행위자가 분석대상이 될 때는 미시적 분석이 되며 정책결정자인 개인의 배경, 동기, 위협의 지각, 시간적인 압력에 초점이 맞추어진다.⁵⁾

국제적인 갈등이나 분쟁이 위기로 발전하는데 대한 것도 사회과학의 예측력은 정보의 투명성과 접근성으로 인하여 상당히 향상되었지만, 이제 위기는 이를 인지하느냐 하지 못하느냐에 달려있어 위기를 경시하는 인지능력이 바로 위기일 수 있다.⁶⁾

더욱이 포괄적 안보 개념의 등장과 위기의 취급에 있어서 재난의 비중이 높아감에 따라 전통적인 안보의 경시 경향은 전통적 안보위기의 인지능력의 저하로 인한 위기의 기습적인 도래가 염려되기도 한다. 위기상황의 인식여부의 기준은 위기에상 여부, 시간적인 여유, 위협대상의 가치로 개념적인 기준을 잡을 수가 있다.⁷⁾

여기에서 전통적인 안보위기의 특징은 재난과는 달리 다음과 같은 몇 가지 특징들을 살펴볼 수 있다.

첫째, 위기상황에는 상대가 있다는 것이다. 전통적인 안보위기는 북한이나 주변국이라는 위기의 행위자가 있고 그 상대로서 우리의 국가나 의사결정자가 있는 것이다. 내부적으로 아무리 위기관리를 잘 할 수 있는 체제를 갖춘다고 하더라도 위기는 상대의 전략적인 의도와 능력에 의하여

반체계 분야로 구분하고 있다. 국가안전보장회의(2004. 9), 「국가위기관리 기본지침」.

- 5) 그런데 전통적 국가안보 쪽의 위기관리는 재난과 관련된 위기를 심각한 환경변화가 주는 기상변화 등의 경우 외에는 드문 경우로 보고 있다.
- 6) 김용석(2006. 10), “전·평시 비상대비체계의 연계 및 통합방안,” 국무총리실 비상기획위원회, 「전시 비상대비체계와 평시 위기관리체계의 연계 및 발전방향」, 6-7면 참조.
- 7) 예컨대 북한 핵에 대한 한미간 인식의 차이 등과 같이 국제적인 위기는 정책결정권자가 이를 위기로 인식하느냐 여부에 달려있다고 한 것이 여기에 해당한다.

구성될 수 있다.

둘째, 위기조성단계에서는 위기상황의 상대국끼리는 평시에도 국가이익의 갈등이 존재할 수 있지만 그 자체만으로 위기로 발전하지 않다가 어느 일방이 자극적인 행위를 할 때 위기는 조성되기 시작한다. 자극적인 행위는 상대의 대응을 불러오고 이것이 대결의 위기가 오게 되는데 이것이 바로 분쟁(conflict)이다. 분쟁이란 통상적으로 특정한 입장이나 주장을 유지하고 관철시키기 위해 또는 저지하기 위해 투쟁하는 상황을 말한다.⁸⁾

셋째, 행위자가 국가의 정책결정체제나 의사결정자가 되고 비교적 이성적이고 합리적으로 행동하고 전략적으로 접근한다. 국가안보의 위기관리는 국가이익에 바탕을 두고 안보정책과 국가안보전략으로 목표와 행동방침을 정하고 있고 다양한 국가적인 자원을 활용한다. 경제, 외교, 군사 등과 다양한 의사소통 방법을 활용한다.

그러므로 다양한 해결방법을 국제정치학의 영역으로 발전시키고 있는데 역지전략이론, 게임이론, 동맹이론, 세력균형이론, 군비통제이론 등의 위기를 관리하는 방법을 모색하고 있다.

넷째, 국가와 사회적인 가치에 의하여 영향을 받는다. 위협을 어떻게 인식하느냐가 위기인식에 큰 영향을 준다. 우리가 북방한계선을 지키기 위하여 이를 침범하는 북한 경비정이 있다고 할 때 위기에 대한 인식이 개인의 가치에 의하여 달라질 수 있다. 안보보다 대북관계를 중시하는 정책결정자는 이러한 상황을 위기로 인식하지 않을 수 있다.

이와 같이 전통적 안보위기의 성격은 재난위기나 국가기반체제의 위기와는 다른 특성을 가지고 있는데 대규모의 화재, 폭발, 붕괴, 태풍, 해일, 환경오염사고, 교통사고나 화생방사고 등의 재난의 경우는 상대가 의도를 가지고 초래하고 있는 경우는 드물고 예외적인 자연현상이거나 인간의 실수와 불완전한 시스템의 작동과정에서 일어난다는 점에서 전통적인 안보 위기에 대한 국가위기관리는 통합적 위기관리라는 개념구조 속에서 재난 위기와는 다르게 취급되어야 할 것이며, 그 특징을 살려 중요성과 관리방

8) 이처럼 도전과 저항을 통해서 위기의 강도가 더해간다. 분쟁은 이를 효과적으로 해결하지 못하면 전쟁으로 가느냐 평화로 귀결되느냐의 위기에 처하게 되는데, 이와 같이 갈등-분쟁-위기-전쟁 또는 평화의 단계적인 진행이 주요한 특징이 된다.

식은 차별화하는 것이 필요하다.

2) 국가위기관리의 영향요인

1990년대 들어 냉전구조가 해체된 가운데 정보화, 도시화, 복잡화, 네트워크화 등으로 사회환경이 급속히 변화하면서 국가와 인간을 위협하는 요인도 다양해졌으며, 더욱이 2001년의 9.11 테러와 2002년 8월 유럽 대홍수 등 예기치 않은 대규모 재난의 빈발 등은 국가의 위기관리 책임을 증대시키고 국가 위기관리의 개념 및 위기관리체제의 변화를 초래하면서, 기존 “군사활동 중심의 전통적 안보체제”에서 최근 “포괄적 안보와 사회적 안전”(comprehensive security and social safety) 패러다임으로 크게 변모되고 있다.

세계 각국은 이러한 개념의 변화를 반영, 다양한 위협요인과 영역을 국가가 관리해야 할 위기관리 대상에 포함시키고 이러한 위협과 영역을 효율적으로 관리할 수 있는 새로운 위기관리체제 구축에 나섰으며, 참여정부에서도 이를 구체화하기 위한 종합적인 구축·개선작업이 현재 진행 중에 있다.

〈표 2-1〉 국가 위기관리 개념과 체제의 변화 비교

구분	「전통적 안보」 개념의 상황	「포괄적 안보」 개념의 상황
국제정치환경	냉전	탈냉전
국가 위기관리 대상	전쟁 등 군사분야 중심	군사, 비군사분야 다양
국가 위기관리 목표	군사적 안전보장	군사적 안전보장, 국민의 안전, 국가핵심기능 유지
국가 위기관리체제	군사분야·전시대비 중심 국가동원형	군사·비군사간, 전·평시간 연계 ·통합형, 국민참여·협력형

※ 출처 : 안철현(2005. 9), “현행 통합형 국가위기관리체제 구축 추진배경 및 현황,” 노현송 의원실 주최 정책토론회 발제논문, 6면.

이와 관련하여 종전 국가의 안보 개념이 전쟁과 같은 군사적 위협 중심의 전통적 안보 개념에서 다양한 위협에 대한 「포괄적 안보」의 개념으로

바뀌고, 이러한 「포괄적 안보」 개념의 목표로서 「국민(시민) 보호」(civil protection)의 개념이 새롭게 강조되면서 대두되고 있다.

전쟁, 인간문제, 정치경제문제 등과 결부시켜 현대를 ‘위기의 시대’로 표현하는 사상가들이 적지 않다. 원래 위기(危機)라는 글자는 위태롭다는 말(危 : danger)과 기회라는 말(機 : chance)이 합쳐져서 만들어진 것이다. 위태롭기는 하지만 사태를 정확히 파악하고 옳게 대처해 가기만 한다면 좋은 기회(chance)가 올 수 있을 것이라는 뜻으로 풀이해 볼 수도 있는 말이다.9)

풍전등화(風前燈火)나 일촉즉발(一觸即發), 또는 누란지세(累卵之勢)라는 비유적 표현에서 보듯이, ‘위기’란 심히 어려운 난관에 봉착하여 즉각적인 대처행동이 요구되는 아슬아슬한 상황¹⁰⁾ 또는 어떤 사건의 전개과정에서 사태 악화로 인해 파국이나 종언으로 치닫게 되려는 결정적인 국면전환의 고비를 말한다. 즉 위기란 시간적 급박함과 상황적 위태로움을 특징으로 하는 중대한 전환기적 상황을 의미한다.¹¹⁾

특히, “방관자에게 위험은 있어도 위기란 있을 수 없다”는 말에서 알 수 있듯이, 위기란 “위험”과 구별된다. 위기란 한 행위자가 자신이 위협을 받아 위험한 상황에 처했음을 인식하고 즉각적인 대응책을 강구해야 할 필요성을 느끼는 상황을 말한다. 즉 위기는 당면한 상황에 대한 행위자의 “주관적인 인식과 판단”이 개입된 것이라는 점에서 객관적인 상황을 지칭하는 위험과 구별되는 것이다. 이는 서양에서 위기(crisis)라는 말의 어원이 판단, 결단, 선택, 식별 등의 의미를 함축하는 희랍어 ‘krisis’였다는 점을 감안하면 보다 명확해진다.

또한 위기는 적대행위의 가능성이 현저하게 증가되고, 반응할 시간이

9) 이극찬(1999), 「정치학」, 서울 : 법문사, 69면.

10) 백종천(1993. 10), 「국가위기관리체제의 발전방안」, 국가안전보장회의, 비상기획위원회, 16면.

11) 위기에 대한 다양한 정의 중에서 “이해적으로 광범위하게 또한 집중적으로 생긴 이상적 상태” 또는 “위협적 상황” 등으로 정의하는 경우도 있다. Richard G. Head, et al.(1978), *Crisis Revolution : Presidential Decision Making in the Mayaguez and Korean Confrontation*, Boulder : Westview Press, p.4 ; James A. Robinson, “Crisis : An Appraisal of Concept and Theories,” in Charles Hermann, ed.(1972), *International Crisis Insights from Behavioral Research*, New York : The Free Press, p.5.

짧은 가운데, 중대한 목표나 가치가 심각한 위협을 받고 있다는 사실을 정책결정자들의 마음 속에 불러일으키는 국제적 혹은 국내적 환경의 변화 때문에 생긴 것이라고 말하기도 한다.¹²⁾

흔히 국제정치학에서는 국가가 처한 위기상황을 평화와 전쟁의 분기점으로 파악하고, 국가간의 상충적 이해관계가 표출되어 갈등이 극도로 고조된 전쟁발발 직전의 급박한 상황을 지칭한다. 따라서 국제적 위기상황은 구조적 변화, 불안정성, 전환기, 급박함, 위협의 인지, 노심초사, 폭력발생 가능성, 불확실성 등의 특징을 내포하고 있다고 보고 있다.

일반적으로 국가가 처하게 되는 위기란 다음과 같은 요건으로 특징지어지는 상황을 말한다. ①국가의 상위가치에 대한 위협(threat to high values), ②상황발단의 돌발성 또는 의외성(surprise), ③대응방안 결정(반응)에 필요한 시간의 제한성(limited time available for response), ④사태진전의 불확실성(uncertainty) 등이 바로 그것이다.

물론 학자에 따라서는 “상황발생의 돌발성 또는 의외성” 바꿔 말해서 “예기치 못한 상황의 발생”을 국가간의 위기를 구성하는 필수요소는 아니라는 주장하는 견해가 있는가 하면,¹³⁾ 여기서 돌발성(surprise) 대신 “군사적 충돌의 높은 개연성”을 포함시키고, “국제체제 구조에 심각한 충격이나 변혁을 초래할 만한 사건”이라는 점을 다섯 번째 특징적 요소로 첨가하는 학자들도 있다.

이와 같은 견해에 따르면 국가위기는 ①국가의 핵심적 가치에 대한 위협을 내포하며, ②그 위협은 군사적 충돌의 높은 개연성을 동시에 혹은 연속적으로 수반하고, ③결정을 위한 시간적 여부가 제한되고, ④사태진전이 불확실한 상황을 말한다.¹⁴⁾ 이러한 맥락에서 국가위기란 국가의 안위를 심각히 위협하는 사건이 발생하여 즉각적인 대응을 요구하는 상황이라고 할 수 있다.

12) 조영갑(1995), 「한국위기관리론」, 서울: 팔복원, 35면.

13) 황진환(1999. 6), “북한의 대량살상무기 개발에 따른 대책과 국가위기관리,” 국무총리 비상기획위원회, 「핵 및 미사일 등 대량살상무기 개발과 위기관리」, 제16회 비상대비세미나 발표논문, 용산 전쟁기념관 1층 소강당, 84면.

14) Michael Brecher(1977), “Toward a Theory of International Crisis Behavior,” *International Studies Quarterly*, Vol.21. No.3, March, pp.43-44.

3) 국가위기관리의 원인과 분류체제

국가간의 의존성이 높아가고 공동안보와 협력안보가 보편화되고 있는 오늘날에는 특수한 환경을 예외로 하고는 대규모의 전쟁과 무력에 의한 영토적인 야심을 실현하기가 쉽지 않는 상황에서는 전통적인 국가안보 외에 새로운 위협의 중요성이 강조되고 있다. 테러와 재난, 질병과 마약, 환경, 인권유린, 사회기반체계의 안전 등이 중시되고 안보의 대상도 국가만이 아닌 사회체제와 개인의 안전까지도 소홀히 할 수 없는 상황에 이르게 되었다. 이러한 위협의 종류와 대상의 확대는 포괄적 안보라는 개념이 보편화되고 테러와 재난 등의 비전통적인 위협이 강조되고 있다.

국가위기를 야기하는 원인은 매우 다양하다. 예를 들어 전쟁과 침략, 테러, 요인암살 등과 같이 국가존립을 위협하는 위기가 있을 수 있으며, 내란과 혁명, 폭동 등과 같은 체제존속을 위협하는 요인도 있다. 뿐만 아니라 경제적 파탄, 전략자원 수급 불안정, 대규모의 자연재해 등도 경우에 따라서는 국가의 존립을 위협하는 위기가 될 수 있다. 그러나 여기서는 국가의 사활적 가치인 군사적 안보를 위협하고 경우에 따라서는 전쟁의 위험을 동반할 수 있는 위기를 국가위기라고 칭하고 있다.

이러한 맥락에서 우리 국방부의 위기관리 규정에도 위기관 “정치·군사·경제·외교의 복합적인 상황 조치가 요구되는 중대사태 또는 국가안위에 중대한 위협이 되는 사건이 발생하여 군사적 조치가 예견되거나 요구되는 전쟁이전의 상황”으로 정의되고 있다.¹⁵⁾

국가위기의 종류는 여러 가지 기준에 따라 고강도 또는 저강도 위기, 지속정도에 따라 단기적 또는 장기적 위기, 위협내용의 성격에 따라 군사적 또는 비군사적 위기, 위협요소의 발생소재에 따라 인위적 또는 자연적 위기, 유발 원인의 종류와 개수에 따라 단일적 또는 복합적 위기, 발생빈도에 따라 일회적 또는 반복적 위기 등으로 나누어 볼 수 있다. 그리고 위협의 대상에 따라 국가존립에서 환경보존 및 개인안전 등에 이르는 종류를 다음과 같이 분류해 볼 수 있다.

15) 국방부 훈령 제556호(1997. 5. 15)의 「국방부 위기관리규정」, 제3조 1항.

〈표 2-2〉 위협대상의 종류에 따른 분류

위협대상	위협내용	위기형태	고(高) ↑ 위협 정도 ↓ 저(低)
국가존립	정치적 주권상실, 국가안보, 국토침략 또는 유린, 국민생명 및 재산침해	전쟁, 점령, 약탈, 테러, 요인암살	
체제존속	통치이념과 정치체제 부정, 제도 및 기구 전복 시도	내란, 혁명, 폭동	
정권유지	정권의 정통성 시비, 공공정책의 집행 방해	반란, 소요, 과격시위	
국가사회 안정발전	식량 및 전략자원 수급실패, 경제성장 둔화, 사회갈등 심화, 인명손실 및 생계유지 곤란	각종 제재, 외교고립, 실업, 인플레이, 노사분규, 자연재해, 사고	
자연환경 보호	생태계의 질서 파괴, 생활공간의 침해	자원고갈, 환경오염	
개인안전 삶의 질	각종 범죄, 마약, 약물해악, 노인·정신질환문제, 사회복지	비행, 자해(살), 정신병, 마약중독 등	

※ 출처 : 이동훈(1999), 「위기관리의 사회학」, 서울 : 집문당, 43면 참조.

그런데 위기관리의 목적이 궁극적으로는 국가위기의 효과적이고 효율적인 관리방안을 모색하려는 것이기 때문에, 국가가 추구하는 가치나 목표 중 어떤 것이 위협받는가에 따른 분류 즉 위협받는 국가목표의 종류에 따른 분류가 필요한 것이다. 국가가 추구하는 목표를 ‘유지와 발전이라는 두 가지 범주로 구분해 놓고 보면, 국가위기의 종류도 국가의 유지와 존립을 위협하는 것과 국가의 번영과 발전에 대한 국내외적 위협으로부터 발생한 것으로 구분할 수 있다.¹⁶⁾

첫째로 “국가존립을 위협하는 위기”란 국가의 물리적 생존과 유지라는 가장 기본적인 국가역할에 대한 도전을 의미한다. 이는 전통적 의미의 또는 협의의 국가안보에 대한 도전이나 위협들이 해당된다. 즉 국내 안녕 질서의 교란으로 인한 국가통합의 저해와 사회안정의 파괴, 또는 통치행위나 정책집행의 방해 및 정권에 대한 전복시도 등과 같은 사건이나 행위

16) 이동훈(1999), 앞의 책, 43-44면.

에 의해 유발된 위기상황을 말한다. 또한 외부로부터 직접적 도발이나 무력적 침략으로 인해 영토의 보전이나 주권의 확립 또는 국민생명 및 재산의 보호에 심대한 지장을 초래하는 위협들이 이러한 위기의 종류에 해당된다.¹⁷⁾

위기의 두 번째 유형에 속하는 것은 “국가의 성장과 발전에 대한 위협”으로 인해 야기된 위기상황들이다. 이는 첫 번째 유형의 현상유지적 국가목표에 대한 위협에 비해 보다 적극적이고 확장된 국가목표에 대한 도전을 의미하는 것으로 보다 광의의 또는 군사적인 국가안보에 대한 도전이나 위협을 지칭한다. 즉 단순히 군사적 위협으로부터 국가통합의 유지나 국민안정의 보장이라는 차원을 넘어, 국가경제의 원활한 성장과 발전, 국민복리의 증진, 사회적 화합과 정의의 구현, 문화예술의 창달과 진보 등을 심각하게 방해하거나 위협하는 행위나 사건들로 인해 야기되는 위기상황을 일컫는다.

그러한 실례는 빈곤과 질병, 마약 또는 범죄의 만연상태, 식량 또는 전력자원 및 에너지와 원자재 수급차질, 대형화재·원전폭발·유독가스 유출 등의 인위적 사고와 홍수나 가뭄 또는 지진·화산폭발 등으로 인한 자연재난, 환경오염이나 자원고갈 등으로 인해 생태계의 파괴에서 야기되는 재앙, 개인적 차원의 각종 삶의 질을 위협하는 것 등을 들 수 있다.¹⁸⁾

3. 국가 위기관리와 위기상황의 관리과정

1) 국가위기관리의 범위

위기관리(crisis management)란 일반적으로 조성된 위기상황이 더욱 악화되어 파국으로 치닫게 되는 것을 방지하기 위해 가용한 모든 수단을 동원하여 사태를 수습 혹은 원상을 회복하려는 노력으로 정의된다. 위기관

17) 이러한 종류의 위기를 야기하는 위협의 구체적인 내용은 그 폭력성의 정도에 따라 전면적인 무력도발, 영토의 일부점령 및 유린, 제한적 폭격이나 선박나포, 내란 및 폭동의 선동이나 지원, 주요시설의 파괴와 테러 및 요인암살, 해상봉쇄나 무력시위, 군사적 기동훈련이나 이동배치, 경제적 제재나 외교적 단절, 외교적 경고나 비난 등의 순서로 나열해 볼 수 있다.

18) 위의 책(1999), 44면.

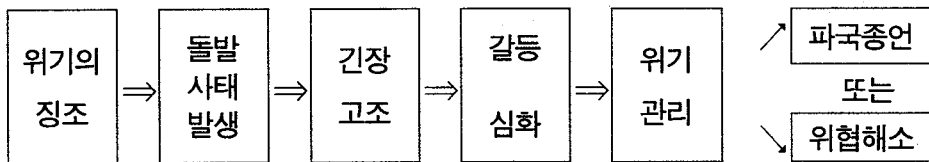
리를 이처럼 일반적 관점에서 보면 인지된 위기상황이 더 이상 악화되지 않도록 취하는 일련의 사전조치를 지칭하나, 경우에 따라서는 위기가 해결되지 못하고 사태가 악화되는 경우도 적지 않기 때문에 위기관리의 의미 속에는 사태악화 이후의 대책까지를 강구하는 것까지를 포함하는 것으로 보는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

특히, 전통적인 안보위협에 비해서 오늘날 강조되고 있는 다양한 비전통적인 안보위협에 대한 위기관리는 재난, 민방위사태, 테러리즘과 침투도발, 국가기반체계의 안전위협 등이 대표적인 비전통적인 위협에 속한다.

2) 위기상황의 관리과정

위기와 위기관리에 대한 체계적인 분석을 위해서는 하나의 위기상황이 시간의 흐름에 따라 전개되어 가는 과정을 단계별로 구분하여 정리해 볼 수 있다. 그런데 위기의 종류에 따라 구체적인 사태의 진전과정이 달라지기 때문에, 모든 위기상황에 적용되는 하나의 일반화된 전개과정을 제시하기란 쉽지 않다. 여기서 잠재되어 있던 국가간의 상충된 이해관계가 표면화되면서 일반적으로 야기되는 국가위기의 전개과정을 단계별로 도식화하면 (그림 2-1)과 같다.¹⁹⁾

(그림 2-1) 위기의 전개과정



※ 출처 : 백종천(1993), 「국가위기관리체제 발전방안」, 국가안전보장회의 비상기획위원회, 43면 ; 이동훈(1999), 「위기관리의 사회학」, 서울: 집문당, 45면 참조.

앞에서 위기의 근본적인 특성에서 지적했듯이, 위기란 돌발적으로 발생된 예기치 못한 상황을 말한다. 그러나 사실상 완전히 돌발적인, 전혀 예

19) 이동훈(1999), 앞의 책, 45면.

기치 못한 의외의 사태인 경우는 드물다. 부주의나 감시소홀 또는 실수로 위기상황의 도래를 감지하지 못했거나, 아니면 구체적이고 정확한 사태발단의 시기를 알지 못할 뿐이지 대부분의 경우에는 사태발생 이전에 어떤 징조나 암시가 나타나기 마련이며, 이들을 통해 어느 정도 사태발생을 짐작하거나 예견하는 경우가 많다.²⁰⁾

잠재적인 위협이 돌발사건을 기화로 표출되어 인지되면 위기상황이 막 시작되는 초기단계라고 할 수 있다. 이 단계는 정책결정자가 공식·비공식적 채널을 통해 돌발적 사태에 대한 정보의 보고를 접하게 되고, 사태의 심각성과 긴박함을 인식하는 대응방안을 검토하고 논의하게 되는 단계이다. 이 단계에서는 정확하고 신속한 사태에 관한 정보가 매우 중요한 역할을 하게 된다.

그 다음 단계에는 상황에 대한 분석과 대응방안의 검토결과로 어떤 대응적 조치가 취해지고, 이에 대한 타국의 맞대응이 이루어져서 대립이 첨예화되는 단계에 이르면, 사태는 작용→반작용→상호작용의 확대과정으로 커지게 된다. 그러면 상황은 보다 더한 긴장고조와 갈등심화의 대결국면으로 접어들게 되고 위기는 절정에 달하게 된다.

이 단계에 이르면 위협과 갈등을 해소하려는 위기관리 조치들을 취하지 않을 수 없게 된다. 바로 이 때가 강압과 양보의 적절한 조합을 통한 이해조정과 분쟁해결 노력으로 더 이상의 갈등 증폭을 방지해야 하는 결정적인 위기의 분수령이기도 하다. 여기서 어느 한 쪽에서 극단적인 대립을 회피하고 행동을 자제하게 되면 위협요인은 다시 잠재화되고 위기는 진정국면으로 전환된다. 그러나 상황이 지속적으로 악화되고 다각도의 위기관리노력들이 실패하게 되면 결국 사태는 파국이나 종언으로 치닫게 된다. 반대로 위기관리의 조치들이 효과를 발휘하여 사태가 수습되면 위기가 해소되어 상황이 종료되는 것이다.

‘위기관리’란 당면한 위기악화를 방지하기 위해 가용한 모든 수단을 동원하여 사태를 수습함으로써 원상회복 또는 상황개선을 추구하는 행위이다. 그런데 국가위기의 성공적 관리에는 잠재적으로 상충되는 두 가지의

20) 국가라는 집단생활 조직이 생겨나게 된 가장 기본적인 이유중의 하나가 바로 이러한 잠재적인 위협에 공동대처하기 위함이라고 할 수 있다. 백종천(1993), 앞의 논문, 43면.

목표 즉 위협을 가하는 상대방을 제압하거나 아니면 적어도 자신이 확연한 패배자가 되지 않도록 해야 한다는 목표와 전쟁발발과 같은 파국으로의 확대상황을 방지해야 한다는 목표를 동시에 추구해야 한다는 어려움이 있다. 따라서 위기관리의 본질은 전쟁을 회피하면서 동시에 자신의 이익을 최대화하거나 손실을 최소화할 수 있도록 강압과 회유 두 가지의 전략을 최적의 비율로 혼합하여 구사하는 데 있는 것이다.²¹⁾

다시 말해서 위기관 위협을 받아 위기에 처했음을 인식한 상황으로서 위기관리란 결국 위기의 발단이 되는 위협의 근원을 해소 또는 제거하는 작업이라고 할 수 있다. 따라서 위기관리의 종류도 바로 이 위협의 근원을 해소하는 방식에 따라 다음과 같이 ①교섭적 위기관리, ②수습적 위기관리, ③적응적 위기관리로 유형화해 볼 수 있다.²²⁾

첫 번째 유형인 교섭적 위기관리란 위협의 근원(sources of threat)이 상충된 이해관계에 있는 상대의 고의적이고 직접적인 도발행위(act)로부터 기인된 위기상황을 해결하려는 노력을 말한다. 따라서 이 경우 위기관리 업무의 요체는 '성공적인 위기협상'(successful crisis bargaining)의 수행이다. 다시 말해서 교섭적 위기관리란 이익의 양보, 관철 또는 상호조정을 위한 흥정이나 협상을 통한 상호작용적인 위기의 해결을 시도하는 것이다.

두 번째 유형은 수습적 위기관리인데, 수습적 위기관리의 대상이 되는 위기상황은 타국의 실수나 오류 또는 무의식적인 행위로 인해 발생한 우발적인 사건에서 위기가 연유된 경우와 자연적·인위적 재난 재해 또는 대형사고로 인해 발생된 긴급사태에서 위기가 야기된 경우의 두 가지로 나뉘어 진다.²³⁾

수습적 위기관리에 포함되는 구체적 조치내용을 살펴보면, 우선 첫째로

21) Gilbert Winham, ed.(1988), *New Issues in International Crisis Management* (Boulder : Westview Press, 1988).

22) 이동훈(1999), 앞의 책, 47-48면 참조.

23) 이 경우에 궁극적 위기관리의 요체는 조속하고 효과적인 사태수습이라고 할 수 있는데, 물론 사태수습의 최종목표는 때에 따라 원상회복 차원을 넘어 원래보다 발전되거나 개선된 상태를 지향하는 경우도 있다. 김강녕 (2001. 2), "새로운 형태의 위기에 대한 효율적인 통제 및 비상기획위원회의 기능강화 방안," 비상기획위원회 세미나 제1주제 발표논문 참조.

타국의 실수나 오류에 의한 우발적인 사태로 야기된 위기의 경우는 ①유관국가들과 상황통제와 대책논의를 위한 직접적인 대화채널의 설치, ②동맹국이나 관련국제기구와의 긴밀한 협조 및 공조체제 확립, ③사태수습을 위한 관련정보의 교환과 공동 노력에 의한 신속하고 효과적인 사태해결방안 강구, ④사후 보상 또는 재발방지를 위한 대책 마련 등이 주된 위기관리의 업무내용으로 포함된다.

둘째로 자연적·인위적 재해재난으로 인한 비상사태 발생시에는 ①신속하고 체제적 사태수습을 위한 일원화된 상황지휘소의 설치와 비상연락을 위한 통신망 구축, ②유관기관들의 협조와 지원을 받아 피해확산 방지를 위한 사태진압과 응급구호 및 구난조치를 위한 인원·장비 및 물자의 투입과 활동전개, ③상황발생 지역의 주변정리 및 질서 유지, ④사태수습 후 분석·평가와 개선방향 검토 등을 주요 위기관리업무로 들 수 있다.

위기관리의 세 번째 유형인 ‘적응적’ 위기관리는 위협의 근원이 국제 및 지역주변의 질서나 구조의 갑작스런 변화 즉, 상황적인 변화(situational changes)에서 발단된 경우에 대처하는 것이다. 이러한 경우의 예로는 새로운 무기체제의 개발이나 도입, 지역 또는 세계적 세력분포나 판도의 변화, 주요 동맹관계의 변화, 새로운 종류의 국제적 행위자의 등장, 국제적 행위를 규정하는 원칙이나 규범의 변화, 또는 인접국가의 정치·경제·사회적 질서의 급작스런 변화 등이 있다.

적응적 위기관리의 핵심은 당면상황에 대한 신속하고 정확한 실체파악과 의미분석, 그리고 이에 대한 장·단기적 대응방안의 수립을 통해 변화된 새로운 환경과 질서에 효과적이고 효율적이며 원만하게 적응하도록 하는 것이다.²⁴⁾ 이러한 위기관리업무에 해당되는 구체적인 조치내용은 ①새로운 상황변화나 사태추이에 관한 신속·정확한 정보의 수집, ②향후 전망에 대한 면밀한 관찰과 분석, ③정책적 대응방향정립과 구체적 실천방안 모색, ④결정된 대응방안 집행과 실시에 대한 감독 및 분석·평가 등이 해당된다.²⁵⁾

24) 정확히 말하면, 상황적응적인 위기관리 노력으로서 보다 능동적이고 주체적인 대응책의 마련을 위한 적응노력을 의미한다고 할 수 있다.

25) 이동훈(1999), 앞의 책, 46-47면.

3. 초국가적 위협과 포괄적 위기관리 및 국민 보호

1) ‘포괄적 위기관리’의 개념화

‘포괄적 안보’(comprehensive security)는 냉전종식 이후 안보위협이 다양해지고 국가간 상호의존성이 심화됨에 따라 군사부문은 물론이고 정치, 경제, 환경 등 비군사부문까지 포함하는 확대된 안보개념을 의미한다.

사실 오늘날 국가안위를 위협하는 위기 혹은 비상사태라고 하면 비단 전쟁뿐만 아니라 자연적·인위적 각종 재해와 재난에 의한 사회질서 파괴, 그리고 심각한 경제위기 등도 포함시키는 추세에 있다.

이와 관련하여 위기관리(crisis management)란 일반적으로 조성된 위기상황이 더욱 악화되어 파국으로 치닫게 되는 것을 방지하기 위해 가용한 모든 수단을 동원하여 사태를 수습 혹은 원상을 회복하려는 노력으로 정의된다. 위기관리를 이처럼 일반적 관점에서 보면 인지된 위기상황이 더 이상 악화되지 않도록 취하는 일련의 사전조치를 지칭하나, 경우에 따라서는 위기가 해결되지 못하고 사태가 악화되는 경우도 적지 않기 때문에 위기관리의 의미 속에는 사태악화 이후의 대책까지를 강구하는 것까지를 포함하는 것으로 보는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

국가위기의 개념과 관련지어 생각한다면 위기관리란 단순히 “발생된 위기상황이 전쟁 등으로 사태가 악화되거나 확대되는 것을 방지”하는 것에 더하여 “전쟁을 준비하는 제반활동”까지를 포함하는 개념으로 보는 것이 타당하다.²⁶⁾

이러한 추세를 고려할 때, 위기관리란 “전·평시를 막론하고 국내외적으로, 그리고 새로운 안보환경의 변화에 따라 발생될 것으로 예상되는 군사적 또는 비군사적 성격의 모든 국가안보 및 국가위기적 상황 등에 대처하여 국가와 국민을 보호하기 위한 종합적이고 총체적인 제반대응책과 보완책을 체제적으로 강구하는 것”이라고 할 수 있다.

즉, 국가위기관리는 ①국가간의 갈등에서 기인된 고전적 의미의 위기관리, ②전시의 국가동원과 평시의 자연적·인위적 재난재해를 포함하는 사

26) 국방부 훈령 제556호(1997. 5. 15)의 「국방부 위기관리규정」, 제3조 1항 ; 황진환(1999. 6. 23), 앞의 논문, 85면 각각 참조.

회·경제적 위기들을 다루는 민방위, ③군사 및 비군사활동을 포괄하는 내용을 총괄하는 의미를 모두 함축하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 보다 확정된 위기관리 개념에 따라 위기관리의 실제적인 형태는 대체로 다음의 세 가지로 정리해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 전쟁 및 내란에 대비하는 ‘비상대비 동원체제’ 수립의 형태이다. 이는 군사적 대응 및 사상·조직·인원·물자동원 등의 수단을 사용한다.

둘째, 체제·정권유지, 사회안정, 국가존립 등에 관련된 위기와 그 대응으로서 국가안녕 질서유지를 위한 각종 ‘치안 및 안전관리’ 정책 및 조치이다.

셋째, 각종 자연적·인위적 재난재해에 대비하는 ‘긴급재난관리체제’ 수립이다. 이는 구난대비 및 인력·장비·신호체제의 확립 등이 수단으로 사용된다.²⁷⁾

요컨대 향후 위기관리는 전·평시, 군사·비군사, 민·관·군, 대내적·대북한·대주변국 모두를 망라하는 개념구조로서 앞으로 확대·적용되어야 할 것이다.

과거의 안보위협은 주로 국가와 국가사이에서 국가이익의 상충현상을 군사적으로 해결하는데 초점이 맞춰졌다. 대표적인 현실주의학자인 모겐소(Hans Morgenthau)는 국제관계를 ‘국가 간의 힘(power)의 확대를 위한 투쟁’으로 인식하면서 군사력을 가장 중요한 국력의 요인으로 평가하였다.

그러나 안보에 대한 신사고(new thinking on security)와 관련된 논쟁은 이미 1980년대부터 울만(Richard Ullman), 모란(Theodore Moran) 등의 학자들에 의해 제기 되었다.²⁸⁾ 이들은 안보의 영역이 여전히 국가 중심적이고 국제사회는 무정부사회이며 안보의 핵심은 군사력에 있다는 현실주의자들의 견해에 더하여 非국가적이고 非군사적인 분야까지도 안보영역에 포함시켜야 한다고 주장했다.

따라서 코펜하겐학파에 속하는 부잔(Barry Buzan)은 안보의 영역을 정치, 군사, 경제, 사회, 환경의 다섯 가지로 설정하고, 정치영역에서는 냉전

27) 이동훈(1999), 앞의 책, 48-50면.

28) Richard Ullman(1983), "Redefining Security," *International Security*, Vol.8, pp.129-153 ; Theodore Moran(1990), "International Economics and National Security," *Foreign Affairs*, Vol.69, pp.74-90.

이후에도 잔존하는 갈등, 군사적 측면에서는 지역분쟁과 대량파괴무기의 확산, 경제적 측면에서는 자원, 재정, 시장, 산업화를 둘러싼 갈등, 사회면에서는 문명의 충돌과 자국민보호 문제, 환경적 측면에서는 오염방지, 환경규제를 둘러싼 갈등 등을 안보문제에 포함함으로써 포괄적 안보가 강조되었다.²⁹⁾

2) 초국가적 위협과 포괄적 안보

21세기는 총체적 안보의 시대라 할 수 있다. 과거의 국가안보는 대체로 군사력을 중심으로 하되 외교적 역량이 또 한 축을 이루고 그 외 다른 요소들이 일종의 배경을 형성하는 형태였으나 이제는 이데올로기와 경제는 물론 정보사회의 중심이 되는 지식·정보요소, 과학기술 그리고 문화에 이르기까지 모든 것이 종합되어 국가 경쟁의 중요한 요소가 되는 그러한 시대를 맞이한 것이다. 이는 세계화, 정보화, 교통·통신의 발달추세에 기인한 것이다.

또한 국가안보를 위협하는 요인들도 전통적인 것과는 많이 달라졌다. 테러, 조직범죄, 마약밀매, 환경파괴 등이 21세기 새로운 안보위협으로 등장했기 때문이다. Smith와 Berlin은 ‘초국가적 위협’(transnational threats)이란 국경을 초월하여 국가의 정치·사회적 통합, 혹은 그 국민의 생명과 안전을 위협하는 비군사적인 위협 전체를 의미한다고 하고 ①국제범죄, ②전염병, ③테러, ④해적행위, ⑤해상테러, ⑥환경파괴, ⑦무기밀매, ⑧불법이민, ⑨에너지문제, ⑩식량문제, ⑪수자원문제 등으로 제시한 바 있다.

이러한 초국가적 위협은 안보적 불확실성을 가중시키게 되는데, 첫째는 전통적인 위협과 달리 실체와 책임소재를 명확히 규명하기 어렵다는 점이다. 국제테러조직이나 범죄집단은 ‘얼굴’을 드러내지 않기 때문이다. 둘째, 초국가적 위협은 다양한 위협 수단을 사용함으로써 다가올 위협의 성격을 사전에 예측하기 어렵다는 점이다.³⁰⁾

따라서 초국가적 위협은 실체도 보이지 않고 예측하기도 어렵기 때문에 전통적인 군사안보위주에서 탈피하여 국제사회의 협조된 노력이 필요하며

29) Barry Buzan (1991), "New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century," *International Affairs*, Vol.67, pp.432-433.

30) 한국국방연구원(2004), 「2003~2005 동북아 군사력」, 16면.

중앙정부와 지자체는 물론이고 군·관·민 모두가 총동원되는 이른바 초국가적 비상대비태세 강화가 불가피하다. 특히 불특정 다수를 겨냥한 자살 폭탄테러와 같은 초국가적 위협은 대량의 민간인 피해가 불가피하므로 지방자치단체별로 철저한 사전예방과 대응책 마련이 요구된다. 이미 세계 각국은 안전과 안보를 강화하는 조치를 취하는 등 초국가적인 위협에 대비를 서두르고 있다.

다음은 테러와의 전쟁이다. 국제사회는 지금 테러와의 전쟁 중이다. 테러(terror)에 대한 여러 가지 정의를 종합해 보면 개인, 집단, 혹은 정부가 조직적인 폭력사용이나 폭력사용에 대한 협박으로 광범위한 공포분위기를 조성하여 특정한 목적을 달성하기 위한 상징적, 심리적 폭력행위라고 정의할 수 있다.³¹⁾

냉전종식 이후 국제사회의 테러는 오히려 증가했으며 시간이 흐를수록 점점 더 대형화되고 강력한 폭력의 양상을 띠고 있다. 특히 2001년 미국 워싱턴과 뉴욕에서 동시다발적으로 발생한 9·11테러는 21세기 국제관계를 테러와의 전쟁에 찬성하는 쪽과 반대하는 쪽으로 나누는 결과 외에도 미국의 세계전략 변화를 촉진하는 전기가 되었다.

물론 9·11테러는 미국으로 하여금 아프간 및 이라크에 대한 응징차원과 對테러전쟁(combating terrorism)의 일환으로 전개되었으나 정규전과 다름없는 전통적인 전쟁양상에 더하여 정치평정작전 와중에서의 저항세력에 의한 게릴라전의 양상마저 드러내 새로운 전쟁의 모습을 드러냈다.

따라서 테러와의 전쟁은 단순히 테러에 대한 응징이라기보다 모든 전쟁 요소를 포괄하는 종합적 전쟁형태라고 할 수 있다. 게릴라전을 방불하게 하는 저항세력 소탕작전, 이른바 ‘평화재건’이란 이름하의 전후복구를 위한 민사작전(Civil Affair Operation), 그리고 민족적·종교적 갈등을 조기에 치유하기 위한 제반노력 등은 테러와의 전쟁의 다양성을 의미한다.

특히 미국은 9·11테러로 역사상 최초로 본토가 공격당하자 이를 기존의 소규모 테러와 구분하여 뉴 테러리즘(New Terrorism)³²⁾으로 분류하고 反

31) 조영갑(2004), 「테러와의 전쟁」, 북코리아, 21면.

32) 뉴 테러리즘은 첫째, 테러범의 신분이 불명확한 개인, 조직, 정권, 국가 모두가 포함된다는 것, 둘째, 테러 목적이 분명치 않으며 ‘상대적 박탈감’(relative deprivation)도 동기가 될 수 있다는 것, 셋째, 테러 대상의 무차별성으로서

테러리즘(Anti-Terrorism)을 강화했다. 19명의 자살 특공대가 4대의 항공기를 이용하여 3,000여명의 인명손실을 입히자 부시 미국 대통령은 ‘테러와의 전쟁’을 선언했으며 이를 세계질서 변혁의 계기로 만들었다.

9·11테러는 미국을 ‘소극적 보안관’(reluctant sheriff)에서 ‘적극적이고 단호한 보안관’(resolute sheriff)으로 변모시키는 결정적 계기가 되었다고 할 수 있는데, 이를 확인하듯 부시 대통령은 6월 웨스트포인트 졸업식 연설에서 미국의 세계전략은 과거의 억지와 봉쇄 위주에서 적극적 선제공격, 예방적 개입, 핵무기사용 불사, 그리고 불량국가들을 대상으로 적극적 인 정권교체(regime change)까지 도모하는 공격적이고 전향적인 외교정책으로 전환할 것을 천명하도록 만들었다.

부시 대통령의 이 연설로 인해 1948년 냉전 독트린, 또는 트루만 독트린으로 불리던 ‘억지력’(deterrence)과 ‘봉쇄’(containment) 위주의 방어전략은 2002년 반테러 전쟁에 대비한 ‘선제공격’(preemptive action)의 부시 독트린으로 바뀐 것이다. 무려 54년 만에 변화된 미국의 新군사전략은 한마디로 말해서 테러세력에는 과거와 같은 억지력이 통하지 않기 때문에 선제공격이 불가피하다는 것이다.

결국 미국은 9·11테러를 통해 필요시 ‘선제공격 가능’이라는 군사전략의 일대 변혁을 가져왔을 뿐 아니라, 국민들에 대한 자위 의식(self-defense mind)을 고양하는 기회가 되었다. 이 뿐 아니라, 2003년 3월, 국토안보부(Department of Homeland Security)를 신설하여 산하 22개 기관에 소속된 17만 명의 공무원과 연간 400억 달러의 예산을 배정하는 공룡부처로 출범시켰다.

미국은 앞으로도 국가이익을 위해 해게모니 추구 노력을 지속할 것이고 이는 미군을 첨단과학 기술군, 경량화 기동군, 전세계의 미군 재배치(GPR) 등 군사적 변환을 세계전략 차원에서 시도할 것이다. 한편 기존의 군사적 Hard Power 못지 않게 비군사적 Soft Power 를 중시하는 정책을 펴지 않을 수 없을 것이다. 특히 ‘힘에 의한 정치’(power politics)를 주로

불특정 다수가 ‘도매금 죽음’(wholesale death)을 할 수 있다는 것, 넷째, 테러 수단의 무제한성으로서 화생방, 핵, 고성능폭발무기(CBRNE: Chemical, Biological, Radiological, Nuclear, Enhanced high explosive) 모두가 포함되는 등의 특징을 가지고 있다.

하던 新보수주의자들 중심의 일방주의적이고 군사작전 중심적인 대외정책 기조는 민족적, 종교적, 역사적 특수성을 간과한 시행착오로부터 얻은 교훈을 수용하는 방향으로 수정될 가능성도 없지 않다.

한편 테러와의 전쟁차원에서 치러진 이라크전쟁은 정규전-게릴라전의 양상을 거치면서 1년 5개월이 경과한 2004년 9월 현재, 전쟁경비 181조원 투입과 미군전사 1,000여명, 민간인 사망 15,000여명이라는 막대한 피해를 냈음에도 불구하고 아직도 ‘끝나지 않은 전쟁’으로 지속되고 있다. 미국은 개전 21일만에 이라크 수도 바그다드를 함락하고 독재자 사담후세인과 집권 바트당을 제거함으로써 정권교체(regime change)와 전쟁목적을 달성하는가 예상되었으나 정치, 경제, 사회적으로 막대한 피해와 후유증을 앓고 있다.

미국 민간연구재단인 정책연구소(IPS · Institute for Policy Studies)와 외교정책연구소(FPIF · Foreign Policy In Focus)가 발표한 ‘이라크 전쟁의 대가: 쌓여가는 비용’이라는 제목의 보고서에서 미국과 이라크 그리고 세계가 받은 ‘전쟁의 피해’를 정리했다.

한편, 2004년 9월 1일, 러시아 남부 북 오세아티아 학교인질 참사는 체첸 반군의 독립요구와 알카에다의 성전 명분을 동시에 허무는 비인도적이고 반인륜적인 폭력행위로서 세계인들의 비난을 면치 못하게 되었다. 테러전술은 이제는 약자들이 사용하는 폭력이라기보다, 가장 과격한 폭력을 감행할 수 있는 조직들의 의사관철 수단이 되고 있다. 테러와의 전쟁 3년이 경과한 지금까지 지구촌에는 오히려 테러의 빈도는 증가하고 파괴력은 커졌으며 테러기술은 교묘해졌고 잔학성을 더해주고 있다.³³⁾

국제사회의 반테러 정서는 유엔 안보리에서 만장일치를 이룰 정도이다.

33) 국제 테러조직 알-카에다의 2인자인 아이만 알-자와히는 미국과 영국은 물론 한국에 대한 공격을 촉구하는 메시지가 담긴 녹음 테이프가 아랍 위성방송인 알-자지라 TV를 통해 방송되었다. 즉 이슬람 교도들에게 “우리는 미국, 영국, 프랑스, 이스라엘, 한국, 호주, 폴란드 군대가 이집트와 아라비아 반도, 예멘이나 알제리아를 침공하기 전에 지금 반격을 시작해야 한다”고 하고 “세계 도처에 미국, 영국, 호주, 프랑스, 폴란드, 노르웨이, 한국, 일본의 소유물이 있다”고 하면서 무차별 공격을 촉구하고 나섰기 때문에 한국도 더 이상 국제 테러공격으로부터 예외가 아님을 경고하고 있다. 한국군의 이라크 파병 규모가 미국, 영국에 이어 세계 3위라는 점에서 한국군과 한국이 알-카에다나 이라크 저항세력의 공격목표가 될 것이라는 것은 이미 기정사실화된 것이다. 「연합뉴스」(2004. 10. 2).

제59차 유엔총회 안전보장이사회는 10월 8일, 결의를 통해 기존에 알 카에다와 탈레반으로 국한된 국제사회의 제재 대상 테러리스트 및 테러조직을 확대하고 테러에 사용된 자금을 압수해 희생자들을 지원할 수 있도록 한 새로운 결의안을 만장일치로 승인했다.

즉 새로 채택된 안보리 결의 1566호는 테러 활동에 연루된 개인과 단체에 대해 자산 동결과 무기 금수, 신속한 추방 또는 형사 소추 등의 조치를 취하도록 한 것이다. 북오세티야 공화국에서 일어난 학교점거 대량인질 사건을 계기로 결의안을 제안한 러시아는 당초 유엔이 제재대상 테러리스트 개인과 단체의 명단을 작성토록 하는 방안을 제시했으나 이슬람권을 중심으로 한 안보리 이사국 일부의 반발에 따라 실무그룹이 제재대상을 검토하는 것으로 내용이 수정됐다.

또 이 결의안은 유엔 회원국들에 대해 ‘테러 행위의 자금지원, 계획, 준비, 실행을 방조·가담한 어떤 개인에 대해서도 도피처를 제공하지 말고 사법처리할 것’을 촉구하고 있으며, ‘일반 대중이나 특정인들에게 공포 분위기를 조성하고 정부나 국제기구에 대해 특정 행위를 하거나 하지 못하게 할 목적으로 살인 또는 심각한 상해, 인질 잡기 등의 범죄행위를 자행한 자들을 저지하며 처벌할 것’을 유엔 회원국들에게 요구하고 있다.³⁴⁾

앞서 살펴본 대로, 「포괄적 안보」의 개념은 첫째, 국가 안보 즉 국가 위기관리의 영역을 종전의 군사적 분야에서 다양해진 비군사 분야까지 확대하는 것을 의미하고 둘째, 국가가 적극적으로 국가의 안위뿐 아니라 국민(시민)의 안전까지도 적극 보호해야 한다는 의미를 내포하고 있다.

결과적으로 9·11테러 이후 세계적인 추세는 탈냉전과 국제화, 정보화 추세, 9·11테러, 그리고 지방자치제의 발달로 국제사회의 비상대비체제가 빠르게 변하고 있는데 다음과 같은 몇 가지 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 냉전종식 이후 신국제질서상에서 나타나는 안보의 개념은 종전의 전통적인 군사안보에 더하여 경제, 사회, 환경 등을 포함한 포괄적인 안보

34) 특히 이와 같은 행위가 ‘정치적, 철학적, 이데올로기적, 인종적, 종교적, 기타 유사한 어떠한 상황에서도 정당화될 수 없다’고 규정함으로써 국제사회의 결연한 반테러 의지를 표현했고, 안보리 실무그룹이 제재대상 개인과 단체를 지목하며 이들에 대해 추방, 형사소추를 통한 사법처리와 자산동결, 여행제한, 무기 금수를 효율적으로 적용할 수 있는 절차를 강구토록 했다.

개념으로 확대되고 있을 뿐 아니라, ‘인간 안위’(well-being)와 관련된 다양한 위협으로부터 국민의 생명과 재산을 안전하게 지키겠다는 비전통적 안보개념까지 포함하고 있다는 점이다.

둘째, 9·11 테러 이후 전쟁과 테러에 대처하는 패러다임이 변했다는 점이다. 종전에는 국가나 독립·해방투쟁단체가 전쟁수행 주체가 되었으나 국적도 없고 주체도 뚜렷하지 않은 상대와 전쟁을 해야 하고 전쟁의 수단도 재래전, 최첨단 무기·장비에 의한 현대전, 그리고 저항세력과 게릴라전을 방불케 하는 비정규전까지 다양한 양상을 띠고 있으며 피해 측면에서도 군인뿐만 아니라, 민간인과 민간시설까지 확대되는 특징을 나타내고 있어 전·평시, 군사·비군사, 그리고 민·관·군의 구분이 없는 새로운 대비태세가 필요하게 되었다는 점이다.

셋째, 산업화시대와 정보화시대를 동시에 경험하면서 도시화, 건물의 고층화, 위험물의 급격한 증가 및 IT보안의 취약성으로 발생하는 사이버 대란과 국경을 초월한 사이버전쟁, 그리고 지구적 기상이변과 초국가적 질병, 범죄 등으로 나타나는 다양한 형태의 위기를 복합적으로 관리하지 않을 수 없게 되었다는 점이다.

넷째, 민주주의의 꽃이라고 할 수 있는 지방자치제도의 발전으로 비상시 중앙정부와 지방자치단체간의 역할 재조정이 불가피한 시점에서 전시대비, 국가위기관리, 민방위, 재난관리 등의 유형별로 기능적 통합현상³⁵⁾과 수행주체의 분권현상이 두드러지고 있다는 점이다.

결국, 9·11 테러 이후 세계 각국은 저마다 특색 있는 비상대비체제와 재난관리시스템을 보완, 발전시켜 나가고 있는데, 일반적으로 유형적 관리방식에서 통합관리방식으로 변화하고 있는 추세에 놓여있다고 할 수 있다. 이에 따라 위기관리 차원에서의 비상대비체제의 강화를 위해 기구, 조직, 예산이 확대되는 현상이 대부분이라 할 수 있다.

35) 재난관리는 크게 재난의 발생원인에 따라 유형별로 구분하여 관리하는 유형별 관리방식과, 모든 재난을 통합하여 관리하는 통합관리방식으로 구별된다. 그러나 유형별 관리방식은 점차 통합관리방식으로 바뀌고 있다. 국가차원의 응급사태 해결을 위해서는 여러 부처와 기관, 그리고 중앙과 지방의 연계협조가 필수적이고 효율적이기 때문에 이미 대부분의 비상대비 선진국에서는 통합응급관리체제(IEMS: Integrated Emergency Management System)로 나아가고 있다. 이금순(2001), 「남북한 재난관리협력방안」, 통일연구원, 3면.

제2절 선진국의 국가위기관리체제와 소방행정체제

1. 선진국의 국가위기관리체제

1) 미국의 국가위기관리체제

미국은 연방제국가로서 주와 그 하위의 지방자치단체와 지방정부가 강력한 자치권을 행사하고 있는 국가체제를 보유하고 있다. 특히 소방 등 재난·재해관리의 경우 그러한 독립적 행정의 전통이 가장 깊은 공공분야로 알려져 있다. 따라서 기본적인 재난·재해관리는 지방정부 수준에서 각 지역별 특성에 맞는 체제를 발전시켜 대응해 나가는 것이 원칙으로 되어 있다.³⁶⁾

그리고 연방정부 내에서도 여러 기관에 산재해 있던 재난·재해에 관련된 각종 책임과 임무를 통합할 필요가 있었다. 독립된 재난·재해기구 설립 이전에 연방정부 내에서는 재난·재해관리기능이 상무부의 홍수보험 및 범죄보험 기능, 상무부 화재관리국의 화재관리 기능, 국립기상대의 재난·재해대비 기능, 총무청 연방대비국의 비상대비기능, 주택·도시개발부 연방재난·재해지원국의 재난·재해대비기능, 국방부의 민방위기능으로 산재, 분리되어 있었다.

이와 같은 재난·재해관리 기능의 분산, 특히 연방정부 차원에서 재난·재해관리를 효율적으로 시행하기 위한 대표기관의 부재로 당시의 대형 재난·재해에 대한 준비와 대응체제는 상당히 미흡한 것으로 비난받고 있었다. 또한 각 부처에 재해관리 기능이 분산되어 있음으로 인해 각 부처간 또 각 주간의 업무조정에도 어려움이 발생하기도 하였다. 이러한 배경에서 카터행정부와 주지사협의회, 그리고 의회차원에서 재난·재해관리의 효율화를 위한 연방대표기관 창설의 필요가 지속적으로 제기되었다.

FEMA(Federal Emergency Management Agency)의 창설은 이와 같이

36) 그러나 일년에도 수차례씩 재난·재해의 피해범위가 광범위하거나 피해의 강도가 지방정부 수준의 수습능력의 한계를 넘어서는 경우가 발생하곤 하였다. 이렇게 단위 지자체의 대응능력을 넘어서는 대규모의 재난·재해에 대하여 효과적으로 대응하기 위해서는 지자체간, 지자체와 주정부간, 주정부간 조율과 조정이 필요하다는 주장이 오랫동안 제기되어 왔다.

정부간 조정, 연방정부내의 조정의 필요성이 중요한 동인이 되었으며, FEMA의 창설로 재해관리 기구와 기능의 대부분이 FEMA로 이관되었다. FEMA는 재난·재해가 발생했을 때 지방정부와 주정부의 재난·재해계획을 조정, 통합하여 연방 수준의 대응시스템을 마련하기 위해 1979년에 만들어진 기구이다.³⁷⁾

그러나 재난·재해에 대한 대응과정에서의 1차적인 책임은 여전히 지방정부가 가지고 있어서 특정 주에만 한정되어 재난·재해가 발발하거나, 큰 피해규모를 가진 재난·재해가 아닌 경우 대부분의 재난·재해는 지방정부와 주정부가 관리한다. 그러나 주정부의 관리범위를 넘어서는 재난·재해의 경우 연방정부 차원에서의 인적, 물적 자원의 조달이 필요하게 되고, 이 때 주정부는 지방정부가 연방정부의 지도 및 지원을 받는 통로의 역할을 수행한다. FEMA는 '연방정부 차원에서의 중심적인 접촉점의 역할을 수행하는 주도적인 기관'으로서, 주지사는 절차상으로 접촉창구인 FEMA를 통해서 대통령에게 재난·재해관리에 대한 지원을 요청하게 되는 것이다.

FEMA는 대통령직속기관으로서 대통령의 직접 통제를 받으며, 주요 재해발생 후 지원되는 대부분의 연방자금원인 대통령 재해구호기금을 관리한다. FEMA는 재난·재해의 크기와 재해범위의 광역성 등을 기준으로 연방정부의 구호 필요성 유무를 평가하여 대통령에게 건의를 하여 결과적으로 대통령을 중심으로 한 연방정부의 통합적인 재난·재해관리시스템을 확보하고 있다.³⁸⁾ 또한 재난·재해에 대비한 계획의 과정에서도 FEMA는

37) 원래 미국에서 재난에 관심을 갖기 시작한 것은 19세기 초 대형화재에 대해 원조를 입법화하면서 시작되었다. 미국의 재난대비 행정체제는 1979년에 설립된 FEMA를 중심으로 운영되고 있는데, 이 조직은 1973년 월남전에서 미국인 전사자가 연평균 5,000명이었던 반면, 1950년대 이후 1970년대까지 화재로 인한 사망자수가 월남전에서 사망한 사람수의 배가 넘는 연평균 12,000명을 넘고 1974년에는 12,400명 이상이 었다는 사실에 충격을 받고 국가에서 화재문제를 직접 관리할 필요성에 의해 1974년 NFPCA(National Fire Prevention & Control Administration)를 상무부 산하에 설치하였던 것을 이후에 대통령 직속기관인 FEMA로 확대 개편하여, 국방부의 민방위업무를 겸하게 되었다.

38) FEMA는 재해의 예방 및 완화, 대응, 복구 등 모든 단계에서 지방행정기관 지원, 국가위기기 자원동원, 핵공격에 대비한 민방위활동의 통합조정 등의 업무를 담당하고 있다. FEMA의 Washington 본부, 전국의 10개 지역센터, Emmitsburg 훈련센터 등에서 2,600여명이 넘는 전임직원이 일하고 있으며,

자체계획 뿐 아니라 주정부와 지방정부의 재해관리 계획수립을 지원하고 있다. 그리고 주정부와 지방정부는 주기적으로 계획을 갱신하여 FEMA에 제출, 심사를 받도록 하고 있다.

이렇게 주정부를 포함한 지방정부가 FEMA의 지도, 감독을 받는 근거는 그러한 행정적인 권한이 FEMA에 있어서가 아니라, FEMA와 주정부를 포함한 주정부간에 FEMA가 지방정부의 재난·재해관리능력 향상의 노력을 지원하는 일종의 계약이 성립되어 있기 때문이다. 이러한 FEMA의 재정지원은 재난·재해의 예방 및 완화, 대응, 복구 등 전 단계에 걸쳐 있다. 또한 FEMA는 워싱턴의 본부 및 전국 10개 지역센터에 위기정보 및 조정센터를 운영하고 있으며, FEMA 본부와 10개 지역 정보센터, 백악관 등을 연결하는 종합재해정보시스템인 국가위기관리시스템을 구축하여 운영함으로써 전국의 통합할 수 있는 역량을 보유하고 있다.³⁹⁾

현재 미국의 재난·재해관리체제는 자연재해와 인위재난의 통합개념인 재난·재해(disaster) 개념을 사용한다. 따라서 FEMA에는 자연재해 뿐 아니라 인위적 재난과 민방위 관련 재해 등 모든 유형의 재해를 관리하는 권한이 부여되어 있다. FEMA는 재해의 예방 및 완화, 대응, 복구 등 모든 단계에서 지방행정기관 지원, 국가위기시의 자원동원, 핵공격에 대비한 민방위활동 통합조정 등의 업무를 담당하고 있다.

또한 FAMA의 주요 프로그램으로는 주요재해와 인위재난·재해의 대응 및 복구활동과 비상관리계획, 홍수관리, 위험물질관리계획, 댐의 안전관리, 다중위험 대응계획을 포함하고 있으며, 그밖의 활동으로 상업 원자력발전소와 군의 화학작용제 저장기지의 비상관리계획을 포함한 재난·재해관리를 시행하고 있다.

결국 각 부처와 지방정부 및 관련기관의 세분화된 역할들을 총괄적으로

또한 4,000여명에 달하는 상임 재해 보조직원(disaster assistance employees), 즉 예비인력(reservists)이 임명되어 재해발생 전후 2~6주간 일할 수 있는 준비를 갖추고 있다. 현재 FEMA의 내부조직기구는 위기관리의 각 단계에 상응하여 완화국(Mitig 및 복구국(Response & Recovery Directorate)등이 편성되어 있으며, 이밖에도 연방보험국, 미국소방국, 그리고 운영지원국, 정보기술서비스국, 10개 지역사무소 등으로 이루어져 있다.

39) 남궁 근(1995), “재해관리행정체계의 국가간 비교연구 : 미국과 한국의 사례를 중심으로,” 『한국행정학보』, 제29집 3호, 한국행정학회, 966면.

조정·담당하는 FEMA는 총체적 시각에서 운영할 수 있는 통합된 재난·재해관리시스템을 계획하여 포괄적 재난·재해관리(Comprehensive Emergency Management: CEM), 통합 재난·재해관리시스템(Integrated Emergency Management System: IEMS)의 개념을 발전시켰다.⁴⁰⁾

IEMS는 지방정부, 주정부, 연방정부의 재해관리 기능들을 통합하여 어떤 종류의 재난·재해에도 가능한 한 최대의 역량을 발휘할 수 있는 재난·재해관리능력을 유지하고 발전시키는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 IEMS는 CEM을 실행하기 위하여 FEMA에서 발전시킨 관리전략이라 말할 수 있다.

이러한 IEMS 개념의 핵심은 모든 재난·재해발생시 공통적으로 발생할 수 있는 상황에 대한 대처기능을 갖추는 것이라 할 수 있다. 이러한 제 기능들이 통합의 기초를 이루어 기능적 통합을 이루게 되는데 이러한 기능적 통합은 개개의 부처나 개별 정부수준을 넘어서는 개념이 된다. 기능적 통합은 특정기능을 수행하기 위한 다양한 수준의 행위자들을 ‘파트너십’이나 ‘네트워크’로 묶어서 합리적인 업무배분을 하는 것을 의미한다. FEMA에서 규정하고 있는 15개 부문의 재해관리기능은 재해발생시 어떤 조치가 이루어져야 하며, 누가 그 임무를 수행하고 어느 부서와 협조해야 하는지에 대한 틀을 제시하고 있다. 이러한 방식의 기능적 통합을 통해 조직간 혼선을 줄이는 방법을 사용하고 있다. 또한 모든 재해에 공통적으로 발생할 수 있는 기능에 보다 중점을 두어 IEMS전략은 다양한 종류의 재해에서 발생하는 재해관리의 복잡성을 최소화하는 재해관리의 통합적 관리방식을 채택하고 있다.

이에 따라 각 지방정부에서도 특정재해를 염두에 두지 않은 일반적 재난·재해관리방식에 중점을 둔 다위해기능계획 (Multi-Hazard-Function Plan)을 발전시켰다. 이 계획은 위험에 대한 분석과 관리능력에 대한 평가에 기초하여 지방정부의 재난·재해관리 능력의 향상에 기여하였다. 이

40) 이러한 총체적인 재난·재해관리시스템을 통하여 FEMA는 모든 재난·재해 관리에 공통적으로 필요한 열다섯 가지의 임무를 열거한 바 있는데, 재난·재해관리운영계획(operations planning), 관리감독(direction and control), 재해발생시의 정보전달시스템(emergency communications), 주의 및 경계경보(alerting and warning), 대피소(sheltering), 그리고 대피(evacuation) 등이 포함되어 있다.

와 같이 IEMS전략은 재난·재해 원인들간의 상호작용으로 인해 복합적으로 나타나는 현대의 재난·재해사고를 극복하고, 재난·재해관리를 종합적으로 하여 보다 적극적으로 대처할 수 있는 장점을 제공한다.

한편, 지방조직은 FEMA가 미국 전역을 10개의 광역구역으로 구분하고 각 구역에 지역사무소를 설치 운영함으로써, 지역의 요구를 수렴하고 지역의 특성에 따라 차별화된 활동을 수행하고 있다. 즉, 각 주에는 주 비상대책기구(SEO: State Emergency Office)또는 비상대책기구(OES: Office of Emergency Service)가 있다.

SEO나 OES는 각 주마다 다른 형태를 가지고 있으나 모두 주지사에게 재난대비와 책임을 두고 있으며, 또한 주정부에는 재난대비국이 있어 재난대비 계획을 수립하고 재해에 대한 자치적 조정기능을 하며, 지방정부에는 재난에 대비하는 부서가 있어 지자체장을 보좌하여 지역재난에 대하여 총괄관리를 담당하고 있다.

재난이 현실적으로 발생하거나 발생할 우려가 있을 때에는 우리나라의 재난대책본부와 같은 EOC(Emergency Operating Center)가 설치되어 재난을 통합 처리하는 중심기구 역할을 하는데, 이는 재난발생시 설치하는 비상대책기구라 할 수 있다.

이와 같이 FEMA는 반독립적인 지방정부와 연방정부간의 통합, 연방정부내의 부처간의 통합을 모색하기 위하여 연방정부 내에 하나의 독립된 부처로서 자리매김하게 된 것이다.⁴¹⁾

그런데 냉전을 종식시키고 걸프전쟁을 승리로 이끈 슈퍼 파워국인 미국은 9·11테러를 계기로 국내안전을 위해 초대형 기구인 국토안보부(Department of Homeland Security)를 창설하는 등 비상대비체제를 획기적으로 강화했다.

부시 대통령은 취임 8개월만에 당한 2001년 9·11테러 공격은 ‘국가위기 관리 시스템’의 중요성을 재인식하는 계기가 되었으며 테러와의 전쟁과 국토안전 보장에 정치적 생명까지 걸게 되었다. 이는 남북전쟁 이후 미국 내에서 한 번도 전쟁이 발생하지 않았으며, 지금까지의 모든 전쟁은 미국

41) 김용석(2006. 10), “전·평시 비상대비체계의 연계 및 통합방안,” 국무총리 비상기획위원회 주최, 「전시 비상대비체계와 평시 위기관리체계의 연계 및 전방향」, 세미나 발제논문 참조.

영토 밖에서 수행되었고, 세계 초일류국인 미국을 누가 공격할 것인가라는 망심, 항공기 테러는 일어나지 않을 것이라는 오판, 미국 본토를 방위할 수 있는 총괄조직 결여 등의 실수가 9·11테러를 불러왔다는 분석으로도 입증된다.⁴²⁾

미국의 위기관리정책 최고결정기관은 국가안전보장회의(NSC)이다. 국가안보와 관련된 국내·외 정책과 군사문제에 관한 대통령 자문기관으로 대통령이 의장을 맡고 있으며 부통령과 국무, 국방장관이 위원이 되며 합동참모의장, CIA국장, 대통령이 상원의 승인을 받아 임명하는 관리들이 고문을 맡고 있기 때문이다. 또한 NSC는 국가안보에 관련된 사항에 대해 최종결정권을 가지며 미군 및 CIA·FBI 등의 정보·수사기관을 조정하고 지휘한다.

사실 부시 행정부는 9·11테러 이전부터 비상대비 시스템을 보완하는 노력을 기울이지 않았던 것은 아니다. 집권 이후 갈수록 미국 본토 및 미국민에 대한 테러위협이 높아진다고 판단, 막강한 대테러기구 신설을 결정한 상태였고, 5월에 이미 테러방지를 위한 국가전략 총책을 딕 체니 부통령에게 맡기고, 40여 개에 달하는 테러관련 연방기구를 지휘·조정할 ‘전국 위기대응국’(ONP)‘ 신설을 결정해 놓은 상태였다.

또 필요할 경우 연방안보기구의 명령체제를 일원화할 수 있는 “연방재난사령관”을 대통령이 직접 임명할 수 있도록 했다. 부시 행정부의 이 같은 구상은 테러방지에 관한 유사한 권한을 가진 기구가 많지만 업무분장이 분명치 않아 효율성이 떨어진다는 비판과 연방수사국(FBI)의 기능이 비대해지고 있다는 지적에 따른 것이었다.

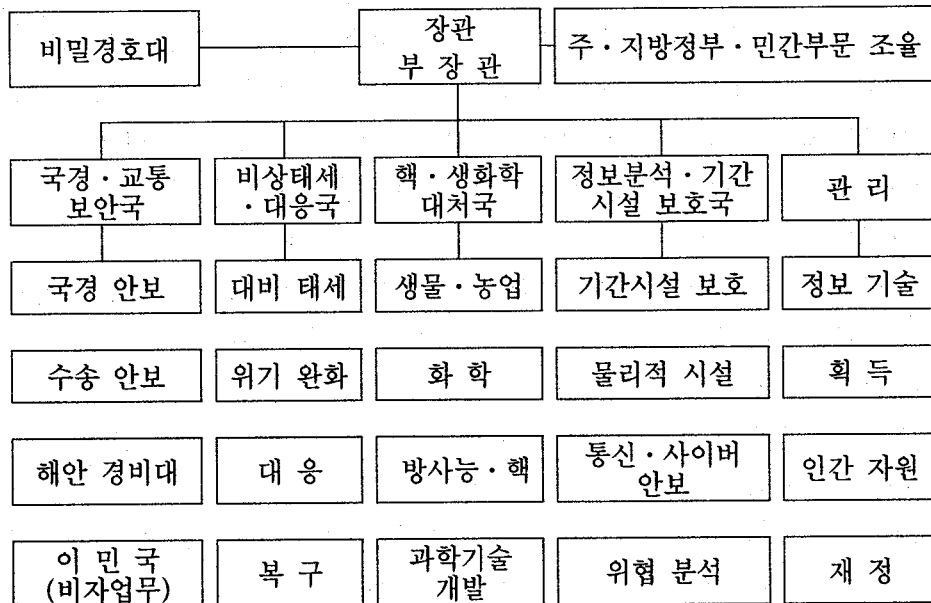
한편 9·11테러 이후 비상대비체제정비에 관한 미국의 조치는 획기적이었으며 신속했다. 2001년 10월 8일, 연방정부 내에 국가 비상사태에 대비한 동원·기획 등 관련기능을 수행하는 기관으로 대통령직속의 국토안보청(Office of Homeland Security)을 신설하고 연방재난관리기구(FEMA)를 강화했다. 2002년 6월 6일 부시대통령은 對국민 TV연설을 통해 대테러 대응·예방 등 국가 비상사태대비 관련기능을 1개의 부(Department)로 통합·개편될 것이라고 발표함으로써 국토안보부 설치를 예고했다.

42) Times, (2002. 5. 27).

신설된 국토안보부는 대통령 직속의 연방재난관리청(FEMA), 교통부 산하의 해안경비대(Coast Guard)와 교통보안청(TSA), 재무부 산하의 관세청(U.S. Customs Service), 법무부 산하의 이민귀화청(INS), 농무부 산하의 동식물검역소(APHIS), 재무부 산하의 경호실 등 22개 연방기구를 통합하는 것으로서 총 정원은 무려 169,154명에 달하는 거대조직이었다.

2002년 11월 25일, 부시 대통령이 테러와의 전쟁수행을 위해 야심적으로 추진해 온 국토안보부 신설법안에 서명했으며, 2003년 3월 1일 정식으로 발족되었다. 물론 22개 연방기관을 통·폐합한다는 것은 쉬운 일이 아니며 부처이기주의와 반대여론도 없지 않았으나 강력한 정책적 의지로 실현된 것이다.

(그림 2-2) 미국의 국토안보부 조직



※ 출처 : 미국 국토안보부 조직도, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/DHS_OrgChart.pdf(검색 : 2006. 12. 15).

지난 2004년 7월 22일, '대미 테러공격에 대한 국가위원회'(NCTAUU: National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States)는 570쪽 짜리 최종보고서에서 미국이 9·11테러를 막지 못한 요인을 분석하

고 미국 안보 및 정보기관들을 개혁하라는 권고안을 제시했다. 특히 미국이 2001년의 9·11테러공격을 막지 못한 것은 미국 관리들이 ‘상상력 부족으로’ 알 카에다의 위협을 이해하지 못했기 때문이라고 밝혔다. 즉 1990년대 말 알카에다의 출현은 미국 정부기관들에 어려운 과제들을 제기했지만 ‘그 기관들은 그 과제들을 해결할 만큼 잘 계획돼 있지 않았다’고 지적한 것이다. 이는 비상대비업무에서 발생 가능한 모든 경우에 대비하는 상상력의 중요성을 강조한 것이라 할 수 있다.⁴³⁾

또한 이 보고서는 CIA와 연방수사국(FBI)간 의사소통 부재로 테러음모를 방해하거나 좌절시킬 기회를 놓쳤으며, 정보분석과 대처에 공동노력이 이루어지지 않았다고 지적하면서 미국의 15개 정보기관을 총괄할 국가정보국장직 신설과 국가대테러센터를 설립하여 관련부처의 계획 등을 조정·감독하게 할 것을 권고했다.

한편, 부시 대통령은 8월 2일, 9·11 조사위원회의 권고를 받아들여 국가정보국장과 국가대테러센터 설립을 발표했다. 신설되는 국가정보국장(NID)은 중앙정보국(CIA)을 비롯 미국의 15개 정보기관을 총괄하게 되나 백악관 직속이 아닌 독립적인 기구로 승인했고 국가대테러센터(NCC)는 대테러 조치가 우선 임무이나 정부기구 및 부처들의 대테러 계획과 조치를 조정·감독한다고 밝혔다.

8월 27일, 부시 미국 대통령은 잠정적으로 중앙정보국(CIA) 국장의 권한을 강화하고 국가대테러센터를 신설하는 내용의 대통령령에 서명했다. 이는 9·11조사위원회가 권고한 국가정보국장 직책이 신설되기 전까지 잠정적으로 CIA 국장이 국가정보국장의 역할을 대신하도록 하기 위한 조치였다. 이에 따르면 CIA 국장이 국가안보국(NSA), 국방정보국(DIA), 국가정찰실(NRO) 등 국방부 산하 기관들을 포함한 모든 정보기관들의 예산 감독권 등을 갖고 이들을 통제할 수 있도록 하고 있다.

9월 3일, 2004 미국대선 공화당 후보 수락연설에서 부시 대통령은 ‘2001

43) 미 상원정보위원회인 팻 로버츠 의원은 이 보고서가 테러공격과 관련해 클린턴 대통령이나 부시 대통령 중 누구도 비난하지 않고 있다고 지적했다. 그는 ‘이 보고서는 우리가 실수를 저질렀다면서 4가지 실패를 열거했는데 첫째, 상상력의 실패, 둘째, 능력의 실패, 셋째, 테러리즘을 진정한 위협으로 평가하는 일의 실패, 넷째, 냉전 사고로 인해 테러를 우선사항에 집어넣지 못한 실패 등’이라고 말했다.

년 9·11테러 이후 미국민들에게 올라가야 할 언덕들이 가로놓여 있으며 우리들은 그 언덕들을 올라가야 할 힘을 얻었다'고 하고 '나는 보다 안전한 세계와 보다 희망찬 미국을 건설할 것'이라며 '누구도 우리를 저지할 수 없다'⁴⁴⁾고 했다. 지금까지 세계의 경찰역할을 담당해 온 미국이 테러와의 전쟁을 치르면서 국가안보와 세계안보를 강조한 대목이다.

미국사회의 비상대비에 관한 관심이 어느 정도인가는 9월 14일, 미상원이 국토안보부 예산 360억달러를 지원하는 법안에 93대 0으로 가결시킨 것⁴⁵⁾을 보면 알 수 있다. 이는 정부가 요청한 액수보다 10억 달러나 더 많은 것이다. 결국 미국은 이라크, 이란, 북한 등 '악의 축' 국가들만이 아니라, 전세계의 반미주의와 미국인의 안보불감증과도 싸워야 하기 때문에 비상대비체제를 더욱 확장해나가지 않을 수 없는 상황에 놓여 있다.

이렇게 하여 미국은 2002년 9월에 발표한 새로운 국가안보전략을 통하여 '포괄적 안보' 개념의 구체화를 위한 방안으로 ①국내 안보역량의 통합, ②국가 정보공동체 역량의 통합을 제시하고, 그 중 국내 안보역량의 통합을 구현하기 위한 조치로 2003년 2월 연방비상관리기구(FEMA), 해안경비대, 교통보안청 등 비군사분야 위기관리 및 안보관련 22개 조직과 100여개의 주요기능을 통합하여 「국토안보부」(DHS)를 독립부처로 설치, 운영하고 있는 것이다.

2) 유럽의 국가위기관리 조직변화⁴⁶⁾

(1) 스위스의 국가위기관리 조직변화

세계 최고수준의 전시대비 시스템을 갖추고 있는 스위스는 전시에 시민을 보호하고 구조, 구제하며, 각종 재난이나 위기상황 발생시 도움을 주는 것을 민방위의 임무로 하고 있다. 스위스에서는 민방위를 'Civil Defence'로 표기하지 않고 'Civil Protection' 즉 '시민보호'의 개념을 강화하여 적용하고 있으나, 만일 스위스가 적군의 침공을 받았을 때 저항세력을 규합

44) 「한국일보」(2004. 9. 4).

45) 「연합뉴스」(2004. 9. 15).

46) 박현욱 (2004. 10), 「지방자치단체의 비상대비체제의 발전방향」, 국무총리 비상기획위원회 정책연구보고서, 947-957면 참조.

하여 'Resistance' 활동을 안내하고 있어 자신의 힘으로 국가를 방위할 능력이 없으면 중립국가도 유지하기 어렵다는 교훈을 강조한다. 영세중립국이 되려고 해도 자위력을 갖추지 않으면 안된다는 것이다.

스위스의 비상대비 관련조직의 구성은 평시 국방·체육·민방위부(VBS/Department fur Verteidigung, Bevolkerungsschutz und Sport) 이하의 국가비상상황실(NEOC)과 민방위청에서 담당한다. 전시에는 군총사령관이 합참조직을 기본으로 하여 작전지휘를 하도록 되어있다. 연방민방위청은 주(26개의 Cantons) 및 시·군(약 3천개의 Municipalities)을 민방위사무국을 통하여 업무를 추진하는데, 이 3단계 행정기구간의 업무분장이 명확하다는 점과 우리나라의 기초자치단체에 해당하는 市정부가 주요책임 전부를 맡고 있다는 점이 중요한 특징이다.

세계 최고수준의 민방위·비상대비 시스템을 갖추고 있는 스위스는 중앙정부와 시·도, 그리고 시·군의 업무분장을 분명하게 구분하고 있는데 민방위·비상대비업무의 직접적인 수행주체는 광역자치단체나 중앙정부가 아닌 최하행정단위인 지방자치단체가 된다는 점이 특이하다.

이는 직접당사자 해결원칙과 자기 방어는 자신들이 책임진다는 책임의 원칙, 지방분권에는 안보와 안전에 관한 사항도 예외가 아니라는 점을 강조해 주는 것이라 할 수 있다. 전국 약 1,500개의 민방위대가 기본적인 조직을 갖추고 있기 때문에 어디에서나 표준화되어 있어 지방자치단체와 주민 모두가 편리하다.⁴⁷⁾

결국 스위스는 영세중립국으로서 민방위나 비상대비업무가 불필요한 것처럼 보일 수도 있으나 스위스 국민들은 철저한 자위의식과 수단을 확보하고 있어야 중립이 가능하다고 인식하고 있다.

47) 즉, 주민이 다른 지방으로 이사를 가더라도 자기가 전 주거지에서 편성되고 훈련받은 분야에서 계속적으로 임무를 수행할 수 있기 때문이다. 결국 스위스는 영세중립국으로서 민방위나 비상대비업무가 불필요한 것처럼 보일 수도 있으나 스위스 국민들은 철저한 자위의식과 수단을 확보하고 있어야 중립이 가능하다고 인식하고 있다.

〈표 2-3〉 스위스의 연방과 지자체의 역할분담

구 분	연방정부	주(Canton)	시(Municipality)
기 본 업 무	· 입법 및 집행감독 · 제도연구/ 개발 · 기본자료 제작, 배포	· 연방정부의 지시 실행 · 시간 협력조정 · 재난시 구호	· 연방과 주정부의 지시실행 · 시민보호이행 · 민방위대조직 가동
훈 련	· 민방위대장급교육 · 감사요원교육 · 교육자료지원	· 중간간부교육 · 보수훈련/감독	· 신규자 브리핑 · 대원기본교육 · 보수훈련
시설 / 물자	· 표준화가 필요한 설비 확보	· 연방정부에 의해 확보된 시설, 장비 시정부 배분	· 시설, 장비의 확보 비축 및 관리(자체 및 연방지원)
대피소	· 건립계획승인 · 보조금지원	· 건립사업 감독 · 건립지역 시기조정	· 필요한 시설건립 · 시설유지관리

※ 출처 : 국무총리 비상기획위원회(2004. 10), 「지방자치단체의 비상대비체제 발전방향 : 정책연구보고서」, 49면 : http://www.epc.go.kr/kor/info/kor_info_world_26.html(검색일 : 2006. 12. 20).

(2) 핀란드의 국가위기관리 조직변화

핀란드 공화국(Republic of Finland)은 한반도의 1.5배에 달하는 면적에 519만 명의 인구가 살고 있다.

2세기 스웨덴 십자군의 정복을 받아 스웨덴 왕국의 일부로 편입되었으며, 18세기 나폴레옹 전쟁기간 중 스웨덴의 대러시아전 패배로 핀란드 지역은 다시 러시아에 할양되어 제정러시아의 대공국(자치령)이 되었으며, 19세기 자치권 박탈 및 ‘러시아화’ 정책이 강화되었다. 1917년 러시아의 10월 혁명 성공 와중에서 핀란드 공화국으로 독립되었고 1939~1940년은 소련과의 겨울전쟁을 통해 자위의식이 강화되었다.

이렇게 핀란드가 강한 민족이 될 수 있었던 이유는 전쟁에서 지형(금, 호수)을 잘 활용하였고, 추운 기후에도 기동력이 탁월한 점, 뛰어난 정신력과 애국심을 들 수 있다.⁴⁸⁾

그러나 현재 핀란드는 초강대국 러시아를 잠재적 적국으로 인식하고 전시 비상대비업무를 지속적으로 추진하면서 산림대국답게 산불 등 자연 재해와 테러 및 각종 사고에 대한 비상대비업무를 통합적으로 잘 발전시켜 나가고 있다.

핀란드의 비상기획업무체제는 내무부 소속의 긴급구조국(Department for Rescue Services)에서 관장하며 6개의 주지방 사무소와 22개의 지역 구조 사무소를 운용하면서 상근요원 5천여명, 비상근요원 2만여명을 운용하고 있다. 전시 민방위조직은 10만명을 확보하고 있으며 비상대비업무를 효율적 추진을 위해 112번으로 통합된 소방, 의료, 경찰신고센터를 15개 지역본부를 통해 운영하고 있다.

또한 세계적인 휴대전화회사 NOKIA의 참여하에 현대화된 디지털 통신 네트워크를 이용하여 세계 최초로 전국단위의 신고 및 경보체제를 구축하여 운영하고 있다.

즉, 법률로 600m² 이상 부동산(주택) 소유자에게는 반드시 대피시설 건축을 의무화하고 있으며 지방자치단체는 별도의 대피시설을 건축하도록 하고 있다.

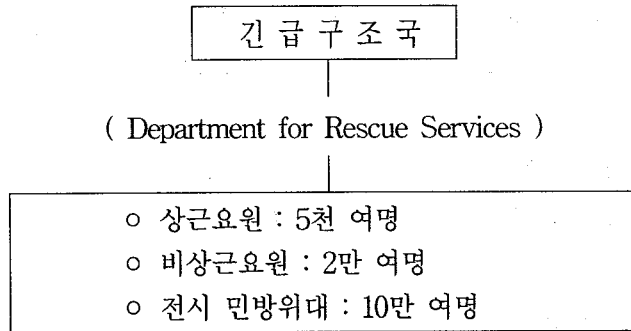
예컨대 수도 헬싱키 인구는 50만명이지만 70만명을 수용할 수 있는 대피시설을 갖추고 있으며 500만 국민을 위해 350만개의 대피소를 세부적으로 준비하고 있다.

특히, 핀란드의 방공호 사업(shelter program)은 현재도 진행 중인데 방공호 시설은 평시에는 차고, 주차장, 가게 등 다른 용도로 사용하다가 유사시에는 대피용 시설로 전환하도록 되어 있다.⁴⁹⁾

48) 특히 19세기 핀란드 독립이전까지만 하더라도 내전으로 인해 민족분열상이 심화되었으나 겨울전쟁(Miracle of Winter War)으로 민족대단결이 이루어졌다. 당시 핀란드 인구 400만명과 군인 16만으로 26만의 러시아 군대와 싸운 것이다. 이 전쟁으로 수도 헬싱키가 대파되고 전국토의 12.5%를 잃었으며 현재 러시아와 1,269km의 국경선을 유지하고 있다.

49) 이러한 사실은 우리나라의 비상대비자원의 사용에 있어서 관계법령에 의해 엄격하게 용도가 정해져 있어 상호활용성이 현저히 떨어지는 경우와는 상당히 다르다.

(그림 2-4) 핀란드의 긴급구조국



* 대피소설치 법제화(구조법 : The Rescue Act)

※ 출처 : 국무총리 비상기획위원회(2004. 10), 「지방자치단체의 비상대비체제 발전방향」, 정책연구보고서, 42면.

또한 모든 종류의 Shelter는 이온 방사능, 유독 물질, 붕괴 및 폭격으로부터 보호받을 수 있도록 설계되고 화생방 정화장치를 포함한 환기시설을 갖춘 고강도 구조물로 시설되어 있음은 물론 반압력 밸브, 수도 및 물탱크, 폐기물 처리시설, 화장실, 전기, 전화, 및 무선 안테나, 보호 장비, 방독면 등의 주요 시설과 장비를 갖추고 있다.⁵⁰⁾

(3) 스웨덴의 국가위기관리 조직변화

인구 890만명의 입헌군주국가인 스웨덴은 지난 200년 동안 전쟁이 없었을 만큼 총력방위체제에 의한 완벽한 자주국방을 실현하고 있다. 스웨덴의 총력방위체제는 근본적으로 군사방위(military defence)와 민간방위(civil defence)로 구분되고 이 시스템을 유지하기 위해 GDP의 2.6%를 지출하고 있다.⁵¹⁾

50) 100년의 역사를 가진 방공호건설 전문회사 Temet사는 170명의 직원들이 지금도 방공호 기술개발에 몰두하고 있으며 연간 매출 3,500만 유로의 실적을 쌓고 있다. 이 회사의 화생방 정화장치를 갖춘 환기시설과 화생방 무기 탐색장치 기술은 세계 최고의 수준이다. 핀란드는 북구 산악지역의 작은 나라이지만 전시 비상대비태세를 가장 잘 갖추고 있다고 할 수 있는데 이는 수많은 외침을 통해 '전투는 군대가 하지만 전쟁은 국민이 한다'는 총력안보(total defense)체제를 육성시킨 결과라 할 수 있다.

51) 통일·안보·재난대비정책연구단(2000), 「정책연수보고서」, 88면.

스웨덴은 한반도의 2.4배에 달하는 면적에 891만명의 인구를 가졌으며 북구 게르만족이 95%로서 바이킹의 후예들이다. 제1, 2차 세계대전에 가담하지 않은 완전한 중립국이며, 현재까지 NATO에 가담하지 않고 있는 상태에 있다.

따라서 국방정책은 평시에는 비동맹을, 전시에는 중립을 추구하고 있으며 강력한 자위권 보유를 위해 민·군 통합방위체제를 유지하고 군의 현대화 및 방위산업 육성을 적극 추진 중이다. 최근의 국제정세와 시대변화의 추세로 보아 스웨덴에서의 전쟁발발 가능성은 희박하다고 판단하고 있는 것이다.

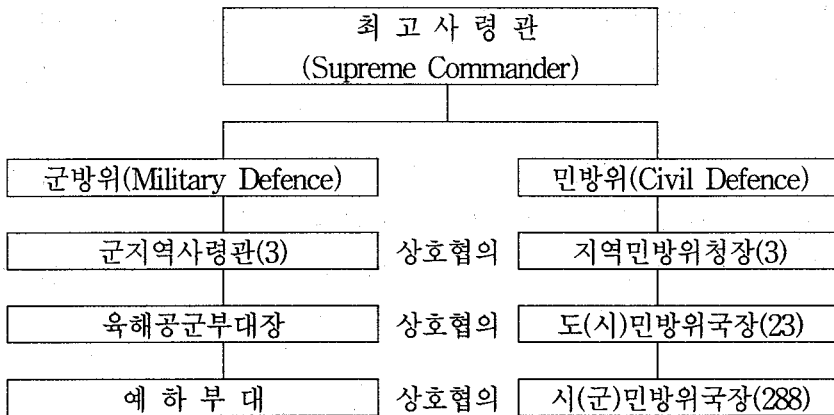
만일 전쟁이 발발하더라도 과거와 달리 정밀유도무기, 소규모 특수전 및 정보전이 될 것으로 판단하고 있으며, 상대적으로 테러(생화학무기, 사이버, 핵, 방사능) 위협은 크게 증가할 것에 대비하는 등 다양한 평시 위기(전염병, 정전사태, 운송, 컴퓨터 바이러스 등)에 대해서도 철저히 대비함으로 전·평시 종합위기관리체제로 발전시켜나가고 있다.

민방위 비상사태의 총괄책임은 스웨덴 비상기획청(ÖCB: the Swedish Agency for Civil Emergency Planning)에 있었으나 2002. 7. 1에 이를 심리전위원회(the National Board of Psychological Defence)와 통합하여 스웨덴 비상관리처(SEMA: Swedish Emergency Management Agency)를 신설했다.

스웨덴 비상대비 업무에서 특징은 사태발생시 초기 대응은 지방자치단체가 담당하고 SEMA는 조정자 역할만 수행한다는 점이다. 이 점은 미국의 FEMA와 다른 점이다. 따라서 SEMA는 정보 획득, 분석 및 조정 업무를 주로 하며 직원수는 170여명이고 수도 스톡홀름에 100여명이 근무하고 있다.

이와 같이 지방자치단체가 비상대비업무수행의 주체가 될 수 있게 된 것은 스웨덴의 민주체제 발전, 즉 국가적 단위(National), 21개 지역단위(Regional), 290개의 지방단위(Local)로 민주주의가 잘 발달되어있고 업무분장도 명확하기 때문이다.

(그림 2-5) 스웨덴의 총체적 방위체제



* 전·평시 및 연습시 실제적용

※ 출처 : 국무총리 비상기획위원회(2004. 10), 「지방자치단체의 비상대비체제 발전방향 : 정책연구보고서」, 43면 : http://www.epc.go.kr/kor/info/kor_info_world_28.html(검색일 : 2006. 12. 20).

또한 위기관리에 관한 3대원칙, 즉 책임원칙(The principle of Responsibility : 평시 책임기구가 전시 또는 위기시에도 관리 책임을 진다), 동일 원칙(The principle of Equality: 위기시에도 평시 조직체제에 의거 운용된다), 근접 원칙(The principle of Proximity: 관리가능한 최저 단위에서부터 위기관리)을 지키고 있다.

대피시설(방공호)은 국민들의 주거 및 근무지역 근처에 아파트, 빌딩, 사무실 등의 일부로서 건축되고 폭탄으로부터 물리적 방어 및 CBRN(화생방핵) 및 방사능 오염에 대비한 정화시설을 갖추고 있으며, 총 6만 7천여개의 대피시설에 720만명을 수용할 수 있다.⁵²⁾

기타 민방위 활동의 특징으로는, 대피 및 숙영 계획으로서 위험지역에 거주중인 국민들(도시 또는 잠정 표적지역)을 보호하기 위해 초기에 대피 계획 및 숙영계획을 수립해놓고 있으며, 소등계획으로서 적기의 야간비행 및 폭격을 방해하기 위해 경보와 동시에 소등을 강조하고 있고, 자체 방

52) 또한 1994년도까지 전국민에게 방독면 보급이 완료되었는데 방독면은 3가지 종류로서 성인용 방독면, 아동용 자켓, 유아용 가방 등이다.

호를 위한 정보사업으로 전시에 국민들로 하여금 스스로 자신을 보호토록 하기 위해 정보교류 및 예방교육을 실시하고 있다.

경보체제는 군에서 자치단체로 통보하는 조기경보(공습경보 발령), 야외경보(공습 사이렌), 실내경보(라디오 또는 텔레비전을 통한 경고), 핵발전소 경보체제(디지털 라디오 경보) 등으로 세분화되어 있다.⁵³⁾ 특히, 새로운 비상대비체제 구축을 위한 준비인데 기존의 민방위체제는 대규모 전쟁을 전제로 할 때만 의미가 있으며, 민방위 자산의 평시 활용에는 한계가 있기 때문에 새로운 위기관리체제는 평시위기로부터 국민을 보호하기 위한 자산(원) 관리 및 대비를 위해 준비되어야 한다는 것이다.

스웨덴 비상대비체제의 특징은 중립국이면서도 철저한 총력방위체제를 구축하고 있다는 점, SEMA가 정보분석과 기준제시, 기관 및 지방자치단체간의 조정업무만 수행해도 지방자치단체가 독자적인 방호 및 대비태세를 정착시켜 놓고 있기 때문에 문제가 없다는 것, 지방자치단체의 비상대비계획은 현실성이 있고 실현 가능하게 수립되고 시행된다는 점 등이다.

(4) 노르웨이의 국가위기관리 조직변화

인구 460만명의 노르웨이는 산, 호수, 강들이 많으며 이에 따라 산사태, 산불, 홍수, 폭풍 등 자연재해에 대비한 조치가 특별히 필요한 나라이다. 노르웨йд도 스웨덴과 같이 위기관리의 3원칙으로 책임원칙, 동일원칙, 근접원칙을 존중하고 있는데 이것이 바로 전·평시 일원화, 지휘의 단일화, 지자체의 '책임화'를 의미한다.

노르웨이는 2차대전 이후 민·군 담당업무를 분리하여 민방위관련업무는 법무부가, 군사관련업무는 국방부가 수행하고 있다. 민방위 및 비상 기획청(DSB)은 민간 비상기획업무 조정에서 법무부를 지원하며 광역단체장(county governor)의 비상대비태세를 감독하고, 우선순위를 부여한다.

광역단체장들은 관할 지자체의 대비태세를 감독하며 타 지역이나 부처와의 조정업무를 수행하고 지자체는 실제업무수행 및 봉사, 소방, 의료, 기타업무를 직접 담당하도록 되어 있다.

53) 핵발전소 주변의 주민들에게는 디지털라디오를 무상으로 분배하고 있으며 전국민들에게 휴대전화를 이용한 경고메시지 전파와 관련한 신기술을 연구 중에 있다.

특히, 2003년 9월 1일부로 기존의 2개 조직 즉 민방위 및 비상기획청과 소방 및 전기안전청을 통합하였으며, 700여명의 직원과 20개의 민방위구역, 5개의 교육기관, 5개의 민방위캠프 및 5개의 전기안전 관련지역 및 감사기구를 두면서 연간 예산 7천만\$을 책정하고 있다.

업무추진 개념은 전·평시를 망라하여 사회를 위협하는 요인과 취약점을 파악하고 대형사고 및 각종 재해를 방지하기 위한 예방활동 및 안전대비가 불충분한 경우 관련기관과 협조하여 해결하고 있다.

노르웨이의 비상기획업무체제는 수상이 중앙부처의 업무를 직접 조정하고 법무부가 여러 부처를 조정하여 비상사태를 대비하고 있으며 민방위 및 비상기획청은 법무부를 지원하고 광역 지자체의 비상대비태세를 감독하며 광역단체장은 자체비상대비태세를 집행, 감독하도록 되어 있다.

민·군간 협조 및 합동훈련 실시, 테러대비 정보분석 및 예방능력 강화, 그리고 중앙정부, 광역 및 기초자치단체간에 체계적이고 일관성 있는 위기관리 수행체제를 확립하고 있는 것이 특징이다. 또한 법에 의거하여 군은 재난발생시 광역자치단체 또는 기초자치단체의 지원요청에 응하도록 되어있고, 평시 경찰서장(Chief of Police)은 재난발생시 군동원이 가능한 것도 특징이다.⁵⁴⁾

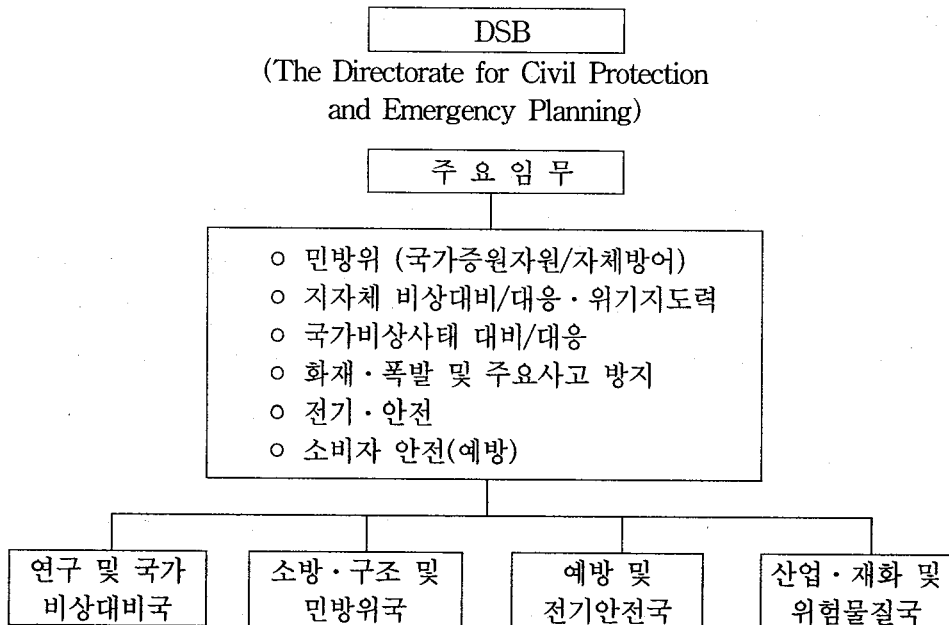
노르웨이의 민방위업무는 전시대비 이외에도 화재, 구조, 의료, NBCR(핵 및 화생방) 등의 보조기능 및 각종 지원업무를 수행한다. 민간인 보호를 위해서는 보호장비, 방공호시설(Shelter), 대피계획 등을 계속하여 발전시켜나가고 있다.

특히 정보전달과 경보를 위해 비상대비 및 위기관리 인터넷 사이트를 검토하고 있는데 이는 한국 비상기획위원회에서도 참고로 하여 발전시킬 필요가 있다. 물론 이 사이트는 수시로 업데이트할 수 있도록 되어야 하며 중앙과 지역광역단체, 그리고 지방기초단체까지 연계시킬 뿐 아니라, 전 국민, 전 비상대비 관련자들이 신속하고 정확한 정보교류 수단으로 만들어 나가야 하며 해킹방지를 위한 부단한 노력과 위기대비 전산망 (Risk

54) 지자체의 비상대비업무가 증가할 것을 예상하고 있으며 96%의 지자체가 비상관리계획을 보유하고 있고 86%의 지자체가 위기정보계획을 가지고 있다. 또한 지난 4년간 지자체 중 99% 이상이 위기관리훈련을 실시해 왔으나 더욱 발전시킬 사항이 있다고 분석하고 있다.

and Crisis communication)도 병행하여 준비해야 할 것이다.

(그림 2-6) 노르웨이의 민방위·비상기획청



* DSB는 법무부 및 경찰휘하기관으로서 2003. 9. 1. 기존의 2개 조직 통합
(민방위 및 비상기획청 + 소방 및 전시안전청 통합)

※ 출처 : 국무총리 비상기획위원회(2004. 10), 「지방자치단체의 비상대비체제
발전방향 : 정책연구보고서」, 46면.

3) 러시아·일본·중국의 국가위기관리 조직변화

(1) 러시아의 국가위기관리 조직변화

러시아도 국방부에서 담당하던 비상대비업무를 94년, 연방정부 내에 비상사태부(EMERCOM)를 창설하여 통합관리하고 있다. 특히 러시아는 한반도에서 전쟁이 발발할 것에 대비, 북한과 인접한 극동 지역에 민방위 태세를 강화했다.⁵⁵⁾

55) 여기에 대해서는 다음을 참조할 것. 러시아 일간신문 「네자비시마야 가제타」,

특히, 근래에 북핵사태로 인한 한반도 긴장이 고조되고 있기 때문에 러시아 국방부와 내무부, 비상대책부, 연방보안국(FSB), 동부 국경수비대 등 부처 합동으로 2002년 8월, 극동지역 주민 보호를 위한 훈련을 실시한 바 있다. 주요 훈련내용은 한반도 전쟁발발시 방사능오염 예방, 탈북주민 수용 및 보호, 기타 테러예방활동 등으로 알려지고 있다.

2004년 9월 1일, 북오세티야 베슬란의 한 학교에 진입한 테러범들을 무력진압하면서 1,000여명의 사상자를 낸 대참사⁵⁶⁾는 향후 러시아의 대테러 및 비상대비태세에 더 큰 관심을 갖는 계기가 될 수 있었다.

푸틴 대통령은 학교 인질극 참사와 관련한 연설을 통해 ‘러시아는 이번 사태를 계기로 법집행에 있어 새로운 접근방식을 취할 것’⁵⁷⁾ 이라고 강조했다. 따라서 러시아의 비상대비 조직은 더욱 확대될 가능성이 높다.

(2) 일본의 국가위기관리 조직변화

일본은 비상대비의 초점을 방재문제에 대한 효율적인 대처에 두고 중앙 방재회의를 수상직속기구로 운영하여 왔으나 자위대의 이라크 파병, 평화헌법 개정논의, 북한의 핵·미사일 위협, 러시아와의 북방 4개 도서 문제, 중국과의 영토 및 대륙붕문제, 독도문제 등으로 전수방위에서 포괄적인 위협에 대응하는 비상대비태세로 발전시켜 나갈 준비를 갖추고 있다.

특히 외국의 무력공격을 가정한 ‘민방위훈련’을 내년부터 실시할 예정으로 있다.⁵⁸⁾ 유사시 주민피난 방식 등을 규정한 국민보호법이 가결됨에 따라 유사시를 가정한 주민훈련을 정례화할 수 있게 되었다. 일본 국민보호법에 따르면 지방자치단체장은 주민들에게 유사훈련의 협력을 요청할 수 있으며 주민이 자발적으로 협력하도록 되어 있다.

예를 들어 정부가 전기와 수도시설 등의 인프라가 외국으로부터 공격을 받았을 경우를 가정해 지자체에 경보발령과 피난조치를 지시하면 해당 지자체의 주관 아래 주민피난 훈련이 실시되는 형태이다. 이의 효과적인 추진을 위해 총리를 본부장으로 하는 무력공격사태 대책본부를 설치하는 방

(2002. 4. 22) ; 「연합뉴스」(2002, 4. 23).

56) 「연합뉴스」(2004. 9. 4).

57) 「연합뉴스」(2004. 9. 5).

58) 「마이니치신문」(2004. 9. 3) ; 「연합뉴스」(2004. 9. 4).

안이 추진되고 있다.

〈표 2-3〉 일본 비상대비 조직구성

중앙방재회의 (회장 : 내각총리대신)		
내각총리대신	노동대신	오키나와 개발청장관
법무대신	건설대신	북해도 개발청장관
외무대신	자치대신	국토청장관
대장대신(겸 국가공안위원장)	내각관방장관	일본은행총재
문부대신	총무청장관	일본적십자사 사장
후생대신	방위청장관	일본전신전화 사장
농림수산대신	경제기획청장관	일본방송협회 회장
통상산업대신	과학기술청장관	(NHK)
운수대신	환경청장관	우정대신

※ 출처 : 비상기획위원회(2006. 12), 「세계의 비상대비현황 : 일본편」; http://www.epc.go.kr/kor/info/kor_info_world_36.html(검색일: 2006. 12. 20).

(3) 중국의 국가위기관리 조직변화

중국도 자국민의 안전과 보호를 위해 ‘對테러 안전국’을 신설했다. 즉 안전국은 해외 진출 중국인을 대상으로 한 테러와 국제조직 범죄가 발생했을 경우 즉각 대책을 마련하고 관련 당사국 등과 협상에 나서는 업무를 관장하고 있다.⁵⁹⁾

중국은 정부의 해외진출 장려 정책으로 자국의 해외진출이 증가하면서 테러위협에 노출되는 경우가 많기 때문이다. 비록 대테러 전쟁에 중국군을 파견하지 않고 있으나 정치적으로는 미국 등 서방국가들의 대테러 전쟁에 적극 협력하고 있기 때문에 초국가적 위협에의 포괄적 대처는 불가피하다고 할 수 있다.

59) 국무총리 비상기획위원회(2004. 10), 「지방자치단체의 비상대비체제 발전방향 : 정책연구보고서」, 56면.

2. 선진국의 소방행정체제

1) 일본의 소방행정체제

(1) 소방조직과 기능구조

현재 일본은 중앙의 총무성산하에 소방청을 두고 있으며, 지방에는 동경소방청 1개소, 소방본부 900本部, 소방서 1,690署, 출장소 3,226所를 각각 두고 있으며, 소방직원은 약 15만명에 달하고 있다.

중앙은 소방청장관을 정점으로 소방청차장 및 심의관이 장관을 보좌하며 세부적으로 총무과, 소방과, 소방직원 기획관, 예방과, 위험물 규제과, 위험물 판정지도관, 방재과, 특이재해실, 진재대책지도실, 방재정보실, 구조구급과, 소방심의회, 소방연구소, 소방대학교가 있다.

한편, 일본에서는 소방청이 중심이 되어 기초체제의 분산된 역량을 포괄하기 위한 역할을 수행하여 왔으나, 고베대지진 후 기초체제의 문제점이 심각히 노정되어 광역화 논의가 시작되면서, 3~4개의 기초단위를 포괄하는 작업을 진행 중에 있다. 최근 자치성 소방청을 총리실 산하로 전환하자는 논의가 있으며, 이는 기존조직에 미국의 대통령 직속의 FEMA 모형과 유사한 계통성을 부여하자는 논리로 볼 수 있다.

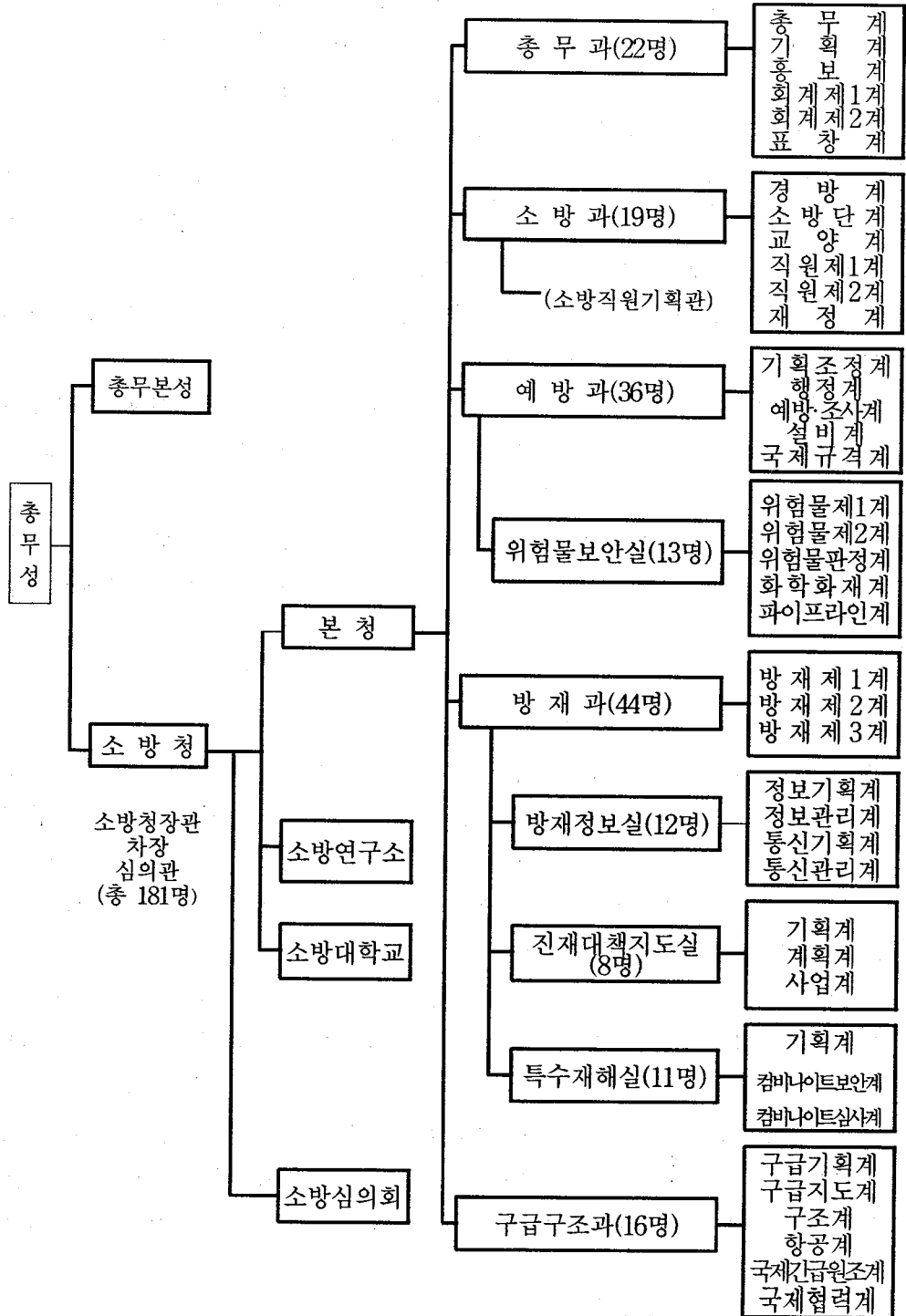
일본의 다발재난으로서는 지진, 화산폭발, 수해, 화염, 설해, 위험물재난 등을 들 수 있는데, 재난을 관리하는 재난대책기본법은 종합적, 계획적 방재행정을 목적으로 운영체제를 확립하고 책임소재의 명확화, 방재계획의 작성, 재난예방 및 재난대응대책, 재난복구 및 재정금융정책 등을 관리하고 있다. 기타 조직, 예방, 응급대책 복구 재정금융장치에 대하여는 각각의 개별법으로 정하고 있다.⁶⁰⁾

재난예방 측면에서 국토구조의 방재화, 도시지역에 대한 지역지구제 적용, 건설구조의 규제를 위해 소관관청, 지자체가 방재계획을 수립하고 있다. 특히, 대지진의 조기발생에 대비하여 도시구조의 내진화(耐震化)와 대지진의 발생위험지역을 대상으로 지진예고를 시험적으로 실시하고 있다. 다음은 일본의 총무성 산하 소방청의 종합적인 조직구성이다.⁶¹⁾

60) 日本防災行政研究會(2002), 「災害對策基本法」(東京:ぎょうせい).

61) <http://www.fdma.go.jp/>(日本 總務省 消防廳 行政組織圖, 검색일: 2006. 12. 5).

(그림 2-7) 일본의 총무성 소방청 조직구성



우선 내각부 방재담당에는 5인의 참서관이 배치되어 있고, 업무내용도 구(舊) 국토청 방재국의 업무와 관련된 내용은 다음과 같다.

① 방재총괄담당은 정책통괄관의 소장 사무에 관한 종합조정, 방재정책에 관한 기본사항의 종합적인 조사, 방재에 관한 조직의 설치 및 운영, 극심 재해지역 지정에 관한 업무를 담당한다.

② 방재예방담당은 방재계획 작성, 정책통괄관의 소장업무에 관한 국제협력에 대한 사무정비, 방재백서의 작성, 방재홍보, 토사재해대책의 추진, 방재지식의 보급·계발에 관한 업무를 담당한다.

③ 재해응급대책담당은 대규모 재해발생시, 또는 발생할 위험이 있을 때는 그 재해에 대처에 관한 업무를 담당한다.

④ 재해복구·부흥담당은 특정비상재해 및 당해 특정비상재해에 적용해야 할 조치를 지정하여, 피해자(被災者) 생활재건 지원금의 지급에 관한 업무를 담당한다.

⑤ 지진·화산대책담당은 지진대책 및 화산재해대책에 관한 시책추진, 피난시설긴급정비지역 및 화산재 방재지역의 지정, 대규모 지진대책특별조치법에 의한 지진방재대책에 관한 업무를 담당한다.

특히, 앞에서 살펴본 소방청의 조직과 업무를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.⁶²⁾

2001년 1월6일 총무성설치법(1999년 법률제91호)에 의해 총무성 외부청으로 개편되었다. 내부조직으로는 총무과, 소방과, 예방과, 방재과, 응급구조과 5개과와 위험물보안실, 방재정보실, 지진대책실, 특수재해실 4실, 그리고 소방과 기획관, 예방과기획관 및 광역대응대책관, 그 외 부속기관으로 소방대학교, 소방심의회 등이 설치되어 있다.

소방청은 소방행정을 총괄하는 부서다. 원래 일본은 지진이나 화산, 풍수해 등이 일어나기가 쉽고, 여기에 대규모 지진도 자주 발생하고 있다. 또한, 도시화의 급진전에 따른 건축물의 고층화, 대규모화, 지하이용의 다양화 등으로 도시재해의 형태도 복잡화, 대형화되어 재난, 재해가 한번 발생하면 대형화로 이어지고 있다. 이러한 사회정세에 대응하기 위해서 소방청은 국민생활의 안전성 향상을 위해 기술혁신을 적극적으로 수용하면

62) 이 연(2006), 「위기관리와 매스미디어」, 학문사, 137면 참조.

서 일본의 소방체제 강화에 일층 노력하고 있다.

이어서 소방청의 내부조직별 업무를 보면 다음과 같다.

① 총무과는 소방청의 행정업무를 조정·총괄하는 부서다. 소방청 관련 직원의 인사나 복지후생, 예산·결산업무, 소방청의 홍보, 소방원이나 소방단원의 표창, 그 외 소방청내의 의견조정, 지방공단과의 연락조정 등을 하고 있다.⁶³⁾

② 소방과는 소방본부와 소방서 등 상비소방체제를 갖추고 있는 시정촌을 “상비화시정촌”이라고 한다. 소방본부 및 소방서 설치에 관해서는 법률에 의한 정부령으로 시는 반드시 이를 설치해야 한다. 정촌의 경우는 총무대신이 지역이나 인구, 기상조건 등을 고려해서 지정할 수 있다.

③ 예방과는 화재발생 제로를 목표로 하여 화재방지의 최대 방법으로 불이나지 않게 하는 것을 목적으로 소방계획의 작성이나 훈련을 실시한다. 또, 소화기의 사용·취급설비의 점검 등 방재관리제도를 기획·입안하고, 그 의 충실도를 평가한다. 매년 봄·가을에 화재 예방운동을 실시하고 화기사용기구 등에 관해서도 지도한다. 또한 주택 방재대책의 추진 및 고령자나 노약자들의 주택화재에 의한 사상자를 대폭 줄이기 위하여 관계 행정기관이나 관계 단체등과도 폭넓게 연대하여 방재대책을 전개한다.⁶⁴⁾ 방재용 설비 등의 규격연구의 입안과 안심하고 사용할 수 있는 적합품 제도 등을 관리한다.

63) 여기서 소방단은 소방본부나 소방서와 똑 같이 법률에 의해서 시정촌에 조직되어 있는 소방기관이다. 현재 전국에 3,636개 소방단이 조직되어 있는데, 이는 전국 거의 모든 시정촌에 설치되어 있는 형편이다. 소방단원의 신분은 특별직(비상근) 지방공무원으로 각자 직업을 가진 지역주민들이다. 각자 자기의 의사대로 소방단에 입단해서 활동하고 있는데, 전국적으로 약 100만명 가까이 된다. 소방단원의 임무는 지진이나 풍수해 등 재해시 방재활동의 예방, 피난, 구급 등에 지원하는 활동이다. 최근에는 여성들도 참여하여 많은 성과를 거두고 있다. 소방단원이야 말로 지역에 밀착한 조직이다. 최근 우리나라는 예산부족 등으로 지역 주민 수에 비례해서 소방기구가 축소되고 있는데 비해서 일본은 이러한 외곽 조직도 활성화하고 있다는 것은 눈여겨볼 대목이다.

64) 주택용 화재경보기 사용의 전국적 캠페인 실시(무상 대여 등), 재해약자 소방 긴급통보시스템 사업 추진, 연기감지기 설치나 긴급사태시 소방기관에 자동적으로 통보하는 통보시스템의 보급 촉진, 최근 급증하고 있는 ‘방화 화재방지’를 위해 지역별로 ‘자동방재체제 강화’ 내지는 ‘방재예방대책 매뉴얼개발’ 등에 적극적으로 나서고 있다.

④ 응급구조과는 구명구조의 중추로서 구급환자의 인명을 구한다. 전국의 구급대는 약 400만명 이상의 상해자들을 의료기관에 수송했다. 급속한 고령화의 진전이나 교통사고의 증가 등에 따라 응급수송 중에 호흡곤란이나 순환기 부전으로 중태에 빠지는 경우가 급증하고 있다. 사람의 생명을 구조하기 위해서 소방청에서는 ‘메디컬 컨트롤 체제’를 구축하는 한편, 구급업무도 고도화하고 있다.⁶⁵⁾ 또한 구급구명사 양성의 충실과 처치범위의 확대, 소방헬리콥터에 의한 소방활동의 진전, 구급기술의 고도화와 진전, 국제 소방구조체제의 정비업무를 담당하고 있다.

⑤ 방재정보실은 대규모 재해발생시 정보의 신속 수집·전달 등으로 정확하게 재해응급대책을 강구하는 데에 크게 기여하고 있다. 방재정보실은 지방공공단체에 대한 국가창구로서 국가와 지방공공단체 사이에 방재정보의 수집·전달체제강화에 노력하고 있다. 소방방재무선통신 네트워크의 정비와 화상전달시스템의 정비, 방재정보시스템의 정비, 소방청 응급대응기자재의 정비업무를 담당한다.

⑥ 지진대책실은 지진대책의 컨트롤타워로서, 일본은 1923년 관동대지진을 시작으로 대규모 지진으로 많은 피해를 입었다. 특히, 최근에는 고베대지진을 시발로 하여 크고 작은 지진이 꼬리를 물고 있다. 소방청은 지진대책에 관련하여 국가와 지방공공단체 및 지방공공단체 상호간의 연락, 지역방재계획(지진대책편)의 작성 등에 관한 지도 및 조언, 또 방재훈련의 지도 및 실시, 방재지식의 보급개발, 지역방재에 관한 조사연구 등을 추진한다.⁶⁶⁾

⑦ 특수재해실은 콤비나이트 방재대책, 특수재해대책(선박재해대책, 항공기 재해대책, 원자력 재해대책, 장대 터널 등의 방재대책 등)의 업무를

65) ‘메디컬 컨트롤 체제’는 첫째, 구급대에 대한 의사의 지시, 지도, 조언체제 구축. 둘째, 의사에 의한 구급활동의 사후검증체제. 셋째, 구급 구명사를 포함하여 구급대원 육성체제 구축 등을 의미한다.

66) 특히, 9월 1일 “방재의 날”을 중심으로 방재주간에 동해지역 및 관동지역에 대규모 지진발생을 상정 규모로 방재훈련을 실시한다. 이것은 방재회의의 결정에 의해서 정부와 지방공공단체, 공공기관, 사업소, 주민 등의 참가에 의해서 ‘종합방재훈련’을 실시하고 있다. 소방청에도 지진경계본부 및 재해대책 본부를 설치하고, 이에 대한 운영에 관한 훈련도 실시한다. 또, 이 외에도 응급대책, 물자의 요청, 광역소방지원에 관해서 소방방재무선이나 지역위성네트워크 등을 활용해서 관계 도도부현과의 정보전달훈련 등도 실시하고 있다.

담당한다.

한편, 기상청(Japan Meteorological Agency)의 방재체제와 그 역할을 보면, 방재대책은 국가의 위기관리 대책 중에서 가장 중요한 것 중에 하나다. 기상청은 「재해대책기본법」, 「기상업무법」 등에 입각하여 국가방재 관련기관의 하나로 재해의 방지·경감, 재해발생시의 응급대책, 2차 재해발생의 방지 등에 필요한 여러 가지 기상정보를 국가나 지방공공단체 등의 방재관계기관에 신속하게 제공하고 있다. 예를 들면, 지진발생 직후 즉각 발표되는 지진정보에 의해 많은 피해가 발생할 위험성이 있는 지역에는 국가에서 신속하게 초동대응에 나서게 된다. 또한, 기상청의 방재기상정보는 보도기관을 통해서 국민에게도 신속하게 전달된다.

홍수나 태풍, 지진 등에 의한 자연재해가 발생했을 때는 서로 다른 정보나 잘못된 정보가 전달된 경우에는 방재기관의 대응에 혼란을 초래해 피해가 확대될 위험성도 있다. 또, 피해로 조난을 당한 지역주민들에게도 혼란과 불안을 조성할 우려가 있다. 이 때문에 기상청정보는 기상청이 국가의 책임기관으로써 작성, 발표하고 있기 때문에 특히 「정보」에 관해서는 기상청 이외의 자가 행하는 것은 「기상업무법」에 의해서 원칙적으로 금지되고 있다.

한편, 도도부현·시정촌을 중심으로 실시되고 있는 지역재해대책에 관해서도 지방기상대가 방재기상정보를 제공하여 주민들의 피난권고나 경보구역의 설정, 재난사태발생시 초동대응 등에 활용되고 있다.⁶⁷⁾

또한 일본에서의 재난예방 및 사후복구는 각 부처별로 개별법에 의거 수행하고, 초기수습과 응급조치는 소방청에서 총괄 수행하며, 소방업무는 지방사무로서 지방공무원으로 구성되어 있음에도 불구하고, 중앙정부의 소방청은 미국의 FEMA와 같이 '지식기반기능'을 보유하게 하여 각종 재난관리의 중심조직으로 기능토록 조치하고 있다.

고도정보화에 적절히 대응하고, 장비의 과학화 및 소방직원의 자질향상을 추진하며, 전국적 소방무선 네트워크 강화 등 통신시설의 고도화, 헬기의 다목적 및 공동이용, 상호응원체제 확립, 도시계획, 토지이용에 소방부

67) 그 외에도 지방기상대 등에는 「지역방재계획」의 작성·실시에 조언, 방재관련 지식 보급을 위해 “방재기상강연회” 등을 여는 등 지방공공단체나 지역주민들과도 연대를 이루고 있다.

서의 의견반영, 자주방재체제 확립 등을 중점 추진하고 있다.⁶⁸⁾

예컨대 대도시의 방재대책을 보면 예방·응급·복구의 3행위로 총칭되고, 각각의 행위를 계획적으로 집행하는 체제를 확보하는 것에 의해 사무추진을 도모하고 있다. 방재관련 사무처리 방법으로서 방재에 관한 모든 업무를 집중적으로 처리하는 집중방식과 각 분야의 소장사무의 연장으로 재해대책을 실시하는 분할방식이 있는데, 이는 각 지역의 여건과 특성에 따라 약간씩 다르다.

한편, 1994년 이후 기초단체별 단독소방본부 유지에 따른 재정부담, 인사관리상 지장, 인접 시가지의 연속성 증가, 교통통신의 발달 등에 따라 조합설립 또는 시정촌간 사무위탁의 방법을 동원하거나, 시·정·촌간 소방헬기 광역적 운영 가능지역 명시, 응원요청절차 명확화, 비용부담 예규화 등을 통한 상호응원체제를 강화함으로써, 점차 광역소방행정체제의 채택을 확대해 나가고 있는 추세이다.

일본의 경우 1947년 10월 18일 재해구호법 공포 이후 소방법 제1조(화재에 의한 피해의 경감)의 내용에 근거하여 소방구조대를 설치·운영하여 오다가, 1986년 4월 15일 개정된 소방법 제36조의 2에서 구조법에 대한 규정을 신설함으로써 구조업무를 수행할 수 있는 법적 근거를 확립하였다.

도·도·부·현에서도 구급조례에 의하여 구조대를 설치·운영하여 현재 특별구조대, 수난구조대, 산악구조대, 소방정구급·구조대, 항공구조대, 국제구조대 등을 설치·운영함으로써, 국내의 육·해·공뿐만 아니라 국외에서의 긴급구조과전을 요청 받았을 때에 파견출동까지 할 수 있는 운영체제를 구축하게 되었다.

소방구조업무는 총무성 산하의 소방본청(5과 2실)에 예방구급과 부속 구급구조실이 설치되어 있으며, 동경소방청을 비롯하여 각 소방국 단위와

68) 그 내용은 다음과 같다. ①방재계획에 근거하여 국·구별 계획 및 재해응급활동계획의 책정과 계획내용의 실천과 검증이 이루어져야 한다. ②방재훈련 상황과 실시방법의 검토(종합훈련, 방재훈련, 자주방재훈련, 각각의 특성에 따른 훈련내용의 검토)가 시행되어야 한다. ③토사재해대책(1999년도 후 중점시책)이 추진되어야 한다. ④재해위험지도(Hazard Map)의 작성 배포가 이루어져야 한다. ⑤방재정보시스템의 정비와 운용체제의 확립이 이루어져야 한다. ⑥장기적이고 종합적 방재도시조성 구상의 책정과 추진되어야 한다.

소방서 단위에도 구급구조과 내지는 구급구조계가 설치되어 구급·구조업무에 대한 전담기관을 설치, 운영하고 있다.

특히, 1964년 소방법에 구급업무가 최초로 법제화되었고, 1987년에 전국에 인구 100만명당 1개소의 비율로 구명센터가 개설되기 시작하여, 현재 전국에 104개 시설이 설치·운영되고 있다. 1991년 구급구명사법이 공포, 시행됨에 따라 일본 소방기관의 구급의료부문이 크게 발전하게 되었다. 구급구명사 양성은 동경소방청 및 각 지방소방국에 구급구명사 양성소를 설치·운영하고 있다.⁶⁹⁾

긴급구명과 병원호송을 위해서는 소방에 긴급출동 지령을 내리게 되며 현장정보송신을 위해서는 소방에 방송헬기 출동지령 내리게 되고, 그리고 도쿄도내의 인근도시에 응원요청을 하며, 방송기관에는 시민홍보를 하여 혼란방지의 역할을 담당하며, 소방에는 현장배치계획과 긴급구조를 위하여 출동지령권을 가지고 있다.

자위대에는 재해파견요청을 공식적으로 할 수 있으며, 관할관청에는 정보연락과 지원연락을 하고 구원구호요청이 가능하며, 일본적십자의사회에 응원요청을 하여 부상자의 현장치료와 후송을 담당하게 할 수 있다.

이와 같은 일본의 도쿄도 방재센터에서는 대규모의 재난이 발생했을 때 재해구급정보센터와 정보통신을 연계하여 상호관계가 성립되고 있으며, 이것은 일본의 재난이 다발하는 특성을 반영한 것으로 하나의 기관이 자기역할을 상실하더라도 다른 기관이 계속하여 존속하여 방재기능을 수행할 수 있도록 한 것으로 일종의 ‘보험과 같은 역할’을 하는 것이라고 볼 수 있다.

대응단계의 긴급구조체계에 관한 일본의 긴급업무실태를 보면, 일본에서는 1936년 1월부터 구급업무를 시작하여 1963년에는 소방법에 정식으로 소방업무로 법제화하였다. 현재 소방관서 출동의 80%가 구급업무로 36,000명의 전문구급요원이 4,000여대의 구급차량으로 연간 277만 여건의 구급출동을 하고 있는 것으로 보아 이 업무가 완전히 정착되었다 할 수

69) 예컨대 방재에 관한 지방의 체계로서 일본 도쿄도 도시방재행정의 개요를 보면, 도쿄도 방재센터의 기능은 첫째, 위기관리시의 통합지휘 둘째, 방재종합정보의 구축, 셋째, 24시간 비상대기 넷째, 장비의 보유 및 활용이라 할 수 있다.

있다.

구급업무를 담당하는 정보센터로서 도쿄도 재해구급정보센터의 경우를 보면, 이 센터는 119번으로 연결되며, 재해로부터 시민안전을 지키기 위해 최신 컴퓨터와 고도의 정보통신기술을 활용하여 화재와 구급 등의 119통보의 접수에서부터 소방대와 구급대의 출동지령, 재해현장으로의 정보지원까지 일련의 소방업무를 신속히 수행하여 시민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 설치되었다. 도쿄소방청 재해구급정보센터는 24시간 항상 운영되는 전화서비스를 제공하기도 한다.

(2) 소방·방재 연계운영체제

일본의 다발재난으로서는 지진, 화산폭발, 수해, 화염, 설해, 위험물재난 등을 들 수 있는데, 재난을 관리하는 재난대책기본법은 종합적, 계획적 방재행정을 목적으로 운영체제를 확립하고 책임소재의 명확화, 방재계획의 작성, 재난예방 및 재난대응대책, 재난복구 및 재정금융정책 등을 관리하고 있다. 기타 조직, 예방, 응급대책 복구 재정금융장치에 대하여는 각각의 개별법으로 정하고 있다.

재난예방의 측면에서 재난전반에 대응하기 위하여 국토구조의 방재화, 도시지역에 대한 지역지구제 적용, 건설구조의 규제 등을 위하여 소관관청, 지방자치단체가 방재계획을 수립하고 있다. 특히, 도시화의 급진전과 대지진의 조기 발생에 대비하여 도시구조의 내진화(耐震化)를 도모하고 있으며, 대지진의 발생위험이 높은 지역을 대상으로 지진예고를 시험적으로 실시하고 있다.⁷⁰⁾

일본의 재난관리는 현재 국토청 방재국에서 총괄하고 있으며, 각 성·청에서 각각의 관련업무를 추진하고 있다. 관련기구로는 종합적인 방재행정을 위해 재난대책을 조정, 결정하는 기관으로서 중앙방재회의가 있으며, 재난발생시 대응하기 위한 각급 재난대책본부가 있다. 또한 도(都)·도(道)·부(府)·현(縣) 방재회의, 시(市)·정(町)·촌(村) 방재회의가 있고, 29개의 지정행정기관과 38개의 지정공공기관에서 재난관련업무를 분담하여 수행

70) 이의평(2002. 4), 「일본소방 : 일본소방과의 비교를 통한 우리나라 선진과학소방체제 구축을 위한 제언」, 서울시립대학교 지진방재연구소, 258-268면 ; 日本防災行政研究會 (2002), 「災害對策基本法」 (東京: ぎょうせい) 각각 참조.

하게 된다.

재해대응에 있어서는 비상재해대책본부를 설치하여 응급대책에 대한 종합적 대응과 긴급조치계획의 실시를 담당하고 관련기관 및 단체는 방재계획에 따라 업무를 수행하게 되며 실질적 현장활동은 소방, 경찰, 자위대를 중심으로 이루어진다.

중앙방재회의는 국가방재대책의 종합성, 계획성을 확보하기 위해 설치된 행정조직으로서, 방재기본계획의 작성과 실시 및 방재기본 방침, 방재시책 조정, 비상재해에 즈음한 조치 등에 관하여 총리대신을 자문하는 총리부의 부속기관이라 할 것이며, 그러나 단순한 자문기관이 아니고, 방재기본계획을 작성하여 추진하는 집행기관의 성격을 가지고 있다.

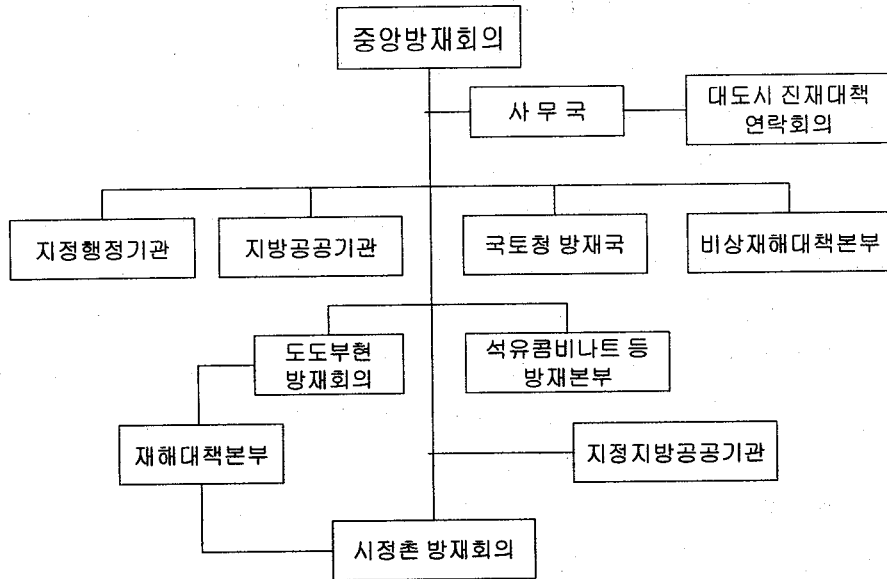
지정행정기관은 방재와 관련하여 내각총리가 지정한 국가기관을 말하며, 이밖에 지정행정기관의 지방지부국이나 기타 국가나 지방행정기관 중 내각총리가 지정한 지정 지방행정기관이 있다.⁷¹⁾

한편, 지정공공기관은 방재와 관련된 공공기관으로 공공적 기관이나 공익적 사업을 하는 법인 중 내각총리가 지정한 기관을 말하는데, 이외에도 도·도·부·현의 지사가 지정한 지정지방공공기관도 있다. 이들은 모두 방재계획을 작성, 실시함과 동시에 도·도·부·현, 시·정·촌과 협력하고 또 각각의 업무를 통하여 방재활동에 기여하게 되어 있다. 재난이 임박하거나 발생 중에 있을 때 비상대책기구인 재난대책본부를 도·부·현이나 시·정·촌 단위로 설치, 운영하며, 중앙재난대책본부는 재난의 발생 후에 설치되고 있다. 그러나 재난예방과 확대방지를 위한 활동은 지방재난대책본부를 중심으로 이루어진다.

재해사고의 1차적 대응기관은 시·정·촌이 담당하고, 정부의 관계 성·청, 지방공공단체가 재해대책을 긴급하고 강력하게 통일적으로 행할 필요가 있는 경우에는 각급 재해대책본부를 설치한다. 또한 재해의 규모를 감안하여 재해응급대책을 실시해야 하는 경우에는 총리부에 비상재해대책본부를 설치하며, 긴급재해대책본부는 국가의 경제, 공공의 복지에 영향을 미치는 중대한 재해발생시 재해긴급사태를 선포하고 총리부에 설치한다. 다음은 일본의 국가방재관리 조직구성을 나타낸다.

71) 이들 기관은 방재업무계획을 작성하고 국가방재 기조에 맞추어 만반의 조치를 강구할 수 있도록 상호 협조한다.

(그림 2-8) 일본의 국가방재관리 조직구성



특히, 방재에 대한 국가의 책무는 국토 및 국민의 생명, 신체 및 재산을 재해로부터 보호해야 하는 사명을 가지며, 그 책무를 수행하기 위하여 재해방지, 재해응급대책 및 재해복구의 기본이 되어야 할 계획을 작성하며, 법령에 의하여 이것을 실시하고 지방공공단체, 지정공공기관, 지정지방공공기관 등이 처리하는 방재에 관한 사무 또는 업무의 실시와 종합적 조정을 실시 및 재해에 관계되는 경비부담의 정상화를 도모하도록 규정하고 있다.

한편, 지방정부의 재해대책은 1차적으로 시·정·촌을 중심으로 이루어지며, 각 현에서 중앙정부의 정책을 반영하여 총괄적으로 관리하고 있다.

도·도·부·현 구역내의 방재사무에 관하여 도·도·부·현의 기관, 중앙정부의 지방지분부국, 지정공공기관과 같은 관계기관을 연락 조정하고, 종합적이고 계획적인 방재행정을 위해 도·도·부·현 방재회의를 설치하며, 도·도·부·현 방재회의는 지역방재계획의 작성과 실시, 재난에 관한 정보의 수집, 재난발생시 관계기관의 연락조정 등의 업무를 담당하고 있다. 또한 평소에 도·도·부·현의 지방자치단체는 방재계획 및 행정, 시·정·촌의 방재행정 전반 지도·조언 등의 업무를 수행하고, 재난발생시에는 소방무선

시설을 이용하여 긴급대책과 복구대책업무를 수행하고 있으며, 자주방재 조직을 육성·지도하고 있다.

시·정·촌 방재회의는 시·정·촌 방재계획의 작성과 실시를 담당하고, 시정촌은 공동으로 시·정·촌 방재회의를 설치할 수 있으며, 조직이나 소관 업무는 도·도·부·현 방재회의와 유사하다.

그러나 최근 일본의 재해관리체제의 변화는 지진대책에서 통합적 재해관리 개념으로 전환되고 있다. 이에 따라 내각관청에 위기관리감 설치, 내각으로의 정보집약, 내각부로 방재조정기능 이관, 방재담당장관 신설, 중앙방재회 기능 강화를 추진하였다.

2) 미국의 소방행정체제

(1) 9.11 테러 이전

미국은 국토안보부 내에 FEMA(Federal Emergency Management Agency)를 두고 있으며,⁷²⁾ 여기에 중앙단위 소방부서를 두고 있고, 지방에는 주(州) 소방국 50개소, 소방관서 3만여개소를 두고 있으며, 주 단위에서 소방관련법령을 제정, 운영되며 소방특별구는 몇 개 도시의 행정구역을 포함하여 소방관할권을 행사하고 있으나, 점차 광역소방행정체제로 진행되는 추세에 있다.

미국은 중앙에 FEMA(Federal Emergency Management Agency) 내에 소방(행정)국을 두고 있으며, 지방에는 주(州) 소방국 50개소, 소방관서 3만여개소를 두고 있다. 오클라호마 폭발사고, 초대형 토네이도 발생 및 산불사례에서와 같이 FEMA를 통하여 재정적·지식적 통합 지원을 하고 있으며, 또한 소규모 소방단위를 융합시켜 나가는 점진적 광역화 작업을 추진중이다.

그런데 근간 미국에서는 세계를 경악케 했던 세기적 참사인 911테러를 계기로 2002년 3월 1일 20개 연방기구 1만 7천여명의 직원이 국토안전부에서 생화학·핵위협을 포함한 각종 테러위협에 응전할 수 있는 이른바 거대한 본토수호체제를 갖추게 되었다.⁷³⁾ 이의 명칭은 국토안전부(Office of

72) <http://www.fema.gov/about/divisions/response.shtml>(검색일 : 2007. 1. 7).

Homeland Security)는 연안경비대 등 22개 연방정부 기관을 전부 또는 부분적으로 흡수하게 되지만 연방수사국(FBI)과 중앙정보국(CIA)은 대상에서 제외된다.

어떻든 FEMA는 중심으로 한 연방정부의 재난관리는 자연지리·문화·행정적 특성 등으로 복잡화·다양화·분권화되어 있어, 지방정부에 대한 통제·감독권이 없이 대통령의 특별 재해선포시 정부 및 유관기관의 조정·지원을 주요기능으로 하고 있다. 즉, 핵 위험, 국가위기, 특수재해 및 연방정부 개입이 요구되는 대형재난에 대한 대응을 목적으로 하며, 소방·보험·국가대책·지역재난·비상운영의 5개국으로 구성되어 있고, FEMA는 상시적 행정집행 기능은 없다.

특히, 주단위도 소방관련법령이 제정되며 소방관서의 운영은 대부분 시단위에서 이루어지고 군·읍·면 단위는 군·읍·면 또는 주정부에서 직접 운영하며, 소방특별구는 몇 개 도시의 행정구역을 포함하며 소방관할권을 행사한다.⁷⁴⁾

현재 미국의 소방도 교통, 통신, 도로확충, 도시화 등으로 점차 광역소방행정으로 진행되는 추세에 있다. 응급의료체제는 전적으로 주정부에서 정책을 수립·시행하고 있으며, 이를 위해 주정부내에 소방구급본부가 설치되어 있다.⁷⁵⁾

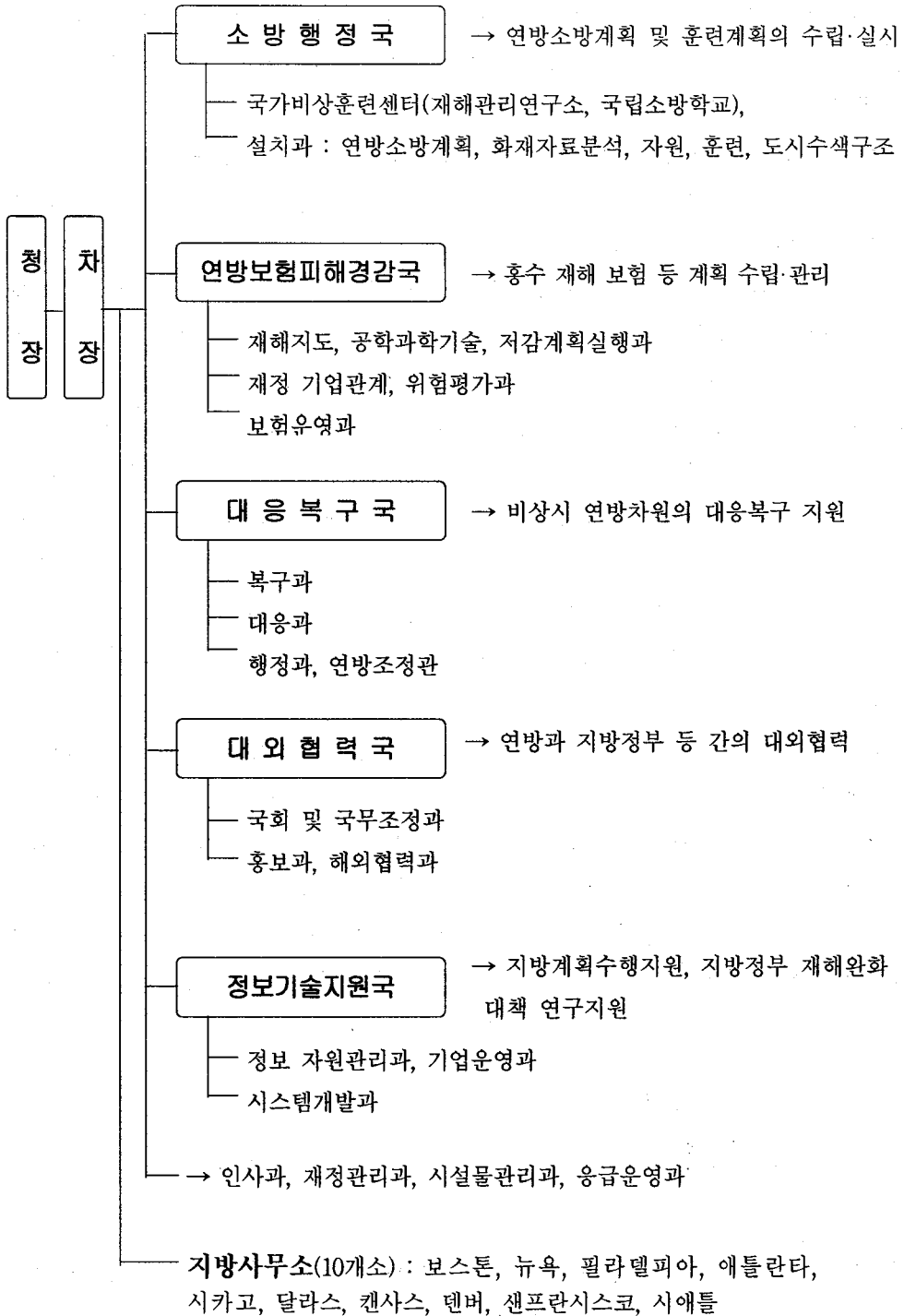
주마다 자치권에 근거하여 소방제도와 소방행정을 조례로 규정하여 집행하고 있어서 각 주와 시별로 소방구조구급제도에 약간의 차이가 있다. 특히 L.A. County 소방국은 구급업무 뿐만 아니라 추락사고, 붕괴사고, 교통사고, 익사사고 등에 있어 구조구급업무를 42개대의 구조구급대가 담당하고 있다. 또한 일반 구조대와 달리 유해화학물질 사고처리 전담반 3개반이 편성, 특수구조대의 형식으로 운영되고 있다.

73) 국토안보부(Office of Homeland Security)는 연안경비대 등 22개 연방정부기관을 전부 또는 부분적으로 흡수하지만 연방수사국(FBI)과 중앙정보국(CIA)은 대상에서 제외되었다. 「한국경제신문」(2002. 11. 20).

74) 전체 지방자치단체의 58% 정도가 특별구이며, 국내 5,300여개 특별구 중 소방특별구는 3,200개이다.

75) 이는 미국의 Los Angeles County 소방국의 경우에 잘 드러나고 있다.

(그림 2-9) 미국 FEMA의 종전 조직구성



모든 재난신고는 911로 일원화되어 있고, 우리의 119와 달리 수화기를 들지 않아도 발신자위치 자동표시 기능에 따라 구급대나 소방 및 경찰에 신고자 위치가 나타난다. 911은 소방서 방계조직의 응급지원센터 방식이며 신고된 사고규모에 따라 경찰, 병원, 군대, 자원봉사단체 등에 통보되어 공조체제를 갖추어 대응토록 하고 있다.

그러나 불가피하게 전국적 재난발생으로 지방적 차원에서 자체적으로 대응하기 어려울 경우에는 FFMA의 통합조정지시에 따라 국가적 차원의 재난관리단계로 넘어가게 된다.

어떻든 이와 같은 미국 FEMA의 조직체계를 살펴보면 청장, 차장 산하에 소방행정국, 연방피해보험국, 대응복구국, 대외협력국, 정보기술지원국 및 지방사무소 10개소 등으로 구성되어 있으며, 전체적으로 협력적 구조를 확보한 형태로 되어 있었는데, 최근에는 크게 변화되고 있다. 응급의료 체계가 발달된 미국의 경우는 응급구조사의 자격을 3단계(EMT-A : ambulance, EMT-I : intermediate, EMP-P : paramedic)로 구분하여 교육을하고 있으며, 고급 응급구조사(paramedic)의 경우는 1년의 교육 및 실습기간을 거쳐서 학습을 하며 기본적인 응급처치 이외에도 기관삽관술, 응급투약, 심전도 판독과 전기적 체세동까지의 모든 응급처치 영역에 참여하고 있다.⁷⁶⁾

한편 FEMA의 내부조직 구성도 위기관리의 각 단계에 상응하여 완화국(Mitigation Directorate), 준비훈련 및 연습국(Preparedness, Training & Exercise Directorate), 대응 및 복구국(Response & Recovery Directorate) 등으로 편성되어 있으며, 이밖에도 연방보험국, 미국소방국, 그리고 운영지원국, 정보기술서비스국, 10개 지역사무소 등으로 이루어져 있다. 이것 또한 FEMA가 위기상황의 각 단계별로 조직을 분권화하여 책임과 권한을 명백히 한 조직의 형태라 할 수 있다.

(2) 9·11 테러 이후

특히 미국의 국가 재난관리시스템은 현재까지 4단계에 걸쳐 성장해 왔

76) 이명수(2003), “국가안전관리시스템의 진단과 처방에 관한 연구,” 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 105면 참조.

으며 2001년 9월 11일에 발생한 911 테러후 다시 국가 재난관리시스템이 변화하고 있다. 1803년 뉴햄프셔주의 화재참사를 지원하기 위해 제정된 의회법 이후 미국은 1950년대까지 홍수통제법, 재해구호법, 민방위기관과 연관된 시민보호법 등을 제정하면서 서서히 방재관련법과 제도를 구축하기 시작하였다.

1960년대와 1970년대 들어서는 재난에 대한 대응과 복구업무를 정비하고, 국가홍수보험법을 제정하였으며 자연재해 위험정보 및 분석센터를 설립하여 국가방재시스템을 정비하다가, 1979년 카터대통령에 의해 연방재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)을 신설하게 되었다.

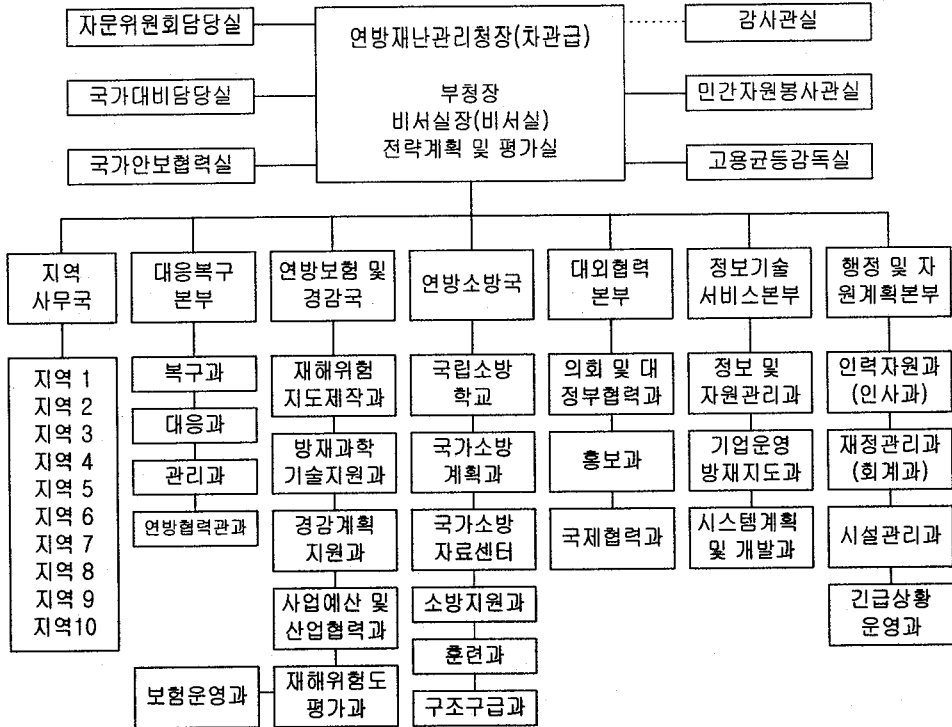
그리고 1988년에는 Stafford 재난구호 및 긴급지원법을 제정하여 방재시스템의 기능향상을 추진하였으며 21세기 들어 2000년에는 재난피해를 근원적으로 경감하기 위해서 재난경감법을, 2002년에는 9.11 사태와 같은 테러에 대한 근원적인 대처를 위해 국토안보부법을 각각 제정하여 국가방재시스템의 기능강화를 위한 제도적 기반을 구축하였고, 이를 기초로 2003년에는 국토안보부를 설립하였다.⁷⁷⁾

국토안보부는 총 22개 연방기관이 4개의 본부로 재편되었으며 대통령 경호실, 재무부 연방준비은행 경호부서 및 정보부서들이 관리행정본부 산하에 소속되었고, 해안경비대와 이민국도 포함되는 등 총 17만명의 거대 조직으로 구성되었다.

여기에서 국토안보부에서 재난대처를 담당하고 있는 최근 변화된 FEMA의 조직체제는 다음과 같다.

77) 미국의 현행 국가재난관리시스템은 국토안보부에 연방재난관리기구가 중심이 된 대비대응본부, 국경과 교통시설의 안전을 담당하는 국경·교통안전본부, 인적재난과 새로운 유형의 재난을 연구하고 담당하는 과학기술본부, 정보시스템과 국가 핵심기반시설을 보호하는 정보시스템·핵심기반시설보호본부의 차관급 4개 본부와 이러한 본부들을 관리하는 행정본부가 존재하는 조직체제이며 교통사고나 산업안전, 환경오염, 보건 등은 전통적으로 전담했던 부처들이 국토안보부와 상호 연계하여 대처하고 있다.

(그림 2-10) 미국 FEMA의 최근 조직도



※ 출처 : 미국 국토안보부 조직도, http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/DHS_OrgChart.pdf (검색일 : 2006. 12. 15).

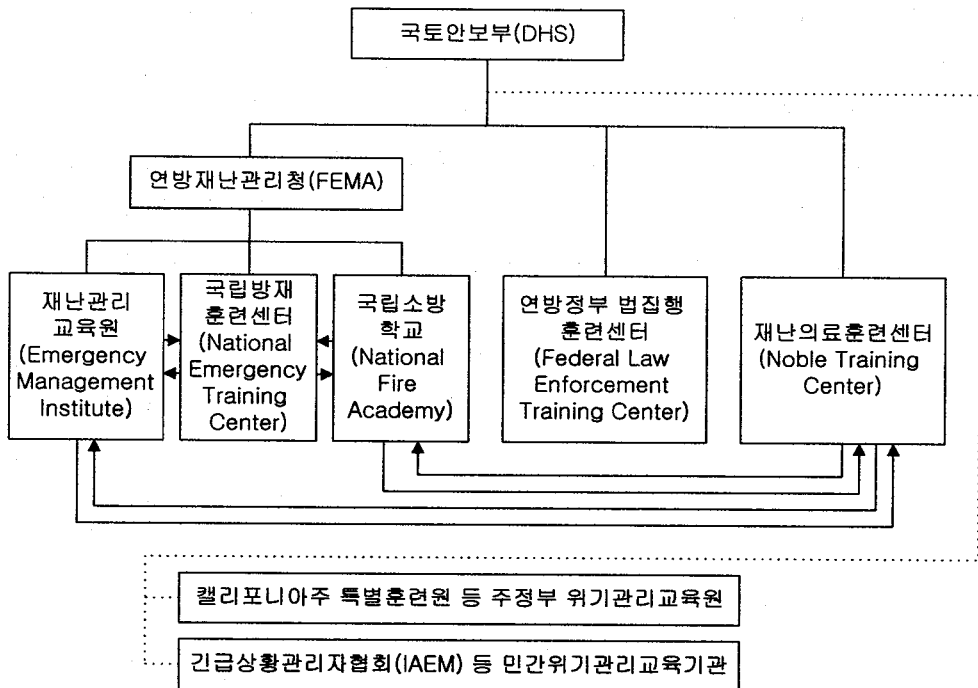
현재 미국의 재난관리시스템의 주요 요소로는 재난관리체계 기본법으로 국토안보부법(애국법, 2002년 제정), 재난대처의 근거법으로 Stafford법(2000년 개정)이 있으며, 예방시스템은 홍수(NFIP)·지진보험시스템, 재난 예방기금프로그램(HMGP), 재난예방조사팀(HMST) 등을, 그리고 예방계획은 재난예방계획(Disaster Mitigation Plan)으로 되어 있다.

또한 대응시스템은 국가재난관리시스템(NIMS), 주재난관리시스템(SEMS), 지자체 재난관리시스템(EMS)이 있으며, 대응계획은 상황관리계획(All-Hazard Emergency Operation Plan), 지원계획(연방정부: National Response Plan, 주정부: RECP, 기초지자체: CRP) 등으로 구성되어 있다.

교육훈련시스템으로는 NIMS훈련과정, 재난상황관리교육시스템(EENET), 지역사회재난대응팀(CERT), 재난교육전문가과정(MTP), 훈련전문가과정

(MEPP), 대학 재난교육 육성프로그램(FEMA HEP), 통합지휘체계(ICS) 교육과정, 대응-98계획 등이 있고, 교육·훈련전문기관 : 재난관리교육원(EMI), 국립소방학교(NFA), 재난의료훈련센터(NTC), 연방정부법집행훈련센터(FLETC), 캘리포니아특별훈련원(CSTI), 긴급상황관리자협회(IAEM) 등이 있으며, 특히 위험평가시스템으로는 HAZUS-MH시스템 등이 있다.

(그림 2-11) 미국의 공공부문 재난교육체계



3) 영국과 프랑스의 소방행정체제

(1) 영 국

영국에서는 중앙에 내무부 화재 및 재난계획국을 두고, 지방에는 주소 방본부 52개소, 소방관서 2,000여개소를 두고 있다.

일상적 소방행정은 지방에 자유재량권이 있으나 부분적으로 중앙의 통제를 받고 있다.⁷⁸⁾ 내무부의 화재 및 재난계획국은 소방행정의 기준, 징계

78) 스코틀랜드 → 국무장관, 잉글랜드·웨일즈·북아일랜드 → 내무부장관.

규칙, 임용의 자격·훈련기준, 소방공무원 연금계획 등의 작성, 소방본부장(소방국장) 임명 승인권, 소방대의 소방력·소방서 설치기준, 소방서 인원 등 삭감계획 검토승인 또는 계획수립사무를 담당하며, 중앙훈련기관 및 지방훈련기관의 설치의무를 가지고 있다.

영국의 경우 1946년에 제정된 국가보건복지법(The National Health Service Act)에 의한 보건부(Ministry of Health) 산하 Local Health Authority가 담당하는 구급차 통제소에서 구급업무를 수행하고 있다.⁷⁹⁾ LHA는 도와 특별시 및 146개 Council에 있으며 구급, 질병예방, 구제원호, 보건소 설치·운영 등의 업무를 담당한다. 그런데 영국의 구급업무담당 기관인 보건부가 1977년에 보건사회부로 개칭되었다.⁸⁰⁾

구급활동에 있어 특색 있는 점은 교통체증시 구급 오토바이로 출동하게 하여 보다 신속한 구급서비스가 이루어지도록 하고 있고, 전문의 전화통화 지시에 따라 응급구조사가 일정한 의료행위를 할 수 있는 제도를 갖추고 있다.

영국은 소방, 경찰, 구급차와 병원의 연합으로 재해에 대한 계획을 세우고 있으며, 재해현장에서는 소방, 구급차, 의료현장 책임자와의 협조체제를 구축하여 재해에 대처한다. 구급차 통제센터에서는 환자이송 병원을 지정하며, 병원은 미리 정해진 계획에 의하여 근처의 병원과 응급의료체제와 협조한다.

행정부가 아닌 부서에서도 재해발생시 재해대책에 관여하는데, 각 부서별 업무는 다음과 같다. 첫째, 영국적십자사(British Red Cross Society)는 기본적 응급처치(first aids)와 구호업무를 수행하게 된다. 둘째, “The St. John Ambulance Association”는 대량환자 발생시나 국가적인 재해시에 응급차량과 필요한 인원을 지원한다. 셋째, BASICS(British Association for Immediate Care Service)는 주로 의사로 구성되어 있으며, 응급의료와 관련된 모든 부서원들에게 응급처치에 관한 교육·훈련을 책임진다. “Resuscitation council”은 일반인이나 의료인들에게 소생술 등을 교육·훈련하는 업무를 관장하고 있다.

79) <http://www.nhs.uk/England/AboutTheNhs/Default.cmsx>(검색일 : 2007. 1. 5).

80) France Directorate of Civil Safety (2000), p.34.

(2) 프랑스

프랑스에서는 중앙에 내무부 시민안전국을 두고 있고, 지방에는 도(道) 화재·재난구조국 100개소, 소방관서 2,800여개소를 두고 있으며, 중앙정부의 강력한 지휘·통솔체제를 갖추고 있다. 소방책임은 내무부에 있으며 내무부는 그 권한을 각 주에 위임하는 형태를 취하여, 실제의 소방조직은 시·군·읍장의 관할하에 소방대가 구성된다.

주지사는 주의회의 결정에 따라서 주소방대를 운영하는 동시에 주 소방조사관을 임명하여 주내 소방기관을 지휘·감독하며, 내무부 시민안전국은 주 소방조사관을 감독하여 각주의 소방대간 협조를 도모한다.⁸¹⁾

긴급구조구급체계는 자원봉사요원(민간)을 광범위하게 활용하며 구급서비스를 중심으로 구조업무, 동물구조업무 등 대민봉사에 역점을 두고 있다. 현장의료의 효시격인 프랑스의 재해대책은 기존 응급의료체계를 확대 운영하는 것을 원칙으로 “응급의료 중심체계”를 채택하고 있다. 1956년 시작된 프랑스의 응급의료체계는 Service d'Aide Médicale d'Urgence (SAMU)이며,⁸²⁾ SAMU의 협력체계 속에서 기동파견대를 효율적으로 운영하고 있다.⁸³⁾

특히 SAMU 중에서 재해대책에 관여하는 부서는 SAMU 94로서 지역별로 배치되어 있으며, 이는 지역의 중심에 위치하여 신속하고 체계적으로 임무를 수행할 수 있다. 기동파견대는 항공재난대(DICA), 의료지원대(DAM), 전방조정대(DACO)와 경찰대(ERE)로 구성된다.

첫째, “항공재난대”는 의사 2인을 포함한 60명의 인원으로 구성되고, 재해발생 3시간 이내에 6통의 장비를 갖추고서 출동하며 6일간 독자적으로 임무를 수행할 수 있는 것이 특징이다. 둘째, “의료지원대”는 의사 5인과 간호사 5인을 포함한 15인으로 구성되며, 각종 의료장비를 갖추고, 유사시는 항공재난대를 지원한다. 셋째, “전방조정대”는 다수의 항공재난대와 의료지원대가 파견되는 경우에 전체적인 지휘 및 통제 임무를 수행한다. 넷째, “경찰대”는 소방과 1인, 의사 1인과 평가요원으로 구성되며, 재해현

81) 파리와 마르세이유는 군조직 소방대를 보유하고 있다.

82) <http://www.samuberin.org/>(검색일 : 2007. 1. 8).

83) France Directorate of Civil Safety (2001), p.19.

장에 초기에 출동하여 재해의 규모를 파악하고 파견대의 운영규모를 결정한다.⁸⁴⁾

종합적으로 소방업무 관련 선진국 안전관리의 법체제와 행정체제를 비교해 보면 다음과 같다.

〈표 2-4〉 소방업무 관련 선진국 위기·안전관리의 법체제 비교

구분	소방·긴급구조	재난·재해관리	산업안전	건설안전 등
미국	·화재예방관계법 - 건축기준법의 보완용 ·주예방행정관에 관한 법률 ·방화예방법(주) ·화재예방조례(시)	·Stafford 재해구조 및 비상지원법 ·연방비상관리 프로그램 * FEMA * 근간 국토안보부 신설, 모든 안전 업무 총괄 추진	·직업안전보건법 (OSH Act)	·국가전기법 (National Electrical code) ·건축기준법(주) ·건축기준조례
영국	·소방법(Fire Services Act) ·공장법 ·석유규제법 ·화재예방법(시)	·긴급권법 (Emergency Power Act)	·작업장보건안전법 (Health & Safety at Work etc Act)	
일본	·소방조직법 ·소방법	·재해대책기본법	·노동안전위생법	·건축기본법
한국	·소방법 ·화재예방조례 (시·도)	·재난 및 안전관리에 관한 특별법	·산업안전보건법	·건축법 ·건설기술관리법 ·시설물의안전관리에관한특별법

※ 출처: 이명수(2003), “국가안전관리시스템의 진단과 처방에 관한 연구,” 성균관대학교대학원 박사학위논문, 121면.

미국에서는 Stafford 재해구조법과 비상지원법 및 연방비상관리프로그램, FEMA, 국토안보부 신설 등이 두드러지며, 소방·긴급구조에 있어서도 주·시별로 법률과 조례가 제정되어 있고, 직업안전보건법과 국가전기법 및 건축기준법과 함께 조례 등이 제정·운영되고 있다.

영국은 재난·재해관리에 긴급권법(Emergency Power Act)을 적용하

84) France Directorate of Civil Safety (2005), p.17.

며,⁸⁵⁾ 소방·긴급구조에는 소방법을 비롯한 공장법·석유규제법·화재예방법이 있고, 작업장보건안전법 등이 있다. 일본은 재해대책기본법과 소방·긴급구조는 소방조직법과 소방법이 있으며, 노동안전위생법과 건축기본법이 있다.

이에 비하여 한국은 재난·재해관리는 재난 및 안전관리에 관한 특별법과 소방·긴급구조는 소방법·화재예방조례(시·도별), 산업안전은 산업안전보건법, 건설안전은 건축법·건설기술관리법·시특법 등 상당히 다원화되어 있다.

〈표 2-5〉 선진국 위기·안전관리의 법체제 비교

구분	재난·재해관리	소방·긴급구조	산업안전	건설안전 등
미 국	·연방비상관리 기구(FEMA)	·연방소방심의회 (FFC) ·연방소방국 (FEMA 소속) ·주예방행정관 (State Fire Marshal) ·소방본부 및 소방서	·노동부 직업안전 보건국(OSHA) ·직업안전보건검사 위원회(대통령 임명 독립기관) ·보건복지부 국립 직업안전보건원 (NIOSH)	·소방국 ·건축국 ·전기국 ·위생국 ·경찰국
영 국	·소방본부 ·경찰청	·교통자치행정부 소방 및 비상계획국 ·소방서비스감독실 ·소방대학 ·화재민방위위원회 ·소방본부(Fire Brigade) 및 소방서	·보건안전국	
일 본	·국토청 ·건설성 ·소방청	·총무성 소방청 ·소방청, 소방본부(국), 소방서	·노동안전위생청	·건설성
한 국	·행정자치부 소방방재청	·행자부 소방방재청 ·소방본부(시·도) ·소방서(시·군·구)	·노동부 산업안전국 ·산업안전공단	·건설교통부

※ 출처: 이명수(2003), “국가안전관리시스템의 진단과 처방에 관한 연구,”
성균관대학교대학원 박사학위논문, 122면.

85) <http://www.ior.com/~dhamm/scissorsdoc/WarPage.html>(검색일 : 2007. 1. 2).

이처럼 선진국의 경우에서 보듯이 현행 미국의 국토안보부 및 FEMA나 일본의 소방청에서 갖추고 있는 지식기반·기획기능은 광역소방체제인 우리나라 소방조직에서도 상당부분 참조할 여지가 많다. 영국이나 독일, 프랑스의 경우에도 우리나라의 소방방재시스템을 포함한 바람직한 국가안전 관리시스템 구축을 위한 시사점을 많이 제공해 주고 있다.

특히, 한국에 비해 선진국들의 소방조직은 관련 위기관리조직들과 비교하여 그 '위상'이 상대적으로 높고, 사회적 안전분야의 정책우선순위가 높은 만큼 소방조직의 독립성·자율성이 높게 평가되고 있으며, 또한 이러한 소방조직의 위상·역할·기능에 따라 관련 위기관리조직들과의 수평적 협력 관계를 적절히 유지하고 있다 할 수 있다.

3. 선진국의 위기관리체제 및 소방행정체제의 시사점

1) 논의의 종합

앞서의 논의를 종합해 보면, 9·11 테러 이후 전세계의 위기관리체제는 강화되는 추세에 있으며, 유럽은 기존의 대비태세 방침에 따라 지방자치 단체에게 많이 위임하는 방향으로 나가고 있는 반면, 미국은 분산되어 있던 위기관리기구들을 대폭 통합하여 국토안보부가 총괄하는 방향으로 변했다고 할 수 있다.

중국과 러시아도 민족분규나 반체제 데모, 인질범 진압 등에서 천안문 사태와 같은 진압이나 대테러 전담 특수부대에 의한 무력진압이 고작이었으나 다양한 국가적 위협에 대비하여 광범위한 위기관리 시스템을 갖추지 않을 수 없게 되었고 군국주의 경향으로 오해를 받고 있던 일본도 민방위 체제를 도입하고 민방위훈련을 실시할 단계에 도달했다.

문제는 위기관리, 재난관리, 위기관리 등 유사업무를 유형별로 관리하는 것이 유리한가, 아니면 통합 관리하는 것이 효율적인가라는 것이며, 이는 결국 그 나라의 특수사정과 위협의 유형에 따라 달라질 수 있다고 본다. 다만 한국 위기관리체제는 재해·재난, 사회안전과 관련된 위기에 대한 대

처 외에 세계 유일의 분단국, 첨예한 군사대치, 북한의 핵위협 등 특수한 안보환경이 반드시 고려되어야 한다는 점을 명심할 필요가 있다.⁸⁶⁾

이상의 논의를 통해 냉전종식과 유럽연합(EU)으로의 대통합, 그리고 NATO 확대 등으로 전쟁의 위험성은 그 어느 때 보다는 감소하고 있다고 볼 수 있음에도 불구하고 유럽의 각국들은 전통적인 민방위, 시민보호, 국가위기관리 시스템을 유지, 존속시키고 있을 뿐 아니라, 현실적인 다양한 위협요소에 대처하는 방향으로 강화시키고 있다는 것을 알 수 있다.

특히 핀란드, 스웨덴, 노르웨이, 스위스 등은 중립국의 입장을 유지하면서도 안보환경의 변화와 신국제 질서의 흐름을 정확하게 인식하고 자국민의 안전과 생명을 보호하기 위해 저마다 특색 있는 위기관리태세를 발전시키고 있다.

2) 선진국 사례로부터의 교훈과 시사점

이들 유럽국가들의 위기관리체제에서 얻을 수 있는 교훈들은 많다.

첫째, 러시아와 스웨덴으로부터 침공당한 뼈아픈 과거를 상기하면서 총력방위태세를 발전시키고 있는 핀란드의 안보의식과 전 국민이 화재 및 재난등 비상시 NOKIA 휴대전화로 112번 통합신고망을 이용하고 있으며 대피소 건설을 법으로 정해놓고 있다는 점이다.

둘째, 군사방위와 민간방위로 이원화하고 민방위 위기관리업무 총괄은 SEMA가 담당하나 비상시 실제 업무수행 주체는 어디까지나 지방자치단체가 할 수 있도록 조직·훈련시키고 있는 스웨덴의 SEMA 시스템이다.

셋째, 민방위 비상기획과 소방·안전업무까지 총괄하는 DSB 시스템과 위기대비 전산망 및 사이버 경보시스템을 운용하는 노르웨이이다.

넷째, 국비와 지방비로 국민 방독면을 지급하고 화생방 전문병원을 운영하는 체코와 전국 1,500개 민방위대가 통일된 기본조직을 운영함으로써 효율성을 높이고 있는 세계최고의 스위스 민방위시스템 등이다.⁸⁷⁾

86) 박현옥(2004. 10), 「지방자치단체의 비상대비체제의 발전방향」, 국무총리 비상기획위원회 정책연구보고서.

87) 이렇게 보면 이들 유럽의 민방위 위기관리 선진국들은 마치 자국민의 생명과 재산을 가장 안전하게 지키겠다는 일념에서 서로 경쟁을 벌이고 있는 것과

다섯째, 독일도 2001년 9.11 미국 테러에 이어 2002년 8월 유럽 최대 강(江)인 다뉴브·엘베강의 대범람에 따른 막대한 재산과 인명피해가 발생하자 2002년 11월 「독일 국민 보호를 위한 新전략」을 수립하고, 이를 구현하기 위한 방안의 하나로서 연방정부의 재난관리기능을 강화한다는 방침하에 내무부 재난방지국과 내무부 산하 연방행정청 내 민방위 관련부서들로 분산되어 있던 연방재난관리 및 민방위자원 관련기능을 통합 수행하는 「시민보호 및 재난대응청」(BBK)을 2004년 5월 연방 내무부 산하에 설치, 운영하고 있다.

여섯째, 노르웨이도 미국과 독일의 새로운 위기관리체제의 변화에 영향을 받아 2003년 9월 「시민 보호」를 위한 국가의 역할을 확대한다는 방침하에 민방위 및 비상기획국과 소방 및 전기안전국을 통합한 「시민보호 및 비상기획청」(DCPEP)을 2003년 9월 법무부 산하에 설치, 운영 중이다.

일곱째, 독일과 노르웨이의 통합기관은 우리나라 소방방재청(소방대응 및 재난관리), 비상기획위원회(전시대비), 행정자치부 안전정책관실(국가핵심기반보호)에 해당되는 기관들을 통합한 형태와 유사하다.

여덟째, 캐나다에 이어 스웨덴도 이와 유사한 통합기구(비상관리조직)를 국방부 산하에 설치한 바 있으며, 일본도 대규모 재난과 테러 등 각종 위기를 총리 중심으로 통합 관리할 수 있는 체제를 구축한다는 방침하에 입법 작업을 현재 추진 중이다.

이처럼 주요국가들의 위기관리체제 구축의 특징은 첫째, 「포괄적 안보」 및 「시민보호」 개념에 입각하여 국가가 관리해야 할 위기관리영역을 비군사분야로까지 확대하고 둘째, 이들 비군사분야의 제반 유사 위기관리기능을 통합하는 한편 셋째, 군사 및 비군사분야 위기관리 기능간 상호협력과 연계성을 강화하고 있다.

이러한 과정에서 국가위기관리의 ‘실체적 관계’(substantial relations)를 중시하는 실질적인 통합형 국가위기관리체제가 구축되어 오고 있으며, 여기에는 현장지향적 대비·대응전담조직으로서의 소방조직이 군과 경찰과 함께 ‘실체적 삼각구조’(substantial triangular structure)를 견고히 다져왔다는 중요한 시사점을 발견할 수 있다.

다르지 않으며 세계인들에게 자기 나라가 가장 안전하다는 것을 앞 다투어 자랑하고 있는 것이라고도 할 수 있다.

제3절 한국 위기관리체제에서 소방조직의 위상과 역할

1. 선행연구의 성격과 패턴

그동안 위기관리(crisis management)는 재난관리(disaster management) 또는 안전관리(safety management)와 연관되어 함께 논의되어 왔으며, 한편으로는 소방안전관리(fire fighting and safety management)와도 밀접한 관련을 맺고 있다. 여기에서는 기존연구의 경향과 패턴을 종합적으로 살펴보기로 한다.

첫째, 국가 위기관리체제는 외교·안보·군사적 차원의 전통적 연구패턴과 함께 9.11 테러 및 뉴올리안즈 카트리나 재난상황 이후 최근 軍의 민간사회 재난관리의 참여와 관련된 일련의 “포괄적 안보 패러다임”에 관한 연구들이다.⁸⁸⁾ 이는 기존의 국가재난관리의 실태, 문제점 및 개선방안 등을 포함하며, 최근 강조되고 있는 평시 군의 ‘기본임무화’된 군재난관리체제의 기본틀 제시와 사례분석 및 운영방향에 관한 연구들이다.

더욱이 한국의 국가안전보장회의가 2004년 3월 「평화번영정책과 국가안보」라는 정책서에서 밝힌 바와 같이 포괄안보개념을 전략기조로 선택하였고, 전통적 안보, 재난으로부터 안보, 국가기반체계의 안보를 대상으로 하여 통합적 관리정책의 추진을 구체화하였으며, 특히 냉전체제의 붕괴와 9.11 이후의 테러대응체제로 전환한 미국은 미본토의 안전을 위한 통합적인 위기관리체제로 전환하였다. 이에 따라 우리의 경우 국가동원체제의 전·평시 이원화체제와 위기유형별 전문화관리는 위기관리의 비효율을 노정하고 있어 이의 통합적인 관리가 필요하다는 측면에서 통합적 국가 위

88) 대표적인 것들로는 다음을 참고할 수 있다. 국무총리 비상기획위원회(1991, 2004) ; 이동훈(1999) ; 이재은(2006) ; 이재은(2006) ; 이종열(2004) ; 조영갑(2000) ; 세종연구소 편(2000) ; 백승주(2002) ; 엄태암 (2002) ; 육군본부(2002) ; 국방부(2004, 2005) ; 윤태영(2004) ; 백종천 편(2004) ; 차영구·황병무 편저(2005) ; 김용석(2005) ; 김열수(2005) ; 박덕근 외(2006) ; Curtis L. Gilroy (1980) ; The Center For Advanced Command Concepts and Technology (1995) ; Michael W. Doyle(1997) ; NATO Allied Joint Operations Doctrine Working Group(1999) ; Congressional Research Service(2000) ; U.S. Joint Chief of Staff(1995, 2000, 2001) etc.

기관리체제 구축과 관련하여 수행된 일련의 연구들이 진행되었다.⁸⁹⁾

둘째, 지난 1990년대 이후부터 재해·재난관리가 학계의 관심사로 등장하였으며, 그 중에서도 해마다 반복적으로 발생하고 피해규모도 큰 자연재난을 중심으로 정책적 관심과 논의가 이루어져 왔다.⁹⁰⁾ 여기에 1990년대 중반 이후 인위재난정책에 관한 연구는 주로 행정학자 중에서 정책실패 및 학습이론, 공공재 및 자생조직체제(viable system) 등과 관련하여 꾸준히 연구가 진행되어져 왔으며, 자연재해는 토목·치수·수문·건설·방재분야를 중심으로 실험분석 및 시뮬레이션기법 등을 적용하여 주로 기술적으로 접근하여 왔다.⁹¹⁾

89) 이에 대해서는 다음을 참조. 이종열·박광국·조경호·김옥일(2004. 8), “국가 위기관리의 통합적 구축에 관한 연구,” 「한국사회와 행정연구」, 제15권 2호, 서울행정학회, 347-367면 ; 안철현(2005. 9), “현행 통합형 국가위기관리체제 구축 추진배경 및 현황,” 노현송 의원실 주최 정책토론회 발제논문 ; 김용석(2006. 10), “전·평시 비상대비체계의 연계 및 통합방안,” 국무총리 비상기획위원회, 「전시 비상대비체제와 평시 위기관리체제의 연계 및 발전방향」, 1-38면 ; 홍규덕(2006. 10), “비상대비·위기관리체제에 대한 중앙행정기관과 지방자치단체의 역할 모델 발전방안,” 국무총리 비상기획위원회, 「전시 비상대비체제와 평시 위기관리체제의 연계 및 발전방향」, 40-77면 ; 이재은(2006. 4), “포괄적 안보 개념하에서 국가위기관리 법제화의 의의와 내용분석,” 「미래 포괄적 안보환경에 적합한 국가위기관리체제 구축방안」, 충북대학교 국가위기관리연구소 창립 기념 학술회의, 위기관리 이론과 실천(CPM-TP) ; 이재은(2006. 12), “국내 재난관리에서의 민·관·군 협력체제 구축방안 연구,” 「민·관·군 재난협력체제 발전방향」, 대한적십자사·국방부 공동개최, 제7회 재난안전시민포럼, 13-32면 각각 참조.

90) 정부에서도 1993년 7월 「재해의 예방·수습에 관한 총리훈령」을 제정하였고, 이 규정에 따라 인위재난의 예방·수습, 응급조치, 협조지원사항 등에 대처하는 노력을 기울여왔다. 그러나 총리훈령이 제정되기 이전까지는 인위적 요인에 의한 재난에 대해서는 사고당사자간의 문제 또는 피해원인 제공자에 의한 관리로 받아들여져 왔다.

91) 대표적인 것들로는 다음을 참고할 수 있다. 황윤원(1989) ; 김영수 (1993) ; 남궁 근(1995) ; 이상팔(1995, 1996) ; 박동균(1995) ; 김영규·임송태(1995) ; 한국산업안전공단(1995a, 1995b, 1999) ; 이성우(1996) ; 정익재·정창무(1996) ; 임송태 외 (1996a, 1996c, 1997) ; 박광국(1997) ; 이재은(1997, 2000a, 2000b, 2000c, 2005, 2006) ; 노춘희·송철호(1998) ; 소영진(1999) ; 국민회의·자민련 공동 안전관리대책위원회(1999) ; 한국행정연구원(1999) ; 행정자치부(1999, 2002a, 2002b, 2003a, 2003b, 2003c) ; 국립방재연구소(2001) ; 행정자치부 국가재난관리시스템기획단(2003) ; 황용주(2002) ; 국무총리실 편(2000) ; 서울대학교 방재연구실(2000) ; 국무총리실 안전관리대책기획단(2000a, 2000b, 2000c) ; 안전연대(2000) ; 박연수(2000) ; 한국산업안전공단

특히, 소방방재청의 설립 취지에 맞춰 지방정부의 재난관리 조직에 대한 개편방안이 진지하게 검토되고 논의되어야 한다는 측면에서 그동안의 분산관리체제의 문제점을 극복하기 위하여 세계적인 재난관리 체제개편추세에 발맞춰 통합관리체제를 따름에 따라 지방정부의 재난관리조직도 지역실정을 감안하고 중앙정부의 재난관리체제와의 연계성 등을 고려하여 통합재난관리체제에 입각한 조직개편의 필요성이 강조되어 왔다. 그러나 우리나라 지방정부의 재난관리체제는 일부 시·도를 제외하고는 소방, 민방위, 재난관리 및 방재기능, 산불방지, 전기, 가스안전기능 등 각종 안전 관련 기능들이 각기 개별적으로 분산 관리되면서 총체적인 시너지 효과를 창출하는데 한계를 드러내고 있음을 지적한 연구들이다.⁹²⁾

셋째는 소방행정의 위상·역할·기능 및 소방조직의 발전방향과 관련하여 주로 소방조직의 전문성·대응성·자율성·책임성 확보 등에 중점을 둔 연구들이다. 이들 연구의 특성은 재난관리시스템을 종합적으로 진단하고 그 효과성을 평가하는 연구는 그리 많지 않다는 점이다. 그러한 이유는 위기관리정책이나 인위재난관리정책의 효과성 평가에 대한 논의가 이루어지기 어렵기 때문이다. 즉, 인위재난관리정책이 성공했는지 또는 실패했는지 자체를 파악하기가 용이하지 않은 동시에 인위재난관리정책의 산출이나 성과, 편익을 측정하는 데에 많은 어려움이 따르기 때문이다. 이와 함께 소방정책분야에서는 일련의 인위재난관리시스템과 관련된 연구가 수행되어 왔으며, 일부 제도개선을 제외하고 주로 현장대응 및 긴급구조 관

(2000) ; 한국전산감리원(2001) ; 국무총리 안전관리대책기획단. 대통령 자문 정책기획위원회(2002) ; 전갑길(2002) ; 김동욱(2003) ; 임현진 외(2003) ; 이명수(2003) ; 송철호(2003) ; 백민호(2003) ; 김승권(2005) ; 권선주(2005) ; C. Perrow(1984) ; R. W. Perry(1985) ; Jos A. Rijpma(1997) ; E. L. Quarantelli(1997) ; Stanley J. Czerwinski(1998) ; Jame F. Sorht and Eugene A. Rosa(1998) ; FEMA(1998a, 1998b, 1999a, 1999b) etc.

- 92) 여기에 대해서는 다음을 참조. 이재은(2004), “재난관리시스템 개편과정 쟁점 분석 및 향후방향,” 「행정논총」, 제42권 2호, 147-169면 ; 한상대(2004), “지방자치단체 재난관리체제에 관한 연구,” 아주대학교 공공정책대학원 석사학위논문 ; 이상경(2006. 4), “국가 재난위기관리의 발전방향,” 「지방자치단체의 재난관리 효율화와 국가 재난관리 역량 강화」 학술회의, 위기관리 이론과 실천 (CEM-TP) 주최, 163-172면 ; 양기근·정원희·강창민(2006), “지방정부 재난관리조직의 개선 방안: 통합형 재난관리 조직설계,” 하계학술대회 발표논문, 한국지방정부학회, 545-565면.

런 소방조직을 중심으로 검토한 연구에 속한다.⁹³⁾

특히, 우리나라의 소방조직을 보다 선진화시키고 이를 통해 국가소방방재체제를 공고히 하기 위해서는 소방의 자체 기능을 충실히 함과 동시에 여타의 병렬형 조직과 적절한 조율과 상승효과가 일어날 수 있는 방안을 강구해야 할 시대적 요청을 감안하여 미국의 FEMA, 일본 소방청, 기타 선진국의 국가 소방방재기관의 존재 의미와 기능, 운영방식을 통해 우리나라의 광역운영체제의 특성에 투영함으로써 소방조직을 국가현실 및 사회발전 변화방향에 적합한 능력을 담아낼 수 있도록 그 관리적·기술적·제도적으로 실효성 확보를 위한 연구들이 있다.⁹⁴⁾

그러나 안전관리 영역별 연구는 학문분야별로 꾸준히 진행되어 왔으며, 여기에는 교통안전(자동차·철도·해운·항공안전), 산업안전, 건설안전, 학교사고방지 및 학생·어린이안전, 원자력안전, 풍수해 사고방지, 도시재난·방재분야 등에 많은 연구결과들이 제시되고 있다.⁹⁵⁾

한편, 본 연구문제의 기본바탕을 이루는 재난·재해이론에 대한 외국학자들의 연구들은 상당히 많이 제시되고 있으며, 이는 주로 재난·재해이론을 비롯하여 위기관리의 특징, 위험도 분석, 긴급구조상의 역할과 기능 배분, 통합적 안전관리시스템 구축 등에 관하여 연구한 것들이다.⁹⁶⁾

93) 대표적인 것들로는 다음을 참고할 수 있다. 정운수 (1994) ; 임송태 외 (1996b) ; (박광국, 1997) ; 서진완(1998) ; 김국래(1998) ; 김태운 외(1999) ; 유 충(1999) ; 최성룡(2001) ; 김태운·윤명오·최병학 외(2002) ; 김주찬·김태운(2002) ; 최병학(2002a, 2002b, 2004a, 2004b, 2005) ; 이창원 외(2003a, 2003b) ; 최진중(2004) ; 채경석(2004) ; William J. Petak(1985) ; David, McLaughlin(1985) ; William M. Kramer(1989) ; William L. Jr. Waugh and Ronald John Hy, eds.(1990) ; GAO(1993, 1995) ; M. Kramer William and W. Bahme Charles(1995) ; Kathleen J. Tierney and James D. Goltz(1996) ; Louis K. Comfort(1998) ; U.S. National Fire Academy(1998, 2000, 2005) ; A. Ericson Paul(1999) etc.

94) 한국행정학회·한국소방안전협회(2002. 6), 「국가소방방재체제 발전방안연구」 ; 주효진·김옥일(2003), 「재해·재난관리체계 통합방안 : 지방의 소방행정체계 설계방안을 중심으로」, 대구경북개발연구원 연구보고서 참조.

95) 대표적인 것들로는 다음을 참고할 수 있다. 박웅원·강동수, 2000; 김원주, 1999; 신민호 외, 2002; 소영진, 1999; 고성석·이한민 외, 2001; 김신정, 1999; 김학수·황호영 외, 2003; 조병선, 2001; 한건연·손인호 외, 1999; 백민호, 2003.

96) 대표적인 것들로는 다음을 참고할 수 있다. Petak, 1985; Perry, 1985; McLaughlin, 1985; Comfort, 1988; Kramer, 1989; Kramer and Bahme,

2. 통합형 국가위기관리체제의 구축 및 개편 논의

1) 국가위기관리체제 구축·개편 논의의 배경

인간의 사회공동체가 형성되면서부터 국가의 안위와 국민의 생명 및 재산을 보호하기 위한 국가 위기관리의 역사가 시작되었으며, 국가와 사회가 점차 복잡화하고 발전해 나감에 따라 인간의 생명과 재산 및 국가의 안위를 위협하는 요인도 함께 다양해지면서 위기관리의 내용도 그에 맞게 변모하여 왔다.⁹⁷⁾

즉, 종전 국가의 안보 개념이 전쟁과 같은 군사적 위협 중심의 전통적 안보 개념에서 다양한 위협에 대한 「포괄적 안보」의 개념으로 바뀌고 이러한 「포괄적 안보」 개념의 목표로서 ‘국민 보호’(‘시민 보호’) 개념이 대두되고 있다.

세계 각국은 이러한 개념의 변화를 반영, 다양한 위협요인과 영역을 국가가 관리해야 할 위기관리 대상에 포함시키고 이러한 위협과 영역을 효율적으로 관리할 수 있는 새로운 위기관리체제 구축에 나섰고 우리나라도 참여정부에 들어와 이를 구체화하기 위한 종합적인 구축·개선작업이 진행 중이다. 이미 정부는 군사적 위협뿐 아니라 국민의 생활속에서 다양하게 나타나는 각종 위협요인에 대해서도 국민의 포괄적인 안위보장 차원에서 전·평시 구분을 초월하여 적극적이고 포괄적인 위기관리 인식을 갖고 임하게 되었다. 국가위기관리 기본지침상의 ‘국가위기’ 정의를 대입하면 ‘국가 위기관리’란 “국가 주권에 대한 위기 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회·문화 체제 등 국가의 핵심요소나 가치에 대한 중대한 위협으로부터 국가와 국민을 보호하기 위한 예방·대비·대응·복구에 관한 제반

1995; Patrick, 1997.

97) 사회가 덜 발달한 시대의 위협은 전쟁과 같은 군사적 부분과 풍수해와 같은 자연재난이 대부분을 이루었고 특히 인류가 20세기 들어 1·2차 세계대전을 겪으면서 전쟁과 같은 안보분야의 위협이 인류와 국가의 최대위협으로 존재하여 왔다. 그러나 1990년대 들어 냉전 구조가 해체된 가운데 정보화, 도시화, 복잡화, 네트워크화 등으로 사회 환경이 급속 변화하면서 국가와 인간을 위협하는 요인도 다양해졌고 더욱이 2001년 9.11테러, 2002년 8월 유럽 대홍수 등 예기치 않은 대규모 재난의 빈발 등은 국가의 위기관리 책임을 증대시키고 국가 위기관리 개념 및 위기관리 체제의 변화를 초래하게 되었다.

활동”이라고 정의가 가능하다.

앞서 논의하였듯이, 오늘날 국가와 국민의 안위를 위협하는 요인은 다양해지고 증가되었으며, 동시적으로 국민의 안위욕구는 증대됨에 따라 정부의 위기관리 책임과 역할의 확대도 불가피해지는 환경의 변화를 경험하고 있다.

이러한 가운데 1990년대 이후 냉전구조가 해체되면서 전쟁과 같은 군사적 충돌의 위협이 감소됨에 따라 전쟁대비와 대응에 역점을 둔 기존의 국가안보 개념은 군사분야 뿐 아니라 비군사 분야의 다양한 국가적 위협에도 적극 대처해야 한다는 「포괄적 안보」 개념으로 전환되었다.⁹⁸⁾

이러한 포괄적 안보의 개념은 1990년대 동서진영간 냉전구조가 해체되고 전쟁의 위협이 감소되는 안보환경의 변화 초기에는 형성되지 않았다가 2001년 9.11 미국 테러 이후 ‘부시’ 미행정부가 테러와 같이 다양해진 국가적 위협에 대한 새로운 국가안보 전략을 수립, 추진하면서부터 본격적으로 대두된 개념이라 할 수 있다.⁹⁹⁾

〈표 2-6〉 국가적 위협요인의 다양화

전통적 위협요인	신종 위협요인
○ 군사/외교 등 국가 안위 관련 위협 ○ 자연재해 ○ 단순 인위재난 * 화재, 폭발, 붕괴 등 안전사고	○ 사이버, 정보통신, 물류 등 국가핵심 기능 마비 ○ 테러 ○ 전염병, 조류독감 등 보건관련 재난 ○ 방사능 누출, 화학물질 유출 등 특수·기술적 인위재난

※ 출처 : 안철현(2005. 9), “현행 통합형 국가위기관리체계 구축 추진배경 및 현황,” 노현송 의원실 주최 정책토론회 발제논문, 4면.

98) 엄태암 외(2002), 「비군사적 위협에 대한 평가와 정책적 대응방안 연구」, 한국국방연구원.

99) 미국 정부는 2002년 9월 20일에 발표한 새로운 국가안보 전략을 바탕으로 국가의 군사적 안전보장뿐 아니라 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 구체적인 위기관리 정책을 추진해 왔으며, 유럽의 주요 국가도 미국의 이러한 움직임에 영향을 받아 다양한 국가적 위협으로부터 국가의 안전과 국민의 안위를 보호하기 위한 적극적인 노력을 기울이기 시작하면서 「포괄적 안보」 개념이 국제사회의 일반적인 위기관리 개념으로 인식되었다.

주요국가의 이러한 「포괄적 안보」 개념은 단지 국가의 위기관리 영역에 테러와 같은 새로운 위협 요인을 추가시켜 국가 위기관리의 영역을 확대하는 데 그치지 않고 2002년 8월 유럽일원에서 발생한 대규모 홍수, 미국 허리케인 등 기상이변에 따른 자연재난의 빈발, 2003년 8월 미국과 캐나다의 대규모 정전사태와 같은 핵심기반의 마비를 경험하면서 다양한 위협으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위한 국가의 적극적인 노력까지도 의미하게 되었다.

오늘날 세계 주요국가는 「포괄적 안보」 개념을 바탕으로 다양하고 새로운 국가적 위협요인에 대한 적극적·총합적인 위기관리를 통해 국민의 생명과 재산을 보호한다는, 이른바 ‘국민 보호’ 또는 ‘시민 보호’(Civil Protection)를 「포괄적 안보」 개념의 구체적인 목표로 설정하고 각 국가에 적합한 위기관리 체제 구축에 주력하고 있다.¹⁰⁰⁾

2) 국가위기관리체제 구축·개편논의의 주요내용

참여정부 출범 1주일을 앞두고 2003년 2월 18일 대구에서 발생한 지하철 화재 참사는 작게는 지하철 방재로부터 재난관리 체제, 나아가 국가 위기관리체제 전반에까지 혁신적 변화를 모색하게 되는 계기가 되었으며, 그 이후 참여정부는 같은 해 2월 25일, 출범과 함께 확대 개편된 국가안전보장회의(NSC) 사무처내에 정부 수립 이후 처음으로 「위기관리센터」를 설치하고 앞서 논의한 「포괄적 안보」 개념의 구현을 위한 국가위기관리체제의 구축·정비에 착수하였다. 특히, 한정된 자원과 위기관리기능을 상호 연계, 통합적으로 활용할 수 있는 통합형 위기관리시스템 구축의 추진을 천명했으며, 이는 「참여정부의 안보정책 구상 : 평화 번영과 국가 안보」, 「국가 위기관리 기본지침」에 반영되었다.¹⁰¹⁾

이는 국가비상시에 사용할 각종 비상대비자원(민방위자원, 전시대비자원, 국가핵심기반보호 대체자원)의 관리와 사용에 있어서 비효율성 노정이 심각한 바, 이는 각기 다른 법령과 조직에 의해 분산 관리되는 데다가,

100) 안철현(2005. 9), “현행 통합형 국가위기관리체제 구축 추진배경 및 현황,” 노현송 의원실 주최 정책토론회 발제논문, 3-5면 참조.

101) 안철현(2005. 9), “현행 통합형 국가 위기관리체제 구축 추진배경 및 현황,” 노현송 의원실 주최 정책토론회 발제논문 참조.

이들 자원들이 자원간·전평시간의 용도가 엄격히 구분되어 유사시 상호 연계와 통합적 활용이 전혀 이루어지지 않고 있으며 막대한 전시대비기능을 수행하는 차관급기관인 비상기획위원회가 평시 국가위기 발생시 연계 기능 수행불능 등의 비효율성을 드러내고 있다.

이에 각종 국가 비상대비자원을 통합 관리하면서 유사시 용도와 상황의 구분 없이 연계·사용할 수 있는 통합관리체제 구축이 시급하다고 판단하여 2004년 8월부터 국가비상대비자원 통합관리체제 구축방안 마련에 착수하였다.

국가비상대비자원 통합관리체제 구축 추진계획 보고가 일부 기관의 통합 추진관련 반대 및 이견 등으로 일시 유보되다가, 2005년 3월 25일에 대통령 보고, 이후에 기본계획 수립, 대통령 재가 후 정부합동추진기획단을 구성하여 조직·법령 정비 등 후속조치를 시행할 예정으로 있다.

〈표 2-7〉 향후 국가 위기관리체제의 변화방향과 대책방안

구분	주요 내용
변화 방향	전시와 평시 위기에 대한 구분을 없애 유사시 한정된 자원과 역량이 통합적으로 관리·운용되는 가운데 위기관리의 영역간, 기관간의 상호 연계와 협력 강화 속에 분산된 기능과 인력, 조직은 가급적 통합하면서 국가 전체적인 총괄 조정기능은 강화하는 것이 현재까지의 기본적인(잠정적)인 방향
대책 방안	○ 3개 분야 자원(민방위자원/전시동원자원/국가핵심기반 보호자원)을 통합 관리하고 전·평시, 위기영역별(전통적 안보·재난·핵심기반) 구분 없이 자원이 운용되는 체제를 구축 ※ 현행 실태 : 제반 자원이 각기 다른 법령과 기관에 의해 분산 관리 되고, 전·평시간, 위기영역간 상호연계 활용불능 등 ○ 현 자원관리 기관 및 부서의 인력범위 내에서 통합 정비 ※ 자원의 통합 관리·운용, 관리기관 일원화 ○ 기본계획 수립, 대통령 재가 후 정부합동 「추진기획단」을 구성, 조직·법령 정비 등 후속조치 시행

※ 출처 : 안철현(2005. 9), “현행 통합형 국가위기관리체제 구축 추진 배경 및 현황,” 노현송 의원실 주최 정책토론회 발제논문, 10, 12면의 내용을 통합구성.

대통령은 2003년 3월 11일 행자부에 대해 대구 지하철 참사를 계기로 새로이 구축하려는 “재난관리 시스템을 국방부의 총무계획, 비상기획위의 을지연습 등과 같은 전시대비 시스템과 상호 연계·통합할 것”을 지시하였고, 이어 2003년 6월 25일 NSC 위기관리센터 상황실 개소식에 참석하여 “포괄적 안보의 개념에 입각한 다양한 위기유형에 대한 종합적, 체계적인 관리시스템의 구축과 국가 위기관리 능력의 제고 필요성”을 강조한 바 있다.

또한 대통령은 2005년 8월 22일 을지국무회의시 국무위원들에게 “포괄적 안보 개념에 입각하여 다양한 위기로인에 대해 종합적으로 대처할 수 있는 위기관리체제를 준비해야 한다”고 강조하고 “한정된 자원과 위기관리 기능을 상호연계해서 통합적으로 활용할 수 있는 통합형의 위기관리 시스템 구축에 적극 힘쓸 것”을 지시한 바 있다.

3) 통합형 국가위기관리체제 구축의 기본틀

정부의 주요책무인 국가 위기관리의 대상에는 “포괄적 안보”의 개념에 의해 전쟁 등 군사적 충돌뿐 아니라 대형 재난재해, 국가 기능 마비 등 다양한 위기유형들이 있는데, 이에 대해 종합적이고 체계적인 예방과 관리시스템을 구축하여 전반적인 국가 위기관리 능력을 제고해야 한다는 점을 강조하고 있다.¹⁰²⁾

이에 따라 정부는 각종 국가적 위협들에 대해 효과적으로 대처함으로써 국민의 생명과 재산을 보호하고 국가안보와 경제안정을 확보해야 할 책무가 있으며, 오늘날 국가와 국민의 안위를 위협하는 요인이 점증하면서 군사 위주의 전통적 안보개념이 재난·사회·사이버·경제·환경 등 비군사 분야까지 망라하는 포괄안보 개념으로 확대됨에 따라 정부의 이러한 책무가 더욱 막중해지고 있는 실정에 있다.

그동안 정부는 증대된 국가위기관리의 책무를 다하기 위해 정부부처·기관이 산발적으로 운용해 오던 위기관리체제를 종합적이고 체계적으로 정비·개선해 왔다. 구체적으로는 국가안전보장회의 사무처에 위기관리센터를 신설하고(2003. 3), 국가사이버안전관리 체계를 구축(2003. 7) 및 재

102) 노무현 대통령, NSC 위기관리센터 개소식 (2003. 6. 25).

해·재난관리 체계의 통합을 위해 통합 법령(재난 및 안전관리기본법)을 제정하고 전담기구 설치 등을 추진하여 왔다.

이와 관련하여, 우리나라의 국가안전보장회의(NSC) 사무처에서는 국가 위기관리활동의 기본개념과 방향을 제시하기 위하여 2004년 7월에 제정한 「국가위기관리 기본지침」에서는 ‘국가위기’를 “국가주권 또는 국가를 구성하는 정치, 경제, 사회, 문화체제 등 국가핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나 가해지고 있는 상태”라고 확대하여 정의하고 있다.¹⁰³⁾

〈표 2-8〉 한국의 국가 위기관리체제 구축의 주요내용

구분	주요 내용
규범·문서체제	국가 위기관리 규범·문서체제 구축 - 국가위기관리 기본지침 제정, 위기관리 표준매뉴얼 수립 등
전담조직·의사결정체제	평시·비군사 영역별 위기관리 전담조직 및 의사결정체제 구축 - 소방방재청, 국가사이버안전센터, 국가기반체제보호담당관 등
평가·경보체제	국가 위기평가 및 경보제도 도입·운용
통합 조직체제	국가 비상대비자원 관리 및 평시 위기관리기능 통합체제 구축 (추진중)

※ 출처 : 안철현(2005. 9), “현행 통합형 국가위기관리체제 구축 추진배경 및 현황,” 노현송 의원실 주최 정책토론회 발제논문, 2면 내용을 재구성.

이에 따라 「포괄적 안보·국민(시민) 보호」 개념들에 적합한 위기관리 체제를 구축하기 위해 종래의 군사적 위협뿐 아니라 다양한 비군사적 위협까지도 적극적으로 관리할 수 있는 국가 위기관리체제 구축의 필요성을 느낀 주요 국가들은 자국의 실정에 적합한 국가 위기관리체제를 설계하기 시작하였다.

103) 안철현(2005. 9), 앞의 발제논문, 2-3면 참조,

3. 국가 위기관리체제에서 소방조직의 위상과 역할

1) 국가위기관리체제 구축·개편논의와 소방조직간의 연계성

참여정부 출범 직후 대구지하철 참사를 계기로 재난관리 전담기구 설치에 주력하는 과정에서 대통령 지시사항인 ‘재난관리시스템과 전시대비 시스템간 상호연계와 통합방안’ 마련이 추진되지 못하고 있던 중 화물연대 운송거부사태(200년 5월)로 인해 국가 초유의 물류기능 마비라는 새로운 국가적 위기로인하여 등장하였으며, 육상화물운송 분야 종사자들의 집단 운송거부로 인해 화물운송이 중단되어 수출·입 화물처리 등 물류기능이 마비됨에 따라 대체 운송 수단과 인력 확보를 통해 물류기능이 최소 유지될 수 있는 방안을 다각도로 강구하기 시작하였다.¹⁰⁴⁾

이러한 방안 강구과정에서 먼저 국가 비상시에 사용할 각종 비상대비자원(민방위자원, 전시대비자원, 국가핵심기반 보호 대체자원)의 관리와 사용이 각기 다른 법령과 기관에 의해 ‘칸막이식’으로 분산 관리되는데다, 이들 자원들이 자원간·전평시간 용도가 엄격 구분되어 유사시 상호 연계와 통합 사용이 전혀 안되도록 되어 있으며, 기존에 확보된 자원중에서 상기와 같은 타용도 위기(물류기능 마비 등 핵심기반 분야)시 대체수단과 인력으로 긴급 활용할 수 있는 연계시스템이 불비하고, 막대한 전시동원 자원 관리 등 전시대비 기능을 수행하는 차관급 기관인 비상기획위원회가 관련 전문성과 역량, 자원을 보유하고 있음에도 평시 위기에는 연계된 기능을 수행할 수 없는 비효율 등의 문제가 있어, 각종 국가비상대비자원을 통합 관리하면서 유사시 용도와 상황의 구분 없이 연계·사용할 수 있는 통합관리 체제의 구축이 시급하다고 판단하고, 2004년 8월부터 국가비상대비자원 통합관리체제 구축방안 마련에 착수하게 된 것이다.

국가비상대비자원 통합관리체제 구축 추진계획 보고가 일부기관의 통합 추진관련 반대 및 이견 등으로 일시 유보되다가 2005년 3월 25일 대통령에게 보고되었다.

특히, 현행 통합방향(자원관리 및 평시 위기관리 기능 통합) 추진현황을

104) 예컨대 향토예비군 자원과 예비군 소유 차량·전시에 대비하여 지정해 놓은 전시동원 차량과 인력 등을 보상 조건으로 긴급 연계 활용 및 비상기획위원회가 총괄 관리하는 비상대비자원의 기능 전환 활용 등이다.

보면, 대통령 보고 이후 2005년 4~5월간 기본계획(안) 수립을 위한 유관 기관 협의 및 정부혁신위원회 전문위원 등 각계 전문가 의견수렴과정에서, 비상대비자원만 통합 관리할 경우 자원의 관리와 자원을 활용한 위기 관리 기능의 이원화라는 또 다른 비효율의 문제가 있으므로, 자원의 관리 뿐 아니라 이들 자원을 활용한 평시 위기관리 기능과 조직도 함께 통합하는 것이 더 바람직하다는 것이 다수 의견으로 제기되었다.

이를 바탕으로 자원관리와 자원을 활용한 위기관리기능을 수행하는 소방방재청(민방위자원; 재난관리), 비상기획위(전시동원자원; 전시대비), 행정안전부 안전정책관실(핵심기반보호 대체자원; 국가핵심기반보호 통합지원) 등 평시 및 비군사 분야의 2개 차관급 기관과 1개 국장급 부서를 국무총리 소속의 차관급 기관으로 통합하는 방안을 수립하였다.

〈표 2-9〉 통합형 국가위기관리 조직의 검토대안

구 분	내 용
통합조직 형태	○ 국무총리 소속 차관급 처 ○ 인원 규모 : 총 551명 - 소방방재청(439명), 비상기획위원회(86명), 행정자치부 안전정책관실(26명) 전체 통합
수행 기능	○ 재난관리, 전시대비업무, 국가핵심기반보호 통합지원 및 총괄 조정, 3개 비상대비자원 관리
추진 방법	○ 정부합동의 「추진기획단」 구성 - 대통령 재가후 NSC·국무조정실 주관으로 합동 구성 ※ 2006년 1/4분기 중 입법절차 완료 및 통합조직 출범(예정)

※ 출처 : 안철현(2005. 9), “현행 통합형 국가위기관리체계 구축 추진배경 및 현황,” 노현송 의원실 주최 정책토론회 발제논문, 13면 참조.

이를 보면, ①업무규모상 차관급 기관이 적합하고, ②현행 업무규모상 차관급 기관으로 충분하며, ③장관급 기관 설치시 정부내의 공감대 및 여론, 정치권 수용성 확보 필요하다는 점, ④특히 업무성격상 범정부 총괄조정기능이 제1 기능임을 감안할 때 부처 외정보다는 총리소속의 ‘처’가 바

람직하다는 점, ⑤주요기능은 총괄 조정, 부처·지자체 협력·지원 등이라는 점, ⑥재난관리의 핵심기능인 소방이 포함된 통합형태로 현행 재난관리체제의 안정성 확보, 통합원칙의 구현 및 통합효과 제고 측면 및 자원의 통합 관리·운용, 관리기관 일원화가 가능하다는 점 등이 강조되면서, 기본계획 수립, 대통령 재가후 정부합동 ‘추진기획단’을 구성하여 조직·법령정비 등 후속조치를 시행할 예정으로 있다.¹⁰⁵⁾

이에 정부는 앞으로도 중장기 안보전략에 입각하여 통합적·거시적인 정책을 펼쳐나갈 것이다. 또한 안보 부처간 유기적인 의사소통을 원활히 하고 안보정책 조정기능을 강화할 것으로 되어있다.

이를 위해 정부는 대통령 자문기구이자 최고위 안보정책협의체인 국가안전보장회의와 이를 뒷받침하는 상임위원회·실무조정회의를 비롯한 산하 회의체를 효과적으로 운영하는 등 다각적인 방안을 강구해 나가고자 한다. 또한 부처간 정보 공유와 실무협의를 활성화하고, 주요 현안에 효율적으로 대응하기 위해 다양한 태스크포스를 운영해 나갈 예정으로 있다.

즉, 정부는 지금까지의 성과를 바탕으로 향후 다음과 같은 방향으로 국가 위기관리체계를 구축·발전시켜 나갈 것으로 알려지고 있다.

첫째, 위기영역별로 전담조직 및 의사결정체계의 지속적인 정비와 유관 부처·기관간 유기적인 협조체제를 통해 국가의 위기관리 기본 역량을 강화한다.

둘째, 국가위기관리기본지침과 위기관리 표준매뉴얼 등 국가 위기관리 활동 방향과 기준을 제시하는 각종 규범을 정비하여 체계적인 위기관리 활동을 보장한다.

셋째, 정부 각 부처의 위기관리 업무에 대한 미비점을 지속적으로 발굴·개선하여 부처별 위기관리 업무능력을 향상시킨다.

넷째, 물류 등 주요 기능의 마비, 전염병 확산 등 새로운 위협요인에 대한 신속하고 효율적인 대응체계를 구축하여 국가 위기관리상의 공백을 방지한다.

105) 이 내용에 대한 NSC 상임위 논의(2005. 5. 27), 총리 보고(2005. 7. 19) 등을 통해 통합 방향과 필요성에는 의견이 일치된 가운데 이견사항(통합조직의 규모 ; 장관급·차관급, 소속 ; 총리·행자부, 소방기능 포함 여부 등)에 대해 검토가 필요한 대상으로 알려지고 있다.

2) 통합형 국가위기관리체제 구축·개편과 소방조직의 위상과 역할

이와 같은 배경하에서 2005년 9월 7일, 노현송 의원·양형일 의원 공동주최로 국회의원회관에서 “국가통합위기관리시스템 구축에 관한 전문가 진단 정책토론회”가 개최되었으며, 여기에서는 국가통합위기관리체제 속에서의 소방의 위상·역할·기능에 관한 내용이 중요한 의제로 논의되었으며, 이를 정리해 보면 다음과 같다.¹⁰⁶⁾

첫째, 현재 국가위기를 관리하는 조직과 기능이 지나치게 분산되어 있어 다양한 위기로인에 대해 종합적이고 효과적인 대처가 미흡하여 통합형 국가위기관리시스템을 구축, 국가전체 위기관리역량의 극대화 방안 모색이 긴요하다는 점이다.

둘째, 주요 발제내용은 정부에서 추진 중인 국가통합위기관리시스템의 방안과 쟁점에 대한 이견 및 검토내용과 대안의 종류로, ①집행적 성격인 국무총리 소속의 통합조직(‘처’: 차관급)으로 하고 지방사무인 소방분야는 제외, ②통합조직형태를 장관급 부처로 하고 소방은 그 부처소속의 ‘청’으로 분리설치, ③또는 행자부 소속 ‘외청’인 현 소방방재청을 중심으로 비기위와 행자부 안전정책관실을 흡수·통합하는 방안들이 논의되었다.

셋째, 국가재난관리체제 개편방안 여론조사는 간담회 이후 발간에정인 정책자료집에 수록될 여론조사 결과가 간단히 소개되었다.¹⁰⁷⁾

106) 이 전문가그룹 간담회는 2005년 9월 7일오후 14:00~17:00, 국회의원회관 104호 간담회실에서 노현송의원·양형일의원 공동주최로 개최되었으며, 사회는 김태운 한양대 교수, 발제1은 NSC 안철현 국장, 발제2는 윤명오 서울시립대 교수가 담당했다. 참석자는 박광국 카톨릭대 교수, 이원희 한경대 교수, 유홍립 단국대 교수, 이종열 인천대 교수, 이창원 한성대 교수, 정덕훈 단국대 교수, 정재희 서울산업대 교수, 이재은 충북대 교수, 최병학 충남발전연구원 자치정책연구부장, 최재경 비상기획위원회 국장, 한봉기 행자부 국장, 장석화 충북소방본부장, 박광길 소방방재청 혁신기획관, 김용석 국방부 군사문제연구위원(무순) 등이었다.

107) 소방방재분야 관련 종사자의 표본크기는 500명 중 108명(21.6%)이 응답했으며, 신뢰구간은 95% $\pm 8.3\%$, 조사일자는 8. 26 ~9. 2, 조사기관은 피플앤리서치이다. 즉, 소방방재청 출범 이후 소방방재조직은 더욱 효율적으로 운용되고 있다고 52.7%가 응답(그렇지 않다 47.2%), 효율적인 재난관리를 위하여 소방방재청의 위상과 기능에 대한 재검토가 필요하다는 의견이 87.9%(그렇지 않다 12.1%), 소방방재청의 조직구성이 업무의 효율성을 향상시킨다는데 적절하였다는 응답이 29.9%(그렇지 않다 70.1%), 국가위기 및 재난관

이처럼 최근 국가안전보장회의(NSC) 주도로 정부와 정치권에서는 ‘통합적 국가위기관리체제’ 구축을 주요현안으로 상정하여, 소방방재청을 포함한 비상기획위원회와 안전정책관실 등을 대상으로 복수의 정책대안을 놓고 검토, 추진 중에 있다.

따라서 한국 위기관리체제 개편에 있어서 소방조직의 위상과 역할과 관련된 문제와 과제는 매우 중요한 의미를 갖으며, 이는 통합적 국가위기관리체제의 개편에 있어서 소방조직은 그 ‘실체성’(substantiality) 즉, ‘소방력’을 형성하는 인력·장비·정보·기술 및 ‘희생적 직무특성’을 바탕으로 업무를 수행하고 있다는 사실에 근거한다.

그러나 오랫동안 한국 소방조직이 현장대비·대응업무에 주력한 결과 정책기능과 법제화기반이 크게 미흡함은 물론, 소방조직의 미독립으로 인한 조직기반의 취약으로 그 역할·기능에 비해 위상이 매우 낮게 평가되어 있다.

그럼에도 불구하고 ‘위험사회’(risk society)에서 각종 사회적 안전을 위협·저해하는 요인이 급속히 증가함에 따라, 1차적으로 현장대비·대응업무를 담당하는 소방조직의 역할은 계속 증대되고 있으며, 동시에 ‘예방기능’ 및 ‘포괄적 안전서비스기능’ 등이 중시되고 있는 만큼, 소방은 ‘국민의 안전지킴이’로서 국가위기관리 책임을 능동적으로 분담 받고 있으며, 따라서 이에 상응하는 위기관리역량을 갖추는데 주력해야 할 것이다.

리 기구가 효율적으로 운영되고 있다는 응답은 29.6%(그렇지 않다 70.3%), 현행 위기 및 재난관리 조직간의 역할 재정립이 필요하다는 응답은 90.7%(그렇지 않다 9.3%), 기타 전체의 96.3%는 조직개편과정상에서 조직구성원들의 참여와 공감대 형성이 반드시 필요하다고 응답하였다.

제3장 한국 소방조직 위기관리역량의 현황 · 평가와 쟁점

제1절 위험사회 도래와 소방의 역할 증대

1. 사회적 안전을 위한 소방의 역할

1) 소방의 목적과 임무

현대사회의 특징은 '위험사회'로 집약되고 있으며, 심지어는 위험(risk)이 무소부재하며, 위험에서 자유롭다고 할 수 있는 인간활동이란 없다는 주장이 지나친 말로 들리지 않을 정도가 되었다.¹⁾ 이 때문에 세계 각국에서는 '위험을 어떻게 관리할 것인가' 하는 문제는 오늘날 가장 뜨거운 쟁점 가운데 하나가 되고 있다.²⁾

더욱이 현대사회가 복잡화 · 고도화 · 가속화되면서 소방의 역할과 기능은 더욱 중요시되고 있다. 현재 한국 소방조직의 모습은 국가사회적으로 "안전한 나라 세우기"를 위한 절대 큰 몫을 담당하고 있다. 이러한 소방조직의 역할은 조직구조상으로 볼 때 국가위기관리와 지방자치라는 틀 속에서 국민안전의 확보를 위한 "생활소방서비스"로 구체화되면서 국민의 "생명지킴이-안전파수꾼"의 모습으로 나타나고 있다.

원래 소방의 목적은 직접적으로 사회공공의 안녕질서의 유지와 적극적으로 사회의 복리증진에 기여함에 있다(소방법 제1조). 공공의 안녕질서라는 것은 사회공동생활의 평온과 건전한 상태를 뜻한다.³⁾

1) Ulrich Beck(1992), *Risk Society*, London: Sage.

2) 위험을 관리한다는 것은 "위험의 전개와 그에 대한 대응에 영향을 미칠 목적으로 의도된 모든 규제조치"들을 의미한다 즉, 위험관리는 위험에 대처하기 위해 단순히 물리적 구조에 변경을 가하는 행위뿐만 아니라, 이와 관련하여 인간의 행동에 영향을 미치는 모든 활동들을 포함한다. 이러한 활동들 가운데에는 위험을 식별하고 평가하는 과정, 위험을 제거하거나 경감하기 위한 정책을 결정하는 과정, 그러한 정책을 시행하는 과정, 그리고 정책과 정책집행이 적절한지를 감시하고 평가하는 과정 등이 포함되어 있다. Susan L. Cutter (1993), *Living With Risk: The Geography of Technological Hazards*, London: Edwards Arnold, p.60 ; 심상완(2002. 5), "위험과 위험관리: 영국의 안전관리 원칙과 논쟁," 국가안전관리정보시스템자료실((재해자료실, <http://152.99.1.87/>).

3) 즉, 소방목적 달성을 위한 소방조직의 각종 활동은 소방장비 및 소방기기의

또한 공공의 안녕이란 공공사회에서 일반국민이 이미 획득한 생활의 문화적·물리적 행복을 평온 또는 안전하게 향유하는 사회적 측면이며, 소방은 이러한 공공의 안녕질서를 저해하는 인위적(고의·과실) 또는 자연적 현상에 의하여 발생하는 화재를 예방·경계·진압하여 사회공동생활의 평온과 건전한 상태를 보장하는데 있다. 이것을 소방의 소극적 목적이라고 칭한다.

그런데 소방의 임무는 항상 고정화된 것은 아니며 시대적, 국가적 문화적인 영향에 따라 변화된다.⁴⁾ 즉, 우리나라 소방업무의 범위를 그 시대별로 보면, 일제통치시대 이후 정부수립 초기까지는 화재의 진압을 주요 소방활동으로 삼았다. 그러다가 1950년대 후반부터는 화재의 예방활동에 중점을 두었으며(1958년, 소방법의 제정), 이 때의 소방업무의 범위는 “화재, 풍수해 또는 설해의 예방, 경계, 진압 또는 방어”였다. 그 후 1967년 4월 14일 법률 제1955호로 「소방법」을 개정하면서 소방업무의 범위 중에서 “풍수해와 설해의 방어”를 삭제하고, “화재의 예방, 경계, 진압”으로 한정하게 되었다. 그러나 이제는 전국이 크게 도시화됨에 따라 소방수요 급증과 소방문제의 다원화라는 현실에서 볼 때 소방업무의 범위는 더욱 더 세분화되어 가고 있다.

현대국가에서는 분야별로 전문화된 기능에 따른 기본적인 임무는 생명과 재산의 보호, 사회의 안전유지로서 평온하고 안전한 국민생활의 영위를 보호하는 것인데, 이러한 것들은 정부기능 가운데 질서기능에 속하며, 그 중에서도 보안기능(protection)을 담당하는 것이라 할 수 있다.⁵⁾

2) 소방과 소방력

소방이란 “화재를 살피 조심하고 발생화재를 진압하여 막아냄(fire fighting)”이라 하고 있다. 또한 현행 「소방법」(제1조)에는 “이 법은 화재를 예방, 경계, 진압하여 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호함으로써 공공

활용, 시설 및 소방관련산업의 지도·감독 등에 의해 이루어지고 있는 바, 이러한 활동이 고도의 소방운영체제의 토대 위에서 이루어질 때 소방행정의 목적달성에 더욱 접근할 수 있다.

4) 행정자치부(1998. 9), 「시·도 소방조직 개편 결과」, 소방 13800-257, 30면.

5) 임현진 외(2003), 「한국사회의 위험과 안전」, 서울대학교 출판부, 4-10면.

의 안녕질서의 유지와 사회의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다”라고 규정하고 있어, 이러한 의미를 종합해 보면 “소방이란 화재의 예방, 경계 및 진압을 위한 일체의 활동과정”이며, 이러한 활동과정을 소방력의 종합관리라 볼 수 있다.

여기서 소방력이라 함은 훈련된 기술인력과 장비 및 소방용수시설을 말하며, 이를 소방의 3요소라 한다.⁶⁾ 그러므로 실질적 의미의 소방이란, 화재의 예방, 경계 및 진압에 관한 제반활동이라 정의할 수 있으며, 공공소방과 민간소방의 모든 활동을 포함한다.

한편, 「소방법」의 총칙규정인 제1조(목적)에서는 “화재를 예방, 경계 또는 진압하여 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호함으로써 공공 안녕질서의 유지와 사회의 복리증진에 기여함을 목적으로 한다”고 규정된 목적을 실현하기 위하여 행하는 제반 소방행정을 총칭한다.⁷⁾

그리고 동법 제1조 목적조항과 관련하여 소방행정을 나누어 보면, 화재를 예방, 경계, 진압하여 국민의 생명, 신체, 재산을 보호하는 직접목적과 공공안녕질서를 유지하고 사회복리를 증진하는 간접목적으로 대별된다.

이를 다시 일선소방관서의 소방업무를 중심으로 소방행정을 살펴보면 크게 세 가지로 구분할 수 있는데, 소방 고유업무로서의 소극적 행정행위인 화재진압을 들 수 있고, 소방대상물과 특수장소에 대하여 화재시 인명 및 재산피해를 최소화하기 위한 적극적 행위로 예방소방행정이 있으며, 산업사회발전에 따라 행정수요 변화로 인한 복지행정으로서의 구급구조업무를 들 수 있으며, 이는 사회구조에 따라 변화를 거듭한다.⁸⁾

이와 같은 소방업무는 국가사회적 재난·안전관리의 책임은 물론 지방자치의 틀에서 광역자치단체를 기준으로 “광역소방행정체제”를 유지하고 있으며, 이는 소방업무수행의 합목적성에 근거한다 할 수 있다.⁹⁾

6) 여기에서 소방력의 운용은 오래 전부터 이러한 소방력의 평가에 따라 배치되어야만 한다는 전제에 입각하고 있다. Clarence E. Ridley and Herbert A. Simon(1943), *Measuring Municipal Activities*, 2nd ed. (Chicago: International City Manager's Association), pp.10-12 ; 최진중(2004), 49-50면 각각 참조.

7) 서진완(1999), 「소방행정체제에 대한 평가 및 발전방향」, 한국행정연구원, 8-13면.

8) ICMA, *Managing Fire Service*, R. J. Coleman, ed. (Washington D.C.: International City Management, 1988) 참조.

3) 소방업무의 주요영역

첫째는 화재진압이다. 화재진압업무는 화재가 발생하였을 때 현장에 소방관이 직접 투입하는 진압활동과 화재예방 차원에서 대처하는 경우로 크게 나눌 수 있다. 화재진압 업무는 과학적 이론에 기초하여 실제체험과 현지적응연구 및 훈련이 필요한 것은 두말할 나위가 없다.¹⁰⁾

그리고 경방계획은 화재의 특성, 방어의 곤란성, 활동계획으로서의 타당성 등을 검토하여 분류되지만, 일반적으로 일정지역을 대상으로 하는 위험구역과 경방계획, 특수한 공장 등의 구내 특정건물 등을 대상으로 하는 특수건물 경방계획과 가상의 변화대상물의 실태변화에 의해 소방력의 활동을 달리하는 작전계획 및 기타계획으로서 구체적으로 구분되고 있는 것이다. 특히, 화재예방의 차원에서는 진압업무를 뒷받침하기 위한 것으로, 「소방법」 제4조의 화재예방상 위험한 행위규정, 제5조의 소방대상물의 실태파악, 제6조의 소방대상물의 개수명령, 제8조의 건축물의 허가동의를 기본바탕으로 하여 특수장소의 방화관리, 공동방화관리, 위험물 저장 및 취급에 관한 규칙, 예방규정, 자체소방조직, 제조소 등의 감독, 소방시설의 설치·유지 등 사실상 광범위하고도 포괄적인 소방업무의 영역을 담당하고 있는 것이다.

둘째는 화재조사이다. 소방기관은 화재가 발생했을 때 가장 먼저 현장에 도착하여 소화활동에 전력하고 평소 예방활동에 주력한다. 아울러 화재원인을 규명하며 또한 화재로 인하여 생긴 손해의 정도 등을 밝히는 일은 그 후의 효과적인 예방과 경제체계의 확립 및 소화활동을 수행하는데 있어서의 불가결한 자료를 제시해 주는 것이다.

화재원인은 단지 발화원인만 밝히는 것이 아니라 연소현상이 화재규모에 이르게 된 일련의 요인을 밝혀야 하는 것이며, 또한 화재가 발생한 뒤 확대되었을 경우 이에 대한 원인까지도 밝혀야 한다.

셋째는 방호업무이다.¹¹⁾ 먼저 소방기관은 화재가 발생했을 때 가장 먼

9) 서울특별시 소방방재본부(1999. 4), 「소방방재조직 경영진단을 통한 개혁안」, 40-42면 참조.

10) 인원·장비·기타 소방용수시설 등 소방의 3대 요소를 과학적·체계적·합리적 활동계획을 실시하는 행동으로서, 이러한 조건을 충족하기 위해 경방계획을 작성, 그 계획에 의해 활동한다.

저 현장에 도착하여 소화활동에 전력을 다하고 평소 예방활동에 주력해야 한다. 아울러 화재원인을 규명하며 또한 화재로 인해 발생한 손해정도를 밝히는 일은 그 후의 효과적인 예방과 경계체계의 확립 및 소화활동을 수행하는데 있어서 필수불가결한 자료를 제시해 주는 것이다.

또한 의용소방대는 소방관의 업무를 보조하기 위한 기관으로서 화재예방과 초기발견 및 신고·소화 등은 물론, 각종 재난방지에 적극 참여하여 국민의 귀중한 생명재산을 보호하기 위한 민간조직이다.

그리고 「소방법」에 저촉되는 범죄에 관하여는 소속 관서장의 제청에 의하여 관할 지방검찰청 검사장의 지명을 받은 자가 사법경찰관 직무취급자로서 조사, 처리하게 된다. 아울러 지명 받은 자는 사법업무를 수행하게 되는 바, 특별사법 경찰관리의 직무집행에 준용하여 소방사범을 조사, 처리하게 된다.

아울러 경방(警防)조사는 화재진압, 인명구조, 구급활동 등 각종 재난수습활동의 효율적 수행을 위하여 방호대책에 대한 사전준비 및 현장활동, 기본사항 등 소방대의 활동지침을 체계적으로 설정, 일선 소방관서의 기본적인 방호활동지침으로 활용하는 것이다.

넷째는 구조구급활동이다. 119구조대는 현재 발생하고 있는 각종 재해로 인하여 사람의 생명과 신체에 미치는 급박한 위험에서 스스로 탈출 또는 피난할 수 없는 구조요청자의 안전한 구조활동을 제공한다. 각종 재해현장의 인명구조는 주로 교통사고(차량교통사고, 열차사고 등), 붕괴사고(산사태, 절벽붕괴, 건물·공작물붕괴, 고목이 쓰러진 경우), 수난사고(바다, 강, 하천으로의 전락, 내수면 익사사고 등), 기타사고(자연재해, 폭발사고, 감전사고, 주택 잠금장치개방, 자살기도자 등)이다.

특히, 119구급대는 갑작스런 사고나 질병으로 응급환자가 발생하였을 때 그 환자를 의사의 치료를 즉시 받을 수 있도록 적절한 응급처치를 하여, 신속하게 병원 및 의료기관에 이송하는 임무를 수행하고 있다.¹²⁾ 정부

11) 화재란 인간의 의도에 반하여 발생하여 확대되거나 방화에 의해 발생하여 소화의 필요성이 있는 연소현상으로, 이를 해결하기 위한 소방시설의 활용을 필요로 한다. 그러므로 불가피하게 발생된 재난에 대해서는 어떤 방법으로든 피해를 줄여 최소화하는 것이 방호업무의 본질이다.

12) 그러나 다음에 해당하는 사람은 이송하지 않는다. 다만, 관계기관 공무원이 확인 또는 동승한 경우에는 이송할 수 있다. ①법정 전염병으로 판정된 환

방침에 따라 2002년 7월부터 모든 사고는 119로 접수되고 119소방은 즉각 현장대응이 가능한 전문인력과 첨단장비를 고루 갖추어 놓고 있다. 소방에서 분담하는 비율이 매우 높고, 활동현황도 구조구급활동 위주의 긴급 구조가 되고 있다.

다섯째는 재난관리이다. 재난·재해란 인간의 생명과 재산 및 환경에 피해를 주는 사고로서, 그 원인과 결과에 따라 크게 인간에 의한 인적재난(man-made disasters)과 천재지변에 의한 자연재난(natural disasters)으로 대별하고 있다.

일반적으로 자연재해는 태풍·호우·폭풍·폭설·가뭄·홍수 등 기상요인에 의한 기상재해와 지진·화산 폭발 등에 의한 지질재해로 나눌 수 있으며, 또한 인적재해는 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공기, 자동차, 선박 사고 등)·화생방사고·원자력 방사선 누출사고·수질·대기·해양오염사고 등 인위적 원인에 의한 사고를 의미하며, 테러 및 전쟁으로 인한 재해까지 포함하는 개념으로 정립할 수 있다.¹³⁾

어쨌든 인적재난은 물론, 자연재난에 이르기까지 모든 재난의 1차적 대응은 소방분야에서 전담하고 있는 것이 현실이며, 이는 소방업무가 재난관리 핵심부서로서의 중좌가 아닐 수 없다.

우리나라는 “사고공화국”으로 규정될 정도로 각종 재난·재해사고가 빈발하고 있으며, 특히 지난 “대구지하철 화재폭발 참사” 이후 도시·지역 안전에 대한 사회적 필요성이 매우 높아지고 있는 실정이다. 특히 ‘인재형’(人災型) 사고가 주류를 이루고 있어 국민들의 기본적인 안전의식, 안전문화에 문제가 많다는 지적이 끊임없이 제기되고 있다.

더욱이 21세기 불확실성 시대에 ‘국민의 안전권’을 확보하기 위해서는 위기·재난관리 중추기관인 119소방조직의 역할이 중요하며, 이러한 측면에서 국가위기관리체제의 3대축인 국방(군), 치안(경찰), 안전·재난(소방)으로 자리매김되어야 한다는 주장이 계속 설득력을 더해가고 있다.¹⁴⁾

자, ②정신질환자, ③술에 취한 사람(부상환자는 제외), ④행려병자(의료보호증을 소지한 경우 제외), ⑤범죄와 관련된 흔적이 있다고 판단되는 환자, ⑥ 기타 소방서장이 구급업무 목적에 위반된다고 판단되는 환자.

13) 임송태(1996), 「재난종합관리체제에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, 17-20면 참조.

14) 최병학(2003. 12), “21세기에 요구되는 바람직한 소방방재시스템 구축방향,”

2. 소방수요의 확대와 위기관리역량

1) 소방업무 영역의 확대

현대사회는 ‘위험사회’(risk society)로서의 징후가 강하게 나타나고 있으며 날이 갈수록 각종 사회적 안전을 위협·저해하는 요인이 급격하게 증가함에 따라서,¹⁵⁾ 1차적으로 현장지향적 대비·대응업무를 중점적으로 담당하는 소방조직의 역할은 계속 증대되고 있다.

아울러 각종 재난·재해사고의 방지를 위한 ‘예방기능’ 및 국가위기·재난·안전관리 차원에서 요구되는 ‘포괄적 안전서비스기능’ 등이 중시되고 있는 만큼, 소방은 ‘국민의 안전지킴이’로서 국가위기관리 책임을 능동적으로 부여 받고 있으며, 따라서 소방조직은 이에 합당한 위기관리역량을 갖추는데 주력해야 할 것이 요청된다.

사실 소방업무의 영역은 시대적 상황과 국가적·사회적·문화적인 환경 등에 의해 많은 변화와 다양한 양태의 변천을 거듭해 왔으며, 이는 지속적인 확대, 발전경향을 보이고 있다. 21세기 복지국가의 이념을 지향하는 현대국가에 있어서 국가목표의 最高善은 국민의 안전한 생활을 보장하고 각종 위험으로부터 국민을 보호함으로써, 국민 개개인의 삶의 질을 향상시키고 보다 윤택한 삶을 영위하는 대전제에서 출발하고 있다.

따라서 소방행정은 헌법 제34조에서 규정한 “국가는 재해를 예방하고 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”는 헌법정신의 구체화에 있으며, 이의 실행을 통한 복지국가 구현의 방법론적인 측면에서 소방업무의 영역이 설정되어야 할 것이 요청된다.

현실적으로 국민의 생명과 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서의 유지와 복리증진에 이바지함을 목표로 하는 소방법상의 화재 뿐만 아니라 각종 사고의 인명구조와 응급환자 이송업무도 포괄하여 규정하고 있기 때문에 인적재난과 자연재난을 포함한 모든 재난현장의 긴급 구난구조 기능을 담당함으로써 각종 재난·재해로부터 국민의 생명과 재산이 손상될 우

안전실천시민연합 주최 주제발표논문, 아주대학교.

15) A. W. Coburn, R. J. S. Spence, and A. Pomonis(1991), *Vulnerability and Risk Assessment* (United Kingdom: Cambridge Architectural Research Limited, UNDP/UNDRO), p.1.

려가 있을 때, 이를 구하고 그 피해를 최소화하는 활동을 총괄하는 핵심 중추조직으로 위기관리의 성격을 강하게 가진다.¹⁶⁾

다시 말해서 소방업무는 전통적인 의미에 있어서의 소극적인 화재진압 활동의 범주를 넘어 적극적인 국가위기관리체제로 그 역할과 범위가 계속 확대되고 있는 것이 세계적, 보편적인 추세라 할 수 있다.

현대산업사회가 고도로 발달하면서 도시구조의 고층화·지하화를 가속시켰으며, 생산수단의 대규모 및 집중화 현상에 의한 위험시설물의 증대, 개발논리와 이윤추구를 우선한 안전경시 풍조, 능률과 속도위주의 고속 경제발전과정에 밀린 인색한 투자와 안이한 재해의식으로 안전불감증이 크게 심화되었으며, 결국 성수대교 붕괴, 아현동 가스폭발, 삼풍백화점 붕괴, 대한항공기 괄도 추락, 화성 씨랜드 화재, 인천호프집 화재, 김천 수학여행버스 교통사고 등 대형참사로 이어졌다.¹⁷⁾

이와 같은 일련의 대형 안전참사는 우리 사회의 위기관리 능력에 대한 심각한 의문을 제기하였고, 모든 국민이 경악과 전율을 느끼면서 국민정서에 많은 변화를 가져왔다. 국민들은 보다 안전한 삶을 갈망하게 되었고, 안전한 삶의 질을 생각하는 공공서비스의 확대요구가 분출하고 있으며, 국민 의식수준의 향상으로 국가행정의 역할을 행정의 시혜가 아니라 주권자로서의 安全權을 확보하고 이는 당연한 권리요구로서 행정서비스를 적극적으로 인식하기에 이르렀다.

한편, 소방행정이 포괄적으로 확대된 개념으로 이해되는 오늘날 소방활동은 크게 소극적 소방행정과 적극적 소방행정으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 그러나 이 두 가지 개념을 분리하여 이해하는 데는 다소 무리가 없지 않지만 소방행정의 범위가 점차적으로 확대되고 있다는 측면에서 적극적 소방행정에 모두 포함될 수 있는 것으로 해석된다.

소방행정은 인간의 생명과 직접적으로 관계되어 있을 뿐 아니라, 그 주요한 사회변동에 따라 날이 갈수록 급증추세를 보이고 있으며, 소방업무

16) 최병학(1999. 6), “21세기 소방행정서비스의 추진전략: 수요자 중심의 소방안전서비스를 중심으로,” 「제1회 소방행정발전세미나 자료집」, 충청남도 소방안전본부, 15-17면.

17) 국무총리실 안전관리대책기획단(2000. 9), 「새천년 안전한 나라 만들기, 안전관리 종합대책」, 299면.

의 영역은 시대적 상황과 사회변화에 따라 다양한 형태의 변천을 거듭해 온 만큼, 앞으로 지속적인 확대 경향이 예상된다.

폭발, 충돌, 붕괴와 같은 기술적 재난사고 또한 그것이 순수하게 기술적 시스템의 실패에 의해서 발생하는 것이 아니라 그러한 기술적 시스템의 설계와 관리방식에 의해 발생하는 '인재'(man-made disaster; Turner, 1978) 혹은 '시스템의 실패'(Perrow, 1984)로 이해되어야 한다는 주장이 설득력을 얻고 있다. 이러한 시각에서 보면, 모든 위험은 본질적으로 기술 사회적 성격을 지닌다고 할 수 있다.¹⁸⁾

이제 소방행정서비스의 고도화는 국민들의 생활안전과 복지증진을 위해서도 정책우선순위가 매우 높은 국가사회적 현안이 되고 있다. 즉, 소방업무는 전통적 의미에 있어서의 소극적인 화재진압활동의 범주를 넘어 적극적인 방재체제로의 역할과 범위가 확대하고 있는 것이 세계적인 추세인 것이다.¹⁹⁾ 이는 최근 끊임없이 발생되고 있는 크고 작은 사고에 대하여 소방행정분야에서는 119구조대 신설 및 각 지방소방서별 구조구급대의 성과로 나타나고 있다.

특히, '국민생활 속의 119'라는 인식이 국민 뇌리 속에 깊숙이 각인되어 119소방이 국민생활과 가장 밀착, 착근(着根)되고 있으며, 위기·재난·안전과 관련된 문제라면 어떠한 경우도 현장으로 즉시 출동, 해결될 수 있다는 사회적 신뢰와 국민적 공감대를 형성하게 되었다.

그러나 현실적으로 볼 때는 국민의 생명과 재산을 보호함으로써 공공안녕질서의 유지와 복리증진에 이바지함을 목표로 하는 소방행정은 비단 화재진압 뿐 아니라 각종 사고현장에서의 인명구조와 응급환자 이송업무까지 포괄하여 규정되고 있기 때문에, 인위재난은 물론 자연재해를 포함한 모든 재난현장의 긴급구조구난기능을 담당함으로써, 각종 재난·재해로부터 생명과 재산이 손상될 우려가 있을 때 이를 구하고 그 피해를 최소화하는 활동까지 총괄하는 중추조직으로서의 위기관리(crisis management)

18) 커터(Cutter)는 기술적·환경적 위험들이 사회적 산물이라고 주장한다. 위험은 기술적 장치나 시스템의 실패만이 아니라 그러한 기술의 사용을 규제하는 정치사회 및 경제시스템의 실패로부터 산출되기 때문이라는 것이다. Cutter (1993), *op. cit.*, p.2.

19) 김태윤·윤명오(1999), 「21세기 예방소방행정체계의 개선방안」, 한국행정연구원, 86-88면 참조.

의 성격을 강하게 가지고 있다.²⁰⁾

그렇기 때문에 한국 소방조직은 국가와 지역의 안전을 확보할 수 있는 책무를 담보하면서, 이에 걸맞는 위기관리역량을 갖추어야 한다. 한마디로 ‘수요자 중심의 소방서비스’ 이념을 가장 효율적으로 발현시킴으로써, 국민의 생활안전 확보라는 막중한 사명과 역할을 담당해야 할 것이다.

이제는 국민의 삶의 질 향상에 따른 안전욕구 증대 및 니즈의 다양화와 소방안전서비스의 수요증대에 대한 공공책무의 강조로 수요자 중심의 소방안전시스템 완비를 위한 기반구축으로 생활편익형 지역안전 확보로 소방안전의 선진모델 지향하는데 최선을 경주해야 한다.

특히, 위험분야에서는 과학적 불확실성(scientific uncertainty)이 매우 높기 때문에 정책참여자들의 위험수준의 판단은 많은 차이를 보여주고 있고 이러한 차이는 집단간의 대립 및 갈등을 야기하고 정책집행에서 엄청난 비용을 초래하고 있다.

특히 사회구조의 다원화에 따라 집단이기주의 확산이라는 현상이 정책참여집단간의 갈등을 심화하고 정책형성·결정·집행을 더욱 어렵게 만들고 있다는 측면에서 볼 때,²¹⁾ 소방안전수요에 담겨 있는 함축성(policy implications)을 깊이 있게 인식할 필요가 있다..

2) 소방업무 확대에 따른 위기관리역량의 증대

오늘날 대부분의 국가들은 각종 재난을 사전에 예방하는 한편 피해를 최소화하기 위한 위기관리체제 구축에 역점을 두고 있으며, 국가마다 재난의 양상과 정치적 배경의 상이함으로 위기·재난관리체제는 약간씩 차이를 갖고 있으나 전반적으로 위기관리체제의 통합성과 종합성을 제고하는 방향으로 나아가고 있는 추세이며, 이에 따라 소방업무 영역의 급속한 확대경향을 보이고 있다.

미국의 경우, 소방은 화재의 예방과 진압은 물론 비상사태나 각종 사고

20) 윤명오(2000. 12), “국가재난관리의 효율화방안: 21세기 소방의 역할과 소방청의 설립방안을 중심으로,” 「소방청법안 마련을 위한 공청회 발표자료집」, 소방2000년사 주관.

21) 차용진(2006. 6), “위험 수용성에 관한 연구: 위험인식의 사회심리학적 접근,” 「한국위기관리논집」, 제2권 1호, 위기관리 이론과 실천, 36-37면 참조.

로부터 인명을 보호하는 것을 주임무로 하고 있고 더 나아가 위험물질 등 산업폐기물질을 부당하게 처리함으로써 발생할 수 있는 위험상태를 깊이 인식하고 1970년대 초부터 연방정부와 주정부에서 이에 대한 규제를 시작함으로써 산업폐기물 관리를 소방업무화하고 있으며, 구급업무는 미국 소방업무의 75%를 차지할 정도로 그 비중이 증가하고 있는 등 소방봉사 역할이 크게 증대되고 있다.²²⁾

일본 또한 주요 소방정책에 있어서 지역사회의 안전을 위한 방재의 개념으로 모든 안전관리업무의 총체적인 책임을 소방에서 전담하여 수행하고 있으며, 구급 및 구조업무는 소방 본래의 업무인 화재의 예방과 진압 이상으로 적극적으로 강조되고 있는 등 전통적인 의미의 소방개념보다는 확장된 광의의 개념으로 소방활동을 규정하고 있다.²³⁾

1958년 3월 10일 소방법(법률 제485호)이 제정된 당시부터 1963년까지 소방활동영역은 “화재·풍수해·설해”의 예방, 경계, 진압 등 광의의 개념으로 설정하였으나, 1967년 4월 14일 소방법(법률 제1995호)개정으로 “풍수해와 설해”부분이 삭제되고 “화재의 예방·경계·진압”으로 소방활동영역이 화재로 국한되어 전통적 소방개념으로 축소되었다.

그러나 1981년 야간 응급환자 이송업무를 시범 실시하기 시작한 후 국민의 호응과 이용빈도가 날로 증가함에 따라 1982년부터 소방서에 119구급대를 편성·운영하면서, 1983. 12. 30. 소방법(법률 제3675호)을 개정하여 구급업무가 소방업무에 포함되었고, '88 서울올림픽 안전대책의 일환으로 1988. 6. 8. “119구조대”를 발족하여 3개 소방서(종로·중부·강동)에 60명을 배치·운영해 오다가 1989. 12. 30. 소방법(법률 제4155호)을 개정하여 구조업무를 소방의 고유업무화하였다.²⁴⁾

이와 같이 한국 소방조직은 현장지향적 대비·대응활동을 전담하는 재난관리 책임기관으로서 위기관리역량의 확대가 요구되고 있다.

22) 한국행정학회·한국소방안전협회 (2002. 6), 「국가소방방재체계 발전방안 연구」, 281면.

23) 이의평(2002. 4), 「일본소방: 일본소방과의 비교를 통한 우리나라 선진과학 소방체계 구축을 위한 제언」, 서울시립대학교 지진방재연구소, 제1장 참조.

24) 이승환(2000. 12), “응급의료서비스체계(EMSS)의 환경변화에 따른 소방구급 대응방안,” 「소방청법안 마련을 위한 공청회 발표자료집」, 소방2000년사 주관, 1-4면 참조.

제2절 소방조직의 변천과 현황

1. 소방조직의 특성

소방조직은 군(안보), 경찰(치안)과 같이, 일사분란한 단일직렬(소방직)의 '제복조직'으로 '현장성·대응성·전문성·책임성·봉사성'을 필수적으로 요구받는 전형적인 위기관리조직이며, 따라서 명령통일의 지휘체제의 확립이 요구되는 '행동지향적인'(action/operation-oriented) 조직특성을 가지고 있으나, 창설 이후부터 줄곧 경찰조직 및 민방위체제 속에 속하였으며, 현행 소방방재청 체제에서도 소방조직 및 소방정책의 자율성이 담보되지 못하는 실정에 있다.

그러나 소방조직의 특성은 제복조직의 特定職 부서, 그리고 무엇보다도 위기관리(crisis management) 조직으로 갖고 있는 무거운 책무, 긴급 현장출동에 상시적으로 대비해야 하는 긴장과 부담 및 불안, 그러면서도 "생명 지킴이, 안전 파수꾼"으로서 긍지와 사명감으로 무장되지 않으면 안되는 조직특성 등의 조직문화를 가지고 있다.

따라서 소방조직은 분명히 전문직업(profession)의 하나이며, 타직업·타직종과 서로 구별되는(distinct) 다음과 같은 특징들을 가지고 있다.²⁵⁾

첫째는 전문성(speciality)이다. 소방관들은 화재를 포함, 어떠한 인위 재난에 대해서도 분명히 전문가(expert)인 것이다. 이러한 이유에서 화재조사 사법권 확보나 산불진압의 소방부서 기능이관이 논리적으로 타당성을 갖게 되는 것이다.

둘째는 기능성(functionality)이다. 즉, 소방업무는 현장지향적 기능을 담당한다는 것이다. 본래 재난업무란 '책상' 위에서 '문서'로 하는 것이 아니며, '현장'에서 온갖 위험에 맞서 직접 싸우는 것이다.²⁶⁾ 여기에서 평시 국가위기관리 핵심부서로서의 한국 소방조직이 자리매김할 수 있는 기본적

25) 최병학(2001. 2), "21세기 소방발전을 위한 10대 정책과제," 「119매가진」, 제 129호, 소방2000년사, 50-51면 참조.

26) 그래서 '소방'을 영어로는 'fire fighting'으로 표기하고 있으며, 이는 불과 맞서 싸운다는 의미이다. 그러나 소방업무(분야)를 영어로 표기할 때는 'fire fighting and service'로 사용하고 있는데 이는 前者에 포괄적 소방안전서비스가 추가된 것으로 보고 그렇게 표기한다.

인 중요한 토대가 마련된다.

셋째는 조직성(organizing)이다. 즉, 조직구성의 체계화인 것이다. 어떠한 전문가라도 개별적으로 활동할 수 없다. 개인의 경우에도 그러한데 하물며 공적 조직에서는 더 말할 나위가 없으며, 따라서 소방조직의 ‘충실화’(enrichment)가 논의된다.

넷째는 봉사성(service-mind)이다. 소방관만큼 자신의 생명을 내걸고 ‘생명 지킴이-안전 파수꾼’으로 봉사하는 사람은 그리 많지 않다. 물론 군인·경찰도 마찬가지이다. 그러나 여기서 말하는 것은, 그만큼 여건이 얼마나 갖추어져 있는가 하는 점이다. 현재 119소방서비스는 시민봉사의 대명사로 자리잡은 지 오래이다.

그러므로 화재를 포함하여 어떠한 위기관리업무라도 책임 있게 담당해야 하는 소방부서가 인력, 조직, 재정 등의 고도화된 여건마련이 시급한 실정이다. 모든 분야가 경쟁체제로 돌입하여 무한대의 질주가 가속화되어 가는 현시점에서, 소방조직은 국가위기·재난관리업무의 책임기관으로서 본연의 역할과 기능을 다하고 있으며, 그 위상은 바람직하게 잡혀 있으며, 또한 미래의 비전은 든든한가를 냉철하게 되묻지 않을 수 없다.

2. 소방조직의 변천과정과 조직개편의 평가²⁷⁾

1) 소방조직의 전근대적 운영기

소방이 행정조직으로 전문화되지 않았던 삼국시대의 경우 도성이나 읍성에서의 화재시 군사들과 城民들이 합세하여 불을 꺾으며, 지방에서는 부락단위로 소방활동이 이루어졌고 통일신라에서 고려시대를 거치면서 차츰 군대가 지방에 배치되어 행정권이 지방에까지 미치게 됨으로써, 군대를 중심으로 소방활동이 진행된 것으로 보이며, 그 이후 체계적인 소방활동은 조선시대에 들어서면서 시작되었다고 한다.

소방활동에 관한 우리나라 최초의 규정인 禁火令이 1417년(태종 17년) 공포되면서 우리나라 최초의 소방기관인 금화도감(禁火都監)이 병조(兵朝) 내에 1426년(세종 8년)에 설치되었다.²⁸⁾ 금화도감은 세종때 수성금화

27) 행정자치부(1999), 「한국소방행정사(1), (2), (3)」 각권 참조.

도감(1426년)으로 개칭되었으나, 1460년(세조 6년)에 폐지된 후 성종12년(1481년)에 이르러 수성금화사로 재구성되어 궁궐내 화재를 담당하였고, 1543년(중종 38년)에는 화재진압을 담당하는 滅火軍을 두어 24시간 수성금화사에 대기근무하며 화재진압을 책임지도록 하였다.

이후 큰 변화 없이 시행되어오다 갑오경장을 계기로 소방행정은 획기적인 발전을 꾀하게 된다. 1894년 7월 14일 경무청 관제직장을 확정하면서 화재에 관한 사항이 경무청 소속 사무임을 명백히 하고 행정경찰장정을 설정하여, 화재업무를 관장하게 함으로써 소방을 경찰사무화하였다.

1895년 4월 9일 경무청 직제를 개정하여 경무청내 총무국에서 수화소방(水火消防)에 관한 사무를 분장하였으며, 동년 5월 3일 경무청처무세칙을 만들었는데 이 때 소방이라는 용어가 처음 사용되었다.

1900년(광무4년) 경부내 경무과에서 전국단위까지 소방을 처음으로 관장하게 되었으며 근대적 의미의 소방조직이 최초로 생긴 것은 1905년(광무 9년)경 궁궐의 화재를 담당한 궁정소방대가 설치되면서였다.

일제침략기에 중앙행정기구에서의 소방은 경무총감부 보안과 소방계(1910년), 총독부 경무국 보안과(1919년) 그리고 경무국 방호과(1939년)에서 담당하였으며, 지방행정기구의 경우도 중앙행정기구의 경찰조직 개편에 맞추어 변화되었다.

소방서의 설치는 1917년 경성 상비소방조에서 망루근무를 개시하면서 1925년 경성소방서(1912년에 설치된 경성소방소가 소방서로 발전)가 최초의 소방서로 설치되고, 그후 용산소방서(1944년), 성동소방서(1945년)가 설치되는 등 해방직후 전국에 50여개의 소방서가 설치되었고 그간 지역적으로 소방조의 설치를 의무화함으로써 한일합방(1910년) 당시 소방조의 수가 68개에 불과하던 것이 1938년에는 1,398개 소방조에 69,414명으로 증가되었다.

1945년 8.15 해방과 함께 정부수립(1948년)까지 소방은 자치소방체제를 갖추어 중앙과 지방에 소방위원회를 두고 시·읍·면 단위에는 소방부를

28) 禁火都監은 兵曹에 속하는 기관으로서 제조 7명, 사 5명, 부사 6명, 판관 6명으로 하여 화재의 진압활동과 방재활동에 주력해 오다가 세조 6년(1460년)에 폐지하고 숙종 즉위 원년(1675년 10월)에는 인화문 화재가 있던 후 禁火署가 설치되었으나 후에 혁파되었다.

두면서 일시적으로 경찰에서 분리하여 전격 自治化되었으나, 대한민국 정부수립과 동시에 소방은 국가소방체제의 틀 속에서 다시금 경찰행정의 일부분에 포함되어 운영되었다.

중앙은 내무부 치안국 소방과로 그리고 지방은 경찰국 소방과로서 소방공무원은 경찰공무원법의 적용을 받게 되었으나, 인원 및 예산의 확보 등 여러 면에서 지방자치단체와의 협조가 불가피하여 1970년 8월 30일 법률 제2249호로 정부조직법을 개정하여 내무부의 소방기능을 삭제하고, 소방사무를 자치단체로 이양하기로 함으로써 1972년 서울과 부산에만 소방본부를 설치하여 자치화하고, 다른 시·도에는 실행되지 못하였다.

2) 소방조직의 제도적 운영기

1975년 인도지나사태로 빚어진 국내외 정세의 긴장국면에서 1975년 7월 23일 정부조직법이 개정(법률 제2772호)되어 내무부에 민방위본부를 설치하고 치안본부 소방과를 민방위본부내 소방국으로 개편하였으며, 1975년 7월 25일 민방위기본법을 제정(법률 제2776호)하여 민방위제도가 시행됨으로써 소방은 민방위업무체제의 한 분야로 자리잡게 되었다.

1981년 야간응급환자 이송업무를 시범실시하기 시작한 후 시민의 호응과 이용빈도가 날로 증가함에 따라 1982년부터 소방서에 '119구급대'를 편성·운영하고, 1983년 소방법을 개정하여 구급업무가 소방기본업무에 포함되었으며, 1988년 6월 8일 '119구조대'를 발족하고, 1989년 소방법을 개정하여 화재 및 각종 재난시의 구조·구난업무를 담당하게 되었다.

그리고 그동안의 국가소방체제에 있던 서울과 부산 이외의 시·도에 대하여 1992년 전면 시·도 자치소방체제를 시행함으로써 16개 시·도에 모든 소방본부가 설치되고, 소방사무는 시·도의 책임으로 일원화되는 광역소방체제가 시행되어 현재에 이르고 있으며, 1995년 7월 18일 재난관리법이 제정(법률 제4950호) 시행됨으로써 재난현장에서 소방의 역할이 획기적으로 증대되었다.²⁹⁾

또한 1997년 12월 건국 이후 처음의 정권교체로 탄생한 국민의 정부의

29) 서진완(1998), “소방행정체제의 평가와 발전방향,” 「119매거진 소방2000년」, 제93권, 82-83면.

개혁의지에 따라 진행된 기구 재조정과정에서 소방은 시·도별로 부분적으로나마 민방위 및 재난업무를 소방으로 일부통합(서울특별시 소방방재본부 등)시키면서, 국가재난을 총괄적으로 다루는 핵심기관으로 발전하고 있다. 특히, 참여정부에서는 국가재난관리체제 일원화 차원에서 수없는 난항을 거쳐 2004년 6월 1일자로 행정자치부 소방방재청을 개청하여 오늘에 이르고 있다.

〈표 3-1〉 한국 소방조직의 변천과정

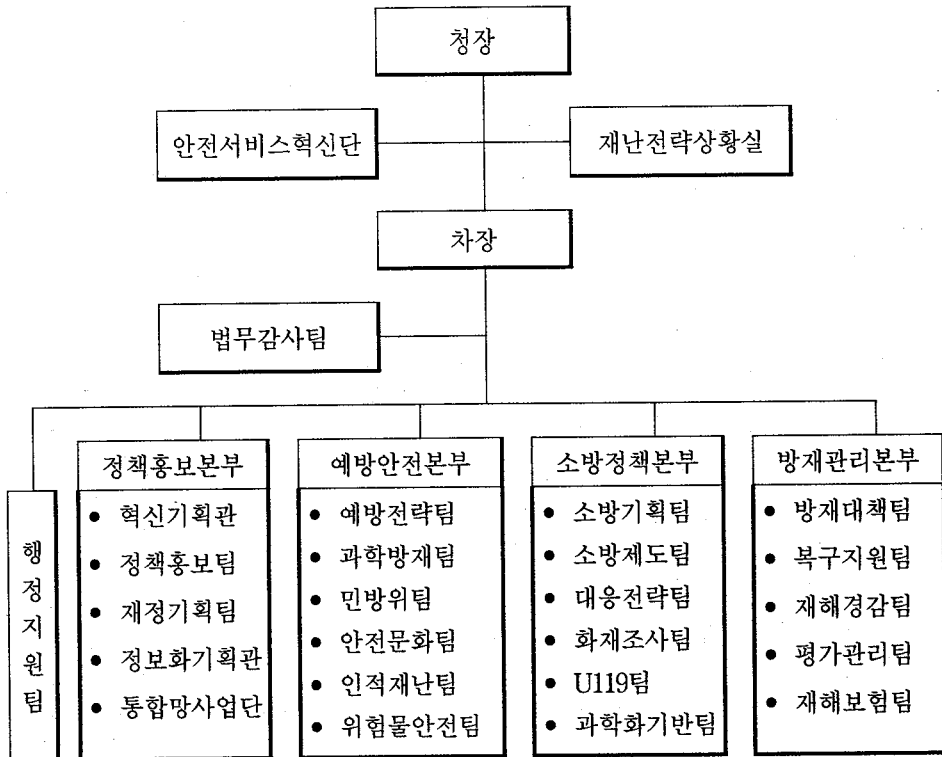
구분	1945. 9 ~1948. 10	1948. 11 ~1977. 12	1978. 1 ~1991. 12	1992. 1 ~1998. 1	1998. 2 ~2004. 5	2004. 6 ~현재
중앙 부처	상무부 소방청 (소방위원회)	내무부 치안국 소방과	내무부 민방위본부 소방국	내무부 민방위본부 소방국	행정자치부 민방위재난 통제본부	행정자치부 소방방재청
업무 성격	자치소방 업무	경찰업무	민방위업무	광역자치단체 소방업무	광역자치단체 소방업무 (국가사무포함)	광역자치단체 소방업무 (국가사무포함)

소방업무는 전통적인 의미에 있어서의 소극적인 화재진압 활동의 범주를 넘어 적극적인 방재운영체제로 그 역할과 범위가 계속 확대하고 있는 것이 세계적이고 보편적인 추세이며,³⁰⁾ 현시점에서 소방조직이 국가사회적 현실 상황 속에서 그 위상·역할·기능에 걸맞는 능력을 담아낼 수 있도록 앞으로의 발전구도를 합리적으로 설정하는 것이 국가적 안전인프라 구축을 위한 최우선적 과제이다.

현재 소방방재청 본부는 본부·팀제를 도입하여 청장, 차장, 4본부, 1단, 1실, 24팀으로 구성되어 있으며, 산하에 16개 시·도 소방(방재·안전·재난)본부 및 재난안전대책본부가 있고, 소속기관은 중앙소방학교, 중앙119구조대, 국립방재교육연구원을 두고 있다.

30) 「소방」은 “화재를 끄고”(消), “재난을 막는”(防) 가장 본질적인 재난관리업무를 수행하며, 소방(FIRES)은 화재(Fire)뿐만 아니라 국제화(Internationalization), 구조/구급(Rescue & First-Aid), 위기관리(Emergency management), 서비스(Service)의 뜻을 담고 있다.

(그림 3-1) 현행 소방방재청 조직구조



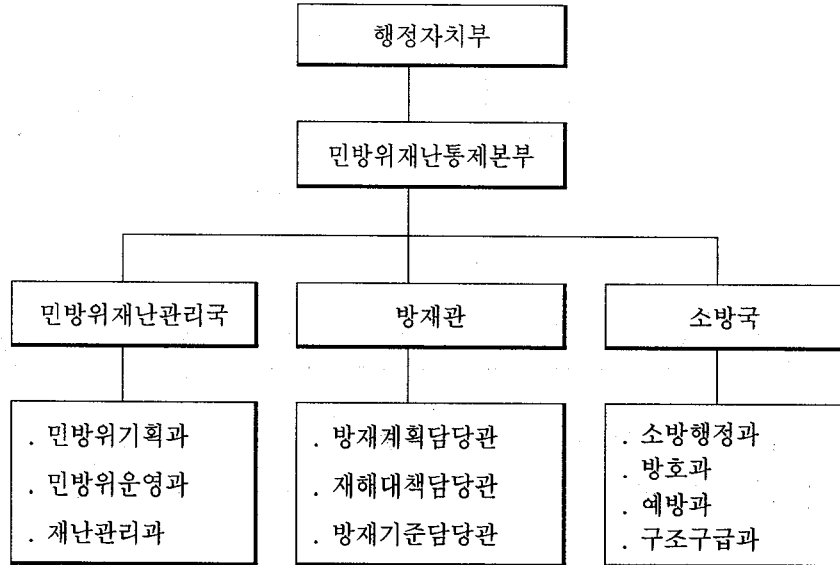
※ 출처 : 소방방재청 조직도, <http://www.nema.go.kr/introduction/organization/team.jsp>(검색일 ; 2006. 12. 20).

3) 소방조직 개편 결과의 평가

현행 소방조직은 전문성·현장성·대응성·자율성·책임성 등 소방의 특성을 제대로 반영하지 못하고 있으며, 특히 정책결정·기획조정·법제관리·인사 및 조직운영·예산편성·연구개발·대외협력 등 실로 많은 분야에 있어 소외되거나 정책참여의 자율성이 ‘최소화’되는 상황에 처해 있다는 평가가 지배적이다.

근래 소방방재청 개청 후에도 세 차례의 조직개편을 단행했는데, 공통부서를 두고 예방기획국, 대응관리국, 복구지원국에서, 공통부서를 두고 예방안전본부, 소방정책본부, 복구지원본부로 최종 개편하였다.

(그림 3-2) 개청 전 소방조직(행정자치부 출범~2004. 5)



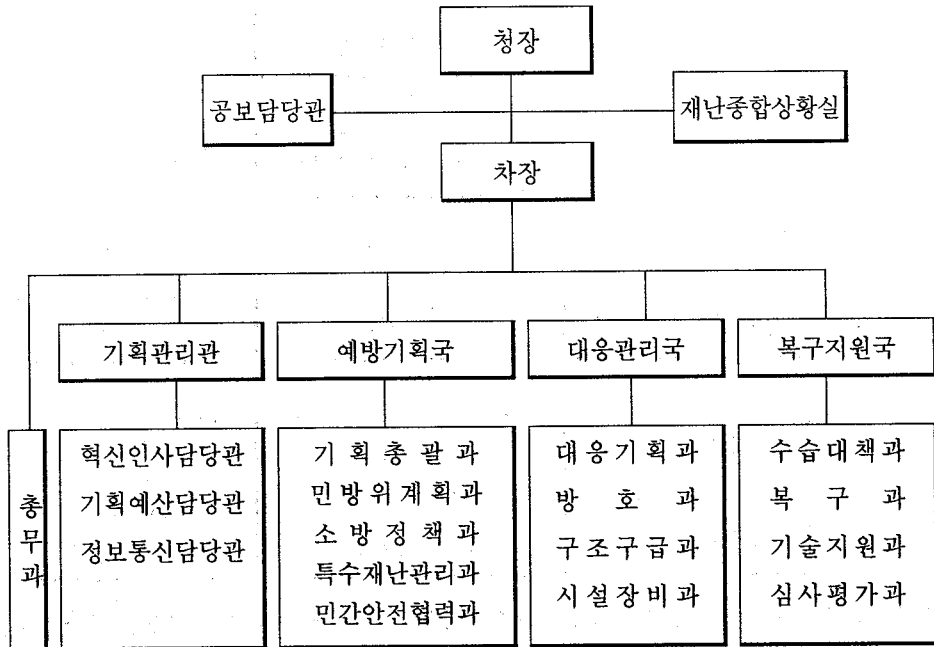
※ 소속기관 : 중앙소방학교, 국립방재연구소, 민방위교육관, 중앙119구조대

지난 1975년 소방분야가 경찰에서 분리되어 행정자치부에 소속되면서 민방위 본부를 신설하여 민방위본부(2국 체제)인 민방위국, 소방국으로 운영되다가 1992년도 자연재해 분야가 건설교통부로부터 이관되어 방재관을 신설하게 되어 민방위통제본부(2국 1관 체제)로서 민방위국, 방재관, 소방국으로 운영되었다.

그러나 각종 재난발생시 각 부서에서 「예방-대응-복구」 업무를 추진하는 분산관리방식으로 조직운영이 되다보니, 각 부서의 기능적 특성을 살리는 장점은 있으나, 업무의 중복으로 업무의 효율성 저하가 발생하고, 각 부처에 속한 재난관련 업무를 효율성 있게 통합하여 운영하지 못하고 각 부처에서 개별법에 따라 별도로 운영되다 보니 업무중복이 적지 않게 나타났다.

이는 각 부처에 재난과 관련하여 행정업무가 분산되어 운영되었다고 하더라도, 인명구조 등 현장지향적 대비·대응업무는 소방조직에서 주로 담당하게 되었음을 의미한다.

(그림 3-3) 개청시 소방방재청 조직(2004. 6. 1)

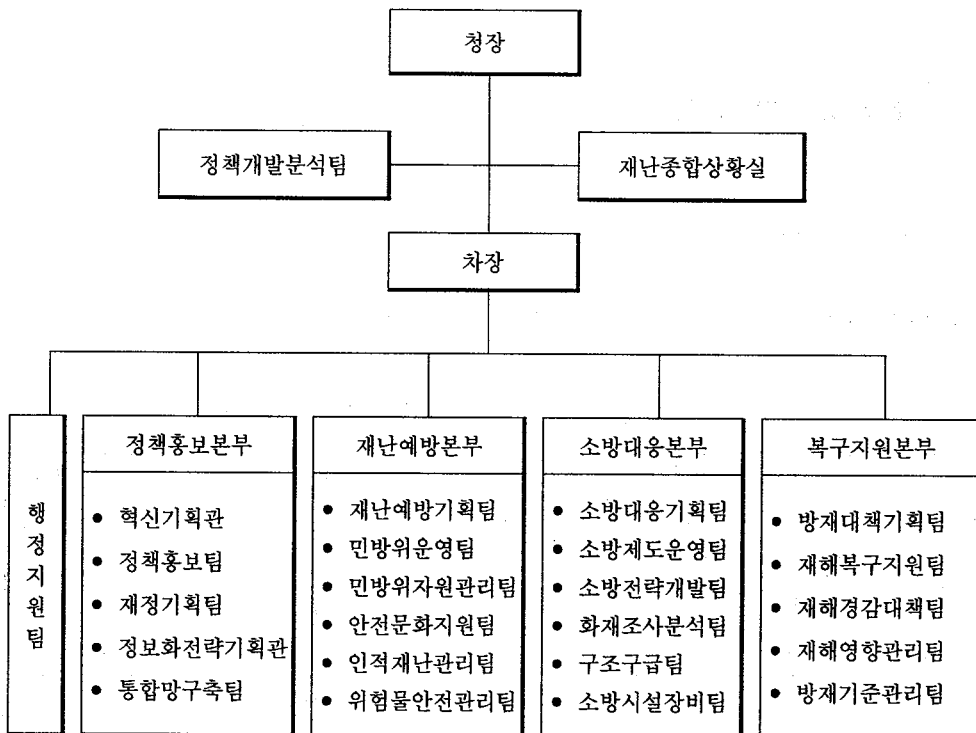


이는 1관 3국 19과와 4개의 소속기관으로 이루어진 소방방재청 개청이며, 선진외국(미국)을 모델로 하여 재난과정을 「준비(완화)-대비-대응-복구」로 구분하고 각각 분야를 총괄할 수 있도록 통합관리방식으로 조직을 구성한 것이다.

특히, 일반행정을 수행할 기획관리관을 별도의 조직으로 하고, 재난예방 및 준비과정은 예방기획국에서, 재난관련 대응분야는 대응관리국에서, 복구지원분야는 복구지원국에서 총괄 운영하기로 한 것이다. 그러나 각 관련 부처의 이견으로 재난을 완전 통합 운영할 수 있는 시스템이 이루어지지 않았으며, 13개 부처 72개 법률은 종전 그대로 운영되었다. 다만, 인적 재난과 자연재해(풍수해 등), 화재 등 재난의 일부만을 통합 관리하는 조직으로 구성, 운영되었다. 이는 '1관·3국·1실·18과'로 이뤄진 조직은 팀제 개편으로 4본부·2관·1실·22팀으로의 개편이며, 주요 개편내용은 행자부의 본부·팀제 운영 방식에 조직의 1차 개편 시행이며, 인력운영 및 업무의 효율화를 위하여 청내의 국 및 과의 명칭을 기능별로 본부 및 팀으로 개편되었다.

특히, 정보통신담당관을 정보화전략기획관과 통합망구축팀으로 분리하고, 민방위계획과를 민방위운영팀 및 민방위자원관리팀으로 분리하였으며, 소방대응본부에 화재조사분석팀을 신설하고, 종전 예방기획국의 소방정책과를 소방제도운영팀과 위험물안전관리팀으로 분리하고 소방제도운영팀을 소방대응본부로 이관하였으며, 복구지원본부에 재해영향 관리팀을 신설함으로써, 재난과정별 통합관리와 기능에 따른 분산관리방식의 혼합방식을 채택하였다.

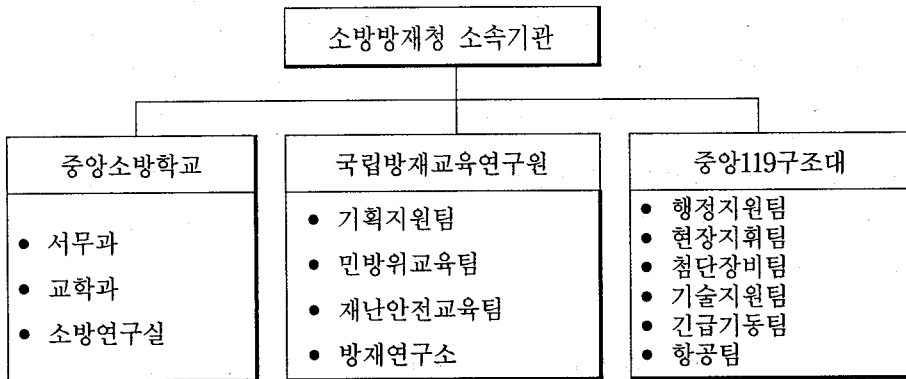
(그림 3-4) 1차 개편 소방방재청 조직(2005. 9. 1)



아울러 민방위교육관과 국립방재연구소를 국립방재교육연구원으로 확대 개편하여 3팀 1소 체제로 17명을 증원하였다.

새로운 청장의 취임으로 조직 재편을 하여 법무감사팀, 과학방재팀, 재해보험팀을 신설하고 1단, 1관, 15팀과 3개 본부명칭을 변경하였다.

(그림 3-5) 2차 개편 소방방재청 소속기관 조직(2006. 3. 6)



3. 소방조직의 현황

1) 일반현황

2006년 1월 현재, 한국 소방조직의 일반현황을 보면 다음과 같다.

〈표 3-2〉 소방력 및 소방업무량의 변화추세

구분	단위	1975년도	2006년도	증가율(배)
소방공무원	명	2,248	29,362	13.0
소방서	개소	38	186	4.8
소 방 장 비	대	1,033	6,957	6.7
소방검사대상	개소	131,227	937,534	7.1
위험물시설	개소	17,887	134,983	7.5
화 재 발 생	건	4,259	32,340	7.5
구 조 활 동	건	'88년 589	105,382	178.9
구 급 활 동	건	'81년 2,170	1,058,996	488.0

(비고) * 구조활동은 실제 구조건수, 구급활동은 이송건수임

※ 출처: 2006년 소방대응행정자료 및 통계 (2006. 4월 발행).

즉, 현 정원 2만 9,392명, 예산규모(세출) 1조 9,579억원, 5개 소방학교,

168개 소방서, 186개 구조대(특수구조대 12 포함) 1,209개 구급대, 821개 소방파출소, 14개 소방항공대, 5개소방정대 및 의용소방대원 8만 8,924명, 3,085개대로, ‘글로벌 브랜드인 119’로 표상되고 있는 한국의 소방은 국가 사회의 「안전파수꾼」으로 살신성인(殺身成仁)·멸사봉공(滅私奉公)을 다해 왔다.

더욱이 소방수요는 소방국 설치 당시인 1975년도와 소방방재청 대응관리국 체제인 2006년도를 서로 비교해 보면, 소방행정수요의 증가 추세가 행정력보강을 크게 앞지르고 있음을 알 수 있다.

소방장비는 모두 6,957대로서 여기에는 펌프차 2,235대, 고가차 179대, 화학차 273대, 구급차 1,251대, 헬기 23대 등이 포함되고 있다. 소방대상물은 소방검사대상으로 937,534개소, 위험물시설 138,339개소(제조소 1,166개소, 주유소 13,486개소, 일반취급소 12,969개소), 다중이용시설 15,824개소(유흥주점 26,929개소, 단란주점 1,459개소, 노래방 36,521개소, 비디오 관련 1,990개소 등)이다.

소방관련 종사자로서는 방화관리자 217,898명(1급 6,038명, 2급 177,767명), 소방관련업체 5,816개소(공사업 3,895개소, 설계업 668개소, 감리업 401개소, 설계감리겸업 81개소, 소방시설관리업 248개소, 방염업 422개소)이다.

특히, 정규소방직에 비해 600년의 역사를 가진 반관반민(半官半民)의 성격을 가진 지역사회의 자주적 소방조직인 의용소방대의 현황을 보면 다음과 같다.

〈표 3-3〉 한국의용소방대의 조직현황

구분	대 수				대 원 수			
	계	본대	여성대	지역대	계	본대	여성대	지역대
계	3,085	1,538	758	789	88,924	51,351	21,945	15,628
시	879	162	165	552	24,181	6,914	6,317	10,950
읍	457	200	194	63	19,307	10,194	7,834	1,279
면	1,749	1,176	399	174	45,436	34,243	7,794	3,399

※ 출처: 소방방재청(2006), 「소방행정대응자료 및 통계」.

이러한 의용소방대의 일반현황을 보면 2006년도 1월 1일 현재, 전국적으로 총 3,085개대, 88,924명으로 구성되어 있다.

의용소방대는 지역주민으로서 본인의 자원에 의한 조직, 전통적인 지역방재조직, 무보수 자발적인 민간봉사단체이며, 임무는 비상근으로 근무하며 소집명령에 따라 출동하며, 화재발생을 인지 또는 통보 받은 때에는 출동하여 화재진압 및 구조·구급활동 보조 임무수행, 그리고 민방위기본법의 규정에 의한 민방위업무를 수행하고 있다.

의용소방대의 2005년도 예산집행현황은 289억원으로 매우 적은 규모이나, 출동 등 활동현황을 보면, 2005년도에 총 71,814회, 연인원 143만 5,494명이 참여하여 화재진압, 구조구급, 경계근무, 교육훈련을 담당하였으며 기타 자연보호, 교통안전, 청소년선도 등에도 총 31,500여회, 연인원 18만여명이 참여하여 다양한 활동을 전개하였다.

2) 관련현황

한편, 소방안전·방재분야의 관련학과로는 소방·방재관련학과(19개 대학)과 응급구조학과(14개 대학)가 있으며, 최근에는 소방·방재수요의 급증추세에 따라 이 분야의 수요가 계속 확대되고 있으며, 대학원과정을 포함하여 계속 증설될 것으로 전망되고 있다.

〈표 3-4〉 국내 소방·방재 관련학과 설치 현황

학 교 명	설치 년도	정원 (명)	소 재 지	학 교 명	설치 년도	정원 (명)	소 재 지
경원전문대학	'87	160	경기 성남	청 양 대 학	'97	40	충남 청양
우송공업대학	'87	150	대전 동구	신 성 대 학	'94	80	충남 당진
대구보건대학	'92	160	대구 북구	성 화 대 학	'97	80	전남 강진
김 천 대 학	'92	80	경북 김천	동아인재대학	'99	학부제	전남 영암
경 민 대 학	'93	120	경기 의정부	호서대(4년제)	'95	120	충남 아산
서강정보대학	'93	200	광주 북구	삼척대(4년제)	'01	60	강원 삼척
진주전문대학	'93	120	경남 진주	초당대(4년제)	'02	40	전남 무안
경북전문대학	'71	80	경북 영주	대불대(4년제)	'02	40	전남 영암
충 청 대 학	'05	40	충북 청원	원광대(4년제)	'03	40	전북 익산
				경일대(4년제)	'05(예)	70	경북 경산

〈표 3-5〉 국내 응급구조 관련학과 설치 현황

학 교 명	설치 년도	정원 (명)	소 재 지	학 교 명	설치 년도	정원 (명)	소 재 지
가천길대학	'95	80	인천시 남동구	마 산 대 학	'95	80	경남 마산시
동남보건대학	'95	80(야)	경기도 수원시	제주한라대학	'95	40 40(야)	제주도 제주시
서울보건대학	'95	80	경기도 성남시	동아인재대학		40	전남 영암군
청주과학대학	'95	40	충북 괴산군	대원과학대학	'02	40	충북 제천시
대전보건대학	'95	80	대전시 동구	성 화 대 학	'02	75	전남 강진군
광주보건대학	'95	80	광주시 광산구	공주대학교 (4년제)	'95	40	충남 공주시
서강정보대학	'95	40	광주시 북구				
선 린 대 학	'95	80	경북 포항시				

한편, 소방발전을 도모하기 위한 소방과학연구소 신설로 소방분야 지식 기반, 연구개발을 크게 활성화해야 하나, 현재는 매우 취약한 실정이다.

〈표 3-6〉 국가별 소방연구기관 비교

국가 별	연구소명	설립 연도	기관구성	인력 (명)	주요 연구분야
한 국	중앙소방학교 소방과학연구실	1991	1연구실 2담당	5	화재, 위험물 실험·판정 등
일 본	소방청 소방과학연구소	1948	1과 4부 15연구실	50	연소화재, 화재 진압기술 개발, 소방활동연구 지원 등
미 국	건물화재연구소	N.A.	3부	150	화재손실 경감, 화재성상·연소현상연구 등
중 국	상해소방과학 연구소	1960	4실 3과 2센터	840	소방시설, 장비기술개발, 특후화재대응기술, 화재조사 등

현재 한국의 소방연구기능은 중앙소방학교 연구실로 크게 제약되어 있으나, 국가별로 소방분야의 연구개발 투자비는 계속 상승하고 있다. 이는 국가별 소방연구기관 비교 및 국내 소방안전 유관 연구기관의 현황을 비교해 보면 잘 알 수 있다.

〈표 3-7〉 국내 소방안전 유관 연구기관 현황

분야별	연구소명	설립 연도	기관구성	인원 (명)	연구분야
경 찰	국립과학수사 연구소	1995	2부 10과 2분소	211	감정 등 범죄수사지원 정책개발 연구조사
	경찰대학부설 연구소	1999	경찰수사보안연구소	-	수사, 보안, 형사과정 연수
		1980	치안연구소	-	치안, 범죄, 교통, 사회안전
		1988	공안문제연구소	-	공안분야 연구
건축물, 풍수해	한국건설기술 연구소	1988	11실	195	건설기술 개발연구 풍수해 대책수립
	방재연구소	1997	1과 1실	16	자연재해 예방복구
해 양	한국해양연구소	1990	4실 7부	347	해양기반, 자원개발
	해사기술연구소	1976	5부 6실	250	선박안전, 선형기술
환 경	한국환경기술 연구소	1976	3부 1실 7과	294	환경조사, 공해대책
화 학	한국화학연구소	1976	4부 35실	417	화학약품 연구개발
전 기	한국전기연구소	1976	7부 24실	329	전기설비공사, 유지발전

한편, 소방의 산하단체로는 한국소방안전협회(임직원 151명, 회원 232,555명), 한국소방검정공사(임직원 119명), 대한소방공제회(임직원 15명, 회원 22,211명)가 있으며, 특히 한국119소년단 4,954대 123,407명이다.

소방관련 민간단체들은 직장자위소방대 등이 있으며, 한편으로는 소방·방재분야를 직·간접적으로 후원·협력하고 있는 한국소방동우회, 한국안전인증원, 생활안전연합회, 한국수난안전협회, 한국구조봉사단, 한국인명구조협회, 한국소방기술사회, 한국소방공사협회 등이 있고, 학술단체로는 한국화재소방학회, 한국소방정책학회, 대한응급구조학회 등이 있다.

특히, 국제적으로는 국제소방장협회(IAFC; International Association of Fire Chiefs), 아시아소방장협회(IFCAA; International Fire Chief's Association of Asia), 세계소방관경기대회(WFG) 등이 있으며, 특히 일본의 세계의용소방연합회(F.W.V.F.A)를 비롯하여 미국의 미국방화협회(N.F.P.A)와 국제소방직원협회(I.A.F.F), 프랑스의 국제소방기술위원회(C.T.I.F), 영국의 소방기술자협회(I.F.E) 등도 꾸준히 활동해 오고 있다.

이들을 ‘소방거버넌스’ 차원에서 접근하더라도 여타분야에 비해서는 매우 미흡하거나 취약한 상태에 있다.

제3절 소방조직의 위기관리역량과 관련한 문제와 쟁점

1. 소방조직의 위기관리역량 기반구축 미흡

1) 정책·기획 및 법제화 기반

먼저 정책·기획능력이 취약하다는 점이다.

현재 한국의 소방조직은 중앙의 소방방재청과 지방의 '소방본부-소방서-파출소-대기소'의 지휘계통에 따라 운영되고 있으며, 현장중심의 실행(implementation) 기능의 '직무충실도'는 높으나, 소위 '정책·기획 수준'에 해당되는 정책입안·기획수립·법제화·예산운영·연구개발·대외관리기능 등이 상대적으로 취약하여, 결과적으로 한국 소방조직의 위기관리역량이 크게 제약을 받기에 이르게 되었다.³¹⁾

우리나라의 위기관리조직은 상설조직인 경우도 있지만 대개 임시적인 조직으로 운영되는 경우가 많다. 임시조직은 임무가 완료됨과 동시에 팀이 해체되거나 원래의 조직이나 집단(pool)으로 돌아가게 된다. 그러므로 그 존속기간이 잠정적 형태이며, 신속한 행동이 중요하다 보니 정책결정과 집행에 있어서 이중구조를 가진다.

이에 따라 정책결정은 물론이고 집행에서도 한 기관에 의해서 해결된다기보다는 복수기관의 협동에 의해서 해결되는데 지휘통제권을 가진 자에게 상벌권이 주어지지 않아 조정이 어려운 점이 있다. 또한 일반조직과는 달리 융통성과 유연성이 있는 유기적 구조와 상하보다는 횡적인 의사전달이 강조되는 수평적 조직구조를 가지고 있을 뿐만 아니라 책임규정도 개괄적으로 되어 있어 책임소재가 불분명한 경우가 많은 것도 문제이다.

둘째는 법제화 능력이 취약하다는 점이다.

소방안전에 대한 정책 및 관심의 부재로 나날이 급증하는 재난수요에 비해 소방안전분야에 대한 국가적 차원의 정책지원 및 법제개선 등이 미진하며, 국민들의 소방기능 확대 요청에도 불구하고 정부내 의사결정계층에서 소방에 대한 관심과 투자가 크게 미흡한 실정이다.³²⁾

31) 이는 한 마디로 말해서, 조직의 '머리'로서의 정책기능 vs. 조직의 '손발'로서의 현장기능간의 불균형이 심화된 상태라 할 수 있다.

그러나 위기관리의 중요성과 시급성에도 불구하고, 현재 우리 나라의 재난·재해관리조직은 많은 문제점을 안고 있다. 각종 근거법령의 난립으로 인한 체계적인 조직의 정립이 이루어지지 못했다는 점이다. 즉 재난의 유형에 따라 각기 다른 담당부서를 설치함으로써, 업무의 중복과 혼선이 야기되고 재난·재해관리의 비효율성을 야기하고 있다.

더욱이 현행 우리 나라 재난·재해관리 법령은 다양한 재난·재해관리 부서를 중복시키거나 분산시키고 있는 형국이다. 국가의 재난·재해관리체계가 재난·재해관리를 위한 전문기관을 중심으로 이루어진 것이 아니라, 개별법마다 각각의 기구를 증설할 수 있는 법적 근거를 제공함으로써 재난·재해관리업무의 중복을 가져와 결과적으로 효율성을 떨어트리는 결과가 되었다는 점이 큰 문제로 지적되지 않을 수 없다.³³⁾

다음으로는 관련법령간의 중복규정의 문제이다.

「재난 및 안전관리 기본법」 제8조 제2항에서는 자연재난의 예방·복구에 관한 사항에 한하여 「자연재해대책법」의 적용을 받도록 규정되어 있으며, 기본법 제8조 제1항에 의거하여 기본법의 목적과 기본이념에 부합하여야 함에도 불구하고, 기본법 제정 후 전면 개정된 「자연재해대책법」에는 대비·대응에 관한 사항을 다수 규정하고 있으며, 대부분 규정의 내용에는 「재난 및 안전관리 기본법」과 중복되거나 상충되고 있다.

예를 들면, 긴급구조통제단과 비상지원본부, 긴급구조대응계획과 긴급지원계획 등 내용·기능상 거의 동일한 것을 명칭만 바꿔 운영주체를 달리하여 대응체계상 혼란을 초래하고 있으며, 중복·상충된 규정으로 인한 대응체계상 혼란은 긴급구조통제단장의 지휘권 약화를 초래할 가능성이 매우 높다.³⁴⁾

32) 아울러 소방관들이 현장에서 사용하거나 착용하는 각종 안전장비에 대한 성능기준 및 장비별 표준활용지침 등이 마련되어 있지 않은 상태이며, 전반적인 소방안전업무 추진상의 기술개발정책도 부진하다. 또한 낮은 사회적 관심을 반영하듯이 소방공무원의 안전을 전담할 부서가 없으며, 안전사고에 대한 자체 연구개발도 크게 낮은 상태이다. 이로 인해, 현장활동 및 훈련 중 사고로 인한 순직 및 공상자의 수는 지속적으로 증가하고 있다.

33) 자연재해와 인위재난은 예방계획을 세우는 조직과 실제 대응을 하는 조직이 다르다. 따라서 재난발생시 책임소재가 불명확한 경우가 발생하고, 효과적 대처능력이 떨어지는 상황이다.

34) 이와 같은 제도적 한계의 문제는 결과적으로는 소방조직의 '법제화능력' 부재

이로 인해서 재난현장의 지휘권 약화를 초래하고 있다. 재난발생시 대응활동의 1차적인 목표는 인명피해를 줄이기 위한 활동(긴급구조)이며, 이를 위해 필요한 긴급구조, 긴급복구 등도 긴급구조의 범위에 포함된다고 보아야 하며, 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에서도 ‘긴급구조’를 ‘기타 필요한 모든 긴급한 조치’로 정의하고 있다.

「재난 및 안전관리 기본법」 제52조에 의거 긴급구조에 관한 현장지휘권은 긴급구조통제단장에게 있으므로 실질적으로 재난현장의 지휘권은 긴급구조통제단장에게 있다고 보아야 한다. 이는 지역내 재난에 대한 자치단체장의 총괄적인 책임을 부정하는 것이 아니라, 자치단체장의 명을 빌어 비전문가인 일반직공무원이 인명피해와 직접적으로 관련되는 대응활동에 경쟁적으로 개입하여 오히려 활동을 방해하는 것을 제한하려는 것이다.

이미 미국의 FEMA 및 EMI 등의 관련 자료에서도 현장지휘체계(ICS) 지휘관을 소방서장 또는 소방본부장으로 지정하고 있다. 그러나 소방방재청내에서 소방의 위상 및 역할 축소 또는 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정된 긴급구조통제단장(소방서장·본부장)의 현장지휘권이 약화되었으며, 이는 결국 재난대응 실패로 이어져 대형 인명피해를 초래할 것이 우려되고 있다.

2) 비전설정, 문제해결 및 학습능력

먼저 한국 소방조직의 미래 발전비전에 대한 명확한 제시가 부족하다는 점이다. 비전설정의 중요성은 소방조직이 처하고 있는 현실상황과 앞으로 지향해야만 하는 발전비전 사이를 어떻게 효율적으로 접근시켜야 하는가라는 점에서 매우 중요하다. 한 마디로 중장기적 차원에서 소방발전 정책 비전을 수립, 모든 가용자원을 합리적으로 동원하여 목표를 효율적으로 달성해 가는 체계적, 생산적인 노력을 기울여야 할 것이며, 그러한 전략적 선택(strategic choice)이 그 어느 때보다 요구된다.

실질적으로 국가위기관리의 중심적 역할을 담당하고 있는 소방조직의 역할·기능에 대한 재인식과 함께 한국소방의 현실적 위상과 실태를 재평

로 나타나지만 그 원인은 소방직을 배제한 일반행정직 주도의 현행 재난관리 체계가 운영되고 있기 때문이다.

가함으로써, 앞으로 한국 소방조직의 위기관리역량을 고도화하지 않으면 안된다.

다음은 문제해결능력이 미흡하다는 점이다.

특히 공공부문 내에서 '선의의 정책경쟁'에서 싸워 이기기 위해서는 반드시 논리개발이 뒷받침되어야 하는 것이며, 이것은 “모종의 때”에 대비하여 평소 꾸준한 연구개발(R&D) 투자가 선행됨으로써만이 가능하다.

이를 위해서는 우선 소방조직이 처하고 있는 현실과 함께 소방조직이 구조적으로 안고 있는 문제(problem)에 대한 정확한 정의(definition)가 필수적이다. 만일 문제를 잘못 진단(diagnosis)하여 적절치 못한 처방(prescription)을 내리게 된다면, 그 결과는 분명 바람직스럽지 못하다. 따라서 아무리 중간과정을 합리적·체계적으로 풀어갔다 해도 기본전제(prerequisite)가 잘못되었다면, 필연적으로 그 결과는 오류를 떠안게 되는 것이다.³⁵⁾

현재 한국소방은 문제해결능력을 충분히 갖추고 있지 못한 상태이며, 특히 소방조직이 지식기반 정책운영을 토대로 모든 국민에게 ‘안전권’을 충실히 보장해 줄 수 있는가의 문제의식은 내실 있는 연구개발과 교육훈련을 토대로 한 지식기반의 정책수행체제 구축이 시급하다는 점을 시사한다. 특히, 소방조직의 역할 수행에 있어서 적어도 중앙수준에서는 정책총괄기능이 제도화되어야 하며, 이를 토대로 지방수준에서 원활한 소방정책의 집행이 이루어질 수 있어야 하기 때문이다.

이러한 맥락에서 소방조직은 앞으로 실효성 있고 바람직한 국가위기관리체제의 설계·구축을 위해서는 「학습조직」, 「대응조직」, 「전문조직」의 관점에서 하위체제간의 기능적 연계를 중심으로 하는 운영틀 마련이 시급히 요청되며, 이러한 과정에서 소방조직의 책임 있는 역할수행체제가 조기에 구축되어야 할 것이다.

다행히도 근간 소방조직에서 보여주고 있는 일련의 변화노력들인 소방청 설립 입법화 추진, 소방교육·훈련발전, 119 원·논스톱서비스, 소방항공가시화 등은 비교적 고무적인 것이며, 이러한 노력을 통해 국가위기관리

35) 이는 마치 와이셔츠 첫 단추를 잘못 꿰면 나머지 단추들을 아무리 일정하게 꿰어도 옷 전체가 뒤틀리는 되는 것과 같으며, 이러한 “제3종 오류”(the third-type error)를 크게 경계하지 않으면 안된다.

의 중요한 부분을 책임 맡고 있는 소방조직으로 자리매김 되는데 매진해야 할 것이다.

또한 학습능력 및 ‘학습조직화’를 위한 투자와 노력이 소방방재청 전체적으로 미흡하다는 점이다.

그동안 소방조직 관련연구는 적지 않다고 할 수 있으며, 이는 크게 현장대응분야, 소방기술분야, IT정보분야의 비중이 높고 소방조직관리, 재난관리체제와 관련한 연구도 상당수에 달하고 있으나, 소방조직 능력진단이나 위기관리역량 평가 등 객관적인 평가분야연구는 상대적으로 크게 부족하여 ‘연구경쟁력’이 취약한 실정에 있으며, 이로써 국가위기관리체제 속에서의 소방의 위상정립에 한계를 드러내고 있다.

특히, 과거 한국소방의 연구개발(R&D) 및 교육훈련(E&T)은 그 내용에 있어서 화재진압 및 위기대처에 대한 상당한 편향성을 갖고 있었다는 비판적 평가가 적지 않았다.³⁶⁾

따라서 소방조직에 있어서는 이러한 연구개발 및 교육훈련의 기능적 내용뿐만 아니라 실질적 내용에 있어서도 상당한 정도의 보완이 필요하다. 미국의 FEMA 산하에 있는 통합위기관리센터(IEMC)에서는 단위 지자체의 장과 경찰, 건설, 토목, 보건복지 등의 책임자들을 집단적으로 연구개발 및 교육훈련을 담당하는 실효성 있는 모의훈련(simulation) 프로그램을 운영하고 있는데, 이는 위기관리의 연구 및 교육에 관한 한 매우 적절한 방향이라고 볼 수 있다.³⁷⁾

36) 즉, 몇 해 전까지는 상당부분의 연구개발과 교육훈련의 주요내용들이 화재를 대상으로 하고 있으며 일부 소수의 내용이 위험물 등을 대상으로 하고 있을 뿐, 보다 더 큰 차원의 위기관리에 대한 체계적인 연구와 교육은 매우 부족한 상황이다. 이는 다른 말로 하면, 현대의 소방의 기본적인 책무가 위기상황에 대한 긴급대응 및 예방이라고 한다면 소방분야의 연구개발 및 교육훈련도 그 책무를 실질적으로 실현할 수 있는 내용을 갖고 있어야 하는데 현행의 연구개발 및 교육훈련의 기본방향은 그렇지 못하다는 지적이다. 김태운(2000. 11), “한국소방의 연구개발 및 교육훈련의 새로운 패러다임의 모색,” 「한국소방의 교육훈련발전을 위한 학술세미나」, 중앙소방학교, 38면.

37) 이를 “학습성”의 관점에서 설명하는 경우가 적지 않다. 예컨대 FEMA의 훈련기능은 국립위기훈련센터와 국립소방학교를 통하여 이루어지며, FEMA의 위기교육네트워크인 EENET을 통한 위성교육도 이루어지고 있다. 그리고 국립안전관리교육본부(NETC: National Emergency Training Center)교육과정, 안전관리연구원(EMI: Emergency Management Institute) 교육과정 등은 위

소방분야는 국가위기관리체제하에서 담당해야 할 업무가 많은 분야임에 틀림없으나, 현실조건상 이에 상응하는 단단한 제도적 기반을 갖추지 못하고 있고, 따라서 제대로 된 기능 발휘나 소방관들의 동기부여나 사기가 크게 미흡하다는 평가가 적지 않다.

소방안전과 관련하여 특수재해·재난에 대한 연구개발 및 교육훈련 기능이 미흡하며, 이는 과거에는 발생빈도가 낮았으나 최근에는 점차 증가하고 있는 지하공동구, 가스, 방사능, 유해화학물질 등에 의한 특수재해는 물론, 인위적인 테러발생 및 放火·失火 등 고의적인 재난상황에 대비하여 각 분야별, 지역별로 대비 및 대응준비가 극히 미미한 실정이다.³⁸⁾

아울러 소방관련산업의 육성이 크게 미흡한데, 이는 사회가 고도화·복잡화 될수록 “안전과 환경”에 대한 관심이 높아지고 있으며, 특히 방염처리 등 건축·실내 내장재 관련 소방관련 산업은 안전한 사회를 이룩하면서 동시에 고부가가치를 창출할 수 있는 중요한 분야이나, 여기에 대한 체계적인 대응이 매우 부진한 실정이다.

3) 갈등관리 및 협력거버넌스

먼저 소방방재청의 운영에 따른 직렬간 대립·갈등의 야기이다.

소방방재청은 일반직공무원과 소방공무원이 함께 근무하는 체제를 이루고 있으나, 청 전체의 운용을 담당하는 공통부서(혁신기획관실, 재정기획팀 등)에는 대부분 일반직공무원을 배치하고 소방직은 배제하고 있는 실

협에 대한 훈련기능을 높이기 위한 것이다. 또한 연방, 주, 지방정부의 참여자들이 포함된 다양한 대응훈련 프로그램도 존재한다. FEMA는 지방정부 및 자원단체를 대상으로 상세한 재해시나리오에 의한 재난·재해대비연습을 지원하고, 아동을 대상으로 재난·재해발생시 911번 신고교육과 일반 주민을 대상으로 재난·재해대비 교육을 실시하는 등 지속적인 홍보활동을 전개한다. FEMA의 주요부서 중에서 대비, 교육 및 훈련국과 소방국, 비상정보 및 홍보실이 이와 관련된 임무를 담당한다. 남궁근(1995), “재해관리 행정체계의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로,” 『한국행정학보』, 제29집 3호, 한국행정학회, 966면 ; 이명수(2003), “국가안전관리시스템의 진단과 처방에 관한 연구.” 성균관대학교 대학원 박사논문, 102-104면 각각 참조.

- 38) 특히, 특수재해·재난에 대처방법 등에 대한 연구개발(R&D)과 각 시·도에 대한 교육훈련(E&T) 기능이 필요하나, 이를 담당할 조직기능이 부재하여 특수재해·재난에 대한 신속한 대처가 곤란하여 앞으로 대형피해발생이 크게 우려된다.

정이다. 특히, 청 운영상 핵심인 조직, 예산, 기획분야에는 의사결정을 할 수 있는 팀장급 이상 간부가 1명도 배정되지 않은 실정이다.

이는 인사, 예산 및 조직관리 등의 의사결정과정에서 소방공무원의 참여를 제한·배제시키는 등 상대적으로 소외시키고 있으며, 이러한 조직체제로 청 운영을 일반직 위주로 함으로써, 소방의 역할·기능은 축소되거나 왜곡되고 현장활동의 대부분을 담당하고 있는 소방직의 특성과 의견이 제대로 반영되지 않고 있는 실정이다.

이와 같이 재난관리상 기동성이 있는 하부조직을 가진 소방의 배제는 국가위기관리에 심각한 장애를 발생할 수 있다.

〈표 3-8〉 소방방재청 개청 전후 인력의 변화

직제* 제·개정일	총원	정무직	별정직	일반직	기능직	소방직	비율** (%)
개청전***	171		2	108	19	42	24.6
'04.05.24	267	1	7	164	34	61	22.8
'04.12.31	268	1	7	165	34	61	22.8
'05.03.02	269	1	7	166	34	61	22.7
'05.03.30	271	1	7	168	34	61	22.5
'06.04.10	309	1	8	198	35	67	21.7
'06.07.01	334	1	8	215	35	75	22.5

* 소방방재청과 그 소속기관 직제

** 총원대비 소방직 비율

*** 개청전 민방위재난통제본부 기준

※ 출처 : 노현송(2006), 「국가재난관리체계 개편방향」, 11면 ; 소방방재청(2006), 「내부업무자료」 각각 참조.

그렇지만 그 이면에는 매우 제약된 현실 속에서 안일하고 답습적이며 혹 소극적·수동적인 태도를 갖지는 않았는가라는 일말의 의문을 제기하는 경우도 있다. 또한 오랫동안 소방지휘부에서 대내외적으로 경쟁력, 즉 차별화된 경쟁역량을 능동적으로 갖추기 위한 체계적인 대비, 중·장기 발전 비전의 수립, 생산적인 조직발전 투자, 그리고 정책적 노력을 경주하는데

미흡하였다는 점도 간과하기 어렵다.

위기관리조직은 다양한 특수임무를 수행하는 여러 조직들로 구성되어 있기 때문에 구성원들(개인, 팀, 조직)간의 일치된 행동(concerted action)의 조합이 일치된 동작(synchronizing)으로 연출되기 위해서는 각 유관기관들과 상호교감을 이루면서 보조를 맞추어 나가는 공조(coordination)가 필수적이다.

즉, 각자가 영역을 초월하는 학습이 필요하다. 재난관리조직간 구조구급활동을 수행하는 과정에서 상대방의 전략을 이해하고 상대방이 실수할 경우에는 이를 스스로 보완하는 오차보정 능력을 갖추어야 하며, 즉흥적 구조 및 진압방법('improvization')에 보조를 맞추기 위해서 상대방의 미묘한 인상이나 제스처변화를 감지하는 교감능력이 필요하다.³⁹⁾

다음은 대외관계의 문제이다.

재난사고는 언론의 입장에서는 중요한 뉴스거리이다. 뉴스로 보도할 가치가 높다. 언론은 신속한 보도에 혈안이 되어 있어 취재경쟁을 벌이고 있는 언론을 통제하기 위한 폴리스라인과 포토라인을 신속히 설정하는 것과 출입통제가 중요하다. 우리나라의 경우 재난사고의 수습과 구조구급, 진압을 할 수 있도록 초기에 언론을 적절히 통제하는 것은 여건상 적잖이 어려운 것으로 알려지고 있다.

실제로 재난이 발생하였을 경우 이를 처리하는 과정상의 비효율성도 문제로 지적된다. 이러한 문제는 근본적으로 재난·재해관리업무가 재난유형별로 분산되어 있기 때문에 재난대응과정에서 공조체제가 이루어지기 어렵고, 통합지휘체계가 구축되기 어려운 현상에서는 당연한 결과이다.⁴⁰⁾

비록 재난대응과정에서 다양한 조직들이 대응에 참여한다고 하더라도 이들간의 협력구조가 전제되어 있다면 긴급 공조체제와 통합지휘체계가

39) 다시 말해서 개인은 자신이 소속된 팀이나 그룹의 다른 구성원들과의 팀웍을 이루고 경우에 따라 전체적 조화를 위해 자신의 임무를 재조정해야 하는 오차보정능력도 보유해야 한다. 그리고 팀 전체의 조화가 이루어지면 다른 팀과의 조화와 상위조직과의 조화를 이루는 것도 필요하다. 이러한 조건을 충족하지 못하면 위기관리조직간에 불협화음이 발생하게 된다.

40) 현재는 재난관련 개별법에 따라 소관부처가 재난유형별로 재난·재해관리의 책임과 권한을 갖고 있기 때문에 재난발생시 재난대응과정에서 구조 및 구급에 동원되는 인력과 기관은 각각 다른 조직들이다.

구축될 수 있다. 그러나 우리 나라의 재난·재해관리체계의 현실은 평상시 상호협위, 합동훈련, 상호약속, 공통용어의 지정 등이 되어 있지 않아 정보전달과 협조체제가 효율적으로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

따라서 비상시에 이러한 협력체제가 제대로 이루어지기를 기대하는 것은 매우 어려운 일이다. 결국 재난, 재해 관련 각 조직간 상호협력과 조정이 원활하게 이루어지고 있지 않는 문제를 해결하는 것이 급선무이며, 이와 같은 문제는 평소에 내외적인 협력거버넌스 구축을 통해 상당부분 해결할 수 있다.

2. 소방조직의 위기관리역량 고도화전략 추진 부진

1) 행정관리 운영체제

현재 문서위주의 재난관리업무로 대응기능의 약화를 초래하고 있다.

소방방재청의 운영과정상 소방직 소외에 따른 반작용으로 소방조직의 대응기능 약화를 초래하였고, 결과적으로 국가적인 차원의 재난대응능력 약화를 초래하였으며, 결국 대비·대응분야에서의 소방의 위상을 위축시키고, 급기야는 소방방재청의 총체적인 재난대응능력 약화를 초래하게 되었다. 이는 구조적인 문제일 수밖에 없다.

소방방재청에서 수립하여 추진하는 재난관리 종합대책은 그 재난유형이 무엇이든지간에 예방, 대응 및 복구 등의 재난관리의 단계별 대책이 포함되어야 그 효율성이 보장될 수 있다. 그러나 소방방재청에서 수립하여 추진하고 있는 주요 종합대책에는 특정부분이 축소·배제되어 있는 경우가 있어 그 실효성에 의문이 제기되고 있다.

다음은 비합리적인 사무분장에 따른 업무전문성 저하이다.⁴¹⁾ 재난발생시 대응능력 제고를 위한 활동인 '재난대비훈련'을 예방본부에서 총괄 수행함으로써 형식적인 훈련이 되고 있다. 재난대응 관련 각종 매뉴얼 수립을 예방본부에서 주관하도록 함으로써, 매뉴얼의 실효성이 저하되고 결과적으로 대응기능의 약화를 초래한다.

특히, 대테러와 관련하여 볼 때, 타부처에서 소방방재청에 요구하는 사

41) 정갑윤(2006), 「국가재난관리체제 정비를 위한 정책제안」, 7면.

항은 인명구조·구급 및 화재진압 등 현장대응을 주로 하는 소방업무이나 대테러업무를 예방본부에서 주관함으로써 업무의 효율성이 저하되고 있으며, 예방본부에서는 대테러 관련 회의참석, 공문서 전달, 실적취합 등 단순업무를 수행하고 있으며, 대테러대책 수립 등은 대응전략팀 및 U119팀에서 수행하고 있다.

또한 조직관리와 관련하여, 대규모 재난이 발생하면 재난의 특성에 가장 적합한 위기관리조직이 구성이 된다. 즉 태풍이나 집중호우, 지진, 건물붕괴, 화재, 화학공장폭발, LPG 충전소 폭발 등 어떤 재난사고인가에 따라 출동하는 조직이 다르다.

따라서 가장 잘 해결할 수 있는 조직을 구성하는 것은 재난의 피해를 최소화할 수 있게 한다. 이 때문에 위기유형에 적합한 구조·구급·진압조직을 위기관리조직에서 선발하여 정예의 팀, 즉 ‘캡처팀’(capture team)을 구성하는 것이 중요하다.⁴²⁾

한편, 예산문제는 자못 심각한 수준이다.

예산배정의 우선순위가 소방부서가 아닌 타부서에 의하여 결정되고, 예산의 집행도 복잡한 여러 단계를 거쳐야 함에 따라, 소방은 항상 장비부족으로 곤란을 겪고 있음은 물론, 예산의 집행도 신속성과 적시성이 결여된 상태에 있다. 특히 하드웨어 중심의 현장대응업무라는 특성만이 강조되어 사전예방관리를 위한 연구개발(R&D) 투자가 사실상 현실적으로 불허되는 상황이 계속되고 있다.

예방 관련 예산의 편중현상은 심각하다. 소방방재청의 2006년도 예산안을 살펴보면, 전체 예산 2,909억원 중 예방관련 예산은 1,709억원이다. 이를 비율로 보면 전체의 약 58%에 육박한다.

42) 예컨대 삼풍사고 당시 소방조직이 5분만에 출동되고 이어 소방본부가 전소방 공무원 비상소집 발령 및 119구조대 소방헬기, 전차량 등 출동지시가 내려졌다. 하오 6시 20분 소방본부장이 현장에 도착하고 6시 30분 사고현장 전면 인도상에 즉시 소방본부현장지휘소를 설치하여 6개반 528명을 근무하게 하는 등 직접 지휘하였다. 그후 2차로 출동한 소방관 1,650명, 소방차 236대가 도착하여 인명구조 활동이 전개되었다.¹⁾ 그리고 매마침 한강에서 익사자 구조 훈련을 하던 경찰 헬기가 즉각 현장으로 출동하였으나 경찰헬기를 활용하여 구조구급의 여건이 되지 못하여 적절하게 활용하지 못하였다.

〈표 3-9〉 소방방재청의 예방관련 예산의 편증현황

[2006년 소방방재청 예산안]

(단위 : 백만원)

구 분	'05예산(A)	'06 예산		증감	
		요구	조정(B)	B-A	%
합 계 (일반+특별 회계)	239,844	297,785	290,868	51,024	21.3
[일반회계]	90,220	127,985	124,682	34,462	38.2
- 인건비	21,164	25,734	25,734	4,570	21.6
- 기본사업비	8,821	10,610	10,610	1,789	20.3
- 주요사업비	60,235	91,641	88,338	28,103	46.7
[농어촌특별세관리특별회계]	48,096	53,300	49,686	1,590	3.3
- 오염소하천정비	48,096	53,300	49,686	1,590	3.3
[국가균형발전특별회계]	101,528	116,500	116,500	14,972	14.7
- 재해위험지구정비	101,528	116,500	116,500	14,972	14.7

[2006년 주요사업비 중 재난예방분야]

(단위 : 백만원)

재난예방분야	'05예산 (A)	'06 예산		증감	
		요구	조정(B)	B-A	%
합 계	1,840	5,293	4,695	2,855	155.2
○ 민방위시설 및 장비확충	406	406	406	-	-
○ 민방위교육훈련	970	1,210	1,210	240	24.7
○ 민방위경보시설운영	220	300	300	80	36.4
○ 국가재난대응종합훈련	244	300	296	52	21.3
○ 지진해일대비조기예경보시스템구축	-	2,220	2,220	2,220	순증
○ 위험물의국제표준화추진	-	150	150	150	순증
○ 중앙합동안전점검반 장비구입	-	113	113	113	순증
○ 재난취약마을민방위기능강화	-	594	-	-	-

[2006년 소방방재청 예산 중 예방 관련 예산]

(단위 : 백만원)

구분	'05예산 (A)	'06 예산		증감	
		요구	조정(B)	B-A	%
주요사업비(재난예방분야)	1,840	5,293	4,695	2,855	155.2
[농어촌특별세관리특별회계]	48,096	53,300	49,686	1,590	3.3
[국가균형발전특별회계]	101,528	116,500	116,500	14,972	14.7
예방 관련 예산 합계	151,464	175,093	170,881	19,417	12.8

※ 출처 : 노현송(2006), 「국가재난관리체계 개편방향」, 17면 ; 소방방재청(2006), 「내부업무자료」 각각 참조.

소방방재청 개청 당시 재난의 예방을 총괄적으로 수행하기 위해 재난 및 안전관리기본법을 제정하고 예방부서를 별도로 신설하면서, 집중호우, 태풍 등 자연재해는 물론 교통사고, 산불, 홍수 등 모든 재난에 대한 예방 업무를 담당하고자 하였으나, 2005년 전체 재난의 총 복구액이 1조 6,487 억원인 현실과 비교하면 물론, 다른 부처에서도 재난 예방사업을 실시하고 있음을 고려하더라도, 국가의 모든 재난에 대한 총괄업무를 정점에서 수행해야 하는 소방방재청의 재난 예방관련 예산으로는 턱없이 부족한 실정에 있다.

이는 결국 국가의 재난 관련 업무를 소방방재청이 총괄하지 못하고, 13개 부처에 재난 관련 업무가 산재해 있는 현실의 반영인 것이다,

또한, 민방위 장비 중 소화기, 등짐펌프 등 일부 품목의 경우 민방위대 임무에 적합하지 않거나 지자체 등 재난관리부서에서 이미 확보하고 있는 품목이어서 별도로 비축할 필요가 없는데도 불구하고, 각 지자체에서는 민방위기본법 제3조의 2 등의 규정에 따라 매년 민방위시설장비 기본지침 및 화생방업무 추진지침에 따라 위 품목들을 비축하고는 전혀 사용하지 않고 있는 실정이다.⁴³⁾

43) 지금까지 보급한 국민방독면의 35.5%인 41만여개가 불량으로 드러난 것과

한편, 화재 등에 대한 소방관련 예방사업은 많은 부분에서 누락되어 있다. 전체 재난건수 중(교통사고 제외) 화재가 차지하는 비중이 87.5%로 매우 높고 지속적으로 증가하고 있다는 현실을 감안한다면, 소방에 대한 예방분야 예산을 증가하여야 할 것이다.

그리고 산소호흡기 등 인명구조장비의 경우 최근 10년간(1995년 이후) 산불진화·수해복구 등 각종 재난에 동원된 민방위대가 사용한 실적을 보면 총 18회에 불과하고 재난 중 산불진화를 예를 들면, 연간 산불 발생건수는 471건에 이르지만 연간 산불진화에 동원된 실적은 0.3회에 지나지 않는 등 장비들이 거의 사용되지 못하고 있다.

그러나 소방장비의 경우 내구연한을 초과한 노후소방차량이 2,029대이지만 이 중에서 606대만 보강계획이며, 열악한 지방재정규모를 감안하면 중앙 차원의 예산지원이 절실하다.

더욱이 현재 국가안전관리기본계획(2005~2009)의 재정·투자계획의 편중현상이 심각하다.

국가안전관리기본계획은 재난 및 안전관리기본법 제22조에 근거하여 국가재난관리체계의 기본방향이 함축되어 있는 국가재난관리정책의 청사진이고, 동법 시행령 제26조 제2항과 제3항에는 재난관리분야의 대책과 사항들이 나타나 있으며 주요내용은 국가재난관리체계의 기본방향이 설정되었으나, 소방방재청내 투자계획을 보면 재난대응체계 개선을 위하여 대응 분야에도 예산이 투입되어야 함에도 불구하고, 순수소방분야는 0%, 방재 분야는 95%, 소방과 방재 공통사업은 5%로 방재분야 쪽으로 지나치게 편중되어 있다.⁴⁴⁾

관련하여 정치권에서는 정부의 무책임을 강력 성토하고 나섰다. 박찬숙 의원은 2004년도 소방방재청에 대한 국정감사에서 국민방독면 성능 전반에 대해 집중적으로 문제제기를 한 바 있으며, 2006년도 국정감사에서도 집중 추궁할 예정이다. 또한 박용진 대변인(민노당)은 “방독면 1개당 3만 3천원 꼴로 모두 136억원의 예산이 쓸모없이 낭비된 사례”를 질타했으며, 경제정의실천시민연합은 국민방독면 41만개가 불량품으로 밝혀진 데 대해 “감사원이 철저히 감사하여 책임관계를 명백하게 밝혀야 한다”고 말했다. 「서울신문」(2006. 5. 10) ; <http://www.cbs.co.kr/Nocut/Show.asp?IDX=226342>(검색일 : 2006. 10. 1).

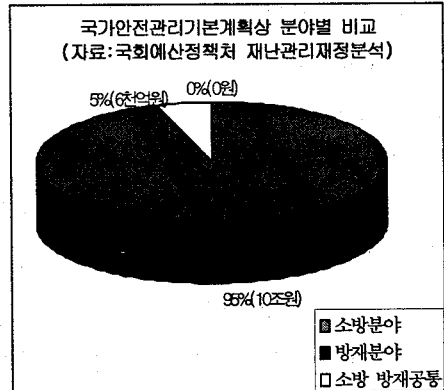
44) 노현송(2006. 10), 「국가재난관리체계 개편방향」, 20면 참조,

〈표 3-10〉 국가안전관리기본계획상의 재정투자계획

[제1차 국가안전관리기본계획의 부처별
재정투자계획]

(단위: 백만원)

부처별	사업명	사업량	사업비
소방 방재청	재해위험지구정비	248개소	1,797,100
	소하천정비	970km	750,000
	자동우량경보시설사업	1식	40,850
	재해예방시설개보수(시도)	1식	8,299,693
	국립방재연구소운영	1식	21,299
	자연재난방재기술개발	1식	15,040
	종합정보시스템구축운영	1식	233,863
	통합지휘무선통신망구축	1식	363,688
합계	8개 사업		11,521,533



※ 출처 : 중앙안전관리위원회(소방방재청),
「제1차 국가안전관리기본계획:
(2005~2009)」, 2004. 11.

국가안전관리기본계획상 사업 중 자동우량경보시설사업의 경우 건설교통부에서 지난 2001년부터 2011년까지 총사업비 992억원을 들여 강우레이더에 의한 돌발홍수 예보시스템 구축계획에 의한 홍수예측을 시스템 구축사업과 중복되고 있다.

관측기능과 경보기능을 모두 갖춘 자동우량경보시설을 확대 설치하기보다는 돌발홍수 예보시스템과의 연계를 통하여 우량정보를 얻고 필요한 지역에만 경보시설 등을 확대 설치하여 절감한 예산을 통해 균형 잡힌 예산배정이 필요하다.

2) 소방조직의 전략적 기능

현재 재난관련 총괄조정시스템 구축의 미흡과 관련해 본다면,⁴⁵⁾ 소방방재청은 본래 유사한 재난관련업무가 분산되어 중복 수행되는데 따른 문제점을 해소하기 위해 출범하였다. 그러나 개청 이전의 13개 부처 70여개

45) 노현송(2006), 「국가재난관리체계 개편방향」, 14면.

법률이 현재까지 그대로 존치되고 있고, 각 부처의 재난안전관리업무에 대한 소방방재청의 조정·총괄 시스템은 구축되지 않고 있다.

특히 산불진압업무의 경우 재난전담기구로서 필요한 기능이 소방방재청으로 이관되지 않고 있다.

재난사고를 수습하는 과정에서 고가의 특수장비를 모든 조직이 갖추어 필요는 없다. 따라서 특수 장비의 경제적인 활용을 위해서는 장비의 상호운용성(interoperability)을 높여야 하나 우리나라의 위기관리조직은 이러한 점이 취약하다. 특히, 산불·수해 등 광역재난 대처기능 미흡 및 소방조직에의 권한부여가 미진하다는 구조적인 문제를 안고 있다.

대형산불·수해 등 국가적 차원의 재해발생시 중앙소방조직의 長이 시·도 소방력의 동원·배치 및 응원체제 운영 등을 위한 지휘권이 필요하나, 현재는 단독지휘권이 부여되어 있지 못하다. 지방소방조직에 대한 법률상 지휘권을 확보하고 있지 못하며, 통제관의 역할만 주어진 상태이므로, 대형재난시 소방력의 효율적 운용과 신속한 조치가 불가능한 실정이다.

그러다 보니 특정업무를 수행하는 소방분야의 특성상 예산편성의 자율성이 보장되어야 하나, 단지 일반행정의 한 분야로서 전문성을 인정하지 않은 현재의 조직풍토 속에서 독자성이 확보되지 못하고 있다.

다음은 각종 위기·재난정보의 119상황실로 통합화가 되지 않고 있는 근본적인 문제가 있다.

재해·재난은 예상치 못한 경우에 발생하는 것이 대부분이다. 이 경우 재난이 발생한 시점에서 바로 재난의 상황을 파악하는 것이 효과적인 복구나 구조에 매우 도움이 된다. 재난·재해가 발생한 뒤 상당한 시간이 경과한 뒤의 복구나 구조 등의 대응은 효과성이 떨어지게 됨은 부언을 요하지 않는다.⁴⁶⁾

그러나 상황보고, 전파 등 상황 유지를 위해 운영하는 상황실이 고유업무 부서별, 기능별로 분리·운영됨으로써 지역내 동일사고에 대하여도 재난정보의 내용이 다르거나 인력관리상의 비효율성이라든지, 업무내용의

46) 일반적으로 재난·재해가 발생할 경우 재난·재해상황을 집중적으로 파악하는 부서나 기관이 존재하는 것이 타당하다. 부서별·기관별로 같은 재난에 대해서 다른 상황판단과 보고를 하게 되면 이에 대한 대응도 체계성을 잃을 우려가 있기 때문이다.

중복 등의 문제가 발생할 수 있는 소지를 가지고 있다. 또한 재해나 재난 발생시 긴급구조·구난, 이재민 대책, 응급복구, 항구복구, 보상 및 재정지원 등 수습절차가 유사함에도 불구하고 개별법에 따라 유형별로 별도로 운영하고 있어, 수습의 전문성이 뒤떨어져 기민하게 대처하지 못하고 있으며, 결과적으로 조직적이고 일사불란한 인력 동원, 지원·보상 등의 관리체제가 구축되지 못하고 있는 실정이다.

특히, 위기시 보고체계는 가능하면 단순화되어야 한다. 사건현장에서 최고 위기관리책임자까지 신속히 보고가 이루어져야만 이 보고를 참고로 모든 대응조치가 다시 하위체계로 전달이 되고 위기관리체계가 효과적으로 작동이 된다는 사실을 알아야 한다.⁴⁷⁾

3. 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위한 재설계 요청

1) 조직구성·운영상의 문제

위기·재난이 가지는 속성은 일단 발생하면 손실을 전제로 하기 때문에 가능하면 재난은 사전 예방의 안전관리 차원과 사후 피해를 최소화하는 위기대응에 더욱 많은 관심을 기울여야 한다. 따라서 위기관리를 효율적으로 수행하기 위해서는 위기관리조직의 구성원들이나 유관기관의 협조와 조정을 도출하는 문제, 위기관리업무의 책임과 권한을 명백히 하는 문제, 보고체계 단순화 및 위기관리의 정책결정과정에 실무전문가의 참여 문제, 고가의 첨단장비의 상호활용성 등의 문제 등을 해결해야 하며, 이를 토대로 국가위기관리체제를 재설계할 필요가 있다.

따라서 추후 소방조직의 위기관리역량을 고도화하기 위해서는 ‘목표성과’와 관련한 국가위기관리체제의 실효성 확보, ‘조직운영’과 관련한 소방의 정체성 및 지속가능발전 토대 구축, ‘정책추진’과 관련한 정책입안·정

47) 1993년에 발생한 미국 LA 지진사고의 경우 정확히 14분만에 클린턴 대통령에게 보고되었으나 일본 고베에서 1994년 1월 17일 오전 5시 46분 발생한 미그니튜드(M) 7.2의 내지진은 2시간 가까이 경과한 오전 7시 30분어야 무라야마 도미이치 당시 총리에게 보고되었다. 이 때문에 초동대처가 늦어져 피해를 최소화하는데 실패했다.

책개발의 자율성 및 전문성·대응성·책임성·지식기반 증진, ‘작전효율’과 관련한 일사분란한 지휘관리체제 확립 및 유관부서와 공조체제의 구축, ‘소방역량’과 관련한 인력·장비관리 합리화와 연구개발·교육훈련 확충, ‘자원관리’와 관련한 자주 소방재원 확충 및 예산편성·운영의 자율성 확보, ‘가치구현과 관련한 수요자 중심적인 소방서비스의 편익창출 및 국민의 안전권 보장 및 삶의 질 향상, ‘추진기반’과 관련한 정부조직내 기능조정 및 국민적 신뢰기반 확보 등을 예의 검토하지 않으면 안된다.⁴⁸⁾

이를 위해서는 다음과 같은 한국 위기관리체제와 관련한 소방조직상의 쟁점사안들을 재검토해 볼 필요가 있다.⁴⁹⁾

첫째, 불합리한 재난관리체제 속에서 소방운영의 독립성·자율성 부재로, 각 분야별로 법령과 행정조직을 구성하여 상호연계성이 떨어지고 소방의 기능을 종합 기획·조정, 관리할 수 있는 중재 역할이 미흡, 소방분야는 정책결정과정에서 배제되어 정체성과 존엄성이 침해되었다는 인식이 팽배하다는 점이다.

둘째, 소방의 중요도에 비추어 현저히 낮은 정책문제해결능력으로서, 급증하는 재난수요에 비해 소방안전분야에 대한 국가적 차원의 정책지원 및 법제개선 등이 극히 미진하며, 소방의 수요자인 국민들의 소방기능 확대 요청에도 불구하고 정책결정 계층에서 소방에 대한 관심과 투자가 미흡하다는 점이다.

셋째, 통합적 지휘관리체제 미구축으로 재난대응 역량 결여로써, 소방의 초동긴급대처가 요구되는 산불·수해 등 광역재난에 대응력이 떨어진다는 근본적 문제점을 안고 있으며, 관계법령에 의한 통제관의 역할만 주어진 상태이므로, 대형재난시 소방력의 효율적 운용과 신속한 조치가 곤란하다는 점이다.

넷째, 전문성·자율성 미흡에 따른 종합 재난대처역량 미진으로써, 소방 업무는 건축·전기·가스·기계·화공·통신·응급의학과 함께 위기관리, 정책

48) 최병학(2002. 5. 3), “한국 소방정책의 과제와 전망 : 정책문제해결을 위한 소방정책의 패러다임 전환,” 소방청 신설 국민공청회 주제발표 논문, 국회 행정자치위원회 주최, 한국소방정책학회·119대가진 공동주관, 20-21면 참조.

49) 노현송(2006. 10), 「국가재난관리체제 개편방향」, 8-16면 ; 정갑윤(2006. 10), 「국가재난관리체제 정비를 위한 정책제안」, 20-22면 각각 참조.

개발, 기획조정, 법제관리, 지휘통제, 연구개발, 서비스 품질관리 등과 밀접한 관련된 종합기술행정이나 현 조직구조는 이러한 여건이 부족하다는 점이다.

이미 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴, 대구 지하철 방화사건 등 일련의 대형참사를 겪으면서, 그간 재난관리체계에 대한 반성과 국가재난관리체계의 일원화 필요성을 제기하였으며,⁵⁰⁾ 각 부처에서 분산 관리하는 재난관리방식으로는 업무중복과 혼선, 긴급을 요하는 재난현장의 대응체계에 심각한 장애가 발생한다는 인식하에서 이를 총괄적으로 아우를 수 있는 국가재난관리체계를 개선하기 위하여 기획단을 구성·운영하고, 소방방재청을 2004년 6월 1일자로 발족시켰다.

지난 대형참사를 경험으로 각 부처에 산재해 있는 재난관련 법률과 집행과 하나로 통합하여 운영하며, 재난을 예방-대응-복구의 프로세스 과정으로 분류하고, 이 과정에 따라 소방방재청의 조직체계를 구성하였으나, 여러 차례의 조직개편을 통하여 개청 2년이 지나면서 소방방재청의 조직은 종전의 분산관리방식(모든 부서에서 예방-대응-복구의 기능을 가지므로 각 부서에서 전문성을 살려 재난관리업무를 수행하는 방식)으로 되돌아가는 ‘복고적’ 경향(‘요요현상’)이 나타나고 있다.

이로 인해 복합재난의 경우 책임소재가 불분명해지고, 자연재해가 발생하여 인적재난으로 확대된 경우, 즉 지진으로 인한 화재발생 및 가스폭발, 폭설로 인한 건축물 붕괴 등에 대한 담당부서가 불분명해지고 있다.

2) 분산구조 및 책임모호

조직구성·운영상의 문제점을 분산구조와 책임성 모호를 중심으로 소방조직체제상의 쟁점사안들을 검토해 보면 다음과 같다.

첫째는 재난관리 전담기구로서 소방방재청 역량의 한계 심화이다.

대구지하철 화재사고를 계기로 구성·운영된 재난관리시스템기획단의 연구결과를 바탕으로 비효율적인 관리조직 분산의 문제점을 해결하기 위하여 재난관리 전담기구 신설을 추진하였으며,⁵¹⁾ 소방방재청 신설은 재난을

50) 국가재난관리시스템기획단(2004), 「국가재난관리시스템기획단 공청회 자료집」, 및 초대 소방방재청장 취임사(2004), 「방재연구」, 국립방재연구소.

예방·대응·복구단계로 구분하여 프로세스별 관리체계로 전환하는 것이었다. 당초에는 소방방재청 직제 및 사무를 예방기획국(예방)-대응관리국(대응)-복구지원국(복구) 등 재난단계별로 분장하고, 단계별 업무특성에 따라 직렬별 인원을 적절히 통합 배치하도록 하여 직렬간의 갈등을 해소하고 재난관리의 효율을 높이하고자 했던 것이었다.

그러나 개청과정에서 직렬이기주의에 의해 예방기획국(행자부 민방위 재난관리국-인적재난), 대응관리국(행자부 소방국-소방), 복구지원국(행자부 방재관-자연재난)을 분장하는 기형적 형태로 출발하였으며, 이와 같이 기형적인 재난관리모형으로 출발한 소방방재청의 조직개편은 내부모순을 시정하기 보다는 오히려 심화시키는 결과를 초래했다.

즉, 직렬 상호간 불신이 심한 상황에서 국가 재난관리정책의 조정기능 수행은 불가한 것이며, 한계를 만날 수밖에 없는 것이다. 조직운영의 방향이 '내부모순 시정을 통한 재난관리 전담기구로서의 위치 재정립'이라는 거시적인 효율적 국가재난관리정책의 추진이 곤란하여 소방방재청 정체성의 혼란 심화로, 결국 재난관리업무는 소방방재청의 편제만 프로세스별이고 운영형태는 과거의 유형별 관리체계를 답습하는 형태로 개청 후 직제 개편시 이러한 문제점이 개선되지 않았다.⁵²⁾

소방방재청은 타 중앙기관 권한의 이관 없이 개청함으로써 '청' 단위 기관에서 수행할 수 있는 예방·복구정책은 제한적일 수밖에 없는 한계를 가지게 된 것이다. 결국, 소방방재청의 재난관리업무는 재난을 통합·관리한다는 개청 취지에서 벗어나, 붕괴, 화재 등 일부의 인적재난과 태풍·홍수·집중호우·폭설 등 자연재난업무로 국한되어 축소 운영되었다.

다음은 '무개념적인' 프로세스별 재난관리체계 운영이다.

소방방재청이 프로세스별 재난관리체제를 기본으로 하므로 주요 업무추진도 이 원칙에 따라야 했으나 그렇지 못하였다. 소방방재청이 출범 당시 제시한 21대 발전과제⁵³⁾의 추진현황에서 과제의 성격에 따라 담당부서를

51) 행정자치부 국가재난관리시스템기획단(2003. 8), 「국가 재난관리 종합대책」, 745-768면 참조.

52) 그러나 미국 FEMA는 설치 당시 연방기관에 분산된 13개의 재난관리 프로그램을 통합·이관하고 이관하지 않은 프로그램에 대한 조정·통제권한을 가졌다. FEMA(2006), *Fundamental of Emergency Management*.

53) 소방방재청, 21대 발전과제, www.nema.go.kr/introduction/business/21dev1.jsp.

지정하여 추진함이 당연하나 실제 추진은 그 원칙을 위배한 주먹구구식으로 지정하였다. 실례를 들면 ‘국가재난대응훈련’은 대응분야 업무이지만 예방기획국에서, ‘상황관리체계 개선 및 조기경보체계 구축’도 대응분야 업무이지만 복구지원국, 그리고 재난영향평가·풍수해보험은 예방분야 업무인데도 복구지원국에서 담당하도록 하였다. 이는 소방방재청 운영인력이 개청의 이론적 기반인 통합재난관리체제에 대한 잘못된 인식 등에서 비롯된 것이라 할 수 있다.

3) 소방특성 배제로 특정화 경향 누적

한편, 2006년 9월 1일 설치된 ‘신국가방재시스템기획단’의 경우를 보면 방재형 국토관리체계 구축, 통합형 재난대응체제 확립, 이재민 구호 및 복구지원제도 개선, 선진형 방재인프라 확충, 자율방재 및 환류기능 강화를 주요목적으로 내세우고 있다.

이 중에는 ‘신국가방재업무’의 범위를 벗어난 ‘통합형 재난대응체제 확립’에서는 ①국가통합재난관리체계 도입방안 검토, ②중앙재난안전대책본부 상황관리 및 긴급지원 기능 강화, ③지방자치단체 현장대응능력 향상, ④민방위 제도 운영 개선을 포함시키고 있다.⁵⁴⁾

이렇게 보면 ‘통합형 재난대응체제 확립’과 관련한 내용이 현재 정부 및 정치권에서 검토, 추진하고 있는 통합형 국가위기관리체계 구축·개편사와 연관되어 있는 것으로 보여지나, 문제는 이러한 내용이 주로 대비·대응기능과 관련된 것으로 소방부서(현 소방정책본부)의 주관내지는 적극적인 참여가 전제되어야 하는데 인적구성을 보면,⁵⁵⁾ 소방직을 배제한 채 이루어지고 있어 의구심이 적지 않은 상황이다.

특히, 2006년 5월부터 시행에 들어간 ‘여름철 안전관리 종합대책’의 경우 구체성 없는 예방대책 및 복구대책으로 일관하고 있으며, 대응대책은

54) 소방방재청 신국가방재시스템기획단 (2006), 「신국가방재시스템 구축 계획 관련 자료집」, 219-259면 참조.

55) 그 인적구성(안)을 보면 ‘시스템전략팀’(팀장: 방재관리본부장) 아래에 기획총괄반(반장: 방재대책팀장), 방재시스템보강반(반장: 방재대책팀장), 법·제도개선편(반장: 평가관리팀장), 과학방재반(과학방재팀장), 시·도협력반(재해경감팀장)으로 되어 있어, 원천적으로 소방직은 배제되어 있다. 소방방재청 신국가방재시스템기획단 (2006), 「시스템전략팀 인적구성(안) : 내부자료」 참조.

거의 언급되지 않았다. 그리고 ‘지진방재종합개선기획단’⁵⁶⁾의 경우에도 인명구조 등 긴급대응에 관한 사항은 언급되지 않았으며 대응분야의 전문가인 소방공무원은 1명도 포함되지 않았다. 더욱이 지진은 건축관련 법령의 개정을 통한 내진설계기준 강화와 지진시 규모에 따른 인명구조 대책을 세워야 할 것이다.

총체적 대응능력 향상은 ‘매뉴얼’ 하나로 달성되는 것이 아니라 ‘매뉴얼’, 우수한 자원(인력·장비)보강, 현장지휘능력, 협조체계 등이 유기적으로 결합되어야 한다. 여기에 인명과 재산보호 차원에서 24시간 365일 대기 및 긴급출동태세를 갖추어 현장활동의 긴급을 요하고 위험성이 항상 수반된 대응업무를 수행하기 위하여 특수한 훈련으로 현장활동에 적응력으로 높이는데 강인한 체력과 책임감을 갖춘 소방조직의 전문성을 강화할 필요가 있다. 그러나 정책기능과 집행기능이 혼재되고, 직렬간 갈등이 있는 현재 소방방재청 조직체제로는 대응능력의 향상을 기대하기는 아직도 요원한 실정에 있다.

4) 통합적·협력적 대응체제의 미구축

재난사고에 대한 시나리오는 특수한 상황에서는 활용할 수 없는 무용지물이 될 수 있다. 따라서 한번 만들어진 재난대응시나리오가 실제상황에 적합하도록 하기 위해서는 다양한 모의실험이나 실전과 같은 연습을 통하여 문제점을 지속적으로 보완해야 나가야만 한다.⁵⁷⁾

한편, 우리나라의 자연재해 및 인위적인 재해에서 인적·물적자원을 효과적으로 동원하고 균형 있게 분배하는 것이 잘 이루어지고 있지 않다. 재난사고시 동원된 자원을 체계적으로 활용할 기회포착 능력을 확보하는 것이 필요하다.⁵⁸⁾

56) 소방방재청 복구지원본부(2005), 「지진방재종합대책」 참조..

57) 불행은 세 쌍둥이로 다가온다는 속담이 있듯이, 다양한 재난사고는 테러사건들이 동시 다발적으로 발생할 경우 여기에 대한 시나리오를 마련하지 않으면 일관성 있는 테러대응책을 마련할 수 없다. 개괄적인 기본시나리오가 있어도 복잡하고 비일상적인(complex nonroutine) 특별한 테러상황에서 응용능력이 취약하면 일관된 대응이 어렵다. 위기관리조직의 개괄적인 역할을 정한 시나리오가 개괄적으로 분류할 경우 특별한 상황에서는 잘 맞지 않고 업무가 중복되거나 모순되는 경우가 발생할 수도 있다.

그런데도 삼풍백화점 붕괴사고 초기에 서초구청이 각 관련기관이나 TV 방송의 지원 요청하여 현장주변에 도착한 자원, 특수장비, 인력 등을 체계적이고 질서 있게 접수하지 못하였다. 그래서 위기관리조직의 구성원들이 구조활동에 사용하도록 적절한 시간에 적소에 전달되도록 연결(Linkage) 시켜주는 기능조차 효과적으로 수행되지 못하였다.

5) 안전인프라 구축 미진 및 전문적 정책결정의 제약

복합적 재난유형에 대한 비과학적 접근이 구조적 문제로서, 우리나라 재난·재해관리를 담당하는 조직에 있어서 지식기반에 근거한 재난·재해관리능력이 미흡한 수준에 있다는 것도 문제로 지적된다. 복합적인 재난은 과학적이고 체계적인 연구를 바탕으로 진압계획을 세워야 효과적인 재난대응이 가능하다.⁵⁸⁾

새로운 재난환경에 직면한 현 상황에서 제대로 연구기능을 담당하여 실질적인 도움을 줄 수 있는 지식기반이 취약하기 때문에 과거의 경험이나 외국의 중요한 경험에 대하여 체계적으로 학습한다는 것은 매우 어려운 일이다. 위험정보의 인프라(infrastructure)는 재난이 발생한 현장의 특징을 가장 신속하게 파악할 수 있는 정보가 체계된 것을 말한다. 위험건물 자체의 신상명세서, 지리정보시스템(GIS), 수송정보시스템(TIS), 기상정보시스템(WIS) 등과 같은 정보공유 네트워크시스템으로서 특정 위험시설물이 있는 지역(heartland)의 위치에 대한 정보, 그 지역에 가장 가까운 지역에서 동원할 수 있는 위기관리조직 혹은 지원조직은 어떤 것이 있는지 등에 대한 정보를 적절하게 활용할 수 있다.

그러나 많은 경우, 공공건축물과 시설물들은 설계도면조차 보관하고 있

58) 이는 자원동원과 배분의 체계적인 활용사례는 은행이 돈을 관리하는 기술 즉 여유돈이 있는 고객을 찾아 예금하도록 유도하고 동시에 유치된 예금을 이용할 기업을 찾는 중개적 기술(mediating technology)과 유사하다.

59) 재난관련 담당 공무원은 타 행정업무와 재난·재해관리 업무를 병행함으로써 재난·재해관리가 형식적으로 이루어지고 있으며, 잦은 보직 순환과 인수인계의 미흡으로 전문성이 결여되어 있다. 즉, 현재의 재난관리 조직은 '학습조직'으로서의 기반여건을 가지고 있지 못한 상태이다. 예컨대 소방부서나 여타의 재난관련 부서 산하에 제대로 된 연구소가 없다는 점도 이러한 문제점을 발생시키는 중요한 원인의 하나가 되고 있다.

지 않다. 따라서 사고발생시 신속하고 효과적인 수습이 어렵다. 예컨대 위기관리조직이 가스폭발사고 실제상황에서 대응능력을 높이기 위해서는 가스충전사업체의 시설물과 기기배치 설계도 등에 관한 정보를 소방서에 제출하도록 하여 소방조직이 과업수행에 참고할 수 있도록 해야 한다.

그리고 가스관련 사업을 허가할 때도 일반건축물 허가시와 마찬가지로 소방기관에서 사전에 화재위험 관련의견을 반영하고 업체의 설계도면(배관망도)을 제공하여 화재예방 및 진압활동에 활용하는 방안을 적극 고려해야 할 것이다.⁶⁰⁾ 이 경우 유사시 사건현장으로 이동하면서 건물특성을 파악하고 구조방법을 빨리 판단하여 시간을 절약할 수 있다.

한편, 우리나라 재난관리체제의 큰 문제점은 자연재해뿐만 아니라 인위적인 재해와 관련된 예방과 대응과정에서 실질적인 전문가가 정책결정에서 제외되어 있다는 점이다. 또한 인위적인 재난에서도 마찬가지이다. 화재나 가스폭발사고 건물붕괴 등과 같은 인위적인 재해현장에서 재난을 진압하고 구조·구급업무를 수행하는 소방조직의 경우 오랫동안 정책결정과 정에서 배제되어 왔다.

특히, 재난을 일상적으로 관리하는 일선부서는 자발적인 재난예방과 대응업무를 원활한 추진을 위해서 상당한 통솔력과 지휘감독권이 요구되지만 업무의 중요성에 비해서 재난관련 일선부서의 위상이 낮은 서열로 되어 있어, 재난발생시 종합적인 재난대응에 어려움이 있는 것이다. 대응과정에서 향후 심의나 예방, 수습에 실제적인 도움을 줄 수 있는 능력과 책임을 가장 많이 보유하고 있는 소방조직이 정책결정과정에 충분히 참여하는데 현실적인 한계가 있다.⁶¹⁾

특히, 소방업무는 하드웨어인 건축·전기·가스·기계·화공·통신·응급의학 분야와 함께 소프트웨어인 위기관리, 정책개발, 기획조정, 법제관리, 지휘

60) 「서울신문」(1998. 10. 10).

61) 사실 재난대응업무는 특성상 국방업무(또는 위기관리업무)와 유사하여 기동성·집중성·기술성·지휘체계가 요구되며, 재난대응업무를 수행하기 위해 제복을 착용하고 엄격한 계급체계 속에서 업무를 수행하고 있으나, 국가안전관리 정책추진상 소방분야의 특성이 종종 도외시되고 있으며, 특히 독립된 신분법을 가진 소방조직이 업무의 성격, 조직의 생리가 다른 일반행정조직 속에混在하고 있어 소방업무를 일반행정의 하나로 취급, 소방업무의 본질적 어려움 해결보다는 자기부서의 이익을 위해 소방을 이용하는 경향이 강하다.

통제, 서비스품질관리 등과 밀접한 관련이 있는 종합기술행정이지만 현 중앙조직의 직제는 이러한 전문성이 크게 부족한 구조로 되어 있다.

또한 소방부서는 특정현안에 대한 심도 있는 기획·검토가 불가능한 실정이며, 이로써 지식기반형 소방조직운영체제 구축의 미흡으로 재난발생시 초기대응능력 부족과 전문성 결여로 인한 공신력 실추의 개연성이 높아지고 있다.

제4절 소방조직의 위기관리역량 고도화와 관련한 주요변수

1. 위기관리역량 고도화를 위한 지식기반 조직체설계

여기에서 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 탐색하기 위해서는 먼저 소방의 역할·기능의 고도화를 위한 정책대응성 확보에 대한 언급이 필요하다. 즉, 위기관리 전담조직으로서 지식기반 소방정책의 추진을 어떻게 할 것인가에 대한 문제이다.

이는 한국 소방조직이 위기관리조직으로서 마땅히 조직내 내재화되어야 할 「지식기반기능」을 확보하는데 있고, 이는 정책기능 및 수요자중심 서비스기능과도 긴밀히 연관되는데, 중요한 사실은 위기관리조직일수록 지식기반기능을 필수적으로 필요로 한다는 점이다.

예컨대 군·경·검찰의 경우 스스로 「지식기반기능」을 내재화하고 있지 못하다면, 국민들은 국방·치안·질서유지·사회적 형평에 대해 더 이상 기대할 수 없는 것처럼, 소방의 경우 지식기반기능을 갖추지 못한다면 예측 불가능한 사고, 복합적 사고, 동시다발적 사고, 그리고 고의적인 사고인 테러에 이르기까지 국민들은 불안감에 크게 시달릴 것이다. 또한 군·경·검찰도 끊임없는 내외부의 도전에 능동적으로 대처하기 위해서 다양한 형태의 「지식기반기능」을 모색, 구축하고 있음에 크게 유의해야 한다.

결국, 위기관리조직에서 지식기반기능을 확보하는 주된 이유는 외부환경의 변화에 탄력적으로 대응하기 위함이며,⁶²⁾ 그렇지 못할 경우 그 조직

62) 이와 같은 지식기반기능의 내재화는 외부환경(지지 또는 위협 등)으로부터의 어떠한 자극이라도 조직내부에서 해석, 소화할 수 있는 학습능력(learning adaptability)을 갖추고 있기 때문에 내외부적 환경변화에 대하여 대응성을

은 생존가능성(accountability)이 최소화되거나 소진되어 버릴 수 있기 때문이다.

즉, 소방이 현재처럼 자체 내에 아무런 지식기반기능을 갖추고 있지 못하다면, 급변하는 재난상황에 능동적으로 대처하는 데는 한계가 발생할 수밖에 없으며, 스스로의 문제해결능력, 자기결정능력은 물론, 결국에는 자기책임성까지 방기하는 사태로 접어들 개연성이 높을 것이며, 이는 위기관리조직에서는 도저히 있을 수 없는 일이 될 것이다.

또한 지식기반기능은 스스로 유익한 정보가치를 축적, 가공, 공유, 활용케 함으로써 조직의 발전가능성을 확장시키고 미래지향성을 제고하게 되는 바, 지금까지 소방에서 연구개발(R&D)이 부진하다는 사실은 결국 대국민 신뢰기반의 저하와 함께 고품질의 소방서비스를 제공하는데 큰 제약요인으로 작용한다.

그런데도 소방조직의 독립적 역할을 부정적으로 보는 쪽에서는 현장대응조직의 특성이 강하다는 점에서 소방조직에는 지식기반기능이 크게 불필요하다는 입장을 보이고 있으나, 이러한 논리는 ‘합법적 폭력관리조직’(violence management organization legally) 즉, 군·경·검찰조직에서 마치 ‘전문가적 판단’을 제거한 것과 같은 맥락이며, 중국에는 직업윤리(ethos)마저 훼손하는 결과로 나타날 개연성이 있음에 크게 유념해야 한다.

특히, 현장행정기능이 중심을 이루는 소방·긴급구조업무는 긴급성(급박성)·신속성·정확성·대응성(즉응성)·전문성·일체성(지휘체계)·집중성·기동성 및 현장대처능력·상황처리능력·사명감·희생정신(열사불공)·책무완수·명예심 등의 업무특성을 가지고 있는 까닭에 제복조직의 특정직으로 분류, 운영되고 있음에 예의 유의해야 한다.

동일한 논리로 볼 때, 군·경의 경우 모두 제복형태의 위기관리조직인 바, 별도의 조직적 독립성을 인정하지 않을 수 없는 것과 마찬가지로, 소방조직이 위기관리조직의 중요한 실체가 분명하다면 지식기반의 내재성을 인정해야 하는 것은 당연한 일이다.⁶³⁾

구비할 수 있다.

63) 이 문제와 관련하여 소방행정 시스템상의 문제, 소방기술상의 문제, 위험인지와 수용성의 문제를 지적하는 경우가 있다. 채경석(2004), 「위기관리정책론」(서울: 대왕사), 384-385면 참조.,

더욱이 소방관련 업무영역의 확대추세에 따라 소방산업, 안전관리업종, 방재표준화는 물론 「안전한 나라 세우기」, 「안전한 지역사회 만들기」 차원에서 중추적 역할을 부여받고 있는데, 새로운 분야를 끊임없이 연구개발하고, 관련법제를 발전적으로 수정하며, 대국민 서비스의 품질·품격을 고도화하기 위해서는 소방조직내 지식기반기능 확보는 필수적이다.

특히 지식기반기능 확보와 관련, ‘규모-범위-속도의 경제원리’가 적용되어야 하는데도 불구하고, 현행 소방조직체제로는 적실성이 크게 떨어지며, 따라서 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 모색하는데 주안점을 두어야 할 것은 자명하다.

그렇다면 한국 소방조직에 있어서 위기관리역량의 고도화를 위한 ‘지식기반 조직재설계’(knowledge-based organizational redesign)의 구체적인 대안은 무엇인가? 여기서 ‘지식기반’이 갖는 의미는, 조직의 지식(지적)자산이나 문제해결능력은 물론, 갈등관리 및 거버넌스(통합화능력) 등과 관련하여 얼마나 ‘학습조직화’(learning organizing) 할 수 있는가의 문제와 과제로 나타난다.

따라서 앞으로 통합형 국가위기관리체제 구축 및 개편과 관련하여 한국 소방조직의 위기관리역량을 고도화하기 위해서는 이러한 지식기반에 입각한 조직설계가 절실히 요청되며, 이러한 측면에서 현 중앙소방학교의 ‘국립소방대학’(대학원대학 포함) 및 소방과학연구실의 ‘국립소방과학원’으로의 승격, 현 중앙 및 지방소방전문치료센터 운영체제를 발전적으로 대체할 수 있는 ‘국립소방병원’의 설립, 소방의 역사를 기록·보존·활용할 수 있는 ‘국립소방박물관’의 설립을 비롯하여, 특히 한국 소방조직의 위기관리역량을 체계적으로 결집, 이를 지속가능하게 관리하기 위한 중앙 차원의 ‘소방청’의 설치와 함께 지방 차원의 ‘지방소방청’의 설치로 구체화될 것이 기대되고 있다.

2. 소방조직역량의 고도화와 관련한 전문가 의견조사의 필요

앞서 논의한 바와 같이, 한국 소방조직의 위기관리역량과 관련한 문제와 쟁점에서는 크게 고도화 기반구축 미흡, 고도화전략 추진 부진, 그리고 위기관리역량의 고도화를 위한 조직재설계 절실 등으로 검토되었다.

따라서 다음과 같이 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화와 관련하여 핵심요건을 추출할 수 있을 것이다.

첫째는, 국가 위기관리체제의 진단과 관련하여 현재 국가 위기관리체제상의 근본적(구조적)인 문제가 국가 위기관리체제의 ‘실체적’ 구성조직으로 ‘군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)’ 간의 균형·협력관계가 적절하게 설정되어 있는가와 앞으로 ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편과 관련하여 이들 기관들의 ‘통합적 운영체제’에는 어떠한 문제가 있으며, 이는 소방조직의 위기관리역량과 어떠한 관련이 있는가의 문제로 압축될 것이다.

둘째는 최근 강조되는 “포괄적 안보”와 “사회적 안전”은 어떠한 관계에 있으며, 국가 위기관리체제 관련기관들에 대한 ‘통합형 운영체제’의 필요성이나 당위성은 얼마나 충분하며, 이러한 통합형 운영체제에는 어떤 문제점이 예상되며, 향후 ‘통합형 위기관리체제’ 도입시 어떻게 실효성을 확보할 수 있는가의 문제로 압축될 것이다.

셋째는 한국 소방조직체제의 진단과 관련하여 현행 소방방재청 체제에서 소방부서가 본연의 역할을 제대로 수행하고 있으며, 최근 소방수요 변화에 비추어 앞으로 소방조직의 위기관리역량이 얼마나 확충되어야 한다고 보는가의 문제로 압축될 것이다.

넷째는 ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편 관련 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안에 있어서 소방조직의 위상·형태는 어떻게 설정하는 것이 필요하며, “통합형 위기관리체제”에서 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위해 요구되는 당면과제들은 무엇인가의 문제로 압축될 것이다.

따라서 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화와 관련하여 볼 때, 한국의 위기관리체제의 근본적인, 구성상의 문제점에 대한 파악, 최근 논의·추진되는 통합적 국가위기관리체제의 개편전망, 한국 소방조직이 안고 있는 구조적 문제의 소재, 그리고 통합적 국가위기관리체제 개편에 따른 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안 등이 주요한 아젠다가 될 것이며, 이를 관련분야의 전문가 집단에 대한 경험적 논거확보의 차원에서 전문가 의견조사절차를 통해 확인 내지는 의견수렴과정이 긴요하다.

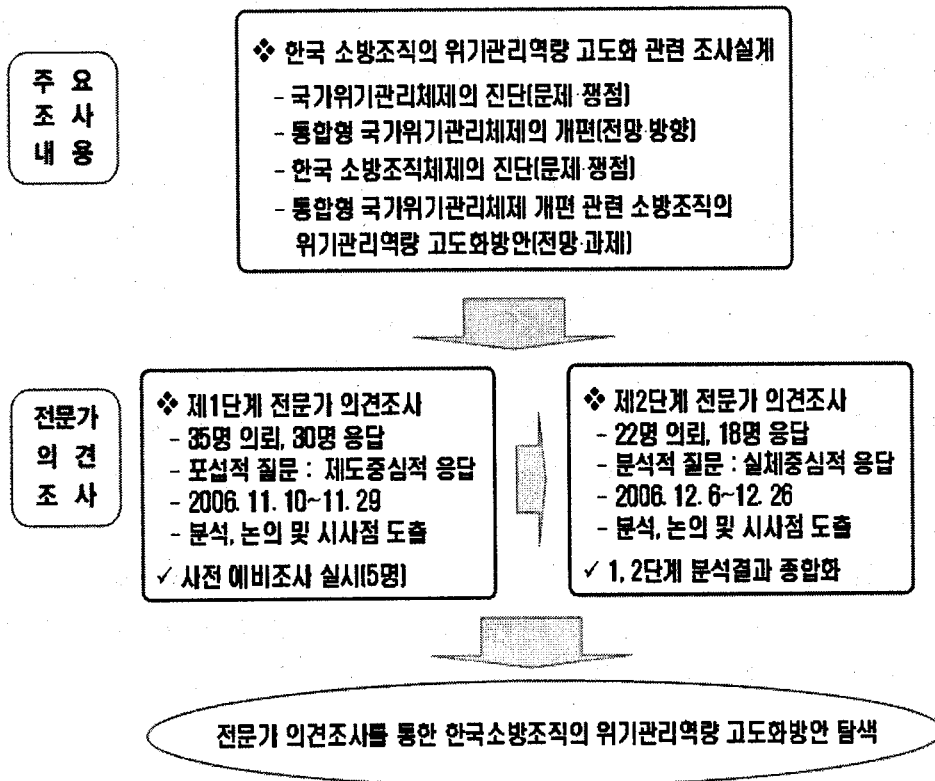
제4장 연구설계 및 전문가 의견조사결과 분석

제1절 연구조사 설계

1. 전문가 의견조사 계획

먼저 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 탐색해보기 위해 실시하는 전문가 집단의 의견조사 계획 및 조사절차와 관련한 분석모형을 다음과 같이 제시하고자 한다. 여기에는 주요 조사내용과 1, 2단계의 전문가 의견조사 내역이 포함되어 있다.

(그림 4-1) 전문가 집단 의견조사 계획 및 절차



본 전문가 집단의 의견조사¹⁾는 몇 단계에 걸쳐 국가 위기관리체제 구축 및 소방조직역량의 고도화방안을 모색하기 위해서 ①국가위기관리체제의 진단 → ②‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편 → ③한국 소방조직체제의 진단 → ④‘통합형’ 국가 위기관리체제 개편과 관련한 한국 소방조직의 위기관리능력 고도화방안의 순으로 조사항목을 설정하였다.

또한, 각 분야별 전문가 집단에 대한 심층적 조사로서 어디까지나 주관적 판단을 구하는 중점을 두고 전문가집단을 1차로 직업별·분야별로 구분하였으며, 의견조사내용 범위는 위의 4개 조사영역별로 각각 3개 항목씩, 총 12개 문항으로 구성하였다.

아울러 조사결과분석을 위해 응답자의 인적사항 9개 문항을 포함하여 전문가 의견조사지(안)를 작성, 소수자(5명)를 대상으로 예비조사(pilot survey)를 거쳐 질문문항의 명확성과 난이도 및 표현방식 등 보완을 거쳐 최종 질문문항을 완성하였다. 아울러 2단계 반복조사임을 감안하여 사전 면밀한 협조요청과 함께 본 과제에 대한 이해를 돕기 위해 필요한 설명자료(학술·정책자료) 등을 제공하였다.

먼저 제1단계상의 전문가 의견조사항목의 선정은, 국가 위기관리체제의 진단(문제와 쟁점) → ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편(전망과 방향) → 한국 소방조직체제의 진단(문제와 쟁점) → ‘통합형’ 국가 위기관리체제 개편과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화 방안(전망과 과제)의 순으로 정하였다.

첫째는 국가 위기관리체제의 진단(문제와 쟁점)과 관련한 문항이다.

① 현재 국가 위기관리체제상의 근본적(구조적)인 문제점은 무엇인가?

② 이러한 근본적(구조적)인 문제점이 나타나게 된 이유나 배경은 무엇

1) 본 전문가 의견조사에 있어서 대상집단인 국가위기관리, 재난·재해(방재), 소방안전, 민간·언론분야에 있어서 의견합치가 쉽지 않고, 또한 이해관계가 얽힌 쟁점사안들에 대한 정밀한 분석, 정리 및 후속조사를 통해 일련의 합의기반을 이루는 데는 연구여건 및 시간적으로 현실적 한계가 있음에도 불구하고 전문가 집단을 대상으로 주관적 응답을 구하는 일종의 ‘심층적 접근’(in-depth approach)을 시도하였다. 다만 1단계 조사에서는 각 전문가 집단별로 의견이 엇갈린 내용이 적지 않아, 제2단계의 각 전문가 집단별로 의견을 구하였다. 그 결과 1단계에 비해서는 합의내지는 일치하는 내용이 상대적으로 증가되었으나, 기본적으로 각 전문가 집단의 기본입장과 같은 경우는 역시 합의점에 도달하기는 어려웠음을 미리 밝혀둔다.

인가?

③ 국가 위기관리체제의 ‘실체적’ 구성조직으로 ‘군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)’ 간의 균형·협력관계가 적정하게 설정되어 있는가?

둘째는 ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편(전망과 방향)과 관련한 문항들이다.

① 최근 강조되는 “포괄적 안보”와 “사회적 안전”의 관계를 어떻게 보는가?

② 국가위기관리 관련기관들의 ‘통합적 운영’의 필요성은 어떠하며, “통합형 위기관리조직 운영체제”에는 아무런 문제점이 없는가?

③ 향후 “통합형 위기관리체제” 도입시 어떻게 그 실효성을 확보할 수 있는가?

셋째는 한국 소방조직체제의 진단(문제와 쟁점)과 관련한 문항들이다.

① 현행 소방방재청 운영체제에서 소방부서가 본연의 역할을 제대로 수행하고 있다고 평가하는가?

② 현재 한국 소방조직이 안고 있는 근본적인 문제의 이유나 배경은 무엇인가?

③ 최근 소방수요 변화에 비추어 앞으로 소방조직역량이 어떻게 확충되어야 한다고 보는가?

넷째는 ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편 관련 소방조직의 위기관리역량 고도화방안(전망과 과제)과 관련한 문항들이다.

① 최근 “통합형 위기관리체제” 논의 관련, 소방조직의 위상·형태는 어떻게 설정하는 것이 필요한가?

② 금년 7월 소방방재청 산하에 발족된 “신국가방재시스템기획단”의 운영이 향후 한국 소방조직체제에는 어떠한 영향을 미칠 것인가?²⁾

③ 앞으로 “통합형 위기관리체제”에서 소방조직에 요구되는 당면과제들은 무엇인가?

2) 「신국가방재시스템 기획단」의 설치·운영계획의 추진배경은 예방위주 국가방재시스템으로의 근원적 개편을 위한 전략 수립, 국토방재환경의 변화에 따른 국토방재구조 전면 진단 및 재편방안의 강구에 두고 있으며, 이는 중앙안전대책본부·국무조정실·소방방재청의 합동으로 진행되고 있다. 중앙안전대책본부·국무조정실·소방방재청 (2006. 8. 29), 「신 국가방재시스템 기획단 설치·운영 계획」, 1-2면 참조.

2. 전문가 집단 의견조사 방법 및 실시결과

본 전문가 의견조사가 이루어진 작업순서는 ①질문항의 세심한 작성과 질문지에 대한 편집, ②전문가 집단을 구성하는데 가능한 넓고 다양하게 여러 분야(학문·실무)에서 구성, ③1차적 선발기준은 전문적 지식, 관련된 학문 또는 실무분야에 있어서 최소한의 지식기반 및 의사소통에 대한 동기부여 등이다.

이에 따라 분야별 전문가를 교수, 연구직, 공무원(군·경·소방), 언론 및 NGO 등으로 하고, 국가위기(안보·비상기획·치안), 재난·재해(방재)관리, 소방안전 분야로 구분하여 현실성을 감안, 적정수를 안배하여 35명으로 하였으며 선정기준은 다음과 같다.

- ① 기본적으로 국가 위기관리체제 및 소방조직체제에 대한 전문성과 실무경험 및 관심도가 높은 전문가집단
- ② 학계(교수) 및 연구직에서는 관련분야에 대한 선행 연구성과가 우수하거나 현재 정부(행정) 및 민간분야에 깊이 관여하고 있는 전문가 집단³⁾
- ③ 공무원은 관련분야에 현재 근무하거나 다년간 종사하였던 최소 사무관급 이상 간부(책임자)급으로, 군·위기관리센터·비상기획·국정원·경찰 및 소방직은 석·박사학위 소지자로서 관련분야에 높은 관심도·관여도 및 전현직 종사자
- ④ 언론 및 NGO는 관련분야에 지속적인 관심표명과 구체적이며 전문적인 활동을 전개하고 있는 민간언론사 및 NGO 대표 및 전문가로 하였다.

이에 따라 엄선된 전문가 의견조사 대상자는 다음과 같다.

- ① 국가위기관리분야는 국가안전보장회의(NSC) 위기관리센터, 비상기획위원회, 국가정보원, 군(국방개혁 2020 군구조개혁단), 경찰청(경찰혁신위원회) 등이 포함되었다.
 - ② 재난·재해(방재)분야는 소방방재청 예방안전본부 및 방재관리본부,
-
- 3) 그러나 경찰직은 현행 국가위기관리체제 개편논의에서 사실상 제외된 상태이므로 별도 전문가 집단을 구성하지 않고 전반적인 국가위기관리분야에 일부만 포함하였다.

행정자치부 안전정책관실, 국립방재교육연구원 등이 포함되었다.

- ③ 소방(119)분야는 소방방재청 소방정책본부, 시·도 소방본부(소방서), 중앙·지방소방학교 등이 포함되었다.

이렇게 하여 다음과 같이 1단계로 2006년 11월 10일부터 11월 29일까지 질문조사를 실시한 결과 총 30명이 응답해 왔으며, 국가위기관리(군 및 경찰관 일부)와 재난·재해(방재)·소방분야에서 응답을 받지 못하였다.

〈표 4-1〉 1단계 전문가집단 응답 결과 (계획·발송 기준)

구 분	당초 총 35명(100%) 발송 기준				
직업별	공무원	교수	연구직	민간·언론	기타
	17명(48.6%)	9명(25.7%)	6명(17.1%)	3명(8.6%)	0명(0%)
분야별	국가위기관리	재난·재해(방재)	소방(119)	기타	
	10명(28.6%)	12명(34.3%)	9명(25.7%)	4명(11.4%)	

〈표 4-2〉 1단계 전문가집단 응답 결과 (접수·사용기준)

구 분	총 30명(100%) 접수·사용 기준				
직업별	공무원	교수	연구직	민간·언론	기타
	13명(43.3%)	9명(30.0%)	6명(20.0%)	2명(0.7%)	0명(0%)
분야별	국가위기관리	재난·재해(방재)	소방(119)	기타	
	7명(23.3%)	11명(36.7%)	8명(26.7%)	4명(13.3%)	

여기에서 보는 바와 같이, 1단계 전문가집단 응답 결과(접수·사용기준)를 보면 직업별로는 공무원 13명, 교수 9명, 연구직 6명, 민간·언론 2명이었으며, 분야별로는 국가위기관리 7명, 재난·재해(방재) 11명, 소방 8명, 기타 4명이었다. 이 30명에 대해서는 1단계 결과분석을 토대로 일부 응답 내용(견해) 중 이견이 있는 경우를 중심으로 2단계를 위해 전문가집단에 게 전문가 의견조사지를 발송하였다.⁴⁾

4) 2단계 전문가 의견조사 및 결과에 대해서는 “제2절 제2단계 전문가 의견조사 분석결과”에서 다루게 된다.

제2절 제1단계 전문가 의견조사 분석결과

제1단계에서는 연구주제에 초점을 두고 분석하기 위하여 속성별 즉, 분야별로 분석해보기로 하며, 이는 국가위기관리와 재난·재해(방재) 및 소방, 민간·언론 등으로 나누어 분석해 보기로 한다. 다만 여기에서는 응답결과를 요약, 제시하도록 한다.

1. 국가 위기관리체제의 진단(문제와 쟁점)의 분석결과

1) 현행 국가 위기관리체제상의 근본적(구조적)인 문제점

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 한국의 국가위기관리는 오랫동안 전쟁 등에 대비하기 위한 ‘전통적 안보’ 개념 차원이 지배적이었으며, 이에 따라 점차 일반화되고 있는 ‘포괄적 안보’ 개념하의 위기관리체제(특히 평시 위기관리체제)에 대한 준비가 잘 되어있지 못하다. 근본적인 문제는 전시위기관리 및 평시위기관리가 계획수립 차원에서 준비되어 있을 뿐, 집행체제 및 검증을 비롯하여 실질적 대비체제가 되어 있지 않기 때문이다.
- ② 국가위기관리 업무는 1개 정부부처 업무가 아니라 유관기관간 긴밀히 공조, 협력해야 하며, 주무기관과 지원기관의 역할을 정확히 설정, 이를 종합 조정할 수 있는 총괄기관을 두는 것이 중요하다. 현재 국내는 NSC가 총괄업무를 수행하고 있으나 조직과 인력 등 제반 분야에서 능력을 갖추지 못하고 있다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 국가 위기관리체제상의 가장 근본적인 문제는 국가위기가 발생했을 경우, 누가 그리고 어느 조직이 어느 정도의 역할과 책임이 주어지는지에 대한 명확한 구분이 없기 때문에 적절한 대응과 구호 및 복구활동이 이루어지지 않고 있다.
- ② ‘사회적 안전’이란 예전의 사회소요사태분야를 넘어 각종 재난·재해, 테러 등 외부요인으로부터 사회의 중요한 기능을 마비시킬 수 있는

모든 일반 요소의 ‘결과’(consequence)에서 접근하여야 하므로, 포괄적 안보는 사회적 안전을 포함해야 한다. 다만, 해결방안에 대한 접근방법이 요소들(factors)에 따라 달라질 수 있으므로 실무적으로는 세부사항에 대해 충분한 연구와 검토가 필요하다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 대구지하철 화재사고를 계기로 비효율적 위기관리조직의 분산된 문제점을 해결하기 위해 재난관리 전담기구 신설을 추진, 재난관리의 효율성 제고와 역량을 강화하고자 소방방재청을 신설하였으나 오히려 조직내 직렬간 대립과 갈등을 야기하여 국가재난대응체제에 심각한 장애를 발생시키고 있는 측면이 지적된다.
- ② 소방방재청이 설립되었으나 부처이기주의와 관료주의적 병폐로 공통부서 전체 중 소방직은 팀장 이상 자리에 ‘정보화전략기획관’ 한자리가 복수직으로 된 것 외에는 하나도 없으며, 심지어 종합상황실장과 법무감사팀장의 자리까지 기술직서기관을 보임시키는 결과를 가져왔으며, 소방정(4급 서기관직급)이 일반직 기술서기관(4급) 밑에 팀원으로 보임시키는 불합리한 상황까지 이르게 되었다.
- ③ 업무의 분장에 있어 안전체험관 건립이나 테러업무 등을 일반직이 주가 되어 추진하도록 하는 등 소방조직을 소외시키는 상황이 계속 문제가 되고 있다. 이러한 제반여건의 미흡으로 오히려 소방방재청 체제는 결국 과거 민방위재난통제본부의 소방국 시절 보다도 못한 결과를 가져와 소방조직이 후퇴하는 형국이다.
- ④ 과거 성장정책 및 군사안보에 치중해 온 결과, 국가위기관리체제가 낙후되었으며, 재난관리의 조직과 기능을 통합하였다고는 하나 사실상 대응과 복구·지원중심의 조직이며, NSC는 자문기능에 그치고, 국방부는 전통적 안보 중심의 전문적 위기관리조직임에도 각자 맡은 바 역할·기능을 제대로 수행하지 못하고 있다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 우리나라 국가 위기관리를 총괄적으로 집행할 수 있는 기구가 없는 것이 문제이다.

- ② 국가 위기관리의 한 분야를 맡고 있는 각 기관들간의 또는 기관내의 의사소통이 제대로 이루어지지 않고 있다는 것이 문제이다.

2) 이러한 근본적(구조적)인 문제점이 나타나게 된 이유나 배경

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 전통적 안보 차원의 위기관리의 경우, 환경요인의 불변적 가정(전면전, 대량피해, 북한우위 등)으로 인하여 국가위기관리체제에 대한 민감도가 떨어져 실질적인 변화(전장환경, 자원수급문제, 국민인식 등)를 반영하지 못했다. 예컨대 위기관리연습(을지연습) 역시 이와 같은 범주에서 벗어나지 못해 형식화를 초래한 측면이 있다.
- ② 최근 포괄적 안보 개념에 의한 평시 위기관리가 강조되면서, 그동안 전통적 안보 부문은 오랜 기간 동안 준비되어 어느 정도 정비된 것으로 보이나, 재난대처 등의 부문에 비해 상대적으로 소홀해지고 오히려 약화되었다 볼 수 있다. 평시 위기관리의 취약점은 너무 광범위한 접근이며, 무론 참여정부에 들어 처음 추진되었다는 점에서 점차 개선될 것으로 생각되나, 정부기능 전체가 곧 위기관리영역으로 포함될 만큼 계획되었다는 점에서는 문제가 있다. 이는 해당 위기관리 이슈와 관련되는 정부기관을 'matrix'로 분석해 보면 바로 알 수 있다. '거버넌스' 자체가 위기관리 자체일 수는 없기 때문이다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 국가적 위기가 갑작스럽게 발생했을 때, 대응(구조)은 소방방재청 및 지방자치단체 중심으로 수행하고, 구호는 지방자치단체와 민간구호단체에서, 그리고 복구는 중앙정부와 지방자치단체로 이루어지는 등 몇 개의 채널로 분산되어 있기 때문에 효율적인 대응이 나타나리라고 기대하기 어렵다. 예를 들어 구조나 구호를 위해 현장에 여러 단체들이 와도 이들이 어느 부분에서 무엇을 해야 할 지 모르며, 구조나 구호의 기회를 놓치는 일이 적잖이 발생하고 있다.
- ② 통합형 운영체제는 효과성(effectiveness) 및 효율성(efficiency) 측면에서 반드시 추진되어야 하며, 탈냉전 사회의 분위기를 반영하는 추

세인 것으로 판단된다. 또한 평시 재난사태에 대해 적극 개입함으로써 전시상황에서 보다 적절히 대응할 수 있는 “훈련개념”으로도 인정될 수 있다. 특히 평시 재난시에 사용된 자원(resources)에 대한 재정투자는 지속적인 보급이 필요하다.

- ③ 현행 국가위기관리체제는 전통적 안보 위주의 운영체제로서 군-경찰-소방의 역할이 어느 정도 분담되어 있다. 따라서 포괄적 안보(comprehensive security) 또는 인간안보(human security)체제로서의 국가위기관리체제간의 균형·협력관계는 새로이 정립되어야 할 과제라고 보여진다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방방재청 개청과정에서 직렬이기주의로 ‘기형적인’ 재난관리모형으로 출발한 소방방재청의 조직개편은 내부모순을 시정하기 보다는 오히려 심화시키는 결과를 초래하여 국가 재난관리정책의 조정기능 수행의 어려움을 겪게 되어 총체적인 재난대응능력 약화를 초래하게 된 것으로 평가하는 경우가 적지 않다.
- ② 소방공무원 스스로의 ‘자구적’ 노력이 중요하며, 소방고위직의 헌신적 노력의 상대적 부재는 소방조직발전의 한계요인이 되고 있다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 재난관리를 포함, 국가위기관리의 ‘개념’이 별로 없는 것이 문제이다.
- ② 대규모의 재난·재해가 발생하면 임시방편적인 복구에만 급급해 왔던 기존의 ‘관성’으로 인해 새로운 개념의 국가 위기관리에 대한 개념틀이 정착되어야 한다.

3) 국가 위기관리체제의 ‘실체적’ 조직으로서의 ‘군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)’ 간의 적절한 균형·협력관계의 설정

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 이는 참여정부가 국가위기관리의 자문기관인 NSC를 집행적 성격의 기관으로 임무를 부여하였기 때문이다.
- ② 국가 위기관리체제의 ‘실체적’ 구성조직은 결국 행위를 할 수 있는

인적 및 물적 자원을 활용한 기능으로 설명될 것이다. 전통적 안보, 재난대처, 핵심기반 보호 등으로 요약되는 세 측면의 협력관계는 현재 불균형 상태이다. 예컨대 군은 전통적 안보 측면의 위기관리 주체라 할 수 있는데, 2004년의 경우 연인원 200만명의 군인력이 재난대처에 활용되었다는 점이 이를 잘 설명한다.

- ③ 핵심기반보호 측면도 경찰보다는 군(예비군 포함)에 의존하는 바 더 크다 할 수 있으며, 오히려 소방방재청이 주체가 되는 재난대처 역시 실질적 범위가 매우 제한되었다고 판단된다. 물론 포괄적 안보의 개념하에서의 위기관리대처는 특정부처가 전담할 수 없는 것이기는 하나, 현재와 같은 운영체제로서는 명목적인 주체부처일 경우가 많은 것이 사실이다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 국가 위기관리체제의 ‘실체적’ 구성조직인 ‘군(안보), 경찰(치안), 소방(안전)’ 간의 균형·협력관계는 거의 없다 할 정도이다. 국가위기가 심각하면 국민의 시선이 집중되기 때문에 그나마 형식적 협조가 이루어지지만 그 외의 위기에서는 누가 무엇을 할 지 모르고 자연적으로 위기상황이 해소되는 경우가 허다하다.
- ② 현행 소방방재청 운영체제하에서의 소방부서는 그 역할에 한계가 있을 수 있다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① ‘군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)’ 간의 균형·협력관계는 사후적 책임에 있어서 불명확성과 조직이기주의를 없애고 전문성을 신장하기 위해서는 재난관리를 책임질 수 있는 별도의 소방청을 신설하고 그 기능을 더욱 강화시켜야 할 것으로 판단된다.
- ② 안보나 치안은 정책적 고려와 재정의 뒷받침을 받고 있으나 소방조직은 정책과 재정의 후순위에 처져있어 미약한 입지상태로 불균형을 이루고 있고, 대등한 관계에서 협력관계가 이루어지지 못하고 있다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 실제 운영조직인 군, 소방, 지방자치단체 등의 역할수행에서 균형 및

협조가 거의 이루어지지 않고 있으며 중앙과 지역간의 협조도 잘 이루어지고 있지 않다.

- ② 특히, ‘군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)’ 간에는 제대로 균형·협력관계가 설정되어 있지 않다. 인적 및 자연재난은 그 범위에 따라 군, 경찰, 소방이 대응하지만 평상시 대응체제로서 국민을 위한 조직은 소방조직에서 전적으로 담당하고 있으며, 군, 경찰, 소방의 계급적 불균형에 따라 지휘체계상 혼란을 야기하기도 한다. 따라서 조속히 소방조직을 군과 경찰조직 처럼 독립기관으로 바꾸어 국가위기관리체제의 실체적 균형관계를 유지시켜야 한다.

지금까지 국가 위기관리체제의 진단(문제와 쟁점)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과를 종합 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-3〉 국가 위기관리체제의 진단(문제와 쟁점)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과

조사영역	1단계 전문가 의견조사문항	응답결과의 요약			
		국가위기관리분야 전문가	재난·재해(방재) 분야 전문가	소방안전분야 전문가	민간·언론 분야 전문가
국가 위기관리체제의 진단 (문제와 쟁점)	현재 국가 위기관리체제상 근본적인 문제점	- 아직 포괄적 안보 개념의 국가위기관리체제 미구축	- 국가위기발생시 명확한 역할분담, 책임 소재 불분명	- 국가위기관리체제 미구축으로 통합적 조정통제 미흡	- 국가위기관리의 총괄부서 불비 및 의사소통에 한계
	이러한 근본적(구조적)인 문제점이 나타나게 된 이유나 배경	- 안보불감증 심화 및 포괄적 안보 개념의 광범위성	- 분산된 조직 구조로 인한 명확한 SOP 적용에 한계	- 직렬간 갈등 및 부처이기주의로 협조적 업무수행 곤란	- 역할담당 조직간 협조곤란 및 의사소통, 지휘체제 한계
	국가위기관리의 ‘실체적’ 구성조직인 ‘군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)’ 간의 균형·협력관계의 설정 여부	- 참여정부의 NSC 주도로 추진, 군-경-소방간 불균형 해소 필요	- 군-경-소방간 불균형 심화 및 형식적 협조관계 유지에 한정	- 군-경-소방간 불균형 상태 심화 및 소방조직역량 강화 절실	- 참여주체간 불균형 및 소방조직 실체적 중요성 감안, 소방조직 독립

2. ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편(전망 및 방향)의 분석결과

1) 최근 강조되는 “포괄적 안보”와 “사회적 안전”의 관계

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 전통적 안보 대비기능이나 포괄적 안보 대비기능의 공통점은 이른바 사회안전의 침해를 최소화하는 것이 중요하다. 현재 NSC에서 규정하는 위기는 ‘국가주권 또는 국가를 구성하는 정치·경제·사회 문화 체계 등 국가의 핵심요소나 가치에 중대한 위해가 가해질 가능성이 있거나, 가해지고 있는 상태로 정의되고 있는데, 이는 포괄적 안보의 핵심내용이다. 즉, 전시상황의 발생 가능성에 비해 테러나 인적·자연 재난 등 상황발생 가능성이 상대적으로 크다.
- ② 포괄적 안보란 바로 이와 같은 사회적 안전(그것도 재난·재해, 핵심 기반보호 등)을 위한 개념이라 할 수 있다. 광의적인 의미에서의 포괄적 안보는 전통적 안보 개념에 상대하기 위해 ‘개념화’된 것이라 할 수 있다. 따라서 소방조직도 군·경과 동일한 수준에서 접근해야 한다.
- ③ 소방의 전통적인 임무인 화재진압만이 더 이상 소방의 임무가 아니며, 미국의 경우에는 교통사고 발생시에도 ‘911’이 먼저 출동하는 것을 볼 수 있는데, 모든 문제 발생시 ‘911’이 출동하고 모든 차량은 길을 양보해야 한다. 이러한 체제를 본받기 위해서는 조직·인원·장비·재정·처우 등 모든 측면에서 개선되어야 하며, 이를 위해서는 소방조직은 독립부서가 되어야 가능하다고 판단되며, 군·경과 동일수준으로 가야 한다.
- ④ 그러나 한편으로는 포괄적 안보라는 개념으로 전·평시 위기관리를 통합하려는 시도는 전쟁발발시 계엄령으로 평시의 위기관리체제가 사실상 군에 흡수된다는 점에서, 전시와 평시의 위기관리를 하나로 묶는 것은 문제가 있으며, 군사분야의 전통적 안보를 포괄하는 또 하나의 위기관리부처를 만들어 관리하는 것은 현재 국방부가 있기 때문에 조직체제상의 문제가 있다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 지금까지는 외부의 적의 침입으로부터 국민을 보호하는 것이 가장 중요한 국가의 과제였으나, 최근 들어 ‘국가적인 주요 재난’(major disaster) 상황이 일상적으로 이루어지는 상황에서는 포괄적 안보와 사회적 안전은 따로 따로 생각할 수 없는 구체적인 문제로 점차 인식되어 가고 있다.
- ② 최근의 안보개념은 전통적 안보 개념에서 포괄적 안보 개념으로 바뀌면서 다양한 형태의 사회위협 요인에 좀 더 포괄적으로 대처하여 적절한 수단을 준비하여 효과적으로 대응할 수 있기 때문에 사회적 안전에 좀 더 적극적, 효율적으로 대처할 수 있는 계기가 필요하다고 생각한다.
- ③ 소방부서의 역할은 예산 확보 및 인사권, 홍보 등을 위주로 발전해 나가야 하나 솔직히 ‘조직의 논리’에 밀려 적극 추진되지 못한 것으로 여겨진다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 포괄적 안보는 사회적 안전을 포함한 보다 확장된 개념으로 안보상 위협요인을 군사부문에 국한하지 않고 과학기술과 경제, 환경, 보건 등 비군사적 부문까지 다양하게 확대시키는 개념이므로, 국민의 생명과 재산을 보호한다는 이른바 ‘국민 보호’ 또는 ‘시민 보호’(Civil Protection)를 포괄적 안보 개념의 구체적인 목표로 설정하고 운영해야 한다.
- ② 포괄적 안보와 사회적 안전의 통합문제는 정책적으로 결정되어야 할 문제이므로, 어느 것이 더 중요하다고 단정 지을 수는 없으며 일장 일단이 있을 것이며, 현재는 통합화되는 방향으로 검토, 추진할 가치가 충분하다고 본다.
- ③ 통합형 위기관리체제를 구축하는 것은 ‘구조기능주의적 입장’에서 출발하는 것이다. 즉, 위기관리기구나 조직을 갖추면 위기관리가 잘 될 것이라는 가정에서 출발하는 것이지만, 미국의 국토안보부의 예에서 보듯이 오히려 FEMA 등의 고유한 기능수행에 지장을 주는 문제가 있고, 우리나라 소방방재청의 운영에서 보듯이 조직과 기구를 신설

한다고 업무가 모두 잘 되는 것이 아님에 유념할 필요가 있다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 포괄적 안보에 사회적 안전 개념이 포함되어야 한다고 보여진다.
- ② 앞으로는 ‘인간안보’의 개념을 도입하여 전체적으로는 포괄적 안보에 접근해 갈 필요가 있다.

2) 국가위기관리 관련기관들의 ‘통합적 운영’의 필요성과 “통합형 위기관리조직 운영체제”상의 문제점 여부

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 먼저 포괄적 안보 필요성을 이야기 할 수 있는데, 다양한 복합재난 및 예측곤란한 자연재해는 전쟁 이상의 피해를 줄 뿐 아니라 피해의 심리적 요인까지 고려한다면 수 조원대의 국력손실을 야기한다. 이러한 의미에서 포괄적 안보 개념 차원의 정부책임의 증대와 이에 대처하는 국가자원의 다양한 활용대책 마련이 긴요하다.
- ② 현행 전·평시, 분야별 분산형태로는 확대된 위기관리에 대해 효율성이 저하될 수 있다는 지적도 있고, 전·평시 위기관리기능의 연계성 강화(기능 및 자원)의 필요성이 있다. 이는 갈수록 모호해지는 전쟁과 테러의 영역에 대한 패러다임 변화(주체, 수단)의 대응책 마련까지 논의되면서 국가위기관리체제의 총괄조정 기능 강화 및 유사기능의 통합운용 등 방안이 힘을 얻게 되었다.
- ③ 국가 위기관리방식의 변화에는 행정환경 변화도 중요한 요인이다. 즉, 시민사회의 성장(다원화, 집단행동화, 세력화)에 따른 민간영역의 영향력 증대를 들 수 있다. 위기의 일상화(북핵문제, 사스, 재해, 재난, 물류대란 등)로 위기를 대하는 인식변화 및 사회적 갈등의 급증(노사문제 등)으로 극단적인 ‘행정비용’ 부담도 생각하지 않을 수 없다. 이는 기존 행정패러다임으로는 효과적인 대응에 한계가 있다는 사실을 의미한다.
- ④ 통합형 운영체제는 곧 총괄적인 주무기관이 문제가 된다. 현재는 대통령직접 관여하는 방식(NSC 주관)으로 정부부처간 조정·통제

가 이루어지고 있으나, 현재 ‘병렬적인’ 기관과 불균형적 협조관계로는 신속하고 효율적인 대처가 구조적으로 어렵다.

- ⑤ 위기관리에 대처에 활용되는 자원관리 대부분은 정부기관 각 부처가 주무기관이 되므로 이들 기관과의 연계성 문제도 있으며, 계획을 검증하는 유일한 수단이라 할 수 있는 연습체제가 실질적으로 이루어지지 못하는 점을 지적하지 않을 수 없었다. 그러나 국가위기관리 업무수행에 있어서 사회적 안전은 포괄적 안보의 연장선상에서 생각해야 한다. 포괄적 안보와 사회적 안전은 서로 차이가 있지만, 이를 대처하는 방법에 있어서는 유사성이 크다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 국가위기관리 발생시 관련기관(군, 경찰, 소방)이 적절하게 대응하지 못해 왔기 때문에 국가위기에 대한 ‘통합형’ 운영체제의 필요성이나 당위성은 충분하다고 본다. 다만 이들은 각각 다른 지휘선상에 있기 때문에 조직이 분리된 채 업무만 통합하여 이를 통해 ‘좋은 결과’를 기대하는 것은 현실적으로 무리가 예상된다.
- ② 한국과 같이 위기관리자원이 부족한 국가일수록 통합형 위기관리 운영체제가 필요하다고 본다. 다만 조직할거주의 내지는 부처간 경쟁풍토가 강한 우리의 행정문화 측면에서 보면, 통합형 위기관리운영체제의 조직설계를 할 때 이러한 문제점을 극복할 수 있는 조직디자인이 무엇보다 필요하다고 판단된다

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 포괄적 안보 개념에 입각한 다양한 위기유형에 대한 종합적, 체계적 관리시스템의 구축과 국가위기관리능력의 제고를 위하여 통합형 운영체제의 구축이 필요하다. 현재 NSC에서 구상하고 있는 안에서는 처(차관급)의 위상이 낮아 장관급 부처의 조정·통제가 필요한 측면이 있고, 대부분 현장대응활동 등 집행기능을 수행하는 소방조직을 ‘처’에 소속시킬 경우 시·도를 움직이게 하는 원활한 기능발휘에 어려움이 있을 것으로 판단된다.
- ② 현재 산발적으로 흩어져 있는 NSC, 비상기획위원회, 행자부 안전정

책관실, 소방방재청 등을 효율적으로 통합할 수 있는 방향으로 검토해 볼 가치가 있으나, 이는 부처간 주도권 경쟁으로 내적 갈등의 문제발생을 미리 감안하지 않을 수 없다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 통합형 운영체제는 반드시 필요하나, 현 상황에서 각 기관내에서의 의사소통이나 기관들간의 의사소통조차 원활하게 이루어지지 않는 상황에서는 통합형 운영체제가 구축된다 하더라도 집행은 각 기관에서 맡아서 담당해야 할 것이므로, 앞으로 효율적인 의사소통구조를 어떻게 가져갈 것인가가 관건이라고 사료된다.

3) 향후 “통합형 국가위기관리체제” 도입시 실효성 확보 방법

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 통합형 위기관리에 있어서도 가장 큰 핵심은 대처에 활용되는 자원의 관리 및 동원문제인데, 이는 각 정부부처와 연계성 내지 통제를 필요로 한다. 현재 비상기획위원회가 전시대비를 위한 업무를 총괄하면서도 단독행사를 하지 못하고 국무총리 보좌격으로 총리령에 의존하는 바가 그렇다. 따라서 통합형 위기관리를 총괄하는 부처는 타 정부부처보다 기관장의 위상이 낮아서는 힘들 것이다. 설사 국무총리 보좌형태를 취하더라도 최소한 장관급 기관장이 되어야 업무의 효율성을 높일 수 있다.
- ② 또한 국가위기의 궁극적인 책임기관인 NSC와의 연계성도 있어야 하는데, 그렇게 하기 위해서는 통합기관장은 NSC에 참가할 수 있어야 할 것이며, 이를 위해서도 그 격은 장관급이 되어야 한다.
- ③ 통합형 위기관리체제를 위해서는 통합기구가 대통령 직속기구가 되어야 할 필요성이 있고, 이는 국가위기관리의 예방·대응·수습·복구 등 프로그램을 제대로 구축하고, 철저히 교육·훈련을 해야 한다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 통합형 위기관리체제의 도입하에서는 국가 위기관리체제 관련기관인 군과 경찰에서 각각 전문성을 확보하는 조직을 통합 운영해야 하며

(예; 군은 미국의 ‘공병단’ 같은 조직을 창설, 경찰조직내의 관련부서 통합), 이와는 별도로 각 부처에 산재해 있는 국가 위기관련 부서들을 소방방재청 중심으로 통합하는 방안이 고려되어야 한다. 이렇게 완비된 조직들을 기준으로 군과 경찰 및 통합 소방방재기관을 묶는 협조적 네트워크를 형성·구축함으로써, 국가위기발생시 효율적인 대응방안을 확보해야 한다고 본다.

- ② 필요하다면 독립된 중앙의 ‘소방청’을 설립하여 지방사무를 지원하고 예산확보 및 중장기 발전전략의 수립 등을 적극 추진해야 한다. 현재 소방조직은 이러한 여건을 갖추고 있지 못한 실정에 있다.
- ③ 통합형 위기관리체제를 도입한다면, 전부처의 위기관리자원을 동원할 수 있는 조직상의 위계가 필요하다고 본다. 예컨대 ‘위기관리부’의 부총리급 조직설계가 필요하다고 보며, 그 이유는 한 부처나 조직이 모든 위기관리업무를 다 처리할 수는 없기 때문이다. 이는 여러 부처의 협조와 유관기관간의 긴밀한 ‘거버넌스 체제’가 필요한데, 주무기관의 위상이 낮거나 약하면 우리의 행정문화로서는 이를 해결해 나가기 어렵다고 판단된다. 따라서 단기적으로는 강력한 통합형 위기관리체제를 구축하고, 우리 사회의 문화가 협조와 협력의 문화로 바뀌게 되면 그 때 가서는 느슨한 연결형태의 통합형 위기관리체제의 운영이 바람직하다고 판단된다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 국가자원의 총체적 재난대비 및 대응능력을 강화하고, 긴급재난대응자원을 통합 관리할 수 있는 재난대응 및 현장중심의 소방기능 강화를 위해서는 통합적 위기관리체제에서 소방조직을 독립적 행정체제인 ‘소방청’ 신설이 절실하다.
- ② 소방조직을 제외하고 가칭 ‘위기관리부’를 신설하여 위에서 열거한 조직들이 효율적으로 통합되는 체제를 구축하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 통합형 위기관리체제를 기존의 기관이 맡든, 새로운 조직을 만들든

간에, 전제되어야 하는 것은 특히 재난관리에 있어서는 집행부서가 지자체이므로, 지자체의 대처능력을 어떻게 향상시킬 것인가 하는 것이 우선적으로 고려되어야 한다고 본다.

- ② 포괄적 안보를 위기라는 광범위한 개념으로 묶어 통합 관리하려고 한다면, 각 부처에서 발생하는 위기를 모두 관리해야 하는 모순이 발생하고, 위기라는 명목으로 각 부처의 고유한 업무를 관여하거나 책임을 전가하고 회피하는 사례가 발생할 가능성이 있다. 요컨대 위기는 담당부처에서 처리하는 것이 정보의 획득과 자원의 사용, 문제의 해결방법 선택 등에서 가장 합리적일 수 있다.

지금까지 ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편(전망 및 방향)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과를 종합 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-4〉 ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편(전망 및 방향)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과

조사영역	1단계 전문가 의견조사문항	응답결과의 요약			
		국가위기관리 분야전문가	재난·재해 (방재)분야 전문가	소방안전분야 전문가	민간·언론 분야 전문가
‘통합형’ 국가 위기관리 체제의 개편 (전망 및 방향)	최근 강조되는 “포괄적 안보”와 “사회적 안전”의 관계	- 포괄적 안보와 사회적 안전은 관련성 및 영역구분이 애매	- 따로 떼어놓을 수 없는 관계, 소방이 중요하나 한계	- 서로 밀접하지만 관계특성을 감안, 통합추진이 필요	- 사회적 안전이 포괄적 안보에 포함, ‘인간안보’ 개념 추가
	국가위기관리 관련기관의 ‘통합적 운영’의 필요성과 “통합형 위기관리조직 운영체제”의 문제점	- 위기관리체제 확대시 비용문제 발생, 현행 NSC 주도하는 한계	- 통합운영 필요, 조직간 갈등해소를 위한 통합설계 긴요	- 통합 필요, 단 소방의 특성 미반영시 국가위기관리 후퇴 우려	- 통합 필요, 각 기관간 의사소통 부진 해결이 우선
	향후 “통합형 위기관리체제” 도입시 실효성 확보방법	- 통합부서의 격은 장관급 필요, NSC와 연계 추진이 필요	- 협조적 네트워크 구축이 중요, 소방청 신설 검토	- 소방청 신설 절실, 통합조정, 현장집행간 업무구분 필요	- 통합조직 필요성 인정, 지자체 능력보강이 최우선

3. 한국 소방조직체제의 진단(문제와 쟁점)의 분석결과

1) 현행 소방방재청 체제에서 소방부서의 본연의 역할 수행 여부

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 방재관리기능과 예방안전기능이 통합되어 소방방재청이 복합적인 성격을 띠는데, 논자에 따라서는 소방의 역할과 기능에 대해 독립성 및 자율성을 강조할 수 있지만, 일단 청내에서의 소방조직은 자신의 역할수행에 전념하고 있는 것으로 보여진다.
- ② 이는 과거 행자부 소방국체제에서부터 연속된 핵심업무일 뿐만 아니라 소속기관(소방학교, 구조대 등) 및 예하기구 대부분(소방서, 파출소, 소방항공대, 의용소방대)이 직접 관여된다는 측면에서 그렇다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 현행 소방방재청 운영체제에서 소방부서(소방정책본부 직제)가 본연의 역할을 충실하게 수행하고 있다고 평가하기는 어렵다. 왜냐하면 소방부서의 각 조직은 각 시·도에 소속되어 있고 중앙청사에는 소수의 소방부서가 조직되어 있기 때문에 국가 전체의 소방정책을 수립하는데는 어려움이 많다. 더욱이 소방방재청 내에서조차 소방과 방재분야의 업무를 수행함에 있어 많은 갈등이 발생하고 있기 때문에 더욱 그럴 것이다.
- ② 현행 소방방재청 운영체제하에서는 일반직과 소방직간의 갈등 내지는 마치 '파워게임'으로 원활한 운영이 안되고 있는 것으로 판단된다. 또한 지방정부로 내려오면 소방의 경우 광역자치에 속하고 있어 소방방재청과 지방정부의 소방업무간의 유기적인 연계가 어렵다는 점이 생각하지 않을 수 없다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 인사, 예산 및 조직관리 등의 의사결정과정에서 소방공무원의 참여를 제한, 배제시키는 등 의도적인 소외행태에 따라 소방의 역할·기능은 축소되거나 왜곡되고 있는 것이 사실이며, 현장대비·대응기능

의 대부분을 담당하고 있는 소방공무원의 특성과 의견이 제대로 반영되지 않고 있는 실정이다.

- ② 소방업무의 독자적인 영역이 있음에도 소방방재청 내부의 소방조직 외의 타부서에서 독자적인 소방업무를 침식하고 있으며, 소방조직으로서 독자적인 기능을 수행하기 위해서는 독립된 조직으로서 인사와 예산, 조직편성과 정책관리 등에서 역할을 제대로 수행할 수 있어야 하는데, 현재 독립조직이 되지 못한 상태에서 독자적인 역할과 기능 수행에는 제도적·구조적 한계가 있다.
- ③ 소방방재청의 소방정책본부는 태생적으로 자기역할을 제대로 수행할 수 있는 여건을 갖추지 못하였다고 보는 의견이 적지 않다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 앞으로 소방조직의 역할은 점점 증대될 것이고, 이러한 증대되는 시대적 요청에 적절히 대응하기 위해서는 이후 독립적인 부서로 갈 수 있다고 사료된다.
- ② 다만, 현재의 국가 위기관리 측면에서 보면 아직은 시기상조로 생각될 수 있는 측면도 있으며, 그러나 소방조직의 역할을 보다 다양하게 확장할 필요는 충분하다고 판단된다.

2) 한국 소방조직이 안고 있는 근본적인 문제의 이유나 배경

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 먼저 지적할 수 있는 것이 인위적 조직확대라는 점이다. 조직구성원이라든지 예하조직 등을 고려하여 중앙부처 독립기관을 형성하였으나, 현재 소방조직은 예방안전기능(과학방재, 민방위 등)과 방재관리기능(복구지원 등) 같은 영역과의 관계에서 적절한 균형을 이루지 못했다고 보여진다.
- ② 이렇다 보니 결과적으로는 소방정책본부를 제외한 예방안전본부와 방재관리본부는 다른 정부부처와 또 다시 협조관계를 형성해야 하는 등의 문제를 안고 있으므로, 차제에 소방조직 자체의 위상을 격상시키는 과제가 필요하다고 본다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 한국 소방조직이 안고 있는 문제 중의 하나는 각 시·도의 광역자치단체별로 조직된 것을 통합할 기제(메카니즘)가 적다는 점이며, 이 때문에 국가통합적인 차원의 소방정책 즉, 국가 전체적인 수준에서 인적자원의 충원이나 장비 등을 확충하는데 비효율성이 적잖이 나타나고 있다는 점이 지적된다.
- ② 소방방재청이 개청되면서 소방업무와 방재업무가 ‘형식적으로는’ 통합이 되었으나, 이러한 통합이 ‘기능적 통합’으로까지 이루어지지 못하였다. 특히, 광역자치 속의 소방과 국가소방간의 역할 및 기능의 미정립 상태로 인한 소방 및 재난관리 업무의 혼선이 큰 문제점인 것으로 보여진다. 예컨대, 학계에서는 재난관리상황실과 소방상황실의 통합을 꾸준히 주장하고 있으며, 통합상황실의 장점을 계속 강조하고 있다. 그러나 지방정부 현실은 각각 상황실을 운영하고 있으며, 재난상황실은 인력 등의 부족으로 어려움이 있음에도 불구하고 소방방재청의 평가 내지 감사 등으로 인해 국비보조를 받아서까지 재난상황실을 각 지방정부마다 새로 만들거나 확장하고 있다. 이는 기능적으로 통합해서 운영하는 것이 필요하며, 우리의 행정문화 때문에 상호간 상황실간의 협조가 아닌 각각의 상황실을 구축해 나가고 있어 문제가 되고 있다고 여겨진다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 일반직 관리자급의 문서 위주의 재난관리업무만 추진하면 된다는 그릇된 인식 때문에 현장에서의 긴급대응분야에서의 소방조직의 위상이 위축되고 결과적으로 소방방재청의 총체적인 재난대응능력의 약화를 초래하는 측면이 강하게 지적되고 있다.
- ② 소방방재청 설립 이후 ‘소방인’이 염원하는 조직이 되지 못하고 일반 관료 중심의 조직체제를 구축함으로써 태생적 한계를 노출시키고 있으며, 여기에는 여러 가지 이유가 있겠으나 소방고위직의 살신성인 정신 미흡과 한국 관료사회의 병폐가 큰 원인이 되고 있다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방은 지역에서 시민의 안전과 가장 밀접한 연관이 있다. 그러나 각 부처에서 분산 관리하는 재난관리방식으로 인해 재난의 종류에 따라 각기 책임이 분산되고 관리가 다원화되면서 제대로 지휘·통합체계가 이루어지지 않고 있으며, 이로 인한 통합대응역량의 발휘에는 한계를 보이고 있다.
- ② 현행 소방방재청은 부처간의 불신과 의사소통 부재가 큰 문제점이라고 여겨진다.

3) 최근 소방수요 변화 관련 향후 소방조직 위기관리역량의 확충방법

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방수요의 정의가 만일 화재진압과 인명구조에 국한되는 것이라면 일반재난대책은 과감히 유관부처로 이관하는 것이 필요하다. 이는 현재 소방방재청을 구성하는 대부분의 인적구성이 소방직공무원인 것을 감안하면 더욱 그렇다.
- ② 소방수요의 정의가 일반적인 재난대처까지 포함한다면, 실질적인 자원동원을 할 수 있는 방안을 찾아봐야 할 것으로 본다. 우리 현실에 있어 자원관리 및 정비는 전시대비 쪽이 문제점이 없는 것은 아니나 상대적으로 잘 되어 있는 전·평시 유관조직을 큰 그림으로 그려보는 것도 필요하다고 본다. 이른바 전·평시 통합적 기구를 통해 포괄적 안보 개념을 실현시킬 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.
- ③ 조직설계가 어느 방향으로 가든지 한 가지 고려할 것은, 조직역량의 강화는 인적자원의 능력신장에 관건이 있다고 보여지며, 따라서 적합한 자원의 선발 및 합리적인 인사운영체제 정립은 당연하며, 중요한 것은 일반적인 자질 향상 측면이 아닌 직무능력 신장을 위한 교육이 이루어져야 한다는 점이다. 이는 소방조직의 특성상 위탁교육이 실질적으로 어려운 점을 감안하여 자체교육기관을 통한 노력을 기울이는 것이 바람직하다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 최근 급증하는 소방수요 변화에 비추어 바람직하게는 소방조직이 통합되어야 하는 것이 원칙적으로 옳지만, 국가예산이 좀 더 확충되어야 하는 어려움이 있기 때문에 이에 대한 적절한 판단이 필요하다고 본다. 그러나 소방임무는 직접적으로 인명을 다루고 있고 인명에 대한 존중현상은 시간이 지남에 따라 계속 확대되고 있어서 소방조직이 독립성과 자율성을 갖고 발전하는 것이 국가위기를 적절하게 대처할 수 있는 옳은 길이라고 판단된다.
- ② 한편으로는 소방수요를 조절해야 하는 측면도 있다고 본다. 즉, 소방본연의 임무는 강화(인력과 예산)하되, 본연의 소방업무가 아닌 일들(예컨대 주인을 잃어버린 애완동물 구조, 열쇠를 잃어버린 경우 문 열어주기 등)은 과감하게 줄여야 하며, 이는 좋은 서비스인 것 같지만 과잉서비스일 수 있기 때문에 그렇다. 또한 재정이 열악한 지방정부의 경우는 인력과 예산이 확보될 수 있도록 하는 등의 과감한 조치가 필요하다.
- ③ 기초자치단체의 행정관할 구역은 매우 방대한데, 소방서는 2~3개 군에 걸쳐 하나 정도 설치되어 있다 보니, 신속한 대응이 불가능한 경우가 적지 않다(예컨대, 경남도의 경우도 거창소방서(거창군과 함양군 관할)에서 함양군까지 출동하는데 최소 40분 이상이 걸리며, 이는 초동대응이 사실상 불가능함을 의미한다).

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 행정자치부 외청의 단독 소방청 설치로 현장 대응기능을 원활히 수행하는 것이 매우 긴요하며, 소방관서 설치에 따른 필요인력 및 3교대 인력에 대한 인건비를 총액인건비제 도입과 연계하여 산정기준 책정시에 산입이 필요하다. 그리고 다수의 인력충원과 장비의 현대화를 위한 국고보조 지원이 필요하다.
- ② 국민의 안전권 요구에 부응할 수 있도록 인력과 재정을 포함하는 소요자원의 확충을 통하여 현장의 대응능력이 대폭 보장되어야 함은 물론이고, 정책적인 뒷받침이 가능하도록 위·재난현장에서 고도로 전문적인 대처와 재난의 예방, 재난안전의 교육과 연구 기능을 수행할 수 있는 제도적 장치와 정책이 조속히 입안, 추진되어야 한다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방의 활동이나 역할에 대해서 시민들의 인식수준은 높아지고 있다고 보여진다. 따라서 시민안전체험관 같은 안전체험시설을 전국적으로 확산하여 설립하는 것이 중요하다.
- ② 시민과 함께 하는 소방조직으로 만들어 가는 것이 필요하며, 이는 '119소방이 대한민국의 대표 브랜드'라는 점에서 시민안전문화를 고양하기 위한 체험프로그램 등을 중심으로 운영하는 것이 시기적으로 매우 필요하다.

지금까지 한국 소방조직체제의 진단(문제와 쟁점)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과를 종합 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-5〉 한국 소방조직체제의 진단(문제와 쟁점)의 분석결과에 대한
전문가집단의 응답결과

조사영역	1단계 전문가 의견조사문항	응답결과의 요약			
		국가위기관리 분야전문가	재난·재해(방재) 분야 전문가	소방안전분야 전문가	민간·언론 분야 전문가
한국 소방조직 체제의 진단 (문제와 쟁점)	현 소방방재청 운영체제상 소방부서가 본 연의 역할 수 행 여부	- 소방조직 기능수행에 비추어 그다 지 큰 문제는 없다고 판단	- 중앙과 지방 간의 이원화로 업무애로 및 타지렬과 갈등 관계 발생	- 소방조직 특 성 미반영 및 구조적 자율성 침해 개연성이 엄존	- 소방역할 증대 관련 독립조직 필요하나 시기조절
	현 소방조직이 안고 있는 근 본적인 문제의 이유나 배경	- 소방방재청 내 유기적 협 조 미흡 및 시너지 효과 반감	- 소방, 방재 간 기계적 통 합으로 화학적 결합을 위한 노력이 절실	- 재난업무의 탁상관료행정 병폐의 심각성, 소방조직 특성 미반영 의도	- 소방의 역할은 시민 사회에서 매 우 중요, 기 관간 비협조
	최근 소방수요 변화에 비추어 향후 소방조직 역량의 확충방 안	- 소방수요 확대에 따른 지속적 적정 자원관리가 필요	- 통합조직이 필요, 예산수반 및 불필요한 소방업무 손질 필요	- 소방수요의 증가에 대비한 지속적 자원확 보 및 정책지원 중요	- 시민안전 체험관 등 시민과 함께 하는 소방조 직 지향

4. ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편 관련 소방조직의 위기관리역량 고도화방안(전망 및 과제)의 분석결과

1) 최근 “통합형 위기관리체제” 논의 관련 소방조직의 위상과 형태

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 최근 논의되고 있는 통합형의 요지는 재난관리 주축인 소방방재청, 전시대비 주축인 비기위, 핵심기반보호 주축인 행자부 안전정책관실이 그 대상이다. 첫 번째 고려할 것은 통합기획과 자원의 효율적 활용, 그리고 훈련기능을 세 부문의 영역에 대한 공통지원적인 부서로 한다는 점이다.
- ② 이는 세 영역별로 전담부서를 두어 고유영역을 앞서 언급한 공통지원 부서와 연계하여 발전시키는 것이다. 재난관리의 경우 구조구급, 재해방호, 재해복구 같은 것이 되며, 전시대비는 ‘충무계획’, 테러대책, 군사협력 같은 것을 생각할 수 있다. 핵심기반 보호의 경우는 화생방, 민방위 등을 포함시킬 수 있을 것이다. 그리고 이 모든 것을 개념적인 것부터 정책적인 것까지 체계적으로 발전시킬 수 있는 연구기관 병설이 필요할 것으로 본다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방조직은 ‘action agent’로서 독립성이 요구되므로 별도의 ‘청’으로 독립하는 것이 바람직하다는 판단이며, 통합형 위기관리기구와 유기적 협력을 유지하는 방안을 충실히 강구해야 한다.
- ② 최근 ‘통합형 위기관리체제’ 논의와 관련하여 소방조직도 불가피하게 능동적인 변화를 요구 받고 있다. 이러한 점에서 소방조직의 위상과 형태는 현재의 시·도 관리체제하에서 국가 또는 기초 수준의 조직운영도 일부 검토되고 있는 것으로 알려지고 있다. 양자가 장단점이 있지만 국가위기의 효율적 관리라는 측면에서 보면 소방조직이 국가통합체제 속에서 전략적으로 발전하는 것이 바람직하다.
- ③ 장관급 통합형 위기관리체제하에서 소방조직은 (가칭)위기관리부 소속의 청’으로 분리·설치하는 안이 가장 적절하다고 본다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 선진국에서 도입, 시행 중인 통합형 위기관리운영체제를 구축하되, 국가 차원의 총체적 재난대비 및 대응능력을 강화하고, 긴급재난대응자원을 통합 관리할 수 있는 별도의 '소방청' 신설이 필요하다.
- ② 소방은 위급한 상황의 재난현장에서 직접적으로 생명과 재산을 보호해야 하는 현장대비·대응기능이 기초적인 고유업무로서 이러한 재난대응의 기본적인 업무를 원활하게 수행할 수 있도록 하기 위해서는 대규모 재난과 다양한 재난에 대응할 수 있는 인력과 재정이 확충, 보장되어야 함은 물론이고, 재난현장에서 고도로 전문적인 대처와 재난방지를 위한 재난안전의 교육훈련과 연구기능을 수행할 수 있는 제도적인 장치와 정책적 뒷받침이 선행되어야 한다. 이를 위해서는 소방조직이 단순한 재난현장의 대응이 아니라 위기·재난·안전의 종합적인 정책수립과 인사와 예산편성을 위한 독립적인 위상과 환경이 조성되어야 할 것이며, 이러한 독자적인 '청' 조직이 반드시 필요하다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 활동의 전문화와 더불어 활동의 영역을 넓혀나가는 것이 동시에 이루어져야 한다고 본다. 이러한 것들이 앞으로 소방조직의 위상을 높이는 기본적인 자산이 될 수 있다고 본다.
- ② 소방은 독립체제로 분리하여 별도의 외청으로 조직하여 고유업무인 예방, 대비·대응에 중점을 두게 하고, 민방위와 방재업무는 수습과 복구를 전담하게 하여, 각각 고유업무 분장을 통해 각각의 업무를 수행하도록 해야 한다.

2) 2006년 7월 소방방재청 산하에 발족된 “신국가방재시스템기획단” 운영이 향후 한국 소방조직체제에는 미치게 될 영향

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 일단 '신국가방재시스템기획단' 운영은 그동안 상대적으로 소방방재청에서 기능이 취약했던 방재관리분야를 보완할 수 있을 것으로 본

다. 특히 기획분야에서 좋은 결과가 있을 것으로 기대되지만, 자칫 과제발굴의 T/F 활동에 머무를 가능성이 크다. 그 이유는 범정부적 참여에 기인한다. 특히 국토방재구조는 건설교통부 및 산림청 업무와 밀접한 관련이 있고, 기타 기상관리, 과학방재 등에 있어서도 주도적 주체가 될 수 없기 때문이다.

- ② 통합형 위기관리체제의 출범작업은 현재 추진 중이며, 설사 이번 정권에서 매듭이 지어지지 않더라도 차기정권에서 충분히 거론, 추진될 수 있는 사안이기 때문에 소방방재청만의 추진에는 한계가 내포되어 있을 것으로 사료된다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① ‘신국가방재시스템기획단’은 주로 예방 위주의 정책개발을 위한 것으로 판단되므로 소방조직체제에는 그리 큰 영향을 주지 못할 것으로 예상된다.
- ② 금년 7월 소방방재청 산하에 발족된 “신국가방재시스템기획단” 운영으로 소방방재청은 좀 더 방재시스템을 강화할 것이 예상되고 향후 소방조직체제는 현재의 소방조직시스템보다 더 위축될 것이 예상된다. 그러한 이유 때문에 소방업무는 광역정부에서도 부담이고 소방방재청 내에서도 ‘설자리’가 마땅치 않은 상황이 나타날 가능성도 배제할 수 없다.
- ③ 국가 위기관리체제의 개편 내지 개선 논의는 이미 오래 전부터 있었고, ‘신국가방재시스템기획단’의 운영으로 소방조직체제에 일정한 변화가 올 것으로 예상된다. 다만 참여정부의 임기가 얼마 남지 않은 현시점에서 획기적인 개편은 힘들 것으로 보여지며, 약간의 조직개편과 아울러 소프트한 기능조정과 함께 기능의 통합, 그리고 재난관련 교육 및 훈련체제 등의 개편이 있을 것으로 예상된다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 현장기능을 전담하는 중앙 및 지방소방조직의 위축이 더욱 심화되어 소방조직의 위상은 급격히 위축될 것으로 예상된다.
- ② 독자적이고 고유한 업무영역을 인정하는 것이 필요한데, 소방조직을

협회의 현장대응업무로 국한하려는 의도는 마치 교육분야의 전문직 공무원인 교사를 학교의 교육현장에만 배치하고 교육청과 교육부에는 자리를 주지 않고 일반관료로만 배치하여 교육의 종합적인 정책 수립과 집행기능을 ‘절름발이’로 만드는 것과 같은 우를 범할 수 있다. 이러한 예와 같은 현상이 재현되지 않을까 심각하게 우려된다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 국가재난관리가 복구중심에서 예방중심으로 옮겨가는 ‘신국가방재시스템기획단’의 운영으로 오히려 현장대응 중심인 소방조직의 역할이 축소될 가능성이 있다고 보여진다. 그러나 재난관리가 복구중심에서 예방중심으로 옮겨지는 것은 재난관리의 성장과정일 수 있으므로, 이 과정 속에서 시민과 함께 하는 가장 일선조직으로서의 소방조직과 또 다른 한편으로는 가장 전문적인 조직으로서의 소방조직의 정체성을 새롭게 확립할 필요가 있다고 본다. 실제로 시민안전교육이라든지, 시민과 함께 할 수 있는 재난관리조직은 소방이 가장 대표적이라고 보며, 그러한 장점은 충분히 살려 소방조직이 보다 나은 자리매김을 하기 위한 기본인프라를 확충하는 노력이 필요하다.
- ② 2006년 7월 소방방재청 산하에 발족된 “신국가방재시스템기획단” 운영이 향후 소방조직체제에는 큰 영향은 미치지 못할 것으로 보여지며, 국가정책상 늘 그래왔듯이 대통령의 의지가 확고하지 않고서는 호지부지 되어 온 것이 사실이다.

3) “통합형 위기관리체제”하에서 소방조직에 요구되는 당면과제

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 타부처와의 완전 통합형으로 추진되기 이전에 소방방재청 내부에서 1차적인 업무의 조정, 조율이 이루어져야 할 것으로 본다. 예로서 민방위기능을 의용소방대 조직과 연계하여 자원의 활용을 극대화하는 것 등이다. 그러면 소방기능은 자원을 얻고 민방위기능은 조직을 얻을 수 있어 서로 좋을 것이다.
- ② 다음은 즉응력과 조직력을 갖춘 군조직과의 연계성을 확보하는 일이

다. 이는 차후 완전통합이 이루어질 때 그대로 이어질 수 있는 정도로 협약체제가 구축, 정립되어야 한다. 현 소방방재청 기능으로는 원거리 투사에는 한계가 있기 때문이다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방업무의 특수성을 적극 홍보할 필요가 있으며 광역재난·재해의 대응을 위한 기능을 강화하고 특수재난 및 테러 등에 대비한 역량 강화가 필요하다. 또한 소방관련산업의 육성이 요구되며 전문가 및 일반공무원들을 대상으로 정책의 지원자 및 후원자들을 적극 발굴, 육성할 필요가 있다.
- ② 통합형 위기관리체제에서 소방조직은 과거와 비교하여 문제를 하나 더 갖는 형국이 된 측면이다. 소방의 하급조직의 시각에서 볼 때 이들에게 내려지는 지시사항은 시·도지사, 소방방재청, 그리고 각 소방본부로부터 하달되고 있다. 그리고 소방공무원은 시·도 소속 공무원으로 있기 때문에 적절한 재정지원이 어렵고 그런 이유 때문에 소방서가 없는 기초지자체에는 화재관리 등에 어려움이 있다. 이러한 관점에서 볼 때 통합형 위기관리체제에서 소방조직에 요구되는 당면과제는 우선 소방조직이 독립성과 자율성을 갖는 체제구축이 급선무라고 판단된다. 특히 소방분야에서 예방위주의 국가방재체제로 개편하기 위해서는 앞으로 소방조직역량의 강화가 요구되고 이를 위해 조직의 독립은 필수적이라고 본다.
- ③ ‘통합형 위기관리체제’에서 소방조직에 요구되는 당면과제는 소방의 기능과 역할 정립을 통한 정체성 확립이 될 것이다. 현재와 같은 일부 무분별한 영역(서비스) 보다는 소방고유의 역할과 조직의 자리매김이 중요하다고 생각된다. 다음으로는 중앙과 지방의 소방기능과 역할간의 분담과 협조체제의 구축이라고 본다. 그리고 통합형 위기관리체제하에서의 소방과 방재간의 역할정립 및 국가위기관리라는 상위목표를 염두에 둔 방재조직과 소방조직 간의 갈등과 대립 해소라고 생각된다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방대응기능이 강화될 수 있도록 별도의 소방청 신설이 필요하며, 소방관서 설치에 필요한 인력과 3교대 인력충원에 필요한 인건비를 총액인건비에서 책정되어야 할 것이며, 소방차량 및 장비의 현대화를 위한 국고보조 지원과 소방공무원 사기진작을 위한 후생복지 개선이 시급하다.
- ② 소방업무를 재난현장의 대응에만 국한해서는 현장에서 교육하는 교사의 경험과 경륜을 백년대계를 위한 교육정책에 반영하지 못하여 교육을 망치는 경우와 같이 국가와 국민의 생명을 각종 재난의 위험에 방치하는 결과를 가져올 것이기 때문에, 앞으로 소방조직에서는 인명과 재산을 위험으로부터 보호하려는 정책적인 뒷받침의 필요성이 강조되며, 이에 대한 근본 대책을 추진해야 할 것이 요청된다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 보다 시민에게 다가가는 형태의 활동이 필요하다. 소방안전 시민강좌를 시민이 있는 곳(학교, 자원봉사센터 등)으로 가서 교육프로그램을 실시한다든지 하는 방법으로 시민생활 속에서 지킬 수 있는 소방안전의식을 향상하는 활동이 필요하다. 특히 이러한 활동을 위해서는 지역사회(단체(시민단체), 기관(학교, 시설 등)들과 긴밀하게 연계되어야 한다고 보며, 소방조직이 소방서 안에 있는 것이 아니라 시민이 있는 공간으로 나올 필요가 크다고 본다.
- ② 이는 앞서서도 언급했듯이 소방조직은 예방과 대응에 중점을 두고 별도의 '청조직'으로 독립시켜 전담업무를 담당토록 해야 하는 것이 가장 옳은 방법이다.
- ③ 소방이 중심이 된 통합형 위기관리체제를 구축하기 위한 논리를 적극 개발하여 일반행정관료의 벽을 뛰어 넘는 것이 가장 바람직한 방법일 것이며, 소방조직은 경찰청 등과 같이 별도의 청으로 독립하는 것이 가장 바람직하다.

지금까지 '통합형' 국가 위기관리체제의 개편 관련 소방조직의 위기관리 역량 고도화방안(전망 및 과제)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과를 종합 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-6〉 ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편 관련 소방조직의 위기관리역량
고도화방안(전망 및 과제)의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과

조사영역	1단계 전문가 의견조사문항	응답결과의 요약			
		국가위기관리 분야전문가	재난·재해(방재) 분야 전문가	소방안전분야 전문가	민간·언론 분야 전문가
‘통합형’ 국가위기관리체제	“통합형 위기관리체제와” 관련, 소방조직의 위상·형태의 설정	- 통합시 공통기능 명확화, 연구기관 설립, 운영이 긴급요	- 소방은 현장 전담조직으로 ‘청’ 신설 필요, 가칭 ‘위기관리부’ 산하 소속	- 소방청의 신설 긴급요, 위기관리정책기능, 지식기반 내재화	- 별도 ‘청’으로 독립 및 전문화, 책임성 증대 주문
개편 관련 소방조직 체제의	“新국가방재시스템기확단”운영이 소방조직체제에 미칠 영향·向背	- 미진했던 방재분야 보완기대 및 소방조직 영향 미미	- 예방위주 정책개발이므로 소방조직 영향은 그리 크지 않음	- 소방을 협의적 현장대응기능으로 한정, 위촉 우려	- 상대적으로 소방기능 위축 가능성, 소방분발 계기
고도화 (전망과 과제)	통합형 위기관리체제에서 소방조직에 요구되는 당면과제	- 소방방재청 내부 기능조정, 군조직과 연계성 확보	- 소방업무의 특수성 홍보, 광역재난대처 능력 강화가 필요	- 소방청 신설 긴급요 및 인사, 조직, 재정분야 정책기반 시급	- 별도의 ‘청’ 독립이 필요, 시민사회 속의 소방활동

지금까지 1단계를 통한 전문가집단의 응답결과를 종합 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-7〉 1단계 전문가집단 응답결과의 종합결과

조사영역	1단계 전문가 의견조사문항	응답결과의 요약			
		국가위기관리 분야전문가	재난·재해 (방재)분야 전문가	소방안전분야 전문가	민간·언론 분야 전문가
국가 위기관리 체제의 진단 (문제와 쟁점)	국가위기관리체제상의 근본적 문제점	- 포괄적 안보 개념의 위기관리체제 미구축	- 위기사역 할분담, 책임소재 불분명	- 위기관리체제 미구축, 통합적 조정 미흡	- 위기관리총괄부서 불비, 의사소통 한계
	근본적인 문제점이 나타나는 이유나 배경	- 안보불감증, 포괄적 안보 개념의 광범위	- 분산된 조직구조, SOP의 적용에 한계	- 직렬갈등부처이기주의, 협조관계 한계	- 부서간 협조곤란, 의사소통, 지휘체제 한계
	국가위기관리 ‘실체적’ 구성조직간 균형·협력관계의 설정	- NSC 주도로 추진, 군-경-소방간 불균형	- 군-경-소방간 불균형, 형식적 협조관계 유지	- 군-경-소방간 불균형, 소방조직역량 강화 필요	- 참여부서간 협조곤란 및 의사소통, 지휘체제의 한계

(계속)

'통합형' 국가 위기관리 체제의 개편 (전망 및 방향)	포괄적 안보 와 사회적 안 전의 관계	- 관련성은 있으나 영역 구분이 애매	- 긴밀한 관계, 소방 이 중요하 나 제약	- 밀접하며 관계특성을 감안, 통합 추진 필요	- 포괄적 안 보가 광범위, 인간 안보를 추가
	위기관리기관 의 통합 필요 성과 통합형 조직체제의 문제점	- 확대운영 시 비용발생, NSC 주도는 한계	- 통합이 필요, 갈등 해소 위한 통합설계 긴요	- 통합이 필요, 소방 특성 반영 위기관리 발전	- 통합이 필 요, 의사소통 부진 해결이 긴요
	향후 통합형 위기관리체제 도입시 실효 성 확보방법	- 장관급 통 합부서, NSC 와의 연계화 필요	- 협조적 네트워크, 소방청 신 설 필요	- 소방청 절실, 행정 조정, 집행 업무구분 명확화	- 통합조직 필요성 인정, 우선 지자체 능력보강
한국 소방조직 체제의 진단 (문제와 쟁점)	소방방재청 체제 속 소방 부서의 본연 의 역할 수행 여부	- 현행 소방 조직 본연의 임무수행에 문제 없음	- 중앙·지 방간 이원 화로 애로, 타직렬과 갈등	- 소방특성 미반영, 자 율성, 침해 개연성 상존	- 소방청 독 립 필요하나 시기조절이 필요
	소방조직이 안고 있는 근 본적 문제의 이유나 배경	- 소방방재 청내의 협조 미흡, 시너지 반감	- 소방·방 재 기계적 통합, 자체 역량 미흡	- 재난관리 탁상행정, 소방특성의 미반영	- 소방 역할 매우 중요, 현재 기관간 비협조
	최근 소방수 요 관련 향후 소방조직역량 확충방안	- 소방수요 확대 관련 적정 자원관 리 요구	- 통합조직 필요, 예산 수반, 소방 업무 손질	- 소방수요 관련 자원 확보, 정책 지원 중요	- 시민안전 체험관 등 시민친화적 소방 바람직
	소방방재청 체제 속 소방 부서의 본연 의 역할수행 여부	- 소방, 방재 결합 속 소방 방업무수행 에 전념	- 중앙·지 방간 이원 화로 애로, 타직렬과 갈등 소지	- 소방특성 미반영, 자 율성, 침해 개연성의 상존	- 소방청 독 립 필요하나 시기조절이 필요
'통합형' 국가위기 관리체제 개편 관련 소방조직 체제의 고도화 (전망과 과제)	통합형 위기 관리체제 관 련 소방조직 위상·형태의 설정	- 통합시 공 통기능 명확 화, 연구기관 설립 병행	- 소방은 현장조직으 로 독립'청' 신설 필요	- 소방청 설치 긴급, 정책기능, 지식기반 내재화	- 별도 '청' 독립 및 전 문화, 책임성 강화 주문
	新국가방재시 스템기획단 운영이 소방 에 미칠 영향 과 向背	- 방재분야 보완 기대, 소방조직에 영향 미미	- 예방적 정책개발, 소방 영향 크지 않음	- 소방을 현장대응기 능 한정, 위축 우려	- 소방기능 위축 개연성, 소방분발 계 기
	통합형 위기 관리체제에서 소방조직에 요구되는 당 면과제	- 내부 기능 조정, 군조직 과 소방간 연계성 확보	- 소방의 특성 홍보, 광역재난 대처능력 강화	- 소방청 설치 긴급, 인사, 조직, 재정 기반 확충	- '청' 독립 필요 및 시 민지향적 소 방활동 강화

이처럼 제1단계 전문가집단 응답결과의 종합에서 볼 수 있듯이, 1단계에서는 전문가 집단의 응답결과가 약간씩 다르게 나타났으나, 본 전문가 의견조사의 핵심인 “한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안”에는 어느 정도의 의견접근 가능성을 열어주었다고 볼 수 있다. 따라서 전문가집단에 대한 전문가 의견조사를 2단계를 통해 의견접근의 가능성을 좀 더 높여 보고자 한다.

제3절 제2단계 전문가 의견조사 및 분석결과

2단계는 ‘한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안 모색’에 초점을 두고 단계와 같이 국가위기관리와 재난·재해(방재) 및 소방, 민간·언론 등 집단으로 나누어 조사하였으며, 1단계 결과분석을 토대로 응답내용(견해) 중 이견이 있는 22명 응답자를 대상으로 2006년 12월 6일부터 12월 26일까지 2단계 조사를 실시하여 총 18명의 응답을 접수하였다.

의견조사 항목은 국가위기관리의 ‘실체’를 이루는 군·경찰·소방 간의 균형관계 설정 → ‘통합형’ 국가위기관리체제로의 개편 가능성·타당성·실효성 → 현 소방조직을 둘러싼 문제점과 해결방향 → 향후 ‘통합형’ 국가 위기관리체제의 개편과 관련한 ‘소방청’의 설치·운영의 순으로 정하였다.

이는 앞서 이루어진 제1단계 전문가 의견조사의 전체적인 응답결과를 감안하면서 앞으로 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련하여 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 탐색하는데 주안점을 두기 위하여 2단계 전문가 의견조사에서는 질문의 내용과 순서를 일부 재조정한 것이다.

〈표 4-8〉 2단계 전문가집단 접수현황

구 분	총 18명(100%) 접수·사용 기준				
직업별	공무원	교수	연구직	민간·언론	기타
	6명(33.3%)	6명(33.3%)	4명(22.2%)	2명(11.2%)	0명(0%)
분야별	국가위기관리	재난·재해(방재)	소방(119)		기타
	4명(22.2%)	6명(33.3%)	5명(27.8%)		3명(16.7%)

앞에서 보는 바와 같이, 2단계 전문가집단 응답결과를 보면 직업별로는 공무원 6명, 교수 6명, 연구직 4명, 민간·언론 2명이었으며, 분야별로는 국가위기관리 4명, 재난·재해(방재) 6명, 소방안전 5명, 기타 3명이었다.

여기에서 2단계 전문가 의견조사 분석결과를 정리하면 다음과 같다.

1. 국가 위기관리체제의 '실체'를 이루는 군-경찰-소방간의 균형관계 설정의 분석결과

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 군은 국가안보에서, 소방은 위기·재난분야에서, 그리고 경찰은 치안 분야에서 각각 주도적 역할을 담당해야 한다.
- ② 국가위기관리체제 속에서 소방조직이 상대적으로 취약한 상황이므로 조속히 소방조직의 역량 강화 및 권한 확대가 필요하다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 군-경찰-소방의 관계는 기본적으로 “분리 그러나 협력”(separation but cooperation)이라는 형태로 유지될 수 있다. 즉 군, 경찰, 소방은 각자의 영역에서 평상시의 임무를 수행하되 비상시에 하나의 통합된 국가조직 내에서 부여된 임무를 수행하는 것이 필요하다.
- ② 만일 위기가 전통적 안보상황일 경우는 군이 위기관리의 주체가 되어야 하지만, 평시 위기·재난위기관리에는 통합형 국가 관리체제가 필요하다. 여기서 군의 역할은 미국 공병단 같은 조직이 될 것이다.
- ③ 현재 조직 및 기능을 통합한 NSC가 총괄업무를 수행하고 있으나 그 기능이 '자문기능'에 한정하는 등 문제가 발생하고 있기 때문에, 소방방재청 또는 (가칭) '국가안보부'와 같은 조직으로 업무의 협조 및 조정을 통하여 국가위기를 신속하게 대처할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 서로 역할분담을 명확히 하여 임무를 수행하는 방향으로 설정되어야 하며, 대형 위기·재난의 발생시에는 군지원의 신속한 투입체제 확립과 경찰통제를 통한 적극적인 치안체제 확립이 필요하다.

- ② 재난발생시에는 소방조직이 중심이 되어 긴급구조통제단장의 역할을 확실히 수행할 수 있는 방향으로 제도적 정착이 시급하다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 전시체제가 아닌 평시상황에서 군의 경우는 재난발생시 소방조직의 지원하는 협의체를 이루어야 한다.
- ② 경찰의 경우에는 재난발생시 군과 같은 지원적 역할로서 복구와 수습에 있어서는 협의체를 이루어야 한다.

국가 위기관리체제의 ‘실체’를 이루는 군-경찰-소방 간의 균형관계 설정의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과를 종합 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-9〉 국가 위기관리체제의 ‘실체’를 이루는 군-경찰-소방 간의 균형관계 설정의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과

2단계 전문가 의견조사문항	응답결과의 요약			
	국가위기관리 분야전문가	재난·재해(방재) 분야 전문가	소방안전 분야 전문가	민간·언론 분야 전문가
국가위기관리의 ‘실체적’ 구성조직인 ‘군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)’ 간의 균형·협력관계의 설정 여부	- 안보는 군, 재난은 소방, 치안은 경찰이 각각 담당	- 군-경-소방은 분리(평상) 및 협력(위기) 관계 설정	- 평시 재난·위기관리는 소방중심, 각자 역할 수행	- 민간단체는 재난발생시 소방의 보조 역할

2. ‘통합형’ 국가위기관리체제로의 개편 가능성·타당성·실효성의 분석결과

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 세계적 추세로 보아 통합형 국가위기·재난관리체제 구축은 조만간 가능하리라고 본다. 특히 정치적 상황이 안정되면 그 가능성은 더욱 높아질 것이다.

- ② 통합의 실효성은 단정하기 어렵지만, 어떠한 통합형 조직의 성공요건으로는 리더십, 신뢰감 등이 충족되어야 하며 그렇게 되면 실효성은 높아질 것이다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 최근의 안보 개념이 포괄형으로 바뀌었다는 것은 다양한 형태의 사회적 위협요인에 대한 대처방법의 확대를 의미하며, 전통적 안보위기는 군이 관리해야 한다는 것은 변함이 없고, 다만 확대된 위기·재난관리를 누가 담당할 것이냐가 중요한 문제라고 본다.
- ② 현행 재난관리기관들이 적절하게 대처하지 못했다는 문제점 때문에 통합형 위기관리체제 구축의 당위성과 필요성은 충분하다고 본다.
- ③ 다만, 통합형 위기관리시스템이 출현될 경우 현재 우리나라의 소방방재청, NSC, 그리고 미국의 FEMA와 국토안보부 등 여러 조직내 또는 조직간 장단점을 파악하여 문제점을 사전에 제거하고, 통합된 기능이 시너지 효과를 내도록 하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 소방방재청 기능을 흡수하는 국토안보부의 신설도 신중하게 고려해 볼 필요가 있다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 통합형 위기관리체제는 어느 정도 가능성이 있다고 사료되나 결국 위기관리의 전문분야는 각자의 분야별로 수행할 수밖에 없으며, 통합체제를 확립한다 할지라도 소방조직은 제복조직의 특성상 다른 직렬과 갈등 없는 조직으로 근무할 수 있는 시스템 확립은 사실상 어려움이 있으므로 경찰조직과 같이 별도의 독립 소방청이 설립되어야 한다.
- ② 만일 별도의 독립청이 되기 곤란한 경우라면 공종(共種)부서 지분을 확실하게 확보하여 소외되지 않는 조직체제로 재정립되어야 한다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 통합형으로의 개편 가능성은 고도화되는 사회적인 여건으로 보아 타당성이 필요한 부분은 있으나, 어느 부처에서 주도하느냐가 가장 중요한 문제일 것이다.

‘통합형’ 국가위기관리체제로의 개편 가능성·타당성·실효성의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과를 종합 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-10〉 ‘통합형’ 국가위기관리체제로의 개편 가능성·타당성·실효성의
분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과

2단계 전문가 의견조사문항	응답결과의 요약			
	국가위기관리 분야 전문가	재난·재해(방재) 분야 전문가	소방안전 분야 전문가	민간·언론 분야 전문가
통합형 위기관리체제로의 개편 가능성·타당성·실효성	- 통합가능성은 대체로 낙관적 전망, 신뢰성의 확보가 관건	- 통합의 당위성은 충분, 전담부에 소방방재청 포함이 필요	- 통합가능성에 비교적 낙관,전망, 만일 현행 체제 지분확보	- 통합타당성 인정, 그러나 주도부서의 역할이 중요

3. 현 소방조직을 둘러싼 문제점과 해결방향의 분석결과

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 현행 일반직 중심운영에서 소방직 중심으로의 직제개편이 시급하다.
- ② 소방조직의 직급 상향조정은 시·도의 3급 본부장을 2급으로 해야 하며, 특히 3교대 근무조건 개선이 필요하다.
- ③ 특히 소방방재청장의 소방직 출신은 매우 긴요한 쟁점사안이다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방업무에서 가장 중요하게 지적되어야 할 문제점은 정책운영체제가 일관성이 없고, 행자부 및 각 시·도에 분산되어 있다는 점이다. 그리하여 행자부 산하 소방방재청 내에서는 소방공무원이 제시하는 소방정책이 정책의제로 형성되기 어려운 것이 현실이다.
- ② 날이 갈수록 국민들의 인명중시 및 재산보호 요구는 더욱 커질 것이기 때문에 소방업무의 확대는 계속될 것으로 전망된다.
- ③ 통합형 재난관리시스템을 미국의 국토안보부와 같은 기구로 하되 소방조직은 그 하부에 ‘청’ 단위로 독립하여 소방조직의 전문성을 확보하도록 하는 방안을 특별히 고려할 필요가 있다고 본다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방방재청 내에서 제대로 업무를 수행할 수 있는 운영체제를 확립하지 못한 것이 근본적인 문제이며, 이를 해결하기 위한 대안으로는, 별도의 독립청의 설립과 청내 공통부서에 대한 지분확보 및 업무분장에 있어 소방업무의 영역을 확실히 자리매김하는 일이 중요하다.
- ② 현행 일반직 중심의 운영체제로는 국민이 원하는 재난·위기관리체제를 확립해 나갈 수 없으므로 전문직 중심의 조직이 되어야 한다.
- ③ 국가와 지자체간 연계된 조직을 만들어야 하며, 지자체간 상이한 조직 운영방식 또한 어느 정도는 소방조직을 중심으로 한 위기관리체제를 확립하는 방향으로 개편이 본격적으로 추진되어야 한다, 예컨대 상황관리 통합, 재난관리 흡수, 민방위기능 흡수 등이 그것이다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 가장 큰 문제점으로는 현재의 소방방재청은 일반직과 소방직이 함께 혼합적으로 구성되어 각자의 고유업무에 대한 이해와 인식 부족으로 ‘몸통과 팔 다리가 따로 움직이는’ 조직적 특성을 보이고 있다.
- ② 그 해결방안은 별도의 ‘청’으로 분리하거나, 최소한 총리실 산하의 ‘처’급으로 분리되어야 한다고 본다.

이와 같이 소방조직을 둘러싼 문제점과 해결방향의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과를 종합 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-11〉 현 소방조직을 둘러싼 문제점과 해결방향의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과

2단계 전문가 의견조사문항	응답결과의 요약			
	국가위기관리 분야 전문가	재난·재해(방재) 분야 전문가	소방안전 분야 전문가	민간·언론 분야 전문가
현 소방조직 을 둘러싼 문 제점과 해결 방향	- 소방조직의 입지기반 강화 가 제도적으로 필요	- 소방의 조직운 영기반이 취약, 독립 소방청 신 설이 필요	- 위기·재난관 리 전담조직인 소방청 설치가 근본문제 해결	- 협력관계 미흡, 소방청 설치 시급 및 처급 통합이 필요

4. 향후 ‘통합형’ 국가 위기관리체제 개편 관련 ‘소방청’의 설치·운영의 분석결과

첫째, 국가위기관리분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방청 설치에 바람직하다. 그러나 어떤 형식으로 갈 것인가가 더욱 중요하다.
- ② 독립된 형태가 바람직하나 ‘한 우산’ 속에 공존하는 형식의 통합형을 지향할 개연성이 높을 것이다.

둘째, 재난·재해(방재)분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 국가위기관리는 군사부문과 비군사부문으로 나누되, 군사부문의 국가위기는 국방부가 담당하고 비군사부문의 국가위기는 통합형 국가위기관리체제에서 통합 관리하는 것이 효율적이라고 판단된다.
- ② 국가위기관리체제를 정비함에 있어서 가장 먼저 고려해야 할 일은 업무나 권한의 중복으로 인한 갈등이나 마찰가능성을 최소화하는 것이다. 현행 소방조직의 재정구조로는 소방시설 현대화나 주민에게 가까운 소방을 실현하는 데 애로점이 많을 것이다.
- ③ 특히, 소방청의 설치 및 운영은 효율성 측면이나 시기적으로 볼 때 매우 적절하다고 판단된다.

셋째, 소방안전분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 소방청 독립이 1차적 과제이며, 만일 소방청 신설이 어렵다면, 현행 소방방재청 인력구조 등을 감안하여 공통부서의 지분을 적어도 70% 이상 소방조직이 중심이 되는 조직운영시스템으로 개편해야 한다.
- ② 중앙-지방간 상호연계된 독립 청조직 체제의 조기 구축이 필요하다.

넷째, 민간·언론분야 관련 전문가들의 응답결과는 다음과 같다.

- ① 무엇보다 소방청 설립이 바람직하다.
- ② 소방직으로 구성된 독립된 소방청으로 설립, 운영한다면 지휘체계 및 예방과 대응, 수습, 복구에서 소방조직역량의 고도화를 효율적으로 이룩할 수 있을 것이다.

‘통합형’ 국가 위기관리체제 개편 관련 ‘소방청’의 설치·운영의 분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과를 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-12〉 ‘통합형’ 국가 위기관리체제 개편 관련 ‘소방청’의 설치·운영의
분석결과에 대한 전문가집단의 응답결과

2단계 전문가 의견조사문항	응답결과의 요약			
	국가위기관리분 야전문가	재난·재해(방재) 분야 전문가	소방안전분야 전문가	민간·언론 분야 전문가
‘통합형’ 국가 위기관리체제 개편 관련 ‘소방청’의 설치·운영	- 소방청 설 치는 바람직, 단 어떤 방식 이 중요	- 군사적 위기는 군, 비군사적 위기는 통합소방 청에서 담당	- 소방청 독립 시급, 만일 현 행체제시 70% 이상 지분확보	- 독립된 소방 청 설립이 가장 바람직

지금까지 제2단계 질문조사결과 전문가집단의 응답결과를 종합정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-13〉 2단계 전문가집단 응답결과의 종합평가

2단계 전문가 의견조사문항	응답결과의 요약			
	국가위기관리 분야전문가	재난·재해 (방재)분야전문가	소방안전 분야전문가	민간·언론 분야 전문가
국가위기 관리의 ‘실체적’ 구성조 직인 군(안보)- 경찰(치안)-소방 (안전)간 균형· 협력관계 설정 여부	- 국가안보는 군, 재난은 소 방, 치안은 경 찰에서 각각 전담	- 군-경-소방은 조직상 분리 및 위기사 협력의 구체적인 관계 설정 필요	- 평시 재난 위 기 관 리 는 소방 및 각 참여기관별 역할에 충실	- 민간단체는 재 난발생시 소방의 보조역할 유지가 필요
통합형 위기관리 체제로의 개편 가능성·타당성· 실효성 여부	- 통합가능성 은 대체로 낙 관, 신뢰성 확 보 관건	- 통합당위성은 충분함, 전담부 서에 소방방재 청을 포함	- 통합가능성 비교적 낙관	- 통합타당성 인 정, 그러나 주도부 서의 역할이 중요
현행 소방조직을 둘러싼 문제점과 해결방향	- 소방조직의 입지기반 강 화가 제도적 으로 필요	- 소방조직기반 이취약, 독립된 소방청 신설이 필요	- 재난관리 전 문 조 직 의 구축이 근본 적으로 중요	- 협력관계 미흡, 독립 소방청 설치 및 처급 통합이 필요
‘통합형’ 국가위기 관리체제의 개편 관련 소방청의 설 치·운영	- 소방청 설 치는 바람직, 단 어떠한 방 식이 중요	- 군사적 위기 는 군, 비군사적 위기는 통합 소 방청이 담당	- 소방청 독 립 필수, 만일 현행체제시 확 실한 지분확보	- 독립된 소방청 설립이 바람직

이처럼 2단계 전문가집단 의견조사의 응답결과의 종합에서 볼 수 있듯이, 1단계에 비하여 2단계에서는 전문가 집단의 응답결과가 각 집단간의

차이가 줄어들었음을 확인해 볼 수 있다.

물론 각 전문가 집단별로 여전히 기본적인 입장 차이가 나타났음에도 불구하고, 본 전문가 의견조사의 핵심인 “한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안” 모색에는 어느 정도의 의견접근 가능성을 조금 더 열어주었다고 평가해 볼 수 있다.

따라서 앞서 제시한 1단계의 전문가집단 조사결과와 함께 2단계의 전문가집단 조사결과를 통합하여, 이들 분석결과들에 대한 종합적 논의 및 시사점을 찾아보고자 한다.

제4절 분석결과에 대한 논의 및 시사점

1. 국가 위기관리체제 개편에 대한 인식의 차원

여기에서는 국가 위기관리체제 개편논의와 관련하여 각 전문가 집단의 ‘인식의 차이’를 살펴보는 것이 중요하며, 특히 이들의 응답내용을 맥락적으로 분석하여 ‘근본적인 견해’와 ‘상황적·일시적 견해’로 구분하여 살펴보는 것이 핵심이 될 것이다. 이에 따라 분석결과에 대한 논의와 시사점을 찾아보도록 한다.

첫째는, 국가위기관리체제상의 근본적인 문제점과 관련하여, 국가위기관리분야에서는 포괄적 안보개념의 위기관리체제 미 구축을, 재난·재해(방재)분야에서는 위기발생시에 역할분담 및 책임소재의 불분명을, 소방안전분야에서는 현 단계 위기관리체제의 미 구축 및 통합적 조정구조 미흡을, 그리고 민간·언론분야에서는 국가위기관리 총괄부서 불비 및 각 기관들간의 의사소통 한계를 각각 들고 있다.

이를 전반적 맥락에서 보면 현 단계는 ‘포괄적 안보’와 ‘시민보호’ 개념틀에 기초한 통합적 국가위기관리체제 개편논의가 이루어지면서 동시에 구체화되는 ‘복합적인 상황’을 맞고 있다고 볼 수 있으며, 따라서 각 위기관리 기관들간의 기본적인 입장 차이는 있으나, 보다 큰 틀 속으로 서서히 진입할 수 있는 ‘논의구조’로의 이행단계에서 상당부분 조정·조율이 이루어질 것으로 예상된다. 특히, 각 기관들의 강한 입장표명은 ‘일시적·상

황적' 측면이 있을 수 있으나, 통합구조로의 구체화과정에서 상당부분 다듬어지고 또한 걸러지리라고 예상해 볼 수 있다.

둘째는, 국가위기관리체제상 근본적인 문제점이 나타나게 된 이유나 배경과 관련하여, 국가위기관리분야에서는 안보불감증 확산과 포괄적 안보개념의 광범위성을, 재난·재해(방재)분야에서는 현행 분산된 조직구조하에서 SOP의 적용에 한계를, 소방안전분야에서는 직렬갈등 및 부처이기주의 및 각 기관들간 협조관계의 제약율, 그리고 민간·언론분야에서는 각 기관들간의 협조곤란, 의사소통, 지휘체제의 한계를 각각 들고 있다.

따라서 이는 단순한 기관간 협조관계나 의사소통의 차원과는 별개로 조직적 기반을 토대로 한 정책기획, 법제화, 기능조정, 재정 등 제도적 차원에서 접근해야 할 과제가 내재화되어 있음을 시사한다. 이와 관련한 해결과제는 기본적으로 환경적 차원, 조직·구조·제도적 차원, 행태적 차원에서 심도 있게 검토되어야 할 것이다.

2. 실체적 위기관리조직 간의 균형유지의 차원

이는 실체적인(substantial) 국가위기관리의 조직적 기반을 갖추고 있는 “군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)”에 있어서 균형관계(equilibrium)를 이루는 것이 논리적으로나 현실적으로 타당성이 얼마나 있는가를 중심으로 살펴보는 것이 핵심이 될 것이다. 이에 따라 분석결과에 대한 논의와 시사점을 찾아보도록 한다.

첫째는, 국가위기관리의 ‘실체적’ 구성조직들 간의 균형·협력관계의 설정과 관련하여, 국가위기관리분야에서는 NSC 주도로 추진 및 군-경-소방 간 불균형 해소를, 재난·재해(방재)분야에서는 군-경-소방 간의 불균형 해소 및 형식적 협조관계 탈피를, 소방안전분야에서는 군-경-소방간의 심각한 불균형 해소 및 소방조직역량 강화를, 그리고 민간·언론분야에서는 협조곤란 조기해결 및 의사소통, 지휘체제의 한계극복을 각각 들고 있다.

이미 앞서서도 여러 차례 강조되었듯이, 우리나라 국가위기관리의 ‘실체적’ 구성조직들간의 균형·협력관계의 핵심적인 문제는 군·경이 아니라 소방에 있다. 즉, 군은 국방부, 경찰은 경찰청이라는 독립적 조직기반 하에서 운영되고 있지만, 소방은 소방방재청 내에서 타직렬과 병렬구조로 연

결되어 있고, 특히 소방조직의 중점이 현장대응분야에 치중하다는 이유에서 정책기획 및 인사·조직·재정권은 대부분 타 직렬(일반행정직)에서 행사하는 구조로 되어 있어, 결과적으로는 국가위기관리의 ‘실체적’ 조직들간의 균형·협력이 제대로 이루어지지 못했다는 사실이다. 그렇다면 소방조직의 독립성 확보를 위한 대책방안 마련이 필요하다는 결론에 이르게 된다.

둘째는, 국가위기관리 담당기관의 통합 필요성과 통합형 조직체제 구축상의 문제점과 관련하여, 국가위기관리분야에서는 확대 적용시 비용발생 및 NSC 주도의 한계를, 재난·재해(방재)분야에서는 통합의 필요성 공감 및 갈등해소 위한 통합설계 긴요함을, 소방안전 분야에서는 통합이 필요한 만큼 소방조직의 특성을 반영한 국가위기관리체제 구축을, 그리고 민간·언론분야에서는 통합이 필요한 만큼 각 기관들간의 의사소통 부진의 해결이 긴요함을 각각 들고 있다.

전반적으로는 국가위기관리 담당기관들의 통합 필요성에는 원칙적으로는 찬성하는 입장이지만, NSC 위주로 이루어지는 전·평시 통합체제 구축은 문제가 있다는 점을 알 수 있으며, 특히 이 과정에서 기관간(부서간), 직렬간 갈등을 어떻게 최소화하느냐와 의사소통 단절의 해소가 앞으로 관건이 될 것임을 알 수 있다.

3. 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화의 차원

이는 한국의 소방조직이 ‘인력·조직·재정’ 분야에서 나름대로 국가위기관리 기반을 갖추어 가고 있다고 보면서도, 조직상의 ‘독립성’ 미확보로 인한 정책입안, 기획수립, 예산확보, 인사관리(충원·교육훈련), 조직운영(지방소방 연계), 법제화(법령제정), 연구개발, 대외협력 등과 관련하여 크게 미흡하다는 지적이 있는 바, 이를 ‘필요조건’과 ‘충분조건’으로 구분해 보는 것이 필요하다. 이에 따라 분석결과에 대한 논의와 시사점을 찾아보도록 한다.

첫째, 통합형 위기관리체제하에서 소방조직에 요구되는 당면과제와 관련하여, 국가위기관리분야에서는 각 기관들간의 내부 기능조정 및 군조직과의 연계성 확보를, 재난·재해(방재)분야에서는 소방조직의 특성을 홍보

및 광역재난대처능력 강화를, 소방안전분야에서는 소방청 추진의 긴요함과 인사, 조직, 재정기반의 충실화를, 그리고 민간·언론분야에서는 소방청 독립의 필요성 강조 및 시민지향적 소방활동을 각각 들고 있다.

이렇게 볼 때, 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위해서는 ‘소방청’ 신설이 전제조건이 아니라 소방조직의 ‘포괄적 정책기반’(comprehensive policy basis)의 확충이 동시에적으로 진행되어야 함을 알 수 있다. 즉, 소방조직의 ‘포괄적 정책기반’의 확충과 ‘소방청’ 신설은 동시에적으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 이러한 이유는 ‘기관설립주의 한계’ 때문이기도 하지만, 소방조직 스스로 ‘학습조직’으로의 변모와 독립된 조직기반 확보를 위한 노력이 동시에적으로 이루어져야 하기 때문이다.

둘째, 통합형 위기관리체제의 구축에 따른 소방조직의 위상·형태의 설정과 관련하여, 국가위기관리분야에서는 통합 시 공통기능 명확화 및 연구기관 설립을, 재난·재해(방재)분야에서는 소방은 현장조직으로서의 독립된 ‘청’ 신설의 필요성을, 소방안전분야에서는 소방청 설립의 긴요함과 동시에 정책기능·지식기반 내재화를, 그리고 민간·언론분야에서는 별도의 ‘소방청’ 독립 및 각 기관들의 전문화와 책임성 확보를 각각 들고 있다.

이는 위의 논의와 맥락적으로 연결되는 사안으로서 통합체제 구축과 관련한 공통기능 명확화 및 전담연구기관 설치와 함께 소방조직의 정책기능·지식기반 확충은 동시에적으로 풀어야 할 추진과제가 아닐 수 없다. 물론 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위한 ‘소방청’ 신설에는 대체적으로 공감·인정하고 있으며, 다만 수용·적용에서는 약간씩 접근방법론을 달리하고 있다고 해석할 수 있다.

제5장 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 모색

제1절 소방조직의 위기관리역량 고도화 방향과 전제조건

1. 소방조직의 위기관리역량 고도화 방향

이제까지 통합형 국가 위기관리체제 구축 및 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 모색하기 위하여 소방조직의 진단·평가와 함께 전문가 의견조사와 이에 대한 논의 및 시사점 발견을 토대로, 앞으로 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안을 모색해 보고자 한다.

이를 위해서는 먼저 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위한 추진 방향의 설정이 필요하며, 이를 개략적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, 고도화방안의 전제조건으로는 국가위기관리의 목표가치에 대한 합치성 확보, 통합형 국가 위기관리체제 개편의 실효성 담보, 한국 소방조직이 국가위기관리 책임기관으로서의 위상과 역할의 증진이 선행되어야 한다.¹⁾

둘째, 고도화방안의 기반구축을 위해서는 그동안 소방조직에서 취약했던 분야인 정책형성 및 입안능력·기획조정능력·법제화능력 제고가 요구되며, 또한 비전창출능력·문제해결능력·학습능력 확충과 함께 갈등관리능력·대외협력능력·거버넌스(통합화)능력 신장이 이루어져야 한다.²⁾

셋째는 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화전략으로는 먼저 행정관

1) 여기서 고도화방안의 전제조건(prerequisite)이란, 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위해 통합형 국가위기관리체제 구축과제가 '포괄적 안보와 사회적 안전'이라는 국가위기관리의 목표가치에 합치되어 실질적으로 개편이 이루어질 수 있으며, 이러한 연장선상에서 국가위기관리의 중요한 책임기관인 한국 소방조직의 위상과 역할이 증진(적정화)되어야 함을 의미한다.

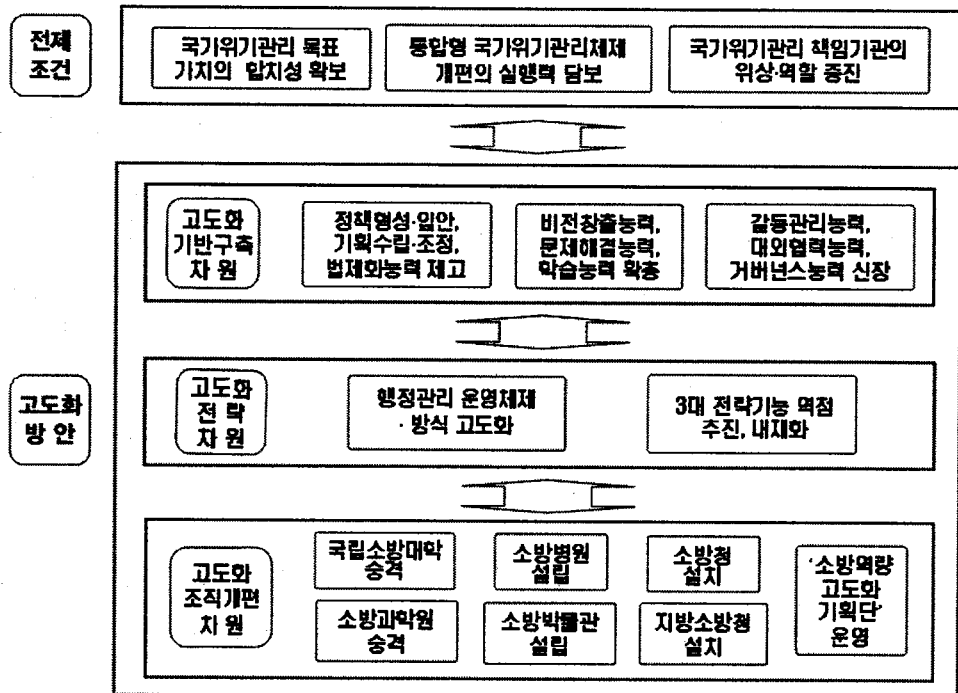
2) 고도화방안을 위한 기반구축이란, 그동안 한국 소방조직의 현실여건에 비추어 환경적, 구조적, 행태적 차원에서 소홀히 취급되어 결과적으로는 소방조직의 '자율성'이 취약하게 되었다는 점에서, 이를 효율적으로 극복하기 위한 정책·기획·법제화능력, 비전·문제해결·학습능력, 갈등관리·대외협력·거버넌스(통합화)능력을 신장하기 위해 의식·제도 측면에서 역점을 두면서 앞으로 소방조직을 쇄신해야 한다는 '요청'(imperatives)이라 할 수 있다.

리 운영체제·방식의 ‘고도화’(high qualitification)를 추진하는 것이며, 이와 동시에 화재조사 사법권 확보와 산불진화업무의 소방이관 및 상황실 통합·운영 등 전략적 기능을 소방조직 속에 내재화할 것이 요구된다.

특히 고도화를 위한 조직개편방안의 핵심요건인 소방청(지방소방청 포함) 신설을 비롯하여 국립소방대학 및 소방과학(연구)원, 소방병원 및 소방박물관 설립 추진방안 등이 포함된다.³⁾ 이는 통합형 국가위기관리체제 구축 관련 참여조직간의 균형 및 협력관계를 기본전제로 삼는 것이며, 이와 같은 신설기구·조직은 전담 T/F팀인 (가칭) ‘소방역량고도화기획단’(= ‘소방조직의 위기관리역량 고도화 추진기획단’의 약칭)에 의해 실효성 있게 추진되어야 할 것이 요구된다.

다음은 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 전체적인 흐름이다.

(그림 5-1) 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안



- 3) 고도화방안은 그동안 한국 소방조직에서 ‘주요 현안과제’로 준비해 왔던 일종의 ‘숙원사업’들이라 할 수 있으며, 이들은 사안별로 개별적으로 추진할 수도 있으나, 패키지 형태로 묶어 전략적으로 추진하는 것이 바람직하다는 판단에서 몇 개의 차원으로 구분하여 제시한 것이다.

2. 소방조직의 위기관리역량 고도화의 전제조건

1) 국가위기관리 목표가치에의 합치성 확보

한국 소방조직의 위기관리역량 고도화의 중요한 전제조건인 국가위기관리의 목표가치에 대한 합치성 확보는 다음과 같이 설명될 수 있으며, 이는 '수단가치'는 '목표가치'에 합치되는 방향으로 연계되어야 한다는 전제에 입각해 있다.⁴⁾

첫째, 국가위기관리의 목표가치는 전·평시를 막론하고, 위기관리자원을 통합적·효율적·유기적·협력적으로 활용하여, 종국적으로는 국민의 '안전권'(안전한 권리) 확보에 있으므로, 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안의 추진은 이러한 국가위기관리의 목표가치에 접근해야 하며, 가능한 합치성(internal consistency; 또는 정합성)을 확보하면서 실행되어야 할 것이 요청된다.

둘째, 따라서 바람직한 국가위기관리체제의 구축을 위해서는 각 참여자·행위자들간의 단순한 업무협조관계나 의사소통을 넘는 차원에서 유기적인 협력체제의 정립이 중요하며, 특히 소방조직에서는 조직적 기반강화를 바탕으로 정책기획, 법제화, 기능조정, 재정확충 등 제도적 차원에서 접근해야 할 과제가 산적해 있다는 측면에서 볼 때,⁵⁾ 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안은 선순환 구조로 순기능적으로 작동되어야 할 것이다.

셋째, 국가사회적 차원에서 볼 때 위기관리역량 고도화는 국가안전관리에서 가장 중시되어야 할 가치가 아닐 수 없다. 따라서 한국 소방조직은 이러한 국가위기관리 책임을 분담 받고 있는 중요한 실행조직으로서 소방조직 자체내의 위기관리역량을 고도화함으로써 통합형 국가위기관리체제의 구축방향에 접근하도록 해야 한다.

넷째, 그러나 우리나라는 만성적인 「안전불감증」으로 급기야는 「사고공화국」이라는 불명예스러운 오명이 계속 큰 문제가 되고 있다. 이러한 점

4) 이는 바로 정당성(legitimacy)의 가치로서 행정의 가장 높은 차원이라 할 수 있다. 김영평(1993), 「불확실성과 정책의 정당성」 (서울: 고려대학교 출판부), 제1부 참조.

5) 그러므로 이는 통합적 국가위기관리체제의 구축과 관련하여 소방조직에서의 정책기능·지식기반 확충은 매우 중요한 전략과제로 다루어져야만 할 것이다.

에서 앞으로는 통합적 국가위기관리의 새로운 패러다임 속에서 국가위기관리의 중심적 역할을 담당하고 있는 한국 소방조직의 역할과 기능에 대한 평가·분석을 통하여 향후 실질적으로 ‘자기변신’을 할 수 있는 실천프로그램 모색으로 이어지도록 하는 것이 매우 중요하다.

특히, 국가위기관리에의 참여주체(관여집단)들간의 균형관계 설정이 중요하며, 앞에서의 전문가 의견조사에서도 확인할 수 있었던듯이 “군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)”을 바탕으로 국가위기관리의 ‘실체적 삼각구조’(substantial triangular structure)를 지향하는 균형관계를 설정하는 것이 통합형 국가위기관리체제 구축을 위한 정책투명성과 국민의 정책수용도를 동시에 높이는 방안이 될 것이다.

원래 재난대응업무란 특성상 국방업무나 위기관리업무와 유사하여 기동성·집중성·기술성·지휘체계가 요구되므로 복합적인 조직일수록 학습조직(learning organization)으로 변화되지 않으면 그만큼 대응력이 떨어질 수밖에 없다.⁶⁾ 그러나 재난대응업무를 일사분란하게 수행하기 위해 제복을 착용하고 엄격한 계급체계 속에서 긴박한 업무를 수행하기 위해 혼신을 다하고 있으나, 국가재난관리체제의 구조적 한계로 소방분야의 특성이 종종 도외시되고 있다.

그러므로 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화는 국민의 안전권 확보라는 국가위기관리의 목표가치에 수렴하면서, 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 ‘실체적’ 참여조직(군-경찰-소방)간의 균형·협력관계를 유지하는 선에서 실효성 있게 추진되어야 한다.

2) 통합형 국가위기관리체제 개편의 실행력 담보

통합적 국가위기관리체제 구축에는 관련조직(정책대상집단)들간의 이해관계 조정이 필수적으로 수반되는 만큼, 현행 국가 위기관리체제가 실효성 있게 재편되기 위한 원칙과 기준에 따라 국가위기관리의 시너지 효과를 나타낼 수 있는 실행력(실천력)을 다음과 같이 담보할 수 있어야 할 것이 요청된다.

6) Lagadec, Patrick(1997), "Learning Process for Crisis Management in Complex Organization," *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1).

첫째, 앞서 전문가 의견조사결과를 통해 알 수 있듯이, 현시점은 ‘포괄적 안보’와 ‘시민 보호’의 개념들에 기초한 통합적 국가위기관리체제의 개편 논의가 어느 정도 구체화 단계로 접어들고 있다고 볼 수 있다. 문제는 각 국가위기관리 전담기관들에 있어서는 기본적인 입장 차이는 있겠으나 협력적·학습적·유기적·통합적으로 국가위기관리체제를 구축해 가야 하는 것이 필요한 만큼, 단계적 절충과정으로 통해 상당부분 각 국가위기관리 담당조직들간의 합리적인 조정·조율에 진척을 보일 것이 기대되며, 이 과정에서 한국 소방조직의 위기관리역량이 제고될 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

둘째, 현재 국가위기관리 담당조직들은 통합적 조직운영의 필요성에 큰 틀에서는 공감을 표하고 있으며, 다만 국가안전보장위원회(NSC) 주도로 이루어지는 전·평시 통합체제 구축은 군의 입장에서 볼 때 문제성을 내포하고 있으므로, 상대측의 입장을 인정·이해하면서 자기조직의 논리를 합리적으로 전달하는 연속적 과정에서 갈등을 최소화하고 소통구조를 활성화하면서 공통분모를 찾아가는 노력이 중요하다. 따라서 한국 소방조직은 통합적 국가위기관리체제 개편 과정에 능동적으로 참여하는 것이 전체적인 실행력을 높이는데 기여할 수 있다.

셋째, 특히 통합형 국가위기관리체제 구축의 장점은 통일성을 촉진할 수 있고 조정이 용이하며 업무의 신속한 대처가 가능하다는 점, 또한 전문화의 축진이 쉽고 긴급사태에 능동적인 대처가 가능하고 리더십 발휘가 용이하다는 점이다. 다만 일부 획일주의로 의사소통과 개별조직 차원에서 새로운 변화에 대한 적응의 어려운 점은 있겠으나, 이러한 점은 보완하여 최소화하지 않으면 안될 것이다.⁷⁾ 이와 같은 통합형 국가 위기관리체제의 구축과정에 소방조직은 새로운 변화에 대한 적응성을 높이기 위해 스스로 노력할 필요가 있으며, 이렇게 할 때 통합형 국가 위기관리체제 개편의

7) 이는 국가위기관리의 전과정에서 일관성과 계속성을 유지할 수 있고, 의사소통 촉진과 학습조직화를 꾀한다는 중요한 의미를 갖는다. 더욱이 위기도 상호연계되어 일어나는데, 이는 전쟁과 민방위, 재난과 기반체제의 기능상실, 전염병은 홍수와 태풍과 같은 위기와 연계되어 일어나기 때문에, 국가위기관리 전문집단의 통합적인 지식과 경험이 요구된다는 점이다. 김용석(2006. 10), “전·평시 비상대비체제의 연계 및 통합방안,” 국무총리 비상기획위원회, 「전시 비상대비체제와 평시 위기관리체제의 연계 및 발전방향」, 26면 참조.

실행력이 높아질 것이며, 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화의 가능성이 높아질 것이다.

넷째, 국가위기상황의 종합적인 파악과 관리의 필요에 따라서 사고현장과 대책본부를 연결하는 적절한 수단이 통합되어야 한다는 점이 통합형 국가위기관리체제 구축의 중요한 과제 중의 하나이며, 이에 합리적인 대응책을 강구하는 수단과 조건이 무엇인지를 종합적으로 파악하는 정보를 통합적으로 운영하는 것이 중요하다.⁸⁾ 따라서 한국 소방조직은 그동안 강점을 가져왔던 현장대응관리분야에 있어서 각 참여기관들간의 유기적 협력관계를 높여 나가는 차원에서 현장기능을 중심으로 하는 위기관리역량을 고도화시켜 나가야 할 것이다.

3) 국가위기관리 책임기관으로서의 소방조직의 위상·역할의 재정립

한국 소방조직이 국가위기관리의 책임기관(agency)으로서 위상과 역할을 재정립하는 것은 소방의 입장에서 볼 때 매우 중대한 과제가 아닐 수 없으며, 이는 통합형 국가위기관리체제 개편과 연계하면서 다음과 같이 추진되어야 할 것이 요구된다.

첫째, 경찰을 제외하고 평시(peace time)체제에서의 ‘사회적 안전의 확보’를 위한 실체적 조직기반은 소방조직에 있으며, 특히 소방조직은 그 중심기능인 현장대응기능⁹⁾ 이외에도 광범위한 예방기능 및 포괄적 안전서비스 기능을 수행을 통해 ‘대한민국 대표브랜드인 119소방’으로 평가받고 있는 현실을 감안하여, 소방조직은 국가위기관리의 중요한 영역을 책임지는 기관으로서의 위상을 재정립해야 한다는 사실이 강조되어야 한다. 즉, 외부적 침략은 군, 국내 치안은 경찰, 그리고 각종 재난사고에 대한 대응은 소방조직으로 각각 자리매김하는 것이 중요하며, 이로써 국민의 생명과 재산 보호를 책임지는 소방조직으로 거듭날 것이 요구되며, 아울러 재난·재해에 대한 국제적 협력대응 추세에 대한 능동적 수용태세를 갖추는 것도 긴요한 과제이다.⁹⁾

8) 염재호·하인철(2006. 12), 「효율적 재난관리를 위한 통합적 국가재난관리시스템 구축에 관한 연구」, 국회(노현송 의원실) 정책연구보고서, 75-79면 참조.

9) 최병학(2006. 8), “한·중·일 재난관리 국제협력체제 구축방향 연구,” 「국제공동 학술교류회」, 한국공공행정학회·중국 상해사회과학원 공동주최, 13-15면 참조.

둘째, 국가위기관리 책임기관으로서의 위상 재정립을 실현하기 위해서는 「안전한 나라 세우기」와 「안전한 지역사회 만들기」를 위한 책임기관으로서의 소방조직의 역할 증대와 국가사회적 안전정책의 비중 강화에 상응하는 국가위기관리 책임기관으로서의 위상을 제고하고, 특히 국민의 안전권(safety right)을 항구적으로 확보하기 위한 제도적 차원에서 현행 소방조직의 위기관리역량을 고도화해야 한다.¹⁰⁾

셋째, 현재 국민에게 가장 인지도 높은 “모든 사고는 119”라는 소방조직 역할수행의 중요성을 중앙·지방행정 조직체제 속에 적극 반영하며, 동시에 소방조직의 비효율적인 운영체제와 특히 인사·조직·재정상의 운영개선을 위한 종합적 발전기획능력을 최대한 강화해 나가기 위한 특단의 투자와 노력을 경주해야 한다. 이를 위한 제도적 기반강화는 필수적이며 그 중에서 가장 시급한 과제는 소방청(지방소방청 연계) 신설을 비롯한 국립소방대학, 소방과학원, 소방병원, 소방박물관 설립 등이라 할 수 있다.

넷째, 국가적 특수재난에 대한 지휘통제 및 지원기능의 강화로 산불·수해 등 광역적 재해에 대한 선진화된 대응체계의 확립과 가스·위험물 사용증가 등 소방소요 변화에 능동적으로 대처하며, 화학물질 사고 등 국가적 특수재난의 예방과 대응능력을 제고는 물론, 최근 심각해져 가는 고의적인 테러발생 및 방화·방실 등 인위적인 재난상황에 대하여 예방소방기능을 고도화함으로써, 통합형 국가위기관리체제 구축에 있어서 소방조직의 위기관리역량이 실질적으로 행사될 수 있는 여지를 유감없이 보여주어야 한다.

다섯째, 통합형 국가위기관리체제 구축과정에서는 국민의 안전권 확보를 위한 국가 및 지방자치단체의 책임을 획기적으로 강화하여 현행 안전부문에 대한 과소투자 관행을 불식시키는데 주력해야 하며, 특히 사고발생 이전까지는 “예산낭비”로 치부되는 안전관련투자의 특수성을 충분히

10) 이러한 차원에서 급증하는 위기·재난사고에 부족한 인력·재정으로 아직도 1일 2교대 근무로 격무에 시달리고 있는 소방공무원들의 사기증진을 도모하며, 현행 중앙소방조직에 대한 소방공무원의 불만해소와 성취동기를 북돋우는 한편, 각종 재난현장에서 소방공무원의 노력과 희생에 대한 국가사회적 재평가가 필요하며, 특히 화재진압시 공·사상자 등 불의의 사고를 당한 소방관을 전문적으로 보호·치료하기 위한 소방(화상치료전문)병원을 설립, 운영해야 한다는 목소리가 설득력을 얻고 있다.

감안하여, 잠재적 위험요소에 대한 심사를 강화하여 적극적인 투자를 유도함으로써 안전투자가 국가사회의 ‘안전판 기능’을 충실히 수행할 수 있도록 하는데 소방조직이 앞장서서 논리적으로 주장해야 한다.

이러한 과정에서 한국 소방조직은 통합형 국가 위기관리체제가 추구하고자 하는 목표가치나 정책목표에 능동적으로 부응하여, 소방조직의 현장 대응능력은 물론 예방관리능력의 증진이 국가위기관리역량의 확대로 곧바로 이어진다는 사실을 객관적으로 입증하는데 주력할 필요가 있다.

국민의 생명과 재산의 보호만큼이나 중요한 직무는 없다. 그럼에도 불구하고 정부나 지방자치단체들이 눈에 보이는 ‘가시적 성과’에 매달리는 속성이 있음을 부인하기 어렵다. 위기·재난·안전관리는 그의 성격(속성)상 사고가 일어난 이후에만 그 효능을 인정받기 때문이다.¹¹⁾

고도산업사회에서의 ‘복지권’(welfare right)은 기본적으로 ‘안전권’(safety right)이 밑바탕을 이루지 않으면 안된다. 산업이 고도화될 수록 사고의 규모는 더욱 대형화되고 치명적이며, 피해규모나 피해액 또한 기하급수적으로 증가한다. 이같은 피해로 발생하는 비용은 곧 사회비용인 것이며, 이를 예방 및 최소화하는 것이 국가위기관리 책임기관으로서의 임무이자 역할인 만큼, 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화는 이러한 맥락에서 추진되어야 한다.

이러한 측면에서, ‘국군의 날’(10. 1), ‘경찰의 날’(10. 21)에 비해 ‘소방의 날’(11. 9)이 법정기념일이 되지 못하고, 그동안 119소방관들의 높은 헌신에도 불구하고 혹여 ‘제도적·문화적 차이’로 또 다른 차별을 받고 있다면 현 소방방재청은 새로운 형태의 조직체제를 구상하는 것도 검토될 필요가 있다는 주장¹²⁾에도 귀 기울일 필요가 있다.

11) 다원화된 현대사회에서는 사회를 구성하는 개개인의 합의에 따라 필요한 제도적 장치를 만들고 서로에서 도움이 되는 체제를 구축하는 것을 정부가 지원하여야 한다. 이를 위하여 정부는 제도적 장치와 체제를 유지하는 총괄, 조정, 지원의 역할을 담당해야 하며, 지방자치단체는 자치시대의 요청에 따라 해당 지역주민들과 함께 지역사회발전을 위해 제도의 원활한 운영을 위한 합리적인 집행과 유지관리를 담당해야 할 것이다.

12) 「문화일보」.(2006. 11. 8), 이창원, “법정기념일 소방의 날”.

제2절 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화 기반구축

1. 정책형성·입안, 기획수립·조정 및 법제화 능력의 제고

1) 정책형성 및 정책입안능력

현재 한국 소방조직에서 취약한 정책형성 및 입안능력, 기획수립 및 조정능력, 법제화능력 등 제도적 한계를 극복하기 위한 자체의 노력과 함께 제도적 장치의 마련이 긴요하며, 특히 조직상의 독립 및 운영기반 내실화를 토대로 전반적인 소방조직의 위기관리역량 고도화기반을 조기에 갖추므로써, 국민의 안전권 확보에 기여토록 해야 한다.

특히, 소방정책의 형성·입안을 위해서는 국가위기관리 및 소방수요의 증대에 걸맞는 정책아젠다(policy agenda)를 적시에 구상, 작성해야 하며, 이를 위해서는 정책수요를 정확히 조사, 분석하는 노력이 선행되어야 한다. 더욱이 정책기조 설정이나 핵심추진사업 선정 등은 국민적 요구는 물론 전 소방조직 구성원들간의 개념통일과 접근방식에 일관성 있게 갖도록 하는 것이 중요하며, 따라서 정책구상(policy design)에 의해 미래에 도달하고자 하는 성과목표를 설정하는 것은 시관(時觀; time-perspectives)에 입각하여 총량가용자원을 정책우선순위에 따라 적절하게 배분하는 것이 필요하다.

문제는 이것의 선행조건이 되는 정책수요를 어떻게 판단할 것이며, 그 정책우선순위를 어떻게 설정할 수 있는가 하는 것이다. 여기에는 정책목표, 재원조달, 추진단계 설정, 협력체제 구축, 파급효과, 객관적 평가장치 등을 필요로 한다.¹³⁾

따라서 한국 소방조직의 위기관리역량을 고도화하기 위해서는 그 첫 단

13) 이는 정책수요판단에 있어서 그것의 전제조건이 사실(fact)과 가치(value)간의 비교형량, 그것의 후속조건이 신뢰성(reliability)과 타당성(validity) 간의 비교선택, 그리고 심의단계에서 필요조건과 충분조건의 상승결합으로 정책우선순위의 식별 및 도출이 가능해야 한다는 점을 상기할 필요가 있다. 최병학 (1997. 6), 「인본·경영행정의 기본이념과 구현전략」, 133면 ; C. W Hofer., E. A. Murray, Ram, Charan, and Robert A. Pitts, *Strategic Management : A Casebook in Business Policy and Planning* (West Publishing, 1990) 각각 참조.

제라 할 수 있는 정책형성 및 정책입안능력이 내부적으로 확보되어야 하며, 이를 위해서는 예컨대 전국 차원에서 운영되었던 ‘안전관리대책(개선)기획단’이나 과거 소방조직 차원에서 운영했던 ‘21C 소방정책개발기획단’ 등은 실효성 있게 다듬어갈 필요가 있다.¹⁴⁾

2) 기획수립 및 조정능력

소방기획의 수립시에 전문성·독립성·자율성·창의성을 확보하는 것이 매우 중요하다. 그러나 현행체제가 소방조직이 독립되어 있지 못한 실정이므로 소방정책의 형성 및 입안, 소방기획의 수립에 있어서 전문성이 발휘되기 어려운 여지가 상대적으로 많으며 따라서 자율성이 크게 제약되어 있는 상황이다. 더욱이 이 과정에서 창의성도 발휘되기에는 역부족이라는 지적에 크게 유념할 필요가 있다.¹⁵⁾

더욱이 아직도 중앙소방조직의 주도적·중재적 역할의 부재현상이 남아 있으며, 특히 날로 중요성을 더해 가고 있는 소방의 역할·기능을 중앙단위에서 종합기획·조정관리할 수 있는 중앙소방조직의 주도적·중재적 역할 수행체제로의 구조적·제도적 개선이 절실한 상황에 놓여 있다.¹⁶⁾

특히, 현재 재난대응조직의 각 부문은 재난·재해의 발생확률에 따라 직무량이 심각한 편차를 나타낼 수밖에 없으며, 거의 모든 재난·재해에서 대응업무의 전과정을 대부분 주도하거나 직·간접으로 관여하고 있는 소방

14) 국무총리실 안전관리대책기획단(2000. 9), 「새천년 ‘안전한 나라’ 만들기를 위한 안전관리 종합대책」; 소방정책개발기획단(2002. 2), 「21C 소방행정 비전을 위한 소방정책개발 회의자료집」 각각 참조.

15) 최연홍·김태윤·윤명오·이상팔·최병학(2002. 6), 「국가 소방방재체제 발전방안 연구」, 한국행정학회, 404-406면 참조.

16) 이는 현재 우리나라에는 안전관련 개별법령이 산재해 있으며, 부처이기주의가 팽배한 현실에서 안전업무가 분산적으로 집행, 국가·지방 차원에서 안전사각지대를 방치하는 결과를 빚고 있다. 이러한 현상은 중앙이나 지방에서도 유사하다 할 수 있으며, 현행 분산운영시스템은 효율과 비용 측면에서 통합운영시스템에 비해 매우 불합리한 것으로 시급히 개선되어야 한다. 또한 재난·안전분야의 전문조직인 소방과 조직의 위계개념이나 정서가 전혀 다른 일반조직들이 동일 조직적 수준에서 존재한다는 사실은 발전적 측면보다는 상호간섭에 의한 역기능이 상대적으로 많다는 것이며, 따라서 소방의 일체감 부여를 위한 조직개념의 재정립이 필요하다는 점은 한국 소방조직의 위기관리역량이 고도화하기 위해서는 독립조직으로서의 소방청 신설이 타당성을 갖는다는 유력한 논거가 된다.

조직과 기획·통계·평가·보고 등 interface적 기능을 담당하는 조직이 하부까지 상호병렬식으로 존재하여, 의사결정과정을 복잡화시키고 있는 결과, 적실성 있는 합리적 정책수립이 곤란하다. 이러한 현상은 매우 불합리한 것으로써 시급히 개선되어야 하며, 이 중에서 소방조직은 인적재난관리는 물론, 자연재해에 대한 현장대응을 책임 맡고 있으므로, 늘어나는 재난·재해사고에 대비하여 인력·조직·재정·장비 등에 걸쳐 충분한 제도적 보완이 이루어져야 한다.

따라서 한국 소방조직의 위기관리역량을 고도화하기 위해서는 그 다음 단계라 할 수 있는 기획수립 및 조정능력을 획기적으로 높이기 위한 노력을 대내·외적으로 펼쳐야 할 것이며, ‘소방혁신기획단’과 같은 소방기획 T/F팀은 제도적 수준에서 운영되는 것이 바람직하며,¹⁷⁾ 과거 특정목적에서 파행적으로 운영되었던 ‘소방혁신위원회’와 같은 전철은 다시는 되풀이되어서는 안된다.

3) 법제화능력

앞으로 통합형 국가위기관리체제 구축에 발맞추어 소방조직의 위기관리역량을 고도화를 도모하기 위해서는 소방안전의 중요도에 상응하는 법제화 기능을 내부적으로 활성화하는 노력이 필요하다. 특히, 법제화능력(법령제정능력)은 해당조직의 자율성과 책임성 즉, 자기책임성(self-responsibility)을 가늠하는 잣대라는 측면에서 중요한 의의를 갖는다고 할 수 있다.

그러나 나날이 급증하는 재난수요에 비해 소방안전분야에 대한 국가적 차원의 정책지원 및 법제개선 등이 크게 미진하며, 소방의 수요자인 국민들의 소방기능 확대 요청에도 불구하고 정부내의 정책·의사결정과정에서 소방에 대한 관심과 투자가 크게 미흡한 실정에 있다. 또한 소방안전분야의 정책개발 및 기술개발도 부진하여 전반적으로 소방조직의 ‘안전수요에 대한 대응성’이 제도적으로 낮은 상태이다.

그러므로 복잡다양한 소방수요 증가추세와 급변하는 사회상을 반영할 수 있는, 그리고 사회의 급속한 변화속도에 법령·제도가 따라가지 못하는

17) 소방방재청 소방혁신기획단(2006), 「소방혁신 로드맵」 참조.

지체현상을 효율적으로 극복하기 위해서는 이를 적시에 수용할 수 있는 신속한 법령개정과 제도의 도입이 요구된다.

이를 위해서는 조직의 독립성과 법제화 전담부서가 설치, 운영되어야 한다. 그러나 현 소방방재청 내의 조직체제로서는 소방의 특수성과 자율성을 담보하기 매우 어려운 상황이며, 국가위기관리 및 소방안전분야의 전문성에 구조적으로 취약한 일반행정직 중심의 직제운영으로는 국민의 안전권 확보 요구를 능동적으로 수용하기 위한 법제화 여건은 매우 미흡하다.¹⁸⁾

2. 비전창출능력·문제해결능력·학습능력의 확충

1) 비전창출능력

현재 소방조직에서 취약한 ‘문제해결능력’, ‘학습능력’(연구개발 포함), 대내·외적 협력관계를 주도할 수 있는 ‘거버넌스능력’(통합화능력) 등을 조속히 확충함으로써, 한국 소방조직의 전반적인 위기관리능력을 고도화하기 위한 필수적 토대를 마련하는 것이 필요하다.

그 중에서 미래 소방발전비전을 창출할 수 있는 능력, 즉 비전창출능력((vision creative capacity)은 매우 중요하다. 이는 ‘한국소방발전의 미래상’을 제시하는 것이 소방조직발전에서 가장 우선되어야 할 목표지표가 아닐 수 없기 때문이며,¹⁹⁾ 이를 바탕으로 소방조직 전체적인 발전역량을

18) 현재 소방방재청의 직제상으로 볼 때, 정책·기획·법제화 관련업무는 정책홍보본부내의 혁신기획관과 재정기획팀에서 담당하고 있다 할 수 있으나, 분장사무나 업무구분이 모호하고 특히 국가위기관리의 실체적 조직으로서 비중이 매우 높은 소방조직의 입장을 반영하는 데는 미흡한 구조로 되어 있다(소방방재청 주요업무 및 실·과별 업무소개 ; <http://www.nema.go.kr/introduction/business/information.jsp#a03> ; 검색일 : 2007. 1. 7). 현재 이 부서는 모두 일반행정직에서 관장하고 있다. 여기서 두 부서에 대한 정책·기획·법제화 관련업무를 발췌해 보면 다음과 같다. 먼저, 혁신기획관실은 ①업무처리절차의 개선, 조직문화의 혁신 등 청내 행정혁신 업무의 총괄·지원, ②행정제도개선계획의 수립·집행, ③민원(국민제안 포함)관련 제도의 개선, ④사무분장규정 및 위임전결규정의 관리 등이며, 다음으로 재정기획팀은 ①각종 정책과 계획의 수립·종합 및 조정, ②주요 업무계획의 지침수립·종합 및 조정, ③중기재정운영계획 수립 및 관리, ⑤국회 및 정당 협조업무의 총괄·조정 등이라 할 수 있다.

효과적으로 결집함으로써 경쟁력(competitive power)을 확보할 수 있으며, 또한 무한경쟁시대에 한국소방조직의 총체적 역량을 가장 효율적으로 결집, 정책효과를 극대화시키는 전략개발(strategy development)이 가능하기 때문이다.

분명한 사실은, 한국 소방조직의 미션(임무)은 ‘국민의 생명과 재산의 안전한 보호를 통한 안전권 확보’이며, 비전(미래상)은 ‘모든 국민이 안전하고 편안한 나라(Safe Korea)의 구현’이다.²⁰⁾

이와 같은 한국소방의 비전을 창출해 내기 위해서는 기본적으로 두 가지 분석이 선행되어야 한다. 하나는 외부환경분석을 통하여 통합형 국가 위기관리체제 구축과 연계한 중·장기 소방발전을 둘러싼 경쟁조건과 추세 변화를 분석하는 것이며, 다른 하나는 내부능력평가 곧 소방조직 내부의 ‘총체적 능력’(=현존능력+잠재능력)을 가감치 말고 객관적으로 분석하는 것이다.²¹⁾

즉, 외부환경분석에 있어서는 종래의 안정성, 동질성, 단순성, 폐쇄성, 정태성(statistics), 우호성, 확실성이 어느듯 불안정성, 이질성, 복잡성, 개방성, 동태성(dynamics), 적대성, 불확실성으로 변화되고 있음을 분명히

19) 김철중(2002. 1), “21세기 소방발전비전,” 전국소방지휘관회의 발제논문, 서울소방학교.

20) 최근 소방혁신기획단에서 작성, 발표한 「소방혁신 로드맵」(2006)에서는 “5년 후 한국소방의 비전”을 ①인사행정분야에서는 ‘일한 만큼 대우받는 투명한 소방’을, ②후생복지분야에서는 ‘가족처럼 돌봐주고 정이 넘치는 소방’을, ③부조리척결(투명행정)분야에서는 ‘타조직의 귀감이 되는 깨끗한 소방’을, ④서비스분야에서는 ‘국민에게 감동을 주는 사랑 받는 소방’을 각각 제시한 바 있다. 이는 나름대로 의미는 있으나 중·장기 비전 수립을 위한 체계적, 논리적 과정을 통해 도출되었다고 보기는 어려우며, 특히 여기에는 조직기반 충실화(enrichment) 관련내용이 제외되어 있어 그 실효성을 담보하는데 한계가 있다고 보여진다.

21) 이것의 기본적인 방법론은 ‘환경변화→경쟁전략→구조설계’를 중심으로 하는 ‘전략적 조직관리’(strategic organizational mgt.)에 기반을 두는 것이다. 이는 통상 두 단계로 나누어 구체화할 수 있는데, 그 하나인 전략적 의사결정구조는 조직전체 의사결정에 관련된 것이며, 다른 하나인 전략적 운영관리구조는 중간실무계층에 관련된 것이다. 전자에는 경쟁우위의 전략체계로서 정책수준과 기획수준의 전략평가(strategic evaluation)에 따라서 전략채택(strategic adoption)이 이루어지며, 이를 토대로 중장기 목표 및 당면목표가 설정된다. 후자에는 기본전략(basic executive strategy)과 운영전략(operating strategy) 및 전략적 실천계획(strategic implementation planning)이 포함된다. Michael E. Porter(1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, New York: The Free Press, 1985).

인식할 필요가 있다. 또한 내부능력평가에 있어서도 인적·물적자원 규모나 단순한 사무진단 차원에 그쳐서는 안되며 제도와 현실간의 편차(bias), 표준운영절차(SOP)의 실효성 여부, 기능조정과 구조혁신의 필요기반, 그리고 한국 소방조직의 가장 중요한 위기관리역량의 보유수준에 이르기까지 체계적인 능력평가나 경영진단이 함께 수반되어야 한다.

2) 문제해결능력

이해조정은 합리적 문제해결을 요구한다. 그런즉, “해결방안이 없으면 문제도 없다”(No Solution, No Problem)²²⁾라는 언명을 깊이 있게 이해하지 않으면 안된다.

현재 한국소방은 산적한 현안들에 대한 실효성 있는 ‘문제해결능력’(problem-solving capacity)을 반드시 갖추지 않으면 안된다. 이는 한국 소방조직이 그의 본연의 위상과 역할에 부응하기 위해서는 효율적인 문제해결능력을 내재화해야 한다는 점이다. 특히 소방조직의 수뇌부는 ‘문제해결자(problem-solver)로서의 역할’을 능동적으로 담당해야 한다는 점이 강조되지 않으면 안된다. 더욱이 오늘날 정책수립은 문제해결을 선결요건으로 삼는만큼, 이는 당면 정책현안에 대해 실효성 있는 처방(prescription)을 내려줄 수 있어야 할 것이다.

그렇다면 한국소방이 실질적인 정책문제해결을 위한 능력을 갖추기 위해서는 예비단계로서의 어떠한 분석적 절차가 필요한가? 여기서는 문제해결에 필요한 기본전제로서 문제유형과 그 해결수준에 관해 살펴보기로 한다.²³⁾

문제해결은 인과관계의 함수관계라는 인식으로부터 출발한다. 인과관계가 완전한 경우는 그 논리적 구조가 ‘잘 구조화된 문제’(well-structured problem)라 할 수 있고, 반면 불완전한 경우의 문제는 ‘비구조화된 문제’(non-structured problem)라 할 수 있다.²⁴⁾ 이러한 문제들의 특성은 몇

22) 이는 유명한 정책분석학자 윌다비스키(A. Wildavsky)의 言明이다.

23) 최병학(2002. 5), “한국 소방정책의 과제와 전망: 정책문제해결을 위한 소방정책의 패러다임 전환,” 소방청 신설을 위한 국민공청회, 주제발표논문, 국회 행정자치위원회 주최, 한국소방정책학회·119매가진 공동주관.

24) 흔히 의사결정분야에서는 문제의 유형을 크게 세 가지로 분류하고 있는데, ①잘 구조화된 문제, ②중간수준으로 구조화된 문제(moderately structured problem), ③전혀

가지 측면에서 다음과 같이 구분될 수 있다.

첫째, ‘잘 구조화된 문제’는 문제해결자의 수와 해결대안의 수가 아주 적은 경우로써, 그 해결공간이 작으므로 목표에 대한 합의도 존재한다. 또한 각 대안의 결과도 예측가능하므로 대안의 결과도 미리 프로그램화될 수 있다. 이는 문제의 상황이 알려져 있고, 그러한 상황을 바람직하지 않게 만드는 가치가 존재하며, 그 문제의 해결수단이 항상 사용가능한 경우의 문제이다. 대안탐색도 일정한 자극이 따라 일정한 반응이 일어나는 등식관계로 보기 때문에 탐색과정은 거의 발생하지 않는다. 결국 이것은 단순반복화된 문제라 할 수 있다.

그러나 ‘전혀 구조화 되어 있지 않은 문제’는 인과관계에 대한 사실적 전제가 문제해결자 사이에는 확실하나, 목표·가치에 대한 전제가 문제해결자 사이에 불일치하는 경우에 해당된다. 목표가 불분명해서 인과관계에 대한 정확한 계산이 이루어질 수 없고, 또 다른 기준에 의해 해결책을 분석·평가할 수밖에 없는 경우가 여기에 해당된다. 여기에 대한 해결방안은 관련당사자들간의 어떠한 합의에 도달하기 위한 과정 자체가 중요시되는 점증적(incremental) 문제해결전략이 사용될 것이다. 이것은 조직내에 다수목표가 존재할 수 있고, 그 목표들간에 상충관계가 충분히 발생할 수 있는 상황이다. 또한 관련집단의 변화에 따라 목표·가치도 변화될 수 있는 상황이므로, 단순히 합리적 판단에 입각한 문제해결전략은 관련집단간에 또 다른 문제나 갈등의 원인이 될 수도 있다.

그러므로 앞으로 체계적인 소방조직의 문제해결을 위해서는 기본적인 정책구상(policy design), 정책우선순위(policy priority) 설정, 전략적 행동지침 마련, 정책분석·정책입안, 정책평가의 수행, 외부효과 및 부수효과(external and side effects)의 고려, 정책의지 구현, 정치적 판단, 기타 예기치 않은 사태에의 능동적 대비 등에 각별한 관심을 기울여야 할 것이다.

그러므로 한국 소방조직이 문제해결능력을 신장하기 위해서는 앞으로 한국소방이 지식기반의 조직운동을 토대로 모든 국민에게 ‘안전권’을 충실

구조화되어 있지 않은 문제가 그것이다. W. N. Dunn (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc), pp.103-104 ; J. G. March and H. A. Simon (1958), *Organizations* (New York: John Wiley and Sons, Inc.), pp.86-88.

히 보장해 줄 수 있으며, 현재의 소방수요와 정책대응력은 서로 균형점을 이루고 있으며, 한국 소방조직은 급증하는 소방수요변화에 걸맞는 소방정책수행체제를 갖추고 있는가에 대한 답을 구해야 한다.

이를 위해서는 적어도 중앙수준에서는 정책총괄기능이 제도화되어야 하며, 이를 토대로 지방수준에서 원활한 소방정책의 집행이 이루어질 수 있도록 하지 않으면 안된다.

3) 학습능력

한국 소방조직을 학습조직(learning organization)으로 부단히 '진화'시켜 나가면서 학습능력을 확충하는 것이 매우 중요하다.

이를 위해서는 소방관련 종사자의 기술혁신과 운영기반을 활성화하며, 소방연구소와 소방관련산업의 산-학-연간 협조체제 구축으로 소방관련산업의 경쟁력을 향상시키는 한편, 국제표준화에 따른 수입대체 및 수출진흥 효과를 제고하는 노력이 필요하다.

특히, 국가위기관리의 통합화 추세와 함께 소방수요의 양적 확대와 더불어 질적 다원화, 복잡화, 대형화, 광역화, 속도화 경향에 따른 소방조직 위기관리역량의 전문성과 책임성을 향상하며, 이에 상응하는 소방안전정책의 전문성 강화 및 현장활동 관련 안전관리능력을 강화하고, 이를 체계적으로 뒷받침하기 위한 연구개발(R&D) 및 교육훈련(E&T) 기능을 크게 활성화하는 것이 바로 학습능력을 신장하는 첩경이라 할 수 있다.

우선 한국 소방조직에서는 무엇보다 연구개발 및 교육훈련의 내실화가 시급하다. 현재 정부에서는 위기·재난·안전관리분야의 연구기능이 제대로 활성화되지 못하여 능동적으로 위기·재난에 대비하지 못하고 있다. 즉, 위기·재난·안전관리 연구활동이 상대적으로 취약한 실정이며, 전문교육기관이 없이 자체 또는 외부 위탁교육 위주로 실시함으로써 전문성이 떨어지고 전문인력 양성에 한계를 노정하고 있다.

특히 현재 중앙소방학교의 소방과학연구실은 규모나 역량에 있어서 매우 취약한 실정이며, 국립방재교육연구원은 자연재해 관련연구에 집중되어 있어, 결과적으로는 인위재난 및 소방안전분야 전문연구기능이 크게 결여된 상태에 있다.

정부에서는 앞으로 위기·재난·안전업무 담당자들의 최저 전보기간 확대를 통한 업무수행의 전문성 강화와 함께 위기·재난·안전 및 소방관련 연구기능을 활성화할 예정으로 있으나, 한국 소방조직에서는 앞으로 가칭 '소방과학(연구)원' 신설에 대비하여 소방연구기능을 획기적으로 활성화할 수 있는 면밀한 대비를 하는 것이 필요하다.²⁵⁾

또한 현행 교육훈련제도는 단순지식 전달 위주의 전근대적 교육프로그램으로 각 교육과정의 차별성이 없고 수요자의 역량(평가)에 따른 선택적 수강이 불가능하여 직무전문교육의 획일성이 고착되어 있으나, 최근 소방공무원 신규임용자의 학력수준이 계속 높아지고 소방의 행정환경이 복잡다양해졌으므로 이에 대응할 수 있는 21세기 국민의 소방요구에 충족할 수 있는 전문인력 양성을 위한 획기적인 교육훈련체제로의 전환이 필요하다는 요구가 매우 설득력을 얻고 있으며, 이에 따라 현 중앙소방학교의 '국립소방대학'으로 승격하는 문제가 활발하게 논의, 검토되고 있다.²⁶⁾

무릇 전문직업(profession)이란 고도의 전문성·기능성·조직성·봉사성이 충족되어야 그 존립가치를 인정받을 수 있다. 한국 소방조직이 「안전한 나라 세우기」의 핵심주역이자 국가위기관리 중추기관으로 확고히 자리매김되기 위해서는 내실 있는 연구개발과 교육훈련을 통해 학습능력을 충실히 보장하지 않으면 안되며, 자칫 소홀하기 쉬운 소방발전비전·전략, 소방정책개발, 소방기획조정, 소방조직발전 등에 대한 지식기반기능을 반드시 내재화시켜 놓지 않으면 안된다.

특히, 지금까지 하드웨어 중심의 현장대응업무라는 특성이 강조되었던 만큼, 앞으로는 사전예방관리를 위한 연구개발(R&D) 투자를 꾸준히 확대하는 노력을 경주해야 한다. 안전의 가치는 '사전적인 것'이 아니고 어디까지나 '사후적인 것'이라는 사실을 정확하게 깨닫는다면, 안전투자는 매우 투자승수가 크다는 사실을 분별력(prudence) 있게 재인식하지 않으면 안된다.

더욱이 국립 소방과학(연구원)의 설립은 소방의 전문연구기능(연구시설·전문연구인력)을 강화하여 급변하는 위기·재난환경에 적극적으로 적응하

25) 소방방재청 소방대응본부 소방과학원 T/F팀 (2006. 5), 「국립소방과학원 설립 기본계획」, 1-2면 참조.

26) 중앙소방학교 교육기획팀(2006. 12), 「소방교육훈련시스템 혁신방안」, 1면 참조.

고, 실효성 있는 연구성과를 통하여 미래의 소방조직발전을 위한 바람직한 방향과 실현 가능한 대안을 제시하는 것이다. 이는 민·관·산·학·연 협력체제 구축을 통한 전문연구기관으로서 독립적 지위와 책임성 확보, 연구성과의 신뢰성을 담보할 수 있는 기관으로 설립, 운영되어야 할 것이 요구된다.

3. 갈등관리능력·대외협력능력·거버넌스능력의 신장

1) 갈등관리능력

앞으로 소방조직은 국가위기관리 업무수행 및 소방정책 추진을 둘러싼 이해조정과 상호협의를 위한 '조정자(gain & loss coordinator)로서의 역할'이 강조되어야 하며, 그러한 갈등을 합리적으로 관리할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 특히, 통합형 국가위기관리체제 구축을 둘러싸고 서로 입장이 똑 같을 수 없는 각 위기관리 참여주체들간의 태생적 한계를 포함한 역할갈등(role conflict)에 있어서 이해상충의 무리 없는 조정, 타조직들간의 정책조정 및 행정협의를, 그리고 민간단체와의 각종 관련에서 협상과 계임을 매끄럽게 이끌어가기 위한 노력을 꾸준히 펼쳐야 한다.

특히, 소방방재청 개청 이후 대두된 새로운 문제점을 갈등관계를 중심으로 정리해 보면 다음과 같다.²⁷⁾

첫째, 비합리적인 사무분장에 따른 전문성의 저하를 초래한 경우는 소방대응분야의 고유업무를 일반행정직 위주의 부서인 예방관리분야로 이관한 것으로써, 재난발생시 대응능력 제고를 위한 활동인 재난대비훈련을 형식적인 행사로 전락시킨 사례, 재난대응 매뉴얼은 재난발생시 효과적으로 대응하기 위한 최소한의 표준행동절차로서 대응분야의 고유업무이나 예방안전본부에서 주관함으로써 업무효율성이 떨어지고 있는 사례, 그리고 소방조직육성을 위한 R&D 사업업무와 위험물 안전관리업무를 예방안전본부내 과학방재팀으로 이관 및 재난전략상황실내 소방상황실의 업무축소를 가져온 사례 등이 있다.

둘째, 편파적인 소방방재청 운영에 따른 직렬간 대립과 갈등을 야기한

27) 노현송(2006. 10), 「국가재난관리체제 개편방향」, 9-13면 참조.

경우로서, 일반직 출신의 청장 임명체제의 계속과 함께 현재 정책홍보본부내 팀장급 이상의 직렬간 인력구성은 전체 10명의 팀장 중 소방직은 정보화기획관 단 1명에 불과하며, 이마저도 개방전문직으로 변경될 예정이며, 특히 재난전략상황실은 전체 121명 중 소방직 22명(18.1%)은 의사결정라인에 있지 않은 소방경 이하 실무요원이 18명(81.8%)에 이르고 있는 한편, 지역긴급구조통제단장인 소방서장의 지휘권의 약화를 초래하는 사례 등이 있다.²⁸⁾

일반적으로 재난관리에 있어서 관련부서간 갈등이 유발되는 경우가 적지 않으며, 이와 같은 비근한 사례를 보면 경기도의 민방위재난관리국은 설치 당시부터 소방본부와 기능이 중복된 상태였으나, 재난관리가 중요한 기능이기 때문에 새로운 조직을 설치하여야 한다는 논리가 검증되지 않은 채로 실행에 옮겨짐으로써, 행정낭비는 물론 관할권 경쟁을 유발하여 행정역량을 소진시키는 악영향을 초래하였다는 지적에도 귀기울일 필요가 있다.²⁹⁾

그러므로 앞으로 한국 소방조직에서는 우선 자체내의 갈등관리능력을 신장시키기 위한 기법과 장치를 고안하는데 주력해야 하며, 무엇보다 갈등을 해소하고 최소화하기 위하여 협상과 대화를 통한 노력에 1차적인 노력을 펼쳐야 한다. 이를 위해서는 소방조직의 주의주장을 명쾌하게 담은 논리를 확실히 제시할 수 있도록 체계적인 자료분석과 심층적인 논리개발이 선행되지 않으면 안된다.

2) 대외협력능력

현재 한국 소방조직에서 취약한 분야의 하나가 대외협력능력이라 할 수

28) 이는 「재난및안전관리기본법」에 의하면 재난현장 지휘관으로 지역긴급구조통제단장인 소방서장이 담당하도록 명시되어 있음에도 불구하고 자연재난 발생시 읍면동 사무소에 현장CP를 설치토록 하고 읍·면·동장을 현장지휘관으로 임명함으로써 소방서장과 지휘권 중복에 따른 갈등을 유발하고 있다. 위의 연구보고서, 39면 ; 정갑윤(2006. 10. 16), 「국가재난관리체제 정비를 위한 정책제안」, 7면 각각 참조.

29) 김용훈(1998), “재난관리를 둘러싼 행정부서간 경쟁,” 「서울행정학보」, 제9권 2호, 서울행정학회.

있다. 이는 하나의 조직이 생존하는데는 그 조직을 둘러싼 환경조건과 부단한 적응 및 교환관계를 맺어야 한다는 사실과 일맥상통하는 것이며,³⁰⁾ 여기에는 환류기능의 활성화, 홍보활동의 강화, 대외지원·협력의 촉진, 국제화예의 능동적 대응 등이 모두 포함된다.

첫째, 환류(feedback)기능은 기본적으로 소방조직이 차기 업무계획의 수립과 관련하여 국민의사, 시민단체의 견해, 여론의 평가 등을 얼마나 반영하는가 하는 것은 업무수행의 품질관리는 물론, 국민과 함께 하는 행정의 관점에서 정당성 확보를 위해 매우 중요하다. 차기계획 수립에는 환류기능이 이미 전제되어야 한다.

둘째, 한국 소방조직은 전국민의 지지와 호응을 함께 할 수 있는 소방조직체제를 구축하여 119소방활동을 적극적으로 알리고 소방에 대한 국민의 인식을 제고시키는 일이 중요하다. 그리고 급속하게 변화되는 사회의 흐름과 매체활용전략에 발맞추는 소방홍보전략에도 각별한 노력을 기울여야 한다. 특히 이미지 메이킹과 함께 인터넷 홍보의 경우는 현단계에서 대표적인 통합모델이 되고 있음을 충분히 인식해야 한다.

소비자가 가지고 있는 각 제품 및 서비스의 잡음과 정보의 혼돈을 처리하는 심리적 장치(mental set) 속에 자리를 설정하기 위해서 필요한 전략 모델 중 가장 효과적으로 사용될 수 있는 것이 이미지라는 사실을 염두에 둔다면, ‘털사봉공’과 ‘살신성인’의 소방이미지와 함께 ‘대한민국의 대표브랜드인 119소방’을 어떻게 활용할 것인가는 매우 중요하다.

셋째, 대외협력은 크게 국내와 국외로 나눌 수 있다. 전자는 통상적인 소방활동에 수반하여 포괄적인 안전서비스를 제공하는 경우와 민간부문으로부터 소방업무 수행을 조력 받는 경우로 나눌 수 있다. 그 어떤 경우든 소방조직의 외연을 확장하고 소방조직의 이미지를 향상시켜 결과적으로

30) 환경정보로부터 조직의 문제형성이 비롯되며, 이에 따라 조직내부의 문제해결양식이나 절차에 의존하여 조직이 적절하다고 생각하는 해결책을 환경에 투입하고, 다시 이렇게 투입된 내용을 환류시킴으로서 보다 적절한 조직의 행동방안이나 행위경로를 형성한다고 할 수 있다. 이러한 행동경로나 방안이 유형화되는 경우, 결국 그것이 조직의 문제해결양식 내지는 절차가 되며, 이러한 일련의 과정을 수정하거나 강화하는 것이 조직활동이라고 볼 수 있다. James G. March and Herbert A. Simon(1958), *Organizations* (New York: Wiley) ; March and Johan P. Olsen(1976), *Ambiguity and Choice in Organizations* (Bergen: Universitetsforlaget, 1976) 각각 참조.

한국 소방조직의 대외능력을 높이는데 기여할 것이다.

특히 국제화·세계화시대를 맞이하여 ‘중앙119구조대’의 경우 각 분야별로 국제적 대응노력을 크게 높여나가고 있으며, 1997년 8월 9일 미국령 괌도에서 발생한 대한항공(KAL)기 추락사고를 계기로 해외에서의 항공기 사고 또는 지진 등으로 인한 대규모 재난발생시 인명구조 지원활동을 수행할 수 있는 긴급구조체제의 구축 일환으로 중앙119구조대를 주축으로 국제구조대를 편성, 운영하게 되었으며, 지금까지 눈부신 활약을 하고 있다. 앞으로 국제적 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 중앙119구조대에 ‘국제협력팀’을 신설하여 국제구조대 출동 및 외교적 역할을 할 수 있는 기반 마련이 필요하다.³¹⁾

이와 관련하여 외국어능력과 국제감각이 뛰어난 정예 전문인력을 육성하고, 현재 실시하고 있는 해외연수 등도 활성화함으로써, 선진국 사례를 직접 보고 체험하는 기회를 더 많이 부여해야 할 것이다.

3) 거버넌스능력

현대사회는 거버넌스 네트워크를 지향하고 ‘통합화’(integration)를 위한 노력을 절실히 필요로 한다.³²⁾ 이러한 맥락에서 볼 때 한국 소방조직에서는 조속히 ‘국가위기관리 네트워크’ 구축을 통한 ‘소방거버넌스’의 정립을 구체화하기 위한 실천적 노력을 다각도로 기울여야 할 필요가 매우 크다고 할 수 있다.³³⁾

31) 중앙119구조대 연구반 음두호 외(2002.10), 「한국소방의 국제적 역량강화에 관한 연구」, 제14회 소방행정연찬대회, 44면 참조.

32) 거버넌스는 정부중심의 공적 조직과 사적 조직의 경계가 무너지면서 나타나는 국가(정부), 시민사회 및 시장 간의 파트너십을 통한 새로운 협력형태라고 정의할 수 있다. 즉 거버넌스는 정부와 민간조직, 시민단체(NGO, NPO)를 포함한 각 지역사회의 주체가 공동목표를 달성하기 위한 제반 노력과 협력으로 관리되는 총체를 뜻한다. Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Bristol, P.A.: Open University Press). 또한 거버넌스의 개념은 분석수준에 따라 여러 가지로 분류되고 있는데, 분석공간을 기준으로 하는 경우에 그 유형은 Global Governance, Regional Governance, National Governance, Local Governance 등이 대표적이다. 또한 분석내용에 따라서는 Cyber Governance, Digital Governance, Green Governance 등으로 분류된다. 이은구·원구환 외(2003), 「로컬 거버넌스」(서울: 법문사), 28-35 참조.

이는 크고 작은 재난·재해사고가 그치지 않는 한국사회에서 「안전한 나라」, 「안전한 지역사회」를 만드는 것이 시대적 요청명제이며, 이는 중앙정부나 지방정부의 노력만으로는 한계가 있음이 여러 측면에서 드러나고 있으며, 이러한 점에서 국민과 함께 하는 국가위기관리체제 구축은 바로 ‘소방거버넌스’의 구축을 통해 상당부분 가능할 것이다.

특히, 의용소방대는 지역사회 수준에서 그 지역에 거주하는 주민으로서 봉사정신을 지닌 자발적 민간소방조직이 바로 전국적으로 약 9만명선에 육박하는 의용소방대이며, 이는 자주적인 소방·방재조직으로서 정규 소방 업무를 시민사회 차원에서 지원·협력하는 자발적인 지역봉사조직으로 그 역할을 담당하고 있다.

이처럼 ‘소방거버넌스’ 체제의 중심을 구성하는 의용소방대는 수백년의 역사를 가지고 119소방의 정신적 지주가 되어 왔으며, 지역사회 수준에서 의용소방대를 통한 자율소방체제를 통해 각종 재난현장에서 뛰어난 활동과 적극적인 구조구급업무 수행으로 국민에게 신뢰와 봉사의 조직으로 부각되고 있음은 매우 고무적이라 아니할 수 없다. 앞으로 의용소방대가 지역단위에서 ‘위기관리 네트워크’ 구축을 통한 ‘소방거버넌스’를 구현하는데 크게 기여할 것이 기대된다.

이와 같은 ‘소방거버넌스’의 범주에 포함될 수 있는 민간단체들은 의용소방대를 비롯하여 ‘119소년단’과 직장 ‘자위소방대’ 등이 있으며, 한편으로는 소방·방재분야를 직·간접적으로 후원·협력하고 있는 ‘한국소방안전협회’, ‘한국소방검정공사’, ‘대한소방공제회’, ‘한국화재소방학회’, ‘한국안전인증원’, ‘한국소방동우회’, ‘한국수난안전협회’, ‘한국인명구조건협회’, ‘한국

-
- 33) 현재 전문가를 포함한 자원봉사자집단으로 구성된 한국재난안전네트워크(KDSN; Korea Disaster Safety Network)가 있으며, 외국의 사례에서 알 수 있듯이, 미국의 FEMA VAL과 EMA의 VOAD에 대한 지원프로그램, FEMA EMI에서 표준을 제공하는 공동체 긴급대응훈련프로그램(CERT), Project Impact 프로그램, 일본의 안전한 마을 만들기 프로그램 등 민간활동을 육성하기 위하여 정부가 주관하는 각종 프로그램이 마련되어 있으며 이러한 프로그램을 통하여 민간의 참여를 확대하고 민간의 역할에 대한 의미를 부여하고 있다. 그러나 우리나라의 경우에는 민간단체 자체의 재난안전관리와 관련한 일부의 프로그램만 가동되고 있으며, 정부가 주관하는 전국규모의 분야별 민간활동을 육성하는 프로그램은 소방안전분야를 포함하여 거의 찾아보기 어려운 실정이다.

소방기술사회', '한국소방공사협회' 등이 있다.

특히, 학술단체는 '한국화재소방학회', '한국소방정책학회', '대한응급구조학회' 등 여러 학술단체들이 나름대로 활동하고 있으며,³⁴⁾ 아직은 등록된 상태는 아니지만 머지않아 '한국위기관리학회'도 창립될 것으로 보여지고 있다.

또한 국제적으로는 '국제소방장협회'(IAFC; International Association of Fire Chiefs), '아시아소방장협회'(IFCAA; International Fire Chief's Association of Asia), '세계소방관경기대회'(WFG) 등이 있으며, 특히 일본의 '세계의용소방연합회'(F.W.V.F.A)를 비롯하여 미국의 '미국방화협회'(N.F.P.A)와 '국제소방직원협회'(I.A.F.F), 프랑스 '국제소방기술위원회'(C.T.I.F), 영국 '소방기술자협회'(I.F.E) 등도 활발한 활동을 전개해 오고 있다.³⁵⁾

그러나 아직도 국가위기관리의 '실체적' 조직들인 군과 경찰과 비교해 본다면 '소방거버넌스 네트워크'는 상대적으로 취약한 실정에 있으며, 특히 소방분야의 학문적 기반은 아직도 정립되지 못하고 있는 상황이나,³⁶⁾ 이것이 바로 '블루오션'일 수 있다.

이러한 맥락에서 한국 소방조직의 거버넌스능력의 신장은 매우 중요한 위기관리역량 고도화방안의 하나가 될 것이며, 이는 시대적 흐름과 함께 조직운영의 패러다임이 크게 바뀌고 있는 오늘날의 현실조건에서 한국 소방조직이 위기관리역량을 고도화하기 위해 능동적으로 대처해야 할 현안과제가 아닐 수 없다.

34) 이렇게 볼 때, 포괄적으로는 사회적 안전을 도모하기 위해 자생적으로 형성된 '안실련; 안전실천시민연대', '재실련; 재해실천시민연합'을 비롯하여, 분야별 안전문제를 다루고 있는 교통안전, 학교안전, 녹색어머니회, 어린이안전학교 등 수많은 사회단체들이 포함된다 할 수 있다.

35) 최병학(2006. 8), "한·중·일 재난관리 국제협력체제 구축방향 연구," 한국공공행정학회·중국 상해사회과학원 공동주최, 국제공동 학술교류회 연구논문 발표자료집, 38-39면 참조.

36) 최근 소방학(fire science)을 크게 소방관리학(fire service management)과 소방공학(fire protection engineering)으로 구분하고 있다. 최진중(2004), 「소방학개론」(서울: 형설출판사), 21-22면 참조.

제3절 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화전략

1. 행정관리 운영체제·방식의 ‘고도화’ 추진

1) 내부혁신을 통한 소방인력의 전문화·정예화

현재 한국 소방조직의 일반 행정관리 운영체제·방식이 국가위기관리 관련조직들에 비해 크게 미흡한 수준에 있으며, 특히 이는 소방청 신설에 대비하여 ‘정상화’(normalization)를 넘어 ‘고도화’(high qualification)할 것이 요구된다.³⁷⁾

특히, 취약한 우수 인재 확보 및 양성관리시스템, 국가위기관리 비전문가 집단에 둘러싸인 조직구조 속에서 소방조직의 특성을 배제한 정책결정, 후순위로 밀려나는 예산확보시스템, 국가·지방차원의 공통사항인 ‘안전분야투자의 기피현상’ 등을 근본적으로 해결하기 위해서는 다음과 같이 정예의 소방인력, 우수한 인재의 양성·확보·관리가 중요하며, 이를 위한 자체노력 및 제도개선이 필수적이다.³⁸⁾

첫째, 소방조직의 내부혁신을 통한 소방인력의 고급화·전문화를 위한 전략적 추진과제이다. 여기에는 먼저 인력채용경로 다변화를 통한 우수인력 확보가 필요하다. 즉, 고시합격자의 특별채용 확대를 통한 고급인력 확보는 각종 소방관련 법률분쟁시 소송을 전담하거나, 소방행정의 종합기획·관리능력을 갖춘 전문인력의 채용을 확대하여 소방인력의 전문성 향상, 사법고시 또는 5급 공개경쟁채용시험에 합격한 자 등을 특별채용하여 특별사법경찰관리 업무총괄·지도와 자체감찰·조사 및 송무전담 또는 소방행정(조직·인사) 종합기획 및 관리 등 총괄적 기획업무를 전담하도록 하는 것이 필요하다.

또한 소방학과 출신 및 소방관련 자격자의 특별채용으로 전문소방기술

37) 여기에서 반드시 유념해야 할 문제의식은 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안이 바로 ‘소방청’ 신설만이 아니며, 다만 ‘소방청’ 신설은 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위한 중요한 요건, 그러한 모멘텀이 된다는 것이다. 그러므로 ‘소방청’ 신설을 염두에 두면서, 이를 가능하게 추진할 수 있는 선행조건들을 이미 앞에서 논구하였으며, 여기에서는 향후 한국 소방조직에서 중점적으로 추진해야 할 전략적 과제들을 살펴보고자 한다.

38) 노현송(2006. 10), 「국가재난관리체제 개편방향」, 28-32면 참조.

능력의 제고가 필요하다. 전국 대학(교)에서 소방관련학을 전공한 졸업생의 특별채용으로 선진 소방행정제도 및 첨단 소방안전기술 도입기반을 조기에 확보하고, 소방관련 전문교육을 받은 ‘소방행정학과’, ‘소방안전학과’ 등 소방·안전 관련학과 졸업생을 대상으로 임용권자(시·도지사)의 특별채용시험 요구에 따라 제한경쟁 특별채용을 적극 추진할 필요가 있다.

둘째는, 전문화된 인력관리제도의 강화를 통한 전문성 제고이다. 여기에는 전문보직경로와 경력개발에 의한 인력관리가 포함되며, 이는 개인별 전공·특기·적성 등을 충분히 고려하여 분야별 보직경로를 설정하고 보직관리와 교육훈련을 긴밀하게 연계하여 전문성 강화를 도모하며, 전문보직 경로 수행과 전문교육 수료를 연계한 지식기반형 승진제도를 실시하는 것이 중요하다.

또한 소방공무원 교육·훈련제도의 개편으로 지휘관리능력을 강화하기 위해서는 소방교육·훈련역량의 강화와 성과지향적 교육 확대 등 교육인프라 구축 및 교육효과를 극대화하고, 계급별 기본교육과정 차별화로 경쟁력을 강화하며, 전문교육훈련시스템의 재정비로 고급간부(소방령 이상)의 리더십역량을 강화하는데 주력해야 한다.

특히, 소방관련 전문자격제도 도입으로 전문요원 양성(화재조사관)이 중요한 바, 이는 다양화·복잡화·대형화되는 화재발생 양상과 함께 제조물책임법 시행³⁹⁾에 따른 화재조사관련 법적분쟁에 능동적으로 대비하고, 화재조사요원의 전문능력 제고로 화재조사의 주체적 역할 수행 및 대외적 공신력을 제고하자는 것이며, 화재조사 전문요원의 양성을 위한 전문교육 내실화, 미국 화재조사관 자격취득 교육프로그램 운영, 해외연수, 세미나, 심포지움 등을 통한 화재조사 정보공유화 및 보급 확대에 주력할 필요가 있다.

셋째, 국제교류 확대를 통한 선진형 재난대응전문가 육성이다. 선진국의 현장지휘관리체제 및 위기·재난대응체제 등에 대한 현지연수를 통하여 국내의 위기·재난관리제도의 선진화 필요성 증대에 따라 소방공무원들의 미

39) 이러한 제조물책임(Product Liability, PL)에 관한 법은 공급자책임(Suppliers Liability)을 강조하는 것이며, 이로써 소방산업의 진흥 및 수출기반도 기대할 수 있게 되었다. 현재 정부(소방방재청)에서는 (가칭) ‘소방산업진흥법(안)’을 준비하고 있는 상황에 있다.

국 ICS(현장지휘체제) 연수를 통해 ICS 이해의 증진, 현장지휘관리능력의 제고, 국내 현장지휘체제의 고도화 추진 등을 기대할 수 있다.

넷째, 성과평가를 실시하는 궁극적인 목적은 소방조직의 대응능력의 평가를 통해 학습능력을 제고함으로써 미래의 위기·재난에 대비할 수 있는 소방조직의 대응능력을 향상시키기 위한 것이나, 지금까지의 소방조직 평가는 외형적인 서비스 제공에만 치우친 측면이 많았다. 따라서 이를 개선하기 위해서는 ‘정부 및 지방자치단체 합동평가계획’과 연계하여 합동평가가 이루어져야 하며, 이를 위해 객관적·합리적인 소방행정 평가지표를 개발, 활용해야 하며, 평가결과는 공개하는 동시에 평가결과와 예산을 연계하는 등 다양한 인센티브제를 도입해야 할 것이다.⁴⁰⁾

2) 지속가능한 위기관리 대비·대응능력 보강

통합형 국가위기관리체제 구축과 연계하여 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위해서는 지속적인 대비·대응능력의 보강이 중요할 수밖에 없다.

첫째, 첨단구조장비 보강사업의 지속적 추진은 악천후·야간 등에 전천후 운항능력을 갖춘 다목적 헬기 도입으로 다양화·대형화되어 가는 위기·재난현장의 긴급대응능력을 획기적으로 제고하며, 구조·구급장비 확충사업을 지속적으로 추진하여 지진·해일·집중호우 등 자연재난을 포함한 총체적인 위기관리역량을 강화해 나가는 것이 요구된다.

둘째, 이와 함께 구조능력 향상을 위한 전문구조교육·훈련을 실시하는데 있어서 테러, 생화학, 방사선사고 등 복잡·다양화되는 위기·재난환경 변화에 능동적으로 적응하여 대응능력 향상을 위해 전문구조교육·훈련을 획기적으로 강화하는 것이 중요하며, 특히 동계수난, 생화학테러대응, 화학사고대응, 특수항공구조, 인명탐색장비 등 특수사고 대응능력 향상을 위한 교육·훈련을 실시하는 것이 필수적이다.

셋째, 위기·재난대응체제의 선진화를 위한 기반구축으로서 CEM 및 All-Hazards Approach 개념에 따른 선진화된 ‘긴급구조대응계획’을 수립

40) 명승환·전주상(2004), “위기·재난관리 분야 정부조직개편: 신설 소방방재청의 비전과 전략,” 2004년도 「정부조직개편에 관한 기획세미나」, 한국행정학회, 19-20면(별쇄본) 참조.

하고 재난대비훈련을 통한 지속적인 보완으로 재난대응매뉴얼의 완성도와 현장적응성을 제고하는 것이 시급히 요구된다. 특히, 선진 ICS(현장지휘 체계) 개념에 입각한 긴급구조통제단을 구성하여 위기·재난발생시에 상황에 따라 확대 편성·운영하도록 하여 자원효율의 극대화를 도모하는 것이 필요하다.

넷째, 대응정보시스템 강화도 현장대응부문의 주요한 전략이 되어야 할 것이다. 이를 위하여 긴급구조시스템 구축, 현장지휘소의 역할 및 기능강화를 위한 긴급구조현장지휘시스템 구축,⁴¹⁾ 재난피해상황을 정확히 예측하고 과거 재난DB를 활용하여 보다 신속한 의사결정을 할 수 있는 중앙 및 지방의 의사결정지원시스템 구축,⁴²⁾ 그리고 방사능유출, 유해화학사고 등에 대한 특수재난 피해범위 예측시스템 구축, 지하시설물 및 지하공동구 GIS개발 및 탑재 활용, 노후건축물 DB구축 및 건축행정 종합시스템과 연계하고, 응급환자의 원격진료시스템 구축 등에도 관심을 높여야 한다.

3) 소방조직의 재정운영기반 확충

현재 예산배정의 우선순위가 소방부서가 아닌 타부서에 의하여 결정되고, 예산의 집행도 복잡한 단계를 거쳐야 함에 따라 소방조직은 항상 인력·장비 부족으로 곤란을 겪고 있으며, 예산의 집행도 신속성과 적시성이 결여된 상태에서 자유롭지 못하다는 지적이 계속 제기되어 왔다.

더욱이 소방재원의 조달방안으로 시·도의 목적세인 소방공동시설세를 두고 있으나, 세수가 제약되어 일반재원으로 소방비의 부족액을 충당하고 있다. 시·도의 목적세로서의 소방공동시설세 수입은 현행 지방소방예산의 일부분에 불과하여 제기능을 다하지 못하고 있는 실정에 있다.

이는 소방공동시설세의 부담설계 자체가 잘못되어 있기 때문이기도 하다. 소방공동시설세는 소방시설로 인하여 이익을 받는 자에게 부과하는 응익과세(benefit taxation)이면서도 과세대상을 건축물, 선박 등에 한정하

41) 이와 동시에 위기·재난현장 대응자원의 효율적인 배치운용을 위한 작전통제 시스템 구축과 위기·재난상황의 체계적 관리와 보고·전파를 위한 종합상황관리시스템 구축이 요구된다.

42) 이를 위해서는 GIS, GPS, 실시간(real-time) 영상시스템 등을 연결한 종합의사결정지원시스템(Decision Support System) 구축이 필요하다.

기 때문에 모든 수혜자에게 부과하지 못하여 과세공평성의 문제를 안고 있다. 또한 목적세로서의 소방공동시설세의 수입액은 소방서비스의 필수 재원에 턱없이 부족하다는 점에서 국고 요건을 결여하고 있다. 그러므로 국가위기관리 책임기관으로서 고품질의 소방서비스 재원확보 수단으로서의 효과성을 높이기 위해서는 조세부담구조 등의 개편이 요망되고 있다.

앞으로 소방수요는 계속 급증할 것이며 이에 따라 소요재원도 급증할 것으로 예상되므로, 재정자원의 조달은 1차적으로 조세가 가장 중요한 수단이 될 수밖에 없다. 이점에서 소방공동시설세의 확대 개편 필요성은 더욱 커진다고 볼 수 있다.

첫째, 조세부담구조의 개편과 더불어 소방공동시설세라는 세목의 명칭 까지도 변경하여 '소방세'로 함으로써 세원의 다변화와 내실화를 기하고 응익원칙(benefit principle)에 맞추어 과세의 공평성과 효율성을 제고할 수 있을 것이다.⁴³⁾

둘째, 유류에 대한 소방세의 부과를 검토해 볼 수 있다. 유류는 화재위험성을 갖고 있어 소방서비스의 원인적 요인이 될 뿐만 아니라 현실적으로도 자동차화재 등의 건수가 급증하고 있다. 원인자부담 원칙에 비추어 유류에 대한 과세는 타당성을 갖는다. 다만 현재 유류에 부과되는 각종 조세들로 인해 유류소비자들의 고부담으로 인한 과세저항은 염두에 두어야 할 것이다.

셋째, 누전 등으로 인한 화재발생이 끊임없이 지속되고 있는 상황에서 전기사용에 소방세의 부과를 고려해 볼 수 있다. 동시에 고압가스(LPG, LNG, 도시가스) 사용에 대해서도 과세를 검토해 볼 수 있다. 고압가스화재는 일단 발생하면 그 특성상 대형화재로 발전되어 많은 인명피해와 재산상의 피해를 야기한다. 따라서 고압가스화재의 예방관리는 물론 화재발생시 고도의 소방력을 집중하기 위하여 고압가스 판매거래에 소방세의 부과를 고려해 볼 수 있다.

43) 외국의 예처럼 화재보험금과 손해보험금에 대한 과세를 고려해 볼 수 있다. 화재와 같은 재난이 발생하면 보험금을 받게 되고 동시에 소방서비스가 제공된다. 이점에서 양자 사이에 상관관계가 있다는 점과 수익자 부담원칙에도 부합하여 과세의 타당성을 지닌다. 명승환·전주상(2004), 앞의 논문, 20-21면 (별쇄본) 참조.

넷째, 최근 소방수요를 크게 유발하고 있는 자동차에 대한 과세를 적극적으로 검토해 볼 수 있다. 자동차의 급증으로 인한 자동차화재나 자동차 사고현장에서의 화재진압, 구급 및 구조활동이 급격히 증가하여 이로 인한 소방출동수요가 전체 소방출동수요의 상당수를 차지하고 있다는 점이 자동차에 대한 소방세 부과와 정당성 기반이 될 수 있다. 또한 119의 구급봉사업무가 소방업무에 포함되고는 있으나 그 기본성격상 소방업무가 아니고 의료보조업무에 속하고 있는 점에서, 구급봉사의 수요증가를 충족시키기 위한 재원 마련을 위해 구급서비스의 사용자 부담이나 건강보험에서 일정비율로 부담시키는 등의 방법 등이 모색될 필요가 있다.⁴⁴⁾

다섯째, 이상과 같은 과세대상의 확대와 더불어 세율구조의 상향조정을 고려해 볼 수 있다. 세법상 소방공동시설세의 세율은 일반세율로서 0.6/1,000~1.6/1,000까지 체차 누진세율을 적용하고 있고, 중과세율은 일반세율의 2배로 정하고 있다.⁴⁵⁾ 따라서 소방세에서는 단일세율로 전환하되 세율을 상향하는 방안을 고려할 수 있다. 또 다른 대안으로 현행의 누진세율을 유지하되, 체차누진율을 상향조정하는 방안도 검토할 수 있다.

2. 소방조직 경쟁력 확보를 위한 전략적 기능의 내재화

1) 화재조사 사법권 확보

한국 소방조직에 있어서 화재조사 사법권 확보 및 화재안전 예방관리 강화는 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 있다. 이는 화재조사의 전문화·과학화·효율성을 높이기 위한 소방부서의 사법권 확보와 함께 화재안전성 심사기능 강화 및 화재보험 확대실시에 따른 소방안전관리의 강화가 주요한 내용을 이룬다.

소방부서에서는 화재출동과 동시에 현장조사 실시로 원인조사 및 증거 확보가 유리하나, 현재 화재조사와 관련된 사법경찰권 부재로 소방부서와

44) 김국래(2006. 2), “한국 응급의료서비스 체계의 민관 파트너십 구축방안: 거래비용이론을 중심으로,” 한양대학교 대학원 박사논문, 195-197면 참조.

45) 시·군의 같은 목적세인 도시계획세는 표준세율을 2/1,000으로 하지만, 최고한도세율 3/1,000을 넘지 않는 범위에서 조례가 정하는 바에 따라서 확대 과세할 수 있도록 되어 있다.

경찰청간의 이원화된 운영체제를 유지하고 있어 자칫 문제가 심각하다. 현재 일본에서는 화재조사의 법적 우선권을 소방관서에 부여하고 있다.⁴⁶⁾

특히 화재에 관한 전문성이 소방부서에 있는 만큼, 경찰에서 화재전문성을 확보하는 것은 타당치 않으며, 화재원인의 조사시에 목격자 진술 및 증거인멸 방지 등 명확한 증거확보를 위하여 소방부서에 대한 사법권 부여가 보다 적절하다는 사실이 강조되어야 한다.

특히, 지난 국무총리 안전관리대책기획단에서는 차관회의 대상으로 “화재조사처리의 전문화·과학화를 위한 화재조사 사법권의 소방부서 이관에 관한 건”을 상정했으며, 이는 현재 소방공무원의 화재조사시 방·실화 피의자와 목격자에 대한 증거확보의 어려움이 있으며, 조사·감식과정에서 필요한 사법경찰권의 미비로 정확한 화재원인 규명이 곤란하고, 특히 화재조사와 관련한 제한된 특수상황에서 소방공무원에게 ‘사법경찰권’을 부여함으로써 화재원인조사의 전문성·효율성을 확보하는 것이 타당하다는 것이었다.⁴⁷⁾

그러나 사전 소관부처 검토의견을 보면 경찰청에서는 소방부서에 화재원인 조사에 대한 사법경찰권을 부여하는 것은 곤란하며, 사법경찰권은 화재발생에 대한 책임소재를 규명하기 위한 것이라는 반대입장을 표하였으며, 법무부는 소방부서에 사법권을 부여하는 것이 화재 예방에 필요한 전제조건은 아니므로 반대하지만 중·장기적으로는 소방부서에 화재조사 사법권을 부여하는 것을 적극 검토하겠다는 입장을 내놓았다. 그러나 행정자치부는 화재출동과 동시에 현장조사를 실시하고 전문적 증거확보가 유리하므로 소방공무원에 대한 사법권 부여가 타당하다는 입장을 밝혔다.

이에 대해 국무총리 안전관리대책기획단의 검토결과는 화재에 관한 전문성이 소방부서에 있어 경찰에서 화재 전문성을 확보하는 것은 타당치 않으며, 화재원인 조사시 목격자 진술 및 증거인멸 방지 등 명확한 증거확보를 위해 소방부서에 대한 사법권 부여가 보다 적절하다는 것으로 의

46) 일본은 오래 전부터 현장중심의 전문적 처리가 가능한 소방전문가에게 화재조사의 사법경찰권을 부여하여 화재조사업무의 일원화·연속성을 확보하고 있다. 이의평(2001. 1), 「일본소방」, 연구보고서, 서울시립대학교 지진방재연구소, 321-339면 참조.

47) 국무총리 안전관리대책기획단(2000. 7), 「국가안전관리 종합대책(안) : 차관회의용 주요 부문별 6대 추진전략」, 27면.

견을 정리하였다.⁴⁸⁾

그 이후 소방방재청에는 소방정책본부내에 ‘화재조사팀’이, 그리고 각 시·도 소방본부에는 화재조사담당‘ 조직이 필수적으로 설치, 운영되고 있는 만큼, 이렇게 볼 때 화재에 관한 전문부서인 소방조직에서는 화재조사 사법권 확보가 조기에 이루어져 국가위기관리 책임기관으로서의 역할 수행에 만전을 기할 필요가 있다.

이와 함께 주요 공공시설의 방재공학적 설계 부실로 인한 막대한 안전 관리 비용손실의 최소화를 위해 화재취약 건축물에 대한 방재계획심의제 도입에 따라 소방부서의 방재관리 체계화가 긴요하며, 아직도 화재보험 가입율이 저조한 실정에서 화재보험제도의 활성화에 발맞추어 앞으로 소방안전분야에도 시장원리가 강화될 것이므로, 각종 재난에 효율적으로 대비하기 위하여 소방조직내에 화재조사 사법권 확보는 매우 중요하다. 아울러 이와 같은 예방소방기능 활성화를 위한 소방홍보에도 비중을 크게 높여야 한다.⁴⁹⁾

2) 산불진화업무의 소방부서로의 기능이관

산불진화업무의 소방부서로의 기능이관은 오랜 소방조직의 ‘숙제’라고 할 수 있다. 사실 산불재난은 산림청이라는 부처소관이 다른 분산된 재난 관리체제로 되어 있어 신속한 상황대응이 어렵고, 현실적으로 소방출동·진압이 우선되고 있는 현실에서 볼 때 현행 산림청 소속의 산불방지업무를 소방조직으로 이관하여 소방의 전문성·효율성 발휘가 긴요하다는 지적에 따른 것이다.⁵⁰⁾

이 역시 앞서의 화재조사 사법권의 소방조직 부여와 같이 지난 국무총리 안전관리대책기획단에서는 차관회의 대상으로 “산불진화업무의 전문화를 위한 소방부서로의 업무이관에 관한 건”을 상정했으며, 이는 산불재난

48) 위의 차관회의용 자료 및 「미합의 안전에 대한 부처별 의견 및 기획단 검토 의견 자료집」(2000. 7), 9면 참조.

49) 최병학(2001. 3), 「소방교육홍보론」, 중앙소방학교 고급간부반 교육교재, 308-309면.

50) 국무총리실 안전관리대책기획단(2000. 5. 24), 「국가안전관리 종합대책(안)」, 116면.

이 부처소관이 다른 분산된 재난관리체제로 되어 있어 신속한 상황대응이 어려우며, 현실적으로 소방인력의 출동진압이 우선되고 있으므로, 현행 산림청 소속의 산불방지업무를 소방부서로 이관하여 소방업무의 전문성과 효율성 발휘가 필요한 만큼, 이는 화재관련 재난업무의 통합화 및 총괄기능 강화를 통한 산불예방 및 산불진압 업무의 효율화를 도모하는데 기여한다는 사실에 근거한다.⁵¹⁾

그러나 산림청에서는 산불진압업무를 산불예방과 대응수습의 일관성을 유지하기 위하여 산림청에서 담당하는 것이 필요하다고 주장함으로써 반대입장을 밝힌 바 있으며, 더욱이 당시 행정자치부에서 조차 산불예방과 진화업무가 산림청의 주요 관장업무로 오랜 전문인력과 노하우를 가지고 있고 산불이 일반화재와 달라 현상태에서 소방으로 이관하는 것은 어려우므로, 소방부서가 산불진압을 적극 지원하도록 인력과 장비보강이 필요하다는 의견을 내놓았다.⁵²⁾

이에 대해 국무총리 안전관리대책기획단의 검토결과를 보면, 산림청의 반대논리는 모든 부처가 독자적으로 사전예방과 대응, 수습 등으로 담당하여야 하는 것이며, 특히 행정자치부의 소방국이 있음에도 불구하고 산림청 고유업무의 육림업무와 상충되는 업무를 담당하는 것은 결코 바람직하지 않으며, 따라서 산림청의 반대에도 불구하고 적극 추진되어야 할 사항이라는 것으로 의견을 정리하였다.⁵³⁾

어떻든 산불화재는 '화재 일반'(fire-in-general)으로부터 분리될 수 없는 것이며, 따라서 이러한 반대논리들은 모든 부처가 독자적으로 사전예방과 대응수습을 담당해야 한다는 것으로 귀결될 수 있는 무리한 주장임을 알 수 있다.⁵⁴⁾

51) 이에 따라 산불진화업무를 당시 소방국으로 이관하고, '산림법' 및 '소방법'을 개정하도록 행정자치부가 2000년도 하반기까지 추진하는 것으로 되어 있었으나, 그 후 정부내 정책조정기능의 미흡으로 이루어지지 못하였다.

52) 위의 차관회의용 자료 및 「미합의 안전에 대한 부처별 의견 및 기획단 검토 의견 자료집」(2000. 7), 9면 참조.

53) 위의 차관회의용 자료, 7면 및 「미합의 안전에 대한 부처별 의견 및 기획단 검토의견 자료집」(2000. 7), 14면 참조.

54) 예컨대 모든 학교화재 진압을 위해 해당 교육청별로 모두 소방대를 갖추어야 하는가? 현재 화재에 관한 소방이라는 전담기관이 있음에도 불구하고, 산림청 고유업무의 육림(育林)업무와 상충되는 업무를 담당하는 것은 비논리적·

그러므로 통합형 국가위기관리체제 구축의 차원에서 앞으로 한국 소방 조직에서는 국가위기관리 책임기관으로서의 역할을 능동적으로 수행하기 위해서는 화재관련 재난업무의 통합 및 총괄기능 강화를 위한 산불예방 및 산불진압 업무의 효율화를 도모할 수 있는 체계적인 대비를 미리미리 갖추어 놓아야 할 것이다. 예컨대 이는 산악의 지형·지세별 산불진압작전 매뉴얼을 미리 작성하기 위한 각종 기초조사와 함께 과학적 시뮬레이션을 통한 모델개발은 물론, 소방항공대 운영의 확대 차원에서 관련되는 준비에 만전을 기하는 것이 매우 중요하다.

3) '119'를 통한 통합적 위기·재난대응 기반구축

이미 정부에서는 119(긴급신고전화) 일원화를 통한 통합적 재난대응기반 구축은 이미 각 분야별로 분산된 긴급신고전화를 '119'로 통합하여 모든 인위재난과 자연재해까지 119소방안전서비스에서 담당할 수 있도록 창구를 일원화하였다. 즉, 각종 범죄와 관련된 사건·사고는 '112'로 통합하고, 환경과 관련된 '128'은 아예 폐지한 것이다.

특히, 재난·안전관련 긴급신고전화의 일원화 및 통합화 추진에 따른 119종합상황실 운영계획을 체계적으로 수립, 추진하는 것이 긴요한 정책현안으로 제시되고 있는 상황에서, '119'야말로 가장 인지도가 높은 '안전파수꾼'이자 '생명지킴이'로서 소방부서가 타부서와 차별화되고 대국민 신뢰성을 확실히 견지할 수 있는 보루가 된다는 점이 중요하게 강조되고 있다.⁵⁵⁾

따라서 소방에서는 '119 재난신고전화의 통합운영'에 그치지 않고, 초기 재난대응을 포함하여 통합적 국가 위기관리체제를 구축하기 위한 소방조직의 위기관리역량 고도화의 차원에서 그 운영체제 수립에 능동적으로 대처해야 한다.

한편, 현행 소방방재청 체제에서는 재난관련 총괄조정 시스템의 확립이 미흡하여 개청이전 13개부처 70여개 법률이 그대로 존치되고 있으며, 유사한 재난관련업무의 분산·중복수행에 따른 문제점을 해소하기 위하여 소

비현실적이다.

55) 위의 차관회의용 자료, 12면 참조.

방방재청이 개청하였으나 각 부처의 재난·안전관리업무에 대한 소방방재청의 조정·총괄시스템은 구축되지 않아 각 부처의 안전관리업무는 그대로 유지되고 있는 실정이다.⁵⁶⁾ 특히, 위기·재난전담기구로서 필요기능이 소방방재청으로 이관되지 않고 있음이 앞에서 살펴봤던 산불진압업무가 대표적이며, 화재조사 사법권 확보도 여기에 속한다.

더욱이 재난대응조직의 형식화 및 상호연계성 부족은 재난현장 위기대응조직의 중복 설치로 나타나고 있으며, 이는 종래 각 소관부처별 운영되던 사고대책본부 대신 재난안전대책본부와 소관부처별 중앙사고수습본부를 중복 설치·운영하도록 개편되어 오히려 종전체제에 비해 위기·재난발생시 의사결정시스템이 복잡·다계층화되어 책임한계가 불명확해지고, 지휘통제체제의 2원화 등의 문제가 상존하고 있으며, 또한 중앙사고수습본부, 재난안전대책본부, 중앙긴급구조통제단, 중앙수습지원단의 중복설치 문제와 지휘체계의 표준화 업무 등 위기·재난대비대응 분야의 정책 및 기획수준의 개발업무 수행이 매우 취약한 실정에 있으므로, 현재 거의 대부분의 위기·재난정보의 119통합 및 초동조치가 실질적으로 이루어지고 있다는 사실에 따라서 119상황실로 관련기능 및 관련직제를 통합하는 것이 필요하다.⁵⁷⁾

그러므로 통합적 국가 위기관리체제 구축과 연계하여 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화를 높여나가기 위해서는 ‘119 정보통합’에 이어 초동조치를 포함한 각종 위기·재난상황관리의 ‘기능적 통합’은 물론 이것이 제도화되기 위한 직제통합으로 이어질 수 있도록 소방조직에서는 위기관리역량 고도화 차원에서 앞으로 운영체제 재구축에 능동적으로 대처하지 않으면 안된다.

56) 정갑윤(2006. 12), 「국가재난관리체제 정비를 위한 정책제안」, 6면 ; 국가소방정책개선기획단(2006. 12), 앞의 연구보고서, 10면 각각 참조.

57) 김철중(2002. 2). “한국 긴급구조 정보화시스템의 구축방안에 관한 연구: 119 정보화시스템의 통합관리를 중심으로,” 호서대학교 대학원 석사논문, 189-214면 참조.

제4절 한국 소방조직 위기관리역량의 고도화를 위한 조직개편방안

여기에서는 통합형 국가위기관리체제 구축과 연계하여 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화를 위한 조직개편방안의 구체적인 대안으로서 국립 소방대학 및 국립소방과학연구원 신설, 화상치료전문의 국립소방병원 및 소방박물관 신설, 그리고 소방청 및 지방소방청 신설방안을 순차적으로 검토, 제안해 보기로 한다.

1. 국립 소방대학 및 국립 소방과학연구원의 승격

1) 국립 소방대학의 승격

(1) 추진 배경

최근 들어 소방공무원 신규임용자의 학력수준이 계속 높아지고 있으며, 소방행정환경이 복잡·다양해졌으므로 이에 능동적으로 대응할 수 있는 국민의 소방요구에 충족할 수 있는 전문 인력양성을 위한 획기적인 교육시스템으로의 전환이 시급하다.

또한 소방방재청 내의 '소방교육훈련시스템 혁신방안'에 대한 전략회의 보고와 관련하여 세부추진계획을 마련한 바 있으며,⁵⁸⁾ 따라서 다음과 같은 추진배경에서 볼 때 현행 중앙소방학교를 국립소방대학으로 승격할 필요가 있다.

첫째는 소방공무원 안전관리 특화프로그램 및 감성교육 개발, 둘째는 국내·외 대학과 연계한 '소방 및 비상관리분야 석사학위과정'의 조속한 개설, 셋째는 민간 교육기관 및 해외연구소 등과 지식정보네트워크 구축, 넷째는 장·단기 교육의 특성을 반영한 커리큘럼 운영 등이며, 이를 통하여 통합형 국가위기관리체제 구축에 있어서 소방조직의 위기관리역량을 고도

58) 중앙소방학교 교육기획팀(2006. 12), 「소방교육훈련시스템 혁신방안」, 1면 ; 중앙소방학교(2006. 12), 「소방교육훈련시스템 혁신전략 추진계획」, 1면 각각 참조.

화하기 위한 지식기반을 갖추 수 있다는 중요한 의미를 지닌다.

특히 현행 중앙소방학교의 교육훈련시스템은 계급간 구분 없이 최초임용시 교육과 유사한 내용의 반복시행으로 차별성이 미흡하고, 직위에 적합한 직무전문교육훈련과 소방학교간 특성화 방안 구분 등이 취약하여 전문교육기관으로서의 위상약화가 우려되며, 아울러 기존 교육훈련의 문제점을 분석하여 우수한 인재양성을 위한 혁신방안의 하나로 중·장기 발전 전략 수립의 필요성이 크게 대두되었다는 점이 강조된다.

(2) 현황 및 실태

중앙소방학교는 1986년 현 청사이전으로 20년이 경과되었으며, 학교장 아래에 3팀, 1실, 59명으로 정예소방관을 육성하기 위한 전문교육기관으로 매우 미약한 수준이다.

특히, 교수요원의 수의 절대 부족 및 전문성이 미흡하며, 교육프로그램 및 교육자료는 단기적 개선에 따른 종합교육프로그램의 부재상태이며, 교육훈련시설 및 장비는 현장지향적 훈련시설 부족 및 노후화되었다는 점에서 대책마련이 시급한 실정이다.

현재 중앙소방학교에는 총 53개 과정이 운영되고 있으며, 지방소방학교에는 127개 과정이 운영되고 있어 정예화된 전문성 위주의 교육방식 보다는 '백학점식 교과과정 운영'이라는 평가를 받아 왔다.⁵⁹⁾

여기에서 중앙소방학교를 국가위기관리의 책임기관인 경찰교육기관들과 기본현황을 비교해 보면 다음과 같다.⁶⁰⁾

59) 중앙소방학교는 2006년도 기준으로 총 53개 과정, 171회, 13,600명으로 2005년도 대비 6개 과정, 27회, 941명이 증가하였으며, 지방소방학교는 2006년도 기준으로 총 127개 과정, 760회, 70,426명으로 2005년도 대비 23개 과정, 13,134명이 증가했으며, 이는 부산소방학교가 2006년 11월 9일 개교로 인한 증가분이 포함되어 있다.

60) 더욱이 현 중앙소방학교의시설은 국립방재교육연구원과 공동으로 사용하는 현실에서 대비·대응기능과 복구기능이라는 상이한 기능이 공존하는 2원화 시스템이며, 일부의 장점에 비해 소방조직의 특성 발휘에는 물리적으로 제약된 공간이라는 지적이 많다.

〈표 5-1〉 소방·경찰 교육기관의 현황 비교

2006. 11. 현재기준

구분	중앙소방학교	국립경찰 대학	경찰종합학교	중앙경찰 학교	미국NETC (NFA)/(EMI)*
조직	3팀 1연구소	2부 7과 2연구소	3과	3과	N.A.
직원	59명	274명	150명	171명	137명(90/47)
교육 인원 (연간)	13,600명	2,400명	14,480명	25,000명	105,500명 (캠퍼스내 5,500)
부지 규모	81,550평	280,000평	40,438평	300,000평	130,000평
운영 형태	중앙소방학교 방재교육연구원 공동사용	단독사용	단독 사용 (아산이전계획 대지 525,712평)	단독사용	국립비상훈련 센터(NETC) 내

* 미국 NETC(NFA)/(EMI)는 국립비상(위기)관리훈련센터임

※ 출처: 중앙소방학교 교육기획팀(2006. 12), 「소방교육훈련시스템 혁신방안」, 3면.

이를 보면 중앙소방학교의 교육여건이 매우 열악하다는 사실을 알 수 있으며, 경찰인력 95,336명을 대상으로 이루어지는 경찰교육시스템은 국립 경찰대학을 비롯하여 경찰종합학교와 중앙경찰학교를 포괄하고 있으며, 여기에서 연간교육인원 수를 중앙소방학교와 경찰종합학교를 비교해 보면 경찰종합학교가 약간 많은 정도이나, 경찰조직은 4년제 국립정규대학으로서 각 60명 정원의 법학과와 행정학과를 운영하고 있다.

참고로 미국소방대학(NFA; National Fire Academy)은 “Executive Fire Officer Program”을 기본으로 교육대상은 미국 전역의 소방·비상관리조직의 고급간부이며, 교육과정은 4년간 4단계의 교육과정을 이수하도록 하여 각 단계별 연구과제(ARP, Applied Research Project) 제출을 의무화하고 이를 엄격히 심사하고 있으며, 교육이수자에 대해서는 EFOP 증명서 수여 및 미국 최고의 소방전문가로 인정하여 멤버십 제도를 운영하고 학술심포지움을 정례화하고 있다.⁶¹⁾

61) 최연홍·김태윤·윤명오·이상팔·최병학(2002. 6), 「국가 소방방재체제 발전방안 연구」, 240-252면 참조.

또한 일본의 소방대학교는 초임교육·전문교육·종합교육으로 구분하여 운영하고 있으며, 경방·구조·구급·예방분야 등의 종합과정으로 특성화되어 있다. 특히 신입교육과정의 경우는 ‘先교육, 後배치’를 원칙으로 하고 있으며, 소방과학연구소는 독립법인으로서 2006년도부터 소방대학교의 소속기관화하였다.

(3) 국립소방대학의 승격방안

“안전한 한국”(Safe Korea) 실현을 주도할 정예의 인적자원 육성을 위해 교육훈련역량을 강화하고 우수한 인적자원을 개발하는데 주력하도록 하며, 국제수준의 고품격 교육프로그램의 운영을 통한 소방교육체제의 혁신을 꾀하기 위해서는, 먼저 다음과 같은 중점방향을 설정할 필요가 있다.

첫째, 교육훈련제도의 혁신에서는 교육커리큘럼과 훈련제도의 혁신 및 소방교육·훈련분야 정보포털기능의 제공하도록 한다.

둘째, 중앙·지방소방학교의 운영방식 개선에서는 국립소방대학으로의 명칭변경 추진, 선진 교수기법 개발, 적정 교수인력 확보, 지방소방학교 특성화 추진에 중점을 둔다.

셋째, 소방과학연구소 및 훈련시설 확충에서는 소방과학원 설치, 사이버 교육센터 구축, IT 접목 첨단 지휘훈련시설을 확충한다.

넷째, 국내·외 교류협력의 강화에서는 국내·외 교육기관간의 협력체제 구축, 개발도상국가를 대상으로 하는 국제소방교육 실시, 민간전문교육 프로그램 개발 및 보급, 소방공무원 연수·파견의 정례화를 중점적으로 추진한다.

특히, 중앙소방학교를 「국립소방대학」으로 명칭을 변경하여, 교육·연구기능을 강화하여 대학 설립에 필요한 교육시설을 연차적으로 보강, 확충하는 것이 필요하며,⁶²⁾ 소방공무원의 전문성 제고를 위한 운영체제 확립에 대해서는 현행 법령상으로 아무런 제약을 받지 않는다.

62) 이러한 사례는 일본소방대학교가 있으며, 우리나라에서는 「소방방재청과 그 소속기관 직제」 제15조를 개정(대통령령)할 필요가 있다.

〈표 5-2〉 유관 타교육기관의 대학운영모형

구 분	경찰대학	국방대학교	한국정보통신대학교
소속기관	경찰청	국방부	정보통신부
설치근거	경찰대학 설치법 (1979. 12. 28)	국방대학교 설치법 (2000. 1. 1)	전기통신기본법 (1996. 12. 30)
운영방식	4년제 학사학위과정 졸업시 경위 임용	2년제 석사학위과정 장교 직무연수 교육	석사·박사학위과정
선발방식	매년 120명 선발 (법학과, 행정학과 각 60명)	석사과정 매년 400명 선발	2개 학부(공학부, 경영학부) 3학기 모집

* 경찰대학·국방대학교의 경우 특별법, 정보통신대학교는 사립학교법에 근거함

※ 출처: 중앙소방학교 교육기획팀(2006. 12), 「소방교육훈련시스템 혁신방안」, 10면.

이에 따라 중앙소방학교를 「국립소방대학」으로 승격시키기 위해서는 다음과 같은 기본요건들이 충족되어야 할 것이 요구된다.

첫째, 전문지식과 현장경험을 겸비한 우수한 전임교수를 공모하여 임용해야 한다.

둘째, 소방조직내에서는 우수교수 확보를 위한 교수공모제를 시행해야 하며, 소방교육훈련기관으로서의 교수요원 선발지침을 제정하고 정기적으로 직위공모를 통한 공개경쟁의 기회를 부여해야 한다.

셋째, 교수요원의 근무 안정성의 보장 및 전문성 평가제를 도입해야 하며, ‘교수평가위원회’에서 교수의 전문성, 강의능력, 연구논문 제출 등을 주기적으로 종합 평가하여 재임용 여부 결정해야 한다.

넷째, 중앙·지방소방학교간 교수분담제를 추진하고, 선진국 수준의 전문 교육과정을 개발, 운영해야 한다.

다섯째, (가칭) ‘소방행정학과’·‘소방공학과’·‘예방안전학과’·‘위기·재난대응학과’ 등 모두 4개 분야별 학과제로 재편하고,⁶³⁾ 학과별 수석교수제를 도입한다.

63) 현재 분야별 전문성 향상 및 교육의 지속성 확보를 위하여 미국, 중국의 소방대학에서는 학과제 중심으로 운영하고 있다.

여섯째, 국립소방대학으로 승격에 대비하여 현 중앙소방학교와 강원대학교 및 미국 오클라호마 주립대학교 간의 양해각서(MOU: 상호 학점인정 협약, 2007. 1월 중)를 통하여, 국가위기·재난관리전문가 양성을 위한 「소방 및 비상관리학 석사학위 프로그램」(FEMP ; Fire & Emergency Management Program)을 공동 운영함으로써, 국제적 안목 배양과 위기관리체제 선진화를 토대로 위기·재난관리 전문가를 육성하는 것이다.⁶⁴⁾

이와 같은 일련의 준비단계를 거쳐 현 중앙소방학교를 4년제 학위과정(법정대학)아닌 「국립 소방대학」으로 승격, 운영할 것으로 기대된다.⁶⁵⁾

이를 위해서는 중앙소방학교의 현 교수운영팀을 교수운영부로 승격하여 소방서장 및 본부장급 전문교육의 효과성을 제고하는 것을 포함하여, 국립 소방대학장 산하에 총무기획부, 교수운영부, 학생지도부를 두며, 소방대학장 직속으로 소방과학연구소(원)⁶⁶⁾과 학술정보관 및 소방박물관을 두는 한편, 총무기획부에 소방고시센터와 소방악대·의장대를, 그리고 교수운영부에 응급구조교육센터를 각각 설치, 운영할 필요가 있다.⁶⁷⁾

64) 교육과정 설치 및 운영방법에 있어서 선발인원은 20명(소방공무원, 소방방재청 및 산하단체 직원), 교육기간은 2년간(집합교육 16주 포함, 총 585시간), 학위취득은 총 39학점 이수(복수학위 : 오클라호마주립대·강원대학교)를 예정하고 있다. 중앙소방학교 교육기획팀(2006. 12), 앞의 보고자료, 16면.

65) 이러한 국립소방대학의 명칭사용은 「특별법」(경찰대학교·국방대학교) 및 「사립학교법」(정보통신대학원대학교)에 근거한 정규학위과정이 아닌, 위기·재난관리 전문가 양성을 위한 전문교육훈련기관으로서 ‘대학’ 명칭을 사용하고자 하는 것이며, 현재 군에서도 장교 전문교육을 위하여 설치·운영되고 있는 육군대학·해군대학·공군대학도 유사한 경우이며, 다만 각군대학의 장은 학장이 아니라 ‘총장’으로 되어 있는데, 이는 육군사관학교·해군사관학교·공군사관학교의 장이 교장이므로 이와 차별화하기 위한 것이다. 한편 일본·영국 등 선진국에도 현재 「소방대학(교)」의 명칭을 사용하고 있다.

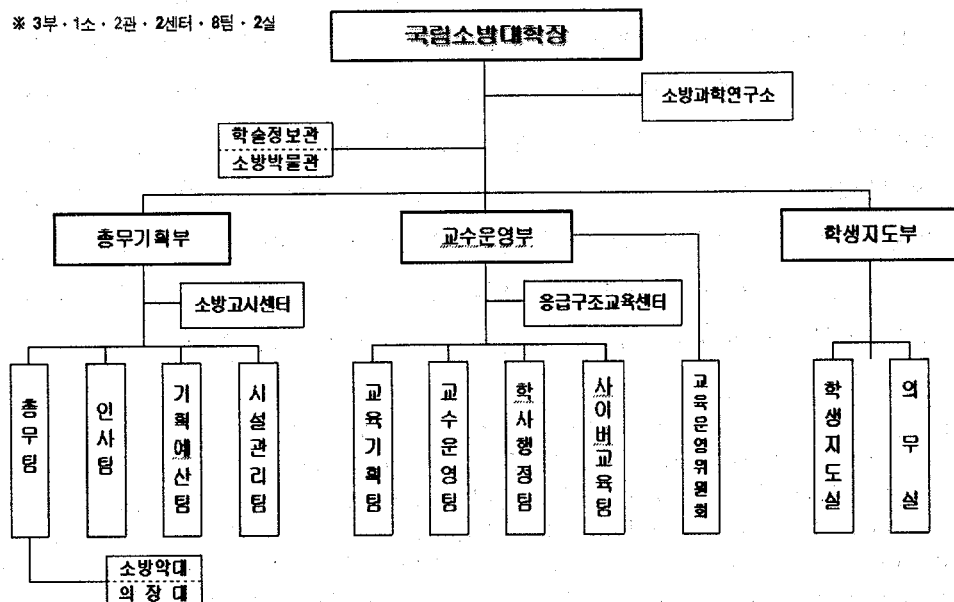
66) 여기에서 1단계는 현행 소방과학연구실을 소방과학연구소로 승격시키는 것이며, 2단계는 소방과학연구소를 국립소방과학원으로 승격시키는 것이다. 이와 관련된 내용은 국립소방대학 승격방안에 이어서 국립소방과학원 설립 편에서 상세히 다루게 된다.

67) 여기에서 소방과학연구소는 2007년도 초부터 국립소방과학원으로 승격될 예정이며, 학술정보관은 2009년도에 신설 예정으로 있다. 그러나 소방박물관은 현재로서는 시기를 예정하기 어렵다. 또한 국립소방대학의 승격에 따른 기구개편에서는 소방대학장은 현행 소방감으로, 총무기획부장과 교수운영부장은 각각 소방준감으로 보하는 것이 바람직하며, 다만 학생지원부장은 규모 등을 고려하여 소방정으로 보할 필요가 있다. 그러나 소방고시센터 및 응급구조교육센터의 장은 소방정 또는 소방령으로 보할 수 있을 것이다.

이는 실효성 있는 추진을 위하여 기구개편은 신규사무를 제외하고, 가급적 큰 인력증원을 초래하지 않은 범위내에서 추진하여 3단계인 2007년 6월말 이후에는 「국립소방대학」으로의 전면적인 조직개편이 이루어질 것이 전망되고 있다.

(그림 5-2) 국립소방대학의 조직구성(안)

※ 3부·1소·2관·2센터·8팀·2실



※ 출처: 중앙소방학교 교육기획팀(2006. 12), 「국립소방대학 승격, 세계 일류위기·재난관리 교육훈련의 메카 구현」, 1면을 참조하여 본 연구자 일부의 내용을 재조정.

한편, 소방조직에서도 특수목적대학원과 같이 정규 석사학위과정의 설치 필요하다는 주장이 제기되고 있으며, 이는 「소방대학원대학」 설립을 통해 ‘소방행정학과’(행정학석사), ‘소방공학과’(공학석사)를 각각 수여할 수 있는 방안을 검토, 추진해 볼 필요가 있다. 이는 다음과 같이 정리될 수 있다.⁶⁸⁾

첫째, 소방관련 대학졸업생의 지속적인 학문적 승계와 고학력시대의 수

68) 채수중(2006), 「소방대학원대학 설립 추진방안 연구」, 2-4면 참조

준 높은 정예소방간부 육성을 위해 소방대학원대학의 설립이 필요하다. 현재 전국적으로는 4년제 소방학과 3개교, 2년제 소방안전학과 및 응급구조학과 22개교가 운영되고 있어 불원간 소방관련 대학원 석사학위과정의 설치가 시급한 실정이다.

둘째, 단기적 추진방법으로는 현행 중앙소방학교의 신입·기본·전문·특별과정은 현 체제를 유지시키되, 중앙소방학교 1년 과정의 간부후보생제도를 2년제 대학원의 석사 1년차 과정으로 개편하고, 중앙소방학교와 국내·외 대학간 학사교류 등에 관한 MOU를 체결하여 중앙소방학교의 소방간부후보생을 대상으로 1년차에 본 중앙소방학교에서 전공분야를 비롯한 기타의 전문교육과정을 이수한 후 2년차에 MOU를 체결한 제휴 대학원의 교과과정을 이수하면 석사학위를 취득할 수 있도록 하는 것이다. 그러나 중앙소방학교와 MOU를 체결한 제휴 대학원에서는 2년차 석사과정 및 비학위과정을 개설하여 피교육생이 양자 선택할 수 있도록 하는 것도 고려할 필요가 있다.

셋째, 중·장기적 추진방법으로는 1년 과정의 소방간부후보생제도는 2년제 국립소방대학원대학으로 승격시켜 분리하고, 현행 중앙소방학교는 신입·기본·전문·특별과정 중심의 소방종합학교로 운영하는 것이다.⁶⁹⁾

여기에서 「소방대학원대학」 설립의 추진과제를 단기적 과제와 중·장기적 과제로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

먼저 단기적 추진과제는 ‘중앙소방학교와 외부 대학원과의 연계’에 중점을 두는 것이다. 이 때 학과는 2개학과(소방행정학과, 소방공학과)로 하며, 정원은 40명(소방행정학과, 소방공학과 각 20명씩)으로 하고, 학위수여는 행정학석사(소방행정학과)와 공학석사(소방공학과)로 한다.

이는 1년차 중앙소방학교의 교육과정은 일반 석사학위과정과 동일하며 교과목은 30학점을 이수하며, 2년차 교육과정은 1년 석사학위과정과 비학위과정(인턴십 포함)의 유형 중 한 가지 선택만이 가능하다. 다만 외국대

69) 이는 ‘고등교육법’ 제30조(대학원대학)의 법적 근거에 입각하는 것이다. 참고로 소방대학원대학의 설립절차는 ①소방대학교설치법(안) 내부결정 → ②교육인적자원부 협의(석사학위 인정, 교육시설 확보 등) → ③법제처 심사 → ④국무회의 통과 → ⑤국회 심의·의결 → ⑥공포 및 시행의 순으로 진행된다. 채수종(2006), 앞의 논문, 3면 참조.

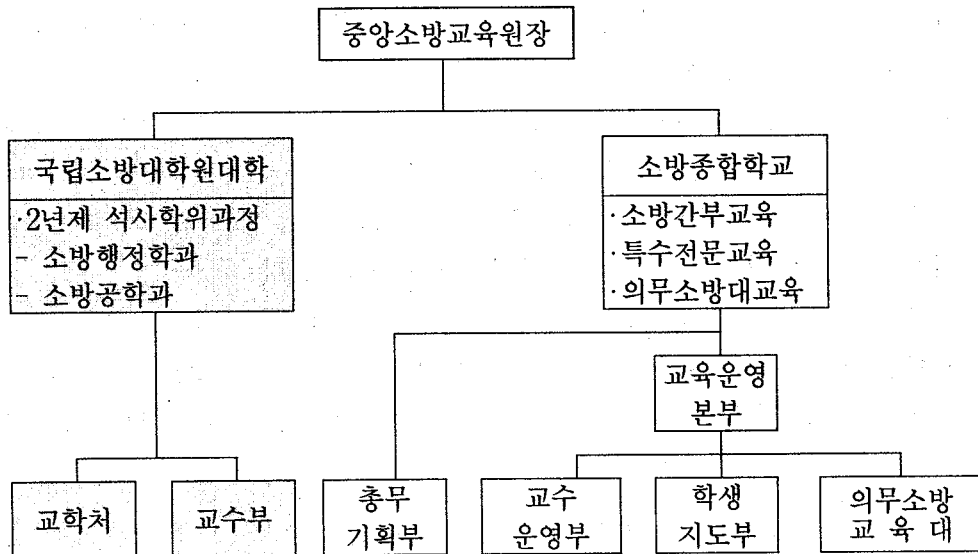
학의 1년 석사과정을 선택하는 경우에는 중앙소방학교와 외국 해당 대학원의 석사학위를 포함한 복수학위(Dual Degree)를 취득할 수 있다.

수업연한 및 임용은 1년 과정의 중앙소방학교 소방간부후보생 교육을 이수함과 동시에 소방위로 임용하되, 2년차 교육과정 이수할 경우 근무성적에 반영하고 4년간 소방공무원으로 의무복무를 하도록 한다.

다음은 중·장기 추진과제로서 이는 ‘국립소방대학원대학의 설립’에 중점을 두는 것이다. 국립소방대학원대학의 운영은 학과는 2개학과(소방행정학과, 소방공학과)로 정원은 40명(소방행정학과, 소방공학과 각 20명씩)으로 하며, 입학자격은 군복무를 마친 학사학위소지자로서 25세 이상 35세 미만인 자로서 학비 및 급여는 전액 국고에서 부담하도록 한다. 수업연한 및 임용은 2년 수업 후 졸업동시 소방위로 임용하되, 6년간 소방공무원으로 의무복무를 하도록 한다.

이렇게 된다면 교원배치 및 시설기준은 대학설치 기준을 적용 받아야 하며, ‘국립소방대학원대학’과 별도의 ‘소방종합학교’로 2원화 체제가 되어 전체적으로는 가칭 ‘중앙소방교육원’으로 재편성되어야 할 것이다.

(그림 5-3) 국립소방대학원대학의 조직구성(안)



※ 출처 ; 채수종(2006), 「소방대학원대학 설립 추진방안 연구」, 5면을 참조하여 본 연구자 일부 내용을 재조정.

어떻든 「국립소방대학」으로 승격과 관련하여 기대될 수 있는 효과는 다음과 같다.

첫째, 교육훈련 방법론의 일대 쇄신을 통한 새로운 위기·재난환경 변화에 능동적으로 대응하는 소방조직의 전략적 선택으로 교육훈련의 패러다임을 구축할 수 있다.

둘째, 교육훈련시스템의 고도화를 토대로 전문화된 정예 소방관 육성으로 가치창조적인 문제해결 능력을 배양하는 소방교육훈련의 지속가능한 성장전략에 기여할 수 있다.

셋째, 미래지향적인 교육의 구현을 통한 차별화되고 경쟁력 있는 전문 교육기관으로 중점 육성될 수 있다.

넷째, 소방안전기반을 조기에 구축하여 미래의 '안전선진국'으로서의 위상을 강화하고 국민의 안전권 확보의 '최후 보루'로서 확고히 자리매김 할 수 있다.

2) 국립 소방과학원의 설립

(1) 추진 배경

앞서 통합형 국가 위기관리체제 구축의 차원에서 한국 소방조직의 위기관리역량을 고도화하기 위해서는 무엇보다 비전창출능력·문제해결능력·학습능력을 신장하는 것이 중요하며, 이는 지식기반 소방조직 운영의 요체로 작용할 것이라는 점이 강조된 바 있다.

따라서 다음과 같은 추진배경에 이각하여 현행 중앙소방학교 내의 소방과학연구실을 여건이 허락하는 범위 내에서 확대 개편하여 조속히 「국립소방과학원」으로 승격, 추진할 필요가 크다.⁷⁰⁾

첫째, 「국립소방과학원」 설립은 소방정책개발의 고품격화를 위한 과학적 근거와 미래지향적 비전을 제시하고, 소방산업 신기술을 선도할 종합적인 연구기능 수행을 위해 매우 필요하다.

둘째, 우리나라는 OECD 가입국가 중 소방과학연구분야의 전담기관이

70) 소방방재청 소방대응본부 소방과학원 T/F팀(2006. 5), 「국립소방과학원 설립 기본계획」, 1면.

없는 유일한 국가로서 위상이 크게 저하되어 있으며, 중국 등 동북아 주요국가의 연구인프라에 비해서도 매우 취약한 실정이다. 현재 중국은 4개의 국책연구소, 일본은 2개의 연구소를 각각 운영하고 있다.

셋째, 소방제도 및 정책을 뒷받침 할 수 있는 연구기반의 구축이 시급하며, 특히 각종 제도시행에 따른 파급효과 등을 과학적으로 분석함으로써 소방관련정책의 신뢰성을 확보하고 국민의 국정참여 확대에 따라 안전관련제도에 대한 공학적·기술적 가치판단의 요구 증가에 능동적으로 대응하기 위해서도 매우 중요한 의미를 지닌다.

넷째, 국내 소방산업 기술수준의 향상을 통한 대외경쟁력의 제고로서 차세대 핵심 소방안전 기술개발(국가 R&D사업)에의 참여기반을 조성하여 IT·BT 등 첨단산업분야와 연계하여 국가산업 전반의 체질강화를 위해서도 매우 중요하다. 특히, 현재 소방산업규모는 내수시장 5,300여 업체로서 연간 매출규모는 약 3조 5천억원이며, 소방제품 수출입규모는 약 740억원에 육박하고 있는 가히 ‘블루오션’의 영역이라 할 수 있다.⁷¹⁾

(2) 현황 및 실태

지난 1991년도 중앙소방학교 내에 소방연구실을 설치, 운영하여 왔으나, 매우 미흡한 수준으로 평가 받고 있으며, 현재는 소방과학연구실로 개칭되어 있으나 조직은 1실, 2담당에 총 4명으로 실장 1명, 연구 2명, 보조 1명과 장비로서는 인화점 측정기 등 32종에 그치고 있는 실정이다. 이에 따라 위험물 실험·판정 등 기초적인 연구업무와 행정업무만 담당하여 소방연구 본래의 목적달성이 불가능한 상황에 처해 있다.⁷²⁾

그러나 국외의 소방연구기관들과 비교해 보면, 우리나라의 소방연구분야에 대한 R&D 투자가 얼마나 왜소화되었는지 확연히 알 수 있다.

71) 이 점에서 현재 소방방재청에서 추진하고 있는 (가칭) ‘소방산업진흥법(안)’이 갖는 의미는 매우 크다 할 수 있다.

72) 현재 중앙소방학교 소방과학연구실의 주요업무를 살펴보면 ①소방제도, 소방행정, 소방기술 및 교육제도 발전에 관한 연구, ②소방력기준 설정 및 소방장비 성능개발에 관한 사항의 연구, ③화재진압기술에 관한 사항의 연구, ④화재기상에 관한 사항의 연구, ⑤가스, 원자력 등 특수화재 예방 및 진압에 관한 사항 등으로 명시되어 있으나, 그 여건상 실효성 있게 운영되지 못하고 있다. <http://www.fire.or.kr/intro/organization.asp?sPosition=0000>(검색일 : 2007. 1. 6).

첫째, 중국의 ‘상하이 소방연구소’는 4실, 3과, 2센터로 총 840명(정규직 240명, 계약·기술직 600명)에, 예산은 전액 국비로 약 4천만위안에 달하고 있으며, 주요연구분야는 소방시설·장비 기술개발, 특수화재대응 기술, 화재조사분야이며, 그 외에도 톈진(天津)연구소, 선양(瀋陽)연구소, 스촨(四川)연구소 등 3개 연구소가 더 설치, 운영되고 있다.

둘째, 일본의 ‘소방과학연구소’는 1과, 4부, 15연구실로 총 50명(연구직 33명, 행정직 17명)에, 예산은 전액 국비로 약 17억엔에 달하고 있으며, 주요 연구분야는 연소화재, 화재진압기술개발, 소방활동연구 지원분야로 되어 있다.

셋째, 미국의 ‘건물화재연구소’는 3부로 조직되어 총 150명(연구직 126명, 행정직 24명)에, 예산은 전액 국비로 약 3,310만 달러에 달하고 있으며, 주요연구분야는 화재손실경감 및 화재성상·연소현상에 관한 연구로 되어 있다.

넷째, 캐나다·영국·노르웨이·이태리의 소방관련 연구소는 모두 화재전문연구소이며, 호주는 과학소방연구소로 운영되고 있다.

여기에서 미국·일본·중국의 소방관련연구소의 주요 연구분야를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-3〉 미국·일본·중국의 소방관련연구소의 주요연구분야

구분	미국	일본	중국
주요 연구 분야	·종합 소방서비스 기술개발 ·화재피해 감소 위한 조사 ·화재성상 및 연소현상 연구	·연소화재 연구 ·화재진압 연구 ·소방활동에 대한 연구 지원 ·화학산업 안전성 연구 지원 ·생활안전 연구지원 등	·소방시설 및 장비개발 ·소방용 기기 등 품질 검증 ·화재 정밀조사기술 연구 ·특수화재(고층, 석유단지 등) 대응기술연구 등

※ 출처: 소방방재청 소방대응본부 소방과학원 T/F팀(2006. 5), 「국립소방과학원 설립 기본계획」, 3면 참조.

(3) 국립소방과학원의 설립방안

한국 소방조직의 위기관리역량을 고도화하기 위한 「국립소방과학원」의 설립방안이 그 실효를 거두기 위해서는 위기·재난환경 및 사회·경제환경의 변화를 예측하며 한국 소방의 미래상에 능동적으로 대응하기 위한 중점적인 연구방향을 설정함으로써, 국립소방과학원의 설립으로 ‘고품질·고품격의 과학소방’을 구현하는데 기여해야만 할 것이다.

이러한 맥락에서 앞으로 국립소방과학원의 주요 연구방향은, 첫째 소방 관련산업의 신기술에 관한 연구, 둘째 공간화재 안전기술 및 화재원인분석연구, 셋째 소방관련 기술표준화 및 국제연구활동 공조, 넷째 소방정책 개발·지원을 위한 과학적 연구 등이다.

이에 따라 앞으로 국립소방과학원에서 담당하게 될 주요 연구프로젝트를 상정해 보면 다음과 같다.⁷³⁾

첫째, 필수적인 연구분야로서는 소방제도 및 소방발전 정책비전 수립에 대한 과학적인 근거 제공,⁷⁴⁾ 화재조사분석 및 건축물 유형별 화재안전설계 모델 개발, 고층화재·유해화학물질·원전 등 특수재해 대응기술 개발, 유독가스 인체위험성 및 재난시 인간행동 연구 등에 중점을 두어야 한다.

둘째, 소방관련 산업 신기술에 관한 연구로서 소방산업 국제화를 위한 국가지원 기술에 관한 연구, IT·BT 등 첨단기술을 활용한 소방시설 및 장비 개발, 해외기술동향 등 기술정보 수집·분석 및 제공 등에 중점을 두어야 한다.

셋째, 공간화재안전기술 및 화재성상 등에 관한 연구로서 초고층건물 및 지하공간 소방안전설계 기술 개발, 화재 및 연소성상에 관한 연구, 첨단장비 활용 과학적 화재정밀조사 기법 개발 등에 중점을 두어야 한다..

넷째, 소방정책 수립을 위한 과학적 기술에 관한 연구로서 소방관련 법령 제·개정 의 과학적·기술적 근거의 제공, 원자력, 유해화학물질, 반도체

73) 소방방재청 소방대응본부 소방과학원 T/F팀(2006. 5), 앞의 보고자료, 3-5면 참조.

74) 현재 국립소방과학원의 추진계획(안)은 하드웨어 중심이므로 소프트웨어인 소방발전비전, 소방중장기전략, 제도개선, 정책개발, 인사·조직·재정관련 연구기능이 취약한 구조로 구성되어 문제가 있으며, 이의 보완이 시급하다.

등 특수재해 대응기술 개발, 한국형 도시환경에 맞는 화재진압 및 구조·구급기술 개발 등에 중점을 두어야 한다.

다섯째, 소방관련지식·기술관리에 관한 허브역할 수행으로서 미래사회에 대비한 소방방재 핵심기반 기술의 확보, 소방시설, 장비기술 표준화 지원 및 국제연구활동 공조, 소방방재 장비개발 관련 특허출원 및 등록관리 등에 중점을 두어야 한다.

이에 따라서 「국립소방과학원」 설립의 법적 근거는 ‘재난 및 안전관리 기본법’ 제71조(안전관리에 필요한 과학기술 진흥 등)에 두면서, 정부는 재난예방·원인조사 등을 위한 실험·조사·연구·기술개발 및 전문인력 양성 등 과학기술 진흥시책을 강구해야 한다는 점에서 법적 근거를 마련할 수 있다.

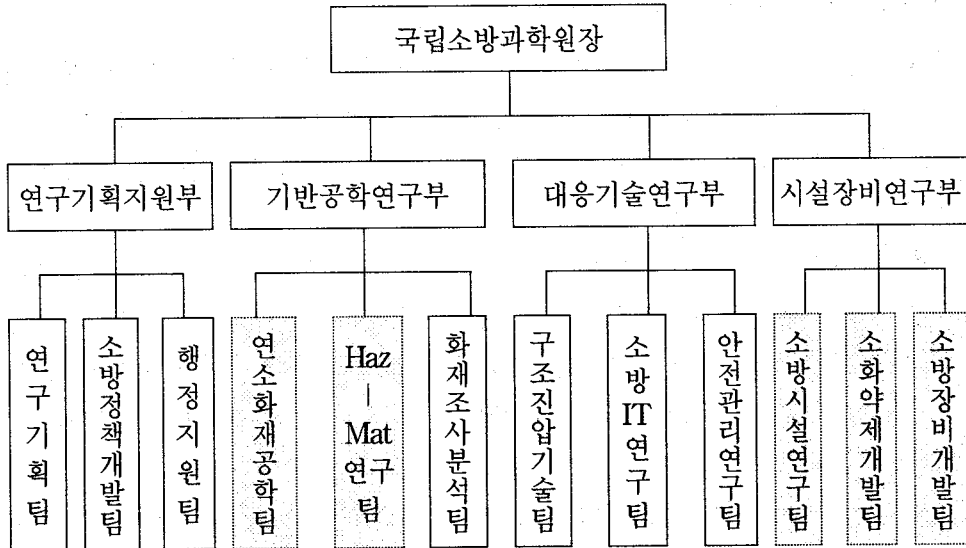
특히, 국립소방과학원 설립의 기본방향은 국가적 차원의 필수적 연구수행을 위해 소방방재청 산하에 소방과학원을 설립하며, 이는 현 중앙소방학교의 ‘소방과학연구실’을 흡수하고, 소방검정공사의 ‘소방기술시험연구소’와 연계하여 초기투자비용을 최소화할 필요가 있다.

아울러 연구수행의 시너지 효과를 위하여 ‘소방기술시험연구소’와 공동연구 등 상호연계성을 강화해 나가면서 각각의 독립성을 유지하되 연구의 연계성을 고려하여 동일부지 내에 시설 등을 설치하고, 연구분야 및 범위의 합리적 조정과 인력·시설·장비 등의 공동활용을 통한 효율성을 극대화하는 것이 필요하다.⁷⁵⁾

따라서 국립소방과학원 설립을 위하여 기본적으로 요구되는 조직구성은 3부 7팀, 총 39명으로 구성하되, 원장은 소방감으로 보할 수 있으며 또는 최근 보편화되고 있는 CEO형 고위직을 전문성과 경륜을 두루 갖춘 소방인사 중에서 초빙, 운영토록 한다면 명실공히 경쟁력 확보에 크게 도움이 될 것이다.

75) 이를 위해서는 ‘국립소방과학원’과 ‘한국소방검정공사(소방기술시험연구소)’간에 긴밀한 상호협약 체결이 필요하다. 또한 소방검정공사내 소방기술시험연구소의 조직구성은 3팀에 10명이며, 조만간 3실, 5팀, 26명으로 확대할 예정으로 있다.

(그림 5-4) 국립소방과학원의 조직구성(안)



* 연소화재공학팀, Haz-Mat연구팀, 소방시설연구팀, 소화약제개발팀, 소방장비개발팀 등 5개팀은 소장검정공사의 연구인력을 상호연계한 것임

※ 출처: 소방방재청 소방대응본부 소방과학원 T/F팀(2006. 5), 「국립소방과학원 설립 기본계획」, 6면을 참조하여 본 연구자 일부 내용을 재조정.

따라서 국립소방과학원 설립과 관련하여 기대될 수 있는 효과는 다음과 같다.

첫째, 국가기능과 민간역량의 상호연계로 높은 시너지 효과를 창출할 수 있다.

둘째, 첨단기술과 융합된 소방핵심기술 개발로 소방산업을 효과적으로 육성·발전시킬 수 있다.

셋째, 소방안전기술의 혁신을 통한 국가산업의 정책적 위상을 제고하는데 기여한다.

넷째, 소방안전기반의 구축으로 미래 안전선진국으로서의 국제적 이미지를 제고하는데 견인차 역할을 수행할 수 있다.

2. 소방병원 및 소방박물관의 설립

1) 소방병원의 설립

(1) 추진 배경 및 실태

그동안 화상치료전문인 소방병원 설립을 위한 당초 민간부분의 노력은 이루어지지 못한 채 현재 경찰병원내 「중앙소방전문치료센터」 설치를 위한 추진사항은 경찰병원과 공동협의체의 구성·운영(2004. 12. 6)으로 관련 법령개정, 소요예산 확보 등 주요 추진사항의 공동대응, 경찰병원과 공동회의 개최(6회)에 따라 소방공무원 진료에 따른 예산확보 및 법령개정 관련 역할분담 협의, 기획예산처와 예산확보 협의(2005. 1. 6)에 따라 소방방재청, 경찰청, 경찰병원 등과 합의 후 예산신청시 심의를 마쳤다.⁷⁶⁾

그러나 소방공무원의 부상 및 질병에 대한 진료비 자비부담 해소 및 신체적·정신적 위험을 수반하는 소방공무원의 전문진료체계 구축을 위해 당초에는 민간 차원에서 「소방병원」 설립을 추진하였으나, 여러 가지 현실적 제약으로 인하여 결과적으로는 소방공무원을 위한 「중앙소방전문치료센터」가 설치되어 오늘에 이르고 있다.

즉, 소방현장활동의 특성에 따른 소방공무원의 신체적·정신적 부상과 장애 및 질병에 대한 체계적이고 효과적인 치료와 소방공무원의 진료비 본인부담금 감면을 위하여 경찰병원내에 소방전문치료센터를 설치, 운영하게 되었다.

한편, 전체 소방공무원의 30%가 유해업무로 직업병 증세를 보이고 있으며, 특히 서울특별시 소방공무원이 가장 심각하여 10명 중에 6명꼴로 이와 같은 증세를 보이고 있는 것으로 나타났다. 국회 행정자치위원회 소속 홍미영 의원은 소방방재청으로부터 제출 받은 「2004년 소방공무원 특수건강검진 실태」 자료를 집중 분석한 결과, “전국 소방공무원의 10명중 3명은 유해업무로 인하여 현재 질병을 앓고 있거나 발병예상자”라고 밝힌 바 있다.⁷⁷⁾

76) 소방방재청 대응관리본부(2006), 「소방방재청 출범 이후 첫 번째 맞는 2005년도 정책자문·평가위원회 회의개최계획」, 25면 참조.

특수건강진단은 직업병을 조기에 발견하기 위하여 유해업무를 보유한 사업장이 당해 업무에 종사하고 있는 근로자에게 일반건강진단과 함께 취급하는 유해인자의 유해성에 따라 6개월, 1년 또는 2년의 주기마다 정기적으로 실시하여야 하는 건강진단으로서, '산업안전보건법' 제43조 및 관련 하위법령에 근거하여 실시된다. 이것이 소방공무원을 상대로는 2004년 처음 실시되었다.

이와 관련하여 홍의원은 “소방업무상 유해한 변수를 전부 제거할 수는 없더라도 직업병의 근원인 유해인자를 최소화할 수 있도록 적극적인 대책 마련이 시급하다”고 지적하고, 아울러 “설립추진 예정인 경찰병원내 ‘소방 전문치료센터’에서 화상 등 일부에 국한된 질병뿐 아니라 유해환경으로 인해 발병하는 각종 직업병에 대해서도 진료가 가능한 다양한 치료시스템이 마련되어야 한다”고 강조한 바 있다.

앞서 언급한 대로 종전에 국가 및 민간에서의 독립적인 「소방병원」 설립이 검토되었으나, 경영채산성과 이용률 저조 및 투입예산 대비 실효성 등이 문제가 되어 추진을 중단하게 되었다.

그러나 2002년 2월 22일, 소방병원 연구세미나(공청회) 개최결과는 1부에 소방병원 건립의 필요성과 건립방안에 대한 설명이, 2부에는 추진위원회 의대교수의 제안설명과 참석자들과의 질문과 답변으로 진행되었다.

그 핵심은 소방병원이 소방관만을 위한 병원으로서가 아니라 종합적인 화상과 외상 전문병원으로 건립되어야 하며, 이는 수익성에 따라 화상·외

77) 2004년 전국적으로 총 21,627명의 소방공무원을 상대로 실시한 특수건강검진에서, 직업병을 앓고 있는 사람은 1,943명이며 향후 발병예상자로 분류되는 요관찰자(임상검사 이상자)는 4,765명으로 판명되어 대상인원의 31%인 6,708명의 소방공무원이 유해업무로 인해 직업병증상을 보이고 있는 것으로 드러났다. 지역별로는 서울시 소방공무원의 건강이 가장 심각한 수준으로 4,874명 중 2,853명(59%)가 유해질병에 노출되어 있으며, 다음으로 강원(47%), 경남(42%), 대구(40%)의 경우가 뒤를 이었다. 한편 전남(2%), 전북(5%), 충북(7%) 순으로 소방공무원의 건강이 양호한 것으로 나타나, 각 시·도별로 매우 큰 차이를 보이고 있었다. 질환별로는 눈, 귀, 유양돌기 질환이 가장 많았으며, 순환기와 호흡기 질환의 발병빈도가 다음으로 높게 나타났다. 근무부서 및 근무년수를 기준으로 분석한 결과, 현장출동이 가장 많은 일선 소방파출소에서 10년 이상 근무한 소방공무원들에게 직업병 증상이 두드러지게 나타나고 있었다. 홍미영(2005. 9. 21), “소방공무원 건강에 적신호!,” 「2005 국감리포트」 참조.

상병원이 외면되고 있는 상황에서 소방관의 직업적 특성에 따른 전문병원
은 꼭 소방병원이라는 명칭이 아니더라도 반드시 건립되어야 한다는 것이
었다.⁷⁸⁾

한편, 2003년도에 ‘119소방복지병원 설립추진위원회’가 발족되어 「119사
랑의 재단 : 119소방복지병원 설립추진계획(안)」을 작성하여 병원설립 추
진일정과 설립기금 마련 및 교통안전분담금 환급금 후원신청접수는 물론
각종 모금캠페인과 공청회 개최까지 계획, 추진한 바 있다.⁷⁹⁾

현재 ‘소방공무원법 일부개정법률’(공포일 : 2006. 3. 24), 제14조의 3(소
방공무원의 건강관리 등)에서 소방방재청장은 소방공무원의 특수근무환경
에 따른 건강관리기준을 정하고, 소방공무원에 대한 건강관리계획을 수립
·시행하여야 하며, 시·도지사는 건강관리계획에 따라 시·도의 실정에 맞
는 세부계획을 수립·시행하여야 한다. 특히 소방방재청장은 소방공무원의
특수근무환경에 따른 건강유해인자 분석 및 질병연구와 소방공무원의 질
병진료를 담당하게 하기 위하여 대통령령이 정하는 바에 따라 경찰병원,
그 밖의 대통령령이 정하는 의료기관을 소방전문치료센터로 지정·운영할
수 있다. 이 운영비용은 국가 또는 지방자치단체가 부담하되, 부담기준 등
은 대통령령으로 정하는 것으로 되어 있다.

또한 ‘소방공무원임용령 일부개정령’(대통령령 제19760호; 2006. 12. 21),
제61조(중앙소방전문치료센터의 지정 등)에서 중앙소방전문치료센터는 소
방공무원의 질병진료, 소방공무원의 특수환경에 따른 질병유해인자 분석
및 질병연구 등을 담당하며, 중앙소방전문치료센터의 운영비용은 국가 또
는 시·도가 부담할 수 있으며, 소방공무원의 진료개시 시기 등 운영에 필
요한 사항은 소방방재청장이 경찰청장과 협의하여 정한다. 제62조(지역소
방전문치료센터의 지정 등)에서 “그 밖의 대통령령이 정하는 의료기관”은
지방자치단체에 있는 국·공립병원을 말하며,⁸⁰⁾ 소방방재청장은 의료기관

78) 한국소방방송(feublott@naver.com), 2002. 2, 23.

79) 여기에는 119의 근무환경과 의료복지실태, 119소방복지병원 설립(안), 병원설
립 추진도, 병원설립추진일정(안), 병원설립 및 운영계획(안), 119소방복지병
원 설립기금마련(안), 목표 기금규모, 교통안전분담금 환급금 후원신청접수,
각종 모금캠페인 전략(안), 단계별 전략, 주관방송사 전략, 온·오프라인 캠페
인, 공청회 개최(안)에 이르기까지 매우 구체적인 계획이 포함되었다.

80) 다만 해당 지방자치단체 관할구역에 국·공립병원이 없거나 소방전문치료센터

중에서 시·도지사가 요청한 의료기관을 지역소방전문치료센터로 지정·운영할 수 있으며, 지역소방전문치료센터는 소방공무원의 질병진료(응급진료), 소방공무원의 특수건강진단 등을 담당하며, 지역소방전문치료센터의 운영비용은 시·도가 부담하고, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 해당 지역 소방전문치료센터 지정을 요청한 시·도지사가 정한다.

(2) 소방병원 설립의 추진방향

앞으로 재난으로 후유증을 앓고 있는 사람들을 위한 전문치료센터의 건립이 추진될 예정이며, 이는 문원경 소방방재청장이 개청 2주년 기자설명회에서 “재난으로 인한 피해자와 유가족 등의 인적·물적 손상으로 인한 충격을 치료하는 ‘재난후유 스트레스 치료센터’ 건립을 추진하겠다”고 밝힌 바에 따른 것이며, 우선 중앙에 1곳과 시·도별로 1곳씩 설립을 검토할 예정이다.⁸¹⁾

한편, 순직소방관 추모위원회 재단법인 설립이 추진될 예정이다.⁸²⁾ 군인과 경찰에 비해 순직하는 소방관이 많은 속에 사회적 관심을 불러일으키고 각종 기념사업을 벌이기 위해 재단이 설립된다. 이로써 순직소방관 추모일 제정과 민관합동 추모활동 수립, 대전 현충원 소방관 묘역지정, 소방관들도 군·경과 동일한 현충원 안장 추진, 순직소방관 유가족 지원기금과 프로그램 마련, 순직소방관 기념관 건립 등의 활동을 벌이게 된다.⁸³⁾

2006년 1월 제정된 ‘국립묘지 등 안장에 관한 법률’에 따라 훈련 중 발생하는 순직소방관도 현충원에 안장되도록 하였다. 그러나 군·경 순직자는 모두 국립묘지에 안장되는 반면 소방 순직자는 심사를 통하여 업무상 과실이 인정될 경우에만 한하고 있으며, 각종 화재현장의 후유장애로 인한 사망의 경우 대부분 국립묘지 안장이 되지 못하고 있다.

이와 같이 현재 소방공무원의 신체적·정신적 부상과 장애 및 질병에 대

로서 적합하지 않는 경우에는 시·도지사가 지정하는 병원을 말한다.

81) 「서울신문」(2006. 5. 25), “재난후유증 치료센터 추진”.

82) 「오마이뉴스」, 2006. 8. 17.

83) 특히 ‘대한민국 순직소방관 추모위원회’는 김종태씨가 1998년 순직소방관 추모 홈페이지(<http://www.119hero.or.kr>)를 개설하면서부터 시작되었다. 2000년에는 ‘119사랑 동호회’가 만들어져 순직소방관 추모사업을 공동으로 추진해 왔다.

한 치료를 위한 중앙 및 지역소방전문치료센터가 설립, 운영되고 있으며, 앞으로 '재난후유스트레스치료센터'가 추가로 설립될 예정이어서 중·장기적으로는 화상치료전문의 국립소방병원의 설립도 어느 정도 가능할 것으로 전망되고 있다.

종전에 '119소방복지병원 설립추진위원회'를 주축으로 활발하게 추진되었던 「119사랑의 재단: 119소방복지병원 설립추진계획」과 같은 것이 범국민적인 캠페인으로 자리잡을 수 있고, 이를 제도적으로 뒷받침하는 관계 법령이 마련될 수 있다면, 소방병원 설립도 민관협력 차원에서 꾸준히 추진될 필요가 있다. 여기에서 가장 중요한 점은 '소방거버넌스'라는 사실이 강조되어야 할 것이다.

이는 아직도 119소방에 대하여 많은 국민들은 신뢰와 성원을 보내고 있으며, 119소방공무원들이 열악한 근무환경 속에서도 자신의 생명을 돌보지 않고 살신성인·멸사봉공하고 있다는 사실을 잘 알고 있다. 그러나 “지키는 자 자신을 누가 지킬 것인가?”라는 명제를 놓고 볼 때, 소방관들의 안전은 국가에서 책임을 지는 것이 옳다고 할 것이다.

2) 소방박물관의 설립

(1) 추진 배경 및 실태

현재 안전문화의 상징이자 대표격인 119소방은 소방학교나 일부 소방서에 소방홍보전시관 또는 전시실 등의 이름으로 전시공간이 작은 규모로 존재하고 있으나 아직까지 우리나라에는 국·공립 소방박물관이 설립되지 못한 실정이다.⁸⁴⁾ 따라서 소방의 문화와 역사를 담을 중요한 인프라를 보유하고 있지 못한 현실인 것이다. 이러한 가운데 다행스러운 것은 2003년 제정된 소방기본법에 행정자치부장관이 소방박물관을 설립할 수 있도록 하는 근거가 마련되었다는 것이다.

84) OECD 가입국가 중 우리나라만 유일하게 국·공립 소방박물관을 갖고 있지 않다. 행정자치부(2000), 「소방유물자료 조사추진계획 : 내부자료」. 오히려 여기에 대한 관심은 민간부분에서 먼저 일어나 2002년 12월 전남 초당대학교에 대학부설로 소방박물관이 설립되었다.

즉, 소방기본법 제5조에는 소방박물관 설립의 목적을 “소방의 역사와 안전문화를 발전시키고 국민의 안전의식을 높이기 위한 것”으로 규정하고 있다. 그렇지만 법령상의 근거가 마련되었다는 것 이외에는 이를 추진하기 위한 구체적인 논의가 아직까지 이루어지지 못하고 있다.⁸⁵⁾

먼저 국립소방박물관(National Fire Museum) 설립의 필요성을 보면 다음과 같다.⁸⁶⁾

첫째, 한국 소방조직의 정체성(identity) 강화이다. 소방박물관을 설치운영 함으로써 인하여 일반인들은 소방의 가치와 문화를 쉽게 습득할 수 있으며, 소방인들은 자부심과 정체성(identity)을 갖게 될 것이다. 소방에 막 입문한 사람들에게 소방의 중요성과 역사, 문화를 교육시킬 때 백마디의 말보다는 한번의 소방박물관 견학이 소방인으로서 긍지를 갖도록 하는 데 결정적인 역할을 할 것이다.

둘째, 소방자료의 역사적 보존이다. 역사자료의 보존과 가치에 대해서 인식하고 있는 사람들은 소중한 자료가 멸실되거나 훼손되어서는 안된다. 박물관이 있으면 충분히 보존처리하여 전시자료로 활용할 수 있는 것들이기 때문이다. 소방박물관이라는 보존창구가 있어야만 소방의 역사와 정신이 담긴 소중한 자료들이 모이게 할 수 있다. 특히 소방차량과 같은 대형 장비는 한 번 사라지고 나면 복원하기가 매우 힘들어지므로 지금부터라도 박물관 자료로서의 가치를 보존할 수 있는 항구적인 제도적 장치를 마련하여야 한다.

셋째, 우리나라 소방역사의 살아 있는 교육장이다. 사건현장이나 뉴스에서나 볼 수 있는 소방의 모습을 언제든지 볼 수 있도록 상설공간을 제공하는 것이 소방박물관이다. 특히 역사적인 사실이나 소방기기의 발전정도와 같이 일반인들이 쉽게 접할 수 없는 것들에 대하여 견문을 넓힐 수 있다. 소방자료는 어디서나 볼 수 있는 것이 아니기 때문에 대중들에게 소방자료를 접할 수 있는 기회를 제공해야 할 의무가 소방에 있다. 박물관

85) 인터넷 방송인 한국소방방송(<http://119fbn.go.kr>)의 119아카데미의 하위메뉴로서 소방박물관 코너가 있고, 소방유물기증 신청을 받고 있기는 하나, 매우 일부분에 그친 것이고 공식화되었다고는 보기는 어려운 단계에 있다.

86) 조선희(2006), 「소방박물관 설립의 필요성과 방안에 관한 연구」, 소방행정제도분야 4, 중앙소방학교, 17-19면 참조.

은 시간적·공간적 발자취가 모인 역사의 장이며 미래로 이어주는 역사의 다리가 된다. 따라서 소방박물관의 자료가 소방이 걸어 온 역사를 더듬어 볼 수 있는 기회를 제공하는 것은 물론, 현재의 모습을 볼 수 있으며 특히 중요한 것은 이를 통해서 미래를 가늠할 수 있는 생명력이 있다는 점이다.

넷째, 세계소방기관과의 교류의 장이다. 선진국에서는 자국의 소방자료 뿐만 아니라 외국의 소방자료를 적극적으로 수집하여 국제적 수준의 박물관을 건립할 계획을 추진하고 있다는 것은 단 하나의 소방박물관을 가지고 있지도 않다는 우리나라의 현실에 시사하는 바가 크다. 현재 세계 대부분의 국가들은 국·공립의 소방박물관(Fire Museum)을 설립하여 운영하고 있다.⁸⁷⁾

소방박물관을 통해서 외국의 소방기관들과 교류협력할 수 있는 방안은 많다. 물품대여 등을 통한 순회전시나 기획전을 비롯하여 ‘세계소방박물관 협의회’와 같은 단체를 조직하거나 소방박물관 자료에 관한 전문잡지의 간행 등 구체적인 협력과 교류방안의 모색이 가능하다. 이처럼 소방박물관은 해외소방과의 교류를 보다 활발하게 하는 촉매제가 될 것이다.

(2) 소방박물관 설립의 추진방향

소방박물관 시설의 확보는 신축하거나 또는 기존건물을 이용하여 증·개축하는 방법이 있다. 물론 설립주체에 따라 시설확보 방법은 다양할 수 있다. 충분한 예산이 준비될 수 있다면 소요시설 확보에 별 문제가 없겠으나, 그렇지 않다면 여러 가지 방안을 검토해야 할 것이다.

현재의 국립중앙박물관을 비롯하여 대부분의 대형박물관들이 처음 몇 번의 증개축과 이전 끝에 현재에 이르고 있는 사실을 본다면, 소방박물관도 현실이 허락하는 범위 내에서 일단 개관하고 지속적으로 발전방향을 모색하는 것도 필요하다고 보여진다.

87) 인터넷 홈페이지에서 검색할 수 있는 소방박물관만 하더라도 줄잡아 백여곳이 넘는다. 이와 같은 세계의 주요소방박물관 현황은 www.firemuseumnet.org를 통해 알아볼 수 있다.

〈표 5-4〉 소방박물관 전시실의 설치(안)

전시실명	전 시 물 품 (예 시)
불의역사실	불의 발견 ~ 현재에 이르는 불의 역사(발전과정)
소방제복실	조선시대 ~ 현대에 이르는 각종 소방제복
소방장비실	조선시대 ~ 현대에 이르는 각종 소방장비 (화재예방·진압, 구조·구급, 기타)
소방상징물· 홍보물품실	소방상징물(전국의 해태, 각종표장, 깃발, 심볼마크 등) 홍보소품, 팜플릿, 소방장난감, 교육관련자료, 소방캐릭터
사진· 포스터실	시대별 소방발전사 관련 각종 사진, 불조심포스터·표어, 각종 행사포스터, 중요사건 사고보도신문, 어린이119미술대회 입상작
문서·서적실	특이문서, 소방관련서적
축소모형실	중요대형사건의 재현 미니어처, 대형소방장비 축소모형
영상실	소방영화·슬라이드·홍보영상물 상영
세계관	각국의 소방관련자료(기념품, 제복, 개인장구, 포스터 등)
야외전시장	소방차, 소방헬기, 소방정 등
기증품전시실	일정기준 이상의 기증자를 기념하는 전시실
기획전시실	소방관련 특별기획 전시실

* 실물로 현존하지 않는 자료는 고증을 거쳐 복원 전시

※ 출처: 조선훈(2006), 「소방박물관 설립의 필요성과 방안에 관한 연구」, 소방행정제도분야 4, 중앙소방학교, 27면 참조.

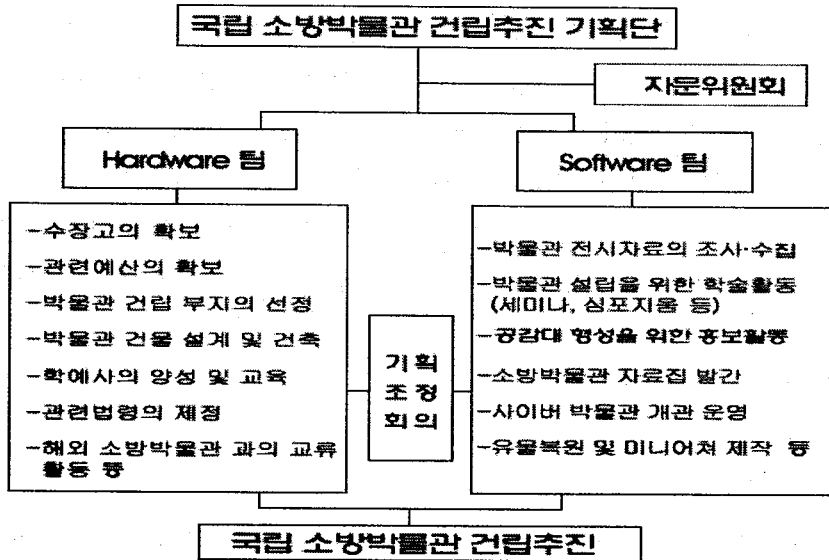
박물관 건물 신축문제로 박물관 설립이 지연된다면 자료관리에 문제점이 발생하기 때문에 단계적인 추진방안도 고려할 필요가 있다. 이러한 물적 측면의 공간확보와 더불어 추진해야 하는 것이 관련 법령이나 규정이 제정이다. 박물관의 설립, 운영, 조직 등에 필요한 법규나 규정 등을 미리 준비하여 마련하여야 할 것이다.

특히, 소방박물관 설립을 위해서는 박물관 설립 추진 T/F팀 운영이 중요하다. 일관성 있고 전문적인 업무추진이 단계적으로 시행되지 않을 경우 업무의 중단이나 지연과 같은 문제가 발생할 수도 있다. 따라서 전담 T/F팀을 구성하여 운영하는 것이 바람직하다.

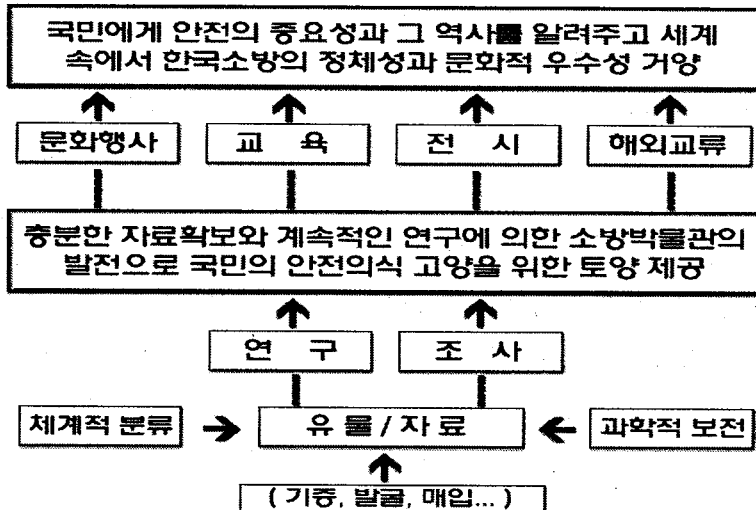
소방박물관 설립추진 기획단은 업무성격에 따라서 크게 하드웨어팀과 소프트웨어팀이 서로 상호결합될 수 있도록 하는 것이 필요하며, 여기에

서는 소방박물관의 운영체제를 미리 구상하여 그 실효성을 높이는데 중점을 두어야 할 것이다.

(그림 5-5) 국립소방박물관 설립추진기획단 구성(안)



(그림 5-6) 국립 소방박물관의 운영체제(안)



※ 출처: 조선희(2006), 「소방박물관 설립의 필요성과 방안에 관한 연구」, 소방행정제도분야 4, 중앙소방학교, 22면 및 33면 각각 참조.

3. 소방청 및 지방소방청의 설치

지금까지 통합형 국가 위기관리체제 구축과 관련하여 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위해 구상, 제안되었던 국립 소방대학 및 소방과학원, 화상치료전문 소방병원 및 소방박물관 설립방안들은 그 사안의 성격상 ‘대내적 측면’이 강조되고 있음에 비하여 앞으로 구상, 제안하려는 소방청 및 지방소방청 설립방안은 ‘대외적 측면’이 강조된다는 점에서 상당한 차이가 있다. 특히 소방청 설립의 경우는 통합형 국가 위기관리체제 구축과 관련하여 검토, 논의, 추진된다는 점에서 앞서 구상, 제안되었던 여타 방안들과는 논리전개의 방식이나 그 내용구성이 달라질 것이 예상된다.

1) 소방청의 설치

(1) 추진 배경

이미 제2장 3절 “한국 위기관리체제에서의 소방조직의 위상과 역할” 편에서 국가 위기관리체제의 개편논의와 함께 국가 위기관리체제에서의 소방조직의 위상과 역할에서 통합형 국가 위기관리체제의 구축과 관련하여 참여기관들의 개편논의가 계속 진행되어 있으며, 이러한 개편대안 중에는 ‘소방청’ 신설대안이 주요한 개편내용의 하나가 되어 있었다.

특히 지하철화재로 인한 대형참사 사고는 물론 전국적 화물운송 및 물류대란 등을 경험하면서 초국가 비상대비자원의 관리·사용에 있어서 비효율성이 심각하게 나타나고 있다는 측면에서 국가비상시에 사용할 각종 비상대비자원(민방위자원, 전시대비자원, 국가핵심기반 보호 대체자원)의 관리와 사용이 현재 각기 다른 법령과 기관에 의해 ‘칸막이식’으로 분산·관리되고 있으며, 이들 자원들은 자원들간에, 그리고 전·평시간에 그 용도가 엄격히 구분되어 있다는 점에서 유사시에 상호연계와 통합사용이 원활히 할 수 없도록 이미 ‘구조화’되어 있다는 점이 큰 문제로 지적되고 있는 것이다.⁸⁸⁾

88) 더욱이 막대한 전시동원자원의 관리 등 전시대비기능을 수행하는 차관급 기관인 비상기획위원회가 전문성과 역량, 자원을 보유하고 있음에도 평시위기

앞서 제1, 2차 전문가 의견조사를 통해 살펴보았듯이, 여기에서는 통합형 국가위기관리체제의 구축과 관련한 개편대안으로 다음과 같은 크게 세 가지의 원칙을 도출할 수 있다.

첫째는 ‘위기·재난관리부서의 실체성(substantiality) 확보의 원칙’이다. 이는 국가위기관리 참여주체들간의 균형관계 설정을 “군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)”을 기본토대로 하여 국가위기관리의 ‘실체적 삼각구조’(substantial triangular structure)를 내설 있게 구축하는 것이 통합형 국가위기관리체제의 개편대안에서 우선적으로 강조되고 있다.

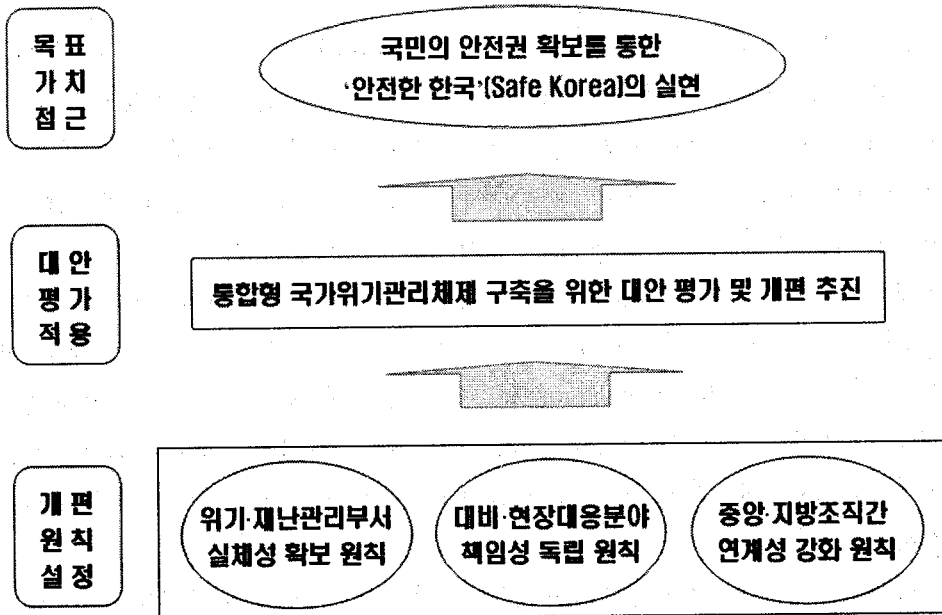
둘째는 ‘대비 및 현장대응분야의 책임성 독립의 원칙’이다. 이는 실효성 있는 통합형 국가위기관리체제 구축을 통한 국가 위기·재난관리역량을 제고하기 위해서는 예방·복구 등 행정지원분야와 현장활동을 주로 담당하는 대비·대응분야를 책임성(responsibility) 있게 분리시켜 국가적 차원의 위기대비 및 현장대응능력을 향상시킨다는 점에서 소방조직을 독립체제로 개편하는 것이다.

셋째는 통합형 국가위기관리체제는 정책·기획·지원을 담당하는 중앙조직과 대응·현장·집행을 담당하는 지방조직간의 연계성(linkage)을 강화하는 차원에서 추진되어야 그 효과성을 담보할 수 있으며, 이는 중앙과 지방을 가장 유기적인 관계로 잇고 있는 소방조직의 역할이 매우 중요하다는 점이 강조되고 있다.

이상의 세 가지 개편원칙을 토대로 통합형 국가위기관리체제 구축을 위한 개편대안들에 대한 합리적인 평가 및 실효성 있는 추진이 이루어질 수 있을 것이다.

에는 연계된 기능을 수행할 수 없는 비효율적인 운영구조로 되어 있어 각종 국가비상대비자원을 통합적으로 관리하면서 유사시 용도와 상황의 구분 없이 연계·사용할 수 있는 통합관리체제의 구축이 시급하다는 점에서 국가비상대비자원 통합관리체제 구축방안 마련이 검토, 추진되고 있다. 안철현(2005. 9), 「현행 통합형 국가위기관리체제 구축 추진배경 및 현황」; 안철현(2006. 10), 「현행 국가위기관리 통합방향(자원관리·평시 위기관리기능 통합) 추진현황」, 각각 참조.

(그림 5-7) 통합형 국가 위기관리체제 구축을 위한
개편원칙·대안평가·목표접근



따라서 앞에서 검토한 바와 같이 궁극적으로 국민의 안전권 확보를 위한 '안전한 한국'(Safe Korea)의 실현이라는 목표가치에 접근할 수 있을 것이 기대된다.

이는 국가 위기·재난관리체제 개편의 국제적 동향에 부합하면서 현재 각 부처에 다원화되어 있는 재난예방 및 재난관리 정책조정기능을 활성화 하자는 것으로서, '청'단위 조직에서 '부'단위 조직을 총괄·조정하는 것은 한계가 있으므로 현 소방방재청내 민방위·방재업무를 '부' 또는 '처'급 이상에서 전담할 수 있도록 추진하자는 내용이 포함되어 있다. 또한 각 부처의 재난관련법규와 정책, 예산에 대한 총괄조정기능의 강화를 위하여 재난예방·복구의 정책조정기능을 통합 및 강화하여 '부' 또는 총리소속의 '처'나 행자부로 흡수 통합하는 한편, 특히 국가 위기·재난관리체제의 획기적인 개선을 위하여 '소방청' 설치가 긴요하다는 점이 강조되고 있다.

(2) 개편대안의 평가

먼저 통합형 국가위기관리체제의 개편방안과 평가라는 차원에서 최근까지 제시된 통합적 국가위기관리체제 개편대안들을 분석, 정리해 보면 다음과 같다(통합형 국가위기관리체제 구축에 관한 현 정부차원의 논의 및 국회 측의정책제안 내용).⁸⁹⁾

① A안은 순수 위기관리기능을 통합, 전담 '부' 신설 및 소방은 신설부 외청으로 설치.

② B안은 순수 위기관리기능을 총리소속의 통합 '장관급 처'로 개편 및 소방은 경찰과 함께 행자부의 외청으로 존치.

③ C안은 현 행자부 기능을 조정, 위기관리전담 '부'로 개편하는 방안

그러나 위기사 현장기능에 속하는 경찰, 국방부, 질병관리본부, 산림청(산불) 위기관리기능은 네트워크·지원기능을 전담할 정책조정관만 설치, 운영한다.

그 통합범위(대상)는 소방방재청(민방위, 재난관리)+행자부(안전정책관실)+비상기획위원회이며, 소방조직은 군·경찰과도 같이 단일직렬의 '제복조직'의 직무수행 특성에 따라 현재 별도의 '소방청'으로 독립하는 방안이 설득력 있는 대안으로 제시되어 있으며, 이는 정부합동의 추진기획단(NSC/국무조정실 주관)의 구성 및 입법절차를 추진하는 것으로 예정되어 있다.

여기에서 이와 같은 개편대안들 중에는 어느 경우라도 '소방청' 신설은 공통사항으로 검토되고 있으며, 이러한 각 대안별 평가를 통하여 소방조직의 위기관리역량 고도화를 기대할 수 있을 것이 기대된다.

이에 따라 통합형 국가위기관리체제 개편 대안별 특징과 평가를 해보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

89) 여기에서는 다음 자료들을 토대로 통합형 국가위기관리체제 개편대안들을 검토하였다. 안철현(2005. 9), 「현행 통합형 국가위기관리체제 구축 추진배경 및 현황」; 안철현(2006. 10), 「현행 국가위기관리 통합방향(자원관리·평시 위기관리기능 통합) 추진현황」; 노현송·양형일(2006. 10), 「통합 위기관리체제 개편방안」; 노현송(2006. 10), 「국가재난관리체제 개편방향」; 정갑윤(2006. 10), 「국가재난관리체제 정비를 위한 정책제안」.

① A안 : 순수 위기관리기능을 통합 전담 “부” 신설

첫째, 순수 위기관리기능을 통합하여 “부”단위 신설하고 현장대응기능인 소방은 신설 부의 외청으로 설치하는 것이다.

둘째, 통합범위는 소방방재청(민방위, 재난관리) + 행자부(안전정책관실) + 비기위 + α이며, 이 때 α는 위기시 현장대응기능에 속하는 경찰, 국방부, 질병관리본부, 산림청(산불) 위기관리 기능은 네트워크 및 지원기능을 전담할 정책조정관만 두는 것이다.⁹⁰⁾

셋째, 통합논거는 순수 위기관리기능을 중심으로 소규모 유사조직들을 통합하여, 조직문화 충돌의 최소화가 가능하고 조직규모의 지나친 확대로 인한 미국 국토안보부(DHS)의 관료제적 단점보완이 가능하다. 또한 위기관리조직의 고유 핵심역량인 위기정보의 종합적 수집, 분석, 판단, 전달기능과 위기정책조정기능의 상호융합적 이행가능성이 높아 미션(기본임무) 간 시너지 효과를 극대화시킬 수 있는 조직구조이다. 특히, 소방의 경우 군, 경찰과 같이 제복형 조직으로서의 수직적 조직문화 특성과 위기발생시 현장대응기능의 고유 미션을 전문화시켜 위기관리조직이 ‘Paper Plan Syndrome’에 빠지는 것을 견제하는 효과가 기대된다.

넷째, 예상되는 문제점으로는 위기관리기능의 중점은 각 부처의 의사결정정보 및 자원을 총괄 조정하는 기능에 있으나 “부”단위 설치시 각 부처 조정기능에 한계가 예상되며, 이 경우 가칭 “위기관리법령” 제정을 통해 각 부처조정기능을 강력하게 수행할 수 있는 근거마련이 필요하다.

다섯째, 이 개편대안에 대한 평가를 해보면, A안이 순수 위기관리기능을 통합하여 전담 ‘부’ 신설하고 소방은 외청으로 설치하게 되므로, 새로운 장관급 ‘부’ 조직의 신설이라는 정치적 부담이 작을 것이라는 점이다.

90) 여기에서 처와 부의 관계를 보면, 처는 원래 국무총리의 국정총괄을 보좌하는 참모기관(staff)으로 부는 특정분야에 고유한 기능을 수행하는 계선기관(line)으로 분류할 수 있으며, 따라서 국무총리 소속의 기획예산처, 법제처, 국정홍보처 등은 참모의 성격을 지니며, 국가보훈처만 업무상 계선의 성격을 일부 지니고 있어 논란의 소지가 있다. 안철현(2006. 10), 앞의 보고서, 3면 참조.

② B안 : 순수 위기관리기능을 통합 “장관급 처” 로 개편

첫째, 소속은 순수 위기관리기능을 통합하여 총리 소속의 장관급 처로 설치하며, 현장대응기능인 소방은 경찰과 함께 행자부 외청으로 존치하는 것이다.

둘째, 통합범위는 소방방재청(민방위, 재난관리) + 행자부(안전정책관실) + 비기위 + α

이며, 이 때 α는 경찰, 국방부, 소방, 질병관리본부, 산림청(산불) 위기관리 기능은 네트워크 및 지원기능을 전담할 정책조정관만 두는 것이다.

셋째, 통합논거는 A안의 통합논거와 유사하나 위기관리기능의 중점기능인 각 부처조정기능수행이 가능하다는데 있다.

넷째, 예상되는 문제점은 소방과 경찰이 행정자치부에 소속되어 있어 위기사 초기 현장대응기능과의 연계성 보강이 필요하며, 이 경우 “장관급 처”에 두는 네트워크 및 지원기능 전담(정책조정관)기능을 강화할 필요가 있다.

다섯째, 이 개편대안은 B안이 순수 위기관리기능을 총리소속의 통합 ‘장관급 처’로 개편하고, 소방은 경찰과 함께 행자부의 외청으로 존치하기 때문에 현실적용성이 높은 방안으로 평가할 수 있다,

③ C안 : 현 행자부를 기능 조정 → 위기관리전담 “부”로 개편

첫째, 소속은 순수 위기관리기능과 현장대응기능을 포괄적으로 통합하여 현 행정자치부를 기능조정하여 위기관리 전담부로 개편하는 것이다.

둘째, 통합범위는 소방방재청(민방위, 재난관리) + 안전정책관실 + 비기위 + α이며, 이 때 α는 경찰, 소방, 국방부, 질병관리본부, 산림청(산불) 위기관리기능은 네트워크 및 지원기능을 전담할 정책조정관만 두는 것이다.

셋째, 통합논거는 현 행정자치부의 기능을 조정하여 위기관리전담부로 기능을 전환하는 것이므로 비용효과 측면에서 기대가치가 높다는 것이다.

넷째, 예상되는 문제점으로는 현 행자부의 기능통합 문제점이 거론됨으로써 행자부 구성원의 반대와 혼란이 예상되며, 이를 해소하기 위해서는 우선 준비단을 발족시키고 상당기간을 두고 점진적으로 추진하는 것이 바

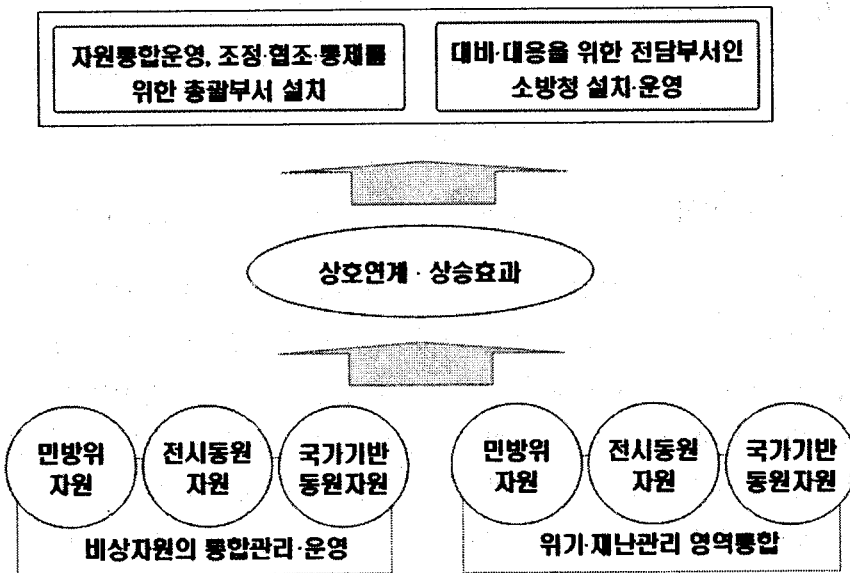
람직할 것이다.

다섯째, 이 개편대안에 대한 평가를 해보면, C안이 현 행자부 기능을 전면 조정하여 위기관리전담 '부'로 개편하기 때문에 현행 행자부의 지방 관련업무 등 다양한 업무수행에 비추어 '위기관리부'로의 전면개편은 아직 시기상조라는 평가가 지배적이다.

어쨌든 어느 경우라도 '소방청' 신설은 각 개편대안 속에서 공통사항으로 검토되고 있으며, 이러한 각 대안별 평가를 토대로 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 모색할 수 있을 것이 기대된다.

이상과 같이 통합형 국가위기관리체제의 개편방안의 주요한 골자는 자원통합운영, 조정·협조·통제를 위한 총괄부서 설치 및 대비·대응을 위한 전담부서인 소방청 설치·운영으로 집약되며, 이는 다음과 같이 정리할 수 있다.

(그림 5-8) 통합형 국가 위기관리체제의 개편방안의 주요 골자

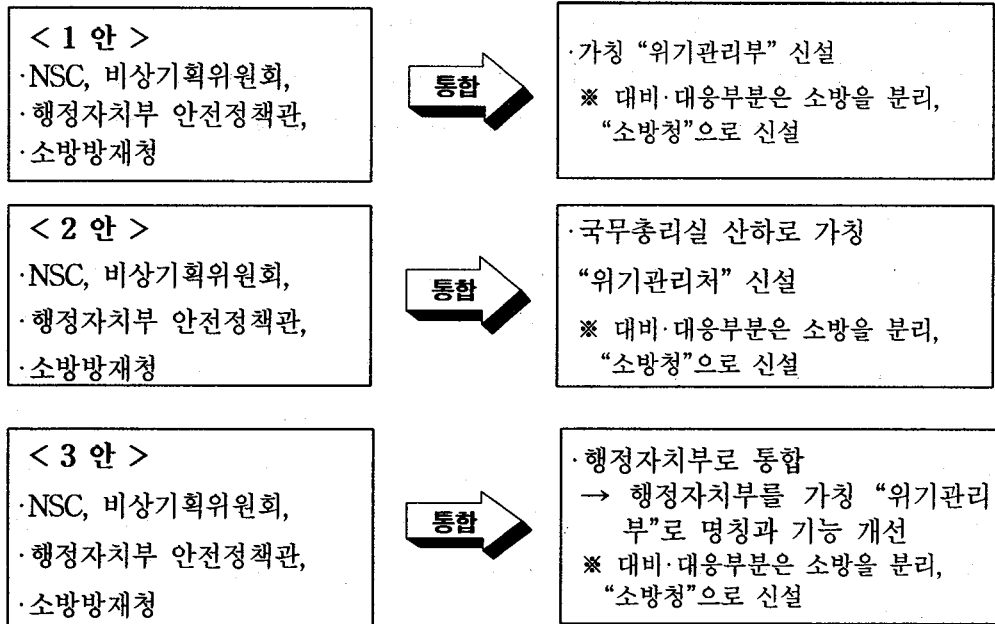


이는 실효성 있는 통합비상관리체제 구축을 통한 국가 위기·재난관리역량의 제고를 위해서 예방·복구 등 행정지원분야와 현장활동을 주로 하는 재난·대응분야를 효율적으로 분리시켜 국가적 차원의 위기·재난에 대한

대비·대응능력을 향상시키기 위한 국가위기·재난관리조직의 전면적 개편의 필요성에 따른 것이며,⁹¹⁾ 이는 국제적인 위기관리체제의 개편동향에 부합되는 것이다.

특히, 중앙재난관리조직 개편은 건설교통부, 문화관광부, 산림청 등 재난관련 예방 및 복구업무를 이관 받아 새로 신설되는 ‘부’단위 조직에서 총괄 수행하며, 예방 및 복구 등 행정지원업무를 총괄 수행하도록 한다. 이는 각 관련부처와 긴밀한 협조가 필요하고 ‘부’ 단위조직의 신설에 대한 정부의 부담과 국민의 기대와 일치하는 조직인지 심도 있는 검토가 필요하며, 이 때 ‘소방청’은 신설되는 ‘부’의 외청으로 설치하는 것이다.

(그림 5-9) 통합형 국가위기관리체제의 개편방안



※ 출처 : 노현송(2006. 10), 「국가재난관리체계 개편방향」, 21-23면.

91) 이에 따라 현재 각 부처에 산재한 예방관리정책 조정기능을 강화하기 위해 ‘청’단위 조직에서 ‘부’단위 조직을 조정하는 것은 현실적 한계가 있으므로 현행 소방방재청의 민방위·방재업무를 ‘부’ 또는 ‘처’급 이상에서 전담할 수 있도록 하는 것이며, 이를 위해서는 각 부처의 법규와 정책, 예산에 대한 총괄 조정기능을 강화하고, 특히 재난예방·복구기능을 통합화하여 ‘부’ 또는 총리 소속 ‘처’나 행자부의 전면 기능전환을 통해 흡수통합하는 대안이 요구된다.

앞의 표에서는 지금까지 살펴본 통합형 국가위기관리체제의 개편방안을 각 대안별로 정리, 제시한 것이다.

(3) 소방청 신설의 필요기반과 효과⁹²⁾

먼저 통합적 국가위기관리체제 개편과 관련한 소방청 신설대안의 검토에 있어서 원칙과 기준에 해당하는 기본전제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조직의 기능(“무엇을 할 것인가”)을 먼저 설정하고 난 다음에, 조직의 구조(“어떻게 할 것인가”)를 설계해야 하며, 이러한 수순이 뒤바뀌게 되면 “억지로 조직을 꿰어 맞추는 식”이라는 비난을 받게 된다.

둘째, 현행 소방기능과 신규 소방기능을 무리 없이 연계하여 소방청 신설로 인한 업무의 연속성·안정성에 가능한 무리가 없도록 하면서, 동시에 소방발전을 위한 새롭고 참신한 기능을 도입할 수 있어야 한다.

셋째, 누가 보더라도 소방청의 조직구성이 “납득이 가고 쓸만하다”라는 평가가 나올 수 있도록, 보편성과 신선향이 충분히 담겨지도록 해야 한다.

① 필요기반

여기에서 소방청 독립·신설의 필요기반을 검토해 보면 다음과 같다.

첫째, 재난예방과 복구 등 행정지원 분야와 재난대비·대응분야를 분리하여 대비·대응전담조직에 의한 재난대비·대응기능을 강화하는 것이다. 재난대비·대응분야는 각 재난별로 대응형태가 다르지 않고 유사한 것이 특징이므로 재난현장의 특성상 첨단장비와 전문 인력을 갖추고 24시간 신속한 기동력을 갖춘 조직이 담당하여야 하며 출동의 즉시성, 사고·재난현장 접근성 등을 종합적으로 고려할 때, 이는 소방조직에서 전담하는 것이 타당하다.

현재 소방조직은 45만점 이상의 구조·구급장비를 포함하여 약 70만점의 재난대응장비를 보유하고 있고, 2만 9천여명의 긴급대응요원을 보유하고 있다.⁹³⁾ 이를 통일적으로 수행하기 위해 경찰과 마찬가지로 소방을 별도

92) 이는 다음 자료를 토대로 ‘소방청’ 신설 대안을 검토하였다. 노현송(2006. 10), 「국가재난관리체계 개편방향」, 21-27면 참조.

93) 소방방재청 소방대응본부(2006. 1), 「소방대응행정자료 및 통계」, 기본현황 편 참조.

의 독립된 특정직 신분으로 유지하고 있다.

둘째, 연간 100만여건에 달하는 일상적 비상관리기능을 강화하는 것이다. 즉 화재, 붕괴사고, 교통사고 등 일상적으로 일어나는 다양한 사고유형에 대한 과학적 예방·대비·대응관리기능을 강화하는 것이다.

셋째, 재난대응역량 강화를 통한 대민서비스를 확대하는 것이다. 화재, 구조, 구급 등 행정수요가 폭주하는 소방의 업무능력을 향상시켜, 국민에게 소방행정 서비스의 기회와 품질을 확대하는 것이다. 이는 국민에게 제공되는 안전서비스가 행정수요의 다양화 추세에 맞도록 과학적 시스템으로 미리 준비하지 않으면 안된다.

넷째, 국가 차원에서의 소방정책기능 강화가 필요하다. 현재 우리나라 재난 중 80% 이상을 차지하는 화재안전정책 기능강화를 통한 재난피해의 총량적 경감을 추진해야 하고, 특수재해에 대한 연구 등 소방관련 연구활동과 소방관련 산업의 육성을 위한 연구기반 확충이 긴요한 시점이다.

다섯째, 앞으로는 ‘소방직 청장’을 정점으로 계급조직에 부합하는 확고한 지휘체계를 확립함으로써, 소방조직이 ‘소방직 청장’을 정점으로 일체성 및 자부심을 고취하고, 사기양양을 통한 더 큰 봉사의욕을 촉진시켜야 하며, 독립된 신분법에 의하여 제복착용 및 계급구조를 가진 소방조직의 특수성을 반영하는 것이 중요하다.

여섯째, 조직자율성과 책임성 강화로 자발적 혁신기회를 부여하는 것이다. 소방조직은 일반행정과 다른 특정업무인 점을 감안하여 정책결정의 자율성 및 예산의 독립성을 부여, 스스로 혁신하는 환경조성을 이룩하도록 해야 한다.

② 효과평가

이어서 소방청 독립·신설의 기대효과를 잠정적으로 평가를 해보면 다음과 같다.

첫째, 국가적 차원에서 재난대비·대응의 전문성 향상을 크게 기대할 수 있다는 점이다. 지하공동구, 가스, 방사능, 화학물질 등 각종 특수재해에 효율적으로 대처할 수 있는 과학적 연구기반의 구축은 물론 건축·전기·가스·기계·화공·통신·응급의학 등 종합기술행정인 소방업무를 정부조직에

반영하여 전문성을 향상시킬 수 있다는 점이다.⁹⁴⁾

둘째, 재난현장 지휘체제의 강화를 도모할 수 있다는 점이다. 이는 국가적 차원의 총체적 재난대비 및 대응능력을 강화하고, 긴급재난대응자원을 통합관리 할 수 있는 재난현장중심의 대응기능을 강화하는데 기여한다는 점이다.

셋째, 각종 대형재난 발생시 효율적인 대응을 위하여 중앙과 지방의 최하부 조직까지 일사불란한 명령체제를 가진 시스템을 구축하고, 중앙소방기관의 지휘권 및 위상강화를 통한 지방소방력의 긴급동원·배치·통제로 최소의 소방력으로 생산적이고 효율적인 재난대응이 가능하다는 점이다.

넷째, 소방업무의 책임행정 구현이 조기에 이룩될 수 있다는 점이다. 대형사고 발생시 원인, 수습과정에 중앙정부의 예산 집중투자가 용이하며, 소방정책결정의 자율성 부여와 대형사고 발생시 법적·제도적 미비점에 대한 중앙정부의 책임행정을 실현할 수 있다는 점이다.

다섯째, 국민 모두의 안전문화를 정착하는데 크게 기여한다는 점이다. 군-안보, 경찰-치안, 소방-생활안전 등으로 국가위기관리를 담당하는 3대 중추기관으로 체계화함으로써, 국가위기관리 책임기관으로서 국민 안전의식 향상과 안전문화가 조기에 정착될 수 있도록 정책수립을 책임 있게 시행할 수 있다는 점이다.

여섯째, 이에 따라 국민 안전서비스의 획기적 개선될 수 있다는 점이다. 대국민 행정서비스가 수동적 관리행정에서 탈피하여 ‘찾아가는 소방안전서비스’로 전환하여 안전서비스의 획기적 개선을 이룩할 수 있으며, 소방업무의 전문성 향상, 대국민 소방서비스의 품질개선 및 과학적 연구의 뒷받침으로 응급구명률을 크게 향상시킬 수 있다.

일곱째, “안전한 나라“와 ”안전한 지역사회“를 염원하는 국민의 여망에 크게 부응하여 국민의 안전권 수호를 위한 국가적 노력을 통한 가시적 성과가 기대된다는 점이다.

94) 연 100만 여건 이상의 일상적 사고관리기능 및 각종 특수재해 대응에 관한 정책집행 및 연구기능 강화, 사고관리 전담 “청”으로 재편하여 화재, 교통사고, 유해화학물질사고 등 일상적으로 일어나는 다양한 사고유형에 대한 과학적 관리기능을 강화할 수 있다.

(4) 소방청 설치모형과 추진방안⁹⁵⁾

① 독립 소방청의 역점수행 기능

먼저 독립 소방청의 신설모형과 관련하여 독립 소방청의 주요 담당기능을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 위기·재난대비 및 대응관리 전담부서의 설치로 소방, 경찰, 군 등 위기·재난현장 투입되는 각 대응자원을 효과적으로 체계화하고 재난유형별 대응계획을 수립, 시행한다.

둘째, 일상적 비상관리기능의 강화로 ‘포괄적 안전관리’를 포함한 화재 경계·진압, 구조구급활동 등 일상적 소방안전활동의 전문기술개발 및 체계적 관리를 전담한다.

셋째, 첨단 소방안전기반 육성기능의 강화로 선진 화재안전기술을 개발·육성하고, 소방산업의 진흥, 자율화재 안전관리체제 정착 및 지도, 민간 안전관리능력 향상 및 국민 안전문화 형성·지도를 담당한다.

넷째, 소방근무환경 개선을 위한 전담조직 설치로 위기·재난현장 근무의 특성을 고려한 소방안전복지전담 부서를 설치하여 소방공무원의 후생복지와 안전관리업무를 체계적으로 담당한다.

이와 같이 한국 소방조직은 국가사회적 위기·재난관리의 가장 책임 있는 대응조직으로서 독립된 신분법(소방공무원법)에 의하여 제복을 착용하고 계급구조를 가진 일사분란한 소방조직의 특수성이 충실히 반영될 수 있으며, 소방조직이 핵심적인 위기·재난관리의 대비·대응조직으로서 일반 행정조직과는 업무성격이 분명히 차별화되고 있다는 점을 충분히 감안하여 정책결정의 자율성 및 예산의 독립성이 부여될 수 있다.

또한 한국 소방조직의 독립성·자율성 제고와 함께 소방지휘통제권을 강화하여 대형 특수재난시 현장대응의 효율성을 증대시킴으로써 국가사회적 피해감소를 효율적으로 도모할 수 있으며, 특히 소방연구기능의 활성화로 전문성·기술성·고부가가치를 제고시키고 소방대원의 자체안전을 충분히

95) 이는 다음 자료를 토대로 ‘소방청’ 신설 대안을 검토하였다. 노현송(2006. 10), 「국가재난관리체계 개편방향」, 21-27면 참조.

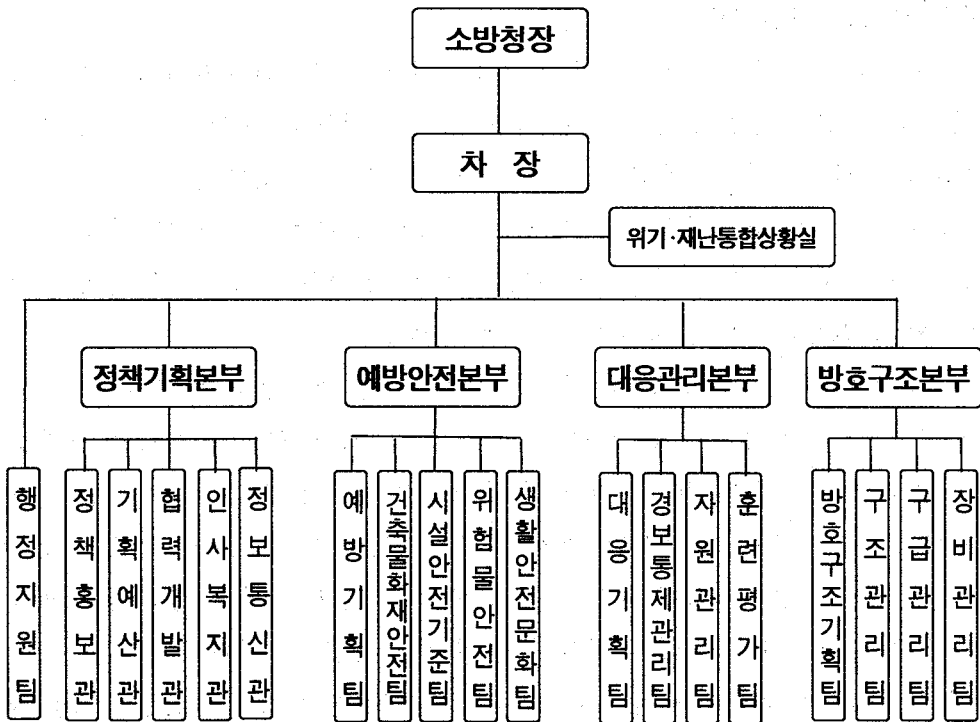
확보토록 하여 소방공무원의 희생을 원천적으로 방지 및 최소화할 수 있을 것이다.

이로써 국민의 안전권을 확보하기 위한 소방서비스의 최고품질이 보장될 수 있으며, 이는 결과적으로 한국 소방조직의 위기관리역량을 고도화할 수 있는 최선의 방법론이 될 수 있을 것이다.

② 독립 소방청의 조직구성 모형

이어서 독립 소방청의 신설모형과 관련하여 조직구성(안)을 제시하면 다음과 같다.⁹⁶⁾

(그림 5-10) 독립 소방청의 조직구성(안)



이와 같은 독립 소방청의 조직구성(안)은 현행 소방방재청의 조직구성

96) 이는 다음 자료를 충분히 인용하여 재구성하였다. 최연홍·김태윤·윤명오·이상팔·최병학(2002. 6), 「국가 소방방재체제 발전방안 연구」, 415-427면(제5장 소방청의 조직설계 편) 참조.

과 담당업무를 대비·대응분야에 중점을 두면서 ‘조직화’한 것이다. 그러나 ‘청’ 단위 독립기관으로서의 기본요건과 최근 시급하게 제기되고 있는 정책수요를 탄력적으로 수용하는 차원에서 조직구성(안)을 마련하는 데는 일부 한계가 있다고 사료된다.

그러나 앞서 언급한 대비·대응분야에 중점을 둔 것 이외에도 본부·팀제에 따른 직제구성의 정합성을 확보하기 위한 홍보협력·소방복지·교육훈련 평가분야 등이 추가되었으나, 이는 앞으로 충분한 보완작업이 있어야 할 것이다.

③ 독립 소방청의 부서별 담당업무 구분

다음은 독립 소방청의 신설모형과 관련하여 부서별 담당업무를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 5-5〉 소방청의 부서별 담당업무

부서별		담당업무 구분
위기·재난통합상황실		▶ 위기·재난상황의 수집·관리 및 총괄·조정
정책기획본부	정책홍보관	▶ 정책입안·수립·조정, 주요정책 대국민 홍보
	기획예산관	▶ 기획총괄, 성과관리, 조직·법무, 예산편성
	협력개발관	▶ 대외협력 총괄조정, 연구개발사업 총괄
	인사복지관	▶ 인사·교육 총괄조정, 복지·후생
	정보통신관	▶ 위기·재난통신, IT소방정보화사업 총괄
예방정책본부	예방기획팀	▶ 예방계획 수립, 화재안전기술개발, 소방산업진흥
	건축물화재안전팀	▶ 건축물 및 다중이용업소 화재안전관리
	시설안전기준팀	▶ 화재안전시설기준의 제정·관리
	위험물안전팀	▶ 위험물 안전관리기준 및 제도수립·지도
	생활안전문화팀	▶ 안전체험관 건립 등 국민안전문화 육성
대응관리본부	대응기획팀	▶ 위기·재난대응계획의 수립·종합·조정
	정보통제관리팀	▶ 비상경보 및 긴급대피시스템 구축·관리
	자원관리팀	▶ 유관기관 재난대응자원의 동원체제 관리
	훈련평가팀	▶ 유관기관 합동 재난대응훈련 실시·평가
방호구조본부	방호구조기획팀	▶ 방호·진압대책 수립·시행, 진압기술 개발
	구조관리팀	▶ 재난유형별 구조기술 개발, 대책 수립·시행
	구급관리팀	▶ 구급기술 개발, 구급대책 수립·시행
	장비관리팀	▶ 소방차량·소방장비 기준제정 및 장비관리
행정지원팀		▶ 일반사무, 예산집행, 급여지급, 기타업무

④ 소방청 설치를 위한 법적·제도적 기반의 구축

현재까지 소방청 설치를 위한 입법추진이 수차례 시도되어 왔으나 아직까지 성사되지 못하였으며, 이는 모두 의원입법 발의형식으로 추진되었다. 여기에서 지난 16대 국회회기 중에 의원입법으로 발의, 입법 추진하다가 회기만료로 자동 폐기되었던 소방청 설치법안(일부 법안에는 지방소방청 설치내용이 포함)을 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 김충조 의원 외 22인의 「소방청법(안)」 발의로서, 이는 행자부장관 소속하에 소방청을 설치하고, 시·도지사 소속하에 지방소방청을 설치하며, 지방소방청장 소속하에 소방서를 두는 것이 주요내용이다.⁹⁷⁾

둘째는 김성조 의원의 「소방청법(안)」 발의로서 그 내용은 ‘소방법중개정법률(안)’으로서 중앙에는 소방청장과 중앙소방학교, 국립소방연구소, 중앙119구조대를 두고, 지방에는 시·도지사 소속의 소방본부와 소방본부 산하에 소방서를 두는 것이 주요내용이다.

셋째는 김충조 의원의 「소방청법(안)」 발의로서 그 내용은 ‘소방청 및 지방소방조직에 관한 법률(안)’으로서 중앙에는 행정자치부장관 소속하에 소방청장 및 소방청 차장을 두고, 직속기관으로 소방대학, 국립소방연구소, 중앙119구조구급대를 설치하며, 지방에는 시·도지사 소속하에 지방소방청장 및 차장을 두고, 직속기관으로 소방서를 두며, 소방서에 파출소, 구조대를 두는 것이 주요내용이다.

넷째는 하순봉 의원의 「소방청법(안)」 발의로서 그 내용은 ‘소방청 및 지방소방조직에 관한 법률(안)’으로서 중앙에는 행정자치부장관 소속하에 소방청을 설치하고, 지방에는 현행대로 소방본부를 유지하는 것이 주요내용이다.

그러므로 앞으로 소방청을 설치하기 위한 입법추진을 위해서는, ①과거 국회에 제출되었다 폐기된 의원입법(안) 중에서 가장 적합성이 높은 법률안의 내용을 일부 수정하여 입법추진을 하는 방법, ②신규로 의원입법을 추진하는 방법, 그리고 ③통합형 국가위기관리체제 구축과 관련하여 소방청 설치를 위한 정부입법을 추진하는 방법 등이 있을 것이며, 이 중에서

97) 그러나 이는 재해관리 일원화, 소방조직역량의 우수성 및 119에 대한 국민의 신뢰 등을 내세워 큰 ‘청’을 추진한 것이었으나, 통합 대상부처의 반발과 소방청 설치에 ‘작은정부론’을 앞세운 반대논리에 부딪혀 폐기되었다.

정부입법이 가장 바람직하나 필요시에는 의원입법으로 추진할 수도 있을 것이다.

특히 소방청의 설치에 국가기관을 새로 설치하는 것이므로, 소방청 설치 법률안에는 기본적으로 다음과 같은 내용이 명확하게 전제되지 않으면 안된다

첫째, 국가 차원의 개입이 필요한 재난이 발생되었을 때 설립되는 중앙안전대책본부와 중앙긴급구조통제단에서 소방방재청장이 동시에 대책본부의 차장과 통제단의 단장 역할을 수행하도록 하는 것은 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관간의 지휘·통제에 대한 심각한 공백을 초래하기 때문에 소방청 설치에 앞으로 소방청장과 소방방재청장 간의 효율적인 역할분담이 전제되어야 한다는 점이다.

둘째, 위기·재난현장의 특징으로 역동적이고 혼란스러우며 위험하고도 복잡 다양한 상황하에서 순간순간 적절한 지휘·통제를 하기 위해서는 이러한 위기·재난현장상황에 대한 깊은 이해와 통찰력과 지휘경험이 풍부한 소방공무원이 독립 소방청의 장이 되는 것이 바람직하며, 이렇게 되어야만 소방직 청장이 긴급구조통제단장의 역할을 제대로 수행할 수 있다는 점이다.

셋째, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관, 재난관리책임기관 상호간에 대응활동이 상호 원활하게 조정될 수 있도록 하기 위한 대비·대응활동의 조정통제 차원에서 계획, 훈련, 연습, 평가, 정보교환 등에 대한 기본인프라를 개발, 구축하는 것은 통합형 국가위기관리체제 속에서 재난관리정책을 가장 책임성 있고 가장 전문적으로 수행할 수 있는 소방청에서 전담하도록 해야 한다는 점이다.

이러한 맥락에서 앞으로 소방청 설치를 위한 입법추진(가칭 “소방청 및 지방소방조직에 관한 법률” 또는 “소방청 및 지방소방청에 관한 법률”)에는 다음과 같은 내용이 반드시 포함되어야 한다.

첫째, 입법취지에서는 현행 중앙의 소방조직은 행정자치부 소속의 소방방재청과 지방의 소방조직은 시·도지사의 보조기관인 소방본부로 되어 있으므로 종합적, 체계적인 업무추진이 어려운 실정인 바, 이에 해당 업무의 특수성을 고려하여 행정자치부장관 소속하에 중앙행정기관인 소방청을,

시·도지사 소속하에 지방소방청을 각각 신설함으로써 소방업무의 전문성을 충분히 발휘할 수 있는 과학소방체제가 구축될 수 있도록 하여, 보다 체계적이고 효율적으로 국민의 생명과 재산을 보호해야 한다는 점이 강조되어야 한다.

둘째, 중앙소방조직인 소방청에 부여되는 임무로서 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 화재의 예방·경계·진압과 위급상황에서의 구조 및 구급활동을 비롯하여 화재조사, 연구개발 및 교육훈련, 건축물·위험물·시설안전기준 마련 등이 기본적으로 포함되며, 특히 국가적 위기·재난 발생시 종합대책의 수립·집행 및 총괄·조정과 함께 광역적 재난대책, 첨단기술재난대책 및 국제적 응원대책 수립·시행 및 총괄조정을 주요임무로 삼아야 한다. 그러나 소방사무에 대한 국가·지방자치단체간 사무배분상의 모호한 부분이 있으므로, 앞으로 충분한 검토와 논의가 필요하다.⁹⁸⁾

셋째, 소방청에 소방청장을 두되, 소방청장은 소방총감 또는 위기·재난 관리를 포함하여 소방안전분야와 관련하여 지식·경험이 탁월한 인사 중에서 정무직으로 보할 수 있으며, 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 해야 하며, 소방청에 차장을 두되 차장은 소방정감으로 보한다.⁹⁹⁾

넷째, 소방청의 하부조직과 국립소방대학·국립소방과학원 및 중앙119구조구급대 등 부속기관의 명칭 및 분장사무와 공무원의 정원은 대통령령 또는 행정자치부령으로 정한다.

한편, 여기에서 중요하게 다루어야 할 것은 소방청 설치와 관련한 사무구분이 아닐 수 없다. 소방사무는 「정부조직법」에 의하면 국가사무에 속하고, 「지방자치법」에 의하면 지방사무라고 할 수 있으므로, 다음과 같이 종합적으로 검토해 보기로 한다.

첫째, 기본적으로 중앙의 소방기관으로서의 소방청은 국가사무를 수행

98) 여기에 대해서는 최근에 종합적으로 검토, 정리해 놓은 다음의 자료를 참고할 필요가 있다. 황윤원·이종영·김영기(2006. 12), 「소방행정의 국가사무 및 지방사무의 분장」, 중앙대학교 산학협력단.

99) 여기에 발맞추어 지방소방청에는 지방소방청장을 두되, 지방소방청장은 소방감으로 보하고, 차장은 소방준감으로 보한다. 또한 지방소방청에 근무하는 소방공무원 중 지방소방령 이상의 소방공무원은 국가소방공무원으로 하고, 지방소방공무원의 정원 산정근거를 별도로 마련한다.

해야 하는데, 원래 국가사무는 국가의 존립유지와 전국적인 통일성을 필요로 하는 정책에 관한 업무가 속한다. 국가사무와 지방사무의 본질적인 구별은 국가의 존립에 직접적인 관련성을 가지는 분야, 전국적인 통일성이나 국가가 일체성을 가지고 추진하여야 하는 사무를 국가사무라고 할 수 있으며,¹⁰⁰⁾ 지역의 특성에 따라 주민의 복리증진에 관한 행정업무를 지방사무라고 할 수 있다.

둘째, 「소방법」은 화재로부터 국민의 생명, 건강 및 재산권을 보호하기 위하여 소방대상물에 대하여 일정한 소방시설을 설치하게 함으로써 국민의 자유를 제한한다. 이러한 제한은 바로 헌법에서 정당화되는 기본권의 제한사유에 속한다. 이러한 측면에서 소방업무는 헌법적으로 국가의 업무에 속하는 것이다. 또한 「소방기본법」에서는 앞서 언급한 바와 같이 소방사무를 국가사무로서 소방방재청장이 수행할 업무, 지방사무로서 소방본부장 및 소방서장이 수행할 업무에 관하여 각각 규정하고 있다.

셋째, 화재예방에 관한 업무는 소방대상물의 소유자에 대한 기본권의 제한을 전제로 한다. 기본권의 제한을 전제로 하는 업무는 원칙적으로 국가업무에 속하기 때문이다. 소방에 관한 업무도 화재를 진압하는 업무의 경우는 위험에 직면한 자에 대한 구조와 구급을 포함하는 ‘공간밀접적인’ 사안으로 자치단체의 사무에 속한다고 할 수 있다.

그러나 현재 시급한 사항이 아닌 화재의 예방이나 예방과 관련된 소방사무는 국가사무라고 할 수 있다.¹⁰¹⁾ 특히, 화재경보의 발령을 전국적인

100) 현행 「정부조직법」 제34조에서는 국가기관으로서 행정자치부의 업무에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면 행정자치부장관은 국무회의의 서무, 법령 및 조약의 공포, 공무원의 복무 및 연금관리 상훈, 정부조직과 정원의 관리, 정부혁신, 행정능률, 전자정부, 정부청사의 관리, 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원·재정·세제, 지방자치단체간 분쟁조정, 선거, 국민투표, 민방위·재난관리 제도에 관한 사무를 관장한다. 국가의 행정사무로서 다른 중앙행정기관의 소관에 속하지 아니하는 사무는 행정자치부장관이 이를 처리한다. 소방, 방재, 민방위 운영 및 안전관리에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 소방방재청을 둔다고 되어 있다. 이와 같이 「정부조직법」은 국가행정사무의 체계적이고 능률적인 수행을 위하여 국가행정기관의 설치·조직과 직무범위의 대강을 정함을 목적으로 하는 법률로서 이 법률에서 규정된 업무는 국가사무에 속하는 것으로 해석될 수 있다.

101) 왜냐하면 앞서 언급한 바와 같이 개인의 기본권을 제한하는 방식으로 업무를 수행하는 행정이고, 단순히 어느 누구에게나 공권력이 편의를 제공하는

단위로 할 필요성이 있거나 아니면 두 개 이상의 광역단체에 걸치는 경우에 소방방재청장이 수행하는 것이 적합하다고 할 수 있다.

넷째, 「지방자치법」 제9조 제2항에서는 소방에 관하여 화재예방 및 소방을 예시적인 지방자치단체의 사무로 규정하고 있으나, 「지방자치법」 제9조에서 규정된 지방자치단체의 사무는 예시적이라고 명시하고, 법률에서 다른 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다는 규정을 두고 있다.

「지방자치법」의 이러한 규정은 각종의 행정사무를 체계적으로 분명하게 구분한 예시로 볼 것이 아니라는 것을 의미한다. 「지방자치법」 제9조 제2항에서 규정되어 있는 사무라도 다른 법령에서 국가사무로 규정하는 경우에는 지방자치단체의 사무가 아니라 당연히 국가사무가 된다. 그러므로 「지방자치법」 제9조 제2항의 규정은 지방자치단체 사무의 윤곽을 정하는 일반규정이라고 할 수 있다.

다섯째, 소방시설설치의무자, 위험물설치자, 소방제품의 제조자도 헌법에 의하여 보장된 기본권 주체이다. 이러한 기본권 주체의 영업의 자유도 다른 사람의 생명·건강을 침해하게 되면, 국가는 이를 방지할 의무가 있다. 한국의 경우에 소방행정은 「소방시설의 설치유지 및 안전관리에 관한 법률」에서 규정하고 있는 건축물에 대한 소방동의는 외국에서 건축행정의 일부로 다루고 있다. 또한 「소방시설의 설치유지 및 안전관리에 관한 법률」에서 소방제품에 대한 소방검정제도도 제품의 품질유지에 관한 국가사무에 속한다.

여섯째, 소방교육에 관한 사항은 원칙적으로 국가업무로 하고 지역의 특성이 요구되는 사안에 관하여 소방본부장이 해당지역에 적합한 교육을 소방대원에게 시킬 수 있도록 하는 것이 적합하다고 할 수 있다. 특히, 현행 「소방시설의 설치유지 및 안전관리에 관한 법률」에서는 방화관리자 등에 관한 교육업무를 국가업무로 규정하고 있다.¹⁰²⁾

일곱째, 민사상의 분쟁에서 실체적인 진실을 파악하는 과제는 국가의 과제에 속하는 업무라고 할 수 있고, 형사상의 실체적 진실에 관한 파악

주민복리에 관한 업무가 아니기 때문이다.

102) 방화관리자에 대한 교육은 화재의 특성상 화재현장에서 상시적으로 업무를 수행하는 자에 대하여 화재발생 초기에 진압함으로써 화재로 인한 피해를 최소화할 목적으로 도입된 제도이다.

업무도 국가의 업무에 속한다. 그러므로 화재조사의 효과는 실제적으로 국가업무의 수행을 위한 소방활동의 하나라고 할 수 있다.

여덟째, 재난의 광대화와 거대화는 특정한 지방자치단체의 업무로 취급될 수 없는 상황에 직면하고 있으며, 특히 재난이 국가적 또는 광역적으로 발생했을 때 국가적 또는 광역적인 대처는 당연히 국가의 업무라 할 수 있다.¹⁰³⁾

또한 지방자치단체의 능력이나 기술수준으로 해결할 수 없는 첨단기술 재난은 현재 방사능업무를 국가(과학기술부)가 담당하고 있는 것과 같이 국가의 업무로 수행되어야 한다,

아홉째, 국제구조대를 결성하여 운영하는 것은 특정한 지방자치단체의 업무라기보다는 국가의 업무이고, 특히 국제적인 문제는 외교적인 사항에 속하기 때문에 국가업무로 하는 것이 적합하다. 다만, 국제구조대는 상시적인 조직이 아니라 일시적으로 결성되어 활동을 하고, 구조상황이 종료되면 해체되는 것이 적합하기 때문에 국제구조대의 결성에 관한 사항과 운영에 관한 사항을 시행규칙에서 명시적으로 정할 필요성이 있다.

열째, 소방공공기술은 앞에서 언급한 바와 같이 상업화 기술을 위한 국가가 수행하는 사업은 기술기반의 조성에서만 허용될 수 있다. 소방기술기반을 확립하는 사업은 국가사업에 속한다. 소방법령을 한국의 소방대상물의 현실에 적합화 하기 위하여 연구사업을 수행할 수 있는 업무는 국가의 업무에 속하는 것이 명확하다. 따라서 국가는 화재예방을 위하여 소방시설을 설치하도록 하거나 새로운 소방대상물에 적합한 소방시설기준을 정립하기 위한 시험연구에 관한 업무는 국가에서 수행하여야 하는 법령의 정비를 목적으로 사업으로 국가사무에 속한다.

열한째, 방염성능기준의 준수는 화재로 인한 인명·재산피해를 최소화할 수 있는 관건이 된다고 할 수 있다. 이러한 점에서 방염성능검사권한을 소방방재청장이 행사하는 것은 전국적인 통일기준에 따라 방염성능기준의 유지를 위하여 필요하다. 또한 오늘날 초과조례·추가조례의 형태로 법령상의 규정에 대한 회피가 공공연히 행해지는 지방자치행정의 실무를 고려하면 이러한 방염성능검사권한은 현재처럼 중앙에 의한 통일적 업무

103) 이 부문이 바로 소방행정체제가 기초행정체제보다는 광역행정체제에 더욱 근접하고 있다는 유력한 근거가 되고 있다.

수행이 요구된다.

그러므로 예방소방업무의 효율적이고, 기본권 친화적인 정책수행을 위해서는 지방사무보다는 국가사무로 하는 것이 적합함에도 불구하고, 화재진압이 곧 소방업무라는 편협한 사고의 고착으로 인해 소방사무를 전적으로 지방사무로 취급함으로써 소방사무의 난맥상이 나타나고 있다.

현재 소방환경은 국내·외적으로 급변하고 있으며, 이에 적합하게 대응하는 1차적인 과제는 소방업무를 분석하여 국가업무와 지방업무로 분장하는 기준으로서 화재의 예방은 원칙적으로 국가사무로 하고, 화재진압에 관한 업무는 지방사무로 하는 방안에서 전반적인 소방사무에 관한 분장이 요구된다. 현행 소방관련 법령은 국가사무와 지방사무의 분장에 관한 입법권자의 의도를 명확하게 파악할 수 없도록 구성되어 있기 때문에, 이에 관한 심도 있고 지속적인 연구가 필요하다.

2) 지방소방청의 설치

(1) 추진 배경

지방소방청 설치는 과거 중앙의 소방청과 동시에 설치하는 것이 바람직하다는 견해와 함께 그러한 논리적 타당성이 인정되어 김충조 의원 외 22인이 발의한 법안과 김충조 의원이 단독 발의한 법안 속에 포함되어 있는 사안이다. 이러한 지방소방청 설치는 중앙의 소방청 설치에 따라 서로 상승효과가 있을 것으로 기대되고 있다.

앞으로 지방소방청 설치에 있어서는 다음과 같은 점들을 먼저 고려할 필요가 있다.

첫째, 현재 지방의 소방조직은 16개 시·도 산하의 소방본부로 조직되어 있으며, 명칭은 소방본부를 기본으로 하면서 소방방재본부(서울·인천·제주), 소방안전본부(광주·충남), 소방재난본부(경기)로 그 기능이 확대된 경우가 있으며, 따라서 각 시·도별로 약간씩 조직구성과 분장업무가 다르게 되어 있음을 감안하여야 한다.

이는 지방자치라는 틀 속에서 지방소방조직이 편성, 운영되는데 따르는

것인 만큼, 앞으로 지방소방청 설치에 따른 합리적인 기능조정방안이 준비되어야 한다는 점이다.

둘째, 현행 지방소방조직에 적용하고 있는 운영방식은 광역소방체제로서, 이는 기본적으로 재난·재해의 발생 및 대비·대응조치가 ‘광역적인’ 특성을 가지고 있기 때문이며, 여기에 첨단화된 IT정보통신시스템에 의해 광역적 운영체제의 실효성이 확보되고 있다.

더욱이 시설·장비·인력의 공유 개념으로 조직을 신축적으로 운영할 수 있으며, 인사교류를 통한 소방조직의 전문성 제고가 용이하고, 특히 시·군별로 심각한 지역재정의 편차에도 불구하고 소방서비스의 균형을 도모할 수 있으며, 발달된 정보통신기술과 육·해·항공운송장비의 접목을 통한 집중력을 발휘할 수 있으므로, 재난의 규모나 특수성에 크게 구애받지 않고 비상대응자원을 효율적으로 운용할 수 있다는 장점을 충분히 살리는 측면에서 지방소방청 설치가 추진되어야 한다.

셋째, 중앙의 소방청은 정책·기획·조정·평가를 담당하고, 지방소방청은 현장수요자 대상의 소방안전서비스를 제공하는 집행상의 책임을 전담하는 것이므로, 현행 지방소방조직 전반에 걸친 면밀한 운영분석을 통하여 소방력 운영의 효율성을 포함한 전반적인 지방 차원의 위기·재난·안전관리 역량을 제고하여 차별화된 경쟁력을 갖출 수 있도록 하는 것이 필요하다.¹⁰⁴⁾

특히, 지방소방청 설치에 앞서 검토, 제안한 중앙의 소방조직인 소방청 설치와 유기적으로 연계되는 것이며, 따라서 이러한 측면과 관련하여 앞으로 예상될 수 있는 문제점들을 보면 다음과 같다.

첫째, 중앙과 지방의 상호 연계체제 미흡으로서 중앙에서의 독립된 소방청과 지방의 소방조직 간의 구조적·기능적 합치성을 충분히 확보하지 못할 경우에는 대비·대응체제의 일부 혼선이 예상되며, 지속적·유기적인 협조 및 지원체제 유지가 곤란하다.

둘째, 지방 차원의 유관기관 조정통제 곤란 및 전문성 결여의 문제로서

104) 아울러 경영진단 및 조직분석 등을 통하여 필요한 기구·인력을 재배치하여 지방 차원에서 소방조직의 위기관리역량을 고도화하여 차세대형 조직으로 새롭게 탈바꿈하기 위한 발전비전을 모색함으로써, 지역주민의 수준 높은 안전욕구를 충족시킬 수 있도록 해야 한다.

통제단장의 직급이 유관기관의 장보다 낮고, 통제단장을 보좌할 수 있는 기능부재에 따라 대형재난 발생시 현장지휘통제가 곤란하며, 특히 중앙의 소방청 설치에 따라 적지 않은 기능들이 보장될 것으로 예상되나 현행 지방의 소방기능으로는 전문성 확보가 곤란하다.

셋째, 지방소방청 설치에 ‘소방청·지방소방청 설치 법률’에서 기본적으로 다루어야 할 것이지만, 실제 지방소방청의 조직구성이나 운영체제의 재정립에는 지역적 특수성을 감안해야 한다는 측면이 상당수 존재하는데, 이는 지방자치라는 틀 속에서 소방관련 업무가 수행되고 있는 현실적 제약 때문이다.¹⁰⁵⁾

(2) 지방소방청 설치의 추진방향

앞으로 지방소방청 설치를 위한 추진방향을 설정해 보면 다음과 같다.¹⁰⁶⁾

첫째, 효율적인 대비·대응체제 확립을 위한 중앙과 지방의 연계성 강화에 따라 시·도지사 소속으로 현행 소방본부를 지방소방청으로 확대 개편함으로써, 현행 각 시·도 소방본부의 일상적 비상관리기능 및 위기 및 재난대비·대응기능의 강화를 도모하며, 이로써 중앙(소방청)-광역자치단체(지방소방청)-기초자치단체(소방서)로 새롭게 체계화한다.

둘째, 소방청의 지방소방청에 대한 기획·조정, 지도·감독권한 강화 및 지위부여를 통해 국가 위기·재난관리정책의 효율적인 추진과 국가조직과 지방조직간의 연계성 및 긴급대응의 통합지휘체제를 강화한다.

셋째, 지방소방청 설치에 따라 지방조직의 불합리한 직급체제 개선 및 국가직공무원의 일부 확대를 추진하는 것이 필요하다. 특히 소방서의 지역단위 재난대비·대응기능의 강화를 위한 ‘대응관리과’ 신설과 대형재난 대비·대응을 위한 자원동원 체제구축이 요구되며, 이는 이상기온에 따른 대형재난 빈발 등 재난환경의 변화와 테러발생 등 특수재난 증가 위협에 따른 현장대응 업무를 신속하게 수행하기 위한 기반을 조성하는 데 필요하다.

105) 최연홍·김태윤·윤명오·이상팔·최병학(2002. 6), 앞의 연구보고서, 443 -444면(제5장 제5절 지방소방청의 조직구성안 편) 참조.

106) 정갑윤(2006. 10), 앞의 보고서, 27-28면 참조.

또한 재난현장대응력 강화를 위한 소방인력 보강이 뒷받침되어야 하는데, 이는 긴급대응분야의 전문성 강화 및 재난대응인력 부족의 해소를 위한 소방공무원 총액인건비제에 대해서는 별도의 검토가 필요하다.

한편, 여기에서 반드시 검토해야 할 것은 지방소방청 설치와 관련한 현행 법령상의 검토가 아닐 수 없으며, 먼저 현행 법령상의 문제점과 앞으로의 해결방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 법령상의 문제점은 대부분의 지방청은 중앙행정기관의 업무를 지역적으로 분담하는 중앙의 일선기관 성격의 특별행정기관으로서 업무의 전문성·특수성·통일성 등으로 지방자치단체 등에 위임하여 처리하는 것이 부적합한 경우에 설치하는 것이 일반적이다.

지방소방청의 설치를 위해서는 「지방자치법」에 근거한 「지방자치단체의 행정기구와 정원에 관한 규정」(제2조 제5호)에 근거하여 보조기관(소방본부), 직속기관(소방서·지방소방학교), 사업소, 출장소, 합의제 행정기관 중 업무의 성격상 가장 부합되는 직속기관으로 설치를 검토해 볼 수는 있겠으나,¹⁰⁷⁾ 이 규정이 정부방침에 의거하여 총액인건비제 전면 도입에 따라 2007년도 상반기 중 폐지될 예정이므로 현행 법령상으로는 지방소방청 설치의 불가능하다.

둘째, 이에 대한 해결방안은 이미 앞서 검토, 제안되었던 「소방청 및 지방소방조직에 관한 법률」의 입법추진과 함께 현행 「지방자치법」(제104조)상 직속기관으로서의 지방소방기관(지방소방청) 설치 근거를 개정하여 소방업무의 특수성에 해당하는 조직형태를 반영시키는 방법¹⁰⁸⁾으로 지방소방청 설치 근거의 법적 토대를 마련하고 지방소방조직에 대한 세부사항을 정하는 순서를 밟는 절차가 필요하다.

107) 「지방자치단체의 행정기구와 정원에 관한 규정」(제2조 정의) 5호에 "직속기관"이라 함은 법 제104조의 규정에 의한 직속기관으로 지방농촌진흥기구·지방공무원교육훈련기관·보건환경연구원·보건소·지방소방학교·소방서 및 공립의 대학·전문대학을 말한다고 정하고 있다.

108) 현재 「지방자치법」 제104조(직속기관)에는 ①지방자치단체는 그 소관사무의 범위안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주 특별자치도에 한한다)·소방기관·교육훈련기관·보건진료기관·시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다(개정 1994. 12. 20, 2006. 2. 21)로 되어 있다.

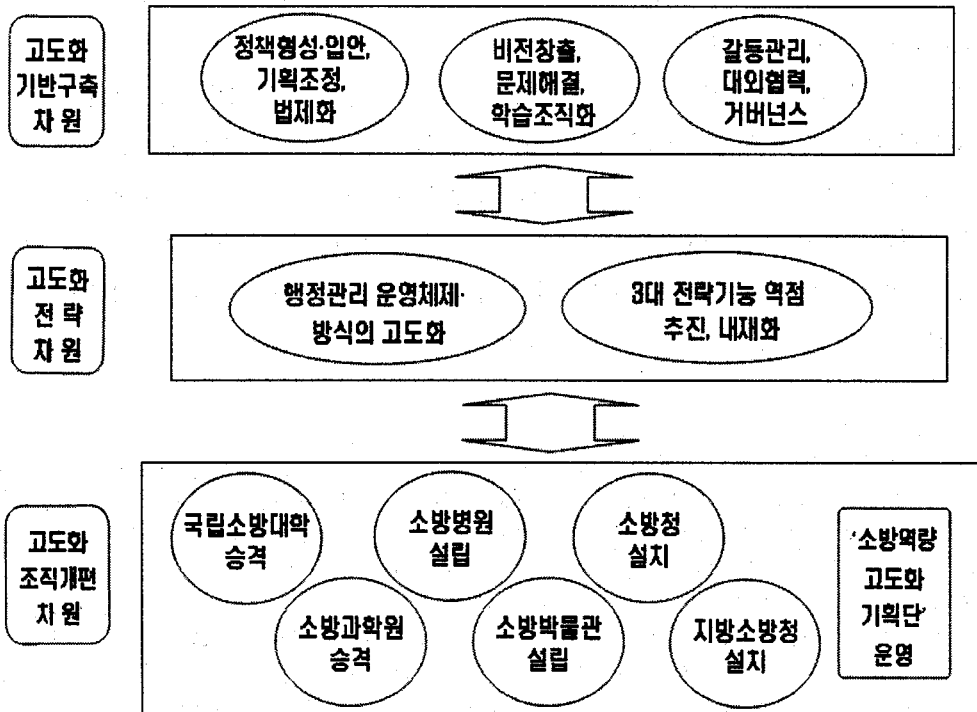
제5절 실행방안

1. 실행

지금까지 통합형 국가 위기관리체제 구축과 관련하여 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 모두 세 차원으로 구분하고, ‘고도화 기반구축’ 차원은 정책형성 및 입안능력·기획조정·법제화능력의 제고, 비전창출·문제해결·학습능력의 확충, 갈등관리·대외협력·거버넌스능력의 신장을, ‘고도화전략’ 차원은 행정관리 운영체제·방식의 고도화, 3대 전략기능의 역점 추진 및 내재화를, 그리고 ‘고도화를 위한 조직개편’ 차원은 국립소방대학, 소방과학원, 소방병원, 소방박물관, 소방청, 지방소방청 설치방안을 각각 검토, 제안하였다.

다음은 이를 종합적으로 나타낸다.

(그림 5-11) 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 모색



그러나 이와 같은 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위한 주요 현안과 제들은 동일한 시기에 추진하기란 매우 어려울 것이며, 또한 정책우선순위에 따라 사안별로 조정이 필요한 경우도 있을 것이다.

이미 앞에서 강조했듯이, 현시점은 통합형 국가 위기관리체제 구축과 관련하여 각 대안들에 대한 평가를 통해 개편방안이 마련되어 가고 있는 상황이며, 따라서 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안 마련이 시급하다는 점을 여러 차례 지적한 바 있다. 이들을 동시에 추진하기는 결코 쉽지 않은 것이지만, 그렇다고 해서 각 사안별로 따로 따로 구분하여 개별적으로 다루는 것은 더욱 적절치 않다는 판단이다.

그러한 이유는 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화를 위해서는 이는 전략적으로 접근되어야 하기 때문이며, 따라서 이들은 일종의 ‘전략패키지’(strategic package)로 간주하는 것이 보다 효율적이라 할 수 있다. 여기서 아주 중요한 사실은 이들의 추진에 있어 실기(失機)해서는 결코 안 된다는 점을 잊지 말아야 하며, 그의 실행에 따르는 몇 가지 사항을 강조해 보면 다음과 같다.

첫째는 ‘때’(시기; 天)와 ‘곳’(장소; 地)과 ‘功을 들임’(작품을 만들어냄; 人)인 것이다. 전략적 판단과 논리적 대결을 위한 공간의 설정, 그리고 제대로 ‘작품’을 만들어내기 위한 ‘情念의 일꾼’이 있어야 한다.

둘째는 구상을 실천으로 옮기기 위한 원칙과 기준이 있어야 하며, 생존 가능한(survival) 그리고 지속가능한(sustainable) 실행전략을 짜야 한다.

셋째는 자신의 기준에서 평가하여 만족하고 그것을 정당화해서는 절대 안된다. 냉혹한 시험에서 견뎌낼 수 있어야 경쟁력을 갖출 수 있다.

한편, 한국 소방조직 위기관리역량의 고도화방안에 대한 실행을 위해서는 앞으로 추가적으로 요구되는 추진과제를 몇 가지 예시해 보기로 한다.

첫째, 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안에 관하여 관련공무원이나 일반국민들을 대상으로 한 종합적인 설문조사도 실시되어야 한다. 현재는 이와 같은 경험적 근거를 확보할 수 있는 조사연구의 필요성이 그 어느 때보다 높은 시점이지만, 사안의 성격이나 특수성으로 인하여 조사연구 자체가 이루어지지 못하고 있다.

더욱이 통합형 국가위기관리체제 구축과정에서 개편대상이 되고 있는 참여조직(기관)에서조차 공개적인 조사결과를 크게 기피하고 있는 상황이며, 다만 자기조직의 입장에서 가장 유리한 논거를 제시하는데 더 관심이 크다고 할 수 있다.¹⁰⁹⁾

둘째, 앞서 지적된 바와 같이 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련하여 각 참여집단(기관)들의 기본전략 구상 내지는 자체 (세부)추진계획 등을 바탕으로 보다 구체적이며 관계지향적인 분석이 가능할 것이며, 이는 낮은 단계에서는 '기능분석'을, 그 다음 단계에서는 '유형분석'을, 그리고 더 높은 단계에서는 '정책선택'을 할 수 있을 것이다.

이와 같은 필수적 분석과정이 결여된 상태에서 최종 정책결정을 내리는 데는 상당한 어려움을 수반할 것이다. 자기조직의 명확한 논리의 정립과 제시, 충분히 공개되고 참여가 보장된 상태에서 '논리적 대결'과 '합의기반의 도출'은 이미 그 자체가 문제해결능력, 학습능력, 갈등관리능력이 반증되고 있는 것이다.

따라서 이러한 과정을 거칠 때만이 '지속가능한 정책', 달리 말하여 통합형 국가위기관리체제 구축에 따른 각 개편대안들의 평가결과에 대해 모두가 승복할 수 있으며, 그렇게 될 때 '원원관계의 상생협력 기반'이 조기에 마련될 수 있을 것이다. 이를 위한 각 참여조직(기관)들의 빈틈없는 준비는 각자의 몫이며, 이러한 점에서 소방조직도 결코 예외가 될 수 없다는 점을 강조하고자 한다..

셋째, 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 실체적 대상인 소방병원 및 소방박물관의 구체적 추진방안 수립을 위한 기초연구내지는 정책추진과제로의 연구가 요구되며, 한편으로는 지방소방청 설치에 따라 필수적으로 검토, 대비해야 하는 소방업무와 유관한 민방위·재난·재해·비상기획·국가기반보호의 업무를 각 광역자치단체별로 어떻게 조정하는 것이 바람직한가에 관한 연구도 시급하다.

109) 이는 본 연구에서 시도하였던 전문가집단에 대한 1, 2단계 의견조사에서 각 분야별 전문가 참여폭을 확대하고 참여비율을 일정하게 정하고자 하였음에도 불구하고, 이는 응답자 선정의 현실적 제약과 함께 응답결과의 미회신 등 이를 정상적인 델파이 조사로 유지할 수 없었던 사실에서 입증된다. 따라서 이러한 제약요건을 극복할 수 있는 조사연구가 조속히 이루어져야 할 것이다.

넷째, 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안과 관련하여, 소방청 설치에 따른 ‘안전한 나라 세우기’와 지방소방청 설치에 따른 ‘안전한 지역 사회 만들기’를 위한 비전과 전략, 정책과 실천방안에 대한 중·장기적 또는 단기적 차원에서 적용할 수 있는 연구가 절실히 요구된다.

한편, 2007년부터는 정부방침에 따라 전면적으로 총액인건비제를 도입, 실시할 예정이므로, 그만큼 모든 행정기관에서는 자율성이 높아지는 반면 책임성도 함께 높아질 것은 명약관화하다. 그렇다면 그 관건은 ‘조직재설계’를 어떻게 해야 가장 바람직한 조직이 될 수 있는가에 대한 해법을 찾아내는 일이 될 것이다. 이는 객관적인 직무분석과 함께 독립성·전문성에 입각한 성과평가 연구를 토대로 할 때만이 가능하다.¹¹⁰⁾

어떻든 이와 같은 일련의 제도변화와 관련하여 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련하여 각 참여조직(기관)에서는 원칙과 기준에 입각하여 합리적인 대응논리를 연구·개발해야 할 것이다. 특히 소방조직은 지방소방청 설치와 관련하여 심도 있게 대비, 연구해야 할 과제가 타조직에 비해 상대적으로 많다.

2. 전담 T/F팀 조직의 구성·운영

통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 가장 효율적으로 추진할 수 있는 방법은 무엇인가?

우선 조직의 책임자들의 ‘개념통일’이 선행되어야 한다. 조직의 정점으로 갈수록 권한도 커지지만 책임도 당연히 비례한다. 그러나 권한은 위임할 수 있지만 책임은 그렇게 할 수 없다. 그래서 책임자가 중요한 만큼 힘든 것이다.

110) 더욱이 2007년도 내에 자치경찰제 도입이 가시화되고 있다. 현재 정부방침은 국가경찰제와 병행하여 자치경찰제는 지역교통안전·생활안전(종래의 방법)·특사경(특수사법경찰관리) 업무를 담당토록 할 예정이며, 이는 기초자치단체장(시장·군수·구청장) 산하에 ‘자치경찰대’를 편성, 소속하는 것으로 예정되고 있어, ‘무늬만 자치경찰’이라는 비판과 함께 광역자치단체장(특별시·광역시·도지사) 산하에 두어야 한다는 주장과 대립하고 있다.

따라서 핵심은 조직의 책임자가 ‘작품’을 만드는 사람에게 권한을 주고 그 책임은 스스로 져야 한다. 이것이 가능할 때만이 그 일은 분명히 성사될 수 있다.

앞서 강조했듯이 전담T/F팀 조직은 (가칭) ‘소방역량고도화기획단’으로 명명하고, 이를 실효성 있게 운영하기 위한 관련규정, 전담인력, 소요예산 및 각종 추진여건을 주도면밀히 마련해야 한다.

여기서는 전담 T/F팀 조직운영 차원에서 몇 가지 고려사항을 제시해보면 다음과 같다.

첫째, 전담 T/F팀은 어느 경우든지 특정적·한시적 조직으로 운영되는 것은 틀림없으나, 종합계획(마스터 플랜)이 어느 정도 구체화된 조건하에서 추진되어야만이 그 실효성을 구할 수 있다. 달리 말하면 이론과 실무를 결합하여 견고한 논리를 세우고 쓸모 있는 기획안을 먼저 만들어 제시해야 한다.

둘째, 기획단의 인적구성은 조직구성보다 오히려 더 중요하다. 달리 말하면 사안에 정통하고 명확한 실적이 있으며, 누구보다도 이 일에 전념(‘올인’)할 수 있는 요원의 발굴과 이에 대한 지속가능한 관리가 관건이지, 형식적인 인력구성으로는 실효성 있는 결과를 내놓을 수 없다.

셋째, 기획단은 스스로 일을 만드는 것이 본연의 임무가 아니며, 어디까지나 다양한 내·외부 전문가의 자문과 컨설팅을 활성화시켜 합의기반을 넓혀나가는 ‘포럼’ 역할에 주력해야 한다.¹¹¹⁾ 문제해결능력, 학습능력, 거버넌스능력의 시험장이자 그 발휘 무대가 바로 기획단이기 때문이다.

넷째, 이러한 ‘전략적 업무’를 담당하는 요원은 그만한 타당한 ‘자격’이 있어야만 한다. 퇴직대상자나 결격자를 보임시켜 형식적으로 담당토록 하였던 구태는 사라져야 하며, 최선을 다해서 ‘작품’을 만드는데 ‘승부’를 걸 수 있도록 파격적인 뒷받침을 해야 한다. 그만큼 ‘인재’의 역할이 절대적이기 때문이다.

111) 사실 지금까지 기획단이라 하면 어느 면에서는 ‘죽도록 일만 하는’ 조직으로 인식된 측면이 적지 않았다. 이것은 시작부터가 잘못된 것이다. 기획단이 구성될 때는 이미 그 전에 ‘기본구상(안)’이 잡혀져 있는 것이며, 기획단에서는 내·외부전문가를 효율적으로 참여시켜 충분히 토론하게 만들고 필요하다면 공청회 등을 개최하여 합의기반을 도출함으로써 기획안을 다듬어가는 역할을 담당하는 것이 가장 바람직한 기획단의 모습이다.

다섯째, 소방청 및 지방소방청 설치와 관련하여 중앙소방조직 차원에서는 「안전한 나라 세우기」를 위하여, 그리고 지방소방조직 차원에서는 「안전한 지역사회 만들기」를 위하여 각각 요구되는 비전과 전략, 정책과 실천과제를 본격적으로 준비할 수 있도록 여건과 제도를 조속히 만들어야만 한다. 소방조직이 위기관리역량을 고도화하기 위해 요구되는 것에는 여러 가지가 있으나, 그 중에서 ‘비전창출능력’은 모든 것을 정책기획 차원에서 담아낼 수 있다는 측면에서 매우 중요한 의미를 갖는다.

여섯째, 이러한 연장선상에서 국립소방대학 및 국립소방과학원 신설에 대비한 각종 기초연구와 특히 소방안전분야에 있어서 이론과 실천의 연계성 확립 문제는 더 이상 미룰 수 없는 중요한 과제이며, 추가적으로는 국립소방병원 및 국립소방박물관 신설에 대한 청사진도 마련하지 않으면 안 된다.

일곱째, 이와 같은 (가칭) ‘소방역량고도화기획단’에서 총괄·조정 역할을 담당하고 실무준비는 해당부서에서 수행하는 ‘역할분담제’ 및 ‘책임공유제’를 기본토대로 삼아 그 운영에 내실을 기해야 할 것이 요구되며, 이 과정에서 한국화재소방학회, 한국소방정책학회, 대한응급구조학회와의 긴밀한 협력관계 구축이 필요하다.

제6장 결 론

제1절 연구의 결과

본 연구는 국내·외적으로 상당기간의 논의과정을 거쳐 최근 상당히 구체적 진전을 보이고 있는 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련하여 앞으로 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 구상, 제안하기 위한 연구로 수행되었다.

여기에서 본 연구를 통해 도출된 결과를 함축적으로 정리, 제시하면 다음과 같다.

첫째, 9.11 테러 후 급변하는 세계조류와 사회여건 속에서 종래 전·평시로 확연히 구분되었던 국가위기관리체제가 이제는 전·평시를 막론하고 비상대비자원의 통합적 활용 및 관리에 중점을 두는 세계적 차원의 패러다임 변화에 따라 통합형 추세로 변모되고 있다는 일련의 보편적 현상을 본 연구의 주요한 배경으로 삼았다.

특히, 한국에서는 대구지하철 화재폭발사고를 비롯하여 각종 초대형 재난·재해사고는 물론 테러·물류·통신·금융·파업·전염병 등 각종 위기로인들의 급증추세에 따라 전·평시 비상대비자원의 연계활용 및 통합관리가 절박해졌으며, 이에 따라 국가적 차원에서 통합형 국가위기관리체제 구축작업이 가시적 단계로 접어들게 되었다.

통합형 국가위기관리 패러다임은 종래에 주류를 이루었던 전시대비의 국가안보와 함께 평시대비의 재난관리 패러다임에서 크게 진화된 새로운 통합모델이며, 이는 그 실체적 구성조직인 군(안보)-경찰(치안)-소방(재난·안전)을 중심으로 재구성되는 것이 국가위기관리의 실효성을 확보할 수 있다는 기본전제에 입각해 있다.

이는 ‘포괄적 안보와 사회적 안전’(comprehensive security and social safety)이 강조되고 있는 최근 위험사회(risk society)로의 이행과정에서 나타나는 일련의 시대적·국가적 요청과 크게 무관치 않으며, 특히 국가위기관리 책임기관으로서의 소방조직의 위상·역할의 증대를 강하게 함축하

고 있다.

둘째, 총정원 약 3만명에 세출예산규모 약 2조원, 16개 시·도 소방본부, 5개 소방학교, 168개 소방서, 186개 구조대, 1,209개 구급대, 821개 소방파출소, 14개 소방항공대, 5개소방정대, 전국의용소방대 약 8만 9천명을 보유하면서, ‘대한민국 글로벌 브랜드, 119’로 표상되고 있는 한국 소방조직은 국가사회의 ‘안전과수꾼’으로 살신성인(殺身成仁)·멸사봉공(滅私奉公)을 다해 사전을 넘어가며 위기·재난현장을 누벼왔다.

그러나 한국 소방조직은 그동안 경찰조직과 민방위체제 속에서 조직운영의 자율성을 확보치 못해 왔으며, 소방방재청 개청 이후 지금까지 정책·기획·법제화·인사·예산·연구개발 등 실로 많은 분야에서 ‘위상과 역할’을 제대로 확립하지 못했다는 평가를 받고 있다.

그러나 소방 본연의 대비·대응관리기능을 비롯하여 상당부분의 예방기능을 ‘성공적’으로 수행하고 있는 한국 소방조직은 국가위기관리 책임기관에 걸맞는 조직운영의 독립성과 함께 자율성·전문성·책임성을 제도적으로 확립할 수 있는 기반구축이 절실한 상황에 있다. 이를 위한 기본적 방향은 현재 추진되고 있는 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화 방안의 모색이다.

이러한 문제의식에서부터 출발하여 이론적 논의를 토대로 현실태에 대한 분석·평가의 실시, 그리고 1, 2단계 전문가 의견조사를 거쳐 본 연구의 핵심주제인 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련하여 향후 한국 소방조직의 위기관리역량을 고도화하기 위한 일련의 전략과 조직개편방안을 구상, 제시하였다.

셋째, 이론적 토대와 현실적 실태에 입각하여, 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 문제, 쟁점, 전망, 대안을 중심으로 ①현행 국가위기관리체제의 진단, ②통합형 국가위기관리체제의 개편, ③한국 소방조직체제의 평가, ④통합형 국가위기관리체제 개편과 관련한 한국 소방조직의 고도화 방안에 대하여 1, 2단계의 전문가 의견조사를 실시하였다.

이는 국가위기·안보분야, 재난·재해(방재)분야, 소방안전분야, 민간·언론분야로 구분하여 연속적으로 이루어졌으며, 일련의 응답결과 분석, 시사점 도출 및 논의를 거쳐 향후 방향설정의 주요한 경험적 근거로 활용하였다.

분석의 결과, 1단계 의견조사에서는 각 전문가집단별로 일부 ‘영역유지’ 차원에서의 응답비중이 상대적으로 높게 나타났는데 비하여, 2단계 의견조사에서는 통합형 국가위기관리체제 구축의 세계적·시대적 추세의 인정, 참여조직(기관)의 실체성(군-경찰-소방의 실체적 조직으로서의 삼각구조)의 확인 및 균형관계 유지의 강조, 소방조직의 자율성·독립성 및 소방청 설치의 수용 쪽으로 상당수의 의견접근이 이루어졌다. 이로써 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 모색할 수 있는 경험적 논거를 확보하였다.

넷째, 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 모색을 위한 기본전제는 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안은 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 실체적 참여조직들간의 균형·협력관계 설정에 초점을 두고, ①국가위기관리 목표가치에의 합치성(정합성) 확보, ②통합형 국가위기관리체제 개편의 실행력 담보, ③국가위기관리 책임기관으로서의 소방조직의 위상·역할 증진으로 설정하였다.

‘고도화 기반구축’ 차원에서는, ①정책형성·입안, 기획수립·조정, 법제화능력의 제고, ②비전창출능력, 문제해결능력, 학습능력의 확충, ③갈등관리능력, 대외협력능력, 거버넌스(통합화)능력의 신장에 두었다.

‘고도화전략’ 차원에서는, ①행정관리 운영체제·방식의 고도화 추진, ②화재조사 사법권 확보, 산불진화업무 소방이관, 위기·재난정보의 119상황실 통합화 등 전략기능의 내재화 촉진에 두었다.

‘고도화를 위한 조직개편’ 차원에서는, ①국립소방대학 승격, ②소방과학원 승격, ③소방병원 설립, ④소방박물관 설립, ⑤소방청 설치, ⑥지방소방청 설치를 일련의 ‘전략적 패키지’로 제안하였으며, 추가적으로 추진전담 T/F팀 조직운영방안을 검토하였다.

다섯째, 특히, 소방청 설치에 과거 의원입법으로 수차례 추진되어 현재 국회에 계류 중인 사안으로 통합형 국가위기관리체제 구축을 위한 복수의 개편대안들 중에 대비·대응전담기관으로서 독립된 국가기관인 ‘소방청’을 설치하는 것이 타당성과 그 실현가능성이 높다는 객관적 평가를 내리고 있으며, 현재 정부와 정치권 공히 개편대안이 어떤 형태나 방식이든지 ‘소

방청' 독립방안은 모두 공통적으로 수용하고 있다는 비교적 긍정적인 평가를 내리고 있다.

아울러 '소방청' 설치를 계기로 중앙과 지방간 기능적 연계성을 확보하기 위해서는 '지방소방청' 설치 또한 동시에 입법추진하는 것이 바람직하며, 이를 위한 면밀한 대비가 필요한 것으로 나타났다.

또한 현 중앙소방학교의 교육훈련시스템을 일대 혁신하여 전공학과를 두는 '국립소방대학'으로의 승격시키는 방안과 현 교과과정 운영을 쇄신하여 국내·외 대학원과 협약체결로 석사학위를 부여하는 '국립소방대학원대학' 추진방안 등이 검토, 제안되었다.

아울러 소방안전분야의 연구개발 수요가 급증하는 현실에서 연구수행여건이 열악한 현 중앙소방학교 내의 소방과학연구실을 획기적으로 확대개편하여 '국립소방과학원'으로 승격시키는 방안이 중요하며, 이는 소방검정공사 내의 소방기술시험연구소와 연계 운영하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

한편, 각종 위기·재난 임무수행 중 소방공무원이 불가피하게 부상(화상·피해)을 입었거나 질병으로부터의 보호·치료를 위한 국가적 책임이 강조되면서, 당초 민간주도로 추진되었던 '국립소방병원'은 실현되지 못한 채 현 국립경찰병원 내에 '중앙소방전문치료센터' 및 '지역소방전문치료센터' 지정을 통해 운영되고 있으나, 앞으로 국가책임 강조 및 민간참여 활성화를 바탕으로 '국립소방병원' 설립의 추진이 긴요한 것으로 나타났다.

그리고 현재 OECD국가 중 유일하게 국·공립 '소방박물관'이 설립되지 못한 곳이 바로 한국이며, 따라서 '국립소방박물관'을 설립하여 소방의 전통과 역사의 발자취를 보존·전시·활용하는 것은 한국 소방조직의 정체성 확립과 함께 국민 안전문화의 살아 있는 산실로서 중요성을 갖는다는 점에서 이는 중·장기적으로 '국립소방대학'과 연계 운영하는 것이 시너지효과가 높은 것으로 나타났다.

여섯째, 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련하여 지금까지 구상, 제안했던 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안은 전담T/F팀인 (가칭) '소방역량고도화기획단'으로 명명하고, 이를 위해서는 실무적 차원에서 중합계획(마스터 플랜)을 준비하고, 최고책임자의 관심과 지원을 포함하여,

전문성·책임성·헌신도를 갖춘 요원발굴·관리가 관건이며, 전문가·참여자들의 자문·컨설팅을 확대하여 합의기반을 만들어가는 ‘포럼’ 역할에 주력하는 것이 실효성을 얻을 수 있는 것으로 나타났다.

이와 같이 체계적인 준비와 일련의 실행력을 갖추는 때만이 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안이 구체화될 수 있을 것이며, 이는 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련하여 한국 소방조직이 책임기관으로서 요구되는 바람직한 위상과 역할 수행이 가능해질 것으로 사료된다.

그러나 본 연구는 몇 가지 측면에서 한계가 있으며, 이를 밝혀보면 다음과 같다.

첫째, 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 모색에 있어서, 각 참여집단(기관)들의 전략구상 및 추진계획 등을 반영할 수 있는 자료확보를 포함한 여건조성이 미흡했다는 점이다. 물론 이해관계가 내포된 일종의 경쟁적 상황에서 상대 측의 전략이나 계획에 구체적으로 접근한다는 것은 그러한 제도적 장치 및 조직문화가 성숙되지 못한 우리의 현실에서 한계가 있음을 부인하기 어렵다. 만일 그것이 가능했다면 각 참여집단(기관)들간에 다양하고도 적절한 관련성 분석을 통해 보다 역동적이며 심층적인 분석이 가능하였을 것이다.

둘째, 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안의 실체적 대상인 소방병원 및 소방박물관의 구체적 추진방안과 함께 지방소방청 설치에 따르는 주변관계의 변화(민방위·재난·재해업무, 자치경찰제 등)를 담아내지 못했다는 한계가 있다.

제2절 정책제안

끝으로 본 연구를 마무리하면서 몇 가지의 정책제안을 덧붙여 보기로 한다,

첫째, 통합적 국가 위기관리체제의 ‘실체적 조직으로서 삼각구조’(triangular structure as substantial organizations)를 이루는 ‘군-경찰-소방’의 균형관계에 있어서, 우선 군은 국가안보를 전담해야 하고, 경찰은 치안분

야에 주력해야 하며, 소방조직은 평시 위기·재난관리분야에서 각각 중심적 역할을 담당하는 것이 요구된다.

그러나 현재 국가 위기관리체제에서 볼 때 소방조직은 상대적으로 열위에 있는 것은 군과 경찰과의 관계가 아니라, 어디까지나 현행 소방방재청을 비롯하여 중앙과 지방에서 공통적으로 소방을 배제하고 일반행정관리 위주의 편향된 조직운동을 해온 결과, 국가 위기·재난관리의 특수성을 반영하는데 한계를 드러냈으며, 이로써 소방의 조직적 특성인 전문성·대응성·책임성·헌신성을 발휘하는데 소홀했다는 비판으로부터 자유롭지 못한 것이 사실이다.

그렇지만 앞으로 소방청 설치 등의 구조변화를 포함하여 통합형 국가 위기관리체제의 구축과정에서 필수적으로 대두되는 국가위기관리 참여기관들간의 유기적인 정책협의체 구성, 운영이 긴요할 것으로 판단된다. 이는 앞으로 '실체적 조직으로서 삼각구조'를 이루는 군·경찰·소방의 역할을 기본골격으로 하면서, 국가안전보장회의(NSC)를 위시하여 비상기획·민방위·재난관리·방재·국가기반보호를 망라한 (가칭) '국가위기관리 정책협의회'를 구성하여, 정책조정 및 협력체제 구축에 중점을 두고 운영할 필요가 있다.

둘째, 2005년 5월 19일 국방부는 국가안전보장회의와 행정자치부 등 정부 8개 부처, 육·해·공군 재난관리 관계관들이 참석하여 전군 재난대비태세 강화방안을 논의한 이후, 2006년에 발간한 「국방백서」에 재난관리와 국가기반체계 보호분야를 국가위기관리의 핵심분야로 상정하여 이를 군의 '기본임무'로 설정, 추진한다는 사실을 강조하였다.

현재 국방부에는 자원관리본부 내 군수관리관 소속으로 「재난관리지원팀」을 두고 있으며, 군 재난관리 종합계획의 시행으로 구조부대의 훈련도 대형화재와 고립시 주민구조, 폭발·붕괴·화생방사고, 열차·항공기 등 대형교통사고 유형별로 나누어 훈련을 실시하고 있다.

그러나 아직 군 재난관리체제는 내용상으로 볼 때 아직도 평시의 대민지원에서 크게 벗어나지 못한 측면도 있어, 앞으로 군 재난관리체제 구축은 현장대응적 정책파트너로 적합한 소방조직을 중심으로 합동재난훈련 실시 및 위기·재난대응 작전수행절차 공동발전을 통해 평시 국내치안을

제외한 분야에서는 통합형 국가위기관리체제 구축을 위한 실체적 조직간의 협력관계를 공고히 할 필요가 크다.

마지막으로, 소방거버넌스 구축을 위한 획기적인 정책구상과 함께 실효성 있는 제도적 장치의 마련은 매우 긴요한 정책과제가 아닐 수 없다. 이미 앞에서도 강조했듯이 통합형 국가위기관리체제의 구축과 관련하여 소방조직의 위기관리역량을 고도화하기 위한 요건으로서 대외협력능력과 함께 거버넌스능력의 중요성을 강조한 바 있다. 특히 ‘소방거버넌스’ 구축은 소방조직의 외연적 역량을 확대하기 위한 매우 유용성 있는 접근 틀이 아닐 수 없다.

여기에는 600년의 역사와 전통을 가지고 국가와 지역사회를 지켜온 의용소방대를 비롯하여 민간단체인 ‘119소년단’과 직장 ‘자위소방대’ 등이 있으며, 특히 전·현직 소방공무원으로 구성된 대한소방공제회와 한국소방동우회 등이 구성, 운영되고 있다. 또한 한국소방안전협회를 비롯하여 대한구조연합회 등 조직적으로 활동기반을 넓혀가는 경우도 있으며, 세계의용소방연합회(FWVFA)와 같은 국제적 활동도 있다.

문제는 아직도 소방안전분야에서는 커뮤니티 구축이 미흡하고 네트워크형성이나 서포터즈그룹 조직구성 등 민간부문 차원에서의 활성화가 부진한 실정이다.

그러므로 한국 소방조직의 위기관리역량을 고도화하기 위해서는 대내적 역량과 대외적 역량이 서로 균형을 이룰 때 달성될 수 있다. 특히 ‘소방의 세계’를 견고하게 다져나가기 위해서는 전·현직 소방공무원들간의 ‘멘토링 시스템’이 실효성 있게 정착될 수 있도록 ‘뜻과 힘’을 생산적으로 모아나가야 할 것이 절실히 요청된다.

참 고 문 헌

1. 국내 문헌

1) 단행본

- 강진석 (2005. 9) 「한국의 안보전략과 국방개혁」, 평단.
- 김국래 (1998), 「한국 소방교육제도의 문제점과 개혁방안」, 행정자치부 · 한국소방안전협회.
- 김열수 (2005), 「21세기 국가위기관리체제론 : 한국 및 외국의 사례 비교 연구」, 도서출판 오름.
- 김영평 (1993), 「불확실성과 정책의 정당성」, 고려대학교 출판부.
- 김태윤·윤명오 (1999), 「21세기 예방소방행정체제의 개선방안」, 한국행정연구원.
- 노현송 (2006), 「국가재난관리체계 개편방향」.
- 노현송·양형일 (2006. 10), 「통합 위기관리체계 개편방안」.
- 박현옥 (2004. 10), 「지방자치단체의 비상대비체제의 발전방향」, 국무총리 비상기획위원회 정책연구보고서.
- 백종천 (1993. 10), 「국가위기관리체제의 발전방안」, 국가안전보장회의 · 비상기획위원회.
- 백승주 (2002), 「신안보 개념과 뉴욕테러후 안보정세」, 한국국방연구원.
- 백종천 편 (2004), 「한국의 국가전략 환경과 선택」, 세종연구소.
- 서울대학교 방재연구실 (2000), 「국민안전의식 실태조사결과 : 자료집」.
- 서진완 (1999), 「소방행정체제에 대한 평가 및 발전방향」, 한국행정연구원.
- 세종연구소 편 (2000), 「21세기 한국의 국가전략」, 세종연구소.
- 안철현 (2005. 9), 「현행 통합형 국가위기관리체계 구축의 추진배경 및 현황」.
- _____ (2006. 10), 「현행 국가위기관리 통합방향(자원관리·평시 위기관리 기능 통합) 추진현황」.
- 엄태암 외 (2002), 「비군사적 위협에 대한 평가와 정책적 대응방안 연구」, 한국국방연구원.

- 염재호·하인철 (2006. 12), 「효율적 재난관리를 위한 통합적 국가재난관리 시스템 구축에 관한 연구」, 국회(노현송 의원실) 정책연구보고서.
- 유 충 (1999), 「재난관리론」, 신문사.
- 음두호 외 (2002. 10), 「한국소방의 국제적 역량강화에 관한 연구」, 제14회 소방행정연찬대회, 중앙119구조대 연구반.
- 이동훈 (1999), 「위기관리의 사회학」, 집문당.
- 이 연 (2006), 「위기관리와 매스미디어」, 학문사.
- 이극찬 (1999), 「정치학」, 법문사.
- 이금순 (2001), 「남북한 재난관리협력방안」, 통일연구원.
- 이성우 (1996), 「행정의 위기관리능력 제고방안」, 연구보고서 95-04, 한국행정연구원.
- 이용필 외 (1992), 「위기관리론 : 이론과 사례」, 인간사랑.
- 이은구·원구환 외 (2003), 「로컬 거버넌스」, 법문사.
- 이의평 (2002. 4), 「일본소방 : 일본소방과의 비교를 통한 우리나라 선진과 학소방체제 구축을 위한 제언」, 서울시립대학교 지진방재연구소.
- 이재은 외 (2006), 「재난관리론」, 대영문화사.
- 임송태 외 (1996a), 「재난종합관리체제에 관한 연구」, 한국지방행정연구원.
- _____ (1996b), 「긴급구조구난체계의 확립방안」, 한국지방행정연구원.
- _____ (1996c), 「방재기본 기획수립의 개선에 대한 연구」, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- _____ (1997), 「재난유형별 대응기획 수립에 관한 연구」, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 임현진 외 (2003), 「한국사회의 위험과 안전」, 서울대학교 출판부.
- 장석화 (2001), 「소방·방재용어 대사전」.
- 전갑길 (2002), 「국가재난관리체제의 효율적인 개선방안」, 정책현안시리즈 A-02-01, 국회 행정자치위원회.
- 정갑윤 (2006), 「국가재난관리체제 정비를 위한 정책제안」.
- _____ (2006. 10), 「국가재난관리체제 정비를 위한 정책제안」.
- 조선희 (2006), 「소방박물관 설립의 필요성과 방안에 관한 연구」, 소방행정제도분야 4, 중앙소방학교.
- 조영갑 (2000), 「한국위기관리론」, 팔복원.

- 조영갑 (2004), 「테러와의 전쟁」, 북코리아.
- 주호진·김옥일 (2003), 「재해·재난관리체계 통합방안 : 지방의 소방행정 체계 설계방안을 중심으로」, 대구경북개발연구원 연구보고서.
- 채경석 (2004), 「위기관리정책론」, 대왕사.
- 채수중 (2006), 「소방대학원대학 설립 추진방안 연구」, 중앙소방학교.
- 최성룡 (2001), 「소방학총론」, 도서출판 덕유.
- 최병학 (2001. 3), 「소방교육홍보론」, 중앙소방학교.
- _____ (2006. 3), 「자치소방행정론」, 중앙소방학교.
- 최병학·고승희 (2006. 12), 「충남도민의 위험인식도 조사연구」, 충남발전연구원 2996년도 기본연구과제.
- 최연홍·김태윤·윤명오·이상팔·최병학 (2002. 6), 「국가 소방방재체제 발전방안 연구」, 한국행정학회.
- 최진중 (2004), 「소방학개론」, 형설출판사.
- 황용주 (2002), 「국민과 정부가 함께 하는 ‘안전한 나라’ 만들기」, 경운출판사.
- 황윤원·이종영·김영기 (2006. 12), 「소방행정의 국가사무 및 지방사무의 분장」, 중앙대학교 산학협력단.

2) 논문

- 권건주 (2005), “지방정부 재난관리조직의 효율화방안,” 「한국위기관리논집」, 제1권 1호, 위기관리 이론과 실천(CEM-TP).
- 김강녕 (2001. 2), “새로운 형태의 위기에 대한 효율적인 통제 및 비상기획위원회의 기능강화방안,” 비상기획위원회 세미나 제1주제 발표논문.
- 김국래 (2006. 2), “한국 응급의료서비스 체계의 민관 파트너십 구축방안: 거래비용이론을 중심으로,” 한양대학교 대학원 박사논문.
- 김동욱 (2003), “국가 재난재해관리체계 재정립 방안,” 「국가 재해재난관리체계 재정립방안 시민토론회」, 발제논문.
- 김승권 (2005), “한국 재해구호의 현황 및 문제점과 발전방안,” 「한국위기관리논집」, 제1권 1호, 위기관리 이론과 실천(CEM-TP).

- 김열수 (2004), “세계 위기관리 추세변화와 한국 위기관리체계 발전방향, 「비상대비연구논총」, 비상기획위원회.
- 김영규 · 임송태 (1995), “효율적인 재해구조계획 수립요건에 관한 연구: 삼풍백화점을 중심으로,” 「지방행정연구」, 제10권 3호, 한국지방행정연구원.
- 김용석 (2005), “우리나라의 전통적 안보위기관리 발전방안,” 「한국위기관리논집」, 제1권 1호, 위기관리 이론과 실천(CEM-TP).
- 김용석 (2006. 10), “전·평시 비상대비체계의 연계 및 통합방안,” 국무총리 비상기획위원회, 「전시 비상대비체계와 평시 위기관리체계의 연계 및 발전방향」, 세미나 발제논문.
- 김주찬 · 김태운 (2002), “국가 재해재난 관리체계의 당위적 구조,” 「화재·소방학회지」, 제16권 제1호, 한국화재·소방학회.
- 김철중 (2002. 1), “21세기 소방발전비전 수립의 방향,” 전국소방관서장회의 발제논문.
- _____ (2002. 2), “한국 긴급구조 정보화시스템의 구축방안에 관한 연구: 119정보화시스템의 통합관리를 중심으로,” 호서대학교 대학원 석사논문.
- _____ (2003. 4), “소방서와 기초지방자치단체(시·군·구)간의 연계 개편(안),” 전국소방지휘관회의 제3 발제논문.
- 김태운 (2003), “국가재해재난관리체계의 구조와 기능,” 「거버넌스를 통한 정부정책의 새 지평: 참여와 협력을 통한 행정신뢰 구축」, 2003년 춘계학술대회 발표논문집, 서울행정학회.
- 김용훈 (1998), “재난관리를 둘러싼 행정부서간 경쟁,” 「서울행정학보」, 9권 2호, 서울행정학회.
- 김태운 (2000. 11), “한국소방의 연구개발 및 교육훈련의 새로운 패러다임의 모색,” 「한국소방의 교육훈련발전을 위한 학술세미나」, 중앙소방학교.
- 남궁근 (1995), “재해관리행정체계의 국가간 비교연구: 미국과 한국의 사례를 중심으로,” 「한국행정학보」, 제29집 3호, 한국행정학회.
- 노춘희·송철호 (1998), “도시 재난관리시 민간자원의 활용방안에 관한 연구,” 「한국도시행정학보」, 제11권, 한국도시행정학회.

- 박광국 (1997), “재난관리체계의 효과성 평가에 관한 연구: 공무원·주민의 의식수준을 중심으로,” 『한국행정논집』, 제9권 3호.
- 박동균 (1995), “지방정부의 위기관리행정에 관한 연구: 서울시 인적재난의 사전대비를 중심으로,” 동국대학교 대학원 박사학위논문.
- 박덕근 외 (2006. 4), “재난관리체계에서의 군의 역할,” 『지방자치단체의 재난관리 효율화와 국가 재난관리 역량강화』, 제3차 위기관리이론과 실천(CEM-TP) 학술회의.
- 명승환·전주상 (2004), “위기·재난관리 분야 정부조직 개편: 신설 소방방재청의 비전과 전략,” 2004년 「정부조직개편에 관한 기획세미나」, 한국행정학회(별쇄본).
- 서진완 (1998), “소방행정체제의 평가와 발전방향,” 『119매거진 소방2000년』, 제93권, 덕유.
- 심상완(2002. 5), “위험과 위험관리: 영국의 안전관리 원칙과 논쟁,” 국가안전관리정보시스템자료실(재해자료실) ; <http://152.99.1.87/>.
- 안철현 (2005. 9), “현행 통합형 국가 위기관리체계 구축 추진배경 및 현황,” 노현송 의원실 주최 정책토론회 발제논문.
- 양기근·정원희·강창민 (2006), “지방정부 재난관리조직의 개선방안: 통합형 재난관리 조직설계,” 하계학술대회 발표논문, 한국지방정부학회.
- 윤명오 (2000. 12), “국가재난관리의 효율화방안: 21세기 소방의 역할과 소방청의 설립방안을 중심으로,” 『소방청법안 마련을 위한 공청회 발표자료집』, 소방2000년사 주관.
- 윤태영 (2004), “탈냉전기 비전통적 위협의 대두와 미국의 전쟁이외의 군사작전(MOOTW),” 『전사』 6, 국방부 군사편찬위원회.
- 이경희 (1999), “재해와 재난,” 『방재연구』, 제1권 2호, 국립방재연구소.
- 이명수 (2003), “국가안전관리시스템의 진단과 처방에 관한 연구,” 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 이상경 (2006. 4), “국가재난위기관리의 발전방향,” 『지방자치단체의 재난관리 효율화와 국가재난관리 역량강화』 학술회의, 위기관리이론과 실천(CEM-TP) 주최 발제논문.
- 이상팔 (1995), “도시재난사고의 예방단계에서 정부조직학습: 삼풍백화점 붕괴사고 사례를 중심으로,” 『한국행정학보』, 제29권 제4호, 한국

- 행정학회.
- _____ (1996), “위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석,” 「한국행정학보」, 제30권 2호, 한국행정학회.
- 이재은 (1997), “지방자치단체의 위기관리: 법적·기능적 역할과 책임,” 「지방행정 연구」, 제12권 3호, 한국지방행정연구원.
- _____ (2000a), “한국지방정부의 인위재난관리정책에 관한 실증적 연구,” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- _____ (2000b), “한국의 위기관리정책에 관한 연구: 집행구조의 다조직적 관계분석을 중심으로,” 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- _____ (2000c), “위기관리정책 효과성 제고와 집행구조 접근법,” 「한국정책학회보」, 제9권 1호, 한국정책학회.
- _____ (2003), “한국의 재해·재난관리체계 통합가능성에 대한 비교연구,” 서울행정학회 2003년 춘계학술대회 주제발표논문.
- _____ (2004), “재난관리시스템 개편과정 쟁점분석 및 향후방향,” 「행정논총」, 제42권 2호.
- _____ (2005), “통합위기관리시스템의 효율화방안,” 「한국위기관리논집」, 제1권 1호, 위기관리 이론과 실천(CEM-TP).
- _____ (2006. 12), “국내 재난관리에서의 민·관·군 협력체계 구축방안 연구,” 「민·관·군 재난협력체계 발전방향」, 대한적십자사·국방부 공동개최, 제7회 재난안전시민포럼.
- 이종열·박광국·조경호 외 (2004. 8), “국가위기관리의 통합적 구축에 관한 연구,” 「한국사회와 행정연구」, 제15권 제2호, 서울행정학회.
- 이창원 (2006. 11), “법정기념일, 소방의 날,” 「문화일보」.
- 이창원 외 (2003a), “국가 재해재난관리 조직의 개편방안에 관한 연구,” 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문.
- 이창원 외 (2003a), “국가 재해재난관리 조직의 개편방안에 관한 연구,” 한국행정학회 2003년도 세미나 발표논문.
- _____ (2003b), “한국소방안전협회의 기능 활성화방안 연구,” 한국행정학회 2003년 추계학술대회 발표논문.
- 임승빈 (2003), “국가와 지방의 재해(재난)체제에서의 일본 소방조직의 역할,” 「거버넌스를 통한 정부정책의 새지평: 참여와 협력을 통한 행정신뢰

- 의 구축」, 2003년 춘계학술대회 발표논문집, 서울행정학회.
- 정원영 (2001. 2), “국내외 동원체제 비교 및 국가동원능력 비교 및 국가 동원능력 강화방안,” 비상기획위원회 세미나 제2주제 발표논문.
- 정윤수 (1994), “긴급구조와 위기관리,” 「한국행정연구」, 제3권 4호, 한국 행정연구원.
- 정익재·정창무 (1996), “재난의 유형과 재난관리 : 신문사설의 내용분석,” 「한국행정학보」, 제30권 1호, 한국행정학회.
- 조경호 (2005. 12), “위기관리기능의 통합적 접근방안,” 「포괄안보상황에 맞는 비상대비 네트워크 강화방안」, 제22회 비상대비세미나, 주제 발표논문, 비상기획위원회·인천대학교 위기관리연구센터.
- 차용진 (2006. 6), “위험 수용성에 관한 연구: 위험인식의 사회심리학적 접근,” 「한국위기관리논집」, 제2권 1호, 위기관리 이론과 실천.
- 최병학 (2001. 2), “21세기 소방발전을 위한 10대 정책과제,” 「119매가진」, 제129호, 소방2000년사.
- _____ (2001. 11), “우리나라 지방소방의 혁신방안: 시·도별 소방조직의 기능분석과 시사점을 중심으로,” 「시민사회와 소방 세미나」, 한양 대학교 행정문제연구소.
- _____ (2002. 5), “한국 소방정책의 과제와 전망: 정책문제해결을 위한 소방정책의 패러다임 전환,” 소방청 신설 국민공청회 주제발표 논문, 국회 행정자치위원회 주최, 한국소방정책학회·119매가진 공동주관.
- _____ (2004a), “전환기 소방·방재거버넌스의 발전방향,” 「한국소방정책 학회보」, 제3권 1호, 한국소방정책학회.
- _____ (2004b), “통합안전관리를 위한 소방방재시스템의 역할,” 「제도개혁과 지방 정부의 발전」, 한국지방정부학회 2003년 동계학술대회.
- _____ (2005), “우리나라 재난·재해관리시스템의 문제와 과제,” 「공공행정연구」, 제7권 1호, 한국공공행정학회.
- _____ (2006. 8), “한·중·일 재난관리 국제협력체제 구축방향 연구,” 한국 공공행정학회·중국 상해사회과학원 공동주최, 국제공동 학술교류 회 연구논문 발표자료집.
- 한상대 (2004), “지방자치단체 재난관리체제에 관한 연구,” 아주대학교 공공정책대학원 석사학위논문.

홍규덕 (2006. 10), “비상대비·위기관리체계에 대한 중앙행정기관과 지방
자치단체의 역할 모델 발전방안,” 국무총리실 비상기획위원회,
「전시 비상대비체계와 평시 위기관리체계의 연계 및 발전방향」.
홍미영 (2005. 9), “소방공무원 건강에 적신호!,” 「2005 국감리포트」.
황윤원 (1989), “돌발사고에 대한 위험대비행정의 분석,” 「한국행정학보」,
23호 1호, 한국행정학회.
황진환 (1999), “북한의 대량살상무기 개발에 따른 대책과 국가위기관리,”
국무총리 비상기획위원회, 「핵 및 미사일 등 대량살상무기 개발과
위기관리」, 제16회 비상대비세미나 발표논문.

3) 정부·기관 발행자료 외 기타

초대 소방방재청장 취임사 (2004), 「방재연구」, 국립방재연구원.
국가안전보장회의 (2004. 9), 「국가위기관리 기본지침」.
국가재난관리시스템기획단 (2004), 「국가재난관리시스템기획단 공청회
자료집」.
국무총리 비상기획위원회 (1991), 「비상대비 업무의 발전방향, 국가안전보
장회의 비상기획위원회 정책자료집 : 91-3」.
_____ (2004. 10), 「지방자치단체의 비상대비체계
발전방향 : 정책연구보고서」.
_____ (2005. 5), 「비상기획위원회 발전방향」.
국무총리실 (2000), 「2000년 국가재난관리계획」.
국무총리 안전관리대책기획단 (2000a), 「국가안전관리 종합대책(안): 중간
보고서」.
_____ (2000b), 「새천년 ‘안전한 나라’ 만들기:
국가안전관리 종합대책 최종보고서」.
_____ (2000c), 「국가안전관리 종합대책(안) 공청회
자료집」.
_____ (2000d), 「차관회의용 자료 및 「미합의
안전에 대한 부처별 의견 및 기획단 검토의견 자료집」, (2000. 7).
_____ (2000e), 「국가안전관리 종합대책(안) :

- 차관회의용 주요 부문별 6대 추진전략」.
- _____ (2000f), 「새천년 ‘안전한 나라’ 만들기를 위한 안전관리 종합대책」.
- 국립방재연구소 (2001), 「방재기본계획 수립을 위한 방재정책의 기본방향에 관한 연구」.
- _____ (2004), 「군 인력·장비의 재난관리지원 시스템 구축을 위한 외국사례 및 제도연구」.
- 국방대학원 (1955), 「안보관계용어집」.
- 국방부 (1988~2005), 「국방백서」.
- _____ (2004), 「새로운 국방 패러다임과 추진과제」.
- 국방부 훈령 제556호 (1997. 5), 「국방부 위기관리규정」, 제3조 1항.
- 대통령자문정책기획위원회 (2002. 12), 「21세기 선진안전사회 건설을 위한 새로운 패러다임의 구축방안」, 2002년도 정책기획과제.
- 비상기획위원회 (1991), 「비상대비 업무의 발전방향」, 국가안전보장회의 비상기획위원회 정책자료집.
- 비상기획위원회 (2005. 5), 「비상기획위원회 발전방향」.
- 서울소방방재본부 (1999. 4), 「소방방재조직 경영진단을 통한 개혁안」.
- 안전연대 편 (2000), 「안전연대 창립기념 국민안전을 위한 시민공청회 자료집」.
- 소방방재청 (2006), 「(가칭) 소방산업진흥법(안)」.
- 소방방재청 대응관리본부(2006), 「소방방재청 출범 이후 첫 번째 맞는 2005년도 정책자문·평가위원회 회의개최계획」.
- 소방방재청 복구지원본부 (2005), 「지진방재종합대책」.
- 소방방재청 소방대응본부 (2006. 1), 「소방대응행정자료 및 통계」.
- 소방방재청 소방대응본부 소방과학원 T/F팀 (2006. 5), 「국립소방과학원 설립 기본계획」.
- 소방방재청 소방혁신기획단 (2006), 「소방혁신 로드맵」.
- 소방방재청 신국가방재시스템기획단 (2006), 「신국가방재시스템구축계획 관련 자료집」.
- 소방정책개발기획단 (2002. 2), 「21C 소방행정 비전을 위한 소방정책개발 회의자료집」.

- 육군본부 (2002) 「비군사적 위협에 대한 육군 대비책」.
- 중앙소방학교 교육기획팀 (2006. 12), 「소방교육훈련시스템 혁신방안」.
- 중앙소방학교 (2006. 12), 「소방교육훈련시스템 혁신전략 추진계획」.
- 중앙안전대책본부·국무조정실·소방방재청 (2006. 8), 「신국가방재시스템
기획단 설치·운영계획」.
- 통일·안보·재난대비정책연수단 (2000), 「정책연수보고서」.
- 한국국방연구원 (2004), 「2003~2005 동북아 군사력」.
- 행정자치부 (1998. 9), 「시·도 소방조직 개편 결과」, 소방 13800-257.
- _____ (1996), 「긴급구조구난 훈련편람」.
- _____ (1999a), 「한국소방행정사(1), (2), (3)」
- _____ (1999b), 「재해·재난관리체계의 종합 개선방안에 관한 연구」.
- _____ (2002a), 「재난연감」.
- _____ (2002b), 「긴급구조정보화 종합연구보고서」.
- _____ (2003a), 「재난관리 6년의 발자취」.
- _____ (2003b), 「국가재해관리시스템 개선방안」.
- 행정자치부 국가재난관리시스템기획단 (2003), 「국가 재난관리 종합대책」.
- 한국소방방송; feublott@naver.com (2002. 2. 23).
- www.nema.go.kr/introduction/business/21dev1.jsp.
- <http://www.fire.or.kr/intro/organization.asp?sPosition=0000> (2007. 1. 6).
- 日本防災行政研究會 (2002), 「災害對策基本法」, 東京: ぎょうせい.
- <http://www.fdma.go.jp>(日本 總務省 消防廳 行政組織圖, 2006. 12. 15).
- 러시아 일간신문 「네자비시마야 가제타」 (2002. 4. 22).

2. 국외문헌

1) Books

- Ulrich Beck(1992), *Risk Society*, London: Sage.
- Coburn, A. W., Spence, R. J., and Pomonis, A. (1991), *Vulnerability and Risk Assessment*, United Kingdom: Cambridge Architectural Research Limited, UNDP/UNDRO.
- Cutter, Susan L. (1993), *Living With Risk: The Geography of Technological Hazards*, London: Edwards Arnold.
- Czerwinski, Stanley J. (1998), *Disaster Assistance: Information on Federal Disaster Mitigation Efforts*, GAO/T-RCED-98-67.
- Doyle, Michael W. (1997), *Ways of War and Peace*, New York/London: W.W. Norton & Company.
- Dunn, W. N. (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- FEMA (1998a), *Disaster Levels, Classification and Conditions*, JA.
- _____ (1998b), *The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, As Amended*, 42 U.S.C. 5121 et seq.
- _____ (1999a), *Incident Command System and Multi-Agency Coordination Principles*.
- _____ (1999b), *United States Fire Administration, Action Plan*, Nov.
- GAO (1993), *Disaster Management: Improving the Nation's Response to Catastrophic Disasters*, GAO/RCED-93-186.
- _____ (1995), *Disaster Assistance: Information on Expenditures and Proposals to Improve Effectiveness and Reduce Future Costs*, GAO/T-RCED-95-140.
- Head, Richard G. et al (1978), *Crisis Revolution : Presidential Decision Making in the Mayaguez and Korean Confrontation*, Boulder : Westview Press.

- Hermann, C. F. (1972), *International Crisis: Insight from Behavioral Research* (New York: Free Press).
- Hodgkinson, P. E. and Stewart, M. (1991), *Coping with Catastrophe: A Handbook of Disaster Management*, Routledge, New Fetter Lane, London.
- Hofer, C. W., Murray, E. A., Ram, Charan, and Pitts, Robert A. (1990), *Strategic Management : A Casebook in Business Policy and Planning*, West Publishing.
- J., Short F. J. and L., Clarke, eds. (1992), *Organizations, Uncertainties and Risk*, Westview Press.
- March and Johan P. Olsen (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G. and Simon, Herbert A. (1958), *Organizations*, New York: Wiley.
- NATO (1999) Allied Joint Operations Doctrine Working Group, *AJP -01(A) Allied Joint Doctrine*, Brussels: NATO.
- Paul, A. Ericson (1999), *Emergency Response Planing*, California: Academic Press.
- Perry, R. W. (1985), *Comprehensive Emergency Management: Evacuating Threatened Populations*, Greenwich, CT: JAL Press, Inc.
- Perrow, C. (1984), *Normal Accidents : Living with High Risk Systems*, New York: Basic Books.
- Porter, Michael E. (1985), *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, New York: The Free Press.
- Prahalad, C. K. and Hame, Gary (2006), *The Core Competence of the Corporation*, HBR OnPoint Enhanced Edition, Harvard Business Review.
- Ridley, Clarence E. and A. Simon, Herbert (1943), *Measuring Municipal Activities*, 2nd ed., Chicago: International City Manager's Association),

Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexity and Accountability*, Bristol, P.A. : Open University Press.

The Center For Advanced Command Concepts and Technology (1995), *Operations Other Than War(OOTW) : The Technologic Demension*, Washington D.C.: NDU Press Book.

Winham, Gilbert, ed (1988), *New Issues in International Crisis Management*, Boulder : Westview Press, 1988.

2) Articles

Brecher, Michael (1977), "Toward a Theory of International Crisis Behavior," *International Studies Quarterly*, Vol.21, No.3, March.

Buzan, Barry (1991), "New Patterns of Global Security in the Twenty-first Century," *International Affairs*, Vol.67.

Comfort, Louis K. (1998), "Designing Policy for Action: The Emergency Management System," L. K. Comfort (ed.), *Managing Disaster*, Dorham, North Carolina: Duke University Press.

Cox S., Flin R. (1998), "Safety Culture: Philosopher's Stone or Man of Straw," *Work and Stress*, Vol.12, No.3.

Kramer, William M. (1989), "Introduction to Disaster and Fire Defense Planing," *Disaster and Fire Defense Planing*, Emmitsburg, MD: National Fire Academy.

Lagadec, Patrick (1997), "Learning Process for Crisis Management in Complex Organization," *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 5(1).

McLaughlin, David (1985), "A Framework for Integrated Emergency Management," *Public Administration Review*, Vol.45.

Moran, Theodore (1990), "International Economics and National Security," *Foreign Affairs*, Vol.69.

- Petak, William J. (1985), "Emergency Management : A Challenge for Public Administration," *Public Administration Review*, Vol.45.
- Rijpma, Jos A. (1997), "Complexity, Tight-Coupling and Reliability: Connecting Normal Accidents Theory and High Reliability Theory," *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol.5, No.1, Mar.
- Quarantelli, E. L. (1997), "Disaster Related Social Behavior: Summary of 50 Years of Research Findings," DRC Working Paper, Disaster Research Center, University of Delaware.
- Robinson, James A. "Crisis : An Appraisal of Concept and Theories," in Charles Hermann, ed. (1972), *International Crisis Insights from Behavioral Research*, New York : The Free Press.
- Sorht, Jame F. & Rosa, Eugene A. (1998), "Organizations, Disasters, Risk Analysis and Risk: Historical and Contemporary Contexts," *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol.6, No.2, June.
- Tierney, Kathleen J. and Goltz, James D. (1996), "Emergency Response: Lessons Learned from the Kobe Earthquake," DRC Working Paper, Disaster Research Center, University of Delaware.
- Ullman, Richard (1983), "Redefining Security," *International Security*, Vol.8.
- Waugh, William L. Jr. and Hy, Ronald John (eds.) (1990), *Handbook of Emergency Management: Programs and Policies Dealing with Major Hazards and Disasters*, New York, Greenwood Press.
- William, M. Kramer and Charles W. Bahme (2005), *Fire Officer's Guide to Disaster Control*, A Pennwell Publishing Co.

3) The Others

Congressional Research Service (2000).

- FEMA (1998a), *Disaster Levels, Classification and Conditions*, 9310.1-JA. June.
- _____ (1998b), *The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act*, As Amended, 42 U.S.C. 5121 et seq.
- _____ (1999a), *Incident Command System and Multi-Agency Coordination Principles*.
- _____ (1999b), *United States Fire Administration, Action Plan*, Nov.
- FEMA (2006), *Fundamental of Emergency Management*.
- France Directorate of Civil Safety (2000, 2001, 2005).
- GAO (1993), *Disaster Management: Improving the Nation's Response to Catastrophic Disasters*, GAO/RCED-93-186.
- _____ (1995), *Disaster Assistance: Information on Expenditures and Proposals to Improve Effectiveness and Reduce Future Costs*, GAO/T-RCED-95-140.
- NATO (1999), Allied Joint Operations Doctrine Working Group, *AJP-01(A) Allied Joint Doctrine*, Brussels: NATO.
- The Center For Advanced Command Concepts and Technology (1995), *Operations Other Than War(OOTW) : The Technologic Demension*, Washington D.C.: NDU Press Book.
- Times* (2002. 5. 27).
- U.S. Joint Chief of Staff (1995, 2000, 2001, 2005), *JP 1 Joint Warfare of Armed Forces of the United States*, Washington D.C., JCS.
- _____ (2001), *JP 3-0 Doctrine for Joint Operations*, Washington D.C., JCS.
- U.S. National Fire Academy (2005), *Command and Control of Fire Department in Man-made and Natural Disater*.

빈

면

ABSTRACT

A Study on High Quality Scheme of Crisis Management Competency of Korean Fire Fighting and Service Organizations

Kim, Chul-Jong
Major in Public Science
Dept. of Public Administration
Graduate School of
Hansung University

This study is to contemplate and propose a plan to enhance a high quality scheme for crisis management competency of the Korean fire fighting and service department. This is to compliment the structure of an integral national crisis management system that has made substantial progress in recent discussions both domestically and in overseas.

The following is a summary of the results formulated from this study. The national crisis management system was clearly classified into either wartime or natural disaster emergencies before the 9.11 attack. Now under the rapidly changing flow and social conditions it has shifted in accordance with the change of the global paradigm. The focus is on integrated facilitation and management of resources for emergency situations. This general phenomenon is undertaken the purpose of this study.

The emergency call code of Korea 119 has been placing all out efforts to become the 'safety watchman' of the Korean society. The Korean fire fighting and service organization represents a Global Brand of Korea but has been unable to secure self-regulation from the organizational operation control operated under the police organization and civil defense system. There is a dire need of structuring the foundation of organizational operation as the responsible institution for national crisis management.

Based on the theoretical foundation and realistic status, the survey of opinions of professionals was conducted for first and second steps in respect to structuring of integral national crisis management system. As a result, there was an approach of opinions toward the recognition of the trend for the structuring of integral national crisis management system, confirmation of identify of participating institutions, emphasis on balance, and accommodation of an establishment of independent National Fire Fighting and Service Agency. Therefore, the empirical basis to seek a high quality scheme for crisis management competency in the Korean fire fighting and service organization with respect to the structuring of an integral national crisis management system has been secured.

For a the high quality scheme for crisis management competency in the Korean fire fighting organization the following is reviewed and proposed in sequence: promote the internalization of strategic functions, such as the securing of the judiciary right in fire investigations and analysis with the promotion of the improvement plan of administrative management for operating systems and the method, transfer forestfire fighting services to fire fighting service agencies, integration of the 119 situation room for crisis and disaster information. Second, the establishment of a National Fire Academy, National Fire Science Institute, National Fire Hospital, National Fire Museum, National Fire Fighting and Service Agency and Local Fire Fighting and service Agency. Last, plan an operation plan of the exclusive T/F Team.

With respect to the integral national crisis management system, an establishment of the National Fire Fighting and Service Agency is proposed as one of the important alternatives for a high quality scheme for crisis management competency in the Korean fire fighting and service organization. It is proposed as a certain 'strategic package' to realize a high quality scheme for crisis management competency of the Korean fire fighting and service organization with the establishment of the National Fire Academy, National Fire Science Institute, National Fire Hospital, National Fire Museum, National Fire Fighting and Service Agency, and Local Fire Fighting and Service Agency. For the integral national crisis management system a high quality scheme for crisis management competency of the Korean fire fighting and service organization has been contemplated and proposed to urgently form the exclusive T/F Team, 'Task Force Team for High Quality Fire Fighting Competency (tentative)' and effectively operate it.

This study indicates that when there is a systematic preparation and certain authority to enforce the system, the high quality scheme for the crisis management competency of the Korean fire fighting and service organization would be solidified. It would then be possible to establish a desirable status and job description required by the Korean fire fighting and service organization.

빈

면

국가 위기관리체제 구축과 관련한 소방조직역량의
고도화방안 모색을 위한 제1단계 전문가 의견조사

전문의 여러분 안녕하십니까?

본 의견조사는 통합형 위기관리체계 구축과 관련하여 한국 소방조직의 위기관리역량의 고도화방안을 중심으로 저의 박사학위 논문작성을 위하여 안보·비상기획·민방위·재난·방재 및 119소방분야에 식견과 정론이 높으신 전문가 여러분들의 고견을 청취하고자 마련하였습니다.

조사결과는 오직 연구목적에만 사용할 것이오니, 공사다망 하시더라도
끝까지 응답해 주실 것을 간곡히 부탁드립니다. 본 “제1단계 조사”는
앞으로 “제2단계 조사”로 이어질 예정이니, 이 점 널리 양지하여 주시고
변함없는 협조를 꼭 당부 드리겠습니다. 대단히 감사합니다.

2006. 11.

한성대학교 대학원 행정학과

지도교수 이 창 원, 박사과정 김 철 종 드림

〈일반 사항〉 : 해당란에 하나의 √표시나 필요한 내용을 기입해 주십시오.

1. 연령 : 만 _____ 세
2. 직업 : ①교수() ②연구직() ③공무원() ④언론() ⑤시민단체() ⑥기타()
3. 현재의 직위(계급 또는 직책명) : _____
4. 학위구분 : ①학사() ②석사() ③박사() ④박사후과정() ⑤기타()
6. 국가위기관리 및 안전관련분야의 저술 및 논문 등 연구실적(* 주로 학자 위주로 응답)
: 총 _____ 편(권)
7. 국가위기관리 및 안전관련분야에서 근무한 총기간(* 주로 공무원 위주로 응답)
: 총 _____ 년 _____ 개월
8. 국가위기관리 및 안전관련 사회봉사활동에 종사한 총기간(* 언론·NGO 위주로 응답)
: 총 _____ 년 _____ 개월
9. 전공 및 관심분야 : ①국가안보() ②군사안보() ③국가정보() ④비상기획()
 ⑤재난관리() ⑥재해(방재)관리() ⑦소방(119)() ⑧국가기반보호 ⑨기타()

※ 다음 각 예시문을 읽어보신 후 응답 란에 전문가 여러분들의 의견을 적어 주시면 감사하겠습니다. 지면이 부족하면 뒷장이나 별지를 이용해 주십시오.

질문 1 우리나라 국가위기관리체제의 진단(문제·쟁점 등)과 관련하여 여쭙겠습니다.

- 지난 9.11 테러에 이어 미증유의 대홍수·지진·쓰나미 등 대규모 재난의 빈발은 종래 전통적 안보에서 다양한 사회적 위협에 대한 「포괄적 안보」로 바뀌면서 「국민(시민) 보호」(civil protection)의 개념이 새롭게 강조되면서 세계 각국은 새로운 위기관리시스템 구축에 나섰으며, 우리 정부에서도 종합적인 구축·개선작업이 현재 진행 중에 있습니다.
- 그렇다면 현재 우리 나라의 ①국가 위기관리체제상의 근본적(구조적)인 문제는 무엇이고, ②이러한 문제점이 나타나게 된 이유나 배경은 무엇이며, ③특히 국가 위기관리체제의 ‘실체적’ 구성조직으로 ‘군(안보)-경찰(치안)-소방(안전)’ 간의 균형·협력관계가 적절하게 설정되어 있는가에 대하여 귀하의 견해를 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

응답 1

①

②

③

질문 2 '통합형 국가위기관리체제'로의 개편(전망·방향 등)과 관련하여 여쭙겠습니다.

- 현재 논의되고 있는 '통합형 국가위기관리체제'로의 개편 논의의 핵심은 국가비상시에 사용할 각종 비상대비자원(민방위자원, 전시대비자원, 국가핵심기반보호 대체자원)의 관리에 있어 각기 다른 법령·조직에 의하여 분산관리되고 있으며, 이들 자원간 및 전·평시간 용도가 엄격히 구분되어 유사시 상호연계와 통합적 활용이 불가능하여, 이미 정부에서는 국가비상기획위원회-행정자치부 안전정책관실-소방방재청 등을 대상으로 '통합형' 위기관리체제 구축을 검토, 추진하고 있는 것으로 알려지고 있습니다.
- 그렇다면 ①최근 강조되는 “포괄적 안보”와 “사회적 안전”은 어떠한 관계에 있으며, ②국가 위기관리체제 관련기관들에 대한 '통합형 운영체제'의 필요성·당위성은 얼마나 충분하며, '통합형 운영체제'에는 어떤 문제점이 있고, ③향후 '통합형 위기관리체제' 도입시 어떻게 실효성을 확보할 수 있는가에 대하여 귀하의 견해를 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

응답 2

①

②

③

질문 3 한국 소방조직체제의 진단(문제·생점 등)과 관련하여 여쭙겠습니다.

- 2005년 1월 현재, 현정원 2만 7,604명, 예산규모(세출) 1조 7,684억원, 5개 소방학교, 160개 소방서, 178개 구조대, 821개 소방파출소, 14개 소방항공대, 5개 소방정대 및 의용소방대 8만 7,249명, 3,034개대로, 이제 ‘글로벌 브랜드인 119’로 표상되는 한국소방은 「안전과수꾼」으로 살신성인·열사봉공을 해왔으나, 기존 행정자치부 민방위재난통제본부 ‘소방국’ 체제에 이어 현 소방방재청 ‘소방정책본부’ 체제에서도 독립성·자율성이 여전히 미흡하며, 일각에서는 경찰청과 같은 독립부서(청조직) 형태로 운영되어야 한다는 주장까지도 제기되고 있는 실정입니다.
- 그렇다면 ①현행 소방방재청 운영체제에서 소방부서(소방정책본부 직제)가 본연의 역할을 충실하게 수행하고 있다고 평가될 수 있는지, ②한국 소방조직이 안고 있는 근본적인 문제의 이유나 배경은 무엇이며, ③최근 급증하는 소방수요 변화에 비추어 앞으로 소방조직역량이 어떻게 확충되어야 한다고 보는가에 대하여 귀하의 견해를 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

응답 3

①

②

③

질문 4

‘통합형’ 국가 위기관리체제로의 개편 논의와 관련하여 소방조직체제의 고도화방안(전망/과제)과 관련하여 여쭙겠습니다.

- 그동안 한국소방은 “사회적 안전 확보”에 상당한 성과를 거두었으면서도 인사·조직·재정상의 한계로 인해 나날이 급증하는 재난·재해 발생에 대응하는데 제도적 어려움을 겪고 있는 만큼, 현재 국가적 차원에서 논의되고 있는 ‘통합형 국가위기체제 구축’과 2006년 7월 소방방재청 산하로 발족한 “신국가방재시스템기획단”(소방방재청 방재관리본부 소관)에서 추진하려는 예방 위주의 국가방재체제로의 근원적 개편을 위한 전략수립 등과 관련하여 앞으로 소방조직역량 고도화가 요청되고 있습니다.
- 그렇다면 ①최근 ‘통합형 위기관리체제’ 논의 관련 소방조직의 위상·형태는 어떻게 설정하는 것이 필요하며, ②금년 7월 소방방재청 산하에 발족된 “신국가방재시스템기획단” 운영이 향후 소방조직체제에 어떠한 영향을 미칠 것이며, ③‘통합형 위기관리체제’에서 소방조직에 요구되는 당면과제들은 무엇인가에 대하여 귀하의 견해를 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

응답 4

①

②

③

【지면이 부족하면 이곳에서 더 의견을 개진해 주시면 감사하겠습니다】

바쁘신데도 불구하고 끝까지 응답해 주셔서 충심으로
감사드립니다. 안녕히 계십시오.

국가 위기관리체제 구축과 관련한 소방조직역량의
고도화방안 모색을 위한 제2단계 전문가 의견조사

전문가 여러분 안녕하십니까?

본 의견조사는 통합형 국가위기관리체제 구축과 관련한 한국 소방조직의 위기관리역량 고도화방안을 중심으로 저의 박사학위 논문작성을 위하여 안보·비상기획·민방위·재난·방재 및 119소방분야에 식견과 경륜이 높으신 전문가 여러분들의 고견을 청취하려는 “제2단계 조사”입니다.

조사결과는 오직 연구목적에만 사용할 것이오니, 공사다망 하시더라도
끝까지 응답해 주실 것을 간곡히 부탁드립니다. 지난 제1단계 조사에
연결되는 것이오니, 이 점 널리 양지하여 주시고 변함없는 협조를 당부
드리겠습니다. 대단히 감사합니다.

2006. 12.

한성대학교 대학원 행정학과

지도교수 이 창 원, 박사과정 김 철 종 드림

〈일반 사항〉 : 해당란에 하나의 √표시나 필요한 내용을 기입해 주십시오.

1. 연령 : 만 세
2. 직업 : ①교수() ②연구직() ③공무원() ④언론() ⑤시민단체() ⑥기타()
3. 현재의 직위(계급 또는 직책명) : _____
4. 학위구분 : ①학사() ②석사() ③박사() ④박사후과정() ⑤기타()
6. 국가위기관리 및 안전관련분야의 저술 및 논문 등 연구실적(※ 주로 학자 위주로 응답)
: 총 권(권)
7. 국가위기관리 및 안전관련분야에서 근무한 총기간(※ 주로 공무원 위주로 응답)
: 총 개월
8. 국가위기관리 및 안전관련 사회봉사활동에 종사한 총기간(※ 언론·NGO 위주로 응답)
: 총 개월
9. 전공 및 관심분야 : ①국가안보() ②군사안보() ③국가정보() ④비상기획()
⑤재난관리() ⑥재해(방재)관리() ⑦소방(119)() ⑧국가기반보호() ⑨기타()

※ 다음 각 예시문을 읽어보신 후 응답 란에 전문가 여러분들의 의견을 적어 주시면 감사하겠습니다. 지면이 부족하면 뒷장이나 별지를 이용해 주십시오.

질문 1

국가 위기관리체제의 '실체'를 이루는 군-경찰-소방 간의 균형을 앞으로 어떻게 설정하는 것이 필요하겠습니까?

【응답】

질문 2

'통합형' 국가위기관리체제로의 개편 가능성이나 그 타당성 또는 실효성에 대해서는 어떻게 생각하십니까?

【응답】

질문 3

소방조직에 대한 제반 국가사회적 요구에 비추어 볼 때, 현재 소방조직을 둘러싼 문제점과 해결방향은 무엇이라고 보십니까?

【응답】

질문 4

향후 '통합형' 국가 위기관리체제로의 개편과 관련, 현장대응기능을 전담하는 '소방청'의 설치·운영에 대해서는 어떻게 보십니까?

【응답】

【지면이 부족하면 이곳에서 더 의견을 개진해 주시면 감사하겠습니다】

**바쁘신데도 불구하고 끝까지 응답해 주셔서 충심으로
감사드립니다. 안녕히 계십시오.**

감 사 의 글

35년여 공직생활을 마무리하면서 그 대부분을 소방에 몸담아 왔던 저로서는 ‘殺身成仁이요 滅私奉公의 희생정신으로 오늘도 陰地에서 묵묵히 인내하며 봉사하고 계시는 119 소방가족 여러분들의 명예심에 상응하는 위상 정립이 늘 절실했던 것이 솔직한 아쉬움이었습니다. 이 글은 그러한 저의 평소 情念을 상아탑 ‘漢城’에서 조명하여 담아낸 것으로 받아주시기 바랍니다.

먼저 부족한 이 글을 완성할 수 있도록 晩學徒의 고충을 깊이 헤아려주시고 성심껏 지도해 주신 이창원 교수님의 은혜에 깊은 감사를 드리며, 아울러 심사위원장을 맡아주신 황진수 교수님, 심사위원이신 정주택 교수님, 이성우 교수님과 조성한 교수님께 충심으로 감사의 말씀을 드립니다.

익명유지 약조에 따라 님들을 일일이 밝혀드릴 수는 없으나 위기·재난 및 소방전문가로 어렵사리 고견을 보내주신 감사함을 이루 헤아릴 수 없습니다. 또한 바쁜 와중에 여러모로 자문해 주신 충남발전연구원의 최병학 박사님과 뒤에서 힘이 되어준 이학민 소방관, 그리고 귀한 자료를 보내주신 소방후배님들에게도 마음으로부터의 고마움을 전합니다. 아울러 평생 내조자인 사랑하는 아내와 가족들에게도 감사함과 함께 이 기쁨을 같이 나누고자 합니다.

모쪼록 ‘한국의 소방조직 역량이 세계의 소방조직 역량’으로 우뚝 서는데 작으나마 견고한 하나의 주춧돌이 되기를 진솔하게 소망해 보면서, 지금까지 흔들림 없는 신앙심으로 건강하게 살아갈 수 있도록 늘 은총을 허락해 주시는 하나님께 이 모든 영광을 올려 드립니다.

감사합니다.

2007. 1.

金 哲 鍾 드림