

# 총괄적인 재난안전관리체계 구축을 위한 국민안전처의 조직 개편 방안

---

이 동 규  
동아대학교

2017년 5월

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

**동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)**은  
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이  
자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여  
평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록  
연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여  
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.  
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은  
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은  
비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.  
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며  
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.  
상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.  
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시 할 시에는  
사전에 협의해 주시기 바랍니다.  
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

“총괄적인 재난안전관리체계 구축을 위한 국민안전처의 조직 개편 방안”  
ISBN 979-11-87558-67-5 95350

**재단법인 동아시아연구원**  
04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)  
Tel. 02 2277 1683  
Fax 02 2277 1684



## 총괄적인 재난안전관리체계 구축을 위한 국민안전처의 조직 개편 방안

이 동 규  
동아대학교

### 1. 문제제기

1994년 성수대교 붕괴, 1995년 삼풍백화점 붕괴, 2003년 대구지하철 화재 참사 및 태풍 매미, 2007년 태안 기름 유출사고, 2009년 신종플루, 2010년 구제역 확산, 2014년 세월호 사건, 2015년 메르스 사태, 그리고 2016년 경주 지진 및 태풍 차바 등 대규모 재난을 경험하면서 여러 문제점들이 지적되었다. 반복해서 재난관리에 실패하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 재난 발생시에 강력한 컨트롤 타워 기능이 제대로 수행되지 못한다는 것이다. 특히 세월호 사건의 경우에 13개 관련 부처의 사고수습본부가 난립하면서 현장 대응조직의 업무 수행이 지연되거나 공백이 발생되었다. 사고 초기에 이러한 개별 주관부처간의 업무 조정의 한계를 경험하면서, 규정에도 없는 ‘범정부 대책본부’를 두고 국무총리가 총괄 및 조정 역할을 수행하였다. 하지만 재난 및 안전분야가 너무 광범위하고, 사고 수습에 대한 전문성과 경험이 없는 상황에서 총괄 및 조정을 위한 권한 행사에 한계를 보였다. 따라서 우리나라 정부조직법 등의 행정조직체계상 부처 단위의 장관이 실질적으로 관계부처 및 지자체를 실질적으로 총괄 및 조정하는 것이 가능한지 의문이다. 특히 미국을 포함하는 주요 국가에서는 재난대응체계는 가급적 통합체계를 구성하여 강력한 리더십을 발휘하고자 노력하고 있다. 그런데 우리는 개별 부처마다 개별 법령에 의해 사고수습을 위한 분산된 형태의 대응 체계를 가동시키고 있다. 현행 수준의 국민안전처의 역할은 실질적인 어려움을 겪게 될 것이고, 컨트롤타워가 부재할 수 있다는 지적을 계속해서 받을 수 있다. 재난 안전 정책을 협의하고 조정하기 위해 안전정책조정위원회가 설치되어 있지만 위원회 역할에 대한 부처 인식이 낮고 경제 논리나 업무의 우선순위 등에 밀려 이를 강제 실행할 권한과 수단이 부재한 상황이다.

둘째, 사전에 재난을 대비하는 체계가 미흡하다는 것이다. 정부와 지방자치단체 등은 재난을 대비하기 위한 목표를 설정하고, 신종 재난 및 대규모 재난 등에 대비에 대한 관리 체계가 허술한 경우가 많다. 신종 독감이나 메르스 사태 등 인간의 감염병과 구제역이나 조류 인플루엔자 등 가축 전염병 등은 매년 새로운 형태의 신종 재난이 예상됨에도 재난을 대비하는 패러다임이나 행위의 부재로 반복적인 실패 학습의 기제가 작용한다. 또한 자연재해 이후의 사회재난과 사회재난 이



후의 또 다른 사회재난으로의 복합 재난 또는 재난의 확산의 경우를 위한 실효적 대비체계가 준비되고 있지 않다. 미국의 경우 국가재난대비활동지침을 두어 ‘국가대비비전’을 마련하고 있다. 31개의 핵심역량에 대해 목표 수준을 설정하고 진단한다. 이에 대한 결과를 근거로 예산, 인력, 자원 등을 배분하거나 충원하기 위해 국가대비계획을 수립 및 시행한다. 우리는 이에 대한 프로세스와 체계적 접근이 전혀 준비되어 있지 않다. 가령 자연재난이나 사회재난에 대한 예측 가능성을 검토하여 예측 가능성이 존재하는 경우는 확률로 또는 예측 불가능한 경우에는 시나리오로 국가차원 또는 지방차원의 재난대비 목표와 역량진단 등이 수립하고 시행해야 한다. 또한 진흥이나 개발 업무를 사회안전 규제 업무를 동일 기관에서 수행하는 경우에 재난안전관리를 비용으로 인식하여 재난대비에 소홀하게 된다. 또한 부처마다 안전관리의 차이로 인해 안전기준이 상충되고 혼선이 가중된다. 따라서 실질적 조정이 필요한 경우라도 현행 법으로는 개입해서 동일한 대상에 다른 기준이 적용되는 경우를 막을 수 있는 수단이 없다.

마지막으로 복합재난과 특수재난을 체계적으로 관리할 업무 범위가 모호하다. 재난의 다양성, 복잡성 등으로 인해 재난 유형이나 원인이 2개 이상으로 나타나는 복합재난과 예측 불가능한 특수재난 등은 실제 현상으로 나타난다. 그럼에도 업무 범위가 여전히 명확하지 않고 전문인력도 부족하다. 복합재난과 특수재난 등이 법 규정에 누락되어 있다 보니 실효성 있는 정책 발굴이 어렵고 특수재난실의 역할도 제한적이다. 또한 해당 재난들의 경우를 가정하고 부처간 협업을 논의할 수도 없다. 특수재난실 정원 51명 중 자체인력은 28명(55%)에 불과하고, 거의 대부분이 파견이나 개방 및 공모 형태로 조직 설계가 되어 있다. 그마저도 순환 보직으로 인해 전문성을 강화하기 어려운 실정이다. 특히 원자력 안전 사고 등과 관련하여 복합재난과 특수재난의 부처간 협업을 유도할 필요가 있는 경우에도 실질적인 기능을 부여할 수 있는 역할에 대한 기대가 어렵다.

2014년 세월호 사건 이후, 재난안전에 대한 관심과 기대가 증가되었다. 2014년 국민사회 안전 인식도 조사 결과에 따르면, 국민 절반 이상인 50.9%가 전반적인 사회 안전에 대해 불안하다고 인식하였다. 재난안전 문제를 단순한 사건이나 사고로 인식하는 경향에서 벗어나 언제든지 정부가 역할을 제대로 하지 않으면 국가 위기로 이어질 수 있다는 위험 인식이 높아졌다고 볼 수 있다. 따라서 정부의 적극적 역할이 요구되는 국가적 여론이 형성되었다. 이에 정부조직법이 개정되면서 국민안전처가 신설되었다. 총리실 소속으로 신설되는 1만 여명의 규모로, 분산된 재난 대응체계를 통합하기 위해 개편된 것이다. 왜냐하면 국민안전처를 중심으로 현장대응 역량을 강화하여 재난대응 컨트롤 타워의 역할을 충실히 수행하기 위해서였다.

우선, 육상과 해상 재난을 통합 관리하기 위해 기존 소방방재청과 해양경찰청을 통합하여 중앙소방본부와 해양경비안전본부로, 골든타임 내에 사고현장에 도착할 수 있도록 하는 체계를 갖추기 위해 육상에서는 현행 중앙 119구조본부 외에 권역별 특수구조대를 보강하였다. 그리고 해상에서는 기존 남해 해양특수구조단을 확대 개편하는 등 현장대응 기능을 강화하였다. 대규모 사고나 재난이 발생할 경우에는 국무총리가 중앙재난대책 본부장으로 권한을 행사할 수 있게 하였다.

국민안전처의 활동에 대해서는 출범 이래 많은 비판이 있었다. 일부에서는 신생 조직의 숙명이라고 했다(이영재 2014; 한국재난안전기술원 2015). 여전히 학습이 필요한 상태라고 바라보는 시각도 있다(주상현 2016). 재난관리는 단일한 기관에서 다루기에는 한계가 있고, 신속한 대응이 부



족하다는 것이다. 또한 조직이 관료화되어 경직되었다는 지적을 받고 있다. 긴밀한 공조 또는 협업 체계가 부족하다는 비판은 본질적으로 여러 다양한 전문성을 가진 조직들을 한 곳에 ‘우겨 넣은’ 국민안전처가 그 조직들을 효율적으로 총괄 또는 조정의 역할을 수행하지 못하고 있다는 점을 바탕으로 두고 있는 것으로 보인다. 또한 실생활과 직결되는 안전에 대한 부분의 활동이 미흡하다는 것과 평생교육 시스템이 미흡하다는 부분은 국민안전처의 활동영역에 대한 위상이 구체적으로 명확하게 정립되어 있지 못하고 있다는 의미를 담고 있다.

이에 대한 해결책으로는 국민안전처를 국민안전부로 격상하고, 각 전문성 있는 기관들을 통합하고 조정할 수 있는 권한과 책임을 확보해야 한다. 왜냐하면 총괄관리에 따른 이점이 존재하기 때문이다. ‘2017년 국민안전처의 업무보고’에서 따르면, 협조체계가 강화되고, 인력과 자원의 활용이 용이하고, 업무의 유기적 연계가 가능하고, 그리고 부처 이기주의를 극복할 수 있다고 제시하고 있다. 국민안전처 조직의 위상과 권한 강화의 필요성을 보여준다. 복합재난 또는 대규모 재난에 있어 여러 부처에 흩어져 있던 분산된 사고수습 본부들 간의 대응 기능을 총괄하고 조정하는 역할도 고려된다. 범정부 차원에서 통합적 재난관리 전략, 긴급구조기관들이 현장 중심의 일체화된 재난대응체계 구축 전략, 지자체의 자율과 책임의 지역안전관리 강화 전략, 민간의 참여와 협력의 재난안전 역할 강화 전략 등을 제시하고 있다.

총괄적인 재난안전관리를 위한 기본 방향은 협업을 위한 총괄 기능, 통합적 재난관리 조정 기능, 그리고 전문성을 담보할 수 있는 전담 기능 등을 제대로 수행할 수 있는 방향으로 조직이 재설계 되어야 한다.

## 2. 주요 이슈와 원칙

### (1) 국민안전비전자문위원회를 통한 ‘국민안전비전’ 수립이 필요

국민안전부(안), 지자체, 전문가, 지역 주민 대표 등을 포함한 ‘국민안전비전자문위원회’가 구성되어야 한다. 상향식으로 전개하면서 지방자치단체들 간의 지역적 특성과 취약성 등을 고려한 맞춤형 비전을 반영할 수 있어야 한다. 재난기본법 제4조에 제시된 안전관리 계획이 현장의 적합성을 따져 재난관리 책임기관의 장을 중심으로 관련된 소관 업무와 관련된 책무를 만드는 것으로 본다면, 비전은 우리가 보고 싶은 또는 함께 만들고 싶은 안전한 사회(또는 세상)에 대한 지향을 선언하는 것이다. 안전한 세상은 풍요롭고, 편리하고, 쾌적하고, 그리고 여유 있는 세상을 지향하는 경제적 논리에 더 이상 밀리지 않는 것을 선언하는 것이기도 하다.

지방자치단체들이 재난관리를 더 이상 수단·도구·기능적으로 접근하는 것이 아니라, 안전한 세상과 사회를 지역 주민들과 함께 그리겠다는 의지의 발현, 즉 안전 철학과 가치를 가지려는 패러다임의 전환을 이끌어낼 수 있어야 한다. 이러한 안전 철학을 업체에게 용역으로 주어 간편하게 진행하려는 발상을 배제해야 한다. 지자체 장과 재난관리실의 담당자, 시·군·구 및 읍·면·동의 안전 담당자들, 재난관리 전문가들, 그리고 지역 주민들과 안전비전을 수립하고 정비해 가는 의지가 도



시의 품격으로 이어질 수 있는 문화를 조성해야 한다. 이러한 안전비전 수립과정을 통해 확립된 지자체별 안전비전을 통합하여 국민안전비전을 제시할 수 있어야 한다. 이러한 논의를 통해 확립된 안전비전은 그 자체가 안전문화를 스스로 확립해야 하는 책임을 공유하게 되는 효과도 있다.

국가안전진단과 지역안전지수를 체계적이고 종합적으로 관리하여 국민안전비전과 연계될 수 있어야 한다. 재난으로 인한 사망자 수, 재난관리와 관련된 인력·장비·조직·예산의 부족 등으로 지방자치단체가 통제할 수 없는 변수, 즉 외생변수로 생각하거나 단기간에 변화시킬 수 없는 구조변수라고 치부해서 포기해서는 안 된다. 주민들 스스로가 지방자치단체에 노출된 취약성과 잠재된 취약성을 해결하기 위한 전략과 목표를 이해하고 제시할 수 있어야 한다. 그리고 지역 자체적으로 재난 취약 지도를 작성·공유하고 성능개선이나 보강이 수시로 이루어질 수 있도록 하여 안전문화로 이어질 수 있어야 한다.

## (2) ‘포괄적 재난’ 대응을 통합하고 조정할 수 있는 업무 기능 조정

국가위기란 국가의 안위를 심각히 위협하는 사건이 발생하여 즉각적인 대응을 요구하는 상황을 의미한다(황진환 1999). 안보위기와 재난위기로 구분이 가능하다. 안보위기는 전쟁과 테러로, 재난위기는 자연재난과 사회재난으로 분류한다. 격상될 국민안전부의 업무 범위는 포괄적 재난으로 재설정해야 한다. 포괄적 재난의 범위는 기존의 자연재난과 사회재난에서 테러 등을 포함할 수 있어야 한다. 또한 대규모 복합재난에 대한 정의와 피해 패턴을 감안할 수 있어야 한다.

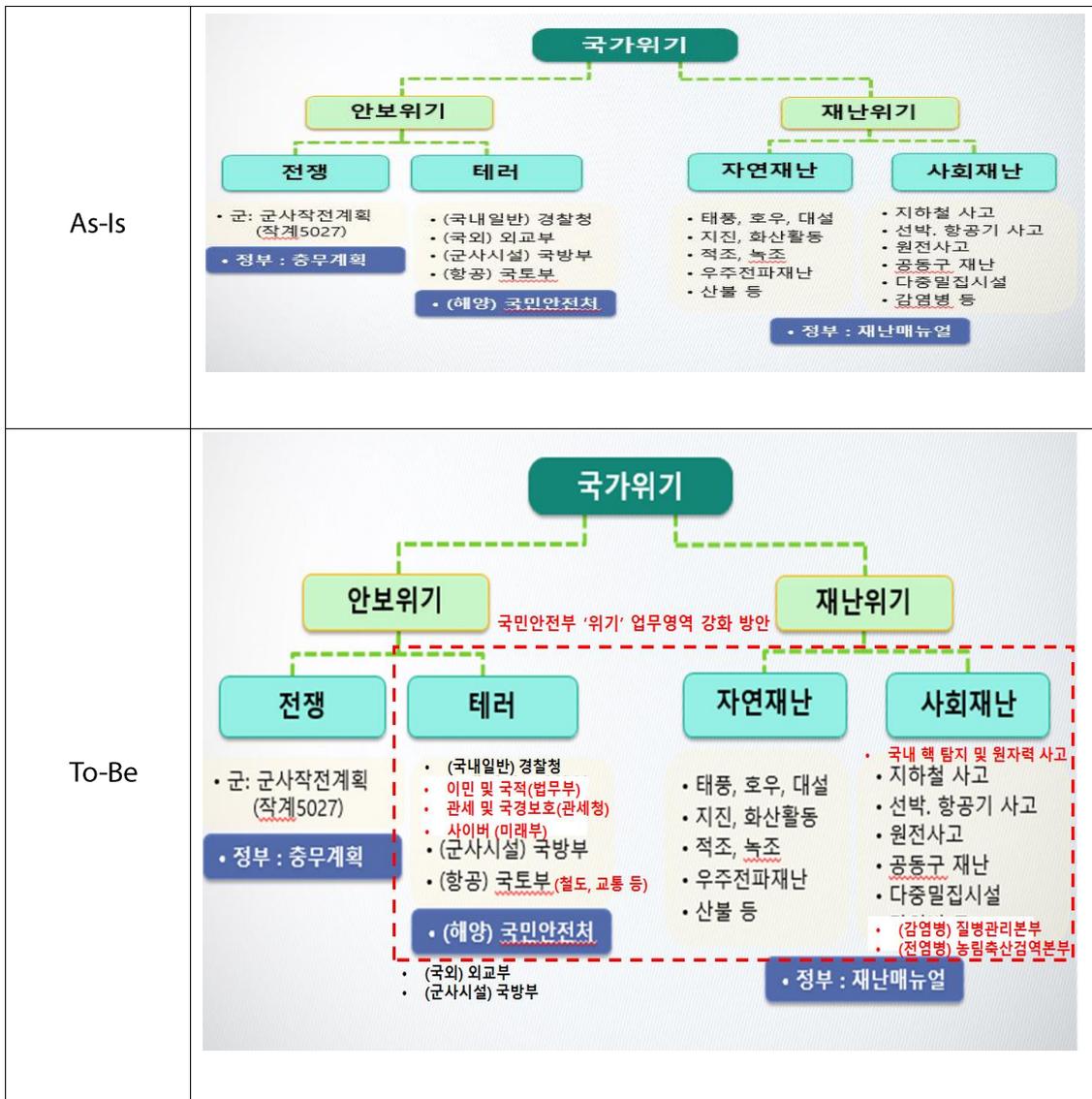
미국의 국토안보부는 안보위기와 재난위기를 통합 관리하고 있다. 반면에 우리의 국민안전처는 해양 테러를 예외적으로 포함한 재난위기를 여러 관련 정부부처들과 분산 관리한다.

우리의 포괄적 재난의 범위는 다음과 같다. 무비자 입국 및 외국인 이민이 확대되면서 테러 위기에 대한 우려가 증가하고 있다. 또한 철도, 교통, 항공 안전에 대한 위협도 존재한다. 사이버 위기에 대한 대책도 마련해야 한다. 국방부와의 업무 조정을 통한 라이프 라인(life-line)으로 볼 수 있는 국가핵심 기반체계의 마비에 대한 포괄적인 안전 대응 업무를 격상될 국민안전부에서 총괄하고 조정할 수 있어야 한다.

포괄적인 안전에는 사회적 재난이나 대규모 복합 재난도 포함해야 한다. 원자력 사고, 인간 감염병과 가축 전염병에 대한 국가적 대응 업무를 ‘국가 재난 대응’ 또는 ‘국가 통합 대응’ 업무로 일원화해야 한다. 이러한 업무 기능 조정을 통한 조직 재설계 역시 필요하다. 따라서 국민안전부 산하에 경찰청, 해양경찰청, 소방청 등을 현장 대응 역량을 가진 조직 체계로 인식하고 통합적이고 효율적인 현장지휘체계를 수립해야 한다. 필요하다면 재난관리청(또는 재난안전청)을 설치하여 국가재난대응체계를 일원화할 수 있어야 한다. 예방, 대비, 복구 등은 분산된 형태로 개별 부처에서 관리해도 된다. 다만 국가적 대응은 범정부 역량을 결집 및 조정, 지휘, 그리고 명령할 수 있어야 한다. 따라서 통합된 체계로 협업 역량을 강화하는 방향으로 대응 조직을 개편해야 한다.



[그림 2] 국가위기의 새로운 구분: 포괄적 안전의 패러다임 전환



자료: 국민안전처(2017) 재구성.

(3) '국민안전관계장관회의'를 상시화하여 한국형 국가재난관리체계를 수립 및 개선

국민안전부 장관을 사회안전 부총리로 격상시켜 국민안전관계 장관회의를 주재할 수 있어야 한다. 왜냐하면 정부의 재난 및 안전 정책을 총괄 조정하는 기구가 필요하기 때문이다. 재난 및 안전관련 동향을 종합적으로 점검하고 분야별 재난 및 안전정책 방향을 설정하는 등 재난관리 운영 전반에 관한 내용을 심의할 필요가 있다. 국민안전정책조정회의의 규정을 신설하고, 일관성 있는 재난관리 정책을 수립해야 한다. 정부부처 간의 재난관리 업무 조정을 상시화해야 한다. 회의의 의장은 국민안전부 장관으로 안전 선정, 회의 소집, 회의 주재 등을 맡아야 한다. 재난, 안전, 비상관리 등



관련 있는 관계 부처 장관들과 국무총리실장, 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 관계 위원장 등, 대통령실 정책조정수석 또는 위기관리수석(신설) 등이 참석해야 한다. 실무 조정회의를 두고 재난관리를 담당하는 기관들을 통합적인 국가계획체제 내에서 예방, 방어, 경감, 대응 및 복구의 역할에 따라 기능적으로 재분류하는 것이 필요하다.

국가재난관리체제로 국가 테러 예방 체계, 국가 사이버 방어 체계, 국가 재난 경감 체계, 국가 통합 대응 체계, 국가 재난 복구 및 회복 체계, 국가 환경 오염 사고 체계, 국가 간염병 대비 체계, 국가 가축·식물 전염병 대비 체계 등을 수립하고 개선해 나갈 수 있어야 한다.

#### (4) 청와대 내 국가위기관리센터 설치 및 운영

국내의 위기 대응 또는 재난 대응 노력을 통합하기 위하여 청와대 내에 ‘국가위기관리센터’를 설치하고 운영해야 한다. 종합상황정보(situational awareness)를 관리하고 활동을 조정(operations coordination)함에 있어 국가적인 중추로서 활동해야 한다. 국가적 차원의 핵심적인 재난관리에 관한 결정을 내리는데 필요한 정보들을 국민안전부 장관 및 다른 관련 정부부처 및 산하 기관 장들에게 제공할 수 있어야 한다.

국가위기관리센터를 운영하면서 재난정보의 공유와 정부부처, 지방정부 및 비정부 조직 등과의 활동을 원활하게 조정하는 역할을 수행할 수 있어야 한다. 재난에 선제적으로 대응할 수 있는 정보 통합 및 정보 공유 책임진다. 재난 발생 이전에는 재난 현장 및 중앙 및 지방 재난상황실에, 재난 발생 동안 및 이후에는 현지보고(spot report), 상황보고(situation report), 그 밖의 합동상황판(common operating picture) 등을 통하여 투명하게 공개한다.

특히 재난이 발생하고 있는 동안에는 중앙재난안전대책본부와 지역재난안전대책본부의 요청에 따라 범정부 차원의 지원이 가능할 수 있도록 지원하는 역할을 충실하게 수행할 수 있어야 한다.

#### (5) 국민안전부의 ‘국가통합대응 조정본부’, ‘국가통합대응 조정 협의체’의 운영

격상될 국민안전부는 기존의 중앙재난안전대책본부를 ‘국가통합대응 조정본부’로 기능 조정이 필요하다. 국가 재난자원관리, 전반적인 재난관리 조정, 활동 계획 실시, 국가적 차원으로 팀을 즉시 현장에 파견할 수 있어야 한다. 때로는 지역에서 상황판단이 지연되거나 요청이 오지 않더라도 대규모 재난에 대한 선제적 판단을 할 수 있어야 한다. 청와대 내 국가위기관리센터의 합동상황판(common operation picture)을 생성하고 유지할 수 있어야 한다. 국가통합대응 조정본부는 국가적으로 중요성이 있는 잠재적 혹은 진행 중인 재난을 관측하고 재난 위험 또는 재난 상황에 대하여 청와대 국가위기관리센터에 보고한다. 그리고 국민안전부는 재난 현장에서 지자체의 긴급한 요청이 있을 경우, 해당 지자체에 즉시 지원할 수 있어야 한다.

복합재난, 특수재난, 그리고 대규모 재난 발생시 정부부처 및 산하기관별 활동조정이 필수적으로 고려되어야 한다. 따라서 국민안전부의 국가통합대응 조정본부를 통해 국가 자원에 대한 조정에 있어서 중심적인 역할을 수행할 수 있어야 한다. 국가통합대응 조정본부는 잠재적 또는 현재



진행중인 재난을 면밀히 관측하며 광역 또는 기초 자치단체에 있는 소속 조직들의 활동을 지원한다. 재난을 예기하거나 재난에 대응하여 모든 재난지원 기능을 가동하거나 다른 인원들을 보충할 수 있어야 한다. 민간영역의 비영리 조직들의 대리인들은 국가대응조정본부에 참여할 수 있고 정보 교환을 활성화하고 비영리 조직 및 정부와의 사이에서의 협력을 증진시킬 수 있어야 한다.

만일 국가 통합 대응 조정본부가 기존의 지침(guidelines) 또는 승인된 표준절차(Standard Operation Procedures, SOPs) 내에서 문제점을 해결하지 못하는 경우에는 그러한 문제점은 별도의 상위 협의체(국가통합대응 조정협의체)를 두고 처리할 수 있게 한다.

정부부처 수뇌부 차원의(headquarters-level) 별도의 상위 협의체는 여러 기관으로 구성된 협의체(multi-agency coordination entity)를 의미한다. 국민안전부 장관이 중심이 되어 국민안전부 구성 기관들, 다른 정부부처와 기관들의 상급 대표자(senior representatives) 및 비정부 조직(Non-Governmental Organizations, NGOs)의 상급 대표자들, 그리고 필요한 경우에는 재난현장의 지자체장을 포함시킨다.

국민안전부 장관은 재난 또는 재난 위협의 본질, 심각성, 중요성 및 복합성에 기초하여 기관 간 ‘국가통합대응 조정 협의체’를 가동한다. 본 협의체가 가동되면 이들은 정보를 통합하고, 문제점들을 체계화하며, 국토안전부 장관에게 확실한 위협에 대한 대응, 정책적 문제, 활동방침(operational course) 및 재난 자원의 사용 또는 배치의 우선 순위에 관하여 조언을 행할 수 있어야 한다. 국가통합대응 조정본부는 재난대응 활동에 있어서 최상위의 정책결정기관인 국가통합대응 조정 협의체의 지시를 받아야 한다.

국민안전부는 지역재난대책본부 외에 ‘광역 또는 기초 재난대응 조정본부’를 별도로 둔다. 국민안전부는 각 광역 또는 기초 사무소를 두고 지방정부 간의 그리고 중앙-지방정부 간의 대응 조정을 원활하게 할 수 있도록 대비한다. 대응조정본부는 중대한 재난이 발생할 것을 예견하거나 재난이 발생한 직후에 복합기관조직(interagency facility)이 되는 조정본부(coordination center)이다. 국민안전부 내에 지역대응 조정관을 두고, 합동 현장 지휘소가 설립될 때까지 재난 현장의 광역적인 대응 활동을 조정하기 위한 광역 또는 기초 대응조정본부에 지시를 할 수 있게 한다. 단, 합동 현장 지휘소가 설립이 되면 통합 현장 지휘관의 역할을 원활하게 수행할 수 있도록 지원하는 역할을 수행한다.

#### (6) 국민안전부의 광역 또는 기초단체별 ‘최고 재난현장 지휘관 제도’ 신설

광역 또는 기초단체별 최고 재난현장 지휘관 제도를 신설하여, 국민안전부 장관이 임명할 수 있게 한다. 지역에서 재난 대응 경험이 있고, 교육 훈련을 이수한 경력이 있으며 즉각적으로 통합 대응 조직을 이끌 수 있는 최고 지휘관을 미리 임명할 수 있어야 한다. 최고 지휘관은 예방, 대비, 대응 및 복구의 관점에서 전반적인 재난관리와 지원활동을 조정하기 위하여 임명된다.

대규모 재난, 특수 재난, 그리고 복합재난 등에 광역 또는 기초 합동 지휘소를 운영할 필요가 있다. 왜냐하면 대응 및 복구에 대한 일차적인 책임을 지는 지방정부와 지방정부, 중앙정부와 지방정부, 지방정부 및 민간영역과 비정부 조직들의 협력이 이루어져야 하기 때문이다. 이러한 임시적



인 기관별 통합 대응 조직이 활동하는 곳을 합동 재난현장 지휘소라 한다. 국가통합대응 조정 협의체의 지휘를 실질적으로 받아야 한다. 따라서 최고 재난현장 지휘관은 국가통합대응 조정 협의체와 효과적이고 효율적인 조정을 통하여 재난관리의 성과로 이어질 수 있도록 노력해야 한다.

최고 재난현장 지휘관은 재난대응 상황에서 국가통합대응 조정본부와 청와대 내 국가위기관리 센터에 적극적으로 재난 자원 및 임무 수행에 대한 제약을 받지 않도록 요청할 수 있는 책임과 권한을 부여한다. 충실한 임무 수행에 있어서의 인명피해 및 재산상의 손해 등은 국가가 책임지도록 하는 제도가 필요하다.

#### (7) 재난현장 중심의 국가통합 대응체계 변화

지방자치단체의 부족한 재난대응능력을 보충하기 위한 조치로서, 다음 세 가지의 요소를 제시할 수 있다. (i) 지방자치단체의 전문성을 보완하기 위한 수단으로 지방자치단체와 지역사회의 전문가 집단간 연대 네트워크 형성, (ii) 지방자치단체의 부족한 인원 및 장비에 관하여 현재의 중앙의 판단에 따른 지원에서 지방자치단체의 요청에 따른 지원으로 제도 개선, (iii) 법률로써 책임을 규정하고 이를 실현하기 위한 방법으로 지방자치단체에 대한 예산 지원을 들 수 있다.

우리나라의 재난대응체계는 재난발생 시에 긴급구조활동에 대해서는 지역 통제단이 지휘를 할 수 있도록 하고, 기타 대응활동에 대해서는 지역대책본부가 지휘를 하도록 되어 있다. 그러나 재난 현장에서는 긴급구조활동과 그 밖의 재난대응활동이 쉽게 구분되지 않을 경우가 많으므로 지휘체계의 혼선을 피하기 위해서는 지방자치단체 수준에서 지역대책본부와 지역 통제단의 역할에 대하여 명확히 규정할 필요가 있다고 할 것이다.

특히 우리나라는 중앙정부에서 지휘권을 행사할 수 있도록 하고 있는 바, 연락을 취함에 있어서 지연이나 혼선이 발생할 가능성이 있다. 나아가 중앙정부에서 현장을 파악하고 그에 대한 지침을 내리는 데에도 시간이 소요된다. 재난이 발생한 현장에서 즉각적으로 임시적인 조치를 취해야 할 필요성 또한 존재한다. 「재난 및 안전관리 기본법」에 따르면, 대규모 재난과 특별재난지역 선포 등에 대한 법률 조항 등에는 중앙 중심의 대응 논리가 반영되어 있다. 여기서 문제가 되는 부분은 지방자치단체에서 최초로 발생한 사건과 사고가 대규모 재난 또는 특별재난의 징후를 발견해도 중앙의 상황 판단이 늦어지거나 대응이 늦어지게 된다. 지자체는 업무 공백으로 이어지고 그로 인한 초기 대응 실패로 인한 피해가 확대될 우려가 있다는 것이다. 사실상 현행 재난관리체계에서는 지자체가 중앙 재난안전대책본부나 중앙사고 수습본부에 정보를 요구하는 것이 최선의 초기 대응일 수 있다.

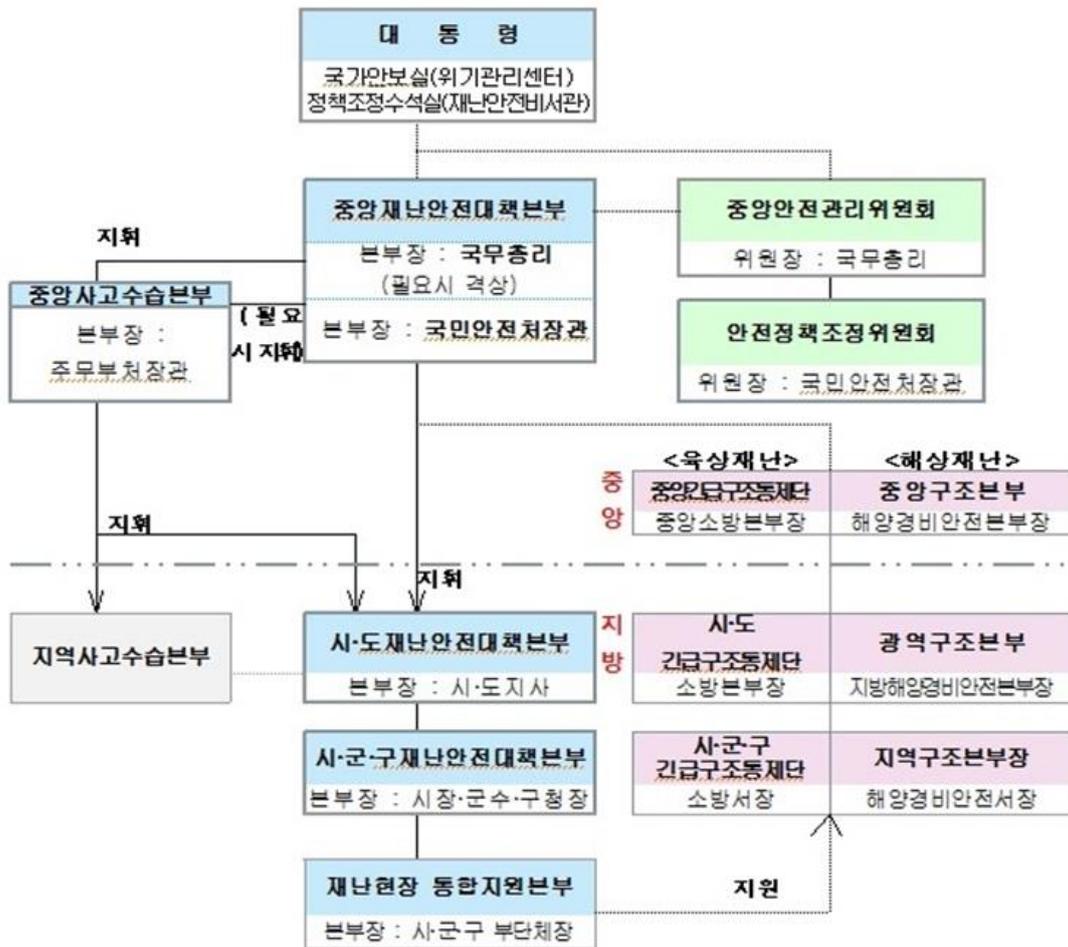
시·도 단위의 국내 지방자치단체의 조직체계는 여전히 재난유형별로 산재되어 있다. 시·군·구는 대부분 건설부서가 재해 예방·복구를 중심으로 재난 업무를 담당하고 있는 경우도 있다. 따라서 수직적(중앙-시·도-시·군·구) 및 수평적(지자체 내 부서 간) 협력을 기대할 수가 없다. 종합적이고 체계적 안전관리를 수행하기 위해서는 정부 간 재난관리 체계에 대한 개선이 필요하다.

지방자치단체의 재난관리 조직은 상시 또는 비상시 재난관리 조직으로 나눌 수 있다. 먼저 상설 재난관리 조직체계를 살펴보면 시·도의 경우, 재난유형에 따라 ‘국’ 단위로 조직되어 있고 시·군·



구의 재난관리 조직은 ‘과’ 단위로 조직되어 있다. 따라서 시·도는 자연재난·사회재난·소방 등의 재난에 대한 상황관리 업무를 대부분 소방본부에, 시·군·구는 재난안전관리과와 소방서별로 각각의 종합상황실을 설치·운영하고 있다. 비상시 재난관리는 지역재난안전대책 본부 중심으로 조직된다. 육상재난의 경우는 지역 긴급구조 통제단이 조직된다. 반면에 해상재난의 경우에는 지역 구조본부가 조직된다. 지역재난안전대책본부는 해당 관할 구역 안에서 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 등에 관한 사항을 총괄·조정하고 필요한 조치를 수행한다. 지역 긴급구조 통제단과 지역 구조본부의 기능은 지역 긴급구조대책의 총괄·조정, 긴급구조활동의 지휘·통제, 현장활동 계획의 수립(긴급구조지원기관 역할분담 등), 그리고 긴급구조대응계획의 집행 등을 담당하고 있다.

[그림 3] 현재 상시·비상시 재난관리체계





구분	상시		비상시	
	① 평상시 의결기구	② 재난 발생시	③ 초동 대응기구	
			육상재난	해상재난
중앙 정부	중앙안전관리 위원회 안전정책 조정위원회	중앙재난안전대책본부 중앙사고수습본부 -정부합동 해외재난대책지원단 -중앙수습지원단	중앙긴급구조통제단	중앙구조본부
지 방 자 치 단 체	시·도 안전관리위원회	시·도 재난안전대책본부 지역사고수습본부	시·도 긴급구조통제단	광역구조본부
	시·군·구 안전관리위원회	시·군·구 재난안전대책본부 재난현장 통합지원본부	시·군·구 긴급구조통제단	지역구조본부

자료: 국민안전처(2017) 재구성.

재난현장 중심의 표준화된 대응 절차(안)를 제시하면 다음과 같다. ① 재난 발생 → ② 해당 지역의 현장 대응조직 가장 먼저 현장에 도착 + 기초 수준의 자치단체 장 또는 최고 재난현장 지휘관에게 경보를 전파 → ③ 국가 통합 대응 조정 본부(기존 중앙재난안전대책본부)는 위협과 잠재적인 재난에 대해서 면밀한 관측을 수행 + 국가대응계획에 따른 대응자원을 즉각적인 위험이 발생하기 전에 투입 → ④ 경보를 받은 시장 또는 지역의 책임자는 지역의 지역재난안전대책본부를 가동 → ⑤ 광역 수준의 지자체 장 또는 최고 재난현장 지휘관에게 지원을 요청 + 광역 수준의 지자체장은 광역수준의 지역재난안전대책본부를 가동하고, 손해에 대한 1차적 산정을 하며, 대통령의 재난 선포를 요청함(단, 최고 재난현장 지휘관이 현장통합 지휘소를 운영하기 전까지 광역 또는 기초 재난대응 조정관이 대응 조정을 원활하게 할 수 있어야 함) → ⑥ 광역 수준의 지자체 장의 요청을 받은 국가통합 대응 조정 본부(중앙재난안전대책본부)는 사태를 파악하여, 국가통합대응 조정 협의체의 개최를 요청 + 대응조치의 활동체계를 구성 → ⑦ 이러한 상황에 대하여 국민안전부장관에게 보고 → ⑧ 국민안전부장관은 상황을 검토하고 재난 선언의 필요성 및 국가 통합 대응계획에 따른 대응자원의 사용여부를 판단하여 대통령에게 자문 → ⑨ 국민안전부 장관의 자문을 받은 대통령은 주요 재난 또는 비상사태의 선언을 함 → ⑩ 국민안전부 장관은 국민안전부를 비롯한 다른 국가기관들로 하여금 국가통합 대응 계획을 실시하도록 함 → ⑪ 국민안전부를 비롯한 관련 재난책임 기관들은 재난 대응팀 등을 필요에 따라 파견함 → ⑫ 이들은 재난 자원에 대한 조정을 행하는 합동현장지휘소에 의하여 재난현장에 투입 → ⑬ 최고 재난현장 지휘관의 지휘를 받음



(8) 통합현장지휘소를 운영하기 위한 재난관리 책임기관간 조정체계 및 통합 조정단 역할 필요

1) 재난관리 책임기관간 조정체계 확립

통합현장 지휘소를 운영하기 위한 재난관리 책임기관 간의 조정은 모든 단계의 정부와 모든 분야의 전문가가 보다 효과적이고 효율적으로 함께 활동을 수행할 수 있도록 하는 절차이다. 기관간의 조정은 재난관리에 있어서 서로 다른 분야, 관할권 또는 정부의 단계가 중첩이 될 때 발생한다. 기관 간 조정은 다른 기관의 인원들이 대비, 예방, 대응, 복구 그리고 경감과 같은 활동을 하기 위하여 상호 협력을 하는 경우에 정기적으로 일어난다.

종종 서로 공조 또는 협력이 필요한 기관들은 기관 간 조정체계를 발전시켜 그들이 어떤 식으로 협력을 할 것이며, 어떤 식으로 보다 효율적 협력을 하는지에 관한 것을 규율하기도 한다. 그러나 기관 간 조정은 사전에 규정된 세부 규율 없이 이루어질 수 있다. 기관 간 조정은 장소, 개인의 직위, 또는 조직구조에 관계없이 시행될 수 있다. 기관간 조정은 자원에 대한 계획과 조정 및 예정된, 또는 예견되거나 예견되지 않은 재난에 대한 대응을 지원하는 것이 포함된다. 서면화된 협의는 체계 내의 기관들로 하여금 사전에 설정된 규칙에 따라 활동을 하도록 하며, 이는 종종 참여 조직들에 의하여 자체적으로 만들어진다.

기관간 조정체계는 국가재난관리체계의 지휘와 관리에 있어서 근본적인 구성 요소의 하나로 제시할 수 있어야 한다. 기관간 조정체계는 상황판단과 재난에 있어서 우선 순위를 결정하는데 신속성과 유연성을 갖추고 효율적이며 효과적이어야 한다.

재난관리책임기관이란 재난관리업무를 행하는 ① 중앙행정기관 및 지방자치단체와 ② 지방행정기관·공공기관·공공단체(여기에는 이들 단체의 지방조직이 포함된다), 그리고 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 정하는 기관을 포함한다(제3조 제5호). 우리나라의 재난관리 책임기관에는 중앙행정기관 및 지방자치단체와 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 지정하는 기관들이 모두 포함된다. 이는 각 기관들이 재난관리에 관한 일차적 책임이 있음을 그 바탕으로 하는 것으로서 재난관리라는 기능을 중심으로 한 것이라 여겨진다. 이러한 규정의 취지는 그 외에도 국가가 일정한 기관을 국가가 재난관리기관으로 지정하여 재난관리에 관한 일정한 책임을 지우게 하는 데에 있다. 그렇다면, 이러한 재난관리 책임기관들이 재난 관리라는 일차적 목적의 수행을 위하여 담당하는 역할에 공통적인 부분이 있다고 할지라도 법적인 권한 및 구체적으로 수행하는 기능 등에 있어서는 차이가 있다.

우리나라의 경우에는 재난관리 책임기관 중 하나인 지방자치단체의 장에게 재난대응과 직접 관련된 동원명령, 대피명령, 강제대피조치 등의 권한에 대해서는 구체적인 규정을 두고 있다. 그러나 그 밖의 재난관리 책임기관의 장에 대해서는 응급조치 실시 및 응급조치에의 협력과 위험정보의 통보만을 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 이러한 규정에 재난대응에 대한 직접적인 지휘는 현장에 있는 재난 지휘관(incident command)을 중심으로 이루어지고, 지방정부의 장 등은 이를 지원하는 위치에 있음을 반영할 수 있어야 한다.

현장 중심의 대응체제를 취할 경우, 대응조치와 관련하여 국민 또는 지역주민들에게 적정한 정



보를 제공할 수 있어야 한다. 또한 복구와 관련해 우리나라의 경우에는 피해상황의 조사 및 보고, 자체 복구계획의 수립 및 시행이라는 2개의 사항만을 규정하고 있는데, 이를 재난의 발생 전 복구 준비 내지 예비의 단계와 발생 후 직접적인 복구의 단계로 구분하여 복구에 관한 내용을 보다 상세히 규율 할 필요가 있다. 왜냐하면 복구는 장기적이고 장래적인 효과를 갖는 영역이기 때문이다.

## 2) 국민안전부의 통합 조정단 역할 필요

다양한 정부 부처의 참여가 필요한 대규모 재난 또는 복합재난에 있어서는, 이들의 권한을 존중함과 동시에 활동을 통일적으로 규율하여야 한다. 이러한 통일된 규율이 실패하는 경우에는 재난 대응과정에 혼란이 야기될 것이다. 이는 결과적으로 정부의 무능으로 귀결될 것이다. 이러한 점을 인식하고 재난 관리에 있어서 ‘통합조정’을 적극적으로 활용해야 한다.

통합조정은 재난현장에서 수행되는 지자체의 일차적인 재난관리활동을 의미한다. 통합조정은 국가재난관리체계·재난현장 지휘체계를 활용한 국가재난 관리체계에 따라 조직화되고, 인원이 배치되며 관리된다. 통합조정이 재난지휘체계를 바탕으로 하고 있더라도 이는 현장에서의 활동을 관리하는 것은 아니다. 대신, 이는 현장의 대응활동을 지원하고 재난현장을 벗어나는 규모의 광범위한 지원활동을 수행하는 데에 중점을 두고 있다.

재난이 다수의 지역 또는 전 국토에 영향을 미치는 경우에는 관련된 통합 요원으로 구성된 다수의 통합 조정단이 설치될 수 있다. 이러한 경우에 조정은 국가재난관리체계에 규정된 지역지휘의 원칙에 따라 조정이 이루어진다.

재난 등이 발생하는 경우, 그 규모에 따라 가장 인접한 관할기관이 재난 대응에 대한 지휘 책임을 부담한다. 다른 재난 책임기관들은 그를 지원하는 역할을 담당한다고 할 수 있다. 재난 대응 인원에 대해서도 그러한 임무를 수행할 수 있도록 훈련을 실시해야 한다. 또한 다양한 정부부처가 관여하게 되는 경우에는 이들의 통합적 운용을 위한 체계를 갖추고 있어야 한다.

## (9) 국가환경오염사고에 적극적으로 대처하기 위한 현장 조정관 신설

광범위한 유류 및 유해화학물질의 유출에 대하여 효율적으로 대응하기 위해 지역의 환경오염 특성을 잘 이해하고 있는 현장 조정관을 신설한다. 이들은 정화 활동이 적시에, 효율적으로 이루어질 수 있게 노력한다. 국가환경 오염 사고 대처계획을 실무적으로 담당하고 비상사태에 있어서 자원과 전문가들이 즉시 투입될 수 있도록 해야 한다. 국가통합 대응체계의 구성의 한 부분으로 확립한다. 유출이 ‘국가적으로 중대한 재난’으로 여겨질 정도로 심각한 경우에는, 국가통합 대응체계가 재난통합대응체계 및 국가 환경오염사고 대처계획과 연계하여 작동하도록 한다.

현장 조정관은 재난지휘 체계를 대응의 초기단계에 또는 기존의 적절한 기능을 통합하기 위하여 대응이 진행되고 있는 도중에 임무를 수행한다. 현장 조정관은 재난지휘체계 내에서 역할을 수행하면서 최고 재난현장 지휘관을 지원한다. 또한 현장 조정관은 재난지휘체계 기능의 어떠한 부분에 대해서도 다른 사람에게 권한을 위임할 수 있다.



[표 2] 미국의 현장 조정관(On-Scene Coordinator) 역할의 한국의 적용

구분	내용
<p>As-is: 미국의 현장 조정관(On-Scene Coordinator) 역할</p>	<p>① 현장 조정관은 유출 또는 누출에 대응하기 위하여 계약상의 의무를 부담하는 자, 환경보호청(Environmental Protection Agency: EPA)의 환경대응팀(Environmental Response Team), 국립해양대기청(National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA) 또는 환경보호청의 과학지원조정관(Scientific Support Coordinator)으로부터 기술적인 지원과 같은 추가적인 지원을 요청할 수 있음.</p> <p>② 현장 조정관은 광역대응단(Regional Response Team: RRT)에 특수한 전문가 활용 또는 추가적인 물류지원을 요청할 수 있음. 나아가 국가대응단(National Response Team: NRT)은 지원을 위하여 대기해야 함.</p> <p>③ 현장 조정관은 연방정부에 보고된 유류의 유출과 유해화학물질의 누출을 감독하고 지휘할 책임이 있는 연방정부의 공무원임.</p> <p>④ 현장 조정관은 지역, 주 및 광역의 대응 조직과 연방의 모든 활동을 조율하고, 이들을 지원하며 이들에게 정보를 제공함.</p> <p>⑤ 현장 조정관은 사고가 발생한 지역에 따라 해안경비대 또는 환경보호청에서 파견되는바, 환경보호청 현장조정관은 내륙 및 내수지역의 유출 및 누출에 대한 일차적인 책임을 부담함.</p> <p>⑥ 해안경비대의 현장 조정관은 연안지역 및 5대호(the Great Lakes) 지역에 대한 책임을 짐.</p> <p>⑦ 통상적으로 현장 조정관은 재난의 대응 및 사후 조치 핵심적인 역할을 수행함.</p>
<p>To-Be: 구미 불산 사례에 적용 &lt;현행 법 기준&gt;</p>	<p>① 구미시 화학공단 주변에서 일어날 수 있는 국가 오염사고에 대비하기 위한 재난대응 공무원 역할 기능을 명확히 할 수 있는 지침 또는 조례를 준비해야 함. 즉, 정책의지 차원에서 명문화를 해야 함. 특히 장비와 지식, 매뉴얼 적용, 유독성 화학물질 별 중화제 대비 및 살포방법, 불산에 뿌린 물을 폐기물로 처리하는 등 세부 내용을 규정한 입법예고를 시도해야 함. 지자체와 환경부와의 관리책임, 긴급구조 및 사고수습에 대한 국민안전처의 역할 분담 시 구미시의 분명한 대응력 강화를 규정한 입법예고 시도해야 함. 법제도 전문가들과 상호 교류를 통한 지침 또는 조례 규정(안) 마련해야 함.</p> <p>② 긴급 구조단과 사고수습 지역 대응단의 조정 역할 필요 이는 바로 미국의 현장조정관 역할에 초점을 두어야 함. 특히 구미시 자체에 현장 조정관(on-scene)을 두고 파악해야 하는 것은 다음과 같음. 구미산단 1662곳의 유해물질을 다루는 공장의 유독성 화학물질을 파악하고 사고를 선제적으로 대응할 수 있는 구미시 담당자를 지정하여 해당 지역에 배치해야 함.</p> <p>③ 구미시가 실질적인 지휘권이 없기 때문에 수시로 협력을 기대할 수 있는 물리적 공간 통합이 정책 대안으로 요구됨. 미국 시카고의 재난관리실처럼 구미시가 주도하여 물리적인 공간을 제공할 필요가 있음. 소방조직과 경찰조직, 그리고 환경부 조직 등이 상시적으로 정보공유와 네트워크를 구축할 수 있는 스마트 재난대응 통합센터(가령 스마트 빅보드 센터)를 구축하는 것도 한 방법임.</p>



	④ 구미시 주도의 환경오염 리질지언스 모니터링 센터 및 전문가 풀(pool)을 구축. 특히 화학물질 사고에 노출된 지역은 사람에 대한 회복력과 지역 커뮤니티 차원의 환경 회복력을 매년 꾸준히 측정하고 전문가들을 상담과 컨설팅을 지속적으로 받아들이어야 함.
--	--

### 3. 총괄적인 국가 재난관리 체계 개선방안

사회의 발전에 따라 국민의 안전을 위협하는 요인은 질적·양적으로 계속 증가하고 있다. 과거에는 자연재난과 북한의 위협이 가장 큰 요인이었다. 현재에는 물리적 또는 사이버 테러, 사이버 범죄, 복합적 성격을 띄우는 사회·자연 재난 등 그 위협의 유형이나 원인 등이 다양해지고 있다. 이에 대한 국가재난관리체계의 정비도 필수적으로 논의되고 총체적으로 강화해야 한다(이동규 2014; 이영재 2014). 효과적으로 재난관리를 하기 위한 방안을 정리하면 다음과 같다.

#### (1) 재난 컨트롤 타워로서 기능의 문제에 대한 대안

이는 현장의 상황을 중앙정부에서 파악하는 데에 시간이 소요된다는 점과 다양한 전문기관들 사이의 협력을 위한 준비가 미흡하다는 점이 그 원인이 될 수 있을 것이다. 특히 다양한 분야의 전문기관들이 동원되는 대규모 복합재난에 대비하여 각 기관 사이의 원활한 소통을 위한 사전적인 준비가 필요할 것이다.

이러한 준비의 예로는 서식이나 용어, 주파수의 통일 등을 들 수 있을 것이다. 또한 재난 대응 현장에서의 통일적 지휘를 위해서는 미국의 통합지휘부(unified command) 체계와 유사한 통합적 지휘 조직을 수립할 필요가 있다. 지원 역할을 수행하는 상부 기관들의 협조를 조율하기 위한 통합조정체계를 응용할 필요도 있다.

#### (2) 국가재난대비 미흡 및 초기 대응 실패에 대한 대안

국민안전처는 안전기준을 총괄할 수 있는 기능을 강화해야 한다. 또한 국가 재난대비 목표를 설정하여 재난 원인별 또는 유형별 대응체계와 연계될 수 있도록 역할을 제시할 수 있어야 한다. 국가 재난대비 전담부서를 신설하고 안전 총괄 기능을 강화하는 제도 개선이 필요하다.

재난 대비의 부족은 현장의 초기 대응의 취약성으로 이어진다. 따라서 일선의 현장 대응자들에게 우선적인 지휘 책임을 부여해야 한다. 지역 단위의 지휘체계를 확립하는 것이 필요하다. 지역의 대응 역량을 초과한다고 판단되는 경우 또는 다른 기관의 지원이 필요하다고 판단되는 경우 이외에는 원칙적으로 재난 등이 발생한 지역에서 대응 활동을 지휘하도록 하여야 할 것이다. 즉 재난에 대한 대응 권한은 현장에 부여하고 상부 기관들은 그에 대한 지원 역할에 전념하도록 하는 방식의 체계 정비가 필요하다고 여겨진다.



(3) 국민안전처 조직 위상과 권한 강화에 대한 대안

국민안전처는 국민의 안전과 국가적 재난관리를 위한 재난안전 총괄기관으로 자리잡아야 한다. ① 안전 및 재난에 대한 전반적인 정책의 수립·운영 및 총괄·조정, ② 비상대비와 민방위에 관한 업무, ③ 소방 및 방재에 관한 업무, ④ 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상사건 수사 등의 업무를 담당하도록 되어 있다. 그러나 국민의 안전과 관련되는 사안들은 계속적으로 증가하고 있으므로 이에 대한 신속적인 대응이 가능하도록 위상을 정립할 필요가 있다.

이를 위해서는 국민안전처 주도로 관세청의 관세 및 국경보호 업무, 법무부의 출입국 이민세관 및 국적 업무 등의 업무 통합을 위한 조정 또는 대응을 위한 일원화가 필요하다. 국토부의 철도특별사법경찰대, 그리고 질병관리본부 및 농림축산검역본부 등과 같은 국민의 안전과 관련된 각종 집행기관들을 추가적으로 통합하거나 국민의 안전과 관련된 각종 업무 등을 조정하는 방안을 모색할 필요가 있다. 따라서 다양한 전문기관들 간의 협업을 통합 효율적인 총괄 및 조정 측면에서 국민안전부로의 격상이 필요하다.

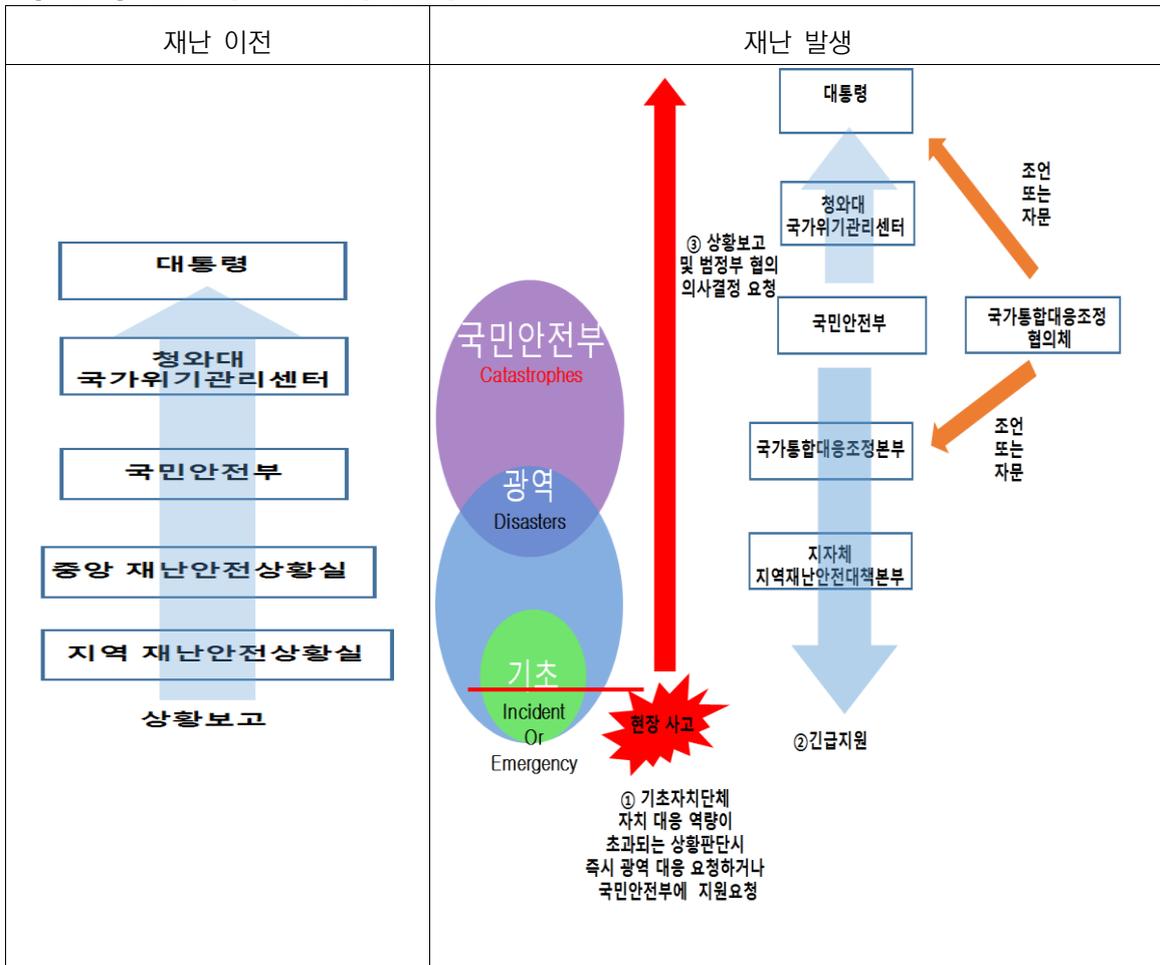
[표 3] 국가재난관리체계의 확대 개편

구분	컨트롤 타워	중앙정부	지방자치단체	
			광역	기초
재난관리	국가안전부 격상 (청와대 내의 국가위기관리센터 신설하여 공조)	주무부처 (사고수습본부)	주무부처 (사고수습본부)	현장 대응팀 수색, 응급의료, 긴급복구 등
재난이전	국민안전관계장관회의 (추가) 국민안전비전문위원회 (추가) 중앙안전관리 위원회(기존) 안전정책 조정위원회(기존) 중앙 재난안전상황실(기존)		시·도 안전관리위원회 (기존)	시·군·구 안전관리위원회(기존)
			지역 재난안전상황실(기존)	
재난발생	국가통합대응조정 본부 및 국가통합 대응 조정 협의체 (기존 중앙재난안 전대책본부)	중앙사고수습본 부(기존) -정부합동해외 재난대책지원단 -중앙수습지원 단	시·도 재난안전대책본부 (기존) 지역사고수습본부(기존)	시·군·구 재난안전대책본부(기존) 재난현장 통합지원소 - 책임기관간 조정체계(추가) - 통합조정단 활동(추가) (기존 재난현장 통합지휘본부)
동 대 응	육상 재난	중앙긴급구조통제단 (기존)	시·도 긴급구조통제단 (기존)	시·군·구 긴급구조통제단 (기존)
	해상 재난	중앙구조본부 (기존)	광역구조본부 (기존)	지역구조본부 (기존)



국민안전처를 국민안전부로 격상하여 사회 부총리나 안전 부총리급으로 권한을 강화해야 한다. 국민안전처의 행정조직체계상의 한계를 극복하고 통합적 재난안전관리를 효율적으로 수행할 수 있게 해야 한다. 국민안전부의 범정부 역량의 통합성, 협업을 위한 총괄성, 그리고 재난안전관리를 위한 전문성을 확보할 수 있는 방향으로 조직이 개편되어야 한다. 따라서 청와대, 국민안전부, 지자체 간의 수직적 네트워크와 국민안전부와 개별 부처들간의 수평적 네트워크가 원활히 이루어져야 한다. 청와대 내에 국가안전보장회의 국가위기관리센터를 신설하여 책임성을 강화해야 한다. 청와대 내에 국민안전수석실을 두어 재난안전 업무 전반에 대해 대통령 국정수행을 보좌해야 한다.

[그림 4] 재난 발생시 국가대응체계 방안



경찰청을 이전하고 해양경찰청과 소방청 등을 외청으로 다시 부활해야 한다. 특히 해양경찰청은 해상활동과 환경을 보호하며 해양 경계와 위협에 처한 사람들에게 대한 구조 활동을 수행한다. 중국 어선의 불법 조업에 대한 전문 퇴치 조직도 포함한다. 다만 대규모 수색의 경우는 수난구조법을 개정하여 군사 조직의 공조 방안 또는 자체 조직의 수색 및 구조의 장비 및 인력 강화가 필요하다. 또한 자연 재난 및 사회 재난에 대한 대응을 위한 기구로 재난관리청을 신설해야 한다. 재난에 대한 전문적인 대응 임무를 수행하도록 한다. 지역사무소, 대응 및 복구국, 재난보험국, 정보기술국,



정책조정국, 행정 및 재정 계획국, 재난 심리치료 전담국 등을 둔다. 광역적 재난 발생시에 지자체 간 재난대응역량이 격차가 발생한다. 이에 대한 자원 배분과 공동 활용에 목적을 두고 활동한다.

재난안전 R&D 기획 및 평가 체계를 구축해야 한다. 현재 재난안전 R&D 예산을 확보하기 위해서는 상위 의사 결정 회의체 상정을 통해서 이루어진다. 상정 회의체로는 국과과학기술심의회, 과학기술자문회의, 무역투자진흥회의, 경제관계장관회의 등이 있다. 각 회의체의 성격에 따라 다른 전략이 필요하다. 이러한 전략을 수립하고 세부 기술 수준의 기획을 주도할 주체가 없다. 국민안전처의 전담 부서와 산하 기관 중 국립재난안전연구원 외에 R&D 기획 연구원이 없다. 따라서 신규 R&D 사업 설계에 제한적이고 차별성 있는 논리 구성에 어려움을 겪고 있다. 따라서 다부처 사업이나 소방, 방재, 해양 등의 개별사업에 대한 R&D 예산을 확보하는 것 역시 어려움을 겪고 있는 실정이다. 소방공무원이나 해양경찰 등의 피복에 과학화 기술이 적용되어야 할 부분이 분명히 존재한다. 화학사고대비 장비 개선과 재난 예경보 시스템 구축 및 확충도 필요하다. 하지만 미래부 조정 영역 외의 이슈일 경우 R&D 사업이 추진될 가능성이 희박해 진다는 것이다. R&D 상세 기술 근거를 만들 수 있는 전담 조직과 인력의 부족이 현장 대응 역량의 취약성으로 이어지고 있다.

#### (4) 자문기관

중앙사고조사위원회, 국가원자력안전위원회, 국민안전비전자문위원회, 국가기반체제시설자문위원회, 국민안전과학기술자문위원회, 핵심기반시설협력자문위원회, 재난대비 및 재난약자에 대한 기관간 협력위원회등이 있을 수 있다.

#### (5) 기타 고려되어야 할 사항

##### - 국립재난자원 관리본부

다양한 자원봉사 영역이 존재한다. 사전에 공조 및 협조가 가능한 봉사단체를 파악하고, 재난관리 전 단계에서 이들과의 협력 체계를 점검할 필요가 있다. 그래서 재난 사고가 발생하면 해당 기관이 현장 지휘소 주변에 자원봉사 수요를 예상하고 그들을 접수하고 현장 지휘소와 유기적으로 연계할 수 있도록 해야 한다. 왜냐하면 자발적인 자원봉사자들을 현장중심으로 재조직하는 중간 역할을 할 수 있는 통일된 유기체가 있어야 한다. 그리고 자원봉사자들의 통합적 협력 체계를 구축하고 필요하다면 함께 훈련도 할 수 있어야 한다.

##### - 사이버 보안국

사이버 테러 등에 대비한다.

##### - 원자력 안전국

국내 방사능 수치 탐지 및 원자력 안전관리를 수행한다.



- 교통안전국

철도, 교통, 항공 등 보안을 책임진다.

- 이민국적·외국인 비상계획국

이민 및 국적, 세관 등을 통합 심사하고 처리한다. 비상 계획 수립을 위한 이주 노동자 또는 다문화 가족 협조 방안을 마련해야 한다. 특히 초고령화 도시로 진입한 지역일수록 재난 수습을 위한 외국인 및 다문화 가족 협력 관계망을 기획하고 운영할 수 있어야 한다.

- 안전 감찰 본부의 신설

국민안전을 위협하는 공기업, 공공기관, 그리고 민간기업 등을 정기적으로 감찰할 수 있는 본부가 신설되어야 한다. 안전감찰본부의 수집된 내용에 따라 국민안전을 위협하는 형태와 행위를 발견하면 즉시에 수사 요청을 할 수 있게 한다. ■

국민안전부 기능 강화 전략 과제

1. 국민안전비전자문위원회를 통한 국민안전비전 수립
2. 국가위기관리 패러다임 전환: 테러, 자연재난, 사회재난 통합 관리
3. 국민안전관계장관회의를 통한 한국형 국가재난관리체계 수립
4. 청와대 내 국가위기관리센터 운영
- 5-1. 국민안전부의 국가통합대응 조정본부 운영
- 5-2. 국민안전부의 국가통합대응조정 협의체 운영
6. 광역-기초 단체별 최고 재난현장 지휘관 제도 신설
7. 재난현장 중심의 국가통합 대응 체계 변화
- 8-1. 통합현장지휘소를 운영하기 위한 재난관리 책임기관간 조정체계
- 8-2. 통합현장지휘소를 운영하기 위한 통합 조정단 및 조정요원 운영
9. 국가환경오염사고를 대비하기 위한 현장조정관 신설
10. 국민안전부 조직 확대 및 현장 대응조직 강화



## 참고문헌

- 국민안전처. 2015. “국가비상대비조직의 문제점과 미래 발전방안 연구”  
\_\_\_\_\_. 2017. “국민안전처 2017년 업무보고 자료.”
- 이동규. 2014. “총체적 재난대응체계’ 대수술 필요.” <한국방재학회지> 14(3): 26-33.
- 이영재. 2014. “국가안전처 역할과 기능 제안: 상호협업 중심 재난현장 지원하는 국가안전처 돼야.”  
<한국방재학회지> 14(3): 18-21.
- 주상현. 2016. “미국 재난관리 시스템과 한국에 주는 시사점.” <한국자치행정학보> 30(4): 365-392.
- 한국재난안전기술원. 2015. “세월호 이후에도 여전한 재난관리 문제점.” 9월 18일.
- 황진환. 1999. “북한의 대량살상무기의 개발과 한국의 위기관리 대책.” <국제정치논총> 39(2): 251-269.



## 필자약력

**이동규** \_동아대학교 석당인재학부 공공정책학 교수. 성균관대학교 국정전문대학원 행정학박사. 최근 저작으로는 “감염병 관리체계에 있어 중앙정부와 지방정부 간의 역할과 책임에 관한 연구: 메르스 초기대응 강화를 위한 서울시 자치 조직권 수립 방안을 중심으로,” “빅데이터 기반의 재난관리 시스템 운용 방향에 대한 예비적 고찰: 미국, 영국, 한국의 사례 비교를 중심으로,” “재난 취약성이 있는 건축물의 안전에 관한 예비적 고찰, 한국의 미국의 비교법 관점을 중심으로.” 등이 있다.



---

## 보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

---

- 본 연구 보고서는 EAI 2017 대통령의 성공조건 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.  
남지현 연구기획실 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 112) [jhnam@eai.or.kr](mailto:jhnam@eai.or.kr)