국가 재난·안전관리체계의 문제점과 개선방향

윤필환 (대한민국시도지사협의회 연구위원)

대한민국시도지사협의회
GOVERNORS ASSOCIATION OF THE REPUBLIC OF KOREA

목차

Ⅰ 서론 4

Ⅱ 재난·안전관리체계의 현황 6

Ⅲ 재난·안전관리체계의 문제점 12

Ⅳ 재난·안전관리체계의 개선 방향 16

Ⅴ 결론 20

Contents

I

서론


중앙119구조본부
National 119 Rescue Headquarters
119
대 구 - 강 서
다사119안전센터
119
경남 - 김해서부
장유119안전센터

I. 서론

우리나라의 재난·안전관리체계는 다양한 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 다양한 공공 및 민간 기관이 협력하여 운영되는 통합적 시스템이다. 이 체계는 2004년 제정된 재난 및 안전관리 기본법 (이하, 재난안전법)에 근거하여 설계되었으며, 재난 발생 시 효율적인 예방, 대비, 대응, 복구 활동을 통해 피해를 최소화하고 사회적 안정을 유지하는 것을 목적으로 한다. 특히, 대규모 재난과 복합재난 상황에서 국가적 대응 역량을 극대화하고 체계적이고 신속한 대응을 가능하게 하는 데 초점이 맞추어져 있다(안철현 외, 2011).

그러나 최근 몇 년간 대형 재난과 복합재난의 빈도가 증가하면서 기존 재난·안전관리체계의 한계가 점차 부각되고 있다. 세월호 참사, 메르스 사태, 코로나19 팬데믹, 이태원 참사와 같은 대규모 재난 사례들은 재난 대응 과정에서 지휘체계의 혼란, 협력 구조의 미흡, 그리고 중복적인 대응 체계로 인한 자원 낭비 등 다양한 문제를 드러냈다. 예컨대, 2020년 코로나19 대응 과정에서 국무총리와 행정안전부 장관이 동시에 중앙재난안전대책본부를 운영하면서 권한과 책임의 경계가 불분명해지는 문제가 있었다. 이는 재난 대응의 속도와 효율성을 저해하고, 국민의 신뢰를 저하시키는 결과를 초래하였다(국회입법조사처, 2024).

특히, 중앙재난안전대책본부와 중앙사고수습본부 간 역할과 권한의 불분명성, 국무총리와 행정안전부 장관 간 지휘체계의 모호성, 복합재난 발생 시 통합적 대응 부족 등이 중요한 개선 과제로 지적되기도 하였다. 이러한 문제는 재난 유형의 복잡성과 빈도가 증가함에 따라 더욱 심화될 가능성이 크다(국회입법조사처, 2019; 권설아 외, 2018; 배재현, 2016; 윤필환, 2020; 중앙안전관리위원회, 2024;).

예측 불가능한 대규모 재난이 발생했을 때 지휘체계의 혼란이 미치는 영향은 막대하다. 세월호 참사와 같은 사건은 초기 대응 실패와 부처 간 협력 부족으로 인해 많은 인명 피해를 초래했으며, 이후 정부의 재난 대응 능력에 대한 국민의 불신을 가중시켰다. 이와 같은 재난들은 단순히 자연재해나 인적 실수의 결과가 아니라, 체계적인 대응 체계의 부재와 조직적 결함의 결과라고 할 수 있다.

따라서 본 원고에서는 우리나라 재난·안전관리 조직의 주요 문제점을 분석하고, 이를 해결하기 위한 개선방향을 제시하고자 한다.

II

재난·안전관리체계의 현황



II. 재난·안전관리체계의 현황

「재난안전법」 제3조제5호의2에 따라 "재난관리주관기관"은 중앙행정기관으로 재난 및 각종 사고의 유형별로 예방, 대비, 대응, 복구 등 업무를 주관하여 수행하여야 한다. 다만, 주관하는 재난·사고가 대규모 재난으로 인정될 경우에는 중앙재난안전대책본부가 가동되어 대응하고 있다[1]. 재난관리주관기관별로 주관하는 재난·사고의 유형은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 재난관리주관기관 및 재난·사고 유형

주관기관	재난·사고 유형
1. 교육부	교육시설의 화재·붕괴·폭발·다중운집인파사고, 어린이집 화재 등
2. 과학기술정보통신부	방송통신재난, 연구실사고, 전파의 혼선, 자연·인공우주물체의 추락·충돌, 우주전파재난 등
3. 외교부	해외재난
4. 법무부	교정시설·갱생보호시설·치료감호시설 등 대규모 피해, 난민지원시설·외국인보호소 등 대규모 피해
5. 국방부	국방·군사시설 등 대규모 피해
6. 행정안전부	낙뢰, 가뭄, 폭염, 한파, 풍수해, 지진화재, 화산재해, 승강기 대규모 피해, 다중운집인파사고, 대규모 화재 등
7. 문화체육관광부	야영장 화재, 공연장 화재, 전문·생활체육시설 화재 등
8. 농림축산식품부	가축전염병, 저수지 붕괴·파손, 농수산물도매시장 화재 등
9. 산업통상자원부	가스사고, 석유 정제시설·주유소 등 화재, 대규모점포 화재, 전기사고
10. 보건복지부	노인복지시설·아동복지시설·장애인복지시설·의료기관 등 화재, 감염병 확산 피해
11. 환경부	황사·하천·호소 등 조류대발생, 댐 붕괴·파손, 미세먼지 피해, 수질오염 피해, 화학사고 등
12. 고용노동부	산업재해 및 중대산업사고 등 피해
13. 여성가족부	청소년복지시설 화재, 청소년수련시설 화재

1) 대규모 재난은 "재난 중 인명 또는 재산의 피해 정도가 매우 크거나 재난의 영향이 사회적·경제적으로 광범위하여 주무부처 장관, 시·도지사, 시·군·구청장이 건의하여 중앙재난안전대책본부장(국무총리 또는 행정안전부장관)이 인정한 재난" 또는 "중앙재난안전대책본부장이 중앙대책본부의 설치가 필요하다고 판단한 재난"을 의미한다(「재난안전법」 시행령 제13조).

주관기관	재난·사고 유형
14. 국토교통부	건축물 붕괴·전도, 공항 화재, 도로 화재, 물류시설 화재, 철도사고, 항공기사고 등
15. 해양수산부	적조현상 등에 따른 수산양식물 등 피해, 조수재해, 수산물종합유통센터 화재, 항만 화재, 해수욕장 안전사고, 해양사고, 해양오염 등
16. 중소벤처기업부	전통시장 화재
17. 금융위원회	금융기관 화재
18. 원자력안전위원회	방사능재난, 인접 국가의 방사능 누출로 인한 피해
19. 국가유산청	문화유산·보호구역 등 화재, 자연유산·보호구역 등 화재
20. 산림청	산사태, 사방시설 붕괴·파손, 산불

자료: 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 <별표 1의 3> 재구성.

「재난안전법」 제14조에 따라 "대규모 재난"이 발생할 경우에는 다음과 같은 재난·안전관리 조직들이 구성되어 대응하고 있다.

중앙재난안전대책본부는 대규모 재난에 대한 대응 및 복구를 총괄하고 필요한 조치를 수행하기 위해 설립·운영된다. 이 기구는 대규모 재난이 실제로 발생했거나 발생 가능성이 높아 대응과 복구가 필요한 경우뿐만 아니라, 자연재난의 발생 가능성이 높은 시기에는 예방 및 대비 차원에서도 설치·운영할 수 있다. 본부장은 행정안전부 장관이 맡으며, 재난을 효율적으로 수습하기 위해 관계 재난관리책임기관의 장에게 행정적·재정적 조치, 소속 직원의 파견, 기타 필요한 지원을 요청할 권한이 있다(「재난안전법」 제15조).

또한, 중앙재난안전대책본부장은 필요에 따라 중앙재난안전대책본부회의를 소집할 수 있으며, 중앙사고수습본부장 및 지역재난안전대책본부장을 지휘할 수 있는 권한을 가진다. 예를 들어, 특정 재난이 복합재난으로 확대된 경우, 해당 재난 유형을 담당하는 재난관리주관기관의 장에게 중앙사고수습본부의 구성 및 운영을 권고할 수 있다. 「재난안전법 시행령」에 따른 대규모 재난이 발생하면, 대응 및 복구를 총괄하고 조정하기 위해 중앙재난안전대책본부가 구성되며, 본부장은 행정안전부 장관이 맡는다. 다만, 해외재난은 외교부 장관, 방사능재난은 원자력안전위원장이 본부장을 맡으며, 국무총리가 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하면 재난의 유형과 관계없이 본부장이 된다.

재난의 유형에 따라 관련 부처에서는 중앙사고수습본부를 운영하며, 본부장은 해당 관계부처의 장관이 담당한다. 본부장은 해당 재난을 담당하는 재난관리 주관기관의 장이 맡으며, 재난 정보의 수집·전파, 상황 관리, 초기 대응 및 지휘 등을 목적으로 수습본부 상황실을 설치·운영한다. 중앙사고수습본부장은 대규모 재난의 효율적 수습을 위해 필요할 경우, 관계 재난관리책임기관의 장에게 행정적·재정적 조치, 소속 인력의 파견 및 그 외 필요한 지원을 요청할 수 있는 권한을 갖는다(「재난안전법」 제15조의2).

이와 동시에 중앙사고수습지원단이 조직되어, 재난이 발생한 지역의 책임자(지역재난안전대책본부장 등)에게 기술 자문, 권고, 조언 등 필요한 지원을 제공한다.

지역에서도 동일한 방식으로 대응체계가 운영되며, 시·도와 시·군·구 단위에서 지역재난안전대책본부(본부장: 지방자치단체장)와 지역사고수습본부가 설립된다. 중앙사고수습본부장은 필요시 해당 재난의 수습 범위 내에서 지역재난안전대책본부장(시·도지사 및 시장·군수·구청장)을 지휘할 수 있다.

재난 현장에서의 긴급구조 현장지휘는 기본적으로 시·도 긴급구조통제단장 또는 시·군·구 긴급구조통제단장이 맡는다[2]. 그러나 대규모 재난이 발생한 경우에는 중앙통제단장이 현장지휘권을 가지게 된다. 현장지휘와 관련된 사항은 재난 현장에서의 인명 탐색 및 구조, 긴급구조기관과 긴급구조지원기관의 인력과 장비 배치 및 운용, 응급조치, 자원봉사자에 대한 임무 부여, 사상자 이송, 긴급구조에 필요한 물자 관리, 현장통제 및 교통정리 등 다양한 긴급구조 활동을 포함한다.

긴급구조통제단은 긴급구조대책의 총괄 및 조정 역할을 수행하며, 긴급구조 활동에 대한 지휘 및 통제, 긴급구조지원기관 간의 역할 분담, 현장활동계획 수립, 긴급구조대응계획 집행 등의 기능을 담당한다. 중앙통제단과 지역통제단은 단계별로 구분되어 운영되며, 중앙통제단장은 소방청장이 맡고, 시·도 및 시·군·구 긴급구조통제단장은 각각 소방본부장 또는 소방서장이 맡는다. 또한 지역재난안전대책본부장의 요청에 따라 설치·운영되는 재난 현장 통합지원본부는 긴급구조와 관련하여 시·군·구 긴급구조통제단장의 현장지휘에 협력하여야 한다.

이외에도 해상에서의 구조와 구호가 필요한 경우에는 중앙구조본부(본부장: 해양경찰청장), 광역구조본부(본부장: 지방해양경찰청장), 지역구조본부(본부장: 해양경찰서장)가조직되어 각 해역에서 구조 활동을 수행한다. 구체적인 재난·안전관리 조직의 임무와 역할은 다음 <표 2>와 같으며, 재난·안전관리 조직의 체계를 도식화하면 <그림1>과 같다.

<표 2> 재난·안전관리 조직의 임무와 역할

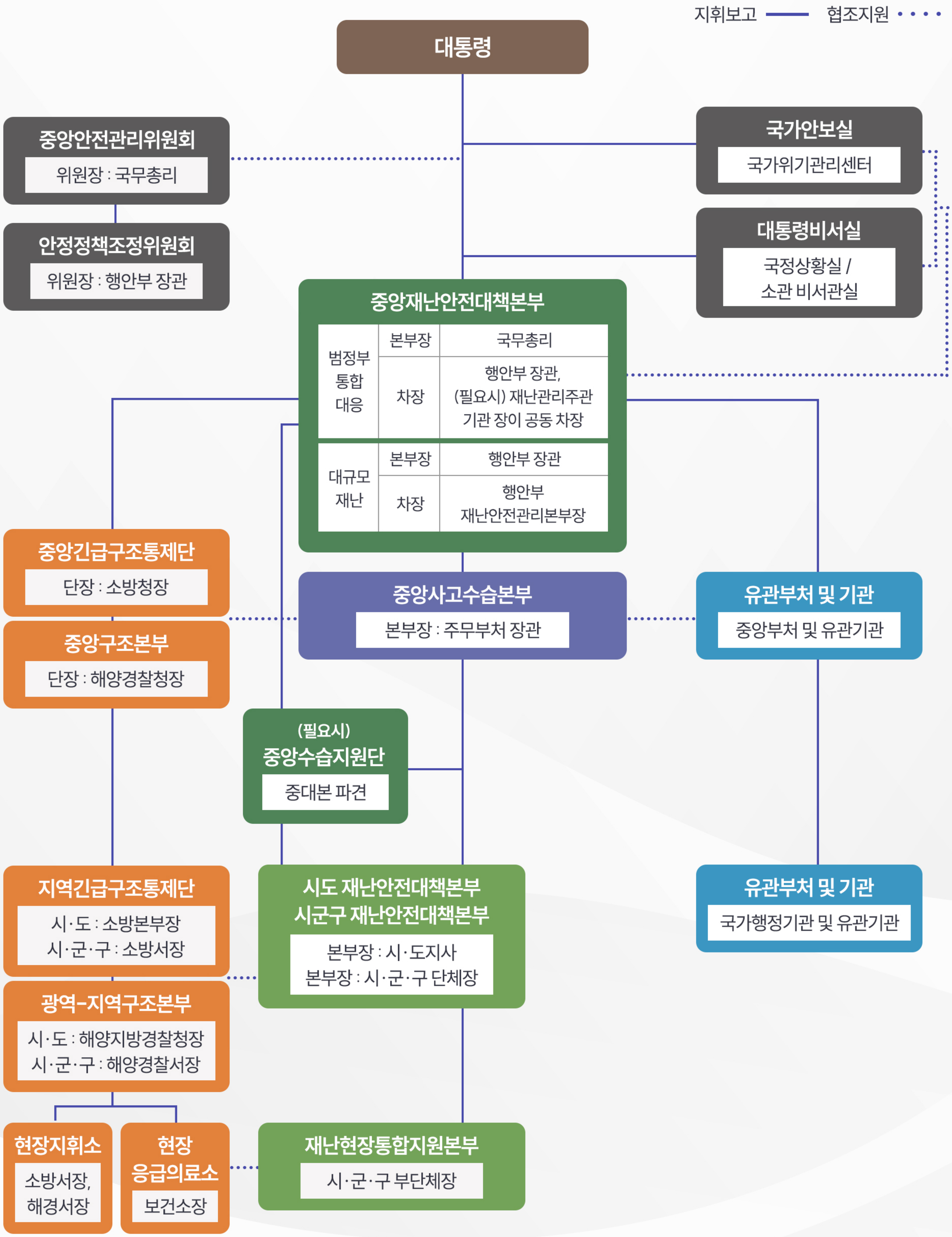
구분	주요 임무 및 역할
국가안보실	✓ 재난분야 위기 초기 상황 파악 ✓ 재난분야 위기 초기 상황을 대통령비서실에 전파·협조
대통령비서실	✓ 대통령의 위기관리 국정수행 보좌
중앙안전관리위원회	✓ 재난관리에 있어 국가차원의 중요정책 조정·심의

2) 「긴급구조대응활동 및 현장지휘에 관한 규칙」 제2조

구분	주요 임무 및 역할
중앙재난안전대책본부 (국무총리 등) ※약칭: 중대본	✔ 대규모 재난의 대응·복구 등에 관한 사항의 총괄·조정 ✔ 관계 재난관리책임기관의 장에게 행·재정상의 조치, 직원의 파견 등 ✔ 재난사태 선포 및 특별재난지역 선포 건의 ✔ 재난현장 대응활동 종합 및 조정 ✔ 중앙사고수습본부와의 협업, 지원 및 총괄·조정 등
중앙사고수습본부 (본부장: 주무부처 장관) ※약칭: 중수본	✔ 재난정보 수집·전파, 상황관리, 재난발생 시 초동 조치 및 사고수습 ✔ 재난 수습 총괄 조정 및 언론 대응 ✔ 피해상황 조사 및 종합상황 관리 ✔ 재난수습에 필요한 범위에서 시·도지사 및 시장·군수·구청장 지휘 ✔ 피해민 지원 대책 강구 등
대책지원본부 (행정안전부)	✔ 중수본 및 지대본의 재난상황 관리 및 재난수습 지원 ✔ 재난관리책임기관의 행·재정상 조치, 직원 파견 등 필요한 지원 요청 등 ✔ 복구계획의 수립·시행 등 재난 복구에 관한 사항
중앙수습지원단 (행정안전부 등)	✔ 지역대책본부장 등에 대한 사태수습에 필요한 기술자문·권고 또는 조언 ✔ 중앙대책본부장에 대하여 재난수습을 위한 재난현장 상황, 재난발생의 원인, 행정적·재정적 조치사항 및 진행상황 등에 관한 보고
지역재난안전대책본부 (본부장: 단체장) ※약칭: 지대본	✔ 지역재난상황 총괄 및 사고수습체계 구축 ✔ 지역 내 재난관리책임기관과의 장에게 행·재정상의 조치 및 업무협조 요청 ✔ 지역사고수습본부와의 원활한 협조체계 유지 등
재난현장통합지원본부 (본부장: 부단체장)	✔ 단체장이 재난현장의 총괄·조정 및 지원을 위해 통합지원본부를 설치·운영 ✔ 통합지원본부장은 긴급구조 현장지휘에 협력
중앙긴급구조통제단 (소방청장)	✔ 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 행하는 긴급구조 활동의 역할분담 및 지휘통제 담당
지역긴급구조통제단 (소방본부장 등)	✔ 지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 당해 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원 기관간의 역할분담과 재난현장에서의 지휘·통제를 담당
중앙구조본부 (해양경찰청장)	✔ 해수면에서의 수난구호에 관한 사항의 총괄·조정 ✔ 수난구호활동의 역할 조정과 지휘·통제
광역구조본부 (지방해양경찰청장)	✔ 해역별 수난구호에 관한 사항의 총괄·조정 ✔ 지역소재 민간단체 등이 행하는 수난구호활동의 역할 조정 및 지휘·통제
지역구조본부 (해양경찰서장)	✔ 해상에서 수난구호를 효율적으로 수행하기 위한 구조대 편성 및 운영 ✔ 해상 응급환자 처치 및 의료기관 긴급이송을 위한 구급대 편성·운영

자료: 환경부(2024) 재구성.

<그림 1> 재난·안전관리 종합체계도



자료: 중앙안전관리위원회(2024); 환경부(2024) 재구성.

III

재난·안전관리체계의 문제점

III. 재난·안전관리체계의 문제점

첫째, 재난·안전관리 조직 간 지휘·명령체계 문제이다. 재난발생 시 재난대응의 핵심기구는 중앙재난안전대책본부(이하, 중대본)와 중앙사고수습본부(이하, 중수본)이며, 중대본부장은 행정안전부장관이고 중수본부장은 주무부처 장관이다. 「재난안전법」 제15조제3항에 따라 중대본부장은 중수본부장 및 지역재난안전대책본부장을 지휘할 수 있다. 이는 동일한 지위에 있는 장관이 다른 장관을 지휘할 수 있도록 한 것이다. 긴급하고 통합적인 재난관리의 필요성은 충분히 공감할 수 있지만, 현실적으로 장관이 다른 부처 장관들을 명령체계로 지휘하는 것은 쉽지 않은 일이다.

중대본의 핵심 역할은 재난에 대한 총괄적인 조정 및 지원으로 관련 부처 간 협력적 대응을 촉진하고 이를 조율하는 데 있다. 그러나 행정안전부 장관의 지위로는 부총리급인 기획재정부와 교육부 등 주요 부처 장관들을 효과적으로 통제하기에 한계가 있는 것이 현실이다. 더불어, 지역재난안전대책본부는 중대본과 중수본의 지휘를 동시에 받게 됨으로써 두 기관의 지시에 따라 혼선이 발생할 가능성도 배제할 수 없다(국회입법조사처, 2019; 유인술, 2015). 이러한 문제는 「제5차 국가안전관리 기본계획(2025~2029)」에서도 지적되었다. 해당 계획은 4차 기본계획(2020~2024)의 한계 중 하나로 '재난대응기관 간 협력체계의 미흡'을 명시하였다.

둘째, 다수의 재난이 발생할 경우 중대본이 동시에 가동되는 것도 문제이다. 세월호 참사 이후 「재난안전법」 개정을 통하여 대형 재난의 경우에는 중대본부장을 국무총리가 수행할 수 있도록 규정하였다. 이에 중대본부장의 역할은 국무총리와 행정안전부장관 외에도 해외재난은 외교부장관, 방사능재난은 원자력안전위원장 등 총 4개 기관에서 중대본부장의 역할을 담당할 수 있는 상황이다.

이로 인하여 재난 대응의 컨트롤타워 역할을 수행해야 할 중대본이 두 개로 운영되는 문제가 발생하고 있다. 하나는 국무총리를 본부장으로 하는 중대본이고, 다른 하나는 행정안전부장관이 본부장의 지위로 운영하는 중대본이다. 예를 들어, 2020년 집중호우와 태풍 대응을 위해 행정안전부장관이 본부장인 중대본이 가동되었으나, 이와 동시에 코로나19 재난 대응을 위해 국무총리가 본부장인 중대본도 이미 운영되고 있었다. 이러한 이중 구조는 2022년 중부지방 집중호우와 이태원 참사 등과 같은 사례에서도 동일하게 나타났다. 최근 5년간 중대본이 2개 이상 동시에 구성된 경우는 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 중앙재난안전대책본부 동시에 가동 사례('18~'23년)

기간	재난명(유형)	본부장	기간	재난명(유형)	본부장	내용
19.8.3.~ '19.8.6.	폭염 (자연재난)	행안부 장관	'19.8.5.~ '19.8.7.	태풍 (자연재난)	행안부 장관	행안부장관 동시에 2개 중대본 운영
'19.5.30.~ '19.7.30.	헝가리 유람선사고 (해외재난)	외교부 장관	'19.6.26.~ '19.6.27.	호우 (자연재난)	행안부 장관	서로 다른 장관급 중대본 2개 운영
			'19.7.10.~ '19.7.11.	태풍 (자연재난)		
			'19.7.25.~ '19.7.28.	태풍 (자연재난)		
'20.2.23.~ '23.5.31.	코로나19 (사회재난)	국무총리	'22.10.30.~ '22.12.2.	이태원사고 (사회재난)	행안부 장관	총리와 행안부장관 동시에 2개 중대본 운영 (사회-사회재난)
'20.2.23.~ '23.5.31.	코로나19 (사회재난)	국무총리	'20.6.12.~	호우, 태풍, 대설, 한파 등 총 52회 (자연재난)	행안부 장관	총리와 행안부장관 동시에 2개 중대본 운영 (사회-자연재난)

자료: 국회입법조사처(2024) 재구성.

복합재난(지진으로 인한 원자력 사고 등)이 발생하거나 위 표의 사례와 같이 감염병 재난과 자연재난 등 여러 재난이 동시에 발생할 경우, 현행 제도에서는 두 개 이상의 중대본이 구성될 가능성이 있다.

예를 들어, 감염병재난, 자연재난, 해외재난이 동시에 발생할 경우 최대 3개의 중대본이 운영될 수 있으며, 이론적으로는 최대 5개의 중대본과 4명의 본부장이 동시에 구성·운영될 가능성도 존재한다(코로나19와 같은 감염병재난, 헝가리 유람선 사고와 같은 해외재난, 원자력 사고, 지진, 집중호우 등 자연재난). 이러한 구조는 복합재난 상황에서 통합적 대응을 어렵게 하며, 재난 유형별로 개별적으로 대응하게 되어 재난대응 및 지휘체계의 혼란과 부족함을 초래할 위험이 있다(국회입법조사처, 2024).

셋째, 행정안전부장관과 국무총리 간이 중대본부장 지휘교대의 기준이 모호하다는 문제가 있다. 현재 「재난안전법」 제14조제4항에 따라"국무총리가 범정부적 차원의 통합 대응이 필요하다고 인정하는 경우, 행정안전부장관이 국무총리에 건의하거나 중수본부장의 요청을 받아 행정안전부장관이 국무총리에게 건의하는 경우"는 국무총리가 중대본부장의 권한을 행사할 수 있다.

이는 원칙적으로 중대본부장을 행정안전부장관이 맡도록 하면서 예외적으로 국무총리가 권한을 행사할 수 있도록 한 것으로 지휘체계와 재난 대응 과정에서 혼란을 초래할 가능성이 있다. 특히, 법 조항에서 국무총리가 중대본부장의 권한을 행사할 수 있는 기준과 범위를 구체화하기 어렵다는 점이 문제이다. 또한, '대형 재난'이라는 개념 자체가 명확하게 정의되어 있지 않아, 재난 상황에서 지휘권 전환의 근거가 불명확하게 운영될 가능성이 크다. 이러한 모호성은 긴급한 재난 대응에서 효과적이고 신속한 지휘체계를 저해할 우려가 있다. 앞서 살펴본 문제점을 정리하면 다음 표와 같다.

<표 4> 재난·안전관리체계의 문제점

구분	주요 내용
1. 조직간 지휘·명령체계	✓ 중대본(행안부장관)과 중수본(주무부처장관)의 지휘체계 혼란 ✓ 타부처장관에 대한 행안부장관의 지휘·명령 가능성 부재 ✓ 중대본·중수본의 동시 지휘·명령에 따른 지역재난안전대책본부 등 혼란
2. 다중 중대본의 운영	✓ 동일시기 다중 중대본 운영에 따른 지휘·대응 혼란 ✓ 중대본별 개별대응에 따른 혼선 및 자원낭비
3. 중대본 지휘권의 교대	✓ 국무총리와 행안부장관 간 지휘권 전환기준 불명확 ✓ 긴급재난 발생 시 신속한 대응 저해 우려

자료: 저자 작성.

IV

재난·안전관리체계의 개선방향



IV. 재난·안전관리체계의 개선방향

현행 재난·안전관리체계에서 나타나는 여러 문제를 해결하기 위해 중대본부장을 국무총리가 맡는 방안을 고려할 필요가 있다. 중대본부장은 국무총리로 단일화하고, 중대본에 간사를 신설하여 행정안전부장관으로 하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 이러한 형태에서 중수본부장은 기존과 같이 재난관리 주관기관의 장이 맡는다면 기존 문제를 해결할 수 있는 방향으로 작동할 가능성이 크다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통합적 재난·안전관리와 단일 지휘체계 구축이 필요하다. 중대본의 역할은 각 부처를 통합적으로 조정하고 지휘하는 데 있으므로 국무총리가 본부장을 맡는 것이 적절하다. 국가적 재난이 발생할 경우 국무총리가 중대본부장이 되어 부처 간 역할을 총괄·조정하고 사고 수습을 지원하는 체계를 구축해야 한다. 이 과정에서 행정안전부장관은 중대본 간사 역할을 수행하며 국무총리를 보좌함으로써 보다 효과적인 재난대응이 가능해질 것이다.

세월호 참사, 메르스 사태 등 예측 불가능한 대규모 재난에서 확인되었듯이 행정안전부장관의 권한과 역량만으로는 대응에 한계가 있었고, 국무총리가 중대본부장의 역할을 수행함으로써 전 부처를 총괄하여 사태수습과 효과적인 재난대응을 달성하였다.(국회입법조사처, 2019).

둘째, 중대본과 중수본의 권한과 역할을 명확히 해야 한다. 예를 들어, 해외재난이나 방사능 재난 발생 시, 중대본의 본부장을 국무총리가 맡는다면 중수본은 각 재난관리 주관기관의 장(외교부 장관, 원자력안전위원장 등)이 담당하여 두 기구의 권한과 역할을 더욱 명확히 할 수 있다. 이에 법률에 중대본부장을 국무총리로 규정하고 중수본부장을 외교부장관, 원자력안전위원장 등으로 두는 것이 타당할 것이다.

2019년 5월 발생한 헝가리 유람선 침몰 사고를 예로 들면, 당시 외교부장관은 재외국민대책본부를 설치해 대응하고, 대통령의 지시에 따라 정부합동신속대응팀이 파견되어 실종자 수색 작업을 진행하였다. 그러나 이러한 상황에서도 외교부장관이 단독으로 해외재난 대응을 맡기보다는 외교부장관이 중수본부장으로서 사고 수습에 집중하고, 국무총리가 중대본부장으로서 행정안전부, 소방청, 국방부 등 관련 부처의 협력을 조율하며 사고 수습과 지원을 총괄했더라면 더욱 효과적이었을 것이다(국가입법조사처, 2024).

셋째, 행정안전부장관과 국무총리 간 중대본부장 지휘체계의 모호성을 명확히 하여야 한다. 국무총리가 중대본부장을 맡고, 행정안전부장관은 중대본 간사 역할과 함께 행정안전부가 주관하는 재난의 중수본부장을 담당한다면 현행 「재난안전법」에서 모호하게 규정된 지휘권한의 교대 문제도 자동적으로 해결할 수 있을 것이다.

따라서 현행 재난·안전관리체계에서 발생하는 문제점들을 효과적으로 해소하기 위해서는 중앙정부 차원의 통합 지휘체계를 확립하는 것이 필수적이다. 현재 중대본의 본부장이 국무총리와 행정안전부 장관으로 이원화되어 있어, 재난 대응 시 지휘·조정 기능이 일관되지 못하고, 재난 유형에 따라 각각의 중대본이 운영되면서 체계적인 대응이 어려운 문제가 발생하고 있다. 이에 따라 국무총리를 단일 중대본부장으로 지정하고, 이를 중심으로 한 일원화된 지휘체계를 구축하는 것이 바람직하다. 이를 통해 재난 발생 시 보다 신속하고 효율적인 의사결정이 가능해지며, 부처 간 협업을 촉진할 수 있다.

특히, 국무총리가 중대본부장을 맡게 되면, 중앙정부 차원에서 각 부처의 역할을 총괄·조정하는 기능이 강화될 수 있으며, 이를 바탕으로 재난 대응 역량을 극대화할 수 있다. 행정안전부 장관은 중대본의 간사 역할을 수행하면서 국무총리를 보좌하는 한편, 재난 유형별로 해당 부처 장관이 중수본부장을 맡아 보다 전문적이고 실질적인 대응을 수행하는 구조로 개편해야 한다. 예를 들어, 감염병 재난 발생 시 보건복지부 장관이 중수본을 운영하여 의료 대응과 방역을 총괄하고, 해외 재난 발생 시 외교부 장관이 중수본을 담당하는 방식이다. 이를 통해 각 부처의 전문성을 활용하면서도, 국무총리를 중심으로 한 일원화된 지휘체계를 유지할 수 있다.

아울러, 지방자치단체의 역할도 보다 명확하게 정립할 필요가 있다. 현재 지역재난안전대책본부(지대본)는 중앙정부의 중대본과 중수본의 지휘를 동시에 받는 구조적 한계를 지니고 있어, 재난 발생 시 혼선이 발생할 가능성이 크다. 이에 따라, 지대본의 독립적 운영을 보장하면서도, 중앙정부가 이를 효과적으로 지원하는 체계를 확립해야 한다(신희영 외, 2022). 예를 들어, 지방정부가 재난 초기 대응의 주체로서 보다 적극적인 역할을 수행하고, 중앙정부는 지원 및 조정 기능을 수행하는 형태로 운영되는 것이 바람직하다. 또한, 복합재난 발생 시 광역자치단체 간 협력 체계를 구축하여 지역 간 자원의 공유와 효율적인 배분이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

이러한 개편을 통해 재난 대응의 일관성과 신속성을 확보하고, 중앙-지방 간 협력 체계를 강화할 수 있다. 특히, 기존의 다중 중대본 운영으로 인해 발생했던 지휘체계 혼선을 해소하고, 자원 배분의 비효율성을 개선할 수 있을 것이다. 또한, 민간 및 공공기관과의 협력 체계를 강화하여 재난 대응 역량을 보다 종합적으로 강화하는 것도 중요하다.

이를 위해, 재난 유형별로 민간 전문가 및 기관과 협력하는 네트워크를 구축하고, 평상시에도 공공-민간 협력 체계를 강화하는 정책을 추진해야 한다. 이러한 재난·안전관리체계를 도식화 하면 다음 그림과 같다.

<그림 3> 재난안전관리체계 개선방향

현행

대통령

중앙재난안전대책본부

범정부 통합 대응	본부장	국무총리
	차장	행안부 장관, (필요시) 부처 장관
대규모 재난	본부장	행안부 장관
	차장	행안부 재난안전관리본부장

중앙사고수습본부

본부장 : 주무부처 장관

지역재난안전대책본부

시·도 본부	본부장: 시·도지사
시·군·구 본부	본부장: 시장·군수·구청장

개선방향

대통령

중앙재난안전대책본부

대규모 재난	본부장	국무총리
	간사	행안부 장관
	차장	주무부처 장관

중앙사고수습본부

본부장 : 주무부처 장관

지역재난안전대책본부

시·도 본부	본부장: 시·도지사
시·군·구 본부	본부장: 시장·군수·구청장

자료: 저자 작성.

V

결론

V. 결론

우리나라의 재난·안전관리체계는 다양한 유형의 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고, 사회적 안정을 유지하기 위한 중요한 국가적 시스템이다. 그러나 최근 발생한 대형 재난 사례들을 통하여 현행 체계의 문제점이 지속적으로 드러나고 있으며, 이에 대한 개선이 시급한 상황이다. 본 원고에서는 현재의 재난·안전관리체계의 구조적 한계를 분석하고, 보다 효과적인 대응을 위한 개선방향을 제시하였다.

현행 재난·안전관리체계는 복합재난의 발생 가능성이 증가하고 있는 현대 사회에서 보다 효과적이고 통합적인 대응이 가능하도록 개선되어야 한다. 현재의 이원화된 지휘체계는 중대본과 중수본의 역할과 권한이 명확하게 구분되지 않아 재난 대응 과정에서 혼선을 초래할 가능성이 크다. 특히, 중대본이 다수 운영되는 구조에서는 재난별로 각각의 대응이 이루어지면서 부처 간 조정이 원활하게 이루어지지 않고, 중복적인 행정력과 자원의 낭비가 발생할 위험이 존재한다.

과거 세월호 참사, 메르스 사태, 코로나19 팬데믹, 이태원 참사 등 대규모 재난 발생 사례를 보면, 재난 대응의 효율성과 신속성을 저해하는 주요 원인 중 하나가 명확하지 않은 지휘체계에서 비롯된다는 점을 확인할 수 있다. 예를 들어, 2020년 코로나19 대응 과정에서 국무총리와 행정안전부 장관이 각각 본부장으로서 중대본을 운영하면서 일관된 대응이 어려웠으며, 부처 간 협조 체계 또한 혼란스러웠다. 또한, 대형 자연재난과 사회재난이 동시에 발생할 경우, 국무총리와 행정안전부 장관, 외교부 장관, 원자력안전위원장 등 복수의 본부장이 존재하게 되면서 지휘계통이 더욱 복잡해지는 문제가 발생하였다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 중대본의 본부장을 국무총리로 일원화하고, 행정안전부 장관이 간사 역할을 수행하면서 실질적인 조정 및 지원 기능을 담당하는 구조로 개편할 필요가 있다. 국무총리가 본부장을 맡음으로써 부처 간 조정과 협력을 원활하게 하고, 긴급 상황에서도 신속하고 효과적인 의사결정이 가능하도록 하는 것이 바람직하다. 특히, 각 부처가 독립적으로 운영하는 중수본의 역할을 명확히 하여, 특정 유형의 재난에 대해 해당 부처가 책임 있게 대응하는 동시에, 국무총리가 전체적인 조율과 지원을 담당하도록 구조를 재설계해야 한다.

아울러 지방자치단체의 역할도 보다 강화되어야 한다. 현행 체계에서는 지역재난안전대책본부(지대본)가 중대본과 중수본의 지휘를 동시에 받는 구조적 문제를 안고 있으며, 이는 지방정부의 독자적인 재난 대응 능력을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 지대본이 보다 자율적인 대응을 할 수 있도록 권한을 명확히 부여하고, 중앙정부는 지대본의 활동을 지원하는 역할에 집중해야 한다. 또한, 지역 차원의 대응력을 강화하기 위해 지방자치단체 간 협력 체계를 공고히 하고, 필요한 경우 광역적 재난 대응 조직을 구축하여 운영하는 방안도 고려할 필요가 있다.

결론적으로 재난·안전관리체계의 개선을 위해서는 △국무총리를 중대본부장으로 일원화하고 행정안전부 장관이 간사 역할을 수행하도록 조정하는 방안, △중수본의 역할을 명확히 하여 부처별 재난 대응 기능을 강화하는 방안, △지방자치단체의 역할을 확대하고 독자적인 대응 역량을 확보하도록 하는 방안이 필요하다. 이를 통해 국가적 차원의 재난 대응이 보다 체계적이고 일관되게 이루어질 수 있으며, 복합재난 발생 시에도 효과적으로 대처할 수 있는 기반을 마련할 수 있을 것이다.

참고문헌

국회입법조사처. (2019). <국가 재난대응 지휘체계의 한계점과 개선방안>.

국회입법조사처. (2020). <2020 국정감사 이슈 분석 III (행정안전위원회)>.

국회입법조사처. (2024). <2024 국정감사 이슈 분석 IV (행정안전위원회)>.

권설아·이재은·변성수 외. (2018). 국가안전관리기본계획의 실태 분석 및 개선 방안. <한국정책논집>. 18. 16-31. 한국정책연구원.

배재현. (2016). 메르스 사태로 본 국가재난대응체계의 문제점과 개선방안: 중대본·중수본 운영체계를 중심으로. <국정관리연구>.11(3). 27-53. 성균관대학교 국정전문대학원.

신희영·최우정·서경민. (2022). 해외주요국의 재난관리체계 특징 분석을 통한 우리나라 표준대응절차 개선방안 모색. <한국위기관리논집>. 18(5). 1-15. 위기관리이론과 실천.

안철현·김석환·기용선 외. (2011). <중앙대책본부 운영 및 역할체계 정립에 관한 연구>. 행정안전부.

유인술. (2015). 한국의 재난관리대책. <Hanyang Medical Review>. 35(3). 157-173. 한양대학교 의과대학.

윤소연·김민영. (2023). <지역 주도의 맞춤형 재난·안전관리체계 강화방안>. 한국지방행정연구원.

윤필환. (2020). 국가안전관리기본계획의 개선방안. <분권레터>. 대한민국시도자시협의회.

중앙안전관리위원회. (2024). <제5차 국가안전관리 기본계획(2025~2029)>.

행정안전부. (2021). <대한민국 재난안전관리>.

환경부. (2024). <「황사 재난」 위기관리 표준매뉴얼>.