

우리나라 긴급구조·구급체계의 문제점과 개선방안 The Problems of the Emergency Rescue and First-aid and the Plan of Improvement in Korea

정기성[†]

Gi-Sung Jung[†]

전북소방본부 소방정보통신담당
(2005. 5. 2. 접수/2005. 6. 16. 채택)

요약

각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 신속하고 정확하게 구조·구급하는 것은 국가의 당연한 책무이다. 소방방재청의 출범으로 재난으로부터 국민의 생명과 재산 보호를 최우선하는 국가 정책이 실현될 수 있는 기틀이 마련되었다. 그럼에도 불구하고 아직 만족할 만한 재난대비가 이루어졌다고 볼 수 없다. 각종 재난이 발생할 때마다 대응체계의 문제점이 항상 지적되어 왔다. 특히 위난시 긴급구조와 구급의 체계는 아직 선진국 수준에 도달하려면 많이 부족하다. 재난과 관련한 대응에서는 예방과 대비가 무엇보다도 중요한 일이다. 그러나 현재의 재난은 특별한 예고 없이 발생하는 것이 특성이니 만큼 발생이후 신속한 구조와 구급 대비체계를 확립하는 것 또한 매우 중요한 일이다. 먼저 긴급구조·구급과 관련한 법령의 과감한 통·폐합을 통하여 구조·구급체계를 일원화할 수 있는 제도적 기틀이 마련되어야 한다. 이를 통하여 구조·구급체계의 전문화와 현장대응능력을 강화하여야 한다. 또한 실제로 긴급구조와 구급을 담당하는 119 구조·구급대의 인적·물적 장비의 보강을 통하여 구조·구급의 능력을 향상시켜야 한다

ABSTRACT

It is natural that The government should be responsibility for the fulfillment of obligation to prevent a notional life, accurate rescue and first-aid from various calamities. Although, The government policy is established a foundation that is reverting a national life and a property from the calamity with deciding of the fire line, that is not satisfied with taking precautions against a calamity. In case of the calamity there is always pointed the confrontation procedures, especially, In case of crisis The government is lacking to come to an developed country on account of system of the emergency rescue and first-aid. The prevention and provision are the most important thing with reference to a confrontation of the calamity. But calamity is happened without warning, so We should establish line of prompt rescue and first-aid lately that is very important thing. The First, We should get the single line of the rescue and first-aid through a integration and elimination in terms of a law of the emergency rescue and first-aid, but also we strengthen a line of a scene confrontation ability and speciality. To raise awareness of improving a rescue and ability of first-aid, through reinforcing the human and material equipment of The 119 rescue party to charge of emergency rescue and first-aid in effect.

Keywords : Emergency rescue, 119 rescue, First-aid, Calamity

1. 서론

최근들어 지구 온난화, 국지적 집중호우, 홍수 등 이상기후로 인한 자연재해의 증가, 인구집중 및 전기, 가스 같은 위험도가 높은 연료 등의 사용 확대로 재해가

급증하는 등 피해범위와 규모가 크게 확대되고 있다. 특히 우리사회는 이미 고도의 산업사회로 과거에는 가히 상상할 수 없었을 정도의 물질적인 풍요와 편리함을 누리고 있다. 그런 반면 산업화에 따라 수반된 초고층 건물의 증가, 각종 화학산업의 발달, 운송수단의 다양화와 고속화, 교통사정의 악화, 환경오염 문제의 발생 등으로 각종 사고 역시 예측이 불가능하고 그 양

[†]E-mail: jgskor@hanmail.net

상이 다양화되어 대규모 재난의 발생가능성이 항상 잠재해 있다.

또한 인구의 고령화에 따른 노인인구의 증가, 핵가족화에 따른 별거 노인인구의 증가, 새로운 질병의 등장과 급성질환자의 증가 등으로 말미암아 응급처치를 요하는 상황이 증가하여 안정을 갈구하는 시민들의 생활을 위협하게 되었고, 이러한 재난과 질병의 불안감으로부터 벗어나고자 하는 시민들의 욕구 또한 점차 높아지고 있는 실정이다.

이러한 시대적 상황과 국민들의 욕구 충족을 위한 구조·구급업무는 긴급을 요하는 사고와 질병으로부터 국민의 생명과 신체를 구하고 보호하는 것으로써 전문성을 갖추고 국민들에 대하여 신뢰감과 친숙감을 줄 수 있는 것이어야 하나 아직은 그 역사가 짧아 제도적인 면에서나 운영면에 있어서 미흡한 점이 많을 뿐만 아니라 양적으로나 질적으로 국민의 기대에 미치지 못하고 있는 실정이다.

또한 우리 사회는 과거 삼풍사고, 성수대교 붕괴사고, 지리산 홍수피해, 부천가스폭발, 씨랜드 및 호프집 화재사건 등 연속되는 후진국형 대형재난으로 사고공화국이라는 오명을 벗지 못한 채 총체적 부실에 대한 우려와 불안 속에 지내고 있으며, 여전히 긴급구조·구급체계에 있어 여러 가지 부조화와 불합리성이 나타나고 있다.

현대사회에 있어서 각종 재난·재해의 증가는 긴급구조업무의 중요성을 재인식하게 하고 있다. 이는 각종 위험으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이 국가의 책무(헌법 제34조 6항)로써 복지행정의 표본이며, 선진국의 척도가 된다.

이러한 의미에서 본 논문에서는 현재 우리나라 긴급구조·구급체계의 문제점과 개선방안을 검토해 봄으로써, 국민의 생명과 재산을 재난으로부터 신속하게 구조·구급할 수 있는 방안을 모색하는데 목적이 있다.

2. 우리나라 긴급구조·구급체계

2.1 소방기본법상의 구조·구급

소방기본법은 구조대와 구급대에 관한 사항을 규정하고 있다. 소방기본법 제34조에는 구조대의 편성과 운영과 관련하여 “행정자치부장관·소방본부장 또는 소방서장은 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서

사람의 생명 등을 안전하게 구조하기 위하여 구조대를 편성하여 운영하고(제1항), 행정자치부장관은 국외에서 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황이 발생한 경우로서 재외국민의 보호나 국제협력이 필요하다고 인정되는 경우에는 국제구조대를 편성하여 운영할 수 있다(제2항)”고 규정하고 있다. 구급대의 편성과 운영에 대하여 제35조 제1항은 “행정자치부장관·소방본부장 또는 소방서장은 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서 발생한 응급환자를 응급처치 하거나 의료기관에 긴급히 이송하기 위하여 구급대를 편성하여 운영한다”고 규정하고 있다.

구조와 구급의 지원요청과 관련해서 제36조 제1항은 “행정자치부장관·소방본부장 또는 소방서장은 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서 구조와 구급활동을 함에 있어서 구조대 또는 구급대의 장비 및 인력이 부족한 경우 등 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 관할구역 안의 의료기관 및 구조·구급과 관련된 기관 또는 단체에 대하여 구조와 구급에 필요한 장비 및 인력의 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 의료기관 등은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 한다”고 규정하고 있으며, 제2항은 “소방본부장 또는 소방서장은 행정자치부령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 지원요청대상 의료기관 등의 현황을 관리하여야 한다”고 규정하고 있으며, 제3항은 “시·도지사는 소방본부장 또는 소방서장의 요청에 따라 구조와 구급활동에 참여한 의료기관등에 대하여는 그 경비를 보상할 수 있다”고 규정하고 있다.

2.2 재난 및 안전관리법상 긴급구조

2.2.1 긴급구조의 의의

‘재난 및 안전관리기본법’상 긴급구조란 “재난이 발생할 우려가 현저하거나 재난이 발생한 때에 국민의 생명·신체 및 재산의 보호를 위하여 제7호의 규정에 의한 긴급구조기관과 제8호의 규정에 의한 긴급구조지원기관이 행하는 인명구조·응급처치 그 밖에 필요한 모든 긴급한 조치를 말한다(제3조 제6호). 긴급구조기관이란 소방방재청·소방본부 및 소방서를 말하며, 다만 해양에서의 재난의 경우에는 해양경찰청 및 해양경찰서를 말한다(제7호). 긴급구조지원기관이란 긴급구조에 필요한 인력·시설 및 장비를 갖춘 기관 또는 단체를 말한다(제8호).”¹⁾

¹⁾ ‘재난 및 안전관리기본법시행령’ 제4조에 규정된 긴급구조지원기관은 ① 국방부·과학기술부·산업자원부·정보통신부·보건복지부·환경부·건설교통부·경찰청·기상청·산림청 및 해양경찰청, ② 법 제57조제1항 제2호의 규정에 의한 탐색구조부대와 국방부장관이 긴급구조지원기관으로 지정하는 군부대, ③ 대한적십자사조직법에 의한 대한적십자사,

2.2.2 긴급구조체계

‘재난 및 안전관리기본법’상 긴급구조 체계는 중앙 긴급구조통제단, 지역긴급구조통제단으로 구성되어 있다. 중앙긴급구조통제단은 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 행하는 긴급구조활동의 역할분담 및 지휘통제를 위하여 소방방재청에 중앙긴급구조통제단을 둔다(제49조 제1항). 중앙통제단에는 단장 1인을 두되, 단장은 소방방재청장이 된다(제49조 제2항). 긴급구조에 관한 사항을 심의하기 위하여 중앙통제단에 위원장을 포함하여 15인 이상 20인 이내의 위원으로 구성되는 운영위원회를 두되, 운영위원회의 위원장은 위원 중에서 중앙통제단장이 지명하고, 위원은 국방부·보건복지부·경찰청·해양경찰청 그 밖에 단장이 필요하다고 인정하는 관계기관의 장이 추천하는 소속공무원과 긴급구조에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 단장이 위촉하는 자가 된다(제49조 제3항). 중앙통제단장은 긴급구조를 위하여 필요한 경우에는 긴급구조지원기관의 공조체제를 유지하기 위하여 관계 기관·단체의 장에게 소속 직원의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관·단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제49조 제4항).

지역긴급구조통제단은 지역별 긴급구조에 관한 사항의 총괄·조정, 당해 지역에 소재하는 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관간의 역할분담과 재난현장에서의 지휘·통제를 위하여 시·도의 소방본부에 시·도 긴급구조통제단을 두고, 시·군·구의 소방서에 시·군·구 긴급구조통제단을 둔다(제50조 제1항). 시·도 긴급구조통제단 및 시·군·구 긴급구조통제단에는 각각 단장 1인을 두되, 단장은 시·도 긴급구조통제단의 경우에는 소방본부장이 되고 시·군·구 긴급구조통제단의 경우에는 소방서장이 된다(제50조 제2항). 지역통제단장은 긴급구조를 위하여 필요한 경우에는 긴급구조지원기관간의 공조체제를 유지하기 위하여 관계 기관·단체의 장에게 소속직원의 파견을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관·단체의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제50조 제3항).

지역통제단장은 재난이 발생한 때에는 소속 긴급구조요원을 당해 재난현장에 신속히 출동시켜 필요한 긴급구조활동을 하게 하여야 한다(제51조 제1항). 지역통

제단장은 긴급구조를 위하여 필요한 경우에는 긴급구조지원기관의 장에게 소속 긴급구조지원요원을 현장에 출동시키는 등 긴급구조활동을 지원할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 즉시 이에 응하여야 한다(제51조 제2항). 이 규정에 의한 요청에 따라 긴급구조활동에 참여한 민간 긴급구조지원기관에 대하여는 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다(제51조 제3항). 긴급구조활동을 위하여 회전익항공기의 운항이 필요한 경우에는 긴급구조기관의 장이 당해 헬기의 운항과 관련되는 사항을 헬기운항통제기관에 통보하고 헬기를 운항할 수 있다. 이 경우 관계 법령에 의하여 당해 헬기의 운항이 승인된 것으로 본다(제51조 제3항).

재난현장에서의 긴급구조활동의 지휘는 시·군·구 긴급구조통제단장이 행한다. 다만 치안활동과 관련된 사항에 대하여는 관할경찰관서의 장과 협의하여야 한다(제52조 제1항). 현장지휘의 내용은 ① 재난현장에서의 인명의 탐색·구조, ② 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관의 인력 및 장비의 배치와 운용, ③ 추가 재난의 방지를 위한 응급조치, ④ 긴급구조지원기관 및 자원봉사자 등에 대한 임무의 부여, ⑤ 사상자의 응급처치 및 의료기관으로의 이송, ⑥ 긴급구조에 필요한 물자의 관리, ⑦ 현장접근 통제, 현장주변의 교통정리 그 밖에 효율적인 긴급구조활동을 위하여 필요한 사항 등이다(제52조 제2항).

시·도 긴급구조통제단장은 필요하다고 인정하는 경우에는 직접 현장지휘를 할 수 있다(제52조 제3항). 중앙통제단장은 대통령령이 정하는 대규모의 재난이 발생하거나 그 밖에 필요하다고 인정하는 경우에는 직접 현장지휘를 할 수 있다(제52조 제4항). 재난현장에서 긴급구조활동에 임하는 긴급구조요원은 현장지휘를 하는 각급 통제단장의 지휘·통제에 따라야 한다(제52조 제5항). 중앙통제단장 및 지역통제단장은 재난현장의 긴급구조 등 현장지휘를 효과적으로 수행하기 위하여 재난현장에 현장지휘소를 설치·운영할 수 있고, 이 경우 긴급구조활동에 참여하는 긴급구조지원기관의 현장지휘자는 현장지휘소에 대통령령이 정하는 바에 의하여 연락관을 파견하여야 한다(제52조 제6항).

중앙통제단장 및 지역통제단장은 대통령령이 정하

④ 의료법 제3조제3항의 규정에 의한 종합병원과 응급의료에관한법을 제2조제5호의 규정에 의한 응급의료기관, ⑤ 재해구호법 제10조의 규정에 의한 전국재해구호협회, ⑥ 법 제3조제7호의 규정에 의한 긴급구조기관과 긴급구조활동에 관한 응원협정을 체결한 기관 및 단체, ⑦ 그 밖에 긴급구조에 필요한 인력과 장비를 갖춘 기관 및 단체로서 행정자치부령이 정하는 기관 및 단체이다.

는 바에 의하여 재난상황이 종료된 후 긴급구조지원기관의 활동에 대하여 종합평가를 실시하여야 한다(제53조 제1항). 이 규정에 의한 종합평가결과를 시·군·구 긴급구조통제단장은 시·도 긴급구조통제단장 및 시장·군수·구청장에게, 시·도 긴급구조통제단장은 소방방재청장에게 보고 또는 통보하여야 한다.

긴급구조기관의 장은 재난이 발생하는 경우 긴급구조기관 및 긴급구조지원기관이 신속하고 효율적으로 긴급구조를 수행할 수 있도록 대통령령이 정하는 바에 의하여 재난의 규모 및 유형에 따른 긴급구조대응계획을 수립·시행하여야 한다(제54조).

국가 및 지방자치단체는 재난관리에 필요한 인력·장비·시설의 확충, 통신망의 설치·정비 등 긴급구조능력을 보강하기 위하여 노력하고, 이를 위하여 필요한 재정상의 조치를 강구하여야 한다(제55조 제1항). 긴급구조기관의 장은 신속하고 효과적인 긴급구조활동을 수행할 수 있도록 긴급구조지원대 등 긴급구조체제를 구축하고, 상시 소속 긴급구조요원 및 장비의 출동태세를 유지하여야 한다(제55조 제2항).²⁾

긴급구조업무 및 재난관리책임기관의 재난관리업무에 종사하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 긴급구조에 관한 교육을 받아야 하며, 다만 다른 법령에 의하여 긴급구조에 관한 교육을 받은 경우에는 이 법에 의한 교육을 받은 것으로 본다(제55조 제3항). 소방방재청장은 긴급구조에 관한 교육을 담당할 교육기관을 지정할 수 있다(제55조 제4항).

표 1. 최근 10년간 구조현황

년도 구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
구조건수 (증감%)	17,873 (108)	33,713 (88.6)	44,023 (30.6)	64,606 (46.8)	83,694 (29.5)	86,929 (3.8)	87,914 (1.1)	85,402 (△2.8)	88,054 (3.1)	97,881 (11.2)
구조인원 (증감%)	26,135 (335.6)	42,212 (61.5)	50,628 (19.9)	75,924 (50.0)	82,487 (8.6)	78,590 (△4.7)	72,841 (△7.0)	75,275 (3.3)	72,680 (△3.4)	61,338 (△15.6)

자료: 소방방재청, 홈페이지 참조.

²⁾ 긴급구조기관의 장이 구축하여야 하는 긴급구조체제에는 ① 종합상황실과 재난관련 방송요청을 받은 방송국간의 긴급방송체제, ② 중앙본부장, 지역본부장, 통제단장 및 긴급구조지원기관의 장과의 비상연락통신체제, ③ 아마추어무선통신(HAM) 등 긴급구조 보조통신체제, ④ 비상경고체제, ⑤ 긴급구조관련기관에 대한 제7조의 규정에 의한 통합지휘조정통제센터, ⑥ 자원관리체제, ⑦ 자원지원수용체제(다만, 법 제54조의 규정에 의한 긴급구조대응계획에 자원지원수용체제에 관한 사항이 포함되어 있는 경우와 제6호의 자원관리체제가 구축되어 있는 경우에는 이를 생략할 수 있다), ⑧ 제9조 제2항의 규정에 의한 표준현장지휘체제, ⑨ 종합상황실과 해양경찰관서 상황실간의 연계체제 등이 있다(‘긴급구조대응활동 및 현장지휘에 관한 규칙’ 제6조).

³⁾ 이외에도 해외재난 등의 발생시 긴급구조와 관련하여 소방방재청장은 해외재난이 발생하여 대한민국 국민을 구조하는 경우와 다른 나라의 대형재난으로 인한 인명구조를 위하여 필요한 경우에는 외교통상부장관과 협의하여 해외긴급구조대를 구성하여 현지에 파견할 수 있다(제58조 제1항).

2.2.3 해상과 항공기 등 조난사고시 긴급구조

해양경찰청장은 해상에서의 선박 또는 항공기 등의 조난사고가 발생한 때에는 수난구조법 등 관계법령에 의하여 긴급구조활동을 수행하여야 한다(제56조 제1항). 해양경찰청장은 효율적인 긴급구조를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 중앙행정기관의 장 또는 소방방재청장에게 구조대의 지원 그 밖의 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 중앙행정기관의 장 또는 소방방재청장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다(제56조 제2항).

국방부장관은 항공기 또는 선박의 조난사고가 발생한 때에는 관계법령에 의하여 긴급구조업무에 책임이 있는 기관의 긴급구조활동에 대한 군의 지원을 신속하게 할 수 있도록 탐색구조본부의 설치·운영, 탐색구조부대의 지정 및 출동대기태세의 유지하여야 한다(제57조 제1항). 호의 규정에 의한 탐색구조본부의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 국방부령으로 정한다(제57조 제2항).³⁾

2.3 최근 10년간 구조현황

최근 10년간 구조건수를 보면, 1995년에 비하여 구조건수의 경우에는 80,008건이 증가하여 447.6% 증가율을 보이고 있으며, 구조인원은 35,203명이 증가하여 134.7% 증가율을 보이고 있다. 이와 같은 통계만 보더라도 앞으로 계속하여 구조건수와 인원은 증가할 것으로 예상된다.

표 2. 구급현황 총괄

연도별	구분	구급대수	이송건수	이송인원	1일 평균		구급대별	
					이송건수	이송인원	이송건수	이송인원
2004년		1,181	1,035,139	1,076,932	2,836	2,951	876	912
2003년		1,154	973,475	1,013,874	2,667	2,778	844	879
전년대비	증감	27	61,664	63,058	169	173	32	33
	%	2.34	6.33	6.22	6.34	6.23	3.79	3.75

자료: 소방방재청, 홈페이지 참조.

표 3. 질환별 구급현황

년도	구분	계	사고부상	급성질환	만성질환	임산부	중독관련	교통사고	기타
2004년		1,076,932	251,340	371,713	222,491	3,509	18,436	146,089	63,354
		100%	23.3	34.5	20.7	0.3	1.7	13.6	5.9
2003년		1,013,874	242,533	323,015	210,590	5,909	17,669	144,191	69,967
		100%	23.9	31.9	20.8	0.6	1.7	14.2	6.9
전년대비		63,058	8,807	48,698	11,901	-2,400	767	1,898	-6,613
		6.2%	3.6	15.1	5.7	-40.6	4.3	1.3	-9.5

자료: 소방방재청, 홈페이지 참조.

2.4 2004년 구급활동

2.4.1 총괄

2004년도 구조현황을 보면, 2003년에 비하여 이송건수와 이송인원이 점차 증가하고 있음을 알 수 있다.

2.4.2 질환별

2003, 2004년도 질환별 구급현황을 보면, 급성질환과 사고부상에 따른 구급이 가장 많은 비율을 차지하고 있다.

3. 긴급구조 · 구급체계의 문제점과 개선방안

3.1 문제점

3.1.1 행정조직의 비효율성

사고와 재난의 유형별로 관리업무가 분산되어 있어, 총괄 조정하는 기능이 매우 미흡하여 사고예방을 위한 사전점검 및 사고수습이 효율적으로 운영되지 못하고, 정부차원의 장기적인 재난관리가 불가능하다.

2004년 각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가 및 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의

예방·대비·대응·복구 그 밖에 재난 및 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 종전의 재난관리법을 폐지하고 ‘재난 및 안전관리기본법’을 제정하였음에도 불구하고, 계획, 집행, 관리가 분산되어 있다. 따라서 행정력이 낭비되고 재난 발생시에는 주무기관별로 긴밀한 협조가 이루어지지 못하여 비효율성이 자주 지적되고 있다.⁴⁾

또한 중앙과 지방 모두 소수의 재난관리 전담인력으로 구성되어 있어 절대인력이 부족한데 대부분 일반직 공무원으로 전문성이 현저하게 떨어진다. 재난관리에 대한 표준화된 지침마저 없고 담당인력과 장비의 부족으로 형식적인 예방점검에 그치고 있으며 재난관리 인력에 대한 교육 소홀로 전문인력의 양성이 곤란하고, 장기적인 대응계획수립이 어려운 형편이다.

3.1.2 긴급구조 · 구급 시스템의 문제

재난 발생 후 긴급대응 및 구조구난 활동은 피해확산을 방지하고 2차적인 피해를 줄이며, 사회적·경제적 악영향을 차단하는데 있어서 가장 중요하므로 이것이 신속한 초동대응이 요구되는 이유이다. 그러나 대응활동의 핵심인 신속한 정보전달에 대한 대상조직과 정보전달 표준 및 조직간 상황전파에 대한 책임한계가

⁴⁾정상복, “긴급구조 · 구급체계 문제점 분석”, 긴급구조 · 구급체계 정책연구결과, 정책연구단, 1999, pp. 219-225 참조.

불명확하여 조직간 대응상황에 대한 정보전달이 체계적·일관적으로 이루어지지 않고 있다. 이와 같이 정보전달체계가 미흡한 것은 아직까지도 긴급구조체계의 가동단계에서의 정보수요분석이 이루어지지 않았거나 이에 대한 정밀한 연구분석 없이 상황실 구축작업이 이루어지고 있기 때문에 지적된다.⁵⁾

현재 응급구조 및 신고센터는 행정자치부의 경찰(112), 소방(119), 보건복지부 응급의료정보센터(1339) 등으로 다원적으로 운영되고 있어 재난발생시 구조인력이 부족하여 현장대응이 어렵고 구급차, 헬기, 특수장비 등의 부족으로 효과적인 구조구난이 안되고 있는 형편이다. 특히 구급업무를 수행하고 있는 소방서의 운영예산 부족 및 구급요원의 전문성 결여로 1차 구급조치가 미흡하다.

정부의 구조업무를 담당하는 중앙정부의 軍, 소방 등과 지방정부의 민방위 조직 등의 협력체계결여로 연계체계가 잘 이루어지지 않고 있다. 이는 많은 조직의 참여로 인하여 정보의 교환이 용이하지 않으며, 이에 따라 상호유기적인 협조도 이루어지지 않고 있기 때문이다. 또한 재난·재해의 총괄계획을 세우는 소방, 경찰 등 현장대응 조직간의 상호갈등과 모순을 갖고 있기 때문에 각각의 대응조직들은 독자적인 판단과 자원을 가지고 대응함으로써 통합적 대응체계에서 기대되는 효과를 얻어내지 못하고 있다. 수습기에 접어들어서도 경찰과 소방, 민간단체, 의료기관, 기업과의 공동대응이 전혀 이루어지지 않아 사후관리와 통제가 주먹구구식이다.

3.1.3 법률체계의 비통일성

재난법령은 화재(소방기본법), 산림화재(산림법), 산업재해(산업안전보건법 등), 가스재해(고압가스안전관리법 등), 교통사고(도로교통법) 등 사고종류와 소관 부처별로 50개 이상의 개별법으로 규정되어 법령체계상 관계 정립이 이루어지지 않고 있다.

특히 행정자치부내의 재난관련 부서의 경우 행정자치부 내의 보조기관으로 직제를 규정하고 있으며, 일반 행정직과 조직 및 정원을 분산관리함에 따라 전문성을 고려한 조직 및 정원관리가 곤란하여, 재난관리 법령과 안전관련 개별법들간의 연계성이 미흡하여 집행기관간의 마찰과 혼선이 초래되고 있다. ‘재난 및 안전관리기본법’은 대형사고 등 각종 재난상황에 대한 총

괄적인 심의, 조정, 예방과 재난발생시 사후수습과 긴급구조·구난체계에 대한 세부적이고 체계적인 사항을 제시하여야 한다. 따라서 ‘재난 및 안전관리기본법’ 자체가 기본법적 성격을 가지고 있어야 하는 것은 당연하다. 그러나 ‘재난 및 안전관리기본법’은 기본법적 기능보다는 ‘민방위기본법’의 하위에 있으며, ‘자연재해대책법’ 등과 별도로 인위적인 재해에 국한하여 적용되는 개별법적 성격이 다분하다.⁶⁾

따라서 재난예방과 수습을 위한 행정체계가 산만하고 법적 근거가 미약하며 재난성격이 애매한 경우, 자연재해를 위한 대책기금이나 재해지역 선포가 제대로 이루어지지 않으며, 각종 명령, 조치권한에 있어서는 법체계상 공백지대로 방치되어 있다.

또한 재해배상 및 보상관련상의 법령이 제대로 갖추어지지 못한데다, 재해유발행위에 대한 제재수단의 미흡, 인·허가시 안전기준의 비현실성 등의 문제점이 지적되고 있다.

3.1.4 119구급·구조업무를 문제점⁷⁾

(1) 제도의 미비

소방관서의 구급업무는 단순히송에 불과하고 응급처치율도 매우 저조하고 그 내용면에 있어서도 매우 기초적인 처치수준에 머물고 있다. 이는 구급대원의 의료수준문제에도 기인하지만 구급대원이 처치할 수 있는 범위 및 기준에 대해서는 명확한 근거가 없기 때문에 의료분쟁(사고)의 원인을 제공치 않으려는 구급대원의 염려가 있기 때문이다.

현재 구조업무는 일선 소방서에 구조대가 설치되어 실무를 담당하고 있으나 구조업무를 전담하고 있는 기획 및 통제부서의 기능이 미약하다. 소방서의 경우도 이와 마찬가지로이다. 구급업무도 기획 및 통제업무가 없어 구조업무와 마찬가지로이다. 급속한 산업화 및 도시인구의 집중으로 각종 재해와 인명피해의 급증으로 현재의 상태로는 양질의 구급·구조서비스를 제공하는데 한계가 있다. 그리고 구급업무의 개념이 응급환자의 단순이송에서 현장응급처치, 그리고 이송중 응급의료행위까지도 그 업무영역을 확대하고 있는 실정으로 구급업무의 전문성 확보와 증가되는 구급수요 대처를 위해서는 구급, 구조를 위한 전문화된 인력에 의한 업무의 확대가 요구된다.

또한 현재 구조·구급대의 배치가 지나치게 대도시

⁵⁾김철중, “한국 긴급구조 정화시스템의 구축방안에 관한 연구”, 호서대 대학원 석사학위논문, 2002, p. 48.

⁶⁾김철중, 앞의 논문, p. 49.

⁷⁾119 구급·구조업무를 문제점에 대한 자세한 내용은, 인천직할시 북부소방서 연구반, “119구급·구조대의 활성화방안”, 소방논집 제4호, 내무부소방학교 연구실, 1994, pp. 213-230 참조.

편중적인 경향이 있어 구급대의 배치가 부적정한 것으로 판단된다.

(2) 구급·구조활동에 따른 제반 여건 불비

구급업무의 경우, 구급행정의 목적을 효율적으로 달성하기 위해서는 현장 응급처치 및 이송 중 응급처치를 행할 수 있는 전문구급 인력이 필요함은 필수적이다. 앞으로 소방관서의 구급업무가 전국인 구명활동을 목표로 한다면 우선적으로 전제되어야 하는 것은 구급대원의 전문화를 도모하는 것이다. 앞으로 구급수요의 급격한 증가추세와 응급환자의 질병양상이 복잡 다양화되어 가는 현재의 추세를 감안할 때 구급대원의 전문화는 더욱 필요하다. 날로 늘어나고 또한 대형화되어 가고 있는 각종 재난으로부터 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위하여 소방이 존재하는 것이라고 할 때, 적어도 국민의 생명과 신체를 사고로부터 구출해내는 구조업무는 사고증가 추이에 따라 보강되어야 한다.

오늘날 사고의 유형 및 질환은 매우 복잡하고 다양화되어 가고 있지만 119구조대와 구급대의 경우 현재 보유하고 있는 장비로는 이러한 사고에 적절히 대응하기에 어려움이 있다. 구조공작차는 화재현장 및 교통사고 등 각종 사고현장에서 구조작업을 하는 것으로 목적으로 하는 차량으로 일반사고에 있어서의 구조작업을 하는 것을 목적으로 하는 차량으로 일반사고에 있어서의 구조작업을 위한 기본적인 장비를 갖추고 있으나 화학재해 등 특수사고 등에 있어서는 적절한 장비가 구비되어 있지 않아 효과적으로 대응하지 못하고 있다. 또한 소방구급차의 경우 일반차량과 다를 것이 없어 이송 중 처치는 엄두도 낼 수 없는 실정으로 현장응급처치 및 이송중 응급처치를 요하는 응급환자 처치 불능과 이송시간 등의 지연으로 응급환자에 대한 치명적 악영향을 끼쳐 소방관서 구급업무 자체에 대한 한계성을 드러내고 있는 실정이다.

(3) 의료정보활용 체제 미비

응급환자에게 적절한 의료정보의 제공은 단순히 환자를 이송하는 것 이상으로 중요할 뿐만 아니라 이송환자를 현재의 위치에서 환자의 상태에 따라 가장 적절한 전문병원으로 가장 빠르게 이송할 수 있다는 점에서 그 중요성이 더해가고 있다. 실제로 구급업무를 효율적으로 수행하기 위해서는 필요한 최소한의 정보는 ① 출발점으로부터 목적지에 도착하기까지의 최단 경로를 파악할 수 있는 상황정보, ② 환자의 상태에 따른 전문병원의 목록, ③ 병원의사, 베드 수 및 진료가능여부, ④ 연락방법, ⑤ 최적출동대 및 이송방법 분석 등으로 요약할 수 있다. 현재 이러한 정보시스템이 충

분히 갖추어져 있다고 평가하기 어렵다.

응급환자가 응급의료시설에 도착한 즉시 치료가 이루어지도록 응급의료기관과 원활한 의사소통이 될 수 있는 시스템의 구축이 무엇보다도 중요하다. 물론 국민에게 양질의 응급의료서비스를 제공하려면 응급환자가 발생하고 난 직후 신속하게 출동하며 응급처치 및 이송을 하고 난 뒤에는 병원의 응급실이 가장 핵심적인 역할을 하여야 하는데 우리나라 병원들의 현실은 응급환자의 수용능력에 한계가 있을 뿐만 아니라 응급실에 응급치료 요원이 충분하게 확보되어 있지 못하다.

(4) 응급상황기관과 응급차 운영기관의 분산

현재 우리나라의 긴급상황 신고전화 번호수는 112(범죄), 119(화재 및 구급·구조신고), 113(간첩신고), 127(마약신고), 182(차량도난신고), 1339(응급의료정보센터) 등으로 분산되어 있어 일반국민 뿐만 아니라, 특히 국내에 거주 또는 체류하는 외국인 긴급상황을 당하였을 경우 요구조사 및 응급환자는 단순한 안전사고 및 질환과 관련될 수도 있겠지만, 범죄·교통사고 등과 관련되어 발생하는 수가 많아 이러한 경우 경찰의 112로 신고가 접수되고 경찰이 현장에 출동한 후 소방서에 통보하게 되는 등 관계기관 사이의 신고체계상의 문제점으로 인하여 신속하고 일사불란한 활동을 저해하고 있다.

특히 자동차 등의 교통량의 증가와 함께 교통사고가 해마다 늘어나고 있는데도 불구하고 유관기관과의 협조 협력체제가 원활하지 못하여 교통사고가 발생하여도 구급차가 출동하지 못하거나 상당한 기간이 지체한 이후에나 출동하여 응급환자의 생명을 잃게 하거나 2차적으로 치명적인 손상을 초래하는 경우도 적지 않은 것은 현재의 응급상황신고센터의 다원화에 기인한 이용시민의 혼란으로 분석되어져 이에 대한 대책이 시급한 실정이다.

또한 응급환자의 이송수단인 구급차운영기관이 119구조대, 1339응급의료정보센터, 112경찰관서, 한국응급구조단, 응급의료 지정병원 등으로 분산되어 있어 이에 원활한 이송을 위한 방해가 될 수 있고, 전문적 응급구조요원이 없는 상태에서 응급환자를 이송하는 경우도 있어 이에 대한 개선이 요구된다.

(5) 구급·구조대원들의 사기 저조

모든 조직의 발전과 행정서비스의 질적 향상은 직원의 사기와 깊은 연관을 가지고 있는 것으로 조직 내에서의 직원에 대한 사기는 업무의 능률화와 효율화에 직접적인 영향을 미친다. 그러나 구조·구급대의 경우 격무와 열악한 근무조건으로 말미암아 구급·구조업무

의 기피현상이 뚜렷하게 나타나고 있다.⁸⁾

특히 대부분의 구조·구급요원의 업무과중으로 인하여 피로가 누적되어 친절과 봉사정신을 요구하는 것이 쉽지 않으며, 현재 구조·구급요원의 경우 타 업무에 비하여 위험성 및 업무의 난이성으로 인하여 다른 직원보다도 피로나 스트레스가 훨씬 큼에도 불구하고 수당이 비현실적이다. 또한 구조·구급대원에 대한 승진제도가 불합리한 것도 사기를 저하하는 원인이 된다.

(6) 구조·구급대원에 대한 법적 보호장치 미흡

현재 국민의 권익이 날로 향상되어 가면서 의료분야에 있어서도 분쟁이 증가하는 추세이다. 따라서 의료분야에 관계된 구조·구급업무는 그 양상에 따라서 의료분쟁의 소지가 다분하지만 현재의 법이나 제도는 소방구조, 구급요원의 응급처치에 따른 법적 분쟁에 관한 내용이 전무하여 분쟁발생시 효과적으로 대처하거나 업무처리에 있어 적극적으로 대응하지 못하고 있는 실정이다. 또한 구조·구급업무시 긴급성으로 인하여 급히 출동하는 도중 교통량의 증가에 따라 사고발생이 빈번히 발생하는데 요즘의 교통 사정하에서 긴급히 출동하는 것은 현실적으로 어려운 일이다. 앞으로 출동중의 응급구조, 구급차의 교통사고에 따른 법적인 보호장치의 보완이 이루어져야 한다.

3.2 개선방안

3.2.1 통합관리체계의 구축과 현장대응능력 강화

무엇보다도 중요한 것은 재난에 대한 통합관리체계가 필요하다는 것이다. 통합체제는 중앙의 여러 부처 및 지방정부가 수행하는 모든 재난활동과 재난유형에 대하여 하나의 기관이 조정·통제하는 제도이다.

통합관리체계의 장점으로는 재난유형별 재난관리계획 또는 각 기관의 주요관리계획이 특정재난에 한정되는데 비해 모든 범위의 재난에 대하여 종합적인 접근이 가능하다는 것이다.

각 재난의 상호작용으로부터 야기되는 복잡하고 중복된 재난의 양상에 대응할 수 있다는 장점이 있다. 다시 말해서 지진 발생시, 가스폭발, 전기공급 차단, 도로파괴 등 복합적인 재난양상에 보다 체계성 있는 대처가 가능하다는 점이다.

재난관리 조직을 통합함으로써 분산된 조직체계에서 나타나는 문제점인 업무의 중복을 줄이고 주요 문제해

결에 노력을 집중함으로써 재정, 인력 및 기타 재난관리차원의 이용에 효율성을 높일 수 있다.

재난의 예방과 점검, 구급 및 구조, 사후관리, 재난관리에 대한 체계적이고 장기적인 연구, 재난구조인력의 교육과 훈련, 재난배상과 보상에 이르기까지 재난관리체계의 효율성을 극대화 할 수 있다.

미국의 경우 재난·재해관리체계에 있어서 가장 큰 발전은 첨단화된 정보통신장비가 아니라 주요 비상시에 여러 기관과의 작전에 있어서 주어진 자원과 대응기술을 효과적으로 활용하기 위한 현장지휘체계(Incident Command System: ICS)의 개발과 이를 뒷받침해 주는 대응중심의 의사소통체계(정보통신체계)의 확립이었다. 미국의 이러한 정보통신시스템의 구축 방향이 던져주는 시사점은 사후복구 및 보고중심의 정보통신체계에 비해 대응중심의 정보통신시스템이 효과적인 긴급구조체계의 가동에 있어 매우 중요하다는 것을 의미한다.⁹⁾

3.2.2 법령과 제도의 정비

현재 재난과 관련하여 전기, 가스화재는 총 화재의 37%를 차지하고 있어 화재발생원인 중 1위를 차지하고 있다. 그러나 이에 대한 안전관리 업무는 산업자원부, 가스·전기안전공사, 소방관서가 서로 달리 감독하고 있고, 재난 관리업무와 관련법규가 60여개의 개별법과 관리부서로 분산되어 있어 안전대책이 비효율적으로 운용되고 있으므로 이를 예산운용의 효율성 및 재난대책이라는 관점에서 과감한 개·폐작업이 요망된다.

재난관리업무의 연구기능과 교육기능을 전담할 수 있는 부설기관으로 재난교육원과 재난연구소를 설치하는 방식이다.

3.2.3 지방자치단체의 전문화

지방자치단체에도 긴급상황에 대비한 24시간 대응체계를 구축하기 위하여 광역자치단체에 소방본부, 방재과, 민방위과 등을 통합한 재난관리본부를 설치하고 기초자치단체에 재난관리부서를 신설함으로써 재난관리업무를 일원화하여 효과적인 재난관리를 도모하여야 한다

이것은 미국의 연방재난관리청의 방식을 모방한 것으로 효율적이고 총괄적인 재난의 예비, 대응, 복구, 보상문제를 일관되고 체계화된 조직 속에서 다룰 수 있는 장점을 지니고 있다. 동시에 앞으로 재난양상이 점차 복합적인 형태로 피해가 대규모화되고 있는 추세에도 충분히 대응할 수 있는 장점이다.

⁸⁾한 연구결과에 의하면, 119구급대원의 직업만족도가 그리 높지 않은 것으로 나타났다. 특히 근무여건에 대한 강한 불만요인은 절대인력부족으로 인해 비번때도 비상대기를 해야 하므로 근무의욕 저하를 가져온다는 것이다(김순심/박정미, "119구급대원의 직업만족도와 그와 관련한 요인 조사연구", 한국응급구조학회논문지 창간호, 한국응급구조학회, 1997, p. 66).

⁹⁾김철중, 앞의 논문, pp. 45-46.

3.2.4 119구조대의 개선방안¹⁰⁾

(1) 법령과 제도의 정비

아직까지 구급업무에 관한 완전한 규정을 갖추고 있지 못하다. 구급업무 확대와 정착을 위해서는 구급업무 수행을 위한 법과 제도적 장치가 되어 있어야 함은 당연한 결론이다.

119구급대의 응급조치범위는 ‘응급의료에 관한 법률 시행규칙’ 별표 14에 의하면 1급 응급구조사의 업무범위는 ① 심폐소생술의 시행을 위한 기도유지(기도기(airway)의 삽입, 기도삽관(intubation), 후두마스크 삽관 등을 포함한다), ② 정맥로의 확보, ③ 인공호흡기를 이용한 호흡의 유지, ④ 약물투여: 저혈당성 혼수시 포도당의 주입, 흉통시 니트로글리세린의 혀 아래(설하) 투여, 쇼크시 일정량의 수액투여, 천식발작시 기관지확장제 흡입, ⑤ 제2호의 규정에 의한 2급 응급구조사의 업무로 되어있으며, 2급 응급구조사의 업무범위는 ① 구강내 이물질의 제거, ② 기도기(airway)를 이용한 기도유지, ③ 기본 심폐소생술, ④ 산소투여, ⑤ 부목·척추고정기·공기 등을 이용한 사지 및 척추 등의 고정, ⑥ 외부출혈의 지혈 및 창상의 응급처치, ⑦ 심박·체온 및 혈압 등의 측정, ⑧ 쇼크방지용 하의 등을 이용한 혈압의 유지, ⑨ 자동제세동기를 이용한 규칙적 심박동의 유도, ⑩ 흉통시 니트로글리세린의 혀 아래(설하) 투여 및 천식발작시 기관지확장제 흡입(환자가 해당 약물을 휴대하고 있는 경우에 한함) 등과 같이 한정되어 있어 여러 유형의 환자에게 유효적절한 응급처치가 이루어지지 않고 있다. 이러한 현실에서 책임감 있고 적극적인 응급처치는 구급대원의 양심에 맡길 수밖에 없으며 책임회피 등 형식적이고 소극적인 구급활동이 이루어질 우려가 있다.

구급대원이 구급업무를 실행하면서 가장 어려운 부

분 중 하나가 사망의 판정이다. 현행 의료법 제18조 제2항의 의거 의사의 자격을 가진 사람이 최종 사망여부를 판단할 수 있다. 구급업무 수행 중 현장도착 즉시 구급대원의 응급의료기술을 총동원하여 응급처치 등 구급활동이 이루어지고 있으나 이미 사망하였거나, 사망 시간이 오래 경과하였음에도 불구하고 보호자들이 사망사실을 부인할 경우 구급대원은 판정을 내릴 수 없다는 이유로 사망환자를 병원까지 이송하는 장의차 역할까지 해야 한다.

최근 자동차의 급증에 따라 교통여건은 초를 다투는 위급한 환자의 이송을 위해서는 때때로 중앙선을 넘거나 신호를 무시하지 않고는 신속한 이송을 할 수 없다. 물론 구급차 통행의 보호규정은 도로교통법 제25조(긴급자동차의 우선)와 제26조(긴급자동차에 대한 특례), 소방기본법 제21조(소방자동차의 우선 통행 등)와 제26조(소방대의 긴급통행)에 규정되어 있다.¹¹⁾ 그러나 출동 중 사고시 사고현장, 사고상황을 구체적·개별적으로 판단하여 일반차량과 같은 법적 규제를 받는다. 정부에서는 이 문제에 대한 적극적 관심과 지속적으로 관계부처와 협력을 통한 사고시 구급차량에 대한 특례 보호규정이 마련이 시급하며 사고처리시 개인신상에 대한 불이익을 최소화하기 위한 제도적 장치의 마련과 적극적인 홍보로 국민의식 전환이 있어야 한다.

또한 화재출동 등 긴급출동을 좀더 신속하게 하기 위해 고질적으로 정체가 심한 화재 취약지역 도로에는 중앙에 긴급차선을 설치하여 운영하는 것도 효과적 일 것으로 사료되며, 화재취약 대상물 주변에는 화재발생시 화재진압작전을 위하여 소방차가 출동해야 할 장소에는 법으로 주차금지하도록 규정하고 황색 소방통로(fire lane)인을 설치하는 등 특별한 관리가 필요할 것이다.¹²⁾

¹⁰⁾ 119 구급·구조업무의 문제점에 대한 자세한 내용은, 인천직할시 북부소방서 연구반, 앞의 논문, pp. 231-250 참조; 대전광역시소방본부, “외국의 구급행정제도 고찰 및 소방 긴급행정 발전방안 연구”, 소방구급발전 연구 논문집행정자치부, 1998, pp. 129-142; 울산광역시 소방본부, “일본 소방구급제도 연구”, 소방구급발전 연구 논문집, 행정자치부, 1998, pp. 195-202; 제주도 소방재난관리본부, “소방 구급제도 발전방안-외국 구급제도 및 운영실태 중심으로-”, 소방구급발전 연구 논문집, 행정자치부, 1998, pp. 283-300; 충북 제천소방서 연구반, “119구급대 전문화 방안”, 우수연구 논문집, 중앙소방학교, 1997, pp. 202-219 참조.

¹¹⁾ 소방기본법 제21조는 소방자동차의 우선 통행 등과 관련하여 “모든 차와 사람은 소방자동차(지휘를 위한 자동차 및 구조·구급차를 포함)가 화재진압 및 구조·구급활동을 위하여 출동을 하는 때에는 이를 방해하여서는 아니 되며(1항), 소방자동차의 우선 통행에 관하여는 도로교통법이 정하는 바에 따른다(2항), 소방자동차가 화재진압 및 구조·구급활동을 위하여 출동하거나 훈련을 위하여 필요한 때에는 사이렌을 사용할 수 있다”고 규정하고 있다. 제22조는 소방대의 긴급통행과 관련하여 “소방대는 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황이 발생한 현장에 신속하게 출동하기 위하여 긴급한 때에는 일반적인 통행에 쓰이지 아니하는 도로·빈터 또는 물위로 통행할 수 있다”고 규정하고 있다.

¹²⁾ 미국의 경우 호텔 등 소방대상물의 건물부근에 화재발생시 소방차가 부서해야 하는 부분에는 황색라인을 그어 놓고, ‘No Parking’의 경고문을 설치하고 화재 등 재난시를 대비하여 철저히 관리하고 있으며, 특히 뉴욕의 경우에는 도로 중앙선 한 가운데 1차선을 황색으로 차선을 긋고 ‘Fire Lane’이라 글씨를 써놓았으며 소방차가 싸이렌을 울리며 출동

(2) 구급·구조 전담부서의 신설

소방의 기본업무가 종래의 화재·구급·구조업무에서 크게 확대되어 재난관리를 포함하여 방재·재해대책까지 소방조직에 이관하는 경향이 일반화되고 있다. 이처럼 소방영역의 진화적 확대와 복잡성에 비추어 정부 차원의 선진화된 정책개발과 신기술 이전 등 새로운 유인책이 필요하다. 더욱이 사고직후 대응에 분초를 다투는 재난유형에의 대응이 위기관리정책의 성패를 가름하고 있으므로 과거의 재난사고는 발생에서 종결까지 소요되는 시간이 길어 대응하는데 시간적 여유가 있었지만 현대의 재난은 대처할 시간이 매우 촉박한 재난이 대부분을 차지하고 있음에 유의하여야 한다.¹³⁾

또한 구급업무의 영역이 현재의 단순히송체계에서 현장치료는 물론 이송 중 진료까지 그 업무영역이 확대되는 추세에 있고 구급수요 또한 급성장세의 소화를 위해서는 구급대를 화재 진압업무와는 별개의 영역으로 구획하여 운영하고 이를 위하여 궁극적으로는 외국의 경우와 같이 구급·구조 전담직제의 신설도 고려되어야 한다.

(3) 구조·구급대의 증설

현재 구조대의 설치 기준은 단순히 서별 1개대를 설치할 수 있도록 되어 있으나 이러한 기준은 사고의 빈도나 유형에 따라 조정되어야 하고 수요에 따라 구조대가 설치되도록 하여야 한다.¹⁴⁾

구급대의 경우 '구급대 및 구조대의 편성·운영 등에 관한 규칙'¹⁵⁾에는 각 소방서에 1~2개의 구급대가 설치되어 있는 것을 각 파출소마다 설치하여 응급수요의 추세에 대응하여야 하며 산간, 도서지방에도 최소한 읍단위에는 1개대 이상의 구급대가 설치되어야 한다.

또한 현재의 구조·구급대 체제로는 지역특성에 따른 구조·구급활동에 있어 신속한 적절한 조치를 하기가 곤란하므로 지역특성에 따라 구조·구급대를 설치하는 것이 필요하다.

(4) 인력과 장비의 보강

현재 구조대의 편성인원은 구조활동의 특성상 적어도 응급구조사 1명, 기관 1명, 장비조작인원 2명, 인명구출 및 보조요원 2명 등 평균 6명을 확보하여 탑승하도록하여야 만이 상황에 따른 적절한 구조활동을 할 수 있다. 또한 구급대의 경우에는 운전요원 1명, 의료정보제고 및 처치요원 1명, 응급처치요원 1명 등 최소한 3명이 확보되어야 함 이송 중환자의 상태에 적절한 응급처치를 행할 수 있다.

구조·구급의 경우 예기치 않는 상황으로 인해 장비의 부족을 느껴 업무수행에 큰 차질을 빚는 경우가 많다. 따라서 구조·구급차의 다양화는 물론 자동화, 전산화, 경량화가 이루어져야 한다. 기본적으로 구조차에는 응급처치장비를 적재해야 하며, 구급차에는 구조 업무를 동시에 수행할 수 있도록 구급장비 외에 간단한 경량의 구조기구를 적재함으로 구급차와 구조차가 동시에 출동하지 못하였을 경우 시간의 지연이나 다시 출동하는 번거로움을 없앨 수 있을 뿐만 아니라 구조·구급업무를 동시에 수행할 수 있을 것이다.

대형화재나 기타 대형의 재난발생시 뿐만 아니라 도서·산간지방, 산악지역, 인근해역에서의 긴급구조와 구급을 요하는 사태가 발생하였을 경우에 가장 빠른 시간에 효과적으로 인명구조작업을 수행하여 환자를 이송시킬 수 있는 것이 헬기인데 현재 대전, 충북, 경남, 제주도에는 보유헬기가 없다.¹⁶⁾ 구조·구급업무 전담부서인 소방기관에 조속한 시일 내에 각 시도에 최소 1대 이상의 헬기를 확보하여 긴급시 임체적인 인명구조 및 구급활동을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

또한 항만시설이 발달한 인천이나 부산, 울산, 목포 등의 도시 또는 피서철 해수욕장 등과 같이 해상사고 발생우려가 많은 지역에 사고발생시 신속하게 구조·구급활동을 할 수 있도록 구조·구급선을 배치하여 놓고, 구조·구급선내에는 수륙양용 구조·구급차를 배치토록 하여야 할 것이다.

시에 모든 차량은 의무적으로 피양을 해야 하며 피양하지 않는 차는 엄하게 처벌을 한다고 한다. 이에 대한 자세한 내용은, 박호은, "긴급구조·구급체계 개선 정책연수", 긴급구조·구급체계 정책연구 결과, 정책연구단, 1999, p. 254 이하 참조.

¹³⁾김철중, 앞의 논문, p. 59.

¹⁴⁾구급대 및 구조대의 편성·운영 등에 관한 규칙' 제20조는 구조대의 편성과 관련하여 일반구조대는 소방서마다 1대 이상 편성하도록 규정하고 있으며, 특수구조대의 경우 화학구조대는 화학공장 밀집지역 관할소방서마다 1대 이상, 수난구조대는 내수면 주요 호수유원지지역 관할소방서마다 1대 이상, 산악구조대는 국립공원 등 주요 산악지역 관할소방서마다 1대 이상 편성하도록 규정되어 있다.

¹⁵⁾동 규칙 제3조에는 구급대 편성기준과 관련하여 일반구급대의 경우에는 소방파출소(소방출장소를 포함)와 소방차량이 배치되어 있는 읍·면 지역의 의용소방대 마다 1대 이상 설치하도록 규정하고 있으며, 고속도로구급대의 경우에는 교통사고의 발생빈도 등을 고려하여 한국도로공사와 협의하여 고속국도에 설치하도록 규정되어 있다.

¹⁶⁾행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 2004, p. 37 참조.

(5) 응급상황의 효율성 제고

교통사고 및 각종 산업재해 및 자연재난 등에 따른 응급상황 대처기관이 다원화되어 있어 신고 및 상황접수가 혼란스러워 효율적인 상황대처에 문제점이 도출되고 있는 바 응급상황신고센터의 일원화 추진이 시급하다. 결국 선진외국의 경우와 같이 응급상황의 처리는 전화번호에 대한 시민의 인식도·호응도가 높은 소방관서를 중심으로 모든 응급상황이 접수될 수 있도록 하여야 한다.

또한 현재와 같이 구급차 이송기관이 다원화되어 있으므로 인해 국민에게 혼란과 부담감만을 가중시킨다. 응급상황은 발생예측이 어렵고 계속 대기해야 하는 등 비용부담이 크므로 이익을 위주로 하는 민간부문에 의존하기 어려우며 대부분의 선진국에서도 소방기관에서 이를 주도하고 있다.

특히 증가하는 구급수요에 대처하고 구급이송시간 단축 및 양질의 구급서비스 제공능력을 향상시키기 위해서는 전문구급인력의 확충이 필수적이다. 현재 구급대원의 경우 전체 인원 4,793명 가운데 간호사 205명, 간호조무사 22명, 응급구조사 2,388명, 기타 2,178명이다.¹⁷⁾ 구명율을 높이기 위해서는 현장처치능력에 향상을 도모해야 하는 것이 가장 기본적인 사항 중의 하나이다. 따라서 공중보건의의 배치와 구급요원을 응급구조사나 간호사 등으로 충원하여야 한다.¹⁸⁾

현재 '응급의료에 관한 법률' 제36조는 응급구조사를 1급과 2급으로 구분하고 있으며,¹⁹⁾ 동 법률시행령과 시행규칙에 응급구조사의 양성과 시험에 관한 내용을 규정하고 있다. 응급구조사의 경우에는 양성단계부터 알찬 교육을 위해서는 교육시간을 합리적으로 조정하고 내용에 있어서도 병원현장실습, 모의실습교육 등을 포함시켜 보다 다양한 응급처치기술을 익힐 수 있도록 함으로써 어떤 상태의 응급환자라도 자신 있게 대응하여 구명율을 높일 수 있는 구급전문인력을 양성하여야 한다.

구급요원에 대한 교육훈련은 구급전문교육의 내실화

를 위해 체계적인 교육지침이 있어야 하므로 응급의료학회 등 관련기관의 자문을 통해 기본적인 교육시간과 내용·방법 등을 정하여 규칙이나 별도의 지침에 명시하는 것이 바람직할 것이다.

더불어 구급대원의 전문성을 지속적으로 유지하기 위해서는 구급대원 외에 화재진압요원을 응급구조사로 양성하여 평상시의 전문요원 부족에 보충적으로 활용하고 인사이동시 구급대원 배치의 탄력성을 확보하는 방안도 고려할 만하다.

또한 향후 구급업무는 현재와 같은 단순이송 만으로는 그 목적을 달성할 수 없을 것이며 급변하는 사회구조에 따른 시민의 구급수요를 충족치 못할 것이다. 따라서 현장 처치능력과 함께 시민에게 최소한의 의료정보를 제공하고 시민은 부담없이 필요한 정보를 소방관서에서도 공급받을 수 있다는 신뢰감이 형성되어야 한다. 그러기 위해서는 최소한 병원정보, 즉 최적병원리스트와 병상별, 진료과목별, 수술 및 진료기능 여부를 검색할 수 있는 시스템이 구축되어야 한다.

4. 결 론

각종 재난으로부터 국민의 생명과 신속하고 정확하게 구조·구급하는 것은 국가의 당연한 책무이다. 소방방재청의 출범으로 재난으로부터 국민의 생명과 재산 보호를 최우선하는 국가 정책의 실현될 수 있는 기틀이 마련되었으며 선진 재난관리 체계 구축으로 안전한 삶이 보장되는 21세기 안전사회 건설 토대가 마련되었다.

그럼에도 불구하고 아직 만족할 만한 재난대비가 이루어졌다고 볼 수 없다. 각종 재난이 발생할 때마다 대응체계의 문제점이 항상 지적되어 왔다. 특히 위난시 긴급구조와 구급의 체계는 아직 선진국 수준에 도달하려면 많이 부족하다. 재난과 관련한 대응에서는 예방과 대비가 무엇보다도 중요한 일이지만 현재의 재난은 특별한 예고 없이 발생하는 것이 특성이니 만큼 발생

¹⁷⁾ 행정자치부, 앞의 자료, p. 248.

¹⁸⁾ 장기적으로는 프랑스와 같이 소방관서에 전문의사가 배치되어, 소속 소방관서의 구급대원에 대해 응급의료요원으로서 필요한 응급처치법을 교육하고, 필요에 따라 환자발생현장에 출동하는 것은 물론, 치료지침을 계획·실천하고 화재발생에 대비해 상황실과 인접한 장소에서 또 다른 통신망을 구성하여 응급환자의 이송 및 치료에 임하도록 하여야 한다.

¹⁹⁾ 1급응급구조사는 ① 대학 또는 전문대학에서 응급구조학을 전공하고 졸업한 자, ② 보건복지부장관이 인정하는 외국의 응급구조사 자격인정을 받은 자, ③ 2급응급구조사로서 응급구조사의 업무에 3년 이상 종사한 자로서 보건복지부장관이 실시하는 시험에 합격한 후 보건복지부장관의 자격인정을 받아야 한다. 2급응급구조사는 ① 보건복지부장관이 지정하는 응급구조사 양성기관에서 대통령령이 정하는 양성과정을 이수한 자, ② 보건복지부장관이 인정하는 외국의 응급구조사 자격인정을 받은 자로서 보건복지부장관이 실시하는 시험에 합격한 후 보건복지부장관의 자격인정을 받아야 한다(응급의료에 관한 법률 제36조).

이후 신속한 구조와 구급대비체계를 확립하는 것 또한 매우 중요한 일이다.

먼저 긴급구조·구급과 관련한 법령의 과감한 통·폐합을 통하여 구조·구급체계를 일원화하여야 한다. 이를 통하여 구조·구급체계의 전문화와 현장대응능력을 강화하여야 한다. 또한 실제로 긴급구조와 구급을 담당하는 119구조대의 인적·물적 장비의 보강을 통하여 구조·구급의 능력을 향상시켜야 한다.

참고문헌

1. 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(2004).
2. 김순심/박정미, “119구급대원의 직업만족도와 그와 관련한 요인 조사연구”, 한국응급구조학회논문지 창간호, 한국응급구조학회(1997).
3. 김철중, “한국 긴급구조 정화시스템의 구축방안에 관한 연구”, 호서대 대학원 석사학위논문(2002).
4. 대전광역시소방본부, “외국의 구급행정제도 고찰 및 소방 긴급행정 발전방안 연구”, 소방구급발전 연구 논문집행정자치부(1998).
5. 박호운, “긴급구조·구급체계 개선 정책연수”, 긴급구조·구급체계 정책연구 결과, 정책연구단(1999).
6. 울산광역시 소방본부, “일본 소방구급제도 연구”, 소방구급발전 연구 논문집, 행정자치부(1998).
7. 정상복, “긴급구조·구급체계 문제점 분석”, 긴급구조·구급체계 정책연구결과, 정책연구단(1999).
8. 제주도 소방재난관리본부, “소방 구급제도 발전방안-외국 구급제도 및 운영실태 중심으로-”, 소방구급발전 연구 논문집, 행정자치부(1998).
9. 충북 제천소방서 연구반, “119구급대 전문화 방안”, 우수연구논문집, 중앙소방학교(1997).