

소방방재청장의 정책 가치지향을 통해본 재난관리정책의 변화 주이*

Tendencies of Disaster Management Policies in Terms of the National Emergency Management Agency Administrators' Value Orientations and Policy Priorities

Seung Tai Namkung**, Sang Il Ryu***

Department of Fire Service, Dong-Eui University, 176 Eomgwang-ro, Busanjin-gu, Busan, Korea

Abstract

Based on the necessity of the examination of what policies have been prioritized by the administrators of NEMA from 2004 to 2013, in which period a total of 6 administrators took the office including the current one, this study examines each administrator's pursued value orientation and policy priorities in terms of centrality analysis using the language network methodology with the 6 administrators' inaugural addresses as raw data. As a result, we can tell that the first administrator made efforts to build an integrated management system the NEMA was launched by adapting developed countries' disaster management systems for integrating the dispersed systems then. We see that the second administrator tried to construct a novel innovative national emergency management system concentrated on actual scenes because the NAME had been settled in a degree. The third administrator, focused on the construction of an organic and scientific emergency management system concentrated on prevention, and furthermore made efforts for the academic establishment of emergency science technology in order to promote the expertise of emergency management. The fourth administrator had a firm will to create public office culture for emergency management in a righteous atmosphere by eradicating corruptions with his belief that civil servants in emergency management are also public workers. The fifth administrator seemed to labor for harmonization and consolidation among civil servants in emergency management as he is the first NEMA administrator who took the office as one promoting from emergency management worker position, furthermore be willing to focus on actual scenes, and moreover reveal his will to progressively cope with climatic changes. The sixth administrator is believed to express his will to make more efforts to national safety and people's life safety in the dimension of safe welfare suggested by the Park Geunhye government.

Key words: disaster management policies, tendencies, national emergency management agency administrators

* 이 논문은 2013학년도 동의대학교 교내연구비에 의해 연구되었음.

** Tel. +82-61-1114. Fax. +82-61-462-2510. E-mail. setnk@sehan.ac.kr

*** Corresponding author. Tel. +82-51-890-4291. E-mail. samuel@deu.ac.kr

국문초록

이 연구는 2004년 초대 소방방재청장부터 2013년 현재 6대 소방방재청장에 이르기까지 각 시기(청장)별로 어떠한 정책이 우선시 되었는지를 살펴보는 것이 필요하다고 판단되어, 초대부터 6대까지 6명의 소방방재청장의 취임사를 로우데이터(RAW DATA)로 하여 언어네트워크방법론을 활용하여 각 청장별로 추구하는 가치지향과 정책의 우선순위를 중심성 분석을 통해 살펴보았다. 결과적으로, 초대 청장의 경우, 소방방재청이 출범을 하면서 분산되어 있는 재난관리체계를 선진국모델로 하여 통합 관리체계를 구축하고자 하였다는 것을 알 수 있다. 2대 청장의 경우, 초대에 소방방재청이 어느 정도 자리를 잡았기 때문에 현장을 중심으로, 새로운 혁신적인 소방방재체계를 구축하고자 노력하였다는 것을 알 수 있다. 3대 청장의 경우, 이명박 정부가 들어서면서 첫 청장으로서 이명박 정부의 실용정부 코드에 맞춰서 소방방재시스템도 실용적으로 구축하고자 했던 것으로 보여지며, 예방에 중점을 둔 체계적이고 과학적인 소방방재시스템 구축에도 중점을 두었고, 아울러 소방의 전문성을 높이기 위해서 소방학의 학문적 정립에도 노력을 쏟았다. 4대 청장의 경우, 소방공무원도 공직자의 일환으로써 소명을 가지고 비리를 근절해서 올바른 기풍이 자리 잡는 소방공직 문화를 만들겠다는 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다. 5대 청장의 경우, 현직 소방공무원 출신으로서 최초의 소방방재청장인 까닭에 소방공무원들의 화합과 단결에 힘썼던 걸로 보여지며, 아울러 현장을 중심으로 하고자 하는 의지를 반영하고 있으며, 아울러 기후변화에도 점차적으로 대응해야 된다는 의지를 보여준 것으로 여겨진다. 6대 청장의 경우, 박근혜 정부 들어 첫 소방방재청장으로써 박근혜 정부가 제시했던 안전복지차원에서 국민안전과 국민생활안전에 보다 힘을 기울이겠다는 의지가 표명된 것으로 여겨진다.

주제어: 소방방재청장, 가치지향, 재난관리정책

1. 문제제기

인류는 불을 이용하면서부터 문명의 눈부신 발전을 이룩하기 시작했다. 그러나 불의 이용은 인간의 생활양식을 편리하게 바꾸어놓기도 했지만, 화재로 인한 안전에 심각한 위협을 초래하기도 했다[1]. 우리나라의 경우에도 삼국시대부터 화재가 국가의 주요 관심사로 등장하게 되었고, 조선 세종 8년 우리나라 최초의 소방기관인 금화도감이 만들어지게 되었으며, 1925년에 최초의 소방서인 경성소방서가 문을 열게 되었다.

이후에도 화재를 비롯하여 재난이 국가적 문제로 대두하게 되어 2004년 소방방재청이 출범하게 되었다[1]. 이러한 시기동안 소방의 역할은 크게 변모하고 있다. 과거에는 주로 화재진압 위주의 역할이 요구되는 반면, 오늘날에는 화재진압과 예방, 구조와 구급 나아가 재난관리와 국민생활안전관리에 이르기까지 소방의 역할이 증대되고 있으며 마찬가지로 국민들의 안전과 소방에 대한 양적 및 질적 요구가 증대되고 있는 실정이다. 이러한 실정에서 소방의 역할은 어떻게

변화하여 왔고, 향후 어떠한 모습으로 변해야 되는지를 살펴볼 필요가 있다. 이러한 맥락에서, 비교적 최근인 소방 전담 조직인 소방방재청이 출범한 2004년부터 2013년 현재까지 소방 정책과 재난관리 정책은 어떻게 변화하여 왔으며, 향후 소방 및 재난관리정책은 어떠한 방향으로 가야만 되는지에 대한 논의를 이 연구에서 진행하고자 한다.

이를 위해, 2004년 초대 소방방재청장부터 2013년 현재 6대 소방방재청장에 이르기까지 각 시기(청장)별로 어떠한 정책이 우선시 되었는지를 살펴보는 것이 필요하다고 판단되어, 초대부터 6대까지 6명의 소방방재청장의 취임사를 로우데이터(RAW DATA)로 하여 언어네트워크방법론을 활용하여 각 청장별로 추구하는 가치지향과 정책의 우선순위를 중심성 분석을 통해 살펴보고자 하며, 이를 통해 소방 및 재난관리정책의 변화과정을 살펴보고자 한다.

II. 선행연구 검토 및 조사 설계

1. 소방방재청장 취임사를 통한 가치지향과 정책우선순위

역대 소방방재청장¹⁾의 취임사를 살펴보면, ① 초대 청장의 경우, “국민이 편안한 안전한 사회”를 건설하겠다는 비전하에 국민에게 신뢰와 안심을 주는 소방방재청, 통합과 혁신으로 초일류 재난안전조직 구축, 고객(국민)중심의 안전서비스 생산 주도, 파트너와의 관계정립을 통한 국가 총체적 대응체계를 확립 등의 4가지 목표를 설정하였고, 파트너십 강화를 통한 적극적 예방으로 인명·재산 피해를 선진국 수준으로 경감, 통합 자원동원시스템 및 지휘·조정·통제 체계혁신에 입각한 총체적 대응체계 확립, 자치단체·주민·전문가가 참여하는 상시적인 장기 복구프로그램 운영, 재난안전관리정보를 One-Stop Portal 서비스로 제공, 민·관·학 연계형 안전관리 Infra 구축 및 참여형 안전문화 운동을 범국민적 차원에서 전개, 도전적 조직환경 조성 및 업무생산성 향상에 조직 관리의 우선순위를 두는 등 6개의 발전전략을 제시하였다. ② 2대 청장의 경우, 패러다임과 발상의 전환을 통한 3가지 재난관리시스템 구축을 내걸고, 첫 번째 중앙정부에서 모든 것을 할 수는 없으므로 지방에 자율성을 주면서 철저하게 책임을 부여하는 자율과 책임이 조화되는 재난관리시스템 구축, 두 번째 재난은 현장에서 일어나는 만큼 책상에 앉아서 하는 재난관리행정은 탁상공론일 수 밖에 없으므로 현장경험을 토대로 현장에 적합한 현장밀착형 그물망 재난점검시스템 구축, 세 번째 모든 분야의 행정이 민간과 같이하는 협치가 아니면 정책의 실효성을 담보할 수 없는 시대로 변화하였으므로 민간분야의 다양한 영역과 수평적인 연계를 통한 거버넌스형 재난관리 네트워크시스템 구축 등 3가지 재난관리시스템을 구축하고자 하였고, 또한, 첨단 기법과 기술, 정보통신시스템 확대 등 첨단과학을 활용하는 재난관리 영역으로 확대, 안전복지 개념을 도입한 재난관리영역으로 확대, 재난의 국제화 확대 등

1) 역대 소방방재청장을 살펴보면, 초대 권욱 청장(재임기간: 2004. 6. 1-2006. 1. 31), 2대 문원경 청장(재임기간: 2006. 2. 1-2008. 3. 7), 3대 최성룡 청장(재임기간: 2008. 3. 8-2009. 10. 13), 4대 박연수 청장(재임기간: 2009. 10. 14-2011. 7. 21), 5대 이기환 청장(재임기간: 2011. 07. 22-2013. 3. 17), 그리고 현재에는 6대 남상호 청장(재임기간: 2013. 3. 18 - 현재)이 재직하고 있다.

3가지 재난관리 영역을 확대해 나가고자 하였으며, 마지막으로, 성과중심, 화합중심, 현장중심의 조직 관리를 하겠다고 취임사에서 밝혔다. ③ 3대 청장의 경우에는, “앞으로 국가재난관리 총괄기관으로서의 소방방재청의 업무를 수행함에 있어 국민 모두가 안심하고 신뢰할 수 있는 국가재난 예방시스템을 철저히 점검하고 강화하겠다.”고 말하며 국민의 신뢰와 사랑을 받는 일류 소방을 구현하기 위해 창조적이고 실용적인 소방안전 서비스를 창출하겠다.”고 밝혔고, 아울러, “방재구조를 예방·과학형 국토방재로 재편하고 통합·자율형 방재행정을 추진할 계획이며, 소방방재청이 국민의 안전욕구에 부응하는 열정 있고 효율적인 재난관리 전문조직으로 거듭나도록 하는 데에 총력을 다 해야 한다.”고 제시하였으며, 아울러, 실용적이고 균형 잡힌 소방방재 정책 과정 수행, 시대적 상황과 현장을 중시하는 정책, 근면하고 경쟁력 높은 소방방재조직으로 거듭, 소방관련 전문지식을 효율적으로 경영하고 관리시스템을 구축·운영, 재난 방지를 위한 환경 조성 및 국민 안전의식 제고, 호환성 있는 양질의 제품 생산을 위한 소방방재산업 지도·육성 등을 당부하였다. ④ 4대 청장의 경우, 국민안전을 지키기 위한 목표 집중적인 조직시스템 및 인력운용을 해야 한다고 제시하였고, 목표를 “작동하는 방재, 한발 앞선 대응”으로 정하였다. ⑤ 5대 청장의 경우에는, “화합하고 단결하는 조직문화 만들겠다!”고 제시하였고, 이를 위해 직원간의 상하, 직종, 직렬간 서로 신뢰하고 인정하며 협력하는 직장분위기를 만들어 나가고야 한다고 밝혔다. 아울러, “재난관리 행정변화에 선제적 대응해야”한다고 주장하며, 방재기준 가이드라인을 재설정하겠다는 계획도 밝혔다. 또한, 기후변화에 적극 대처해야 한다고 제시하였다. 아울러, 소방공무원의 처우 개선을 위해 소방 3교대 근무 실태를 재조명해 실질적인 개선대책을 마련하고, 소방활동 중 현장에서 순직하는 소방공무원의 피해를 줄이기 위해 교육훈련을 강화해야 하라며, 소방기술 선진화와 전문화를 시키는데 최선을 다하겠다고 제시하였다. 그리고, “친서민 정책과 현장중심 행정 펼치겠다”고 제시하며, 친서민 정책 방향에 맞추어 소외 계층에 대한 재난안전관리를 더욱 강화해 나가겠다고 경제적인 어려움에 처한 재난취약계층 정책을 적극 펼쳐나가겠다는 의지를 보이기도 했다. 마지막, 국민이 체감할 수 있는 현장중심의 행정을 펼쳐나가겠다는 뜻을 전하며 “문서로 지시하거나 현장 상황을 취합해 보고하는 형식적인 탁상행정을 반드시 근절하겠다”고 강조했다. ⑥ 6대 청장의 경우에는 첫째 맞춤형 예방대비, 둘째 준비된 대응복구, 셋째 실용적 안전복지, 넷째 선진형 안전기술, 다섯째 강화된 조직역량 등의 주요정책방향을 제시하였다[2]. 이와 같이, 2004년 초대 소방방재청장부터 2013년 현재 6대 소방방재청장에 이르기까지 각 청장별로 본인들의 가치지향을 담아 취임사를 발표하였다.

이러한 각 시기별 청장들의 취임사를 통해 가치지향과 정책우선순위를 가늠할 수 있는 의미론적 해석이 가능할까? 이에 대해, 정책결정자의 언어구조가 가치지향과 정책우선순위를 반영한다는 전제는 언어해석학이나 현상학, 그리고 정책학 분야의 선행연구에서 발견되고 있다[3]. 즉, 대통령의 언어구조, 대통령이 사용하는 단어의 빈도와 연결구조는 가치지향과 정책우선순위를 가늠할 수 있는 의미론적 해석이 가능하다는 연구결과들이 존재한다[4]. 또한 대통령 연설문은 공적 표현양식으로 취임사, 이임사, 국회연설 등 각기 상황에서 강력한 커뮤니케이션 효과를 나타내는 공적 담론으로서의 대통령 언어는 ‘대통령 수사학’이라는 장르로 인식되고 있다[5], 국외연구로는 1789년에서 2000년까지 미국 대통령들의 연설내용을 분석한 Lim(2002)의 연구[6]는 시대적 흐름에 따라 대통령의 연설문에 사용된 언어가 보다 민주적이고 반지성적이며, 추

상적이고 보다 단정적이며 그리고 대화지향적으로 변화한 것으로 실증분석하고 있다[4]. 국내 연구로는 이창수(2008)[7]가 노무현 전 대통령의 연설문에 나타난 정체성을 연구한 것이 있고, 박성희(2009)[5]가 제17대 대통령 후보합동 토론 내용을 언어네트워크방법론을 사용하여 분석한 연구가 있으며, 이창길(2010)[4]의 경우 노무현 대통령과 이명박 대통령의 공식적인 연설문을 언어네트워크방법론을 활용하여 대통령의 가치지향과 정책우선순위를 분석한 연구가 있다. 한편, 류상일 외(2012)[7]는 민선 5기 선거공약을 언어네트워크방법론을 활용하여 지방자치단체장의 주요정책의 경향분석을 시도한바 있다. 이처럼, 정책결정자의 취임사 등에 나타난 언어구조를 활용하여 가치지향과 정책우선순위를 밝혀내는 것이 가능해 보인다. 따라서 이 연구에서 시도하는 소방 관련 최고 정책결정권자인 소방방재청장의 취임사를 활용한 언어네트워크방법론으로도 각 시기 청장들의 가치지향과 정책우선순위를 가늠할 수 있으리라 여겨진다.

2. 언어네트워크방법론

언어네트워크방법론은 내용분석기법 중 하나이다. 이는 인간의 인식은 언어를 매개로 표현되며, 따라서 언어를 통해 인식을 읽을 수 있게 된다는 가정 하에 시작된다[8]. 한편, 내용분석이란 커뮤니케이션 메시지의 의미 혹은 핵심 아이디어를 조사하는 연구방법론으로써[9], 내용분석의 대상은 문자로부터 영상까지 다양하지만 일반적으로 문자로 작성된 메시지를 대상으로 한다. 전통적 내용분석은 연구자가 직접 문서를 읽고, 코딩하고, 분석해왔다. 그러나 전통적인 내용분석기법은 많은 기여를 했음에도 불구하고, 연구자가 임의로 만든 분석항목에 너무 의존하게 되고, 개념적으로 조잡하며, 노동 비용이 비교적 많이 들고, 외적 타당성이 제한되어 있으며, 연구자의 성향이나 이데올로기에 영향을 받는다는 비판을 받아왔다[10][9]. 이러한 전통적 방법이 지닌 문제점을 극복하기 위하여 내용분석을 하는데 있어서 컴퓨터 사용의 중요성이 최근 증가되고 있다[9]. 이러한 이유로 등장하게 된 것이 언어네트워크방법론이다. 언어네트워크분석(semantic network analysis) 내지 언어네트워크방법론은 최근 국내 소수의 연구자들²⁾ 사이에서 사용되고 있는 분석기법으로써, KrKwic(Korean Key Words In Context)³⁾ 프로그램과 NetMiner⁴⁾ 프로그램을 병행하여 사용함으로써, 문서(텍스트) 내에서 핵심 단어를 찾아내고, 단

2) 박성희(2009)[5]는 17대 대통령 후보합동 토론 언어네트워크 분석을 시도한바 있고, 이창길(2010)[4]은 언어네트워크 분석을 이용하여 참여정부와 이명박정부의 정권 초기 가치지향과 정책우선순위를 분석하였으며, 심준섭(2011)[11]은 언어네트워크방법을 활용하여 원자력 관련 갈등 프레임 분석하였다. 또한 박한우(2004)[12]는 Daum.net에서 제공된 지역혁신에 관한 뉴스를 대상으로 언어네트워크 분석을 시도하였다. 류상일 외(2012)[6]는 마찬가지로 언어네트워크방법론을 이용하여 지방자치단체장의 주요정책의 경향분석을 시도하였고, 최근 김지수와 심준섭(2013)은 언어네트워크분석을 활용하여 스마트폰 공공앱 사용자 리뷰에 대한 분석을 시도한바 있다[5][4][11][6].

3) 네덜란드 암스테르담 대학교의 Loet Leydesdorff 교수가 개발한 Full Text 소프트웨어를 한국어 분석을 위해 변형한 KrKwic(Korean Key Words In Context) 프로그램은, 크게 3개의 하위 소프트웨어로 구성되는데, KrKwic(단어 빈도 분석을 통해 핵심어, 주요 이슈를 파악함), KrTitle(논문, 웹사이트, 기사, 법조문 등의 제목과 요약문 또는 주관식 응답 등과 같이 비교적 짧은 메시지), KrText(비교적 분량이 많은 메시지)로 구성된다 [12].

어들 간의 관계를 부호화하고(encoding), 연계된 단어들 간의 관계를 규명하고 결합하여, 특정한 의미를 부여하고, 재해석하는 연구방법론이다[12][14][13][11][6].

3. 분석 대상과 절차

분석을 위하여 소방방재청 홈페이지(<http://www.nema.go.kr/>) 자료실에서 초대 소방방재청장부터 6대 소방방재청장에 이르기까지 6명 청장의 취임사를 분석대상으로 하여 연구를 진행하였는데, 3대와 5대 청장의 취임사가 자료실 홈페이지에 누락된 관계로 해당 청장의 취임사를 신문기사를 검색 및 활용하여 연구를 진행하였다. 구체적으로, 초대부터 6대까지 6명의 소방방재청장의 취임사를 로우데이터(RAW DATA)로 하여 언어네트워크방법론을 활용하여 각 청장별로 추구하는 가치지향과 정책의 우선순위를 중심성 분석을 실시하여, 소방 및 재난관리정책의 변화과정을 살펴보고자 하였다. 이러한 언어네트워크방법론의 연구절차는 크게 3가지 단계로 진행되었다. 첫째, 탐색적 자료분석(Exploratory Data Analysis)으로 연구대상이 되는 취임사를 자료화하였고, 유형화 하였다. 둘째, 핵심단어를 파악하기 위해 분류를 시도하였다. 즉, 핵심단어의 공통성과 차별성을 파악하기 위함으로써, KrKwic 프로그램을 통해 1차적으로 분류를 시도하였다. 셋째, KrKwic 프로그램을 통해 도출된 핵심단어에 대한 행렬매트릭스 방정식('단어×단어' 공출현 행렬)을 완성하여, 이를 바탕으로 NetMiner 프로그램을 활용하여 핵심단어 간의 사회네트워크 연결망⁵⁾ 내지 결합관계 분석을 실시하였다. 이는 특정한 핵심 키워드(단어)들이 어떠한 특정 형태로 결합될 때 특정한 의미를 발생하기 때문이다[13][15].

III. 분석결과

1. 소방방재청장 취임사에 나타난 핵심주제어 분석

4) NetMiner는 (주)사이람에서 개발한 소셜 네트워크 분석 소프트웨어이다. 데이터 변환, 네트워크 분석, 통계분석 등을 가능하게 해주는 소프트웨어이다[13].

5) 네트워크는 오래전부터 인류 역사 속에서 다양한 형태로 존재해왔고, 사회네트워크 연결망 내지 사회연결망 이론은 관계적 인간관의 산물로서 사회학 등의 분야에서 연구가 진행되어 왔었다. 김용학(2004)[15]에 의하면, 사회연결망 이론은 개인적 측면의 대인 관계망부터 시작하여, 사회적 자본과 연결망, 시장과 국가의 연결망, 조직의 연결망에 이르기까지 다양한 형태로 결합할 수 있다고 제시하고 있다.

<Table 1> Main Key Words of 1st~6st NEMA Administrators

1대		2대		3대		4대		5대		6대	
빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드	빈도	키워드
25	국민	12	국민	5	소방방재	7	국민	8	소방방재청	9	국민
19	조직	11	재난관리	4	국민	5	소방방재청	8	현장	7	재난
16	재난관리	8	조직	3	국가재난	3	성과	7	소방공무원	5	국민행복
12	소방방재청	6	재난	2	국가재난관리	3	소명	6	국민	5	소방방재
11	안전	6	현장	2	소방방재청	3	조직	6	근무	5	안전기술
9	대응	5	구축	2	신뢰	2	안전	5	화합	5	안전복지
9	재난	5	국가	2	실용적	2	공직자	4	단결	4	국민안전
8	소방방재공무원	5	소방방재청	2	안전	2	목표	4	의지	4	안전
5	우리나라	4	성과	2	예방	2	기풍	3	근무여건	3	강한
4	선진국	4	우리나라	2	재난	2	나라	3	기후변화	3	근무
3	개선	4	정책	2	재난관리	2	대응	3	변화	3	대응
3	노력	3	고객	2	전문	2	요구	3	소방	3	생활
3	다양한	3	책임	2	정책	2	인력	3	재난관리	3	안심
3	생명	3	추진	2	효율적	2	재난관리	3	정책	3	재난유형
3	통합	2	국제	2	조성	2	필요	3	현장중심	3	재난현장
2	관리체계	2	비전	2	수행			2	강화	3	준비된
2	권위주의	2	사랑					2	경제적	3	현장
2	동북아시아	2	새로운					2	대응	2	국가재난관리
2	목표	2	선진국					2	새로운	2	맞춤형
2	문제점	2	안전					2	성과	2	변화
2	미국	2	혁신					2	신뢰	2	소방방재행정
2	분산							2	안전사고	2	역량
2	세계							2	재난취약계층	2	일선관서
2	우선순위							2	조직문화	2	재난예방

시기별 소방방재청장 취임사에 나타난 핵심주제어 분석을 실시해 보면 위와 같다. 첫째, 초대 청장부터 6대 청장까지 모두 “국민”이라는 키워드 빈도가 높다는 것을 알 수 있고, 아울러 “재난”, “소방방재” 키워드 빈도가 높다는 것을 알 수 있다. 이는 소방의 역할의 국민의 안전을 책임지는 막중한 임무를 수행하기 때문에 국민이라는 키워드가 높은 것은 당연한 결과라고 판단되며, 마찬가지로 소방방재와 재난관리 키워드가 높은 것도 소방의 역할이기 때문으로 판단된다.

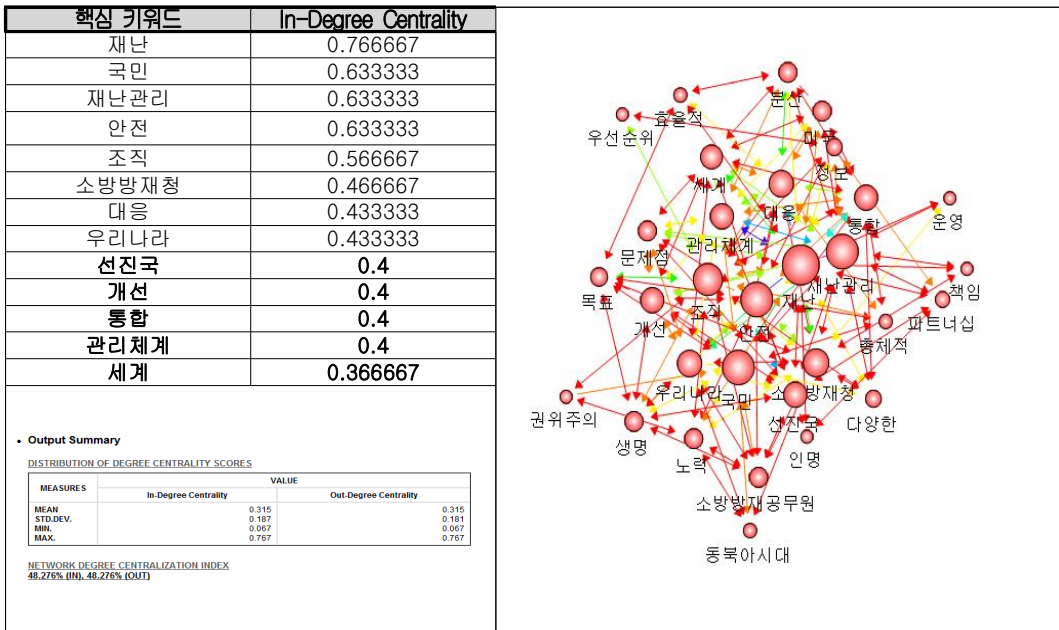
둘째, 시기별로 살펴보기 위하여, 우선 초대부터 6대까지 반복적으로 나오는 키워드인 “노력”, “개선”, “효율”, “대응”, “조직” 등의 키워드를 제외하고 새롭게 등장하는 키워드 위주로 분석해 보면, ① 초대 청장의 경우, “선진국”, “통합”, “관리체계” 등의 키워드 빈도가 높은 것을 알 수 있다. 이는 소방방재청이 출범을 하면서 분산되어 있는 재난관리체계를 선진국모델로 하여 통합 관리체계를 구축하고자 하였다는 것을 알 수 있다. ② 2대 청장의 경우, “현장”, “새로운”, “혁신” 등의 키워드 빈도가 높았다. 이는 초대에 소방방재청이 어느 정도 자리를 잡았기 때문에 현장을 중심하면서, 새로운 혁신적인 소방방재체계를 구축하고자 노력하였다는 것을 알 수 있다. ③ 3대 청장의 경우, “실용적”, “예방”, “전문” 등의 키워드 빈도가 높았다. 3대 청장의 경우 이명박 정부가 들어서면서 첫 청장으로서 이명박 정부의 실용정부 코드에 맞춰서 소방방재시스템도 실용적으로 구축하고자 했던 것으로 보여지며, 예방에 중점을 둔 체계적이고 과학적인

소방방재시스템 구축에도 중점을 두었고, 아울러 소방의 전문성을 높이기 위해서 소방학의 학문적 정립에도 노력을 쏟았다. ④ 4대 청장의 경우, “소명”, “공직자”, “기풍” 등의 키워드가 높은 점으로 볼 때, 소방공무원도 공직자의 일환으로써 소명을 가지고 비리를 근절해서 올바른 기풍이 자리 잡는 소방공직 문화를 만들겠다는 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다. ⑤ 5대 청장의 경우, “현장”, “화합”, “단결”, “기후변화” 등의 키워드가 높은 빈도를 보였다. 이는 현직 소방공무원 출신으로서는 최초의 소방방재청장인 까닭에 소방공무원들의 화합과 단결에 힘 썼던 걸로 보여지며, 아울러 현장을 중심으로 하고자 하는 의지를 반영하고 있으며, 아울러 기후변화에도 점차적으로 대응해야 된다는 의지를 보여준 것으로 여겨진다. ⑥ 6대 청장의 경우, “안전복지”, “국민안전”, “생활” 등의 키워드 빈도가 높았다. 이는 박근혜 정부 들어 첫 소방방재청장으로써 박근혜 정부가 제시했던 안전복지차원에서 국민안전과 국민생활안전에 보다 힘을 기울이겠다는 의지가 표명된 것으로 여겨진다.

2. 언어네트워크분석을 통한 취임사에 나타난 경향성 분석

1) 1대 청장의 취임사 경향성

초대 청장의 취임사에 나타난 경향성을 살펴보기 위하여, 언어네트워크 분석을 실시한 결과 다음과 같이 네트워크 지도 및 중심성 분석결과가 도출되었다.



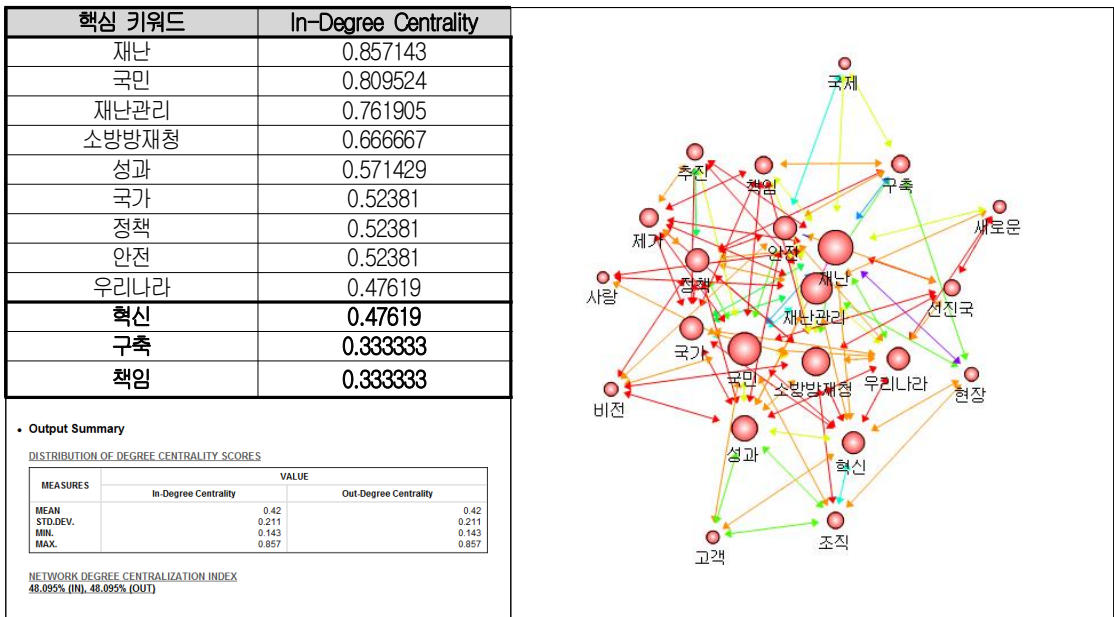
<Figure 1> Dendrogram by In-Degree Centrality Analysis of 1st NEMA Administrators

초대 청장의 경우, “국민이 편안한 안전한 사회”를 건설하겠다는 비전하에 국민에게 신뢰와 안심을 주는 소방방재청, 통합과 혁신으로 초일류 재난안전조직 구축, 고객(국민)중심의 안전서

비스 생산 주도, 파트너와의 관계정립을 통한 국가 총체적 대응체계를 확립 등의 4가지 목표를 설정하였었다. 언어네트워크 분석결과 중심성 값을 살펴보면, “선진국”, “통합”, “관리체계” 등의 키워드가 중심성 값이 높은 것을 알 수 있다. 이는 소방방재청이 출범을 하면서 분산되어 있는 재난관리체계를 선진국모델로 하여 통합 관리체계를 구축하고자 하였다는 것을 짐작할 수 있다.

2) 2대 청장의 취임사 경향성

2대 청장의 취임사에 나타난 경향성을 살펴보기 위하여, 언어네트워크 분석을 실시한 결과 다음과 같이 네트워크 지도 및 중심성 분석결과가 도출되었다.



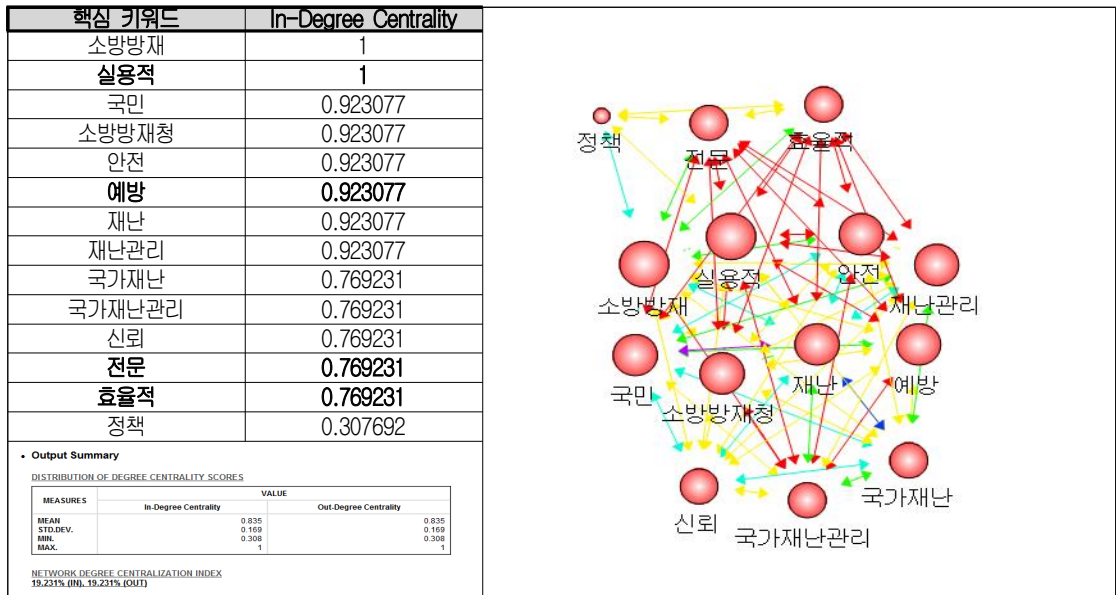
<Figure 2> Dendrogram by In-Degree Centrality Analysis of 2st NEMA Administrators

2대 청장의 경우, 패러다임과 발상의 전환을 통한 3가지 재난관리시스템 구축을 내걸고, 첫 번째 중앙정부에서 모든 것을 할 수는 없으므로 지방에 자율성을 주면서 철저하게 책임을 부여하는 자율과 책임이 조화되는 재난관리시스템 구축, 두 번째 재난은 현장에서 일어나는 만큼 책상에 앉아서 하는 재난관리행정은 탁상공론일 수 밖에 없으므로 현장경험을 토대로 현장에 적합한 현장밀착형 그물망 재난점검시스템 구축, 세 번째 모든 분야의 행정이 민간과 같이하는 협치가 아니면 정책의 실효성을 담보할 수 없는 시대로 변화하였으므로 민간분야의 다양한 영역과 수평적인 연계를 통한 거버넌스형 재난관리 네트워크시스템 구축 등 3가지 재난관리시스템을 구축하고자 하였다. 언어네트워크 분석의 중심성 분석결과, “혁신”, “구축” 등의 키워드가 중심성 값이 높았다. 이는 초대에 소방방재청이 어느 정도 자리를 잡았기 때문에 새로운 혁신적

인 소방방재체계를 구축하고자 노력하였다는 것을 알 수 있다.

3) 3대 청장의 취임사 경향성

3대 청장의 취임사에 나타난 경향성을 살펴보기 위하여, 언어네트워크 분석을 실시한 결과 다음과 같이 네트워크 지도 및 중심성 분석결과가 도출되었다.

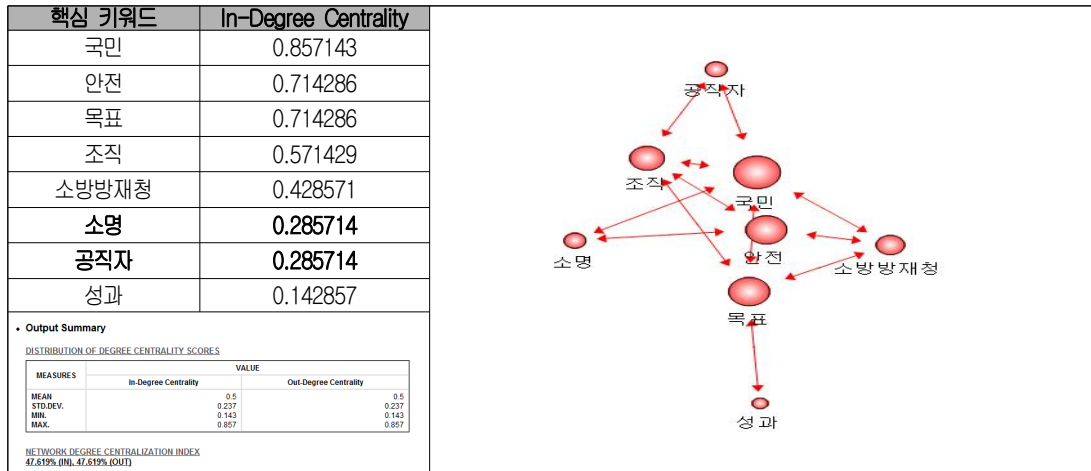


<Figure 3> Dendrogram by In-Degree Centrality Analysis of 3st NEMA Administrators

3대 청장의 경우에는, 국민 모두가 안심하고 신뢰할 수 있는 국가재난 예방시스템을 철저히 점검하고 강화하겠다고 제시하며, 국민의 신뢰와 사랑을 받는 일류 소방을 구현하기 위해 창조적이고 실용적인 소방안전 서비스를 창출하겠다고 밝혔다. 언어네트워크 분석의 중심성 분석결과, “실용적”, “예방”, “전문”, “효율적” 등의 키워드가 중심성 값이 높았다. 이는 3대 청장의 경우 이명박 정부가 들어서면서 첫 청장으로서 이명박 정부의 실용정부 코드에 맞춰서 소방방재 시스템도 실용적으로 구축하고자 했던 것으로 보여지며, 예방에 중점을 둔 체계적이고 과학적인 소방방재시스템 구축에도 중점을 두었고, 아울러 소방의 전문성을 높이기 위해서 소방학의 학문적 정립에도 노력을 쏟았다는 것을 짐작 할 수 있다.

4) 4대 청장의 취임사 경향성

4대 청장의 취임사에 나타난 경향성을 살펴보기 위하여, 언어네트워크 분석을 실시한 결과 다음과 같이 네트워크 지도 및 중심성 분석결과가 도출되었다.

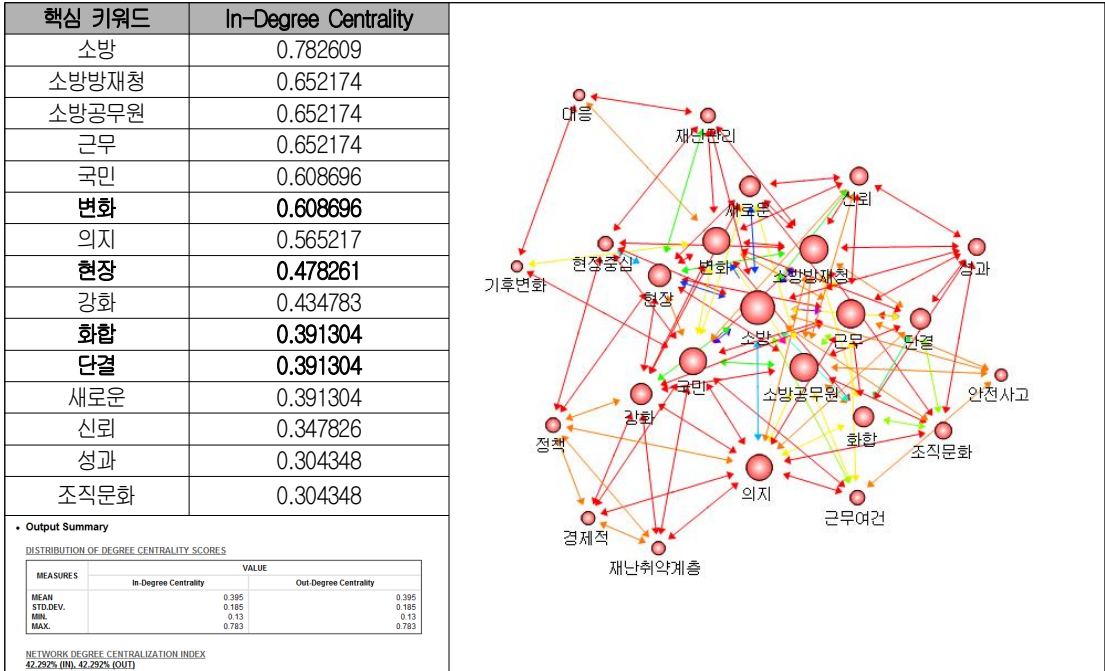


<Figure 4> Dendrogram by In-Degree Centrality Analysis of 4st NEMA Administrators

4대 청장의 경우, 국민안전을 지키기 위한 목표 집중적인 조직시스템 및 인력운용을 해야 한다고 제시하였고, 목표를 작동하는 방재, 한발 앞선 대응으로 정하였다. 언어네트워크 분석의 중심성 분석 결과를 보면, “소명”, “공직자” 등의 키워드가 중심성 값이 높은 점으로 볼 때, 소방 공무원도 공직자의 일환으로써 소명을 가지고 비리를 근절해서 올바른 기풍이 자리 잡는 소방 공직 문화를 만들겠다는 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다.

5) 5대 청장의 취임사 경향성

5대 청장의 취임사에 나타난 경향성을 살펴보기 위하여, 언어네트워크 분석을 실시한 결과 다음과 같이 네트워크 지도 및 중심성 분석결과가 도출되었다.

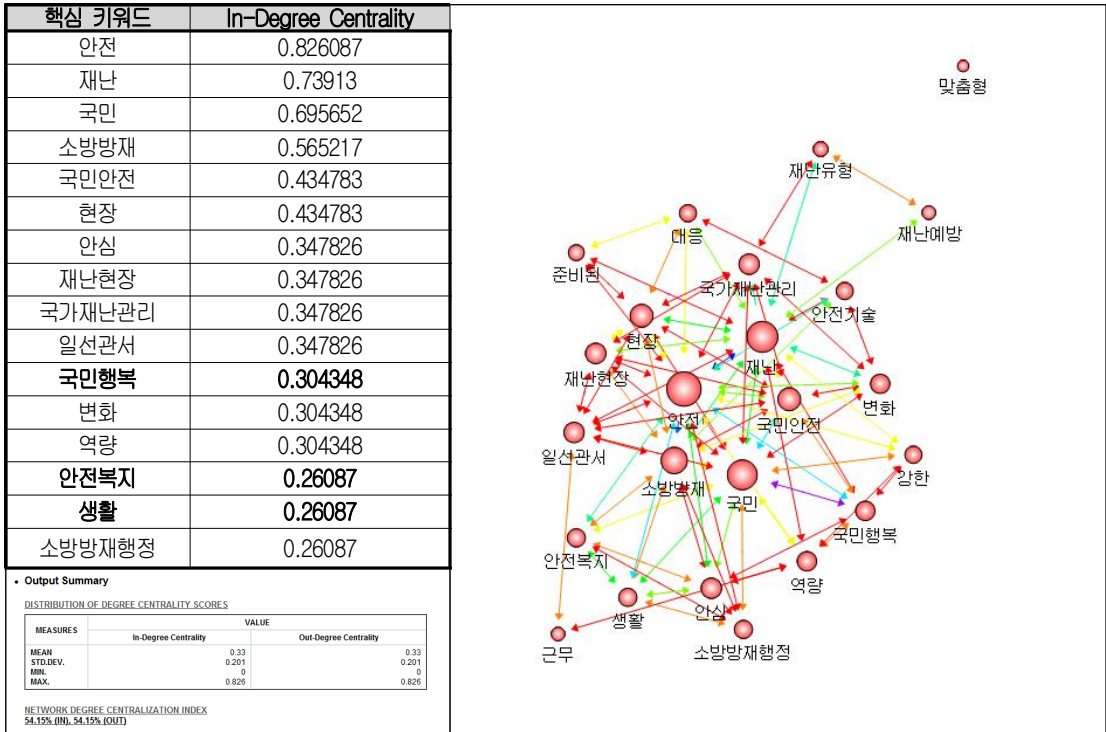


<Figure 5> Dendrogram by In-Degree Centrality Analysis of 5st NEMA Administrators

5대 청장의 경우에는, 화합하고 단결하는 조직문화를 만들겠다고 제시하였고, 아울러, 재난관리 행정변화에 선제적 대응해야한다고 주장하며, 방재기준 가이드라인을 재설정하겠다고 제시하였다. 또한, 기후변화에 적극 대처해야 한다고 제시하였고, 아울러, 소방공무원의 처우 개선을 위해 소방 3교대 근무 실태를 재조명해 실질적인 개선대책을 마련하고, 소방활동 중 현장에서 순직하는 소방공무원의 피해를 줄이기 위해 교육훈련을 강화해야 하다고 하며, 소방기술 선진화와 전문화를 시키고자 하였다. 특히, 국민이 체감할 수 있는 현장중심의 행정을 펼쳐나가겠다는 뜻을 전했다. 언어네트워크 분석 결과, “변화”, “현장”, “화합”, “단결” 등의 키워드의 중심성 값이 높았다. 이는 현직 소방공무원 출신으로서는 최초의 소방방재청장인 까닭에 소방공무원들의 화합과 단결에 힘 썼던 걸로 보여 지며, 아울러 현장 중심의 시스템 구축에 노력을 하였다는 것을 알 수 있다.

6) 6대 청장의 취임사 경향성

마지막 6대 청장의 취임사에 나타난 경향성을 살펴보기 위하여, 언어네트워크 분석을 실시한 결과 다음과 같이 네트워크 지도 및 중심성 분석결과가 도출되었다.



<Figure 6> Dendrogram by In-Degree Centrality Analysis of 6st NEMA Administrators

6대 청장의 경우에는 맞춤형 예방대비, 준비된 대응복구, 실용적 안전복지, 선진형 안전기술, 강화된 조직역량 등의 주요정책방향을 제시하였다. 언어네트워크 분석결과, “국민행복”, “안전복지”, “생활” 등의 키워드의 중심성 값이 높았다. 이는 박근혜 정부 들어 첫 소방방재청장으로써 박근혜 정부가 제시했던 안전복지차원에서 국민안전과 국민생활안전에 보다 힘을 기울이겠다는 의지가 표명된 것으로 여겨진다.

IV. 결론 및 시사점

이 연구는 소방의 역할은 어떻게 변화하여 왔고, 향후 어떠한 모습으로 변해야 되는지를 살펴볼 필요성을 느껴, 비교적 최근인 소방 전담 조직인 소방방재청이 출범한 2004년부터 2013년 현재까지 소방 정책과 재난관리 정책은 어떻게 변화하여 왔으며, 향후 소방 및 재난관리정책은 어떠한 방향으로 가야만 되는지에 대한 논의를 진행하고자 하였다. 이를 위해, 2004년 초대 소방방재청장부터 2013년 현재 6대 소방방재청장에 이르기까지 각 시기(청장)별로 어떠한 정책이 우선시 되었는지를 살펴보는 것이 필요하다고 판단되어, 초대부터 6대까지 6명의 소방방재청장의 취임사를 로우데이터(RAW DATA)로 하여 언어네트워크방법론을 활용하여 각 청장별로 추구하는 가치지향과 정책의 우선순위를 중심성 분석을 통해 살펴보았고, 이를 통해 소방 및

재난관리정책의 변화과정을 살펴 보았다.

분석결과, 첫째, 초대 청장부터 6대 청장까지 모두 “국민”이라는 키워드 빈도가 높다는 것을 알 수 있고, 아울러 “재난”, “소방방재” 키워드 빈도가 높다는 것을 알 수 있다. 이는 소방의 역할의 국민의 안전을 책임지는 막중한 임무를 수행하기 때문에 국민이라는 키워드가 높은 것은 당연한 결과라고 판단되며, 마찬가지로 소방방재와 재난관리 키워드가 높은 것도 소방의 역할이기 때문으로 판단된다.

둘째, 시기별로 살펴보기 위하여, 우선 초대부터 6대까지 반복적으로 나오는 키워드인 “노력”, “개선”, “효율”, “대응”, “조직” 등의 키워드를 제외하고 새롭게 등장하는 키워드 위주로 분석해보면, ① 초대 청장의 경우, “선진국”, “통합”, “관리체계” 등의 키워드 빈도가 높은 것을 알 수 있다. 이는 소방방재청이 출범을 하면서 분산되어 있는 재난관리체계를 선진국모델로 하여 통합 관리체계를 구축하고자 하였다는 것을 알 수 있다. ② 2대 청장의 경우, “현장”, “새로운”, “혁신” 등의 키워드 빈도가 높았다. 이는 초대에 소방방재청이 어느 정도 자리를 잡았기 때문에 현장을 중심하면서, 새로운 혁신적인 소방방재체계를 구축하고자 노력하였다는 것을 알 수 있다. ③ 3대 청장의 경우, “실용적”, “예방”, “전문” 등의 키워드 빈도가 높았다. 3대 청장의 경우 이명박 정부가 들어서면서 첫 청장으로서 이명박 정부의 실용정부 코드에 맞춰서 소방방재시스템도 실용적으로 구축하고자 했던 것으로 보여지며, 예방에 중점을 둔 체계적이고 과학적인 소방방재시스템 구축에도 중점을 두었고, 아울러 소방의 전문성을 높이기 위해서 소방학의 학문적 정립에도 노력을 쏟았다. ④ 4대 청장의 경우, “소명”, “공직자”, “기풍” 등의 키워드가 높은 점으로 볼 때, 소방공무원도 공직자의 일환으로써 소명을 가지고 비리를 근절해서 올바른 기풍이 자리 잡는 소방공직 문화를 만들겠다는 의지가 반영된 것으로 볼 수 있다. ⑤ 5대 청장의 경우, “현장”, “화합”, “단결”, “기후변화” 등의 키워드가 높은 빈도를 보였다. 이는 현직 소방공무원 출신으로서 최초의 소방방재청장인 까닭에 소방공무원들의 화합과 단결에 힘 썼던 걸로 보여지며, 아울러 현장을 중심으로 하고자 하는 의지를 반영하고 있으며, 아울러 기후변화에도 점차적으로 대응해야 된다는 의지를 보여준 것으로 여겨진다. ⑥ 6대 청장의 경우, “안전복지”, “국민안전”, “생활” 등의 키워드 빈도가 높았다. 이는 박근혜 정부 들어 첫 소방방재청장으로써 박근혜 정부가 제시했던 안전복지차원에서 국민안전과 국민생활안전에 보다 힘을 기울이겠다는 의지가 표명된 것으로 여겨진다.

이 연구는 이론적으로 각 시기별 소방방재청장들의 취임사를 통해 가치지향과 정책우선순위를 가늠할 수 있는 의미론적 해석이 가능할 수 있다는 점을 규명하고자 노력하였다는 점에서 의미를 찾아 볼 수 있고, 정책적으로는 소방 및 재난관리 정책의 변화과정을 일목요연하게 살펴 볼 수 있으며, 아울러 이를 통해 향후 미래 소방정책의 방향을 짐작하는데 기초자료를 제공했다는 점이 정책적으로 함의가 있다고 판단된다.

그럼에도 불구하고, 이 연구의 한계로 첫째, 초대부터 6대까지 6명의 소방방재청장들의 취임사를 기초자료로 하여 언어네트워크 분석을 시행하였는데, 로우 데이터(RAW DATA)가 단순히 취임사로 한정되어 있고, 시기별 청장들의 공식 연설문, 기타 신문기사 등 많은 자료를 로우 데이터로 활용하지 못하였기 때문에 일반화하기에는 다소 무리가 따를 수 있고, 아울러 취임사만을 가지고 시기별 청장들의 가치지향과 정책우선순위를 판단하자는 것이 자칫 자의적일 수

있다는 우려를 않고 있다. 둘째, 언어네트워크방법론이 아직까지는 짜임새 있는 연구방법론으로써 확고히 자리를 잡지 못하였기 때문에 자칫 분석이 실험적인 단계라는 태생적인 한계를 갖고 있다.

References

- [1] Yang, Gi Geun, et. al. 2013. *Introduction to Fire Service Administration*. Seoul: Dae Young Books.
- [2] <http://www.nema.go.kr>
- [3] Dunn, W. 2004. *Public Policy Analysis: An Introduction*. 3rd. NJ: Prentice-Hall.
- [4] Lee, Chang Gil. 2010. Semantic Network Analysis in Lee Myung-bak Government and Roh Moo-Hyun Government. *Korean Public Administration Review*, 44(3): 165-189.
- [5] Park, Sung Hee. 2009. A Rhetorical Study on the Epideictic Feature and Value Orientation of U. S. Presidents' Inaugural Addresses: from Thomas Jefferson to Barack Obama. *Speech & Communication*. 11: 195-222.
- [6] Ryu, Sang Il. et. al. 2012. Tendency Analyze the Core Policies of Local Government Directors. *Journal of the Korea Contents Association*. 12(12): 661-671.
- [7] Lee, Chang Su. 2008. A Critical Discourse Analysis of Former President Roh Moohyun's Identity In a Public Speech. *Discourse and cognition*. 15(2): 143-161.
- [8] Pinkley, R. L. 1990. Dimensions of conflict frame: Disputant interpretations of conflict. *Journal of Applied Psychology*. 75: 117-126.
- [9] Park, Han Woo·Leydesdorff, L. 2004. *KrKwic Program for Korean Content Analysis*. *Journal of the Korean Data Analysis*, 6(5): 1377-1388.
- [10] Rice, R. E. & Danowski, J. A. 1993. Is it really just like a fancy answering machine? Comparing comments and semantic networks about voice mail. *Journal of Business Communication*, 30: 369-397.
- [11] Bae, Yon Seok. 2001. *Content Analysis*. Communication Books.
- [12] Park, Han Woo. 2006. *Introduction to KrKwic Software*. KICE.
- [13] Shim, Jun Seop. 2011. Understanding Conflict Frames about a Nuclear Power Plant: Focusing on the Effect of the Fukushima Nuclear Accident. *Korean Public Administration Review*. 45(3): 173-203.
- [14] Lim, Elvin T. 2002. Five trends in presidential rhetoric: An analysis of rhetoric from

George Washington to Bill Clinton, *Presidential Studies Quarterly*, 32(2): 328-366.

[15] Kim, Young Hak. 2004. *Social Networks Theory*. Pakyoung Books.

참고문헌 (References in Non-roman Script)

- [1] 양기근, 류상일, 송윤석, 송용선, 이주호, 박정민. 2013. 소방행정학개론. 서울: 대영문화사.
- [4] 이창길. 2010. 정권 초기의 가치지향과 정책우순순위: 참여정부와 이명박정부의 언어네트워크 비교분석. *한국행정학보*. 44(3): 165-189.
- [5] 박성희. 2009. 대통령 취임연설의 제의적 특성 수사 분석: 버락 오바마 미국대통령 취임연설문을 중심으로. *Speech & Communication*. 11: 195-222.
- [6] 류상일, 최호택, 정석환, 강형기. 2012. 지방자치단체장의 주요정책 경향분석(I): 민선 5기 선거공약을 중심으로. *한국콘텐츠학회논문지*. 12(12): 661-671.
- [8] 박한우, Leydesdorff, L. 2004. 한국어 내용분석을 위한 KrKwic 프로그램의 이해와 적용: Daum.net에서 제공된 지역혁신에 관한 뉴스를 대상으로. *Journal of the Korean Data Analysis*, 6(5): 1377-1388.
- [10] 박한우. 2006. 한국어 메시지의 내용분석을 위한 KrKwic 소프트웨어의 소개. *한국교육과정평가원 특강자료집*.
- [11] 배연석 역. 2001. 미디어 내용분석 방법론. 커뮤니케이션북스.
- [13] 신준섭, 김지수. 원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전사고의 영향을 중심으로. *한국행정학보*. 45(3): 173-203.
- [15] 김용학. 2004. 사회 연결망 이론. 박영사.

남궁승태: 동국대학교에서 법학박사학위를 받고(1991), 현재 세한대학교 소방행정학과 교수로 재직 중이다. 헌법, 소방법규, 소방행정법 등이 주요 관심 분야이며, 프랑스 AIX-MARSEILLE III 대학교 법과대학 박사과정(DOCTORAT) 수료하였고, 사법시험, 일반공무원임용시험, 소방공무원임용시험, 소방간부후보생선발시험 등 출제위원을 역임하였다. 주요 연구로는 “화재진압등 소방활동으로 인한 소방공무원의 재해보상에 관한 연구(2010)”, “소방행정법(2007, 동아기술)”, “소방기본법(2007, 엑스퍼트)” 등이 있다(E-mail: setnk@sehan.ac.kr)

류상일: 충북대에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 한국의 지방자치단체 재난대응체계. 2007년 8월), 세한대학교 소방행정학과 교수를 거쳐, 현재 동의대학교 소방행정학과 교수로 재직 중이다. 소방행정, 재난관리, 재해구호, 사회네트워크 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 “행정학에서 재난관리분야의 학문적 연구경향(2007)”, “네트워크 관점에서 지방정부 재난대응과정 분석: 미국의 허리케인과 한국의 태풍 대응사례를 중심으로(2007)”, “지방자치단체의 재난대응 네트워크 분석(2008)”, “소방공무원의 스트레스요인과 직무만족간의 관계(2009)”, “소방학의 학문적 정체성 확립을 위한 소방정책론 정립방안(2010)”, “지방행정체제 개편에 따른 효율적 소방력 개선방향(2011)”, “한국위기관리 연구경향 분석(2012)” 등이 있다(samuel@deu.ac.kr).