

소방조직의 점진적 발전을 위한 제언



김 국 래
(청와대경호실 안전대책과)

1. 서론

가. 연구목적

오늘날 우리사회는 급격한 변동을 거듭하고 있고 이러한 변동에 대하여 적시적절한 조정이 결여된다면 혼란과 무질서만이 있게 될 뿐이다. 다가오는 2000년 대 선진봉사행정을 구현해야 할 소방조직은 가속되는 사회변동에 발 맞추어 점진적인 조직기구의 확대개편, 인사제도의 개선, 재원의 확보, 보수적 적정화, 국가보훈시혜, 소방의 날 법제화, 후생복지의 확대 등 제분야에 있어서 해결해야 할 많은 문제를 내포하고 있다.

따라서 본 논제에서는 현재 소방조직이 안고 있는 문제점을 살피고 이를 중심으로 소방조직의 점진적인 발전방안을 제시하는데 목적을 두고자 한다.

나. 연구범위 및 방법

본 논제의 연구에 있어서 조직의 발전은 과거속에서 근원을 찾고 현재속에 토착하면서 미래를 추구하는 지속적인 발전과 성장을 의미하지 않으면 아니되므로 우선 소방조직의 변천과정을 개략적으로 간단하게 살피고 둘째, 조직이 안고 있는 문제중에서 특

히 조직기구의 확대개편 필요성, 인사제도의 불합리성 시정, 국가보훈시혜의 확대 필요성을 논급한 후 본 논제를 요약 정리코자 한다.

연구방법에 있어서는 주로 국내문헌을 중심으로 소방조직의 변천과정을 살피고 내무부 소방국에서 발행되는 각종 자료를 중심으로 하여 소방조직의 문제점을 깊이있게 고찰함과 동시에 이 분석을 기초로 하여 발전적이고 점진적인 대응책을 제시하기로 하겠다.

2. 우리나라 소방조직의 변천

우리나라 소방조직의 변천사를 개략적으로 살펴보면 그 시초를 「삼국사기」에서 상고시대의 소방에 관한 약간의 기록에서 찾아볼 수 있으나 이는 단지 그 당시의 화재에 관한 기록일 뿐 소방행정에 관한 것은 찾아볼 수 없다.

그 후 이조시대에 이르러 수성금화사가 소방조직의 효시로 설립되었으나 세조6년(1460년) 5월에 이를 폐지하고 한성부에 귀속시킴으로써 소방업무는 사실상 유명무실하게 되었다.

일제하인 1912년 중부소방서의 전신인 남대문 소방서가 설치

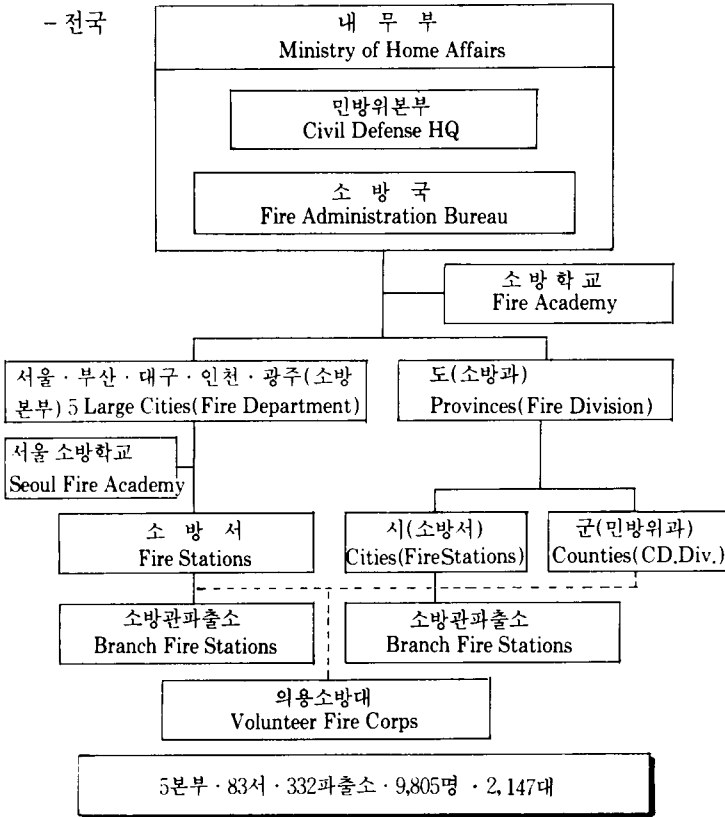
되면서 소방업무를 경찰부 산하에서 운영하였으며 해방과 더불어 미 군정하인 1946년 4월 10일 군 법령 제66호로 자치소방제의 하나인 소방부 및 소방위원회가 설치됨에 따라 경찰에 의한 소방업무 운영이 정지되고 소방은 경찰로부터 완전히 독립되어 독자적인 행정체제의 자치소방제도가 출범되면서 1947년 소방청이 설치되고 전국에 50개 소방서가 설치되어 소방행정 발전의 획기적 전기가 되는 듯 하였으나 1948년 11월 4일 대통령령 제18호에 의거 종전의 조직은 없어지고 치안국 경찰 산하의 1개 계로 축소되고 1955년 2월 17일 전국 50개 서에서 24개 서로 축소되고 말았다.

1958년 3월 11일 법률 제485호로 소방법이 제정 공포되고 동년 7월 4일 대통령령 제1382호로 소방법 시행령과 동년 8월 18일 내무부령 제55호로 소방법 시행규칙이 각각 제정 공포되어 소방업무의 기본법 체계를 이루게 되었다.

1970년 8월 3일 정부조직법 개정으로 소방업무가 지방자치단체(서울특별시와 부산직할시를 제외한 여타 지방자치단체는 재

● 현소방조직

- 전국



정사정을 고려 이관시기 보류)로 이관함에 따라 서울특별시 소방본부 설치조례와 도 및 부산직할시 소방기구에 관한 규정 중 개정령에 의하여 1972. 6. 1 서울특별시와 부산직할시에 소방본부가 설치되고 1975. 7. 25 민방위기본법이 제정되면서 정부조직법을 개정하여 내무부에 민방위본부를 설치하고 치안국 소방과를 개편 민방위본부에 소방국이 설치되어 현재 전국에 5개 소방본부 및 9개 도 소방과 산하에 83개 소방서, 332개 소방파출소 및 380개 의용소방대, 군지역 137개 민방위과 산하에 1,767개 의용소

방대에서 소방업무를 총괄하는 편제로 운영되어지고 있다.

3. 소방조직의 점진적 발전방안

국민소득 5000불 시대를 눈앞에 둔 우리나라는 서구 선진문명의 도래로 날로 소방행정의 중요성이 증대되고 있다.

소방관은 열악한 근무환경과 위험한 작업여건속에서 매일매일 생명의 위협을 받으며 근무하고 있으나 타 공무원과 비교하여 여러 분야에서 불합리한 대우를 받고 있다. 이러한 위험속에서 묵묵히 업무를 수행하고 있는 소

방공무원의 사기진작은 물론, 선진소방행정 체제의 구현을 위하여 소방조직의 점진적 발전을 위한 방안들이 조속히 수립, 시행되어져야 할 것이다.

가. 소방조직기구의 확대개편

지방자치제의 시행을 목전에 두고 자치소방체제로의 전환이 필수불가결한 시점에 놓여있는 현상황에서 소방업무는 전문화를 요하는 특수성 및 지휘권의 일원화를 기하여야 하며 소방행정의 과학화 및 선진화, 소방봉사 영역의 확대필요성이 절실히 요청되어지고 있다.

따라서 소방조직의 편제를 시대의 변화에 발맞추어 점진적으로 확대개편해 나가지 않는 한 증대되어지는 소방행정수요에 효율적으로 대처해 나갈 수 없게 될 것이다.

(1) 소방조직의 점진적 확대 개편방안

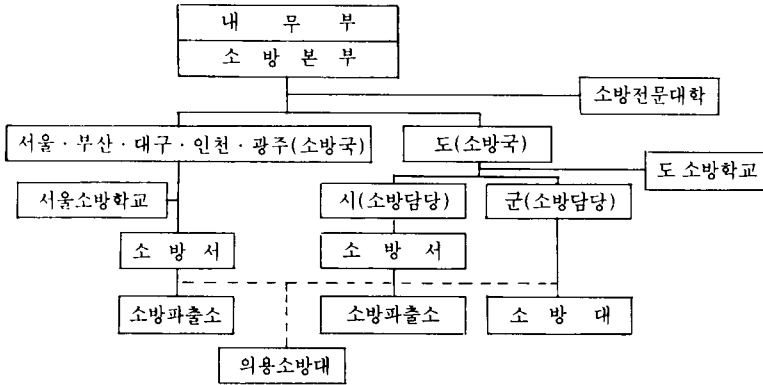
소방업무는 그 특질상 특수성, 전문성, 기술성을 가지고 있으므로 지휘권과 책임의 단일화가 요청되어지는 고유의 업무이다.

따라서 현재 민방위본부 산하에 소방국의 조직을 가지고 있는 중앙 소방조직의 경우 그 편제의 독립이 시급히 요청되어지고 있으며, 지방조직에 있어서는 서울을 비롯한 4개 직할시에 한하여 편제되어 있는 소방본부를 도단위별 독립본부(국)를 설립하여 중앙과 지방간의 긴밀한 연계속에서 일사불란한 업무수행이 이루어질 수 있도록 확대 개편되어져야 할 것이다.

지방화 시대에 대비한 바람직한 소방조직의 점진적인 확대개편방안을 다음과 같이 제시코자 한다.

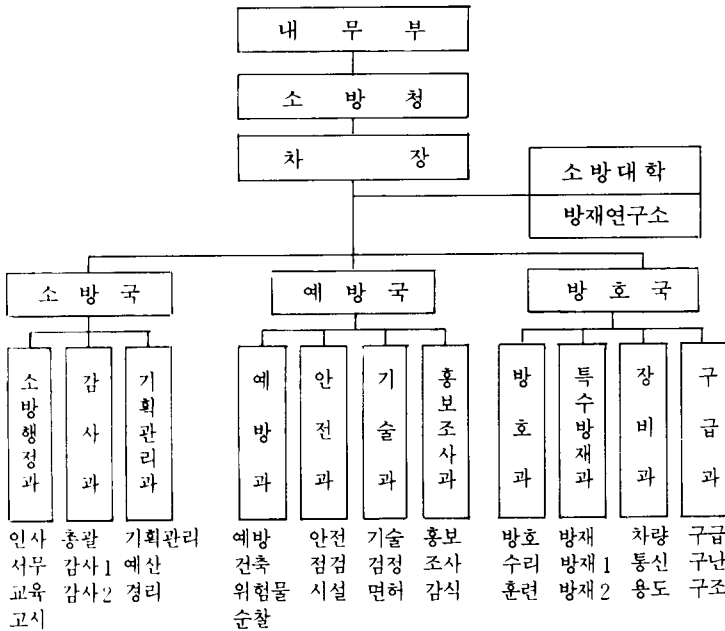
개 독립된 소방조직의 단기발전 모형

●현행 전국 소방기구 증편(단기계획)



내 독립된 소방조직의 장기발전 모형

●이상적인 중앙소방행정 조직모형



●직급

- 청장:소방총감
- 차장:소방사감
- 학장:소방사감
- 국장:소방정감 및 소방감
- 연구소장:소방정감 및 소방감
- 과장:소방정
- 계장:소방령
- 기구

1청, 1차장, 1학교, 1연구소, 3국 11과, 35계

(2) 소방조직의 전문직화

업무의 특질상 전문성을 요하는 특수직종임에도 불구하고 현행 소방국 및 도의 편제가 국장을 비롯한 일부 핵심 과 계장 및 직원의 자리가 일반직화 되어 있

음은 실로 안타까운 일이 아닐 수 없으며 소방조직의 미약성을 이유로 한 일반행정직의 업무침해인 것이다.

이는 1만여 소방공무원 및 9만여 의용소방대원의 사기진작을 위하여 시급히 해결되어야 할 선결과제로써 정책을 입안하고 결정하는 해당 책임자는 합리적인 정책결정과정을 통하여 정책대안을 수립 분석, 최선의 대안을 정책으로 결정해 소방조직이 안고 있는 모순점(아이러니) 즉 소방직의 전문성 결여로 빚어지고 있는 소방조직 구성원의 갈등을 시급히 해결해 나가야 할 것이다.

소방업무의 전문성 확보를 위한 현행 소방국의 편제는 다음과 같이 시정되어야 한다.

㉔ 정부조직법을 따른

내무부 직제표의 개정

현행 정부조직법 제2조 6항에는 민방위업무 중 소방업무를 담당하는 국장, 과장 및 담당관은 소방공무원으로 보할 수 있는데 이 경우 소방공무원으로 보하는 내무부의 보조기관은 국장 1인과 과장 2인에 한하도록 되어있는 반면에 내무부 직제 제23호 2항을 보면 소방국장은 이사관, 부이사관 또는 소방정감으로 보할 수 있게 되어 있어 하위법인 내무부 직제와 상위법인 정부조직법이 일치되지 않고 있음을 볼 수 있다.

이 결과 소방국의 핵심 국장, 과장, 계장 및 일부 직원의 자리가 일반직으로 되어있어 소방조직은 일반직의 그늘 밑에서 정체를 거둬두고 있으며 소방공무원 전원은 극히 사기가 저하되어 있다.

이러한 모순은 시급히 해결되

야야 할 선결과제로써 다음과 같이 시정을 제의한다.

㉔ 소방국 조직편제의 바람직한 개편방향

현행 소방국 직제를 보면 총원 35명중 19명은 소방직, 12명은 일반직, 4명은 고용직으로 되어 있다.

그 현황은 다음과 같다.

구 분	정 원	현 원	
소방직	소 방 감	2	2
	소 방 정	4	4
	소 방 령	1	1
	소 방 경	9	9
	소방사(장)	3	3
	소 계	19	19
일반직	이 사 관 부 이 사 관 소 방 정 감	1	1
	서 기 관	1	1
	사 무 관	4	4
	행 정 주 사	6	6
	소 계	12	12
고 용 직	4	4	
계	35	35	

이를 시정하기 위해서는 현행 내무부 직제를 상위법인 정부조직법에 맞추어 시급히 개정하여야 한다.

즉 일반직과 소방직의 복수조항으로 되어 있는 부분을 소방직으로 일원화 될 수 있도록 개정되어지기를 제안한다.

나. 인사제도의 불합리성 시정

소방조직이 안고 있는 인사제도에 있어서 승진, 징계 포상, 후생복지, 휴양제도 등 여러 분야에서 모순점을 안고 있으나 여기에서는 소방공무원의 사기저하요인이 되고 있는 현행 승진 인사제도가 가지고 있는 모순점을 중심으로 논급코자 한다.

소방공무원법 제12조에는 소방령, 지방소방령 이하의 소방공

무원의 승진규정이 승진심사에 의하나 대통령령이 정하는 비율에 따라 승진시험을 병행할 수 있도록 규정되어 있다.

그러나 실제에 있어서는 소방령, 지방소방령은 승진심사만 실시하고 있으며, 비간부의 경우 지방은 승진심사만 실시되고 있는 실정이다. 이는 능력있는 소방공무원이 있다 할 지라도 조직인 자신의 실력배양과 능력향상을 위해 노력할 기회를 주지않는 불합리한 제도로써 향후 승진임용 필요시 시험승진 및 승진심사를 병행 실시토록 하여 소방공무원 스스로 노력하는 분위기를 고양시켜 나갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

특히 지방 비간부의 경우 시험승진의 길이 막혀있어 임용후 10년이 되어야 소방교로의 승진이 가능한 현실에 있어 능력있는 젊은이들은 기회만 되면 전직의 기회를 잡기 위해 업무에 전념하기 보다는 타 직종으로의 전직에 필요한 공부에 몰두하고 있으며 그 결과, 많은 예산을 들여 공채한 우수인력이 입사5년 이내에 전직을 해 이직률에 있어 타 공무원의 추종을 불허하는 결과를 낳게

●순직 소방공무원 현황

계	'45~'70	'71~'75	'76~'80	'81~'84	'85~'87	'88
79명	31	10	14	8	11	5

된 것이다. 이의 시급한 시정을 위하여 본인은 소방공무원 승진 규정 제12조를 승진 소요인원이 발생시는 반드시 심사와 시험을 병행 실시하는 규정으로 개정할 것을 제의한다.

다. 국가보훈 시혜제도의 확대
현행 국가보훈제도는 군·경의 경우 업무수행중 순직한 군무원 또는 경찰관 등은 국립묘지

안장 및 국가보훈 시혜를 받고 있으나 소방공무원의 경우 제외되고 있어 전 소방공무원의 사기저하 및 근무의욕을 상실케하고 있다.

이의 시정은 재론의 여지가 없는 것으로 국가보훈 시혜제도의 확대를 다음과 같이 제안한다.

(1) 순직자 국립묘지 안장 법제화

전국 소방공무원은 열악한 근무환경과 위험에 직면한 작업여건하에서 국민의 생명과 재산을 보호해야 한다는 숭고한 사명감 아래 생사를 초월하여 화재예방 및 진압활동을 묵묵히 수행하고 있다.

그러나 오늘날 급속히 진전되고 있는 도시화, 산업화로 인하여 날로 화재는 대형화되고 있으며, 화재시 발생하는 유독(맹독)성 가스는 귀중한 소방관의 생명을 잃게 하고있다.

금년의 경우 ¼분기내에 이미 5명의 젊은 생명이 화마와 싸우다 순직하였고 이러한 추세는 날로 증대되어질 사회적 상황에 직면하고 있다.

해방후 소방관 순직자 현황은 총79명으로 다음과 같다.

도표에서 알 수 있듯이 소방관 순직자는 해마다 증가되고 있는 추세에 있으나 현행법상의 모순으로 소방관은 국가와 국민의 생명과 재산을 보호해야 할 숭고한 의무를 책임감 강하게 수행하다가 순직하였음에도 불구하고 국립묘지에 안장되지 못하는 크나 큰 모순을 가지고 있는 것이다.

그동안 소방당국에서는 순직

자 국립묘지 안장의 당위성을 6회에 걸쳐 국방부에 협조요청하였으나 수용능력부족 및 성역의 미 상실을 이유로 불가의사를 표시하여 왔다.

그러나 대전국립묘지의 경우 현재 대지 98만평에 묘지조성 14만기까지 가능하며 '82년 묘지조성 후 3천8백구의 안장으로 향후 1백년간 수용가능하며 전사장병 이외에도 안장이 가능하므로 일차적으로 국방부와 계속 협의를 통한 국립묘지령 개정으로 업무수행중 순직한 소방관을 안장대상에 포함시킬 수 있도록 하여야 할 것이며 국방부 협조 불가시는 2차적으로 독자적인 공설묘지를 설치할 수 있도록 정책당국과 긴밀한 협조를 통하여 추진해 나가야 할 것이다.

이웃 일본의 경우 이미 105년 전인 1883년 동경 기파노마루 공원내 국립묘지를 설치 86년말 현재 순직소방관 및 경찰공무원 4백53구를 공원묘지에 안장하였다.

(2) 순직자 및 공상자(公傷者) 보훈시혜의 확대

업무의 특수성으로 매일 화마와 싸워야하는 소방공무원은 위험한 화재현장에서 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 자신의 몸을 아끼지 않고 살신성인의 정신으로 불길 속에 뛰어들어 귀중한 인명의 구조 및 화재진압 작전임무를 수행하여야 하므로 해마다 순직자 및 공상자가 속출하고 있으며, 금년 상반기에도 이미 언급한 바와 같이 5명의 순직자가 발생하였으나 현재 국가유공자에게 지급되는 연금대상에서 제외되고 있어 순직자 가족 모두가 보훈시혜를 받지 못하고

있다. 이들 유족들은 가족의 생계유지를 위하여 험난한 직업전선에 뛰어들어 고난의 나날을 겪고 있는 것이다.

해방 이후 95명이나 되는 소방관이 순직 또는 5급 이상 공상자로 상해를 입었으나 본인은 물론 그 유족 또한 그 혜택을 받지 못하고 있음은 실로 안타까운 일이 아닐 수 없는 것이다.

현행 국가유공자에 대한 연금지급대상은 애국지사, 전상군경(戰傷軍警), 공상군경 및 그 유족에게 혜택을 주게 되어 있어 관계당국에서는 국가보훈처와 협조, 국가유공자에 관한 법률을 개정, 순직 소방공무원, 유족 및 공상, 상병자를 연금지급대상에 포함, 보훈시혜를 부여토록 하여 본인 및 그 가족에 대한 생계유지는 물론, 극히 저하되어 있는 소방공무원의 사기를 고양시킬 수 있도록 하여야 할 것이다.

참고로 해방후 지금까지의 순직자 및 5급이상 공상자를 살펴보면 다음과 같다.

계	'45~'70	'71~'75	'76~'80	'81~'84	'85~'87	'88
87(8)	33(2)	12(2)	16(2)	9(1)	12(1)	5

※ () 내는 5급이상 공상자임.

4. 결론

이상에서 향후 소방조직이 점진적으로 해결해야할 발전과제를 소방조직기구의 확대개편, 인사제도의 불합리성 시정, 순직자 국립묘지 안장 및 공상자 보훈시혜 확대 측면에 한하여 개괄적으로 살펴보았으나, 이외에도 현재 소방조직이 안고 있는 제문제, 이를테면 소방의 날 법제화, 소방인력 및 장비의 보강, 보수의 적정화(제수당 포함), 치료, 휴양,

복지제도의 확대, 교육제도의 개선 등 점진적으로 해결해 나가야 할 과제에 대하여는 차제에 여건이 허락되어지는 대로 논급키로 하겠다.

이제 우리 소방은 지방화 시대의 도래를 눈 앞에 두고 선진 소방행정 구현을 위하여 우리앞에 놓여있는 선결과제들을 하나하나 해결해 나감으로써 2000년대의 희망찬 내일의 설계를 이루어 나아가야만 할 것이다. 우리가 가야할 길은 아직 멀고 험하나 한송이 국화꽃을 피우기 위하여 고난과 역경을 딛고 힘차게 일어섰을때 모두는 희망의 찬가를 힘껏 부르며 국민앞에 선진 소방소방행정의 기수로서 힘차게 힘차게 정진해 나갈 수 있게 될 것이다.

끝으로 정책당국은 그늘에서 열심히 일하고 있는 소방인의 사기진작을 위하여 소방조직이 안고 있는 제반 문제점을 면밀히 분석하여 점진적으로 발전적 방향으로의 정책 대안을 수립 시행

하여 주시기를 바라마지 않으며 소방인 모두는 겸허한 마음으로 자신을 성찰하여 스스로의 자질 향상과 실력배양을 위하여 항상 연구하는 자세로 노력을 경주함으로써 발전하는 사회속에 보조를 맞추어 나갈 수 있도록 최선의 노력을 기울여, 다가올 지방화 시대에 대비토록 하여야 할 것이다. ☹