

科學消防의 發展方向 考察

成 茂*

1. 고찰의 필요성

○정부수립 이후 근대 소방행정의 역사는 1958년 소방법이 제정되면서 부터 시작되었다고 하여도 과언이 아니다.

그 이전에는 일제시대와 미군정청을 거쳐오면서 소방행정은 경찰 행정의 일부로 포함되어 뚜렷한 소방작용 법령없이 경찰및 소방행정 조직만 가지고 소방사무를 수행해 왔던 것이다.

○소방법령이 제정된 이래 30년간의 우리 소방행정은 사회환경 변천과 동반하여 그 나름대로 많은 발전을 거듭하여 오늘날에 이르고 있으나, 우리가 흔히 즐겨 쓰고 있는 선진 소방행정 구현과 과학 소방체제 구축에 이르는 데는 미흡한점이 많다 할것이다. 따라서 과학소방은 소방조직 및 소방행정 획기적인 발전없이 는 감히 국민앞에 자신있게 말할 수 없을 것이다.

○그러므로 과학소방의 발전 방향을 고찰한다는 것은 오늘의 우리 소방인들에게 짐지어진 주요 과제라 할것이며, 본인은 제한된 범위내에서 소방행정 주체 실무자로서 지금까지의 소방행정의 경험을 토대로 나름대로의 과학 소방의 발전 방향을 고찰해 보고자 한다.

2. 주요 소방제도 및 문제점 분석

가. 소방행정 조직

○소방행정의 주체가 되는 국가 소방조직은

정부수립이후 줄곧 경찰행정의 일부조직체로 국가 소방사무를 다루고 오다가 1972년 정부 조직법을 개정 지방소방업무를 서울과 부산시 부터 지방 자치단체의 사무로 이관하고, 그 집행조직 역시 지방 조직화하였다.

○또한 내무부 소방국인 중앙 국가 소방조직은 서울과 부산을 제외한 기타 시·도의 소방기관을 직접 통괄 감독하고 한편으로 국가소방정책과 소방제도의 입안기관 역할을 담당해 온것이다.

○여기서 우리는 소방행정 주체 조직의 변천과정에서 큰 모순점을 찾아볼 수 있는 것이다. 즉, 국가및 지방조직의 조직이 이원화(二元化)되어 있으나 행정 집행에 있어서는 일원화 체제로 운영 해야하는 큰 문제점을 안고 있었던 것이다. 중앙기관과 대도시 지방 소방 집행기관간의 인사교류및 행정정보 차단등으로 상호 갈등을 초래하게 되었고 또한 중앙소방기관의 대도시 소방 집행사무의 이해 부족으로 소방제도 및 법령의 개정 과정에서 소방공무원 및 이를 적용받는 소방 대상물의 관계자등으로 부터 많은 의견차를 노정시켜 왔던것이 사실이다.

특히 중요한 것은 중앙 소방기관의 기능이 하급 소방기관의 법령 집행적 감독과 소방행정의 연구 발전이라는 두가지 과제를 모두 소화하지 못하고, 주로 제한지역 하부 조직의 업무 감독만 수행해 왔다고 보아야 할것이다.

○이와 같은 일반 시, 도의 소방조직 발전사항을 살펴보더라도 군(郡)의 경우 시로 승격될 때 비로소소방서가 설치되고, 군이하 읍·면의 소방

*정회원 · 서울 용산소방서장

행정은 의용소방대가 그 기능을 담당하여 오늘 날까지 30년을 이끌어 옴으로서 타 행정분야보다 소방행정의 발전은 거북이 걸음을 해 온 것이나 다름없다.

나. 소방교육 및 연구기관

○소방 공무원 양성 교육기관은 별도로 독립 설치되지 않아 수십년간 경찰 교육기관 및 일반 지방공무원 교육기관에 교육을 위탁 운영함으로써 소방의 전문성 있는 교육은 제대로 실시하지 못하였다.

신임 소방공무원은 일선 소방기관에서 실무를 통하여 터득해 오다가 1978년 내무부 소방학교가 창설되면서 소방 공무원의 기초 기본 교육이 비로소 제 궤도에 오르게 되었고, 1980년대 중반에 들어가 지방 소방 교육기관이 서울특별시에서 설치되어 운영되고 있으나 이것 또한 신임 소방공무원 교육에만 중점을 두고 있을뿐, 시설과 교육 능력의 부족으로 선진 외국과 같이 고도의 소방 전문교육은 감당하지 못하고 있는 실정이다.

○그나마 소방 조직체의 지적(知的) 기관이라 할 수 있는 소방연구소 하나 없는 상태에 처하여 있으나 소방행정의 물량은(소방 대상물 및 위험물의 물동량) 선진국과 같은 수준의 소방 환경을 갖고 있음으로 인하여, 그야말로 소방행정 조직체의 노고는 중앙 정책부서 및 지방 집행부서 할것 없이 자기의 무거운 짐을 운반할 수 없는 상황에 처하여 있다 할 것이다.

다. 소방 행정 작용면

(1) 민간 소방(방화관리) 조직

○화재의 급격 연소확대 속성에 대한 위해상황에 대처하여 마땅히 갖추어야 하는 자율 소방체제하에서 관·민 소방조직의 협력은 필수 불가결한 것이다. 우리 소방법에서 정한 필요한 민간 소방조직은, 방화관리자가 이끄는 자위 소방조직과 위험물 취급주임이 관장 운영하는 자체 소방조직체가 있다.

○이 두개의 민간 소방조직만으로 복잡다기한 근대 소방대상물의 소방관리를 효과적으로 대응

할 수 있는 조직체인가, 질량면에서 문제점은 없는가 한번 생각해 보아야 할 것이다.

○비관적인 입장에서 냉정히 관찰해 보면, 현행 법령상의 관·민 소방체제는 우리의 조상들이 화재에 대비한 「유비무환」의 기지로 대처하고 상호 협력하던 것보다 나은것이 하나 없으며 제도와 운영면에서 많은 개선이 필요한 것이다.

관·민소방협력체제 운영상만 보더라도 소방대상물의 위험 하중은 많고 큰데 비하여, 민간 소방조직은 자체적으로 화재 발생이후 단 20분도 대응할 만한 힘을 갖추지 못하고 있을 뿐 아니라, 관소방대가 출동하여 상호 협력을 하자고 시도해 보지만 민간 소방조직은 기동조차 못하는 실정인 상황임을 절실히 느끼게 된다.

(2)특수 장소의 방화관리 지도

○일정규모이상의 시설물이나 건축물등 대형 화재가 예상되는 소방 대상물에는 자체적으로 소방 안전관리를 법적으로 의무화 시키고 있으며, 소방관서에서는 이들 대상에 대한 화재 예방 및 진압준비를 대비하기 위하여 정기적으로 소방검사를 실시하는등 행정지도 하도록 규정하고 있다.

또한 현대 소방작전은 진압보다는 사전 예방에 치중 발전하는 것이 더 효과적이라고 판단하고 있으며, 따라서 특수장소의 방화관리 지도에 있어서도 진압보다는 사전예방 대책을 위한 소방적 단속에 중점을 두고 시행해 온것이 사실이다. 이와같은 소방행정의 흐름에 대한 사유를 굳이 불인다면 소방의 제한된 역량을 가지고는 물량면으로, 엄청난 소방대상물을 민주적이고 계몽적으로 지도할 여유가 없었고, 한편 소방기관의 방화관리 전문지도의 부족함 때문이 아닌가 판단된다.

(3)화재 진압태세의 준비

○관 소방대(의용소방대 포함)는 동력 소방펌프를 위주로 하여 현대식 소방장비를 갖추고 있지만 이들 차량식 장비로는 고층 건축물과 대형 위험물 시설등의 화재진압에 충분할 수가 없는 것이다.

○특수장소의 자체 소방대 및 자위소방대 역시 현실적으로는 특히 기동면에서 고도의 기술

연마와 전문 소방요원화하기는 기대하기 어려움으로 대형화재를 대처하는 소방태세는 역부족이 아닐 수 없다.

○건축법 및 소방법령상 화재진압에 관련되어 갖추어야 할 각종 설비 및 기구는 당해 시설물 및 건물의 규모에 따라 다르겠지만 소방법상 특수장소 이상의 경우, 소방설비 20가지내외, 건축법상의 방화시설 7가지 내외는 의무적으로 갖추어야 하는데 이를 설비 및 기구들의 설치목적은, 화재시 인명피난, 구조 및 진압 장구들로서 소방관이 사용하는 무기와 실탄인 동시에 소방관이 진압작전에 필요한 관계지역 확보에 있다 할 것이다.

○우리는 이들 설비의 중요성을 알지 못하고 소홀히 시공하는가 하면, 부실로 유지 관리하여 유사시 전연 사용치 못하게 방치함으로써 우리 소방관은 화재현장에서 큰 곤경과 낭패를 당하고 진화작전에 번번히 실패하는 경우를 볼 수 있다.

(4) 소방기술 인력의 과학 소방참여

○소방 대상물과 위험물 물동량은 기하 급수적으로 늘어만 가고 또 대형 복잡해가는데 여기에 대한 과학 소방태세의 준비는 느림보 걸음을 하고 있다 할 것이며 오늘에 살고 있는 우리 소방기술인력은 이를 해결해야 할 소명을 안고 있다 할 것이다.

○한마디로 선진 과학소방을 이룩하는데는 소방조직, 소방제도 및 소방기술이 동시에 바란스를 이루어 발전해야 할 것이다.

○따라서 우선 시급한 것은 민간 소방기술인력이 활발하게 앞장서서 과학 소방기술구현에 힘써주지 않으면 안될 것으로 여겨진다. 왜냐하면, 관 주도형 소방기술발전의 선도는 조직의 비전문 구성요인의 특수성 때문에 기대하기 어렵고 어차피 민간 기술인력 주도로 소방기술이 발전되어야 하는 것이 순리가 아닌가 생각된다.

○현행 법령상으로 각종 소방 안전장치(각종 건축설비 및 소방시설)의 생산 및 유지관리는 이 소방기술인력이 다맡아 시행해 주도록 소방기술인력 참여 규정을 확대 개선해 나가고 있음에 깊이 인식하여야 할 것이다. 이러한 제도개선 자

체는 당사자간의 필요 요구에 따라 정책이 결정되는 것이 행정법상의 원리이겠으나 앞으로의 확대참여의 결정은 소방 기술인력의 자질 및 소방기술 행정 기여도 및 성실도에 따라 변수가 있을 것으로 생각된다.

(5) 소방관련단체의 전문성

○소방법령상으로 행정주체의 기본 업무이지만 전문성이 있는 업무를 민간단체에 위탁 시행하기 위하여 공법인을 설립 이들에게 공(公)조직이 하기 어려운 일을 맡겨 더 잘하게 할 수 있다. 이를 잘 운영하는 나라가 이웃 일본의 소방행정 형태라 하겠다.

○일본의 경우 1951년부터 소방용 기구 국가점점 업무를 국가 소방청에서 직접 담당해 오다가 1963년에 민간단체에 위탁하였고 소방검사의 기술 자격제도는 1959년부터 채택 소방청 장관이 직접 양성 운영해 오다가 1986년에 소방 전문점점업무를 자율 점점제도로 바꾸면서 점점사에게 소방검사에 준하는 소방시설 유지관리 업무를 거의 일임하다 시피 소방검사로서 하여금 관 업무 대행 기관화 시켰다.

○이에 비하여 우리의 경우는 어떠한가. 소방용 기계 기구 점점 업무는 그런대로 전문성을 살려 발전되고 있으나 소방설비 기구의 점점 업무 활성화 유도 문제는 제도적으로 차단된 상태라 볼 수 있으며, 또한 소방관계자 및 소방기술인력 교육 위탁문제만 하더라도 위탁 전문기관이 피교육자로 부터 전문성 결여라는 평가를 아직도 면치 못하고 있는 현실에 비추어, 소방행정 주체에서는 다른 여타 분야 기술 및 전문 업무를 산하단체에 확대하여 위탁 시행할 것은 엄두를 못내고 있는 실정이다. 그러나 '87년도에 한국 화재학회가 설립 됨으로서 소방전문 학술단체는 그런대로 태동 발전되어 갈 것이다.

앞으로는 주요 소방제도 시책 및 소방기술분야의 발전 방안들을 이들 단체가 끄집어 내는 역할을 다해 줄 것을 기대해 보는 바 크다. 따라서 이의 성패는 소방제도와 시책을 다루고 있는 중앙 소방기관과의 긴밀한 협조하에 소방기관에서는 일거리를 주고 관련단체에서는 우리 실정에 맞는 과학 소방의 시책과 기술을 창출해내는 상

효작용이 충분히 이루어 지느냐에 따라 달려 있는 것이 아닌가 판단된다.

※韓·日 消防制度 發展過程 比較
(圖表參照)

3. 개선 발전방향의 고찰

가. 소방행정조직 보장 및 전문화

(1)우리나라 소방행정 조직 구성원에게는 소방 공무원법이라는 별도 신분법을 가지고 있다(외국의 경우는 신분법을 별도로 정하지 않고 소방공무원 복제 규정으로 운영) 사실에 유의하지 않으면 안될 것이다.

별도 신분법을 가지고 있는 소방조직의 구성원은 전체가 소방관이 되는것이 원칙이다(경찰의 경우 그러함).

그러나, 우리의 경우 정책과 제도를 다루는 국가 중앙 소방조직은 아직까지 이로운한 몇가지 문제점을 끄집어 내라면 대략 다음과 같은 것을 생각해 볼수 있다.

-첫째. 현 국가 중앙 소방조직(1978년도 직제 제정)은 그가 지니고 있는 업무량에 비하여 기구 및 인원이 너무 빈약한 상태이며, 인원구성이 소방전문인(소방공무원)과 일반직 공무원이 반반으로 편성되어 있어 소방제도 및 기술분야 발전을 위한 업무는 그나마 제때 소화해 내지 못하고 누적되어 처리되고 있다.

-둘째. 앞으로 지방자치제 실시에 따라 소방 사무가 지방 자치단체 고유 사무로 완전 이양될 경우, 국가 소방기관의 하부관서 감독 업무는 감소되는 반면 주임무가 소방제도 및 소방 기술연구 발전업무인데 비하여 이에 대비한 국가 소방 연구소 같은 소방의 전문부서에 대한 기구 확장의 필요성을 크게 느끼지 못하고 있다.

-셋째. 소방행정은 기술행정인데 이를 일반 행정에 맞추어 계획하고 시행하려 하며, 또한 일반직 공무원은 일선 소방의 전문성을 이해하기 곤란할 뿐 아니라, 현재 소방제도 및 소방기술 행정의 미비로 국민방재에 미치는 영향이 얼마나 큰지를 잘 모르므로 기술 소방발전의 의지가 희박할 수 밖에 없는 상황이다.

*실예를 든다면 소방법령중 소방력 기준과 소방기술 기준규칙 및 소방용 기계기구 검정규칙(내무명령) 등은 매년 한번씩 개정되어야 하나 이것이 전연 실현되지 않고 있는 실정이다.

-넷째. 유능한 소방공무원 양성을 위한 소방 교육제도의 발전 방향이 전연 없고, 또한 중앙부서의 소방 정책결정권자가 비소방인으로서 업무 추진상의 애로와 갈등등으로 지방의 유능한 소방전문인력이 중앙부서를 기피하는등 전국 소방공무원의 사기 저하에도 영향이 크다할 것이다.

(2)지방 소방 행정조직에 있어서 대도시의 경우, 화재출동 및 구급업무가 날로 증가되고 있어, 특히 진압 부서 요원은 3부제 운영이 시급히 요구될 뿐 아니라, 구급·구조및 예방요원에 대한 별도 정원을 확보하여 전문 요원화 시켜 운영되어야 할것이다. 또한 소방행정부서가 극히 미약한 시·군의 소방업무 발전을 위하여 지방자치제 실시와 때를 같이하여 조직의 획기적인 보강이 요망되는 바이다.

나. 소방 교육기관 증설및 연구기관 설치운영

○시·도에서 신입 소방공무원을 공채하여 이들이 정규교육기관에서 기본교육(1~2개월)을 받는데는 보통 임용후 6개월 내지 2년이 걸린다. 이와 같은 현상은 교육기관의 절대부족으로 야기되는 큰 문제점으로 소방공무원 전문화 교육이 시급한 이때 엄청난 모순점을 노출시키고 있다할 것이다.

○또한 국가 소방학교에서도 외국과 같이 고급 소방인력의 전문교육을 담당하지 못하고, 신입소방관 기본교육과 기존공무원의 기본교육이 외에는 역력이 없다. 이와같은 문제점을 해소하기 위하여 시·도 단위로 개별 또는 조합을 이루어 지방 소방학교를 시급히 증설하여야 하며, 국가 소방학교는 소방전문대학으로 승격시켜 각기 제본연의 전문 교육에 전념하여야 할것이 아니겠는가.

다. 특수장소 방화관리 조직의 보완

○주요 소방대상처에는, 의무적으로 방화관리자를 선임 소방 업무책임 관리를 규정하고 있는 것은, 방화관리자는 소방행정 작용상 민간 예방소방의 구심점을 이루는 조직체이다. 이의 입법

근본취지는 자율 방화관리체제를 구축하고 또한 화재시 관·민의 소방협력으로 특수장소의 소방 안전과 나아가 공공의 소방안녕질서를 담당하는데 있다할 것이다.

○현실적으로 민간 방화관리의 실무책임자가 바로 방화관리자인데, 비추어 이들의 자격여부 기준이 미흡하고, 선임대상기준이 획일화되어 있는등, 시행상 불합리점이 노출되고 있어 법취지의 재기능을 담당치 못하고 있다.

또한 방화관리자의 자격의 재책정, 강의내용의 개선, 자격시험등의 보완은 물론 특수 소방대상물 양태에 따라 방화관리자의 직위가 걸맞게 규정하는 등 제도적인 개선과 합리적인 운영지침을 새로 마련하는 등 다각적인 대책이 필요한 것으로 분석되는 바이다.

라. 공권력에 의한 방화관리 지도의 개선

○소방법령의 성격은 일본및 서구(건축기준법 내 소방설비 규정이 포함됨) 할것 없이, 안전관리 법령임을 강조하여 이를 위반할 경우 무거운 벌칙으로 규제하고 있다.

우리의 경우 예외없이 입법 당시에는 벌칙이 상당히 무거웠으나 지금은 타법령에 비하여 상대적으로 가벼워졌다.

소방법령도 민주화 행정에 맞도록 집행해야 한다는 것이 행정관청의 숙제이지만, 화재취약요인이 위급할 때에는 비상조항(소방법 제7조)을 적용 아니할 수도 없다.

이와같은 현실도, 소방법령의 입법취지와 원칙이 국민다수의 안전을 위한 것임을 대상처 관계자가 이해한다면 큰문제는 없을 것이다.

○그러나, 소방법상 즉시 강제조항의(법령 4~5 조 및 제7조) 집행과정에서 제일쟁점이 되는것이 소방검사와 개수명령권 발동처리문제로 이 과정에서 자칫 잘못판단 또는 처리하다가 국민을 괴롭게 하는 경우도 발생한다. 이때에는 반드시 소방목적도 충실히 달성하면서, 국민편익을 위주로 처리해야 할 것이다. 그러기 위하여는 소방행정의 효율성을 높이고, 국민편익과 민주화 소방행정 시행에 필요한 세부 절차기준을 정하여 시행되는 것이 더욱 바람직할 것이다.(시행규칙에 세부기준 규정 운영)

○나아가 자율방화관리가 잘 이루어지도록 운영의 묘를 기하는 동시 소방 행정기관에서는 지금까지의 단속적인 지도에서 지도 계몽위주로 집행하여야 할것이다.

다. 화재진압대세 보강

○오늘날 관소방대는 아무리 좋은 소방 장비를 갖추고 고도로 훈련된 소방요원을 확보한다 하더라도 국민이 흡족할 만큼 소방작전을 펴기는 어렵다는 것은 선진국에서 발생하는 화재의 경우를 비교해 보아도 쉽게 납득할 수 있다.

이것은 화재시 자체 소방대가 효율적으로 진압하지 못할 경우는 2차로 출동하게되는 관소방대는 시간적으로 여유가 없기 때문이다.

○이러한 점을 보강하기 위하여는 자체 소방 시설을 발전시키는 것이 바람직 할 것이다.

도시화가 급격히 이루어지고 건물이 클수록 자동소화설비를 확대 적용하여 화재시는 관소방력 보다는 자체 소방시설을 활용하는 그야말로 과학 소방작전이 필요한 것이다.

○따라서 관소방대원은 건물의 위치, 구조, 설비 뿐 아니라, 특수장소의 소방시설을 모두 조작 사용할 수 있도록 교육하고 훈련시켜 놓아야 할 것이며, 건물의 여타 건축설비와 방화시설도 모두 활용하여 진압작전에 써먹어야 하는 것이다.

○이를 효율적으로 운용하기 위하여는 주요 특수장소에는 평소에 자체 방화관리 및 진압소방대책을 충분히 알려주고, 대상처의 자위 소방대의 교육과 훈련으로 관소방대와 상호 협력이 잘 되도록 제도적인 보완적 사전 행정지도로서 상호준비시켜 놓아야 할것이다.

바. 소방기술인력의 소방행정 참여 확대

○소방기술인력으로 하여금 주요 특수장소 소방안전관리에 적극 참여하는 것은 당연한 일일 것이며, 점차 확대하여 발전되어야 하는 것도 부인할 수 없는 이론이나 제도적으로 참여를 제한하고 있는 사유가 무엇인지 면밀히 분석해 보아야 할것이다.

이 제도는 계속 연구 검토되어야 할 과제로서, 소방설비 기술사의 제도적 참여시책의 성과를 경험해 본후, 그 결과에 따라 판결되어질 문제가 아닌가 여겨진다.

사. 소방관련단체의 전문화 발전

○우리나라는 소방의 연구기관이나 연구단체가 하나도 없는 사실을 소방관련단체는 잘 알고 있다.

내무부 소방국 산하 소방전문 단체는 이를 잘 인식하여 국가 소방연구단체의 역할도 맡아 해주는것이 바람직한것이며 따라서 소방관련단체는, 조직의 질과 전문성을 높여서 우선 위탁된 업무부터 발전시켜 본 궤도에 올려 놓아야 할것이며 나아가 소방기술 발전에 대한 강한 자기의 지로 소방기술 전문분야에서만은 소방행정기관의 자문역과 지도역량까지 담당해 나가야 할것으로 본다.

4. 결어

○이상으로 당면하고 있는 소방행정의 주요

제도에 대한 문제점과 발전 방향을 필자 나름대로 심층 분석해 본 것이다.

내용의 대부분은 본인이 지금까지의 일선및 중앙 소방행정에 대한 경험을 토대로 제안된 것으로서, 부분적으로 저의 주관적인 의견들도 포함되었다고 생각하나, 여기서 제시된 대부분의 의견들은 계속 검토 연구되어, 개선 발전되어야 할 사항임을 소방행정가의 한 사람으로서 솔직히 밝혀 두고자 한다.

다만 본인으로서는 본 고찰내용이 소방 종사자, 소방관계자 및 소방학회 회원 여러분들의 깊은 관심사가 되어 소방제도 발전에 참고 자료가 되어지기를 간곡히 바라는 마음뿐이다.