

自治體 消防力量에 관한 研究

박태유* · 김두현**

◇ 목 차 ◇

-
- I. 序 論
 - II. 自治消防行政의 現況
 - III. 自治消防力量에 관한 比較分析
 - IV. 自治消防力量의 發展方案
 - V. 結 論
 - 참고문헌
 - ABSTRACT
-

I. 序 論

1. 研究의 目的

소방행정은 지방자치단체의 사무의 하나로 화재예방 및 소방에 관한 사무를 수행하고 있는 바¹⁾ 그 소방여건을 살펴보면, 산업정보화가 급속하게 추진됨에 따라 인구의

* 한국경호경비학회 고문(현 중앙소방학교장)

** 한국체육대학교 안전관리학과 교수, 법학박사

1) 지방자치법은 지방자치단체의 사무의 하나로 화재예방 및 소방에 관한 사무를 규정하고 있고(법 제9조 제2항 제6호 나목), 소방법은 소방업무에 대한 책임 등에 관하여 “① 서울특별시·광역시 및 도는 그 지방자치단체의 관할구역 내에서의 소방업무를 수행한다. ② 이 법에 규정된 소방업무를 수행하는 소방본부장 또는 소방서장은 그 소방본부 또는 소방서의 소재지를 관할하는 서울

도시집중과 건축물의 대형·복잡화는 물론 에너지원이 대량사용 되므로 인하여 화재를 비롯한 재해의 발생 위험이 한층 증가하고 있고, 또한 국민소득의 증가와 사회의 발전 수준에 따라 안전을 추구하는 국민의 욕구는 그 어느 때보다도 높아졌다고 볼 수 있다.

더욱이 고도 정보산업의 혁신으로 인하여 세계를 하나로 통합하려는 새로운 사회질서의 개편 움직임과 본격적인 지방화시대를 맞아 중앙집중권한이 분권화되고 자율적인 측면이 강조되는 추세속에서 소방행정이 이러한 시대적 요구에 발맞추어 국민의 삶의 질을 높이고 새로운 시대를 맞아 국민방재를 책임지는 창조적 주역이 될 수 있는 모습이 어떠한 것인지 검토를 하여야 할 단계라고 생각한다.

왜냐하면 소방에 대한 국민들의 기대욕구는 날로 상승하고 있는 추세이나 이를 위한 조직내·외적 수요충족은 거의 이루어지지 못하고 있으며, 오히려 자치단체 재정운영에 지나친 짐이 된다는 이유로 예산과 인력 절감의 요구에 직면해 있는 것도 사실이다.

이에따라 소방행정의 운용측면에서 국민의 소방으로 자리 잡을 수 있는 봉사소방행정체제와 광범위한 수혜지역을 효율적으로 관리할 수 있는 체제로 전환하여야 하는 당면과제를 안게 되었다.

특히, 소방분야는 다른 행정분야에 비해 독자성과 경제성이 낙후 되어 있어 국민이 양질의 소방혜택을 받지 못하고 있다는 지적과 소방공무원은 자치적 행정체제보다는 중앙집권적 행정체제에 익숙해져 있고, 업무처리에 있어서도 수동적 성향이 강하며 주민에 대해서는 다소 권위주의적일 수 있다는 일부 부정적인 여론을 받고 있다.

그러나, 소방업무의 필요성은 이제 국민들에게 거의 절대적인 것이 되었다. 소방의 전통적 개념인 화재예방 및 진압활동은 말할 것도 없고, 긴급상황에서 소방의 역할은 점차 확대되어 가고 있다. 즉 오늘날의 소방조직관리는 전형적으로 하나의 임무 이상의 관리를 의미한다. 현재는 소방이 화재진압만을 수행하는 경우는 거의 없다. 소방이 수행하는 서비스는 응급의료, 구조구난, 위험물방재, 주민불편 처리를 위한 출동등 각종 재난사고 수습업무로 발전되고 있다.

이러한 상황속에서 자치소방제도가 순조롭게 정착될 수 있도록 소방역량 특히 자치소방역량을 냉정하게 평가분석하여 앞으로 어떠한 방향으로 정책개발이나 업무추진이

특별시장·광역시장 또는 도지사의 지휘·감독을 받는다. ③ 도지사는 소방본부 또는 소방서가 설치되지 아니한 시 또는 군에 있어서의 소방업무를 원활하게 수행하기 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 이 법에 규정된 소방본부장 또는 소방서장의 업무를 시장 또는 군수에게 담당하게 할 수 있다"고 규정하고 있는데(법 제3조), 이들 규정은 소방사무가 지방자치단체의 의무적인 자치사무임을 말해준다.

이루어져야 할 것인가를 진단해 볼 필요성이 있다.

본 연구에서는 이러한 현실적 상황을 고려하여 자치소방역량을 지역별로 비교분석하여 소방행정의 능률과 효율성을 제고시킬 수 있는 방안을 도출, 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

2. 研究의 範圍 및 方法

이 연구에서는 앞에서 제시한 목적과 필요성에 의하여 첫째, 소방행정의 환경적 요인들이 최근 어떻게 변화되고 있는가를 분야별로 살펴보고, 이에따른 자치소방제도의 실태를 진단해 보고자 하였다.

둘째, 자치소방역량을 ① 소방관서, 인원, 장비등 소방력에 관한 사항, ② 시·도별 소방예산에 관한 사항, ③ 소방대상물과 소방활동에 관한 사항으로 나누어 어떻게 운영되고 있는지를 비교분석 하였다.²⁾

그리고 이 연구를 위하여 사용한 방법으로는 주로 정부 통계, 내무부 소방국 및 시·도 소방본부의 통계자료 등을 근거³⁾로 서술적 접근방법(descriptive approach)을 활용하였으며, 또한 분석의 신뢰도를 높이기 위하여 일선소방서장들의 기본교육과정에서 제출한 연구과제를 참고하였고, 필요한 경우 교육진행중 직접적인 의견을 청취하여 확인하는 방법을 병행하였다.

II. 自治消防行政의 現況

1. 消防環境의 變化

가. 소방산업기술의 환경

지금 우리 사회는 세계화라는 커다란 물결속에서 경제사회전반에 걸쳐서 거부할 수 없는 변화를 요구받고 있다. 특히 최근 국내경기의 악화와 세계무역기구(World Trade

2) 일반적으로 소방력이라 하면, 소방인원(조직)과 장비, 그리고 소화용수를 말한다(최종태, 소방학 개론, 기다리, 1997, 118면).

3) 이 자료는 앞으로 소방행정발전의 전략적 대안으로써 “저비용 고효율”의 소방업무 추진체계구축을 위한 방안모색에 매우 중요한 근거가 될 수 있을 것이다.

Organization) 협정이나 OECD가입으로 규약에 의한 회원국 지위확보를 위하여 시장개방을 추가로 하여야 하는 등으로 구조적 취약성을 가지고 있는 국내산업체는 상당한 어려움에 처해 있는 실정이다.

더욱이 내적으로 국내산업보호라는 명목하에 각종 법적보호 등에 의거 기술적인 면에서 상당히 불리한 입장에 있는 소방산업은 세계시장속에서 선진국의 우수한 기업과 무한경쟁을 하여야 하기 때문에 경쟁력 향상을 위한 대책마련이 시급한 상황이다.

한편 소방기술의 국제경쟁력을 지수로 평가하여 보면 미국을 100으로 하였을 때 일본이 47, 독일이 40정도임에도 한국은 4.7로 아주 낮은 상태이다.⁴⁾

또한 소방기술을 연구하고 있는 조직을 살펴 볼 경우 일본, 영국, 캐나다의 국립소방연구소의 규모와 연구실력은 널리알려져 있으며 1960년대 초부터 설치한 중국은 국립소방과학연구소를 4개소(800명)나 두고서 소방산업 발전 및 방재연구에 많은 투자를 하고 있으나, 한국의 경우 중앙소방학교내 연구실(4명) 직제로 단순히 자료정리만 하고 있는 수준으로 경제산업여건에 비하여 상대적으로 매우 낙후되어 있다.

나. 외적 환경

소방행정에 있어서 또 하나의 주요한 변화는 소방업무를 수행하는 현장 즉 우리의 삶을 영위해가는 생활공간이 빠른 속도로 변화하고 있으나, 소방기관에서는 이러한 구조적 변화를 수용하여 충분히 대처하기 어렵다는 것이다.

공공서비스의 제공자로서 업무량에 따른 소방력의 확충상황을 감안해 보면 과거에는 소방대상물 1개소 증가시 평면적 개념으로 소방업무량이 늘어나는 효과가 있었다면 오늘날에는 고층 건물의 입지와 다수 인구의 유입으로 입체적 개념으로 소방수요의 증가가 초래되고 있다.

그러므로 현재의 소방은 기하급수적으로 증가하는 소방수요에 산술 평균에도 못 미치는 정도로 증가하는 소방력으로 어떻게 대처해 나갈 것인가 하는 체제과중부담(system over loaded)의 상태에 처해 있다.

더욱이 고도산업화의 추세는 더욱 가속화되고 있어 위험물질 등 재해유발요소는 날로 늘어날 것으로 예측되나 이를 뒷받침할 소방력의 확충전망은 여러 가지 정책여건상

4) 우리나라 과학기술의 국제경쟁력 비율은 '93년도를 기준하여 한국 대 미국은 1 : 6.94, 한국 대 일본은 1 : 6.41 로서 세계 13위의 순위를 보여주고 있다.

점차 어두워지고 있어 머지 않아 사회환경변화에 따른 소방의 대응력은 한계 상황에 직면하게 되지 않을까 우려되고 있는 것이다.

다. 내적 환경

내부적 측면에서 가장 주목할 만한 변화는 소방서비스의 객체인 국민들의 의식과 소방기관을 바라보는 시각이 변했다는 것이다.

아울러 구성원인 소방가족들의 의식구조와 가치관이 달라지고 있는 것이다. 종래 소방내의 사고방식 속에는 계급중심의 수직적 인간관계가 주류를 이루어왔다면 현재는 업무중심의 전문적 인간관계 즉 보다 합리성을 중시하는 행동양식을 소유하게 되었으며 이러한 사고방식과 행동양식의 차이는 한편으로 조직의 융화를 저해하는 요소로 관리자에게는 심각한 부담으로 작용 될 수 있을 것이다.

2. 消防行政의 實態

가. 소방조직

소방행정 조직체제에 대하여는 중앙소방조직과 서울특별시·광역시·도 소방본부 조직으로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 중앙소방조직의 경우, 소방행정의 사령탑이라 할 수 있는 소방국(5과, 1실, 15계)은 민방위국, 재난관리국, 방재국과 함께 민방위재난통제본부 산하에 편제되어 있고, 내무부장관 산하에 직속기관으로 중앙소방학교와 중앙119구조대가 있다.

지방소방조직의 경우는 시·도의 자치단체하에 1개 소방본부가 설치되어 현재 전국에 16개 소방본부가 설치되어 있으며 각 소방본부 산하에 소방서를 두어 운영하고 있다.

이 같은 지방소방조직체제는 '92. 1. 1을 기하여 광역자치소방으로 전환되면서 그 체계를 이루었지만, 중앙조직의 경우 '95. 10. 19 “내무부와그소속기관직제” 개정령에 의거 민방위본부가 민방위재난통제본부로 바뀌면서도 소방조직은 “국”체제를 그대로 존속하게 됨으로써 소방직 공무원들은 소방행정의 자율성을 확보하는데 한계를 느끼고 있다.

이러한 사실은 계급적 체계를 가지고 있는 소방공무원과 일반직공무원과의 신분상의 차이, 조직구조상의 차이, 업무성질상의 차이, 근무조건상의 차이 등 여러가지 이질성을 극복하면서 소방정책결정 단계에서 집행단계에 이르기까지 이해와 협조를 구하여

소방의 특수한 지휘체제 및 전문성을 향상시키려는 노력을 기울이면서 상호 보완적인 발전을 도모하고 있다.

따라서 소방업무 수행에 있어서는 무엇보다도 지역주민과 지역 여건에 적응한 조직 체계를 가지고 지역적 특수성을 고려한 소방행정을 시행하기 위해서는 다원적 환경변화에 능동적이고 탄력적으로 대응하고 있는 선진국의 지방자치소방체도를 심층연구하여 소방행정이 국가재난관리의 중심적 역할을 담당하는 봉사행정기관으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

나. 소방인력

소방행정업무를 효율적으로 수행하기 위하여 소방인력의 충분한 확보와 전문성을 갖추는 것은 절대적인 요소라 하겠다.

우리나라 소방인력은 '97. 1. 1 기준으로 볼 때 전국 소방공무원 수는 22,976명으로 소방공무원 1인당 인구수는 1,900명에 해당하는데, 일본의 경우 '93. 4월기준 인구 1억 2천만명에 소방관 141,403명으로 소방관 1명이 인구 850명을 담당하고 있으며, 미국 샌프란시스코시의 경우 소방관 1명이 시민 450명을 담당하는 것과 비교하여 볼 때 우리나라 소방인력의 부족에 대하여는 두말할 나위가 없다 하겠다.

<표2-1> 주요국가의 도시별 소방인력현황 비교

구분 \ 국별	한 국 (서울)	일 본 (도쿄)	이태리 (로마)	독 일 (뮌헨)	프랑스 (파리)	영 국 (런던)
인 구 (만명)	1,100	1,183	300	132	1,000	700
소방관 수	4,453명	17,923명	1,600명	1,613명	7,261명	8,000명
소방관1인당 인 구 수	2,372명	600명	1,875명	820명	1,377명	875명

※ 자료 : 경남소방본부, 유럽소방연수기('96. 3).

다. 소방재정

어떤 조직이든간에 재정의 뒷받침 없이 조직을 관리 운영하고 행정목적 달성을 위한 사업을 전개할 수 없다. 특히 합리적이고 체계적인 재정관리를 위해서는 자주재정체제를 확립하고 독립적 재정활동이 이루어져야 한다.

그러나 현행 소방조직의 재정관리는 일반 행정조직에 예속되어 있는 관계로 예산편성 과정에서부터 결산에 이르기까지 일반행정 조직의 하부적 성격하에 비독립적으로 운영되고 있다. 그로 인하여 ① 소방업무 수요증가에 따른 소요예산 확보, ② 현안 사업의 중요성과 우선 순위를 고려한 예산편성 미흡, ③ 원칙에 반하여 지역이기주의가 작용하는 예산편성 등의 문제점으로 지역소방활동에 잘못된 결과를 가져올 수도 있게 된다.

소방예산(시·도예산)의 증가현황을 살펴볼 때 '93~'97년까지 5년간 년 평균증가율이 20.7%⁵⁾로 증가폭이 상당히 높았음에도 불구하고 아직까지 소방수요에 부응하는 적정소방력을 보유하지 못하고 있는 것이 현실이며 이는 소방조직 및 업무의 규모가 확대되었음에도 국고지원의 미흡등 여러 가지 요인에 기인하겠지만, 기본적으로는 소방비의 근간이 되는 소방세원의 취약함을 의미한다고 볼 수 있다.

더구나 소방공동시설세의 세원 및 운영상 관리 소홀과 소방수혜자에 대한 비용부담 미흡 그리고 지방교부세나 새로운 세입재원 확보를 위한 소방행정자체의 자구노력이 부족한 것에도 큰 원인이 있다 하겠다.

라. 소방장비

소방장비란 소방관서에서 화재등 재난에 대응하기 위하여 보유하고 있는 “기계적인 물품과 기구”를 말한다. 즉 소방장비는 소방업무를 수행하기 위하여 반드시 필요한 요소로서 소방차량과 소방보조장비로 분류하고 있다.⁶⁾

<표2-2> 소방차량 보유현황

(’97. 1. 1 현재)

차종	계	펌프차	물탱크차	화학차	고가차	굴절차	조명차	배연차	구조차	구급차	기타 차량	헬기	소방정
대수	5,218	2,285	444	252	95	155	51	41	140	867	871	10	7

5) 내무부 소방과, 소방행정자료 및 통계, 내무부, 1997, 26면.

6) 소방장비에는 소방장비관리규정에서 정한 기동장비(행정 및 소방차량, 소방선박, 소방펌프, 흡수 및 방수기구), 소화장비(작업기구, 파괴기구, 기타 기기 및 기구), 안전장비(호흡기구, 방화피복, 구조기구), 통신장비(유선기기, 무선기기), 진단 및 감식장비(진단기기, 감식기기), 공구장비(차량 휴대공구, 차량정비공구, 기타공구) 등이 있다(최종태, 전계서, 124~125면).

<표2-3> 소방보조장비 보유현황

(단위 : 대, 세트)

구분 \ 장비명	화재진압장비 (4종)	안전장비 (4종)	구조장비 (8종)	구급장비 (4종)	통신장비 (8종)	침단감식장비 (5종)	기타 (4종)
소요	5,592	52,664	4,023	2,855	26,801	3,941	2,340
보유	4,102	29,796	2,782	2,182	12,467	1,706	1,388
부족	1,490	22,868	1,241	673	14,334	2,235	952

※ 자료 : 내무부, '97 소방행정자료 및 통계(1997).

재해를 효율적으로 대비하기 위하여는 상기 현황과 같은 장비들의 지속적인 보강이 요청된다. 특히 인명구조를 위한 침단장비와 중장비, 기구등 여러 종류가 필요하나 소방예산 및 인식의 부족으로 선진국에서 보유하고 있는 침단장비는 아직도 부족한 실정이다.

최근 중앙119구조대와 서울소방본부 특수구조대에서 재난대응을 위한 침단구조장비등을 구입하고 있지만 아직도 수량적으로 절대 부족한 편이며, 재정자립도가 약한 시·도의 소방장비는 낙후성을 면치 못하고 있는 실정이다.

마. 소방작용

(1) 예방소방업무

예방업무분야는 건축허가등의 동의, 위험물의 규제, 소방검사, 화재예방을 위한 행정지도 등으로 크게 나누어 볼 수 있으며, 예방소방에 대한 여건은 사회의 발전수준에 따른 건축물의 심층화·대형화 등으로 인하여 중요성이 더욱 높아져감에도 불구하고 민원편의우선 원칙에 의거 오히려 완화만 되고 있다.

이에 대한 문제점을 몇가지 제시하면 다음과 같다.

첫째, 시설주 및 소방시설 점검업체의 소방검사가 미흡하다.

화재예방과 진압대책에 필요한 소방검사업무는 민원인의 부담 경감과 시설주의 자율소방의식을 정착시키기 위하여 자체점검제도를 도입하였으나, 소방시설에 대하여 깊이 있는 지식을 갖추지 못한 시설주로서는 점검비로 많은 예산을 투자하고도 그에 대한 적정성을 판단하지 못하고 있을뿐 아니라 소방시설점검업체에서는 소방시설만 확인하는 관계로 방재업무상 중요한 방화시설, 위험물시설 등은 점검을 실시하지 않고 있으며, 소방시설 점검업체에서 실시한 소방대상물에 대하여는 관할소방서에서 진압소방활동상 필요한 경방조사를 별도로 실시하게 되므로, 소방관서에서 행하는 소방검사와 소

방시설점검업체에 의한 자체점검으로 검사권이 이원화되어 오히려 민원인들에게 부담과 혼란만 가중시키고 있다는 비판적인 의견도 제시되고 있다.

둘째, 방화관리자의 비전문성으로 자율방화업무능력이 부족하다.

소방대상물의 방화관리는 규모에 따라 1급, 2급대상으로 나누어 이루어지고 있으며, 2급대상의 방화관리자중 대다수가 소방안전협회에서 실시하는 강습수료 후 자격을 인정받은 사람이므로 극히 초보적인 지식밖에 알지 못한 관계로 정밀한 소방시설의 작동·정비 등에 대한 전문성 부족으로 자율방화관리업무 정착에 장애요인이 되고 있다.

셋째, 건축허가 등의 업무에 대한 완화로 소방시설의 적정성 여부 판단이 어렵다.

건축물의 신축, 증축, 개축 등의 허가 또는 사용검사시 관할 소방서장의 동의를 받도록 하고 있으나, '93년 개정 소방법에는 소방시설 설계 및 공사감리업체도를 도입하여 민원인 위주로 완화됨에 따라 건축허가 동의시 건축물에 대한 소방시설 도면조차 검토하지 않고 있으며, 소방시설 완공검사의 경우도 소방공사감리업체의 감리결과보고서로 갈음하고 있으므로 소방대상물에 대한 소방시설의 적정성 여부를 판단하기 어렵고, 공사완료 후 소방관서에서의 소방검사시 중요 지적사항이 생길 경우 도리어 민원인에게 이중부담을 주는 결과를 초래하게 된다.

(2) 방호업무

방호활동은 소방대가 재해현장에 신속하게 출동, 효율적으로 진압작전을 전개하여 생명, 신체, 재산피해를 최소한으로 경감케 하는 일련의 소방활동이다. 즉 방호활동은 전통적인 소방의 주임무로서 국민이 직접 체감하는 업무이므로 이에 대한 국민들의 요구 수준은 아주 높다.

최근 소방여건의 급속한 변화로 재난유형도 점차 다양, 복잡해져가고 있으나 이에 대응하는 우리의 자세는 아직 미흡한 상태이다. 과학적인 새로운 진압기술이나 기법의 도입은 외면한 채 습관적으로 종전과 같은 방법으로 재해현장에서 활동을 전개하고 있고, 또한 진압장비, 소방용수, 출동여건, 소방대상물의 취약성 등으로 말미암아 대형사고로 연결되어 다수 인명과 재산 피해를 수반하는 대형화재로 연소확대되는 경우도 있어 화재진압업무 수행에 따른 문제점으로 대두되고 있는 사항을 몇가지 열거하면 다음과 같다.

첫째, 긴급출동에 대한 지령체제가 미약하다.

현행 소방지령 업무의 흐름은 관할 소방서를 중심으로 신고접수→화재판단→예고지령→출동대편성→출동지령→정보지원→현장활동→상황종료로 이루어지는데, 특별시·광역시 소방본부에는 지령실이 직제화되어 소방서간 응원출동등 조정업무를 하고 있으

나 도 단위 소방본부에는 아직 지령실이 직제화되지 않고 있어 도 지역에서는 각 소방서별로 열악한 장비를 보유한 채 재해현장을 판단하거나, 지령장비의 자동정보화 등 과학적인 시스템 구축없이 지령요원의 직관에 의해 출동대 편성등이 이루어지는 등 날로 복잡해지는 소방수요에 적극적으로 대처할 수 없는 실정이다.

둘째, 화재조사업무에 대한 전문성이 부족하다.

화재조사는 화재예방대책을 수립하는데 절대적으로 필요하며, 화재로 인한 사인간의 분류 발생시 가장 중요한 자료가 된다. 또한 화재보험등 관계 기관단체 등에서 자료로 활용하여 피해자들이 적절한 보상을 받도록 하므로써 대국민 신뢰도 구축에 큰 역할을 할 수 있는 업무이다.

그러나, 우리나라의 경우 소방기관에서 실시하는 화재원인조사는 단지 참고자료로서만 여겨질뿐 대외적 공신력을 얻지 못하고 있으며, 실질적으로 화재 발생시 원인 및 피해조사 사항에 대하여 경찰이 최종적으로 결론을 내리고 있는 실정이다.

이에 대한 원인으로서는 화재조사의 중요성에 대한 인식의 부족, 화재조사전담직제의 부재, 조사요원들의 전문성 결여, 화재감식장비의 부족, 화재조사에 있어서 발화원체에 대한 정밀감식보다는 상황보고로 종결처리해 버리는 잘못된 행정관행이 화재조사업무의 발전을 저해시키고 있다.

(3) 구조·구급업무

구조·구급업무는 소방의 주업무로서 국민의 절대적인 신뢰속에 양적으로 비약적인 증가추세를 보이고 있으며, '94. 10월경부터 KBS 1TV에서 “긴급구조 119”프로그가 방영된 이래 소방의 구조·구급업무에 대한 이미지가 국민들의 의식속에 확실히 자리를 잡았다고 할 수 있다.

현재 전국에서 운영되고 있는 119구조·구급대의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 119구조대의 운영 현황을 보면, 이 구조대는 서울올림픽을 계기로 '88. 8. 1 서울을 비롯한 7개시에서 9개대로 발족하여, '89. 12. 30에서야 소방법에 소방의 기본업무로 법제화되었다.

그후 꾸준히 인원 및 장비를 보강하여 왔으며 구조실적 역시 비교적 일정하게 증가하여 오다가 '95년 이후 구조대의 보강⁷⁾ 및 구조실적이 공히 급격한 증가추세를 보이고 있으며⁸⁾ 최근 대형재난 사고현장에서 보여준 119구조대의 활약상이 마스크를 통하여 널

7) 1997년 1월 1일 현재 119구조대의 설치현황을 보면, 내무부 1개(71명), 서울 19개(414명), 광역시 28개(285명), 도 63개(534명) 등으로 전국에 111개(1,304명)가 있다.

8) 최근 5년간 연도별 구조인원에 대한 실적을 보면, '92년도 2,736명, '93년도 4,773명, '94년도 6,000명, '95년도 26,135명, '96년도 42,213명으로 나타나 연평균 124.3%의 증가율을 보이고 있다.

리 알려지므로 해서 119구조대에 대한 국민인식의 변화로 수요가 그만큼 증가하고 있다.

'95. 12. 27에는 그해 6. 29 발생한 서울 삼풍백화점 붕괴사고를 계기로 대형재난시 정부차원에서의 구조임무를 수행하기 위하여 중앙구조대를 발족시켰다.

이 구조대는 현재 71명의 전문인력을 확보하고 첨단장비의 도입과 최신의 구조기법을 연마하여 대형재난에 대비하고 있으며 준비단계인 '96년도에 이미 각종 재난현장에 24회나 출동하여 인명구조활동을 전개하여 획기적인 실적을 올리고 있다.

그리고 119구급대의 운영현황을 보면, 구급업무는 1981년 부산, 대전 등 6개 소방관서에서 야간 응급환자 이송업무를 특수시책으로 시범운영한 것을 계기로 시작되어, '83. 12. 31 소방법상의 기본업무로 법제화되었다.

그 후 '89. 8. 18 구급대원이 실시하는 응급처치 등의 기준을 내무부 예규로 제정함으로써 단순 이송수준에서 벗어나 의료기관의 치료 전단계 조치로 이송전이나 이송도중에 응급처치를 할 수 있도록 하였다.

'91. 12. 31에는 “소방공무원임용령”을 개정하여 간호사를 특별채용 할 수 있도록 규정함으로써 '92년도부터 간호사를 119구급대에 배치하기 시작하였다. 또한 '94. 1. 7 “응급의료에관한법률”이 제정됨으로써 비의료인의 구급업무와 응급구조사 자격인정 등에 관한 규정이 마련되었으며, 이에 따라 소방에서는 최초로 중앙소방학교와 서울소방학교가 응급구조사 양성기관으로 지정받아 매년 기존의 구급대원 중 300명씩을 교육시켜 '95년도 제1회 응급구조사 자격시험에서 273명, '96년도 제2회 응급구조사 자격시험에서 362명의 응급구조사를 배출하는 등 급격한 구급대의 확대설치⁹⁾와 많은 환자이송의 실적¹⁰⁾을 보여왔다.

특히, '96. 7. 8부터 12. 22까지 각 시·도에서 차출된 10명의 구급대원이 미국 미시간주 소재 DAVENPORT COLLEGE에 입교하여 EMT - P(Paramedic)과정을 수료하여 각 시·도 119구급대의 응급처치실무 교관으로 활동하고 있다.

(4) 방재업무

산업화와 사회환경의 변화로 화재의 위험요소 증대는 물론 풍수설해 및 각종 재난사고 위험이 증대되고 있어 종합적인 방재대책의 필요성이 절실해졌다.¹¹⁾ 그러나

9) 1997년 1월 1일 현재 구급대 857개(일반 817개, 고속도로 40개), 구급차 857개(특수 173대, 일반 684대), 구급대원 3,596명(응급구조사 457명, 간호사 135명, 간호조무사 131명, 전문교육자 2,873명)이 있다.

10) 최근 5년간 연도별 이송실적을 보면, '92년도 93,287건(95,491명), '93년도 122,717건(125,202명), '94년도 163,164건(167,252명), '95년도 322,051건(335,086명), '96년도 440,752건(463,884명)으로 매년 증가추세에 있다.

현재는 이러한 잠재적인 각종 재해의 위험성 증대에도 불구하고 업무가 각 부처에 의해 분산 수행되고 있어 대형재해 발생시 효과적으로 대응할 수가 없는 실정이다.

소방조직의 내부를 살펴보면 현단계에서 재난관리법상 소방기관에 부여된 방재 및 긴급구조구난 현장에서의 통제업무를 수행할 수 있도록 규정되어 있다.

그러나 삼풍사고 현장에서 보았듯이 대형재난사고 현장에서의 통제업무는 인명구조와 2차적인 재해발생예측 및 구조대원의 안전 확보등 기술적인 전문성, 재해당사자와 피해자 가족의 협조 및 통제, 보도기관의 과열된 취재경쟁, 군·경찰등 유관기관과의 협조체계 유지, 자원봉사자의 효과적인 활용 등 사고현장을 통제할 수 있도록 평상시 반복된 훈련을 통하여 대응력을 갖추어 나가야 한다.

따라서 소방기관이 담당하여야 할 재난의 범위와 현대형 재해인 전기, 가스, 방사능, 위험물등에 대한 업무상의 한계, 해당기관과의 협조체계 등 소방기관의 방재업무에 대한 개념을 정립하는데 많은 연구와 노력이 요구되는 실정이다.

Ⅲ. 自治消防力量에 관한 比較分析

1. 消防業務의 分析

가. 화재발생 추세

<표3-1> 화재발생현황('92~'96년도 대비)

연 도 별		'92	'93	'94	'95	'96
발생건수 (%)		17,458	18,747 (7.4)	22,043 (17.6)	26,071 (18.3)	28,665 (9.9)
피 해	재 산 (백만원)	52,675	51,890 (-1.5)	132,624 (155.6)	100,745 (-24)	113,148 (12.3)
	인 명 (%)	1,747	1,777 (1.7)	1,879 (5.7)	2,219 (18.1)	2,223 (0.2)
대 형 화 재		10	8	12	10	3
GNP(\$)(%)		6,749	7,466 (10.6)	8,483 (13.6)	10,037 (18.3)	10,548 (5.1)

11) 1964년부터 1995년까지 32년간 산업생산현장에서는 재해자 수가 292만여명이 발생하였으며 그 가운데 4만 2천여명이 목숨을 잃었고 신체장애자도 42만명이 발생, 이로 인하여 경제적 손실액은 35조 6천여억원에 달하는 엄청난 피해를 가져왔다(김두현 외1, "위험물질 취급의 안전대책에 관한 연구-도시가스·화학류를 중심으로-", 한체대 교양교육연구소 논문집 제2호, 1997, 2면).

최근 5년간 화재발생 추세를 보면 '92년부터 '96까지는 연평균 22,596건의 화재가 발생하여 13.3%의 증가율을 보였으며, 재산피해는 매년 평균 902억원으로 연평균 35.6%의 증가율을 보이고 있으며, 인명피해는 매년 평균 1,969명의 사상자(사망 559명, 부상 1,410명)가 발생하여 5.1%의 비교적 완만한 증가추세를 보이고 있다.¹²⁾

이 기간동안 화재발생추세에 대한 분석을 해보면, 국민총생산(GNP)은 연평균 11.9%의 증가율을 나타내고 있어 화재발생율은 GNP 상승과 비례하고 있으며, 사회의 이목을 집중시키는 대형화재¹³⁾의 발생은 점차 감소하고 있는 추세이다. 이는 건축물의 구조적인 안전성 확보로 취약시설이 감소되었고, 지속적인 소방규제 강화 및 소방시설의 보급등으로 예방효과를 거두고 있기 때문인 것으로 보여지고 있다.

나. 119구급활동

전술한 바와 같이 매년 119구급활동은 '92년도 8.9%, '93년도 31.1%, '94년도 33.0%, '95년도 100.3%, '96년도 38.4%가 증가되어 최근 5년간 연평균 49.8%의 높은 증가율을 나타내는등 응급구조활동에 대한 국민의 인식도는 많이 향상되고 있으며, '96년의 경우 1일 평균 1,271명, 1구급대당 541명의 응급환자를 이송하였다.

따라서, 119구급활동사항을 분석하여 보면 첫째, 구급수요는 앞으로도 증가추세가 계속될 것으로 예상되고 있으나, 수요증가에 따른 구급대의 보강과 함께 구급요원의 전문화와 응급처치 기자재등 구급장비의 확충이 뒤따르지 않으면 서비스의 질적 저하가 우려되고 둘째, 보건복지부 산하 129와 분리되어 있는 구급제도를 체계적으로 발전시켜 나갈 수 있도록 119와 통합방안도 시급하게 검토되어야 할 것이며 셋째, 사회복지차원에서 구급서비스의 수준향상을 위하여 소요되는 비용은 국고보조 내지 의료보험등에서 보전하여 주는 방안도 제도적으로 강구되도록 검토 되어야 할 것이다.

다. 119구조활동

119구조활동상황을 살펴보면 '92년도 4.8%, '93년도 74.5%, '94년도 25.7%, '95년도 335.6%, '96년도 61.5%로 나타나 최근 5년간 119구조대에서 구조한 인원은 연평균

12) 내무부 소방국, '96화재통계연보, 내무부, 1997, 7면.

13) 여기서 대형화재란 사망 5명, 사상자 10명, 재산피해액 2억원 이상의 피해가 발생하는 화재를 말한다.

124.3%의 아주 높은 증가율을 보이고 있으며, '96년의 경우 1일평균 92.4건 115명을 구조하는 실적을 보였다.

그리고 119구조대는 중앙구조대를 제외한 110개대, 1,233명의 대원이 활동하여 '96년도에는 1개대당 306건의 구조활동을 전개하였다.

따라서, 119구조활동상황을 분석하여 보면 삼풍백화점 붕괴사고, 성수대교 추락사고 등 최근 대형사고가 빈번함에 따라 안전에 대한 국민의식이 제고되었을 뿐만 아니라 TV의 긴급구조 프로 방영등 소방의 순기능 홍보효과로 봉사정신을 고취하는 국민의식을 함양하는데도 크게 기여하였다고 볼 수 있다.

라. 총괄분석

<표3-2> 소방력 대비 소방활동 현황('92~'96년도)

용도별	소 방 활 동(47.8%)			소 방 력(8.2%)		
	화재	구급	구조	관서	장비	인력
증가율	13.3	49.8	80.3	6.5	7.7	10.3

최근 5년간 소방력 대비 소방업무수요는 5.8배로 증가한 것으로 나타나 소방공무원의 업무량이 점차 폭주하고 있음을 알 수 있으며, 앞으로 적정 소방력 미확보시 서비스의 질 저하로 소방행정에 대한 불신을 초래할 우려가 있다.

따라서, 화재·구조·구급활동은 국민의 삶의 질 향상을 체감하는 적극적인 복지행정의 한 분야이므로 정책적인 배려가 절실히 요망 된다.

2. 消防力의 分析

가. 소방관서

소방관서의 법정설치기준을 보면, 각 시·도의 소방본부는 지방자치법 제104조 “지방자치단체는 그 소관사무의 범위안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 소방기관·교육훈련기관·보건진료기관·시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다”라는 규정과 지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정 제7조·제8조의 규정에 따라 각

시·도에는 소방본부를 설치한다.

그리고 각 시·도의 지방소방학교는 소방교육 수요가 증가되고 지방자치시대가 본격 시행됨에 따라서 권역별로 소방기관설치에 관한 규정 제2조에 따라 내무부장관의 승인을 얻어 도의 조례로 설치한다.

각 시·도는 그 관할구역의 소방업무를 담당하게 하기 위하여 내무부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 시·군·자치구 단위로 소방서를 설치하되, 시·군·자치구에 설치된 소방서에 파출소의 수가 5개소를 초과하는 경우에는 5개소 이하마다 1개서를 추가로 설치 할 수 있으며, 석유화학단지·공업단지·주택단지 또는 관광단지의 개발 등에 따라 대형화재의 위험이 있거나 소방수요가 급증하여 특별한 소방대책이 필요한 경우에는 소방서설치의 기본단위와 소방서의 증설 규정에 불구하고 당해지역마다 소방서를 설치할 수 있다.

또한 소방서장의 소관사무를 분장하게 하기 위하여 내무부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 규칙으로 소방서장 소속하에 파출소, 구조대 및 소방정대를 둘 수 있는데 소방서에 파출소를 설치하는 경우 그 설치기준은 대도시¹⁴⁾인 경우 관할 면적은 5km², 관할인구는 서울 7만명, 부산 3만명, 대구, 인천, 광주, 대전 2만명으로 하며, 중도시¹⁵⁾인 경우 관할 면적은 10km², 관할인구는 인구 50만 이상의 시 3만명, 인구 10만 이상 50만미만의 시 2만명 단위로 하며, 소도시¹⁶⁾인 경우 관할면적은 15km², 관할 인구는 1만 5천명으로 하고, 끝으로 소도읍¹⁷⁾인 경우 관할면적은 20km², 관할인구는 1만명 단위이다.

현재 운영되고 있는 소방관서 현황¹⁸⁾과 소방관서별 인구수 및 소방서·파출소별 관할인구수를 비교하면 <표3-3>, <표3-4>, <표3-5>와 같다.

-
- 14) 대도시라 함은 특별시 및 광역시를 말한 것으로 법정요건은 아니나 통상적으로 인구 100만 이상을 대상으로 한 기준이다.
 - 15) 중도시라 함은 대도시를 제외한 인구 10만명 이상의 시를 말한다. 즉 인구 10만명 이상 100만명 이하의 등급에 속한다.
 - 16) 소도시라 함은 대도시 및 중도시를 제외한 시로서 인구 5만명 이상의 등급에 해당한다.
 - 17) 소도읍이라 함은 읍 및 농공단지, 관광단지의 개발 등으로 특별한 소방대책이 필요하다고 인정되는 면을 말한 것으로 인구 5만명 이하에 속한다.
 - 18) 내무부 소방과, 전계 소방행정자료 및 통계, 42면.

<표3-3> 소방관서 현황

(’97. 1. 1 현재)

구분 시도	소 방 부	소 방 교	소방서	소 방 파출소	구조대	소 방 항공대	소 방 정대
총 계	15	5	124	671	110	7	4
특별 광역계	6	2	45	248	46	4	2
서울	1	1	18	95	19	1	-
부산	1	-	9	44	9	1	1
대구	1	-	5	39	5	1	-
인천	1	-	5	33	6	1	1
광주	1	1	4	16	3	-	-
대전	1	-	4	21	4	-	-
도 계	9	3	79	423	64	3	2
경기	1	1	21	108	9	1	-
강원	1	-	9	43	9	-	-
충북	1	-	5	23	7	-	-
충남	1	1	5	29	6	-	-
전북	1	-	7	37	7	-	-
전남	1	-	6	42	8	-	1
경북	1	1	10	56	10	1	-
경남	1	-	14	67	6	1	1
제주	1	-	2	18	2	-	-

<표 3-4> 소방관서별 인구수 분석

구분 시·도별	관서당 인구수	소방서당 인구수	파출소당 인구수	구급대당 인구수	구조대당 인구수	인구10만명 당 관서수
계	55,484	369,595	68,300	52,860	416,635	1.8
서울	90,896	585,777	110,989	94,142	554,947	1.1
부산	69,314	431,289	88,218	82,587	431,289	1.4
대구	53,847	495,396	63,512	72,852	495,397	1.8
인천	57,351	470,280	71,254	67,182	391,900	1.7
광주	58,390	321,147	80,286	85,639	428,197	1.6
대전	48,624	316,056	60,201	52,676	316,148	2.0
경기	58,964	370,633	72,067	59,414	864,810	1.6
강원	28,829	169,771	35,535	25,465	169,771	3.5
충북	49,610	287,742	62,552	29,361	205,530	2.0
충남	51,431	370,304	63,845	24,045	308,587	1.8
전북	44,569	286,520	54,206	44,569	286,520	4.8
전남	43,698	364,152	52,021	37,032	273,114	2.2
경북	40,134	276,930	49,451	36,438	276,930	2.4
경남	46,992	281,954	58,915	48,732	657,895	2.1
제주	24,684	259,186	28,798	27,282	259,186	4.0

<표3-6> 소방차량 현황

('97. 1. 1 현재)

시·도	차종	계	소방차	구급차	구조차	행정차	소헬	방기	소방정	기타
계		5,191	3,313	867	140	726	10		6	129
서울		623	324	112	19	122	3		-	43
부산		292	162	47	9	57	1		3	13
대구		195	121	34	6	30	1		-	3
인천		208	119	35	6	35	1		1	11
광주		105	59	15	4	25	-			2
대전		128	73	24	4	25	-			2
경기		805	509	131	23	132	2			8
강원		348	222	60	9	52	-			5
충북		292	200	49	8	32	-			3
충남		395	284	77	6	25	-			3
전북		331	239	45	7	34	1			5
전남		365	259	59	11	33	-		1	2
경북		435	306	76	10	37	1			5
경남		554	370	81	14	71	-		1	17
제주		101	64	19	2	13	-			3
학교		14	4	1	2	3	-			4

1. 행정차 : 승용차, 지휘차, 순찰차, 진단차, 홍보차, 화물차
2. 소방차 : 펌프차, 물탱크차, 화학차, 고가차, 굴절차, 조명차, 배연차, 무인방수차

<표3-7> 인구대비 소방장비보유대수 현황

시·도별	구분	소방관서 보유차량	차량대당 인구수	진압구조 구급장비수	장비당 인구수	소방차보유대수 (10만명당)
계		5,191	8,829	4,598	9,967	11.3
서울		623	16,924	520	20,277	6
부산		292	13,293	245	15,843	5
대구		195	12,702	171	14,485	8
인천		208	11,304	179	13,136	9
광주		105	12,234	85	15,112	8
대전		128	9,876	108	11,705	9.8
경기		805	9,668	703	11,071	10.3
강원		348	4,390	306	4,993	23.2
충북		292	4,927	266	5,408	20.8
충남		395	4,687	376	4,924	22
전북		331	6,059	305	6,575	16.5
전남		365	5,986	338	6,464	16.5
경북		435	6,366	407	6,804	15.5
경남		554	7,125	498	7,926	14.2
제주		101	5,132	91	5,696	19.4

따라서 인구 10만명을 기준으로 하여 소방차 배치대수를 비교분석하여 보면, 특별시·광역시 지역은 대전 9.8대, 인천 9대, 대구·광주 8대, 서울 6대, 부산 5대로 평균 보유대수 7.6대이다. 즉 서울·부산시는 평균보유대수에 미달되고 있고, 인천·대전시는 상대적으로 과다보유하고 있으나, 적절한 장비운영요원 부족으로 보유장비운영에 적정을 기하기 어려울 것으로 예상된다.

그리고 도지역은 강원 23.2대, 충남 22대, 충북 20.8대, 제주 19.4대, 전북·전남 16.5대, 경북 15.5대, 경남 14.2대, 경기 10.3대로 평균 7.6대를 보유하고 있다. 즉 경기·경남·경북·전북·전남은 평균보유대수에 미달하고 있으며, 충북·충남·강원·제주지역은 상대적으로 타지역에 비하여 보유비율이 높은 반면 경기도는 수도권 인근지역으로서 인구밀집지를 관할하고 있어 인구대비 보유율은 낮은 편이다.

다. 소방인력

소방서에는 서장·과장·계장·진압대장 등의 간부와 소방검사·소방홍보 등의 업무를 수행하는 예방요원, 인사·경리·예산·법제·교육·차량관리 등의 업무를 수행하는 행정요원, 구조·구급업무를 지원하는 구조·구급행정요원, 화재조사요원 및 각종 재난·화재발생 통보를 수신하고 지령을 전달하는 전산요원·통신요원을 각각 배치하며 그 배치기준은 대도시 37명, 중도시 31명, 소도시 및 소도읍 26명이다.¹⁹⁾

그리고 파출소에는 소장, 화재진압·운전등 소방업무를 수행하는 진압요원과 응급환자의 이송을 위한 구급요원 및 화재발생통보를 수신하고 전달하는 통신요원을 배치하며 그 배치기준은 직할파출소의 경우 대도시 19명, 중도시, 소도시, 소도읍 15명, 일반파출소의 경우 전지역 11명이다.

이상과 같은 법정기준에 따라 현재 운영되고 있는 간부 대 비간부, 행정요원 대 진압요원, 그리고 소방인력운영비율을 분석해 보면 <표3-8>, <표3-9>, <표3-10>과 같다.

19) 내무부 소방과, 전계 소방행정자료 및 통계, 58~60면.

<표3-8> 간부 대 비간부 현원

(’97. 3. 1 현재)

구분 시·도별	총 원 (A)	간 부			비 간 부			기능직	기타직
		소 계 (B)	남 자	여 자	소 계 (C)	남 자	여 자		
계	22,830	2,508	2,506	2	19,748	19,385	363	431	143
서울	4,817	447	447		4,129	4,054	75	154	87
부산	1,521	183	183		1,310	1,286	24	23	5
대구	1,142	132	132		993	967	26	13	4
인천	1,000	125	125		856	844	12	15	4
광주	643	87	87		546	532	14	10	
대전	748	88	88		650	636	14	10	
경기	3,102	360	360		2,702	2,682	20	36	4
강원	1,248	139	137	2	1,083	1,051	32	24	2
충북	840	90	90		728	717	11	22	
충남	1,175	125	125		1,015	1,000	15	35	
전북	1,221	125	125		1,081	1,052	29	11	4
전남	1,268	149	149		1,100	1,669	31	14	5
경북	1,687	182	182		1,469	1,433	36	26	10
경남	1,985	219	219		1,715	1,698	17	33	18
제주	433	57	57		371	364	7	5	

<표3-9> 행정요원 대 진압요원

구분 시·도별	총원	행 정 요 원			현장활동요원				기타
		소 계	본부	소방서	소 계	진압요원	구조	구 급	
계	22,830	5,556	818	4,738	16,700	12,560	1,264	2,876	574
서울	4,817	1,324	148	1,176	3,252	2,231	403	618	241
부산	1,521	385	52	333	1,108	958	58	92	28
대구	1,142	302	48	254	823	635	54	134	17
인천	1,000	286	49	237	695	479	78	138	19
광주	643	196	62	134	437	335	34	68	10
대전	748	192	35	157	546	398	42	106	10
경기	3,102	812	57	755	2,250	1,870	87	293	40
강원	1,248	253	33	220	969	673	77	219	26
충북	840	196	42	154	622	505	47	70	22
충남	1,175	256	74	182	884	766	48	70	35
전북	1,221	215	31	184	991	751	42	198	15
전남	1,268	248	39	209	1,001	739	66	196	19
경북	1,687	332	83	249	1,319	931	89	299	36
경남	1,985	443	37	406	1,491	1,042	119	330	51
제주	433	116	28	88	312	247	20	45	5

<표3-10> 소방인력운영비율

구분 시·도별	소방인력 (인구10만명)	구성비율(%)		현장활동 요 원 (%)	현장활동요원대비(%)		
		간부비율	비간부비율		진압	구조	구급
계	49.8	11.0	86.5	73.2	75.2	7.6	17.2
서울	45.7	9.3	85.7	67.5	68.6	12.4	19
부산	39.2	12.0	86.1	72.9	86.5	5.2	8.3
대구	46.1	11.6	87.0	72.1	77.2	6.6	16.2
인천	42.5	12.5	85.6	69.5	68.9	11.2	19.9
광주	50.0	13.5	84.9	68.0	76.7	7.8	15.5
대전	59.2	11.8	86.9	73.0	72.9	7.7	19.4
경기	39.9	11.6	87.1	72.5	83.1	3.9	13
강원	81.7	11.1	86.8	77.6	69.5	8.0	22.5
충북	58.4	10.7	86.7	74.1	81.2	7.6	11.2
충남	63.4	10.6	86.4	75.2	86.7	5.4	7.9
전북	60.9	10.2	88.5	81.2	75.8	4.2	20
전남	58.0	11.8	86.8	78.9	73.8	6.6	19.6
경북	60.9	10.8	87.0	78.2	70.6	6.8	22.6
경남	50.3	11.0	86.4	75.1	69.9	8.0	22.1
제주	83.6	13.2	85.7	72.1	79.29	6.4	14.4

이상과 같은 법정소방인력과 실제 운영되고 있는 소방인력을 인구 10만명당 소방공무원 확보사항을 보면 39명~84명까지 지역별로 심한 격차를 보이고 있다. 특별시·광역시에는 39명~60명 수준으로 부산시가 가장 취약하며 도지역은 평균 62명으로, 2개 지역은 80명이상, 3개지역은 60명~64명, 3개지역은 50명~59명인데 반하여 경기도는 39명으로 가장 취약한 것으로 분석된다.

그리고 인력 운영면을 보면 간부 비율은 9.3%~13.5%, 비간부 비율은 84.9%~88.5% 까지 지역에 따라 다소 격차를 보이고 있으며, 현장활동요원의 비율은 평균 73.2%이며, 그 중에서 화재진압요원 68.6%~86.7%, 구급요원 3.9%~12.4%, 구조요원 8.3%~22.6%로 지역특성에 따라 비율을 달리하여 배치 운영되고 있다.

따라서 소방공무원정원운영규정을 별도로 제정하여 소방인력확보 및 통일된 정원관리 가 요구되고 있으며, 구조·구급업무의 수요가 급증하고 있으나 이에대한 운영요원을 화재진압요원으로 대체하고 있는 실정으로 질 높은 소방업무 수행을 위하여는 기능별 소요인력을 확보할 수 있도록 소방력기준을 재조정하여 소방력을 합리적으로 배치 운영할 수 있는 방안이 강구되어야 할 것으로 본다.

3. 市·道別 消防豫算의 分析

'97년도 시·도별 예산을 보면 광역자치단체예산 27,558,362백만원, 소방예산 839,529 백만원, 소방공동시설세²⁰⁾ 254,150백만원이다.²¹⁾

따라서 시·도 예산대비 소방예산의 비율을 보면 특별시·광역시지역은 2.1%~3.4%인데 반하여, 도지역은 전남 2.7%를 제외하고 3.5%~5.5%로 비교적 높은 비율로 반영되고 있다.

또한 소방공동시설세율의 경우를 보면 특별시·광역시지역은 30%~39.4%로 소방재원확보가 용이한 반면, 도지역은 경기·경남·충북을 제외하고 전남 13.8%를 비롯하여 대부분 20%미만으로 취약한바 소방세원의 확보방안에 대한 연구가 이루어져야 할 것이다.

'97년도 예산총괄²²⁾, 시·도예산 대비 소방예산과 공동세비율²³⁾, 시·도별 소방예산 확보여건, 시·도별 1인당 및 가구당 소방예산분석을 보다 세부적으로 살펴보면 다음 <표3-11>, <표3-12>, <표3-13>, <표3-14>와 같다.

20) 소방공동시설세란 소방공동시설에 필요한 비용에 충당하기 위하여 소방시설 기타 이와 유사한 시설로인하여 이익을 받게 되는 자에게 부과하는 목적세이다(중앙소방학교 교학과, 소방재정, 중앙소방학교, 1997, 86-91면 참조).

21) 내무부 소방과, 전계 소방행정자료 및 통계, 24~25면.

22) 내무부, '97지방행정주요통계, 28면.

23) 내무부, 전계 '97지방행정주요통계, 56면.

<표3-11> '97년도 시·도별 예산 현황

(단위 : 백만원)

시·도	시·도 예산 (A)	소 방 예 산(B)				비 율 (A/B)	공 시 동 설 세 (C)	비 율 (B/C)
		계	인건비	경상비	사업비			
계	27,558,362	839,529	392,35 (47%)	277,100 (33%)	170,117 (20%)	3.0	254,150	30.2
서울	9,304,700	201,306	80,938	60,613	59,755	2.1	78,900	39.1
부산	1,769,566	54,460	28,263	18,312	7,885	3.0	19,823	36.3
대구	1,547,500	36,911	20,628	12,468	3,815	2.3	14,563	39.4
인천	1,065,736	36,854	18,595	11,741	6,518	3.4	14,271	38.7
광주	689,713	19,546	11,322	6,767	1,457	2.8	6,483	33.1
대전	709,520	23,749	10,922	7,753	5,074	3.3	7,320	30.8
경기	3,728,214	131,799	55,588	41,862	34,349	3.5	43,436	33.0
강원	782,607	43,370	22,733	16,939	3,698	5.5	6,240	14.3
충북	694,663	25,899	13,973	9,717	2,209	3.7	6,034	23.2
충남	998,463	39,626	16,728	12,776	10,122	3.9	5,865	14.8
전북	1,110,185	39,272	19,962	13,384	5,926	3.5	7,817	19.9
전남	1,639,606	45,647	22,250	14,171	9,266	2.7	6,300	13.8
경북	1,294,000	59,811	27,676	19,777	12,358	4.6	11,900	19.9
경남	1,812,500	64,292	34,733	25,330	4,229	3.5	22,562	35.0
제주	411,389	16,987	8,041	5,490	3,456	4.1	2,636	15.5

※ 내무부 예산은 16,200백만원(소방국 2,864, 소방학교 13,336)임

<표3-12> 시·도 예산대비 소방예산 비교분석

시·도별	구분	시·도 예산대비		1인당 (소방비)	가 구 당 (소방비)
		소방예산비율	공동세비율		
계		3.0%	30.2%	18,318원	59,315
서울		2.1%	39.1%	19,092원	58,898
부산		3.0%	36.3%	14,030원	48,366
대구		2.3%	39.4%	14,902원	49,116
인천		3.4%	38.7%	15,673원	50,828
광주		2.8%	33.1%	15,216원	51,599
대전		3.3%	30.8%	18,785원	63,008
경기		3.5%	33 %	16,934원	52,923
강원		5.5%	14.3%	28,385원	94,569
충북		3.7%	23.2%	18,002원	60,379
충남		3.9%	14.8%	21,402원	76,148
전북		3.5%	19.9%	19,581원	67,143
전남		2.7%	13.8%	20,892원	68,317
경북		4.6%	19.9%	21,598원	69,692
경남		3.5%	35 %	16,287원	54,435
제주		4.1%	5.5%	32,770원	10,819

<표3-13> 시·도별 소방예산 확보여건

시·도별	총예산 비율	공동시설세율		인구1인당 소방예산		비고
		시·도별	단위(%)	시·도별	예산액(원)	
전국평균	3%	평균	30.2	평균	18,318	
강원	5.5	대구	39.4	제주	32,770	
경북	4.6	서울	39.1	강원	28,385	
제주	4.1	인천	38.7	경북	21,598	
충남	3.9	부산	36.3	충남	21,402	
충북	3.7	경남	35	전남	20,892	
경기	3.5	광주	33.1	전북	19,581	
전북	3.5	경기	33	서울	19,092	
경남	3.5	대전	30.8	충북	18,002	
인천	3.4	충북	23.2	대전	18,785	
대전	3.3	전북	19.9	경기	16,934	
부산	3.0	경북	19.9	경남	16,287	
광주	2.8	제주	15.5	인천	15,673	
전남	2.7	충남	14.8	광주	15,216	
대구	2.3	강원	14.3	대구	14,902	
서울	2.1	전남	13.8	부산	14,030	

<표3-14> 시·도별 1인당 및 가구당 소방예산 분석



4. 消防活動狀況의 分析

'96년도 소방활동의 전국적인 상황을 보면 화재발생상황은 28,665건수에 113,148백만원의 재산피해를 초래하였고, 구급활동은 440,752건 출동에 463,884명의 수송을 하였으며, 구조활동은 71,324건 출동에 33,713건의 처리를 한 것으로 나타났다.

다음 <표 3-15>부터 <표 3-18>을 기준으로 하여 소방활동 사항을 분석하면 다음과 같다.

<표3-15> '96년도 소방활동상황 현황

구분 시·도별	화재발생상황		구급활동		구조활동	
	건 수	재산피해	출동건수	이송인원	출동건수	처리건수
계	28,665	113,148	440,752,	463,884	71,324	33,713
서울	6,843	11,811	111,135	112,897	14,448	8,226
부산	1,767	5,257	27,818	28,712	5,236	2,236
대구	2,146	6,533	18,751	19,420	2,233	965
인천	936	4,455	21,379	22,652	4,084	2,003
광주	737	2,154	9,872	10,524	3,091	1,022
대전	703	14,583	14,112	14,897	3,045	848
경기	6,135	25,100	72,447	76,128	10,958	4,444
강원	786	4,059	20,567	22,307	1,886	778
충북	966	3,765	14,471	15,542	2,829	1,270
충남	892	6,758	21,221	23,258	2,880	1,424
전북	566	2,234	16,674	18,559	3,475	1,499
전남	1,490	8,360	16,967	19,136	2,066	1,024
경북	1,305	5,792	27,148	29,644	4,366	1,583
경남	3,030	10,978	40,404	41,797	9,998	6,043
제주	363	1,309	7,786	8,411	689	348

<표3-16> 시·도별 소방활동사항대비

(인구10만명당)

구분 시·도별	소 방 공무원	화재 발생 건 수	재산피해 (천만원)	소방예산 (천만원)	구급출동 건 수	구조출동 건 수
계	49	62.5	2,470	1,833	962	155
서울	45	65.1	1,124	1,917	1,058	137
부산	39	45.3	1,347	1,396	713	134
대구	45	85.8	2,613	1,476	750	89
인천	41	39	1,856	1,535	890	170
광주	49	56	1,656	1,503	759	237
대전	57	54	11,217	1,826	1,085	234
경기	39	78	3,217	1,689	928	140
강원	83	52	2,706	2,891	1,371	125
충북	60	69	2,689	1,849	1,033	202
충남	61	46.9	3,556	2,085	1,116	151
전북	61	28	1,117	1,963	833	173
전남	57	67.7	3,800	2,074	771	93
경북	60	46.6	2,068	2,136	969	155
경남	50	77.6	2,814	1,648	1,036	256
제주	83	69.3	2,517	3,266	1,497	132

<표 3-17> 시·도별소방활동순위

(인구10만명당)

소방인력		화재건수		재산피해		구급활동		구조활동	
시·도별	인원수	시·도별	건수	시·도별	건수	시·도별	건수	시·도별	건수
제주	83.2	대구	85	전남	380	제주	1,497	경남	256
강원	83.2	경기	78	충남	355	강원	1,371	광주	237
충남	61.8	경남	77	경기	321	충남	1,116	대전	234
전북	61	제주	69	경남	281	대전	1,085	충북	202
경북	60.2	충북	69	강원	270	서울	1,058	전북	173
충북	60	전남	67	충북	268	경남	1,036	인천	170
전남	57.6	서울	65	대구	261	충북	1,033	경북	155
대전	57.5	광주	56	제주	251	경북	969	충남	151
경남	50.8	대전	54	경북	206	경기	928	경기	140
광주	49.4	강원	52	인천	185	인천	890	서울	137
서울	45.8	충남	46	광주	165	전북	833	부산	134
대구	45.6	경북	46	부산	134	전남	771	제주	132
인천	41.6	부산	45	서울	112	광주	759	강원	152
경기	39.7	인천	39	대전	112	대구	750	전남	93
부산	39	전북	28	전북	111	부산	713	대구	89

<표 3-18> 소방예산 대 활동사항대비

구분 시·도별	1인당 소방예산	소 방 공 무 원	화재발생 건 수	화 재 피해액	구급출동 건 수	구조출동 건 수
제 주	32,770	1	4	8	1	11
강 원	28,385	1	9	5	2	12
경 북	21,598	4	11	9	8	7
충 남	21,402	2	10	2	3	8
전 남	20,892	6	5	1	11	14
전 북	19,581	3	10	15	10	6
서 울	19,092	10	7	13	5	10
충 북	18,002	5	5	6	7	4
대 전	18,785	7	9	14	4	3
경 기	16,934	13	2	3	9	9
경 남	16,287	8	3	4	6	1
인 천	15,673	12	14	10	10	6
광 주	15,216	9	8	11	10	2
대 구	14,902	11	1	7	14	15
부 산	14,030	14	13	11	15	11

우선 인구 10만명을 기준으로 소방공무원 대 화재발생건수를 보면 ① 소방공무원수와 화재발생건수가 유사한 지역으로 인천 42명·39건, 대전 59명·54건, 충북 58명·69건으로 각각 나타났으며, ② 소방공무원수보다 화재발생건수가 많은 지역으로는 경기 40명·78건, 서울 46명·65건, 부산 39명·45건, 전남 58명·67건, 광주 50명·56건, 경남 50명·77건, 대구 46명·85건 등을 보였고, ③ 소방공무원수보다 화재발생건수가 적은 지역은 제주 84명·69건, 전북 61명·46건, 충남 63명·49건, 경북 61명·46건, 강원 82명·52건으로 집계가 되었다.

그리고 화재피해와 소방예산 대비를 보면 ① 화재피해와 소방예산이 유사한 지역으로 부산예산 1,403천만원·피해액 1,347천만원, 광주예산 1,521천만원·피해액 1,657천만원, 인천예산 1,567천만원·피해액 1,856천만원, 강원예산 2,838천만원·피해액 2,706천만원이었으며, ② 화재피해액보다 소방예산이 많은 지역은 서울예산 1,909천만원·피해액 1,124천만원, 대전예산 1,878천만원·피해액 1,121천만원, 전북예산 1,958천만원·

피해액 1,117천만원, 제주예산 3,277천만원·피해액 2,517천만원, 충남예산 2,140천만원·피해액 3,556천만원이었고, ③ 화재피해액보다 소방예산이 적은 지역은 대구예산 1,490천만원·피해액 2,613천만원, 경기예산 1,693천만원·피해액 3,217천만원, 충북예산 1,800천만원·피해액 2,689천만원, 충남예산 2,140천만원·피해액 3,556천만원, 전남예산 2,089천만원·피해액 3,800천만원, 경남예산 1,628천만원·피해액 2,814천만원으로 각각 나타났다.

IV. 自治消防力量에 관한 發展方案

상기와 같이 자치소방역량을 소방력, 소방예산, 소방활동상황으로 분류하여 시·도별로 비교분석하여 보았다.

실제 지역별로 인구, 소방대상물, 위험요인의 대소등에 따라 소방력등 각 요소들이 달리 적용되고 있으나, 이러한 기준을 가지고 시·도별 소방역량의 위치를 살펴보면 어느정도 공통적인 부분이 발견되기도 하였다.

따라서, 상기 비교분석자료를 바탕으로 앞으로 소방행정이 나아가야할 발전지표가 될 수 있도록 다음과 같이 몇가지 사항을 제시하고자 한다.

1. 廣域自治消防體制의 存屬 必要

'91. 5. 31 정부조직법의 개정으로 종전에 국가와 기초자치소방으로 이원화되어 운영되어 오던 소방체제가 '92. 4. 10 일제히 시·도지사의 지휘감독을 받는 광역자치소방체제로 일원화되었다.

그러나, 최근들어 일부 시·도에서 단순히 예산사정을 이유로 광역자치체제를 기초자치체제로 전환하자는 이론을 제기하고 있다.

이러한 움직임은 국민복지행정을 추구하는 시대적 요청에도 역행되는 것이며 광역행정을 실시하는 이유중 가장 중요한 것은 행정서비스의 파급효과(spill-over effect)인데, 특히 공공재(public-goods)로서의 소방업무는 그 행정서비스의 이득이 한정된 지역의 주민에게만 귀속되는 행정이 되어서는 안되기 때문이다. 즉 업무의 성질상 한정된 구역으로 제한하기가 곤란하다는 점이다. 따라서 소방업무가 광역행정을 채택하게 된

직접적인 동기는 이러한 행정서비스의 파급효과를 인위적으로 조정하여 주민들이 최대한의 소방수혜를 누릴 수 있게 하고 소방조직간의 재정적 불균형을 해소하자는데 그 의의가 있다고 할 것이다.

최근의 소방여건은 인구의 도시집중과 건축물의 지속적 증가로 도시화가 촉진되는 가운데 건물의 고층화, 대형화, 밀집화 현상으로 화재취약대상이 급증하고 있으며 가열성 내장재 사용량의 증가와 유류, 전기, 가스등 위험물 등의 대량사용으로 소방업무자체의 확장이 요구되고 있어 광역소방의 존속 당위성으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 소방행정의 능률성과 효과성이 향상될 수 있다.

각 지역의 소방여건 변화에 효율적, 탄력적으로 대처가 가능하여 소방업무수행상 능률성과 효과성이 향상되고 과거와는 달리 지역주민에게 균등한 소방수혜를 줄 수가 있다.

둘째, 소방재정의 효율적 관리가 가능하다.

소방공동시설세를 도에서 통합 관리함으로써 시·군간의 재정 불균형을 평준화시키고 소방력이 부족한 지역에 대하여 집중 투자하므로 규모의 경제를 실현할 수 있다.

셋째, 통합적 지휘체제 및 응원출동체제를 확립할 수 있다.

동시 다발적인 대형화재시 신속한 통합지휘체제를 확립하여 소방서간 응원협조체제로 효과적 진압태세를 유지할 수 있다.

넷째, 합리적인 인사관리가 가능하다.

인사교류가 가능하므로 사기를 진작시킬 수 있으며 통합적 인사관리로 우수인력 확보가 가능하며 전문인력의 양성과 신기술의 즉시 전파가 이루어질 수 있다.

2. 消防人力의 増員 및 效率的인 運營

가. 소방인력의 증원

소방행정도 하루가 다르게 변모하는 세계화 추세에 발 맞추어 서비스의 수준 향상을 기하기 위하여는 우수한 전문인력을 확보해야 한다.

대형 건물붕괴를 비롯 항공기사고, 수난사고, 산악조난사고, 위험물질에 의한 유독가스사고등에 대비한 구난·구조 전문요원이라든가, 구급업무의 활성화를 위한 전문의사,

화재감식, 위험물분석, 정보통신 시대에 대비한 전산등 분야별로 전문인력을 확보하여 사회복지행정을 실현하기 위하여 질 높은 서비스를 제공할 수 있도록 하여야 한다. 단순히 변화에 대응하는 것이 아니라 사회발전을 위해 필요한 변화를 창출해 내는 소방인력이 필요한 것이다.

소방은 그저 불이나 끄면 된다는 의식은 더 이상 설 곳이 없어졌다. 이제는 지역주민에게 봉사할 수 있는 모든 영역으로 업무범위를 넓혀 나가야 하며, 현재 수행하고 있는 업무도 그 질적수준에 있어 전문화 시켜야 한다.

그러나, 전술한 바와 같이 '95. 12. 28 “지방자치단체행정기구와정원기준등에관한규정(대통령령 제14841호)”의 개정으로 지방공무원의 정원은 동 규정 제21조와 동 규정 시행규칙 제3조에 산출근거를 두고 총정원을 책정한다. 지방소방공무원은 시·도 총정원중 서울특별시·광역시는 27%이내 또는 42%이내로 두도록 하고 다음 <표4-1>과 같이 지방소방공무원 정원분포율에 시 또는 도립대학의 교원을 포함하였다.

<표4-1> 지방자치단체의 지방공무원 정원책정기준

구 분	일반직	기능직 고용직	별정직 정무직	소방직 교 원
특별시	35%이상	35%이내	3%이내	27%이내
광역시	"	36%이내	2%이내	"
도	38%이상	18%이내	"	42%이내

'97. 2. 4. 이전에는 교원을 포함하지 아니하고 순수한 소방공무원만 서울 27%이내, 광역시는 25%이내, 도는 36%이내로 되어 있었으나, 교원이 소방공무원 정원과 통합되므로 교원을 포함한 소방공무원의 정원이 총정원의 27% 또는 42%로 확정되므로써 소방공무원은 기준정원이 초과하고 있어 현실적으로 소방인력은 확보가 거의 불가능한 실정이다.

또한 소방업무는 24시간 격일제 근무로 이루어지는 특성상 정원 책정시 8시간 근무 부서에 비하여 소요인력을 2배수로 계상하여야 하는바, 현행대로 지방공무원 총정원에 의하여 소방공무원 정원을 산정하였을 때 원할한 업무수행이 불가하므로 선진국가에서 시행하고 있는 것처럼 별도로 소방력 기준에 의한 정원을 반영할 수 있도록 제도적 보완이 요망된다.

이에 대하여 소방업무를 원활하게 수행할 수 있도록 하기 위하여 전문인력의 확보는 시급한 사항이므로 정원관리상 탄력성이 부여될 수 있도록 정책적인 배려가 요청된다.

나. 소방인력의 효율적인 운영방안 강구

가끔 소방행정이 전문화되지 못하고 선례에 따라 통상 업무처리에 급급하다는 지적을 받게 되는데 소방행정의 전문화는 연구하는 분위기조성, 소방공무원 스스로의 노력과 지원이 따라야 하는 문제이지만 1차적으로 효율적인 인력관리가 되지 않은데에도 기인하는 바가 크다고 볼 수 있다.

미국²⁴⁾, 영국, 일본, 독일, 프랑스 등의 선진국에서는 오래전부터 행정과 진압업무가 분리되어 있는데 우리의 경우 행정업무를 책임지고 있는 관리자가 현장 지휘까지 겸임토록 하고 있어 전문성 부족과 현장지휘체계상의 혼선을 초래하는 경우가 발생하고 있다.

일반행정기관에서 근무하는 전문행정직 공무원들의 업무전문성과 소방공무원의 행정수행수준을 비교할 때 소방업무를 담당하는 직원들의 전문성이 훨씬 떨어진다는 주장에 대하여 이는 개인적인 자질에서 차이가 있다기 보다는 행정공무원은 업무영역상 보직이 변경되더라도 업무의 성격은 유사한 공통적 분야가 많아 업무처리에 관련된 전문성을 축적하기가 용이한데 반하여, 소방의 경우 업무 특성상 승진, 전보등으로 행정업무의 담당부서와 현업부서인 파출소, 구조·구급대간의 잦은 이동으로 행정의 흐름이 끊어져 상대적으로 행정관리요원의 전문성이 뒤떨어질 수밖에 없는 실정이다.

따라서, 현재 사회의 경향이 세분화, 전문화를 지향하고 있음을 감안할 때 소방업무도 업무성격에 맞는 직군별 분류를 통한 효율적 인력관리 방안이 마련되어야 하고 내부적 인사운영지침으로 총무, 방호, 구조·구급, 운전 정도의 직류별 보직관리가 이루어져야 할 것이다.

3. 消防力 配置基準의 再調整

전술한 바와 같이 화재의 예방, 경계, 진압 및 인명구조, 구급등의 업무를 수행하는데 필요한 소방력 산정은 “소방력기준에관한규칙(내무부령 제694호)”을 근거로 하고 있는데 여기에는 소방관서 설치, 소방인력, 소방차량의 배치기준을 정해두고 있다.

24) 미국의 화재현장지휘에 관한 것은 Alan V, Brunacini 著, 이재열 譯, 화재현장지휘(Fireground Command), 도서출판 반, 1996 참조.

그러나, 이러한 기준들이 과학적인 근거에 의해서 산출되어 있지 않고, 소방차량을 제외한 기타 장비에 대한 배치기준은 소방장비관리규정으로 별도로 나누어져 있으며, 전산장비 및 기타 특수장비 등에 대하여는 어떠한 기준도 제시되어 있지 못한 실정이다.

일본의 경우 소방력 기준을 설정하기 위하여 표준화재 모델을 정하고, 8분 이내에 현장에 도착하여 화재를 초기에 진압 가능하도록 장비 조작에 필요한 인원을 산출하고 있다.

우리나라에서도 보다 과학적이고 설득력 있는 소방력 기준을 마련하여 예산, 인력, 장비확보를 위한 자료로 활용하여야 할 것이다.

또한, 광역자치소방체제의 시행에 따른 효과성을 극대화할 수 있는 소방력 배치기준도 연구검토 되어야 한다.

행정구역에 따라 소방관서의 증설만 고집할 것이 아니라 현장활동위주의 소방행정, 즉 국민들과 보다 밀착된 기능위주로 소방발전의 형태를 고려하여야 한다. 우선 기존의 조직체계의 기본틀을 과감히 배제하고 원점(zero base)에서 실제적으로 필요로 하는 업무 소요량을 파악하여 소방력을 재배치하는 기준을 설정하여 소방행정의 효율성과 경제성 제고를 위해 필요한 조치가 강구되어야 할 것이다.

4. 消防財政의 擴充方案 講究

소방행정업무는 지역사회 안정과 국민생활안전을 관리하는 업무이다. 따라서 국방과 마찬가지로 예산투입에 대한 산출효과를 계량화하기가 어렵다. 뿐만 아니라 사고가 발생하지 않으면 소방에 대한 필요성의 인식도는 극히 희박해지며, 특히 경제성장 위주의 정책과 사회분위기로 인하여 안전에 대한 교육이나 투자가치를 소홀히 하고 있다.

성수대교나 삼풍백화점 붕괴사고가 발생하였을 때는 얼마동안 언론, 정부, 국민할 것 없이 소방조직을 보강하여야 한다는 논의가 분분하였다. 그러나 불과 얼마 지나지 않아 현재는 소방업무 수행 책임을 기초자치단체로 이양시켜야 한다든지 일반 재난관리 부서와의 업무분담관계를 고려하여야 한다든지 하는 의견이 조금씩 흘러 나오고 있다. 이러한 논의의 핵심은 소방조직 운영에 필요한 예산이 많이 소요된다는 점이다

또한 지방자치와 맞물려 광역자치단체의 재정자립도 저하, 지역간의 재정불균형등 재정의 취약성으로 인해 국민들의 소방수요를 충족하기에는 역부족인 상태로 계속적으로 안정적인 재원확보의 대책이 없이는 소방력의 규모를 줄여야 한다는 의견이 제시 될 수 있을 것이다.

그리고 소방재원의 구성요소를 살펴보면 소방업무를 화재예방과 진압부문에 대하여

만 고려하여 소방공동시설세를 설치하여 재원을 확보할 수 있도록 하고 있으나, 현재 소방은 국가업무에 속하는 자연재해, 산림화재, 화학물질재해, 교통사고 등 모든 재난 전반에 걸쳐 인명과 재산을 보호하는 역할을 수행하고 있다. 따라서 일본²⁵⁾등 선진제국과 같이 국가적인 차원에서 소방업무가 확대된 부분에 대하여 소요되는 재원을 지원 하는 항구적인 제도가 마련되어야 할 것이다.

그러면 이러한 현안문제를 해결하기 위하여 앞으로 검토되어야 할 몇가지 방안을 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

가. 소방공동시설세의 운용개선

(1) 소방공동시설세의 현실화

소방공동시설세의 세원이 건축물과 선박 중심으로 되어 있고, '61년도에 신설된 소방공동시설세는 '76년 2차 개정시 정해진 세율이 지금까지 그대로 적용되고 있어 지역발전과 국민경제의 성장 그리고 새로운 소방행정 수요가 급증하는 데도 불구하고 소방재정에 소방공동시설세가 충분히 반영되지 못하고 있는바, 화재발생 추세²⁶⁾에서도 나타나듯이 소방활동대상이 많은 변화를 보이고 있으므로 효과적인 소방안전을 확보하기 위하여는 과세 대상의 확대가 시급하며, '76년 이후 고정된 세율을 화재위험도에 따라 단계별로 상향조정하는 조치가 있어야 한다.

(2) 징수교부금제도의 개선

도세 징수교부율은 지방세법시행령 제41조 제1항에 의거 시·군이 도세를 징수하여 도에 납부한 때에 도세 징수액의 30%에 해당하는 징수교부금을 그 처리비로 당해 시·군에 교부하고 있으며, 도 단위의 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도세 징수액의

25) 消防廳 消防課, 消防財政 の 手引, 日本 消防廳, 昭和 55年, 8~28면 참조.

26) '96년도 화재발생의 주요원인을 보면 다음과 같다.

구분	계	전기	담배	가스	유류	방화	불장난	기타
발생건수	28,665 (100%)	10,007 (34.9%)	3,496 (12.2%)	806 (2.8%)	592 (2.1%)	2,577 (9.0%)	1,783 (6.2%)	9,404 (32.8%)
인명 피해(명)	2,223	434	123	289	123	386	34	834
재산 피해(억원)	1,131	513	42	21	13	59	22	461

특히 차량화재는 5,431건(18.9%), 사상자 104명, 121억원의 피해를 초래하였다(내무부 소방국, 전계 '96화재통계연보, 11면 ; 내무부 소방과, 전계 소방행정자료 및 통계, 112~113면).

50%를 교부하고 있다.

이에 대하여 서울특별시와 광역시에서 자치구에 대한 징수교부율은 3%인데 비하여 도세 징수교부금은 순수 징수처리 비용이라기보다는 도와 시·군간의 자원배분이라는 의미가 강하다.

그러나 수원, 부천, 성남, 진주 등과 같은 인구 50만이 넘는 대도시는 취득세, 등록세 등으로 세입이 많은데다 도세징수금의 50%까지 교부받고 있어 2중의 혜택을 주고 있는 셈이다.

그리고 등록세, 취득세 등은 보통세이므로 자원배분의 차원에서 현행과 같은 징수교부율을 적용하는 것이 이론적으로 타당성을 가질 수 있으나, 소방공동시설세는 특정시설을 위한 목적세이므로 그 취지를 살릴 수 있도록 징수실제비용과 유사한 액수(약 2.3% 소요) 만을 교부한다면 '97년기준 약 400억원 정도의 소방공동시설세가 소방의 투자재원으로 확보될 수 있을 것이다.²⁷⁾

나. 소방수요유발에 대한 부담금 부과

지방자치법 제129조에 의하면 그 재산 또는 공공시설의 설치로 인하여 주민의 일부가 특히 이익을 받는 경우에는 이익을 받는 자로 부터 그 이익의 범위안에서 부담금을 징수할 수 있다라고 규정되어 있으므로 이를 활용하여 다음과 같이 개선하는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 화재예방 및 진압활동으로 인명 및 재산피해가 상대적으로 줄어들어 반사적 이익을 받게 되는 화재보험 분야에 대하여 계약보험금의 일정률(5~10%)²⁸⁾을 소방유발부담금으로 징수할 수 있도록 개선하면 수혜자의 측면에서도 소방장비 등의 보강·첨단화로 화재로 인한 피해가 점점 줄어들어 이익을 받을 수 있고, 소방측면에서도 지속적으로 재원이 확보되기 때문에 일석이조의 효과가 있을 것으로 기대된다.

둘째, 일반적으로 소방업무의 수요를 가장 많이 유발시키고 있는 요소는 전기, 유류, 가스, 담배에 의한 화재사고와 자동차사고로 인한 119구조·구급활동을 들 수 있다. 그러나 화재원인제공과 구조·구급업무의 수요를 유발시키고 있는 분야에다 일정액의 소방부담금을 부과할 수 있도록 제도화 함으로써 자치단체의 부담을 덜어주고 소방수요

27) 다행스럽게도 '97. 5. 1 내무부장관 지시에 의거 법령개정 등을 검토중에 있다.

28) '96년을 기준하였을 경우 '89억원(5%)내지 378억원(10%)의 소방유발부담금을 징수할 수 있을 것이다.

유발자에게는 시설보완 및 홍보활동에 관한 책임감을 느끼게 함으로써 사고예방과 수습능력을 보완하는 방안을 연구검토해 보아야 할 것이다.

셋째, 대국민 봉사차원에서 시행중인 119구급·구조활동으로 응급환자에 대하여 신속한 처치나 병원이송으로, 병세를 호전시켜 치료비의 지출을 경감시켜주거나, 위협에 처한 인명을 신속·적절하게 구조함으로써 발생하는 의료비 절감 등의 효과에 대하여 의료보험금 등에서 일정액을 부담²⁹⁾토록 하는 것도 소방재원을 확보할 수 있는 좋은 방안이 될 것이다.

다. 국가 재정지원의 확대

(1) 지방교부세와 지방양여금의 확대

지방교부세 산정을 위한 기준재정수요액의 측정항목인 소방비는 지역별 기준소방력 확보와 지역편차를 줄이기 위한 것이므로 이의 취지를 살릴 수 있도록 측정단위 및 단위비용 등에 대한 적당한 조정을 하여 실질적으로 소방재정의 세입이 확대될 수 있도록 하여야 할 것이다.

그리고 재해로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕·질서를 유지하고 복리증진에 이바지하는 국가소방의 목적과 광역자치소방의 지역간 재정격차의 심화를 방지하는 취지에서라도 지방양여금의 대상사업에 지역안전대책사업을 추가 하여야 한다.

(2) 국고보조금등의 확대

국고보조금에 대한 규정으로는 기본법으로 “보조금의예산및관리에관한법률”이 있으며, 특별한 경우 개별법으로 정하고 있다.

소방에 있어서는 “보조금의예산및관리에관한법률”의 보조금 지급대상사업의 범위에 포함되어 있지 않고, 소방법 제96조 제1항의 규정으로 국가가 시·도에 일부 소방장비·시설의 보강경비를 보조할 수 있도록 하고 있어 재원확보³⁰⁾에 상당히 제약을 받고 있다.

29) '90년도부터 '96년도까지 화재보험업체의 보험금액 및 손해율을 보면 다음과 같이 나타나 있어 보험금에서 일부 부담하는 것은 무리가 아니라고 본다.

계약건수	보험료	지급건수	보험금	손해율
4,050,627건	3,017억원	4,491건	1,411억원	46.8%

30) '95년도 34.6억, '96년도 130.2억, '97년도 180억의 보조금을 받고 있다.

따라서 소방력 보강을 위하여 우선 “보조금의예산및관리에관한법률”상 지급대상사업에 소방사업비를 포함시켜 정책적으로 원활한 지원이 이루어질 수 있도록 하여야 하고, 그렇지 못할 경우 소방법상 보조대상을 확대하여 실제 소방업무와 연계되어 지원될 수 있도록 하여야 할 것이다.

라. 장기적 검토방안

(1) 지방채의 활용

현재 국가나 시·도에서 지방채로서 소방재정을 충당하는 방안에 대하여 전혀 의식을 하고 있지 않으나, 지방자치제의 본격 실시에 따라 지방채는 소방비의 특정재원으로서 국고보조금과 병행하여 중요한 재원의 역할을 할 수 있으므로 많은 재정이 소요되는 사업비 등에는 이를 활용 할 수 있도록 연구할 필요가 있다.

(2) 제3섹터의 도입활용

소방행정에 공사혼합기업 또는 민관공동출자기업 형태의 제3섹터를 개발하여 활용하는 방안도 장기적 관점에서 재원확충방안의 한 형태라고 할 수 있다.

우선 현실적으로 가능한 사업을 보면 지방공기업법 제2조에 규정되어 있는 첨단소방장비연구개발, 의료사업이나 소방정비창 등을 들 수 있다.

(3) 소방장비 보강등에 대한 세제혜택

소방장비 보강 또는 소방교육시설분야에 대하여 민간분야에서 기부금품 제공시 세금감면등 필요한 조치를 해주고, “기부금품모집법”에서 인정하여 주는 방안을 미국 등 선진국의 경우와 같이 제도화하는 연구가 있어야 한다.

V. 結 論

주지한 바와 같이 최근 소방여건의 다양한 변화로 소방행정분야에서도 경쟁력을 강화하기 위한 방안의 연구가 필요하고, 복지국가시대의 요청에 적극 부응할 수 있는 소방행정 체제를 갖추는 것이 절실한 과제로 대두되어 소방재원의 확보를 강조하기에 이

른 것이다.

따라서 현재 운영되고 있는 광역자치소방체제는 계속 유지하되 소방업무의 증가에 따른 소방인력의 증원 및 효율적인 인력운영이 요구되며, 화재의 예방·진압·구급 및 구조등의 원활한 소방업무를 위하여 소방력 배치기준에 대한 적절한 재조정이 필요하다. 그리고 소방공동시설세의 운용개선, 소방수요유발부담금의 부과, 국가재정지원의 확대, 지방채의 활용, 공사혼합기업 또는 민관공동출자기업의 제3섹터 활용, 소방장비 보장에 대한 세제혜택 등 소방재정의 확충이 있어야 한다.

이와 같은 궁극적인 목표는 단순한 화재진압과 서비스역할에 그치지 않고 ① 소방산업의 생산성 향상을 위한 전문적인 소방기술 증대, ② 토양오염, 독극물 등 환경공해에 대한 장기적인 대응, ③ 건축기술과 더불어 건물재해 통제가 가능한 방재 기술력의 향상, ④ 유류, 가스, 폭발물 등으로부터 안전극대화를 위한 수송안전대책, ⑤ 에너지원의 원자력 집중에 따른 소방기술의 전문화³¹⁾ 및 이 분야에 대한 소방업무의 확대조정, ⑥ 국가, 지방자치단체 그리고 소방관계자의 실적위주의 행정지원 사고로 부터 국민의 삶의 질 향상을 위한 행정지원 사고로의 전환 등 보다 미래지향적인 방향에 초점이 맞추어져야 할 것이다.

그런 의미에서 지방자치단체에서도 국가행정으로만 머물것이 아니라 과감한 투자와 행정력을 소방에 집중시켜야 할 것이며, 앞에서 본 바와 같이 제도적 보완도 중요하지만 소방공무원의 연구하는 분위기 조성, 관계부서간의 자발적인 지원 등 소방자체의 적극적인 노력을 소홀히 하여서는 아니 될 것이다.

31) 1997년 7월 26일 대전 소재 한국원자력연구소 구내에서 국가 1급보안시설인 원자로 관련 연구 시설에서 화재가 발생하였을 때 자동경보기가 뒤늦게 작동하여 방재체계의 허술한 점을 보여준 바 있어 원자력과 관련된 사고가 터질 경우 연쇄적으로 큰 피해가 불가피한 실정이다(중앙일보, 1997. 7. 28, 23면).

참 고 문 헌

- 경남소방본부, 유럽소방연수기('96. 3).
- 김두현 외1, “위험물질 취급의 안전대책에 관한 연구-도시가스, 화약류를 중심으로-”, 한체대 교양교육연구소 논문집 제2호, 1997.
- 내무부 소방과, '96 소방행정자료 및 통계, 내무부, 1997.
- 내무부 소방국, '96 화재통계연보, 내무부, 1997.
- 보험개발원, '95 보험통계연보, 보험개발원, 1996.
- 중앙소방학교 교학과, 소방재정 ('97 고급간부반 교재), 1997.
- 중앙소방학교 교학과, 일반행정 I ('97 초급간부반 교재), 1997.
- 중앙소방학교, “소방재정 확충방안”, 제18기 고급간부반 제2반 분임토의결과서('97.4).
- 중앙소방학교, “자치소방제도 발전방향(소방재정 확충방안중심)”, 제18기 고급간부반 강의안('97. 5).
- 전남소방본부, 유럽소방연수 보고서('96. 7).
- 최중태, 소방학개론, 기다리, 1997.
- Alon V, Brunacini 著, 이재열 譯, 화재현장지휘(Fireground Command), 도서출판 반, 1996.
- 消防廳 消防課, 消防財政の 手引, 日本 消防廳, 昭和 55年.

ABSTRACT

A Study on The Power of Autonomous Fire Fighting

By Kim Doo Hyun, Park Tae Yu

We study on the power of local autonomous fire fighting in Korea.

Chapter I which sets out purpose, scope and method, is followed by Chapter II, dealing largely with the organization, man-power, equipment, activities of local fire fighting administration and the fire fighting environment.

Chapter III made a comparative study on the power of autonomous fire fighting, local budget, fire fighting activities, fire present conditions.

It is followed by concluding observation made in Chapter IV and Chapter V. We indicated a few disputed points on the power of local autonomous fire fighting and suggested several alternatives to improve our fire fighting administration system.

The alternatives suggested are as follows : ① Reinforcement of the man-power, ② Regulation of the standard fire fighting power, ③ Improvement of the using on fire fighting facilities tax and state finance, ④ Application of the local borrowings, ⑤ Tax reduction and exemption on the fire fighting equipment investment, and so forth.