

지역사회의 안전관리에 관한 연구

崔鍾太*

◇ 목 차 ◇

-
- I. 서 론
 - II. 소방·지역사회관계에 관한 이론
 - III. 지역사회 소방안전관리의 실태
 - IV. 지역사회 소방활동의 모형
 - V. 결 론
- 참고문헌
ABSTRACT
-

I. 서 론

한국에서의 消防活動은 조선시대를 거쳐 日本과 미국제도를 혼합한데다 경찰활동의 일부로 성장해 왔기 때문에 독자적인 문화적 특성을 형성하지 못한 실정이다.

한국소방활동¹⁾의 성장과정을 시대별로 요약하면 조선시대에서 일제시대에 이르기까지

* 대경대학 경호행정과 교수, 법학박사.

1) 우리 한국에서 소방이라는 용어를 처음 사용한 것은 고종 32년(1895)에 경무청 직제를 개편하면서부터였고 그 후 일제시대를 거쳐 미군정시대에 이르기까지 국가소방(일본식)과 지방자치 소방체제(미국식)로 그 활동의 근간을 이루어왔다. 정부수립 후에 정부조직법제정으로 소방활동은 국가책임으로 수행되어 경찰활동의 일부로 발전되어 왔다.

는 국가소방시대로, 과도기인 미군정시대는 미국식 지방자치소방시대로, 그리고 정부수립 후에는 국가소방체제로서 경찰활동의 일부로 발전하여 왔으나 1958년 소방법이 제정되기 이전까지는 화재의 “경계와 진압”만을 소방활동의 대상으로 하여 왔다. 그러므로 우리나라에서 지역사회 문제해결을 위한 소방활동을 소방의 역할 대상으로 취급하게 된 것을 역사적으로 볼 때 매우 일천하다 할 수 있다.

이러한 문화적 배경에서 한국의 지역사회 소방안전을 논의함에는 미국의 지역사회 경찰 및 소방활동을 준거로 할 필요가 있을 것이다.

현대적 의미의 소방안전에는 지역사회 문제해결에 관한 활동이 주로 제기되는데 여기에는 화재의 예방과 진압 및 사건·사고에서의 인명구조 그리고 응급환자에 대한 구급활동이다.

이 부분에 대한 국민의 욕구는 높은 반응을 나타내는데 한 조사분석자료²⁾에 의하면 국민이 기대하는 소방의 역할은 화재예방 및 진압활동을 기대하는 응답이 24.9%이고 화재예방과 진압활동 및 구조, 구급까지를 요구하는 응답이 68.3%로서 이것은 소방활동상 해결하여야 할 지역사회 공통의 문제라고 할 수 있다.

이와 같은 지역사회 안전관리문제와 관련하여 미국경찰활동의 발달과정의 평가 모델을 보면 초기의 정치적 시대를 거쳐 1950년대부터 1960년대 개혁의 시대를 지나 현재는 지역사회문제³⁾ 해결 시대에 놓여 있다고 한다.

여기서 볼 때 현대는 경찰이나 소방은 다같이 지역사회 문제해결이라는 문제에 직면해 있고, 지역사회 경찰활동이 범죄통제, 범죄예방, 기타 지역사회 문제해결에 중점을 두고 있듯이, 화재의 통제, 화재의 예방, 그리고 기타의 안전문제해결이 당연한 지역사회의 안전관리에 관련한 과제라 할 수 있다.

여기에서 문제로 제기되는 것은 소방/지역사회 관계에 관한 문제해결 지향적 모델이 아직 학문적으로 논의되지 못하였다는 것이다.

이 연구는 소방/지역사회 관계에 관한 개념정립과 논의를 시도하고 소방활동을 지역사회의 총체적 안전관리로서 지역주민의 삶의 질 향상 차원으로 발전하는 계기를 제공하려는 것을 목적으로 한다.

이 연구는 지역사회 소방서비스에 있어 지역사회 전체의 체감소방을 제고하는 화재의 예방활동의 인적 요소에 한정하고 화재의 진압과 인명구조에 관한 부분은 제외하였다.

2) 한국소방안전협회, 소방에 대한 국민의식조사, 1995. 9. 6.

3) 이황우, “미국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구” 한국 공안행정학회보, 제5호, 1996. p.99.

그러므로 이 연구의 범위는 첫째, 소방과 지역사회의 관계에 관한 미국의 선행연구와 모형을 이론적인 배경으로 고찰하였고, 둘째로, 소방여건과 소방법집행실태 및 지역사회 소방안전대책 추진실태를 분석하였고, 세번째로, 지역사회에서 적용가능한 소방활동의 모형구상을 시도하는 것이다.

한편 이 연구에 사용된 자료는 소방관련 정부간행물 및 각종 통계자료 그리고 미국의 지역사회 소방활동에 관한 선행연구와 제도를 검토한 외에 미국경찰의 지역사회 범죄 예방을 위한 지역사회 경찰활동에 관한 연구⁴⁾ 및 화재예방을 위한 지역사회 소방활동에 관한 연구⁵⁾ 등을 선행 연구자료로 활용하였다.

II. 소방·지역사회관계에 관한 이론

1. 소방·지역사회에 관한 개념 정립

소방/지역사회간의 관계에 관한 개념은 실무상으로 응용하고 있으나 학문적으로는 아직 정리된 바가 거의 없다. 그러므로 지역사회 소방활동의 개념을 정의함에는 먼저 경찰활동의 개념⁶⁾을 이해하고 응용하는 것이 일반적이라 생각된다.

지역사회 경찰활동에 대한 정의는 다양하지만 일반적으로 볼때 “지역사회의 요구와 필요에 대응하고, 범죄, 무질서 및 범죄에 대한 공포를 줄이기 위해 고안된 적극적이고 분권적인 경찰활동⁷⁾”으로 재정리할 수 있다. 이와 같은 지역사회 경찰활동은 문제지향적이며, 이웃지향적 경찰활동이고, 목표지향적 경찰활동(target-oriented), 시민지향적 경찰법집행(citizen-oriented police enforcement), 실험적 경찰활동구역(experimental

4) 이황우, 전계논문, p. 118.

5) Nancy Grant, Fire Service Administration, NFPA, 1994, pp. 53~73.

6) 지역사회 경찰활동에 관한 정의는 “지역사회 경찰활동이란 지역사회 문제를 제기하고 삶의 질을 증진시키기 위하여 경찰과 시민간의 관계를 개선시키도록 제안되고 있는 철학으로 그 개념은 다음의 4가지를 의미한다. 즉 ① 종래 지역사회들은 더욱 중앙집권적이고 경찰은 더욱 합법적이며 지역사회 일부부분으로 받아들여지며, 범죄와 무질서는 협조적인 노력을 통하여 더욱 통제되며 전체적으로 사회통제는 더욱 엄격하고 시종일관 널리 확대되고 있다고 주장하는 신뢰의 관념적 체계이다. ② 지역사회 경찰활동은 프로그램적이다. ③ 지역사회 경찰활동은 실용적이다. ④ 지역사회 경찰활동은 일련의 프로그램적 요소 및 조직구조이다(이황우, 전계논문 pp. 100~102).

7) John E. ECK and Dennis P. Rosenbaum, “The New police Order : Effectiveness, Eguity, and Efficiency in Community policing”, Dennis P. Rosenbaum, ed., op. cit., p. 3.

policing diserict), 이웃 및 지역 도보순찰 등 많은 유사개념⁸⁾을 가지고 있다.

한편 지역사회 소방문화의 차이를 극복하기 위한 소방서비스에 관하여 Nancy Grant는 그의 저서 “Fire Service Administration”에서 “소방부서(Fire department)는 그의 지역사회 내에서 소방서비스를 제공하는 일을 한다⁹⁾라고 한 것처럼 소방서비스가 함축하고 있는 의미는 공공서비스의 개념에 따라 고객과 소비자의 관계에 있다. 그러므로 소방서비스는 공공목적의 인식으로 지역사회의 변화에 적합한 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 이것은 기업들이 그 시장이나 고객의 기반변화를 주시하고 소비자들의 욕구에 알맞도록 상품과 판매계획을 수정하는 것과도 같다.

이와 같은 지역사회 경찰활동의 개념이나 고객만족도 충족중심의 미국의 지역사회 소방서비스의 개념을 종합해 볼 때 한국의 소방/지역사회 관계에 관한 지역사회 소방활동이란 “지역사회에서 발생, 변화하는 소방문제를 주민의 요구와 필요에 알맞게 대응하는 한편, 화재 기타 불안전 행위와 상태로 인한 주민의 공포를 줄여 고객만족도를 제공하는 적극적이고 분권적인 활동”이라고 정의할 수 있을 것이다.

지역사회 소방활동의 개념을 이와 같이 정의할 때 지역사회마다 소방서비스의 정의와 종류에는 차이가 있을 것이며 이것은 중앙정부의 획일적 지시나 지침¹⁰⁾으로는 지역사회 실정에 적합하게 융통성을 기하기 어려울 것이다.

다만 중앙정부는 소방/지역사회 관계에서 공통적으로 수행하여야 할 소방활동에 관한 법령의 제정과 법령이 준수되도록 감독 권유하는 일을 수행하는데 한정되어야 할 것이다.

2. 지역사회 안전관리의 일반원칙

일반적으로 소방안전관리를 위하여 필요로 하는 기본요소에는 다음의 3가지를 들고 있다. 즉 그것은 ① 교육(Education), ② 기술(Engineering), 그리고 ③ 법(Enforcement)이다. 이것을 3가지의 두 문자 “E”를 따서 3E의 원칙이라고 한다. 이것은 ① 소방안전관리를 위한 대내·외의 인원에 대한 교육과 훈련 ② 새로운 소방기법의 개발과 ③ 이를 실제로 적용하고 관리하는 법집행 등 3가지를 기본틀로 하고 있다.¹¹⁾

8) 이황우, 전계논문, p. 101.

9) Nancy Grant, and David Hoover, Fire service Administration, NFPA, 1994, p. 53.

10) 소방력 기준이나 예방소방 처리지침과 같은 중앙정부의 예규성 기준은 전국적으로 획일적으로 적용하기에는 한계가 있을 것이며, 이것은 지역사회 실정에 알맞게 위임되어야 할 것이다.

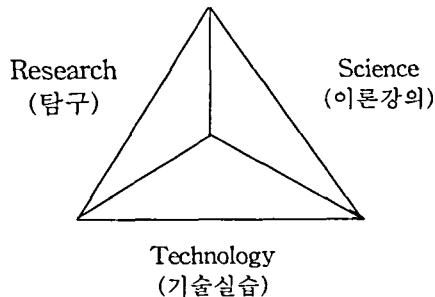
11) 최중태, 소방학개론, 동화기술, 1998, pp. 45~50.

가. 교육(Education)

화재에 대응하는 사람의 바람직한 형태변화는 위협의 인지 및 관심도를 높이는 것이다. Diance C. Roche는 「소방안전 교육(Fire Safety Education)은 화재에 대한 사람의 행동과 태도를 변화·발전시켜 나가는 과정¹²⁾」이라 하였다. 이와 같이 화재에 대한 인간행태를 바람직한 방향으로 변화시켜 나가기 위해서는 반복적인 교육과 훈련이 필요하다.

일반적으로 교육을 흥미있게 진행하기 위해서는 다음과 같은 모형을 들 수 있다. <그림 3-1>을 설명하면, 교육은 이론과 기술, 그리고 적용하는 삼위일체적 요소가 충족 되도록 하여야 한다. 즉 이론을 통하여 원리를 터득하고 실기를 통하여 기술을 축적하며, 실무에 적용하는 탐구생활을 익히게 함으로서 교육의 목표를 성취하는 것이다.

<그림 3-1> 안전 교육 모형



나. 소방 기술(Engineering)

소방기술은 주로 화재의 예방을 위한 하드시스템(hard system), 즉 기계적 기능에 의하여 화재를 조기에 발견한다든지 연소확대를 억제한다든지 하는 노력을 말한다.

소방기술은 인간행태면의 한계를 보완하여 화재를 방지하는 공학적 접근으로 현행 소방시설과 방화설비시스템이 대표적인 안전시설이다. 이들 중에 전자는 소방법규에서, 그리고 후자는 건축관계법규에서 규정되어 있으며 이외에도 전기, 가스 등의 안전에 관하여는 관계법규에서 법제화되어 있다.

12) Charles W. Bahme, Fire Service and the Law, Boston, NFPA, 1976, p. 111.

다. 법집행(Enforcement)

소방법집행은 일정한 규모 이상의 시설을 대상으로 안전시설을 갖추거나 기타의 안전관리(교육 등)를 유지하도록 하는 소방의무를 이행하지 않은 관계자 등에게 법적 제재를 가하여 소방안전관리의 인적·기술적 흠을 보완하려는데 목적이 있다.

사람의 행태변화 노력에 못지 않게 중요한 부분은 소화 및 방화설비의 융통성 있는 운용이다. 현행 소방법규를 위시한 각종 안전관리법규에서는 안전관리기준을 정해두고 있지만, 이것은 다만, 안전을 도모하는데 필요한 최소한도의 제도적 규제내지 기준에 불과하며, 법규에서 규정하고 있는 것만으로는 안전화 도모에 미흡한 부분이 많다. 그러므로 급변하는 사회환경에 적응하기 위해서는 법제화의 융통성이 강조된다.

3. 지역사회 안전활동에 관한 선행모형

한국에 있어 소방·지역사회의 관계에 관한 이론적 체계화는 매우 미흡한 실정이므로 선행모형의 연구는 미국의 경찰 및 소방·지역사회 관계에 관한 모형을 중심으로 검토하고, 이를 한국에 적용가능성 여부를 논의하는 것이다.

가. 지역사회 경찰활동 모형

미국사회에서 전통적인 경찰활동시대에 이어 지역사회 경찰활동이라는 시대를 연 것은 1960년대 후반에 경찰이 효과적인 방법으로 임무를 수행하고 있는가 라는 문제가 제기되면서부터였다.

그리하여 자동차 순찰, 일상적인 범죄수사, 긴급사태 대응력 그리고 전통적인 범죄분석에 대한 연구¹³⁾가 시작되었다.

이 연구에 참여한 조직은 1967년 법집행 및 사법행정에 관한 대통령위원회(President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice)와 1968년 시민무질서에 관한 위원회(National Commission on Civil Disorders)였다.¹⁴⁾

이 연구결과 시사하는 바는 경찰은 지역사회와 “열린 대화의 장” 마련과 새로운 서비

13) Dennis P.Rosenbaum and Arthur J.Lurigio, “An Inside Look at Community Policing Reform : Definitions, Organizational Changes, and Eraluation”, Crime and Delinquency, Vol. 40, No3, July 1994, 300.

14) 이황우, 전개논문, p. 102.

스(포괄적, 광범한)를 제공해야 하고 기존의 경찰 구조와 활동 방법을 재점검해야 한다¹⁵⁾는 것이다.

이 연구에서 주목할 만한 것은 전통적인 경찰활동체제를 유지하는 경찰기관은 범죄의 원인규명보다 범죄인의 체포에 더 관심을 기울인다는 것이다. 반면, 지역사회 경찰활동은 지역사회 지향적 경찰활동이라는 것이다.

따라서 지역사회 경찰활동은 범죄신고를 증대시켰고, 범죄의 공포를 감소시키며, 시민의 경찰신뢰도를 증진시켰으며, 경찰관의 직무만족도를 증대시켰다. 그 결과 지역사회 범죄는 감소되었다는 것이 효과로 나타났다.¹⁶⁾

미국의 지역사회 경찰활동 연구에 기여한 모델에는 ① 미시간(플린트)의 이웃 도보순찰 ② 버지니아(뉴 포트뉴스)의 문제지향적 경찰활동 ③ 메릴랜드(볼티모어 군)의 지역사회 도보순찰 ④ 뉴저지와 뉴와크의 도보순찰과 범죄에 대한 공포감 감소 ⑤ 텍사스와 휴스턴의 이웃지향적 경찰활동 ⑥ 미시간(디트로이트)의 소규모 경찰서 ⑦ 위스컨신(메디슨)의 실험경찰 활동구역 ⑧ 워싱턴(시애틀)의 시민 행동계획 ⑨ 캘리포니아와 로스엔젤레스의 삼면포위 작전(Operation CUL-de sac) 등이 있고 그 외에도 이웃감시, 안전Program 지역사회/경찰과의 관계 Program, 건물안전표준 등이 있다¹⁷⁾. 이와 같은 지역사회 경찰활동의 모델 검토에서 지역사회 경찰활동이 성공적으로 정착되려면 ① 지역사회가 사회통제자로서 중심적인 역할을 할 것 ② 사회문제(범죄와 무질서)해결에 경찰이 더욱 적극적인 관심을 기울일 것. ③ 경찰의 서비스 제공체계 증진 ④ 경찰과 지역사회 관계의 증진 등을 들고 있다.¹⁸⁾

미국의 지역사회 경찰활동에서 범죄피해자라는 특정 수혜자에 대한 경찰서비스 보다 범죄의 예방활동을 통한 전체 주민에 대한 체감치안 효과를 증진하는데 목표를 둔다. 또한 사회의 주민과 경찰의 협력관계 유지가 더욱 중요하다는 점을 시사하고 있다.

그러므로 미국경찰의 지역사회 관계에 관한 모델이나 시사점을 우리 소방/지역사회 관계에 도입할 필요가 있으리라고 보아, 이에 적용할만한 모델 개발을 위한 연구가 요망된다.

여기서 전통적인 경찰활동과 지역사회 경찰활동의 차이점을 비교한 다음과 같은 자료¹⁹⁾는 소방/지역사회 관계 연구에 유용할 것으로 보인다.

15) 이황우, 전계논문 p. 103.

16) Heike Gramckow and Joan Jacoby, op, "community policing : A Model for Local Governments", Diter Dolling and Thumas Feltes, ed., 1993. p.31.

17) 이황우, 전계논문, pp. 118~127.

18) Arthur J. Lurigio and wesly G. Skogan, "wining the Hearts and mind of police officers : An Assesment of Staff perceptions of community policing in chicago" crime and Delinquency, vol. 40, No.3 July 1994, p. 315.

전통적인 경찰활동과 지역사회 경찰활동의 차이

질문	전통적 경찰활동	지역사회 경찰활동
경찰은 누구인가?	법집행하는 정부기관	경찰이 시민이고 시민이 곧 경찰. 경찰은 모든 시민의 직무에 관심을 갖도록 고용된 사람
경찰과 다른 봉사기관과의 관계?	우선권문제로 충돌이 잦다	경찰은 삶의 질을 증진시키는데 책임이 있는 여러 기관 중 하나
경찰의 역할은?	범죄해결에 초점	광범위한 문제해결에 접근
경찰능률성의 측정방법은?	탐문과 체포율	범죄와 무질서의 부재
가장 우선순위는?	은행강도와 같은 사건	지역사회에 위해가 되는 모든 문제
경찰이 특별히 취급하는 일은?	사건	시민의 문제와 관심사
경찰의 효과성의 결정은?	대응시간	시민의 협조
경찰은 봉사요청에 어떤 관점인가?	경찰이 하는 일이 없을 때만 취급	중요한 기능이며 좋은 기회
경찰의 전문가 기질은?	중요범죄에 신속하고 효과적으로 대응	지역사회와 긴밀한 관계유지
가장 중요한 정보의 종류는?	범죄정보	범죄자 정보
경찰책무의 본질은?	중앙집권적	지역사회의 요구에 지방의 책무를 강조
경찰본부의 역할은?	필요한 규정과 정책의 제공	조직의 가치를 설교
공보부서의 역할은	업무를 진척시킬 수 있도록 활동부서와 떨어져 비밀을 유지	지역사회와 필수적인 의사소통 채널을 조정
경찰은 소추에 대하여 어떻게 하는가?	중요한 목표로 간주	여러 가지 중 하나의 수단

※ 자료 : 이황우, 미국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구, 한국공안행정학회보, 제5호, p. 106

나. 지역사회의 소방활동 모형

(1) 지역사회의 소방문화

미국의 지역사회에 대한 소방활동은 적절한 소방서비스를 지역주민에게 제공하는데 초점을 둔다. 잘 알려진 것처럼 미국은 다양한 지역의 문화적 차이를 극복하고 정부는 공공서비스를 고객과 소비자인 주민에게 제공하는 “서비스 제공자”라는 입장에서 서비스의 질 개선에 중점을 두고 있다.

질 높은 공공서비스를 창출·제공하는 데는 다양한 지역의 문화를 인지하여 문화적 차이에 따라 다른 고객의 특성변화에 알맞게 대응하는 것이다. 미국의 지역사회문화의 차이를 연구하는 데는 ① 국민의 인구학적 추세와 ② 지역사회에 대한 지식 그리고 ③ 지역사회 문화의 인지를 통하여 가능하다.²⁰⁾

(가) 미국국민의 인구학적 경향

미국의 인구는 이민자와 이민자들의 출산율에 따라 재구성되어 가고 있으며, 이들 이민자들은 주로 멕시코, 필리핀, 베트남, 한국, 대만, 인도, 라오스, 동유럽, 아일랜드 등에서 오는데, 그 수효는 1990년 기준으로 800~1,000만 이상이다. 따라서 언어도 다양하여 달라스와 텍사스는 13개 국어 사용지역으로 이들에 대한 통역이 불가능하므로 이들을 대상으로 하는 소방안전교육Program의 적절성이 요구된다(Nancy Grant : 1994)고 한다.

이런 이민 인구는 미국사회의 기업운영에도 영향력을 미치고 있다는 바, 예를 들면 1980년대 미국에 온 한국사람들의 10%이상이 미국 내에서 중소기업을 소유하고 운영한다는 것이다.²¹⁾ 이런 현상은 미국의 소방문화와 한국의 소방문화간의 차이 때문에 소방서비스 제공에 문제요인이 될 수 있다.

또한 주요기업에서 대부분의 근로자들은 이민자들이며, 그 수효는 계속 증가하고 있다. 이들은 소방안전에 관하여 미국인과 같은 교육적 배경을 갖지 못하였으므로 사업장 내에서의 안전에 대한 관심이 미국사람보다 저조하다고 할 수 있을 것이다. 그러므로 이들은 안전상의 위험성에 많이 노출되는 경향이 있어 소방서비스제공상 특별한 관심의 대상이 될 수 있다. 이 때문에 지역사회 소방문화의 인식에는 먼저 인구학적 접근을

20) Nancy Grant, and David Hoover, Fire Service Administration, NFPA, 1994, pp. 53~73.

21) “Kiplinger NEW Sletter”, July 1992, and U.S Census of population and u.s Census of Business and Industry (whshington, D.C : Government printing office, 1992).

필요로 한다는 것이다.

(나) 지역사회에 대한 지식(Knowing your community)

소방관들에게 지역사회에 대하여 필요로 하는 정보 가운데 가장 우선적인 것은 인구 변화 추세이다. 여기에는 우선 거주인구의 연령적 변화 추세를 의미한다. 그것은 우선 EMS(Emergency medical Service : 응급 의료 업무) 수혜자 층이 고령자가 많다는 것이며 다음은 한 지역내의 인종적 교체와 문화적 구성의 변화이다. 이에 따라 소방관은 변화하는 인구가 바라는 문제의 해결지향적 대응을 강구하여야 하기 때문에 이민자나 소수민족 그룹 그리고 65세 이상의 연금생활자들에 관한 지식 등 지역사회에 관한 정보를 알고 이를 업무수행에 활용한다.

이러한 지역사회의 소방지식은 시나 주의 사회국이나 지방사회청에서 주로 알 수 있고, 지역 종교 조직에서도 알 수 있으므로 소방공무원들은 수시로 이들과 접촉하면서 필요한 소방정보 수집에 노력하고 있다.

캘리포니아의 소방관들은 학령인구의 주요구성원이 스페인어이므로 학교에서 소방교육 프로그램을 집행할 때 이들에게 알맞는 특별 프로그램을 사용한다.

소방당국자들은 지역주민인 고객들의 문화적 태도와 관행을 소방활동과 관련된 문제로 여기는데 특히 언어장벽은 소방업무상 직면하는 가장 직근의 문제이다. 이 문제를 극복하기 위하여 이민자들의 어린이들을 소방교육에 활용하기도 한다. 어린이들은 학교에서 영어를 배우므로 그들이 소방관에게서 배운 소방지식을 그들의 부모에게 전달이 가능하기 때문이다.

결국 소방서비스는 그것이 누구를 위한 것인가 하는 것을 먼저 알고 행하여야 한다는 것인데 이것을 지역사회의 문화의 인지라고 한다.

(다) 문화의 인지(Cultural Awareness)

지역사회의 문화인지는 상당한 관심분야로서 많은 연구가 이루어지고 있는데 공공조직과 민간조직은 다같이 문화의 중요성을 인정하고 고객과 고객집단에 대한 문화적 인지의 필요성을 인정하고 있다.

여기서 말하는 소방문화란 일상활동과 방법에 영향을 미치는 관습과 전통의 System으로 생활의 정향을 제공한다²²⁾는 것이다.

문화의 인지는 고객과 고용인 관계에서도 양자의 관계를 개선시키고 이민자들의 문화

22) Nancy Grant, op, Cit, p. 60.

를 이해함으로써 의사소통을 돕는데 기여하는데 이의 접근기법²³⁾에는 다음의 것들이 있다.

- ① 설명회(Demonstrate respect)
- ② 비판금지(Be nonjudgemental)
- ③ 공감하는 자세(Show empathy)
- ④ 유연성(Be flexible)
- ⑤ 애매모호함은 삼갈 것(Tolerate ambiguity)

또한 문화적 차이를 이해하는데는 첫째, 지역사회의 주민에 대한 소방문화의 인지경로는 소방검사를 통한 전통의 변화를 시도하여야 한다.

전통은 여러 가지 소방서비스활동의 길잡이가 된다. 어떤 활동은 그것이 항상 행해져 왔기 때문에 당연하게 보인다. 소방당국자들은 불안전 업무와 관련한 문화적 전통이 있을 때 이를 시정하도록 이해할 수 있게 설명하여야 한다. 지역사회의 어떤 전통, 예를 들면, 어떤 이민자는 자기들 음식요리 전통에 따라 거실에서 음식을 요리하는데 이것을 “우리는 늘 그렇게 해왔다”고 한다면 소방검사에 임하는 소방당국자는 이 전통을 인내력을 갖고 변화시키는 자세가 필요하다는 것이다.

전통의 변화에 접근하는 한가지 방법은 그러한 전통이 존재하는 이유를 이해할 필요가 있다. 소방당국자들은 어떤 전통이 변화하는데는 시간이 걸린다는 것을 알고 여러 가지 배경에서 사람들의 행태변화를 시도하여야 할 것이다. 사업가들에게 단지 규칙위반만 적용하고 규칙준수를 요구하기에 앞서 그들에게 현행규칙을 따라야 할 이유를 설명하여 이해와 협력의 관계를 형성하여야 할 것이다. 이런 시도는 비록 시간이 많이 걸리겠지만 결과는 매우 긍정적이며 자발적인 참여를 통하여 지역사회 관계 개선에 도움이 될 것이다.

이러한 절차를 취하지 아니하고 위협적·강제적 법집행으로 일관한다. 결국 법의 목적은 상실되고 법에 대한 존엄성과 강제력은 저하된다. 이런 현상으로 위반은 반복되어 발생한다.

둘째, 문화의 인지 훈련이다.

문화의 인지와 감수성 훈련에 관한 Program은 여러 가지가 있다. 문화적 차이가 있는 사람에 관한 최상의 정보는 바로 자신이 속해있는 지역사회에서 얻게 된다. 지역사

23) Nancy Grant, Ibid, pp. 61~62.

회에서 이러한 정보를 획득할 수 있는 유관기관은 다음의 것들이 있다.

- 대학(Colleges and Universities)
대학은 지역사회의 고용정보를 갖고 있으며, 문화적 차이에 대한 정보를 보유하고 있다.
- 인종지역 사회 그룹(Ethnic Community groups)
- 사회봉사기관(Social service agencies)
- 종교단체(Places of worship)
- 공립학교(Public school) / 학교 기숙사

(2) 화재예방과 법집행 사례

화재예방이란 일반적으로 비통제된 화재사고로 인한 피해를 최소화하기 위한 소방활동을 말하고 이 활동에는 소방검사와 교육²⁴⁾이 중심활동이 된다.

소방검사(inspection)는 화재 예방활동의 핵심활동으로 법집행 과정에 포함된다. 이 과정에서는 화재의 취약요소와 화재로 인한 생명과 재산의 위험을 제기하는 결점요소를 발견하고 수정하는 법적 수단을 수행한다.

소방교육은 소방에 관한 인간의 행태를 바람직한 방향으로 변화시켜 나가는 과정²⁵⁾으로 화재의 위험으로부터 인간의 자발적 대응능력을 키워나가는 활동을 말한다.

(가) 화재 예방활동 참여자

화재예방을 담당하는 소방인력(personnel network)을 기술능력면과 소방규칙집행면, 주민에 대한 소방교육면, 그리고 화재조사 등에 관하여 동기화된 다음과 같은 직위에 있는 사람들이다.

- ① 소방본부장 : 조직과 권한은 주에 따라 다르지만 일반적으로 주지사와 소방위원장에 대하여 책임을 진다. 소방본부는 주에 따라 다르나 보험부, 경찰청, 공안부, 상무부 등에 속해있는 경우도 있다.
- ② 예방국장 : 소방본부의 화재예방 기능을 전담 수행한다.
- ③ 소방검사관 : 자격요건은 소방기술상의 전문가, 교육전문가로서 화재조사, 소방

24) Robert B. Skip, "Fire prevention and Code Enforcement", Fire protection Handbook, 17 E.d., NFPA, pp. 9~78.

25) 최종태, 소방학개론, 동화기술, 1998. p. 45.

교육, 법령검토를 임무로 한다.

- ④ 계획평가 전문가 : 건물규칙, 화재 예방규칙에 따라 방화, 생명안전규칙 준수를 위한 법집행을 임무로 하고 규칙에 관한 전문지식이 있는 사람으로 구성된다.
- ⑤ 소방기술자 : 고문 또는 상근 참모직으로 임용되는데, 고도의 기술능력을 갖춘 자로서, 건축학자, 건축기술자, 기타 방화관련 전문가이다.
- ⑥ 화재조사 담당관 : 화학, 형법, 형사소송법, 범죄수사실무를 전공한 형사사법기관 출신자 또는 전직경찰관(수사전문가) 중에서 임용한다.

(나) 화재예방 검사의 실시

예방검사담당부서는 주 또는 지방 소방본부의 전담조사자로 구성한다. 검사대상은 공공집회장소, 교육시설, 주택, 상가, 사업장, 산업체, 공장, 창고, 특수위험물 시설 등이 된다.

주택의 화재 예방검사에는 소방서비스 차원에서 건물주의 희망에 따라 실시하는 것을 원칙으로 하는데 이 검사에서는 EDITH(Exit Drills In the Home)를 중점 점검사항으로 운영하고 주로 연기감지기·Sprinkler, 연소방지기 Program·화기 안전관리 등의 상태를 점검하게 된다.

(다) 규칙의 집행(Code Enforcement)

미국에서 일반적으로 화재예방활동에 있어 소방공무원의 책임과 권한을 부여하는 근거는 주나 County(군) 또는 Fire District의 소방법규(Fire Code)인데 이 규칙에는 다음의 것들을 근거로 하고 있다.

- ① NFPA CODE
- ② BOCA(Building Officials and Code Administration)와 ICBO(international confertnce of building officials)
- ③ SBCCI(Southern Building Code Congress International)등이 있다.

소방규칙의 집행에는 선행단계와 조치단계를 고찰할 수 있는데, 선행단계에는 허가과 검정이 있다. 허가(Permit)는 위험물제조소 등의 설치허가와 같은 허가행위를 말하고, 검정(Certification)은 감지기의 승인/검정 등이 여기에 속한다.

규칙위반자에 대한 조치단계에 있어서는 법규위반의 적출에서 체포와 시설물의 사용 정지까지의 처분이 있다. 이것은 다음의 것들이다.

- ① 법규위반 적출 : 소방 검사 단계에서 적출된 위반사항이다.
- ② 경고(Red tag or Condemnation notices) : 기구/설비/장비/기타 시설물에 경고장 첨부
- ③ 소환(Citation or Summonses)
- ④ 영장(Warrants)의 집행 : 영장은 법원의 치안판사가 발부한 명령이다. 소방본부 장이나 화재조사관, 기타의 소방관은 소환장을 발부하고 영장을 집행하고 체포권을 행사한다.
- ⑤ 시설물의 사용정지 등 : 규칙위반의 내용이 성명/재산에 명백한 위협이 있을 때에는 시설물의 사용정지(폐쇄), 허가취소, 영업종료 등의 처분을 내린다.

(3) 소방안전 교육Program

소방안전 교육Program에 포함되어야 할 단계에는 ① 초기계획단계 ② 계획추진 단계 ③평가단계가 있다.

초기단계에서는 ① 책임부서를 설정 ② 계획팀 구성 ③ 지역사회 소방문제 인지 ④ 교육의 목표의 정의에 관한 검토가 있어야 한다.²⁶⁾

계획수립과 추진단계에서는 ① 청중과 교육수요 조사(conduct audience/market research) ② Program 개발전략(Develop Program Strategics) ③ 목표 Program을 위한 행동계획 개발(Develop Action plans for program objectives) ④ Program안의 작성 ⑤ 교육보조자재의 준비와 훈련교관의 임명 등에 관한 검토 및 결정이 있어야 한다.

평가단계에서는 효과성의 측정과 행동계획과 목표의 개선에 관한 결정을 하게 된다.

이상과 같은 각 단계별 계획 및 Program의 요소 가운데 이 연구에서는 이 연구와 관련이 있는 몇 가지에 한정하고자 한다.

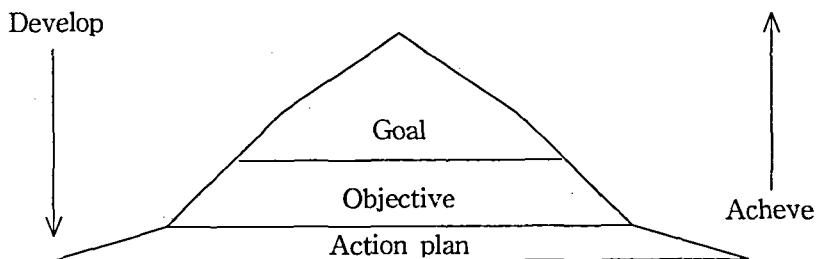
(가) 지역사회 소방문제 인지

이 단계에서는 인원보호를 위한 정보의 수집과 발화의 원인, 발화지점(Place of origin) 인명피해의 형태 그리고 연소경위 등 화재의 경향에 관한 사항의 인식이다.

26) Jan Gration, "Firesafety Education", NFPA, Fire Protection Handbook, Seventeenth ed, (1992) pp. 2~12.

(나) 교육목표의 정의

교육목표는 나침반과 같은 것이므로 교육이 가고자하는 방향을 지도한다. 교육목표에는 ① 목적(Goal) ② 목표(Objective) ③ 행동계획(Action Plan)이 있는데 목적은 목표를 통해서 달성이 되고 목표는 행동계획을 통해서 달성된다. 목적과 목표 그리고 행동계획은 피라미드꼴로 나타내고 기본목표의 성취(Achieve)는 밑변(Bottom)으로부터 시작되고 개발(Develop)은 윗변(Top)에서부터 시작된다.



※ 자료 : Jan Gratton, op. cit. pp. 2~6.

여기에서 나타내는 단계별 목표 및 계획을 요약한 사례는 다음과 같다.

목적과 목표 (Goal and objectives)

	목적(Goal)	목표(objective)	행동계획(Action plan)
Time frame 완성책임	○ 최종목표(ultimate End) ○ 장기목표(Future) ○ 전부서의 조직	중간시기(interim End) 1~2년 프로그램 관리자, 지역적 지도자	단기 수단(Means to the End) 1년 이내 개개인의 참모진
강조점 (Emphasis)	지역사회에 대한 공공적인 이점 부서의 미래지향적	목적지향적 프로그램의 구성, 측정	목표 성취를 위하여 자원, 즉 시간·비용·인원의 배분
특수성 (specifics)	특성이 없다. 완성일자와 성공수단의 대상을 포함하지 아니한다.	완성일자나 성취수단의 측정수단 등을 포함하는 특수결과 추구	계획수행을 위한 책임을 포함하는 특수결과를 필요로 한다.

※ 자료 : Jan Gratton, op. cit. pp. 2~6.

(다) Program 개발

Program 개발에는 다음과 같은 항목들을 익힘으로서 가능할 것이다.

- ① 네트워크 형성(Existing networks)
- ② 청중과의 최선의 접촉점(point of contact)
- ③ 적절한 구성체(메세지 전달 방법)
- ④ 새로운 Program의 작성

(라) 목표Program을 위한 행동계획

목표Program을 위한 행동계획에는 다음과 같은 사례를 들 수 있다.

행동계획(Action plan)

단 계 (step)	해당일자 (target Date) (추진일자, 시기)	수행할 사람 (Responsible person)
프로그램 구성체의 개정 (Revise program format)	7 / 01	A 와 B
배포할 유인물의 개발과 정돈	11 / 15	C 와 D
학교 계획	6 / 01	A
승인과 배포를 위한 학교의 계획 준비	7 / 15	A
프로그램 이전의 4주교육을 확인하기 위한 교장과의 접촉	as stated	A 와 B
주요 프로그램의 제출	계획전	C 와 D
프로그램을 지원할 소방관과의 약속확인	프로그램 이전의 2주	C 와 D
이 프로그램에 대한 평가	11 / 4	B

※ 자료 : Jan Gratton, op. cit, pp. 2~8.

다. 선행 모형의 시사점

- ① 지역사회 경찰활동의 모형에서는 종래의 범죄수사활동 위주의 경찰활동에서 지역 사회지향적 경찰활동을 강조하고, 발생범죄에 대한 수사활동은 피해자라는 특정수요자를 위한 치안서비스이지만 범죄의 예방활동은 지역사회 주민전체의 체감치안 효과를 제고하여 삶의 질을 향상시킨다는 것이다.

그러므로 여기에서 시사하는 바는 소방/지역사회 관계에서 지역사회 소방문제를 인지하는데 더욱 적극적이어야 하며, 문제해결 지향적 활동으로는 주민생활에서 발생하는 일체의 불안전요소에 접근해야 한다는 것이다.

- ② 지역사회 소방문화의 차이에 관한 모형에서는 지역사회의 문화적 차이를 인정하고 서로 다른 문화의 이해와 자율적인 협력을 구해낸다는 것이다. 특히 소방검사를 통한 법집행에 있어 소수민족 등 문화적 차이에 대하여 지속적인 이해와 협력차원의 대민 설득을 원칙으로 한다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다.
- ③ 화재예방과 법집행에 있어서는 화재예방활동 참여자 가운데는 비 소방관료인 소방기술자가 포함되어 있다는 것이며, 화재조사 담당관에는 형법, 형사소송법 및 범죄수사실무를 전공하고 형사사법기관이나 경찰관으로 재직하였던 수사전문가를 임용하여 화재조사의 효율화를 기하고 있다는 것이다.
또한 법집행에 있어서도 일단 법규위반 사례가 발생하면 경고(Red tag)를 하고, 소환장을 발부하고 법원으로부터 영장을 발부받아 집행하고 체포권을 행사한다.
- ④ 소방안전교육 Program에 있어서도 단계별 행동계획의 준칙을 제공하여 교육효과 고양에 중점을 두고 있다. 특히 교육Program 수립에 있어 지역사회의 소방문제를 인지하고 목표를 수립하여 문제해결 지향적 접근을 도모하고 있는 점을 제 2기 지방자치시대를 맞는 요즈음 주민 자율소방능력 향상을 위하여 시사하는 바가 크다 하겠다.

Ⅲ. 지역사회 소방안전관리의 실태

1. 소방여건

국민생활방식의 다양화에 따라 화재발생의 원인이나 장소도 다양하고 발생률도 계속 증가하는 것이 현실적인 문제이다. '96 화재통계 연보에 따르면 1997. 1. 1. 현재 소방검사 대상물은 ① 건축물 검사대상이 전년에 비해 2.3%가 증가한 509,413개소이고 ② 위험물제조소 등의 시설이 17.7% 증가한 73,503개소에 이르고 있다.

이들 대상 가운데 화재시 피해가 대형화할 우려가 있는 대형화재 취약대상은 5,026개소로서 전년에 비해 다소 감소된 추세이다.

고층건물(11층 이상)도 모두 16,311개소로 전년에 비하여 그 증가 추세가 다소 둔화되

는 경향을 보이고 있다.

이와 같은 여건에 비추어 화재발생의 실태를 보면 다음과 같다.

가. 화재발생 원인과 발생장소

최근 5년간의 화재발생 상황을²⁷⁾ 보면 출화률은 연평균 13.3%의 증가율을 나타내고 이로 인한 피해 상황으로는 인명피해에 있어서는 연평균 6.4%²⁸⁾, 재산피해는 35.6%씩 증가하고 있다.

화재발생 원인은 ① 전기 ② 담배 ③ 유류 ④ 가스의 순이고, 발생장소는 ① 주택 ② 차량 ③ 공장 ④ 음식점의 순으로 나타나고 있다.

나. 방화를 원인으로 하는 화재

방화를 원인으로 하는 화재는 최근 5년간(92~96) 평균 10.7%의 증가율을 보이고 있으며, 이로 인한 인명피해는 6.3%, 재산피해는 19.8%씩 증가하고 있다. '96년도에는 모두 2577건의 방화사건이 발생하였고 이로 인한 인명피해는 127명의 사망자와 259명의 부상자가 발생하였고, 5905백만원의 재산피해가 발생하였다.

이것은 발생면에서 전체 화재건수의 8.9%에 해당하고 인명피해는 17.3%, 재산피해는 5.2%에 해당하며 높은 발생률과 치사율을 나타내고 있다.

2. 소방법 집행 실태

가. 소방사범의 성격

(1) White Collar 범죄

소방법에 저촉되는 행위를 한 범죄를 실무상 소방사범이라고 부른다. 소방사범에는 고의를 필요로 하지 아니하고 범의침해라는 위반사실이 다소 시간적 계속상태에 있는 행위이므로 형법상 범죄의 종류에서 위태범이며, 계속범에 해당한다고 하겠다.

이와 같은 소방사범은 소방대상물의 관계자라는 특정신분이나 직업상 범하는 범죄²⁹⁾

27) 내무부, '96 화재통계연부, 소방국, 1997. p. 7.

28) 1996년에 한국에서 발생하는 화재건수는 28,865건이며 이로 인한 피해는 인명피해에 있어 사망이 589명, 부상은 1,674명이 발생하였고, 재산피해는 1,131억 여원이다('96 화재통계연보 p. 7).

29) 정영식, 형사정책, 법문사 1988, p. 138.

이므로 “화이트 칼라 범죄”로서 특성을 지닌다.

소방법에 저촉되는 범죄, 즉 소방사범은 방화범이나 실화범죄(형법 제164조 내지 171조)와 구별된다.

화이트 칼라 범죄인 소방사범은 소방대상물의 소유자나 점유자 또는 관리자가 범죄의 주체가 된다.

(2) 행정형법의 적용대상

행정법은 일반적으로 행정법상의 의무위반에 대한 제재로서 통치권에 의거하여 과하는 벌³⁰⁾을 말하고 이것은 행정질서범으로서 그 처벌에는 법령에 특별한 규정이 없는 한 형법총칙의 적용을 받는다.

소방법에 저촉되는 범죄인 소방사범은 소방법령상의 의무위반이나 금지를 위반하여 이에 대한 제재로서 소방법을 적용하여 과하는 벌을 받는 행위의 주체에 해당한다. 여기에서 소방법령상의 의무위반에 대한 제재³¹⁾로서 과하는 벌에는 위무자의 심리적 위압을 가함으로서 의무를 촉진시키는 의미가 있기 때문에 그 벌칙규정이 다소 선언적인 요소가 있어 반복위반의 소지가 엿보인다.

(3) 과태료의 적용대상

소방사범은 소방법의 벌칙규정을 적용하여 형사사법절차에 따라 처벌을 받지만, 일부 행위(형법 8조 적용외)에 대하여는 소방법의 처벌근거에 의하여 과태료처분을 받기도 한다. 과태료 적용의 근거는 소방법에 직접 규정한 경우와 소방법에 근거하여 제정된 시·도 화재예방조례의 규정에 따라 적용하는 것이 있다.

전자의 경우는 50만원 이하의 과태료에 해당하고 후자의 경우는 20만원 이하의 과태료 처분을 받는다.

나. 소방법 위반자 단속 현황

최근 5년간('92~'96)의 소방법 위반자 단속 실적은 연평균 3000여건이다.³²⁾

30) 이상규, 신행정법론, 법문사, 1992, pp. 453~464.

31) 이상규, 상계서 p. 454.

32) 소방행정자료 및 통계(행정자치부, 1988)에 의하면 연도별 소방법 위반자 처리상황은 형사처분과 과태료처분을 합하여 1992년에 2,338건, 1993년에는 2,968건, 1994년에는 3,423건, 1995년에는 3,184건이고 1996년에는 3,374이다.

이것은 그 증감률이 연평균 7.2%에 해당하여 소방검사대상의 연평균 증가율 8.9%³³⁾에 비할때 발생 및 처리건수 면에서도 어느 정도 비례가 유지되며 법집행이 다소 바람직한 상태라 할 수 있다.

소방법 위반사범을 단속하고 의법조치한 1997년도의 처분결과(검찰 구약식 처분)를 보면 서울시의 경우 벌금형에 처한 인원수는 모두 267명인데, 이 가운데 300만원 이상의 벌금에 처해진 인원수는 181명이다.

한편 과태료 처분을 받은 사람은 모두 221명으로 30만원 이상에 해당하는 사람은 138명이고, 30만원 미만인 51명, 20만원 미만인 171명, 10만원 미만인 15명이고 신체형을 받은 사람은 전혀없다.

서울특별시의 경우 연도별 형사처분결과는 통계상 잘 알려지지 않았으나 과태료 처분의 결과는 다음과 같다.

<표 3-1> 서울시의 과태료 처분상황

연도별 구 분	형사처분			과태료 처분		
	신체형	벌금형		건 수	30만원 미 만	30만원 이 상
		300만원 미 만	300만원 이 상			
1993년	없 음	109	5	89	38	51
1994년	"	246	19	116	116	62
1895년	"	203	55	594	499	95
1996년	"	172	12	203	169	34
1997년	"	255	50	171	119	52

※ 자료 : 내무부, 97 예방소방행정 통계자료에서 재작성

<표 3-2> 부산시의 소방사범 처분결과 상황

연도별 구분	93년	94년	95년	96년	97년
계	411	442	111	124	221
10만원 미만	127	161	3	10	15

33) 소방검사 대상물의 증가현황을 1992년에 377,587개소에서 1993년에는 432,979개소로, 1994년에는 469,286개소로, 1995년에 502,936개소 그리고 1996년에는 514,923개소로서 이는 연평균 9.97%(약10%)씩 증가한다는 것이다(행정자치부, 전제자료, p. 133).

20만원 미만	100	128	12		17
30만원 미만	62	49	23	35	51
30만원 이상	122	104	73	79	138

※ 자료 : 내무부, 97 예방소방행정 통계자료에서 재작성

<표 3-2>에서 부산시의 소방사범에 대한 처분결과를 보면 신체형은 없고 모두 구약식 처분에 의한 벌금형과 과태료 처분이다. 벌금형에 처해진 사람은 1993년에서 1997년까지 모두 1,126명이고 그 가운데서 300만원 이상의 벌금에 처해진 사람은 141명(12.5%)명이고 나머지 985(87.5%)명은 모두 300만원 미만의 벌금처분을 받았다.

과태료 처분에 있어서는 처분을 받은 사람은 모두 1,173명이고 이들 중에서 30만원 이상의 과태료 처분을 받은 사람은 294명(25%)이고, 나머지 879명(75%)은 30만원 미만의 과태료 처분을 받은 사람이다.

이와 같은 범집행 실태는 지역사회 소방의무자가 자기의 위법사실을 인정하고 개선의 정을 갖는다고 보다는 타율적인 제재로서 자기정당화 상태라 할 수 있어 단속의 실효를 기대하기 어려운 문제가 있다.

그러므로 소방사범의 처벌을 통한 일반 예방적 효과를 기할 필요가 있으며, 이를 위해서 소방관계자는 지역사회 수사기관(검찰 등)과의 유기적인 협력이 강조된다.

3. 소방·지역사회관계 활동

가. 소방홍보의 실태

(1) 소방홍보의 인적 자원

소방홍보는 소방교육의 일환으로 화재예방의 3요소 중에 하나이고 소방안전 Program의 한축을 형성하는 부분으로 그 중요성은 아무리 강조하여도 지나치지 아니한다.

소방홍보에 전념하는 홍보인력의 정도는 곧 화재예방 활동의 정도를 나타낸다고 할 수 있는데 현재 한국의 소방홍보 인력현황은 다음과 같다.

<표 3-3> 소방 홍보 담당부서와 인력현황

기 관 별	홍보 담당 부서		홍보 담당 인력		
	소방본부	소방서	계	전 담	분 담
서울시	홍보계	지도계	59	22	37
부산시	안전계	안전계	16	9	7
대구시	예방계	예방계	11	2	9
인천시	"	"	18	6	12
광주시	"	"	10	5	5
대전시	교육계	"	10	5	5
울산시	방호계	"	3	0	3

※ 자료 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 1998, p. 176.

이와 같은, 인력 현황은 도 지역³⁴⁾에도 유사하다.

(2) 소방홍보 예산

소방홍보활동에 사용되는 예산은 전국의 16시·도(소방본부)와 129개 소방서의 홍보 활동비를 모두 합하면, 115,352만원이다. 이 가운데 서울과 6대 광역시의 예산상황을 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-4> 기관별 소방홍보 예산 현황

시 별 구 분	계	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산
계	115,352	17,125	12,263	11,731	4,489	2,591	4,789	986
일반수용비	79,123	9,460	11,120	7,489	2,814	2,444	3,475	868
자산취득비	15,540	5,987	1,143	0	0	0	333	118
기 타	20,689	1,498	0	4,224	1,684	147	981	0

※ 자료 : 행정자치부, 전계자료, p. 175에서 재작성

34) 소방홍보조직과 인원에 관한 자료에 의하면 도지역에는 경북을 제외하고는 소방전담조직이 없고 예방계나 방호계에서 겸무하고 있다. 도지역의 소방홍보인력을 보면 경기도 42명(전담 17명, 분담 25명), 강원도 13명(전담 9명, 분담 4명), 충북 9명(전담 7명, 분담 2명), 전북 11명(전담5명, 분담 6명), 경북 21명(전담 11명, 분담 11명), 경남 21명(전담 3명, 분담 18명), 제주 4명(전담 3명, 분담 1명)이다.

(3) 소방홍보 추진 실태

중앙 및 시·도(소방서)에서 실시하는 주요 소방홍보사항에는 ① 홍보담당자에 대한 홍보교육, ② 소방홍보 가이드 발간배부, ③ 하계 소방안전교실 운영, ④ 불조심 강조의 달 행사 추진, ⑤ 화재예방 캠페인 버튼 제작 배부, ⑥ 종합소방 홍보자료집 발간 배부 등이다.

이 가운데서 전국적인 규모의 행사인 “전국 불조심 강조의 달”에 실시하는 분야별 사업 추진사항은 ① 불조심 가두 캠페인, ② 119 소방활동 시범 훈련, ③ 언론매체를 통한 홍보활동, ④ 홍보물 제작 배부, ⑤ 옥외광고물 설치(현판/플랜카드), ⑥ 다중이용장소 광고물 홍보, ⑦ 명예소방 관서장 위촉, ⑧ 화기 취급시설 점검(전기·가스·유류), ⑨ 재래시장 철시전 점검, ⑩ 어린이 및 주부 소방안전 교실, ⑪ 중·고등학교 순회 소방교육, ⑫ 소방 애로사항 상담센터 설치운영, ⑬ 소방 사진전시회 개최, ⑭ 어린이 불조심 응변대회 개최, ⑮ 어린이 불조심 미술대회 개최 등이다.

이와 같은 홍보사업은 주민 생활소방에 직접적인 실효성을 제공하는 사례들을 중심으로 추진하는데 예를 들면 전기/가스/유류 등 화기취급시설을 점검하는 업무의 추진실적³⁵⁾은 대인 봉사적 차원에서 평가받을 만 하다.

그러나 소방홍보와 교육 프로그램을 지역사회의 특성을 고려하는 것보다 선례답습적이며, 획일적인 경향을 보이는 점도 간과할 수 없다.

(4) 소방홍보활동의 효과 측정

앞에서 논의한 바와 같은 소방홍보 자원으로 정부와 지방관서가 연례적으로 추진해 온 홍보활동이 지역주민에게 어떻게 반응을 보이는가? 이것은 매우 흥미있는 일로 관심의 대상이 아닐 수 없다.

정부의 화재예방 캠페인과 언론홍보 효과의 평가를 조사한 자료에 의하면 부정적인 반응이 27.2%이고 긍정적인 반응이 68.8%이며, 나머지 4%는 무응답 처리되었다.

이 조사에서 높은 긍정을 보이는 지역은 대전(78.5%)과 인천(85.8%)인 것으로 분석되었다. 이 조사에서 나타난 결과로는 홍보효과가 큰 의의를 나타내지 못한다고 할 수 있어 홍보활동의 프로그램에 대한 재검토가 필요하다.

35) '97년도에 실시한 전기/가스/유류 등 화기취급시설을 점검할 실적은 ① 대형화재 취약대상은 5,062개소, ② 일반직장은 73,520개소, ③ 주택은 138,880개소, ④ 노유자 시설은 1,235개소이다.

<표 3-5> 소방홍보 효과에 대한 평가

조 사 결 과	응 답 률 (%)
전혀 효과없다. (1점)	1.3
대체로 효과없다. (2점)	4.1
그저 그렇다. (3점)	21.8
약간 효과있다. (4점)	57.7
대단히 효과있다. (5점)	11.1
모름 / 무응답	4.0

※ 자료 : 한국소방안전협회, 소방행정에 대한 국민의식조사 보고서, 1995, p. 17

이런 조사결과는 그 시사성에 있어 시기적으로 한계가 있겠으나 국민소방의식 조사자료로서 가장 최신의 것이며, 소방홍보활동의 맥락이 시기적으로 크게 다를 바가 없다는 점에서 활용할 만한 것이라 여겨진다.

나. 소방교육의 실태

1997년도에 실시한 전국적 소방교육분야는 ① 어린이/학생 소방안전 교육운영, ② 주부소방안전교실, ③ 노인소방안전교실, ④ 취약대상 종사자 등 4대 분야로 대별된다.

이들에 대한 교육 연 횟수 및 인원은 다음과 같다.

<표 3-6> 서울시 및 광역시별 소방교육 실적

구 분	계		어린이·학생 소방안전 교실		주부 소방안전 교실		노인 소방안전 교실		취약대상 조사자 등	
	횟 수	인 원	횟 수	인 원	횟 수	인 원	횟 수	인 원	횟 수	인 원
서 울	6,464	300,681	1,994	232,273	433	6,908	174	3,711	3,963	57,789
부 산	5,587	305,485	1,372	123,239	772	25,148	1,171	10,479	2,272	146,619
대 구	5,487	219,136	447	87,782	838	29,385	536	8,368	3,666	97,601
인 천	3,268	158,188	541	809,951	423	12,402	65	501	2,239	64,334
광 주	929	37,425	232	24,225	22	1,795	26	1,392	649	12,013
대 전	1,377	244,723	283	67,192	375	67,797	261	7,230	458	102,504
울 산	1,329	27,397	215	19,883	47	2,817	208	1,487	895	3,210

※ 자료 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 1998, p. 171에서 재작성

다. 소방안전 대책 추진 실태('97)

1997년도에 전국 소방관서별로 실시한 주요 소방안전 대책 추진 상황은 다음 <표3-8>과 같다.

<표 3-8> '97 特別消防安全對策 推進 現況

기간(일자)	추진 내용	조치
1. 8	사찰 화재 예방 및 진압대책	
1.30 - 2.1	지하상가 소방시설확인(69개소)	
1.29 - 2.5	설날대비 안전점검(다중이용시설)	35개소 시정조치
2.11	용접등 위험작업 화재예방 대책	
1. 6 - 1.25	고시원, 독서실 소방안전 대책 (4,345개소)	535개소 시정조치
3. 3	공장/작업장의 담배불 화재예방 대책	
3. 3	주책화재 예방대책	
3.10 - 3.31	아파트 일제점검(19,653동)	1,969동 시정조치
4.14 - 4.21	지하도 상가 안전점검(69개소)	22개소 시정조치
4.25 - 5.10	지하철역사 합동 점검	
4.23 - 5.10	의류, 가방공장 소방점검(6,168개소)	274개소 시정조치
6. 1 - 6.19	판매시설, 극장 비상통로 일제단속	
7.14 - 7.31	관광호텔 소방안전점검(505세고)	157개소 시정조치
9. 6	지하공동구 소방안전 대책	
8.26 - 9.6	추석대비 다수인 이용시설 소방점검	476개소 시정조치
10. 8 - 10.14	제78회 전국제전대비 소방활동 점검	
10.16 - 10.23	관광숙박시설 소방안전 점검(1,663개소)	114개소 시정조치
10.22	산화예방 및 지원활동 강화	
11.11	천부교 집단거주지 소방안전 대책	
11.18 - 11.27	관광지 콘도 소방안전점검(30개소)	20개소 시정조치
12. 8 - 12.12	제15대 대통령선거 투개표소 소방안전	
12.15 - 12.17	원자력발전소 소방안전점검(울진, 월성)	

※ 자료출처 : 행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 1998, p. 157

소방안전대책 추진에 있어 소방검사는 화재예방과 범집행에서 가장 핵심적인 분야이다.

소방검사의 실시대상은 다음 <표 3-7>와 같이 연평균 8.9%씩 증가하고 있다.

<표 3-7> 소방검사 대상물 현황

1)

계	건 축 물 검 사 대 상				위 험 물 검 사 대 상			
	소 계	1 급 방 화 관 리	2 급 방 화 관 리	기 타	소 계	제조소	취급소	이동탱크 및 선박탱크
535,567	443,045	3,008	110,538	329,499	92,521	508	77,556	14,457

2) 소방검사대상

연 도 별	계 (개소)	증 가 율(%)	건 축 물	위 험 물
'82	157,403	4.9	130,073	27,330
'92	377,587	17.0	315,369	62,218
'93	432,979	14.7	363,684	69,295
'94	469,286	8.4	392,913	76,373
'95	502,936	7.2	413,570	89,366
'96	514,923	2.4	424,409	90,514
'97	535,566	4.0	443,045	92,521

※ 자료출처, 행정자치부, 전계자료, p. 133에서 재작성

4. 분석결과의 논의

이 장에서는 화재의 예방활동에 관한 실태의 검토였다. 여기에서 논의한 것은 ① 소방여건, ② 소방사범의 성격과 법집행 실태, ③ 지역사회 소방활동의 실태에 한정하였다. 여기에서 인지할 수 있는 문제에는 대체로 다음의 것들이다.

첫째, 화재의 실태면에 있어서는 최근 5년간에는 화재의 발생이 연평균 13.3%씩 증가하고 있으며 방화로 인한 화재도 연평균 10.7%씩 증가하고 있는데 이런 추세가 지속된다면 지역사회에서 체감 소방효과가 저하될 것이며, “삶의 질의 향상”이라는 국가정책 목표에 미흡할 것이다.

둘째, 소방법집행 실태면에 있어서는 소방사범의 단속진수의 증가추세(연 7.2%)는 소방검사 대상물의 증가추세(연 8.9%)와 어느 정도 관계가 유지된다고 하겠으나 그 처분

이 화재예방을 경감케 할 만큼 엄격하지 못하여 범죄인의 무죄적이고 감경적인 심리를 자극 할 수 있어 단속목적의 실효를 거두기 곤란한 문제가 엿보인다.

셋째, 지역사회 소방안전관리에 있어서 소방홍보는 지역사회에서 필요로 하는 소방정보를 피전달층인 지역주민에게 투입(input)하는 활동이다. 소방홍보가 바람직하게 진행 되면 그 지역의 화재출화율은 감소될 것이다.

그러나 화재실태에서 보는 바처럼 연평균 13.3% 정도씩 화재발생이 증가하고 있어 후진성을 벗어나지 못하는 실정이라 하겠다.

이것은 화재예방을 위한 홍보 프로그램이 지역사회 주민의 의식을 개선할 만큼 충분한 것인가에 대하여 재검토할 필요가 있다. 그리하여 주민의 자발적 참여와 인간 error를 보완하는 장치마련이 있어야 하겠다.

소방홍보의 현실적인 문제로 지적할 수 있는 것은 홍보 프로그램의 재검토와 홍보를 전담하는 부서를 두고 있는 곳은 두 곳(서울·경북)에 불과하고 기타 시·도 등 지역에는 전담기구 없이 관련 부서에서 분담운영하고 있는데 이런 조직과 인력의 미흡은 홍보 효과 산출에 문제요인이 될 것이다.

한편, 소방안전교육은 “사람에게 소방에 관한 형태(behavior)를 바람직한 방향으로 변화시키는 과정”으로 안전관리 효과를 산출하고자 어린이·학생·주부·노인·직장인을 대상으로 서울의 경우 연간 6,564회의 소방교육을 실시하고 있다.

그러나 그 결과는 회의적이라 하겠다. 그것은 소방교육이 효과적이었다면 화재로 인한 피해는 감소되어야 하기 때문이다.

화재의 실태에서 보는 바처럼 우리 한국에서는 화재로 인한 피해에 있어 인명피해는 연 6.4%(사망3.8%, 부상7.7%)씩 증가하고 재산피해에서도 35.6%씩 증가한다는 것으로 화재시 초기대응이라는 초보적 교육·훈련에 문제를 제기할 수 있다. 그러므로 교육 프로그램이 지역사회 문제와 연계하여 효과성과 적응성이 어느 정도인지를 재검토하여야 할 것이다.

또한, 소방안전대책 추진에 있어서 점검 및 소방검사 결과 시정조치한 개소는 대상별로 차이는 있겠으나 상당히 많다는 것이다. 아파트의 경우 약 10%, 관광호텔의 경우 31%, 지하상가의 경우 32%, 고시원/독서실의 경우 13%가 소방시설을 완비하지 못하였거나 안전관리에 흠이 있어 시정조치를 한 것으로 나타났다.

이들 시설들은 모두 불특정다수인이 출입 이용하거나 거주하는 시설로서 화재사고시 인명피해가 우려되는 곳으로 특별관리를 요한다.

이런 상황들에 대하여는 엄정한 법집행과 철저한 예방관리(교육/홍보)를 할 필요가

있을 것이다.

이상에서 논의된 문제들을 요약하면 다음과 같다.

- ① 화재의 발생과 피해상황이 증가추세에 있다.
- ② 소방사범의 단속과의 처분이 형식적인 경향이 있어 법집행의 엄격성과 확실성을 기대하기 어렵고, 처분 결과에 대한 범위반자의 감정은 자기는 무죄적이고 감경적이라고 생각하기 쉬운 것이며, 이로 인하여 반복적 위반으로 사회적 안전이 저해될 수 있는 문제가 있을 것이다.
- ③ 소방홍보나 교육은 그 효과성을 산출할 수 있는 적절한 프로그램이 없고 따라서 소방/지역사회 관계에 있어 주민의 자율적 참여를 유도할 만한 장치(열린 대화의 광장 등)마련을 필요로 한다(주민의 문제인지 노력 필요).
- ④ 소방안전대책추진은 철저하고 엄정하게 추진되어야 하고 그로 인하여 불특정다수인의 생명보호를 간과하는 일이 없어야 하겠다는 것 등이다.

이상에서 논의한 문제들은 우리 한국에서는 지역사회 관계에 관한 학문적 논의가 거의 없었다는 점과, 이에 따라 소방조직이 그들의 지역사회와의 관계에 있어 상호이해와 협력하는 관계가 미흡한데서 원인이 있을 것이다.

그러므로, 소방조직과 지역사회 관계를 개선하기 위하여는 행정인의 행정윤리와 관련지어 조직개발(Organijation Development) 차원에서 인적 행태면과, 법적제도적 측면, 그리고 행정환경적 측면에서 대안을 강구할 필요가 있을 것이다.

IV. 지역사회 소방활동의 모형

1. 안전관리모형

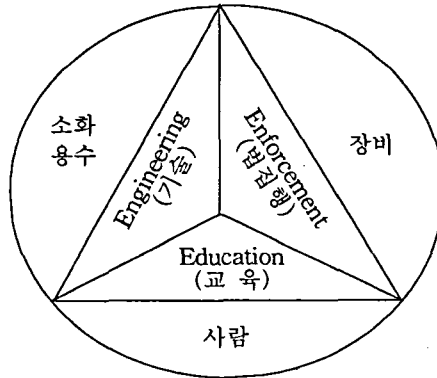
소방활동은 화재 기타 사고에 우선 투입되는 지역방재의 선봉조직으로 발전할 것을 기대하는 주민의 욕구대상이기도 하다.

이와 같은 소방의 역할기대를 원활히 수행하기 위한 접근방법에는 어떤 기본적 모형 (framework)³⁶⁾을 정리할 필요가 있다. 이것을 다음 <그림 4-1>과 같이 요약하였다. <그림 4-1>을 설명하면 원내의 삼각형은 안전관리의 3E원칙에 따라 배열된 것이고,

36) 최종태, 소방학개론, 동화기술, 1998, p. 45.

삼각형 바깥쪽에 있는 3개의 요소 즉, 사람, 장비, 소화용수는 소방(소화)의 3요소에 따라 배열한 것이다.

<그림4-1> 안전관리 모형³⁷⁾



이와 같은 안전관리모형은 사회 공공의 안전유지를 위하여 1차적으로 화재의 예방적 측면을, 2차적으로 화재피해의 최소화를 목표로 하는 것으로 소방/지역사회 관계 개선 및 유지를 위하여 기본적으로 강조되는 분야이다.

2. 응용 가능한 사례

가. 미국의 지역사회 경찰활동

미국의 지역사회 경찰활동에 연구되었던 모형에는 버지니아주의 문제지향적 경찰활동과 메릴랜드의 지역사회 도보순찰, 텍사스의 이웃지향적 경찰활동에 관한 연구 외에도, 이웃감시 Program, 안전 Program, 경찰/지역사회 관계 Program 등이 있다. 이러한 모형들은 경찰/지역사회와의 열린 대화의 장을 마련해야 하고 지역사회에 대하여 포괄적이고 광범위한 치안서비스를 제공할 것과 전통적인 경찰활동을 재점검해야 한다는 것을 시사하고 있다.

이러한 모형들에서 나타내는 전통적인 경찰활동과 지역사회 경찰활동의 비교는 우리 한국의 소방/지역사회 관계를 개선하고 유지하는데 활용될 수 있을 것이다.

37) 최종대, 전계서, p. 48.

나. 미국의 지역사회 소방활동

(1) 지역사회와 소방문화

미국의 지역사회는 다양한 문화적 특성을 갖고 있으므로 지역사회에 있어 소방서비스의 질을 개선하는 데는 인구학적 경향, 지역사회에 대한 지식, 지역사회 문화의 인지 등을 통해서 가능하다는 것이다. 미국의 지역사회 소방기관 관계자들은 이러한 문화적 정보를 알기 위하여 주와 시 등 행정기관이나 대학, 인종그룹, 사회봉사기관, 종교단체, 기숙사를 운영하는 공립학교 등을 정보의 원천(Source)으로 활용한다.

특히, 이민자들의 언어장벽을 극복하기 위하여 그들의 자녀에게 소방교육을 실시하고 그들이 부모에게 소방지식을 전달하게 하는 대중교육 방식을 활용하고 있는 것을 시사하는 바가 크다. 우리 한국도 세계화 시대에 걸맞게 국내거주 외국인의 수요가 점증함에 대비하여 지역사회의 외국인 거주자에 대한 안전대책 마련상 필요로 하는 의사소통 방법개발을 강구하여야할 것이다.

이와 관련하여 미국 소방은 지역사회의 문화적 차이를 극복하기 위한 문제해결 지향적이라는데 그 특성이 있어 우리 한국의 지역사회/소방관계에 응용 가능한 사례가 될 수 있을 것이다.

(2) 지역사회의 법집행 사례

미국의 화재예방과 법집행 방식은 지역사회 문제지향적이다. 화재 예방활동에 있어 민간 전문가를 소방실무에 참여케 하는 사례라든지 민간소방기술자(건축학자, 건축기술자, 기타 방화관련 전문가)를 소방본부의 상근참모직에 임용하여 이들의 전문성을 활용한다.

소방검사 외에 화재조사활동을 화재예방활동으로 파악하고 화재조사담당관은 화학, 형법, 형사소송법, 범죄 수사실무를 전공한 형사사법기관 출신자나 전직경찰관 중에서 임용하여 화재조사의 전문성을 보장하고 있는데 우리 한국도 이를 응용할 만한 부분이라 생각된다.

일반주택도 소방검사 대상으로 하고 있으나 건물주의 희망에 따라 소방검사를 실시하는데, 이 경우 주택내부의 피난구(EDITH : Exit Drills in the Home) 점검에 중점을 둔다. 미국에서는 1970년대 중반까지만 해도 화재로 인한 사망자의 대부분이 주택에서 발생하였으나 주택에 대한 소방검사(EDITH)의 실시 이후 그 수요가 50%나 감소하였다는 보고가 있다.

법규의 집행(Code Enforcement)에 있어 근거법규가 되는 화재 예방규칙(Code)은 소방법과 주법 및 조례에 의하여 작성된 화재예방 Program을 법원(Source of Law)으로 하고 있다. 이것은 법규의 융통성을 제공하여 소방행정의 경직성을 방지하는 장점을 지니고 있다.

규칙의 모델에는 NFPA Code, BOCA SBCCI 등이 있으며 이런 모델은 소방본부장이 적용을 승인함으로써 규칙으로 효력을 발생하기 때문에 지역사회의 소방안전관리에 융통성있게 대응할 수 있을 것이다.

규칙의 집행단계로는 규칙위반 사례가 적출되면 경고장(Red Tag)을 해당시설, 기구, 설비, 장비 등에 첨부하고, 시정하지 아니한 때에는 소환장을 발부하고 법원(치안판사, 대리인)에서 영장을 발부 받아 체포 구금한다. 이 과정에서 소방본부장이나 화재조사관 기타의 소방관은 소환장을 발부하고 법원으로부터 영장을 발부 받아 영장을 집행하고 체포권을 행사하는 점은 우리 한국에서 도입을 시도할만한 일이다.

(3) 소방안전 교육Program

소방안전 교육Program을 초기단계, 계획 추진단계, 평가단계로 구분하고 프로그램에 포함시킬 중요 사항은 ① 지역사회 소방문제 인지, ② 교육목표의 수립, ③ Program 개발전략, ④ 목표 Program을 위한 행동계획 등이며, 교육Program에는 다음과 같은 지역사회 소방문제를 반영하고 있다.

- ① 지역사회에서 필요로 하는 소방정보가 무엇인가?
- ② 발화의 주요원인은 무엇인가?
- ③ 인명피해는 어떻게 발생하는가?
- ④ 어떤 경로로 연소하거나 확대하는가?

소방교육의 목표는 행동계획을 통하여 달성하도록 하는데, 이것은 수단의 목표화를 방지하는 기본전략이다. Program개발에는 네트워크, 접촉점, 적절한 구성체가 활용되고, 행동계획에는 단계별 행동계획과 행동일자, 수행할 사람에 따라 작성된다.

이와 같이 교육Program의 사례는 지역사회 문제지향적이고, 소방서비스의 질적 향상을 잘 반영하는 모형이라 생각되어 한국에의 응용을 위한 연구가 필요할 것으로 본다.

3. 소방·지역사회 관계 발전 방안

이상에서 미국의 지역사회 경찰 및 소방활동을 고찰하였는데 우리 한국의 경우 아직 지역사회 소방활동에 관한 학문적 연구가 초기단계일 뿐더러 실무적으로도 중앙의존적인 경향을 면치 못하고 있는 상태라 하겠다.

이제 소방조직은 지방자치 제 2기를 맞는 시점에서 지방자치제의 소방체질을 강화해 나갈 필요에 따라 소방/지역사회 관계 개선을 위한 인식을 새로이 할 때임으로 이에 걸 맞는 봉사과 책임 위주의 자세를 새로이 할 때라 하겠다.

여기서 생각할 수 있는 지역사회 관계발전 방안은 소방조직이 영향을 받는 조직구성원의 행정행태적 측면과 제도적 측면 그리고 환경적 측면의 제 요소별 발전 저해요인을 체계분석적 접근에서 검토하고, 요소별로 발전방안을 강구할 필요가 있을 것이다.

가. 요소별 발전 저해요인

(1) 조직구성원의 행태적 측면

소방조직은 그들의 활동 대상인 지역사회에서 소방안전을 실현하는 주체이다. 지역사회의 소방안전을 확보하기 위해서는 소방조직 구성원들은 소방행정윤리가 전제되어야 한다.

조직구성원의 행정윤리를 저해하는 가장 근본적인 요인은 일반적으로 관공민비사상과 관직사유관과 같은 공직자의 권위주의적 가치관과 전근대적인 행태³⁸⁾에서 찾을 수 있다고 하는 것처럼 소방조직이 그들의 지역사회와의 관계에 있어 지역사회 전체에 대한 공평한 봉사보다는 자기가 소속한부서(Fire department)의 이익이나 학력, 혈연, 지연과 같은 1차 집단적 관계를 중시하려는 공직행태의 잔존에 기인한다고 하겠다.

소방공무원에 있어 이러한 행태의 형성은 근대 조직의 연혁상으로 볼 때 1948년 11월에 내무부치안국에 소방과를 설치하는 내무부 직제 제정에 따라 소방조직이 경찰조직의 일부로 조직되면서 국립경찰의 일원으로 활동하면서부터 1975년 소방사무가 지방자치단체의 고유사무로 전환하기까지 두드러지게 나타났으며, 이런 행태는 봉사적 자세보다는 규제적 자세를 더 강조하게 되었다고 하겠다. 소방조직의 지역사회 관계발전을 위한 인적 요소의 개선방안의 하나로 조직구성원에 대한 소방행정윤리 교육의 강화를 들 수 있을 것이다.

38) 강성현의 3인, 새인사행정론, 서울:대영문화사, 1997. p. 436.

(2) 제도적 요인

소방조직이 지역사회에 영향을 미치는 요인에는 제도적 측면을 들 수 있는데 그것은 제도적 장치가 소방행정운리의 확립을 저해하는 요인이 되기 때문이다.

일반적으로 볼 때 미비한 제도적 장치에는 내부통제 장치의 미흡과 과다규제를 들 수 있는데 이것은 부정·부패의 온상이 되고, 소방과 지역사회 관계를 어렵게 하는 부정적인 요인이 된다고 하겠다.

지역사회 소방활동에 있어 주된 제도적 요인에는 1958년도에 제정된 소방법을 들 수 있는데 이것은 당시 일본 소방법의 모형을 도입한 것이어서 규제면에서 한국과 일본의 소방문화적 차이를 간과한 점을 지적할 수 있을 것이다. 즉 당시 소방법의 규제사항이 일본의 소방문화를 도입한 것으로 이것은 우리 한국의 생활문화에 비하여 선진적 요소가 강하고 따라서 지켜지기 어려운 과다규제 요인이 제도화되었다는 것이다.

이러한 제도적 요인은 오늘날에도 소방조직의 지역사회활동에 있어 부정적인 요인으로 관습화되고 있다고 하였다. 따라서 보다 더 과감한 소방행정규제의 완화와 자율소방체제의 강화 및 소방행정의 공개화 등 제도적 쇄신을 도모할 필요가 있을 것이다.

(3) 환경적 요인

앞에서 검토한 인적 요인과 제도적 요인이 바람직한 방향으로 전화 발전된다고 하더라도, 소방조직이라는 관료체제에 영향을 미치는 행정환경적 요인이 부정적이라면 지역사회 소방활동의 긍정적인 효과를 확보하기 어렵게 할 것이다.

소방조직의 지역사회활동에 영향을 미치는 환경적 실체에는 경찰기관 등 공안조직과 인접 행정기관 그리고 언론기관, 교육기관, 기타 시민단체 등을 들 수 있으며, 지역사회에서 소방활동이 효과적이기 위해서는 소방조직이 이들 행정환경과 적응하면서 우호적인 협력을 유지하는 것이다.

한편으로 소방조직이 행정조직으로서의 안정감 유지는 환경적 측면에서 매우 중요한 요인이라 할 수 있다. 이런 측면에서 조선시대 이래로 소방조직의 빈번한 체제변동³⁹⁾은 조직구성의 사기저하와 신뢰도 저하 및 조직발전을 저해하는 요인이 되었다고 지적할 수 있다. 따라서 소방조직의 환경적 요인을 개선하기 위해서는 ① 국민 소방의식 개선 ② 소방유관기관 단체의 협력체제 적극 유지 그리고, ③ 대민 신뢰도 제고가 관건이 될 것이다.

39) 내무부, 한국소방행정사, 서울:정화인쇄, 1978. p. 13.

나. 소방·지역사회관계 개선 전략

이상에서 소방조직이 지역사회에서 행하는 바람직한 소방활동을 저해하는 요인을 인적·제도적·환경적 측면에서 검토하였다. 이에 따라 소방조직이 그들의 지역사회에서 보다 긍정적인 평가를 받는 소방활동을 저내하기 위한 다음과 같은 기본전략을 생각할 수 있을 것이다.

지역사회 관계개선 Program 사례

기 본 요 소	부 분 별 요 소	세 부 추 진 요 소
조직구성원의 행태적 요소	태 도 개 선	<ul style="list-style-type: none"> · 주민에게 가까이 다가선다. · 지역의 광범위한 문제해결에 접근한다. · 소방조직은 비권력적 봉사기관이다. · 삶의 질 향상에 기여한다.
	행정윤리 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 지역주민이 고용주이다. · 봉사와 친절을 생활화한다. · 공직은 주민을 위한 직분이다. · 창의와 책임을 다한다.
소방조직의 제도적 요소	봉사적 요소	<ul style="list-style-type: none"> · 위난에서 생명안전을 도모한다. · 노약자나, 병자를 돕는다. · 시민의 불편, 불안사항을 해결한다. · 위험에 노출된 시민을 돕는다.
	규제적 요소	<ul style="list-style-type: none"> · 법집행에 앞서 설명과 이해를 구한다. · 자율적 준법정신을 촉구한다. · 필요한 최소한도에 그친다.
소방조직의 환경적 요소	신뢰도 제고	<ul style="list-style-type: none"> · 소방정보 배포의 적시성을 유지한다. · 범위반의 쾌감보다 재난의 고통이 더 크다. · 공평한 봉사를 최우선으로 한다.
	협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> · 어린이는 소방홍보물을 좋아한다. · 시민의 자율적 협력은 법 이상이다. · 홍보의 질과 화재피해 정도는 상관관계에 있다.

V. 결 론

이 연구는 한국의 경우, 소방조직이 지역사회에서 효과적인 예방소방활동을 하기 위한 지역사회와의 관계에 관한 학문적 연구가 아직 일천하다는 현실적 문제에 직면하여 소방의 지역사회관계에 관한 개념정립을 시도하고 이와 아울러, 한국의 지역사회 화재 예방 소방활동에 관한 일정한 모형을 검토하여 소방능력을 효율적으로 관리하는 대안 마련을 목적으로 하였다.

이런 연구의 목적에 따라 선행연구들의 이론과 모형을 근거로 우리나라에서의 소방/지역사회 관계에 관한 개념을 “지역사회에서 발생·변화하는 소방문제를 주민의 욕구와 필요에 따라 알맞게 대응하는 한편, 화재 등 지역의 불안전 요소로 인한 주민의 공포를 작게함으로써 고객만족도를 제고하는 적극적이고 분권적인 활동” 이라고 정립하였다.

이 연구에서는 먼저 소방/지역사회 관계에 관한 이론적 고찰을 하였고 다음에는 지역사회 소방안전 관리실태를 분석하였으며 끝으로 지역의 바람직한 예방소방활동의 모형을 구상하는 것을 연구의 범위로 하였다. 한편 이 연구에서는 미국의 지역사회에 있어서 경찰 및 소방활동에 관한 이론과 모형을 이론적 배경으로 하였고, 예방소방의 실무적 분석은 정부간행물을 참고로 하는 범위에 한정하고 화재의 진압분야와 인명구조활동은 이 연구에서 제외하였다.

지역사회의 소방여건과 관련하여 화재의 발생은 최근 5년간 전국 연평균 13.3%씩 증가하고 있으며, 소방법 집행상황은 법규위반자가 자율적으로 법규를 준수할 의지가 미흡하고 법 감정만 악화되는 결과를 초래할 것이라는 우려를 하게 되었다.

한편 소방행정당국이 행한 대책면에 있어서는 주요화재 취약대상에 대하여 실시한 소방안전검사 및 점검결과 10~30% 정도의 불안전 상태가 지적되고 있는데 이런 결과는 화재발생의 연평균 증가율과 상관관계가 있는 것으로 보인다. 그러므로 이러한 불안상태의 시정을 기하기 위하여는 소방법집행의 엄격성과 확실성 그리고 신속성이 발휘되어야 할 것으로 보인다.

이와 관련하여 미국의 소방/지역사회관계에 관한 선행연구의 모형과 사례들을 검토하고 한국에 응용할 것을 제안하면서 조직개발차원에서 조직구성원의 행태적 측면과 법적/제도적 측면 그리고 조직의 환경적 측면에서 대안을 구상하였는데 이것은 지역사회에서 소방활동의 신뢰성을 높이는 데 기여하리라 믿는다.

이러한 대안을 요약하여 보면 첫째, 조직구성원의 행정행태를 개선하기 위하여는 자질향상을 도모하고 행정윤리의 교육을 강화하여 직업윤리를 제고하는 것이며 둘째, 법적/제도적 측면에서는 소방법 등 소방행정규제를 과감히 완화하여 주민의 문화적 감각에 알맞고 실현가능하도록 개선하여야 할 것이다. 그리고 세번째, 조직 환경적 측면에서는 주민과의 격의없는 접촉에서 대민신뢰도를 제고할 방안을 지역실정에 알맞게 개발하는 외에 지역사회의 소방유관기관 단체와의 유기적인 협력을 통하여 소방상을 쇄신해 나가는 일이라 할 수 있을 것이다.

이와 같은 대안을 추진함에는 결국 소방조직구성원의 행정행태변화와 행정윤리의 강화를 통하여 가능할 것이므로 소방/지역사회관계 개선에 관한 행정인의 강한 의지가 이 문제해결을 위한 주된 관심사라 하겠다.

소방조직은 이제 제2기 지방자치시대에서 소방의 자치적·분권적 책무를 새롭게 가다듬어 봉사와 책임을 근본으로 하는 소방/지역사회관계를 정립하여 지역사회의 봉사자로서, 지역사회의 소방책임자로서 긍지와 자부를 갖고, “주민의 삶의 질” 향상에 전념할 때라 하겠다.

參 考 文 獻

▣ 국내문헌

- 강성철외 3인, 새인사행정론, (서울 : 대영문화사), 1997.
- 김 원, 도시행정론, (서울 : 박영사), 1991.
- 남궁구, 지역사회 경찰활동의 전략으로서 환경설계(CPTED)를 통한 범죄예방, 한국공안행정학회보, 제6호. 1997.
- 이광중, 행정책임론, (서울 : 대영문화사), 1991.
- 이상규, 신행정법, (서울 : 법문사), 1992.
- 이상원, 서울경찰의 방범체제개선에 관한 연구, 경호경비연구, 1997.
- 이황우, “미국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구”, 한국공안행정학회보, 제5호. 1996.
- 정영석, 형사정책, (서울 : 법문사), 1988.
- 최종태, 소방학개론, (서울 : 동화기술), 1998.
- , 소방형법개론, (서울 : 동화기술), 1998.
- , 방화범죄의 실태와 그 대책, 경호경비연구, 1997.
- 내무부, 내무행정백서, 1997.
- , '96 화재통계연보, 1997.
- , 한국 소방행정사, (서울 : 정화인쇄), 1978.
- , '97 예방소방행정 통계자료, 1997.
- 행정자치부, 소방행정자료 및 통계, 1998.

▣ 외국문헌

- Nancy Grant, Fire Service Administration, NFPA, 1994
- Dennis P.Rosenbaum and Arthur J.Lurigio, “An inside Look at Community policing Reform : Definitions, organizational changes, and Evaluation, crime and Delinquency, vol 40. No 3. July 1994.
- Heike Gramckow and Joan Jacoby, “community policing : A Model for Local Governments.” Diter Dolling and Thomas Feltes, ed., 1993.

- Malcom K.Sparrow, *Implementing community policing*, washington, D.C : National Institute of Justice, 1998.
- Arthur J. Lurigio and wesly G.Skogan, "wining the Hearts and mind of policers : An Assesment of staff perception of community policing in chicago" *crime and Delinquency*, vol. 40, No3. July 1994.
- "Kiplinger Newsletter", July 1992, and census of poplation and u.s census of Business and Industry (washington D.C : government office, 1992)
- Rovert B. Skip, "Fire prevention and code Enforcement", NFPA, *Fire protection Handbook*, 17th ed.,
- Jan Graton, "Firesafty Education", NFPA, *Fire protection Handbook*, 17th ed., 1992.
- Charles W. Bahme, *Fire Service and the Law*, Boston, NFPA, 1976.
- ALVIN W. COHN. *police community Relations ; Images, roles, realities*, J.B. Lippincott company 1976.
- Francis L. Brannigan, *Building construction for the fire service*, NFPA. 1993.
- Harry R. Carter and Erwin Rausch, *Management in the fire service*, NFPA. 1994.
- D. L ROSENBAUER. *Introduction to the Fire Protection LAW*, NFPA, 1978.

ABSTRACT

A Study on The Safety Management in Community

By Choi-Jong Tae

This study is attempt to establishment of definition on the relationship between fire agency and community, and making alternate for efficiency managing of fire service activity.

according to this purpose, arranged that definition is as follow, that is solving fire problem of which occurrence and changing in community, otherhand activity for positive and decentralization of power for upgrading the client-satisfaction feeling through make up fewer the residents fear from unsafe elements as a fires that confronted in community.

Therefore, range of this study is as follow, that in first attempt to theoretical consideration on the relationship of fire agency and community, next is analysis of actual condition of fire safety, last is to do a plan for modeling of desirable fire prevention. activity in the community.

For in this way, model of police and fire service activity in U.S.A. becoming theoretical background in this study and range of data confined by the public publication therefore part of fire suppression and rescue activity are excepted in this study.

With related in this study, previous study and sample of U.S.A. take in reviewed, that is suggestion for application in korea these alternative is on the behavior legal and surrounding aspect for dimension of organization development.

This alternative will be contribution grade up to confidence of fire agency activity in community. summary of these alternate is first, in order to improvement of administrator's behavior, attempt to work out way upgrading the quality of fire officials and promote ethical education, second, to relax of legal aspect, such as fire

Act and regulation, last is that face up to residents confidence

In order to driving these alternate, after all, it will probable through fire service officer's behavior changing and enforcing executive ethics, therefore in this study, main topic for solving problem is strong will of fire agency officers on the improvement for fire department with community relation ship.

Now, in an era of 2nd terms local self-government. in korea, Fire agency is newly in array responsibility of local government and decentralization of power, and, through service and liability, fire officers must be concentration mind that to do promotion quality of lifetime in residents