

基礎地方自治團體의 消防機關設置에 관한 研究 The Study About the Installation of Fire-fighting Office by the Local Government

전 경 배^{†1)}

Gyong-Bae Jeon[†]

마산소방서

(2003. 5. 23. 접수/2003. 8. 20. 채택)

요 약

지방자치법상에서는 소방사무를 지방자치단체의 고유사무라고 하고 있다. 그러나 소방사무의 변천과정을 살펴보면 경찰사무 즉 국가사무에서 1991년에 지방사무로 전국적으로 이관되어 현재는 지방자치단체의 사무로 자리 매김하고 있다. 지방자치사무라함은 우리헌법에서 천명한 주민의 복리에 관한 사무와 주민의 재산관리를 하는 사무를 말한다. 즉 지방자치의 근본취지는 주민을 가장 편안하고 안전하게 할 수 있도록 하는 것이 현대의 지방자치의 사명이다. 이러한 맥락에서 볼 때 소방은 화재를 예방·진압하고 위급시 구조·구급을 통하여 주민의 복리 증진은 물론 나아가서는 사회의 안녕과 질서유지가 소방의 궁극적 목적이라고 한다면, 소방업무는 지금까지 도시지역 주민중심으로 소방수혜를 제공하여왔다. 이러한 인식을 탈피시키고자 대도시, 배후 농촌지역, 중·소도시와 전형적인 농촌지역을 비교 분석한 결과 소방수요는 농촌지역이 절실하게 요구되고 있으므로 여기에 소방관서 설치의 필요하다는 것이 객관적으로 증명되고 있다. 따라서 기초지방자치단체인 농촌지역인 군 단위 지역에 소방관서 설치의 복지행정의 일환으로 전개되어야 할 것이다.

ABSTRACT

In the Local Autonomy Law, we regard the fire-fighting service as inherent service for the local government. However, if we look into the course of the charge of fire-fighting service, after the transfer of this from the police service, or the state, to the local service in 1991, this is now taking a firm hold as service of the local government. what we call the local services includes the business about the welfare of the residents and that of taking in charge of the resident properties, proclaimed in the Constitution. That is to say, the basic purpose of the local autonomy is to make the residents feel the most convenient and safe, and this is the mission of the present-day local autonomy. Looking from this point of view, if we consider that the ultimate purpose of fire-fighting is promoting the welfare of the residents by preventing and putting out fires and, in the time of emergency, carrying out rescue and relief operations, and furthermore, maintaining the safety and order of a society, until present time the benefits of fire-fighting business were mainly available to the residents of the cities. In order to break from these thoughts, according to the result of comparing and analyzing the metropolitan city, surrounding rural areas, middle and small cities and typical rural areas, the rural areas are urgently demanding fire-fighting service, so it is being proved that it is necessary to install the offices in these areas. Therefore, the installation of the fire-fighting offices in the counties that are the basic units of the primary local autonomy and are rural areas should be expanded as part of the welfare administration.

Keywords : Convenient, Safe, Rural, Demand, Service

[†] E-mail: lss@gsnd.net

^{†1)} 마산소방서 예방계장(지방소방경), 진주국제대학교 소방공학과 겸임교수(행정법전공)

1. 問題의 提起

우리나라의 근대소방제도를 詳考하여 보면 이는 高度의 中央集權的 국가에서 통제하는 國家事務로서 출발하였다. 이는 消防制度가 우리나라에서 자생된 고유의 업무가 아니고 日本帝國主義의 外地 植民地 行政法의 所產物에 기인된 것이라고 한다.²⁾

따라서 소방제도를 되돌아보면, 朝鮮時代는 禁火法令의 중심으로 禁火組織³⁾으로 불을 끄는 官員들의 지휘에 의하여 군인, 노비, 백성으로 構成되어 禁火軍制와 5가작통제도로써 5백여년을 면밀히 이어져오다가 甲午改革으로 경찰청을 內務衙門에 속하도록 하고 소방을 警察廳 官制에 확정하였다. 日帝強占期에는 總督府의 統監府令 제39호 제8조에 의거 보안과 消防係를 설치하였고, 美 軍政에는 消防府 및 消防委員會를 설치하고 소방행정을 경찰에서 분리하여 自治化하였다. 대한민국 정부 수립 후에는 내무부 치안국 소방과에서 사무를 관장하였고, 1975년에는 民防衛基本法에서 치안국에 있는 소방과를 民防衛本部 消防局으로 개편하여 설치하였다.⁴⁾

1991년 소방업무가 市·郡 業務⁵⁾에서 廣域地方自治團體事務移管으로 현재까지 市·道가 그 지방자치단

체의 管轄區域안에 있어서의 消防事務를 수행한다고 규정하고 있다(소방법 제3조제1항).⁶⁾

소방업무를 수행하는 消防本部長 또는 消防署長은 그 所在地를 관할하는 特別市長·廣域市長 또는 道知事의 指揮·監督을 받는다고 규정하고 있다(동법제3조제1항).

여기서 문제의 所持는 現行地方自治團體가 2種⁷⁾으로 되어있으며 소방사무는 地方事務이지만 廣域地方自治團體의 事務이므로 소방서가 설치되지 않은 基礎地方自治團體인 市·郡 地域⁸⁾의 소방사무를 집행하는데 보이지 않은 市·郡간의 지역주민의 葛藤⁹⁾ 및 消防署와 遠距離로 인한 소방의 惠澤등이 문제로 대두되고 있으며 이러한 問題點을 導出하여 그 改善策을 합리적으로 接近하여보고 그 방법을 찾아본다, 이런 부분에는 先行研究가 없는 관계로 理論的 접근이 매끄럽지 못한 점이 아쉽다.

2. 消防事務의 法的保障

소방사무를 大別하여 보면 헌법적 보장과 지방자치법적 보장 그리고 소방법상의 보장을 나누어 살펴볼 수 있다.

²⁾田敬培, 消防法分析研究, 華學社, 2000, 5면.

³⁾朝鮮時代는 警察組織과 消防組織이 判異하게 구분되어 있다. 前者는 국가작용에서 전문적으로 분화된 경찰관청인 捕盜廳이 설치되어 법률적(경국대전)으로 制度化되었다. 이는 우리나라의 독특한 전근대적인 경찰제도로써 비록 오늘날과 같은 근대적인 경찰제도는 아니었으나 경찰기관이 一般行政機關에서 分離되었음을 뜻하는 것이다(警察五十年史, 警察廳, 1999, 4면). 後者는 禁火官署를 설치하여 禁火都監에서 消防業務를 管掌하고 있었다.

⁴⁾田敬培, 上揭書, 6면.

⁵⁾1991년 이전에는 소방사무가 二元化構造에서 집행되고 있었다. 즉 특별시, 당시 직할시에서는 地方事務로서 消防事務가 市の 事務였고, 道에서는 市·郡 事務였으나, 소방사무를 국가사무로 유보하였다. 따라서 市(특별시, 직할시)에서는 自治區에 소방사무를 위임하지 않았다.

⁶⁾제12차 개정소방법(1991.12.14.법률 제4419호)에 의거 소방사무를 광역지방자치단체사무로 규정하였다. 이전에는 소방사무가 특별시, 직할시에는 시장의 지휘·감독을 받고, 그 외 道에서는 소방서장은 市長·郡守의 지휘·감독을 받도록 하였으나 소방사무의 특수성을 고려하여 시장, 군수의 지휘감독을 留保하였고, 국가사무로 내무부장관의 지휘감독을 받았다. 소방사무의 주요변천을 살펴보면 다음과 같다.

1. 제1차 개정(1963.5.31. 법률 제1351호) 일부개정
2. 제2차 개정(1966.4.14 법률 제1955호) 소방업무에서 풍수, 설해업무삭제, 위험물관계규정
3. 제3차 개정(1970.12.31. 법률 제2249호) 소방사무의 지방자치단체처리
4. 제4차 개정(1973.2.8. 법률 제2508호) 시장·군수가 지휘·감독
5. 제5차 개정(1975.12.31.법률 제2802호) 소방서 미설치지역 경찰서장에서 시장·군수가 수행.

⁷⁾지방자치단체는 大別하여 다음의 2種으로 한다(지방자치법 제2조제1항)

1. 特別市와 廣域市 및 道
2. 市와 郡 및 區

1를 광역지방자치단체라고 하고 2를 기초지방자치단체라고 한다.

⁸⁾基礎地方自治團體인 市와 郡이는데 市 地域에는 소방서가 다 設置되어 있다. 이는 과거 소방시설기준규정은 邑에서 市로 승격되면 소방시설치가 必要要件이었다.

⁹⁾지역주민의 갈등은 후술(각주34번참고)하겠지만 첫째, 他市의 소방서에서 소방행정을 집행한다는 것, 둘째, 예로부터 내려오는 地域住民간에 우리가 우위에 있다. 셋째, 지역에 소방서가 설치되지 않은 것을 지역의 피해의식. 넷째, 소방행정이 주민에 신뢰감이 정착되므로 지역주민들이 소방관서를 선호한다는 점, 다섯째, 산업사회로 인하여 소방수요가 급격히 膨脹하므로 지역주민의 기대심리 등을 들 수 있다.

2.1 憲法的 保障

소방사무를 헌법적 보장으로 살펴보면 국가사무와 지방사무로 구분되고 있다.

2.1.1 國家事務의 規定

헌법 제34조제6항 “국가는 災害를 豫防하고 그 威脅으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야한다”고 규정하고 있다. 이를 위하여 災難管理法·災害救護法을 통하여 地方自治團體에서는 救護의 안전을 기하기 위하여 이에 관한 필요한 計劃의 樹立과 救護組織을 확립하여 常時 災害豫防措置를 취하는 동시에 害가 발생하였을 때에는 신속히 구호하여야 한다¹⁰⁾라고 규정하고 있고, 정부조직법 제33조제1항 “행정자치부장관은 국무회의의 庶務, 法令 및 條約의 공포, 공무원의 인사관리 및 후생복지, 賞勳, 정부조직과 정원의 관리, 정부청사의 관리, 地方自治制度, 지방자치단체의 사무 지원·재정·稅制, 지방자치단체간의 분쟁조정, 선거, 국민투표, 민방위, 재난관리 및 소방에 관한 사무를 掌理한다”고 규정한 것은 消防事務를 國家事務에서 본 것이라고 할 수 있다.

2.1.2 地方自治事務로 規定

헌법 제117조제1항 “地方自治團體는 주민의 福利에 관한 事務를 처리하고 財産을 管理하며, 法令의 범위 안에서 自治에 관한 規定을 제정할 수 있다”고 한 것은 지방자치법 제9조제2항제6호에서 “地域民防衛 및 消防에 관한 事務”규정하고 있고 또한 소방법 제3조제1항에서 “市·道는 그 地方自治團體의 管轄區域안에

있어서의 消防業務를 遂行한다”한 것은 소방사무를 지방사무로 규정하고 있다.¹¹⁾

地方自治法에서 地方自治團體의 사무의 종류를 살펴보면 自治事務(固有事務)와 委任事務로 나뉜다. 兩者는 그에 대한 국가의 감독에 차이가 있고, 원칙적으로 財政的 負擔의 歸屬을 달리하는 점에서 現行 實定法 운영상으로는 구별할 實益이 있으나, 兩者를 구별할 한계가 애매하고 다같이 住民의 福利를 증진하기 위한 것으로 같은 방법에 의하여 처리된다는 점에서 兩者가 廢止되어야 한다는 주장이 提起되고 있다.¹²⁾

(1) 自治事務와 委任事務

(a) 自治事務

지방자치단체의 存立目的인 事務를 말한다. 地方自治團體는 원래 지방적인 公共事務를 처리함을 目的으로 하며 국가나 다른 公共團體의 專權에 속하는 것을 제외하고는 그 주민의 福利를 위하여 각종의 行政을 수행함을 임무로 하고 있다. 이런 意味의 自治事務는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 그 하나는 단체의 조직에 관한 사무¹³⁾ 自治立法에 관한 사무, 재정에 관한 사무이고 다른 하나는 주민의 福利를 增進하기 위한 각종 사업의 經營 또는 施設의 관리에 관한 事務이다.¹⁴⁾

(b) 委任事務

국가 또는 자치단체 등으로부터¹⁵⁾ 위임된 사무를 말한다. 좁은 의미에서는 團體委任事務¹⁶⁾만 의미하고, 넓은 의미에서는 機關委任事務¹⁷⁾까지를 포함한다.

¹⁰⁾金哲洙, 憲法學概論, 博英社, 2000, 886면

¹¹⁾消防事務는 원래 國家事務였으나, 서울특별시와 광역시에서는 1976년 1월 1일부터(1973.2.8법률제2503호), 道에서는 1992년 1월 1일부터 당해 市·道의 자치사무로 이관되었다. 따라서 헌법 제117조 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 福利에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, …”라고 규정한 것을 지방자치권이라고 하고 지방자치단체를 원래 주민의 공공복리를 위한 각종 非權力行政을 행하는 권한을 가진 사업단체로 보고 또한 일정한 범위 안에서 권력행정도 행사는 權力團體이라고 한다. 그러나 消防法은 화재예방조치(동법제4조)·소방대상물에 대한 改修命令(동법제6조)·위험물제조소 설치허가(동법제15조 내지 제27조)·소방시설에 관한 명령·검정(동법제29조 내지 제42조)·消火를 위한 각종 명령·강제 동법제69조 내지 제79조)·화재조사 및 강제조사권 등(동법제81조 내지 제85조)공권력행사에 관하여 규정하고 있다. 이러한 강제규정을 볼 때 소방사무가 지방자치단체의 고유사무로 보는 것과 지방자치사무의 본질을 보아 소방사무를 지방자치단체의 사무로 규정한 지방자치법은 문제가 있다고 본다(각주21번참고).

¹²⁾金道稔, 行政法(下), 靑雲社, 1988, 156면 ; 金南辰, 行政法II, 法文社, 2001, 97면 ; 金東熙, 行政法II, 博英社, 2000, 57-58면 ; 金鐵容, 行政法II, 博英社, 2002년, 71면 ; 朴鉉旻, 最新行政法講義(下), 博英社, 2001, 115면 ; 石琮顯, 一般行政法(下), 三英社, 2000, 146면 ; 장태주, 行政法概論, 현암사, 2003, 801면.

¹³⁾慶尙南道行政機構設置條例 및 慶尙南道行政機構設置規則 등이 이러한 예에 해당된다.

¹⁴⁾社會福祉施設의 설치·운영·관리, 農林·畜·水産物의 流通支援, 上下水道의 설치 및 관리, 학교의 설치(경상남도의 경우 도립전문대학, 남해전문대학, 거창전문대학 등이다) 관리, 화재예방 및 소방사무의 執行등이 그 예이다.

¹⁵⁾자치단체로부터 委任事務란 함은 廣域地方自治團體가 基礎地方自治團體에 위임하는 사무를 말한다.

¹⁶⁾團體委任事務는 국가 또는 다른 地方自治團體등으로부터 당해 地方自治團體에 위임된 사무를 말한다. 국가 또는 다른 地方自治團體 등과 함께 利害關係를 가지는 사무 등이다. 委任은 보통 個別的인 法令에 의하여 행하여진다. 團體委任事務의 처리방법은 固有事務의 경우와 거의 차이가 없으나, 經費負擔의 歸屬등에 차이가 있다.

¹⁷⁾기관위임사무는 국가 또는 다른 지방자치단체 등으로부터 當該地方自治團體의 기관에 위임된 사무를 말한다. 機關委任事務는 自治事務와 다음과 같은 차이가 있다.

(2) 必要事務와 隨意事務

兩者の 구별은 法令상의 義務로 지워졌는지의 여부를 따르는 것이다. 자치사무 중에는 양자가 있으나, 위임사무는 주로 必要事務이다.

2.2 地方自治法上 保障

지방자치단체의 事務配分の 양식은 나라마다 그 나라의 歷史的 傳統, 政治制度 등에 따라 그 방법과 형식이 일정하지 아니하나 대체로 個別的 指定方式과 包括的 授權方式 및 折衷式 등으로 나누고 있다.¹⁸⁾

우리나라 地方自治法은 “地方自治團體는 그 지방의 公共事務를 處理한다”(법제3조제2항)고 규정하여 固有事務에 대하여 포괄적 수권방식을 채택하고 있다. 그러나 이러한 包括的 授權方式은 기능배분의 融通性 및 彈力性을 유지할 수 있는 장점이 있으나, 기능의 한계가 曖昧模糊하고 기능의 중복을 초래하며, 법령으로 금지된 사항이나 국가 또는 다른 단체에 주어진 사무는 제외되므로 국가가 법령으로 많은 사무를 담당하여 버릴 가능성이 크다는 단점도 가지고 있다. 그리하여 현행 地方自治法은 일본의 절충식을 가미하여 “地方自治團體는 그 管轄區域의 自治事務 …를 處理한다”(지방자치법제9조제1항)고 규정하여 포괄적으로 수권하되, 다시 그러한 自治事務를 다음과 같이 例示하여 ① 地方自治團體의 區域·組織 및 行政管理 등에 관한 사무, ② 住民福利增進에 관한 사무, ③ 農林·商工業 등 産業振興에 관한 사무, ④ 地域開發 및 주민의 生活環境施設의 設置·管理에 관한 사무, ⑤ 教育·體育·文化·藝術의 振興에 관한 사무, ⑥ 地域民防衛 및 消防에 관한 사무를 정하고, 이를 다시 세분하였다.

2.2.1 地方自治法上の 消防事務의 位置

소방사무는 지방자치법 제9조 제1항에서 固有事務로 명시하고 있으나, 고유사무는 地方自治團體의 種類別 事務配分基準을 제시하고 있다(지방자치법제10조제1항).

(1) 市·道의 事務

- ① 行政處理結果가 2개 이상의 市·道 및 自治區에 미치는 廣域的 事務
- ② 市·道 單位로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무
- ③ 地域的 特性을 살리면서 市·道 單位로서 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
- ④ 국가와 市·郡 및 自治區間의 連絡·調整등의 사무
- ⑤ 2개 이상의 市·郡 및 자치구가 共同으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 설치 및 관리에 관한 事項

(2) 市·郡 및 自治區의 사무

- ① 市·道가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무, 다만 인구 50만 이상의 市에 대하여는 道가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.
- ② 지방자치단체의 種類別 事務는 大統領令으로 정한다.

2.2.2 消防事務

소방사무는 전술한 바와 같이 지방자치단체의 고유사무라고 규정하고 있다.¹⁹⁾ 지방자치단체의 종류별 사무의 例示는 地方自治法施行令 제8조 규정 및 동 규정 별표1에 市·道 事務로 규정하고 있다.

2.3 消防法上の 消防事務

消防事務를 定義하면 “火災를 豫防·警戒·鎮壓하고 災難·災害 및 그 밖의 危急한 상황에서의 救助·救急活動을 통하여 국민의 生命·身體 및 財産을 保護함으로써 公共의 安寧秩序의 維持와 福利增進에 이바지함을 目的”으로 한다고 정의하고 있다. 우리나라에서 헌법을 제외한 3,674개의 법령²⁰⁾ 중에서 가장 국민을 위한 國民法이 바로 소방법이라고 할 수 있다. 이러한 소방사무가 보는 각도에서 차이가 많이 나고 있다. 지방자치법에서 규정하므로 지방자치단체의 고유

첫째, 사무의 성질에서 자치사무는 處理效果가 당해지방자치단체에 귀속하고, 機關委任事務는 처리효과가 국가에 歸屬되는 국가의 사무로서 이를 受任處理하는 지방자치단체의 기관은 그 범위 안에서는 국가기관의 지위에 서는 것이므로, 그 수행에 있어서 自律性이 약하다.

둘째, 감독권행사에 있어서도 자치사무는 위법한 경우만 가능하고, 기관위임사무는 下級行政機關에 하므로 위법한 경우뿐만 아니라 不當한 경우에도 명령권이 발동된다.

셋째, 經費負擔면에서 자치사무는 當該地方自治團體가 부담하지만, 기관위임사무는 국가사무이므로 그 소요경비는 국가가 全額交付한다.

넷째, 議會關與에서도 자치사무는 議會의 議決, 事務監査 및 調査, 會計監査등에 의한 關與가 인정되지마는, 기관위임사무는 원칙적으로 關與가 되지 않는다.

¹⁸⁾金東熙, 上揭書, 115면 ; 朴鉉旿, 上揭書, 117면.

¹⁹⁾고유사무라고 하면 기초지방자치단체에서 집행하는 사무로 흔히 보고 있다. 그러나 現行地方自治法에서는 기초와 광역의 사무분배는 大統領令으로 규정하고 있다.

²⁰⁾2003년 6월 31일 기준으로 하여 헌법을 제외한 법률 : 1,041개, 대통령령 : 1,379개, 총리령 : 23개, 부령 : 1,231개로 총 3,674개의 법령(각급지방자치단체의 조례 및 규칙은 포함하지 않았음)이 있다(법제처제공).

사무다. 그러므로 고유사무를 집행하는 기관은 반드시 기초사무이므로 기초지방자치단체에 隸屬되어야 한다는 견해도 있으나 이는 잘못된 發想이다.²¹⁾

2.3.1 消防法上 消防業務에 대한 責任

市·道는 지방자치단체의 管轄區域안에 있어서의 소방업무를 수행하여야 하며(소방법제3조제1항) 소방법의 규정에 의하여 소방업무를 수행하는 消防本部長 또는 消防署長은 그 所在地를 管轄하는 特別市長·廣域市長 또는 道知事의 指揮·監督을 받는다(동법제3조제2항)라고 규정하고 있는 것은 소방사무가 地方事務이며 지방사무중에서도 規制業務에 속하며, 市·道 條例로 화재예방에 관한 일반적 규제를 정하고 있다(동법제13조).

3. 現行 法律 體系上 消防官署의 位相

3.1 地方自治法上的 消防署의 位相

지방자치단체는 그 所管事務의 範圍안에서 필요한 때에는 大統領令 또는 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 地方自治團體의 條例로 消防機關을 直屬機關²²⁾으

로 설치할 수 있다(지방자치법제104조)라고 규정하고 있고²³⁾ 이는 廣域地方自治團體의 直屬機關이다.

3.2 消防法上的 位相

광역지방자치단체가 管轄區域안에서 소방사무를 수행하며, 特別市長·廣域市長 또는 道知事が 소방본부장 또는 소방서장을 指揮·監督權을 가지고 있으며, 소방법 제3조제2항에서는 “소방법의 규정에 의하여 市·道の 소방업무를 수행하는 소방기관²⁴⁾의 설치 등에 관하여 필요한 사항은 大統領令으로 정한다”라고 규정하고 있다. 이는 종래 경찰서와 함께 地方自治法에 규정되어 있으면서 성질상 국가의 地方行政官廳의 地位에 있던 소방서²⁵⁾는 위 개정 政府組織法과 消防法으로 소방사무를 地方自治團體에 이관함을 원칙으로 하되, 서울特別市·釜山市를 제외하고는 大統領令으로 정하는 時期까지 內務長官이 掌理하게 되었으므로, 서울특별시·부산시의 경우에는 지방자치단체의 기관으로서의 소방본부장 또는 소방서장이, 기타의 市·郡·自治區에서는 국가기관으로서의 소방본부장·소방서장(소방본부장, 소방서가 없는 시·군

²¹⁾고유사무는 기초지방자치단체의 사무이라고 주장하는 것은 지방자치법 제9조 및 제10조의 法理에 어긋난다고 본다. 왜냐하면, 지방자치법에서는 지방자치단체의 종류(동법 제2조)를 정하고 있고 市·道와 市·郡 및 自治區는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 競合하지 아니하도록 하여야 하며, 그 사무가 서로 競合되는 경우에는 市·郡 및 自治區에서 우선적으로 처리한다고 규정하고 있다. 따라서 소방사무는 地方自治事務 중에서도 規制事務이므로 기초지방자치단체에서 처리한다는 것은 不適切하다고 본다. 지방자치법상에서는 행정규제가 사무는 과태료처분에 그치며 소방사무는 경찰사무와 그 맥락을 같이 하고 있으므로 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하는 자치사무로서의 한계점이 바로 기초지방자치단체에서 소방사무를 처리한다는 것이 그 한계점이라고 할 수 있다.

²²⁾地方自治法에서는 所屬行政機關을 4가지로 분류하고 있다.

1. 直屬機關

地方自治團體는 그 소관사무의 범위 안에서 必要한 때에는 大統領令 또는 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 地方自治團體의 條例로 消防機關·教育訓練機關·保健診療機關·試驗研究機關 및 中小企業指導機關등을 직속기관으로 설치할 수 있다.

2. 事業所

지방자치단체는 特定業務를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 필요한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 地方自治團體의 條例로 事業所를 설치할 수 있다. 다만 地方自治團體의 自治事務만을 수행하는 경우에는 지방자치단체의 定員條例範圍안에서 事業所를 설치할 수 있다.

3. 出張所

지방자치단체는 遠隔地 주민의 便宜와 특정지역의 開發促進을 위하여 필요한 때에는 大統領令이 정하는 바에 의하여 당해 地方自治團體의 條例로 出張所를 설치할 수 있다.

4. 合議制 行政機關

지방자치단체는 그 소관 사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법령 또는 당해 지방자치단체의 조례가 정하는 바에 의하여 合議制行政機關을 設置할 수 있다.

²³⁾消防法은 消防事務를 서울특별시와 광역시에 있어서는 1979년 1월 1일부터, 道에 있어서는 1991년 1월 1일부터 당해 市·道の 자치사무로 移管하였다. 따라서 消防署는 지방자치단체인 市·道에 이관이 되었다.

²⁴⁾行政機關과 行政官署와는 구별이 되어야 한다. 前者는 行政主體의 行政事務擔當者로 行政客體에 대하여 행정사무를 수행하는 地位에서 보아 指稱할 때, 이를 행정기관이라 한다. 後者는 行政官廳과 그 補助機關을 총칭하는 뜻으로서 내포하고 있는 概念이 다르다.

²⁵⁾消防事務는 國家行政事務라는 判例 (70다 347, 1970.5.12大判). 義勇消防隊는 國家機關이 아님은 물론 이를 설치한 市·郡에 隸屬된 기관도 아니라는 判例 (1963.12.12. 大判)

에서는 시장, 군수)이 소방사무를 담당한다. 따라서 국가기관인 소방본부·소방서의 설치근거는 정부조직 제3조와 이에 의거한 大統領令이었다. 따라서 이러한 맥락으로 소방법 제3조제2항의 규정이 法制化된 것이라고 본다.²⁶⁾

4. 基礎地方自治團體에 消防機關設置

4.1 序言

상술한 소방기관의 변천을 살펴 본 것과 같이 國家機關에서 廣域地方自治團體의 直屬機關이므로 地方消防機關 설치에는 3가지 제약조건이 있다고 본다.

첫째, 중앙행정기관(행정자치부)의 承認이고

둘째, 지방자치단체의 條例이고

셋째, 지방공무원의 정원에 관한 법률 및 條例이다.

이중에서도 셋째가 亂脈點이다. 국가 및 지방자치단체에서 공무원의 증원이 필요하면 精確한 審査分析으로 필요한 人員을 適所에 配置하여 行政의 효율성을 極大하는 것이 바람직한 公務員의 人事制度이나 이러한 시행을 하고자 하면 그 制約要素가 많다. 바로 일선행정기관에서 지방자치단체에는 당해 地方自治團體의 經費로써 負擔하는 地方公務員을 두되 그 定員은 大統領이 정한 기준에 따라 當該地方自治團體의 조례로 정한다(지방자치법 제103조제1항)고 한 규정이 바로 가장 큰 장애이다. 물론 이런 규정을 두어 지방자치단체에 대한 牽制 및 豫算節減과 底費用 高效率이라는 작은 정부가 시대에 副應되는 理論이라고 한다. 그러나 現業部署인 消防·警察 등의 職種에서는 이러한 규정을 적용하다보니 곳곳에서 상당한 人力難으로 目前의 긴급한 狀況對處에 문제점이 지적되고 있으며, 이것이 바

로 後進國型 事件事故가 非一非再한 것은 看過할 수 없는 현실이다.

우리헌법에서 보장한 재해·재난으로부터 국민을 해방시킬 수 있는 방안 중에 하나가 郡 地域에 消防署보다는 하위 개념인 “消防出張所”를 常置하여 주민의 소방복지에 寄與하는 것이 진정한 地方化 時代에 바람직한 地方分權이라고 하겠다.

4.2 消防機關 未設置의 問題點

消防法 제3조에서는 地方自治團體는 그 管轄구역 안에 있어서의 消防業務를 수행한다고 규정하고 있고, 地方自治法 제9조 및 제10조에서는 地方自治團體의 사무의 범위와 地方自治團體의 종류별 사무배분기준의 범위를 정하여 消防事務를 地方自治團體의 固有事務로 규정하고 있다.

우리나라에서는 지방자치단체를 普通地方自治團體와 特別地方自治團體로 나누어 前者의 경우에는 廣域地方自治團體와 基礎地方自治團體로 대별하고 있다.²⁷⁾ 소방서가 설치되지 아니한 基礎地方自治團體인 郡 地域²⁸⁾ (이하에서는 郡單位라고 한다)의 消防受惠를 적게 받는 곳에 소방기관을 설치하여 消防受惠의 疎外된 주민이 없는 것이 바로 福祉行政의 목적이고 窮極的으로 소방행정 목적이다. 이러한 맥락에서 볼 때 郡 單位에는 경남의 경우 유일하게 거창군에는 소방서가 설치되어 있고 나머지 9개 郡은 소방서 미설치로 소방민원과 消防行政 死角地로서 문제점이 대두되고 있다.

4.2.1 消防受惠의 問題點

우리憲法에서 闡明한 모든 사람은 人間다운 生活을 할 權利를 가진다고 한 社會保障理論에 입각하여 헌법

²⁶⁾ 지방자치법 제104조의 法理를 살펴보면 지방자치단체의 소속장의 직속기관의 설치는 當該地方自治團體의 조례로서 설치가 가능하며, 이는 지방자치의 근본적 이념인 자체 組織權에도 背馳되는 개념이다. 즉 소속장의 직속기관을 설치하는데 관계중앙정부 장의 승인을 얻는다는 것은 地方自治發展의 阻害要因으로도 볼 수 있다.

²⁷⁾ 廣域地方自治團體(特別市, 廣域市 및 道)와 基礎地方自治團體(市·郡·自治區)와의 사이는 上下關係가 아니고 서로 水平關係이다. 즉 兩者는 法人이고, 前者는 政府直轄下에 두고, 後者는 前者의 管轄區域안에 둔다고 한다. 따라서 兩者는 국가로부터 法人格을 받는 公法人이므로 水平關係이자 上下關係는 아니라고 한다. 그러나 兩者는 地方自治團體로서 대등한 법인이며, 上下내지는 監督·被監督의 관계에 있는 것은 아니지만, 市·郡·自治區의 조례나 規則에 위반하여서는 안 되며(지방자치법 제17조), 또한 국가로부터 委任받은 機關委任事務에 대하여는 國家機關으로서의 道知事나 特別市長 또는 廣域市長은 國家機關으로서의 市長·郡守 또는 自治區廳長에 대하여 감독권을 가지는 등 커다란 예외가 있다(고유 사무집행에서 그러하지 아니하다)

²⁸⁾ 경남의 경우 20개의 基礎地方自治團體가 있다. 이 중에서 市(10개시)의 경우에는 소방서가 설치되어 있고 그중에서 馬山市(인구 45만)의 경우에는 소방서가 2개가 있다. 또한 昌原市와 馬山市에는 경찰서가 각 2개가 있고 10개의 郡에는 유일하게 거창군에는 소방서가 있다. 따라서 9개 基礎地方自治團體에는 소방서가 설치되지 아니하고 인근 소방서에서 소방사무를 管轄하고 있다. 특히 주목을 끄는 것은 창원시에 소방서를 증설하여야 한다는 지방여론이 대두되고 있다. 이는 아마도 경찰서가 2곳이므로 행정기관의 衡平性 原則에 立脚한 說得力있는 地方의 公論이며 창원시는 현재 인구가 50만 원을 넘어서 한 개의 소방서가 소방사무를 全擔한다는 것은 여러 側面을 살펴보면 문제점이 야기된다.

제34조제6항에서는 “국가는 災害²⁹⁾를 豫防하고 그 危險으로부터 국민을 保護하기 위하여 노력하여야 한다”고 규정한 것은 바로 憲法的인 宣稱效果가 아니라 헌법에서 보장한 국민의 基本權 즉 生存權의 基本權³⁰⁾이다. 이러한 사회보장적 기본권을 국가는 보장하여야 한다.³¹⁾

4.2.2 消防業務遂行에 따른 問題點

郡³²⁾은 市보다는 산업화 과정에서 원시적인 農耕文化가 그대로 지속된 곳이며 또한 사회적 모든 여건이 劣惡한 것으로 보고 있다. 郡 單位는 우리나라의 地方行政單位로서 주로 농촌문제이고 농촌의 특성은 여러 각도에서 볼 수 있는데 그중에서도 가장 普遍的인 原因은 定住空間이 많은 반면에 空間比率에 인구수가 적다

는 것과 소방법상의 消防對象物³³⁾이 都心地에 비하여 적다는 것을 들 수 있는데 바로 소방의 수혜가 낙후된 요인이다. 따라서 이러한 원인이 군단위에 소방기관설치가 遲延된 가장 큰 원인이라고 할 수 있다.

현행 소방법제3조에서는 소방사무의 수행은 廣域地方自治團體가 행하도록 규정하고 있다. 소방사무를 광역사무로 규정함(지방자치법시행령별표1)으로서 소방사무가 基礎地方自治團體인 郡 單位에서 소방사무를 수행하는데 문제점으로 擡頭되는 것은 첫째로 消防機關 未設置로 인하여 지역주민에게 遠距離行政이라는 負擔을 주고 있다. 둘째로 地域利己主義³⁴⁾로 인하여 지역주민의 排他的 사고방식에 起因되고, 셋째로 郡 地域에는 젊은 층보다는 노인층이 많아 사실상 人口數에

²⁹⁾여기서 말하는 災害는 災難까지도 포함된다고 본다. 즉 우리나라는 前者는 自然의事故를 말하고 後者는 人爲의事故를 말하고 있다. 兩者를 구별하는 實益은 實定法에서도 나타나고 있다. 前者는 “災害救護法”에 적용을 받고 後者는 “災難管理法”에 適用을 받는다. 이를 總括적으로 災難이라고도 한다(재난관리법 제2조). 재난을 대표적으로 관리하는 기관이 消防署이다. 소방서장은 재난관리법상에서의 지위는 災難現場에서의 “統制官”의 역할하고 있다.

³⁰⁾基本權은 人權思想에 바탕을 두고 人間의 權利를 실현하려고 하는 것이므로 대체로 말한다면 基本權은 人權을 의미한다고 할 수 있다. 그러나 人權은 국가 이전의 自然權인데 대하여, 市民의 權利는 國家의 構成員으로서의 시민의 權利로 自然權을 確保하게 하기 위하여 國家가 인정하는 권리로서 서로 구별을 하고 있다.

헌법 제34조제6항에 대하여 헌법학자의 견해는 기본권을 보고 있다(金哲洙, 上揭書, 683면 : 權寧星, 憲法學原論, 法文社, 2003, 606면; 成樂寅, 憲法學, 法文社, 2003, 529-530면; 許營, 韓國憲法論, 博英社, 2001, 494-495면). 또한 이 규정을 金哲洙교수께서는 “生存의 基本權”, 權寧星교수께서는 “社會的 基本權중에서 社會保障受給權”을 보고 있고, 成樂寅교수는 社會保障(受給)權, 許營 교수께서는 “人間다운 生活을 할 權利중에서 國家의 社會國家實現義務”로 보고 있다.

³¹⁾金哲洙, 上揭書, 241面 ; 許營, 上揭書, 259면.

³²⁾基礎地方自治團體인 市·郡을 살펴보면 다음과 같다.

市는 종래에는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만이상인 지역을 말하였으나(지방자치법제7조제1항), 1995년부터는 郡·農複合形態의 市라는 새로운 형태의 市가 誕生하였다. 이 郡·農複合形의 市는 ① 市郡을 통합하거나, ② 인구 5만이상의 都市形態를 갖춘 지역을 포함하고 있는 郡. 또는 ③ 인구 15만 이상의 郡 으로서 그 郡안에 인구 2만 이상의 도시형태를 갖춘 2개 이상의 地域의 인구가 5만 이상인 郡을 市로 말한다(동법제7조제2항). 이러한 동농복합형의 市를 흔히 統合市라고도 하나, 통합시는 위의 ①②③중 ①의 경우만을 말하는 것이므로 엄격히는 兩者가 같은 것이 아니다. 우리나라 도시의 淵源은 멀리 부족연맹사회에서 征服과 지배의 근거지로서 형성되기 시작하였다고 한다. 그러나 市에 관한 기록이 뚜렷이 나타나기 시작한 것은 統一新羅時代의 5小京制부터이나, 그것은 地方勢力의 統制를 목적으로 하는 것이었고, 그 후 高麗時代의 4경, 都護府, 牧, 朝鮮時代의 府, 大都護府, 牧, 都護府로 이어져 왔으나, 이들은 地方中心地였던 것은 사실이지만 制度的으로 牧, 郡, 縣 등 다른 地方單位에 비하여 그곳에 배치되는 官員등의 品階에만 차이를 두는 것뿐이었다. 제도적으로 오늘날과 같은 市制는 日帝時代의 府制에서부터 찾을 수 있다. 이 때의 府는 농촌의 구역과는 달리 法人格을 부여받고 自治의 기능을 수행하였던 것이다. 1930년의 府制 개정에 이르러서는 府는 議決機關을 둔 自治團體가 되었다. 이러한 府가 건국 후 ‘지방자치법’의 제정과 동시에 市로 개정되고 道 管轄구역 안의 基礎地方自治團體로 되었다.

郡은 주로 農村地域에 설치된 基礎地方自治團體이다. 이러한 郡은 우리나라 地方區域 가운데서 가장 오랜 역사를 지니고 있다. 三國時代의 기록에도 郡·縣의 명칭이 많이 발견되고 통일신라시대의 군은 현재는 상당히 완비된 것이었다. 甲午吏張期에 그 때까지 府·大都護府·牧·郡·縣 등 多樣하던 區域名稱이 府와 郡으로 統稱되면서 郡의 지위가 더욱 확고해졌다. 그러나 郡은 歷史적으로 국가의 순수한 地方行政區劃으로서 일제시대에 道制·府制·邑面制가 실시될 때에도 自治의 기능을 인정받지 못하였고 건국 후 1949년에 ‘地方自治法’이 제정될 때에도 종래의 제도대로 道의 관할아래의 행정구획으로만 인정되었다. 이러한 郡이 1961년에 ‘지방자치에 관한 臨時措置法’에 의하여 邑·面自治制가 폐지되면서 최초로 法人格을 부여받음과 아울러 종래의 읍·면 대신 基礎地方自治團體로서의 지위를 가지게 되었던 것이다. 이것이 소위 郡自治制의 시작이다.

³³⁾소방법에서 소방대상물이라함은 建築物·車輛·船舶(선박안전법제2조제1항의 규정을 받지 아니하는 선박과 항구안에 매어둔 선박에 한한다)·船渠·山林 그 밖의 공작물 또는 물건을 말한다(동법제2조제1호)

³⁴⁾여기에서 地域利己主義란 마산소방서 가야파출소가 있는데 伽倻는 함안군 伽倻邑인데 왜 소방만 마산소방서의 지시를 받아야 하는가에 대한 지역주민의 情緒에 반하는 것이다. 특히 과거 郡에서 市로 昇格된 地域, 또는 郡農統合複合市의 경우에는 이런 것이 심하다고 볼 수 있다. 경남의 경우에는 20개시군중에서 10개시에는 소방서가 설치되어있고, 9郡單位

비하여 火災・救助救急活動은 많다는 것이다.

곳을 선택하여 소방수요 現況을 살펴본다.

4.3 消防需要現狀分析

消防需要는 소방사무의 尺度를 가름하는 가장 중요한 事案이다. 소방수요가 많다는 것은 바로 소방서가 필요하다는 뜻으로 받아들일 수 있다는 것이다. 따라서 경남에서 가장소방수요가 많은 곳과 비교적 적은

馬山消防署 관할인 馬山市와 咸安郡의 火災, 구조구급발생 및 출동상황과 비교적 소방수요가 적은 統營消防署의 관할인 統營市와 固城郡을 다음과 같이 비교하여 본다. 前者는 함안군은 대도시의 背後農村이라는 점이 있고, 後者의 경우는 전형적인 농촌이다. 兩者를 비교하여 농촌지역의 소방의 문제점을 도출하여 본다.³⁵⁾

4.3.1 火災發生現況(마산시와 함안군, 통영시와 고성군의 비교)³⁶⁾

Table 1. 마산시와 함안군(2001년도)

區 分	件數	人 命 被 害			財 產 被 害 (단위 : 천원)			備 考 (日日平均)
		計	死亡	負傷	計	動 產	不 動 產	
계	217	10	2	8	1,879,962	1,374,985	504,977	화재건수 0.6건 인명피해 0.03명 재산피해 5,150천원
마산시	125	8	2	6	530,398	236,184	294,214	
함안군	92	2	0	2	1,349,564	1,138,801	210,763	

Table 2. 통영시와 고성군(2001년도)

區 分	件數	人 命 被 害			財 產 被 害 (단위 : 천원)			備 考 (日日平均)
		計	死亡	負傷	計	動 產	不 動 產	
계	220	21	5	16	1,88,779	430,751	768,028	화재건수 0.6건 인명피해 0.06명 재산피해 3,248천원
통영시	133	10	1	9	555,299	217,035	477,290	
고성군	87	11	4	7	633,480	203,716	429,764	

(巨昌郡에만 소방서설치)에는 소방서가 설치되지 않고 있다. 미설치지역의 소방사무는 慶尙南道消防署設置條例의 행정구역관할조정으로 隣近 市에 있는 소방서에서 사무를 관장하고 있다. 특히 지역세가 강한 곳 통영소방서에서 고성군 소방업무수행, 舊삼천포소방서에 舊삼천군 지역에 소방업무수행, 진주소방서에서 하동, 남해군지역의 소방업무수행, 거창소방서에 함안군, 함천군소방업무수행 등에서 일어나는 시와 군 사이에 군주민의 葛藤表出이 지역이기주의 한 예라고 본다.

³⁵⁾마산소방서(함안군)와 통영소방서(고성군)와 기본적 비교

구 분	인구수	읍. 면. 동수	소 방 서			소방 대상물	위험물 제조소등	상주하는 소방공무원수
			소방서	파출소	출장소			
마산시	22만	동23개, 면4개	1개	4개	없음	3,164	399	126
함안군	65천	읍1개, 면9개	없음	2개	3개	1,791	381	32
통영시	23만	읍1, 면6, 동11개	1개	3개	없음	1,628	293	97
고성군	61천	읍1, 면13개	없음	1개	1개	1,431	211	20

- 주) 1. 마산시의 경우는 시를 양분하여 마산소방서와 동마산소방서가 관할을 하고 있다.
- 2. 마산시 인구는 43만, 읍1, 면4, 동27, 면적은 329 km²이다.
- 3. 통계자료는 2002년도 慶南白書에서 引用함.
- 4. 지방소방기관설치에 관한 규정 제9조에서는 파출소의 下位概念인 출장소라는 용어를 쓰고 있다. 이는 지방자치법 제106조와 對峙되는 용어이고 따라서 소방서의 말단기관을 출장소라는 용어가 부적절하다고 생각한다. 동법에서 출장소라는 용어를 사용하면 최소한도로 “용어정의”가 있고 난 뒤 後條에서 사용하는 것이 法文에 普遍的인 사용방법이다.

³⁶⁾마산소방서관할구역인 함안군과 통영소방서 관할인 고성군을 비교하게 된 것은 前者는 대도시의 배후농촌이고 後者는 고유농촌이라는 점이며 兩者를 비교하여 보면 소방수요판단에 보탬이 될 것이다.

Table 3. 마산시와 함안군(2002년도)

區分	件數	人命被害			財産被害 (단위 : 천원)			備考 (日日平均)
		計	死亡	負傷	計	動産	不動産	
계	261	28	4	24	1,133,798	555,038	578,760	화재건수 0.72건 인명피해 0.08명 재산피해 3,106원
마산시	153	13	2	11	542,057	204,908	337,149	
함안군	108	15	2	13	591,741	350,130	241,611	

Table 4. 통영시와 고성군 (2002년도)

區分	件數	人命被害			財産被害 (단위 : 천원)			備考 (日日平均)
		計	死亡	負傷	計	動産	不動産	
계	219	21	3	18	862,578	587,723	274,855	화재건수 0.6건 인명피해 0.06명 재산피해 2,363천원
통영시	141	11	1	10	527,019	369,191	157,828	
고성군	78	10	2	8	335,559	218,532	117,027	

주) 마산소방서와 통영소방서의 2001년도 및 2002년도의 화재통계보고서에서 인용함.

4.3.2 救助活動狀況(마산시와 함안군, 통영시와 고성군의 비교)

Table 5. 마산시와 함안군(2001년도)

區分	出動件數	處理件數	救助人員	日日平均
마산시	912	678	1,189	2.5
함안군	164	162	241	0.4

Table 6. 통영시와 고성군(2001년도)

區分	出動件數	處理件數	救助人員	日日平均
통영시	879	606	738	2.4
고성군	424	292	375	1.2

Table 7. 마산시와 함안군(2002년도)

區分	出動件數	處理件數	救助人員	日日平均
마산시	1,080	887	622	3.0
함안군	213	205	289	0.6

Table 8. 통영시와 고성군(2002년도)

區分	出動件數	處理件數	救助人員	日日平均
통영시	1,170	810	847	3.2
고성군	326	266	358	0.9

주)마산소방서 및 통영소방서 구조구급통계조사에서 인용함

4.3.3 救急活動狀況(마산시와 함안군, 통영시와 고성군의 비교)

Table 9. 마산시와 함안군(2001년도)

區分	出動件數	移送件數	移送人員	日日平均
마산시	7,226	5,586	5,624	19.7
함안군	2,481	1,841	1,909	6.7

Table 10. 통영시와 고성군(2001년도)

區分	出動件數	移送件數	移送人員	日日平均
통영시	4,258	3,175	3,552	11.8
고성군	1,701	1,118	1,239	4.7

Table 11. 마산시와 함안군(2002년도)

區分	出動件數	移送件數	移送人員	日日平均
마산시	6,528	5,045	5,167	18.3
함안군	2,478	1,773	1,883	6.9

Table 12. 통영시와 고성군(2002년도)

區分	出動件數	移送件數	移送人員	日日平均
통영시	4,517	3,385	3,588	12.5
고성군	1,582	1,144	1,265	4.4

주)마산소방서, 통영소방서 구조구급 통계조사에서 인용함

Table 13. 상술한 資料를 綜合 分析하여 보면(2001~2002년도)

區分	消防機關	公務員數	保有 消防 裝備	火災發生現況		救助救急現況	
				發生數	被害額	救助數	救急數
마산시	서,1.파,4,구,1	126명	펌프차, 20 구조차, 1 화학차, 3 구급차, 5 고가차, 1 기타차, 10	278	1,072,455천원	1,992	13,754
咸安郡	파2, 출3	32명	펌프차, 4 구조차, 없음 구급차, 2 기타차, 3	200	1,941,305천원	377	4,959
통영시	서,1. 파,3.구,1	97명	펌프차, 10 구조차, 1 화학차. 2 구급차, 3 고가차, 1 기타차, 6	274	1,082,318천원	2,049	8,775
固城郡	파,1.출,1	20명	펌프차, 3 구급차, 2 구조차, 없음 기타차, 2	165	969,039천원	750	3,283

주서 : 소방서, 파 : 파출소, 구 : 구조대, 출 : 파출소보다 적은 파견소를 출장소라고 하였다.

이런 데이터(data)를 가지고 보면 基礎地方自治團體인 郡 單位의 소방사무가 인구수를 기준으로 소방력³⁷⁾을 배치한 것은 문제점으로 지적이 된다.

- 첫째, 도심지에만 사고가 많다는 것은 偏見이고
- 둘째, 인구수에 比例하여 소방력을 配置한 慣行이 불식되어야하고
- 셋째, 市 單位에만 消防署를 설치한다는 過去 行政 便宜性이 지적되고
- 넷째, 농촌이 과거 農耕社會의 農村이 아니라는 지금은 都農複合的인 定住空間으로 변함으로 都心人口의 空洞化 現狀으로 都心地에서 快適한 住居空間文化를 選好하는 現代人의 斷片的인 現상으로 오늘날에 농촌지역에서 소방수요가 급증하고 있는 현실을 看過해서는 아니 된다.

4.4 改善方案에 대한 接近

前掲한 데이터를 분석한 것을 考察하여보면, 소방력 배치에 문제점으로 지적된 사항에 대하여 우리의 농촌이 크게 2개로 대별되고 있다고 볼 수 있다. 첫째로는 고유의 농촌 즉 農耕社會의 農村이고

둘째는 農村이지만 大都市의 衛星地域으로서 背後農村이다.

이 兩者가 지금 와서는 稀釋되어가는 樣相이 消防需 要分析에서 나타나고 있다. 調査한 함안군과 고성군은 전자는 농촌이지만 馬山·昌原이라는 大都市의 배후 농촌이며, 마산의 중소기업들이 企業興件上 또는 도심지의 공해문제 등을 考慮하여 咸安地方으로 移轉하여 昌原機械工團의 支援工團으로 5개의 農工團地³⁸⁾로 구성되어 있으므로 화재발생빈도가 마산과 별 差異가 없음을 나타내고 있다. 고성군의 경우는 典型的인 농경 사회의 농촌이므로 인구수의 비례로 보아 相對的으로 救助·救急業務가 많다.

따라서 郡 單位 소방기관³⁹⁾ 설치가 필요하다. 현행 郡단위에서는 소방파출소내지 파견소(출장소)의 소방기관을 설치하여 소방사무를 담당하고 있다. 여기에서는 소방사무의 일부분인 “화재진압, 구조구급”의 현업 부서에만 局限된 업무를 담당하고는 있다. 그러나 소방민원사무인 소방법상의 “許可” “消防施設” “建築許可同義” 등 소방행정적인 사무를 專決規程⁴⁰⁾이라는 便法의 방법으로 민원을 해결하고 있다. 즉 輕微한 사항

³⁷⁾소방력이라함은 소방력기준에서는 ① 숙련된 인력 ② 정비된 장비 ③ 풍부한 水利를 말하고 있다. 이 삼요소만 있으면 소방사무를 집행하는데 문제점이 없다고 할 수 있겠다.

³⁸⁾함안지방의 농공단지로서는 ① 칠서기계공업단지 ② 군북농공단지 ③ 범수농공단지 ④ 가야농공단지 ⑤ 산인농공단지라고 있으며 이는 창원공단의 지원농공단지로 脫農村地域으로 급격한 工業化된 배후농촌지역이다.

³⁹⁾소방기관이라함은 狹義의 개념으로 ① 소방본부 ② 소방서 ③ 소방파출소 등을 말한다. 그러나 본고에서는 소방기관이라고 함은 소방서보다는 하위개념이고 소방파출소보다는 상위개념인 소방기관을 뜻한다.

⁴⁰⁾전결과 권한위임은 법률적인 시각으로 볼 때 많은 차이가 있다. 前者는 行政官廳이 補助機關이나 擔當者 또는 하급행정기관에게 외부에 표시함이 없이 내부적으로 일정한 경미한 사항의 決定權을 委任하여 행정관청의 補助機關이나 擔當者 또는 下級行政機關이 行政官廳의 이름으로 그의 권한을 사실상 代理行使하는 경우가 있는 바, 이를 委任專決이라고 하고, 後者는 嚴格한 法節次에 의하여 행정관청이 그의 권한의 일부를 다른 행정기관에 위임하여 受任機關의 권한으로 행사하게 하는 것을 말한다.

은 가야파출소장에게 委任專決權을 주고 있다.⁴¹⁾

4.4.1 消防機關設置에 대한 接近

(1) 法律的 接近

현행소방서는 지방자치법제104조에 의하여 지방자치단체의 직속기관으로 되어있고, 소방법에서도 지방자치단체의 지휘·감독을 받고, 地方自治團體에 소방기관설치는 “大統領令”으로 정한다고 규정하고 있다. 따라서 地方消防機關設置에 관한 規定(대통령령 제17445호)은 소방법 제1조의 규정에 의한 업무를 수행하기 위하여 소방법 제3조제2항 및 지방자치법 제104조의

규정에 의하여 特別市·廣域市 또는 道가 설치하는 소방기관의 組織 및 運營 등에 관한 사항을 규정함으로써 소방행정의 統一의이고 體系의인 수행을 위하여 大統領令으로 정한 규정이다.

동 규정 제3장에서 消防署 設置에 관하여는 행정자치부장관의 승인을 얻어 당해 市·道의 조례로 소방서를 설치한다⁴²⁾고 규정하고 있다. 동 규정에서는 기초지방자치단체에 대한 소방기관 설치에 대하여는 별다른 말이 없다.⁴³⁾ 다만, 기초지방자치단체의 消防事務執行에 대하여는 경상남도행정기구설치조례 제24조

⁴¹⁾마산소방서장이 가야파 소장(합안군에서 유입한 소방관서임)에게 위임전결한 消防民願事務를 살펴보면 다음과 같다. 상기 사항은 합안군에서 일어나는 소방민원사무를 마산소방서에서 처리하는 것을 발체함(자료, 마산소방서 위임전결규정).

민원 소방 사무명		결 재		
		가야파출소장	과 장	서 장
제조소등 설치허가 및 완공검처리	20배 이상			0
	20배 미만	0		
제조소등 변경허가 및 완공검사처리	20배 이상			0
	20배 미만	0		
탱크성능시험(충수)처리	20배 이상			0
	20배 미만	0		
이동탱크 설치허가(변경)처리				0
이동탱크 성능시험			0	
이동탱크 완공검사			0	
건축허가동의	1,500 m ² 이상, 자동소화설비 이상			0
	" 미만	0		
건축허가 동의 설계변경 및 용도변경				0
소방시설시공신고	1,500 m ² 이상, 자동소화설 비 이상			0
	미만	0		
소방시설신고처리부 및 시설공사등록변경신고			0	
소방시설공사업 등록(폐업)신청 및 양수양도신고				0
소방시설공사업등록 재고부 및 신청			0	
소방시설공사업 행정처분 및 지도감독				0
소방시설공사업지도점검 및 지도결과보고				0
소방시설완공검사				0
소방시설공사 위반사항조치				0
다중이용업소 완비증명확인			0	0
방열후처리 성능검사신청				0
소방검사후 시정보완명령				0

⁴²⁾경상남도행정기구설치조례 제24조에서는 지방자치법 제104조제1항 및 소방기관설치에 관한규정 제5조의 규정에 의하여 경상남도의 관할 區域안에 소방서를 둔다라고 규정하고 있고, 동조25조는 서장의 권한, 동조26조는 서장의 事務管掌을 명시하고 있을 뿐이다.

⁴³⁾소방사무가 광역지방자치단체의 사무이므로 기초지방자치단체에 소방기관설치에 한계점에 대한 自家撞着이라는 矛盾點을 指摘하지 아니할 수 없다.

제2항에서 소방서의 명칭·所在地 및 관할구역은 별표에서 정하고는 있다.⁴⁴⁾

(2) 현행 법률적 접근에 대한 문제점

지방소방기관설치에 관한 규정을 대별하여보면 제1장 총칙, 제2장 지방소방학교, 제3장 소방서로 나누고 있다. 지방소방학교는 市·道の 그 管轄區域안의 消防公務員의 教育訓練을 위하여 行政自治部 長官의 승인을 얻어 당해 市·道の 條例로 지방소방학교를 설치할 수 있고, 學校를 廢止·統合하는 경우에도 또한 같다.

제3장인 消防署는 市·도는 그 管轄區域안의 소방업무를 담당하게 하기 위하여 행정자치부장관의 承認을 얻어 당해 市·道の 條例로 消防署를 설치한다. 소방서를 廢止·統合하는 경우에도 또한 같다. 소방서의 하부조직⁴⁵⁾으로서 파출소⁴⁶⁾를 둔다. 라고 규정하고 있다.⁴⁷⁾

여기에서 지적되는 것이 동 규정 제9조 “출장소”와 地方自治法 제106조인 “출장소”가 서로 相馳되는 概念을 쓰고 있다.⁴⁸⁾

(3) 現實的 接近

地方消防機關設置에 대하여 현실적으로 2가지 문제점에 봉착하고 있다. 그 첫째로는 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준등에 관한 규정”에 의하여 지방공무원은 지방자치단체의 지방공무원 정원 조례에 의하여 公務員數를 정하고 있으므로⁴⁹⁾ 地方消防機關을 설치하려면 지방공무원총원을 줄여야 한다.⁵⁰⁾ 다음으로는 地方自治團體長의 關心度이다. 이부분에 대하여서는 민감한 문제이며, 지방자치단체장의 意志가 주민의 안전의식과 깊은 관계를 갖는다. 바꾸어 말하면 관내에 大型事故가 발생하면 基礎地方自治團體에서는 상당한 관심을 가지는데 廣域地方自治團體에서는 별다른 반응을 보이지 않고 있다.⁵¹⁾ 지방자치단체의 예산을 보면, 그 사무에 대한 단체장의 관심도를 알 수 있다.⁵²⁾ 소방사무를 市·道에서 왜 하여야 하는가 하는 疑懼心을 가지는 광역자치단체장의 소방사무에 대한 관심이 문제이다.⁵³⁾ 따라서 소방관서설치가 광역지방자치단체와 基礎地方自治團體간에 미묘한 관계가 형성되고 있다.⁵⁴⁾

⁴⁴⁾별표에서는 마산소방서의 소재지는 마산시 중앙동2가3번지이고, 관할구역은 마산시 합포구일원(洞名稱)과 함안군전역을 管轄區域으로 한다.

⁴⁵⁾소방서의 課와 그 하부조직 및 分掌事務에 관하여 필요한 사항은 당해 市·道の 규칙으로 정한다(지방소방기관설치에 관한 규정 제7조제3항).

⁴⁶⁾소방서장의 所管事務를 분장하게 하기 위하여 당해 市·道の 규칙으로 소방서장 소속하에 파출소·구조대 및 소방정대를 둘 수 있다.

⁴⁷⁾동법 제9조에서는 출장소라는 기관이 있다. 이는 소방서장은 다음 각호의 1에 해당하는 당해 소방서의 人力 및 裝備 등을 고려하여 출장소 또는 파견소를 설치·운영할 수 있다(동규정제9조).

1. 農工團地·大單位住居團地 또는 觀光團地 등의 開發地域
2. 消防署·派出所 등 소방관서로부터 멀리 떨어져 있는 지역
3. 기타 一時的으로 소방수요가 집중되는 지역.

⁴⁸⁾出張所라함은 國家 또는 地方自治團體가 遠隔地 住民의 便宜와 特定地域의 開發促進을 위하여 필요할 때 설치하는 行政官署를 뜻한다.

⁴⁹⁾公務員數를 정한다는 말은 공무원의 총원을 두어 총원을 초과할 수 없다는 말이다. 동 규정 제3조에서는 “기구와 정원의 관리목표”를 정하여 소관행정사무를 效率的으로 수행할 수 있도록 지역 여건·업무의 성질 및 量 등에 따라 정원을 적정하게 관리하여야 한다라고 규정하고 있다.

⁵⁰⁾이부분에 대하여 지방공무원을 增員하려면 地方公務員總員制라는 규정에 의하여 경상남도에는 지방공무원의 수를 정하여 예를 들면, 1000명을 정하여 행정직을 50%, 소방직 30%, 기술직 20%씩을 定員 數로 고정시켜놓고 소방관서를 설치하고 소방공무원의 정원을 증원하고자하면 소방직을 제외한 他職(행정직, 기술직)의 공무원수를 절감하고 절감한 수만큼 소방공무원을 증원시켜야 한다는 규정이므로 지방공무원의 증원은 사실상 불가능한 실정이다.

⁵¹⁾경남의 경우 2002년도에는 김해에서 중국 민항기추락, 김해낙동강제방붕괴, 함안군 법수면 남강제방 붕괴, 의령군 정곡면, 남강제방붕괴, 의령군 낙서면 낙동강제방붕괴, 창녕군 남지읍 낙동강제방붕괴 등 국내외의 뉴스 焦點이된 대형사고이지만 경상남도에서는 그 수습은 미봉책에 불과하였고 근본적인 대책에 대하여는 별다른 관심을 갖고 있지는 않았다. 이것을 객관적으로 立證할 수 있는 것은 중국민항기사고에 대하여 김해소방서자체의 白書가 나왔고, 그 외 부분에서는 아무것도 없다. 경상남도에서는 不可抗力의인 自然災害이고 민항기사고는 중앙정부가 대처하여야 한다는 責任轉嫁의 자세라고 보아야 한다.

⁵²⁾경남의 2003년도 예산총액은 3조6천억원중 소방의 예산을 살펴보면, 消防公務員 人件費를 제외하고 소방에 投資되는 예산은(소방장비, 소방수리, 소방홍보 등) 소방장비(소방차, 구급차, 消防艇, 통신장비)예산은 겨우 2억1천만원이므로, 이것은 경남예산의 0.2%에 지나지 않는다. 이 예산으로 350만 도민의 안전지킴이로서 소임을 다하라는 것은 지방자치단체장이 아예 주민의 안전에는 관심이 없다는 것이라고 볼 수 있다.

⁵³⁾경남의 경우 소방관서설치에 대하여 概略的을 살펴보면, 民選 道知事 3기를 지나지만 市·郡에 소방서를 설치한 일이 없고 소방파출소도 겨우 2곳에만 설치한 것을 보면 알 수 있다.

⁵⁴⁾소방사무는 기초지방자치단체의 고유사무로 보고 지방소방기관설치에 吝嗇한 것이 사실이다. 이러한 전제로 廣域地方自治團體에서는 지방소방기관설치에 대하여 敷地는 基礎地方自治團體에서 購入하고 廳舍 建築費는 廣域地方自治團體에서 지원하는 방법을 택하고 있다.(경남의 實例을 들어본 것이다)

4.5 基礎地方自治團體의 地方消防機關의 必要性

지방소방기관의 설치에는 여러 가지 법률적 요건을 충족시켜야하며 또한 지방관서라는 제한적인 행정을 執行하므로 地方自治團體가 설치에 상당한 유보적인 입장보이고 있다.⁵⁵⁾

따라서 郡單位의 소방행정을 분석하여보면(14면에 있는 분석표 참고) 군단위의 소방 수요는 급격히 증가 되고 있다. 그 원인은 여러 가지로 생각해 볼만하다.

상술한 바와 같이 함안군과 고성군은 2가지로 대별 되는데 함안군의 경우에는 대도시, 대단위 공업단지 배후농촌으로 산업화로 인하여 中小企業이 郡內어는 곳 이던지 散在하여 소방행정의 脆弱地로 변하였고, 고성 군의 경우에는 典型的인 농촌으로 常住하는 인구는 老齡層이고 또한 落後된 농촌이므로 自動車普及 率이 상대적으로 낮은 지방이므로 소방수요가 현저히 높게 나타나고 있다. 前者의 경우에는 화재사고, 後者の 경우에는 구급업무가 눈에 보이게 많다. 이러한 대조적인 비교가 郡 單位의 標本的인 소방사무의 현주소이다.

周知하는 바와 같이 현행 基礎自治團體에 소방기관은 地方消防機關設置에 관한 규정 제8조에 의하여 파출소에서 소방사무를 전담하고 있다.⁵⁶⁾ 全 基礎地方自治團體에 소방서를 설치한다는 것은 사실상 郡의 財政 與件과 消防事務需要등을 고려할 때 어렵고 소방서보다는 적은 규모의 “출장소”라는 광역지방자치단체의 직속기관을 설치하여 소방행정을 총괄케 한다.⁵⁷⁾ 출장소의 職制는 소방서보다는 낮게 파출소보다는 상위의 소방기관을 설치한다.⁵⁸⁾

이러한 소방기관이 군단위에 상주하므로 군민과 가깝게 또한 郡 단위에서 일어나는 地方事務를 他市에 소방사무를 맡긴다는 것은 지역주민의 情緒上 乖離感

만 증폭하고 주민으로부터 遠距離 소방행정은 바로 주민을 위한 지방분권과 상치되는 결과를 초래할 것이다.

5. 맺으면서

상술한 바와 같이 소방사무가 地方自治事務로서 지역주민과 不可分의 관계로 定住圈에 있는 주민의 安全과 재해·재난으로부터 最一線에서 주민을 보호하는 사무이다. 즉 “소방사무는 화재를 豫防·警戒·鎮壓하고 災難·災害 및 그 밖의 위급한 상황에서의 救助·救急을 통하여 주민의 生命·身體 및 財産을 保護함으로써 窮極의으로는 社會公共의 安寧과 秩序를 유지하여 주민의 복리증진에 기여함을 목적으로 하는 것이 바로 소방이라고 한다”고 소방을 정의하고 있다.⁵⁹⁾ 이러한 脈絡에서 접근하여보면 地方自治團體가 주민의 안전이 복리와 직결되는 것을 너무나 輕視한 경향을 지적하지 아니할 수 없다.

소방수요를 경남의 2市와 2郡을 比較分析하여 본 결과 도심지에만 소방서가 필요하다는 先入感을 拂拭시켜주 있는 좋은 資料가 되었다. 따라서 郡 地域에도 조속히 소방행정을 정착시키기 위하여 소방관서의 설치가 필요하다.⁶⁰⁾

이러한 지방소방관서는 광역지방자치단체의 직속기관으로서 지역주민에게 소방혜택을 줌으로써 소방과 주민의 架橋的인 역할이 가능하며, 소방행정의 일부분인 구조·구급이 國民속에 파고든 새로운 소방상을 주민에게 제공할 수 있을 것이다. 또한 군지역의 군민에게는 他市의 어떤 지배적인 것을 싫어하는 排他的인 地域情緒가 늘 常存하고 있으므로⁶¹⁾ 이러한 정서를 불식시키고 배제하는 것이 진정한 지방분권이고 지방발

⁵⁵⁾경상남도의 경우에는 2곳의 기초지방자치단체가 소방서를 설치하고자 도지사에게 건의하였고 창녕군의 경우에는 郡 自體에서 소방서 부지를 1999년도 확보한 상태였으나 아직 소방서를 設置하지 못하고 있고, 함안군의 경우에는 군민의 힘으로 소방서를 설치하고자 道에 건의하여도 아직 道에서는 可否의 眞意를 표시하지 않고 있다.

⁵⁶⁾경남의 경우에는 市 單位에는 소방서가 설치되어있고 郡 單位에는 거창군에만 소방서가 있는데 거창소방서에는 함천군, 함양군을 관할구역으로 하고 있다.

⁵⁷⁾지방소방기관설치규정 제5조는 소방서는 시 도는 그 관할 구역안의 소방업무를 담당하게 하기 위하여 행정자치부장관의 승인을 얻어 당해 시 도의 조례로 소방서 또는 소방서보다는 규모가 적은 “출장소”를 설치한다라고 하면 기초지방자치단체에 소방행정집행에 상당한 효과를 거둘 수 있을 것이다.

⁵⁸⁾출장소의 규모는 소장은 지방소방령으로 보하고, 총무담당, 소방담당, 구조구급담당으로 총무담당은 서무, 경리등, 소방담당은 예방 및 방호업무, 구조구급의 사무와, 현재 파출소는 그대파출소의 기능을 하도록 하고, 출장소의 기능을 보강하여 준소방서를 만들어 소방행정을 전담하게 하여 주민의 편의를 제공한다.

⁵⁹⁾田敬培, 上揭書, 3면.

⁶⁰⁾여기에서의 소방관서는 소방서규모보다는 적고 따라서 소방사무를 意思決定할 수 있는 權限을 주는 소방관서를 말하며, 그 명칭을 “출장소”라고 命名하였다.

⁶¹⁾국가사무의 대표적인 법원과 검찰 및 세무는 여러 市郡을 管掌하고 있다. 그러나 地方事務는 地方自治法에 명시되고, 나아가서는 헌법에 천명된 사무이다. 그러므로 地方事務를 他市에 관할을 두고 있는 소방서가 군지역에서 소방사무를 집행하는 것은 지방자치법과 소방법의 법리에도 어긋나는 행위이므로 閉鎖的인 군 지역주민에게 가장 배타적 사무로 轉落될 것이다.

전이다. 나아가서는 주민의 안전이 바로 헌법에서 천명한 지방자치의 근본취지와 그 맥을 같이 하므로 地方自治團體의 관심도가 바로 주민의 안전을 확보하는 길이라고 생각된다.

참고문헌

1. 金哲洙, 憲法學概論, 博英社(2000).
2. 權寧星, 憲法學原論, 法文社(2003).
3. 成樂寅, 憲法學, 法文社(2003).
4. 許 營, 韓國憲法論, 博英社(2000).
5. 金南辰, 行政法II, 法文社(2001).
6. 金道昶, 一般行政法論(下), 靑雲社(1989).
7. 金東熙, 行政法(II), 博英社(2002).
8. 金鐵容, 行政法II, 博英社(2002).
9. 朴鈺炳, 最新行政法講義(下)(2001).
10. 石琮顯, 一般行政法(下)(2000).
11. 장태주, 行政法概論, 현암사(2003).
12. 田敬培, 分析研究消防法, 華學社(2000).
13. 警察廳, 警察五十年史(1999).