Fire Sci. Eng., Vol. 32, No. 4, pp. 95-102, 2018
DOI: https://doi.org/10.7731/KIFSE.2018.32.4.095

ISSN : 2508-6804 (Online)
ISSN : 1738-7167 (Print)

[Research Paper]

의용소방대 조직의 학술적 개념 변화: 자원봉사단체에서 관변단체의 행정말단조직으로

이원주
대덕대학교 군사학부 교수

The Transition of Academic Interpretation of Volunteer Firefighting as the Sub-Administrative Organization in Quasi-Public Organization

Wonjoo Lee
Professor, Dept. of Division of Military Science, Daeduk University

(Received June 26, 2018; Revised August 8, 2018; Accepted August 14, 2018)

요 약

본 논문은「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」의 제정 및 시행으로 인한 의용소방대 조직의 학술적 개념 변화를 논의하고자 수행되었다. 이를 위해 의용소방대와 관변단체의 정의, 기능, 그리고 구성원의 보상을 관계법령, 지방자치단체 조례, 선행연구자료 등을 이용하여 비교·분석하였다. 연구결과, 의용소방대의 학술적 정의는 관변단체의 정의와 결부시켜 설명할 수 있었으며, 관변단체 중 행정말단조직의 기능을 갖고 있는 것으로 나타났다. 조직 구성원의 보상은 행정말단조직의 대표적인 예인 이·통장이 받고 있는 보상과 거의 흡사하였다. 결론적으로 의용소방대 조직의 학술적 개념이 자원봉사단체에서 관변단체의 행정말단조직으로 변화되었음을 확인하였다. 이 결과는 의용소방대 조직의 학술적 개념을 새로이 정립하는데 기여가 될 것으로 기대된다.

ABSTRACT

The purpose of this study is to discuss an academic concept transition of volunteer firefighting after implementation of the「Volunteer Fire Brigade Establishment & Operation Act」. For that, the definition, function, and support of member for the volunteer fire brigade and the quasi-public organization were compared and analyzed using laws and its implementing ordinances, local ordinances, references, etc. In results, we can consider the definition of the volunteer fire brigade in relation to that of the quasi-public organization. In addition, it showed that the volunteer fire brigade have the function of the sub-administrative organization in the quasi-public organization. The support of volunteer firefighting was very similar to that of the village foreman as example of the sub-administrative organization. In conclusion, an academic concept of the volunteer firefighting was translated from the general volunteer organization to the sub-administrative organization in the quasi-public organization. The result in this paper is expected to serve as a basis for the research of the volunteer fire department in Korea.

Keywords : Volunteer firefighter, Volunteer fire department, Sub-Administrative organization, Quasi-public organization, Volunteer fire brigade establishment & Operation act

1. 서 론

1.1 의용소방대의 설치 목적

우리나라는 한국전쟁 이후 급격한 산업화와 경제발전이 진행되어 왔다[1]. 이로 인해 도시화, 인구과밀화, 건축물의 초고층화와 지중화율 등이 포함된 사회 전반의 환경은 급격하게 변화하게 되었다[1,2]. 그에 비해, 안전관리에 대한 인식과 기술발전은 함께 진행하지 못하였고, 이들은 화재

Corresponding Author, E-Mail: wjlee@ddu.ac.kr, TEL: +82-42-866-0350, FAX: +82-42-866-0359
ⓒ 2018 Korean Institute of Fire Science & Engineering. All right reserved.

를 포함한 재난의 취약요소로 작용하게 되었다[3]. 취약요소들은 화재를 포함한 재난의 대형화 그리고 복잡화 양상을 만들게 되었다. 화재를 포함한 재난에 적극적으로 대응하기 위해서는 정규 소방인력은 많을수록 좋을 것이다. 그러나 한정된 예산과 효율적 행정운영을 위해서, 이를 보조할 수 있는 소방인력이 필요하게 되었다. 이러한 이유로「소방기본법」일부와 시·도의 조례로 위임된 의용소방대에 관한 규정을「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」(이하 의용소방대법)로 제정하게 되었다[4]. 이를 법률 제1조에 의용소방대의 설치 목적으로 반영하고 있으며, 화재진압, 구조·구급 등의 소방업무를 체계적으로 보조하기 위함이라는 문구로 명시하고 있다. 법률의 제정으로 의용소방대는 재난현장에서 체계적으로 활동할 수 있게 되었고, 부족한 소방인력의 보완을 통하여 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호할 수 있게 되었다[5].

1.2 의용소방대에 대한 선행연구

의용소방대에 대한 선행연구는 의용소방에 대한 활동, 운영실태, 리더십, 직무만족도, 조직문화 등 광범위한 분야에서 폭넓게 다루어져 왔다[6-22]. 이 선행연구들에서는 명확한 근거의 제시와는 관계없이 의용소방대의 조직에 대한 정의와 특성을 일부 보고하고 있다.

의용소방대의 정의에 대한 선행연구에서는 사전적 의미로 의용소방대를 소방서의 업무를 돕기 위하여 그 지역 주민들이 자진하여 구성한 비상근 소방대라고 하였다. Woo[14]은 사회적 의미로 의용소방대를 화재는 물론 각종 재난의 방지와 그 수습에 적극 참여 하여 주민의 생명과 재산을 보호하고 지역발전을 도모하기 위하여, 각 지자체 단위로 그 지역에 거주하는 주민 중에서 봉사와 희생정신을 가진 자들로 조직된 무보수의 자율적 민간봉사단체라고 정의하였다. Je[18]는 의용소방대를 스스로의 희망에 의해 자원봉사하고 있는 봉사단체라고 하였다. Kim과 Lee[19]는 의용소방대를 화재진압, 구조·구급 등을 비롯한 각종 재난상황에 대비하고자, 자원한 지역주민들이 자주적이고 자발적인 의지로 의기투합하여 구성한 법률상의 보조 조직체라고 정의를 내리고 있다. Park[20]은 관계법령의 근거로 설치 운영되며 소방기관장의 지시에 따라 화재진압·인명구조 등 소방활동 보조업무를 비상근적으로 수행하며 자발적인 사회봉사활동조직이라고 정의하였다.

의용소방대원의 사전적, 학술적 정의에 대한 선행연구는 다음과 같다. Je[18]는 우리나라, 일본 등 외국에서도 민간 차원에서 부족한 관설 소방력의 큰 힘이 되어 주고 있는 자원소방인력이라고 정의를 내리고 있다. Heo[11]와 Lee[21]은 관계법령에 근거하여 소방업무를 보조하기 위하여 그 지역주민 가운데 희망하는 자라고 정의하였다. 그리고 이들은 충의와 용기를 갖춘 날쌔고 과감한 자들로 주로, 소집명령에 따라 화재를 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급활동 등을 하는 자라고 하였다.

의용소방활동에 대해서 Lee[10]는 공공의 복지향상을 위한 가치이념 아래 민주적 방법에 의한 자주적·협동적인 실천노력으로 지역사회의 재난예방과 진압활동, 사회적인 문제를 예방·개선하기 위하여 민간의 조직체를 통하여 무보수로 봉사하는 활동이라 정의하였다.

선행연구를 종합하면, 의용소방대의 조직 특성을 자원봉사단체의 조직 특성으로 결부시켜 논의하고 있다. 하지만 최근 Lee와 Kwon[22]은 의용소방대법이 2014년 1월 28일 제정 및 2014년 7월 29일 시행되면서 의용소방대 조직에 대한 학술적 의미도 변화되었다고 보고하였다. 이 선행연구에서는 의용소방대법의 제3조(의용소방대원의 임명), 제4조(의용소방대원의 해임), 그리고 제9조(의용소방대원의 근무 등) 때문에 의용소방활동은 자원봉사활동의 특징 중 자발성을 내포하고 있지 못한다고 해석하였다. 결과적으로 의용소방대의 활동은 자원봉사활동이라고 해석할 수 없다는 결론을 도출하고 있다. 이 논문은 의용소방대의 특성을 자원봉사단체의 특성으로 결부시켜 설명하던 선행연구에서 벗어나 의용소방대라는 조직의 학술적 개념을 새로이 정립하는데 기초자료가 되었다. 하지만 아쉽게도 이 선행연구에서는 의용소방대가 어떤 조직의 특성을 갖고 있다고 논의하지는 않고 있다.

한편, 의용소방대법은 2017년 10월에 일부 개정되었다. 개정 내용으로는 법률 제13조 제1항의 '교육·훈련'이 '교육(임무 수행과 관련한 보건안전교육을 포함한다)·훈련'으로 변경되었다. 이는 의용소방대원의 안전과 건강을 제고하기 위하여 국민안전처장관, 소방본부장 또는 소방서장이 의용소방대원에 대하여 실시하여야 하는 교육·훈련의 범위에 임무 수행과 관련한 보건안전교육을 포함하도록 명시한 것이다. 하지만 개정된 법률에서도 선행연구의 내용은 여전히 바뀌지 않고 시행되고 있다.

1.3 연구목적

Lee와 Kwon[22]은 의용소방대법의 제정 및 시행되는 시점부터 의용소방대 조직의 학술적 특성은 변화되었고, 의용소방대의 활동은 자원봉사의 활동과 결부시켜 설명할 수 없다고 보고하고 있다. 한편, Park[20]은 의용소방대가 국가재원에 의해 운영되고 있지만 그 설립취지와 활동에 있어 관변단체로 정의할 수 없다고 보고하고 있다. 여기서 관변단체란 국가와 긴밀하고 협조적인 관계를 유지하면서 정부에서 위임한 업무를 수행하는 것을 주활동 영역으로 삼는 준공공적 조직(Quasi-autonomous NGO)을 말한다[23].

이 두 가지 선행연구와 관계법령에서 명시하는 의용소방대의 설치 목적을 고찰하면, '의용소방대는 관변단체로 해석이 가능한가?'라는 질문을 학계에 던질 수 있을 것이다. 하지만 이러한 논의는 학계에서 아직 논의된 적이 없다. 그러므로 본 논문에서는 의용소방대와 관변단체의 조직의 특성을 비교·분석하고, 이를 바탕으로 의용소방대 조직을 관변단체로 정의할 수 있는지 확인하려 한다.

Table 1. Characteristics of Public Street-Servant and Volunteer Firefighter

Group	Public Street-Servant	Korea Saemaul Undong Center	Volunteer Firefighter
Organizational Classification	Sub-Administrative Organization	National Movement Organization	Sub-Administrative Organization
Installation Basis	The Local Government Act	Fosterage of Korea Saemaul Undong Organization Act	Volunteer Fire Brigade Establishment & Operation Act
Compensation for Members	Activity Compensation (Actual Expense) Scholarship for Children Exempt from Fee	Operation Assistance Free Use of Facilities	Activity Compensation Scholarship for Children Exemption for Civil Defense Training
Mission	Administrative Aid	Responsibility for Mobilization of Nation	Administrative Aid

2. 연구대상 및 방법

2.1 연구방법, 도구 그리고 절차

우리나라 의용소방대와 관변단체의 조직 특성을 조사하기 위해 문헌연구를 이용하였다. 조직의 특성은 조직의 정의, 기능, 그리고 구성원의 보상으로 한정하였다. 연구에는 학술논문, 참고서적, 관계법령 등 선행문헌을 이용하여 연구하였다. 관변단체는 행정말단 조직의 예로 이·통장협의회를 이용하였으며, 국민운동단체의 예로 새마을운동중앙협의회를 이용하였다. 관계법령과 시도조례는 2018년 6월 기준 공시된 것을 이용하였다.

2.2 연구문제

서론과 연구목적에서 논의한 '의용소방대는 관변단체로 해석이 가능한가?'라는 질문을 바탕으로 본 연구에서 설정한 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 의용소방대는 관변단체로 해석할 수 있는가?

둘째, 행정기구 관점에서 관변단체를 분류한다면 의용소방대는 어느 곳으로 분류가 가능한가?

셋째, 의용소방대의 구성원이 받는 보상은 행정말단조직의 예인 이·통장이 받는 보상과 차이가 있는가?

2.3 연구의 한계

한국의 의용소방대는 외국의 의용소방대와 특징이 다르므로 본 연구결과를 외국의 사례와 확대 적용하는 것은 한계가 있다.

3. 연구결과

본문에 기술될 연구결과를 바탕으로, 이·통장 조직, 새마을운동중앙협의회, 그리고 의용소방대에 대한 조직특성을 정리하면 Table 1과 같이 나타낼 수 있다.

3.1 관변단체와 의용소방대의 정의

관변단체(官邊團體)라는 단어에서 '관(官)'은 국가와 관청을 의미하고, '변(邊)'은 주변을 의미한다. 그러므로 '관변(官邊)'을 한자 그대로 직역하면 '국가 정부와 관청에 관계되는 것'이라 정의할 수 있다. 하지만 단순히 정부와 관련되어 있다는 수식어만 갖고는 '관변'을 정의하기 어렵다. 그래서 선행연구자들은 '정부와 관청에 관계되는 것'이라는 '관변'의 정의에 보다 정제되고 한정된 정의를 추가하여 학술적으로 사용하였다. Lee[24]는 관변의 성격에 대한 한정된 정의를 추가해야 관변의 정의로서 완전해진다고 설명하고, 관변단체를 적극적 정의와 소극적 정의로 나뉘어 설명하고 있다. 적극적 정의의 관변단체는 법률적으로 그리고 실질적으로 관변의 일을 담당하는 경우를 의미하며, 소극적 의미의 관변단체는 법률적으로 그리고 실질적으로 소극적인 역할만 규정하는 경우를 의미한다고 하였다. 한국민족주의연구소[25]는 관변단체를 정부에 의해 의도적으로 지원·육성되는 비영리단체로, 관변이라는 단어는 정부 쪽, 또는 그 계통이라고 하였다. Cho[23]는 관변단체를 국가와 긴밀하고 협조적인 관계를 유지하면서 정부에서 위임한 업무를 수행하는 것을 주활동 영역으로 삼는 준공공적 조직을 말한다고 하였다. Kim[26]은 관변단체를 정부에 유용한 정책도구를 제공함과 동시에 정부에서 위임한 사업의 추진에 있어 보다 호의적인 사회·정치적 환경을 창출하는 조직이라고 하였다. Lee[27]는 관변단체를 관의 주변에 관과 특별히 밀접한 관계를 가지고 정부권력을 배경으로 발전한 협동체라고 하였다. 즉, 이들은 국가권력에 의하여 조직되고, 이로 인하여 국가의 보조적 종속적 역할을 수행한 조직이라 하였다.

주요 선행연구를 검토한 결과, 표현은 다양하지만 그 내용과 의미는 상당 부분 일치하고 있음을 알 수 있다. 특히, '정부에 의해 조직되고 운영된다는 것'과 '관의 일을 직·간접적으로 담당하고 있다는 것', 이 두 가지는 관변단체의 조직의 공통적 특성으로 논의하고 있다.

한편, 의용소방대법[4] 제2조 제1항에서 재난현장에서 화

재진압, 구조·구급 등의 활동과 화재예방활동에 관한 업무(이하 “소방업무”라 한다)는 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사, 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다) 그리고 소방서장과 관계되어 있음을 명시하고 있다. 그리고 이 소방업무를 보조하기 위하여 의용소방대를 설치할 수 있다고 명시하고 있다. 그러므로 의용소방대의 사전적 정의는 ‘소방업무를 돕기 위한 목적으로 그 지역 주민들이 자진하여 구성한 비상근 소방대’로 표현이 가능하다.

선행연구에서 관변단체의 정의와 의용소방대의 정의를 연관하면 다음과 같은 재해석과 소결론을 도출할 수 있다. 특별시장, 광역시장, 특별자치시장, 도지사, 특별자치도지사 그리고 소방서장은 ‘관’에 해당되고, 재난현장에서 화재진압, 구조·구급 등의 활동과 화재예방활동에 관한 업무는 ‘관의 업무’이다. 그리고 의용소방대는 ‘관’의 소방업무를 보조하기 위해 조직되고 운영된다. 관변단체에 대한 선행연구에서 조직의 공통적 특성으로 논의했던 ‘정부에 의해 조직되고 운영된다는 것’과 ‘관의 업무를 직·간접적으로 담당하다는 것’ 두 가지 부분을 모두 만족하고 있다. 그러므로 의용소방대 조직의 학술적 정의는 관변단체 조직의 학술적 정의와 결부시켜 설명이 가능하다는 소결론을 얻을 수 있다.

3.2 관변단체의 분류

관변단체를 행정기구의 소속 관점에서 나뉘면 크게 두 가지로 분류가 가능하다. 하나는 법에 의해 구성되고 행정기구의 하부 조직으로서 준행정기구(Para-Administrative Organs)의 역할을 하는 행정말단조직이고, 다른 하나는 법에 의해 구성되지만 행정기구의 하부조직은 아니며 재정지원을 받아 행정기관의 역할을 하는 국민운동단체이다[24]. 준행정기구로서 행정말단조직의 대표적 예는 이·통장 조직 등이 있으며, 국민운동단체의 대표적 예는 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회, 자유총연맹 등이 있다.

행정말단조직으로서 이·통장 조직은 「지방자치법」[28]과 같은 법 시행령[29]에 근거하여 설치된다. 「지방자치법」 제4조의2 제5항에는 행정동·리에 그 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 하부 조직을 둘 수 있다고 명시하고 있다. 같은 법 시행령 제81조 제1항에는 읍·면의 행정리에는 이장을 둔다고 명시하고 있다. 그리고 제2항에는 제1항에 따른 이장은 주민의 신망이 두터운 자 중에서 해당 지방자치단체의 규칙으로 정하는 바에 따라 읍장·면장이 임명한다고 명시하고 있다. 이를 받아 지역 자치단체서는 조례와 규칙을 유지하고 있다. 예를 들면, 세종특별자치시는 「세종특별자치시 이·통장 임명에 관한 규칙」[30] 제2조 제1항에서 이·통장은 지역주민으로부터 신망이 두터우며 항상 공익을 우선하여 주민을 지도하고 안팎으로 지역을 대표할 수 있는 능력과 열의를 가진 사람이어야 한다고 명시하고 있다.

국민운동단체의 예는 새마을운동중앙협의회, 바르게살기운동중앙협의회, 자유총연맹 등이 있다. 본 논문에서는 국민운동단체의 예로 새마을운동중앙협의회를 특성을 살펴 설명하려 한다. 새마을운동중앙협의회는 「새마을운동조직 육성법」[31]에 의거하여 단체를 조직하고 운영한다. 「새마을운동조직 육성법」 제2조에서 명시하는 ‘새마을운동조직’이란 새마을운동중앙회와 그 산하조직인 새마을지도자중앙협의회, 새마을부녀회중앙연합회, 직장·공장새마을운동중앙협의회, 새마을문고중앙회, 그밖에 새마을운동 관련 조직 및 그 계통 조직으로서 주무부장관의 인가를 받아 설립된 법인을 말한다. 같은 법 제3조 제1항에서는 국가나 지방자치단체는 새마을운동조직의 운영에 필요한 비용에 충당하기 위하여 출연금 및 보조금을 지급할 수 있다고 명시하고 있다. 그러므로 이들 조직은 행정말단조직은 아니지만 법에 의해 조직되고 재정을 충당하는 단체를 의미한다.

한편, 의용소방대는 앞서 논의한 봐와 같이 법률[4]에 의해 재난현장에서 소방업무를 보조하기 위하여 의용소방대를 설치한다. 세종특별자치시 세종소방서의 경우 2017년 12월 기준 10개 대의 의용소방대(남성의용소방대 5개, 여성의용소방대 5개)를 설치 운영 중에 있다. 같은 법 제3조에는 시·도지사 또는 소방서장은 그 지역에 거주 또는 상주하는 주민 가운데 희망하는 사람으로서 법에서 명시하는 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 의용소방대원으로 임명한다고 명시하고 있다. 의용소방대에는 대장 및 부대장을 둘 수 있는데, 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률 시행규칙」[32] 제9조 제1항에 의하면 관할 소방서장은 법 제6조 제2항에 따라 대장 및 부대장을 시·도지사에게 추천할 때에는 운영위원회의 심의를 거쳐야 한다고 명시하고 있다. 같은 규칙 제3조 별표 2에서는 의용소방대의 명칭·구성 및 역할에 대해서 명시하고 있다. 여기서 전담의용소방대의 역할은 ‘화재진압에 필요한 시설과 장비를 갖추고 화재 등 위급한 상황 발생시 소방활동’라고 명시하고 있다. 이는 소방업무를 보조하는 것이 아닌 소방업무를 위임하는 것으로 보인다.

이를 종합하면 다음과 같은 재해석과 소결론을 도출할 수 있다. 의용소방대는 의용소방대법이라는 법령에 의해 구성되고, 소방서라는 행정기구의 하부 조직에 위치하고 있으며, 소방서의 준행정기구의 역할을 하고 있다. 그러므로 의용소방대는 관변단체 중 행정말단조직으로 분류가 가능하다는 소결론을 얻을 수 있다.

3.3 관변단체의 기능

각 관변단체는 조직마다 고유한 기능과 임무를 갖고 있다. 행정말단조직인 이·통장의 임무는 지방자체단체의 조례와 규칙에서 명시하고 있다. 세종특별자치시의 경우, 「세종특별자치시 이·통장의 임무와 실비 변상에 관한 조례」[33] 제2조 제1항에서 이·통장은 관할 구역 안에서 읍·면·동장 업무 중 그 일부를 도와주는 기능을 담당한다고 명시하고

Table 2. Characteristics of Public Street-Servant and Volunteer Firefighter

Group	Public Street-Servant	Volunteer Firefighter
Duty	1. Collect Opinions of Local Residents and Reflect Them to the Administrative Agencies 2. Autonomous and Independent Handling for the Development of Public Street 3. Matters Concerning Unity and Understanding among Local Residents 4. Other Community Benefits and Activities	1. Assistance in Fire Guard and Suppression 2. Assistance in Rescue and Emergency Services 3. Assistance in Evacuation and Relief Work in Case of Fire or other Disaster 4. Assistance of Fire Prevention 5. Other Matters Prescribed by the Ordinance of the Ministry of Public Administration and Security

있다. 그리고 같은 조례 제2항에서는 이·통장은 이·통을 대표하여 다음과 같이 10가지 업무를 수행한다고 명시하고 있다.

1. 지역 주민의 의견을 수렴하여 행정기관에 전달 반영
2. 이·통의 발전을 위한 자주적, 자율적 업무 처리
3. 지역주민간 화합단결과 이해의 조정에 관한 사항
4. 기타 지역주민의 편익 증진과 봉사

여기서 제4호의 '기타 지역주민의 편익 증진과 봉사'는 다음 각 호의 업무를 말한다.

(1) 각종 시책 홍보 및 행정사항의 전달
(2) 반장에 대한 지도·감독
(3) 주민의 전입·전출 확인
(4) 각종 사실 확인 및 사건·사고 보고
(5) 지방세 납부 홍보
(6) 각종 시책사업 협조 지원
(7) 민방위 업무 추진과 비상훈련 실시
(8) 전시 홍보 및 주민계도(전시에 한정한다)
(9) 전시자원의 동원과 전시 생필품 배급(전시에 한정한다)
(10) 그 밖에 읍·면·동 행정 수행에 필요한 사항

세종특별자치시의 조례를 통한 이·통장의 업무를 종합하면, 행정말단조직인 이·통장은 읍·면·동장이라는 '관'의 업무를 보조적 종속적 역할을 수행한다고 해석할 수 있다.

한편, 의용소방대의 임무는 의용소방대법[4] 제2조와 제7조에서 찾아볼 수 있다. 법률 제2조 제1항에서는 시·도지사 또는 소방서장은 재난현장에서 소방업무(화재진압, 구조·구급 등의 활동과 화재예방활동)를 보조하기 한다고 명시하고 있다. 이를 구체화하기 위해 같은 법 제7조에서는 의용소방대의 임무에 대해 다음과 같이 5가지로 명시하고 있다.

1. 화재의 경계와 진압업무의 보조
2. 구조·구급 업무의 보조
3. 화재 등 재난 발생 시 대피 및 구호업무의 보조
4. 화재예방업무의 보조
5. 그 밖에 행정안전부령으로 정하는 사항

관계법령에 의한 의용소방대의 업무를 종합하면, 의용소방대는 소방서라는 '관'의 업무를 보조적 종속적 역할을 수행한다고 해석할 수 있다. 이는 행정말단조직인 이·통장의 업무와 목적상 같다고 볼 수 있다. 행정말단조직인 이·통장의 임무와 의용소방대의 임무를 정리하여 비교하면, Table 2와 같다.

3.4 구성원의 보상

조직의 특성을 파악하는 방식 중 하나는 조직의 구성원들에 대한 보상을 통하여 행동 유인책을 파악하는 것이다. 이 절에서는 행정말단조직의 대표적인 예인 이·통장이 받고 있는 보상과 의용소방대원이 받고 있는 보상을 관계법령에 근거하여 비교·분석하려 한다.

3.4.1 이·통장의 보상

행정말단조직인 이·통장의 보상은 크게 세 가지로 나뉠 수 있으며, 이는 직접적 물질적 보상, 간접적인 보조금, 그리고 지방자치단체에 납부하는 잡부금(수수료)의 면제이다. 이에 대한 세부적 설명은 다음과 같다.

첫째로 이·통장의 직접적 물질적 보상은 실비변상에 해당한다. 「세종특별자치시 이·통장의 임무와 실비 변상에 관한 조례」[33] 제4조에서는 이·통에게는 업무수행에 소요되는 실비로 예산의 범위 안에서 월정수당을 지급하고, 월정수당은 읍·면·동 공무원보수지급일에 지급함을 원칙으로 한다고 명시하고 있다. 더하여 이·통장에게는 예산의 범위 안에서 상여금을 지급할 수 있다고 명시하고 있다. 「제주특별자치도 리·통 등의 지원에 관한 조례 시행 규칙」[34]에 의하면 교통보조비는 이장의 경우 월 20만원, 통장의 경우 월 10만원을, 건강보험료는 월 4만원 이내를, 자녀양육비는 월 5만원을, 피복비는 1명당 5만원 이내를 각각 지급한다. 그리고 이·통장 수당, 상여금, 회의참석수당은 매년도 예산편성지침에 의거한다고 명시하고 있다.

둘째로 이·통장의 간접적인 보조금은 자녀 장학금이다. 세종특별자치시의 경우, 「세종특별자치시 이·통장 자녀 장학금 지급 조례」[35]에 근거하여 간접적인 보조금을 지급하고 있다. 이 조례 제5조에서는 장학생 선발에 대한 고려사항으로 생계가 어려운 이장의 자녀, 선행과 모범표창을 수상한 이장의 자녀, 장기근속한 이장의 자녀를 고려해야 한다고 명시하고 있다. 같은 조례 제6조에서는 장학생의

정원에 대해서 명시하고 있는데 이·통장 정수의 15% 이내로 하되 예산의 범위안에서 시장이 결정하다고 명시하고 있다. 같은 조례 제7조에서는 장학금액을 명시하고 있다. 고등학생의 경우, 공납금 전액으로 하고 있다. 대학생의 경우, 당해 연도 관내 공립 고등학교 공납금 최고금액의 120%로 하고 있다.

셋째로 지방자치단체에 납부하는 잡부금(수수료)의 면제이다. 세종특별자치시의 경우, 「세종특별자치시 이·통장의 임무와 실비 변상에 관한 조례」[33] 제5조에서 이·통장은 시장이 정하는 바에 따라 각종 잡부금을 면제받을 수 있으며, 읍·면·동의 공부와 공공시설의 무료열람 및 사용 등 업무수행과 관련된 편의를 제공받을 수 있다고 명시하고 있다.

3.4.2 의용소방대원의 보상

의용소방대원의 보상도 크게 세 가지로 나뉠 수 있으며, 이는 직접적 물질적 보상, 간접적인 보조금, 그리고 민방위대 조직대상의 면제이다. 이 3가지에 대하여 자세히 설명하면 다음과 같다.

첫째로, 의용소방대원의 직접적 물질적 보상은 실비변상에 해당한다. 의용소방대법[4] 제15조 제1항에서는 같은 법 제7조에 따른 임무를 수행하는 때에는 예산의 범위에서 수당을 지급할 수 있다고 명시하고 있다. 그리고 같은 법의 시행규칙[32] 제19조 제1항에서는 법 제15조 제1항에 따른 소집수당은 지방소방위에게 적용되는 시간외근무수당 단가로 지급한다고 명시하고 있으며, 제2항에서는 제1항에 따른 소집수당은 1시간 단위로 계산하여 지급하되, 1일에 4시간을 초과할 수 없다고 명시하고 있다. 다시 말해, 소방위 시간외 수당 단가(1만 100원)로 1시간 단위·1시간 이상 활동에 대해 1일 4시간(전담대 6시간)을 초과하지 않는 범위에서 지급(규칙 제19조)하게 되어있다.

둘째로 의용소방대원의 간접적인 보조금은 자녀 장학금이다. 세종특별자치시의 경우, 「세종특별자치시 의용소방대원 자녀장학금 지급 조례」[36]에 근거하여 의용소방대원에게 간접적인 보조금을 지급하고 있다. 같은 조례 제2조에서는 의용소방대원의 자녀장학금의 지급대상자에 대해서 명시하고 있으며, 해당 연도 1월 1일 기준 3년 이상 근속한 대원의 자녀 또는 유자녀로 각 호에 어느 하나에 해당하야 한다고 되어 있다. 제4조에서는 장학생 선발에 대한 고려사항으로 순직대원의 자녀, 공상대원의 자녀, 기술계·기능계 고등학교에 재학중인 자녀, 상훈법에 의한 상순위 서훈을 받은 대원의 자녀, 장기근속대원의 자녀, 학생의 학업성적 등을 해야 한다고 명시하고 있다. 같은 조례 제6조에서는 장학금액을 명시하고 있다. 고등학생의 경우 공납금 전액으로 하고 있으며, 대학생의 경우 고등학교 1급지 공립 일반고 공납금 연 최고액의 1.2배 이내로 하고 있다.

셋째로 민방위대 조직대상의 면제이다. 「민방위기본법」[37]은 전시·사변 또는 이에 준하는 비상사태나 국가적 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 민방위에 관한 기본적인 사항과 민방위대의 설치·조직·편성과 동원 등에 관한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있다. 민방위대는 20세가 되는 해의 1월 1일부터 40세가 되는 해의 12월 31일까지의 대한민국 국민인 남성으로 조직한다. 하지만 의용소방대원은 민방위대 조직 대상에서 제외된다.

3.4.3 이·통장과 의용소방대원의 보상 비교

행정말단조직의 대표적인 예인 이·통장이 받고 있는 보상과 의용소방대원이 받고 있는 보상을 관계법령에 근거하여 비교·분석한 결과, 의용소방대원에 대한 보상은 이·통장이 국가 또는 지방자치단체에서 받는 보상과 거의 비슷하다는 것을 확인할 수 있었다. 특히, 직접적 물질적 보상(실비변상)과 간접적인 보조금(자녀장학금)은 근본적으로 같다는 것을 확인할 수 있었다.

4. 결론 및 제언

선행연구의 검토를 통해 의용소방대 조직의 특성이 자원봉사단체와 결부시켜 설명시킬 수 없다는 것을 확인 하였다.

연구문제를 해결하기 위해 의용소방대와 관변단체의 정의, 기능, 그리고 구성원의 보상을 관계법령, 지방자치단체 조례, 선행연구자료 등을 이용하여 비교·분석하였다. 그리고 연구의 결과를 바탕으로 연구문제에 대한 각각 결론은 다음과 같다.

선행연구를 비교 분석한 결과, 의용소방대는 의용소방대법에 의해 구성되는 관변단체로 정의할 수 있다는 것을 확인하였다.

의용소방대와 관변단체의 기능을 분석한 결과, 소방서라는 행정기구의 하부 조직에 위치하고 있으며, 소방서의 준행정기구의 역할을 하고 있다는 것을 확인하였다. 그러므로 의용소방대는 관변단체 중 행정말단조직으로 분류가 가능하다는 것을 확인하였다.

이·통장과 의용소방대원이 받는 보상에 대해 분석한 결과, 국가 또는 지방자치단체에서 받는 직접적 물질적 보상(실비변상)과 간접적인 보조금(자녀장학금)은 근본적으로 같다는 것을 확인할 수 있었다.

선행연구의 검토와 본 연구결과를 종합하면, 의용소방대는 '특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사 또는 소방서장이 재난현장에서 화재진압, 구조·구급 등의 활동과 화재예방활동에 관한 업무를 보조하기 위하여, 지역주민들 가운데 희망하는 사람으로 구성한 법률상의 행정말단조직'라고 정의를 내릴 수 있다.

본 논문은 행정기관의 입장에서 의용소방대를 고찰하고 있다. 조직의 성격을 논의하기 위해서는 다양한 특성을 논의할 수 있는데 본 논문은 사전적 정의, 기능, 구성원의 보상에 한정해서만 논의하였다. 그러므로 조직의 성격을 더

자세히 고찰하기 위해 지역주민들 입장에서 의용소방대를 관찰할 필요성이 있으며, 구성원의 인구통계학적 특성, 구성원의 충원 방법 및 과정, 조직의 재정 운용 방법, 활동실태, 구성원의 인식 등은 추후 학계에서 다시 논의되어야 할 것이다. 본 논문의 결과는 의용소방대의 학술적 개념을 새로이 정립하는데 기초자료가 될 것으로 기대된다.

References

1. J. C. Wang, "A Study on the Characteristics of Policy on the Stage of the Industrialization in Korea: State Policy Approach", Unpublished Master's Thesis, Dankook University, pp. 1-95 (1994).
2. Y. K. Lee, "A Study on the Performance based Design for Fire Safety in High-Rise Apartment Building", Unpublished Master's Thesis, Kyonggi University, pp. 1-60 (2005).
3. Y. K. Choi, "A Study on Fire Safety Management Status Analysis Countermeasures of Medium and Small-Sized the Manufacturing Plants", Unpublished Master's Thesis, Korea National University of Transportation, pp. 1-54 (2013).
4. Korea Ministry of Government Legislation, "Volunteer Fire Brigade Establishment & Operation Act", No. of Law 12844, Enforce a Law (2014).
5. H. D. Kim and S. Y. Lee, "Study of a Improvement Plans about Efficient Operation of Korean Volunteer Fire Departments", Fire Science and Engineering, Vol. 31, No. 5, pp. 95-106 (2017).
6. S. W. Kim, W. Lee and C. S. Lee, "A Study on the Impacting Factors Influencing on the Volunteer Firefighter's Satisfaction in Sejong City Upon their Activities as a Volunteer Firefighter", Fire Science and Engineering, Vol. 30, No. 1, pp. 96-103 (2016).
7. W. Lee, H. Oh and K. Lee, "A Study on the Efficient Management of Volunteer Fire Department", Fire Science and Engineering, Vol. 30, No. 4, pp. 148-157 (2016).
8. W. Lee and C. S. Lee, "Comparison of the Activities Satisfaction Factors between Volunteer Firefighters and General Volunteers: Focusing on a Resident of Sejong City", Fire Science and Engineering, Vol. 31, No. 2, pp. 89-100 (2017).
9. S. J. Lee, "A Study on the Activation of Volunteer Fire Brigade-Based on Jeollabuk-do", Unpublished Master's Thesis, Cheonbuk National University, pp. 1-82 (2005).
10. H. M. Lee, "A Study on Participation Motivation for Volunteer Service Activities in Terms of Disaster Management-Based on Volunteer Fire-fighting Team of Seoul Municipality", Unpublished Master's Thesis, Seoul National University, pp. 1-89 (2008).
11. N. G. Heo, "A Study on a Plan for Activating Volunteer Fire Department-Centering on a Case of Volunteer Fire Department in Gyeonggi-do", Unpublished Master's Thesis, Kyeonggi University, pp. 1-106 (2008).
12. D. S. Oh, "A Research about the Facts Influencing the Degree of Voluntary Activity of Volunteer Fire Fighters-Mainly Based on the Volunteer Fire Fighters in JinAn, Chollabukdo", Unpublished Master's Thesis, Chonbuk National University, pp. 1-76 (2009).
13. C. J. Ryu, "A Study on the Development Plan of the Volunteer Fire Department Organization", Unpublished Master's Thesis, Kangwon National University, pp. 1-55 (2013).
14. S. C. Woo, "A Preliminary Study on Vitalization Measures for Volunteer Fire Department Organizations", Fire Science and Engineering, Vol. 29, No. 2, pp. 54-63 (2015).
15. S. Kim, "The Factors Influencing Satisfaction and Sustainability in Activity of Volunteer Firefighter", Unpublished Master's Thesis, Kongju National University, pp. 1-52 (2016).
16. W. Lee, "The Comparison of Activities Satisfaction Factors between the Volunteer Firefighters and the General Volunteers", Unpublished Master's Thesis, Kongju National University, pp. 1-38 (2017).
17. Y. C. Jeong, "The Research on an Improvement Plan for a Volunteer Fire Department-Mainly on Cases from Cheongyang District and Abroad", Unpublished Master's Thesis, Kongju National University, pp. 1-109 (2016).
18. J. J. Je, "A Study on the Fire fighting Resources Allocation System for the Operation Efficiency Improvement in Korea", Unpublished Ph. D. Thesis, University of Seoul, pp. 1-203 (2008).
19. H. D. Kim and S. -Y. Lee. "Study of a Development Plan through Consideration of the Transition Process of Korea Volunteer Fire Department", Fire Science and Engineering, Vol. 31, No. 3, pp. 106-118 (2017).
20. C. S. Park, "A Study on the Effects of the Leadership Types of Volunteer Fire-Fighters' Chief on the Organizational Commitment-Setting the Trust on Leaders as a Intervening Variable", Journal of Korean Institute of Fire Science & Engineering, Vol. 25, No. 2, pp. 9-22 (2011).
21. G. I. Lee, "A Study on the Activation of Korean Volunteer Fire Brigade", Unpublished Master's Thesis, Samcheok National University, pp. 1-117 (2006).
22. W. J. Lee and S. Y. Kwon, "An Academic Concept Transition of Volunteer Firefighting After Implementation of the Volunteer Fire Brigade Establishment & Operation Act", Fire Science and Engineering, Vol. 31, No. 5, pp.

87-94 (2017).
23. H. -S. Cho, T. -S. Yeom, H. -J. Kim, U. -J. Jeong and S. -U. Cho, “2010 Encyclopedia for Government Support of NPO in Korea”, Government Support of NPO in Korea, pp. 1-248 (2011).
24. E. -J. Lee, “Organizational Characteristics of Quasi-public Organizations in Urban”, Korea Association of Regional Studies, Vol. 6, pp. 39-67 (2004)
25. Institute of Korea Democracy, “A Basic Study on Local Democracy and Quasi-Public Organizations”, Korea Democracy Foundation, pp. 1-269 (2015).
26. J. K. Kim, “Government and NGO”, Seoul: Parkyoungsa, pp. 1-493 (2006).
27. S. -Y. Lee, “Study on Quasi-Public Organizations in Korea”, Unpublished Master’s Thesis, Dankook University, pp. 1-80 (1994).
28. Korea Ministry of Government Legislation, “Local Government Act”, No. of Law 14839, Enforce a Law (2017).
29. Korea Ministry of Government Legislation, “Enforcement Decree of the Local Government Act”, No. of Presidential Decree 28576, Enforce a Presidential Decree (2018).
30. Information System of Local Laws, “Rule on Appointment for Village Foreman in Sejong Special Self-Governing City”, No. of Local Laws 196, Enforce a Local Laws (2017).
31. Korea Ministry of Government Legislation, “Support of the Saemaul Movement Organization Act”, No. of Law 14839, Enforce a Law (2017).
32. Korea Ministry of Government Legislation, “Enforcement Regulation of Act on Volunteer Fire Brigade Establishment & Operation”, No. of Departmental Ordinance of Ministry of Public Administration and Security 7, Enforce a Departmental Ordinance (2017).
33. Information System of Local Laws, “Ordinance on Duty and Compensation of Actual Expense of Village Foreman in Sejong Special Self-Governing City”, No. of Ordinance in Sejong Special Self-Governing City 58, Enforce a Ordinance (2012).
34. Information System of Local Laws, “Enforcement Regulation of an Ordinance on Support of Village in Jeju Special Self-Governing Province”, No. of Ordinance in Jeju Special Self-Governing Province 546, Enforce a Ordinance (2018).
35. Information System of Local Laws, “Ordinance on Scholarship of Village Foreman’s Children in Sejong Special Self-Governing City”, No. of Ordinance in Sejong Special Self-Governing City 398, Enforce a Ordinance (2013).
36. Information System of Local Laws, “Ordinance on Scholarship of Volunteer Firefighter’s Children in Sejong Special Self-Governing City”, No. of Ordinance in Sejong Special Self-Governing City 847, Enforce a Ordinance (2016).
37. Korea Ministry of Government Legislation, “Civil Defense Law”, No. of Law 14805, Enforce a Law (2017).