

소방사무의 국가사무로의 전환 필요성에 관한 연구

A Study on the need of the Conversion of Fire Services to State Affairs

이재학*, 장성호**

건국대학교 법무학과*, 건국대학교 국가정보학과**

Jae-Hak Lee(vaevictis@hanmail.net)*, Seong-Ho Jang(peace313@hanmail.net)**

요약

소방사무의 범위는 지역 화재예방에서 구조 및 구급 업무로 확대되었고, 소방체제는 자치소방체제에서 광역 소방체제로 전환되었다. 또한 많은 논란의 대상이었던 소방공무원의 신분은 국가직으로 일원화되었다. 그러나 근본적인 문제가 여전히 미해결의 상태로 남아 있다. 바로 국가직으로 전환된 소방공무원의 자치사무인 소방 사무 담당과 자치사무로 평가되는 소방사무의 국가사무로의 전환과 관련된 문제이다. 소방사무의 성격에 관한 논란은 국가와 자치단체 사이의 사무기능 및 배분의 조정에 대한 불분명과 중복성, 그리고 근본적으로 사무와 신분의 체계통일성을 이루지 못한 불완전한 입법에 기인한다. 소방사무는 국방 및 경찰사무와 함께 국가의 존립과 국민의 안녕과 질서를 포함하는 사무로서 국가적 책무가 존재한다. 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호 하는 국민의 안전과 관련된 소방사무는 국가사무로 이해되어야 한다. 지방자치법 상 지방자치단체는 법률에 다른 규정이 있는 경우 외에는 국가의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 통일을 요하는 사무, 전국적 규모의 사무 등 국가사무를 처리할 수 없다고 규정하고 있다. 소방사무는 그와 같은 사무에 해당한다고 보아야 한다. 국민의 안전과 생명에 대한 권리와 그에 대한 보호 의무가 국가의 의무임을 고려한다면 소방공무원의 국가직화의 이유가 근본적으로 단지 처우와 재정의 문제가 아니었음을 유념할 필요가 있다.

■ 중심어 : | 소방사무 | 국가사무 | 체계통일성 | 국가적 책무 | 국민의 안전과 생명 |

Abstract

The scope of fire services has been expanded from local fire prevention to rescue and first aid services, and the fire services system has been converted from an autonomous fire services system to a wide-area fire services system, and the status of fire officers has been unified as a national public servant. However, the underlying problem remains unsolved. One is a problem related to the conversion of fire services to state affairs, and the other is that Fire officers converted to national public servants are in charge of fire services which are evaluated as local autonomous affairs. The controversy over the nature of fire service stems from uncertainty and redundancy in the coordination of office function and distribution between the State and Local governments, and incomplete legislation that fundamentally fails to achieve systematic unity of office work and status. The fire service has a national responsibility as an affair that includes the existence of the state and the welfare and order of the people along with the police affairs. That is, affairs related to the safety of the people that protect the lives, bodies and properties of the people should be understood as State affairs. 「The LOCAL AUTONOMY ACT」 stipulates that local governments cannot perform State affairs such as affairs necessary for the existence of the nation, affairs requiring performance in a uniform manner throughout the nation, and affairs of nationwide or similar scale unless otherwise provided by the law. Fire Service should be regarded as such affairs. Considering that the rights to the safety and life of the people and the duty to protect the people are the duty of the nation, it is necessary to keep in mind that the reason for the change fire officers to the national public servants was not basically just a matter of treatment and finance.

■ keyword : | Fire Service | State Affair | Systematic Unity | National Responsibility | Safety and Life of the People |

I. 서론

현재 소방은 화재를 예방·경계하거나 진압하여 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하는 전통적인 임무 외에 구조, 구급, 위해제거 및 생활안전 등 확대된 임무를 담당하고 있다. 일반적으로 소방사무는 「소방기본법」 및 「지방자치법」에 의거하여 자치사무로 평가되었다. 그러나 급속한 산업화, 도시화, 인구밀집도 증가 및 재난환경의 변화로 그 성격이 변화하였다. 이러한 변화와 함께 대형화, 다양화 및 복합화를 특징으로 하는 최근 재난·화재사고 및 테러 등 특수재난은 지방자치단체의 소방력 한계를 보여주었다[1]. 고유의 영역을 넘어 국가적 재난 대응 영역으로의 소방사무의 변화 및 시·도의 범위를 초월하는 재난에 대한 지방자치단체의 소방력 한계는 국가 차원의 현장 지휘체제의 요구 및 재난에 대한 국가 책임성 강화의 근거로 제시되었고, 대형복합 재난에 대한 국가단위의 통합적 대응방안의 필요성이 소방직 국가직화의 논거로 제시되었다[2]. 국민의 안전권 확보는 자치단체, 특히 광역자치단체 간 소방서비스 격차의 해소 및 지자체의 경계를 넘거나 자체 역량으로 대응이 어려운 대규모 재난에 대한 국가 주도의 일사불란한 지휘체계 및 초광역 재난대응체계의 구축 강화를 통하여 달성될 수 있다.

이러한 목적 하에 이원화 체제를 유지하고 있던 소방공무원의 신분을 국가직으로 일원화하여 부족한 소방인력과 장비의 확충 및 처우 개선을 위한 일련의 과정으로, 2017년 대통령과 시·도지사 간담회에서 소방직 국가직 전환과 관련된 기본방향이 발표되었고 2018년 재정분권 추진방안을 통해 소방직 국가직화 추진과정에서 인력충원에 필요한 인건비 지원을 위하여 소방안전교부세율의 비율을 2020년까지 45%로 늘리는 인건비 지원안이 확정되었다. 또한 국가직 전환 관련 법률이 2020년 4월 일괄적으로 시행되어 소방공무원 총 정원의 98.7%인 지방직 소방공무원의 신분이 국가직으로 전환되었다.

그러나 소방직 국가직 전환과 관련하여 국가직화 논거에 관한 논의 및 관련 법률안이 국회 본회의 전부터 논란이 되었다. 대표적으로 국가직으로 전환된 소방공무원이 자치사무인 소방사무를 담당하는 것이 정당한

지에 대한 정당성 문제와 자치사무로 평가되었던 소방사무의 국가사무성 인정과 관련된 문제가 바로 그것이다. 한편 자치경찰제 도입과 관련하여 국가사무로 평가되는 경찰사무를 국가경찰과 자치경찰로 이원화한 후 자치경찰이 담당하는 당위성의 문제 역시 그러하다. 이와 같은 문제를 정치·사회적 측면에서 접근한다면 관점에 따라 정당성 및 당위성에 대한 평가가 달라질 것이다. 이러한 다름의 시각은 결국 안전한 국가를 지향하는 국민의 통합에 부정적인 요소로 작용할 것이며, 근본적인 물음은 도외시한 채 외연상의 성과와 조직의 목표에 몰두하여 국민 전체의 행복과 안전에 부정적인 결과를 초래할 것이기에 체제정당성 및 통일성의 관점에서 살펴볼 필요성이 있다고 본다. 한편 소방사무 및 소방공무원 관련 선행연구에서는 주로 국가와 지방간 소방사무 분담, 지방분권과 관련한 소방사무의 분담 및 관련된 재원 확보방안, 그리고 소방력 운용방안 등을 다루었으며, 일부 연구에서는 소방사무의 국가사무성 및 국가책임의 강화와 관련하여 다루었으나 소방사무의 국가사무로의 전환 및 그의 필요성을 다룬 연구는 극히 일부 연구 외에는 없는 것으로 보인다[3-7]. 이에 본 연구에서는 우선적으로 소방사무의 법적 근거(II), 소방공무원의 신분변천 및 국가직화 추진경과(III)를 살펴본 후 논란이 되고 있는 소방사무의 성격변화 및 체제통일성 측면에서 소방사무의 국가사무로의 전환 필요성을 검토하고자 한다(IV)[8][9].

II. 소방의 개념 및 소방사무의 법적 근거

1. 소방의 개념 및 소방사무의 목적

1.1 소방의 개념

현대사회 이전 소방은 화재진압 정도로 인식되었으나 최근 물질문명의 발전, 인위적 요인에 의한 사고 및 자연재해 또는 재난까지도 소방의 범주에 포함시키고 있다. 소방의 개념을 협의와 광의로 구분하면, 일상적 업무로서의 화재 예방·경계·진압, 그리고 재난·재해 등 위급 상황에서 구조·구급활동을 통한 국민의 생명·신체 및 재산 보호의 소방 활동이 협의의 의미이며, 소방에 대한 국민 요구에 상응하는 재화·용역 제공 및 인적·물

적 자원의 관리로서 소방에 관한 기본적 사항을 규정한 소방기본법에 따른 소방기관의 활동 외에 다양한 인위적 및 자연적 재난·재해와 관련된 업무를 광의의 소방의 의미로 볼 수 있다[10].

1.2 소방사무의 목적

「소방기본법」 제1조는 소방사무란 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 함을 명확히 규정하고 있다. 즉 소방사무는 공공 안녕 및 질서 유지와 국민 복리증진의 실현을 목적으로 한다. 공공 안녕 및 질서를 저해하는 인위적·자연적 이유로 발생하는 화재를 예방·경계·진압하여 공동체를 평온·건전한 상태로 보장하는 것을 소방의 소극적 목적이라고 하며, 봉사가능한 직접 서비스 기능으로 공동체 행복·이익을 증진하고자 하는 것을 적극적 목적이라고 한다. 결론적으로 소방의 궁극적 목적은 화재를 예방·경계·진압하고 화재, 재난·재해 등 위급 상황에서 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 안녕 및 질서의 유지와 복리증진을 실현하는데 있다고 할 수 있다.

2. 소방사무의 법적 근거 및 범위 변천

2.1 정부조직법

정부는 「정부조직법」 개정을 통하여 재난에 대한 국가 대응능력 강화와 국가와 지자체간 안전에 대한 유기적 관계 형성을 위하여 행정안전부를 신설하였고(법률 제14839호), 소방사무를 관장하도록 행정안전부장관 소속으로 소방청을 신설하였다.

2.2 지방자치법 및 동법 시행령

「지방자치법」 제9조 제1항은 지자체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지자체에 속하는 사무를 처리한다고 하여 자치단체의 사무를 자치사무와 법령에 따라 지자체에 속하는 사무로 구분하는 사무이원론을 취하고 있는데, 소방사무는 법률에 의하여 수행의무가 부과된 자치사무에 해당된다. 또한 동법 제9조 제2항은 지방소방 사무 등 6대 분야가 지자체의 사무범위에 해

당함을 규정하고 있으나, 동조 단서에서 '법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다'고 하여 예시적 사무의 예외를 인정하고 있다. 동법 시행령 역시 지방소방에 관한 사무를 예시하고 있으며, 동법 제9조 제2항 단서와 마찬가지로 예시적 사무의 예외를 인정하고 있다. 즉 지방자치법 및 동법 시행령은 예외적 단서 조항을 제외하고 원칙적으로 소방사무가 자치사무임을 규정하고 있다.

2.3 소방법

「소방법」 상 소방사무의 범위를 간략히 연혁적으로 살펴보면, 1958년 「소방법(법률 제485호)」 상 소방사무의 범위는 '화재, 풍해, 수해, 설해의 예방, 경계, 진압 또는 방어'에 대한 사항으로 한정되었고, 1967년 「소방법(법률 제1955호)」는 그 범위를 '화재 예방·경계 또는 진압'으로 축소하였다. 그러나 1999년 「소방법(법률 제5756호)」는 소방사무의 범위를 '화재를 예방·경계·진압하고 재난·재해 및 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급활동'으로 대폭 확대하여 소방의 중요성에 대한 인식 확대를 반영하였다. 한편 2003년 「소방기본법(법률 제6893호)」가 제정되며 「소방법」은 폐지되었다.

III. 소방체제 및 소방직 신분변천과 국가직화 추진경과

1. 소방체제 및 소방공무원 신분변천

1.1 소방체제 연혁

우리나라 소방체제 연혁은 자치소방체제(1946-1948), 국가소방체제(1948-1970), 국가·자치소방체제(1971-1991), 그리고 광역 시·도 자치소방체제(1992-현재)로 구분할 수 있다.

1.1.1 자치소방체제(1946-1948)

1946년 중앙에 중앙소방위원회, 도에 도소방위원회, 시·읍·면에 소방부를 설치하여 경찰로부터 독립하여 자치소방체제로 전환하였다(군정법 제66호).

1.1.2 국가소방체제(1948-1970)

1948년 「정부조직법(법률 제1호)」에 의거하여 11부 4처 2위원회 3청으로 중앙행정기구가 발족되었다. 1948년 「남조선과도정부기구의인수에관한건의(대통령령 제13호)」에 의거하여 구성된 중앙소방위원회는 내무부 치안국 소방과에 흡수되었고, 도소방청은 지방경찰국에 흡수되었다. 1970년 「정부조직법(법률 제2210호)」에 의거하여 서울특별시와 부산시에 한하여 국가소방사무가 지방자치사무로 이관되었고, 1974년 7월 「소방서설치에관한규정(대통령령 제7205호)」와 「시·군의 소방서직제(대통령령 제7203호)」가 제정되어 「민방위기본법(법률 제2776호)」가 제정되기 전까지 경찰체제 하에서 중앙소방조직은 경찰국 소방과로, 지방소방조직은 36개 소방서로 운영되었다.

1.1.3 국가·자치소방체제(1971-1991)

1970년 「정부조직법(법률 제2210호)」에 따라 내무부 소방기능은 삭제되었고, 소방사무는 지자체의 고유사무로 하는 근거가 마련되었다. 그러나 자치소방사무의 수행을 위한 제도적 기초 부재로 경찰국 소방과에서 소방사무를 취급하였으나 1972년 서울 및 부산에 소방본부 설치 후 담당사무를 관장하게 하였다. 기타 도의 경우 「지방소방공무원법(법률 제2502호)」 제정으로 국가소방공무원은 경찰공무원으로, 지방소방공무원은 지방공무원으로 이원화된 신분체제에 따라 인사행정체제에 변화가 있었다.

1.1.4 광역 시·도 자치소방체제(1992-현재)

1992년 소방행정체제는 국가소방과 자치소방의 이원화된 소방체제로 전환하였고, 「정부조직법(제3조)」에 의거하여 특별지방행정기관으로, 「지방자치법(제104조)」에 의거하여 지자체 직속기관으로 시·도에 소방본부를 설치하여 광역 시·도 자치소방체제로 전환되었다. 한편 지방자치제 실시에 따라 1995년 소방국 직인, 시·도 소방본부장 및 학교장을 제외한 소방서장을 비롯하여 시·도 소방공무원이 지방공무원으로 신분이 변경되어 이원화 신분체제를 갖게 되었다. 이후 1998년 행정자치부가 출범하면서 재난관리국이 민방위국에 흡수되어 민방위재난관리국으로 통합되었고, 1999년 「정부조

직법」 개정에 따라 행정자치부 사무에 소방사무가 부활되어 소방행정의 일정 부분을 관장하였다. 대구지하철 참사를 계기로 개정된 「정부조직법(법률 제7186호)」에 근거하여 행정자치부 외청 성격을 가진 독립된 소방방재청이 2004년 개청되었고, 2017년 소방청이 출범하였다.

1.2 소방직 신분 변천

소방공무원 신분변천과정은 사회 환경의 변화에 따른 소방체제 변화에 따라 변하였다. 「국가공무원법」이 제정됨에 따라 경찰공무원과 함께 일반직공무원으로, 그리고 「경찰공무원법」이 제정된 후 별정직 경찰공무원 중 소방직으로, 그리고 「지방소방공무원법」 제정 이후 지방소방공무원은 지방공무원으로, 국가공무원은 「경찰공무원법」에 따라 별정직 경찰공무원 중 소방직으로 이원화되었다[11]. 그리고 「소방공무원법」이 제정되며 경찰공무원이 아닌 소방공무원 신분이 되었으나, 이원화 체제는 유지되었다. 그러나 2019년 12월 중앙 및 지방 소방공무원 모두 국가직으로 일원화하도록 「소방공무원법」, 「지방소방공무원법」 및 「소방기본법」 등이 개정되어 2020년 4월 1일부터 소방공무원의 국가직 전환이 시행되었다.

2. 소방직 국가직화 추진경과 및 주요 법률 내용

2.1 소방직 국가직화 추진경과

소방공무원의 신분은 「지방소방공무원법(법률 제2502호)」 제정 이후 국가직과 지방직으로 이원화되었다. 소방행정체제는 1992년 광역소방행정체제로 전환되어 발전의 기반이 마련되었으나 광역자치단체의 재정력 한계 및 자치단체장 관심도 차이에 따라 소방안전에 관한 서비스에 차등이 발생하였다. 이에 정부는 2017년 대형 재난을 대비하기 위하여 중앙정부의 역할 증대 및 국민 보호 강화를 위하여 소방청을 신설하였고 육상재난대응총괄기관으로서의 역할을 부여하였다. 또한 이원화 체제인 소방공무원 신분을 국가직으로 일원화하여 부족한 소방인력과 장비 확충 및 처우 개선을 정부의 국정과제로 선정하였고 관련 법령의 제·개정 작업에 착수하였다. 2017년 10월 대통령과 시·도지사 간 담회에서 소방직 국가직 전환 기본방향이 발표되었고,

2018년 10월 재정분권 추진방안을 통해 소방직 국가직화 추진과정의 핵심 요소인 인력충원 인건비 지원을 위한 소방안전교부세율의 비율을 45%로 상향하는 지원안을 확정하였다. 또한 관련 법률이 2018년 8월부터 국회 행안위 법안심사소위에서 심사가 시작되어 2019년 6월 25일 의결되었고, 6월 26일 의견 재조정을 위해 행안위 안전조정위원회에 상정되어 9월 23일 의결되었다. 이후 10월 22일 행안위 전체회의, 11월 13일 법제사법위원회 통과, 11월 19일 본회의에서 최종 의결되었다. 소방직 국가직 전환과 관련된 법률은 2020년 4월 1일 일괄적으로 시행되어 총 정원의 98.7%인 지방직 소방공무원 신분이 국가직으로 전환되었고 소방공무원 신분이 국가직으로 변경됨에 따라 시·도 소방공무원의 복무는 국가공무원법의 적용을 받게 되었다.

2.2 소방직 국가직화 주요 법률 내용

2019년 11월 19일 국회 본회의를 통과한 소방직 국가직 전환법은 신분에 관한 「소방공무원법」, 「소방기본법」, 「지방공무원법」, 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」 및 재정과 관련된 「지방교부세법」과 「소방재정지원 및 시도 소방특별회계 설치법」 등으로 주요 내용을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

2.2.1 소방공무원법

국가직과 지방직으로 이원화되었던 소방직 계급체계를 일원화하고, 소방직 계급을 국가소방공무원 계급과 동일하게 소방총감, 소방정감, 소방감 등으로 구분하며(제3조), 국가직과 지방직으로 이원화되었던 임용권자를 일원화하여 소방령 이상은 대통령이 임용하고, 소방경 이하는 소방청장이 임용하되, 대통령 임용권 중 일부를 소방청장 또는 시·도지사에게 위임할 수 있도록 하였다(제6조).

2.2.2 소방기본법

국가와 지자체는 화재, 재난·재해 등의 위급 상황으로부터 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하며(제2조의2), 소방업무를 수행하는 소방본부장 또는 소방서장은 시·도지사 지휘와 감독을 받도록 한 규정에도 불구하고 소방청장은 화

재 예방 및 대형 재난 등 필요한 경우 시·도 소방본부장과 소방서장을 지휘·감독할 수 있도록 하였다(제3조 제3항). 제주특별자치도에는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 자치조직권에 관한 특례 규정에도 불구하고 「소방기본법」에 따른 소방공무원의 배치 규정을 우선 적용할 것을 규정하였다(제3조의3).

2.2.3 지방교부세법

지방직의 국가직 전환에 따른 소방인력의 충원을 지원하도록 소방안전교부세 재원을 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 20에 해당하는 금액에서 100분의 45의 금액으로 인상하고, 소방안전교부세의 목적에 지자체 소방 인력 운용을 추가하였다.

IV. 소방사무의 국가사무로의 전환 필요성

1. 소방사무의 성격변화와 국가책임의 강화

2019년 4월 국회 행안위 현안 업무보고 전체회의에서 권은희 의원은 “소방과 관련해 가장 중요한 것은 소방사무를 국가사무화 하는 것이며 핵심이 아닌 것에 방향을 맞춰가는 것을 그만 중지해야 한다.”고 비판하였다. 또한 “소방청은 소방공무원을 위해 존재하는 기관이 아니라 국민 안전을 위해 존재하는 기관이며, 이를 위해 소방사무를 국가 사무화하겠다는 주장을 해야 하고 그러기 위해서 부수적으로 소방관도 국가 공무원이 되는 것”이라며 소방공무원의 국가직 신분보다 소방사무의 국가사무화가 우선적으로 해결되어야 할 과제임을 지적하였다[12]. 권 의원의 지적과 같이, 소방사무의 국가사무화가 명시적으로 규정된다면 소방공무원 신분의 국가직 전환이 법체계 측면에서 통일성이 있다고 본다. 소방사무의 명시적 국가사무성에 대한 합의를 통하여 달성할 수 있는 것은 소방의 효율적 지휘 대응 체계이고, 국가 예산을 통한 전국적인 소방장비와 시설의 첨단화 및 평준화된 개선은 궁극적으로는 국민의 안전 및 국가의 안전보호의무와 직결되기 때문이다.

1.1 소방사무의 성격변화

「소방기본법」이 제정되며 폐지된 「소방법」 상 소방사무의 범위는 1980년대까지 지역 화재예방·진압 등 기초사무 중심이었으나 1990년대 구조·구급 업무로 확대되었다. 그리고 자치소방체제, 국가소방체제, 국가·자치소방체제로 변화했던 소방체제는 1992년 시·도 소방본부 설치와 함께 광역소방체제로 전환하였다. 특히 2000년대 들어 소방은 국민의 생명 및 안전과 연계된 모든 육상재난을 비롯하여 초광역 단위의 구조·구급, 생활안전, 화학사고 등의 특수재난사고 대응 전문기관으로 변화하였다. 즉 과거에는 자치사무의 일부로 지역 화재예방·진압이라는 고유 업무 영역이 존재하였으나, 산업화, 도시화, 인구집중 및 기후변화 등 재난환경 변화에 따라 소방사무 성격이 전국적 파급력을 가진 재난·재해 및 화재 등에 대응하는 구조·구급 업무로 확대되었다[13][14]. 자치사무로 평가되던 소방사무에서 국가사무와 공동사무 비중의 급격한 증가는 재난환경의 대대화·복잡화로 인한 국민 안전권 보장을 위한 대응능력에 있어서 지자체의 한계 노출과 중앙정부의 역할과 책임 증가와 관련되어 있다[15]. 그러나 이와 같은 재난 환경 및 소방사무 변화에도 불구하고, 시·도 소방공무원 신분이 지방직이고 소방사무는 자치사무라는 이유로 국가 차원의 소방대응역량 강화를 위한 정책 추진이 등한시 되었고, 결과적으로 국민의 생명, 안전, 그리고 재산 보호에 있어서 한계가 노출되었다.

1.2 소방공무원의 정신적 손상 및 공상 증대

2018년 소방공무원 4만5719명을 대상으로 실시한 정신건강 조사 결과, 외상사건 노출경험이 연평균 7.7회, 1년 동안 15회 이상의 경험자 비율이 15.2%를 차지하였다[16]. 스트레스로 인한 주요증상 위험군으로는 알코올 장애증상이 28.3%, 수면장애가 23.1%, 우울증이 4.9%, 그리고 PTSD(외상후 증후군)이 4.4%를 차지하였다. 주목해야 할 사항은 자살관련 조사 결과로서 한번 이상 자살을 생각한 경험이 있다고 응답한 소방공무원은 전체의 8.33%, 5회 이상 자살을 생각한 적이 있다는 응답자가 118명에 달했다는 것이다[17]. 또한 「소방청 통계연보(2019)」에 따르면 최근 5년간 소방공무원 공상(순직)자가 2,042명에 달했고, 구급(475명)과 화재

진압(394명)이 월등히 높은 공상 근무유형을 차지하였다[18]. 이와 같이 근무로 인한 정신건강의 손상 및 사상자 현황을 고려할 때 자치단체의 열악한 재정으로 인한 피해를 추후 방지하기 위하여 국가 재정으로 처리될 수 있도록 소방사무가 국가사무로 명시적으로 인정될 필요성이 있다.

1.3 국가의 안전보호의무와 국가책임

헌법은 기본권으로서의 국민의 안전권을 명시적으로 규정하고 있지는 않으나 제34조 제6항에서 국가의 재해 예방, 그 위험으로부터의 국민 보호 노력을 규정하여 자연재해를 비롯한 잠재적 위험으로부터 국민 보호의 국가의무 및 국가책임을 규정하고 있다[19][20]. 국가가 국민의 안전을 직접 침해하는 행위가 금지되는 소극적 안전보호의무와 국민의 안전이 위협받지 않도록 적극적인 조치를 취하여야 하는 적극적 안전보호의무 중 적극적 안전보호의무가 소방사무에 대한 국가책임의 논거로 제시될 수 있다[21]. 현대 국가적 관점에서 국민 안전권의 확보는 국가의 존립근거이며, 자연재해 및 인위적 재난 등으로부터 국민의 안전이 위협받는 상황에서 국가의 과제 및 책무로서의 안전의 범위는 확대되고 있다[22]. 국가에 의한 안전 및 보호는 국민의 법익에 대한 침해금지 및 법익에 대한 침해 또는 침해의 개연성이 있는 경우 국가는 적극적으로 국민의 법익을 보호하여야 한다는 국가의 국민의 기본권 보호 의무를 포함하고 있다[23]. 화재 또는 범죄로 인한 국민의 생명·신체에 침해는 침해의 상당성과 회복 불능성 측면에서 보호의 대상에서 그 중요성을 차지하고 있다. 따라서 국민의 안전을 제고할 수 있는 예방 활동 및 적극적인 재난 대응을 위한 적극적인 국가의 책임 및 역할의 확대가 필요하다[24][25].

2. 체계통일성 측면에서 소방사무의 국가사무화의 필요성

2.1 체계정당성 원칙과 입법형성 자유의 한계

체계정당성 원칙은 입법과 관련하여 존중되어야 하는 원칙으로서, 법규범 상호간 규범 구조 또는 규범 내용면에서 상충 또는 모순되어서는 아니 된다는 원칙이다. 헌법재판소는 체계정당성의 원칙에 대하여 “체계정

당성의 원리라는 것은 동일 규범 내에서 또는 상이한 규범 간에 그 규범의 구조나 내용 또는 규범의 근거가 원칙 면에서 상호 배치되거나 모순되어서는 아니 된다는 하나의 헌법적 요청"[26]이라거나 "일정한 법률의 규범 상호간에는 그 내용과 체계에 있어서 조화를 이루고 상호 모순이 없어, 결국 모든 규정의 내용과 체계가 상호 모순과 갈등 없이 그 본래의 입법목적의 실현에 합치되고 이바지하는 것을 의미한다."고 하였다[27]. 이와 같이 법령 상호간에 체계정당성이 요구되는 이유는 입법자에 의한 자의적 입법을 금지하고 규범의 명확성과 예측가능성, 규범에 대한 신뢰 및 법적 안정성을 확보하기 위한 헌법적 요청이라고 할 수 있다. 법은 수직적 단계구조와 수평적 구조를 지니고 있다. 이러한 수직적 및 수평적 구조와 체계 하에서 입법권이 권력분립의 원칙에 의하여 수평적으로 분배되고 보충성의 원칙에 의해 수직적으로 분배될 경우에 각 규율이 상호 모순된다면, 사회는 하나의 범공동체로 통합될 수 없다. 따라서 입법권이 수직적 또는 수평적으로 분배가 될 지라도, 하나의 범공동체로서의 사회의 통합을 위하여 그 분배된 입법권에 의하여 법체계의 통일성을 유지할 필요가 있는 것이다. 이러한 사회의 통합과 법체계의 통일성을 위하여 헌법을 정점으로 법령 규정들이 모순되지 않는 체계를 형성하여야 한다. 모순 없는 법령체계를 형성하기 위해서는 입법권에 의해서 새로이 만들어지는 법령은 상위법령에 모순되지 아니할 뿐만 아니라, 동등한 효력을 갖는 타 법령과도 모순되어서는 안 된다[28]. 즉 체계정당성의 원리는 국법 체계의 통일성과 조화의 관점에서 볼 때 입법과정에서 준수되어야 할 원리이며, 특히 새로운 법제도를 창설할 때에는 기존 법제도와와의 조화를 항상 염두에 두어야 한다.

한편, 입법형성의 자유는 입법자가 입법권을 행사함에 있어서 판단의 자유를 지닌다는 것을 의미한다[29]. 입법에 있어서 체계정당성의 원리는 법적 규율은 법질서 체계에 올바르게 편입될 수 있어야 하며, 그 자체 또는 규율 상호간에 모순되지 않아야 함을 의미한다[30]. 헌법재판소는 "입법 목적을 달성하기 위하여 가능한 여러 수단 가운데 어느 것을 선택할 것인가의 문제는 그 결정이 현저하게 불합리하고 불공정한 것이 아닌 한 입법재량에 속하는 것"이라고 하여 입법형성의 자유를 폭

넓게 인정하고 있다[31]. 그러나 입법자는 선택의 자유 영역에서 완전히 자유롭지 못하며, 일정한 한계를 갖게 된다. 즉 입법의 기능과 효율성을 도모하기 위하여 입법자는 전체 법질서에 통일성 있는 만족스러운 체계를 제시해야 한다.

2.2 소방사무의 국가사무화의 필요성

소방사무가 국가사무 또는 자치사무인가에 논란은 국가와 자치단체 간의 사무기능 및 배분의 조정에 대한 불분명 또는 중복, 그리고 근본적으로 사무와 신분의 체계통일성을 이루지 못한 불완전한 입법에 기인한다[32]. 소방사무는 정부수립과 함께 경찰사무의 일부분인 국가사무로 인정되었으나, 「정부조직법(1971)」 개정으로 서울과 부산은 자치소방으로, 그리고 나머지 지역은 국가사무로 구분되었다. 그리고 1990년대 지방자치제의 실시와 함께 「지방자치법」 상 소방사무는 시·도 책임으로 일원화되었고 이후 「지방자치법」 제9조에 규정된 자치단체 사무범위에 소방이 포함되어 소방을 자치사무로 인정되었다. 그러나 「소방기본법(법률 제 10826호)」와 「지방자치법(법률 제10827호)」의 개정은 국가와 지방간 소방사무 범위 및 책임에 대한 명시적 구분과 함께 현재까지 계속되는 논란의 단초를 제공하고 있다.

소방사무의 책임을 규정한 「소방기본법(법률 제 10826호)」 제6조에 의하면, 그 동안 시·도지사의 역할과 책무만을 규정하였으나 개정 이후 시·도지사의 책무 외에도 국가의 책무를 명시적으로 규정하고 있다. 그러나 「지방자치법」 상 소방사무를 자치사무로 인정하더라도 국가의 존립과 국민의 안녕과 질서를 포함하고 있는 사무로서 국가사무로 출발하였고 또한 국가적 책무가 존재한다고 본다[33]. 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하는 국민의 안전과 관련된 사무는 국가사무로 이해되어야 한다. 지방자치단체의 국가사무의 처리제한에 관하여 규정한 「지방자치법」 제11조에 따르면, 지자체는 법률에 다른 규정이 있는 경우에 외에는 국가의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 전국적 규모의 사무, 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, 고도의 기술을 요하여 지자체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사

무인 국가사무를 처리할 수 없다고 규정하고 있다. 즉 소방사무는 “전국적으로 통일을 요하는 사무”, “전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무” 또는 “지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무”에 해당한다고 보아야 한다. 또한 사무배분 원칙을 규정한 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(제9조 제2항)」은 “국가는 사무를 배분하는 경우 지역주민 생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군·구가 처리하기 어려운 사무는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.”고 규정하고 있다. 바로 여기서 소방사무는 “시·도가 처리하기 어려운 사무”로 이해될 필요성이 있다[34].

또한 현행 법령상 소방사무는 국가사무, 공동사무 및 자치사무로 구분되어 있다. 지방의 소방사무는 지방자치법 상 지방자치단체의 사무로 규정되어 있으며, 다만 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다고 되어 있다(지방자치법 제9조 제2항 제6호). 지방자치법은 지방소방에 관한 사무를 지방자치단체의 사무로 예시하였으나, 단서 규정에 따라 「소방기본법」 등 관계 법률에서 다르게 규정할 경우 국가사무로 분류가 가능하다[35].

3. 소방사무와 경찰사무의 체계통일성

소방직 국가직 전환과 비교 또는 모순되는 국가 정책이 바로 단계적인 자치경찰제 전환 계획이다. 행정안전부는 자치경찰법을 제정하여 국가직으로 일원화된 경찰조직을 국가경찰과 자치경찰로 분리하기로 한 바 있다. 정부·여당은 2019년 2월 지방분권이란 시대적 흐름에 맞춰 경찰을 국가경찰과 자치경찰로 분리하는 자치경찰제 방안을 확정하였다. 자치경찰제도는 경찰조직 중립성, 권한 분산, 민주성 확보 등이 장점 및 필요성 논거로 제시되고 있고, 지역 특성에 맞는 제도 시행을 통한 주민 치안만족도 향상이 가장 큰 장점으로 거론되고 있다[36]. 한편 단점 또는 문제점으로는 지방권력과 유착, 국가경찰과 자치경찰의 불분명한 업무 중복으로 인한 비효율성, 불분명한 경계 회색지대 발생가능 등이 제시되고 있다.

그러나 여기서 근본적 물음에 대한 답을 할 필요가 있다. 과연 경찰사무가 자치사무인지에 대한 물음에 대한 답이다. 전통적으로 경찰사무는 국방과 함께 국가사무로 평가되었고, 자치경찰제 도입과 관련된 선행연구를 살펴보면 자치경찰제도의 필요성 및 방향성에 대한 다수 연구가 있으나 경찰사무를 당연 자치사무로 평가하는 선행연구는 없는 것으로 보인다. 경찰공무원 신분과 관련하여 2019년 9월 민감룡 경찰청장은 “자치경찰제가 확대 시행되더라도 지방으로 이관되는 경찰관의 신분을 국가직으로 유지하는 방안에 대해서 고민해볼 필요가 있다”는 입장을 표명하였다[37]. 자치경찰로 이관될 경우 신분이 지방직으로 바뀌는 데 대해 상당한 거부감이 있으며, 소방직 국가직 전환과 비교하여 상대적으로 박탈감도 고려해야 한다는 입장인 듯하다. 자치분권은 국가와 지자체의 권한 및 책임을 합리적으로 배분하여 국가와 지자체의 기능이 조화를 이루고, 지자체의 정책결정 및 집행에 있어서 주민의 직접참여를 확대하는 것을 의미한다. 중앙과 지방의 불균형이 심화되고 있으나 중앙 중심의 공공서비스는 전국적으로 획일적 기준과 지침에 따라 적용되고 있다. 지역여건에 적합한 맞춤형 서비스의 제공이 어렵고, 다양하고 차별화된 지역주민의 요구를 충족시키기도 어렵다. 이러한 현안을 중앙과 지방정부가 함께 해결하기 위한 발전전략이 자치분권이다.

그러나 자치란 결국 차이를 의미하는바 지역마다 소방장비나 경찰 수준 등에서 차이가 날 경우에는 문제가 생길 수밖에 없다. 광역소방체제를 근간으로 하여 자치소방을 하면서 여러 문제점이 드러났고 결국 문제에 대한 해결방법으로 소방직 신분이 국가직으로 전환되었다. 국가경찰력의 1/3을 자치경찰로 전환하고자 하는 자치경찰제에서도 동일한 논란이 발생할 수 있음을 유의할 필요가 있다.

V. 결론

소방사무의 범위는 지역 화재예방·진압 등 기초사무 중심에서 구조·구급 업무로 확대되었고, 소방체제는 자치소방체제, 국가소방체제, 국가·자치소방체제, 그리고

광역소방체제로 전환되었다. 또한 소방인력과 장비 확충 및 처우 개선을 위한 관련 법령의 제·개정 결과 소방공무원 신분은 국가직과 지방직으로 이원화된 체제에서 국가직으로 일원화하여 2020년 4월 1일 지방직 소방공무원 신분이 국가직으로 전환되었다.

그러나 근본적인 문제는 미해결의 상태로 남아 있다고 본다. 바로 국가직으로 전환된 소방공무원의 자치사무인 소방사무 담당과 자치사무로 평가되던 소방사무의 국가사무로의 전환과 관련된 문제가 바로 그것이다 [38]. 소방사무가 국가사무인가 또는 자치사무인가에 대한 논란은 국가와 자치단체 사이의 사무기능 및 배분의 조정에 대한 불분명과 중복, 그리고 근본적으로 사무와 신분의 체계통일성을 이루지 못한 불완전한 입법에 기인한다. 소방사무는 정부수립과 함께 경찰사무의 일부분인 국가사무로 인정되었으나 지방자치제 실시와 함께 자치단체 사무범위에 소방이 포함되어 자치사무로 인정되었다. 소방사무는 경찰사무와 함께 국가의 존립과 국민의 안녕과 질서를 포함하는 사무로서 국가사무로 출발하였고 국가적 책무가 존재한다. 즉 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하는 국민의 안전과 관련된 사무는 국가사무로 이해되어야 한다.

지방자치단체의 국가사무의 처리제한에 관하여 규정한 지방자치법에 따르면, 지방자치단체는 법률에 다른 규정이 있는 경우에 외에는 국가의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 전국적 규모의 사무, 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, 고도의 기술을 요하여 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무인 국가사무를 처리할 수 없다고 규정하고 있다. 즉 소방사무는 전국적으로 통일을 요하는 사무, 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무 또는 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무에 해당한다고 보아야 한다. 국민의 안전과 생명에 대한 국가의 의무는 무릇 정치적 협상의 대상이 되어서도 안 되며 또한 그 결과물이 되어서도 안 된다. 지방자치, 자치분권, 자치사무는 지역 주민의 복지와 행복을 위하여 행사되어야 한다. 그러나 국민의 안전과 생명에 대한 권리와 그에 대한 보호 의무는 자치단체의 의무가 아닌 국가의 의무임을 고려한다면 소방공무원의 국가직화 이유가 근본

적으로 단지 처우와 재정의 문제가 아니었음을 유념할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- [1] 한국지방자치연구원, *소방 국가직화 추진전략에 대한 연구용역-지방분권과 소방 국가직화의 상관관계 및 논점 중심으로*, 소방청, 2017.
- [2] 한국지방자치연구원, *소방 국가직화 추진전략에 대한 연구용역-지방분권과 소방 국가직화의 상관관계 및 논점 중심으로*, 소방청, 2017.
- [3] 한국지방자치학회, *국가·지방간 소방사무의 합리적 분담 및 재원확보방안*, 경기도, 2012.
- [4] 서울행정학회, *소방사무의 국가적 책무 이행을 위한 소방업무종합계획 연구*, 소방청, 2012.
- [5] 한국지방자치학회, *효율적 소방력 운영방안*, 소방청 2010.
- [6] 서울시립대학교 산학협력단, *소방조직 인력 운영 선진화 방안 연구*, 국민안전처, 2015.
- [7] 김홍환, *소방행정의 변화에 따른 소방재정구조 개편방안*, 한국지방세연구원, 2018.
- [8] 김재호, 임재만, “국민의 안전권 보장수단으로서의 소방사무 -소방공무원의 국가직전환과 소방사무의 국가사무화에 관한 소고-”, *공법연구*, 제47집, 제4호, pp.269-297, 2019.
- [9] 손형섭, “국민 안전보장을 위한 정부조직 개편 연구”, *공법학연구*, 제15권, 제4호, pp.3-34, 2014.
- [10] 서울행정학회, *소방정책개발 및 소방교육 체계구축을 위한 소방학 정립 연구*, 소방청, 2009.
- [11] 한국지방자치연구원, *소방 국가직화 추진전략에 대한 연구용역-지방분권과 소방 국가직화의 상관관계 및 논점 중심으로*, 소방청, 2017.
- [12] <http://fpn119.co.kr/114303>
- [13] 이재은, 권진주, 김경훈, 김은정, 노섭, 류상일, 박광길, 박덕근, 박재규, 성기환, 손영수, 심기오, 심재현, 양기근, 오재호, 이은애, 이호동, 장태곤, 정창화, 조종묵, 조호대, 최진중, 최호택, 한동우, 황은하, *재난관리론*, 대영문화사, 2006.
- [14] 서울행정학회, *소방사무의 국가적 책무이행을 위한 소방업무종합계획 연구*, 소방청, 2012.
- [15] 한국지방자치연구원, *소방 국가직화 추진전략에 대*

한 연구용역-지방분권과 소방 국가직화의 상관관계 및 논점 중심으로, 소방청, 2017.

[16] <http://m.fpn119.co.kr/104494>
 [17] <http://m.fpn119.co.kr/104494>
 [18] 소방청, 2019 소방청통계연보, 2019.
 [19] 이부하, “생명·신체의 안전권에 대한 헌법적 고찰,” 법과 정책, 제25집, 제2호, pp.119-142, 2019.
 [20] 허영, 한국헌법론, 박영사, 2017.
 [21] 전광석, “국민의 안전권과 안전보호의무,” 법과인권교육연구, 제8권, 제3호, pp.143-157, 2015.
 [22] 이한태, 전우석, “한국 헌법상 기본권으로서의 안전권에 관한 연구,” 홍익법학, 제16권, 제4호, pp.121-145, 2015.
 [23] 윤수정, “국민 안전권 보장을 위한 국가 및 지방자치단체의 역할 _ 안전권의 공법적 논의구조를 중심으로 _,” 공법학연구, 제20권, 제3호, pp.3-27, 2019.
 [24] 김대환, “국가의 국민안전보장의무,” 공법학연구, 제15권, 제3호, pp.3-41, 2014.
 [25] 한국지방자치학회, 효율적 소방력 운영방안, 소방청, 2010.
 [26] 현재 2004. 11. 25. 2002헌바66.
 [27] 현재 1995. 7. 21. 94헌바136.
 [28] 법제처, 법령입안심사기준, 1996.
 [29] 국회사무처 법제실, 헌법재판소의 위헌결정 사유와 입법상 유의사항, 2000.
 [30] 박영도, 입법기술의 이론과 실제, 한국법제연구원, 1997.
 [31] 현재 1996. 2. 29. 94헌마213.
 [32] 서울행정학회, 소방사무의 국가적 책무이행을 위한 소방업무종합계획 연구, 소방청, 2012.
 [33] 서울행정학회, 소방사무의 국가적 책무 이행을 위한 소방업무 종합계획 연구, 소방방재청, 2012.
 [34] 김재호, 임재만, “국민의 안전권 보장수단으로서의 소방사무 -소방공무원의 국가직전환과 소방사무의 국가사무화에 관한 소고-,” 공법연구, 제47집, 제4호, pp.269-297, 2019.
 [35] 한국지방재정학회, 안정적인 소방재원 확충 방안, 행정안전부, 2012.
 [36] 노동영, “자치경찰제 논의와 법적정책적 소고,” 법학연구, 제28권, 제2호, pp.425-443, 2017.
 [37] <https://www.sedaily.com/NewsView/1VO99AA44V>
 [38] 김재호, 임재만, “국민의 안전권 보장수단으로서의

소방사무 -소방공무원의 국가직전환과 소방사무의 국가사무화에 관한 소고-,” 공법연구, 제47집, 제4호, pp.269-297, 2019.

저 자 소 개

이 재 학(Jae-Hak Lee)

정회원



- 2016년 2월 : 건국대학교 법학과 (법학박사)
- 2016년 3월 ~ 2019년 2월 : 건국대학교 법학연구소 책임연구원
- 2019년 3월 ~ 현재 : 건국대학교 행정대학원 법무학과 초빙교수

〈관심분야〉 : 정의, 국가정책과 형사정책, 인권과 형법

장 성 호(Seong-Ho Jang)

정회원



- 2015년 3월 ~ 현재 : 건국대학교 국가정보학과 교수
- 2017년 3월 ~ 2020년 8월 : 건국대학교 행정대학원 원장
- 2020년 9월 ~ 현재 : 건국대학교 미래지식교육원 원장

〈관심분야〉 : 정치변동, 시민사회와 NGO, 체제전환