

地方自治制 實施에 따른 消防行政의 發展方向

鄭 世 煜*

1. 消防의 現代的 義意

理論上 消防 (la protection contre l'incendie, fire protection)은 그 施設 및 人員을 활용하여 國民의 生命, 身體 및 財産을 火災로부터 보호하고, 風水害·雪害·海溢·火災 또는 地震 등의 災害를 防除하며, 이들 災害로 인한 被害를 最小化하는 것을 그 임무로 한다.

오늘날 모든 국가에 있어 이러한 消防의 重要性은 더욱 커지고 있다. 특히 우리나라는 1960년대 후반부터 지속적인 高度의 經濟成長을 이룩해 오면서 産業化·都市化가 急速度로 進진됨에 따라 建築物이 계속 증가해왔고, 建築技術이 발달함에 따라 建築物이 高層化·大型化 되었을 뿐 아니라 産業施設이 확충되고 地下施設이 大型化되었기 때문이다. 따라서 일단 火災가 발생하면 엄청난 人命·身體 및 財産의 피해가 생길 위험성이 많아지게 되었다. 더구나 建築物의 材質을 보더라도 可燃性 內裝材와 위험물의 사용량이 증가하고 있어 火災가 발생할 蓋然性이 더욱 높아졌으며, 일단 火災가 나면 火災地點에의 接近과 鎮火作業이 더욱 어려워지게 되었다.

이러한 消防의 與件變化로 인하여 消防行政 需要는 量的·質的으로 달라지고 있으며, 이에 따른 적절한 対応能力을 갖추기 위하여 消防行政體制도 時宜에 맞게 改編되지 않으면 안 될 것이다. 더구나 앞으로 地方自治制가 실시될 것이므로 차제에 消防의 位相과 役割을 再定立하고 消防行政의 發展을 도모해야 할 것이다.

2. 消防機能-國家의 機能인가 地方自治團體의 機能인가?

가. 消防은 전통적으로 基礎自治團體인 市· 邑·面의 責務(responsabilité essentiellement communale)로서 市· 邑·面의 公共서비스의 對象(objet de service public communal)으로 인식되고 있으며, 오늘날에 있어서도 이러한 觀念에 變함이 없다.

① 프랑스 ... 市· 邑·面行政法 제97조

그러나 消防組織은 점차로 市· 邑·面의 범주를 벗어나고 있음

그 主된 이유는 財政的·技術的 理由

- 많은 市· 邑·面의 消防裝備不足

- 人命救助와 火災預防서비스에 관한 人件費와 物資費의 부담과중

市· 邑·面간 協助體制(entraide intercommunale)로 전환되고 있음. - -

② 英國 ... 國家機能인 동시에 地方機能

19세기 전반에는 국가가 경찰조직의 한 분야로서 담당했으나 1947년에는 消防事務를 市·道의 自治事務로 전환하고 국가는 감독권만을 행사하게 됨.

③ 美國 ... 일정한 區域내의 消防에 대한 책임은 1차적으로는 市· 邑·面長에게 있다. 다만 市· 邑·面消防을 설치·운영할 能力이 없는 市· 邑·面(municipalities)에 대한 消防責任은 州 또는 郡(county)에게 있다.

消防區(fire protection district)라는 특별구로 설치하기도 함.

④ 日本 ... 기초자치단체인 市町村이 消防事

본 論說은 本學會 1989年度 定期總會紀念 學術講演會(1989. 4. 14)에서 發表된 것임.

* 正會員, 法博·明知大教授

2 / 地方自治制 實施에 따른 消防行政의 發展方向

務를 담당.

市町村은 당해 區域내의 消防責任이 있음 (條例에 의하여 市町村長이 管理)

⑤ 韓國 … 消防은 지방자치단체의 機能임 (지방자치법 제 9 조 ② 항 6)

消防本部·消防署는 지방자치단체의 기관으로 移管되어야 하나 현재는 서울특별시와 5개 直轄市를 제외하고는 아직 國家機關으로 되어 있음 (國家·地方 2 元化).

⑥ 綜合 및 結論

消防은 지방의 사무이다. 다만 광역자치단체와 기초자치단체중 어디에 귀속시키느냐의 문제가 있다.

3. 消防行政組織

가. 外國의 消防行政組織

1) 프랑스

中央-內務部消防局 (service de la protection civile)

教材課, 裝備計劃課, 消防團課 등이 있음.

道 (d'epartement) - 消防局

道議會議長이 지휘·감독함

市·邑·面 - 消防隊를 설치하거나 道에 移讓함.

2) 英國

中央-內務部消防局 (行政調查官, 予防担当官, 技術担当官 등)

地方-消防本部 (조직·총무부, 관리부, 예방부, 기술부)

소방사령부-소방서

3) 日本

中央-自治省의 外局으로서 消防庁 설치 (消防庁長官) (總務課, 消防課, 予防課, 위험물규제과, 防災課, 구급·구조과 및 地震对策室·特殊災害室)

地方-東京都-消防庁

道·府-消防局

縣-防災課

市·町·村-消防局 (大都市) 消防本部

(기타 市 및 町, 村)

消防署

나. 韓國의 消防行政組織

1) 沿革

① 1948년 政府樹立 이후 27년간 警察 行政組織의 일부로 되어 있었음. 즉, 中央內務部治安局 (경찰, 消防, 民防空) 市·道: 警察局消防課, 消防署

② 1975년 8 월 - 民防衛本部消防局

民防衛機能체제의 한 分野가 됨.

③ 國家·地方 2 元化体制

서울·直轄市 - 自治消防体制 (消防本部)

道 - 國家管理 (民防衛局消防課)

市·郡 - 消防署, 派出所

2) 問題點

가. 高度産業社會의 격증하는 消防行政需要에 능동적으로 대처하기 위한 制度·法令의 정비, 기준의 마련, 消防技術研究 등 支援機能의 수행능력이 현저히 부족하다.

나. 消防機能이 自治團體의 기능이라 하더라도 消防制度和 法令의 연구, 消防人力의 양성, 消防技術研究를 지방자치 단체 스스로 담당하게 하는 경우에는 予算의 浪費와 非能率을 초래하게 된다.

3. 發展方向 - 內務部의 外局으로 消防庁을 신설한다.

가. 一般行政組織으로부터 分離하여 獨立性을 갖게하며 火災予防·鎮壓技術의 専門성을 확보하게 한다.

나. 消防에 관한 다양한 法令·例規등을 운영하며 消防與件變化에 맞도록 改正.

다. 地方消防業務간의 調整·技術의 권고, 指導.

라. 消防庁長은 政務職으로 補하고, 次長은 管理官으로 하되 消防專門人으로 補하도록 한다.

1) 1 案: 現 機能만을 담당하는 경우

予防局 ... 企劃課, 위험물規制課, 指導課

防護局 ... 防護課, 救急救助課, 裝備課

行政局 ... 行政課, 管理課, 調査課

2) 2 案: 火災予防과 鎮壓業務 이외에 山火 鎮壓, 風水害·雪害·海溢·地震 등의 自然災害

까지 消防機關이 담당하게 되는 경우

予防局… 企劃課, 위험물規制防災課, 指導課(또는 技術課)

消防局… 消防課, 救急救助課, 特殊災害課, 自然災害課, 裝備課

行政局… 行政課, 管理課, 調查課

마. 內務部消防學校를 消防庁 산하의 消防大學으로 승격시켜 消防專門人力을 양성하며, 行政機關 및 産業체에 우수한 消防人力을 공급함이 바람직.

바. 消防庁 산하에 國立消防研究所를 신설하여 科學消防의 연구기반을 조성하고 소방기술의 향상을 도모하여, 地方消防需要에 차원높은 技術支援을 도모한다.

4. 消防公務員의 人事

가. 現況 및 문제점

1) 現在 消防局에 36명이 있어 消防政策의 수립, 人力管理, 지도감독기능을 담당하고 있음.

- 그 중 消防職 19명, 一般職 17명

- 一般行政職이 高位職인 消防局長(理事官), 消防課長(書記官), 消防行政係長등 4개 職位(事務官)를 점하고 있기 때문에 消防職의 昇進範圍는 8個係長職중 4개職과 3個課長職중 2개職으로 제한되어 있다.

中央에서 消防職에 一生동안 근무해도 課長까지밖에는 昇進이 안되므로 職業公務員制에 逆行함.

2) 消防公務員(消防官 10,490명, 義勇消防隊 66,045명)의 士氣低下

중요한 消防政策이 非消防專門人에 의하여 立案·決定되므로 消防組織은 求心力을 잃고 있으며, 消防에 대한 主人意識을 갖지 못하고 疎外感을 가지고 있으며, 士氣가 매우 떨어져 있음.

3) 消防業務의 전문지식을 가지지 못한 一般職公務員이 消防의 要職을 차지하고 있으므로 발전지향적인 消防政策의 立案·上達 등 意思疎通이 차단되어 있고 創意的인 政策開發이 이루어지지 않고 있으며, 消防行政에 대한 責任感이 매우 낮고 內務部 地方行政의 部署로 옮

겨가기 위한 經由機關으로 생각하는 경향이 있으며, 消防에 대한 專門知識과 經驗이 없어 業務推進이 미흡하고 業務를 기피하는 현상도 나타나고 있다. 또한 이들은 消防에 대한 天職意識이 없어 轉補發令이 날 시기만을 기다리고 있으며, 自然히 無事安逸主義에 빠질수 밖에 없다. 事務官이상 一般行政職의 消防局근무년수(平均)는 1.4년에 불과하다.

一般行政職 平均勤務年數(事務官以上)

平均	消防局長	消防課長	行政擔當	管理擔當	防護擔當	豫算擔當
1.4年	1.4	1.4	1.8	1.5	1	1.2

또한 主事이하의 일반직 공무원들도 消防職務에 대한 寄與度가 매우 낮다. 요컨대, 消防業務의 專門性에 상응하는 政策의 입안과 지도가 어려운 실정이다.

4) 이러한 消防行政機構에 대한 人事로는 消防業務의 專門化추세와 급격히 증가하는 消防行政需要에 적극 대응할 수 없으며 消防行政의 발전을 기대할 수 없음.

나. 發展方向

1) 短期的 方案

消防局的 局長이하 一般行政職을 모두 消防職으로 補하도록 함.

2) 長期的 方案

題案된 消防庁의 庁長을 제외한 모든 職位를 消防職으로 補하도록 함(但, 次長은 管理官이나 內部昇進爲主의 人事를 慣行化함)

5. 中央과 地方의 관계

가. 원칙

1) 中央은 消防에 관한 法令의 제정, 基本政策의 수립, 市·道간의 필요한 最少限의 調整 및 財政的·技術的 支援, 우수한 消防人力의 제공 등의 기능만을 담당하도록 함

2) 地方은 予防·消防 등의 종합적인 執行機能을 지방자치단체 스스로의 意思와 責任하에서 담당토록 함.

즉 中央과 地方간의 垂直的 分業體系를 확립

4 / 地方自治制 實施에 따른 消防行政의 發展方向

하고 그 토대위에서 命令·服從關係가 아닌 相互간의 機能的 協力關係를 설정·유지해야 함.

나. 中央의 統制·監督

1) 필요한 最少限度에 그치도록 함.

2) 事業的·權力的 統制(contrôle a priori)에서 事後的·非權力的 統制로 전환해야.

中央의 取消·停止權→技術的指導·勸告·정보제공(advice and information)으로.

3) 國民的 最低水準(national minimum)의 유지를 위한 協助필요.

다. 広域自治團體(특별시·직할시·도)와 기초자치단체(市·郡·自治區)간의 消防機能配分の 적정화.

1) 특별시·직할시와 自治區간의 機能配分은 특별시·직할시 中心으로 할 것(自治區의 自主的 消防機能의 제약)

2) 道와 市·郡간에 있어서도 主로 道에 消

防機能을 적극 배분하는 過감한 方向轉換이 필요함.

理由: ① 交通·通信의 발달에 따르는 消防區域의 확대화.

② 消防 장비의 小區域別 分散管理보다 広域的 集中管理가 더 효율적임.

3) 특별시·직할시·도와 市·郡·自治團體의 權限과 責任을 분담하여 소방업무를 分擔할 수 있도록 함이 바람직 함. 즉,

① 人事·教育·진압작전의 지휘, 통신, 운영, 自治法令 制定 등 広域體制를 요하는 사무는 특별시·직할시·도에서 담당하고,

② 비용부담, 官署, 人力·장비, 用水 등의 消防力 확보와 火災 예방활동(소방검사, 훈련지도), 消防民願(건축허가동의 등) 처리 등의 사무는 市·郡·自治區가 담당하도록 함.