

# 재난대응기관으로서 소방조직의 역할제고에 관한 고찰

박대우 · 김태환\*

충북대학교 국가위기관리연구소 선임연구원, 용인대학교 교수\*

## A Study on the Firefighting Organization as a First Response Organization of Disaster Management

Park, Dae Woo · Kim, Tae Hwan\*

National Crisis & Emergency Management Research Institute, CBNU  
Yong-in University\*

### 요 약

소방조직은 재난발생시 초동대응기관으로서 재해를 최소화하고, 국민들의 생명과 재산을 보호하기 위한 중대한 임무를 수행하고 있다. 따라서 행정조직체계에서의 역할 및 책임 등의 권한이 매우 중요하다. 현행 소방조직의 재난발생 시 역할을 살펴보고, 행정적 대응능력을 제고시킬 수 있는 방안을 고찰하였다.

### 1. 서 론

현대사회가 도시화, 산업화, 건물의 고층화, 자동차의 보유증가, 전기와 가스사용의 증가 등의 요인으로 인해 나타난 대형의 도시가스 폭발사고, 전기누전으로 인한 각종 화재 사고, 대규모공장에서의 실화 등으로 인한 대규모 인명과 재산의 손실, 교량붕괴 등의 사건들은 소방의 역할 확대를 요구하고 있고, 이에 부응하여 소방은 그 활동영역을 넓혀오고 있다.

소방의 특징은 일반적으로 결과성, 긴급성, 위험성, 대기성, 가회성 그리고 전문성의 성격을 가지고 있다. 이와 같은 성격을 지닌 소방행정은 일반 행정부문과는 상당한 차이가 있으며, 이러한 차이는 소방행정이 가지고 있는 독특한 특성에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

전통적인 의미에 있어서 소방활동은 소극적인 화재진압활동을 의미하여 왔으나 이런 역할의 범위가 현대에 이르러 방재도 복리증진이라는 적극적인 의미로 그 역할의 범위가 변화하고 있으며 이는 세계적인 추세이다.

우리나라의 재난관리는 삼국시대 이래 실시되었던 부역, 조선시대의 향약 등을 통해 재난에 대처하여 오다가 해방이후 1975년 제정된 ‘민방위기본법’을 통해 국가가 직접 재난에 대처하기 시작하였다.

이에 정부에서는 재난관리 관련 법규 및 조직을 재정비하여 행정자치부 ‘민방위재난통제본부’를 전신으로 하여 1990년대 이후 해마다 되풀이되는 대형재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 2004년 6월 1일에 소방방재청이 개청되었다.

소방방재청은 본청 1관 3국 21과 2팀과 3개의 소속기관에 본청 343명, 소속기관 202명 등 545명이 근무하고 있으며, ‘재난및안전관리기본법’ 등 19개 법률의 집행을 통해 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가 재난관리 업무를 중추적으로 수행하고 있다.

우리나라는 119를 창설한 이래 소방의 재해재난 대응력을 전폭적으로 강화해 왔다는 특징을 갖고 있다는 점에 주목해야 하며 119에 모든 유형의 재난이 신고되듯이 결과적으로 소방이 모든 형태의 재난에 대한 현실적인 대응역량을 키우고 있으므로 이러한 인프라를 활용하자고 주장하고 있다. 이러한 의미에서 재난관리단계별 소방의 역할은 증대되고 있으나 독립된 중앙전담조직의 미비로 인한 업무의 효율성이 결여되고, 관리체계가 이원화되는 등 다양한 문제들이 제기되고 있다. 따라서 본 연구에서는 기존의 연구들을 기초로 하여 재난대응기관으로서 소방의 역할제고에 대하여 고찰하였다.

## 2. 재난관리 소방행정

소방의 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급 활동 등을 통해 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 이에 따라 재난관리에 있어 소방방재청을 중심으로 중추적인 역할을 수행하고 있으며 재난관리 단계별로 역할을 구분하고 있다.

표 1. 재난관리조직 변천과정

구분	예방단계	준비단계	대응단계	복구단계
활동 내용	재난의 발생 가능성을 사전에 감소시키기 위한 제반활동	재난 발생시 효과적인 대응을 위한 사전준비 활동	재난으로 인한 인명·재난 피해의 최소화 및 확산방지 활동	재난으로 인한 피해를 재난 발생전 상태로 회복시키는 활동
긴급성	불필요	불필요	필요	일부 필요
특성	대상물에 따른 전문성 필요	대응에 따른 준비이므로 대응기관에서 담당	협회의 재난관리로 지휘 체계가 중요	단기와 장기복구로 구분
활동 기관	(화재) 해당 부처	소방에서 주도적으로 담당		(일부분) 해당 부처

### 2.1 소방행정 연혁

표 1. 재난관리조직 변천과정

시대	년도	조직
미군정시대	1946-1948	중앙; 소방위원회(소방청) 지방; 도 소방위원회(지방소방청) 시·읍면; 소방본부
정부수립이후	1948-1975	중앙; 내무부 치안국 소방과 지방; 경찰국 소방과, 소방서
민방위본부 신설운영	1975-1995	중앙; 내무부 민방위본부 신설(민방위국, 소방국) 지방; 민방위국 소방과, 소방서
민방위재난통제본부 개편	1995-1997	중앙·지방; 재난관리국 신설
중앙 및 지방 재난조직 구조조정	1998	중앙; 민방위국과 재난관리국을 민방위재난관리국으로 축소 개편 지방; 재난관리국 폐지
소방방재청 개칭	2004	중앙; 소방방재청 신설

## 2.2 국내 소방조직업무

현대사회에 있어서 대도시 권역에서 소방의 수요는 급증하고 있다. 즉 생존을 위한 초기조치나 기동성 있는 대처를 요하는 모든 유형의 재난에 있어서 소방은 일차적 대응업무를 맡게 된다. 이와 같은 맥락에서 ‘소방기본법’에도 인명구조를 그 주요업무로 명시하게 되었으며, ‘구급’으로 일컬어지는 병원전 처리과정을 우리나라 뿐만 아니라 미국·일본에서도 소방부서에서 담당하고 있다.

## 2.3 미국 소방조직업무

FEMA의 경우 1990년대 신국가 소방정책보고서인 “Blue Ribbon Report’에서 FEMA가 자연재해에 집중되어 소방에 대한 투자를 소홀히 취급, 많은 문제를 야기하고 있다고 지적하여 국가소방정책 강화를 권고한 바 있으며, 911테러이후 국토안보부 창설시 FEMA가 흡수 통합되면서 연방소방청(USFA)은 사실상 독립청의 지위를 더욱 강화하여 강력한 국가 소방정책을 추진해 나가고 있는 실정이다. 최근에는 ‘적정소방관 및 비상대응요원 충원법’을 제정하여 연방정부가 지자체의 소방공무원 충원예산을 직접 지휘하는 등 국가차원의 지원이 강화되고 있다.

현재 연방소방청은 형식상으로는 국토안보부 비상준비·대응조직(Emergency Preparedness and Response, PR&R) 산하에 있으나 실질적으로는 독립적인 지휘계통을 갖고 있는 국토안보부 ‘외청’의 성격을 가지고 연방소방청 아래 국가비상훈련센터(NETC)와 비상관리연수원(EMI), 국립소방학교(NFA)를 소속기관으로 두고 있다.

## 2.4 일본 소방조직업무

2001년 행정개혁위원회 중간보고 시 소방행정은 실동부대를 필요로하는 등 일반행정과 성격이 다르고 100만명이 넘는 소방단원의 사기고양을 위해 소방청장관을 정점으로 한 일

원조직이 필요하다고 권고하여 현재 총무성 소속 중앙소방청에 의해 강력한 국가 소방방재정책을 추진하고 있다.

### 3. 재난대응시 소방조직의 역할

#### 3.1 소방조직의 특수성

특수분야의 업무를 담당하는 공무원으로서 경찰·검사· 등의 공무원들은 특별법이 우선적으로 적용되나 소방공무원들은 별도의 독립된 조직체계를 갖추지 못하고 일반 행정의 한 부분으로 업무를 추진하고 있다.

일원화된 지휘체계하에서 생명을 담보로 재난 현장에서 구조·구급활동을 해야 하는 소방공무원들은 업무 추진상의 동기부여를 기대할 수 없는 상황이다. 이러한 측면에서 소방조직의 독립성이 확보되어야 하는 주된 이유이다.

재난상황에서는 다양한 수준의 조직적, 유관기관과의 유기적인 상호협력활동을 통하여 적절한 수준의 목적을 달성할 수 있다.

이러한 상호협력활동을 위한 협력성을 유발시키기 위해서는 동질성이 우선되어야 할 것이며, 동질성은 조직의 독립성에서 기인될 수 있을 것이다.

#### 3.2 소방수요의 증가

기존 소방의 고유기능은 화재의 예방·경계·진압에 국한되었으나, 기동성과 신속성, 특수장비의 보유, 24시간 상시근무체계라는 소방조직의 특성으로 역할이 지속적으로 증대되는 추세에 있다.

표 2. 소방기능의 변화

년 도	업 무	비 고
1981	야간 응급환자 이송업무 실시	시범실시
1983	구급업무가 소방업무로 규정	
1988	119구조대 발족	서울올림픽 안전대책일환으로 실시
1989	구조업무가 소방업무로 규정	
1995	재난관리법 제정	재난관리 중추조직으로 영역 확장
1995	수난구호법 개정	내수면 수난사고업무가 소방에 이관

### 4. 소방조직 역할제고 방안

재난발생시 소방의 역할에 관한 기존 선행연구들의 개선안은 대부분 독립된 소방기관으로서의 소방청에 대한 설립의견이 지배적이다.\* 이러한 의견으로 제시된 방안을 살펴보

\* 한국재난관리체계 개편에 관한 연구: 현 재난관리체계의 문제점 분석을 통한 소방조직 역할 제고 중심으로(김상현, 2008)

국가 재난관리 발전방안에 관한 연구: 소방분야를 중심으로(이종민 2008)

지방재난관리체계의 발전방안에 관한 연구: 경남 소방조직을 중심으로(이강호, 2006)

지방자치단체 재난관리 효율화 방안 연구 :충청남도 소방행정을 중심으로(강기원, 2007)

면 다음과 같이 정리할 수 있다.

#### 4.1 행정중심 재난관리

재난관리 4단계 중 현장활동이 차지하는 비율이 70-80%이나 전체를 안전관리 중심으로 판단하려는 의도와 안전관리만을 앞에 둔 행정편의주의적 발상으로 현장활동의 중요성이 상쇄되고 있다.

재난현장에서 현장 활동을 전담하는 전문조직은 소방이 중심 조직이고 그 밖의 조직들은 상황과약, 정보 및 보고자료 수집 등을 하는 조직들이 대부분으로 재난현장 활동인력이 부족한 상태다. 대부분의 재난관리 부서에서 근무하고 있는 인력은 재난관리에 대한 비전문 인력으로 재난관리에 관한 경험부족으로 재난발생시 정확한 판단에 의한 재난대응이 어려울뿐 아니라 순환보직에 따른 인계·인수 미흡으로 전문성이 떨어진다.

#### 4.2 재난관리부서 기피현상

재난관리부서의 경우 근무기피부서로서 전락되었고 일반 행정직공무원의 경우 순환 보직으로 인한 잦은 인사이동으로 재난방지의 핵심적이고 중추적인 역할의 기대가 곤란하고, 사무배분을 고려하기 보다는 일반 행정관료중심의 조직으로 운영하고 있다.

#### 4.3 독립된 전담 소방행정조직 신설

재난발생시 현장의 초기대응은 지휘통제력을 갖고 있는 소방조직을 중심으로 유관조직을 유기적으로 움직일 수 있도록 구성하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 전문 대응조직인 소방조직을 중심으로 동원자원에 대한 지휘체계를 확립하는 것이 가장 중요하다.

소방업무의 핵심 역량은 다양한 재난현장에서 긴급대응능력으로 이러한 소방업무의 특성에 맞는 차별화된 발전전략이 필요함에도 소방방재청 개청 이후 직렬 이기주의에 의하여 일반행정 중심의 조직구도와 업무추진으로 소방업무가 위축되고 있는 현실이다.

소방조직은 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진은 목적으로 하는 조직으로 국민으로부터 가장 신뢰받고 사랑받는 조직이다. 소방행정수요가 폭증하는 환경에서 소방업무의 능력을 향상시켜 행정서비스의 질적 향상과 국민에게 다양한 소방행정 수혜기회의 확대가 필요하므로 국민에게 제공되는 안전서비스가 행정수요의 다양화 추세에 맞도록 과학적 시스템으로 준비하는 등 이에 적절히 대응하고 막대한 자원을 관리할 주체로서 종합소방행정기관이 필요하다.

#### 4.4 재난관리 전담인력확충

소방업무는 건축, 화공, 물리, 응급의학 등 종합 과학적인 응용학문의 결정체로 독립된 의사결정체제를 갖고 범 부처적으로 협조와 조율이 필요한 분야임에도 현재와 같은 정책 및 의사결정체제하에서는 소방업무의 특수성과 전문성의 향상을 기대하기 곤란하므로 자율적인 의사결정을 위한 소소방조직의 독립성은 전문성의 향상을 위해 필수이며, 생명을 담보로 하는 현장 활동으로 수직적·명령적 조직문화 특성과 고유의 미션수행을 위하여

---

국가재난관리의 문제점과 개선방안 :소방분야를 중심으로(김충묵 2008)

전문화는 필수조건이다.

## 5. 결 론

소방조직은 소방기본법상에 재난에 대한 구조·구급업무를 명시함으로써 그에 대한 역할이 막중함에도 불구하고, 조직·예산·인력 규모 등으로 비추어 볼 때 전담기관으로서의 성격은 기타 부서에 비하여 축소되어 있다. 이는 소방업무의 효율성을 저해하는 요인이며 실제 대형재난 발생 시 신속한 대응업무를 저해하는 요인이 되며 이로 인한 피해는 국민들에게 전가될 수 밖에 없다.

경찰·군 등 제복을 착용하는 조직은 그 고유의 특별법이 존재하며, 소속기관이 독립성을 가지고 업무를 수행하기 때문에 조직의 효과성 및 독립성을 부여하고 있으나 소방조직만이 유일하게 소방방재청 소속으로 되어 있어 실제적 대응업무를 함에도 불구하고, 그 권한은 조직적으로 축소되어 있다.

외국의 경우에서 보듯이 미국소방청(USFA)은 연방정부 차원에서 전국의 소방정책과 기능을 조정하고, 화재의 예방과 방화통제계획을 지도하며, 광범위한 소방자료의 관리 및 분석을 실시하는 기능을 담당하는 등 FEMA와 협조지원체계를 유지하고 있지만 사실상 완전히 독립된 기관이라고 볼 수 있다. 일본은 소방중심의 방재체제를 구축하고 재난유형 중 비중이 높은 화재피해를 줄이기 위한 노력을 적극적으로 강구하고 있으며, 중앙정부에는 소방직렬이 없으므로 소방청의 직원은 파견 또는 일반직으로 전직하여 근무함으로써 전문성이 강한 시스템으로 운영되고 있다. 따라서 소방방재청이란 국가재난 전담조직의 역할을 더욱 효율적으로 운영하고 대국민 소방행정서비스 확보를 위한 소방을 중심으로 한 재난관리체제 개편이 요구된다.

## 참고문헌

1. 이종열 외(2003), “소방행정조직체계 비교분석-미국과 일본을 중심으로-”, 한국정책과학회보, 제7권 제2호, pp.357-374.
2. 최병학(2005), “자치소방행정론”, 천안:중앙소방학교, 2005년도 중견간부반 교재.
3. 최연홍 외(2002), “국가소방방재체제 발전방안 연구”, 한국행정학회.
4. 서진완(1998), “소방행정체제의 평가 및 발전방향”, 한국행정연구원.
5. 김태윤(2004), “국가 재해재난 관리 체계와 소방방재청”, 대한지방행정공제회, 지방행정 특징:방재행정, pp.45-51.
6. 김문원(2001), “소방조직의 발전방안에 관한 연구”, 인천대학교 행정대학원 석사학위논문.
7. 이목훈(2002), “소방행정체제의 합리화 방안”, 한국소방정책학회 주최 ‘소방청 신설에 관한 국민공청회’ 발표논문.
8. 이창원 외(2003), “국가 재해재난 관리조직의 개편 방안에 관한 연구”, 한국행정학회.
9. 한상대(2004), “지방자치단체 재난관리체제에 관한 연구”, 아주대학교 공공정책대학원 석사학위논문.
10. 행정자치부 소방국(2003), “국가재난관리시스템 개선방안”.