

地方化時代에 따른 消防行政의 發展的對應

- 韓國消防의 아픔과 꿈 -

黃	泳	喆*
鄭	在	雄*
鄭	出	根*
任	良	淳*

第一章 序論

第1節 副題의 設定理由 및 背景

무릇 아픔과 꿈이라는 語句는 생명을 가진 有機體에 適用되는 言語로서 本 論文에서 다루고자 하는 “地方化 時代에 따른 消防行政의 發展的 對應의 境遇에는 一見 어울리지 않는 副題名인 것으로 볼 수 있다.

그러나 本 論題에서 제기된 여러 問題點과 그에 따른 改善方案等이 本質的으로 消防組織 自體만의 努力으로 解決될 性質의 것이 아닌點이 많으며, 類似의 研究論文이 수차에 걸쳐 發表되었으나 提起된 問題點에 對한 改善 必要性的인 認識提高에 그치고 있을뿐 전혀 改善의 조짐이 보이지 않는, 그야말로 理論的인 言語로는 表現할 수 없는 아픔이 消防에는 있어왔다.

한편 組織을 둘러싸고 있는 社會의 環境은 급격한 變動을 繼續하고 있으며, 特히 作속에 있어서는 組織環境에 큰 影響을 가져올 地方自治制의 時代가 도래하고 있다.

그런데 앞에서 言及한것처럼 韓國消防行政組織은 組織自體의 構造의 矛盾點이 長期間 改善

이 없이 放置되어, 다시 말해 그 아픔의 곪이 너무 깊게 패어 있어, 이러한 時代的 環境의 變化에 副應하여 組織의 發展을 圖謀하고 組織 本來의 目的에 附合하는 業務遂行을 하기에는 力不足의 實情에 있는 것이다.

여기에 또한 消防의 時代的 아픔이 加重되고 있는 것이며, 따라서 本 論題는 問題點이란 語句 대신에 아픔이란 用語를 使用하여 問題의 심각성을 다시한번 強調하고자 하는 것이며, 마치 苦痛에 몸부림치는 患者들에게 있어서는 무엇보다도 苦痛의 迅速한 解消가 꿈이듯이 改善의 時急함을 強調하고자 한다.

아울러 研究課題로 삼아 研究하기에는 困難하면서도 現實的으로 組織의 아픔을 가져오고 있는 미묘한 問題를 몇가지 導出하여 檢討하여 볼 것인바,

모조록 韓國消防의 아픔과 꿈이라는 問題에 對하여 關係當局者 및 全 消防人들의, 마치 醫士와 看護員이 患者를 돌보듯한 關心과 精誠이 있기를 바라는 마음으로 이러한 副題를 붙히게 되었다.

第2節 研究의 範圍 및 目的

오늘날 우리社會는 持續的인 高度의 經濟成長으로 社會 一般의 生活水準은 꾸준히 向上되어

* 正會員 · 慶尚南道 馬山消防署 研究班

가고 있으며,

政治적으로는 巴야흐로 民主化時代의 정착이 이루어져가고 있는 時點에 있다.

특히 第六共和國에 들어서는 政府의 民主化 意志가 거듭 천명되고 있고, “民主主義의 꽃”이라는 “地方自治制 時代”를 맞이하고 있다.

社會環境의 이러한 급격한 變動은 그에 따른 새로운 行政需要가 늘게 되는데, 이 새로운 行政需要의 變動에 對應하기 爲하여 行政組織 역시 組織의 變化와 管理의 改善를 通하여 부단히 發展을 摸索하여 나가게 된다.

그러므로 消防行政組織도 이러한 社會環境의 變動에 따른 새로운 行政需要에 부응하기 爲하여 組織의 變化를 꾀하고 管理의 改善를 通하여 새롭게 發展해 나가야 하는 것이다.

그런데 現行 韓國消防組織은 그 組織自體의 構造의 모습으로 因하여, 단순히 組織의 變化만을 가지고는 이러한 時代의 추세에 副應하여 組織의 發展을 꾀하고 나아가 地方化 時代에 副應하는 奉仕消防을 具現하기에는 그 組織力이 力不足의 처지에 있어, 組織의 變化로서가 아닌 體制의 一代 改編이 要請되고 있는 實情에 있다.

따라서 本 論題에서는 韓國消防의 構造의 矛盾點으로 提起되어 온 組織構造, 豫算 그리고 人力 등 組織 運營의 3代 要素를 다각도로 깊이있게 考察하여 다가오는 地方化 時代에 副應할 수 있는 體制로의 消防組織 改編方案을 研究하여 보고자 하였으며,

한편 組織管理의 活性化 方案으로 消防投入과 產出의 分析·計劃化 方法과 組織管理에 있어 가장 重要한 組織構成員들의 勤務意慾度 即, 士氣度의 重要性을 새롭게 照明하고, 그 調查方法을 研究者가 1次的 豫備調査를 거쳐 실제로 構成한 設問項目을 通하여 提示하고자 한다.

第二章 消防史에 비친 組織의 浮浸

第一節 消防行政 不在의 아픔

1. 消防史에 비친 組織의 浮浸

해방이후 韓國消防史를 概略적으로 살펴보면 美軍政下의 1946.4.10 軍令第66號로 自治消防制

로서의 消防部 및 消防委員會가 設置됨에 따라 日帝時代에 있었던 警察에 依한 消防業務 運營이 완전히 中斷되고, 獨自의인 行政體制의 自治消防制度가 出範되면서 1947年 消防廳이 設置되고, 全國에 50個 消防署가 設置되어 消防史에 있어 劃期的인 發展의 轉期가 되는듯 하였었다.

그런데 우리政府가 들어서면서 第1共和國 樹立과 同時 大統領令 第18號에 依據 中央의 消防組織은 內務部 治安局의 1個課로, 이어 다시 1個係로 急落하였으며, 50個 消防署는 24個 署로 크게 縮小됨에 따라 한때 義勇消防隊가 官設消防署로 改編되었다가 다시금 官設消防署가 義勇消防隊로 改編되는등 消防組織의 浮浸이 되풀이되었던 것이다.

그후 1961. 7. 15. 第3共和國 수립후 係에서 다시 課로 格上되면서 消防의 存在價値를 찾았으며, 이어 1970. 8. 30. 法律 第2249號로 政府組織法을 改定하여 內務部의 消防機能을 削除하고 消防業務를 地方自治團體로 移讓키로 하였다.

그러나 서울특별시와 부산직할시를 除外한 여타 自治團體는 財政事情을 考慮하여 그 移管時期가 留保되었고 第4共和國에 들어서는 1975.7. 25. 民防衛基本法이 制定되면서 政府組織法이 改定되어 民防衛本부가 創設되고, 消防業務는 다시 이 民防衛 傘下로 移管되어 오늘에 이르고 있다.

이와 같이 韓國消防은 消防의 本來모습인 自治消防으로 出發하였으나 治安局 傘下로, 警察業務로 轉轉하여 오다가 다시 民防衛 業務의 一部로, 그때 그때의 時代의 狀況과 政策의인 判斷에 따라 組織의 位相과 業務의 性格이 急落과 急轉을 거듭하는 組織의 浮浸이 繼續되어온 것이다.

이러한 渦程에 消防行政의 責任遂行機關이 頻繁히 交替됨에 따라 消防組織은 組織은 있되 行政은 없는 組織 不在現狀을 招來하게 되었고, 結局 消防行政의 發展을 圖謀할 수 있는 契機가 成立되기에는 未洽했었던 것이다.

2. 組織不在現狀에 따른 아픔

무릇 어떠한 組織이든 組織의 圓滑한 業務遂行을 爲해서는 반드시 組織業務의 責任遂行機關이 있어야 하는 것이며, 이의 不在現狀이 있게되

면 組織力이 空洞化 現狀이 惹起되어 그 組織體가 當面하게 되는 그때 그때의 問題 處理에 있어 미봉책으로 그치는 境遇가 많게 된다.

뿐만아니라 어떤 豫期치 못한 큰 事件에 對해서는 그에 對한 對應力이 미약하여 所謂 “死後 약방문”만 頻發되는 惡순환을 거듭하게 된다.

이러한 組織의 不在現狀은 그 組織의 發展에 있어 커다란 障礙要因으로 作用하게 되는바, 오늘날 韓國消防組織이 이와 같은 組織不在現狀을 招來하여 消防의 發展에 있어 다시는 오지않을 좋은 契機를 몇번 흘러보냈음을 2가지만 實例를 들어 살펴보겠다.

例1)

지난 83年度에 提唱되어 그동안 꾸준히 推進되어 오던 韓國消防의 至上課題인 “先進消防의 具現”이란 消防史에 있어서 初有의 消防發展運動을 그간의 推進過程을 考察해 볼때, 이 運動을 消防發展의 礎石으로 삼아 消防行政發展의 터전을 구축하는데 前 現職 消防人들의 意志와 努力이 실로 未洽하였음을 볼 수 있고,

例2)

지난 '86. 8. 4. 開館을 불과 10여일 앞두고 發生된 獨立紀念館 火災事件의 處理過程을 살펴볼 때, 그 事件이 未然에 防止될 수도 있었던 事件이었다는 點을 뒤로 미루어놓고 直接的인 要因 分析에만 치중한 감이 있었다.

그 結果 消防組織의 不在現狀이 組織力의 空洞化를 招來하여 그와 같은 國家의인 大火災를 惹起하는 過程에서 消防組織이 束手無策으로 쳐다만 보고 있을 수 밖에 없었다는 點을 輕視하게 되었고, 結局 “死後약방문”격인 獨立紀念館 消防派出所의 設置에 그치고 말았으며, 이를 계기로 消防組織에 對한 일대 體制點檢으로, 보다 根本的인 原因處方에는 이르지 못했던 것이다.

3. 組織의 二元化

가. 現行 消防의 上部組織인 民防衛本部 傘下 消防局의 職制를 살펴보면 一般行政職과 消防職 公務員으로 混在되어 있고 總員 35名中 消防職

은 19名, 一般職이 12名 그리고 4名의 雇傭職으로 짜여있다.

그리고 消防課의 企劃과 行政擔當, 防護課의 防護擔當, 豫防課의 豫防擔當等 消防組織의 核心要職에는 거의 모두 이 12名의 一般職이 자리하고 있고, 消防組織의 頂點이라고 할 수 있는 消防局長職에는 一般職 公務員의 任用이 당연시 되어있는 實情이다.

나. 各 地方의 消防行政組織을 살펴보면, 全國 9個道에 一線消防署를 管掌하는 機構로 消防課가 設置되어 있는데, 이 또한 一般職인 民防衛局長의 指揮下에 있으며, 消防課의 消防係에 역시 一般職이 배속되어 消防豫算業務를 管掌하고 있다.

第二節 消防人力 管理上의 非合理性

1. 消防人力의 深刻한 不均衡

消防人力을 中心으로 韓國消防力 現況을 살펴 보면 5本部, 83署, 332派出所, 9,805名의 消防公務員과 2,147隊의 約 9萬如名의 義勇消防隊員으로 構成되어 消防業務를 擔當하고 있다. 이를 現行 消防力 基準에 管한 規則(別表 2-1)에 比較해 보면 다음 表(2~2)와 같다.

(表 2~2)

구 분	소 방 서	파 출 소	인 력	장 비	소방수리
소 요	96서	410소	22,048명	331대	3,086개소
보 유 율 (%)	83서 (86%)	332소 (81%)	9,805명 (47%)	255대 (77%)	2,665개소 (86%)
과 부 족	-13	-78	-12,243	-76	-421
'88. 6. 30 현재 전국현황 ¹⁾				'88. 6. 30 현재 ²⁾ 경남도 통계	

1) 출처: 보험과 방재 (계간잡지) '88봄호 P. 24
2) 경남도 소방과 제공

여기서 보듯이 現行消防力은 基準에 比해 全般的으로 未達되고 있어 消防力의 增強이 時急한 課題임을 알 수 있으며, 特히 消防人力의 境遇 相對的으로 좀더 時急한 狀態에 있음을 알 수 있다.

또한 消防力의 增強方案으로 消防人力의 補強方案보다는 消防官署 및 消防裝備의 補強에 치

우치고 있는 即, 消防官署와 裝備의 補強에 따라서 人力이 策定되어지고 있음을 알 수 있는데, 이러한 事實은 消防官署 및 消防裝備에 비해 相對的으로 消防人力이 크게 不足하게 되면 기대했던 대로 消防力 增強效果는 일어나지 않는다는 事實을 輕視하고 있는 것으로 볼 수 있다.

왜냐하면 消防裝備가 火災로 인한 被害를 最小化하는데에 주 쓰임이 있다면, 消防人力이야말로 火災鎮壓의 效率化를 決定짓는 要體인 것이기 때문이다.

또한 昨今の 裝備保有數로도 車輛別 擔當人員의 不足으로 出動車輛別 鎮壓要員이 機關士 1名 以外에 1~2名 定度に 미치고 있는 實情에 있어 先着隊의 人命救助檢索은 커녕 初動火災鎮壓作戰의 遂行마저 어렵고, 심한 境遇 裝置操作을 爲한 現場人員조차 不足한 어려운 처지에 있다.

뿐만 아니라 派出所別 人員도 모자라 심한 곳은 定員은 固辭하고 最小限의 出動人力조차 確保치 못하고 있는 派出所가 現存하고 있는 實情이다.

이러한 實情으로 火災鎮壓業務는 勿論 消防檢査等 各種 業務의 遂行에 있어 무리가 따르게 되고 職員中 休暇 또는 年·病假로 인한 缺勤者가 생기게 되면 여타 職員이 出動人員의 確保를 爲하여 72時間을 繼續 勤務하게 되는데, 이로 인하여 勤務意慾의 喪失은 勿論 健康上 無理를 일으키기도 하고 있으며,

따라서 이러한 過重한 業務와 劣惡한 勤務條件으로 인하여 任用當時의 職場에 對한 希望과 期待는 순식간에 사라지고 任用時 屬望받던 職員일 수록 먼저 消防職을 떠나 他職으로 移職하여 나가는 現狀이 끊임없이 일어나고 있으며, 이것이 또한 人力不足이 現狀을 加重시키는 등 惡循環을 거듭하고 있는 實情이다.

2. 人力管理의 二元化에 따른 아픔

消防公務員으로서의 身分을 規定하는 身分法이 없어 警察公務員法에 依해 管理되어오던 消防은 1977년에 비로소 하나의 獨立的인 身分法인 現行의 消防公務員法을 가지게 되었다.

그런데 消防公務員의 任用權 運用이 國家職과

地方職으로 二元化되어 있고, 계급별 定員比率의 차가 많아, 크고 작은 많은 問題點을 惹起하고 있으며, 地方職의 境遇 新規任用 및 轉出入을 市長·郡守가 하여 國家機關인 消防署에 派遣 勤務케 하는 特異한 形式을 취함으로써 人事行政上 非能率을 招來하고 있고, 適期任用 및 緣故地 配置節次가 複雜하고, 人力需給 또한 非科學的으로 策定되는 등 人事管理 全般에 걸쳐 合理性이 結如되어 있다.

또한 地方職은 人事交流의 幅이 當該 市·郡에 限定되어 있어 國家職과 地方職과 地方職間의 相互 人事交流가 까다롭고, 同一署에 同時에 任用될 同僚職員間에도 國家職이나, 地方職이나 하는 身分法上的 分類에 따라 階級社會에 있어 組織員들의 가장 큰 關心거리인 上位職級으로의 昇進機會가 달리 주어지는 등 人事行政 全般에 걸쳐 劃一性 또한 結如되어 있다. 이로 인하여 職員 相互間 異質感이 생기는 등 人和團結에 惡影響을 끼치고 있으며, 相對的으로 士氣低下를 招來하게 되어 昇進機會가 막혀버린 一部職員의 境遇 自己開發을 爲한 意慾을 喪失한 채 勤務에 임하고 있는 아픔이 있으며, 드물게는 國家職과 地方職間의 身分上的 자리바꿈을 同僚職員끼리 사고 파는 그야말로 웃지 못할 Хе프닝이 벌어지고 있는 등 그 누구에게라도 말할 수 없는 消防만의 아픔이 있는 實情이다.

第三絶 消防固有財源의 狹小

1. 消防共同施設稅額의 轉用에 따른 아픔

現行 地方財政法 및 기타 地方豫算關係 法令上 目的稅의 轉用을 防止하기 爲한 明文規定이 없다.

따라서 豫算의 編成過程에서 市·郡의 目的稅인 이 消防共同施設稅額의 一部를 타 用度도 轉用한다 하더라도 아무런 防止나 制止策이 없어 消防共同施設稅가 導入된 지난 '61年 12月 以後 堂堂 28年째 이의 轉用이 계속되고 있다.

이러한 處地로 消防關署에서는 適期에 豫算의 뒷바침이 없어 緊急을 要하는 豫算業務가 있더라도 束手無策으로 傍觀만하고 있는 아픔이 있으며, 더구나 統計에 의하면 轉用額이 무려 總額

의 50~60%에 이르고 있는바, 이 額數는 國費消防豫算額을 超過하는 金額으로 이 消防共同施設稅만 모두 確保한다 하더라도 現水準의 消防投資는 可能한 實情이다.

2. 消防固有稅源의 發掘 困難

國家는 國家의 諸般業務를 遂行함에 있어 所要되는 모든 費用을 國民의 稅金으로 充當하게 되는 것이며, 이 國家의 固有業務中에서 가장 重要的 것이 바로 國土防衛에 있다면, 地方政府의 固有業務中에서 가장 重要的 業務는 바로 消防分野라고 할 수 있다.

왜냐하면 消防業務란 地域防災는 물론 有事時 地域防衛業務의 一部를 맡고 있기 때문이다.

그런데 이렇게 重要的 消防業務에 따른 固有財源이 消防共同施設稅를 除外하고는 全無한 實情이다.

이것은 消防關聯 稅源對象인 電氣, 가스, 石油 등 危險物에서는 이미 타 種目的 稅源으로 거의 發掘되어있어 追加 發掘이 어려운 때문이며, 한편으로 消防組織에는 租稅專門家가 있기 어려운 點도 한 原因이 아닌가 보여진다.

第三章 改善 및 發展 方案

第一節 消防組織의 一元化

1. 職制의 一元化 및 獨立 改編

가. 職制의 一元化

現行 政府組織法 第12條 第6項을 보면 “消防局長과 課長 및 擔當官은 消防公務員으로 보할 수 있다”라고 規定하고 있으며, 이 境遇 消防公務員으로 보하는 內務部의 “補助機關은 局長 1人과 課長 2人에 限한다.”라고 規定되어 있다.

따라서 이 規定을 消防業務를 擔當하는 公務員은 全員 消防公務員으로 보하도록 政府組織法은 勿論 內務部와 各市·道 職制를 改正하여 消防業務는 消防專門家인 消防官이 擔當하도록 하여야 한다.

勿論 消防行政을 爲한 一般行政官吏가 굳이 必要하다면 消防의 職種에 消防行政職을 追加하는 方式으로 改善하여 나가야 할 것으로 본다.

나. 獨立된 全國 消防組織 改編案(改編後 機構表:3-1)

1) 中央의 現 國防衛本部傘下 消防局 職制를 內務部長官 직속의 消防廳으로 昇格獨立시키고 그 밑에 次長을 둔다.

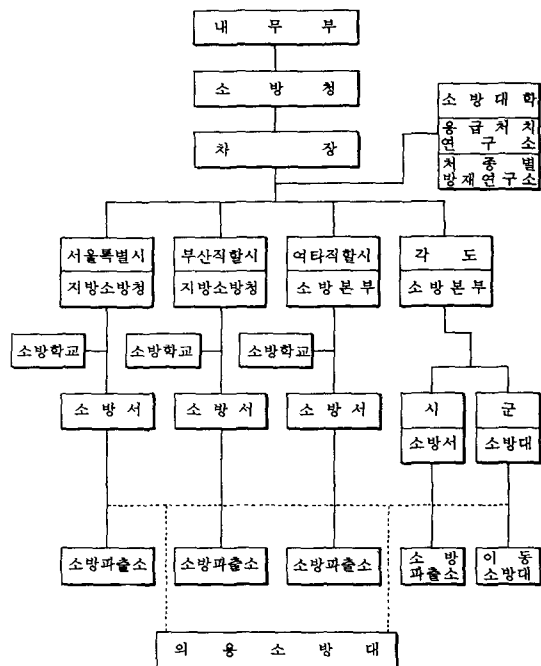
現 內務部 消防學校는 優先 消防專門大學으로 昇格시켜 우수한 인재의 吸收, 養成으로 消防의 專門人을 育成하고, 점차 消防大學으로 擴大 發展시킨다.

2) 서울특별시와 부산직할시 등 2個 거대 都市는 現行消防本部를 地方消防廳으로 昇格시키고, 釜山 消防教育隊는 消防學校로 昇格시킨다.

3) 餘他 직할시는 現 消防本部體制로 運營하되 各各 1個校씩 消防學校를 設置, 運營한다.

4) 各道는 現行 民防衛局 消防課를 獨立된 消防本部로 또는 消防局으로 昇格시키고, 各 郡에 있어서는 各各 1個隊씩 消防隊를 設置하고 그 傘下에 農村型 消防車 1台와 消防救急車 1台씩을 구비한 移動 消防隊를 編成, 運營한다.

(표 3-1) 改編後 全國 消防組織 機構表¹⁾



1) 김경수 '87 석사학위논문 (한국소방행정제의 발전방안에 관한 연구) 참조

2. 消防公務員 身分의 一元化

現行 消防公務員의 身分이 國家職과 地方職으로 二元化 되어있어 人事行政上의 여러가지 問題點이 惹起되고 있으며, 적절한 人力管理 또한 困難하다는 點을 살피보았다.

따라서 이제 地方化時代에 맞맞추어 各 地域에 勤務하는 消防公務員을 全員 地方公務員으로 單一化하여 이러한 諸般問題點을 해결하고, 人力管理에 있어 合理性을 기함으로서, 地域社會의 防災問題는 그 地域 消防官이 全擔토록 하는 새로운 地域社會 消防象을 定立하여 나가야 할 것이다.

한편으로 地自制의 擴大實施에 따라 점차로 地方自治團體가 늘어날 것임으로, 一線市·郡의 境遇 消防公務員의 人事交流와 昇進機會等이 더욱 폐쇄되는 어려움이 豫想됨으로 消防公務員을 道 單位의 地方公務員으로 一元化하여 道 消防本部에서 관장토록 하는 方案이 바람직하다고 본다.

第二節 消防人力의 增強

1. 各 署別 消防救急隊의 設置

現在 119消防救助隊의 設置, 運用 計劃이 具體化되어 施行되어 오고 있는바, 今年度 推進計劃을 보면 서울의 6個隊를 비롯하여 釜山, 大邱, 光州, 仁川, 大田, 水原等에 各 1個隊씩 모두 12個隊 108名의 救助隊員을 선발하기로 되어있는데, 이 救助隊의 設置地域이 모두 올림픽施設과 關聯된 都市에 편중되어 있음을 알 수 있다.

그러나 이 119消防救助隊가 올림픽만을 爲한 것은 勿論 아닐터이므로 이 救助隊의 設置를 全國 83個 消防署에 可及的 빠른 시일내에 各各 1個隊씩 設置하고, 그에 所要되는 人員 747名을 全員 外部에서 充員하여 이들을 消防官으로 編成한다.

이러한 숫자도 現在의 消防人力 規模에 비추어 볼때 消防力의 增強에 무시할 수 없는 기여가 될 것이다.

2. 地域防衛兵中 運轉要員 確保方案

한때 政府에서도 消防業務의 地域防衛兵, 消防

人力의 不足등을 考慮하여 消防官署에서도 戰鬪 警察을 배치하겠다고 發表한 바 있다.

이때 全 消防人들은 무척이나 고무적이었으나, 그러한 期待도 發表뿐으로 끝나고, 여전히 人力 不足 現狀은 持積되어 作今의 深刻한 人力不足 現狀을 招來하고 있다. 따라서 이러한 問題를 根本的으로 解決하기 爲한 方案으로, 當該 地域防衛兵中에서 運轉要員을 確保하여 그 服務期間동안 消防車輛의 運轉兵으로 活用하는 方案을 提案코자 한다.

그럼 現實的으로 防衛兵의 確保可能性 與否를 檢討해본다.

가. 現實的인 確保可能性 與否 檢討

오늘날 우리 社會는 充分히 많은 數의 運轉免許所持者들을 保有하고 있으므로 地域防衛兵 中에도 運轉免許所持者가 多數 分布되어 있을 것이다. 따라서 이들의 數적인 確保에는 실제로 可能하다고 볼 수 있으며, 이들의 數字가 不足되는 境遇에는 常用屬備員으로서의 運轉者 特別採用을 거치더라도 充分히 數的인 確保가 可能하다고 본다.

또한 現行 消防士試驗制度를 單一化하여 그 試驗科目에 선택과목으로 車輛運轉과 裝備科目을 追加하여 施行한다면 消防公務員으로서의 運轉免許 所持者들의 最低所要人員의 確保가 또한 可能하게 될 것이다.

나. 法的的可能性 與否 檢討

兵役法 施行規則 第20條, 同法第25條第2項, 同法施行令 第41條에 依하면 消防官署에의 防衛兵 派遣勤務의 法的根據도 充分하다. 따라서 政策的인 배려가 있게되면 당장이라도 實現可能한 것으로 본다.

다. 派遣要請의 必要성과 效果

무엇보다도 極甚한 人力難을 根本的으로 解決할 수 있는바, 火災豫防 및 各種 消防檢査 그리고 火災鎮壓等의 消防의 固有業務分野는 勿論 各種 騷擾事態等 非常業務隊行時의 人力難을 解消할 수 있을 것이며, 아울러 鄉土部隊와의 緊密한 協力關係維持役割等으로 有事時의 地域防衛作戰의 効率的인 遂行을 가져올 것이며, 消防의 不足한 訓練施設을 考慮할 때 軍部隊의 訓練施

設 利用等 有 · 無形의 效果가 클것이다.

또한 이로서 既存의 機關要員들은 本署의 裝備係와 直割派出에 若干名을 남겨둔채 모두 일정한 節次를 거쳐 火災鎮壓要員, 火災豫防要員, 救急 · 救助要員으로 分類 配置하게 되면 消防力은 倍로 增強될 것이 確實視되며, 一時에 많은 人力을 充員함으로써 오게되는 組織力의 一時的 混亂狀態 또한 未然에 防止할 수도 있을것이다.

뿐만 아니라 消防人力의 大去 增員에도 不拘하고 豫算上의 追加負擔이 없으므로 豫算의 效率의인 運用이라는 측면에서 볼때는 좀더 큰 效果가 期待되는 것이다.

第三節 消防固有財源의 確保

1. 消防金庫의 設置

現行 消防의 唯一한 稅源인 消防共同施設稅는 市 · 郡의 目的稅이므로, 目的稅 本來의 立法趣旨는 물론 租稅理論的 側面에서 보더라도 이 稅源의 他用度로의 轉用을 금하는 法的裝置를 마련하여, 이의 轉用을 根本的으로 막아야 할 것이다.

그리고 이 稅額을 適期에 效率的으로 使用하기 위하여 당해 市 · 道의 地方銀行에 이 消防共同施設稅額을 根源으로하는 消防金庫를 設置하여 運用토록하는 것이 필요하다고 본다.

2. 消防投入과 產出分析 提言

제 아무리 우수한 消防組織 發展計劃일지라도 充分한 財政의 뒷받침 없이는 하나의 虛構에 불과할 것이다.

따라서 여러가지 租稅收入의 增大方案을 研究 · 開發하여야 하는 것이다. 그러나 消防固有稅源의 發掘에 어려운점이 있다는 점을 살펴보았거니와, 그러므로 이에대한 研究 · 努力과 並行하여 消防에 投入되는 社會的 費用과 消防이 產出하는 社會的 效益에 대하여 科學的이고 體系的으로 分析하여, 이를 消防의 社會的 役割에 깊은 理解가 없는 社會一般 및 一般行政官吏들에게 提示함으로서 消防豫算의 策定에서뿐 아니라 消防에 대한 社會一般의 認識提高에서도 좀더 合理性을 기할 수 있을 것이다. 本 論文에서는 章을 바꾸어 消防行政組織의 活性化 側面에서 그 產出方法을 자세히 살펴볼 것이다.

第四章 消防行政組織의 活性化

第一節 消防費用의 分析과 產出方法

行政環境의 急激한 變動은 그에 따른 行政需要도 마찬가지로 늘게되므로 行政組織도 새롭고 많은 일을 處理하지 않으면 안된다. 그러나 종래와 같은 管理技法만을 가지고는 도저히 產積되고 있는 問題를 效率的으로 處理할 수 없으므로 行政의 計量化는 不可被한 現狀이 되고 있다.

消防과 같은 순수한 公共財는 管利的 經濟實績을 適用시킬 수 없는 活動이므로 市場價格에 依한 組織評價를 할 수 없는 것으로 보이지만, 消防效果 運營分析, 費用便益 分析等を 통한 公經費 支出의 社會的 價値 創造를 檢討할 수 있다.

消防官署의 實績과 效率를 比較 研究하기 始作한 것은 American university의 Arthur Bennett, Jeses Wang, Hawrence Wasserman의 共同研究 論文인 "A Study of the Performance of the Fire Protection System of Montgomery Country"에서 찾아볼 수 있다.

이 研究의 目的은 한 州內에서 消防官署들의 여러가지 서로 다른 形態의 實績을 比較하는데 있었다.

이 論文을 통하여 消防費用의 넓은 意味를 把握할 수 있으며, 產出하는 方法을 알 수 있다.

地域社會의 消防安全을 爲한 消防費用은 消防官署의 運營費用뿐만 아니라 그 地域住民들이 負擔하는 몫을 計算해야 한다. 다시 말해서 公共消防을 爲한 消防共同施設稅 以外에 火災損失, 火災保險料, 消防施設 維持管理費 등을 包含한다.

이와같이 消防으로 因하여 所要되는 費用은 複合的인 關係를 가지고 있으며, 地域住民이 消防安全을 爲해 支出하는 費用은 省覺한 것보다 많다고 할 수 있다.

都市의 消防安全을 爲한 費用은 대체로 實績分析을 爲한

- 1) 消防成果費用
- 2) 消防效果費用
- 3) 1人當 消防效果費用
- 4) 公共消防費用

5) 公共消防安全運營費用

등으로 구분 할 수 있다. 여기에서 1), 2), 3)은 地域住民 全體가 消防을 爲해 負擔하는 費用에 對한 產出이고, 4), 5)는 消防官署의 實績을 分析하기 爲한 것이다.

1. 消防成果費

一定한 財産의 火災危險을 줄이기 爲해 投入한 費用과 火災被害로 생긴 損失費用을 곱하여 消防成果를 達成하는데 소요된 總費用을 產出한다.

$$\text{產出} = \left(\frac{\text{火災損失}}{\text{財産鑑定評價額}} \right) \times \left(\frac{\text{消防稅} + \text{火災保險料}}{\text{財産鑑定評價額}} \right)$$

2. 消防效果費

全體의 財産評價鑑定額에서 火災損失과 消防稅(消防施設 共同稅等) 그리고 火災保險料가 차지하는 比率를 分析하여 產出한다.

$$\text{產出} = \left(\frac{\text{火災損失} + \text{消防稅} + \text{火災保險料} + \text{消防施設維持管理鈍鍊頭令}}{\text{總財産鑑定評價額}} \right)$$

3. 1人當 消防效果費

一定地域 總財産鑑定評價額을 住民의 숫자로 消防效果를 나누어서 1人當 얼마만큼을 차지하는가 分析한다.

$$\text{產出} = \frac{\text{消防效果費用}}{\text{地域人口}} = \frac{\text{火災損失} + \text{地方稅} + \text{火災保險料} + \text{消防施設維持費}}{\text{總財産鑑定評價額}} \times \frac{\text{總財産鑑定評價額}}{\text{地域人口}}$$

4. 公共消防費

一定한 區域을 管轄하는 消防官署의 費用支出이 火災로 因하여 被害를 입을 수 있는 總財産鑑定評價額에서 차지하는 比率를 測定하기 爲한 것이다.

$$\text{產出} = \frac{\text{消防官署의 稅出費用}}{\text{總財産鑑定 評價額}}$$

5. 公共消防安全運營費

一定地域의 總財産 價値를 지키기 爲해 投入한 消防官署의 稅出額과 그 地域에서 發生한 火災損失을 合하여 總財産價値額에서 차지하는 比率를 나타내도록 分析한다.

$$\text{產出} = \frac{\text{火災損失} + \text{消防官署의 稅出費用}}{\text{總財産鑑定評價額}}$$

火災損失을 評價할때 人命被害도 考慮하며, 그것은 호프만式 計算立法等を 利用한 補償費用을 基準으로 한다.

財産鑑定評價는 火災 被害로 損失의 可能性이 있는 建築物, 耐久生活用品, 機械器具 등을 國稅廳·鑑定院等の 財産評價基準의 標準考示價를 基準으로 合算하여 產出하면 된다.

第二節 地方化時代의 人事行政

1. 人事行政과 士氣

人事行政이란 組織에 必要한 人力을 充員하고 管理하는 모든 活動을 말하는데, 現代 行政管理에 있어서는 가장 重要한 分野를 바로 이 人事管理에 두고있다.

여기서 人事行政의 機能과 活動을 살펴보면,

- 1) 組織構成員 職位의 分類
- 2) 任用
- 3) 教育訓練
- 4) 勤務成績評定
- 5) 昇進 및 轉職
- 6) 士氣
- 7) 勤務規律

등이다.

이들 人事管理의 諸機能과 活動中에서 다른 모든 機能은 一定한 制度 또는 規則속에 表面化되어 있으나 唯獨 “士氣”分野만은 눈에 보이지 않는 機能으로서 이들 諸機能 中에서 가장 重要한 機能에 두고 있다.

이것은 組織構成員들의 技術과 知識이 아무리 뛰어난고, 다른 모든 制度가 完璧하게 規定되어 있다 하더라도, 그 組織의 構成員들이 勤務할 意慾이 없거나 精神狀態가 海이하하여 있는한 그 組

織의 能率은 低下될 수 밖에 없을 것이기 때문인 것이다.

本 論文에서는 地方化時代의 人事管理 側面에서 士氣의 機能과 重要性 그리고 士氣度 調査問題를 살펴보겠다. 왜냐하면 이제 地方化時代에 있어서는 組織員들의 士氣問題가 消防業務 遂行의 能率問題에만 局限되는 것이 아니라 그 組織의 發展과 退步 그自體에까지 結付될 것이며, 地方化時代에 副應하기위한 組織活性化의 要體는 바로 組織構成員들의 士氣도에 있는 것으로 볼 수 있기 때문인 것이다.

더구나 이제는 그 어떤 行政官廳이라하더라도 그 構成員들의 士氣가 높은 機職이 當該 地域社會를 善導하여 나아가는 組織으로 發展하여 나갈것이 分明한 것이므로, 組織의 人事管理 責任者들은 이제 地方化時代에 副應하여 奉仕消防을 具現하여 나가야 한다는 次元에서 組織構成員들의 士氣를 높이는 活動을 不斷히 展開하여 나가야 할 것이며, 人事行政의 모든 節次와 管理方式를 組織員들의 士氣를 考慮하여 立案하고 運營하여야 하는 것이다.

왜냐하면 어떠한 組織이나 機關일지라도 一末의 不滿과 不評이 없을 수는 없는 것이며, 그러한 不滿要因들이 改善되기 前까지는 오로지 그 組織構成員들의 士氣度 與否에 따라 그 組織業務의 活性化 程度가 判明되는 것이기 때문이다.

2. 士氣調査研究

組織員들의 士氣度を 測定함에 있어서는 무엇보다도 正確한 調査가 先行되어야 한다.

그러므로 組織員들의 士氣를 決定하는 要因이 무엇인지를 실제로 正確하게 調査·分析하여 그 原因에 對한 情報를 수집하고 士氣를 높이기 爲한 資料로 삼아야 하는 것이다.

이 士氣調査는 그 節次와 資料의 分析에 있어 部分別로 심도 깊은 考察이 있어야 하고, 時期的·空間的 要素 또한 考慮해야 하는 등 그 調査活動이 간단하지는 않다.

따라서 士氣調査를 爲한 기초資料를 蒐集하기 爲하여 組織構成員 各自에게 묻게 되는 設問項目의 선정에서부터 그 資料의 處理分析에 이르기까지 部分別로 깊은 研究와 努力이 必要한 것

이다.

勿論 本 論文은 士氣調査를 爲한 研究論文이 아니므로 여기서는 이 士氣調査의 한 方法을 筆者가 실제로 士氣調査를 爲한 基礎資料를 蒐集하기 爲하여, 慶南 馬山消防署 一部 職員들을 對象으로 實施한 1次調査를 거쳐 構成된 設問項目을 提示하고, 提示한 設問項目의 內容 構成과 調査의 限界性에 對하여 간략하게 살펴보겠다.

가. 資料의 內容 構成

設問紙의 內容은 士氣測定方法으로 널리 알려진 Herzberg의 動機二元論에 따라 職務環境要因과 職務滿足要因으로 나누어 各 要因別로 14個 問項¹⁾으로 小分類하였으며, 職務環境要因과 職務滿足要因의 優先順位를 알아보기 爲한 2個 問項, 그리고 調査者의 一般的 背景을 알아보기 爲한 6個 問項, 그리고 行態의 特徵을 알아보기 爲한 項目 12問項을 合하여 總 34個 問項으로 되어 있다.

設 問 內 容 의 分 類

<表 4~2>

大 分 類	小 分 類	問 項 番 號
背 景 分 布	年 齡	1
	學 歷	2
	職 務 年 數	3
	級 類	4
	扶 養 家 族 數	5
	公 務 員 이 된 動 機	6
職 務 環 境 要 因	報 酬 의 滿 足 度	10
	業 務 量 의 程 度	11
	社 會 的 地 位	16
	住 民 的 對 公 務 員 信 賴 度	17
	人 事 管 理 的 公 正 度	18
	勤 務 環 境	19
	對 人 關 係	20
職 務 環 境 要 因 別 優 先 順 位	21	
職 務 滿 足 要 因	公 職 에 對 한 適 性 度	7
	自 負 心	8
	보람감	9
	昇 進	12
	職 業 的 滿 足 度	13
	認 定 感 의 程 度	14
	能 力 發 揮 度	15
職 務 滿 足 要 因 別 優 先 順 位	22	

1) 本 論文에서 設定한 問項은 豫備調査를 거쳐 消防公 務 員들의 士氣測定에 가장 적합하다고 判斷되는 要因으로 構成하였으며, Herzberg와 반드시 일치하지는 않는다.

그 分類는 다음表(4-2)와 같으며 設問 全體의 상세한 內容은 부록으로 添附한다.

나. 調查의 限界性

本 調查方法은 社會調查方法中の 한 形態인 設問紙法에 依한 것이므로 그 限界性도 一般의 社會調查方法이 지니고 있는 設問紙法의 限界를 탈피할 수 없으며, 調查對象者들에 對하여 集合調查를 하기 困難하므로 調查內容을 充分히 說明할 수가 없게된다. 여기서 士氣調查의 結果에 따라 어떤 措置가 취해질 것이라는 期待가 없는데서 오는 無성의한 應答이 이루어질 염려가 있다.

따라서 이러한 調查의 限界性을 最小化하기 爲하여 可能한 많은 調查對象者들에 對한 弘報가 필요하다.

第五章 結論

이상으로 地方化時代에 따른 消防行政의 發展的 對應方案을 組織制度의 改編이나 政策的인 배려가 있어야만 改善發展이 加能한 分野와 組織의 活性化를 通하여 改善·發展시켜 나아가야 할 分野로 區分하여 各各 考察해 보았다.

前者로는 消防行政組織의 獨立改編, 地域防衛兵中에서 消防車輛 運轉要員을 確保하는 方案 그리고 消防投入과 產出의 分析提示로 因한 消防財源의 確保方案等を 살펴보았고, 後者로는 消防費用의 分析과 產出方法 그리고 組織構成員들의 士氣度 調查問題에 대하여 研究해 보았다.

問題 하나하나가 各各 重要하고, 그에 따른 改善이 時急함을 알 수 있는바 무엇보다도 消防人들의 自力更生에의 意志가 絶실히 要請되고 있는 時點에 있음을 알 수 있었다.

多幸히 昨今에 들어서는 消防當局의 努力으로 消防環境이 많이 좋아지고 있으며, 消防에 對한 社會의 認識도 날로 새로워지고 있다.

이러한 때에 地方化時代가 도래하면서 社會 各界各層에서 폭넓은 變化의 조짐이 보이고 있는데도, 消防의 構造와 認識에는 아무런 變化가 보이지 않고 있다.

따라서 모쪼록 全 消防人 各者의 力量과 消防

※ 소방력 기준요약 (소방력 기준에 관한 규칙: 내무부령)

(별표 2-1)

구 분	보 강 기 준	기준수	
소 방 서	○ 파출소 5개소당	1개서	
파 출 소	○ 밀집인구 2만명당	1개소	
	○ 시가지 3천당	1개소	
소방 장비	사다리차	○ 반경 1.5km이상 15m이상 건물 10동	1 대
	화 학 차	○ 위험물 제조소, 취급소등 500개소당	1 대
	펌 프 차	○ 파출소 1개소 설치지역	1 대
		○ 파출소 2개소 이상 설치지역	2-3대
		○ 의용소방대 (밀집지 인구 2만미만)	2-3대
소방인력	○ 소방차 1대당 (5인×2교대)	10 명	
	○ 소방경 1척당 (9인×2교대)	18 명	
	○ 통신요원 소방서 (2명×2교대)	4 명	
	파출소 (1명×2교대)	2 명	
	○ 예방요원 (인원 10만명당)	4 명	

組織力을 하나로 結集시켜 奉仕消防을 펼침으로서 地方化時代에 있어 地域社會의 先導組織으로서 地域社會住民들에게 信賴받고, 認定받는 消防機關으로 자리할 수 있도록, 全消防人들이 時代가 부르고 있는 消防의 一員으로서의 召命意識을 高揚하고 對地域住民들에의 奉仕隊列에 앞장서는 消防으로 發電시켜 나아가야 할 것이다.

論外로 이 紙面을 通하여 한가지 提案코자 하는바, 現在 每月1回 全國의으로 치르고 있는 班常會를 越冬期에는 消防機關의 主導下에 班常會議를 運營해 보는 方案이 檢討 되었으면 한다.

<參考圖書>

1. 신유근:조직행위론(서울대학교 출판부 1981)
2. 오석홍:인사행정론(서울 박문사 1987)
3. 제2회 소방행정 연찬대회 우수연구 논문집(내무부 소방학교 발행 1984)
4. 제3회 소방행정 연찬대회 우수연구 논문집(내무부 소방학교 발행 1986)

5. 소방행정 자료 및 통계(내무부 소방국 1988)
6. 소방행정(서울 삼진인쇄 1985)
7. 월간 자치소방(대한소방공론사 발행 '83.1월호 - '88.7월호)
8. 격월간 소방안전(한국 소방안전협회 발행 '88.1.2월호 - '88.5.6월호)
9. '85 민방위계획(경상남도발행)
10. 그외 논문 다수