

## 소방청 설립논리 배경과 그 지향점 - 기능적 측면을 중심으로 -

윤 명 오

서울시립대학교 지진·방재연구소 소장

### 1. 서 론

1) 국가 재난 대응조직은 그간의 노력을 통하여 변화 발전되어 왔다. 그러나 아직도 분산적 구조에서 오는 비능률과 단위조직간의 불균형으로 인한 기능의 저하 우려를 안고 있다.

‘소방’의 역할이 재해의 종류와 유형에 관계없이 확대되는 것은 시민복지국가 이행에 따른 범세계적 추세이고 문제는 현 시점에서 우리나라 소방조직은 그 역할의 중요성에도 불구하고 충분한 역량을 발휘하기 위한 여건을 갖추지 못하고 있다는 것이다. 특히, 국가 소방 조직의 취약함은 우선적으로 개선되어야 할 사안이다.

2) 우리나라의 소방조직을 보다 선진화시키고 이를 통하여 국가 방재체제를 더욱 굳건히 하기 위해서는 소방의 자체 기능을 충실히 함과 동시에 여타의 병렬형 조직과 상호간섭이 일어나지 않도록 해야 할 것이다.

3) 이를 위하여 미국의 FEMA, 일본 소방청의 존재 의미와 기능을 살펴보고 이를 우리나라의 광역체제적 특성에 투영함으로써 소방조직의 새로운 방향인 ‘청’의 성립을 제안하고 또한 이러한 ‘청’의 성립은 그 정체성과 독립성을 전제로 시행효과를 획득할 수 있을 것으로 판단된다.

4) 그 구현방안으로써 ‘소방청’의 설립당위성과 소방청법의 신설을 제안한다.

### 2. 국가안전의 상황

1) 위협으로부터의 ‘안전’을 보장하는 일은 국가관리 조직의 근원적·본질적인 역할이자 존립 이유라는 것은 자명하고 또한 이 시대의 ‘안전’은 ‘국민적 안심감’이나 ‘생명존중’의 차원은 물론 국가간의 신뢰와 기술력을 가능하는 경쟁력의 척도가 되었다.

2) 사회전반에서 경제현실의 어려움으로 인하여, 최소한의 안전투자마저 불가능한 상황이 목도되고 있으며, 안전관련 기구 및 인원의 축소·폐지현상이 두드러지고 있다. 잠재적 위험도와 안전관리 취약성의 증대는 전체 재난의 97%를 차지하는 인위재해의 피해를 더욱 가중 확대시킬 것이다.

3) 재난·재해에 대한 업무는 특성상 국방업무와 유사하다. 집중력·기동성·기술 의존성·확실성등은 ‘고효율의 의사소통’과 ‘권한의 위임’, ‘책임의 한계’와 같은 조직구조의 명확성을 근간으로 발휘되는 능력이고 또한 그 업무는 반드시 ‘전문적 능력’을 필요로 한다. 그러나 이러한 속성은 “집중↔지방화시대”, “위계↔통치에서 경영으로”, “확실성↔규제완화” 등 새로운 시대적 시험에 직면하여 그 적응을 위한 새로운 변용을 요구받고 있는 상황이다.

4) ‘준비’, ‘수습’, ‘복구’의 단계는 재해진압의 S/W 및 H/W적 역량을 갖춘 조직이 강력한 리더쉽과 기동성을 발휘하여 대응해야 한다. 따라서 재난대응조직은 이들 3단계의 업무를 통괄할 수 있는 조직을 중심체로 하는 간명한 형태로 구축되어야 한다. 이들 3단계 업무는 실질적으로 소방을 통해서 이루어지고 있다. 특히, 우리의 실정상 ‘준비’단계는 적극적 개념의 대처, 즉 재해에 대한 정확한 정보의 판단을 통한 예측을 가능하게 하는 주요단계이다.

5) 이상의 개념에 입각하여, 현시점에서 우리의 소방조직이 국가현실에 걸맞는 능력을 담아 낼 수 있도록 그 구도를 결정하는 것이 국가적 안전 기반의 구축을 위한 최우선적 과제이다.

<참고> Ulrich Back - 현대사회를 위험사회로 규정. 위협의 인지와 대응의 중요성 강조.

### 3. 국가 재난 대응조직의 구축 개념

1) 지난 수년간 우리는 ‘재난전시장’을 방불케 하는 대형재해를 겪어 왔다. 그 충격은 국민적 ‘재해경각심’의 고취와, 안전투자 동기를 유발하였다. 한편 정부조

† E-mail: yoonmo@empal.com

직은 국민의 불안정서를 조기에 불식시켜야 한다는 매우 급박한 상황에서 관할기능의 신·증설 과정을 거쳐 현재의 구도를 갖추게 되었다.

2) 재난 대응조직을 국가적·시대적 요구에 부응하는 고효율 조직으로 전환하기 위해서는 궁극적으로 재난대응 효과성(역량의 효율성)에 초점을 맞춘 객관적·합리적 분석을 토대로, 우리나라의 공간적·경제산업적 규모 및 재난특성을 반영한 고유 모형이 구축·제시되어야 할 것이다. 그 첫단계에서 현행 조직에서 노출되는 문제점을 면밀히 검토하여야 할 것이다.

3) 조직의 효과성을 고려할 때 과거의 전통조직이론에 근거한 분산 다원적 관리방식은 단위 조직별 역할이 가시화되어 분담이 용이하나, 신속성이 떨어진다. 따라서 분산적 구조는 병렬형 조직간의 협력과 교류가 원활한 조직 정서적·제도적 기반을 필요로 한다. 조직의 운용 역사가 짧고 조직간 정서의 괴리가 큰 우리의 현실에서는 통합적 접근이 필요로 한다.

4) 새로운 조직은, 기본구조의 일관성이 확보될 수 있도록 통합성과 일체성이 강한 구조로 구축되어야 할 것이며, 관련부처 및 대민 협력관계에서 유연성을 극대화시킬 수 있어야 한다.

<참고> FERRY(1983)는 재해 재난의 특성이나 관장 기관에 무관하게 대응방식에는 통합적 접근방식이 필요함을 강조.

#### 4. 국가 재난대응조직의 현 실태

1) 각 부문(소방국, 방재관, 민방위재난관리국)은 재해·재난 발생확률에 따라 직무량이 극심한 편차를 나타낼 수 밖에 없다. 거의 모든 재해에서 대응업무의 전 과정을 대부분 주도하거나 직접·간접으로 관련하고 있는 소방조직과, 기획·통계파악·보고 등 interface 기능을 담당하는 조직이 하부까지 상호병렬식으로 존재케하여, 의사의 반영 및 결정과정을 극도로 복잡화시키고 있다. 그 결과 적시성있는 합리적 정책의 수립이 곤란하다.

2) 사고원인이 밝혀질 때까지 관할부처가 모호함. 지하철 침수사고의 경우와 같이 그 원인이 자연재해인가 인위재해인가에 따라 소관부처가 달라지는 경우도 발생하고 사대수습을 위한 조직의 가동이 지연된다. 항시 재난·재해 대응체제의 일원화를 요구하는 국민의 요구가 직면하고 있다.

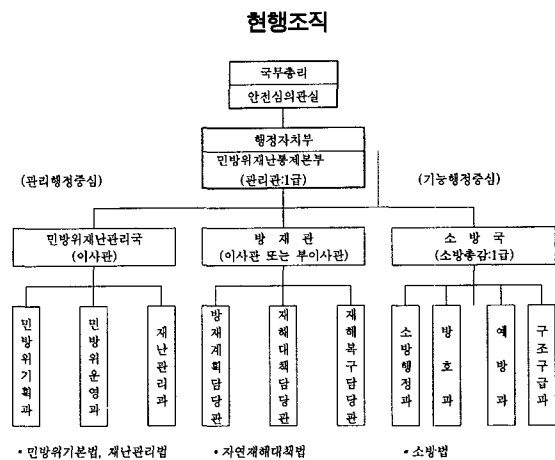
3) 재해, 재난, 소방등 모호한 상황에서 위계에 의

한 업무의 확실성마저 확보하기 어려운 원탁회의식 협조관계가 설정되어, 본질과 무관한 권한 및 예산확보상의 갈등이 빚어진다. 즉 업무영역이나 실행역량이 왜소한 부서는 무리한 업무발굴 및 예산확보를 통한 ‘몸집 불리기’에 치중하거나, 정보 network 운용지위를 장악하여 대등한 이니셔티브를 확보코자 할 것이고 절대적 업무영역을 수행하는 부서는 필연적으로 인적·물적 자원배당에 있어서 상대적 박탈감을 갖게 되어, 재난대처에 매우 중요한 상시적 정보교류나 공조체제는 형식에 그치고 배타성이 심화될 가능성이 높다.

4) 재해·재난에 대한 업무에만 종사하는 소방직과 순환 보직인 일반직이 혼합 근무하는 과정에서 구성 의도대로 시너지 효과를 발생시키기보다는 조직의 속성 차이에서 오는 괴리가 심화되어 일체감이 상실될 수 있다. 따라서 원활한 공조보다는 폐쇄적 경쟁관계가 빚어질 소지가 있다. 또한 정책 수립과정에서 의사 반영에 어려움을 겪게 되고 즉 구조적 형태는 포괄성과 체계성을 갖고 있으나, 의도대로의 운영을 기대하기에는 현실적 난점이 존재한다.

5) 현재 우리나라의 재난관리체제 중 안전관리기능의 문제점을 보면 70여개의 안전관련 개별법이 13개 부처에서 운영 있다. 그런데 각 안전관련 법령상 재난 재해발생 시 소방의 실제 참여에 대한 법적 근거가 모호하고, 안전대책의 조정통제기능 및 위기관리, 정보공유가 불가한 상황에서 부처간의 이기주의 등에서 비롯된 여러 법령 상호간의 연계성이 부족하여 다수부처가 관련되는 재난발생 시 협조체제 미흡 및 법령집행기관과의 마찰 및 혼선이 예상된다.

6) 결론적으로 재해안전업무에 국한된 전문조직인 소



방과 조직의 위계개념이나 정서가 전혀 다른 일반조직이 “본부” 수준에서 존재한다는 사실은 발전적 측면보다는 상호간섭에 의한 역기능이 적지 않은 것으로 판단되는 바, 일체감 부여를 위한 조직개념의 재정립이 필요하다.

<지방>

○시, 도

- 민방위 : 자치행정국, 행정관리국, 소방방재본부 등
- 재난·방재 : 건설·도시국
- 소방 : 소방본부

○시, 군, 구

- 민방위 : 총무·자치행정·민방위재난관리·민원봉사과 등
- 재난·방재 : 건설·도시계획·하수과 등
- 소방 : 소방서(소방파출소)

## 5. 소방조직의 특성과 역할

### 1) 소방업무의 위상

① 예방단계의 업무는 보호대상물의 특성과 배경의 기술 전문성으로 인해 필연적으로 해당부처 소관일 수밖에 없다. 화재의 경우에는 소방 업무이나 기타 재해는 재난대응조직과 직결될 수 없다. 특히 자연재해의 예방업무는 상정할 수 없다. 예컨대, 지진의 발생자체를 인위적으로 막을 수는 없는 것이다.

② 준비단계에서는 사고현장에서 요구되는 구조구급, 전문인력의 활동 등 대응력의 수요도출 및 확보상황 점검이 가장 중요하며 대비시설의 검사·점검을 시행한다. 거의 모든 재해현장에서 소방력이 그 주축이 되고 있다. 소방의 “예방업무”는 준비단계의 업무이다.

③ 대응단계에서는 소방조직이 전담하거나, 소방조직이 주도 또는 참여한 가운데 거의 모든업무가 수행된다. 일부 업무가 현행의 수평적 병렬조직(재난관리국, 방재관)에 위임되어 있기는 하나 업무의 비중은 매우 낮다.

④ 복구단계에서는 소방조직의 직·간접 지원과 소관부처의 주도하에 모든 업무가 이루어지고 위계가 중시되며 상황판단을 위한 경험, 절차와 기술은 소방의 고유 능력이다.

⑤ 복구 이후의 선무·안정화 단계에서는 피해자 보상, 구호 등 다양한 활동이 이루어지나, 이는 본질적으로

로 전술한 4단계와 달리 재난대응과 직결되는 업무의 성격은 아니다.

⑥ 이상의 고찰로 볼 때, 국가적 재난대응 조직을 구축함에 있어서 여타 부서의 재난 관련 업무는 동일위상에서 수평적으로 배열될 수 없으며, 모든 단계를 망라하는 단일조직을 구성하는 자체가 불가능하다. 우선 ‘대비 및 대응’을 중심으로 하는 부서인 소방조직을 그 속성에 맞추어 특성화/전문화시키고 그 영역을 분명히 하는 것이 합리적인 방안일 것으로 판단된다.

※ 화재에서 ‘포괄적 안전’으로의 이행

- 우리나라 최초의 근대적 소방조직은 ‘水·火·消防’이었으며, 소방이 ‘화재’만을 대상으로 하는 것은 국제적으로 대부분 근대국가 성립 이전이다. 미국에서 ‘FIRE’라는 용어를 고집하는 이유는 ‘FIRE’가 재난의 상징이자 비상상태를 인식하기 쉬운 단어이기 때문이다.

- 우리나라·미국·일본등 각국의 소방은 대부분 종합 대응 및 구급 업무를 포함하고 있음. 의용·자위조직을 운용하고 있으며, 관·민 합동 구난체제의 중심조직이다.

### 2) 우리나라 소방체제의 특성

① 특별시·광역시·각도 단위의 광역체제임(1995년 전환).

가) 소방업무는 역사적으로 기초체제에서 시작되고 선진국은 오랜 전통으로부터 기초체제를 견지하여 왔으나, 근자에 광역체제로의 변화를 도모하고 있다.

나) 기초체제는 지역단위가 작아서 선출직 단체장의 안전 책임의식을 유도하기 용이하며, 단위 관서가 작으므로(일본의 경우 50인~300인) 소방공무원의 주거가 안정되고, 지역 사정과 정서에 맞는 업무운용에 유리한 점이 장점으로 인정된다.

다) 기초자치단체 마다 독립된 관서의 설치와 장비·인력이 요구되므로 비용대비 효율이 저하되며, 소단위 조직에서 인사가 이루어지므로 발탁 인사가 어렵고 인사정체가 발생되며, 그 지역의 재정상태나 고유정서의 영향을 받게 되므로 국가방재능력의 관점에서 수혜의 불균형이 발생될 뿐 아니라, 지역내의 외압으로부터 공정성을 기하기 어렵다. 풍수해 등의 이동성 광역재해·항공사고·대규모 사고시의 대응역량 구축이 매우 어려운 단점이 있고 또한 연구·교육등의 국가기능이 필수 불가결하므로 어차피 대규모의 국가소방 업무조직을 별개로 보유하는 이중적 부

답이 발생한다.

라) 광역체제는 시설·장비·인력의 공유개념에서 조직을 운용할 수 있으므로 진압·구조용특수구가 장비의 보유가 가능하며, 인사행정을 통한 조직의 전문성·활력의 확보가 용이하며, 지역재정의 편차에도 불구하고 방재수혜의 균형을 도모할 수 있으며, 발달된 정보화 기술과 육·항공 운송장비의 접목을 통한 집중력을 발휘할 수 있으므로 재해의 크기나 특수성에 구애 받지않고 비상대응 자원을 효율적으로 운용할 수 있다.

마) 한편, 인사이동 범위가 크기 때문에 소방공무원의 입장에서 안정된 생활 기반의 확보가 어렵고, 국가차원에서 피라미트형 위계에 의한 상위 조직이 형성되고 동시에 광역단위의 최고위직을 국가가 임명하므로 지역 정서적 갈등과 보직 경쟁위주의 근무형태를 유발하기 쉬운 단점이 있으며, 또한 기초 단체장이 지역안 전책임을 광역단위(도)의 단체장에게 전가하는 경향이 나타날 수 있다.

② 선진국의 경우

가) 지방정부의 체제가 이미 정착된 상황이므로 기초체제를 광역체제로 쇄신할 수는 없는 상황이고 미국에서는 오클라호마 폭발사고, 초대형 토네이도 및 산불 사례에서와 같이 F.E.M.A(연방재난관리청)을 통하여 재정적·지식적 통합 지원을 하고 있으며, 또한 소규모 소방단위를 융합시켜 나가는 점진적 광역화 작업을 추진 중이다. 재해 관련업무는 단일 부서에서 시행가능토록 하는 법규개정을 추진 중이다.

나) 일본에서는 자치성 소방청이 중심이 되어 기초체제의 분산된 역량을 포괄하기 위한 역할을 수행하여 왔으나, 코오베 대지진 이후 기초체제의 문제점이 심각히 노정되면서 광역화 논의가 시작된다. 3~4개의 기초단위를 묶어 나가는 작업을 진행 중에 있고 한편 최근 자치성 소방청을 총리실(우리나라 청와대) 산하로 하자는 논의가 시작되고 있으며, 이는 기존 조직에 미국 F.E.M.A(대통령 직속)와 유사한 계통성을 부여하자는 논리이다.

③ 중심조직 - 미국

가) 연방재난관리청(FEMA)을 중심으로 한 연방정부의 재난관리는 자연지리·문화·행정적 특성등으로 복잡·다양·분권화되어 있어, 지방정부에 대한 통제·감독권이 없이 대통령의 특별재해 선포 시 정부 및 유관기관의 조정·지원을 주요기능으로 하고 있다.

나) 핵 위험, 국가위기, 특수재해 및 연방정부 개

입이 요구되는 대형재난에 대한 대응을 목적으로 한다.

다) 소방, 보험, 국가대책, 지역재난, 비상운영의 5개 국으로 구성된다.

라) FEMA는 상시적 행정집행 기능이 없는 '지식기반'이다.

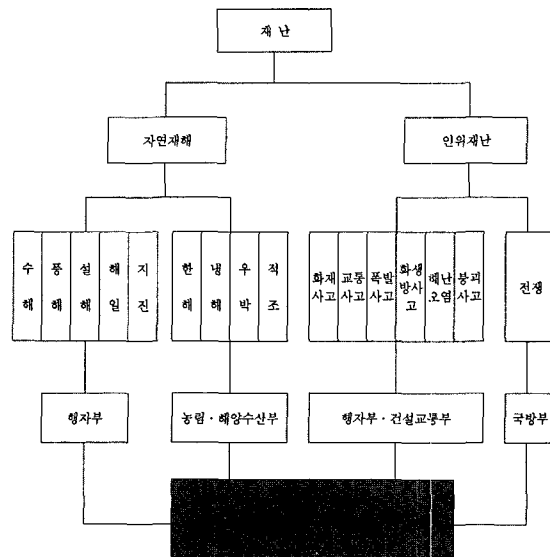
④ 중심조직 - 일본

가) 재난예방 및 사후복구는 각 부처별로 개별법에 의거 수행하고, 초기수습과 응급조치는 소방청에서 총괄 수행한다.

나) 소방업무는 지방사무로서 지방공무원으로 구성되어 있음에도, 중앙정부의 소방청은 FEMA의 지식 기반적 기능을 보유하게 하여 각종 재난관리의 중심조직으로 역할하게 하고 있다.

※한국은 단일체 국가로서 연방체보다 규모가 작고 구조가 단순함. 우리나라의 중앙 소방조직과 미국의 재난관리청(FEMA)은 존재의미가 전혀 다를 수밖에 없다. 미국의 FEMA의 경우 일상적 행정집행력을 갖는 조직이 아니나 일본의 소방청, 미국의 FEMA가 갖는 반·기획기능은 광역중심체제인 우리나라의 소방에서도 절실히 필요한 내용이다.

5.1 재난관리에서 소방행정의 역할



※행자부는 부처 또는 지자체 예방정책의 포괄적 관리를 위한 정책의 기획·운용한다.

※소방은 범부처적으로 대비 지원 및 대응업무를 수행한다.

5.2 사고유형별 관리기능의 통합방안

현행담당기관	[개선] 사고별 관리기능의 통합				비고
사 고 유 형	예방기능 (연계 : 소방)	준비기능 (총괄 : 소방)	수습기능 (총괄 : 소방)	복구기능 (연계 : 소방)	
가스사고(가스안전공사)	종합적인 위험 정보 보수집, 평가, 정보 통합관리 (Comprehensive Risk & Hazard Assessment) 보 험, 법규정비	복합재해를 가정 한 종합대비 (Comprehensive Preparedness) 재 해시 사용하는 시 설에 대한 대비태 세 점검, 예방검사	통합대응 (Integrated Emergency Response System)	복구 긴급성이 적 고, 전문성을 요 하므로 담당부처 에 주요 복구기능 부여	직접 화재 및 화유 발성 재해
전기사고(전기안전공사)					
산업재해(산업안전공단)					
건축물붕괴, 사고 (담당기관모호)					
산림화재(산림청)					
유류, 위험물 사고(소방)					
화약, 폭발물 사고(경찰)					
화재, 폭발 사고(소방)					
유해화학물 사고 (환경청)	고도의 전문성을 요하므로 현행대로 소관별 예방활동	소방 : 인명구조 주 민대피, 피해확산 방지대비	통합대응 (Integrated Emergency Response System)	복구 긴급성이 적 고, 전문성을 요 하므로 담당부처 에 주요 복구기능 부여	비 화 재 성 재 해
독극물 사고(소방)					
방사능 사고(과기처)					
교량, 도로 사고 (건설부)					
풍수해, 설해, 지진 (지방자치단체)					
댐, 구조물사고 (수자원공사)					
항공기 사고(교통부)					
철도, 지하철 사고 (교통부, 지자체)					

\*산불은 진화기능만 소방이 담당한다.

6. 소방조직의 문제점

1) ‘광역체제이기 때문에 비용경제성은 확보되어 있으나 선진 외국에 대비할 때 기초체제는 그들 국가의 중심조직보다는 훨씬 취약한 중앙구조를 가지고 있다. 그런 이유로 정책기획능력, 연구·교육 훈련 등 보다 적극적 재난대처의 기본이 되는 학습 능력이 매우 취약하다. OECD 국가 중 연구소가 갖추어지지 않은 국가가 우리나라뿐이며 교육기능 또한 선 배치 후 교육이 시행되어야 할 정도로 부족한 실정이다.

2) 현재 우리 소방조직은 계급 구조와 근무 동기가 전혀 다른 조직과의 병렬형 조직으로 본부장산하에 존재한다. 이것은 전통적으로 분산형 조직 이론과 같은 비효율성을 내포하고 있으며 재해를 유형별로 관리함

으로써 발생하는 비능률, 업무의 모호함을 초래한다. 특히, 타부서와 연계된 예방 단계의 업무는 소방 자체에서 정책기획과정이 완결되지 않음으로 다단계의 의사결정과정을 거치는 동안 희석되거나 위축되어지고 있는 실정이다. 따라서 외국의 경우, 인명안전에 관한 법규는 방대한 분량의 통합성과 규제력을 특징으로 하나 우리나라의 경우는 각종 법규가 분산 산재되어 있고, 행정책임이 비현실적이며 소방의 경우 불과 몇 명의 행정관료인 소방직 공무원이 무리하게 전국적인 법률 업무를 수행해야하는 실정이다.

3) 재해만을 대상으로 전문화되어 있는 소방조직과 순환보직인 일반조직이 동일한 위상에서 정책협의의 갖게됨으로서 의사소통에 장애가 되고 전문화가 어렵다.

4) 마지막으로, 업무의 절대량과 직원의 수, 업무의 범위 등의 측면에서 절대적인 역할을 담당하는 소방조직의 입장에서는 소외감과 일방적으로 책임만 지는 조직이라는 피해 의식에 의해 사기가 저하되어 있다.

### 7. 소방조직의 재편과 소방청의 설립

#### 1) 방향 및 설립전제

##### ① 방 향

가) 국가 방재 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 소방조직의 역할을 합리적으로 조정하고 그 기반을 구축한다.

##### ② (가칭) 소방청의 설립전제

가) 재원확보, 광역체제의 기초 유지 및 단점 보완, 특히 지자체와의 원활한 협조관계를 전제로 '청'의 개념에 입각한 조직 구현이 가능하다.

나) 미국, 일본의 소방청과 달리 광역개념서의 인사 교류가 이루어지게 됨은 물론 광역단위의 지휘관(각 시도 본부장)에 대한 인사권은 물론 지방 소방업무에 대한 개입이 가능해지므로 직제 구성시 소방직을 중심으로 편성해야 한다.

다) 소방청의 신설과 함께 기존의 각종 산재된 '법' 규정의 불연속성, 관리공백을 보완하기 위한 기반 조성이 이루어져야 한다.

#### 2) 구축개념

가) 특성화 - 대비, 대응단계에 대한 정책화 및 책임을 분명히 한다.

예방단계의 부처별 소관업무, 복구 이후 보상까지의 후처리단계는 별도의 소관 부서나 소방이 연계 수행한다.

나) 전문화 - 동조직 내에서 인사 이동함으로써 전문성이 축적되는 구조로 한다.

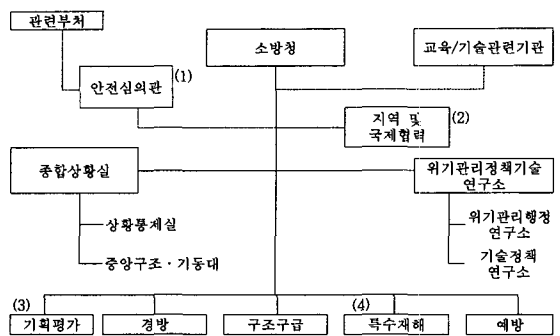
다) 포괄성 - 유관분야를 포괄하는 정책수립이 용이토록 하고 포괄적 업무를 인수한다.

라) 효율성강화/유기성부여 - 정책결정의 효율성이 확보되도록 의사결정체계를 간명히 한다.

마) 지식기반의 강화·학습 능력 확보 - 교육기능, 연구기능 등을 통합 운영된다. 국제 협력 기능등 외곽 기능 강화 재난대응 업무의 효율성 측면을 최우선으로 고려할 때 새로운 조직은 다음과 같은 특성의 발휘가 가능토록 하기 위하여 '청'의 형태로 하는 것이고 이 필연적이고 통합적인 재해 체계에 대한 재해분석 수행능력을 확보한다. 단, '청'의 설립은 대비·대응 중심 조직의 'IDENTITY'를 공고히 한다.

바) 재해 재난 대처의 4단계중 일관성이 요구되는 소방중심의 업무를 통합하여 독립조직으로 구성한다. <참고> 현재는 조달청, 국세청, 관세청, 통계청, 기상청, 경찰청, 병무청, 농촌진흥청, 산림청, 중소기업청, 특허청, 철도청이 있는 바, 소관업무의 고유성, 목적성과 범위가 명확한 부문에 대하여 업무의 효율성이 확보되도록 하기위해 '청'의 형태를 부여하고 있는 것임.

#### [참고-예시] 국가소방조직의 기본개념



※(1) 안전심의관 - 타부처 연계 범규 및 제도 조정 업무

(2) 지역 및 국제협력 - 정보교류

(3) 기획평가 - 피해추산, 정책기획

(4) 특수재해 - 방사능, 폭발 등

#### <참고>

##### 1. 통합 독립 단위

##### 1) 대응 및 대비 관련기능

- ① 검사·실태확인·정보획득
- ② 상황파악·진압·구난

##### 2) 예방기능

- ① 부처소관업무는 유지/공조체제를 통한 대민 편의성 증진.
- ② 지속적 관리를 요하는 사항은 소방과 연계(허가단계 이후의 관리 감독이 필요한 부분).

##### 3) 재정기능

- ① 예산배정 시·소외사태 방지
- ② 독자적 재정 확보기능 부여

· 조직 및 인력운영 효율화  
· 예산집중관리에 의한 절감/재원 발굴

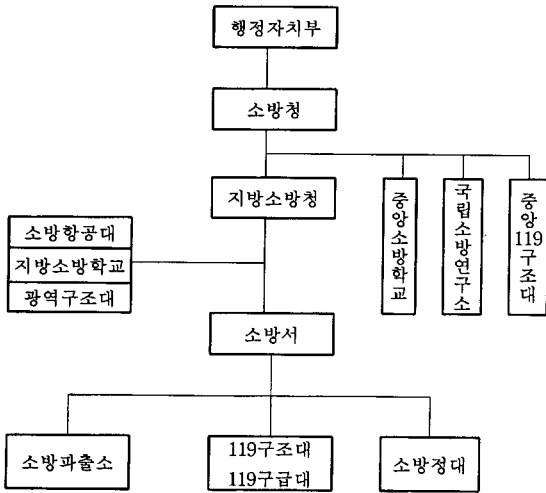
##### 2. 중심기능 발전

##### 1) 정보화 NETWORK의 구축 및 운용

2) 정책개발 및 기술고도화를 위한 연구, 교육의 집중 효율화

##### 3) 총체적 비용·효율의 관리, 조직발전계획 수립, 시행 관리

[참고-예시] 소방청 조직 구상안



8. 참고자료

消防廳 關聯 法律 제안

소방청법안 주요 골자

가. 이 법은 소방청의 조직과 직무 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 소방사무를 관장하게 하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 소방청을 두고, 소방청장 소속하에 중앙소방학교, 국립소방연구소 및 중앙119구조대를 두며, 특별시장, 광역시장 및 도지사 소속하에 지방소방청을 두고, 지방소방청장 소속하에 소방서를 둔(안 제3조).

다. 소방청은 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위하여 화재의 예방, 경계, 재난관리, 재해대책 및 가스안전관리 등의 사무를 담당함(안 제4조).

라. 소방청장 등은 각급 재난관리책임기관의 장에게 소방사무에 관한 자료의 제출 등을 요청할 수 있음(안 제5조).

마. 소방청에 소방청장을 두되, 소방청장은 소방총감으로 보하고, 소방청장은 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며, 소방청의 하부조직은 국 또는 부 및 과로 함(안 제6조 내지 제8조).

바. 지방소방청에 지방소방청장을 두고 지방소방청장 소속하에 광역119구조대를 두며, 소방서에 소방서장을 두고 소방서장 소속하에 지역119구조대 및 파출소를 둔(안 제9조 내지 12조).

사. 중앙소방학교는 소방공무원 등에게 소방사무에 관한 학술과 기술능력을 습득시키고 구조, 구급훈련에 관한 사무를 관장함(안 제13조 내지 제15조).

아. 국립소방연구소는 방화, 재난관리 및 재해대책에 관한 연구 등의 직무를 관장함(안 제16조 내지 제18조).

자. 119구조대는 재난사고 현장에서의 구조, 구난활동 등에 관한 사무를 관장하며, 여기에는 전문직공무원으로서 의료인과 응급구조사를 둔(안 제19조 및 제20조).

차. 무장공비 등의 침투거부를 수행하고 소방업무를 보조하기 위하여 지방소방청장 및 소방서장 소속하에 의용소방대를 두되, 의용소방대의 대원은 병역법 제25조의2의 규정에 의하여 전환복무된 의용소방대원과 소방공무원으로 구성함(안 제21조 및 제22조).

소방청법안(제안)

소방청법안

제1장 총칙

제1조(목적) 이법은 소방청의 조직과 직무 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “재난”이라 함은 재난관리법 제2조제1호의 규정에 의한 사건 또는 사고를 말한다.
2. “재해”라 함은 소방관리법 제2조제3호의 규정에 의한 피해를 말한다.
3. “재난관리”라 함은 재난관리법 제2조제4호의 규정에 의한 활동을 말한다.
4. “재난관리 책임기관”이라 함은 재난관리법 제2조제9호의 규정에 의한 기관을 말한다.

제3조(소방청의 조직) ① 소방·재난관리·재해대응 및 가스안전관리에 관하여제 4조에서 규정하는 사무(이하 “소방사무”라 한다)를 관장하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 소방청을 둔다.

② 소방청의 소방사무를 지속적으로 분담 수행하게 하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사 소속하에 지방소방청을 두고, 지방소방청장 소속하에 소방서를 둔다.

③ 소방청장의 관장사무를 지원하게 하기 위하여 소방청장 소속하에 중앙소방학교, 국립소방연구소 및 중앙119구조대를 둔다.

제4조(소방청의 사무) 소방청은 국민의 생명·신체

및 재산을 보호하기 위하여 다음 각호의 사무를 담당한다.

1. 화재의 예방, 경계, 진화(산불진화를 포함한다. 이하 같다), 위급한 상황에서의 구급 및 구조에 관한 사무
2. 재해의 예방, 재난에 따른 긴급구조·응급조치 및 기타 대통령령이 정하는 재난관리에 관한 사무
3. 재해의 예방, 지진방재대책, 재해응급대책 및 기타 대통령령이 정하는 재난대책에 관한 사무
4. 대통령령으로 정하는 가스안전관리에 관한 사무

제5조(자료의 제출요청) 소방청장 및 그 소속기관의 장은 대통령령이 정하는 각급 재난관리책임기관의 장에게 소방사무에 관한 자료의 제출, 의견의 진술 등 기타 필요한 사항에 대하여 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 협조요청을 받은 자는 특별한 사유가 없는 한 이에 응하여야 한다.

## 제2장 소방청

제6조(소방청장) ① 소방청에 소방청장을 두되, 소방청장은 소방총감으로 보한다.

- ② 소방청장은 행정자치부장관의 요청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.
- ③ 소방청장은 소방사무를 통할하고 청무를 관장하며 소속공무원 및 소방기관의 장을 지휘, 감독한다.

제7조(차장) ① 소방청에 차장을 두되, 차장은 소방정감으로 보한다.

- ② 차장은 소방청장을 보좌하며, 소방청장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

제8조(하부조직) ① 소방청의 하부조직은 국 또는 부 및 계로 한다.

- ② 소방청장·차장·국장 또는 부장 밑에 정책의 기획이나 계획의 입안 및 연구조사를 통하여 그를 직접 보좌하는 담당관을 둘 수 있다.
- ③ 소방청의 하부조직의 명칭 및 분장업무와 공무원의 정원은 정부조직법 제2조제4항 및 제5항의 규정을 준용하여 대통령령 또는 행정자치부령으로 정한다.

## 제3장 지방소방청 및 소방서

제9조(지방소방청장) ① 지방소방청에 지방소방청

장을 두되, 지방소방청장은 소방정감·소방감 또는 소방사감으로 보한다.

- ② 지방소방청장은 소방청장의 지휘·감독을 받아 관할구역 안의 소방사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 소방기관의 장을 지휘·감독한다.
- ③ 지방소방청장 소속하에 광역119구조대, 지방소방학교 및 소방항공대를 둔다.

제10조(차장) ① 지방소방청에 차장을 둘 수 있다.

- ② 차장은 지방소방청장을 보좌하여 관리사무를 처리하고, 지방소방청장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 그 직무를 대행한다.

제11조(소방서장) ① 소방서에 소방서장을 두되, 소방서장은 소방정으로 보한다.

- ② 소방서장은 지방소방청장의 지휘·감독을 받아 관할구역 안의 소방사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 소방기관의 장을 지휘·감독한다.
- ③ 소방서장 소속하에 지역119구조대 및 파출소를 둔다. 다만 필요한 경우 출장소를 둘 수 있다.

제12조(직제) 지방소방청 및 소방서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 등 기타 필요한 사항은 정부조직법 제2조제4항 및 제5항의 규정을 준용하여 대통령령 또는 행정자치부령으로 정한다.

## 제4장 중앙소방학교

제13조(직무) 중앙소방학교(이하 “학교”라 한다)는 소방공무원 및 소방공무원 임용예정자 등에게 소방사무에 관한 학술과 기술 및 응용능력을 습득시키고 구조·구급훈련에 관한 사무를 관장한다.

제14조(교장) ① 학교에 교장 1인을 두되, 교장은 소방정감 또는 소방감으로 보한다. ② 교장은 소방청장의 명을 받아 소관사무를 통할하고, 소속 공무원을 지휘·감독한다.

제15조(위임사항) 학교에 두는 과 또는 이에 상당하는 담당관에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정한다.

## 제5장 국립소방연구소

제16조(직무) 국립소방연구소(이하 “연구소”라 한다)는 다음 각호의 직무를 관장한다.

1. 화재의 예방·경계·진화 및 구급·구조에 관



한 연구

2. 재난 및 자연재해의 예방·응급대책·가스의 안전관리 등에 관한 연구
  3. 소방사무와 관련한 기술의 발전 및 보급·화재경감을 위한 국제교류협력에 관한 사무
  4. 기타 연구소의 목적달성을 위하여 필요한 사업
- 제17조(소장 등) ① 연구소에 소장 1인을 두되, 소장은 소방감 또는 3급 상당 별정직국가공무원으로 보한다.
- ② 소장은 소방청장의 명을 받아 소관사무를 통괄하고, 소속공무원을 지휘·감독한다.
  - ③ 연구소에 연구위원과 연구원을 둔다.
- 제18조(위임사항) 연구소에 두는 과 또는 이에 상당하는 담당관, 연구위원 및 연구원에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정한다.

**제6장 119 구조대**

- 제19조(중앙119구조대) ① 중앙119구조대(이하 “중앙구조대”라 한다)는 각종 대형재난사고 현장에서 구조·구난활동·재난유형별 구조·구난기술의 보급 및 구조대원의 교육훈련에 관한 사무를 관장한다.
- ② 중앙구조대에 대장 1인을 두되, 대장은 소방정으로 보한다.
  - ③ 대장은 소방청장의 명을 받아 소관사무를 통괄하고, 소속대원을 지휘·감독한다.
  - ④ 중앙구조대에는 구조의 전문성을 위하여 전문직공무원을 두되, 전문직공무원은 의료법 제2조제1항의 규정에 의한 의료인과 응급의료에 관한법률 제15조의 규정에 의한 응급구조사로 한다.
  - ⑤ 중앙구조대에 두는 과 또는 이에 상당하는 담당관에 관하여 필요한 사항은 행정자치부령으로 정한다.

- 제20조(광역 및 지역119구조대) ① 광역119구조대(이하 “광역구조대”라 한다) 및 지역119구조대(이하 “지역구조대”라 한다)는 각각 해당 관할구역의 구조활동에 관한 사무를 관장한다.
- ② 광역구조대 및 지역구조대에 각각 1인의 대장을 두되, 광역구조대의 대장은 소방령으로, 지역구조대의 대장을 소방경으로 각각 보한다.
  - ③ 제19조제3항 및 제4항의 규정은 광역구조대 및 지역구조대에 이를 준용한다. 이 경우 “소방청장”은 “지방소방청장 또는 소방서장”으로, “중

양구조대”는 “광역구조대 또는 지역구조대”로 본다.

**제7장 의용소방대**

- 제21조(설치 및 임무) 무장공비 등의 침투거부 등 작전임무를 수행하고 소방업무를 보조하기 위하여 지방소방청장 및 소방서장 소속하에 의용소방대를 둔다.
- 제22조(조직 등) ① 의용소방대의 대원은 병역법 제25조의 2의 규정에 의하여 전환복무된 의용소방대원과 소방공무원으로 구성한다.
- ② 의용소방대원의 임용, 복무, 징계, 전장사 급여금, 보상 및 가요, 벌칙 등 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

**제8장 소방공무원**

- 제23조(소방공무원) ① 소방공무원의 계급은 다음과 같이 구분한다.
1. 국가소방공무원 : 소방총감, 소방정감, 소방감, 소방사감, 소방정, 소방령, 소방경, 소방위, 소방장, 소방교, 소방사
  2. 지방소방공무원 : 지방소방령, 지방소방경, 지방소방위, 지방소방장, 지방소방교, 지방소방사
- ② 소방공무원의 임용, 교육훈련, 복무, 신분보장 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.
- 제24조(직무수행) 소방공무원은 상관의 지휘, 감독을 받아 직무를 수행하고 그 직무수행에 관하여 서로 협력해야 한다.

**부 칙**

- 제1조(시행일) 이 법은 공포후 6월이 경과한 날부터 시행한다.
- 제2조(소방청설치 등에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시의 행정자치부 내 소방국과 그 소방공무원 및 소방사무를 담당하는 공무원은 각각 이 법에 의한 소방청과 그 소속공무원으로, 서울특별시, 광역시, 소방방재본부 및 소방서와 그 소방공무원 및 소방사무를 담당하는 공무원은 각각 이 법에 의한 지방소방청 및 소방서와 그 소속공무원으로, 국립방재연구소와 그 소속공무원은 국립소방연구소와 그 소속공무원으로, 중앙소방학교와 그 소속공무원은 각각 이법에 의한 중앙소방학교와 그 소속공무원으로, 중앙119구조대와 그 소속공무원은 각기 이 법에 의한 중앙119구조대와 그

소속공무원으로 본다.

제3조(소관사무에 대한 경과조치) 이 법 시행당시 행정자치부장관 또는 산업자원부장관의 소관사무 중 제4조의 규정에 의한 소방사무는 이 법에 의하여 소방청장이 승계한다.

제4조(행정처분에 관한 경과조치) 이 법 시행당시 제4조의 규정에 의한 소방사무에 관하여 행정자치부장관 또는 산업자원부장관이 행한 행정처분은 이 법에 의하여 소방청장이 행한 것으로 본다.

제5조(다른 법률의 개정) 정부조직법중 다음과 같이 개정한다.

제2조제7항중 “행정자치부의 소방업무를 담당하는 국장, 과장 및 담당관은 소방공무원으로, 경찰청 및 해양경찰청의 국장, 과장 및 담당관은 경찰공무원으로”를 “교육부의 실장, 국장, 과장 및 담당관은 교육공무원으로, 경찰청 및 해양경찰청의 구장, 과장 및 담당관은 경찰공무원으로, 소방청의 국장, 과장 및 담당관은 소방공무원으로”로 한다.

제32조제1항중 “민방위, 재난관리 및 소방에 관한 사무”를 “민방위에 관한 사무”로 하고,

동조에 제6항 및 제7항을 다음과 같이 신설한다.

⑥ 소방, 재난관리, 재해대책, 가스안전관리 등에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 소방청을 둔다.

⑦ 소방청의 조직, 직무범위 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

소방공무원의 계급은 다음과 같이 구분한다.

제2조제3항제1호 다목중 “경찰청장 및 해양경찰청장”을 “경찰청장, 소방청장 및 해양경찰청장”으로 한다.

제6조(다른법령과의 관계) 이 법 시행당시 다른법령에서 제4조의 규정에 의한 소방사무와 관련하여 행정자치부를 인용한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 소방청을, 행정자치부장관을 인용한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 소방청장을, 소방본부장을 인용한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방소방청을, 소방본부장을 인용한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방소방청장을 각각 인용한 것으로 본다.

**후속법률의 제·개정 및 부칙에 포함되어야 할 사항**

(1) 현행 “소방청설치법” 제정(안) 부칙에 포함된 사항

법	조 항	주요 내용
정부조직법	제 2조 제7항중	“행정자치부의 소방업무를 담당하는 국장·과장 및 담당관은 소방공무원으로, 경찰청 및 해양경찰청의 국장·과장 및 담당관은 경찰공무원으로”를 “교육부의 실장·국장·과장 및 담당관은 교육공무원으로, 경찰청 및 해양경찰청의 국장·과장 및 담당관은 경찰공무원으로, 소방청의 국장·과장 및 담당관은 소방공무원으로”로 한다.
	제32조 제1항중	“민방위, 재난관리 및 소방에 관한 사무”를 “민방위에 관한 사무”로 하고, 동조에 제6항 및 제7항을 다음과 같이 신설한다. ⑥ 소방·재난관리·재해대책·가스안전관리 등에 관한 사무를 관장하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 소방청을 둔다. ⑦ 소방청의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.
국가공무원법	제2조 제3항 제1호 다목중에	“경찰청장 및 해양경찰청장”을 “경찰청장·소방청장 및 해양경찰청장”으로 한다.
다른법령과의 관계		① 이 법 시행 당시 다른 법령에서 제4조의 규정에 의한 소방사무와 관련하여 행정자치부를 인용한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 소방청을, 행정자치부장관을 인용한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 소방청장을, 소방본부장을 인용한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방소방청을, 소방본부장을 인용한 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 지방소방청장을 각각 인용한 것으로 본다.

(2) 소방청법 제정과 함께 정비되어야 할 법령 등  
가) 소방청법 관련 별도로 제정되는 법령

법령명	구분	규정사항
의무소방대 설치법	법률	의무소방대원 선발, 임용, 신분에 관한 사항
의무소방대 설치법 시행령	대통령령	의무소방대 운영 절차 등에 관한 사항
소방청과 그 소속기관등 직제	대통령령	소방청 직제와 하부조직 : 소속기관, 조직, 정원, 소관업무 등 규정
소방청과 그 소속기관 등 직제 시행규칙	부령	소방청 직제에 관한 시행세칙 규정
지방소방청과 그 소속기관 등 직제	시·도 조례 또는 규칙	지방소방청과 그 소속기관, 하부조직 등 직제규정
재난관리법	법률	재난관련 사고예방 및 관리에 관한 업무규정 (인위재난+자연재난통합)
재난관리법 시행령	대통령령	재난예방 및 수습·관리·운영방법·절차 등
재난관리법 시행규칙	부령	운영방법·절차의 시행세칙 규정

나) 소방청법 관련 개정되어야 할 법령

법령명	구분	규정사항
지방자치법	법률	소방관서 조직·정원에 관한 사항 삭제
병역법	법률	의무소방대 설치 관련 근거규정 삽입
소방공무원법	법률	소방공무원 계급신설 등(소방사감 계급)
소방력 기준에 관한 규정	부령	소방청법에 근거한 소방력 배치기준조항 삽입 개정
의용소방대 설치규정	부령 또는 조례	소방청법에 근거한 의소대 설치 및 신분 조항 삽입 개정
소방법, 동법시행령, 시행규칙	법률, 대통령령, 부령	- 소방력 기준개정 등 규정 삭제 (소방청과 그 소속기관등 직제에 포함) - 소방청법에 규정하는 사항 삭제 - 타법 이관 조정업무 삽입
가스구법, 동법시행령, 시행규칙	법률, 대통령령, 부령	가스안전관리업무 소방관서 이관 (시설 인·허가+안전관리업무)
산림법구법, 동법시행령, 시행규칙	법률, 대통령령, 부령	산불방지·진압업무 규정 삭제
사법경찰관리의 직무를 행할자와 그 직무범위에 관한 법률	법률	제15조 14호의 소방감 또는 지방소방감 → 소방사감 또는 지방소방사감