

지방행정체제 개편에 따른 효율적 소방력 개선방향

- 통합 창원시 사례를 중심으로 -

류상일*, 최호택**, 이민규***

본 연구는 최근 지방행정체제 개편 논의가 활발히 진행되는 가운데, 국민의 안전을 위해 화재를 예방하고, 진압 및 경계하며, 구조 및 구급활동을 펼치는 소방의 역할이 지방행정체제 개편에 따라 어떻게 변모하는 것이 바람직한 것인가에 대한 시론적인 연구이다. 행정안전부는 지방자치단체의 자치권 강화 및 지역경쟁력 제고를 위하여 시·군·구 통합을 현재 추진하고 있고, 마산시·창원시·진해시가 통합 창원시로 변화하였다. 또한, 지방행정체제 개편에 관한 특별법이 제정됨에 따라 인구 100만 이상 대도시의 사무특례로 통합 창원시가 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 소방업무 전반에 대한 사무 책임을 맡게 되었고, 이에 1992년부터 이어져 왔던 광역소방행정체제가 변화하게 되는 소방행정체제의 과도기에 놓여졌다. 본 연구는 이렇듯 지방행정체제 개편에 따라 효율적으로 소방력을 개선하기 위한 행정제도 모색을 시론적 측면에서 논해 보고자 한다.

주제어: 지방행정체제 개편, 소방행정체제, 통합 창원시

1. 서론

작년 10월 부산 해운대의 고급 주거용 오피스텔에 화재가 발생하였다. 인화성 강한 페인트를 칠한 알루미늄 패널, 출동 소방관의 소극적인 초기 대응, 주민대피 안내방송조차 없었던 사실 등 어느 것 하나 대형 화재에 제대로 대처한 흔적을 찾아보기 힘들었다. 이처럼 해운대 화재 사고는 취약한 초고층 건물의 안전관리가 얼마나 허술한지를 단적으로 보여준 사례이다(세계일보, 2010년 10월 4일자: 31). 다행히 인명피해가 없었으나 향후 초고층 건물의 화재 진압을 위한 소방장비의 보강 등 법제도적으로 개선해야 될 점을 상기시킨 사고였다. 국민의 생명과 재산을 지키는 것은 헌법에도 명시된 국가의 책무이다. 아울러 국민의 안전을 위해 소방이 화재를 예방하고, 진압 및 경계하며, 구조 및 구급활동을 펼치는 것은 소방 본연의 목적으로 그 책임을 다해야 한다.

* 제1저자, **공동저자, ***교신저자

한편, 최근 국내·외적인 행정환경 변화에 대응하기 위하여 정부는 지방행정체제를 근본적으로 개편하기 위한 논의를 진행하고 있다. 이러한 지방행정체제 개편은 유럽에서도 하나의 커다란 이슈 중의 하나이며, 주로 1960~70년대에 집중적으로 개편이 이루어졌으나 영국, 독일, 스위스 등의 국가에서는 1990년대 이후에도 이에 대한 논의와 실행이 이루어지고 있고, 영국의 경우, 1992년 지방정부법 제정과 더불어 비도시지역에서 2계층제 지방정부를 단층제로 전환하기 시작하였으며, 2003년에는 구역관리위원회를 설치하여 기초자치단체의 단층제 가능성을 검토한바 있다. 이에 행정안전부는 지방자치단체의 자치권 강화 및 지역경쟁력 제고를 위하여 시·군·구 통합을 현재 추진하고 있다. 마산시·창원시·진해시는 2009년 12월 12일 하나의 자치단체로 통합하기로 결정을 하여, 통합시의 명칭은 창원시로 정하였다. 또한, 2010년 10월 지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률 제10397호, 2010.10. 1, 제정)이 국회를 통과했다(한국지방자치학회, 2010: 1-2). 특별법에는 인구 100만 이상 대도시의 사무특례를 두어, 향후 통합 창원시가 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 소방업무 전반에 대한 업무를 수행하게 되었다(지방행정체제에 관한 특별법, 제34조). 그동안 소방의 경우 1992년 이후 광역자치행정체제였으나 이번 계기로 기초자치행정체제로의 전환을 맞게 되었다.

이에 본 연구는 행정체제 개편에 따라 효율적인 소방력 운영을 위하여 소방행정체제가 어떻게 변화되어야 하는지에 대한 시론적 논의를 통합 창원시 사례를 통하여 살펴보고자 한다.

II. 이론적 고찰

1. 소방의 개념과 소방사무의 변천

현대 사회는 산업화·도시화, 건물의 고층화·밀집화·지하심층화 및 가스·위험물의 사용 증가 등 소방 환경의 변화와 함께 소방 서비스에 대한 수요는 점점 증가하고 있으며 이러한 소방의 업무는 전통적·소극적인 고유의 영역인 화재 진압으로부터 각종 재난사고의 수습과 적극적인 대민 서비스 및 봉사 업무인 구조·구급 활동 등으로 그 영역이 확대되어 가고 있다(이재은 외, 2006: 276-277). 소방은 일반적으로 화재를 예방하고 화재 발생시에는 신속하게 진압하는 것을 가리키는 말로 사용되고 있다(신봉수, 2005: 5). 그러나 소방기본법 제1장 제1조에 규정된 목적을 살펴보면 “이 법은 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다(소방기본법, 제1조)”라고 규정하고 있다는 점에서 소방행정은 비록 그 범위와 대상의 영역은 한정되어 있지만, 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산이 손상될 우려가 있을 때는 이를 구하고 그 피해를 최소화하는 제반활동을 구체적으로 형성하는 국가 활동이라 할 수 있다(박종숙, 1996: 5). 또한

소방행정은 각종 재난에 대하여 효과적으로 대처하기 위한 위기관리의 성격을 가지고 있으며, 일상적인 공공서비스를 생산하고 제공하는 일반 행정과는 차별적인 성격을 가지고 있음을 알 수 있다(이원희·김광수·김국래, 2001; 최성룡, 2005).

최근에는 재해발생의 증가 및 유형의 다양화 현상, 소방활동 여건이 악화, 소방행정수요가 급격히 증가, 소방행정의 질적 개선 요구, 사회의 발전과 변화에 적응해야 할 필요성이 증대 등으로 인하여 소방행정의 필요성과 수요가 증대되고 있는 실정이다(이창원·전주상, 2004).

한편, 소방사무의 변천을 간략히 살펴보면 다음과 같다(전국대학 소방학과 교수협의회, 2008). 첫째, 삼국사기에서 소방에 관한 기록을 찾아볼 수 있으나 그것은 그 당시의 대형 화재에 관한 기록일 뿐 소방정책에 관한 별다른 기록은 없다. 오늘날 소방정책의 원류는 조선시대에서 찾아볼 수 있다. 즉, 조선시대의 경국대전(禁火)법령의 골격이 갖추어졌고, 세종 8년(1426년) 2월에 한성부 내에서 두 번의 대화재가 발생함에도 불구하고 금화에 관한 별도의 조직이 없어 그 필요성이 제기되어 우리나라 최초의 소방관서인 금화도감(禁火都監)이 설치되었다(신봉수, 2005: 9-10). 이와 같이 조선시대의 소방은 주로 화재 진압정책이 주요 관심사였다.

둘째, 일제시대에는 총독부를 1910년 6월에 설치하였고, 총독부의 외청격으로 경무총감부를 두어 일제 무단통치의 중추적인 역할을 담당하였다. 경무총감부는 청장관방 외에 기밀과, 경무과, 보안과의 3과를 두었는데 보안과 내에서 분장토록 하였으며 지방은 도 경무부에서 담당하였다. 즉, 일제시대의 소방정책은 경찰의 한 부분으로써 치안정책의 일부분으로써 화재의 예방과 진압 위주의 정책이 펼쳐졌다.

셋째, 미군정 시기를 보면, 1945년 9월에 조선총독부를 인수한 후 미군정 군정청 장관 밑으로 조선정부국을 부로 바꿨으며, 과 중 일부를 처로 하는 등 각 부서의 명칭을 바꾸어서 미군정 통치기능을 확보하였다. 그 후 경무국의 경비과를 미군정은 소방업무과 통신 업무를 합쳐 소방과를 설치하였으며, 1945년 11월에는 소방과를 소방부로 개칭하는 동시에 도 경찰부에도 소방과를 설치하였다. 이어서 1946년 군정법 제66호로 소방부 및 소방위원회를 설치하고 소방을 경찰에서 분리하여 자치화가 시작되었다. 1947년 남조선과도정부 후에는 동 위원회를 집행기구로 소방청을 설치하고 청장 1인과 서기장 1인을 두고 군정자문 1인을 배치하여 총무과, 소방과, 예방과를 두게 하였다(신봉수, 2005: 12-13). 한편으로 소방서의 증설은 일제 말기까지 서울의 경성, 용산, 성동 소방서와 인천, 부산 등 5개 소방서에서 미군정의 자치소방체제로 전환되었으며, 이후 50여개 소방파출소로 증설되는 등 소방정책에 많은 관심을 보이기 시작한 시기라고 할 수 있다.

넷째, 1948년 대한민국 정부가 수립되자 그 해 9월 중앙소방위원회는 내무부 치안국에, 각 도의 소방청은 지방경찰국에 두는 등 미군정하의 소방청과 자치소방기구는 경찰기구에 인수되어 소방행정은 경찰행정체제 속에 흡수되었다. 소방행정은 경찰행정의 일부로 다루어졌으나 실제 운영면에서 지방자치단체의 행정과 밀접한 협조체제를 이루어야 할 필요에 따라 1970년 8월 법률 제2249호로 정부조직법이 개정되어 내무부의 소방기능을 삭제하고 소방사무를 지방자치단체의 고유사무로 하는 근거가 마

련되었으며 1972년 6월 서울과 부산에 소방본부를 설치하여 소방사무를 관장하게 되었다. 1975년 7월 법률 제2772호 및 제2776호로 정부조직법 및 민방위기본법이 개정 및 제정되어 내무부에 민방위본부를 설치하여 종전의 치안본부 소방과를 개편하여 민방위본부 내 민방위국과 소방국을 설치하였으며(신봉수, 2005: 14)에 소방은 민방위본부 산하에 존속하게 됨으로서 소방은 민방위업무체제의 한분야로 자리 잡게 되었다. 이와 같이 1970년에서 1992년까지의 체도를 보면 기본적으로 서울특별시와 광역시는 광역자치단체를 중심으로 한 자치소방체도로 운영되었으며, 시·군의 경우는 국가에서 소방사무를 수행토록 함으로서 국가소방과 자치소방이 이원화되어 운영되었다.

다섯째, 1992년 1월 국가소방과 자치소방의 이원화된 소방체도를 광역자치 소방체제로 전환하였다. 즉 정부조직법 제3조에 의해 국가기관으로 규정된 특별지방행정기관을 지방자치법 제104조에 근거하여 지방자치단체의 직속기관으로 설치하고 9개 도에 소방본부를 설치하여 16개 시·도 중심으로 광역자치소방체제로 전환하게 되었다. 한편, 대형재난이 발생함에 따라 정부는 1995년 7월 18일 재난관리법을 제정·공포하여 응급단계의 응급구조 및 구난기능을 지휘·통제권을 소방관서장에게 부여함에 따라 소방조직에서 정부의 긴급구조구난 기능을 주도적으로 수행할 수 있도록 하였다. 또한 자연재해의 인명구조 업무도 소방에서 담당하도록 규정하여 사실상 모든 재해의 구조구난업무를 담당하게 하고, 중앙조직으로는 내무부 산하의 민방위본부를 민방위재난통제본부로 개칭하고 소방국은 민방위재난통제본부의 민방위국, 방재국, 재난관리국과 함께 그 산하에 소속되었다. 그리고 1999년 기획예산위원회가 주도한 중앙정부 경영진단의 결과 방재국을 폐지하고, 민방위방재국과 소방국의 체제로 감축하였다(신봉수, 2005: 14-15).

마지막, 1990년대 중반이후 되풀이 되는 대형재난으로 인하여 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 행정안전부 ‘민방위재난통제본부’를 전신으로 하여 2004년 6월 1일 소방방재청이 개청되었다. 소방방재청은 ‘재난 및 안전관리 기본법’ 등 19개 법률의 집행을 통해 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가 재난관리 및 소방업무를 중추적으로 수행하는 기능을 하게 되었고(소방방재청, <http://www.nema.go.kr>), 이러한 소방행정조직의 개편은 현대사회의 복합적이고 대형화되는 재난에 대처하기 위한 방안으로 사료된다.

이와 같이 소방은 1992년 이후 오늘날까지 광역소방행정체제가 갖추어졌으며, 과거 화재의 진압과 예방 위주에서 긴급 구조 및 구급 정책을 포함한 국민생활안전 전반으로 소방의 정책영역이 확대되었다.

2. 지방행정체제 개편에 따른 소방사무

우리나라의 지방행정체제는 1896년 기존 조선 8도를 확대 개편하여 13도 7부 1목 329군의 골격을 형성한 후 일제시대의 부·군·면 통합을 거쳐 1949년 건국 초기에 1특별시 9도 19시 139군·구체제가 확립된 후 큰 변화 없이 유지되고 있다. 최근, 사회변화에 부합하는 적절한 조정이 수반되지 못함

에 따라 현행 지방행정체제에 대한 많은 문제점들이 제기되고 있는 실정이다. 예를 들어, 행정계층의 경우 중층제에 따른 행정비용의 과다, 행정의 비능률성, 계층 간 업무의 중복배분 등이 문제로 지적되고 있으며, 행정구역의 경우 구역의 광역화 요구에 신속하고 적절하게 대응하지 못하는 문제가 지적되고 있다. 최근 들어 OECD 선진국에서는 ‘계층은 축소, 구역은 광역화, 사무는 지방분권화’라는 세계적인 추세를 중시하여 기존의 시나 도를 초월한 초광역 지방정부체제로의 개편논의가 활발히 전개되고 있다. 즉, 영국, 독일 등은 국가경쟁력 제고를 위해 지역정부에게 더 높은 지위를 부여하고, 중앙정부의 권한을 과감하게 이양하는 등 새로운 지역정부의 창설 또는 위상제고에 역점을 두고 있다. 이에 국내에서도 그동안 지방행정체제의 개편에 대한 요구가 지속적으로 제기되어 왔고, 특히 최근에는 정치권 뿐 아니라 각계의 집중적인 관심사항의 하나로 대두되고 있다(한국지방자치학회, 2010: 39-40).

현행 지방행정계층구조는 중층제로서 자치2계층과 행정3·4계층으로 되어 있다. 지방자치단체는 광역자치계층(특별시, 광역시, 도, 특별자치도)과 기초자치계층(시, 군, 자치구)의 2자치계층 형태를 취하고 있으며, 행정계층은 도시화의 진전을 기준으로 상이한 계층 구조를 가지며, 인구 50만 이상의 대도시의 경우 행정구가 설치되어 있다.

<표 1> 현행 지방행정계층 구조

지역구분		자치계층	행정계층
도시지역	특별시	2계층 (특별시-자치구)	3계층 (특별시-자치구-동)
	광역시	2계층 (광역시-자치구)	3계층 (광역시-자치구-동)
	인구 50만 이상시	2계층 (도-시)	4계층 (도-시-행정구-동)
	인구 50만 미만시	2계층 (도-시)	3계층 (도-시-동)
도농통합지역	광역시	2계층 (광역시-군)	3계층 (광역시-군-읍면)
	인구 50만 이상시	2계층 (도-시)	4계층 (도-시-행정구-읍면동)
	인구 50만 미만시	2계층 (도-시)	3계층 (도-시-읍면동)
농촌	군	2계층 (도-군)	3계층 (도-군-읍면)
특별자치도		1계층 (도)	3계층 (도-행정시-읍면동)

※ 자료: 한국지방자치학회(2010).

일반적으로 행정구역의 규모는 일반적으로 행정계층의 수와 밀접한 연계 속에서 확정되며, 행정계층이 중층제이면 행정구역의 규모가 작고, 반대로 행정계층이 단층제이면 행정구역의 규모가 커지게 된다. 구역의 확대와 구역의 축소에 따른 장점은 다음과 같다.

<표 2> 구역 확대와 축소의 비교

비교	구역 확대(능률성↑, 민주성↓)	구역 축소(능률성↓, 민주성↑)
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규모의 경제 확보로 행정 효율성 제고 ○ 세계화·정보화 시대에 지역경쟁력 확보 ○ 광역적 행정수행 원활 ○ 지역갈등 해소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민참여 및 주민통제 제고 ○ 공동체적 의식 확보 ○ 지역별 특수행정 수행 용이

※ 자료: 한국지방자치학회(2010).

행정구역을 포함한 현재의 지방행정체제의 주요골격은 농경시대였던 100여년(1895년에 13도제 실시) 전에 정해진 것으로서 그 동안의 교통·통신·인터넷 등의 획기적인 발전에 따른 주민의 생활·문화·경제권의 불일치로 인해 주민 불편 심화는 물론 지역발전을 저해하고 있을 뿐만 아니라, 다단계 행정계층구조로 인해 권한과 책임의 불분명 등 행정혼선과 함께 예산·인력·시간적 낭비 등 고비용·저효율을 심화시키고 있다고 판단되어 지난 2010년 10월 지방행정체제 개편에 관한 특별법이 제정되었다(지방행정체제 개편에 관한 특별법 제안의안, 2009).

이러한 지방행정체제 개편에 관한 주요 내용을 살펴보면, ㉠ 지방행정체제 개편의 체계적인 추진을 위하여 대통령 소속으로 27인의 위원으로 구성되는 지방행정체제 개편추진위원회를 두고, 개편위원회는 2012년 6월 30일까지 지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획을 대통령과 국회에 제출하도록 하며, 2014년 12월 31일까지 존속하도록 한다(안 제6조부터 제10조까지). ㉡ 특별시 및 광역시는 지방자치단체로 존치하고, 개편위원회는 관할구역내 자치구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 기본계획에 포함하여 대통령과 국회에 보고하도록 한다(안 제12조 및 제13조). ㉢ 도는 지방자치단체로 존치하되, 개편위원회는 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여 2014년 동시지방선거일 1년 전까지 대통령과 국회에 보고하도록 하고, 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정하도록 한다(안 제14조). ㉣ 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대해서는 지방자치단체 간 통합을 지원하도록 하고, 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니하도록 한다(안 제15조). ㉤ 개편위원회는 시·군·구의 통합을 위한 기준을 작성·공표하고, 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 일정 수 이상의 주민은 인근 지방자치단체와의 통합을 개편위원회에 건의할 수 있도록 하며, 개편위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하여 대통령과 국회에 보고하고, 이에 따라 행정안전부장관은 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있도록 한다(안 제17조). ㉥ 지방자치단체의 통합의사가 확인된 경우에는 관계 지방자치단체의 장은 명칭, 청사 소재지 등 통합에 관한 세부사항을 심의하기 위하여 공동으로 통합추진공동위원회를 설치하도록 한다(안 제18조). ㉦ 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역 내의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있도록 하고, 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정하도록

한다(안 제20조부터 제22조까지). ㉞ 통합 지방자치단체에 대하여 불이익배제, 공무원에 대한 공정한 처우보장, 통합비용 및 절감예산 지원, 특정 지역 개발을 위한 지구·지역 등의 우선 지정, 종전 보통교부세의 4년간 보장, 교부세 외의 추가적인 재정지원 등의 특례를 부여한다(안 제23조부터 제32조까지). ㉟ 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 행정·재정운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있도록 하되, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적인 1,000km² 이상인 경우에는 이를 인구 50만 이상 대도시로 보도록 한다(안 제33조). ㊱ 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 경우에는 「지방재정법」에 따른 재정보전금과 별도로 해당 시에서 징수하는 도세 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하도록 한다(안 제36조). ㊲ 특별지방행정기관을 관장하는 중앙행정기관의 장은 이 법 시행일로부터 1년 이내에 특별지방행정기관의 사무를 지방자치단체에 이양하기 위한 사무이양계획을 개편위원회에 제출하도록 한다(안 제39조). ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위해 노력하고 자치경찰제를 실시하도록 하되, 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여는 따로 법률로 정하도록 한다(안 제40조) 등이다(지방행정체제 개편에 관한 특별법 제안의안, 2009).

<표 3> 인구 100만 이상 대도시 사무특례

<p>제34조(인구 100만 이상 대도시의 사무특례) 특별시와 광역시가 아닌 인구 100만 이상 대도시의 장은 관련 법률의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 사무를 처리할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발채권의 발행. 이 경우 미리 지방의회의 승인을 받아야 한다. 2. 「건축법」 제11조제2항제1호에 따른 건축물에 대한 허가. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물의 경우에는 미리 도지사의 승인을 받아야 한다. <ul style="list-style-type: none"> 가. 51층 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 층수가 51층 이상이 되는 경우를 포함한다) 나. 연면적 합계가 20만제곱미터 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 연면적 합계가 20만제곱미터 이상인 경우를 포함한다) 3. 「택지개발촉진법」 제3조제1항에 따른 예정지구의 지정(도지사가 지정하는 경우에 한정한다). 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다. 4. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제4조 및 제12조에 따른 재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획의 결정 5. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제18조에 따른 사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인 6. 「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무 7. 도지사를 경유하지 아니하고 「농지법」 제34조에 따른 농지전용허가 신청서의 제출 8. 「지방자치법」 제112조에 따라 지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정 9. 도지사를 경유하지 아니하고 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조에 따른 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정 요청. 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다. <p>[시행일 : 2012.1.1] 제34조제6호</p>

※ 자료: 지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률 제10397호, 2010.10. 1, 제정).

지방행정체제 개편에 관한 특별법 제34조를 살펴보면, 인구 100만 이상 대도시의 사무특례 조항을 두고 있다. 즉, 특별시와 광역시가 아닌 인구 100만 이상 대도시의 장은 관련 법률의 규정에도 불구하고

고 「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 사무를 처리할 수 있도록 규정하고 있다(지방행정체제 개편에 관한 특별법, 제34조). 물론 소방사무의 경우 2012년 1월 1일부터 시행하도록 하고 있으나, 통합 창원시가 시범사업으로 출범할 예정이다.

3. 소방사무 변화(광역 → 기초) 논의

〈표 4〉 광역소방체제와 기초소방체제 비교¹⁾

	현행	전환시
체제	광역자치체제 : 시도	기초자치체제 : 시군
성격	효율성 강조	민주성 강조
소방책임	광역지방자치단체장(시도지사)	기초지방자치단체장(시장·군수)
조직관할	시단위 소방서가 1개 이상의 군 관할(17본부, 185개 소방서)	시·군구마다 소방서 설치 관할(255개 소방서 필요)
신분소속	시도 소방공무원(소방본부관리)	시·군 소방공무원(소방서 관리)
사무성격	광역자치사무	기초자치사무
재원구성	도세+국고지원	시·군세+국고지원
예산집행	시·도단위(본부) 통합집행	시·군단위(소방서) 독립집행
외국사례	영국, 프랑스, 캐나다	일본(기초에서 광역화 추진 중)

※ 자료: 한국지방자치학회(2010).

- 1) 외국의 소방행정체제를 간략히 살펴보면, 첫째, 일본은 일본은 총무성 소방청에서 소방제도 등에 대해 총괄적으로 기획입안하고 소방현업 업무는 광역자치단체 차원에서 대응하는 영국이나 프랑스와 달리 시군구 기초자치단체에서 담당하고 있다. 둘째, 미국의 경우는 소방제도에 대한 기획입안은 각 주정부에서 하고 현업 소방사무는 주로 시군구 단위에서 실시하고 있다. 셋째, 영국에서의 소방조직은 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드 등에 따라서 조금씩 다르고 지역에 따라서 조금씩 다르기 때문에 통일적인 관점에서 영국소방의 정체성을 밝히는 것은 매우 어려운 면이 있다(조선주, 2006). 이상에서 검토해 보았듯이, 소방조직에 있어서 국가마다 다양한 형태의 소방조직을 운영하고 있으며, 국가내에서도 지역에 따라서 소방조직의 운영형태가 다르기 때문에 국가간에 정형화된 소방조직 관리모형을 제시하기는 매우 어려운 측면이 있다. 소방행정업무가 기본적으로 자치업무라는 인식이 국가간에 공통적으로 받아들여지고 있으나, 대형사고나 재난은 자치구역내에서 감당하기 어려운 측면이 있기 때문에 국가적 차원에서 대처하여야 할 업무로서 해당 국가에 적합한 소방조직모델 속에 연결시키고 자치제적인 요소에 광역적 대응과정을 거쳐 국가전체적인 재난관리틀의 모형 속에 소방조직을 위치시키고 있는 형태가 선진국의 일반적인 소방조직의 형태로서 시사점을 보여주고 있다. 주요국의 소방관련 사무 기관 및 권한 등은 대체로 국가 통제 하에 광역자치단체 기능과 기초자치단체 기능으로 크게 대별되고 있는 것으로 나타나고 있다. 미국의 경우 소방제도에 대한 기획입안은 각 주정부에서 하고 현업 소방사무는 주로 시·군·구 단위에서 실시하고 있고, 영국의 경우는 지방자치성에서 기획입안하고 실시기관은 광역자치단체인 도 또는 대도시권 소방조합이 소방본부를 설치하여 담당하고 있다. 독일은 각 주 정부(내무성)에서 기획입안하고 실시기관은 시·군·구에서 소방의 책임을 지고 있으며, 일본의 경우는 총무성 소방청에서 기획입안하고 실시기관은 시·군·구 또는 일부사무조합이 소방본부나 소방단을 설치하여 담당하고 있다. 참고로 프랑스의 경우는 내무성 시민안전국에서 담당하고 실시기관은 광역자치단체인 도 소방국에서 담당하고 있다(Asia Pacific Fire, 2006; Bender, 1997; Custer, 1997 ; NFPA, 1977 ; 조선주, 2006).

위와 같이 인구 100만 이상 대도시 특례 조항으로 인하여 소방사무의 변화가 불가피한 상황에서 1992년 이후 계속되어왔던 현행 광역소방체제와 통합 창원시 사례로 변화하게 될 기초소방체제를 간략히 비교해 보면 다음과 같다. 현행의 광역체제에서 기초체제로 변화시 예상되는 문제점은 다음과 같이 생각해 볼 수 있다. 첫째, 조직기능적 측면에서 능률이 중요한 소방에서 민주성은 있으나 능률성이 부족할 수 있으며, 일사불란한 지휘통솔 곤란으로 소방전력이 약화될 수 있다. 둘째, 업무추진적 측면에서 지역간 업무의 불통일·관리규정 상이, 군단위마다 소방서 신설 및 인력추가로 고비용·저효율의 문제점이 발생할 수 있다. 셋째, 소방응원적 측면에서 긴급응원 요청시 거절 또는 소극적 협조로 지체될 수 있으며, 소방응원출동에 따른 소방책임 및 비용부담문제가 발생할 수 있다. 넷째, 장비 및 재원적 측면에서 전문인력·고가특수장비의 공동활용곤란에 따른 재정부담초래 및 재정자립도 취약지역 소방인력·장비 등 균형유지가 불가능하게 된다. 다섯째, 인사제도적 측면에서 인사정체·직원의 능력발전 저해·우수인력의 확보 곤란 문제 및 지역연고주의 만연과 단체장의 정실인사관리의 우려가 있다. 한편 기초체제로 전환 시 다음과 같이 기관 신설, 인력 대폭 증원, 예산 대폭 증가 등이 필요하게 된다(한국지방자치학회, 2010).

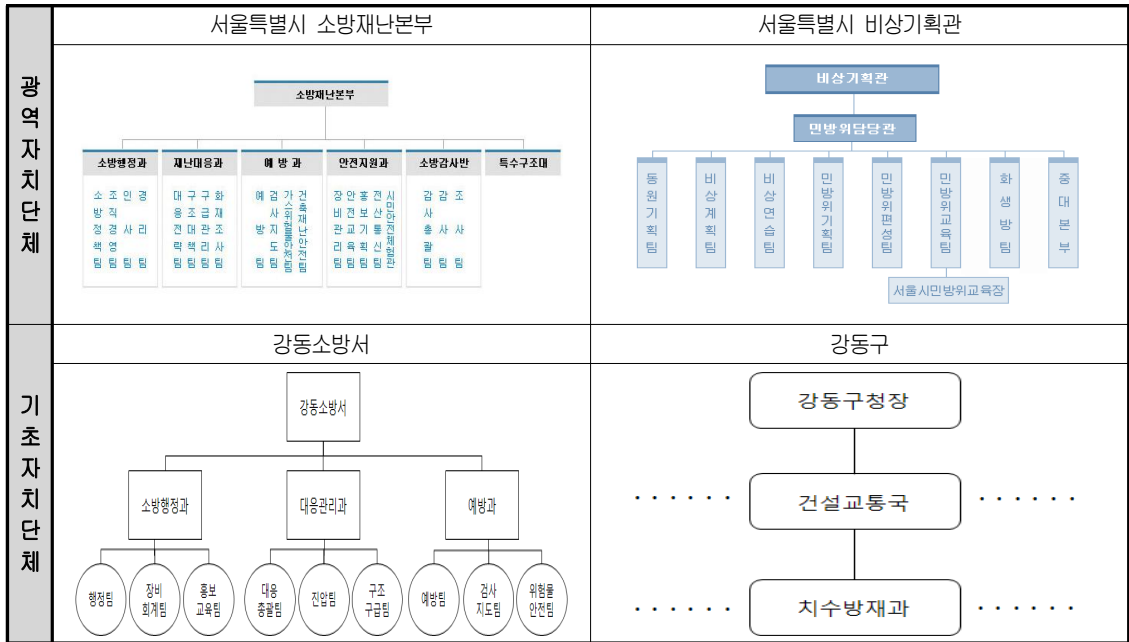
III. 사례 분석 및 쟁점 논의

1. 우리나라 소방력 운영 실태

우리나라의 소방업무는 크게 소방방재청이 관할하고 있으며 그 안에 소방정책국이 있고 그 아래 중앙소방학교(2과 1실 2팀)와 중앙119구조대(6팀)가 있다. 지방사무로는 특별시·광역시, 도, 특별자치도에 17개의 소방(안전·재난)본부가 있으며 소방항공대와 지방소방학교가 있고 189개의 소방서, 3,412개의 의용소방대가 있다. 현행 법령에서는 소방사무는 광역자치사무로 규정하고 있다. 즉, 소방 특성상 광역체제의 필요성이 제기되면서 '92. 1월 국가소방 + 광역소방으로 이원화된 소방체제를 광역자치체제로 일원화하였다(<http://www.nema.go.kr>).

현행 소방조직의 기능을 분석하기 위하여 2010년 9월 기준으로 서울특별시 광역소방행정체제를 살펴보면, 다음의 그림과 같이, 현행 광역소방행정체제 하에서 광역 소방조직의 경우 소방행정, 화재예방, 구조 및 구급지원, 방재관리 기능 등 총괄, 조정, 지원 기능을 수행하고 있고, 기초 소방조직의 경우, 소방행정, 화재예방 및 진압, 구조 및 구급의 기능을 일선에서 수행하고 있다. 현 실태를 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 지방자치단체의 소방수요와 여건을 고려하여 1개 소방서에서 2~3개 시·군·구를 관할하여 소방관서의 운영을 최소화하고 있다. 둘째, 광역소방출동시스템 및 활동정보시스템 운용하고 있다. 즉, 시·도별로 119통합상황실을 운영하여 각종 재난신고의 접수, 소방출동명령 및 출

동관제를 통합 실시하고 있으며, 각종 화재·구조·구급 등 소방활동사항에 대한 정보시스템을 시·도별로 운용하고 있다. 셋째, 소방력 최소화를 위한 광역적 인사운영을 하고 있다. 재난에 대응하는 소방공무원은 대형재난 대비를 위하여 가외성 원칙에 따라 추가 소방력을 확보하여야 하나, 인접 소방서의 인력으로 대체 활용하고, 광역적 인사운영으로 시·군·구의 성장 편차에 따른 승진격차 등을 해소하여 소방공무원의 고령화 등 문제점을 해소하고 있다.



※ 자료: 서울특별시(<http://www.seoul.go.kr>, 검색일: 2010. 9.1)

<그림 1> 서울특별시 광역소방행정체제

한편, 소방공무원의 계급별 정원을 살펴보면 다음과 같다. 또한 소방공무원 3교대 근무현황을 살펴보면 완전한 3교대가 시행되고 있지 못하며, 시도별 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 이는 외국의 경우 대체적으로 4교대를 시행하고 있는 것과 비교하여 불 때 열악한 근무환경이라는 것을 알 수 있다.

<표 5> 소방공무원 계급별 정원현황 (2010.6.31기준)

구분	계	소방총감	소방정감	소방감	소방준감	소방정	소방령	소방경	소방위	소방장	소방교	소방사
계	36,014	0	1	4	33	253	819	1,951	2,419	5,271	10,692	14,571
국가	245	0	1	4	21	21	25	41	51	42	36	3
지방	35,769	0	0	0	12	232	794	1,910	2,368	5,229	10,656	14,568

※ 자료: 소방방재청(2010).

<표 6> 소방공무원 3교대근무 실시율 (2010.6.31기준)

구분	정원	일근 인력	교대 근무	2교대 (인원)	3교대	
					인원	비율
계	35,769	7,080	28,689	8,940	19,749	69
서울	5,800	1,202	4,598	2,884	1,714	37
부산	2,404	451	1,953	601	1,352	69
대구	1,703	371	1,332	518	814	61
인천	2,200	446	1,754	0	1,754	100
광주	1,016	217	799	144	655	82
대전	1,129	205	924	0	924	100
울산	667	158	509	318	191	38
경기	5,538	1,352	4,186	2,982	1,204	29
강원	2,177	380	1,797	0	1,797	100
충북	1,378	259	1,119	0	1,119	100
충남	1,801	398	1,403	99	1,304	93
전북	1,970	266	1,704	200	1,504	88
전남	2,058	265	1,793	850	943	53
경북	2,570	545	2,025	326	1,699	84
경남	2,764	408	2,356	0	2,356	100
제주	594	157	437	18	419	96

※ 자료 : 소방방재청(2010).

2. 통합 창원시 시범실시 사례

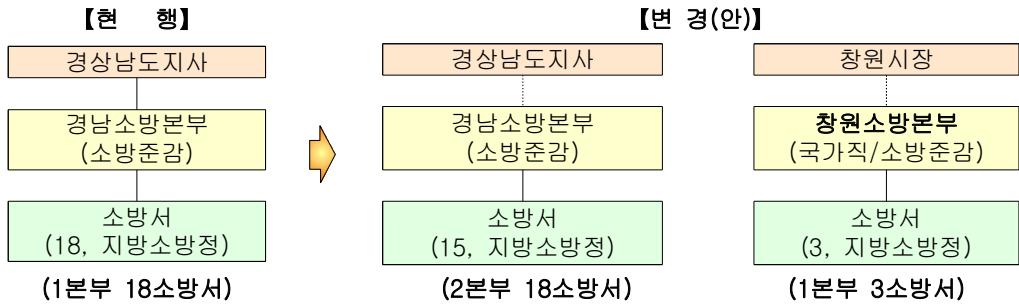
위와 같이 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제34조의 인구 100만 이상 대도시의 사무특례 조항으로 인하여, 「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 사무를 통합 창원시가 처리할 수 있도록 하였다(지방행정체제 개편에 관한 특별법, 제34조). 이에 따라 창원시가 소방사무를 시범적으로 실시하도록 하였다. 창원시의 소방일반 현황을 보면 다음과 같다.

<표 7> 창원시 소방 일반현황

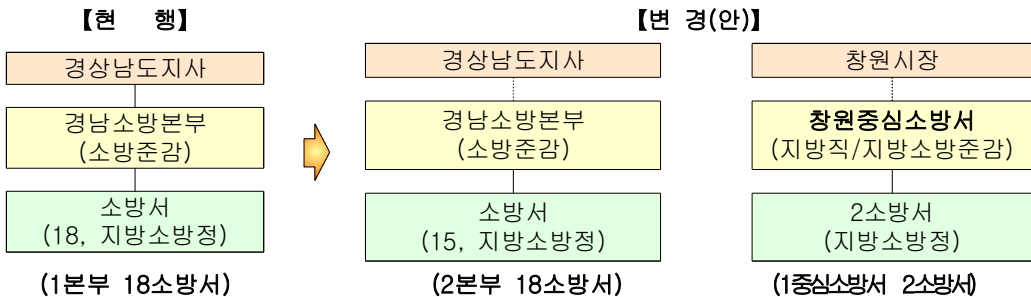
소방서	센터	구조 대	지역 대	정원	인구 (천명)	면적 (km ²)	소방대상물 (개)	위험물시설 (개)	'09년 소방활동실적(건)		
									화재	구급	구조
창원시 계	21	3	1	490	1,095,993	743.5	15,555	2,505	1,005	28,889	5,179
창원소방서	10	1	1	208	509,801	292.7	4,603	1,298	435	11,202	1,887
마산소방서	8	1		186	414,771	330.6	8,084	628	395	12,477	2,025
진해소방서	3	1		96	171,421	120.2	2,868	579	175	5,210	1,267

시범 실시기관인 창원시의 소방조직 운영(안)을 보면, 다음과 같이 2가지 대안을 제시하고 있다(행정안전부, 2011).

[1안] - 1 소방본부, 3 소방서



[2안] - 1 중심소방서, 2 소방서



※ 자료: 행정안전부(2011).

<그림 2> 창원시 소방조직 운영(안)

위와 같이 지방행정체제 개편에 따른 창원시 소방조직 운영(안)은 1개의 소방본부 하에 3개의 소방서를 운영하는 [1안]과 1개의 중심소방서와 2개의 소방서를 운영하는 [2안]으로 제시하고 있다. 우선, 1개의 소방본부 하에 3개의 소방서를 두는 [1안]의 경우 중앙과 지방의 일원화된 지휘체계 확보로 조직운영이 원활하게 되고, 안정적인 광역소방체제를 유지하면서 중앙과 지방의 소방정책 수행이 유리하게 되며, 특수고가장비(헬기, 고가차 등)를 효율적으로 운영할 수 있다는 장점이 있는 반면, 지방행정체제 강화추세 등 정부정책에 불리하게 되고, 외형적으로 조직과 인력이 확대되는 것으로 보여 국민정서가 부담되며, 국가직 정원초과에 따른 법률 개정의 문제가 발생하게 된다. 다음, 1개의 중심소방서 하에 2개의 소방서를 두는 [2안]의 경우 현장지휘 및 통솔범위의 적정화로 현장지휘체계 확립에 유리하고, 소방서의 기능을 살리면서 현장대응에 유리한 조직체계를 유지하며, 자원의 집중과 분산체계 구축 등 자원 활용의 효율성이 증대된다는 장점이 있는 반면, 소방본부와 소방서의 이중업무 처리에 따른 업무 과중현상이 발생하고, 중심소방서와 소방서간의 기능배분 및 책임모호 현상이 발행하며, 소방서의 유관기관과의 대외협력이 약화될 우려가 있고, 중심소방서장의 순환보직 문제 등이 발생하게 된다(행정안전부, 2011: 5-6).

3. 주요 쟁점 논의

위에서는 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제34조의 인구 100만 이상 대도시의 사무특례 조항으로 창원시 소방사무에 대한 조직운영 방안을 살펴보았다. 이러한 창원시 사례를 통해 볼 때 소방행정체제 개편에 대한 행정안전부, 소방방재청, 경상남도, 창원시 등 각 기관들의 의견 대립으로 인하여 몇 가지 주요 쟁점 사항이 발생하고 있다. 간략히 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 창원시 소방기관의 장 국가직 보임 여부이다. 행정안전부 사회조직과의 경우, 지방분권 강화에 따라 지방에 두는 국가직도 지방직으로 전환하는 추세이며, 향후 인구 100만 이상 대도시에도 동일하게 적용할 필요가 있으므로 지방직 보임이 타당하다고 주장하고 있으나, 소방방재청은 초광역적인 재난대응체계 구축과 대형재난시 소방력 긴급동원 및 지휘·명령 체계 일원화 등을 위해 국가직 보임이 타당하다고 제시하고 있다. 즉, 지방직으로 보임 시, 지방을 감독·통제 할 수 있는 수단이 상실된다고 보고 있다. 그러나, 재난대응체계 및 지휘·명령 체계는 법적·제도적 장치로 해결할 수 있으므로, 지방직 보임이 바람직하다는 것이 중론이었다. 둘째, 소방본부 별도 신설 또는 통합 소방서 운영 여부이다. 소방방재청의 경우, 국회 특위 위원들은 소방본부 설치에 합의하였으며, 국가와 지방 간 지휘·감독 체계를 훼손하므로, 소방본부 설치가 필요하다고 보고 있다. 이에 경남도와 창원시는 구체적인 의견 제출이 없는 상태이다. 셋째, 창원시에 소방공무원 임용권 이양 여부이다. 소방방재청은 울산광역시 소방본부 설치 시, 보직범위가 제한에 따른 인사적체의 문제가 심각했었던 선례를 볼 때, 단계적인 소방공무원 임용권 이양이 필요하다는 견해이다. 예를 들어, 지방소방정 이상의 임용권은 도지사가 수행하고, 지방소방정 이하 임용권은 창원시장이 수행해야 한다는 견해이다. 이에 창원시는 소방공무원 임용권한은 소방자치의 필수적인 사항이므로, 반드시 이양될 필요가 있다고 주장하고 있고, 경남도의 경우 단계적인 소방공무원 임용권 이양에 동의한 상태이다. 이밖에도 경남도의 경우, 통합 창원시가 정착되기 전에 소방사무 이양은 혼란을 유발시킬 수 있으며, 현 체제에서도 원활한 소방사무 수행이 가능하므로, 소방사무 이양은 추후 체제개편과 병행하여 진행할 필요가 있다고 제시하였고, 창원시는 소방사무 이양에 따른 재정적 뒷받침이 이루어지지 않는다면, 창원시의 소방사무 수행이 곤란하나 추진한다면, 예산안을 작성하는 9월까지의 방침이 확정될 필요가 있다고 주장하였으며, 소방방재청의 경우, 상황실 전자설비 구축, 고가사다리차 제작 등 소방사무 이양에 장시간이 소요되므로, 조속한 추진이 필요하다고 주장하고 있다(행정안전부, 2011: 1-8).

4. 시사점

이러한 쟁점 사항에 대하여 향후 관계기관의 지속적인 협의를 통하여 합의점을 찾아가는 것이 필요할 것이다.

첫째, '92년부터 광역출동체제로 전환하여 약 20여년을 유지해 오면서 소방력 운용 및 지휘·명령체

계의 구축 등 현재의 소방체제가 정착단계에 있는데, 그동안 광역체제 하에서 구축된 경험과 노하우를 사장시킬 우려가 있고, 또한 현재의 광역소방체제 하에서도 소방과 재난 및 안전과 관련된 예산확보가 어려운 점을 고려할 때 기초체제로 전환시 자치단체별 재정자립도의 열악 등으로 인하여 대국민 안전서비스의 사각지대가 발생할 수 있으며, 자치단체별 공평한 소방서비스 혜택이 어려워질 수 있다. 즉, 자치단체장의 경우 인기위주의 행정에 치우치다보니, 상대적으로 소방과 재난 및 안전에 예산을 투자하기 보다는 지역발전과 개발 등 눈에 보이는 토건적인 예산투자를 우선시 하다보니, 현행보다 더욱 열악한 소방서비스로 추락할 가능성이 농후하다. 또한, 시·도지사 및 100만이상 대도시의 장으로 소방지휘체계 이원화 문제가 발생하게 되며, 대형 화재 및 재난발생시 광역적인 대응체계가 어려워진다. 가령 작년 해운대 고층건물 화재의 경우에도 현행의 광역체제하에서도 고층건물 진압장비의 부족 등의 문제가 발생되었는데, 기초체제의 경우에는 대형 화재와 재난발생의 경우 광역적인 대응이 어려워질 수 있다. 따라서 기존 20년간의 광역체제의 노하우를 살리기 위하여 단계적 전환이 필요하고, 기초자치단체가 소방, 재난에 예산을 필히 투자할 수 있도록 법제도적 안전장치 필요하며, 기초자치단체간 협력적 네트워크 구축을 지속적으로 추진하여, 대형 화재 및 재난발생시에는 광역적으로 대응할 수 있도록 유도하는 것이 우선시 되어야 한다.

둘째, 소방방재청은 국가와 지방 간 지휘·명령 체계를 구축하기 위하여 국가직 소방공무원을 창원시 소방기관 장으로 보임한다고 주장하지만, 사회조직과는 지방자치의 근본 취지에 어긋나며, 국가직 보임 시 「지방자치단체에 두는 국가공무원 정원에 관한 법률」 한계인 23명을 초과하게 되는 문제점을 지적하는 등 지방직 공무원으로 보임하여야 한다고 주장하는데, 창원시의 경우만 놓고 보면, 소방방재청의 의견처럼, 광역적인 재난대응체계 구축과 대형재난 시 소방력 긴급 동원 및 지휘명령체계 일원화 등을 위해 국가직 보임이 타당할 수 있으나, 향후 경기도 수원·성남·고양·부천·용인 등이 곧 100만 이상 대도시가 예상됨에 따라 전국적으로 인구 100만 이상 대도시가 연쇄적으로 발생하게 되어, 지방행정체제 개편의 취지에 부합하지 않게 되는 우려가 발생할 수 있다. 따라서 지방직 보임을 하되, 기존 국가직 공무원과 대등한 지휘를 행사할 수 있도록 중심소방서장이 아닌 창원시 소방본부장으로 하여 법제도적 권한을 부여하는 방안이 필요할 것이다.

셋째, 소방방재청에서는 창원시 소방기관에 임용권을 일괄이양할 경우는 인사적체 등의 문제가 유발될 것이라고 주장하나, 인사권 이양은 불가피한 상황이라고 판단된다. 다만, 일괄적으로 이양하기보다는 단계적으로 이양하는 것이 바람직하다고 판단된다. 즉, 인사적체 등의 문제를 순차적으로 해결해 나가면서 단계적으로 이양하는 것이 필요할 것이다.

IV. 결론

본 연구는 지방행정체제 개편에 따라 효율적으로 소방력을 개선하기 위한 소방행정체제의 개편방안

을 시론적 측면에서 논의하였다. 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제정과 인구 100만 이상 대도시 사무 특례로 인하여 창원시 소방사무의 이양이 필요한 가운데, 행정안전부와 소방방재청, 경남도와 창원시 등 각 기관의 쟁점 사항을 살펴보았다. 요약해보면, 창원시 소방기관의 장 국가직 보임 여부, 소방본부 별도 신설 또는 통합 소방서 운영 여부, 창원시에 소방공무원 임용권 이양 여부 등이 쟁점 사항이라는 것을 알 수 있다.

이러한 쟁점 사항에 대해 첫째, 기존 20년간의 광역체제의 노하우를 살리기 위하여 단계적 전환이 필요하고, 기초자치단체가 소방, 재난에 예산을 필히 투자할 수 있도록 법제도적 안전장치 필요하며, 기초자치단체간 협력적 네트워크 구축을 지속적으로 추진하여, 대형 화재 및 재난발생시에는 광역적으로 대응할 수 있도록 유도하는 것이 우선시 되어야 한다. 둘째, 국가직 보임여부에 대해서는 지방직 보임을 하되, 기존 국가직 공무원과 대등한 지휘를 행사할 수 있도록 중심소방서장이 아닌 창원시 소방본부장으로 하여 법제도적 권한을 부여하는 방안이 필요할 것이다. 셋째, 창원시에 소방공무원 임용권 이양 여부에 대해서는 일괄적으로 이양하기보다는 단계적으로 이양하는 것이 바람직하다고 판단된다. 즉, 인사적체 등의 문제를 순차적으로 해결해 나가면서 단계적으로 이양하는 것이 필요할 것이다.

향후에도 이러한 쟁점 사항에 대하여 관계기관의 지속적인 협의를 통하여 합의점을 찾아가는 것이 필수적일 것이다. 또한 소방사무의 이양에 있어 선행되어야 될 것을 제시해보면, 우선, 국가·광역·기초 간 합리적인 소방사무의 구분이 이루어져야 할 것이다. 다음으로, 대형 재난에 대해서는 국가책무를 강화하여야 한다. 또한, 국민생활안전 강화차원에서는 자치 소방력이 더욱 증대되어야 한다. 물론, 자치단체별 불균형을 해소하여 공평한 대국민 안전서비스를 확보하는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

- 박종숙. 1996. 소방행정의 실태분석과 개선방안에 관한 연구. 동국대학교 석사학위논문.
소방기본법(법률 제10014호, 2010. 2. 4, 일부개정).
- 신봉수. 2005. 한국 소방행정체제의 발전방안에 관한 연구. 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이원희·김광수·김국래. 2001. 소방조직관리론. 서울: 도서출판 덕유.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 이창원·전주상. 2004. 우리 나라 소방방재 행정의 비전과 전략: 조직 부문을 중심으로. 한국정부학회·한국조직학회 특별 세미나 발표논문집.
- 조순주. 2006. 소방조직관리의 개선방안에 관한 연구. 한국방송통신대학교 평생대학원 석사학위논문.
- 진국대학 소방학과 교수협의회. 2008. 소방학개론. 동화기술
- 지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률 제10397호, 2010.10. 1, 제정).
- 지방행정체제 개편에 관한 특별법 제안의안(2010. 9. 16. 지방행정체제개편특별위원회).

최성룡. 2005. 소방학원론. 서울: 도서출판 덕유.

한국지방자치학회. 2010. 지방행정체제 개편에 따른 효율적 소방력 운영 방안 연구. 소방방재청.

행정안전부. 2011. 창원시 소방사무 시범실시 관계기관 회의 자료(내부자료).

소방방재청. <http://www.nema.go.kr/>

서울특별시. <http://www.seoul.go.kr/>

세계일보. 2010년 10월 4일자 31면.

Asia Pacific Fire. 2006. *Fire Protective Clothing*.

Bender, John F. 1997. Fire Prevention and Code Enforcement. *Fire Protection Handbook*. 18th edition. NFPA.

Custer, Recharl L. P. 1997. Fire And Arson Investigation. *Fire Protection Handbook*. 18th edition. NFPA.

NFPA. (1977). *Fire Protection Handbook*(18th edition).

Richard L. P. Custer. (1997). Fire And Arson Investigation. *Fire Protection Handbook*(18th Edition). NFPA Section 11(Chapter 1).

柳賞溢: 충북대에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 한국의 지방자치단체 재난대응체계, 2007), 현재 대불대학교 소방행정학과 교수로 재직 중이다. 소방행정, 재난관리, 거버넌스, 행정이론 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 “행정학에서 재난관리분야의 학문적 연구경향(2007)”, “네트워크 관점에서 지방정부 재난대응과정 분석: 미국의 허리케인과 한국의 태풍 대응사례를 중심으로(2007)”, “지방자치단체의 재난대응 네트워크 분석(2008)”, “소방 공무원의 스트레스요인과 직무만족간의 관계(2009)” 등이 있다(ryusi@mail.daebul.ac.kr).

崔鎬澤: 영국 Manchester Metropolitan University에서 행정학박사(논문: Central-Local Government Fiscal Relations in South Korea: Impact of Central Government Grants on Local Authorities' Finance, 2000)를 취득하고, 현재 배재대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 시민참여론, 정부혁신론, 지방재정론 등이며, 주요 연구로는 “한국지방자치의 이해(공저, 2008)” 등의 저서와 주요 논문으로는 “민선4기 자치단체장의 평가와 발전방향(2008)”, “지방자치단체 갈등관리분야 범규분석(2009)” 등이 있다(htchoi@pcu.ac.kr).

李敏揆: 일본 교토(京都)대학 대학원 법학연구과에서 법학박사(행정학전공)를 취득(논문: 會計改革と財政再建の行政學—日本地方政府における會計制度選擇とその効果の比較分析, 2009)하고, 현재 충북대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 지방자치, 지방재정, 정부간 관계 등이며, 주요 연구로는 “한일 지방자치 비교(공저, 2010)”, “中央地方間の政治分析(2008, 공저)”, “財政縮減時の地方政府における會計情報利用のインセンティブ I・II・III(2010)” 등이 있다(baroo@chungbuk.ac.kr).

투 고 일: 2011년 2월 1일

수 정 일: 2011년 2월 21일

게재확정일: 2011년 2월 22일

Methods to Improve the Fire Service Power Efficiently By Means of Local Administrative System Reorganization: Centering on the Example of Integrated Changwon-City

Sang Il Ryu, Ho Taek Choi, Min Kyu Lee

This study is a research of current views of the desirable roles of the fire service that are to prevent from and suppress the fire for people's safety and to do rescue and relief activities according to local administrative system reorganization under the situation where arguments of the reorganization are in active progress. In other words, the Ministry of Public Administration and Security is progressing integration of cities, counties and wards to strengthen the autonomy of local government and improve local economy and as the result, Masan-city, Changwon-city and Jinhae-city are changed to Integrated Changwon-city. In addition, by means of the enactment of the special law of local administrative system reorganization, as a special case work of a big city with more than 1 million population, the integrated Changwon-city became to take the responsibility for overall matters of the fire service such as prevention from, suppression of and investigation into the fire, and rescue and relief work under emergency situations such as the fire and disaster, etc. As the result, now is the transition period for changing the wide-area fire administration system that has continued from 1992. As such, in this study, the researcher intends to discuss the desirable directions of the administrative system in order to improve the fire service power efficiently according to the local administrative system reorganization on the basis of current views.

Key words: local administrative system reorganization, fire service administration system, integrated Changwon-city