

## 한국 소방의 부패방지 방안에 관한 연구

채열식\*, 정병수, 류상일\*\*

이 연구는 최근 소방공무원의 부정부패가 계속적으로 증가하고 있는 가운데, 소방의 이미지 회복을 통한 국민의 신뢰를 받기 위해서는 소방공무원의 부정부패에 대한 철저한 원인규명과 함께 적절성 있는 대안의 마련이 필요하다는데 연구 문제를 갖고 있다. 따라서 이를 위해 이 연구에서는 소방부패의 실태분석과 함께 소방부패 유발요인측면에서 분석을 실시하여 소방부패의 방지 방안을 제시해 보고자 하였다. 결과적으로 소방부패의 유발요인은 크게 조직내부적 요인, 제도적 요인, 사회환경적 요인, 개인적 요인으로 구분하여 제시할 수 있다. 향후, 이러한 소방부패를 방지하기 위해서는 첫째, 조직내부적 차원에서는 고발과 감시 시스템이 원활히 작동되도록 하여야 하며, 신속·공정한 조치가 수반될 수 있도록 최선의 노력을 하여야 한다. 둘째, 제도적 차원에서는 불합리한 소방행정규제의 철폐 및 제도개선이 필요하다. 불합리한 제도와 절차는 소방부패 발생의 온상이라고 할 수 있고, 비현실적인 규제, 불명확한 집행기준, 복잡한 행정절차 등의 제도적 요인들을 시기적절하게 개선하고 정비해 나가야 소방부패가 그만큼 방지되리라 사료된다. 셋째, 사회환경적 차원에서는 소방 반부패 홍보를 강화해 나가야 한다. 즉, 직접적인 부패유발 환경의 개선과 더불어 공공부문을 막론하고 사회전반에 걸쳐 반부패 의식의 확산이 일어나도록 홍보에 힘을 기울여야 한다. 마지막으로 개인적 차원에서는 공직윤리교육을 강화하여야 할 것이다. 아울러, 생계형 부패에 빠지지 않고 건전한 공직윤리를 체득하고 준수할 수 있도록 후생복지를 강화하여야 할 것이다.

**주제어:** 한국소방, 소방부패, 부패방지요인, 소방공무원

### I. 서론

최근 우리나라의 부정부패는 매우 심각하고 광범위하게 일어나고 있는 실정이다. 그리고 부정부패 수준에 대한 국내·외적 우려는 매우 심각한 수준이다. 부패의 발생도 지위고하를 구분하지 않고 일어나고 있는 실정이다. 국회의원, 광역시의원은 물론 장·차관과 심지어는 지방자치단체장인 시장·군수들이 부패행위에 연루되는 것은 그만큼 우리나라의 부정부패가 만연하고 있다는 사실을 잘 보여주고 있는 것이다. 이처럼, 한국의 부정부패는 총체화가 되어, 오랜 관습에 얽매어 관행화되고 있으며

\* 제1저자, \*\* 교신저자.

일상화가 되고 있다고 할 수 있다.

지난 2008년 1월 7일 경기도 이천시 호법면 유산리 냉동물류센터 “(주)코리아2000”에서 대형화재가 발생하여 40여명이 숨지거나 부상을 당했다. 이러한 화재사고는 결과적으로 많은 손실을 가져다주게 되는데, 무엇보다도 대형화재의 주요원인 중에 하나가 바로 부정부패의 연결고리 때문이다. 즉, 1999년 10월 30일 인천 인현동 소재 상가건물 화재사고로 사망 56명과 부상 81명이 발생하였다. 이는 실제 건물의 소유주이자 호프집 영업주와 공무원과의 광범위한 유착비리가 빚은 엄청난 화재사고였으며, 1995년 삼풍백화점 붕괴사고 원인 중의 하나가 공직부패의 고리와 매우 연관되어 있음을 언론과 매스컴을 통해 알 수 있다(소방방재청, 2008). 이와 같이 화재와 각종 안전사고를 일으키는 소방부패는 본연의 임무를 게을리 할뿐만 아니라 국민의 생명과 안전까지도 위협하기 때문에 매우 커다란 문제가 아닐 수 없다.

한편, 오늘날의 공무원은 행정기능의 확대뿐만 아니라 질적으로 복잡해짐에 따라 광범위한 행정상의 재량권을 행사하지 않을 수 없게 되었다. 또한 최근 들어 국민들의 다양한 소방행정수요의 증가와 욕구의 증대가 거세지고 있다. 이에 부응하기 위하여 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 서비스 증진의 노력이 필요한 시점이다. 하지만 일부 공무원들이 비리와 부정부패로 국민들의 불신을 받아 정부의 반부패 노력의지를 퇴색시켜 온 것이 사실이다. 아울러, 최근에는 소방공무원의 부정부패가 계속적으로 증가하고 있어, 소방의 이미지가 “119”라는 브랜드 아래 부정부패가 숨겨져 있어 이런 사실이 부끄러운 일이 되었다.

이에 이 연구는 소방부패의 방지를 통해 국민의 신뢰를 회복하는 것이 급선무라고 할 수 있다. 그러기 위해서는 소방부패의 원인을 철저히 규명하고, 아울러 적실성 있는 부패방지 대안이 요구된다. 따라서 이 연구는 소방부패의 현황과 소방부패 유발요인 분석을 통해 소방부패의 문제점을 도출하고, 아울러, 소방부패 방지방안을 모색하는데 연구의 목적이 있다. 연구목적달성하기 위하여 우선, 공무원 부패에 대한 선행연구 검토를 통하여 소방부패 유발요인을 나름대로 추출하였고, 다음, 한국 소방의 부패 현황을 살펴보았으며, 마지막으로 2000년 이후 소방부패로 인하여 발생한 화재 및 각종 사고에 대한 부패 유발요인 분석을 실시하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 소방부패의 개념 및 정의

일반적으로 부패<sup>1)</sup>는 어떤 유형물이 썩어있는 상태를 연상케 한다. 사전적인 의미로 부패는 “정신적

1) 춘추 전국시대(戰國時代)의 사상가 맹자가 송나라에서 보내온 황금 1천 4백 냥을 받고, 그 이유를 묻는 제자에게 “전별금이니 받지 않을 이유가 없다.”고 대답했다는 기록이 있다(윤광재, 2003: 5). 이것을 현재에 적용해

으로 타락함”으로 정의한다(두산동아, 2005: 688). 그리고 부정은 “깨끗하지 못함”으로 정의하고 있다(두산동아, 2005: 688). 또한 우리말의 부패는 사체의 유기물을 박테리아가 분해하는 것과 사람이 도덕적·법률적으로 타락하는 것, 양쪽을 다 의미하고 있다.

현재 국내 소방부패에 대한 선행연구가 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다. 따라서 여기서는 일반적인 부패개념과 공직부패 관련 선행연구를 기초로 해서 소방부패 개념을 정의하고자 한다. 우선 한국형사정책연구원(1999: 16)은 부패를 사리사욕을 위해서 공직에 부수되는 공권력을 남용하거나 공직에 있음을 기회로 영향력을 직접·간접으로 행사함으로써 법규를 위반하는 경우 및 의무 불이행 또는 부당행위 등 규범적 의무를 이탈한 경우를 총칭하는 개념으로 정의하고 있다. 여기에는 개인의 이득뿐만 아니라 개인이 속해 있는 집단을 위한 권한 남용의 행위, 범죄행위는 물론이고, 직무와 관련된 공직의 의무에 대한 사회적 기대를 저버리는 행위도 포함하고 있다.

윤광재(2003)는 부패를 포괄하는 개념의 범위에 따라 부패를 정의하려는 관점에 의하면 사회적 공감대 차원의 부패는 ‘가장 넓은 의미의 부패’로 규정하고 있다. 그럼으로 ‘자기 또는 제3자의 부당한 이익을 위하여 자기에 부여된 권한 또한 권위를 오용하는 일체의 행위’를 의미하며 공직자의 불법 행위뿐만 아니라 사적인 거래관계, 직업과 관련된 사기 및 사회적 일탈행위 전반이 부패개념에 포함한다고 하였다. 또한, 그 밖에도 ‘넓은 의미의 부패’, ‘좁은 의미의 부패’, ‘가장 좁은 의미의 부패’로 구분될 수 있으며 공직부패에 관한 설명으로서 가장 적합한 것은 ‘좁은 의미의 부패’, 즉 ‘공직자가 직무상의 의무에 반하여 사익을 추구하거나 공익을 침해하는 일체의 행위’라고 정의하고 있다(윤광재, 2003: 6).

윤태범(2001: 89)은 부패의 개념을 “공직자의 사적 이익추구를 위한 직무상 권력의 부당한 사용”으로 정의하고 있다. 한편 김상균 외(2006)는 경찰부패를 “경찰관이 사적 혹은 조직적인 이익을 추구하기 위해 경찰관의 신분, 즉 지위를 이용하여 행하는 금전적인 거래행위를 포함한 모든 불법행위의 총칭”이라고 정의하고 있다(김상균, 2006: 78).

따라서 이 연구에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 소방부패를 “소방공무원이 개인 혹은 조직적인 이익을 추구하기 위해 직무와 관련된 의무에 반하여 공익을 침해하는 일체의 행위”라고 정의하고자 한다.

## 2. 소방부패의 유형과 접근방법

서양의 언어에서 부패(corruption)는 “함께 파멸한다.”라는 어원적 의미를 지니며 이는 부패하면 안 된다는 도덕적 당위성을 내포한다. 반면, 한국·중국·일본 등 동양에서의 ‘부패(腐敗)’는 생물학 또는 화학적인 의미의 ‘부패(putrefaction)’와 완전히 동일한 의미로 구분하여 사용하고 있다. 이는 단순히

보면 부정부패라 하여 즉시 처벌을 했을 것이다. 즉 부패의 개념은 시대나 문화에 따라 달라 질 수 있음을 보여주고 있다.

국가나 사회를 메커니즘(mechanism)이 아닌 조직 유기적 조직체(organism)로 파악하려는 유기체적 사회관의 반영이라기보다는 사적 및 공적영역 전반에 걸쳐 포괄적으로 적용될 수 있는 하나의 병리현상으로 간주하려 했다고 이해하는 것이 타당하다고 여겨진다. 죽은 생명체의 조직이 악취를 풍기며 썩어가는 과정을 의미하는 '부패'라는 단어가 개인 혹은 조직적 차원의 타락한 행위를 포괄적으로 일컫는 은유적 표현으로 부패의 반사회적, 반공익적 성격에 대한 강한 반감이 사회적인 합의 차원에서 오랜 공감대를 형성해 왔다는 것을 의미하기 때문이다(윤광재, 2003: 7).

Wedeman(1997)은 우리나라의 박정희, 전두환, 노태우 정권이 재임기간 동안 기업들로부터 각종 찬조금 명목으로 돈을 받고(국유화된 은행을 통한) 대출이나 관급 계약을 성사시켜주고 그 대가로 기업이 얻는 이익의 일정 부분을 커미션 형태로 뜯어내는 관행이 국내·외 기업을 막론하고 광범위하게 이뤄졌다고 지적하고 있다. 또한, Wedeman은 우리나라의 부패의 형태를 수탈형(looters), 지대추적형(rent-scrappers), 배당징수형(dividend-collectors)으로 구분하고 배당징수형의 전형을 보여주는 우리나라의 부패가 경제성장과 공존할 수 있었다고 주장하였다(Wedeman, 1997: 457-469; 윤광재, 2003: 9).

우리나라 부패의 유형은 분류하는 기준과 학자들에 따라 정치적 부패, 관료적 부패, 기업 부패, 언론 부패 등 다양하게 논의되고 있으나, 지방부패의 유형은 권력적, 제도적, 구조적, 관행적 형태 등을 들 수 있다. 특히 지방부패는 세무, 경찰, 위생, 환경, 건설 등의 분야에서 관행적인 형태로 나타난 것이 특징이다(한형서, 2003: 113).

또한, 공공부문에서의 부패는 크게 정치적 윤리적 부패, 관료부패, 공직부패, 직무상부패 등으로 세분할 수 있다. 최광의의 부패인 정치적 윤리적 부패는 자기 또는 제3자의 부당한 이익을 위하여 자기에게 부여된 권한 또는 권위를 오남용하는 일체의 행위를 일컫는다. 광의의 부패인 관료부패는 최광의 부패에서 공직자의 행위만을 의미하는 것으로서, 공직자에 의해 행해지는 일체의 불법 부당행위를 의미하며, 공직자로서의 직무의무 위반행위 뿐만 아니라 개인적인 불법행위 또는 비윤리적 행위까지도 포함한다. 협의의 부패인 공직부패는 광의의 부패개념 중 공직자의 직무의무 위반행위만을 의미한다. 최협의의 부패인 직무상 부패는 공무원의 직무에 관한 범죄행위만을 의미하며 형법상의 직무범죄에 한하지 않으며 특별형법상의 직무범죄를 모두 포함한다(경기개발연구원, 2002: 16-19).

한편, 공직부패를 공직부패의 내용, 형태, 정도, 원인, 체계성 등 각 개별 관점이나 기준에 따라 다양하게 유형화 할 수 있다(경기개발연구원, 2002: 16-19). 첫째, 공직부패의 내용적인 측면에서 살펴보면 우리나라의 행정안전부는 공무원들의 비위유형을 복무규정위반, 품위손상, 비밀누설, 공문서 위조 및 변조, 직권남용, 직무유기 및 태만, 감독불충분, 공금유용, 공금횡령, 증수뢰, 기타로 분류하고 있다. 감사원의 경우는 공무원들의 업무에 대한 감사결과를 변상판정, 징계·문책, 시정, 주의, 개선, 권고, 통보, 고발·수사요청 등으로 구분하여 처리하고 있는데 공무원들의 위법·부당 행위 중 범죄협의를 있다고 판단되는 것은 관계기관에 고발·수사요청의 대상으로 삼고 있으며 업무상 횡령·배임, 공문서위·변조와 동행사, 증수뢰, 법령위반 등이 그 대표적인 유형이다. 둘째, 공직부패의 행태적인 측면에서는 부패가담의 숫자에 따라 단순 개인 비리에 머무르는 개인형 부패와 조직의 구성원이 다수 참

여하는 조직형 부패로 구분할 수 있다. 셋째, 공직부패의 정도측면에서 살펴보면 공직부패는 백색부패, 회색부패, 흑색부패로 구분할 수 있다. 백색부패는 법을 명백히 위반하지 않는 범위 내에서 이루어지는 비교적 경미한 수준의 부패행위를 지칭하는 것으로서 급행료나 소액 금품 및 가벼운 향응의 수수 등이 그 대표적인 경우라고 할 수 있다. 흑색부패는 법을 명백히 위반하는 부패행위를 지칭하는 것으로서 공금횡령, 갈취, 증수죄 등이 그 대표적인 경우라고 할 수 있다. 회색부패는 백색부패와 흑색부패의 중간정도에 해당하는 부패행위를 지칭한다. 넷째, 공직부패의 원인적 측면에서 살펴보면 공직부패는 우발적 부패와 구조적 부패로 구분할 수 있다. 우발적 부패는 부패행위가 일시적이고 충동적으로 발생하며 사리사욕에의 유혹 등 개인적인 성향에 좌우되는 경향이 높다. 구조적 부패는 부패행위가 보다 상시적이고 근본적인 원인에 기초해 발생하는 것을 의미하는 것으로서 다시 생계형 부패, 제도적 부패, 구조적 부패로 구분할 수 있다(박재완, 1998: 169). 다섯째, 공직부패의 체계성 측면에서 살펴보면 공직부패는 우발적 부패, 체계적 부패, 시스템 부패 등으로 구분할 수 있다(Riley, 2000). 우발적 부패는 부패가 소규모 단위로 발생하며 주로 개인과 같은 최하급 공무원들이 연루되고 있다. 체계적 부패는 부패의 효과가 대규모로 나타나는 부패를 지칭하는 것으로서 거의 모든 정부부처가 연루되거나 영향을 받기도 하며, 정부의 세입과 세출에 심대한 영향을 미칠 수 있다. 시스템 부패는 사회진체가 완전히 부패한 나라에서 일어나는 구조적이고 제도적인 부패를 지칭하는 것으로서 그 발생 효과는 거대하다.

그리고 부패행위에 있어 부패수단에 의한 분류로서 정실형 부패, 위협형 부패, 사기성 부패, 거래형 부패로 구분하고 있다. 정실형은 후진사회에서 상대적으로 많은 유형으로 혈연, 지연, 학연 등 친한 관계에 있는 사람들에게 다른 일반인들에 우선하여 유리한 조치나 결정을 취하는 경우를 말한다. 위협형은 갈취형 또는 공갈형이라 할 수 있는데, 상대방에게 불리한 조치나 결정을 예방한다는 조건으로 금품 등을 직·간접적으로 강요하는 부패유형을 말한다. 사기형은 공직자가 자신의 직위를 이용하여 사기나 횡령을 행하는 유형이다. 거래형은 가장 전형적인 부패유형으로 어떤 조치나 묵인으로 대가를 받는 유형이다.

또한, 공무원에 대한 비난가능성과 책임성을 기준으로 생계형, 치부형, 권력형으로 구분한다. 생계형은 주로 하위직이 저지르는 유형으로 정당한 보수만으로 기본적 생계를 영위하기 어려워 양심의 가책을 느끼면서도 부정의 유혹을 뿌리치지 못하여 발생하는 부패유형이다. 치부형은 하위직이 자신의 직위를 치부나 축재의 수단으로 삼는 유형이다. 권력형은 고위직이 직·간접적으로 그 직무와 관련하여 자신의 직위를 이용하여 치부와 축재 혹은 자기와 관련된 타인의 이익을 도모하는 유형을 말한다(김상균 외, 2006: 79).

한편, 전수일(1999: 26-38)에 따르면 공무원 부정부패에 대한 접근방법을 도덕적 접근, 제도적 접근, 시장·교환 접근, 기능주의적 접근, 권력관계 접근, 사회·문화적 접근으로 구분하여 제시하고 있다. 도덕적 접근은 부패 현상을 접근하는데 개인의 규범적 행위와 실제행동 간의 차이에 초점을 두는 측면이다. 제도적 접근은 조직이 받아들이는 가치 체계와 현존하는 가치 체계 간의 부조화에 초점을 맞

춘 분석으로 헌팅턴(Huntington, 1968)은 부정부패를 정치적·사회적 제도화의 결합에서 비롯된다고 제시한 바 있다. 시장·교환 접근은 부패에 대한 경제학적 분석을 시도한 것으로 클라베렌(Klaveren, 1970)은 부패한 관료는 자기의 공적 지위를 사적 이익을 극대화하는 수단으로 간주하며 부패를 저질러 얻는 이득의 크기는 시장 상황과 수요-공급 곡선 상에서 최대한의 이익을 가져다주는 지점을 찾아내는 능력에 달려 있다고 제시한 바 있다. 기능주의적 접근은 부패현상을 행위의 결과와 효과의 차원에서 순기능과 역기능의 역할로 파악하며, 특히 개발도상국에서의 부패는 발전과정에서 필연적으로 발생하는 부산물로 보는 입장으로써 대표적인 학자로는 호셀리치(Hoselitz, 1970)가 있다. 권력관계 접근은 권력을 가지고 있는 속성과 사회 내의 권력 관계의 분석에 초점을 둔 방법이다. 달(Dahl, 1989)은 권력이란 명령을 내리는 자가 명령을 받는 자의 의사에 관계없이 자기의 의지를 관철 시킬 수 있는 능력이라고 정의한 바 있다. 사회·문화적 접근은 부패를 사회·문화적 환경과 역사적 전통의 부산물로 규정하는 접근방법이다. 레이스와 심킨스(Wraith & Simpkins, 1963)가 이 견해를 따르는 대표적인 학자로 부패현상은 주변 사회의 비난을 받으면 부패되었다고 본다는 것이다(전수일, 1999: 26-38; 마재욱, 2011: 21-24).

### 3. 소방부패의 유발요인 및 연구 분석의 틀

공무원들의 부패를 유발하는 요인을 제시하는 학자들마다 견해가 다르며, 그에 따른 다양한 유발요인이 제시되고 있다. 경기개발연구원(2002)에 따르면, 공무원들의 독점적 권한이 클수록 그리고 공무원들의 재량권 정도가 높을수록 공직부패는 발생할 가능성이 높으며, 반면에 공무원들의 책임성 확보와 투명성 보장을 위한 시스템이 구축되고 이와 같은 시스템이 적절히 작용하면 할수록 부패는 줄어든다고 제시하고 있다(경기개발연구원, 2002: 22). 오늘날 공무원들의 독점적 권한은 일정 부분 필연적인 현상이다. 공무원들은 그 기능상 정부의 재화나 서비스의 배분과 구입, 그리고 각종 규제 및 인·허가 업무에 있어 권한을 가지고 있다. 공무원들의 독점적 권한이 문제가 되는 이유는 공무원의 독점적 권한이 강할수록 그만큼 부패가 발생할 가능성이 높아지는 데에 있다. 독점적 권한은 공무원의 측면에서는 공무원의 횡포와 약탈을 가능하게 하며 권한의 행사대상자인 국민의 측면에서는 뇌물제공 등의 불법행위를 자행케 하는 원인을 제공한다. 공무원들의 독점적 권한과 함께 부패를 유발하는 또 다른 요인은 바로 공무원들의 재량권이다. 즉 공무원들이 정부의 재화나 서비스의 배분과 구입, 그리고 각종규제 및 인·허가 업무를 집행하는 데에 있어 관련 법률과 규정을 해석하고 판단하는 재량권의 범위가 넓을수록 공무원부패의 가능성은 확대된다.

일반적으로 공무원의 부패를 다음과 같이 개인적 요인, 조직 내부적 요인, 사회 구조적 요인 등 세 가지 요인으로 분류할 수 있다. 개인적 요인은 주로 공무원의 도덕성과 책임성과 관련된 문제로서, 만족할 줄 모르는 개인의 탐욕에서 부패가 발생한다는 것이다. 조직 내부적 요인은 부패가 발생하는 가장 주요한 원인이다. 인간이 확고한 윤리의식을 갖기가 어려운 이상 무엇보다 속해 있는 집단 내부의

요인들이 가장 크게 작용한다고 생각된다. 그리고 사회적 요인은 공무원의 생각과 가치관 및 행동에 영향을 미치는 사회전반의 도덕적 분위기나 시대적 상황과 관련된 구조적인 요인들이 부패의 원인이 라는 것이다.

한국행정학회(1999: 6-21)는 우리나라의 공무원부패는 근대화의 추진과정에서 발생한 각종 부작용과 우리만의 독특한 전통문화에 기인하는 바가 큰 것으로 분석하고 있다. 즉 권력의 정당성 결여, 권력의 집중, 정치문화의 후진성, 정부 주도적 경제개발의 급속한 추구, 관치금융, 경제활동의 낮은 투명성, 사회가치의 전도 등 급속한 근대화 과정을 거치면서 나타난 각종 파행과 부조리, 그리고 연고주의, 온정주의, 의리의식, 답례문화, 경조사문화 등의 전통적 가치관이 혼합되어 우리나라 공무원부패의 발생 및 유발환경을 조성하고 있다는 분석을 내놓고 있다.

국무조정실(1999)은 공무원부패의 원인을 제도적 요인, 행정적 요인, 인적 요인, 환경적 요인 등의 네 가지 측면으로 분류하고 비현실적인 규제, 불명확한 집행 기준, 복잡한 행정절차, 정보의 미공개, 공무원처우 미흡, 반부패대책 총괄기구 부재, 공직윤리의식 미흡, 이기적 사고, 정·관·경 유착 관행, 협회 및 준 공공단체와의 부패 고리, 접대·촌지·경조사 문화 등을 공직부패의 유발요인으로 제시하고 있다.

김영중(1998: 5)은 지방부패의 원인을 공직자의 불법적·비윤리적 행정문화와 구조적인 문제, 그리고 정치인과 행정인에 대한 통제기능의 취약성 및 지방행정구조의 모순 등으로 보고 있다. 그러나 공직 부패에 대한 원인을 어느 특정분야로 제한하기란 매우 어려운 과제이다. 지방공무원들의 부패원인 중 하나는 지방공무원의 가치관 결여와 상·하 복종관계, 그리고 공직의 사유화 등에서 비롯된다. 다른 하나는 연고주의·혈연주의·학연주의가 지방공무원의 부패를 조장하는 중요한 요소로 작용하고 있다. 또한 지방행정에 대한 제도적 문제와 통제기능의 결함 등을 들 수 있다(한형서, 2003: 115). 그리고 공무원의 낮은 보수와 불필요한 행정규제가 공직부패를 조장하는 원인이라 할 수 있다.

이와 같이 공무원 부패에 관한 국내 대부분의 연구들은 다음과 같이 부패의 요인을 개인적 요인, 행정체제 외부적 요인(정치적 요인, 경제적 요인, 사회문화적 요인), 행정체제 내부적 요인(법·제도적 요인, 조직적 요인)으로 구분하고 있다(이근주·김진숙, 2010: 4-6; 마재욱, 2011: 28에서 재인용).

〈표 1〉 공무원 부패 요인에 대한 국내 선행연구

구분	개인적요인	행정체제 외부적 요인			행정체제 내부적 요인	
		정치적요인	경제적요인	사회문화적요인	법제도적요인	조직적요인
전수일(1982)		○		○	○	
김해동(1991)	○	○		○	○	
유종해(1993)		○	○	○	○	○
김경적(1996)		○		○	○	
박종훈(1999)	○	○	○	○	○	
김택(2000)				○	○	○
김상식(2004)	○	○		○	○	○
김종무·윤수재(2004)	○			○	○	○
Hillard & Wissink(2001)	○	○	○	○	○	○
Winter(2003)	○	○		○	○	○

※ 자료: 이근주·김진숙(2010: 4-6); 마재욱(2011)에서 재인용.

이상의 논의를 종합해 보면, 소방부패의 유발요인은 크게 4가지로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 첫째, 조직내부적 차원이다. 즉, 조직내부에서 고발과 감시 시스템이 잘 작동되지 않던가, 또는 신속·공정한 조치가 수반되지 않기 때문이다. 둘째, 제도적 차원에서는 생각해 볼 수 있다. 즉, 불합리한 제도와 절차는 소방부패 발생의 온상이라고 할 수 있고, 비현실적인 규제, 불명확한 집행기준, 복잡한 행정절차 등의 제도적 요인들은 소방부패를 유발시키는 요인이라고 볼 수 있다. 셋째, 사회환경적 차원이다. 즉, 사회전반에 걸쳐 나타나는 부정부패의 분위기이다. 마지막, 개인적 차원에서 생각해 볼 수 있다. 후생복지 등의 열악으로 인하여 개인적으로 생계형 부패를 자행하는 것이다. 이와 같이 이 연구에서는 최근 소방공무원의 부정부패가 계속적으로 증가하고 있는 가운데, 소방의 이미지 회복을 통한 국민의 신뢰를 받기 위해서는 소방공무원의 부정부패에 대한 철저한 원인규명과 함께 적절성 있는 대안의 마련이 필요하다는데 연구 문제를 갖고, 이를 위해 이 연구에서는 소방부패 실태분석과 함께 소방부패 유발요인측면에서 분석을 실시하고자 하며, 아울러, 향후 소방부패의 방지방안의 모색을 하고자 한다. 이를 위해 이 연구에서는 위에서 언급한 것과 같이 소방부패의 4가지 유발요인측면에서 분석을 실시하여 소방부패의 원인을 보다 정확하고 체계적으로 규명하여 이에 대한 소방부패방지방안을 모색해 보고자 한다.

### III. 소방부패의 실태분석 및 문제점

#### 1. 소방부패의 현황

우리나라의 공무원부패 실태를 정확하고 객관적으로 파악하는 것은 매우 어려운 일이다. 부패는 그 성격상 은밀히 이루어지기에 그 규모와 실상의 파악은 원칙적으로 어려운 작업이다. 따라서 공무원 부패의 실태를 파악하기 위해서는 간접적인 방법으로 국민이나 외국기관의 인식도, 그리고 각종 통계 자료를 활용하는 것이 일반적인 접근 방법일 것이다. 국제투명성기구<sup>2)</sup>에 따르면 우리나라의 부패수준

2) 우리나라의 부패수준에 대한 외국의 평가는 매우 비판적인 모습을 보여주고 있다. 세계 각국의 부패 문제를 연구하며, 국가별 부패수준에 대한 비교평가를 정기적으로 실시하고 있는 국제투명성기구(transparency international: TI)에 따르면 우리나라의 부패수준은 OECD국가들 중에서는 최하위 수준을 맴돌고 있으며 다른 국가를 포함한 비교평가에서도 중위권 수준을 벗어나지 못하고 있다. 그리고 국제투명성기구가 실시한 2002년 뇌물공여지수(bribery perception index: BPI)조사에서도 우리나라는 조사대상 21개국 중 18위로 나타났으며 이는 순위 면에 있어 3년 전인 1999년에 비해 전혀 나아지지 않은 것으로 볼 수 있다. 특히 우리나라와 경쟁의 관계에 있는 말레이시아나 싱가포르에 비해 우리의 부패수준이 높은 것은 우리나라의 국가경쟁력 제고에 상당한 장애요인으로 작용하게 될 것으로 보인다. 한편 국제투명성기구의 2007년도 국가청렴도 지수(Corruption Perception Index: CPI)는 덴마크(9.4), 핀란드(9.4) 및 뉴질랜드(9.4)가 1위이며 아시아에는 싱가포르(9.3), 홍콩(8.3), 일본(7.5), 대만(5.7), 말레이시아(5.1) 등이 한국(5.1)보다 청렴한 것으로 평가 되었다. TI가 각국의 CPI를 매년 평가하는 것은 세계화 시대의 기준이 국가의 청렴성 같은 윤리관으로 변화하고 있음을

은 OECD국가들 중에서는 최하위 수준을 맴돌고 있으며 다른 국가를 포함한 비교평가에서도 중위권 수준을 벗어나지 못하고 있다. 또한, 2007년도 부패인식지수<sup>3)</sup>가 5.1점이란 점수는 우리나라의 GDP나 경제규모와 비교할 때 여전히 턱없이 미치지 못하는 수치이고, 개선의 여지가 크다는 것을 다시금 확인시켜준 결과이다.

한편, 국가청렴위의 2005년 공공기관 청렴도 조사결과에 따르면 33개 중앙행정기관과 15개 광역자치단체와 227개 기초자치단체(75개 시, 83개 군, 69개 구) 즉 242개 지방자치단체의 청렴도는 10점 만점에 광역자치단체가 8.46점, 기초자치단체가 8.68점으로 평가됐다. 중앙행정기관(8.75점)에 비해서는 조금 떨어지지만 사실상 차이가 없는 수준이어서 점진적으로 향상되고 있음을 나타내고 있다.

하지만, 2004년도 16개 광역자치단체의 공통업무 중 체감 청렴도가 가장 낮은 분야는 공사계약업무(5.26)로 금품, 향응 제공률이 8.4%로 2002년 8.5%에 비하여 다소 높아졌다. 잠재청렴도는 자동차운송(7.41)과 건설업 등록(7.47)이 청렴도가 낮아 부패유발 요인의 제도개선이 필요함을 제시하고 있다.

<표 2> 광역자치단체의 업무분야별 청렴도

(단위: %, 점)

구 분	제공률(%)		부패 경험	부패 인식	체감 청렴도	업무 환경	행정 제도	개인 태도	부패 통제	잠재 청렴도
	02	03								
공사계약	8.5	8.4	2.50	7.84	5.26	8.07	7.51	8.31	6.74	7.70
자동차운송	6.3	5.0	7.07	8.47	7.79	8.35	6.32	8.20	6.52	7.41
소방완공공사	9.4	4.2	6.93	8.52	7.75	8.66	7.46	8.65	7.54	8.12
건설업등록	7.3	2.9	7.30	8.16	7.75	8.33	6.50	8.35	6.45	7.47
환경보건단속	3.1	1.4	9.26	8.55	8.89	8.62	6.55	8.44	6.59	7.61

※ 자료: 부패방지위원회(2005).

그리고 2001년의 경우 국가공무원, 지방공무원, 경찰·소방공무원, 교육공무원 등 공무원들의 그룹별로 징계현황을 살펴보면 지방공무원이 가장 많은 수를 차지하고 있고 이어 경찰·소방공무원, 국가공무원의 순으로 나타나고 있다.

합의하는 것이다. 2007년도 우리나라 국가청렴도 지수는 5.1로 2005년의 5.0, 2004년의 4.5에 비해 향상되었으나 순위는 한 계단 떨어진 43위를 기록하였다. 또한 국제투명성기구가 2007년에 실시한 부패지수 조사에서는 우리나라는 180개 조사대상 국가들 중 43위를 차지하여 OECD회원국 가운데는 사실상 최하위 수준에 머물렀다. 1995년부터 2007년까지의 조사결과를 비교해 볼 때 중하위권에 머물르고 있는 우리나라의 부패수준에 대한 평가는 사실상 거의 나아지지 않은 것으로 분석할 수 있다(국제투명성기구, <http://www.transparency.org/cpi/2002/bpi/en.html>).

3) 2007년도 부패인식지수가 5.1점이란 점수는 우리나라의 GDP나 경제규모와 비교할 때 여전히 턱없이 미치지 못하는 수치이고, 개선의 여지가 크다는 것을 다시금 확인시켜준 결과이다. 그리고 2008년도 부패인식지수는 5.6점으로 지난해와 비교해 0.5점 개선되었고 국가별 순위에서도 3단계 상승한 40위를 기록하였다. 하지만 OECD의 평균점수인 7.11점과 비교하면 한참 뒤떨어진다는 것이다(국가청렴위원회, 2006 ; 동아일보, 2008년9월25일 A10면). 결과적으로 볼 때, 우리나라의 부패수준에 대한 국내외적 인식은 매우 비판적이거나 부정적인 상태에 있음을 알 수 있으며 그만큼 우리나라의 부정부패에 대한 문제의 심각성은 항상 존재한다고 할 수 있다.

타 그룹에 비해 지방공무원의 전체규모가 가장 큰 것을 감안 할 때 징계를 받은 공무원 중 지방공무원 수가 가장 많은 것은 당연한 결과일 수도 있으나 경찰·소방 공무원이 지난 십년간 상당한 비중을 차지하고 있는 것은 눈여겨 볼만한 대목이라고 할 수 있다.

<표 3> 연도별 공무원 징계통계(전체)

구분	계	국가공무원	지방공무원	경찰·소방공무원	교육공무원
1991년	3,996	710	1,719	1,451	116
1992년	4,092	762	1,612	1,614	104
1993년	7,116	894	3,392	2,601	229
1994년	6,223	1,447	1,923	2,388	465
1995년	5,061	747	2,143	2,037	134
1996년	5,308	744	1,825	2,563	176
1997년	5,689	877	2,076	2,562	174
1998년	6,140	1,054	1,872	3,069	145
1999년	5,866	986	2,670	2,082	128
2000년	4,507	856	1,901	1,663	87
2001년	3,682	625	1,613	1,251	193

※ 자료: 행정안전부(1991-2001).

따라서 우리나라의 공무원 부패는 또한 특정분야에서 크게 만연해 있는 현상도 아울러 보여주고 있다. 즉 업무상 대민 접촉이 많거나 공무원의 재량권이 높은 분야일수록 공무원 부패의 발생이 빈번하게 일어나고 있으며 세무, 식품위생, 건축, 공사, 소방, 경찰, 병무 등이 그 대표적인 사례라고 할 수 있다. 또한 우리나라의 공무원 부패는 특정 직군이나 직급에서 두드러지게 나타나고 있는데 직군별로는 지방공무원과 경찰·소방 공무원에서 부패의 발생비율이 높게 나타나고 있으며 직급별로는 6급 이하의 하위직이 전체 공직부패에서 절대적으로 높은 비중을 차지하고 있다. 그러나 우리나라의 공무원 부패는 고위직으로 갈수록 부패의 규모가 크게 나타나고 있는 현상도 아울러 보이고 있는 실정이다.

한편 소방공무원 부패인 경우 지난 6년간 연평균 134.33명의 징계자수를 기록하고 있으며, 전년대비 2006년도 26.9%, 2007년도 79.5%로 큰 폭으로 증가하였다.

<표 4> 소방공무원 징계 연도별 현황

년도	평균	'02	'03	'04	'05	'06	'07
징계자수	134.33	134	130	134	134	98	176
전년대비(%)		△16.7	△3.0	△3.0	0	△26.9	△79.5

※ 자료: 소방방재청(2008).

최근 10년간 소방공무원 징계 양정별 현황을 살펴보면, 징계자 1,642명중 파면 28명, 해임 68명, 정직 292명, 감봉 310명, 견책 944명으로 나타났다.

<표 5> 소방공무원 징계 양정별 현황

구분	계	파면	해임	정직	감봉	견책
1997	156	3	9	20	32	92
1998	157	1	12	19	30	95
1999	191	6	9	38	35	103
2000	171	10	10	33	27	91
2001	161	1	5	34	17	104
2002	134	4	6	29	30	65
2003	130	2	5	22	26	75
2004	134	1	2	22	26	83
2005	134	0	5	22	29	78
2006	98	0	2	18	16	62
2007	176	0	3	35	42	96

※ 자료: 소방방재청(2008).

또한 징계 비위 유형을 살펴보면, 직무태만 264명, 품위손상 935명, 금품수수 171명, 직장이탈 46명, 감독책임 22명, 기타 204명으로 상당부분 부패가 존재하고 있는 것으로 파악되었다.

<표 6> 소방공무원 징계 비위유형별 현황

구분	계	직무태만	품위손상	금품수수	직장이탈	감독책임	기타
1997	156	36	62	29	7	3	19
1998	157	36	92	15	8	4	2
1999	191	46	110	24	7	1	3
2000	171	32	76	23	5	8	27
2001	161	43	86	10	5	2	15
2002	134	15	86	17	3		13
2003	130	31	71	11	1		16
2004	134	14	85	11	2	1	21
2005	134	3	78	17	8	2	26
2006	98	7	71	3		1	16
2007	176	1	118	11			46

※ 자료: 소방방재청(2008).

그리고 2007년도 계급별 징계현황을 살펴보면, 소방사 22명, 소방교 59명, 소방장 51명, 소방위 22명, 소방경 9명, 소방령 7명, 소방정 6명으로 하위직 계급이 154명으로 87%를 차지하였다. 결과적으로 직접 국민들과 접촉하는 소방공무원들이 상당부분 차지하는 것으로 파악되었다.

<표 7> 2007년도 소방공무원 징계 계급별 현황

구분	계	소방정	소방령	소방경	소방위	소방장	소방교	소방사
합계	176	6	7	9	22	51	59	22
비율(%)	100	3.40	3.97	5.11	12.50	28.98	33.52	12.50

※ 자료: 소방방재청(2008).

결과적으로 소방공무원 부패가 지속적으로 있었음을 알 수 있었으며, 국민과 접촉이 많은 업무에서 부패는 더 많이 일어나고 있고, 하위직 소방공무원들의 부패가 상당한 것으로 분석되었다.

## 2. 소방부패 유발요인 분석

### 1) 조직 내부적 측면

소방부패 유발요인 살펴보면, 우선 조직내부적 차원에서 발생하는 소방부패가 존재한다. 즉, 2008년 8월 28일 대구광역시 소방본부장 이모씨가 구속되는 사건이 있었다. 또한 현직에 있는 김모 소방서장이 지난 7월 5일에 구속되었다. 김모서장은 부하직원 7명으로부터 뇌물을 수수하고 공금을 횡령하였으며, 일부를 본인 징계해제 조건으로 이모 소방본부장에게 돈을 건넨 혐의를 받고 있다. 이모 소방본부장은 부하직원 6명으로부터 1천만원의 받은 혐의이다(소방방재청, 2008). 이는 소방조직 내부의 뇌물상납 고리가 아직까지도 존재하고 있음을 여실히 보여주고 있는 것이다. 소방부패는 다양한 제도 내에 관행으로 자리 잡고 있거나 권력중심부에 의해서 체계적이고 조직적으로 이루어지는 것이라는 점에서 구조화되어 있다고 할 수 있다.

### 2) 제도적 측면

다음으로 제도적 차원에서 소방부패가 유발되기도 한다. 즉, 소방의 목적 달성을 위하여 행정수단으로는 명령과 강제를 수반하게 된다. 소방법상 강제적인 방법에 의해 올바른 상태로 만들고 유지하기 위한 소방행정상의 조치를 말하고 있다. 법·제도적인 요인으로는 건축동의 및 완공, 안전시설 설치, 위험물 인·허가, 그리고 소방검사 분야로 구분해 볼 수 있다. 그 예를 살펴보면, 2008년 1월 7일 경기도 이천 (주)코리아2000 냉동창고 화재사고에서 소방안전시설과 관련하여 소방공무원 정모씨 등 4명은 뇌물수수와 허위공문서 작성, 직무유기 등 혐의로 불구속 됐다. 2004년 9월 20일 경기도 광주, 용인, 하남, 서울 강남에서 소방시설 완공 검사필증을 내주면서 돈을 받은 소방공무원과 돈을 준 소방시설 감리업체 직원들이 무더기로 적발되어 26명이 불구속되었으며, 이중 소방공무원은 모두 7명으로 파악되었다. 즉, 오랜 기간 소방감리원과 소방공무원 사이에 뇌물수수 관행이 계속되어 왔다고 볼 수 있다(소방방재청, 2008).

### 3) 사회환경적 측면

사회환경적 차원에서 소방부패가 발생하기도 한다. 즉, 공무원부패 관행은 일반 시민들에게 있어서도 부정부패의 쟁점화가 정치권의 국민전환용 정도로 여겨지고 또 부패자체는 의당 있을 수밖에 없는

문제로 간주됨으로써 부패에 대한 관용의 정도가 대단히 높아 부정부패가 문화화 되는 수준에 이른 것이라 볼 수 있다. 우리나라의 공무원부패는 우선 체계적·구조적이며, 제도화·관례화 되어 있는 특성을 지니고 있다. 즉, 우리나라에서 자행되는 공무원부패는 개인적으로 특수한 성격을 지닌 공무원이 예외적이고 의도적으로 부패를 자행하는 형태라기보다는 정치와 행정체제, 그리고 사회구조 내지는 행정제도 자체가 그 틀 속에서 활동하는 공무원으로 하여금 개인의 의지와는 무관하게 자연적으로 부패를 유발시키는 경향이 강하고 이렇게 유발된 부패는 관행 내지는 관례로 지속되고 있다(한국행정연구원, 1999: 145)는 것이다. 따라서 소방공무원의 부패도 외부의 사회환경적인 요인에 의해서 관행되어 왔다고 볼 수 있다.

#### 4) 개인적 측면

마지막으로 개인적 차원에서 소방부패가 유발된다고 볼 수 있다. 즉, 대부분의 사회에서 나타나는 부정부패의 양상이 그러하지만 특히 우리사회에서 부패는 개인의 탐욕과 가치의 문제라고 보는 인식이 뚜렷하다. 우리나라의 공무원부패는 개개인의 성격보다는 각 개인이 맡고 있는 보직이나 담당업무와 밀접한 관련을 갖고 발생하고 있으며, 민간분야의 개인과 기업들도 일이 잘 처리되기 위해서는 자신들의 가치관이나 의지와는 관계없이 공무원들에게 금품이나 향응을 제공해야 한다고 인식하고 있는 실정이다. 공무원의 행동강령에는 품위유지 내용이 있으나, 오늘날 개인의 역량이 부족하고 윤리의식이 부족하여 관행으로 여기게 되고, 결국은 습관화 되어 자기 자신이 부정부패에 빠진 것도 모르는 것이 요즘 행태인 것이다. 이처럼 대부분의 소방공무원의 부패는 개인적 차원에서 발생하게 된다.

#### 5) 시사점

이상의 논의를 종합해 보면, 소방부패의 유발요인은 크게 4가지로 나누어서 생각해 볼 수 있다. 첫째, 조직 내부적 차원이다. 즉, 조직 내부에서 고발과 감시 시스템이 잘 작동되지 않던가, 또는 신속·공정한 조치가 수반되지 않기 때문이다. 둘째, 제도적 차원에서는 생각해 볼 수 있다. 즉, 불합리한 제도와 절차는 소방부패 발생의 온상이라고 할 수 있으며, 비현실적인 규제, 불명확한 집행기준, 복잡한 행정절차 등의 제도적 요인들은 소방부패를 유발시키는 요인이라고 볼 수 있다. 셋째, 사회환경적 차원이다. 즉, 사회전반에 걸쳐 나타나는 부정부패의 분위기이다. 마지막으로 개인적 차원에서 생각해 볼 수 있다. 후생복지 등의 열악성으로 인하여 개인적으로 생계형 부패를 자행하게 되는 것이다.

### 3. 소방부패의 문제점

소방공무원 부패의 가장 큰 문제는 대국민들에게 미치는 영향이 상당하다는 것이다. 그렇기 때문에

이를 방지하거나 무관심 한다면 더 큰 화를 낼 것이고 결국 그 피해가 국민에게 되돌아간다. 다음은 소방공무원 부패로 인한 문제점은 무엇이 있는지 살펴보고자 한다.

첫째, 사회 안전망의 결여이다. 소방은 국민과 아주 밀접한 분야에서 근무를 한다. 따라서 개개인의 부패가 곧 국민에게 전달되기 때문에 상당한 영향력이 있다. 건축, 다중이용시설, 그리고 안전과 관련된 검사를 하고 있기에 더더욱 커다란 영향을 준다. 이처럼 중요하고도 중대한 분야에 부패 고리가 연관되어 있다면 국민의 안전은 보장되지 않는다. 1995년 삼풍백화점 붕괴사고에서 알 수 있듯이 하나의 부패가 엄청난 큰 피해를 주었으며, 세계를 놀라게 했다. 2008년 1월 7일 경기도 이천 (주)코리아2000 냉동창고 화재사고와 같이 안전관리 부실 뒤에 비리와 부패가 있었던 것을 사례를 통해 알 수 있었다. 이에 따라 재발방지를 위한 노력과 시스템을 확보하는 제도의 개선이 필요할 것으로 사료된다.

둘째, 재난위기의 발생이 우려된다. 앞에서 논하였듯이 부패가 많을수록 재난의 발생가능성은 높다고 할 수 있다. 왜냐하면 건축물에 안전성이 결여되어 지진과 같은 외부요인에 의해 쉽게 붕괴되거나 대형화재가 발생할 수 있는데, 그 이유가 재난은 복잡성과 다양성을 동시에 가지고 있기 때문이다. 인위적이거나 자연적인 외부요인에 의해서도 건축물은 안전하여야 한다. 하지만 유사시 작동되어야 할 시설이나 기기들이 부패로 인해 전혀 작동되지 않을 때, 건물 내에 있는 많은 사람들이 희생을 당하게 되며 결국은 재난위기에 빠질 가능성이 매우 높다.

셋째, 소방조직의 신뢰도 하락이다. 소방공무원들의 부패가 만연하게 되면 국민들은 정상적이고 합법적인 방법으로 일을 처리하다가 아무것도 이룰 수 없다는 피해의식을 갖게 되며, 따라서 자신도 부패행위에 가담할 확률이 높아지게 된다. 이렇듯 부정부패는 자유롭고 공정한 사회경제적 활동을 저해하여 법과 원칙을 지키는 선량한 사람들이 손해를 보고 결국은 조직의 신뢰는 무너지게 되고 탈법을 일삼는 사람들이 이득을 보는 결과를 초래한다.

소방감리원과 소방공무원 사이에 뇌물수수 관행이 오랜 기간 계속되어 왔다고 볼 수 있다. 이를 개선하기 위해서는 소방공무원들의 철저한 현장 검사와 공직윤리가 필요하다고 생각된다. 소방은 “119”라는 고유 브랜드로 모든 국민들로부터 사랑과 신뢰를 얻었다. 하지만 조직 내에서 부정부패가 끊임 없이 발생한다면 대다수 국민들은 신뢰보다는 질책을 할 것이며, 신뢰를 잃어버린 조직은 희망이 없어지게 된다. 희망이 없어진 조직은 결국은 다른 부처에 흡수되거나 없어지게 된다. 신뢰를 잃어버리기 전에 부패를 예방하고 더욱 끌어올리기 위해서는 부정부패가 없도록 청렴한 조직 만들기에 최선의 노력을 다해야 할 것이다.

마지막으로 국가 경쟁력 약화이다. 부정부패는 연고주의나 정실주의 혹은 뇌물 등의 대가를 받고 소수의 사람들만이 부와 특권을 점유하도록 하여 사회 불평등을 생산할 수 있다. 보다 거시적으로 사회나 국가적인 차원에서 부정부패는 사회적 낭비와 비효율성을 증대시켜 국가 경쟁력을 약화시키는 결과를 초래한다. 공무원의 부정부패로 한국이 외국기업으로부터 경제활동을 하기 어려운 국가로 인식될 때 우리는 외국의 자본, 기술, 시장을 잃게 되는 것이다. 선진국과의 기술경쟁과 신흥개도국의

추격사이에서 국가경쟁력의 강화를 통한 지속적인 발전과 국가번영을 위해서는 부정부패가 없는 깨끗한 정부 및 깨끗한 사회의 건설이 필수적인 요건이다.

## IV. 소방의 부패방지 방안

### 1. 조직 내부적 측면: 소방부패의 고발시스템 및 감시기능 강화

공무원부패의 척결은 사후 통제보다는 사전 예방에 역점을 두는 것이 보다 효과적이다. 즉 부패가 이미 발생한 후에 대처하는 것보다는 부패의 유발요인을 처음부터 발본하고 차단하여 부패의 발생을 억제하는 것이 무엇보다 중요하다.

부패의 근절은 정부의 노력만으로는 얻어낼 수가 없다. 즉 시민단체, 민간전문가는 물론 일반 주민들까지 부패근절을 위한 대열에 적극적으로 합류할 때 부패근절의 가능성이 확보 될 수 있다. 이를 위해서는 공무원부패방지를 위한 대책수립에 이들 제3섹터 민간부문의 적극적인 참여를 확대하여야 한다. 그리고 공무원부패에 대한 시민단체 및 일반 주민들과 연계한 고발 감시기능을 강화할 필요가 있다.

공무원부패는 부패한 사회문화 환경과 밀접한 관계를 가지고 있다. 즉 부패한 환경은 공무원부패의 최적의 서식지라고 할 수 있다. 따라서 사회문화 환경의 개선은 공무원 부패방지의 기본요소 중의 하나이다. 사회문화 환경의 개선을 위해서는 무엇보다도 국민 모두가 부패에 대한 강한 척결의식을 가지고 있어야 하며, 아울러 부패방지를 위한 실천과 행동이 시민사회 전반에서 이루어져야 한다.

그러므로 고발 및 감시 시스템에 따른 조직내부 통제 시스템이 효율적으로 작동하도록 하고, 비리가 발생하지 못하도록 사전적 예방에 중점을 두도록 노력하여야 한다. 신고제는 부패발생을 예방하고 효율적으로 규제하여 청렴한 공직 및 사회풍토 확립으로 국가생존 및 발전에 기여할 수 있다. 또한 신고에 의한 자율적 참여를 통해 비용을 절감하고 효율적으로 부패를 통제할 수 있다. 하지만 신고제는 위원회에서 신고자의 신분이 노출되기보다는 조사기관으로 이첩되는 과정에서 더 많은 신분 노출이 발생하는 경우가 많고, 이에 따라 신고자의 신분 및 신분보장이 실질적으로 이루어지기 어렵다. 따라서 신분이 노출되지 않도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

소방행정 투명성의 확보는 공무원부패가 발생할 수 있는 여지를 크게 감소시키며 아울러 부패발생 시 그 책임소재를 명확하게 하는데 필수적인 요건이다. 투명한 행정문화를 구현하기 위해서는 행정정보공개 제도의 강화를 위시하여 민원처리 온라인 시스템 등의 도입과 확대가 필요하다. 또한 내부고발 및 고발보상제의 도입을 적극적으로 추진해야 할 것으로 사료된다.

### 2. 제도적 측면: 불합리한 소방행정 규제의 철폐 및 제도개선

불합리한 제도와 절차는 공무원부패 발생의 온상이라고 할 수 있다. 또한 부패의 사전예방에서 가장 중요한 것은 부패를 유발하는 제도의 개선과 개혁이라고 할 수 있다. 비현실적인 규제, 불명확한 집행기준, 복잡한 행정절차 등의 제도적 요인들은 부패발생의 비옥한 토양으로 기능하며 사정활동의 효과성을 반감하고 부패의 재발과 재연을 가능케 하는 결정적 요인으로 작용한다. 따라서 불합리한 규제를 과감하게 철폐하고 불분명한 규정을 정비하고 집행기준을 명료화하는 등의 제도개선 노력을 전개하여 부패발생의 토양을 근원적으로 제거하는 노력을 전개하는 것이 필요하다(경기개발연구원, 2002: 208).

예컨대, 불합리한 소방행정제도를 살펴보면, 방화관리제도와 소방안전교육이 있다. 방화관리제도에 서 선입문제가 제기되고 있다. 일반적으로 건축물을 짓고 나서 사용승인일로부터 30일 이내 방화관리자를 선임하도록 되어 있으며, 이후 14일 이내 관할소방서에 신고하게 된다. 하지만 대부분 국민들은 이를 모르는 경우가 많고 건축물이 완공되고 나서야 중간에 소유자가 변경되는 사례가 많아 부득이하게 벌금 또는 과태료 처분을 받게 되는 경우가 발생하게 되는데 이를 개선할 필요가 있다.

또한 소방안전교육 문제이다. 다중이용시설 영업주는 영업을 개시하기 전에 소방교육을 반드시 받도록 되어 있지만, 현실적으로 적용하기 어려운 부분이 많고 잘 지켜지지 않는 것이 있어 과태료 처분도 쉽지 않은 것이 사실이다. 따라서 소방안전교육도 현실에 맞게 개선할 필요가 있다.

한편 우리가 부정부패의 위험사회로부터 벗어나고 아노미적 부정현상을 타파하기 위해서는 법·제도라는 게임의 룰이 필요하며, 이런 사회적 규범과 법칙이 준수되면 부패의 소지도 줄어 나가게 될 것이다. 부정부패방지를 위한 제도의 개혁은 부정부패에 관련된 제반 제도적 취약점을 보완하고 부패소지를 극소화 하여야 한다.

이와 같은 흐름은 부정부패척결에도 새로운 가능성을 엿보게 한다. 이를테면 신제도주의적 관점에서 부패방지법상의 제도적 착근과 성숙을 도모하고, 우리사회 전체 구성원들에게 내면화시키기 위해서는 환류체계의 축진을 통해 제도적 결함을 지속적으로 보완하고 개선해 나가야 한다. 그러나 법·제도만을 개정한다고 해서 모든 문제가 한꺼번에 다 풀리는 것이 아니다. 공무원과 국민의 의식과 관행을 뒤바꾸는 종합적 부패방지체계를 구축함으로써 제도적 안전성을 구현하여 사회 전범위에 걸쳐 반부패 제도가 당연시된 사실구조로 확산되어야 할 것이다. 이 과정에서 새로운 거버넌스 시대에 대응한 민간 및 시민단체의 협조, 국민들의 협조를 유도해내는 노력이 매우 중요하다고 생각된다.

이를 통해 향후 국민 참여에 의한 부정부패 통제제도의 구축과 민간기업의 부정부패유발방지대책 수립, 그리고 이해관계 충돌 방지를 위한 대책수립도 요망된다. 또한 정치권의 협력과 의지, 부패척결에 대한 국민적 공감대의 형성으로 제도적 발전을 앞당겨야 하며, 각종규제를 혁파하여 행정의 투명성, 행정의 공정한 기준, 행정의 합리적 법집행이 보장되도록 제도적 장치를 마련하여야 한다.

### 3. 사회환경적 측면: 소방 반부패 홍보의 강화

반부패 홍보의 중요한 목적 중에 하나는 국민에 대한 반부패 목적을 실현하는데 있다. 또한 홍보는 합리적인 정책결정 기능이 있다. 홍보의 중요성은 “홍보가 일의 절반이다”라는 말에서 알 수 있듯이 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 점점 정보화가 진전되고 발전할수록 홍보의 비중은 커지고 있다. 따라서 반부패에 대한 국민의 이해와 동의를 확보하는 일이 무엇보다도 중요한 과제가 되고 있는 것이다. 오늘날 정부의 어떤 정책도 정책대상이나 국민과의 효율적인 의사소통 없이 성공적인 결실을 기대하기 어렵기 때문이다.

매스컴 즉, 신문과 방송으로 구성되는 언론이 부패에 있어서 주요기능으로는 정보 제공기능, 부패의 문제를 지적·시정을 요구하는 것으로 무엇보다도 중요한 역할을 담당하는 기관이 바로 언론매체이다. 언론의 반부패에 대한 지원역할은 국민의 반부패 의식제고 방안을 강조함으로써 반부패관리의 효율적 운영에 대한 통제역할을 수행하는 것이다. 따라서 다양한 언론매체와 연계하여 대국민을 위한 반부패에 대한 홍보를 강화하고 방송 채널을 편성하여 반부패의식을 지속적으로 높여나가야 한다.

예전대 소방부패를 척결하는 방법 중에 하나는 바로 반부패에 대한 홍보이며 계몽이라고 사료된다. 그러나 현실적으로 반부패에 대한 홍보와 계몽이 부족한 실정으로 우리는 그것을 알면서도 실천하지 않는 것이 더 고민이 아닐 수 없다. 그 이유는 반부패에 대한 홍보와 계몽을 수행할 예산이 없기 때문이라 여겨진다.

#### 4. 개인적 측면: 소방 행정윤리 및 교육훈련의 강화

대부분 행정윤리를 공직윤리와 같은 개념으로 혼용하여 사용하고 있다. 행정윤리는 행정행위에 요구되는 가치기준과 행동규범을 전제로 하고 있다. 그러므로 우리는 특정한 환경 하에서 무엇이 옳고 그른가를 살펴볼 수 있어야 한다.

현대 민주국가에서 공무원들은 국민전체의 봉사자로서 공익을 추구해야 할 입장에 있고 또한 공무원들은 국민생활에 심대한 영향을 미칠 수 있는 지위에 있기 때문에 대부분 국민은 공무원들의 높은 직업윤리를 기대하고 있다. 그리고 정부는 그들의 행동규범을 엄격히 규정하는 경향이 있다(전수일, 1996: 290). 따라서 공무원이 공직을 수행함에 있어서 무엇이 선한 것이며, 정당한 것인가를 판단하고 행동하는 것은 그렇게 쉬운 일은 아니다. 하지만 공무원들의 윤리적 행동은 행정의 방향과 가치에 심대한 영향을 미치고 있다.

국민 소득수준의 개선과 국가경쟁력을 제고하고 선진 국가 실현을 위해서는 무엇보다도 국가 윤리 인프라의 개선이 절실하다. 단순 부패척결을 위주로 하는 기존 부패라운드에서 보다 적극적 의미의 윤리와 청렴라운드 시대에 조응하는 국가 전반적인 반부패·청렴전략을 구축하기 위해 대책 마련이 요구된다(청렴백서, 2007: 504-505).

만일 공무원이 자신의 가치와 조직 및 조직외적 맥락을 통합하려고 한다면, 공무원 자신이 갖는 강렬한 유희를 극복해야 할 것이다. 다른 구성원들보다도 공무원은 여러 가지 철학적 가정을 포괄하고

조직생활의 질에 영향을 미치게 될 인간관을 터득해야 할 것이다. 부정부패를 극복하는 일은 공무원이 자신의 개인적 수준의 욕구충족이나 조직의 요건에만 집착하지 말고 더 높은 차원의 가치에 부합되는 의사결정과 정책결정을 위하여 노력해야 할 것이다. 또한 공무원에 대한 직업 윤리의식의 고취가 매우 중요한 과제이다. 사회, 국가의 도덕적 기준에 벗어나는 부정·비리 행위 까지도 단호히 배격할 수 있는 의식이 필요하다.

책임행정은 현재 시행되고 있는 제도이기도 하다. 하지만 이를 교묘하게 법망을 피해 악용되고 있는 실정이다. 소방행정에서의 책임행정은 감리제도가 그 중 하나이다. 소방 행정윤리를 예를 들어 보면, 감리업자는 소방시설공사업자의 시공과 관련된 사항 및 설계도서대로 시공되는지의 여부를 확인하는 업무 외에도 소방시설설계도서의 적합성까지 검토하도록 하고 있어 소방시설의 설계·시공 전반에 대한 지도·감독적 위치에 있다 할 것이다(이윤근, 2004; 230). 그러나 최근 소방행정 윤리의식이 부족하여 감리원과 공무원 간에 부정부패가 간헐적으로 나타나고 있는 실정이다.

민주국가에 있어서 행정의 책임성 확보 문제나 부정부패의 예방조치는 공무원 개개인의 윤리의식 제고로 자율적 통제가 이루어질 때 가장 효과적임은 두 말할 나위가 없을 것이다. 그럼으로 민주국가에 있어서는 행정상의 권력남용을 방지하여 책임성 있는 행정을 확보해야 한다는 주장은 아무리 강조되어도 지나침이 없을 것이다.

공무원 직장교육 훈련체계를 개선하여 윤리적 책임을 강조할 수 있어야 한다. 따라서 전반적인 교육체계를 새롭게 바꾸어 나가야 할 것이다. 부패근절을 위한 의식 개선 및 윤리교육 강화는 반부패 사회 환경 구축을 위한 필요충분조건인 것이다. 부패의 근절은 부패의 해악과 반부패 노력의 필요성에 대한 사회전체의 인식 없이는 달성하기가 어려운 목표이다. 공직부패는 형식논리로는 공무원들이 부패행위의 주체이나 공무원들의 부패를 유발하고 조장하는 것은 대부분의 경우 민간부문이 그 역할을 담당하고 있기 때문이다(경기개발연구원, 2002: 208). 따라서 공공부문과 민간부문의 모든 구성원을 대상으로 반부패 윤리교육을 강화하는 것은 소방부패 근절을 위한 필수조건인 것이다.

또한 반부패교육 측면을 보면 전국에 있는 교육기관을 활용하여 소속 공무원은 물론 비관련 공무원도 포함시켜 부패에 대비한 교육훈련이 되도록 하여야 한다. 교육프로그램을 개발하고 커리큘럼을 통한 전문적인 교육이 되어야 한다. 관련 공무원도 일회성 있는 교육보다는 업무수행과 직접적 관련성이 있는 교육을 해야 한다. 특히, 우수 전문 인력 양성을 위한 교육훈련체계가 필요하며, 이를 위해서는 직무분석을 통한 다양한 교육훈련 프로그램의 개발·운영이 필요하다. 아울러 교육훈련 평가제도의 도입, 교육기관 및 대학 등 관련단체와 교육협조체제의 구축도 마련되어야 할 것이다.

## V. 결론

오늘날 부정부패 문제는 한국에만 국한된 것이 아니라 전 세계적인 관심으로 떠올랐다. 세계 각 국

가들은 부정부패척결이 자국의 국가경쟁력을 확보하고 국가발전을 가져온다는 공통된 인식을 하고 있기 때문이다. 이에 우리나라가 21세기에 선진국과 대등한 위치에서 그 역할을 수행하려면 부정부패척결이 매우 중요한 과제라고 볼 수 있다. 이러한 측면에서 이 연구는 소방부패의 실태분석과 함께 소방부패 유발요인차원에서 분석을 실시하여, 시사점을 도출하고, 이를 통해 소방부패 방지방안을 모색하고자 하였다.

결과적으로 소방부패의 유발요인은 크게 조직 내부적 요인, 제도적 요인, 사회환경적 요인, 개인적 요인으로 구분하여 제시할 수 있었다. 향후, 이러한 소방부패를 방지하기 위해서는 첫째, 조직 내부적 차원에서는 고발과 감시 시스템이 잘 작동되도록 해야 하고, 신속·공정한 조치가 수반될 수 있도록 최선의 노력을 하여야 한다. 둘째, 제도적 차원에서는 불합리한 소방행정규제 철폐 및 제도개선이 필요하다. 불합리한 제도와 절차는 소방부패 발생의 온상이라고 할 수 있고, 비현실적인 규제, 불명확한 집행기준, 복잡한 행정절차 등의 제도적 요인들을 시기적절하게 개선하고 정비해 나가야 소방부패가 그만큼 방지되리라 사료된다. 셋째, 사회환경적 차원에서는 소방 반부패 홍보를 강화해 나가야 한다. 즉, 직접적인 부패유발 환경의 개선과 더불어 공공부문을 막론하고 사회전반에 걸쳐 반부패 의식의 확산이 일어나도록 홍보에 힘을 기울여야 한다. 마지막, 개인적 차원에서는 공직윤리교육을 강화하여야 할 것이다. 아울러, 생계형 부패에 빠지지 않고 건전한 공직윤리를 체득하고 준수할 수 있도록 후생복지를 강화해야 할 것이다.

한편, 2007년 GCB조사 결과 주목할 점은 향후 3년간의 부패문제 개선전망에서 응답자의 45%가 ‘더욱 악화될 것’이라고 답하여 정부에서는 지속적·장기적·종합적인 반부패프로그램 추진과 보다 체계적이며 실효성 있는 공공부문과 민간기업 부문의 청렴성 향상전략의 수립·운영이 요청된다(청렴백서, 2007: 507). 또한 공무원부패는 단기간에 그리고 한꺼번에 척결하고 해소할 수 있는 것이 아니기 때문에 지속적인 부패척결 노력과 더불어 반부패정책에 대한 정기적이고 체계적인 시스템의 구축이 필요하다.

## 참고문헌

- 국가청렴위원회. 2006. 청렴백서. 국가청렴위원회.  
 국가청렴위원회. 2007. 청렴백서. 국가청렴위원회.  
 국무조정실. 1999. 부패방지종합대책. 국무조정실.  
 경기개발연구원. 2002. 경기도 부패방지시스템 구축방안. 경기개발연구원.  
 김상균·송병호. 2006. 경찰공무원의 부패실태와 통제방안. 한국부패학회보. 11(2): 75-96.  
 김영중. 1998. 지방행정부패방지를 위한 중장기 정책. 한국부패학회보. 2: 1-24.  
 두산동아. 2005. 참국어사진. 두산동아.

- 마재욱. 2011. 공무원 부정부패의 요인 분석. 서강대학교 공공정책대학원 행정학석사학위 논문.
- 박재완. 1998. 부패의 경제적 비용과 반부패제도의 모색. 공공부문의 혁신을 위한 연구(II). 조세연구원.
- 부패방지위원회. 2005. 2004년 부패방지위원회 심의·의결집. 부패방지위원회.
- 소방방재청. 2008. 2007년 소방행정자료 및 통계. 소방방재청.
- 윤광재. 2003. 부패방지를 위한 민관협력체계 구축방안. 한국행정연구원.
- 윤광재. 2005. 국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안 연구. 한국행정연구원.
- 윤태범. 2001. 경찰공무원 부패의 구조에 대한 탐색적 논의. 한국정책학회보. 10(2): 87-109.
- 이운근. 2004. 소방관계법령해설. 도서출판 한성문화.
- 전수일. 1996). 관료 부패론. 선학사.
- 한국부패학회. 2004. 부정부패의 논리와 행정윤리. 한국학술정보(주).
- 한국형사정책연구원. 1999. 경찰분야부패방지대책. 국무조정실 의뢰연구용역보고서 4.
- 한국행정연구원. 1999. 한국의 부패실패 및 요인분석. 한국행정연구원.
- 한국행정학회. 1999. 부패유발 사회문화 환경개선. 한국행정학회.
- 한형서. 2003. 지방자치단체의 부패실태와 반부패 정책. 한국부패학회보. 8(2): 109-130.
- 국제투명성기구. <http://www.transparency.org/>
- 조선일보. 2008. 7. 21. A10면.
- 중앙일보. 2008. 8. 1. 2면.
- Stephen P. Riley. 2000. *The Political Economy of Anti-Corruption Strategies in Africa*. in Robert Williams and Alan Doig (eds.). Controlling Corruption, MA: Edward Elgar.
- Wedeman, Andrew. 1997. Looters, Rent-scrappers, and dividend-collectors: Corruption and growth in Zaire, South Korea, and the Philippines. *The Journal of developing ares*. 31: 457-478. Illinois: Western Illinois University.

---

**蔡烈植**: 충북대학교에서 행정학 박사과정을 수료하고, 충청소방학교 교수운영과를 거쳐 현재, 충북 증평소방서에 근무하고 있다. 주요관심분야는 소방행정, 재난관리, 위기관리 등이며, 주요 연구로는 “초고층 주상복합 건물의 화재에 대한 위기관리 연구(2005)” 등이 있다(davisch@korea.kr).

**鄭炳受**: 동국대학교에서 범죄학 박사학위를 받고(논문: “청소년의 일탈적 생활양식과 범죄피해의 관계에 관한 연구”, 2011년 2월), 현재 대불대학교 경찰학부 교수로 재직 중이다. 경찰학, 범죄학, 산업보안, 민간경비 등이 주요 관심 분야이며, 주요 논문으로는 “산업스파이 현황과 대응방안(2007)”, “대학 내 산업보안활동 활성화 방안(2010)”, 해양경찰의 효율적 대테러 방안에 관한 연구(2011), “해양경찰의 발전방안에 관한 탐색적 연구(2011)” 등이 있다(2079bs@hanmail.net).

**柳賞溢**: 충북대에서 행정학 박사학위를 받고(논문: “한국의 지방자치단체 재난대응체계”, 2007년 8월), 현재 대불

대학교 소방행정학과 교수로 재직 중이다. 소방행정, 재난관리, 산업복지, 네트워크이론 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)”, “소방공무원의 스트레스요인과 직무만족간의 관계(2009)”, “소방학의 학문적 정체성 확립을 위한 소방정책론 정립방안(2010)”, “지방행정체제 개편에 따른 효율적 소방력 개선방향(2011)” 등이 있다(ryusi@db.ac.kr).

투 고 일: 2011년 11월 26일

수 정 일: 2012년 01월 19일

게재확정일: 2012년 01월 31일

## A Study on How to Reduce the Corruption of Firefighters in Korea

Yeol Sik Chae, Byung Soo Jung, Sang Il Ryu

The purpose of this study was to identify the reasons of corruption of firefighting officers and find out the countermeasures to resolve the problems in order to acquire the trust of citizens through the recovery of the image of firefighting while the news on the corruption of firefighting officers has continuously increased. Accordingly, in this study, it was tried to review the status of the corruption, to perform the case study from the perspective of the triggering factors of the corruption and to propose a method to reduce the corruption through a case study. Conclusively, the corruption triggering factors can be classified as internal organizational factors, institutional factors, social environmental factors and personal factors. To reduce the corruption of firefighters in the future, the followings should be in place; First, in the dimension of internal organization, the accusation and monitoring system should be operating actively, and the best efforts should be made so that fast and fair actions could be followed. Second, from the institutional perspectives, unreasonable administrative restrictions should be lifted and the institutions should be improved. Unreasonable institutions and procedures can trigger the corruption in firefighting business, and unrealistic restrictions, unclear execution standards and complicated administrative factors should be improved and corrected in timely manner. Third, in the dimension of social environments, anti-corruption advertisements should be enforced. In other words, we need to make efforts to enlighten the awareness of anti-corruption in all fields of the society not to mention of the public sector as well as to directly improve the corruption triggering environments. Finally, in the personal dimension, the ethical education for the public servants should be enforced. Additionally, welfare should be enforced so that they can keep the sound ethics of the public servants not to fall in the 'Corruption for a Living.'

**Key words:** korea fire station, corruption of government officials, against corruption, firefighters