

국가와 지방간 소방사무 재배분에 관한 논의

정병수*, 류상일, 안혜원**

이 연구는 최근 소방 환경 변화에 따른 국가 지방간 소방사무의 재배분에 대한 논의를 하고자 한다. 결과적으로, 소방사무는 국민의 안전과 직결되는 업무 범위라는 점에서 현행 소방관련 다양한 안전 기준을 중앙정부 수준에서 제시 할 필요가 제기된다. 아울러 실제 집행에 있어서 지방정부별로 소방서비스 제공에 차이가 있을 수 있다는 점에서 전국에 걸쳐서 동일한 기준을 확보하는 것이 필요할 것이다. 따라서 기본적으로 이러한 범위 내에서는 기준 마련과 집행을 국가에서 총괄적으로 수행하는 업무수행체계 마련이 필요하며, 또한 전국적으로 수립 또는 시행해야 하는 다양한 안전 관련 계획 등에 대해서도 전국적 규모의 사무 또는 이와 비슷한 규모의 사무 기준에 입각하여 국가와 지방간에 사무를 재조정 할 필요가 있을 것이다.

주제어: 소방환경, 소방사무, 재배분

1. 서론

최근 들어 국민들의 삶의 질 향상과 더불어 안전에 대한 국민들의 요구가 점차적으로 증대되고 있다. 이에 따라 소방 업무는 전통적·소극적인 고유 영역인 화재 진압으로부터 각종 재난사고의 수습과 적극적인 대민 서비스 및 봉사 업무인 구조·구급 활동 등으로 그 영역이 확대되어 가고 있는 추세에 있다(이재은 외, 2006: 276-277).

이처럼 과거 화재 예방과 경계·화재진압 위주를 탈피하여 구조와 구급 활동이 가미되고 있으며, 최근에는 재난관리에 이르기까지 소방의 역할이 다변화하고 있다. 그러나 현재 우리나라의 소방사무는 광역자치사무로 규정하고 있는 까닭에 때에 따라서 지방자치단체가 처리하기에 버거운 사무가 발생하게 되며, 더구나 국가와 지방간에 사무 구분이 명확하지 않아 소방서비스 제공에 많은 어려움이 있다. 즉 소방사무는 국가사무의 범위가 점차적으로 증가되고 있는 실정이다. 2012년 총 11개 소방 관련 법률상에 나타난 국가 소방사무의 경우는 1991년 8개(15.4%)에서, 1995년 11개(16.4%), 2004년에는 27개(33.8%), 2008년에는 52개(43%), 2012년에는 66개(48.5%)로 점차 증가해왔다. 특히 소방방재청이

* 제1저자, ** 교신저자.

개정된 2004년 6월 1일을 기점으로 소방사무 중 공동사무는 더욱더 증가하는 경향을 보이고 있으며, 재난관리법 제정이 된 1995년 이후에도 지방과 국가가 공동으로 관여하는 공동사무가 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이와는 대조적으로 자치사무의 경우 현행 법률상에 여전히 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있는 것은 사실이지만, 2004년 이후 소방방재청이 개청하면서 점차로 자치사무의 비중은 감소되고 있는 추세로 나타난다(한국지방자치학회, 2012).

따라서 이 연구의 목적은 최근 소방 환경 변화에 따른 소방사무의 실태분석을 통하여, 국가와 지방간 소방사무의 재배분 필요성을 모색해 보고자 하는데 있다.

II. 이론적 논의

1. 소방사무의 변화 추이

우리나라 소방행정체제는 일제시대에는 국가소방이었고, 미군정시대에는 자치소방이었다. 해방 이후 다시금 국가소방으로 변화하였다가, 1970년부터는 국가소방과 기초소방이 이원화되었다. 1992년 이후 오늘날까지는 광역소방체제가 갖추어졌으며, 2004년 소방방재청이 신설되면서, 엄밀히 보면, 광역소방체제를 주축으로 국가소방체제가 가미된 수정된 이원화체제라고 볼 수 있다(신봉수, 2005: 5; 류상일 외, 2011: 144).

그러나 최근에 소방사무는 국가사무의 범위가 점차적으로 증가되고 있다. 즉 2012년 총 11개 소방 관련 법률상에 나타난 국가 소방사무의 경우는 1991년 8개(15.4%)에서, 1995년 11개(16.4%), 2004년에는 27개(33.8%), 2008년에는 52개(43%), 2012년에는 66개(48.5%)로 점차 증가해왔다. 특히 소방방재청이 개정된 2004년 6월 1일을 기점으로 소방사무 중 공동사무는 더욱더 증가하는 경향을 보이고 있으며, 재난관리법 제정이 된 1995년 이후에도 지방과 국가가 공동으로 관여하는 공동사무가 증가하는 것으로 나타나고 있다. 이와는 대조적으로 자치사무의 경우 현행 법률상에 여전히 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있는 것은 사실이지만, 2004년 이후 소방방재청이 개청하면서 점차로 자치사무의 비중은 감소되고 있는 추세로 나타난다. 이는 소방업무가 제한적인 협의의 개념으로 정의되기보다 국가의 종합적 관리 정책의 일환으로 인식되고 있으며, 최근 대형화되고 있는 화재와 재난으로 인한 체계적인 대응 및 대비체제를 확보하기 위해 필요한 물적 자원과 관련 기반조성을 함에 있어 지방자치단체의 한계가 나타나고 있기 때문이기도 하다. 즉 열악한 지방재정, 인력 지원 등 대형화되어가고 있는 국가적 재난에 대해 지방자치단체의 효과적인 대응이 더욱더 어려워지고 있다는 현실적 문제점을 반영하는 것이라고 볼 수 있다(한국지방자치학회, 2012).

<표 1> 소방사무 변화 추이

구분	계	국가 사무	공동 사무	자치 사무	비고
2012년 (11개 법률)	136	66 (48.5%)	36 (26.5%)	34 (25.0%)	2012.02.05. 기준
2008년 (10개 법률)	121	52 (43.0)	35 (29.0)	34 (28.1)	
2004년 (7개 법률)	80	27 (33.8)	25 (31.2)	28 (35)	소방방재청 개청 (2004.06.01)
1995년 (3개 법률)	67	11 (16.4)	16 (23.9)	40 (59.7)	재난관리법 제정 (1995.07.18)
1991년 (2개 법률)	52	8 (15.4)	11 (21.1)	33 (63.5)	

※ 자료: 한국조직학회(2009: 41); 한국지방자치학회(2012).

이와 같이 소방사무의 현황은 결과적으로 국가사무로서의 소방사무 증가현상으로 간단하게 정의될 수 있다. 그 이유는 재난 및 안전관리 기본법의 제정과 소방방재청의 개청 등 소방환경의 변화와 특히 최근 들어 대형 재난의 발생이 빈번하기 때문이며, 소방산업의 육성과 소방관련 연구의 필요성 증대 등과 맞물리기 때문으로 사료된다.

2. 외국의 소방사무 구분

외국의 경우 소방사무 배분이 어떻게 이루어지고 있는지 다음에서 간략히 살펴보고자 한다(한국조직학회, 2009: 56-78). 첫째, 일본의 소방사무는 1947년 제정된 소방조직법에 구체적으로 명기되어 있다고 볼 수 있다. 소방조직법은 소방사무와 관련하여 총 28가지 조항을 포함하고 있으며, 이 과정에서 국가사무를 대행하는 소방청의 역할을 법적으로 규정하고 있다. 특히 일본 소방청의 주요 업무들은 소방관련 기본계획과 지침마련은 물론 다양한 소방지원 업무에까지 이르는 광범위한 사무군을 포함하고 있는 것으로 나타남으로서 국가사무의 종합적인 활동을 강조하는 특성을 갖고 있음을 알 수 있다. 둘째, 미국의 소방사무는 연방소방청이라고 하는 독립적인 성격을 갖는 연방기구를 중심으로 다양한 분야별 전문기구들이 구성되어 있는 특징을 보이고 있다. 셋째, 뉴질랜드의 소방사무는 10년간 이루어진 소방개혁의 일환으로 현재의 체제를 갖추어 왔다고 볼 수 있다. 뉴질랜드의 소방사무는 초기에는 자치소방체제 형태로 구성되어 발전되다가 1975년 새로운 소방법이 제정되면서 국가소방 체제로 전환되었다. 이 과정에서 '소방개혁'의 핵심적인 내용과 체계가 마련이 되었으며, 자치사무로서의 소방사무를 국가사무로 전환하는 과정이 소방개혁의 핵심적인 부분을 차지하고 있다고 볼 수 있다(한국조직학회, 2009: 57-78).

III. 소방사무 실태분석

1. 개별법상 소방사무 실태 분석

2013년 현재(2013년 03월 기준), 우리나라 소방사무는 총 11가지 관련법으로 규정되어 있다. 재난관리 및 안전관리 기본법, 소방기본법, 소방시설공사업법, 소방시설유지법, 위험물안전관리법, 다중이용업소 안전관리법, 소방산업의 진흥에 관한 법률, 소방공무원법, 의무소방대설치법, 수난구조법, 119구조구급에 관한 법률 등이 관련 소방법이다. 이러한 총 11가지 개별법에서 명기하고 있는 소방사무 관련 내용은 총 136개로 이 중 국가사무는 66개로 전체 사무의 무려 48.5%에 해당되고 있으며, 자치사무는 34개로 25%에 불과하고, 나머지 36개 업무(26.5%)는 국가와 지방간의 공동사무로 규정되고 있으나, 이마저도 교육, 평가 등 국가사무 성격의 것들이 다수 있는 것으로 나타나고 있다(재난 및 안전관리 기본법; 소방기본법; 소방시설공사업법; 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률; 위험물안전관리법; 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법; 소방산업의 진흥에 관한 법률; 소방공무원법; 의무소방대설치법; 수난구조법; 119구조구급에 관한 법률; 한국조직학회, 2009: 20-43; 한국지방자치학회, 2012 등을 참조하여 재구성).

<표 2> 우리나라 개별법상 소방사무 현황

구분	계	국가사무	공동사무	자치사무
재난 및 안전관리기본법	13	6	4	3
소방기본법	23	12	7	4
소방시설공사업법	7	3	2	2
소방시설설치유지 및 안전관리에관한 법률	16	9	1	6
위험물안전관리법	8	1	1	6
다중이용업소 안전관리에 관한 특별법	13	6	4	3
소방산업의 진흥에 관한법률	14	14	-	-
소방공무원법	11	4	7	-
의무소방대설치법	4	4	-	-
수난구조법	11	1	2	8
119구조구급에 관한 법률	16	6	8	2
계	136	66	36	34

※ 자료: 한국조직학회(2009: 20-43); 한국지방자치학회(2012)을 참조하여 재구성.

위의 11개 개별법령 가운데, 재난 및 안전관리 기본법과 119구조구급에 관한 법률을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(재난 및 안전관리 기본법; 119구조구급에 관한 법률).

우선, 재난 및 안전관리 기본법 상 소방관련 사무는 13개 가운데, 국가 사무가 6가지 정도이고, 공동사무가 4개로 규정하고 있으며, 자치사무를 3개로 규정하고 있다. 예컨대, 중앙긴급구조통제단의 구성·운영(제49조), 대규모 재난시 현장지휘에 관한 사항(제52조), 긴급구조지원기관의 능력에 대한 평가(제55조의2), 기술료의 징수 및 사용(제72조의2), 재난관리의 표준화 등에 관한 사항(제74조), 현장지휘에 불응한 자 등에 대한 문책요구에 관한 사항(제77조) 등이 국가사무이고, 긴급구조활동에 대한 평

가에 관한 사항(제53조), 긴급구조대응계획의 수립 시행에 관한 사항(제54조), 재난대비 능력보강에 관한 사항(제55조), 재난대비훈련에 관한 사항(제73조) 등이 공동사무로 볼 수 있으며, 지역통제단장의 응급조치에 관한 사항(제48조), 지역긴급구조통제단의 구성·운영(제50조), 재난발생시 긴급구조 및 현장지휘에 관한 사항(제51조) 등이 자치사무라고 할 수 있다(재난 및 안전관리 기본법).

다음으로 119구조구급에 관한 법률 상 소방관련 사무 16개 가운데, 국가사무는 6가지 정도이고, 공동사무는 8가지이며, 자치사무는 2가지라고 할 수 있다. 즉 구조·구급의 기본계획, 집행계획의 수립에 관한 사항(제6조), 국제구조대의 편성과 운영에 관한 사항(제9조), 구조·구급대원에 대한 안전사고 방지대책 등 수립·시행(제23조), 구조·구급대원의 전문성 강화 등에 관한 사항(제24조), 구조·구급활동의 평가에 관한 사항(제26조), 중앙 구조·구급정책협의회 운영에 관한 사항(제27조) 등이 국가사무 성격이고, 구조·구급 관련 기술개발, 시책강구, 기반체계 마련, 교육과 홍보 등에 관한 사항(제3조), 119구조대의 편성과 운영에 관한 사항(제8조), 119구급대의 편성과 운영에 관한 사항(제10조), 구조·구급의 통합 편성과 운영에 관한 사항(제11조), 항공구조·구급대의 편성과 운영에 관한 사항(제12조), 유관기관과의 협력 등에 관한 사항(제14조, 제19조), 구조·구급활동을 위한 지원요청에 관한 사항(제20조, 제21조), 구조·구급활동의 기록 관리에 관한 사항(제22조) 등이 공동사무이며, 시·도 구조·구급 집행계획의 수립·시행에 관한 사항(제7조), 시·도 구조·구급정책협의회 운영에 관한 사항(제27조) 등이 자치사무라고 할 수 있다(119구조구급에 관한 법률).

2. 언어네트워크방법론을 활용한 개별법상 소방사무 중심성 분석

위에서는 소방 관련 11개 개별법상 소방사무의 실태분석을 하였다. 여기에서는 위의 소방 관련 11개 개별법의 법조문을 대상으로 내용분석의 일종인 언어네트워크방법론을 이용하여 중심성 분석을 실시해보고자 한다. 일반적으로 내용분석이란 커뮤니케이션 메시지의 의미 혹은 핵심 아이디어를 조사하는 연구방법이다. 내용분석의 대상은 문자로부터 영상까지 다양하지만 일반적으로 문자로 작성된 메시지를 대상으로 한다. 내용분석은 전통적으로 연구자가 직접 문서를 읽고, 코딩하고, 분석해 도출한다. 하지만, 전통적 내용분석은 연구자가 임의로 만든 분석항목에 너무 의존적이고, 개념적으로 조잡하고, 노동 비용 등이 비교적 많이 들며, 외적 타당성이 제한되어 있으며, 연구자의 성향에 영향을 받는 이데올로기적이라는 비판을 받아왔다(Rice & Danowski, 1993: 369-397).

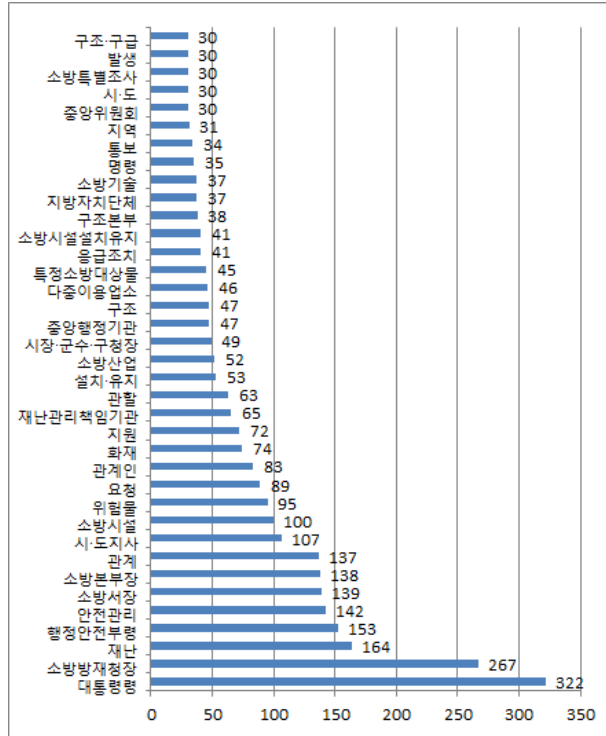
따라서 이 연구에서는 네덜란드 암스테르담 대학교의 Loet Leydesdorff 교수가 개발한 Full Text 소프트웨어를 한국어 분석을 위해 변형한 KrKwic(Korean Key Words In Context)을 사용하고자 한다. KrKwic은 크게 3개의 하위 소프트웨어로 구성되는데, KrKwic(단어 빈도 분석을 통해 핵심어, 주요 이슈를 파악함), KrTitle(논문, 웹사이트, 기사, 법조문 등의 제목과 요약문 또는 주관식 응답 등과 같이 비교적 짧은 메시지), KrText(비교적 분량이 많은 메시지)로 구성된다(박한우·Leydesdorff, 2004: 1377-1388).

이 연구에서는 KrKwic과 KrTitle을 사용하여 소방 관련 11개 개별법상의 핵심 키워드를 도출하였고, 아울러 네트워크 분석을 위한 일종의 raw data인 매트릭스 텍스트 파일을 추출하였다. 다음으로, 도출된 행렬매트릭스 방정식을 NetMiner 프로그램을 활용하여 소방 관련 11개 개별법상 핵심 키워드 간의 연결관계(먹이사슬관계)를 분석하고자 한다. 언어는 마음의 창으로 불린다. 인간의 인식은 언어를 매개로 표현되기 때문에 언어를 통해 인식을 읽을 수 있다(Pinkley, 1990: 117-126).

언어네트워크분석(semantic network analysis)은 최근 국내 언론매체 연구를 중심으로 소수 연구들에서 실시되고 있는 연구방법론이다. 언어네트워크분석은 텍스트 내의 단어들 간의 관계를 부호화하고(encoding) 연계된 단어들 간의 네트워크를 구성하는 기법인데(Doerfel & Connaughton, 2009: 201-218), 네트워크 분석적 시각에서 텍스트를 내용분석 할 때 가장 중요한 요소는 핵심 단어 간의 의미론적 연관이다(박한우·Leydesdorff, 2004: 1377-1388). 핵심 단어들이 특정한 형태로 결합될 때 특정한 의미를 발생하게 되며, 따라서 핵심 단어들이 동시에 발생하는 빈도는 사회네트워크 분석에서의 ‘관계’가 형성된다(Rice & Danowski, 1993: 369-397; 박한우·Leydesdorff, 2004: 1377-1388). 언어네트워크분석은 사회네트워크분석의 이론과 방법론을 토대로 하고 있다(심준섭, 2011: 183-212).

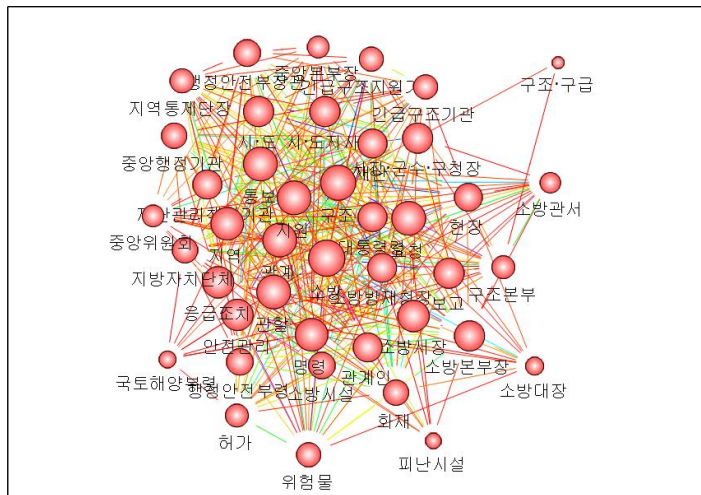
KrKwic프로그램을 활용하여 소방 관련 11개 개별법 즉 재난관리 및 안전관리 기본법, 소방기본법, 소방시설공사업법, 소방시설유지법, 위험물안전관리법, 다중이용업소 안전관리법, 소방산업의 진흥에 관한 법률, 소방공무원법, 의무소방대설치법, 수난구조법, 119구조구급에 관한 법률 등 11개 개별법의 법조문을 대상으로 핵심 키워드를 분석해본 결과는 다음과 같았다.

결과를 살펴보면, ‘대통령령(322회)’이 가장 높은 빈도수를 보이고 있다는 것을 알 수 있고, 다음으로, ‘소방방재청장(267회)’, ‘재난(164회)’, ‘행정안전부령(153회)’, ‘안전관리(142회)’, ‘소방서장(139회)’, ‘소방본부장(138회)’, ‘관계(137회)’, ‘시도지사(107회)’ 등 순으로 빈도수가 높다는 것을 알 수 있다. 이는 결과적으로 소방 관련 11개 개별법상 법조문에서는 양적으로 보았을 때, 국가사무를 의미하는 용어인 대통령령, 소방방재청장, 행정안전부령 등의 자치사무를 의미하는 소방서장, 소방본부장, 소방서장에 비해서 압도적으로 많이 법조문에서 언급되어 있다는 것을 의미하는 대목으로 위의 실태분석과 맥락을 같이 하고 있다. 즉 소방 관련 11개 개별법의 법조문에서도 국가사무가 월등히 많이 존재하고 있음을 짐작할 수 있다.



<그림 1> 11개 개별법상 나타난 주요 빈도수

다음으로 빈도수가 10회 이상 출현한 단어를 대상으로 도출된 행렬 매트릭스를 NetMiner 프로그램을 이용하여 연결중심성 분석을 실시한 결과는 다음과 같다.



<그림 2> 연결중심성 네트워크 지도

<그림 2>의 연결중심성 분석결과를 자세히 살펴보면, 소방 관련 11개 개별법 상 법조문에 나타난 언어구조 내지 언어 관계는 ‘소방’과 ‘대통령령’이라는 키워드를 큰 중심축으로 하고, ‘구조’, ‘관계’, ‘소방방재청장’이라는 키워드를 작은 중심축으로 하여, ‘요청’, ‘지원’, ‘통보’, ‘명령’, ‘지역’, ‘재난’, ‘안전관리’, ‘소방서장’, ‘응급조치’, ‘시도’, ‘소방본부장’, ‘시도지도’, ‘시장군수구청장’ 등의 키워드에 영향을 미치는 언어네트워크 관계를 형성하고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 연결중심성 분석결과 요약

순위	구분	Out-Degree Centrality	In-Degree Centrality
1	소방	0.926829	0.95122
1	대통령령	0.926829	0.682927
3	구조	0.902439	0.926829
3	관계	0.902439	0.902439
3	소방방재청장	0.902439	0.682927
6	요청	0.878049	0.902439
6	지원	0.878049	0.902439
8	관할	0.853659	0.878049
8	통보	0.853659	0.878049
10	명령	0.829268	0.853659
10	지역	0.829268	0.853659
10	재난	0.829268	0.682927
13	안전관리	0.804878	0.804878
13	소방서장	0.804878	0.804878
15	응급조치	0.780488	0.804878
16	시·도	0.731707	0.756098
16	보고	0.731707	0.756098
16	소방본부장	0.731707	0.731707
16	시·도지사	0.731707	0.731707
20	시장·군수·구청장	0.707317	0.731707
21	관계인	0.682927	0.707317
21	재난관리책임기관	0.682927	0.707317
23	현장	0.634146	0.658537
23	행정안전부령	0.634146	0.609756
25	소방시설	0.609756	0.634146

순위	구분	Out-Degree Centrality	In-Degree Centrality
26	행정안전부장관	0.585366	0.609756
27	화재	0.560976	0.585366
28	중앙행정기관	0.536585	0.560976
28	지방자치단체	0.536585	0.560976
30	지역통제단장	0.512195	0.536585
30	긴급구조기관	0.512195	0.512195
32	위험물	0.487805	0.512195
32	긴급구조지원기관	0.487805	0.512195
34	구조본부	0.463415	0.487805
34	허가	0.463415	0.463415
36	중앙본부장	0.414634	0.439024
37	중앙위원회	0.390244	0.414634
37	소방관서	0.390244	0.390244
39	소방대장	0.292683	0.292683
40	국토해양부령	0.243902	0.243902
41	피난시설	0.219512	0.219512

일반적으로 중심성(centrality)은 중앙에 위치한 정도로서, 한 개체가 그 주위의 다른 개체들과 직접 연결된 정도를 의미한다. 네트워크 분석에 있어 연결중심성(degree centrality)은 한 점에 직접적으로 연결되어 있는 점들의 합을 의미하는 것으로 한 점이 다른 점들과 얼마만큼의 관계를 맺고 있는가를 통해서 그 점이 중심에 위치하는 정보를 계량화 하는 것이다(손동원, 2005: 97). 즉 한 점의 연결중심성 측정을 통해 집중화의 경향을 파악하는 방법이다. 이러한 맥락에서 본다면 이 연구에서의 연결중심성이 가지는 의미는 “소방 관련 11개 개별법 상의 법조문”이라는 작은 세상 안에서 법조문상 단어 들 간의 상호연결성을 통해 어떠한 핵심키워드들로 집중화되는가를 파악하는 것이며, 이러한 핵심 단 어들이 특정한 형태로 결합되면, 특정한 의미를 발생하게 된다는 것이다.

<표 3>의 연결중심성 분석 결과에서 소방, 구조, 관계, 요청, 지원, 관할, 통보, 명령, 지역, 재난 등 의 핵심 단어들을 제외하고, 법조문 상 나타난 사람을 중심으로 재구조화해 보면, 소방 관련 11개 법 조문에서는 ‘대통령’을 큰 중심축으로 하고, ‘소방방재청장’을 작은 중심으로 하여, ‘소방서장’, ‘소방본 부장’, ‘시도지사’, ‘시장군수구청장’에 영향을 미치는 네트워크 관계가 형성된다는 것을 알 수 있다. 이 는 명령계통상의 지휘체계와 일치하는 것 같아 보일 수 있으나, 법조문의 단어를 대상으로 언어네트 워크 분석을 실시한 까닭에 단순히 단어들 사이의 관계라고 보아야 할 것이다. 즉 단어들 사이의 관 계로 살펴봐도 소방 관련 11개 개별법의 법조문에는 자치사무 성격보다는 국가사무 성격이 강하다는 것을 알 수 있다.

3. 시사점

위의 개별법상 소방사무의 실태분석과 언어네트워크방법론을 이용한 중심성 분석결과에서도 현재 소방 관련 11개 개별법에서는 국가사무로 규정하는 사무가 많다는 것을 알 수 있다. 한편, 이렇게 국가사무가 많은 것은 자칫 지방자치법과의 모순과 충돌이 심각하게 발생 할 수 있으며, 중앙과 지방의 협조 및 지원체계가 약화되는 현상을 초래할 수 있기 때문에 이에 대한 대책마련이 필요하다. 특히, 시도지사의 관심과 의지에 따라 소방정책과 예산이 결정되는 구조와 현행 소방 관련 11개 개별법에 나타난 국가사무가 많다는 것은 서로 모순되는 결과라고 사료된다.

IV. 소방사무 재배분 논의

1. 소방사무 재배분의 기준

소방사무의 재배분 기준은 현재 지방자치법에서 규정하고 있는 사무배분의 원칙에서 찾아야 할 것이다. 즉 현행 지방자치법에서는 다음과 같이 7가지 유형의 국가고유사무가 규정되어 있다. 구체적으로, ① 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, ② 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ③ 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, ④ 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑤ 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무, ⑥ 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무, ⑦ 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등 7가지를 지방자치단체가 처리할 수 없는 사무로 규정하고 있다(지방자치법, 제11조).

이를 소방사무 재배분에 적용해 보면, 국가의 존립에 필요한 사무, 전국적으로 통일적 기준 적용 사무, 전국적 규모의 사무, 지자체가 감당하기 어려운 사무 등의 소방사무가 국가사무로 재배분 되어야 할 것으로 판단된다.

2. 국가와 지방간 재배분이 필요한 소방사무

이러한 기준을 소방사무에 적용할 경우 우선, 국가의 존립에 필요한 사무로서 의무소방, 소방사법사무 등이 국가사무로 규정될 수 있을 것이고, 전국적으로 통일적 기준 적용 또는 조정을 요하는 사무로서 정책·법령의 입안, 개정 및 소방시설·화재안전기준 등이 국가사무로 규정될 수 있을 것이며,

아울러 전국적 규모의 사무 또는 이와 비슷한 규모의 사무로서 대형재난 대응 등이 국가사무로 규정될 수 있을 것이다. 또한, 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무로서 검사, 시험, 연구 등이 국가사무로 규정될 수 있을 것이다(한국조직학회, 2009: 79-105; 한국지방자치학회, 2012를 참조하여 재구성).

이러한 기준을 적용해 볼 때, 자치사무 중에서 국가사무로 전환이 필요한 사무는 아래와 같이, 전국 규모 성격의 사무와 전국적으로 기준을 통일하는 것이 효율적인 사무들은 국가사무화 하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 예를 들어, 소방기본법의 화재에 관한 위험경보에 관한 사항(제14조), 의용소방대의 설치 등에 관한 사항(제37조)은 전국 규모 사무이고, 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률에서, 건축허가 등의 동의에 관한 사항(제7조), 특정소방대상물에 설치하는 소방시설 등에 관한 사항(제9조), 특정소방대상물의 방화관리·소방훈련·소방안전교육에 관한 사항(제20조~23조)은 기준 통일 사무이며, 위험물 안전 관리법에서 위험물 시설의 설치 및 변경 등에 관한 사항(제6조), 탱크안전성능검사에 관한 사항(제8조), 위험물 저장·취급 장소의 출입 및 검사 등에 관한 사항(제22조)도 마찬가지로 기준 통일 사무이다. 한편, 수난구조대 편성과 수난구조에 관한 사항을 규정하고 있는 수난구조법의 경우에 주관부서가 해양경찰청으로서 대부분의 소방관련 사무가 현재 자치사무로 규정되어 있으나, 119구조구급에 관한 법률을 감안할 때 공동사무 내지 국가사무로 전환되어야 할 것이다.

다음으로 재난 및 안전관리 기본법, 소방기본법, 소방공무원법, 수난구조법 등에서, 긴급구조활동에 대한 평가에 관한 사항(제53조, 재난 및 안전관리 기본법), 긴급구조대응계획의 수립 시행에 관한 사항(제54조, 재난 및 안전관리 기본법), 재난대비 훈련에 관한 사항(제73조, 재난 및 안전관리 기본법), 소방대원의 교육훈련에 관한 사항(제17조, 소방기본법), 소방공무원 건강관리 계획에 관한 사항(제14의3, 소방공무원법) 등의 전국 규모의 사무성격이 강한 업무와 종합상황실의 설치 및 운영에 관한 사항(제4조, 소방기본법), 소방공무원 시험에 관한 사항(제9조, 소방공무원법) 등의 기준을 통일시키는 것이 효율적인 업무, 지방자치단체가 감당하기 어려운 성격의 업무 등의 공동사무도 국가사무로 전환시키는 것이 더욱 효율적일 것으로 판단된다.

V. 결론 및 정책적 시사점

이 연구는 최근 소방 환경 변화에 따른 국가 지방간 소방사무의 재배분에 대해 논의 하고자 하였다. 결론적으로 소방사무는 국민의 안전과 직결되는 업무 범위라는 점에서 현행 소방관련 다양한 안전 기준을 중앙정부 수준에서 제시할 필요성이 있다는 것이다. 왜냐하면, 지방정부간 재정자립도의 차이 등을 감안할 때, 자치사무가 계속 유지된다면 자자체간 소방서비스의 불균형 현상이 발생 할 수 있기 때문이다. 즉 김덕형·이동규(2013)의 연구에 따르면 시·도의 광역소방본부 간 효율성의 상대적인 차이가 존재하고 있으며, 지역 간 균등하고 효율적인 소방행정서비스의 제공을 위해서는 투입자원

을 조정할 필요가 있다고 제시하고 있다(김덕형·이동규, 2013: 43). 또한 하혜수(2008), 남궁근 외(2004), 김진동(2006) 등의 연구에서도 소방재정의 지역적 불균등과 국가의 재정지원 증가의 필요성을 제시하고 있다(김덕형·이동규, 2013: 43에서 재인용).

따라서 기본적으로 이러한 범위 내에서는 기준 마련과 집행을 국가에서 총괄적으로 수행하는 업무 수행체계의 마련이 필요하며, 전국적으로 수립 또는 시행해야 하는 다양한 안전 관련 계획 등에 대해서도 전국적 규모의 사무 또는 이와 비슷한 규모의 사무 기준에 입각하여 국가사무화를 고려할 필요성이 있다. 특히, 이러한 기준을 적용하는데 있어서 소방사무의 특수성을 고려하여야 할 것이다. 왜냐하면 소방행정은 각종 재난에 효과적으로 대처하기 위한 재난관리의 성격을 가지고 있어서 일상적인 공공서비스를 생산하고 제공하는 일반행정과는 그 성격이 다른 특성을 지니고 있기 때문이다. 즉 긴급성, 결과성, 위험성, 대기성, 가외성 그리고 전문성이라는 소방사무의 특수성을 고려하여 효율적인 사무배분이 이루어져야 할 것으로 판단된다.

아울러, 국가와 지방간 소방사무 재배분 논의와 함께 소방정책적 측면에서 최근 들어 소방의 임무와 직무가 과거 화재 위주에서 구조구급 및 재난관리 등으로 확대되고 있다는 점을 감안할 필요가 있으며, 소방조직적 측면에서도 소방조직과 일반재난조직 간의 조직문화가 다르다는 것에도 주목할 필요가 있다. 또한, 소방재정적 측면에서 현재 우리나라의 경우 소방사무에 대한 국비 지원 저조로 인하여, 광역 지자체의 소방예산 충당이 어려운 현실이라는 점을 고려하여야 하며, 소방인력적 측면에서도 현재 90%이상이 지방직인 까닭으로 열악한 소방공무원의 처우(4교대, PTSD 심리치료, 소방전문병원 건립 추진 등) 문제 등을 고려한 실질적인 논의가 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 김덕형, 이동규. 2013. 광역소방본부별 소방행정서비스의 동태적 효율성 분석. 한국위기관리논집. 9(1): 25-46.
- 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법(법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정).
- 류상일, 이민규, 최호택. 2011. 국민생활 안전강화를 위한 자치소방력 강화방안. 한국위기관리논집. 7(1): 143-158.
- 박한우, L, Leydesdorff. 2004. 한국어 내용분석을 위한 KrKwic 프로그램의 이해와 적용: Daum.net에서 제공된 지역혁신에 관한 뉴스를 대상으로. Journal of the Korean Data Analysis. 6(5): 1377-1388.
- 소방공무원법(법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정).
- 소방기본법(법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정).
- 소방산업의 진흥에 관한 법률(법률 제11342호, 2013.3.23. 타법개정).

- 소방시설공사사업법(법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정).
- 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률(법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정).
- 손동원. 2005. 사회네트워크 분석. 서울: 경문사.
- 수난구조법(법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정).
- 신봉수. 2005. 한국 소방행정체제의 발전방안에 관한 연구. 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 심준섭. 2011. 언어네트워크분석 기법을 활용한 갈등 프레임의 분석. 한국행정연구. 20(2): 183-212.
- 위험물안전관리법(법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정).
- 의무소방대설치법(법률 제11042호, 2013.3.23. 타법개정).
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 재난 및 안전관리 기본법(법률 제11713호, 2013.3.23. 타법개정).
- 지방자치법(법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정).
- 한국조직학회. 2009. 소방사무 전수조사를 위한 연구용역. 소방방재청.
- 한국지방자치학회. 2012. 지방소방재정 확충을 위한 국가·지방간 소방사무의 합리적 분담 및 재원확보방안. 경기소방본부.
- 119구조구급에 관한 법률(법률 제11690호, 2013.3.23. 타법개정).
- Doerfel, M. L., & Connaughton, S. L. 2009. Semantic Networks and Competition: Election Year Winners and Losers in U.S. Televised Presidential Debates, 1960-2004. *Journal of the American Society for Information Science and Technology*. 60(1): 201-218.
- Pinkley, R. L. 1990. Dimensions of Conflict Frame: Disputant Interpretations of Conflict. *Journal of Applied Psychology*. 75: 117-126.
- Rice, R. E. and J. A. Danowski. 1993. Is It Really Just Like a Fancy Answering Machine? Comparing Comments and Semantic Networks about Voice Mail. *Journal of Business Communication*. 30: 369-397.

鄭炳受: 동국대에서 범죄학 박사학위를 받고(논문: 청소년의 일탈적 생활양식과 범죄피해의 관계에 관한 연구, 2011년 2월), 현재 세한대학교 경찰학부 교수로 재직 중이다. 경찰학, 범죄학, 산업보안, 민간경비, 소방행정 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)”, “한국 소방의 부패방지 방안에 관한 연구(2012)”, “산업보안의 연구경향 분석-학술연구정보서비스(2000년~2011년)를 중심으로-(2012)” 등이 있다(2079bs@hanmail.net).

柳賞溢: 충북대에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 한국의 지방자치단체 재난대응체계, 2007년 8월), 세한대학교 소방행정학과 교수를 거쳐, 현재 동의대학교 경찰행정학부 소방행정학전공 교수로 재직 중이다. 재난관리, 소방행정, 재해구호, 사회네트워크 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 “행정학에서 재난관리분야의 학문적 연구

경향(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)”, “한국위기관리 연구경향 분석(2012)” 등이 있다(samuel@deu.ac.kr).

安惠園: 충북대에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 한국적 창조도시의 성공전략에 관한 연구, 2012년 8월), 현재 (사)한국지방자치연구소 연구원으로 재직중이다. 지방자치, 문화정책, 창조도시, 도시재난관리 등이 주요 관심분야이며, 주요 논문으로는 “행정학에서 재난관리분야의 학문적 연구경향(2007)”, “정책인식프레이밍 관점에서 새만금 사례와 동강댐 사례의 갈등 비교 연구(2009)”, “지역축제 활성화 요인에 관한 실증 연구(2010)”, “위험인지측면에서 국민생활안전의 2요인이론(2011)”, “충남지역 재난안전 취약계층 보호를 위한 U119 활성화에 관한 실증연구(2011)”, “Content Analysis of Case Study Research on the Crisis Management in Korea(2012)” 등이 있다(heywon8151@hanmail.net).

투 고 일: 2013년 02월 19일

수 정 일: 2013년 04월 17일

게재확정일: 2013년 04월 19일

On the Allocation of Fire Administration Functions between Central and Local Governments in Korea

Byung Soo Jung, Sang Il Ryu, Hye Won Ahn

This study tried to discuss the redistribution of firefighting works among central government and local governments according to the changes in firefighting environments. Conclusively, current firefighting related laws and regulations are being operated based on the notion that firefighting works are directly related to safety of citizens. Dual system such as central government presents various safety related standards and local governments execute them is in place. However, there are many cases that the provisions of laws and regulations are not concrete and there can be some differences in actual execution by local governments. Thus, it is difficult to secure the same standards throughout the nation. Therefore we may need a comprehensive standards and government driven execution system. We need to consider the establishment of national office for various safety related plans that should be established or performed throughout the nation based on the nation-wide office or similar sized office standards.

Key words: firefighting environments, firefighting works, redistribution