

행정학의 패러다임 변화시각에서 바라본 소방행정서비스의 발전방향*

- 능률성과 민주성을 중심으로 -

류상일**, 이민규***

이 연구는 소방행정서비스가 현행 광역소방체제에서 기초소방체제로 갈 것인지? 아니면, 국가소방체제로 갈 것인지에 대해 행정학의 패러다임 변화 시각에서 즉 정치행정일원론과 정치행정이원론관점에서 소방행정체제의 바람직한 개편 방향을 민주성과 능률성을 중심으로 살펴보고자 하였다. 결론적으로, 현행 소방행정체제의 개편에 대한 논의의 핵심은 소방행정체제의 민주성을 높일 것인가? 아니면 능률성을 높일 것인가로 귀결된다는 점이다. 또한 국민의 생명과 재산을 지키는 순수 공공재의 제공 측면에서 군(軍), 경찰과의 형평성이 거론될 수 있다. 그리고, 향후에도 이러한 쟁점 사항에 대하여 관계기관의 지속적인 협의를 통하여 합의점을 찾아가는 것이 필수적일 것이다. 즉 소방방재청의 경우 국가소방체제를 원할 것이고, 행정안전부의 경우에는 기초소방체제를 원하고 있다. 반면에 광역자치단체의 경우에는 막대한 소방재정으로 인하여 어떻게 하든 소방조직을 국가이든, 기초이든 이양시키고 싶을 것이다. 한편, 기초자치단체의 경우에는 열악한 재정력으로 인하여 소방조직을 이양받기가 어려울 것이다 이처럼 소방체제 개편에 대한 관계기관들의 의견이 첨예하게 대립되는 만큼 서로 지속적인 협의를 통하여 국민들에게 양질의 서비스를 제공할 수 있는 방향으로 개편되어야 할 것이다.

주제어: 소방행정체제, 민주성, 능률성

1. 서론

올해만도 소방공무원 6명이 순직을 했다. 전문가들은 턱없이 부족한 소방장비와 인력, 제대로 소방관을 지켜주기 힘든 현장 대응 매뉴얼을 개선하지 않고선 언제든지 제2, 제3의 희생자가 나올 수 밖에 없다고 입을 모았다(동아일보, 2011). 소방관들의 공기호흡기나 방화복 등 안전장비의 부족 및 노후화는 사고 때마다 지적돼 왔지만 아직도 개선되지 않았고, 열악한 처우도 소방관들의 사기를 꺾고 있다. 현재 소방공무원 1인당 담당 국민 수는 1,208명으로 일본(820명), 프랑스(1,029명), 미국(1,075명) 등에 비해 많은 편이다(동아일보, 2001). 이렇듯 소방공무원의 처우가 열악한 것은 현행 소방행정체제

* 이 논문은 2011년도 충북대학교 학술연구지원사업의 연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 제1저자, *** 교신저자.

가 국가체제가 아닌 지방체제이기 때문이라는 것이다. 즉 소방 및 재난관리에 투입되는 예산은 미래에 나타날 수 있는 피해에 대한 사전적인 투입이라는 점에서 가시적이지 않고, 현실적이지도 않기 때문에 지방자치단체 자원배분에 있어서 항상 후순위에 있게 된다는 점이다. 실제로 현장근무자들에 의하면, 지방자치단체의 소방 및 재난관리 예산의 부족을 심각한 문제점으로 지적하고, 또한 복구 보다는 재난예방에 대한 예산의 중요성을 일관되게 주장하고 있지만, 지방자치단체의 예산 편성시 소방 및 재난 예방에 필요한 예산은 새로운 사업에 대한 예산으로 간주되어 지방재정자립도가 열악한 실정에서 신규로 예산을 편성하기 어렵고, 또한 유형화된 효과가 발생하지 않기 때문에 예산편성에 포함하는 것이 현실적으로 어렵다고 주장한다(이호동 외, 2009).

한편, 이명박 정부는 국내·외적인 행정환경 변화에 대응하기 위하여 지방행정체제를 근본적으로 개편하기 위한 논의를 진행하였고, 이에 행정안전부는 지방자치단체의 자치권 강화 및 지역경쟁력 제고를 위하여 시·군·구 통합을 추진하였다. 그 결과로 마산시·창원시·진해시는 2009년 12월 12일 하나의 자치단체로 통합하기로 결정을 하여, 통합시의 명칭은 창원시로 정하였고, 2010년 10월 지방행정체제 개편에 관한 특별법(법률 제10397호, 2010.10. 1, 제정)이 국회를 통과하여, 향후 통합창원시가 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 소방업무 전반에 대한 업무를 수행하게 되었다. 그동안 소방의 경우 1992년 이후 광역소방체제였으나 이번 계기로 기초소방체제로 전환되는 것이 아닌가 하는 의견들이 나오고 있다(류상일 외, 2011).

이와는 다른 한편에서는 광역소방체제를 국가소방체제로 변화시키고자 시도하고 있다. 즉 2011년 9월 소방공무원법 전부개정법률안을 국회 의안 접수하였다. 즉 시·도 관할 구역에서 근무하는 소방공무원도 「지방공무원법」이 아닌 「국가공무원법」의 적용을 받고, 임용 등 인사 관련 사항에서도 시·도지사가 아닌 소방방재청장이 소관 하도록 법을 개정함으로써 소방업무의 주축인 소방공무원의 국가직화를 통하여 소방·재난업무의 광역화에 대한 원활한 대처와 소방서비스의 질 개선에 기여하고자 소방공무원법 전부개정법률안을 의안 접수함으로써 현행 광역소방체제에서 국가소방체제로 변화를 시도하고 있다(소방공무원법 전부개정법률안 의안발의안, 2011).

이와 같이, 현행 광역소방체제가 기초소방체제로 갈 것인지 아니면, 국가소방체제로 갈 것인지에 대해 소방방재청뿐만 아니라, 행정안전부를 비롯하여 많은 이들의 귀추가 주목되고 있다. 이러한 시점에서 이 연구는 소방체제 개편의 근본적 원리를 무엇인가? 왜 소방체제를 개편하고자 하는가? 등에 의문을 품고, 이에 대한 해답을 행정학의 패러다임 변화(정치행정일원론과 정치행정이원론)시각에서 민주성과 능률성이라는 행정이념을 중심으로 소방행정체제 개편에 대하여 논의해 보고, 이를 통한 바람직한 소방행정체제의 개편 방향이 무엇인지 모색해 보고자 한다.

II. 이론적 논의: 소방행정체제의 개편 논리

1. 행정학의 패러다임 변화

현대의 행정조직은 민주성과 능률성의 부침(浮沈)이 계속 진행되고 있는 가운데 변화를 거듭하여 왔다(Henry, 1975: 378-385; 임상규, 2010: 11-13에서 재인용). 즉 능률성과 민주성은 미국에서 가장 중요한 행정의 지도원리로서 논의되어 왔다. 정치행정이원론의 시절에는 능률성을 강조하게 되었고, 정치행정일원론의 시절에는 민주성이 강조되었으며, 1960년대의 신행정학자들은 형평성을 강조하였다. 1980년대에는 행정윤리와 능률성이 강조되기 시작하였고, 1990년대의 미국행정학에서는 시장주의적 신공공관리론자들이 다시 능률성을 강조하고 있다. Waldo(1948)는 「The Administrative State」에서 ‘능률성은 수단인가 목적인가?’ 그리고 ‘민주성은 수단인가 목적인가?’라는 대비적인 질문을 던짐으로써 두 개념간의 명확한 인식을 요구하였다(임의영, 2002: 90). 사실 이러한 강조는 모두 그 시대마다의 특수한 행정문제 해결을 위한 것이기 때문이다(정정길, 2007: 193-194; 임상규, 2010: 14). 즉 행정의 정향을 이해하기 위해 행정학의 발달과정을 Nicholas Henry의 다섯 가지 분류과정을 중심으로 살펴보면(Henry, 1975: 378-385; 임상규, 2010: 11-13에서 재인용), ① 정치행정이원론의 시기이다. 시기적으로 1900년에서 1926년까지로 현대 행정학의 정착기로 주요한 이념적 기반은 능률성을 중심으로 발전되었다. 정치학과의 분리를 통해 전문성과 능률성을 높이려고 노력했던 시기이다. Frank J. Goodnow(1900)의 「정치와 행정(Politics and Administration)」과 Leonard D. White(1926)의 「행정학 입문(Introduction to the Study of Public Administration)」의 출판 시기와 부합한다. Goodnow(1900)는 정치란 국가의지의 표현이나 국가가 해야 할 정책을 의미하며, 행정이란 이러한 의지와 정책을 공명정대하고, 비정치적으로 집행하는 것이라고 표현하였다. 또한 행정학은 정부관료제의 가장 중심이 되어야 한다고 주장하였다. ② 행정원리주의(The Principles of Administration)와 그 비판의 시기이다. 시기적으로 1927년에서 1950년대까지로 행정학 연구와 경영학연구를 동일한 관점에서 취급하여 군사, 정부, 종교, 자선, 경영, 산업 등의 전반적인 조직 및 관리에 관한 일반 연구, 정치성을 고려하지 않았다. 이러한 행정원리주의는 1938년 Barnard의 「관리자의 기능(The Functions of the Executive)」의 출판으로 도전을 맞게 된다. 이 책의 출간은 당시에는 큰 반향을 일으키지 못했지만, 이후 Simon의 「행정행태론(Administrative Behavior)」의 출판에 적지 않은 영향을 미쳤다. 1940년대에 들어서 행정학은 두 가지의 상이한 방향으로 연구가 이루어진다. 하나는 정치와 행정은 절대로 분리될 수 없다는 논의에 반대하는 의견(정치·행정이원론)이었으며, 다른 하나는 행정원리주의는 논리적으로 모순되었다는 것이 그것이다. 당시 Dahl, Simon, Waldo 등은 다양한 관점으로 행정원리의 타당성에 대하여 연구하였고 1950년대에 들어서면서 정치행정이원론과 행정원리주의는 와해되고 버려지게 되었다. ③ 행정의 과학화(Public Administration as Political & Administrative Science)의 시기이다. 시기적으로 1950년에서 1970년대로 행정은 정치와 떨어질 수 없는 불가분의 관계에 있다는 소위 정치행정일원론이 지배적이었던 시기였다(정철현, 2001). 그 예로서 Appleby, Mosher, Waldo 등 고전적 행정학자들은 행정의 민주성을 강조하였으며, Frederickson은 신행정학을 주창하면서 행정의 민주

적 가치의 실현으로서 형평성을 강조하였다. 그러나 1950년대 이후로 특정분야에 한정된 연구의 진행이 아닌 다양한 분야로의 연구가 추진되었으나, 이렇게 다양한 지적 도전은 행정학 연구의 초점을 잃어버리고 행정학의 정체성의 위기를 낳게 되었다. 또한 정치학으로부터의 모욕을 겪은 행정학은 새로운 대안을 탐색하게 된다. 행정은 그 연구의 분야보다는 특정 문제에 초점을 맞추는 패러다임으로 행정의 명확화를 위해 노력하였다. ④ 신공공관리론과 거버넌스의 시기이다. 시기적으로 1980년에서 현재까지로 신공공관리론은 1980년대 신자유주의의 물결을 타고 등장하여 행정에 시장주의적 경쟁원리를 도입하고 관리의 자율성을 강화하여 기업가적 정부운영을 해야 한다는 행정이론이다. Peters, Osborne & Gaebler, Schick 등이 제시한 신공공관리론의 내용은 시장주의, 고객주의, 관리주의, 성과주의, 참여주의 등으로 함축될 수 있다. 또한 거버넌스는 1980년대에 등장하여 국정운영에 정부와 시장과 시민사회 등 다각적 주체가 참여하는 파트너십 형성 및 공동협력적 네트워크를 강조하는 이론이다. 1988년 Peters는 ‘정부없는 거버넌스’(governance without government)를 외쳤다. 이는 정부기능의 축소와 아울러 시장, 시민사회, 국제체제 등 새로운 주체들과의 파트너십과 네트워크 구축의 중요성을 강조한 것이다. 이와 같이 현대행정의 발달과정에서 주요 가치는 능률성과 민주성이라는 개념이 그 축으로 작용하여 왔다(임상규, 2010: 11-13). 이처럼 정치행정이원론의 시절에는 능률성을 강조하게 되었고, 정치행정일원론의 시절에는 민주성이 강조되었다는 것을 알 수 있다. 그러나, 1980년대 후반부터 지금까지 공공부문의 가장 큰 변화는 종래의 계층제적 관료제에서 유연한 시장원리에 의한 형태로 바뀌어 가고 있다는 사실이다. 이러한 변화는 단순히 정부형태의 개선이나 행정업무의 개혁만을 의미하는 것이 아니라 사회에 있어서 정부의 역할이나 시민과의 관계와 같은 더 큰 변화를 의미하는 것이다. 즉 많은 국가에서 행정개혁의 성공을 위해 신공공관리론에 근거한 개혁을 실시하는 것을 당연한 것으로 받아들여지게 되었던 것이다. 이에 정치와 행정의 관계에 있어서 시장경제모형을 사용하고 있다(김태룡, 2000; 정철현, 2004; Nagel, 1997: 349). 즉 신공공관리론이 추구하는 가치를 간명하게 표현하자면 ‘더 많은 시장성(more market)’, ‘더 많은 관리성(more management)’, 그리고 ‘더 많은 능률성(more efficiency)’으로 나타낼 수 있다(이종수, 2010: 32). 그리하여 신공공관리론은 민간기업이 사용한 경영관리기법을 공공행정내부에 도입함으로써 경직된 행정관리체계를 변화시키고, 보다 경쟁적인 시장매커니즘을 행정에 도입하여 행정내부 변화와 고객만족을 극대화하는데 있다고 주장한다(Hill, 1998: 3; 임상규, 2010: 18). 요컨대 오늘날은 정치행정일원론이나 이원론이나를 구분하는 것은 매우 어렵고 의미가 없어지고 있다. 대신 현실적으로 행정이 나아가야 할 방향으로 시장성을 강조하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 행정학의 패러다임 변화의 핵심은 민주성을 강조하느냐, 능률성을 강조하느냐로 귀결될 수 있고, 이러한 논쟁은 소방행정체제의 변천과정에서도 그대로 묻어나고 있다.

2. 소방행정체제의 변천과정

한편, 소방행정체제는 오늘날까지 많은 변화를 겪어 왔다. 삼국사기에서 소방에 관한 기록을 찾아볼

수는 있으나 그것은 그 당시의 대형 화재에 관한 기록일 뿐 소방정책에 관한 별다른 기록은 없다. 오늘날 소방정책의 원류는 조선시대에서 찾아볼 수 있다. 즉 조선시대의 경국대전(經國大典)의 편찬으로 금화(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. 일제시대에는 총독부를 1910년 6월에 설치하였고, 총독부의 외청격으로 경무총감부를 두었고, 경무총감부는 청장관방 외에 기밀과, 경무과, 보안과의 3과를 두었는데 보안과 내에서 소방업무를 분장토록 하였으며 지방은 도 경무부에서 담당하였다(신봉수 2005; 전국대학소방학과교수협의회, 2008).

광복과 동시에 한반도 남한지역에는 미군정으로 들어가게 되면서 중앙소방위원회를 설치하고 소방업무와 통신업무를 합해 경무부에 소방과를 설치했다. 그후 1946년 소방부 및 중앙소방위원회, 도소방위원회, 시읍면 소방부를 설치하고 1947년 중앙소방위원회의 집행기관으로 소방청을 설치하면서 소방행정을 경찰에서 분리해 상무부 산하에서 자치화 된다. 1948년 대한민국 정부가 수립되면서부터 헌법의 제정·공포와 동시에 정부조직법을 제정함으로써 자치소방기구는 다시 경찰행정체제 속에 포함되게 되며 서울과 부산만 실시되고 다른 지역에서는 실시되지 못했다. 서울도 자치사무를 처리하기 위한 제도적인 절차를 마련하지 못해 경찰국 기구내에서 소방사무를 취급해 오다가 1972년 최초로 소방본부를 발족하게 되면서 전국 시도가 광역자치 소방제도로 변천하는 기반이 된다. 이원적 형태로 운영돼 오던 소방조직은 1991년 5월 31일 정부조직법 개정과 함께 같은 해 12월 14일 소방법을 개정하면서 명실상부한 광역소방행정체제를 규정한다. 이에 소방사무가 각 시·도의 사무로 전환되고 기존에 소방본부가 설치된 특별시와 직할시(광역시)를 제외한 9개 도에도 일제히 소방본부가 설치되면서 본격적인 광역소방행정을 실시하게 된다. 이듬해 3월28일 대통령령 제13622호로 ‘행정기구와 정원에 관한 규정’을 개정해 도에 소방본부를 설치할 수 있는 근거를 마련함으로써 16개 시·도 전체에 소방본부가 설치돼 소방업무를 수행하게 됐다. 하지만 1990년대에 들어서는 대형 건축물 및 시설물의 붕괴사고가 빈번하게 일어나고 인위적인 사고가 증가함에 따라 종합적이고 체계적인 재난관리체제를 강화할 수 있는 소방청의 설치 여부가 최대의 과제로 남게 된다. 즉 시대 변화의 가속화가 이뤄지면서 우리나라에서는 1992년 신행주대교 붕괴, 1993년 부산구포 열차 전복, 목포 아시아나항공기 추락, 서해 페리호 침몰 사고, 1994년 성수대교 붕괴, 아현동 가스폭발 사고, 1995년 대구지하철 가스폭발 사고, 삼풍백화점 붕괴사고, 광 대한항공기 추락사고, 화성 씨랜드 화재 등 많은 인명피해가 속출하는 안전사고가 끊이지 않았다. 이어 대구지하철 참사를 계기로 1년여 간의 준비기간을 마치고 안전에 대한 전담기구 이상의 의미를 가진 소방방재청이 출범하였다. 2004년 6월 1일 공식 출범한 소방방재청은 3국 1관 19과 4개 소속 기관 체제를 갖추고 ‘재난 및 안전관리 기본법’등 12개 법률의 집행을 통해 국가 재난관리 업무를 중추적으로 수행하는 기능을 하게 된다(소방방재신문, 2012).

이처럼, 소방행정체제는 일제시대에는 국가소방이었고, 미군정시대에는 자치소방이었다. 해방 이후 다시금 국가소방으로 변화하였다가, 1970년부터는 국가소방과 기초소방이 이원화되었고, 1992년 이후

오늘날까지는 광역소방체제가 갖추어졌으며, 2004년 소방방재청이 신설되면서, 엄밀히 보면, 광역소방체제를 주축으로 국가소방체제가 가미된 이원화체제라고 볼 수 있다. 이상을 볼 때, 소방행정체제의 변천과정도 행정학의 패러다임 변화인 민주성과 능률성 측면에서 계속적으로 변화하여 왔다고 할 수 있다.

3. 연구 분석 틀: 민주성과 능률성측면에서 소방행정체제 개편의 논리

논의된 소방행정체제의 변천과정은 우리나라 행정체제 개편과도 상당한 연관이 있다. 일반적으로 행정구역이 확대되면, 능률성은 높아지고, 민주성은 낮아진다. 또한 행정구역의 확대는 규모의 경제 확보로 행정 효율성 제고, 세계화·정보화 시대에 지역경쟁력 확보, 광역적 행정수행 원활, 지역갈등 해소 등에 유리하고, 반대로 행정구역이 축소되면, 능률성은 감소하고, 민주성은 높아지게 된다. 이렇게 되면, 주민참여 및 주민통제 제고, 공동체적 의식 확보, 지역별 특수행정 수행이 용이해 진다(한국지방자치학회, 2010). 마찬가지로 소방행정체제의 경우에도 현행 광역소방체제, 또는 국가소방체제와 같은 경우에는 능률성일 강조될 것이고, 반대로 기초소방체제로 변화하게 된다면 민주성이 강조 될 것이다.

<표 1> 광역소방체제와 기초소방체제 비교

구분	현행	전환시
체제	광역자치체제: 시·도	기초자치체제: 시·군·구
성격	능률성 강조	민주성 강조
소방책임	광역지방자치단체장	기초지방자치단체장
조직관할	시단위 소방서가 1개 이상의 군 관할(17본부, 185개 소방서)	시·군·구마다 소방서 설치 관할(255개 소방서 필요)
신문소속	시·도 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).

한편, 외국의 소방행정체제는 다음과 같다(한국지방자치학회, 2012; 한국조직학회, 2009). 첫째, 일본의 소방체제는 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 한 업무들은 소방관련 기본계획과 지침 마련은 물론 다양한 소방지원 업무에까지 이르는 광범위한 사무군을 포함하고 있는 것으로 나타남으로써 국가사무의 종합적인 활동을 강조하는 특성을 갖고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 미국의 소방체제는 소방부라고 하는 독립적인 성격을 갖는 연방기구를 중심으로 다양한 분야별 전문기구들이 구성되어 있는 특징을 갖다. 연방 소방부의 경우 소방과 재난관리의 종합적인 계획과 관련 기획기능을 전담하

고 있고, 대부분의 업무가 소방부 중심으로 통합되는 경향을 나타내고 있지만, 소방사무의 전문성 강화를 위해 필요한 다양한 지원 프로그램은 별도로 운영하지 않는다. 오히려 다른 교육과 지원기관들을 통해 업무지원을 받고, 이들은 연방 소방부가 수행하는 다양한 업무들의 전문성과 질을 업그레이드 하는데 기여하는 사무들을 주로 담당한다. 또한 이러한 기관을 통해 소방부가 직접 주나 지역의 소방관련 기구와 조직을 조정하기도 하지만, 간접적인 조정사무들을 수행함으로써 일상적인 연계사무를 수행하고 있고, 필요한 교육, 기술관련 스탠다드(standard)들을 오히려 지역단위에 공급하는 과정이 이루어지고 있다. 셋째, 뉴질랜드의 소방체제는 10년간 이루어진 소방개혁의 일환으로 현재의 체제를 갖추어 왔다고 볼 수 있다. 뉴질랜드의 소방사무는 초기에는 자치소방체제 형태로 구성되어 발전되다가 1975년 새로운 소방법이 제정되면서 국가소방 체제로 전환되었다고 볼 수 있다. 이 과정에서 ‘소방개혁’의 핵심적인 내용과 체계가 마련된 것이며, 자치사무로서의 소방사무를 국가사무로 전환하는 과정이 소방개혁의 핵심적인 부분을 차지하고 있다고 볼 수 있다. 즉 뉴질랜드의 소방사무는 자치사무 중심의 시기를 거쳐 국가사무로의 전환을 완성한 사례라고 할 수 있다. 특히 자치사무로서의 소방사무가 갖는 한계, 그리고 최근 변화하고 있는 소방 환경의 변화(대규모 화재 및 재난)에 대한 시행착오 과정을 거쳐 국가사무로서의 소방사무의 위상이 명확하게 정립된 사례가 바로 뉴질랜드라고 할 수 있다. 이러한 과정에서 중요한 역할을 한 것은 크게 3가지로 요약될 수 있을 것이다. 즉 중앙소방조직 또는 기구를 중심으로 하는 지휘와 통솔체계의 통합, 보험회사의 기부금을 중심으로 하는 재정충당 방식, 그리고 법률을 통한 소방사무 범위 확대 및 통일이 바로 그것이다. 소방사무를 국가사무로 재정의 하기 위해서는 관련 법률을 통일하고, 이를 통해 국가사무로서의 소방사무 규정을 명확하게 확보하는 것이 중요하다고 볼 수 있을 것이다. 이와 같이, 최근 들어, 미국을 포함한 서구 선진국들은 변화하는 소방 환경 등을 종합적으로 고려함으로써 소방사무에 대한 중앙 기구의 관여를 확대하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 사례들에서 나타난 것처럼 소방업무에 대한 지역적 참여를 완전히 배제한 상태에서 소방사무를 국가사무로 정의하고 있지는 않다. 즉 적절한 역할배분을 전제로 한 국가사무로서의 소방사무가 이들 국가에서 공통적으로 나타나고 있다는 점이 지적될 필요가 있을 것이다 (한국지방자치학회, 2012; 한국조직학회, 2009).

이와 같이, 외국의 경우에서도 어느 한쪽을 극단적으로 선택하지는 않는다는 것을 알 수 있다. 마찬가지로, 우리나라의 소방행정체제가 현행 광역소방체제, 또는 국가소방체제로 갈 경우에는 능률성이 강조될 것이고, 반대로 기초소방체제로 변화하게 된다면 민주성이 강조될 것이다. 다음에서는 이러한 행정학의 패러다임 변화 원리인 민주성과 능률성을 중심으로 현행 소방행정체제 개편 논의의 논점 내지 핵심이 무엇인지 분석해 보고자 한다.

III. 쟁점 분석

1. 광역소방체제에서 기초소방체제로의 전환: 통합 창원시 사례

우선적으로, 민주성을 강조한 현행 광역소방체제가 기초소방체제로 전환된 통합 창원시 창원소방본부 사례를 살펴보면, 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). 이에 따라 창원시가 소방사무를 시범적으로 실시하도록 하였다.

기존 통합 창원시의 소방조직 운영(안)에서는 2가지 대안을 제시하였었다. 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, 특수고가 장비(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 된다는 것이다. 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 효용성이 증대된다는 장점이 있는 반면, 소방본부와 소방서의 이중 업무 처리에 따른 업무 과중현상이 발생하고, 중심소방서와 소방서간의 기능배분 및 책임 모호 현상이 발행하며, 소방서의 유관기관과의 대외협력이 약화될 우려가 있고, 중심소방서장의 순환보직 문제 등이 발생하게 된다는 것이 행안부의 입장이었다(행정안전부, 2011).

현재, 통합 창원시의 경우, 창원소방본부 하에 창원소방서와 마산소방서가 있다. 위의 [1안]과 [2안]의 절충형태로 존재하고 있다¹⁾. 그러나, 창원소방본부는 경남도로부터 소방업무가 분리돼야 함에도 법체계 미정비로 소방업무 수행에 명암이 엇갈리고 있다. 특히 창원소방본부는 소방본부장 등 지휘부와 상황실이 진해본부와 창원소방서로 이원화돼 신속한 현장대응과 수습을 위한 통합지휘체계 확보에 어려움을 겪고 있어 진해에 소방본부가 신축될 때까지 상황실이 있는 창원소방서로 임시 이전이 요구되고 있다. 더구나 창원소방본부는 3급 소방본부장 유고 때 4급 소방서장을 지휘할 정책과장이 5급이어서 지휘체계에 문제점을 드러내고 있다. 소방본부장 업무를 대신할 4급 소방부분부장 겸 진해소방서장직 신설로 지휘체계 정비도 서둘러야 한다는 지적이다. 또한 지방행정체제 개편에 관한 특별법 및 소방기본법 등 11개 소방관련 법령의 미정비로 현재까지 관련법령에 대부분의 소방사무가 시·도의 사무로 규정돼 있어 소방방재청 소관 중요 지시사항, 회의참석 등 공문서가 직접 시달되지 않아 소방관련 시책 추진 및 민원업무 등 소방사무 수행에 애로를 겪고 있고, 또한 신속한 현장대응 및 수습을 위한 통합지휘체계 확보의 문제점이 드러나고 있다. 즉 대형재난 발생 때 신속한 통합지휘체계

1) <http://119.changwon.go.kr>(창원소방본부).

(소방서장→소방본부장→시장) 구축과 창원·마산·진해 3개 소방서 중에서 소방관서의 지휘·감독이 용이하고 행정수요 등을 감안 소방본부를 선정해 화재, 재난, 재해, 그 밖에 구조·구급이 필요한 상황이 발생할 때 신속한 소방 활동을 위해 119종합상황실을 설치·운영해야 한다. 하지만 창원소방본부와 119종합상황실이 각각 이원화돼 설치·운영되고 있어 재난대응에 문제점을 드러내고 있다. 시민의 생명과 재산보호를 위해 소방본부와 상황실의 일원화가 시급하다는 지적이다(뉴시스, 2012).

위의 통합 창원시 사례를 통해 1992년 이후 계속되어왔던 현행 광역소방체제의 기초소방체제로의 전환으로 예상되는 논점은 다음과 같다. 첫째, 조직기능적 측면에서 능률이 중요한 소방사무에서 민주성은 있으나 능률성이 부족하여, 일사불란한 지휘통솔 곤란으로 소방전력이 약화될 수 있다. 둘째, 업무추진적 측면에서 지역간 업무의 불통일·관리규정 상이, 군단위 마다 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 공동활용 곤란에 따른 재정부담초래 및 재정자립도 취약지역 소방인력·장비 등 균형유지가 불가능하게 된다. 다섯째, 인사제도적 측면에서 인사정책·직원의 능력발전 저해·우수인력의 확보 곤란 문제 및 지역연고주의 만연과 단체장의 정실인사관리의 우려가 있다(한국지방자치학회, 2010; 한국지방자치학회, 2012).

2. 광역소방체제에서 국가소방체제로의 전환: 소방공무원법 전부개정법률안(2011.09.21.) 의 안발의 사례

능률성을 강조한 현행 광역소방체제를 국가소방체제로의 변화를 시도했던 소방공무원법 전부개정법률안 의안 접수사례를 살펴보면, 2011년 9월 소방공무원법 전부개정법률안이 국회 의안 접수되었다. 즉 시·도 관할 구역에서 근무하는 소방공무원도 「지방공무원법」이 아닌 「국가공무원법」의 적용을 받고, 임용 등 인사 관련 사항에서도 시·도지사가 아닌 소방방재청장이 소관 하도록 법을 개정함으로써 소방업무의 주축인 소방공무원의 국가직화를 통하여 소방·재난업무의 광역화에 대한 원활한 대처와 소방서비스의 질 개선에 기여하고자 소방공무원법 전부개정법률안을 의안 접수함으로써 현행 광역소방체제에서 국가소방체제로 변화를 시도하였다. 즉 현행법에 따르면 소방업무 수행의 주축을 이루는 지방소방공무원은 시·도지사가 임용하고, 지방소방공무원에 대한 지휘·감독은 대통령 또는 소방방재청장이 임용하는 소수의 고위직 국가소방공무원을 통하여 시·도지사가 하고 있는 이원체제를 이루고 있다. 그러나 지방소방공무원이 주축이 된 이원 체제의 현 소방공무원 제도로는 자치단체의 경계를 초월하고 시·도의 책임과 재정능력으로는 감당하기 힘든 대형재난의 발생가능성이 증가하고 있는 현 실정에 적절하고 능동적으로 대응하기 힘들다는 지적과 함께, 소방업무 수행의 주축은 국가소방공무원이 되어야 한다는 요청이 있었다. 또한 시·도의 보조기관인 소방본부장을 국가소방공무원이 맡고 있다는 사실은 소방업무가 지방자치단체만의 업무가 아니라는 것을 보여 주고 있으며, 또

한 지방자치단체는 중앙 정부와 비교하여 재정상태가 좋지 않을 뿐 아니라 지방자치단체 간에도 재정 자립도의 우열이 심한 탓에 지방자치단체 간 소방서비스의 질이 다른 문제점이 발생할 수 있다는 것이다. 그리고 소방업무의 수행에 필수적인 소방장비도 원활하게 조달 못하여 노후화된 소방장비를 그대로 사용하고 있는 실정이며, 이로 인해 화재 진압에 어려움이 있는 것은 물론 안전사고마저 발생한 적이 있다는 점이다. 따라서 시·도 관할 구역에서 근무하는 소방공무원도 「지방공무원법」이 아닌 「국가공무원법」의 적용을 받고, 임용 등 인사 관련 사항에서도 시·도지사가 아닌 소방방재청장이 소관 하도록 법을 개정함으로써 소방업무의 주축인 소방공무원의 국가직화를 통하여 소방·재난업무의 광역화에 대한 원활한 대처와 소방서비스의 질 개선에 기여하고자 소방공무원법 전부개정법률안 의안 접수를 한바 있다(소방공무원법 전부개정법률안 의안발의안, 2011).

주요 개정안 내용을 보면, ① 국가소방공무원과 지방소방공무원의 계급으로 이원화된 소방공무원의 계급을 국가소방공무원의 계급으로 단일화 하고(안 제3조), ② 소방방재청과 시·도 소속으로 이원화된 소방공무원 인사위원회를 소방방재청에만 두도록 하며(안 제4조), ③ 국가소방공무원은 소방방재청장이 임용하고 시·도의 소방공무원은 시·도지사가 임용하는 이원체제에서 시·도의 소방공무원도 소방방재청장이 임용권을 행사하는 일원체제로 변경하되, 소방방재청장은 관계 하급기관 또는 소방기관의 장에게 임용권의 일부를 위임할 수 있도록 한다는 것이다(안 6조). ④ 시·도 소방공무원의 경우 소방령 이상의 신규채용시험 및 소방간부후보생 선발시험은 소방방재청장이 실시하고 소방경 이하의 신규채용시험과 소방령 이하의 승진시험을 시·도지사가 실시하는 이원체제에서 모든 시험을 소방방재청장이 실시하도록 하되, 소방방재청장이 각종 시험을 소방기관의 장·관계 하급기관의 장·소방학교의 장에게 위임 또는 위탁할 수 있도록 한다(안 제9조) 등이다.

이와 같이 국가소방체제로 전환하게 된다면, 능률성이 강조 될 것이다. 즉 재난 발생에 광역적으로 대처하는 능력이 증가될 수 있고, 소방공무원의 열악한 처우 등이 개선될 것이다. 그러나 최근 지방자치의 정착 속에서 경찰자치도 논의 및 시행되고 있는 시점에서 시대적 역행이라는 우려도 있다.

3. 시사점

결론적으로 소방체제 개편은 현행 소방체제의 민주성을 높일 것인가? 아니면 능률성을 높일 것인가?로 귀결 될 수 있다. 즉 현재의 광역소방체제가 통합창원시 사례와 같이 기초소방체제로 변화하면 행정의 민주성은 높아질 수 있으나 자칫 능률성이 감소할 우려가 있고, 반대로 소방공무원법 전부개정법률안 발의의안과 같이 국가소방체제로 간다면 소방행정의 능률성이 높아지는 대신 민주성이 감소할 수 있다. 여기서 우리가 한 가지 간과하고 있는 사실이 있다. 바로 소방행정의 특수성이다. 즉 국민의 생명과 재산을 지키기 위한 소방서비스 제공에 있어 민주성으로 봐야 할 것인가? 능률성으로 보아야 할 것인가?의 문제이다. 이는 Waldo(1948)의 「The Administrative State」에서 제시한 ‘능률성은 수단인가 목적인가?’ 그리고 ‘민주성은 수단인가 목적인가?’라는 대비적인 질문을 되새기면서, 소방서

비스의 수혜자인 국민들의 근본적인 민주성을 높이기 위한 능률적인 소방체제로 변화해야 될 것이다. 즉 Goodnow(1900)의 「정치와 행정(Politics and Administration)」과 White(1926)의 「행정학 입문(Introduction to the Study of Public Administration)」에서 제시하였던, 전문성과 능률성을 높이려는 노력이 필요하다는 대목을 다시금 생각해 볼 필요가 있다. 요컨대 소방사무는 제공자 입장에서 본다면, 소방의 특수성과 재난의 증대 등을 고려할 때, 전문성과 능률성을 높이는 방향으로 나아가야 할 것이다. 게다가 소방서비스는 국민의 생명과 재산을 지키는 순수 공공재의 제공측면에서 군(軍), 경찰과의 형평성이 거론될 수도 있다는 점을 명심해야 할 것이다. 즉 국방과 치안서비스의 제공에 있어 능률성을 강조하고 있는데, 유독 소방서비스만이 자치체제라는 점을 염두 해야 할 것이다.

그러나 이러한 쟁점 논의에서 간과해선 안 될 것이 있다. 즉 제공자 입장에서 능률성과 민주성을 논하고 있다는 점이다. 소방서비스의 수혜자인 국민 입장도 고려해야 한다는 점이다. 따라서 국민 입장을 고려 할 때, 국가·광역·기초 간 합리적인 사무 배분이 이루어져야 한다는 것이다. 대형 재난에 대해서는 국가책무를 강화하여야 하고, 국민생활안전 강화차원에서는 자치단체의 책무를 더욱 강화하여야 한다는 이중적 잣대가 필요하다.

한편, 향후에도 이러한 쟁점 사항에 대하여 관계기관의 지속적인 협의를 통하여 합의점을 찾아가는 것이 필수적일 것이다. 즉 소방방재청의 경우 국가소방체제를 원할 것이고, 행정안전부의 경우에는 기초소방체제를 원하고 있다. 반면에 광역자치단체의 경우에는 막대한 소방재정으로 인하여 어떻게 하든 소방조직을 국가이든, 기초이든 이양시키고 싶을 것이다. 즉 현재의 광역자치단체의 경우에는 어디로 가든 이득이라고 생각할 수 있으나 이왕이면 예산은 지원하지 않으면서 통제는 할 수 있는 기초소방체제가 조금 더 좋을 것이라고 여길 것이다. 한편, 기초자치단체의 경우에는 열악한 재정력으로 인하여 소방조직을 이양받기가 어려울 것이다 이처럼 소방체제 개편에 대한 관계기관들의 의견이 첨예하게 대립되는 만큼 서로 지속적인 협의를 통하여 국민들에게 양질의 소방서비스를 제공할 수 있는 방향으로 개편되어야 할 것이다.

IV. 결론

이 연구는 소방행정서비스가 현행 광역소방체제에서 기초소방체제로 갈 것인지? 아니면, 국가소방체제로 갈 것인지에 대해 행정학의 패러다임 변화 시각에서 즉 정치행정일원론과 정치행정이원론관점에서 소방행정체제의 바람직한 개편 방향을 민주성과 능률성을 중심으로 살펴보고자 하였다. 결론적으로, 현행 소방행정체제의 개편에 대한 논의의 핵심은 소방행정체제의 민주성을 높일 것인가? 아니면 능률성을 높일 것인가로 귀결된다는 점이다. 요컨대 소방사무는 제공자 입장에서 본다면, 소방의 특수성과 재난의 증대 등을 고려할 때, 전문성과 능률성을 높이는 방향으로 나아가야 할 것이다. 게다가, 국민의 생명과 재산을 지키는 순수 공공재의 제공 측면에서 군, 경찰과의 형평성이 거론될 수 있

다. 그리고 향후에도 이러한 쟁점 사항에 대하여 관계기관의 지속적인 협의를 통하여 합의점을 찾아가는 것이 필수적일 것이다. 즉 소방방재청의 경우 국가소방체제를 원할 것이고, 행정안전부의 경우에는 기초소방체제를 원하고 있다. 반면에 광역자치단체의 경우에는 막대한 소방재정으로 인하여 어떻게 하든 소방조직을 국가이든, 기초이든 이양시키고 싶을 것이다. 한편, 기초자치단체의 경우에는 열악한 재정력으로 인하여 소방조직을 이양받기가 어려울 것이다 이처럼 소방체제 개편에 대한 관계기관들의 의견이 첨예하게 대립되는 만큼 서로 지속적인 협의를 통하여 국민들에게 양질의 서비스를 제공할 수 있는 방향으로 개편되어야 할 것이다.

참고문헌

- 뉴시스. 2012. 창원소방본부, 출범 6개월의 명암. 2012. 06. 11. 보도자료.
- 동아일보. 2011. 소방 영웅 올해만 6명 잃어. 2011. 11. 06. 보도자료.
- 류상일, 최호택, 이민규. 2011. 지방행정체제 개편에 따른 효율적 소방력 개선방향. 한국위기관리논집. 7(1): 143-158.
- 소방공무원법 전부개정법률안 의안발의안. 2011. 09. 21.
- 소방방재신문. 2012. 119의 날 50주년 특집: 50주년 소방의 날을 맞아 돌아보는 소방의 역사. 2012. 11. 09. 보도자료.
- 신봉수. 2005. 한국 소방행정체제의 발전방안에 관한 연구. 전남대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 임상규. 2010. 우리나라 중앙정부와 지방정부 성과의 영향요인에 관한 연구. 연세대학교 박사학위논문.
- 이호동, 문현철, 이종렬, 위평량. 2009. 재난관리 법과 예산기금구조. 서울: 대영문화사.
- 전국대학소방학과교수협의회. 2008. 소방학개론. 경기: 동화기술.
- 지방행정체제 개편에 관한 특별법. 2010. 제정 2010. 10. 1. 법률 제 10397호.
- 창원소방본부. <http://119.changwon.go.kr>.
- 한국지방자치학회. 2010. 지방행정체제 개편에 따른 효율적 소방력 운영 방안 연구. 소방방재청.
- 한국지방자치학회. 2012. 지방소방재정 확충을 위한 국가·지방간 소방사무의 합리적 분담 및 재원확보방안. 경기소방본부.
- 행정안전부. 2011. 창원시 소방사무 시범실시 관계기관 회의 자료(내부자료).
- Goodnow, Frank J. 1990. *Politics and Administration*. New York: The MacMillan Company.
- White, Leonard D. 1926. *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: The MacMillan Company.
- Henry, Nicholas L. 1986. *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Waldo, Dwight. 1984. *The Administrative State*. New Jersey: Transaction Publishers.

柳賞溢: 충북대에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 한국의 지방자치단체 재난대응체계, 2007년 8월), 세한대학교 소방행정학과 교수를 거쳐, 현재 동의대학교 소방행정학과 교수로 재직 중이다. 재난관리, 소방행정, 재해구호, 사회네트워크 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)”, “한국위기관리 연구경향 분석(2012)” 등이 있다(samuel@deu.ac.kr).

李敏揆: 일본 교토(京都)대학 대학원 법학연구과에서 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—으로 법학박사(행정학전공)를 취득하고, 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: 2013년 07월 30일

수 정 일: 2013년 08월 10일

게재확정일: 2013년 08월 12일

Desirable Reorganization Direction of Firefighting Administration

– Focusing on Democracy and Efficiency –

Sang Il Ryu, Min Kyu Lee

The purpose of this study is to review the desirable reorganization direction of firefighting administration focusing on democracy and efficiency from the perspective of monoism or dualism of politics and administration, in other words from the perspective of paradigm shift of science of public administration regarding the question of the future of current metro firefighting system to go to local government controlling system or to national firefighting system. Conclusively, the core of the discourses regarding the reorganization of current metro firefighting system leads to the question if we want to enhance the democratic characteristics or to enhance the efficiency of firefighting administration.

Key words: firefighting administration, efficiency, democracy