

소방공무원 보훈제도의 개선 방안에 관한 연구

A Study on Improvement of the Patriots and Veterans Affairs of Fire Officers

Jin Chae*

Gyeonggi Fire Service Academy

Abstract

In case a fire officer sacrificed his or her life in the course of fulfilling the required job or was wounded, a genuine compensation should be awarded to the affected party so that an honorable life can be secured befitting to the patriots and the veterans. In this research, an attempt was made to review the Patriots and Veterans Affairs of the nation's fire officers through a review of preceding research and an analysis of the prevailing conditions. Through this analysis, a series of discussions are presented in this research dealing with such important issues as exclusion from the target of honorable burial in the national cemetery, bifurcation of the beneficiary of patriots' and veterans' compensation, inadequacy and complexity in handling merits and awards, inadequacy of tracing harmful factors, and inadequacy in handling national projects and commemorative events. And based on the review of preceding research, an analysis of prevailing conditions, and discussions presented above, a number of proposals have been presented in this research covering such issues as improvement of the Patriots and Veterans Affairs for fire officers, which includes an expansion of the target of honorable burial in the national cemetery, reinforcement of the Patriots and Veterans Affairs for fire officers, unification of the target Patriots and Veterans Affairs beneficiary for fire officers, establishment of a dedicated fire officers' hospital for tracing harmful factors, and a commemorative project for the fire officers who had sacrificed their lives while fulfilling their duty.

Key words: compensation system for patriots and veterans, harmful factor, fire officer

* Corresponding author. Tel. +82-31-329-0416. Fax. +82-31-339-2911

E-mail. koral19@gg.go.kr

Submission & Publication Process

Received: Dec. 10, 2013 / Revised: Jan. 01, 2014 / Accepted: Feb. 10, 2014

국문초록

소방공무원의 직무는 화재 진압, 인명구조 및 구급업무로 한정할 수 없으며 국민이 위급한 상황이면 언제든지 출동하여 자신의 목숨을 걸고 직무를 수행해야 한다. 그러나 소방공무원의 직무는 화재 진압, 인명구조 및 구급 업무로 한정하여 국가보훈 수혜 대상자가 아니다. 소방공무원의 보훈 수혜와 관련하여 군인, 경찰 등과 차별하여 예우를 하고 있으며, 보훈의료지원에 있어 소방공무원을 제외하는 등 많은 문제점이 있다. 소방공무원이 직무 중 희생을 하거나 부상을 당하였다면 당연히 보훈 제도에 의해 국가유공자에 대한 영예로운 생활이 보장되도록 실질적인 보상이 이루어져야 한다. 본 연구는 선행연구와 실태분석을 통해 소방공무원 보훈제도에 대해 검토를 하였다. 이러한 분석을 통해 소방공무원 보훈제도의 문제점, 즉 국립묘지 안장대상 제한, 보훈대상자 이원화, 공상처리의 소극성 및 복잡성, 유해인자 추적 미흡, 국가적 사업 추모사업 미흡 등을 논의하였다. 선행연구와 실태분석, 논의된 문제점을 중심으로 소방공무원 보훈제도의 개선방안, 즉 소방공무원 국립묘지 안장 대상자 확대, 소방공무원 보훈 지원체계 강화, 소방공무원 보훈대상자 일원화, 유해인자 추적을 위한 소방전문병원 설립, 순직 소방공무원 추모사업 등을 제안하였다.

주제어: 보훈제도, 유해인자, 소방공무원

1. 서론

보훈제도는 국가의 성립과 그 기원을 같이 한다고 할 수 있다. 칸트에 따르면 국가이념은 개인이 아닌 국가 전체의 안녕과 행복을 달성하는 데 있다고 한다[1]. 이처럼 국가는 구성원인 국민의 안녕과 행복을 보장해주는 집단으로 여겨왔다. 보훈은 이러한 국가의 체제 유지를 위해 희생한 국민의 안녕과 행복을 보장하고, 애국심의 고취를 위해 생겨난 제도이다. 국가의 역사적 성장은 국가가 사회에 대해 법과 질서유지 등 기본적인 기능만 수행하는가, 아니면 경제발전, 시민을 위한 복지제공 등과 같은 실체적 기능도 수행하는가에 따라 정복국가, 약탈국가, 발전국가, 민주국가, 복지국가로 성장해왔다. 민주국가와 복지국가 매개시키는 여러 기제 가운데 가장 중요한 것은 마샬(Marshall, 1950)의 시민권 개념이다. 마샬에 의하면 시민권은 재산권으로부터 시작하여 계약의 자유, 신체의 자유, 종교의 자유, 사상과 표현의 자유, 집회결사의 자유에 이르는 자유권(civil right)과 선거권 및 참정권 등의 정치권(political right), 그리고 국가로부터 최소한의 생계를 보장받을 수 있는 권리를 핵심으로 하는 사회권(social right)으로 확대되었다고 한다[2].

보훈이란 개념은 국가의 존립을 위해 희생한 국민에 대한 보답을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 보훈은 단순히 보호와 원호를 의미한 것이 아니라 국가유공자의 희생과 애국심에 대한 당연한 예우와 존경 및 보상을 의미한다. 보훈제도는 국가의 존립과 유지를 위해 공헌하거나 희생된 국가유공자에 대한 영예로운 생활이 보장되도록 실질적인 보상을 행함으로써 생활안정과 복지향상을 도모하고, 그들이 국민으로부터 존경과 예우를 받게 하고 국민의 애국정신을 함양하는데 기여하고 있다[3].

소방공무원은 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지 한다. 소방공무원은 국가의 구성요소인 국민의 생명과 재산 그

리고 안전을 위해 자신의 목숨을 걸고 직무에 종사하고 있다. 소방공무원이 직무 중 희생을 하거나 부상을 당하였다면 당연히 보훈 제도에 의해 국가유공자에 대한 영예로운 생활이 보장되도록 실질적인 보상을 해야 한다.

그러나 2011년 7월 고양이를 구조하다가 사망한 소방공무원은 국립묘지법상 당연안장 대상인 '화재진압, 인명구조 및 구급업무 수행 중 순직한 소방공무원'에 해당한다고 볼 수 없다는 법원 판단이 나왔다. 법원은 다만, 안장심의위원회의 심의를 거쳐 국립묘지에 안장될 수 있는 '순직공무원'에는 해당한다고 판결했다. 국가보훈처는 "망인이 '화재 진압, 인명구조 및 구급업무'의 수행 또는 그 현장 상황을 가정한 실습훈련'이 아닌 일반적인 소방지원활동에 불과한 고양이 포획 구조활동을 하다가 사망한 것이어서 적용대상에 해당되지 않는다"며 거절했다.

소방공무원의 직무는 화재 진압, 인명구조 및 구급업무로 한정할 수 없으며 국민이 위급한 상황이면 언제든지 출동하여 자신의 목숨을 걸고 직무를 수행해야 한다. 그러나 소방공무원의 직무는 화재 진압, 인명구조 및 구급업무로 한정하여 국가보훈 수혜 대상자가 아니다. 소방공무원의 보훈 수혜와 관련하여 군인, 경찰 등과 차별하여 예우를 하고 있으며, 보훈의료지원에 있어 소방공무원을 제외하는 등 많은 문제점이 있다.

따라서 본 연구의 목적은 보훈제도의 이론적 검토하고, 우리나라의 소방공무원의 보훈제도를 검토한 후 문제점을 바탕으로 소방공무원의 보훈제도의 개선방안을 제시하는데 있다.

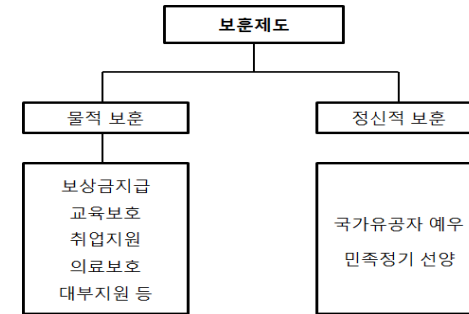
II. 소방공무원 보훈제도의 이론적 배경

1. 우리나라 국가보훈 제도

1) 국가보훈제도의 의의

국가보훈제도는 국가를 위하여 희생하거나 공헌한 국가유공자, 그 유족 또는 가족을 합당하게 예우하고 지원함으로써 이들의 생활안정과 복지향상을 도모하고 국민의 애국정신을 기르는 데에 기여함을 목적으로 한다.

즉, 국가가 위기에 처했을 때 자신의 희생을 무릅쓰고 위기극복에 공헌한 사람에 대하여 국가에서 정책적으로 특별대우를 해줌으로써 국가를 위해서는 희생을 할 가치가 있다는 믿음을 국민들에게 심어주고 아울러 현재 국가를 위해 헌신하고 있는 사람들의 근무의욕과 사기를 고취시키는 제도라고 할 수 있다[4].



<Fig 1> Patriots and Veterans Affairs

보훈서비스는 바로 보훈의 의의에서 엿볼 수 있는 바와 같이 국가 유공자에 대해 실질적인 물질적 보상과 정신적 보상 예우를 국가기관의 책임 하에 대상자들에 대해 제공하는 서비스를 일컫는다.

물질적 보상에 대한 서비스는 국가 유공자들에 대한 보상의 형태로 이루어지고 있으며, 그 내용으로는 보상금지급, 교육보호, 취업보호, 대부지원 및 의료보호 등과 같이 물질적 지원을 통하여 영예로운 생활보장을 해주는 것이라고 볼 수 있다.

정신적 보상예우는 두 가지 형태로 나뉘어 볼 수 있는데, 첫째는 국가유공자 등의 수혜대상자들에 대하여 그 공훈에 상응한 예우를 하는 것이고, 둘째는 국가유공자들의 공훈을 선양하여 민족정기를 일깨우기 위한 여러 가지 보훈문화 행사와 활동을 들 수 있다. 즉, 첫째가 국가유공자에 대한 직접적인 정신적 측면의 보상 및 예우라고 하면, 둘째는 국가유공자에게는 간접적이면서 사회 구성원들인 국민들에게는 보훈이념에 대한 공동체 의식을 함양시키는 활동이라고 볼 수 있다(<Fig 1> 참조).

2) 국가보훈제도의 특징

국가의 상징정책 차원에서의 보훈제도의 기능은 국민의 공동체 의식을 형성하여 국가유공자의 공훈과 희생정신을 계승·발전시켜 국가발전의 정신적 토대로 삼고 국민의 애국심을 고취키기 위한 국가의 존립과 유지에 근본 바탕이 된다고 할 수 있다.

즉, 보훈서비스의 개념과 유형 등을 통해 살펴보면 사회보장제도와 유사성을 보이기도 하지만, 근본적으로는 생성과정부터 다른바, 보훈서비스의 특성을 추출해 보면 다음과 같다[5].

첫째, 보훈서비스는 공적부조 또는 사회보장 성격이 강한 서비스이다. 이는 50~60년대의 보훈제도는 전상군경과 전몰유족의 생계지원을 위한 수단으로서 출발하였기 때문이다. 또한, 이러한 측면에서의 보훈서비스가 오늘날에 이르기까지 지속적으로 확대되었다는 사실을 통해 공적부조 또는 사회 보장적인 성격을 확인할 수 있다.

둘째, 보훈서비스는 국가공동체 의식에서 출발하였으므로 민족정기와 국가유공자의 공훈선양을 강조하는 특성을 지니고 있는바, 사회 보장제도와 근본적인 차이점을 나타내주는 보훈서비스가 지니는 중요한 특성이라고 할 수 있다.

보훈서비스와 사회보장과의 차이점은 목적 자체가 사회보장 성격보다는 공훈에 대한 보답 및 예우하는 차원에서 영예로운 생활의 보장에 중점을 두고 있다는 면에서 보훈제도는 빈곤으로부터의 탈피가 생성 배경인 사회보장 제도와는 차이가 있다.

셋째, 보훈제도는 국가체제의 발생과 동시에 나타난 공동체의 유지·발전을 추구하는 하나의 기제로서 물질적 지원에 그치지 않고 그 정신의 계승을 통하여 국민의 애국정신 함양과 국가의 지속적 발전을 위한 정신적 가치를 창출하는 데 그 이념이 있으며, 그 급여 또한 보상청구권적 성격을 가지고 있기 때문에 사회복지제도와는 그 연원과 이념 그리고 성격에서 엄격히 구별되는 것이 일반적이다[6].

3) 국가보훈제도의 변천과정

우리나라의 보훈제도[7]는 6.25 한국전쟁 직전인 1950년 4월 14일 군사원호법(법률 제127호)이 제정·공포된 것이 현행 보훈제도의 효시라고 하겠다. 1948년 정부수립을 전후, 여수·순천 사건과 제주도 4.3항쟁 등으로 대규모 군경사상자가 발생하였다. 이러한 사건과 관련한 군경희생자들에 대한 국가보훈의 필요성이 대두됨에 따라 그 당시 사회 정책적 차원에서 군사원호법과 경찰원호법 등을 제정·시행하게 된 것이다.

1950년 6월 25일 6.25 한국전쟁으로 3년여 동안 수많은 전공사상 군경이 발생하였으나, 국가보훈제도가 마련되지 않았을 뿐만 아니라 국가 재정의 빈약하여 특별한 대책을 세우지 못함에 따라 사회적 이슈가 되었다.

당시의 보훈제도는 사회부에는 원호국을 각 시·도에는 원호과를 두고 연금지급 등 보상지원 업무를 담당하였으며, 국방부에서는 1951년 8월부터 전사자에 대한 군인사망급여금과 사금을 지급하다가 1956년 5월 폐지되었다. 또한, 내무부 치안국에 원호계를 두어 상이군경과 전몰군경의 유족에 대한 보훈 업무를 담당하였으며, 연금지급업무는 체신부 우정국 군경원호과에서 담당하는 등 보훈관련 업무가 여러 중앙기관에 산재되어 일관성이 없고 지원도 미미하였다.

1961년 6월 군사원호청 설치법이 공포되고 그 해 8월 5일 군사원호청이 발족 개청됨에 따라 모든 보훈관련 업무가 일원화됨으로서 보훈정책 수행의 기반을 조성하고 보훈사업이 조직적 체계를 갖추게 되었다. 그러나 각종 보훈제도로는 생활안정에 크게 도움이 되지 못하였다.

1984년 8월 2일(법률 제3742호) “국가유공자 예우 등에 관한 법률”이 제정되어 여러 가지 보훈관련 법령을 정비하여 하나의 법률로 통합하였다. 이 법률은 그동안 시행하여 오던 각종 보훈관련 여러 법률을 통합하여 물질적 보상을 주된 내용으로 되어 있던 법률조항을 탈피해서 보훈의 이념과 목적 등 국가에 공헌한데 대한 응분의 대가로 예우해야 한다는 내용을 포함한 선언적인 문구를 법률에 명시하였다.

월남 참전자의 고엽제 후유증환자 문제가 사회적 이슈로 쟁점화 되자 1993년 “고엽제 후유증환자진료 등에 관한 법률”(법률 제5479호)을 제정하여 월남전에 참전하고 전역한 자중 고엽제 후유증으로 인한 질병이 있는 자와 고엽제로 인하여 발생되었다고 의심되는 자에 대하여 의료지원과 장애정도에 따라 수당을 지급하고 본인과 자녀에 대하여 직장알선, 교육보호 및 보철구용 차량에 대하여 고속도로 통행료 감면 등의 혜택을 주고 있다.

1995년 1월 1일 부터는 그 동안 “국가유공자 예우 등에 관한 법률”에 의해서 실시하여오던 독립유공자를 민족정기를 선양하고 독립유공자의 애국정신을 계승하고 발전시키기 위해 “독립유공자 예우에 관한 법률”(법률 제4856호)을 새로이 제정하여 시행하고 있는 바 독립유공자를 특별히 예우하는 보훈제도 이다.

2002년 1월 26일 “광주민주유공자 예우에 관한 법률”이 제정하여 광주민주화운동과 관련하여 공헌하거나 희생한 자와 그 유족 또는 가족에 대하여 국가가 응분의 예우를 함으로써 민주주의의 숭고한 가치를 널리 알릴 민주사회의 발전에 기여하였다.

2005년 7월 29일(법률 제7648호) “특수임무수행자 지원에 관한 법률”이 제정되어 특수임무와 관련하여 국가를 위하여 특별한 희생을 한 특수임무유공자와 그 유족 또는 가족에게 국가가 합당한 예우를 함으로써 특수임무유공자의 명예를 선양하고 국민의 애국정신을 함양하는데 기여하였다.

4) 보훈 수혜자

첫째, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률에 의한 국가유공자 및 유족으로서 ① 순국선열 및 애국지사는 명성황후 시해사건(1895) 이후부터 1945년 광복될 때까지 국내·외에서 국권회복을 위해 일제에 맞서 독립운동을 하다 순국하거나 독립운동의 공로로 대한민국 정부로부터 건국훈장이나 건국포장 또는 대통령표창을 받은 사람 ② 전몰군경 및 전상군경은 군인 또는 경찰공무원으로서 전투 또는 이에 준하는 직무수행 중 사망하였거나 상이를 입고 전역 또는 퇴직한 사람 ③ 순직군경 및 공상군경은 군인 또는 경찰 공무원으로서 교육훈련 또는 직무수행 중 사망하거나 상이를 입고 전역 또는 퇴직한 사람 ④ 무공보국수훈자는 무공훈장 또는 보국훈장을 받은 사람 ⑤ 6·25참전 제일학도 의용군은 일본에 거주하던 대한민국 국민으로서 6·25전쟁 중 국군 또는 국제연합군에 자진 입대하여 전투에 참전한 사람 ⑥ 4·19혁명 사망자부상자 및 공로자는 1960년 4월 19일을 전후한 4·19혁명에 참가하여 사망 또는 부상을 당하거나 4·19혁명에 대한 공로로 정부로부터 건국포장을 받은 사람 ⑦ 순직공무원 및 공상공무원은 국가공무원 또는 지방공무원으로서 공무 또는 공무상의 질병으로 인하여 사망하거나 상이를 입고 퇴직한 사람 ⑧ 국가사회발전 특별 공로자·순직자 및 상이자는 국가사회발전에 현저한 공이 있는 사람 또는 그 공로로 인하여 사망한 사람이나 상이를 입은 사람으로서 국무회의에서 국가사회발전 특별공로자나 순직자 또는 상이자로 의결된 사람 ⑨ 국가유공자 유족은 위 각 항 국가유공자의 배우자, 자녀, 부모 등이다. 둘째, 참전유공자 예우에 관한 법률에 의한 참전유공자로 6·25전쟁에 참전하고 전역한 군인, 월남 전쟁에 참전하고 전역한 군인, 6·25전쟁에 참전하고 퇴직한 경찰공무원 등이다. 셋째, 5·18 민주유공자 예우에 관한 법률에 의한 5·18민주유공자 및 유족으로 광주민주화운동과 관련하여 사망·행방불명·부상 기타 희생을 입은 분과 그 유족 등이다. 넷째, 특수임무 수행자 지원에 관한 법률에 의한 특수임무 수행자와 그 유족이다. 다섯째, 재대군인 지원에 관한 법률에 의하여 군복무를 마치고 전역한 분이다. 이외에도 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 준용대상자와 고엽제후유의증 환자 지원 등에 관한 법률에 의거 고엽제 후유의증환자 등이 있다. 보훈서비스 주 수혜대상자 국가유공자와 그 유족의 구체적인 요건은 <Table 1>과 같다.

<Table 1> The Range National Merits

구분	요건
순국선열	일제의 국권침탈 전후로부터 1945. 8. 14까지 국내외에서 일제의 국권 침탈을 반대하거나 독립운동을 하기 위하여 항거하다가 그 항거로 인하여 순국한 자로서 그 공로로 건국훈장을 받은 자
애국지사	일제의 국권침탈 전후로부터 1945. 8. 14까지 국내외에서 일제의 국권 침탈을 반대하거나 독립운동을 하기 위하여 항거한 사실이 있는 자로서 그 공로로 건국훈장을 받은 자
전몰군경	군인 또는 경찰공무원으로서 전투 또는 이에 준하는 직무 수행 중 사망한 자(군무원으로서 1959.12.31 이전에 전투 또는 이에 준하는 직무수행중 사망한 자 포함)
전상군경	군인 또는 경찰공무원으로서 전투 또는 이에 준하는 직무 수행 중 상이를 입고 전역 또는 퇴직한 자(군무원으로서 1959. 12. 31이전에 전투 또는 이에 준하는 직무수행 중 상이를 입고 퇴직한 자 포함)로서 그 상이정도가 대통령령이 정하는 상이등급에 해당하는 자
순직군경	군인 또는 경찰공무원으로서 교육훈련 또는 직무수행 중 사망한 자(공무상의 질병으로 사망한 자 포함)
공상군경	군인 또는 경찰공무원으로서 교육훈련 또는 직무수행 중 상이(공무상의 질병포함)를 입고 전역 또는 퇴직한 자로서 그 상이정도가 대통령령이 정하는 상이등급에 해당하는 자
무공보국 수훈자	무공훈장 또는 보국훈장을 받은 자
6·25참전 재일학도 의용군인	대한민국 국민으로서 일본국에 거주하던 자로서 1950. 6. 25부터 1953. 7. 27까지의 사이에 국군 또는 국제연합군에 지원 입대하여 6·25사변에 참전하고 제대한 자(파면 또는 형의 선고를 받고 제대한 자는 제외)
4·19혁명 사상자	1960. 4. 19를 전후로 혁명에 참가하여 사망한 자, 상이를 입은 자로서 그 상이정도가 대통령령이 정하는 상이등급에 해당하는 자
순직공무원	국가 또는 지방공무원(군인 및 경찰공무원 제외)으로서 공무로 인하여 사망한 자(공무상의 질병으로 인하여 사망한 자 포함)
공상공무원	국가 또는 지방공무원으로서 공무로 인하여 상이(공무상의 질병포함)를 입고 그 상이정도가 대통령령이 정하는 상이등급에 해당하는 자
국가사회 공로순직자	국가사회발전에 현저한 공이 있는 자 중 그 공로와 관련하여 순직한 자로서 국무회의에서 이 법의 적용대상자로 결정된 자
국가사회 공로상이자	국가사회발전에 현저한 공이 있는 자 중 그 공로와 관련하여 상이를 입은 자로서 그 상이정도가 대통령령이 정하는 상이등급에 해당하는 자
국가사회 공로자	국가사회발전에 현저한 공이 있는 자 중 특별공로순직자 및 특별공로 상이자에 해당하지 아니하는 자로서 국무회의에서 이 법의 적용대상자로 결정된 자

※ Source: 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률.

2. 소방공무원 보훈제도

1) 초기 소방공무원 보훈제도

우리나라 소방공무원의 보훈제도 역사는 소방공무원의 신분변천 과정과 같다. 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립되면서 경찰관의 계급, 명칭을 그대로 소방공무원 신분을 사용하였다. 소방공무원이 경찰공무원과 마찬가지로 일반직 공무원의 신분을 가지게 된 것은 1949년 8월 12일 법률 제44호로 국가공무원법이 제정되면서 부터였다. 1950년 6월 25일 전쟁을 전후한 공비도벌 및 적과의 교전 중 발생한 전사상 경찰공무원에 대한 원호를 위해 1951. 4. 12. 제정된 「경찰원호법」은 그 부칙에서 '소방관으로서 경찰과 행동을 같이하여 전투 또는 전투에 준하는 행위로 인하여 상이를 입거나 전몰한 자'를 원호대상자로 규정하였는바 이것이 소방공무원 보훈제도에 관한 최초의 근거법령이다.

2) 연금 및 수당의 지급대상 배제

1969. 1. 7. 법률 제2077호로 제정된 경찰공무원법은 경찰공무원과 소방공무원을 별정직공무원으로 규정하고 동법에 의하여 규율하였다. 1973. 소방법의 개정으로 지방자치사무로 이관된 소방사무를 수행할 지방소방공무원의 지위를 규정하기 위하여 1973. 2. 8. 법률 제2502호 지방소방공무원법이 제정되었다. 보훈혜택과 관련하여서는 1974. 국가유공자 및 월남 귀순자 특별원호법이 개정되면서 순직공무원의 유족에 대한 원호제도가 신설됨에 따라 공무원수행 중 사망한 소방공무원의 유족은 순직공무원의 유족으로 보훈혜택을 받을 수 있게 되었으나, 연금 및 제수당의 지급대상에서는 배제되었다.

3) 국가유공자로서의 자격

1995년 제5차 소방공무원법이 개정되면서 소방공무원법 「제14조의2(보훈) ①소방공무원으로서 화재진압 또는 구조·구급업무 수행 중 사망한 자(상이로 인하여 사망한 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 상이(화재진압 또는 구조·구급업무수행으로 인한 질병을 포함하며, 국가유공자 예우 등에 관한 법률 제4조 제1항 제6호의 규정에 의하여 대통령령이 정하는 상이정도에 해당하는 경우에 한한다. 이하 이 조에서 같다)를 입고 퇴직한 자와 그 유족 또는 가족은 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가유공자 예우 등에 관한 법률에 의한 예우를 받는다」라고 규정하고 있으며, 제②에 「제1항의 경우 사망한 자와 그 유족은 국가유공자 예우 등에 관한 법률 제4조 제1항 제5호의 규정에 의한 순직군경과 그 유족으로 보고, 상이를 입고 퇴직한 자와 그 가족은 동법 제4조 제1항 제6호의 규정에 의한 공상군경과 그 가족으로 본다」라고 규정되어 1995년 12월 6일 소방공무원법 개정시 제14조의2를 신설, 화재진압 또는 구조·구급업무 수행 중 사망·상이자는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」상의 순직·공상군경으로 보아 국가유공자로서의 자격을 갖추고 국가보훈혜택을 받을 수 있도록 제도개선이 이루어졌다.

4) 교육훈련 중 공사상자 포함

2001년 제9차 소방공무원법이 개정되면서 소방공무원법 「제14조의2(보훈) ①소방공무원으로서 화재진압, 구조·구급 업무수행 또는 이와 관련된 교육훈련 중 사망한 자(상이로 인하여 사망한 자를 포함한다. 이하 이 조에서 같다) 및 상이(화재진압, 구조·구급 업무수행 또는 이와 관련된 교육훈련으로 인한 질병을 포함하며, 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제6조의4의 규정에 의한 상이등급에 해당하는 경우에 한한다. 이하 이 조에서 같다)를 입고 퇴직한 자와 그 유족 또는 가족은 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가유공자등 예우 및 지원에 관한 법률에 의한 예우를 받는다.

위와 같이 지금까지 경찰공무원이 교육훈련 중 사망한 경우 순직군경으로 인정했지만 소방공무원은 인정하지 않았던 폐해를 바로 잡았다.

5) 현장업무와 관련된 업무 포함

2007년 제16차 소방공무원법이 개정되면서 소방공무원법 「제14조의2(보훈) ①소방공무원으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무의 수행 중 사망한 자(상이로 인하여 사망한 자를

포함한다. 이하 이 조에서 같다), 상이(다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 업무의 수행으로 인한 질병을 포함하며, 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 상이등급에 해당하는 경우로 한정한다. 이하 이 조에서 같다)를 입고 퇴직한 자와 그 유족이나 가족은 대통령령으로 정하는 바에 따라 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 예우를 받는 다.

화재진압 업무, 구조·구급 업무, 화재진압·구조·구급 관련된 업무, 화재진압·구조·구급 관련된 교육훈련」으로 관련법규 「화재, 구조, 구급업무와 관련된 업무」로 국가유공자 해당범위를 넓혔다. 그러나 실질적으로 '관련된 업무'가 지시하는 범위가 모호하여 많은 공사상자들이 국가유공자에 포함되지 못하고 있는 실정이다.

III. 소방공무원의 보훈 현황과 문제점

1. 소방공무원의 공·사상자 현황

화재 등 각종 재난현장에서 예측하지 못한 현장 상황의 변화로 소방공무원들을 부상과 죽음의 벼랑 끝으로 내모는 경우가 종종 발생하고 있다. 소방방재청의 자료에 따르면 최근 5년간(2008~2012)소방공무원의 순직자는 35명에 이른다. 본 연구는 소방방재청의 자료를 토대로 최근 5년간의 순직·공상 소방공무원 통계를 중심으로 실태를 분석하고자 한다.

최근 5년간 소방공무원의 공·사상자 현황을 살펴보면, 2008년 346명, 2009년 358명, 2010년 348명, 2011년 363명, 2012년 292명이다. 최근 5년간 소방공무원의 공·사상자 수는 2008년부터 2011년까지 줄어들지 않다가 2012년 큰 폭으로 줄어들었다. 이는 소방공무원의 안전사고에 대한 다양한 연구와 안전에 대한 관심의 고조로 안전문화가 조성된 결과라고 짐작할 수 있다.

<Table 1> The Fire Fighters of Injured or Killed over the Past Five Years

구분	계	비율(%)	'08	'09	'10	'11	'12
총계	1,707	100	346	358	348	363	292
화재진압	402	23.6	89	84	90	75	64
구조	174	10.2	28	50	41	31	24
구급	386	22.6	79	78	79	89	61
교육훈련	170	10.0	34	48	29	28	31
기타	575	33.6	116	98	109	140	112

순직 소방공무원이라 함은 “국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 사망한 사람(질병으로 사망한 사람을 포함한다)”이라고 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조 제1항 제5호에서 정하고 있으며, 동법 제4조 제1항 14호에서는 “순직공무원은 「국가공무원법」 제2조1)및 「지방공무원법」 제2조2)에 따른 공무원(군인과 경찰공무원을 제외한다)과 국가나 지방자치단체에서 일상적으로 공무에 종사하

는 대통령령으로서 정하는 직원으로서 국민의 생명·재산보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 사망한 사람(질병으로 사망한 사람을 포함한다)”이라고 정하고 있다.

최근 5년간 소방공무원의 순직자 현황을 살펴보면, 2008년 9명, 2009년 3명, 2010년 8명, 2011년 8명, 2012년 7명이다. 소방공무원의 공·사상자 수는 2012년 큰 폭으로 줄었지만 순직자의 경우 줄어들지 않고 답보상태에 있다. 소방공무원의 순직에 대한 정책적 대안이 요구된다.

<Table 2> The Fire Fighters of Killed over the Past Five Years

구분	계	비율(%)	'08	'09	'10	'11	'12
총계	35	100	9	3	8	8	7
화재진압	13	37.1	6		0	3	4
구조	9	25.7	1		3	2	3
구급	2	5.7			1	1	0
교육훈련	2	5.7		1	1		0
기타	9	25.7	2	2	3	2	0

공상 소방공무원이라 함은 “국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 상이(질병을 포함한다)를 입고 전역하거나 퇴직한 사람으로 그 상이정도가 국가보훈처장이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람”이라고 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제4조 제1항 제6호에서 정하고 있으며 동법 제4조 제1항 15호에서는 “공상공무원은 「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원(군인과 경찰공무원은 제외한다)과 국가나 지방자치단체에서 일상적으로 공무에 종사하는 대통령령으로서 정하는 직원으로서 국민의 생명·재산보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 상이(질병을 포함한다)를 입고 퇴직한 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈처장이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람”이라고 정하고 있다.

최근 5년간 소방공무원의 공상자 현황을 살펴보면, 2008년 337명, 2009년 355명, 2010년 340명, 2011년 355명, 2012년 285명이다. 소방공무원의 공상자 수는 2012년 큰 폭으로 줄어들었다. 소방공무원의 공상자가 갑자기 2011년에 비해 20%가 감소하였다.

<Table 3> The Fire Fighters of Injured over the Past Five Years

구분	계	비율(%)	'08	'09	'10	'11	'12
총계	1,672	100	337	355	340	355	285
화재진압	389	23.3	83	84	90	72	60
구조	165	9.9	27	50	38	29	21
구급	384	23.0	79	78	78	88	61
교육훈련	168	10.0	34	47	28	28	31
기타	566	33.9	114	96	106	138	112

2. 소방공무원의 보훈제도의 논쟁

김○○은 2009. 12. 2. 강원도 소속 소방공무원으로 임용되어 속초소방서에서 설악119 산악구

조대 구조대원으로 근무하였다. 망인은 2011. 7. 27. 12:43경 강원도 종합상황실로부터 속초시 교동 929-3에 있는 3층 건물 난간의 틈에 갇혀 있는 고양이를 구조해 달라는 요청을 받고, 소방기본법 제16조의2 제1항 제5호에 따른 소방지원활동의 일환으로서 동료 소방관인 오○○, 김○○ 등과 함께 현장에 출동하였다.

망인은 2011. 7. 27. 13:15경 현장에 도착하여 몸에 밧줄을 감고 안전띠를 찬 다음 건물 옥상 쪽에서 난간의 고양이 쪽으로 서서히 하강하던 중 몸을 지지하던 밧줄이 옥상 처마에 설치되어 있던 스테인리스 재질의 날카로운 물반이 차양 부분에 부딪혀 절단되면서 지면으로 추락하여 그 충격으로 외상성 두개 내출혈 등을 입고 인근 병원으로 긴급 후송되어 응급치료를 받았으나 회복하지 못한 채 같은 날 13:57경 사망하였다.

2013년 3월 21일 서울행정법원(선고 2012구합 31625판결)은 고양이를 구조하다가 사망한 소방관이 국립묘지법상 당연안장 대상인 '화재 진압, 인명 구조 및 구급업무 수행 중 순직한 소방공무원'에 해당한다고 볼 수 없다. 다만, 안장심의위원회의 심의를 거쳐 국립묘지에 안장될 수 있는 '순직공무원'에는 해당한다고 판시하였다.

판시사항은 '인명 구조 및 구급업무'란 문언상 직접 사람을 대상으로 구조 및 구급활동을 벌이는 것을 의미하고, 동물 기타 사물을 대상으로 하는 구조 및 구급활동까지 포함하는 것으로 해석하기는 어렵고, 119구조, 구급에 관한 법률 등 관계 법령 역시 '구조' 및 '구급'의 대상을 사람으로 규정하고 있는 점을 감안하면 고양이 구조활동이 '인명 구조 및 구급업무'에 해당한다고 보기는 어려움이 있다.

망인이 비록 '순직군경'으로 국가유공자 등록되었으나, 유족들은 국가유공자법 개정에 따른 격상된 예우를 받기 위해서 '순직공무원'이 아닌 '순직군경'으로 등록한 점, 개정 전에는 공무수행 중 사망한 소방관은 오직 '순직공무원'으로만 등록을 할 수 있었던 점, 법 개정으로 순직 소방관에 대한 예우가 격상됨에 따라 '순직군경'으로 국가유공자등록을 한 경우까지 안장심의위원회의 심의대상에서 제외할 경우, 소방관에 대한 처우를 개선하고자 하는 개정 법의 취지에 어긋나는 점 등을 감안하면, 순직군경으로 국가유공자 등록된 망인 역시 안장심의위원회의 심의 대상인 '순직공무원'에 해당한다고 해석하는 것이 타당하다고 판시하였다.

소방공무원법이 2012년 10월 22일 개정되기 전까지는 "화재진압 업무와 이와 관련된 업무 및 교육훈련, 구조·구급 업무와 이와 관련된 업무 및 교육훈련" 중 사망하거나 상이를 입은 경우 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따라 순직·공상공무원으로 보호를 받았다. 그러나 지금은 개정되어 "교육훈련 또는 직무수행 중 사망한 사람(공무상의 질병으로 사망한 사람을 포함한다) 및 상이(공무상의 질병을 포함한다)를 입고 퇴직한 사람과 그 유족 또는 가족"은 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 또는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」에 따른 예우 또는 지원을 받는다. 다른 법률에 의하여 순직공무원으로 보호를 받은 것이 아니라 소방공무원의 신분을 규정한 소방공무원법에 의해 순직공무원의 범위를 한정된 것이다.

3. 소방공무원 보훈제도의 문제점

1) 국립묘지 안장대상 제한

국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률 제5조 국립묘지별 안장 대상자를 살펴보면 군인·군무원 또는 경찰관의 경우 전투나 공무 수행 중으로 규정하고 있으나 화재 진압, 인명 구조 및 구급업무의 수행 또는 그 현장 상황을 가정한 실습훈련 중으로 규정하고 있어 화재 진압, 인명 구조 및 구급 업무, 가정한 실습훈련 이외의 공식적으로 승인받아 수행한 업무 중에도 국립묘지 안장대상을 제한할 수 있는 법률상의 모호함이 있다.

<Table 4> The Comparison of National Cemeteries Burial

소방공무원	경찰공무원	군인
화재진압, 인명구조, 구급업무, 실습훈련 중 순직한 경우	전투에 참가하여 전사하였거나 임무수행 중 순직한 경찰관	현역군인과 소집중인 군인 및 군무원으로서 사망한 사람

국가보훈제도에 관한 근거규정인 헌법 제32조 제6항은 보호대상으로 국가유공자와 전몰군경 및 상이군경을 규정하고 있을 뿐 순직공무원과 공상공무원을 규정하고 있지 않다. 따라서 순직공무원과 공상공무원은 법률적 차원의 정책적 이유에 근거하여 보훈제도의 보호대상에 포함되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 헌법에서 규정하고 있는 군경의 개념을 행정의 실질적 내용을 중심으로 이해할 경우, 일반 공무원도 수행하는 업무를 중심으로 파악하여 헌법에서 보훈대상으로 규정한 군경에 포섭될 수 있다. 일반 공무원이 헌법상 국가보훈제도의 보호대상에 포함될 수 있는지와 별개로, 경찰공무원과 달리 소방공무원에 대하여 '순직·공상군경'과 '순직·공상공무원'으로 이원화하여 보호하는 것이 타당하지 않을 것이다.

「소방기본법」 제1조는 「국민의 생명·신체 및 재산의 보호」를 입법목적으로 규정하고 있으며, 「경찰법」 제3조는 「국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속」등을 규정하고 있다. 이들 법률에 의하면 소방업무와 경찰업무는 「국민의 생명·신체 및 재산의 보호」한다는 점에서 업무목적이 공통성을 가진다. 소방업무나 경찰업무는 「국민의 생명·신체 및 재산에 대한 구체적인 위협을 예방하고 보호」를 공통된 목적으로 할 뿐만 아니라, 그 과정에서 생명과 신체에 대한 상당한 위협을 부담한다는 점에서도 다르지 않다는 점에서, 경찰공무원은 '공무수행'중 사망한 경우 국립묘지에 안장하는 것과는 달리, 소방공무원은 '화재 진압, 인명 구조 및 구급 업무의 수행 또는 그 현장 상황을 가정한 실습훈련'중에 사망한 경우에 한정하여 국립묘지에 안장하는 것은 합리성이 결여된다[8].

소방공무원이 순직할 때 군인, 경찰과 달리 국립묘지 당연안장이 화재·구조·구급·실습훈련 중 순직만 제한적으로 인정하고 있어 소방공무원 보훈제도에 차별적으로 적용되고 있다. 따라서 소방공무원도 군인, 경찰과 같이 임무 수행 중 순직한 경우 국립묘지에 당연 안장해야 할 것이다.

2) 보훈대상자 이원화

소방공무원은 경찰공무원과 달리 순직공·상군경과 순직·공상 공무원으로 이원화 하여 보호하고 있다. 소방공무원이 경찰공무원과 동일한 업무를 수행하는 중에 재해가 발생하여 「공무원연금법」에서 동일하게 '순직·공상공무원'으로 보호를 받고 있음에도 불구하고, 「국가유공자예우법」에서만 동일한 법적 지위를 인정하지 않고 소방공무원은 단순히 '순직·공상공무

원'으로 취급하는 한편 경찰공무원은 '순직·공상군경'으로 서로 다른 법적 지위를 부여하는 것은 모순이 아닐 수 없다. 소방공무원의 업무가 가지는 위험성이 경찰공무원의 업무가 가지는 위험성에 비하여 열등하다고 볼 수 없음에도 일종의 경찰업무를 수행하는 소방공무원을 경찰공무원과 차별함으로써 형평성에 있어서 문제이다.

경찰공무원과는 달리 소방공무원을 '순직·공상 군경'과 '순직·공상 공무원'으로 이원화하여 보호할 합리적 근거가 희박하며, 이원적인 보호제도는 위험성마저 내포할 수 있다. 그러한 위험성은 고스란히 당사자의 부담으로 남겨진다. '순직·공상 군경'에 해당하는가 아니면 '순직·공상 공무원'에 해당하는가에 따라 보훈급여금의 혜택에 있어서 차이가 있다. 특히 보훈급여금 중 가장 중요한 내용을 이루는 보상금의 지급 여부에 있어서 차이가 있게 된다. '순직·공상 군경'에 해당하는 경우와 달리 '순직·공상 공무원'에 해당하는 경우에는 보상금 자체가 지급되지 않는다. 경찰공무원과 비교하여 업무내용의 궁극적 목적이 동일하고 업무의 위험성 정도에 있어서 현저한 차이를 보이지 아니함에도 법적 효과에 있어서 현저히 차이를 두는 것은 타당하지 못하다. 따라서 소방공무원은 직무수행으로 인한 재해의 경우 순직군경 또는 공상군경으로 보호제도를 일원화하는 것이 타당하다[8].

3) 공상처리의 소극성 및 복잡성

최근 5년 간 직무수행 중 순직(35명), 공상자(1,707명)가 2012년 현재 전체 소방공무원 38,850명의 4.3%에 지나지 않다는 것은 직무수행 중 부상에 대하여 공식적인 공상처리 보다는 치료비 중 일부를 본인이 부담하고 있다는 것을 보여주는 것이며, 이는 국가차원에서 치료비 지원이나 보상수준이 비현실임을 말해준다. 특히 기관평가 시 공상처리를 할 경우 상당한 영향을 미치기 때문에 공상처리를 기피할 수밖에 없는 등의 제도적인 문제점이 있다. 즉 인사상 불이익을 받지 않기 위해서 공상처리를 회피하여 누락되는 공상자가 많다는 것이다. 또한 사고현장에서의 각종 위험이나 직무와 관련된 질병, 파로사, 안전사고 등이 자주 발생하나 직무와 사고와의 인과관계를 입증하기가 쉽지 않아 공상처리에서 제외되고 있는 경우도 많다.

한편, 일선 소방공무원이 공무상 질병이 의심되어 요양신청을 하게 될 때 절차가 너무 복잡하고 시간이 많이 걸린다. 일선 공무상 유질환자로 의심되는 환자가 의료기관을 찾아 치료를 원하는 경우, 직업성질환인지 일반질환인지 감별이 쉽지 않고 공무상요양절차가 복잡하기 때문에 치료시기를 놓쳐 질환이 만성질환으로 이행되고 장애를 동반하게 되는 경우가 많다. 또한 치료를 하는 경우에 요양 절차상의 문제로 일반질환으로 처리되는 경우가 많다[9].

4) 유해인자 추적 미흡

최근 산업화와 더불어 에너지 사용이 증가하고 있으며, 다양한 복합화학에너지를 사용하고 있어 화재현장에서 화재로 인한 발암물질 등 유해물질에 노출, 유독가스, 뜨거운 열기, 폭발성 현장상황과 구조구급현장에서 작업현장의 불안정성, 응급환자로부터 감염위험 등 소방활동 현장의 불안정성으로 소방공무원은 다양한 직무스트레스에 시달리고 있다. 또한 소방활동의 현장은 항상 위험에 노출되어 있으며, 끔찍한 장면을 목격한 후 외상 후 스트레스 장애(PTSD)를

경험할 수 있다. 그리고 교대근무로 인한 신체적, 정신적 피로를 가중시킨다[10].

소방공무원은 화재진압 및 인명구조 시 유독가스나 기타 유해물질 등의 흡입으로 인해 소방관들은 수명이 짧아지거나 질병으로 인해 고생하는 일이 많지만 이를 검증할 수 있는 시스템이 미비하다. 소방공무원은 대단히 위험한 작업환경을 가지고 있다. 이러한 위험요인으로 인해서 소방관들은 호흡기질환, 심혈관계 질환, 생식기능의 장애, 요통, 신체적 손상 심지어는 암에 이르기까지 다양한 질환에 걸릴 확률이 높아지고 있다[11].

소방공무원은 다양한 유해인자에 노출되어 질병에 걸릴 확률이 매우 높다. 따라서 소방환경과 소방공무원의 질병간의 인과관계를 증명할 역학조사가 이루어져야 한다. 역학조사는 짧게는 수개월, 길게는 수십년 동안 이루어져야 하는데, 이를 수행할 전문 의료기관이 필요함에도 불구하고 소방전문병원도 없는 실정이다. 소방공무원은 소방활동 중 유해인자에 노출될 수 있는 질환에 대한 역학조사의 결과를 보존 심사에 활용할 수 있어야 할 것이다.

5) 소방공무원 심신건강관리 미흡

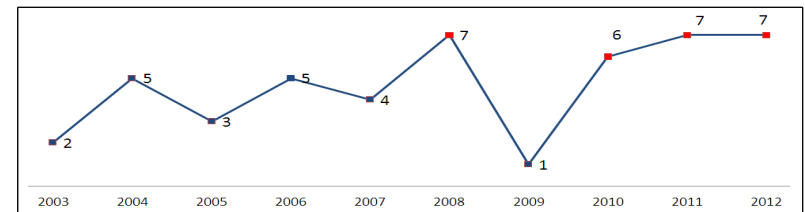
소방공무원은 직무 특성상 화재·구조·구급현장에서 끔찍한 참사현장을 목격하고, 장기간의 교대근무로 인한 수면장애, 출동대기에 따른 긴장성 스트레스, 소방현장의 고강도 작업으로 인해 사망 연령이 타 공무원 직군에 비하여 현저히 낮다. 특히 충격적인 경험에 장기간 반복적으로 노출되고 있어 외상 후 스트레스 장애가 일반인 대비 높은 것으로 보고되고 있다.

<Table 5> The Status of Occupational Pensioners Average Retirement Age of Death

직종	국가일반직	지방일반직	경찰직	공안직	소방직
평균 사망연령	65.3	61.6	62.3	61.6	58.8

※ Source: 공무원연금관리공단.

소방공무원의 직무환경은 지속적으로 사망사고 현장 목격 등 충격적인 현장에 노출되는 특성이 있어 소방공무원의 정신건강 장애를 유발하고 불안한 행동을 야기하여 화재진압, 구조·구급, 생활 안전 구조활동 중 순직자 발생이 지속적으로 증가하고 있을 뿐만 아니라, 안연순(2011)[12]의 연구에 따르면 소방공무원 355명 설문조사 결과 PTSD(외상후스트레스증후군) 위험군이 22.4%를 차지하고 있다.



<Fig 2> Fire Fighters of the Status of Suicide

또한 최근 5년간 소방공무원의 자살자 현황을 살펴보면 2008년 2명, 2009년 9명, 2010년 6명, 2011년 9명, 2012년 6명으로 총 32명이 자살을 하였다(<Fig 2>참조). 이는 정신장애로 인한 가정불화와 신변비판 자살사고로 이어져 화재진압, 구조·구급분야에 경험이 풍부한 소방력이 손실되고 있어 사회문제로 대두될 뿐만 아니라 국민의 생명과 재산보호에 지장을 초래하고 있다. 따라서 소방공무원의 업무 특성상 심리안정지원이 필수적이며 이를 통해 소방활동 중 안전사고를 예방하여 공·사상자 발생과 자살에 따른 막대한 사회적 비용을 줄여야 한다.

6) 국가적 사업 추모사업 미흡

2004년부터 순직 소방관 유족들끼리 10년째 비공식 추모식을 열고 있다. 유족·지역 소방관계자 등이 모여 국립현충원에 안장되지 못한 22명의 이름을 뜻말에 적어 묘역에 꽂는 '소방영웅 이름표 달아주기' 행사도 했다. 국민의 생명과 안전을 위해 자신을 희생한 사람들인데 아무도 관심 가져주지 않아 유족들끼리 비공식 추모 행사를 열고 있다[13]. 다행히 지난 10여 년간 임의 단체로 활동해온 대한민국 순직소방관 추모회는 소방방재청으로부터 비영리 사단법인 설립허가를 2013년 7월 16일 승인을 받았다.

소방공무원의 희생과 용기를 국가가 기억하고 있음을 표현하는 행사와 기념공간이 필요하다. 소방공무원의 재난대응 활동은 자신의 생명을 걸어야 하는 전쟁터 같으므로 천안함 용사를 추모하듯 순직 소방공무원 추모사업이 필요하다. 따라서 화재·구조·구급 등 재난현장에서 숭고한 희생을 한 순직 소방공무원들에 대한 국가적 차원에서 추모사업이 필요하다.

또한 순직 소방공무원 추모시설을 소방공무원들만의 추모시설이 아닌 국가적 감사와 추모의 미를 담은 현충시설로의 지정이 필요하다. 소방충혼탑은 국가현충시설로 등재되어 있지 않아 일반인들이 잘 알지 못하며 관리측면에도 국가적 지원이 필요하다.

따라서 순직소방공무원의 희생정신을 국민이 쉽게 접할 수 있는 추모공간이 필요하다. 추모공원 내에 순직소방공무원 동상 및 추모비를 건립하고, 안전에 대한 경각심을 일깨울 수 있는 안전체험관 건립이 필요하다.

IV. 소방공무원 보훈제도의 개선방안

소방공무원은 국민의 생명과 안전을 보호하고 재산을 지키기 위해 자신을 희생하고 임무수행을 한다. 소방활동 공간은 다양한 위험요인이 상존해있고, 교대근무로 인한 수면장애, 출동대기에 따른 긴장성 스트레스, 소방현장의 고강도 작업 등으로 소방관의 직업은 고위험군으로 분류되고 있다. 이러한 위험을 무릅쓰고 국민의 생명과 안전을 지키기 위해 자신의 생명을 희생한 소방관에게 국가가 특별한 대우보다 다른 직종과 평등하게 보훈 서비스의 수혜를 받을 수 있게 제도적 보장이 되어야 한다.

소방공무원 보훈제도의 개선방안은 보훈제도의 문제점 등을 바탕으로 소방공무원 국립묘지 안장 대상자 확대, 소방공무원 보훈 지원체계 강화, 소방공무원 보훈대상자 일원화, 유해인자 추적을 위한 소방전문병원 설립, 순직 소방공무원 추모사업 등을 중심으로 논의하겠다.

1. 소방공무원 국립묘지 안장 대상자 확대

순직 소방공무원의 국립묘지 안장 대상에 군인, 경찰과 상이한 법령을 적용하고 있어 자신을 희생하고 임무를 수행하는 소방공무원의 사기가 저하 될 수 있다. 경찰공무원은 직무수행 중에 사망하거나 상이를 입은 경우 모두 '순직·공상군경'으로 보훈제도에 보호를 받는 반면, 소방공무원의 경우에는 "화재진압 업무와 이와 관련된 업무 및 교육훈련, 구조·구급 업무와 이와 관련된 업무 및 교육훈련"이외의 직무수행 중에 재해를 입은 경우에는 '순직·공상군경'이 아닌 '순직·공상공무원'으로 보호된다는 점에서 문제가 있다.

소방공무원의 직무는 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 기여함이다. 경찰공무원의 임무는 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 공공의 안녕과 질서유지 등이다. 소방공무원의 임무나 경찰공무원의 임무는 크게 차이가 없어 보임에도 불구하고 국립묘지 안장 대상자에 차별대우를 하고 있다. 따라서 군인과 경찰공무원과 상응하게 직무수행 중 순직자는 국립묘지 당연 안장할 수 있도록 관련 법령을 개정해야 한다.

즉, 국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률 제5조 제1항 제1호 아목 "화재 진압, 인명 구조 및 구급 업무의 수행 또는 그 현장 상황을 가정한 실습훈련 중 순직한 소방공무원과 상이를 입고 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 상이등급을 받은 소방공무원으로서 사망한 사람"을 "공무수행 중 순직한 소방공무원과 상이를 입고 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제6조의4에 따른 상이등급을 받은 소방공무원으로서 사망한 사람"로 개정해야 한다.

2. 소방공무원 보훈 지원체계 강화

군인의 경우 10년 이상 복무 후 퇴직자의 경우 보훈병원 진료비를 50% 감면하고 있다. 10년 이상 재직한 현직 및 퇴직 공상 소방공무원에 대한 보훈병원 진료비의 감면혜택을 부여해야 한다. 자신의 생명을 희생하고 임무수행을 하는 군인과 소방공무원의 동등한 대우를 해야 한다. 따라서 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제 42조에 대한 개정이 이루어져야 한다.

국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제4조 제1항 15호에 "「국가공무원법」 제2조 및 「지방공무원법」 제2조에 따른 공무원(군인과 경찰공무원은 제외한다)과 국가나 지방자치단체에서 일상적으로 공무에 종사하는 대통령령으로 정하는 직원으로서 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 상이(질병을 포함한다)를 입고 퇴직한 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈처장이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람"의하면 공상공무원으로 판정을 받은 사람은 퇴직해야만 국가유공자로 인정받아 그 혜택을 받을 수 있게 되었다.

소방공무원은 제직 후 공상군경으로 등록되어 보호를 받을 수 있는 것과 별개로, 제직 중에도 공상공무원으로 등록되어 보훈급여금 중 '간호수당'을 매월 지급받을 수 있었다. 법 개정으로 공직 퇴임 후에만 공상공무원 또는 공상군경으로 등록가능토록 함으로써, 상이등급 2급 이상의

중증장애를 가지게 된 소방공무원은 간호수당의 지원을 받을 수 없게 됨으로써 법적 지위가 불안정하게 되었다. 제직 중에도 모두 '공상군경 또는 공상공무원 등록신청'이 가능하도록 제개정하는 것이 타당하다[8].

3. 소방공무원 보훈대상자 일원화

국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제4조에 의해 순직·공상 소방공무원에 대해 경찰공무원과 달리 순직·공상군경과 순직·공상공무원으로 이원화하여 보호하고 있다.

소방공무원의 경우 공무상 재해(災害)나 질병(疾病)이 '교육훈련 또는 직무수행'이 원인을 제공하거나 이들과 경합하여 발생한 경우 '순직·공상군경'으로 보아야 할지 '순직·공상 공무원'으로 보아야 할지 명확한 구별이 어렵고 그 불이익은 당사자의 몫으로 돌아간다는 점이 문제이다. 특히 공무상 재해는 그 원인이 비교적 명확하나 공무상 질병의 경우에는 그렇지 못하다. 화재진압이나 구조업무 수행해오거나 수행해왔던 소방공무원이 상당기간의 시간이 경과하여 특정 질환이 발현된 경우를 생각할 수 있을 것인데, 이들이 공무상 질병으로 인정되었다고 할지라도 실제로는 이들 업무와 직접 관련이 있어 '순직·공상군경'으로 분류되었어야 할 자들이었음에도 '순직·공상 공무원'으로 잘못 분류될 위험성이 있다.

'순직·공상군경'에 해당하는가 아니면 '순직·공상 공무원'에 해당하는가에 따라 보훈급여금의 혜택에 있어서 차이가 있다. 특히 보훈급여금 중 가장 중요한 내용을 이루는 보상금의 지급 여부에 있어서 차이가 있게 된다. '순직·공상군경'에 해당하는 경우와 달리 '순직·공상 공무원'에 해당하는 경우에는 보상금 자체가 지급되지 않는다. 일반 공무원과는 별개로 하고, 경찰공무원과 비교하여 업무내용의 궁극적 목적이 동일하고 업무의 위험성 정도에 있어서 현저한 차이를 보이지 아니함에도 법적 효과에 있어서 현저히 차이를 두는 것은 타당하지 못하다. 요컨대, 화재진압, 구조·구급 업무수행 및 이와 관련된 직무 또는 교육훈련과 이 외에 직무수행으로 인한 재해의 경우 모두 순직군경 또는 공상군경으로 보호제도를 일원화하는 것이 타당하다[8].

4. 유해인자 추적을 위한 소방전문병원 설립

소방공무원은 다양한 재난대응 현장에서 유독가스나 기타 유해물질 등의 흡입으로 인해 소방관들은 수명이 짧아지거나 질병으로 인해 고생하는 일이 많지만 이를 검증할 수 있는 시스템이 미비하다. 소방공무원은 매우 위험한 작업환경에 노출되고 있다. 이러한 위험요인으로 인해서 소방관들은 호흡기질환, 심혈관계 질환 등 신체적 손상 심지어는 암에 이르기까지 다양한 질환에 걸릴 확률이 높다. 소방환경과 소방공무원의 질병간의 인과관계를 증명할 역학조사가 이루어져야 한다. 역학조사는 짧게는 수개월, 길게는 수 십년 동안 이루어져야 하는데, 이를 수행할 전문 의료기관이 필요함에도 불구하고 소방전문병원이 없는 실정이다.

최근 재난환경의 급격한 변화로 재난이 발생하면 많은 인명피해와 재산피해를 입고 있다. 이러한 복합재난으로 인한 소방관 순직사건은 아직도 많은 사람들에게 의해 회자되고 있다. 화재를

진압하고 생명들을 살리려고 자신을 희생하면서 직접 불길에 뛰어들어 입게 된 화상치료에 대한 경제적 부담을 환자 본인이 직접 해결해야 한다는 사실은 일반적으로 납득하기 어려운 부분이다. 그 이유는 의료보험으로 해결이 안 되는 비급여 부분은 본인이 직접 부담을 해야 했다. 소방관을 포함한 공무원들의 공무상 입은 화상 등에 관하여 정부가 많은 부분을 경제적으로 지원하는 법령을 제정하여 뒷늦게나마 시행을 하게 된 것은 다행한 일이다.

그러나 위험에 노출되어 있는 소방관들을 위한 국가차원의 대책이 절실한 화상치료에 대한 시설 및 투자, 인적 지원은 상대적으로 이루어지지 않고 있다. 화상환자에 대한 진료는 종합적으로 이루어져야 하고, 무엇보다도 많은 인력과 노력, 그리고 시설투자 및 적극적인 행정 뒷받침이 필요한 국가적 과제인데도 아무런 국가적 대책과 지원 없이 의료인 자체만의 노력으로 화상환자에 대한 문제가 해결될 것이라고는 어느 누구도 동의하지는 않을 것이다. 늦은 감이 없지 않으나 국가적 행정력이 뒷받침되는 소방관련 병원 설립에 대한 필요성에 대한 전반적인 합의가 이루어지면 이것을 토대로 각 권역별, 지역별 화상치료 병원의 운영이 가능해지고 국공립병원과의 유대가 이루어질 것이라고 본다. 소방병원은 특수검진과 재활치료 서비스를 소방공무원에게 제공할 수 있어야 한다. 특수검진은 화재와 관련된 연소물질의 노출, 화상, 근골격계 손상, 감염질환, 직업적 스트레스, 호흡기 질환, 암 질환, 소음과 난청 등이다[14].

5. 순직 소방공무원 추모사업

소방공무원은 국민의 생명과 안전을 보호하고 재산을 지키기 위해 자신을 희생함을 국가가 기억하고 있음을 표현하는 행사와 기념공간이 있어야 한다. 소방공무원의 재난대응 활동은 생명을 걸어야 하는 전진터 같으므로 천안함 용사를 추모하듯 순직 소방공무원을 추모해야 한다. 따라서 화재·구조·구급 등 재난현장에서 숭고한 희생을 한 순직 소방공무원들에 대한 국가적 차원에서 추모사업이 필요하다. 순직 소방공무원 추모시설을 소방공무원들만의 추모시설이 아닌 국가적 감사와 추모의미를 담은 현충시설로 지정해야 한다. 소방충훈탑은 국가현충시설로 등재되어 있지 않아 일반인들이 잘 알지 못하며 관리측면에도 국가적 지원이 절실하다. 순직소방공무원의 희생정신을 국민이 쉽게 접할 수 있는 추모공간이 있어야 한다. 추모공원 내에 순직소방공무원 동상 및 추모비를 건립하고, 안전에 대한 경각심을 일깨울 수 있는 안전체험관 건립이 필요하다.

안전체험관은 재난에 대한 이해와 재난대응 능력을 제고하여 안전의식을 함양할 수 있도록 가상재난체험시설이다. 실제 재난상황을 체험함으로써 위기상황에 직면했을 때 적절하게 대응하여 재난으로부터 피해를 최소화하는데 그 목적이 있다. 현재 운영 중인 서울 보라매 안전체험관은 지진, 태풍, 화재, 교통사고체험, 소방역사박물관, 어린이안전체험, 소방시설 및 응급처치실습 등 다양한 프로그램을 운영하고 있다.

V. 결론

국가보훈 제도는 단순히 보호와 원호를 의미한 것이 아니라 국가유공자의 희생과 애국심에 대한 당연한 예우와 존경 및 보상을 의미한다. 보훈제도는 국가의 존립과 유지를 위해 공헌하거나 희생된 국가유공자에 대한 영예로운 생활이 보장되도록 실질적인 보상을 행함으로써 생활안정과 복지향상을 도모하고, 그들이 국민으로부터 존경과 예우를 받게 하고 국민의 애국정신을 함양하는데 기여하고 있다.

소방공무원은 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지 한다. 소방공무원은 국가의 구성요소인 국민의 생명과 재산 그리고 안전을 위해 자신의 목숨을 걸고 직무에 종사하고 있다. 소방공무원이 직무 중 희생을 하거나 부상을 당하였다면 당연히 보훈 제도에 의해 국가유공자에 대한 영예로운 생활이 보장되도록 실질적인 보상이 이루어져야 한다.

본 연구는 선행연구와 실태분석을 통해 소방공무원 보훈제도에 대해 검토를 하였다. 이러한 분석을 통해 소방공무원 보훈제도의 문제점, 즉, 국립묘지 안장대상 제한, 보훈대상자 이원화, 공상처리의 소극성 및 복잡성, 유해인자 추적 미흡, 국가적 사업 추모사업 미흡 등을 논의하였다.

선행연구와 실태분석, 논의된 문제점을 중심으로 소방공무원 보훈제도의 개선방안, 즉 소방공무원 국립묘지 안장 대상자 확대, 소방공무원 보훈 지원체계 강화, 소방공무원 보훈대상자 일원화, 유해인자 추적을 위한 소방전문병원 설립, 순직 소방공무원 추모사업 등을 제안하였다.

보다 구체적으로 소방공무원 보훈제도 개선을 위해 어떤 정책적 함의를 가질 수 있는 지에 대해 논해 보도록 한다.

첫째, 최고관리자의 관심과 지지는 소방공무원 보훈정책을 추진하고 제약요인을 제거할 수 있는 권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 조직 내 가치체계와 행태의 변화에 중추적인 역할을 할 수 있다. 최고관리자의 관심과 지지가 있다면 실질적이고 영예로운 보훈수혜를 누릴 수 있을 것이다.

둘째, 보훈제도는 헌법 제32조제6항에 의해 보장되는 제도적 기본권이다. 보훈제도는 국가의 성립을 전제로 형성되는 제도적 권리이다. Schmitt는 자유와 제도를 구별하면서 기본권의 보장은 공법상의 제도 그 자체를 헌법적으로 보장되는 것으로 설명하고 있다[15]. 따라서 국립묘지 안장 대상, 보훈대상자 이원화, 공상처리의 소극성 및 복잡성 등의 문제점 등을 법률적으로 개선하여 실질적인 제도적 보장이 이루어져야 할 것이다.

셋째, 화재·구조·구급 등 재난현장에서 숭고한 희생을 한 순직 소방공무원들에 대한 국가적 차원에서 추모사업이 필요하다. 순직 소방공무원 추모시설을 소방공무원들만의 추모시설이 아닌 국가적 감사와 추모의미를 담은 현충시설로 지정해야 한다. 이러한 추모사업을 통해 국민이 생명에 대한 소중함과 안전의 가치에 우선권을 두는 안전문화 조성에 힘써야 할 것이다.

넷째, 소방공무원은 매우 위험한 작업환경에 노출되고 있다. 이러한 위험요인으로 인해서 소방관들은 호흡기질환, 심혈관계 질환 등 신체적 손상 심지어는 암에 이르기까지 다양한 질환에 걸릴 확률이 높다. 소방환경과 소방공무원의 질병간의 인과관계를 증명할 역학조사가 이루어져야 한다. 역학조사는 짧게는 수개월, 길게는 수십년 동안 이루어져야 하는데, 이를 수행할 소방

전문병원이 필요하다. 소방전문병원은 소방활동 중 유해인자에 노출될 수 있는 질환에 대한 역학조사의 결과를 보훈 심사에 활용할 수 있는 자료 등을 제공할 수 있어야 한다.

다섯째, 소방공무원이 정당한 보훈제도의 혜택을 받기 위해서는 소방조직의 위험요소, 실제 공·사상자 발생 사례, 안전문화 정착을 위한 조치 등에 대한 체계적인 연구가 필요하다. 이를 위해서 소방방재청 소속의 중앙소방학교 소방과학연구소의 기능을 강화하여야 한다. 즉, 현재 소방과학연구소의 기능을 강화하여 소방공무원들의 안전사고에 대한 체계적이고 종합적인 분석을 통해 안전문화가 정착될 수 있도록 하고, 소방공무원의 보훈혜택을 받을 수 있도록 체계적인 연구가 필요하다.

끝으로 본 연구는 소방공무원 보훈제도와 관련된 선행연구와 문헌의 실태분석에서 오는 한계가 있다. 따라서 소방공무원과 국민의 인식을 중심으로 실증적 연구가 이루어져야 할 것이다.

References

- [1] Gu, Young Rok, et. al. 2001. *Political Science*. Seoul: Pakyoungsa.
- [2] Kim, Sung Tack and Kyung Lyong Sung. 2001. *The Theory of Welfare State*. Nanam Publishing House
- [3] Song, Kwon Myeon. 2006. *The Efficiency Equity Analysis of Veterans Service in Korea*. Graduate School of Public Administration University of Seoul
- [4] Jeong, Won Seop. 2003. Systems of Patriots' Affairs & Enforcement Method of Spiritual Education about It. *The Korean Association for Patriots and Veterans Affairs Studies*. 1(1): 93-110
- [5] Kim, Il Hwan. 2003. *The Problems of the National Veterans Welfare & Healthcare System Have Experienced and Improvement Methods*. Graduate School of Public Administration, Pusan National University.
- [6] Kim, Jong Sung. 2005. *The Theory of Policy for Patriots and Veterans Affairs*. Iljinsa
- [7] Ministry of Patriots & Veterans Affairs. 2013. *Annual Report of Patriots and Veterans Affairs*. Ministry of Patriots & Veterans Affairs.
- [8] Namgung, Sung Tea and Young Bok Kwon. 2010, A Study on Fire Fighting and Firefighters' Compensation System. *National Fire Service Academy Research Papers*. 20: 92-93
- [9] Jung, Sang Kwan. 2009. *A Study on Compensation System of Firefighter from the Side View of Site Activity*. Department of Law Graduate School of the Legal Affairs and Public Administration DaeJin University.
- [10] Chae, Jin, Seong Cheon Woo, and Gi Bong Ko. 2012. An Analysis of Factors Affecting the Job Stress of Firefighters. *J. of Korean Institute of Fire Sci. & Eng.* 26(5): 28-34.

- [11] Han, Sang Yong. 2009. *The Development of Disaster-compensation System for Fire Official*. Department of Fire Science Graduate School of Dongsin University.
- [12] Ahn, Yeon Soon. 2011. *The Analysis of Factors Related Health and Safety at Disasters and Development of Special Medical Examination System for Firefighters*. National Emergency Management Agency.
- [13] Chosun News Paper. 2013. *10 Years After Tragic Death among Bereaved Informal Memorial Firefighter*. 2013. 4. 15.
- [14] Wang, Soon Joo, Seung Han Lee, Hyun Chul Kim, Joong Eui Rhee, and Tae Sik Hwang. 2002. Research of the Necessity of Establishment of a Fire-Disaster Hospital. *Journal of Korean Burn Society*. 5(1): 6-23.
- [15] Heo, Young. 2010. *Korean Constitutional Law*. Seoul: Pakyoungsa.

채진: 현직소방공무원으로 서울시립대학교에서 박사학위를 취득하고(논문: 소방행정에 있어 재난관리효과의 영향요인에 관한 연구, 2009), 현재 목원대학교 소방안전관리학과와 산업정보대학원에서 소방학과 재난관리론 등을 강의하고 있으며 국가위기관리학회설외이사, 한국정책개발학회 연구위원, 한국행정학회 정회원, 한국화재소방학회 정회원으로 활동하고 있다. 주 관심분야는 재난관리정책, 소방행정분야이며 특히 유비쿼터스 등 정보통신기술을 활용한 재난관리효과성을 분석하는데 주력하고 있다. 주요논문으로는 소방공무원직무스트레스의 영향요인분석(2012), 소방조직의 지식관리시스템영향요인분석(2012), 노인요양시설의 소방안전개선에 관한 연구(2011), 소방공무원의 내부청렴도에 관한 질적연구(2011), 유비쿼터스 119시스템 실태분석과 개선방안(2011), 등이 있다 (korea119@gg.go.kr).

참고문헌 (References in Non-roman Script)

- [1] 구영록 외. 2001. 정치학개론. 서울: 박영사.
- [2] 김성택, 성경룡. 2001. 복지국가론. 서울: 나남출판사.
- [3] 송권면. 2006. 보훈서비스의 효율성과 형평성에 관한 연구. 서울시립대학교 박사학위논문.
- [4] 정원섭. 2003. 상징적 국가 보훈정책의 실질정책화에 관한 연구. 한국보훈논총. 1(1): 93-110.
- [5] 김일환. 2003. 국가보훈제도의 문제점과 발전방안. 부산대학교 박사학위논문.
- [6] 김종성. 2005. 한국보훈정책론. 서울: 일진사.
- [7] 국가보훈처. 2013. 보훈연감. 국가보훈처.
- [8] 남궁승태, 권영복. 2010. 화재진압 등 소방활동으로 인한 소방공무원의 재해보상에 관한 연구. 소방연구논문집. 20: 69-110.
- [9] 정상권. 2009. 현장활동 측면에서 본 소방공무원의 보훈제도에 관한 연구. 대전대학교 법무행정대학원 석사학위논문.
- [10] 채진 외. 2012. 소방공무원 직무스트레스의 영향요인 분석. 한국화재소방학회논문지. 26(5): 28-34.
- [11] 한상용. 2009. 소방공무원 재해보상제도의 개선방안. 동신대학교 석사학위논문.
- [12] 안연순. 2011. 재난현장 보건안전 유해인자 분석 연구 및 소방업무 종사자 특수건강진단 모델 개발, 차세대핵심소방안전기술개발사업. 서울: 소방방재청.
- [13] 조선일보. 2013. 순직 소방관 유족들끼리 10년째 비공식 추모식. 2013. 4. 15.
- [14] 왕순주 외. 2002. 소방병원 설립 필요성에 대한 연구. 대한화상학회지. 5(1): 6-23.
- [15] 허영. 2010. 한국헌법론. 서울: 박영사.