

Fire-fighting History of Korea and Developmental Direction

Jin Chae⁺

Gyeonggi Fire Service Academy, 11-42 Chenduksan-ro, Namsa-myeon, Cheoin-gu, Yongin, Korea

Abstract

The purpose of this research is to theoretically examine historical change of the fire-fighting organization from the liberation of Korea from Japanese rule on August 15, 1945 to that of the Ministry of Public Safety and Security of the Park Geun-hye Administration, which could suggest policy proposals on the developmental direction of the fire-fighting organization in Korea. Whenever there was a reorganization of disaster management organizations, the fire-fighting organization was not at the center of change but assigned an auxiliary role. Hence, the developmental direction of Korea's fire-fighting organization should include the institutional and policy reforms such as implementing the function of a disaster management control tower, establishing the National Fire Service Agency as a standalone agency, implementing the fire-fighting safety policy, developing experience-oriented fire-fighting safety education programs for citizens, and unifying the national disaster management command system.

Key words: fire-fighting history, independence fire department, fire safety policy

1. 서론

한국에서 “소방”이라는 용어가 공식적으로 소개된 것은 대체로 갑오개혁기 전후라고 알려져 있다. 소방조직의 업무는 시대의 흐름과 사회적 변화에 따라 다양한 개념으로 변천하여 왔다고 할 수 있다. 초기 “소방(消防)”이라는 용어의 등장은 화재진압이라는 의미에서 사회적 소방수요의 증가와 소방조직의 발달로 화재의 예방·경계·진압이라는 “개념”으로 확대되었고, 1958년 「소방법」이 제정된 때에는 화재뿐만 아니라 풍·수·설해까지 포함한 자연재난의 예방과 대비라는 것까지 포함한 개념이 되었다. 1982년 일부 소방서에서 119구

급대를 설치하여 구급업무를 실시하였고, 1983년 12월 31일에 「소방법」을 개정하여 구급업무를 소방의 기본 업무로 법제화하였다. 또한 경제성장과 더불어 삶의 질이 향상되면서 안전에 대한 수요가 증가하였으며, 복잡한 사회구조만큼이나 다양한 사고가 발생하여 높은 수준의 전문성을 갖추고 고도로 훈련된 구조대가 필요하게 되었다.

특히 1988년 서울올림픽 대회를 개최하기 위하여 테러 등에 대응할 수 있는 구조대가 절실히 요구되었다. 1987년 소방서 단위로 인명구조대를 운영해오다가 1988년 8월 1일 올림픽이 개최되는 도시 즉 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 수원 등을 중심으로 구조대를

⁺ Corresponding author: Jin Chae, Tel. +82-31-0416, Fax. +82-31-329-0419, e-mail. korea119@gg.go.kr

설치하여 인명구조 활동을 수행하게 되었다. 최근 소방 안전 서비스가 화재, 구조·구급을 넘어서 위험의 사전 방지와 일상생활에서 느끼는 생활안전 업무까지 확대 되고 있다. 119로 접수되는 각종 생활안전사고가 급증 하고, 생활수준의 향상으로 안전욕구가 증가함에 따라 일선 소방관서에서는 2012년부터 생활안전 소방서비스 제공을 위해 119생활안전대를 조직하여 운영하고 있다(Chae, 2014: 2).

한국소방에 대한 역사적 연구로는 Hwang, *et al.*(1988), Lee(1989), Ryu(1992), Choi & Kim(2002), Park(2006) 등의 연구가 있었으나 소방제도에 관한 연구가 주를 이루고 있고, 한국소방의 역사적 변천에 대한 선행연구는 거의 없는 실정이다. Park(2006)의 연구는 소방조직의 역사적 발전과정과 조직개편과 관련한 쟁점을 살펴보았다. 한국소방의 역사적 변천과정과 발전방향에 대해 구체적으로 연구할 필요성이 있다.

따라서 본 연구는 1945년 8.15해방 이후부터 박근혜 정부의 국민안전처 소속 소방조직의 역사적 변천을 이론적으로 검토하고 소방조직의 발전방향을 정책적 제언을 하는데 목적이 있다. 연구의 방법으로는 문헌조사에 의한 실태분석 방법과 소방사의 시기별 비교분석적인 방법을 사용하였다.

II. 한국 소방사의 변천

한국의 소방조직은 미 군정시대 자치소방(1945~1948), 국가소방 시대(1948~1970), 국가·자치 이원 소방 시대(1971~1974), 자치소방 시대(1975~1991), 광역소방 시대(1992~2004), 소방방재청 시대(2004~2014), 국민안전처 시대(2014~현재)로 구분할 수 있다 (Park, 2006: 237-251; Lee, *et. al.*, 2009: 13-24; Yu, 2015). 한국 소방사의 변천을 시대적 구분으로 자세히 살펴보겠다.

1. 자치소방 시대(1945~1948)

1945년 미 군정청은 소방업무와 통신업무를 통폐합하여 소방과를 설치하였고, 1945년 11월 소방과를 소방부로 개칭하는 동시에 도 경찰부에도 소방과를 설치하였다. 1946년 군정법 제 66호에 따라 소방부 및 소방위원회를 설치하고 소방조직 및 업무를 경찰로부터 완전히 독립하여 자치소방체제로 전환하였다. 중앙소방위원회와 도 소방위원회, 시·읍·면 소방부, 소방서의 체제로 운영되었다. 위원들은 소방분야에 전문지식이 있는 사람들로 구성되었으며, 보수를 지급할 수 있도록 하였다.

Table 1. Changes in the organization fire

division	Characteristics
Local Government Fire fighting era (1945~1948)	(Governments)Central Fire Commission (Local governments)Province Fire Commission, Fire unit, Fire station
National Fire era (1948~1970)	(Governments)Ministry of Interior Safety Departments of Fire fighting Part (Local governments)Police Departments Fire fighting Part, Fire station
National and Local Government Dual era (1971~1974)	(Governments)Local Government Fire fighting (Local governments)Police Departments Fire fighting Part
Local Government Fire fighting era (1975~1991)	(Governments)Police Headquarters Fire Departments → Civil Defense Headquarters Fire Departments (Local governments)Civil Defence Fire Bureau
Greater Fire era (1992~2004)	(Governments)Civil Defense Headquarters Fire Departments (Local governments)Fire Departments
National Emergency Management Agency era (2004~2014)	(Governments)National Emergency Management Agency (Local governments)Fire Departments
Ministry of Public Safety and Security era (2014~Now)	(Governments)Ministry of Public Safety (Local governments)Fire Departments

※ Source: Park Jong Tack(2006)

중앙소방위원회는 상무부 토목국에 설치하였으며, 7인으로 구성된 소방위원회와 지방행정청의 협력으로 예산배정과 화재 관련 연구, 법제 등 소방업무를 담당하였다. 각 도에는 소방기관으로 도지사가 임명하는 5인으로 구성된 도 소방위원회가 설치되었다. 도 위원회는 시·읍·면과 중앙소방위원회를 원조하는 것을 주 임무로 하였으며, 도 단위의 소방정책을 수립했다.

1947년 중앙소방위원회의 집행기구로 소방청을 설치하였는데, 소방청에는 청장 1인과 서기관 1인을 두고 군정 고문 1인을 두었으며, 총무과, 소방과 예방과를 두었다. 서울에 소방부를 두고, 도에는 소방청을 두었으며, 각 도의 소방청에는 소방과와 예방과를 두었다. 일제 말기까지 서울의 경성·성동소방서와 인천소방서, 부산소방서 등 8개에 불과했던 소방서는 자치 소방체제로 전환된 후 50개로 증설된다.

2. 국가소방 시대(1948~1970)

1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립되자 일시적으로 경찰에서 분리되었던 자치소방조직은 국가소방체제의 틀 속에서 다시 경찰사무로 포함되었다. 내무부는 대한민국 정부가 수립된 1948년 9월 중앙소방위원회를 인수해 11월 4일 중앙은 치안국 소방과에서 소방업무를 수행하였으며, 각 도의 소방청은 지방 경찰국에서 소방업무를 경찰로 흡수시켰다.

1950년 3월 내무부 직제 개정에 따라 치안국 소방과는 보안과 내 소방계로 축소됐다. 이후 1955년 2월에는 보안과의 소방계를 경비과의 방호계와 합쳐 방호계로 개칭하게 된다. 1961년 10월 내무부 직제가 개정되면서 치안국에 다시 소방과가 설치되었다. 소방과에는 소방계를 두고 소방, 민방위, 수난구조, 방호사무를 담당했다. 1962년 12월에는 내무부 차관을 위원장으로 하는 소방행정 심의회가 설치됐다.

1948년 8월 15일 대한민국정부가 수립되면서 법률이 아닌 내무부령으로 소방조사규정(1950.3.24 내무부령 제10호)을 제정하여 소방업무를 근간을 두었다. 사회의 발달과 소방수요의 증가로 화재에 관한 체계적인

예방 등에 관심이 고조되어 소방법 제정의 필요성이 대두되었으며, 1950년부터 정부에서 소방법초안을 작성하여 1953년 국무회의를 거쳐 국회에 제출하였으나 제정할 시기가 이르다고 폐기되었다. 그 후 1958년 3월 11일 법률 제485호로 제정·공포되면서 우리나라 최초로 체계적이고 독립적인 소방법이 등장하게 되었다.

3. 국가·자치 이원소방 시대(1971~1974)

경찰행정 일부로 다뤄졌던 소방행정은 지방자치단체의 행정과 긴밀한 협조가 필요하다는 이유로 1970년 8월 '정부조직법'을 개정하게 된다. 이는 내무부의 소방기능을 삭제하고 소방사무를 지방자치단체 고유 사무로 하는 근거를 마련하였다. 서울과 부산은 소방사무를 자치사무로 하도록 했지만 제도적 근거가 마련되지 않아 경찰국에서 소방사무를 처리해 오다 1972년 6월 서울과 부산에 소방본부가 설치되면서 본부에서 소방사무를 관장하게 된다. 서울과 부산을 제외한 도는 경찰국의 소방과에서 주관했으나 1973년 2월 지방공무원법이 제정되면서 국가공무원은 경찰공무원으로 지방공무원은 지방소방공무원으로 소방공무원의 신분이 이원화됨에 따라 지방소방공무원제도 신설 등 소방의 인사행정체제에 큰 변화를 가져왔다.

4. 자치소방 시대(1975~1991)

1975년 베트남, 라오스, 캄보디아의 공산화 등 인도지나 국제정세에 따른 민방위제도를 도입하였다. 1975년 7월 정부조직법이 개정되고, 민방위기본법이 제정되어 내무부에 민방위본부를 설치하는 동시에 민방위본부 내 민방위국과 소방국을 설치하여 소방업무를 집행하였다.

당시 소방국에는 국장과 과장 보임에 소방공무원은 한 명도 없을 정도로 소방업무에 대한 전문성과 특수성은 고려되지 않았다. 이후에 1981년 6월 소방국장 직급을 이사관 또는 부이사관, 소방정감으로 하고 1984년 1월 방호과장과 예방과장을 소방감으로 하는 등 소방공무원 전문직화에 대한 노력이 나타나기 시작한다. 그러

나 소방조직이 민방위본부 산하에 존속되며 소방은 다시 민방위 업무체제의 한 분야로 자리매김하게 된다.

5. 광역소방 시대(1992~2004)

1992년 1월 국가소방과 자치소방으로 이원화된 소방 제도는 광역자치소방체제로 전환되었다. 정부조직법 제3조의 국가기관인 특별지방행정기관을 지방자치법 제104조에 근거해 지방자치단체의 직속기관으로 설치하고 9개 도에 소방본부를 일제히 설치, 16개 시·도 중심의 광역자치소방 체제가 이루어졌다.

정부는 1994년 성수대교 붕괴사고와 1995년 삼풍백화점 참사 등 대형 재난이 잇달아 발생하자 1995년 7월 18일 재난관리법을 제정해 응급단계의 응급구조 및 구난기능의 지휘통제권을 소방관서장에 부여하였다. 또한 자연재난의 인명구조 업무도 소방에 맡겨 모든 재난의 구조·구난 업무를 전담하는 기관이 된다.

1998년 2월 행정자치부 출범으로 재난관리국은 민방위국에 흡수됐다. 민방위재난관리국으로 통합된 이후 공공부문의 구조조정이 가속화되면서 방재국은 방재관으로 축소, 소방국 내 장비통신과도 폐지되었다.

1995년 10월 19일 자로 중앙119구조대가 신설됐고 2001년에는 중앙고속도로구급대가 설치됐다. 1999년 5월 24일 정부조직법을 개정하여 행정자치부 사무에 소방사무를 부활시키며 소방행정의 책임을 일정 부분 국가에서 관장하게 돼 국가와 광역자치 소방의 이원체제가 확립되었다.

6. 소방방재청 시대(2004~2014)

2003년 대구지하철 화재와 함께 태풍 매미, 화물연대 파업, 철도 노조 파업, 급성호흡기증후군(SARS), 조류독감(AI) 등의 계기로 그 동안 재난관리를 각 부처에서 분산 관리함으로써 빚어지는 업무의 혼선과 중복 등 재난 발생 시 긴급을 요하는 재난 현장의 대응 체계에 심각한 문제가 발생된다는 인식에 따라 유형별로 분산 관리 운영되어 오던 재난 관련 조직 체계의 통합 필요성이 제기되었다.

이에 행정자치부 내 국가재난관리시스템기획단을 발족시켜 자연재난과 인적재난으로 분리 관리되어 왔던 관련법을 재난 및 안전관리 기본법으로 대부분 통합하였고, 2004년 6월 1일 소방, 방재, 민방위 운영 및 안전관리에 대한 통합관리, 즉 재난관리 총괄기구인 소방방재청이 개청됨에 따라 중앙정부에 통합된 재난관리 체계가 이루어졌다.

7. 국민안전처 시대(2014~현재)

2014년 4월 16일 진도 해상에서 침몰한 세월호 참사를 계기로 우리나라의 재난관리 체계에 대한 많은 문제점이 드러나 이를 보완하고 강력한 재난관리 체계를 갖추기 위해 2014년 11월 19일 국민안전처가 출범하였다. 국민안전처(Ministry of Public Safety and Security)는 안전 및 재난에 관한 정책의 수립·운영 및 총괄·조정, 비상대비, 민방위, 방재, 소방, 해양에서의 경비·안전·오염방제 및 해상에서 발생한 사건의 수사에 관한 사무를 관장하는 대한민국의 중앙행정기관이다.

소방조직은 국민안전처 내 하나의 국 단위의 본부로 존재하고 있다. 중앙소방본부는 소방정책국과 119구조구급국 등 2개국 아래 총 8개과가 편성돼 소방관련 정책과 제도, 방호조사, 소방산업, 구조 및 구급, 생활안전, 소방장비 등의 고유 업무를 수행하고 있다.

III. 한국 소방사의 변천과 쟁점

1. 한국 소방사 변천의 특징

1958년 3월 11일 제정·공포된 소방법(법률 제485호)은 현대적 의미의 소방관련 단일 법률로서 화재는 물론 풍수해·설해를 예방·경계·진압하여 국민의 생명과 재산보호를 목적으로 한다고 규정하여 소방업무를 풍수해·설해 분야까지 관장하도록 하였다. 그러나 소방법 제정 이후 현재까지 수많은 법률 개정을 통하여 소방업무의 영역은 축소 또는 확장되면서 변천을 거듭해 왔다. 1967년 4월 14일 개정법률 제1955호를 통하여 소방업무의 영역에 풍수해·설해가 제외되면서 화재의

예방·경계·진압으로 축소되었다.

1983년 3월 30일 법률 제3675호에 의하여 구급업무를 신설하였고, 1988년 서울올림픽을 계기로 9개 개최 도시에 119특별구조대를 설치하여 운영하게 되었다. 1989년 12월 30일 법률 제4155호를 통하여 구조대 설치의 법적근거를 마련함으로써 소방기관이 구조·구급 분야의 업무영역을 넓히게 되었다.

1995년 6월 29일 삼풍백화점 붕괴 이후 1995년 7월 18일 법률 제4950호 재난관리법이 제정되어 재난현장의 현장통제권을 소방서장에게 부여함으로써 소방기관의 법적 권한을 확대시켰다. 1999년 2월 5일 소방법 개정을 통하여 제1조 목적에 “재난·재해·그 밖의 위급한 상황”을 규정하여 소방기관이 국민의 생명과 재산을 지키는 재난대응 전담기관으로서의 법적 근거를 마련하여 화재의 예방·경계·진압분야는 물론 구조·구급, 재난·재해까지 주도적으로 전담하여 수행할 수 있는 안전관리기관으로 거듭났다.

2003년 2월 18일 대구 지하철 화재를 계기로 2004년 3월 11일 정부조직법의 개정과 재난 및 안전관리 기본법을 제정하여 종래 재난관리법을 폐지하고 2004년 6월 1일 행정자치부 소속의 소방방재청을 개칭함으로써 재난의 예방·대비·대응·복구활동의 중심기관이 되었다.

2014년 4월 16일 세월호 침몰을 계기로 소방방재청을 폐지하고 기존의 재난대응체계의 문제점을 근본적으로 해결하고 그 동안 육상과 해상, 자연재난, 사회재난으로 분산된 재난대응체계를 통합하여 강력한 재난관리 컨트롤타워를 구축하기 위해 정부조직법을 개정하여 국무총리 소속의 ‘국민안전처’를 신설하였다. 기능측면에서 안전행정부의 재난안전 총괄·조정 기능, 소방방재청의 전체 기능, 해양경찰청의 해양 경비·안전·오염방제 기능, 해양수산부의 해양교통관제(VTS) 기능을 통합하여 신설되었다(Kang, *et. al.*, 2015: 12).

2. 재난대응과 소방조직

재난관리란 재난으로 인한 피해를 최소화하기 위해

재난의 예방, 대비, 대응, 복구와 관련하여 행하는 모든 활동이다. 재난대응은 재난발생 또는 발생 임박 시 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위한 일련의 활동이고, 재난이 발생한 경우 재난관리 담당기관들이 수행해야 할 각종 임무 및 역할, 기능을 수행하는 활동 과정이다. 재난대응 단계는 예방 단계, 대비 단계와 상호 연계함으로써 재난으로 인한 피해를 최소화시키고 대응 단계 종료 후 발생할 수 있는 2차 재난을 최소화시키는 재난관리의 실제 활동을 의미한다. 재난대응에서는 경보, 피난, 대피, 응급의료, 희생자 탐색, 인명구조, 응급의료, 재산보호 기능 등이 대응 과정에 필수적인 기능이다(Chae, 2015: 485).

정책적 측면에서 재난관리의 중요성을 보면 재난관리 중에서 복구관리를 들 수 있는데 복구관리는 일종의 배분적 성격을 가진다. 복구관리는 투자되는 막대한 재원이 어떤 기준에 의하여 어디에 누구에게 그 혜택이 돌아가느냐는 측면은 가치의 권위적 배분이라는 점에서 정책적 중요성이 높다. 모든 국민에게 보다 안전하고 쾌적한 생활공간을 제공할 수 있다는 복지 차원에서 중요성을 찾을 수 있다. 따라서 선진국과 같은 신속한 재난대응체계가 갖추어져야 한다(Kim, 1988: 17-18).

이상 기온 등 기후변화와 산업화에 따라 각종 시설의 대규모화로 인한 재난의 발생은 불가피한 현상으로 받아들여지고 있으므로 재난관리 과정에서 재난대응 단계는 어느 단계보다도 중요하다고 할 수 있다. 이러한 재난대응 단계에서 가장 중추적인 역할을 담당하고 있는 조직이 24시간 인원과 장비를 보유하고 각종 재난 발생에 대비하는 소방조직이라 할 수 있다(Lee, *et. al.*, 2006: 281).

재난대응에 있어 매우 중요한 것은 재난현장 접근성이라고 할 수 있다. 신속한 현장접근은 재난대응 태세 확립이라고 볼 수 있다. 소방조직은 24시간 출동체계를 갖추고 있어 언제 어디든 신속한 출동태세를 확립하고 있다. 신속한 출동체계, 재난현장 접근성은 골든타임(Golden Time)으로 설명할 수 있다. 골든타임은 재난

현장에서 생명을 구조하기 위한 매우 짧은 시간을 의미한다. 재난현장에서 골든타임이 확보되었을 때 인명 소생률은 매우 높다. 재난현장의 골든타임 확보는 재난대응의 성패가 된다. 따라서 재난현장의 골든타임 확보 측면에서 소방조직을 살펴보았을 때 재난대응의 중심에 조직되어 있어야 마땅하다. 그러나 재난대응 단계에서 소방조직의 역할은 증대되고 있으나 우리나라 재난관리 조직 개편 시 소방조직은 중추적인 역할이 아니라 부속된 조직으로 존재하고 있는 실정이다.

3. 지방자치와 소방

소방사무의 성격을 규명하는 것은 국가와 자치단체의 책임비중을 산정하는데 있어서 매우 중요하다. 일반적으로 소방은 화재의 예방과 진압을 의미하며, 화재가 발생하였을 때의 구조·구급업무를 포함하는 광의의 개념이다. 전통적으로 미국, 유럽 등 선진국에서는 소방을 화재진압에 한정된 개념으로 보기 때문에 지방사무로 규정하고 있다. 우리나라도 이러한 국가들의 영향을 받아 소방사무를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있다(Ha, 2008: 3-4).

우리나라 소방사무는 「재난 및 안전관리 기본법」, 「소방기본법」, 「소방시설공사업법」, 「소방시설 설치·유지

및 안전관리에 관한 법률」, 「위험물 안전관리법」, 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」, 「소방산업의 진흥에 관한 법률」, 「소방공무원법」, 「의무소방대 설치법」, 「수난구조법」, 「119구조·구급에 관한 법률」 등 관련 소방법이다. 한국조직학회(2009)와 한국지방자치학회(2009)의 연구에서 총 11가지 관련법을 분석한 결과 11개 개별법에서 명기하고 있는 소방사무는 총 136개로 분석되었다. 이 중 국가사무는 66개로 전체 사무의 48.5%에 해당하고, 자치사무는 34개로 25%에 불과하며, 나머지 36개 업무 26.5%는 국가와 지방간 공동사무로 규정하고 있다(Jung, *et. al.*, 2013: 4).

Jung, *et. al.*(2013)의 연구에서 소방사무는 국민의 안전과 직결되는 업무 범위라는 점에서 소방안전과 관련된 다양한 기준을 중앙정부 수준에서 제시할 필요성이 있다. 소방사무를 자치사무로 분류하면 지방간 재정자립도의 차이에서 오는 소방서비스의 불균형이 심화될 것을 지적하고 있다.

4. 소방조직의 개편

소방조직이 개편될 때마다 정치권의 공약에 의해 결정되는 경우가 많았다. 정부조직개편은 법률로 결정할 사항이지, 특정인이나 특정정당의 정치적 입장표명으

Table 2. Korea's fire service status

Division	Total	National Secretary	Joint Secretary	Local Government Secretary
Disaster and Safety Management Basic Law	13	6	4	3
Fire Basic Law	23	12	7	4
Fire Protection Contractor Law	7	3	2	2
Law on Fire Protection Installation maintenance and safety management	16	9	1	6
Dangerous Goods Safety Management Law	8	1	1	6
Special law on the safety management of multi-purpose cleaners	13	6	4	3
law on the Promotion of Industrial Fire	14	14		
Fire Officials law	11	4	7	
Installation law duty firefighters	4	4		
Passion Relief law	11	1	2	8
119 Rescue law on Emergency	16	6	8	2
계	136(100%)	66(48.5%)	36(26.5%)	34(25%)

※ Source: Jung, *et. al.*(2013)

로 결정될 사항이 아니다. 대통령선거 과정에서 정부조직의 개편을 정치적으로 제시하는 일, 대통령이 조직의 효율적 장악을 위하여 정부조직의 개편을 추구하는 일 등 종래 정부 주도로 진행되어온 정부조직 개편작업은 매우 어려워진다. 특정인의 정치적 견해나 특정 집단의 요구에 따라 행정각부의 조직과 기능에 대한 정당한 검증된 이유제시 없이 이 합 집산의 실험을 계속함이 바람직할가를 심사숙고하여야 한다(Oh, 2013: 75-99).

정부조직개편은 새로운 환경적 요구나 정치적 이념을 반영하거나 기존 조직구조의 문제점을 시정하는 등의 방향으로, 행정기관들이 신설·폐지·통합·재조정된 모습을 띤다. 그러나 우리나라의 정부조직개편은 대외적으로는 주로 기존 편제의 구조적 문제나 기능상의 비효율성 문제 등을 해소하는 것을 주된 목적으로 표방하였지만, 실제로는 정권교체와 같은 정치적 상황 변화를 반영하거나 특정한 정치적 의도를 실현하기 위한 조직개편이 훨씬 더 많았다고 할 수 있다(Park, 2011: 5).

소방조직 개편에 관한 논쟁은 2003년 2월 18일 대구 지하철 화재, 2014년 4월 16일 세월호 침몰 등 대형재난이 발생할 때마다 논의되었다. 대구지하철 화재를 계기로 소방방재청이 개칭되었으며, 세월호 침몰을 계기로 소방방재청을 폐지하고 국민안전처를 신설하였다. 그러나 재난관리 조직이 개편될 때마다 소방조직은 항상 그 중심부에 있지 않고 주변에서 보조적인 역할을 수행하도록 조직은 설계되었다. 정부조직 개편은 재난 대응의 작동 가능한 실무역량과 전문성 강화보다는 위계질서를 정비하는 관료주의의 강화로 나타났다(Roh, 2015: 47).

5. 재난과 소방

분산된 국가재난 대응관리 체계를 통합 운영하기 위하여 2004년 6월 1일 소방방재청을 개칭했지만 분산된 재난관리 업무의 총괄에 있어 부처 간의 이기주의와 힘의 논리에 의하여 소방방재청의 재난관리는 국민의 기대에 부응하지 못했다. 세월호 침몰 재난을 계기로 육상재난, 해상재난 관리를 통합하기 위해 2014년 11월

19일 국민안전처를 출범했지만 재난관리를 둘러싼 소방직, 일반직, 해양경찰직 공무원 간 조직이기주의로 인해 재난관리의 효과성이 떨어지고 있다. 기획중심의 재난관리 보다 현장중심의 재난관리 정책이 집행되어야 작동가능하고 국민의 생명과 안전을 지키는 정책이 집행될 것이다.

미국은 911 무역센터 테러를 계기로 미국 행정부 각 부처에 분산되어 있던 대테러 기능 통합을 위하여 FEMA, 세관 및 이민공화국, 국경순찰대, 국토안전연구센터 등 22개의 기관을 통합하여 새로운 조직인 국토안보부(DHS)를 신설하였다. 총 인원 18만 여명이 이 대규모 조직의 주요 임무는 국경과 교통시설 보호, 태풍·홍수·테러 등 재난발생시 대비·대응 및 복구, 정보분석과 국가기반시설 보호, 국토안보 및 재난 안전 분야 과학기술 진흥 및 화학·생물학·방사능 및 핵 관련 대응수단 마련 등이다. 이 재난관리 조직 설치를 통해 미국의 재난대응체계는 자연재난 중심의 대응체계에서 테러 대처 중심의 “부” 수준의 조직으로 확대 개편되는 계기가 되었다. 따라서 미국은 포괄적인 안보개념으로 국토안보부를 창설하여 자연재난 및 인적재난, 사회재난 등 재난의 유형을 구분하지 않고 총괄조정업무와 대응업무 중심의 통합관리체계를 구축 하였다(Shin, 2015: 300).

미국소방청(USFA)은 조직편제상 FEMA 산하에서 협력·지원체계를 유지하고 있으나 실질적으로는 독립된 기관으로서의 역할을 하고 있다. 또한 최근에는 위기발생시 소방의 중요성을 더욱 강조하게 되어 소방청의 역할강화에 대한 필요성이 강하게 제기되고 있다. 일본 소방청은 지방자치단체로부터 재난 정보수집과 이에 따른 초동조치를 하는 중앙부처의 일선창구역을 해오고 있다. 이러한 소방청의 역할은 재난정보의 집약, 초동체제의 확립, 중앙방재회의 운영, 지역의 안전성을 높이기 위한 기반정비, 지방공공단체의 방재체제의 강화, 광역응원체제의 정비, 고도방재정보통신체제의 정비촉진, 그리고 자주적인 재난관리의 활성화이다 (Lee, *et. al.*, 2003: 371).

Table 3. Competitive value approach based on organizational effectiveness

Model	The emphasis	Goal	Development of the organization Fire
Open systems model	Organization Flexibility	Growth Resource acquisition	Independence Fire Department
Rational goal model	Organization Control	Productivity Efficiency	Fire Safety Policy capabilities, Fire safety training
Internal Process Model	Human Control	Stability Balance	Disaster Management Control Tower
Relationship Model	Human, Flexibility	Human resource development	Unified command system of disaster management

※ Source: Lee & Choe (2011)

IV. 한국 소방조직의 발전방향

본 연구는 한국 소방조직의 발전방향을 조직의 효과성 측면에서 접근하고자 한다. 우리나라의 소방조직은 중앙집권적 소방, 자치소방, 광역소방 등 다양한 형태로 운영되었으며, 21세기 무한경쟁시대에 있어 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다. 소방조직이 앞으로 나아가야 할 방향에 대해 조직의 효과성에 초점을 맞추어 분석할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 조직의 능률성이나 효율성 연구에서 적용하는 조직의 효과성을 중심으로 살펴보았다. 조직 효과성은 개방체제 모형, 합리적 목표모형, 내부과정 모형, 인간관계 모형 등이다(Lee & Choi, 2011: 478-486).

첫째, 개방체제 모형은 조직의 성장과 자원 습득을 주요한 조직목표로 간주하고 조직 환경과 바람직한 관계를 정립하여 조직을 성장시키는 것이다. 개방체제 모형과 관련하여 본 연구에서는 소방청 독립을 제안하였다.

둘째, 합리적 목표모형은 조직구조에서 통제를 강조하고 조직 내의 인간보다 조직 그 자체를 중시하고, 조직의 생산성, 효율성 등을 조직 목표로 간주 한다. 합리적 목표모형과 관련하여 본 연구에서는 소방안전 정책 기능과 소방안전교육을 제안하였다.

셋째, 내부과정 모형은 조직 그 자체 보다 조직 내의 인간을 중시하고 의사소통을 통해 조직이 효과적이 될 수 있다고 본다. 내부과정 모형과 관련하여 본 연구에서는 재난관리 컨트롤 타워의 역할을 제안하였다.

넷째, 인간관계 모형은 조직 내의 인간을 중시하고 조직 구조에서 유연성을 강조하는 모형이다. 인간관계 모형과 관련하여 본 연구에서는 재난관리 지휘체계의 일원화를 제안하였다. 한국 소방조직의 발전방향을 조직의 효과성 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 재난관리 컨트롤타워

재난관리 컨트롤타워는 재난과 관련한 모든 조직과 개인을 지휘·조정·통제하고, 재난정보를 공유하며 재난자원을 동원할 수 있어야 한다. 재난관리 컨트롤타워의 기능을 의사결정, 자원 확보, 정보처리, 언론 브리핑, 조직 간 조정 등 5가지로 정리할 수 있다(Jeong, 2015: 6-8).

첫째, 재난이 발생하면 재난관리 주체별로 긴급한 상황에서 국민의 생명과 재산을 지키기 위해서 일련의 의사결정과 대응 및 복구활동을 수행하게 된다. 정부, 피해자, 일반시민, 민간단체, 기업 및 언론기관 등 다양한 재난관리 주체들은 각각의 소유한 정보와 개별적 입장 등을 반영하여 의사결정을 하게 된다. 즉, 재난관리 컨트롤타워는 재난정보를 수집하고, 이를 분석하여 효과적인 재난관리를 달성하기 위한 의사결정을 한다(Oh, 2007: 75).

둘째, 자원 확보는 유능한 구조대원, 첨단 장비, 그리고 예산 등 인적 자원과 물적 자원을 확보하는 기능이다. 정확하고 신속하게 자원 활용상황을 관리하는 것은 사고 관리에 매우 중요하다. 자원은 정해진 자원관리체계를 통하여 적절한 권한기관의 요청에 의해 배치되어야 한다

(National Emergency Management, 2013: 121). 그러므로 재난관리 컨트롤타워는 첨단 장비와 같은 물적 자원, 재정적 자원, 인적 자원을 획득하는 기능과 국가적 재난지역에 신속하게 공급하는 것이 매우 중요하다.

셋째, 재난정보 처리는 다른 조직과 관련한 재난환경으로부터의 정보를 수집하고 해석하여 관련기관의 구성원이나 기관과 신속하고 정확하게 공유케 하는 것이다. 재난관리 컨트롤타워는 정보수집, 정보분석, 정보선택, 정보보안 등의 기능이 매우 중요하다(Aldrich & Herker, 1977: 218-219). 최근 재난대응에 있어서 재난정보의 중요성이 증대되고 있으며, 재난정보의 공유가 상시적으로 이루어질 수 있도록 네트워크가 구축되어야 한다. 또한 재난이 발생했을 때 신속하게 재난상황을 전파하고 재난관리 자원을 지원할 수 있는 네트워크가 구축되어야 한다(Chae, 2015. 76).

넷째, 언론브리핑 기능은 재난이 발생했을 때 재난정보를 정확하고, 시의적절하게 제공함으로써 그 피해를 최소화하고, 언론에 대한 원활한 취재지원을 하는 한편, 재난 관련 기관 간 통일된 입장을 유지하여 국민의 신뢰를 확보하고 나아가 국민의 생명과 재산을 지키는 것이다. 재난 발생 시 수습 단계에서의 국민과 언론매체 등을 대상으로 시행하는 일체의 재난 관련 정보전달 및 소통활동이다.

다섯째, 재난대응은 예방단계와 달리 복수의 기관이 참여하게 되고 관련기관들 간의 권한설정, 역할분담 등 조정의 문제가 야기된다(Kim, *et. al.*, 2014: 244-245). 재난관리에서 조정(Lee, 2007: 62)의 가장 큰 문제는 계층제적 관리에서와 같은 명령과 통제(command and control)를 확보할 수 없다는 것이다(Jennings, 1994: 53). 재난관리에서는 기존 조직들이 새로운 역할을 수행하게 되는 한편, 새로운 조직들이 등장함에 따라 기존의 정상적인 조정체계가 더 이상 작동하지 못하게 된다(Dynes, 1978: 51). 그러므로 적절한 순간에서의 조정은 계층제적 권위보다도 더욱 중요한 동시에, 효과적인 재난관리를 위해서는 명령과 통제 모델이 아니라 조정 모델이 필요하다(Kreps, 1991: 44-46).

소방조직의 재난관리 컨트롤타워 기능은 재난현장에서의 전체적인 상황을 관리하고 임무수행을 감독하기 위한 총괄적인 지시와 감독, 조정기능을 수행하는 것이다. 또한 재난대응 기능만을 수행하는 것이 아니라 재난이 발생하기 전의 예방, 대비와 재난발생 후의 대응과 복구활동을 모두 포함하는 한편, 정부, 기업, 시민 사회 영역의 다양한 재난관리 기능과 업무를 조정하는 것으로 구성되어야 한다(Lee, 2015: 32).

2. 소방청 독립

소방조직의 역할이 재난의 종류와 유형에 관계없이 강화되고 있는 것은 복지국가와 함께 안전을 추구하는 범세계적인 추세이고, 문제는 현 시점에서 우리나라 소방조직은 그 역할의 중요성에도 불구하고 충분한 역량을 발휘하기 위한 여건을 갖추지 못하고 있다는 것이다. 특히 국가가 소방조직의 취약함을 우선적으로 개선해야 효과적이고 현장중심의 재난관리를 수행할 수 있다. 우리나라의 소방조직을 보다 선진화시키고 이를 통하여 국가재난관리체계를 더욱 굳건히 하기 위해서는 소방자체 기능을 충실히 수행할 수 있는 여건을 만들고 동시에 여타의 병렬 조직과 상호간섭이 일어나지 않도록 해야 한다(Yoon, 2001:23).

소방조직은 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진을 목적으로 하는 조직으로서 국민의 안전을 책임지는 전문성과 특수성이 반영된 안전조직 조직이다. 국민이 바라는 정부의 역할은 규제·단속·인·허가 등 관리행정이 아니라 직접적으로 혜택을 받는 서비스 행정으로 국민에게 제공되는 서비스의 확대를 요구받고 있으며, 화재, 구조, 구급 등 소방행정 수요가 폭증하는 환경에서 소방업무의 능력을 향상시켜 서비스의 질적 향상과 국민에게 다양한 소방행정 수혜 기회의 확대가 필요하다. 국민에게 제공되는 안전서비스가 행정수요의 다양화 추세에 맞도록 과학적 시스템으로 준비하는 등 이에 적절히 대응하고 막대한 자원을 관리할 주체로서 종합소방행정기관이 필요하다.

또한 재난의 광역화·대형화 추세에 따라 국가적 재난에 효과적으로 대응하기 위해서는 자치단체 소속의 지방소방조직을 하나로 묶을 수 있는 조직체계가 필요하다. 효과적인 현장대응을 위해서는 지방소방조직간 통합된 명령·지휘체계 및 대응매뉴얼, 원활한 의사소통을 위한 동일한 통신수단의 확보 등 재난대응 Software의 통일성이 무엇보다 중요한 요소로 이를 위해서는 지방소방조직을 하나의 조직체로 통합할 수 있는 구심점으로서, 재난대응의 통일성을 기하기 위한 소방청 독립이 시대적 요청이다(Kim, 2008: 88).

3. 소방안전정책 기능

정부정책(policy)이란 정부가 공공문제를 해결하고 또 공공목표를 달성하기 위하여 정치적 과정을 거치면서 공식적으로 결정한 기본방침을 의미한다. 바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침이다(Chung, 2000: 52).

소방정책은 화재를 예방·경계, 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리증진을 위한 정부의 행동방향이라고 정의 할 수 있다. 또한 소방안전에 관한 문제를 해결하기 위한 정책의 형성, 집행, 평가 등에 관한 이론과 방법을 연구하는 학문이 소방정책학이다. 소방정책의 목표는 사회의 안전문제를 해결하거나 공익을 달성함으로써 바람직한 안전사회 실현이고, 소방정책 목표는 정책집행 평가기준이 된다.

최근 소방정책은 화재예방 및 경계, 화재진압, 구조·구급활동에 국한된 고전적인 소방정책에서 새롭게 변화하는 환경에 대응하기 위한 소방정책으로 변화하고 있다. 점점 더 복잡하고 다변화해 가는 사회에서 재난 발생도 복잡·다양해지고 있으며, 소방 활동여건도 도시화로 인하여 점점 악화됨에 따라 재난대응도 과학화되고 있는 상황이다. 더구나 국민생활 수준의 향상으로 소방행정수요가 규제행정에서 국민이 요구하는 서비스

소방행정으로 빠르게 변하고 있음도 고려해야 한다. 뿐만 아니라 국민들이 소방행정기관으로부터의 고질의 소방행정 서비스를 요구하는 시대에 와 있다(Kim, 2010: 36-37). 소방정책의 필요성은 재난의 급속한 증가와 유형의 다양화, 소방행정환경의 급속한 변화, 소방수요의 급격한 증가, 소방행정의 질적 개선 요구 등을 들 수 있다.

소방정책은 일반행정과는 달리 특수성을 갖고 있다. 그 특수성은 긴급성, 위험성, 결과성, 가외성, 전문성, 위기 대응성, 규제성, 현장성, 대기성, 신속·정확성 등의 특성을 지니고 있다(Lee, et. al., 2004: 265-266). 소방정책은 일반적으로 예방정책, 방호정책, 구조 및 구급정책, 긴급구조 정책, 소방안전 교육정책 등으로 구분할 수 있다. 첫째, 예방정책은 국민의 생명과 안전, 재산을 보호하기 위하여 각종 재난이 발생 하지 않도록 사전에 위험요소를 제거하는 활동이다. 둘째, 방호정책은 각종 재난이 발생하였을 때 인적 자원과 물적 자원을 동원하여 재난대응을 하는 일련의 활동이다. 셋째, 구조 및 구급정책은 재난현장에서 급박한 신체적 위험상황에 처해 있는 사람을 보호하고 안전한 장소로 구출하며, 부상을 당한 사람에게 응급의료서비스를 제공하는 활동이다. 넷째, 긴급구조 정책은 긴급구조 현장에서의 전체적인 재난상황을 관리하고 임무수행을 감독하기 위한 총괄적인 지시와 감독, 조정기능을 수행하는 활동이다. 다섯째, 소방안전 교육정책은 재난이 발생하거나 사람의 생명과 신체에 피해를 가져 올 수 있는 사고의 원인을 예방하고 그로부터 발생하는 피해를 최소화할 수 있도록 능력을 길러주는 활동이다.

소방업무영역과 범위는 과거보다 확대될 것으로 예상되고, 소방업무의 유형도 다양화될 것으로 보인다. 이는 소방업무가 안전관리정책의 중요한 영역 및 내용을 구성하고, 안전관리정책의 기반으로 위상을 확보하게 될 것이다(Lee, et. al., 2008: 2).

4. 대국민 소방안전교육

최근 발생하는 대형재난의 원인은 무엇일까? 대형재

난의 원인을 불특정 다수인의 안전의식이 부족한 탓으로 돌리고 있다. 안전은 인간의 존엄성을 바탕으로 위협요소를 줄여 안전사고를 사전에 예방하고 재난이 발생 할 때에 그 피해를 최소화하는 적극적인 방법이다.

대국민소방안전 교육은 공급자 중심에서 수요자 중심으로, 공학중심에서 인문학적 중심으로, 이론중심에서 체험중심으로, 안정불감증 중심에서 제도개혁 중심으로, 화재진압 중심에서 피난 중심으로 전화되어야 한다.

첫째, 안전교육은 공급자중심의 일방향 소방안전교육에서 수요자 중심의 쌍방향 소방안전교육으로 전환되어야 한다. 그 동안의 소방안전교육은 연소의 3요소, 화재의 종류 등 일방적인 공급자 중심에서 이루어져 왔다. 그러나 국민은 연소의 3요소, 화재의 종류에 관심이 없고 알 필요성을 전혀 느끼지 못한다. 국민은 재난이 발생했을 때 안전하게 대피하고, 생명을 보호할 수 있는 실질적인 내용을 알고 싶어 한다. 따라서 소방안전교육은 국민이 알고 싶고, 재난이 발생할 때 실질적으로 도움이 되는 내용으로 구성되어야 한다.

둘째, 작동 불가능한 이론중심 소방안전교육에서 작동 가능한 체험중심의 소방안전교육, 현장중심 교육으로 전환되어야 한다. 소방안전교육이 이론교육에 치중하다 보면 비상상황에서 정상적인 사고가 불가능하기 때문에 패닉을 유발할 수 있다. 따라서 체험에 의해 몸으로 익혀서 비상상황 발생 시 몸으로 반응하는 교육이 이루어져야 한다.

셋째, 그 동안의 우리나라의 소방안전교육은 공학 중심으로 이루어졌다. 우리나라 대부분의 대형재난은 공학적인 시스템이 갖춰지지 않아서 발생한 것이 아니라 시스템을 관리하는 사람의 마음을 움직이지 못해서 비롯되었다고 사료된다. 세월호의 선장, 대구지하철 화재 당시 기관사의 마음을 움직일 수 있는 인문학 중심의 소방안전교육이 이루어졌다면 재난으로 인한 피해는 최소화될 수 있었을 것이다.

넷째, 「소방기본법」을 비롯하여 소방관계법령에는 대국민 소방안전교육에 관한 많은 내용을 담고 있다. 이 많은 내용을 집행할 수 있는 전담부서도 없고, 교육

내용의 표준화도 이루어지지 않고 있다. 따라서 전국의 소방서에 소방안전교육을 전담하는 교육훈련과(안)를 설치하고 「소방기본법」 제17조의 2에 근거하고 있는 소방안전교육사에 의해 전문적인 교육을 실행하여야 할 것이다.

다섯째, 유치원생, 초등학교생들에게 소화기 사용법을 가르치는 것은 올바르지 않은 소방안전교육 내용이다. 소화기 사용법을 가르치는 것은 소방안전교육의 프로그램이 다양하지 않기 때문에 이런 교육의 현실이 있는 것이다. 유치원생, 초등학교생들에게는 화재를 사전에 예방할 수 있는 교육과 화재가 발생했을 때 피난중심의 소방안전교육이 실행되어야 한다.

5. 재난관리 지휘체계 일원화

최근 재난의 환경을 살펴보면 1개 소방서 단위로 대응하기 곤란한 광역적 재난이 빈번하게 발생하고 있다. 재난관리에 있어 일사불란한 지휘체계 확립과 국민에게 신뢰받는 정부의 재난관리를 위한 소방공무원의 국가직 전환이 절실하다. 광역자치단체장인 시·도지사의 책임으로 되어 있는 소방조직을 국가조직으로 강화하여 재난에 신속·정확하게 대응할 수 있는 일원화된 지휘체계를 구축해야 한다.

2개 이상의 지방자치단체에 걸쳐 재난이 발생하였거나 재난이 발생한 자치단체의 역량만으로는 대응이 불충분하거나 나아가 재난이 발생한 다른 지방자치단체에 소방력을 지원해야 하는 경우 소방서장이 중앙정부의 지휘를 받아야 하는데, 동시에 법적 책임자인 시·도지사의 지휘도 받아야 하기 때문에 구조적으로 효율적 지휘가 이루어질 수 없다. 불확실성이 특징인 재난은 국가 차원에서 적정 수준의 재난대응 소방자원을 확보하여 유연하게 운용하는 것이 지방자치단체별로 중복 분산 보유하는 것보다 훨씬 경제적이다(Won, 2014).

지방직 소방공무원을 국가직으로 전환해야 하는 근거는 국가위기 관리의 패러다임 변화, 일사불란한 지휘체계 확립, 광역적 재난의 적극적 대응, 소방업무의 지

방사무로서 한계 등이다.

첫째, 9·11테러를 계기로 국가위기관리 영역이 국가의 주권을 지키는 차원의 전통적 안보에서 재난관리까지 포함하는 국가위기관리의 패러다임이 변화하고 있다. 안보의 개념이 바뀌었다는 것은 자연환경과 사회환경을 둘러싼 환경이 변화하였다는 의미한다. 재난, 테러로 인해 수천 명이 사망하고, 지진으로 인해 수십만 명이 사망하였으며, 새로운 전염병 등 신종재난이 발생하여 국민의 생명을 위협하고 있다. 최근에는 인적 재난의 발생으로 수백 명이 희생되었으며, 세계 각 국가들은 이러한 재난을 국가위기관리차원에서 다룰 필요성을 느끼고 있다(Lee, 2012: 71). 이러한 재난관리 패러다임의 변화는 자치단체장인 시·도지사의 책임으로 되어 있는 소방직을 국가조직으로 전환하여 효과적으로 재난에 대응해야 한다.

둘째, 재난현장에서 국가직·지방직 이원화에 따른 지휘체계 혼란이 실제 발생하고 있다. 2005년 강원도 산불, 2014년 세월호 침몰 재난이 발생했을 때 중앙정부 소방조직인 소방청과 지방정부의 도(道) 간의 지휘체계 혼란이 발생했다. 재난대응조직인 소방조직을 국가직으로 일원화 하여 일사불란한 지휘체계가 확립되어야 할 것이다.

셋째, 재난의 환경은 매우 복잡·다양한 양상을 띠고 있으며, 예측 불가능한 재난의 발생으로 인하여 대규모 인적·물적 피해를 입고 있다. 특히, 최근에는 자연재난, 인적재난, 사회적 재난이 개별적으로 발생하기 보다는 복합적이고 대규모적인 양상으로 발전하고 있다(Chae, 2015: 474). 대규모의 재난은 이미 지방자치단체의 관리 능력을 넘어서고 있다. 이러한 광역적 재난을 적극적으로 대응하기 위해서는 소방공무원 국가직 전환이 절실하다.

넷째, 소방관련 법률상 나타난 국가사무는 1991년 15.4%, 1995년 16.4%, 2004년 33.8%, 2008년 43.0%, 2012년 48.5%로 점차 증가해 왔다(Jung, et. al., 2013: 2). 소방사무 중 공동사무는 더욱더 증가하는 경향을 보이고 있으며, 2004년 이후 소방방재청이 개청하면서 점

차로 자치사무의 비중은 감소되고 있는 추세를 보이고 있다. 소방조직은 각종 재난에 효과적으로 대처하기 위한 재난관리의 성격을 가지고 있어서 일상적인 공공서비스를 생산하고 제공하는 일반행정과는 그 성격이 다른 특성을 지니고 있다. 소방조직적 측면에서도 소방조직과 일반재난조직 간의 조직문화가 다르다는 것에도 주목할 필요가 있다(Jung, et. al., 2013: 1-14). 따라서 소방사무는 지방고유의 사무처리보다 광역적 재난관리 업무가 증하고 있어 효과적인 재난관리를 위해서 일원화 된 재난관리 지휘체계 확립이 필요하다.

V. 결론

오늘날 소방조직은 화재뿐만 아니라 재난 등 국민생활에 있어 각종 위험으로부터의 안전과 대국민소방서비스를 제공하는 과거 어느 때보다 확장된 개념인 “소방”으로 인식되고 있다. 소방의 개념을 명확하게 정의한다면 「소방기본법」 제1조의 목적에 비추어볼 때 “공공의 안녕질서 유지와 복리증진을 위한 수단으로서 행하는 화재의 예방·경계·진압 및 재난 등 각종 위급한 상황에 있어서의 구조·구급활동”이라 할 수 있겠다.

이처럼 소방조직은 화재의 예방·경계·진압이라는 화재중심에서 사회가 발전하면서 구조·구급활동으로 그 업무의 영역을 넓혀갔으며, 최근에는 재난관리의 업무를 소방조직에서 집행하고 있어 소방조직은 급변하는 환경에 적응하면서 발전해왔다.

이러한 의미에서 본 연구는 국민이 만족하는 소방안전 서비스를 제공하고, 국민의 지지를 받을 수 있는 소방상을 정립하여 국민의 생명과 안전, 그리고 재산을 보호할 수 있는 소방조직의 발전방향을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 재난현장의 일사불란한 지휘체계를 확립하기 위하여 소방청이 독립되어야 하고, 소방공무원을 국가직으로 전환되어야 할 것이다. 둘째, 재난관련 조직과 구성원을 지휘·조정·통제하고, 재난정보를 공유하고 재난자원을 동원할 수 있는 재난관리 컨트롤타워의 역

할을 수행해야 할 것이다. 셋째, 우리사회의 안전문제를 해결하고, 공익을 달성함으로써 바람직한 안전사회를 실현할 수 있는 소방안전 정책기능을 수행해야 할 것이다. 넷째, 24시간 출동체계를 갖추고 있어 언제 어디서 신속하게 출동할 수 있는 재난대응 기능을 수행해야 할 것이다. 다섯째, 실천 가능하고, 작동 가능한 체협중심의 소방안전교육 기능을 수행해야 할 것이다.

끝으로 본 연구는 실태분석에서 오는 한계를 가지고 있다. 따라서 이러한 본 연구의 한계를 보완하는 실증적인 연구가 진행되어 소방조직에 대한 학술적 발전에 기여할 것을 기대한다.

References

- Aldrich, H. and D. Herker. 1977. Boundary Spanning Roles and Organization Structure. *Academy of Management Review*. 2: 213-231.
- Chae, Jin. 2014. Analysis of Factors Influencing Invigoration of 119 Life Safety Party - Focused on Awareness of Fire-fighting Officers Working in Gyeonggi Province. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 10(5) 1-31.
- Chae, Jin. 2015. A Study on the Improvement of the Disaster Response System for Hazardous Materials Accidents. *Korean Journal of Public Administration*. 49(2): 473-506.
- Choi, Byong Hahk and Hak Soo Kim. 2002. A Study on the Policy Tasks for the Development of National Fire Service: Redesigning Institutional and Organizational Improvement for the Establishment of the National Fire Service Agency. *The Journal of the Korean Society of Emergency Medical Technology*. 6(6): 185-197.
- Chung, Chung Gil. 2000. *Theories of Policy Sciences*. Deamyong Publisher.
- Dynes, Russell R. 1978. Interorganizational Relations in Communities under Stress. In Quarantelli, E. L. (ed.). *Disasters: Theory and Research*. Beverly Hills, CA: Sage Publications Inc.
- Ha, Hyue Su. 2008. An Empirical Study on Logics for Enlargement of Central Government's Financial Support in Local Fire Services. *Korean Public Administration Quarterly*. 20(4): 1133-1153.
- Hwang, Young Chul, Jae Ung Jeong, Chool Geun Jeong, and Yang Sun Im. 1988. A Consideration on Fire Service Administration Available for the Society of Decentralized Power in our Country. *Korean Institute of Fire Science & Engineering*. 2(3): 36-46.
- Jennings, Edward T. Jr. 1994. Building Bridges in the Intergovernmental Arena: Coordinating Employment and Training Programs in the American States. *Public Administration Review*. 54(1): 52-60.
- Jeong, Si Gu. 2015. A Study on the Disaster Control Tower from the Boundary Spanning Units. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 11(5) 1-25.
- Jung, Byung Soo, Sang Il Ryu, and Hye Won Ahn. 2013. On the Allocation of Fire Administration Functions between Central and Local Governments in Korea. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 9(4): 1-14
- Kang, Uk, Jun Seok Park, and Jun Teak Jo. 2015. Innovation and Improvement of National Emergency Management System in Korea: Focused on All-Hazard Approach. *Korean Security Science Review*. 43: 7-35.
- Kim, Gi Duck. 1988. A Study on Emergency Management: With Special Emphasis on Storm and Flood Disaster Management of Korean Government. Master's thesis. The Graduate School of Public Administration Seoul National University.
- Kim, Jung Ku. 2010. Comparative Analysis of Fire Service Policy and Fire Service Governance among Korea, America, and Japan. *Journal of Policy Development*. 11(1): 219-242.
- Kim, Sang Hyun. 2008. A Study on the Reorganization of Korean Disaster Management System. Master's thesis. The Graduate School of Public Administration Graduate School of Konkuk University.
- Korean Association for Local Government Studies. 2012. *Funding Plan Local Firefighting Fiscal Expansion for National, Rational Sharing and Funding Measures of Liver Fire Service*. Gyeonggi-do Disaster and Safety Headquarters.
- Kreps, Gary A. 1991. Organizing for Emergency Management. In Thomas E. Drabek, and Gerard J. Hoetmer (eds.). *Emergency Management: Principles and Practice for Local*

- Government. Washington, D.C.: International City Management Association.
- Lee, Chang Won and Chang Hyeon Choe. 2011. *New Organization Theory*. Daeyoungmunhwa-Sa.
- Lee, Hwang Woo. 1989. A Location and Task of Fire Service in Korea. *Korean Institute of Fire Science & Engineering*. 3(2): 31-39.
- Lee, Jae Eun, et. al. 2006. *The Theory of Disaster Management*. Daeyoungmunhwa-Sa.
- Lee, Jae Eun, Gi Geun Yang, and Sang Il Ryu. 2008. A Study on the Development Direction of the Future Changes in the Social Environment and Fire Policy. *Korean Journal of National Crisis and Emergency Management*. 2(2): 1-21.
- Lee, Jae Eun. 2007. Efficient Disaster Management and the Establishment of the Cooperative System among the Civil Society, Government, and the Military: Using the Jennings' Model. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 3(1) 62-74.
- Lee, Jae Eun. 2012. *Crisis Management Science*. Daeyoungmunhwa-Sa.
- Lee, Jae Eun. 2015. *Innovation Plan of the National Disaster Crisis Management Systems through The Sewol Ferry Disaster*. The First Anniversary Seminar of the Sewol Ferry Disaster.
- Lee, Jong Youl, et. al. 2009. *Building Fire Policy Development Fire Fighting Training System for the Theory of Fire Fighting*. National Emergency Management Agency.
- Oh, Jun Gen. 2013. A Legislative Political Analysis of the Recent Reorganization of the Korean Central Government. *Korean Journal of Public Administration*. 47(3): 75-99.
- Oh, Keum Ho. 2007. The Application of Asymmetric Information Problem to the Decision Making Trends of the Disaster Management Units in the Recovery Process. *Korean Review of Crisis & Emergency Management*. 3(1): 225-237.
- Park, Chun Oh. 2011. A Critical Review on Korea Government Reorganization. *Journal of Local Government Studies*. 20(1): 157-167.
- Park, Jong Tack. 2006. A Study on the Development Direction of the Fire Fighting System. *Journal of Daegu Health College*. 26: 237-251.
- Roh, Jin Chul. 2015. The 1st Memorial Service for Sewol Ferry Disaster and Innovation of National Crisis Management System. *The Happy World Foundation, Collection of Materials about Policy Debate by the Korean Association for Crisis and Emergency Management*.
- Ryu, So Hyun. 1992. A Study on Fire Prevention Administration Development Direction. *Korean Institute of Fire Science & Engineering*. 6(2): 25-32.
- Shin, Yong Sik. 2015. Comparative Study on Institutional Change of Disaster Management between Korea and the U.S.A. *Korean Public Administration History Review*. 37: 289-328.
- The Korean Association for Organizational Studies. 2009. *Research Services for the Census of Firefighting Services*. National Emergency Management Agency.
- Won, Sung Soo. 2014. *Fire Officials Necessity of the Switching State Officials*. The Kyunghyang Shinmun.
- Yoon, Myong O. 2001. Fire Department Established Its Logical Background and Orientation. *Korean Institute of Fire Science & Engineering*. 2(4): 23-33.
- Yu, Eun Yeong. 2015. *Day of Fire, Change History of the Fire Organization Looks Back*. Fire Prevention News.

Korean References Translated from the English

- 강욱, 박준석, 조준택. 2015. 국가 재난관리 체계의 혁신과 발전 방향: 모든 위험 접근법을 중심으로. *한국경호경비학회지*. 43: 7-35.
- 경기도소방학교. 2015. 소방법령 II. 우리사.
- 김기덕. 1988. 비상관리 행정에 관한 연구: 한국공수해관리를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김상현. 2008. 한국재난관리체계 개편에 관한 연구: 현 재난관리체계의 문제점 분석을 통한 소방조직 역할 제고 중심으로. 건국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김중구. 2010. 한국, 미국, 일본의 소방정책과 소방거버넌스 비교분석. *정책개발연구*. 11(11): 219-242.
- 노진철. 2015. 세월호 참사 1주기 추모 및 국가위기 관리시스템 개혁. 행복세상 2015 국가위기 관리학회 정책토론회집.
- 박종탁. 2006. 한국 소방제도의 발전 방향에 대한 연구. 대구보건대학 논문집. 26: 237-251.
- 박천오. 2011. 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. 한국조

- 직학회보 8(1): 157-167.
- 신용식. 2015. 한국과 미국의 재난관리 제도변화 비교연구. 한국행정사학지. 37: 289-328.
- 오금호. 2007. 재난복구 시 재난관리 주체의 의사결정에 대한 비대칭정보 문제의 적용. 한국위기관리논집. 3(1): 225-237.
- 오준근. 2013. 정부조직개편에 대한 입법 정책적 고찰. 한국행정학보 47(3): 75-99.
- 원성수. 2014. 경향신문. [기고] 소방공무원 국가직 전환의 당위성.
- 유소현. 1992. 예방소방행정의 발전방향에 관한 연구. 서울특별시 건축물의 소방시설을 중심으로. 한국화재소방학회 논문지. 6(2): 25-32.
- 유은영. 2015. 소방의 날, 되돌아보는 소방조직 변천사. 소방방재신문.
- 윤명오. 2001. 소방청 설립논리 배경과 그 지향점: 기능적 측면을 중심으로. 한국화재소방학회지. 2(4): 23-33.
- 이재은, 양기근, 류상일. 2008. 미래 사회의 환경 변화와 소방정책의 발전 방향 연구. 국가위기관리연구. 2(2): 1-21.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 대영문화사.
- 이재은. 2007. 재난관리에서의 민·관·군 협력체계 구축방안. 한국위기관리논집. 3(1) 62-74.
- 이재은. 2012. 위기관리학. 대영문화사.
- 이재은. 2015. 세월호 참사를 통해 본 국가위기관리 시스템의 혁신 방안. 세월호 참사 1주기 추모 및 국가위기관리 시스템 개혁. 행복한 세상 국가위기관리 정책토론회 I.
- 이종열 외. 2009. 소방정책개발 소방교육 체계구축을 위한 소방학 정립 연구. 소방방재청.
- 이창원, 최창현. 2011. 새조직론. 대영문화사.
- 이황우. 1989. 한국소방의 위상과 과제. 한국화재소방학회논문지. 3(2): 31-39.
- 정병수, 류상일, 안혜원. 2013. 국가와 지방간 소방사무 재배분에 관한 논의. 한국위기관리논집. 9(4): 1-14
- 정시구. 2015. 경제연결단위로 본 재난 컨트롤타워 고찰. 한국위기관리논집. 11(5) 1-25.
- 정정길. 2000. 정책학원론. 대명출판사.
- 채진. 2014. 119생활안전대의 활성화 영향요인 분석: 경기도 소방공무원의 인식을 중심으로. 한국위기관리논집. 10(5) 1-31.
- 채진. 2015. 유해화학물질 사고의 재난대응체계 개선방안. 한국행정학보. 49(2): 473-506.
- 최병학, 김학수. 2002. 한국소방발전을 위한 정책과제 연구: 소방청 신설에 대응하는 제도·조직개선 구상. 한국응급구조학회지. 6(6): 185-197.
- 하혜수. 2008. 지방소방재정에 대한 국비지원의 확대논거 연구 -지방소방사무에 대한 실증분석. 한국행정논집. 20(4): 1133-1153.
- 한국조직학회. 2009. 소방사무 전수조사를 위한 연구용역. 소방방재청.
- 한국지방자치학회. 2012. 지방소방재정 확충을 위한 국가·지방간 소방사무의 합리적 분담 및 재원확보 방안. 경기도 소방재난본부.
- 황영철, 정재용, 정출근, 임양순. 1988. 지방화시대에 따른 소방행정의 발전적 대응. 한국소방의 아픔과 꿈. 한국화재소방학회논문지. 2(3): 36-46.

Received: Jun. 9, 2016 / Revised: Jul. 3, 2016 / Accepted: Jul. 8, 2016

한국의 소방사와 발전방향

국문초록 본 연구는 1945년 8.15해방 이후부터 박근혜 정부의 국민안전처 소속 소방조직의 역사적 변천을 이론적으로 검토하고 소방조직의 발전방향을 정책적 제언을 하는데 목적이 있다. 재난관리 조직이 개편될 때마다 소방조직은 항상 그 중심부에 있지 않고 주변에서 보조적인 역할을 수행하도록 조직은 설계되었다. 한국 소방조직의 발전방향으로 재난관리 컨트롤타워 기능 수행, 소방청 독립, 소방안전 정책 기능 수행, 체험 중심의 대국민 소방안전교육, 재난관리 지휘체계의 일원화 등을 제언했다.

주제어 : 소방사, 소방청 독립, 소방안전정책

Profiles **Jin Chae** : I received a Ph. D. degree from University of Seoul (A study on the Factors Affecting the Effectiveness of Disaster Management in Fire Administration), and am currently serving as a full-time professor at Gyeonggi-Do Fire Service Academy. Concurrently, I am also an Operations Director of Korea Policy Forum, a Scouting Director of the Korean Association for Crisis and Emergency Management, a Special Affairs Director of Crisis Management Theory and Practice, an Editorial Committee Member of the Korean Institute of Fire Science and Engineering Journal, a Researcher of the Korean Association for Policy Development, and a Regular Member of the Korean Association for Public Administration. Major fields of interests are disaster management, fire-fighting policy, fire administration, safety culture, and risk and safe society, etc. Major publications include *Fundamentals of Disaster Management* (Institute of Educational Development) and articles such as “Improvement Plan of Disaster Response System for Hazardous Chemical Accidents”(Korean Journal of Public Administration, 2015), “An Influence Factor Analysis of Leisure Activities among Firefighters in Alleviating PTSD” (Korean Review of Crisis & Emergency Management, 2014), and “Analysis of a Multi-organization Disaster Management Cooperation System” (Korean Institute of Fire Science & Engineering, 2012)(korea119@gg.go.kr).