

A Plan for Implementing Immediate Compulsion in the Fire Administration

Cheol Ho Jeong^{1#}, Young Bok Kwon²⁺

¹ Department of Law, National Andong University, 1357 Kyungdong-ro, Andong, Korea

² Department of Fire Administration, Sehan University, 33 Sehandae-ro, Shinpyeong, Dangjin, Korea

Abstract

In the fire administration, immediate enforcement could impede individual interests or property of the citizen that could interfere with fire-fighting operations during the emergent situation causing immediate risks to other people's lives and property. However, due to the emphasis of private property protection, the fire administration officials tend to enforce immediate compulsion passively out of fear that they might be responsible for compensation and be involved in litigation. To ensure and promote the effectiveness of enforcing immediate compulsion, institutional supplementation is required. In addition, fire officers should be empowered to directly take precautions against danger on behalf of the police when they notice any obstruction to firefighting activities. Other suggestions include enrolling fire officers in compensation insurance, creating an investigation system for liability of fire officers who are involved in litigation from their firefighting activities, and sharing compensation burden with the national or local government.

Key words: fire prevention administration, firefighting disruption, immediate enforcement

1. 머리말

소방행정은 화재와 재난·재해 및 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급활동을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하여 공공의 안녕질서유지와 복리증진에 기여함에 목적이 있다. 소방기본법 제16조제1항은 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황이 발생하였을 때에는 소방대를 현장에 신속하게 출동시켜 화재진압과 인명구조·구급 등 소방에 필요한 활동을 하도록 규정하고 있다.

소방행정의 목적과 긴급성이라는 특성에 비추어 볼 때, 과태료나 행정형벌과 같은 사후적인 처벌은 행정 목적 달성에 있어서 실효성 있는 수단으로 보기 어렵다. 일반적으로 행정상 강제에 있어서는 행정상 강제집행이 우선이고, 의무 부과 없이 개인의 신체나 재산에 실력을 행사하여 행정목적 달성을 하는 행정상 즉시강제는 국민의 기본권 침해의 성질이 크다는 이유로 법적생활의 안정성과 예측가능성을 중시하는 법치국가에서는 예외적이고 보충적으로만 행사되어야 하는 것으로 이해되고 있다.

The 1st author: Cheol Ho Jeong, Tel. +82-54-820-5402, e-mail, jeong041@andong.ac.kr

+ Corresponding author: Young Bok Kwon, Tel. +82-41-359-6099, e-mail, himmel8043@hanmail.net

그럼에도 소방은 국민의 생명과 신체 또는 재산과 같은 중대한 법익을 보호함에 목적이 있고, 소방활동 상황의 발생에는 그 자체로서 긴급성이 내포되어 있다는 특성을 고려하지 않을 수 없다. 따라서 소방행정 영역에서는 행정상 즉시강제가 다른 행정 영역과 비교하여 그 필요성과 효용성이 크다고 할 수 있다. 전통적으로 행정상 즉시강제는 경찰행정법 분야를 중심으로 발전하였으나, 소방행정이나 소방활동은 생명과 재산에 대한 위험이 현실화된 경우 신속하고 적절한 대응을 통해서 국민의 인명과 재산 피해를 최소화할 필요가 있다는 점에서 소방행정 영역에서도 경찰법분야에 못지않게 행정상의 강제수단이 적극적으로 활용될 필요가 있다.

과거에도 반복되어 왔고, 최근에 발생한 의정부 오피스텔 화재사건과 제천 스포츠센터 화재사건, 그리고 밀양 세종병원 화재사건 등에서도 확인할 수 있듯이, 화재로 인하여 대규모의 인명피해와 재산피해가 발생한 배경에는 소방대상물이 갖추어야 할 소방 관련법의 안전기준을 위반하거나 불법 주정차 차량이나 적치물 등이 소방대의 소방활동과 소방현장 진입을 어렵게 하여 생명을 구할 수 있는 골든타임을 놓치는 일이 반복되고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 소방당국이나 소방공무원은 소방활동 과정이나 소방현장에서 소방행정의 목적 달성을 위한 행정상 즉시강제권을 발동하는 데에 소극적인 태도를 보이고 있다. 이는 전통적인 행정상 즉시강제는 최후의 보충적 수단으로 활용되어야 하고 그에 대한 손실보상 등이 이루어져야 한다는 점이 강조되어 왔고, 소방기본법 역시 내용상으로 행정상 즉시강제로 볼 수 있는 여러 규정을 두고 있음에도 법률의 규정 자체가 모호한 경우에서 비롯된 면이 있다. 따라서 소방행정에서 행정상 즉시강제를 통하여 그 목적을 실효적으로 달성할 수 있도록 하기 위해서는 행정상 즉시강제에 대한 체계적인 규정 정비와 이로 인한 보상과 책임 등을 명확히 하고, 소방현장에서 소방활동에 종사하는 소방공무원의 부담을 경감할 수 있도록 제도적 보완이

필요하다. 이에 이하에서는 소방법 특히 소방기본법을 중심으로 법에 산재되어 있는 행정상 즉시강제의 내용과 그에 대한 일반론에 대하여 검토를 하고, 현행 소방기본법의 행정상 즉시강제에 대하여 몇 가지 개선방안을 제안하고자 한다.

II. 소방행정에 있어서 행정상 즉시강제 일반론

1. 소방행정상 즉시강제의 개념 및 필요성

1) 소방행정상 즉시강제의 개념

일반적으로 행정상 즉시강제는 행정상 장애가 존재하거나 장애의 발생이 목전에 급박한 경우 개인에게 의무를 부과할 시간적 여유가 없거나 그 성질상 의무를 부과해서는 행정목적 달성을 할 수 없는 경우 직접 국민의 신체나 재산에 실력을 행사하여 행정상 필요한 상태의 실현을 목적으로 하는 작용으로 이해되고 있다 (Hong, 2017). 행정상 즉시강제제도는 경찰행정 분야에서 행정의 실효성 확보수단으로서 발전하였다. 소방도 목적이나 기능의 측면에서 보면 경찰의 한 분야로 분류할 수 있다.¹⁾ 소방기본법은 소방을 소방활동을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하는 것으로, 소방활동을 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황이 발생하였을 때 소방대를 출동시켜 화재진압과 인명구조·구급 등 활동을 행하는 것으로 규정하고 있다(Fire Services Act: article 1& 6). 위와 같은 전통적 견해에 의하면, 소방행정상 즉시강제는 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급상황으로 국민의 생명·신체 및 재산에 대한 위험 발생이 예상되는 경우처럼 목전에 급박한 소방상 장애를 제거할 필요가 있으나, 미리 구체적인 의무를 명할 시간적 여유가 없거나 그 성질상 구체적인 의무를 부과하고 그 이행을 기다려서는 국민의 생명·신체 및 재산의 보호라는 소방의 목적을 달성하기 어려운 경우 직접 개인의 신체나 재산에 실력을 행사하여 소방행정

1) 경찰은 기능에 따라 보안경찰·사찰경찰·교통경찰·사법경찰·소방경찰·해양경찰·전투경찰·풍속경찰·위생경찰·선거경찰·외사경찰·위험물경찰·집회결사경찰·재해경찰 등으로 분류한다.

상 필요한 상태를 실현하는 작용으로 정의할 수 있다(Choi, 2013).

전통적인 행정상 즉시강제의 성질에 관한 논의는 소방행정에도 적용된다. 즉, 소방행정상 즉시강제는 구체적인 의무부과인 의무부과(수인하명) 행위이자 권력적 성질을 가지는 사실행위의 합성행위로서 법적 행위와 사실행위가 결합된 행위로서 성질을 가진다(Jang, 2008). 또한 소방행정상 즉시강제와 소방행정상 강제 집행과도 구별된다. 양자는 실력을 행사하여 행정상 필요한 상태를 실현시키는 사실행위라는 점에서 서로 같다. 그러나 ① 전자는 선행의무가 존재하지 아니하므로 그 불이행을 전제로 하지 않으나, 후자는 선행의 구체적인 의무의 존재와 그 불이행을 전제로 한다는 점에서,²⁾ ② 또한 전자는 구체적인 의무를 부과하는 행위와 그 의무의 내용을 실력으로 실현시키는 사실행위가 동시에 결합된 것이나, 후자는 전제인 의무를 부과하는 행위와 별도로 선행의 의무를 실현시키는 후행의 사실행위라는 점에서 서로 구별된다(Jang, 2008).

2) 소방행정상 즉시강제의 필요성

행정상 즉시강제는 독일에서 특히 경찰행정의 분야를 중심으로 국가의 긴급권방어권 이론에 근거를 두고 발전하였다(Seok, 2003). 이에 의하면 국가는 공공의 안녕질서에 대한 급박한 위해(危害)가 존재하는 경우에는 자연법적인 자기보존의 원리에 입각하여 긴급권이 국가에 인정된다고 한다. 즉, 구체적인 법률의 수권 없이도 경찰상 즉시강제가 인정될 수 있고, 경찰법상 개괄조항이 경찰상 즉시강제의 법적 근거가 될 수 있다고 한다(Otto Mayer, 1969). 그러나 오늘날의 법치국가에서는 국민의 기본권에 대한 침해로 전제로 하는 행정상 즉시강제는 실정법적 근거를 주어야 한다(Hong, 2017). 이에 따라 우리나라는 일반경찰법 분야에서 행

정상 즉시강제의 일반법적 지위를 가지는 경찰관직무 집행법이 제정되어 있고, 특별경찰법 분야의 개별 법률들은 구체적 근거를 두고 있다. 국민의 생명과 재산의 보호를 목적으로 하는 소방행정에서도 권리를 제한하는 침익적 성질을 가지는 소방행정상 즉시강제 역시 법적 근거를 요한다. 후술하는 바처럼, 소방기본법 등 소방관련 법률들은 구체적인 규정을 두고 있다.

소방은 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서부터 소방활동을 통하여 국민의 생명·신체·재산을 보호하는 것을 직접적인 목적으로 한다. 생명·신체·재산은 헌법상 가장 중요한 법익 또는 기본권에 해당한다. 위급상황으로부터 이들 법익을 보호하는 것은 시대를 불문하고 국가가 존재하는 근본적인 이유이기도 하다. 특히, 소방활동이 필요한 상황이 발생하였다는 사실은 그 자체로서 생명과 재산에 대한 급박한 위협이 존재한다는 것을 의미하고, 오늘날 도시로 인구가 밀집하고 건축물 등 대형화·복잡화된 소방대상물³⁾에 다수의 인원이 상주하는 상황에서 화재, 재난·재해는 대규모의 인적·물적 피해를 야기하고 소방활동상 장애는 인적·물적 피해의 확대로 곧바로 이어지고 있다. 소방행정의 영역은 행정상 즉시강제의 요건이 충족될 여지가 큰 분야이고, 행정상 즉시강제가 가장 절실하고 적절하게 이용될 수 있는 영역이라고 할 수 있다.

위와 같은 사실과 소방행정상 즉시강제의 필요성은 최근 사회적 이슈가 되었던 몇 건의 화재사고 사례를 통해서 국민들 모두가 직접 경험하였고, 소방활동 관련 통계자료를 통해서도 소방행정상 즉시강제의 중요성을 간접적으로 확인할 수 있다. 즉, 130여명의 사상자를 낸 2015년 1월 10일 의정부시 오피스텔 화재사건, 29명의 사망자가 발생한 2017년 12월 21일 충북 제천시 스포츠센터 화재사건,⁴⁾⁵⁾ 제천 화재사고 발생한 직후 발생하여 46명의 사상자를 초래한 2018년 1월 26일 경남

2) 반대설에 의하면 행정상 강제집행을 양분하여 법령에 근거한 구체적 행정처분에 의하여 부과된 의무의 불이행에 대한 것은 행정상 강제집행이지만, 직접 법령에 규정된 불특정 다수인에 대한 극히 일반적이며 추상적인 의무는 특정 상대방에 대한 구체적인 의무부과와 계고 등 강제집행절차 없이 바로 실력으로 필요한 상태를 실현시키는 것이므로 성격상 즉시강제로 보는 것이 타당하다고 한다(Suh, 1993; Park, 2000).

3) 소방대상물이란 건축물, 차량, 선박, 선박 건조 구조물, 산림, 그 밖의 인공 구조물 또는 물건을 말한다.

Table 1. Fire occurrence by year

year	Occurrence	Human damage			Property damage (100 million won)
		Sum	Death	injury	
2010	41,863	1,892	304	1,588	2,665
2011	43,875	1,861	263	1,598	2,565
2012	43,249	2,222	267	1,955	2,895
2013	40,932	2,184	307	1,877	4,345
2014	42,135	2,181	325	1,856	4,064
2015	44,435	2,090	253	1,837	4,331
2016	43,413	2,024	306	1,718	4,206

※ Source: Statistical Yearbook of the Fire Department 2017.

밀양시 세종병원 화재사건⁶⁾ 등에서 법령 위반의 사실과 그에 대한 행정상 즉시강제 등의 필요성을 인식하게 되었다. 특히, 의정부 오피스텔 화재와 체천 스포츠센터 화재의 경우 불법주차 차량으로 소방활동이 지연됨으로써 인명피해가 확대된 것으로 지적되었는데, 밀양시 세종병원 화재의 경우 화재 발생 시각이 출근 시간 전이고 거동이 불편한 환자들이 대부분인 병원과 요양병원에서 화재가 발생하였음에도 더 큰 인명피해를 막을 수 있었던 이유는 불법주차 차량이 없어 소방차 신속하게 진입하여 화재진압 및 구조 활동을 할 수 있었다. 이들 화재사건을 계기로 다중이용시설에 대한 소방조사나 불법주차 등 소방 장애물에 제거·파괴 등 행정상 즉시강제권의 적절한 이용과 이를 위한 관련법 개정의

필요성이 대두되었다.

소방행정상 즉시강제의 필요성은 화재, 구조, 구급현황을 통해서도 간접적으로 확인할 수 있다. 위와 같은 문제점들은 이들 소방활동 현장에서도 되풀이되었다. 아래의 <Table 1> 내지 3에서 알 수 있듯이, 2010년 이후 연도별 화재발생 현황, 구조활동 현황, 구급활동 현황을 보면, 전체적으로 볼 때 증가추세를 보이고 있다. 다수의 인명피해를 야기할 수 있는 화재의 경우 연간 4만 건 이상이 발생하여 2천명 내외의 인명피해와 2천억 원에서 4천억 원 이상의 재산피해가 발생하였고(<Table 1>), 119 구조활동의 경우 증가 추세를 보여 2016년에는 출동 756,987건, 구조 609,211건, 구조인원 134,428명에 이르고 있으며(<Table 2>), 119 구급

- 4) 2017년 12월 21일 충북 제천시 소재 스포츠센터에서 발생한 화재로 다시 29명이 사망하는 대형 참사가 발생하였다. 화재 발생 초기에 적절하고 신속하게 대응하지 못한 소방당국의 대처에 대하여 비난과 함께 수사가 진행되고 있는 것과 별개로, 화재가 난 건축물은 애당초 7층이었으나 8층과 9층이 불법으로 증축된 것으로 나타났으며, 가장 많은 희생자가 난 2층 여성사우나의 비상구 통로가 철제 선반으로 막혀 있는 등 건축법과 소방법 위반이 드러났다. 또한 피해를 키운 한 원인으로 건축물 외장재의 단열제로 불연재가 아닌 스티로폼이 사용된 드라이비트 공법이 문제로 지적되었다. 특히, 제천시 화재 참사의 가장 큰 이유의 하나로는 불법주차 문제가 지목되었다. 화재 신고 접수 후 7분 뒤 소방대원들은 현장에 도착했으나, 6m 폭 건물 진입로 양쪽을 메운 불법주차 차량 탓에 지휘차량과 펌프차량만 현장에 먼저 접근하고, 구조의 핵심 장비인 굴절사다리차 등은 시민들이 방해차량을 직접 이동시키는 동안 500m를 우회하면서 30분이라는 귀중한 시간을 허비해야 했다는 것이다. 이대로라면 소방차와 구조인력의 현장 접근을 막아 골든타임을 놓치게 하여 또 다른 대형 참사가 언제든 재발할 수 있다는 비판이 지적된다.
- 5) 제천 화재 참사 이유 중 하나로 꼽히는 불법주차 문제를 두고, 지방자치단체와 경찰, 소방당국 간에 책임 떠넘기기 공방이 벌어지고 있다. 지자체는 불법주차 단속구간 지정권한은 경찰에 있고 단속구간으로 지정하지 않은 이상 지자체도 단속의무는 없다고 하고, 경찰은 단속구간 지정은 지자체의 요청이 먼저 있어야 한다고 하는 반면, 상가밀집지역 등에 대한 주정차단속을 대대적으로 공언했던 소방당국도 소방당국의 역할은 시민의식 강화 정도로 제한 적이며 주요 구간을 정해서 계도할 뿐이라는 태도를 보이고 있다.
- 6) 2018년 1월 26일에는 경남 밀양시의 세종병원에서 또다시 화재가 발생하였고, 이 사고로 환자와 의료진 등 46명이 사망하는 사고가 발생하였다. 화재는 병원 1층 응급실 옆 탈의실에서 시작된 것으로 알려졌는데, 소방대가 현장에 도착하였을 당시에는 이미 25명이 사망한 상태였다. 앞쪽 병원과 뒤편 요양병원에 있던 환자들은 대부분 거동이 불편한 환자들이었고, 이로 인해 연소 확대 방지도 불구하고 환자들이 탈출하지 못해 사망자가 많은 것으로 추정하고 있다. 세종병원 화재에서는 시설변경으로 2병실 13병상을 늘려 의사 6명과 간호사 35명의 인력을 확보해야 했으나 법정의 적정 인원을 갖추지 못하여 스스로 탈출할 수 없는 중증 환자들의 피난을 도울 인력이 부족한데다, 불법 증축으로 인해 대피로를 확보하지 못하여 피해를 커졌다는 분석이다.

Table 2. 119 Structural activities by year

year	Number of dispatch	Rescue cases	Rescue personnel
2010	389,713	281,743	92,391
2011	431,912	316,776	100,660
2012	565,753	427,735	98,533
2013	531,699	400,089	110,133
2014	598,560	451,050	115,038
2015	630,197	479,786	120,393
2016	756,987	609,211	134,428

※ Source: Statistical Yearbook of the Fire Department 2017.

Table 3. 119 Emergency activities by year

year	Number of dispatch	Number of transfers	Number of patients transferred
2010	2,045,097	1,428,275	1,481,379
2011	2,034,299	1,405,263	1,453,822
2012	2,156,548	1,494,085	1,543,379
2013	2,183,470	1,504,176	1,548,880
2014	2,389,211	1,631,724	1,678,382
2015	2,536,412	1,707,007	1,755,031
2016	2,677,749	1,748,116	1,793,010

※ Source: Statistical Yearbook of the Fire Department 2017.

활동의 경우에도 꾸준히 증가추세를 보여 2016년에는 출동 2,677,749건, 이송 1,748,116건, 이송환자 1,793,010명에 이르고 있다(〈Table 3〉). 화재의 경우 방화행위나 소화방해, 불법 주차 차량 또는 적치물, 119 구조와 구급의 경우 구조·구급 차량에 대한 교통방해 등은 인명피해로 이어질 수 있는바, 화재의 진압과 119 구급 또는 구조 등 소방행정의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 행정상 즉시강제의 활용과 이를 위한 제도적 보완이 요구된다.

2. 소방행정상 즉시강제의 수단

일반적으로 행정상 즉시강제는 대인적 강제, 대물적 강제, 대가택적 강제로 분류된다(Jang, 2008; Choi, 2003). 소방행정에 있어서 즉시강제도 이에 따라 구분할 수 있다. 소방행정상 즉시강제 수단에 대해서는 소방기본법과 경찰관직무집행법을 비롯하여 여러 개별

법령에서 규정하고 있다. 일반적으로 소방기본법 등 소방 관련 법령은 정당한 사유 없이 즉시강제를 거부하거나 방해하는 경우 벌칙을 가하고 있다.⁷⁾

1) 대인적 강제

대인적 강제는 사람의 신체에 실력을 가하여 행정상 필요한 상태를 실현시키는 행정작용이다. 대인적 즉시강제는 경찰관직무집행법상의 대인적 즉시강제의 수단과 개별법상 대인적 즉시강제(마약류관리에관한법률상 마약류중독자의 치료보호, 전염병예방법상 전염병환자의 강제격리 등)의 수단으로 구분된다. 전자의 예로 동법 제4조의 보호조치, 제5조의 위험발생의 방지, 제6조의 범죄의 예방과 제지 등을 들 수 있다.

소방기본법 제24조의 소방활동 종사명령은 소방행정상 대인적 강제의 일종으로 볼 수 있다. 즉, 소방기본법 제24조는 “소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은

7) 예컨대, 소방기본법 제51조는 제25조제1항에 따른 처분을 방해한 자 또는 정당한 사유 없이 그 처분에 따르지 아니한 자는 3년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 제52조는 제25조제2항 및 제3항에 따른 처분을 방해한 자 또는 정당한 사유 없이 그 처분에 따르지 아니한 자는 300만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하고 있다.

화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황이 발생한 현장에서 소방활동을 위하여 필요할 때에는 그 관할구역에 사는 사람 또는 그 현장에 있는 사람으로 하여금 사람을 구출하는 일 또는 불을 끄거나 불이 번지지 아니하도록 하는 일을 하게 할 수 있다.”고 규정하고 있다.⁸⁾ 또한 소방기본법 제16조 제2항은 “누구든지 정당한 사유 없이 출동한 소방대의 화재진압 및 인명구조·구급 등 소방활동을 방해하여서는 아니 된다.”고 하고, 제16조의3 제2항은 “누구든지 정당한 사유 없이 출동하는 소방대의 생활안전활동을 방해하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있으며, 제21조는 “모든 차와 사람은 소방자동차가 화재진압 및 구조·구급 활동을 위하여 출동을 할 때에는 이를 방해하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있는데, 이들 규정이 소방활동, 생활안전활동, 소방자동차의 운선통행을 방해하는 자를 실력으로 저지할 수 있는 대인적 강제를 전제로 하고 있는지는 명확하지 않다. 긴급피난의 일종으로 실력행사를 정당화할 수 있겠으나, 이에 의하지 않는다면 경찰공무원의 위협발생의 방지조치에 의존해야 하는지가 문제될 수 있다. 이에 대하여 소방공무원이 대인적 강제를 할 수 있는 명문의 근거를 두어야 할 것이다. 동법 제22조의 소방활동구역 출입 제한,⁹⁾ 제26조제1항의 피난명령¹⁰⁾도 소방행정상 대인적 강제의 일종으로 볼 수 있다.

2) 대물적 강제

대물적 강제는 타인의 물건에 실력을 행사하여 행정상 필요한 상태를 실현시키는 행정작용이다. 경찰관직무집행법상 대물적 강제수단으로는 제4조제3항의 물건 등의 임시영치, 제5조제1항과 제6조의 위해방지조치 등을 들 수 있으며, 개별법에서도 대물적 강제수단

(식품위생법상 물건의 폐기나 도로교통법상 교통장애 물의 제거 등)을 규정하고 있다.

소방행정상 대물적 강제로는 소방기본법 제25조의 강제처분을 들 수 있다. 동법 제25조제1항은 소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은 사람을 구출하거나 불이 번지는 것을 막기 위하여 필요할 때에는 화재가 발생하거나 불이 번질 우려가 있는 소방대상물 및 토지를 일시적으로 사용하거나 그 사용의 제한 또는 소방활동에 필요한 처분을 할 수 있고, 제2항에서는 사람을 구출하거나 불이 번지는 것을 막기 위하여 긴급하다고 인정할 때에는 제1항에 따른 소방대상물 또는 토지 외의 소방대상물과 토지에 대하여도 동일한 처분을 할 수 있게 하고 있으며, 제3항은 소방활동을 위하여 긴급하게 출동할 때에는 소방자동차의 통행과 소방활동에 방해가 되는 주차 또는 정차된 차량 및 물건 등을 제거하거나 이동시킬 수 있도록 하고 있다. 강제처분은 특히 화재사고의 현장에서 소방대가 활용될 수 있는 행정상 즉시 강제 수단이다. 동법 제22조는 “소방대는 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황이 발생한 현장에 신속하게 출동하기 위하여 긴급할 때에는 일반적인 통행에 쓰이지 아니하는 도로·빈터 또는 물 위로 통행할 수 있다.”고 하여 소방대의 긴급통행을 규정하고 있는데, 이 역시 소방행정상 대물적 강제에 해당한다. 동법 제27조는 소방활동을 위하여 필요할 때에는 소방용수 외에 댐·저수지 또는 수영장 등의 물을 사용하거나 수도의 개폐장치 등을 조작하거나 화재 발생을 막거나 폭발 등으로 화재가 확대되는 것을 막기 위하여 가스·전기 또는 유류 등의 시설에 대하여 위험물질의 공급을 차단하는 등 필요한 조치를 할 수 있도록 위험시설 등에 대한 긴급조치를 규정하고 있는데, 이 역시 소방행정상 대물적 강

8) 이 경우 소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은 소방활동에 필요한 보호장구를 지급해야 하며, 소방활동에 종사한 사람은 시·도지사로부터 소방활동의 비용을 지급받을 수 있다. 다만, 소방대상물에 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황이 발생한 경우 그 관계인, 고의 또는 과실로 화재 또는 구조·구급 활동이 필요한 상황을 발생시킨 사람, 화재 또는 구조·구급 현장에서 물건을 가져간 사람의 경우에는 그러하지 아니하다.

9) 소방대장은 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황이 발생한 현장에 소방활동구역을 정하여 소방활동에 필요한 사람으로서 대통령령으로 정하는 사람 외에는 그 구역에 출입하는 것을 제한할 수 있다.

10) 소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황이 발생하여 사람의 생명을 위협하게 할 것으로 인정할 때에는 일정한 구역을 지정하여 그 구역에 있는 사람에게 그 구역 밖으로 피난할 것을 명할 수 있다.

제의 일종으로 볼 수 있다.

3) 대가택 강제

대가택 강제는 소유자나 관리자의 의사에 반하여 타인의 건물이나 영업소 등에 대하여 실력을 행사하여 행정상 필요한 상태를 실현시키는 즉시강제를 말한다. 경찰관직무집행법 제7조제1항의 가택출입과 개별법에서 규정한 입검·검사·수색 등이 있다.

소방행정상 대가택 강제에는 소방기본법 제13조 화재경계지구로 지정된 지역에 대한 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4조에 따른 소방특별조사, 동법 제30조에 의한 화재의 조사를 위한 출입·조사¹¹⁾가 있다. 이 외에도 위험물안전관리법 제22조도 위험물을 저장 또는 취급하고 있다고 인정되는 장소에 대한 출입·검사를 규정하고 있는데 이 역시 대가택 강제로 볼 수 있다.¹²⁾ 그러나 종래에 대가택 강제로 인식되었던 것은 오늘날 대부분은 행정조사의 영역에 속하는 것으로 인식되는 경향이다(Jang, 2008).

3. 소방행정상 즉시강제의 한계

소방행정상 즉시강제는 국민의 생명과 재산이라는 중대한 법익을 보호하기 위한 것이기는 하나 국민의 기본권에 중대한 침해로 가져올 수 있으므로, 오늘날 실

질적 법치주의에서 예외적인 행정수단이다. 따라서 소방행정상 즉시강제는 엄격한 법률적 근거가 있어야 한다. 또한 법률상 근거가 있는 경우에도 언제나 자유로운 것이 아니며 다음과 같은 일정한 실체법상의 한계와 절차법상의 한계가 따른다(Hong, 2017).¹³⁾

1) 실체법상의 한계

(1) 장애의 현재성

소방행정상 즉시강제는 기존의 장애를 제거하거나 목전에 급박한 장애를 예방하기 위하여 발동될 수 있는 것이며, 미래에 발생할지 모르는 장애를 예견하여 발동될 수는 없다. 여기서 목전에 급박한 장애란 공공의 안녕과 질서에 대한 위해의 발생 가능성뿐만 아니라 위해가 현존하거나 사회통념에 비추어 위험 발생이 확실시되는 경우를 의미한다(Hong, 2017).

(2) 소극목적성

소방행정상 즉시강제는 공공의 안녕과 질서에 대한 급박한 위협의 제거 내지 예방이라는 소극적인 목적을 위하여 발동되는 것이며, 적극적인 행정의 목적 달성을 위해서 또는 어떠한 새로운 질서를 창조하기 위하여 행사될 수 없다. 소방행정상 즉시강제는 경찰목적에 위한 것이라고 할 수 있다(Hong, 2017).

11) 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 화재조사를 하기 위하여 필요하면 관계인에게 보고 또는 자료 제출을 명하거나 관계 공무원으로 하여금 관계 장소에 출입하여 화재의 원인과 피해의 상황을 조사하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다.

12) 소방청장(중앙119구조본부장 및 그 소속 기관의 장을 포함한다), 시·도지사, 소방본부장 또는 소방서장은 위험물의 저장 또는 취급에 따른 화재의 예방 또는 진압대책을 위하여 필요한 때에는 위험물을 저장 또는 취급하고 있다고 인정되는 장소의 관계인에게 대하여 필요한 보고 또는 자료제출을 명할 수 있으며, 관계공무원으로 하여금 당해 장소에 출입하여 그 장소의 위치·구조·설비 및 위험물의 저장·취급상황에 대하여 검사하게 하거나 관계인에게 질문하게 하고 시험에 필요한 최소한의 위험물 또는 위험물로 의심되는 물품을 수거하게 할 수 있다. 시·도지사, 소방본부장 또는 소방서장은 탱크시험자에 대하여 필요한 보고 또는 자료제출을 명하거나 관계공무원으로 하여금 당해 사무소에 출입하여 업무의 상황·시험기구·장부·서류와 그 밖의 물건을 검사하게 하거나 관계인에게 질문하게 할 수 있다

13) 헌법재판소 2012. 10. 31. 선고 2000헌가12결정(행정상 즉시강제란 행정강제의 일종으로서 목전의 급박한 행정상 장애를 제거할 필요가 있는 경우에, 미리 의무를 명할 시간적 여유가 없을 때 또는 그 성질상 의무를 명하여 가지고는 목적달성이 곤란할 때에, 직접 국민의 신체 또는 재산에 실력을 가하여 행정상 필요한 상태를 실현하는 작용이며, 법령 또는 행정처분에 의한 선행의 구체적 의무의 존재와 그 불이행을 전제로 하는 행정상 강제집행과 구별된다. 행정강제는 행정상 강제집행을 원칙으로 하며, 법치국가적 요청인 예측가능성과 법적 안정성에 반하고, 기본권 침해의 소지가 큰 권력작용인 행정상 즉시강제는 어디까지나 예외적인 강제수단이라고 할 것이다. 이러한 행정상 즉시강제는 엄격한 실정법상의 근거를 필요로 할 뿐만 아니라, 그 발동에 있어서는 법규의 범위 안에서 다시 행정상의 장애가 목전에 급박하고, 다른 수단으로는 행정목적 달성을 할 수 없는 경우이어야 하며, 이러한 경우에도 그 행사는 필요 최소한도에 그쳐야 함을 내용으로 하는 조리상의 한계에 기속된다).

(3) 보충성의 원칙

소방행정상 즉시강제는 구체적인 상황에 비추어 침해가 적은 다른 수단으로써는 당해 소방행정의 목적을 달성할 수 없는 경우에 한하여 도입될 수 있다. 즉, 소방행정상 즉시강제는 목전에 급박한 장애의 제거 내지 예방이 침익적 수단이 아닌 다른 수단으로 달성될 수 없는 경우에만 보충적으로 동원되어야 한다.

(4) 비례의 원칙

소방행정상 즉시강제로서 동원되는 위해방지수단은 행정기관이 의도하는 목적달성에 적합하고 유용한 수단이어야 하고(적합성의 원칙), 이러한 목적을 달성할 수 있는 여러 가지 수단이 있는 경우에도 관계자에게 최소한의 침해를 가져오는 수단을 선택하여야 하며(필요성의 원칙), 관계인의 법익에 대한 침해의 정도는 공익의 정도와 상당한 균형관계가 유지되어야 한다(상당성의 원칙).

2) 절차법상 한계 : 소방행정상 즉시강제와 영장제도

소방행정상 즉시강제는 사람의 신체나 재산에 실력 행사나 주거에 대한 침해를 가져오기도 하는 작용이라는 점에서, 절차상 헌법 제12조와 제16조가 보장하는 영장제도와 어떠한 관계에 놓이는지가 문제된다. 즉, 소방행정상 즉시강제에 헌법상의 영장주의를 적용할 것인지의 문제가 제기된다.

(1) 학설 및 판례

이에 대하여 학설은 영장불요설, 영장필요설, 절충설 등이 대립하고 있다. ① 영장불요설은 헌법상의 영장주의는 형사사법상의 원칙에서 유래된 것으로 형사사법권의 남용을 방지함으로써 국민의 기본권 보장을

목적으로 하는 것이므로 행정목적 수행을 위한 행정상 즉시강제에는 법률에 특별한 규정이 없는 한 영장주의가 적용되지 않는다고 한다. ② 영장필요설은 헌법상 보장되는 영장주의는 통치권의 부당한 행사로부터 국민의 자유와 권리를 보장하기 위한 절차적 보장수단으로, 목적은 다르지만 신체·재산에 대한 실력 행사라는 점에서 형사사법작용과 행정상 즉시강제는 다 같이 국민의 권리를 침해하는 작용이므로 특별한 예외규정이 없는 한 행정상 즉시강제에도 영장주의가 적용된다고 한다. ③ 절충설은 헌법상의 영장주의는 형사사법권뿐만 아니라 행정상 즉시강제에도 동일하게 적용되어야 하나, 행정상 즉시강제를 행할 긴급한 필요 및 중대한 법익의 보호가 있는 경우에는 예외적으로 영장주의의 적용이 배제될 수 있다고 한다.

판례는 사전영장주의가 적용되어야 한다고 하면서도 행정목적의 달성을 위해서 불가피하다고 인정할 만한 특별한 사유가 있는 경우에는 사전영장주의의 적용을 받지 않는다고 한다.¹⁴⁾

(2) 사건

헌법의 영장제도에 관한 규정은 국민의 기본권 보장에 목적이 있기 때문에 원칙적으로 형사사법작용뿐만 아니라 행정상 즉시강제에도 적용되는 것으로 보아야 한다는 점에서, 헌법상 영장주의와 행정상 즉시강제의 가치를 적절히 조화시키는 절충설이 타당하다. 소방행정상의 강제처분은 화재, 각종 재난·재해 그 밖의 위급상황에서 신속하게 사람을 구출하거나 또는 불이 번지는 것을 막는다는 공익목적과 급박성 때문에 개인의 신체나 재산에 실력을 행사하여 공공의 안녕질서의 유지와 복리증진에 이바지하기 위한 사실행위에 해당된다. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호를 내용으로

14) 헌법재판소 2002. 10. 31. 선고 2002헌가12(행정상 즉시강제는 상대방의 임의이행을 기다릴 시간적 여유가 없는 때 하명 없이 바로 실력을 행사하는 것으로서, 본질상 급박성을 요건으로 하고 있어 법관의 영장을 기다려서는 그 목적을 달성할 수 없다고 할 것이므로, 원칙적으로 영장주의가 적용되지 않는다고 보아야 한다); 대법원 1997. 6. 13. 선고 96헌다56115 판결(사전영장주의는 인신보호를 위한 헌법상 기속원리이기 때문에 인신의 자유를 제한하는 모든 국가작용의 영역에 존중되어야 하지만, 헌법 제12조제3항 단서도 사전영장주의의 예외를 인정하고 있는 것처럼 사전영장주의를 고수하다가는 도저히 행정목적 달성을 수 없는 지극히 예외적인 경우에는 형사절차에서와 같은 예외가 인정된다).

하는 소방행정은 특성상 다른 행정 영역에 비하여 긴급성을 요하는 경우가 많아서 영장주의를 엄격히 요구하여서는 목적 달성이 어렵게 된다. 따라서 소방행정의 목적달성을 위하여 불가피한 합리적인 이유가 있는 경우에는 영장주의의 적용이 배제될 수 있다고 보아야 한다(Choi, 2003).

4. 소방행정상 즉시강제에 대한 구제

1) 적법한 소방행정상 즉시강제에 대한 구제

소방행정상 즉시강제 자체는 적법하게 행하여졌으나, 그로 말미암아 소방행정상 장애 발생자 또는 귀책사유 없는 제3자에게 수인의 한도를 넘는 특별한 희생이 발생한 경우를 생각할 수 있다. 이 경우에는 헌법 제23조 제3항에 따라 국가는 특별한 희생에 대하여 정당한 보상을 인정하여야 한다. 소방행정상 즉시강제로 인하여 손실을 입은 경우, 예컨대 소방행정상 즉시강제로 소방활동에 종사한 자가 이로 인하여 사망하거나 부상을 입은 경우에는 소방기본법 제24조제2항에 따라, 화재가 발생하거나 불이 번질 우려가 있는 소방대상물 및 토지 등에 대한 강제처분으로 손실을 입은 경우에는 소방기본법 제25조 제4항에 따라, 그리고 위험시설 등에 대한 긴급조치에 따라 손실을 입은 경우에는 소방기본법 제27조제3항에 따라 시·도지사에게 보상을 청구할 수 있다. 소방행정상 즉시강제와 관련하여 손실보상 규정을 두지 않고 있는 점이 문제로 지적되고 있는데(Choi, 2003), 이 경우 피해자는 직접 헌법 제23조제1항의 재산권 침해 규정과 제11조의 평등원칙 및 헌법 제23조제3항의 보상규정을 유추하여 보상청구권을 인정할 수 있다고 본다.

2) 위법한 소방행정상 즉시강제에 대한 구제

행정상 즉시강제는 국민의 기본권 침해가 큰 만큼 철저한 구제수단이 마련되어야 한다(Yoo, 2002). 소방행정상 즉시강제가 법적 근거 없이 또는 조리상의 한계를

일탈하여 국민의 자유와 재산을 위법하게 침해한 경우에는 행정쟁송·행정상 손해배상·정당방위에 의한 구제가 가능하다. 그런데 소방행정상 즉시강제는 권력적 사실행위로서 처분성이 인정되나, 소방행정상 즉시강제는 대개 급박한 경우에 취해지고 단시간에 종료되는 특성상 그것이 위법 또는 부당하다고 하더라도 그 취소 또는 변경을 구할 법률상의 이익이 없어 행정쟁송을 통해 구제받기가 어렵다. 그러나 행정상 즉시강제기 이미 종료된 경우에도 그 취소로 회복되는 법률상 이익이 있는 경우에는 행정쟁송을 제기할 수 있다.

위법한 소방행정상 즉시강제로 인하여 손해를 입은 자는 헌법 제29조 및 국가배상법 제2조에 의하여 국가나 공공단체를 상대로 손해배상을 청구할 수 있다. 즉시강제가 이미 종료되어 행정쟁송이 불가능한 경우에는 행정상 손해배상이 위법한 소방행정상 즉시강제에 대한 구제수단 중에서 가장 효과적인 권리구제의 수단이 된다.¹⁵⁾

III. 소방행정상 즉시강제의 개선방안

1. 대인적 즉시강제의 근거 마련

행정상 즉시강제는 대인적 강제, 대물적 강제, 대가택 강제로 구분된다. 이 중 대가택 강제는 오늘날 행정조사의 영역으로 인식되는 경향이 있다. 소방기본법은 행정상 즉시강제 중 대물적 강제에 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 그러나 여러 규정에서 대인적 강제를 전제로 하는 규정을 두고 있다. 위에서 살핀 것처럼, 소방기본법 제16조 제2항은 “누구든지 정당한 사유 없이 출동한 소방대의 화재진압 및 인명구조·구급 등 소방활동을 방해하여서는 아니 된다.”, 제16조의3 제2항은 “누구든지 정당한 사유 없이 출동하는 소방대의 생활안전 활동을 방해하여서는 아니 된다.”, 제21조는 “모든 차와 사람은 소방자동차가 화재진압 및 구조·구급 활동을 위하여 출동을 할 때에는 이를 방해하여서는 아니

15) 또한 소방행정상 즉시강제권이 없는 공무원이 강제를 가하거나 또는 법률이 행정상 즉시강제의 요건을 위반한 경우 이에 대한 항거는 형법상의 정당방위에 해당하고 형법상의 공무원집행방해죄의 문제는 발생하지 않는다.

된다.”고 규정하고 있다.

이들 규정들은 소방대나 소방공무원의 소방활동 등을 방해하는 자에 대하여 실력으로 이를 저지할 수 있는 대인적 강제권을 부여하고 있는지가 명확하지 않다. 행정상 즉시강제는 명백한 실정법적 근거를 전제로 한다는 점에 비추어 보면, 위와 같은 규정들이 즉시강제권을 부여하고 있다고 보기 어렵게 된다. 물론 이들 행위는 행정벌이 가해지는 위법행위로서 형법상 긴급피난을 통해서도 어느 정도 해결을 볼 수 있다. 그러나 행정상 즉시강제를 규정한 실정 법률에 의하여 해결해야 한다고 할 경우에는, 범죄의 예방과 제지를 규정한 경찰관직무집행법 제6조¹⁶⁾에 의하여 소방행정의 목적을 달성해야 한다는 결과가 된다. 생명과 재산에 대한 위험이 목전에 급박한 상황에서 국가경찰공무원에 협조를 구하여 경찰관직무집행법에 의하여 소방행정상의 문제를 해결한다는 것은 소방행정의 실효성을 저해한다. 따라서 소방활동 상황을 야기하거나 소방활동을 방해하는 자에 대하여 대인적 강제권을 행사할 수 있는 명백한 규정을 두고, 소방공무원에게도 그러한 대인적 강제권의 행사권한을 부여하는 것이 타당하다고 생각한다.

2. 대물적 즉시강제의 보완

제천 스포츠센터 화재사고를 계기로 불법주차 차량을 부수고 소방활동을 할 수 있는 법을 제정해야 한다는 여론이 일고 있다. 이러한 분위기는 청와대 국민청원으로 이어지고 여당의 대표도 이러한 법 제정을 주문하고 나섰다.¹⁷⁾ 사실 소방기본법 제25조는 강제처분권을 규정하여 이에 관한 근거를 두고 있다. 그러나 동조는 사람을 구출하거나 불이 번지는 것을 막기 위하여 필요하거나 긴급한 경우 화재가 발생하거나 불이 번질 우려가 있는 소방대상물 또는 그 외의 소방대상물 등에 대한 처분권을 규정하고, 소방활동을 위하여 긴급하게 출동할 때에 소방자동차의 통행과 소방활동에 방해가 되는

주차 또는 정차된 차량 및 물건 등을 제거하거나 이동시킬 수 있도록 규정하고 있을 뿐이다.

특히 화재현장에서 불법 주차 차량이나 적치물에 대한 강제처분과 관련하여서는 제거, 이동이라고 규정하고 있는데, 긴급한 필요가 있는 경우 단순히 제거나 이동을 통해서만 화재라는 긴급한 상황에 신속하게 대응하는 데에 문제가 있다. 제거에 소방활동 장애물에 대한 파괴라는 의미까지 내포되어 있는지도 명백하지 않다. 따라서 소방활동을 위하여 긴급하게 출동할 때 또는 소방활동을 위하여 긴급히 필요한 때에는 현장에 있는 소방방활동 장애물을 파괴할 수 있는 근거를 마련하여야 한다.

3. 소방공무원의 책임감면

위에서 살핀 것처럼, 소방기본법 제25조는 강제처분권을 규정하여 소방자동차 통행과 소방 활동에 방해가 되는 주차 또는 정차 차량, 물건 등을 제거하거나 이동시킬 수 있도록 하고 있다. 이처럼 법률에 불법 주차 차량 등을 제거하거나 이동시킬 수 있는 근거가 있음에도 현장에 출동한 소방관들은 이러한 대물적 즉시강제권의 행사에 부담감을 느끼고 소극적인 태도를 보이고 있다. 이는 즉시강제권 행사로 인하여 재산권 침해 등이 이유로 민형사상 법적 책임에 연루될 수 있기 때문이다.

따라서 소방관들이 소방활동을 적극적으로 할 수 있도록 하기 위해서는 이들에 대한 법적인 책임경감이 제도화되어야 한다. 2017. 12. 26. 개정된 소방기본법은 제16조의5를 신설하여 소방활동으로 인하여 타인을 사상에 이르게 한 경우 그 소방활동이 불가피하고 소방공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 없는 때에는 그 정상을 참작하여 사상에 대한 형사책임을 감면할 수 있도록 하고 있다. 그러나 손해배상 등 민사상 책임에 대한 규정은 없다. 현행 국가배상법을 통해 고의 또는 중과실이 없는 경우에는 면책이 될 수 있다는 데에서 배상책임

16) 경찰관직무집행법 제6조(범죄의 예방과 제지) 경찰관은 범죄행위가 목전(目前)에 행하여지려고 하고 있다고 인정될 때에는 이를 예방하기 위하여 관계인에게 필요한 경고를 하고, 그 행위로 인하여 사람의 생명·신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 긴급한 경우에는 그 행위를 제지할 수 있다.

17) 추미애 “화재 시 불법주차 차량 부수 수 있는 법 만들어달라”, 중앙일보(joongang.co.kr) 2017. 12. 27. 참조.

에 대한 규정은 들어가지 않았다. 그러나 소방현장에 투입되는 소방관들의 심리적 부담을 덜기 위해서는 배상책임도 함께 규정하는 것이 타당하다. 그리고 소방기본법은 소방자동차에 대한 보험가입만을 규정하고 있는데, 소방활동을 하는 소방관들에 대해서도 과실로 인하여 손해를 야기한 경우를 대비하여 배상책임을 가입하고 그 비용을 국가나 지방자치단체가 지원하도록 하는 것이 타당하다. 책임감면 범위도 소방활동에 한정할 것이 아니라 소방지원활동, 생활안전활동까지 확대하는 것이 타당하다.

4. 소방공무원에 대한 소송대행

소방현장에 투입되는 소방관이 민형사상의 책임과 이에 따른 소송에 연루되는 경우에는 심리적 부담으로 인하여 소방활동에 적극적으로 임할 수 없게 되고, 이는 결국 국민의 생명과 재산의 보호라는 소방 목적의 달성에도 지장을 초래할 수 있다. 따라서 소방관이 소방활동 등과 관련하여 민형사상의 소송에 연루되는 경우에는 정부가 이를 지원하는 방안이 강구되어야 한다. 다행히 2017. 12. 26. 소방기본법을 개정하여 제16조의 6은 “소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 소방공무원이 제16조제1항에 따른 소방활동, 제16조의2제1항에 따른 소방지원활동, 제16조의3제1항에 따른 생활안전활동으로 인하여 민·형사상 책임과 관련된 소송을 수행할 경우 변호인 선임 등 소송수행에 필요한 지원을 할 수 있다.”고 규정하고 있다. 동 규정은 2018. 6. 27. 부터 시행된다. 이를 위해 소방청이나 소방본부에 민형사상 책임과 소송지원을 위한 사전 심사기구를 두고 정부법무공단을 활용하는 방법을 모색할 수 있을 것이다.

IV. 맺음말

행정상 즉시강제는 국민의 기본권을 침해할 수 있는 강력한 행정적 강제수단임은 부정할 수 없다. 행정상 즉시강제가 주로 경찰목적으로 경찰관직무집행법을 중심으로 국가경찰관에 의하여 수행되어온 것도 이와 무

관하지 않다. 그러나 위에서 살핀 것처럼, 소방은 기능적으로 소방경찰로 분류될 수 있고, 소방활동은 화재, 재난·재해라는 긴급한 상황을 전제로 국민의 생명·신체 또는 재산의 보호를 직접적인 목적으로 하고 신속하고 적극적인 대응이 이루어지지 않는 경우 대형 인명피해로 이어질 수 있다는 점에서, 행정상 즉시강제에 소극적인 여타의 행정 영역에서와는 달리 소방행정에 있어서는 즉시강제권의 행사를 적극적으로 모색할 필요가 있다. 대인적 강제와 대물적 강제와 같은 소방행정의 즉시강제에 대한 체계적인 정비가 요구되고, 이를 행사하는 소방공무원에 대한 책임감면 등을 고려하고 이를 정부가 부담하도록 하여야 한다. 최근에 이슈가 된 몇 건의 화재사건을 계기로 소방법 개정안이 발의되어 이를 적극적으로 수용하고 있는 것은 다행이다. 이와 더불어, 소방행정상 즉시강제로 인해 손실에 대한 규정이 제대로 정비되어 있지 않다는 비판이 있는데, 이에 대한 손실보상 규정들도 체계적으로 완비되어야 할 것이다. 또한 소방활동 방해나 소방 장애물로 인하여 소당당국의 소방활동이 지연되어 인적·물적 피해가 야기된 경우 책임자에 대한 법적 책임을 강화하고 경우에 따라서는 정부가 그에 대한 법적 책임을 진 경우 책임자에게 구상권을 행사하는 것도 적극적으로 고려할 필요가 있다.

감사의 글

이 논문은 안동대학교 기본연구지원사업에 의하여 연구되었음.

References

- Choi, Kwon Joong. 2003. *Legal Review of the Immediate Coercion in Fire, EMS & Rescue Administration*, Public Land Law Review Vol. 80. Korea Public Land Law Association. 457-479.
- Hong, Jeong Sun. 2017. *Administrative Law(Award)*. Seoul: Pakyoungsa.

- Jang, Tea Joo. 2008. *Introduction to Administrative Law*. Seoul: Hyeonamsa.
- Kim, Do Chang. 1992. *General Administrative Law(Award)*. Seoul: Chungunsa.
- Kim, Dong Hee. 2002. *Administrative Law(1)*. Seoul: Pakyoungsa.
- Otto Mayer. 1969. *Deutsches Verwaltungsrecht*, Bd. I, Berlin.
- Park, Yoon Heon. 2000. *Latest Administrative Law (Award)*. Seoul: Pakyoungsa.
- Seok, Jong Hyun. 2003. *General Administrative Law(Award)*. Seoul: Samyoungsa, 2003, p.
- Suh, Won Woo. 1983. *Modern Administrative Law(Award)*. Seoul: Pakyoungsa.
- Yoo, Sang Hyun. 2002. *Administrative Law(I)*. Seoul: Hyungseol-Publishing.

Korean References Translated from the English

- 김도창. 1992. 일반행정법(상). 서울: 청운사.
- 김동희. 2002. 행정법(1). 서울: 박영사.
- 박윤훈. 2000. 최신행정법(상). 서울: 삼영사.
- 서원우. 2003. 일반행정법(상). 서울: 박영사.
- 유상현. 2002. 행정법(1). 서울: 형설출판사.
- 장태주. 2008. 행정법개론. 서울: 현암사.
- 최권중. 2003. 消防行政上 火災・救急・救助活動과 即時强制의 法的 檢討. 토지공법연구. 80: 457-470.
- 홍정선. 2017. 행정법원론(상). 서울: 박영사.

Received: Feb. 8, 2018 / Revised: Mar. 16, 2018 / Accepted: Mar. 21, 2018

소방행정의 실효성 확보수단으로서 행정상 즉시강제의 활용방안

국문초록 행정상 즉시강제는 생명과 재산의 보호를 직접 목적으로 하는 소방행정영역에 필요성이 크다. 그러나 행정상 즉시강제는 침익적 행정작용이라는 이유로 즉시강제의 상대방에 대한 보호가 강조되고 왔으며, 소방행정을 담당하는 공무원이 손해배상책임을 지거나 소송에 연루되기도 하는 등의 문제로 그 행사에 있어서 행정당국은 소극적인 태도를 보여 왔다. 소방행정은 인명과 재산의 보호를 직접 목적으로 하고 긴급성을 요한다는 점에서 소방법에 규정된 즉시강제권을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 이를 위해서는 제도적 보완이 요구되는데, 소방활동 방해행위에 대하여 소방공무원이 경찰을 대신하여 위협방지 조치권을 직접 행사할 수 있도록 권한을 부여하고, 소방행정상 즉시강제권을 행사하는 공무원에 대한 책임과 부담을 경감하는 조치로써 소방활동 종사 소방공무원의 배상책임보험 가입, 소방활동으로 소송에 연루된 소방공무원에 대한 책임여부에 대한 심사제도, 국가나 지자체의 비용부담, 정부법무공단 등을 활용한 소송대행서비스 제공 등을 고려할 수 있다. 이와 함께 소방활동 방해나 소방장애 상태의 야기 자에 대하여 처벌강화, 행정강제에 소요된 비용 부담 및 소방활동 지연으로 인한 확대 피해에 대한 배상책임을 명문화할 필요가 있다.

주제어 : 소방행정, 소방활동 방해, 소방행정상 즉시강제

Profiles **Cheol Ho Jeong** : He received his doctor degree in law from Freiburg University in Germany. He is a professor of the Department of Law at National Andong University, in which he has taught since 2005. His interesting subject and area of research and education is criminal law, sentencing and medical accidents. He has published 30 articles in journals and 5 books(jeong041@andong.ac.kr).

Young Bok Kwon : He gained a doctorate degree in law from Dongguk University in South Korea. He is a professor of Fire Administration at the Sehan University. His main article is "Protective Measures for Safety Rights of Patients in Cosmetic Surgery Accidents(2015)". He is particularly interested in the medical accidents, Disaster Management Act, National Veterans(himmel8043@sehan.ac.kr).