

지방행정체제 개편에 따른
소방행정제도 개선방안

2009. 12.



목 차

| | |
|----------------------------------|----|
| 제1장 서론 | 1 |
| 1. 연구목적 | 1 |
| 2. 연구범위 및 방법 | 2 |
| 제2장 지방자치단체 소방행정제도의 실태와 문제점 | 4 |
| 1. 실태 | 4 |
| 가. 연혁 및 법제 | 4 |
| 나. 지방소방행정조직 및 기능체계 | 5 |
| 다. 지방소방행정인력 및 인사관리 | 16 |
| 라. 지방소방재정관리 | 18 |
| 2. 문제점과 향후 과제 | 21 |
| 가. 문제점 | 21 |
| 나. 향후 과제 | 23 |
| 3. 외국의 소방행정 조직체계 | 24 |
| 가. 미국의 소방행정 조직체계 | 24 |
| 나. 일본의 소방행정 조직체계 | 29 |
| 제3장 자치1층제 하에서의 소방행정제도의 개선방안 | 33 |
| 1. 자치1층제의 개요 | 33 |
| 2. 자치1층제 하의 지방소방행정체제 개편방안 | 34 |
| 가. 통합광역시(가칭) 중심 소방행정체제 | 34 |
| 나. 특별시/광역시/특별자치도의 소방행정체제 | 38 |
| 제4장 자치2층제 하에서의 소방행정제도 개선방안 | 40 |
| 1. 자치2층제의 개요 | 40 |
| 2. 자치2층제 하의 지방소방행정체제 개편방안 | 41 |

가. 도의 소방행정체제 41
나. 특별시/광역시/특별자치도의 소방행정체제 45
참고문헌 47

표 목 차

| | |
|--|----|
| <표1-1> 예측가능한 지방행정체제 개편 대안들 | 3 |
| <표2-1> 한국의 지방소방기관 현황(2007년 1월기준) | 7 |
| <표2-2> 충청남도 소방안전본부 조직 및 사무 | 9 |
| <표2-3> 충청남도의 소방서 현황 | 8 |
| <표2-4> 지방소방공무원의 정원현황 | 6 |
| <표2-5> 지방자치단체의 소방공무원 배치현황 | 6 |
| <표2-6> 충청남도의 소방직공무원의 계급별 배분기준 | 7 |
| <표2-7> 시도 소방공무원의 직위별 계급체제 현황 | 7 |
| <표2-8> 2007년도 시도별 소방재정규모 현황 | 19 |
| <표2-9> 2007년도 시도 소방비의 지출구조 | 20 |
| <표2-10> 2007년도 시도별 공동시설세 현황 | 20 |
| <표2-11> 지방소방행정체제의 문제점 분석 기준 | 2 |
| <표3-1> 자치1층제 지방행정체제 개편(안)의 예시 | 3 |
| <표4-1> 자치2층제 지방행정체제 개편(안)의 예시 | 4 |

그림목차

| | |
|-------------------------------------|---|
| <그림2-1> 한국의 소방조직체계 | 6 |
| <그림2-2> 논산소방서의 조직체계 | 4 |
| <그림2-3> 미국 연방위기관리청(FEMA) 조직체계 | 8 |
| <그림2-4> 미국 소방청(USFA) 조직체계 | 7 |
| <그림2-5> 일본 소방청 조직체계 | 3 |

제1장 서론

1. 연구목적

- 우리나라는 국가소방행정체제는 물론 광역자치단체인 시도를 중심으로 하는 지방소방행정체제를 구축하고 있다.
 - 광역자치단체인 특별시/광역시/도에 소방본부를 설치하고, 기초자치단체인 시군구에서 소방사무를 처리하고 있지 않는 지방소방체제이다.
 - 시군구를 통합 혹은 분리한 소방행정구역에 광역자치단체인 시도 소방본부의 산하기관인 소방서를 설치하고 있어, 기초자치단체인 시군구 단위의 소방행정을 시도가 직접 운영하고 있는 관리체제를 구축하고 있다.

- 특히 국가소방행정체제는 소방행정수요의 다원화, 위기관리체제의 통합요구 등 양질의 변화에 대응하기 위해 2004년 행정자치부의 소관부서로부터 기능적인 독립을 한 소방방재청으로 지위전환이 되면서 독립적인 국가소방행정체제를 갖추게 되었다.
 - 국가소방행정체제의 독립화 달성 이후 추진해야 할 과제로 부각된 것은, 지방분권시대의 지방소방행정체제의 자치역량을 강화하는 것이라 할 수 있었다.
 - 첫째로, 소방방재청의 소방권한을 지방자치단체인 시도 소방본부에 얼마나 많이 이양할 수 있는가와 관련한 국가-지방간 소방행정체제의 분권지수를 얼마나 향상시킬 수 있는가에 관한 과제였다.
 - 둘째로, 지방자치단체의 자치적 소방수행능력을 제고하기 위해서 소방재정의 강화, 소방인력의 보강을 어떻게 추진할 것인가라는 과제도 있었다.
 - 셋째로, 현행 시도단위의 소방행정체제를 분권적 시각에서 시군구단위의 소방행정체제로 전환할 필요성은 없는 것인가에 대한 소수의 의견도 있었다.

- 그런데 위와 같은 과제들이 해결되지 못하였음에도 불구하고, 최근 지방행정체제의 개편이라는 근본적인 지방통치구조의 변화가 모색되면서 지방소방행정체제의 변화를 가져올 수 밖에 없는 여건에 처해 있다.
 - 우리나라에서는 행정력의 낭비로 대표되는 지방행정계층구조를, 그리고 수요대응성 부족과 생활권과의 괴리라는 문제를 갖고 있는 지방행정구역을 대대적으로 조정하려는 정치권의 움직임이 보이고 있는데, 이러한 동향은 향후 지방소방행정체제에도 영향을 줄 것으로 예상되기 때문이다.
- 결국 본 연구는 예상가능한 지방행정체제의 변화 모습에 대비하여 향후 지방소방행정체제가 어떠한 모습을 가질 수 있는 것인지를 사전에 분석하고, 이에 대응하는 소방행정체제를 구성하는 요소들에 대한 방향성을 제시하는데 목적을 두고자 한다.

2. 연구범위 및 방법

- 우선 지방소방행정체제의 변화에 영향을 미치는 지방행정체제의 개편 대안을 선정함에 있어서는, 지방행정계층구조의 개편을 전제로 하는 자치2층제 모형과 자치1층제 모형을 준거로 한다.
 - 2009년 5월 현재 지방행정체제 개편 모형이 다양한 주체에서 다원적인 대안들이 제시되고 있으나, 아직 정치적 혹은 국민적 합의를 이루고 있는 것은 아니다. 그러나 아래 표에서 보는 바와 같이 개편 대안들을 압축하여 제시할 수 있다.
 - 본 연구에서는 자치2층제의 경우, 현재의 시도-시군구간 관계를 유지하되, 1안 혹은 2안을 준거로 하여 지방소방행정체제의 대응체제를 모색하고자 한다.
 - 자치1층제의 경우, 여러 가지 대안이 있으나 반대여론이 많기는 하지만, 정치권에서 제시하고 있는 대안인 1안을 전제로 하여 대응체제를 모색해 보고자 한다.

<표1-1> 예측가능한 지방행정체제 개편 대안들

| 구분 | 대안 | 시도 | 시군구 |
|-------|----|------|-----------------|
| 자치2총제 | 1안 | 통합 | 대규모 통합 혹은 일부 통합 |
| | 2안 | 현행유지 | 대규모 통합 혹은 일부 통합 |
| | 3안 | 통합 | 현행 유지 혹은 분리 |
| 자치1총제 | 1안 | 폐지 | 대규모 통합 |

- 둘째로, 지방행정체제 개편 대안별 소방행정체제의 개선 대상은 국가소방행정체제를 제외한 시도 중심의 지방소방행정체제를 1차적 대상으로 하고, 내용 측면에서는 지방소방행정의 조직과 기능을 중심으로 하되 정부간 관계에도 관심을 두고자 한다.

제2장 지방자치단체 소방행정제도의 실태와 문제점

1. 실태

가. 연혁 및 법제

- 한국의 소방제도는 조선시대부터 시작하여 현재에 이르고 있다.
 - 조선 시대에는 1392년 무비사, 1426년 금화도감, 1481년 수성금화사, 1925년 경성소방서(현 종로소방서)로 이어진다.
 - 미군정 시대에는 자치소방체제로 출발하였다. 중앙에 소방위원회가 있었고, 지방의 경우 도단위의 소방위원회 및 시읍면단위의 소방부가 있었다.
 - 정부수립 이후에는 국가소방행정체제를 갖추었다. 1948년 11월에 내무부 치안국에 소방과가 설치된 것에 기인한다. 그리고 지방의 경우 경찰국에 소방과 및 소방서가 설치되어 있었다. 그 이후 1950년 3월에는 과 단위였던 소방과가 폐지되어 지속되다가 1961년 10월 2일에 내무부 치안국에 소방과로 재설치되었다. 1958년에 소방법이 처음 제정되면서 이러한 체제는 1970년까지 이어왔는데, 이 당시 신분은 경찰공무원법에 적용받고 있었다.
 - 1970년 이후에는 국가 및 자치소방행정체제가 공존하는 체제였다. 1975년 민방위기본법의 제정과 아울러 내무부에 민방위본부가 설치되었는데, 이때 치안본부의 소방업무를 인수하여 민방위본부 내 소방국으로 조직되었고, 1978년에는 소방인력 교육훈련기관인 소방학교(1995년에 중앙소방학교로 개칭됨)를 신설하였다. 1978년에 소방공무원법이 제정되면서 경찰공무원법에 적용받는 체제에서 벗어나 독립적인 기반을 갖추었다. 이러한 소방조직은 1992년까지 지속되었다. 그리고 1998년 내부부가 폐지되고 행정자치부가 발족하면서 소방국은 민방위재난관리국과 함께 운영되어 왔다.
 - 1992년 이후에는 광역자치단체 중심의 지방소방행정체제로 전환되었다. 시도의 소방본부가 자치소방행정의 중심이 되었고, 1995년에 시도 소속의 소방공무원들은 시도의 지방직공무원으로 전환되었다.

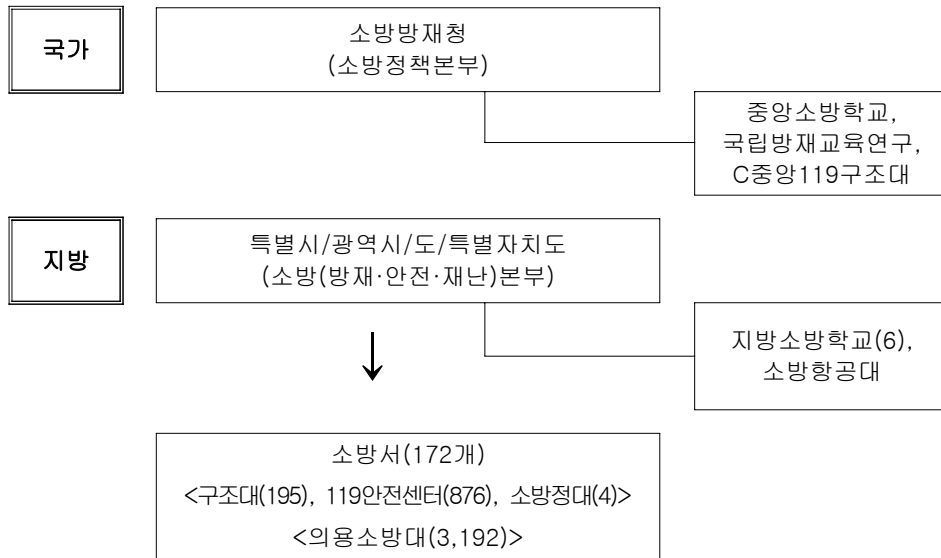
- 2004년 6월 1일 소방방재청이 행정자치부로부터 독립됨에 따라서 소방기능도 재난관리기능과 함께 행정안전부의 외청인 소방방재청으로 이관되어 국가-지방소방행정체제를 구성하게 되었다.
- 한편 소방법이 1958년 제정된 이래, 현재의 소방행정관련 기본법으로는 소방기본법과 소방공무원법이 있다. 법령으로는 소방방재청과 그 소속기관직제, 지방소방기관 설치에 관한 규정이 있다. 그리고 관련법으로는 자연재해대책법, 재난 및 안전관리기본법, 민방위기본법 등이 있다.
- 소방공무원에 관한 인사관련 법령들의 변천도 있어 왔다.
 - 소방공무원은 국가공무원법이 제정된 1949년8월부터 1969년1월까지의 일반직 국가공무원의 신분을 유지하고 있었다.
 - 1969년 1월부터 1978년 2월까지의 경찰공무원법에 적용받는 별정직 국가소방공무원이었다. 이 기간 중인 1973년 2월에 지방소방공무원법이 제정되면서 지방자치단체에 근무하는 소방공무원의 경우는 별정직 지방소방공무원이 되었다.
 - 그 후 1978년 3월 1일 소방공무원법의 제정으로 경찰공무원법과 지방소방공무원법에 적용받던 소방공무원들은 모두 이 법에 적용받게 되었는데, 1983년 11월부터 소방공무원들은 별정직공무원에서 특정직공무원으로 신분변화가 있었고, 그 이후 현재에 이르고 있다.

나. 지방소방행정조직 및 기능체계

1) 소방행정조직체계

- 우리나라의 소방행정조직체계는 국가의 소방방재청(소방방재청의 소방정책본부) - 시도의 소방본부 - (시군구단위의 소방서)로 연계되는 구조를 취하고 있으나, 시군구 단위의 소방서는 자치적 소방체제가 아니라 시도 소방본부의 하부행정기관이다.

<그림2-1> 한국의 소방조직체계



- 특히 지방소방행정체제는 광역자치단체인 시도를 중심으로 한 소방 원칙을 채용하고 있다.
- 시군구 단위에서 소방행정의 협력이 필요한 경우, 시도소방본부가 중심이 되어 각 소방서별 소방응원을 지시하는 체제로 운영되고 있으며, 소방공무원과 경찰공무원간의 화재조사 협력, 그리고 소방기관과 보험회사간의 원인 및 피해상황조사 협력 등의 관계를 기울이고 있다.

2) 시도 소방기관의 위상

- 소방기관의 설치 ; 소방기본법 제3조에 의하면, 소방업무(화재예방·경계·진압 및 조사, 그리고 화재와 재난·재해 그밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무)를 수행하는 소방기관의 설치를 시도에 한정하고 있다.
- 지방자치법 제113조에 의해 지방자치단체에는 소속행정기관 (직속기관)으로 소방기관을 설치할 수 있지만, 소방기본법에 의해서 시군구에는 소방기관을 둘 수 없다.

- 소방업무의 책임 : 시도지사는 그 관할구역 안에서 발생하는 화재, 재난재해 그밖의 위급한 상황에 있어서 필요한 소방업무를 책임진다.
 - 소방업무를 수행하는 소방공무원은 그 소재지를 관할하는 특별시장, 광역시장 그리고 도지사(이하 시도지사라 함)의 지휘와 감독을 받도록 하고 있다.

- 시도의 소방기관
 - 시도 행정조직상 소속기관으로 소방본부를 설치하고 있고, 그리고 소방본부 산하에는 소방학교를, 그리고 각 시군구(소방행정구역)구역에는 소방서를 설치하며, 각 소방서에는 의용소방단을 구성하고 있다.
 - 소방본부는 개별 지방자치단체의 조례에 의하여 설치되는데, 그 명칭은 소방안전본부, 소방재난본부, 소방방재본부 등의 명칭으로 사용된다.
 - 지방소방학교와 소방서는 대통령령인 지방소방기관설치에관한규정에 근거하는데, 실질적인 설치는 각 시도의 조례에 의한다.

- 지방소방기관의 현황
 - 우리나라 전체의 지방소방행정기관의 수는 아래 표와 같다.

<표2-1> 한국의 지방소방기관 현황(2007년 1월기준)

| | 소방본부 | 소방학교 | 소방서 | | | |
|------------|--------------|------|-----|---------|-----|------|
| | | | 소방서 | 119안전센터 | 구조대 | 소방정대 |
| 합계 | 17 | 6 | 172 | 876 | 194 | 4 |
| 특별시 (1) | 1 | 1 | 22 | 112 | 25 | - |
| 광역시 (6) | 6 | 2 | 37 | 203 | 41 | 2 |
| 도(9) | 10 (경기도2) | 3 | 113 | 561 | 128 | 2 |

3) 시도 소방기관의 기능

㉠ 소방본부

- 소방본부는 소방 및 구조구급기능, 재난관리기능, 민방위기능을 핵심 업무로 한다.
 - 충청남도 소방안전본부의 분장사무를 보면, 소방행정의 기본운영계획 수립·조정, 소방장비 및 소방용수시설 유지관리 및 수급, 화재의 예방·진압 및 원인분석, 소방공무원 교육 및 의용소방대 운영, 민방위, 구조·구급 활동, 지방단위 재난예방 및 안전관리 대책관련 기획·집행·평가, 재난대비 물자·자원동원 계획 수립, 시·군 안전대책위원회 구성·운영 및 지도, 재난 상황 종합관리, 비상대비 업무에 관한 종합 기획 조정, 경보통제 상황실 운영 및 관리, 경보(민방공/재난) 발령 및 경보 방송 등이다.
- 소방본부의 다양한 업무 중에서 재난 및 민방위업무를 제외한 소방행정의 기획조정업무, 소방교육, 구조구급 만이 순수한 소방업무라 할 수 있다.

㉡ 소방서

- 소방서는 각 시도의 관할구역안의 소방업무만을 담당하는 곳으로 시도의 조례에 의해 설치된다.
 - 소방서는 시도 소방본부의 지휘감독 하에서 화재예방 및 진압, 119구조구급, 소방안전 등의 업무를 수행한다. 즉 소방서는 소방본부의 민방위 및 재난업무를 제외한 순수한 소방업무만을 관장한다. 시도 소방본부의 민방위 및 재난관리업무는 소방서가 아닌 각 시군구의 고유 업무로 되어 있다.

4) 시도 소방조직의 내부체제

○ 시도 소방기관의 내부행정기구는 각 시도의 조례로 정해지는데, 일반적으로 본청과 소방학교 그리고 소방서를 기본구조로 한다.

㉠ 소방본부 본청

○ 소방본부 본청의 조직은 위에서 상술한 소방본부의 기능과 연계되어 조직화되는데, 대체로 소방행정, 예방안전, 대응관리, 재난관리, 소방정책, 재난대응, 방재대책, 안전지원, 소방감사, 민방위 등으로 구성된다.

- 충청남도 소방안전본부의 내부조직 및 관장사무를 예로 들면 아래 표와 같은데, 그 중에서 주요 소방업무를 관장하는 조직은 소방행정과와 방호구조과라고 할 수 있다.

<표2-2> 충청남도 소방안전본부 조직 및 사무

| | 주요기능 | 주요업무 |
|--------|---------------------------------|--|
| 소방행정과 | 소방정책, 소방장비, 소방지도, 소방정보통신 | 소방정책종합계획수립조정, 소방제도발전, 소방공무원인사관리, 소방력기준책정, 소방서/소방학교운영, 소방인력증장기계획, 소방조직관리, 소방법제관리, 소방혁신, 소방예산관리, 소방관서 및 소방청사관리, 소방차량 및 시설관리, 소방감사/감찰, 의무소방원관리, 소방정보화계획추진, 통합지휘무선통신망관리, 국가재난관리업무계획, |
| 방호구조과 | 방호, 예방, 구조구급, 화재조사, 종합안전(소방항공대) | 경방계획총괄, 화재진압업무, 소방훈련기술지도, 소방용수시설기획, 의용소방대관리, 예방업무, 소방시설지도감독, 소방홍보계획, 소방안전협회관리, 방화관리자업무, 소방홍보, 구조구급기획, 소방항공대운영, 119구조구급대관리, 긴급구조활및훈련, 화재조사업무, 화재관련소송및민원, 화재통계분석, 화재안전교육, 소방항공대업무, 소방항공기유지관리 |
| 재난민방위과 | 재난관리, 민방위, 기동점검, 비상계획, 경보 | 안전관리계획, 재난대비훈련/동원자원관리, 재난관리기금운영, 민방위업무전반, 특정관리대상시설관리, 국가재난관리정보시스템관리, 국가기반체계관리, 통합방위업무, 경보시설관리, |

- 소방본부장은 시도지사의 지휘감독을 받아 소방사무 이외의 재난관리 및 민방위 업무를 총괄하는 한편 소방학교와 소방서에 대해 지휘감독을 행한다.

② 소방학교

- 소방학교는 소방기관설치에 관한 규정에 의해 특별시, 광역시, 도의 관할구역 내의 소방공무원 교육훈련을 위하여 당해 시도 조례로 설치할 수 있다.
 - 소방학교의 장은 시도지사의 명을 받아 소방학교의 운영 및 교육훈련에 관한 사무를 통할하고 그 공무원을 지휘감독한다.
 - 소방학교는 그 내부행정기구로 부 또는 과, 팀을 두고, 소방전문기술연구를 담당하는 연구실도 둘 수 있다. 그리고 이들 부서는 소방직무에 관한 학술과 기술 및 능력습득, 교육훈련계획의 수립집행, 교육훈련성과의 측정분석, 화재예방진압과 구조구급기술의 연구개발, 소방자료의 수집분석 등의 업무를 관장한다.
- 한편 소방학교는 각 시도마다 수립할 수 있으나 몇 개의 시도가 공동으로 설치할 수도 있다. 16개 시도에 6개의 소방학교가 있다. 예를 들면 충청소방학교는 충청남도와 대전광역시 및 충청북도가 행정협의회를 구성하여 운영한다.
- 충청소방학교의 운영 상황은 아래와 같다.
 - 충청소방학교는 원래 1993년 충남소방학교로 개교한 이래, 1998년 충남, 대전, 충북이 공동운영협약에 의해 충청소방학교로 개명한 후 3개 시도가 공동으로 소방공무원의 교육을 담당하고 있다.
 - 소방학교는 학교장 아래 서무과와 교학과 및 교관단을 두는데, 교학과에서는 교육관련 행정, 교수요원관리, 학생지도로 구분된 기능을 전담한다. 그리고 교관단은 외부에서 충원되는 교수요원 이외에 소방공무원들로 구성되기도 한다.
 - 교육내용은 신입교육, 기본교육, 전문교육, 특별교육, 국민안전교육으로 대별된다. 집합교육 이외에 사이버교육(소방사)을 실시하며 소방공무원

이 외에 소방안전사양성과정, 의용소방대원과정, 안전봉사자 / 자위소방대 / 어린이소방대 / 소방안전지도교사반 / 소방안전대학생반 등의 편성이 있다.

㉔ 소방서

- 소방서는 소방기본법 및 지방소방기관설치에관한규정에 의하여 설치되는데, 시도는 그 관할구역안의 소방업무를 담당하게 하기 위하여 당해 시도의 조례로 설치한다.

<소방서의 설치기준>

- 가. 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다) 단위로 설치하되, 소방업무를 효율적인 수행을 도모하기 위하여 특히 필요한 경우에는 인근 시·군·구를 포함한 지역을 단위로 설치할 수 있다
- 나. 가목에 따라 설치된 소방서에 119안전센터의 수가 5개를 초과하는 경우에는 5개 센터 이하마다 1개서를 추가로 설치할 수 있다.
- 다. 가목 및 나목에 불구하고 석유화학단지·공업단지·주택단지 또는 문화관광단의 개발 등에 따라 대형화재의 위험이 있거나 소방수요가 급증하여 특별한 소방대책이 필요한 경우에는 해당지역마다 소방서를 설치할 수 있다.

- ~소방서의 장인 소방서장은 시도지사의 명을 받아 소관사무를 통할하고 소속공무원을 지휘감독한다.
 - 소방서는 소방행정의 기본운영계획, 소방장비의 유지관리 및 수급, 화재 예방 및 진압, 화재의 원인조사/분석/통계, 건축허가동의와 위험물설치허가, 소방시설의 기준점검, 소방시설공사사업, 구조구급 및 특수재해의 소방활동 등의 업무를 분장한다.
 - 소방서는 상기의 업무를 관장하기 위하여 시도규칙으로 하부조직으로 과 및 팀을 둔다.
- 그리고 소방서는 소방사무를 분장하기 위해 시도규칙으로 소방서장 소속하에 119안전센터, 119구조대, 소방정대를 둘 수 있다.
 - 119안전센터는 소방정보수집 및 순찰, 화재예방 및 계몽단속, 출동대편성 및 화재현장조사, 소방검사 및 소방법 위반사항단속, 진압장비 및 기자재

운영관리, 소방민원업무처리, 화재예방관련 유관기관 협조, 구조업무 지원 등을 행하기 위해 설치된다.

<119안전센터 설치기준>

- (1) 특별시 : 인구 5만명 이상 또는 면적 2km² 이상
- (2) 광역시, 인구 50만명 이상의 시 : 인구 3만명 이상 또는 면적 5km² 이상
- (3) 인구 10만명 이상 50만명 미만의 시·군 : 인구 2만명 이상 또는 면적 10km² 이상
- (4) 인구 5만명 이상 10만명 미만의 시·군 : 인구 1만 5천명 이상 또는 면적 15km² 이상
- (5) 인구 5만명 미만의 지역 : 인구 1만명 이상 또는 면적 20km² 이상
- (6) 소방서설치기준 나목에도 불구하고 석유화학단지·공업단지·주택단지 또는 문화관광단지의 개발 등에 따라 대형화재의 위험이 있거나 소방수요가 급증하여 특별한 소방대책이 필요한 경우에는 해당지역마다 119안전센터를 설치할 수 있다.

- ~119구조대는 119안전센터 산하에 인력과 장비 등을 고려하여 설치할 수 있다. 화재, 건물붕괴, 교통사고 등 각종 재난사고 발생시 인명구조, 구조장비유지관리, 화재진압 및 구급업무지원, 민간단체 및 유관기관과의 협조체계 유지, 소방서장의 지시사항 등을 행하는 조직이다.
- 소방정대는 향만지역을 관장하는 소방서에 설치된다.

<소방정대의 설치기준>

- 가. 「항만법」 제2조제1호의 규정에 의한 항만을 관할하는 소방서에 소방정대를 설치할 수 있다.
- 나. 가목에 불구하고 항만의 이동인구 및 물류가 급격히 증가하여 대형화재의 위험이 있거나 특별한 소방대책이 필요한 경우에는 해당지역에 소방정대를 설치할 수 있다.

- 119지역대는 지방소방기관설치에관한규정제9조에 의해 설치되는 조직으로, 119안전센터가 설치되지 아니한 지역 등에 설치하여 소방안전을 도모하기 위한 조직이다.

<119지역대의 설치기준>

- 가. 119안전센터가 설치되지 아니한 읍·면 지역으로 관할면적이 30km² 이상이거나 인구 3천명 이상 되는 지역에 설치할 수 있다.
- 나. 농공단지·주택단지·문화관광단지 등 개발지역으로 인접 소방서 또는 119안전센터와 10km 이상 떨어진 지역에 설치할 수 있다.
- 다. 도서·산악지역 등 119안전센터의 신속한 출동이 곤란한 지역에 설치할 수 있다.

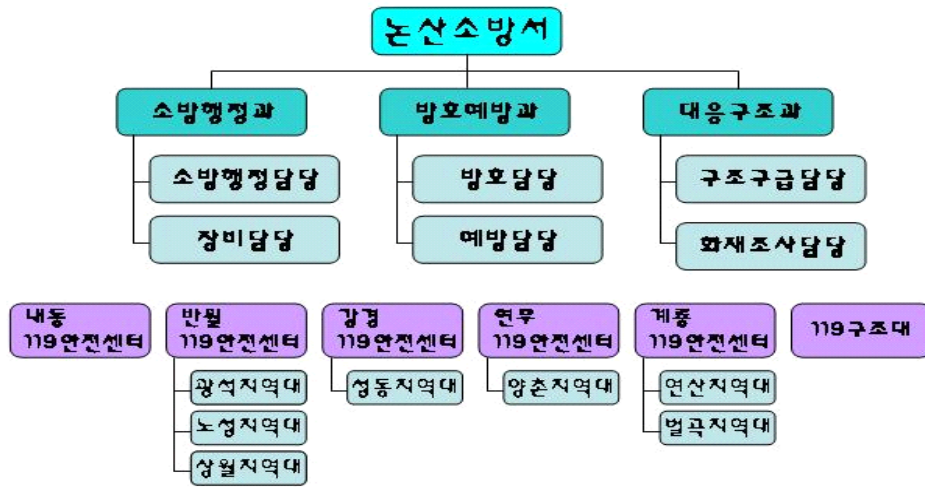
- 충청남도에는 10개의 소방서가 있는데, 그 중에서 1개의 시 혹은 군을 관장하는 소방서도 있지만, 2-3개의 시와 군을 공통으로 관할하는 소방서도 있다
- 참고로 한국의 경우는 관할구역을 조정하여 소방기관을 설치하는데 반하여, 일본의 경우는 1개 시정촌의 규모로는 소방행정이 비효율적이라고 판단되면 인근 시정촌과 소방조합을 형성하여 소방기관을 설치한다는 점에서 차이가 있다. 이는 한국이 시정촌과 같은 기초자치단체를 중심으로 하는 소방체제가 아니기 때문이다.

<표2-3> 충청남도의 소방서 현황

| 기관명 | 관할구역 | 면적(km ²) | 인구(천명) | 소방공무원수(명) | 소방차량(대) |
|--------|-----------------|----------------------|--------|-----------|---------|
| 계 | 충청남도 | 8,600 | 1,876 | 1,409 | 452 |
| 천안 소방서 | 천안시일원 | 636 | 531 | 178 | 47 |
| 공주 소방서 | 공주시, 연기군일원 | 1,302 | 213 | 141 | 48 |
| 보령 소방서 | 보령시 | 568 | 108 | 108 | 30 |
| 아산 소방서 | 아산시 | 542 | 217 | 108 | 29 |
| 서산 소방서 | 서산시, 태안군일원 | 1,245 | 216 | 167 | 55 |
| 논산 소방서 | 논산시, 계룡시, 금산군일원 | 1,191 | 228 | 148 | 61 |
| 홍성 소방서 | 홍성군, 청양군일원 | 923 | 124 | 144 | 50 |
| 예산 소방서 | 예산군 | 543 | 90 | 82 | 28 |
| 당진 소방서 | 당진군 | 664 | 117 | 93 | 37 |

- 한편 3개의 행정구역을 관장하는 논산시 소방서의 조직기구표를 보면 아래 그림과 같다.

<그림2-2> 논산소방서의 조직체계



- 우선 논산소방서의 본청조직의 분장사무를 보면 아래와 같다.
 - 소방행정분야의 경우, 소방서기본운영계획수립, 소방업무심사분석, 소방공무원 인사관리(제도, 연금, 후생복지, 교육훈련, 징계 등), 감찰 및 복무규율 등
 - 장비정비분야의 경우, 장비예산편성 및 운영, 소방장비구입유지관리, 소방청사관리, 소방용수시설관리 등
 - 방호분야의 경우, 자위소방대지원, 의용소방대운영, 소방용수시설관리 지정, 화재특별경계, 소방사범처리, 소방훈련지도 등
 - 구조구급분야의 경우, 구조구급업무계획, 구조구급대원 훈련, 구조구급장비 운영, 특수재해구조활동 지도, 화재진압 등
 - 예방안전분야의 경우, 소방검사, 소방홍보, 건축허가동의, 소방시설 시공신고완공, 위험물제조소등 설치허가감독, 방화관리자/위험물안전관리자 임명, 소방시설공사면허관리감독, 소방시설감리업 지원감독
 - 화재조사분야의 경우, 재난현장지휘조사보고, 화재조사증명, 통신장비 운영, 경방계획 및 화재진압, 상황실 운영 등

다. 지방소방행정인력 및 인사관리

1) 시도 지방소방공무원의 임명

○ 지방소방공무원의 임명권은 시도지사에게 있다.

- 시도지사 권한의 위임 : 시도지사는 그 관할구역 안의 지방소방학교 · 서울종합방재센터·소방서 소속 지방소방경 이하(서울·경기소방학교 및 서울종합방재센터의 경우에는 지방소방령 이하)의 소방공무원에 대한 당해 기관 안에서의 전보권과 지방소방위 이하의 소방공무원에 대한 휴직·직위해제·정직 및 복직에 관한 권한을 지방소방학교장 ·서울종합방재센터장 또는 소방서장에게 위임하고 있다.
- 시도지사의 국가소방공무원 관리 : 시도에는 지방소방공무원 이 외에 국가소방공무원을 일부 배치할 있는데, 시도지사는 이들 국가소방공무원 중에서 소방정의 전보, 휴직, 직위해제, 정직, 복직에 관한 임용권을 소방방재청장으로부터 위임받아 처리한다.

<국가소방공무원 임용>

- 소방령 이상의 국가소방공무원은 소방방재청장의 제청으로 국무총리를 경유하여 대통령이 임용한다. 다만, 소방준감 이하의 국가소방공무원에 대한 전보·휴직·직위해제·정직 및 복직은 소방방재청장이 행한다.
- 消防警이하의 國家消防公務員은 소방방재청장이 任用한다.
- 대통령은 국가소방공무원 중에서 소방정 이하의 소방공무원에 대한 임용권을 소방방재청장에게 위임하고, 소방방재청장은 시·도소속 국가소방공무원 중 소방정의 전보·휴직·직위해제·정직 및 복직에 관한 임용권을 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)에게 위임한다.

2) 지방소방공무원의 정원

㉠ 지방소방공무원의 정원

○ 한국의 소방공무원의 정원은 국가직과 지방직을 모두 포함하여 2007년 1월 현재 30,199명이다. 이 중에서 지방직은 29,972명이다.

- 1995년 이래 소방공무원은 지속적으로 증가하는 것을 볼 수 있고, 최근에는 2교대에서 3교대 근무체제로 전환되면서 증가 폭은 좀더 커지고 있다.

<표2-4> 지방소방공무원의 정원현황

| | 소계 | 지방직 | 국가직 |
|------|--------|--------|-----|
| 1995 | 20,608 | 20,459 | 149 |
| 2000 | 23,153 | 22,996 | 157 |
| 2005 | 29,362 | 29,150 | 212 |
| 2006 | 30,199 | 29,972 | 227 |

- 이들 소방공무원들을 소방방재청 및 시도별로 보면 아래 표와 같은데, 서울특별시가 5,279명이고 경기도(경기도는 1청사와 2청사로 구분하여 운영)가 5,262명으로 가장 많고, 경북, 경남, 부산이 많은 소방공무원을 보유하고 있는 것을 볼 수 있다.

<표2-5> 지방자치단체의 소방공무원 배치현황

| 총계 | 30,199명 |
|--------------------|---------|
| 서울 | 5,279 |
| 부산 | 2,144 |
| 대구 | 1,469 |
| 인천 | 1,689 |
| 광주 | 788 |
| 대전 | 895 |
| 울산 | 656 |
| 경기1 | 3,870 |
| 경기2 | 1,392 |
| 강원 | 1,600 |
| 충북 | 1,048 |
| 충남 | 1,409 |
| 전북 | 1,421 |
| 전남 | 1,564 |
| 경북 | 2,110 |
| 경남 | 2,067 |
| 제주 | 593 |
| 소방방재청(본청, 학교, 구조대) | 205 |

* 상기 총계는 소방직공무원만 대상으로 한 것으로, 시도 소방기관에는 소방직공무원 이외 일반직, 기능직, 계약직, 의무소방원등도 배치되어 있다.

- 충청남도의 2008년도 소방공무원 정원은 1,632명으로 본청, 소방학교 및 소방서에 근무하고 있다.
 - 상기 정원을 계급별로 배치한 기준표는 아래와 같고, 현재 15명의 소방정과 1,618명의 소방령 이하의 계급으로 분포되어 있다.

<표2-6> 충청남도의 소방직공무원의 계급별 배분기준

| 구분 | 소방정이상 | 소방령 | 소방경 | 소방위 | 소방장 | 소방교 | 소방사 |
|----|-------|------|------|------|-------|-------|-------|
| 비율 | 1%이내 | 3%이내 | 5%이내 | 7%이내 | 15%이내 | 32%이내 | 37%이상 |

㉞ 지방소방공무원의 직위별 계급구조

- 지방소방기관에 종사하는 지방소방공무원의 직위별 계급의 정급 현황은 공통되는 바, 그 공통된 직위체계를 보면 아래 표와 같다.

<표2-7> 시도 소방공무원의 직위별 계급체제 현황

| 구분 | 직위 | 계급 |
|------|-----------------------|---|
| 소방본부 | 소방본부장 | 소방준감(국가) |
| | 팀장, 과장 | 지방소방준감 |
| | 팀원 | 지방소방령 이하 |
| 소방학교 | 학교장 | - 특별시/경기도 : 소방준감(국가) - 광역시/도 : 소방정(국가) |
| | 부장, 과장, 팀장, 연구실장 | 지방소방정 혹은 지방소방령 |
| 소방서 | 서장 | 지방소방정 |
| | 과장, 팀장 | 지방소방령 |
| | 119안전센터장, 구조대장, 소방정대장 | 지방소방경 혹은 지방소방위 |

※ 소방공무원의 계급체제는 10등급체제로, 地方消防正監, 地方消防監, 地方消防准監, 地方消防正, 地方消防領, 地方消防警, 地方消防尉, 地方消防長, 地方消防校, 地方消防士로 되어 있다.

라. 지방소방재정관리

① 소방재정의 원칙

- 지방소방행정체제 하에서의 소방재정은 소방기관의 관장기관인 시도가 책임을 진다.

② 소방재정의 현황

- 시도 본청의 소방재정규모는 소방비 규모로 알 수 있는데, 2007년도말 전체 소방비 2,070,860백만원 중에서 특별시/광역시 45.8%를 차지하고, 도가 54.2%를 점유하고 있다.
 - 전체 소방비 규모는 시도의 전체 예산의 3.5%이고, 시도별로는 2.3%에서 4.2%로 분포되어 시도간의 격차가 심하다.
 - 그리고 공동시설세로 소방비를 충당하는 정도를 보면, 전국 평균이 27.3%이고, 특별시/광역시가 평균 31.8%이고 도가 24.0%로 대도시와 도간의 격차가 현저한 것을 볼 수 있다. 공동시설세로 충당되는 소방비가 30%이상인 곳은, 서울, 부산, 광주, 대전, 울산 경기에 불과하고, 제주도가 11.0%이고, 강원, 전남, 전북, 경북은 10%대에 불과하여 도가 대체로 낮은 실정이다.

<표2-8> 2007년도 시도별 소방재정규모 현황(일반회계 세출예산기준)

| | 세출총액 (A), 백만원 | 소방관리비 (B), 백만원 | 공동시설세 (D), 백만원 | 소방관리비 비중(B/A) | 소방비 대비 공동시설세(D/B) |
|----------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|----------------------|
| 시도 총계 | 59,155,614 | 2,070,860 | 566,256 | 3.5% | 27.3% |
| 특광 역계 | 27,067,068 | 884,831 | 281,313 | 3.3% | 31.8% |
| 서울 | 12,302,690 | 397,607 | 139,515 | 3.2% | 35.1% |
| 부산 | 4,242,628 | 123,327 | 39,340 | 2.9% | 31.9% |
| 대구 | 2,641,932 | 98,880 | 24,479 | 3.7% | 24.8% |
| 인천 | 3,148,650 | 117,743 | 31,122 | 3.7% | 26.4% |
| 광주 | 1,732,274 | 48,678 | 15,350 | 2.8% | 31.5% |
| 대전 | 1,631,231 | 54,413 | 17,380 | 3.3% | 31.9% |
| 울산 | 1,367,663 | 44,182 | 14,127 | 3.2% | 32.0% |
| 도계 | 32,088,546 | 1,186,029 | 284,942 | 3.7% | 24.0% |
| 경기 | 9,619,264 | 389,564 | 136,156 | 4.0% | 35.0% |
| 강원 | 2,553,336 | 107,130 | 13,548 | 4.2% | 12.6% |
| 충북 | 1,955,798 | 76,197 | 15,441 | 3.9% | 20.3% |
| 충남 | 2,609,031 | 94,262 | 23,049 | 3.6% | 24.5% |
| 전북 | 2,561,006 | 91,758 | 15,108 | 3.6% | 16.5% |
| 전남 | 3,482,330 | 100,571 | 15,440 | 2.9% | 15.4% |
| 경북 | 3,383,899 | 138,751 | 25,638 | 4.1% | 18.5% |
| 경남 | 4,036,708 | 143,660 | 35,703 | 3.6% | 24.9% |
| 제주 | 1,887,174 | 44,136 | 4,860 | 2.3% | 11.0% |
| 최대 | | | | 4.2% | 35.1% |
| 최소 | | | | 2.3% | 11.0% |

자료: 행정안전부, 지방재정연감 2008

- 소방비 지출을 보면, 시도의 소방비 중에서 인건비가 가장 많은 1,300,382 백만원으로 62.5%를 차지하고 있고, 경상비(물건비, 이전경비)가 21.7%를 차지하며, 자본지출이 15.5%를 구성하고 있다.

<표2-9> 2007년도 시도 소방비의 지출구조

| | 금액(백만원) | 구성비(%) |
|----------|-----------|--------|
| 소방관리비 합계 | 2,079,855 | 100% |
| 인건비 | 1,300,382 | 62.5% |
| 물건비 | 331,619 | 15.9% |
| 이전지출 | 120,763 | 5.8% |
| 자본지출 | 321,467 | 15.5% |
| 기타 | 5,624 | 0.3% |

③ 소방비의 재원

- 시도의 소방재원은 시도의 목적세인 (소방)공동시설세, 국고보조금, 특별교부금, 과태료 등의 특정재원으로 하고, 부족재원은 일반재원으로 충당하고 있다.
- 소방시설에 요하는 공동시설세(소방)의 과세대상은 건축물과 선박으로, 2007년 시도별 공동시설세 규모는 566,256백만원이다. 특별시/광역시의 공동시설세 규모가 49.68%이고 도의 그것은 50.32%로 동일한 규모로 운영하고 있다.

<표2-10> 2007년도 시도별 공동시설세 현황 (단위 : 백만원)

| | 공동시설세 | 비중 |
|-------|---------|--------|
| 시도총계 | 566,256 | 100.0% |
| 특광역시계 | 281,313 | 49.68% |
| 서울 | 139,515 | 24.64% |
| 부산 | 39,340 | 6.95% |
| 대구 | 24,479 | 4.32% |
| 인천 | 31,122 | 5.50% |
| 광주 | 15,350 | 2.71% |
| 대전 | 17,380 | 3.07% |
| 울산 | 14,127 | 2.49% |

| | 공동시설세 | 비중 |
|----|---------|--------|
| 도계 | 284,942 | 50.32% |
| 경기 | 136,156 | 24.04% |
| 강원 | 13,548 | 2.39% |
| 충북 | 15,441 | 2.73% |
| 충남 | 23,049 | 4.07% |
| 전북 | 15,108 | 2.67% |
| 전남 | 15,440 | 2.73% |
| 경북 | 25,638 | 4.53% |
| 경남 | 35,703 | 6.31% |
| 제주 | 4,860 | 0.86% |

- 소방재원으로서의 국고보조금은 국고보조기준에 의하는데, 이는 대통령령으로 정해지고 있다. 대체로 소방자동차, 소방헬리콥터 및 소방정, 소방전용통신시설비 및 전산설비 등에 소요되는 비용이 해당된다.
 - 특히 재난관리와 관련하여 긴급구조활동비, 부상자 치료비, 재난기간 중의 이재민구조비, 피해시설복구비 등에 대해 국고보조가 이루어지고 있다.
- 소방재원으로서의 과태료는 소방법에 규정하고 있는 소방활동에 방해되는 행위에 대한 과태료로, 소방교육을 받지 않은 자에 부과되는 것 등 7개 항목에 해당된다.

2. 문제점과 향후 과제

가. 문제점

- 상기와 같은 우리나라 지방소방행정체제의 문제점을 분석함에 있어서는 몇 가지 기준에 의하고자 한다.
 - 지방소방행정체제의 유지적 특성과 운영적 특성을 통해 문제점을 분석하고자 하며, 그 기준은 아래와 같다.

<표2-11> 지방소방행정체제의 문제점 분석 기준

| 구분 | 지표 | |
|------------|--------------------------------------|--|
| 체제유지 부문 | 규모 적정도 행정분권정도 재정분권정도 입법분권정도 | 소방규모 적정성 정도 소방기관 권력성 정도, 소방기능배분 효율성 정도 소방재원배분 적정성 소방입법 자율성 정도 |
| 체제운영 부문 | 조직관리정도 협력관리정도 민간참여정도 | 소방내부조직 자율성 정도 소방협력제도 활용성 정도 민간소방조직 자율성 정도 |

o 위 표에 근거하여 주관적인 판단 하에 문제점을 제시하면 아래 표와 같다.

| | 지표 | 문제점 |
|----------|---|---|
| 체제유지 | 규모 적정성 | - 시도소방기관당 평균직원 수는 1,269개에 30,199명으로 23.8명(2007.1기준)에 머무르고 있는데, 규모의 적정성 측면에서 외국과의 비교를 통해 보면, 일본의 시정촌소방기관당 평균직원수가 약 87.2명(1,805개에157,398명)인 것으로 보아 한국이 다소 과소한 것으로 볼 수 있다. |
| | 소방기관간 관계 | - 소방방재청-시도소방본부간 관계는 비권력관계 하에 지도감독관계라고 할 수 있다. 그리고 시도소방본부-소방서간 관계는 종속관계 및 지도감독관계로 강력한 수직적 체계를 이루고 있다. - 시도 소방본부장과 소방서장은 소방기본법 제6조에 의해 시도지사의 직접적인 감독 하에서 업무수행을 하기 때문에 소방업무에 대한 최종적인 책임은 시도지사에게 있는 바, 소방본부장의 권력성을 다소 취약하다고 할 수 있다. |
| | 소방기능배분 효율성 | - 소방방재청과 시도소방본부간의 기능적 연계성은 확보되어 있으나(소방방재청과 시도소방본부의 핵심기능이 소방구급+민방위+방재기능으로 동일함), 단지 기관별로 볼 때 소방기능을 전담하는 곳은 소방성에 한정되고 있는 바, 일본처럼 소방기능만의 조직부서를 지방자치단체 수준에서 독립적으로 운영하고 있지 않은 것은 검토할 필요가 있다. - 한편 소방기능은 지방자치단체인 시군구에서 직접 처리하고 있지 않고 시도 소방본부의 직할기관인 소방서에서 처리하고 있고, 재난기능과 민방위기능만이 시군구의 분청에서 관리되고 있는 바, 시군구 중심으로 볼 때 소방기능과 재난기능간의 분리로 기능적 통합성을 갖고 있지 못하다. 그 결과 시장군수구청장의 소방기능(화재구조구급)에 대한 실질적인 권한이 없어 기능의 분권성이라는 측면에서 볼 때 기능의 배분 효율성은 적은 것으로 판단된다. |
| | 소방재원배분 적정성 | - 소방관련 국고보조비는 지속적으로 감소하고, 재난관련 국고보조비만 증가하는 현상을 보이고 있어 소방행정수요의 폭증에 의한 대응에 한계가 있다. - 시도의 소방재원은 소방공동시설세, 국고보조금, 특별교부금, 과태료로 이루어지는데, 국고보조금의 감소 및 공동시설세의 격차로 인하여 시도간의 소방재원의 격차가 심한 현상을 보이고 있다. -특히 전체 소방비 규모는 시도의 전체예산의 3.5%이고, 시도별로는 2.3%에서 4.2%로 분포되어 시도간의 격차가 심하다. 그리고 공동시설세로 소방비를 충당하는 정도를 보면, 전국 평균이 27.3%이고, 특별시와 광역시가 평균 31.8%이며 도가 24.0%로 대도시와 도 간의 격차가 현저하다. |
| 소방입법 자율성 | - 소방기관 설치의 경우, 지방자치법에 시도와 시군구에 모두 설치할 수 있으나 소방기본법에 의해 시도에만 설치하고 있어, 지방분권론자들의 시군구 소방체제 미실시에 대한 비난을 받고 있다. - 지방소방기관 설치에 관한 규정(대통령령)에 근거하여 시도의 조례로 그 기관들을 설치하도록 함은 물론 시도 규칙에 의해 소방서의 내부조직 등을 규정함으로써 완전한 자율입법을 허용하고 있지 않은 것을 볼 수 있다. | |

| | | 지표 | 문제점 |
|----------|----------|-------------------|---|
| 체제 영역 | 조직 관리 | 소방내부 조직 자율성 | <ul style="list-style-type: none"> - 시군구의 소방기능은 전무하고 단지 재난관리기능만이 존재하고 있고, 소방본부/소방학교/소방서설치는 시도조례(소방기본법및지방소방기관설치에관한규정에 근거)에 근거하며, 소방본부 내부조직은 시도조례 그리고 하부조직은 시도규칙에 의하도록 되어 있고, 소방직원(지방직)임명은 시도지사가 그리고 국가직인 소방정의 인사관리는 소방방재청장의 위임 하에 시도지사가 처리하도록 되어 있어, 소방조직관련 내부 자율성은 취약한 편이라 할 수 있다. - 그러나 소방정원은 국가가 정한 범위 내에서 시도 조례로 계급별 배분기준에 의해 운영되는데, 단 10% 범위내 탄력적으로 운영이 가능하다는 점에서 정원에 대한 자율성은 높은 편이다. |
| | 협력 관리 | 소방협력 제도 활용성 | <ul style="list-style-type: none"> - 소방기관간 협력은 법제상의 소방응원제도를 활용하고, 대규모 화재시 소방본부의 지휘 하에 소방협력이 이루어지도록 되어 있으나, 그 실적이 미미한 편이다. - 본질적으로는 자치단체간 소방조함 설치를 통한 협력의 방안이 있으나 제도로 활용되고 있지 않다. 다만 시도의 소방학교는 모두 설치되지 않고 일부 공동운영체제를 형성하고 있는 점은 바람직하다. |
| | 참여 관리 | 민간소방 조직 탄력성 | <ul style="list-style-type: none"> - 현재 소방서 내 설치된 의용소방대의 설치, 명칭, 구역, 조직, 정원, 임면, 훈련, 복무 등은 시도조례로 규정되어 있고, 의용소방대원정원도 10% 이내에서 탄력적으로 운용되며, 수당과 재해수당(일부자녀장학금지원) 등이 제공되고 있으나, 의용소방대장/부대장/지역대장을 시도지사가 임명하도록 한 것은 다소 비분권적이라 할 수 있다. |

나. 향후 과제

- 결론적으로 우리나라 시도 중심의 소방행정체제는 지방행정체제(국가-시도-시군구-읍면동) 측면에서 보면 전반적으로 중앙집권성이 강하여 지방분권적인 체제는 아닌 것으로 보이며, 동시에 일본과 같이 기초자치단체 중심의 소방행정체제가 아니어서 주민밀착형의 자치체제로 보기는 어렵다.
- 그렇기 때문에 향후에 지방행정체제 개편과 같은 환경변화가 있을 경우, 현 시도 중심의 소방행정체제가 갖는 장점에도 불구하고, 분권성이라는 시대적 경향에 부응하는 체제 개편이 요구될 수 있다.
 - 이 경우 고려될 수 있는 것은, 첫째로 시도중심에서 시군구중심으로 소방행정체제가 변화되는 것, 둘째로 현 시도중심 소방행정체제에서 소방서에 권한은 대폭 이양하거나 소방방재청의 소방권한을 시도에 집중적으로 이양하는 것, 셋째로 현 소방방재청의 재난관리기능이 행정안전부의 재난

안전기능과의 중복됨에 따라 일원화를 해야 한다면 소방기능의 독립화를 도모하되 지방자치체제에 부응한 소방체제로 전환하도록 하는 것이다.

- 그러나 본 연구는 상기과 같은 근본적인 문제를 접근하지 않고, 최근에 제시되는 지방행정체제 개편안들 중에서 가장 공통적인 것들을 기준으로 하여 예상가능한 소방행정체제의 개편안을 제시하고자 한다.

3. 외국의 소방행정조직체계

가. 미국의 소방행정조직체계

1) 미국소방행정조직

(1) 소방조직의 비전과 목표

- 미국 소방조직의 비전은 화재 및 화재관련 긴급재난으로 인한 생명과 경제적 손실을 줄이는 것이다.
- 미국 소방조직의 목표는 크게 리더십, 주장옹호, 조정, 지원으로 구분할 수 있다.
 - 리더십: 전국적 통합지위, 대통령 접근성지위체계
 - 주장옹호: 소방 주체적 조직, 통합조직, 지위 보장
 - 조정: 재난 관련 업무의 분산적 운영 필요(건설부, 산림청, 해양수산부 등 전문성 제고). 따라서 필요할때 이들 분산적 기능을 조정하는 것이 필요. 화재 및 화재 관련 재난에는 소방조직이 지휘권을 갖도록 함. 많은 지역사회 소방관련 조직과 단체들을 조정하는 역할을 행사
 - 지원: 지방자치단체와 민간조직들을 지원해주는 조직체계

(2) 주요 프로그램 영역

- 공공교육: 다른 연방기관들과의 협력하에 화재예방과 안전 교육 프로그램을 개발하고 실시한다.

- 훈련: 화재 및 긴급 재난 대응 전문인을 양성. 긴급대응집단 및 그들과 연합한 전문가들의 전문직업 개발. 주정부나 지방정부 소방서비스 훈련 프로그램을 보완하거나 지원하기 위하여 연방소방학교(NEA)와 긴급재난관리소(EMI)가 전국적인 차원에서의 교육과 훈련 과정을 개발하고 실시한다.
- 기술: 파트너십을 통하여 연구, 실험, 평가 등을 수행하여 화재 예방과 생명의 안전을 도모하기 위하여 공공 및 민간단체들과 공공활동. 화재 탐지, 진압, 경보시스템 및 화재 긴급 대응자 건강 안전에 관한 연구와 특별 탐구를 실시한다.
- 정보 및 자료: 모든 종류의 화재의 발생, 통제, 결과에 대한 자료를 수집, 분석, 배분, 평가를 통하여 주정부나 지방정부 소방조직을 지원한다.

(4) 소방행정조직체계

①연방위기관리청(FEMA)상의 체계

- 미국의 연방위기관리청은 대통령 직속기관으로서 1961년 국방성 산하에 있는 민방위청 설치를 시작으로 해서 1979년 카터 대통령 당시 행정조직 합리화대책의 일환으로 긴급사태시 지방과의 접점을 연방정부 내에 확립하기 위해 설립되었다.
- FEMA는 연방정부의 긴급사태관련기관을 통합한 독립행정기관으로 워싱턴 D.C.에 본부를 두고 지방에 10개의 지역사무소를 두어 50개주를 10개의 광역권으로 나누어 통제하고 있다.
- 연방위기관리청의 직원은 2,700명 정도이며, 예산은 1998년 기준으로 9억 5천만 달러 정도가 된다.
- 이 중에서 미국소방청(USFA)은 FEMA내하나의 이사로서 지위를 누리는 독립적 기관으로서 화재안전과 예방을 위하여 국가의 지도자적 역할을 담당한다.
- 화재로 인한 사망자수를 줄이기 위해 지방정부와 지역사회의 노력을 지원한다.
- 1970년대와 1980년대에 걸쳐 기존의 화재진압과 대응 중심에서 예방중심으로의 패러다임 전환하였다.

<그림 2-3> 미국 연방위기관리청(FEMA) 조직체계



주: 10개 지방사무소(보스톤, 뉴욕, 필라델피아, 애틀란타, 시카고, 달라스, 캔사스, 덴버, 샌프란시스코, 보텔)

② 미국소방청(USFA) 조직체계

- 미국소방청(USFA) 산하에는 지원서비스국, 국립화재프로그램국, 국가도시 조사와 구조대응시스템국, 국립화재자료실, 국립소방학교, 위기관리기구 등이 있다.
- 국립소방학교는 화재 및 재난을 효율적으로 관리할 수 있는 전문인력을 양성하고 있으며, 국립화재자료실은 화재와 관련된 전국의 모든 자료를 수집·분석·출판·분배하고 있다.
- 전국적으로 발생하는 화재에 대해 정확한 자료를 수집·분석함은 물론 자료를 필요로 하는 사람들에게도 제공하여 주고 있다.

<그림2-4> 미국 소방청(USFA) 조직체계



2) 미국소방행정조직의 특성

- 미국의 소방행정체계는 미국의 독특한 정치, 사회, 경제적 환경을 반영하여 오랜 기간을 두고 발전하여 제도화되어 왔다.

(1) 통합적 구조

- 미국의 소방행정체계는 수직적 차원에서 연방정부, 주정부, 지방정부간에 긴밀한 조정체계를 구축하고 있으며 수평적 차원에서는 연방정부의 연방위기관리청(FEMA:Federal Emergency Management Agency)안에 모든 재해 재난에 관련된 각종 책임과 임무가 통합되어 있다.
 - FEMA 설립의 이유는 미국의 재난 현실을 반영한 것으로써 미국은 매년 지진, 폭풍, 홍수, 대규모 테러 등 대규모 자연 및 인위재난의 피해범위가 광범위하거나 피해강도가 지방정부 수준의 대응능력을 벗어나는 경우가 빈번하게 되어 이에 대처할 효과적인 대응조직이 필요하다.
 - 또한 연방정부 내에서도 여러 기관에 산재해 있던 재해재난에 관련된 각종 책임과 임무를 통합할 필요가 있다.

(2) 유기적·협력적 구조

- 미국의 소방행정체계는 분권성 측면에서 독특한 특징을 갖고 있다.
 - 미국의 지방정부, 주정부, 연방정부는 소방행정에 있어 각자 독특한 책임을 분담하고 있다.
 - 연방정부는 재해의 예방 및 완화, 대응, 복구 등 전단계에서 통합조정역할을 수행하고 주정부는 지방정부가 연방정부의 지도 및 지원을 받는 매개역할의 기능을 담당하고 있다.

(3) 학습지향적 구조

- USFA는 화재재난시 나타나는 위기상황을 신속하고 효과적으로 해결하기 위해서 만들어졌기 때문에 모든 위험상황을 고려한 위험기반 비상관리시스템을 구축하였다.
- 복잡하고 급변하는 환경에 대처하기 위해 USFA는 두 종류의 학습체계를 구축하였다.
 - 첫째, 화재재난이 발생하기 전엔 예방단계에 해당하는 것으로 주로 주정부나 지방정부에 대한 지도, 훈련, 대국민 홍보 등을 담당하고 있다.
 - 둘째, 과거에 발생한 재해재난 대응에 대한 자료수집과 분석·평가를 통해 앞으로의 대응능력을 향상시키는 학습에 주안점을 두고 있다.

(4) 독립적 기관

- 미국소방청(USFA)는 FEMA 소속 하에서 협력체계를 유지하고 있지만 사실상 운영은 독립적으로 하고 있다.
- USFA는 연방정부 차원에서 전국의 소방정책과 기능을 조정하고, 화재의 예방과 방화통제계획을 지도하며, 광범위한 소방자료의 관리 및 분석을 실시하는 기능을 담당하고 있다.

나. 일본의 소방행정조직체계

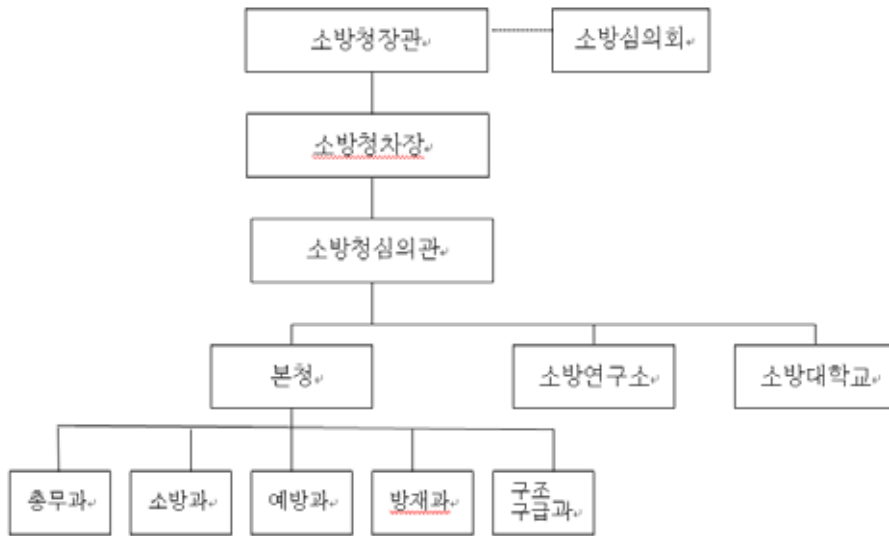
1) 중앙정부의 소방행정조직체계

- 일본은 소방의 독립성을 유지하고, 소방행정의 책임을 명확히 하기 위하여 총무성 산하에 소방청을 두고 있다.
- 일본의 소방청은 본청, 소방연구소, 소방대학교, 소방심의회로 구성되어 있고, 본청의 내부조직은 총무과, 소방과, 예방과, 방재과, 구조구급과, 위험물 보안실, 방재정보실, 진재대책실, 특수재해실 등으로 구성되어 있다.

2) 지방정부의 소방행정조직체계

- 도도부현의 소방조직으로 소방방재과가 있으며, 시정촌 소방조직으로 소방본부, 소방서, 소방단이 있다.
- 도도부현에는 소방주관과로 소방방재과가 설치(도도부현에 따라 그 명칭이 다소 다르기도 함)되어 있으며, 소방에 관한 사무뿐만 아니라 방재에 관한 업무 중 총괄적인 사항에 관한 사무도 수행하고 있다.
- 시정촌의 소방사무에 관한 전반적인 권한은 시정촌장이 가지고 있으며, 소방사무의 실시기관인 소방본부·소방서 및 소방단의 장(소방장·소방단장 등)에게 상당한 권한이 위임되어 있으며, 시정촌장은 이들을 통하여 지휘·감독을 하고 있다.
- 소방본부는 시정촌의 소방사무를 총괄하는 기관으로서 인사·예산·서무 등 소방조직을 유지하기 위하여 필요한 사무와 소방의 운영·기획 기타의 내부사무를 처리한다.
- 소방서는 화재의 예방·경계·진압 및 구급구조, 기타 화재의 방지 및 재해에 의한 피해의 경감 등 소방활동을 제일선에서 수행하고 있다.

<그림2-5> 일본 소방청 조직체계



- 민간에 의해 조직된 소방단은 화재의 방어 경계·진압 및 피해의 경감 등 소방활동을 행하는 시정촌의 공적기관으로서 소방본부 및 소방서로부터 독립된 소방기관이다.
- 소방단원은 평상시에는 각자의 직업에 종사하면서 필요에 따라 소집되어 소방활동에 종사한다.
- 소방단원은 비상근인 소방단원이 대부분이지만 상근의 소방단원을 두고 있는 시정촌도 있다.

2) 일본소방행정조직의 특성

- 일본의 소방행정체계는 조직규모의 방대성, 자치소방제도에서의 광역화 추진, 국가기관으로서의 소방청, 재난관리에 대한 광범위한 기능 담당 등의 특징을 가지고 있으며, 이를 통해 각 기관들간의 파트너십 관계를 통한 광역소방체제를 구축하고 있다.

가) 조직규모의 방대성

- 지진, 태풍과 같은 자연재해가 유난히 많은 일본은 현재 중앙정부에 소방청, 소방대학교, 소방연구소가 구성되어 있다.
- 지방의 경우 시정촌 소방본부 907개, 소방서 1,682개, 소방학교 9개, 출장소 3,230개로 구성되어 있으며, 도도부현(소방방재과)의 경우 소방학교가 47개가 있다.
- 소방방재관련 연구조직은 중앙의 소방연구소, 9개 대도시 소방국 소방과학연구소가 있고, 소방공무원은 총 153,439의 90%이상 정원을 결정하고 있으며, 정원결정에 있어 중앙정부의 허가절차가 필요없다.(한국행정학회, 2002:36).

나) 자치소방제도에서의 광역화 추진

- 일본의 소방행정체계는 미국의 경우와 같이 완전한기초자치단체 중심의 소방행정체계가 확립되어 있으나, 조직적 측면에서 보면 소방의 대응력 강화를 위해 소규모 소방관서를 광역적 차원에서 통합하는 등 재편성을 추진하고 있다.
 - 기본적으로 일본 소방행정의 중요한 특징은 자치소방체계를 유지하고 있다.
 - 지방자치의 원칙에 따라 소방업무는 시정촌장이 관리하고 시정촌에는 소방단 외에 소방본부, 소방서 그리고 소방훈련기관을 설치하여 운영하고 있으며, 그 비용은 시정촌에서 부담하고 있다.
- 최근 일본의 두드러진 경향은 고베지진 이후 소방행정의 광역화 추진이다.
 - 재해가 광역화, 대규모화(지진, 홍수, 화학화재 등)되고 위험물, 고층건물, 지하가 등의 증가로구조구난 사고다발에 따른 현실적 대응이다.
 - 시·정·촌의 재정으로 설치된 소방력으로 대응하기는 곤란하여 피해가 확대되고 주민의 소방서비스 수혜 불평등 초래로 광역소방체제로 전화되는 추세이다.
- 기초별로 소방력 과다보유, 재정부담 과중 등의 문제점이 도출되어 2~3개의 기초자치단체가 공동으로 광역소방체제로 전환을 모색하고 있다.

3) 국가기관으로서의 소방청

- 일본은 중앙정부, 도도부현 그리고 시정촌간의 협력체계를 강화하기 위하여 중앙에소방청을 설치하고 있다.
- 소방청은 시정촌의 소방발전을 위하여 각종 시험연구, 법규 및 기준연구업안을 행하고 있으며,
- 개개의 시정촌에서 해결할 수 없는 사안이 발생할 경우에 시정촌장이 상호 협조협정을 체결할 수 있도록 함과 동시에 소방사무를 공동으로 처리하기 위하여 조합을 설치할 수 있도록 하고 있다.(국회사무처 법제예산실,1999:29-30)

4) 재난관리에 대한 광범위한 기능 담당

- 현재 일본의 경우 소방조직에서 지진, 태풍, 기타 홍수, 수재, 활화산, 임야 화재, 석유콤비나이트재해, 특수재해(가스, 원자력, 항공기, 해난구조, 대규모 교통사고, 독극물 재해 등)등 자연재해에 대한 방재업무까지도 담당하고 있다.
- 재해방어조직에 관하여 국가·소방청·국가·지방경찰, 도도부현 지사 및 시정촌장 상호간에 협정을 할 수 있게 하고 있으며,
- 소방연구소에서 재해에 관한 다각적인 연구업무를 수행함으로써 소방청의 기능을 광범위하게 설정하고 있다.

제3장 자치1층제 하에서의 소방행정체도의 개선방안

1. 자치1층제의 개요

- 자치1층제의 경우, 첫째로 도를 통합하여 국가행정기관으로 하고, 현재 도의 산하인 시군을 통합하여 통합광역시를 두는 것을 전제로 한다. 둘째로 제주특별자치도는 현재대로 자치단체를 유지시키고 그 산하에 행정시를 두는 것을 전제로 한다. 셋째로 특별시와 광역시는 현재대로 자치단체로 유지시키고, 그 산하에 자치구가 아닌 행정구를 두는 것을 전제로 한다.¹⁾

<표3-1> 자치1층제 지방행정체제 개편(안)의 예시

| 구분 | 내용 | | |
|--------------|--|----------------|---|
| 기본 방향 | <ul style="list-style-type: none"> - 저비용고효율의 간편·광역체제 개편 - 광역적 행정의 원활화를 위한 개편 | | |
| 개편 내용 | 계층 | - 자치1계층(도)의 축소 | <ul style="list-style-type: none"> - 도 폐지 및 도구역의 통합을 통한 권역별 국가지방광역기구로 개편 ※자치구의 행정구 전환 혹은 자치권 제한 |
| | 구역 | - 시군의 통합광역시화 | <ul style="list-style-type: none"> - 시군통합을 통한 광역적 시(이하 통합광역시라 함)로 전면 개편(강제통합 59-70개) |
| | 기능 및 지위 | - 도-시군기능 통합 | <ul style="list-style-type: none"> - 국가위임사무를 제외한 모든 기능의 통합광역시 이관 |
| | | - 읍면동의 주민자치기관화 | <ul style="list-style-type: none"> - 읍면동 행정기능 폐지 및 주민자치기관화 |
| 특징 | <ul style="list-style-type: none"> - 통합광역시화 : 신공공관리론의 광역행정구역적 개편 - 자치1층제 : 영국 잉글랜드의 일부 단층제 개편 사례 | | |

- 1) 자치1층제의 경우는 상기한 것 이 외에도, 첫째로 시도를 통합하여 국가행정기관으로 하되 제주특별자치도, 서울특별시, 부산/인천광역시는 통합하지 않는 것을 전제로 하여 검토할 수 있고, 둘째로 시군은 대규모 행정구역으로 통합하여 광역화하되 통합시 밑에 행정구를 설치하는 것을 전제로 하여 검토할 수 있으며, 셋째로 서울특별시와 부산 및 인천광역시의 경우 현재 자치구를 행정구로 전환하는 것을 전제로 하여 검토할 수도 있다. 그러나 본 연구에서는 제외한다.

2. 자치1층제 하의 지방소방행정체제 개편방안

가. 통합광역시(가칭) 중심 소방행정체제

1) 통합광역시 중심의 소방행정체제 개편(안)

- 현 도 중심 소방행정체제는 도가 국가행정기관으로 전환됨에 의해 폐지되고, 자연스럽게 기초자치단체인 통합된 시(통합광역시, 가칭)를 중심으로 하는 소방행정체제가 구축되지 않을 수 없다.
 - 통합광역시는 행정구역이 넓은 곳에서 적은 곳까지 다양하게 설정되었지만 자치소방행정체제를 유지하는 데에는 큰 문제가 없을 것이다. 현재의 도단위 소방행정체제보다는 관할구역이 상대적으로 적게 될 것임으로 다소 주민지향적 소방행정체제를 유지할 수 있을 것이다.
- 현재 도 중심 소방행정체제 하에서 수행되었던 소방기능의 경우, 통합된 시로 일괄 이관하거나, 필요하다면 일부 광역적 소방기능만을 소방방재청 혹은 국가행정기관이 되는 도로 이관하게 될 것이다. 고가 소방장비의 운영, 자치단체간 소방응원에 필요한 사항 등이 해당될 것이다.
- 현재 시읍면단위에 설치되어 있는 의용소방대의 경우, 읍면동에 행정기능이 없어지고 주민자치기능만이 존재하게 되므로 자연스럽게 행정구 중심의 의용소방대를 운영하는 것이 될 것이다. 단지 의용소방대의 세부적인 운영은 읍면동 단위로 할 수 있을 것이다.

2) 소방제도 개선

- 법제 : 소방행정관련 법령의 개정
 - 소방기본법제3조(소방기관의 설치 등)
 - ① 시·도의 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무(이하 "소방업무"라 한다)

를 수행하는 소방기관의 설치에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

→ 특별시장·광역시장·특별자치도 또는 통합광역시의

- ② 소방업무를 수행하는 소방본부장 또는 소방서장은 그 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)의 지휘와 감독을 받는다.

→ ...그 소재지를 관할하는 특별시장·광역시장 · 특별지방자치도 또는 통합광역시장의.....

- 소방공무원임용령

제3조 (임용권의 위임)

- ① 「소방공무원법」 제5조제3항에 따라 대통령은 국가소방공무원 중 소방정 이하의 소방공무원에 대한 임용권을 소방방재청장에게 위임하고, 소방방재청장은 시·도소속 국가소방공무원중 소방정의 전보·휴직·직위해제·정직 및 복직에 관한 임용권을 특별시장·광역시장 또는 도지사에게 위임한다.

→ 은 특별시·광역시 · 특별지방자치도 또는 통합광역시소속 국가..
.. 특별지방자치도지사 또는 통합광역시장에게....

- ④ 법 제5조제3항의 규정에 의하여 시·도지사는 그 관할구역안의 지방소방학교·서울종합방재센터·소방서 소속 지방소방경 이하(서울소방학교·경기소방학교 및 서울종합방재센터의 경우에는 지방소방령 이하)의 소방공무원에 대한 당해기관 안에서의 전보권과 지방소방위 이하의 소방공무원에 대한 휴직·직위해제·정직 및 복직에 관한 권한을 지방소방학교장·서울종합방재센터장 또는 소방서장에게 위임한다,

→의하여 특별시장·광역시장 · 특별지방자치도 또는 통합광역시장은
.....

- 의용소방대설치법 시행령 제3조 (임용권)

- ② 소방방재청장은 제1항에 따른 임용권의 전부 또는 일부를 특별시·광역시·도·특별자치도, 중앙소방학교, 중앙119구조대, 지방소방학교 또는 소방서의 장에게 위임할 수 있다.

→일부를 특별시·광역시·특별자치도·통합광역시, 중앙소방학교....

- ③ 소속기관등의 장이 의무소방원을 다른 특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 소방기관으로 전보하려면 미리 소방방재청장의 승인을 얻어야 한다. 다만, 같은 특별시·광역시·도 또는 특별자치도의 소방서간

의무소방원 전보는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사의 승인을 얻어야 한다.

→ ...다른 특별시·광역시·통합광역시 또는 특별자치도의

- 지방소방기관설치에관한규정

제2조 (설치 등)

특별시·광역시 또는 도는 그 관할구역안의 소방공무원의 교육훈련을 위하여 당해 시·도의 조례로 지방소방학교를 설치할 수 있다. 학교를 폐지·통합하는 경우에도 또한 같다.

→... 또는 통합광역시는 ...특별시·광역시·특별자치도·통합광역시 ...

제5조 (설치 등)

① 시·도는 그 관할구역안의 소방업무를 담당하게 하기 위하여 당해 시·도의 조례로 소방서를 설치한다. 소방서를 폐지·통합하는 경우에도 또한 같다.

→...특별시·광역시·특별자치도·통합광역시는 ...

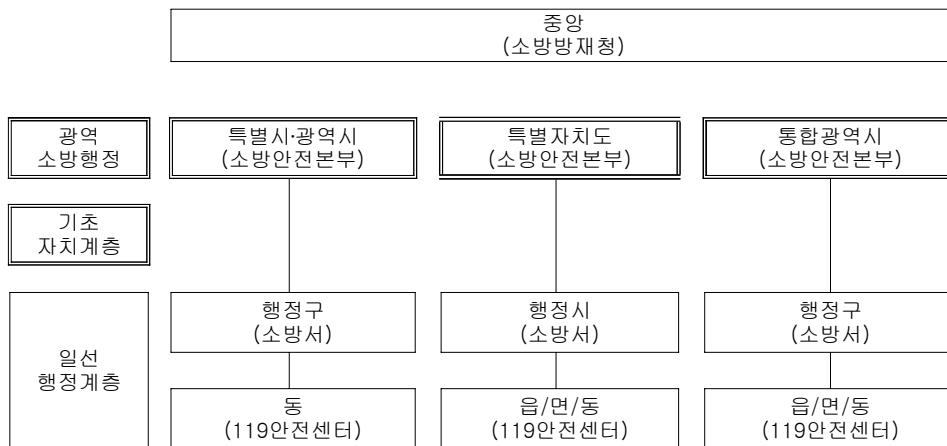
제8조 (119안전센터 등)

① 소방서장의 소관사무를 분장하게 하기 위하여 해당 시·도의 규칙으로 소방서장 소속하에 119안전센터·구조대 및 소방정대를 둘 수 있다.

→...특별시·광역시·특별자치도·통합광역시의 ...

o 조직

- 도의 소방안전본부는 통합광역시로 이관



○ 기능(권한)

- 도의 소방기능 중 교육기능(소방학교), 종합재난안전정보관리기능(도의 종합상황실) 등은 국가행정기관인 소방방재청으로 이관한다.
- 나머지 기능은 통합광역시의 소방안전본부로 이관한다.

| 현행 도 처리 사무 | | 통합광역시 이관 사무 | 소방방재청 이관 사무 |
|---------------------------------|-------------------------------|--|---|
| 대분류 | 중분류 | | |
| 지역개발 및 주민의 생활환경 시설 설치·관리에 관한 사무 | 재해대책의 수립 및 집행 | ·시·도 방재계획의 수립·집행 ·시·도 재해대책본부의 설치·운영 ·재해예방 및 재해응급대책의 추진 ·재해구호 ·재해복구사업의 추진 ·지역수질오염사고 대책본부 운영 | ·시장·군수 및 자치구의 구청장이 실행할 응급조치 대행 |
| 지역민방위 및 소방에 관한 사무 | 지역 및 직장민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독 | ·시·도 민방위계획의 작성 ·시·도 민방위협의회의 설치 ·민방위대 조직관리 ·민방위경보 발령 | ·민방위대 지도 |
| | 화재예방 및 소방 | ·소방기본계획 수립 ·소방관서의 설치 ·소방력 기준 설정자료 작성관리 ·소방장비의 수급관리 ·소방용수시설의 확충관리 ·화재진압 및 구급업무 ·소방지령실 설치·운영 ·화재경계지구 지정·관리 ·소방응원규약 제정 ·화재 예방 활동 ·소방홍보 및 계몽 ·소방시설의 설치 및 유지관리 ·소방법령의 규정에 따른 인·허가 | ·소방관서의 지휘·감독 ·화재진압 및 구급업무 지휘·감독 ·소방시설의 설치 및 유지관리의 지도·감독 ·소방법령의 규정에 따른 인·허가 및 업무의 지도·감독 ·소방 관계 단체의 지도·감독 |

○ 인사

- 도지사에게 위임된 소방공무원의 임용 및 인사권을 통합광역시장에게 이관한다.
- 통일적인 관리와 운영이 필요한 소방학교와 종합상황실은 국가 행정기관인 국가광역행정청(가칭)으로 이관시킨다.

○ 기타(상·하관계)

- 소방행정의 특성상 통일적이고 체계적인 방재기능을 수행하기 위하여 중앙의 소방방재청을 중심으로 소방안전본부-소방서-119안전센터가 상하 종속적인 협력관계를 유지한다.

| 도 | |
|----|---|
| 법제 | <ul style="list-style-type: none"> - 소방기본법 제3조(소방기관설치등) 개정(“시도”를 “통합광역시(가칭)”로) 및 일부 “시도지사”로 되어 있는 내용을 “통합광역시장”으로 개정 - 지방소방기관설치에관한규정 일부 개정(시도의 조례 (지방소방학교/소방서) 및 규칙(119안전센터/구조대/소방정대)에 의한 것을 통합광역시의 조례와 규칙으로 전환) |
| 조직 | <ul style="list-style-type: none"> - 현 도단위 소방본부체제는 통합광역시에서 흡수 적용 - 현 소방서는 신설되는 행정구의 구역 중심으로 재편 |
| 권한 | <ul style="list-style-type: none"> - 현 도지사의 권한(소방기관 설치 등)과 소방업무에 대한 책임사항들은 모두 통합광역시장에게로 이전 - 통합광역시장이 소방서에 대한 감독권 유지 |
| 재정 | <ul style="list-style-type: none"> - 통합광역시에 대한 국고보조(소방장비등) 유지 |
| 인사 | <ul style="list-style-type: none"> - 도 조례에 의한 정원은 통합광역시의 조례로 유지 - 도지사의 소방공무원임용권은 통합광역시장이 보유 |
| 관계 | <ul style="list-style-type: none"> - 현 소방방재청장과 도지사간 권한관계는 현행 유지 |

나. 특별시/광역시/특별자치도의 소방행정체제

1) 자치1계층제 하에서 특별시/광역시/특별자치도의 소방행정체제 개편(안)

- 특별시/광역시/특별자치도가 자치1계층제 하에서 도의 국가행정기관화를 도모하는 과정에서 다른 인근의 도와 통합되지 않는다면, 그리고 자치구가 통합되어 자치1계층제의 주 자치단체로 부각되지 않는다면, 특별시/광역시/특별자치도 소방행정체제는 별개로 분석이 가능하다.

- 이러한 전제 하에서 보면, 특별시/광역시/특별자치도는 현재와 큰 차이를 보이지 않아도 될 것이다. 현재에도 특별시와 광역시 중심의 소방행정체제를 유지하고 있기 때문이다. 더욱이 기초자치단체인 자치구를 행정구로 전환한다고 해도 체제상의 변화를 필요로 하지 않는다. 그리고 제주특별자치도는 이미 자치1층제를 유지하고 있어 변화를 필요로 하지 않는다.

2) 소방제도 개선

- 현 체제를 유지

| | 특별시/광역시/자치도 |
|--------|--|
| 법 제 | - 소방기본법과 지방소방기관설치에관한규정에서 “시도지사”를 “특별시장/광역시장/특별자치도지사”로 개정 |
| 조 직 | - 현재와 같은 특별시/광역시/특별자치도 수준에서 소방본부 설치 유지 |
| 권 한 | - 현 시도지사의 권한 유지 |
| 재 정 | - 현 시도에 대한 국고보조 유지 |
| 인 사 | - 현 시도의 조례에 의한 정원 유지 - 현 시도지사의 소방공무원임용권 유지 |
| 관 계 | - 현 소방방재청장과 시도지사의 권한 관계 유지 |

제4장 자치2층제 하에서의 소방행정제도 개선방안

1. 자치2층제의 개요

- 자치2층제의 경우, 첫째로 도를 광역경제권 중심으로 통합하여 그 수를 축소시키면서 자치단체(광역)로 유지시키되, 제주특별자치도는 현재대로 유지되는 것을 전제로 검토한다. 둘째로 시군은 대규모행정구역이 되도록 통합하여 광역화하되, 통합시 밑에 행정구를 설치하는 것을 전제로 하여 검토한다. 셋째로 특별시와 광역시의 경우 현재대로 자치구를 유지하는 것을 전제로 하여 검토한다.

<표4-1> 자치2층제 지방행정체제 개편(안)의 예시

| 구분 | 내용 | | |
|-------|--|---|--|
| 기본 방향 | <ul style="list-style-type: none"> - 보충성의 원칙준수 및 주민접근행정 추구를 위한 도-시군간 기능분리 - 행정 효율성 제고를 위한 도농통합적 개편 | | |
| 개편 내용 | 계층 | 현행 유지 | - 대도시지역 및 도지역의 자치2층제 유지 |
| | 구역 | 도의 통합 시군의 통합 | <ul style="list-style-type: none"> - 광역경제권에 부응한 도 통합 - 통합가능 시군에 한정하여 통합하되 주민선택 결정 |
| | 기능 | <ul style="list-style-type: none"> - 도와 시군기능의 완전분리 원칙 - 시군통합에 의한 차등분권의 원칙 | <ul style="list-style-type: none"> - 도의 광역기능 및 기관유지기능을 제외하고는 시군에 완전 이양 - <u>차등분권화 추진 : 인구 100만명 이상의 경우 도의 위상 부여로 도로부터 독립 및 중앙정부의 직접적 지도감독 수용</u> |
| | | 특별지방행정기관 기능의 도 이관 | - 특별지방행정기관 수행기능의 도 이관 |
| 특징 | <ul style="list-style-type: none"> - 도-시군기능분리 : 정부관계론의 기능배분 - 일본의 기관위임사무 폐지 및 기능재배분 사례 참조 | | |

2. 자치2층제 하의 지방소방행정체제 개편방안

가. 도의 소방행정체제

1) 현행 도 중심 소방행정체제 유지안

① 필요성

- 비록 지방행정체제 개편에 의해 통합된 도와 통합된 시가 되어 그의 관할 구역이 넓어진다고 해도, 한국만의 지역적 특성에 따라서 도단위 소방행정체제를 유지하는 것이 소방대응력 제고 및 소방재정의 효율적 배분을 위해서는 바람직하다는 논리에 근거한다.
- 지방행정체제의 개편에도 불구하고 소방행정의 특성을 유지하여 국가소방행정체제와 지방소방행정체제의 유기적 관계를 도모함으로써 국가통합재난관리체계를 보다 효율적으로 운영할 수 있다는 점에 근거한다.

② 도 중심 소방행정체제 개편(안)

- 이 개편안은 도기능과 시군기능의 완전분리가 아니라 현재와 같이 유지하는 전제로 하는 것으로, 이 경우 체제개편이 아니라 기능의 재조정이 중심이 될 것이다.
- 우선 소방방재청의 경우, 소방방재청이 보유한 지방소방행정에 대한 지도감독 등 권력적 권한을 가능한 도의 소방본부에 이관하는 노력이 필요하다.
- 도의 소방본부의 경우, 첫째로 소방기능 이외에 집행부서에 산재하여 있는 재해재난관련 기능 등을 통합조정하여 일원적인 재난관리가 되도록 하는 것이 요청된다. 둘째로 도 소방본부의 기능 중에서 주민민원 편의를 도모할 기능과 주민밀착형 재난관리기능 등을 발굴하여 일선 소방서로 이양하

는 것은 물론 소방서의 재정확충을 위한 노력을 기하는 것이 필요하다. 셋째로 시군에 관련된 소방정책의 결정과정에 시장과 군수의 참여를 유도할 수 있는 장치를 마련하여 도소방본부와 시장군수간의 확고한 연계 및 지원 체제를 갖추어야 할 것이다.

- 소방서의 경우는 대주민 소방서비스 강화 및 지역소방 안전대책을 위한 선진 제국의 소방기능을 벤치마킹하여 다양한 시책을 제공해야 하고, 현지의 소방 대응력을 향상시키기 위하여 관할 구역 내의 시와 군과의 기능적 관계를 설정하여 인력 및 장비를 효과적으로 지원할 기반을 마련해야 할 것이다.

③ 도 중심 소방행정체제 하의 광역적 시 출현에 의한 소방행정체제 개편(안)

- 이 개편안은 도기능과 시군기능의 완전분리가 아니라 현재와 같이 유지하되, 시군통합에 의해 광역적 시(인구 100만명 이상)가 발생하는 것을 전제로 하는 것으로, 이 경우 차등분권적 개념에 의해 일부 기능 재조정이 중심이 된다.
- 도 중심 소방행정체제의 핵심은 시도지사가 소방기관 설치 및 일반적 감독권을 가지고 있고 특히 소방행정에 대해 책임을 가지고 있는 것인데, 인구 규모가 100만명을 초과하는 광역적 시가 출현하게 될 경우 차등분권의 원칙에 입각하여 광역적 시의 시장에게도 소방행정에 대한 권한 및 책임을 부여할 수 있다는 것이다.
- 광역적 시의 경우 시도와 마찬가지로 부단체장을 2명이상 가질 수 있게 될 경우 사실상 광역자치단체로의 위상을 가질 수 있다는 점에서, 소방행정책임이 시도지사가 아닌 광역적 시장이 될 수 있다.
- 결국 광역적 시의 경우 도로부터 독립되어 관할 구역내에 소방서를 설치할 수 있고 시장은 소방행정에 대한 최종적인 책임을 갖게 된다는 것이다.
 - 이러한 조치는 현재 지방자치단체의 자율통합 지원을 위한 특별법안의 제19조 3항의 조항과 관계가 있다.

④ 소방제도의 개선

| | 도 | 광역적 시 |
|----|--|--|
| 법제 | -소방기본법의 일부 개정 ⇒ 소방방재청장의 권한 중 일부를 도지사에게 이양 규정, 그리고 도지사도 일부 권한을 소방서장에 위임할 수 있는 근거 조항 규정 | -소방기본법과 지방소방기관 설치에 관한 규정에서 규정된 “시도지사”를 “시도지사 및 광역적 시장(가칭)”로 개정 |
| 조직 | -현 도 단위 소방본부체제 유지 -현 소방서체제 유지 | -광역적 시에도 소방본부 설치 -소방서의 설치구역의 재획정 및 증강 |
| 권한 | -현 도지사의 권한(소방기관 설치 등)과 소방업무에 대한 책임사항 유지 -도지사는 지역소방현안 등 중요사항의 결정에 있어 소방관할지역의 시장군수 참여를 보장하는 장치 마련 | 현행 도지사의 권한 보유 |
| 재정 | -도에 대한 국고보조(소방장비등) 유지 | 현행 도와 마찬가지로 국고보조 대상 포함 |
| 인사 | -도 조례에 의한 정원 및 시도지사의 소방공무원 임용권 유지 | 현행 도의 인사체제 및 권한 보유 |
| 관계 | -소방방재청장과 도지사 간의 권한관계는 현행 유지 | 소방방재청장과 광역적 시장의 관계는 도지사와의 관계와 동일화 |

2) 기초소방행정체제로의 전환안

① 필요성

- 현재 도가 광역경제권역에 부응하도록 개편되면, 도행정구역이 현재보다 너무 넓어지게 되어 그 소방관할구역의 범위 또한 지나치게 넓어 소방행정의 효율성이 낮아질 것이 예상된다는 점에 근거한다.
- 지방행정체제 개편으로 시가 통합되면 행정구역이 넓어짐은 물론 인구규모나 재정력이 강화되는 현상을 보이기 때문에 통합시가 실질적인 소방행정체제를 유지하는 기반으로 자리를 잡게 되어 소방수요에 부응한 행정대응에 유리할 것이라는 점에 근거한다.

- 도와 시군의 기능 완전분리 원칙에 따라서 현 도의 행정기능 전반이 통합된 시로 완전 이관하기 때문에 소방행정기능만을 도에 유지하는 것이 가능하지 않을 뿐만 아니라 주민밀착의 자치권 행사를 기본으로 하는 지방분권의 원칙에 따라 기초자치단체인 통합된 시로 이양하는 것이 바람직하다는 점에 근거한다.

② 도와 시군의 기능완전분리 체제하의 통합도의 소방행정체제

- 통합된 도는 소방기능 중에서 광역적 기능만을 유지하고 나머지 소방기능은 통합시로의 이양이 불가피하게 된다.

③ 도와 시군의 기능완전분리 체제하의 통합시의 소방행정체제

- 통합시가 자치소방행정체제의 책임기관이 되는 바, 현재 도의 소방행정기능을 대부분 이양받아 기초자치단체장 체제하에서 소방책임을 다해야 한다.

- 이 경우 현재 시군단위의 재해재난관리기능 및 민방위기능을 소방기능과 통합하는 등 효율적인 조직운영방안을 검토해야 한다.

- 특히 현재 시읍면단위에 설치되어 있는 의용소방대의 경우, 읍면동이 현재보다 광역화되고 시의 행정구역이 광대화 함에 따라서, 과거 시에 설치했던 의용소방대를 광역동에 설치하고, 읍면에 설치했던 의용소방대는 현재대로 유지하면 될 것이다. 결국 시읍면 의용소방대가 광역읍면동 의용소방대에 설치되는 것이다.

④ 소방제도의 개선

| | 도 | 통합시 |
|----|--|--|
| 법제 | <ul style="list-style-type: none"> - 소방기본법 제3조(소방기관설치등) 개정 ⇒ 시도를 시도 및 시군으로 개정 - 소방기본법상의 시도지사를 시장군수로 개정 - 지방소방기관 설치에 관한 규정상의 시도조례 및 규칙으로 명기된 것을 시군의 조례 및 규칙으로 개정 | 좌동 |
| 조직 | <ul style="list-style-type: none"> - 현 도단위 소방본부체제는 축소 유지 - 현 시군단위별 소방본부체제 설치 및 소방서의 설치기준 재설정(1시군 1소방서 혹은 1시군 다수 소방서) ⇒ 시장군수는 시군 행정조직 체계상의 재난민방위소방기능의 통합체제인 소방본부 설치 필요 | <ul style="list-style-type: none"> - 통합시(시군)에 소방본부(가칭) 설치 - 소방서 설치구역 재조정 |
| 권한 | <ul style="list-style-type: none"> - 현 도지사는 광역적 소방행정계획 수립, 고가소방장비 관리, 광역소방행정기능 처리, 소방공무원교육기능만 담당 - 시장군수가 소방기관 설치 및 소방업무관련 모든 권한과 책임 보유 | <ul style="list-style-type: none"> - 통합시장은 시군단위 소방계획 및 행재정적 권한 보유 |
| 재정 | <ul style="list-style-type: none"> - 시도에 대한 국고보조를 시도 및 시군에 대한 국고보조(소방장비등)로 전환 | <ul style="list-style-type: none"> - 통합시는 소방관련 국고보조의 직접적인 수혜대상 |
| 인사 | <ul style="list-style-type: none"> - 시도 조례에 의한 정원은 시군 조례로 전환 - 시도지사의 소방공무원임용권은 시장군수로 전환 | <ul style="list-style-type: none"> - 통합시장이 모든 인사권 보유 |
| 관계 | <ul style="list-style-type: none"> - 도소방본부는 경유기관적 성격을 갖고, 소방방재청은 시군소방본부를 직접 지도감독 | <ul style="list-style-type: none"> - 소방방재청은 통합시에 직접적으로 권력관계 및 비권력 관계 형성 |

나. 특별시/광역시/특별자치도의 소방행정체제

- 현재의 특별시/광역시 소방행정체제를 기초자치단체인 자치구 중심의 소방행정체제로 전환하기에는, 도단위 소방행정체제와 다소 차이가 있어 현재 대로 유지하는 것을 검토할 수 있다.
- 특별시/광역시 소방행정체제는 관할구역의 범위가 도보다는 적고 좁은 행정구역 내에 많은 자치구를 보유하고 있기 때문에 분산형 소방행정체제의

장점이 적다. 자치2층제 하에서도 자치구 중심의 기초소방행정체제로 전환하지 말고 특별시/광역시 중심의 자치소방행정체제를 유지하는 것이 보다 효과적인 것이다.

○ 특별자치도의 소방행정체제

- 특별자치도의 소방행정체제는 현재대로 유지한다.

2) 소방제도의 개선

- 자치2층제 하의 특별시/광역시가 자치구를 유지한다 해도 광역적 소방행정체제를 유지한다는 전제하에서는 특별시/광역시/특별자치도의 소방제도는 현행 소방제도와 큰 변화를 가져올 수 없다. 특히 자치1층제 개편하의 특별시/광역시/특별자치도의 소방제도와도 맥락을 같이한다고 할 수 있다.
 - 이하의 소방제도 개선 내용은 자치1층제 하에서의 개선내용과 같다.

| | 특별시/광역시/자치도 |
|----|--|
| 법제 | - 소방기본법과 지방소방기관설치에관한규정에서 “시도지사”를 “특별시장/광역시장/특별자치도지사”로 개정 |
| 조직 | - 현재와 같은 특별시/광역시/특별자치도 수준에서 소방안전본부 설치 유지 |
| 권한 | - 현 시도지사의 권한 유지 |
| 재정 | - 현 시도에 대한 국고보조 유지 |
| 인사 | - 현 시도의 조례에 의한 정원 유지 - 현 시도지사의 소방공무원임용권 유지 |
| 관계 | - 현 소방방재청장과 시도지사의 권한 관계 유지 |

<참고문헌>

- 국회사무처 법제예산실, 재난관리의 일원화를 위한 법제적 검토: 소방청 신설을 중심으로, 「법제현안 제99-9호(통권 제94호)」, 1999.
- 경기개발연구원, 소방행정체제 개선방안, 2001.
- 김동욱, 「국가 재해재난 관리체계 재정립 방안」, 행정개혁시민연합 재해재난 관리체계 재정립 방안 발표논문, 2003.
- 김영평, 현대사회와 위험문제, 「한국행정연구」, 1994.
- 김태운, 국가재해재난관리체계 구축방안, 「한국행정연구원 연구보고서」, 2000.
「우리나라의 국가재해관리체계의 모색」, 행정개혁시민연합 재해재난 관리체계 재정립 방안 발표논문, 2003.
- 남궁 근, 재해관리행정체제의 국가간 비교연구, 한국행정학보 제29권 제3호, 1995.
- 대구경북개발연구원, 재해재난관리체계 통합방안 : 지방소방행정체제 설계 방안을 중심으로, 2003.12.
- 박광국, 지역소방활동의 효과성 제고에 관한 연구. 「시정연구」, 2005.
- 심재현, 선진국의 재난관리를 통해 본 우리나라의 재난관리 개선방안, 「위험관리지」, 가을호, 1999.
- 연희정, 한국소방행정체제의 현황과 문제점, 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문, 2003.
- 이상팔, 위기관리체계의 지능적 실패에 의한 학습효과 분석: 삼풍백화점 사고 전·후의 제도 변화를 중심으로, 한국행정학보, 1999.
- 이재정·남중구, 재난·재해대책과 구호를 위한 제도적 문제점 및 감사방안. 「98 부정방지 대책위원회 연구보고서」, 1999.
- 이종열 외, 소방행정조직체계의 비교분석, 한국정책과학학회보, 제7권제2호, 2003.
- 이창원·강재상·이원희, 「국가 재해재난 관리 조직의 개편 방안에 관한 연구」, 한국행정학회 특별기획세미나 발표논문, 2003.
- 정익재·정창무, 재난의 유형과 재난관리: 신문사설 내용분석, 「한국행정학보」, 1996.
- 최병선, 위험문제의 특성과 대응전략, 「한국행정연구」, 1994.
- 한국지방행정연구원, 소방행정수요증가에 대비한 소방재원확충방안, 세미나 발표논문, 1999.

한국지방행정연구원, 효율적인 소방력배치 및 운영을 위한 소방력기준 연구, 2003.

한국지방행정연구원, 총액인건비 시행에 따른 적정 소방인력 산정기준 개발, 2007.

한국행정학회, 국가 소방방재체제 발전방안 연구보고서, 2002.

한국행정학회, 재난관련 조직개편 어떻게 할 것인가, 세미나발표논문, 2003

행정자치부, 지방행정체제 개편방안연구, 2007.

행정자치부 소방국, 「국가재난관리시스템 개선방안」, 2003.

소방방재청, 2006년, 2007년 소방방재청 주요통계 및 자료, 2007-2008.

소방방재청, 2007년, 2008년 예산개요, 2008-2009.

소방방재청homepage

충청남도homepage

논산시homepage

소방기본법, 소방방재청과그소속기관직제, 지방소방기관설치에관한규정

消防廳, 消防白書平成17年版, 18年版, 19年版, 2005-2007.

消防廳, 自治體消防の歩み, 2003.

消防廳, 消防防災の現況と問題點, 2008.

總務省homepage

消防組織法, 消防法

Comfort, Louise K., Rethinking Security: Organizational Fragility in Extreme Events, Public Administration Review, 62(Special Issue): 98-107. 2002.

Gould, Jon B., Playing with Fire: The Civil Liberties Implications of September 11th, Public Administration Review, 62(Special Issue):74-79, 2002.

Lee Seok Hwan & Olshfski. Dorothy, Employee Commitment and Firefighters: It's My Job, Public Administration Review, 62(Special Issue): 108-114, 2002.

FEMA, United States Fire Administraion. Action Plan, 1999.

America Burning. Project Report, 2000.

The Federal Emergency Management Agency Final Annual Performance Plan(Fiscal Year 2002). Action Plan, 2000.

SFA, The United Fire Administration, 1999.

<http://www.fema.gov>