



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

碩士學位論文

消防公務員의 福祉向上에 관한 研究

2010年



HANSUNG
UNIVERSITY

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

老人福祉專攻

吳 容 圭

碩士學位論文
指導教授 黃振洙

消防公務員의 福祉向上에 관한 研究

A Study on the Welfare Improvement of Fire Officers



2009年 12月 日
HANSUNG
UNIVERSITY

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

老人福祉專攻

吳 容 圭

碩士學位論文
指導教授 黃振洙

消防公務員의 福祉向上에 관한 研究

A Study on the Welfare Improvement of Fire Officers

위 論文을 社會福祉學 碩士學位 論文으로 提出함

2009年 12月 日

漢城大學校 行政大學院

社會福祉學科

老人福祉專攻

吳 容 圭

吳容圭의 社會福祉學 碩士學位 論文을 認准함.

2009年 12月 日



審査委員長 _____ 印

審査委員 _____ 印

審査委員 _____ 印

목 차

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구범위 및 방법	2
1. 연구의 범위	2
2. 연구의 방법	3
제 2 장 소방행정체계에 관한 이론적 고찰	5
제 1 절 소방행정의 이해	5
1. 소방행정의 개념 및 목표	5
2. 소방행정의 기능	6
3. 소방행정의 특성	9
제 2 절 소방행정체계의 변천과정	11
1. 소방조직의 변천	11
2. 현행 소방조직의 특성	13
3. 소방행정 활동여건의 변화	19
제 3 절 선행연구의 검토	21
제 3 장 소방공무원 복지 실태분석	23
제 1 절 소방행정서비스와 복지	23
1. 소방행정서비스의 특성	23

2. 소방행정서비스의 유형	24
3. 소방행정서비스의 복지적 성격	25
제 2 절 소방공무원의 복지	27
1. 소방공무원 복지의 개념	27
2. 소방공무원 복지의 원칙과 범위	30
3. 소방공무원 복지정책의 본질	38
제 3 절 소방조직의 현황	40
1. 소방방재청의 독립	40
2. 소방인력의 구성 및 운영	43
제 4 장 소방공무원 복지제도의 문제점	49
제 1 절 행정관리적 측면	49
1. 승진제도	49
2. 보직배치	51
3. 교육훈련	51
4. 총액인건비제(표준정원제)	53
제 2 절 경제적 보상 측면	56
1. 급여 등 보수체계의 비현실화	56
2. 각종 수당	56
3. 후생복지	59
제 3 절 물리적 환경 측면	67
1. 열악한 근무체계	67
2. 소방관서 및 장비의 노후화	77

제 5 장 소방공무원의 복지 개선 방안 78

제 1 절 행정관리적 측면 78

- 1. 승진의 공정성 및 제도개선 78
- 2. 보직배치의 기준 및 합리성 79
- 3. 교육훈련 79
- 4. 총액인건비제(표준정원제)의 적용 80

제 2 절 경제적 보상 측면 82

- 1. 보수의 적정성 82
- 2. 수당의 적정성 84
- 3. 후생복지제도의 개선 86

제 3 절 물리적 환경 측면 96

- 1. 3교대 근무의 추진 96
- 2. 사무용 장비 97

제 6 장 결 론 99

【참고문헌】 103

ABSTRACT 108

【 표 목 차 】

< 표 II- 1 > 소방조직의 변천 과정	15
< 표 II- 2 > 소방학교별 교육기능	18
< 표 II- 3 > 최근 5년간 화재발생 현황	21
< 표 III- 1 > 공무원복지의 범위	33
< 표 III- 2 > 소방공무원 복지재원별 전달과정	35
< 표 III- 3 > 소방공무원의 신분변천	44
< 표 III- 4 > 소방공무원 계급별 (정원)	45
< 표 III- 5 > 소방공무원 기관별 (정원)	46
< 표 III- 6 > 한국과 일본의 소방공무원수 비교	46
< 표 III- 7 > 의용소방대	48
< 표 III- 8 > 의무소방원	48
< 표 IV- 1 > 최근 5년간 공·사상자 발생현황(업무유형별):(04~08)	53
< 표 IV- 2 > 2008년도 구조활동 실적	54
< 표 IV- 3 > 3교대 근무현황	55
< 표 IV- 4 > 소방 · 경찰 유사수당비교	58
< 표 IV- 5 > 구조 · 구급활동시 유해환경	60
< 표 IV- 6 > 소방직무별 활동시 발생 가능한 유해(위험)요소	61
< 표 IV- 7 > 직렬간 근무시간	68
< 표 IV- 8 > 외국 소방공무원의 근무실태	69
< 표 IV- 9 > 한국인의 평균수명	72
< 표 IV- 10 > 소방공무원 연도별 평균사망 연령	72
< 표 V- 1 > 소방공무원과 경찰공무원의 승진임용규정의 비교	78
< 표 V- 2 > 소방공무원 초과근무수당 소송	83
< 표 V- 3 > 소방전문 치료센터 사업내용	89
< 표 V- 4 > 공상공무원 보상체계	93
< 표 V- 5 > 한국과 외국의 소방공무원 재해보상의 특징	94

【 그림 목 차 】

< 그림 I - 1 >	연구의 흐름	4
< 그림 II - 1 >	현행 소방조직 체계	16
< 그림 II - 2 >	중앙소방학교 조직기구표	17
< 그림 II - 3 >	중앙119구조대의 조직기구표	19



제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

현대산업사회의 발달과 고도화 및 인구 · 도시 · 산업의 집중화 추세는 소방환경을 급격히 변화시키고 있으며 지식 및 정보산업의 발달로 인하여 인간생활의 수준은 큰 진전을 이룬 반면 그에 따른 피해도 매우 크며 예측을 불허하는 각종 대형재난과 사고는 우리의 삶의 또 다른 측면에서 위기와 혼란을 야기하고 있다.

우리는 과거에는 사회의 안전 문제보다 경제발전에만 너무 치중하다 보니 크고 작은 재난이나 재해에 대한 사전대비가 아주 미비한 수준이었다. 그러나 이제는 경제발전도 중요하지만 국민 개개인의 의식수준이 높아지고 여유도 생겨 안전의 욕구가 더욱 강조되고 있다.

오늘날 국민에 대한 봉사와 편의제공을 최우선으로 하는 현대복지국가에 있어서 국민에게 불안감을 조성하고 정부에 대한 신뢰를 저하시키는 주범인 재난이나 재해를 줄이기 위한 노력이 무엇보다도 중요한 것이다. 따라서 이러한 소방환경의 변화로 소방 수혜자들의 수준도 질적으로 향상되어 이에 대응할 수 있는 체제를 사전에 갖추기 위해 다각적인 노력이 이루어지고 있다.

한편 소방공무원은 화재 · 재난 · 재해 그 밖의 위급한 상황에서 국민의 생명과 재산을 보호해야 한다는 중대한 사명감을 가지고 근무하고 있다. 이러한 소방행정의 목적달성을 위하여 조직구성원인 소방공무원의 복지는 사기진작과 직결된 조직관리 행위이며 특히 소방은 단순 화재진압에서 다양한 생활사고 · 사건의 수습과 건물붕괴 · 홍수 등 대규모 인위적, 자연적 재난의 초동 수습조치에서 긴급복구까지 주도적으로 수행하는 국가의 핵심적 긴급구조기관으로 자리를 잡아감에 따라 소방서비스에 대한 국민들의 수요 또한 폭발적으로 증가하였다.

이러한 사회환경 변화는 소방행정수요에 대한 행정조직과 인력의 공급이 절대적으로 부족하고 소방공무원들의 열악한 근무환경에 대한 상대적

박탈감과 과중한 업무 부담이 오히려 삶의 질을 저하시키는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 소방공무원의 복지는 인력관리의 한 축으로서 우수한 소방인력의 확보 · 유지 · 사기관리에 의한 직무능력과 소방공무원 개인의 삶의 질 향상으로 질 높은 소방행정서비스와 국가경쟁력을 제고하는 역할을 한다. 이와 함께 소방공무원의 삶의 질은 개인의 자유와 권리의 차원에서 논의되고 토론되어야 하는 주제로서 역할을 하며 사회 · 경제적 안정과 함께 소방공무원의 복지에 대한 관심도 점차 고조되고 있으나 국가가 다수에게 일방적으로 주어지는 시혜차원의 표준화된 복지제도는 소방공무원 개개인들의 욕구와 필요성이 무엇인지를 파악하지 못해 최대한의 복지를 충족시키지 못하는 실정이다. 이러한 소방공무원의 복지제도의 문제점들을 극복하기 위해서는 무엇보다 차별화된 수요자 중심의 복지가 필요하며 동시에 복지부담을 줄이면서 다양한 개인의 욕구를 충족시켜 줄 수 있는 새로운 방법을 제시해야 할 것이다.

본 연구에서는 소방공무원의 복지제도의 근본적인 변화가 필요하다는 인식에서 출발하여 소방업무를 수행중인 소방공무원의 현황 및 실태 등을 파악하고 소방공무원의 복지제도의 문제점을 분석하여 향후 소방공무원의 복지개선에 관한 좀 더 구체적이고 다양한 방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

현대사회가 복잡화 · 고도화 · 가속화되면서 소방의 역할과 기능은 더욱 중시되고 있다. 현재 119소방은 생활안전의 확보를 위한 생활소방서비스로 구체화되면서 국민의 “안전파수꾼”의 모습으로 나타나고 있다. 더욱이 “국민생활속의 119”라는 인식이 국민 뇌리 속에 각인되어 119소방이 국민생활에 가장 착근(着根)되고 있다. 따라서 “국민이 편안한 선진 안전 한국”

을 위하여 국민의 기대에 부응하는 소방방재청을 만들어 나가기 위해서는 최일선에서 근무하는 소방공무원의 복지 역시 제고되어야 할 문제이다.

복지의 사전적인 의미는 “만족할 만한 생활환경”이다. 그러므로 소방공무원의 복지는 만족할 만한 근무환경과 자부심을 가지고 조직생활에 충분히 이바지 할 수 있는 동기를 부여하는 유형 · 무형의 조건과 원동력을 말하는 것이다.

업무의 효율적인 목적 달성을 위하여 환경을 조성해주고 지속적인 유지를 위하여 제도적인 방편들을 마련하고 언제나 예측 가능한 생활을 할 수 있게 하는 기준을 제시하는 것이 소방공무원 복지의 또 다른 표현이 될 것이다. 따라서 본 논문에서는 무엇을 어떻게 하는 것이 소방공무원의 복지향상을 위한 방안들이 될 수 있는 것인지를 연구해보고자 한다.

위와 같은 연구목적을 토대로 본 연구는 제2장에서는 소방행정에 관한 이론적 배경을 검토하였다. 그리고 소방조직의 변천과정 및 현행 소방조직의 특성을 파악하고 오늘날 소방행정 활동 여건의 변화를 살펴보았다.

제3장에서는 소방행정서비스와 복지를 고찰하고 소방공무원의 복지제도의 일반적 이론을 살펴봄으로써 소방공무원 복지의 필요성을 제시하였다.

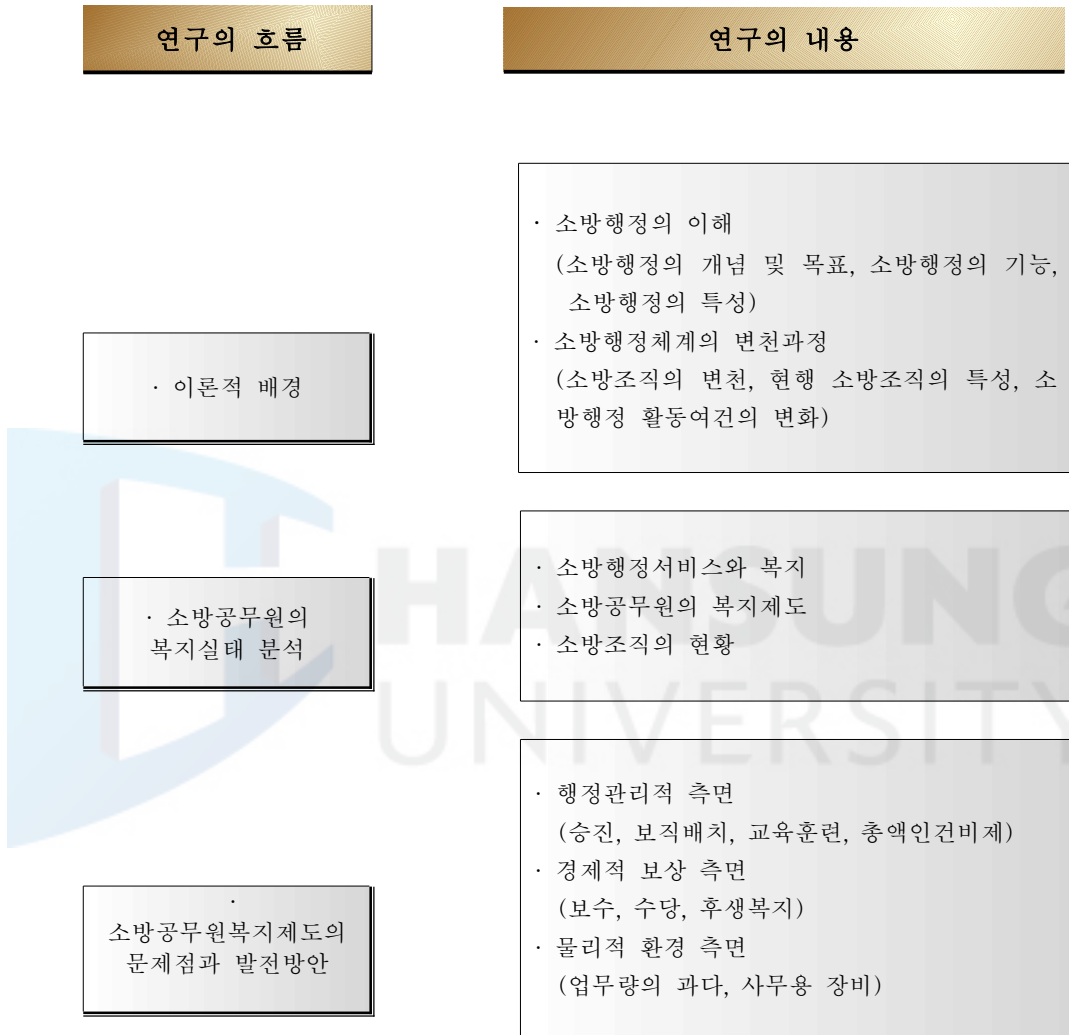
제4장에서는 소방공무원의 복지제도의 문제점을 행정관리적 측면, 경제적 보상 측면, 물리적 환경 측면으로 나누어 각각의 문제점을 살펴보았다.

제5장에서는 소방공무원 복지와 관련하여 개선 및 발전방안을 마지막으로 결론에서는 이와 같은 논의를 바탕으로 소방공무원의 복지향상을 위한 충분한 자료와 근거를 제시하여 소방공무원의 복지향상은 물론 나아가서 소방의 선진화에 기여할 수 있는 시스템 구축에 초점을 둘 것이다.

2. 연구의 방법

본 연구는 위의 연구목적을 달성하기 위하여 단행본, 정기간행물, 연구논문 등의 문헌연구를 중심으로 소방공무원의 복지정책 및 소방공무원 복지에 관한 이론을 체계화하였다. 그리고 일부는 전문기관이나 내부 자료를 보조적으로 활용하여 연구를 수행하였다.

< 그림 I - 1 > 연구의 흐름



제 2 장 소방공무원 복지에 관한 이론적 고찰

제 1 절 소방행정의 이해

1. 소방행정의 개념 및 목표

소방(fire service, fire fighting)의 개념은 어느 하나의 일률적인 확정 개념이 아니고 시대의 흐름과 사회적 변화에 따라 다양한 개념으로 변천하여 왔다고 할 수 있다. “소방”(消防)이란 용어를 사용한 시기를 살펴보면 고려시대의 소재(消災)와 조선시대의 금화(禁火)라는 용어가 오늘날의 “소방”(消防)의 개념으로 사용되어 왔었다. 우리나라에서 “소방”이라는 용어를 공식적으로 처음 사용하게 된 것은 1895년(고종 32년)부터였다.¹⁾ 사전적 의미의 소방은 화재를 살펴 조심하고 발생화재를 진압하여 막아낸다는 의미로 본다.²⁾

우리나라의 재난관리는 삼국시대 이래 실시되었던 부역, 조선시대의 향약 등을 통해 재난에 대처하여 오다가 해방이후 1975년 제정된 ‘민방위기본법’을 통해 국가가 직접 재난에 대처하기 시작하였다. 이후 소방방재청은 행정안전부 ‘민방위재난통제본부’를 전신으로 하여 1990년대이후 해마다 되풀이되는 대형재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 2004년 6월 1일에 개칭되었으며, 현재 본청 1관 3국 21과 2팀과 3개의 소속기관에 본청 348명, 소속기관 210명 등 558명이 근무하고 있으며, ‘자연재해대책법’ 등 19개 법률의 집행을 통해 각종 재난으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하는 국가 재난관리 업무를 중추적으로 수행하고 있다.

현행 소방기본법 제1조에서의 소방의 목적은 “화재의 예방 · 경계하거나 진압하고 화재, 재난 그 밖의 위급한 상황에서 구조 · 구급활동 등을 통하여 국민의 생명 · 신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정되어 있다.

1) 최종태, 『소방학개론』, 일진사, 1989, p.14; 행정안전부, 『한국소방행정사』, 행정안전부, 1999, p.33.

2) 서진환, 「소방행정체제에 대한 평가 및 발전방향」, KIPA 연구보고서, 한국행정연구원, 1997, p.5.

따라서 오늘날의 소방은 화재뿐만 아니라 인명구조와 이송업무까지 담당하고 있기 때문에 “소방이란 소방기관이 공공의 안녕질서 유지와 사회의 복리증진을 실현하기 위하여 국민의 생명, 신체, 재산을 화재 및 재난으로부터 손상될 우려가 있을 때 이를 보호할 목적으로 소방장비와 소방력을 활용하여 이를 구호하고 그 피해를 최소화하거나 또는 그 요인을 사전에 제거하기 위하여 펼치는 일체의 활동과정이라고 정의할 수 있으며 소방행정은 소방관계법령에 기초하여 특정한 소방사안을 구체적으로 형성하는 국가활동”이라고 정의할 수 있다.

그리고 소방기본법 제6장 제34조 및 제35조에서는 구조대 및 구급대의 편성과 운영 등에 대하여 규정하고 있어 소방기본법에는 화재뿐만 아니라 모든 재해의 인명구조와 응급환자 이송업무도 포함하여 규정하고 있기 때문에 재난관리법에서 규정하고 있는 인위적 재난과 자연재해대책법에서 규정하고 있는 자연재해를 포함한 모든 재난현장의 긴급 구난기능을 담당하고 있다.

이러한 측면에서 소방행정은 각종 재난에 대하여 효과적으로 대처하기 위한 위기관리(Emergency Management)의 성격과 일상적인 공공서비스를 생산하고 제공하는 일반 행정과는 차별적인 성격을 가지고 있으며 발생하는 모든 재난을 대상으로 하여 국민의 생명 · 신체 · 재산을 보호하고 사회의 안녕질서를 유지하며 사회의 복리증진에 기여하는 것을 목표로 하고 있다.

2. 소방행정의 기능

소방행정³⁾의 기능은 그 분류기준에 따라 여러 가지 기능으로 대별할 수 있는데 소방행정의 행정법학적 기준으로 형식적 의미의 기능과 실질적 의미의 기능으로 분류할 수 있으며, 소방행정의 내용을 기준으로 한 예방행정기능, 진압행정기능, 구난행정기능 등으로 크게 나눌 수 있다.

3) 소방행정을 광의의 의미로 사용할 때는 소방행정, 방호행정, 예방행정, 구조 · 구급행정 모두를 포함하는 전체 활동을 의미하고, 협의로 사용할 때는 소방행정은 소방관서의 조직, 예산, 인사, 직무감찰 등 대내적 조직관리 업무와 관련된 행정활동만을 의미하게 된다.

1) 소방행정의 행정법학적 기준으로 한 분류

(1) 형식적 의미의 소방

형식적 의미의 소방이라 함은 작용의 성질로 보아 소방행정기관을 지칭하며, 소방조직이란 소방의 목표를 달성하기 위하여 형성되어 있는 조직이고 행정권이 그 기능을 수행하기 위하여 편성하는 조직이라고 할 수 있다.

형식적 의미의 소방의 그 작용과 성질은 소방행정을 담당하는 기관이 시대별로 많은 변천을 겪어 왔던 그 시대마다의 특수한 입법정책의 법에 근거를 두고 있으며, 현재 우리나라의 소방행정책임은 소방본부장, 소방서장, 도지사에게 부여하고 있어 각급 소방관서장이 담당하는 소방작용은 모두 형식적 의미의 소방행정에 해당한다고 볼 수 있다.

(2) 실질적 의미의 소방

현행 우리나라의 소방기본법 제1장 제1조의 목적에는 “화재를 예방 · 경계하거나 진압하고 화재, 재난 · 재해 및 그 밖의 위급한 상황에서 구조 · 구급활동을 통하여 국민의 생명 · 신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서의 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다.”고 규정하고 있는데 이는 소방의 활동과정이 종합적인 관리기능의 역할을 수행하고 있음을 설명하며 국민의식의 향상과 더불어 서비스 기능이 강화되어야 하고 봉사 소방활동의 영역으로 구난활동에 관한 제반 활동이며 공공소방과 민간소방을 모두 포함한다.

2) 소방행정의 내용을 기준으로 한 분류

(1) 예방행정기능

소방행정은 시대적 상황과 국가적, 사회적, 문화적 환경 등에 의해서 변

화되어 왔으며 고대의 소방행정이 예방보다 진압에 역점을 두어 소방행정을 사전예방이 가능한 재해로 인식되고 있으며 사후적 관리행정에서 사전적 관리행정으로 소방행정의 인식이 전환되고 있다.

소방환경은 경제가 발전함에 따라 더욱 복잡 다양하며 국민의 관심이 높아짐에 따라 과거의 사후적인 대비체계에서 탈피하여 적극적이고 전문화된 예방소방행정의 비중이 높아지고 있다. 따라서 예방행정기능은 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하는 국가의 중추적인 기능으로써 그 범위도 점차 확대되었으며 소방기본법의 개정으로 예방소방기능의 중요성은 더 부각되었고 소방관련자에 대한 교육, 훈련, 지도와 건축물 허가 및 완공시 소방시설의 적합여부를 판단하여 재난을 사전에 예방하는 기능을 수행하고 있다.

(2) 진압행정기능

진압행정기능이란 과거에는 소극적인 기능이었으나 현대의 진압기능은 건물의 다원화와 각종 산업의 발달로 전기·가스·유류 등의 사용급증과 화학재료를 사용한 제품의 다량, 대량화로 인하여 화재진압활동은 위험성이 더욱 내포되어 있으며 고도의 진압기술이 요구된다고 할 수 있다. 또한 화재와 인위적·자연적 재해가 발생하였을 경우, 소방조직의 인력과 장비의 투입으로 화재나 재해현장에 출동하여 사후적으로 대응하고 복구하는 기능을 말하는 것으로 소방행정의 기능 중 가장 고유한 기능이라고 할 수 있다. 이와 같이 진압행정은 사고발생에 숙련된 인력과 장비를 동원하여 인명을 구조하고 사고현장에 신속히 투입시켜 복구기능으로서 피해를 최소화하기 위한 것이다.

(3) 구난행정기능

구난행정의 기능은 사고유형이 다양해지고 환경 또한 복잡해짐에 따라 최근 들어 그 범위가 넓어지고 그에 따른 필요성이 증대되는 분야로서 불

의의 사고나 질병으로 인한 응급환자의 응급처치 및 긴급병원 이송, 수해나 가뭄이 있을 때 식수를 공급받지 못한 고지대 지역의 주민들을 위한 급수지원, 전염병 예방차원에서 실시하고 있는 방역지원, 건물붕괴, 교통사고, 산업재해 발생 시 인명구조 활동 등 국민의 생명과 신체의 안전을 도모하는 기능을 통틀어 말한다. 이와 같이 구난행정은 오늘날 과학기술의 발달과 산업발전이 낳은 문명의 부산물로써 파생되는 각종 재해 및 재난 사고를 포함하는 포괄적인 행정의 영역이다.

3. 소방행정의 특성

소방기본법을 보면 소방행정은 각종 재난에 효율적으로 대처하기 위한 위기관리의 성격을 지니고 있으며, 이러한 위기관리의 성격 때문에 일상적인 공공서비스를 제공하는 일반 행정과는 그 특징이 다르다고 할 수 있다. 소방행정의 특성을 보면 다음과 같다.

첫째, 결과성(result)이다. 일반행정은 과정이나 절차를 중요시하지만, 소방행정은 대형재난으로 인명과 재산피해가 커지면 책임을 면제받기 어렵다. 따라서 위기상황에서는 규칙이나 절차에 따라 행동하는 것보다는 결과를 강조하는 특수성이 있다.

둘째, 긴급성(emergency)이다. 소방행정은 화재 또는 각종 사고 현장에 출동해야 한다. 만약에 어떤 상황에 대처하지 못하거나 시간 등이 지연될 때에는 곧바로 대형사고로 이어지게 되며, 막대한 인적·물적 재산손실이 발생한다.

셋째, 위험성(risk)이다. 소방행정은 각종 사건·사고접수, 사고현장으로 출동, 사건·사고 마무리단계까지 항상 예측할 수 없는 위험성이 내재되어 있다. 따라서 긴급을 요하는 화재현장과 구조·구급현장에 투입되는 소방공무원은 많은 위험으로부터 자신의 생명을 희생당할 수 있다.

넷째, 가외성(redundancy)이다. 재난은 예측할 수 없으며, 불확실한 성격을 가지고 있다. 따라서 이러한 재난을 효과적으로 관리하기 위해서는 인원과 장비가 항상 충분하게 갖추어져야 한다.

다섯째, 예방성이다. 소방행정은 각종 재해로 인한 인명·재산상의 피해를 막기 위해서 일정규모의 인력과 예산을 예방활동에 투입한다. 이러한 예방활동의 주요 내용으로는 소방시설의 설치·유지, 소방대상물의 검사, 화재경계구역에 있어 화기의 사용금지 등이 있다.

여섯째, 전문성이다. 소방은 건축·전기·가스 등 다양한 지식을 필요로 하는 전문분야이며, 화재·사건 등의 다양한 현장에서 인명을 구조하기 위해서는 전문성이 요구된다.

일곱째, 공공성이다. 소방업무는 위기 발생의 불확실성으로 인하여 많은 투자가 요구되고 있는데 소방업무는 국방·치안 등의 업무와 같이 투자로써 산출의 결과를 예측할 수 없는 공공성을 갖고 있다.

과거 소방행정은 화재예방·진압·경계 기능을 주로 수행하여 왔으나 국민의 안전욕구의 증대에 따라서 점차 그 역할이 다양해지고 확대되어 왔다.⁴⁾ 즉 소방업무가 과거 점검, 진압, 구조에서 최근 재난안전총괄관리로 확대되었는데, 그 내용에는 예방점검, 사고통제, 구조구급, 초기수습 등이 포함된다. 이러한 소방행정의 사회적 재난손실방지 유발효과는 연간 약 30조원 이상으로 추정된다.

재난관리를 효율적으로 수행하기 위해서는 비용은 적게 들고 효율성이 큰 현장기능 중심의 재난관리구조로 설계되어야 한다. 또한 소방조직은 규제를 최소화하고 안전도가 높은 통합기능을 가진 관리구조를 갖추어야 한다. 이러한 필요성에 의해서 설립된 소방방재청은 안전재난관리의 통합운영체계를 구축하여 일원화된 조직, 전문화된 업무, 통일된 법령체계, 연계성 있는 교육훈련 및 연구 관리를 해야 한다. 소방방재청이 효율적인 소방행정을 하기 위해서는 다음과 같은 사항이 요구된다.

첫째, 원활하게 안전관련 위험정보를 공유할 수 있도록 하고, 유관기관과의 협력 체제를 강화해야 한다.

둘째, 안전관련기관 및 안전관련법상의 상호 연계성을 유지하고 조정하는 것이 필요하다.

4) 1981년 야간 응급환자 이송업무를 시범적으로 실시한 이후, 국민의 호응과 이용 빈도가 날로 증가하여 1983년 구급업무를 소방업무로 규정하였다. 또한 88서울올림픽 안전대책의 일환으로 1988년 119구조대가 발족되어 운영해오다가 1989년 구조업무를 소방업무로 규정하였다.

셋째, 통일되고 표준화된 전산종합상황시스템을 확대해야 한다.

넷째, 위험안전정보를 전산화하고 유·무선 통신을 표준화하며, 일사불란한 지휘·지시를 강화해야 할 것이다.⁵⁾

제 2 절 소방행정체계의 변천과정

1. 소방조직의 변천

1) 자치소방제도의 실시(1945~1948)

1946년 4월 10일 군정법 제66호로 미군정은 소방부 및 소방위원회를 설치하고, 소방행정을 경찰에서 분리하여 중앙소방위원회, 도 소방위원회, 시·읍·면 소방부, 그리고 소방서의 체제로 자치화 하였다.

중앙의 소방위원회는 상무부 토목국(1946년 8월 7일부터 토목부)에 설치하고, 동 위원회는 7인으로 구성되어 지방행정처와 협력하여 예산배정, 화재관련 연구와 법제 등 전국적 현안의 업무를 담당하였다.

각 도에는 소방기관으로 도 소방위원회를 설치하였으며, 위원회는 도지사가 임명하는 5인으로 구성되어 시·읍·면을 원조하고 도 단위의 정책을 수립하였다. 한편 각 도 소방청에는 소방과와 예방과를 두었다. 시·읍·면의 소방부는 지금까지 경무부에 의한 소방부의 운영 및 관리를 정지하고, 각 시·읍·면의 직접감독과 운영·관리하에 독립된 소방부를 설치하였다

2) 국가소방체제(1948~1970)

1948년 대한민국 정부가 수립되자 그해 9월 중앙소방위원회는 내무부 치안국에, 각 도의 소방청은 지방경찰국에 두는 등 미군정하의 소방청과 자치

5) 김진동, 「소방행정의 효율적 운영방안」, 한국경찰발전연구학회, 2007년 여름, p.144.

소방기구는 경찰기구에 인수되어 소방행정은 경찰행정체제 속에 흡수되었다

3) 국가·자치 2원 소방체제(1971~1992)

정부수립이후 소방행정은 경찰행정의 일부로 다루어졌으나 실제 운영면에서 지방자치단체의 행정과 밀접한 협조체제를 필요로 하는 소방행정은 1970년 8월 법률 제2249호로 정부조직법이 개정되어 내무부의 소방기능을 삭제하고 소방사무를 지방자치단체의 고유사무로 하는 근거⁶⁾가 마련되었다. 1975년 인도지나 사태⁷⁾로 북한의 남침에 대비한 국민총력태세 확립차원에서 동년 정부조직법 개정(제2772호) 및 민방위기본법 개정 및 제정(제2776호)되었다. 그동안 경찰공무원 신분을 유지하던 소방이 내무부 민방위본부(민방위국·소방국)내 소방국이 창설되면서 경찰조직으로부터 독립되었지만 민방위체제에서도 국장 및 과장보직에는 모두 일반 행정직이 차지하였으며, 소방공무원은 단 한 사람도 없었는데 이는 소방업무에 대한 전문성과 특수성을 고려하지 않은 결과로 나타났다.

4) 시·도 광역자치소방체제(1992 ~)

(1) 최초 시·도 소방본부 설치

1991년 12월 “소방기관 설치 및 정원에 관한 규정”을 제정(대통령령 제13561호)하여 1992년 1월 국가소방과 자치소방의 이원화된 소방제도를 광역자치소방체제로 전면 시행함으로써 16개 시·도에 소방본부를 설치하여 광역자치체제로 전환되어 시·도지사의 책임으로 일원화하는 체계를 이루었다.

6) 지방자치법 제2조: “지방자치단체의 종류” 제3항·제4항 및 동법 시행령 제8조 “지방자치단체의 종류별 사무”

7) 인도지나 사태: 일반적으로 옛 프랑스 식민지인 베트남, 라오스, 캄보디아 3개국을 가리키는 이들 3나라에는 예전에는 모두 독립왕국을 건설하고 있었으나 19세기 후반 이래 프랑스의 식민지로 있다가 제2차 세계대전 후 독립을 하였다. 베트남 전쟁의 종식과 함께 베트남 전역을 1975년에 적화통일한 호치민 정부는 라오스와 1977년 우호 및 상호협력 조약을 체결하고 베트남 세력권 아래에 두었다. 또한 하노이 정부는 캄보디아를 해방시킨다는 명분하에 1979년 초에 군사적으로 점령하였고 베트남의 반식민지로 만들었다.

(2) 행정안전부(내무부)의 직제개편

1990년 이후 계속적으로 발생한 대형 재난사고에 효과적으로 대처하지 못한 정부는 삼풍백화점 붕괴이후 1995년 7월 18일 재난관리법을 제정⁸⁾하여 긴급구조통제관 권한과 동법 제29조의 자연재난의 인명구조 업무도 소방관서장에게 부여하여 소방조직에서 정부의 긴급구조구난 기능의 전담기관으로서 주도적인 역할을 수행할 수 있도록 하였다. 동년 10월 19일자로 중앙119구조대를 신설하고 2001년 중앙고속도로 구급대가 설치되었다.

5) 국가, 광역시 · 도 자치 2원 소방체제

대구지하철 전동차 화재사건을 계기로 2004년 3월 11일 정부조직법(법률 제7186호)을 개정하여 행정안전부 외청으로 독립하는 토대를 마련하였으며, 2004년 6월 1일 소방방재청을 개청함으로써 소방은 소방방재청을 중심으로 소방행정의 문제점을 극복하고 재난 및 안전관리기본법 등 19개 법률의 집행과 소방기본법⁹⁾ 등 소방관련 법령이 새롭게 정비되면서 화재, 구조 · 구급활동과 민방위업무를 비롯한 재난의 예방, 대비, 대응, 복구활동의 중심역할과 기능을 부여받고 수행하게 됨으로써 국가와 광역자치소방체제를 정착시키는 전기를 마련하고 소방역사의 새로운 지평을 열게 되었다.

2. 현행 소방조직의 특징

화재, 풍수해, 설해를 예방, 경계, 진압하여 국민의 생명과 재산보호를 목적으로 1958년 법률 제485호로 제정된 우리나라의 소방기본법은 1967년

8) 재난관리법 제정 · 공포(1995.7.18) : 응급단계의 긴급구조 및 구난기능의 지휘 · 통제권을 소방관서장에게 부여함에 따라 소방조직에서 정부의 긴급구조구난 기능을 주도적으로 수행할 수 있도록 하였다. 또한 소방기본법에서도 자연재해의 경우에도 인명구조를 비롯한 재난대응 업무 등을 소방에서 담당하도록 규정하여 사실상 모든 재해의 구조 · 구난 등의 대응업무를 담당하게 되었다.

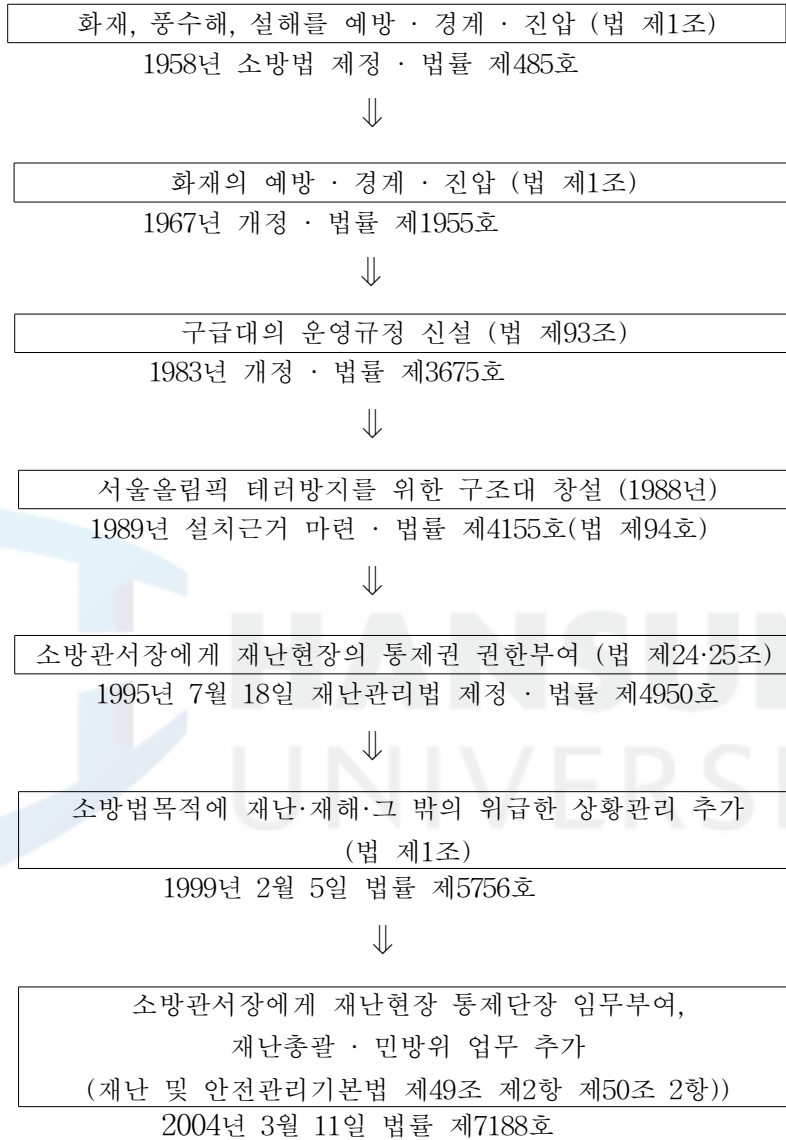
9) 2003.5.29 : 소방법령 체계를 개편하여 소방법을 4개 분법으로 전문화함.

법률 제1955호로 개정되면서 풍수, 설해를 제외하고 화재만을 예방, 경계, 진압하여 국민의 생명과 재산을 보호하는 것을 그 목적으로 하였다.

한편, 1983년도 법률 제3675호로 구급대의 운영규정을 신설하고, 88년 서울올림픽 개최시 대 테러방지를 위한 필요성이 제기됨에 따라 1989년 법률 제4155호로 119구조대 설치근거를 마련하여 119구조대가 창설되고 소방서의 임무는 화재를 예방, 진압하고 응급환자의 후송과 재난 현장의 구조업무를 담당하게 되었다.

여기에다 성수대교 붕괴사고와 삼풍백화점 대참사 등 잇따른 대형재난이 발생함에 따라 정부는 구난기능의 지휘, 통제권을 소방관서장에게 부여함에 따라 소방조직에서 긴급구조구난 기능을 주도적으로 수행할 수 있도록 하였다. 또한 재난 및 안전관리기본법 제29조에 의거 자연재해의 인명구조 업무도 소방에서 담당하도록 규정하여 사실상 모든 재해의 구조구난 업무를 담당하게 되었다. 현행 소방조직 형성의 배경이라고 할 수 있는 소방기본법의 개정과 소방업무의 변천은 다음 < 표 II - 1 >과 같이 요약된다.

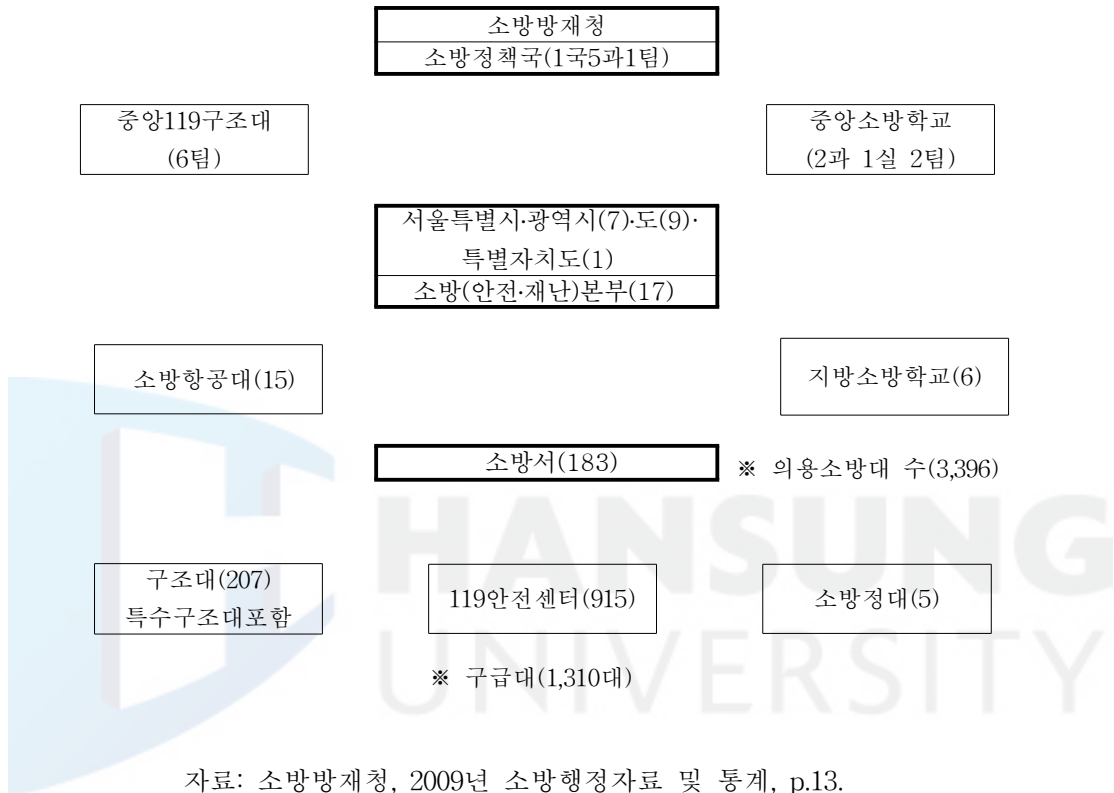
< 표 II - 1 > 소방조직의 변천 과정



자료: 김국래, 『소방조직관리론』, 현대문화사, 2007.

1) 현행 소방조직 체계

< 그림 II - 1 > 현행 소방조직 체계



자료: 소방방재청, 2009년 소방행정자료 및 통계, p.13.

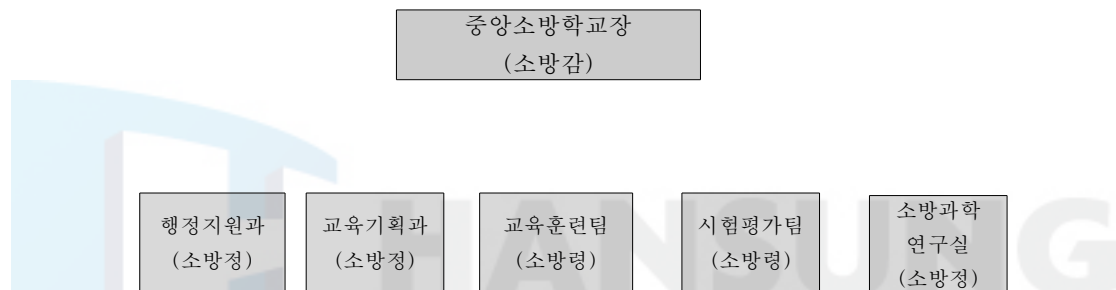
2) 소방학교

(1) 중앙소방학교

민방위본부로 소방업무 이관 후 교육기관 부재로 경찰대학에 소방공무원 교육을 위탁하여 실시하여 오다가 1978년 7월 27일 “소방학교 직제 공포”(대통령령 제9106호)에 의하여 1978년 9월 4일 경기도 수원시 파장동 지방행정연수원 부지 내에 교사를 건축하여 2과 5계의 소방학교를 개교하였고 1986년 12월 31일 충남 천안시 유량동으로 교사를 이전하여 오늘에 이르고 있으며

교관단을 증설하고 1991년 4월 23일 소방연구실을 설치하여 1995년 중앙소방학교로 개칭(대통령령 제14649호)하고, 같은 해 6월 5일 응급구조사 양성기관으로 지정되었으며 1998년 9월 23일 응급구조교육기관으로 지정, 2001년 9월 15일 의용소방대 교육훈련기관으로 지정, 2004년 4월 6일 특수분야 교원연수기관으로 지정 및 2006년 7월 1일 3팀 1실로 개편되면서 팀제로 전환되어 교육훈련에 이바지하고 있으며 현재에 이르고 있다. 아래 < 그림 II - 2 > 는 중앙소방학교 조직 기구표이다.

< 그림 II - 2 > 중앙소방학교 조직기구표



자료: 소방방재청, 2009년 소방행정자료 및 통계, p.14.

(2) 지방소방학교

소방교육 수요가 증가되고 지방자치제가 본격적으로 시행됨에 따라 권역별로 지방소방학교를 설치하고 중앙소방학교와 분담하여 교육을 실시하고 있다.

중앙소방학교는 전국의 간부 소방공무원을, 지방소방학교는 비간부 소방공무원을 주된 교육대상으로 삼는다. 소방학교별 교육기능을 살펴보면 아래의 < 표 II - 2 >와 같다.

· 응급구조사반 · 수난구조반	중정소방학교 : 2과, 5담당, 1교관단 21명 (소방17, 기능2) 경북소방학교 : 2과, 4담당, 1교관단, 33명 (소방25, 일반1, 기능7)
---	---

3) 중앙119구조대

국가적 차원의 재난사고에 대응하기 위해 설립한 행정안전부 소속의 긴급 구조기관으로, 1995년 10월 대통령령 제14791호로 중앙119구조대 직제

가 공포되어 같은 해 12월 중앙소방학교 소속기관으로 발대하였다. 1997년 5월 행정안전부 직속기관으로 개편되었다가 같은 해 119국제구조대가 발족했으며, 1999년 국제탐색구조자문단에 가입했다.

주요 기능으로는 국가적 또는 전국적 규모의 대형 특수재난사고 현장의 긴급구조를 위한 현장지휘 및 기술지원을 하고, 지방119구조대가 대응하기 어려운 특수재난사고 때 지원한다. 또한 안전문화 정착을 위한 현장체험 및 안전교육을 실시하며, 외국에서 대형 특수재난이 발생했을 때 인명구조 활동을 지원한다. 1997년 9월 캄보디아에서 베트남 여객기가 추락했을 때 처음으로 해외 현지에 출동하여 한국인 시신 21구를 수습했으며, 1999년 8월의 터키 대지진과 10월의 타이완 대지진 때 인명구조를 지원하였다. 그

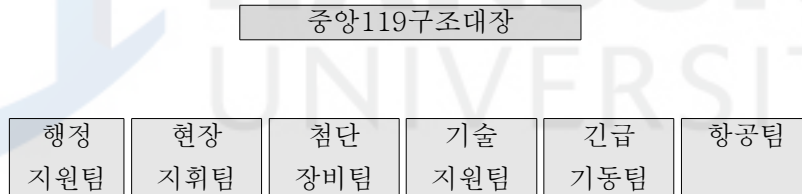
주요 기능으로는 국가적 또는 전국적 규모의 대형 특수재난사고 현장의 긴급구조를 위한 현장지휘 및 기술지원을 하고, 지방119구조대가 대응하기 어려운 특수재난사고 때 지원한다. 또한 안전문화 정착을 위한 현장체험 및 안전교육을 실시하며, 외국에서 대형 특수재난이 발생했을 때 인명구조 활동을 지원한다. 1997년 9월 캄보디아에서 베트남 여객기가 추락했을 때 처음으로 해외 현지에 출동하여 한국인 시신 21구를 수습했으며, 1999년 8월의 터키 대지진과 10월의 타이완 대지진 때 인명구조를 지원하였다. 그

밖에 인명구조활동 등에 관한 행정안전부 장관의 지시사항을 수행한다.

조직은 구조대장(소방정) 1명, 행정지원팀(행정반·경리반), 현장지휘팀(상황실·전산반·공보반), 첨단장비팀(인명탐색반·탐색장비반), 기술지원팀(국제협력반·화생방대응반), 긴급기동팀(일반산악구조반·수난특수구조반), 항공팀(항공구조반·운항실·장비실)으로 구성되어 있다.

주요시설로 상황실·연구실 등 주요 부서가 있는 본관 외에 훈련탑과 산악구조훈련장, 수난구조훈련장, 지하철사고대응훈련장, 도시탐색구조훈련장 등을 갖추고 유사시에 대비 훈련을 하고 있다. 구조장비는 수송차량장비, 현장지휘장비, 첨단탐색장비, 기술지원장비, 일반구조장비, 산악구조장비, 수난구조장비, 특수구조장비, 항공구조장비, 기타 예비 장비를 포함한다. 아래의 < 그림 II - 3 >은 중앙119구조대의 조직 기구이다.

< 그림 II - 3 > 중앙119구조대의 조직기구표



자료: 소방방재청, 2009년 소방행정자료 및 통계, p.14.

3. 소방행정 활동여건의 변화

소방행정은 일반행정이 지니고 있는 환경을 포함하여 위험성 · 비상성(긴급성) · 현장성(대응성) · 기동성 · 대기성 · 과학기술성(전문성) · 협동성 등과 같은 속성을 가진 지극히 특수한 환경(specific environment)을 지니고 있다.¹⁰⁾

소방행정의 궁극적인 목적은 화재의 예방 · 경계하거나 진압하고 화재,

10) 최성룡, 『화재방호론』, 정인사, 2001, p.38.

재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지함에 있다. 따라서 소방행정은 소방관계법령에 기초하여 특정한 소방사안을 구체적으로 형성하는 국가활동이라고 말할 수 있다.

소방행정조직은 과거에는 소방활동을 화재진압, 예방, 구조·구급기능을 주로 행하는 소극적인 활동만을 의미하였으나 현재에는 국민의 복리증진을 위한 적극적인 방재체계로써 화재·구조·구급과 같은 각종 재난·재해로 인한 사고 등 그 역할의 범위가 국민들의 소방에 대한 봉사행정의 요구에 의하여 과거와는 달리 점차 확대되고 봉사행정의 변화를 바라고 있는 것이 세계적인 추세이다.

현재 우리는 안방에서 인터넷으로 정부를 상대로 각종 민원을 해결하고 국민의 여론을 알아볼 수 있는 전자정부시대를 살아가는 행정환경 속에 살아가고 있다. 어떻게 보면 간편하고 신속해진 것 같으면서도 더욱 복잡하고 세분화·다양화된 행정구조 속에서 생활을 영위하고 있기 때문에 다른 여러 행정과도 기본적인 상관관계를 유지하면서도 소방행정조직은 화재를 예방·경계·진압하는 업무뿐만 아니라 각종 재난·재해 및 구조·구급활동으로 위급한 상황에 처해 있는 이들의 신체와 재산을 보호하면서 핵심적 국가업무와 소방시설수리 봉사반 운영, 주택소방안전점검서비스, 화재피해주민지원센터운영 등 각종 대민봉사 활동과 민생지원 업무도 담당하고 있다.

소방의 수요는 일반적으로 인구·건축물·가스·위험물·각종 물동량 등으로 인하여 변화한다고 할 수 있으며 한정된 토지위에 도시의 인구집중화현상, 날로 증가하는 건축물의 고층화·밀집화·심층화되어 가고 있으며 가연성 내장재 설치의 증가, 전기·가스·위험물 시설 및 사용량의 증가, 한 건축물에 불특정다수인이 수백에서 수천 명까지 수용하고 있는 소방대상물의 증가 등으로 인한 화학적·물리적 사고의 위험성이 항상 상존해 있으며 대형사고를 일으킬 수 있는 것을 배제할 수 없다. 최근의 화재 발생 현황은 < 표 II - 3 >에서와 같이 소방수요의 증가현상에 편승하여 증가하는 추세이며 인명피해도 늘어나고 있으며 IMF시대 이후

경기침체에 따른 생활고로 인한 방화의 증가와 자연발화를 제외한 대부분의 화재가 사소한 부주의에서 비롯된다.

< 표 II - 3 > 최근 5년간 화재발생 현황

연도 구분별	화재발생	인명피해(명)			재산피해 (백만원)
		계	사망	부상	
2008	49,631	2,716	468	2,248	383,141
2007	47,882	2,459	424	2,035	248,417
2006	31,778	2,180	446	1,734	150,792
2005	32,340	2,342	505	1,837	171,374
2004	32,737	2,304	484	1,820	146,634
연평균증가율(%)	12.8	4.5	-0.5	5.8	31.0

자료: 소방방재청, 2009년 소방행정자료 및 통계, 2009. 4.

제 3 절 선행연구의 검토

소방공무원과 관련된 기존의 논문들은 소방공무원의 직무만족도에 관한 논문들이 주류를 이루고 있다. 이후 소방행정조직 체계의 개선에 관한 논문과 근래 여성소방공무원 등의 근무환경 등에 관한 논문이 있다.

소방방재관련 공무원의 복지향상에 관한 선행논문들을 살펴보면, 정진우의 연구¹¹⁾에 의하면, 인천광역시 소방공무원 비간부직렬을 대상으로 근무실태에 대한 만족요인과 불만족 요인을 분석하고 욕구충족에 영향을 미치는 복지실태 요인들을 파악하여 일반 공무원에 비해서 상대적으로 열악한 근무환경이나 여건을 개선하기 위한 방안을 제시하였는데, 설문조사 결과에 의하면 현장 활동에서 가장 열악한 요인이 인력부족으로 조사되었다. 그리고 근무시간의 과중으로 불만족 요인이 양산되며, 소방공무원의 특수

11) 정진우, 「소방공무원의 복지실태에 관한 실증적 연구」, 인천대학교 석사학위논문, 2001.

성으로 인하여 발생하는 질병 및 사고에 대해서 전문적으로 치료할 수 있는 전문시스템이 없으며, 군(軍)·경(警)이 교육·훈련 중 사망·상이를 입은 경우 보훈처리 혜택을 받고 있는 것에 비해서 소방공무원은 부분적으로 제외되고 있으므로 직무에 충실할 수 있도록 소방공무원의 경우도 보훈제도의 개선이 이루어져야 함을 지적하고 있다.

한정찬의 연구¹²⁾에 의하면, 소방현장 직무를 수행하는 소방공무원의 복지개선방안으로 첫째, 화재현장은 지휘자와 대원으로 구분되는데 지휘자는 지휘역량을 대원은 평소 체력관리와 장비조작 등을 최고 수준으로 연마하여 소방공무원의 역량을 강화해야 하며 둘째, 화재진압장비를 일관성있게 체계화 및 보관 장소를 확보하고 표준안전기준을 개발하여 관리기준 표준을 제시하고 화재진압안전장비 안전제작과 규제강화 및 자료를 공유해야 하고 아울러 소방안전교육 표준 지침을 만들어 화재진압안전장비 점검방법 및 기준을 강화해야 하며 마지막으로 소방현장 근무부서 3교대 실현의 걸림돌이 되는 총액인건비제에서 소방업무의 특성을 감안하여 지방자치단체의 총 정원에서 별도로 분리하여 정원을 관리해야 하며, 전국적으로 산재되어 있는 낡은 소방관서 건물 신축·리모델링 등을 확대하여 대기 및 휴식을 충분하게 취할 수 있는 근무환경 개선을 위해 적정한 예산을 투입할 것을 개선방안으로 제안하고 있다.

박경효의 연구¹³⁾는 서울시 소방공무원을 대상으로 소방공무원의 근무환경 실태를 경제적 보상영역·물리적 업무여건 영역, 행정관리 영역, 인간관계 영역 등 4개 항목으로 분석하였는데 소방공무원들이 여러 가지 저해요소들 때문에 근무환경 실태가 전반적으로 낮은 것으로 나타났다. 그 결과를 보면 수당의 비현실성 또는 부적절성, 휴게실, 대기실, 체력단련실 등의 복지시설의 부족, 소방인력의 부족, 새로운 장비구입 시 검증절차의 필요성과 유지관리 예산의 부족, 승진시험의 문제점, 보직배치시 개인의 적성이나 희망이 고려되지 않는다는 점, 내·외근간의 순환보직이 잘 이루

12) 한정찬, 「소방공무원 복지개선방안에 관한 연구 - 화재진압업무관련분야를 중심으로」, 호서대학교 석사학위논문, 2008.

13) 박경효, 「소방공무원의 근무환경 실태와 개선방안」, 『도시행정학보』 Vol.15 No.13, 한국도시행정학회, 2002.

어지지 않는다는 점, 교육훈련의 미흡, 합법성 위주의 적발식 감사제도, 직원들의 신뢰부족과 이기주의, 소방공무원을 만능인으로 간주하는 점 등이 근무환경을 저해하는 요소로 분석되었다.

이정자의 연구¹⁴⁾에 의하면, 광주광역시 소방공무원을 대상으로 근무환경에 대하여 근무실태와 소방장비, 소방청사 보수 및 후생복지에 관한 전반적인 사항에 대한 인식실태를 분석하고 이에 대한 설문조사를 통하여 연구가 이루어졌다. 조사결과를 살펴보면, 소방공무원들이 여러 가지 저해요소들 때문에 근무환경 수준이 낮은 것으로 나타났다. 그 결과를 보면 소방장비와 청사관리, 보수와 후생복지, 소방장비의 내구연한에 대하여 불만이 높았으며 직업과 직무에 대해서는 불만이 낮았다. 근무실태와 관련해서는 연령, 직급에 따라 불만이 증가하다가 나중에 떨어지는 포물선의 형태를 형성하였다. 이와 같은 조사결과는 근무형태를 저해하는 요소로 분석되었다.

양동균의 연구¹⁵⁾는 경기 북부지방 소재 지방공무원과 서울 및 경기북부 공기업에 종사하는 직원의 삶의 질에 미치는 영향을 비교분석 연구대상으로 삶의 질에 대한 만족도를 분석하고 설문조사를 통하여 연구가 이루어졌다. 삶의 질에 대한 불만족도는 지방공무원이 높게 나타났으며 두 집단간의 차이에서 자신의 삶에 대한 평가도 지방공무원이 낮음을 알 수 있었고 지방공무원들이 전체적으로 공기업 종사자보다 후생복지, 인사관리, 근무환경, 자아실현에 있어서 부족하다고 느끼는 것을 알 수 있었다.

14) 이정자, 「소방공무원 근무환경 향상 방안에 관한 연구」, 전남대학교 석사학위논문, 2005.

15) 양동균, 「지방공무원 삶의 질에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위논문, 2004.

제 3 장 소방공무원 복지 실태분석

제 1 절 소방행정서비스와 복지

1. 소방행정서비스의 특성

글로벌시대의 행정은 서비스 행정을 추구해야 한다. 서비스의 개선이야말로 행정발전의 궁극적인 목표가 된다. 서비스 행정은 고객중시 사상을 바탕으로 하는 기업경영전략에서 나왔다.

지방행정은 주민들의 세금과 주민들의 동의를 바탕으로 성립된 정부이기 때문에 주민들에게 서비스를 제공하는 것이 본래의 존립이유이다. 따라서 서비스행정의 철학은 정부의 존재 이유를 주민봉사에 두고 있다.¹⁶⁾

소방행정서비스는 국민의 생명과 재산을 보호하고 그들이 편리하고 풍요로운 문화생활을 보장하기 위하여 존재하는 것이다. 소방은 현장활동이 많으므로 항상 고객중심의 사고방식과 고객중심의 경영마인드가 있어야 한다. 소방은 이러한 새로운 수요에 능동적으로 대응하고 국민의 기대와 신뢰에 부응하는 한 차원 높은 고도의 소방서비스를 제공하여야 할 것이다.

소방행정서비스도 공공서비스의 한 부분이며 “공공서비스란 국가나 지방자치단체 기타 공공단체에 의하여 원칙적으로 제한 없이 일반 공중이 모두 이용할 수 있게 널리 공급되는 서비스”를 말한다.¹⁷⁾

2. 소방행정서비스의 유형

소방서비스는 이제 우리의 일상생활과 직결되는 공공재로서 주민의 생명과 재산을 보호하며 공공의 질서를 유지하는 보호적 서비스(protective services)인 것이다. 대부분의 공공서비스의 외부효과(external effects) 내지 파급효과가 일정지역에 한정되는 것처럼, 소방서비스의 편익도 그 특성

16) 문태현, 『글로벌화와 공공정책』, 대명, 2005, p.369.

17) 최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 2006, p.475-476.

상 일정한 지역적 공간적 한계를 갖는다. 소방이라는 조직적 · 집단적 활동은 전통적인 화재진압이 아니라 각종 사고에의 대응까지 확대되기에 이르렀다. 그런 점에서 소방은 그 중요성이 커짐은 물론 필수불가결한 공공재가 되었다.

소방서비스는 공공목적의 인식으로 지역사회의 변화에 적합한 서비스를 제공할 수 있어야 한다. 이것은 기업들이 그 시장이나 고객의 기반변화를 주시하고 소비자들의 욕구에 알맞도록 상품과 판매계획을 수정하는 것과도 같다.¹⁸⁾

소방서비스의 파급범위에 대응하여 현재 우리나라는 시 · 도가 공급주체가 되어 소방서비스를 지역주민에게 제공하는 광역소방체제를 갖추고 있다. 소도시화의 진전으로 인한 인구의 도시집중과 건축물의 지속적인 증가는 소방서비스의 양적 확대를 요구하고 건축물의 고층화 · 대형화 · 밀집화 그리고 가연성 내장재 사용의 증가와 유류 · 전기 · 가스 등 위험물의 대량사용은 소방서비스의 질적 고도화 즉 전문화를 요구한다. 이러한 소방서비스의 복합적인 성격은 전통적인 화재진압으로부터 구조구급과 재난관리의 차원에서 여기서는 전통적인 의미에서의 화재에의 대응에 한정하여 논의한다. 소방업무의 흐름을 단계별로 단순화시켜 볼 때 소방서비스는 화재예방과 관련된 업무, 화재나 재난사고에 있어서의 긴급한 구조 · 구급업무로 나누어 볼 수 있다. 이 중 예방업무와 방호업무는 깊은 상관관계가 있다. 예방업무는 화재 등이 발생할 위험을 줄이는 사전적 기능인 반면 방호업무는 발생한 사고로부터 피해를 줄이는 사후적 기능이라는 점에서 예방업무가 성공하는 정도만큼 방호업무의 역할이 감소하는 결과를 가져올 것이기 때문이다.

3. 소방행정서비스의 복지적 성격

고객은 주민을 대체하는 것이 아니라 보완하는 의미로 받아들여질 수 있다. 주민의 지위는 기본적으로 인정하고 거기에 고객의 개념이 담긴 서

18) 최종태 · 현성호, 『소방행정론』, 신광문화사, 2007, p.63.

비스정신을 보완하는 “주민을 고객과 같이”의 개념으로 이해하면 될 것이다. 그렇게 함으로써 오히려 주민을 보다 더 주권자의 지위로 인정할 수 있다. 또한 여기서의 행정서비스는 일상적이고 정형화된 상태에서 일선공무원 - 고객의 관계에 초점을 맞추기 때문에 정책과정에서 자주 나타나는 고객 간 이해의 대립도 크게 우려할 정도는 아닐 것이다.¹⁹⁾

소방행정서비스의 특성을 사회복지적인 측면에서 바라본다면, 첫째, 보호적 서비스이다. 사람의 생명과 재산을 보호하며 공공의 질서를 유지하는 서비스이기 때문에 민원사무 업무처리나 화재 · 재난 · 재해 그 밖의 위급한 상황에서 구조 · 구급활동 시에도 항상 고객에게 단순히 친절해야 한다는 의미를 넘어서 남을 위해 일한다는 것이 얼마나 가치 있는 일인지에 대한 소방공무원들의 확고한 신념이다.

둘째, 평등성이다. 소방서비스는 국적을 불문하고 관할구역 내에 있는 모든 사람에게 평등하게 적용되며 다른 복지서비스와 다른 점은 그 대상자에게 직접 출동하여 무료로 제공되므로 평등성을 부당하게 침해받을 우려도 매우 적다.

셋째, 서비스를 필요로 하는 모든 사람들의 관점에서 접근성이 용이하다. 사회복지전달체계의 주요 원리 중의 하나에 행정적인 측면에서의 접근용이성 원칙이 있다.²⁰⁾

소방조직은 전국적인 조직체계로 운영되고 있으며 일원화된 지휘체계와 소방서간 협조체계를 구축하고 있어 발생지역을 관할하는 소방관서의 역량을 초과하는 대형사고나 천재지변 등이 발생하였을 경우에도 통제자의 명령에 의해 신속하게 공동으로 대처할 수 있다. 또한 일반적으로 행정서비스를 제공받으려면 일정한 신청절차가 필요하지만 화재 · 구조 · 구급과 같은 소방수요는 타당성 검토를 거칠 시간적 여유가 없고 설사 허위나 오인이라 할지라도 신고 즉시 출동하여 적절한 조치를 취하고 있으며 모든 소방서비스는 긴급전화인 119를 통해 간단히 요청할 수 있으며 통화가 어

19) 유민봉, 『한국행정학』, 박영사, 2006, p.349.

20) 복지전달체계의 행정적 측면에서의 주요원리로는 기능부담체계성 · 전문성 · 업무분담 · 책임성 · 접근용이성 · 통합조정 · 지역참여의 원칙이 있으며 서비스제공측면에서의 주요원리로는 평등성 · 포괄성 · 적절성 · 지속성 · 재할 및 자할목표 · 가족중심의 원칙이 있다.

려운 사람들을 위한 특별한 신고제도²¹⁾를 시행하고 있어 소방기관이 응급 상황에 대한 최적 제공기관으로 평가받는 이유이다.

넷째, 서비스행정추진에 대한 개인의 선택권을 존중한다. 홀로 사는 독거노인들에게 “무선페이징”²²⁾을 무상으로 설치하여 상황발생시 말을 할 수 없는 노인들도 수화기를 들거나 무선리모컨만 누르면 소방상황실 모니터에 접수되어 즉시 출동하여 조치를 취하여 주고 매월 1회씩 구급대원이 방문하여 혈압과 혈당체크 등 간단한 건강검진, 깨끗한 주거환경 조성과 같은 각종 불편사항도 함께 처리하여 주고 있으며 응급환자 발생 시에는 특수구급차외에도 실버구급차를 배치하여 65세 이상의 무의탁 노인들에게 예약을 받아서 정기적으로 병원으로 이송하며 또한 구급환자 이송 시에 환자나 그 보호자가 지정하는 병원으로 우선하여 이송하여 주고 있다.

제 2 절 소방공무원의 복지

1. 소방공무원 복지의 개념

복지의 개념은 시대의 변천에 따라 다르게 정의되고 국가마다 다르게 정의되고 있다. 복지란 “안정된 생활” 또는 “생활욕구의 충족상태”를 나타낸다. 복지의 광의적 개념에는 경제적, 사회심리적, 자기만족적 의미가 포함되어 있다.

복지행정의 일반적인 가치는 첫째, 행정의 대상이 살아 있는 존재로서의 인간이라는 점이다. 둘째, 인간은 동물보다는 신과 같은 존재로서 인간의 조건을 계속적인 성장과 발전의 과정으로 인식하는 것이다. 셋째, 인간 개인의 독자성을 추구하며, 넷째, 인생의 의미를 추구하며 복지조직(福祉

21) 무선페이징시스템, 인터넷 신고, 119 안심폰이나 휴대폰 위치추적 등과 같은 제도를 의미한다.

22) 무선페이징시스템이란 독거노인 등 소외계층이 위급한 상황에서 휴대용발신기 또는 수혜자용 단말기 버튼을 누르면 119상황실에 자동신고 되어 119상황실에서는 사전 입력된 수혜자 정보가 상황모니터에 나타나 가장 가까운 인근에 위치한 구급대가 출동하여 신속히 구조할 수 있도록 설치된 기기 및 운용프로그램이다.

組織)과 체계는 인간의 삶의 질을 개선하기 위한 노력을 지지하는 환경을 창조하기 위해 형성되었다. 다섯째, 개개인의 창조적인 잠재력(creative potential)에 관심을 두고 있다.²³⁾

우리의 문화가 진화와 발전의 과정 속에 있으며 인간잠재력의 완성을 복지행정의 기본적 가치로서 인간의 창조적 잠재력을 최대한으로 개발하여 완성할 수 있도록 하고 복지조직 내에서 행정이 이루어질 수 있도록 하는 것은 복지행정의 일반적이고 기본적인 가치일 것이다.

오늘날 ‘복지(福祉)’라는 개념은 거의 일상화되어 광범위하게 사용되고 있지만 학문적으로는 일치된 정의를 내리지 못하고 있다. 사전적 의미로 ‘복지(福祉)’란 ‘만족할 만한 생활환경’으로 되어 있다. 영어로는 welfare 또는 wellbeing으로 표현되며 우리나라에서도 welfare가 ‘복지’라는 개념으로 사용되고 있다.

복지(welfare)란 ‘well’과 ‘fare’의 합성어이며 여기서 ‘well’의 사전적 의미는 satisfactory, successfully, property, fittingly, reasonably 등의 뜻이고 ‘fare’는 ‘state of thing’으로 ‘welfare’는 ‘불만이 없는 상태’, ‘만족할 만한 상태’를 의미한다. 다시 말하면 복지란 ‘안락하고 만족할 만한 상태’, ‘건강하고 번영한 상태’를 말하며 행복에 대한 이념을 의미한다고 볼 수 있다.²⁴⁾

국가공무원법 제52조 및 지방공무원법 제77조에서 ‘행정안전부장관과 지방자치단체장은 공무원의 근무능률의 증진을 위하여 공무원에 대하여 보건, 휴양, 안전, 후생 기타 필요한 사항에 대한 기본을 설정해야 하고, 각 기관의 장은 이를 실시하여야 한다.’고 규정하고 있으며, 동법 제77조 및 제68조에서는 ‘공무원이 질병, 부상, 폐질, 퇴직, 사망 또는 재해를 입었을 때에는 본인 또는 그 유족에게 법률이 정하는 바에 따라 적절한 급여를 지급한다. 그리고 정부는 법률이 정하는 바에 따라 공무원의 복리와 이익의 적절 공정한 보호를 위하여 그 대책을 수립, 실시하여야 한다.’고 규정하고 있다.

공무원은 국가기관의 한 구성원으로서 국민에 대한 봉사기능을 수행할

23) 최성재, 『사회복지행정론』, 나남, 2006, p.19.

24) 이영철 외, 『사회복지학』, 양서원, 2000, p.15.

뿐만 아니라 아울러 국가라는 고용주에 대한 피고용인으로서의 지위도 더 붙여 가지고 있어²⁵⁾ 기업복지와 유사한 수준으로 공무원 복지는 공무원들이 당면하는 물리적, 심리적, 경제적, 사회적, 문화적 욕구를 사회적인 통념과 정부의 재정능력이 허용하는 범위 내에서 충족시켜 주어 공무원들로 하여금 행정의 생산성을 제고하고 보다 행복한 삶을 누리게 하는 것이라 정의한다.

소방공무원 복지는 ‘인력관리의 한 분야로써 소방행정의 능률을 향상시키고 소방공무원의 근무조건 및 근무환경 그리고 사기관리를 통하여 소방공무원들이 업무에 충실할 수 있도록 돕는 것’으로서 소방공무원의 미흡한 경제생활, 건강, 휴식, 근무환경 그리고 사회생활 등의 예방·치료·보상·개선활동을 통하여 생활의 안정과 사회적·심리적 욕구를 충족시켜 줌으로써 우수한 소방공무원의 확보·유지·사기양양·자기발전·자아실현·잠재능력 개발·소방직에 대한 신뢰성과 전문성을 높여 궁극적으로는 소방행정서비스의 질과 소방공무원 개개인의 삶의 질을 높일 수 있도록 하는 제 급부, 시설 및 활동의 총체를 말한다.

소방공무원 복지의 궁극적인 목적은 소방공무원과 그 가족들이 사회의 한 일원으로써 복지사회 속에서 풍요롭고 행복한 삶을 영위하여 신체적·정신적·사회적·정서적인 안정을 취하고 소방공무원들의 사기를 진작시켜 소방공무원들의 본연의 업무인 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서 국민의 생명과 재산을 보호해야 한다는 소방행정 목적달성과 질 높은 소방행정서비스 제공 및 국가경쟁력을 제고하기 위한 우수한 소방인력의 확보 및 유지를 하도록 하는 것이다.²⁶⁾ 따라서 공무원의 복지는 ‘행정의 능률을 향상시키고 근무조건 및 환경 그리고 사기관리를 통하여 공무원들이 업무에 충실할 수 있도록 돕는 것’이라고 정의하기도 하며 인력관리의 한 분야로서 복지의 종류와 서비스의 질이 좋을수록 능력있고 잠재력있는 우수 인력들을 확보하기 용이해진다는 점과 행정개혁의 추세 속에서 공무원들의 참여를 적극적으로 유도하기 위해서 공무원들이 개개인의

25) 전종근, 「공무원복지의 실태와 개선방안」, 대구대학교 석사학위논문, 1995, p.4.

26) 백인자, 「지방공무원 후생복지제도 개선방안에 관한 연구」, 인천대학교 석사학위논문, 1998, p.6.

의사와는 관계없이 표준화되고 일방적인 시혜차원의 복지개념이 아닌 공무원 개개인들은 물론 그들의 가족 그리고 정부간의 필요성과 욕구를 균형적으로 충족시킬 수 있는 고객지향적이고 가정친화적인 복지의 개념으로 개선될 필요가 있다는 것이다.²⁷⁾

2. 소방공무원 복지의 원칙과 범위

소방공무원의 직무범위는 연계(連繫)현황에 관한 기초 지식을 토대로 하여 화재를 예방하고 경계하며, 실제 화재발생시에는 진압과 인명구조에 관한 업무를 포함하지만 이와 관련하여 소방의 수단과 범위에 관해서는 소방기본법상의 직접적인 규정을 두고 있지 않다. 하지만 소방기본법 제1조의 목적 조항과 관련하여 볼 때 소방공무원의 업무는 평소에는 예방활동을 수행하며 화재발생시에는 화재진압 및 구급활동을 위하여 생명을 걸고 진압 및 구조활동을 수행한다. 따라서 소방은 그 어느 기관보다 주민의 일상생활과 밀접한 관계를 맺고 있을 뿐만 아니라 공공의 복지는 물론 국가 산업 발전에 미치는 영향이 중대하기 때문에 그 업무의 범위와 대상 그리고 목적달성을 위한 수단이 한정되어 있지 않다. 따라서 소방공무원의 업무성격은 통상 기업체가 재화(財貨)를 출산하듯이 소방조직체는 봉사(奉仕)를 제공함으로써 소방업무도 단순히 사실행위나 생산적인 행위가 아니고 사회불안의 제거라고 하는 추상적이고 비생산적인 서비스를 산출하는 성격을 가지게 된다는 것이다.

소방업무는 재화의 구제(救濟)와 아울러 인명보호라고 하는 구체적 성과를 도출해내므로 생산성 있는 활동이지만 스스로의 적극적인 움직임에 의하여 무엇을 산출하는 것이 아니고, 사태발생을 당도(當到)하여야만 비로소 행동을 개시하게 되는 것이므로 국방 · 치안과 같이 수동적인 성격을 가지는 것이다.

화재방어활동은 불안, 공포 등과 같은 심리적 상태가 혼재된 특수한 상황에 있어서의 움직임이므로 평상시 미리 냉정하게 생각하고 예측하여 행

27) 이선우, 「공무원 후생복지제도의 개선방안 모색」, 『한국행정학보』 31(4), 한국도시행정학회, 1997, p. 57-58.

동할 수 없는 비생산적인 측면도 있으며, 대외적으로는 조직체 외부의 사람들이 생각하는 바나 희망하는 의도에 부응하여 활동하는 것이 아니며 지휘관의 전략적 효율성을 목표로 결과를 최소화하기 위하여 실시되는 것이다. 따라서 화재방어활동은 필연적으로 강제성을 띠게 되는데 이 강제성에는 법령에 의거하여 뒷받침된다.

1) 공무원 복지의 원칙

공무원은 국가기관의 한 구성원으로서 국민에 대한 봉사기능을 수행할 뿐만 아니라 한 개체로서의 인간이기도 하므로 인간으로서 가지고 있는 욕구에 대한 충족감을 향유하여야 할 권리도 가지고 있다. 그리고 국가라는 고용주(雇用主)에 대한 피고용인(被雇傭人)으로서의 지위도 아울러 가지고 있다. 따라서 공무원 복지의 개념과 그 내용도 규정하기 어려우며 특수한 사정을 감안하여 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 인도주의 측면에서 보면 공무원은 한 인간이기 때문에 다양한 기본적 욕구를 충족시킬 권리가 있다.

둘째, 공무원은 정부라는 고용주에 대한 피고용자의 입장에서 본다면 산업복지의 의미와 대동소이(大同小異)하다. 즉 작업능률을 향상시키기 위한 그리고 고용인에게 안정과 평안을 가져다줌으로써 업무에 성실할 수 있게 하는 제반 활동을 총칭하는 것이다. 즉 공무원 복지의 개념적인 범주로서 인간답게 살 수 있는 동시에 자신의 직무에 만족을 느끼고 일에 성실할 수 있도록 제반 여건을 조성하기 위한 모든 활동을 국가가 공무원에게 해주어야 하며 이것을 공무원 복지라 할 수 있을 것이다. 공무원 복지는 정부가 공무원의 직장내외의 생활을 물질적 및 정신적 측면에서 간접적으로 지원해줌으로써 그들의 생활을 안정시키고 향상시키려는 활동을 말한다.²⁸⁾

우리나라의 공무원의 복지에 관한 내용들을 살펴보면, 먼저 헌법에서는

28) 여기서 간접적 지원이란 보수라든가 또는 건강 및 안전관리 등과 같은 근무와 직접적으로 관련이 있는 것을 제외한 원조활동을 의미한다. 가령 주택문제, 공제조합운영, 운동시설 등과 같은 것들이며 그 활동의 유형을 첫째, 사회보장적 활동으로서 사회보험, 생활보조 활동, 공제시설 둘째, 서비스 활동으로서 운동, 오락 및 휴식시설, 교육시설로 구분할 수 있다. 이에 관한 자세한 내용은 박연호, 『인사행정론』, 법문사, 1984, p.568.

근로자는 근로조건 향상을 위하여 민주적인 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가지며, 공무원은 법률이 정하는 자에 한하여 단결권, 단체교섭권 및 단체행동권을 가진다고 제한하고 있다.

공무원 복지의 내용으로는 공무원의 근무능률을 증진하기 위하여 공무원에 대한 보건, 휴식, 안전, 기타 필요한 사항에 대한 기준을 설정하여야 하며 각 기관장은 이를 실시하여야 한다고 규정하고 있다. 그리고 공무원이 질병, 부상, 발병, 퇴직, 사망 또는 재해를 입었을 때에는 본인 또는 유족에게 법률이 정하는 바에 따라 적절한 급여를 지급하도록 규정하고 있으며 그 범위는 첫째, 공무원이 상당한 기간 근무하여 퇴직하거나 사망한 경우에 본인 또는 그 유족에게 연금 또는 일시금을 지급하고 둘째, 공무로 인한 부상 또는 질병으로 인하여 사망하거나 퇴직한 공무원 또는 유족에게 연금 또는 보상금을 지급한다. 셋째, 공무원의 부상, 질병으로 인한 요양기간 중에 장애를 받았을 때 소득능력에 따라 공무원이 받는 손실보상에 관한 사항, 넷째, 공무로 인하지 아니한 사망, 발병, 부상, 질병, 출산 기타 사고에 대한 급여 지급사항을 규정토록 하고 있다. 또한 정부는 위와 같은 규정 외에도 법률이 정하는 바에 따라 공무원의 복지와 이익의 적절한 보호를 위하여 그 대책을 수립 실시하여야 한다고 규정하고 있다.²⁹⁾

공무원 복지의 개념이 현대 공무원들이 당면하는 물리적, 심리적, 경제적, 사회적, 문화적 욕구를 사회적인 통념과 정부의 재정능력이 허용하는 범위 내에서 충족시켜주어 공무원들로 하여금 행정의 생산성을 제고하고 보다 행복한 삶을 누리게 하는 것이라는 전제하에 공무원 복지정책에서 기본적으로 고려해야 할 원칙을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 적정성(適正性)의 원칙으로 공무원에 대한 복지는 모든 공무원에게 절실히 필요하고 경비부담이 사(私)부문이나 지방공공단체에 비하여 차등이 없는 적당한 수준으로 유지해야 한다는 것이다.

둘째, 합리성(合理性)의 원칙으로서 복지에 대한 제도 및 시설은 정부

29) 이와 같은 입장에서 볼 때, 공무원 복지란 현대 정치체제내의 공무원들이 담당하는 모든 물리적, 심리적, 사회적, 문화적 욕구를 사회적 통념과 정부의 재정능력이 허용하는 범위 내에서 충족시켜주어 공무원들로 하여금 행정의 생산성을 제고하고 보다 행복한 삶을 누리도록 하는 것이라고 하겠다. 이에 대한 자세한 내용은, 오석홍 외, 「공무원의 후생복지사업 중장기 계획에 관한 연구」, 서울대학교 행정대학원 부설 행정조사연구소, 1985, p.82.

내에서만이 아니고 사(私)부분 및 지방공공단체에 의해서도 추진이 되므로 서로 중복되거나 관련성이 결여되는 일이 없이 합리적으로 조정되고 관리되어야 한다는 원칙이다.

셋째, 협력성(協力性)의 원칙으로 복지정책을 집행함에 있어 보다 효과를 발휘할 수 있도록 정부와 공무원이 협력해야 한다는 원칙이다.

공무원 복지는 궁극적으로 공무원 연금기금뿐만 아니라 정상적인 보수와 보조금 및 용자, 건강보험, 주택자금 그리고 국민연금 등의 결합에 의해 충족될 수 있으며 우선 공무원 연금을 효율적으로 관리하여 공무원의 실질적인 복지수요의 충족에 중점을 두고 그 범위를 확대해 나가야 할 것이다.

2) 소방공무원 복지의 범위

우리나라의 공무원 복지의 범위는 아래의 < 표 III - 1 >에서 보는 바와 같이 법정복지(法定福祉)와 법정외 복지(法定外 福祉)로 분류한다. 법정복지에는 건강보험, 공무원 연금, 불근로금부(연월차 휴가)가 있으며, 법정 외 복지에는 식사, 주거, 교육훈련, 문화 · 체육 · 오락, 의료 · 보건 등이 있다.

< 표 III - 1 > 공무원복지의 범위

구 분	항 목
법정 복지	· 건강보험 · 공무원 연금 · 불근로 금부(연월차 휴가)
법정 외 복지	· 식사(중식비 보조, 구내식당운영 등) · 주거(주택자금 융자, 특별분양 등) · 교육훈련 · 문화 · 체육 · 오락 · 의료 · 보건 (건강진단) · 경조 · 재산형성 · 불근로 금부(유급공휴일, 유급인정휴일 등) · 기타(인사제도 개선, 생활보조 등)

자료: 전종근, 공무원복지의 실태와 개선방안, 대구대학교 석사학위논문, 1995, p.12.

공무원의 보수(報酬)는 공무원 보수규정 · 지방공무원 보수규정 · 공무원 수당규정에 의해 그 직무의 곤란성과 책임의 정도에 적응하도록 등급별 · 호봉별로 구분하고 기본급(봉급)과 부가급(수당)체제로 구성되어 있으며³⁰⁾ 공무원의 보수 금액 결정은 매년 행정안전부와 재경부가 협의하여 봉급인상율을 결정하고 국무회의의 의결과 대통령 결재를 얻어 국회에 제출되며 국회의 심의를 거쳐 예산으로 확정되고 수당 등에 관한 사항은 관계부처의 요구와 행정안전부의 독자적인 작업으로 관계규정을 개정하고 있다.

보수는 공무원의 생계와 이익에 직결되는 문제이기 때문에 사기 · 근무의 의욕과 행정능률에 영향을 미치는 중요한 요인이 되므로 정부차원에서 많은 노력을 하지만 재원의 제약이라는 조건하에서 어떻게 치우개선을 할 것인가 하는 과제에 봉착해 있는 것이 사실이다.³¹⁾

소방공무원의 복지 범위 또한 위의 < 표 III - 1 > 에서와 같이 법정복지와 법정외복지로 구분하며 복지 투입재원 및 전달체계에 따라 아래의 < 표 III - 2 >와 같이 정부재정, 공무원연금 복지사업, 상호부조에 의한 자주복지로 구분한다.

(1) 정부재정

정부재정/경상경비에 해당하는 예산과목을 살펴보면 일반운영비(201목), 여비(202목), 업무추진비(203목), 직무수행경비(204목) 등으로 구분된다.

30) 기본급은 직무별 · 등급별 · 호봉별로 봉급액을 결정하여 지급하고, 상여수당(공로보상 · 생활보조 성격)은 상여 · 기말 · 정근 · 장기근속 · 우대공무원 · 모범공무원에 대한 수당에 해당되고, 가계보전 수당(부양가족 생계보전 성격)은 가족수당 · 학비보조 수당을 의미하고, 특수지 근무 수당은 교통이 불편하고 문화 · 교육시설이 거의 없는 지역 근무자에게 지급하는 수당이며, 초과 근무수당이란 시간외 근무 · 야간근무 · 휴일근무 · 관리업무 수당을 포함한다.

31) 공무원의 보수를 민간부문의 임금과 비교한다는 것은 민간부문의 임금이 다양하기 때문에 기준을 정하기가 곤란하다.

< 표 III - 2 > 소방공무원 복지재원별 전달과정

구분	정부재정	공무원 연금	자주복지
복지주체	· 국민(정부)	· 공무원 + 정부	· 회원인 소방공무원
집행기관	· 정부(지방정부 포함)	· 공무원연금관리공단	· 대한소방공제회 · 시·도 소방상조회
수혜자	· 소방공무원	· 소방공무원	· 소방공무원
비용부담	· 정부예산	· 본인기여금 → 보수월액의8.5% · 국가부담금 → 보수예산의8.5%	· 회원퇴직급여 적립금 · 시·도별상조회에서 정한 적립금
재원조달의 용이성	· 국회심의절차, 국민 지지여론 확보곤란	· 정부재정보다 조달용이 · 최근 재정악화로 복지사업 중단 또는 축소	· 완전적립방식으로 운영되어 회원 퇴직급여재원 잠식 초래
관련근거	· 공무원보수규정 및 수당규정	· 공무원연금법	· 대한소방공제회법 · 시·도별 상조회규정
문 제 점	· 전문적인 복지운영 시스템 부재	* 연금급여부족분은 정부재정으로 보충하여 결국 국가부담으로 귀착	· 완전적립방식으로 운영되어 회원 퇴직 급여 재원 잠식 초래

자료 : 김가영, 「공공부문 선택적 복지제도의 도입에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위논문, 2004. p.15.

주 : * 국가 또는 지방자치단체는 연금급여 외에 소요되는 비용은 기여금 및 연금부담금으로 충당할 수 있는 경우에는 그 부족한 금액을 보전금으로 부담하여야 한다.(공무원연금법 제69조 제1항)

구체적으로 살펴보면, 일반운영비(201목)에는 위탁교육비, 위원회참석수당 등의 운영수당, 공무원에게 지급되는 피복비, 공무원에게 지급하는 매식비(화재진압 출동 간식비 등), 의료비 등의 일반운영비(201-01)가 있으며, 여비(202목)에는 국내여비(202-01), 국외여비(202-03) 등이 있다.

업무추진비(203목)에는 동호인 취미클럽, 체육대회, 생일기념품, 불우공무원 지원 등 직원의 사기진작을 위한 정원가산업무추진비(203-01)와 부서내 직원의 사기양양 경비로 사용되는 부서운영업무추진비(203-04)가 있다.

직무수행경비(204목)에는 직위별 당해 직무수행 활동에 소요되는 경비인 직책급업무추진비(204-01), 직책수행을 위해 지급에 따라 월정액으로 지급

하는 직급보조비(204-02) 그리고 특수업무담당분야(감사 등)에 근무하는 자에 대한 활동비인 특정업무 수행활동비(204-03)가 있다. 이들 예산의 항목들은 매식비와 같이 집행기준이 세부적으로 마련되거나 월정액으로 지급토록 되어 있는 것도 있지만 대부분이 집행방식이 다소 자유로운 재량성을 가진 시혜성 복지의 수단임을 알 수 있다.

정부재정/주요사업비에는 당해 기관의 핵심 사업이나 중점사업이 주요 사업비로 반영되어 규모면이나 관리기법상 전문적인 체계를 갖추고 있는 사업이며 청사관리 등 사무환경을 좌우하는 예산이 해당된다.

(2) 공무원연금 복지사업

공무원연금 복지사업은 공무원연금법에 따라 행정안전부가 공무원연금 관리공단에 위탁하여 시행하고 있는 복지사업으로 2000년 공무원연금법 개정 당시 공무원 재정악화의 일부요인으로 공무원연금 복지사업이 축소 또는 중단 위기에 처하기도 했다.

공무원연금관리공단의 주요 사업내용은 재직자 및 퇴직자에 대한 연금 관리(장 · 단기급여), 공무상 질병 · 부상으로 인하여 요양을 하거나 폐질 상태로 된 때 또는 사망한 때에 대한 재해보상(요양급여, 장해급여, 유족 급여)과 부조급여(재해부조금, 사망조위금)사업, 기금운영, 주택사업(주택건립분양, 임대주택, 독신자 숙소), 대부사업(연금대부학자금대부, 가계자금 융자마련, 주택자금 융자알선), 기타 복지시설(상록리조트, 상록해수욕장, 상록테니스장, 상록호텔 등) 운영 등의 사업을 하고 있다.

일반적으로 인사행정에서 말하는 복지사업인 주택사업, 생활지원, 공제 조합적 활동의 지원, 문화 · 체육 · 레크레이션의 시설제공 등 대부분의 사업이 공무원연금관리공단에서 이루어지고 있는 실정이며 재정확보의 어려움은 물론 사업환경 및 복지수요 변화에 적응하지 못해 가입자로부터 호응을 얻지 못하고 있는 상황에서 복지시설 사업의 경우 수익성 사업인지 복지성 사업인지 구분이 불분명하다는 것이다.

(3) 상호부조에 의한 자주복지

열악한 정부 복지재정을 보충하여 절실히 필요한 복지수요를 일정부분 충족시켜 주는 자생적인 소방공무원 자주복지에는 대한소방공제회법에 의한 대한소방공제회, 상조회 회칙에 근거하여 운영되는 대구소방상조회 등이 있다. 재원조달은 조직 구성원들의 회비각출, 출자형식, 수입사업의 운영이익금이 주류를 이루고 회사금이나 기타 재원을 활용하기도 한다.

대한소방공제회의 주요사업으로는 직무수행 중 상이를 입은 소방공무원에 대하여 행하는 지원 사업으로 각종급여 사업(퇴직급여, 순직급여, 유족급여, 공상급여), 순직 · 공상자 특별위로금 지원사업, 생활안정자금 대여사업, 회원자녀 장학사업, 신용카드 제휴사업, 회관임대 사업 등을 운영하고 있다.³²⁾

특히 대구소방상조회³³⁾는 우리나라 전통의 상부상조에 그 뿌리를 두고 있으며, 상조회 회칙에 근거하여 소방공무원이 퇴직하거나 전출, 경조사, 상병자 및 유족 등에 대한 상조조의금, 상조축의금, 상조요양금, 재해복구비 및 퇴직급여 등을 지급하고 자산증식을 위한 대부사업 등을 통한 직원 상호간의 친목을 도모하고 조직의 결속력을 다지기 위한 것이라 하겠다.

자주복지는 기금증식과 회원의 복지증진이라는 두 가지 목표를 가지고 있으나 수익성과 복지성은 그 목표와 이념의 차이로 서로 양립할 수 없는 관계에 있다. 이는 재원조달의 대부분이 회원들의 회비로 충당되고 있는 실정으로 재원 잠식의 가능성을 내포하고 있다는 것이다.

(4) 기타 보훈제도

기타 소방공무원들에게는 국민건강보험공단에서 실시하는 소방공무원과

32) 대한소방공제회는 1984년 10월 29일 내무부장관 허가 제9호로 사단법인으로 설립되었으며 1990년 9월 5일 서울시 송파구 가락동에 회관을 건립하였고 법률 제4404호로 제정 · 공포한 대한소방공제회법과 소방공제회의 정관에 의해 운영되고 있다. 대한소방공제회의 주요업무에 관해서는 <http://www.sogong.kr> 참조.

33) 대구소방상조회는 1992년 1월 1일 대구광역시 상조회 회칙이 제정되어 3년 동안 재원확보후 상조회비 지출규정에 의거 1995년 1월 1일부터 사업이 시작되었다.

그 가족들을 대상으로 하는 건강보험제도가 있으며, 화재진압, 구조·구급업무 수행 또는 이와 관련된 교육훈련 중 사망한 자(상이로 인하여 사망한 자를 포함) 및 상이(질병 포함)를 입고 퇴직한 자와 그 유족 또는 가족은 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 규정에 의거 국립묘지 안장 및 공상군경과 같은 예우를 받는 보훈제도가 있다. 또한 시·도별로 운영하고 있는 휴양시설의 이용과 소방관서내 직원휴게실, 체력단련실 설치운영, 순번휴무제도의 운영 등 소방공무원이 사기진작을 위한 근무환경 개선 측면의 복지제도를 운영하고 있으나 휴양시설의 경우 수량의 부족으로 이용기회가 쉽지 않다.

3. 소방공무원 복지정책의 본질

소방공무원의 법적 지위 또는 신분은 국가소방공무원과 지방소방공무원으로 이원화되어 있으며 소방공무원에 대한 법적 신분에 대해 소방기본법에서 특별히 직접적으로 규정한 것은 없다. 다만 ‘국가공무원법’과 ‘지방공무원법’ 제2조 제2항 제2호에서 공무원의 구분은 소방공무원을 ‘특정직 공무원’으로 분류하고 있다. 그러므로 소방공무원은 특정직공무원으로서 그 자격·임용·보수·연금 및 신분보장에 관하여 국가공무원법과 지방공무원법 그리고 동 법의 특례로 제정된 소방공무원법의 적용을 받는다.

소방공무원의 복지정책은 소방공무원의 미흡한 경제생활, 건강, 휴식, 근무환경 그리고 사회생활 등의 예방·치료·보상·개선활동을 통하여 생활의 안정과 사회적·심리적 욕구를 충족시켜 줌으로써 우수 소방공무원의 확보·유지는 물론 사기양양·자기발전·자아실현·잠재능력 개발·소방직에 대한 신뢰성과 전문성을 높여 궁극적으로는 소방서비스의 질과 소방공무원 개개인의 삶의 질을 높일 수 있는 모든 영역이 포함될 수 있다.

소방공무원의 복지정책이 중요한 것은 첫째, 소방공무원 역시 인간으로서 무엇인가 충족하고자 하는 욕구가 있고 이를 충족시키기 위해서는 소방공무원의 복지정책이 중요시되지 않을 수 없다. 만일 소방공무원이 경제적으로 최저생활을 보장받지 못하고 신체적으로 건강을 유지할 수 없을

때 받는 불안과 위협은 소방공무원들의 긍지와 사기를 떨어뜨릴 뿐만 아니라 결과적으로 소방서비스 활동에 나쁜 영향을 미치게 될 것이다. 둘째, 소방공무원은 전문인으로서 봉사와 책임에 대한 최저한의 보상을 받아야 하고 보다 나은 소방봉사 서비스 제공을 위해 사회적 · 경제적 신분보장은 물론 각종 재난현장 활동과 관련하여 신체적 건강도 유지할 수 있어야 할 것이다.

소방은 전기, 가스, 위험물, 건축, 기계, 화공, 물리, 통신, 전자, 환경, 보건, 의료, 산업 등 다양한 지식이 요구되는 종합행정체제로서 소방공무원은 화재현장에서 생명의 위협을 무릅쓰고 화재와의 전쟁뿐만 아니라 다양한 인명구조 작업을 현장에서 실천에 옮길 수 있는 전문직 공무원이다. 이들은 주어진 사명을 다하기 위해서 부단히 새로운 정보를 수집하고 계속적으로 창의적인 연구에 전념할 수 있어야 하고 신체적 건강도 유지되어야 한다. 셋째, 인간의 삶의 질이 향상되고 욕구와 기대가 증대될수록 복지에 대한 관심은 증대될 것이다. 소방공무원도 사회의 한 일원으로서 복지사회 속에서 풍요로운 행복한 삶을 누릴 수 있어야 한다.

2001년 KDI의 공무원의 복지만족도 조사결과에 의하면 공무원 10명 중 8명 정도가 복지만족도, 복지수준, 복지항목 등에 대해 불만족하고 있는 것으로 나타났다. 이에 정부는 한정된 복지예산의 범위 내에서 구성원들의 다양한 복지수요를 충족시켜 주어야 한다는 이중적 부담에 직면하게 되었다. 따라서 선택적 복지제도는 복지예산의 효율적 활용과 구성원들의 복지요구의 충족을 위한 대안적 모델로 제시되고 있는 것이다.

임정수의 연구³⁴⁾에 의하면 소방공무원의 복지에 대한 만족도에서 전반적으로 긍정적인 견해보다는 부정적인 견해가 훨씬 높은 것으로 조사되었다. 구체적으로 살펴보면 매우 만족은 0%, 만족은 4.3%, 보통이 34.7%, 불만족이 46.3%, 매우 불만족이 14.7%로 조사되어 만족은 겨우 4.3%로 조사되었다. 이와 같은 조사결과는 KDI의 조사결과인 일반 공무원의 복지만족도 20.3%에 비교해 볼 때 소방공무원의 복지만족도 4.3%는 현실적으로 소방공무원들의 복지문제의 심각성을 보여주는 단적인 예라고 할 수 있다.

34) 임정수, 「소방공무원 복지실태와 선택적 복지제도 도입 방안」, 경북대학교 석사학위논문, 2005. p.62-63.

소방공무원의 직무와 삶의 질에 대한 다양한 욕구에 대비하기 위해서는 체계적인 제도와 운영이 필요하다는 인식에서 출발하여 소방업무를 수행 중인 소방공무원들의 근무환경, 건강관리, 사기진작 측면에서 복지만족도를 분석하였는데 근무환경이 소방공무원들의 복지만족도에 가장 크게 영향을 미치는 것으로 나타났고 그 다음으로는 사기진작, 건강관리 순으로 영향력을 미치는 것으로 나타났다.³⁵⁾

제 3 절 소방조직의 현황

1. 소방방재청의 독립

현재 우리나라 ‘재난안전 분야’의 가장 큰 문제점은 행정안전부 재난안전실과 소방방재청의 업무중복으로 인한 업무와 보고체계의 혼선이다. 2008년 이명박 정부 출범 이후 대대적으로 진행됐던 정부조직개편 때 행정안전부와 소방방재청에서 조직개편안을 만들었지만 이 안이 받아들여지지 않은 바 있다. 이 안에 따르면 행정안전부 제2차관(안전차관) 산하에 안전정책본부(안전정책국, 핵심기반국, 비상지원국)와 방재관리국(재해경감국, 대응국, 복구지원국, 시설안전국)을 두고 기존 소방방재청의 재난안전분야 조직은 행정안전부로 모두 이관 한 후 순수 소방업무는 독립시켜 ‘소방청’으로 만드는 것이었다.

당시 행정안전부 소속이든 소방방재청 소속이든 재난안전분야 담당 공무원들 대다수가 이 정부조직개편안에 공감했고 세부 조율과정에서도 어느 정도 합의를 끝낸 상태에서 정부조직 축소, 통폐합 기조 속에 ‘재난안전분야’는 비정상적인 조직과 직제로 개편됐다. 이 정부조직개편안이 확정, 통과되지 못하고 행정안전부 재난안전실 신설과 기존 소방방재청으로 남은 이유 중 하나는 ‘행정안전부 조직의 비대 문제’였다³⁶⁾.

35) 성도경 · 김경호, 「소방공무원 복지만족도에 관한 영향요인 분석」, 『한국정책논집』 제8권, 한국정책연구원, 2008, p.93-94.

36) 재난포커스 2008년 8월호 20쪽, 9월호 60쪽, 10월호 30쪽 참고.

1) 업무의 중복

2008년 행정안전부와 소방방재청 사이에는 민방위와 안전문화 업무 조정에 대한 움직임이 있었다. 행정안전부가 소방방재청이 관장하고 있는 안전문화 업무를 가져가고 소방방재청이 행정안전부로부터 민방위 업무를 완전히 가져오는 식의 조정이었다. 하지만 국회 측에서 국가위기 발생 시 중추적 역할을 담당하는 민방위를 ‘힘’없는 소방방재청에게 맡길 수 없다는 판단으로 반대 입장을 내세웠고 1년이 훌쩍 지나버린 지금 민방위 - 안전문화 업무조정은 없던 일이 됐다.

정부조직법 제29조에 의하면 민방위 제도에 관한 사무의 관장은 행정안전부(제1항), 민방위 운영에 관한 사무의 관장은 소방방재청이 하도록 규정(제6항)하고 있다. 즉 민방위의 업무 중 정책 법, 제도분야 업무는 행정안전부가, 집행 부분은 소방방재청이 관장하고 있는 것이다. 안전문화 업무는 소방방재청 직제에(제9조) 안전문화운동에 관한 종합계획의 수립·종합 및 조정(제24항), 육성·지원(제25항)등으로 명시돼 있고 행정안전부에는 직제가 따로 없다. 하지만 행정안전부에는 재난안전정책과에 ‘안전문화 및 기후변화대응’을 담당하는 사무관이 한 명 배치돼 있다. 뿐만 아니라 행정안전부와 소방방재청의 ‘재난안전 분야’ 업무의 통폐합 필요성은 현행 행정안전부와 소방방재청의 직제를 보면 극명하게 알 수 있다. 행정안전부 직제 중 재난안전실 부분과 소방방재청 직제 중 예방안전국, 방재관리국 부분을 비교하면 이 직제가 행정안전부 것인지 소방방재청 것인지 분간하기조차 힘들다. 애매모호한 부분이 너무 많다는 이야기다.

현재까지 직제의 변화는 2008년 5월 행정안전부의 ‘재난위기종합상황실’의 신설이다. 그리고 행정안전부와 소방방재청의 일원화되지 않은 업무를 이야기하는데 빼놓을 수 없는 것은 아직 공간이 통합되지 않은 행정안전부 재난안전실 재난위기종합상황실과 소방방재청 재난상황실의 논란이다. 행정안전부는 현재 재난안전실 재난위기종합상황실과 소방방재청 재난상황실 공간 통합을 추진 중에 있다.

2) 재난총괄조직으로서 한계

지난 2004년 6월 1일 출범된 소방방재청은 당시 건설교통부, 농림부, 해양수산부 등 각 부처의 재난관리업무에 대한 평가 및 총괄, 조정업무를 수행하는 과정에서 차관급인 ‘청(廳)’ 단위 기관에서 ‘부(部)’ 단위 기관에 대한 평가 및 총괄 조정 등의 업무를 수행한다는 이유로 거부감 표시 또는 미온적 협조가 많았다. 중앙과 지방간에 신속한 지휘체계가 이루어지기 위해서는 지자체 업무에 대한 지휘 · 감독권이 필요하나 ‘청’ 단위 기관에 이러한 지도 · 감독 기능이 없어 업무추진에 한계점이 많았다.

특히 중앙재난안전대책본부장(행정안전부장관)과 차장(소방방재청장)의 소속기관이 달라 하부조직 간에 업무중복, 업무처리 지연 등 구조적 문제점도 있었다. 이는 대형재난 발생시 국무회의 등에 긴급 상황을 신속히 보고하고 주요사항에 대하여 심의 · 의결해야 하지만 소방방재청장은 국무위원이 아니므로 신속한 의사결정을 못하는 한계가 발생할 수밖에 없었다. 이처럼 소방방재청(소방, 자연재난, 인적재난)은 개청 당시 행정안전부(사회적재난), 국가비상기획위원회(국가비상기획) 등 중복 · 분산된 재난관리 체계에서 재난관리 총괄조직으로서의 생태적 한계를 가지고 출범됐다.

통합적 재난안전관리체계가 구축되었으나 지난해 1월 16일 발표된 이명박 정부의 정부조직 개편안에 따르면 이러한 문제점과 관련해 분산된 안전관리정책의 총괄 · 조정기능을 강화하기 위해 행정안전부로 전환했다. 하지만 국가비상기획 기능만을 흡수 통합하는데 그쳐 지난 2004년 소방방재청 개청에 해결하지 못했던 재난 및 안전관리 법령체계 정비, 각 부처로 분산된 재난관리기능의 통합 등에 관한 확실한 해결방안을 제시하지 못했다.

행정안전부가 재난 및 안전관리 총괄기관으로 새롭게 태어남에 따라 기존 소방방재청의 재난관리 총괄기능 등을 비롯한 업무들이 행정안전부로 이관했어야 하지만 새롭게 행정안전부 재난안전실이 만들어지고 기존 소방방재청 업무는 그대로 남겨졌다. 자연재해를 비롯한 재난업무는 총괄 · 조정기능이 대부분을 차지하는데 결국 행정안전부와 소방방재청의 총괄, 조정기능이 이원화된 것이다. 재난관리 주무부처 기능유지를 위해 행정안

전부 조직을 보강, 소방방재청의 조직과 유사기능을 수행하는 이중적 조직이 만들어진 셈이다.³⁷⁾

최근 3년간 발생한 각종 재해사고의 97%이상을 119소방에서 직접 출동하여 수습하고 있으며 재해업무 담당공무원의 94%이상을 소방이 차지하고 있는 점을 감안 소방직으로 보하여 그 상징성과 대표성을 확보해야 할 것이다. 따라서 다양한 재해경험과 전문노하우를 정책에 반영하여 시행착오를 최소화하고 기획관리 기능과 현장대응 기능의 연계성을 확보하여 직렬간의 갈등을 없애고 실현가능하고 지속가능한 재난관리정책 개발로 국민의 안전생활을 보장할 수 있게 된다.

2. 소방인력의 구성 및 운영

1) 소방인력의 구성

소방공무원은 일반공무원과 마찬가지로 1949년 8월 국가공무원법(법률 제44호)이 제정 및 공포되어 일반직의 국가공무원으로 그 신분이 보장되었으나, 1969년 경찰공무원법(법률 제2077호)의 제정에 의해 경찰행정 체제 속에서 별정직의 경찰공무원 신분이 되었다. 그리고 서울특별시와 부산광역시의 소방업무가 지방자치단체사무로 이양되면서 1973년 2월 지방소방공무원법(법률 제2502호)이 제정되면서 소방공무원이 신분은 국가공무원은 경찰공무원, 지방공무원은 지방소방공무원의 신분으로 이원화되었으며, 이후 1977년 12월 31일부로 제정 공포된 소방공무원법(법률 제3042호)이 1978년 3월부터 시행되어 국가공무원, 지방공무원 모두 소방공무원으로 신분이 단일화되었다. 그 후 1983년 1월 소방공무원법이 개정되어 별정직의 소방공무원이 특정직의 소방공무원으로 그 신분이 바뀌어 현재에 이르고 있다.

우리나라의 소방공무원의 신분 변천은 아래의 < 표 III - 3 >에서 보는 바와 같이 현재 특정직공무원으로 분류되고 있다.

37) <http://www.di-focus.com/news/articleView.html?idxno=1824>, 재난포커스 11월 6일 기사참조.

< 표 III - 3 > 소방공무원의 신분변천

일반직공무원	별정직공무원			특정직공무원
국가공무원법	국가직 -경찰공무원법	지방직-지방소 방공무원법	소방공무원법	소방공무원법
1949.8.12 ~1969.1.6	1969.1.7 ~1978.2.28	1973.2.8 ~1978.2.28	1978.3.1 ~1982.12.28	1983.1.1 ~현재

자료: 소방방재청, 2009 소방행정통계, p.9.

대부분의 소방공무원이 지방직공무원으로 구성되어 있는 것은 소방행정의 광역소방행정체제가 구축됨에 따라 자치소방행정이 이루어지고 있는 현실을 반영해 주고 있다. 따라서 실질적인 소방업무는 광역단위의 각 소방본부를 중심으로 그 이하의 소방서 및 소방119안전센터를 통해 이루어지고 있다.

그러나 지방소방조직의 소방공무원들이 지방직화함에 따라 소방공무원의 정원관리를 지방자치단체의 장이 관리함으로서 문제를 야기하고 있다. 즉 정원승인권은 행정안전부 지방행정국 자치기획과로 되어 있으며, 소방장비 운영인력(운전원, 조직원) 정원권을 시·도지사에게 위임하였으나, 소방서 관할구역에서 신규 구입한 소방장비 운영인력에 한하고 있다. 이 결과 소방력기준에 관한 규칙에서 설정한 정원보다 오히려 과소책정되어 있는 실정이다. 또한 국가직 공무원의 경우 행정안전부의 지시사항을 중시하나, 일선 소방서의 경우는 도지사나 광역시장의 지시사항을 더욱 중시하게 되는 상황을 초래하고 있다.

2) 소방공무원의 운영

아래의 < 표 III - 4 >는 우리나라 소방공무원의 계급별 정원을 나타내고 있다. 행정안전부는 2009년 ‘지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률시행령’ 일부개정을 통해서 서울소방본부장, 소방감을 소방정감으로 상향조정하였다. 이로써 소방직 고위공무원 직제는 소방총감 1명(소

방방재청장)과 소방정감 2명(소방방재청 차장, 서울소방재난본부장), 소방감 4명(부산·경기소방재난본부장, 중앙소방학교장, 소방정책국장)으로 구성된다.

이러한 변화는 우리나라 수도인 서울시의 중요성과 상징성, 소방행정수요 및 규모 등을 종합적으로 고려해 이 같은 조치를 취한 것이며, 서울시 재난현장에 대한 선제적인 현장지휘 통제권 강화와 함께 유관기관의 업무협력 체계가 더욱 공고해지고 소방공무원의 사기도 크게 진작될 것이라고 본다.³⁸⁾

< 표 III - 4 > 소방공무원 계급별 (정원)

구분	소방총감	소방정감	소방감	소방준감	소방정	소방령	소방경	소방위	소방장	소방교	소방사
계	1	1	5	33	242	755	1,739	2,061	4,632	9,674	12,777
국가	1	1	5	21	20	24	39	47	39	35	3
지방	0	0	0	12	222	731	1,700	2,014	4,593	9,639	12,774

자료 : 소방방재청, 소방행정자료 및 통계, 2009. p.116.

주 : 2008.12.31 기준, 2009년 ‘지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률시행령’ 일부개정을 통해서 서울소방본부장, 소방감을 소방정감으로 상향조정하였다. 이로써 소방직 고위공무원 직제는 소방총감 1명(소방방재청장)과 소방정감 2명(소방방재청 차장, 서울소방재난본부장), 소방감 4명(부산·경기소방재난본부장, 중앙소방학교장, 소방정책국장)으로 구성된다.

소방공무원의 기관별 정원을 보면 < 표 III - 5 >에서와 같이 119안전센터에 21,517명, 본서 6,461명, 구조대 2,825명, 본부 1,417명, 항공대 178명, 방재센터 158명, 소방정대 85명, 청와대에 30명이 근무하고 있다.

38) <http://www.fpn119.co.kr> (소방방재신문).

< 표 III - 5 > 소방공무원 기관별 (정원)

계	본부	학교	본서	119 안전센터	구조대	항공대	소방정 대	방재센 터	청와대
31,918	1,417	247	6,461	20,517	2,825	178	85	158	30

자료: 소방방재청, 소방행정자료 및 통계, 2009. p.116.

주 : 소방방재청(81)은 본부, 중앙소방학교(53)는 학교, 중앙구조대(79)는 구조대에 포함, 2008.12.31 기준.

한편 2000년 한 연구 자료에 의하면 우리나라의 소방공무원의 수는 다음 < 표 III - 6 >에서 제시된 것과 같이 전체 공무원의 수와 비교해 볼 때, 1.8%를 차지하고 있으며 2천7백 명당 소방공무원 1인의 비율로 나타나 비교 대상국인 일본의 소방공무원수가 3.3%를 차지하여 절대적인 수가 많은 것은 물론 소방공무원 1인당 인구수를 보더라도 일본의 1/3수준에 머무르고 있음을 알 수 있다.³⁹⁾

< 표 III - 6 > 한국과 일본의 소방공무원수 비교

구분	한국 (4천4백만)			일본 (1억2천만)		
	1인당 인구수	공무원 수 (90.7만)	공무원수 점유비율	1인당 인구수	공무원수 (412만)	공무원수 점유비율
소방	2,750인	2.2만	1.8%	896인	13.4인	3.3%
경찰	449인	9.8만	10.8%	444인	27만	6.6%
교육	150인	29.4만	32.4%	84인	143.5만	34.8%
일반행정	107인	41.2만	45.4%	63인	189.3만	46%

자료 : 중앙소방학교 소방연구실, 내부자료, <http://www.fire.or.kr>.

39) 2009년 1월 기준 소방공무원의 수는 총 31,685명으로 소방관 1인이 책임져야하는 국민의 수는 1,589명이며 재난현장에 출동하는 외근 소방관의 대다수는 2교대 근무를 하고 있는 실정이다. 선진국의 경우에는, 소방관 1인이 책임져야 하는 국민 수는 일본 841명과 미국 208명, 영국 942명, 프랑스 247명이다.

아래의 < 표 III - 7 >과 < 표 III - 8 >은 의용소방대와 의무소방원의 대원수를 보여주고 있는데 의용소방대는 그 지역의 주민 가운데 희망하는 자로 구성하되, 그 설치·명칭·구역·조직·임면·정원·훈련·검열·복제·복무 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 시·도의 조례로 정한다. 그리고 의용소방대의 운영과 처우 등에 대한 경비는 그 대원(隊員)의 임면권자가 부담한다.⁴⁰⁾

의용소방대원은 비상근(非常勤)으로 하며 소방본부장 또는 소방서장은 소방업무를 보조하게 하기 위하여 필요한 때에는 의용소방대원을 소집할 수 있다. 그리고 이러한 규정에 따라 소집된 때에는 소방본부장 또는 소방서장의 지휘와 감독을 받아 소방업무를 보조한다.⁴¹⁾

의용소방대원이 소방업무 및 소방관련 교육·훈련을 수행한 때에는 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 수당을 지급하며, 의용소방대원이 소방업무 및 소방관련 교육·훈련으로 인하여 질병에 걸리거나 부상을 입거나 사망한 때에는 시·도의 조례가 정하는 바에 따라 보상금을 지급한다.⁴²⁾

의용소방대 대원들은 실제로 관과 협력하여 안전 홍보와 현장출동 등의 업무를 수행하고 있기 때문에 정기적인 교육을 필수적으로 받으며, 희망자라면 누구나 제약 없이 가입할 수 있는 자발적이고 적극적인 민간단체이다.

실제 전국 의용소방대 출동현황을 파악해 보면, 전국 각지의 의용소방대원들이 연평균 40회 정도 출동(교육 훈련 포함)을 해 소방대원들과 함께 활동하고 있다고 한다. 다만 국내 의용소방대는 서구 선진 소방방재 국가들에 비해 실제로 인명을 구조할 수 있는 전문인들의 참여가 미흡한 것이 문제이다. 다양한 직업군으로 구성되어 있고, 참여도와 적극성은 높지만 실제 현장에서 인명을 구할 수 있는 의사, 간호사, 응급구조사들의 참여도가 현저히 떨어져 전문 인력으로 발전시키는데 어려운 점이 있다. 실제 재난이나 사고 현장에서 가장 중요하지만, 인력이 부족해 문제가 되는 업무 분야가 의료와 응급처치에 관한 부분이기 때문이다.

40) 소방기본법 제37조 (의용소방대의 설치 등).

41) 소방기본법 제39조 (의용소방대원의 처우 등).

42) 소방기본법 제39조 (의용소방대원의 처우 등).

< 표 III - 7 > 의용소방대

구분	총계	시 지역	읍 지역	면 지역
대원	3,369	920	463	1,986
대원수	95,559	25,635	19,263	50,661

자료: 소방방재청, 소방행정자료 및 통계, 2009. p.116.

주 : 2008.12.31 기준.

< 표 III - 8 > 의무소방원

구분	정원	현원	부족인원	전역자('02~'07)
대원수	2,012	725	1,287	5,332

자료: 소방방재청, 소방행정자료 및 통계, 2009. p.117.

주 : 2008.12.31 기준.



제 4 장 소방공무원 복지제도의 문제점

제 1 절 행정관리적 측면

공무원이 공직에 들어와서 자신의 능력을 발휘하기 위해서는 능력이나 성과에 적합한 평가가 이루어지고 그에 따른 공정한 보상을 해주어야 한다. 즉 유효적절한 근무성적평정(performance evaluation or appraisal)은 조직구성원이 조직에 대한 신뢰감을 갖고 업무에 임하도록 하고 그로 인해 더 향상된 행정서비스를 창출할 수 있도록 한다.⁴³⁾

소방행정의 목적을 달성하기 위해서 소방공무원의 역량을 강화하고 업무수행능력을 함양하기 위해서 승진과 보직배치를 하는데 차별적인 사회방식과 관행을 불식하고 직무수행의 기준과 조직구성원의 올바른 기대를 저버리지 않고 공평·공정하게 적용하여야 할 것이다.

1. 승진제도

승진은 하위직에 임용된 가장 유능한 사람을 공직에 확보하는 수단이며, 직업공무원제도의 중요한 일면이다. 합리적인 승진제도가 확립되어 운영되지 않는 한 직업공무원제도의 발전은 불가능하다.

특히 공직에 대한 사회적 평가가 높으면서도 보수수준이 아직 충분히 현실화되지 않고 있는 우리나라에서는 공무원의 공통적인 욕구는 승진이라고 할 수 있으므로 승진기회가 공평하게 부여되지 않는다면 사기도 극도로 저하되고 행정의 능률화는 기대하기 어려울 것이다.⁴⁴⁾

승진제도는 사기진작책으로서 그 본연의 기능을 수행하려면 전체 구성원들이 충분히 납득할 수 있도록 객관성과 정당성이 전제되어야 한다. 소방공무원의 경우 계급에 따라서 시험승진, 근속승진 및 심사승진이 혼합적

43) 배병돌, 「한국 공무원 인적자원관리의 개선방향」, 『사회과학연구』 제20집 제1권, 영남대학교 사회과학연구소, 2008, p.50.

44) 성도경·김경호, 전계논문, 전계서, 2008, p.88.

으로 사용되고 있는데 특히 승진시험의 경우에는 변별력이 부족하고 선택 과목에 따른 편차가 심하며 시험의 난이도가 낮아 결국은 시험성적보다 근무년수나 심사에 의해 승진이 결정되는 경우가 많다. 전국 16개 소방본부로 대상으로 소방공무원의 의견을 수렴한 결과, 시험과목이 계급별 구분 없이 획일적이며 소방실무와 직접적으로 관련이 적은 내용이 많다는 것이 지적되었다.⁴⁵⁾

심사승진의 경우에는 의사결정권자에 따라 심사기준이 수시로 변동하거나 근무평정의 객관성이 떨어지는 등 인사관리체도가 공정하게 이루어지지 않는 경우가 있어 사기저하의 요인이 되고 있다.

소방공무원의 경우도 계급제도의 특성을 고려하여 비간부인 소방사에서 소방장의 경우는 심사승진과 시험승진을 각 5할의 방법으로 일정기간을 근무하면 승진하는 소방공무원승진임용규정의 개정⁴⁶⁾에 의한 근속승진임용제도가 실시되고 있으며 초급간부인 소방위의 경우에도 심사승진과 시험승진을 각 3할과 7할의 방법으로 시행하고 있으며 이제는 근속승진임용제도가 확대되어 시행하고 있다. 문제는 이미 경찰공무원승진임용규정⁴⁷⁾에서는 승진심사 5할, 승진시험 5할의 원칙으로 승진임용제도를 실시하고 있는데 소방위 계급만 3할과 7할의 방법으로 시행하는 소방공무원승진임용규정은 다른 계급과의 형평성의 원칙에 어긋나는 것이라 볼 수 있다.

소방공무원의 계급구조는 하위직에 집중 분포되는 에펠탑형이다. 이 같은 경우에는 승진적체현상이 곧 인사적체현상으로 연결되어 승진하지 못하는 소방공무원의 처우개선이 문제될 수 있다. 일반직 공무원에서는 전직 급에서 운영되고 있는 대우공무원제가 소방에서는 소방위 이하로만 한정적으로 운영되고 있는 실정이기 때문이다. 아울러 의학기술의 발전으로 인간수명이 연장됨에 따라 퇴직 소방공무원에 대한 재취업 지원시스템이 필요하지만 이에 대한 대책이 전무해서 소방공무원 재직 중 취득한 소방안

45) 김성곤, 「소방공무원 승진시험 과목 개선에 관한 연구」, 『소방논집』 2000년 4월호, 중앙소방학교 소방연구실, 2000, p.56.

46) 소방공무원승진임용규정 제4조(승진임용 구분별 임용비율과 승진임용 예정인원수의 책정)
<개정 2005.3.31>

47) 경찰공무원승진임용규정 제4조(승진임용 구분별 임용비율과 승진임용 예정인원수의 책정)
<개정 2005.7.5>

전관리 노하우 및 경험 등이 사장되고 있으며 퇴직 후 노후설계 등에 대한 불안감으로 직장에 대한 자부심이 결여되고 있어 조직전체의 경쟁력이 저하되고 있다.

2. 보직배치

보직배치는 인사행정에 있어서 적당한 사람을 승진시키고 적재적소에 배치하는 일이다. 특히 보직배치와 인사이동은 조직통제가 아닌 개인의 능력과 자기개발의 향상을 위한 발전적이고 긍정적인 방향으로 받아들일 필요성이 제기되고 있으며 아울러 조직구성원들의 적성을 반영하여 능력과 전문성에 준하고 공정한 배치가 이루어져야 한다.

그러나 현재의 시행 실태를 보면 직할 119안전센터장을 지방소방경으로 보할 수 있는 근거로 “지방소방기관 설치에 관한 규정” 개정(2006.6.30)으로 안전센터장의 직급을 소방경 · 지방소방경으로 상향조정하였다. 일반(외곽)119안전센터 및 구조대에는 소방위 · 지방소방위 계급으로 근속승진 제도가 확대 실시됨에 따라 소방조직의 내부에는 119안전센터장, 구조대장과 같은 동일한 계급인 소방위 · 지방소방위가 부센터장 또는 부원으로 배치되고 있는 현실이다.

이러한 문제점의 발생은 대내적으로 공조직의 위계질서에 반하는 일이며 대외적으로는 경찰 및 타 기관과도 형평성에 맞지 않을 뿐만 아니라 일사불란한 현장지휘체계의 강화와 공조관계 · 대외적 위상제고 등 업무수행의 어려움도 따르며 이러한 보직과 직급의 문제점을 조정하는 문제가 심각한 실정이다.

3. 교육훈련

교육훈련이란 공무원에게 직무수행상 필요한 지식과 기술을 연마시키고 가치관과 태도를 발전지향적으로 개선시키고자 하는 인사기능으로 소방의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 필요한 능력조건을 구비하지 못한 소방

공무원에게 그 능력을 보완·발전시켜 나가는 과정을 의미한다.⁴⁸⁾

각급 소방교육기관에서는 직원의 안전 및 보건에 대한 교육의 필요성을 통감하면서도 실제적으로는 안전 및 보건에 관한 교육은 부진한 편이며 교육훈련이 화재진압, 인명구조 등 기술과 기능 중심으로 운영되고 있으며 소방공무원에 대한 안전관리 교육이 상대적으로 소홀하게 취급되고 있다.

소방현장 위험요인에 대처할 수 있는 과학적인 프로그램이 충분히 확보되고 직장교육훈련의 내실화 및 안전과학교육을 위한 일선 소방서에 교육훈련을 전담하는 부서가 거의 전무한 실정이고 직원을 관리하는 관리자의 교육훈련에 대한 인식부족과 공무원교육훈련과 인사행정과의 연계성 부족 등으로 인하여 아직 자리 잡지 못한 실정이다. 또한 자체교육에 전문분야별 외부강사를 초빙하여 정기적으로 교육을 실시하여야 하지만 예산부족으로 인하여 매년 상·하반기 1회 정도로 밖에 실시하지 못하고 있는 실정으로 실제 거의 형식적인 직장교육훈련으로 이루어지고 있다.

소방공무원의 자질향상과 능력발전을 위해서는 교육훈련 여건을 개선하고 직무의 연계성을 증진할 수 있도록 교육내용과 교육기간·교육방법 등을 개선하고 전문인력 양성에 주력하여야 함에도 불구하고 경제적 논리와 소방서 운영에 있어서의 인원부족 현상이 소방교육 현실을 어둡게 하고 있다.⁴⁹⁾ 또한 새로운 장비보급에 따른 적절한 교육이 이루어지지 않고 있는 실정이다.

소방조직의 업무분야가 계속 증가하고 있으며 새로이 재해·재난사고의 발생에 따라 새로운 장비가 수시로 보급되고 있으나 관련업무자 몇 명을 제외하고는 새로운 장비에 대한 교육이 제때 이루어지지 않고 있어 보직변경 시 업무수행에 많은 어려움을 낳고 있으며 수많은 장비를 관리하고 운영하는데도 한계가 있어 장비를 보유하고 있음에도 불구하고 이를 사용하지 못하는 경우가 비일비재하다.⁵⁰⁾

이 같은 문제는 체계화된 직장교육이 자리매김하지 못함으로서 실제 소방공무원이 현장에서 장비의 조작 미숙 등으로 인한 안전사고 발생의 위

48) 최종태, 전계서, 1989, p.153.

49) 우성천, 『새로 쓴 소방행정학』, 동화기술, 2007, p.316.

50) 송재원, 「소방공무원의 직장교육훈련 발전방안에 관한 연구」, 공주대학교 석사학위논문, 2003, p.66.

험에 노출될 가능성이 있다.

아래의 < 표 IV - 1 >에서와 같이 최근 5년간 업무유형별 공·사상자 발생현황을 보면 직장교육훈련 및 각종 현장활동시 공·사상자 발생과 인명피해로 이어질 수밖에 없는 실정이다.

< 표 IV - 1 > 최근 5년간 공·사상자 발생현황(업무유형별):(04~08)

구분	총계	화재진압	구조	구급	교육훈련	기타
계	1,568	389	177	286	157	580
비율(%)	100	24.5	11.1	18.0	9.9	36.5
2008	286	89	28	79	34	116
2007	286	74	32	70	30	80
2006	304	92	38	57	23	94
2005	297	62	36	44	34	121
2004	335	76	34	53	34	138

자료: 소방방재청, 2009년 소방행정자료 및 통계, 2009.4.

4. 총액인건비제(표준정원제)

총액인건비제에 따른 소방공무원 정원 산정방식과 통액인건비제로 인한 소방공무원의 증원의 문제가 심각한 수준이지만 현재 광역자치단체 소속 공무원으로 되어 있는 소방직 공무원은 광역자치단체의 총정원으로 관리된다. 즉 시도 및 시군구는 “지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정”⁵¹⁾에 의거하여 표준정원산정방식에 따른 정원범위 내에서 정원을 책정하고 부득이한 사유로 정원을 초과하여 정원을 책정하고자 할 경우 행정안전부장관의 승인을 하도록 하고 있다. 그리고 인력관리의 적정화와 합리화를 도모하기 위해 표준정원의 범위 안에서 종류별 정원책정기준에 의하여 정

51) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 개정(2007.12.13): 종래 지방자치단체의 조직관리 원칙인 “표준정원제”를 “총액인건비제”로 전환하여 지방자치단체 조직운영의 자율성을 제고시키려는 것이다. (표준정원제: 행정안전부장관이 결정 → 지방자치단체에 통지, 총액인건비제: 개별 지방자치단체의 행정수요에 반영하여 산정한 총액인건비를 기준으로 각 지방자치단체가 자율적 운영 → 행정안전부장관은 각 지방자치단체의 총액인건비 운영 실태를 분석하여 그 분석결과를 다음 년도 총액인건비에 반영할 수 있도록 함).

원을 책정한다. 이에 따라 일반직과 특정직이 묶여져 관리되기 때문에, 정원감축이 논의될 때마다 일반직과의 마찰이 유발되고 있다. 이는 소방직의 인력조정과 관련하여 다음과 같은 문제점을 제기하고 있다.

첫째, 소방수요변동에 대응한 신축적인 인력조정을 저해한다. 인구, 재정, 산하기관 수 등의 행정여건만을 중심으로 표준정원을 책정하기 때문에 소방대상물(위험물, 대형건물, 공장 등), 자연재난이나 인위재난 등 소방수요 변동을 고려하지 못한다. 즉 업무성격이 다른 일반직공무원과의 통합관리로 인해 소방수요에 따른 정원산식이 되지 못하고 있다. 아래의 < 표 IV - 2 >에서와 같이 2008년 대비 2009년 구조·구급활동의 실적을 보면, 구조건수는 1년 사이에 25%증가하였고 출동건수는 18%증가하였다. 이와 같은 소방수요의 폭발적 증가가 있고 재난 유형이 다양화되고, 규모가 대형화·광역화되고 있음에도 불구하고 소방인력이 이에 따라 신축적으로 운영되지 못하고 있다.

< 표 IV - 2 > 2008년도 구조활동 실적

구분	출동건수	구조건수	구조인원	미처리건수	1일 평균	
					구조건수	구조인원
2008	275,664	182,619	84,559	93,045	500	232
2009	233,470	146,019	77,538	87,451	400	212
증감(%)	18	25	9.1	6.4	25	9.4

자료: 소방방재청, 소방행정자료 및 통계, 2009, p.276.

둘째, 소방직이 시도 표준정원에만 책정되어 수치상으로 과다한 것으로 평가된다. 소방수요는 시군구 등 전 지역에 걸쳐있으나 소방직은 시도별 표준정원에만 책정되어 있기 때문에 외견상 일반직에 비해 과다하게 책정된 것으로 평가될 수 있다. 예컨대 서울시의 경우 본청 공무원 16,351명중 소방공무원의 비율은 4,748명으로 29%이나, 서울시 전체 공무원 48,314명에 대한 비율은 9.8%에 불과하다.

셋째로, 24시간 교대 근무하는 소방공무원의 업무 특성이 인력채정과정

에 반영되지 못하고 있다. 아래의 < 표 IV - 3 >에서와 같이 소방공무원의 3교대 근무현황을 보면 소방공무원의 30% 정도만 3교대 근무를 하고 있으며, 70%는 24시간 격일제 근무를 하고 있어 소방공무원의 인력증원이 필요한 실정이다.⁵²⁾

< 표 IV - 3 > 3교대 근무현황

실시 시도	격무부서			전체 교대부서		
	대상인원	3교대인원	실시율	대상인원	3교대인원	실시율
계	10,913	5,684	52%	24,905	7,544	30.0%
서울	3,210	980	31.4%	4,011	1,195	29.8%
부산	1,309	969	74.0%	1,803	969	53.7%
대구	417	364	87.3%	1,291	591	45.8%
인천	522	522	100.0%	1,532	935	61.0%
광주	431	345	80.0%	707	372	52.6%
대전	429	429	100.0%	847	661	78.0%
울산	138	138	100.0%	494	138	27.9%
경기	2,184	341	15.6%	4,190	537	12.8%
강원	135	135	100.0%	1,416	391	27.6%
충북	222	204	91.9%	868	318	36.6%
충남	448	394	87.9%	1,246	394	31.6%
전북	395	144	36.5%	1,184	144	12.2%
전남	303	0	0.0%	1,227	0	0.0%
경북	224	81	36.2%	1,786	81	4.5%
경남	592	541	98.5%	1,834	622	33.9%
제주	87	87	100.0%	469	196	41.8%

자료: 소방방재청, 소방행정자료 및 통계, 2009, p.83.

52) 최성룡, 『소방학개론』, 119매거진, 2005, p.537-538.

제 2 절 경제적 보상 측면

1. 급여 등 보수체계의 비현실화

어느 조직이든 구성원들에게 높거나 적절한 보수를 지급하는 것은 유능한 구성원을 영입할 수 있을 뿐만 아니라 그들의 근무만족도를 높이는 요인이 된다. 이처럼 높은 보수가 갖는 복지의 요소로서의 가치를 일반적으로 무시할 수는 없으며, 특히 우리나라와 같이 공무원들이 박봉에 시달리고 있는 경우에는 높은 보수에 대한 가능성과 기대는 소방조직의 효과성을 제고시키는 것으로 보아야 한다.

소방공무원의 경우에도 직무의 안정감을 가지고 오랫동안 근무할 수 있도록 하기 위해서는 노후를 설계할 수 있을 정도의 충분한 보수가 제공되어야 한다. 그러나 현실적인 여건은 매우 열악한 실정이다. 소방공무원은 24시간 2교대로 근무하고 있고 이로 인해 많은 시간을 직장에서 보내고 있지만 보수는 일반직이나 타 공무원과 비교해 보았을 때 그리 차이가 나지 않는다. 자신의 보수가 직무에 비하여 적다고 생각하면 사기가 저하되는 것은 당연한 일이다.

2. 각종 수당

수당에 있어서 경찰공무원은 대민활동비가 20만원, 치안활동비가 17만원인 것에 비하여 소방공무원은 대민활동비가 5만원에 불과하며 방호활동비 17만원, 화재진화수당 8만원, 위험수당의 경우는 고작 5만원에 불과하다. 군 특전사의 위험근무수당은 영관급이상은 33만 6,000원, 위관급 27만원, 부사관 26만 7,000원, 하사급 이하는 18만 2,000원을 매월 받는다. 이렇듯 각종 수당의 차별적 대우는 소방공무원들의 사기저하 요인이 된다.

각종 수당에서도 소방공무원은 초과근무수당(시간 외 근무 · 야간근무 · 휴일근무), 기본업무 수행을 위한 관할구역 내 관내출장여비, 위험수당, 재해 · 재난을 대비하기 위한 비상(상황)근무 등 초과시간을 근무하고 있으

나 이에 따른 각종 수당은 적정하지 못한 편이다.

시간 외 근무수당 인정범위를 보면 월 지급시간은 예산범위 내, 지급대상은 1일 1시간 이상 시간외 근무를 한 경우로써 해당 공무원이 1개월간 출근하여 실제 근무한 총시간을 의미한다.

야간근무 수당은 월 지급액 예산의 범위 내에서 시간외 근무수당과 병급하여 지급하며, 지급대상은 야간에 한하여 근무하는 자와 주·야 교대 근무자로서 야간근무(야간의 범위는 22:00 ~ 익일 06:00)를 하는 자이다.

휴일근무수당의 지급대상은 휴일에 근무(휴일 근무 후 평일에 대체 휴무하는 자 제외)하는 자로써 지급액은 휴일근무 1일에 대하여 봉급 기준액 $\times 1/30 \times 1.5$ 로 하며 단, 동일근무시간에 대하여 시간외 근무수당과 병급지급은 불가한다. 휴일근무수당의 지급대상의 인정범위는 “지방공무원복무조례” 상의 평일근무시간에 해당하는 시간(09:00 ~ 18:00)을 근무한 경우 휴일근무 1일로 한다.

근로기준법에서 정한 주 40시간 근무의 현실화가 예산은 물론 소방조직상의 문제점, 기타 이해관계로 어렵다 하더라도 이에 상응할 수 있는 시간외 수당의 현실화가 시급하다. 소방공무원들은 월 152시간 정도의 시간외 근무를 하고 있지만 이에 대한 보상은 월 평균 68시간 정도만 지급받고 있는 실정이다. 그리고 기본업무수행을 위한 관할구역 내 관내출장여비의 지급기준은 공무원여비규정(대통령령 제20916호, 일부개정 2008.07.17) 제18조(근무지내 국내출장시의 여비)에서 1회의 관내출장 여비는 “출장여행시간이 4시간 이상인 자에 대하여는 2만원, 4시간 미만인 자에 대해서는 1만원을 지급한다.”고 규정되어 있다. 그러나 다른 직종의 일반 공무원들은 지방자치단체별 지급기준을 현실에 맞도록 정하여 시행하고 있는데 비해 소방공무원들은 일부 시·도시를 제외하고는 단 1회의 관내출장비밖에 안 되는 월 20,000 ~ 30,000원 정도의 출장비를 지급받고 있는 실정이다.

아래의 < 표 IV - 4 >는 소방공무원과 경찰공무원의 유사수당을 비교한 것이다.

< 표 IV - 4 > 소방 · 경찰 유사수당 비교

소 방			경 찰		
구분	지급범위	금액(천원)	구분	지급범위	금액(천원)
수당			수당		
대우공무원	소방위이하	기본급4.8%	대우공무원	경위이하	기본급4.8%
정근수당	전직원	근무연수 차등 (0~50%)	정근수당	전직원	근무연수 차등 (0~50%)
위험수당	전직원	50(갑종)	위험수당	전직원	40
시간외 수당	소방령이하	정액×67시간	시간외 수당	경정이하	정액×67시간
관리업무 수당	소방정이상	월봉급액9%	관리업무 수당	총경이상	월봉급액9%
정액급식비	전직원	130	정액급식비	전직원	130
교통보조비	전직원	12~20	교통보조비	전직원	12~20
직급보조비	전직원	105~750	직급보조비	전직원	105~750
직무수행경비			직무수행경비		
방호활동비	소방령이하	170	치안활동비	경정이하	170
구조구급 활동	구조구급 대원	100	정보활동비	정보직원	350
대민활동비	소방경이하	50	대민활동비	지구대직원	200
월정직책급	기관장	100~600	월정직책급	기관장	100~600
			외사활동비	외사직원	350
			방법활동비	방법업무	100
			수사활동비	수사직원	300
			보안활동비	보안직원	350
			교통활동비	교통경찰	200
			청문감사관	청문감사관	100
			회계직 자료수집	경리업무	100
			방법수당	경정이하	170

자료: 소방관 처우개선에 관한 정책토론회, 2009.12.16. p.53.

3. 후생복지

소방공무원의 후생복지에 대하여 정치, 행정, 사회 각 분야에서 소방공무원과 관련된 사회적 문제가 발생하고 이슈화 될 때 마다 항상 거론되지만 정작 근본적인 원인에 대한 해결책은 임시방편 위주이다.

1) 소방공무원의 건강상의 문제

소방공무원은 일정수준 이상의 건강과 체력을 유지하고 관리하여야 한다. 현재 시행하고 있는 건강검진은 화재진압요원, 구조대원 및 내근자는 2년 마다 1회, 구급대원은 감염에 대한 우려로 1년에 2회로 일선 소방서의 119구급대원에게 일반 건강검진을 실시하였으나 2004년부터는 일반건강검진과 병행하여 특수건강검진을 매년 1회 산업의학과가 개설된 병원에서 유해인자별 신체에 영향을 주는 표적 장기 건강진단을 실시하도록 되어 있다. 하지만 각종 유해환경에서 화재진압활동을 하는 화재진압대원과 구조대원과 각종 질환자를 접촉하는 구급대원 건강검진의 경우 직업의 특수성이 반영된 것이라고 보기에는 무리가 있다. 다시 말해 각종 유해환경 현장에서 활동하는 것에 비해 형식적인 것에 치우쳐 건강검진을 실시한 과거에 비해서는 비교적 개선이 되었다고는 하지만 아직도 미흡함은 남아 있다.

소방방재청에 따르면, 재난 현장에서 국민의 재산과 안전을 지키는 소방공무원 3명 중 1명인 8,800여명 정도가 각종 질환에 시달리고 있는 것으로 조사되었으며 건강검진을 받은 소방공무원 2만 6,046명 가운데 34.1%인 8,872명이 건강에 이상이 있다는 판정을 받았다. 2005년 건강이상자로 판정된 소방공무원이 6,160명 이었던 것과 비교하면 1년 사이에 2,172명이 증가하여 44.0%가 폭증한 것으로 조사되었다.

이를 질환별로 나누어 보면, 고혈압과 협심증 등 혈관계통 질환자가 2,490명(28.1%)으로 가장 많았다. 이는 24시간 2교대 근무 등 반복된 불규칙한 생활의 원인인 위장병 등 소화기계 질환자가 2,130명(24.0%)에 달했

다. 눈과 귀, 유양돌기 질환자는 977명(11.0%), 내분비 및 영양 및 대사질환 881명(9.9%), 호흡기계 질환 578명(6.5%) 등의 순이다.⁵³⁾

특히 119구급업무를 수행하는 구급대원들을 대상으로 한 연구보고서에서 근무시 어려움에 대한 개방형 질문의 응답 중 소방대원을 위협하는 요인과 인체에 미치는 영향을 보면 아래의 < 표 IV - 5 >와 같다.

< 표 IV - 5 > 구조·구급활동시 유해환경

구분	유해요인	건강(인체)에 미치는 영향
구급	감염질병에 피부, 호흡기 등 노출 (B형간염 전염성 높은 질병)	· B형간염에 전염가능성 · 혈액을 통한 부상환자 구출시 기타 질병 결핵 등 감염 가능성
	폭력, 상해	· 직접적인 신체부상 초래
구조	구조활동시 무리한 작업	· 피로누적, 탈수, 탈진으로 생리적 이상
	패닉현상	· 정신적 이상, 안전사고 초래
	유독물(황산, 염소 등)에 노출	· 두통, 구토, 가려움 등 화학물질에의 노출 후유증 (즉각적인 증상 없는 경우도 포함)
	기타 붕괴사고 등 구조작업시	· 건물붕괴, 추락, 전기감전 쇼크

자료 : 안세란, 「소방조직 내 여성공무원의 역할증진 방안」 경희대학교 석사학위논문, p.25.

소방직무별 활동에 따른 유해한 요인을 정리하면 아래의 < 표 IV - 6 >과 같다. 특히 119구급대원은 현장에서 구급환자로부터 폭행에 노출되어 있는데 앞으로 119구급대원을 폭행하여 공무집행방해죄에 해당되면 5년 이하의 징역이나 1천만원 이하의 벌금을 받게 된다. 이는 최근 119구급대원들이 구급활동 중 폭행을 당하는 사례가 빈번히 발생하자 소방방재청은 앞으로 119구급대원 폭행사건 근절을 위해 관계법령을 개정하고 정당한 이유 없이 소방활동을 방해하는 행위에 대해 과태료를 부과한다는 방침이

53) 소방방재청, 「중앙 및 지방공무원의 건강검진 현황」, 2006, p.2.

다. 또한 구급차 내에 CCTV를 설치하고 대원들이 녹음펜 등을 이용하여 증거 확보가 가능토록 해 입건조치 하는 등 강력히 대응해 나갈 계획이다.

지난 3년간 시민들에게 폭행당한 119구급대원은 218명에 달하며 폭행피해는 대부분 음주신고자 48.6%와 환자보호자 17%에 의한 폭행이나 폭언·욕설·위협 등의 순이며, 이 중 형사입건 조치는 58건으로 26%에 불과했다.⁵⁴⁾

< 표 IV - 6 > 소방직무별 활동시 발생 가능한 유해(위험)요소

구 분	유 해 요 인
화재진압활동	· 유해한 연소생성물질에 의한 호흡기장애 및 질식사고의 위험 · 건축물의 붕괴로 인한 매몰 및 부상사고 위험 · 급격한 연소 확대현상에 의한 사고위험 · 소사체(燒死體) 및 부상자의 목격과 처리에 따른 정신적 부담 · 신체활동에 따른 신체의 과하중의 작용으로 인한 심혈관계 손상 · 중량물 운반 및 취급에 따른 허리 등의 부상 · 소음 및 광선 등에 의한 청력과 시력손상 등
구조활동	· 중량의 구조장비 조작으로 인한 허리 및 관절부위 부상 · 장기간의 구조 활동 작업 후의 외상후 스트레스증후군(PTSD) · 위험한 상황하에서의 패닉현상 · 유독가스등의 폭로위험 · 기타 붕괴사고 및 대형재난 사고시의 심리적 부담 위험
구급활동	· 감염성 질환자의 처치에 따른 감염위험(간염, 결핵, AIDS 등) · 구급환자로부터의 폭행에 의한 상해위험 · 빈번한 출동 및 환자이송에 따른 허리부상 · 과중한 업무로 인한 기피현상의 증가 등
행정업무	· 패적하지 못한 행정업무 환경 · 무리한 장시간의 컴퓨터 작업 · 업무량의 증가에 의한 신체적 · 정신적 스트레스 · 조직 내 인간관계 등의 부조화에 의한 정신적 부담 등
공통사항	· 신속한 출동으로 인한 신체리듬의 부조화 및 허리부상 · 장시간 소방 활동(대형화재 및 재난 · 재해 · 사고 등) · 빈번하고 과다하게 신체적 힘을 필요로 하는 현장 활동 · 24시간 출동대기 해야 하는 비정상적 근무형태 및 정신적 건강

54) 소방방재신문, 2009. 12. 2. 기사참조. <http://www.fpn119.co.kr>.

	· 동료대원의 순직과 부상으로 인한 정신적 부담 · 사고현장으로의 긴급출동에 따른 교통사고의 위험 · 환자이송 및 중량물 작업에 따른 허리 및 관절 부상 · 심하게 훼손된 사체와 부상자로 인한 정신적 부담 · 정규근무시간 이외의 비번활동에 따른 불만요소 증가
--	--

자료: 강성완, 「하위직 소방공무원의 직무스트레스에 관한 연구」, 서울시립대학교 석사학위논문, 2005, p.39.

2) 여성소방공무원의 복지

복지후생의 변화는 결국 인간의 삶에 대한 기본적인 욕구를 살펴보게 한다. 복지의 문제는 궁극적으로 인간의 존엄성 구현에 있다. 헌법은 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리가 있다.”고 규정하고 있다.

특히 여성소방공무원의 경우, 모성관련 법률은 물론 출산휴가, 육아휴직에 관한 법률들이 있다. 그러나 그 무엇보다도 임신휴직제에 대한 필요성이 제기되고 있지만 그와는 별도로 임신 중에서도 내근부서 등 비 출동업무에 전환배치되면 충분히 업무수행이 가능하다고 생각하는 여성대원들이 다수이다.

이러한 여성대원들에게 제도화된 별도의 정책 없이 임용권자 또는 관서의 재량에 의하여 본인의 의사를 수용해주는 경우가 있지만 그렇지 못한 경우도 있다. 본인의 의사를 수용해주는 경우는 다행이지만 수용되지 않은 여성구급대원들의 경우는 10개월 동안 계속해서 현장활동을 수행하거나 병가, 질병휴직 등으로 대처할 수밖에 없는 것이 현실이다. 더욱이 이러한 부분의 개인적인 일로 치부되어 개개인이 해결해야 하는 것으로 인식되고 있는 것은 앞으로도 많은 문제점을 제기한다. 따라서 이 부분에 대한 고충을 상담하고 고충을 수용할 수 있는 제도적인 장치부터 마련해야 할 것이다. 즉 이러한 장치를 통해 현장활동을 해야 하는 임신한 여성대원의 문제를 공론화하여 제도적인 보완을 도모해야 할 것이다. 또한 119 안전센터의 현장업무를 담당하는 여성대원의 상당수가 임신 중 동료직원

들과 부담감 및 스트레스를 겪고 있는 문제도 함께 고려되어야 할 것이다. 물론 소방조직 내에는 임신부 여성대원을 위한 고충상담제도가 시행되고 있지만 대부분은 고충을 상담하게 되는 경우 상담에 그칠 뿐 어떠한 조치가 취해지지 않은 것이 보통이다. 이에 임신한 여성대원의 경우에는 별도의 고충상담제도를 두어 고충상담내용(내근부서 근무 등)을 수용하는 것을 제도화하는 것이 필요하다.

중앙인사위원회에서는 “부분근무 및 업무대행공무원과 대체인력 운영지침”을 제정하여 공무원의 출산휴가와 육아휴직을 장려하기 위해 대체인력뱅크, 부분근무제도, 업무대행수당 지급정책을 시행하고 있다. 이러한 중앙인사위원회의 운영지침에 출산휴가, 육아휴직 시 대체인력을 적극적으로 활용할 수 있도록 소방조직의 운영에 합당한 제도를 마련해야 할 것이다. 가령 첫째, 대체인력제도의 대상을 임신휴직제, 출산휴가, 육아휴직의 경우로 하며 둘째, 소방에서는 대체인력뱅크를 만들어 대체인력을 확보한다. 이때 대체인력은 여성구급대원의 대부분이 1급 응급구조사이고 현재 구급차에 응급구조사 1인 이상이 탑승하여야 한다는 규정이 있음에 따라(응급의료에 관한 법률 제48호) 1급 응급구조사를 대체인력 뱅크의 대상으로 한다. 셋째, 대체인력은 계약의 형태로 운영되어야 할 것이며 미숙련으로 인해 현장활동에서 과실 등의 민원이 제기될 수 있으므로 출산휴가, 임신, 육아휴직을 신청한 구급대원과 함께 대체근무 전 일정기간 이상 동승하여 대체 구급대원으로 현장활동에 대한 직접적 교육이 이루어지도록 한다. 또 의료사고 등을 위해 보험가입을 의무화하는 규정을 두며 대체인력으로 활동하는 중에 중대·명백한 과실을 발생시켰을 때에는 책임부여 및 향후 소방공무원 응시자격에 제한을 두는 규정을 마련하여 책임감을 제고시킨다. 넷째, 이와 같은 경우 대체인력활용에 대한 재정은 여성 구급대원의 휴직 시(임신 휴직 및 육아휴직) 50만원을 지급하고 나머지 급여는 지급되지 않으며 출산휴가의 경우 수당을 지급하지 않으므로 대체인력 사용을 위한 재정으로 활용이 가능할 것이다.⁵⁵⁾

55) 안세란, 「소방조직 내 여성공무원의 역할증진」, 경희대학교 석사학위논문, 2008, p.103.

3) 소방공무원의 재해보상

재해보상급여는 공무원의 공무상 질병 또는 부상으로 인하여 요양을 하거나 폐질상태로 된 때⁵⁶⁾ 또는 사망한 때에 지급하는 급여로써 공무원의 근로재해에 대해 사용자인 국가나 지방자치단체가 보상적 차원에서 지급하는 급여이다.

‘공무상 질병 및 부상’의 범위를 판단하기 위해서 “공무원 연금법”상의 급여 중 재해보상급여는 심의회에서 급여의 결정에 앞서 심의를 거쳐야 한다.⁵⁷⁾ 이때 근거법령은 주로 “공무원법”과 동법 시행령, 시행규칙에 의하게 된다.

심의회에서의 심의사항으로는 첫째, 공무상 질병 · 부상에의 해당여부 둘째, 공무상 질병 · 부상으로 인한 폐질 또는 사망에의 해당여부 셋째, 폐질 등급의 결정 및 조정 넷째, 재해보상급여 지급과 관련하여 제3자에 대한 구상권 행사여부 다섯째, 공무상 또는 일반폐질로 인하여 연금을 수급중인 자의 폐질상태 해당 또는 호전 여부 여섯째, 재해보상급여의 지급 사유가 중대한 과실 또는 고의에 의하여 발생하여 급여제한 사유에 해당하는지의 여부 등을 심의하게 된다.

(1) 공무상재해의 해당여부

공무상재해의 인정범위 관련규정은 “공무원연금법” 제35조, 제51조, 제61조와 “공무원연금법시행령” 제29조 및 “공무원연금법시행규칙” 제11조, 제12조, 제13조, 제14조로 인한 부상 또는 사망의 규정이 있다.

공무원에 대해서는 법적 근거와 시행규칙 혹은 훈령이 다르기는 하지만, 공무상 재해에 대한 보상제도를 두면서 출퇴근 도중에 입은 재해의 경우

56) 공무상 질병 또는 부상으로 인한 폐질상태란, 공무원연금법 제51조 제1항 소정의 질병 또는 부상으로 인한 폐질상태라 함은 질병 또는 부상이 치유되었으나 신체에 영구적인 정신적 또는 육체적 훼손상태가 잔존하게 된 경우를 말하고 이 경우 치유라 함은 질병 또는 부상에 대한 치료의 효과를 기대할 수 없게 되었거나 그 증상이 고정된 상태에 이르러진 것을 지칭한다. 【대법 1988.5.24 선고 87누 121판결】

57) 공무원연금관리공단, 「결정사례로 알아보는 공무상 재해」, 2004, p.8.

도 공무상 재해로 인정하여 지급을 하고 있다.

판례 역시 이러한 훈령 규정을 근거로 공무원의 출·퇴근 도중에 입은 재해에 대해서는 공무상 재해로 인정하고 있다. 대법원은 기본적으로 ‘공무원이 근무를 하던 중에 발행한 재해는 공무수행과 관련하여 발생한 재해로서 공무상 재해에 해당된다.’는 입장을 취하고 있으며 이러한 기준을 사립학교 교직원이나 군인에 대해서도 동일하게 적용하고 있다.

(2) 소방공무원의 ‘공무원재해’ 판결 사례

① 소방공무원으로 수상인명구조 훈련 중 “만성중이염”이 발병한 경우

상병인은 ○○광역시 소방본부 ○○소방서 ○○파출소장으로 근무하는 자로 1998. 5. 12 ~ 22일까지 소방본부에서 실시된 소방공무원 수상 인명구조 훈련과정에 참가하여 수중 10m 깊이에서 수십 번 잠수 및 상승훈련을 받던 중 귀에 물이 차는 등 이상이 있어 치료하다가 1999. 4. 6. ‘좌측 만성중이염(진주종성), 상세불명의 비화농성중이염’으로 진행되었다.

상병인은 수상 훈련 이전에 귀 질환으로 치료받은 사실이 없어 훈련과정에서 발생하였을 가능성이 상당하므로 공무상 질병으로 인정받았다.⁵⁸⁾

② 소방서 재직 중 ‘만성폐쇄성 폐질환’이 발병한 경우

상병인은 ○○소방서 ○○파출소 부소장으로 2001. 2. 28 19:00경 성남시 화재현장에 출동하여 화재진압을 마치고 휴식 중, 심한 기침과 함께 객혈이 발생하여 병원에서 진단결과 ‘만성 폐쇄성질환’이라는 판정을 받고 약물치료를 해오던 중 2002. 8. 15 01:33경 ‘○○공판장’ 화재현장에 출동하여 화재진압을 마치고 귀소하고 휴식을 취하다가 기침을 하고 객혈을 하여 병원에서 치료를 받았다.

위 질환의 주된 발생요인은 흡연이며 그 외 질소나 유황 등의 산화물질

58) 공무원연금관리공단, 전계논문, 2004, p.27.

흡입, 대기오염, 폐결핵 합병증, 알러지성 자극 및 유전성 소인 등이 원인인데 상병인의 경우 평소 건강한 상태로서 흡연한 사실이 없으며 폐질환의 가족력도 찾아볼 수 없으므로 화재현장에서 농연과 분진 등의 유독물질에 장기간 노출된 점 외에는 별다른 위험인자가 있다고 보기 어려워 공무상 질병으로 인정하였다.⁵⁹⁾

③ 소방경방요원으로 보일러를 옮기던 중 ‘돌발성 난청’이 발생한 경우

상병인은 ○○소방서 ○○파출소 경방요원으로 1995. 12. 10 11:00경 소방과장의 지시로 지하실에 방치되었던 보일러를 옮기던 중 귀에서 ‘윙’하는 소리가 발생하여 병원에서 진찰결과 ‘돌발성 난청’의 진단을 받고 치료받았다. 그러나 위 질환은 아직 현대의학상 명확한 원인이 밝혀지지 아니한 채 다만 내이의 순환장애, 바이러스성 내이염, 자가면역장애, 자율신경기능장애, 기타 내임파수종, 외임파수종 등과 관련이 있는 것으로 추정되고 있을 뿐이어서 상병인의 담당 직무에서 비롯된 것이라고 보기 어렵다고 판단하여 ‘공무원재해’로 인정받지 못하였다.⁶⁰⁾

④ 소방서 경방요원으로 근무 중 “동맥경화증”이 발병한 경우

상병인은 ○○소방서 ○○파출소에 근무하는 자로 2003. 5. 7 07:20경 자택에서 출근 준비 중 갑자기 어지러움과 구토증상이 나타나 병원으로 이송되어, 진단결과 ‘미세 뇌동맥 병리적 상태(동맥경화증)’로 판명되어 치료중이다. 상병인은 소방탱크차량 기관원으로 24시간 격일근무제로 일하면서 화재진압과 인명구조활동을 수행하는 한편 비번일에도 화재특별경계 근무 및 화기취급 단속업무를 위하여 자주 현장에 출동하였다. 그러나 위 질환은 고혈압, 당뇨병, 고지혈증, 흡연, 운동부족, 식염의 과잉섭취 및 유전적 요인 등으로 발생하는 생활습관병으로 상병인이 수행한 직무와의 인과관계를 인정하기 어렵다고 하여 ‘공무원재해’로 인정받지 못하였다.⁶¹⁾

59) 공무원연금관리공단, 전계논문, 2004, p.61.

60) 상계논문, p.32.

⑤ 소방파출소에서 근무 중 ‘심상성 건선’이 발병한 경우

상병인은 ○○소방서 ○○파출소에서 화재진압 및 구급요원으로 근무하는 자로 2002년 3월 경 붉은 반점의 피부질환이 발생하여 자가 치료하였으나 호전이 없어 인근 피부과에서 진찰 결과 ‘건선 피부질환(배와 등에 발병)’으로 진단받아 치료 중인데 평소 격일제근무제 하에서 화재진압 및 인명구조, 구급출동을 담당하였는데 2001년에는 총 817회 가량 비상출동하였다. 그러나 위 질환이 대체로 내분비장애, 신진대사장애 특히 지방대사장애에 의한다는 설이 유력하나 아직까지 현대 의학적으로는 정확한 발병 원인이 밝혀지지 아니한 질환이라 비록 상병인이 소방파출소에서 성실히 근무하였다 하더라도 직무와의 인과관계를 인정하기 어렵다고 하여 ‘공무원재해’로 인정받지 못하였다.⁶²⁾

제 3 절 물리적 환경 측면

1. 열악한 근무체계

우리나라 소방관은 < 표 IV - 3 >에서와 같이 3교대 근무는 전체 근무자 중 30%에 해당되고 나머지는 24시간 2교대로 주당 84시간을 근무하고 있어 업무의 피로감과 적체감을 동시에 받고 있다.

2004년 5월 개정된 소방공무원 복무규정에 의하면 소방기관의 장은 화재를 예방·경계·진압하기 위하여 필요하거나 재난·재해 및 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급활동을 효과적으로 수행하기 위해서 필요한 때에는 소속 소방공무원에 대하여 3교대를 시행할 수 있는 제도적 틀을 마련하였으나 전국적으로 턱없이 부족한 소방력 여건으로 인해 세계대도시 및 유사기관에서 시행하고 있는 3 - 4교대는 생각조차 할 수 없는 상

61) 공무원연금관리공단, 전계논문, 2004, p.68.

62) 상계논문, p.136.

황이다.⁶³⁾ 또한 소방공무원 대부분은 24시간 맞교대의 열악한 환경 속에서 근무하면서도 비번일 때에도 소방순찰 등 비상근무로 주 100시간 이상의 격무에 시달리고 있다. 실제 소방공무원은 타 직종의 근무시간과 비교하여 볼 때 2배에 가까운 시간을 대기과 출동으로 임하고 있다.

아래의 < 표 IV - 7 >에서와 같이 소방직은 24시간 2교대제로 주 84시간 근무하고 있으며 소방직을 제외한 경찰직 · 교정직 · 지하철 · 철도직 등 유사한 직렬은 주당 42시간 ~ 56시간 정도의 3 ~ 4교대 근무를 시행하고 있다.

근로기준법 제49조 제1항에 명시된 1주간의 법정근로시간인 40시간 초과금지 및 제2항에 명시된 1일 근무시간인 8시간 초과금지의 규정과는 현격한 차이를 보이고 있어서 공무원이라는 신분을 감안하더라도 지나치게 형평성에 위배된 근무시간을 소방공무원들은 부담하고 있는 실정이다.

< 표 IV - 7 > 직렬간 근무시간

직렬	소방직	경찰직	교정직	지하철	통신교환
근무시간	주84시간	주56시간	주49시간	주42시간	주56시간
근무방식	2교대제	3교대제 4교대제 부분시행	4교대제 3교대제 일부시행	3교대제	3교대제

자료 : 김국래, 「소방공무원의 의식과 처우개선에 관한 연구」,

『한국화재소방학회지』, vol.21 no.1, 2007, p.7-8.

이러한 장기간 근무는 무엇보다 소방공무원의 육체적, 정신적 건강을 위협하는 결과를 초래하는 만큼 적당한 법적 근무시간의 준수는 그 만큼 소방조직의 효과성을 제고시키는 것으로 보아야 할 것이다.

우리나라 소방공무원의 근무시간 및 근무방식은 아래의 < 표 IV - 8 >에서와 같이 외국과 비교하여 볼 때 열악한 근무환경을 짐작할 수 있다.

63) 조성례, 「소방공무원의 2교대 근무개선에 관한 연구」, 『2004년 국정감사정책보고서』, 2004, p.20-25.

< 표 IV - 8 > 외국 소방공무원의 근무실태

국가	주 근무시간	근무방식
미국	주 56시간 근무	일근직원을 제외한 진압대원은 24시간 단위로 당번·비번, 당번·비번(46-96시간)을 반복하는 완전 3교대 근무체제
영국	주 48-56시간 근무	주별 변형 교대근무
독일	주 56시간 근무	3부제 교대근무제 시간 배당 등은 시·군·구에 따라 다름
일본	주 40시간 근무	4개조 3교대 근무
한국	주 84시간 근무	24시 2교대 근무

자료: 행정안전부, 2005.

이와 같은 근무형태는 생활의 불일치, 건강상의 불이익 등이 원인으로 작용하며 가정생활뿐만 아니라 사회생활에 큰 악영향을 미칠 수 있다. 직장생활을 하는 가운데 중요한 관심은 바로 근무에 대한 만족도이다.

근무에 대한 만족이 높은 조직은 구성원 자신의 근무환경에 대해서 매우 긍정적인 태도를 가지게 되어 자신이나 조직을 위해 일하는 보람을 느껴 그 성과 역시 높아지게 된다.

근무환경이 낙후되고 만족도가 낮은 조직은 구성원들로 하여금 근무의욕을 상실하여 근무성과는 낮아지게 하고 직장조직이나 구성원 자신에게 목표성취를 위한 동기유발 효과를 기대하기 어렵게 된다. 이러한 사기저하가 크고 작은 안전사고의 직·간접의 원인이 되는 경우가 있다.

소방공무원의 3교대 근무를 실시하려면 추가인력이 필요하지만 정부(행정안전부)와 지방자치단체의 조직과 효율적인 연계가 미흡하여 일부 업무과다 격무부서(상황실, 화재 30건/월, 구조 60건/월, 구급 150건/월)에 2009년 3월부터 3교대 근무를 점진적으로 시행하는 것을 제외하고는 대부분 2교대 근무에 머무르고 있는 실정이다.

1) 시설환경

소방공무원들은 2교대 및 3교대 근무환경의 특성과 항상 출동에 대비하여 가면(假面)을 취할 수 있도록 하여야 하기 때문에 대기실이 필수적이

다. 그런데 근무형태는 팀제 운영과 같은 합숙훈련생활과 유사하고 각종 현장 활동에서 복귀하였을 때에는 현장에서의 연기, 찢자국, 더러운 오물 등을 깨끗이 씻을 수 있어야 하지만 사계절 중 1계절을 제외한 3계절은 찬물로 씻을 수밖에 없는 실정이다. 또한 개개인의 건강관리를 위하여 따뜻하게 씻을 수 있는 목욕샤워 시설과 피복세탁을 하여야 함에도 불구하고 예산의 뒷받침이 한정되어 있어서 온수샤워 시설은 열악한 상황이다. 이 같은 난방에 따른 온 · 습도조절 냉난방 시설의 미비 그리고 비좁은 사무공간 등의 환경적인 요소들이 업무능률을 저하시키고 사무용장비의 효율적인 유지관리와도 무관하지는 않다.

사무환경은 사무의 능률향상 및 소방공무원의 건강보호에 미치는 영향이 크다고 말할 수 있을 것이다. 이러한 열악한 물리적 환경은 일에 대한 동기와 사기를 저하시키고 심각한 장애요인으로 작용될 수 있음을 인식하고 소방공무원들에 대한 쾌적한 근무환경의 제공이 절실한 실정이다.

2) 소방청사 환경

소방공무원에게 있어 대기실 환경은 효율적인 업무수행과 직원들의 복지에 가장 중요한 부분이 될 수 있다. 무엇보다 출동대기실을 2인 1실, 개인별 침대, 책상, 옷장, 컴퓨터 등의 충분한 지급으로 소방공무원의 근무환경 개선으로 직원의 사기를 높이고 나아가 소방조직의 발전에도 기여할 수 있을 것이다.

대기실은 편안한 휴식과 프라이버시를 보장할 수 있도록 개인실로 간이구획을 하고, 특히 여성소방공무원의 대기실은 원룸처럼 내부에 화장실, 샤워장을 별도 설치하여 인권과 공무원의 품위를 존중하는 환경을 조성해 주어야 할 것이다.

식당메뉴도 장시간 현장 활동으로 많은 체력이 소모되고 난 후에는 이를 보충해줄 수 있는 식단이 준비되어야 할 것이나, 현 실정은 식단에 차별성이 없는 상태로 식사가 공급되고 있는 등 문제점이 많다. 따라서 향후 구내식당의 운영은 충분한 예산지원으로 영양사, 조리사 등 인력확보와 식

당시설의 현대화, 다양한 메뉴개발로 표준식단제를 운영하는 등 대대적인 개선이 필요하다.

3) 여가생활을 위한 제반시설의 부족

대부분의 소방공무원들은 출동, 통신, 민원안내, 소내근무, 장비조작 및 교육·훈련, 점검정비, 화재·구조·구급활동 등의 소방기본 업무를 제외한 나머지 출동대기 근무시간을 체계적으로 이용하지 못하거나 급변하는 사회현실에 맞지 않는 규정에 맞추어 시간을 낭비하는 사례가 종종 있다.⁶⁴⁾ 이는 근무처의 열악한 환경이나 시설물의 취약성이 높기 때문인 것으로 판단된다. 24시간 119안전센터 내에서 출동대기로 인한 무료함과 경직된 조직생활에서 개인의 능력개발을 위해 투자되거나 또 다른 여가와 보람을 느끼고 근무할 수 있도록 현재의 미흡한 근무환경을 반드시 개선해야 할 것이다.

4) 대기환경

소방공무원은 각종 장비점검시 발생하는 매연으로 호흡기 계통에 심각한 위협을 받고 있다. 소방차량을 주차하는 차고는 이러한 매연을 배출할 수 있는 환풍기 등이 구비되어 있으나 그 효율성은 의심스러운 정도이다.

디젤엔진을 탑재한 소방차량에서 발생시키는 오염물질은 수증기(H₂O), 이산화탄소(CO), 탄화수소(HC), 질소산화물(NO_x) 등이며 질소산화물이나 황산화물 매연 때문에 민감한 사람은 목이 아프고 두통에 시달린다. 5톤의 소방차량들 여러 대가 좁은 공간에서 10분 정도 하루 2회 내뿜는 일산화탄소를 지속적으로 흡입하는 소방관들의 건강은 위험한 상태에 직면해 있다. 일산화탄소는 95%가량이 자동차 매연에서 발생하는데 환경부의 ‘혈중 일산화탄소 - 헤모글로빈 농도가 인체에 미치는 영향분석’에 따르면 농도가 30ppm인 일산화탄소를 4 - 6시간 호흡할 경우 인체의 중추신경에 유해한

64) 남상호, 「주 5일 근무제 실시에 따른 소방공무원 근무여건 개선방안」, 119매거진, 2002, p. 5.

영향을 끼칠 우려가 높은 것으로 지적되었다. 이는 혈액 중 헤모글로빈(Hb)과 결합 능력이 산소에 비해서 약 300배 정도 강해서 혈액 중의 산소 운반 능력을 감소시키므로 조직세포로 공급되는 산소부족 현상에 의한 조직 내 저산소증을 일으켜 심각한 경우 중독 내지는 사망에 이를 수 있다.

신체 내 혈중 COHb의 포화도가 약 10% 정도이면 기억이나 학습에 영향이 있고, 20% 정도이면 두통, 현기증, 수족의 마비감 등 중독현상이 나타나고, 40% 전후에서는 구토, 판단력 감퇴, 그리고 60% 전후에서는 경련 및 혼수와 70% 전후에 이르면 사망하게 된다.⁶⁵⁾

소방공무원은 항상 격무에 시달리며 출동대기와 긴장 속에 살아가고 있으며 소방업무로 인한 긴장과 심적, 육체적 스트레스 및 피로로 겹쳐있어 퇴직 후에도 타 직종 공무원에 비교해 볼 때 조기사망하는 것으로 알려져 있다.

아래의 < 표 IV - 9 >과 < 표 IV - 10 >에서 보는 바와 같이 한국인의 평균수명과 소방공무원 연도별 평균사망 연령을 보면 소방공무원은 한국 남성의 평균수명보다 대략 10년 정도 조기 사망하는 것으로 나타났다.

< 표 IV - 9 > 한국인의 평균수명

구분(년도)	1995	1997	2000	2001	2010	2020
평균수명	73.5	74.4	75.9	76.5	78.8	80.7
남성	69.6	70.6	72.1	72.8	75.5	77.5
여성	77.4	78.1	79.5	80.1	82.2	84.1

자료: 통계청.

< 표 IV - 10 > 소방공무원 연도별 평균사망 연령

구분(년도)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
평균수명	58.0	61.8	61.4	59.1	58.8	65.5	61.4	64.5	64.5	64.8

자료: 한정찬, 『소방복지론』, 정인아이앤디, 2008, p.333.

65) 윤상대 외, 「소방공무원 복지향상 방안」, 『시정연찬 제18호』, 대구시, 2006.12. p.107-108.

5) 체력단련시설 부재로 인한 체력관리 미흡

일부 소방관서에는 소방서를 신축할 때 일정한 부지는 자치단체로부터 확보하여 테니스장, 농구장, 헬스장 시설까지 갖춘 소방관서도 있으나 이는 극히 일부지역에 불과하고, 지방자치단체의 예산부족이나 예산절감의 이유로 최소한의 예산으로 관서증설에만 주력하다보니 신축한지 얼마 안되어 증축하거나 대수선하거나 이전하지 않으면 안 되는 상황이 발생하게 된다.

전국 대부분의 소방관서에서는 현장 활동을 위해 강인한 체력을 단련할 수 있는 운동시설이 충분히 갖추어져야 함에도 불구하고 예산부족 또는 청사시설 부족 등의 이유로 체력단련이나 운동을 위한 시설이 현저히 부족하다. 그러므로 현장활동 구성원이 현장에서 만족할 만한 활동을 기대하기는 어렵다. 이 같은 소방에 대한 무관심은 결국 소방에 국한되는 것이 아니라 국민의 안전과 직결된다는 것에 심각성은 더욱 클 수밖에 없다.

6) 소방공무원의 스트레스

2008년 이천 냉동창고 화재와 송례문 화재 등 대형 화재사고가 연달아 발생하면서 소방방재청은 전국 화재특별경계 작전에 돌입했다. 그러나 당시 일각에서는 “소방관 근무환경부터 개선하라”며 싸늘한 눈초리를 보냈다.

우리나라의 소방종사자의 수는 소방방재청 자료에 따르면 2008년12월 현재 12만 8,489명이 근무하고 있으며 소방대원 3만 918명, 의무소방대 2,012명, 의용소방대 9만 5,559명이 근무하고 있다.

소방방재청이 발표한 2007년 구조구급활동 실적에 따르면 2007년 동안 23만 3,470번을 출동해서 14만 6,019건의 실적을 올렸으며 7만 7,538명을 구조했다. 이는 2분18초 마다 1회 출동, 6분48초 마다 1명 구조한 것으로 매년 늘어나고 있다. 또한 구급활동은 출동만 168만 6,138건이며 이송은 118만 9,122건, 이송인원은 123만 5,609명으로 19초마다 1회 출동했으며 26초마다 1명을 이송, 전체 건수는 전년대비 약 7% 증가했다.

119구조대의 경우 일평균 400건의 구조활동을 벌이고 212명을 구조했으며 1만 명당 16명이 119구조대의 도움을 받고 있다. 출동건수 중 화재는 2만 2,745건으로 전체 출동의 약 15.4%에 달한다. 그러나 소방공무원들의 근무여건은 부실하기 짝이 없다. 인원에 비해 일이 많다 보니 1일 2교대로 근무하는 소방서들도 적지 않다.

이 같은 상황이 단적으로 드러난 대표적인 사례가 작년에 발생한 일산소방서의 조동환 소방위의 순직이다. 조 소방위는 혼자서 근무하다 인근 T골프연습장의 화재신고를 받고 출동했다가 건물 3층에서 추락하여 사망했다.

사실 조 소방위 뿐 아니라 소방관들은 사고 및 부상이 가장 많은 직종에 속한다. 소방방재청 관계자에 따르면 2007년에만 7명이 순직했으며 이중 현장활동 중 사망한 직원은 4명이다. 또 공상을 당한 소방공무원은 한 해 동안 279명이며, 현장활동 중에 공상을 당한 직원은 77명, 그 외에 공상을 당한 소방공무원은 202명으로 집계되었다.

연도별로는 지난 1998년에 숨진 소방공무원이 29명(현장 활동 순직자 10명)으로 가장 많았고, 2004년 26명, 2001년과 2006년 25명 등 순이었다. 2004년과 2006년은 일반 사망자가 18명, 19명으로 많았던 데 비해 ‘홍제동 참사’로 소방관 6명이 한꺼번에 목숨을 잃은 2001년에는 현장 활동으로 숨진 이들만 10명에 달했다.

일반 사망자와 순직자의 구분이 이루어지지 않았으나 사망자의 집계가 가능한 1945년부터 재직 중 숨진 소방공무원은 이번에 순직한 3명을 포함해 모두 271명에 달한다고 소방방재청 관계자는 전했다. 지난해 한 해 동안 4명이 화재진압 중 숨지는 등 모두 7명이 순직했으며, 현장에서 화재진압이나 구조·구급 등으로 다친 소방공무원만 265명이다.⁶⁶⁾

소방업무의 특성상 소방공무원은 모든 재난의 현장에 투입이 된다. 또한 위험의 정도 면에서 유사한 다른 직종에 비해 더 취약하다고 볼 수 있다.⁶⁷⁾ 화재진압, 구조, 구급활동의 증가로 인하여 긴급출동 건수의 증가로

66) 문화일보, 2008.8. 21.

67) 화재관련 소방공무원은 다른 공무원에 비교할 때, 업무상 재해나 사망률에 있어서 재해를 당할 확률이 더 높은 것으로 나타났다. 재해를 당할 확률은 소방공무원 1.26%, 경찰공무원 1.24%, 일반직 공무원 0.295%, 교직원 0.165%로 조사되었다. 서울소방학교, 「산학연 협력발전을 위한 2006 동계 공동학술세미나 자료집」, p.96.

위험이 계속 증가되고 있기 때문이다.⁶⁸⁾

각종 화재는 물론이고 교통사고 현장 등 비정상적인 현장에 투입되어 다른 이의 목숨을 구하거나 현장을 수습하는 임무를 맡다보니 반복되는 재난현장에서의 업무는 정신적인 스트레스를 만들고 상당한 후유증을 일으킨다. 자살 현장이나 차량화재 등에서 발견되는 시체, 지하 화재진압 시 겪는 패닉현상 등 정상적이지 못한 환경 속에서 업무를 추진하는 것이 소방관의 임무인 만큼 그 후유증은 심각하다.

이러한 업무는 외상 후 스트레스 장애(PTSD: post-traumatic stress disorder)라고 불리는 심각한 증세로 나타나기도 한다. 이는 천재지변, 화재, 자동차 · 비행기 · 기차 등에 의한 사고로 발생하며 생명을 위협하는 신체적 · 정신적 충격을 경험한 후 나타나는 정신적 질병이다.

증세는 개인에 따라 충격 후에 나타나거나 수일에서 수년이 지난 후에 나타날 수도 있다. 급성의 겨우 비교적 예우가 좋지만 만성적 경우에는 그 후유증이 심해서 환자의 약 30%정도만 회복이 되고 40%정도는 가벼운 증세, 나머지는 중정도의 증세와 함께 사회적 복귀가 어려운 상태가 된다.

증세는 크게 과민반응, 충격의 재경험, 감정 회피 또는 마비로 나눌 수 있다. 과민반응의 환자는 항상 불안스러워 하고 주위를 경계하며 잠을 잘 이루지 못하는 증세를 보인다. 환자들 대부분의 감정은 비현실적이고 타락, 분노, 피해의식, 수치심을 잘 느끼게 된다. 정서적으로 불안하여 자율 신경계장애가 나타나며 착각 또는 환각현상 등이 나타나기도 한다. 2003년 대구 지하철 사고 때 투입되었던 소방관들이 아직도 그 후유증으로 신체적 · 정신적 고통을 겪고 있는 것은 그 좋은 예이다.⁶⁹⁾

소방공무원에게 이러한 PTSD 증상은 직무에 대한 만족감을 저하시키고 직무에 대한 집중력을 떨어뜨리게 하는 요인이 되고 있다. 또한 이러한 증상은 소방대원에게 이직충동을 유발시킬 수 있으며 조직의 성과를 저하시켜 조직효과성을 떨어뜨리는 요인이 되고 있으며 결국 국가적으로 많은

68) 소방방재청의 자료에 의하면 우리나라에서 화재발생은 2006년 31,778건에서 2007년 47,882건으로 무려 50.7%증가하였다. 구급활동 출동건수는 2006년 대비 2007년 7.6%증가하였고, 이송건수는 2006년 대비 2007년 7.0%증가하였다. 구조활동 출동건수는 2006년 대비 2007년 15.4%증가되었다. 이에 대한 자세한 내용은 소방방재청, 2008년도 주요 통계 및 자료, 2008 참조.

69) 윤상대 외, 전계논문, 전계서, 2006.12. p.112-113.

사회적 비용(societal cost)을 야기시킨다.⁷⁰⁾

소방공무원 업무 스트레스는 피할 수 없는 현실이다. 다른 사람의 고통을 현장에서 같이 나누어야 하는 것이 소방공무원의 업무이기에 어쩔 수 없이 받는 스트레스는 당연하다고 볼 수 있다. 그러나 그 결과는 무시할 수 없는 것이다. 화재현장에서 맡는 유독가스와 사고현장에서 겪게 되는 스트레스는 지속적으로 누적되어 스트레스성 질병의 근원이 되고 있다. 이를 해결하기 위해서는 소방대원의 PTSD 증상에 대한 적절한 사회적 지지가 확보되어 심리적 복지감을 증진시켜야 할 것이다.⁷¹⁾ 이는 종국적으로 조직의 효과성 제고에 기여할 수 있으리라 본다. 이뿐만 아니라 독성농연, 유해화학물질, 가스, 폭발 등 위험한 환경에서 근무하는 소방공무원이 일반인과 유병율에 있어서 차이가 많이 나는데도 불구하고 일률적으로 동일하게 검사를 받는 것은 직무특성을 감안하지 않는 제도상 문제점이 아닐 수 없다.

따라서 소방공무원을 일반 유해물질 취급 사업장의 특수건강진단 대상자와 유사한 직업군으로 분류하여 특수건강진단을 받을 수 있도록 법·제도상의 개선이 필요하고 검진횟수에 있어서도 질병발생 우려 시에는 수시로 진단받을 수 있게끔 하여 직무와 관련 있는 질병, 유소견자에 대한 조기발견 및 치료가 가능토록 법·제도적 보완이 이루어져야 할 것이다.

건강보험관리공단에서 발간되는 국민건강진단 결과분석 통계자료에도 철도공무원, 경찰공무원 등과 같이 소방공무원도 별도의 건강진단 결과를 공표하여 사회적 관심 등을 제고하여야 할 것이다. 또한 다양한 정서활동을 누릴 수 있도록 제도적인 방안을 마련하고 다양한 클럽활동을 제도적으로 육성하여 여가활동을 통한 체계적인 스트레스 해소방안을 마련해야 할 것이다.

70) Kessler, R. C., posttraumatic Stress Disorder: The Burden to the Individual and to Society, Journal of Clinical Psychiatry, 61, p.4-12.

71) 자세한 내용은, Haslam, C., Mallon, K., A preliminary investigation of post-traumatic stress symptoms among firefighters, Work & Stress, Vol. 17, no.3 July, p.277-285.

2. 소방관서 및 장비의 노후화

소방공무원은 다양한 업무와 과중한 근무를 하고 있지만 열악한 청사시설로 인하여 자기 책상도 없는 외근 119안전센터 직원들도 있고, 전자결제 시스템을 도입하여 행정업무를 처리하고는 있지만 컴퓨터와 프린터 등 행정사무기기가 부족하고 성능이 떨어져 업무처리에 많은 고충을 겪고 있다.⁷²⁾ 뿐만 아니라 각종 화재나 사건·사고 상황에 적절하게 대처하기 위한 소방장비의 부족과 노후화는 결국 부족한 장비 대신 소방공무원의 인력이 중심이 된 현장 활동으로 이어져 그 만큼 안전사고에 노출될 확률을 증가시킨다.

차량 외에도 소방공무원이 현재 사용하고 있는 대부분의 보호 장구와 개인 안전장비는 안전기준이 마련되어 있지 않아서 자체적 결함이나 안전 여부를 확인하기 어려운 상황이다. 또한 일선에 보급된 보호 장구와 장비에 대해 국내 안전도 기준 마련이 시급한 현실이며 사후검사 등 지속적인 관리유지 제도가 미약하여 사용 중에 결함이 발생된 경우 소방공무원의 안전을 위협하고 있다.

현장에서 소방공무원들의 안전을 지켜주는 가장 큰 역할을 하는 것이 개인보호 장구 임에도 이러한 문제점들이 대두되고 있다는 것은 안전에 대한 정책이 그 만큼 소홀하다는 것을 반증하는 것이다.

72) 최병학, 「전환기 소방·방재 거버넌스의 발전방향」, 충남방전연구원, 119매거진, 2005, p. 7.

제 5 장 소방공무원의 복지 개선 방안

제 1 절 행정관리적 측면

1. 승진의 공정성 및 제도개선

조직구성원 내에서 승진이 가지는 의미는 현재의 직위에서 상향이라는 변화를 의미하며 다른 직원들에게는 바람직한 근무형태의 직무동기를 유발하고 본인에게는 한층 더 자기개발과 긍정적인 사고를 갖게 하는 수단이 되는 것이다.

아래의 < 표 V - 1 >은 소방공무원과 경찰공무원의 승진임용규정을 비교한 것으로 현재의 소방공무원승진임용규정을 조속히 개정하여 열악한 근무환경과 많은 업무에도 불구하고 열심히 근무하는 소방공무원들에게도 공정하고 공평한 대우를 해주어야 할 것이다.

< 표 V - 1 > 소방공무원과 경찰공무원의 승진임용규정의 비교

구분 · 계급	소방공무원: 소방사~소방장 경찰공무원: 순경~경사	소방공무원: 소방위 경찰공무원: 경위
소방공무원	각5할	3할(심사): 7할(시험)
경찰공무원	각5할	각5할

시험승진의 방법은 지적수준이 높은 유능한 공무원을 발굴하는데 효과적일 수는 있으나 시험성적만으로 승진기준을 정하는 경우 승진시험의 준비로 인한 인력낭비와 근무 소홀 등 부작용이 문제점으로 지적될 수 있다. 또한 심사승진의 경우에는 심사결정권자에 따라 심사기준이 변하거나 근무평정의 객관성이 떨어져 인사관리제도가 공정하게 이루어지지 않는 경우가 있어 소방공무원의 사기저하의 원인이 되기도 한다. 따라서 승진제도가 사기진작책으로 그 본래의 기능을 수행하려면 조직 구성원들이 대체적

으로 충분히 인정할 수 있는 객관성과 공정성 그리고 정당성과 형평성의 논리가 전제되어야 할 것이다.

2. 보직배치의 기준 및 합리성

소방공무원들이 다양한 업무를 경험할 수 있도록 일정시기에 자기가 근무하고 싶은 부서(예를 들면 현업부서, 구조대, 행정업무 등)에 지원하게 하여 가급적 그 요구를 수용하고 지원이 정원을 넘게 되면 사전선별하여 인력풀제도를 도입할 필요가 있다.

단 이때 중요한 것은 현 부서 희망자를 우선적으로 고려해주어야 할 것이다. 이러한 인력의 재배분은 조직적인 직무확충을 가져와 사기를 진작시키고 인사적체 해소의 도구로써 활용될 수 있을 것이며 이 경우 계급제적 공적분류 제도하에서 직원이동의 가능성이 클 것이다. 그리고 위에 언급된 바와 같이 지원이 정원을 넘을 경우에는 일정한 기준(예를 들어 가족의 업무지역, 연고지, 승진기회의 제공, 능력발휘 등)에 따라 사전 선별할 필요가 있다.

이를 위해서는 관계 지방자치단체간의 협조가 필요하다면 지방공무원법 및 소방공무원법령(소방공무원 임용령 제29조 등)의 개정이 요구된다. 이러한 지역 고정성의 완화는 인사적체 해소에 도움을 주어 채용의 안정성을 가져다주고 채용의 대내외적인 정당성 문제를 완화시켜 줄 수 있을 것이다.

3. 교육훈련

교육훈련의 목적은 “정에 소방공무원 육성”에 맞추어 지속적인 소양교육으로 봉사의 투철한 사명감과 책임의식을 함양하고 소방의 3요소인 인력 · 장비 · 소방용수 중에서 직접적인 화재진압활동과 인명구조 활동을 위하여 인원과 소방장비를 효율적으로 활용 · 운용하기 위해서이다. 그리고 화재, 재난 · 재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조 · 구급활동 등 어

떠한 현장에서도 침착하고 합리적인 판단으로 상황에 대처하고 인명을 구조할 수 있는 지식과 기술을 습득하고 현장활동 중 발생할 수 있는 안전사고를 사전에 방지하기 위하여 직장교육훈련을 실시하는데 그 주된 목적이 있다. 따라서 직무교육의 내실화에 있어서 고비용, 저효율의 직무교육은 지양되어야 하며 보다 실질적인 교육이 이루어져야 한다.⁷³⁾

특히 소방공무원 직장교육의 전문화는 개개인의 전문지식의 습득으로 직무수행에 필요한 제반교육과 훈련을 받아야 하며, 이를 통해 고도의 전문 과학기술을 습득하여 일정자격을 획득하고 유지하여야 한다. 또한 각종 소방장비조작과 개인장비에 대한 숙달이 중요하다. 그 이유는 화재현장에서는 출동대의 장비에 한하지 않고 타 출동대의 장비를 활용하는 경우도 있으므로 그 지역에 출동하는 장비에 관해서도 직장교육훈련의 내실화를 통해 사전에 숙지해야 할 것이다. 그리고 소방공무원의 개개인의 안전은 물론 함께 작업하는 동료직원에 대한 안전에 위해를 끼치지 않기 위해서는 충분한 기본교육을 이수한 후 일선에 임용 배치되어야 하지만, 현재 소방조직은 선임용 후교육을 실시하고 있다. 또한 소방학교에서 실시하고 있는 전문안전관리교육과정의 배정이 너무 적고 기간 및 시간도 너무 짧으며 전문 강사요원이 부족한 실정이므로 전문적인 강사요원의 확충을 도모해야 할 것이다.

4. 총액인건비제(표준정원제)의 적용

소방이 특정직 공무원으로 구분되는 것은 행정수요가 일반직과는 다르다는 것을 방증(傍證)하는 것으로써 소방직은 지방자치단체의 총정원에서 분리하여 별도로 정원을 관리하여야 한다. 물론 이 경우 소방기관 설치승인권은 소방직만 표준정원에서 분리하면 소방인력 증원에 대한 통제가 곤란하고 무분별한 인력팽창을 우려할 수 있다. 특히 세무, 환경, 건설 등의 일반 행정분야 중 특수성이 요구되는 분야에서도 특수성을 이유로 정원분리를 주장하여 정원관리제도의 근간인 표준정원제도의 붕괴를 우려할 수 있다.

73) 남치호, 「지방행정의 세계화 추진전략」, 『안동개발연구』 제9집, 안동대학교 안동지역사회개발연구소, p.24.

그러나 특정직이라는 별도의 신분을 유지하고 순환보직에 있어 별도로 관리되는 소방의 특수성을 고려할 때, 이는 논리의 비약이다. 특히 이 문제는 같은 특정직인 경찰이 국가직에서 지방직화 될 때 보다 본격적으로 논의될 수 있다.

총액인건비제(표준정원제)와 관련하여 합리적으로 세워진 자체계획에 의해서 소방인력이 충원되지 못하는 것은 제도적으로 공무원 증원이 곤란한 이유도 있지만 소방조직 스스로가 조직권과 예산권을 행사하지 못하기 때문이다. 그렇기 때문에 정치·사회적 이슈에 의해서 영향을 받게 되어 심지어는 조직의 자율권조차도 침해당하고 있는 실정이다.⁷⁴⁾

소방조직에서 인적요인을 가장 중요하다고 하는 이유는, 조직의 구성원인 각 개인을 조직을 통해서 자기 자신의 목적을 달성시키고 또한 조직은 개개인의 구성원을 통해서 그 조직이 바라는 목표를 추구하고 실현시키는 상호공존 관계에 있기 때문이다.

소방업무는 각종 현장 활동에서 팀워크를 이루어 각종 재난·재해에 대처하여야 하기 때문에 충분한 인력의 확보는 각종 현장에서 위험에 처한 사람의 귀중한 생명과 안전의 확보로 직결되어 있기 때문이다.

2008년도부터 총액인건비제도가 본격적으로 시행되면서 각 시·도 광역자치단체에서 조직개편을 단행하고 있는 가운데 소방인력증원을 동결한다는 것을 가시화하고 있다. 이는 어떤 분야의 조직이든지 조직의 자원 가운데에서 가장 중요한 것이 인적자원으로써 특히 소방분야에 있어서는 과중한 업무와 열악한 근무환경을 감안할 때 소방인력의 확보는 필수적일 것이다.

74) 김남섭, 「소방인력관리의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 강원대학교 석사학위논문, 2006, p.64.

제 2 절 경제적 보상 측면

1. 보수의 적정성

소방공무원들은 열악한 근무환경에서도 자긍심을 가지고 국민에 대한 희생과 봉사로 국민들에게 가장 존경받는 직업임에도 불구하고 소방공무원들의 경제적인 보상은 그에 따르지 못하고 있는 것이 현실이다.

최근 소방공무원들이 초과근무수당을 실제 근무시간만큼 지급해줄 것을 요구하는 소송을 제기하였다. 전 · 현직 소방공무원으로 구성된 소방발전협의회에 따르면 초과근무수당 미지급분 청구 소송을 법원에 제출했는데 이들은 소장에서 “소방공무원들이 월 365시간(주 84시간)을 근무하지만 정규 근무시간 170시간을 제외한 초과근무시간 195시간 중 수당은 78시간치만 받고 나머지 시간은 수당을 받지 못하고 있다”며 “2006년 11월부터 3년간 미지급분 30억원을 지급해야 한다.”고 주장했다. 아울러 소방공무원들의 초과근무수당 관련 소송은 충북 이외에 서울과 대구, 대전 등 12개 시 · 도에서도 소송을 제기하였다. 이번 소송사태를 보면 돈만 지급하면 된다는 시각이 일부 있지만 소방관들은 초과근무수당 미지급분에 대한 지급도 중요하지만 그 보다 근본적인 문제가 해결되기를 바라고 있다.

아래의 < 표 V - 2 >는 초과근무수당 소송관련 청구금액과 소송비용이다.

< 표 V - 2 > 소방공무원 초과근무수당 소송

구분	일자	인원	청구금액		소송비용		
계		10,016	총액 (억원)	1인당 (만원)	착수금 (만원/인)	성공 보수비	위약금 (만원/인)
			456 (일부청구금)	100~1,000	5~55	4~8%	0~100
서울	12. 4	2,715	27	100	20	4%	50
부산	11.10	1,330	120	900	22~55	5~7%	0
대구	11.30	753	37	500	10	4%	0
광주	12. 4	566	28	500	20	4%	0
울산	11.30	418	21	500	20	7%	100
경기	11.27	287	(2원)	(2원)	12	7~8%	0
강원	11.25	724	36	500	20	4%	50
충북	11. 2	303	30	990	20	7%	100
충남	11.27	289	14	500	20	5~7%	50
전남	12. 1	1,014	51	500	20	4%	100
경북	11.26	1,581	86	500	5	7%	100
제주	12. 2	36	4	1,000	15	4%	50

자료: 소방관 처우개선에 관한 정책토론회, 2009.12.16. p.65.

그동안 2교대 근무형태에 대해 처우개선을 요구하고 있던 지방소방공무원들이 3교대 조기시행과 처우개선 및 각자의 권리구제를 위하여 각 시·도지사를 상대로 소송을 제기한 것인데 소방공무원은 이번 소송을 통해 실제 초과근무시간에 해당하는 금전을 최종목적으로 하는 것이 아니라 비인간적인 2교대 근무형태를 3교대 근무형태로 개선·변경하기를 위하여 이번 소송이 제기된 것이다.

현재 초과근무수당은 행정안전부의 ‘공무원 보수 등의 업무 지침’에 따라 예산의 범위에서 지급하도록 규정되어 있으며 각 지방자치단체들은 예산확보 여건에 따라 소방공무원들의 초과근무수당을 지급하고 있다.

소방발전협의회 관계자는 “초과근무수당 지급체계가 실제 근무 상황을 반영하지 못해 그동안 수차례 제도 개선을 요구했으나 시정되지 않아 소송을 내게 됐다”고 설명했다. 소방공무원들의 과중한 업무에 비해 보수체

계가 열악한 상황에서 이러한 초과근무수당까지 지급되지 않는다는 것은 문제가 있으며 소방공무원들의 실태를 파악해 보수는 물론 각종 수당에 대한 개선책이 필요하다는 판단이다.

소방공무원의 ‘초과근무수당 청구소송’은 소송이 제기된 각 지방법원의 경우에 대법원 판결과 대구고등법원 환송심의결정을 존중할 것으로 예상된다. 다만 민사소송의 경우 개인에 대한 개별적인 권리구제이므로 구체적인 심리과정에서 권리구제 범위의 확정이 필요하다.

‘지방공무원 수당 등 업무 처리지침’의 성격에 대한 다툼 예상 소송의 진행과정에서 ‘행정안전부 예규’의 법적 성격, 즉 전체공무원에게 중대한 영향을 미치는 수당지급기준을 예규 수준으로 하는 것이 타당한지 행정규칙에 대한 위법심판 청구하는 등 논쟁이 예상된다. 특히 특정직 공무원은 복무(근무)의 형태가 다르므로 일반직 공무원과 분리하여 별도의 수당규정 마련도 필요하다.

2. 수당의 적정성

수당과 관련하여 소방공무원의 위험근무수당은 그 등급이 갑종 50,000원과 을종 40,000원으로 나뉘는데 소방은 갑종에 속하여 있다. 위험근무수당(10개 부문 위험직무 종사자 월 3 ~ 4만원)은 해상, 방역보건수의, 공업연구, 농업연구, 상하수도분뇨처리, 지하철, 통신, 소방, 자동차배출가스, 각 부분에서 폭발물안전부문 10개 부문으로 나누어 지급받고 있으며 이 분류에 소방이 포함되어 있다. 그런데 통상적으로 위험을 예측하고 안전에 관한 기본적인 규칙만 숙지하면 위험을 예측할 수 있는 직종과 통상적으로 위험을 전혀 예측할 수 없는 직종인 소방이 생명을 위협받는 높은 위험에 항상 노출되면서도 화재진압, 각종 재난·재해현장 출동 및 위급한 상황에서 구조·구급 활동 업무를 통하여 국민의 귀중한 생명과 신체를 안전하게 보호하고 있는 책무에도 불구하고 일반적으로 위험하다고 예측되는 직종과 같은 수당을 지급받고 있다는 것은 예산편성부서의 “타 직종과의 형평성을 맞추기 위해서”라는 것은 문제가 있다. 뿐만 아니라 “공무원수당

등에 관한 규정”에 의한 “특수근무수당”중 “화재진화수당” 지급기준을 보면 “화재현장에서 인명구조 · 화재진압 또는 화재조사에 직접 종사하는 소방공무원 (119안전센터, 119지역대, 구조대에 근무하는 자와 소방서의 진압대장 및 화재조사 업무담당자)에 한 한다.”고 한정하고 있다. 이는 소방공무원이면 누구나 다 지급대상자가 됨에도 불구하고 내근부서 근무자와 상황실근무자 중 화재조사자를 제외한 여타 직원들을 지급규정에서 제외하고 있는 것이다.

소방공무원이면 근무부서에 상관없이 화재 · 구조 · 구급 및 각종 재난 · 재해시나 대형사고 발생 시에는 전 부서원 누구나 각종 현장활동에 참여함에도 불구하고 일부는 특수근무수당을 지급받고 일부는 제외된다는 것은 결과적으로 조직구성원들 사이에 협동심을 저하시키고 부서간의 이질감을 조성하며 나아가서는 재난현장에서 일체감을 이루지 못하게 만드는 상황을 야기하는 것으로 이러한 예산집행부서의 배정은 시정되어야 할 것이다. 또한 자녀학비보조수당은 중 · 고등학생이 있는 공무원에게만 지급이 되고 대학생 자녀에 대해서는 지원이 되지 않고 있어 교육비의 부담이 심각하다. 따라서 이에 대한 대책이 적극적으로 고려되어야 할 것이다.⁷⁵⁾

현재 해양경찰에서 실시하고 있는 출동가산금제를 소방공무원에게 적용하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 화재, 구조 · 구급출동 등 소방출동에 따른 가칭 소방출동가산금제를 도입하여 취약시간대에 출동이 많은 점을 감안 현재 1일 3,000원인 야간출동간식비를 인상하여 간식비 현실화를 추진할 수 있도록 관계부처와 협조를 통해 관련규정을 조속히 개정해야 할 것이다.

75) 신기철, 「근무환경이 공무원 사기에 미치는 영향에 관한 연구」, 충북대학교 석사학위논문, 2003, p.84.

3. 후생복지제도의 개선

1) 보훈제도의 개선

소방공무원법 제14조의 2 법률 제4992호(95.12.6)에 따라 소방공무원 보훈관계가 제도화된 후 소방업무가 사회전반에 걸쳐서 광범위해지고 전문화·복잡화되면서 더 많은 위험에 직면하게 되었다.

“국가유공자 등의 예우 및 지원에 관한 법률” 제1조 에서는 “국가보훈 제도는 국가를 위하여 공헌하거나 희생한 국가유공자와 그 유족에 대한 응분의 예우와 보상을 함으로써 생활안정과 복지향상을 도모하고 국민의 애국정신 함양에 이바지함을 그 목적으로 한다.”고 명시하고 있다.

예우의 기본이념(국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제2조)은 “우리 대한민국의 오늘은 온 국민의 애국정신을 바탕으로 전몰군경 및 전상군경을 비롯한 국가유공자의 공헌과 희생위에 이룩된 것이므로 이러한 공헌과 희생이 우리들과 우리들의 자손들에게 숭고한 애국정신의 귀감으로서 항구적으로 존중되고 그 공헌과 희생의 정도에 대응하여 국가유공자와 그 유족의 영예로운 생활이 보장·유지되도록 실질적인 보상이 이루어져야 한다.”고 규정함으로서 그 취지를 분명히 밝히고 있다.

국가유공자로서 보훈대상자 중에 “군인 또는 경찰공무원으로서 교육훈련 또는 직무수행 중 상이(공무상질병을 포함)를 입고 전역 또는 퇴직한 자로서 그 상이 정도가 국가보훈처장이 실시하는 신체검사에서 대통령령(국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 시행령 제14조)이 규정한 상이 등급에 해당하는 신체의 장애를 입은 것으로 판정된 자”로 규정하고 있으며, 소방공무원이 화재진압 또는 구조·구급업무 수행 중 상이를 입고 퇴직한 자는 여기에 해당된다고 규정하고 있다. 이와 같은 소방보훈제도와 관련된 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 구체적인 소방업무가 규정되어진 것이 아니라 “화재진압 또는 구조·구급업무 수행 중” 등 문건의 유권해석에 의하여 업무의 성격을 파악함으로서 보훈대상(국가유공자)의 범위가 한정될 수밖에 없는 한계가 있다.

둘째, 보상금지급 대상자를 특별공로 순직자로 한정하여 보상금 지급대상자 선정에 어려움이 있으며, 국방부 안장시사위원회 및 국무회의 심의를 거쳐야 국립묘지에 안장될 수 있다는 것이다. 그리고 “국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 제4조 1항, 제5호, 제6호, 제11호, 제12호” 및 “소방공무원법 제14조의 2(보훈)”에 의해 소방공무원은 화재진압 또는 구조, 구급업무 수행 중 사망한 자(상이로 인하여 사망한 자를 포함) 및 상이(화재진압 또는 구조, 구급업무 수행으로 인한 질병을 포함하며 동 법률 제4조 제1호 6호의 규정에 의하여 대통령령이 정하는 상이 정도에 해당하는 경우에 한한다)를 입고 퇴직한 자와 그 유족 또는 가족은 보훈제도의 혜택을 받고 있다.

그러나 소방공무원법 제14조의 2에 의해 “화재진압 또는 구조·구급업무 수행 중 사망한 자”는 “국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률”에서 군·경이 교육·훈련까지도 보훈처리 혜택을 받고 있는 것과는 달리 소방공무원의 교육·훈련 중의 사망에 대해서는 보훈처리 대상에서 제외하고 있다. 이는 소방의 개념적 의미에서도 살펴본 바와 같이 소방의 역할이 날로 확대되고 있는 상황이다. 소방공무원은 화재 및 각종 재난시 국민의 생명과 재산을 보호하는 것은 물론 방화, 테러, 각종 범죄사건 등 사회적 혼란을 야기할 수 있는 모든 사안에 대해 직무를 충실히 수행하기 위해 필요한 교육과 훈련을 받고 있는 것이므로 이러한 교육 및 훈련 중의 사상에 관해서도 보훈처리가 되도록 법 개정이 이루어져야 할 것이다.

그리고 일반직 공무원과 형평성 유지를 위해 현행 소방위까지만 시행되고 있는 소방공무원 대우공무원제도를 소방정까지 확대 운영을 검토할 필요성이 있다. 뿐만 아니라 경력·자격증 등 전문능력을 갖춘 퇴직 예정 소방관을 민간기업, 공공부문 등에 재취업할 수 있도록 한국소방안전협회 홈페이지 내에 사이트를 개설하여 소방공무원 재취업 지원센터를 운영하며 퇴직 예정 소방관의 전문능력·경력·자격증 등을 데이터베이스화하여 재취업 희망자 교육 및 알선지원을 통해 소방공무원의 재취업 지원을 위한 온라인 재취업 관리시스템을 구축해야 할 것이다.

2) 소방전문병원의 설립

소방공무원들은 화재진압 도중에 상당한 사고를 당하는 것을 제하고라도 유해물질에 많이 노출되어 있기 때문에 호흡기 계통에 손상을 받기 쉬우며 화재로 인해 발생하는 자극합성물질로 각종 합병증이 유발될 수 있다.

소방공무원들에게서 자주 발생하는 질병을 보면, 각종 합병증으로 인한 경우가 많기 때문에 질병에 관한 인과관계를 입증하기가 쉽지 않다.⁷⁶⁾ 따라서 공상(公傷)처리가 곤란한 경우가 일반적이고, 경미한 부상인 경우나 절차의 까다로움이나 복잡성, 인사상 불이익 등의 이유로 공상(公傷)처리를 회피하는 경우도 발생하고 있어서 혜택을 받지 못하는 경우가 비일비재하다.

소방공무원들의 공상(公傷)은 급증하고 있으나 그 부상자에 대한 전문치료 기관이 미비하고 특히 화상환자의 경우 건강보험에서 인정하는 치료약품이 극히 제한적이고 고가이며 의료비 지급기준에 포함되어 있지도 않다. 또한 2차 세균감염을 방지하기 위하여 1인실을 사용하여야 하지만 화상정도가 체표면적(體表面積) 36% 이상으로 제한되어 있어 치료비의 본인부담률이 높은 실정이다.⁷⁷⁾

그나마 복지가 향상된 것은 2005년 12월 통과된 소방공무원법 일부개정 법률안과 2007년 개소한 중앙소방전문치료센터(이하 소방치료센터)이다. 특히 소방치료센터는 소방공무원을 대상으로 무료진료를 받을 수 있다는 점에서 개소 때부터 눈길을 끌었다.

소방전문치료센터의 설치는 재난현장에서 각종 질병인자에 노출되어 있는 소방공무원의 전문진료체계를 구축하기 위해 지난 2004년도부터 추진돼 왔던 사업으로 보건복지가족부, 경찰청 등 관계부처와의 협의를 거쳐 비로소 결실을 보게 된 것이다.

76) 가령, 사망원인의 상당부분을 차지하는 간, 뇌, 심장질환의 질병과 화재진압 및 구조·구급활동 시 육체적 활동으로 입은 척추손상은 육안으로 판별이 어렵고 사상시 인과관계가 명확하지 않은 경우가 많다.

77) 이에 대한 자세한 내용은, 정정기, 「소방병원의 설립과 운영방안」, 『소방행정』 통권 제2호, 대한소방공제회, p.102-111참조.

그러나 소방치료센터에 가장 중요한 기능 중 하나인 화상센터는 아직 없다. 게다가 전국에 단 한 곳 뿐이며 그나마 국립경찰병원의 일부분을 차지하고 있다는 점도 관계자들로부터 아쉬움을 주고 있는 부분이다. 소방치료센터를 활용한 이는 2007년 9월 개소 이후부터 12월까지 400명에 불과하며 관계자들은 그나마 홍보가 부족해 활용하는 이들도 적다며 아쉬움을 전한다.⁷⁸⁾

소방공무원법 제14조 3(중앙 및 소방전문치료센터의 지정)과 소방공무원임용령 제61조 및 제62조(중앙 및 소방전문치료센터의 지정 등)를 근거로 2007년 9월 개소한 소방전문치료센터는 소방공무원의 특수한 환경을 고려하여 아래의 < 표 V - 3 >에서와 같이 화상전문치료센터의 설치 및 신경과, 성형외과, 흉부외과 등의 진료과가 포함되어 있다. 이에 따라 소방공무원은 경찰병원에서 진료를 받을 경우 진료비를 감면 받을 수 있게 되어 그동안 공무상 질병으로 인정받지 못한 직무연관성이 높은 질병치료를 대한 본인부담을 어느 정도 해소할 수 있게 되었다.

< 표 V - 3 > 소방전문 치료센터 사업내용

	면적(m ²)	내용	비고
화상전문치료센터	2,200	화상환자 치료 응급실:15병상 전용병동: 30병상 중환자실: 8병상 수술실:1실	
진료과 시설개선	6,830	신설: 신경과, 성형외과, 흉부외과	본관시설운영
	1·2·3층	내과, 정형외과 등 확장 및 재배치	
별관 증축	3,650	관리부, 전문의 연구실, 약국, 사무실	
	지상4층		

자료: 소방방재청, 중앙소방전문치료센터 개소 보도자료, 2007. 9. 18.

78) 메디컬투데이 뉴시스, 2008.3.30. 기사참조.

이와 함께 시·도 국공립 병원을 지역 소방전문치료센터로 지정하여 지역거주 소방공무원들의 의료복지 향상을 위한 사업도 추진 중에 있다. 한편 중앙소방전문치료센터는 단순히 소방공무원을 대상으로 하는 무료진료기관으로서 의미를 부여할 수 있지만, 국립경찰병원 내 기존 진료과목을 경찰공무원과 같은 혜택으로 받을 수 있다는 것일 뿐 소방공무원의 직무환경상 얻을 수 있는 각종 직업병 예를 들면 허리디스크, 호흡기 질환, 암, 스트레스로 인한 각종 정신질환 등의 전문치료센터가 아니기 때문에 사실상 소방전문치료센터라고 할 수 없다.

이 같은 상황에서 가장 시급한 것은 소방공무원들의 허리디스크 등이 직업병임을 확인하여 공상으로 인정받을 수 있는 근거를 만드는 의학적 조사다. 사실 소방공무원들은 소방공무원법 일부개정법률안이 통과되면서 공상이 인정되면 어디서든 무료로 치료를 받을 수 있다. 그러나 현실적으로는 그렇지 못하다는 것이 관계자들의 설명이다.

문제는 공상으로 인정을 받지 못하면 무료로 치료를 받을 수 있는 경우는 소방치료센터뿐이라는 점이다. 지방치료센터는 응급에 한정되어 있기 때문에 실질적으로 전국에 단 한 곳인 셈이다. 다만 지방자치단체별로 선택적 복지제도가 적용, 단체상해보험을 가입하기 때문에 공상이 아니더라도 입원진료비 등을 지원받을 수 있지만 지자체별로 예산이 다르기 때문에 지원범위도 제각기 다르다는 문제점이 있다. 즉 치료비를 받을 수 있는 곳과 없는 곳이 있게 되는 것이다.

이는 결국 적지 않은 수의, 특히 지방에서 근무하는 소방공무원들은 공상을 인정받지 못하면 직업병이 걸려도 자기 돈으로 병원비를 지급해야 하는 상황을 야기한다. 즉 소방공무원이 업무 중 부상을 당했을 때 이를 공상으로 인정받으면 어디서든 무료로 치료를 받을 수 있지만 현실적으로는 어려움이 발생하는 것이다.

일반적으로 실제 공상자의 수는 통계자료보다 상회하는데 이는 공상을 당할 경우 연금관리공단에서 낮은 평가를 받으므로 질병에 걸리거나 부상을 당해도 개인비용으로 부담하는 경우가 많기 때문이다. 정부는 이와 같이 소방공무원의 의료복지 증진을 위한 노력을 하고는 있지만 대부분의

소방공무원은 현행 소방전문의료시설 체계에 대해 만족하지 못하고 있는 실정이다.

그러므로 소방전문병원의 설립과 운영으로 화상 등 부상자에 대한 적절한 치료로 소방공무원의 사기진작과 후생복지를 도모하고 국가와 국민의 중간 역할자인 소방공무원에게 양질의 의료서비스를 제공함으로써 국민의 삶의 질을 높이는데 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

소방전문병원 설립은 국가정책 사업으로 추진되어야 하고 정책당사자들의 특별한 관심과 지속적인 학술연구가 뒤따라야 할 것으로 본다. 또한 앞으로 소방공무원들의 진료자료가 체계적으로 관리되면 소방공무원 질병특성을 고려한 근무환경 개선과 건강관리대책 수립이 가능해져 소방공무원의 복지향상에 실질적인 도움을 줄 것으로 전망된다.

3) 순직 · 공상범위의 확대

현재 소방공무원의 경우, 지친 몸으로 복귀 중에 교통사고나 질병으로 사망을 하더라도 국가유공자 혜택은 물론 순직 · 공상의 인정조차 받지 못한다. 즉 위험직무관련 공무원인 경찰, 군인, 교도관, 대통령 경호원 등은 순직시 이에 대한 보상규정을 적용받는데 소방공무원의 경우에는 재난 · 재해 현장에서 화재진압 또는 인명구조작업 중 입은 위해에 대해서만 보상하도록 되어 있다.

그러나 이미 군인과 경찰공무원의 경우에는 출동, 귀소는 물론 일반 근무 중에 사망을 하더라도 “국가유공자 예우에 관한 법률”에 따라 본인은 물론 그 유가족도 혜택을 받도록 되어 있으나 소방공무원은 이 법률에서 제외되어 있다.

이와 관련하여 한 사례를 살펴보면, 고 김종귀 대원의 ‘귀가중의 교통사고’의 장례는 가족장으로 치러졌으며 순직군경은 물론 순직공무원으로도 인정받지 못하고 있다. 그리고 일반 순직자에 대한 보상기준을 적용받아 “공무원연금법”에 의한 공무원 사망공무원(일반 순직)일 경우 유족보상금과 “국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률”에 의한 보훈연금을 받을

수 없게 되었다. 또한 고 김종귀 대원의 경우뿐만 아니라 많은 소방공무원들이 재난·재해현장에서 사망한 사건이 아니라는 이유로 순직군경 예우를 받지 못하는 사례는 많이 있다.

2005년에는 경찰공무원에 비해 소방공무원이 순직군경으로 예우 받을 수 있는 사유를 제한한다는 규정의 위헌여부를 헌법재판소에서 결정한 바가 있는데 아직도 소방공무원에 대한 순직군경 인정이 어려운 실정이다.⁷⁹⁾

아래의 < 표 V - 4 >는 공상소방공무원의 보상체계이다. 특수요양비 산정기준에 기재되지 아니한 진료·처치에 대해서는 공상요양비가 지급되지 않고 있다. 특히 공무원연금관리공단이 승인하지 않은 ‘신약’은 공상요양비 지급대상이 되지 않으며 의료 및 보조기 구입비는 고시로 정해진 금액 범위 내에서 지급되기 때문에 성능이 양호한 제품은 구입이 불가능하다.



79) 경찰공무원에 비하여 소방공무원이 순직군경 예우를 받을 수 있는 사유를 제한하는 규정의 위헌 여부(합헌): 【헌재 2005. 9. 29, 2004 헌바53】 (소방공무원법 제14조의 2 제1항 등 위헌소원)에서 결정요지를 보면, 경찰공무원은 교육훈련 또는 직무수행 중 사망한 경우 국가유공자예우 및 지원에 관한 법률(이하 ‘예우법’이라 한다)상 순직군경으로 예우 받을 수 있는 것과는 달리, 소방공무원은 화재진압, 구조·구급 업무수행 또는 이와 관련된 교육훈련 중 사망한 경우에 한하여 순직군경으로서 예우를 받을 수 있도록 하는 소방공무원법 제14조의 2 제1항과 제2항이 합리적 근거 없는 차별로써 청구인들의 평등권을 침해하는지 여부에 관해서 “소방공무원과 경찰공무원은 업무의 내용이 서로 다르고, 그로 인해 업무수행 중에 노출되는 위험상황의 성격과 정도에 있어서도 서로 동일하다고 볼 수 없다. 더욱이 경찰공무원의 경우에는 전쟁이 발생하거나 이에 준하는 상황에 발생하는 경우 군인과 마찬가지로 고도의 위험을 무릎 쓰고 부여된 업무를 수행할 것이 기대되므로 정책적인 배려에서 ‘예우법’은 군인이나 경찰공무원이 직무수행 중 사망한 경우에는 순직군경으로 예우하도록 하고 있다. 그리고 그동안 국가는 소방공무원이 국가유공자로 예우를 받게 되는 대상자의 범위 등을 국가의 재정능력, 전체적인 사회보장의 수준과 국가에 대한 공헌과 희생의 정도 등을 감안하여 합리적인 범위 내에서 단계적으로 확대해왔다. 그렇다면 국가에 대한 공헌과 희생, 업무의 위험성의 정도, 국가의 재정상태 등을 고려하여 화재진압, 구조·구급, 업무수행 또는 이와 관련된 교육훈련 이외의 사유로 직무수행 중 사망한 소방공무원에 대하여 순직군경으로서의 보훈혜택을 부여하지 않는다고 해서 이를 합리적인 이유 없는 차별에 해당한다고 볼 수 없다”고 판시하였다.

< 표 V - 4 > 공상공무원 보상체계

적용 법률	구분	화재, 구조·구급현장 및 교육훈련 중 부상을 입고 퇴직한 자로서 상이자	일반직무중 부상자로서의 상이자
공무원 연금법	공무상요양비	2년 범위 내에서 소요되는 요양비	
	요양일시금	2년 경과 후 1년간 요양에 추가소요될 경비	
	장해연금	1급(보수월액의 80%)~14급(보수월액의 15%)	
	장해보상금	장해연금 5년분 (장해연금과 방해보상금 중 하나를 선택)	
국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률	유공자구분	공상군경(*2009.2.6. 이후 공상제직자는 퇴직 후에 공상공무원으로 등록가능)	공상공무원
	연금	1급(3,821천원)~7급(275천원)	없음
	의료보호	본인:보훈병원 무료진료, 가족: 60% 감면	
	교육보호	자녀 학비지원	
	취업보호	취업알선 및 시험시 가산점 부여	
국립묘지의 설치 및 운영에 관한 법률		당연 안장(1~3급만 해당) *2008.3.28.시행 (1994.9.1. 이후 사망자부터 적용)	심의 후 안장 (1~3급) *2008.9.29. 시행

순직 · 공상의 범위에 관한 확대의 대책으로는 첫째, “위험직무관련 순직공무원의 보상에 관한 법률”에서 재난 · 재해 현장에서 화재진압 또는 인명구조작업 중 입은 위해에 대해서만 보상을 하는 것을 ‘소방공무원이 화재진압 또는 인명구조와 관련된 직무 중 입은 위해’로 확대하는 내용을 담은 법률안이 국회에서 통과되어 소방공무원도 경찰이나 군인과 같은 예우를 받을 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 화재, 구조 · 구급 등 현장활동 순직자는 국립묘지에 안장되고 있지만 교육훈련 중 순직자는 국립묘지에 안장되지 못하고 있는 실정이다. 또한 화재, 구조 · 구급 등 순직자 및 교육훈련 중 순직자는 국가유공자 중 순직군경으로 등록되지 아니하여 보훈연금을 지급받지 못하고 있다. 국

가유공자 지정 등에 관한 관련법에 순직군경에 대한 조항을 개정하여 소방공무원도 경찰이나 군인과 같이 모든 업무수행 중 순직자에 대하여 국립묘지안장 및 보훈연금지급을 받도록 하여야 할 것이다.

4) 재해보상제도의 확대

외국의 재해보상과 관련된 내용을 구체적으로 살펴보면 < 표 V - 5 > 와 같다.

< 표 V - 5 > 한국과 외국의 소방공무원 재해보상의 특징

	순직	공상
한국	· 일시금, 연금, 특별위로금, 국가유공자 보상금, 기타 위로금	· 공무상 요양비, 장해급여 및 공무원연금법에 의한 보상
일본	· 통상 1억엔 보상, 일시금, 연금, 유족 특별지급금, 유족 특별원호금, 장례 보상금, 기타 위로금	· 요양보상, 휴업보상, 장해보상, 간호보상, 근무 불가시 월급전액 보상, 장해특별지급금, 특별원호금, 공상자 자녀장학금.
싱가포르	· 통상 20만달러 보상, 국가에서 생명보험과 상해보험의 의무가입을 통한 보상, 부양가족에 대한 보상금 지급, 국장으로 장례 보상금	· 상해보험에서 공상비 전액 지급, 영구 및 일시장애 보상, 직업병보상
홍콩	· 현직활동 순직시 전체공무원에 대한 형평성을 고려하여 보상 금액의 결정, 국립묘지에 당연 안장	· 공상자의 경우 자비부담 없이 무료진료 및 건강검진 병행

위의 < 표 V - 5 >에서와 같이 일본의 재해보상 제도에서는 순직의 경우 통상적으로 1억 엔으로 그 보상금액이 우리나라 보다 월등히 많게 지원되며, 유족에게 특별금 및 특별원호금으로 보상금액을 다양하게 지원해주고 있다.

공상의 경우에는 공상으로 인한 근무 불가능자와 공상으로 인한 치료 후 근무가능자를 구분하여 근무 불가능자의 경우 평소 받았던 월급까지

100%가 지급되며 우리나라와는 다르게 공상자의 경우에도 다양한 보상금과 공상자의 자녀에 대한 세심한 배려를 제공해주고 있다.

싱가포르의 재해보상제도를 보면 우리나라와 비교되는 것은 사보험에 관한 시행이다. 우리나라 소방공무원의 경우에는 사보험 가입이 쉽지 않을 뿐만 아니라 위험직종으로 분류가 되어 보험금액 또는 일반공무원과 상당한 차이를 보이고 있다. 또한 국가에서 의무적으로 생명보험과 상해보험을 가입해 주고 있으며 순직 및 공상의 경우 사보험에서 보상이 추가적으로 이루어지고 있으며 일본의 경우와 비슷하게 공상자의 경우 영구장애와 일시장애로 분류하여 차등보상을 해주고 있다.

우리나라도 소방공무원의 재해보상을 확대하기 위해 사보험가입의 의무화 추진, 국가에서 의무적으로 생명보험과 상해보험을 가입, 공상의 경우에는 공상으로 인한 근무 불가능한 소방공무원에게 평소 받았던 월급까지 100%가 지급될 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러 공상자의 자녀에 대한 제도적 지원이 조속히 이루어져야 할 것이다.

5) 소방공무원 안전 및 건강관리체계 개선

미국은 이미 1998년 NIOSH(연방직업안전보건연구소)의 예산지원을 통해 소방공무원의 사망사고 조사·예방 프로그램을 마련하였다. 우리나라에서도 소방공무원의 안전 및 건강관리 체계를 개선하기 위해서는 소방공무원 사망사고를 유사사고 재발방지대책 마련과 제도개선 계기로 활용하고 사망자에 대한 적절한 보상을 실시할 수 있도록 소방공무원의 사망사고 조사·예방 프로그램을 마련해야 한다. 아울러 소방활동 중 안전사고 사례와 원인, 통계정보 및 대책 등 제공을 할 수 있도록 정보공유를 위한 ‘소방활동 안전관리 정보싸이트’ 구축을 통해 현장에서 일어난 암묵적 지식을 명시적 지식으로 승화할 수 있도록 해야 한다.

소방방재청 2008년 10월 정책연구용역을 통한 연구 성과물인 ‘소방공무원 보건관리체계 법제화방안 연구’가 제도권에 적극 반영되어 소방공무원의 건강관리체계 개선을 위한 토대를 마련해야 할 것이다.

소방공무원의 건강을 위해서는 체력향상 프로그램, 종합근력강화 프로그램, 소방체조, 소방공무원 스트레칭 등 시·도별 통일된 프로그램 마련을 위해 소방공무원 체력관리 프로그램을 개발 보급함으로써 현장대응능력 향상을 위한 맞춤형 체력관리 지원환경을 적극적으로 조성해야 한다.

제 3 절 물리적 환경 측면

1. 3교대 근무의 추진

소방행정환경의 변화로 인하여 화재에서 인명구조·구급 및 태풍 등 재난대응이 소방기본업무로 그 수요가 증가하고 있으며 현재 소방공무원은 타 직종 공무원의 근무시간에 비하여 2배 이상의 시간을 출동대기 근무와 각종 재난현장 출동에 임하고 있다. 이러한 장기간 근무는 무엇보다 소방공무원의 육체적·정신적 건강을 위협하는 결과를 초래하는 수가 많은 만큼 적당한 법적 근무시간의 준수는 그 만큼 소방조직의 효과성을 제고시키는 것으로 보아야 할 것이다.⁸⁰⁾

지난 2005년 7월 1일부터 공직사회의 근무시간은 주 5일 근무, 주 40시간으로 근무시간이 단축되었는데 비해 소방공무원들의 근무시간은 현재 일반 공무원의 두 배가 넘는 84시간에 달한다. 경찰지구대 근무자들이 3교대에서 4교대로 바뀌고 있는 추세와 비교해 볼 때 매우 열악한 수준이라고 할 수 있다.

최근 한 주간지에서 전국 성인남녀 1,000명을 대상으로 ‘한국인이 가장 신뢰하는 직업’을 조사한 결과에서 소방관이 92.9%로 1위를 차지했다. 이러한 조사결과는 의사(80.9%), 초중고 교사(79.5%) 보다도 높다. 이는 위험한 업무환경에도 불구하고 생명을 구하는 직업의 속성 때문으로 여겨진다. 하지만 국민 10명 중 9명의 ‘신뢰 받는 직업’인 소방공무원은 실제 열악한 근무여건과 희생을 강요받고 있다.⁸¹⁾

80) 성도경·김경호, 전계논문, 전계서, 2008, p.85.

일선 소방공무원의 과도한 근무시간(주 84시간)의 조정이 그 무엇보다도 시급히 필요하며, 현장대응 능력의 강화와 외근부서 교대근무체계를 전면 3교대 근무방식의 전환을 위해 소방인력의 증원은 절실히 요구되고 있다.

또한 이 같은 근무환경으로 소방공무원은 가정생활에 있어서 자녀육아에 어려움을 겪는 경우가 발생할 수 있으므로 지역별 · 권역별로 연중무휴의 보육시설을 운영함으로써 자녀양육지원을 고려해야 할 것이다. 아울러 소방공무원들의 근무 특성을 고려하여 장거리 출퇴근 직원에 대한 원룸이나 아파트주택을 임대하는 방식의 생활관을 운영함으로써 소방공무원의 근무여건을 향상시켜야 할 것이다.

2. 사무용 장비

소방기본법 제8조는 “소방력의 기준 등”과 “소방력 기준에 관한 규칙” 제3조, 제4조, 제6조와 제7조를 살펴보면 일선 소방서(직할 119안전센터)를 제외한 일반 119안전센터에는 단 한 대의 순찰차도 배치되어 있지 않고 있는 실정이다.

그리고 소방공무원 근무규정(소방방재청 훈령 2004. 6. 1)의 제5조 규정만을 보더라도 소방공무원들이 순찰차량을 이용하여 기본근무를 하더라도 그 업무량이 과중하다. 예를 들면 외근근무는 검사요원의 근무, 기본근무 및 특수상황 근무로 나눈다.

외근근무시 화재예방을 위한 각종 소방검사, 무검정 소방용 기계 · 기구 단속, 무허가 위험물단속, 경방조사, 소방대상물조사, 지리조사 및 소방용수조사, 기동순찰근무, 소방홍보 및 계몽지도, 본서출장 등이다. 특수상황에 있어서는 통상적으로 근무를 예정할 수 없거나 특수한 상황의 발생으로 계획된 인원만으로 담당하기 어려운 업무로써 화재발생시의 출동근무, 화재현장조사, 대형사고 발생시 구조구급출동 근무, 특별경계근무시 순찰근무, 경호경비근무, 특수 장소에 대한 소방지도 및 훈련 등이고 화재취약대상을 소방차량에 의한 기동순찰 근무, 지방화시대에 따른 각종 행사의

81) 시사저널, 8월 4일 기사.

사전안전점검 및 소방력 지원근무, 각종 대민 봉사활동 등 과중한 업무에 시달리고 있다.

그리고 긴급자동차인 소방펌프차량이나 구급차량을 공식적으로 이용하지만 경제적으로나 업무처리의 능률성을 확보하는데 비효율적이다. 경우에 따라서는 당 · 비번근무 출장시 거의 소방공무원 개인소유의 차량을 이동수단으로 이용하여 업무처리를 하는 경우도 있다. 따라서 이러한 기본적인 소방업무수행을 저해하고 사기를 저하시키는 모순을 해결하기 위해서는 119안전센터에도 순찰차량(행정차량)을 배치하여 업무의 효율성과 기동성을 확보하도록 하는 조치가 이루어져야 할 것이다.



제 6 장 결 론

조직은 유기체이다. 변화하는 환경에 끊임없이 적응하는 가운데 자기 개혁을 모색해야 한다. 소방도 초기 단순한 소화(消火)의 기능에서 이제 긴급 구조구난과 재해 복구의 기능까지 수행하면서 조직의 위상과기능이 변화하고 있다.

소방공무원의 복지향상을 지향하는 것은 우수한 소방인력의 확보와 유지, 사기관리에 의한 직무능력의 향상과 질 높은 소방행정서비스와 국가경쟁력을 제고하는 역할도 수행하며 소방공무원과 그 가족구성원들에게 어떻게 발생될지 모르는 각종 화재 및 재난 현장에서 소방조직의 특수성으로 불안정한 요소들을 정부에서 보장하여 줌으로써 안정된 생활과 삶의 질적인 향상을 통해 국민에 대한 무한 봉사를 헌신적으로 실천할 수가 있을 것이다.

국민의 안전을 위해 헌신하고 있는 소방공무원의 근무환경을 개선함으로써 개인적으로는 자신의 안전한 현장활동과 부여받은 직무수행에 대한 소명감과 책임의식을 제고시키고 사회적으로는 직업의식에 따른 사명감과 사기를 충전시켜 줄 수 있을 것이다.

이상과 같이 본 연구에서는 소방의 최일선에서 근무하는 소방공무원들의 복지개선을 위한 방안을 행정적 측면, 경제적 보상 측면, 물리적 환경 측면에서 요약하면 다음과 같다.

첫째, 행정적 측면과 관련하여서는 근무평정의 공정성과 승진제도의 개선을 도모하여 소방공무원들의 사기를 증진시킬 수 있도록 승진제도의 제도화 · 체계화가 필요하다. 그리고 현재 소방공무원의 경우 소방장에서 소방위로의 승진제도의 비율을 심사5, 시험5할로 개정하는 것이 바람직하다고 본다. 현재 운용되고 있는 소방위에 대한 소방장에서 소방위로 심사승진3할과 시험승진7할을 경찰공무원과 같은 각각 5할로 개정하여 제도상의 불편함을 덜어주고 사기를 북돋워 주어야 할 것이다. 아울러 특정 구성원에게만 혜택을 주는 정실인사의 수단으로 빈번하게 자리를 바뀌는 경우를 지양하고 또한 조직구성원의 보직배치나 인사이동시 건강을 고려한 보직

배치와 관리를 시행하여야 할 것이다.

그리고 직장 교육훈련의 내실화를 기하기 위해서 직장교육훈련에 필요한 외부강사를 수시로 초빙하고 각종 훈련기자재 구입 등에 따른 예산확보가 필수적으로 동반되어야 한다.

한편 소방공무원은 신분상에 있어서 일반직 공무원과는 전혀 다른 독자적인 신분법을 가지고 있으며 소방이 특정직 공무원으로 구분되는 것은 행정수요가 일반직과는 다르다는 것을 의미하므로 소방직은 지방자치단체의 총 정원에서 소방을 분리하여 별도로 정원을 관리하여야 한다.

현재 소방공무원 총액인건비가 일반직 공무원과 별도로 산정되듯이 집행도 소방인력 충원에만 될 수 있도록 우선 관련 법령을 개정하고 인건비 교부시 또는 총액인건비 지참시달시 소방인건비 별도사용을 명시하는 방안이 필요하다.

둘째, 경제적 보상 영역에 있어서 현장근무를 위주로 하는 소방공무원들이 각종 사고현장에서 겪는 어려움을 감안하여 시간외 근무수당, 관내출장비, 위험수당, 화재진화수당 등에 관해 정책입안자와 지방자치단체가 적극적으로 이 문제를 해결해 주어야 할 것이다.

여성소방대원의 경우 임신부 여성대원을 위한 고충상담제도가 시행되고 있지만 대부분은 상담에 그칠 뿐 어떠한 조치가 취해지지 않은 것이 보통이다. 따라서 대체인력제도의 대상을 임신휴직제, 출산휴가, 육아휴직의 경우로 하며, 소방에서는 대체인력뱅크를 만들어 대체인력을 확보하는 방안을 마련해야 할 것이다. 다만 대체인력은 미숙련으로 인해 현장활동시 과실 등의 민원이 제기될 수 있으므로 출산휴가나 임신, 육아휴직을 신청한 구급대원과 함께 대체근무 전 일정기간 이상 동승하여 대체 구급대원으로 현장활동에 대한 직접적 교육이 이루어지도록 해야 할 것이다.

또한 소방공무원은 현장활동시 항상 유해물질과 가스 등에 많이 노출되어 있고 특히 호흡기 계통에 손상을 받기 쉬우며 화재로 인하여 발생하는 자극적인 합성물질로 각종 합병증에 유발될 수 있다. 이런 점을 감안하여 소방공무원이 질 높은 의료서비스와 소방전문병원을 설립하여 안정된 치료를 할 수 있는 장치가 마련되어야 할 것이다. 아울러 소방공무원의 유독

가스나 기타 유해물질 등의 흡입으로 인한 직무상의 질병을 예방하고 조기발견이 가능하도록 검증 프로그램이나 행정체계의 구축이 요구된다.

그리고 “위험직무관련 순직공무원의 보상에 관한 법률”에서 재난·재해 현장에서 화재진압 또는 인명구조작업 중 입은 위해에 대해서만 보상하도록 한 규정을 ‘소방공무원이 화재진압 또는 인명구조와 관련된 직무 중 입은 위해’로 개정하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 “국가유공자 지정 등 관련법” 중 순직군경에 대한 조항의 개정을 통해 소방공무원의 직무수행 중에 순직자에 대해서 국립묘지 안장 및 보훈연금지급이 가능하도록 하며, 소방공무원의 순직·공상자 지원을 위한 국가 및 지방자치단체에서의 별도 예산 편성과 특별법 제정이 필요하다. 또한 소방공무원이 공상자에 대한 체계적인 진료체계와 자활프로그램의 개발 및 운영에 필요한 소방방재청 내의 후생복지 전담부서의 신설이 절실히 필요하다.

셋째, 물리적 환경과 관련하여 소방공무원들의 사고발생률을 낮추기 위한 3교대 근무를 전면적으로 확대실시하기 위해서 소방인력을 확보하여 소방공무원의 근무체계를 체계적으로 개선하여야 할 것이다.

소방공무원들은 2교대 및 3교대 근무라는 근무환경의 특성과 항상 출동에 대비하여 휴식을 취할 수 있어야하기 때문에 대기실이 필수적이다. 대기실은 편안한 휴식과 프라이버시를 보장할 수 있게 개인실로 간이구획을 하고 특히 여성소방공무원의 대기실은 원룸처럼 내부에 화장실, 샤워장을 별도 설치하여 인권과 공무원의 품위를 존중하는 환경을 조성해주어야 할 것이다.

이 외에도 내구년한을 넘긴 소방차량의 노후화로 화재진압 활동에 막대한 지장을 초래할 수 있다. 따라서 소방 근무환경에 대비하여 소방장비의 안전성능시험성적서 제출의무화와 소방장비 및 안전장구에 대한 정기적인 성능검사제도의 도입이 필요하다.

현재 소방분야의 국고보조에 대해서는 소방기본법 제9조 제1항에서 소방장비의 구입 등 시·도의 소방업무에 필요한 경비의 일부를 보조할 수 있도록 규정하고 있으나 기획재정부에서 소방업무가 지방사무라는 근거로 지원이 미흡한 실정이다. 국고보조금은 보조금의 예산 및 지원에 관한 법

를 및 동 법 시행령에 의하여 119 구조 · 구급대 장비에 한하여 50%를 국고보조금으로 지급하도록 규정되어 있으므로 보조금 지급대상 사무의 범위를 현행 ‘구조 · 구급장비’에서 ‘소방차량 및 장비’로 확대하는 것이 현실적 대안으로 제시될 수 있다.

마지막으로 1977년 국비훈련제도가 도입된 이후 행정안전부 국비훈련 및 각 부처 자체훈련으로 해외훈련의 혜택이 꾸준히 확대되어 왔다. 해외 훈련은 선진소방기술을 배우고 익힐 수 있는 좋은 기회로 소방공무원들에게 필요하지만 실제 기회가 적다. 소방관서에서는 직원들의 외국어 능력을 향상시켜 국제전문가를 양성할 수 있도록 사전에 어학훈련을 강화하고 해외훈련 비율을 높일 수 있도록 예산부서와 협조하는 방법도 강구할 필요가 있다.

열악한 근무환경 속에서도 국민의 생명과 재산에 최선을 다하고 있는 소방공무원들에 대해 사기를 올려줄 수 있는 정부의 정책적인 재검토가 필요한 시점에서 위와 같은 문제를 조속히 해결하기 위해서는 감정적이고 즉각적인 대응이 아닌 구조적인 쟁점을 분석하고 제도 개선을 모색하는 노력이 병행되어야 할 것이다.

소방공무원에게 무제한의 국가에 대한 충성만을 요구할 수는 없다. 국가는 성실한 고용주로서 소방공무원들의 노동과 희생에 대해 납득할 만한 수준의 반대급무를 보장해야한다. 이는 곧 장기적으로 시민의 안전을 보장하는 기제가 되고 국민의 국가에 대한 신뢰를 확보하는 방안이 될 것이다.

【참고문헌】

1. 단행본

- 김국래, 『소방조직관리론』, 현대문화사, 2007.
- 김명현 · 홍성주, 『소방학 개론』, 청문각, 2007.
- 문태현, 『글로벌화와 공공정책』, 대명, 2005.
- 박연호, 『인사행정론』, 법문사, 1984.
- 변우연, 『소방실무』, 덕유, 2002.
- 우성천, 『새로 쓴 소방행정학』, 동화기술, 2007.
- 유민봉, 『한국행정학』, 박영사, 2006.
- 이영철 외, 『사회복지학』, 양서원, 2000.
- 최성룡, 『화재방호론』, 정인사, 2001.
- _____, 『소방학개론』, 119매거진(mgn119.com), 2005.
- 최성재, 『사회복지행정론』, 나남, 2006.
- 최창호, 『지방자치학』, 삼영사, 2006.
- 최종태, 『소방학개론』, 일진사, 1989.
- 최종태 · 현성호, 『소방행정론』, 신광문화사, 2007.
- 한정찬, 『소방복지론』, 정인아이앤디, 2008.
- 황진수, 『현대복지행정론』, 대영문화사, 2003.

2. 연구논문

- 강성완, 「하위직 소방공무원의 직무스트레스에 관한 연구」, 서울시립대학교 석사학위논문, 2005.
- 김가영, 「공공부문 선택적 복지제도의 도입에 관한 연구」, 성균관대학교 석사학위논문, 2004.
- 김국래, 「소방공무원의 의식과 처우개선에 관한 연구」,

- 『한국화재소방학회지』 vol.21 no.1, 한국화재소방학회, 2007.
- 김남섭, 「소방인력관리의 문제점과 개선방안에 관한 연구」, 강원대학교 석사학위논문, 2006.
- 김성곤, 「소방공무원 승진시험 과목 개선에 관한 연구」, 『소방논집』 2000년 4월호, 중앙소방학교 소방연구실, 2000.
- 김정수, 「선택적 복지제도의 군 적용방안에 관한 연구」, 경희대학교 석사학위논문, 2004.
- 남상호, 「주 5일 근무제 실시에 따른 소방공무원 근무여건 개선방안」, 119매거진, 2002.
- 남치호, 「지방행정의 세계화 추진전략」, 『안동개발연구』 제9집, 안동대학교 안동지역사회개발연구소
- 박경효, 「소방공무원의 근무환경 실태와 개선방안」, 『도시행정학보』, Vol.15 No.13, 한국도시행정학회, 2002.
- 박명식, 「소방공무원의 처우개선과 노동기본권 확보」, 소방발전협의회, 2008.
- 배병돌, 「한국 공무원 인적자원관리의 개선방향」, 『사회과학연구』 제20집 제1권, 영남대학교 사회과학연구소, 2008.
- 백인자, 「지방공무원 후생복지제도 개선방안에 관한 연구」, 인천대학교 석사학위논문, 1998.
- 성도경 · 김경호, 「소방공무원 복지만족도에 관한 영향요인 분석」, 『한국정책논집』 제8권, 한국정책연구원, 2008.
- 송재원, 「소방공무원의 직장교육훈련 발전방안에 관한 연구」, 공주대학교 석사학위논문, 2003.
- 신기철, 「근무환경이 공무원 사기에 미치는 영향에 관한 연구」, 충북대학교 석사학위논문, 2003.
- 안세란, 「소방조직 내 여성공무원의 역할증진」, 경희대학교석사학위논문, 2008.
- 양동균, 「지방공무원 삶의 질에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위논문, 2004.

- 오석홍 외, 「공무원의 후생복지사업 중장기 계획에 관한 연구」,
서울대학교 행정대학원 부설 행정조사연구소, 1985.
- 우규창, 「선택적 근로자 복지제도의 개요」, 21세기 근로복지회, 2003.
- 유한수, 「선택적 복지제도의 만족도에 관한 영향요인 분석」,
서울시립대학교 석사학위논문, 2007.
- 윤병섭 외, 「공공부문 선택적 복지제도의 활성화를 위한 정책과제」,
『복지행정연구』 제20집, 안양대학교 복지행정연구소, 2004.
- 윤상대 외, 「소방공무원 복지향상 방안」, 『시정연찬』 제18호,
대구시, 2006.12.
- 이정자, 「소방공무원 근무환경 향상 방안에 관한 연구」, 전남대학교
석사학위논문, 2005.
- 임정수, 「소방공무원 복지실태와 선택적 복지제도 도입 방안」,
경북대학교 석사학위논문, 2005.
- 전종근, 「공무원복지의 실태와 개선방안」,
대구대학교 석사학위논문, 1995.
- 정진우, 「소방공무원의 복지실태에 관한 실증적 연구」, 인천대학교
석사학위논문, 2001.
- 조성례, 「소방공무원의 2교대 근무개선에 관한 연구」,
『2004년 국정감사정책보고서』, 2004.
- 최병학, 「전환기 소방·방재 거버넌스의 발전방향」, 충남방전연구원,
119매거진, 2005.
- 한정찬, 「소방공무원 복지개선방안에 관한 연구 : 화재진압업무관련분야
를 중심으로」, 호서대학교 석사학위논문, 2008.

3. 외국문헌

- Kessler, R. C., posttraumatic Stress Disorder: The Burden to the
Individual and to Society, Journal of Clinical Psychiatry, 61.
- Haslam, C., Mallon, K., A preliminary investigation of post-traumatic

stress symptoms among firefighters, Work & Stress, Vol. 17,
no.3 July.

4. 연구 · 정책보고서

- 공무원연금관리공단, 「결정사례로 알아보는 공무원 상 재해」, 2004.
- 김진동, 「소방행정의 효율적 운영방안」, 한국경찰발전연구학회, 2007년 여름.
- 박경호, 「공무원의 삶의 질」, 중앙인사위원회 창립세미나 발표논문 참조.
서울소방학교, 「산학연 협력발전을 위한 2006 동계 공동학술세미나
자료집」. 2006.
- 서원석 외, 「공무원 선택적 복지제도 시범실시 효과분석 및 평가연구」,
행정안전부용역최종보고서, 한국행정연구원, 2003.
- 서진환, 「소방행정체제에 대한 평가 및 발전방향」, KIPA 연구보고서,
한국행정연구원, 1997.
- 소방방재청, 「중앙소방전문치료센터 개소 보도자료」, 2007.9.18.
- _____, 중앙 및 지방공무원의 건강검진 현황, 2006.
- 이선우, 「공무원 후생복지제도의 개선방안 모색」, 『한국행정학보』
31(4), 한국도시행정학회, 1997.
- 유규창 · 조규성, 「선택적 복리후생제도」, 한국노동연구원, 1999.
- 정정기, 「소방병원의 설립과 운영방안」, 『소방행정』 통권 제2호,
대한소방공제회.
- 행정안전부, 「일과 삶이 함께하는 선택적 복지제도 도입방안」, 2004.
- _____, 「한국소방행정사 1999」, 1999.

5. 통계자료

- 소방방재청, 2008년도 주요 통계 및 자료, 2008.
- 통계청, <http://www.kostat.go.kr>

6. Web-Site

국회도서관 <http://www.nanet.go.kr>
대한소방공제회 <http://www.sogong.kr>
소방방재신문 <http://www.fpn119.co.kr>
소방방재청 <http://www.nema.go.kr>
중앙소방학교 <http://www.fire.or.kr>
행정안전부 <http://www.mopas.go.kr>

7. 기타

메디컬투데이 뉴시스, 2008.3.30.
문화일보, 2008.8. 21.
소방관 처우개선에 관한 정책토론회, 2009.
소방방재신문사, 2009.6.9 .
재난포커스
시사저널 8월 4일 기사

Abstract

A Study on the Welfare Improvement of Fire Officers

Oh, Yong Kyu

Major in Welfare for the Aged

Dept. of Social Welfare Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University

It is very important to personally increase fire officers' personal safety when performing on-site activities and give them a sense of calling and responsibility for the performance of their jobs. It is also important to socially raise their sense of mission and morale in addition to their job consciousness by improving the welfare environment of fire officers.

firstly, concerning this sector of public administration performance evaluation should be made more equitable and the promotion system should be improved.

The promotion system should also be improved; examinations for promotion to fire sergeant or fire lieutenant should be composed of 50 % investigation and 50 % testing.

besides the assignment of fire officers to their respective positions should be made efficiently. Favoritism causes an unnecessarily frequent number of new assignments and favoritism towards specific officers

should be stopped. When assigning employees to new positions or transferring them, health conditions should be considered.

For the purpose of education training in work should be solidified. Frequent invitations of lecturers and the purchase of training equipment essential for education training should be budget any concerns that deserve support.

The law stipulates that the status of fire officers is unique and different from that of other general public officers. Fire officers are specially designated officers. This means that the government admits the administrative demand for fire officers is different from that of other general officers. Therefore, the quota of fire officers should be separated from the total quota available to local government, and managed as a special, an external quota .

Secondly, concerning the area of economic compensation the system of payment and allowances should be improved. The short budget and finance hinder the rationalization of payment. In this situation, most fire officers are interested in minor matters like various kinds of allowances rather than in demanding a change of the payment system. Policy makers and local governments should pay attention to and improve this matter.

also a hospital specializing in the medical checks and treatment of fire officers should be set up.

Fire officers who have to face and cope with fires find it hard to predict and detect on-site harmful environments require special approaches to medical examinations. There is a lack of a system that specializes in helping fire officers with rare diseases resulting from burns and injury of the respiratory tract. Special treatments such as plastic surgery cost too much, but under the current health insurance,

the system of treating an injury sustained while on duty is not well established, and a complete treatment of such an injury is hard to obtain.

Even after finishing the treatment of an injury sustained from on-site activities, fire officers suffer for a long time from post-injury stress syndrome. They are vulnerable to bacterial infection and exposed to a much higher risk of infection. The recognition of this fact makes it more necessary to establish a hospital specializing in the treatment of fire officers and secure a system for stable treatment.

at the same time Government promoted lots of solutions for improvement of work environment and raising the morale such as development of working system, construction of health care and medical system, possibilities of an overtime allowance, expansion of applications to be buried in national graveyard with minimizing burial process, and substantial compensation for a surviving family of died officials, but still insufficient.

For instance, in case of a surviving family receive pension and compensation by 「Law of compensation for died officials on dangerous jobs」, and can lay the dead below the national graveyard by the 1st term of the 5th article of 「Law of establishment and operation of national graveyard」. Injured officials can charge for medical expenses and fees by 「Law of pension of official」.

However, there are 4 problems of these laws. First, 「Law of compensation for died officials on dangerous jobs」 only states damages got from putting out a fire or saving the life on a disaster calamity spot. Second, there is no standard to verify if it's a disease from work by inhalation of toxic gas or other harmful substances. Third, laws relevant limits the application of 'died person while duty' comparative to police or soldiers. Last, there are still in short of

systematic medical process and rehabilitation program for injured officials.

Thirdly, concerning the area of physical working conditions with the three-shift system introduced, more fire officers are needed and should be secured. What is particular about the organization of fire fighting is that it should always be in readiness for unpredictable occurrences.

As emergency responses are common for this organization, it is greatly different from other administrative organizations whose universal and usual jobs can be treated in a leisurely manner.

The system of a five-day workweek has been enforced since July, 2007. The system applies to almost all areas of society such as outdoor workers, police officers, prison officers, subway employees, and communication service employees who are all similar to fire officers. In order to comply with the regulation of a 40-hour work week, a system of three or four shifts is in operation. Though fire officers are gradually working on three shifts, current fire officers are reassigned without new ones, which is a self-providing method, not a real three-shift system. Most fire officers still work 24 on and 24 off for 84 hours a week, suffering from overwork. The national government and local governments should hire more people and improve the working system of fire officers.

also safety equipment for individuals should be prepared and deteriorated fire engines should be replaced.

To create a good work environment for fire fighting, high quality equipment and kit matching the physical characteristics of individuals should be secured. It must be required that the record of safety performance test for the fire equipment purchased be submitted. Legal and institutional systems should be prepared for the safety of fire officers. A periodical performance test of fire equipment and safety kits

should be institutionally introduced.

The deterioration of overdue fire engines can cause difficulties in putting out fires, which increases the risk of fire officers being exposed to more accidents.

