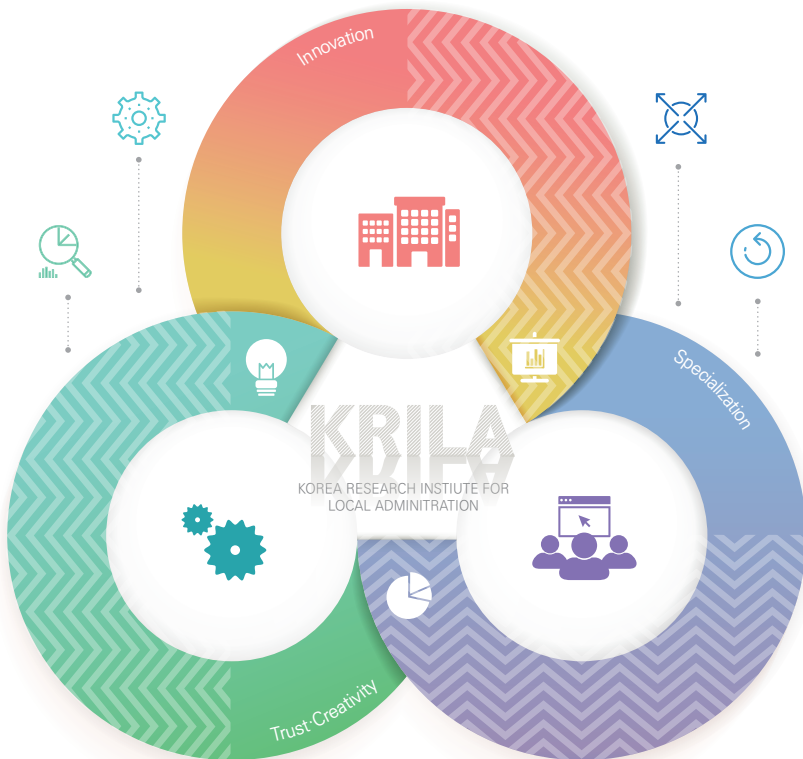


# 지방자치단체 소방 거버넌스의 강화 방안

박재희 · 이병기



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## 지방자치단체 소방 거버넌스의 강화 방안

연구진	박 재 희 (부연구위원) 이 병 기 (연구위원)
발행일	2020년 12월 31일
발행인	김 일 재
발행처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)
전 화	033-769-9999
판매처	정부간행물판매센터 02-394-0337
인쇄처	경성문화사 02-786-2999
ISBN	978-89-7865-487-6

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

## 서문

사회 환경의 변화로 인해 재난이 일상화되고 위험 요인 또한 복잡해짐에 따라 소방 기능 및 역할도 다변화되었고 지역사회 주민들의 소방안전에 대한 관심도 증가하고 있다. 정부는 재난환경의 변화와 주민들의 안전에 대한 관심 증가를 반영하여 소방청을 신설 하였고 소방공무원을 국가직으로 전환하였다. 이러한 정책 변화는 재난대응기관의 전문성을 강화하고 재난안전관리에 대한 국가의 책임성을 강조하는 조치라고 할 수 있다.

한편으로는 화재가 발생하고 대응 및 복구가 이루어지는 곳은 지역의 현장이기 때문에 소방은 지방자치단체가 적극적으로 역할을 해야 하는 문제이다. 소방을 둘러싼 환경의 변화, 소방조직의 집중화 및 안전 영역의 확대에 따라 소방과 소방 거버넌스는 무엇을 의미하는지, 지자체 소방 거버넌스를 강화하기 위해 필요한 전략은 무엇인지에 대한 논의가 필요하다.

이러한 문제의식을 바탕으로 이 연구는 지역사회의 재난대응 역량을 제고하기 위한 지자체 소방 거버넌스 강화 방안 제시를 목적으로 한다. 학술적 측면에서 관심이 부족했던 소방 거버넌스를 자원, 구조, 행위자 측면에서 정리하고 지방자치단체 소방 거버넌스 강화 요인을 분석하고 있다.

소방청 신설과 소방공무원의 국가직화로 소방 거버넌스에 대한 사회적 관심은 계속해서 증가할 것이다. 이 연구가 지자체 소방 거버넌스를 강화하기 위한 전략방안의 기초 자료로 활용되기를 바란다. 끝으로 이 연구를 수행한 박재희 박사와 이병기 박사의 노고에 감사드리며, 연구수행 과정에서 유익한 자문을 해주신 학계 및 지방자치단체의 담당자 여러분께 감사를 표한다.

2020년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 일 재

## 요약

본 연구는 지방자치단체 소방 거버넌스 강화 방안을 제시하기 위하여 소방 거버넌스의 공식적 측면인 법제, 조직, 예산, 인력, 장비 및 추진체계와 비공식적 측면인 신뢰, 협력, 문화, 성과 등의 인식을 살펴보고 소방 거버넌스 구조와 행위자에 분석의 초점을 두고 소방 거버넌스 강화 요인을 분석하였다.

법·제도, 조직, 예산, 인력 및 장비, 추진체계는 현장에서 거버넌스가 잘 작동하기 위해 필요한 조건들이다. 우선, 현장에서 소방 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 소방 관련 법령들 간 개별적으로 규정하고 있어 발생하는 소방안전의 사각지대와 중복으로 인한 비효율성을 제거하고 소방 관련 법령 및 규정들 간 용어들을 명확하게 하여야 한다. 둘째, 소방 거버넌스의 공식적인 의사결정자라고 할 수 있는 소방조직과 일반 행정조직 간 연계 및 협력이 필요하며, 소방조직 내 대비 및 대응 기능이 유기적으로 결합되어야 하고, 의용소방대의 역할이 소방업무의 보조자에서 소방업무의 지원자 및 협력자로 재설정되어야 한다. 셋째, 소방 인력 및 시설의 개념을 대국민 소방 수요를 반영하여 확대하고 소방업무의 연계성을 강화하기 위한 기준을 정비하여야 한다. 넷째, 재난 발생에 따른 대응기구 설치기준이나 요건을 명확하게 하여 소방 거버넌스의 예측 가능성 및 신뢰성을 확보하여야 한다.

소방 거버넌스의 협력, 신뢰, 문화, 성과에 대한 현장 소방관들의 인식조사 결과를 요약하면 협력과 문화에 대한 인식은 상대적으로 높은 점수를 보였고 신뢰와 성과에 대한 인식은 상대적으로 낮은 점수를 보였다. 소방 거버넌스 구조와 관련하여 현장 소방관들의 인식은 전체적으로 네트워크 조성, 교육훈련, 협력제도는 높은 점수를 보였고 상대적으로 자원 공유는 낮은 점수를 나타냈다. 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 기관 간 신뢰를 제고하고 유관기관과의 협력을 통해 의사결정의 정확성과 신속성을 증가시켜 나가야 한다. 또한, 소방 거버넌스 참여자들과 운영 계획 및 정보를 공유하는 정책적인 노력이 지속되어야 한다.

다음으로 소방 거버넌스를 강화하기 위한 리더십, 전문성, 협력성, 신속성과 하위 구성요소들의 중요도 산출 결과를 종합해보면 리더십의 하위 구성요소인 통합지휘체계

마련의 중요도가 가장 높게 나타났으며, 통합 훈련 실시 및 계획안 마련, 대응장비 보강, 대응 매뉴얼 개선, 기관 간 조정방안 마련, 네트워크 구축 등의 중요도가 높은 것으로 파악되었다. 이외에도 교육훈련, 공동 목표 설정 및 정기적인 회의 개최, 출동지령 시스템 등의 정책 및 제도 개선이 지속적으로 추진되어야 한다. 마지막으로 현장에서 소방 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 현장지휘관의 적확하고 신속한 상황판단과 의사결정이 요구된다. 지휘역량 실습교육 및 통합지휘훈련 시뮬레이션과 같은 현장지휘관의 경험 및 업무 능력을 배양할 수 있는 실질적인 교육훈련이 강화되어야 할 것이다.

소방청 신설과 소방공무원 국가직화 등 일련의 조치들이 시행 초기인 현재로서는 현장에서 소방 거버넌스에 어떠한 변화를 가져왔는지 정확하게 진단할 수는 없다. 다만, 소방 거버넌스의 리더십, 신속성, 협력성, 전문성 수준에서 다음과 같은 긍정적인 변화가 기대된다.

소방공무원의 국가직화 이전보다, 소방청의 일원화된 업무 지시로 인해 화재 및 구조, 구급 활동에서 민첩하게 대응할 수 있는 구조가 될 것이다. 재난이 일어났을 때 초기부터 관할 구분을 초월한 광역적 대응이 가능해질 것이며, 일원화된 지휘체계 및 대응지침으로 국민의 생명과 재산을 보호하는 소방 거버넌스로 성장할 것이다. 소방 중심의 현장대응 필요성에 대한 인식 증가와 함께 기관 간 협력성이 향상될 것으로 기대가 되며, 각 기관에서 관리하고 있는 상황들에 대한 공유가 이루어져 재난대응 태세가 입체적으로 강화될 것이다. 인적 자원 간 협력, 장비의 원활한 보급으로 소방력의 현장대응 역량이 향상될 것이고 재난에 대한 세부적인 대응 매뉴얼들이 제도적으로 정착될 것이라 예상된다. 이상의 정책적 변화들이 소방 거버넌스를 강화하는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 현장에서 지휘관의 리더십이 잘 발휘되어야 한다.

# 목 차

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
제1절 연구배경과 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구범위와 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	6
<b>제2장 소방 거버넌스에 대한 논의</b>	<b>9</b>
제1절 소방 관련 이론적 논의	11
1. 소방의 개념 및 유형	11
2. 법제상 소방 개념의 변천	14
3. 소방의 특징	15
4. 소방과 재난의 관계	16
제2절 거버넌스 관련 이론적 논의	18
1. 거버넌스의 개념	18
2. 거버넌스의 유형	23
제3절 소방 거버넌스의 개념 및 유형	27
1. 소방 거버넌스의 개념	27
2. 소방 거버넌스의 유형	28
제4절 소방 거버넌스 강화의 영향 요인	30
1. 소방 거버넌스 자원	30
2. 소방 거버넌스 구조	31
3. 소방 거버넌스 참여자	32
제5절 연구의 초점 및 분석틀	34
1. 연구의 초점	34
2. 연구의 분석틀	37

## 제3장 소방 거버넌스 현황 분석 39

제1절 법령 .....	41
1. 기본법 .....	41
2. 규율대상별 법률 .....	44
3. 자치법규 .....	47
4. 소결 .....	48
제2절 조직 .....	50
1. 중앙정부 .....	50
2. 지방자치단체 .....	54
3. 광역소방본부 .....	57
4. 긴급구조통제단 .....	62
5. 의용소방대 .....	64
6. 소결 .....	65
제3절 예산·인력·시설 및 장비 .....	67
1. 예산 .....	67
2. 인력 .....	70
3. 시설 및 장비 .....	74
4. 소결 .....	77
제4절 추진체계 .....	79
1. 화재 발생 .....	79
2. 화재 대응 .....	80
3. 소결 .....	84
제5절 해외 사례 .....	86
1. 미국 .....	86
2. 일본 .....	97
3. 소결 .....	104

**제4장 소방 거버넌스 인식 및 상대적 중요도 분석** ————— **107**

제1절 조사 설계 ..... 109

- 1. 조사 개요 ..... 109
- 2. 조사 내용 ..... 110
- 3. 표본 설정 ..... 115

제2절 소방 거버넌스 인식 분석 ..... 117

- 1. 분석 개요 ..... 117
- 2. 응답자의 인구통계학적 특성 ..... 117
- 3. 자원 및 구조 인식 분석 ..... 118

제3절 소방 거버넌스 상대적 중요도 분석 ..... 140

- 1. 분석 개요 ..... 140
- 2. 상위수준의 중요도 측정 ..... 141
- 3. 하위 구성요소의 중요도 측정 ..... 143
- 4. 전체 평가수준(상위수준 및 하위 구성요소)의 중요도 종합 ..... 145

제4절 소방 거버넌스 강화 전략 ..... 148

**제5장 결론** ————— **151**

제1절 연구 요약 ..... 153

제2절 정책적 함의 및 한계 ..... 155

참고문헌 ..... 157

부록 ..... 163

Abstract ..... 175



## 표 목차

[표 2-1]	발생 처종에 따른 분류 및 내용	13
[표 2-2]	긴급 상황보고 여부에 따른 구분	13
[표 2-3]	재난 과정에 따른 구분	17
[표 2-4]	거버넌스의 개념	22
[표 2-5]	거버넌스의 유형	26
[표 2-6]	재난 단계에 따른 소방 거버넌스 유형	29
[표 2-7]	지방자치법에 예시된 소방 분야 사무 범위	34
[표 2-8]	지역사회 대비 및 대응 역량	37
[표 2-9]	(재난관리체계 측면의) 소방 거버넌스 구조	38
[표 3-1]	재난관리주관기관별 재난 및 사고 유형	52
[표 3-2]	광역자치단체 재난안전부서 현황	56
[표 3-3]	소방조직 및 체제 변천 과정	58
[표 3-4]	재난 현장 비상발령(대응 단계) 기준	60
[표 3-5]	대비 및 대응 단계별 세부 내용	61
[표 3-6]	소방안전교부세 교부기준	69
[표 3-7]	2020년도 소방안전교부세 예산안 현황	69
[표 3-8]	소방서 단위 등급 산정 기준	70
[표 3-9]	소방직 일반직 공무원 현황(서울시)	70
[표 3-10]	119안전센터 소방력 배치 기준	71
[표 3-11]	외근 근무자 근무시간 및 수당 비교	72
[표 3-12]	유사직 교대 근무 형태	72
[표 3-13]	소방직·경찰직·일반직 공무원 급여 수준 비교	73
[표 3-14]	소방통로 확보 훈련 실적(자체 및 유관기관 합동)	75
[표 3-15]	사회재난 유형별 중앙 지역재난안전대책본부 운영현황(2008~2018년)	83
[표 3-16]	미국의 산불 관련 소방 거버넌스 정책	87
[표 3-17]	미국 소방서 수(2013~2018년)	90
[표 3-18]	미국 소방 관련 장비 및 시설(2011~2018년)	91

[표 3-19]	일본 기초자치단체의 소방조직 현황 .....	100
[표 4-1]	소방 거버넌스 자원 및 구조 요인 .....	114
[표 4-2]	소방 거버넌스 참여자 요인 .....	114
[표 4-3]	AHP 설문자료 응답자 소속 및 부서 .....	115
[표 4-4]	기관별 빈도수 .....	117
[표 4-5]	직위별 빈도수 .....	118
[표 4-6]	재직년 빈도수 .....	118
[표 4-7]	기관별 협력(Cronbach's alpha = 0.795) .....	119
[표 4-8]	직위별 협력(Cronbach's alpha = 0.795) .....	119
[표 4-9]	기관별 신뢰(Cronbach's alpha = 0.906) .....	120
[표 4-10]	직위별 신뢰(Cronbach's alpha = 0.906) .....	121
[표 4-11]	기관별 문화(Cronbach's alpha = 0.913) .....	122
[표 4-12]	직위별 문화(Cronbach's alpha = 0.913) .....	122
[표 4-13]	기관별 성과(Cronbach's alpha = 0.959) .....	123
[표 4-14]	직위별 성과(Cronbach's alpha = 0.959) .....	124
[표 4-15]	기관별 협력 정도(Cronbach's alpha = 0.893) .....	126
[표 4-16]	직위별 협력 정도(Cronbach's alpha = 0.893) .....	126
[표 4-17]	기관별 협력 경험(Cronbach's alpha = 0.913) .....	127
[표 4-18]	직위별 협력 경험(Cronbach's alpha = 0.913) .....	128
[표 4-19]	기관별 교육 훈련(Cronbach's alpha = 0.852) .....	128
[표 4-20]	직위별 교육 훈련(Cronbach's alpha = 0.852) .....	129
[표 4-21]	기관별 정보 공유(Cronbach's alpha = 0.912) .....	130
[표 4-22]	직위별 정보 공유(Cronbach's alpha = 0.912) .....	130
[표 4-23]	기관별 상호 이해(Cronbach's alpha = 0.912) .....	131
[표 4-24]	직위별 상호 이해(Cronbach's alpha = 0.912) .....	131
[표 4-25]	기관별 연락체계 구비(Cronbach's alpha = 0.847) .....	132
[표 4-26]	직위별 연락체계 구비(Cronbach's alpha = 0.847) .....	132

[표 4-27]	기관별 협력기구(Cronbach's alpha = 0.924) .....	133
[표 4-28]	직위별 협력기구(Cronbach's alpha = 0.924) .....	134
[표 4-29]	기관별 협력운영절차(Cronbach's alpha = 0.919) .....	134
[표 4-30]	직위별 협력운영절차(Cronbach's alpha = 0.919) .....	135
[표 4-31]	기관별 소방 거버넌스 변화 .....	137
[표 4-32]	직위별 소방 거버넌스 변화 .....	137
[표 4-33]	응답자 기본 인적 사항 .....	141
[표 4-34]	소방 거버넌스 상위수준의 분석 결과 .....	142
[표 4-35]	리더십 수준 내 하위 구성요소 중요도 분석 결과 .....	143
[표 4-36]	전문성 수준 내 하위 구성요소 중요도 분석 결과 .....	143
[표 4-37]	신속성 수준 내 하위 구성요소 중요도 분석 결과 .....	144
[표 4-38]	협력성 수준 내 하위 구성요소 중요도 분석 결과 .....	144
[표 4-39]	소방 거버넌스 구성요소 중요도(종합) .....	145

## 그림 목차

[그림 1-1]	연구의 흐름도 .....	7
[그림 2-1]	소방의 개념(협의, 광의, 최광의) .....	12
[그림 2-2]	황금시간의 개념도 .....	36
[그림 2-3]	소방 거버넌스 연구의 초점 .....	36
[그림 2-4]	연구의 분석틀 .....	38
[그림 3-1]	중앙정부 재난안전관리 조직 간 관계 .....	51
[그림 3-2]	중앙-지방정부, 광역-기초 재난안전관리 조직 간 관계 .....	55
[그림 3-3]	재난 현장 대응 단계별 대응체계(개념도) .....	58
[그림 3-4]	긴급구조지휘대 대비 단계 조직 체계도 및 업무 .....	62
[그림 3-5]	지역통제단 대응 1단계 조직 체계도 및 업무 .....	63
[그림 3-6]	지역통제단 대응 3단계 조직 체계도 및 업무 .....	63
[그림 3-7]	재난안전관리법상 재난 유형(예시) .....	81
[그림 4-1]	소방 거버넌스 요인 .....	110
[그림 4-2]	소방 거버넌스 자원 .....	125
[그림 4-3]	소방 거버넌스 구조 .....	136
[그림 4-4]	소방 거버넌스 강화 요인 상위수준의 중요도 .....	142
[그림 4-5]	AHP 결과에 의한 중요도 요약 .....	147

한국지방행정연구원

KRILA

1

# 서론

제1절 연구배경과 목적

제2절 연구범위와 방법



# 제1장 서론

## 제1절 연구배경과 목적

### 1. 연구배경

사회 환경의 변화로 인해 재난의 규모가 대형화되고 위험 요인 또한 복잡화됨에 따라 소방 기능 및 역할도 다변화되었고 지방자치단체 주민들의 소방안전에 대한 관심도 증가하였다.

우리나라 소방조직의 업무와 정책적 관심은 단순 화재 중심에서 광역단위 구조·구급, 생활안전, 화학사고 등으로 확장되어 왔다. 소방조직은 정부 수립 이후 국가소방체제로 시작하여 1992년 광역자치소방체제로 전환하였으며 2004년 행정자치부에서 독립하여 소방방재청으로 승격하였고 2014년 세월호 사고의 여파로 국민안전처가 신설되고 산하에 차관급인 중앙소방본부체제로 전환되면서 방재기능과 분리되었다. 2017년 문재인 정부에서는 국민안전처를 행정안전부로 통합시키면서 행정안전부 산하 외청인 소방청으로 독립하여 광역자치소방체제로 소방업무를 수행하고 있다.

최근에는 소방공무원의 국가직화가 실현되었으며, 소방기본법 개정으로 시도지사 직속으로 소방본부를 두고, 국가 차원에서 화재 예방을 강화하고 각종 재난에 효과적으로 대응하기 위해 소방청장이 화재 예방과 대형 재난대응 등 필요한 경우에는 시도 소방본부장 및 소방서장을 지휘·감독할 수 있는 권한을 부여하였다. 또한, 시도 경계에 구애받지 않고 현장으로부터 가까운 소방서에서 출동하도록 하였다.

이러한 일련의 정책 변화는 재난 환경 변화와 주민들의 안전에 대한 관심 증가를 반영하여 재난대응기관의 전문성을 강화하고 재난안전관리에 대한 국가의 책임성을 강조하는 조치라고 할 수 있다.

소방청 신설은 국민안전처 조직이 재난 관련 정책 수립 및 각 부처의 안전 관련 업무에 대한 총괄·조정 가능하나, 현장 집행 기능의 부조화로 인해 국가재난관리체계의 개선의 필요성에 따라 나온 결과물이다. 특히, 재난대응 전담기관으로서 소방청을 독립시켜 현장에서 집행 기능을 강화한 것이다. 소방공무원의 국가직 전환은 재난안전관리에 대한 국가 책임을 강화하고 인력과 장비 현황을 균등하게 하여 지역별 재정 격차에 상관없이 보편적인 소방 서비스를 제공하자는 취지이다.

한편으로는 소방공무원의 국가직화로 인하여 지역의 위험 특성에 기반한 소방 서비스를 제공하는 데 한계가 나타날 수 있으며 지방분권화의 방향과 반대될 수 있다는 주장도 제기되고 있다(오윤경 외, 2020). 또한, 소방공무원의 국가직화로 인하여 국가의 재정적인 부담에 대한 우려의 목소리도 존재한다(김홍환·이유진, 2018).

소방공무원의 신분변화 등 일련의 조치들이 지방자치단체 현장의 재난관리체계를 약화시켰는지, 재난대응의 효율성을 강화하였는지 평가하기에는 아직 이른 시점이지만 현재 추진하고 있는 정책들이 지방자치단체 소방 거버넌스에 어떠한 변화를 가져올 것인지, 지방자치단체 소방 거버넌스를 강화하기 위한 전략은 무엇인지에 대한 논의는 반드시 필요하다.

더욱이 광역자치소방체제하에서 지방자치단체의 소방 인력 및 재정력의 한계를 극복하기 위해서는 지방자치단체 소방조직 간 협력을 통한 효율적인 소방 서비스의 제공이 반드시 고려되어야 한다. 즉, 재난 발생 시 소방조직에게 요구되는 현장대응의 신속성, 전문성, 협력성에 입각하여 소방 서비스의 수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 지자체 소방 거버넌스의 강화 전략 및 정책이 지속적으로 개선되어야 한다.

하지만 학술 및 정책적으로 지방자치단체 소방 거버넌스가 무엇을 의미하는지, 지방자치단체 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 무엇이 필요한지에 대하여 논의한 연구는 많이 부족한 실정이다.



## 2. 연구목적

소방안전은 지방자치단체가 적극적으로 역할을 해야 하는 문제이다. 각 지역은 자연적, 사회적 환경의 차이, 지역 주민들의 사회·경제적 차이 등에 따라 각기 다른 위험 요인을 가지고 있다. 화재가 발생하면 대응 및 복구가 이루어지는 곳도 지역의 현상이기 때문에 소방 거버넌스에 있어서 지자체의 역할은 매우 중요하다.

소방을 둘러싼 환경의 변화, 코로나19가 가져온 재난의 일상화, 소방조직의 집중화 및 안전 영역의 확대에 따라 소방과 소방 거버넌스는 무엇을 의미하는지, 소방 거버넌스를 강화하기 위해 필요한 전략은 무엇인지 등에 대하여 살펴볼 필요가 있다.

이 연구의 목적은 지역사회 재난대응 역량을 제고하기 위한 지자체 소방 거버넌스 강화 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 소방 거버넌스의 개념, 유형, 자원 및 구조에 대해서 정리하고 소방 거버넌스 관련 법령, 조직 및 예산, 그리고 추진체계 현황 및 해외 사례를 조사한다. 이러한 조사 결과를 바탕으로 지방자치단체 소방 거버넌스 강화 요인을 조사 및 분석하고자 한다.

## 제2절 연구범위와 방법

### 1. 연구범위

연구의 공간적 범위는 지방자치단체 단위의 지역사회로 설정하였다. 긴급구조기관인 소방서를 중심으로 지방자치단체, 재난협력기관, 그리고 경찰서 등 유관기관을 대상으로 하였다.

연구의 시간적 범위는 2020년 현재 시점에서 조사 및 분석을 중심으로 하며, 2021년을 목표 연도로 소방 거버넌스를 강화하기 위해서 필요한 정책 및 제도 개선안들을 모색하였다. 이해관계자의 의견 수렴 등 변수에 따라 보다 장기적인 적용도 고려한다.

연구의 내용적 범위는 화재 예방 및 진압과 구조·구급의 의사결정 및 집행 과정에서 고려해야 하는 공식적 측면인 다양한 법제, 조직, 예산, 인력, 장비 및 추진체계를 대상으로 하되 비공식적 측면인 신뢰, 협력, 문화, 성과 등의 인식도 포함한다. 소방의 역할을 중심으로 지방자치단체 소방 거버넌스 구조 및 행위자에 분석의 초점을 두고 소방 거버넌스 강화 방안을 제시한다.

### 2. 연구방법

첫 번째, 문헌 연구를 통해 소방 거버넌스 관련 국내외 이론을 검토하여 소방 거버넌스의 개념을 명확히 한다. 소방의 개념을 재난 단계별 시간과 연관하여 정리한다.

두 번째, 문헌 연구, 소방공무원 면담 및 전문가 자문을 통해 소방 거버넌스 및 재난관리기관의 범위를 한정하고 가설적 소방 거버넌스 구조를 설정한다. 이것은 지역사회에서 일정 규모 이상의 재난이 발생하였을 때 재난관리체계 측면에서 기관 간 협력을 살펴볼 필요가 있기 때문이다.

세 번째, 소방 거버넌스의 공식적 측면인 법령, 조직 및 예산, 추진체계 현황 자료를 수집하고 분석한다. 자료의 신뢰성과 정확성을 확보하기 위하여 복수의 문헌 확인을 통해 자료를 수집한다.

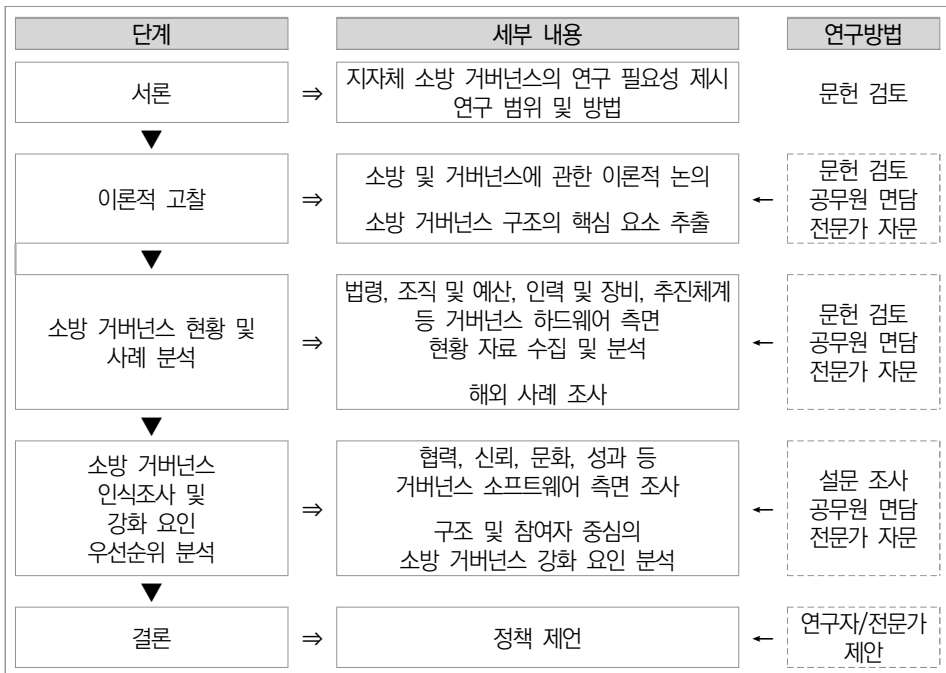
네 번째, 미국, 일본 등 선진국의 소방과 관련된 정책과제와 소방의 연계 및 협력 추진 과정에 대하여 살펴본다. 아울러 복합시설 또는 다중이용시설 화재 사례를 중심으로 사고 원인, 예방 및 대응 과정에서의 문제점 등을 살펴본다.

다섯 번째, 소방 거버넌스의 비공식적 측면인 협력, 신뢰, 문화, 성과 인식 등을 조사하고 소방 거버넌스 구조 및 참여자 관점에서 소방 거버넌스에 영향을 주는 요인들의 우선순위를 분석한다.

마지막으로, 상기 분석을 통해 소방 거버넌스의 핵심 요인을 중심으로 소방 거버넌스 강화 방안을 도출하고 소방 거버넌스 법·제도적 절차(법령 및 매뉴얼)에 반영할 수 있는 정책적 시사점을 모색한다.

연구의 전 과정에 걸쳐서 전문가 자문회의를 수시로 개최하여 지방자치단체 소방 거버넌스 강화 방안을 위한 의견을 수렴한다.

그림 1-1. 연구의 흐름도





# 소방 거버넌스에 대한 논의

제1절 소방 관련 이론적 논의

제2절 거버넌스 관련 이론적 논의

제3절 소방 거버넌스의 개념 및 유형

제4절 소방 거버넌스 강화의 영향 요인

제5절 연구의 초점 및 분석틀



## 제2장

# 소방 거버넌스에 대한 논의

## 제1절 소방 관련 이론적 논의

### 1. 소방의 개념 및 유형

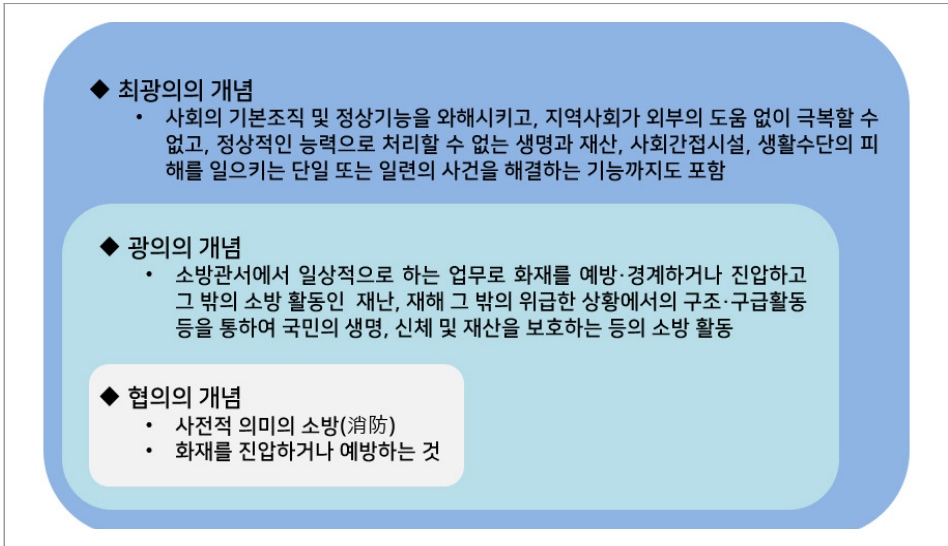
#### 1) 소방의 개념

협의의 개념으로 사전적 의미의 소방(消防)은 화재를 진압하거나 예방하는 것을 의미한다. 위키백과 사전에 따르면 소방이란 소방관서에서 일상적으로 하는 업무로 화재를 예방·경계하거나 진압하고 그 밖의 소방 활동, 즉 재난, 재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하는 등의 소방 활동을 의미한다. 이 정의는 광의의 개념으로 국가 기능의 확대와 국민의 소방 서비스에 대한 수요가 증대됨에 따라 소방의 영역이 화재 예방 및 경계, 혹은 화재 진압에서 화재를 포함한 모든 재해 및 재난 발생 시 인명 구조, 구급 및 응급환자 이송 업무 등으로 확대된 것으로 볼 수 있다.

재난환경 변화에 따른 소방 기능 및 역할의 다변화로 인하여 소방조직의 업무는 단순 화재 중심에서 초 광역단위 구조·구급, 생활안전, 화학사고 등으로 확장되어 왔다. 이처럼 소방조직의 활동 범위가 다양화되고 국민의 소방에 대한 수요가 증가됨에 따라 소방의 의미도 소방기관이 국민 요구에 대한 재화와 용역의 제공이라는 것과 소방의 인적·물적 자원관리로 확대되었다. 이러한 관점에서 소방은 소방기본법에 따라 소방기관의 활동보다 각종 인위적 재난 및 자연적 재해 등과 연관 있는 확장된 업무까지도 포함하는 것으로 영역이 확대되었다.

최광의의 의미에서 소방은 사회의 기본조직 및 정상 기능을 와해시키고, 지역사회가 외부의 도움 없이 극복할 수 없으며, 정상적인 능력으로 처리할 수 없는 생명과 재산, 사회간접시설, 생활수단의 피해를 일으키는 단일 또는 일련의 사건을 해결하는 기능까지도 포함한다고 볼 수 있다.

그림 2-1. 소방의 개념(협의, 광의, 최광의)



## 2) 화재의 유형

협의의 소방은 화재를 진압하거나 예방하는 것을 의미한다. 화재는 사전적 의미로 ‘불로 인한 재난’이다(국립국어원, 2020). 다시 말하면 협의의 소방은 불로 인한 재난을 진압하거나 예방하는 것을 의미한다. 불에 의한 재난, 즉 화재는 사람의 의도에 반하거나 고의에 의해 발생하는 연소 현상으로서 소화 설비 등을 사용하여 소화할 필요가 있거나 또는 사람의 의도에 반해 발생하거나 확대된 화학적인 폭발 현상을 의미한다(소방청, 2018).

화재는 발생한 처중에 따라 건축·구조물 화재, 자동차·철도차량 화재, 위험물·가스 제조소 등 화재, 선박·항공기 화재, 임야 화재, 기타 화재로 분류되고 있다(소방교육훈련발전위원회, 2015).



표 2-1. 발생 처중에 따른 분류 및 내용

구분	내용
건축·구조물	건축물, 구조물 또는 그 수용물이 소손된 것
자동차·철도차량	자동차, 철도차량 및 피견인 차량 또는 그 적재물이 소손된 것
위험물·가스제조소 등	위험물제조소 등, 가스제조·저장·취급시설 등이 소손된 것
선박·항공기	선박, 항공기 또는 그 적재물이 소손된 것
임야	산림, 야산, 들판의 수목, 잡초, 경작물 등이 소손된 것
기타	위 내용에 해당하지 않는 화재

자료: 화재조사 및 보고규정 제28조(화재의 유형)

화재는 긴급 상황보고 여부에 따라 대형화재, 중요화재, 특수화재로 구분된다(소방교육 훈련발전위원회, 2015). 대형화재는 인명피해가 사망 5명 이상이거나 사상자 10명 이상 발생화재 또는 재산피해 50억 원 이상 추정되는 화재를 의미한다. 중요화재는 관공서, 학교, 정부미 도정공장, 문화재, 지하철, 지하구 등 공공건물 및 시설의 화재와 관광호텔, 고층건물, 지하상가, 시장, 백화점, 대량위험물 제조·저장·취급 장소, 대형화재취약대상 및 화재경계지구 화재, 이재민 100명 이상 발생화재를 의미한다. 특수화재는 철도, 항구에 매어둔 외항선, 항공기, 발전소 및 변전소의 화재와 특수사고, 방화 등 화재 원인이 특이하다고 인정되는 화재, 그리고 외국공관 및 그 사택의 화재, 기타 대상이 특수하여 사회적 이목이 집중될 것으로 예상되는 화재를 의미한다.

표 2-2. 긴급 상황보고 여부에 따른 구분

구분	내용
대형화재	인명피해가 사망 5명 이상이거나 사상자 10명 이상 발생화재 또는 재산피해 50억 원 이상 추정되는 화재를 말함
중요화재	관공서, 학교, 정부미 도정공장, 문화재, 지하철, 지하구 등 공공건물 및 시설의 화재와 관광호텔, 고층건물, 지하상가, 시장, 백화점, 대량위험물 제조·저장·취급 장소, 대형화재 취약대상 및 화재경계지구 화재, 이재민 100명 이상 발생화재를 말함

구분	내용
특수화재	철도, 항구에 메어둔 외항선, 항공기, 발전소 및 변전소의 화재와 특수사고, 방화 등 화재 원인이 특이하다고 인정되는 화재, 그리고 외국공관 및 그 사택의 화재, 기타 대상이 특수하여 사회적 이목이 집중될 것으로 예상되는 화재를 말함

## 2. 법제상 소방 개념의 변천

법제상 소방의 의미가 어떻게 변천되어 왔는지 살펴보면, 1958년 소방법 제정으로 소방은 화재뿐만 아니라 풍·수·설해까지 포함한 자연재난의 예방과 대비까지 포함하였다. 소방은 화재 진압이라는 의미에서 사회적 소방 수요의 증가와 소방조직의 발달로 화재의 예방·경계·진압이라는 개념으로 확대되었고, 1958년 소방법이 제정된 때에는 화재뿐만 아니라 풍·수·설해까지 포함한 자연재난의 예방과 대비까지 포함한 개념이 되었다.

1983년 소방법 개정으로 구급 업무를 소방의 기본 업무로 법제화하였으며, 1988년 구조업무로 확대되었다. 1982년 일부 소방서에서 119 구급대를 설치하여 구급 업무를 실시하였고, 1983년 12월 31일에 소방법을 개정하여 구급 업무를 소방의 기본 업무로 법제화하였다. 경제성장과 더불어 삶의 질이 향상되면서 안전에 대한 수요가 증가하였으며, 복잡한 사회구조만큼이나 다양한 사고가 발생하여 높은 수준의 전문성을 갖추고 고도로 훈련된 구조대가 필요하게 되었다. 1988년 서울올림픽을 계기로 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 수원 등을 중심으로 구조대를 설치하여 인명 구조 활동을 수행하게 되었다.

2012년에는 소방의 영역이 생활안전 업무로 확대되었다. 119로 접수되는 각종 생활안전 사고가 급증하고 생활수준의 향상으로 안전 욕구가 증가함에 따라 일선 소방관서에서는 2012년부터 생활안전 소방 서비스 제공을 위해 119생활안전대를 조직하여 운영하고 있다.

현재 소방기본법에서 소방과 관련된 사항을 어떻게 규정하고 있는지 살펴보면 다음과 같다. 소방기본법 제1조는 ‘화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다’고 규정하여 소방의 목적을 명확히 제시하고 있다. 이처럼 소방기본법상 소방은 화재를 포함하여 모든 재해 및 재난 발생 시 인명 구조, 구급 및 응급환자 이송 업무 등도 포함하고 있다.

소방기본법 제16조(소방활동)에 따르면 소방 활동은 화재 진압, 인명 구조·구급 등 소방에 필요한 활동 등을 포함한다. 소방기본법 제16의 2(소방지원활동)에 따르면 소방지원 활동에는 산불에 대한 예방·진압 등 지원 활동, 자연재해에 따른 급수·배수 및 제설 등 지원 활동, 집회·공연 등 각종 행사 시 사고에 대비한 근접대기 등 지원 활동, 화재, 재난·재해로 인한 피해복구 지원 활동 등이 해당한다. 소방기본법 제16조의3(생활안전활동)에 따르면 생활안전활동은 붕괴, 낙하 등이 우려되는 고드름, 나무, 위험, 구조물 등의 제거 활동, 위해동물, 벌 등의 포획 및 퇴치 활동, 끼임, 고립 등에 따른 위험제거 및 구출 활동, 단전사고 시 비상전원 또는 조명의 공급, 그 밖에 방치하면 급박해질 우려가 있는 위험을 예방하기 위한 활동을 포함하고 있다.

구조와 구급에 대한 법적 정의는 119구조·구급에 관한 법률 제2조(정의)에서 규정하고 있다. 119 구조·구급에 관한 법률 제2조(정의) 제1호에 따르면, 구조란 위급한 상황에서 외부의 도움을 필요로 하는 사람의 생명, 신체 및 재산을 보호하기 위하여 수행하는 모든 활동을 의미한다. 동법 제2조(정의) 제3호에 따르면, 구급이란 응급환자에 대하여 행하는 상담, 응급 처치 및 이송 등의 활동을 의미한다.

### 3. 소방의 특징

소방은 경찰, 국방과 함께 대표적인 공공재이다. 선행연구들에 따르면 소방은 위험성, 긴급성, 가외성, 전문성, 규제성 등의 특징을 가지고 있다(이재은 외, 2006).

첫째, 화재, 구조, 구급 등 재난 현장에서 위험에 노출되어 있어 위험에 대비하면서 재난에 대응하여야 하는 위험성을 지니고 있다. 둘째, 화재 등 재난 발생 시 신속하게 처리하지 못하고 지연될 경우 대형사고로 이어질 가능성이 높기 때문에 신속하게 출동하여 재난에 대응해야 하는 긴급성을 가지고 있다. 셋째, 불확실한 재난에 대비하는 특성을 가지고 있기 때문에 가외성의 논리에 따라 충분한 현장 인력과 장비가 갖추어져 있어야 한다. 넷째, 소방은 전기, 가스, 화학, 건축 등 다양한 지식이 필요한 분야이며, 화재 등 다양한 재난 현장에서 신속하게 화재 진압, 인명 구조, 응급 처치 등을 위해 전문성을 요구한다. 다섯째, 화재 발생 시 안전을 확보하기 위한 인허가 등의 규제기능을 수행한다. 이러한

소방이 가지는 특성 때문에 화재 등 재난의 해결에는 많은 기관들이 관련되어 있으며 서로의 협력 및 협조를 통해서 신속한 해결이 가능하다.

#### 4. 소방과 재난의 관계

재난 및 안전관리기본법상 재난은 크게 자연재난과 사회재난으로 구분하며, 대한민국의 영역 밖에서 대한민국 국민의 생명·신체 및 재산에 피해를 주거나 줄 수 있는 재난으로서 정부 차원에서 대처할 필요가 있는 재난에 대비하기 위한 해외재난은 별도로 구분하고 있다.

사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공 및 해상사고 포함)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 일정 규모 이상의 피해와 에너지·통신·교통·금융·의료·수도 등 국가기반 체계의 마비, 감염병의 예방 및 관리에 관한 법률에 따른 감염병 또는 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해로 정의하고 있다. 앞에서 살펴보았던 것과 같이 협의의 소방은 화재를 진압하거나 예방하는 것을 의미하며, 광의의 소방은 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난 발생 시 인명 구조, 구급 및 응급환자 이송 업무 등을 포함하고 있다. 따라서 협의의 소방은 재난안전법상 사회재난의 일종이다.

화재는 재난 및 안전관리 기본법상 재난 과정의 관리시기를 기준으로 화재 예방, 화재 대비, 화재 대응, 화재 복구로 나눌 수 있다. 예방은 질병이나 재해 따위가 일어나기 전에 미리 대처하여 막는 일, 대비는 앞으로 일어날지 모르는 어떠한 일에 대응하기 위하여 미리 준비하는 일, 대응은 어떠한 일이나 사태에 맞추어 태도나 행동을 취하는 일, 복구는 손실 이전의 상태로 회복하는 일을 의미한다(국립국어원, 2020).

따라서 사전적 의미로 화재 예방은 ‘불로 인한 재난이 일어나기 전에 미리 대처하여 막는 일’, 화재 대비는 ‘앞으로 일어날지 모르는 화재에 대응하기 위하여 미리 준비하는 일’, 화재 대응은 ‘불로 인한 재난에 맞추어 취하는 태도나 행동’, 그리고 화재 복구는 ‘화재로 인한 손실 이전의 상태로 회복하는 일’을 의미한다.

표 2-3. 재난 과정에 따른 구분

화재	불로 인한 재난
예방	질병이나 재해 따위가 일어나기 전에 미리 대처하여 막는 일
대비	앞으로 일어날지 모르는 어떠한 일에 대응하기 위하여 미리 준비하는 일
대응	어떤 일이나 사태에 맞추어 태도나 행동을 취하는 일
복구	손실 이전의 상태로 회복하는 일

자료: 국립국어원 표준국어대사전<sup>1)</sup>(2020)

화재는 사회 재난의 한 유형으로 재난 및 안전관리 기본법상 재난관리의 논리를 따르고 할 수 있다. 재난관리는 재난안전법상 재난 과정을 재난 발생 시점이나 관리시기를 기준으로 예방, 대비, 대응, 복구의 4단계로 제시하고 있다. 이러한 재난의 생애주기에 따른 분류는 재난 발생 이전 단계와 이후 단계로 구분하고 있다. 각 단계는 단절된 과정이 아니라 연계된 과정적 성격을 갖고 있다. 재난관리 과정에서 예방, 대비, 대응, 복구는 단일 직선으로 연결되는 것이 아니라, 각 단계의 초기와 종기가 중첩되기 때문에(조선희, 2016), 이 개념적 정의는 예방, 대비, 대응, 복구를 모두 포괄하고 있다고 할 수 있다.

화재의 경우도 화재 예방, 화재 대비, 화재 대응, 화재 복구가 개별적인 단계이기 보다는 하나의 시스템에서 통합적으로 작동할 수 있으며 각각 단계별로 역할체계가 분명하게 정의되어야 한다. 즉, 각 단계별 진행 결과는 다음 단계의 활동에 영향을 미치며, 각 단계별 노력 및 노하우는 화재를 예방하고 진압하는 활동에 도움을 주게 된다.

1) <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>

## 제2절 거버넌스 관련 이론적 논의

### 1. 거버넌스의 개념

사전적 의미로 거버넌스는 공동의 목표를 달성하기 위하여 주어진 자원 제약하에서 모든 이해 당사자들이 책임감을 가지고 투명하게 의사결정을 수행할 수 있게 하는 제반 장치를 의미한다(네이버 어학사전, 2020). 다른 정의에 따르면, 거버넌스는 과거의 일방적인 정부 주도적 경향에서 벗어나 정부, 기업, 비정부기구 등 다양한 행위자가 공동의 관심사에 대한 네트워크를 구축하여 문제를 해결하는 새로운 국정운영의 방식을 의미한다고 정의하고 있다(위키백과, 2020). 행정학 전자사전은 거버넌스에 대하여 유엔개발계획의 정의를 차용하여 “한 국가의 여러 업무를 관리하기 위하여 정치, 경제 및 행정적 권한을 행사하는 것”이라고 정의하였다. 이러한 정의에 따르면 거버넌스는 시민들과 여러 집단이 자신들의 이해관계를 밝히고 그들의 권리를 행사하며, 자신들의 의무를 다하고, 그들 간의 견해 차이를 조정할 수 있는 복잡한 기구와 과정 등의 제도로써 구성된다(UNDP, 1997).<sup>2)</sup>

학문 분야마다 거버넌스를 어떻게 정의를 내리고 있는지 살펴보면, 행정학에서는 거버넌스가 새로운 국가통치행위 및 방식을 의미하는 국정 관리로 해석되고 있으며(정정길, 2006: 518-563) 정치학에서는 다원적 주체들 간의 협력적 통치방식을 의미하는 네트워크 통치와 협력적 통치로 정의된다(조명래, 1999: 39). 그리고 제도주의 경제학에서는 공동체적 자율관리체계로서의 거버넌스의 역할을 논의하면서 이를 자치체계 또는 자치제도로 번역하고(Ostrom, 1990), 사회학에서는 국가나 시장과 구별되는 사회의 자연스러운 조정양식의 원형(Jessop, 1998: 31)이나 자기조직적 네트워크(Rhodes, 1996) 등으로 정의하고 있다(정정길, 2006: 518-563; 조명래, 1999: 39; Ostrom, 1990; Jessop, 1998: 31; Rhodes, 1996; 윤은기, 2016: 53에서 재인용).

일반적으로 학자들 간에 거버넌스의 정의는 합의되지 않은 채 다양한 정의가 존재한다. 이 같은 이유는 학자들 간에 추구하는 거버넌스의 개념이 포괄하는 범위가 넓고 다양하기

2) 한국행정학회 행정학전자사전. [http://www.kapa21.or.kr/data/kapa\\_dictionary\\_view.php?num=150&page=1&term\\_cate=&term\\_word=governance&term\\_key=&term\\_auth=](http://www.kapa21.or.kr/data/kapa_dictionary_view.php?num=150&page=1&term_cate=&term_word=governance&term_key=&term_auth=)

때문이다. 개념의 다양성과 다층성으로 인하여(유재원·홍성만, 2004; 이명석, 2002) 거버넌스는 실제 의사결정과 집행 과정에서 다양한 방식으로 인식될 수 있다. 국내외 거버넌스 연구자들이 정의한 거버넌스를 접근하는 데 있어 일반적으로 광의의 거버넌스와 협의의 거버넌스로 정의를 나누어 접근한다(Rhodes, 1996; 김석준 외, 2000; 김정렬, 2000; 이명석, 2002; 최성욱, 2003).

### 1) 광의의 거버넌스

광의의 거버넌스는 거버넌스를 참여자들 간에 관련된 문제를 해결하는 데 있어, 특정한 형태의 해결 방법을 뜻하기보다, 거버넌스가 원래 갖고 있는 어원의 의미인 문제를 해결하는 다양한 방법들을 포괄하는 개념으로 바라본다(이명석, 2002; Hufty, 2011).

Hufty(2011)는 거버넌스가 다양한 주체 혹은 공식적·비공식적 형태(법, 규범, 권력, 언어 등)에 의해서 이루어지는 거버닝의 모든 과정을 의미한다고 하였다. 이러한 과정은 사회적 규범 및 기제의 창조, 강화, 재생산 등 공동의 문제에 대한 행위자 간 상호작용과 의사결정 과정으로 볼 수 있다. 같은 맥락에서 Bevir(2012)는 거버넌스를 공식적·비공식적 수단을 활용하여 거버닝하는 모든 과정을 의미하는 것으로 정의하였다.

이와 같은 거버넌스 정의는 거버넌스가 본래 사용되던 측면인 '구성원들의 권리, 의무 등을 규정하는 규칙에 의한 지배(rule of law)'에 초점을 맞추는 것이다(Rosenau, 1992; Lynn et al., 2001). 이 경우 거버넌스가 포함하는 범위는 기존의 영역 간 경계에 한정되지 않는다. 즉 거버넌스는 크기에 있어 지역 및 국가 단위를 넘을 수 있고, 참여자에 있어 정부 뿐 만이 아닌 비정부 이해관계자들을 포함한다(Rhodes, 2007; 김석준 외, 2000; 김정렬, 2000). 광의의 정의에 기초해서 거버넌스를 설명할 경우, 거버넌스 내에 참여하는 구성원들의 범위는 '법 또는 규정에 따라 주어진 권한과 의무를 준수하는 구성원'이 된다.

따라서 광의의 정의에 기초할 경우 문제의 초점에 따라 다양한 거버넌스가 존재할 수 있다. 예를 들어 행정의 관리적 차원에서 투명성, 책임성에 초점을 맞춘 최소 국가(the minimal state)나 기업지배구조(corporate governance) 거버넌스의 유형들이 있으며, 효율성에 초점을 맞춘다면 신공공관리론(new public management)이나 사회-사이버네틱 체계(socio-cybernetic system) 등이 있다. 또한 사회문제의 해결을 네트워크에 초점을 맞춰

접근할 경우 자주성을 지닌 자기조직화된 네트워크(self-organizing network) 등을 예로 들 수 있다(Rhodes, 2007; 한창목, 2017).

## 2) 협의의 거버넌스

협의의 거버넌스는 거버넌스를 '어떤 국가의 정부를 포함한 참여자들 간 공동문제를 해결하기 위한 의사결정 및 집행 등에 관한 전반적인 과정'으로 보는 것이다(World Bank, 1992; UNDP, 1997; Pierre, 2000; Kooiman, 1993; Lynn et al., 2000; 이명석, 2002). 이때의 거버넌스는 국가의 공동문제 해결을 위한 참여자들 간에 권력이 행사되는 방법(World Bank, 1992)으로써, 관리를 위한 경제적·정치적·행정적 권한을 행사하는 것이다(UNDP, 1997). 또한, 협의의 거버넌스의 경우 거버넌스의 목표는 공동문제에 참여한 정부 및 정치적 이해관계자, 이익집단, 시민사회 등 다양한 행위자들이 가진 목적을 조정하고 일관성을 유지할 수 있는 구조 및 시스템을 만드는 것이다(Kooiman, 1993; Pierre, 2000). 협의로 정의하는 경우 거버넌스는 법률의 레짐, 행정규칙, 법의 지배, 그리고 정부 활동을 제한하거나 가능하게 하는 활동으로 공적 지원이 되는 재화와 서비스의 생산 및 전달에 관련된 과정으로 정의될 수 있다. 협의의 거버넌스의 경우 문제의 속성, 거버넌스 참여자들 간 관계, 환경 맥락의 특성에 따라 문제 해결을 위한 다양한 방안들이 존재한다.

우리나라에서 논의되는 거버넌스는 광의의 거버넌스보다는 협의의 거버넌스 측면에서 기존의 정부(government)와 비교하는 경우가 많다. 이는 '정부에서 거버넌스로(from government to governance)'라는 표어로 대표되며, 문제를 해결하는 변화된 정부의 역할을 의미한다(Bonnafous-Boucher, 2005; Frahm & Martin, 2009; Lievens, 2015). 기존의 정부와 거버넌스를 비교할 경우, 거버넌스는 정부보다 포괄적인 관점으로서 공공 행위자들에게만 국한되지 않으며(Kickert et al., 1997), 거버넌스는 공동의 문제 해결을 위한 규칙과 집합적 행동을 위한 기반이 된다(Milward & Provan, 2000). 따라서 거버넌스는 새로운 국정운영 방법으로써의 정부의 역할 변화, 혹은 공공문제 해결에 있어 변화된 규칙 및 새로운 접근 방법을 의미한다(Rhodes, 1996; 이명석, 2002).



### 3) 선행 연구

다음은 국내 학자들이 소개하고 있는 거버넌스의 정의에 대하여 살펴보도록 한다. 국내 연구에서 거버넌스의 정의에 대한 대표적인 연구자들로는 김석준 외(2000), 김정렬(2000), 이명석(2002) 등이 있다. 이들은 공통적으로 거버넌스가 등장하게 된 이유를 국가의 역할 변화에서 찾고 있다. 즉, 거버넌스는 사회문제 해결 과정에 있어 정부 능력의 한계 및 실패를 경험한 이후, 전통적 정부이론의 한계에서 벗어나 시민사회와 정부부문 간의 상호작용 및 협력에 의하여 사회문제를 해결해야 한다는 행정개혁 요구에서 비롯되었다는 점이다(김석준 외, 2000; 김정렬, 2000; 이명석, 2002; 공동성·윤기웅, 2018).

그러나 국내에서 거버넌스가 등장하게 된 주된 원인에 대해서는 견해를 달리하기 때문에, 구체적인 정부의 역할 변화에 대해서는 차이를 보인다. 예를 들어 거버넌스가 등장하게 된 배경에 대해 '복지국가의 위기'에 대한 정부 혁신의 방향으로 보는 경우 거버넌스는 "기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책 행위자 간 상호작용의 네트워크"로서(김정렬, 2000: 24에서 인용), 신공공관리와 정책 네트워크 이론을 상호 보완적으로 결합한 개념이 된다. 한편 신자유주의 및 발전주의 패러다임의 한계를 극복하기 위한 대안으로 보는 경우 거버넌스는 복합 조직 또는 네트워크로서 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인 상호의존성에 기반하여 협력하도록 하는 제도 및 조정 형태로서(김석준 외, 2000), 우리나라의 역사적, 구조적, 정치경제적 맥락을 고려한 정부 혁신 및 행정관리 혁신의 개념이 된다. 마지막으로 본래 용어가 내포하고 있는 공통문제 해결 기제로서 바라볼 경우 거버넌스는 '사회문제가 해결되고 사회가 관리되는 방법 전체를 총칭'하는 것으로서(이명석, 2002), 사회문제 해결을 위해 공공의 재화와 용역을 활용하기 위한 메타정책(meta-policy)<sup>3)</sup>으로 볼 수 있다.

국내외 연구자들의 거버넌스 연구를 종합할 때, 연구자들이 바라보는 관점에 따라 거버넌스의 정의는 차이를 보인다. 그러나 공통적으로 연구자들은 정부의 바람직한 미래상 및 역할의 변화를 거버넌스의 주된 요소로 삼고 있음을 알 수 있다. 이는 구체적 사안별

3) 메타정책(meta-policy): 국가 전체적 차원에서 사회문제 해결을 위해 정부가 사용하는 정책목표 조정, 정책 결정, 정책 평가, 환류 등을 포괄하는 개념(Williams, 2001)

거버넌스에 있어 정부의 구조, 업무 수행 방법 및 역할과 관련된 다양한 유형의 거버넌스가 나타날 수 있다는 것을 의미한다. 지금까지의 논의를 바탕으로 기존의 거버넌스에 대한 국내외 학자들의 개념적 정의를 정리하면 다음의 <표 2-4>와 같다.

**표 2-4. 거버넌스의 개념**

제안자	개념 정의
Kooiman (1993)	거버넌스는 사회-정치적 시스템에서 모든 관련 행위자들의 상호 개입 노력의 공통된 산출 혹은 결과로서 패턴이나 구조를 의미
Kickert et al. (1997)	거버넌스는 공공 행위자들에게만 국한되지 않으며, 모든 행위자들이 거버넌스에 포함되며, 정부가 단독으로 하는 것이 아닌 다양한 행위자들이 거버넌스에 관여하기 때문에 이들의 다양한 행동은 거버넌스에 영향을 미침
Pierre (2000)	거버넌스는 정치적 행위자와 기관, 이익집단, 시민사회, 비정부, 초국가 조직 등 다양한 행위자들이 가진 목적과 목표의 조정 및 일관성 유지를 의미한다.
Lynn Heinrich and Hill (2000)	거버넌스는 법률의 레짐, 행정규칙, 법의 지배, 그리고 정부 활동을 제한, 처방, 가능하게 하는 활동으로 이는 공적으로 지원되는 재화와 서비스의 생산과 전달에 관해 광범위하게 정의될 수 있음
Milward Provan (2000)	거버넌스는 정부보다 포괄적인 관점에서 이해될 수 있음. 정부는 행정부, 입법부, 사법부 등 국가의 공식적 기관에 의한 합법적 강제력에 의한 독점을 의미하는 반면, 거버넌스는 보다 정돈된 규칙과 집합적 행동을 위한 조건을 창조함. 거버넌스는 공공 영역뿐만 아니라 민간, 비영리 영역의 행위자들을 포함함
김석준 외 (2002)	네트워크의 특성을 지닌 복합조직으로 다양한 행위자들이 자발적으로 신뢰를 기반으로 상호 호혜적인 관계를 통해 협력하도록 하는 제도 및 조정 형태
이명석 (2002)	사회문제가 해결되고 사회가 관리되는 방법 전체를 총칭
김정렬 (2004)	기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책 행위자 간 상호작용의 네트워크

거버넌스 논의에 있어 주의할 점은, 거버넌스는 국가별 정치·행정적 맥락에 대한 고려 없이 적절히 이해될 수 없다는 점이다(공동성·윤기웅, 2018). 특히 통상적으로 제시되는 거버넌스 개념 정의는 미국 및 유럽의 선진국들에서 나타난 다양한 공공문제 해결 실패 현상을 설명하기 위해 제시되었기 때문에, 국내의 정치·행정적 맥락을 고려하지 않은 채 이를 그대로 인용해 사용하는 것은 거버넌스가 논의된 이유를 제대로 이해했다고 보기 어렵다.

따라서 거버넌스 정의를 사용하는 데 있어 어원이나 미국 및 유럽 국가들의 학자들의 정의에 의존하기보다는, 국내의 학자들 및 실무자들이 거버넌스를 어떤 의미로 활용하는지를 고려할 필요가 있다.

## 2. 거버넌스의 유형

앞서 설명한 바와 같이 거버넌스의 정의가 맥락에 따라 다의적이고 모호한 만큼, 거버넌스 유형 역시 다양하게 논의될 수 있다. 이것은 학자들이 거버넌스 유형을 논의하는 데 있어서 자국에서 나타난 거버닝 이슈들에 따라 그 유형을 분류하였기 때문이다. 예를 들어 1990년대에 Rhodes(1996)는 거버넌스를 작은 정부, 기업 거버넌스, 신공공관리, 좋은 거버넌스, 사회적 사이버네틱스 시스템, 자율 네트워크 등 6가지로 분류하여 설명하였다. 그러나 이와 같은 거버넌스 유형은 외국의 사례를 통해 도출된 유형이기 때문에 한국의 정치·사회적 맥락을 고려하지 않았다는 한계가 있다. 이러한 문제 인식에서 출발하여 공동성·윤기웅(2018)은 국내의 다양한 거버넌스 사례들을 메타 분석하여 한국의 정치·사회적 맥락에 부합하는 거버넌스 유형을 제시하였다.

공동성·윤기웅(2018)은 적법성, 성과, 합의를 기준으로 거버넌스를 크게 법적/관료제적 거버넌스, 성과 중심적/관리적 거버넌스, 합의 지향적/정치적 거버넌스 등 3가지 유형으로 구분하였다(공동성·윤기웅, 2018, pp.41~44). 이러한 유형의 구분은 Rosenbloom(1983)이 제시한 법적, 관리적, 정치적 접근법과 맥락을 같이한다.

## 1) 법적/관료제적 거버넌스

법적 거버넌스는 Weber(1946)의 관료제에 가까운 거버넌스 유형이다. 법적 거버넌스에서는 참여자들의 관계가 위계적이며, 의사결정 및 집행이 이미 법이나 규칙으로 규정되어 있다. 따라서 담당자들은 사전에 정해진 법령이 요구한 대로 의사결정을 하므로 해석적 의사결정을 하게 된다.

법적 거버넌스에서 관료는 제한된 재량권을 갖는다. 이는 재량권의 행사에 있어 보편타당성에 입각해 재량을 행사해야 함을 뜻한다. 구체적으로 재량을 행사하는 일반 행정가는 법령에 대한 전문지식을 갖춘 자를 임명해야 한다. 또한, 일반 행정가들의 의사결정이 개인적 일탈이나 재량의 남용으로 인해 영향을 받지 않도록 상급자의 감독과 같은 제도적 보완책을 마련해야 한다.

이러한 법적 거버넌스는 각 국가의 법치주의 성숙도 및 관료의 역량에 따라 거버넌스의 결과가 달라질 수 있다. 즉 법적 거버넌스에서는 관료가 누구든지 동일한 결과가 도출되는 직무 중심적인 경우와, 개별 관료의 의지에 따라 다른 의사결정이 도출되는 관료 중심적인 경우로 구분될 수 있다. 현실에서 법적 거버넌스의 모습은 직무 중심과 관료 중심 거버넌스 결과들 사이에 존재한다.

## 2) 성과 중심적/관리적 거버넌스

성과 중심적 거버넌스는 의사결정에 있어 사업목표를 얼마나 효율적으로 달성하는지에 초점을 맞춘다. 따라서 거버넌스의 참여자들은 법적 거버넌스보다 상대적으로 상당한 재량권을 부여받을 수 있다. 따라서 담당자가 의사결정 및 집행에 있어 성과가 더 향상될 수 있다면, 규정된 법령의 해석/적용을 상당히 재량적으로 할 수 있다.

성과 중심적 거버넌스는 더 효과적인 성과를 도출하기 위해 의사결정에 있어 분야별 전문가들이 참여한다. 따라서 성과 중심적 거버넌스의 의사결정 과정은 과학적·합리적이어야 하며, 참여자들 간에 수평적 관계가 요구된다.

이를 위해, 성과 중심적 거버넌스의 참여자들은 일반 행정가보다는 해당 분야의 전문가가 되어야 한다. 이 같은 성과 중심적 거버넌스가 성공적인 결과를 갖기 위해서는, 해당

국가의 전문가주의(professionalism)의 성숙도에 달려있다. 즉, 해당 분야에 있어 전문가 집단의 존재와 역할 및 이 같은 전문가를 적극적으로 활용하려는 정부의 의지 등이 중요한 영향을 미친다.

### 3) 합의 지향적/정치적 거버넌스

합의 지향적 거버넌스는 해당 사안에 참여한 이해관계자들 간의 의견 조정에 초점을 맞춘 거버넌스 유형이다. 예를 들어, 파업이나 시위 등과 같이 의사결정에 있어 참여자들 간에 이해관계 및 가치 간의 대립으로 인한 높은 갈등이 유발될 수 있는 사안들이 있다. 이러한 경우에는 갈등의 정도를 낮추고 참여자들 간에 적정한 선에서 합의를 이끌어 낼 수 있는 역량이 합의 지향적 거버넌스에 참여한 관료에게 요구된다. 이때, 합의 지향적 거버넌스는 참여한 관료가 어떤 역할을 맡느냐에 따라 반영적(Reflective)·포용적(Inclusive)·대립적(Adversarial) 거버넌스로 세분화할 수 있다.

반영적 거버넌스는 거버넌스 내 의사결정 과정에 참여하는 이해관계자들이 자신의 의견을 적극적으로 표명할 수 있는 거버넌스이다. 이 경우 의사결정의 결과는 해당 거버넌스에 참여한 관료의 재량에 달려 있다. 포용적 거버넌스는 해당 사안의 의사결정으로 인해 영향을 받는 이해관계자 중 약자의 입장을 적극적으로 반영하는 유형이다. 이와 같은 경우, 관료는 거버넌스 내 의사결정 과정에 있어 사회적 약자의 입장을 적극적으로 찾아서 수용하게 된다. 대립적 거버넌스는 사안에 참여한 이해관계자들의 힘이 비슷하여 장기적인 대립관계가 유지되고 있는 경우이다. 이 경우 의사결정의 결과는 참여자들에게 윈윈(win-win) 보다는 제로섬(zero-sum)이 될 가능성이 높다. 따라서 해당 거버넌스에 참여한 관료는 공익을 고려하여 집단 간 갈등을 완화시키는 방향으로의 의사결정 방식이 요구된다.

지금까지 논의한 법적·성과 중심적·합의 지향적 거버넌스의 유형은 의사결정 및 집행 과정에 있어 결과물, 속성, 의사결정 주체, 관료의 역할, 의사결정 방식, 행위자 간 관계에 차이를 지닌다. 이를 종합하면 다음의 <표 2-5>와 같다.

**표 2-5. 거버넌스의 유형**

구분	법적·관료제적	성과 중심적·관리적	합의 지향적·정치적
결과물	적법성	성과	합의
속성	법치적	관리적	정치적
의사결정 주체	관료	관료 + 전문가	관료 + 참여자 다수
관료의 역할	법 해석	관리자	촉진자
의사결정 방식	해석적	과학적/합리적	참여적/토론적/정치적
행위자 간 관계	위계적	독립적/수평적	상호관계적/수평적

자료: 공동성·윤기웅(2018). 공공 거버넌스의 유형: 모델링을 위한 메타분석을 중심으로. p.41.

## 제3절 소방 거버넌스의 개념 및 유형

### 1. 소방 거버넌스의 개념

학술적 측면에서 소방 거버넌스에 대한 연구는 아직 충분히 이루어지지 못한 상태이다. 이것은 소방이 갖고 있는 특수성에서 기인한다고 볼 수 있다. 소방은 현장성, 전문성, 가의성, 신속·정확성, 위험성 등의 특성을 갖고 있다(전국대학소방학과 교수협의회 편, 2008; 이재은, 2009).

특히 우리나라의 경우 거버넌스 연구를 주로 재난관리에 있어 정부·시장·시민사회가 서로 협력하는 경우를 대상으로 하다 보니, 소방 거버넌스에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한 상태이다(김중구, 2010). 아직까지 국내에서 소방 정책 전반을 대상으로 한 소방 거버넌스를 다룬 연구는 소방 거버넌스를 ‘소방 정책에 필요한 의사결정 및 집행 등에 관한 모든 활동’으로 본 김중구(2010)의 연구가 유일하다. 그러나 이 연구는 실제 소방 정책의 경험적 측면을 고려하지 않고 규범적인 입장에서 접근했다는 점에서 한계를 지닌다.

국외의 경우도 소방 정책의 특수성으로 인해 일반 거버넌스 연구에 비해 논의가 부족한 실정이다. 다만 실제 소방 거버넌스를 실무에서 사용하고 있는 영국의 경우에는 소방 거버넌스를 ‘화재와 구조 의사결정 및 집행 등에 관한 핵심 권한을 갖고 있는 중앙 및 지방자치단체 책임자들 간의 협의 방식’으로 설명하고 있다(UKHO, 2018: 11).

본 연구의 소방 거버넌스의 범위는 소방기본법 규정에 따라 화재 예방·진압과 구조·구급 활동으로 한정할 수 있다. 화재와 관련해서는 화재 예방, 화재 진압을 구조·구급과 관련해서는 일상적인 생활에서의 구조·구급 활동과 재난·재해 상황에서의 구조·구급 활동으로 구분할 수 있다.

#### 소방기본법

제1조(목적) 이 법은 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

본 연구에서는 지금까지 논의한 소방 및 거버넌스에 대한 이론적 검토를 종합하여 소방 거버넌스를 ‘화재 예방 및 진압과 구조·구급 과정에서 의사결정 및 집행 등에 관한 모든 활동’이라고 정의한다.

## 2. 소방 거버넌스의 유형

앞서 정의한 대로 소방 거버넌스를 ‘화재 예방 및 진압과 구조·구급 과정에서 의사결정 및 집행 등에 관한 모든 활동’이라고 할 경우에, 구체적으로 재난관리 단계에 따른 소방 정책의 과업을 고려하여 적합한 거버넌스 유형을 생각해 볼 수 있다. 즉, 소방 거버넌스를 유형화하는 데 있어, ‘소방 거버넌스의 목표 또는 결과물이 무엇인가’ 그리고 ‘소방 거버넌스 과정의 속성은 무엇인가’의 기준을 통하여 소방 사무별 부합하는 거버넌스 유형을 제시할 수 있다.

우리나라의 소방 정책은 큰 틀에서 3단계인 ‘예방 > 대비·대응 > 복구’로 나누어 살펴볼 수 있다. 소방 정책에 있어 예방 정책은 대표적으로 소방검사, 방화관리, 화재경계지구 지정 및 소방 공사업 등이 있다(소방방재청, 2009; 김중구, 2011). 예방 단계는 재난이 발생하기 전 국민의 안전한 생명을 보장하고 재산을 보호하기 위해, 안전과 관련한 엄격한 법 규정 및 해석이 요구된다. 따라서 정책의 집행자는 법령 및 매뉴얼에 따라 규정된 시설물 및 안전에 대한 사항을 관리·감독할 권한이 있다. 이를 고려할 때, 소방 거버넌스에 있어 해당 과업이 예방 정책일 경우 법적·관료제적 유형을 적용하는 것이 적절하다.

소방 정책에 있어서 가장 대표적인 대비 및 대응 단계는 실제 발생한 화재를 신속·정확하게 진압하는 것이다. 화재 진압 정책은 다른 정책과 달리 신속성과 전문성이 동시에 요구된다. 예를 들어 화재가 발생한 경우 소방관은 적시에 화재를 진압해야 할 뿐만 아니라, 관계자들에 대한 질의응답, 현장조사, 감식 및 실험 등을 통하여 화재의 원인 규명 및 피해를 산정해야 한다(이재은, 2009). 따라서 화재 진압에 있어 거버넌스의 참여자는 화재의 조기 진압을 통한 인명 및 재산 보호, 그리고 화재로 인해 피해를 입은 시민들에게 과학적 검증 과정을 통한 합리적인 화재 발생 원인을 전달하는 것이 중요한 목표가 된다.



이를 실현하기 위해서는 거버넌스에 참여하는 관료는 일선 행정가보다는 대비·대응 정책에 대한 분야별 전문성을 지닌 전문가의 역할이 요구될 것이다. 즉, 소방정책 중 대비·대응 정책의 경우 성과 중심적 거버넌스 유형을 적용하는 것이 적절하다.

복구 및 배상 단계는 신속히 피해를 구제하거나 복구하기 위한 방안을 마련하는 것으로 대표적으로 화재보험이나 공제 등이 있다. 화재보험제도는 소방 정책에 있어 시장의 위험 평가 측면이 반영되는 제도로서 화재 복구 및 배상에 큰 도움이 되지만, 현실적으로 화재에 취약한 지역일수록 화재보험에 대한 가입률이 저조하다는 문제가 있다. 예를 들어 전통시장 화재보험의 경우 보험공급자인 보험회사는 전통시장 시설의 상대적 화재 취약성을 고려하여 전통시장 상인들의 보험가입을 한시적으로 운영하게 된다(박창욱·윤창술, 2019). 또한 전통시장 상인들 역시 영세하여 보험금을 제때에 납부하지 못하거나, 피해가 발생할 경우 보상금이 기대치에 미치지 못하기 때문에 보험가입을 적극적으로 하지 않는다.

이처럼 복구 및 배상 단계에 참여하는 거버넌스 참여자들은 서로 간에 다른 입장을 갖게 될 가능성이 높다. 즉, 화재에 따른 복구 및 배상에 있어 참여자들 간에 서로 다른 입장으로 인해 갈등을 유발할 수 있으며, 소방 담당자의 역할은 다른 참여자들 간 갈등을 적절히 완화하는 방향이 되어야 할 것이다. 따라서 복구 및 배상 단계의 경우 소방 거버넌스는 주로 합의 지향적/정치적 유형을 적용하는 것이 적절하다.

지금까지 논의한 지방자치단체의 소방 정책 단계별 소방 거버넌스의 유형을 종합하면 예방 단계에서는 법적/관료제적 유형이, 대응 단계에서는 성과 중심적·관리적 유형이, 복구 및 배상 단계에서는 합의 지향적/정치적 유형이 주로 나타날 수 있다. 이를 종합하면 다음의 <표 2-6>과 같다.

**표 2-6. 재난 단계에 따른 소방 거버넌스 유형**

재난 단계	거버넌스 유형	대표 사례
예방	법적/관료제적	소방검사, 방화관리
대비·대응	성과 중심적/관리적	화재 진압, 화재조사
복구·배상	합의 지향적/정치적	화재보험, 공제

## 제4절 소방 거버넌스 강화의 영향 요인

소방 거버넌스를 강화하기 위한 영향 요인들은 화재 예방 및 진압과 구조·구급의 의사결정 및 집행 과정에서 고려해야 하는 공식적 측면인 법제, 조직, 예산, 인력, 장비 및 추진체계를 대상으로 하되 비공식적 측면인 신뢰, 협력, 문화, 성과 등의 인식도 포함한다. 또한, 소방 거버넌스의 구조적 측면과 행위자에 분석의 초점을 둔 거버넌스 강화 요인들을 검토한다.

### 1. 소방 거버넌스 자원

소방 거버넌스의 주된 대상인 화재를 포함한 재난은 언제 어디서 발생할지 미리 예측하기 어렵기 때문에 거버넌스의 참여자는 재난 발생에 대한 불확실성을 극복하기 위해서는 필요한 자원을 적시에 확보해야 할 필요가 있다. 화재 예방 및 진압과 구조·구급 과정의 의사결정 및 집행 과정에 있어서 고려해야 하는 대표적인 자원으로는 공식적 의사결정 기반에 해당하는 하드웨어 측면인 법·제도, 조직, 예산, 인력, 장비 등이 있다. 이 같은 공식적 자원들은 실제 화재가 발생했을 때 소방 거버넌스의 참여자가 가장 최선의 대안을 결정하는 데 영향을 준다.

한편, 소방 거버넌스에서 의사결정은 관료뿐만이 아닌 재난의 단계에 따라 전문가 및 다양한 참여자들이 포함되어 이루어진다. 이 경우 거버넌스에 참여하는 다양한 이해관계자들 간에 문제 해결을 위한 공통의 이해를 갖지 못한다면, 책임성이 분산됨으로써 거버넌스의 성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 의사결정의 측면에 있어 소방 거버넌스의 효과성을 높이기 위해서는 법·제도와 같은 하드웨어 측면 이외에 거버넌스에 참여하는 의사결정자들 간 상호 이해를 높이기 위한 소프트웨어 측면으로서 협력 경험, 신뢰 형성, 문화 조성, 성과 공유 측면의 자원들을 고려해야 한다.

## 2. 소방 거버넌스 구조

소방 거버넌스에 참여하는 조직은 긴급구조기관인 소방서뿐만이 아니라 재난관리 책임 기관, 재난관리 주관기관, 긴급구조 지원기관으로서 정부 및 지역 내 민간단체와 시민들이 모두 참여하는 구조이다. 이처럼 다양한 권한과 역량을 지닌 행위자들이 참여하는 소방 거버넌스는 유사시의 화재에 대응하기 위해 평상시 참여자들 간의 상호협력을 높이기 위한 방안을 마련해야 한다. 거버넌스 구조의 측면에서 효과성을 높이기 위한 요인으로는 네트워크 조성, 교육훈련, 자원 공유, 협력제도화 등이 있다.

먼저 네트워크란 안정된 행위자들(actors) 혹은 노드(nodes) 간의 연계(link)로서 구성된 사회적 실체를 의미하며, 단일의 행위자가 혼자서는 스스로 생산할 수 없는 집합적 결과물을 생산하는 행위자들의 합으로 정의된다(Mitchell, 1969; Alter & Hage, 1993). 소방 거버넌스에 있어 네트워크는 유사시 화재에 대한 예방 및 대응을 위해 평상시 거버넌스에 참여하는 다양한 행위자들 간 협력체계를 구축하여 상호 의존성을 높이고 상호 호혜적 관계를 형성하는 데 중요한 기제로서 작동한다. 따라서 소방 거버넌스는 효과성을 높이기 위해 네트워크에 참여하는 행위자들 간의 응집성을 높이는 다양한 노력을 통해 느슨한 연계에서 강한 연계로 변화할 필요가 있다(Barringer & Harrison, 2000).

두 번째, 교육훈련이란 구성원들이 직무를 수행하는 데 필요한 지식과 기술 및 능력을 향상시킴으로써 조직의 목적을 달성하도록 돕는 프로세스이다. 소방 거버넌스에 참여하는 다양한 기관의 구성원들이 유사시 화재에 대한 예방 및 대응을 위해서는 각자의 소방 대응 역량에 대한 기관 간 이해가 필요하다. 예를 들어 평상시 긴급구조기관인 소방서뿐만이 아닌 유관기관들이 함께 재난관리에 대한 교육 및 훈련을 공동으로 수행한다면, 유사시 화재 발생에 대응하는 데 있어 효과적인 화재 진압 대책을 수립할 수 있을 것이다.

세 번째, 자원의 공유란 재난 예방 및 대응을 위해 필요한 정보를 평상시에 공유하는 것을 의미한다. 소방 거버넌스 행위자들 간 공유하는 대표적인 자원으로는 재난대응활동 계획, 재난관리 정보, 유사시에 활용할 비상연락망 및 정보통신 시스템 구축 등이 있다.

마지막으로 지속가능한 소방 거버넌스의 효과성을 강화하기 위해서는 앞서 논의한 구조적 요인들이 유지될 수 있도록 거버넌스 내 참여자들 간의 협력을 제도화하는 것이 필요

하다. 이와 같은 협력의 제도화는 유사시의 긴급한 상황 속에서 적시성 있는 의사결정 및 행위자 간 책무성을 확보하는 데 도움이 된다. 예를 들어 화재 상황을 적절히 대처할 수 있는 통합관리 계획 및 지침이 마련되어 있을 경우 화재 발생 시 소방서와 유관기관들이 해야 할 임무가 명확해짐으로써 소방 거버넌스의 효과성을 높일 수 있다.

### 3. 소방 거버넌스 참여자

소방 거버넌스 행위자 요인이란 소방 거버넌스 강화를 위한 참여자들 간의 상호작용적 특성을 의미한다. 이를 고려하여 소방 거버넌스 참여자 요인을 정의한다면 '화재 예방 및 진압과 구조·구급 과정에서 의사결정 및 집행 등에 관한 모든 활동에 있어 참여자들 간 상호작용 수준에 영향을 주는 요인'으로 정의할 수 있다. 앞서 논의한 소방 거버넌스의 성격을 고려할 때, 소방 거버넌스 내 참여자들 간 상호작용 수준을 높이기 위해 고려되는 소방 거버넌스 요인에는 리더십, 신속성, 전문성, 협력성이 있다.

먼저, 소방 거버넌스에서 리더십이란 화재 및 재난에 대한 효과적인 대비 및 대응을 위해 지휘관에게 요구되는 지휘 통솔 및 임무 분담에 있어 고려해야 할 사항을 의미한다. 이때, 리더의 역할은 참여자들을 협력의 장으로 유인하고 거버넌스의 명확한 목표 및 기준을 정립하여 참여자 간 신뢰 구축 및 상호 이익을 도모하는 것이다. 따라서 소방 거버넌스의 리더는 ① 폭넓고 적극적인 참여 증진, ② 광범위한 영향과 통제적 보장, ③ 생산적인 집단 역동성 부양, ④ 협력 과정의 범위 확대 등을 이루기 위해 노력해야 한다(Lasker et al., 2001). 효과적인 소방 거버넌스 리더십을 갖추기 위해서는 세 가지 구성요소로서 협력 과정의 적절한 관리, 유지, 기술적인 기법이 필요하며 모두가 신뢰하며 확신하는 결정을 보장할 수 있어야 한다(Ryan, 2001).

두 번째, 전문성은 소방 거버넌스에 참여하는 행위자들에게 요구되는 화재 및 재난에 대한 대비 및 대응 과정에서의 역할에 대한 이해를 의미한다. 재난 및 안전관리 기본법에 따르면 재난에 대한 대비 및 대응은 제2장의 안전관리기구와 제3조의 정의에 따른 재난관리책임기관, 재난관리주관기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관을 중심으로 관리된다.

이들 기관은 재난관리에 있어 각기 다른 역할과 임무를 수행하기 때문에 전체 재난관리가 성공적으로 이뤄지기 위해서는 자신의 역할과 임무에 대한 전문성을 갖춰야 한다. 소방 거버넌스 역시 육상재난을 총괄하는 하위의 재난관리 거버넌스로서 거버넌스 참여자들은 각각 자신이 맡고 있는 역할에 대한 전문성이 요구된다.

세 번째, 협력성이란 화재 및 재난에 대한 효과적인 대비 및 대응을 위해 소방기관 및 다른 유관기관 간에 협력체계가 잘 구축되어 있는지 여부이다. 소방 거버넌스 내 참여자들 간에 협력체계를 구축하기 위해서는 공동의 목표를 설정해야 하며, 참여자들이 함께 해결할 수 있는 작은 문제들을 해결함으로써 협력의 경험을 쌓아가야 한다. 예를 들어 평상시 재난을 예방하고 대응하기 위한 통합 훈련이나, 정기적인 회의 등이 이에 해당한다.

네 번째, 신속성이란 재난에 대한 대비 및 대응 과정에 있어 현장에서 의사결정 및 집행이 신속하게 이뤄지는 것을 의미한다. 재난대응 단계에서 거버넌스 참여자들이 얼마나 신속하게 유기적으로 초기 대응을 하느냐는 소방 거버넌스가 본래의 목표를 달성하는 데 매우 중요하다. 특히 화재 현장에서 초기 대응은 황금시간으로, 대응을 어떻게 하느냐에 따라 시민의 신체·생명 및 재산의 피해에 직접적인 영향이 달라질 수 있다. 따라서 소방 거버넌스는 재난 발생 이후 짧은 시간 내에 의사결정을 내릴 수 있도록 신속성을 중요한 요인으로 고려해야 한다.

## 제5절 연구의 초점 및 분석틀

### 1. 연구의 초점

본 연구는 지방자치단체의 소방 거버넌스 강화 방안을 마련하는 것이다. 화재 등 재난이 발생하면 대응 및 복구가 이루어지는 곳은 지역의 현장이기 때문에 소방 거버넌스에 있어서 지방자치단체의 역할은 매우 중요하다.

지방자치법 제9조 제1항에서는 지방자치단체의 사무 범위를 “지방자치단체는 관할구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 규정하고 있으며 동조 제2항에 6대 분야 57종의 사무를 예시하고 있다. 민방위·소방 분야의 사무 범위는 다음과 같다.

**표 2-7. 지방자치법에 예시된 소방 분야 사무 범위**

분야별	사무 구분	사무 예시
민방위·소방 분야	지역민방위 및 지방소방에 관한 사무	지역 및 직장 민방위 조직의 편성과 운영 및 지도·감독, 화재 예방·경계·진압·조사 및 구조·구급

지방자치법상 지방자치단체의 소방사무는 화재 예방·경계·진압·조사 및 구조·구급을 의미한다. 소방기본법은 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동을 소방의 범위로 규정하고 있다.

소방 거버넌스를 ‘화재 예방 및 진압과 구조·구급 과정에서 의사결정 및 집행 등에 관한 모든 활동’이라고 정의할 때, 소방 거버넌스의 범위는 화재와 관련하여 화재 예방 및 화재 진압을 구조·구급과 관련해서는 일상적인 생활과 재난·재해 상황을 포함한 구조·구급 활동이라고 할 수 있다. 소방 거버넌스의 유형이 상호 배타적으로 구분되기보다는 현실에서는 법적·관료제적, 성과 중심적·관리적, 합의지향적·정치적 거버넌스의 요소가 비중을

달리하면서 작동할 수 있지만, 본 연구의 주요한 관심 대상은 성과 중심적·관리적 거버넌스이다.

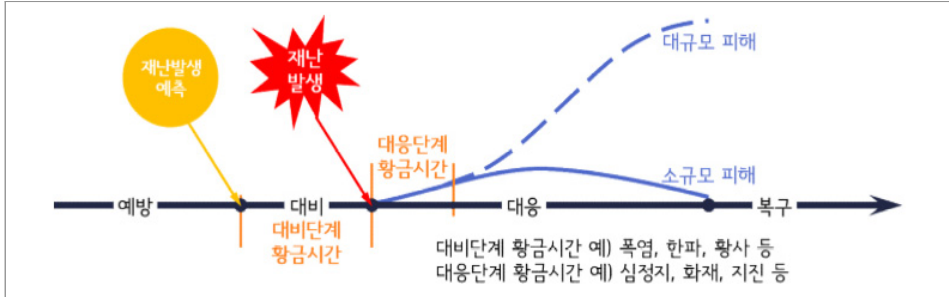
지방자치단체 소방 거버넌스가 실효적으로 작동하기 위해서는 화재 예방 및 대비 단계에서 재난 및 안전관리기본법, 소방기본법 등 법·제도, 광역소방본부, 긴급구조단 등 조직, 인력 및 장비들이 잘 갖추어져 있어야 한다. 화재 예방 및 대비 단계에서 소방검사와 화재 조사도 합법적으로 이루어져야 한다. 이러한 조건들이 결여되어 있다면 화재 발생 시 재난 감소를 위한 물리적 현장 대응능력은 떨어질 수밖에 없다.

대응 단계의 소방 거버넌스는 초기 대응과 일반 대응으로 나누어 생각해 볼 수 있다. 대응 단계에서는 초기 대응이 중요하다. 소방 거버넌스의 성패는 재난이 발생하였을 때 거버넌스 주체들이 얼마나 신속하게 유기적으로 대응을 하느냐에 달려있다. 초기 대응은 일반 대응과 달리 가용할 수 있는 인력과 자원의 범위가 한정되어 있다고 할 수 있다. 초기 대응은 다른 말로 ‘황금시간(golden time)’이라고 하며 시민의 신체·생명 및 재산의 피해에 직접적인 영향을 주기 때문에 ‘황금(golden)’이라는 용어를 사용할 만큼 소중한 생명의 시간이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

재난 발생 이후 짧은 시간 내에 의사결정을 내릴 수 있도록 긴급구조기관인 소방서, 다른 유관기관들, 그리고 민간의 협력체계가 원활하게 이루어져야 한다. 지역사회 거버넌스 내 네트워크도 중요하지만, 초기 대응에서 긴급구조기관이 중심을 잡고 다른 유관기관들의 협력 및 민간의 협조가 이루어져야 한다.

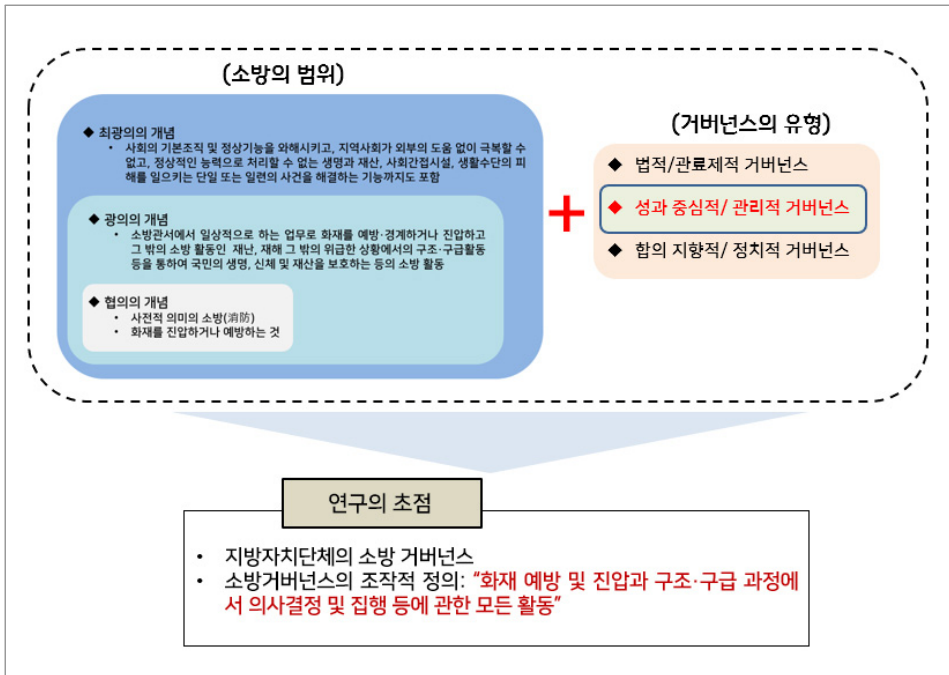
4) 황금시간은 대비 단계와 대응 단계로 나누어서 생각해 볼 수 있는데 대비 단계의 재난은 폭염, 한파, 행사 등과 같이 예측 가능한 재난이며 대응 단계의 재난은 심정지, 화재, 지진 등과 같이 예측 불가능한 재난이다(서울연구원, 2016). 황금시간을 소방차 출동시간과 혼동하는 경우가 많은데, 출동시간(Dispatch Time)은 구급차나 소방차가 출동으로부터 현장 도착까지 시간을 의미하며, 대응시간(Response Time)은 구급차나 소방차 출동의 경우 119 신고 접수 후 도착까지의 시간을 의미한다(서울연구원, 2016).

그림 2-2. 황금시간의 개념도



자료: 서울연구원(2016), 황금시간 목표제 검증 및 평가를 위한 학술용역 최종보고서, 서울특별시, p.128

그림 2-3. 소방 거버넌스 연구의 초점





## 2. 연구의 분석틀

이 연구에서 소방 거버넌스는 ‘화재 예방 및 진압과 구조·구급 과정에서 의사결정 및 집행 등에 관한 모든 활동’이라고 정의하였다. 특히, 지방자치단체 소방 거버넌스는 재난이 발생하였을 때 지역의 현장에서 이루어지는 의사결정 및 집행 등에 관한 모든 활동과 관련된다.

지방자치단체 소방 거버넌스의 결과물은 지역사회 대비 및 대응 역량으로 생각해 볼 수 있다. 지역사회 대비 역량은 지역 내 화재 등 재난 위험 가능성을 파악하고 재난에 대비하여 유관 조직들과 네트워크를 구축하고 지역사회 내 파트너십 훈련 등을 할 수 있는 것을 의미한다.

지역사회 대응 역량은 재난 발생 시 재난 감소를 위한 물리적 현장대응과 대응 관련 변동사항에 대처하는 규정 등 지역사회 차원의 대응능력을 의미한다.

**표 2-8. 지역사회 대비 및 대응 역량**

거버넌스 결과물	내용
대비 역량	① 지역 내 화재 등 재난 위험 가능성 파악(화재 조사) ② 유관조직과의 네트워크 구축 ③ 지역사회 내 파트너십 훈련
대응 역량	① 물리적 현장대응 ② 보고 체계 ③ 정보 공유 ④ 자원 투입

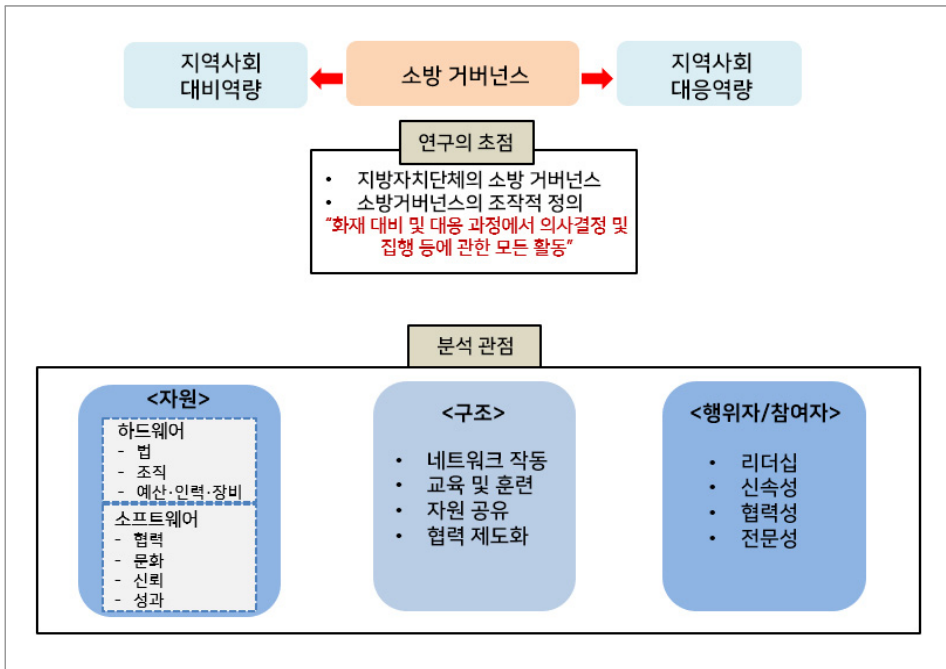
재난관리체계 측면에서 소방 거버넌스 구조를 대비 및 대응 단계로 나누어 볼 때 평상시 소방 거버넌스는 유사시 소방 거버넌스 작동을 위한 준비 과정이다. 평상시 소방 거버넌스는 유사시 거버넌스 작동을 위한 재난관리기관 간 네트워크 조성, 긴급구조기관과 유관기관 간 교육 및 훈련, 긴급구조기관과 유관기관 간 자원 공유, 긴급구조기관과 유관기관과의 협력제도화 등을 포함하고 있으며 유사시 소방 거버넌스는 긴급구조기관이 소방 재난 유형을 판단하고 소방의 재난 협력을 요청하며 실시간 정보공유 시스템을 활용하여 유관기관의 신속한 자원을 투입하고 결과 내용을 피드백하고 보완하는 것을 포함한다.

**표 2-9.(재난관리체계 측면의) 소방 거버넌스 구조**

① 소방 거버넌스(평상시)	② 소방 거버넌스(유사시)
유사시 거버넌스 작동을 위한 네트워크 조성	소방의 재난 유형 판단
유관기관 교육 및 훈련	소방의 재난협력 요청
유관기관 자원 공유	유관기관의 신속한 자원 투입 (실시간 정보공유시스템 활용)
유관기관 협력제도화	결과 내용 feedback 및 보완

앞에서 검토한 이론적 논의를 토대로 본 연구의 분석틀을 도식화하면 다음 [그림 2-4]와 같이 표현될 수 있다.

**그림 2-4. 연구의 분석틀**



한국지방행정연구원

KRILA

3

# 소방 거버넌스 현황 분석

제1절 법령

제2절 조직

제3절 예산·인력·시설 및 장비

제4절 추진체계

제5절 해외 사례



## 제3장

# 소방 거버넌스 현황 분석

## 제1절 법령

### 1. 기본법

대한민국 「헌법」 제34조에 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”라고 규정하여 국민이 재해에서 벗어나 인간답게 생활할 수 있는 권리를 보장하고 있다.

이러한 헌법상의 국민의 권리를 보장하기 위한 개별법으로는 재난 및 안전관리기본법, 자연재해대책법, 민방위기본법 등과 같이 직접적인 재난 상황에 대응하기 위한 법제와 항공법, 항만법, 도로교통법 등의 개별법은 특정 상황에서 발생할 수 있는 재난안전 상황에 대응하기 위한 법제로 구분하고 있다.

국가 차원의 재난안전 대응체계를 직접적으로 제시한 기본법적인 성격을 가지고 있는 개별법으로는 재난 및 안전관리기본법(이하 재난안전법), 자연재해대책법, 민방위기본법으로 재난예방, 대비, 대응, 복구 등 재난안전관리의 제 단계별 대책 및 역할을 포괄적으로 명시하고 있다.

이 연구에서는 재난안전 관련 법제 중 화재 예방·진압과 재난·재해 상황에서의 구조·구급 활동과 관련하여 제정된 법제를 중심으로 내용 및 체계를 검토하였다.

#### 1) 재난 및 안전관리기본법

재난 및 안전관리 기본법은 “각종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고, 재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화 활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항”을 규정함을 목적으로 한다.

이 법은 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무임을 확인하고, 모든 국민과 국가·지방자치단체가 국민의 생명 및 신체의 안전과 재산보호에 관련된 행위를 할 때에는 안전을 우선적으로 고려함으로써 국민이 재난으로부터 안전한 사회에 생활할 수 있도록 함을 기본이념으로 하고 있다.

재난안전법에 따른 재난이란 국민의 생명, 신체, 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로서, 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 적조, 그 밖에 이에 준하는 자연 현상으로 인하여 발생하는 자연재난과, 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 그 밖에 이와 유사한 사고로 발생하는 일정 규모 이상의 피해 및 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반 체계의 마비와 전염병 확산 등으로 인한 사회재난을 포괄하고 있다.

재난안전법은 재난 및 안전관리와 관련된 사항 등을 규정하기 위하여 총 10장 82조문과 부칙으로 구성되어 있다.

1장 총칙에서는 제정 목적과 기본이념, 관련 용어정의 및 재난관리 업무를 담당하는 기관의 역할을 정의하고 있고, 제2장에서는 안전관리기구 및 기능과 관련된 사항으로 중앙안전관리위원회, 중앙재난안전대책본부, 재난안전상황실 등에 대한 기능을 규정하고 있다. 제3장부터 제8장까지는 안전관리계획, 재난예방, 대비, 대응, 복구, 안전문화 진흥과 관련된 조문을, 제9장은 보칙, 제10장은 별칙과 부칙으로 구성하고 있다.

## 2) 재해대책기본법

자연재해대책기본법은 “태풍, 홍수 등 자연 현상으로 인한 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하기 위하여 자연재해의 예방·복구 및 그 밖의 대책에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적”으로 하고 있다.

이 법에 따른 재해나 자연재해와 같은 용어의 정의는 재난안전관리기본법을 준용하고 있다. 다만, 풍수해의 정의를 추가하여 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 조수, 대설, 폭염, 그 밖에 이에 준하는 자연 현상으로 인하여 발생하는 재해로 규정하고 있다.

이 법은 1967년 법률1894호로 제정된 전문 7장 79조와 부칙으로 구성되어 있으며, 이 법의 목적에 따라 자연재난으로부터 국민의 생명·신체 및 재산과 주요 기간시설을 보호하

기 위한 자연재해의 예방 및 대비에 관한 종합계획 수립 및 시행의 책무 등은 재난안전관리기본법 제3조 제5호에 따른 재난관리책임기관에서 수행하도록 하고 있다.

자연재해대책법은 자연재해예방 및 보호를 위하여 1967년에 제정·공포된 풍수해대책법에 토대를 두고 있으며, 이후 삼풍백화점 붕괴 사고 직후인 1995년에 인위재난 및 예방 및 보호를 위하여 재난관리법이 제정되면서 풍수해대책법은 자연재해와 인위재난이라는 발생 원인별 분류에 따라 자연재해대책법과 재난 및 안전관리 기본법으로 이원화하여 법제화하고, 참여 주체는 재난안전 관련 기본법적인 성격을 가지고 있는 재난안전관리기본법에 명시된 기관 및 조직을 준용하도록 하고 있다.

### 3) 소방기본법

소방기본법은 소방행정에 관한 기본적인 사항을 규율하고 있는 법이라고 할 수 있으며 그 내용을 보면 소방행정의 작용에 관한 사항뿐만 아니라, 간접적으로 소방조직에 대하여서도 규정하고 있다. 소방기본법은 소방행정에 관한 기본적인 사항을 규율하고 있는 법률로서 소방 행정의 조직과 작용 및 구제에 관한 국내 공법이라고 할 수 있다.

이 법은 화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕 및 질서 유지와 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

### 4) 소방시설공사업법

소방시설공사업법은 소방시설공사 및 소방기술의 관리에 필요한 사항을 규정함으로써 소방시설업을 건전하게 발전시키고 소방기술을 진흥시켜 화재로부터 공공의 안전을 확보하고 국민경제에 이바지함을 목적(제1장 총칙 제1조)으로 하고 있다.

소방 거버넌스에 있어 해당 법률은 소방시설업(제2장), 소방시설공사등(제3장), 소방기술자(제4장), 소방시설업자협회(제5장)와 같은 소방 거버넌스에 참여하는 이해관계자들에 관한 구체적인 규율을 규정하고 있다. 예를 들어, 동법 제2조의2에 따르면 소방시설공사에 참여하는 주체들에 있어 소방청장은 소방시설공사등의 품질과 안전이 확보되도록 소방시

설공사등에 관한 기준 등을 정하여 보급하여야 하고, 발주자는 소방시설이 공공의 안전과 복리에 적합하게 시공되도록 공정한 기준과 절차에 따라 능력 있는 소방시설업자를 선정하여야 하고, 소방시설공사등이 적정하게 수행되도록 노력하여야 하며, 소방시설업자는 소방시설공사등의 품질과 안전이 확보되도록 소방시설공사등에 관한 법령을 준수하고, 설계도서·시방서 및 도급계약의 내용 등에 따라 성실하게 소방시설공사등을 수행하는 책무를 지닌다.

## 5) 화재 예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률

화재 예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률은 화재와 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 화재의 예방 및 안전관리에 관한 국가와 지방자치단체의 책무와 소방시설 등의 설치·유지 및 소방대상물의 안전관리에 관하여 필요한 사항을 규정하고 있다(제1장 총칙 제1조).

소방 거버넌스에 있어 해당법률은 소방특별조사(제2장), 소방시설의 설치 및 유지·관리(제3장), 소방대상물의 안전관리(제4장), 소방시설관리사 및 소방시설관리업(제5장), 소방용품의 품질관리(제6장) 등의 소방업무에 관한 구체적인 규율을 규정하고 있다.

예를 들어, 소방특별조사에 참여하는 전문가의 자격을 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 필요하면 소방기술사, 소방시설관리사, 그 밖에 소방·방재 분야에 관한 전문지식을 갖춘 사람으로 규정하고 있으며(제4조의2), 조사의 방법·절차에 있어 고려해야 하는 사항(제4조의3)을 동법에서 규정하고 있다.

## 2. 규율대상별 법률

규율대상별로 소방 거버넌스를 규정하고 있는 법률은 일반적으로 「화재 예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」이 적용된다. 다만, 화재 발생 시 대규모 인명피해 발생 우려가 높은 다중이용업소에 대한 소방안전관리는 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」이 추가로 적용되며, 화재 발생 시 연쇄 폭발 등으로 대규모 피해가 예상되는



위험물 제조소·저장소·취급소에 대한 소방검사와 그 시설물에 설치해야 하는 소방시설 등의 설치기준에 관해서는 「위험물안전관리법」이 적용된다.<sup>5)</sup>

「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」은 기본법에 해당하기 때문에, 규율대상법률로 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」, 「위험물안전관리법」, 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」, 「건축법」을 설명한다.

### 1) 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법

「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」은 화재 등 재난이나 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 다중이용업소의 안전시설 등의 설치·유지 및 안전관리와 화재위험평가, 다중이용업주의 화재배상책임보험에 필요한 사항을 규정하고 있다(제1장 총칙 제1조).

소방 거버넌스에 있어 해당법률은 다중이용업소에 관한 화재 예방 및 대비 단계를 규정하고 있다. 구체적으로 다중이용업소의 안전관리기본계획(제2장), 허가관청의 통보(제3장), 다중이용업소 안전관리를 위한 기반조성(제4장) 등이 있다.

### 2) 위험물안전관리법

「위험물안전관리법」은 위험물의 저장·취급 및 운반과 이에 따른 안전관리에 관한 사항을 규정함으로써 위험물로 인한 피해를 방지하여 공공의 안전을 확보함을 목적(제1장 총칙 제1조)으로 하고 있다.

소방 거버넌스에 있어 해당법률은 위험물시설의 설치 및 변경(제2장), 위험물시설의 안전관리(제3장), 위험물의 운반(제4장), 위험물의 감독 및 조치명령(제5장)과 같은 위험물이라는 대상에 대한 소방 거버넌스를 규정하고 있다.

예를 들어, 위험물의 안전관리를 위해 소방 거버넌스에 있어 소방청장, 시도지사, 소방본부장 또는 소방서장은 감독자의 역할을 지닌다. 구체적으로 위험물의 저장 또는 취급에

5) 소방안전관리 관련 법령. <http://easylaw.go.kr/CSP/CnpClsMain.laf?popMenu=ov&csmSeq=46&ccfNo=1&cciNo=1&cnpClsNo=1>(검색일: 2020.5.1.)

따른 화재의 예방 또는 진압대책을 위하여 필요한 때에는 위험물을 저장 또는 취급하고 있다고 인정되는 장소의 관계인에 대하여 필요한 보고 또는 자료 제출을 명할 수 있으며, 관계공무원으로 하여금 당해 장소에 출입하여 그 장소의 위치·구조·설비 및 위험물의 저장·취급상황에 대하여 검사하게 하거나 관계인에게 질문하게 하고 시험에 필요한 최소한의 위험물 또는 위험물로 의심되는 물품을 수거하게 할 수 있다(제22조).

### 3) 초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법

「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」은 초고층 및 지하연계 복합 건축물과 그 주변 지역의 재난관리를 위하여 재난의 예방·대비·대응 및 지원 등에 필요한 사항을 정하여 재난관리체제를 확립함으로써 국민의 생명, 신체, 재산을 보호하고 공공의 안전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

초고층재난관리법 제4조 제1항은 “국가 및 지방자치단체는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 초고층 건축물등과 관계지역 안에서의 재난 및 안전관리에 필요한 시책을 강구하여야 한다”라고 규정하고 있으며 동조 제2항에서는 “관리주체는 재난예방 및 피해경감을 위하여 노력하여야 하며, 제1항에 따른 재난 및 안전관리에 관한 시책에 협조하여야 한다”라고 책무를 규정하고 있다. “초고층 건축물 등의 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다”라고도 규정하고 있다.

### 4) 건축법

「건축법」은 건축물의 화재안전 확보를 위한 피난시설 설치 및 내화구조, 마감재 등을 규정하고 있으며, 「건축법 시행령」, 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」, 「건축물의 설비 기준 등에 관한 규칙」은 상세한 설치기준을 제시하고 있다.

건축법의 건축물 화재안전 관련 규정을 살펴보면 다음과 같다. 제49조 건축물의 피난시설 및 용도제한, 제50조 건축물의 내화구조 및 방화벽, 제50조의2 고층건축물의 피난 및 안전관리, 제51조 방화지구 안 건축물, 제52조 건축물의 마감재료, 제52조의2 실내건축, 제52조의3 복합자재의 품질관리 등이다.

### 3. 자치법규

서울시의 경우 37건(조례 22건, 규칙 15건)의 소방 거버넌스 관련 자치법규가 있으며 서울시 전체 960건의 3.9%를 차지하고 있다. 소관 부서는 행정과(1건), 재난대응과(7건), 예방과(6건), 안전지원과(8건), 현장대응단(9건), 방재센터(2건), 학교(1건), 특수구조단(3건)이다.

대비 및 대응 단계로 소방 거버넌스의 자치법규를 구분하면 다음과 같다.

#### 1) 대비

##### (1) 서울특별시 다중이용시설 등 소방훈련·교육 지원에 관한 조례

「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」에 따라 실시하는 소방훈련과 교육의 내실을 다지고 소방훈련·교육 지원 시스템을 구축함으로써 다중이용시설 관계인의 안전의식과 초기대응 역량을 높이고 시민의 생명과 재산 보호를 목적으로 한다.

주요 내용을 살펴보면 가. 다중이용시설 등을 관계법령에 따라 특정소방대상물과 다중이용건축물 등으로 정의하고 관계인, 소방훈련시설 등 용어에 대하여 정의한다. 나. 시장에게 다중이용시설 관계인의 초기대응 역량 강화를 위하여 노력하고 원활한 시행을 위해 필요한 인력과 예산을 확보하도록 한다. 다. 시장에게 다중이용시설 등 훈련·교육에 대한 계획을 매년 수립·시행하도록 하는 한편, 지원계획의 세부사항을 규정한다. 라. 소방훈련 상담 및 교육 등에 대한 지원 방법을 규정한다. 마. 시장은 소방훈련, 교육 지원시스템을 구축·운영하도록 하고 다중이용시설 등 관계인에게 소방훈련·교육 추진결과를 시스템에 등록 권고할 수 있도록 한다. 바. 소방안전관리의 모범이 되는 소방훈련, 교육을 실시한 관계인 또는 기관에 대하여 포상할 수 있도록 근거를 규정한다.

#### 2) 대응

##### (1) 서울특별시 사고 및 재난 현장 긴급구조 지휘에 관한 조례

이 조례는 각종 사고 및 재난으로부터 시민의 생명과 재산을 보호하고 긴급구조 활동을

신속하고 효율적으로 수행하기 위하여 사고 및 재난 현장 지휘체계 확립에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 서울특별시장은 현장지휘관이 효과적으로 현장을 지휘할 수 있도록 매년 긴급구조대응계획서를 수립하고 시행하여야 한다. 현장지휘관은 사고 및 재난이 발생할 우려가 있거나 발생한 때에는 시민의 생명·신체 및 재산 보호를 위하여 필요한 모든 조치를 신속히 실시하여 피해를 최소화해야 한다. 현장지휘관은 현장 정보를 토대로 상황을 판단하고 필요하면 대응 단계 비상을 발령할 수 있다.

## (2) 서울특별시 재난 현장 민간지원 활용 및 지원에 관한 조례

화재 등 재난이 발생하는 경우, 소방대 도착 전 현장에 근접한 시민들의 자발적 초기 대응이 재난 및 피해를 저감시키는 매우 주요한 요인이 된다. 따라서 시민들이 재난대응활동에 자발적으로 참여할 수 있는 환경을 조성하고, 시민 안전의식을 고취하기 위하여 재난 현장 민간자원 사용에 따른 손실보상의 근거를 마련한다.

화재 등 재난이 발생한 위급한 상황에서 화재 진압, 인명 구조 등 재난대응활동에 제공된 인적·물적 민간자원 손실에 대한 지원 및 보상에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다. 시장에게 재난 현장에서 재난대응활동에 제공된 민간자원의 손실에 대한 지원과 보상을 위한 계획을 수립·시행하도록 하고, 현장지휘관이 민간자원 제공 등의 재난대응활동에 대해 기록·관리하도록 규정한다. 재난대응활동에 사용된 민간의 물적·인적 자원의 손실에 대해 예산의 범위 내에서 보상을 할 수 있도록 근거를 마련한다.

## 4. 소결

법·제도, 조직, 인력 및 장비, 추진체계는 현장에서 거버넌스가 잘 작동하기 위해 필요한 조건들이다. 현장에서 소방 거버넌스가 잘 작동되기 위해서는 예방 단계에서부터 소방 관련법 및 매뉴얼상 관리기관의 임무와 역할 및 활동에 필요한 법적 거버넌스가 정비되어야 한다.

첫째, 소방 관련 법령은 화재 예방 및 소방활동을 다루고 있고 건축 관련 법령은 건축구조 및 재료에 대하여 다루고 있기 때문에 각 법령의 상호 보완 관계가 성립이 되어야

건축물의 화재안전 확보라는 소기의 목적을 달성할 수 있다. 하지만 국토교통부와 소방청 등 법령의 운영주체는 각 법령의 기준만을 따르다 보니 법령의 운영주체 간 연계가 부족한 실정으로, 관련 기준의 중복 또는 누락이 발생하고 있다.

둘째, 건축물은 점점 고층화·대형화되고 있으며, 다양한 설계 방식과 신공법이 적용되고 있어 화재예방 및 국민의 생명안전을 담보하기 위해서는 소방 관련 법령과 건축 관련 법령의 관련 규정들을 통합하여야 한다. 소방 관련 법령의 화재예방 및 인명안전 관련 규정들과 건축 관련 법령을 통합적으로 규정하여 건축물의 용도별로 구조적인 부분과 건축계획 후 설계에 관한 부분을 필요에 따라 상호 보완하도록 하여 각각 법률에서 목적으로 하고 있는 화재 안전성을 유지할 수 있을 것이다.

셋째, 소방 관련 법령 간에 상호 인용되는 용어를 통일하고, 이를 명확히 할 필요가 있다. 대표적인 사례로 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」과 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」의 상호 인용 문제를 들 수 있다. 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」은 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」을 기반으로 다중이용업소에 대한 화재안전관리를 강화하고자 만든 법으로, 즉 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」은 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」을 기반으로 만들어진 것이기 때문에 안전관리에 대한 기본적 사항은 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」의 사항과 유사한 점이 많다. 이때, 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」에서 정의한 ‘소방시설등’이라는 용어는 포괄적인 의미로 쓰이나 아직 그 정의가 명료하지 않고, 이를 인용하여 쓰고 있는 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」에서는 정의 부분이 아닌 중간 부분에 ‘안전시설등’이라는 용어를 삽입하고, 이를 시행령 별표를 통해 재정의하고 있다. 이러한 상호 인용관계의 복잡함은 법의 해석에 대해 혼란을 가져오게 되며, 특히 일반인인 사용자들에게는 더욱 그러하다고 할 수 있다(이동명 외, 2013).

따라서 법령들 간 운영주체를 개별적으로 규정하고 있어 발생하는 소방안전의 사각지대와 중복으로 인한 비효율성을 제거하고, 소방 관련 관계 법령·규정들 간에 통합 및 상호 인용되는 용어를 명확하게 함으로써 궁극적으로 소방 거버넌스를 강화할 수 있다.

## 제2절 조직

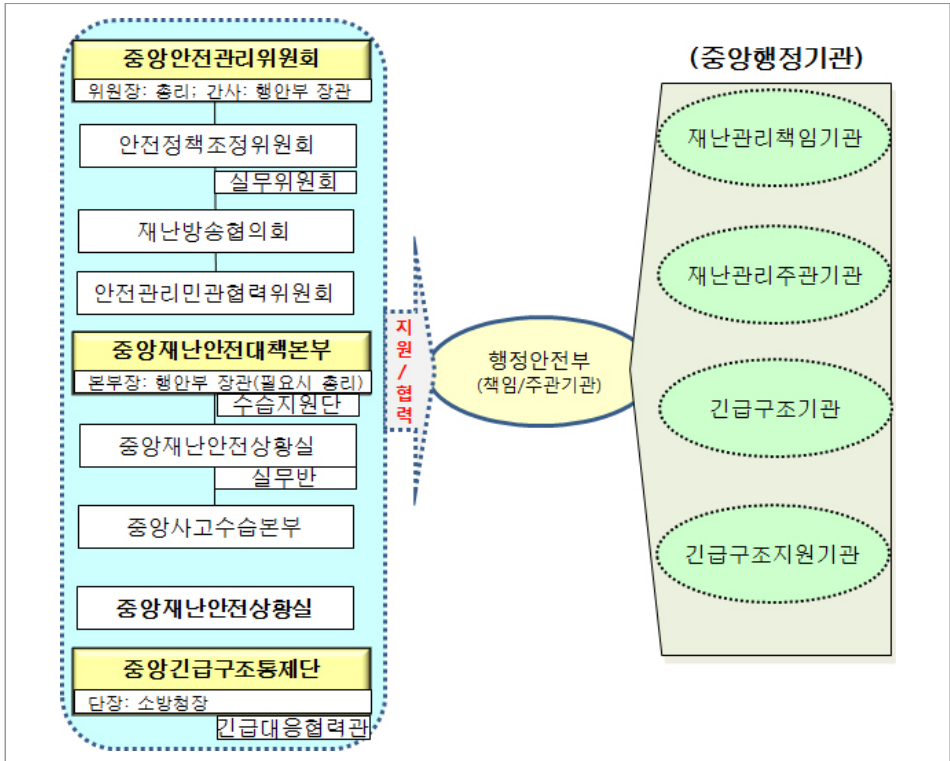
### 1. 중앙정부

재난 및 안전관리 기본법상 재난관리조직은 제2장의 안전관리기구와 제3조 정의에 따른 4개 관련 기관(재난관리책임기관, 재난관리주관기관, 긴급구조기관, 긴급구조지원기관)을 중심으로 추진되고 있다. 4개 관련 기관 중 책임기관과 주관기관은 재난관리와 관련된 임무와 역할이 개별법에서 명시적으로 제시되어 있는 기관이라 할 수 있다. 재난 시 구조와 관련된 구조기관 및 구조지원기관도 소방청과 같이 관련법에 그 임무와 역할이 명시적으로 규정된 경우가 있는 반면, 구조지원기관의 경우 해당 역할에 맞는 지원 활동이 가능할 수 있도록 하고 있다.

「재난 및 안전관리 기본법」 제2장에 규정된 안전관리기구는 재난안전관리와 관련된 제반사항을 심의 및 승인하는 기구와 재난 상황에서 여러 관련 주체들의 역할을 조정, 협의, 지휘하는 역할을 수행하는 기구, 재난 발생에 따른 피해를 최소화하기 위한 활동을 수행하는 기구, 재난 상황 시 가동되는 기구 등으로 구분할 수 있다. 이러한 안전관리기구의 중심에는 행정안전부가 총괄적인 책임을 수행하는 구조이다.

이와는 별도로 긴급구조 및 구조지원을 하는 기관의 중심에는 소방청과 해양경찰청이 있으며, 소방청은 지역 소방본부와 소방서로, 해양경찰청도 지방해양경찰청과 해양경찰서가 연계되어 재난안전관리 책임을 수행하고 있다.

그림 3-1. 중앙정부 재난안전관리 조직 간 관계



재난관리책임기관과 재난관리주관기관은 재난협력기관으로서 「재난 및 안전관리기본법」 제3조에 따른다. 재난관리책임기관은 중앙행정기관 및 지방자치단체, 지방행정기관·공공기관·공공단체 및 재난관리의 대상이 되는 중요시설의 관리기관 등으로서 대통령령으로 정하는 기관이 해당된다. 재난 및 안전관리기본법 시행령 제3조 별표 1의2는 대통령령으로 정하는 기관을 열거하고 있는데 재외공관, 농림축산검역본부, 지방우정청, 국립검역소, 독립기념관, 예술의 전당, 주식회사 에스알 등 101개 기관이 있으며 이외에 행정안전부장관이 재난의 예방·대비·대응·복구를 위하여 특별히 필요하다고 인정하여 고시하는 기관·단체 및 민간업체를 포함한다.

재난관리주관기관은 재난이나 그 밖의 각종 사고에 대하여 그 유형별로 예방·대비·대응 및 복구 등의 업무를 주관하여 수행하도록 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관을 의미하며 재난 및 안전관리 기본법 시행령 제3조의2 별표 1의3은 재난관리주관기관별 재난 및 사고 유형을 열거하고 있다.

**표 3-1. 재난관리주관기관별 재난 및 사고 유형**

재난관리주관기관	재난 및 사고 유형
교육부	학교 및 학교시설에서 발생한 사고
과학기술정보통신부	1. 우주전파 재난 2. 정보통신 사고 3. 위성항법장치(GPS) 전파혼신 4. 자연우주물체의 추락·충돌
외교부	해외에서 발생한 재난
법무부	법무시설에서 발생한 사고
국방부	국방시설에서 발생한 사고
행정안전부	1. 정부중요시설 사고 2. 공동구 재난(국토교통부가 관장하는 공동구는 제외한다) 3. 내륙에서 발생한 유도선 등의 수난 사고 4. 풍수해(조수는 제외한다)·지진·화산·낙뢰·가뭄·한파·폭염으로 인한 재난 및 사고로서 다른 재난관리주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고
문화체육관광부	경기장 및 공연장에서 발생한 사고
농림축산식품부	1. 가축 질병 2. 저수지 사고
산업통상자원부	1. 가스 수급 및 누출 사고 2. 원유수급 사고 3. 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단으로 한정한다) 4. 전력 사고 5. 전력생산용 댐의 사고
보건복지부	1. 감염병 재난 2. 보건의료 사고



재난관리주관기관	재난 및 사고 유형
환경부	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 수질 분야 대규모 환경오염 사고</li> <li>2. 식용수 사고</li> <li>3. 유해화학물질 유출 사고</li> <li>4. 조류 대발생(녹조에 한정한다)</li> <li>5. 황사</li> <li>6. 환경부가 관장하는 댐의 사고</li> <li>7. 미세먼지</li> </ol>
고용노동부	사업장에서 발생한 대규모 인적 사고
국토교통부	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국토교통부가 관장하는 공동구 재난</li> <li>2. 고속철도 사고</li> <li>3. 도로터널 사고</li> <li>4. 육상화물운송 사고</li> <li>5. 도시철도 사고</li> <li>6. 항공기 사고</li> <li>7. 항공운송 마비 및 항행안전시설 장애</li> <li>8. 다중밀집건축물 붕괴 대형사고로서 다른 재난관리주관기관에 속하지 아니하는 재난 및 사고</li> </ol>
해양수산부	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 조류 대발생(적조에 한정한다)</li> <li>2. 조수</li> <li>3. 해양 분야 환경오염 사고</li> <li>4. 해양 선박 사고</li> </ol>
금융위원회	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 원자력안전 사고(파업에 따른 가동중단은 제외한다)</li> <li>2. 인접국가 방사능 누출 사고</li> </ol>
소방청	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 화재·위험물 사고</li> <li>2. 다중 밀집시설 대형화재</li> </ol>
문화재청	문화재 시설 사고
산림청	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 산불</li> <li>2. 산사태</li> </ol>
해양경찰청	해양에서 발생한 유도선 등의 수난 사고

교육부, 과학기술정보통신부, 외교부, 법무부, 국방부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 보건복지부, 환경부, 고용노동부, 국토교통부, 해양수산부, 금융위원회, 원자력안전위원회, 소방청, 문화재청, 산림청, 해양경찰청 등을 포함한다. 재난관리주관이 지정되지 않았거나 분명하지 않은 경우에는 행정안전부장관이 정부조직

법에 따른 관장 사무와 피해 시설의 기능 또는 재난 및 사고 유형 등을 고려하여 재난관리 주관기관을 정한다.

긴급구조기관은 소방청, 소방본부 및 소방서를 의미하며 해양에서 발생한 재난의 경우에는 해양경찰청, 지방해양경찰청 및 해양경찰서를 말한다. 긴급구조지원기관은 긴급구조에 필요한 인력·시설 및 장비, 운영체계 등 긴급구조능력을 보유한 기관이나 단체로서 대통령령으로 정하는 기관과 단체를 의미한다.

이처럼 재난관리 협력기관은 매우 많고 복잡하게 얽혀있기 때문에 소방 거버넌스를 연구 대상으로 하기 위해서는 소방의 특수성을 반영할 수 있는 핵심 요소를 발굴해야 한다.

## 2. 지방자치단체

소방기본법 제2조의2는 국가와 지방자치단체는 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황으로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다고 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고 있다. 또한, 지방자치법 제9조 제2항의 소방에 관한 사무는 지방자치단체의 사무라고 명시되어 광역단위의 자치소방체제를 유지하고 있다. 이러한 광역단위 자치소방체제에서는 광역단위의 자치단체에 지휘 및 감독 기능을 수행할 수 있게 하고 있다. 소방기본법 제3조는 ‘시도에서 소방업무를 수행하기 위하여 시도지사 직속으로 소방본부를 둔다’고 규정하고 있다.

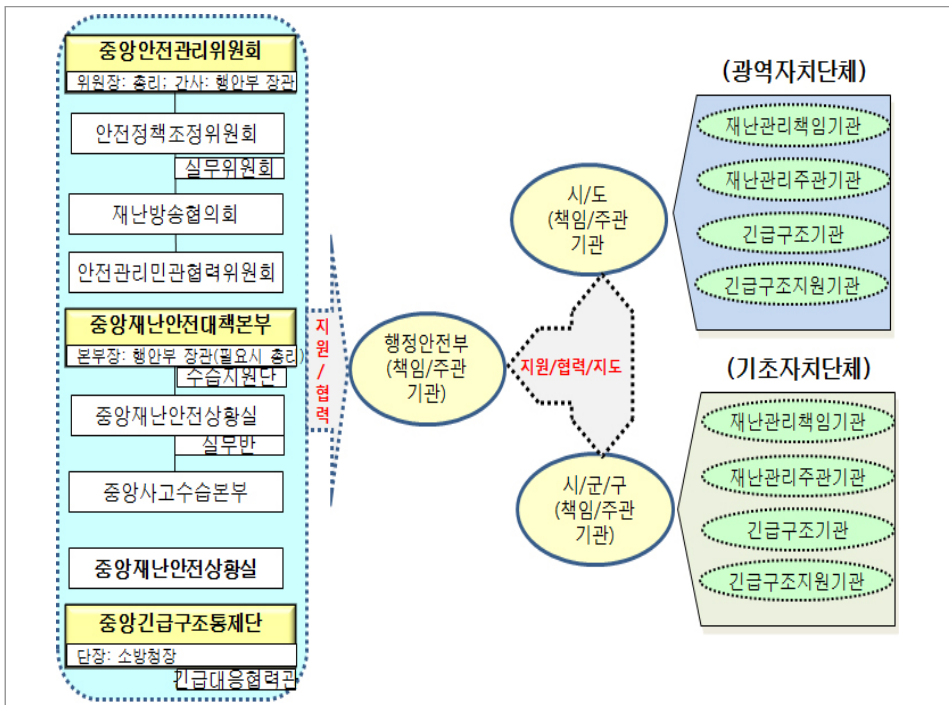
이와 더불어 소방공무원 임용권과 소방재원(지역자원시설세) 지방교부세 배정, 지방청사 및 장비관리 의용소방대 설치 및 운영, 화재예방 조례 제정권 조정 등을 광역자치단체장이 수행하고 있다.

전국 단위에 소방본부는 19개, 소방학교는 8개, 소방서는 224개, 소방센터는 1,067개, 구조대는 240개, 항공대는 18개, 지역대는 414개, 소방정대는 8개, 특수구조단은 15개가 있다(2020년 1월 1일 기준)(서울소방재난본부, 2020).

재난 및 안전관리 기본법상 중앙정부와 지방자치단체, 지방자치단체는 광역과 기초, 그리고 중앙 및 지방의 재난안전 책임·주관기관과 관련 위원회, 중앙과 지방의 재난안전 책임 및 주관기관과 긴급구조기관 등 복잡하게 연계된 재난안전관리체계로 운영되고 있다. 재난안전관리에 있어서 국내의 모든 화재가 발생하는 현상도 지방자치단체이고, 화재 대응 및 복구가 이루어지는 곳도 지방자치단체인 점을 고려하면 소방 거버넌스 분석은 지방자치단체에 초점을 두어야 한다.

다시 말하면, 지방자치단체는 화재의 예방 및 대비, 그리고 화재 발생 시 대응을 주관하는 기관이다. 또한 일상적인 생활환경 속에서 발생할 수 있는 주민들의 생활 안전을 보장하기 위한 안전 활동을 실시하거나 교육·홍보 등 안전문화운동을 전개하는 등 지역사회에서 안전한 생활을 보장하는 역할을 수행하고 있다.

그림 3-2. 중앙-지방정부, 광역-기초 재난안전관리 조직 간 관계



지방자치단체의 경우 광역자치단체와 기초자치단체 간, 지방자치단체와 긴급구조기관인 소방 관련 기관 간 협력관계 속에서 재난안전관리가 추진되는 경우가 많아 자치단체별 조직과 별도의 분석이 요구된다. 이 연구에서 광역과 기초자치단체의 재난 조직을 광역 및 기초자치단체와 소방조직 간 관계를 간략하게 분석하였다.

2018년 기준으로 대부분 광역자치단체의 재난안전조직을 살펴보면 재난방재/안전, 소방으로 구분하여 국/실/본부 단위 부서(1국/실, 1본부)를 설치하여 운영 중에 있는 것으로 나타났다. 경기도의 경우 지역의 특성을 반영하여 2개의 소방본부를 설치하였고, 기초자치단체인 창원시의 경우 예외적으로 소방본부를 설치하여 운영 중에 있다.

기초자치단체의 경우에는 창원시를 제외한 대부분의 기초자치단체에서 소방서가 설치되었고, 인구감소 특성으로 인하여 무주, 진안, 장수에서 통합 소방서를 설치하여 운영 중에 있다. 기초자치단체에서 과 단위 조직으로 재난안전 부서를 설치하지 않은 경우가 다수 있으며, 이 경우 기획실 등에 팀 단위 조직으로 설치하여 운영하고 있다.

**표 3-2. 광역자치단체 재난안전부서 현황**

구분	재난안전부서 설치 유형		
	소방	재난방재/안전	비고
서울	소방재난본부	안전총괄본부	
부산	소방안전본부	안전혁신실	
인천	소방본부	재난안전본부	
대구	소방안전본부	재난안전실	
광주	소방안전본부	시민안전실	
대전	소방본부	시민안전실	
울산	소방본부	시민안전실	
세종	소방본부	시민안전국	
경기	(북부)소방재난본부	안전관리실	2소방본부
충남	소방본부	재난안전실	
충북	소방본부	재난안전실	
전남	소방본부	도민안전실	
전북	소방본부	도민안전실	

구분	재난안전부서 설치 유형		
	소방	재난방재/안전	비고
강원	소방본부	재난안전실	
제주	소방안전본부	도민안전실	
경북	소방본부	재난안전실	
경남	소방본부	재난안전건설본부	
창원	소방본부	안전건설교통국	기초단체

광역자치단체의 재난안전부서를 살펴보면 소방과 재난방재/안전부서가 분산되어 있는 것으로 나타났다. 이러한 새로운 분산형 재난안전관리 조직의 설치에 재난관리의 효율성 측면에 있어 소방 분야에서 방재기능을 분리한 것에 기인한 것으로 설명될 수도 있다. 하지만, 공무원 직렬/직군을 고려하여 소방직과 나머지 행정직으로 구분하여 조직을 구성한 측면도 고려한 것으로 판단된다(이병기·고경훈, 2018)

### 3. 광역소방본부

소방조직은 1948년 내무부 치안본부 소방과였다가 1975년 치안본부에서 민방위본부로 이관된 뒤 소방국으로 승격하였다. 이처럼 정부수립 이후 국가소방체제로 시작하여 1992년 광역자치소방체제로 전환하였다. 2004년 행정자치부 민방위재난통제본부 소방방재 관할에서 대통령령하에 소방독립청 설치법에 따라 행정자치부에서 분리·독립하여 독립청인 소방방재청으로 승격하였다. 2014년 세월호 사고의 여파로 국민안전처가 신설되고 산하에 차관급인 중앙소방본부 체제로 전환되면서 방재기능과 분리되었다. 2017년 문재인 정부에서 국민안전처를 행정안전부로 통합시키면서 공약사항인 소방공무원 처우개선을 목표로 행정안전부 산하 외청인 소방청으로 독립하여 현재의 광역자치소방체제로 소방업무를 수행하고 있다. 과거 소방방재청이 소방과 재난업무가 함께 편제되어 있던 것과 달리 소방조직이 독립한 것이다.

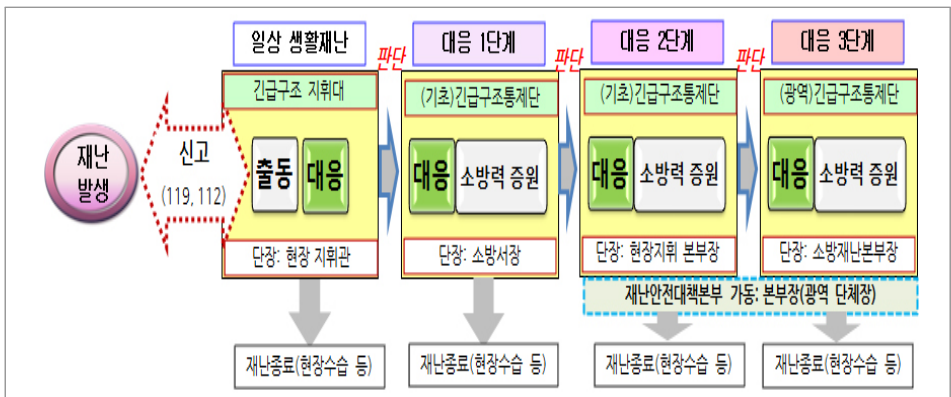
**표 3-3. 소방조직 및 체제 변천 과정**

연혁	중앙조직	체제	비고
1948~1970	내무부 치안국 소방과	국가소방	
1970~1992	내무부 소방국	국가 + 자치소방	서울·부산 자치소방
1992~1994	내무부 소방국	광역자치소방	1992년 도 소방본부 설치 1995년 지방직 전환
1994~2014	소방방재청	광역자치소방	17개 시/도 소방본부
2014~2017	국민안전처 중앙소방본부	광역자치소방	18개 시/도 소방본부 (기초: 창원시 1개 포함)
2017~2020	소방청	광역자치소방	18개 시/도 소방본부
2020~현재	소방청	광역자치소방	국가직

자료: 이병기·고경훈(2018), 표 3-8 재구성

지방자치단체의 재난관리 긴급구조기관인 소방본부와 소방서의 재난 현장에서의 대응 체계를 보면 다음의 <그림 3-3>과 같이 설명할 수 있다.

**그림 3-3. 재난 현장 대응 단계별 대응체계(개념도)**



재난신고와 관련하여 재난 및 안전관리기본법 제19조에는 누구든지 재난의 발생이나 재난이 발생한 징후를 발견하였을 때에는 즉시 그 사실을 시장, 군수, 구청장, 긴급구조기관, 그 밖의 관계 행정기관에 신고하도록 하고 있으며, 신고를 받은 시장, 군수, 구청장과 그 밖의 관계 행정기관의 장은 관할 긴급구조기관의 장에게, 긴급구조기관의 장은 그 소재지 관할 시장, 군수, 구청장 및 재난관리주관기관의 장에게 통보하여 응급대처방안을 마련할 수 있도록 조치하여야 하는 것으로 규정되어 있다.

일상생활 속에서 재난 신고는 일반적으로 긴급전화 119, 112 등을 통하여 신고할 것으로 예상되며, 신고 접수는 중앙 119안전신고센터에서 통합적으로 접수한 후 소방서의 출동지령에 따라 재난 현장에 긴급구조지휘대가 출동하여 초동조치 및 현장대응을 수행한다. 대부분 재난 현장은 긴급구조지휘대의 현장대응으로 종료되지만 재난 현장의 상황에 따라 재난 현장 비상대응단계를 발령할 수 있도록 하고 있다.

재난 현장에서 대응 1단계의 비상 발령은 현장지휘관이 재난 현장 상황을 판단하여 발령하도록 하고 있으며 대응 1단계가 발령되면 긴급통제단의 단장인 소방서장이 현장지휘관으로서 재난 상황을 지휘하기 위하여 현장지휘소를 설치·운영하고 있다.

대응 2단계는 현장지휘관인 소방서장이 현장 상황을 판단하여 발령하고 소방본부장에게 지휘권을 이양한다.

대응 3단계는 현장지휘 본부장의 책임하에 재난대응이 이루어지며, 광역 차원의 소방본부와 재난안전대책본부가 가동된다.

대응 4단계는 현장지휘 본부장의 상황보고 및 판단에 따라 재난안전대책본부장인 시도지사가 발령하며 소방본부장을 지휘관으로 하여 재난대응 및 수습이 이루어진다. 소방본부장의 요청에 따라 지방자치단체의 현장지원 및 시도지사가 재난 현장에 출동할 수 있도록 하고 있다.

재난 현장 비상대응단계별 발령요건은 <표 3-4>와 같이 단계별 예상피해 및 대응시간을 고려하여 발령하도록 하고 있다. 대응 1단계는 인명피해를 기준으로 하면 10명 미만에 3~8시간 이내에 재난이 종료될 것으로 예측될 경우 발령한다. 대응 2~4단계는 대응 1단계와 같은 기준으로 예상피해와 대응시간을 고려하여 발령하며, 여론의 반응 등 특별한 사정이 있는 경우에는 발령기준을 충족하지 못하는 경우에도 발령할 수 있도록 하고 있다.

**표 3-4. 재난 현장 비상발령(대응 단계) 기준**

단계	대응시간	예상피해	비고
대응 1단계 발령권자 (현장지휘대장)	3~8시간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인명피해 10명 미만</li> <li>• 이재민 10명 미만</li> <li>• 재산피해 5억 원 미만</li> <li>• 대형화재(인근 건물로 연소 우려 없고, 인명피해 없는 상황)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공시설물 등에서 인명피해 사고</li> <li>• 요양시설 등 사회여론 집중 대상 재난</li> <li>• 다중이용시설/장소 재난</li> </ul>
대응 2단계 발령권자 (소방서장)	8~24시간	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인명피해 10~20명</li> <li>• 이재민 10~50명</li> <li>• 재산피해 5~10억 원</li> <li>• 인명대피 100명 이상</li> <li>• 대형화재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공시설물 등 사고 (5명 이상 인명피해)</li> <li>• 사회여론 집중 사고 (10명 이상 인명피해)</li> <li>• 다중이용시설재난 (10명 이상 인명피해)</li> </ul>
대응 3단계 발령권자 (본부장, 본부지휘대장)	24시간 이상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인명피해 20명 이상</li> <li>• 이재민 50명 이상</li> <li>• 대피인원 200명 이상</li> <li>• 재산피해 10억 원 이상 대형화재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공시설물, 다중시설/장소, 특수재난 등에서 발생한 사고로 인명피해 20명 이상 발생 시</li> <li>• 여론이 집중되는 대상으로 20명 이상 인명피해 발생 시</li> </ul>

이러한 대응 규모에 따른 단계별 지휘권자와 세부 내용을 살펴보면 다음과 같다. 대비 단계에서 지휘는 각 소방서 현장대응단장 또는 현장지휘팀장이 맡는다. 현장대응단과 당직이 통제단 업무를 수행하며 대응 1단계 발령권함과 서장 부재 시 2단계 발령권함을 갖는다. 현장대응단장(현장지휘팀장) 도착 전 센터장(진압대장)이 모든 권한을 행사한다.

대응 1단계에서는 소방서장(통제단장)이 지휘권을 갖는다. 소방서별 최소 18명으로 통제단 지휘부를 구성하고 1단계 해제 및 2단계 발령, 3단계 발령 건의 권한을 갖는다. 본부 상황관리반은 재난대응과 4명으로 구성된다.

대응 2단계에서는 소방서장(지역통제단장) 또는 본부 긴급구조지휘대장이 지휘를 한다. 각 소방서별 최소 34명으로 통제단 지휘부를 구성하고 2단계 해제 및 3단계 발령 건의를 한다. 본부 긴급구조지휘대장 및 본부장의 직접 지휘권 선언이 가능하다. 본부 긴급구조지휘대가 현장출동을 하며 본부 긴급구조지휘대는 방면본부장이 임무수행을 한다.



대응 3단계는 소방재난본부장(서울시 긴급구조 통제단장)이 지휘를 하며 본부 및 소방서 직원 포함 87명으로 지휘부를 구성한다. 대응 3단계 발령 및 해제권한을 갖는다. 대응 3단계 통제단 운영 직원으로 구성된 본부 직원 비상발령을 할 수 있다.

**표 3-5. 대비 및 대응 단계별 세부 내용**

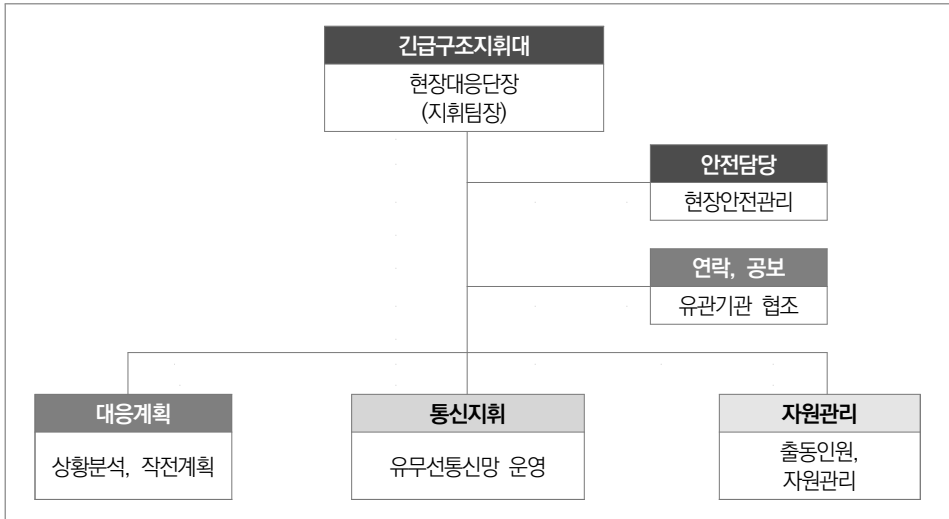
단계	세부 내용
대비 단계 (일상 상태)	<p>지휘: 각 소방서 현장대응단장 또는 현장지휘팀장</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현장대응단과 당직이 통제단 업무 수행(소방서장 직접 지휘권 선언 가능)</li> <li>※ 소방서장·과장 및 기타 상급부서 관계자가 현장 또는 상황실에서 지휘대장에게 조언은 가능하지만 지휘권 선언 없이 대원들에게 개별임무지시 금지, 행정 지원업무에만 국한</li> <li>- 대응 1단계 발령권한, 서장 부재 시 2단계까지 발령권한</li> </ul> <p>■ 현장대응단장(현장지휘팀장) 도착 전 센터장(진압대장)이 모든 권한 행사</p>
대응 1단계 (소방서 단위 비상 단계)	<p>지휘: 마포소방서장(통제단장)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 소방서별 최소 18명으로 통제단 지휘부 구성(해당직원 비상동원)</li> <li>- 1단계 해제 및 2단계 발령, 3단계 발령건의 권한</li> <li>※ 필요 시 본부 긴급구조지휘대장 및 본부장 직접 지휘권 선언 가능</li> </ul> <p>■ 본부 상황관리반 출동(본부 상황관리반은 재난대응과 4명으로 구성)</p>
대응 2단계 (방면별 단위 비상 단계)	<p>지휘: 소방서장(지역통제단장) 또는 본부 긴급구조지휘대장</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 소방서별 최소 34명으로 통제단 지휘부 구성</li> <li>- 2단계 해제 및 3단계 발령건의(본부 지휘대장 또는 본부장 3단계 발령)</li> <li>※ 본부 긴급구조지휘대장 및 본부장 직접 지휘권 선언 가능</li> </ul> <p>■ 본부 긴급구조지휘대 현장출동</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 본부 긴급구조지휘대는 방면본부장이 임무수행(특수 재난 시 특구단장 출동)</li> </ul>
대응 3단계 (서울시 차원 비상 단계)	<p>지휘: 소방재난본부장(서울시 긴급구조 통제단장)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 본부 및 소방서 직원 포함 87명으로 지휘부 구성</li> <li>- 대응 3단계 발령 및 해제권한</li> </ul> <p>■ 대응 3단계 통제단 운영 직원으로 구성된 본부 직원 비상발령</p>

## 4. 긴급구조통제단

### 1) 대비 단계

평상시 훈련이나 일상적으로 발생하는 소규모 사고는 긴급구조통제단을 운영하지 않고 소방서 긴급구조지휘대가 현장을 지휘한다.

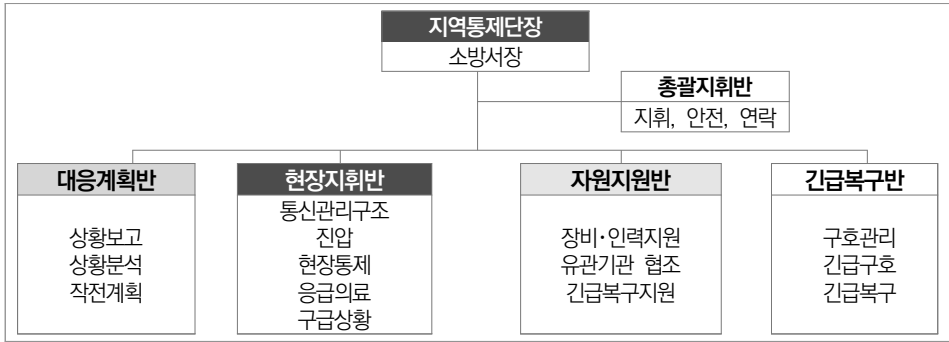
**그림 3-4.** 긴급구조지휘대 대비 단계 조직 체계도 및 업무



### 2) 대응 1단계

1개의 시군구에서 발생하는 재난으로 한 소방서의 전체 소방력을 동원하고 지원기관의 자원이 필요한 경우에는 소방서 주관으로 시군구 지역긴급구조통제단을 운영한다.

그림 3-5. 지역통제단 대응 1단계 조직 체계도 및 업무



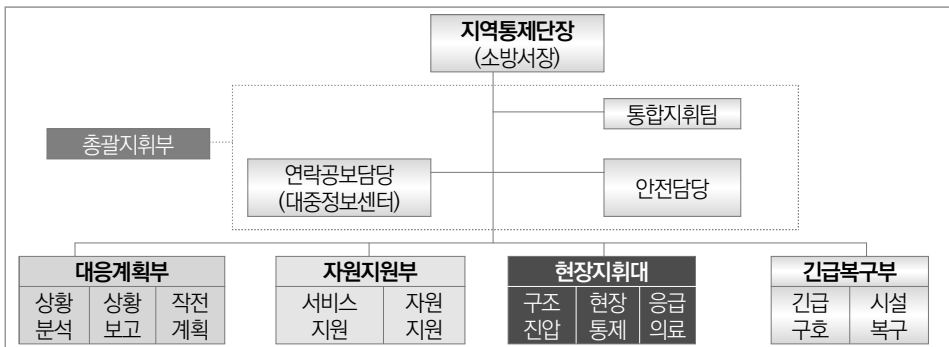
### 3) 대응 2단계

2개 이상의 시군구에 걸쳐 재난이 발생하였거나, 하나의 시군구에 발생한 재난으로 대응에 장시간이 소요될 것으로 판단되는 경우 소방본부 현장지휘대 또는 시도 긴급구조통제단을 부분적으로 운영한다.

### 4) 대응 3단계

본부와 소방서가 합동근무하며 소방서는 2단계 업무를 유지한다.

그림 3-6. 지역통제단 대응 3단계 조직 체계도 및 업무



## 5. 의용소방대

### 1) 일반 현황

서울시의 경우 정원이 4,840명(본대 1,920명, 지역대 2,360명, 전문대 560명)이며 현원은 194대 4,455명이다. 전문의소대는 28대 506명으로 구성되어 있고 다문화 의용소방대가 광진구, 영등포구, 은평구, 중랑구 등에서 운영되고 있다.

의용소방대의 임용권자는 대장과 부대장은 시장이며 대원은 소방서장이다. 임기는 대장(1회 연임), 부대장 3년(제한 없음), 지역대장 3년(2회 연임)이며 정년은 65세이다.

2020년 예산은 29억 2,300만 원이며 전년 대비 4억 8,400만 원이 감소하였다. 소방위 시간외근무수당이 시간당 1만 1,443원, 1일 8시간 지급되고 있으며 여비는 1인당 2만 원, 4시간 이하 1만 원이 지급된다. 의용소방대원 자녀 장학금이 1인당 180만 원이 60명에게 지급되며 지급 대상은 복무기간 3년 이상 대원의 고등학생 자녀 1인이다.

### 2) 활동 현황

#### (1) 활동 유형

의용소방대는 재난정보통신원, 문화재안전지킴이, 비상구안전지킴이, 독거중증장애인 밀착관리, 재난취약지역 안전지킴이, 소방용수 안전지킴이, 비상소화장치 전담 관리제, 주택용 소방시설 설치 촉진단, 보이는 소화기 전담 관리제, 의용소방대 119기동단속팀으로 활동하고 있다.

#### (2) 소방업무 보조

소방업무 보조에는 화재 진압, 구조·구급, 경계 근무, 합동 훈련, 예방 홍보, 순찰 활동이 있다. 최근 3년간 소방업무 보조 현황을 보면 2019년에는 1만 7,300건 활동을 하였으며 세부 유형별로 예방·홍보 7,140건, 순찰 활동 2,328건, 화재 진압 1,602건 등이다. 2018년에는 1만 8,102건 활동을 하였으며 세부 유형별로 예방·홍보 4,621건, 화재 진압 2,885건, 합동훈련 1,363건, 순찰 활동 1,275건 등이다. 2017년에는 9,380건 활동을 하였으며 세부 유형별로 예방·홍보 2,214건, 화재 진압 2,064건, 합동훈련 684건, 순찰 활동 2,073건 등이다.

### (3) 봉사 활동

봉사 활동으로 자연보호, 교통질서, 불우이웃 돕기, 농촌 일손 돕기, 독거노인 및 다문화 봉사 등에 참여하고 있다.

## 6. 소결

소방 거버넌스에서 조직은 소방업무에 참여하는 광역단위 소방본부 그리고 기초단위 소방서의 긴급구조 기능과 지자체 일반 행정조직의 재난안전관리 기능의 구분과 연계에 관한 문제이다.

첫째, 조직의 기능 및 업무에 관한 일관성이 부족하다. 예를 들어 소방청의 소방정책국은 재난관리 4단계(예방-대비-대응-복구)의 논리와 업무 분야(소방정책, 소방산업)의 논리 등이 혼재되어 있다. 이러한 혼재된 조직 구성의 논리는 재난관리체계에 있어서 조직 간 연계 및 협력을 어렵게 한다.

둘째, 대응 기능과 연계된 대비 기능이 미비하다. 대응 역량 향상을 위한 대비 활동에 대한 부분들이 개선되어야 할 것으로 파악된다. 119 구조·구급국의 경우 119 구조과만이 대규모 사고의 대응에 관한 역할을 수행하고 있지만 전체적으로는 미약하다. 대응 역량의 향상을 위한 대비 활동에 대한 관심은 부족하다고 볼 수 있다. 중앙 119 구조 본부의 기능을 계승한 특수 재난실은 주로 대응을 담당하고 있는데 대비 기능과 대응 기능은 유기적으로 결합하여야 소방 거버넌스를 강화할 수 있다.

셋째, 소방 거버넌스에 참여하는 의용소방대의 역할을 수동적이 아닌 능동적으로 재설정하여야 한다. 현재 의용소방대의 역할은 모호한 측면이 있다. 의용소방대의 법적 근거가 되는 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」에 따르면 화재 진압 및 구조·구급 등의 소방업무를 보조하기 위하여 의용소방대를 설치·운영하며, 의용소방대는 화재의 경계 및 진압업무를 보조, 구조·구급 업무의 보조, 그리고 화재 등 재난 발생 시의 대피와 구호업무의 보조, 화재예방업무의 보조, 그 밖에 행정안전부령으로 정하는 사항으로 집회 및 공연 등 각종 행사장 안전을 위한 지원 활동과 주민생활 안전을 위한 지원 활동, 그 밖에 화재에

방 홍보 등의 임무를 한다고 규정하고 있다. 이와 같은 의용소방대에 대한 법적 근거는 의용소방대의 업무를 소방업무를 보조하는 것으로 정의하고 있어 의용소방대의 역할을 수동적·타율적으로 바라보는 의미를 내포하고 있다.

소방 거버넌스에 참여하는 의용소방대와 소방기관의 연계 및 협력을 강화하기 위해서는 「의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률」의 목적과 임무를 소방업무를 보조자에서 소방업무를 지원자 및 협력자로 개정하는 것이 필요하다(양기근 외, 2018).

## 제3절 예산·인력·시설 및 장비

### 1. 예산

#### 1) 일반 현황

중앙정부의 2020년 예산안에 따르면 공공질서·안전 분야 예산은 20조 9,468억 원으로 2019년(20조 1,317억 원)보다 4.0% 확대 편성되었다. 이 가운데 재난관리 부문 예산은 1조 352억 원으로 2019년 1조 2,647억 원에서 2천억 원 넘게 줄었다. 분야별로 경찰 11조 9,910억 원, 법무·검찰 4조 2,241억 원, 법원·헌재 2조 1,713억 원, 해경 1조 5,252억 원 등이다. 중앙정부의 재난관리 예산규모가 줄어든 것은 소하천 정비 사업비가 지방자치단체로 이양되고 소방청 화재안전특별조사가 2019년 완료된 데에 따른 것이다.

재난관리 예산은 대형·복합재난대응 역량 강화와 풍수해 등 재해예방 관련 사업에 집중 투입된다. 우선 전국 4대 권역별 재난대응체계 구축과 소방 국가직화 추진에 따라 현장 소방 인력이 5만 6천 명에서 5만 9천 명으로 증원될 예정이다. 소방관 인건비 증가분은 담배에 부과되는 개별소비세를 재원으로 하는 소방안전교부세를 5,375억 원에서 8,288억 원으로 증액해 충당하게 된다.

재난안전 통신망 구축 예산은 2019년보다 705억 원 늘어난 935억 원을 투입하고 충청·강원·호남권의 소방헬기도 보강한다. 또한 해상 수색·구조 역량 강화를 위해 해경 함정 건조 예산을 1,654억 원으로 책정하였으며, 대형 구조헬기 등 항공기 도입 예산도 315억 원을 편성하였다. 일선 해경파출소 잠수요원도 764명을 신규 양성한다.

2020년 기준으로 소방 예산은 5조 2천억 원이며 이 중 국비는 약 2,800억 원이다. 지방 교부세법이 담배 개별소비세 총액의 20%를 소방안전교부세 재원으로 사용하도록 명시하였으며, 소방청은 소방안전교부세의 75%인 2,800억 원을 노후화된 장비 교체 등에 쓸 예정이다.

## 2) 소방안전 교부세

우리나라 지자체의 재정 자립도가 높지 않기 때문에 중앙정부는 지방교부세 제도를 통하여 지자체 예산을 지원하고 있다. 지방교부세 제도는 “중앙과 지방의 세원 불균형으로 인해 지방자치단체의 부족한 재원정도에 따라 그 재원을 보전하고, 지방자치단체 간 재정력 격차를 해소하기 위해 지방교부세의 적절한 배분율을 통해 지자체 상호 간 과부족을 조정하고 균형을 도모”하는 것을 목적으로 한다(국민안전처, 2016:1). 현재 지방교부세로는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세가 있다(국민안전처, 2016:1).

재난안전을 위한 목적으로 사용되는 교부세는 소방안전교부세와 특별교부세의 일종인 재난안전특별교부세이다.

행정안전부는 지방자치단체의 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 강화 등을 위해 2015년부터 담배 가격 인상에 맞추어 국세인 개별소비세의 20%를 재원으로 하는 소방안전교부세를 신설하였다(행정안전부, 2020). 소방안전교부세는 교부기준에 따라 교부한다는 점에서 보통교부세와 비슷하나 교부 목적이 명기되어 있어 해당 목적에 맞게 사용해야 하기 때문에 보통교부세 및 부동산교부세와 같은 일반재원과 다른 점, 사용에 관한 조건이나 용도제한이 불가능하다는 점에서 특별교부세와도 다르다(이재원, 2020).

행정안전부는 소방업무가 광역사무임을 고려하여 시도로 전액 교부하고 소방안전교부세의 합목적성을 확보하기 위하여 대상사업(소방 및 안전 분야)을 규정하고, 각 시도는 그 대상사업(중점사업과 재량사업)<sup>6)</sup>의 범위 내에서 자율적으로 예산을 편성·집행한다(행정안전부, 2020). 소방안전교부세의 교부기준은 소방 및 안전시설 현황과 투자소요(40%), 재난예방 및 안전강화 노력(40%), 재정여건(20%)에 따라 산정한다(행정안전부, 2020).

---

6) 중점사업은 중용하고 시급한 소방시설 및 안전시설의 확충, 소방안전관리 및 안전관리 강화 사업을 의미하며, 재량사업은 중점사업에 해당하지 않는 일반적인 소방시설 및 안전시설의 확충, 소방안전관리 및 안전관리 강화 사업을 의미한다(행정안전부, 2020).



표 3-6. 소방안전교부세 교부기준

구분	소방 분야	비율	안전 분야 기준	비율
소방·안전시설 현황과 투자소요 (40%)	노후·부족 소방장비 교체·보강 소요 금액	18%	지방도로 위험도	5%
			지방하천 위험도	4%
	소방출동비용	4%	안전지수 소요비율	3%
	소방공무원 수	4%	안전신고 비율	2%
재난예방 및 안전강화 노력 (40%)	소방시설 확충노력률	16%	안전시설 확충노력률	6%
			안전지수 개선비율	2%
	소방예산 확대노력률	5%	안전신고 개선율	1%
소방안전교부세 적정 사용률				10%
재정여건 (20%)	재정자주도			20%

자료: 행정안전부 2019년도 지방교부세 운영사항

2020년 예산안은 전년 대비 2,912억 7천만 원이 증액된 8,287억 7,200만 원이 편성되었다.

표 3-7. 2020년도 소방안전교부세 예산안 현황

(단위: 백만 원, %)

사업명	2018년 결산	2019년		2020년 예산안(B)	증감	
		본예산	추경(A)		B-A	(B-A)/A
소방안전교부세	417,260	537,502	537,502	828,772	291,270	54.2

자료: 국회예산정책처(2020)

## 2. 인력

### 1) 일반 현황

소방서는 인구, 출동 거리, 대상물 등 소방수요와 특성을 고려하여 소방관서를 3단계로 등급화하고 화재 진압, 구조, 구급, 지역대, 상황실 등을 구분하여 출동대별로 대원 안전이 확보되는 최소 전술 단위의 인력을 산정하고 있다(소방청, 2019).

**표 3-8. 소방서 단위 등급 산정 기준**

구분	1급서	2급서	3급서
기준	특광역시도청 소재지 인구 50만 명 이상 시, 50만 명 이상 관할 소방대상물 2만 개소 이상 건물위험지수 300 이상	인구 50만 명 미만 시, 25만~50만 명 미만 관할 소방대상물 1만 개 이상 ~ 2만 개 미만 건물위험지수 200 이상 ~ 300 미만	인구 25만 명 미만 군 소재 소방대상물 1만 개 미만 건물위험지수 200 미만
인력	81(현장지휘부서 25명 포함)	69(현장지휘부서 19명 포함)	52(현장지휘부서 16명 포함)
출동대	30~24명 (3교대, 10~8명×3팀)	24~21명 (3교대, 8~7명×3팀)	15명 (3교대, 5명×3팀)

자료: 소방청(2018)

서울시의 경우 총 공무원 수는 7,127명으로 소방직 공무원이 7,057명, 일반직 공무원이 70명이다. 경기도의 경우 총 공무원 수는 2만 3,669명으로 소방직 9,687명, 일반직 6명, 의용소방대 1만 3,495명, 의무 소방 130명, 사회복지 383명, 구급상황관리사 4명으로 구성되어 있다.

**표 3-9. 소방직 일반직 공무원 현황(서울시)**

구분	총계	소방직							일반직 등					
		소계	소방정감	소방준감	소방정	소방령	소방경	소방위 이하	소계	행정	기술	관리운영	전문경력관	임기제
'20.4.1.기준	7,127	7,057	1	6	30	139	418	6,463	70	-	32	17	1	20

소방공무원은 총 7,057명으로 기능별 정원을 보면 경방이 2,248명(31.9%), 운전이 1,798명(25.5%)을 차지하고 있으며 관서별 정원을 보면 안전센터에 4,395명, 소방서 1,611명, 구조대 648명, 센터 174명, 본부 145명, 학교 54명, 청와대 30명이다.

일반직 공무원 등은 총 70명으로 일반직 공무원이 50명, 임기제 일반직 공무원이 20명이다. 일반직 공무원은 기술 32명(기계 3명, 전기 4명, 화공 2명, 방송통신 22명, 운전 1명), 관리 운영 17명, 전문 경력관 1명이다. 임기제 일반직 공무원은 항공 12명, 의무 4명(종합방재센터 3명, 학교 1명), 전산 3명, 통신 1명이다.

소방력 기준 대비 부족 인력은 691명(기준인력: 6,508명, 배치인력: 5,817명)으로 나타났다. 기준인력은 소방력 기준에 관한 규칙(개정 '18.3.26.)에 따른 기준인력으로서 현장출동부서(진압, 구급, 구조 등) 및 현장부서 확대(특별조사, 체험교육, 상황실 등)를 포함한 인력을 의미한다. 부족 인력 현황을 세부적으로 살펴보면 진압 202명, 구급 141명, 구조 105명, 상황실 20명, 특수구조단 71명, 체험관 22명, 화재조사 87명이다.

본부인력을 제외한 자치구별 소방공무원 1인당 담당 인구수는 평균 1,493명이며 송파구와 은평구가 각각 2,111명, 1,974명으로 가장 많고, 종로구와 중구가 518명, 460명으로 가장 적다. 경찰 1인당 담당 주민 수가 서울은 365명, 전국 평균 450명인 것을 감안할 때 소방공무원 1인이 담당하는 주민의 수가 많은 것으로 평가할 수 있다.

119안전센터 소방력 배치 기준은 다음 [표 3-10]과 같다. 진압대와 구조대는 인구수, 출동 거리, 소방대상물을 대상으로 하고 구급대는 인구 수, 출동 거리, 중증환자 수를 대상으로 한다.

**표 3-10. 119안전센터 소방력 배치 기준**

구분	진압대	구급대	구조대
기준	(기본)인구, 출동 거리 + 소방대상물	(기본)인구, 출동 거리 + 중증환자수	(기본)인구, 출동 거리 + 소방대상물
인력	1급 진압대(25명) 2급 진압대(22명) 3급 진압대(19명) 특수차량 (15~27명)	1급 구급대(18명) 2급 구급대(15~9명) 3급 구급대(9명)	1급 구조대(28명) 2급 구조대(25명) 3급 구조대(22명)

## 2) 교대 근무 현황

3교대 실시율은 100%로 전국 평균 98.5%이고 경기, 인천, 전남은 미완료 상태이다. 서울 시의 경우 정원 7,057명 중 교대 근무가 5,540명(78.5%)이고 일근이 1,517명(21.5%)이다.

소방장을 기준으로 외근 근무자의 근무시간을 비교하면 2조 1교대, 3조 2교대, 3조 1교대, 4조 2교대의 주 근무시간은 각각 84시간, 56시간, 56시간, 42시간이다. 시간 외 근무시간, 야간수당, 휴일수당은 다음의 <표 3-11>과 같다.

**표 3-11. 외근 근무자 근무시간 및 수당 비교**

구 분	2조 1교대 (당-비)	3조 2교대 (주 5일, 야비)	3조 1교대 (당-비-휴)	4조 2교대 (주-야-비-휴)
주 근무시간	84시간	56시간	56시간	42시간
시간 외 근무시간	160	51	48	0
금 액(원)	1,698,880	541,518	509,664	0
야간수당(일수)	15	10	10	8
금 액(원)	424,680	283,120	283,120	226,496
휴일수당(일수)	4	3	3	2
금 액(원)	341,412	256,059	256,059	170,706
<b>합 계(원)</b>	<b>2,464,972</b>	<b>1,080,697</b>	<b>1,048,843</b>	<b>397,202</b>

자료: 시민안전 소방정책 통계

유사직 교대 근무 형태를 살펴보면 경찰 공무원과 교정직 공무원이 4조 2교대, 3조 2교대 근무 형태로 44시간/56시간 근무하고 있으며 상수도직 공무원이 4조 2교대 근무 형태로 44시간 근무하고 있다.

**표 3-12. 유사직 교대 근무 형태**

구분	경 찰	교 정 직	상수도(서울)
근무 형태	4조 2교대(주-야-비-휴) 3조 2교대(주-야-비)	4조 2교대(주-야-비-휴) 3조 2교대(주-야-비)	4조 2교대(주-야-비-휴)
주당 근무시간	44시간/56시간	44시간/56시간	44시간

최근 5년간(2015~2019년) 증원내역을 살펴보면 2015년 증원인원 146명(구급대원 93명, 소방서 예방인력 53명), 2016년 증원인원 45명(구급대원 33명, 산악구조대원 3명, 기타 지휘역량강화센터 운영 전담인력 등), 2017년 증원인원 86명(성동소방서 신설 56명, 오토바이 구급대원 30명), 2018년 증원인원 76명(세곡안전센터 신설 28명, 소방특별조사 요원 47명, 본부 감사인력 1명), 2019년 증원인원 28명(마곡안전센터 신설 28명)이다.

### 3) 보수

급여 수준은 소방사 기준 330만 원(3호봉, 3교대 기준)이다. 타 직렬과 급여 수준을 비교하면, 기본급의 경우 소방직은 경찰직과 같고 일반직보다는 많다. 정액수당은 경찰직보다 적고 일반직보다는 많다. 초과근무수당은 소방직이 가장 많고 일반직, 경찰직 순이다.

**표 3-13. 소방직·경찰직·일반직 공무원 급여 수준 비교**

구분 (3호봉)	소방직(소방사)	경찰직(순경)	일반직(9급)	비 고
	(3조 2교대)	(4조 3교대)	(일근)	
급여 총액	3,308,130	2,821,020	2,673,870	
기본급	1,769,000	1,769,000	1,697,500	
정액수당	595,000	705,000	405,000	특수업무수당 직급보조비(145천) 정액급식비(14만)
초과근무수당	944,130	347,020	571,370	

서울시의 경우 특수업무수당은 23만~41만 원이다. 내근 직원은 23만 원(위험수당 6만 원, 방호활동비 17만 원), 화재진압대원은 31만 원(위험수당 6만 원, 화재진화수당 8만 원, 방호활동비 17만 원), 구조·구급대원은 41만 원(위험수당 6만 원, 화재진화수당 8만 원, 방호활동비 17만 원, 구조구급 활동비 10만 원)이다.

유관기관과 비교하면 경찰공무원 위험수당은 43만 원(위험수당(갑종) 6만 원, 치안활동

비 17만 원, 지역경찰활동비 20만 원)이고, 일반공무원 위험수당은 12만 원(동 근무수당 7만 원, 대민활동비 5만 원)으로 조사되었다.

### 3. 시설 및 장비

#### 1) 일반 현황

서울시의 경우 소방청사는 총 145개동이며 본부 3개동, 방재센터 1개동, 학교 6개동, 특수구조단 9개동, 소방서 24개동, 119안전센터 94개동이다.

준공 30년 이상이 된 노후청사는 총 22개소이다. 종로, 중부, 동대문, 서초, 강서, 강동, 마포, 도봉 등 8개 소방서와 종로, 이촌, 신영, 장위, 녹번, 성산, 공덕, 도봉, 목동, 망우, 상도, 우이, 노량진, 미아 등 14개 안전청사가 노후청사로 조사되었다. 공간이 협소한 청사는 총 56개소로 소방서 18개동, 안전센터 39개동으로 조사되었다. 준공된 지 30년이 경과된 소방서와 면적이 매우 협소한 안전센터는 재건축 대상으로 평가받고 있다(서울시, 2020).

#### 2) 소방서

지방소방기관 설치에 관한 규정(대통령령) 제5조에 따르면 소방서는 자치구 단위로 설치하되, 필요시 인근 자치구를 포함하여 설치 가능하며 119안전센터는 인구 5만 명 이상 또는 면적 2km<sup>2</sup>를 기준으로 한다. 또한 기타 석유화학, 공업, 주택, 문화관광단지의 개발 등 소방 수요가 급증하여 특별한 소방대책이 필요한 경우에 설치가 가능하다.

서울시의 경우 설치기준(인구)에 따른 기준 보유 수는 195개로 현재 보유 수 118개로 77개가 부족하며 설치기준(면적)에 따른 기준 보유 수는 185개로 현재 보유 수 118개보다 67개가 부족하다.

#### 3) 소방차 출동로

서울시의 경우 소방차 진입 곤란 불가지역으로 404개 지역이 조사되었다. 소방차 진입

불가지역은 폭 2m 이하 도로(길) 또는 이동이 불가능한 장애물로 인하여 소방차 진입이 불가능한 구간이 100m 이상인 장소(중형펌프차량 폭 2.5m 기준)이며 소방차 진입 곤란 지역은 도로 폭 3m 이상의 도로 중 이동이 불가능한 장애물로 인하여 소방차 진입이 곤란한 구간이 100m 이상인 지역 및 기타 상습주차(장애물)로 인해 상시 소방차 진입 및 활동에 장애를 초래하는 장소(중형펌프차량 폭 2.5m 기준)를 의미한다.

현재 소방통로 확보 훈련이 소방서 주관 월 1회, 센터 주관 월 10회 이상 실시되고 있으며 소방차 길 터주기 캠페인 및 소방차 동승체험이 월 1회 이상, 전국 단위 소방차 길 터주기 훈련이 민방위 훈련과 병행하여 분기별로 1회 실시되고 있다.

**표 3-14. 소방통로 확보 훈련 실적(자체 및 유관기관 합동)**

2019년	횡수	21,693
	장비	21,217
	인원	99,499
2018년	횡수	23,666
	장비	23,321
	인원	108,343
2017년	횡수	17,579
	장비	16,884
	인원	82,203
계	횡수	62,938
	장비	61,422
	인원	290,045

#### 4) 소방용수시설

서울시의 경우 소방용수시설은 59,995개소가 있으며 지상식이 17,070개소(28.5%), 지하식이 42,564개소(70.9%)가 있다. 소방기본법 설치기준(100~140m 이내)에 따른 설치 개수는 46,034개이며 서울시 화재 취약성을 고려하여 13,961개를 추가 설치하였다. 소방용

수시설 59,995개소 중 소방차 진입이 곤란하거나 불가한 지역에 3,598개소(약 6.0%)가 설치되어 있다.

소화전은 불통지역, 화재취약지역 등을 우선적으로 고려하여 2020년 19개소가 신설되었으며 1,500개소가 보수되었다. 2019년에 소화전 신설에 7천만 원, 노후밸브 교체에 29억 원, 소방용수시설 유지 보수 등에 50억 원 등 총 79억 원의 예산이 반영되었다. 최근 3년간(2017~2019년) 총 2,906개소가 보수되었다.

## 5) 비상소화장치

비상소화장치는 2,628개소가 설치되어 있으며 일체형 1,385개소, 분리형 1,243개소이다. 세부적으로 주거밀집지역 1,549개소, 상가지역 133개소, 시장지역 218개소, 고지대 291개소, 영세밀집지역 306개소, 화재경계지구 93개소, 목조밀집지역 25개소, 보존지역 13개소다.

소방차 진입이 곤란하거나 불가한 지역에 556개소를 설치(비상소화장치의 21%)하였으며 소화기, 소방호스, 손전등, 관창, 스탠드파이프 등 12종을 비품으로 적재하였다. 소화전과 비품적재함이 분리되어 있는 분리형은 총 1,243개소로 이격 거리 내 분포는 5m 이내가 814개소, 10m 이내가 293개소, 20m 이내가 85개소, 30m 이내가 43개소, 30m 이상이 8개소로 위치하고 있다.

2020년 소방차 진입 곤란·불가지역에 18개소 비상소화장치가 설치되었고 전통시장, 소방차 진입 곤란·불가지역 등에 49개소 비상소화장치 호스릴이 개선되었다.

비상소화장치는 주로 화재 진압에 활용되며 폭염 시 도로 살수로도 활용되고 있다. 2012년 5건, 2013년 3건, 2014년 1건, 2015년 2건, 2016년 5건, 2017년 3건, 2018년 1건, 2019년 2건이 화재 진압에 활용되었다. 비상소화장치 합동소방훈련 및 사용법 교육은 최근 4년(2016~2019년) 동안 총 2만 219회 실시되었으며 12만 9,928명과 12만 946개 장비가 동원되었다.



#### 4. 소결

지방자치단체의 열악한 재정 여건 및 현장 인력의 부족을 개선하기 위해 소방관서 설치 및 소방공무원 확충 계획이 추진 중에 있다(소방청, 2019). 소방청은 2017년 7월 「현장 중심의 효율적인 소방 인력 배치 계획 수립」에 착수하여 외교부와의 협업을 통하여 OECD 회원국 소방조직 운영 현황을 조사하였다. 이 조사 결과와 함께 전국 소방관서 실태를 분석하고 전문가 자문회의를 거쳐 2018년 3월 「소방력 기준에 관한 규칙」을 개정하였다(행안부령 제45호). 핵심으로 논의된 사항은 종전 소방관서·차량 배치에 따른 획일적인 인력 산정에서 벗어나 인구, 출동 거리, 대상물 등 소방수요와 특성을 고려하여 소방관서를 3단계로 등급화하고 소방서와 화재 진압, 구조, 구급, 지역대, 상황실 등을 구분해 출동 대별로 대원 안전이 확보되는 최소 전술 단위의 인력을 산정하는 것이다.

현장 중심 대응조직으로서 기구 개편과 현장 부서 개념 확대를 위해 새로운 기준에는 다양한 특성들이 반영되었다. 예를 들면, 명확한 인력 배치 기준이 없어 제각기 운영하던 특수구조단, 특수구조대, 통합119종합상황실, 소방체험관의 인력기준이 신설되었다. 이 조직들은 사회·경제·문화 변화에 따른 소방의 업무 범위 확대로 근래 신설된 부서들이며, 명확한 인력기준의 부재로 수요가 증가함에도 불구하고 인력 확보에 어려움을 겪다가 인력기준의 신설로 소방거버넌스 강화의 근거를 마련하였다.

아울러 기존 화재 진압, 구조·구급 등 현장출동부서 교대 근무 인력만을 지칭하는 현장 인력 개념을 119수보·관제, 소방교육, 소방특별조사 등 소방관서의 대국민 접점 서비스 분야 근무 요원으로 확대하였다.

또한 중앙과 지방 소방의 업무 연계성 강화와 효율화를 위한 소방서 등급에 따른 소방 사무, 부서 편성 및 명칭을 통일한 표준 조직안도 마련하였다. 소방청은 새롭게 개선한 소방력 산정 기준을 바탕으로 현장대응력 강화 및 소방 서비스 사각지대 해소, 현장 소방 공무원 근무 여건 개선을 위해 출동대 최소 단위 인력을 선 증원하는 것으로 방침을 정하였으며 '17년 하반기부터 '22년까지 연차적으로 인력 충원을 추진하고 있다.

소방안전교부세는 2015년 담뱃값이 인상되면서 도입된 교부세로 소방 및 안전시설 확충, 안전관리 등을 위해 각 시도로 교부되고 있다. 노후한 소방장비 개선을 위해 소방안전

교부세의 75% 이상을 소방 분야에 사용하도록 한 특례 조항이 2017년에서 2020년까지 연장되었다. 또한 소방청은 「소방장비관리법」에 따라 2019년에 제1차 소방장비관리 기본계획(2020~2024년)을 수립했다. 소방장비관리 기본계획의 3개 추진전략은 ① 소방장비관리법의 안정적 시행·정착, ② 현장 수요에 맞는 소방장비의 지속적 보강체계 구축, ③ 소방장비 생애주기별 혁신 등이다. 이를 위해 소방청은 우리나라 소방 현장에 맞는 소방장비 표준규격 60종을 개발하고 '소방장비인증제도(KFAC)' 도입을 통해 소방장비의 표준규격화와 국가 인증제도 정착을 우선 달성 목표로 추진하고 있다.

## 제4절 추진체계

### 1. 화재 발생

#### 1) 일반 현황

2018년 화재 발생 건수는 4만 2,338건으로 전년 대비 1,840건, 4.2% 감소했다. 시도별로는 경기도가 9,632건(22.8%)으로 가장 많고, 서울 6,368건(15%), 경남 3,482건(8.2%) 순이다. 화재로 인한 인명피해는 사망 369명, 부상 2,225명으로 총 2,594명의 사상자와 5,597억 원의 재산피해가 발생하였다. 이는 1일 평균 116건(17년 121건의 화재가 발생하여 7.1명(17년 6.0명)이 사망하거나 다치고 15.3억 원(17년 13.9억 원)의 재산피해가 발생하였다.

2018년도에는 건축·구조물 화재가 2만 8,103건으로 전체 화재의 66.2%를 차지하고 있으며, 사망자 316명, 부상자 1,915명, 4,915억 원(88.4%)의 재산피해를 발생시킴으로써 유형별 화재 중 가장 큰 인명, 재산피해 규모를 차지하고 있다(소방청, 2019).

원인별로 분석하면 부주의가 48.1%(2만 352건)로 가장 높은 발생률을 보였고, 전기적 요인이 24.7%(1만 470건), 기계적 요인이 10.9%(4,619건), 화학적 요인 1.4%(604건), 교통사고 1.4%(505건), 방화 의심 1.1%(470건), 방화 1.1%(447건), 자연적 요인 0.6%(250건), 가스누출 0.5%(211건) 순으로 보고되었다(소방청, 2019).

화재가 발생한 장소별로 보면 주거시설에서 1만 2,002건(28.3%)으로 가장 많고, 그 다음으로 산업시설 5,895건(13.9%), 자동차·철도·차량 5,067건(12.0%), 생활서비스 4,361건(10.3%), 판매, 업무시설 2,599건(6.1%), 임야 2,258건(5.3%) 등의 순으로 나타났다.

시간대별 화재 발생 현황은 13~15시 사이에 5,575건 화재가 발생하여 전체의 13.2%를 차지하였고, 11~13시 사이가 5,062건, 15~17시 사이가 5,004건, 17~19시 사이에 4,383건 순으로 화재가 많이 발생하였다.

주거 건축·구조물 중 가장 화재빈도가 높은 시간대는 13~15시 사이로, 전체 주거 건축·구조물 화재의 약 11.1%가 이 시간대에 발생하였다(소방청, 2019). 비주거 건축·구조물을 업종별로 비교해보면, 산업시설에서는 13~15시 사이에 12.6%의 화재가 발생하였고, 생활

서비스시설에서는 19~21시 사이에 11.7%의 화재가 발생하였다(소방청, 2019).

월별 화재 발생 현황을 살펴보면, 2018년에는 동절기인 12월, 1월, 2월에 1만 2,652건, 춘절기인 3월, 4월, 5월에 1만 627건의 화재가 발생하여 전체의 55.0%를 차지하였으며, 2월에 가장 많은 4,632건의 화재와 9월에 가장 적은 2,517건의 화재가 발생하였다. 가장 큰 화재 원인인 부주의의 경우, 건조한 시기인 3~4월에 4,740건(23.3%)을 차지하였다.

## 2) 주요 화재 현황

중요화재는 관공서, 학교, 정부미도정공장, 문화재, 지하철, 지하가, 지하구, 공공건물, 공공시설, 이재민 100명 이상 및 이와 유사한 장소에서 발생한 화재를 말하고, 2018년도에는 학교에서 43건(26.7%)으로 가장 많이 발생하고, 그 다음으로 관공서 13건(8.1%), 공공건물 5건(3.1%) 등 순으로 나타났다(소방청, 2019).

특수화재는 철도, 외항선, 항공기, 발전소, 변전소, 외공공관 및 사택 등 이와 유사한 장소에서 발생한 화재로, 2018년에는 철도 2건, 발전소 1건의 화재가 발생하였고, 원인으로 살펴보면 전기적 요인 1건, 기계적 요인 1건, 화학적 요인 1건으로 화재가 발생하였다.

대형화재는 인명피해가 사망 5명 이상 또는 사상자 10명 이상 발생한 화재이거나 재산 피해가 50억 원 이상 추정되는 화재를 말한다(화재 조사 및 보고규정).

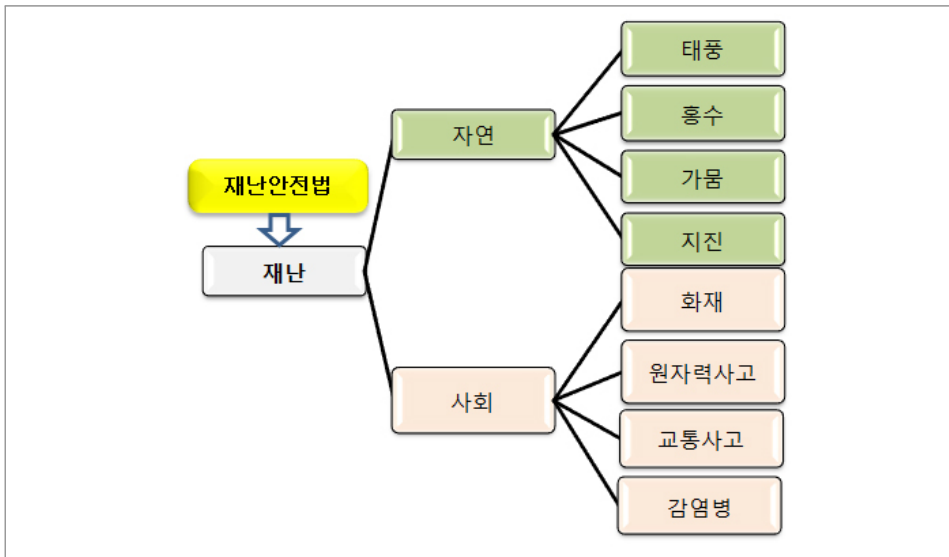
## 2. 화재 대응

### 1) 추진체계

화재는 「재난 및 안전관리 기본법」상 사회재난의 한 유형이다. 현재 재난은 「재난 및 안전관리 기본법」 제3조에 의해 국민의 생명, 신체, 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것으로 자연재난과 사회재난으로 구분하여 정의되고 있다. 이때 자연재난은 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 한파, 낙뢰, 가뭄, 폭염, 지진, 황사, 조류 대발생, 조수, 화산활동, 소행성·유성체 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연 현상으로 인하여 발생하는 재해를 의미하며, 사회재난은 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고,

환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지, 통신, 교통, 금융, 의료, 수도 등 국가기반 체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산, 「미세먼지 저감 및 관리에 관한 특별법」에 따른 미세먼지 등으로 인한 피해를 의미한다.

그림 3-7. 재난안전관리법상 재난 유형(예시)



재난연감은 당해 연도의 사회재난 피해 및 복구 및 조치 활동에 대한 주요 내용과 통계를 수록하고 있다. 재난연감에 수록된 데이터 가운데 사회재난 유형별 운영실적을 통해서 대형화재, 산불 등과 관련해서 재난대응 추진체계가 어떻게 운영되어 왔는지 살펴볼 수 있다.

전체 83건의 사회재난을 발생 유형별로 중앙 및 지역재난안전대책본부의 설치와 운영 실적을 산출하였다. 전체 83건을 중앙재난안전대책본부, 중앙사고수습본부, 광역재난안전대책본부, 기초재난안전대책본부로 나누어 살펴보면, 중대본이 11건(13%), 중수본이 25건(30%), 광역이 16건(19%), 기초가 31건(37%)으로 나타났다. 이를 중앙과 지방으로 나누어

보면, 중앙이 43.8%, 지방이 56.2%로 나타나 사회재난의 과반수 이상은 지방자치단체가 자체적으로 수습 관리하는 것으로 나타나고 있다. 이를 세부적으로 살펴보면, 83건 중 75건은 중앙정부의 설치 운영과 관계없이 기초자치단체에도 대책본부를 설치하여 운영한 것으로 나타나고 있다.

재난 유형 중 대형화재의 경우 소방청이 주관기관인 경우가 29건, 보건복지부가 주관기관인 경우가 1건이었고 산불의 경우 산림청이 주관기관인 경우가 11건이었다. 최근 2018년 사례를 살펴보면, 밀양 세종병원 화재(18.1.26.)는 다중밀집시설 대형화재로 47명 사망자, 145명 부상자가 발생하였다. 보건복지부가 재난관리주관기관이며 보건복지부(중앙사고수습본부, 경상남도(시도), 밀양시(시군구)에 재난안전대책본부가 설치되었다. 강원 삼척 노곡/도계 산불(18.2.11.)은 산불재난으로 산림 피해가 각각 161ha, 76ha에 이르렀다. 산림청이 재난관리주관기관이며 산림청(중앙사고수습본부), 강원도(시도), 삼척시(시군구)에 재난안전대책본부가 설치되었다. 강원고성산불(18.3.28.)은 산불재난으로 산림 피해가 357ha에 이르렀으며 산림청이 재난관리주관기관이며 산림청(중수본), 고성군(시군구)에 재난안전대책본부가 설치되었다. 세종시 건설현장 화재사고(18.6.26.)와 인천시 남동공단 화재사고(18.8.21.)는 사업장대규모 인적사고 재난으로 고용노동부가 재난관리주관기관이며 고용노동부(중수본)에 재난안전대책본부가 설치되었다. 서울 종로구 국립고시원 화재(18.11.9.)는 다중밀집시설 대형화재로 사망자 7명, 부상자 11명이 발생하였다. 소방청이 재난관리 주관기관이 되며 종로구(시군구)에 재난안전대책본부가 설치되었다. 서울 노원구 산불(18.12.1.)은 산불 재난으로 사망자 1명, 부상자 2명이 발생하였다. 산림청이 재난관리 주관기관이 되며 산림청(중수본), 노원구(시군구)에 재난안전대책본부가 설치되었다.

표 3-15. 사회재난 유형별 중앙 지역재난안전대책본부 운영 현황(2008~2018년)

구분	재난 발생 유형									소계
	대형화재		산불	감염	가축	해양	다중시설	사업장 대규모	가스	
주관기관	소방청	보건 복지부	산림청	보건 복지부	농림축산 식품부	해양 수산부	국토 교통부	고용 노동부	환경부	
재난안전 대책본부 설치기관										
중대본	0		4	2	1	2	1		1	11
중수본	3	1	6	0	4	4	5	2	0	25
광역	6		0	1	5	2	2		0	16
기초	20		1	0	0	6	3		1	31
합계	29	1	11	3	10	14	11	2	2	83

## 2) 소방 활동

소방대원의 화재 현장 도착 시간대별 통계를 보면 전체 4만 4,178건의 화재 중에서 5분 이내 도착 1만 6,570건(39.1%), 10분 이내 도착 1만 2,532건(29.6%), 3분 이내 도착 7,623건(18%), 20분 이내 도착 4,981건(11.8%) 등으로 분석되었다.

현장 도착 시간이 비교적 긴 30분 이상(155건)은 임야 54건(34.8%), 주거시설 29건(18.7%), 산업시설 16건(10.3%) 등이다. 화재 현장은 일반적으로 소방서로부터 떨어진 외곽에 위치하거나 출동로 협소 등으로 현장 도착에 많은 시간이 소요된 것으로 나타났다(소방청, 2019).

사상자 2,197명에 대한 화재 현장 도착 시간대별로 보면 5분 이내가 980명(37.8%)으로 가장 많고, 10분 이내 740명(28.5%), 3분 이내 611명(23.6%), 20분 이내 241명(9.5%) 등의 순으로 나타났다.

사상자 2,594명의 사상 원인을 살펴보면 화상이 986명(38.0%)으로 가장 많고, 그 다음으로 연기, 유독가스 흡입 685명(26.4%), 연기, 유독가스 흡입 및 화상 308명(11.9%) 등의 순이었다.

사상자가 발생한 2,594명의 화재 원인을 살펴보면, 부주의 868명(33.5%)으로 가장 많았으며, 그 다음으로 전기적 요인 553명(21.3%) 등의 순으로 분석되었다(소방청, 2019).

도착 시간별 재산피해액으로 살펴보면 10분 이내가 약 2,380억 원(42.7%)으로 가장 많고, 5분 이내가 약 1,540억 원(27.6%), 20분 이내가 약 1,083억 원(19.4%), 3분 이내가 약 410억 원(7.3%) 등의 순으로 나타났다(소방청, 2019).

## 3. 소결

재난 유형 중 다중밀집시설 대형화재의 경우 경기 이천 냉동창고 화재('08.1.7.)는 40명이 사망하였는데 당시 경기도 소방재난본부장(광역본부)이 현장을 총지휘하였고 경기 고양 종합터미널 지하공사장 화재('14.5.26.)와 충북 제천 스포츠센터 화재('17.12.21.)는 사망자가 각각 8명, 29명이 발생하였는데 소방청에 중앙사고수습본부를 설치하였다. 포항



요양원 화재(10.11.12.)는 사망자가 10명 발생하였는데 포항시(기초자치단체)에 재난안전 대책본부를 설치한 것은 일관성과 설명력이 부족하다는 지적이 있다. 이러한 재난 발생에 따른 대응기구 설치상의 모호성은 결국 정부의 재난안전관리체계가 재난 현장의 상황을 반영하지 못하거나, 정보력의 부재이거나, 설치기준이나 요건이 미비한 상태에서 재난안전관리체계가 작동되고 있다는 것으로 해석될 개연성이 높다(이병기·고경훈, 2018).

대형화재에 효과적으로 대응하기 위해서는 현장지휘관의 역할 및 업무능력에 대한 개선이 요구된다. 화재 대응 과정에서 선착대의 초동지휘관에게 지휘권을 넘겨받는 현장지휘관은 긴급한 상황 속에서 적절한 상황판단과 의사결정을 하는 것이 쉽지 않다. 예를 들어 충북 제천 스포츠센터 화재에서 LPG가스탱크 폭발 방지와 인명 구조 수색의 2가지 상황에서 어떤 선택이 옳았나 하는 문제의 답안은 결과론적일 수밖에 없다. 이러한 선택의 문제에서 옳은 결정보다는 최선의 선택을 해야 하는 것이 현장지휘관의 역할이며, 이를 위해서는 최적의 판단에 필요한 지식과 경험이 필요하다. 예를 들어, 현장지휘관을 대상으로 한 교육훈련에 있어 지휘역량 실습교육 및 통합지휘훈련 시뮬레이션과 같은 현장지휘관의 경험 및 업무능력을 확보할 수 있는 실질적인 교육을 강화해야 할 것이다(함은구 외, 2018).

## 제5절 해외 사례

### 1. 미국

#### 1) 소방과 관련된 과제

미국은 화재 피해가 많이 심각했던 1973년 「아메리카 버닝(America Burning)」 리포트를 작성하여 미국 소방정책 방향의 기틀을 마련하였다. 아메리카 버닝 리포트는 닉슨 대통령의 지시에 따라 1973년 국가화재예방통제위원회에서 작성한 보고서로 미국 화재 손실을 평가하고 시민들과 소방 요원들의 손실을 줄이고 안전성을 높이기 위한 권고안을 만들기 위해 작성되었다. 보고서는 화재와 관련된 손실을 줄이기 위해서는 화재 예방 및 화재 안전 교육이 중요하며 소방관은 화재 진압에 대한 자신의 업무에 대해 더 잘 교육받을 필요가 있다고 결론지었다. 특히, 아메리카 버닝 리포트의 권고안들은 지역사회를 중심으로 한 화재 방지 및 안전 교육을 통한 시행을 강조하였다. 왜냐하면 지방정부들은 연방정부보다 지역별로 특별한 여건과 수요를 더 잘 알고 있기 때문에 지방정부의 화재안전법률과 규정, 그리고 소방 인력과 장비에 대한 대대적인 투자를 통하여 화재로부터 시민들을 보호해야 한다고 보았다. 그리고 연방 정부의 역할은 주정부나 지방정부에게 기술적, 교육적 지원을 제공해 주는 것에 한정되어야 한다고 보았다. 예를 들어 화재 정보에 대한 수집 및 분석, 가연성물질에 대한 규제, 특정 지역에 대한 조사 및 개발 수행, 그리고 적절한 화재방지대책이 지역 역량을 넘어서는 경우에는 재정적인 지원을 제공해야 한다고 보았다.

이 보고서의 결과에 따라, 1974년 미국의회는 미국소방청(U.S. Fire Administration), 미국중앙소방학교(National Fire Academy), 국가화재사고정보시스템(National Fire Incident Reporting System) 및 미국연방표준국(National Bureau of Standards) 내 화재연구센터 등을 설치하도록 하는 ‘1974년 연방 화재예방 및 통제법안’을 통과시켰다.

이 보고서의 가장 중요한 결론 중 하나는 미국 소방관들의 업무 수행 중 높은 사망률이 해결되어야 한다는 점이었다. 이에 따라 각 소방서는 소방관 인명피해를 유발하는 사고가 발생하기 이전에 잘 관리할 수 있도록 하기 위한 생명 및 재산 손실 감소 전략을 수립하였다. 미국은 아메리카 버닝 리포트를 미국 소방 정책의 전환점이자 미국의 소방안전을 향상

시키기 위한 연방 소방 프로그램 및 소방 서비스를 위한 로드맵 혹은 가이드로 인식하고 있다. 아메리카 버닝 리포트를 기반으로 워크숍 혹은 위원회를 구성하여 현재까지 소방정책의 실행 결과를 점검함과 동시에, 미국 소방정책의 현재를 진단하고 미래에 대한 방향을 재정립하기 위한 보고서들을 발간하고 있다.

2000년 이후 미국은 기후변화로 인해 증가하는 산불(wildfire)을 소방 거버넌스 차원에서 대응하기 위해 일련의 정책 이니셔티브로서 국가 화재 계획(National Fire Plan, NFP), 10주년 실행 전략(Ten-Year Implementation Strategy, TYIS), 산불 화재 리더십 위원회(Wildland Fire Leadership Council, WFLC), 건강한 산림 복구법(Healthy Forest Restoration Act of 2003, HFRA)을 제정했다. 미국은 해당 이니셔티브들을 바탕으로 화재 재난 관리에 있어 소방 거버넌스 참여자 간의 협력을 통해 사전 예방의 차원에서 화재를 유발할 수 있는 구조적 점화성(structural ignitability)을 줄이는 것을 목표로 하고 있다 (Cheng et al., 2011).

**표 3-16. 미국의 산불 관련 소방 거버넌스 정책**

정책	거버넌스	설명
국가 화재 계획	관리적 거버넌스	관계 부처가 소방력 증가, 화재 후 재활, 유해 연료 감소, 지역사회에 대한 지원 등의 목표를 달성하기 위한 조치를 취하도록 지시하여 재난적 산불 위험을 감소시킨다.
10주년 실행 전략	관리적 거버넌스	연방, 부족, 주 및 지방정부 전반에 걸쳐 협력적인 성과 기반 프레임워크를 구축하여 화재 예방 및 진압 개선, 위험 요인 감소, 화재에 적응한 생태계 복원, 재난적 산불 위험을 줄이기 위한 지역사회 지원 촉진 등의 목표를 달성한다. 협업 프레임워크는 지역, 주/지역 및 부족, 그리고 국가의 세 가지 조직 수준에 걸쳐 조성된다.
산불 화재 리더십 위원회	합의지향적 거버넌스	연방, 주, 부족, 카운티 및 시 정부 간 위원회가 협력하여 대규모 정책, 프로그램적 지원 할당, 우선순위 지정 및 예산 문제를 해결할 의무와 책임을 확립한다.
건강한 산림 복구법	법적 거버넌스	관계 부처 장관에게 산불로부터 지역사회, 유역 및 기타 위험지역을 보호하고 산림에 대한 위험을 해소하기 위한 노력을 강화하는 것을 목적으로 연방, 주 및 지방정부와 협력하여 지역사회에 대한 산불 위험을 줄이기 위한 연방기관의 계획과 우선순위를 보완하는 지역사회 산불방지 계획을 수립하는 지역사회의 역할을 승인하기 위한 법령이다.

자료: <http://www.forestsandrangelands.gov/index.shtml>

## 2) 소방조직<sup>7)</sup>

미국소방청(U.S. Fire Administration)은 미국연방위기관리청(Federal Emergency Management Agency, FEMA) 내 하나의 독립된 기관으로서 화재안전과 예방을 위한 지도자 역할을 담당하고 있다. 화재와 화재로 인한 사망자 수를 줄이기 위해 지방정부와 지역사회의 지원을 담당한다.

미국소방청 산하에는 지원 서비스국, 국립화재프로그램국, 국가도시조사의 구조대응시스템국, 국립화재자료실, 국립소방학교, 위기관리기구 등이 있다. 국립소방학교는 화재 및 재난을 효율적으로 관리할 수 있는 전문인력을 양성한다. 국립화재자료실은 화재와 관련된 전국의 모든 자료를 수집·분석·출판·분배하는 곳으로, 전국적으로 발생하는 화재에 대해 정확한 자료를 수집·분석함은 물론, 자료를 필요로 하는 사람들에게도 제공한다.

미국의 소방행정체제는 통합적 구조를 특징으로 한다. 수직적 통합 차원에서는 연방정부, 주정부, 지방정부 간 긴밀한 조정체계를 구축하고 수평적 통합 차원에서는 연방정부의 연방위기관리청(FEMA) 안에 모든 재해·재난에 관련된 각종 책임과 임무를 통합하고 있다. 미국은 매년 지진, 폭풍, 홍수, 대규모 테러 등 대규모 자연 및 인위재난의 피해 범위가 광범위하거나 피해강도가 지방정부 수준의 대응능력을 벗어나는 경우도 있어 이에 대처할 효과적인 대응조직이 필요하다. 연방정부 내에서도 여러 기관에 산재해 있던 재해·재난에 관련된 각종 책임과 임무를 통합한다.

미국의 소방행정체제는 학습 지향적 구조를 특징으로 한다. 복잡하고 급변하는 환경에 대처하기 위해서 두 종류의 학습체계를 구축하는데 첫째, 주정부나 지방정부에 대한 지도, 훈련 및 대국민 홍보를 수행하고, 둘째, 과거에 발생한 재해·재난대응에 대한 자료 수집과 분석·평가를 통해 앞으로의 대응능력을 향상시키는 학습을 수행한다. 이러한 기능 수행을 위해 연방화재자료국을 설치·운영하고 있다.

미국의 소방행정체제는 독립적 및 예방중심 기관을 특징으로 한다. 미국소방청은 FEMA 소속하에 협력체계를 유지하고 있지만 사실상 운영은 독립적이다. 미국소방청은 연방정부

---

7) 미국 소방조직의 시설 및 인력. <https://www.nfpa.org/-/media/Files/News-and-Research/Fire-statistics-and-reports/Emergency-responders/osfdprofile.pdf>

차원에서 전국의 소방정책과 기능 조정, 화재 예방과 방화통제계획 지도, 광범위한 소방자료 관리 및 분석을 실시한다.

주정부 차원에서 미국의 소방조직은 미국방화협회(the National Fire Protection Association, NFPA)에서 정한 준칙(code)에 따라 주 의회 또는 시 의회에서 조례를 제정하므로 일정 수준의 통일성이 가능한 구조를 지닌다. 미국의 지방정부(country and city)는 광역소방행정제도를 활용해 각 관할구역에 소방조직을 설치 및 운영하여 예산 낭비 방지를 꾀하고 있으며, 소방조직의 설치가 어려운 지역은 의용소방대를 구성하여 화재 및 응급서비스 활동을 이행하고 있다(복문수 외, 2010). 지역 수준에서 소방본부는 주정부의 소방법을 토대로 화재 예방 및 수사, 소방법 제·개정 및 집행, 건축허가 동의, 소방검사, 화재통계 분석, 교육훈련, 예방 홍보 및 교육, 재정력이 부족한 하위 정부기관에 대한 소방업무 직접 관할(김중구, 2011), 관할 지역 내 조정 및 통제, 응급의료서비스(EMS) 등의 기능을 수행한다(복문수 외, 2010). 한편, 소방서는 정부뿐만 아니라 민간에서도 조직 설치하여 관할구역의 화재 예방 및 진압, 관련 응급 및 비응급 서비스를 제공하고 있다.

시설 및 인력의 경우, 2018년 기준 미국 전역에 약 2만 9,705개의 소방서가 설치되어 있고, 그중 전문 소방관(career firefighter)으로만 구성되거나 대부분이 전문 소방관으로 구성된 소방서가 약 18%를 차지하고 있으며 미국 인구의 약 68%에 소방 서비스를 제공하고 있다. 대부분 의용소방대원 또는 의용소방대원들로만 구성된 소방서들이 82%를 차지하고 있으며 미국 인구의 약 32%에 소방 서비스를 제공하고 있으며, 전체 소방서들 중 3,009개(약10%) 소방서가 전문 소방관으로만 구성되어 있으며 1만 9,122개(약 64%) 소방서가 의용소방대원들로만 구성되어 있다. 공동체의 크기에 따라 소방서의 숫자를 살펴보면 2만 5,000명 이상 공동체의 소방서들은 전문소방관으로만 구성되어 있거나 75% 이상이 전문 소방관으로 구성되어 있고, 2만 5,000명 이하 공동체의 소방서들은 모두 의용소방대원들로 구성되어 있거나 의용소방대원이 차지하는 비율이 49%에서 97%에 달한다.

**표 3-17. 미국 소방서 수(2013~2018년)**

연도	소방서 수	전문 소방관으로만 운영	대부분 전문 소방관으로 운영	대부분 의용소방대원으로 운영	의용소방대원으로만 운영
2013	30,052	2,477	1,971	5,797	19,807
2014	29,980	2,440	2,045	5,580	19,915
2015	29,727	2,651	1,893	5,421	19,762
2016~18	29,705	3,009	2,368	5,206	19,122

자료: Haynes & Stein(2017); Everts & Stein(2020).

미국의 전문 소방관들의 숫자는 1986년 약 23만 7,750명에서 2018년 약 37만 명으로 지속적으로 증가하였다. 2018년 기준, 미국 전역에는 약 111만 5,000명의 소방관이 활동하고 있다. 이 숫자는 2017년보다 6% 증가한 수치로 전체 소방관 중 33%인 37만 명은 전문 소방관이고 나머지 67%에 해당하는 74만 5,000명은 의용소방대(유급상비대원 포함)이다. 연령대별로 살펴보면 30대(30~39세) 그룹이 전체 소방관들의 27%를 차지하고 있다. 또한 2만 5,000명보다 적은 공동체이거나 의용소방대원들로 이루어진 부서는 30대 이하 그룹들이 더 많은 비중을 차지하고 있으며 2만 5,000명 이상 공동체이거나 전문 소방관들이 근무하는 부서는 30대 그룹과 40대 그룹이 더 많은 비중을 차지하고 있다. 대부분의 전문 소방관들은 2만 5,000명 이상 거주하는 공동체의 부서에서 근무하며 반면에 대부분의 의용소방대원들은 2만 5,000명보다 적은 숫자가 거주하는 공동체의 부서에서 근무한다. 소방 관련 종사자들의 근무 형태는 주 40시간 근무를 기준으로 하나, 주 56시간이 다수 채택되고 있으며 4교대 체제를 채택하고 있다.

시설에 있어 미국 소방 관련 장비 및 시설은 지속적으로 증가세에 있다. 2013~2015년 동안 미국 소방 관련 장비 및 시설(station and apparatus)을 살펴보면, 펌프(pumpers) 7만 1,800개, 고가소방차량(aerial apparatuses) 7,300개, 기타 장비(1,000gpm 미만의 펌프, 호스 사용, 급수차 등) 7만 9,050개, 소방원 대기소(stations)는 5만 8,150개인 것으로 나타났다. 2016~2018년 동안 미국 소방 관련 장비 및 시설(apparatus and station)을 살펴보면,

펌프(pumpers)가 7만 2,100개, 고가소방차량(aerial apparatuses)이 7,400개, 기타 장비(other suppression vehicles)가 8만 900개, 소방원 대기소(stations)는 5만 7,500개인 것으로 나타났다.

**표 3-18. 미국 소방 관련 장비 및 시설(2011~2018년)**

연도	펌프	고가소방차량	기타 장비	소방원 대기소
2011~13	69,150	7,000	76,300	51,150
2012~14	70,550	7,200	81,000	58,150
2013~15	71,800	7,300	79,050	58,150
2016~18	72,100	7,400	80,900	57,500

자료: Haynes & Stein(2017); Everts & Stein(2020).

응급의료 서비스의 경우 공동체의 크기에 따라 소방서에서 제공하는 응급의료 서비스에 차이가 있다. 미국 전역에서 45%의 소방서들이 기본소생술(Basic Life Support, BLS)을 제공하며, 17%는 전문심폐소생술(Advanced Life Support, ALS)을 제공하고 있으며, 전체 소방서의 약 38%는 응급 의료 서비스를 제공하지 않는다.

예산의 경우 1980년부터 2019년까지 지방 소방 서비스 예산은 196% 증가하였으며, 소방 비용은 1986년 이후 135% 증가하였다. 비용 증가의 원인으로는 근무 주의 감소, 응급의료 서비스 제공 증가에 따른 인력 증가, 빈번한 장비 교체, 퇴직금 및 의료 비용의 증가 등이 있다.

### 3) 소방 연계 협력

미국의 소방행정체제는 유기적인 협력적 구조를 특징으로 한다. 미국의 지방정부, 주정부, 연방정부는 소방 행정에 있어 각자의 독특한 책임을 분담하고 있다. 연방정부는 재해 예방 및 완화, 대응 및 복구 등 모든 단계에서의 통합 조정의 역할을 수행한다. 주정부는 지방정부가 연방정부의 지도 및 지원을 받는 매개 역할의 기능을 담당한다. 재해재난관리에 대한 최종적인 책임은 지방정부가 담당한다. 재난이 발생한 경우에 1차적 대응은 지방

정부가 책임을 지며 지방정부가 대응하기 곤란한 경우에는 주정부에 대응을 요청한다. 주지사는 비상사태를 선포하며 주 방위군과 경찰 등을 동원하여 재난에 대처하고 주정부 차원에서 부족할 경우에 최종적으로 연방정부의 지원을 요청한다.

### (1) 10주년 실행 전략(TYIS)<sup>8)</sup>

미국의 소방행정체제에 있어 대표적인 소방 연계 협력의 사례는 2000년 이후로 추진하고 있는 10주년 실행 전략(TYIS)이다. 미국은 해당 전략의 성공적 구현을 위해 전략의 실행방안에 여러 단계의 정부 간 협력 프로세스와 다양한 이해관계자들 간 유기적인 협력이 필요함을 명시하고 있다. TYIS에서는 각 참여자들 간 유기적인 협력을 위해 연방정부, 주정부, 지방정부 간 3단계 수준의 협력 구조(Three-Tiered Organizational Structure)를 형성하고 각 수준별 요구되는 정부의 역할을 명시하고 있다.

#### ① 지역 수준(Local Level)

지역 수준 협업에는 공공 및/또는 민간 토지와 자원에 영향을 미치는 관리 의사결정에 대한 직접적인 책임, 화재 보호 책임 또는 지역 자원에 대한 우수한 실무 지식 및 관심사를 가진 참여자가 참여해야 한다. 협업에 참여하는 참가자에는 전략의 네 가지 목표를 달성하기 위해 입증된 의지를 가진 부족 대표, 연방 및 주 기관의 지역 인사, 지방정부, 토지 소유자 및 기타 이해관계자, 지역사회 기반 그룹이 포함되어야 한다. 기존의 자원 자문 위원회, 분수령 위원회(watershed councils) 또는 기타 협력 단체는 이 수준에서 필요한 조정을 달성할 수 있다. 광범위하게 대표될 것으로 예상되는 지역적 관여는 계획 수립, 프로젝트 우선 순위 결정, 자원 배분 및 조정 등을 담당한다.

#### ② 주정부 수준(State Level)

주, 복수 주 또는 지역 협력에는 모든 관련 토지 관리, 야생지 화재 대응 및 규제 기관과 이해관계자가 참여해야 한다. 이 수준의 활동은 지리적으로 구별되는 니즈와 이슈를 해결하고, 지역 수준과 국가 수준 간 커뮤니케이션을 촉진하며, 자원 할당과 우선순위를 정하

8) 미국 10주년 실행 전략. [https://www.forestsandrangelands.gov/documents/resources/plan/10-yearstrategyfinal\\_dec2006.pdf](https://www.forestsandrangelands.gov/documents/resources/plan/10-yearstrategyfinal_dec2006.pdf)



는 데 초점을 맞춘다.

### ③ 연방정부 수준(National Level)

연방정부는 미국 연방의 야생지 소방관리기관에 대해 조정된 정책 방향을 제공한다. 또한, 연방정부는 산불 또는 토지 관리 책임이 있는 주, 부족 및 지방정부뿐만 아니라 다른 연방 규제 기관과 협력해야 한다. 또한 서부 주지사 협회가 소집한 지속적인 협력 과정을 통해 비정부 이해 당사자들의 활동에 참여해야 한다. 이를 위해 연방정부는 정기적인 회의를 통해 대규모 정책, 프로그래밍 방식, 자원 할당, 우선순위 지정, 예산 문제를 해결해야 한다.

## (2) 지역의 소방 거버넌스 협력 강화 방안<sup>9)</sup>

미국의 대부분의 지역사회에서, 소규모의 일상적으로 발생하는 재난이나 대형 재난에 관계없이, 긴급사태에 가장 먼저 대응한 곳은 지역의 소방서이다. 지역 수준에서 지역 소방서는 화재에 대응하는 정부의 첫 공식 기관으로서 화재 사건을 관리해야 할 책임이 있다. 따라서 미국의 지역 소방조직은 화재에 대응하기 위해 비상사태에 지원을 제공하고 자 하는 모든 자원봉사 단체와 효과적인 협력관계를 유지하고 있다. 지역의 화재 발생 시 이에 대응하는 주된 참여자들로써 통치권한을 지닌 정부(municipal government, county government or a fire district)와 실제로 화재를 진압하는 조직(career, volunteer or combination), 유관기관(비상시 지원 조직들)들이 있다.

### ① 소방 거버넌스 참여자 간 협력을 막는 요인

지역의 소방 거버넌스는 충분하지 않은 자원을 가지고 있기 때문에 다양한 참여자들 간 협력을 이끌어 내는 데 어려움을 겪곤 한다. 예를 들어, 지역의 소방대원은 자원봉사자들과 함께 화재 대응을 하는 데 있어 적은 보상, 노동조합의 이슈 충돌, 자원봉사자 그룹 관리에 따른 책임성의 증가와 업무량 증대 등의 어려움을 겪는 것으로 나타났다.

9) 미국 nationalservice.gov에 소개된 Marinucci R.(미시간 파밍턴힐스 소방서장)의 기고문. <https://www.nationalservice.gov/sites/default/files/resource/tads-fire-department.pdf>

## ② 소방 거버넌스 참여자 간 협력을 높이기 위한 방안

위와 같은 소방 거버넌스 참여자 간 협력을 막는 요인들에 대처하기 위해서는, 지역의 소방 거버넌스 참여자들은 다음과 같은 전략들을 수립해 상호 간의 협력 및 신뢰를 형성할 필요가 있다.

### ○ 느슨한 시작(Start Slow)

- 소방 거버넌스 참여자들 간 화재 대응 단계에서 급하게 협력을 요청하는 것보다는, 화재 예방 단계에서부터 충분히 해결할 수 있는 일들을 먼저 함께 해결함으로써 협력관계를 높일 수 있다.

### ○ 소방 거버넌스 참여자 간 협력을 통한 미래의 잠재적 성과 인지(Identify Potential Future Benefits to the Fire Department)

- 소방 거버넌스에 참여하는 참여자들에게 화재 예방 및 대응 과정에서 상호 간의 협력을 통해 어떠한 잠재적인 미래의 성과를 얻을 수 있는지를 서로 공유할 필요가 있다. 이 같은 미래의 잠재적 성과에 대한 인지는 각 참여자들의 소방 거버넌스에 대한 몰입을 높인다.

## 4) 화재 사례

### (1) 2016년 캘리포니아 주 오클랜드의 창고건물 화재

#### ① 사례 개요

2016년 12월 미국 캘리포니아 주 오클랜드 프루트베일(Fruitvale)에 고스트 ship(Ghost Ship)이라고 불리는 창고 건물에서 화재가 발생하였다. 이 창고는 주거/오락시설로 허가되지 않은 건축물로서 지역 예술가 등 100명가량이 모여 댄스음악 파티를 하고 있었다. 사망자 36명, 부상자 2명을 야기한 북캘리포니아 주 역사상 최대 화재 사고이다. 2층 창고 건물 전체가 전소되고 건물 주변도 매우 혼잡하여 소방진압작전에서도 매우 큰 어려움이 있어서 화재 피해가 심각하였다.

## ② 원인 및 진단

정확한 화재 원인은 현재까지도 아직 확정되지 않았으나 전기 합선으로 추측되고 있다. 화재가 난 창고 건물은 오랫동안 지역 내 예술가들의 작업 공간 겸 불법 주거 공간으로 쓰여 왔으며, 건축법 위반으로 3차례나 적발된 기록이 있다. 게다가 건물주가 불법적으로 창고건물을 전용하고 리모델링함으로써 창고건물로 허가된 곳에서 불법적으로 거주해왔을 뿐만 아니라 콘서트 공연 등을 개최하여 많은 사람들을 화재위험에 노출시킨 것으로 나타났다. 사고 이후 현장 분석에 따르면, 창고 내에 불법적인 전기코드와 음악장비가 뒤엉킨 불법 인테리어 시설물이 복잡하게 널려있었으며, 고가구, 마네킹, 램프 등 인화물질도 창고 내에 산적해 있어 화재 발생 시 연료의 역할을 한 것으로 나타났다. 게다가 1~2층을 연결하는 유일한 연결통로인 목재계단이 화염에 휩싸이면서 인명피해가 커졌으며, 스프링클러와 화재경보시설도 미비했던 것으로 지적되었다(Oakland Fire Department, 2017).

## ③ 예방 및 대응 과정에서의 문제점

불법건축물 개조, 용도 변경, 화재빌딩코드 위반 등 총체적 문제점들이 드러났다(Rocha et al., 2016). 즉, 연기감지기 부재로 1층에서 시작한 화재를 초기에 2층에서 감지하지 못해 2층에서의 피해가 다수 발생하였으며, 스프링클러 부재로 대부분의 사망자가 연기질식으로 사망한 것으로 드러났다. 건물 앞뒤로 두 개의 계단이 있었으나 둘 다 출구와 직접 연결이 되어 있지 않아 대피에 어려움을 겪었으며, 특히 2층 계단은 여러 물품들로 가려져 있어 2층에 있던 사람들 중에는 단 3명만 대피에 성공한 것으로 나타났다. 창고에 널려있던 대형가구, 피아노 등 음악장비, 인화물질, 마네킹 등 창고물품 등이 거의 미로 수준으로 대피경로를 봉쇄하였다는 점에서 불법건축물 화재의 심각성을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 화재가 난 빌딩 주변의 혼잡성으로 인해 소방차 진입이 원활하지 않았으며, 휘발성 물질들에 따른 2층 건물 전소로 인해 완전 진압까지 5시간이 걸릴 정도의 대형화재로 발전하였다. 이때에 드론, 열감지 시스템 등 최신 IT 장비 등을 이용하여 생존자를 지속적으로 수색하였으나 지붕 붕괴 후에는 거의 수색이 불가능하여 생존자 구조에 큰 역할을 하지 못한 점도 추후 대책 마련에 시사점을 준다고 할 수 있다.

## (2) 2003년 로드아일랜드 주 스테이션 나이트클럽 화재

### ① 사례 개요

2003년 2월 20일 미국 로드아일랜드(Rhode Island) 주 웨스트 워윅(West Warwick) 시에서 발생한 대형화재로서 100명이 사망하고, 230여 명이 부상을 당했으며, 132명만이 부상 없이 사고현장에서 탈출하였다. 화재발생 당시 스테이션 나이트클럽(Station Night Club)에서 록밴드가 공연 중이었다. 생존자들도 대부분 PTSD로 진단받을 정도로 사고현장이 매우 처참하였다(Butler, 2003).

### ② 원인 및 진단

건물 내의 위험한 가연물질과 불충분한 초기 소화 역량이 화재 피해를 확대시킨 주요인이 되었다. 밴드가 무대에 오르기 전에 밴드 매니저가 공연의 흥을 돋우기 위해 불꽃 발생 장치에 화력을 추가하였는데, 이 불꽃이 무대 뒤편 드럼이 위치한 반침의 상부에 닿았고 무대 양쪽과 천장의 폴리우레탄 폼 벽에 옮겨 붙었다. 발화 1분 이내에 클럽 내 모든 인화물질로 확산되어 발화 후 90초 만에 클럽 전체가 검은 연기로 뒤덮이게 되었다. 발화 후 100초도 되지 않아 정문 복도는 공연장을 빠져나가려는 관객들로 정체되었다.

클럽 내에 총 4개의 출구가 있었으나 비상시 대피경로에 대한 숙지가 제대로 되어 있지 않고, 우왕좌왕하는 바람에 대피인원의 50~60% 이상이 정문으로 몰려 병목 현상이 일어나게 되었다. 피해자 대부분이 피난경로에 대한 정보가 부족하여 출구를 찾아 헤매다가 남쪽 출구 근처에서 클럽 내에 가득 찬 유독가스로 인해 질식사한 것으로 나타났다.

### ③ 예방 및 대응 과정에서의 문제점

이 화재는 대부분의 대형화재 참사에서 보이는 문제점을 모두 포함한 종합적인 인재로 조사되었다. 우선, 법적으로 나이트클럽 건물 수용인원은 최대 420명인데 사고 당시 현장에는 458~462명이 있었으며, 연방화재예방통제법(Federal Fire Prevention and Control Act of 1974)에 의해 법적으로 스프링클러 설치가 의무화된 건물이었으나 설치되지 않은 것이 인명피해를 키운 가장 큰 원인으로 지적되었다. 이 법은 시행 이전에 지어진 오래된 건물에도 동일하게 적용됨에도 불구하고, 건물주에 따르면 1946년에 건축된 노후화된 건

물이어서 스프링클러 설치의무가 면제되었다고 오해하고 있었던 것으로 나타났다. 화재 분석에 따른 시뮬레이션 결과 만약 스프링클러만 작동되었다면 사망자 모두가 생존했었을 것이라고 예측되었는데, 이러한 분석 결과는 노후건물에 대한 스프링클러 설치기준 강화 및 정기점검에 대한 중요성을 고취하는 계기가 되었다(Arsenault, 2007).

아울러, 공연 당시 사용한 폭죽 및 화염도 불법이었고 미허가된 것이었으며, 화재 경보기는 작동했으나 비좁은 공간에서 순식간에 불길이 확산되었기 때문에 큰 의미가 없었던 것으로 나타났다.

대응 과정에서의 문제점으로는 콘서트에 참석한 관객들에 대한 화재 시 비상대피방법 및 경로에 대한 고지가 없었다는 점이 지적되었다. 공연 스태프들은 화재 발생 이후에도 상황을 파악하지 못하고 무대 뒤쪽에 난 출구로 피하려는 사람들을 저지했던 것으로 파악되었다. 이 때문에 동쪽 무대 뒤 출구가 있었음에도 불구하고 전체 사망자의 60% 이상인 60명가량이 남쪽 출구 근처에 몰려 질식사하게 되었던 것이다.

뿐만 아니라 동쪽 출구로 쉽게 대피했던 공연 멤버들 중 일부는 기타 등 고가 장비를 챙기기 위해 다시 건물 안으로 들어갔다가 사망한 케이스도 있어 화재 대응 과정이 얼마나 열악했는지 보여준다(Pemberton, 2013). 이러한 상황에서 소방서가 화재를 진압할 수 있는 수단은 거의 없었다. 첫 번째 소방차는 초기 911 신고전화 후 5분 안에 도착하였다. 이것은 출동 10번 중 9번은 신고 후 6분 안에 대응해야 한다는 NFPA 기준을 만족한 것이다. 인근 지자체와 상호 협동 조약은 장비 및 대응 지원을 받는 데 효과적인 역할을 하였다. 부상자 이송 계획은 첫 번째 소방차 도착 10분 후부터 시행이 되어 현장에서 탈출한 부상자들을 병원으로 이송하는 데 성공적인 역할을 하였다(김은, 2014).

## 2. 일본<sup>10)</sup>

### 1) 소방과 관련된 과제

인구감소에 의해 인적·재정적인 자원이 제한되고 있으며 대규모 지진, 호우재해, 화산

10) 일본 총무성소방청(www.fdma.go.jp/) 2020.6.)

재해, 테러재해 등 재해는 복잡화·다양화하고 있다. 또한, 지진과 무관한 문제로 발생한 화재는 1976년 사카타 대화재 이후 40년 만에 일어난 대규모 화재가 이토이가와시의 목조 건축물이 밀집한 지역에서 발생한 것으로, 이러한 유형의 화재에도 정확하게 대응해 나가야 한다. 소방은 향후 인적·재정적인 자원을 유효하게 활용하고 장래에 걸쳐 지속가능한 소방체제를 정비·확립해 나갈 필요가 있다.

이를 위해 주민이나 기업 등 지역의 총력을 결집한 폭넓은 방재체제 구축과 보다 다양한 방법으로 다방면의 인재를 소방단원으로 확보해 나갈 필요가 있다. 특히, 소방조직은 사회경제적 변화, 제반 기술의 진전 등에 대응할 수 있도록 보다 고도·전문적인 활동이 가동될 수 있도록 준비해야 한다. 한편, 소방조직 통합을 위한 조정이 어려운 지역에서는 소방사무의 성질에 따라 사무의 일부에 대해 유연하게 연계·협력함으로써(소방의 연계·협력) 소방력 강화에 효과를 창출해 나갈 수 있다. 지역 방재력의 강화에 대해서는 소방 관련 법제에 근거하여 확충해 나갈 필요가 있다. 그 동안 일본 소방청에서는 상시 소방체제의 정비·확립을 위해 “소방의 광역화”(소방조직법의 규정에 따라 실시되는 소방조직을 통합하는 것)를 추진해 왔으며, 가장 효과적인 대책인 소방 광역화를 보다 적극적으로 추진해 나갈 필요가 있다.

## 2) 소방조직

일본은 소방청을 총무성 외국으로 편성하여 소방업무에 대한 독립성 및 책임성을 보장하고 있다. 소방업무의 구조에서 총무성 소방청(Fire and Disaster Management Agency, FDMA)은 소방 정책을 총괄 관리하는 업무를 맡고 실제 소방업무는 지방정부의 시정촌 수준에서 담당한다. 일본의 총무성 소방청은 주민과의 협력을 통해 지역 개발을 안전하게 보호하고 적시에 국가적으로 대응하는 것을 목표로 한다. 이에 따라 일본의 소방 거버넌스는 지방정부 기관(시정촌)의 지역방화본부(regional fire defense headquarters)와 의용소방대(Volunteer Fire Corps)를 통해 작동되는 화재 및 재난 예방 시스템과 지역사회 주민들의 협력을 통해 비상구조, 유해물질 취급, 화재 예방 및 소방 등 다양한 분야에 걸쳐 역할을 수행하고 있다(전주상 외, 2018).

### (1) 중앙 조직: 총무성 소방청(FDMA)<sup>11)</sup>

FDMA는 총무성(Ministry of Internal Affairs and Communications) 산하에 설치된 일본 소방 관련 총괄기구로 소방행정을 기획 및 입안하고 관련법과 제도를 마련하는 등 행정 업무 전반을 총괄 관리한다. FDMA는 소방 거버넌스에 참여하는 지방정부 및 지역 주민들과의 관계에 있어 평상시에는 소방 거버넌스 기반을 지지하는 지원자(server as a foundation)로서 지역 주민들로 구성된 자주소방조직(voluntary disaster preventing organizations), 지방정부의 소방본부·소방단을 지원하고, 비상시에는 화재재난 관리의 컨트롤타워로서 화재 대응을 위해 소방 거버넌스 내 참여자들을 관리 감독하는 역할을 맡는다. 또한 지역사회의 사회경제적 환경 및 자연환경의 변화에 대처하기 위해 지역의 소방본부(Fire Defense Headquarters)와 의용소방단(Volunteer Fire Corps)과 협력하고 있다. 이 같은 노력을 통해 지역 주민들과의 실질적인 협력을 이루고 지역의 안전과 발전을 도모하고 있다.

### (2) 지방조직: 소방본부 및 소방서, (의용)소방단

일본의 지방 소방조직은 크게 상비조직과 비상비조직으로 구분된다. 상비조직은 정기적인 화재 예방 서비스를 제공하는 조직으로 소방본부와 소방서가 해당되고, 비상비조직에는 (의용)소방단이 해당된다. 화재 예방, 진압, 구조, 구급차 서비스 등 소방 현업은 지방 자치단체 단위(시정촌)의 책임 및 통제하에 수행되며, 지자체 단독 또는 지역 내 단체들과 조합을 통해 소방조직을 설치하거나 또는 위탁 등의 방식을 통해 소방 및 구급 서비스를 제공하고 있다(전주상 외, 2018).

소방본부는 시정촌의 소방사무를 총괄하는 기관으로 인사, 예산 등 조직의 유지 및 관리 활동과 소방의 기획 및 운영 중심의 역할을 담당하는 조직으로, 전국에 726개 소방본부가 설치되어 있다. 소방서는 화재, 구조, 구급 등 현업 소방업무를 일선에서 담당하는 전문 소방관으로 구성된 조직으로 일본 전역에 1,719개가 존재한다. 소방직원은 16만 5,438명이며, 그중 여성직원은 5,307명이다. 기초자치단체에 설치된 소방단의 경우 재난 발생 시

11) 일본 FDMA 홈페이지 참고. [https://www.fdma.go.jp/en/items/en\\_01.pdf](https://www.fdma.go.jp/en/items/en_01.pdf)

동원 가능한 비상근직 (의용)소방단은 2,198개로 시정촌마다 설치되어 있다(2019년 기준).

**표 3-19. 일본 기초자치단체의 소방조직 현황**

구분		2018년	2019년
소방본부	소방본부	728	726
	소방서	1,719	1,719
	출장소	3,117	3,113
	소방 인원수	164,873	165,438
	소방 인원수 중 여성 소방직원 수	5,069	5,037
소방단	소방단	2,209	2,198
	분단	22,422	22,388
	소방단 인원수	843,667	831,982
	소방단 인원수 중 여성 소방직원 수	25,981	26,625

자료: 일본 레이와(令和) 원년 소방 백서 제2장 제1절 소방 체제  
 (<https://www.fdma.go.jp/publication/hakusho/r1/47787.html>)

기초자치단체의 현재 소방체제는 크게 나누어 ① 소방본부 및 소방서(상비소방)와 소방단(상비소방)이 병존하고 있는 기초자치단체(시정촌)와 ② 소방단만이 있는 기초자치단체(정·촌)가 있다. 현재 상비화 기초자치단체는 1,690곳, 상비화되지 않은 기초자치단체는 29곳이며, 상비화율(상비화율)은 98.3%(시는 100%, 기초자치단체(시정촌)는 96.9%)이다. 산간지나 낙도에 있는 정·촌의 일부를 제외하고는, 거의 전국적으로 상비화되어 있어 인구의 99.96%가 상비소방에 의해 관리되고 있다. 이 중 일부 사무조합 또는 광역연합에 의해 설치되어 있는 소방본부는 289본부(이 중 광역연합은 22본부)이며, 상비화 시정촌 전체의 65.7%에 해당한다. 또한 사무 위탁을 하고 있는 시정촌 수는 143개 시, 86개 정, 20개 촌이며 이는 상비화 시정촌 전체의 8.5%를 차지한다(2019년 기준).



### 3) 소방 연계·협력 추진

#### (1) 필요성

소방 광역화를 진행하기 어려운 지역에서도 필요한 소방력을 확보·충실화해 나가기 위해 소방사무의 성질에 따라 사무의 일부에 대해 연계·협력을 추진할 필요가 있다.

소방 연계·협력에 의한 과는 연계·협력을 하는 소방사무의 종류나 그 방식에 따라 다양하나 일반적으로 재해대응능력 향상, 시설 정비나 유지관리와 관련된 경비의 효율적인 배분, 인원의 효율적인 배치, 현장요원의 증강, 소방본부 간 인재 교류에 의한 직원의 능력·직무의욕 향상이라는 효과가 있다.

이러한 기대효과는 소방 연계·협력을 실시하는 소방사무(지령의 공동 운용에서의 지령 업무 등)에 국한될 수밖에 없지만 해당 사무의 범위에서는 충분한 효과를 얻을 수 있다. 따라서 소방의 연계·협력을 통한 인적·재정적인 자원의 효율적인 활용을 통하여 현장 요원의 증강 등 소방력을 지속적으로 강화할 것을 강조하고 있다.

이러한 소방력 연계·협력의 추진은 직원 간의 연계, 의식 공유, 광역적으로 소방업무를 실시하는 것의 효과 제고, 공동으로 소방업무를 처리하는 전문성의 축적 등 소방 광역화를 실현하기 위한 토대이다. 이를 계기로 소방력 확보·충실의 방책으로써 보다 유효한 소방의 광역화를 목표로 하고 있다.

#### (2) 유의사항

소방력을 강화해 나가는 것은 매우 중요한 과제로 소방의 연계·협력에 대해서는 조기에 순차적으로 실시해 나가는 것이 필요하다. 이러한 소방 연계·협력을 추진함에 있어서는 광역자치단체의 경계를 넘어 지리적인 이점이 있는 소방본부 간의 연계·협력을 검토하는 것도 필요하다.

복잡화·다양화되는 재해에 대응할 수 있는 고도의 전문적인 소방체제를 확보하기 위해서는 지역의 핵심이 되는 비교적 대규모 소방본부가 중심이 되어 인근 소방본부와의 광역적인 연계를 도모하는 것도 필요하다.

주민의 방재 의식이 저하되어, 지역 방재력의 저하로 연결되는 일이 없도록, 지역의 주민이나 기업 등의 자발적인 방재 활동에의 참가를 계속해 추진하는 등, 지역 방재력을

향상시키기 위해 상비 소방이 한층 더 적극적으로 임해 가는 것이 중요하다.

### (3) 중앙 및 지방정부의 소방 연계·협력 추진

소방 연계·협력을 추진하기 위해 소방 연계·협력의 실시 주체가 되는 시정촌, 도도부현 및 국가는 각자의 역할 분담이 요구되고 있다. 또한 중앙정부가 소방 연계·협력을 추진할 때에는 소방 광역화에 적극적으로 대처하고 있는 지역의 소방 광역화를 위한 대응에 지장을 주지 않도록 유의할 필요가 있다.

#### ① 기초자치단체(시정촌)의 역할

시정촌은 소방 연계·협력을 하려는 때에는 협의를 통해 소방 연계·협력의 원활한 실시를 확보하기 위한 계획을 수립할 필요가 있다. 연계·협력 실시 계획에는 대략 다음 사항들을 포함해야 한다.

- 연계·협력의 원활한 실시를 확보하기 위한 기본 방침
- 연계·협력을 하는 소방사무의 내용 및 방법
- 연계·협력을 하는 소방사무와 기타 소방사무의 연계 확보에 관한 사항

#### ② 광역자치단체(도도부현)의 역할

광역자치단체는 소방조직법에 의거해 광역화를 추진해야 하며, 또한 기초자치단체의 자주적이고 다양한 소방 연계·협력을 존중한다는 관점에서 소방 연계·협력에 대해 조합을 제시하는 등의 계획을 책정하지 않는 것이 적당하다.

다만 관내 시정촌의 소방 연계·협력 대책에 대해 필요한 조정을 하는 등 광역자치단체로서 리더십을 발휘하는 등의 노력이 필요하다.

#### ③ 중앙정부의 역할

중앙정부 차원의 연계·협력 추진은 광역 및 기초자치단체에 대한 방향성을 명확히 하는 동시에 기초자치단체의 연계·협력 실시계획의 수립 시 다음의 기본적인 지침을 제시하는 것이 필요하다.

- 소방 연계·협력에 관한 기본적인 개념
- 소방 연계·협력을 추진하는 기간
- 기초자치단체가 연계·협력 실시 계획을 작성할 때의 유의사항

또한 소방 연계·협력의 구체적인 장점이나 연계·협력하는 소방사무의 구체적 내용과 해당 연계·협력을 실시하기 위한 지방자치법상의 방법에 대해 각 소방본부의 충분한 이해와 협조를 얻을 필요가 있다.

이를 위해 소방청에서는 전국 단위의 연수회 개최, 개별 소방본부에 대한 활동이나 컨설팅 전문가 파견 등 소프트웨어 측면의 지원을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

나아가 소방 연계·협력을 위해 지령의 공동 운용, 차량의 공동정비 등을 위해 일시적으로 큰 재정 부담이 발생할 수 있는 사업들에 지원을 하는 것이 전국의 소방, 나아가 지방행정 전체의 효율화에 도움이 될 수 있으므로 지방재정 수요에 따른 지원을 하는 것이 바람직하다.

#### ④ 추진체계 및 접근 방법

국가 단위의 소방력 연계·협력을 적극적으로 촉진하기 위해서는 추진계획을 수립하여 단계적으로 추진할 필요가 있다. 대규모 재해는 전국 어느 지역에서 언제 발생해도 이상하지 않기 때문에 신속한 소방력 연계·협력 추진체계 구축이 필요하다.

##### ○ 지령의 공동 운용

지령의 공동 운용은 이미 많은 소방본부에서 실시하고 있지만 전국적인 확산은 여전히 불충분하여 소방 연계·협력의 한 유형으로서 앞으로도 적극적인 검토를 진행해 나갈 필요가 있다. 지령을 공동 운용함으로써 재해정보를 일원적으로 파악해 효과적·효율적 지원체계가 확립되고 소방본부 간에 재해정보 양식을 통일함으로써 재해정보의 통계자료 활용도 용이해지는 등의 효과가 있다.

지령의 공동 운용은 원칙으로서 도도부현에서 하나의 지령 센터로 하는 것이 바람직하며, 지리적인 여건 등을 고려하여 가능한 한 광역적인 범위에서의 공동 운용을 목표로 하는 것이 필요하다.

○ 소방차량의 공동 정비

사다리 자동차나 특수재해 차량 등 출동빈도가 높지 않은 차량에 대해서는 일정 권역 내에서 공동으로 정비하고 해당 권역 내의 사안에 대해 출동하는 체제로 함으로써 차량의 구입비·유지관리비를 효율화할 수 있다. 또한 광역 소방본부에서 공동 정비함으로써 보다 고도의 차량 배치가 가능하게 되어, 복잡화·다양화하는 재해에의 대응능력의 향상을 도모해야 한다.

○ 자치단체의 관할구역 경계 부근에 소방서 공동 설치

소방본부의 관할 경계 부근에서 복수의 소방본부가 각각 소방서를 배치하고 있으며, 권역 전체로 생각하면 비효율적인 배치가 되어 있는 경우가 있다. 이러한 경우 소방관서를 공동으로 설치하고 공동운영을 통하여 재해나 재난 등이 발생한 경우 그 요청 장소에 신속 출동할 수 있도록 해야 한다. 관할 내인지 여부와 관계없이 출동지령을 함으로써 효과적이고 효율적으로 경계 부근의 소방력을 확보할 수 있다.

또한, 고도의 전문적인 처리나 특수한 화재 원인 조사 등 예방업무에서의 소방 연계·협력 예방업무 등의 경우도 전문적인 대응 및 특수한 화재 원인 조사 등의 업무에 대해 각 지역의 예방업무 실정 등에 따라 광역적인 권역에서의 소방 연계와 협력을 도모해 나갈 필요가 있다. 이렇게 일정 권역 내에서 소방 연계·협력의 실시는 노하우 공유와 직원의 지식·기능 향상을 도모하고 있다.

○ 전문적인 인재 육성 추진

구급이나 예방 등 특히 고도·전문적인 지식·기능이 요구되는 업무에 대해서는 핵심 소방본부가 인근 소방본부 직원을 연수생으로 받아들임으로써 전문적인 인재를 육성하고, 권역 내의 소방력 향상을 도모하고 있다.

### 3. 소결

해외 사례를 검토한 결과 미국과 일본의 경우 소방업무에 있어서 소방기관 외에도 다양한 참여자를 포함하여 소방 거버넌스를 구축하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 다만, 소방

거버넌스의 구조 및 소방 연계·협력 추진체계에 있어서 차이가 있는 것으로 나타났다.

미국의 소방 거버넌스는 통합적 구조를 특징으로 한다. 미국의 지방정부, 주정부, 연방 정부는 소방 행정에 있어 각각의 책임을 분담하고 있으며, 연방정부는 재해 및 재난의 모든 단계에서 통합 및 조정의 역할을 수행한다. 주정부는 지방정부가 연방정부의 지도 및 지원을 받을 수 있도록 매개하는 역할을 담당하며, 지방정부는 재해 및 재난관리에 있어서 최종적인 책임을 담당한다. 또한, 연방정부의 연방위기관리청(FEMA) 안에 모든 재해·재난에 관련된 각종 역할 및 임무를 통합하고 있다. 미국의 소방 거버넌스가 이러한 구조를 갖게 된 주된 이유는 매년 지진, 폭풍, 홍수, 대규모 테러 등 대규모 자연 및 인위재난의 피해 범위가 광범위하고 피해강도가 지방정부 수준의 대응능력을 벗어나는 경우도 있어 이에 대처할 효과적인 대응 조직이 필요하기 때문이다.

미국의 소방 거버넌스에 있어서 대표적인 소방 연계 및 협력의 사례는 2000년 이후로 추진하고 있는 10주년 실행 계획(TYIS)이다. 해당 전략의 성공적 구현을 위해 참여자들 간 유기적인 협력 구조 및 수준별 역할을 명시하고 있다.

특히, 지역 소방조직은 재난에 효과적으로 대응하기 위해서 비상시 자원을 제공하는 모든 자원봉사 단체와 협력관계를 유지하고 있으며, 참여자 간 협력을 강화하기 위해서 느슨한 시작(Start Slow)을 통해 관계를 형성하고 잠재적 성과 인지(Identify Potential Future Benefits)를 통해 소방 거버넌스에 대한 몰입을 높이는 전략을 취하고 있다.

일본의 소방 거버넌스는 소방력의 광역화와 밀접하게 관련이 있다. 소방력의 연계 및 협력의 추진은 광역단위에서 소방업무를 실시하는 것의 효과성을 제고하고 서비스 연계 및 정보 공유를 통한 전문성의 축적 등 소방 광역화를 실현하기 위한 토대가 된다.

일본의 소방 거버넌스에서는 광역단위에서 소방업무의 연계 및 협력에 대한 추진계획이 정해져 있는 것이 아니라 기초단위에서 추진계획이 수립될 개연성이 있다. 이러한 경우에 중앙정부의 역할은 소방력의 연계·협력을 지원하는 것이다. 지원방식으로는 소방력의 공동 운영 및 공유와 전문가를 통한 인재육성 프로그램 등이 있으며 이를 통하여 소방력 연계 및 협력의 강화를 도모하는 것이다.

이상과 같은 국가별 지방자치단체의 소방 거버넌스에 있어 요구되는 역할 및 대응체계의 차이는 소방정책에 대한 정부의 이니셔티브, 지역의 재난 발생 요인, 재난 관리 역량

등에 기인하는 것으로 판단된다. 따라서 지방자치단체 소방 거버넌스 강화 방안을 도출함에 있어 이와 같은 맥락적 요인을 고려할 필요가 있다.

# 소방 거버넌스 인식 및 상대적 중요도 분석

제1절 조사 설계

제2절 소방 거버넌스 인식 분석

제3절 소방 거버넌스 상대적 중요도 분석

제4절 소방 거버넌스 강화 전략





## 제4장

# 소방 거버넌스 인식 및 상대적 중요도 분석

## 제1절 조사 설계

### 1. 조사 개요

본 조사는 소방 거버넌스 강화 방안을 제시하기 위한 것으로 이를 위한 우선 과제는 소방 거버넌스에 대한 인식조사를 통하여 소방 거버넌스의 특성을 파악하는 것이다.

첫째, 공식적인 의사결정 기반인 하드웨어(법·제도, 조직, 예산, 인력, 장비 등) 측면 이외에 비공식적으로 의사결정 및 집행에 영향을 미치는 소프트웨어(협력, 신뢰, 문화, 성과) 측면을 조사한다. 소방 거버넌스의 하드웨어 측면은 현황 분석을 통하여 살펴보고 소방 거버넌스의 소프트웨어 측면은 소방공무원의 인식조사를 통하여 살펴본다.

둘째, 소방 거버넌스 강화 방안은 여러 수준 및 측면에서 탐색할 수 있으나, 본 연구에서는 거버넌스 구조 및 참여자 관계에 초점을 두어 소방 거버넌스에 영향을 미치는 요인들에 대하여 분석하고 소방 거버넌스 강화 방안을 제시한다.

소방 거버넌스 구조는 평상시와 유사시로 나누어 평상시에 유사시 거버넌스 작동을 위한 네트워크가 구성이 되어 있는지, 유관기관과 교육훈련 및 자원 공유는 이루어지는지, 유관기관과 협력이 제도화되어 있는지 살펴본다.

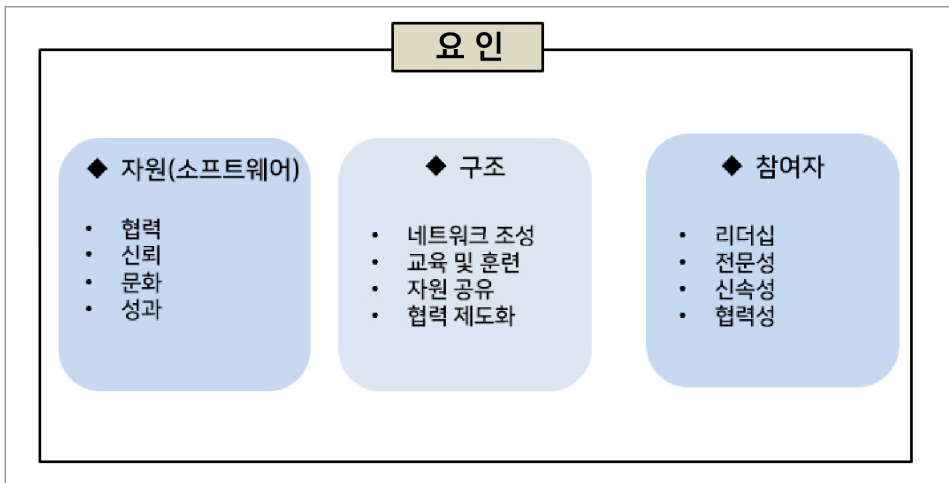
거버넌스의 참여자는 긴급구조기관인 소방서 공무원들을 대상으로 한 인터뷰를 통해 도출된 협력성, 신속성, 전문성, 리더십 요인들의 우선순위 분석을 통하여 소방 거버넌스 강화 요인을 도출한다.

전술한 이론적 논의와 소방 거버넌스 현황 분석, 그리고 상기 조사를 통해 소방 거버넌스 강화 요인들을 도출하고 이들 간 우선 순위를 분석하여 정책적 시사점을 제공하도록 한다.

설문조사의 대상은 지방자치단체 소방 거버넌스에서 활동하고 있는 소방 인력이다. 코

로나-19로 인하여 전국에 있는 소방서들을 대상으로 실시하지 못했다. 차선으로 서울시 송파소방서, 경기도 성남소방서, 경기도 하남소방서에 근무하고 있는 소방력을 대상으로 소방 거버넌스에 대한 설문조사를 실시하였다. 송파소방서, 성남소방서, 하남소방서는 위례 신도시 등을 관할구역으로 공유하고 있으며 재난이 발생하는 경우 지휘체계 혼선 및 정보 공유 등 의사결정과 집행에 있어서 협력에 대한 필요성이 강하게 제기되고 있는 소방서들이다. 이와 함께, 소방 거버넌스 강화 요인에 대한 우선순위 분석을 위해 중앙소방학교 소방령 지휘역량 과정을 수료한 교육생을 대상으로 설문지를 배포하였다.

그림 4-1. 소방 거버넌스 요인



## 2. 조사 내용

### 1) 소방 거버넌스의 변화

현재 문재인 정부에서 추진된 소방청 신설과 소방공무원 국가직화는 소방 거버넌스의 관점에서 살펴볼 수 있다. 소방청 신설은 국민안전처 조직이 재난 관련 정책 수립 및 각 부처의 안전 관련 업무에 대한 총괄·조정은 가능하나, 현장 집행 기능의 부조화로 인해

국가재난관리체계의 개선의 필요성에서 나온 결과물이다. 특히, 재난대응 전담기관으로서 소방청을 독립시켜 현장에서의 집행 기능을 강화한 것이라고 할 수 있다. 소방공무원의 국가직 전환은 재난안전관리에 대한 국가 책임을 강화하고 인력과 장비 현황을 균등하게 하여 소방 서비스 편차를 없애자는 취지이다.

소방 거버넌스의 목표는 인명을 구조하고 재산을 보호하는 것이다. 소방 거버넌스의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 화재 발생 시에 황금시간 내 거버넌스 참여자들의 신속한 정보 공유, 상호 협력 및 협조 등을 필요로 한다. 하지만 실제 재난 상황에서는 많은 참여 기관 간 조정의 부재, 현장지휘체계의 미비 등 문제점으로 인하여 효과적인 대응에 어려움이 있다.

소방공무원의 국가직화가 소방 거버넌스의 리더십, 전문성, 협력성, 신속성에 어떠한 변화를 가져올 것이라고 예상하는지 소방 거버넌스 변화 문항을 구성하였다. 소방 거버넌스 변화는 소방공무원 국가직화가 소방 거버넌스의 리더십·전문성·신속성·협력성 수준을 높일 것인지를 측정하였다.

## 2) 소방 거버넌스의 소프트웨어 측면

소방 거버넌스의 소프트웨어적인 측면으로 기관 간 협력, 신뢰, 조직 문화, 성과에 대한 인식을 조사한다. 기관 간 협력은 긴급대응기관인 소방서가 재난 대비 및 대응 과정에서 유관기관과의 협력에 대한 필요성, 유관기관과의 협력이 원활하게 이루어지고 있는지에 대한 인식, 유관기관과의 원활한 협력을 위해 노력하고 있는지에 대한 문항들로 구성되어 있다. 기관 간 신뢰는 재난 대비 및 대응 과정에서 유관기관들과 업무를 수행하였을 때 유관기관들의 수행에 대하여 얼마나 신뢰하고 있는지 조사하였다. 세부적으로 살펴보면, 재난 발생 시 유관기관과의 협력에 만족하는지, 유관기관은 협력 상황에서 재난관리 업무를 정직하게 수행하는지, 재난관리 업무를 정확하게 수행하는지, 재난관리 업무 수행 시 시간을 준수하는지, 재난관리 업무에서 발생한 정보를 악용하거나 유출하지 않는지, 재난 관련 업무를 요청할 때 즉각적으로 처리해 주는지에 대하여 조사하였다. 조직문화는 화재 관리 업무에 있어서 협력적인 조직문화가 형성되어 있는지, 협력적 리더십은 발휘되고 있는지, 기관 간 재난 대비 및 대응을 위한 공동의 가치를 형성하고 있는지 등에 대한

문항으로 구성되어 있다. 성과에 대한 인식은 유관기관과의 협력을 통해 재난 대비 및 대응 과정에서 처리시간이 단축되었는지, 업무 수행이 용이해졌는지, 처리 건수가 증가하였는지 등에 관한 문항으로 구성되어 있다.

### 3) 소방 거버넌스 구조

거버넌스 구조는 평상시와 비상시로 나누어 평상시에 네트워크 조성을 하고 있는지, 유관기관과 교육 및 훈련을 하고 있는지, 유관기관과 자원을 공유하고 있는지, 유관기관과 협력이 제도화되어 있는지 살펴본다.

세부적으로 유사시 거버넌스 작동을 위한 네트워크 조성은 협력 정도와 협력 경험으로 구성되며, 협력 정도는 우리 기관이 소방 거버넌스를 효과적으로 수행하기 위하여 유관기관과 협력체계를 구축하고 있다고 생각하는지, 유관기관과의 협력 업무는 잘 이루어지는지, 우리 조직과 유관기관은 협력적 미션을 추구하고 있는지, 우리 조직 구성원들은 유관기관의 구성원들과 친밀한 관계를 유지하고 있는지 측정하였다. 협력 경험은 우리 기관이 유관기관과 소방 거버넌스 업무 수행 시 발생하는 문제를 해결하기 위하여 공동으로 조정 활동에 참여해 업무를 진행하고 있는지, 유관기관과의 원활한 협력을 위해 정기적으로 회의를 개최하고 있는지, 소방 거버넌스 과정에서 참여자들 간 의사결정이 원활하게 이루어지고 있는지, 유관기관과 재난을 해결하기 위해 공동으로 노력하고 있는지를 측정하였다.

유관기관과의 교육 및 훈련은 유관기관과 함께 소방 거버넌스 교육훈련이 필요하다고 생각하는지, 우리 기관은 유관기관과의 원활한 협력을 위해 정기적인 소방 거버넌스 훈련을 실시하고 있는지, 소방 거버넌스 참여자들의 전문성 향상을 위한 지원체제(교육, 학술 세미나, 훈련 등)가 갖추어져 있는지, 소방 거버넌스 교육훈련이 충실하게 이루어지고 있는지를 측정하였다.

유관기관과 자원 공유는 자원정보 공유, 상호 이해, 연락체계 구비로 구성되며 자원정보 공유는 유관기관과 지식 및 정보를 공유하고 있는지, 운영계획에 대한 정보를 서로 공유하는지, 소방 거버넌스 정보를 빈번하게 주고받는지를 측정하였다. 상호 이해는 우리 기관의 구성원들은 다른 유관기관과 원활한 협력을 위하여 구성원들 간 가치, 신념, 행동 양식 등을 공유하고 있다고 생각하는지, 우리 기관은 소방 거버넌스에 있어서 유관기관의 요구

사항을 이해하는 데 어려움이 없는지를 측정하였다. 연락체계 구비는 우리 기관과 비상연락망 등의 연락체계가 구비되어 있는지, 우리 기관은 유관기관과의 업무 수행을 위하여 필요한 정보통신 시스템을 갖추고 있는지를 측정하였다.

유관기관과의 협력제도화는 협력기구와 협력운영절차로 구성되는데 협력기구는 우리 기관은 유관기관과 원활한 협력을 위한 통합 소방 거버넌스 계획안이 마련되어 있는지, 우리 기관은 유관기관과의 원활한 협력을 위한 통합지휘체계가 마련되어 있는지, 우리 기관은 유관기관과 업무공조를 위한 기구가 마련되어 있는지 측정하였다. 협력운영절차는 우리 기관은 유관기관과의 원활한 협력을 위한 협력운영절차(매뉴얼 등)가 마련되어 있는지, 우리 기관은 유관기관과의 업무를 위한 세부적 규칙이 마련되어 있는지, 우리 기관은 유관기관과의 원활한 협력을 위한 기관 간 조정방안이 마련되어 있는지를 측정하였다.

#### 4) 소방 거버넌스 참여자

첫 번째는 재난 현장에서의 리더십이다. 광역단위에서는 소방청장이 지휘권을 가지고 있지만 모든 의사결정을 소방청장이 내릴 수는 없다. 중간지휘자와 현장지휘자의 리더십이 중요하며 지휘 통솔의 원칙과 임무 분담의 원칙이 요구된다. 리더십 세부 요인은 협력·협정 마련, 통합지휘체계 마련, 기관 간 조정방안 마련으로 구성된다.

두 번째는 재난 대비 및 대응 과정에서 참여자들의 전문성이다. 소방 거버넌스에 참여하는 기관들의 전문성 향상은 소방 거버넌스 강화에 필수적인 요인이다. 특히 생사의 촌각을 다투는 재난 현장에서 거버넌스 참여자들의 전문성은 매우 중요하다. 특히 화재 진압 등의 역할은 꾸준한 교육과 많은 훈련이 필요한 영역이다.

세 번째는 재난 대비 및 대응 과정에서 참여자들의 협력성이다. 소방 거버넌스가 효과적으로 작동되기 위해서는 거버넌스 참여자들 간 협력체계가 구축되어야 한다. 재난 발생 시 현장대응기관인 소방서와 다른 유관기관들 간 협력을 위한 교육훈련이 이루어지고 있는지, 원활한 의사소통 및 정보 공유를 위한 통합 무선체계 등 채널이 구축되어 있는지 등이 점검 항목들이다.

네 번째는 재난 대비 및 대응 과정에서 의사결정 및 집행의 신속성이다. 현장에서 화재 유형을 파악하고 유관기관의 신속한 자원 투입 등 실시간 정보공유 시스템 활용이 이루어

지는지, 소방서 등 긴급구조기관의 자치구 내 배치가 신속성을 촉진하는지 등이다.

본 연구를 위한 설문지 구성을 소방 거버넌스 자원 및 구조 요인과 소방 거버넌스 참여자 요인으로 나누어 살펴보면 다음의 <표 4-1>, <표 4-2>와 같다.

**표 4-1. 소방 거버넌스 자원 및 구조 요인**

부문	영역	문항 수	설문 번호	
소방 거버넌스의 자원 (소프트웨어)	협력	3	I-1	
	신뢰	6	I-2	
	문화	3	I-3	
	성과	7	I-4	
소방 거버넌스의 구조	네트워크 조성	협력 정도	4	II-1
		협력 경험	4	II-1
	교육훈련		4	II-2
	자원 공유	정보 공유	3	II-3
		상호 이해	2	
		연락체계	2	
	협력제도화	협력기구	3	II-4
		협력운영절차	3	

**표 4-2. 소방 거버넌스 참여자 요인**

부문	상위수준	요인
소방 거버넌스의 참여자	리더십	협력/협조 체계
		통합지휘체계
		기관 간 조정
	전문성	인력 충원
		교육 훈련
		정책 커뮤니티 및 네트워크 구축
	협력성	통합 훈련 실시 및 계획안 마련
		공동 목표 설정
		정기회의 개최
	신속성	출동지령 시스템 개선
		대응 매뉴얼 개선
		대응장비 보강

### 3. 표본 설정

지방자치단체 소방 거버넌스 강화 방안을 제시하기 위한 설문조사의 대상은 긴급구조 기관인 소방서에서 근무하고 있는 현장대응인력이다. 첫째, 소방 거버넌스 소프트웨어 측면, 소방 거버넌스 구조, 소방 거버넌스 변화에 대한 인식조사를 위해 서울특별시 송파소방서, 경기도 성남소방서, 경기도 하남소방서에서 근무하고 있는 소방공무원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 자료 수집은 2020년 9월 7일부터 9월 14일까지 기간 동안 기관 방문을 통해 실시하였다.

둘째, 소방 거버넌스 요인의 중요도 분석을 위해 중앙소방학교 소방령 지휘역량과정 수료생을 대상으로 분석적 계층화 방법(AHP) 설문조사를 실시하였다. 소방령 지휘역량과정은 소방령을 대상으로 초동대응 현장지휘관으로서의 상황지휘능력 및 판단력 향상과 소방 간부로서의 기본 자세와 부서장으로서 관리능력 배양을 목표로 하는 중앙소방학교의 리더십 과정이다. 소방령 지휘역량과정을 통해 지휘체계·활동의 이해, 안전관리 등 사고 현장 이해, 리더십 함양 등을 개발한다. 총 40명의 수료생에게 AHP 설문자료를 배포하였으며 33부를 수거하였다. AHP 설문자료 응답자 소속 및 부서는 다음 <표 4-3>과 같다.

**표 4-3. AHP 설문자료 응답자 소속 및 부서**

소속	부서	소속	부서
서울 강동소방서	소방행정과	경남 소방본부	기획감사과
서울 소방재난본부	상황실	대구 소방본부	119특수구조단
서울 송파소방서	현장대응단	대구 소방본부	119종합상황실
서울 소방재난본부	서울본부	부산 소방재난본부	방호조사과
경기도 소방재난본부	경기도 소방서	부산 소방재난본부	재난예방 담당관
경기도 평택소방서	재난예방과	부산 소방재난본부	119안전체험관
경기도 소방재난본부	소방행정과	전북 완주소방서	현장대응단

소속	부서	소속	부서
경기도 북부 소방재난본부	대응과	전남 보성소방서	대응구조과
경기도 고양소방서	소방특별점검단	전남 순천소방서	예방안전과
경기도 소방재난본부	재난예방과	중앙119구조본부	서산119화력구조센터
강원도 홍천소방서	소방행정과	경북 소방본부	소방행정과
강원도 강릉소방서	현장대응과	경북 소방본부	119종합상황실
강원도 원주소방서	소방행정과	제주 서귀포소방서	소방행정과
강원도 삼척소방서	소방행정과	인천소방본부	소방행정과
경남 소방본부	종합상황실 구급상황관리	인천소방본부	119종합상황실
경남 거창소방서		대전소방본부	예방안전과
대전 서부소방서	119재난대응과		



## 제2절 소방 거버넌스 인식 분석

### 1. 분석 개요

본 연구는 지방자치단체 소방 거버넌스에 대한 인식조사 자료 수집을 위해 표준화된 설문지를 사용하였으며, 측정은 5점 척도(매우 그렇지 않음 1점, 그렇지 않음 2점, 보통 3점, 그러함 4점, 매우 그러함 5점) 방식으로 서열 척도를 구성하였다.

분석 방법으로는 빈도 분석, 평균값 분석, 신뢰도 분석, 요인 분석, 상관관계 분석, 회귀 분석 등을 실시하였으며 설문지 분석은 통계패키지 SPSS Win 23.0을 이용하였다.

응답자의 인구통계 변수를 정리하기 위하여 빈도 분석을 실시하였으며, 각 요인에 대한 설문 문항의 구성 타당도 및 내적 일관성을 조사하기 위하여 요인 분석 및 신뢰도 분석을 실시하였다.

### 2. 응답자의 인구통계학적 특성

응답자의 특성을 살펴보면 성남소방서 소속이 51명, 송파소방서 소속이 69명, 하남소방서 소속이 94명이다. 직위별로 보면 소방사가 68명으로 약 32%를 차지하고 있으며, 소방교가 32명으로 약 15%를 차지하고 있다. 두 계급을 합치면 전체의 약 47%를 차지하고 있다. 소방장과 소방위가 각각 33명(15.4%), 65명(30.4%)이며 소방경과 소방령은 각각 15명(7%), 1명(0.5%)에 불과하다.

**표 4-4. 기관별 빈도수**

기관	빈도수	퍼센트
성남소방서	51	23.8
송파소방서	69	32.2
하남소방서	94	43.9

**표 4-5. 직위별 빈도수**

직위	빈도수	퍼센트
소방령	1	0.5
소방경	15	7
소방위	65	30.4
소방장	33	15.4
소방교	32	15.0
소방사	68	31.8

**표 4-6. 재직년 빈도수**

재직 연수	빈도수	퍼센트
1~5년 미만	82	38.3
6~10년 미만	23	10.7
11~15년 미만	35	16.4
16~20년 미만	21	9.8
21~25년 미만	51	23.8
25년 이상	2	0.9

소방공무원 재직 연수별로 살펴보면 1~5년 미만이 82명, 6~10년 미만이 23명, 11~15년 미만이 35명, 16~20년 미만이 21명, 21~25년 미만이 51명, 25년 이상이 2명이다.

### 3. 자원 및 구조 인식 분석

#### 1) 소방 거버넌스 비공식적 자원

##### (1) 협력

소방 거버넌스와 관련해 유관기관과의 협력이 필요하다는 의견이 4.2점, 유관기관과의 협력이 원활하게 이루어지고 있다는 의견이 3.3점, 유관기관과의 원활한 협력을 위해 노력

하고 있다는 의견이 3.6점이다. 항목별 의견을 반영한 협력지수는 3.69점이다. 기관별로 협력지수를 살펴보면 성남소방서는 3.75점, 송파소방서는 3.58점, 하남소방서는 3.74점이다.

**표 4-7. 기관별 협력(Cronbach's alpha = 0.795)**

기관	빈도수	협력 1	협력 2	협력 3	협력지수
성남소방서	51	4.216	3.314	3.725	3.75
송파소방서	69	4.059	3.269	3.420	3.58
하남소방서	94	4.277	3.245	3.702	3.74
전체(N)	214	4.192	3.269	3.617	3.69

협력 1 = 협력의 필요성

협력 2 = 협력의 원활함

협력 3 = 협력을 위해 노력함

직위별로 살펴보면, 소방 거버넌스와 관련하여 유관기관과의 협력 필요성, 협력의 원활함, 협력을 위해 노력하고 있다는 의견에 동의하는 의견이 모두 소방경 직위에서 높았다. 반대로 유관기관과의 협력 필요성, 협력의 원활함, 협력을 위해 노력하고 있다는 의견에 동의하는 정도가 가장 낮은 직위는 소방교 그룹이다.

**표 4-8. 직위별 협력(Cronbach's alpha = 0.795)**

기관	빈도수	협력 1	협력 2	협력 3
소방경	15	4.733	3.800	4.400
소방위	64	4.203	3.333	3.585
소방장	33	4.364	3.182	3.758
소방교	32	3.969	3.094	3.219
소방사	68	4.103	3.221	3.603
전체(N)	212	4.192	3.269	3.617

협력 1 = 협력의 필요성

협력 2 = 협력의 원활함

협력 3 = 협력을 위해 노력함

## (2) 신뢰

소방 거버넌스와 관련해 유관기관과의 협력에 만족하는지, 유관기관은 재난관리 업무를 정직하게 수행하는지, 정확하게 수행하는지, 시간을 준수하는지, 정보를 악용하거나 유출하지 않는지, 즉각적으로 처리해 주는지를 측정하였다.

유관기관과의 협력 만족도는 3.4점, 유관기관의 업무 수행의 정직한 정도는 3.6점, 업무 수행의 정확한 정도는 3.5점, 재난관리 업무 수행 시 시간 준수 정도는 3.4점, 정보를 악용하거나 유출하지 않는 정도는 3.9점, 요청 시 즉각 처리 정도는 3.6점이다.

항목별 의견을 반영한 신뢰지수는 3.54점이다. 기관별로 신뢰지수를 살펴보면 성남소방서는 3.75점, 송파소방서는 3.31점, 하남소방서는 3.59점이다.

**표 4-9. 기관별 신뢰(Cronbach's alpha = 0.906)**

기관	빈도수	신뢰 1	신뢰 2	신뢰 3	신뢰 4	신뢰 5	신뢰 6
성남소방서	51(n1)	3.588	3.863	3.725	3.569	4.039	3.745
송파소방서	69(n2)	3.217	3.294	3.145	3.203	3.662	3.368
하남소방서	94(n3)	3.394	3.649	3.553	3.479	3.904	3.617
전체(N)	214(N)	3.383	3.587	3.463	3.411	3.859	3.568

신뢰 1 = 유관기관과의 협력에 만족

신뢰 2 = 정직 수행

신뢰 3 = 정확 수행

신뢰 4 = 시간 준수

신뢰 5 = 정보 악용/유출하지 않음

신뢰 6 = 업무 요청 시 즉각 처리

직위별로 살펴보면, 소방경 직위가 가장 높은 점수를 보인 반면에 소방교가 가장 낮은 점수를 보였다. 소방경 직위는 유관기관과의 협력 만족도 점수가 3.8점, 수행업무의 정직 정도는 3.9점, 수행업무의 정확 정도는 3.9점, 시간 준수 정도는 3.6점, 정보를 악용하거나 유출하지 않는 정도는 4.2점, 요청 시 즉각 처리 정도는 4.3점으로 가장 높았다. 소방교 직위는 유관기관과의 협력 만족도 점수가 3.1점, 수행업무의 정직 정도는 3.3점, 수행업무

의 정확 정도는 3.1점, 시간 준수 정도는 3.1점, 정보를 악용하거나 유출하지 않는 정도는 3.5점, 요청 시 즉각 처리 정도는 3.4점으로 평균 이하였다.

**표 4-10.** 직위별 신뢰(Cronbach's alpha = 0.906)

기관	빈도수	신뢰 1	신뢰 2	신뢰 3	신뢰 4	신뢰 5	신뢰 6
소방경	15	3.800	3.933	3.933	3.600	4.200	4.267
소방위	64	3.262	3.344	3.231	3.308	3.672	3.484
소방장	33	3.485	3.788	3.697	3.576	4.061	3.636
소방교	32	3.125	3.313	3.125	3.063	3.531	3.375
소방사	68	3.485	3.779	3.632	3.559	4.029	3.559
전체(N)	212	3.383	3.587	3.463	3.411	3.859	3.568

신뢰 1 = 유관기관과의 협력에 만족

신뢰 2 = 정직 수행

신뢰 3 = 정확 수행

신뢰 4 = 시간 준수

신뢰 5 = 정보 악용/유출하지 않음

신뢰 6 = 업무 요청 시 즉각 처리

### (3) 문화

소방 거버넌스와 관련하여 우리 기관 내에 유관기관의 협력적인 조직문화가 형성되어 있는지, 조직의 리더는 유관기관과의 원활한 협력을 위해 리더십을 발휘하고 있는지, 유관 기관 구성원들은 원활한 재난대응을 위한 공동의 가치를 형성하고 있는지를 측정하였다. 유관기관과의 협력적인 조직문화 형성도는 3.6점, 협력적 리더십 발휘도는 3.8점, 공동 가치 형성 정도는 3.7점이다.

항목별 의견을 반영한 문화지수는 3.66점이다. 기관별로 문화지수를 살펴보면 성남소방서는 3.81점, 송파소방서는 3.49점, 하남소방서는 3.70점이다.

**표 4-11. 기관별 문화(Cronbach's alpha = 0.913)**

기관	빈도수	문화 1	문화 2	문화 3
성남소방서	51	3.706	3.961	3.765
송파소방서	69	3.406	3.551	3.536
하남소방서	94	3.617	3.830	3.670
전체(N)	214	3.570	3.771	3.650

문화 1 = 협력적인 조직문화 형성

문화 2 = 협력적 리더십 발휘

문화 3 = 공동 가치 형성

직위별로 살펴보면 소방경 그룹이 가장 높은 점수를 보인 반면에 협력적인 조직문화 형성과 공동 가치 형성에 대해서는 소방교 그룹이 가장 낮은 점수를 보였고, 협력적 리더십을 발휘하는 정도는 소방위 그룹이 가장 낮은 점수를 보였다.

**표 4-12. 직위별 문화(Cronbach's alpha = 0.913)**

기관	빈도수	문화 1	문화 2	문화 3
소방경	15	4.133	4.533	4.267
소방위	64	3.523	3.554	3.538
소방장	33	3.636	3.697	3.667
소방교	32	3.313	3.688	3.500
소방사	68	3.588	3.897	3.691
전체(N)	212	3.570	3.771	3.650

문화 1 = 협력적인 조직문화 형성

문화 2 = 협력적 리더십 발휘

문화 3 = 공동 가치 형성

#### (4) 성과

협력을 통해 소방 거버넌스에서 각 단계의 행정 처리시간이 보다 단축되었는지, 협력을 통해 소방 거버넌스 업무가 보다 신속하게 수행되었는지, 협력을 통해 소방 거버넌스의 처리 절차가 단축되었는지, 협력을 통해 소방 거버넌스의 업무 수행이 보다 쉽게 처리되었는지, 협력을 통해 소방 거버넌스에 필요한 의사결정을 보다 신속하게 처리하였는지, 협력을 통해 소방 거버넌스의 처리가 보다 타당하게 진행되었는지, 협력을 통해 동일 기간 내에 소방 거버넌스의 처리 건수가 증가하였는지 측정하였다. 전체적으로 유관기관과의 협력을 통한 행정 처리시간 단축, 신속한 수행, 처리 절차 단축, 업무 수행의 용이성 모두 3.4점 정도로 측정되었으며, 타당한 처리와 처리 건수의 증가는 각각 3.5점, 3.3점으로 측정되었다.

항목별 의견을 반영한 성과지수는 3.42점이다. 기관별로 성과지수를 살펴보면 성남소방서는 3.56점, 송파소방서는 3.26점, 하남소방서는 3.46점이다.

**표 4-13. 기관별 성과(Cronbach's alpha = 0.959)**

기관	빈도수	성과 1	성과 2	성과 3	성과 4	성과 5	성과 6	성과 7
성남소방서	51(n1)	3.627	3.627	3.569	3.549	3.451	3.627	3.490
송파소방서	69(n2)	3.279	3.265	3.224	3.239	3.309	3.348	3.191
하남소방서	94(n3)	3.457	3.479	3.468	3.500	3.447	3.553	3.383
전체(N)	214(N)	3.441	3.446	3.415	3.429	3.404	3.507	3.347

성과 1 = 행정 처리시간 단축

성과 2 = 업무 신속 수행

성과 3 = 처리 절차 단축

성과 4 = 업무 수행 용이

성과 5 = 의사결정 신속 처리

성과 6 = 업무 처리 타당

성과 7 = 처리 건수 증가

직위별로 살펴보면 소방경 그룹이 모든 성과 항목에서 최고점을 보였으며 소방교 그룹이 대부분의 성과 항목에서 최저점을 보였다. 협력을 통한 업무 수행의 용이성은 소방위 그룹이 최저점을 보였으며 소방위, 소방장, 소방교 그룹은 큰 차이가 없었다.

**표 4-14. 직위별 성과(Cronbach's alpha = 0.959)**

기관	성과 1	성과 2	성과 3	성과 4	성과 5	성과 6	성과 7
소방경	3.933	3.867	3.867	3.933	3.933	3.867	3.733
소방위	3.323	3.369	3.328	3.344	3.354	3.444	3.323
소방장	3.455	3.515	3.364	3.364	3.364	3.455	3.424
소방교	3.290	3.129	3.290	3.387	3.226	3.258	3.194
소방사	3.515	3.544	3.485	3.456	3.441	3.632	3.324
전체(N)	3.441	3.446	3.415	3.429	3.404	3.507	3.347

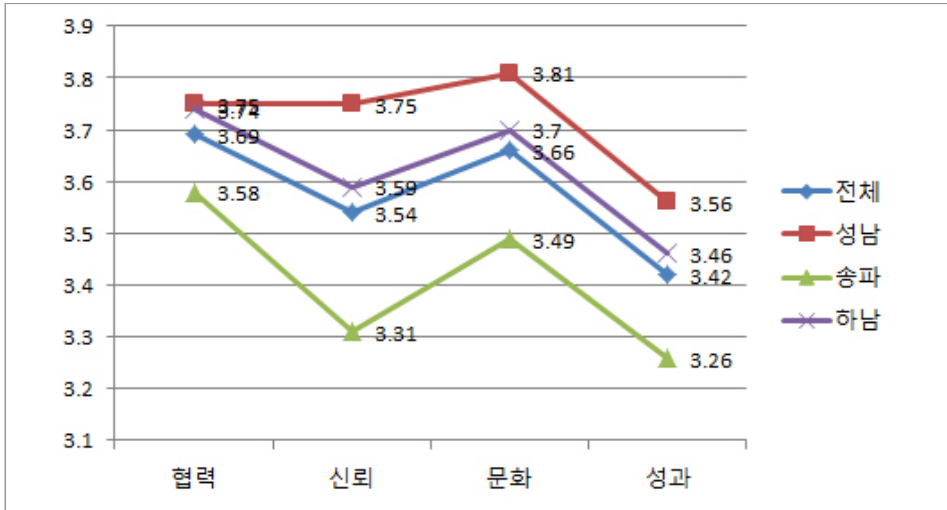
성과 1 = 행정 처리시간 단축  
 성과 2 = 업무 신속 수행  
 성과 3 = 처리 절차 단축  
 성과 4 = 업무 수행 용이  
 성과 5 = 의사결정 신속 처리  
 성과 6 = 업무 처리 타당  
 성과 7 = 처리 건수 증가

### (5) 소결

소방 거버넌스의 협력, 신뢰, 문화, 성과에 대한 현장 소방관들의 인식은 협력지수가 가장 높았고, 이어 문화지수, 신뢰지수, 성과지수 순을 보였다. 기관별 추세도 비슷하였는데 성남소방서는 문화지수가 가장 높았으며, 협력지수와 신뢰지수는 비슷하였고, 성과지수가 가장 낮았다. 전반적으로 협력지수와 문화지수는 상대적으로 높은 점수를 보여주었고, 성과지수와 신뢰지수는 상대적으로 낮은 점수를 보여주었다. 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 신뢰와 성과를 제고하는 것이 필요하다고 할 수 있다.



그림 4-2. 소방 거버넌스 자원



## 2) 소방 거버넌스 구조

### (1) 유사시 거버넌스 작동을 위한 네트워크 조성

유사시 거버넌스 작동을 위한 네트워크 조성을 하고 있는지는 협력 정도와 협력 경험으로 나누어 살펴보았다. 협력 정도는 소방 거버넌스를 효과적으로 수행하기 위하여 유관기관과의 협력관계를 구축하고 있다고 생각하는지, 유관기관과의 업무는 잘 이루어지고 있는지, 유관기관은 협력적 미션을 추구하고 있는지, 유관기관의 구성원들과 친밀한 관계를 유지하고 있는지 측정하였다. 각각의 점수는 3.61점, 3.45점, 3.61점, 3.35점이다. 항목별 의견을 반영한 협력정도지수는 3.50점이다. 기관별로 협력정도지수를 살펴보면 성남소방서는 3.67점, 송파소방서는 3.29점, 하남소방서는 3.56점이다.

**표 4-15. 기관별 협력 정도(Cronbach's alpha = 0.893)**

기관	빈도수	협력 정도 1	협력 정도 2	협력 정도 3	협력 정도 4
성남소방서	51	3.706	3.706	3.804	3.471
송파소방서	69	3.441	3.209	3.373	3.147
하남소방서	94	3.670	3.484	3.670	3.426
전체(N)	214	3.606	3.450	3.608	3.347

협력 정도 1: 협력체계 구축  
 협력 정도 2: 원활한 업무 수행  
 협력 정도 3: 협력 미션 추구  
 협력 정도 4: 친밀한 관계 유지

직위별로 살펴보면 소방경 그룹이 유관기관과의 협력체계 구축, 업무의 원활성, 협력적 미션 추구, 친밀한 관계 유지에서 가장 높은 점수를 보였다. 반면에 유관기관과의 협력체계 구축, 업무의 원활성, 협력적 미션 추구, 친밀한 관계 유지에서 가장 낮은 점수를 보인 직위는 소방교 그룹이다.

**표 4-16. 직위별 협력 정도(Cronbach's alpha = 0.893)**

기관	빈도수	협력 정도 1	협력 정도 2	협력 정도 3	협력 정도 4
소방경	15	4.400	3.933	4.133	3.867
소방위	64	3.508	3.328	3.438	3.262
소방장	33	3.758	3.394	3.667	3.333
소방교	32	3.387	3.290	3.387	3.097
소방사	68	3.559	3.567	3.735	3.441
전체(N)	212	3.606	3.450	3.608	3.347

협력 정도 1: 협력체계 구축  
 협력 정도 2: 원활한 업무 수행  
 협력 정도 3: 협력 미션 추구  
 협력 정도 4: 친밀한 관계 유지

협력 경험은 업무 수행 시 발생하는 문제를 해결하기 위해 공동으로 조정 활동에 참여하여 업무를 진행하고 있는지, 원활한 협력을 위해 정기적으로 회의를 개최하고 있는지, 참여자들 간 의사결정 과정에서 소통이 원활하게 이루어지고 있는지, 재난 해결을 위해 공동으로 노력하고 있는지를 측정하였다. 각 점수는 3.46점, 3.33점, 3.39점, 3.61점이다.

항목별 의견을 반영한 협력경험지수는 3.44점이다. 기관별로 협력경험지수를 살펴보면 성남소방서는 3.55점, 송파소방서는 3.24점, 하남소방서는 3.54점이다.

**표 4-17. 기관별 협력 경험(Cronbach's alpha = 0.913)**

기관	빈도수	협력 경험 1	협력 경험 2	협력 경험 3	협력 경험 4
성남소방서	51	3.569	3.392	3.529	3.725
송파소방서	68	3.265	3.103	3.206	3.397
하남소방서	94	3.543	3.468	3.447	3.702
전체(N)	213	3.460	3.333	3.390	3.610

경험 1: 공동으로 조정 활동에 참여하여 업무를 진행하고 있는지

경험 2: 원활한 협력을 위해 정기적으로 회의를 개최하고 있는지

경험 3: 참여자들 간 의사결정 과정에서 소통이 원활하게 이루어지고 있는지

경험 4: 재난 해결을 위해 공동으로 노력하고 있는지

직위별로 보면, 소방경 그룹이 협력 경험의 모든 항목에서 가장 높은 점수를 보였다. 업무 수행 시 발생하는 문제를 해결하기 위하여 공동으로 조정 활동에 참여하여 업무를 진행하는 것과 문제 해결을 위해 공동으로 노력하는 것에 대하여 소방위 그룹이 가장 낮은 점수를 보였으며, 정기적인 회의 개최와 참여자들 간 원활한 의사소통과 관련해서는 소방교 그룹이 가장 낮은 점수를 보였다.

**표 4-18. 직위별 협력 경험(Cronbach's alpha = 0.913)**

기관	빈도수	협력 경험 1	협력 경험 2	협력 경험 3	협력 경험 4
소방경	15	3.933	4.000	4.133	4.333
소방위	64	3.292	3.231	3.262	3.431
소방장	33	3.515	3.333	3.424	3.606
소방교	32	3.419	3.161	3.194	3.548
소방사	68	3.515	3.368	3.426	3.662
전체(N)	212	3.460	3.333	3.390	3.610

경험 1: 공동으로 조정 활동에 참여하여 업무를 진행하고 있는지  
 경험 2: 원활한 협력을 위해 정기적으로 회의를 개최하고 있는지  
 경험 3: 참여자들 간 의사결정 과정에서 소통이 원활하게 이루어지고 있는지  
 경험 4: 재난 해결을 위해 공동으로 노력하고 있는지

**(2) 교육 훈련**

교육훈련은 유관기관과의 교육훈련이 필요하다고 생각하는지, 유관기관과의 원활한 협력을 위한 정기적인 소방 거버넌스 훈련을 실시하고 있는지, 참여자들의 전문성 향상을 위한 교육, 세미나 등 지원체계가 있는지, 교육훈련이 충실하게 이루어지고 있는지를 측정하였다.

항목별 의견을 반영한 교육훈련지수는 3.47점이다. 기관별로 교육훈련지수를 살펴보면 성남소방서는 3.59점, 송파소방서는 3.34점, 하남소방서는 3.49점이다.

**표 4-19. 기관별 교육 훈련(Cronbach's alpha = 0.852)**

기관	빈도수	교육 훈련 1	교육 훈련 2	교육 훈련 3	교육 훈련 4
성남소방서	51	3.941	3.588	3.412	3.451
송파소방서	69	3.826	3.391	3.058	3.104
하남소방서	94	3.957	3.570	3.183	3.261
전체(N)	214	3.911	3.516	3.197	3.257

교육훈련 1: 유관기관과 함께 소방 거버넌스 교육훈련이 필요하다고 생각하는지  
 교육훈련 2: 유관기관과 원활한 협력을 위한 정기적인 소방 거버넌스 훈련을 실시하고 있는지  
 교육훈련 3: 참여자들의 전문성 향상을 위한 학술 세미나 등 지원체계가 있는지  
 교육훈련 4: 교육훈련이 충실하게 이루어지고 있는지

직위별로 살펴보면, 소방경 그룹이 모든 항목에서 가장 높은 점수를 보였다. 원활한 협력을 위해 정기적인 소방 거버넌스 훈련을 실시하고 있는지에 소방사 그룹이 가장 낮은 점수를 보였으며, 다른 항목들과 관련해서는 소방교 그룹이 가장 낮은 점수를 보였다.

**표 4-20.** 직위별 교육 훈련(Cronbach's alpha = 0.852)

기관	빈도수	교육 훈련 1	교육 훈련 2	교육 훈련 3	교육 훈련 4
소방경	15	4.533	4.067	3.667	3.867
소방위	64	3.938	3.554	3.154	3.129
소방장	33	4.000	3.576	3.091	3.364
소방교	32	3.750	3.469	2.969	3.000
소방사	68	3.791	3.358	3.299	3.313
전체(N)	212	3.911	3.516	3.197	3.257

교육 훈련 1: 유관기관과 함께 소방 거버넌스 교육훈련이 필요하다고 생각하는지

교육 훈련 2: 유관기관과 원활한 협력을 위한 정기적인 소방 거버넌스 훈련을 실시하고 있는지

교육 훈련 3: 참여자들의 전문성 향상을 위한 학술 세미나 등 지원체계가 있는지

교육 훈련 4: 교육훈련이 충실하게 이루어지고 있는지

### (3) 유관기관과 자원 공유

유관기관과의 자원 공유는 정보 공유, 상호 이해, 연락체계 구비로 구성된다. 정보 공유 항목은 유관기관과 지식 및 정보를 공유하고 있는지, 소방 거버넌스 활동 시 운영계획에 대한 정보를 공유하고 있는지, 유관기관과 소방 거버넌스 정보를 빈번하게 주고받고 있는지 측정하였다. 상호 이해 항목은 우리 기관의 구성원들은 유관기관과 원활한 협력을 위하여 구성원들 간 가치, 신념, 행동양식 등을 공유하고 있다고 생각하는지, 우리 기관은 소방 거버넌스에 있어서 유관기관의 요구사항을 이해하는 데 어려움이 없는지를 측정하였다. 연락체계 구비 항목은 유관기관과 비상연락망 등의 연락체계가 구비되어 있는지, 유관기관과의 업무 수행을 위하여 필요한 정보 시스템을 갖추고 있는지를 측정하였다.

정보 공유 항목에서 전체 응답자들은 지식 및 정보 공유는 3.21점, 운영계획에 대한 정보 공유는 3.24점, 정보의 빈번한 교환은 3.13점으로 측정되었다. 항목별 의견을 반영한 정보공유지수는 3.19점이다.

기관별로 정보공유지수를 살펴보면 성남소방서는 3.28점, 송파소방서는 2.97점, 하남소방서는 3.19점이다.

**표 4-21. 기관별 정보 공유(Cronbach's alpha = 0.912)**

기관	빈도수	정보 1	정보 2	정보 3
성남소방서	51	3.314	3.255	3.275
송파소방서	69	3.029	2.986	2.897
하남소방서	94	3.280	3.409	3.226
전체(N)	214	3.208	3.235	3.132

정보 1: 지식 및 정보 공유

정보 2: 운영계획에 대한 정보 공유

정보 3: 정보 교환

직위별로 살펴보면, 소방경 그룹이 모든 항목에서 가장 높은 점수를 보였다. 유관기관과 지식 및 정보를 공유하고 있는지와 유관기관과 정보를 빈번하게 주고 받는지에 대해서는 소방교 그룹이 가장 낮은 점수를 보였으며, 운영계획에 대한 정보를 서로 공유하고 있는지에 대해서는 소방장 그룹이 가장 낮은 점수를 보였다.

**표 4-22. 직위별 정보 공유(Cronbach's alpha= 0.912)**

기관	빈도수	정보 1	정보 2	정보 3
소방경	15	3.667	3.800	3.800
소방위	64	3.156	3.169	3.043
소방장	33	3.182	3.121	3.030
소방교	32	3.063	3.125	2.903
소방사	68	3.239	3.284	3.224
전체(N)	212	3.208	3.235	3.132

정보 1: 지식 및 정보 공유

정보 2: 운영계획에 대한 정보 공유

정보 3: 정보 교환

상호 이해 항목에서는 전체 응답자들은 구성원들 간 가치, 신념, 행동양식 등을 공유하고 있는지에 대하여 3.27점, 유관기관의 요구사항을 이해하는 데 어려움이 없다는 3.35점으로 측정되었다. 항목별 의견을 반영한 상호이해지수는 3.30점이다.

기관별로 상호이해지수를 살펴보면 성남소방서는 3.52점, 송파소방서는 3.11점, 하남소방서는 3.33점이다.

**표 4-23. 기관별 상호 이해(Cronbach's alpha = 0.912)**

기관	빈도수	상호 이해 1	상호 이해 2
성남소방서	51	3.471	3.588
송파소방서	69	3.087	3.145
하남소방서	94	3.301	3.366
전체(N)	214	3.272	3.347

상호 이해 1 = 구성원들 간 가치, 신념, 행동양식 공유  
상호 이해 2 = 유관기관 요구사항 이해에 어려움 없음

직위별로 살펴보면, 소방경 그룹이 상호 이해 항목에서 가장 높은 점수를 보였으며, 구성원들 간 가치, 신념, 행동양식 등 공유에서는 소방장 그룹이, 유관기관의 요구사항 이해에 대하여 어려움이 없다는 데에는 소방교 그룹이 가장 낮은 점수를 보였다.

**표 4-24. 직위별 상호 이해(Cronbach's alpha = 0.912)**

기관	빈도수	상호 이해 1	상호 이해 2
소방경	15	3.733	3.733
소방위	64	3.185	3.277
소방장	33	3.091	3.303
소방교	32	3.250	3.188
소방사	68	3.358	3.433
전체(N)	212	3.272	3.347

상호 이해 1 = 구성원들 간 가치, 신념, 행동양식 공유  
상호 이해 2 = 유관기관 요구사항 이해에 어려움 없음

연락체계 구비는 유관기관과 비상연락망 등 연락체계가 구비되어 있는지, 유관기관과의 업무 수행을 위하여 필요한 정보통신 시스템을 갖추고 있는지 측정하였다. 유관기관과 비상연락망 등 연락체계가 구비되어 있는지는 3.65점, 유관기관과의 업무 수행을 위하여 필요한 정보통신 시스템을 갖추고 있는지는 3.48점이다. 항목별 의견을 반영한 연락체계 지수는 3.56점이다.

기관별로 상호이해지수를 살펴보면 성남소방서는 3.69점, 송파소방서는 3.25점, 하남소방서는 3.56점이다.

**표 4-25. 기관별 연락체계 구비(Cronbach's alpha = 0.847)**

기관	빈도수	연락체계 구비 1	연락체계 구비 2
성남소방서	51	3.765	3.627
송파소방서	68	3.309	3.191
하남소방서	93	3.828	3.613
전체(N)	214	3.646	3.481

연락체계 구비 1 = 비상연락망 등의 연락체계 구비  
 연락체계 구비 2 = 필요한 정보통신 시스템 구비

직위별로 살펴보면 소방경 그룹이 모든 항목에서 모두 가장 높은 점수를 보였으며, 소방교 그룹이 모든 항목에서 가장 낮은 점수를 보였다.

**표 4-26. 직위별 연락체계 구비(Cronbach's alpha = 0.847)**

기관	빈도수	연락체계 구비 1	연락체계 구비 2
소방경	15	4.400	4.133
소방위	64	3.563	3.359
소방장	33	3.667	3.424
소방교	32	3.438	3.313
소방사	68	3.657	3.567
전체(N)	212	3.646	3.481

연락체계 구비 1 = 비상연락망 등의 연락체계 구비  
 연락체계 구비 2 = 필요한 정보통신 시스템 구비



#### (4) 협력의 제도화

협력의 제도화는 협력기구와 협력운영절차로 구성된다. 협력기구는 유관기관과의 원활한 협력을 위한 소방 거버넌스 계획안이 마련되어 있는지, 유관기관과의 원활한 협력을 위한 통합지휘체계가 마련되어 있는지, 유관기관과 업무공조를 위한 기구가 마련되어 있는지 측정하였다. 협력운영절차는 유관기관과 원활한 협력을 위한 협력운영절차가 마련되어 있는지, 유관기관과의 업무를 위한 세부적인 규칙이 마련되어 있는지, 유관기관과 원활한 협력을 위한 기관 간 조정방안이 마련되어 있는지 측정하였다.

협력을 위한 통합 소방 거버넌스 계획안 마련은 3.43점, 협력을 위한 통합지휘체계 마련은 3.52점, 유관기관과 업무공조를 위한 기구 마련은 3.48점으로 측정되었다. 항목별 의견을 반영한 협력기구지수는 3.47점이다.

기관별로 협력기구지수를 살펴보면 성남소방서는 3.62점, 송파소방서는 3.26점, 하남소방서는 3.55점이다.

**표 4-27. 기관별 협력기구(Cronbach's alpha = 0.924)**

기관	빈도수	협력기구 1	협력기구 2	협력기구 3
성남소방서	51	3.569	3.686	3.627
송파소방서	69	3.246	3.319	3.235
하남소방서	93	3.495	3.581	3.581
전체(N)	213	3.432	3.521	3.481

협력기구 1: 통합 소방 거버넌스 계획안 마련

협력기구 2: 통합지휘체계 마련

협력기구 3: 업무공조 기구 마련

직위별로 살펴보면, 협력기구와 관련된 모든 항목에서 소방경 그룹이 가장 높은 점수를 보였으며, 소방 거버넌스 계획안이 마련되어 있는지와 통합지휘체계가 마련되어 있는지에 대해서는 소방위 그룹이 가장 낮은 점수를 보였고, 기관 간 조정방안이 마련되어 있는지에 대해서는 소방장 그룹이 가장 낮은 점수를 보였다.

**표 4-28. 직위별 협력기구(Cronbach's alpha = 0.924)**

기관	빈도수	협력기구 1	협력기구 2	협력기구 3
소방경	15	4.333	4.267	4.067
소방위	64	3.231	3.431	3.422
소방장	33	3.455	3.455	3.394
소방교	32	3.344	3.563	3.438
소방사	68	3.463	3.463	3.478
전체(N)	212	3.432	3.521	3.481

협력기구 1: 통합 소방 거버넌스 계획안 마련

협력기구 2: 통합지휘체계 마련

협력기구 3: 업무공조 기구 마련

협력운영절차는 협력운영절차(매뉴얼 등) 마련이 3.51점, 업무를 위한 세부규칙 마련이 3.40점, 협력을 위한 기관 간 조정방안이 3.41점으로 측정되었다.

항목별 의견을 반영한 협력운영절차지수는 3.44점이다. 기관별로 협력운영절차지수를 살펴보면 성남소방서는 3.53점, 송파소방서는 3.29점, 하남소방서는 3.49점이다.

**표 4-29. 기관별 협력운영절차(Cronbach's alpha = 0.919)**

기관	빈도수	협력운영절 01	협력운영절차 2	협력운영절차 3
성남소방서	51	3.549	3.490	3.569
송파소방서	69	3.406	3.232	3.261
하남소방서	93	3.570	3.473	3.441
전체(N)	214	3.512	3.399	3.413

협력운영절차 1 = 협력운영절차 마련

협력운영절차 2 = 세부적인 규칙 마련

협력운영절차 3 = 기관 간 조정방안 마련

직위별로 살펴보면, 소방경 그룹이 협력운영절차의 모든 항목에서 가장 높은 점수를 보였으며, 협력운영절차가 마련되어 있는지, 세부적인 규칙이 마련되어 있는지에 대해서는 소방교 그룹이, 기관 간 조정방안이 마련되어 있는지에 대해서는 소방사 그룹이 가장 낮은 점수를 보였다.

**표 4-30.** 직위별 협력운영절차(Cronbach's alpha = 0.919)

기관	빈도수	협력운영절차 1	협력운영절차 2	협력운영절차 3
소방경	15	4.133	4.000	3.933
소방위	64	3.477	3.354	3.338
소방장	33	3.545	3.455	3.455
소방교	32	3.406	3.281	3.375
소방사	68	3.448	3.343	3.373
전체(N)	212	3.512	3.399	3.413

협력운영절차 1: 협력운영절차 마련

협력운영절차 2: 세부규칙 마련

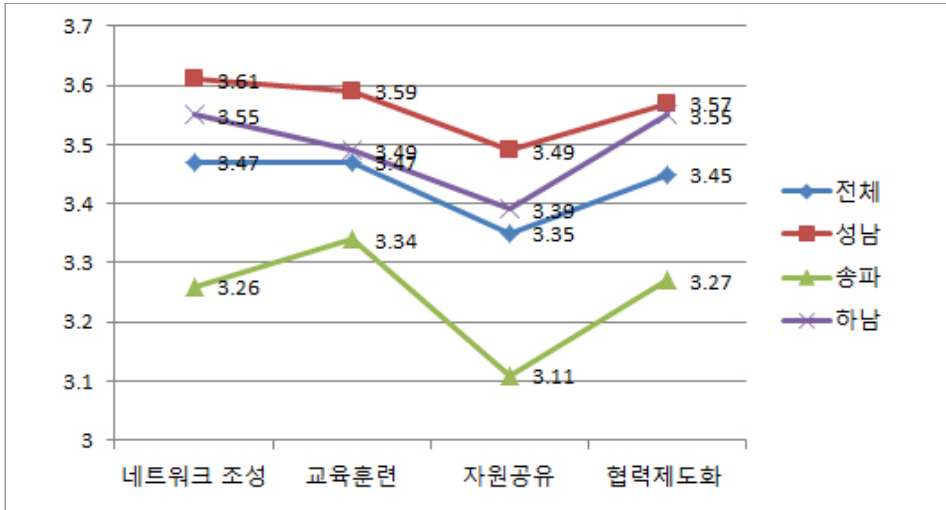
협력운영절차 3: 조정방안 마련

#### (5) 소방 거버넌스 구조(종합)

소방 거버넌스 구조의 네트워크 조성, 교육훈련, 자원 공유, 협력제도에 대한 현장 소방관들의 인식은 네트워크조성지수와 교육훈련지수가 가장 높고, 그 뒤를 이어 협력제도지수, 자원 공유지수 순을 보였다. 기관별 추세를 보면 성남소방서는 네트워크 조성지수가 가장 높았고, 교육훈련지수, 협력제도지수, 자원 공유지수 순을 보였다. 하남소방서는 네트워크 조성지수와 협력제도지수가 가장 높았고 교육훈련지수와 자원 공유지수가 뒤를 따랐다. 송파소방서는 교육훈련지수가 가장 높았고, 이어 협력제도화지수, 네트워크조성지수, 자원 공유지수 순을 보였다.

전체적으로 네트워크 조성, 교육훈련, 협력제도는 높은 점수를 보여주고 있으며 상대적으로 자원 공유가 낮은 점수를 보여주고 있다. 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 소방 거버넌스 구조 중 자원 공유 인식의 제고가 필요하다고 할 수 있다.

그림 4-3. 소방 거버넌스 구조



### 3) 소방 거버넌스 변화

문재인 정부에서 추진된 소방청 신설과 소방공무원 국가직화가 소방 거버넌스에 어떠한 변화를 가져올 것으로 예상되는지, 소방 거버넌스의 리더십, 전문성, 신속성, 협력성 수준을 높일 것인지를 각각 측정하였다. 전체 응답자들은 리더십, 전문성, 신속성, 협력성 수준의 증가를 각각 3.84점, 3.86점, 3.90점, 3.89점으로 측정하였다.

기관별로 살펴보면, 성남소방서가 ‘소방공무원의 국가직화가 리더십, 전문성, 신속성, 협력성 수준을 높일 것이다’에 가장 높은 점수를 보인 반면에, 송파소방서가 각 항목에서 가장 낮은 점수를 보였다.

표 4-31. 기관별 소방 거버넌스 변화

기관	빈도수	리더십	전문성	신속성	협력성
성남소방서	51	4.098	4.098	4.019	4.098
송파소방서	69	3.536	3.608	3.652	3.637
하남소방서	93	3.925	3.914	4.000	3.957
전체(N)	213	3.840	3.859	3.892	3.887

직위별로 살펴보면, 소방경 그룹이 '소방공무원의 국가직화가 리더십, 전문성, 신속성, 협력성 수준을 높일 것이다'에 가장 높은 점수를 보였다. 반면에, 소방교 그룹은 각 항목에서 가장 낮은 점수를 보였다.

표 4-32. 직위별 소방 거버넌스 변화

기관	빈도수	리더십	전문성	신속성	협력성
소방경	15	4.333	4.267	4.267	4.467
소방위	64	3.815	3.800	3.877	3.815
소방장	33	3.727	3.727	3.879	3.879
소방교	32	3.563	3.594	3.625	3.625
소방사	68	3.955	4.030	3.970	3.970
전체(N)	212	3.840	3.859	3.892	3.887

소방공무원의 국가직화가 리더십, 전문성, 신속성, 협력성에 어떠한 변화를 가져올지에 대한 응답을 정리하면 다음과 같다.

### (1) 리더십

소방공무원의 국가직화로 소방의 사회적 가치와 소방기관에 대한 사회적 존중이 증가할 것이며 유사시 소방기관의 주도적인 구조와 구급 활동이 수월해질 것으로 예상된다. 과거보다 효율성이 강조된 소방 거버넌스가 될 것으로 예상되며 리더십이 중요한 요소로

작용할 것으로 판단된다. 소방청 신설과 소방공무원 국가직화가 소기의 성과를 달성하기 위해서는 소방령 이상의 고위직에서의 리더십이 잘 발휘되어야 한다.

## (2) 전문성

소방청 신설과 소방공무원의 국가직화로 지역 간 소방 서비스의 불균형을 해결하고 지역의 열악한 예산 및 장비의 상향 평준화를 기대하고 있다. 화재·재난대응에 있어 지휘 체계가 일원화되어 현장지휘관이 효율적으로 대응할 것으로 보인다. 장비의 원활한 보급과 인적 자원의 협력, 개개인의 현장대응능력이 향상될 것이다.

유관기관과 합동훈련으로 유기적인 협조체제를 형성할 수 있다. 재난이 일어났을 때, 초기부터 관할 구분을 초월한 대응이 가능해질 것이다. 일원화된 지휘체계 및 대응지침으로 국민의 생명과 재산을 보호하는 소방 거버넌스로 성장할 것이다. 인접 지역 간 출동체계의 변화와 장비의 현대화 등 균등한 지급이 현실화되었으며 최우선적으로 국민에 대해 양질의 서비스를 제공할 수 있는 기틀을 마련하게 되었다.

## (3) 신속성

소방공무원의 국가직화로 소방청의 일관적인 업무 지시가 가능해져 소방 거버넌스의 신속성 수준이 높아질 것이다. 소방공무원의 국가직화로 대형 재난에 신속하고 유기적인 대응이 가능할 것이다. 국가직화 이전보다 화재 및 구조, 구급 활동에서 민첩하게 대응할 수 있는 구조가 될 것이다.

## (4) 협력성

소방 중심의 현장대응 필요성에 대한 인식도의 향상과 함께 기관 간 재난안전 정보를 공유할 수 있다. 시도 간 교류를 통해 소방 거버넌스의 협력성을 높일 것으로 기대가 되며, 각 시도에서 관리하고 있는 여러 상황에 대한 공유가 이루어져 재난대응 태세가 입체적으로 강화될 것이다.

국가직화로 소방의 인사·재원·장비 등 현재 시도에 나누어진 사무들이 소방청으로 단일화가 되면 지역 간 관할 문제, 출동대 편성의 문제, 유관기관과의 업무 혼선 등 여러 문제들이 개선될 것으로 기대가 된다. 신속한 정보 공유가 가능해져 업무에 대한 상호 협력과 이해가 향상되어 지휘체계의 혼선이 방지될 수 있다. 또 인근 소방서와의 지원 요청 등 협조가 원활하게 될 것으로 보인다.

소방공무원의 국가직화 시행이 초기인 현재로서는 거버넌스의 변화가 가져올 효과들이 미약하지만 유관기관들과의 협력의 증가와 조직 차원의 전문성 향상을 기대해 볼 수 있다. 기존 지방직 공무원으로 이루어진 소방조직은 재난관리 수행에 한계가 있을 수밖에 없었으나, 국가직 전환으로 다양한 기관 및 단체들이 참여하는 협력적 네트워크 구성이 이루어져서 대형 재난 발생 시 원활한 공조가 가능할 것으로 예상된다.

## 제3절 소방 거버넌스 상대적 중요도 분석

### 1. 분석 개요

본 절에서는 소방 거버넌스를 강화하기 위한 요인들과 각 요인 사이의 상대적 중요성을 측정하기 위하여 4개의 상위기준과 각 상위기준별 3개씩 측정기준을 합하여 총 12개의 측정지표를 설정하였다. 4개의 상위기준은 리더십, 전문성, 협력성, 신속성 네 가지로 구분하였다.

각 상위기준별 측정지표로는 리더십 요인에서는 협력 및 협정 마련, 통합지휘체계 마련, 기관 간 조정방안 마련이 포함되었고, 전문성 요인에서는 전문 인력 충원, 교육훈련 실시, 정책 커뮤니티 및 네트워크 구축이 포함되었으며, 협력성 요인에서는 통합 훈련 실시 및 계획안 마련, 공동 목표 설정, 정기회의 개최가 포함되었으며, 마지막으로 신속성 요인으로는 출동지령 시스템 개선, 대응 매뉴얼 개선, 대응장비 보강이 포함되었다.

소방공무원을 대상으로 한 소방 거버넌스 강화를 위한 각 요인들 사이의 상대적 중요성 및 우선순위 분석에서는 다수의 속성을 계층적으로 분류하고, 쌍대비교를 통해 그 속성의 중요도를 파악함으로써 최적 대안 혹은 우선순위를 판단할 수 있는 AHP 기법을 이용하였다.

소방 거버넌스 강화 요인의 상대적인 중요도를 알아보기 위해서 Saaty(1980)가 제안한 9점 척도법을 사용하였다. 소방 거버넌스 강화에 영향을 미치는 요인들 간 계층 구조를 전제로 하여 같은 상위 특성을 지닌 요소 간 상호 비교가 가능하도록 설문조사를 작성하였다.

본 연구의 중요도 분석을 위한 설문조사는 소방학교 소방령 지휘역량과정 수료생 33명을 대상으로 실시하였다. 33명 중 일관성이 검증된 9명의 설문지를 최종적으로 통합하여 분석을 실시하였다.

〈표 4-33〉은 설문 대상 중 일관성 비율(CR)이 0.1 이하인 일관성을 유지하는 설문 응답한 응답자에 대한 기본 인적 사항이다.



표 4-33. 응답자 기본 인적 사항

소속	부서	계급	재난대응 재직기간 (경력)
중앙119 구조본부	○○119화학구조센터	소방령	25년 이상
○○소방서	예방안전과	소방령	25년 이상
○○소방본부	소방행정과	소방령	25년 이상
○○소방본부	119종합상황실	소방령	15~20년
○○소방서	소방행정과	소방령	25년 이상
○○소방서	현장대응단	소방령	15~20년
○○소방본부	○○본부	소방령	15~20년
○○소방서	현장대응단	소방령	25년 이상
○○소방본부	119종합상황실	소방령	15~20년

제외 대상: 15년 이상 현장 경험이 많은 재난대응 재직자 중 소방위 4명, 소방장 6명, 소방경 4명, 기타 10명 등 총 25명에 대해서는 일관성 비율(CR)이 0.1 이하로 설문 분석에서 제외함

## 2. 상위수준의 중요도 측정

표본 선정과 데이터 수집, 기초자료 평가 과정을 거쳐 Saaty(1980)의 방법론에 의한 기하평균을 종합하여 작성된 행렬을 바탕으로 소방 거버넌스 강화 방안을 위한 요인들 간 중요도를 분석하였다.

소방 거버넌스를 강화하기 위하여 4가지 항목(리더십, 전문성, 협력성, 신속성)을 중요도 분석(AHP) 기법을 실시하여 분석한 결과 상위수준의 중요도는 리더십이 0.292로 가장 높게 나왔고, 신속성이 0.280, 협력성이 0.268, 전문성이 0.161 순으로 나타났다.

아래 <표 4-34>는 상위수준에 대한 분석 결과로서, 상위수준의 중요도 일관성 비율(CR)을 나타내고 있는데, 일관성 비율은 0.0166이고, 이는 0.1 이하이므로 일관성 있는 수치로 받아들여진다. 각각의 표본에서 일관성 비율(CR)이 0.1 이하인 총 9명에 대하여 일관성 검증을 실시하였다.

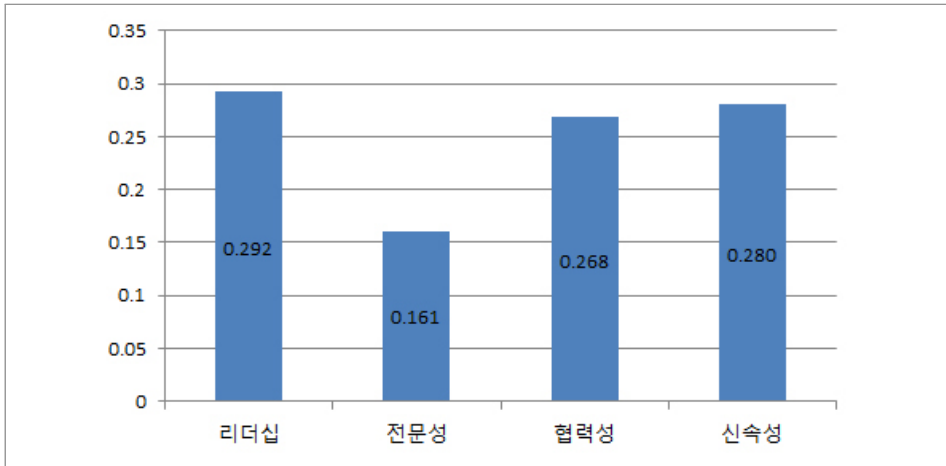
**표 4-34. 소방 거버넌스 상위수준의 분석 결과**

상위기준	리더십	전문성	협력성	신속성	중요도
리더십	1	1.927652	0.949118	1.152952	0.292
전문성	0.518766	1	0.805564	0.451601	0.161
협력성	1.05361	1.241366	1	1.1071763	0.268
신속성	0.867338	2.214346	0.903199	1	0.280

CR = 0.0166

상위수준에 대한 중요도 분석 결과를 도표로 나타내면 다음의 <그림 4-4>와 같다.

**그림 4-4. 소방 거버넌스 강화 요인 상위수준의 중요도**



### 3. 하위 구성요소의 중요도 측정

상위수준인 리더십의 하위 구성요소는 협력·협정 마련, 통합지휘체계 마련, 기관 간 조정방안 마련이다. 하위 구성요소의 중요도는 협력·협정 마련이 0.194, 통합지휘체계 마련이 0.481, 기관 간 조정방안 마련이 0.325로 나타났다.

다음의 <표 4-35>는 리더십 수준 내 하위 구성요소에 대한 분석 결과로서, 일관성 비율(CR)은 0.0135이며 0.1 이하로 일관성이 있는 수치로 받아들여진다.

**표 4-35. 리더십 수준 내 하위 구성요소 중요도 분석 결과**

리더십 수준	협력·협정 마련	통합지휘체계 마련	기관 간 조정방안 마련	중요도
협력·협정 마련	1	0.480312	0.510232	0.194
통합지휘체계 마련	2.081979	1	1.737073	0.481
기관 간 조정방안 마련	1.959892	0.575681	1	0.325
CR = 0.0135				

상위수준인 전문성 수준 내 하위 구성요소는 인력 충원, 교육훈련, 정책 커뮤니티 및 네트워크 구축이다. 하위 구성요소의 중요도는 인력 충원이 0.203, 교육훈련이 0.279, 정책 커뮤니티 및 네트워크 구축이 0.518로 나타났다.

<표 4-36>은 전문성 수준 내 하위 구성요소에 대한 분석 결과로서, 일관성 비율(CR)은 0.0097이며 0.1 이하로 일관성이 있는 수치로 받아들여진다.

**표 4-36. 전문성 수준 내 하위 구성요소 중요도 분석 결과**

전문성 수준	인력 충원	교육 훈련	정책 커뮤니티 및 네트워크 구축	중요도
인력 충원	1	0.633042	0.451601	0.203
교육 훈련	0.282925	1	0.469625	0.279
정책 커뮤니티 및 네트워크 구축	1.743278	3.530724	1	0.518
CR = 0.0097				

상위수준인 신속성 수준 내 하위 구성요소는 출동지령 시스템 개선, 현장대응 매뉴얼 개선, 대응장비 보강이다. 하위 구성요소의 중요도는 출동지령 시스템이 0.215, 대응 매뉴얼 개선이 0.367, 대응장비 보강이 0.418이다. 다음의 <표 4-37>은 신속성 수준 내 하위 구성요소에 대한 분석 결과로서, 일관성 비율(CR)은 0.0093이며 0.1 이하로 일관성이 있는 수치로 받아들여진다.

**표 4-37. 신속성 수준 내 하위 구성요소 중요도 분석 결과**

신속성 수준	출동지령 시스템 개선	대응 매뉴얼 개선	대응장비 보강	중요도
출동지령 시스템 개선	1	0.671549	0.449946	0.215
대응 매뉴얼 개선	1.489095	1	1.007197	0.367
대응장비 보강	2.222491	0.992855	1	0.418
CR = 0.0093				

상위수준인 협력성 수준 내 하위 구성요소는 통합 훈련 실시 및 계획안 마련, 공동 목표 설정, 정기회의 개최이다. 하위 구성요소의 중요도는 통합 훈련 실시 및 계획안 마련이 0.522, 공동 목표 설정이 0.251, 정기회의 개최가 0.227로 나타났다.

다음의 <표 4-38>은 협력성 수준 내 하위 구성요소에 대한 분석 결과로서, 일관성 비율(CR)은 0.0328이며 0.1 이하로 일관성이 있는 수치로 받아들여진다.

**표 4-38. 협력성 수준 내 하위 구성요소 중요도 분석 결과**

협력성 수준	통합 훈련 실시 및 계획안 마련	공동 목표 설정	정기회의 개최	중요도
통합 훈련 실시 및 계획안 마련	1	2.651602	1.753587	0.522
공동 목표 설정	0.377131	1	1.422238	0.251
정기회의 개최	0.57026	0.703117	1	0.227
CR = 0.0328				

#### 4. 전체 평가수준(상위수준 및 하위 구성요소)의 중요도 종합

소방 거버넌스를 화재 예방 및 진압과 구조, 구급 과정에서 의사결정 및 집행 등에 관한 모든 활동이라고 할 때, 소방 거버넌스를 강화하기 위한 리더십, 전문성, 협력성, 신속성과 하위 구성요소들의 중요도 산출 결과를 종합해보면 <표 4-39>와 같다.

소방 거버넌스 강화 내에서의 중요도는 상위수준의 중요도와 동일 상위수준 내에서의 하위 구성요소의 곱으로 계산된다. 상위수준인 리더십, 전문성, 협력성, 신속성의 합은 1이 되고, 각 상위수준에 포함되는 하위 구성요소의 중요도의 합도 1이 된다. 또한 하나의 상위수준 항목 내의 하위 구성요소들의 동일 수준 내에서의 중요도 합은 그 상위수준의 중요도와 같다. 예를 들면, 상위수준인 리더십의 중요도 0.292는 하위 구성요소인 협력·협정 마련, 통합지휘체계 마련, 기관 간 조정방안 마련의 전체 내 중요도의 합(0.057 + 0.140 + 0.095 = 0.292)과 같다는 의미이다.

**표 4-39. 소방 거버넌스 구성요소 중요도(종합)**

상위 수준	중요도	하위 구성요소	동일 상위수준 내에서의 중요도	하위 구성요소의 전체 내 중요도	전체 순위
리더십	0.292	협력·협정 마련	0.194	0.057(5.7%)	⑩
		통합지휘체계 마련	0.481	0.140(14%)	①
		기관 간 조정방안 마련	0.325	0.095(9.5%)	⑤
전문성	0.161	인력 총원	0.203	0.033(3.3%)	⑫
		교육 훈련	0.279	0.045(4.5%)	⑪
		정책 커뮤니티 및 네트워크 구축	0.518	0.083(8.3%)	⑥
신속성	0.280	출동지령 시스템 개선	0.215	0.060(6%)	⑨
		대응 매뉴얼 개선	0.367	0.103(10.3%)	④
		대응장비 보강	0.418	0.117(11.7%)	③
협력성	0.268	통합 훈련 실시 및 계획안 마련	0.522	0.139(14%)	②
		공동 목표 설정	0.251	0.067(6.7%)	⑦
		정기회의 개최	0.227	0.061(6.1%)	⑧

각 단계의 중요도를 종합하여 분석해 본 결과, 하위 구성요소 전체 내에서의 중요도는 상위수준인 리더십의 하위 구성요소인 통합지휘체계 마련(0.140)이 가장 높게 나타났으며, 그 다음 통합 훈련 실시 및 계획안 마련(0.139), 대응장비 보강(0.117), 대응 매뉴얼 개선(0.103), 기관 간 조정방안 마련(0.095), 정책 커뮤니티 및 네트워크 구축(0.083), 공동 목표 설정(0.067), 정기회의 개최(0.061), 출동지령 시스템 개선(0.060), 협력·협정 마련(0.057), 교육훈련 실시(0.045), 인력 충원(0.033) 순으로 나타났다. 이를 통해 지방자치단체 소방 거버넌스 강화를 위해서 어떠한 요소를 중점적으로 관리해야 하는지 알 수 있다.

결국 지방자치단체 소방 거버넌스 강화를 위해서는 소방부서가 필요로 하는 주요 구성요소로 「통합지휘체계 마련」, 「통합훈련실시 및 계획안 마련」, 「대응장비 보강」, 「대응 매뉴얼 개선」 등에 보다 중점적인 정책 및 제도 마련이 필요하다.

하위 구성요소 전체 내에서의 중요도와 평가 구성요소 우선순위를 도표로 나타내면 다음의 <그림 4-5>와 같다.

그림 4-5. AHP 결과에 의한 중요도 요약



## 제4절 소방 거버넌스 강화 전략

본 연구 결과, 소방 거버넌스의 최일선에서 역할을 하고 있는 현직 소방관들의 소방 거버넌스에 대한 인식(협력, 신뢰, 문화, 성과) 수준은 협력과 문화는 상대적으로 높았고 신뢰와 성과는 상대적으로 낮았다. 소방 거버넌스 구조의 네트워크 조성, 교육훈련, 자원 공유, 협력제도화와 관련해서는 자원 공유에 대한 인식이 상대적으로 낮았다.

지방자치단체 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 필요한 인력 및 장비의 보강, 교육훈련 등 전문성 제고, 공동 목표 설정 및 정기적인 회의 개최를 통한 협력체계 구축, 출동지령 시스템 및 대응 매뉴얼 개선을 통한 신속한 의사결정 및 집행 등의 정책 및 제도 개선이 꾸준히 추진되어야 한다.

소방 거버넌스 강화에 있어서 가장 중요한 전략은 재난 발생 시 인력과 자원을 효과적으로 동원할 수 있는 통합지휘체계 마련이다. 통합지휘체계는 각 지원기관의 자원을 하나의 지휘소, 대응활동계획에 따라 조정 및 통제하는 전반적 대응체계이다. 이러한 통합지휘체계는 현장지휘대, 표준현장지휘체계, 긴급구조단 통합지휘팀을 통해서 확립된다. 2개 이상의 관할구역에 걸쳐 재난이 발생하거나 하나의 관할구역 내에서 다수의 지원기관이 공동으로 대응하는 경우에 적용된다.

통합지휘체계가 잘 작동하기 위해서는 통합 훈련 실시가 효과적으로 이루어져야 한다. 통합 훈련은 지방자치단체 및 소방서별로 별도로 분리되어 시행하고 있는 비상대비훈련을 훈련 시기와 지역, 내용, 방법 등을 통합하여 시행함으로써 관할 지역에서 발생하는 화재 예방 및 진압과 구조·구급 과정에서 의사결정 및 집행의 전문성, 신속성, 협력성을 배양하는 데 목적이 있다.

다음으로 중요한 전략은 소방장비의 보강이다. 소방청은 소방장비관리법에 따라 외부 전문가와 현장 대원, 유관기관의 다양한 의견을 수렴하여 소방장비관리 기본계획<sup>12)</sup>을 수립하고 2020~2024년 5년간 2조 원의 예산을 투입하여 노후장비를 교체 및 보강하기로 하였다. 노후장비를 교체하거나 보강할 때에는 재난환경 변화에 효과적으로 대응할 수

12) 소방장비관리 기본계획은 소방장비관리법의 안정적 시행 및 정작, 현장 수요에 맞는 소방장비의 지속적 보강체제 구축, 소방장비 생애주기별 혁신 등 3대 추진전략으로 구성된다.



있도록 첨단장비를 도입하여 현장의 재난대응능력을 강화한다는 계획이다. 또한, 장비의 표준규격을 개발하고 소방장비 인증제도를 도입하여 소방장비의 품질과 안정성을 체계적으로 관리할 계획이다. 이 밖에 무선통신 단말기 표준화, 특수 목적 구급차 도입, 소방장비 정비센터 지정, 중앙소방장비 구매지원단 운영 등이 소방장비 보강 추진과제에 포함되어 있다.

효율적인 소방 거버넌스 및 현장대응 역량을 향상시키기 위해 ‘현장대응 매뉴얼’을 지속적으로 개선해야 한다. 현장대응 매뉴얼은 전국 소방서의 현장업무 부서에 보급되어 있으며, 현장대응 매뉴얼에는 현장지휘 표준작전절차 등 소방대원의 구체적인 임무, 소방 활동 장애요인, 유관기관과의 협력 사항 등이 포함되어 있다. 재난환경과 소방 수요는 계속 변화하기 때문에 현장 활동 경험이 많은 대원들을 중심으로 T/F팀을 만들어 화재 예방 및 진압과 구조·구급 과정에서 우선순위에 따른 전략 및 전술을 검토하여 활용 가능한 지침으로 매뉴얼에 반영하는 것을 고려해볼 필요가 있다.

다음으로 화재 예방 및 진압과 구조·구급 과정에 있어서 참여 기관 간 조정 사항들이 발생할 수 있다. 예를 들면, 위례 신도시는 행정구역이 서울시 송파구, 경기도 성남시, 경기도 하남시 등 3개 자치단체로 나뉘어 있어 재난 발생 시 지휘체계 및 관할권이 중첩될 수 있고 3개 지자체 소방서 간 현장 정보 공유가 힘들어 업무 협의 및 조정이 요구된다. 다행히도 이들 지역 이외에 현재 관할 지역이 중첩되거나 중첩 지역에서 재난 등이 발생하는 경우는 많지 않은 것으로 조사되었다. 다만, 대형 재난의 경우 타 소방서와 공동으로 대응해야 하는 경우가 발생할 수 있으며, 이러한 상황에서는 별도의 조정 메커니즘이 필요하며 통합지휘체계 마련이 더욱더 필요한 이유이기도 하다.

지역사회 안전을 위해 소방 거버넌스에 있어서 민간자원을 적극적으로 활용할 수 있도록 의용소방대 및 소방시설 관련 업체들과 민·관 안전관리 네트워크 구축을 고려해볼 필요가 있다. 현재 소방 거버넌스에서 의용소방대의 역할은 수동적이며 타율적인 지위에 머물러 있기 때문에 의용소방대원의 전문성을 개발시키기 어려운 실정이다. 또한, 소방시설업체는 영세하거나 잦은 인력 교체로 인하여 전문성이 저하되고 발주처의 요구에 맞춰야 하는 귀속성으로 인하여 불법 하도급, 소방감리 및 자체점검 부실 등의 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다. 의용소방대원들을 대상으로 화재예방 활동 및 심폐소생술(CPR)

교육 등을 강화하고 소방시설 관련 업체들에게 소방관계 법령을 교육하고 문제점을 개선하기 위한 지침을 공유하는 노력이 필요할 것이다.

소방 거버넌스와 관련한 성과목표관리제를 통한 성과지표를 제안할 때 유관기관과의 공동 목표 설정 여부나 정기회의 개최 및 지속성 등을 포함하여 소방 거버넌스의 협력성을 강화하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

현재 출동지령 전달체계는 각 소방서 전용 컴퓨터를 통해 종이 문서 형태로 전달되는 경우도 있으나 현장 출동지령이 떨어지면 즉시 출동하면서 차량 내 컴퓨터의 안전지도 등을 통하여 실시간 정보를 공유하고 있는 상황이다. 특히, 전남소방본부는 재난 발생 상황을 모니터링할 수 있는 스마트 표출 시스템을 개발하여 전남 지역의 소방서에 출동지령이 접수가 되면 출동 정보를 화재·구조·구급·기타 등으로 분류하여 모니터에 표시돼 출동지령을 신속·정확하게 파악할 수 있도록 하였다. 이처럼 출동지령 시스템 개선을 통해 현장 출동과 도착 시간을 단축하여 신속한 출동체계를 갖추게 되면 소방 거버넌스의 골든타임을 확보할 수 있다.

마지막으로 소방 거버넌스를 강화하기 위하여 다른 기관들과 협약 및 협정 체결을 통해 화재 예방 및 경계·진압 활동, 각종 재난 현장에서 소방기관이 필요한 재난활동, 구조·구급 업무에 따른 지원, 합동훈련 지원에 관한 상호협력 등을 마련하는 것을 고려해 볼 수 있다.

한국지방행정연구원

KRILA

5

## 결론

제1절 연구 요약

제2절 정책적 함의 및 한계



## 제5장

## 결론

## 제1절 연구 요약

본 연구는 지방자치단체 소방 거버넌스 강화 방안을 제시하기 위하여 소방 거버넌스의 공식적 측면인 법제, 조직, 예산, 인력, 장비 및 추진체계와 비공식적 측면인 신뢰, 협력, 문화, 성과 등의 인식을 살펴보고 소방 거버넌스 구조와 행위자에 분석의 초점을 두고 소방 거버넌스 강화 요인을 분석하였다.

법·제도, 조직, 예산, 인력 및 장비, 추진체계는 현장에서 거버넌스가 잘 작동하기 위해 필요한 조건들이다. 우선, 현장에서 소방 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 소방 관련 법령들 간 개별적으로 규정하고 있어 발생하는 소방안전의 사각지대와 중복으로 인한 비효율성을 제거하고 소방 관련 법령 및 규정들 간 용어들을 명확하게 하여야 한다. 둘째, 소방 거버넌스의 공식적인 의사결정자라고 할 수 있는 소방조직과 일반 행정조직 간 연계 및 협력이 필요하며, 소방조직 내 대비 및 대응 기능이 유기적으로 결합되어야 하고, 의용소방대의 역할이 소방업무의 보조자에서 소방업무의 지원자 및 협력자로 재설정되어야 한다. 셋째, 소방 인력 및 시설의 개념을 대국민 소방 수요를 반영하여 확대하고 소방업무의 연계성을 강화하기 위한 기준을 정비하여야 한다. 넷째, 재난 발생에 따른 대응기구 설치기준이나 요건을 명확하게 하여 소방 거버넌스의 예측 가능성 및 신뢰성을 확보하여야 한다.

소방 거버넌스의 협력, 신뢰, 문화, 성과에 대한 현장 소방관들의 인식조사 결과를 요약하면 협력과 문화에 대한 인식은 상대적으로 높은 점수를 보였고 신뢰와 성과에 대한 인식은 상대적으로 낮은 점수를 보였다. 소방 거버넌스 구조와 관련하여 현장 소방관들의 인식은 전체적으로 네트워크 조성, 교육훈련, 협력제도는 높은 점수를 보였고 상대적으로 자원 공유는 낮은 점수를 나타냈다. 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 기관 간 신뢰를 제고하고 유관기관과의 협력을 통해 의사결정의 정확성과 신속성을 증가시켜 나가야 한다. 또한, 소방 거버넌스 참여자들과 운영 계획 및 정보를 공유하는 정책적인 노력이 지속되어야 한다.

다음으로 소방 거버넌스를 강화하기 위한 리더십, 전문성, 협력성, 신속성과 하위 구성 요소들의 중요도 산출 결과를 종합해 보면 리더십의 하위 구성요소인 통합지휘체계 마련의 중요도가 가장 높게 나타났으며, 통합 훈련 실시 및 계획안 마련, 대응장비 보강, 대응 매뉴얼 개선, 기관 간 조정방안 마련, 네트워크 구축 등의 중요도가 높은 것으로 파악되었다. 이외에도 교육훈련, 공동 목표 설정 및 정기적인 회의 개최, 출동지령 시스템 등의 정책 및 제도 개선이 지속적으로 추진되어야 한다. 마지막으로 현장에서 소방 거버넌스가 잘 작동하기 위해서는 현장지휘관의 적확하고 신속한 상황판단과 의사결정이 요구된다. 지휘역량 실습교육 및 통합지휘훈련 시뮬레이션과 같은 현장지휘관의 경험 및 업무 능력을 배양할 수 있는 실질적인 교육훈련이 강화되어야 할 것이다.

소방청 신설과 소방공무원 국가직화 등 일련의 조치들이 시행 초기인 현재로서는 현장에서 소방 거버넌스에 어떠한 변화를 가져왔는지 정확하게 진단할 수는 없다. 다만, 소방 거버넌스의 리더십, 신속성, 협력성, 전문성 수준에서 다음과 같은 긍정적인 변화가 기대된다.

소방공무원의 국가직화 이전보다 소방청의 일원화된 업무 지시로 화재 및 구조, 구급 활동에서 민첩하게 대응할 수 있는 구조가 될 것이다. 재난이 일어났을 때 초기부터 관할 구분을 초월한 광역적 대응이 가능해질 것이며, 일원화된 지휘체계 및 대응지침으로 국민의 생명과 재산을 보호하는 소방 거버넌스로 성장할 것이다. 소방 중심의 현장대응 필요성에 대한 인식 증가와 함께 기관 간 협력성이 향상될 것으로 기대가 되며, 각 기관에서 관리하고 있는 상황들에 대한 공유가 이루어져 재난대응 태세가 입체적으로 강화될 것이다. 인적 자원 간 협력, 장비의 원활한 보급으로 소방력의 현장대응 역량이 향상될 것이고 재난에 대한 세부적인 대응 매뉴얼들이 제도적으로 정착될 것으로 예상된다. 이상의 정책적 변화들이 소방 거버넌스를 강화하는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 현장에서 지휘관의 리더십이 잘 발휘되어야 한다.

## 제2절 정책적 함의 및 한계

이 연구의 주제는 제목에서 볼 수 있듯이 지방자치단체 소방 거버넌스 강화이다. ‘소방 거버넌스’라는 용어가 가지는 다의성 및 포괄성으로 인하여 연구의 범위 및 내용이 모호해진 측면이 있다. 이러한 한계점을 보완하기 위해서 연구 과정에서 ‘소방’과 ‘거버넌스’의 기본적인 개념을 통해 초점을 명확하게 하려고 노력하였으며, ‘소방 거버넌스 자원 구조 및 참여자 요인’에 대한 인식조사 및 AHP 분석을 통해 소방 거버넌스 강화 전략을 도출하였다. 그러나 소방 거버넌스 강화 방안의 세부적인 내용은 소방환경의 빠른 변화 및 소방에 대한 전문성의 한계로 인하여 기본적인 개념과 전략적인 수준에서 조심스러운 접근을 취할 수밖에 없었다.

거버넌스에 대한 논의에서 살펴보았듯이, 소방 거버넌스가 반드시 민관 협력을 통한 거버넌스를 의미하지는 않는다. 거버넌스는 법적·관료제적 거버넌스, 성과 중심적 거버넌스, 합의 지향적 거버넌스 등 다양한 의사결정 및 집행의 방식들을 포함한다. 소방 거버넌스의 목표가 화재의 조기 진압 및 재난 등 위급한 상황에서의 구조·구급 활동을 통한 인명 및 재산 보호라면 이를 실현하기 위해서는 거버넌스의 주요한 참여자는 시민이나 일선 행정가보다는 전문성을 지닌 소방기관의 현장대응인력이며 대응 과정에서 리더십을 통한 신속성과 협력성이 요구된다 할 것이다.

소방공무원들을 대상으로 한 소방 거버넌스 강화 요인의 AHP 분석 결과는 리더십, 신속성, 협력성, 전문성의 순으로 상대적 중요성을 강조한다. 지방자치단체 소방 거버넌스를 강화하기 위해서는 통합지휘체계 정비, 통합 훈련 실시 및 계획안 마련, 대응장비 보강, 대응 매뉴얼 개선 등을 중점적으로 관리해야 할 것으로 판단된다.

문재인 정부에서는 소방청의 신설과 소방공무원의 국가직화로 소방과 소방기관에 대한 사회적 존중이 증가할 것이며 유사시 소방기관의 주도적인 구조와 구급 활동이 과거보다는 상대적으로 더 큰 관심을 받을 것으로 예상된다. 다만, 소방공무원의 국가직화가 소방 거버넌스에 어떠한 변화를 가져올지 살펴보기 위해서는 적어도 2~3년의 제도 시행 기간이 필요하다. 연구 과정 중에 코로나-19의 확산으로 설문조사의 대상을 서울시 송파소방서, 경기도 하남소방서, 경기도 성남소방서로 한정하여 도시와 농촌 등 지역의 특수성을 반영

하지 못하였으며 의용소방대 등 주민 및 민간단체의 참여와 관련된 부분에 대한 논의가 부족한 것은 연구의 한계이다. 이러한 한계점을 보완하기 위하여 전국 소방서를 대표하여 중앙소방학교 소방령 지휘 과정을 수료한 현장대응단장 및 과장급 소방공무원들을 대상으로 소방 거버넌스 요인의 상대적 중요도 분석을 시행하였다.

소방사무는 지방자치법상 자치단체의 사무에 해당하며, 재난이 발생하면 대응 및 복구가 이루어지는 곳은 지역의 현장이기 때문에 화재 예방 및 진압과 구조·구급 과정에 있어서 지방자치단체 차원의 소방 거버넌스는 그 중요성이나 필요성 측면에서 지속적으로 강화되어야 한다. 향후 연구에서는 관료 중심의 소방 거버넌스뿐만 아니라 민간을 포함한 다양한 주체들 간의 관계와 자원의 활용에 대하여 논의하고 소방의 특성상 민간이 참여할 수 있는 범위와 한계를 보다 명확하게 논의해 줄 필요가 있을 것이다. 본 연구의 한계를 보완하여 보다 심층적이고 현실 대안적인 연구들이 지속되기를 기대한다.



## 참고문헌

### 〈국내문헌〉

- 공동성·윤기용. (2018). 성과중심적·관리적 거버넌스 모형. 『政策分析評價學會報』, 28(2): 1-25.
- 국립국어원. (2020). 『표준국어대사전』.
- 국회예산정책처. (2019). 「2020년도 예산안 위원회별 분석[행정안전위원회 소관]」.
- 김도형. (2018). 미국의 다중이용시설 화재사고 원인 및 대응과정에서의 교훈. 『위기관리 연구논집』, 2(2): 1-16.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. (2000). 『뉴거버넌스 연구』. 대영문화사.
- 김정렬. (2000). 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. 『한국행정학보』, 34(1): 21-39.
- 김정해. (2016). 「협업 지향적 조직 운영을 위한 제도 개선 방안 마련 연구」. 한국행정연구원. 2016-37.
- 김중구. (2010). 우리나라의 소방정책에서 거버넌스의 적용 가능성. 『정책개발연구』, 10(1): 35-64.
- 김중구. (2011). 한국, 미국, 일본의 소방정책과 소방 거버넌스 비교분석. 『정책개발연구』, 11(1): 219-242.
- 김홍환·이유진. (2018). 「소방행정의 변화에 따른 소방재정구조 개편방안」. 한국지방세연구원.
- 네이버. (2020). 『네이버 어학사전』.
- 박창욱·윤창술. (2019). 전통시장의 화재보험 활성화를 위한 법정정책적 고찰. 『법과 정책연구』, 19(4): 81-115.
- 배재현. (2018). 「어메리카 버닝(America Burning) 리포트와 한국소방정책에의 시사점」. 국회입법조사처 이슈와 논점 제1442호.

- 배재현·김예성. (2018). 「소방법과 건축법의 화재안전 기준 개선과제」. 국회입법조사처 NARS 현안분석 vol. 36.
- 부천소방서. (2019). 「부천소방서, 민관 안전관리네트워크 구축 및 관리·감독 강화」. 보도자료 서울연구원. (2016). 「황금시간 목표제 검증 및 평가를 위한 학술용역」. 서울특별시 소방교육훈련발전위원회. (2015).
- 소방방재청. (2009). 「소방방재 주요통계 및 자료」.
- 소방재난본부. (2020). 「시민안전 소방정책통계」.
- 소방청. (2018). 「화재통계연감」.
- 오윤경·이제복. (2018). 「지방자치단체 재난안전예산 변화 분석 연구」. 수시과제 2018-07. 한국행정연구원.
- 오윤경·김경우·김황열. (2020). 「소방공무원 국가직 전환의 이슈와 쟁점」. 한국행정연구원 이슈 페이지.
- 우창빈. (2014). 「바람직한 거버넌스(good governance)가 국민의 행복에 미치는 영향: 기술적(technical) 거버넌스가 민주주의보다 우선하는가?」.
- 위키백과. (2020).
- 유재원·홍성만. (2004). 정부 속에서 꽃핀 거버넌스-대포천 수질개선 사례. 「한국정책학회 추계학술발표논문집」, 2004: 383-409.
- 윤은기. (2016). 재난과 거버넌스 구축에 관한 연구-문화재방재를 중심으로. 「문화재방재학회 논문집」, 1(1): 51-63.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 36(4): 321-338.
- 이동명 외. (2013). 「건축 환경 변화에 따른 소방시설 법령체계 선진화 방안」. 한국화재소방학회.
- 이병기·고경훈. (2018). 「스마트 사회의 지방자치단체 재난안전관리 강화방안」. 한국지방행정연구원.
- 이재원. (2020). 「지방재정론」. 윤성사.
- 이재은 외. (2006). 「재난관리론」. 대영문화사.
- 이재은(2009). 「소방정책론」. 중앙소방학교편집. 정인 I & D.

- 장정태. (2012). 화재진압시의 안전성에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 8(4): 219-230.
- 전국대소방학과교수협의회 편. (2008). 「소방학개론」. 도서출판 동화기술.
- 정정길. (2006). 국가통치행위 및 방식을 의미하는 국정관리. 한국행정학회.
- 조남홍·채원호. (2008). 지방정부 재난관리 거버넌스 구축 연구 -부천시를 중심으로-. 「한국정책과학학회보」, 12(4): 227-254.
- 조명래. (1999). 「다원적 주체들간의 협력적 통치방식을 의미하는 네트워크 통치, 협력적 통치」.
- 조종묵·류상일·이재은. (2011). 재난관리기관 간 협력체계구축을 위한 영역별 상대적 중요도 분석 -AHP 기법을 이용한 우선순위 측정을 중심으로-. 「한국위기관리논집」, 7(1): 107-124.
- 조창근. (2012). 「재난대응시 기관 간 협력체계의 개선에 관한 연구」. 석사학위논문, 서울 시립대학교.
- 최성욱. (2003). 한국의 거버넌스 연구경향에 대한 분석: 신거버넌스(New Governance) 시각에서의 비판적 고찰. 「한국거버넌스학회보」, 10: 111-125.
- 최영출. (2004). 로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제 -AHP 방법론의 적용. 「지방행정연구」, 18(1): 19-50.
- 한국조세재정연구원. (2015). 「소방재정 확충 및 중·장기 재정 투자 방안」.
- 한창묵. (2017). 「국내 협력적 거버넌스의 성공 요인에 관한 연구」. 석사학위논문, 성균관대학교.
- 함은구 외. (2018). 「제천 복합건물 및 밀양 세종병원 화재관련 소방 대응 문제점 분석 및 대응전략에 관한 연구」. 한국화재소방학회
- 행정안전부. (2020). 「2019년도 지방교부세 운영사항」.
- 행정안전부. (2020). 「2020년 지방교부세 산정해설」.
- 황은하. (2011). 「조직간 관계특징이 재난관리 협력 및 성과에 미치는 영향」. 박사학위논문, 동국대학교.
- 119구조·구급에 관한 법률.
- 소방기본법.
- 재난 및 안전관리기본법.

## 〈국외문헌〉

- Alter, C., & Hage, J. (1993). *Organizations working together (Vol. 191)*. SAGE Publications, Incorporated.
- Barringer, B. R., & Harrison, J. S. (2000). Walking a tightrope: Creating value through interorganizational relationships. *Journal of management*, 26(3): 367-403.
- Bevir. (2012). *Governance: A very short introduction*. OUP Oxford.
- Bonnafous-Boucher. (2005). *From government to governance*. In Stakeholder Theory (pp. 1-23). London: Palgrave Macmillan.
- Bonnafous-Boucher. (2005). Frahm & Martin, 2009; Lievens, 2015.
- Cheng, A. S., Steelman, T., & Moseley, C. (2011). Examining changes in wildfire policy and governance in the United States through three analytical lenses. In: McCaffrey, Sarah M.; Fisher, Cherie LeBlanc, eds. 2011. Proceedings of the second conference on the human dimensions of wildland fire. Gen. Tech. Rep. NRS-P-84. Newtown Square, PA: US Department of Agriculture, Forest Service, Northern Research Station: 24-32. (Vol. 84, pp. 24-32).
- Frahm & Martin. (2009). From government to governance: Implications for social work administration. *Administration in Social Work*, 33(4): 407-422.
- Gulati, Wohlgezogen & Zhelyazkov. (2012). The two facets of collaboration: Cooperation and coordination in strategic alliances. *The Academy of Management Annals*, 6(1): 531-583.
- Hufty. (2011). Investigating policy processes: The governance analytical framework (GAF). *Research for Sustainable Development: Foundations, Experiences, and Perspectives*, 403-424.
- Jessop. (1998). The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International social science journal*, 50(155): 29-45.
- Kickert, Klijn & Koppenjan. (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Kooiman. (1993). *Modern governance: New government-society interactions*. Sage.

- Lasker, R. D., Weiss, E. S., & Miller, R. (2001). Partnership synergy: a practical framework for studying and strengthening the collaborative advantage. *The Milbank Quarterly*, 79(2): 179-205.
- Lievens. (2015). From government to governance: A symbolic mutation and its repercussions for democracy. *Political Studies*, 63: 2-17.
- Lynn, Heinrich & Hill. (2001). *Improving governance: A new logic for empirical research*. Georgetown University Press.
- Max Weber. (1946). *Essays in Sociology: Bureaucracy*.
- Milward & Provan. (2000). Governing the hollow state. *Journal of public administration research and theory*, 10(2): 359-380.
- Mitchell. J. (1969). *The Concept and Use of Social Networks. in Social Network in Urban Situations*. Mitchell. J. eds. Manchester. England: Manchester University Press. 1-50
- Okhuysen & Bechky. (2009). Coordination in organizations: An integrative perspective. *The Academy of Management Annals*, 3 (1): 463-502.
- Ostrom. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.
- Pierre. (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. OUP Oxford.
- Rhodes. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Rosenau. (1992). *Governance without government: Order and change in world politics (Vol. 20)*. Cambridge University Press.
- Rosenbloom. (1983). Public administrative theory and the separation of powers. *Public Administration Review*, 219-227.
- Ryan, C. M. (2001). Leadership in collaborative policy-making: An analysis of agency roles in regulatory negotiations. *Policy sciences*, 34(3-4): 221-245.
- Sang Dai Han, Ju Ho Lee, Jeong Hwan Bae. (2017) Specializing Fire Administration Organization Incorporating the Local Contexts - An AHP Analysis for Chungnam Fire Administration

- Ukxo. (2018). Fire and rescue national framework for England. <https://www.gov.uk/government/publications/fire-and-rescue-national-framework-for-england-2>
- UNDP. (1997). *Reconceptualising Governance, Discussion Paper 2*, New York: UNDP
- Williams. (2001). Macro-Policy and Cumulative Effects: Elements Necessary to Move from Government to Governance. paper presented at 14th annual PAT-Net Conference. Changing Discourses: Democracy, Institutions and Civil Space. Leiden University, The Netherlands, June 21-23.
- World Bank. (1992). Governance and Development. World Bank, Washington.

### 〈언론기사 및 웹사이트〉

- 경향신문. (2015). 대전소방 “출동지령시스템 개선으로 골든타임 확보”...지령시간 평균 51초 단축해([http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?art\\_id=201512201024231](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?art_id=201512201024231)).
- 안전신문. (2013). 화재현장 대응체제 구축 매뉴얼 발간(<http://www.safetynews.co.kr/news/articleView.html?idxno=69275>).
- 연합뉴스. (2020). “노후소방장비 교체에 5년간 2조 투입...소방장비관리 기본계획”(https://www.yna.co.kr/view/AKR20190926064500004).
- 일본 총무성 소방청. (2020). (www.fema.go.jp.)
- 일본 레이와 원년 소방 백서([https://www.fdma.go.jp/publication/hakusho/r1/items/part2\\_section1.pdf](https://www.fdma.go.jp/publication/hakusho/r1/items/part2_section1.pdf)).
- FPN Daily. (2019). [집중조명] 소방청, 향후 5년간 장비보강·관리제도 개선에 2조365억원 투입(<http://fpn119.co.kr/124632>).
- 한국경제. (2020). “출동 지령 한눈에” 전남소방, 스마트 표출시스템 개발(<https://www.hankyung.com/politics/article/202007147165Y>).

부록

# 지방자치단체의 소방 거버넌스 강화 방안에 대한 의견조사

ID		-		
----	--	---	--	--

안녕하십니까? 이 조사는 지방자치단체의 소방 거버넌스 강화 방안에 대해서 조사하기 위해서 선생님께서 소속된 기관 및 재난협력기관에 대해서 의견조사를 실시하기 위한 것입니다.

본 연구에서 소방 거버넌스는 ‘화재 예방 및 진압과 구조, 구급 과정에서 의사결정 및 집행 등에 관한 모든 활동’이라고 정의하였습니다.

선생님께서 답변하신 내용은 지방자치단체 소방 거버넌스 강화 방안을 도출하는데 귀중한 자료로 활용될 것이며, 응답하신 결과들은 오직 통계 처리만을 위하여 사용됩니다. 바쁘시더라도 평소 생각하시고 인식하셨던 바를 솔직히 응답해 주시길 부탁드립니다.

한국지방행정연구원 박재희 부연구위원

이병기 연구위원

연락처: jpark@krila.re.kr, 033) 769-9853

다음은 귀하의 인적 사항입니다. 절대 비밀이 보장되오니 협조를 부탁드립니다.

소 속	
성 명	
부 서	
직 위(계급)	
소방공무원 재직연수	(1) 15~20년 미만(    ) (2) 20~25년 미만(    ) (3) 25년 이상(    )

## I. 소방 거버넌스에 대한 설문

### I-1. 소방 거버넌스 협력

구분	질문 항목	매우 그렇지 않음 → 매우 그러함				
		①	②	③	④	⑤
협력	재난 대비 및 대응과 관련해 유관기관과의 협력이 필요하다	①	②	③	④	⑤
	재난 대비 및 대응과 관련해 유관기관과의 협력은 원활하게 이뤄지고 있다	①	②	③	④	⑤
	우리 조직은 재난 대비 및 대응과 관련해 유관기관과의 원활한 협력을 위해 노력하고 있다	①	②	③	④	⑤

### I-2. 소방 거버넌스 신뢰

구분	질문 항목	매우 그렇지 않음 → 매우 그러함				
		①	②	③	④	⑤
신뢰	우리 조직은 과거 재난이 발생하여 유관기관과 업무를 수행했을 때, 관련 기관과의 협력에 만족한다	①	②	③	④	⑤
	유관기관은 우리 조직과 재난관리 업무를 정직하게 수행한다	①	②	③	④	⑤
	유관기관은 우리 조직과 재난관리 업무를 정확하게 수행한다	①	②	③	④	⑤
	유관기관은 우리 조직과 재난관리 업무 수행 시 시간을 준수한다	①	②	③	④	⑤
	유관기관은 재난관리 업무에서 발생한 정보를 악용하거나 유출하지 않는다	①	②	③	④	⑤
	우리 조직이 유관기관에게 재난 관련 업무를 요청할 경우, 관련 기관은 즉각적으로 처리해 준다	①	②	③	④	⑤



### 1-3. 소방 거버넌스 문화

구분	질문 항목	매우 그렇지 않음 → 매우 그러함				
문화	우리 조직 내에 재난관리 업무의 원활한 협력을 위해 유관기관과 협력적인 조직문화가 형성되어 있다	①	②	③	④	⑤
	우리 조직의 리더는 유관기관과의 원활한 협력을 위한 리더십을 발휘하고 있다	①	②	③	④	⑤
	소방기관과 유관기관 구성원들은 원활한 재난대응을 위한 공동의 가치를 형성하고 있다	①	②	③	④	⑤

### 1-4. 소방 거버넌스 성과

구분	질문 항목	매우 그렇지 않음 → 매우 그러함				
성과	유관기관과의 협력을 통해 재난관리 업무 수행의 대응 및 긴급복구 단계의 행정 처리시간이 보다 단축되었다	①	②	③	④	⑤
	유관기관과의 협력을 통해 재난 현장대응 업무가 보다 신속하게 수행되었다	①	②	③	④	⑤
	유관기관과의 협력을 통해 재난관리 업무 수행의 대응 및 긴급복구 단계의 처리 절차가 보다 단축되었다	①	②	③	④	⑤
	유관기관과의 협력을 통해 재난관리 업무 수행이 보다 쉽게 처리되었다	①	②	③	④	⑤
	유관기관과의 협력을 통해 대책 수립 및 현장대응 업무에 필요한 의사결정을 보다 신속하게 처리하였다	①	②	③	④	⑤
	유관기관과의 협력을 통해 긴급복구의 처리가 보다 타당하게 진행되었다	①	②	③	④	⑤
	유관기관과의 협력을 통해 동일 기간에서의 긴급복구 처리 건수가 증가하였다	①	②	③	④	⑤

## II. 소방 거버넌스 구조에 대한 설문

### II-1. 유사시 거버넌스 작동을 위한 네트워크 조성을 하고 있는지

구분	질문 항목	매우 그렇지 않음 → 매우 그러함				
		①	②	③	④	⑤
협력 정도	우리 기관은 재난 대비 활동을 효과적으로 수행하기 위하여 다른 재난관리 유관기관과 협력체계를 구축하고 있다고 생각한다	①	②	③	④	⑤
	재난관리 유관기관과의 업무는 잘 이루어진다	①	②	③	④	⑤
	우리 조직과 재난 관련 유관기관은 협력적 미션(업무 목적)을 추구하고 있다	①	②	③	④	⑤
	우리 기관은 관련 타 조직과의 구성원들과 친밀한 관계를 유지하고 있다	①	②	③	④	⑤
협력 경험	우리 기관은 타 조직과 재난관리 업무 수행 시 발생하는 문제를 해결하기 위하여 공동으로 조정 활동에 참여해 업무를 진행하고 있다	①	②	③	④	⑤
	우리 기관은 다른 재난관리 유관기관과의 원활한 협력을 위해 정기적으로 회의를 개최하고 있다	①	②	③	④	⑤
	재난대응활동 시 참여자들 간의 의사결정(소통)이 원활하게 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤
	재난 관련 유관기관과 재난을 해결하기 위해 공동으로 노력하고 있다	①	②	③	④	⑤

### II-2. 유관기관과 교육 및 훈련을 하고 있는지

구분	질문 항목	매우 그렇지 않음 → 매우 그러함				
교육 훈련	유관기관과 함께 재난관리 교육 및 훈련이 필요하다고 생각한다	①	②	③	④	⑤
	우리 기관은 다른 재난관리 유관기관과의 원활한 협력을 위한 정기적인 재난관리 합동훈련을 실시하고 있다	①	②	③	④	⑤
	재난대응활동에 주요 참여자들의 전문성 향상을 위한 지원체제(교육, 학술 세미나, 훈련 등)가 있다	①	②	③	④	⑤
	재난 관련 교육훈련은 충실하게 이루어지고 있다	①	②	③	④	⑤

### II-3. 유관기관과 자원을 공유하고 있는지

구분	질문 항목	매우 불만족 → 매우 만족				
자원 정보 공유	재난관리 유관기관과 지식 및 정보를 공유하고 있다	①	②	③	④	⑤
	재난대응활동 시 운영계획에 대한 정보를 서로 공개(공유)하고 있다	①	②	③	④	⑤
	우리 기관은 관련 유관기관과 서로 재난관리 정보를 빈번하게 주고받는다	①	②	③	④	⑤
상호 이해	우리 기관의 구성원들은 다른 재난관리 유관기관과 원활한 협력을 위하여 구성원들 간 가치, 신념, 행동양식 등을 공유하고 있다고 생각한다	①	②	③	④	⑤
	우리 기관은 재난대응활동에 있어 관련 유관기관의 요구사항을 이해하는 데 어려움이 없다	①	②	③	④	⑤
연락망 공유	재난관리 유관기관과 비상연락망 등의 연락체계가 구비되어 있다	①	②	③	④	⑤
	우리 기관은 관련 유관기관과의 업무 수행을 위하여 필요한 정보통신 시스템을 갖추고 있다	①	②	③	④	⑤

### II-4. 유관기관과의 협력이 제도화되어 있는지

구분	질문 항목	매우 불만족 → 매우 만족				
		①	②	③	④	⑤
협력기구	우리 기관은 다른 재난관리 유관기관과의 원활한 협력을 위한 통합 재난관리 계획안이 마련되어 있다	①	②	③	④	⑤
	우리 기관은 다른 재난관리 유관기관과의 원활한 협력을 위한 통합지휘체계가 마련되어 있다	①	②	③	④	⑤
	우리 기관은 다른 재난관리 유관기관과 업무공조를 위한 기구가 마련되어 있다	①	②	③	④	⑤
협력운영절차	우리 기관은 다른 재난관리 유관기관과의 원활한 협력을 위한 협력운영절차(매뉴얼 등)가 마련되어 있다	①	②	③	④	⑤
	우리 기관은 다른 재난관리 유관기관과의 업무를 위한 세부적 규칙이 마련되어 있다	①	②	③	④	⑤
	우리 기관은 다른 재난관리 유관기관과의 원활한 협력을 위한 기관 간 조정방안이 마련되어 있다	①	②	③	④	⑤

### III. 소방 거버넌스 요인의 상대적 중요도에 대한 설문

※ AHP 설문 응답 방법

본 설문은 소방 거버넌스 요인 간의 상대적 중요도를 알아보기 위한 것입니다. 아래의 예를 참고하셔서 해당란에 V 표시를 해 주시기 바랍니다.

예) 소방 거버넌스(화재 및 대응 과정)에서 다음의 협력 요인 중 중요한 지표가 무엇이라고 생각하십니까 그 상대적 중요도를 표시해 주시기 바랍니다.

기준	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	기준	
전문성															V				협력성

〈각 숫자의 의미〉

중요도	정 의
1	하나가 다른 하나에 비해 동등하게 중요함
3	하나가 다른 하나에 비해 약간 중요함
5	하나가 다른 하나에 비해 중요함
7	하나가 다른 하나에 비해 매우 중요함
9	하나가 다른 하나에 비해 절대적으로 중요함
2, 4, 6, 8	각 수치들의 중간 정도

(해 석) 협력성이 전문성에 비해 매우 중요하다.

※ 위의 예시를 토대로 다음 기준이 얼마만큼 중요한지 V 표시를 해 주시기 바랍니다.

III- 1. 소방 거버넌스(화재 및 대응 과정) 강화를 위해 반영하여야 할 상위기준에 대한 쌍대비교입니다. 상대적으로 어느 기준이 얼마만큼 중요한지 V 표시해 주시기 바랍니다.

- 리더십: 지역의 화재재난에 대한 효과적인 대비 및 대응을 위해 리더에게 요구되는 지휘 통솔 및 임무 분담에 있어 고려해야 할 사항
- 전문성: 재난관리 참여자별 요구되는 화재재난에 대한 대비 및 대응 과정에서의 역할에 대한 이해
- 협력성: 효과적인 화재재난에 대한 대비 및 대응을 위해 소방기관 및 다른 유관기관 간에 협력체계가 잘 구축되어 있는지 여부
- 신속성: 화재재난에 대한 대비 및 대응 과정에서 현장에서 의사결정 및 집행이 신속하게 이뤄지는 것

상위 기준	← 중 요 도 →																	상위 기준
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
리더십																		전문성
리더십																		협력성
리더십																		신속성
전문성																		협력성
전문성																		신속성
협력성																		신속성

III-2. 소방 거버넌스(화재 및 대응 과정) 강화를 위해 반영하여야 할 하위기준에 대한 쌍대비교입니다. 상대적으로 어느 기준이 얼마만큼 중요한지 V 표시해 주시기 바랍니다.

1) 리더십 제고 요인의 협력·협정 마련, 통합지휘책 마련, 기관 간 조정방안 마련 세 요인을 비교할 때 상대적으로 어느 요인이 얼마만큼 중요하다고 생각하십니까?

- 협력·협정 마련: 화재재난 발생 시 유관기관이 재난에 공동 대응할 수 있도록 사전에 업무협약을 체결하는 것
- 통합지휘책 마련: 화재재난 발생 시 유관기관이 함께 재난에 대응할 수 있도록 사전에 통합지휘체계를 마련하는 것
- 기관 간 조정방안 마련: 화재재난 대비 및 대응 과정에서 발생할 수 있는 기관 간 갈등을 해결하기 위해 사전에 조정방안을 마련하는 것

리더십	← 중 요 도 →																		리더십
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
협력·협정 마련																		통합지휘체계 마련	
협력·협정 마련																		기관 간 조정방안 마련	
통합지휘체계 마련																		기관 간 조정방안 마련	

2) 참여자들의 전문성 요인의 재난관리주관기관의 전문성 제고, 긴급구조기관의 전문성 제고, 긴급구조지원기관의 전문성 제고 세 요인을 비교할 때 상대적으로 어느 요인이 얼마만큼 중요하다고 생각하십니까?

- 재난관리주관기관: 재난 또는 각종 사고 발생 시 예방·대비·대응·복구 등의 업무를 주관하여 수행하는 관계 행정기관  
예시) 지방자치단체 지역재난안전대책본부
- 긴급구조기관: 재난 발생 시 긴급구조 기능을 수행하는 초동대응 핵심기관  
예시) 중앙소방안전본부, 시도 소방본부, 시군구 소방서
- 긴급구조지원기관: 긴급구조에 필요한 인력·시설·장비를 보유한 기관이나 단체로서 대통령령으로 정하는 기관이나 단체  
예시) 군부대, 종합병원, 응급의료기관, 긴급구조기관과 응원협정을 체결한 기관 및 단체 등

전문성	← 중 요 도 →																		전문성
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
재난관리 주관기관																		긴급 구조기관	
재난관리 주관기관																		긴급구조 지원기관	
긴급 구조기관																		긴급구조 지원기관	



3) 참여자들의 협력성 요인의 통합 훈련 실시 및 계획안 마련, 공동 목표 설정, 정기 회의 및 결정 세 요인을 비교할 때 상대적으로 어느 요인이 얼마만큼 중요하다고 생각하십니까?

- 통합 훈련 실시 및 계획안 마련: 지역 내 화재 대비 및 대응 과정에 참여하는 유관 기관과 함께 통합 훈련을 실시하고, 재난대응 계획안을 마련하는 것
- 공동 목표 설정: 유관기관과 함께 지역 내 화재 대비 및 대응에 관한 공동 목표를 설정하는 것
- 정기회의 및 결정: 지역 내 화재 대비 및 대응을 위해 유관기관과 정기적으로 회의를 갖는 것

협력성	← 중 요 도 →																		협력성
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9		
통합 훈련 실시 및 계획안 마련																		공동 목표 설정	
통합 훈련 실시 및 계획안 마련																		정기회의 및 결정	
공동 목표 설정																		정기회의 및 결정	

4) 의사결정의 신속성 요인의 초기대응능력 향상을 위한 출동지령 시스템 개선, 현장 대응능력 향상을 위한 대응 매뉴얼 구축, 현장대응능력 강화를 위한 대응장비 보강 네 요인을 비교할 때 상대적으로 어느 요인이 얼마만큼 중요하다고 생각하십니까?

- 초기대응능력 향상을 위한 출동지령 시스템 개선: 화재 발생 시 재난관리기관의 신속한 현장 출동을 위해 출동지령 시스템을 개선하는 것
- 현장대응능력 향상을 위한 대응 매뉴얼 구축: 화재 현장에서 신속한 의사결정을 위해 사전에 대응 매뉴얼을 구축하는 것
- 현장대응능력 강화를 위한 대응장비 보강: 화재 대응 과정에서 신속한 화재 진압을 위한 소방장비를 보강하는 것

신속성	← 중요도 →																	신속성
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
출동지령 시스템 개선																		대응 매뉴얼 구축
출동지령 시스템 개선																		대응장비 보강
대응 매뉴얼 구축																		대응장비 보강

■ 끝까지 설문에 응해 주셔서 진심으로 감사합니다.

# Abstract

## How to Strengthen Governance of Local Fire Agencies

The purpose of this study is to define the concept of fire-fighting governance as ‘all activities related to decision making and implementation in the process of fire prevention, suppression, and rescue services’ and to examine both formal and informal aspects of the governance and analyze governance structure and actors to suggest strategies to strengthen governance of local fire agencies.

Given this purpose, the Chapter 2 reviews related theoretical discussions on ‘fire-fighting’ and ‘governance’, and discusses the concept of ‘fire-fighting governance.’ The Chapter 3 analyzes formal aspects of the governance and the Chapter 4 analyzes informal aspects of the governance.

Based on the analysis of laws, organizations, budgets, manpower and equipments, Chapter 2 provides several suggestions to improve the governance. First of all, it is necessary to remove the blind spots of fire safety and reduce inefficiency caused by separate but redundant regulations, and clarify terms in the laws and regulations. Second, connection and cooperation between the fire agencies and general administrations should be strengthened. Third, the concept of fire-fighting personnels and facilities should be expanded by reflecting the demand of the public, and work standards should be re-established to reinforce the connection of fire-fighting works. Fourth, it is necessary to ensure the predictability and reliability of the governance by clarifying the standards or requirements for installing crisis response mechanisms.

Based on the analysis of survey of on-site fire-fighters’ perceptions of cooperation,

trust, culture, and performance in the governance, Chapter 4 provides that the perception of cooperation and culture showed relatively high scores, and the perception of trust and performance showed relatively low scores. Regarding the governance structure, the overall perception of fire-fighters in the field showed high scores for network creation, education and training, and cooperation systems, and relatively low scores for resource sharing. In order to strengthen the governance, it is necessary to increase trust between agencies and increase the accuracy and speed of decision-making through cooperation with related organizations. In addition, policy efforts to share operational plans and informations with participants in the governance should be continued.

Next, the AHP(Analytic Hierarchy Process) results of the Chapter 4 show that establishing an integrated command system, which is a sub-component of leadership, was the most important factor. It was found that the importance of preparing a plan, reinforcing response equipments, improving response manuals, preparing inter-agency coordination plans, and establishing networks were highly important. In addition, training employees, setting common goals, holding regular meetings, and dispatching order systems should be continuously promoted to improve governance system. Lastly, in order for the governance to work well in the field, an accurate and rapid situation judgment and a fast decision-making by the field commander are required. Practical education and training on command capability should be strengthened to cultivate the experience and competency of field commanders.



[www.krila.re.kr](http://www.krila.re.kr)

KRILA를  
스마트폰으로  
만나보세요!



Korea Research Institute for Local Administration



**한국지방행정연구원**  
Korea Research Institute for Local Administration

(우)26464 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)  
T. 033-769-9999 F. 033-769-9805



9 788978 654876

ISBN 978-89-7865-487-6