

특수건물 적용지역의 확대와 방재활동의 발전방향



이 명 응
(내무부 소방국 예방과장)

목 차

1. 머리말
2. 우리나라의 소방관리시스템
 - 가. 화재예방부문
 - 나. 화재진압부문
 - 다. 화재보험부문
3. 방재활동의 발전방향
 - 가. 홍보 및 교육의 강화
 - 나. 방재기술과 안전점검 프로그램의 연구개발
 - 다. 공·사부문간의 협조체제 구축
 - 라. 자율방재활동의 강화유도
4. 맺는 말

1. 머리말

인류문명의 역사는 도전과 개척 그리고 발전과 쇠퇴의 역정을 거듭하면서 오늘에 이르렀고, 앞으로 양상의 변화는 있을지 몰라도 발전의 과정에 있어서는 적지않은 시련도 있을 것이다. 장난감만한 로봇 하나가 화성표면을 탐사하여 지구로 자료를 전송해주는 시대가 금세기안에 가능할 것이라고 예측한 사람은 그리 많지 않았을 것이다. 그러나 이토록 찬란한 문명을 이룩한 오늘날에도 세계 곳곳에서는 불가항력적인 천재지변이나 화재로 인하여 수많은 인명과 재산피해가 발생하고 있음은 엄연한 현실이다.

특히, 지난 7월 11일 발생하였던 '태국 파타야 관광호텔의 화재'나 8월 6일 '괌에서의 KAL기

추락사고'는 한 나라안에서 발생하는 재난이 단지 그 나라 사람에게만 국한되는 것이 아니고 지역과 장소를 불문하고 여러나라에 관련됨을 알 수 있어 재난의 대형화 뿐만 아니라 다국적화도 이루어지고 있음은 주목할 만한 사실이다. 특히 세계화와 개방화의 물결이 거세게 밀려들고 있는 시점에 안전관리에 소홀한 국가는 국가 신용도의 하락을 초래할 수 있어 관광객이나 외국자본의 유치에 걸림돌이 될 수도 있다.

평화상태에서는 전쟁의 위험성을 느끼지 못하고 지내듯이 사고 또한 발생하기 이전에는 그 심각성을 인식하기는 쉽지 않다. 그러기에 사고가 났을 때는 안전관리에 관한 규제가 불필요하다고 낭비적인 것이 아니냐고 주장하는 사람들이 목소리를 높이게 된다. 그러나 아이러니하게도 대형사고가 발생했을 때 규제를 강화해야 한다고 주장하는 사람들 중에는 바로 이러한 사람들이 많다.

안전관리를 당연한 것으로 인식하고 관리한 사람들에게 상황의 발생이나 환경의 변화는 대수로운 것이 될 수 없기 때문이다. 겨우살이를 열심히 준비한 다람쥐에게 눈내리는 것은 걱정거리가 될 수 없는 것과 같은 이치다.

「안전불감증」이란 유쾌하지 못한 신조어를 유행시킬 정도로 우리나라는 최근 몇년간 대형사고의 연속이었다. 재난에는 여러가지 유형의 것이 있지만 화재는 불을 사용하기 시작한 인류문명의 역사와 동시에 생명을 같이하고 있는 최초의 재앙

이었고 사회가 발전할수록 때와 장소 그리고 대소를 가리지 않는 가장 흔한 재난이 되었다. 그러기에 오히려 가끔씩 발생하는 다른 재난들보다 덜 중요하게 인식되고 있는 지도 모른다.

최근 기업활동에 대한 규제를 완화하여 경쟁력을 향상시킨다는 취지에 소방안전관리를 민간의 자율역량에 맡기는 추세가 현저하여 소방법상의 의무고용제도나 각종 인허가업무가 축소 또는 폐지되는 방향으로 진행중이다. 또한, 지난 6월 13일 대통령령으로 개정·공포된 “화재로인한재해보상과보험가입에관한법률시행령”으로 화재보험의 의무가입대상이 대폭 축소되고 화재보험가입의 결정권을 피보험자의 자유의사에 맡기는 재량범위가 확대되었다. 그러나 모든 분야의 안전관리에 공통적인 사항이지만 소방안전은 꺼진 불도 다시보는 이중 삼중의 세심함이 필요하기 때문에 비록 법적인 간섭은 완화되더라도 효과적인 제도의 활용을 통하여 종전보다도 안전을 강화하여야 한다. 이 글에서는 정부와 민간단체 그리고 국민이 삼위일체가 되어 상호보완하는 소방안전관리체제로의 정책방향에 대하여 검토해 보고자 한다.

2. 우리나라의 소방관리 시스템

최근 행정에 경영마인드(Business mind)가 확

산되면서 공공부문에서 담당해오던 업무중 철도, 담배, 체신, 환경 등 민영화 또는 공·사 혼합체제가 효율성이나 경제성 측면에서 유리한 업무에 대해서는 전체 또는 일부에 대하여 민간부문의 이양 또는 업무의 위탁이 실시되거나 논의되어지고 있으며 공공기관장들은 스스로 경영자임을 선언하고 있다. 그러나 소방업무는 국방이나 경찰업무와 같이 민간부문의 이양할 수 있는 폭이 극히 협소한 ‘순수공공재’로서의 성격을 지니고 있어 절대적인 민간부문의 이양은 논의의 대상이 아니지만 화재진압업무를 제외한 화재예방이나 재난보장업무는 국가의 지도·감독을 받는다는 전제하에 어느 정도까지는 민간부문에서의 수행이 효율적일 수도 있으며, 특히 소방업무는 국민의 생명과 재산을 보호하여 국민복지를 실현하기 위한 제도이므로 공·사가 긴밀한 협조시스템을 갖추는 것은 바람직한 일이다. 여기서는 소방관리에 관한 업무를 예방과 진압 그리고 보장의 3가지 부문으로 나누어 살펴봄으로써 소방정책이 어떠한 방식으로 결합되고 운용되어야 할지를 알아보고자 한다.

가. 화재예방부문

화재는 부주의나 방화 등 인간행동의 이상이나

(표 1) 기관별 화재예방관련업무

기관 또는 단체	화재예방관련업무
소 방 관 서	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대국민 화재예방홍보 및 교육 ○ 소방관계자의 교육 및 방화관리업무 지도·감독 ○ 화재예방을 위한 행정명령 등 조치 ○ 소방대상물의 검사 및 개수명령 ○ 각종 위험물시설의 설치허가 등
한 국 소 방 안 전 협 회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 소방기술과 안전관리에 관한 조사·연구 및 교육 ○ 소방기술과 안전에 관한 각종 간행물 발간 ○ 화재예방의식 고취를 위한 대국민 홍보
한 국 소 방 검 정 공 사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 위험물시설에 대한 각종 안전성능시험 및 점검업무 ○ 위험물안전에 관한 조사·연구 및 홍보
한 국 화 재 보 험 협 회	<ul style="list-style-type: none"> ○ 화재예방상 필요한 안전점검 및 자료의 조사·연구·계몽 ○ 행정기관 및 관계기관에 화재예방관련 건의
한 국 전 기 안 전 공 사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기시설의 안전관리업무 및 대국민 홍보
한 국 가 스 안 전 공 사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가스시설의 안전관리업무 및 대국민 홍보

연소현상이 일어날 수 있는 물적요소의 이상에서 발생하므로 이의 예방을 위해서는 인적·물적인 이상요인을 찾아서 제거하여야 한다. 그러므로 인간행동의 이상을 방지하기 위한 홍보와 교육, 그리고 원하지 않는 연소가 일어날 수 있는 각종 기구와 시설에 대하여 사전에 안전을 확보할 수 있는 장치 또는 조치가 화재예방의 대부분을 차지하며, 누전차단기라든지, 넘어질때 자동소화되는 스토브처럼 화재안전성을 갖춘 기기를 만드는 것부터 잠들기 전에 불씨를 다시 한 번 확인하는 것까지 화재예방의 영역은 광범위하다.

나. 화재진압부문

일반적으로 화재진압은 화재현장에 출동한 소방력(인력, 장비, 수리 등)에 의한 활동을 말하기 쉬우나 넓게는 화재의 성상을 연구하는 것부터 시작하여 소화와 피난시설 등 각종 소방시설의 개발과 이의 신뢰도 확보를 위한 기계·기구 등의 검정 업무, 그리고 화재를 가장 신속하게 진압할 수 있도록 소방시설의 기술기준을 제정하고 이에 적합하도록 소방시설을 설계·설치하는 일, 건축물의 설계단계부터 화재하중 등을 고려한 방화설계와 시설의 설치, 지속적인 소방시설의 점검 등 화재 확산을 방지하고 화재시 인명과 재산피해의 최소화를 위한 일체의 활동이라고 할 수 있다.

특히, 소방법상으로 일정 규모이상의 건물에 대해서는 소방시설의 설치를 의무화하고 이를 적정하게 관리하도록 관계자에게 의무를 부과한 것은 화재시 초기진압이 가능하도록 하여 다수인의 인명과 재산피해를 최소화하기 위한 것이다. 또한 한국화재보험협회에서 화재보험에 가입된 모든 건물의 소방시설에 대해 안전점검을 실시하는 것도 화재의 초기진압을 통한 피해의 최소화에 있다. 그러나 무엇보다도 건물과 시설 관계자의 자율적인 방화점검이 필수적이며 소방관서나 전문기관의 점검으로부터 제외되어 있는 대다수 소규모 건물의 안전은 스스로 책임지는 자세가 가장 중요하다.

다. 화재보험부문

앞에서 살펴본 바와 같이 화재를 예방하기 위한 인적·물적인 안전조치가 완벽하다면 화재가 발생할 소지가 극소화되고, 발생하더라도 그 피해를 최소화할 수 있겠지만 화재가 발생하면 신속히 재해를 복구하고 인명피해에 대한 적정한 보상이 가능하도록 하기 위한 조치로 만약에 발생할지도 모르는 화재위험에 대비하기 위하여 화재보험에 가입하게 된다. “화재로인한재해보상과보험가입에 관한법률”로 일정 규모이상의 건물을 특수건물로 정하고 이에 대해서는 ‘신체손해배상특약부화재보험’ 가입을 의무화하고 있는 것은 건물 손해보상은 물론 타인의 인명피해에 대한 배상이 가능하도록 보장하기 위한 것이다.

특히, 금년 6. 13 개정·공포된 “화재로인한재해보상과보험가입에 관한법률시행령”은 특수건물의 범위를 축소 조정하고 적용지역은 전국으로 확대하여 화재예방활동에 관한 실효성은 증대시켰으나 의무가입대상의 축소를 인하여 보험에 미가입된 비특수건물을 이용하는 사람들에 대한 보장능력은 감소되었다고 볼 수 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 소방안전관리는 화재의 예방을 위한 조치부터 화재시의 피해에 대한 보상업무까지 일련의 시스템으로 구성되어 있으나 이들 상호간의 효율적인 업무체계는 아직 만족할 만한 수준이라고는 볼 수 없으므로 다음 절에서는 소방정책 실무담당자의 입장에서 소방관리시스템의 전체적인 측면에서의 방재업무 활성화 방안을 살펴보기로 한다.

3. 방재활동의 발전방향

가. 홍보 및 교육의 강화

모든 재난은 발생하기 이전에 문제점을 발견하고 개선하는 것이 최선인 것과 마찬가지로 화재도 예방이 최우선이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 엄격한 의미에 있어서의 예방은 물적인 위험요인을 제거하는 것과 인간행동의 이상을 방지하는 것이

대부분이다. 그러므로 물적인 위험요인이 사전에 예측되었다면 화재를 발생시킬 소지가 있는 물건을 사용하는 사람들의 충분한 주의만으로도 어느 정도까지 화재는 방지할 수 있다. 특히 전체 화재 건수의 50% 정도가 주택과 차량에서 발생하고 있는 것과 부주의가 화재원인의 많은 부분을 차지하는 것을 감안한다면 화재예방에 관한 홍보와 모든 국민이 간단한 예방점검을 할 수 있는 능력을 갖도록 교육하는 것에 대한 중요성을 알 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때 방화관리자로 하여금 전문적인 예방업무를 수행토록 하고 있는 특수장소도 방화관리자의 안전관리능력과 건물주의 관심이 화재예방의 관건이 될 수 있다. 그러므로 국가로부터 방화관리자 교육을 위탁받아 시행하고 있는 전문단체의 교육프로그램을 전문화시키고 강화하여 방화관리자의 능력을 향상시켜야 한다.

나. 방재기술과 안전점검프로그램의 연구·개발

현대사회는 신기술, 신물질 및 다양한 에너지의 출현으로 복잡한 연소 메카니즘(Mechanism)을 갖는 화재가 발생할 위험성이 높아졌고 이러한 경우에 화재안전의식만으로는 효과적인 위험관리를 기대할 수 없게 되었다. 그러므로 각 부문별로 안전도를 평가할 수 있는 기법과 체계화된 점검프로그램을 연구·개발하여 복잡한 메카니즘에 대응할 수 있는 방화와 소방시설을 갖출 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 학술·연구기관과 산업체 그리고 집행기관간의 유기적인 협조체제의 구축이 필요하다. 현재 우리나라는 소방법상의 특수장소 이외에도 제도화된 안전점검프로그램이 없는 실정이고 홍보를 통한 예방활동이 전무이지만 앞으로의 예방은 주택까지도 소방안전점검 대상으로 확대하여야 한다. NFPA에서도 주택에 대한 안전점검프로그램의 실시가 전체적인 화재예방에 있어서 필수불가결한 요소임을 지적하고 있다.

그러므로 시기별(시계열예측분석을 통한 관리 기법의 개발 등), 대상별(공장, 업무시설, 유통시설 등), 점검기관별(소방관서, 민간전문기관), 점

검자별로 점검프로그램을 전문화하여 중복은 최소화하면서 내용은 실질화할 수 있는 정책을 수립·시행하고 이와 관련된 프로그램의 연구·개발을 활성화하여야 한다.

다. 공·사부문간의 협조체제 구축

우리나라의 소방검사(점검)제도는 크게 세가지로 구분할 수 있다.

첫째는 소방법에 의해 소방관서에서 실시하는 예방검사로, 위험성의 정도에 따라 연간 그 횟수를 달리하여 실시되고 있는데 이의 목적은 화재시 진압을 위한 기초자료의 획득과 문제점 발견시 이를 시정·보완하여 유사시 정상적으로 작동하도록 하는데 그 목적이 있다.

둘째는 한국화재보험협회에서 실시하는 안전점검으로 이는, 법에서 정한 특수건물의 방재시설에 대한 점검을 통하여 인명 및 재산상의 안전을 확보하려는 데 목적이 있고, 세째는 소방법에 의해 실시하는 일정 규모이상의 건물에 대한 자체점검으로, 소방시설점검 전문인력(소방시설관리사)으로 하여금 점검을 하도록 하여 실질적이고 자율적인 방화관리를 도모하기 위한 제도이다. 물론 이렇게 점검을 한다고 해서 화재를 100% 막을 수 있다고 장담하기는 어렵지만, 화재피해를 최소화하기 위한 최우선의 방안이 주기적이고 정확한 점검에 있음을 감안하면 점검제도의 효율적인 운영이 중요함을 알 수 있다.

지난 6. 13 개정·공포된 “화재로인한재해보상과보험가입에관한법률시행령”은 예방활동의 실효성을 높이기 위해 의무적으로 보험에 가입해야 하는 특수건물의 범위를 대형건물 중심으로 축소 조정하였고, 그대신 적용지역은 인구 50만 이상의 11개 시에서 전국으로 확대하였다. 보험가입의 의무를 전국으로 확대하여 형평성을 확보하였지만 결국 45%(23,300건→12,982건) 정도의 의무가입대상이 감소함으로써 화재 피해보상의 범위가 축소될 수 있는 문제점이 있다. 사회구조가 선진화될수록 국민들의 사회보장은 보험제도에 의존하

는 경향이 증가하기 마련이다. 단적인 예로 사람들이 건강을 위해서 평소 몸관리에 신경쓰고 질병이 생기면 병원에 가며 의료비 부담을 줄이기 위해 의료보험에 가입하여 불의의 사고나 질병에 대비하는 것을 들 수 있다.

화재에 있어서도 마찬가지다. 화재예방을 위해 평소 불조심을 하는 것은 물론이고 만의 하나라도 있을지 모르는 화재에 대비하여 소방시설을 갖추고 관리하며, 그것도 미덥지 않아 화재보험에 가입하여 단계적인 안전장치를 강구하는 것이다. 앞으로 우리나라도 단계적인 안전대책에 공적부문과 사적부문이 공조를 이루고 상호보완하는 협조체제를 구축해야 한다.

라. 자율방재활동의 강화유도

안전관리업무를 수행하는 사람들의 가장 큰 딜레마중의 하나가 “규제와 간섭이라는 불편함을 최소화하면서 어떻게 소기의 목적을 달성할 수 있을까?”하는 것이다. 그러나 안전을 확보하기 위해서는 조금의 불편은 감수해야 하는 것이 당연하므로 해야 할 것을 안한다든가 대충해서는 안되는 것이며, 다만 실질적인 방재프로그램의 개발과 공공 또는 공·사간의 중복적인 업무를 최소화하여 통제라는 생각보다는 당연히 해야 할 것을 한다는 느낌을 갖도록 해야 한다. 또한, 점검결과 방화관리 활동이 우수한 대상에 대해서는 점검주기의 완화 등 자율적인 방화활동을 촉진할 수 있는 인센티브를 부여할 필요성이 있다. 즉, 불량대상에 대해서는 개선될 수 있도록 지도점검을 강화해야 하지만 자율방화 관리상태가 극히 양호한 대상에 대해서는 검사반의 출입을 최소화하고 점검이나 검사주기를 완화해주면, 한국소방안전협회나 한국화재보

험협회 등 공신력 있는 기관에서 소방점검을 받아 양호한 대상에 대해서는 소방검사를 면제해줄 수 있도록 사전 조정할 수 있는 정보와 기술교환시스템을 구축할 필요성이 있다.

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 민간전문기관에서 책임성을 가지고 안전점검을 실시한 대상중 시설 관리가 양호한 건물이나 소방검사결과 방화관리가 우수한 대상에 대하여 다음회 소방검사를 면제시켜 주는 등의 인센티브를 준다면, 부족한 소방검사인력의 문제점도 다소 해결할 수 있으며 자율방화 관리의욕을 고취시키는 효과를 발생시킴으로써 실적을 위한 검사가 아닌 안전목적에 도달하는 실질적인 지도위주의 검사체제로 개선할 수 있을 것이다.

4. 맺는 말

건강은 건강할 때 지켜야 한다는 말이 있다. 그래서 의사들은 정기적으로 건강진단을 받을 것을 강조한다. 건물의 건강도 마찬가지다. 현대의 첨단건물들은 인체구조와 같이 유기적으로 결합되어 인간생활에 편리하도록 만들어졌지만 그만큼 보이지 않는 위험요인이 많이 잠재되어 있기도 하다. 그러므로 일상적인 관리 이외에도 주기적인 전문가의 진단이 필요하다. 화재가 발생된 다음에 치료하려고 하면 이미 시기를 상실한 것이다. “질병이 생기기전에 예방접종을 실시하는 것! 그것도 적절한 시기에 정확하게” 이러한 원칙이 방재에도 똑같이 적용될 수 있다. 안전관리가 어렵고 귀찮다고 말하는 것보다는 슬기와 지혜를 모으는 것이 필요하지 않을까.

〈표 2〉 소방검사 또는 점검대상 현황

소방검사대상 (연1회 또는 2회)	260,639개소	소방법 제5조 및 소방법시행규칙 제3조	'96. 12. 31 기준
위탁점검대상	1,380개소	소방법 제32조	'96. 12. 31 기준
화재보험가입건물	12,982개소	화재로인한재해보상과보험가입에관한법률 제16조	'95. 12. 31 기준으로 '97. 6. 13 개정법령적용시

※ 한국화재보험협회 안전점검실적(1996. 3. 31 현재) : 23,172건(전국 11개 도시)