

법률에 의한 규제와 안전추구의 이중성



남상호 | 행정자치부
예방과장

1. 머리말

정부규제는 정부가 민간의 자율적인 행동을 직접적 또는 간접적으로 제한하거나 강제적으로 의무를 부과하는 조치를 말한다. 정부규제의 개혁은 자유로운 경제활동과 경쟁촉진을 통한 국가경쟁력 강화, 민간의 자율성과 창의성이 진작되는 사회분위기 조성, 불합리한 규제정비에 기반한 규제품질의 향상, 규제의 국제적 정합성 향상 등을 그 목표로 하여 추진되고 있다. 그런데 일반적으로 볼 때, 정부규제의 양대 분야 중 경제규제에 대해서는 완화가 강조되고 있는 반면, 안전규제를 포함한 사회적 규제에 대해서는 오히려 강화와 세련화에 대한 요구가 늘어나고 있다. 지난 수년 사이에 우리 사회는 여러 건의 대형사고가 거의 매년 꼬리를 물고 발생하고 있다. 이러한 대형사고뿐만 아니라 다양한 일상적인 사고가 매일 일어나고 있어 사고 공화국이라는 오명을 안게 되었다.

일부 사회학자들은 현대 산업사회를 이른바 위험사회(risk society)라고 규정한다. 위험이 평상적 지각범위를 벗어나고 산업의 논리 속에서 체계적으로 재생산되면서 현대 산업사회는 위험사회로 이행된다는 것이다. 물론 산업화된 사회의 정부는 이러한 위험요인들을 그대로 방치하지는 않으므로 위험(risk)과 안전(safety)은 정부규제 증가의 주요요인으로 작용하고 있다. 안전규제 분야에 적용되는 주된 접근법은 여타 사회규제와 유사한 명령과 통제(command and control)방식이다. 즉 정부가 일정한 규제기준을 설정하고, 이의 준수여부를 감독하며 위반하는 피규제대상에 대하여 처벌을 하는 (monitoring and sanction)체제이다. 그러나 이러한 명령과 통제방식의 한계에 대해 여러 비판과 지적이 있었으며, 명령과 통제를 대체하거나 보완하려는 움직임이 강화되고 있다. 이러한 대안적 접근법들은 피규제대상의 자율성을 강화하여야 한다는 주장에 근거하고 있다.

그러나 규제의 철폐만이 문제의 해결은 아니다. 한편으로 규제란 기업이나 개인에 대한 통제이기도 하지만 다른 한편으로는 민간부문의 문제점에 대한 공동체적 조정 내지는 보호적 기능을 수행하고 있기 때문이다. 또한 규제적 수단에 의존하여 정부의 정책의도를 달성하는 방법이 효율성이나 효과성의 차원에서 월등히 우월한 경우도 얼마든지 있다. 즉 규제라는 정책수단이 꼭 필요한 경우가 현실적으로 얼마든지 존재하는 것이다. 따라서 문제는 피규제자들이 규제를 준수하도록 유도하는 기제를 어떻게 설계할 것인가에 달려있다. 그러나 그간 우리 정부의 규제개혁위원회는 기존 규제의 양적 철폐 목표 달성에만 집착한 측면이 없지 않았다.

2. 정부개혁의 방향과 실태

가. 규제개혁의 지향점

정부 규제개혁의 추진방향은 국민이 일상적으로 접하는 생활관련 규제를 중점 정비하여 국민들의 규제개혁 체감도를 제고하며, 지금까지 추진해온 부처별 잔존 규제개혁을 마무리하고 선진 지식정보화 사회를 앞당겨 구현하여 세계일류국가 도약의 기틀을 마련한다는 방침하에 존치가 불가피한 규제, 개선의 필요성이 인정되는 규제와 폐지해야 할 규제로 분류, 개선방안을 마련하여 기업활동의 자율성 및 생산성 제고를 위한 경제적 규제의 최대 완화는 물론 환경·식품·안전 등 사회적 규제도 최소한의 규제만을 남기고 인센티브 등 규제대안을 개발 강구하며, 특히 다른 나라에는 없고 우리나라만 가지고 있는 규제에 대해서는 기준을 상호 비교하여 국제적 정합성에 맞게 정비한다는 목표이다. 그 동안 우리나라의 규제개혁은 국가경쟁력을 낮추고 국민의 불편을 초래하는 과도한 사회적 및 경제적 규제

의 수를 과감하게 줄이는데는 어느 정도의 성과를 거두었다. 그러나 일본의 경우를 보면 평성10년 3월에 규제완화추진 3개년 계획을 확정하여 ①경제적 규제는 원칙적으로 자유화 하되, 사회적 규제는 필요한 최소한도 내에서 철폐 또는 완화하며, ②검사의 민간이양 등 규제의 합리화, ③규제내용의 명확화·간소화, ④규제의 국제적 정합화, ⑤규제관련 절차의 신속화, ⑥규제제정 절차의 투명화 등을 원칙으로 하고 있다. 따라서 일본의 경우에는 안전 등 사회적 규제도 완화의 대상으로 하되 우리나라처럼 최소한의 규제만 남기고 모두 철폐하는 것이 아니라 필요한 최소한도 내에서 완화하는 방침을 정하고 있다.

나. 안전규제 관련법령의 규제개혁 실태

일반적으로 규제의 수단은 명령과 통제, 정보(information)의 제공, 유인(incentive)의 제공, 보조금(subsidy)의 지급 등으로 나눌 수 있다. 우리나라 소방법령의 안전규제는 기본적으로 명령과 통제방식(command and control system)을 채택하고 있다. 즉 사업주가 지켜야 할 안전기준을 법규로 정해놓고 그의 이행여부를 감독하여 위반시 처벌을 부과하는 것이다. 소방행정 분야의 규제개혁 추진상황을 보면, '98년도부터 규제개혁 추진방침에 따라 국민에게 과도한 부담을 주거나 시행상 불합리한 규제를 개선하여 국민생활의 편익 및 국가경제 활성화를 도모한다는 차원에서 대폭적인 규제폐지 또는 완화를 추진했다. 그 규제개혁 내용은 <표 1>에서 보듯이 행정자치부 소관 46개 법령 중 불과 2개뿐인 소방관계 법령에서 총 174건을 규제사항으로 지정하여 행정자치부 총 규제수 484건중 36%를 차지한다고 보았고, 그 정비실적도 폐지 53건(8.1%), 완화 72건(48.3%) 등 정비건수 비율이 총 76.4%에 달하여

안전규제의 완화가 합리성을 상실한 과도한 조치임을 알 수 있다.

그로 인하여 행정현장에서 법집행시 오히려 불편을 초래하는 결과를 가져와 문제점이 제기된 사례가 규제순응도 조사, 일선 시·도의 의견수렴 등의 모니터링 과정에서 나타났다. 이것은 안전규제개혁 부문에 있어서 필요한 최소한도의 규제개혁 원칙이 아니라 경제적 규제완화와 같은 차원에서 최소한의 규제만 남기고 모두 철폐·완화하려는 실적위주의 일방적인 개혁정책이 가져온 결과라고 할 수 있다.

3. 규제개혁과 안전규제의 문제

OECD는 규제개혁(regulatory reform)을 더 나은 규제(better regulation)와 규제완화(deregulation)로 정의하고 있으며, 대다수의 선진국에서는 환경, 안전 등과 같은 분야의 공공이익(public interests)을 보호하기 위하여 규제를 유지하거나 강화하고 있다. 그러나 상기에서 본 바와 같이 우리나라의 안전규

제개혁은 실질적인 내용으로 볼 때 규제를 완화하거나 폐지하는 방향으로 추진되어 왔다. 더욱이 1999년도 이후의 소방규제개혁은 총 규제건수 중 50%는 폐지해야 한다는 기본원칙 때문에 폐지하지 않았어야 하는 규정까지도 포함하는 경향을 보이고 있다. 그 결과 174건의 규제 중 104건이 폐지 또는 완화되었는데, 그 가운데에는 일부 소방대상물에 대한 소방안전교육 등과 같은 시민의 소방안전과 직결되는 결정적인 규정이 폐지되었다. 하나의 정책을 시행할 때에는 사전에 철저한 검토가 선행되어야 하나 소방규제완화는 그러한 점에서 미진하다고 보며 소방안전을 크게 위협할 수도 있다. 불행하게도 지금까지 소방법령의 규제완화가 시민의 안전에 미치는 영향에 대한 연구는 없다. 그러나 안전규제의 완화에 신중을 기해야 하는 요인은 실무행정적으로 얼마든지 분석·고찰할 수 있다. 소방안전규제의 철폐로 반사적 이익을 보는 사람은 극소수이지만 이의 이면에 대다수 국민의 안전은 약화되는 맹점이 있는 것이다.

〈표 1〉 행정자치부 소관 규제정비 현황

분 야	법령 수	'98년도 규제사무수(A)	규제정비실적			신설(C)	잔존규제 (A-B+C)
			폐지(B)	완화	강화		
계	46	484	188	149	17	41	337
소방안전	2	174 (35.9%)	53 (30.4%)	72 (41.3%)	8 (4.59%)	4 (2.2%)	125
옥외광고물	1	35	12	13	1	1	24
지역개발	8	59	26	17	7	13	46
안전관리	5	70	22	12	-	4	52
지역경제	9	52	22	19	-	17	47
주민생활민원	21	94	53	16	1	2	43

※ 자료 : 행정자치부 행정규제사무 현황(2001. 12. 8 현재) 통계 참조

가. 화재발생 건수 및 피해의 증가

지난 10년간 화재발생 변화추세 <표 2 참조>를 보면 '92년에 17,458건이던 화재발생 건수가 매년 평균 8.6%의 증가율을 보이고 있으며, 2001년도에는 36,169건의 화재가 발생하여 '92년보다 무려 107.2%가 증가한 것으로 나타났다. 그 원인은 건축물의 증가, 도시가스·석유·전력 등 에너지의 사용 증가와 비례해서 화재발생 역시 증가하고 있는 것으로 분석되었다. 인명피해도 '92년에 연간 510명이 사망하였는데 10년 후인 '01년에도 516명 사망으로 여전히 줄지 않고 0.3%의 증가율을 보였고, 재산피해는 '92년도에 526억원, '01년에 1,697억 5천만원으로 매년 평균 20.9%의 증가율을 보이고 있다. 특히 최근들어 대형화재로 심각한 인명피해가 발생하고 있는데 그 원인을 분석해보면 ①건축물의 위치,

구조, 설비, 관리상의 문제점 잔존, ②화재사실 은폐, 당황, 소방상식 무지로 인한 신고지연 또는 화재진압 초동조치의 실패, ③불법 주·정차 차량 및 좌판 등 출동장애물 방치 또는 진입로 협소로 화재초기 진압작전 실패, ④건축물의 고층화, 심층화, 밀집대형화, 가연성내장재, 공간협소, 고압선 등으로 인한 주변의 화재진압환경 열악, ⑤주변 소방용수시설의 부족, 건축물의 소방시설유지관리 미흡, 소방관서, 인력, 장비의 부족으로 인한 화재진압작전 애로, ⑥농연(유독가스), 고열화염 등 다량의 연소 생성물로 인한 화재진압작전 수행 곤란 등이 대형인명피해 요인으로 작용하고 있다.

나. 소방시범 및 행정처분 증가

최근 3년간 매년 소방검사시 불량내역 발생추세,

<표 2> 최근 10년간 화재발생 현황

구 분	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	증률 (%)
화재건수	17,458	18,747	22,043	26,071	28,665	29,472	32,664	33,856	34,844	36,169	8.6
인명피해 (사망)	510	573	555	571	589	564	505	545	531	516	0.3
재산피해 (억원)	526	518	1,326	1,007	1,131	1,217	1,597	1,664	1,519	1,697	20.9

※ 행정자치부 2001화재통계연보 자료집

<표 3> 소방검사 불량내역 및 소방시범 등 현황

구 분	합 계	연평균	'99	'00	'01
소방검사 불량건수	103,499	34,500	39,141	27,981	36,377
소방법위반자 처리건수	13,914	4,638	3,532	4,001	6,381
행정처분건수	1,509	503	437	500	572

※ 행정자치부 예방행정통계 자료집 (2000~2002)

소방법 위반자 사법처리현황 및 행정처분 현황<표 3 참조>을 분석해 보면 소방안전규제의 필요성을 이해할 수 있다. 소방검사 대상물 수 291,657개소 중 매년 평균 35,000여 개소가 불량대상으로 지적되고 있고, 소방법을 위반한 소방사범과 행정처분 또한 매년 증가추세를 보이고 있다.

다. 완화된 규제의 불응 사례 분석

소방법상 위험물안전관리자를 선임 또는 해임한 때에는 신고하도록 규정했던 것을 정부의 규제 50% 폐지방침에 따라 '99년도 자체적으로 폐지하여 위험물안전관리자를 선임하여야 하나 선임 또는 해임의 신고의무를 두지는 않았다. 화재·폭발의 위험이 있는 위험물의 안전관리를 위한 안전관리자 선임제도가 제 기능을 하려면 선·해임신고제의 부활이 불가피하다. 선·해임신고제의 부활은 법적처벌명징비사항으로 결정되었고, 시·도의 안전관리자들이 재규정을 건의하였다. 선·해임신고제도 미비에 따른 문제점은 미선임 단속이 어려운 점 때문에 아예 위험물안전관리자를 선임하지 않는 분위기가 조장되고 안전관리의 공백이 발생되며, 미선임으로 입건되더라도 1~2백만원의 벌금만 내면 되므로 선임하지 않는 것이 오히려 안전관리자를 고용하는 것보다 경제적이라고 생각할 수 있다. 또한 자격증을 대여받아 형식적으로 선임하는 사례의 증가가 우려되고, 안전관리자로 근무한 자가 소방시설관리사나 소방설비기술사 자격증 취득을 위하여 경력인정을 받고자 할 때 인정 근거가 분명하지 않아 개인적으로 불이익을 입는 경우가 발생하게 된다. 그러나 안전법규인 고압가스안전관리법에서는 안전관리를 안전관리책임자 및 안전관리원을 선임하도록 하고 있으며, 선·해임시는 지체없이 신고하도록 규정하고 있다.

라. 규제완화가 화재발생에 미치는 영향

아직 소방안전규제 완화가 화재발생에 어떤 영향을 미치는가, 또는 소방관계법령의 강화가 얼마나 소방안전을 제고시키는가에 관한 연구는 없는 것으로 보인다. 그러나 외국의 경우에는 이에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 특히 영국에서는 1992년 규제개혁시 소방안전규제 완화가 시민의 안전에 미치는 영향에 대한 연구를 통하여 소방법령규제의 필요성을 강조하였다. 첫번째 사례는 1985년부터 1998년 사이에 소방법령의 규제수가 증가했을 때 화재건수 및 화재로 인한 사상자수의 변화를 분석한 결과 규제강화는 건축물화재의 건수와 사망자수를 감소시키는 것으로 나타났다. 두번째는 신축 또는 증축되는 건물에 연기감지기의 의무적 설치를 정한 규제법규의 제정은 화재로 인한 사상자의 수를 감소시키고, 그러한 규제를 정하지 않은 다른 지역과 비교했을 경우 국민안전에 현저한 영향을 미치는 것으로 연구되었다.

이 사례가 우리에게 주는 시사점은 우선 안전규제의 완화 또는 폐지는 화재발생에 영향을 미치므로 사전에 신중한 검토가 있어야 하며, 둘째는 개인 주택에 대한 안전규제의 확대 검토, 셋째는 시민의 안전불감증과 화재예방교육에 더 많은 관심 투입, 넷째는 규제준수대상의 순응도 향상 및 규제자의 의식향상 노력이 함께 이루어져야 한다는 것이다.

4. 안전규제의 강화와 과제

가. 안전규제 완화의 한계와 강화 이유

규제개혁은 규제에 의한 기업 및 국민의 부담감을 완화시켜 경쟁력을 제고하는 것을 목적으로 한다. 그러나 안전규제에 대한 완화는 경제활동의 활성화를 위한 만병통치약이 아니라 도리어 경제활동

안전규제는 화재의 사전적 예방으로 경제적 손실을 방지하고,
인명피해를 막아주며,
기업이 화재예방기술을 개발할 수 있는 기회가 된다.

을 저해하는 요소가 될 수 있다.

첫째는 안전규제는 화재의 사전적 예방으로 경제적 손실을 방지한다. 화재예방활동은 사업주에게 항상 비용부담만을 주는 것은 아니다. 안전규제는 사업주에게도 이익을 줄 수 있다. 화재는 국민의 안전에 위협이 될 뿐만 아니라 사업활동에도 막대한 경제적 손실을 끼친다. 화재로 인한 손실은 인적·물적인 직접손실 뿐만 아니라 비가시적인 간접손실도 수반한다. 화재로 인한 손실을 고려한다면 안전규제의 완화가 기업의 비용부담을 반드시 경감시키는 것은 아니다. 따라서 화재예방에 관한 미시적 인식에서 보다 거시적 인식으로 전환해야 한다. 즉 화재예방에 대한 투자가 편익을 가져온다는 보다 장기적인 인식이 필요하다.

둘째는 안전규제는 화재예방으로 인명피해를 방지한다. '94년도에 서울 팔레스 룸싸롱화재로 14명이 사망한 이후 최근 8년간 다중이용시설에서의 화재로 사망 150명, 부상 92명의 대형인명피해가 발생하였다. 다중이용시설 화재시 인명피해 발생요인을 분석한 결과를 보면 영업주 및 고객의 안전에 대한 불감증이 여전하고, 화재의 조기발견 신고, 초기진화 등 대응조치가 미흡하며, 가연성 실내장식물 과다설치 및 피난·방화시설의 유지관리 상태의 불량 때문인 것으로 나타났다.

셋째는 안전규제는 기술개발의 기회가 된다. 그러

나 성급한 규제완화는 기술개발의 기회를 박탈한다. 소방안전규제로 인한 사업의 비용부담만을 강조한다면 화재예방에 관한 기술은 축적될 수 없다. 예를 들어 일본의 환경규제는 우리에게 좋은 교훈을 준다. 심각한 환경문제를 해결하기 위하여 일본정부는 세계에서 유례가 없는 강한 환경규제법을 통과시켰다. 처음에는 정부의 강한 규제에 기업들이 저항하였다. 그러나 정부의 지속적인 강력한 규제활동의 결과로 결국 기업들이 나름대로 환경오염 방지를 위한 기술개발에 투자하는 것이 장기적으로 유리했기 때문에 새로운 기회로 포착하여 청정기술을 개발했던 것이다. 현재의 소방안전규제를 계속 완화한다면 화재예방기술의 축적을 저해할 수 있다. 따라서 화재예방 기술축적이라는 면에서 규제완화에 대한 보다 발전적인 시각이 필요하다.

나. 안전규제의 강화 전략

안전규제의 문제에서 살펴 보았듯이 소방안전규제를 준수하는 수준은 과거의 상태 그대로 여전하거나 오히려 더욱 낮아지고 있는 추세에 있다. 이를 극복하기 위한 규제정책 수단은 명령과 통제방식의 강화, 자율규제의 조장, 자발적 협약 방식의 적용 등이 있다. 미국과 영국의 경우에는 피규제대상의 자발성을 최대한 활용하는 방향으로 규제정책 체계를 운용해 나가고 있다. 물론 이 두 국가에서 명령과 통제방식이 사라진 것이 아니고 여전히 핵심적인 규제수단의 역할을 수행하면서 피규제대상의 자발성을 유도하는 자발적 협약이나 자율규제의 아이디어

가 어느 정도 스며들어 있는 상태인 것이다. 이러한 상황에서 우리가 택할 수 있는 정책방향은 일면 명령과 통제방식을 주된 규제수단으로 유지하면서 다른 한편으로는 피규제대상의 자발성을 촉진할 수 있는 방안을 모색하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 안전규제의 강화 방안으로서는 안전규제를 경제적 투자개념으로 인식, 안전규제가 국민편익의 증진 도모, 예방적 목적의 규제와 규제순응도 조사 등 환류과정의 중시, 규제목적의 차별화 및 국민 안전의식의 성숙도 향상, 사회적 보상 등 인센티브 제도의 정착, 사업주의 안전관리책임, 정부의 안전 문화정착 의지 및 규제위원회의 위원 구성의 전문·다양화 등을 열거할 수 있다.

5. 맺음말

소방안전 문제는 국민의 생명과 신체에 직접적으로 관련되는 문제이며, 이것이 한 사회의 기본적 가치에 관한 문제라는 것을 인정한다면 명령지시적 규제수단(명령과 통제방식)이 기본이 되어야 한다. 명령지시적 규제수단이 비록 비능률적이고 경직적이며 혁신을 저해하는 등의 문제점이 있기는 하나, 현장에서의 안전성 확보를 위해 안전기준을 위반한 규제대상에 대한 제재강화 등의 명령지시적 규제수단을 확대해야 한다. 정부규제에 있어서 명령지시적 규제방식은 가장 전통적인 방법이며, 우리나라의 경우 정부의 개입정책으로 별다른 의문없이 사용되어 왔다. 명령지시적 규제가 비효율적이기 쉽고 개인의 자유를 불필요하게 구속하는 부작용의 소지가 없지는 않지만, 인간의 생명과 관련된 안전에 있어서 명령지시적 규제수단을 기업의 경쟁력 제고라는 측면에서 무분별하고 과도하게 완화하는 것은 문제가 있다. 그러나 가능하다면 안전에 있어서 규제대상집

단으로 하여금 스스로의 재량으로 자신들의 이익을 가장 잘 충족시키는 선택을 하도록 하는 시장유인적 규제수단을 가미하여 병행하는 것이 바람직할 것이다. 가장 핵심적인 것은 모든 안전규제는 모든 국민을 직접적인 대상으로 하지 않으며, 극소수의 일부를 규제하여 절대다수의 국민을 보호하고자 한다는 것이다. 그러므로 무분별한 규제완화는 대다수 국민의 안전에 빨간 신호등이 된다는 것을 결코 간과해서는 안될 것이다. ☺

【참고문헌】

1. 김태운(2000), 규제준수와 시장친화성, 서울행정연구원.
2. 김종배(1999), 산업안전보건에 대한 정부규제 개선방안에 관한 연구, 경남대학교학원 박사학위논문.
3. 김재홍(1992), 정부규제의 이론과 실제, 규제연구시리즈 92-02, 행정규제민간연구센터
4. 김강수 외(1992), 정부규제의 문제점과 개선방안에 관한 연구, -정부규제에 대한 기업인 의식조사를 중심으로-, 규제연구시리즈 92-01, 행정규제민간연구센터
5. 박경효, 정운수(2001), 규제순응의 확보전략 : 규제대안 및 규제다원주의 관점에서, 한국행정연구원, 제10권 제2호(2001 여름호).
6. 안양호(1995), 미국의 규제개혁, 규제연구시리즈 20, 한국경제연구원.
7. 이용환(1992), 문화·의식구조 측면에서 본 행정규제, 규제연구시리즈 92-03.
8. 주재현(2001), 안전규제체제의 개선방향, 산업안전보건규제사례, 행정연구원.
9. 최병선(1992), 정부규제론, 서울:법문사.
10. 행정자치부(2001), 행정규제사무현황
11. 행정자치부(2001), 신설·강화규제에 대한 자체심사업무지침
12. 국무조정실(2000), 규제정보지침(국무총리지시)