

# 자율예방소방체계와 화재보험의 역할



김태운 | 한양대학교  
행정학과 교수

## 1. 머리말

화재 등의 재해재난을 예방해야 하는 예방소방행정의 환경이 급변하고 있다. 우선 급속한 도시화와 첨단기술의 발달로 인하여 건축물의 대형화, 고층화, 밀집화, 복잡화, 지하화 현상이 두드러지게 나타나고 있다. 한편 산업의 발전에 따라 전기, 유류, 가스, 화공약품, 원자력 등의 에너지 수요가 급격히 늘고 있으며, 이러한 위험물질로 인한 폭발사고의 피해가 일반화재에 비해 크게 증가하고 있다. 그러나 소방과 관련된 다양한 정책, 규제 및 시책 등의 규정을 수평적으로 관류(灌流)하는 논리적, 제도적, 체계적 연결체계가 미흡하여 법적 사각지대가 발생하고 있으며, 만연하는 모럴해저드에 대한 통제력을 잃고 있다.(윤명오, 1998) 예를 들어 소방산업과 관련된 각종 법규정은 지나치게 견고하여 신기술과 신제품 개발에 장애가 되기도 하며, 소방시설물에 관한 관계법규는 획일적이어서 현실적합성을 잃고 있다.

한편 지방화시대를 맞아 중앙정부와 지방자치단체와의 위상과 역할을 둘러싼 갈등이 계속되는 가운데, 지방자치단체는 광역화된 소방행정의 개별성 및 독자성의 부족을 비판하기도 한다. 앞으로 시민사회가 성숙되고 사회가 좀더 다원화되면, 소방에 대한 양적·질적 요구도 폭발적으로 강화되고 다양화될 것이다. 이미 지금까지 국가에서 주도했던 소방행정에 대한 민간참여 논의가 본격화되고 있으며 규제보다는 자율적인 관리가 강조되고 있다. 또한 정보통신 기반구조가 확장됨에 따라 소방문제에 대한 과학적인 대응체제를 구축하는 일이 가능해졌으며, 완화(Mitigation)나 경방(Preparedness)으로 표현되는 예방의 중요성이 특별히 강조되고 있다.

본 원고는 이러한 시대적, 상황적, 제도적 맥락에서 우리나라의 예방소방행정체계를 점검하고 주요 논점이 되는 문제를 분석하여 앞으로 예방소방행정이 나아가야 할 방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

## 2. 현행 예방소방행정의 문제점

예방소방행정의 주요한 구성요소로는 소방용 기계·기구에 대한 검정(형식승인)제도, 기술기준, 건축 및 위험물 관련 인허가제도, 소방검사, 교육 및 홍보 등으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 구분에 따른 현행 예방소방행정의 주요 구성요소의 문제점을, 시장실패/정부실패 이론, 규제행정이론, 정부개혁이론 등의 차원에서 보다 분석적으로 고찰할 수 있다.

다시 말하면 정부와 민간 기능의 효과적 배합과 조율, 정책의 형태로서의 규제의 필요성과 문제점, 정책의 내용의 적합성 등의 차원에서 다음과 같이 예방소방행정의 문제를 조명할 수 있을 것이다.

### 가. 정부주도가 야기하는 책임 부재

정부주도의 예방소방행정은 과도한 행정수요를 유발하고 있으며, 여러 가지 부조리의 단초가 되고 있다. 예를 들면 건물주 소유 건물의 위험을 소방이 사사건건 간섭하는 형태로 제도가 운영되고 있기 때문에, 건물주는 화재예방은 소방서의 책임이 아니냐는 식의 방관자로 전락되는 측면이 있다.<sup>1)</sup> 결국 대부분의 소방관들은 주 100여 시간의 격무에 시달리면서 업무를 수행하고 있는데도 아무도 책임지지 않는 무대책, 무책임의 건물과 시설들이 시민의 안전을 총체적으로 위협하는 사태로까지 상황이 악화되고 있는 것이다. 또 한편으로는 대형 참사의 경우, 책임을 지어야 할 당사자가 뚜렷하게 확인될 수 있

는 상황에서도 정부나 지방자치단체가 상당한 규모의 보상금을 지급하는 사례도 늘고 있어, 선진국에서 일반적으로 채택하고 있으며 시장원리에도 부합하는 “원인자 책임부담원칙”이 실종된지 오래이다.<sup>2)</sup> (행정자치부·보험개발원·삼성화재보상보험, 2001; 20-22)

### 나. 명령지시적 규제방식의 경직성과 비효과성

소방용 기계·기구산업에 대한 형식승인 및 검정제도의 사전규제방식은 민간의 자율성과 창의력의 발현을 저해하고 있어서 국제사회에서의 소방기술과 정책의 발전을 흡수하고 적용하는데 장애가 되고 있다. 그 결과 소방산업의 현주소는 국제경쟁력을 논의하기조차 어려운 정도의 후진성을 면하지 못하고 있으며, (김태윤·윤명오, 1999; 138-146) 시민사회는 양질의 방화서비스를 제공받지 못하고 있다. 또한 제반 법규가 유연성과 탄력성이 부족한 사전적 규제방식에 의존하고 있어 비현실적이거나 형식적인 요구사항이 많기 때문에 소방공무원의 자의적 결정과 처분의 여지가 발생하고 있다.<sup>3)</sup>

### 다. 정책수단의 부적절한 인센티브구조

소방관련 정책들의 많은 부분이 민간의 이해관계와 인센티브에 대한 정책적 반응성이 부족하기 때문에 도덕적 위해(moral hazard) 만연의 원인이 되고 있다. (윤명오, 1998) 유사시 시민의 생명에 직접적인 영향을 주는 방화설계와 관련된 건축허가 등

1) 이러한 책임논리에는 비단 건물주뿐만 아니라 전반적인 여론도 경도되어 있는 측면이 있다. 즉 많은 경우 사회적으로 관심을 끄는 대형사고 이후에는 소방관의 문책을 요구하는 여론의 논조를 쉽게 접할 수 있다.

2) 주요 대형화재 및 폭발사고에 대한 사망자 보상의 최근 사례를 살펴보면 아현동 도시가스폭발사고(1994. 12. 7)의 경우에는 책임당사자인 한국가스공사가 1인당 2억 여원을 지급하였으나, 그 이외에 부천 LPG충전소폭발사고(1988.9.11), 씨랜드화재사고(1999.6.30), 인천호프집화재사고(1999.10.30) 등의 경우에는 사고에 직접적인 책임이 없음에도 불구하고, 부천시, 화성군, 인천시 등 지방자치단체가 각각 1인당 2억 여원의 보상금을 부담하였다.

3) 2001. 6. 30. KBS 9시 뉴스는 건축물 화재의 확산을 차단할 목적으로 건물에 부착되고 있는 방화문의 성능이 규정성능의 10%에도 미치지 못하는 현실을 폭로하면서, 관계 법규가 방화문의 두께만을 규정했을 뿐, 그 성능은 도외시하는 형식적인 것이라고 보도하고 있다.

의업무가 요식행위로 전락되어 있는 현 건축허가 동의절차는 무책임과 도덕적 해이의 극치라고 할 수 있다. 오작동을 염려하여 대부분의 자동화재탐지 및 경보시설을 달아 놓고 있는 방화관리자나 건물주의 행태와, 민간에게 실질적인 도움을 주지 못하고 있는 소방검사 등도 중대한 의미의 책임유기이다. 이러한 현상이 야기된 가장 심각한 원인은 예방 소방정책과 제도가 올바른 행위를 보상하고 그릇된 행위는 철저히 벌하는 인센티브의 기본적인 구조를 결여하고 있기 때문이다.

### 3. 자율예방체계 : 예방소방행정체계의 당위적 패러다임

#### 가. 자율예방체계의 의의

화재예방의 당사자들이 자신의 책임을 자율적으로 받아들여 이행하도록 유도하여 그 결과 예방소방의 성과를 달성하는 것을 목적으로 하는 예방소방행정의 새로운 틀을 자율예방체계라고 명명할 수 있을 것이다.

자율예방체계의 주요 요건으로는 민간의 자율적 참여와 함께, 행정당국의 세련되고 정교한 제도의 구축이라고 할 수 있는데 우선 자율예방체계는 관련된 당사자(국가, 건물주, 자체점검업자 등)의 책임 범위를 명확히 해야 한다. 이러한 명확한 책임의 토대 위에서 각자의 바람직한 행동을 유도하기 위한 시장경제적 유인구조를 확립하고 나아가 재해재난의 불확실성과 외부성을 고려하여 일정 예방수준의 확보가 가능하도록 제도적·기제를 확립하여야 한다. 즉 당사자들이 나름대로의 이해관계에 따라 자

발적인 의사결정을 한 결과로서 만족할 만한 예방수준이 확보될 수 있는 제도적 기제가 확립되어야 한다.

그러나 재난은 불확실한 것인 동시에 높은 복잡성을 띄고 있다.<sup>4)</sup> 따라서 민간의 자발적 행위와 계약만으로 사회적으로 바람직한 수준의 예방이 이루어질 것으로 기대하기는 어렵다. 왜냐하면 재해재난의 높은 복잡성은 외부성적인 성격을 띄기 마련이므로, 개인차원의 예방노력의 최적 수준의 합이 사회적으로 최적 수준에 미달하기 마련이기 때문이다. 따라서 개인의 자발적인 창의성과 능력을 발휘케 하면서 그 결과 목표하는 안전수준을 확보할 수 있도록 국가제도가 정교하게 설계되어야 한다. 즉 관련 규정과 제도 및 법령 등을 체계적으로 평가하고 재설계해야 하는 것인데, 이러한 작업의 결과가 자율예방체계를 구성하게 될 것이다.

#### 나. 민간의 영역 : 자기책임주의

예방소방행정체계에 있어서 자기책임주의란 화재 발생시 그 결과에 대한 책임을 당사자, 즉 건물주나 시설관리책임자 등에게 명확히 부과함을 의미한다. 책임소재가 명확할 때 자발적인 화재예방 노력을 이끌어낼 수 있는 것은 물론이다. 여기서 왜 책임을 공공소방기관이 아닌 건물주 등의 당사자에게 부과해야 하는가를 Posner(1998: 106-107)의 논리에 입각하여 다음과 같이 설명할 수 있다.

그에 따르면, 가장 효율적으로 위험을 부담할 수 있는 사람, 또는 가장 적은 비용으로 위험을 막을 수 있는 사람에게 위험이 부담되는 것이 합리적이라고 한다. 이를 소방행정체계에 대입하여 설명한다면,

4) 김태윤(2000: 24-31)은 화재를 포함한 인위적 재난과 홍수를 포함한 자연재해를 포괄하여 재해재난이라 파악하고, 재해재난의 특성으로 누적성, 상호작용성, 불확실성, 복잡성을 들고 있다.

건물주와 공공소방기관 중 누가 화재의 위험을 더 적은 비용으로 막을 수 있겠는가 문제되는데 건물주는 다음의 측면에서 국가기관보다 소방예방에 있어 상대적으로 효율적이다. 첫째 건물주는 공공소방기관보다 자신의 건물에 대하여 더 많은 지식을 가지고 있다. 둘째, 공공소방기관의 업무부담을 경감시켜 행정비용을 절감할 수 있다. 세번째 이유는 지역사회는 문제 해결을 지향하며, 관료조직보다 더 유연하고 창조적이기 때문이다.

무엇보다도 우선 국민의 생명과 재산을 보호해야 한다는 소방의 기본책무에 대한 사회적 통념이 자기책임주의를 상당히 훼손시켜 왔다는 것이 근본적인 문제가 될 것이다. 그러나 소방요원 인력이 만성적으로 부족한 현실은 무시한 채 형식적으로는 과잉인 소방검사제도, 형식적인 요건만을 충족시키는 선에서 건물주와 적당히 타협하기 마련인 현행 민간점검제도 등이 책임지는 사람은 없는 가운데 실효성이 없는 일로 국가적 자원을 낭비하는 사례의 일부라 할 수 있다. 또한 인명의 피해를 줄이기 위하여 절대적으로 필요한 방화설계의 적합·부적합 여부를 평가할 수 없는 제도적인 제약 아래에서 건축허가에 대한 동의를 소방서에서 어엿하게 내주고 있는 것도 책임지는 당사자가 없는 공허한 서류만의 이동일 뿐인 것이다.

그러나 자기책임주의가 함의하는 바가 소방이 화재나 재난현장에서 긴급 대응하는 본연의 업무를 소홀히 해야 한다는 뜻은 아니다. 다만 자기 재산보호의 일차적 책임은 재산권자가 부담해야 한다는 것이다.

자기책임주의가 확립되면 건물주는 화재발생의 가능성과 예상 피해액 등을 고려하여 보험에 가입

하고 예방을 철저히 하는 노력을 기울이게 되어, 장기적으로는 이러한 개인적인 노력의 합이 사회적인 최적수준에 이르게 될 것이다. 책임을 지는 당사자들이 이러한 노력을 하는데 도움이 되는 제도적 기제는 보험과 자체점검업체도이다.

#### 다. 정부의 영역 : 소방의 공공재 원칙

소방의 공공재 원칙은 엄밀한 의미에서 소방이 공공재라는 의미에 국한되는 것은 아니며 포괄적인 차원에서 소방이 시장실패를 치유하는 공공재적 성격이 있음을 의미한다. 우선 소방은 그 서비스의 속성상 상당한 수준의 비배제성을 갖고 있으며, 일정한 수준의 비경합성을 갖추고 있어 공공재로 분류될 수 있다. 특히 예방소방이 사회에 공급하는 ‘안전’이라는 서비스는 사회의 경쟁력이나 사회심리적 안정, 불필요한 비용 지출 등의 억제라는 측면에서 공공재임에 틀림이 없다. 결국 예방소방이 사회적으로 최적 수준보다 과소공급될 것이라는 가능성이 높다고 볼 수 있다.

이러한 차원에서 주의를 기울여야 할 부분은 관리사각지대가 존재하고 있다는 현실이다. 즉 명확한 재산권자가 존재하지 않거나, 일관성과 책임성이 있는 관리를 담보하기에는 재산권이 대단히 불명확하게 설정되어 있는 경우나 재산권과는 무관하게 과도한 다중이 이용하는 시설 등은 소방방재 관리의 사각지대가 되기 쉽다. 왜냐하면 건물주에 의한 안전관련 내부관리가 예상되는 피해와 규모에 견주어 완벽하게 이루어지고 있으리라고 기대하기는 어렵기 때문이다. 재래시장이나 저개발 밀집주거지역, 호텔, 학교 등이 이에 해당된다.

소방은 이러한 관리사각지대에 대해서는 필요한 예방조치를 당사자의 입장에서 대리해 주어야 한다. 즉 관리사각지대에 대한 예방의 책임소재를 구태여

따진다면 우선은 소방에 있다는 것이다.

#### 라. 정책수단의 영역 : 인센티브와 사후관리의 원칙

예방소방정책의 대표적 정책수단인 명령지시적 규제는 그 효과가 생각만큼 뛰어나지 못하고 오히려 부정이나 비리를 부추긴다는 지적이 상당한 설득력을 얻고 있다. 현행 소방행정체계의 경우, 건물주들이 자신들의 건물을 보호하기 위하여 현실적으로 선택할 수 있는 선택사항들은 매우 제한되어 있다. 또한 소방방재 예방상태의 수준을 제고하도록 요구할 수 있는 시장의 잠재적 힘이 발휘될 수 있는 여지도 봉쇄되어 있다. 따라서 시장의 당사자들이 자체적인 유인에 따라 결정할 수 있는 여지를 가능한 한 폭넓게 확보해 놓아야 한다는 것이다.

한편 한국의 소방관련 산업의 낙후는 잘못된 인센티브시스템 구축에 기인한 대표적인 예이다. 경직적인 소방시설관련 법체계 및 그 운용도 소방설계를 비롯한 엔지니어링의 발전을 가로막았다. 현 제도 하에서는 어느 공학도가 보다 적은 비용으로 현행 기준보다 훨씬 안정적이고 효과적인 설계개념을 개발하였다 하더라도 그 보상을 기대하기 어렵다. 기껏해야 그 개념을 채택한 건축물에 대한 마지못한 예외적인 용인이 그가 기대할 수 있는 최대의 보상이다.

이러한 상황에서 관련 산업과 기술이 담보하고 있는 현실은 오히려 당연한 귀결일 것이다. 결국 당사자가 자발적으로 하는 결정을 존중하기 위해 올바른 인센티브를 도입하고자 하는 원칙은 한 편으로는 자율적 결정의 근본적인 동기가 될 뿐만 아니라 다른 한편으로는 자신의 재산권에 대해서 일차적으로 책임을 지는 자기책임주의를 보완하는 또 다른 원칙이 된다.

## 4. 자율예방소방체계에서의 화재보험에의 기대

보험산업의 일반적 기능과 역할은 보험목적물에 대한 적정한 위험도 평가기회와 그 결과를 제공하여 객관적이고 합리적인 보험요율을 산출함으로써 보험계약자로 하여금 자율적인 예방력 구축을 유도하는 것이다. 양호한 소화설비를 설치한 보험목적물에 대하여 위험경감에 따른 적정 보험요율 할인을 적용하여 계약자를 경제적으로 보호하는 한편, 보험회사나 한국화재보험협회가 제공하는 안전점검 등의 제도를 통해 건물주의 도덕적 위해를 방지하는 동시에 계약자들의 소방예방활동의 질을 개선함으로써 자율예방체계의 한 축을 담당하게 하는 것이다.

또한 화재 발생 후 신속한 복구를 유도하는 차원에서 인명피해를 담보하는 보험상품의 경우에는 인명피해라는 화재의 외부성을 상당한 정도 건물주에게 내부화시키는 기제로서 기능할 수 있다.

한편 손해보험회사나 한국화재보험협회가 제공하는 다양한 방재, 위기관리, 안전점검 등은 행정력 부족으로 인한 소방검사의 문제점을 보완해줄 수 있을 것으로 기대된다.

따라서 화재보험의 요율이 시장의 기능에 의해서 공정하게 결정된다면 예방소방체계에 있어 화재보험의 광범위한 기여를 기대할 수 있다. 예를 들어 미국의 예방소방의 기본적 대강이 이러한 보험시장의 기능에 입각해 있는 것이다. 미국의 HPR(Highly Protected Risk)은 화재사고 위험도가 아주 낮거나 진화효과가 매우 높은 스프링클러 소화설비 등 각종 유효한 방화설비를 양호하게 설치한 공장 및 건물 등을 말하는데, 이러한 물건을 인수하는 보험을 HPR보험이라 하고, 이 보험에 가입되어 있는 물건

을 HPR불건이라 지칭한다.


HPR보험은 각 건물의 위험정도에 적합한 적정보험요율을 산출하는 과정에서 보험회사 방재엔지니어의 방재서비스를 의무적으로 받아야 한다는 조건으로 매우 저렴한 보험요율로(일반불건의 평균 20% 정도) 보험을 인수하는 제도를 지칭한다. 이러한 방재서비스는 정기적인 현장점검을 통하여 보험계약자의 손해방지 및 손해경감을 위한 목적으로 여러 가지 권고를 하게 된다.

HPR보험의 특징은 통상의 보험보다 보험요율이 낮을 뿐만 아니라 보험회사의 방재전문 기술자가 정기적으로 이들 불건에 대한 현장조사를 하여 전반적인 방재설비의 시설상태를 조사한 후 손해방지 및 경감에 대한 서비스를 계약자에게 제공한다는 점이다.

현재 미국 내 약 4,000여 개 보험회사 중 HPR불건을 인수할 수 있는 회사는 수 개사에 불과하며, 주된 회사로는 FMS, IRI와 Kemper Group이 있다. 이 중 FMS와 IRI 2개사가 미국 내 HPR불건의 대부분을 인수하는 것으로 알려져 있다. 결국 우리나라 현실에서의 관건은 화재보험이 제대로 된 시장의 정보를 소방예방에 제공하는가에 달려 있는데, 보험산업의 경쟁 정도, 보험산업의 기술적, 역사적 성숙의 정도 등 보험산업의 능력에 대한 판단이 이 문제에 대한 답을 구성하게 될 것이다.

화재보험은 화재와 관련된 위험을 시장에서 평가하는 기제를 갖고 있는 유일무이한 제도이다. 보험은 위험을 보유하고 있는 자가 자발적으로 위험의 전가방법을 모색하도록 유도하는 효과가 있어, 특히 손해배상소송제도가 잘 발달되어 있는 미국 및 유럽국가들에서는 시설물의 소유, 관리주체가 충분한 피해자 보상과 손실을 보전하는 보험가입을 당연시

하고 있다.(행정자치부·보험개발원·삼성화재보상보험, 2001; 21-22) 따라서 소방예방체계에 화재보험의 기능과 역할이 보다 전향적으로 검토되어야 할 필요가 있다.

우선 무엇보다도 안전점검과 건물의 방재시스템이 차별화된 보험료와 연계되어 보험에의 가입 자체가 건물의 방재시스템을 공고히 하는 계기가 되어야 한다. 또한 한국화재보험협회의 안전점검을 자체점검으로 인정해 주고 안전점검을 소방이 간접관리하는 방법이 있을 수 있다. 인명피해를 담보하는 화재보험에 건축주가 자발적으로 가입하는 경우, 최소한 인명과 관련된 화재의 외부성은 어느 정도 내재화되기 때문에 예방검사 및 경방조사의 일부 검사항목을 면제해 주는 방안도 고려해 볼 수 있다. 한편 갖가지 위험 및 재난관련 연구와 자료수집 과정에 한국화재보험협회의 역할을 적극 활용할 수 있을 것이다. 

【참고문헌】

1. Posner, Richard A. (1998). Economic Analysis of Law. New York: Wolters Kluwer Company.
2. 김태운. (2000). 민영화, 규제개혁, 그리고 시장의제: 소방검정서비스의 규제완화사례를 중심으로. 『한국행정정보』, 34(3):263-280.
3. 김태운·윤명오. (1999). 「한국소방검정공사의 국제공인 시험·연구기관 육성방안: 소방검정제도의 개선방안을 중심으로」. 서울:한국행정연구원.
4. 윤명오. (1998). 방화·소방 기준개선 및 제도 발전방향. 「1998년 12월 안전실천시민연합 소방분야 발표자료」
5. 행정자치부. (2000). 「화재방호정책자료집」. 서울:행정자치부.
6. 최진중. (2001). 「한국의 소방력 배치에 관한 연구」. 박사학위논문. 전남대학교 대학원.
7. 행정자치부·보험개발원·삼성화재보상보험 (2001). 재난보험 시행방안. 초고.