

# 火災에 弱한 大都市

高度成長의 象徴인양 서울을 비롯한 大都市 中心街에 競爭이라도 하듯 우뚝우뚝 솟아 오르는 高層建物.

하루에도 數百名씩 드나들고 그것이 유출업소인 경우에는 밤에는 더욱 흥청댄다. 휘황찬란한 거리의 「네온사인」, 마치 불을 뿜는듯 可燃性 物質 등으로 가득채워 通路마저 차단시킨 동굴같은 百

貨店 및 市場속. 非常口나 空氣通마져 제대로 안 갖춘 地下茶房은 勿論 우뚝 솟은 高層「빌딩」의 그 우아함 속에 도사린 각종 文明의 利器들로 뒷받침 된 火災의 要因들.

정말 보기만 해도 으쓱함을 느낀다. 우리나라 大都市의 脆弱點과 그 問題點을 파헤쳐 보고 그 대책을 들어본다. <編輯者註>

# 脆弱點과 問題點

—防火 및 消防業務를 中心으로—

趙 海 均

(漢陽大 教授·經營學博士)

## 目 次

- 一. 序 論
- 二. 韓國에 있어서 火災豫防 및 鎮火施 策의 重要性
- 三. 火災豫防과 鎮火를 위한 諸對備의 모순점과 改善方向
- 四. 韓國火災保險協會의 火災豫防 및 消防 對策義務의 範域과 그 限界點

## 一. 序 論

二次大戰以後에 農村人口의 都市集中 化現象은 오늘날 비단 우리나라에서 뿐만 아니라 大部分의 開發途上國家에 있어서 당면하고 있는 問題이다.

이러한 離農現象은 工業化過程에서 農對과 都市의 經濟的인 隔差가 커짐으로 나타나



는 데 農民들이 農村社會에서 生活하기 困難하여 都市로 밀려서 나오게 되는 push factor와 都市社會의 좋은 生活條件 및 與件이 農民들을 都市로 誘引한다는 pull factor에 기인한 것이라 할 수 있다.

이러한 離農現象은 農村社會의 既存의 社會問題를 都市로 移殖케 하여 都市社會의

交通問題, 公害問題, 社會保障問題 등등 社會問題를 더욱더 어지럽게 한다.

특히 人口의 都市集中化로 인한 都市의 住宅不足現象은 住宅의 密集化, 高層建物の 多量化, 住宅 및 建物構造의 不實化를 招來하게 되어 火災에 대한 災難의 危險性을 前例없이 높여 주게 되었다.

火災로 인하여 每年 都市에서 發生하는 막대한 財産上의 損失과 人命의 被害는 災難當事者나 火災保險者는 물론 國家의 經濟發展을 위하여서도 有害하다.

따라서 細密한 計劃下에 철저한 防火 對策과 鎮火方針을 통하여 火災로 인한 損失과 被害를 最小限度로 줄이는 일이 무엇 보다도 절실히 要望된다.

이 같은 火災로 인한 災難을 사전에 豫防하고 事後에 그 災難으로 인한 損害를 最小限度로 하는 鎮壓에 대한 對策의 問題點과 앞으로의 方向에 대하여 說明하고자 한다.

## 二. 韓國에 있어서 火災豫防 및 鎮火施策의 重要性

火災豫防 및 鎮壓施策이 우리나라에서 절실히 要望되고 있는 重要한 理由는 人口過密化現象으로 인하여 大都市에 있어서 火災로 인한 財産上의 損失이나 人命上의 被害가 每年 增加되고 있다는 事實 이외에 火災統計에 의하여 火災發生의 原因을 分析함으로써 說明할 수 있다.

發生한 火災原因을 火災統計表에 의하여 分析함에 있어서 人間의 힘으로서 할 수 없는 火災原因과 人間의 힘으로서 피할 수 있는 火災原因을 區分하면 우리 나라의 경우는 後者の 比重이 前者의 比重보다 全體의으로 높음을 알 수 있다

西獨의 경우 人間의 힘으로서 火災發生以前에 어떠한 對備策을 강구한다 하더라도 火災發生을 도저히 피할수 없는 경우는 發生한 全體火災의

約 30%이고, 人間이 火災發生에 대하여 事前에 對備策을 강구함으로써 피할 수 있는 火災는 전체의 약 70%이다. 이 70%의 內容을 보면 人間의 不注意로 인하여 發生한 火災는 約 35%이며 施設 및 設備의 設備不充分으로 인하여 發生한 火災는 약 25%, 放火로 인하여 發生한 火災는 約 10%이다.

우리나라의 경우에는 피할수 없는 不可抗力의 인 火災는 극히 적어 發生한 全體 火災의 약 3% 이내에 달하며 그이외는 住宅 및 建物施設의 不充實, 人間의 失手, 放火 등으로 인하여 發生한 것으로서, 이는 人間이 火災에 대하여 注意하거나 사전에 對備策을 강구함으로써 피할 수 있는 火災가 압도적으로 큼을 알려준다.

더우기 施設 및 設備의 不充分으로 인하여 發生한 火災가 압도적으로 크다는 事實을 알 수 있다.

以上과 같은 事實을 감안할 때 우리나라의 경우는 西獨에 있어서 보다 火災에 대하여 사전에 諸般對備策을 강구하는 豫防施策의 實施를 통하여 火災發生을 극소화 시킬수 있는 可能性이 많음을 알려 준다.

그러나 火災發生을 사전에 방지하는 豫防施策 이외에도 火災가 發生한 이후에 즉각적으로 그 損害와 損害를 局限시키는 鎮火施策을 실시함으로써 火災로 인한 災難에 철저하게 대비할 수 있다. 여기에 火災豫防 및 鎮火施策의 重要性을 認識할 수 있다.

## 三. 火災豫防과 鎮火를 위한 諸對備策과 그 모순점

理論上으로는 火災豫防措置로서는 두 가지가 있는데 첫째는 火災發生對象建物 자체의 火災危險을 調査하여 이 危險을 除去내지 輕減시키려는 措置이고, 둘째는 火災發生對象建물을 사용하는 사람 자신의 火災誘發危險을 경감시키려는

措置이다.

첫째 이措置로서 중요한 具體的인 方法으로는 ① 電氣施設 및 電氣機構의 點檢 및 火災危險의 除去, ② 난로, 콘로, 「스티임」 시설의 點檢과 火災危險의 除去, ③ 火災危險建物の 改修조치 및 改修를 위한 資金貸與制度, ④ 建物內의 輕引火物質의 使用 및 保管禁止, ⑤ 建物の 使用度의 制限 및 規制, ⑥ 建物の 構造變更 및 증축의 制限 및 規制 등을 들 수 있다.

둘째의 措置로서는 ① 「매스·미디어」를 통한 防火啓蒙方法, ② 강연 및 강의를 통한 指導啓蒙方法, ③ 火災防止展示會(Brandschutzmuseum)를 통한 防火啓蒙方法 등을 들 수 있다.

우리나라에 있어서 火災豫防을 위하여 실제로 오늘날까지 이상의 두가지 措置를 병용하여 使用하여 왔다. 그러나 첫째의 措置로서는 주로 電氣施設의 점검 및 火災危險의 除去方法, 火災危險建物の 改修命에 의한 方法, 建物構造變更 및 증축의 制限 및 規制方法만을 주로 使用하여 왔다.

그러나 이러한 方法의 실시마저도 行政能力의 弱화, 資金事情 등으로 인하여 部分的이며 미온적으로 실시되어 왔다.

따라서 建物所有者가 비록 當局으로부터 施設의 改修를 지시받았거나, 建物構造變更을 지시 받았을 지라도 이를 이행하지 않고 적당히 넘겨 버리는 것이 一般化現象으로 오늘날까지 나타나게 되었으며 이러한 行動은 當局으로 묵인되어 왔다.

따라서 이러한 優柔不斷한 措置를 통하여 火災危險을 크게 除去하거나 輕減시킬 수 없는 것은 자명한 사실이다.

둘째의 火災豫防措置인 防火啓蒙의 方法으로는 주로 「라디오」나 TV放送을 통하여 防火啓蒙의 措置만을 사용하여 왔다. 그러나 이러한 方法의 실시도 주무당국의 資金事情뿐만이 아니라 주무당국의 啓蒙活動에 대한 認識不足으로 強力히 실시되지 못했으며 持續적으로 행하여지지

않았다.

따라서 防火啓蒙의 方法에 의하여 火災의 發生을 豫防하려는 措置도 큰실효를 얻을 수 없었다.

鎖火對策은 火災가 發生한 이후에 즉각 鎖火를 할 수 있도록 消防行政能力의 強化, 個個建物の 消防施設의 點檢 및 단속을 통하여 그 設備를 補完 및 新設하도록 하는 方法을 주로 使用하여 왔다.

그러나 이러한 方法도 行政能力의 不足과 資金事情으로 部分的으로 實施되었고 철저하게 실시되지 못했다.

비록 主務當局이 消火施設의 不充分함을 檢査하고 鎖火施設의 補完 및 設置를 수차에 걸쳐서 指示했다 하더라도 個個의 建物主들이 火災危險에 대비하기 위하여 이러한 指示事項의 遵守가 自己自身을 위하여서도 重要하다는 事實을 認識하지 못하여 실제로 指示事項은 준수되지 않고 적당히 지시사항을 피하려는 경향이 一般化되어 왔다.

이와같이 鎖火對策도 火災豫防措置와 같이 철저히 실시되지 못하여 火災로 인한 막대한 損害나 被害를 경감시킨다는 당국의 본래의 期待를 거의 充足시켜주지 못하고 있는 실정이다.

大火를 세번씩이나 일으킨 大旺「코오너」의 경우는 擔當公務員의 怠慢, 無爲로 돌리거나 또는 불귀신의 장난이라 해석하여 特殊한 例外로 치더라도 서울시당국이 지난 일년간 실시한 防火綜合診斷의 結果에 의하면 서울시內의 高層建物の 78%가 火災無防備狀態에 있다는 사실은 그동안 당국에서 實施한 火災豫防措置와 鎖火對策이 有名無實하고 不實하게 運營되었다는 것을 證明하여 주는 좋은 예이며 이는 防火 및 消防行政機能의 미약함과 그러한 業務의 遂行이 組織的이고 計劃的인 基礎下에 이루어지지 않았기 때문에 나타난 結果라 할 수 있다.

金鍾泌 國務總理도 지난 11月4日 「겨울철 國民生生活安定을 위한 指示」에서 防火對策의 必要

성과 重要性을 認識하고 諸般防火對策의 철저화를 특히 強調하고 이의 실시를 지시하였다.

이를 기화로하여 當局은 火災豫防措置와 鎮火對策의 실시를 종전과 같이 미온적이고 形式主義에 치우치지 않고 火災危險建物の 檢査 및 단속, 消防施設의 點檢 및 단속 防火啓蒙活動 等의 活動을 強力하게 실시할 것을 다짐 함으로 서 火魔에 대한 官民의 對決姿勢의 強化를 촉구 하였다.

이를 위하여 檢察은 11월 5인 서울시내 2,391 個所의 消防施設未備建物主들로부터 今年末까지 消防施設改修命令에 응하겠다는 覺書를 받아 내도록 서울시소방본부에 지시 하였으며 이지시 에 不應하는 建物主들에 대하여는 消防法을 적용하여 例外나 단서 없이 엄중 처벌하겠다는 方 針을 公開하고 있다.

물론 이러한 형사상의 처벌이외에도 소방시설 의 하자가 있는 경우나 火災危險建物の 改修命 令을 이행하지 않을 때에는 建物の 使用禁止措 置나 電氣, 水道의 供給中斷등 단호한 行政인 措 置를 통하여 火災防止 및 鎮火業務의 실효를 어느 정도 얻을 수 있는 것은 事實이다. 하지만 長期的인 眼目에서 볼 때 이러한 措置의 成果는 별로 크게 기대할 수 없게 되기 쉽다는 모순점 을 가진다. 왜냐하면 이러한 措置는 어디까지나 強壓에 의한 것이기 때문에 온 국민들에게 火災 에 대한 自發的인 對決姿勢를 認識시킬 수 없기 때문이다.

그럼에도 불구하고 이러한 強壓의인 措置를 통하여 火災防止 및 鎮火業務를 실시 한다면 擔 當公務員들의 不正行爲와 無爲를 유발시키게 된 다.

따라서 火災防止行政이나 消防行政을 強壓의 인 方法에 의하여 철저히 실시하는 것도 좋지만 이와 더불어 온 국민이 스스로 이러한 行政指示 事項을 준수할 수 있도록 하는 施策이 要望된 다.

具體的으로 예를 들면 消防施設이나 火災危險

建物の 改修를 위한 필요한 資金의 調達을 위하여 特別資金貸出制度를 마련하는 制度와 消防施 設適格建物과 그 不實建物間의 火災保險料率에 있어 格차를 많이 두고또한 火災危險度에 따라서 火災保險料率의 格차를 좀더 크게 두어 建物主 들이 防火施設과 建物の 構造變更을 自發的으로 改善하도록 誘導하는 施策이 必要하다.

또한 火災豫防措置와 鎮火對策을 持續的으로 실시하기 위하여는 막대한 資金의 調達과 行政 要員이 뒷바침해야 한다. 왜냐하면 이러한 業務 의 실시는 個個建物の 火災危險性과 消防施設을 일일이 하나 하나 點檢하고 단속하여야 되기 때 문에 많은 時間과 努力 費用을 야기시킴으로 行政 的으로 業務量이 過重하게 되기 때문이다.

만약에 이러한 資金調達의 뒷바침과 行政要員 의 充員이 없이 防火 및 消防行政의 成果를 얻 기 위하여 단순히 擔當公務員들의 怠慢, 無爲등 을 철저히 問責하고 懲戒한다면 擔當公務員들의 士氣를 低下시키게 된다. 그 結果 종래와 같이 防火 및 消防業務의 좋은 成果를 기대하기 어렵 게 될 것이다.

防火 및 消防行政의 또다른 모순점은 業務를 遂行하는 行政當局이 一元化되어 있지 않고 여 러개의 機關에서 제각기 業務를 分化하여 실시 하기 때문에 業勞를 遂行하는데 있어서 責任· 權限의 소재가 不明確하게 되고 관할기관간의 有機的인 協同關係가 잘 이루어 지지 않게 된다 는 점이다.

따라서 防火 및 消防業務를 遂行하는 過程에 서 혼란과 非能率을 초래하게 된다.

大旺「코오너」의 경우를 예를 들면 火災保險協 會로부터 今年들어 數次에 걸친 消防施設의 改 修指示를 받았으며, 市當局에 使用規制措置를 要請했으나 市當局은 이건물에 세는 商人들을 위한다는 理由를 내세워 斷電, 斷水 등의 強力 한 行政措置를 취하지 않았다.

이와 같은 예는 防火 및 消防行政의 擔當機關 의 有機的인 關係가 이루어지지 않고 있다는 것

을 잘 證明하여 준다.

이러한 예는 비단 大旺「코오너」의 경우만이 아니라고 생각된다.

따라서 政府는 防火 및 消防行政業務와 活動을 強化함에 앞서서 이러한 業務를 擔當하는 機關間的 責任 및 權限所在을 分明히 하고, 이들 機關相互間的 有機的인 協同關係가 잘 이루어질 수 있도록 細密한 計劃下에서 防火 및 消防行政組織의 再編成이 바람직하다.

#### 四. 韓國火災保險協會의 火災豫防 및 消防對策義務의 範域과 그 限界點

火災豫防과 消防對策業務는 火災保險會社의 本연의 任務가 아니다.

따라서 火災保險會社의 權益을 대변하는 韓國 火災保險協會가 火災豫防 및 消防對策業務의 義務를 擔當한다는 것은 그릇된 것이라고 生覺하는 사람도 있다.

비록 火災豫防과 消防業務는 火災保險會社의 本연의 業務는 아니라 하더라도 火災保險會社는 이러한 業務成果에 대하여 直接的으로 利害關係를 가지게 된다. 왜냐하면 火災豫防과 消防施策의 結果가 좋아지게 되어 火災發生이 적으면 적을 수록 火災保險會社의 利益은 增大되기 때문이다.

더우기 火災保險會社는 保險料率表를 作成하기 위하여서도 火災危險과 火災發生原因을 調査分析하여야 한다.

따라서 火災保險會社는 다른 어떠한 機關보다도 火災豫防을 위한 전문적인 知識과 經驗을 많이 가지고 있다.

따라서 當局이 火災保險協會로 하여금 火災豫

防과 消防對策의 業務를 擔當하도록 한 것은 결코 무리라고는 할 수 없다. 그러므로 火災保險協會가 消防對策 및 火災危險建物の 點檢과 그 結果를 當局과 建物主들에게 通告하는 이외에 火災豫防施設 및 機器의 開發 및 點檢까지도 擔當하도록 火災保險協會의 業務範域을 擴大시킬 것이 要望된다.

外國의 경우는 一般的으로 火災保險協會의 任務는 이처럼 방대하지 않고 火災豫防施設의 開發, 火災防止展示會와 火災防止啓蒙을 통하여 火災防止業務에 間接的으로 從事하고 있다. 하지만 外國火災保險會社는 總保險料의 4%내지 10%를 火災(防止)稅로 國家에 支拂하여야 한다.

이러한 事實을 감안 할 때 우리나라의 火災保險協會의 業務活動의 範域은 결코 방대하다고 할 수 없다. 왜냐하면 火災保險者는 아직까지 政府에 火災稅를 支拂하지 않기 때문이다.

하지만 火災保險協會의 火災豫防 및 消防對策業務의 限界點은 政府의 防火行政機能의 不實로 인하여 火災保險協會의 消防施設 및 火災危險의 點檢을 통한 當局의 高발이나 通告事項이 當局으로부터 建物主에 대한 強力한 行政措置를 취하지 않는다는 데 있다.

만약 火災保險協會가 行政當局에 高발·통지한 사항이 단순히 通告事項에 머문다면, 結果的으로 火災危險은 감소되지 않은 채 火災保險者가 經費단을 支出하게 된다.

따라서 政府는 火災保險協會가 防火事業의 中樞的인 役害을 擔當하도록 하기 위하여는 政府 및 火災保險協會가 有機的으로 協同關係를 有持할 수 있는 與件을 조성하여 주고 또한 政府는 火災保險協會가 그 任務를 充實히 수행할 수 있도록 指導 鞭撻 해야 한다.