

화재진압은 소방서 예방은 민간방재단체



李承煇
(방재연구부 부장)

I. 머릿말

우리 한국화재보험협회를 언필칭 “방재전문기관”이라고 한다. 영문 명칭은 Korean Fire Protection Association (KFPA)으로 되어 있어 약간 기이한 느낌을 준다.

우리말과 비교하여 왜 이러한 차이가 발생하게 되었는가? 우리 협회와 유사한 해외 방재기관이 있다면 어떤 예를 들어야 할 것인가? - 이러한 질문에 대한 명쾌한 답변을 하기 위해서는 해외 선진제국의 방재제도·체제 및 기관에 대한 이해가 어느 정도까지는 선행되어야 할 것으로 생각된다.

그래야만 우리의 현위치를 발견하는데 도움을 줄 것이기 때문이다. 결코 선진국의 문물이라면 훌륭하겠거니 하는 사대주의 발상에서 해외 방재기관의 업무 내용을 살펴 보자는 주장은 아니다.

다만, 우리보다 수십년 앞서 건립, 운영되어 오는 해외 방재기관중 우리의 타산지석으로 삼을만한 업무 내용이 발견된다면 이를 취하여 본받을 수도 있다는 의미에서 고찰을 해보자는 것뿐이다.

본고에서 말하는 “방재”란 그 범위를 화재 또는 폭발 재해의 방지 또는 감소와 관련된 분야로만 국한시켰음을 미리 언급해 둔다.

II. 주요국의 방재제도

해외 방재기관의 업무 내용을 살펴 보기 위하여는 우선 각국의 방재제도를 개관하는 것이 순서일것 같다.

우선 각국의 화재안전관계법의 제정과정을 살펴 보자.

일본을 제외하고 미국·영국·프랑스·서독·캐나다·스위스 등 선진국의 화재안전관계 규제는 주로 건축법(Building Code)에 들어 있다는 것이 특색이다. 건물의 구조·재료 등이 제대로 갖추어지기 전에야 화재안전이라는 개념은 있을 수 없기 때문이다.

건축법 외에 화재방지법을 병용하는 예도 있으나 이 화재방지법은 우리나라의 소방법과 유사하다기 보다는 소방 책임자의 책무 등 행정 사항이 주내용으로 되어 있어, 소방관계사항은 대부분 건축법이 담당하고 있다고 생각하면 거의 틀림없다고 보겠다.

지방자치제도가 확립되어 있는 선진국에서는 건축법 및 화재방지법도 중앙 정부가 제정하여 전국에서 획일적으로 사용하는 것이 아니고 지방 정부가 독자적으로 제정·사용하는 실정이다.

그런데 이러한 법을 제정 또는 개정할 경우, 지방 정부는 민간전문 방재단체가 제정한 시범법을 채택, 사용하거나 혹은 민간방재기관과 협의하여 민간의 의견을 최대한 수렴하는 것이 통례이다.

화재의 진압활동은 소방서(관영 또는 의용소방대)에 의존하고 있으나 예방활동은 민간방재단체에 크게 의존하고 있어, 선진국과 후진국의 국가방재제도를 비교하여 근본적인 차이를 지적하라면 “민간방재역량의 차이”라는 말로 요약할 수 있다고 주장하는 사람들이 있을 정도이다. 그만큼 선진국에서는 민간방재단체의 역할이 대단히 두드러진다고 할수 있다.

민간의 역할은 물품의 안전도검사 분야에서도 드러난다. 소방기기는 물론이요 전기·전자제품, 건축자재, 해양용품 등 일상생활용품의 안전도검사는 민간단체가 실

시하며 관은 이에 대한 통제를 하려고 하지 않는다.

요컨대 민주도형의 패턴이 자연스럽게 받아 들여지고 있는데, 이러한 제도가 반드시 이상적이라고만 할 수는 없다.

근래에 민과 관의 방재 역량을 함께 묶어 국가 방재를 더욱 효과적으로 하기 위한 유기적인 협조체제 확립운동이 미국에서 시작되고 있는 예에서 보듯, 자칫하면 이런 제도로 인해 국가 방재가 산만해질 우려도 있기 때문이다.

주요 국가의 방재체제를 간단하게 설명코자 한다.

1. 미국

미국의 헌법은 화재와 관련된 규제를 지방정부가 갖는 것으로 명백히 규정해 놓았기 때문에 연방(중앙)정부가 제정하여 전국적으로 통용되는 소방법은 존재하지 않는다.

다만 전국에 산재한 연방정부 소유건물에 통용되는 몇 개의 안전관계법은 존재하는데, 한 예로 전국 전기법(National Electrical Code)이 그것이다.

미국은 각 주가 국가적인 성격을 가지고 있어 행정법·민법·형법 등이 주에 따라 상이하하며, 또한 지방자치가 철저하므로 각주의 규제 사항도 각 도시에 대폭 위임하는 것이 통례이다.

따라서 소방에 관한 규제는 각 도시의 건축법(Building Code)에 나타나 있는데, 건축법에는 통상 건축검사관의 권한과 책무, 업종별 건물분류·높이 및 면적의 제한, 건물의 형식과 구조 및 용도에 관한 규제, 건축재료, 구조재의 보호, 전기시설, 가스시설, 소방설비 등에 관한 사항이 포함되어 있다.

최근에는 일부 지방에서 화재방지법(Fire Prevention Code)을 건축법의 보완용으로 채택, 사용하는 예가 있는데 그 내용은 소방서의 조직·행정·업무 등 주로 행정적인 사항과 위험물, 가연성 물질, 피난설비 등에 관한 규제를 포함하고 있다.

어쨌든 건축법 안에는 소방관계 규제사항이 거의 포함되어 있으나, 그 내용이 지방마다 상이하므로 이를 통일해야겠다는 운동이 민간단체들에 의해 자발적으로 시작되었는데, 이러한 운동을 전개하는 민간방재단체를 “규범제정기구”(Standard-making organization)라고 칭한다.

이러한 단체로 유명한 것으로는 National Fire Protection Association(NFPA), American Insurance Association(AIA), Building Officials and Code Ad-

ministrators International(BOCAI), Southern Code Congress(SCC) 등과 The American National Standards Institute(ANSI), The American Society for Testing and Materials(ASTM) 등의 여러 기관이며 이들 기관이 제정한 시범 법규로는:

- National Fire Code(NFPA)
- Fire Prevention Code(AIA)
- Uniform Building (Fire) Code(ICOB)
- Basic Fire Prevention Code(BOCA)
- Southern Standard Fire Prevention Code(SCC)

등이 있다.

이러한 민간단체가 개발한 시범법은 문자 그대로 “model code”이므로 법적 효력이 있는 것은 아니나, 그 내용 전체가 대부분의 경우 거의 그대로 지방정부에 의해 법규로 채택되는 만큼 “시범” 이상의 것이며, 민간의 능력은 이처럼 높게 평가받는 실정이다.

우리나라 엔지니어들 사이에 흔히 ANSI, ASTM, NFPA Standards를 미국정부의 제정법으로 오해하는 경향이 있는데, 이는 시정해야 할 것이며, 그 법적 효력에 대하여 좀더 자세한 연구가 있어야 하겠다.

ANSI는 전국의 시범법규를 체계적으로 관리하자는 취지에서 설립된 민간단체이나, ANSI에서 모든 시범법규를 직접 제정하는 것이 아니라, 가령 NFPA가 제정한 Standard for the Installation of Blower and Exhaust Systems (NFPA No. 91)은 ANSI Standard Z 33.1로 채택되어 있는 예에서와 같이 민간단체 사이의 협조도 원활하게 이루어지고 있다.

또한 미국에서는 전통적으로 방화를 위한 각종 교육·홍보·조사·연구 등의 활동이 관아닌 민에 의해 주도되고 있는 실정이며, 이 외에도 건축자재, 전기·전자제품, 소방기기 등의 안전도 검사도 민간단체가 실시하는 것이 특색이다.

이에 대하여는 민간기관에 대한 개별적인 설명을 통해 상론하고자 한다.

미국의 공공소방대(Public fire department)는 다음과 같이 다섯가지 종류로 구분된다.

- 가. Fully-paid : 전 대원이 유급.
- 나. Combination : 유급 및 의용(Volunteer) 소방대원으로 구성.
- 다. Volunteer : 무급봉사 의용대.
- 라. Public safety department : 소방과 경찰력 발휘. 우리나라 소방서와 유사.

마. Privately owned and operated fire department : 주로 공장 등에서의 사설소방대.

여기서 우리가 이해하기 어려운 것은 Fully-paid와 Public safety department의 구분인데, 후자는 경찰의 권한을 겸한 것으로 이해하면 될 것이다.

ment Agency (연방 비상운영 담당국)를 세웠다. 이 FEMA는 상무성 산하이며 종래의 민방위국(Defense Civil Preparedness Agency) 등을 흡수 통합하여 민·관협조체제를 강화함으로써 국가방재역량의 효율적인 발휘를 도모하고 있다. FEMA는 민간단체인 NFPA와 합

표-1 의용소방대의 기본조직(인구 1,500명미만 도시)

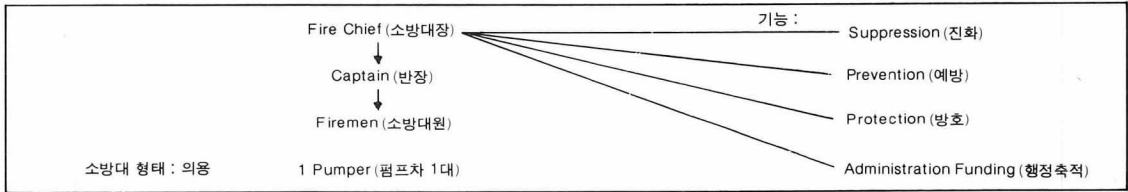


표-2 인구 10,000명미만 도시의 소방서 조직(Paid)

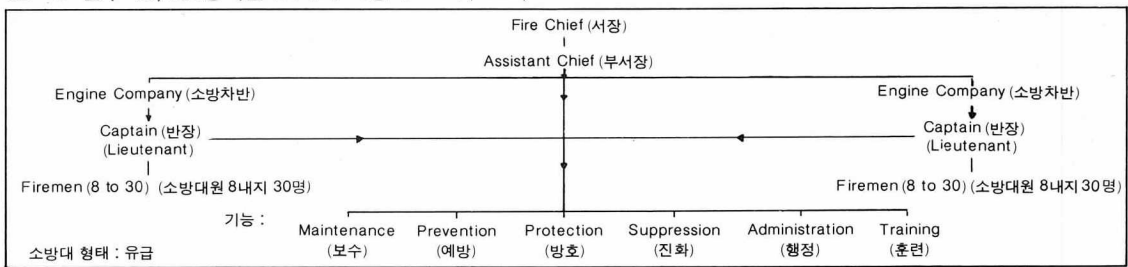


표-3 대도시(인구 25만명)의 소방서 조직

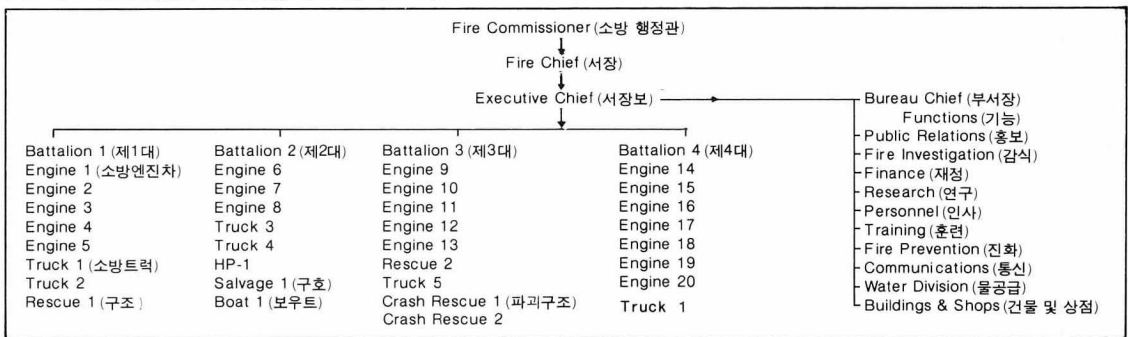


표-1에 인구 1,500명 미만의 소도시형 의용소방대 조직을, 표-2에 인구 10,000명 미만의 도시형 Paid 타입 소방서를, 그리고 표-3에 인구 25만명 도시의 대형 소방서의 전형적인 조직표를 실었다. (자료는 모두 NFPA의 것임)

미국에서는 전통적으로 민간의 방재역량이 막강하였으나, 정부에서도 지역활을 해야겠다는 자각이 싹터 1901년에 상무성 산하에 National Bureau of Standard를 세우고 1974년이래 이 NBS가 화재안전분야 연구에 중점을 두어 왔다.

1978년 카터대통령은 Federal Emergency Manage-

ment Agency (연방 비상운영 담당국)를 세웠다. 이 FEMA는 상무성 산하이며 종래의 민방위국(Defense Civil Preparedness Agency) 등을 흡수 통합하여 민·관협조체제를 강화함으로써 국가방재역량의 효율적인 발휘를 도모하고 있다. FEMA는 민간단체인 NFPA와 합

동으로 매년 화재통계를 내고 있는데, 화재통계 양식은 NFPA가 고안해낸 것이다. FEMA의 조직은 특별히 우리의 연구 대상이 된다. FEMA의 본부는 워싱턴시에 있고 보스턴, 뉴욕, 필라델피아, 아틀란타, 시카고, 댈러스, 캔자스 시티, 덴버, 샌프란시스코, 시애틀 등 10대 도시에 지역사무소가 있어 이 지역에 Regional Director가 주재하고 있다. FEMA 산하에는 화재담당청 뿐만 아니라 연방보험청, 비상훈련소 등 6개의 담당분야가 나누어져 있고 보고서를 직접 대통령에게 제출하도록 되어 있는 것이다. □

<다음호에 계속>