

방화 전담 기구로 발전할 계기



최 중 태

(법학박사, 대구보건전문대 교수)

1. 머리말

요사이 우리 생활 주변에는 사고의 위험이 너무도 많다. 그래서 어떤 사람은 “정리 되지않은 창고와도 같다”는 말로 비유하기도 한다.

돌이켜 보면 우리 한국은 1960년대부터 시작한 경제 개발 계획에 힘입어 산업화, 도시화로 사회 각 분야가 급격히 변화하면서 화재 사고도 매년 증가하는 추이를 나타내고 있다.

'90 화재 통계 연보(내무부)에 따르면 화재의 요인은 대부분 반복된 실화자의 사소한 부주의와 무지에서 비롯되고 있다. 이런 요인으로 인해서 발생한 화재는 시설물 자체에 설치된 소방 및 방화 시설의 불안정한 상태 때문에 더

큰 손해를 가져 오게 된다.

화재 사고의 요인과 결과간에서 우리가 생각할 수 있는 문제는 시설주의 위험관리에 대한 관심도이다. W.Pollack가 “건물의 설계·개발이 개인에 의해 이루어 졌듯이 건물의 유지·관리에 대한 책임도 소유주인 개인이 져야 한다”고 한 것처럼, 화재의 예방은 1차적으로 시설주가 져야 한다. 이것은 “자기 시설은 자기가 보호한다”는 자기 책임의 원칙에 근거를 둔 것이다.

시설주가 자기 시설의 위험관리(Risk Management)를 하는 방법에 대하여 Hardy는 ① 위험의 제거(Elimination) ② 보유 ③ 전가(transfer)를 들고 있는데, 여기서 말하는 전가는 보험에 의한 위험관리를 뜻한다.

화재의 위험을 줄이는 데는 위

험 요인을 작게 하는 것과 함수 관계에 있으므로 한국화재보험협회는 화재 예방을 위한 방안을 강구할 필요가 있다.

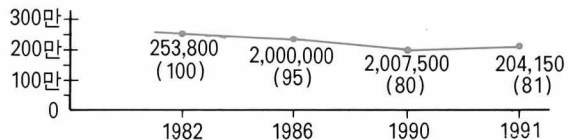
2. 화재 사고의 추이 비교

가. 주요 국가의 화재 추이

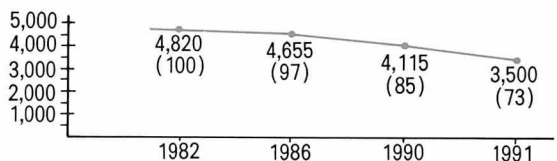
(1) 미국

미국은 화재로 인한 인명 피해가 1978년 피크치를 기록한 이후 매년 감소 추세에 있다. 1992년 9·10월호 NFPA Journal에 의하면 <그림 1>과 같이 1982년에는 2백53만8천 건의 화재가 발생하였으나, 1986년도에는 2백40만여 건이 발생하여 1982년도의 지수 100에 비하여 95로 감소하였고, 1991년도에는 2백4만1천5백 건이 발생하여 1990년도에 비하여 약1.1% 증가, 1982년도의 지수에 비하면 81로 감소하는

<그림 1> 미국의 화재 발생 추이



<그림 2> 미국의 화재로 인한 사망자 발생 추이(주택)



추세를 보이고 있다.

한편 <그림 2>에서 보면 미국의 화재(주택)로 인한 사망자수는 1982년도에는 4천8백20명이던 것이 1986년도에는 4천6백55명이 발생하여 1982년도의 지수 100에 비하여 지수 97로 감소하였으며, 1990년도에는 4천1백15명의 사망자가 발생하여 지수면에서 85로 감소하였다. 또한 1991년도에는 3천5백명의 사망자가 발생하여 지수상 75로 현저한 감소 추세를 보이고 있다.

(2) 일본

일본의 화재 사고 발생 추이는 <그림 3>과 같이 1980년도에 3만8천14건이 발생한 이래 매년 비슷한 수준을 유지하여 오다가 1989년도에는 3만5천1백86건이 발생하여 지수상 97로 감소하였다.

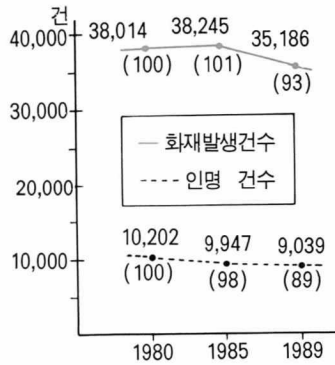
또한 인명 손실 면(사망 및 부상)에서도 1980년도에는 1만2백2명이 발생하였으나, 1985년도에는 9천9백47명이 발생하여 지수면에서 98로 감소하였다. 1989년도에는 9백3명의 사상자가 발생하여 기준 연도의 지수에 비하여 89로 감소한 추세를 보이고 있다.

(3) 한국

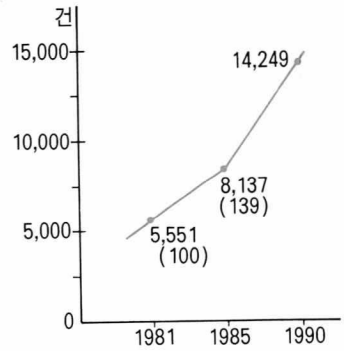
한국의 화재 발생 추이는 '90 화재 통계 연보에 의하면 <그림 4>에서 처럼 매년 증가 추세에 있다.

1981년도에는 5천5백51건의 화재가 발생하였으나 1985년도에는 1981년도에 비하여 약 1.5배에 가까운 지수 139를 나타내었다. 이런 추세는 매년 증가하여 1990년도에는 지수상으로 244로 증가하는 추세를 보이고 있다.

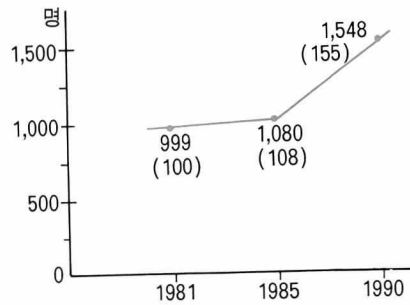
<그림 3> 일본의 화재 및 인명 추이



<그림 4> 한국의 화재 발생 추이



<그림 5> 한국의 화재로 인한 사망자 발생 추이



한편, 인명 피해 (사망·부상)에 있어서도 <그림 -5>에서 보는 것과 같이 1981년도에는 9백99명이 발생하였으나 1985년도에는 1천80명이 발생하여 지수 108을 나타냈다. 1990년도에는 1천5백84명의 사상자가 발생하여 지수 155를 기록하는 등 매년 증가 추세를 보이고 있다.

나. 추이의 시점

화재 사고 추이의 비교를 요약하면 미·일의 경우는 매년 사고의 발생 및 인명 피해 인원수가 감소 추세에 있는 반면, 한국은 매년 증가하고 있다는 것이다.

어떤 지역의 기상과 인구, 소방력의 정도, 도시의 구성, 건축물의 정도, 에너지의 질적·물적 상

황 등은 화재 영향 평가의 기본 자료가 된다.

미·일의 경우, 화재가 감소 추세에 있는 것은 화재 영향 요소가 우리 한국보다 양호하다는 측면으로도 평가할 수 있겠으나, 전통적으로 자구적 책임이 강한 문화적 특성 때문이라고 생각한다.

한편 우리 한국은 시설주의 자유 소방 역량이 미·일에 비하여 저조하다고 보아 금후 민간 자위 소방력 강화를 위한 소방 안전 대책이 과제라 할 수 있다.

3. 화재 예방을 위한 한국 화재보험협회의 역할

영·미 국가의 보험 협회가 화재 예방에 기여한 공로는 이미 잘

알려진 사실이다. 이에 비하여 한국의 한국화재보험협회가 화재 예방에 기여한 정도는 의문의 여지가 있었다. 이런 가운데 최근에 와서 “화재로 인한 재해 보상과 보험 가입에 관한 법률”의 시행령을 개정, 한국화재보험협회가 방화 전담 기구로 발전할 계기를 마련하게 된 것은 다행스러운 변화라 할 수 있다.

화보험회가 방화 전담 기구로서 행할 주요 업무는

- ① 방화 예방 및 소화 시설에 대한 안전점검
- ② 화재 예방과 소화 시설에 따른 할인 등급 사정
- ③ 화재 예방과 소화 시설에 관한 자료의 조사·연구 및 계몽
- ④ 행정 기관 기타 관계기관에의 화재 예방에 관한 건의이다.(화보험법 제15조)

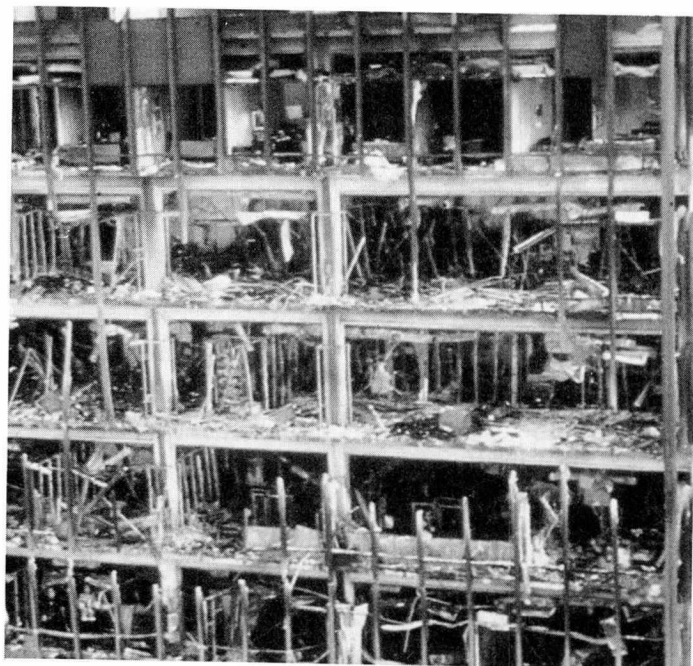
이러한 업무는 화재 예방을 위한 소방 시설의 설치·유지에 관한 점검과 소방 시설에 관한 자료의 조사·연구, 즉 소방공학기술의 개발 및 교육, 홍보로 요약할 수 있다.

가. 화재 위험 관리의 교육 기법 개발

모든 사고는 ① 사람의 불안정한 행동의 결과, ② 시설물의 불안정한 상태의 결과, ③ 사람과 시설의 불안정한 행동과 상태가 결합한 결과로 발생한다.

대부분의 사고는 ③의 요인에서 가장 많이 발생하며 화재에 있어서도 마찬가지이다.

이것은 사람의 부주의를 보완하는 기계적 안전 장치가 미흡하기 때문이다. 그러므로 소방 안전에는 ① 교육(Education), ② 기



술(Engineering), ③ 법적 강제(Enforcement) 등 3요소를 기본 원칙으로 하고 있는 것이다.

이런 원칙 가운데 교육과 기술은 민간 분야, 즉 화보험회나 소방안전협회와 같은 안전 관계 단체에서 연구·개발하는 것이 바람직하다. 이런 관점에서 화보험회는 새로운 안전 교육 기법을 연구·개발하기 위한 대안을 강구할 필요가 있다.

나. 소방 서비스의 시정

현행 소방법은 소방 시설의 시설주 자율 점검 제도(소방법 제32조), 소방 시설 점검업 제도(소방법 제33조), 소방 시설 관리사 제도(소방법 제38조)를 각각 도입하여 소방 시설의 기술적 안전을 시설주 자율적으로 관리하도록 일임하였다.

이러한 자율화 조치의 입법 취지는 ① 양적으로 증가한 점검 대상에 대한 소방 인력의 한계를 극

복하고, ② 민간의 자율성과 관심도를 증진하여 효과적인 소방 안전을 도모하려는 것으로 이해할 수 있다.

이와 아울러 민간 소방 전문인력의 육성과 점검 대행 업무의 발전은 현실적인 요청이라 할 수 있다. 이것은 시설주가 안전 관리에만 전념할 수는 없으며, 또한 그렇게 한다고 해도 비전문적인 분야이므로 효과적이라고는 하기 어렵기 때문이다. 그러므로 화보험회는 보험가입 대상물에 대한 소방 안전 활동을 대행하는 방안을 강구하여 소방 서비스를 제공할 필요가 있다.

소방 서비스를 제공하는 방법에는 ① 서비스 구입 제도(subscription), ② 계약제도(contracting), ③ 자원봉사 방법을 생각할 수 있다.

다. Grading Schedule 모형 개발

미국 보험 협회(AIA)의 보험 요율 산정에 관한 업무라든지, ISO의 도시 방화 조사 기준은 잘 알려진 기법이다. 도시 화재 위험 산정은 출화 위험, 연소 위험, 피난 계획, 종합 위험으로 분류 조사하고 있다. 또한 도시 등급은 화재 위험도 산정 방식에 따라 조사, 측정하기도 한다. 이와 같이 소방 서비스에 있어서도 대상별로 화재 위험 및 등급별로 조사, 산정하여 이것을 화재보험 요율 산정의 근거로 활용하는 방안을 개발한다면, 시설주의 화재예방에 대한 관심도를 크게 증대시킬 것이다.

이런 방안의 검토와 관련하여 화보협회가 실시해온 범구 중심적 안전점검은 보험 고객의 공감을 얻는데 한계가 있다는 점을 상기할 필요가 있다.

라. 화재 예방 연구 · 계몽 활동의 개선

영·미·일 등 선진 외국의 경우 보험 협회를 중심으로한 화재 예방 연구 및 계몽 활동이 매우 활발하다는 것은 잘 알려진 일들이다.

한국의 소방 연구 기관은 이들

국가에 따를 수 없을 정도로 저조하다는 것도 우리는 인식해야 할 것이다. 이것은 정부 정책의 미흡이라는 점도 있겠으나, 소방 전문가와 전문가의 부족이라는 점도 지적할 수 있다.

화보협회는 그 산하에 방재시험 연구소를 두고, 화재 예방에 관한 연구를 행하고 있으므로 이 시험 연구소에 재정 지원을 과감히 하여야 할 것이다. 시험연구소의 재정 지원을 위한 자금 조성 방안도 아울러 강구할 필요가 있다.

마. 화재 예방 홍보 기법 개발

국민의 방화 의식은 훌륭한 홍보 기법에서 기대 할 수 있다.

일반적으로 알려진 홍보 기법에는 전달책이 피전달책에게 홍보 자료를 투입하고, 평가하며 새로운 정보를 산출하여 feedback시키는 홍보 순환 체계가 있다.

홍보 순환 체계에는 다음과 같은 것을 예시할 수 있다.

바. 유관 기관 단체와의 협력

화보협회가 영향을 주고 받는 조직 환경은 상위 체계로는 재무부와 내무부 등이 대표적이며, 인접 환경 체계로는 한국소방검정공사, 한국소방안전협회, 한국가스

안전공사, 한국전기안전공사 등을 들 수 있다.

화보협회는 이들 조직 환경들과 유기적인 협력 관계를 증진할 수 있는 방안도 강구할 필요가 있다.

4. 맺는 말

지금까지 화재 발생 추이를 비교하고 우리 한국의 화재 추세를 둔화내지 감소시킬 방안을 논의하였다.

이러한 문제는 시설주의 자위 소방 역량과 관련하여 생각할 때 화보협회의 역할을 기대하게 된다.

이에 따라 화보협회의 역할을 정리하여 보면

① 소방 서비스의 제공 주체로서의 역할과 기능, ② 소방 서비스 고객에 대하여 화재 위험도 및 화재 위험 등급을 Grading Schedule 모형처럼 구상하여 시설주의 자율 방화 관리 동기를 부여하고, ③ 화재 예방 연구 기능의 활성화를 위한 재정 지원 방안 강구, ④ 화재 예방 홍보 기법 개발, ⑤ 조직 환경과의 이해·협력 관계 발전 등의 방안으로 요약할 수 있다.

이와 같은 구상은 여러 가지 방안 가운데 1가지 방안일 수 있다는 의미에서 겸허하게 지적하는 바이다.

“화재 예방은 아무리 강조하여도 지나치지 않는다”는 말처럼 화재 예방의 만전을 기하기 위해서는 정부 당국이나 방재 전담 단체 및 국민 모두가 조화있는 협력을 유지 하여야 할 것이다. ☹

〈화재 예방을 위한 홍보 순환도〉

