

## 自律消防政策의 指向點考察

— 國民消防意識分析을 中心으로 —

A Study on the Improvement of Self Regulated Fire Safety Policy

崔 鍾 太\*  
Choi, Jong-Tae

### 1. 序 論

우리는 요즘 안전문화의 정착을 과거 어느때 보다도 더 강조하고 있다. 이것은 사회안정에 안전문화가 미치는 정도가 크기 때문이다.

안전문화는 경신문화와 함께 우리 공동체사회의 질서유지에 중심개념이라 할 수 있다. 최근에 이르러 자주 발생하는 사건·사고의 대형화는 국민의 우려대상이 되고 있으며, 그 결과로 인한 피해도 심각한 정도이다. 1993년 한해만 해도 사고(교통사고와 산재사고)로 인한 인명피해는 모두 43만여명에 이르고, 재산피해는 GNP의 2.1%에 해당하는 5조8천여억원에 이른다.<sup>1)</sup>

이와함께 화재사고도 매우 우려스러운 정도이다. '94 화재통계분석(내무부)에 의하면 1990년에서 1994년 간에 발생한 화재사고율은 매년 11.75% 정도씩 인명피해는 약 5% 정도 그리고 재산피해는 약 46% 정도씩 증가하고 있다.<sup>2)</sup>

화재의 발생과 피해상황을 살펴보면 1993년에 18,747건이 발생하는데 비하여 1994년에는 22,043건이 발생하여 전년보다 17.6% 증가였고, 화재로 인한 인명피해는 1993년(1,777)에 비하여 1994년에는 5.7%가 증가한 1,879명(사망 : 555명, 부상 : 324)이고, 재산피해액은 1994년에는 1993년(51,

890백만원)보다 55%가 증가한 132,624백만원(화재 1건당 약 600만원상당)으로 추산되었다.

이와같은 화재실태에 비하여 미·일 등 주요국가의 방화환경은 1989년 이래로 매년 감소 또는 증가추이의 둔화를 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 이것은 국가별(도시별)로 특수성에 따른 결과라고 하겠으나 이제는 우리도 소위 “후진국형”이라고 할 수 있는 화재사고로 인한 피해를 최소화하는데 정책의 역점을 두어야 할 것이다. 다행히도 근래에 와서 소방을 포함한 안전관리 정책이 다른 분야에 비하여 우선 순위로 취급되고 있는 것은 매우 바람직한 일이라 하겠다. 그러나 소방안전에 관한 정책에 있어 화재의 대응력강화는 공공 소방조직의 보장만으로는 국가(공공단체 포함) 재정상 한계가 있을 것이다.

소방행정자료 및 통계(내무부)에 따르면 1986년부터 1995년까지 사이에 소방예산은 연평균 03%씩 증가하였다. 그러나 소방력 보장실적은 소방력 보유기준에 비하여 소방관서는 70.9%에 소방인원은 66.8% 그리고 장비와 소화용수시설은 각각 63.2%와 67%에 머물고 있다.

여기서 보는 것과 같이 소방력의 부족부분은 바

1995년 9월 27일 접수, 10월 30일受理  
\* 大邱保健專門大學 教授(法學博士)

주1) 1989-1993년 사이의 미국의 화재사고의 추이는 발생면에서 매년 3% 정도씩 감소하고(1989 : 2,115,000건, 1993 : 1,952,500건) 화재사고로 인한 사망자의 수도 1989년(4,335명)부터 1993년(3,720명)까지 매년 감소되고 있다. 다만 재산피해는 다소 증가추이를 보이고 있다(NFPA, Journal sep/oct, 1994).

로 화재대응력의 갭(Gap)이 될 것이다. 이 갭을 보완하는 데는 공사(公·私) 소방력의 협력, 발전으로 총체적 안전관리(total security) 강화에 중점을 두어야 할 것이다. 이런 점에 착안하여 “95 소방업무추진지침”(내무부)은 자율소방제도의 정착을 지향하고 있다. 이러한 정책지향은 자율소방력 제고와 이들에 의한 화재대응력 강화 필요성에 따른 것으로 볼 수 있다.

여기에서 자율소방력의 화재대응력의 정도와 자율소방제도의 정착을 제약하는 요인이 무엇인지를 검토할 필요가 있다.

자율소방력에 의한 소화실적에 관한 자료(서울시)에 의하면 과거 5년동안 발생한 서울시의 화재 가운데 25% 정도는 자율소방관계자에 의하여 진화(미달화재)되었다. 이런 자율소방력의 대응역량을 고려할 때 자율소방제도를 정착시키고자 하는 정책은 바람직한 노력이라 할 수 있다. 이와 관련하여 검토되어야 할 것은 자위소방력의 역량을 제고하려는 정책의 실현가능성이다.

이 연구에서는 자율소방의 효과성을 조사자료에 따라 분석하여 자율소방역량을 제고하기 위한 방안을 강구하는데 목적이 있다. 그러므로 자율소방의 효과성에 관한 정책과정의 평가·분석을 통한 경제적 개념에 관한 모형도입은 제외하였고, 일반적으로 알려진 체제분석(사람에 관한 요인, 환경에 관한 요인, 제도에 관한 요인)의 범위에서 대안모색에 한정하였다.

## 2. 自律消防政策에 關한 理論과 分析의 틀

### 2.1 自律消防政策形式에 關한 理論

일반적으로 정책형성이란 정책문제를 해결하거나 주민의 필요를 충족시키기 위하여 정책을 개발하는 행위 및 과정을 의미한다.<sup>4)</sup> 즉 정책형성과정의 산출물이 곧 정책인 것이다. 그러므로 소방정책의 형성은 화재대응력을 강화하여 국민의 생명과 신체·재산을 보호하려는 국가의사의 실현과 이로 인한 주민의 소방욕구를 충족시키는 과정의 산출물이다. 소방정책의 형성과정은 대체로 다음과 같은 단계를 거치는 것이 일반적이다.<sup>5)</sup>

첫째, 소방정책문제의 인지 및 소방욕구의 정도

파악 단계이다. 이 단계에서는 소방정책문제의 인지는 화재사고의 점증이란 현실적인 문제와 국민이 화재를 두려워하는 정도가 어떤지를 파악, 정책문제로 인지하게 된다.

둘째, 인지된 소방문제와 국민의 욕구수준을 해결하기 위한 소방정책목표의 설정단계이다. 여기서는 소방정책의 결정자가 정책의 지향점(목표)을 설정하므로써 소방활동의 일관성을 유지하고 소방관계인(공·사소방)들의 노력을 결집시킬 수 있다.

셋째, 소방정책의 대안수립과 대안의 분석단계이다. 이 단계에서는 가능한 여러가지 대안을 모색하고 이것들의 장·단점과 제약요인 및 실현가능성을 탐색하게 된다.

넷째, 최적안의 선택단계이다. 이 단계는 정책형성과정의 마지막단계로서 가능한 여러가지의 대안을 분석한 결과를 가지고 소방정책의 결정권자가 최종적으로 결정하여 정책이 형성되는 단계이다.

일반적으로 이러한 소방정책이 형성되는 과정을 기술하고 설명하여 최적안을 선택, 결정하기 위하여 소방정책의 결정자가 따라야 할 지적인 작업수행의 논리 및 절차를 제시하는 것을 정책결정 이론이라고 한다.<sup>6)</sup>

이러한 이론·모형에는 일반적으로 합리모형, 만족모형, 점증모형, 혼합모형, 연합모형, 최적모형, 쓰레기통모형, Allison모형, Linstone모형 등이 있다. 이들 모형(이론)들은 정책결정과정의 특정수준에 초점을 두고 정책결정을 위한 처방을 제시한다. 그러므로 이들 이론들은 상호배타적이거나 경쟁적인 관계가 아니라 상호보완적인 관계에 있으며, 어느 경우에도 적용되는 최선의 처방은 없는 것이므로 여러가지 관점에서 처방이론을 알아두는 것이 유용할 것이다.

### 2.2 주요국가의 자율소방실태

자율소방에 관한 개념이나 관심도는 국가별, 시대별, 문화적 관점에서 차이가 있다. 여기서는 미국, 영국, 일본의 자율소방실태를 중심으로 고찰하고자 한다.

#### (1) 미국

미국의 방화관리제도(자율방화관리)는 연방법(Federal Acts)과 주법(State Acts) 및 시의 조례와 규칙 그리고 민간연구단체의 실험연구에 의하여 작성된 준칙 등을 법적근거로 하고 있다. 그리고 자율소방의 역할은 초기(식민지시대)에는 방화순찰(Bellman)과 화재의 진화를 담당했는데 이것은 오늘날에 와서도 소방역할의 중요부분으로 인정되고 있다.

미국의 산업체의 방화관리제도는 업체가 자율적으로 선임하는 정도이고, 자격요건에 관한 법적 규정은 없다. 이것은 소방법에서 방화관리자의 선임을 의무화하고 있는 한국의 제도에 비하면 자율적이다. 미국의 경우 방화관리자의 선임이 의무화되지는 않지만, 유능한 방화관리자를 자율적으로 선임한 업체에 대해서는 화재보험요율산정시에 유익하기 때문에 업체는 자주적으로 방화관리자를 선임하는 경향이 높다.

방화관리자가 하는 임무는 소방안전전반에 관한 관리책임을 지고 한편으로 자기시설내의 화재진압을 위하여 자체소방대를 상시 운영하고 있다. 자체소방대의 기능은 ① 상호지원(Mutual Aid) ② 훈련 ③ 화재진화방법의 설정 ④ 진화후의 현장조치 등이다.<sup>16)</sup>

자율소방에 관련된 문제들을 전문적으로 연구하는 민간연구단체는 여러곳이 있고 그들의 연구활동은 소방안전에 공헌하는 바가 매우 크다.

## (2) 영국

영국은 872년의 영국 옥스포드에서 시행하였던 방화규정(Fire protection regulation)이나, 1189년의 런던에서 건물의 건축시 난연재료를 사용하도록 하는 등의 부분적인 시당국에 의한 예방행정이 실시되었다. 그러나 1830년대 이후에 유급소방대가 설립되기 이전까지는 주로 사경비원(私警備員: civil police forces)이 소방임무를 담당해왔다.<sup>17)</sup>

영국 소방의 근원은 보험회사 소방대에서 찾을 수 있다. 1666년 런던대화재 이후 영국의 대도시 지역에는 보험회사가 사설소방대를 보유하고 전문소방력을 갖추어 소방활동을 해왔는데, 보험회사는 법적제재없이 스스로 소방대를 운영하고 피보험대상물에 한정하여 소화활동을 실시했던 것

이 특색이다.

산업체에 선임하는 방화관리자는 한국이나 일본처럼 법적무사함이 아니고 미국처럼 시설주의 임의사항이지만 방화관리가 양호하다고 인정되면 화재보험요율산정에 혜택을 받는다고 하는 유인요소를 제도화하고 있다.

## (3) 일본

일본의 자율소방제도는 산업체가 자체의 인원과 시설로서 「내 시설은 내 스스로 보호한다」고 하는 자위개념의 방화관리와 경비업체와 계약하여 방화관리를 위임하는 용역관리제도의 두 가지 형태를 취하고 있다.

일본은 자율방화관리의 효과를 제고하기 위한 유인요소로 방화대상물에 대한 「표시·공표」 제도를 취하고 있다. 이것은 사람들이 이용하는 시설물이 화재로부터 안전한지 여부를 알 수 있도록 점검결과와 판정(적합 또는 부적합) 결과를 건물 출입구에 게시해 두는 제도이다.

한편 소방법에 의한 조치명령을 위반한 방화대상물은 소방법의 벌칙을 적용조치 할 뿐더러 경우에 따라서는 이를 공개하여 사회심리적 압력을 가함으로써 소방안전에 적극적으로 도모하고 있다.

## (4) 자율소방 실태의 시사점

앞에서 본 바와 같이 주요국가의 자율소방실태는 “자율적 책임”에 일임하는 국가(영국, 미국)와 법적으로 의무화하는 국가(일본)로 나누어 볼 수 있다.

미국과 영국은 산업체의 방화관리를 관습적으로 자율에 일임하는 점은 유사하다.

일본은 한국의 현행 소방법체계와 거의 유사하다. 그러나 “자율적 책임”에 일임하는 경향은 한국보다 높다. 즉, 일정한 소방대상물에 대하여 일정기간동안 자기책임하에 방화관리를 행하게 하고 방화관리 상태가 양호하면 그 취지를 일반에 공개하여 자율소방의 의지를 제고하는 한편 사경비활동의 대상으로 용역관리를 제도화 하고 있다는 점은 화재의 예방에 대하여 시사하는 바가 크다고 하겠다.

## 2.3 자율소방정책의 지향점

1995 소방시책 추진방향(내무부)은 국민과 함

계 하는 친근한 봉사소방을 실현하고자 ① 미래지향적 소방행정 체제구축 ② 소방재난 대비체제 강화 ③ 대형화재의 예방활동 강화 ④ 진압소방능력의 향상 ⑤ 자율소방제도의 정착 ⑥ 소방행정 발전을 위한 사기양양 사책추진 등을 정책의 지향점(목표)으로 하고 있다. 이것들 가운데서 “자율소방제도의 정착”은 화재대응력 강화를 위한 자율소방조직의 역량제고를 목표로 한 것이므로, 소방력의 한계라는 현실적인 소방문제를 극복하는 방안이 될 수 있다.

이와같은 소방정책의 지향점들 가운데서 자율소방제도의 정착은 소방문제의 한계 극복의 방안으로 결정된 정책 대안이므로 이것에 대하여 자세히 고찰할 필요가 있다. 즉 자율소방제도의 정착은 ① 직장자위소방력 강화 ② 의용소방대 운영의 내실화를 통하여 성취하려는 것이다. 또한 직장자위소방대의 역량강화는 자위소방조직의 정비·보강과 자체소방훈련의 효율성 제고 그리고 자위소방대에 의한 초기진화 능력의 향상을 통하여 이룩하려는 것이다. 한편으로 의용소방대 운영의 내실화는 의용소방대 기능강화와 의용소방대의 장비보강 및 의용소방대에 대한 행·재정적 지원을 통해서 목표를 달성하려는 정책적 시도이다. 이런 것들은 다음과 같은 체제도로 요약된다.

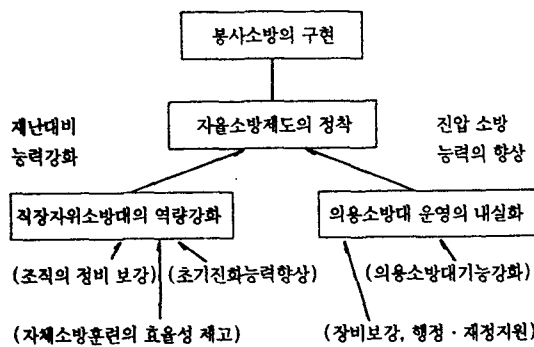


그림 1. 소방정책의 목표체계

## 2.4 분석의 틀

### (1) 자율소방의 개념정립

자율소방의 개념은 영·미 국가에서는 「방법·방화 등의 활동을 주민의 책임으로 보는 자구적 책임의 전통<sup>7)</sup>」에 따라 사경비제도와 함께 발달하

여 왔다. 그러나 한국에서는 과거에 치안분야의 일부분으로 중앙집권적 전통에 따라 국가소방체제를 유지하여 왔으므로 자율소방은 최근에 와서 자치소방체제로의 전환과 함께 발전하기 시작한 민간차원의 소방조직체제로 그 발전의 정도는 아직 미흡한 실정이다.

그러므로 자율소방 개념도 정립된 바 없이 自衛(Self-Defence)의 개념에서 상식선으로 이해하여 왔다. 그러므로 전통적인 자율소방의 활동범위는 “화재”에 한정하고 있어(소방법 제1조) 종래의 자율소방은 「자기 가정이나 지역 또는 직장을 화재로부터 스스로 보호한다」고 보는 경향이 일반적이었다.

그러나 발전기의 소방의 역할이 화재에 한정하지 않고 재난현장에서 인명구조에로 확대되고 있어 자율소방의 현대적 개념도 확대경향을 보이고 있다.

이러한 맥락에서 자위소방의 개념을 정립하면 「자율소방이란 자기의 가정이나 지역 또는 직장을 화재로부터 보호하고 재난시 현장에서 인명을 구조하는데 연대의식을 가지고 참여하는 자원봉사활동」이라고 정의할 수 있다. 자율소방의 개념을 이와같이 볼 때 재해에 대한 구조활동과 화재대응활동은 전시대비 지역방위활동인 민방위활동과 구별되고, 경비서비스를 제공하고 고객으로부터 보수를 받는 사경비활동과도 구별된다.<sup>8)</sup>

### (2) 분석의 모형

이 분석은 자율소방제도의 정착을 위한 정책대안의 개발을 목적으로 하고 있어 이에 관련한 분석의 체계를 ① 인간행태적 요인과 ② 행정적 요인 ③ 방화환경적 요인으로 정리하였다. 그리고 이 연구를 위한 분석의 모형은 일반적으로 알려진 조직체제이론<sup>9)</sup>을 배경으로 소방조직의 특성체계, 즉 사회공공의 안전유지를 소방조직의 이념적 목표로 정하고 이 목표를 달성하기 위하여 소방능력의 발전을 하위개념으로 체계화하였다. 그러므로 자위소방력량의 증대는 인간행태적 측면에서 문제를 인지하는 인지도와 소방활동에 참여하는 관심도가 중심체제이다. 그리고 행정적 측면에서는 소방시설의 설치·유지와 같은 기계·기술적 작용과 교육훈련과 같은 인간적 측면 등의 대응력을

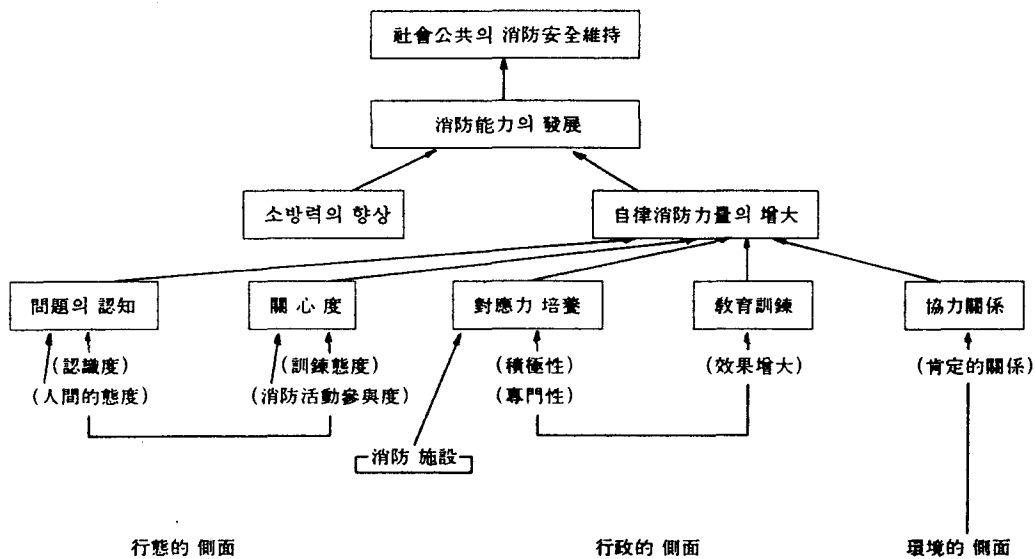


그림 2. 分析模型의 體系圖

중심체제로 삼았다. 환경적 측면에서는 주로 지역 사회에서 소방유관환경과의 상호작용을 통한 협력관계를 중심체제로 하였다. 다음의 도표는 이와 같은 체제들을 분석의 모형으로 도시한 것이다.

(3) 분석의 자료

소방행정에 관한 국민소방의식의 분석자료는 한국소방안전협회에서 의뢰하여 1994. 11. 8~1994. 11. 13일 간에 아시아 리서치에서 실시한 조사보고서 가운데 행태적 요인과 행정제도적 요인, 그리고 방화환경적 요인에 해당하는 부분으로 그 범위를 한정하였다. 이 조사는 ① 조사 대상지역은 서울, 부산, 대구, 광주, 대전, 인천 등 6대 도시에 한정하였으며 ② 모집단은 만20세 이상 59세 미만의 남녀로 하였다. ③ 표본의 표출방법은 지역별 인구비례에 의한 체계적 무작위 추출법이 사용되었으며, 표본의 오차는 95% 신뢰수준 ±3.1%이다. 이같은 조사방법으로 조사분석된 내용을 연구자가 <표 3-1>과 같이 기본요소에 맞게 질문의 구성요소를 재작성하여 이것을 분석 자료로 삼았다.

표 3-1. 질문지의 주요 구성요소

기본요소	세 부 요 소	비 고
행태적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화재물 감지한 정도</li> <li>• 화재물 경험한 정도</li> <li>• 화재시 취한 행동의 순서</li> </ul>	
행정적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소방시설의 신뢰도</li> <li>• 화재시 소방대의 출동정도</li> <li>• 가정화재 예방의 정도</li> </ul>	
환경적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화재예방 캠페인의 효과</li> <li>• 언론매체를 통한 홍보 효과</li> <li>• 공·사 소방의 협력·이해관계</li> </ul>	

3. 소방행정에 대한 국민소방의식 분석

3.1 화재에 대한 관심의 정도

사람의 행태적 측면에 관한 분석으로 화재에 대한 인지 및 관심의 정도를 분석하는 데는 ① 화재의 지각정도 ② 화재경험 ③ 화재시 취한 행동 순서 등이 자료로 사용되었다.

표 3-2. 화재의 위험도 인지 정도

문 항 별	%
대단히 많이 느낀다	20.6
약간 느끼는 편이다	36.6
그저 그렇다	16.1
대체로 느끼지 않는 편이다	11.9
전혀 느끼지 않는다	13.9
모름/무응답	0.9

〈표 3-2〉에서는 일상생활에서 화재의 위험을 느끼는 사람은 전체응답자의 57.2%이고 화재의 위험을 느끼지 않는다는 응답은 25.8%이다. 이러한 분석결과를 집단별로 볼 때 중년이상(40~50대)과 주부 그리고 저소득층의 사람들 가운데서 높게 나타났다. 이러한 반응은 사람들이 범죄에 대한 불안감의 정도<sup>10)</sup>(57.6%)와 거의 비슷한 정도이며 이는 1990년에 실시한 조사에서 나타낸 반응(74.9%)<sup>11)</sup> 보다 양호한 결과를 보인다고 할 수 있다.

표 3-3. 화재의 경험정도

문항별	%
가정에서 경험	7.1
직장에서 경험	3.6
화재 경험없다	89.1
모름/무응답	0.3

〈표 3-3〉에서는 평소 가정이나 직장에서 화재를 경험했는 정도에 대한 문항으로 여기서는 10.7%가 화재를 경험한 것으로 나타났다. 이것은 화재의 위험도 인지정도의 문항결과와 비교한 바 화재를 경험한 사람과 경험하지 못한 사람이 느끼는 위험도 인지 정도에는 상관관계가 거의 없다.

〈표 3-4〉에서 보는 바처럼 화재시 취한 행동에서 “직접 진압했다”는 응답은 36.8%로 서울시의 통계자료(자체진압 25%)와 거의 비슷한 반응으로 볼 수 있다. 그러나 “직접 진화했다”는 응답의 외에 “주위에 도움을 청했다”(30.2%)는 응답도 상당수 있어 자율소방에 의한 진화의 정도는 더 높을 것으로 생각된다.

표 3-4. 화재시 취한 행동

문항별	%
119에 화재를 신고했다	32.1
직접 진압했다	36.8
주위에 도움을 청했다	30.2
모름/무응답	0.9

### 3.2 소방제도에 대한 관심도 분석

봉사소방을 지향하는 소방행정의 제도적 요소는 소방시설의 기능이 화재시 도움이 되는가 하는

신뢰도와 화재신고시에 소방대가 출동하는 실태, 그리고 가정화재 예방을 위한 노력의 정도에 대한 분석이다.

표 3-5. 소방시설에 대한 신뢰의 정도

문항별	%
전혀 도움이 안된다	3.2
대체로 도움이 안된다	12.3
그저 그렇다	20.8
약간 도움이 된다	32.2
많은 도움이 된다	27.6
모름/무응답	3.9

〈표 3-5〉는 사람들이 소방대상처에 설치하는 소방시설이 화재시 어떤 효과를 보인다고 생각하는가에 관한 응답으로 응답자의 59.8% 정도가 초기소화에 도움이 되는 것으로 생각하였다. 이런 결과는 이전의 같은 조사에서 나타낸 반응(신뢰도 64%)보다 더 낮은 편이다. 이런 비교는 조사된 집단의 대표성이나 조사방법 및 시기 등 차이가 있어 양집단간의 응답내용에 특별한 의미를 부여할 수는 없다. 그러나 1990년도의 조사<sup>12)</sup>보다 시기적으로 더 진보되었으리라고 보는 지금의 조사에서 나타난 결과가 바람직하지 못하다는 국민의식은 소방정책의 달성에 변수로서 작용할 수 있을 것이다.

표 3-6. 소방대의 출동실태

문항별	%
긴급 출동했다	52.9
출동은 했으나 이미 화재가 확산되어 진화가 어려웠다	17.6
출동은 했으나 이미 화재는 진화되었다	29.4

〈표 3-6〉에서는 화재시 소방대의 현장출동에 관한 물음에 대한 반응을 나타낸 것이다. 이 분석에 의하면 119신고시에 소방대가 긴급출동하여 현장을 장악관리할 것은 52.9%(반수정도)에 불과하고 주민자체소화를 한 것은 29.4%이고 나머지(17.6%)는 화재가 확산된 후에 소방대가 도착한 것으로 보인다.

여기서 중요한 것은 ① 주민자율소방활동에 의한 진화가 전체 화재발생건수의 거의 1/3에 달한

다는 것과 ② 소방대의 긴급출동의 장애요소이다.

앞의 것은 <표 3-4> “화재시 취한 행동”의 분석에서 자율소화의 정도와 비교(교차분석)할 때 변수간에 큰 차이는 보이지 않았다. 그러므로 자율소방을 하고자 하는 주민의 의지(36.8%)와 자율진화에 성공한 정도(29.4%)는 거의 일치된다고 볼 수 있다. 한편 후자에 있어서는 우리가 평소 우려하던 바대로 긴급차량의 우선통행권이 사실상 무용지물에 이르렀다는 것을 실감케 한다. 이와같은 상황에서 불 때 자율소방제도의 정착을 위한 정책은 더욱 강조된다고 하겠다.

가정에서 평소 화재예방 위하여 어떤 노력을 하고 있는지에 대한 문항에서 다음과 같은 반응을 나타냈다.

표 3-7. 화재예방을 위한 대응태도

문 항 별	%
소화기를 비치하고 있다.	27.8
전기·가스시설을 수시 점검하고 있다	74.4
가족들에게 화재안전요령을 가르친다	7.7
모름/무응답	0.6

<표 3-7>에서 분석된 결과에 의하면 화재의 위험도를 감지하는 태도는 양호(74.4%)하나 화재시 대응력은 다소 미흡(27.8%)한 것으로 보인다.

그러므로 이 부분에 대한 보강이 필요하며 이것은 자율소방제도의 정착이란 정책지향점의 성취와도 상관성을 가지는 부분이다.

### 3.3 방화환경에 대한 관심의 정도

방화환경적 측면에 관한 분석은 화재에 대한 사람의 행태변화를 촉진하는 방화환경조성을 위한 ① 정부기관의 캠페인 효과 ② 언론매체의 홍보효과 ③ 소방기관과의 상호관계(지역사회관계에 있어서의 신뢰도) 등을 중심으로 분석하였다.

표 3-8. 화재 예방캠페인의 효과

문 항 별	%
전혀 효과 없다	1.3
대체로 효과 없다	4.1
그저 그렇다	21.8
약간 효과 있다	57.7
효과가 크다	11.1
모름/무응답	4.0

<표 3-8>은 소방행정기관에서 실시하는 화재예방 캠페인과 언론매체에 의한 홍보의 효과에 관한 분석이다. 이 분석에서 68.8%는 효과가 있는 것으로 분석되었고 별로 효과가 없다고 보는 경향은 낮은편(5.4%)이었다. 이런 결과는 홍보효과를 긍정적으로 평가한다고 생각된다.

소방관에 대한 신뢰도는 자율소방제도를 지역사회관계간의 협력체제라는 면에서 중요한 의미를 갖는다. <표 3-9>에서는 공사소방조직간의 협력관계로 나타낸 분석이다.

표 3-9. 소방관에 대한 신뢰의 정도

문 항 별	%
대단히 나빠졌다	0.4
약간 나빠졌다	2.6
년 통이다	18.6
좋아졌다	2.58
매우 좋아졌다	19.8
모름/무응답	32.8

<표 3-9>에서 신뢰의 정도가 긍정적인 분석은 (45.6%) 부정적인 분석(3%)보다 훨씬 높게 나타났지만 부정적인 태도에 가까운 무응답도 상당수 (32.8%) 나타나고 있어 소방기관의 지역사회관계, 특히 주민과의 관계개선을 위한 시책을 재검토할 필요가 있다.

### 3.4 분석결과의 논의

#### (1) 전체적인 경향

소방행정에 대한 국민의식조사 보고의 문항별 분석은 전체적으로 불 때 화재의 인지도와 화재시 취한 행동 및 소방시설에 대한 신뢰도, 화재예방을 위한 대응태도, 그리고 홍보효과에서는 높은 관심을 보이고 있다. 그러나 화재시 취하는 행동과 소방대의 출동실태 및 소방관에 대한 신뢰의 정도는 저조한 것으로 분석되었다.

화재시 취하는 행동과 소방대의 출동(현장도착) 실태 및 소방관의 지역사회(특히 주민과의 관계)는 자율소방 제도의 정착이라는 소방정책목표와 강한 상관성이 있다. 분석결과 이부분들에서 낮은 반응을 보인 것은 소방정책 추진에 중요변수로 인지되어야 할 것이다.

## (2) 화재에 대한 행태분석

화재에 대한 사람의 행태적 측면에 관한 분석은 화재위험의 인지도 및 경험의 정도에 있어서는 57.2%가 지각하는 편이고 25.8%는 각지하지 못하는 정도로 분석되었다. 이처럼 화재의 위험성을 느끼지 못한다는 응답이 상당수에 달하고 있는 것은 화재 인지도가 저조하다는 것을 뜻한다. 또한 가정이나 직장에서 화재를 경험했다는 응답이 7%이고 화재를 경험하지 못했다는 응답이 89.1%였다. 이러한 분석결과는 화재를 경험하지 못했기 때문에 화재의 위험도 인지정도가 낮은 것이라는 가정은 생각할 수 없을 것이다. 즉 화재경험의 정도와 화재 위험성 인지정도는 상관관계가 없다는 것이다. 한편 화재시 취할 행동의 순서에 관한 분석은 일반적으로 화재시 취할 행동의 순서로서 ① 인명구조 ② 초기진화 ③ 소화라고 하는 것처럼 이 분석에서는 ① 직접 진화를 했다는 응답이 36.8%로 가장 높게 나타났고, 다음으로 119에 신고했다(32.1%)는 것이다. 이는 자율소방에 의한 초기소화의 필요성을 나타낸 것이라 할 수 있어 주민들 사이에 자위소방의 필요성을 인식하는 정도가 높다고 할 수 있다.

## (3) 제도적 측면의 분석

화재시 초기소화용으로 사용(작동)되는 소방시설의 기계적 기능에 대한 신뢰의 정도를 묻는 문항에서 긍정하는 응답이 59.8%이고, 부정하는 응답은 도움이 안된다.(15.5%)와 그저 그렇다(20.8%)를 합하여 36.3%이다. 이러한 분석결과는 화재시 취할행동(직접 진화했다)과 상관관계가 거의 없다고 할 수 있다.

한편 화재가 소방대에 의하여 진화되는 정도는 52.9%이고 자율소방에 의하여 진화되는 정도는 29.4%였다. 여기서 자율진화(29.4%)의 정도와 <표 3-4>에서 분석한 화재시 취할 행동에서 "직접 진화했다"(36.8%)는 결과는 상호간에 상관관계가 있다고 하겠다.

또한 <표 3-7>에서 "화재예방을 위한 대응태도" 가운데 가정 등에서 자율점검을 하는 정도(74.4%)가 가장 높게 나타내어 화재예방을 위한 관심도는 높다고 하겠으나, 이에 대한 대응태세(소화기 비치 등)는 27.8%로 비교적 낮은 편이다.

## (4) 소방지역사회 관계

화재예방을 위한 캠페인 등 홍보효과는 대체로 양호한 편이고(68.8%), 보통 또는 부정적인 응답도 27.2%나 된다. 홍보활동을 통한 지역사회 관계는 어느 정도 양호한 편이다. 그러나 자율소방을 위한 소방행정환경(소방공무원과의 관계)과의 관계는 긍정적 응답이 45.6%이고 부정적 응답이 6%이지만, 이런 분석결과는 소방지역사회 관계가 원만하지 못하다고 평가할 수 있다.

## 4. 소방정책의 代案구상

### 4.1 분석에서 도출된 문제들

앞에서 논의한 바와 같이 자위소방활동은 화재의 억지력으로 우리사회에 기여한 바가 크다 그것은 화재통계자료에서 '자율소화(직소)에 의한 진화가 전체 발생건수 가운데서 25%를 차지 한다는 것과 이 연구의 분석에서 화재시 관계자가 직접 소화했다는 응답율(36.8%)이 어느정도 일치하는 경향으로 보아 평가할만하다. 그러나 자율소방활동이 지역사회의 소방안전에 기여하는 정도에 비하여 소방조직 환경과의 상호관계에서 몇 가지 간과할 수 없는 문제가 있다.

#### (1) 화재에 대한 관심도 저조

평소에 사람들이 화재에 대한 두려움을 느끼는 정도가 높으면 이에 대한 대응력을 강구하는 정도는 높아질 것이다. 사람들이 평소 화재를 인지하는 행태면에서 화재를 두려워 한다는 응답이 저조(57.2%)한 것은 곧 화재를 스스로 억지하겠다는 의지, 즉 관심도의 저조와 관계가 있을 것이다. 이에 대하여 <표 3-7>에서 보는 것처럼 화재의 대응태도를 묻는 문항에서 초기소화기구(소화기)를 준비해 두고 화재의 대응태세를 취하고 있다는 응답이 27.8%에 불과하였다. 이런 분석에서 볼 때 아직 자율소방의 결과를 만족해 하기는 어렵다. 그러므로 이 부분에 정책적 평가가 필요할 것이다.

#### (2) 소방용 설비에 대한 신뢰도 저조

소방용 기계·기구(소방기술(Engineering))에 의하여 제조·설치된다. 그러므로 소방기술은 소방교육(Education)과 소방강제(Enforcement)



와 함께 화재예방의 3E의 原則<sup>13)</sup>이라고 한다. 이처럼 화재예방상 강조되는 소방제품이 갖는 작동 등 그 기능의 신뢰성은 당연한 일로 현행법에서는 각 대상물에 설치하도록 강제하고 있다. 소방시설의 기능에 대한 신뢰의 정도를 묻는 질문에서 59.8%에 해당하는 사람은 신뢰한다는 응답을 했고 15.5%에 해당하는 사람은 도움이 안된다고 응답했으며, 20.8%는 회의적(그저 그렇다)인 응답을 하였고 관심을 나타내지 않은 응답자(무응답)도 3.9%나 된다.

이 조사에서는 결국 59.8%만이 긍정적인 태도를 보였고 나머지는 부정적인 태도를 보였다고 할 수 있다. 이것은 기술혁신의 시대에서 소방용 기계·기구는 그 발전이 미흡하고 이것은 자율소방의 발전적 계기를 저해하는 요소가 된다. 그러므로 이 부분에 대한 기술혁신으로 수요측이 소방상품을 신뢰하여 선호할 수 있게 변화하여야 할 것이다. 한편 소방정책당국은 소방안전상품의 획기적인 발전이 있도록 정책지원을 강구할 필요가 있다.

### (3) 소방지역사회 관계 미흡

공·사소방조직은 지역사회와 상호 소방안전의 유지라는 공동영역에서 서로 원활한 협력이 유지되어야 하며 이것이 가능할 때 상호조직은 서로 신뢰할 수 있다.

이런 명제와 관련하여 소방관에 대한 이미지를 평가하는 질문에서 45.6%만이 좋은 이미지를 가지고 있으며 무반응이 32.8%이고 보통이라는 응답이 18.6%, 그리고 이미지가 나쁘다는 응답이 3%로 분석되었다. 이런 분석결과는 소방공무원이 자기관내의 주민에 대한 공공관계(P.R)가 원만하지 못하다는 것이며 따라서 소방행정의 지역사회관계에 개선의 여지가 있다는 것을 뜻한다고 할 수 있다.

### (4) 소방긴급출동의 한계

화재신고시 소방대의 긴급출동을 돕는 요소 가운데 가장 일반적인 요소는 긴급차량의 통행우선권이다. 그러나 소방자동차의 긴급통행은 현실적인 도로 상황의 제약요인 때문에 통행우선권의 행사는 거의 불가능한 실정으로 이는 평소 매우 우려하던 바이다. 이와 관련한 분석자료에서는 화재

시 소방대의 출동에서 바람직한 상태는 52.9%에 불과하고, 화재가 확산(연소 확대)된 후에 소방대가 도착했다는 응답이 17.6%나 된다. 화재는 초기 조치에 실패하는 경우 대형화로 진전이 되고 피해도 심대하게 된다. 이 분석에서 17.6%는 대형화재 사고로 진전될 소지를 안고 있다고 할 수 있다. 여기서 알 수 있듯이 현재 전국의 도로상황은 긴급차량이 통행우선권을 사실상 행사할 수 없는 상태라 할 수 있다. 그러므로 이러한 현실적인 문제를 극복하기 위해서는 자율소방제도의 발전과 소방능력의 제고를 위한 정책의 필요성을 인지 할 수 있다.

## 4.2 행태적 측면의 대안

소방안전교육은 사람의 불에 대한 행동과 태도를 변화·발전시켜 나가는 과정<sup>14)</sup>이라는 말처럼 화재에 대한 사람들의 인지 및 관심도를 제고하는데는 반복적인 소방안전교육과 소방홍보가 필요하다.

### (1) 교육 Programing

소방교육의 프로그램 작성에서 기본적으로 고려해야 할 사항은 단계별 계획 수립이다. 일반적으로 알려진 교육계획 수립단계는 ① 초기단계 ② 실행단계 ③ 평가단계가 있다. 교육실시자와 수요자의 관계는 교육 프로그램 작성시 고려되어야 할 사항이다. 예를 들어 방화관리자나 위험물 안전관리자 등을 교육대상으로 하여 소방안전교육을 실시하는 자는 한국소방안전협회이다. 이 경우 한국소방안전협회는 교육에 앞서 교육수요조사를 실

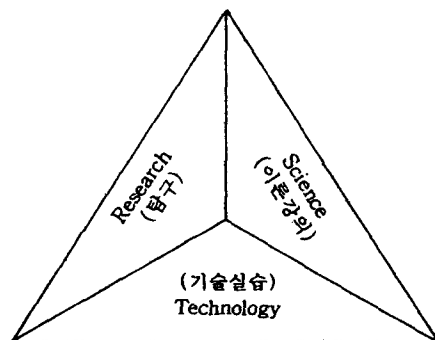


그림 3. 방화관리교육계획 모형

시하고, 교육목표를 수립하는 등의 작업 Team을 구성하여야 할 것이다. 결국 교육은 누구든지 교육의 효과를 느낄 수 있도록 하여야 할 것이다. 이런 것은 잘 짜여진 교육 프로그램에서 나온다.

소방안전교육계획 수립에는 다음과 같은 모형을 참고할 수 있다. 이러한 모형은 교육계획수립에 있어 교육효과를 제고하는데는 이론강의와 시청각 교육을 통한 지식의 확인 및 탐구를 획득하는 것이다.

#### (2) 소방홍보 Programing

소방홍보 프로그램은 다음의 소방홍보순환모형과 같이 전달측이 전달매체를 통하여 소방정보를 피전달측에게 투입하고, 피전달측이 소방정보를 받아들이는 정도와 효과를 평가한 후 새로운 기법을 개발 환류하는 과정의 연계를 고려하여야 할 것이다.

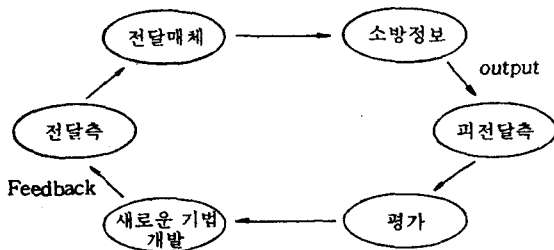


그림 4. 소방홍보 순환모형

여기서 중요한 작업과정은 피전달측이 소방정보를 받아들이는 정도를 평가하는 것이다.

이것(평가)은 출화율의 감소정도, 초기진화의 성공정도 및 피해의 감소 정도에서 측정할 수 있으나 화재건물(대상물)의 구조와 내부수납물의 정도 및 기상조건 등 변수에 따라 다르기 때문에 일률적으로 말하기에는 한계가 있을 것이다.

#### 4.3 행정적 측면의 대안

방화관리는 사람의 Soft한 면과 기계의 Hard한 면의 공동작용으로 가능하다. 사람의 행태면은 부주의 심리와 망각의 개입으로 인하여 소방안전관리의 추진정도는 항상 바람직한 상태는 기대하기 어렵다. 이러한 人間 error를 보완하려는 것이 소방기술적 接近으로, 이것은 소방대상물에 설치되

는 소방용기계기구이다. 시설물에 대한 기계적 안전은 人間 error를 보완할만큼 그 기계적 기능에 신뢰도가 보장되어야 한다.

이런 면에서 근래 논의되는 ① 소화설비 system의 평가제도화 추진이라든가 ② 시설별 화재 위험도 평점제도화 추진과 같은 방안은 대안이 될 수 있으리라고 본다. 한편으로는 소방용 기계와 기구 등에 대한 검정업무를 담당하고 있는 한국 소방검정공사는 소방수요측에서 소방기계·기구 등의 기능에 대한 신뢰도가 저조하다는 데 주의할 필요가 있다. 또한 소방정책당국은 한국소방검정공사의 검정기능이 활성화되도록 정책지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

#### 4.4 防火 환경적 측면의 대안

소방정책의 지향점 분석결과 도출된 문제에서 환경적 측면은 ① 소방지역사회관계의 미흡 ② 소방긴급자동차의 우선통행의 한계를 인지 할 수 있다. 환경적 측면에서 바람직한 대안은 ① 공·사 소방조직 간의 협력관계 강화 ② 소방유관 기관·단체간의 협력관계 강화를 위한 방안이다.

##### (1) 공·사 소방조직간의 협력관계 강화

현행 방재관계법규에서 규정하고 있는 방재조직은 방화관리 조직과 상호작용을 하는 환경적 요소들이다. 현행 소방법관계에서 볼 때 공·사소방조직은 ① 지배·복종관계와 ② 대등관계로 성격을 규정지을 수 있다.<sup>15)</sup> 이런 관계를 도식하면 다음과 같다.

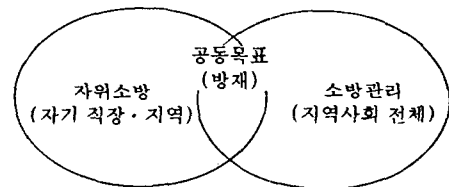


그림 5. 공·사 소방조직의 협력관계

공·사소방조직은 서로 이와같은 관계를 유지하고 공조한다는 것을 이해하고 조직구성원은 양조직이 소방안전을 공동목표로 하는 지역사회의 동반자 관계라는데 관심을 두어야 할 것이다.

## (2) 소방유관단체 간의 협력

지역사회의 소방안전을 위한 전략을 수립할 때는 인접조직 및 관련단체 등과 협력할 협의체를 형성, 상호관계를 유지할 필요가 있다. 여기에 참여할 조직환경을 예시한다면, 지역사회에서 평소 상호협력하는 유관기관(행정기관)과 지역주민, 관련단체 그리고 언론기관 등을 들 수 있다.

이러한 조직환경 가운데서 언론매체는 지역사회 내에서 주민의 행태변화를 지도하는 역할을 한다. 그러므로 지역사회관계에서 언론과의 협력이란 필연적이며, 여기에는 별도의 홍보전략적 접근을 생각할 수 있다.

## 5. 결 론 :

앞에서 논의한 바처럼 최근 수년동안 한국에서의 화재상황은 발생건수나 피해면에서 매년 증가 추이를 보이고 있다. 이에 대응하는 방안으로 자기책임의 원칙에 따라 자율소방제도의 정착을 소방정책의 지향점으로 삼고 있다.

이와같은 현실에서 자율소방력의 능력을 검증할 필요가 있다. 이 연구에서는 자율소방제도의 정착이라는 정책방향과 관련하여 사람들이 화재에 대한 인지 및 관심도의 정도와 소방제도 및 환경에 관한 분석자료를 통하여 자율소방의 실체와 문제를 확인하고 바람직한 정책대안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

분석결과를 요약하면 사람의 행태적 측면의 분석에서 사람들이 화재위험의 인지 및 관심도가 저조하다는 것과 제도적 측면에서는 소방용 기계·기구의 신뢰도 미흡이 그리고 소방환경적 측면에서는 ① 소방지역사회 관계의 불합리 ② 소방긴급통행의 한계라는 현실적 문제가 도출되었다. 이와 관련한 정책대안으로는 인간행태적 측면과 제도적 측면 그리고 환경적 측면에서 고려할 수 있다. 인간행태적 측면에서는 ① 교육프로그램의 개발 ② 홍보순환 모형활용 등이 대안이 될 수 있다. 제도적 측면에서는 ① 소화설비시스템의 평가제도의 제도화 추진 ② 시설별 화재위험도 평점제도의 제도화 추진이 대안이 될 수 있다. 환경적 측면에서는 ① 공·사소방조직간의 협력관계 강화 ② 소

방유관 기관·단체간의 협력관계 유지 등이 대안으로 가능할 것이다.

결국 소방안전의 요체는 사람과 시설이므로 사람에 대한 행태변화와 시설의 자동화, 안전화는 아무리 강조하더라도 지나치지 않을 것이다. 이 시점에서 자율소방제도의 중요성은 B.C 300년경 Rome의 자위소방조직(Corps of Vigilies)이 민간주도로 조직·발전해 온 것처럼, 방화관리라고 하는 민간소방부분의 필요성은 매우 의의있는 과제라고 하겠다.

W. Polack의 “건물의 설계, 개발이 건물주에 의해 이루어졌듯이 건물의 유지·관리에 대한 책임도 소유주인 개인이 져야 한다”는 말처럼 방화관리는 시설주의 책임으로 자율적으로 실시되어야 한다는 것은 매우 당연한 일이다.

이와 관련하여 자율소방제도의 정착이라는 정책지향점의 추진에 있어 소방정책당국은 끊임없는 정책평가를 실시하여 정책이 바람직한 방향으로 지향하게 하여야 할 것이다.

또한 산업체는 Peter K. Schontag가 산업체 방화관리계층론에서 강조했듯이 시설주는 자기의 비전문적인 방화관리를 전문관리자(소방시설 관리자 등)에게 위임하고 이들이 방화관리에 전담할 수 있게 지원하는 관심도가 필요하다. 그리고 지역사회의 소방관련단체는 지역내에서 소방구심체로 역할을 다했 때 지역사회의 소방안전은 바람직해질 수 있으리라고 생각한다.

## 참 고 문 헌

1. 동아일보, “안전문화를 만들자”, 1995. 4. 13, p. 1
2. 한국소방안전협회, “화재통계분석”, 소방안전 통권82호, p. 10
3. NFPA, NFPA Journal, see /oct, 1995, p. 93
4. 김영기 외 공저, 행정학개론, (서울:법문사), 1994, p. 145
5. 이종수 외 공저, 새 행정학, (서울:대명문화사), 1994, p. 204
6. 김영기 외 공저, 전개서, pp. 164-178
7. 정진환, “영·미국가의 경찰제도 연구”, 인천대학교 논문집 제11집, 1987, p. 5

8. 이윤근, "한국사경비 발전 방안에 관한 연구", 동국대학교 대학원 박사논문, 1989, p. 12
9. 박근호, 조직행태론, (서울: 고려원), 1981, pp. 131-136
10. 통계청, 한국의 사회지표, 1994, p. 293
11. 최종태, "한국 소방행정에 관한 연구", 동국대학교 대학원 박사논문, 1991, p. 101
12. 최종태, 전개논문, p. 137
13. Charles W. A. B., J. D. Fireservice and the Law(NFPA : 1976), p. 111
14. Dian C. Roche, "Fire Safety Education" Fire Protection Mandbook Sixteenth ed.,(NFPA, 1989), p. 3-2
15. 최종태, 소방학개론(서울: 일진사), 1989, pp. 17-20
16. Peter K. Schontag, "Responsibilities of tue Fire Preyenlion and Contral management", Fire Protection Handbook(Boston : NFPA), 1989, p.14-5
17. Percy Bugbee, "Principles of Fire Protec tion"(Boston, NFPA), 1978, p.4