

자율예방체계의 구축
- 규제개혁의 차원에서 보험의 역할을 중심으로 -

The Self-regulating Fire Prevention System in Korea: with the Focus on the Role of Insurance System

김 태 윤[†]

Tae-Yoon Kim[†]

한양대학교 행정학과
(2001. 01. 20 접수/2001. 02. 07 채택)

요 약

본 논문은 민간의 자율성과 책임에 입각한 자율예방체계를 현행 관주도의 소방예방체계의 대안적 틀로서 제시하고, 그 구체적인 정책적 함의를 도출한 후 자율예방체계의 구축을 위한 조건 내지는 과제로서, 화재보험으로 대표되는 보험시장의 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다. 자율예방체계는 당사자가 책임을 지고 화재 등의 예방과 관련된 조치를 자발적으로 취하는 가운데서 국가적 소방예방체계가 구축되는 소방예방의 큰 틀로서 자기책임의 원칙, 공공재로서의 소방서비스, 자기결정주의로 구성된다. 이러한 원칙에 입각하여 현행 소방예방행정제도의 개선방안을 제시하면 자체점검업 시장의 합리화 및 자체점검 유예제도 도입, 화재보험의 제도와 기능의 활용, 예방검사의 유예와 강화 및 탄력적인 운용, 경방조사 위주의 소방검사, 정보수집과 전파를 위한 특별조사의 선용, 소방시스템평가제도의 도입, 건축허가 동의절차의 실질화, 소방감리제도의 실질화, 화재원인조사를 위한 연구개발역량 확충, 소방안전대상/소방안전마크/모범방화관리자 시상제도 등의 노력을 들 수 있다. 그러나 이러한 대안들중에서 핵심적인 역할이 기대되는 화재보험제도는 우리나라의 경우 시장에서 결정되는 보험요율이 실질적인 경쟁가격이 아니라는 점에서 큰 한계를 안고 있다. 하지만 장기적으로 보험시장이 개방되고 국내 손해보험업계의 과점성이 완화되면, 보험이 자율예방체계에서 차지하는 비중은 상당히 커질 것으로 기대한다.

ABSTRACT

This paper's purpose is three-folded: modeling the self-regulating fire prevention system, developing a packet of practical fire prevention measures and regulations, and reviewing the applicability of fire insurance system in Korea as a main components of the self-regulating fire prevention system. The so called self-regulating fire prevention system is defined as a grand national fire prevention framework based on and promoted by the vitality and creativeness of the market (or private sector). This drastically contrasts with the existing government-led fire prevention system in Korea. The self-regulating fire prevention system has three grounds: the principle of self-responsibility, the redefinition of the fire service as a public goods, and the principle of self-selection. It seems natural that the self-regulating fire prevention system requires the function of fire insurance institution as a pivoting mechanism providing individual decision makers with a system of incentives, resulting in rational behaviors in the part of each individuals and in the well-balanced fire prevention network in the part of the overall public. In this regard, this paper examines the institutions and performance of the fire insurance industry in Korea and reviews the limitation of the industry as an instant replacement mechanism of the current government-led fire prevention system in Korea.

Keywords : Fire prevention, Fire insurance, Self-regulating

[†]E-mail: tykim1004@email.hanyang.ac.kr

1. 서 론

첨단기술이 일반화되고, 방호 대상물의 특성이 급격히 변하고 있는 지금의 다원화된 시민사회 환경에서 기존의 정부주도 소방예방행정은 그 적응력과 효과성이 격감되고 있다. 첫째, 정부주도의 소방예방행정은 과다한 행정수요를 유발하고 있으며, 여러 가지 부조리의 단초가 되고 있다. 자기소유의 건물에 대한 위험을 소방이 사사건건 간섭하는 형태로 제도가 운영되고 있기 때문에, 건축주는 소방예방은 소방서의 책임이 아니냐 하는 식의 방관자로 전락되는 측면이 있다. 또한 제반 법규가 유연성과 탄력성이 부족하여 비현실적인 요구사항이 많기 때문에 소방공무원의 자의적 결정과 처분의 여지가 발생하고 있어, 일부 소방공무원에 국한된 문제이기는 하겠으나 부정과 비리관련 추문이 끊이지 않고 있다. 결국 대부분의 소방관들은 주 100여 시간의 격무에 시달리면서 업무를 수행하고 있는데도 아무도 책임지지 않는 무대책, 무책임의 방화대상물들이 시민의 안전을 총체적으로 위협하고 있는 사태로까지 악화되고 있는 것이다.

둘째, 사전적 원칙위주의 규제접근방식으로 인하여 민간의 자율성과 창의력의 발현이 저해되고 있어서 국제사회에서의 소방기술과 정책의 발전을 흡수하고 적응하는데 장애가 되고 있다. 그 결과 소방산업의 현주소는 국제경쟁력을 논의하기조차 어려울 정도의 후진성을 모면하지 못하고 있으며, 시민사회는 양질의 방화서비스를 제공받을 수 없는 실정이다.

셋째, 민간의 이해관계와 유인(incentive)에 대한 정부의 정책적 반응성이 부족하여, 많은 경우 민간부문의 무책임과 도덕적 해이(moral hazard)의 원인이 되고 있다는 지적도 있다. 유사시 시민의 생명에 직접적인 영향을 주는 방화설계와 관련된 건축허가 등의 업무가 요식행위로 전락되어 있는 현 전축허가동의 절차는 무책임과 도덕적 해이의 극치라고 할 수 있다. 오작동을 염려하여 대부분의 자동탐지 및 경보시설을 닫아 놓고 있는 것으로 알려진 방화관리자나 건물주의 행태나 민간에게 실질적인 도움을 주지 못하고 있는 소방검사 등도 중대한 의미의 책임유기이다. 이러한 현상이 야기된 가장 심각한 원인은 예방정책과 제도가 올바른 행위를 보상하고 그릇된 행위는 철저히 벌하는 기본적인 인센티브 구조를 결여하고 있기 때문이다.

일각에서는 민간의 보험시장을 중심으로 한 소방예방의 민간책임주의를 주장하고 있으나, 그 실효성에 대하여서는 우리의 경제사회 현실에 입각한 철저한 검증을 거치지 않은 상태이다. 이론적으로 볼 때, 보험시장

에 대한 일방적인 의존은 소비권원이 분산되고, 제 삼자에 대한 배상의 문제, 사회적 이미지 등 간접피해, 보험시장의 일반적 문제인 역선택(adverse selection)과 무보험의 문제 등이 야기될 가능성이 있다. 특히 우리나라와 같이 보험시장이 아직 발전의 맹아기에 처해 있는 상황에서 보험시장의 기능과 역할을 낙관만 할 수 있는 것은 아니다. 따라서 보험시장을 하나의 축으로 삼으면서 민간의 활력과 창의성을 흡수하고 민간에게 좋은 인센티브를 제공하는 유연하고 탄력성 있는 예방체계의 구축이 시급한 과제인 것이다.

본 논문은 민간의 자율성과 책임에 입각한 자율예방체계를 협행 관주도의 소방예방체계의 대안적 틀로서 제시하고, 그 구체적 정책적 힘의를 도출한 후 자율예방체계의 구축을 위한 조건 내지는 과제로서, 화재보험으로 대표되는 보험시장의 문제점과 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 자율예방체계의 개념과 구축방안

2.1 자율예방체계의 의의

자율예방체계는 당사자가 책임을 지고 화재 등의 예방과 관련된 조치를 자발적으로 취하는 가운데서 국가적 소방예방체계가 구축되는 소방예방의 큰 틀이다. 정부혁신과 규제개혁의 정신에 입각해 국가와 민간간의 역할에 대한 재조명이 요구되는 현실에서 국가가 담당하고 있는 사회적 기능(그것을 국가가 제대로 수행하고 있는가의 문제는 별개로 하고)을 가능하면 민간으로 이양하여 경제사회의 효율성을 높이는 것이 시대적 가치로 부각되고 있다. 자율예방체계는 이러한 시대적 조류에 부응하고는 있으나, 소방의 뿐만 아니라 관주도/규제중심/경직성 등의 문제점에 대한 자연스러운 해결방안으로 제시되고 있다.

자율예방체계가 성립되기 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 책임을 지게 되는 당사자가 있어야 한다. 즉 화재 및 재난의 예방에 있어 책임 있는 당사자가 누구인지가 명확해야 한다. 국가의 책임은 무엇이며 건물주의 의무는 어느 선까지인지, 자체점검업자는 어떤 책임을 지는지 등에 대해 누구라도 납득할 수 있는 원칙이 서 있어야 한다는 것이다. 앞서 우리나라 소방예방행정체계의 문제점에서 지적한 바와 같이 우리의 현실은 예방조치의 의무와 책임을 지닌 당사자가 누구인가에 대하여 충체적인 혼돈상태에 빠져 있는데, 이에 대한 명확한 규명이 자율예방체계구축의 가장 긴요한 요소의 하나이다. 인력의 만성적 부족 등의 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.

둘째, 당사자가 자율적인 의사결정에 따라 행위를하도록 유도하는 것이 자율체제의 요건이다. 당사자가 자율적으로 어떤 조치를 취하리라고 기대할 수 있는 가장 안정된 동기는 물론 인센티브이다. 즉 올바른 행동에 대한 보상과 그릇된 행동에 대한 별의 부과가 자율적 결정의 근본 동기가 된다는 것이다. 소방관련 산업의 낙후가 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 설계 개념을 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 답보하고 있는 현실은 오히려 당연한 귀결일 것이다.

셋째, 당사자들이 나름대로의 이해관계에 따라 자발적인 의사결정을 한 결과로써 만족할 만한 예방수준이 확보될 수 있는 제도적 기제가 확립되어야 한다. 원래 재난은 불확실한 것인 동시에 높은 외부성을 띠고 있다. 따라서 민간의 자발적 행위와 계약만으로 사회적으로 바람직한 수준의 예방이 이루어 질 것으로 기대하기는 어렵다. 따라서 개인의 자발적인 창의성과 능력을 발휘해 하면서 그 결과 목표하는 안전수준을 확보할 수 있도록 국가 제도가 정교하게 설계되어야 한다. 즉 관련 규정과 제도 및 법령 등을 체계적으로 평가하고 재설계하여야 한다는 것이다.

2.2 자율예방체계의 기본원칙

2.2.1 자기책임주의

자기책임주의는 자신의 재산권 보호에 대해서는 당사자가 일차적인 책임을 진다는 기본적인 원리를 의미한다. 즉 건물주는 자신의 재산을 자기 자신이 보호하는 일차적인 당사자가 된다는 것이다. 이는 당연한 명제이지만, 소방의 기본책무가 국민의 생명과 재산을 보호하는 것이라는 사회적 통념 때문에 상당히 훼손되어

온 당위이기도 하다. 소방이 화재나 재난현장에서 긴급 대응하는 본연의 업무를 소홀히 해야 한다는 뜻은 아니다. 다만 자기 재산보호의 일차적 책임은 재산권자가 부담해야 한다는 것이다. 특히 대부분의 화재발생 현장에서 대다수의 건물은 소방이 정상적으로 출동하더라도 상당한 정도로 소실된다는 현실을 고려할 때 더욱 그러하다. 자기책임주의가 확립되면 건물주는 화재발생의 가능성과 예상 피해액 등을 고려하여 보험에 가입하고 예방을 철저히 하는 노력을 기울이게 되어, 장기적으로는 건물주의 노력이 사회적인 최적수준에 이르게 될 것이다. 건물주가 이러한 노력을 하는데 도움이 되는 제도적 기제는 보험과 자체점검업제이다. 즉 자체점검업자들의 전문성을 건물주가 활용할 필요성을 자연적으로 느끼게 되고, 또한 건물주의 자생적인 선택에 의하여 자체점검업자들간의 경쟁도 유효하게 발생할 것이다. 행정당국이 개입해야 할 부분이 있다면 자체점검업시장에서 자유경쟁시장기능이 작동될 수 있는 공정거래 차원의 정책적 관심과 자체점검업자 업무의 질에 대한 건물주의 평가능력을 보완해 줄 수 있는 자체점검업자 간접관리이다. 즉 점검업자에 대한 관리감독이 아니라 자체점검업자를 건축주가 선택하는데 감안할 수 있는 유용한 정보를 창출해야 한다는 것이다. 다만 이러한 후자의 기능은 정부보다는 공신력 있는 제3의 기관이 수행하는 것이 사실상 보다 보편적 당한 설득력이 있을 것이다.

2.2.2 소방의 공공재 원칙

외부성의 존재, 화재 및 재난의 불가예측성, 자기관리 사각지대의 존재 등 때문에 무조건적인 자기책임주의의 적용은 사회정의를 실현하는데 근원적인 한계가 있다. 먼저 두 가지 형태의 외부성을 지적할 수 있다. 자신에게는 어떤 과실도 없음에도 불구하고 화재현장에 인접하였다는 이유로 화재의 피해를 보는 이웃 건물의 입장이 있다. 또한 건물의 상태에 대하여 무지한 가운데 그 건물을 사용하는 입주자나 이용객의 입장에서는 건물주의 자의적인 화재위험 관리양상에 무방비 상태로 노출되고 있는 것이다. 즉 화재의 피해가 화재의 원인을 직간접적으로 제공한 건물주에게만 미치는 것이 아니라 이웃 건물과 건물 이용자들에게도 직접적으로 미친다는 외부성이 존재하는 것이다. 이러한 외부성의 존재에 대한 대응이 소방의 책무의 근본이 된다. 소방진압의 전술 및 실무 역시 이러한 소방의 기본책무를 받아들이는 가운데 구성되어 있다. 즉 소방의 일차적 책임은, 다소 이론적인 입장이기는 하지만, 화재발생 건물 및 그 주변에 위치하고 있는 인명을 보호하고 이웃건물에 화재가 확대되는 것을 막는데 있다는 것

이다. 이러한 외부성을 극복하는 방안에는 여러 가지가 있을 수 있지만, 정보의 제공도 주요한 외부성 극복 수단이 된다. 이러한 차원에서 높은 안전수준을 구비하고 운영하고 있는 건물 또는 건물군을 객관적인 심사에 입각하여 선정하고 공표하여 가칭 “소방안전대상”을 수여하는 이벤트는 전물주의 입장에서는 경제적 효과 등을 고려하는 인센티브가 되겠으나, 건물이용자에게는 자신의 안위에 대한 상당한 정보를 제공하는 순기능이 있다.

또한 화재나 재난의 본질중의 하나인 불가예측성 때문에 자기책임주의와 상기한 외부성 치유책만으로 화재에 대한 소방의 책임이 완성되었다고 할 수는 없다. 즉 화재는 의외의 요인으로 발생하기 마련이며 건물주의 입장에서 아무리 주의를 기울이고 조심한다 하더라도 이를 완전히 막을 수는 없다. 사실 화재예방을 효과적으로 수행하는데 필요한 최소한의 전문성도 건물주가 갖추지 못한 경우가 많을 것이다. 따라서 정부의 정보제공 기능이 요구된다. 보다 구체적으로는 소방관련 교육 및 홍보, 건축허가동의, 소방감리제도, 민간관리유지제도, 소방검사 등이 이러한 소방의 책무를 수행하는 수단이 된다. 이와 같은 이론적 틀에서 조명하면 건축허가동의는 자신의 건물이 화재예방 및 진압의 차원에서 높은 수준을 담고 있기를 바라는 건축주에게 그 건축설계의 질을 평가해 주는 기제이다. 민간 소방시설관리유지업은 건물주에게 소방예방에 대한 정보를 제공하고 건물의 현 상황을 평가해 주는 수단이 된다. 또한 소방검사는 진압업무를 맡고 있는 소방관이 유사시 화재상황에 대한 시설의 활용성과 현장에의 접근성을 검토해 주는 서비스이다. 현실적으로는 이중 많은 제도들이 그 실효성에 대한 의문과 비용부담 때문에 상당한 비판의 대상이 되고 있는데 각각의 수단의 부적합성에 대하여는 개선 및 수정의 필요가 있겠으나, 재난관련 정보제공은 혼들릴 수 없는 소방의 가장 근본적인 책무의 하나이다. 그러나 이러한 책무를 실현하는 수단을 어떻게 조합할 것인가는 별개의 문제로서 다음 항에서 바람직한 수단의 조합을 제시해 보겠다.

마지막으로 관리사각지대가 존재하고 있음도 감안해야 한다. 즉 명확한 재산권자가 존재하지 않거나, 일관성과 책임성이 있는 관리를 담보하기에는 재산권이 대단히 불명확하게 설정되어 있는 경우, 재산권과는 무관하게 과도한 다중이 이용하는 시설 등에 대하여 건물주에 의한 안전관련 내부관리가 예상되는 피해와 규모에 견주어 완벽하게 이루어지고 있으리라고 기대하기는 어렵다. 재래시장이나 저개발밀집주거지역, 호텔, 학교 등이 이에 해당된다. 소방은 이러한 관리사각지대에 대해서는 필요한 예방조치를 당사자의 입장에서

대리해 주어야 한다. 즉 관리사각지대에 대한 예방의 책임이 소방에 있다는 것이다.

정리하면 자율예방체계는 소방의 공공재적 성격을 인정하고 인명구조, 화재예방관련 정보제공, 사각지대 예방대행 등을 소방의 기본적인 책무로 규정하고 있다.

2.2.3 자기결정의 원칙

자기결정의 원칙은 당사자가 자발적으로 행하는 결정을 존중하는 기본 원리로서 예방체제의 측면에서는 올바른 인센티브의 도입과 케를 같이 한다. 즉 제도가 옳은 행위는 보상해주고 그릇된 행위에 대해서는 벌을 부과해야 한다는 것이다. 이러한 자기결정의 원칙이 뿐만 아니라 다른 원칙과는 상호보완적인 관계이다. 그러나 다음과 같은 예시들을 감안한다면 현행 각종 소방예방제도와 규제가 올바른 인센티브를 제공하고 있다고 보기 어렵다. 즉 횟수의 측면에서는 과다하며, 내용적인 측면에서는 요식 행위로 흐르는 반면, 벌칙은 대단히 무거운 현행 소방검사제도는 부정과 비리를 부추기는 인센티브가 되고 있다. 또한 신기술의 채택을 제안자에게 무슨 큰 편의라도 봐주는 것 같은 현행 신기술 채택 및 용인 절차들도 신기술개발의 의욕을 꺾는 대표적인 그릇된 인센티브를 제공하고 있다. 한편 과점시장 구조에서 저품질의 제작 까지 가격경쟁을 벌이고 있는 자체점검업자로부터 소신있고 전문성 있는 점검결과를 기대하기 어려울 것이다. 따라서 자기결정의 원칙을 존중하면서 예방소방행정의 목적을 달성할 수 있는 제도와 기제의 조합이 요구되는 바 자율예방체계의 기본방향에서 그 조합을 논의하고자 한다.

2.3 자율예방체계의 기본방향

자율예방체계의 기본방향은 상기한 자율예방체계의 기본 원칙 하에서 예방소방행정의 목적을 달성할 수 있는 갖가지 정책과 그 수단의 원칙적인 방향성을 의미한다. 밀도있는 논란의 대상이 되고 있는 이슈들을 중심으로 자율예방체계의 기본방향을 살펴보기로 하자.

2.3.1 자체점검업 시장의 합리화 및 자체점검 유예제도 도입

소방시설관리유지업(자체점검업) 시장이 자유경쟁시장으로 전환되어야만 건물주에게 전문성에 입각한 적절한 서비스가 공급될 수 있다. 자기책임주의가 철저히 뿐만 아니라 수요자인 건물주가 가격전쟁이 일어날 정도로 저품질의 서비스를 용인하지는 않을 것이다. 또한 건물주와 민간점검업자간의 자율적인 계약을 존중하는 방향으로 제도를 개선하면 현행 연 2회 점검이라는 형식적인 점검이 아니라 진정한 서비스제공 차원에서 다양한 형태의 계약이 이루어질 것이다. 이러한 계

약에는 상시점검, 자체점검업자의 명확한 책임범위 등이 당연히 반영되리라 기대한다. 한편 소방은 업자에 대한 정보를 제공함으로써 건물주의 자체점검업자 선정과정을 도울 수 있다. 이를 위해서 소방의 자체점검업에 대한 간접관리는 꼭 필요하다.

한편 기존의 자체점검의 점검내용을 발화위험검사와 건축방화시설로까지 확대하여 실시함으로써 자체점검의 포괄성을 높이고 점검결과에 대한 보고내용을 단순한 적합·부적합만을 기술하는 것이 아니라 건축물에 대한 다양한 정보를 포함하도록 함으로써 예방차원에서의 가치 있는 정보를 확보할 수 있도록 점검과정을 합리화해야 할 것이다.

또한 건물의 방화관리시스템이 우수한 전물로서 화재보험 계약상의 인센티브에 의해서 철저하게 관리되고 있는 건물에 대해서는 기존의 자체점검제도를 유예해주는 것이 방재수준을 훼손시키지 않은 가운데 건물주의 부담을 덜어 주는 방안이 될 것이다.

2.3.2 화재보험의 제도와 기능의 활용

화재보험은 화재와 관련된 위험을 시장에서 평가하는 기제를 갖고 있는 유일무이한 제도이다. 따라서 소방이 화재보험의 기능을 전향적으로 받아들일 필요가 있다. 예를 들면 화재보험협회의 안전점검을 자체점검으로 인정해 주고 안전점검을 소방이 간접관리하는 방법이 있을 수 있다. 또한 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 화재보험협회의 역량을 적극 활용할 수 있을 것이다. 그러나 하기하는 바대로 우리나라 화재보험시장의 과점성과 그에 따른 시장의 왜곡에 대한 이해가 선행되어야 한다.

2.3.3 예방검사의 유예와 강화(기본방향)

예방검사는 소방검사 중 소방대상물의 예방상태를 점검하는 검사로서 자기책임주의에 어긋나는 속성을 갖고 있는 측면이 있다. 즉 자체적으로 상당히 높은 기술수준의 방화관리시스템을 운용하고 있는 대상물에 대하여, 소방이 부족한 전문성으로 예방검사를 실시하는 것은 제도운용의 정당성을 잃을 수 있는 소지가 있다. 따라서 건축물의 특성에 대한 고려와 민간이 자체적으로 수행하고 있는 점검 관행들을 전향적으로 검토하여 현행 예방검사의 면제 및 유예대상을 확대하는 것이 필요하다. 그러나 소방의 공공재적 성격을 고려하여 관리사각지대에 대한 예방검사는 현행과는 비교가 될 수 없을 만큼 철저하게 수행해야 한다. 왜냐하면 관리사각지대에 대해

서는 예방을 대행하는 것이 소방의 책무이기 때문이다.

2.3.4 예방검사의 탄력적인 운영(과도기적 조치)

한편 자율예방체계가 확고하게 뿌리내리기 전까지는 과도기적으로 예방검사를 운영해야 한다. 다만 소방대상물의 예방체계, 규모, 용도 등의 특성에 따라 과감한 차별성을 도입해야 한다. 예를 들면 지난 몇 년간 실제로 양호한 대상물의 경우에는 향후 몇 년간 검사를 면제해주는 방식으로 인센티브를 제공할 수 있을 것이다. 실제로 서울시에서는 이러한 인식을 바탕으로 하여 1998년 11월 이래로 자율소방검사제도를 실시하고 있다. 서울시가 도입한 이 제도의 의미는 예방검사를 단순한 규제로부터 화재예방을 위해 대국민 서비스를 제공하는 것으로 전환시키는 것으로 볼 수 있다.

2.3.5 경방조사 위주의 소방검사

화재진압과 인명구조라는 소방의 기본적인 책무를 수행하기 위해서 대상물의 접근성, 피난로 및 대피시설, 소화설비에 대한 정보의 파악은 필수불가결하다. 이러한 차원에서 경방조사가 보다 실질적으로 수행되어야 할 것이다.

2.3.6 정보수집과 전파를 위한 특별조사의 선용

원칙적으로 특별검사는 자체점검업자에 대한 간접관리를 위한 정보를 획득하고 건물주에게 제공하며, 각종 의무면제 대상물에 대한 관리감독을 수행하며, 소방예방관련 정보를 전파하기 위해서 존속시킬 필요가 있다. 그러나 특별검사의 기본 목적은 화재예방을 위한 사전적인 정보수집 및 전파, 교육 등에 있는 것인지 점검이나 지적에 있는 것은 아니다.

2.3.7 소방시스템평가제도의 도입

소방설계의 기술수준 향상과 효율적인 소방설비를 적용하기 위하여 신규 건축대상물에 대한 시스템평가제도를 도입해야 한다. 그리고 소방은 시스템평가서비스에 의해 제공되는 양질의 정보를 어떻게 활용할 것인가를 구상하면 되는 것이다.

2.3.8 건축허가 동의절차의 실질화

소방의 근본목표는 인명구조이며, 인명피해는 근본적으로 건물의 방화설계와 피난시설에 의존한다. 따라서 신축건축물에 대한 소방안전 차원의 허가동의는 소방의 원초적인 책무이다. 이러한 의미에서 볼 때 건축허가동의업무가 실질적인 의미를 가질 수 있도록 관련 규제가 현실화되어야 한다.

2.3.9 소방감리제도의 실질화

건설현장에서의 잦은 설계변경 등의 관행을 고려할 때 허가시 설계된대로 완공되는 건물은 없다. 또한 준공 후 눈에 보이지 않는 소방설비도 상당수 존재한다. 따라서 시공과정을 감시하는 소방감리제도는 필수적인

것이며, 자칫 요식행위로 흐를 수 있는 개연성이 있는 현행 감리제도는 보완 내지는 강화되어야 한다.

2.3.10 화재원인조사를 위한 연구개발역량 확충

화재원인조사는 소방의 지식 기반을 형성하는 결정적인 과정이다. 따라서 소방이 정보제공자로서 시민사회에 인정을 받기 위해서는 과학적인 화재원인조사를 수행할 수 있는 능력을 확보해야 한다.

2.3.11 소방안전대상/소방안전마크/모범방화관리자
예방업무의 실질적인 주체인 건물주와 방화관리자의 노력에 대한 보상책으로서 「소방안전대상」이나 「소방안전마크」 등을 수여하는 제도가 요망된다. 보상은 가장 강력한 인센티브이다. 기업이나 건물주의 입장에서도 순응할만한 상업적인 이해관계가 있으리라고 보이기 때문에 이러한 이벤트의 성공가능성은 상당하다고 판단된다. 또한 소방서장이 모범관리자를 선정해 포상하는 것도 보상책이 될 것이다.

3. 자율예방체계에 있어서 화재보험의 문제점과 개선방안

화재보험은 자율예방소방체계에 있어 소방대상물의 안전 정도와 예상손실액에 대한 시장의 평가를 제시해 줄 수 있는 기제이다. 그리고 이 기능을 담당하는 조직이 한국화재보험협회(이하 화재보험협회)이다. 본 절에서는 이러한 화재보험협회의 기능과 역할이 자율예방체계 구축을 위한 필수 불가결한 요소라는 인식 하에 현행 화재보험제도의 문제점과 개선방안을 소방 안전점검의 차원에서 논의하고자 한다. 화재보험협회의 또 다른 주요한 기능으로 방재시험연구소를 중심으로 수행되고 있는 소방용기계·기구 및 방염물질에 대한 민간인증기능을 생각할 수 있는데, 이에 대한 논의는 소방검정제도와 관련된 연구보고서 김태윤·윤명오(1999a)에 간략하고 본 논문에서는 논의하지 않으려 한다.

3.1 자율예방체계에서의 화재보험의 기능

보험산업의 일반적 기능과 역할은 보험목적물에 대한 적정한 위험도 평가기회와 그 결과를 제공하여 객관적이고 합리적이며 타당성 있는 보험요율을 산출함으로써 보험계약자로 하여금 자율적인 예방력 구축을 유도하는 것이다. 양호한 소화설비를 설치한 보험목적

물에 대하여 위험경감에 따른 적정 보험요율 할인을 적용하여 계약자를 경제적으로 보호하는 한편, 보험회사나 화재보험협회가 제공하는 안전점검 등의 제도를 통해 건물주의 도덕적 위해를 방지하는 동시에 계약자들의 소방예방활동의 질을 개선함으로써 자율예방체계의 한 축을 담당하게 하는 것이다. 즉 화재위험의 정도에 따라 차등화된 보험요율을 부과함으로써 건물주가 자발적으로 방재시설 및 소방시설을 개선하도록 유도하는 기능은 자율예방체계의 한 축을 이루게 된다. 또한 화재 발생후 신속한 복구를 유도하는 차원에서 인명피해를 담보하는 보험상품의 경우에는 인명피해라는 화재의 외부성을 상당한 정도 건물주에게 내부화시키는 기제로서 가능할 수 있다. 한편 화재보험회사나 화재보험협회가 제공하는 다양한 방재, 위기관리, 안전점검 등은 행정력 부족으로 인한 소방감사의 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 전화효과가 매우 높고 신뢰성이 높은 스프링클러 소화설비 등 각종 유효한 방화설비를 양호하게 설치한 공장 및 건물 등을 말하는데, 이러한 물건을 인수하는 보험을 HPR 보험이라 하고, 이 보험에 가입되어 있는 물건을 HPR물건이라 지칭한다. HPR 보험은 각 건물의 위험정도에 적합한 적정보험요율을 산출하는 과정에서 보험회사 방재엔지니어의 방재서비스를 의무적으로 받아야 한다는 조건으로 매우 저렴한 보험요율로(일반물건의 평균 20% 정도) 보험을 인수하는 제도를 지칭한다. 이러한 방재서비스는 정기적인 현장점검을 통하여 보험계약자의 손해방지 및 손해경감을 위한 목적으로 여러 가지 권고를 하게 된다.¹⁾ HPR 보험의 특징은 통상의 보험요율보다 보험요율이 낮을 뿐만 아니라 보험회사의 방재전문 기술자가 정기적으로 이를 물건에 대한 현장조사를 하여 전반적인 방재설비의 시설상태를 조사한 후 손해방지 및 경감에 대한 서비스를 계약자에게 제공한다는 점이다. 그러나 미국 내에서 HPR 물건을 인수할 수 있는 회사는 주(州)정부로부터 사전인가를 받은 회

¹⁾HPR 보험에 대한 보다 자세한 내용을 위해서는 한국화재보험협회(1999) 참조. HPR의 의미는 언더라이팅과 위험관리의 결합으로써 이들 양자는 불가분의 관계이며, HPR 보험이 위험관리를 철저하게 수행하는 물건만 인수하는 것은 당연하다. HPR보험의 평균 보험요율은 1835년 초기에는 보험금액 100불당 84센트로, 그 당시 일반화재 보험요율의 약 절반정도의 수준이었으나 1935년 이후에는 100불당 3센트정도이다. HPR을 적용받는 물건의 현재 화재보험 평균요율은 기업물건 평균 화재보험요율의 20% 정도인데, 이러한 요율 인하가 가능하였던 것은 스프링클러설비 기술의 발전과 위험관리업무의 개선에 따른 것으로 알려져 있다.

사로서 다음의 3가지 자격요건을 구비하여야 한다. 계약자에게 우수한 방재서비스 제공이 가능할 것, 인수물건의 다양한 위험상태에 따라 적절한 언더라이팅을 수행할 수 있을 것, 대규모 물건을 인수할 수 있는 충분한 담보력이 있을 것 등이 그 세 가지 요건이다. 결국 현재 미국 내 약 4,000여 개 보험회사 중 HPR 물건을 인수할 수 있는 회사는 수 개사에 불과하며, 주된 회사로는 FMS, IRI와 Kemper Group이 있다. 이 중 FMS와 IRI 2개사가 미국 내 HPR 물건 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.

3.2 소방예방체계에서의 현행 화재보험의 문제점

3.2.1 보험요율의 시장신호 기능 부재

현행 우리나라의 화재보험요율은 보험개발원이 제정한 「표준화재보험요율서」에 의거하여 결정되는 경직된 등급요율(매뉴얼요율)과 보험계약자의 손실통제 활동이나 손해실적에 따라 그 요율 등급을 조정하는 성과요율이 있다. 자율예방체계의 입장에서 관심을 끄는 것은 손해방지를 촉진하고 피보험자의 위험상황에 상응하여 요율의 차별화를 도모하는 성과요율인데, 성과요율에는 점검요율, 경험요율, 소급요율 3가지가 있다. 특히 점검요율은 계약자의 경영관리상태와 손실방지활동과를 현장실사에 의하여 동일등급의 타 계약자보다 우수할 경우 요율할인을 하고 또 불량할 경우에는 요율을 할증함으로써 위험상태에 따른 적정요율의 산출에 입각하여 결정한다. 표준화재보험요율서상의 점검요율로는 우선 소화설비활인검사를 들 수 있는데 소방대상물에 설치된 소화설비가 “소화설비규정”에 적합

한 경우, 소화설비가 설치된 건물, 기계장치 및 수용동산에 대하여 보험요율할인(기본요율의 3%~60%)을 사정한다. 또한 주방(廚房) 및 화상(火床) 등 특정시설 할인제도는 특수건물의 안전점검시 특정시설에 대하여 관계법규에 적합한 시설을 설치·유지하는 경우와 구조급수가 1급 또는 2급인 건물로서 한국화재보험협회 부설 방재시험연구소가 인증한 불연재료를 사용하는 경우에는 보험요율을 할인하는데 주방 및 화상할인의 경우 기본요율의 10%, 방화구획할인은 기본요율의 5%, 폐난설비활인은 신체손해배상특약부 화재보험요율의 30%, 불연내장재활인은 기본요율의 5%가 할인된다. 또한 화재위험만 담보하는 국문약관 보험계약중 보험가입금액이 1증권당 20억원 이상이며, 과거 5년간 평균 손해율이 40% 미만인 공장물건에 대하여 위험분포, 경비상황, 소방시설의 상태 등을 조사하여 최고 25%까지 할인율을 적용하는 우량물건 할인제도가 있다.

그러나 화재보험협회의 자체 보고서에서 적기된 바와 같이 건축물의 화재위험상태에 따라 화재보험요율을 차등하고 있다(화재보험협회, 1999). 그러나 그 차이가 적어 대다수 건물주는 최소한의 소방시설을 설치함으로써 그 결과 설계/시공/감리, 준공 및 유지관리 각 단계에서 총체적인 문제점이 발생하고 있다. 즉 현행 화재보험의 요율은 필요와 현실에 비추어 그 차등의 정도가 불충분한 것으로 평가되고 있는 실정이다. 따라서 건물주나 건축주 등 보험계약자의 입장에서는 경비와 노력을 투입해 방재 및 소방시설을 구비하고 관리하려는 자발적인 인센티브가 존재하지 않는 것이다. 이렇게 우리나라의 화재보험요율이 시장의 정당한 판단을 반영하는데 실패하고 있는 이유로 크게 두 가지를 들 수 있다. 첫째는 보험시장의 독·과점적 성격을 가지고 있다는 것이며, 둘째는 개개의 보험회사가 아닌 화재보험협회가 보험요율결정 과정에서 결정적인 역할을 담당하고 있기 때문이다.²⁾ 이 두 가지 이유 모

²⁾ 예방소방에 있어 모든 화재보험회사의 구심적 역할을 수행하고 있는 화재보험협회는 <화재로인한재해보상과보험가입에관한법률>에 의하여 화재예방 및 소화시설에 대한 안전점검에 관한 업무를 수행하기 위해 설립된 사단법인이다. 동법 제11조에 따르면 화재보험회사는 화재보험협회를 설립하여야 하며, 설립과 운영에 필요한 비용을 제공하여야 한다. 협회는 금융감독위원회의 감독을 받게 되며, 화재예방과 소화시설에 대한 안전점검 및 자료조사·연구·계몽에 관한 업무에 대하여 행정자치부장관의 감독을 받는다. 특수건물 소유자는 그 건물의 화재로 인하여 타인이 사망하거나 부상한 때에는 과실여부와 관계없이 손해를 배상해야 하기 때문에 의무적으로 화재보험에 가입해야 한다. 협회는 화재예방 및 소화시설에 대한 안전점검을 실시하고, 소화설비에 따른 요율할인 등급을 사정하며, 화재예방과 소화시설에 관한 자료조사·연구·계몽 등의 업무를 수행하며, 행정기관 등에 화재예방에 관한 건의를 할 수 있다. 동법 제16조에서는 협회에 의한 안전점검을 규정하고 있는데 협회는 보험계약 체결 시 또는 보험계약갱신 시마다 당해 특수건물의 화재예방 및 소화시설의 안전점검을 실시하여야 하며, 필요하다고 인정할 때에는 특약부화재보험가입 특수건물에 대하여 화재예방 및 소화시설의 안전점검을 실시할 수 있다. 특수건물의 소유자는 정당한 이유가 없는 한, 안전점검에 응하여야 한다고 명시되어 있다. 협회는 협회정관 제22조(업무)에 의거 금융감독위원회의 승인을 얻어 방재시험연구소를 설립하여 운영하고 있다. 방재시험연구소에 관한 사항은 협회의 업무방법서에서 규정하고 있는데, 방재기술의 조사·연구, 방재관련 제품 및 설비 등에 대한 시험연구, 우수방화제품의 성능인정 및 추천업무 등이 방재시험연구소의 주된 업무가 된다.

³⁾ 참고로 국문요율에 따른 소화설비별 할인율을 살펴보면 소화기의 경우 기본요율의 3%, 옥외소화전설비의 경우 8~15%, 스프링클러설비의 경우 10~60%에 달하고 있으나, 실제 적용에 있어 심각한 요율격차는 비롯되지 않는 것으로 알려져 있다.

두가 <화재로인한재해보상과보험가입에관한법률>에 근거하고 있는데, 화재보험시장에 경쟁이 도입되어 보험요율이 대상물의 위험 정도와 피해규모에 대한 합리적인 판단의 근거로 인정받을 수 있어야만 자율예방체계가 완성될 수 있을 것이다.

3.2.2 화보의 각종 점검제도의 현황과 문제점

화재보험과 관련된 점검제도는 화재안전점검, 소화설비확인검사, 화재보험 우량물건 할인율 현장조사제도, 손해보험회사의 위험관리서비스 등 개략 네 가지가 있다. 화재안전점검은 <화재로인한재해보상과보험가입에관한법률>에 근거하는 화재안전점검이다. 특수건물의 소유주와 손해보험회사간에 보험계약을 체결할 때, 우선 화재보험협회가 특수건물의 안전점검을 시행하고 보험계약자료를 손해보험회사에 통보하게 된다. 안전점검은 건물일반현황, 보험계약현황 및 기초자료, 소화설비확인검사, 우량물건확인율조사 등의 보험관련 분야와 화재발생위험시설, 연소확대방지시설, 소방시설, 인명피난시설, 전기 및 기계설비 등에 대한 안전관련 분야로 나뉘어져 수행된다. 안전점검의 대상이 되는 특수건물 소유주는 신체손해배상특약부화재보험에 가입해야 하는 의무를 지니고 있다. 연도별 특수건물 안전점검 실적을 보면 1995년 이래 23,000건 내외였으나, <화재로인한재해보상과보험가입에관한법률시행령>을 1997년에 개정하면서 특수건물 적용지역 및 대상건물을 축소함에 따라 점검실적도 약 절반 가량이 감소한 12,000여건에 머무르고 있다.

소화설비확인검사는 <화재로인한재해보상과보험가입에관한법률> 제15조 및 보험개발원의 「표준화재보험요율서」에 근거한 것으로 손해보험회사가 소화설비확인검사를 요청하면 화재보험협회가 현장방문에 의한 할인검사를 실시한다. 화재보험협회는 보험개발원의 소화설비규정에 따라 소화설비확인율을 결정한 후, 그 결과를 손해보험회사 및 보험개발원에 통보하여 화재보험 계약 시 보험요율에 반영도록 한다. 소화설비확인검사의 대상은 보험개발원이 제정, 금융감독원장 인가를 받은 국문요율에 의한 화재보험계약물건으로서 소방시설의 설치와 성능유지관리상태, 방화관리인력 확보 등을 검사의 주안점으로 삼는다.³⁾

화재보험 우량물건 할인율 현장조사제도는 보험개발원의 <화재보험우량물건확인율산출규정>에 근거한 제도로서 그 운영절차는 소화설비요율할인제도와 기본적으로 동일하다. 우량물건 할인율 현장조사제도의 적용

대상은 1종권 당 보험가입금액이 20억 원 이상으로서 최근 5년간의 손해율이 40% 이하이며, 화재보험가입기간이 최소 1년 이상인 공장물건으로 국문요율에 의한 화재보험계약물건이다. 본 조사제도의 주안점으로는 화재보험 가입이력, 지급보험금, 건축물상태, 연소확대위험, 소방시설상태, 소방서의 화재진압조건, 자체경비활동의 상태 등을 조사하여 최고 25%까지 할인하여 적용한다.

마지막으로 손해보험회사의 위험관리서비스제도는 재무부 지시 제1234-344호의 「손해보험사 위험관리제도 개선방안」에 의해 위험의 확인 및 평가, 안전관리 및 손해예방활동, 보험설계 등을 그 내용으로 하고 있다. 위험관리서비스의 목적은 보험목적물의 손해방지를 통한 보험회사 영업이익의 추구, 위험의 적정보유 및 효율적인 분산을 통한 위험관리체계 확립, 보험회사의 안정적인 경영 및 성장추구, 보험가입자로부터 신뢰성유지 및 인수물건 확보에 있다. 위험관리서비스의 기능으로는 보험 인수 시 위험도의 정확한 측정과 적정보험조건의 제시, 손해방지대책을 권장함으로써 사고의 사전예방 및 건전경영 도모, 보험경영의 안전과 지속적인 성장추구 등을 들 수 있다. 위험관리서비스의 주요내용은 위험의 확인 및 평가(원료 및 제품의 성질, 공정위험, 위험물품의 사용, 건물의 구조, 공정지원시설의 안정성 등), 보유측면의 평가(전체적인 위험상태, 연소확대위험, 최대추정손해의 파악, 과거의 이재이력 등), 안전관리 및 손해예방활동(지원시설의 관리상태, 소방시설의 작동상태, 위험물질의 관리상태, 건축물의 관리상태, 방화관리의 상태), 보험설계(적정부보의 파악, 자기부담액의 파악, 적정보험가액의 파악, 권장보험조건의 제시)를 들 수 있다.⁴⁾

상기한 화재보험협회의 다양한 점검제도의 공과에 대해서는 이상할 정도로 문헌상의 논의가 없다. 그러나 본 연구가 화재보험협회의 점검제도의 문제점을 추정해 보면 다음과 같다. 우선 소화설비 확인검사나 우량물건 할인율 현장조사 제도의 근간을 이루는 각종 보험 할인율 결정과정의 유연성, 탄력성, 그리고 투명성에 대한 의문이 존재한다는 것이다. 둘째, 화재보험회사의 출연에 의하여 운영되고 있는 화재보험협회가 이러한 할인관련 검사를 독점하고 있기 때문에 보험요율 할인 결정에 있어 계약자보다는 보험사의 이익에 대한 고려가 선행할 것이라는 의심의 여지가 있다는 것이다. 무엇보다도 결정된 요율의 차별성이 두드러지

⁴⁾위험관리서비스의 체계와 관련하여서는 한국화재보험협회(1991) 참조.

⁵⁾다만 일정규모 이상의 건물에 대한 인명피해를 담보하는 화재보험은 아직 개발되어 있지 않은 상황이다.

지 않고 있는 현재의 실상은 이러한 의심이 타당성을 가질 수 있는 근거가 될 수 있을 것이다. 한편 안전점검의 경우, 1998년 한해 동안 그 실적이 15,122건에 달하는데 과연 이 많은 점검대상에 대하여 실질적으로 의미 있는 점검을 수행할 수 있는 전문인력을 화재보험협회가 보유하고 있는지에 대해서도 논란의 여지가 있을 수 있다.

3.3 화재보험과 자율예방과의 결합방안

화재보험(협회)의 기능과 역할을 안전점검의 차원에서 자율예방체계의 한 축으로 활용하는 방안은 크게 두 가지를 들 수 있는데, 안전점검을 예방검사의 일부 항목으로 도입하는 것, 자체점검을 안전점검으로 갈음하는 것이 그것이다. 그러나 이러한 방안들에는 안전점검이나 자체점검의 결과를 구체적으로 보고하도록 의무를 강화하는 것이 전제되어야 한다.

3.3.1 안전점검을 예방검사의 일부항목으로 갈음

화재보험협회 보고서(1999)에 따르면 손해보험의 화재예방기능을 활용하여 소방관서의 예방검사를 면제하는 방안이 거론되고 있다. 즉 신체손해배상특약부화재보험에 가입하고 무료 화재안전점검의 의무를 충족한 <화재로인한재해보상과보험가입에관한법률> 제15조 상의 특수건물이나 인명피해를 담보하는 화재보험에 가입하고 관계 손해보험회사의 위험조사를 받은 일정 규모 이상의 건물의 경우 예방검사를 면제하자는 것이다. 현재 신체손해배상특약부화재보험에 가입하고 있는 특수건물은 전국적으로 약 15,000여건에 달한다.⁵⁾ 화재보험협회 보고서의 논리는 이러한 특수건물이나 일정규모 이상의 건물의 경우, 건물주가 보험에 가입함으로써 재난과 관련된 자신의 책임을 상당 부분 받아들이고 있으며, 화재보험협회나 보험회사들의 안전 관련 지도 및 감독이 적용되므로 소방검사는 중복과잉에 불과하다는 것이다. 자율예방체계의 관점에서 이러한 논의는 일부 타당한 측면이 있다. 화재보험협회가 예방검사를 면제하고자 하는 대상의 경우 건축주가 자발적인 계약에 의해 제 3자의 희생을 포함한 화재로 인한 자기책임을 받아들이는 기제가 수립되어 있기 때문에 당연히 자율적인 계약행위가 존중되어야 하고 행정행위인 소방이 간여할 바가 적다. 그러나 소방이 자신의 의무를 이러한 특수건물 등의 완전한 자율적 계약행위에 의존하기에는 두 가지 측면에서 중대한 한계점이 존재한다.

첫째, 신체손해배상특약부화재보험에 가입하면 제3의 희생자에 대하여 최고 6,000만원의 보상금을 지급하는데, 보상금과 요율 수준의 합리성에 대하여 논란

의 여지가 있다. 보험요율과 보상금이 보험회사들 간에 자유롭게 경쟁하는 가운데서 시장이 결정한다면, 특별한 이유가 없는 한 그 가격의 수준에 대하여 왈가왈부할 까닭이 없다. 그러나 우리나라 보험시장의 과점성 및 가격결정 과정에서의 화재보험협회의 중개적 역할 등의 현실적 여건 때문에 우리나라 화재보험시장을 자유경쟁시장으로 볼 수 없고, 따라서 그 가격의 합리성에 대해서도 의문이 제기되는 것이다. 따라서 잠재적인 희생자가 될 수 있는 제 3자가 보상금수준을 납득하지 않는다면 건물주는 완전한 의미의 자기책임을 지고 있는 것이 아니며, 따라서 소방의 공공재적 필요성은 여전히 남게 되는 것이다.

둘째, 제 3자에 대한 화재의 외부성은 정도의 차이는 있겠으나 어느 정도 보험계약에 감안되었다 하더라도 인접건물에 대한 외부성은 여전히 존재하고 있다. 즉 상기하는 특수건물 등의 계약내용에 인접건물이 부담하고 있는 화재의 전이가능성의 위험은 고려되지 않고 있다는 것이다. 따라서 이 부분에서 공공재로서의 소방의 역할을 기대해야만 하는 것이다. 결국 현행 화재보험시장의 현실과 기존의 화재보험 상품의 특성을 고려해 볼 때, 화재보험협회의 안전점검이 소방의 예방검사를 훌륭히 대체하리라고 믿기에는 어려움이 있다. 그러나 신체손해배상특약부화재보험에 가입한 특수건물이나 인명피해를 담보하는 화재보험(아직 상품으로 개발되어 있지는 않지만)에 가입한 일정규모 이상의 건물에 대해서는 예방검사의 검사항목의 일부를 면제하거나, 다른 건물에 비해서 보다 자율적인 검사의 형태를 적용해야 한다. 왜냐하면, 완전하지는 않으나 건물주가 여타의 보험에 비해 값비싼 보험에 가입함으로써 자기책임을 다하여 하였고, 보험회사의 자체적인 손익의 판단에 입각한 안전점검을 우리가 기대할 수 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 화보법상 특수건물과 인명피해를 담보하는 보험에 가입한 일정규모 이상의 건물에 대해서는 예방검사를 면제하는 방안을 검토할 수 있다. 여기에서 면제제도의 도입은 앞서 설명하였던 자체점검 면제신청 및 심사 등과 유사한 방식으로 면제대상을 소방관서가 결정하고, 예방검사 면제에 따른 정보부족과 도덕적 해이를 경계한다는 차원에서 특별검사와 상세한 내용의 보고의무를 부과하는 장치가 필요할 것이다.

3.3.2 자체점검을 안전점검으로 갈음하는 방안

신체손해배상특약부화재보험에 가입하고 무료 화재안전점검의 의무를 충족한 <화재로인한재해보상과보험가입에관한법률> 제15조 상의 특수건물이나 인명피해를 담보하는 화재보험에 가입하고 관계 손해보험회사

사의 위험조사를 받은 일정규모 이상의 건물의 경우, <화재로인한재해보상과보험가입에관한법률> 상의 안전점검을 <소방법> 제32조의 소방시설에 대한 자체점검으로 갈음하자는 주장이 제기되고 있다(한국화재보험협회, 1999). 전술한 바와 같이 자체점검제도는 그 실행상의 부실함과 제도상의 하점 때문에 많은 논란의 대상이 되고 있다. 자율예방체계의 기본정신에 비추어 보면, 상당히 포괄적인 보험상품을 구입한 건물주가 유료인 자체점검을 또다시 받아야 할 실질적인 필요성은 그다지 크지 않은 것으로 보인다. 특히 현행의 자체점검제도가 소방시설에 대한 점검에 초점을 맞출 뿐 방화시설이나 발화위험시설에 대한 점검에까지 그 서비스가 미치지 못하기 있기 때문에 더욱 그러하다. 따라서 자체점검 서비스의 내용이 방화시설이나 발화위험시설에 대한 점검에까지 확장된다면 자체점검을 안전점검으로 대체할 수는 없으나, 현행 자체점검제도를 유지할 것이라면 특수건물 등에 대하여 안전점검을 자체점검으로 갈음하는 것이 효율적일 것으로 본다. 그러나 이러한 논의의 기본전제는 화재보험협회의 안전점검이 그 내용이나 형식에 있어 상당한 공신력과 능력을 갖추고 있어야 한다는 것이다. 또한 화재보험협회의 안전점검(자체점검을 대체한)에 대한 소방차원의 간접적인 관리감독도 수반되어야 함은 물론이다. 결론적으로 화재보험협회의 안전점검의 공신력에 대한 객관적인 평가가 이루어지고, 소방의 화재보험협회의 안전점검에 대한 간접관리감독이 이루어진다는 전제하에서 특수건물 등에 대한 안전점검의 자체점검 갈음은 도입해 볼만한 제도라고 생각된다.

3.3.3 자체점검결과 소방서 보고의무 강화

한편 인명피해를 담보하는 화재보험에 가입한 물건에 대해서는 자체점검결과를 소방관서에 보고하는 의무를 면제하자는 주장도 제기되고 있다. 그러나 이러한 주장의 타당성은 납득하기 어렵다. 오히려 적합·부적합의 최종판단만을 보고대상으로 삼는 현행 보고의무의 내용을 실질적으로 강화해서, 보다 자세한 방재시설, 소방설비, 발화위험에 대한 정보를 점검결과보고서 제공하도록 제도적인 정비가 필요하다. 이러한 정보를 소방에 제공하는데 추가적인 비용이 발생하는 것은 아니지만 소방관서가 주요 대상물의 현황을 파악하는데 있어서 중요한 자료가 될 수 있기 때문이다. 특히 소방관서에 의한 예방검사의 횟수가 대폭 감소하는 추세를 고려할 때 이러한 자료의 유용성은 매우 높다. 또한 소방관서가 자체점검업자를 간접적으로 지도·감독할 때에도 아무런 근거가 없는 것보다는 자체점검업자의 점검결과를 상세히 파악하는 가운데서 관리하는

것이 보다 효과적인 지도·감독이 이루어지게 될 것이다. 따라서 자체점검결과의 소방서 보고의무는 그 내용이 보다 실질적으로 강화되어야 자율예방체계의 구축에 도움이 될 것이다.

4. 결 론

본 논문은 민간의 자율성과 책임에 입각한 자율예방체계를 현행 관주도의 소방예방체계의 대안적 틀로서 제시하고, 그 틀안에서의 화재보험의 문제점과 개선방안을 도출해 보았다. 자율예방체계는 건물주에게 합당한 책임을 묻는 자기책임주의와 소방이 화재 등의 재난의 외부성을 해결해주어야 한다는 소방의 공공재원칙, 그리고 민간의 당사자들이 자신의 문제를 스스로 결정하게 보장하는 자기결정의 원칙에 기초한 예방소방행정의 새로운 패러다임이다. 본 논문은 자율예방체계의 개념을 기술하고 자율예방체계를 구축하기 위해서 필요한 정책 및 예방프로그램의 개선방안도 제시하였다. 한편 그러한 개선방안의 하나로서 화재보험으로 대표되는 보험시장의 문제점과 개선방안을 좀더 상세히 관찰해 보았다.

현행 제도 및 보험산업 환경 아래에서 화재보험이 자율예방체계의 핵을 구성하는데 가장 큰 장애는 시장에서 결정되는 보험요율이 경쟁가격이 아니라는 것이다. 화재보험협회보고서가 적기하고 있다시피 건축불의 화재위험상태에 따라 화재보험요율을 차등 적용하려는 노력을 기울이고는 있다. 그러나 그 보험요율에 차이가 적어 대다수 건물주는 최소한의 소방시설만을 설치하려는 동기를 갖게 되고, 결국 설계/시공/감리, 준공 및 유지관리의 각 단계에서 총체적인 문제점이 발생하게 된다. 따라서 현재의 보험산업의 구조하에서는 화재보험의 자율예방체계에서의 역할은 그 당위성에 비해 상당히 제한적이다. 하지만 <화재로인한재해보상과보험가입에관한법률> 상의 특수건물 및 인명피해와 관련된 보험에 가입한 일정규모 이상의 건물이 화보로부터 안전점검을 받은 경우, 예방검사의 대다수 항목에 대한 검사와 소방시설관리유지업체(자체점검업체)에 의한 유료 자체점검을 면제하는 것은 타당한 방안이라고 본다. 그러나 <화재로인한재해보상과보험가입에관한법률> 상의 안전점검에 대한 소방관서의 간접적인 관리체계가 선행되어야 하는데, 이를 위해서는 법령이나 제도상 상당한 숙고가 이루어져야 할 것이다. 장기적으로 보험시장이 개방되고 국내 손해보험업계의 과점성이 완화되면, 보험이 자율예방체계에서 차지하는 비중은 상당히 커질 것으로 기대한다.

참고문헌

1. 김영평, “현대사회와 위험의 문제”, *한국행정연구*, Vol. 3, No. 4(1994).
2. 김태윤, 윤명오, “한국소방검정공사의 국제공인 시험연구기관 육성방안에 관한 연구: 결정제도의 발전방안을 중심으로”, 서울: 한국행정연구원(1998b).
3. 김태윤, 윤명오, “21세기 소방예방행정체계 개선방안”, 서울: 한국행정연구원(1999a).
4. Perrow, C., ‘Normal Accidents: Living with High Risk Systems’, New York: Basic Books(1984).
5. Petak, WJ., “Emergency Management: A Challenge For Public Administration”. 「Public Administration Review」, Vol. 45 Special Issue (1985).
6. Wildavsky, Aaron, “Searching for Safety”, Social Philosophy & Policy Center(1988).
7. 서울시 소방방재본부, 「미국의 연방재난관리청(미발간자료)」(1999).
8. 한국화재보험협회, 「화재보험협회의 기능과 업무(미발간자료)」(1991).
9. 한국화재보험협회, 「화보법상 안전점검과 화보협회의 주요업무와 기능(미발간자료)」(1999).
10. 행정자치부 소방국, 「소방검사제도 개선방안(미발간자료)」(1999).