한국화재·소방학회, 제15권 제2호, 2001년
[논 문]

T. of Korean Institute of Fire Sci. & Eng.
Vol. 15, No. 2, 2001

'화재예방법규'의 규제완화가 화재발생에 미치는 영향 -영국 사례분석-

Deregulation of the Fire Prevention Legislation; and Its Impact on Fire Occurrence - Case of the United Kingdom -

이 재 열

Jae Youl Lee

Public Management Institute Faculty of Social Sciences Catholic University Leuven
(2001. 04. 04 접수/2001. 04. 26 채택)

요 약

OECD는 규제개혁을 '보다 나은 규제'와 '규제폐지'로 구분하고, 환경 및 안전 분야의 규제는 지속되어야 한다고 강조한다. 반면에, 1990년대에 진행된 한국소방의 규제개혁은 일방적인 규제의 완화 또는 폐지라는 방향으로 진행되는 매우 기이한 현상을 나타내고 있다. 영국 소방예방법규의 경우, 1971년 화재예방법의 제정이후 대형화재의 발생에 대응하여 지속적으로 예방법규를 강화해 오고 있으며, 1991년 건축령에서는 주택을 포함하여 모든 건물에 대하여 각층에 최소 한 개의 연기경보기를 설치할 것을 의무화하고 있다. 이 연구는 영국에서의 소방예방법규의 강화가 소방안전을 제고 시켰다는 것을 보여 주고 있는데, 이것은 한국소방에 시사하는 바가 크다. 한국소방의 경우 화재로부터 시민의 생명과 재산을 보호하기 위해서 '안전, 보건, 환경과 관련된 규제의 질을 개선한다'는 규제개혁위원회의 규제개혁 기본방향이 철저히 준수되어야 하며, 비록 규제개혁의 전체적 전략이 모든 규제를 감소시키는 것일지라도 안전에 관한 규정은 오히려 증가 시킬 수 있다는 기본방향의 유연성이 확보되어야 한다.

ABSTRACT

The OECD defines regulatory reform as both better regulation and deregulation, and emphasizes that governments must continue to regulate in areas such as environmental quality and safety. In contrast, Korean regulatory reform in fire services in the 1990s shows quite a strange trend, having been carried out only to the direction of softening and abolishing regulations. In the UK, fire prevention legislation has been strengthened since the enactment of the Fire Precautions Act 1971, and the Building Regulations 1991, which apply to all new buildings including a private house, require that there should be at least one smoke alarm on each floor. This research shows that the tightening of fire prevention legislation in the UK has promoted fire safety, which is very instructive for Korean fire services. In order for Korean fire services to protect citizens' lives and property from fires, one of basic directions of regulatory reform, to *improve the quality of regulations relating to safety, health and the environment*, should be observed strictly. Moreover, the flexibility of the basic direction of regulatory reform should be ensured so that the regulations concerning safety could be even increased under the overall reform strategy of reducing all regulations.

Keywords : Reurlatory reform, UK fire prevention legislation, Flexibility, Reform strategy

1. 서 론

1.1 도 입

소방행정은 전체행정의 한 부분으로써 '화재예방 및 진압을 통한 국민의 생명과 재산 보호'를 그 목적으로 한다. 그러나, 이러한 개념정의는 현재 확대일로에 있는 소방기관의 업무를 반영하기에는 너무 협소하다. 오늘날의 소방업무는 전통적인 화재진압, 예방, 구급, 구조, 지하실의 배수, 아파트의 문개방 등 신속한 대응을 필요로 하는 많은 다른 성격의 업무를 포함하고 있으

† E-mail: jyoulee@hotmail.com

므로, 사고규모의 대소를 불문하고 사고현장에서 오렌지색의 제복을 입은 소방대원을 항상 볼 수 있다. 이러한 일상생활에서의 시민과 소방기관 간의 밀접한 관계는 전세계에 걸쳐 소방에 대한 높은 시민의 신뢰(confidence)가 가능하게 하고 있지만, 노동 집약적인(labor-intensive) 소방업무의 성격은 대부분의 지방정부에 있어 점점 재정부담이 되고 있다.

행정개혁이란 "보다 나은 운영을 목적으로 하는 공공조직의 구조(structure)와 과정(processes)에 대한 의도적인 변화(Pollitt외 1, 2000, p.8)"로 DMP(Deregulation, Marketization, Privatization)으로 대별되는데[1], 이 중 규제개혁(regulatory reform)에 관하여 OECD는 '보다 나은 규제(better regulation)'와 '규제폐지(deregulation)'로 구분하고 정부는 환경의 질, 안전, 보건과 같은 분야에서의 공익을 보호하기 위해서 규제를 지속해야만 한다고 주장한다(OECD, 1998).

위의 개념정의, 특히 안전에 대한 '더 나은(better)' 규제라는 개념으로 볼 때 1990년대에 진행된 한국소방의 규제개혁은 일방적인 규제의 완화 또는 폐지라는 방향으로 진행되는 매우 기이한 현상을 나타내고 있다. 특히, 1999년도의 규제개혁은 총규제 중 50%를 폐지해야만 한다는 기본원칙 때문에 소방법규의 규제 174건 중 104건을 폐지하였는데(행정자치부, 1999) 여기서 문제는 폐지되지 말았어야 할 규제까지 포함시켰다는 점이다.

적정한 규제의 양은 '받아들일 수 있는 위험(acceptable risk)'*[1]의 정도와 관련되므로 단정이 어렵다고 할지라도 국민의 안전과 직결되는 소방안전분야에 있어 규제의 완화는 최소한 그것이 화재의 건수 및 화재로 인한 사상자의 수 등에 미치는 영향에 대한 엄밀한 사전적 분석이 선행되어야 마땅하다. 규제완화와 안전과의 관계에 대한 연구의 대표적인 예는 항공기 규제완화와 승객의 안전과의 관계에 관한 것인데 여기서 말하는 규제완화는 요금과 서비스에 대한 규제완화를 의미할 뿐 1978년의 항공기규제폐지법(Airline Deregulation Act of 1978)이 제정된 후에도 안전에 대한 정부의 규제와 감독이 지속되었다는 점에서 직접적인 관련이 없다고 할 수 있다.[2]

반면에, OECD가 제시하고 있는 스웨덴과 네덜란드의 사례를 보면 환경분야의 규제강화가 산업체의 공해배출을 감소시켜 국민의 안전을 증가 시킨 것으로 나타나고 있는데[3] 이것은 규제와 안전과의 직접적 관계를 잘 나타내고 있다.

따라서, 본 연구에서는 "소방안전법규의 강화가 소방안전을 증가시킨다"는 연구가설을 설정하고, 소방예방법규의 조문 수(예방법규의 강화)가 화재건수 및 화재로 인한 사상자 수에 미치는 영향과 건축령의 제정이 화재로 인한 사상자 수에 미치는 영향의 2가지 영국사례의 분석을 통하여 가설을 검증하였다. 여기서, 소방예방법규의 조문 수 증가를 규제의 강화로 인정할 수 있는 것은 영국의 소방법 체계가 한국과 달리 소방행정법(Fire Service Act)과 소방예방법(Fire Precaution Act)으로 구분되어 있으며, 소방법의 발전과정을 보면 대형사고후의 대책으로 법규를 강화해 왔다는 점 때문인데 이것은 "많은 경우에 있어 소방안전 규정의 형성 및 실제적 적용은 비극적인 화재가 발생한 후에야 이루어졌다(Corbett, 1995, p. 967)"는 Corbett의 주장과도 일치한다.

1.2 연구방법

소방안전에 영향을 미치는 변수는 예방법규, 기후조건, 자연재해, 주민의 특성 등 매우 다양하지만 그 가운데 소방예방법규를 제외한 다른 변수들은 사실상 통제가 불가능하거나 오랜 시간에 걸쳐서 변경이 가능하다. 물론, 화재로 인한 사상자의 수는 소방서의 화재진압 능력에 의해서도 영향을 받지만 화재예방보다 화재진압에 대한 강조가 다른 산업화된 국가에 비하여 미국의 화재로 인한 사망률이 상대적으로 높은 이유 중의 하나이다라는 미국 연방재난관리국(FEMA)[4] 나 Osborne외[15]의 분석결과와 화재진압 능력은 점진적으로 향상된다는 점을 고려할 때 화재로 인한 사망자 수는 화재예방에 더 많은 영향을 받는다고 볼 수 있다.

따라서, 변수들의 이러한 특성을 고려하고 연구의 단순화를 위해서 본 연구에서는 독립변수를 소방예방법규에 한정하고, 영국의 소방예방법규는 1971년 화재예방법(Fire Precautions Act 1971: 1987년 소방안전 및 스포츠 장소의 안전에 관한 법(Fire Safety and Safety of Places of Sport Act 1987)으로 개정)과 하위 법령(statutory instrument)에 한하여 이들 법규에 포함된 조문의 수를 파악하였으며, 화재건수 및 화재로 인한 사상자 수는 영국 내무성(Home Office)에서 발행된 화재통계를 활용하되 인구변동에 따른 영향을 배제하기 위하여 인구 백만명당(pmp) 화재로 인한 사상자 수로 환산하여 사용하였다. 이 경우 소방예방법규의 영향을 받지 않는 차량화재 등으로 인한 화재건수 및 사상자 수를 제외함으로써 연구결과의 타당성을 높였다. 이들

*[1]지역민이 참고 살아갈 수 있는 보호되지 않은 위험의 정도(Bennett, 1995, p. 958).

변수간의 상관관계를 분석하기 위한 기법으로는 시계열 분석(time-series analysis)을 활용하였다.

2. 사례분석(Case Study)

2.1 사례분석1: 영국 소방예방법규 내의 조문 수와 소방안전과의 관계

2.1.1 영국 소방예방법규 내의 조문 수 변천

영국의 소방기관에 의해 집행되고 있는 소방예방법규는 1987년 개정된 1971년 화재예방법(Fire Precaution Act)을 근간으로 하고 있으며, 필요 시에 하위법령(statutory instrument)[*2]을 제정하는 형태로 운영되고 있다.

표 1은 1985년부터 1998년까지의 이들 소방예방법규에 포함된 조문의 수를 나타내고 있는데 이것은 법규 내의 '절' 및 '항'의 수를 센 것으로 '건축법(Building Act)' 등과 같이 다른 법과 관련된 것은 제외한 수이다.

표 1에서 보면 영국 소방예방법규 내의 조문 수는 1985년 이후 꾸준히 증가해 왔는데 특히 1989년과 1997년에 각각 급격히 늘어난 것을 볼 수 있다. 1989년의 급증은 1987. 3. 18에 발생하여 31명의 사망자를 낸 Kings Cross 지하철역 화재때문으로 이 화재로 인해 1971년 화재예방법 제12장 하에 1989년 화재예방령(지하철역)(Fire Precautions(Sub-surface Railway Stations) Regulations 1989(SI 1989 No. 1401))가 제정되어 1989. 9. 18자로 시행되었기 때문이다(FireNet). 1997년의 급증은 1997년 화재예방령(작업장)(Fire Precautions(Workplace) Regulations 1997(Original SI 1997 No. 1840 complete with SI 1999 No. 1877 amendments))의 제정에 의한 것이다.

2.1.2 화재건수 및 화재로 인한 사상자 수의 변천

영국의 경우, 화재는 장소에 따라 건축물화재, 실외화재, 굴뚝화재로 구분되며, 건축물화재는 다시 주택화재와 주택이외 건축물화재로 나뉘진다.

동기간내의 화재 중, 소방예방법규의 적용을 받지 않는 실외화재(대다수가 차량화재), 굴뚝화재, 주택화재[*3]를 제외하고, 소방예방법규 내의 조문 수와의 상관관계(correlation)가 극히 적은[*4]방화를 제외한 화재를 안

표 1. 조문 수, 화재건수 및 사상자 수, 1985-1998 화재 및 사상자 수(인구 백만명당)

년도	조문 수	주택이외 건축물의 사고화재		주택이외 건축물 화재사망자		주택이외 건축물 화재부상자	
		건수	조문 100건당	건수	조문 100건당	건수	조문 100건당
1985	227	543.4	239.38	1.9	0.84	39.8	17.53
1986	227	534.7	235.55	1.3	0.57	38.7	17.05
1987	227	522.7	230.26	1.6	0.70	33.8	14.89
1988	269	531.9	197.73	1.0	0.37	38.3	14.24
1989	354	564.9	159.58	1.2	0.34	42.8	12.09
1990	357	540.3	151.34	0.9	0.25	40.0	11.20
1991	362	491.3	135.72	1.0	0.28	38.7	10.69
1992	362	468.9	129.53	1.1	0.30	38.8	10.72
1993	362	455.4	125.80	0.9	0.25	37.0	10.22
1994[1]	362	412.7	114.01	0.7	0.19	41.2	11.38
1995	362	443.6	122.54	0.8	0.22	38.8	10.72
1996	363	420.1	115.73	0.6	0.17	41.1	11.32
1997	455	419.2	92.13	0.6	0.13	36.4	8.00
1998[p]	455	417.0	91.65	0.5	0.11	30.0	6.59

1. 이전에는 포함하지 않던 '사후신고'와 열 및 연기 피해만 있는 화재도 1994년부터 포함
P = 잠정값
출처: Watson and Gamble, Fire Statistics: United Kingdom 1998, Home Office, 15/99, 1999, pp. 49-53, p. 58, 61. Goddard, Fire Statistics: United Kingdom 1995, Home Office, 8/97, 1997, pp. 51-54, , p. 58, p. 61.

[*2]본 연구에서 사용한 하위법령은 SI 1972 No. 238, SI 1976 No. 2003, SI 1976 No. 2009, SI 1989 No. 76, SI 1989 No. 1401, SI 1994 No. 2184, SI 1997 No. 1840이다.
[*3]1971년 화재예방법 제2장에 의해 '소방증명서(fire certificate)' 발급 대상에서 제외.
[*4] 1989년에서 1998년까지의 소방예방법규의 조문 수와 화재건수와의 상관계수(coefficient)는 0.18이다.

구 백만명당 건수로 나타내면 표 1의 '주택이외 건축물에서의 사고화재(accidental fire)'와 같은데, 이것은 1989년을 정점으로 해서 약간의 진동이 있긴 하지만 1998년까지 감소추세를 유지하고 있다.

동기간의 주택이외 건축물화재로 인한 사상자 수는 표 1과 같이 나타나고 있는데 여기서는 화재건수와 달리 방화로 인한 사상자 수도 포함시켰다. 왜냐하면, 방화의 경우에도 화재경보기 등과 같은 소방시설의 작동은 사고에 의한 화재와 동일하게 적용이 되기 때문이다.

2.1.3 조문 수와 화재건수 및 사상자 수와의 상관관계 분석

그림 1은 영국 소방예방법규 내의 조문 수 100개당 주택이외 건축물에서 발생한 사고화재(accidental fire)의 건수와 동 건축물에서 발생한 모든 화재(즉, 방화 포함)로 인한 사상자 수와의 관계를 그래프로 나타낸 것이다.

그림 1을 보면, 주택이외 건축물에서 발생한 사고화재 건수와 동 건축물에서 방화를 포함한 화재로부터 발생한 사상자 수는 약간의 진동(fluctuation)은 있지만 1985년 이후 감소추세로 나타나고 있다. 그런데, 각 그래프가 1994년 이후에 약간의 증가추세를 보이고 있는 것은 1994년 이전에는 포함시키지 않았던 '사후신고(late fire call)'[*5]와 열과 연기 피해만 있는 화재를 1994년부터 통계에 포함시킴으로써 화재건수가 년간 5,000건 이상 증가하는 등 수치가 증가되었다는 점[6]과, 부상자의 안전을 제고시키기 위해서 경미한 환자도 병원으로 이송하려는 경향으로 인하여 1994년부터 부상자의 '예방적 점검(precautionary checks)'이 약 2,000여건 증가하였다는 점[6] 때문이다.

이상의 분석결과로 볼 때, 소방예방법규의 조문 수 증가, 즉 소방예방법규의 강화는 주택이외 건축물에서의 사고화재 건수 및 동 건축물에서의 방화를 포함한 모든 화재로 인한 사상자 수를 감소시킨다는 것을 발견할 수 있다.

2.2 사례분석 2: 1991년 건축령(Building Regulations 1991)과 소방안전과의 관계

2.2.1 1991년 건축령(Building Regulations 1991)

영국은 1984년 건축법(Building Act 1984)에 기초해서 1991년에 건축령(SI 1991 No. 2768)을 제정하였는데 이것은 잉글랜드와 웨일즈 지방에서 건축물 내 및 주변에서의 주민의 보건, 안전, 후생을 보장하고 연료와 에너지를 보존하기 위해 설정된 최소 기준이다. 모든 새로운 건축물에 적용되는 이 건축령은 각층에 최소 한 개의 연기경보기(smoke alarm)를 설치하고 이들을 서로 연결시켜 한 개가 연기를 감지했을 때 모두가 경보음을 낼 수 있어야 한다고 규정하고 있다(Hume, 1997). 게다가, 1999년에 개정된 건축령(SI 1999 No. 3410)은 한걸음 더 나아가 화재경보의 적절한 제공에 관한 요건을 포함하고 있으며[*6], 1991년 건축령의 승인문서(Approved Document) B에서는 화재경보 및 감지체계를 포함하는 것으로 확대하고 있다.

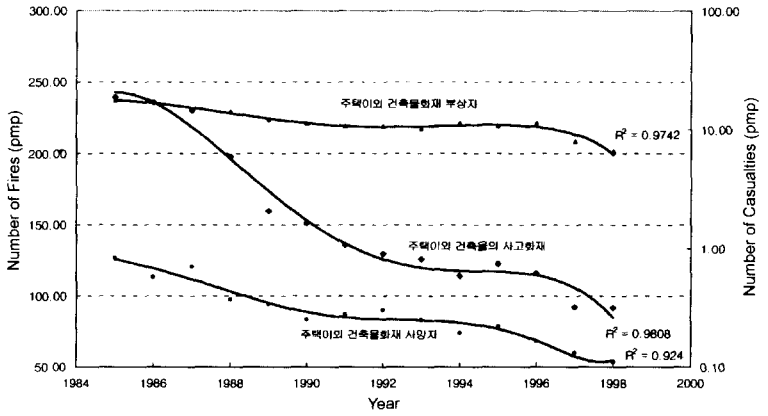

그림 1. 조문 수 100개당 화재건수 및 사상자 수, 1985-1998

[*5] 화재 신고시 이미 진화되었으나 소방대가 출동한 경우 또는 신고가 없었는데 사후에 언론보도나 요청에 의하여 소방대가 출동한 경우.

[*6] Part B1: 건축물은 화재 조기경보의 적절한 제공과 화재시 항시 안전하고 효과적으로 사용할 수 있는 건축물로부터 외부의 안전한 장소로 대피하기 위한 적절한 수단을 제공할 수 있도록 설계되고 건축되어야 한다.

표 2. 지역별 화재 및 사상자, 1988-1998 화재[1] (천건); 사상자[1] (백만명당)

	England and Wales			Scotland			Northern Ireland		
	화재	사망	부상	화재	사망	부상	화재	사망	부상
1988	143.6	14.4	223	18.5	28.9	356	4.4	15.8	199
1989	152.9	14.6	235	19.5	19.3	372	4.4	14.5	241
1990	154.9	14.0	233	19.5	22.5	359	4.5	15.7	243
1991	165.5	12.5	243	20.9	26.9	381	4.9	15.7	241
1992	172.9	12.5	242	20.9	20.0	368	4.7	11.2	269
1993	170.5	10.6	239	20.5	24.8	373	5.1	9.2	273
1994[2]	169.9	10.4	277	19.7	15.6	395	5.0	15.8	338
1995	175.1	12.1	284	19.8	17.7	363	5.5	10.9	366
1996	179.8	11.3	297	19.6	21.5	402	6.3	6.6	428
1997	175.8	11.6	302	18.9	17.2	419	5.9	17.9	394
1998[P]	174.2	10.6	295	18.8	18.4	420	6.0	17.2	327

1. 숫치는 우수리가 없는 값임.
2. 1994년부터 값은 소방대 총값에 가중한 표본값에 기초한 것임. 이전에는 포함하지 않던 '사후신고'와 열 및 연기 피해만 있는 화재도 1994년부터 포함

P = 잠정값

발췌: Watson and Gamble, Fire Statistics: United Kingdom 1998, Home Office, 15/99, 1999, p. 56

1991년 건축령은 1992년 6월부터 적용되었는데 여기에서는 이 건축령이 제정되기 전후(前後)의 사상자 수의 변화를 살펴봄으로써 소방안전법규의 강화가 소방안전에 어떤 영향을 미치는지 고찰해 보기로 한다.

2.2.2 소방안전

1988년부터 1998년까지 잉글랜드와 웨일즈의 연기경보기 보유세대의 비율을 보면 1991년 건축령(Building Regulations 1991)이 효력을 발생한 1992년에 50%에서 1998년에 82%로 증가한 것으로 나타나고 있다.[7] 그러나, 대영제국(UK) 전체로 보면, 화재가 발생한 세대의 연기경보기의 보유비율은 훨씬 낮아 단지 30%에 불과하다(Howath, 1999). 이것은 스코틀랜드와 북아일랜드의 연기경보기 보유비율이 상대적으로 매우 낮다는 것을 의미한다.

표 2는 1989년부터 1998년까지의 각 지역별 화재건수와 화재로 인한 사상자 수를 나타내고 있다. 이중 1998년도를 기준으로 화재건수를 비교해 보면 잉글랜드와 웨일즈에서 발생한 화재건수가 스코틀랜드 및 북아일랜드에서 발생한 화재건수보다 각각 9.3배, 29배 많은 것으로 나타나고 있는 반면에, 화재로 인한 사상자 수는 오히려 스코틀랜드와 북아일랜드가 각각 1.7배, 1.6배 많은 것으로 나타나고 있는데 이것은 스코틀랜드와 북아일랜드의 화재사망률이 잉글랜드와 웨일즈의 화재사망률보다 훨씬 높다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 각 지역의 연기경보기 보유비율로 설명이 가능하다.

2.2.3. 1991년 건축령과 소방안전과의 관계분석

그림 2는 잉글랜드와 웨일즈에서 인구 1,000당 화재로 인한 사상자 수를 보여 주는데 1991년 건축령이 발효된 1992년까지의 사망자 수는 감소추세를 보여 주고 있으며 1993년 이후에도 약간의 진동은 있으나 화재 1,000건당 12.5명 이하를 유지하면서 감소추세로 나타나고 있다. 그러나, 부상자 수의 경우는 1994년 전까지는 감소추세로 나타났는데도 불구하고 1994년부터 다시 증가한 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상은 다음의 세 가지 원인에 의한 것이다. 첫째, 1994년부터

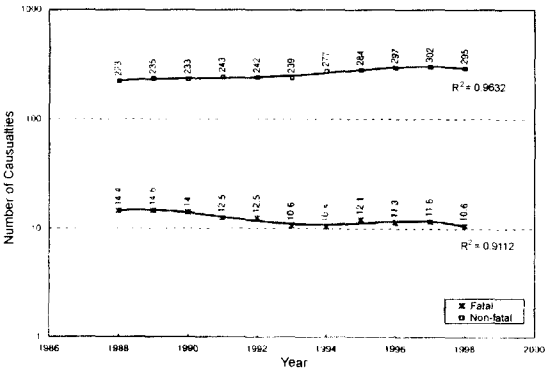

그림 2. 잉글랜드와 웨일즈의 화재 1,000건당 사상자 수, 1988-1998

화재통계에 '사후신고'와 열 및 연기 피해만 있는 화재도 포함되었고(Watson외 1, 1999, p. 14) 둘째, 부상자에 대한 예방적 점검(precautionary checks)이 1988년에 3,000명을 조금 넘는 수준이었으나 1998년에는 5,500명으로 엄청나게 증가했다(前揭書, p.15)는 점인데 이것은 1993년에 비하여 1994년부터 평균 1.58배가 증가한 것을 의미한다.[8] 셋째, 영국의 범죄조사(Criminal Survey)에 의하면 총 주택화재의 12-19%만이 소방서에 신고되는 것으로 나타났는데(Watson외 1, 1997, p. 28) 이것은 연기경보기의 보유비율의 증가가 1992년 이후 화재신고 건수를 줄였다는 것을 의미하므로, 화재 1,000건당 사상자 수는 실제 수보다 더 높게 나타났다는 점이다. 이것은 연기경보기에 의해 발견된 주택화재와 그렇지 않은 주택화재의 건수와 사상자 수를 보면 명백히 증명되는데, 이에 의하면 연기경보기가 있는 주택과 없는 주택에서 발생한 화재로 인한 부상자 수는 1998년의 경우 화재 1,000건당 각각 163명과 219명으로 나타나고 있으며, 사망자 수는 각각 3명과 8명으로 나타나고 있다.[8]

비록 그림 2의 그래프상에서 1991년 건축령이 시행되기 전인 1991년까지도 사상자 수가 감소한 것으로 나타나고 있기 때문에 논란의 여지는 있다고 할지라도 이상의 3가지 원인을 감안한다면 '소방안전법규의 강화가 소방안전을 증진 시킨다'는 당초 가설은 채택될 수 있다.

2.3 분석결과가 한국소방에 주는 의미

이상 2건의 사례분석을 통하여 소방예방법규의 강화는 화재의 발생건수 및 사상자 수를 감소시킨다는 것을 고찰하여 보았다. 그렇다면 이상의 분석에 사용된 방법을 한국소방에 적용할 수 있을까? 한국의 소방법령은 소방법, 소방법시행령, 소방법시행규칙의 체계로 구성되어 있는데 여기에는 화재예방에 관한 것뿐만 아니라 책임, 조직 등에 대한 것을 포함하고 있다. 따라서, 1985년부터 1999년까지의 조문 수의 변화를 살펴보면 지속적으로 증가한 것으로 나타나고 있으나 실제에 있어 그 내용을 살펴보면 대다수의 신규 조문은 소방조직에 관한 것들이며, 예방과 관련된 조문도 1990년대부터 완화된 것이 많은 것으로 나타나고 있다. 특히, 1999년의 소방법 개정에서는 경쟁력과 산업체의 자율을 보장한다는 명분하에 일부 특수장소에서의 소방교육을 폐지하는 등 소방안전과 직결되는 조문을 폐지하였다. 따라서, 1985년 이후 외형적 조문의 수는 증가하였다고 할지라도 한국의 소방법령이 그 질적인 측면에서 강화되었다고 보기는 곤란하므로 영국의 분석방법은 한국에 적용하는 것은 무의미하다. 하지만, 1999년의 소방법 개정이 소방안전에 미치는 영향에 대해서는 향후 연구가 반드시 이루어져야 할 필요가 있다.

3. 결론: 분석결과가 한국소방에 주는 교훈

규제개혁은 OECD가 정의를 내리고 있듯이 규제의 폐지만 의미하는 것이 아니라 '보다 나은(better)' 규제도 포함하며 공공부문의 효율성과 효과성을 제고 시키기 위해 규제를 완화 또는 폐지하더라도 국민의 안전과 직결되는 부분은 철저한 검토를 통하여 보다 나은 규제가 되도록 하는 것이 당연하다.

이상의 사례분석을 통하여 우리는 1) 소방예방법규의 강화는 화재건수와 화재로 인한 사상자 수를 감소시키며, 2) 신축 또는 증축되는 건축물에 연기경보기를 의무적으로 설치하도록 하는 법령의 제정은 화재로 인한 사상자 수를 감소시키며, 그러한 법령을 가지고 있지 않은 지역보다 소방안전이 현저하게 증가한다는 결론에 도달하였으며 한국소방에 다음과 같은 교훈을 제시하고 있다.

1. 소방안전법규에 대한 규제개혁은 시민과 소방대원의 안전기준을 감소시키거나 일반시민의 부담을 증가 시키지 않도록 신중하게 검토되어야 한다. 1998년 '국민의 정부'가 출범한 이후 규제개혁은 정부개혁 노력의 중요한 부분이었다(APEC, 2000). 규제개혁위원회의 개별실천계획에 의하면 규제개혁의 기본방향 중의 하나는 '안전, 보건, 환경과 관련한 규제의 질을 개선하는 것'이다. 비록 OECD가 한국의 규제개혁을 보고 '규제개혁위원회는 단 1년 만에 범 정부적으로 50%를 감소시키는 성공을 거두었다(OECD)'라고 평가할지라도 실제에 있어 여전히 문제는 있다. 조직이 목표를 설정하고 그것을 달성하는 것은 유용한 방법인 반면에 그것은 매우 위험하기도 하며, 특히 경직된 관료조직 내에서는 더욱 그러하다. 규제개혁을 위해 한국정부는 전체규제의 50%를 감소시킨다는 목표를 설정하였으며, 그 결과 일부 특수장소에 대한 소방교육과 같은 규제가 폐지되었다. 그러나, 연구결과에 의하면 3년에 걸쳐 실시된 하나의 소방안전프로그램이 화재사망률을 43% 감소[9]시키는 것으로 나타나고 있는데 이것은 한국 규제개혁 접근법의 위험성을 쉽게 이해할 수 있게 하고도 남음이 있다. 따라서, 규제개혁위원회의 개별실천계획의 기본방향은 철저히 준수되어야 한다. 구시대적이고 불필요한 안전법규는 검토를 통하여 당연히 폐지되어야 한다. 그러나, 어떠한 경우에도 소방안전은 다른 목적을 위해 희생되어서는 안되며, 비록 규제개

혁의 전체적인 전략이 모든 규제를 감소시키는 것일지라도 안전에 관한 규정은 오히려 증가 시킬 수 있다는 기본방향의 유연성(flexibility)이 확보되어야 한다.

2. 주택에 대한 연기감지기 등의 의무적 설치와 같은 소방안전규정의 강화에 대한 신중한 검토가 이루어져야 한다. 1999년도 한국의 주택화재 건수는 9,936건인데 이것은 총 화재건수의 29.3%에 해당한다. 또한, 주택화재로 인한 사망자와 부상자 수는 각각 293명, 813명인데 이것은 총 사상자 수의 53.8%와 44.5%에 해당한다.[10]

그 결과, 주택화재로 인한 화재건수와 사상자 수를 줄이지 않는 한 화재로 인한 총피해를 현저히 줄이는 것은 불가능하다. 영국의 연구결과에 의하면, 1998년에 연기경보기에 의해 발견된 화재로 인한 사망자 수는 화재 1,000건당 3명인데 반하여 연기경보기에 의해 발견되지 않은 화재로 인한 사망자 수는 화재 1,000건당 8명으로 나타났다. 또 다른 연구결과에 의하면, "연기감지기는 실내화재로 인해 사망하는 위험을 대략 40% 줄여준다(Hall Jr., 1996, p. 83). 이러한 연구결과는 연기감지기가 주택화재로부터의 사상자 수를 감소시키는데 대단히 효과적이므로 사상자 수의 감소를 위해서는 설치가 불가피하다는 보여준다. 한국에 있어, 단독 개인주택은 소방법령에서 완전히 제외되어 있다. 우리가 진정 공공의 안전을 걱정한다면 한국 소방법령에 주택의 연기감지설비 설치 의무화를 반드시 포함시켜야 한다.

3. 화재진압보다 화재예방 및 소방교육에 대한 투입을 증진 시켜야 한다. FEMA는 다른 산업화된 국가에 비하여 미국의 화재사망률이 높은 원인을 예방보다 진압에 치중한 투자라고 분석하고 있다.[11] 경제위기 하에서, 한국은 소방공무원의 수를 약 7% 감소시켰으며, 이것은 일선업무의 보강이란 명분으로 화재예방이나 홍보부서에 근무하는 인원을 감소시키는 결과를 초래하였다. 이는 화재예방의 중요성에 대한 인식의 부족에 기인한 것으로 산업화된 국가의 일반적인 추세와도 상반되는 것이다. 따라서, 한국소방은 소방업무 전체에 대한 연구분석을 통하여 불필요한 부분을 줄이고 화재예방 및 소방교육에 더 많은 투자를 해야만 한다.

4. 소방업무의 생산성 개선(productivity improvement)에 대한 신중한 검토가 이루어져야 한다. 한국의 경우, 지방자치단체의 재정압박에 고무된 시장 또는 도지사에 의해 이미 소방기구의 축소 압력이 이루어지고 있는데, 이러한 사회경제적, 정치적 상황하에서 소방기관이 업무의 생산성을 개선하는 것은 불가피하다. 따라서, 현재 수행하고 있는 소방행정에 대한 냉철한 분석을 통하여 소방의 임무(mission)에 도움을 주지 않는 것은 과감히 청산하고 임무달성 방법의 개선을 통하여 소방행정의 효율성 및 효과성을 제고 시켜야 한다.

이러한 교훈들이 한국소방에서 자리를 잡기 위해서는 무엇보다도 구성원 모두의 사고방식의 전환이 선행되어야 한다. 소방조직이 준 군사적(paramilitary) 체제를 갖춘 것은 행정관리(management)의 측면에서 부정적인 영향을 미치기도 하지만 개혁에 있어 오히려 도움을 줄 수도 있다. 이것은 소방기관의 정책결정자적 위치에 있는 자들이 관료주의적 자세를 버리고 고객에 초점을 둔(customer-focused) 관리역량을 발휘할 수만 있다면 다른 공공조직보다 더 빠르게 개혁을 달성할 수 있을 것이기 때문이다.

참고문헌

1. Lane, Jan-Erik, Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems, SAGE, London, p. 2(1997).
2. GAO, Domestic Aviation: Changes in Airfares, Service, and Safety Since Airline Deregulation, p. 2(1996).
3. OECD, "Policy Brief: Regulatory Reform, Summary", OECD, No.4-1998, 1998.
4. FEMA, "Fire Death Rate Trends: An International Perspective", Federal Emergency Management Agency, FA169/June1997, pp. 11-12.
5. Osborne, David and Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Sprit is Transforming the Public Sector*, Reading, MA, Addison-Wesley Publishing, p. 223(1992).
6. Watson and Gamble, Fire Statistics: *United Kingdom 1998*, Home Office, 15/99, p. 85(1999).
7. Sources: British Crime Survey (BCS); BJM survey commissioned by the Home Office (BJM); English House Conditions Survey (EHCS); ONS Omnibus Survey (ONS); National Community Fire Safety Center(NCFSC) "Fire Safety Attitudes and Behaviour Monitor - Stage 1": Cited in Watson and Gamble, p. 28(1999).
8. Watson and Gamble, *Fire Statistics: United Kingdom 1998*, Home Office, 15/99, p. 85(1999).
9. National Commission on Fire Prevention and Control, *America Burning*, National Commission on Fire Prevention and Control, p. 106-107(1973).
10. 행정자치부, 소방행정자료 및 통계(2000).
11. FEMA, "Fire Death Rate Trends: An International Perspective", Federal Emergency Management Agency, FA169/June1997, pp. 11-12.