

# 현행 소방법체계에 의한 설계한계성과 화재 안전성능 확보요구에 대한 비합리성

보편적 규제완화가 안전성능 확보에 미치는 영향에 관하여 살펴본다.

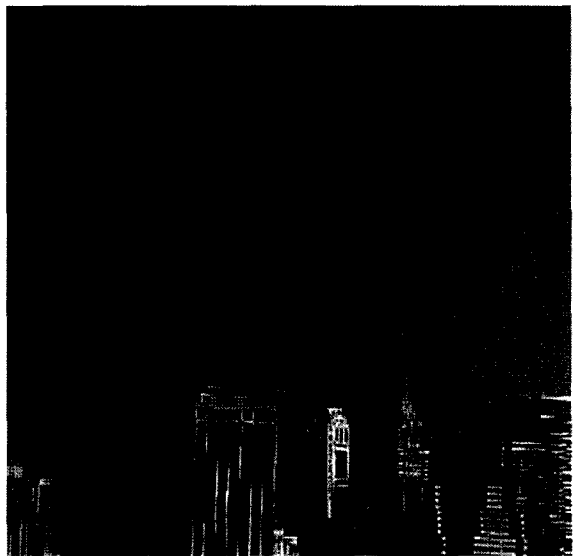
손 봉 세 / 화재안전성능전문 위원장  
 경원전문대학 소방시스템학과(bsson@kwc.ac.kr)

우리사회에 폭 넓게 산재되어 화재위험으로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해서는 과학적이고 체계적인 대책이 없이는 화재안전성을 확보할 수 없다. 특히, 많은 수용인원과 심층화된 지하공간, 판매 시설 등을 포함한 초고층건축물이 밀집되어 있는 도시지역 일수록 화재의 잠재위험성은 현대사회가 해결해야 할 중요한 과제중의 하나이다.

이와 같은 방호공간에서 화재가 발생하는 경우는 거주자의 안전피난 확보는 물론 각종의 소방활동을 하는데는 많은 제약을 받기 때문에 화재안전성능을 확보하기 위하여 건축설계 및 계획단계서부터 충분한 연구와 분석에 소방설계를 실시하여야 한다. 즉, 방호공간별 화재하중 및 수용인원, 공간의 구성 등 다양한 화재위험요소를 고려한 성능위주의 소방설계에 설비를 설치하여야 한다. 국내 화재의 특징은 외국에 비하여 화재건수 당 피해액의 규모는 터무니없이 낮은 편이지만 인명피해는 선진국에 비해 5~7배가 높다. 이와 같은 화재통계는 정부의 주요한 정책을 수립할 때 소방정책의 중요성이 인식되지 못하는 결과를 초래하게 된다. 독일의 사회학자 울리히 벡은 『현대사회에서 부의 사회적 생산에 위협의 사회적 생산이 체계적으로 수반된다고 하였다』 즉, 화재의 발생은 경제활동을 하는 동안 불가피하게 수반될 수밖에 없는 현상이며 국가의 산업발전 및 경제가 성장하고 해서 화재위험성이 제거되거나 경감되지 않고 오히려 증가한다는 사실을 잊어서는 안된다. 그럼에도 불구하고 우리의 정부는 자유로운 경제활동과 자율경쟁촉진을 통한 국가경쟁력을 강화하고 민간의 자율성과 창의성을 진작시키기 위한 방안의 일환으로 규제해 오던 많은 부분에 대하여 완화 및 정비를 하고 있다. 물론 현대산업사회에 불합리하고 시대에 맞지 않은 규제를 완화

및 정비하는 것은 당연한 조치라 하겠다. 그렇지만 정부규제의 양대 분야 중 경제활동의 경쟁력을 강화하기 위한 불필요한 규제에 대해서는 완화하는 것이 필요하겠지만 소방법을 포함한 안전관련법은 오히려 강화와 체계화에 대한 요구가 증대되고 있는 실정이다. 최근에도 우리사회에서는 세계적으로 찾아 볼 수 없는 대형사고가 거의 매년 꼬리를 물고 발생하고 있다.

이와는 반대로 기업 및 국민들이 소방법 등 안전법령에만 의존하지 않고 인간의 생명과 재산을 보호하는 소방설비를 스스로 철저하게 설치하는 국가에서도 국민의 안전에 관련된 법률 적용은 매우 철저하게 규제하고 있다는 것을 우리나라에서는 정확하게 인식하지 못하고 있다는 것이 매우 안타까운 일이다. 우리나라



[그림 1] 2001년 9월 11일 테러사고



라와 같이 국민 모두가 안전에 대하여 무감각하고 가장 기본적으로 요구하는 안전조치마저 규제라 하여 지키려하지 않는 나라는 세계적으로 없을 것이다. 이러한 소방현실은 앞으로 더 많은 대형화재사고가 발생할 가능성이 높다는 것이다. 따라서 안전관련법률 규제를 철폐하고 완화하는 것이 최선의 해결대책이 아니라는 것을 잊어서는 안된다. 규제란 기업이나 개인에 대한 통제이기도 하지만 다른 한편으로는 현대

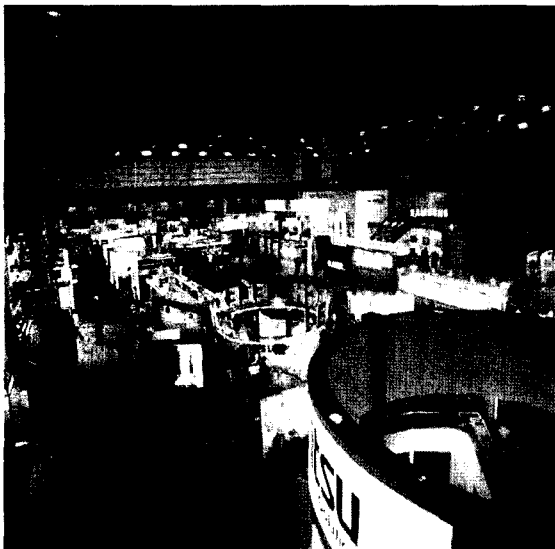
산업사회에서 발생할 수 있는 위험에 대한 보호기능을 수행하기도 한다. 국민의 생명과 재산을 보호하는 특수한 기능과 역할을 가진 소방법률에 대하여 그간 정부의 규제개혁위원회는 양적 철폐와 완화를 위한 목표물을 달성에만 집착한 측면이 없지 않았다.

### 안전규제 관련법령의 규제개혁 실태

우리나라 소방법령의 안전규제는 기본적으로 명령과 통제방식을 채택하고 있다. 즉 사업주가 지켜야할 안전기준을 법규로 정해놓고 그의 이행여부를 감독하여 위반할 경우 처벌을 부과하는 것이다. 소방행정 분야의 규제개혁 추진상황을 보면, 1998년도부터 규제개혁 추진방침에 따라 국민에게 과도한 부담을 주거나 시행 상 불합리한 규제를 개선하여 국민생활의 편익과 국가경제 활성화를 도모한다는 차원에서 대폭적인 규제가 폐지 또는 완화를 추진했다. 그 규제개혁 내용은 표 1에서와 같이 행정자치부 소관 46개 법령 중 불과 2개뿐인 소방안전분야에서 행정자치부 총 규제건수 484건 중 36%으로 폐지 53건(8.1%), 완화 72건(48.3%)등 정비건수 비율이 총 76.4%에 달하여 안전규제의 완화가 합리성을 상실한 과도한 조치임을 알 수 있다. 이로 인하여 행정현장에서 법 집행 시 오히려 불편을 초래하는 현상으로 규제순응도 조사에서 일선 시·도의 의견수렴 등 과



[그림 2] 대형화재사고 사례



[그림 3] 대형판매시설



[그림 4] 초고층 건축물



정에서 나타났다. 이것은 안전규제 개혁부문에 있어서 필요한 최소한도의 규제개혁 원칙이 아니라 경제적 규제완화와 같은 차원에서 최소한의 규제만 남기고 모두 철폐·완화하려는 일방적인 개혁정책이 가져온 결과라고 할 수 있다. 이와는 반대로 OECD의 대다수 국가에서는 소방, 환경, 산업안전 등과 같은 분야는 공공이익을 보호하기 위하여 기존의 체제를 유지하거나 강화하고 있다. 더욱이 1999년도 이후의 소방규제개혁은 총 규제건수 중 50%는 폐지해야 한다는 기본원칙 때문에 174건의 규제 중 104건이 폐지 또는 완화되었다. 폐지된 법률 중 소방대상물에 대한 소방안전교육 등과 같은 시민의 소방안전과 직결되는 결정적인 규정이 폐지되었다. 하나의 정책을 시행할 때에는 사전에 철저한 검토가 선행되어야 하나 소방규제완화는 그러한 점에서 미진하다고 보며 소방안전을 크게 위협하고 있다.

### 소방법 규제완화에 따른 영향

소방안전관련법의 규제 완화가 화재발생 및 국민의 생명과 재산피해에 어떤 영향을 미치는가 또는 소방관계법령의 강화가 얼마나 화재 등 소방안전을 제고시키는가에 대한 국내의 연구는 없다. 그러나 외국의 경우에는 이에 대한 연구가 활발히 진행되었다. 특히 영국에서는 1992년 규제개혁 시 소방안전규제 완화가 시민의 안전에 미치는 영향에 대한 연구를 통하여 소방법령규제의 필요성을 강조하였다. 첫 번째 사례는 1985년부터 1998년 사이에 소방법령의 규제수가 증가했을 때 화재건수 및 화재로 인한 사상자수의 변화를 분석한 결과 규제강화는 건축화재의 건수와 사망자수를 감소시키는 것으로 나타났다. 두 번째는 신축 또는 증축되는 건축물이나 용도변경으로 인한 피난위험이 증가되는 방호대상물에 대해서는 인명안

전을 위하여 의무적으로 필요한 설비를 설치하도록 규제법규를 강화함으로써 화재로 인한 사상자 및 재산피해를 감소시킨 것으로 나타났다. 이러한 연구결과에서 알 수 있는 바와 같이 우리에게 주는 시사점은 우선 소방안전규제의 완화 또는 폐지는 화재로 인한 인명 및 재산피해에 직접적으로 영향을 미치게 된다는 점에서 사전에 신중하게 검토가 있어야 한다. 특히 정부 및 기업은 물론 국민들의 안전불감증과 화재예방교육에 대한 제도적 장치가 미흡한 현실에서 단지 국민들의 편의만을 고려한 소방안전관련 법규를 완화 또는 폐지하는 것은 매우 비합리적이라 할 수 있다. 안전규제에 대한 완화는 경제활동의 활성화를 위한 만병통치약이 아니라 도리어 경제활동을 저해하는 요소가 될 수 있다는 것을 인식하여야 한다. 미국과 영국의 경우에는 피규제대상의 자발성을 최대한 활용하는 방향으로 규제정책을 운용해 나가고 있다. 물론 이들 국가에서도 명령과 통제방식이 사라진 것이 아니고 여전히 핵심적인 규제수단의 역할을 수행하면서 피규제대상의 자발성을 유도하는 자발적 협약이나 자율규제상태이다. 이러한 맥락에서 안전규제의 강화방안으로서는 안전규제를 경제적 투자개념으로 인식, 안전규제가 국민편익의 증진을 도모한다는 사실을 알아야 한다.

### 맺음말

화재안전성 확보문제는 국민의 생명과 재산에 직접적으로 관련된 문제이며, 이것이 우리사회의 기본적인 가치에 관한 문제라는 것을 인정한다면 명령, 지시적 규제수단이 기본이 되어야 한다. 비록 이러한 규제수단이 비능률적이고 경직적이며 개혁을 일부 저해하는 문제만으로 생각하는 것은 잘못된 판단이다. 마지막으로 가장 핵심적으로 지적하고 싶은 것은 소방관련법률을 폐지 또는 완화시켜놓고 대형화재 사고가 발생 할 경우, 그에 대한 책임을 관련 부처 및 국민에게 묻는 것은 한마디로 물고기를 잡으러 산으로 가는 것과 같다. 그러므로 무분별한 규제완화는 대다수 국민의 안전을 포기하는 것으로 국가의 중요한 임무를 피하는 것과 같다는 것을 결코 간과해서는 안될 것이다. \*

<표 1> 행정자치부 소관 규제정비 현황

분야	법령수	'98년도 규제사무수(A)	규제정비실적			신설(C)	잔존규제 (A-B+C)
			폐지(B)	완화	강화		
계	46	484	188	149	17	41	337
소방안전	2	174 (35.9%)	53 (30.4%)	72 (41.3%)	8 (4.59%)	4 (2.2%)	125
옥외광고물	1	35	12	13	1	1	24
지역개발	8	59	26	17	7	13	46
안전관리	5	70	22	12	-	4	52
지역개발	9	52	22	19	-	17	47
주민생활민원	21	94	53	16	1	2	43