

소방방재서비스 향상을 위한 안전점검 개선방안에 관한 연구 Study on Improvement of Safety Check System for Elevation Emergency Management Service

공하성 · 이정일*[†] · 김국래**

Ha-Sung Kong · Jeong-Il Lee*[†] · Kook-Rae Kim**

동신대학교 소방행정학과, *동대문소방서, **중앙소방학교
(2006. 7. 31. 접수/2006. 9. 28. 채택)

요 약

본 연구는 소방방재 행정서비스의 예방업무를 민간마인드와 대비, 심도있는 분석을 통하여 현재 안전점검기관의 분산 중복관리, 수수료징수의 부적성, 관계인의 도덕적 해이 만연, 부조리요인 잠재, 전문성확보 미흡 등의 문제점을 단계적 통합안전점검 시스템 구축, 소방검사의 일원화, 예방업무의 기업성 확보, 안전분야 자격증취득강화, 민관파트너십 활성화 등의 소방방재서비스 개선방안을 제시하였다.

ABSTRACT

This study suggests improvement plans : safety check system security through combination in stages, unification of fire inspection, enterprising security of prevention work, enforcement of certificate of qualification for safety, activation of civil partnership of fire disaster prevention through contrast prevention work of administrative service with civil mind and an in-depth analysis : dispersed and duplicated management current safety check service, improper commission collection, immorality diffusion of involved, potential irregularities causes, deficit of professionalism security.

Keywords : Prevention, Emergency management service, Security inspection on facilities, Security inspection on electricity, Security inspection on gas

1. 서 론

1.1 연구의 배경

현대의 소방방재행정은 경제발전과 복지국가 추구에 따른 업무범위 확대와 주변 환경의 변화, 세계화, 정보화, 개방화 등 변화의 소용돌이 속에 있으며 국가와 지방의 행정업무로서 지방자치단체가 시민에게 서비스를 제공하고 있는 행정업무 중 제일 가까이 있다고 할 수 있다. 소방방재행정서비스 수혜자인 시민의 의식과 소방방재행정에 영향을 주는 환경이 변하고 있기 때문에 업무의 효율성과 현대 감각에 맞는 변화를 주어야 하고 새로운 개혁의 요소를 도입해야 할 때이다.

정부와 지방자치단체의 업무 중 시장기능과 경영마인드를 도입해서 행정의 능률성을 높이는 것과 같이 재난안전정책 중 소방검사 등의 예방소방업무에 시장

의제(market agenda) 접근을 깊이 있게 검토할 시기가 되었다. 화재, 건축물붕괴, 가스폭발 등을 예방하기 위한 국가의 안전정책이 시장실패(market failure)를 가져와 국민의 불신을 사고 있으며 1960년대 이후 안전을 무시한 급속한 개발정책의 후유증으로 인하여 최근 수많은 인명과 재산에 막대한 피해를 끼치는 대형참사가 빈발하고 있다. 급속한 도시화와 산업의 발전은 건축물의 대형화, 지하심층화, 초고층화와 전기, 유류, 가스, 화공약품과 원자력 등 위험에너지의 증가를 가져와 사고시 폭발 등 대형참사로 이어지고 있다.

정부는 사고가 발생할 때마다 새로운 정부규제를 만들어 근원적인 안전정책의 수립시행을 다짐해 왔지만, 그때마다 미봉책만을 거듭하고 있다. 삼풍백화점 붕괴 이후 세계에서 유래를 찾기 힘든 「재난관리법」을 제정하고, 「시설물 안전관리에 관한 특별법」을 개정 강화했지만, 끊이지 않고 이어지는 대형참사의 시장실패와 정부실패(government failure)를 가져와 국제적으로

[†]E-mail: gydhhh@hanmail.net

사고 공화국이라는 오명을 받게 됨에 따라 정부에서는 서둘러 국가재난관리시스템기획단을 만들어 다시 통합법인 「재난 및 안전관리 기본법」의 제정과 소방방재청을 설립하게 되었다. 새로운 안전관리법령의 양산은 결국 하나의 건축물에 대하여 구조·건축물안전, 소방, 전기, 가스 등 분야로 구분하여 여러 부서에서 각기 상이한 시점에 안전점검을 실시해야 하는 결과를 가져와 국민에게 불편과 부담을 가중시키는 결과를 초래하고 있다.

최근 공공부문의 효율성 등의 제고를 위하여 민간자본유치와 민간위탁 등이 확대되고 있으나 공공재의 성격의 지닌 국방, 치안, 소방방재 등 업무수행과정에서 야기되는 다양한 시장실패 요인들을 치유하기 위한 대안의 연구가 제대로 이루어지지 않고 있다.

하나의 건축물에 대하여 구조안전, 소방점검, 전기, 가스 등 분야로 구분하여 여러 부서에서 각기 상이한 시점에 안전점검을 실시하고 있는 현실에 비추어볼 때, 국민의 안전과 관련된 각종 점검을 단계적으로 통합하는 것은 피점검대상물의 안전점검을 관련 전문가들이 동시에 종합점검을 실시하거나 기관 간 환류(feed back) 체제를 확립하는 것으로 이를 통해 점검기관 상호간 정보 및 전문지식을 공유할 수 있게 돼 전문성을 함양할 수 있으며, 이로 인해 피점검대상물의 관계인으로 하여금 안전점검의 신뢰도를 제고할 수 있게 될 것이다.

이러한 종합점검을 민영화나 민간위탁 등 기업경영방법을 통해 안전점검 전문기관에서 실시하게 된다면, 피점검대상물의 관계인은 정당한 수수료를 지불하여 점검을 받게 되므로 과거에 비해 관계인의 지위가 상승하게 되며 그에 따라 점검기관에 대한 전문성을 요구하게 될 뿐만 아니라 기존 수탈(收奪) 국가적 행정 관행¹⁾으로 이루어진 부조리 문제도 상당부분 개선되고 점검결과에 대한 신뢰도도 향상될 수 있게 될 것이다.

이러한 문제의식에 따라 본 연구에서는 소방방재업무 중 소방검사 등 예방소방행정에 대하여 시장 의제(議題) 접근 등 기업경영 요소를 도입하여 전문성 향상과 재원확보, 소방서비스의 효율성 향상 등을 위한 소방방재 제도개선 방안을 강구하고자 한다.

1.2 연구의 목적

정부, 각 지방자치단체 등 공공부문에서는 민관파트

너십, 민영화, 민간위탁 등 환경변화에 따라 거버넌스²⁾와 같은 새로운 정책방법을 모색하고 있으며 소방방재 행정에도 변화와 혁신을 도입할 시기가 되었다.

특히 정부의 안전관리정책은 서비스의 본질상 국민의 안전은 국가가 지켜야 하는 중요한 공공재이기는 하나, 본 연구는 서비스 공급자와 정보의 비대칭성으로 극심한 도덕적 해이(moral hazard)를 초래하고 있는 부분에 한하여 우선적으로 대안을 제시하고자 하였다.

시장의제 접근 등 기업경영마인드를 파악하기 위해 민영화, 민간위탁 등 이론을 분석하고 각 유관기관의 사례를 분석, 소방방재업무에 접목(bench marking) 가능 분야를 깊이 있게 검토 제시하고자 한다.

특히, 소방안전점검을 건축, 가스, 전기 등 건축물안전점검과 연계하여 정보의 공유와 합동으로 할 수 있는 방안을 검토하여 소방방재청 업무와의 연계성을 높이고자 한다.

또한, 여러 가지 시장의 주요한 기능을 기존의 정부 또는 준 정부부문으로 하여금 수행토록 유도함으로써 결과적으로 시장이 창출할 수 있는 수준의 효율적인 성과를 정부부문을 통하여 산출하고자 하는 목적을 지향하고 안전정책제도의 정부규제를 효율화할 수 있는 정책적 함의를 제시하고자 한다.

1.3 연구의 범위와 방법

본 연구는 우리나라의 소방방재업무 중 재난예방정책의 대안을 제시하기 위해 전기·가스안전공사 등 관련공사와 연구결과 사이의 변인(變因)들 간의 상호관련성에 대하여 알아보하고자 한다. 즉, 각종 정부 당국의 안전점검 수행에 있어 이들 기관의 점검목적, 방법 및 개선명령 등 일련의 조치가 수혜자인 국민의 만족도 제고와 안전점검의 신뢰도 제고는 어떤 관련이 있는가를 연구하여 우리나라 소방방재업무에 기업경영성 도입가능 여부를 연구중점사항으로 하고자 한다.

소방방재업무에 기업경영성 도입가능 여부를 검토하기 위해서 시장개념과 민영화, 민간위탁 등 타 공공부문에서 추진하고 있는 자료를 검토하고 관련 법률의 내용 등 문헌검토와 사례분석을 통한 기술적 접근방법을 연구하고자 한다.

본 연구는 설문조사, 의견청취 등 1차 자료는 현실을 감안 소방방재업무를 시민이 기업성을 판단해서 답

¹⁾정정길, “행정학의 새로운 이해”, 서울: 대명출판사, 2003. p.128.

²⁾거버넌스란 국가내의 모든 수준에서 국정을 관리하기 위하여 정치적·경제적·행정적 권한을 행사하는 것으로 볼 수 있다. 그것은 사회내의 시민들과 집단들이 자신들의 이해관계를 밝히고 그들의 법적인 권리를 행사하며 자신들의 의무를 다하고 그들 간의 견해 차이를 조정할 수 있는 기구, 과정, 제도로서 구성된다(노정현, 1997).

변하는 것은 무리가 있어 배제하고 정책적 함의를 제시하는 방법으로 연구하였다.

선진국의 관련업무에 기업성을 도입한 경우의 실태 자료와 우리나라 유사기관 전기, 가스공사 등 안전점검기관의 연구자료를 분석하여 도입의 틀을 구성했다. 분석 방법은 주로 기존문헌과 전문서적, 학회지, 소방행정통계, 기존 연구한 논문 등 주로 2차 자료를 수집하여 구성 분석했으며 기술적 접근을 통한 소방방재업무의 혁신방안을 제시하였다.

객관적인 분석을 위해 노력했으나 주관적인 견해도 개입되었을 여지는 있다. 현대 각국 선진국과 정부, 지방자치단체의 업무가 대부분 민영화, 민간위탁, 민관파트너십 등으로 기업성(시장성)을 강조하고 있기 때문에 소방방재행정 분야에도 연구의 중요성이 한층 높아지고 있다.

2. 소방방재 안전점검제도 분석

2.1 분야별 각종 안전점검

현행 건축물의 안전과 관련된 행정서비스는 시설물 안전점검, 전기 안전점검, 가스 안전점검, 소방 안전점검과 건축물 안전점검 등이 실시되고 있다.

2.1.1 시설물 안전점검

2.1.1.1 구조물 안전

시설물 안전에 대한 관련법규는 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 의해 규정하고 있으며, 건설교통부장관은 시설물에 대한 안전 및 유지관리 기본계획을 수립하고 관리주체(공영관리주체, 민간관리주체)는 기본계획에 의한 시설물 유지관리를 위한 세부계획을 수립·시행하도록 되어 있다. 법 제6조에는 안전점검을 정기점검·정밀점검·긴급점검으로 구분하고 있으며, 점검횟수는 정기점검 반기별 1회 이상, 정밀점검은 2년에 1회 이상으로 시·도지사에게 등록된 전문유지관리업자가 하여야 하고, 정밀안전진단은 건설교통부 산하 한국시설 안전기술공단에서 실시하고 있다. 점검시 점검장비는 초음파측정기 등 24종을 시행규칙 제8조에 규정하고 있으며, 교량 주요구조부 등 이상 유무, 터널 벽체균열 등 이상 유무, 하천제방, 댐, 상수도, 건축물, 향만시설 등 안전여부를 점검하고 있다.

2.1.1.2 건축물 안전

건축물에 대한 안전점검은 「재난 및 안전관리 기본법」에 규정하고 있으며 국가재난관리 계획수립은 국

무총리가 수립해서 시달하면 행정자치부장관은 시·도 재난관리계획 지침시달, 시도지사는 시·군·구 재난관리계획지침을 수립해서 시·군·구청장에게 시행토록 하고 있다.

재난관리 책임 기관은 중앙행정기관, 지방자치단체, 지방행정기관, 공공기관, 공공단체로 규정하고 있으며 매년 일제조사와 수시 조사를 실시하며 안전점검 대상은 재난위험시설·지역의 지정은 A, B, C, D, E 등급으로 구분하고 있다. A, B, C 시설은 중점관리대상시설·지역으로 관리하고, D, E 시설은 재난위험시설, 지역으로 지정 관리하며 중점관리대상시설·지역지정 대상은 시설물분야(도로시설, 스키장, 유원시설, 대형공장 등), 건축물분야(공공청사, 공동주택, 다중이용건축물, 대형건축물, 건축공사장, 위험물시설, 절집방 등 신종다중이용업종 등)이며, 「시설물의 안전관리에 관한 특별법」에 의한 제1종, 2종시설과 「자연재해 대책법 시행령」에 의한 방재시설은 제외하고 있다.

지정된 시설·지역 안전점검은 상·하반기 1회 이상 실시하고 수시점검이 있으며 재난관리 책임 기관장은 점검결과에 따라 응급조치, 보강, 안전지도 등을 하여 시정조치하고 있다. 특히, 재난위험시설·지역(D, E 등급) 안전관리는 책임관리자를 지정하여 월1회 이상 정기점검을 실시하고 있다.

점검반구성은 시설관리부서장(과장급)이 총괄하며 소속공무원, 건축, 토목, 전기, 기계, 가스, 소방전문가로 편성하여 안전점검을 실시하며 시설기준, 손상, 결합상태, 기능적 위험요인 등을 점검한다.

2.1.2 전기 안전점검

전기안전점검은 「전기사업법」에 의해 산업자원부 산하 한국전기안전공사에서 실시하고 있으며, 점검대상은 수용가와 비수용가로 구분하여 비수용가는 2년 1회 이상, 수용가는 요청시 점검을 하고 있다. 점검장비는 전기누설 전류계 등 40개 장비와 전기누전여부, 인입구배선 등 안전여부, 정격 규격폭 사용여부 등을 점검한다.

2.1.3 가스안전점검

가스안전점검은 「도시가스 사업법」, 「고압가스 안전관리법」, 「액화석유가스의 안전 및 사업관리법」에 의해 산업자원부 산하 한국가스안전공사에서 수용가의 요청시에 연1회 이상 점검을 하고 있다. 가스 점검장비는 가스안전밸브시험기 등 80개 장비를 규정하고 있으며 점검결과 조치는 사업장 시정조치와 관리기관에 통보하여 시정조치하고 있다.

2.1.4 소방 안전점검

2.1.4.1 건축물의 소방검사

건축물에 대한 소방안전점검은 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4조 규정에 의해 소방본부장 또는 소방서장이 화재의 예방과 화재진압대책의 마련을 위해 필요한 때에는 관할구역 안에 있는 소방대상물이나 관계지역에 대하여 소방검사를 실시하도록 규정되어 있다. 소방검사의 항목은 「소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령」 제7조 규정에 특정소방대상물의 관계인은 소방시설, 방화시설의 설치유지·관리에 관한 사항 및 방화관리업무 수행에 관한 사항, 자체점검사항, 위험물, 화재예방조치 등에 관한 사항을 점검토록 되어 있다.

2006년도 전국 특정소방대상물은 937,534개소이며, 그중 726,487개소를 소방검사 대상으로 관리하고 있다. 2006년도 전국 소방검사요원의 자격별 현황을 분석하여 보면 총 9,636명 중 소방설비기사 668명(6.9%) 위험물기능사 337명(3.5%) 관련기술자격자 149명(1.5%) 안전학과 및 이공계학과졸업자 865명(9%) 소방학교전문교육이수자 955명(10%) 기타 소방서장이 지정하는 자는 6,658명(69%)이 소방검사를 하고 있다.

한편 국가기술자격자만 분류한다면 1,158명(12%)으로 전기, 가스안전공사의 전 직원의 자격증소지자 100%인 데 반해 전문성이 부족하다는 것을 알 수 있다.³⁾

또한, 소방대상물을 전문성이 있는 예방요원이 소방안전점검을 지속적으로 실시하여야 하나 부조리개연성을 없애기 위해 점검기간을 2년으로 한정하여 2년마다 교체함으로써 앞으로 더욱 전문성이 떨어질 수 있다 하겠다. 점검결과 불량대상은 현지시정, 시정보완명령, 관계기관통보, 과태료부과를 통해 보완을 하고 있으며, 중요위반 사항에 대해서는 입건조치 등 강력한 수단을 통해 시정하고 있다.

2.1.4.2 위험물의 소방검사

소방법에 규정되어 있던 위험물의 저장·취급 및 운반 등의 안전관리에 관한 사항을 분리하여 「위험물 안전 관리법」으로 별도 제정함으로써 산업발전과 위험물 관리환경의 변화에 적극 대처하고 위험물의 특성에 맞는 안전관리정책을 효율적으로 추진하기 위해 제정되었다.

위험물시설인 제조소 등을 설치하고자 하는 자는 시·도지사의 허가를 받아야 한다. 시·도지사는 위치·구조·설비가 기술기준에 적합한지, 위험물의 제조·저장·취급이 공공의 안전유지 또는 재난의 발생방지에 지장을 줄 우려가 없을 때에는 이를 허가하여야 한다.

위험물검사는 「위험물 안전 관리법」 제18조제2항에서 관계인은 소방본부장 또는 소방서장으로부터 당해 제조소 등이 제5조제4항의 규정에 따른 기술기준에 적합하게 유지되고 있는지의 여부에 대하여 정기적으로 검사를 받도록 되어 있다.

위험물검사대상은 전국 138,339개소로 제조소 1,166개소, 취급소 13,486개소 저장소 123,687개소를 예방검사요원 9,636명이 점검하고 있으며, 그중 위험물기능사 등 자격증 소지자가 337명으로 3.5%만이 전문 자격을 소지하고 있다.⁴⁾

2.1.4.3 소방·방화시설 등 완비증명

완비증명은 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제8조의 규정에 의거 불특정 다수인이 이용하는 영업으로서 대통령령이 정하는 영업인 다중이용업을 하고자 하는 자는 소방시설 등을 설치하기 전에 미리 소방본부장 또는 소방서장에게 소방시설 등의 설계도서를 첨부하여 신고하며 소방시설 등의 공사를 마친 때에도 같다. 소방본부장 또는 소방서장은 신고를 받은 때에는 화재안전기준에 적합하다고 인정하는

Table 1. Using institution of large number of people

총계	유흥주점	단란주점	일반음식점		휴게음식점		노래방	비디오감상실	게임제공업	비디오소극장	복합유통제공업	학원(수용인원 100명 이상)	찜질방	영화상영관
			지하 66 m ² 이상	지상 100 m ² 이상 (1층 제외)	지하 66 m ² 이상	지상 100 m ² 이상 (1층 제외)								
150,824	26,929	15,459	16,048	29,173	6,675	2,270	36,521	1,951	6,394	39	54	7,523	1,453	335

자료 : 소방대응행정자료 및 통계, 2006. p.41.

³⁾행정자치부, 소방대응행정자료 및 통계, 2006, p.207.

⁴⁾소방방재청, 소방대응행정자료 및 통계, 2005, p.232.

경우에는 원비증명서를 발급한다.

신중다중이용업 「소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행규칙」 제5조에는 점질방업, 산후조리원업, 고시원업, 전화방업, 화상대화방업, 멀티미디어 문화컨텐츠설비 제공업, 수면방업, 콜라텍업이 있다.

다중이용업에서 설치하여야 하는 소방시설은 소화설비로 수동식 또는 자동식소화기·자동확산 소화용구 및 간이 스프링클러설비, 피난설비로 유도등·유도표지·비상조명등·휴대용비상조명등 및 피난기구, 경보설비로 비상벨설비·비상방송설비·가스누설경보기 및 단독 경보형감지기이며 방화시설은 방화문 및 비상구이다. 그 밖의 시설은 영상음향차단장치·누전차단기 및 피난유도선이 있다

2.1.4.4 건축허가 등의 동의

건축허가 등의 동의는 「소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제7조에 의하여 건축물 등의 신축·증축·개축·재축 또는 이전의 허가·협의 및 사용승인의 권한이 있는 행정기관은 건축허가 등을 함에 있어 미리 그 건축물 등의 공사시공지(工事施工地) 또는 소재지를 관할하는 소방본부장 또는 소방서장의 동의를 받도록 규정되어 있다.

건축허가 등의 동의대상물의 범위는 연면적 400㎡ 이상인 건축물(학교 100㎡, 청소년시설 및 노유자시설 200㎡), 차고주차장으로 사용되는 층 중 바닥면적이 200㎡ 이상인 층이 있는 시설 또는 승강기 등 기계장치에 의한 주차시설로 자동차 20대 이상 주차할 수 있는 것, 항공기격납고, 관망탑, 항공관제탑, 방송용 송·수신탑, 지하 또는 무창층이 있는 건축물로서 바닥면적이 150㎡ 이상, 위험물제조소 등, 가스시설 및 지하구 설치시 동의를 받는다.

2.2 안전점검 실태분석

안전점검의 주요한 구성요소는 안전관련 규제법령을

근거로 인·허가, 점검, 교육, 훈련, 홍보 등으로 나누어 볼 수 있다. 이러한 요소들은 공공재적 성격을 가지고 있어 민간의 자율에 어느 정도의 정부규제가 불가피하나 정부와 민간 기능과 효율적인 배분적 대안을 모색하는 차원에서 다음과 같이 우리나라의 안전정책의 문제점을 조명해 볼 수 있을 것이다.

2.2.1 안전점검요원의 전문성 부족

상시 구성된 점검요원이 아니고, 계절별·사안별로 임시 편성된 점검요원이기 때문에 점검에 대한 일관성이 없고, 전문성이 전문업체 보다 떨어질 수 밖에 없다. 그리고 부조리 개연성을 줄이기 위해서 점검요원은 일정기간 근무 후 순환보직 하도록 되어 있으며 소방검사 요원은 2년 이내로 제한을 하고 있기 때문에 전문적인 노하우가 형성되지 못하는 실정이다. 이는 국민에게 신뢰성이 떨어지고 사고예방의 실효성이 부족하게 된다.

안전점검 요원은 대부분 관련 공무원과 전문가로 구성하지만, 공무원의 개인 고유업무와 전문가에게 지급되는 보수가 적기 때문에 형식적인 점검이 될 수 있다. 특히, 소방검사의 경우 서울은 2인 1조로 1일 평균 5.1개소를 검사를 하는데 5.1개 대상에 소요되는 시간은 대형건물 50시간 소형건물 25시간이 소요된다. 건축물 규모별로 소방검사 최저 소요시간은 대형 9.3시간, 중형 7.1시간, 소형 4.9시간이 소요된다.⁵⁾

이렇게 전문성이 확보되지 못함에 따라 대국민 신뢰성 확보가 미흡한 실정이고 상급기관의 감사 때마다 유사한 지적이 반복되고 있다.

소방공무원 중 소방검사요원은 Table 3과 같이 소방설비기사(701명)와 기타자격 소지자 및 교육수료자 등(1969명)으로 2년 이내만 담당하도록 순환보직 운영하고 있으나 전기안전공사 등 유관기관은 다음 Table 4와 같이 전문 기술사와 해당 국가기술 자격을 소지한 자를 상시배치운영하고 있다

Table 2. Consent present state of architectural permission

허가동의		사용승인(가사용 포함)								
계	동의	부동의				계	필증교부	보완통보		
		소계	1회	2회	3회			소계	1회	2회
34,079	32,706 (95.8%)	1,373 (4.2%)	1,347	26	0	21,616	21,181 (98.0%)	435 (2.0%)	431	4

자료 : 소방대응행정자료 및 통계, 2006. p.41.

⁵⁾행정자치부 소방국, 「소방검사제도개선방안」, 1999.

Table 3. Qualification present state of fire official

소방업무 국가기술자격			기타 자격 및 교육수료자			
계	소방설비기사	위험물 기능사	계	소방관련기술 자격소지	소방안전 학과전공	이공계학과졸업 전문교육수료등
701	395	306	1,969	149	293	1,527

자료 : 소방방재청 통계, 2006. p.207.

Table 4. Qualification present state of being related cooperation

한국전기안전공사			한국가스안전공사			한국화재보험협회			한국시설안전기술공단		
계	기술사	기타	계	기술사	기타	계	기술사	기타	계	박사	기타
2,891	44	2,847	1001	100	901	284	18	266	135	23	112

자료 : 유관기관별 인터넷검색

2.2.2 소방관계인의 도덕적 해이

안전관련 정책들의 대부분이 민간의 이해와 인센티브제도가 미흡하고 정부의 몫이라는 도덕적 해이(moral hazard)로 민간 스스로 안전규정을 지키려 하기보다는 그때그때 적당히 넘어가면 된다는 의식이 팽배하여, 정부의 과도한 행정의 간섭으로 부조리를 초래하는 단초가 되고 있다. 건물주가 관리해야 할 안전분야를 사사건건 간섭해야 하는 형태로 제도화되어 있기 때문에, 건물주는 “안전은 정부의 책임이다”라고 하는 방관자적 입장을 취하고 있는 것이다.⁶⁾

소방시설의 자체점검 관행을 보면 시설점검 업체가 건물주와 다음해 점검 업체로 다시 계약하고자 지적사항을 누락하는 사례가 많은 실정으로 파악되고 있다.

이는 건물주들의 소방시설에 대한 안전위기의식 결여 및 시설보수비용이 들고 점검업체가 점검이 아닌 시설보수에 대한 기대감으로 점검업체에 대한 점검 수수료보다는 보수비용을 주는 개념으로 생각하는 데서 2중으로 비용이 지불된다는 의식이 팽배하여 있으며 점검업체에서는 다음연도의 계약을 위해서 경미한 지적사항은 보수를 하여주고 비용이 많이 드는 부분은 누락하는 사례가 많다.

2.2.3 안전점검의 중복관리 체제

건축물 안전과 관련한 점검은 건축 관련 부서의 구조물 안전진단·재난관리 부서의 건축물 안전점검, 소방기관의 소방검사, 산업자원부 산하 관련기관의 전기안전, 가스안전으로 구분하여 각기 상이한 시기와 상

이한 부서에서 실시하도록 규정되어 있어 국민의 불편과 부담 가중은 물론 사업에 많은 지장을 초래하고 있다. 하나의 대상에 대한 시설점검은 각 법률에 따라 점검요원이 점검을 실시하므로 중복으로 점검이 실시되며 소방관서, 국가정보원, 재난관리부서의 중복된 안전점검과 대형화재 사건이 발생하거나 이상기온이 나타나는 경우 잦은 특별 소방검사 등으로 국민에게 불편을 초래하고 있다. 실제로 한 대상물에 대하여 특별 소방검사를 포함해 총 15회까지 소방검사가 실시된 경우도 있다.

대형사고 요인을 분석해보면 비상구의 폐쇄, 경보설비의 차단, 가연성 내장재의 임의 설치 등 관계인의 무책임성과 도덕적 해이(moral hazard)의 극치를 보여주고 있다. 이와 같이 각 법률에 의해서 안전 점검을 개별로 실시하다 보니 중복점검, 형식점검 등의 비효율적인 면이 있으며 경제발전과 사회의 다양화로 여러 유형의 재난이 발생할 가능성이 커지고 있으므로 전문적이고 효율적인 안전점검을 할 수 있는 개선대책이 강구되어야 할 것이다.

2.2.4 부조리 발생요인 잠재

안전점검은 시설의 문제를 찾아내어 시정조치를 위한 행정명령을 발부하고 기한내 이행치 않을 경우, 공권력을 발동하여 입건 등 강력한 의법조치를 취하기 때문에 건축물 소유자는 담당 공무원이 입건시 전과자가 되고 많은 벌금을 물게 된다는 등의 설명을 하게 되면, 대부분 이를 회피하기 위하여 점검공무원을 매

⁶⁾정부의 책임논리는 건물주뿐만 아니라, 사회적 물의가 야기된 대형참사 이후에는 정부 부서 관련자의 문책을 요구하고 있다.

Table 5. Discipline present state of fire official

구분	계	2005년	2004년	2003년	2002년	2001년
총계	177명	22명	26명	42명	32명	55명
금품수수	66	17	11	11	17	10
직무태만	106	3	14	31	15	43
감독책임	5	2	1	0	0	2

자료 : 소방대행정자료 및 통계, 2006. p.132.

Table 6. Unlawfulness level of service

(단위 %, Base 민원인 = 350)

구분	건축허가 동의	소방검사	완비증명	위험물 제조소 등	인명구조	평균
업무 중 부정부패 수준	8	2	5	8	2	4.6

자료 : 부패방지위원회(현, 국가청렴위원회), 2004.

Table 7. Unlawfulness details level of service

구분	사례수	경험	비경험	경험자수 (명)	
전 체	(350)	4.6	95.4	16	
성별	남자	(273)	5.5	94.5	15
	여자	(77)	1.3	98.7	1
지역별	서울	(55)	1.8	98.2	1
	부산경남	(61)	8.2	91.8	5
	대구/경북	(46)	10.9	89.1	5
	인천/경기	(79)	5.1	94.9	4
	광주/전라	(42)	0.0	100.0	0
	대전/충청	(52)	1.9	98.1	1
	강원/제주	(15)	0.0	100.0	0
권역별	서울	(57)	1.8	98.2	1
	광역시	(103)	7.8	92.2	8
	시도지역	(178)	3.9	96.1	7
	군 지역 이하	(12)	0.0	100.0	0
업무별	건축허가	(50)	8.0	92.0	4
	소방검사	(100)	2.0	98.0	2
	완비증명	(100)	5.0	95.0	5
	위험제조	(50)	8.0	92.0	4
	인명구조	(50)	2.0	98.0	1

자료 : 부패방지위원회(현, 국가청렴위원회), 2004.

수하게 되고 또한 공무원의 개인의식과 우리나라 국민 속에 깊숙이 뿌리박힌 접대문화로 부조리 개연성이 있게 된다.

Table 6은 부패방지위원회에서 민원인들을 대상으로 해당 업무처리시 담당소방공무원에게 금품이나 향응을 제공한 사실이 있는가를 질문한 결과를 정리한 것이다.

위 결과를 인구통계학적 속성별로 정리하면 다음과 같다. 금품제공을 살펴보면 권역별로는 광역시가 상대적으로 높게 나타났으며 업무별로는 건축허가 동의와 완비증명 업무가 상대적으로 높게 나타났다.

Table 7은 부패방지위원회에서 민원인들을 대상으로 해당 업무처리시 담당소방공무원에게 금품이나 향응을 제공한 사실이 있는가를 질문한 결과를 정리한 것이다. 전체 응답자의 95.40%는 금품/향응을 제공한 경험이 없다고 응답하였으며 실제 경험이 있다고 응답한 경우는 전체의 4.6%였다.

본 연구에서 산출된 4.6%의 부패수준을 기존의 연구와 비교해 보면 다음의 표와 같다. Table 8은 최근 Table 8에서 보면 같은 한국갤럽의 조사에서 조사항목의 차이에 의해 전혀 다른 결과가 산출되고 있음을 알 수 있다. 따라서 기존 연구의 부패수준과 본 연구의 결과를 단순비교하는 것은 무리가 따른다. 이와 관련하여 2004년 부패방지위원회의 조사결과를 자세하게 살펴봐왔다.⁷⁾ 당시 부패방지위원회는 소방업무의 금품·향응 제공자율이 9.4%로 가장 높고, 법무경찰 관련 업

⁷⁾이하 내용은 2005년 4월 7일 부패방지위원회로부터 제공된 '2004년 공공기관청렴도 조사결과'를 참조·인용하고 있음.

Table 8. Public opinion investigation on fire administration

구분	여론 측정 기관			
	서울특별시	부패방지위원회	국회의원 민00	국회의원 김00
조사목적	공무원청렴도조사	부패방지를 위한 기초자료	소방방재청에 대한 국민 인식조사	민원분야 시민만족도조사
조사범위	민원인 (분야별민원업무)	민원인 (소방시설완공업무)	만20세 이상 일반국민	서울소재 소방관련업체
조사시점	2002년 4월	2002년 7월	2003년 5월	2003년 10월
부패수준(%)	2.6	9.4	4.5	6.9
조사기관	(주)한국갤럽	(주)한국갤럽	(주)윌드리서치	소방방재본부
조사기법	전화조사	전화조사	전화조사	우편조사
결과	8개 분야 중 2위	9개 분야 중 최하위	-	-

자료 : 부패방지위원회(현, 국가청렴위원회), 2004.

Table 9. Ratio of money and other valuables giving and receiving

구분	소방	법무경찰	계약	세무	환경	보건	국방병무	교육	기타
제공자율(%)	■	7.4	6.4	4.5	3.4	1.7	1.6	1.5	2.6
부패인식	6.3	■	6.4	5.6	6.8	6.8	6.2	7.5	6.8
업무환경	7.1	■	7.2	6.6	7.5	7.5	6.8	8.1	7.3
행정제도	5.8	■	6.1	5.5	5.8	5.4	■	6.0	5.5
개인태도	6.6	■	6.5	5.8	6.7	6.6	6.1	7.2	6.5
부패통제	5.6	■	5.7	5.4	5.6	5.7	■	6.0	5.5

자료 : 부패방지위원회(현, 국가청렴위원회), 2004(■는 비밀보호를 위해 자료 미제시함).

Table 10. Present state on money and other valuables offer

업무	제공자율 (%)	1인당 평균 제공 빈도 (회)	1인당 평균 제공 규모 (만원)	제공자1인당 평균 빈도 (회)	제공자1인당 평균 규모 (만원)	총제공 빈도 (회)	총제공 규모 (만원)	부패 인식 (점)
건설업등록	1.8	0.04	2.22	2.00	120.75	4.00	241.50	7.92
소방시설 완공검사	8.1	0.20	4.62	2.47	57.33	37.00	860.00	8.10
공사계약	8.7	0.31	8.37	3.53	96.75	56.50	1548.00	7.68
자동차운송업	3.3	0.07	1.21	2.00	36.33	6.00	109.00	8.67

자료 : 부패방지위원회(현, 국가청렴위원회), 2004.

무는 부패인식, 업무환경, 행정제도, 개인태도, 부패통제 영역에서 가장 낮게 나타났다고 발표했다.

부패방지 위원회에서 2005년도에 한국갤럽조사 연구소에 위탁하여 전국 광역자치단체 업무 중 건설업 등 4개 분야에 대하여 금품·향응제공빈도 및 규모를 조사한 바 Table 10과 같이 소방업무의 금품·향응제공자율이 8.1%로 낮아졌으나 여전히 2위를 차지하고 있다. 이는 소방업무 중 취약분야인 소방시설 완공검사

업무에 한하여 집계한 것으로 소방시설 완공검사업무 담당자는 전국 소방공무원 29,362명 중 168명으로 0.57%에 불과하며 구조·구급 등 업무를 포괄하지 못하였으므로 객관성이 적다고 보아야 한다.

3. 외국과 유관기관의 개선사례

과거 국가 정부에 의해서 독립적으로 제공되었던 공

공서비스 분야 특히 경찰, 소방, 교도, 전력, 수도 등의 공공서비스가 근래에 들어서는 경제원리에 의거한 시장의제(市場議題)적 접근, 민영화 내지 수익자 부담원칙에 의한 민관파트너십 또는 공개경쟁의 유료화 형태로 시민들에게 제공되고 있는 추세이다. 지금까지 우리나라에서의 소방서비스는 거의 무료봉사의 행정서비스로만 인식되어왔고, 시장경제성의 원리는 철저히 외면되어 왔다. 우리나라에 잘못 인식 되어있는 “공공서비스는 무료이다”라는 인식을 전환하여야 한다. 현재 우리나라에서도 많은 공공서비스 분야가 민영화 내지 유료화 되었고 공공서비스의 시장의제적 접근 필요성에 대한 연구가 시도되고 있다. 이에 우리는 선진 외국 소방서비스(fire service)의 시장의제적 혁신 사례와 유관기관의 기업경영 마인드를 분석 소개 하였다. 특히 미국 일리노이주 등(플로리다, 오하이오, 오클라호마, 일리노이, 아이오와, 메릴랜드) 6개 주(州)의 화재 예방서비스 및 캐나다, 호주 싱가포르의 소방서비스 유료화 사례는 우리에게 많은 시사점을 안겨주고 있음을 교훈으로 삼아 이를 우리나라 실정에 맞게 벤치마킹(benchmarking) 해야 할 시기가 되었다.

3.1 미국

3.1.1 소방안전검사

미국의 대다수 주(州)에서의 소방검사는 연방 또는 주 법령에 의한 각종 시설물에 대해 주 소방국과 지역의 소방관서 및 소방국의 위임에 따른 소방설비전문기술자⁸⁾에 의해 시행하며 또한 사용자 상호보험회사(Employer's Mutual Insurance Company)의 예산지원에 의해 연간소방검사 계획을 수립하고 이를 지역소방관서 및 학교 등 주요 공공기관에 배부한다.

3.1.2 건축계획(Plans Review) 등의 심사 및 허가

주(州) 소방국 및 관할소방서는 화재진압 및 화재예방시스템 구축 등과 관련하여 해당지역 건축물의 건축계획 및 설계 심사, 신축 건축물의 건축 및 준공 허가 그리고 기존 건축물의 증축, 개축, 용도 변경에 따른 심사 및 허가업무를 시행하며 수수료의 경우 주 법령

에 따라 대상물의 용도별 또는 면적별 금액을 달리하고 있다.

3.1.3 위험물 등 사용 및 설치 허가

미국 대부분 주 소방당국은 위험물 및 폭발물의 설치, 저장, 이송, 판매 등의 과정에서 화재나 재난사고를 예방하기 위해 위험물 등에 관한 규제 및 허가와 관련한 업무를 시행하고 있다.

3.1.4 보일러 및 압력용기 검사 및 설치허가

미 일리노이 주를 포함한 대부분의 주 소방국은 보

Table 11. Commission on building fire safety service

연번	수수료 항목	수수료 금액/단위
1	소화기 대상건물 검사	\$ 140/횟수당
2	소화전 테스트 검사	\$ 90/소화전당
3	소방설비 등의 설치 공사 승인 신청	\$ 150/100평방미터(층,구획별)
4	방화관련 소방공사 승인요청	\$ 75/층별
5	· 계획변경 승인	\$ 75/해당층별
6	건축물의 개조 및 증축	\$ 75/해당층별
7	건물 측면적 확장 관련 소방설비 등 설치계획 승인신청	\$ 150/100평방미터 또는 구획별
8	건물의 소규모 개조 및 증축 관련 계획 신청	\$ 75/건당
9	부분 변경 · 해지 신청	\$ 100/항목당
10	사용허가 변경신청	\$ 75/층별
11	임시사용허가 변경신청	\$ 50/건당
12	건축 방염승인 신청	\$ 100/건당
13	건축계획서 검사	\$ 20/계획서당
14	· 건축계획서 검사 사본발급	\$ 25/사본당
15	· 건축계획서 검사 부분 발급	\$ 5/매당
16	건물내 광장 임시사용허가 신청(판매, 전시, 공연)	\$ 50/건당

자료 : <http://www.scdf.gov.sg/>

⁸⁾소방설비전문기술자의 자격 및 임무:<http://www.dps.state.ia.us/fm/inspection.htm>

- 주 법령 의거 소방국에서 정하는 소방설비에 관한 교육, 훈련, 자격시험을 통과한 경험이 많은 자로 소방국의 요청 및 위임에 따른 소방검사 실시

- 소방검사 종료후 원본은 소방검사국, 협회사무소, 관할 소방서에 사본1부씩 각각 제출

- 법령위반 시 소방검사국, 관할소방서, 협회사무소에 통보

⁹⁾보일러 및 압력용기 검사자(The state of Illinois, Boiler and Pressure Vessel Safety Act 75. Subpart A. Section6~8) : 수석 검사관(Chief Inspector), 부 수석검사관(Deputy Inspectors), 민간특별검사관(Special Inspectors)이 있다.

¹⁰⁾일리노이주 소방국 2003년 보일러 및 압력용기 검사실적

일러 및 압력용기 안전법에 의해 소속 수석검사관, 부 수석검사관에게 학교, 병원, 교회, 공장, 수용시설, 식당, 기숙사 등의 보일러 및 압력용기의 건조, 설치, 운영, 검사, 수선 등의 허가 및 규제 그리고 관련 종사자의 등록·관리 업무를 부여하고 있으며 민간 특별검사관⁹⁾에게 관련 검사 업무를 위임하고 있다. 미국 일리노이주 소방국의 2003년 보일러 및 압력용기 검사실

적 통계¹⁰⁾에 의하면 소방국과 민간특별검사관(보험회사, 자체시설관리사)은 보일러 28,193대, 압력용기 12,825대를 검사한 결과 2,195건의 법령위반사항을 적발하였다.

3.2 싱가포르

싱가포르는 과거 영국의 식민지로서 사회의 전반적인 시스템이 영국 등의 서구문화 시스템과 유사하며,

Table 12. Commission of fire safety service

사무명	수수료	근거
위험물의 임시저장 및 취급	- 5,400엔	소방법 제10조제1항의 단서
제조소의설치허가	- 9,000엔, 기타, 용량에 따라 달리 적용	소방법 제11조제1항 전단의 규정
저장소의설치허가	- 옥내저장소의 : 20,000엔, 기타, 용량에 따라 달리 적용 - 옥외탱크저장소(특정옥외, 준특정옥외 및 암반탱크 옥외저장소 제외) > : 20,000엔, 기타, 용량에 따라 달리 적용 - 준특정옥외탱크저장소(암반탱크옥외저장소 제외)> : 58만엔 - 특정옥외탱크저장소(암반탱크옥외저장소 제외) : 90만엔, 기타, 용량에 따라 달리 적용 - 옥내탱크저장소 : 26,000엔 - 지하탱크저장소 : 26,000엔, 100배 이상은 39,000엔 - 간이탱크저장소 : 13,000엔 - 이동탱크저장소 : 26,000엔 - 적재식이동탱크저장소 : 39,000엔 - 옥외저장소 : 13,000엔	소방법 제11조제1항 전단의 규정
취급소설치허가	- 급유취급소(옥내급유취급소 제외) : 52,000엔 - 옥내급유취급소 : 66,000엔 - 제일종판매취급소 : 26,000엔 - 제이종판매취급소 : 33,000엔 - 이송취급소 : 21,000엔부터 배관의 길이에 따라 - 일반취급소 : 39,000~91,000엔	소방법 제11제1항 전단의 규정
제조소변경허가	- 39,000엔, 기타, 용량에 따라 달리 적용	소방법 제11제1항 후단의 규정
저장소변경허가	- 저장소의 설치허가에 준하여 부과하는 금액	소방법 제11제1항 후단의 규정
취급소변경허가	- 취급소의 설치허가 수수료의 1/2에 상당하는 금액	소방법 제11조제1항 후단의 규정
위험물취급자면허교부	- 28,000엔	소방법 제11조의2제3항의 규정
위험물취급자면허변경	- 700엔	위험물의규제에관한정령제34조의 규정
소방설비사면허교부	- 28,000엔	소방법 제17조의7제1항의 규정
소방설비사면허변경	- 700엔	소방법시행령 제36조의5의 규정
소방설비사면허재교부	- 1,800엔	소방법시행령제36조의6제1항의 규정
성능시험	- 형식시험 : 감진장치(95,600엔) 등 - 개별시험 : 감진장치(기본 23,000, 가산 9,100엔) 등	화재예방조례제36조제2항의 규정에 의한 지진감지 안전장치
수압검사·수장검사 및 기능검사	- 수압검사 : 6,000엔, 기타 용량에 따라 달리 적용 - 수장검사 : 6,000엔 - 안전장치기능검사 : 2,400 엔(프렌치식 2,700)	화재예방조례제63조제3항의 규정

자료 : 동경도소방관계수수료조례(2000.3.31, 조례100호) 발췌·요약정리

국가 경제 드라이브 정책과정에서 전통적으로 국가의 통제 및 권한이 강한 나라이다. 소방서비스의 경우 영·미 시스템과 유사한 사례를 많이 볼 수 있으며, 대부분의 소방서비스는 소방안전법 및 싱가포르 소방청 수수료 규정에 의해 철저하게 유료화로 제공되고 있다.

3.3 일본

3.3.1 소방법령의 개정

2001년 9월 1일 동경 신주쿠 카부키쵸에서 발생한 화재는 연면적 500m²의 소규모 건축물임에도 44명의 사망자가 발생함으로써 1987년 동경 뉴자팬호텔 화재(사망 33), 특별양로원 화재(사망 17)를 크게 상회하는 최대의 참사로 기록되었다. 다수의 사상자가 발생한 배경으로는 계단 등 피난통로에 물품 적치에 따른 피난 장애 초래, 방화관리의 부재(미션임), 소방훈련(피난)의 미 실시, 소방시설의 점검 및 유지관리 부실 등의 소방 법령위반이 주요인으로 지적되고 있다.

이를 계기로 소방대상물의 방화안전관리 강화를 요체로 한 소방법이 2002년 4월 26일 개정 공포되고, 10월 25일부터 시행하기에 이른다.

4. 소방안전점검서비스에 대한 수수료 부과 문제점 및 개선방안

4.1 수수료 부과 방안

공공서비스에 대한 수요자는 넘쳐난다. 그럼에도 불구하고 공공서비스의 공급자는 과잉공급으로 인한 비판을 받기도 하는데, 이 같은 경우의 대부분은 무료로 공급되는 공공서비스 분야에서 더욱 심하다. 공공서비스의 공급에 필요한 비용은 모든 사람들이 공통으로 부담하는 조세 등을 통해서 조달되고, 실질적인 서비스 소비자들은 소비에 따른 어떠한 직접적 비용도 지불하지 않는다. 따라서 소비자들은 공공서비스의 공급에 소요되는 전체적인 비용에 대한 고려 없이 보다 나은 서비스 공급의 확대를 요구하는 것이다.

공공서비스의 과잉공급이 존재함에도 수요자들의 욕

구를 만족시키지 못하는 이러한 문제를 해결하는 방안 가운데 한 가지가 서비스에 대한 수수료부과 방안이다. 공공서비스의 시장의제적 접근을 통해 과잉공급과 이로 인한 자원낭비를 막을 수 있다는 것이다. 수수료 징수도 없이 공공서비스가 특정인에게만 계속 제공된다면 서비스 공급의 과잉현상으로 인한 국민전체의 조세 부담은 늘어날 수 밖에 없다.

4.1.1 수수료 징수원칙

수수료 징수의 원칙 및 금액의 결정기준을 살펴보면 다음과 같다.

1) 특정성의 원칙

수수료는 국가나 지방자치단체가 구체적인 인적역무(人的役務)를 특정인에게 제공하고 있는 경우에 한하여 징수하는 것이므로 그 징수대상은 일반국민에 아니고 인적역무의 혜택을 받는 특정인에 한한다(예: 위험물저장소 설치허가, 소방시설 설치등록 등).

2) 응익성(應益性)의 원칙

수수료는 지방자치단체의 사무가 특정인의 편익을 위하여 행하는 역무의 제공인 경우에 한하여 징수하여야 하므로 특정인의 편익에 부응하는 범위 안에서 수수료를 징수할 수 있다. 따라서 지방자치단체가 주민의 요청 유무와는 관계없이 의무성 때문에 행해지는 경우에는 수수료를 징수하여서는 안 된다.

3) 비용변상의 원칙

지방자치단체가 특정인의 편익을 위하여 사무를 처리하는 경우에는 노력·시간·경비 등이 소요되므로 그 역무에 의하여 이익을 보는 사람은 당연히 그 비용을 부담하여야 한다.

4.1.2 수수료 금액결정 기준

수수료는 특정인을 위하여 제공한 인적역무에 대하여 그 반대급부로서 징수하는 것이므로 그 금액은 제공되는 역무의 난이도 경제적 여건 등을 고려하여 합리적인 균형이 이루어지는 선에서 결정되어야 한다. 수수료금액이 원가에 미치지 못하는 경우에는 그 적자폭

Table 13. Public examination item of value material

검토 항목	가중치
1. 해당 서비스의 소비가 다른 주민들에게 최소한의 편익만을 과급시키는가?	25
2. 편익을 누리는 개인을 구체적으로 구분할 수 있는가?	20
3. 해당 서비스에 대한 사용료 부과가 법률적·행정적으로 가능한가?	15
4. 해당 서비스에 대한 사용료 부과로 인한 정치적 저항은 무시할만한가?	15
5. 사용료의 부과수입이 지방재정에 상당한 정도로 기여하는가?	10
6. 사용료가 부과되면 경제적 효율성은 제고되는가?	10
7. 해당 지방자치단체의 지역적 경쟁력에 미치는 부정적 효과는 문제되지 않는가?	5

만큼 일반재원에서 충당되어야 하므로 수혜자와 일반 시민들 사이에 부담의 공평성 문제가 발생되고, 동일 사무에 대하여 자치단체 간 금액을 지나치게 높거나 낮게 하는 것은 형평성의 문제가 발생될 수 있다. 따라서 수수료 금액을 결정할 때에는 특정인에게 제공되는 인적역무의 난이도, 사회·경제적 여건 변화 등을 고려하여 합리적인 균형이 이루어지는 선에서 금액을 결정하여야 한다.

Table 13은 수수료의 부과에 있어 공공재적 특성을 객관적으로 지표화하려는 참고자료이다.¹¹⁾

4.1.3 기관별 수수료 징수실태

수수료의 부과는 지방자치단체의 의도에 반하는 자주재원의 성격을 띤다. 법령의 근거만 확보되면 지방자치단체의 노력에 따라 수수료 부과항목의 확충이 얼마든지 가능하며, 소방검사 등에 대한 수수료항목의 신설은 지방재정의 자주적 재원을 구성하는 중요한 원천이 될 것이다. 또한, 수수료항목의 신설과 더불어 주목할 점은 수수료의 효율이다. Table 14는 소방서의 수수료 징수 현황인데 한국전기안전공사 등의 수수료요율에 비해 소방서의 수수료요율이 낮게 책정되어 있다.

4.1.3.1 한국전기안전공사

전기사업법 제63조의 규정에 의하여 전기설비의 설치공사 또는 변경공사를 한 자는 산업자원부령이 정하는 바에 따라 산업자원부장관 또는 시·도지사가 실시하는 검사에 합격한 후에 이를 사용하도록 하는 “사용전검사”와 동법 제65조 및 제66조의 규정에 의하여 전기사업자 및 자가용전기설비의 소유자 또는 점유자는 산업자원부령이 정하는 전기설비에 대하여 산업자원부령이 정하는 바에 따라 산업자원부장관 또는 시·도지사로부터 정기적으로 검사를 받도록 하는 “정기검사”가 있다. 특히, 동법 제66조의2로 규정하는 다중이 이용하는 시설에 대한 전기안전점검은 시설을 운영하고자 하거나 당해 시설을 증축 또는 개축하고자 하는 자는 당해 시설을 운영하기 위하여 다음 각 호의 법령에서 규정된 허가신청·등록신청·신고 또는 건축법에 의한 건축물의 사용승인 신청을 하기 전에 당해 시설에 설치된 전기설비에 대하여 산업자원부령이 정하는 바에 따라 안전공사로부터 안전점검을 받도록 하고 있다.

전기사업법 제97조의 규정에 의한 전기설비의 검사 수수료·전기안전점검수수료 등은 동법 시행규칙 제

Table 14. Approval commission of fire station

구분		수수료(원)	
설치허가	위험물 제조소	4만~9만원	
	위험물 저장소	옥내저장소	2만~6만5천원
		옥내탱크저장소	2만5천원
		옥외탱크저장소	2만5천~16만원
		지하탱크저장소	2만5천~4만원
		간이탱크저장소	1만5천원
		이동탱크저장소	2만5천~4만원
	옥외저장소	1만5천원	
	위험물 취급소	주유취급소	6만~7만원
		판매취급소	3만~4만원
		이송취급소	2만5천~8만원 (배관연장이 15 km 초과 시 가산금)
		일반취급소	4만~9만원
탱크안전 성능검사	충수검사(100만 리터 미만)	1만~5만원	
	수압검사(2만리터 이하)	1만~3만원	
설치등록	방염처리업	4만원	
	소방시설 관리업	4만원	
	설계 및 공사업	전문소방시설	4만원
		일반소방시설	2만원
	감리업	전문소방공사	4만원
일반소방공사		2만원	

자료 : 위험물안전관리법시행규칙(2004.7.7. 개정)

51조의 별표21로 규정하고 있다.

4.1.3.2 한국가스안전공사

「고압가스 안전관리법」 제4조에 의한 고압가스제조자는 동법 제16조 제16조의2, 제16조의3의 규정에 의하여 정기적으로 안전점검을 받아야 하며 액화석유가스사업자(가스용품제조업자제외) 등은 「액화석유가스 안전 및 사업관리법」 제20조의 규정에 의하여 정기검사 및 수시검사를 받아야 하고 「도시가스사업법」 제3조에 의한 도시가스사업자는 그 가스공급시설에 대하여 동법 제17조의 규정에 따라 산업자원부령이 정하는 정기 또는 수시로 검사를 받도록 되어 있다.

¹¹⁾김중순, 공공서비스의 향상과 사용자·수수료의 현실화 방안, 한국지방재정공제회, 2002.

Table 15. Commission on using institution of large number of people¹²⁾

구분	기본료	kW당 요금		비고
지정문화재 및 보호구역내 시설, 청소년 수련 시설, 비디오시청 제공업시설, 게임제공업시설, 멀티미디어문화 콘텐츠설비 제공업시설 및 노래연습장업시설, 단란주점영업 및 유흥주점 영업의시설, 보육시설, 유치원, 숙박업 및 목욕장업의시설, 찜질방업시설, 산후조리원업시설, 고시원업시설, 전화방업 · 화상대화방업시설, 수면방업시설, 콜라텍업시설 등	38,000원		940원	부가가치세 별도
공연장, 영화상영관 등	96,000원	500 kW까지 501~1,000 kW까지 1,001~5,000 kW까지 5,001~10,000 kW까지 10,000 kW 초과	805원 538원 321원 160원 75원	
종합병원, 호텔, 카지노장, 국제 회의장 등	127,000원	500 kW까지 501~1,000 kW까지 1,001~5,000 kW까지 5,001~10,000 kW까지 10,000 kW 초과	848원 568원 334원 171원 86원	
대규모점포 중 대형점 · 백화점 · 쇼핑센터 및 도매센터 등	143,000원	500 kW까지 501~1,000 kW까지 1,001~5,000 kW까지 5,001~10,000 kW까지 10,000 kW 초과	912원 612원 344원 171원 86원	

자료 : 한국전기안전공사(<http://www.kesco.or.kr/>)

Table 16. Commission on execution control and safety check

시공 감리 비용			
정압(밸브) 기지	신규		126만6천원
	변경		84만4천원
정압기	신규		42만2천원
	변경		28만1천원
제조소 · 공급소		42만2천원에 감리소요일수를 곱한 금액	
배 관	일반도시가스 사업자배관	길이 20 m 이하	4만6천800원
		길이 20 m 초과	4만6천800원에 20 m를 초과한 매 10 m마다 2만3천400원을 가산한 금액
	사용자공급관	길이 500 m 이하	15만원
		길이 500 m 초과	15만원에 500 m를 초과한 매 500 m마다 14만3천원을 가산한 금액. 단, 143만원을 초과할 수 없다. (제3조제2항의 가산금 제외)
	가스도매 사업자배관	길이 100 m 이하	126만6천원
		길이 100 m 초과	126만6천원에 100m를 초과한 매 100 m마다 19만1천원을 가산한 금액

자료 : 한국가스안전공사(<http://www.kesco.or.kr/>)

¹²⁾한국전기안전공사의 점검수수료 항목은 발전소를 비롯하여 방대하나 비교가 가능한 다중이용시설점검 수수료에 한해서만 자료를 제시하였음.

4.2 소방안전점검의 문제점

소방방재행정의 저비용·고효율을 지향하기 위하여 지금까지 검토한 소방방재안전점검의 예방소방행정의 많은 문제점을 초래하고 있는 바 소방안전점검의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소방안전점검요원의 전문성 부족이다. 상시 구성된 점검요원이 아니고 계절별, 사안별로 임시 편성된 점검요원으로서 유관기관 등과 대비 기술자격증 확보율이 훨씬 낮아 전문성이 떨어지고 있다. 둘째, 소방관계인의 도덕적 해이다. 안전관련 정책들의 대부분이 민간이해와 인센티브제도가 미흡하고 건축주는 “안전은 정부의 책임이다”라는 방관자적 자세가 대부분이며 업자와 관계인이 행정관청의 처벌을 피하기 위하여 다음번 수주 등을 빌미로 결탁이 이루어져 극도의 도덕적 해이(moral hazard)와 형평성이 결여된 행태가 나타나고 있다.

셋째, 안전점검의 중복관리체제이다. 한 대상물에 건축물안전점검, 소방검사, 전기안전, 가스안전점검 등 각종점검을 여러 관리부서가 서로 다른 시기에 실시하고 있어 비효율성을 낳고 있다.

넷째, 부조리 발생요인의 잠재이다. 관계인의 적극적인 자세보다 국민 속에 깊숙이 뿌리박힌 접대문화로 점검공무원을 매수하려는 경우가 많다.

4.3 소방안전점검의 개선방안

현대의 행정에서는 민간의 참여와 행정에 시장성을 도입해 능률적인 업무추진과 이익을 본 국민 개인의 충분한 비용을 지출해야 한다는 수익자부담원칙이 강조되고 있다. 우리나라 소방방재행정에도 선진국과 유관기관 등의 제도를 실정에 맞게 벤치마킹(benchmarking)하여 전문성, 청렴성 확보 등 혁신을 위한 대안을 깊이 있게 검토할 필요성이 대두되고 있다.

4.3.1 단계적 통합안전점검 서비스 체제구축

각 기관별로 중복관리 되고 있는 현행 안전점검시스템은 소방방재청 신설을 계기로 보다 효율적으로 개선 운영해 나갈 수 있는 방안을 강구할 필요성이 대두되고 있다. 유사안전점검 통합이란 피점검대상물의 안전점검을 관련 전문가들이 동시에 종합점검을 실시함으로써 점검기관 상호간 전문지식을 공유할 수 있게 돼 전문성을 함양할 수 있으며 피점검대상물의 관계인으로 하여금 안전점검의 신뢰도를 제고할 수 있게 될 것이다.

안전분야는 가외성(加外性)의 문제가 검토되어야 하는 부분으로 많으면 많을수록 좋다는 반대논리도 있을

수 있으나, 각각 상이한 시기에 피점검대상물을 출입 관계인의 업무방해 등 불편을 초래하기보다는 일정시점에 합동으로 실시한다면 분야별 점검의 목적을 효율적으로 충분히 달성할 수 있을 것이다.

4.3.2 안전점검서비스의 기업성 확보

법 정부차원에서 민간전문가 영업 및 협력체제의 구축과 효율성을 높이기 위해 민영화, 민간위탁 등 공공서비스를 사경제시장에 개방하여 수익성과 공공성을 동시에 취하고 있다. 형식적으로 인·허가 업무에 징수되고 있는 현행 행정서비스 중 공공재의 성격이 강하여 화재 등 재난 발생시 다수인명피해가 예상되는 대상에 대하여는 관에서 직접적으로 시행하되 소방검사를 포함한 시장의제접근 제도를 깊이 있게 검토할 시기가 되었으며 기타 대상은 민영화나 민간위탁 등을 통해 안전점검 전문통합기관을 만들어 운영한다면 피점검대상물의 관계인은 정당한 수수료를 지급하여 점검을 받게 되므로 과거에 비해 관계인의 지위가 상승하게 되며, 그에 따라 점검기관에 대한 전문성을 요구하게 될 뿐만 아니라 기존에 관행적으로 이루어진 부조리 문제도 상당부분 개선되고, 점검결과에 대한 신뢰도도 향상될 수 있을 것이다.

한국전기안전공사, 한국가스안전공사 등 안전점검 기관에서는 일정 수수료를 부과하여 재원을 확보 손익계산으로 자체 운영을 대부분 하고 있다. 그러나 소방방재 안전점검은 무료로 하다보니 건물, 다중이용시설 등 안전을 책임져야 할 소유주는 도덕적 해이(moral hazard)로 안전에 무관심하고 있으며 이를 극복하고자 일정 건물에 설치된 소방시설을 법정 전문업체에 의해 점검을 받게 하고 소방서에 결과보고를 하는 소방시설자체 점검을 실시하고 있지만 업체의 영세성과 전문성이 떨어지고 건물소유주와 업체간 지속적인 수주관계를 유지하기 위한 결탁으로 실질적인 안전점검이 되지 않고 있는 실정이다.

이를 보완하기 위해서는 안전점검 대상물에 적정 수수료를 부과하여 건물소유주의 관심을 유도할 수 있다. 미국 대부분 주정부는 수수료법 내지 수수료 규정에 의해 소방안전검사 또는 기술지원과 관련한 행정비용을 확보하기 위해 지역소방관서 및 주 소방국에서 수수료를 징수하는데 각 주마다 금액을 달리하고 있다. 유사안전점검기관 또한 안전점검 수수료를 부과하여 자체 재원확보와 운영을 하고 전문가를 계속 교육해서 양질의 안전점검을 국민에게 제공하고 있다.

소방검사 외에 건축허가 동의, 위험물 완공, 소방시설 등 완비증명의 경우도 형식적인 수수료 징수로 공

무원 담당별 인건비는 일반회계로 지급할 수밖에 없는 현실임을 감안하여 수익성을 유지할 수 있는 정도의 획기적인 수수료의 인상이 필요하다.

4.3.3 전문성 제고

현재 소방관서에서 시행하고 있는 소방안전점검은 자격기준이 일정교육과 자격증을 조건으로 하고 있지만 한국전기·가스안전공사, 화재보험협회의 점검자격자의 전문성과 차이가 많으며 점검자의 자질향상에도 비용 등의 문제로 어려운 상황이나 이를 극복하기 위해서 기업경영마인드를 도입하여 중앙소방학교 및 각 지방소방학교에 분야별 자격증 취득반 및 재교육 과정을 신설 체계적인 교육으로 민원담당 소방공무원 전원이 자격을 취득 할 수 있는 체제를 확립해 나가고 부조리관계로 2년마다 교체하는 제도를 예방요원으로 전문화하고 기업경영마인드를 도입 수익성을 확보할 수 있을 정도의 수수료를 징수한다면 이를 해결할 수 있을 것이다.

4.3.4 안전점검의 도덕적 해이(moral hazard) 해소

국민 자기책임주의 확립은 민간 자율의식 제고와 도덕적 해이(moral hazard)를 해소할 수 있는 방법의 하나이다. 국민 스스로 내 재산은 내가 지켜야 한다는 의식의 확산을 위하여 획기적인 인센티브 제도를 시행해 나가야 할 것이다. 일정규모 이상의 모든 소방대상물에 대하여 소방대상물의 안전관리 모범기준을 설정하여 일정 안전기준을 완벽하게 갖춘 대상에 대하여 적합관정을 받을 경우 안전 인증제도를 실시 익년도 소방검사를 면제해주고 정부포상을 강화, 다른 대상의 파급효과를 유도하는 정책을 개발 시행해 나가므로써 민간스스로 '내 재산은 내가 지켜야 한다'는 사회적 공감대를 확산시켜 나가야 할 것이다.

4.3.5 민관파트너십 활성화

미국의 행정발전위원회는 민관파트너십 개념을 민간 부문의 개인과 단체가 상호이익을 추구하기 위해서 협조하는 것을 의미한다고 하였다. 이러한 협조 관계는 두가지 차원을 가지고 있다. 하나는 지역사회의 목적

이 분명하게 정립된 정책적 차원이며 다른 하나는 지역사회의 목적을 달성하기 위해 노력하는 운영적 차원으로 나눌 수 있다고 했으며 정책적 차원은 지역사회 목적에 관한 성과일치, 제도적 역할에 관한 동의 및 행동을 위한 지속적인 지원과정 등을 포함한다고 했다.

현대는 정부, 지방자치단체 등에서 민간부문의 전문성과 시장성을 도입하여 세계화, 개방화시대에 부응하고 있다. 소방방재행정에도 정책과정, 집행과정에 민간 전문가와 시장성을 도입하면 전문적이고 효율적인 소방방재행정이 구현될 것이다.

소방방재 행정에 민관 파트너십을 도입할 수 있는 분야로는 소방교육을 실시함에 있어 업종별 협회나 단체를 활용 합동 교육훈련 시스템의 구축과 소방검사 등 민원업무의 경우 민간전문가의 참여를 통한 참여정부의 정책방향에 부합되는 소방거버넌스(fire governance) 체제를 확립해 나갈 수 있을 것이다.

4.3.6 소방검사방법의 개선

「소방시설 설치 및 안전관리에 관한 법률」 제정으로 소방검사로 일원화 되어 있으나 현재 일선에서는 예방검사와 경방조사, 가상화재 진압훈련은 물론, 필요시 특별검사를 수시로 실시 국민에게 불편을 안겨주고 있다.

화재진압을 위하여 소방활동상 필요부문에 대하여는 연1회 정도의 경방조사를 미국과 같이 당번일에 파출소 직원이 소방차를 가지고 현장에 나가 운전원은 차에 대기하면서 무전연락체계를 유지하고 나머지 직원은 경방조사를 모든 소방대상물에 대하여 철저히 실시하여 진압작전상 문제점과 내부구조를 면밀히 숙지하여 현장활동시 효과적인 진압작전을 수행할 수 있도록 강화하고 예방검사는 현행 소방시설 관리업을 포용할 수 있는 통합안전점검공단(공사)을 설치하여 수수료를 받고 수행하는 체제로 전환시켜 행정수요를 줄임과 동시에 효율성과 기업성을 창출할 수 있도록 개선해 나가는 것이 바람직할 것이다.

단, 안전업무자체가 서비스의 속성상 비배제성과 일정 수준의 비경합성을 갖추고 있어 공공재로 분류되므로 관계인의 도덕적 해이와 관리 사각지대에 대한 최

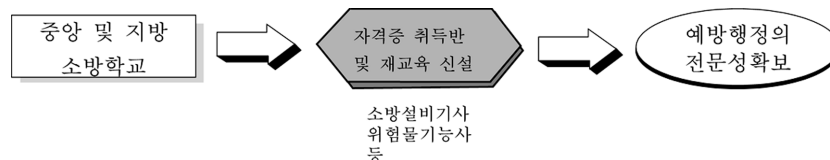


Fig. 1. Raise plan of special field.

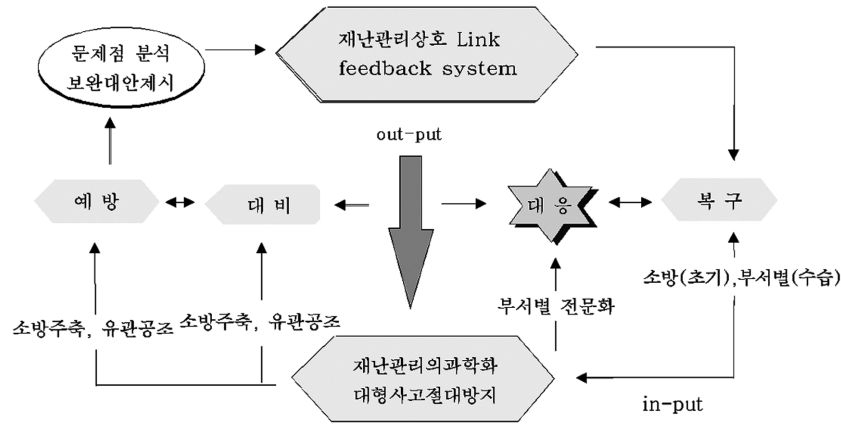


Fig. 2. Block diagram on disaster management.

소한의 정부규제가 불가피하므로 다중이 이용하는 시설 즉, 백화점, 재래시장 등 인명피해 우려 취약대상은 민간 자율유지의 한계가 있고 공공기관에서 사회의 안정을 위해 책임성 있는 관리가 필요하므로 현행대로 유지할 필요가 있다.

특히, 재난현장 활동의 연계성 확보를 위해 소방기관이 중심이 되어 예방활동에서 나타난 문제점을 분석하여 예방, 대비, 대응, 복구활동 등에 필요한 사항을 안전을 담당하는 기관에 효율적으로 통보, 시정조치, 보완해 나가는 환류(feedback)시스템 구축이 절실히 요구된다.

5. 결 론

이상에서 기업경영 마인드적 혁신을 위한 정책적 함의를 찾기 위해서 민영화 등 기업성을 추구할 수 있는 이론을 정리하여 이해하고 소방방재안전점검 제도와 구급서비스 제도의 분석을 통해 소방방재서비스 혁신방안에 대한 전문성, 기업성, 형평성 등의 확보방안을 검토하였다.

그러나 소방방재안전점검 등 예방민원 업무의 경우 소방서는 무료 또는 형식적인 수수료를 부과하고 있고 소방시설관리업자는 유료점검을 하는 등 여러 가지 문제점이 나타나고 있다. 점검업자의 도덕적 해이(moral hazard)와 공무원의 전문성 부족을 해결하기 위해서는 외국이나 유관기관제도를 벤치마킹(benchmarking)하여 우리의 실정에 맞게 적정 수수료를 징수해야 하며, 전

문성의 확보, 효율적인 통합안전점검서비스 체제의 구축 등 소방방재서비스의 혁신과 소방공무원의 부조리 개연성 불식(拂拭)을 위해 가칭 통합안전점검공단(공사)의 설치도 장기적으로 검토해 나가야 한다.

소방방재행정은 시민에게 밀접한 행정서비스의 하나로서 우리나라가 복지국가로 나아감에 따라 더욱 발전해야 하며, 소방점검수수료가 공공재이기 때문에 국민세금으로 운영해도 된다는 안이한 고정관념에서 벗어나야 하며, 모든 소방행정 업무에도 기업운영 마인드를 접목시킬 수 있는 안전점검서비스 체제를 지속적으로 연구 검토해 나가야 할 것이다.

참고문헌

1. 김종순, 공공서비스의 향상과 사용자·수수료의 현실화 방안, 한국지방재정공제회(2002).
2. 노정현, 행정개혁론, 나남출판(1997).
3. 동경도, 소방관계법규 수수료조례(2003).
4. 부패방지위원회, 소방행정관련 여론조사(2004).
5. 정정길, 「행정학의새로운 이해」, 서울; 대명출판사(2003).
6. 조동훈 외 5인, 소방관계법규, 서울, 동아기술(2005).
7. 행정자치부, 「소방검사제도개선방안」(1999).
8. _____, 「소방대응행정자료 및 통계」(2006).
9. _____, 「소방행정자료 및 통계」(2005).
10. <http://www.dps.state.ia.us/fm/inspection.htm>
11. <http://www.kesco.or.kr/>(한국전기안전공사)
12. <http://www.kgs.or.kr/>(한국가스안전공사)