

소방검사제도의 개선방안 Improvement Plan of Fire Inspection System

이종영[†] · 기태근*

Jong-Young Lee[†] · Tae-Geun Ki*

중앙대학교 법학과, *한국소방안전협회
(2009. 9. 7. 접수/2009. 10. 9. 채택)

요 약

현대 헌법은 국민의 기본권을 보장함으로써 그 정당성을 인정받고 있다. 헌법상 기본권은 국가권력으로부터 방어권의 차원을 넘어서 현대적 의미로 국가가 기본권을 실현할 수 있는 환경을 조성하고 다른 개인에 의하여서도 기본권이 침해되지 않도록 보호할 의무가 도출되고 있다. 「헌법」 제34조제6항은 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”라고 규정함으로써 다시 국가의 재해로부터 국민을 보호할 의무를 규정하고 있다. 화재로 인하여 발생하는 국민의 생명권·건강권·재산권에 대한 피해를 예방하는 국가의 의무는 현대국가의 기본이념인 사회국가원리에 국민의 인간답게 살 권리로 강화되어 더욱 중요한 국가의 존립정당성으로 대두하고 있다. 법률에서 도입하고 있는 소방검사제도는 헌법적으로 정당성은 인정되고 있으나 국민의 권리보호에 보다 최적의 제도인가에 관하여 검토할 필요성이 있다. 소방검사의 운영현실을 고려할 때에 보다 효율적으로 운영될 수 있는 방안을 이 논문은 검토하였다. 현행 소방검사제도를 소방자체 점검제도와 통합적으로 운영함으로써 소방검사의 운영상 발생하는 문제점을 개선할 필요성이 있다. 현재 소방당국에서 직접 수행함으로써 발생하는 소방검사제도의 문제점을 극복하기 위한 방법은 신뢰성 있는 기관을 설립하여 위탁하는 방안을 검토할 필요가 있다.

ABSTRACT

Modern constitution obtains its justice by protecting the people's basic legal rights. The constitutional rights can be more than a defensive measure against government power by modern viewpoints. The government has to create an atmosphere which the rights are not violated. The Constitution provides that the government has to make efforts to prevent disaster and protect the people from danger in Clause 34, Art. 6. The government has an obligation to protect the people's basic legal rights of life, health and property from fire damages, and those rights are gathering strength under a socialist state principle as fundamental ideology of modern societies. The present fire inspection system gains a point constitutionally but it still needs to be certified as the most suitable system. This article examines the solution to operate fire inspection system efficiently, given the reality of present system operation. It is necessary to improve the system by integrating the present fire inspection with the self fire inspection. Government needs to re-modification the Fire inspections system for prevent and promote (resolve) the problem which government officer (ex fire fighter) can make a irregularities and corruption as do it oneself.

Key words : Fire inspection, Self inspection, Fire safety diagnosis

1. 서 론

현대 산업사회에서 인간이 사용하는 많은 물질들 중에서 특히 ‘불’은 과거부터 현재에 이르기까지 인간의 삶에 있어서 불가분의 관계에 있어왔다. 불의 사용은

인간의 삶을 좀 더 풍요롭게 하고 발전적이기도 하지만 의도하지 않았던 재난을 불러일으킴으로써 그 풍요롭고 발전적인 삶을 파괴시키기도 한다. 소위 오늘날

* 이 논문은 2008년 소방방재청 지원에 의해서 수행된 연구보고서(소방검사위탁 등 개선방안 연구)를 보완수정하여 논문 형태로 작성하였음.

[†]E-mail: jyyi@cau.ac.kr

우리가 화재라고 부르는 용어가 그것의 대표적인 예라고 할 수 있겠다.

화재의 유형은 현대 산업사회에서 소방대상물이 고층화·심층화·복합화됨으로 인하여 다양화하고 대형화하고 있다. 이에 따라 화재로 인한 피해는 산업의 발전에 비례하여 증대하고 있다. 화재로 인한 피해를 최소화하도록 필요한 조치를 할 의무는 국가와 지방자치단체에게 부여된 본연의 과제이다. 우리나라 헌법은 법치국가원칙을 헌법의 기본원리로 구축하고 있다. 국가가 화재피해를 최소화하는 데에 필요한 조치를 함에 있어 소방대상물의 운영자에 대한 소방시설의무를 부과하거나 자체검사를 수행하거나 소방당국에 의하여 소방검사를 실시하기 위하여 법치국가원칙에 따라 법률에 명시적인 근거가 필요하다. 현행 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」은 국가에게 부여된 법치국가의 원칙에 근거하여 화재로 인한 피해의 최소화라는 과제를 수행하는 근간이 되는 법률이다. 동법률은 소방대상물의 관계인에게 소방시설을 설치할 의무를 부여하고, 소방당국에 대하여 설치한 소방시설의 기능이 유지되도록 소방검사를 실시할 권한을 부여하고, 특정소방대상물에 대하여 자체점검을 실시하도록 하고 있다.

이 연구는 현행 소방검사제도를 분석하고, 운영상 발생하고 있는 문제점을 파악하고, 소방검사제도의 목적에 적합한 개선방안을 제시하는 데에 목적을 둔다. 지금까지 부각되고 있는 소방검사업무의 문제점은 소방행정인력의 부족으로 법률의 목표로 하는 수준으로 검사가 실시되지 못하고 있는 데에 있다. 또한 소방검사업무는 업무의 특징상 많은 부분이 자체점검과 중복되는 점이다. 소방검사제도의 적정성 확보는 소방업무의 효율화를 가져올 수 있고, 소방검사의 합리적인 개선방안을 제시함으로써 소방업무의 조정에 기여하는 방안을 제시하는 데에 기여할 수 있다. 소방검사제도의 합리적 개선은 소방검사로 인하여 발생하고 있는 소방행정업무의 문제점을 개선하게 되면, 소방검사에 투입되는 행정인력을 소방행정당국에 의하여 실현되어야 하는 화재진압, 구조구급업무에 집중할 수 있을 것으로 추론할 수 있다. 소방검사제도의 개선방안을 제시함에 있어 고려하지 않을 수 없는 제도가 자체점검제도라고 할 수 있다. 한편으로 유사성을 가지고 있으나 법적인 측면에서는 상당히 다른 측면을 가지고 있는 제도이기도 하다. 그러나 소방대상물의 관계인이 불 때에 현실적으로 소방검사와 자체점검이 실행과 확인이라는 중복적인 의무를 부과하는 것으로 인식되고 있는 현실을 고려할 필요성도 있다. 그러므로 소방검사제도와 동시에 자체점검제도를 하나의 제도로 통합할 수 있는지, 만약 통합한

다면 현재까지 운영되고 있는 양자의 제도를 어떻게 조정할 것이며, 조정하는 경우에 그 척도를 무엇으로 하여야 하는가에 관한 법리적 고찰을 하고자 한다.

2. 소방검사제도의 개념

2.1 소방검사제도의 법적 개념

일반적으로 검사제도는 국민의 안전한 삶을 위하여 설비, 시설 등에 정부 각 부처에서 일정한 검사기준을 정하여서 이를 확인하고 검사에 충족하지 않으면 사용을 금지 시키거나 그 업무에 종사하지 못하게 하는 법률적 효과발생의 전제적인 요건이 된다고 할 수 있다. 현대 위험사회¹⁾에서 발생하는 위험방지에 대한 국가의 의무를 구체화 하는 것이 검사제도라고 한다. 예컨대 일정한 안전성을 갖추지 않은 소방대상물을 그대로 방치한 경우에 국민의 안전성 결여로 생명·신체 및 재산의 손실에 대한 위험을 방지하는 것이 된다. 국가는 이러한 피해의 발생을 방지할 의무가 있고 이러한 위험에서 국민의 안전을 확보하기 위한 국가의 의무중 하나가 소방검사라 할 수 있다.

이처럼 소방검사의 실행은 구체적인 화재위험의 존재를 반드시 필요로 하지 않으며, 추상적 화재위험이나 화재 개연성만으로도 충분하다. 질문권이 부여되고 자료제출명령권, 보고징수권을 부여하여 화재예방과 진압대책의 마련을 위하여 개개의 소방대상물²⁾의 관계자에게 인명과 재산피해의 위험을 예방, 궁극적으로 화재예방체제를 확립함으로써 「소방기본법」의 목적에서 정하는 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 안녕질서를 유지하여 사회공공의 복리증진에 기여하는 제도라고 할 수 있으나 결과적으로 소방대상물 관계인의 기본권을 제한하기 때문에 헌법상 법률유보원칙에 따라 법률에 명확한 근거가 있어야 한다.³⁾ 이러한 헌

1) U. Beck, Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne -, 1986, S.15 ff.; 김종진, 과학기술의 안전성 확보에 관한 공법적 연구, 중앙대학교 대학원, 박사학위 논문, 1면 이하(2008/6).

2) 「소방기본법」 제2조제1항 “소방대상물”이라 함은 건축물, 차량, 선박(「선박법」 제1조의2의 규정에 따른 선박으로서 항구안에 매어둔 선박에 한한다), 선박구조물, 산림 그 밖의 공작물 또는 물건을 말한다.

3) M. Brenner/A. Nehrig, Das Risiko im öffentlichen Recht, DÖV, S.1024 ff(2003); M. Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S.39 ff(2002).; Stoll, P.-T., Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft - Verfassungsordnung, Umwelt - und Technikrecht im Umgang mit Unsicherheit und Risiko, S.5 ff(2003).

법적 요청에 따라서 소방검사의 법적 근거는 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률제4조 소방대상물검사와 「위험물안전관리법」 제22조 출입·검사 명시하고 있다.⁴⁾

이에 의하면 소방방재청장, 소방본부장, 소방서장이 화재예방과 진압대책을 위하여 필요시 소방대상물과 관계지역에 대하여 관계공무원으로 하여금 “관계인에게 필요한 보고를 하도록 하거나 자료제출의 명령을 하는 것”, “소방대상물의 위치·구조·설비 또는 관리의 상황을 검사하는 것” 및 “소방대상물의 위치·구조·설비 또는 관리의 상황에 관하여 관계인에게 질문을 하는 것”이라 할 수 있다. 구체적으로 필요한 사항은 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 시행령에서 규정하고 있는데 동법시행령 제7조는 소방검사의 항목을, 제8조는 소방검사의 자격을 제9조는 소방검사의 방법에 관하여 정하고 있다. 제7조의 따른 소방검사의 항목은 “소방시설 등의 설치 또는 유지·관리에 관한 사항”, “피난시설 및 방화시설의 유지·관리에 관한 사항”, “방화관리업무 수행에 관한 사항”, “공공기관 등의 방화관리에 관한 사항”, “자체점검 등에 관한 사항”, “화재의 예방조치 등에 관한 사항”, “불을 사용하는 설비 등의 관리와 특수가연물의 저장·취급에 관한 사항”이다.

2.2 소방검사제도의 법적 성질

소방법의 목적은 화재의 위험으로부터 국민의 생명과 건강 및 재산을 보호하는 것이고,⁵⁾ 헌법의 구체화법으로서 위험방지라는 측면에서 경찰법적 성질을 가지는 대표적인 규제행정법⁶⁾이라고 할 수 있다.⁷⁾ 소방검사는 「소방법」이 제정될 때부터 나온 제도로 소방관련 법령의 대표적인 제도중 하나로서 출입검사를 근간으로 한다. 화재예방 및 화재진압 대책을 마련하는데에 목적이 있기 때문에 사실행위인 행정조사⁸⁾라고

할 수 있다.

현재 행정조사의 법적 성질에 관하여는 학자에 따라서 견해를 달리하고 있다. 행정조사를 즉시강제로 보는 견해⁹⁾와 행정조사의 독자성을 인정하면서 권력적 조사만을 행정조사로 정의하는 견해,¹⁰⁾ 행정조사를 권력적 조사에만 국한하지 않고 비권력 조사를 포함하는 것으로 보고, 행정조사의 독자성을 인정하는 견해¹¹⁾가 있다.

행정조사는 현대 행정의 효과적 수행과 효율적인 운영에 필수적인 수단이기 때문에 권력적 행정조사와 비권력적 행정조사를 모두 포함한다. 소방검사의 법적 성질에 대하여 전통적인 견해는 행정상 즉시강제로 이해하였지만 근래에는 독자성이 인정되면서 행정조사로 보는 견해가 대두되었다. 소방검사는 실질적으로 권력적 조사이기 때문에 어떠한 학설에 의하더라도 행정조사에 포함된다.

소방행정기관은 상황에 적합한 행정결정을 하기 위해서 화재예방과 화재진압에 필요한 정확하고 충분한 정보수집을 위한 조사활동을 하여야 한다. 소방검사는 소방행정을 집행하기 위한 필수 요소 중 하나이다. 법에 의해서 강제성을 갖는 검사는 원칙적으로 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무범위에 관한 법률」 제5조에 따라 관서의 장의 제청에 의하여 그 근무지를 관할하는 지방검찰청검사장이 지명한 자 중 소방위 또는 지방소방위 이상의 소방공무원은 사법경찰관의 직무를, 소방장 또는 지방소방장 이하의 소방공무원은 사법경찰관의 직무를 수행한다.¹²⁾

소방검사는 화재의 예방과 진압대책, 인명구조와 재산보호대책이라고 하는 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4조의 소방대상물의 검사와 「위험물안전관리법」 제22조 출입검사 등의 감독을 근거로 하여 이것에 수반되는 질문행위 및 자료제출의 명령, 검사결과를 근거로 한 화재예방상의 미비, 결함사항의 사정, 권고등의 지도행위를 총칭하는 것이라고 할 수 있다.¹³⁾ 그러므로 소방검사는 다른 행정조사와 같이 사실행위에 속한다. 소방검사 그 자체로 특정된 법률효과를 발생시키는 것은 아니다. 소방검사에 근거하

4) 이종영/이수경/김태환, “위험물시설의 설치허가제도의 개선방안”, 한국화재소방학회논문집, 제15권 제3호, 21 - 35면(2001/9).

5) 이종영, 소방법의 분법화 방안, 중앙법학, 제3호, 45면-111면(2001/7).

6) 이종영, 독일의 위험물시설 안전관리제도, 중앙법학 제6집 제1호, 51-78면(2004/4).

7) 이종영 외 4인, 소방기금의 설치와 운영에 관한 제도적 연구, 연구보고서(L2000101), 한국소방안전협회, 11면 이하(2001).

8) 행정조사는 행정기관이 사인으로부터 행정상 필요한 자료나 정보를 수집하기 위하여 행하는 일체의 행정작용을 말한다. 이에 관하여 자세한 것은 김영조, 행정조사에 관한 연구, 경희대 박사학위논문, 1998/2, 8면 이하.

9) 김영조, “행정조사에 관한 연구”, 경희대 박사학위논문, 8면(1998).

10) 김동희, 행정법 I, 법문사, 421-422면(2008).

11) 김남진/김연태, 행정법, 법문사, 468면(2007).

12) 소방검사는 예방담당 소방공무원이 실시하고 있으며, 이런 검사는 가정주택의 내부를 제외한 모든 지역과 건축물을 포함한다.

13) 최성룡, “소방검사의 시장중심거버넌스 형성에 관한 연구”, 호서대학교대학원, 박사학위논문, 12면(2007).

여 적합한 행정작용을 소방방재청장, 소방본부장 및 소방서장은 할 수 있다. 그러나 소방검사 중 소방공무원이 “관계인에게 필요한 보고를 하도록 하거나 자료제출의 명령을 하는 것”은 행정처분이라고 할 수 있다.

이 연구의 주된 대상은 소방검사 중 “소방대상물의 위치·구조·설비 또는 관리의 상황을 검사하는 것”이고, 이러한 소방검사는 사실행위에 속한다. 일반적으로 행정조사의 본질적인 것은 화재예방 및 화재진압 대책의 마련에 필요한 정보를 수집하는 것이다. 현행 「행정조사기본법」 제2조에 의한 행정조사는 “행정기관이 정책을 결정하거나 직무를 수행하는 데 필요한 정보나 자료를 수집하기 위하여 현장조사·문서열람·시료채취 등을 하거나 조사대상자에게 보고요구·자료제출요구 및 출석·진술요구를 행하는 활동”이다.

2.3 자체점검제도와와의 관계

2.3.1 자체점검제도

「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제25조는 소방시설의 자체 점검제도에 관하여 규정하고 있다. 자체 점검제도는 특정소방대상물의 관계인이 그 대상물에 설치되어 있는 소방시설등에 대하여 정기적으로 점검을 실시하는 제도이다.

소방시설 자체점검은 소방검사와는 별도로 특정소방대상물에 설치된 소방시설등을 점검·유지 및 관리함으로써 화재 등 유사시 항상 정상작동을 담보하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 자기책임의 원리와 민간 자율적 안전관리를 통한 관주도의 소방행정을 극복하여 민간소방역량을 제고함으로써 소방목적을 효율적으로 실현하고자 하는데 그 의의가 있다.¹⁴⁾ 이에 따르면 특정소방대상물의 관계인은 그 대상물에 설치되어 있는 소방시설 등에 대하여 정기적으로 자체 점검을 실시하거나 관리업자 또는 행정안전부령이 정하는 기술자격자¹⁵⁾로 하여금 정기적으로 점검하는 것을 말하는 것으로 자체점검의 의무를 일차적으로 관계인에게 두고 있으나 소방대상물의 규모·용도 및 설치된 소방시설의 종류에 의하여 자체점검자의 자격·절차 및 방법 등을 달리하고 있다.¹⁶⁾

14) 한국소방안전협회, 방화관리 이론과 실무, 294면(2006).

15) 여기서의 기술자격자란 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행규칙」 제17조에 따른 ‘방화관리자로 선임된 소방시설관리사 및 소방기술사’를 말한다.

16) 자체점검은 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행규칙」 별표 1에서 소방시설등의 자체점검의 구분·대상·점검자의 자격·점검방법 및 점검횟수를 정하여 두고 있다.

2.3.2 소방검사와 자체점검의 이동점

(1) 목적상 차이점

「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4조와 제25조에서 각각 규정하고 있는 소방검사제도와 자체점검제도는 상호 밀접한 관련성을 가진 제도이다. 소방검사제도는 소방기관이 현장에 관계공무원을 화재의 예방과 화재진압 대책의 마련을 위해 필요한 때에 언제든지 소방대상물이나 관계지역에 대해 검사를 할 수 있도록 하는 제도로서 상당한 기간에 일회성의 성격을 갖는 검사인 반면, 자체점검제도는 구체적으로 기간을 정하여 특정소방대상에 설치된 소방시설의 기능유지에 대한 검사라고 할 수 있다.¹⁷⁾ 전자의 제도는 어느 장소를 불문하고 필요한 때에 검사를 할 수 있는 반면, 후자의 제도는 일부 특정소방대상물에 대한 점검만 가능하여 화재취약요인을 파악하기가 어렵고 그에 따라 화재예방기능이 미흡해 질 수 있다는 단점이 있다. 소방검사는 “화재의 예방과 화재진압 대책의 마련”을 목적으로 검사행위를 한다. 현행 「소방기본법」상 화재진압은 민영화 또는 민간위탁이 될 수 없는 국가 또는 공공기관의 고유한 업무이다. 소방본부장 또는 소방서장은 화재가 발생하는 때에 효과적이고 효율적으로 화재를 진압하기 위하여 평소에 소방대상물의 위치와 구조를 숙지하도록 할 필요성이 있다. 소방검사를 하는 때에 소방본부장 또는 소방서장은 화재진압과 관련하여 소방차의 진입로 확보와 대피시설 및 피난시설 등에 대하여서 검사함으로써 화재가 발생할 때에 피해의 저감과 관련된 사항을 소방검사를 할 때에 실시하고 있다. 그러나 자체점검은 화재의 예방이라는 측면에서 소방검사와 유사하고, 화재예방과 피해저감을 위한 소방시설의 기능유지에 대한 확인행위는 동일하다. 그러나 자체점검은 소방검사에 포함된 화재진압 대책의 마련이라는 목적은 포함되고 있지 않은 점에서 본질적인 차이가 있다.

(2) 운영주체의 차이점

소방검사제도는 검사를 수행하는 자가 관계공무원인 반면, 자체점검제도의 검사주체는 특정소방대상물의 관계인인 관리업자, 방화관리자로 선임된 소방시설관리사 및 소방기술사이다. 소방검사는 소방방재청장, 소방본부장 및 소방서장이 화재예방과 화재진압 대책을 마련하기 위하여 실시하는 데 반하여, 자체점검은 특정소방대상의 관계인 또는 관리업자가 실시한다. 즉, 소방검사는 소방행정기관이 모든 소방대상물에 대하여

17) 박병연, 소방검사제도 개선방안, 광주소방학교논문집, 제6호, 187면 이하(2001).

소방대상물의 관계인에게 부여된 소방시설의 유지관리 의무의 이행여부에 대한 행정감독이라고 할 수 있다.¹⁸⁾ 그러나 자체점검은 소방시설물의 관계인이 자기시설을 자기책임 하에 소방안전상 필요로 하는 소방시설 등을 설치유지 및 관리를 하여 그 성능을 확보하려는 취지에서 채택하고 있는 자율성을 가진 제도로 운영주체가 순수한 민간인으로 소방대상물의 관계인에 부여된 의무의 이행으로 실시하는 것이다. 즉, 소방검사는 소방행정청에 부여된 의무의 이행의 방안이나, 자체점검은 소방대상물의 관계인에게 부여된 소방대상물의 이용자 보호를 목적으로 법률에서 부여된 의무를 이행하는 것이다.

(3) 대상의 차이점

소방검사는 모든 소방대상물을 검사의 대상으로 하지만, 자체 점검은 특정소방대상물에 제한적으로 실시된다. 구체적으로 특정소방대상물에 대해서는 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령」 제5조[별표 5]에서 규정하고 있다. 자체점검은 특정소방대상물의 관계인에게 특정소방대상물의 화재시에 발생할 수 있는 특정소방대상물의 이용자에 대한 피해를 최소화하기 위하여 법률에서 특별하게 부여된 의무이다. 법률에 따르면 자체점검의 대상이 되는 특정소방대상물에 대하여서도 소방방재청장, 소방본부장 및 소방서장은 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4조에 따라 소방검사를 실시할 수 있다. 물론 일상적으로 실시하는 소방검사에서 자체점검의 대상이 되는 특정소방대상물의 소방시설은 포함하지 않을 수 있다. 그러나 법률적으로 특정소방대상물의 소방시설에 대하여서도 비록 자체점검을 받았다고 하여도 소방방재청장, 소방본부장 또는 소방서장은 특정소방대상물의 소방시설의 기능유지에 대하여 검사를 할 수 있다. 일반적으로 자체점검의 대상인 특정소방대상물에 대한 소방검사는 그 대상으로 소방시설을 포함하지 않고 있다. 그러나 법률적으로 금지되는 것이 아니라, 자체점검에 의하여 충분히 소방시설의 기능유지가 되고 있는 것으로 간주하고 있을 뿐이다.

(4) 전문성의 차이점

소방검사는 위에서 언급한 바와 같이 모든 소방대상물의 화재예방과 화재진압의 대책을 마련하는 것을 목적으로 실시한다. 그러나 자체점검은 특정소방대상물의 소방시설의 기능유지만을 대상으로 하고 있고, 순수한 기술적인 사항만을 포함하고 있다. 이에 반하여

소방검사는 소방시설의 기능과 관련된 기술적인 사항 외에 자체점검의 대상이 되지 않는 피난시설, 소방차의 진입로 유지와 같은 진압부문과 관련된 사항도 대상에 포함하고 있다. 자체점검은 대부분 관리업자가 실시하기 때문에 최소한 소방시설의 기술적 사항에 관하여는 전문성을 가지고 있다. 그러나 소방검사는 소방공무원이 실시하기 때문에 소방시설의 기술적 사항에 대하여는 자체점검을 실시하는 민간인 보다 전문성이 부족하다고 할 수 있다. 그러나 소방검사의 목적에 적합한 전문성은 가지고 있다.

3. 국가의 화재예방의무

3.1 소방안전확립의 수단

3.1.1 헌법상 국가의 화재예방의무

국민의 생명과 신체의 ‘안전’은 1948년 대한민국 「헌법」의 제정된 이래로 국가의 이념으로 자리잡아 왔으며, 특히 ‘안전의 확보’라는 말은 우리 헌법에 의하여 조직화되는 국가가 개인의 안전의 보장을 위하여 노력하여야 할 의무를 지고 있음을 명확히 하고 있다고 할 수 있다.¹⁹⁾ 그러나 안전보장이라는 것은 헌법상에 명문화되어 있는 가와는 무관하게 국가의 자명한 과제로서 헌법의 본질적 구성부분이라고 하는 견해²⁰⁾도 있다.

국민에 대한 안전보장이라는 것을 「헌법」 제34조 제6항에서는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하여 이 조항의 의미는 국가에 의한 보호를 의미하며, 이는 국가에게 기본권보호를 위한 적극적인 활동을 행할 것을 의무지운 것이다.²¹⁾ 또한 「소방기본법」 제1조에서는 “화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지함을 목적으로 한다.”라고 화재의 예방 등 국가의 위험방지의무를 부여하고 있다. 화재로부터 국민의 법익을 보호하고자 하는 입법권자의 의지가 바로 소방법에 표출되어 있는 것이다. 또한, 소방법은 화재로부터 국

18) 성용관, 소방검사제도의 변천과 향후 정책방향, 소방안전 79, 한국소방안전협회, 43면 이하(1994/10).

19) 문현철, “방재행정법의 체계화에 관한 연구”, 조선대학교대학원, 박사학위논문, 47면(2001).

20) J. Isensee, “Das Grundrechtliche auf Sicherheit-Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates”, Berlin. Walter de Gruyter, 83(1983).

21) 김종권, “리스크 행정법으로서의 약사법의 의의에 관한 소고”, 중앙법학, 제7집 제1호, 142면(2005).

민의 생명, 건강, 재산을 보호하기 위해 소방대상물의 관계인에 대하여 일정한 소방시설을 설치할 의무를 부여함으로써 국민의 자유를 제한한다. 이러한 제한은 「헌법」 제37조제2항에 따른 제한으로서 기본권을 제한하는 것을 정당화 한다.

이런 의미에서 국민의 권리를 제한하는 소방법과 같은 규제행정법은 기본권제한에 관한 헌법상의 근거와 그 제한의 기준 및 정도와 제한의 한계를 헌법적인 차원에서 명시한 것이다.²²⁾ 소방법은 소방대상물의 관계인이나 이용자에게 자유와 재산권의 행사를 구체화 하는 기능을 수행하고, 이런 의미에서 보면 소방법은 헌법의 구체화 법이라 할 수 있다.

그러나 헌법적으로 정당화되는 기본권의 제한일지라도 무제한으로 제한할 수는 없다. 소방법에 의하여 소방대상물의 관계인이나 이용자에게 화재예방을 목적으로 재산권의 행사와 활동의 자유를 무한정 제한한다면 이 또한 기본권의 과잉적인 제한으로서 헌법에 반하는 소방법이다. 따라서 소방법은 소방목적 달성을 위한 적합한 수단(적합성의 원칙)이어야 하고, 적합한 수단 중에서 최소한으로 침해하는 수단(필요성의 원칙)을 선택하여야 하고 이렇게 선택한 수단이라도 자유와 권리를 침해당하는 개인이 수인가능(상당성의 원칙)하여야 한다.²³⁾

입법자가 형식적 법률로 스스로 규율하여야 하는 그러한 사항이 어떤 것인가는 일률적으로 확정할 수 없고, 구체적 사례에서 관련된 이익 내지 가치의 중요성, 규제 내지 침해의 정도와 방법 등을 고려하여 개별적으로 결정할 수 있을 뿐이나, 적어도 헌법상 보장된 국민의 자유나 권리를 제한할 때에는 그 제한의 본질적인 사항에 관한 한 입법자가 법률로써 스스로 규율하여야 할 것이고,²⁴⁾ 그렇지 않은 경우에는 위헌적인 법률이 될 것이다.

입법권자는 기본권의 보호범위를 고려하여 법률로써 제한의 본질적인 사항에 대해 규율하기 때문에 기본권에 반하는 법률을 쉽게 제정하지 않는 것으로 일응 추정 받게 되는데, 이를 법률의 합헌성추정이라고 한다.²⁵⁾ 독일 연방헌법재판소의 판결²⁶⁾에 의하면 국가기관이 국가작용을 할 때에는 원칙적으로 헌법을 존중할 것이

라는 일반적인 추정을 받을 수 있고, 이는 입법절차에서 요구되는 많은 이해당사자의 참여와 합헌성에 대한 상당한 검토를 거치는 데에 그 근거를 두고 있다. 이러한 법률의 합헌성추정의 원칙은 입법권자에 의하여 제정된 법률이 오랫동안 그 법률을 개정해야 할 특단의 사유가 없는 한 현행 법률에서 도입한 제도를 가능한 지속하여 정책을 유지하게 하여 법적 안정성에 큰 기여를 한다.

국가의 가장 기본적인 책무인 국민의 생명·건강과 관련한 국민의 기본권을 보호하기 위하여 국민의 또 다른 기본권을 제한 하고자 할 때에는 반드시 「헌법」 제37조제2항에 따라서 법률로써 제한해야 하고, 공익이라는 목적달성과 그 제한을 하는 수단과의 관계에 있어서 양자가 서로 조화롭게 운용되어야 할 것이다.

3.1.2 기본권보호의무로서의 소방검사제도

국가는 국민의 생명과 건강을 사전에 방지할 책무를 진다. 국가의 국민의 생명과 재산을 보호할 의무를 국가론적으로 국가의 존립목적에서 도출하기도 하고, 기본권적으로 기본권의 보호의무에서 도출하기도 한다.²⁷⁾ 국가의 국민기본권과 재산권보호의무는 국가목적이론에 들 수 있고 환경보호나 생명과 건강보호와 같은 기본권 보호를 가장 중요한 목적으로 하고 있다.

이러한 국가철학에서 볼 때, 개인은 국가가 평화를 보장하고 자유롭게 살아가게 하도록 한다는 전제하에서 국가에게 고권을 이양하고 스스로 권력행사를 포기하였다. 그리하여 국가가 위험방지를 할 과제를 부담하게 된 것이다. 따라서 국민의 생명과 건강에 대한 위험으로부터 보호하는 국가의 보호의무는 국가목적에서도 도출된다.²⁸⁾ 그러나 근대 입헌주의의 발달로 국가목적은 헌법 속에 실정화되었고, 시민에 대한 국가의 권한과 의무도 헌법에 포함되어 있다. 그 결과 전통적인 국가목적이론으로 포함하는 헌법전이 존재하는 작금의 시대에 국가행위의 정당성을 더 이상 국가목적에서 찾아야 할 필요성은 거의 사라졌다고 볼 수 있다.²⁹⁾

화재의 위험이나 리스크에 대한 사전배려의 국가과제를 더 이상 국가철학상의 국가목적에서 도출하지 않고 헌법규정에서 도출하여야 하는 헌법국가에서 가장 중요한 관련성을 가지는 것은 기본권, 국가과제 및 권한규정이다. 화재의 위험이나 위험가능성에 대한 국민

22) 권영성, 헌법학원론, 법문사, 347면(2005).

23) 황윤원/이종영/김병기의 공저, 소방사무 기능분석과 역할 재정립을 위한 법제개선 연구, 중앙대학교 산학협력단, 60면(2006,12).

24) 헌재 1999.05.27, 98헌바70, 판례집 제11권 1집, 633면, 643-644면.

25) 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, 493면(2007).

26) BVerfGE 2,143 ff.; 9, 194ff.

27) 이종영, “전자과의 위험가능성에 관한 법적 문제”, 공법연구, 제24집 제4호, 354면 각주 20 참조(1996).

28) 이종영, 위의 글, 354면.

29) 이종영, 김원국, “소방검정제도 및 기술발전에 관한 연구”, 한국공법학회, 45면(2001).

의 건강·생명 및 재산권의 보호가 국가과제이기 위한 헌법적인 출발점은 기본권에 있다. 기본권은 주관적 방어권으로서의 차원과 객관법적인 차원을 가진다. 국민의 건강에 대한 국가의 보호의무는 기본권이 가지는 객관법적인 차원에서 나온다. 즉 기본권은 가치질서로서 “객관적 질서의 기본요소”이다. 이러한 객관적 질서의 기본요소가 국가에게 행위과제를 부여하게 되는 것이다. 그러므로 생명권, 건강유지권, 재산권 보호조항에서 생명과 건강과 재산을 보호해야 하는 국가의 의무가 나오게 된다. 화재의 위험으로 인한 국민의 생명, 건강, 재산권을 보호해야 하는 국가의 과제는 바로 이러한 기본권의 보호의무에서 비롯된다고 할 수 있겠다.

독일의 연방헌법재판소는 기본권을 국가권력에 대한 단순한 방어권으로 인정할 뿐만 아니라, 가치질서로 인정함으로써 국가의 보호의무를 기본권에서 도출하고 있다.³⁰⁾ 생명과 신체의 불가침에 대한 기본권은 국가권력에 의한 침해에 대한 방어권으로서 끝나는 것이 아니라, 제3자에 의한 위법한 침해로부터 기본권을 보호할 의무를 국가에게 부여하고 있다. 이러한 국가의 기본권 보호의무는 특히 소방법에서 구체화되고 있다. 개인의 생명과 건강은 국가의 직접적인 침해 없이도 화재를 유발하는 시설물이나 인화성·발화성이 높은 위험물을 제조·판매·관리하는 개인에 의하여 위협받을 수 있다. 그러므로 기본권을 단순히 국가권력의 침해에 관한 방어권으로서의 의미로만 보아서는 안 된다. 화재의 위험은 일상생활에서 언제든지 존재한다. 전기·가스의 의도하지 않은 사용에서부터 고의적인 방화, 담뱃재로 인한 화재나 정확한 원인규명이 쉽지 않은 대형 산불까지 우리 삶에 있어서 화재의 가능성은 떼어낼 수 없는 것이다. 그렇다고 화재를 예방하기 위하여 모든 화재요인을 제거하여 삶을 영위한다는 것은 무리이기 때문에 화재예방대책을 세우고 또한 실제 화재가 발생하더라도 피해를 최소화 시킬 수 있도록 적절한 방안을 모색하는 것이 우리가 풀어나가야 할 과제라고 할 수 있겠다.

현대국가에서 국가가 화재로부터 국민의 안전을 보호한다는 의미는 단순히 화재로부터 국민을 신속히 구조하고 화재를 진압함으로써 국민의 재산권을 보호한다는 국가-피해자와의 관계로 해석되지 않으며, 국가-피해자-제3자의 관계로 해석되고 있다. 즉 국가는 화재로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 국민들이 사용하는 공간들 즉, 소방대상물에 대한 화재안전조치를 행할 의무가 있으며 이러한 조치의 상대방은 화재의 피해자가 아닌 제3자도 당연히 포함되어야 한다. 따라서 화

재의 위험으로부터 국민의 안전을 보호한다는 것은 국가의 가장 기본적인 기본권보호의무라고 할 수 있다.

3.2 비례원칙과 소방검사제도

구태여 국민의 기본권을 제한하지 않고도 충분히 공익목적 달성을 달성할 수 있거나 보다 더 약한 규제수단으로 충분히 공공의 이익을 실현할 수 있다면, 보다 강한 규제수단으로 소방대상물 관계인의 기본권이나 재산권을 제한을 해서는 안 된다. 만약 소방검사제도가 존재하지 않거나 또는 현행 소방검사제도 보다 더 가벼운 규제수단으로도 화재의 예방과 화재진압을 효율적으로 할 수 있다면, 현재의 소방검사제도는 명백히 방법상의 한계를 일탈하는 것이고 따라서 헌법적으로 정당성을 인정받을 수 없다. 또한 화재를 사전에 예방하고, 화재 발생 후에도 신속하고 효과적인 화재진압으로 화재로 인한 피해를 최소화하기 위해서 일정한 규제를 법률로 정할 때에도 법치국가에서 도출된 헌법기본원리인 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)에 합치하여야 한다.

법률에 의해 기본권을 제한하더라도 행정의 목적과 그 목적을 실현하기 위한 수단의 관계에서 그 수단은 목적을 실현하는 데에 적합하고 또한 최소침해를 가져오는 것이어야 할 뿐만 아니라, 아울러 그 수단의 도입으로 인해 생겨나는 침해가 의도하는 이익·효과를 능가하여서는 안 된다는 원칙이 바로 비례의 원칙이다.³¹⁾ 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 행정청의 조치는 국가목적 달성을 위한 효과가 예상되는 경우에만 적합하다는 원칙이다(적합성의 원칙). 적합성의 원칙에서의 적합성의 의미는 그 채택된 수단의 도움으로 달성하고자 하는 목적의 달성을 촉진시킨다거나 조금이라도 그 결과발생에 動因이 되는 것이다. 즉, 채택된 수단이 목적하는 결과의 발생에 전혀 영향을 주지 않거나 의도하는 결과발생을 어렵게 만드는 경우에는 적합성원칙에 일치하지 아니한다. 화재로부터 국민의 기본권을 보장하기 위하여 소방시설물 설치 및 운영과 감독에 관하여 규제함으로써 달성하고자 하는 목적에 적합한 수단을 선택하여야 한다는 것이다. 이러한 규제수단은 화재로 인한 생명, 건강 및 재산권의 침해로부터 국민을 보호한다는 목적의 달성에 적합해야 한다. 즉 소방검사제도는 소방시설물의 설치부터 관리·감독에 이르기까지 국민의 생명, 건강, 재산을 화재로부터 보호할 수 있는 적합한 수단인 경우에만 비로소 「현행 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4조의 소방검사의 규정은 헌법에 합치하는 것으로 효력을 유지하는

30) BVerfGE 39, 1(48); 46, 160(164); 56, 54(73)

31) 대판 1997. 9. 26. 선고 96누10096 판결

법규정이 된다. 즉, 소방검사제도는 비례의 원칙 중 적 합성원칙에 합치하게 된다.

둘째, 행정청이 적합한 조치라고 하여도 관계인 및 일반인에게 보다 침해가 적어야만 한다(최소침해성의 원칙). 즉 화재의 위협으로부터의 사전예방 및 사후 피해의 최소화를 위한 목적에 적합한 제도일지라도 그 절차와 방법에서 안전성이 확보되는 한에서는 가능한 규제를 최소로 하여야 한다. 보다 약한 법률적 규제라도 목적을 달성할 수 있는 데도 불구하고 행정편의적으로 또는 보다 강력한 방법으로 규제를 하는 것은 이 원칙에 반하게 되어 위헌적인 법률내용으로 그 효력을 상실하게 된다. 이는 결국 침해의 중대성의 정도에 있어서 보다 낮은 단계의 침해수단으로는 동일한 목적 또는 보다 나은 목적을 실현할 수 없게 되는 경우를 말한다. 그러므로 현행 법률에서 제도화 하고 있는 소방검사제도에 관하여는 보다 침해가 적은 방법으로 규제할 수 있는지에 대해 구체적으로 검토하여야 할 것이다. 검토하건대, 소방검사로 침해되는 소방대상물 관계인의 현실적인 피해는 나타나지 않는다. 왜냐하면 소방검사는 행정 서비스라고 할 수 있다. 소방검사는 화재발생 시 소방대상물 관계인의 재산을 설치된 소방시설이 정상적으로 작동함으로써 보호하도록 한다. 이러한 측면에서 다른 수단으로는 소방대상물의 화재예방과 화재의 효율적 진압이라는 목적을 달성할 수 없다고 할 수 있다.

셋째, 행정청이 목표를 달성하고자 하는 조치로부터 나오는 사익에 대한 침해가 목적하는 공익상의 효과를 능가하여서는 아니 된다는 원칙(상당성의 원칙)이다. 이는 좁은 의미에서의 비례의 원칙이라고도 한다. 즉, 소방검사제도와 점검제도에 의해서 보호되는 공공의 이익과 관계되는 사익간의 이익을 상호 비교 형량하여 공공의 이익이 제한받는 기본권주체의 이익보다 큰 경우에 비로소 상당성원칙에 합치한다. 소방검사제도에 의하여 얻게 되는 공공의 이익은 화재예방과 화재진압의 효율화를 통한 국민의 생명·건강·재산의 보호이다. 제한받는 소방대상물의 관계인의 이익은 영업의 자유와 관련된 재산상의 이익이다. 만약 소방검사제도로 인해 사업적인 손실이 더 이상 해당사업을 할 수 없을 정도로 손해를 받게 되는 경우에는 상당성의 원칙에 반할 수 있다. 그래서 상당성의 원칙을 한편으로는 수인가능성의 원칙이라고도 한다. 즉, 국가가 기본권을 제한함으로써 그 제한을 받는 자에게 그 침해의 정도는 수인할 수 있는 정도이어야 한다.

3.3 소결

안전이 위협받게 되면, 인류가 지금까지 발전시켜온

문명도 의미 없게 됨과 동시에 소방대상물의 설치를 용납하지 않는 사회로 변화되어, 국가의 발전을 기대할 수 없게 된다. 그러므로 소방대상물의 화재안전은 국가에게 부여된 본질적인 과제라고 할 수 있다.³²⁾

현행 「헌법」은 헌법상 최소의 가치로써 인간의 존엄에 관한 가치를 들고 있다. 이를 전제하는 전제요건은 무엇 인간의 생명과 건강이라고 할 수 있다. 즉, 인간의 생명과 건강은 「헌법」이 보호하는 다른 어떤 가치보다 우위에 있음에는 의문의 여지가 없고 이를 보호하기 위해 「헌법」이 보장하는 범위 내에서 국가가 그 의무를 다해야 하는 것 또한 의문의 여지가 없음이다. 따라서 화재의 위협으로부터 국민의 생명과 건강 그리고 재산을 보호하고자 하는 소방법상 소방검사제도와 자체점검제도는 그러한 사항에 관하여 법적 영역 안에서 국가의 의무를 다할 수 있도록 최소한의 제한을 함으로서 국민의 안전확보라는 목적을 효율적으로 달성하고자 하는 「헌법」 상으로 정당한 제도라 할 수 있겠다.

또한 소방검사제도는 위에서 언급한 바와 같이 국가에 부여된 화재예방과 화재진압이라는 과제를 이행하기 위한 필요한 최소한의 수단에 해당한다.

소방대상물에 설치된 소방시설의 기능유지는 일차적으로 소방대상물의 소유자, 점유자 또는 사용자라고 할 수 있는 관계인에게 주어진 의무이다. 국가는 소방검사라는 제도를 통하여 소방대상물 관계인에게 부여된 소방시설의 기능유지의무를 이행하지 않음으로 인하여 발생할 수 있는 소방대상물 이용자의 생명, 건강 및 재산권을 보호할 의무를 진다. 그러므로 국가는 소방대상물의 관계인이 행하는 모든 소방대상물의 설치에 대하여 통제하는 것이 아니라, 최소한의 수단이라고 할 수 있는 법률상 소방검사를 통하여 소방대상물 관계인의 의무를 통제하고 있다. 소방대상물의 소방시설에 대한 안전관리 수단으로 소방검사는 헌법에서 도출된다.³³⁾ 그러므로 국가에게 부여된 화재안전의무는 일반적이고 불특정한 국민 개인의 생명, 신체안전 또는 재산권이 소방대상물을 사용하는 관계인에 의하여 침해되는 것을 방지함으로써 안전을 실현한다.³⁴⁾ 하지만 헌법에 의하여 정당성이 보장되는 제도가 모두가 최상의 제도가 되는 것은 아니다. 국가는 화재예방을 실현할 수 있는 제도로 소방검사와 소방자체점검 외에도 보다 효율적

32) J. Ennuschat, Aufgabe und Funktion des Verfassungsrechts in der hoch entwickelten Technologiegesellschaft, S.11 ff(2006).

33) W.Sofsky, Das Prinzip Sicherheit, S.145 ff(2006).

34) M.Bohm, Risikoregulierung und Risikokommunikation als interdisziplinäres Problem, NVwZ, S.609 ff(2005).

이고, 현재 운영되고 있는 소방검사 및 자체점검제도의 문제점을 극복할 수 있는 제도를 지속적으로 개발하여야 하는 의무도 동시에 가지고 있다.

4. 소방검사제도의 운영현황과 문제점

4.1 운영현황

4.1.1 소방검사 소요인력 현황

현행 「소방시설의 설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4조에 따라 소방검사는 소방공무원이 수행하도록 규정하고 있다. 소방검사가 법률의 목적에 적합하도록 수행하기 위해서는 업무에 적합한 인력이 필요하

다. 현행 소방공무원은 30,630명이고, 국가적으로 235명, 지방직으로 30,395명이 있다.

소방검사를 실시할 수 있는 소방공무원은 모든 소방공무원이 아니고, 소방공무원 중 「소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령」 제8조에서 규정하고 있는 일정한 자격자로 제한하고 있다. 그 결과 실제 소방공무원의 약 10% 정도가 소방검사에 투입 가능한 인원이라고 할 수 있다.

2007년 소방방재청의 소방검사는 총 973,800개 소방검사대상 중 638,142개의 소방대상물에 대하여 정기·특별검사를 실시하였는데, 이를 검사하는 데 2,589명의 검사인력이 동원 되었으며, 전문가격을 가진 검사인력

Table 1. The Status of the Operation of Fire Inspection System

소방검사 실시 현황											
구분	검사 대상수	검사수	점검결과		불량사항 조치						
			양호	불량	계	행정 명령	기관 통보	입건	과태료	기타	
총계	1,246,139	682,229	636,739	45,490	102,972	53,332	3,561	269	2,137	43,673	
정기검사	729,271	241,895	223,576	18,319	26,158	21,242	1,572	150	825	2,369	
특별점검	소계	516,868	440,334	413,163	27,171	76,814	32,090	1,989	119	1,312	41,304
설날	시장, 백화점, 대형점, 상점 등, 지하상가, 극장, 복합영상관, 기타	6,275	4,987	4,605	382	2,058	648	55	1	18	1,336
추석	시장, 백화점, 대형점, 상점 등, 지하상가, 극장, 복합영상관, 기타	8,002	4,553	4,229	324	1,777	337	58	0	28	1,354
석가 탄신일	사찰, 암자, 포교원, 기타	2,614	8,203	8,075	128	1,365	111	24	0	1	1,229
방학전	생활권수련, 자연권생활, 유스호스텔	842	841	748	93	268	94	11	2	4	157
연말연시	교회, 성당, 기도원, 수녀원, 기타	51,992	31,481	30,475	1,006	7,196	1,131	54	2	28	5,981
주요취약	지하문화, 고층건물, 문화집회, 민박펜션	23,415	17,047	15,785	1,262	4,286	829	800	2	21	2,634
다중이용업소	다중, 신종다중	177,763	193,015	186,481	6,534	36,886	8,646	158	4	307	27,771
대형취약		6,590	9,621	8,040	1,581	3,474	3,005	128	2	121	218
방화 관리대상	1급대상	6,996	6,157	5,261	896	1,344	1,101	28	4	85	126
	2급대상	194,602	146,002	131,999	14,003	17,138	15,203	650	101	693	491
	공공기관	37,777	18,427	17,465	962	1,022	985	23	1	6	7

은 이 중 486명에 불과하였고 대부분이 비전문(79.2%) 요원에 의한 형식적인 점검이었다.³⁵⁾ 이와 같은 소방검사의 운영 현황은 소방검사대상물의 증가에 적합한 소방공무원의 절대적 부족이라는 구조적인 문제에 기인하고 있다.

소방검사대상물은 2008년 현재 729,271로 집계되고 있다. 소방대상물에 따른 소방검사에 필요한 최소한의 시간은 2인 1조로 실시하는 경우에 총 6,390명이 필요하다.

4.1.2 소방검사 실시 현황

소방대상물에 소방검사를 실시하는 데에 필요한 소방공무원은 위에서 언급한 바와 같이 충분하지 않다. 2007년도 소방검사는 총 682,229개소에 대한 정기·특별검사 실시하였다. 실시 현황을 보면 Table 1과 같다.

4.2 문제점

4.2.1 소방공무원의 증원상 문제

앞서 살펴본 소방검사제도는 헌법적으로 정당성을 갖는 제도로서 화재위험으로부터 국민의 생명·건강 및 재산권을 보호하기 위해 유지되어야 하는 제도이다. 앞에서 분석한 바와 같이 소방검사제도는 소방법의 역사와 같이 존재하였고, 소방법과 불가분의 관계를 유지하고 있는 화재의 예방과 화재진압 대책의 마련에 불가피한 제도라 할 수 있다. 따라서 이 제도를 법률의 입법목적에 적합하게 운영하기 위해서는 그 검사를

적절히 수행해 낼 수 있는 소방공무원 중 소방검사 자격자가 충분하게 유지되어야 한다. 그러나 현행 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4조에서 규정한 소방검사제도에 따르면 소방검사는 자체점검제도와는 달리 관계공무원만이 할 수 있다. 그러므로 사전에 화재를 방지하고, 실제 화재가 발생했을 경우 즉각 대처 할 수 있도록 소방시설에 대한 정기검사를 철저하게 그리고 효율적으로 하기 위해서는 소방공무원 중 소방검사 요원 없이는 실제적으로 불가능하다.

이러한 측면에서 볼 때에 소방검사제도의 제도적 목적에 적합한 소방검사를 실시하기 위한 소방공무원의 충원과 소방공무원 중 소방검사를 적합하게 실시할 수 있는 소방요원을 확보하기 위하여 현재의 소방대상물을 고려할 때에 충원을 필요로 하는 공무원의 수는 8,854명으로 산정된다. 공무원의 충원에 따라 필요한 예산은 약 4,518억(인건비)으로 추산된다. 소방공무원을 증원함으로써 추가적으로 증대되는 국가예산으로 소방학교의 교육확대가 필요하고, 소방공무원 중 소방검사에 필요한 능력을 배양하기 위한 교육에 또 다른 재원이 필요하다. 현행 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4조에 따른 소방검사를 법률의 목적에 적합하게 운영하는 데에 필요한 비용을 추산하면 [Table 2]와 같다.

4.2.2 전문성 부족

「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4

Table 2. The Expenses that is Necessary in Normal Operation of the Fire Inspection System

소방검사제도			
	항목	현재도 운영비용	제도보완 운영비용
소방서	인건비	112,519,680	451,199,840
	교육여비	159,572	820,471
	운영비	2,947,680	11,820,090
	소방청사 시설비	2,654,808	10,633,654
소방학교	인건비	157,772	811,214
	교육과정 운영(강사료)	84,500	639,456
	교육과정 운영(교재)	5,740	29,513
	학교시설비	87,002	447,338
국민	검사안내	20,683,212	59,802,866
	소계	139,296,966	536,204,442

35) 1개의 소방대상물의 점검시간은 평균 120분('06년 150분) 정도이며, '06년 대비 소방검사대상물은 3% 증가하였다. 즉, 점검시간은 줄어든 반면 그 대상물은 증가한 것이다. 점검시간의 축소는 그 점검의 질적인 측면을 단적으로 보여 주는 것이라고 해도 과언이 아니라 하겠다.

조의 소방검사는 소방공무원만이 관련 소방검사를 할 수 있는바, 사회가 복잡·다양해지면서 다양한 형태와 용도의 크고 작은 건축물이 매우 빈번히 새로 만들어 지거나, 기존의 용도를 변경하여 전혀 다른 새로운 용도로 사용이 되는 경우가 많다. 이렇게 검사대상물의 수는 점차 증가하는 반면에 검사주체인 관계공무원의 수는 앞서 언급하였듯이 한정적이다. 따라서 전문적인 기술을 가지지 못한 한정된 수의 소방공무원이 정해진 시간 내에 많은 건물을 점검해야 하기에 그 점검시간이 비교적 짧을 수밖에 없고 그럼으로 인해 검사의 질적인 부분은 충분하게 채워지지 못하는 현상이 발생할 수 있다. 소방방재청의 조사자료를 살펴보면, 소방검사제도 전담요원 2,208명 중 국가기술자격증 보유자는 20.8%인 459명에 불과하다. 결국 대부분의 비전문적인 요원에 의한 외관 위주의 형식적인 물량점검이 오히려 소방검사를 유명무실한 제도로 만들고 있는 것이다. 또한 소방공무원은 잦은 보직이동으로 인해 관할지역내의 소방대상물에 대하여 화제에 취약한 요인이 무엇인지 등에 관하여 제대로 파악하기가 어렵고 노하우가 추적되기가 어려운 실정이다. 소방방재청의 2006년 통계자료를 살펴보면, 2007년도 소방검사는 '06년 대비 대상물은 3% 증가한 반면, 검사인력은 14.7% 감소하였다. 결국 대상물의 증가와 검사인력의 감소라는 두 가지 상황의 동시발생결과 검사에 걸리는 시간은 20%나 감소시켰고 이는 얼마나 그 검사가 형식적으로 운영될 수밖에 없는가를 반증하고 있다.

4.2.3 소방공무원의 부패가능성 상존

소방분야에 대한 부패인식도와 청렴도를 국가권익위원회, 국가청렴위원회, 부패방지위원회가 각각 조사한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 국민권익위원회의 2006년 조사 청렴도에 따르면 광역자치단체의 소방시설점검업무가 부패에 가장 취약한 것으로 나타났다. 이에 따라 가능한 부분을 민간에 위탁하거나 검사기관을 분리 하는 등의 제도개선을 권고 받았다. 그러나 2006년의 일반인을 대상으로 한 부패인식도를 살펴보면 소방분야의 부패인식도(11.4)가 다른 분야(세무분야 49.9, 경찰분야 44.9, 교육분야 40.4 등)에 비해 월등히 낮았다. 조사결과 부패인식도와 청렴도와와의 관계는 오히려 반비례 하는 경향이 나타났다.³⁶⁾ 이렇게 부패인식도와 청렴도의 차이가 큰 이유를 분석해 본 결과 부패인식도에 관한 설문에서는 소방분야의 특정업무를 구체적

으로 적시하지 않고 일반적이고 전반적인 사항에 대한 설문으로 소방업무가 봉사영역이라는 선입견이 작용하여 후한 평가를 한 것으로 판단되는 반면, 청렴도의 경우에는 소방업무에 대한 소방검사업무 등 특정업무를 적시하고 이를 이용하는 이용자를 대상으로 해당업무 과정에서 경험한 사항을 반영하였기에 큰 차이가 나는 것으로 사려된다.³⁷⁾ 따라서 부패인식도 평가지수 보다는 청렴도에 관한 평가가 좀 더 객관성이 있는 자료가 될 수 있겠다. 청렴도 조사에 관한 국가청렴위원회의 2007년 10월에 보도한 자료에 의하면, 소방분야의 소방검사를 하는 과정에서 행해지는 현장 점검은 그 위반자를 적발하고 처벌하는 법령으로서 잦은 민원접촉으로 당사자간의 금품수수가 빈번히 발생하고 그로인해 국가청렴위원회가 실시한 청렴도 측정결과 민원행정부분야 중에서 소방분야가 매년 최하위 수준에 머무르고 있다고 한다. 부패방지위원회의 2007년 보도자료에 의하면 333개의 공공기관을 분석한 결과 소방방재청 청렴역량 지수³⁸⁾가 다른 기관에 의해 낮은 것으로 평가되었다. 이러한 불명예스러운 일을 방지하기 위해 임시방편으로 정기적으로(2년) 보직변경을 하지만, 오히려 잦은 보직변경으로 인해 점검 노하우를 추적하기 어려운 실정이다.

국가권익위원회의 조사에 의하면 2002년도 소방분야에 대한 평가로 “기준·절차와 업무처리의 공정성은 양호하나 현장검사와 관련한 금품·향응제공 많음”이라고 한다. 소방검사는 근본적으로 현장검사이기 때문에 민간인과 접촉이 될 수밖에 없는 업무이다.

4.2.4 수익자부담의 원칙과 상충성 문제

특별히 이익을 받는 자가 그 이익의 전부 또는 일부를 부담한다는 원칙이 수익자부담의 원칙이다. 경제학적으로는 국가나 공공단체가 특정한 공익사업의 경비를 충당하기 위하여 그 사업에서 이익을 받는 자에게 부담을 지우는 것을 의미한다. 본래 자유로운 시장경제질서에 의하면 수익을 받는 자가 그 수익의 대가를 부담하는 것은 너무나 당연한 일이다. 그러나 현행법에 따른 소방검사제도는 소방대상물에 대한 소방검사를 행정서비스로 무상으로 제공하고 있다. 실제 소방

37) 배대권, 소방시설 점검분야 부패위험 진단연구, 세기코리아컨설팅, 56면 이하(2006).

38) 부패방지위원회의 보도결과에 의하면 소방방재청의 청렴역량 지수는 7.05점으로 행정기관의 청단위 기관 중 최하위를 기록했고, 내부청렴도는 8.82점으로 청단위 기관 하위 5위를, 인사업무영역은 9.07점으로 청단위 기관 하위 2위를 나타냈다.

36) 윤광재의 다수, 국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안 연구, 한국행정연구원, 68면 이하(2005).

검사의 대상인 소방대상물의 관계인은 사회경제적으로 비교적 부유층에 속한다. 소방대상물에 대한 소방공무원에 의한 소방검사서비스는 결과적으로 국민 또는 시민의 세금에 의하여 소방공무원을 임금으로 충당되고 할 수 있다. 이에 반해 자체점검제도의 금전적인 부담은 해당 소방대상물의 소유자가 점검수수료를 부담하고 있는 실정이다. 따라서 자체점검제도의 경우에는 수익을 얻는 자가 그 부담을 진다는 수익자부담의 원칙에 합치하지만, 소방검사제도의 경우에는 그러하지 아니하다. 따라서 같은 목적을 지향하는 양 제도에 동일하게 원칙이 적용되어야 함이 바람직하다.

소방검사의 대상인 소방대상물의 관계인은 실제적 자체점검의 대상인 특정소방대상물과 비교할 때에 규모에서 차이가 있으나 질적인 차이가 있는 것이 아니다. 그럼에도 불구하고, 자체점검의 대상인 특정소방대상물의 소방설비의 기능유지와 관련된 서비스는 민간 점검업자에 대한 비용을 지불하여야 하고, 그렇지 않은 소방대상물에 대하여 소방공무원이 제공하는 소방검사는 무상으로 결과적으로 국민의 세금으로 충당하는 것은 합리적이라고 할 수 없다.

공무원의 수를 소방대상물의 효율적인 검사를 위해 대폭 확대 할 수 없다면 새로운 대안 책을 마련해야 할 것이다. 가령 소방안전분야와 같이 위험으로부터 국민의 생명, 신체를 보호하는 업무를 수행하는 전기·가스·선박³⁹⁾ 등 타 분야에 있어서는 모두 전문기관에 그와 관련된 업무를 위탁하여 보다 체계적인 점검을 수행하도록 하고 있다. 소방안전분야에 있어서도 다른 안전분야의 사례를 참고하여 좀 더 효율적으로 최종목적 달성과고자 최소한의 비용으로 최대성과를 창출할 수 있는 대안을 고려해봄이 바람직하다.

5. 결 론

5.1 소방검사와 자체점검제도의 통합 일원화 방안

소방검사와 자체점검이 병행적으로 실시됨으로써 소방시설 관계인의 측면에서는 동일한 소방대상물에 대하여 소방검사와 자체점검, 이중으로 수행되고 있다고 할 수 있다. 소방대상물의 관계인은 소방공무원보다 오히려 화재예방에 대한 직접적인 이해당사자라고 할 수 있다. 소방검사제도와 자체점검제도의 문제점 및 개선의 필요성이 제기되고 있는 만큼 이러한 제도들의 문

39) 전기시설의 점검주체는 「전기사업법」 제74조의 한국전기안전공사, 가스시설의 점검주체는 「고압가스 안전관리법」 제28조의 한국가스안전공사, 선박의 점검주체는 「선박안전법」 제45조의 선박안전기술공단이다.

제점을 개선, 대체할 수 있는 소방안전진단제도의 도입할 필요가 있다. 이 제도는 소방검사제도와 자체점검제도를 모두 포함하는 개념으로서 소방안전진단기관이 행하는 소방대상물과 관계지역에 대한 물리적·기능적 결함과 잠재된 화재위험 요인을 찾아 이를 시정·지도·권고·조언 등을 하는 제도라고 할 수 있다. 즉, 소방안전진단은 소방대상물의 화재예방을 위한 서비스 제공이다.

특히 소방검사는 화재예방·진압대책 마련을 위하여 소방대상물 및 관계지역에 대한 출입조사·자료요구·질문 등을 하는 행위로서 소방검사기관의 소방검사는 매우 제한적일 수밖에 없다는 점을 고려해 볼 때, 소방안전진단제도는 소방검사보다 조사·검사·평가·측정까지 이루어진다는 점을 고려한다면 여러가지 측면에서 소방검사제도보다 효율적인 제도라고 할 수 있다. 여기에서 제기되는 문제는 과제수행의 수행자와 관련된 문제이다. 국가는 국가과제를 직접 수행하거나 아니면 특수공법인에게 대행하여 수행하도록 할 수 있다. 그러면 소방설비에 대한 기능성유지에 관한 고권적 활동을 어떠한 방식으로 수행하는 것이 한국의 현실에서 가장 적합한가? 이러한 문제에 우리는 직면하고 있다.

소방검사업무는 화재예방업무를 포기하지 못한 범위 안에서 소방법에서 배제할 수 없는 화재예방의 수단이다. 이러한 업무는 국가와 지방자치단체에 부여된 과제이기 때문에 자체점검으로 대체하는 것도 허용되지 아니한다. 왜냐하면 현행 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」은 자체점검을 민간에 의한 공적 업무의 방식으로 규정하고 있기 때문이다. 그러므로 소방검사는 국가나 지방자치단체가 직접 수행하거나 아니면, 특정된 기관에 위탁하여 수행하여야 한다. 따라서 소방검사를 소방당국에서 직접 수행함으로써 발생하는 많은 문제점을 극복하기 위한 유일한 방법은 신뢰성 있는 기관을 설립하여 위탁하는 방안이 유일한 방안이 된다.

5.2 통합된 제도의 운영에 관한 문제

현행 소방검사의 대상인 소방대상물 중 자체점검의 대상이 아닌 소방대상물에 대하여 특수공법인에게 업무를 위탁하는 데에는 문제가 없으나 현행 자체점검의 대상인 소방대상물도 특수공법인이 독점적으로 수행하도록 하는 데에는 기존의 소방시설관리업을 더 이상 수행하지 못하게 하는 것으로 현범상 법치국가의 원칙과 직업자유를 침해하는 것이 된다.

왜냐하면 이미 소방점검분야에 관한 시장이 1983년부터 이미 법률에 의하여 형성되어 있기 때문이다. 국

가는 시장이 형성되지 않는 분야에 시장을 형성 할 수 있으나 이미 형성된 시장에 개입하여 시장을 폐쇄할 수는 없다. 소방시설관리업 시장이 제도의 목적에 부합하지 않게 작동하고 있다고 하여 형성된 시장을 폐쇄하지는 못하고, 왜곡된 시장질서를 유지하기 위하여 필요한 조치와 제도를 도입할 수 있을 뿐이다. 그러므로 소방검사와 자체점검을 하나의 제도로 통합을 하는 경우에 고려하여야 하는 사항은 소방검사라는 특징적인 요소와 시장이 형성되어 있는 자체점검분야를 동시에 고려하여야 한다는 점이다.

자체점검을 대행하는 소방시설관리업이 엄연히 운영되는 현실에서 그 직업을 금지하는 결과를 조래함으로써 헌법상 법치국가의 원칙을 침해하는 것이 된다. 소방검사와 자체점검을 통합을 소방당국의 업무로 하여도 현행 자체점검의 대상이 되는 소방대상물에 대하여는 현행 소방시설관리업체의 영업영역으로 보장할 필요성이 있다. 소방검사의 공적인 요소와 자체점검의 시장적 요소를 적절하게 조정하는 것이다. 공적인 요소가 비교적 많은 소방검사적 부분은 가능한 특수공법인으로 시장적 요소가 많은 자체점검부분은 기존의 소방시설관리업에서 수행하는 것이 적합하다고 할 수 있다.

소방시설관리업체의 기존의 영업영역을 보장하고, 통합된 제도의 목적을 실현하기 위한 적합한 방안으로 고려될 수 있는 것은 소방대상물의 특징과 규모에 따라서 업무를 수행할 수 있는 소방시설관리업의 자격기준을 적절하게 설정하는 것이다. 화재화중이 높고, 소방시설의 구조가 복잡하고, 소방시설, 화기시설의 관리에 기술력과 신뢰성이 요구되는 소방대상물에 대하여는 소방시설관리업의 자격기준을 최소한 법인으로 등록된 업체로 하고, 일정한 기술력과 장비를 설정하고, 이에 대한 관리를 할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요성이 있다.

그러나 공공건축물, 화재발생 시에 대량인명피해가 유발됨으로써 국가적·사회적 문제를 야기할 수 있는 시설에 대하여는 보다 신뢰성을 가지고 시장정보보다는 공공성을 가진 기관에 의하여 수행하는 것이 적합하다. 이에 관한 세부적인 정비는 정책적인 요소에 의하여 결정될 수 없는 부분이다.

5.3 기대효과

소방대상물에 대한 소방시설, 피난시설 화재설비 등의 기능정상화에 대한 소방검사를 현행과 같이 부족한 소방인력으로 수행하게 되면 실제 소방대상물에 대한 화재위험을 방치하는 것이 된다. 소방검사를 현행 자체점검과 같이 실시하는 경우에 최소한 이에 필요한

소방공무원을 증원하여야 한다. 소방공무원에 의하여 실시되는 현재의 소방검사업무의 수행은 화재예방이라는 실제적 목적을 달성할 수 없다고 할 수 있다. 소방검사를 자체점검과 통합하여 민간에 이양하는 경우에 소방인력 확보와 현장안전관리에 도움으로 근무여건 개선으로 공사상자 발생률을 줄일 수 있다. 소방공무원의 사망률은 2000~2005년까지 평균 0.032%로서 전체공무원 0.026%, 직업군인 0.037%의 중간 수준이지만 재해율에 있어서는 2000~2005년까지 소방공무원은 평균 1.060%로 전체공무원 0.457%와 산업체 0.793%로 월등히 높게 나타나고 있다. 현장활동 인력 확보는 소방공무원의 복지향상으로 이어져 소방공무원 공사상자 발생을 감소시킬 것이며 이로 인한 직·간접적인 경제손실을 줄일 수 있을 것이다. 또한 소방검사를 민간차원에서 실시하는 자체점검과 통합하면, 절감되는 예산이 약 4,000억 원 이상이다. 이에 관한 구체적인 효과는 다음[Table 3]과 같다.

현행 소방검사제도에 의하면, 관계공무원이 필요한 때에 언제든지 관계되는 소방시설을 점검 할 수 있어 일반국민과의 접촉이 비교적 다른 공무원들보다 많고 이런 업무의 특성상 부조리 현상의 발생 가능성이 높다. 또한 재래시장 등과 같은 대형화재취약대상물에 대해서는 간부책임제나 특별점검과 같은 제도로 인해 연간 20여회 소방공무원이 출입하는 현상이 발생하게 되고, 이같이 반복되는 검사는 형식적인 검사로 전락되어 신뢰성이 저하되고 잦은 출입을 하는 소방공무원을 기피하는 현상이 발생하는 등의 많은 부작용이 현재 나타나고 또 예견되고 있다. 그러나 기존의 소방공무원들이 수행하였던 소방검사업무를 자체점검에 통합하여 민간전문가에 의하여 수행하도록 하면, 소방공무원과 일반국민과의 접촉은 없어지고 자의적인 판단을 할 수 없게 될 것이고, 자연스럽게 부조리 문제가 해결되어 관계공무원들의 청렴도 향상에 기여 할 것이다.

현재 우리는 원천적으로 대형화재 방지를 위하여 소방·전기·가스 등을 포함한 화재취약요인에 대한 종합적인 안전관리기능 미흡하다. 전기시설 및 가스시설에 대한 설치검사, 완공검사, 정기검사 등을 통하여 실질적으로 달성하고자 하는 것은 화재발생이나 폭발을 방지하는 데에 있다. 화재예방, 누전예방, 폭발예방도 화재와 밀접한 관련성을 가지고 있다. 화재예방을 위한 소방시설에 대한 검사를 하는 때에 동일한 건축물에서 전기시설과 가스시설에 대한 검사를 하지 않고는 사실상 의미가 없다. 이러한 측면에서 전기시설과 가스시설에 대한 검사는 화재예방을 위하여 실시하는 검사와 통합될 필요성도 있다. 그렇지 않고, 현재와 같이

Table 3. The Cost-benefit Analysis of System Improving

항 목		현재도 운영비용	제도보완 운영비용	
계		214,875,728	659,527,934	
소방 검사	소계	139,296,966	536,204,442	
	소방서	인건비	112,519,680	451,199,840
		교육여비	159,572	820,471
		운영비	2,947,680	11,820,090
		소방청사 시설비	2,651,808	10,633,654
	소방 학교	인건비	157,772	811,214
		교육과정 운영(강사료)	84,500	639,456
		교육과정 운영(교재)	5,740	29,513
		학교 시설비	87,002	447,338
	국민	검사 안내	20,683,212	59,802,866
자체 점검	소계	49,381,349	67,484,296	
	소방서	인건비	1,732,640	3,465,280
		운영비	45,390	90,780
		청사운영비	40,834	81,668
	국민	점검수수료	40,199,824	55,839,196
		점검안내	7,336,669	7,981,380
		작동점검보고서	25,992	25,992
소계		26,197,413	26,197,413	
소방 활동	소방서	인건비	14,779,796	14,779,796
		운영비	8,340	8,340
	국민	조사안내	11,406,276	11,406,276

전기시설과 가스시설을 자체점검이나 소방검사를 하면서 중복적으로 동일한 시설에 대하여 안전성검사를 받게 된다. 그러므로 장기적으로 통합된 소방검사제도에 전기 또는 가스시설에 대한 정기검사를 포괄적으로 할 수 있도록 통합할 필요성이 있다. 이러한 측면에서 소방검사, 자체점검의 개선방안으로 통합된 제도의 도입은 화재관련시설에 대한 통합적 검사를 하게 하는 기반이 될 것으로 기대된다.

참고문헌

1. U. Beck, Risikogesellschaft - Auf dem Weg in eine andere Moderne-(1986).
2. 김종천, “과학기술의 안전성확보에 관한 공법적 연구”, 중앙대학교 대학원, 박사학위 논문(2008).
3. M. Brenner and A. Nehrig, Das Risiko im öffentlichen Recht, DÖV(2003).
4. M. Möstl, Die staatliche Garantie für die öffentliche

Sicherheit und Ordnung - Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union(2002).

5. Stoll, P.-T., Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft - Verfassungsordnung, Umwelt - und Technikrecht im Umgang mit Unsicherheit und Risiko(2003).
6. 이종영, 이수경, 김태환, “위험물시설의 설치허가제도의 개선방안”, 한국화재소방학회논문지, Vol.15, No.3, pp.21-35(2001).
7. 이종영, “소방법의 분법화 방안”, 중앙법학, 제3호, pp.45-111(2001).
8. 이종영, “독일의 위험물시설 안전관리제도”, 중앙법학 제6집, 제1호, pp.51-78(2004).
9. 이종영, 이준우, 문준조, 김정순, 손희두, “소방기금의 설치와 운영에 관한 제도적 연구”, 연구보고서(L2000I01), 한국소방안전협회, p.11(2001).
10. 김영조, “행정조사에 관한 연구”, 경희대 박사학위논문(1998).
11. 김동희, 행정법, 법문사, pp.421-422(2008).

12. 김남진, 김연태, 행정법, 법문사, p.468(2007).
13. 최성룡, “소방감사의 시장중심거버넌스 형성에 관한 연구”, 호서대학교대학원, 박사학위논문(2007).
14. 한국소방안전협회, 방화관리 이론과 실무, p.294 (2006).
15. 박병연, “소방감사제도 개선방안”, 광주소방학교논문집, 제6호, p.187(2001).
16. 성용관, “소방감사제도의 변천과 향후 정책방향”, 소방안전 79, 한국소방안전협회, p.43(1994).
17. 문현철, “방재행정법의 체계화에 관한 연구”, 조선대학교대학원, 박사학위논문(2001).
18. J. Isensee, “Das Grundrechtliche auf Sicherheit-Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates-”, Berlin. Walter de Gruyter(1983).
19. 김중권, “리스크 행정법으로서의 약사법의 의의에 관한 소고”, 중앙법학, 제7집, 제1호, p.142(2005).
20. 권영성, 헌법학원론, 법문사, p.347(2005).
21. 황윤원, 이종영, 김병기, “소방사무 기능분석과 역할 재정립을 위한 법제개선 연구”, 중앙대학교 산학협력단, p.60(2006).
22. 헌재 1999.05.27, 98헌바70, 판례집 제11권, 1집, pp.643-644.
23. 허영, 헌법이론과 헌법, 박영사, p.493(2007).
24. 이종영, “전자파의 위험가능성에 관한 법적 문제”, 공법연구, 제24집, 제4호, p.354(1996).
25. 이종영, 김원국, “소방검정제도 및 기술발전에 관한 연구”, 연구보고서, 한국공법학회, p.45(2001).
26. 윤광재, 국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안 연구, 한국행정연구원, p.68(2005).
27. 배대권, 소방시설 점검분야 부패위험 진단연구, 세기코리아컨설팅, p.56(2006).
28. J. Ennuschat, Aufgabe und Funktion des Verfassungsrechts in der hoch entwickelten Technologiegesellschaft(2006).
29. W. Sofsky, Das Prinzip Sicherheit(2006).
30. M. Böhm, Risikoregulierung und Risikokommunikation als interdisziplinäres Problem, NVwZ(2005).
31. 이종영, 김중권, 심나리, 백옥선, 류현중, 최보원, “소방감사위탁 등 개선방안 연구”, 중앙대학교 산학협력단(2008).