Fire Sci. Eng., Vol. 30, No. 6, pp. 124-129, 2016 [Research Paper]

노인요양시설의 소방안전에 대한 노인복지적 고찰

박현식 · 이옥진†
호서대학교 노인복지학전공

Study of the Fire Safety of Elderly Long-term Care Facilities for Welfare

Hyunsik Park · Okjin Rhee†
Dept. of Welfare for the Elderly, Hoseo University

(Received November 3, 2016; Revised November 23, 2016; Accepted December 2, 2016)

요 약

본 연구의 목적은 노인요양시설 화재 소방안전 관련법의 중복 및 충돌 사례를 분석하고, 향후 시사점을 노인복지적 관점에서 제시하는 것이다. 노인요양시설은 소방관련된 시설에 대하여 건축법 및 소방시설법의 적용을 받는다. 여기에서 건축법 등 관련 법령과 소방시설법령 간 법 적용의 공백은 물론 중복 적용으로 인한 충돌 문제가 나타났다. 점차 관련 규정을 개선하고 있으나 아직 개선사항이 산재해 있고, 기존 시설에 대한 적용문제도 남아있다. 구체적인 사례 검토 결과를 살펴보며 이러한 문제점들과 향후 노인복지적 관점에서 시사점을 제시해보고자 한다.

ABSTRACT

This study examined cases of duplication and confliction of legislation related to fire safety in long-term care facilities. In addition, the aim was to provide implications about those cases in the perspectives of welfare for the aged. In relation to fire protection facilities, long-term care facilities are regulated by the Building Act and Fire Protection Act. Among those Acts, certain gaps, and conflicts by duplicated regulations were found. Although the related-acts have improved gradually, unsolved issues and retroactive applications still remained. The problems stated above were defined by reviewing specific cases and legal improvements in the perspectives of welfare for the aged were suggested.

Keywords : Elderly care facilities, Fire safety, Building act, Fire protection act, Gaps and conflicts among acts

1. 서 론

우리나라의 65세 이상 노인인구는 2016년 현재 12.8%로 2050년에는 전체 인구 중 40%로 증가할 전망이며, 이에 따라 노인요양시설의 수도 2011년 2,489개, 2014년 2,707개, 2015년 2,933개로 해마다 늘고 있다[(1)]. 이와 같은 노인요양시설의 거주노인들은 화재발생 시에 자력 또는 신속한 피난이 어려우므로, 2010년 포항인덕요양원, 2014년 장성노인요양병원과 같이 인명피해가 큰 사건들이 다수 발생하여 사회적 관심을 집중시켜왔다[(2)].

일련의 화재사건 발생 이후에 노인요양시설 화재 · 소방안전을 위하여 관련법규들이 개정, 신설되어왔다. 그러나 여전히 노인요양시설의 화재 · 소방안전에 관한 법규정들이 체계적이지 못하여 법령 등에 있어서 중복, 충돌 등의 현상이 나타나고 있다[(1)]. 이러한 현상은 노인요양시설에 상당한 혼란을 야기하며, 시설의 화재 예방 노력을 취약하게 만들 수 있다.

본 연구의 목적은 노인요양시설 화재 · 소방안전의 문제를 노인복지적 관점에서 논의하고, 이에 따른 관련법의 중복 및 충돌 사례를 분석하여 노인복지관점에서 향후 시사점을 제시하는 것이다. 이와 같은 연구목적에 따른 연구문제는 다음과 같다. (1) 노인요양시설 화재 · 소방안전과 관련된 법 규정의 내용은 어떠한가 (2) 감사원의 점검모델(물적요소, 인적요소)을 준거틀로 분석한 노인요양시설 화재 · 소방안전 관련법 중복 및 충돌 사례의 내용은 어떠한가 이다.

2. 본 론

2.1 노인요양시설 소방안전 관련 법

노인요양시설 화재 · 소방안전 관련법 내용은 다음 Table 1와 같다. 노인요양시설은 사회복지사업법상 “노인

† Corresponding Author, E-Mail: hamburg26@nate.com
TEL: +82-41-560-8153, FAX: +82-41-560-8101

ISSN: 1738-7167
DOI: https://doi.org/10.7731/KIFSE.2016.30.6.124

Table 1. Related Fire Safety Law

Law	Subject of application
Social Welfare Services Act	Social welfare facilities which is established to undertake the social welfare business under Welfare of the Aged Act
Welfare of the Aged Act	An institution intending to provide meals, medical treatment and other convenience necessary for the daily lives of older persons admitted there to who need help because geriatric illnesses, such as dementia and paralysis, etc., have taken a heavy toll on their mental and physical abilities
Act on Long-Term Care Insurance for the Aged	Long-term care institution obtained designation from a Special Self-Governing City Mayor or Province Governor or the head of a Si/Gun/Gu who has jurisdiction over the location of the institution
Building Act	Elderly welfare facilities which is not included in detached houses and multi-unit houses among the facilities for the aged and children
Fire Protection Act	Elderly Medical welfare facilities by Welfare for the elderly Law which is elderly welfare facilities among the facilities for the aged and children

복지법상의 사회복지사업을 할 목적으로 설치된 시설"이다(법 제2조[3]). 노인복지법 제34조[4]에서는 노인요양시설을 "치매 · 중풍 등 노인성질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움을 필요로 하는 노인을 입소시켜 급식 · 요양과 그 밖에 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 시설"로 정의한다. 노인장기요양보험법의 "관할 구역의 지자체장으로부터 지정을 받아 설치된 장기요양기관"도 노인요양시설에 해당하여(법 제23조 제2항 및 시행령 제10조 제2호)[5] 노인복지법 상 관련 규정들이 그대로 장기요양기관에도 적용된다.

위의 사회복지관련법 규정들과 달리 건축법은 법 적용의 대상이 되는 노인요양시설을 "노유자시설(노인 및 어린이) 중 노인복지시설(단독주택과 공동주택에 해당하지 아니하는 것)"으로 한정하고 있다(법 제2조 및 시행령 제3조의5 별표 1)[6]. 이러한 개념 한정은 건축물의 설비 기준 등에 관한 규칙, 건축물의 피난 · 방화구조 등의 기준에 관한 규칙에도 동일하게 적용된다. 화재예방 · 소방시설 설치 · 유지 및 안전관리에 관한 법률(이하 소방시설법)도 법 적용대상인 노인요양시설을 별도로 "노유자시설 중 노인관련시설로서 노인복지법에 따른 노인의료복지시설"로 정의하고 있다(시행령 제5조 관련 별표 2)[7].

2.2 법적 검토

노인요양시설 관련법규정 내용을 검토해보면, 첫째 사회복지관련법은 요양시설의 건축설계, 시설물, 평가 등에 있어서 노인요양시설 화재 · 소방안전에 관한 소방시설법과의 상호연계성이 부족함을 보이고 있다.

노인요양시설은 화재발생시 대피 및 구조가 어려운 점을 감안하여 건축설계를 저층으로 해야 하겠지만, 노인복지법상 이러한 규정이 미비하다. 노인요양공동생활가정이 공동주택에 설치될 경우 침실이 1층일 것(시행규칙 제22조 제1항 관련 별표 4)과 요양병원의 입원실이 3층 이상 또는 지하층에 설치 불가함(시행규칙 제34조, 제35조)만 있을 뿐 노인요양시설에 대해 명시규정이 없다[4].

시설물 중 출입문 등에 대한 자동개폐장치 설치의 경우 개정 전 노인복지법은 잠금장치에 자동개폐장치 설치 기준을 두지 않았기 때문에, 노인복지법과 건축법 · 소방시설법 규정이 충돌하고 있었다. 2015년 감사원 감사결과 화재탐지설비와 연동되는 출입문 자동개폐장치 및 창문설치 기준을 마련하도록 권고되면서[8], 2016년 노인요양시설 계단의 출입구와 외부 출입구에 "잠금장치를 갖추되, 화재 등 비상시에 자동으로 열릴 수 있도록 하여야 한다"라고 개정되었다(시행규칙 제22조 제2항 관련 별표 4)[4].

시설물 중 사회복지관련법과 소방시설법 간에 상호연계성을 보이지 않는 대표적인 경우는 승강기이다. 즉, 노인복지법, 노인장기요양보험법에는 피난용 승강기 등에 관한 규정이 전무하고, 노인복지법에 의하면 침실이 2층 이상이면 경사로를 설치하면서 승객용 엘리베이터만 있으면 경사로 설치의무를 면제받는다(시행규칙 제22조 제1항 관련 별표 4)[4].

또 다른 상호연계성 결여의 시설물 규정은 화재 발생 시에 피난, 구조가 가능한 형태의 창문 설치의무 규정이다. 노인복지법에 관련 규정이 미비하여 2015년 감사원에서 출입문 등에 대한 자동개폐장치 규정을 마련하도록 권고하였다[8]. 그러나 여전히 노인복지법에 규정이 마련되지 않고 있으며 조속히 규정을 마련할 필요가 있다.

평가와 관련하여 사회복지사업법의 시설평가에서 노인요양시설 화재 · 소방안전 대비는 시설 · 환경에 대한 평가부분이 되겠지만(법 제43조의2)[3], 시설평가가 워낙 구체적 내용 없이 대략적으로 실행되어 실효성이 없다. 노인장기요양보험법상 장기요양급여 관리 · 평가 역시 노인요양시설 화재 · 소방안전을 다루지 않고 있다(법 제38조 제1항, 제54조 제2항)[5].

둘째, 노인요양시설 화재 · 소방안전 관련 사항은 주로 건축법, 소방시설법에 규정되는데, 건축법과 소방시설법 간에 여러 법적 충돌 또는 공백이 나타나고 있다(Table 2 참고)[8]. 예컨대 건축물의 용도변경이 표시변경 및 기타인 경우에는 소방시설법상 아무런 명시된 규정이 없다. 이에 대하여 감사원은 허가대상 용도변경에는 소방서장 등의 사전 동의를 받는 것이 규정상 의무화되어 있어 소방시설 설치여부를 사전 확인할 수 있으나, 신고대상이면 단순통보하면 되고 표시변경 및 기타의 경우에는 통보조차 규정

Table 2. Comparing Building Act and Fire Protection Act by Facilities

Facilities	Building Act	Fire Protection Act
Changes of use	Buildings subject to permission	Prior consent from the head of a fire defense headquarters
	Buildings subject to reporting	Notify the head of a fire defense headquarters without delay
	Change of use in the building register/Etc	No regulations
Installation of fire proof partitions	Article newly inserted in 2015	Only regulation about fire-fighting systems
Fire-fighting system standards tightened	No regulations	Simple sprinkler systems and emergency alarm systems

이 없음을 지적한다[8].

건축법은 노인요양시설보다 하위 시설 군(근린생활, 주거업무, 기타)에서 노인요양시설로 변경하는 경우를 건축법상 허가대상으로 한다(법 제19조 제4항 및 시행령 제14조 제5항)[6]. 그리고 노인요양시설로의 용도변경 후 시설의 바닥 면적이 200 m^2 이상이라면 행정기관은 용도변경 허가 전에 소방서장 등의 동의를 받아야 한다(법 제7조 제1항)[7]. 건축법상 노인요양시설보다 상위 시설 군(자동차관련, 산업, 전기통신, 문화 및 집회, 영업)에서 노인요양시설로 변경하는 경우는 건축법상의 신고대상이다(법 제19조)[6]. 그리고 시설의 바닥 면적이 200 m^2 이상에 해당하지 않으면 신고대상이고, 행정기관은 신고수리 후 소방서장 등에게 통보해야 한다고 소방시설법에 규정하고 있다(법7조 제2항)[6]. 그러나 건축법상 교육 및 복지시설(학교 등)이었다가 노인요양시설로 용도변경한 경우에는 표시변경 대상이며, 소방시설법상 통보 등에 관해 명시된 규정이 없다[8].

용도변경 이외에도 건축법과 소방시설법 간에 화재소방안전을 위한 상호연계성을 가지지 못하는 규정들이 있다(Table 2 참고). 노인요양시설에 층별 대피공간 등 화재 피난장소(예를 들어 방화구획 등) 규정은 건축법과 소방시설법 어디에도 마련되어 있지 않았으나 2015년 9월 건축법에 화재 피난장소를 신설하였다(시행령 제46조 제6항)[6]. 그러나 소방시설법은 지하층과 3층에서 10층까지 피난설비(피난사다리, 구조대, 완강기 등 피난기구, 인명구조기구, 유도등, 조명등) 설치 규정만을 두고 있다[9].

또한 건축법과 소방시설법은 최근까지 법규정을 강화하고 있지만, 강화된 규정들은 기존의 시설에 소급적용할 수 없다. 단, 일부 규정은 유예기간과 함께 법 개정 이전에 설치된 기존 노인요양시설에 소급하여 적용하도록 하였다(Table 2 참고).

강화된 규정을 두면서 소급적용할 수 없는 대표적인 예는 건축법상 배연설비 기준이다. 관련규정을 강화하기 전에는 건축법상 요양병원과 노인요양시설 모두 6층 이상인 경우에 배연설비 하도록 규정되어 있었다[6]. 그러나 최고층수가 6층인 복합건물의 3층에 노인요양시설이 있으면 배연설비 설치 대상이 되는 반면, 5층인 건물의 3층에 있으면 설치 대상이 되지 않아 불합리하였다[8]. 이에 건축법에 요양병원과 노인요양시설은 5층 이하 건물에 위치하더라도 배연설비를 하도록 강화하였다(시행령 제51조)[6].

실내 칸막이벽 내화구조도 이전에는 건축법상 내화구조 대상에 포함되지 않았으나, 2015년 규정을 신설하여 노인요양시설의 각 호실 간 경계벽도 내화구조로 설치하게 하였다(시행령 제53조 제5호)[6]. 소방시설법도 건축법과 일치하도록 방염대상 특정소방대상물에 노인요양시설을 두어 방염 성능기준 이상의 실내장식물을 설치하게 하였다(법 시행령 제20조 제3항)[7].

앞의 배연설비, 내화구조와 달리 소방시설법의 간이스프링클러 및 자동화재 탐지설비는 2016년 소방시설법이 개정되어 2017년 1월 28일부터 모든 노인요양시설에 강화된 기준이 적용될 예정이다(법 제11조 및 시행령 제15조의5)[7]. 이 규정 특례에 의하면 기존 소방대상물에는 규정이 강화되기 이전의 설치 기준이 적용되는 것이 원칙이지만(법 제11조 제1항 본문), 간이스프링클러 설비 및 자동화재탐지설비 중 어느 하나에 해당하는 경우에는 강화된 설치기준이 적용된다(법 제11조 제1항 단서)[7].

셋째, 노인요양시설 화재 · 소방안전 사례를 보면, 법규정 개정 및 신설 필요성은 충분한데도, 현재까지 개선이 이루어지지 않은 부분이 있다. 바로 다중이용건축물 내의 노인요양시설 문제로서, 현재 상당수의 시설이 다중이용업소가 설치된 건물 내에 있음에도 종합정밀 점검의 대상에 포함되지 않고 있다. 소방시설법은 다중이용업소의 경우 연면적 2,000 m^2 이상인 건물을 종합정밀점검 대상에 포함시킴으로써 일반적인 면적 기준 5,000 m^2보다 강화하고 있다(시행규칙 제18조 제1항 별표 1). 하지만 노인요양시설은 다중이용업소에 해당하지 않으므로(다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 제2조 제1항 제1호, 시행령 제2조, 시행규칙 제2조) 소방시설법 해석상 시설의 건물면적이 5,000 m^2 미만이거나, 다중이용업소가 입주해 있는 건물 면적이 2,000 m^2 이하라면 종합정밀점검대상이 되지 않음을 알 수 있다[7].

노인요양시설과 달리 산후조리원이나 고시원은 다중이용업소에 해당되고, 근래 여러 화재 사건 이후 다중이용업소에서의 화재 예방 소화설비 기준을 강화하고 있다. 2002년 진주 산후조리원 화재 사건은 화재가 다른 층에서부터 옮겨 붙어 별도 피난공간이 없는 7층 산후조리원에서 산모와 신생아가 사망한 사건 이후, 2017년까지 건축법 시

행령을 개정하여 산후조리원의 연기제어설비(배연창, 배연구 등) 설치를 의무화하고, 임산부실 및 영유아실 간 경계벽의 내화성능 확보도 의무적으로 설치하도록 준비 중이다[10].

다중이용업소 건물은 고층에다가 구조가 복잡한 것이 특징이며, 불특정 다수의 이용자가 드나든다는 점에서 화재 발생 위험 가능성 역시 높다. 동일한 건물 내 설치된 노인요양시설의 경우 거주자의 피난능력을 거의 기대할 수 없으며, 화재 발생시 재난에 대응할 소방시설 점검이 가장 중요한 대책이 되리라 본다. 2016년 건축법에 '건물 내 화재위험 높은 시설(주점, 석유판매업, 위험물처리업 등)의 입점을 제한'하고, '도소매 시장, 다중생활시설 용도의 시설 입점을 제한할 수 있도록 규정을 신설하였다(시행령 제47조 제1항, 제2항)[6]. 그러나 법령 해석상 신설된 규정은 노인요양시설이 입점하는 경우와 기존의 다중이용시설 내 노인요양시설이 설치되어 있는 경우에는 적용되지 않는다.

2.3 점검모델을 기초로 한 사례 분석

감사원은 세월호 사고를 계기로 재난발생 위험이 높은 시설, 특히 요양시설 등에 있는 노인, 장애인 등 화재취약성이 높은 사람들이 요양 · 거주하는 시설을 점검하였다. 2014.6.16~7.18까지 서울 · 경기 · 인천 지역 소재 총 640여개 시설을 대상으로 다음과 같은 점검모델을 원용하여 점검 · 확인하였다[8].

먼저 점검모델 중 물적 요소로서 노인요양시설 화재 · 소방안전 기준 준수에 관한 사례는 대표적으로 2010년 장성노인요양센터 사고로서, 치매 등 거동이 불편한 거주자들 상당수가 2층에서 유독가스에 의한 질식사하였다[11]. 유독가스 관련 화재로 인한 인명피해를 막을 수 있는 시설물은 배연설비로서, 2015년 개정 건축법에 따라 노인요양시설의 층수를 묻지 않고 건축물의 설비기준 등에 관한 규칙 제14조(배연설비)기준에 맞추어야 한다(시행령 제51조 제2항 제2호)[6].

또 다른 물적 요소인 실내칸막이 벽 등에 대한 내화구조 설치는 2015년 건축법 규정 신설로 인해 노인요양시설에도 적용되기 시작하였다(시행령 제53조 제5호)[7]. 2006년 일본 장기현 노인요양시설 '야스라기노사토' 화재는 실화로 인해 공용거실 소파근처에서 화재가 발생하여 연소 확대된 사례로서, 실내 장식물의 불연화, 방염처리 필요성이 강조된 사건이었다[11].

물적 요소 중 소화설비로는 투척용 소화용구와 같은 소화기구와 함께 자동소화장치, 간이스프링클러설비도 포함되었다[8]. 2010년 포항인덕노인요양센터 화재사고는 2007년 개원한 시설이어서 2008년 6월부터 강화된 간이스프링클러 설비 규정의 적용을 받지 않았기 때문에 화재 진압에 실패하였다[9]. 반면에 2015년 4월 12일 야간에 나주 요양병원 화재 발생사건에서는 인명피해가 발생하지 않은 원인은 법 규정에 포함되지 않았음에도 불구하고 자체적으로 스프링클러를 설치하였기 때문이었다[9]. 포항인덕노인요양센터 화재사고 이후 노인요양시설 중 바닥면적의 합계가 600 m^2 이상인 시설은 모든 층에 스프링클러를 설치하고, 간이스프링클러설비와 자동화재탐지설비는 면적에 상관없이 설치하도록 특례규정이 신설되었다(시행령 제15조의 3)[6].

위의 규정 특례는 소화시설 설치 뿐 아니라 소방대상물 증축 및 용도변경시에도 적용된다. 증축의 경우에는 기존 부분을 포함한 소방대상물 전체에 증축 당시의 소방시설 설치 기준이 적용되고(시행령 제17조 제1항 본문), 용도변경에는 그 용도변경 부분에 대해서만 용도변경 당시의 소방시설 설치 기준이 적용된다(시행령 제17조 제2항 본문)[7]. 즉 용도변경된 부분에 소방시설법 상의 강화된 소방시설 기준을 적용할 수 있다(법 제11조 제3항)[7]. 국민안전처도 법령질의사항으로 지상4층 근린생활시설 306.6 m^2를 노유자시설로 용도변경시에 간이스프링클러설비를 설치하여야 한다고 회신한 바 있다[12].

한편 2010년 포항 인덕노인요양시설 화재사건에서는 화재경보기, 간이스프링클러 설치가 미비한 점도 있었지만, 야간에 소화장비를 다루지 못하는 근무자였다는 점이 피해 발생의 주된 원인이었다[14]. 그리하여 감사원 점검모델에서도 인적 요소 측면에서의 재난대비를 위하여 시설 종사자 등에 대한 화재 안전교육과 훈련의 적정 여부를 중점적인 현장점검 사항으로 두었다[8]. 여기에 관련된 법규 중 첫 번째는 특정소방대상물의 관계인, 즉 시설장, 시설물 소유자 등이 시설 종사자에게 소방훈련과 소방안전관리 교육을 연 2회 이상 주관하여야 하는 소방시설법이다(법 제22조 제1항)[7].

시설장 등 특정소방대상물 관계인은 위와 같은 교육, 훈련을 주관하기 위해 화재사건 대비에 관한 전문성이 요구된다. 그러나 이에 대하여 법규정이나 매뉴얼은 전무한 상태이다. 그러함에도 소방시설법은 다시 특정관계인의 전문성을 강조하여 소방계획서 작성 · 시행, 소방시설 자체점검, 종사자 소방안전교육 주관 등을 규정하고 있다(법 제20조 제6항, 제25조)[7]. 소방계획서와 같은 경우 그 내용이 시설 내 소방 설비 관리에서부터 화재발생 시 피난 계획, 종사자 임무 등을 비롯하여 시설 인근 거주자 중심 자위소방대원 구성 및 임무 부여까지 포괄하고 있다(법 시행령 제24조 제1항)[7]. 그러나 건축물의 구조 및 이용형태가 복잡해지고 있는 경향을 고려할 때 화재취약자 거주지설의 관계인(노인요양시설의 경우 시설장)이 직접 피난특성을 분석하여 피난계획을 수립하는 것은 쉽지 않다[8]. 대부분의 시설이 영세한 소규모임을 감안해보면 더욱 현실적이지 않다. 감사원도 이를 고려하여 시설 거주자의 신체적, 정신적 특성과 시설형태에 맞는 표준소방계획서를 개발, 보급하고 이에 따라 소방훈련 등을 실시하도록 해야 한다고 권고한다[8].

소방시설법은 2016년부터 노인요양시설 등의 노유자시설에 소방안전관리자와 같은 전문인력을 활용할 수 있도록 규정을 마련하였다. 2급 소방안전관리자는 간이스프링클러, 자동화재속보장치와 같은 소방설비 안전점검을 실시해야 하는 등 상당한 전문적인 업무를 담당하게 된다(법 시행령 제22조 제1항 제3호)[7]. 그러나 이러한 규정은 2017년 법 시행 이후 적용되므로 기존의 노인요양시설에 대한 규정 적용이 강제되지 않으며, 유인수단으로서의 규정도 미비하다.

소방안전교육에 대해서 살펴보면, 소방시설법에서는 특급 등 소방안전관리자 및 소방안전관리보조자에 대한 강습교육 과목 및 시간을 규정하고 있다(시행규칙 제32조 관련 별표 5, 제37조 관련 별표 5의2)[7]. 그러나 실제 교육내용을 규정하고 있지 않고 있으며, 이들을 양성하는 교육과정도 체계적이지 못하였다[14]. 특히 야간에는 비상대응능력을 고려한 근무자 배치, 신속한 대응과 피난대처가 필요한데 이에 대하여 사회복지법, 노인복지법, 소방시설법상에 아무런 규정이 없다. 사회복지법상 보건복지부의 노인복지시설 인권보호 및 안전관리지침도 구체적인 방안을 두고 있지 않아, 이에 대하여 야간표준매뉴얼을 마련해야 한다는 제안이 제기된 바 있으나[15], 아직까지 야간인력 시설상황에 적합한 범위 내에서의 시설장의 재량에 맡기고 있을 뿐이다.

소방시설법 상의 훈련 대상이 되지 않는 경우(법 제22조), 소방본부장 · 소방서장이 주관하는 화재안전교육이 이루어진다(법 제23조 제1항)[7]. 대상자는 특정소방대상물 관계인, 소방안전관리자 및 보조자로, 시설 종사자는 포함되어 있지 않아(시행령 제23조)[7] 참여대상이 협소하다. 훈련과 달리 연1회 이상이라고만 규정한 것 이외에는 훈련의 구체적인 내용에 대한 규정이 없다.

화재 경보장치 작동, 소방차 도착시간 등의 문제도 재난대응과 관련된 중점 현장점검 사항이다. 그러나 이제까지의 노인요양시설 화재 발생사례를 보면 노인요양시설이 도심외각지역에 있어 신속한 화재 진압 및 구조를 기대하기 어려운 편이란 문제가 사실상 존재한다.

마지막으로, 화재 이후 복구, 피해자 보상 측면에서 인적, 물적 피해에 대한 보험가입과, 원인조사 및 재발방지책 마련 체계의 적절성 점검사항이 있다[8]. 화재 피해자 보상을 위한 보험 가입 관련된 규정은 사회복지사업법 상 시설 운영자의 책임보험 가입의무로서(법 제34조의2), 손해보험회사의 책임보험이나 사회복지사 등의 처우 및 지위 향상을 위한 법률 제4조에 따른 한국사회복지공제회의 책임공제에 가입하여야 한다(법 제4조의 3, 제1항)[3]. 반면에 다중이용업소의 경우 화재로 인한 피해 규모, 위험성을 고려하여 화재배상책임보험을 강화하고 있다[8]. 앞에서 전술하였듯이 노인요양시설은 위와 같은 법규정의 적용대상이 아니므로 다중이용업소 건물 내 노인요양시설의 경우 화재 피해자 보상 측면에 형평성문제가 과제로 남아있다.

3. 결론 및 시사점

본 연구는 노인요양시설 화재 · 소방안전 관련법 규정을 정리하고, 법규의 공백 및 충돌사례를 중심으로 비판적 검토하였다. 검토 결과, 노인요양시설 화재 · 소방안전에는 사회복지관련법 뿐 아니라 건축법 및 소방시설법이 적용되고 있지만, 화재 · 소방안전을 위한 시설, 설비 등 물적 요소와 종사자 안전교육 및 훈련, 인력배치와 같은 인적 요소에서 상당수 법규가 미흡하거나 아직 미비한 것으로 나타났다. 큰 인명피해가 발생한 화재사건들 이후 여러 규정들이 개정, 신설되었지만, 기존 시설에는 원칙적으로 소급적용할 수 없다는 문제도 남아있다.

검토 내용을 바탕으로 정책적 대안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 노인요양시설 화재 · 소방안전 관련 법규에 명시되지 않거나 아직 미흡한 규정 내용을 구체적이고 체계적으로 개선해나가야 한다. 아울러 개선방식은 선제적일 필요가 있다. 이제까지 노인요양시설 화재 · 소방안전 관련법규 개정과정을 돌이켜보면, 문제는 시설의 화재 발생 이후에야 관련 법 개정이 이루어지는 일련의 과정을 보여왔다. 시설 화재발생 후 관련 법 규정의 공백, 충돌을 개선하는 방식이 아니라, 노인요양시설 관련 법령들을 개정하는 방식이 요구된다.

둘째, 노인요양시설 화재예방 및 대응을 위한 안전설비, 소방계획, 교육, 훈련 등 일련의 규정들은 영세한 노인요양시설에게 큰 부담이 될 수 있다. 규제중심보다 국가적 차원에서 소방 설비, 교육 및 훈련, 인력배치 등에 대한 예산지원을 강화하는 방안 등을 통해 노인요양시설의 자발적인 법령 준수를 도모해나가야 할 것이다.

셋째, 노인요양시설 화재 · 소방안전 관련 교육과 훈련에 관해서는 노인요양시설의 공간적 규모, 구조특성, 시설거주자 노인의 피난능력 부재, 화재취약성 등을 교육 · 훈련 내용에 충분히 반영하고, 실질적이고 체계적인 교육, 훈련 과정이 이루어지도록 정비할 필요가 있다. 노년공학과 사회복지학의 학제 간 연구를 활성화하고 소방안전학회 등에서의 교육 커리큘럼 및 매뉴얼 등을 개발하는 등 새로운 방향에서 소방안전교육을 내실화해야 할 것이다. 더불어 대학 내 노인장기요양보험법 상 노인요양시설과 관련된 학과에 소방안전 과목을 개설하여 노인요양시설의 미래 종사자를 대상으로 대학에서부터 소방안전관리자 교육을 현실화해나가야 한다.

이제까지 노인요양시설 화재 · 소방안전 관련법규정이 시설관리, 안전 차원의 문제로만 인식되어 왔다. 그러나 그동안 노인요양시설 화재발생시 가장 큰 피해자는 다른 누구도 아닌 시설거주자 노인들이었다. 노인요양시설의 화재는 시설에 거주하는 노인들의 건강을 침해하고, 생명을 위협할 수 있다. 노인요양시설 화재 · 소방안전 관련법들은 시설거주자 노인 중심이어야 하고, 무엇보다도 거주자 노인의 특성과 피난 취약성을 우선 반영할 필요가 있다.

시설안전관리 차원으로 국한하지 않고, 노인복지관점으로 관련법규정을 개선해나가야 할 것이다.

References

1. H. S. Park, “Welfare for the Elderly Approach of the Elderly Long-term Care Facility Safety Actual Situation”, Proceedings of 2016 Conference, Korean Institute of Fire Science & Engineering (2016).
2. H. R. Hong, B. C. Kim, Y. Hasemi and Y. Kwon, “A Investigation on the Fire Case Analysis and Fire Safety Management of Administrators in Elderly Care Facility for Evacuation Safety Design. Journal of Korean Society of Hazard Mitigation, Vol. 16, No. 2, pp. 35-42 (2016).
3. Ministry of Government Legislation, Social Welfare Service Law.
4. Ministry of Government Legislation, Elderly Welfare Act.
5. Ministry of Government Legislation, Long-Term Care Insurance Act.
6. Ministry of Government Legislation, Building Act.
7. Ministry of Government Legislation, Fire Protection Act.
8. Board of Audit and Inspection, “Audit Report”, BAI, Republic of Korea (2015).
9. Y. S. Kwon, “Safety Policies for Minimizing Casualties by Elderly Facilities Fire”, Proceedings of 2015 Social Policy Union Joint Conference (2015).
10. Ministry of Health and Welfare, “Establishing Safety Policies for Multiple Using Building Vulnerable to Fire”, Press (2016.5.17).
11. K. C. Choi, K. B. Lee, D. H. Park, S. K. Kim, J. Y. You and Y. Oh, “A Study on Fire Safety Management of Social Welfare Facilities”, Ministry of Health and Welfare, Univ. of Dongwon (2011).
12. Ministry of Public Safety and Security, “Reply to Queries of Fire Prevention Regulations” (2015).
13. Ministry of Public Safety and Security, “Government Congruence, Fire Reduction Comprehensive Plan”, Press (2016.4.26).
14. J. Chae and S. C. Woo, “A Study of the Fire-Safety Improvement Plan for Elderly Care Facilities”, Korean Review of Crisis and Emergency Management, Vol. 7, No. 2, pp. 57-74 (2011).
15. Ministry of Health and Welfare, “Protection of Human Rights and Safety of Welfare Facilities for the Aged” (2015).