

영국 안전규제체계의 분석을 통한 국내 다중이용업소 안전관리체계의 개선방안 연구

A Study on Improvement of Safety Management System of Publicly Used Establishments Through Analysis of the UK Regulatory Regime

박수형^{1*} · 윤명오²Suhyeong Park^{1*}, Myong-O Yoon²¹Ph.D.Candidate, Disaster Science in University of Seoul, Seoul, Republic of Korea²Professor, Disaster Science in University of Seoul, Seoul, Republic of Korea

*Corresponding author: Suhyeong Park, suhyeong.park@alumni.ucl.ac.uk

ABSTRACT

Purpose: In response to the critical risk of fire due to the characteristic of Publicly used establishments(hereinafter referred to as PUE), ‘Special Act on the Safety Control of PUE’ was enacted in 2006 and is still in operation. However, in spite of numerous revisions so far, still there are problems to be resolved. This study analyses the regulatory regime of fire safety in UK to find measures which could fundamentally improve the safety management of PUE. **Method:** This study compares and analyses the safety management system of PUE in Korea and the case of the UK by using the comparative research method. **Result:** As a result of the qualitative analysis, some noticeable systems and concepts of the UK regulatory regime have been discovered(e.g. ‘Responsible person’, ‘Fire risk assessment’, ‘Fire safety audit’, etc.) and consequently, ‘Proposal for the Fire Safety Management System for PUE’ is designed based on the findings from examples in the UK and drawbacks of safety management of PUE. **Conclusion:** This study proposes the way to improve the safety management of PUE into a more rational and effective system by analysing the case of the UK, which reorganised the fire safety management to the private sector centered, in which the fire authority minimizes intervention.

Keywords: Publicly Used Establishment(PUE), Special Act on the Safety Control of Publicly Used Establishments, Fire Prevention Administration, Fire Risk Assessment, Fire Safety Audit

요약

연구목적: 국내 다중이용업소는 업종의 특수성 등으로 인하여 화재위험성이 높은 것으로 평가되며, 이에 따라 2006년에 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법이 제정되어 현재까지 운용 중이나 그간 다수의 개정에도 불구하고 개선할 점이 여전히 상존한다. 본 연구는 규제체계의 구축과 운영에 있어 모범 국가인 영국의 안전규제체계를 분석함으로써 국내의 다중이용업소 안전관리체계를 근본적으로 개선할 수 있는 방안을 마련하고자 하는 취지에서 수행되었다. **연구방법:** 본 연구는 비교연구법을 활용하여 국내 다중이용업소의 안전관리체계와 영국의 화재안전 관리체계를 분석하였다. **연구결과:** 이러한 정성적 분석의 결과, “관계인”, “화재위험평가”, “화재안전감사” 등 국내 다중이용업소의 안전관리체계를 개선하기 위해 주목할 만한 제도들을 선정하였고, 이에 추가로 국내의 제반여건을 고려하여 “국내 다중이용업소 소방안전관리체계(案)”를 고안하였다. **결론:** 본 연구는 다중이용업소의 안전체계를 민간 중심으로 재편하고 특히 화재예방분야에서 정부의 개입을 최소화하는 영국의 사례를 분석함으로써 앞으로 국내의 다중이용업소 안전관리체계를 보다 합리적이고 실효성있는 체계로 개선시킬 수 있는 방안을 제안한다.

핵심용어: 다중이용업소, 다중이용업소법, 예방소방행정, 관계인, 화재위험평가, 화재안전감사

Received | 23 October, 2020

Revised | 17 November, 2020

Accepted | 19 November, 2020



This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>) which permits unrestricted noncommercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

© Society of Disaster Information All rights reserved.

서론

다중이용업소는 불특정 다수인이 이용하며, 화재 등 재난 발생 시 재실자의 안전 및 재산피해 우려가 높은 곳으로서, 일반 음식점, 노래연습장, 유흥주점, 단란주점, 고시원 등 총 23종의 다양한 업종이 이에 해당한다. 영업형태에 따라 각기 다른 화재 취약성을 지닌 것이 특징이며, 특히 점차 재실자의 밀집과 가연물의 집적이 고도화되는 제반환경, 과거에는 존재하지 않았던 새로운 화재요인의 발생 등과 맞물려 과거에 비해 한 층 심각한 화재피해가 우려되고 있다. 이러한 다중이용업소의 화재안전관리를 위하여 2006년 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법(약칭: 다중이용업소법)」을 제정하고, 현재까지 약 15년 간 예산 및 소방인력 등이 대거 투입되어 왔음에도 불구하고 여전히 다중이용업소는 주요 화재 발생처 중 하나로 손꼽히는 것이 현실이다. 국가통계포털¹⁾에 따르면 2015년부터 2019년까지 5년간 다중이용업소에서 발생한 화재 건수는 총 3,050건이며, 그로 인한 인명피해는 총 282명, 재산피해 추정액은 217억 5442만 1천원이다.

「다중이용업소법」을 중심으로 하는 다중이용업소 안전관리체계의 주요 규제사항이라 할 수 있는 소방당국의 완비증명, 화재배상책임보험, 관계인의 분기별 정기점검, 소방안전교육 등은 관련당사자 및 사회에 적지 않은 비용 및 부담으로 작용하고 있으나, 화재는 여전히 빈번하게 발생하고 있는 현실 속에서 국민의 세금으로 운영되는 소방력이 다중이용업소의 완비증명발급 업무에 쓰이는 실태, 그 효과가 투입비용 대비 미미하여 형식주의의 산물로 사료되는 정기점검 및 소방안전교육 등에 대한 적절성을 다시금 따져볼 필요가 필요할 것으로 사료된다. 이러한 현행 문제점에 대한 개선안을 마련하고자 국민의 수, 인구의 도시 집중도, 국토 면적, 홍수 이외에는 낮은 재난발생률 등 사회여건 상의 여러 측면에서 국내와 유사하나, 국내와 대비되는 화재 관련 규제체계를 구축한 영국의 화재안전체계에 대한 분석을 수행하였으며, 국내 다중이용업소 안전관리수준의 향상에 기여할 수 있는 연구가 되는 것을 목적으로 한다.

본 연구는 기술적연구방법(Descriptive research method)을 통하여 국내의 다중이용업소 안전관리체계와 영국의 화재안전체계를 각각 분석하였으며, 비교연구법을 활용하여 양국 체계 간 비교분석을 수행하였다. 우선, 다중이용업소의 안전관리체계를 구성하는 소방당국의 예방소방행정과 민간부문의 예방안전업무의 법적 근거 및 그에 따른 전반적인 관리 현황의 분석을 통하여 현행 체계의 문제점을 조망하였다. 이어서 영국의 화재안전체계를 분석하여 국내 다중이용업소 안전관리체계의 개선에 참고할 만한 제도를 도출하였으며, 본 연구의 결론으로써 다중이용업소 안전관리체계의 실효성을 높일 수 있는 개선방안을 제시하였다.

국내 다중이용업소의 안전관리체계

다중이용업소 개요

다중이용업소의 개념 및 현황

다중이용업소는 「다중이용업소법」 제2조의 “불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난 발생 시 생명·신체·재산상의 피해가 발생할 우려가 높은 것으로서 대통령령으로 정하는 영업” [24] 및 동법 시행규칙 제2조에 “행정안전부령으로 정하는 영업”을 하는 업소이다 [8]. 2020년 현재 다중이용업에 해당하는 업종은 전자에 해당하는 일반음식점영업, 유흥주점영업, 영화상영관, 학원, 노래연습장업, 안마시술소 등 20종, 후자에 해당하는 전화방업·화상대화방업, 수면방업, 콜라텍업 3종

1) 국가통계포털: <https://kosis.kr>

을 포함한 총 23종으로서 업종별 층·면적·수용인원의 기준 및 관계법령이 동법 시행령 제2조에 명시되어 있다[7]. 관계법령에 따라 인허가부서가 있는 19종 외에 고시원업과 신종업종에 해당하는 전화방업, 화상대화방업, 수면방업 및 콜라텍업 등 4종은 인허가부서 관계법령이 부재하기 때문에 자유신고업 형태로 운영 중이나 이러한 운영 형태는 안전관리적 측면에서 볼 때 바람직한 것으로 평가할 수 없으므로 이에 대한 조치가 필요할 것으로 사료된다.

2020년 예방소방행정 통계자료(Fire Prevention Division: NFA, 2008)에 따르면 2019년 말까지 신고된 다중이용업소의 수는 총 179,256개 이다. 지역별 분포는 서울(39,221), 경기남부(30,691), 부산(13,120), 인천(10,253), 경기북부(8,960), 대구(8,420) 등의 순이며, 주로 도시지역에 집중 분포함을 알 수 있다. 또한 서울, 인천, 경기도를 아우르는 수도권 소재 다중이용업소의 수가 국내 전체 개소의 약 49.7%를 차지한다. 업종별 분포는 개소 수를 기준으로 일반음식점, 노래연습장, 유흥주점, 단란주점, 고시원 등의 순이며, 이러한 5개 업종의 총 개소는 140,791개로서 전체 개소의 약 78.5%를 차지한다. 특히 일반음식점은 영업시간 내내 가스과 식용유를 동반한 화기를 다루고, 노래연습장·유흥주점 및 단란주점에서는 재실자들이 각각 구획된 공간에서 음주가무를 즐기는 공간으로서 유사시 대피속도가 낮으며, 고시원은 재실자의 상주 시간을 특정하기 어렵고 피난경로가 협소하며 야간에 수면을 취하는 공간이라는 각각의 위험특성이 있기 때문에 5개 업종 모두 세심한 안전관리가 요구되는 장소라고 할 수 있다.

국내 다중이용업소의 안전관리체계

관련 법령 및 기준

「다중이용업소법」은 다중이용업소 안전관리체계의 근간을 이루는 법령으로서, 다중이용업소에서 발생하는 화재 등 재난에 대한 안전관리 시 다른 법률보다 우선 적용된다. 본 법에 의거하여 안전관리기본계획의 수립, 소방안전교육, 안전시설등²⁾의 설치, 완비증명서 발급, 실내장식물의 방염, 정기점검, 화재배상책임보험, 화재위험평가, 전산시스템관리, 안전관리우수업소 선정, 미준수 시 벌칙 등 다수의 규제가 시행된다. 특별법에 규정되지 않은 소방시설등 안전시설의 설치 및 유지관리는 「소방시설공사업법」, 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률(약칭: 소방시설법)」, 「건축물의 피난·방화구조 등의 기준에 관한 규칙」상의 규제 및 「국가화재안전기준(NFSC)」의 소화기구 또는 자동소화장치(NFSC 101), 유도등·유도표지(NFSC 303) 또는 비상조명등(NFSC 304), 휴대용비상조명등(NFSC 304), 비상벨설비 또는 비상방송설비(NFSC 202), 피난기구(NFSC 301), 간이스프링클러설비(NFSC 103A) 기준에 따른다.

주요 제도 및 운영 현황

다중이용업소의 안전관리체계를 구성하는 주요제도는 크게 소방당국의 예방소방 행정체계로 운영 중인 제도와 소방시설 관리업체, 보험회사 등 민간부문의 예방안전업무로 이행되는 제도로 분류할 수 있다. 전자에 해당하는 제도에는 방염성능검사, 안전시설등 완비증명서 발급 제도, 다중이용업주 및 종업원 대상 소방안전교육, 화재위험평가, 소방특별조사, 안전관리 우수업소 제도, 불법행위 신고포상제 등이, 후자에는 소방시설점검업체가 수행하는 소방시설등 자체점검, 다중이용업주가 수행하는 분기별 정기점검, 보험회사가 개입하는 화재배상책임보험이 있다.

다중이용업주 및 다중이용업을 하려는 자는 「다중이용업소법」 제9조에 따라 영업장에 대통령령으로 정하는 안전시설등

2) 안전시설등에는 소방시설(소화설비, 경보설비, 피난설비), 비상구·영업장 내부 피난통로(구획된 실이 있는 영업장 한정), 영상음향차단장치(영상음향장치 사용업소 한정), 누전차단기, 창문(고시원업 한정)이 해당됨.

을 행정안전부령으로 정하는 기준에 따라 설치 및 유지하여야 하고, 일부 숙박을 제공하는 형태 및 밀폐구조의 영업장은 추가로 간이스프링클러설비를 관련 기준에 따라 설치하여야 하며, 해당 공사의 전과 후에 소방본부장이나 소방서장에 신고하여 “안전시설등 완비증명서”를 발급받아야 한다.

“다중이용업소의 화재위험평가”는 다중이용업소가 밀집한 지역 또는 건축물에 대하여 화재 발생 가능성과 화재로 인한 피해 및 주변 영향을 예측·분석 및 대책을 마련하는 것이다. 「다중이용업소법」 제15조에 화재위험평가 세부사항으로서 평가지역 또는 건축물의 기준³⁾, 위험유발지수 및 그에 따른 조치, 평가 결과에 따른 안전시설등 면제, 동법 제16조에 화재위험평가 대행자 활용이 규정되어 있다. 다만, 법 제18조에 평가서의 작성방법 및 평가대행 비용의 산정기준이 고시되어야 한다고 규정되어 있으나, 국가법령정보센터 웹사이트에未고시된 것으로 확인된다(20년 10월 기준).

“소방시설등 자체점검”은 「소방시설법」 제25조에 의거, 특정소방대상물을 관계인의 책임 하에 정해진 주기에 따라 소방시설등에 대한 점검을 수행하는 것을 말한다 [1]. 이는 ‘작동기능점검’과 ‘종합정밀점검’으로 구분되며, 소방대상물의 연면적, 용도, 스프링클러·물분무등설비·제연설비의 설치여부 등에 따라 점검의 종류, 점검인력 배치기준·자격, 점검 일수, 점검 장비, 점검사항 및 방법이 정해진다. 건축물 내에 다중이용업소가 있을 경우 소방시설 자체점검사항 등에 관한 고시 [별지 제2의20호서식] 또는 동 고시 [별지 제3의32호서식]에 따른 점검표를 다중이용업소별로 추가 작성하여야 한다. 점검인력은 당해 점검표에 따라 다중이용업소에 설치된 안전시설등의 이상유무를 종합적으로 점검한다.

“화재배상책임보험”은 다중이용업소 화재 시 이용자의 피해 보장을 담보하기 위해 2012년부터 마련된 의무보험 제도로써, 다중이용업주는 「다중이용업소법」 제13조의2제1항에 따라 다중이용업소의 화재(폭발 포함)로 인하여 타인이 사망·부상하거나 재산상의 손해를 입은 경우 피해자(피해자가 사망한 경우 손해배상을 받을 권리를 가진 자)에게 대통령령으로 정하는 금액을 지급할 책임을 지는 화재배상책임보험에 가입하여야 한다. 다만, 「화재로 인한 재해보상과 보험가입에 관한 법률」에 따른 특수건물의 다중이용업주는 화재배상책임보험의 의무가입에 대한 예외를 인정한다. 이와 연계하여 소방청장은 「다중이용업소법」 제19조에제2항에 따라 보험회사 및 보험 관련 단체가 관리·운영하는 전산시스템을 연계한 “책임보험전산망”을 구축·운영한다. 또한 동법 제13조의3의 화재배상책임보험 가입 영업소의 표지 부착, 보험회사의 가입기간 통보, 소방당국의 허가관청에 영업 인·허가 취소 요청 등을 통하여 화재배상책임보험 가입을 촉진 및 관리하고 있으며, 동법 제25조 제1항6의2 및 6의4에 따른 과태료 규정 등 온전한 의무보험의 형태를 갖춘 상태에서 체계적인 보험관리가 이루어지고 있다. 화재 시 피해자에게 지급되는 보험금의 경우 2019년 4월 2일에 개정된 관련 법령인 다중이용업소법 제9조의2에 따라 사망 시 인당 1억5천만원, 부상 시 인당 3천만원, 부상 후 후유장애 시 인당 1억5천만원, 재산상 손해는 1건당 10억원의 한도로 규정되어 있다.

국내 다중이용업소의 안전관리체계의 문제점

국내 다중이용업소 안전관리체계의 문제는 사양(prescription)에 기반한 국가주도체계에서 기인한다. 다중이용업소의 완비증명 발급부터 유지·관리, 그리고 화재 시 진압 및 구조까지 안전관리의 전 과정에 소방당국이 개입하는 국내의 다중이용업소의 안전관리체계는 민간의 자율성 보장과 불필요한 규제를 완화함으로써 비용대비 효율성을 제고하고 시장의 창의성을 증

3) 다중이용업소법 제15조제1항에 따른 화재위험평가대상에는 “2천제곱미터 지역 안에 다중이용업소가 50개 이상 밀집하여 있는 경우, 5층 이상인 건축물로서 다중이용업소가 10개 이상 있는 경우, 하나의 건축물에 다중이용업소로 사용하는 영업장 바닥면적의 합계가 1천제곱미터 이상인 경우” 등이 해당됨.

분히 보장하고자 하는 현대 규제체계의 발전방향과 반대되는 방향성을 띄고 있다. 또한 이러한 사양기반체계는 재실자 안전 보장 및 재산피해 저감이라는 “결과(outcome)”를 목표로 하여야 하는 안전관리가 미리 틀로 짜여진 “사양”을 준수하는 과정만 좇도록 하는 관리의 형식화를 야기하는데, 이러한 문제는 2017년 영국 Grenfell 타워 화재에 따른 대응방안으로써 영국 정부에서 발간한 화재안전규제체계의 개선방안에 관한 보고서(Hackitt, 2018)는 물론, 국내 다중이용업소의 안전관련 연구에서도 지적된 사항⁴⁾으로서, 자칫 법령이 미처 다루지 못한 문제점으로부터 야기된 사고 및 사태에는 속수무책인 구조이며, 법률 불소급원칙에 따른 소방시설의 미설치, 보험회사의 형식적 화재배상책임보험 운영 행태 등 다중이용업소 안전관리체계의 주요 현안(懸案)은 사양기반체계에서 비롯된 문제들이라고 볼 수 있다. 게다가 현 체계에서는 소방기술이 관련법령 및 기준으로 규정되기 전에는 적용이 불가하기 때문에 이는 국내 특정소방대상물에 최신 소방기술의 도입이 지연되는 문제 및 대상물 특성에 따른 유연한 접근이 제한되는 문제를 야기하며 영국, 네덜란드, 뉴질랜드, 호주 등은 이러한 문제를 경감하고자 결과기반 안전관리체계를 운영하고 있다(Meacham, 2010). 특히 방탈출카페, 실내양궁장, 스크린야구장, 키즈카페 등 위험특성이 미처 일반화되지 않은 신종업종이 난립하는 상황에서 안전관리 접근방식의 유연성 보장은 이러한 업종의 안전관리 사각지대(死地)를 막기 위해 필수적이다. 다만, 규제의 실체가 명확하여 위반여부 파악 등이 용이하므로 행정의 효율성 및 투명성 측면에서 유리한 현재 국내의 사양기반체계와는 달리 결과기반체계는 준수 및 인증의 형태가 보다 다양화되므로 유능한 기술인력과 포괄적인 인증구조가 뒷받침되어야 제대로 기능할 수 있으며(May, 2003), 이를 악용하여 저비용의 부실한 안전관리체계를 구축하는 사례를 막기 위해 최소한으로 충족해야 할 안전조건 및 평가요령을 명시하고 강력한 집행구조(enforcement regime)를 마련하여야 한다(Hills, 2018).

다중이용업소법에 규정된 안전관리우수업소 관련 조항에 내재된 “보상체계의 불합리성”도 문제점으로 파악된다. 관련법인 「다중이용업소법 시행령」 제19조에 따르면, 다중이용업소가 3년간 무사고 및 무위법일 경우 안전관리우수업소로 선정되고, 「다중이용업소법」 제21조제3항 및 동법 시행규칙 제21조제1항에 따라 통보받은 날로부터 2년간 소방안전교육 및 소방특별조사가 면제된다. 논란이 되는 사항은 기존에 안전관리가 우수했다는 사실이 향후 2년간의 안전을 담보할 수 없음에도 불구하고 소방안전교육 및 소방특별조사를 면제하는 것이 비상식적인 조치라는 점이다. 또한 안전관리에 필수적인 요소 중 하나인 관계인 및 종업원에 대한 교육을 무려 2년간 면제함으로써 소방특별조사에 대한 경각심을 해소시켜주는 본 조치는 해당 기간동안 업소의 화재안전관리 수준 저하는 물론, 이들로 하여금 소방안전교육 및 소방특별조사를 징벌적 규제로 간주하게 하여 해당 규제에 대한 부정적인 인식을 가지게 될 수 있으므로 부적절한 제도로 판단된다. 이 외에 화재위험평가 결과에 따라 안전시설등의 설치 일부 면제를 적시한 조항도 이와 같은 불합리성의 문제를 내포한다. 관련법령인 「다중이용업소법」 제15조제4항 및 동법 시행령 제13조에 따르면, 화재위험평가 결과 위험유발지수가 A등급인 다중이용업소의 경우 안전시설등의 일부를 설치하지 아니하게 할 수 있다. 그러나 A등급은 안전시설등의 설치가 면제되지 않은 상태에 대한 평가 결과이므로, 면제에 따라 위험유발지수가 저하될 수 있다. 또한 안전관리가 우수한 업소를 대상으로 안전시설등 설치 면제조치를 마치 보상을 지급하는 듯한 형태인 당해 조항은 다중이용업소의 안전수준 제고를 통하여 공공의 안전과 복리 증진에 이바지함을 목적으로 하는 다중이용업소법 본연의 취지를 무색하게 하는 조치이고, 관계인 및 종업원에게 안전시설등은 상황에 따라 생략이 가능한 것이라는 그릇된 인식을 심어줄 우려가 있으므로 부적절한 조항이다. 따라서 제도의 준수에 따른 보상 관련 법령들을 합리적으로 개정하는 조치가 요구된다.

4) Kim(2005)는 일괄적인 영업장에 대한 열거주의식 규정을 영업장 별 특성에 맞는 제도로 개선되어야 함을 주장함.

5) Lee(2009)는 안전 사각지대가 될 우려가 있는 신종 다중이용업종에 대해 관할 소방서장에게 완비증명 추진권을 부여함으로써 차후 법령 개정 시까지 관리토록 할 것을 주장함.

영국의 화재안전체계

관련법령의 변천과정

영국의 현대 건축물 소방규정은 1971년에 제정된 「Fire Precautions Act」로부터 비롯되었다. 이는 관료주의적이고, 사전에 명시된 규범에 따르는 방식을 통하여 화재예방을 추구하였다. 따라서 당시의 소방관련 조치는 정부당국 소속의 규제기관 중심으로 운영되었으며 이는 현재 국내의 소방 운영체계와 흡사하다. 이후 「Fire Precautions (Workplace) (Amendment) Regulation」(1999)은 소방분야에 결과수준의 향상을 중시하는 “결과기반 접근방식(Outcomes-based approach)⁶⁾”을 도입함으로써 既 규정된 기준의 준수여부를 중시하는 사양기반 접근방식을 기반으로 하여 화재예방조치가 형식화될 우려를 안고 있던 기존 화재예방법의 한계점을 보완하고자 하였고, 두 법은 2005년에 「Regulatory Reform (Fire Safety) Order」(이하 FSO)가 발효되기 전까지 병용되었다. 1990년대부터 규제개혁을 통하여 불필요하거나 과도한 규제에 따른 사회의 비효율화를 타파하고자 한 영국은 2001년에 「Regulatory Reform Act」를 제정하며 기존의 화재예방관련 74개 법령을 일원화하였으며, 규제영향평가를 도입하여 합리성 향상을 추구하였다. 이러한 국가기조와 건축물 급증의 영향으로 기존의 정부당국 소속의 소방당국에서 수행하던 소방조치를 건물과 직접 연관된 자인 “관계인(Responsible person)”이 주축이 되어 수행하도록 하는 법령인 FSO가 2005년에 발효되었다. FSO는 영국의 화재안전체계를 혁신적으로 변화시킨 법령으로서, 기존 소방당국을 중심으로 운용되던 화재예방체계는 화재안전과 직접적으로 연관된 관계인과 민간 화재안전기관 및 업체를 중심으로 한 체계로 재편성되었다 [13].

주요제도 및 현황

관계인(Responsible person)의 화재위험평가(Fire risk assessment) 의무화 [6, 11]

영국 건축물 소방규정의 두 가지 원칙은 “위험을 만든 자가 이를 통제할 책임이 있다”는 원칙과 “비례의 원칙”이다. 전자는 유럽대륙에 일반적으로 통용되어온 원칙이며, 후자는 영국 고유의 원칙으로서, 위험의 크기와 위험회피를 위한 조치가 균형을 이뤄야 한다는 개념이다. “관계인 제도”는 이러한 두 가지 원칙을 기반으로 하여 도입된 제도로서, FSO와 기존 소방법령 간의 차별성을 나타내는 대표적인 제도이다 [12]. 이를 통하여 기존 소방당국에서 건축물의 소방설비, 위험물 시설, 훈련 여부 등에 대한 점검 수행 후 발급하는 “화재증서(Fire certificate)”를 기반으로 하던 화재예방체계는 위의 첫 번째 원칙에 따라 시설의 화재안전과 직접적으로 연관된 당사자인 “관계인이 수행하는 화재위험평가”를 기반으로 하도록 개정되었으며, 이렇듯 화재예방체계의 주체가 관(官)에서 민간으로 변경됨에 따라 “비례의 원칙”에 보다 부합하는 예방소방체계로 개선되었다. 국내에서도 2011년 6월 10일부터 이러한 관계인의 개념이 법적 효력을 갖게 되었으나, 국내의 관계인은 주로 소방당국의 지시에 따라 의무사항을 이행하는 자로 규정되어 영국의 그것과는 실제 역할 상에 차이가 있다.

“화재위험평가(Fire risk assessment)”는 건물에 화재가 발생하여 건물 내부 및 주변 사람들에게 인적·물적 피해를 입힐 확률에 대한 조직적이고 체계적인 평가이며 “위험기반접근(Risk-based approach)의 산물”이라 평가할 수 있다. 5인 이상의 인원을 보유한 일체의 사업장의 관계인은 화재위험평가를 한 후, 이를 토대로 화재안전관리를 수행할 법적 책임이 있다. 영국 내무부(Home Office)에서는 관계인의 화재위험평가 수행을 돕고자 건물 용도별 화재안전위험평가 지침서(Guidance)를 배포하며 그 종류는 Table 1과 같다. 지침서에서는 화재위험평가의 목적을 화재 위험요소의 식별, 피해를 야기하는 위험요

6) ‘결과기반(Outcomes-based)’ 접근방식은 ‘위험기반(Risk-based)’ 또는 ‘사양기반(Performance-based)’ 접근방식으로 불리기도 함.

소(Hazard)들의 위험도(Risk)를 합리적으로 실현 가능한 수준으로 저감, 건물 내 화재발생 시 재실자의 안전보장을 위한 화재예방책 및 관리조치의 필요성 판단이라고 규정한다(DCLG, 2018). 화재위험도평가에 필요한 대부분의 정보들은 해당 사업장에 익숙한 인원으로부터 나오며, 관계인은 이를 취합, 실사를 통한 확인 및 수정을 통하여 화재위험평가를 수행한다. 지침서에서 제시하는 화재위험평가는 “화재 위험요소 식별, 위험에 노출된 인원 식별, 감정(Evaluate)·제거·감소 및 위험으로부터 보호, 기록·계획·통지·지도 및 훈련, 사후 검토” 등 총 5단계로 구성된다. 평가에서 특히 전문성이 요구되는 세 번째 단계에서는 화재위험도를 산출하는 두 요소로서 “화재발생 확률” 및 “화재 피해 크기”를 측정하고, 요구되는 조치에 대한 평가 및 조치수용 가능여부를 결정한다. 조치 수용 여부를 결정할 시 영국 내 위험평가에 공통적으로 적용되는 ALARP(As low as reasonably practicable) 원칙을 준수하여야 한다 [2]. 다만, 화재위험평가의 유연성(flexibility) 보장을 위해 이러한 지침서 내용의 준수는 법적 강제사항으로 규정하지 않았으며, 본 지침서 이상의 안전도를 보장할 수 있는 방법을 활용할 경우 적합성이 인정된다. 이에 따라 정부에서 편찬하는 지침서 외에 여러 민간전문기관에서 화재위험평가 지침서가 출간되며, 대표적으로 영국표준규격협회(British Standards Institution, BSI)의 PAS 797, 전문화재예방협회(Association for Specialist Fire Protection, ASFP)의 지침서⁸⁾ 등이 있다. 이러한 민간 지침서들은 영국 고위소방관협회(Chief Fire Officers’ Association, CFOA) 등으로부터 공식적으로 화재위험평가 시 사용 가능한 지침서로 인정받고 있다.

Table 1. Series of Fire safety risk assessment by DCLG

| 지침서 종류 | 해당 건물용도 |
|---------------------|---|
| 사무실 및 상점 공장 및 창고 | 사무실 및 소매점 (쇼핑센터와 같은 대규모 부지 내의 개별 점포 포함) 공장 및 창고 저장시설 |
| 숙박시설 | 호텔, 게스트하우스, B&B, 호스텔, 입소훈련시설, 휴가용 숙박시설 및 주택, 2층 주택, HMO 및 보호주택(요양이 제공되는 경우는 제외 - 입소요양시설 지침서 참고)의 공용영역과 같이 숙박시설의 제공이 주된 용도인 모든 시설. 다만, 병원, 입소요양시설, 양육장소 및 단일 개인 주택은 제외함. |
| 입소요양시설 | 입소요양 및 간호원, 요양이 제공되는 보호주택의 공용영역 및 직원이 상근하며 주 용도로 요양을 제공하는 유사한 시설(의료(healthcare)가 주 용도인 경우 의료시설 지침서 참고) |
| 교육시설 | 주거지역을 제외한 유치원에서 대학에 이르는 교육시설 (주거지역의 경우 숙박시설 지침서 참고) |
| 중소규모 집회시설 | 최대 300명을 수용할 수 있는 소규모 선술집, 클럽, 레스토랑 및 카페, 마을회관, 복지관, 도서관, 대형 천막, 교회 및 기타 예배 또는 연구장소 |
| 대규모 집회시설 | 개별점포가 아닌 쇼핑센터, 대형 나이트클럽 및 선술집, 전시 및 회의장, 스포츠 경기장, 대형 천막, 박물관, 도서관, 교회, 성당 및 기타 예배 또는 연구장소 중 300명 이상을 수용할 수 있는 시설 |
| 극장, 영화관 및 유사 건물 | 극장, 영화관, 콘서트홀 및 주로 이러한 목적으로 사용되는 유사한 시설 |
| 옥외 행사 및 장소 | 테마파크, 동물원, 음악콘서트, 스포츠행사(스포츠경기장 제외-대규모 집회시설 참고), 박람회장 및 농산물 품평회와 같은 옥외 행사 |
| 의료시설 | 병원, 의사의 수술, 치과진료소 및 기타 유사한 의료 시설로서, 주 용도가 의료제공(시설 포함)인 시설 |
| 운송시설 및 설비 | 공항, 철도역(지하철 포함), 교통터널, 항구, 버스·마차정류장 및 유사 시설과 같은 교통 터미널 및 인터체인지. 다만, 운송수단(예. 기차, 버스, 비행기 및 선박)은 제외함. |
| 마구간 및 농업시설 | 농업부지, 마구간, 입대 마구간, 동물원·대형동물 보호구역 또는 농장공원 내 마구간 |

7) PAS(Publicly Available Specification) 79 Fire risk assessment- Guidance and a recommended methodology

8) ASFP에서 편찬한 화재위험평가 관련 지침서에는 “Ensuring Best Practice for passive fire protection in buildings”, “ASFP Guide to Inspecting Passive Fire Protection for Fire Risk Assessors” 등이 있음.

Table 1. Series of Fire safety risk assessment by DCLG (Continue)

| 지침서 종류 | 해당 건물용도 |
|--------------|--|
| | 보충 지침서 |
| 장애인을 위한 탈출수단 | 본 지침서는 건물용도로 분류된 타 지침서와 함께 참고해야 하는 보충자료로서, 접근성 및 탈출수단과 관련한 추가 정보를 제공함. |

건축물의 적합한 화재위험평가는 당해 건축물의 관계인의 책임사항이며, 본인이 직접 수행하여야 한다. 만약 관계인 본인이 화재위험평가 및 후속조치에 적합한 자(competent persons)가 아닌 것으로 판단할 경우 보다 화재위험도평가에 능숙하고 해당 건축물에 설치된 모든 소방시설 및 그 기능에 대한 지식을 보유한 외부 기술자에 위탁하여 화재위험평가를 수행할 수 있다. 영국에서는 이러한 외부 화재안전평가자(fire risk assessors)의 역무 품질에 대한 신뢰성을 보장하기 위해서 “제삼자인 증체계(Third party certification)”를 구축하여 운영하고 있다⁹⁾.

화재안전감사(Fire safety audit)

“화재안전감사(Fire safety audit)”는 지역별 관할 소방당국(Fire and rescue authorities) 소속의 공무원행자 또는 소방당국의 자격을 득한 민간 감사자가 관계인의 화재안전관리 수행 상태의 적합성 여부에 따라 법적 집행(enforcement)을 수행하는 제도이다. 화재위험평가, 화재위험평가 결과와 관련한 실행계획, 설치된 소방시설의 점검 기록 및 직원 교육 등 화재안전 체계를 구성하는 요소들이 감사대상에 해당하며, 감사자는 고위소방공무원협회(Chief Fire Officer Association, CFOA)에서 주기적으로 발표되는 지침을 참고하여 감사를 수행한다. 영국 정부 웹사이트에 게재된 관련 통계에 따르면 잉글랜드에서는 2019/20 동안 총 48,414건의 감사가 수행되었고 이 중 16,436건이 후속조치를 요하는 감사로 집계되었다 [14]. 감사수행시 작성되는 “감사 및 자료취합서식(The Audit and Data Gathering Form) [5]”은 소방당국의 데이터베이스에 축적되어 추후 감사 및 집행 등에 활용된다. 감사는 총 3단계로 구성되며, 첫 단계인 “장소평가(Site assessment)” 단계에서 화재위험평가 보고서를 포함한 화재안전관리 관련 자료가 수집되며, 이러한 자료는 해당 감사 외에 소방비상조치(Fire Service Emergency Cover)¹⁰⁾ 프로그램 및 소방당국 데이터베이스의 입력자료로 활용되어 향후 해당 장소에서 화재발생 시 소방대원의 참고자료 등으로 활용된다. 두 번째 단계는 화재안전명령(FSO) 상의 규정 대비 감사대상의 위반여부를 본격적으로 확인하는 단계인 “화재안전감사(Fire safety audit)” 단계로서, 화재안전감사 과정의 핵심이라 할 수 있다. 감사자의 전문성이 가장 요구되는 단계이며, 감사대상의 위반여부 및 위반 정도의 심각성 정도를 결정하는 IEE(Initial Enforcement Expectation) 평가로 마무리된다. 감사자가 규정준수등급 선택 시 고려하는 핵심개념은 감사대상의 위험수준과 집행수준 간의 “비례성(proportionality)”이며, 집행수준의 결정 시 화재에 따른 재산피해 우려보다 인명피해 우려 정도가 대폭 우선시된

9) 화재위험도평가를 전문적으로 수행하는 업체는 ISO9001 인증을 획득하거나 경영체계감사를 통과함으로써 제삼자인증(Third Party Certification)을 득한 후 BAFE(British Approvals for Fire Equipment)라는 영국의 소방산업분야 인증기관에 등록되어 관리됨 [3]. BAFE는 소방 다방면의 인증을 등록관리하며, 화재위험도평가 역무 제공이 가능한 업체는 BAFE의 “SP205: Life Safety Fire Risk Assessment”의 등록부에 등재되며, BAFE의 웹사이트를 통해 일반에 공표됨. 나아가 BAFE의 심사제도는 UKAS(United Kingdom Accreditation Service)라는 정부 공인인증기관의 평가대상이며, BAFE는 UKAS로부터 지속적으로 제도 준수여부 등에 대한 감독 및 감사를 받음. BAFE 등록부에 등재된 소방산업체에 소속된 전문기술 인력은 관련 역무 수행을 위해 사전에 BAFE, FPA(Fire Protection Association), IFE(Institution of Fire Engineers, [10]) 등의 기관으로부터 자격을 득하여야 하며, 해당 기관에서 인력의 자격관리 및 정기교육을 수행함. 이러한 영국의 화재위험도평가 체계를 분석하고 국내 실정을 면밀히 고려하여 다중이용업소의 화재위험도평가 체계를 구체화 및 실질화할 수 있을 것으로 사료됨.

10) http://www.farmss.co.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=117&Itemid=342

다. 규정준수등급 5는 위반 정도가 매우 심각한 것으로 판단되어 빠른 후속조치를 요하는 상태이며, 규정준수등급 1에는 다소 미흡한 점이 있으나 위험수준이 높지 않은 경우도 해당할 수 있다. 마지막 단계인 “상대적 위험등급의 산출(Calculation of relative risk level)”에서는 앞선 두 평가의 수치를 조합하여 최종 위험등급을 결정한다. Fig. 1은 영국 사업장의 화재예방체계를 순서도로 나타낸 것으로서, 이를 통하여 관계인이 수행한 화재위험평가 및 후속 예방조치를 관할 소방당국이 화재안전 감사를 통해 확인하는 체계임을 알 수 있다.

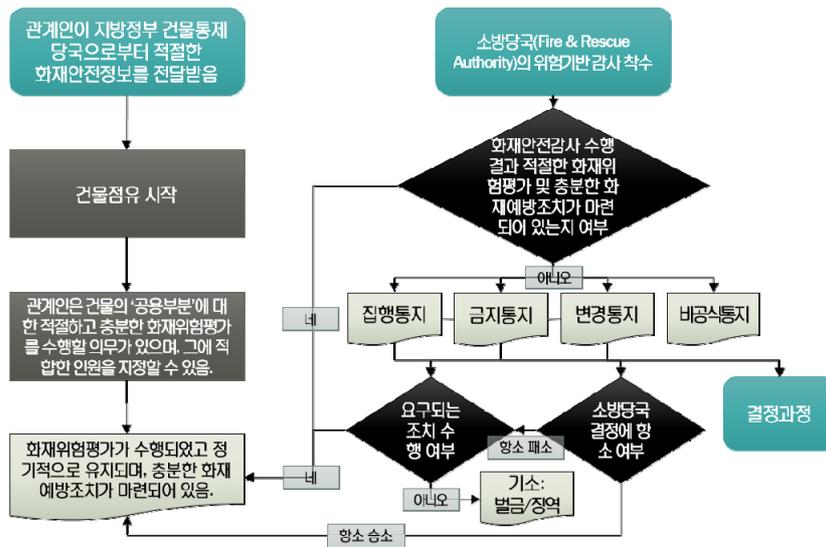


Fig. 1. UK Fire Safety Management System for workplaces during the occupation phase

화재안전명령(FSO) 시행 전과 후의 화재통계 비교

화재안전체계가 사양기반인 국내와 결과기반인 영국의 화재피해 통계를 단순비교하여 피해정도가 적은 측의 안전체계가 안전성 측면에서 낫다고 단정하는 것은 적절하지 않다. 왜냐하면 양국은 사양기반과 결과기반이라는 체계 상의 차이 외에 화재피해에 영향을 미치는 여러 요소, 즉, 해당 사회의 화재예방 관행 및 교육 수준, 생활방식, 문화적 특성, 인구 통계적 특성 등에도 분명한 차이가 있기 때문이다(Hackitt, 2018). 따라서 화재안전체계를 사양기반에서 결과기반으로 개정한 영국의 개정 전과 후의 화재인명피해 및 정부지출을 비교하는 것이 결과기반 화재안전체계의 적합성 여부를 판단하는데 보다 적합할 것으로 사료되어 Fig. 2 [14]와 Fig. 3 [17, 18]을 통해 각각 화재안전명령(FSO) 발효년도인 2006년을 기준으로 그 전 5년과 후 5년의 화재인명피해 및 공공안전분야와 방재서비스에의 정부지출 통계자료를 분석하였다.

Fig. 2를 통하여 잉글랜드의 화재인명피해는 점차 감소하는 추세를 알 수 있다. FSO 발효 후 5년 간 화재인명피해의 연평균 수치는 15,193명으로서, FSO 발효 전 5년 간 연평균 수치인 20,515.6명에 비해 약 26% 감소한 인명피해 통계를 나타내고 있다. Fig. 3은 2001년 7월부터 2011년 6월까지 연간 영국의 공공안전분야와 그 일부에 해당하는 방재서비스에의 정부지출을 나타낸 표로서, 양 수치가 완만한 증가추세이며 각 대상 연도의 방재서비스 정부지출은 같은 해 공공안전분야 정부지출 대비 약 9%로 거의 일정하였다. 이러한 통계자료를 통하여 영국은 화재안전명령(FSO) 발효 전에 비해 발효 후에 인구밀도, 인구 수 및 재산가치가 모두 상승했음에도 인명피해 수치는 뚜렷한 감소, 정부지출 증가율은 완만한 증가 추세를 보임을

확인할 수 있다. 따라서 영국의 화재안전체계는 사양기반 규제체계를 결과기반으로 개혁함으로써 규제의 효율성과 합리성은 물론 화재안전체계 존립의 목적인 실질적 안전성 향상 도모에도 성공하고 있음을 유추할 수 있다.

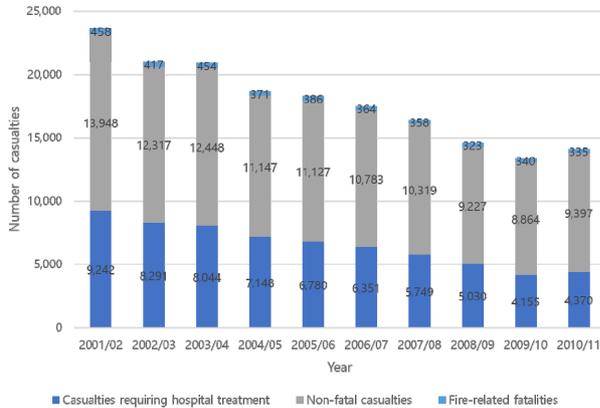


Fig. 2. Fire-related fatalities and non-fatal casualties, England; year ending June 2002 to year ending June 2011 (Edited from source: Home Office, 2020)

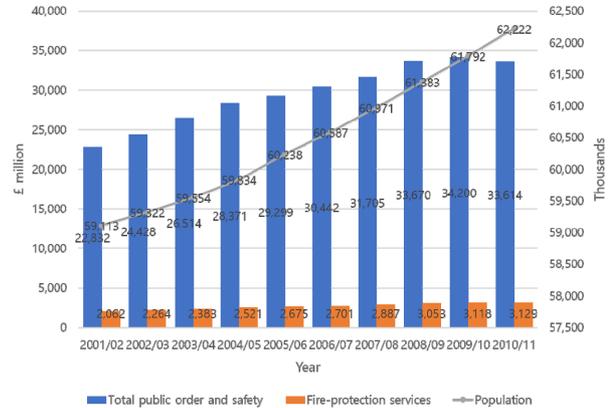


Fig. 3. Public sector expenditure on “Total public order and safety” and “Fire-protection services” in UK, 2001/02 to 2010/11 (Edited from source: HM Treasury, 2007:2011)

국내 다중이용업소 안전관리체계의 개선 방안

국내와 영국 간 화재안전체계 비교 분석

Table 2는 국내 다중이용업소와 영국의 화재위험평가 시 건물의 용도분류체계에서 국내의 다중이용업소와 비교적 유사한 용도인 300인 미만을 수용하는 중소규모 집회장소(Assembly)¹¹⁾의 화재안전체계를 비교 분석한 표이다. 다만, 국내 다중이용업소에는 관련 특별법이 존재하는 반면, 영국의 해당 용도는 여타 건물용도와 동일한 안전관리체계로 관리하기 때문에 발생하는 차이, 예를 들어, 국내 다중이용업소의 화재위험평가는 다중이용업소만을 대상으로 하지만, 영국에서는 화재위험평가가 5인 이상의 인원을 보유한 모든 사업장을 대상으로 하는 등의 차이가 있다는 점을 비교 분석 시에 감안하였다.

Table 1. Comparative analysis of fire safety regulatory framework between Republic of Korea and UK

| 대상국가 | 국내(Republic of Korea) | 영국(UK) |
|------------------|--|--|
| 안전체계 주요 개념 | | |
| 화재안전 관리체계의 운영 주체 | 정부 주도. 소방당국에서 관련법령으로 규정된 사양(prescription) 및 기준(law, regulations, codes, etc.)에 따라 다중이용업소의 화재안전관리 전반에 걸쳐 개입 및 관리하는 예방소방체계이므로, 대상 수 증가에 따라 행정부담이 증가하는 구조임. | 민간 주도. 정부는 조언(advice) 및 집행(enforcement) 역할만을 수행함. 화재안전명령(Fire Safety Order) 시행에 따라 각 대상의 관계인(Responsible person)의 책임 하에 화재안전체계를 수립 및 유지관리하는 체계임. |

11) Small and medium places of assembly (holding 300 people or less): Smaller public houses, clubs, restaurants and cafes, village halls, community centres, libraries, marquees, churches and other places of worship or study accommodating up to 300 people.

Table 1. Comparative analysis of fire safety regulatory framework between Republic of Korea and UK (Continue)

| 대상국가 | 국내(Republic of Korea) | 영국(UK) |
|---------------------------------|--|--|
| 안전체계 주요 개념 | | |
| 화재안전 관리체계의 기본 원칙과 주요제도 | 소방시설등 자체점검 및 정기점검 등으로 구현되는 사양기반(Prescriptive-based) 체계임. 소방당국에서 관련법령으로 규정된 사양 및 기준에 따라 다중이용업소의 화재안전관리 전반에 걸쳐 개입 및 관리하는 예방소방체계이므로 대상의 수가 증가함에 따라 행정부담이 크게 증가하는 구조임. | 화재위험평가(Fire risk assessment)로 구현되는 결과기반(Outcomes-based) 체계임. 기존에 소방당국에서 모든 대상물의 화재증서(Fire certificate)를 발급하던 체제에서 FSO(2005) 시행에 따라 각 대상물의 관계인(Responsible Person)이 책임을 지고 주체적인 화재안전체계를 수립 및 유지관리하는 체제로 변경되어 행정부담이 기존 대비 감소함. |
| 관계인(Responsible person)의 화재안전관리 | 관계인제도가 도입되어 있으나, 소방당국이 중심이 되는 국내 화재안전체계의 특성상 관계인의 역할은 제한적이고 수동적임. | 관계인제도가 도입되어 있으며, ‘자기책임주의’와 “비례의 원칙(proportionality)”에 따라 관계인은 자율적이고 주체적인 화재예방을 수행함. |
| 화재위험평가 (Fire risk assessment) | 안전등급제 상의 화재위험평가지수 산정을 위한 수단으로서 극히 일부(4%)의 다중이용업소만을 대상으로 한 화재위험평가가 관련법에 명시되어 있으나, 실제 활용이 미흡함. 또한 이러한 화재위험평가에 따른 평가지수 산정 방식은 여타 건축물의 화재안전관리에는 부재한 개념이기 때문에 운영 시에 어려움 및 혼선을 야기할 우려가 상존함. 소방청은 “제3차(19-23) 다중이용업소 안전관리 기본계획”에서 이러한 화재위험평가를 전달할 “다중이용업소 안전인증센터” 설치를 계획하고 진행 중인 것으로 파악됨. | 각 건물의 관계인은 적합한 화재위험평가 및 이를 기반으로 한 화재안전조치 및 계획을 수립할 법적 책임이 있음. 이러한 화재위험평가의 적합성 및 당해 평가에 기반한 안전체계의 정상작동 여부는 소방당국 및 민간단체의 화재안전감사를 통해 확인됨. 영국 내무부(Home Office)는 건축물의 용도별 화재위험평가 지침서(guidance)를 발간하여 각 건축물이 최소한으로 충족해야 할 안전조건 및 평가요령을 공표함. 화재위험평가를 수행하는 전문민간업체는 제삼자인증체계(Third party certification)를 통해 관리됨. |
| 화재안전감사 (Fire safety audit) | 국내의 경우 소방당국이 수행하는 “소방특별조사”가 이에 해당함. 기본적으로 소방공무원이 수행하되, 필요 시 민간 전문가를 참여시키도록 관련법에 명시되어 있음. | 화재안전감사는 고위소방공무원협회(CFOA)의 지침을 참고하여 소방당국에서 수행하되 필요 시 소방기술인협회(IFE) 등 민간기관의 관련자격을 득한 전문가(Fire risk registered auditor)를 활용할 수 있음. 총 3단계의 절차에 따라 수행되며 최종 위험등급에 따라 행정조치가 뒤따름. |

국내 다중이용업소 안전관리체계의 개선 방안

민간역할의 강화에 따른 다중이용업소 안전관리체계의 발전 도모

다중이용업소의 안전관리체계에서 소방당국의 예방소방행정 업무는 민간부문의 원활한 작동을 돕고, 시장실패를 방지하는 최후의 보루로서의 역할만을 수행하도록 재편성하여 기존의 관(官) 중심체계에서 비롯되었던 국가부담 및 민간의 화재예방 책임감 저하 현상을 최소화하도록 한다. 일례로 화재배상책임보험 가입률이 99.98%인 현재 이점을 살리는 방안으로, 민간 보험회사가 화재배상책임보험 계약 시 관계인에게 화재위험평가 보고서 및 방염대상에 대한 방염처리 확인서를 제출하도록 하여 화재위험평가 제도의 원활한 정착 및 소방당국에서 방염처리 여부를 일일이 확인하면서 발생했던 행정부담의 절감 효과를 기대할 수 있다. 이때 민간 보험회사는 해당 화재위험평가 보고서에 대한 “평가등급”을 산정하고, 평가등급에는 “안

전도 우수” 및 “보험가입 불가” 등급을 포함하여 “안전도 우수”의 경우 화재보험료 및 화재배상책임보험료를 감면토록 한다. 보험회사는 이러한 사실을 관할 소방당국에 신고하고, 소방당국은 신고받은 등급자료를 기반으로 현재 구축되어 있는 화재배상책임보험 데이터베이스에 화재위험평가 결과를 추가하여 유지·관리하고 추후 소방특별조사 대상 선정에 참고자료로 활용한다. 또한 소방당국은 영국의 경우를 참고하여 안전조건의 최소수준 및 평가지침이 수록된 업종별 화재위험평가 지침서를 배포하여 관계인의 화재위험평가와 보험회사의 평가등급 산정 시에 참고자료로 활용할 수 있도록 한다. 완비증명서 발급은 기존의 현장발급이 아닌 보험회사의 신고 결과를 토대로 온라인 발급하는 체계로 변경하여 공적 자원소모를 최소화하고, 보험회사로부터 신고받은 화재위험평가 결과가 “보험가입 불가” 등급인 다중이용업소에 대해서는 완비증명 발급을 금지하도록 하여 안전수준이 낮은 다중이용업소의 영업을 미연에 방지한다.

관계인의 자기책임주의 고양

2011년 6월 10일부터 국내 「소방기본법」에서는 관계인을 “소방대상물의 소유자·관리자 또는 점유자”로 정의하기 시작하였고 관계인의 소방 활동이 법적 효력을 갖게 되었다. 이러한 관계인에 대한 정의는 영국의 그것과 유사하다고 할 수 있으나, 관계인의 해당 시설에 대한 주체적이고 자율적인 화재예방조치를 강조하는 영국과 관계인이 소방당국의 지시에 따른 의무사항을 이행하는 인원으로 간주되는 국내 간에는 관계인 역할의 적극성 측면에서 큰 차이가 있다고 할 수 있다. 소방당국이 중심이 되는 화재안전체계의 특성에 의해 수동적이고 제한적인 기능만을 수행하는 국내의 관계인은 해당 시설에 사고 발생 시 그 원인을 화재안전관리를 주도적으로 수행하는 소방당국의 관리책임으로 전가하며 본인의 책임을 회피하여 왔으며, 이는 언론의 이슈몰이와 정치권의 인기 영합에 악용되어 사회 전반에 악영향을 끼쳐왔다. 국내 소방기본법에 규정된 관계인의 역할은 소방대가 현장에 도착할 때까지 경보를 울리거나 재실자의 대피 유도하기, 소방당국의 화재조사 시 협조하기 등 소방당국의 화재안전관리를 돕는 “조연”의 역할로 규정되어 있다. 특별법인 다중이용업소법에는 분기별 정기점검 수행, 소방안전교육 이수 등이 관계인의 의무로 추가되었으나, 정기점검의 경우 관련법으로 규정된 체크리스트 형식의 서식 한 장의 작성에 불과하고, 소방시설등 자체점검과 기간이 겹치는 경우 해당 기간에는 정기점검의 면제가 가능하며, 이마저 동법 제13조제2항에 따라 소방시설관리업자에게 위탁할 경우 관계인이 해당 업소의 화재위험에 대한 파악이 전무한 상태에서도 업소의 운영이 가능한 구조이다. 2006년 다중이용업소법 발효 이후 약 15년간 국가적 차원의 개선방안이 시행되어 왔으나 그 실효성이 부족한 것으로 평가되는 현재 다중이용업소의 안전관리체계를 실질적으로 개선하기 위해서는 각 다중이용업소의 관계인이 본인의 다중이용업소에 대한 안전관리는 스스로 모든 책임을 지고 주체적으로 수행하는 것이 당연하다는 인식을 갖는 것이 우선시되어야 한다. 영국에서는 2006년에 화재안전명령(FSO)이 발효된 직후 안전관리의 주체가 기존의 소방당국에서 각 시설의 관계인으로 전환되었고, 이후 현재까지 약 15년 간 이를 추진하여 왔다. 따라서 그와 관련한 시행착오와 사례는 국내 관계인 제도를 바람직한 방향으로 개선하는 데에 좋은 참고사항이 될 것으로 사료된다.

화재위험평가 제도의 개선

현재 다중이용업소 안전관리를 실질적으로 수행하는 제도인 소방시설등 자체점검 및 분기별 정기점검은 법으로 규정된 체크리스트를 통하여 각 안전시설의 적정성 여부만을 따지는 사양기반체제이고, 특히, 분기별 수행되는 정기점검의 경우 23종에 해당하는 다중이용업소를 동일한 체크리스트를 활용하여 천편일률적으로 관리하는 방식으로서 실효성 측면에서 아쉬움이 있는 체계로 평가할 수 있다. 또한 현재 소방시설등 자체점검표에 다중이용업소에 대한 점검표가 기존 점검표의 체계를

고려하지 않은 형태로 추가되었는데, 본디 자체점검표는 30종의 소방설비별 확인사항이 각각의 표를 구성하는 체계이나, 다중이용업소 점검표 만이 해당 표에 다중이용업소에 설치되는 소방설비 및 안전설비에 대한 확인사항이 하나의 서식 안에 묶여있는 형태를 띄고 있다. 이는 다중이용업소의 점검을 기존의 소방시설등 자체점검에 무리하게 추가하려는 과정에서 발생한 법체계 합리성의 저하로 판단되며 이에 대한 재고찰이 필요할 것으로 사료된다. 이러한 문제점들을 내포하는 현행 체계를 업종별 위험특성과 업소별 위험성에 입각하여 화재위험을 실질적으로 평가한 후 그에 따른 위험의 최소화 조치를 수행하는 성능기반 안전관리체계인 화재위험평가로 대체하는 것이 안전성 및 합리성 향상 측면에서 바람직할 것으로 판단된다.

화재위험평가에 기반한 성능기반 화재안전관리가 상용화된 영국에서 중소기업의 평가에 활용하는 화재위험평가 체계는 현재 좀처럼 정착되지 않고 있는 국내 다중이용업소 화재위험평가 제도를 “제대로 작동하는” 규정으로 개정하는데에 좋은 참고사항이 될 수 있을 것으로 판단된다. 영국의 중소기업 집회시설에는 국내의 다중이용업소와 비슷한 업종 및 규모를 가진 시설들이 해당되며, 고비용의 정량적(quantitative) 방법이 아닌 정성적(qualitative) 방법을 활용한 화재위험평가가 수행된다. 이러한 영국의 화재위험평가 수행 방식을 분석하여 국내의 상황에 적절하게 도입하는 과정이 필요하다. 화재위험평가의 여러 방법론 중 고비용이 발생하는 정량적 방법은 소규모 시설이 대부분을 차지하는 다중이용업소에는 현실적으로 채택이 어렵기 때문에 효과와 비용 간에 합리적인 절충안이 될 수 있는 정성적 방법론에 따른 화재위험평가 형식을 채택하되 영국의 정부에서 편찬하는 화재안전위험평가 지침서 및 영국표준규격협회 등 민간전문기관에서 출간하는 평가지침서를 참고할 경우, 국내 다중이용업소의 화재위험평가 정착에 적절한 방안을 도출할 수 있을 것이다.

또한 화재위험평가 제도의 정착과 중복규제의 최소화를 위해 기존의 소방시설등 법정점검 상의 다중이용업소 점검표는 폐지하고 기존의 분기별 정기점검을 성능기반 화재위험평가 형식으로 개정하여 기존 다중이용업소의 안전점검을 대체하는 방향으로 전환하는 것이 합리적이라고 생각한다. 소방당국은 영국의 사례를 참고하여 관계인이 화재위험평가를 직접 수행할 수 있도록 업종별 화재위험평가 지침서를 출간하고 기존의 소방시설특별조사 제도를 통하여 화재위험평가의 수행 여부를 감시하는 역할을 수행하도록 한다. 이러한 전환을 통하여 소방대상물 내 다중이용업소의 안전관리에 대한 모든 책임은 관계인에게 있다는 사실을 명확히 하여 관계인의 적극적인 화재안전관리를 기대할 수 있고, 다중이용업소의 안전관리체계는 결과기반체계에 입각한 보다 실질적인 체계로 탈바꿈할 수 있을 것으로 판단된다. 이와 더불어 화재위험평가를 관계인 스스로 수행하기 어려운 경우 민간전문업체에 이를 위탁하는 방안에 대한 마련이 필요하며, 제삼자인증체계(Third party certification)에 기반한 민간전문업체의 위탁 화재위험평가가 정착된 영국의 사례를 참고하도록 한다. 현재 국내에 화재위험평가의 위탁수행이 가능한 업체 또는 단체는 현재 소방시설등 법정점검을 수행하는 소방시설관리업체, 소방안전원, 소방시설관리협회 등이 있으며 이들을 활용한 화재위험평가 수행이 가능하도록 법적근거를 마련하고, 관련 홍보 등을 통하여 제반 환경을 조성하는 조치가 필요할 것이다.

소방안전교육 제도의 개선

기존 소방안전교육은 일반적이고 추상적인 내용을 소방당국에서 집체교육하거나 소방안전원 홈페이지에서 제공하는 사이버교육 방식으로 그 실효성이 부족하였다. 다중이용업소별로 건물구조, 피난로의 형태, 소방시설의 설치위치, 가연물의 양 및 위치 등이 판이하게 다르기 때문에 다중이용업주 및 종업원이 일반화된 교육내용을 바탕으로 이를 실제 업소에 적용하는 것은 쉽지 않다. 게다가 인력과 시설 등 소방당국의 교육시스템 기반이 부족함에 따라 현재 교육 대상인원 수용에 어려움을 겪고 있는 실정이며, 집체교육은 다분히 교육제공자 위주의 교육 방식이기 때문에 이에 대한 다중이용업주 및 종업원의

내 다중이용업소 안전관리체계는 이와는 반대로 모든 상황을 국가주도적 규제체계로 제어하려는 경향을 띄고 있으며, 특히 사고가 발생할 때마다 이를 새로운 법적 규제로 막으려 한다. 그에 따라 공적 집행비용이 적지 않게 소요되나, 그럼에도 불구하고 정작 규제의 전반적인 관리체계에 대한 수준은 높지 않은 것이 현실이다. 급변하고 다변화하는 현대사회의 모든 상황이 규제도입만으로 제어되는 것은 비현실에 가까운 일이다. 따라서 앞으로의 국내 다중이용업소 안전관리체계 또한 여타 규제 선진국들과 마찬가지로 기존의 정부주도형 규제체계를 수요자 중심, 현장중심인 민간주도형 규제체계로 전환하여 시장의 효율성과 창의성을 적극 활용하는 것이 올바른 방향일 것이다. 그러므로 국가적 규제개혁 기초를 바탕으로 소방체계를 민간 중심으로 재편하고 특히 화재예방분야에 대하여 정부는 최소한의 개입만을 수행하는 영국의 사례는 앞으로 국내의 다중이용업소 안전관리체계를 보다 합리적이고 실효성있는 체계로 개선시키는 데에 좋은 참고사항이 될 수 있을 것으로 사료된다. 다만, 결과기반체계는 행정적 관리 측면에서 비교적 단순하고 명확한 현재 국내 사양기반체계보다 유능한 기술인력 확보와 탄탄한 인증구조 구축이 필수적이며(May, 2003), 악용 사례를 막기 위한 안전조건의 최소수준 설정 및 강력한 집행구조의 구축이 뒷받침되어야 비로소 제대로 작동할 수 있다(Hills, 2018). 또한 국내와 영국의 법체계는 각각 대륙법과 영미법으로서 근본적인 차이가 있기 때문에 관련 제도의 단순적용은 오히려 부작용을 야기할 수 있다. 따라서 영국의 사례를 국내에 적용 시 소방·건축·법·행정 등 각 관련 분야 전문가들이 모두 참여하는 영향평가를 필히 수행함과 동시에 해당 제도에 직·간접적으로 영향을 받게 되는 관련 당사자들과의 충분한 논의 과정을 거쳐야 할 것이다.

References

- [1] Act on Fire Prevention and Installation, Maintenance, and Safety Control of Fire-Fighting Systems. 2020.6.9., National Fire Agency, Korea.
- [2] ALARP information:Health and Safety Executives, <https://www.hse.gov.uk/comah/alarp.htm> (Date of Access: 2020.10.22.)
- [3] BAFE Fire Safety Register, <https://www.bafe.org.uk/> (Date of Access: 2020.10.22.)
- [4] Better Regulation Task Force (2005). Regulation - Less is More: Reducing Burdens, Improving Outcomes. Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform, London, UK.
- [5] Chief Fire Officers Association (2015). Fire Safety Guidance Notes and Audit: Version 4.3. CFA Publications Ltd., Pebble Close, UK.
- [6] DCLG (2018). Fire safety risk assessment: small and medium places of assembly. DCLG: UK Government, London, UK.
- [7] Enforcement Decree of the Special Act on the Safety Control of Publicly Used Establishments. 2019.7.3., National Fire Agency, Korea.
- [8] Enforcement Rule of the Special Act on the Safety Control of Publicly Used Establishments. 2019.4.22., National Fire Agency, Korea.
- [9] Fire Prevention Division: NFA (2008). 2020 Fire Prevention Statistics Data. National Fire Agency, Korea.
- [10] Fire Risk Assessors and Auditors: The Institution of Fire Engineers, <https://www.ife.org.uk/Fire-Risk> (Date of Access: 2020.10.22.)
- [11] Fire Safety Advice Center, <https://www.firesafe.org.uk/fire-risk-assessment/> (Date of Access: 2020.10.22.)
- [12] Fire safety in the workplace: GOV.UK, <https://www.gov.uk/workplace-fire-safety-your-responsibilities> (Date of Access: 2020.10.22.)

- [13] Fire safety law explained: LFB, <https://www.london-fire.gov.uk/safety/the-workplace/fire-safety-law-explained/> (Date of Access: 2020.10.22.)
- [14] Fire statistics data table: GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/fire-statistics-data-tables#fire-prevention-and-protection> (Date of Access: 2020.11.16.)
- [15] Hampton, P. (2005). *Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement*. HM Treasury, London, UK.
- [16] Hackitt, J. (2018). *Building a Safer Future: Independent Review of Building Regulations and Fire Safety: Final Report*. HM Stationery Office: UK Government, Cm 9607, London, UK.
- [17] HM Treasury (2007). *Public Expenditure Statistical Analyses 2007*. The Stationery Office, Cm 7091, London, UK.
- [18] HM Treasury (2011). *Public Expenditure Statistical Analyses 2011*. The Stationery Office, Cm 8104, London, UK.
- [19] Hills, R. (2018). *Rebuilding Confidence: An Action Plan for Building Regulatory Reform*. Building Products Innovation Council, Australia.
- [20] Kim, D. (2005). *Study on the Fire Safety of Entertainment Service Buildings*. MEng. Dissertation, Hoseo University.
- [21] Lee, S. (2009). *Viable Fire-countermeasures for Majority-used Buildings' Fire Fighting Safety*. MEng. Dissertation, Dongsin University.
- [22] May, P.J. (2003). "Performance-based regulation and regulatory regimes: The saga of leaky buildings." *Law & policy*, Vol. 25, No. 4, pp. 381-401.
- [23] Meacham, B.J. (2010) *Performance-Based Building Regulatory Systems: Principles and Experiences*. Inter-jurisdiction Regulatory Collaboration Committee, Australia.
- [24] *Special Act on the Safety Control of Publicly Used Establishments*. 2020.3.24., Korea.