

안전규제의 새로운 틀의 모색 : 예방소방행정의 사례

김 태 윤*

(접수일 : 5/6, 게재확정일 : 11/23)

본 논문은 국민의 안전을 보장하기 위한 정부의 안전규제의 합리적 개혁방안을 모색하는 하나의 시도로서, 우리나라의 예방소방행정의 문제점을 분석적으로 파악하고 그 해결방안을 도출하였다. 우선 예방소방행정의 문제점들에 대한 재해석을 토대로 자율예방소방체계의 개념적 틀을 제시하였다. 자율예방소방행정체계는 자기책임주의를 근간으로 하면서, 소방의 외부성의 치유책의 성격에서 비롯된 소방의 기본책무에 대한 재인식을 도모하는 한편, 시장기제에 보다 의존하는 정책수단을 강구하는 원칙에 입각한 정책조합이라고 할 수 있다. 이러한 자율예방소방행정체계의 개념적 틀에 입각하여 현행 예방소방의 문제점과 현행 제도의 개선점을 분석적이며 구체적으로 제시하였는데 그 근본 지향은 정보의 제공(비규제대안의 확대), 시장기능의 활성화(정부주도 자원배분의 탈피), 소방력의 합리적 재분배(외부성의 치유책으로서의 합리적 자원배분) 등으로 요약할 수 있다.

핵심용어 : 안전규제, 소방, 예방, 규제개혁, 정부혁신

I. 도입

본 논문은 정부의 안전규제의 하나인 예방소방행정에 대한 분석적인 이해를 통하여 현행 규제체계의 문제점을 분석적으로 파악하고, 그 해결방안을 제시할 수 있는 개념적 틀을 모색하고자 한다. 이러한 모색이 보다 심층화, 다양화되면서 사회적 규제의 대표적인 유형인 안전규제가 규제개혁의 사각지대에 머무르지 않고, 정부혁신 및 규제개혁의 적절한 대상으로 자리매김하여, 그 효과성과 효율성을 재발견할 수 있을 것으로 기대한다.

화재, 폭발, 위험물 사고 등의 각종 재해재난을 예방해야 하는 예방소방행정의 환경이 급변하고 있다. 우선 급속한 도시화와 첨단기술의 발달로 인하여 건축물의 대형화, 고층화, 밀집화, 복잡화, 지하화 현상이 두드러지게 나타나고 있다.¹⁾ 한편 산업의 발전에 따라 전기, 유류, 가스, 화공약품, 원자력 등의 에너지 수요가 급격히 늘고 있으며, 이러한 위험물질로 인한 폭발사고의 피해가 일반화재에 비해 크게 증가하고 있다.²⁾ 하지만 소방과 관련된 다양한 정책, 규제 및 시책 등의 규정을 수평적으로 관류灌流하는

1) 이러한 현상의 결과로 소방법상 특별한 관리감독의 대상이 되는 '특수 장소' 역시 매년 7.3% 증가하여 현재 66만 9천동에 달하고 있다.

2) 지난 97, 98, 99년의 통계에 따르면(행정자치부의 화재통계자료집과 재난연감) 일반화재 건수는 매년 꾸준히 증가하고 있어 연평균 증가율은 약 7%에 달한다. 인명피해의 경우 연평균 약 4% 정도 증가하여 1999년에 2370명이 사망하였고, 피해규모의 경우에는 연평균 17%의 증가율을 보이고 있어 1999년에 1,664억원의 재산피해를 기록하였다. 이러한 일반화재의 추세와 상반된 것은 폭발사고로서 그 발생빈도는 지난 3년간 연평균 약 46%의 감소를 보이고 있지만, 인명피해는 연평균 약 32%, 재산피해는 연평균 3배 정도의 증가율을 보이고 있다. 결국 우리나라는 여전히 일상적인 화재의 발발이 계속되고 있는 가운데 대형화재와 대형 폭발사고가 끊이지 않고 있는 형국을 보이고 있다. 특히 사고로 인한 인명피해가 꾸준히 늘고 있다는 점에서 여전히 후진국형 안전수준에 머무르고 있다고 볼 수 있을 것이다.

논리적, 제도적, 체계적 연결체계가 존재하지는 않아, 법적 사각지대가 발생하고 있으며, 만연하는 도덕적 위해에 대한 통제력을 잃고 있다(윤명오, 1998). 예를 들어 소방산업과 관련된 각종 법규정은 지나치게 견고하게 되어 있어 신기술과 신제품 개발에 장애가 되기도 하며,³⁾ 소방시설물에 관한 관계법규는 획일적이어서 현실적합성을 잃고 있다. 한편 지방화시대를 맞아 중앙정부와 지방자치단체와의 위상과 역할을 둘러싼 갈등과 혼선이 계속되는 가운데, 지방자치단체는 광역화된 소방행정의 개별성 및 독자성의 부족을 비판하기도 한다.⁴⁾

또한 시민사회가 성숙되고 사회가 좀더 다원화되면, 소방에 대한 양적·질적 요구도 폭발적으로 강화되고 다양화될 것이다. 이미 지금까지 국가에서 주도했던 소방행정에 대한 민간참여 논의가 본격화되고 있으며 규제보다는 자율적인 관리가 강조되고 있다.⁵⁾ 또한 정보통신 기반구조가 확장됨에 따라 소방문제에 대한 과학적인 대응체제를 구축하는 일이 가능해졌으며, 완화mitigation나 경방preparedness으로 표현되는 예방의 중요성이 특별히 강조되고 있다.⁶⁾

이러한 문제의식하에서 본 연구는 기존의 정부주도 예방소방행정의 문제점을 극복할 수 있는 새로운 예방소방행정체계의 패러다임을 제시하고자 한다. 즉 정부혁신과 규제개혁의 차원에서 정부의 책무와 기능을 민간의 자율적 역할에 함목적으로 결합시켜 통합하는 보다 합리적이며 현실적인 방안을 강구하는 데 주안점을 두게 된다. 본 논문

-
- 3) 김태윤·윤명오(1999, pp.110-111)에 따르면 소방용 기계·기구 제조업체들이 가장 바라는 것은 업체의 기술수준과 품질관리방식에 따라 검정제도를 탄력적으로 운영하는 것이라고 한다.
 - 4) 이원희(1999, pp.114-115)는 광역자치와 기초자치 소방행정체계의 장단점을 비교분석하면서, 이 문제는 보는 시각에 따라 다르고, 각각 장단점이 있으므로, 소방행정체계의 전반적인 개편과 더불어 해결해야 한다고 주장하고 있다.
 - 5) 미국 연방정부의 위기관리청인 FEMA가 주정부에 소속되어 있는 각종 형태의 소방서와 소방국을 대상으로 미래의 소방의 새로운 모습을 제시한 *Strategies for Marketing Your Fire Department Today and Beyond*에 따르면, 미래의 소방은 고객지향성을 최우선 과제로 하여 지역사회에서의 역할을 충실히 해야 한다는 것인데, 특히 예방 교육에 주력해야 한다고 한다.
 - 6) 최병선(1994, pp.33-46)은 위험대응전략의 두 유형으로서 예방(anticipation)전략과 복원(resilience)전략을 비교하면서, 두 전략은 상호배타적이지 않기 때문에, 두 가지 전략을 균형 있게 배합하는 것이 중요하다고 하였다. 그러나 미국 연방위기관리청 FEMA의 정책방향을 자세히 관찰해 보면 예방의 일환인 완화(mitigation)에 가장 중점을 두고 정책수립을 하고 있다는 것을 발견할 수 있다. 다만 FEMA가 연방정부 차원에서 각 주정부의 대규모 재해제난에 대하여 전략과 자원을 공급하는 미션을 갖고 있음을 감안한다면, FEMA가 예방노력을 강조하는 것은 주나 지방정부의 모럴해저드 등을 방지하기 위한 등 나름대로의 이유가 있다고 볼 수도 있을 것이다.

은 여기의 도입을 포함하여 다섯 장으로 구성되어 있다. 제Ⅱ장에서는 새로운 예방소방 행정의 패러다임이 필요하다는 차원에서 소위 ‘자율예방소방체계’를 제시하고 그 개념과 요소를 정리한다. 이어 제Ⅲ장은 우리나라 예방소방행정의 문제점을 분석적이며 체계적으로 파악하여 과연 무엇이 문제이며 무엇이 원인인지를 규명하게 된다. 제Ⅳ장에서는 자율예방소방의 개념적 해석에 입각하여 이러한 현행의 예방소방행정 실무의 주요 이슈들을 어떻게 인식하고 개선할 것인가에 대하여 논의한다. 제Ⅴ장은 이상의 논의를 정리하여 결론을 맺는다.

II. 자율예방체계 : 예방소방행정 패러다임의 제시

1. 자율예방체계의 의의와 새로운 패러다임 도입의 필요성

예방소방행정의 뿌리 깊은 여러 가지 문제점들을 어떻게 극복할 것인가? 정부혁신과 규제개혁의 정신에 입각해 국가와 민간간의 역할에 대한 재조명이 요구되는 현실에서 국가가 담당하고 있는 사회적 기능(그것을 국가가 제대로 수행하고 있는가의 문제는 별개로 하고)을 가능하면 민간으로 이양하여 경제사회의 효율성을 높이는 것이 시대적 가치로 부각되고 있다. 그러나 무작정 행정의 대부분을 민간에게 이양하는 것이 최선은 아니다.⁷⁾ 결국 민간의 활력과 유인을 흡수하면서 예방소방의 성과를 증진시킬 수 있는

7) 민영화 주장에 대하여 비판적인 시각을 가지고 있는 학자들은 현재 진행중인 민영화 논의는 다음과 같은 왜곡되고 과장된 이미지를 가지고 있다고 주장한다. 작금의 민영화 논의는 무조건적인 반정부(anti-government)적 이미지를 가지고 있으며, 민영화가 규범적으로 바람직하다는 이미지를 너무 강조하고 있고, 민영화가 경제적으로 효율적이라는 긍정적인 측면만을 너무 과장하고 있다는 것이다. 이 외에도 현재 민영화 논의가 어떤 구체적인 실체를 가지지도 않을뿐더러 민영화를 통해서 예상했던 목표를 달성했는가의 문제가 모호하기 때문에 민영화가 단순한 상징적 의미 그 이상을 포함하고 있지 않은 경우도 존재한다는 주장도 있다(Miller & Simmons, 1998, p.515). Naschold & Otter(1996)는 민영화가 정부 개혁을 위한 만병통치약이 아니고 중요한 것은 경쟁시장과 적절한 정부 규제 그리고 조직 내적인 유인 구조라고 지적했고 Shapiro & Willig(1990)도 공공부문의 영향에 대한 중요한 정보들을 공공부문이 가질 수 있다면 민영화보다 정부가 그 재화나 서비스를 제공하는 것이 더욱 바람직하다고 주장하여 민영화가 항상 바람직한 것만은 아님을 보여주고 있다. Yarrow(1986)는 경쟁과 규제가 공공이나 민간이나 문제보다 경제성장에 더욱 중요한 영향을 미친다고 보았다. 효율성 면에서도 민간소유가 공공부문보다

방법을 모색해야 한다.

화재예방의 당사자들이 자신의 책임을 자율적으로 받아들여 이행하도록 유도하여 그 결과 예방소방의 성과를 달성하는 것을 목적으로 하는 예방소방행정의 새로운 틀을 자율예방체계라고 명명하고, 그 의의를 토론하는 것이 본 장의 목적이다. 이러한 자율예방체계의 주요 요건으로는 민간의 자율적 참여와 함께, 행정당국의 세련되고 정교한 제도의 구축이라고 할 수 있는데 우선 자율예방체계는 관련된 당사자(국가, 건물주, 자체점검업자 등)의 책임의 범위를 명확히 해야 한다. 이러한 명확한 책임의 토대 위에서 각자의 바람직한 행동을 유도하기 위한 시장기제적 유인구조를 확립하고 나아가 재해재난의 불확실성과 외부성을 고려하여 일정 예방수준의 확보가 가능하도록 제도적 기제를 확립하여야 한다. 즉 당사자들이 나름대로의 이해관계에 따라 자발적인 의사결정을 한 결과로서 만족할 만한 예방수준이 확보될 수 있는 제도적 기제가 확립되어야 한다. 그러나 재난은 불확실한 것인 동시에 높은 복잡성을 띠고 있다.⁸⁾ 따라서 민간의 자발적 행위와 계약만으로 사회적으로 바람직한 수준의 예방이 이루어 질 것으로 기대하기는 어렵다. 왜냐하면 재해재난의 높은 복잡성은 외부성적인 성격을 띠기 마련이므로, 개인 차원의 예방노력의 최적 수준의 합이 사회적으로 최적 수준에 미달하기 마련이기 때문이다. 따라서 개인의 자발적인 창의성과 능력을 발휘케 하면서 그 결과 목표하는 안전수준을 확보할 수 있도록 국가 제도가 정교하게 설계되어야 한다. 즉 관련 규정과 제도 및 법령 등을 체계적으로 평가하고 재설계해야 하는 것인데, 이러한 작업의 결과가 자율예방체계를 구성하게 될 것이다. 자율예방체계는 다음과 같은 세 가지 원칙으로 요약될 수 있는바, 자기책임의 원칙, 소방의 시장실패 치유원칙, 당사자들의 자발성에 기초한 자기 결정의 원칙이 그것이다. 이 세 가지 원칙은 자기책임주의를 중심으로 서로 보완적인 관계를 갖는다. 즉 자기책임주의의 단점을 보완하기 위해 소방의 시장실패 치유원칙이 필요하고 자기책임주의의 장점을 강화하기 위해 자기선택주의가 필요하게 된다. 서술의 편의를 위하여 본 장에서는 우선 정부와 민간간의 책임을 어떻게 배분하는 것이

그다지 효율적이지 않다는 연구결과도 있고(Atkinson & Halvorsen, 1986) 그 반대의 경우(Boardman & Vining, 1989)도 있는 것처럼 민영화는 항상 경제적 효율성을 높여주는 것도 아니다(Pack, 1991).

8) 김태윤(2000, pp.24-31)은 화재를 포함한 인위적 재난과 홍수를 포함한 자연재해를 포괄하여 재해재난이라 파악하고, 재해재난의 특성으로 누적성, 상호작용성, 불확실성, 복잡성을 들고 있다.

합리적인가를 밝힌 후에, 민간의 영역에서 발생하는 문제점인 시장실패를 어떻게 치유할 것인가의 방편으로서 소방을 이해하고, 정부의 정책이 어떤 미덕을 갖추어야 할 것인가를 제시하는 자연스러운 논리적 흐름에 입각하여 기술하고자 한다.

2. 정부와 민간간의 합리적인 책임의 배분 : 자기책임주의

(1) 자기책임주의의 개념과 이론적 배경

예방소방행정체계에 있어서 자기 책임주의란, 화재발생시 그 결과에 대한 책임을 당사자, 즉 건물주나 시설관리책임자 등에게 명확히 부과함을 의미한다. 책임소재가 명확할 때 자발적인 화재예방 노력을 이끌어낼 수 있는 것은 물론이다. 여기서 왜 책임을 공공소방기관이 아닌 건물주 등의 당사자에게 부과해야 하는가를 Posner(1998 : 106-107)의 논리에 입각하여 다음과 같이 설명할 수 있다. 그에 따르면, 가장 효율적으로 위험을 부담할 수 있는 사람, 또는 가장 적은 비용으로 위험을 막을 수 있는 사람에게 위험이 부담되는 것이 합리적이라고 한다. 이를 소방행정체계에 대입하여 설명한다면, 건물주와 공공소방기관 중 누가 화재의 위험을 더 적은 비용으로 막을 수 있겠는가 문제가 되는데 건물주는 다음의 측면에서 국가기관보다 소방예방에 있어 상대적으로 효율적이다. 첫째, 건물주는 공공소방기관보다 자신의 건물에 대하여 더 많은 지식을 가지고 있다. 국가공공업무에 주민의 참여를 주장한 독일의 법학자 Stein은 정부가 일정한 범주의 주민을 공공업무에 관여시킴으로써 시민사회가 필요로 하는 것에 대한 지식과 그 실행수단을 여러 배로 증대시킬 수 있는 반면, 시민의 공공행정에 대한 참여가 배제되는 경우에는 시민이 그들의 재산과 동료시민에 대하여 가지고 있는 지식은 사장된다고 보았다(이기우, 1996 : 67에서 재인용하면서 재해석을 부가). 자신에 대한 지식이 합리적인 판단의 기초가 된다는 것이며, 따라서 건물주가 자신의 소유물에 대한 지식을 바탕으로 하여 화재로부터의 안전을 지켜야 하는 것이 바람직하다. 둘째, 공공소방기관의 업무부담을 경감시켜 행정비용을 절감할 수 있다. Stein은 재산을 가진 시민을 명예직으로 봉사하도록 함으로써 행정에 소요되는 비용을 상당히 절약할 수 있다고 했다(이기우, 1996 : 67에서 재인용하면서 재해석을 부가). 따라서 각 개인이 자신의 건물을 책임짐으로써 관 주도적인 소방행정으로 인한 막대한 행정수요의 문제를 효과적으

로 해결할 수 있을 것이다. 건물주 등이 소방예방에 있어 국가기관보다 더 효율적인 세 번째 이유는 지역사회는 문제 해결을 지향하며, 관료조직보다 더 유연하고 창조적이기 때문이다. Osborne & Gaebler(1994)는 지역사회 지향적 정책community-oriented policy이라는 개념으로 이를 설명하였다. 위와 같은 점에서 볼 때, 건물주 등에게 화재로 인한 인적·물적 피해에 대한 일차적인 책임을 부과하는 것이 합리적이며, 그렇게 될 때 건물주는 어떤 방식으로든 화재의 위험을 줄이려고 노력할 것이고 그것이 국가기관이 주도하는 것보다 더 효율적일 것으로 기대할 수 있다.

(2) 자기책임주의와 자율예방행정

그러나 자기책임주의가 함의하는 바가 소방이 화재나 재난현장에서 긴급 대응하는 본연의 업무를 소홀히 해야 한다는 뜻은 아니다. 다만 자기 재산보호의 일차적 책임은 재산권자가 부담해야 한다는 것이다. 특히 대부분의 화재발생 현장에서 대다수의 건물은 소방이 정상적으로 출동하더라도 상당한 정도로 소실된다는 현실을 고려할 때 더욱 그러하다.⁹⁾ 자기책임주의가 확립되면 건물주는 화재발생의 가능성과 예상 피해액 등을 고려하여 보험에 가입하고 예방을 철저히 하는 노력을 기울이게 되어, 장기적으로는 이러한 개인적인 노력의 합이 사회적인 최적수준에 이르게 될 것이다. 책임을 지는 당사자들이 이러한 노력을 하는 데 도움이 되는 제도적 기제는 보험과 자체점검업체도이다. 보험은 위험을 보유하고 있는 자가 자발적으로 위험의 전가방법을 모색하도록 유도하는 효과가 있어, 특히 손해배상소송제도가 잘 발달되어 있는 미국 및 유럽 국가들에서는 시설물의 소유, 관리주체가 충분한 피해자 보상과 손실을 보전하는 보험가입을 당연시하고 있다(행정자치부·보험개발원·삼성화재보상보험, 2001 : 21-22). 한편, 시설의 소유, 관리자의 입장에서 위험의 경감이라는 목표를 위해서는 자체점검업자들의 전문성

9) 우리나라에서는 현재 소방의 초동대응과 관련된 시간기준이 존재하지 않은 데 반해 일본이나 미국의 경우 신고 접수 후 5~8분 내에 초동조치가 가능해야 한다는 기준이 있다(최진중, 2001 : 224-229). 한편 화재를 발견하고 소방서에 신고하는 데 걸리는 시간은 우리나라의 경우 평균 2분 여로 보고되고 있다(행정자치부, 화재방호정책자료집, p.463). 따라서 발화 후 상당한 시간이 경과한 후에 화재를 인지한다는 점을 고려할 때, 발화, 화재 인지, 신고, 수보 및 지령, 출동 및 초동대응에 소요되는 시간은 10여 분을 훨씬 경과하기 마련이어서, 스프링클러 등이 장착되지 않은 발화된 건물에 대한 완벽한 화재진압은 이론상으로 불가능한 일이다.

을 활용할 필요성이 있다. 이렇게 되면, 자체점검업 시장의 수요와 공급이 형성되어 시장원리가 적용되면서 자체점검업자들간의 경쟁도 유효하게 발생할 것이다. 이 시장에 행정당국이 개입해야 할 부분이 있다면 자체점검업시장에서 자유경쟁시장기능이 작동될 수 있는 공정거래 차원의 정책적 관심과 자체점검업자 업무의 질에 대한 건물주의 평가능력을 보완해 줄 수 있는 자체점검업자 간접관리이다. 즉 점검업자에 대한 관리감독이 아니라 자체점검업자를 건축주가 선택하는 데 감안할 수 있는 유용한 정보를 창출해야 한다는 것이다. 다만 이러한 후자의 기능은 정부보다는 공신력 있는 제3의 기관이 수행하는 것이 사실상 보다 보편타당한 설득력이 있을 것이다.

3. 정부의 영역 : 시장실패이론으로 조명한 소방에 대한 새로운 해석

(1) 예방소방에 배태되어 있는 자기책임주의의 한계

Peters의 네 가지 자원배분기제의 대안적 모형 중 시장의 효율성에 대한 신뢰를 강조하고 나아가 책임성을 시장에서 담보시키려는 시장모형에 입각한다면, 예측이 불가능하고 수년 동안 발생하지 않을 수도 있는 지진이나 허리케인 같은 우발적 사건에 대비하여 자원을 준비하고 비축하는 것은 비효율적인 것으로 간주될 수 있다. 그러나 재해재난관리와 같은 경우엔 화재 및 재난의 불가예측성, 외부성의 존재, 자기관리 사각지대의 존재 등의 문제점 때문에 무조건적인 자기책임주의의 적용에는 한계가 있다. 따라서 효율성의 중요성이 상대적으로 그다지 중요하지 않은 정책분야에서 시장모형은 부적당한 것으로 간주되어 그 실시가 제약될 것이다(Peters, 1998). Savas(1987)에 의하면 소비의 특성에 영향을 미치는 기술의 변화나 상황의 변화, 일부재화의 기본적인 성격변화에 따라 사적재가 집합재로 바뀔 수도 있고 그 역도 성립한다. 예를 들어 앞에서 19세기 미국 도시에서는 방화서비스는 전적으로 민간기업들과 지원자들에 의해 제공되었는데, 도시가 커짐에 따라 방화서비스는 시정부에 의해 고유 서비스화되고 민간기업이 사라지게 되었다. 현대도시사회의 소방업무를 사적재에서 집합재화시킨 것이다.¹⁰⁾ 따라서 상

10) 그러나 다시 소방서비스가 집합재에서 사적재로 바뀌는 상황도 다시 나타나고 있다. 예를 들어 1948년에 설립된 Rural-Metro회사가 대표적이는데 이 회사는 독창적이고 쇄신적인 발전기법을 사용하여 과거 공공부문에 의한 서비스제공에 대한 서비스 제공비용을 절반 정도로 낮추는 데 성공했다고 한다(Savas,

황을 무시한 일률적인 자기책임주의의 적용은 한계가 있으며 공공재나 외부성의 존재와 같은 시장실패적 요인에 대한 정부의 대응이 요구된다는 것이 합리적인 주장이라고 할 수 있다. 구체적으로 외부성의 존재, 화재 및 재난의 불가예측성, 자기관리 사각지대의 존재 등 때문에 무조건적인 자기책임주의의 적용은 사회정의를 실현하는 데 근원적인 한계가 있다는 것이다.

(2) 소방의 기본적 책무에 대한 시장실패이론적 해석

본고는 엄밀한 의미에서 소방이 공공재라는 주장을 하지는 않으며, 오히려 포괄적인 차원에서 소방이 시장실패를 치유하는 공공재적 성격이 있음을 주목하고자 한다.¹¹⁾ 우선 소방은 그 서비스의 속성상 상당한 수준의 비배제성을 갖고 있으며, 일정한 수준의 비경합성을 갖추고 있어, 공공재로 분류될 수 있다. 특히 예방행정이 사회에 공급하는 안전이라는 서비스는 사회의 경쟁력이나 사회심리적 안정, 불필요한 비용 등의 억제라는 측면에서 공공재임에 틀림이 없다. 즉 Savas(1987)에 따르면 공공의 안전은 결합성과 배제불가능성을 특징으로 하는 집합재이기 때문에 정부에 맡겨진 가장 기본적인 책임이다. 따라서 시장실패의 차원에서 보면 예방소방이 사회적으로 최적인 수준보다 과소 공급될 가능성이 높다고 볼 수 있다. 결국 우리가 주의를 기울여야 할 부분은 소방예방의 관리사각지대가 존재하고 있다는 현실이다. 즉 명확한 재산권자가 존재하지 않거나, 일관성과 책임성이 있는 관리를 담보하기에는 재산권이 대단히 불명확하게 설정되어 있는 경우나, 재산권과는 무관하게 과도한 다중이 이용하는 시설 등은 소방방재 관리의 사각지대가 되기 쉽다. 왜냐하면 예상되는 피해와 규모에 견주어 건물주에 의한 안전관련 내부관리가 완벽하게 이루어지고 있으리라고 기대하기는 어렵기 때문이다. 즉 예방이라는 공공재가 과소 공급되는 시장실패가 발생하게 된다. 재래시장이나 저개발밀집주거지역, 호텔, 학교 등이 이에 해당된다. 소방은 이러한 관리사각지대에 대해서는 필요한 예방조치를 당사자의 입장에서 대리해 주어야 한다. 즉 관리사각지대에 대한 예방의 책임소재를 구태여 따진다면 우선은 소방에 있다.

한편, 외부성과 관련하여서는 두 가지 형태의 외부성을 지적할 수 있다. 자신에게는

1987 : 265).

11) 공공재의 엄밀한 정의와 속성 및 공급수준 등의 배분 문제와 관련하여서는 Oakland(1985)를 참조.

어떤 과실도 없음에도 불구하고 화재현장에 인접하였다는 이유로 화재의 피해를 보는 이웃 건물의 입장이 있다. 또한 건물의 상태에 대하여 무지한 가운데, 그 건물을 사용하는 입주자나 이용객의 입장에서는 건물주의 자의적인 화재위험 관리양상에 무방비상태로 노출되고 있는 것이다. 즉 화재의 피해가 화재의 원인을 직간접적으로 제공한 건물주에게만 미치는 것이 아니라 이웃 건물과 건물 이용자들에게도 직접적으로 미친다는 외부성이 존재하는 것이다. 이러한 외부성의 존재에 대한 대응이 소방의 책무가 된다. 소방진압의 전술 및 실무 역시 이러한 소방의 기본책무를 받아들이는 가운데 구성되어 있다. 즉 소방의 일차적 책임은, 다소 이론적인 입장이지는 않지만, 화재발생 건물 및 그 주변에 위치하고 있는 인명을 보호하고 이웃건물에 화재가 확대되는 것을 막는데 있다는 것이다. 이러한 외부성을 극복하는 방안에는 여러 가지가 있을 수 있지만, 정보의 제공도 주요한 외부성 극복 수단이 된다. 이러한 차원에서 높은 안전수준을 구비하고 운영하고 있는 건물 또는 건물군을 객관적인 심사에 입각하여 선정하고 공표하여 가칭 “소방안전대상”을 수여하는 이벤트는 건물주의 입장에서는 경제적 효과 등을 고려하는 인센티브가 되겠으나, 건물이용자에게는 자신의 안위에 대한 상당한 정보를 제공하는 순기능이 있다.

또한 정보의 비대칭성이라는 전형적인 시장실패의 차원에서도 예방소방의 존재와 기능을 확인할 수 있다. 왜냐하면 화재나 재난의 본질중의 하나인 불가예측성 때문에 자기책임주의와 상기한 외부성 치유책만으로 화재에 대한 소방의 책임이 완성되었다고 할 수는 없기 때문이다. 즉 화재는 의외의 요인으로 발생하기 마련이며 건물주의 입장에서 아무리 주의를 기울이고 조심한다 하더라도 이를 완전히 막을 수는 없다. 사실, 화재예방을 효과적으로 수행하는 데 필요한 최소한의 전문성도 건물주가 갖추지 못한 경우가 많을 것이다. 따라서 정부의 정보제공 기능이 요구된다. 보다 구체적으로는 소방관련 교육 및 홍보, 건축허가동의, 소방감리제도, 민간관리유지제도, 소방검사 등이 이러한 소방의 책무를 수행하는 수단이 된다. 이와 같은 이론적 틀에서 조명하면 건축허가동의는 자신의 건물이 화재예방 및 진압의 차원에서 높은 수준을 담고 있기를 바라는 건축주에게 그 건축설계의 질을 평가해주는 기제이다. 민간 소방시설관리유지업은 건물주에게 소방예방에 대한 정보를 제공하고 건물의 현 상황을 평가해주는 수단이 된다. 또한 소방검사는 진압업무를 맡고 있는 소방관이 유사시 화재상황에 대한 시설의 활용

성과 현장에의 접근성을 검토해 주는 서비스이다. 현실적으로는 이 중 많은 제도들이 그 실효성에 대한 의문과 비용부담 때문에 상당한 비판의 대상이 되고 있는데 각각의 수단의 부적합성에 대하여는 개선 및 수정의 필요가 있겠으나, 재난관련 정보제공은 흔들릴 수 없는 소방의 가장 근본적인 책무의 하나이다. 그러나 이러한 책무를 실현하는 수단을 어떻게 조합할 것인가는 별개의 문제로서 다음 장에서 바람직한 수단의 조합을 제시해 보겠다.

결과적으로 시장실패이론으로 조명하자면, 인명구조와 관련된 예방조치, 화재예방관련 정보제공, 관리사각지대 예방대행 등이 예방소방의 기본적인 책무가 된다.

4. 정책의 영역 : 인센티브에 입각한 자기선택의 원칙

(1) 소방의 자기선택원칙의 개념과 이론적 배경 : 규제개혁이론을 중심으로

Osborne & Gaebler(1994)에 의하면 정부가 관여하고 있는 활동들에 대해서만 영향을 주기보다 시장에서 이뤄지는 수백만 가지의 결정에 영향을 주는 유인책을 만들 수 있다면 그 효과는 수천 배가 될 수 있다. Savas(1987)는 민영화를 성공시키기 위해서는 정부 공급의 재화와 서비스 중 사적재 또는 요금재로 되돌릴 수 있는 것은 무엇이고 자발적인 대안에 의해서 공급될 수 있는 집합재는 어느 것인지에 대한 체계적인 검토가 필요하다고 주장하였다. 그러한 검토 후에 무엇보다도 시민 스스로의 선택권, 즉 자기선택권을 강화하기 위해 시장과 자발적 조직을 강화해서 현재 정부가 공급하고 있는 재화와 서비스를 공급하거나, 지출프로그램과 그 재원조달을 위한 조세부과를 직접적으로 연계하는 방법을 사용하여야 한다. 특히, 사용자 부담의 경우 정부가 공급하는 서비스의 진실한 비용을 완전하게 드러내고 비용과 편익을 비교할 수 있게 하여 정부서비스에 대한 대안을 모색하게 한다.

보다 구체적으로 설명하면, 예방소방정책의 대표적 정책수단인 명령지시적 규제는 그 효과가 생각만큼 뛰어나지 못하고 오히려 부정이나 비리를 부추긴다는 지적이 상당한 설득력을 얻고 있다. 과거 우리나라에서 시행되었던 가정의례준칙이나 심야영업금지 규제 등이 효과도 없고 오히려 부작용을 초래했던 사례를 상기해 보면 된다. 그러한 부작용의 이유로는 첫째, 표준이 엄격해질수록 예외적인 사항이 많이 발생하기 때문에 엄

격한 강제는 쉬운 일이 아니라는 것이다. 둘째, 명령지시의 명료성과 강제의 용이성은 비유연성을 초래한다는 측면에서 실제적인 비용을 발생시키기도 하기 때문이다. 이러한 명령지시적 규제에 대한 대안으로서 제시되고 있는 시장유인적 규제방식은 주어진 정책의도를 달성하기 위해서 가능하면 규제적인 정책수단을 피하고, 혹여 필연적으로 규제수단을 사용해야 한다 하더라도 가능하면 민간의 자율성과 창의성을 극대화하는 높은 품질의 규제를 개발해야 한다는 규제개혁의 철학이 반영된 개념이다(김태운, 1999). 미국의 예산관리처(OMB)는 이미 1981년에 Project on Alternative Regulatory Approach를 발족하여 각각의 규제대안의 의의와 각각의 대안의 평가를 시도하였다(OMB, 1981). 이 연구가 제시하는 명령지시적 규제와 비교한 규제대안의 장점은 피규제자로 하여금 보다 저렴한 방식으로 규제를 준수할 수 있는 유연성을 제공하며, 간접비용(변문욕례, 단속 등)이 상대적으로 낮고, 수단보다는 결과지향적이며, 민간의 혁신을 보상해 주며, 민간개개의 결정을 침해하지 않으며, 경쟁을 창달하고, 중앙집중적이고 재량적인 관의 의사결정의 문제점을 극복할 수 있다는 것이다(OMB, 1981 : i-ii). 이러한 주장에는 다소 과장된 측면이 있을 수 있겠으나 전반적으로 많은 나라에서 이러한 OMB 연구와 같은 기대하에 규제대안에 대한 관심이 지속되어 온 것이다. 한편 OECD의 규제개혁총람 역시 시장유인적 규제대안의 개발이야말로 규제개혁의 성과를 결정짓는 핵심적 요건으로서 규제개혁 이후의 단계인 규제관리의 단계로 발전-이행되는 과정의 결정적 요소임을 지적하고 있다(OECD, 1997). 그러나 이런 시장기제적 유인에는 일정한 한계가 있을 수 있다. 우선 과거의 단일 요금체계보다 관리비용이 더 들 수 있다는 것이다. 또한 시장기제적 유인은 민간의 행태변화에 의존하게 되나 의도한 바와는 달리 민간으로 하여금 불법적인 방법¹²⁾을 사용하게 하는 인센티브를 제공할 수도 있다(Reschovsky & Stone, 1994). 따라서 정책수단의 올바른 조합을 설계해야 할 것이 요구된다.

결과적으로 현행의 사전적인 명령지시적 규제방식을 시장유인적 방식으로 대폭 개선해야 한다. 이러한 당위를 관류하는 원칙이 당사자가 자신의 의지 또는 선호에 의하여 선택할 수 있도록 보장해주는 것인데, 이것이 ‘자기선택주의’의 개념이다.

12) 예를 들어 쓰레기 종량제의 경우 쓰레기를 쓰레기 비닐에 담아 버리지 않고 태우거나 무단 방기하는 경우를 들 수 있다.

(2) 자기선택주의와 자율예방행정

현행 소방행정체계하에서는 건물주들이 자신들의 건물을 보호하기 위하여 현실적으로 선택할 수 있는 선택사항들이 꽤 제한되어 있다. 또한 소방방재 예방상태의 수준을 제고하도록 요구할 수 있는 시장의 잠재적 힘이 발휘될 수 있는 여지도 봉쇄되어 있다. 따라서 시장의 당사자들이 자체적인 유인에 따라 결정할 수 있는 여지를 가능한 한 폭 넓게 확보해 놓아야 한다.

결국 당사자가 자발적으로 하는 결정을 존중하기 위해 올바른 인센티브를 도입하고자 하는 자기선택주의는, 한편으로는 자율적 결정의 근본적인 동기가 될 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 자신의 재산권에 대해서 일차적으로 책임을 지는 자기책임주의를 보완하는 원칙이 된다. 올바른 인센티브란 옳은 행위는 보상해 주고 그릇된 행위에 대해서는 벌을 부과해야 한다는 것이다. 이러한 자기선택의 원칙이 뿌리를 내리면 예방소방은 든든한 토대를 확보하게 된다. 따라서 자기선택의 원칙을 존중하면서 예방소방행정의 목적을 달성할 수 있는 제도와 기제의 조합이 요구되는바, 다음의 제4장에서 보다 구체적인 정책조합을 논의하고자 한다.

III. 현행 예방소방행정의 문제점의 파악과 해석

예방소방행정의 주요한 구성요소로는 소방용 기계·기구에 대한 검정(형식승인)제도, 기술기준, 건축 및 위험물 관련 인허가제도, 소방검사, 교육 및 홍보 등으로 나누어 볼 수 있다. 본 장에서는 현행 예방소방행정의 문제점을 최대한 포괄적으로 살펴보기 위해서, 전통적인 구성요소별 구분에 따라 현행 예방소방행정의 문제점들을 파악해 보고자 한다. 그 연후에 전술한 자율예방체계의 틀에 따라 제기된 문제점들을 재해석, 재조명할 것이다.

우선 검정제도와 관련하여서는 국가독점의 의무검정제도를 시행함에 따라 제조자의 품질개선 및 연구 의욕을 고취하지 못하고, 기업간의 품질경쟁을 저해하고 있다는 비판이 있다. 이에 대하여 복수의 검정기관체제로 전환해야 한다는 주장이 제기되고 있으나, 제품 품질의 안정적인 유지가 담보되기 어렵다는 문제에 봉착하고 있어 선부른 민영화

나 민간위탁 역시 상당한 문제점을 안고 있다고 볼 수 있다(김태운, 2000 : 274-278). 소방관련 기술기준제도는 법적 구속성이 강하고 획일적이어서 기술을 탄력적으로 응용하는 데 장애가 되고 있으며, 그 결과 산업기술의 하향평준화와 정체화를 초래하고 있다. 또한 기술기준에 오류, 현실적 부적합성, 한계성이 있다 하더라도 정례적인 법개정을 기다려야 하기 때문에 시민의 불편과 불이익이 초래된다(윤명오, 1998). 한편, 다양화된 방호대상의 화재위험특성에 적합하지 않은 소방시설적용기준이 획일적으로 적용되어 방호성능의 과잉 또는 부족 상황이 발생한다. 방호계획방식의 법률규정 때문에 전문성에 입각한 방호계획이 개입할 여지가 없으며 기술개정이 학술적·통계적 근거가 부족한 상태에서 이루어지는 경우가 많기 때문에 고비용·저효율적 방호효과, 과학소방의 구현장애, 화재공학의 신기술접목장애, 학술·기술개발의 연구토대결여, 국민의 신뢰감 저하 등의 문제가 발생하고 있다(윤명오, 1998).

소방검사제도와 관련하여서는 소방대상물은 계속 증가추세에 있고, 시설은 첨단화, 복잡화되고 있으나 소방공무원의 부족, 기술발전에 조응할 수 있는 전문성과 역량이 부족하여 부적절한 시정조치와 형식적인 검사에 치우치는 일이 적지 않다.¹³⁾ 이에 따라 대정부 신뢰도가 저하되고 국민불편은 가중되며 국법준수의식이 희박해지면서도 방호성능은 제대로 구비되지 않고 있다.¹⁴⁾ 또한 과잉시정조치의 경우에는 국민부담을 가중시키고 있다(김태운·윤명오, 1999 : 277-282). 한편, 소방관서의 소방검사와 소방시설관리사의 자체 시설점검이 공존하여 국민 불만이 증증하고 있다. 현재 자체점검제도를 실시하여 중·대형 건물의 소방시설점검은 소방시설관리유지업체(점검업체)가 담당하고 있으며, 중소형 건물은 건물주가 방화관리자를 선임하는 등 건물주가 자율적으로 실시

13) 경기도에 소재하는 OO소방서의 소방검사 담당자의 2000년도 업무처리실적을 살펴보면 정기소방검사 526시간, 다중이용시설 특별검사 300시간, 특별소방검사 360시간, 연말연시 등 비상경계근무 304시간 등 일년 동안 총 4000여 시간 근무한 것으로 나타났다. 특히 정기소방검사에 비하여 각종 특별검사의 비중이 상대적으로 높다는 점이 눈에 띈다. 결국 과중한 업무부담 때문에 소방검사의 질적 수준의 향상을 기대하기에는 어려움이 있다고 보인다.

14) 일례로 1회의 정기소방검사로 인하여 발생하는 행정처분의 평균건수가 일본이 4.5건임에 반하여 우리나라는 0.14건이라는 보고도 있다. 또한 우리나라의 경우 특별검사의 업무량에 관계없이 매년 정기검사대상에 대한 소방검사를 완료하여야 하기 때문에 특별검사의 업무부담이 높아지면 상대적으로 정기검사가 소홀해 질 수밖에 없는 반면, 일본은 검사인력 및 대상물 지정단위 수에 따라 매년 검사계획을 세우고 있으며 특별사안이 발생하는 경우에도 인력 등의 차원에서 현실적으로 대응이 가능한 범위 내에서 특별검사계획을 수립하고 있는 것으로 알려져 있다(석명희, 2000 : 16-17).

하도록 되어 있다. 이에 따라 자체적인 관리능력이 있는 대형건물주에게는 경제적 부담이 가중되고, 능력이 부족한 중소형 건물주는 소방방재 유지관리를 소홀하게 할 가능성이 있다는 문제점이 남는다(김태운·윤명오, 1999 : 170-183).

건축물 및 소방시설 인허가, 시공, 완공제도의 경우에는 무엇보다도 건축허가에 대한 소방관서의 동의업무를 위해 절대적으로 필요한 기본설계도면이 제출서류에서 생략되어 있기 때문에 건축물의 적법성 결여요소를 사전에 파악하거나 방호성능의 적정성을 파악하는 것이 불가능하다. 시공신고를 할 때에야 비로소 설계도면을 첨부하기 때문에 부실한 공사계획을 사전에 수정할 수 있는 방법이 없다는 것이다. 또한 소방시설공사 감리로 완공허가를 같음하게 되어 있어 형식적 감리와 부실감리가 빈번하며, 완공 이전에 허위 감리보고서를 작성하는 경우가 빈번한 것으로 알려져 있다. 국가기술자격 등급별로 설계, 감리업자를 획일적으로 구분하기 때문에 유사시 서로 책임을 전가하는 등 책임한계가 모호하게 되어 있다. 결과적으로 감리, 공사, 설계가 서로 견제와 균형을 이루지 못하고 형식적인 업무수행을 부추기는 악순환이 계속되고 있다(김태운·윤명오, 1999 : 213-233).

교육 및 홍보와 관련하여서는 우선 한국소방안전협회에서 국가기술자격자, 방화관리자, 위험물안전관리자에 대한 교육(행정자치부의 위탁교육)과 일반국민을 대상으로 홍보교육을 실시하고 있는데, 교육이 형식적이고 단순히 참가하는 데 의미가 있다는 식으로 진행되어 관계인들과 일반시민의 불만이 누적되고 있다. 현재 교육기관의 다변화로 교육의 질적 경쟁을 유도하고는 있으나, 신규 교육기관에 대한 여러 차원의 능력기준 설정문제, 교육연구기관의 투자재원 확보 및 효과성 검증문제 등이 논점으로 남아 있다(김국래, 1998).

결과적으로 첨단기술이 일반화되고, 방호 대상물의 특성이 급격히 변하고 있는 작금의 다원화된 시민사회의 환경에서 기존의 정부주도 예방소방행정은 그 적응력과 효과성이 격감되어 있기 때문에, 우리 사회가 안전불감증의 팽배와 총체적인 안전부재 상황으로 치닫고 있는 것은 아닌가 하는 우려가 설득력을 얻고 있는 것이다(김상욱, 1998).

한편 이러한 예방소방행정의 문제점을 자율예방체계의 개념적 틀에 입각하여 재해석하면, 자기책임의식의 부재, 예방소방역량의 선택과 집중의 결여, 부적절한 인센티브구조 등으로 파악할 수 있다. 즉 정부와 민간 기능의 효과적 배합과 조율, 예방

역량의 합목적적 배분, 정책 내용의 적합성 등의 차원에서 예방소방행정의 문제를 조명할 수 있다는 것인데, 다음의 <표 1>이 이러한 내용을 요약하고 있다.

<표 1> 예방소방행정의 문제점과 분석적 해석

문제점 분석 예방소방분야	대표적 문제점	문제점의 원인	분석적 차원에서의 문제점의 재해석
소방검정	소방용 기계·기구 품질의 하향평준화	국가독점 검정	자기책임의식의 부재
	혁신 인센티브 부재	경직적인 법체계 및 운용	부적절한 인센티브구조
	비효율적인 방호성능		부적절한 인센티브구조
소방검사	소방관서의 피상적인 검사	소방력 배치의 낮은 합리성	소방의 시장실패 치유기능의 불균형
	자체점검업의 형식화	자체점검업의 실질적 경쟁 및 감독 부재	소방의 시장실패 치유기능의 불균형/ 부적절한 인센티브구조
	방호대상물에 대한 정보 부족	경방조사의 상대적 소홀	소방의 시장실패 치유기능의 불균형
건축 및 시설 인허가	심층적인 심사불가능	전문성 부족과 단편적인 나열식 규제	자기책임의식의 부재/ 부적절한 인센티브구조
교육·훈련 및 홍보	형식적인 교육과 훈련	전문성 부족	자기책임의식의 부재/ 부적절한 인센티브구조

1. 자기책임의식의 부재 : 정부주도가 야기하는 모럴해저드와 무책임의 만연

정부가 주도하는 예방소방 조치들은 과도한 행정수요를 유발하고 있으며,¹⁵⁾ 여러 가

15) 소방검사의 예를 들면, 2000년도에 실시한 소방검사 및 경방조사 실시건수는 111,071건으로서 특별점검이 55.7%, 정기검사가 23.2%를 차지하고 있어, 검사자 1인당 검사대상수가 588개소로 나타났다. 즉 소방검사가 2인 1조 검사 방식을 감안할 때, 한 조가 일년에 1200여 대상물을 검사한 것이므로 실질적인 검사활동이 이루어지기를 기대하기는 어렵다. 특히 특별점검이 엄청난 행정수요를 창출하고 있음이 주목된다.

지 부조리의 단초가 되고 있다.¹⁶⁾ 예를 들면 건물주 소유 건물의 위험을 소방이 사사건건 간섭하는 형태로 제도가 운영되고 있기 때문에, 건물주는 화재예방이 소방서의 책임이 아니냐 하는 식의 방관자로 전락되는 측면이 있다.¹⁷⁾ 또한 인명의 피해를 줄이기 위하여 절대적으로 필요한 방화설계의 적합·부적합 여부를 평가할 수 없는 제도적인 제약 아래에서 건축허가에 대한 동의를 소방서에서 어엿하게 내주고 있는 것도 책임지는 당사자가 없는 공허한 서류만의 이동일 뿐인 것이다. 대형 참사의 경우에는 책임져야 할 당사자가 뚜렷하게 확인될 수 있는 상황에서도 정부나 지방자치단체가 상당한 규모의 보상금을 지급하는 사례도 늘고 있어, 선진국에서 일반적으로 채택하고 있으며 시장 원리에도 부합하는 “원인자 책임부담원칙”이 실종된 지 오래이다(행정자치부·보험개발원·삼성화재보상보험, 2001 : 20-22).¹⁸⁾ 결국 대부분의 소방관들은 주 100여 시간의 격무에 시달리면서 업무를 수행하고 있는데도 아무도 책임지지 않는 무대책, 무책임의 건물과 시설들이 시민의 안전을 총체적으로 위협하는 사태로까지 상황이 악화되고 있는 것이다.

일각에서는 민간의 보험시장을 중심으로 한 소방예방의 민간책임주의를 주장하고 있으나, 그 실효성에 대하여서는 우리의 경제사회 현실에 입각한 철저한 검증을 거치지 않은 상태이다. 이론적으로 볼 때, 보험시장에 대한 일방적인 의존은 소비권원이 분산되고, 제삼자에 대한 배상의 문제, 사회적 이미지 등 간접피해, 보험시장의 일반적 문제인

16) 소방의 부패 정도가 상대적으로 높다는 뜻은 아니다. 서울시가 여론조사 기관인 한국갤럽에 의뢰해 지난 1년간 위생, 세무, 주택건축, 건설공사, 소방, 교통행정, 공원녹지 등 7개 분야에서 민원처리를 경험한 시민 1만1천525명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면 소방이 72.8점으로 지난해에 이어 또 다시 청렴도가 가장 높은 것으로 나타났다(연합뉴스, 2000.12.28). 그러나 이러한 체감된 부패의 정도와는 무관하게 현실적으로 부정을 저지르고 있는 소방관이 없는 것은 아닌 것 같은데, 일례로 최근의 예지학원 화재사건과 관련하여 현직 소방관 한 명이 구속되는 등, 대형 화재사건 이후에 사법처리 되는 소방관의 수는 무시할 수 없는 정도이다.

17) 이러한 책임논리에는 비단 건물주뿐만 아니라 전반적인 여론도 경도되어 있는 측면이 있다. 즉 많은 경우 사회적으로 관심을 끄는 대형사고 이후에는 소방관의 문책을 요구하는 언론의 논조를 쉽게 접할 수 있다.

18) 주요 대형 화재 및 폭발사고에 대한 사망자 보상의 최근 사례를 살펴보면 아현동 도시가스폭발사고(1994.12.7)의 경우에는 책임당사자인 한국가스공사가 1인당 2억여원을 지급하였으나, 그 이외에 부천 LPG충전소폭발사고(1998.9.11), 씨랜드화재사고(1999.6.30), 인천호프집화재사고(1999.10.30) 등의 경우에는 사고에 직접적인 책임이 없음에도 불구하고, 부천시, 화성군, 인천시 등 지방자치단체가 각각 1인당 2억여원의 보상금을 부담하였다.

역선택(adverse selection)과 무보험의 문제 등이 야기될 가능성이 있다. 특히 우리나라와 같이 보험시장이 아직 발전의 맹아기에 처해있는 상황에서 보험시장의 기능과 역할을 낙관할 수 있는 것은 아니다(김태운, 2001).¹⁹⁾ 결국 다양한 정책조합이 필요한 것이다(김태운, 2000).

이렇게 예방조치의 의무와 책임을 지닌 당사자가 누구인가에 대하여 혼돈상태에 빠져 있는 우리의 현실에 대한 명확한 규명이 예방행정의 문제점을 극복하는 가장 긴요한 요소의 하나이다. 무엇보다도 국민의 생명과 재산을 보호해야 한다는 소방의 기본책무에 대한 사회적 통념이 자기책임주의를 상당히 훼손시켜 왔다는 것이 근본적인 문제가 될 것이다.

2. 시장실패 치유방편으로서의 예방소방 기능의 불균형적 배분

시장실패 치유방편으로서 소방은 공공재로서 예방대행 기능을 수행해야 하지만, 현실적으로 충분히 그리하지 못하고 있어 관리사각지대의 위험요소는 커져만 가고 있다. 또한 외부성을 치유하는 차원에서 인명구조와 관련된 건축허가동의나 경방조사에 상당한 소방역량이 투입되어야 하지만, 요식행위에 머무르고 있어 본연의 기능을 수행할 수 있기를 기대하기 어려운 현실이다. 또한 소방관련 교육 및 홍보, 건축허가동의, 소방감리제도, 민간관리유지제도, 소방검사 등 역시 안전과 관련된 건축설계의 질을 평가해 주거나, 건물주에게 소방예방에 대한 정보를 제공하거나, 유사시 소방관의 화재상황에 대한 시설의 활용성과 현장에의 접근성을 검토해 주는 등 정보제공의 기능을 제대로 수행하고 있지 못하다.

따라서 전술한 시장실패 치유기능이라는 소방의 본연의 업무에 적합하게 예방소방력을 재배치하고, 예방소방행정의 기본적인 목적과 기능에 대한 전반적인 재검토가 필요한 상황이 되었다.

19) 김태운(2001 : 60-65)에 따르면 현행 제도 및 보험산업 환경에서 화재보험이 갖고 있는 가장 큰 문제는 시장에서 결정되는 보험요율이 경쟁가격이 아니라는 데 있다. 즉 보험요율의 차이가 적어서 대다수 건물주의 입장에서 소방방재 투자를 확충할 인센티브가 없으며 결국 최소한의 소방방재시설만을 설치하는 결과를 낳게 된다는 것이다.

3. 정책수단의 부적절한 인센티브구조

소방용 기계·기구산업에 대한 형식승인 및 검정제도의 사전규제방식은 민간의 자율성과 창의력의 발현을 저해하고 있어서 국제사회에서의 소방기술과 정책의 발전을 흡수하고 적용하는 데 장애가 되고 있다. 그 결과 소방산업의 현주소는 국제경쟁력을 논의하기조차 어려울 정도의 후진성을 면하지 못하고 있으며(김태운·윤명오, 1999 : 138-146), 시민사회는 양질의 방화서비스를 제공받지 못하고 있다. 또한 제반 법규가 유연성과 탄력성이 부족한 사전적 규제방식에 의존하고 있어 비현실적이거나 형식적인 요구사항이 많기 때문에 소방공무원의 자의적 결정과 처분의 여지가 발생하고 있다.²⁰⁾

또한 소방관련 정책들의 많은 부분들이 민간의 이해관계와 인센티브에 대한 정책적 반응성이 부족하기 때문에 도덕적 해이(moral hazard)가 만연하는 원인이 되고 있다(윤명오, 1998). 유사시 시민의 생명에 직접적인 영향을 주는 방화설계와 관련된 건축허가 동의 업무가 단순한 서류양식으로 치부되어 요식행위로 전락되어 있는 현 건축허가동의 절차는 무책임과 도덕적 해이의 극치라고 할 수 있다. 오작동을 염려하여 대부분의 자동탐지 및 경보시설을 닫아 놓고 있는 것으로 알려진 방화관리자나 건물주의 행태와, 민간에게 실질적인 도움을 주지 못하고 있는 소방검사 등도 중대한 의미의 책임유기이다. 이러한 현상이 야기된 가장 심각한 원인은 예방소방정책과 제도가 올바른 행위를 보상하고 그릇된 행위는 철저히 벌하는 인센티브의 기본적인 구조를 결여하고 있기 때문이다.

IV. 자율예방체계의 정책적 함의

본 장에서는 상기한 자율예방체계가 구현되기 위해서는 어떠한 기반과 환경이 구성되어 있어야 하며, 그를 실현하기 위해 필요한 정책의 틀은 어떤 모습이어야 하는가에

20) 2001년 6월 30일 KBS 9시 뉴스는 건축물 화재의 확산을 차단할 목적으로 건물에 부착되고 있는 방화문의 성능이 규정성능의 10%에도 미치지 못하는 현실을 폭로하면서, 관계 법규가 방화문의 두께만을 규정했을 뿐, 그 성능은 도외시하는 형식적인 것이라고 보도하고 있다.

대해 논의하고자 한다. 즉 예방소방행정의 목적을 달성할 수 있는 갖가지 정책과 그 수단의 조합의 원칙적인 방향성과 그 상호관계를 파악해 보고자 한다. 다음의 <표 2>는 이러한 실무적 정책과 자율예방체계와의 논리적 연계성을 단순화시켜 보여주고 있다. 다만 <표 2>에는 여기의 IV장에서의 본격적인 논의 중 가장 직접적인 인과관계만을 예시하였다.

<표 2> 자율예방체계의 정책적 함의

성과 및 정책수단 \\ 정책목표	기대되는 정책성과	정책수단	정책수단의 자율예방체계적 함의
자기책임주의에 입각한 효율성 제고	합리적이며 효율적인 방호대상 관리 및 유지/투자 유도	자체점검시장 경쟁촉진	실질적인 소방검사 구현
		자체점검업 간접관리	소방정보의 DB 충실화
		화재보험제도의 적극적 활용	자발적인 방재투자 유도
	신축건축물 및 시설들의 안전 확보	건축허가동의제도 강화	방호대상물의 구조적 안전 확보
		소방시스템평가제도	단편적인 소방검정의 문제점 극복
		소방감리제도 실질화	방호대상물의 구조적 안전 확보
소방의 기본채무에 대한 충실함에 입각한 부실예방 관리	소방의 정보적/지적 역량 축적	경방조사 강화	소방작전 능력의 함양
		특별조사 선용	소방정보의 DB 충실화
	소방력기준의 합목적적 배분	예방검사의 유예 및 강화	인센티브 제공 및 예방 대행
자기선택을 함양하는 인센티브 효과성 제고	민간의 자율적인 예방노력 유도	자체점검유예제도	민간차원의 관리 및 투자 유도
		화재보험의 안전점검제도 활용	인센티브 제공
	민간의 안전관련 정보 축적	소방안전대상/마크제도	자발적인 방재투자 유도

1. 자체점검업 시장의 합리화 및 자체점검 유예제도 도입

소방시설관리유지업(자체점검업) 시장이 자유경쟁시장으로 전환되어야만 건물주에게 전문성에 입각한 적절한 서비스가 공급될 수 있다. 자기책임주의가 철저히 뿌리내리면 수요자인 건물주가 가격전쟁이 일어날 정도로 저품질의 자체점검 서비스를 용인하지는 않을 것이다. 또한 건물주와 민간점검업자간의 자율적인 계약을 존중하는 방향으로 제도를 개선하면 현행 연 2회 점검이라는 형식적인 점검이 아니라 진정한 서비스제공 차원에서 다양한 형태의 계약이 이루어질 것이다. 이러한 계약에는 상시점검, 자체점검업자의 명확한 책임범위 등이 당연히 반영되리라 기대한다. 한편, 소방은 업자에 대한 정보를 제공함으로써 건물주의 자체점검업자 선정과정을 도울 수 있다. 이를 위해서 소방의 자체점검업에 대한 간접관리는 꼭 필요하다.

한편, 기존의 자체점검의 점검내용을 발화위험검사와 건축방화시설로까지 확대하여 실시함으로써 자체점검의 포괄성을 높여야 한다. 그리고 점검결과에 대한 보고내용에 있어서는 단순한 적합·부적합만을 기술하는 것이 아니라 건축물에 대한 다양한 정보를 포함하도록 함으로써, 예방차원에서의 가치 있는 정보를 확보할 수 있도록 점검과정을 합리화해야 할 것이다. 또한 건물의 방화관리시스템이 우수한 건물로서 화재보험 계약상의 인센티브에 의해서 철저히 관리되고 있는 건물에 대해서는 기존의 자체점검 제도를 유예해 주는 것이 방재수준을 훼손시키지 않은 가운데 건물주의 부담을 덜어주는 방안이 될 것이다.

2. 화재보험제도의 기능의 활용

화재보험은 화재와 관련된 위험을 시장에서 평가하는 기제를 갖고 있는 유일무이한 제도이다. 따라서 소방이 화재보험의 기능을 전향적으로 받아들일 필요가 있다. 예를 들면 화재보험협회의 안전점검을 자체점검으로 인정해 주고 안전점검을 소방이 간접관리하는 방법이 있을 수 있다. 또한 인명피해를 담보하는 화재보험에 건축주가 자발적으로 가입하는 경우, 최소한 인명과 관련된 화재의 외부성은 어느 정도 내재화되기 때문에 예방검사 및 경방조사의 일부 검사항목을 면제해 주는 방안도 고려해 볼 수 있다. 한편

갖가지 위험 및 재난관련 연구와 자료수집 과정에서 화재보험협회의 역량을 적극 활용할 수 있을 것이다. 그러나 상기한 바대로, 우리나라 화재보험시장의 과점성과 그에 따른 시장의 왜곡에 대한 이해가 선행되어야 한다.

3. 예방검사의 유예와 강화(기본방향)

예방검사는 소방검사 중 소방대상물의 예방상태를 점검하는 검사로서 자기책임주의에 어긋나는 속성을 갖고 있는 측면이 있다. 즉 자체적으로 상당히 높은 기술수준의 방화관리시스템을 운용하고 있는 대상물에 대하여, 소방이 부족한 전문성으로 예방검사를 실시하는 것은 제도운용의 정당성을 잃을 수 있는 소지가 있다. 따라서 건축물의 특성에 대한 고려와 민간이 자체적으로 수행하고 있는 점검 관행들을 전향적으로 검토하여 현행 예방검사의 면제 및 유예대상을 확대하는 것이 필요하다. 그러나 소방의 공공재적 성격을 고려하여 관리사각지대에 대한 예방검사는 현행과는 비교가 될 수 없을 만큼 철저하게 수행해야 한다. 왜냐하면 관리사각지대에 대해서는 예방을 대행하는 것이 소방의 책무이기 때문이다.

4. 예방검사의 탄력적인 운용(과도기적 조치)

한편 자율예방체제가 확고하게 뿌리내리기 전까지는 과도기적으로 예방검사를 운용해야 한다. 다만 소방대상물의 예방체계, 규모, 용도 등의 특성에 따라 과감한 차별성을 도입해야 한다. 예를 들면 지난 몇 년간 실적이 양호한 대상물의 경우에는 향후 몇 년간 검사를 면제해 주는 방식으로 인센티브를 제공할 수 있을 것이다. 실제로 서울시에서는 이러한 인식을 바탕으로 하여 1998년 11월 이래로 자율소방검사제도를 실시하고 있다. 서울시가 도입한 이 제도의 의미는 예방검사를 단순한 규제로부터 화재예방을 위해 대국민 서비스를 제공하는 것으로 전환시키는 것으로 볼 수 있다.

5. 경방조사 위주의 소방검사

화재진압과 인명구조라는 소방의 기본적인 책무를 수행하기 위해서 대상물의 접근성, 피난로 및 대피시설, 소화설비에 대한 정보의 파악은 필수불가결하다. 이러한 차원에서 경방조사는 보다 실질적으로 수행되어야 한다.

6. 정보수집과 전파를 위한 특별조사의 선용

원칙적으로 특별검사는 자체점검업자에 대한 간접관리를 위한 정보를 획득하고 건물주에게 제공하며, 각종 의무면제 대상물에 대한 관리감독을 수행하며, 소방예방관련 정보를 전파하기 위해서 존속시킬 필요가 있다. 그러나 특별검사의 기본 목적은 화재예방을 위한 사전적인 정보수집 및 전파, 교육 등에 있는 것이지 점검이나 지적에 있는 것은 아니다.

7. 소방시스템평가제도의 도입

소방설계의 기술수준 향상과 효율적인 소방설비를 적용하기 위하여 신규 건축대상물에 대한 시스템평가제도를 도입해야 한다. 그리고 소방은 시스템평가서비스에 의해 제공되는 양질의 정보를 어떻게 활용할 것인가를 구상하면 되는 것이다.

8. 건축허가 동의절차의 실질화

소방의 근본목표는 인명구조이며, 인명피해는 근본적으로 건물의 방화설계와 피난시설에 의존한다. 따라서 신축건축물에 대한 소방안전 차원의 허가동의는 소방의 원초적인 책무이다. 따라서 건축허가동의업무가 실질적인 의미를 가질 수 있도록 관련 규제가 현실화되어야 한다.

9. 소방감리제도의 실질화

건설현장에서의 잦은 설계변경 등의 관행을 고려할 때 허가시 설계된 대로 완공되는 건물은 없다. 또한 준공 후 눈에 보이지 않는 소방설비도 상당수 존재한다. 따라서 시공 과정을 감시하는 소방감리제도는 필수적인 것이며, 자칫 요식행위로 흐를 수 있는 개연성이 있는 현행 감리제도는 보완 내지는 강화되어야 한다.

10. 화재원인조사를 위한 연구개발역량 확충

화재원인조사는 소방의 지식 기반을 형성하는 결정적인 과정이다. 따라서 소방이 정 보제공자로서 시민사회의 인정을 받기 위해서는 과학적인 화재원인조사를 수행할 수 있는 능력을 확보해야 한다.

11. 소방안전대상/소방안전마크/모범방화관리자

예방업무의 실질적인 주체인 건물주와 방화관리자의 노력에 대한 보상책으로서 「소방안전대상」이나 「소방안전마크」 등을 수여하는 제도가 요망된다. 보상은 가장 강력한 인센티브이다. 기업이나 건물주의 입장에서도 순응할 만한 상업적인 이해관계가 있으리 라고 보이기 때문에 이러한 이벤트의 성공가능성은 상당하다고 판단된다. 또한 소방서 장이 모범관리자를 선정해 포상하는 것도 보상책이 될 것이다.

V. 결 론

본 논문은 정부의 안전규제의 하나인 예방소방행정에 대한 분석적인 이해를 통하여 현행 규제체계의 문제점을 분석적으로 파악하고, 그 해결방안을 제시할 수 있는 개념적 틀을 모색하고자 하였다. 이러한 작업이 축적되면서 규제개혁의 일종의 성역으로 자리 잡고 있는 안전규제에 대한 보다 체계적인 규제개혁적 접근이 가능할 것이라는 것이 본

논문의 기대이며 지향이다.

이러한 문제의식하에서 본 논문은 우선 우리나라의 예방소방행정체계의 문제점을 분석적으로 파악하기 위해서 분석틀로서 자율예방소방체계를 제시해 보았다. 자율예방소방행정체계는 자기책임주의를 근간으로 하면서, 소방의 시장실패 치유의 성격에서 비롯된 소방의 기본책무에 대한 재인식을 도모하는 한편, 시장기제에 보다 광범위하게 의존하는 정책수단을 강구하는 원칙에 입각한 정책조합이라고 할 수 있다. 이러한 자율예방소방행정체계의 개념적 틀에 입각하여 현행 제도를 해석해 보면, 관 주도, 인센티브구조의 불합리성, 정책수단의 기능적 한계 등이 문제점으로 드러났으며, 그 개선의 근본 지향으로는 정보의 제공, 시장기능의 활성화, 소방력의 합리적 재분배 등이 제시되었다. 본 논문은 이러한 개선의 기본방향에 입각하여 현행 예방소방행정의 개선방향을 나름대로 구체적으로 제시하였다.

본고는 현행 제도 및 실무의 문제점을 이론적으로 조명하고, 이의 극복을 위한 이론적 틀을 설계한 후, 이 틀에 기초하여 실무적인 대안을 제시하는 다소 방대한 작업을 담고 있어, 논의의 구체성에 있어서 이론적으로나 실무적으로 공히 상당한 한계점을 안고 있다. 이론적으로는 자율예방소방체계를 고안함에 있어, 다소 자의적이고 선택적인 이론적 경향을 갖고 있다. 이러한 이론적 한계는 저자 나름대로 다음의 연구를 통하여 수미일관된 체계를 모색해 보고자 한다. 실무적으로는 제시된 대안의 현실적 적합성에 대한 논구가 생략되어 있어, 전반적으로 충실한 해설이 결여되어 있다. 이는 이론을 겸비한 실무가들과의 대화와 검증이 필요한 부분으로서 각각의 사안에 대한 후속 연구를 기대한다.

참고문헌

- 김국래, 「소방교육제도의 문제점과 개혁방안」, 『제13회 소방학술세미나 자료집』, 1998.
- 김상욱, 「구조조정기의 국가소방체제의 발전방향」, 『전국소방인연합회 발표자료』, 1998.
- 김종석·김태윤·이성우, 『규제개혁의 비전과 전략』, 서울: 규제연구회, 1998.
- 김태윤, 「자율예방체계의 구축: 규제개혁의 차원에서 보험의 역할을 중심으로」, 『화재소방논문지』 15(1), 2001, pp.55-64.
- _____, 「민영화, 규제개혁, 그리고 시장의제: 소방검정공사의 규제완화사례를 중심으로」, 『韓國行政學報』 34(3), 2000, pp.263-280.
- 김태윤·윤명오, 『한국소방검정공사의 국제공인 시험·연구기관 육성방안: 소방검정제도의 개선방안을 중심으로』, 서울: 한국행정연구원, 1999.
- 석명희, 「소방검사 적정실시와 효과제고방안 고찰」, 『서울시소방방재본부 내부자료』, 2000.
- 윤명오, 「방화·소방 기준개선 및 제도 발전방향」, 『1998년 12월 안전실천시민연합 소방분야 발표자료』, 1998.
- 이기우, 『지방자치이론』, 서울: 학현사, 1996.
- 이상팔, 「도시재난사고의 예방단계에서 정부조직학습 - 삼풍백화점붕괴사고 사례를 중심으로」, 『한국행정학보』 29(4), 1995.
- 이성우, 「행정의 위기관리능력 제고방법」, 『KIPA 연구보고』 95(04), 한국행정연구원, 1995.
- 이원희, 「21세기 소방조직의 발전방향」, 『소방논집』 9, 행정자치부 중앙소방학교, 1999, pp.85-121.
- 최병선, 「위험문제의 특성과 전략적 대응」, 『한국행정연구』, 3(4), 1994, pp.27-49.
- 최진중, 『한국의 소방력 배치에 관한 연구』, 박사학위 논문, 전남대학교 대학원, 2001.
- 행정자치부, 『화재방호정책자료집』, 서울: 행정자치부, 2000.
- 행정자치부·보험개발원·삼성화재보상보험, 『재난보험시행방안』, 초고, 2001.
- Boardman, Anthony E., & Vining, Aidan R., "Ownership and Performance in

- Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-owned Enterprises,” *Journal of Law and Economics*, XXXII(1), April 1989.
- FEMA, *Strategies for Marketing Your Fire Department Today and Beyond*, FEMA, 1998.
- Hart, Oliver, Shleifer, Andrei, & Vishny, Robert W., “The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons,” *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1997.
- Miller, Hugh T, & Simmons, James R, “The Irony of Privatization,” *Administration & Society*, 30(5), 1998.
- Naschold, Frieder & Otter, Caster von, *Public Sector Transformation: Rethinking markets and hierarchies in governmen*, Philadelphia: John Benjamins Publishing Co., 1996.
- Oakland, William H., “Theory of Public Goods” In Auerback A. & Feldstein M(ed), *Handbook of Public Economics*, New York: North-Holland, 1985.
- OECD, “Improving the Cost-Effectiveness of Government: Innovative Approaches to Command-Control Regulation, *PUMA REG 97(6)*, 1997.
- OMB, *Project on Alternative Regulatory Approaches: Alternative Regulatory Approaches: An Overview*, 1981.
- Osborne, D & Gaebler, Ted., *Reinventing Government*, Plume Books, 1993; 『정부혁신의 길』, 삼성경제연구소(역), 서울 : 삼성경제연구소, 1994.
- Pack, Janet Rothenberg, *The Opportunities and Constraints of Privatization: Privatization and its Alternatives*, Madison: The University of Wisconsin Press, 1991.
- Perry, James L., “The Motivational Bases of Public Service,” *Public Administration Review* 50, 1990.
- Peters, B. Guy, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, University of Kansas, 1996; 『미래의 국정관리』, 고숙희(역), 서울 : 법문사, 1998.
- Posner, Richard A., *Economic Analysis of Law*, New York: Wolters Kluwer Company, 1998.
- Reschovsky, James D. & Stone, Sarah E., “Market Incentives to Encourage Household

Waste Recycling: Paying for What You Throw Away,” *Journal of Policy Analysis and Management* 13(1), 1994.

Savas, E. S., *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham House Publishers, Inc., 1987; 『민영화의 길』, 박종화(역), 서울 : 한마음사, 1994.

Shapiro, Carl & Willig, Robert D., *Economic Rationales for the Scope of Privatization, The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, Westview Press, 1990.

Yarrow, George, “Privatization in Theory and Practice,” *Economic Policy*, 2, April 1986.

K C I

Search for New Framework for Safety Regulations: with the Focus on Prevention Regulations of Fire-Fighting in Korea

Tae-Yun Kim

This study develops a new framework for safety regulations. It analyzes the prevention regulations of fire-fighting service in Korea and looks for the innovations. As a new conceptual framework for the safety regulation, this paper introduces the concept of “self prevention system” as an alternative to the existing government-driven one. The theoretical backbone of the concept was from regulatory reform literature. The self-prevention system of fire prevention regulation could be viewed as a policy and regulatory combination which looks for market friendly policy means based on the reinterpretation of basic liability of national and local fire-fighting services and self-responsibilities on the regulatees’ side. The system focuses on remedies for externalities and information provision as the basic function of national and local fire-fighting services. Major policy recommendations driven from the concept of the self-prevention system are; more stress on non-regulatory policy means, more reliance on market mechanism, and relocation of fire-fighting resources on the basis of needs for the remedies on externalities.

Key words : safety regulation, fire-fighting, prevention regulations, regulatory reform, government innovation