『다중이용업소 업종별 위험특성에 따른 제도개선 방안』 요약보고서

2013. 9.
목차

제1장 연구개요 .............................................................................................................. 1
   1.1 연구의 배경 및 목적 ...................................................................................... 1
   1.2 연구의 내용 및 방법 .................................................................................. 1

제2장 다중이용업소의 안전관리 실태분석 ............................................................... 2
   2.1 다중이용업소 실태 ....................................................................................... 2
   2.2 다중이용업소의 특성 분석 .......................................................................... 7
   2.3 선진 국가와 국내 다중이용업 비교 분석 ..................................................... 8

제3장 환경변화에 적합한 안전시스템 제조방안 ................................................... 10
   3.1 위험 특성에 따른 다중이용업소의 분류 ...................................................... 10
   3.2 업종별 화재안전기준의 적용 .................................................................... 10
   3.3 다중이용업소 관계자간 교육운영 ............................................................... 11

제4장 미래지향적 안전관리 시스템 개선방안 ....................................................... 14
   4.1 다중이용업소의 합리적 분류를 위한 기준 개선방안 .................................. 14
   4.2 분류체계에 따른 다중이용업소의 설정 ..................................................... 19
   4.3 업종별 화재안전기준의 개선 ................................................................... 23
   4.4 영업주 등 안전의식 제고방안 ................................................................... 26
   4.5 자율안전책임제도 정착을 위한 방안마련 ............................................... 27
   4.6 다중이용업소 안전관리의 법령 개선을 위한 제언 ................................... 27

제5장 결론 .................................................................................................................... 28
제1장 연구개요

1.1 연구의 배경 및 목적

본 연구에서는 다중이용업소의 화재발생 원인 분석을 통하여 업종별 화재 발생 원인을 찾아내고, 해외 유사제도와 비교 분석을 통하여 현 제도상의 문제점을 도출해 냄로써 환경변화에 선제적 대응이 가능한 제도 개선 방안을 제시하고, 소방안전교육운영 실태 분석을 통하여 문제점을 찾아냄으로써 영업주 안전의식 제고를 위한 제도개선 방안을 제시하고자 한다. 또한, 제1차 다중이용업소 안전관리 5개년 계획기간 동안의 제도 변천 및 이행 확인실태 등을 검토하여 제도개선방안 및 제2차 안전관리 5개년 주요핵심 과제를 개발하고, 아울러 국민 편익을 중심으로 법령체계를 개정비한 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 개정(안)을 제시하고자 하는데 목적이 있다.

1.2 연구의 내용 및 방법

본 연구용역에서 제시된 과업내용은 다음과 같다.

○ 다중이용업소의 안전관리 실태 분석
○ 화재위험도에 따른 업종별 안전시설등 기준 적정성 검토
○ 외국의 다중이용업 관리제도 비교 분석
○ 급변하는 환경변화에 선제적 대응을 위한 미래 지향적 기준개발
○ 영업주 안전의식 제고를 위한 정책 개발
○ 다중이용업소 안전관리기본계획(‘14~’18) 주요추진과제 발굴
○ 국민편익 중심의 법령체계 개정비
○ 다중이용특별법 안전관리에 관한 법령 개정(안) 제시
제2장 다중이용업소의 안전관리 실태분석

2.1 다중이용업소 실태

2.1.1 다중이용업소의 제도변천 및 현황

가. 다중이용업소 제도의 변천

다중이용업소의 실태분석을 위해서 제도의 태동과 변화된 과정을 살펴보면 다중이용 관련 안전규제제도는 다중이용업소에서 화재가 발생하면 이후에 제도를 강화하는 경향을 보이고 있다.
나. 다중이용업소 현황

<표 2-2> 최근 5년간 다중이용업소 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>계</th>
<th>휴게음식점</th>
<th>유용음식점</th>
<th>일반음식점</th>
<th>편의점</th>
<th>범죄예방서비스</th>
<th>문화기구</th>
<th>예술문화시설</th>
<th>시설</th>
<th>소유</th>
<th>관리</th>
<th>편의점</th>
<th>체육관</th>
<th>의료 시설</th>
<th>보건소</th>
<th>교육 시설</th>
<th>지역 시설</th>
<th>안전 시설</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2012년</td>
<td>180,146</td>
<td>7,122</td>
<td>219</td>
<td>55,434</td>
<td>24,990</td>
<td>14,476</td>
<td>1,119</td>
<td>42</td>
<td>2,813</td>
<td>2,150</td>
<td>3,646</td>
<td>29,367</td>
<td>350</td>
<td>36,841</td>
<td>339</td>
<td>517</td>
<td>10</td>
<td>5,994</td>
</tr>
<tr>
<td>2011년</td>
<td>178,565</td>
<td>6,639</td>
<td>177</td>
<td>53,423</td>
<td>23,754</td>
<td>14,539</td>
<td>1,286</td>
<td>38</td>
<td>3,109</td>
<td>2,893</td>
<td>3,523</td>
<td>20,872</td>
<td>331</td>
<td>36,759</td>
<td>331</td>
<td>574</td>
<td>10</td>
<td>5,091</td>
</tr>
<tr>
<td>2010년</td>
<td>170,417</td>
<td>6,432</td>
<td>151</td>
<td>51,053</td>
<td>22,973</td>
<td>14,686</td>
<td>1,379</td>
<td>37</td>
<td>3,115</td>
<td>3,109</td>
<td>3,771</td>
<td>21,200</td>
<td>331</td>
<td>36,582</td>
<td>337</td>
<td>463</td>
<td>10</td>
<td>5,994</td>
</tr>
<tr>
<td>2009년</td>
<td>169,363</td>
<td>6,585</td>
<td>147</td>
<td>49,651</td>
<td>21,587</td>
<td>14,553</td>
<td>1,481</td>
<td>46</td>
<td>3,115</td>
<td>3,115</td>
<td>3,343</td>
<td>22,773</td>
<td>337</td>
<td>36,189</td>
<td>346</td>
<td>434</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<표 2-3> 최근 5년간 신종다중이용업소 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>계</th>
<th>고시원업</th>
<th>화상대화방 및 전화방</th>
<th>수면방업</th>
<th>콜라텍업</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>2013년</td>
<td>12,633</td>
<td>11,232</td>
<td>581</td>
<td>167</td>
<td>685</td>
</tr>
<tr>
<td>2012년</td>
<td>11,725</td>
<td>10,191</td>
<td>640</td>
<td>194</td>
<td>700</td>
</tr>
<tr>
<td>2011년</td>
<td>9,940</td>
<td>8,273</td>
<td>706</td>
<td>225</td>
<td>736</td>
</tr>
<tr>
<td>2010년</td>
<td>8,196</td>
<td>6,597</td>
<td>660</td>
<td>213</td>
<td>726</td>
</tr>
<tr>
<td>2009년</td>
<td>7,751</td>
<td>6,126</td>
<td>645</td>
<td>243</td>
<td>737</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<표 2-5> 최근 5년간 소방·방화시설 등 완비증명 발급 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>총계 (개소)</th>
<th>업종 및 지역별 순위(1-4위)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>1위</td>
</tr>
<tr>
<td>2012년</td>
<td>16,401</td>
<td>일반음식점(6,034)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>경기도(4,003)</td>
</tr>
<tr>
<td>2011년</td>
<td>19,086</td>
<td>일반음식점(6,494)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>서울(4,967)</td>
</tr>
<tr>
<td>2010년</td>
<td>22,261</td>
<td>일반음식점(6,116)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>경기(5,879)</td>
</tr>
<tr>
<td>2009년</td>
<td>17,285</td>
<td>일반음식점(5,601)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>경기(4,204)</td>
</tr>
<tr>
<td>2008년</td>
<td>20,152</td>
<td>일반음식점(6,332)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>경기(5,335)</td>
</tr>
</tbody>
</table>
2.1.2 화재발생 현황 분석

다중이용업소 화재의 경우 연평균 788건의 화재가 발생하여 연평균 68명의 인명피해가 발생하였다. 이는 화재건당 8.6%의 인명피해 발생률로 나타났으며 전체 화재건당 인명피해율(4.9%) 대비 3.7%나 높은 수치로 다중이용업소의 화재위험특성을 잘 나타내 주는 수치라 볼 수 있다.

<표2-7> 다중이용업소 화재 현황

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>화재건수</th>
<th>인명피해(명)</th>
<th>재산피해(백만원)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>소계</td>
<td>사망</td>
</tr>
<tr>
<td>연평균</td>
<td>788</td>
<td>68</td>
<td>9</td>
</tr>
<tr>
<td>2008년</td>
<td>799</td>
<td>121</td>
<td>20</td>
</tr>
<tr>
<td>2009년</td>
<td>741</td>
<td>56</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>2010년</td>
<td>837</td>
<td>45</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>2011년</td>
<td>874</td>
<td>33</td>
<td>3</td>
</tr>
<tr>
<td>2012년</td>
<td>689</td>
<td>85</td>
<td>11</td>
</tr>
<tr>
<td>계</td>
<td>3,940</td>
<td>340</td>
<td>45</td>
</tr>
</tbody>
</table>

그림2-2는 최근 5년간 다중이용업소의 발화요인을 분석한 자료로서 전기적 원인과 부주의로 인한 화재가 주요 화재원인으로 나타나는 것을 알 수 있다. 특히 노래연습장은 전기적 요인에 의한 화재가 가장 많이 일어남을 알 수 있으며, 일반음식점의 경우에는 부주의에 의한 화재가 많음을 알 수 있다.
2.1.3 주요 화재사례 문제점 분석

최근에 발생한 언론사에서 제기한 문제점을 분석한 바 실내구조와 관련된 문제점이 가장 많았고, 다음으로 내장재 사용과 법령 미준수, 초동대처 미흡과 피난통로 폐쇄 등의 순으로 나타났다.

2.1.4 제1차 안전관리 기본계획 운영

지난 2009년부터 시작된 제1차 안전관리 기본계획이 올해 마무리 되는 시점이며 그간 추진되었던 제1차 안전관리 기본계획의 운영 성과를 다중이용업소의 실태 분석에 비춰 살펴본 필요가 있다. 본 연구에서는 제1차 안전관리 기본계획이 모두 마무리 된 시점에서 하는 것이 아니기 때문에 가정 가능한 자료를 가지고 분석하였다. 제1차 안전관리 기본계획은 “다중이용업소의 자율적인 안전관리 촉진”, “다중이용업소 안전정보체계의 구축 및
관리”， “다중이용업 안전관리 법령정비 및 제도개선”， “다중이용업소 교육 및 기술의 연구개발”， “화재위험평가의 선진화를 위한 연구개발”, “안전관리 기본계획 수립 및 평가체제 구축”의 여섯 가지 과제를 가지고 추진되었다. 안전관리 기본계획의 개발 추진과정과 다중이용업소의 실태와의 상호작용을 분석하는 것도 안전관리 성능개선을 위한 중요한 키포인트라 할 수 있다.

2.1.5 규제순응도 조사를 통한 실태조사

소방규제 순응도 조사는 소방방재법에서 발주한 “다중이용업소의 위험특성에 따른 제도개선 방안에 관한 연구”的 일환으로 다중이용업소의 안전관리 측면 및 제도운영측면의 실태분석등을 위해 피규제집단(다중이용업 종사자 등), 규제집단(소방공무원), 일반 국민을 대상으로 업체적으로 설문조사를 진행하여 다중이용업소에 관련된 규제에 대해 조사하였다. 다중이용업소와 관련된 규제로는 소방안전교육, 안전시설등에 대한 정기점검, 실내장식물의 방염처리, 화재위험평가, 소방안전관리, 법령위반업소의 공개 및 벌칙(과태료)과 요즘 많이 화재대책을 위한 안전성립보험가입의무까지 8가지의 규제를 대상으로 순응도를 조사하였다.

가. 규제순응도 조사 개요

규제순응도 조사는 전국의 피규제집단(다중이용업 종사자 등)을 대상으로 334명에 대해 조사하였고, 규제집단은 일선 소방관서 다중이용업 관련 담당 공무원을 대상으로 656명에 대해 설문조사를 진행하였다.

소방규제의 수혜자인 제3자 집단(일반인)에 대해서는 전국의 20세 이상의 성인 남녀를 대상으로 255명에 대해 설문조사를 진행하였다.

규제순응도 조사는 both 피규제집단의 경우 설문조사원이 다중이용업소에 방문 등을 통하여 조사하였고 일반국민의 경우 설문지를 통한 면접조사를 진행하였다. 공무원의 경우 URL 접속을 이용한 설문조사를 진행하였다.

나. 규제순응도 조사결과

규제순응도 조사결과 규제강화 의견이 일반인집단이 88%~93.3%, 피규제자집단이 76.7%~86.8%로 나타났다. 이는 일반인이나 피규제자집단이 인식하기에도 다중이용업소의 안전관리 실태가 개선이 필요한 상황이라는 것을 의미한다. 또한 소방제도의 극적 목적인 국민의 안전, 생명 및 신체보호를 정부의 행정력과 규제 강화만으로는 달
성하기 어렵기에 소방교육 및 홍보의 강화로 국민안전의식 제고와 함께 제도의 현실적 대안 모색이 함께 이루어져야 할 것으로 판단된다.

2.2 다중이용업소의 특성 분석

2.2.1 다중이용업소 업종별 위험특성 분석

다중이용업소의 업종별 영업특성, 이용자특성 및 위험특성 분석 등이 중요한 이유는 개별 업종의 특성에 맞춰 안전시설등이 적용되어야 하며 이에 맞는 안전관리 대책이 추진되어야 하기 때문이다. 일례로 국내의 경우 다중이용업소의 공통적 특성을 반영하여 안전시설등을 설치하고 개별업종의 서비스 특성 등을 반영치 못하는 반면, 미국의 경우 해당 서비스의 특성을 위험특성 분석에 반영하고 있는 실정이다. 본 장에서는 다중이용업소의 업종에 따라 영업특성, 이용자 특성 및 위험특성 등을 분석하였다.

2.2.2 다중이용업소 공간특성에 따른 분석

가. 업소의 규모(연면적 및 바닥면적)
나. 설치 층의 위치
다. 하나의 업소가 2개 이상의 층으로 연결된 경우
라. 하나의 층에 2개 이상의 업소가 있는 경우

2.3 선진 국가와 국내 다중이용업 비교 분석

2.3.1 주요 국가별(미국, 일본, 영국, 프랑스) 사례 연구

가. 미국사례

미국의 경우 건축물의 인명안전을 위해 Life Safety Code를 미국소방안전협회(National Fire Protection Association)에서 제정하여 시행하고 있다.
이 코드는 건축물에 관한 인명안전기준으로써 피난 및 화재안전 전반에 관한 사항을 포함하고 있다. 이 코드에서 다루고 있는 용도 중 국내에서 다중이용업소로 다루고 있는 것은 집회용도이다.

집회용도의 정의는 "회의, 종교의식, 연예, 식사, 음주, 오락, 대합실 혹은 기타 유사한 목적으로 가지고 있으며 50인 이상을 수용하는 장소"이다. 집회용도에 대한 체계적인 요구사항은 다음 각 항목과 같다.

- 잠재위험의 등급 결정
- 피난로에 관한 요구사항
- 건물운영설비에 대한 요구사항
- 건축소방안전에 관한 요구사항
- 건물서비스 시설 및 소방시설
- 특별요구사항
- 복도

나. 일본 사례

일본은 우리나라와 비슷한 유흥문화를 가지고 있는 하나 우리나라와 같이 다중이용업소에 대해 따로 규정을 두고 있지 않으며, 경찰에서 관리하고 있는 풍속업계의 유형에 우리나라에서 정하고 있는 각각의 다중이용업소 중 일부가 포함되어 있고, 소방안전대상물의 범주에도 일부가 포함되어 있다.

소방안전대상물은 화재안전을 규제하기 위해 '소방법' 및 동법 시행령과 시행규칙 등 소방관련 법률을 통해 소방시설 등에 대한 규제와 '건축법' 및 동법 시행령과 시행규칙 등을 통해 건축물의 내화, 내장재, 피난 등에 관한 규정을 두고 있다.

다. 영국사례

유럽의 많은 나라들은 가족, 친구들과 가정에서 식사와 음주 등을 즐기는 소규모 파티문화가 정착되어 있어 밖에서 즐기는 유흥문화가 많이 발달되어 있지 않아 우리나라와 같은 다중이용업에 대한 법을 따로 두고 있는지 않다.

1997년 11월, 영국정부는 "미래를 위한 화재 안전 법안"이라는 제목으로 Annon 1997b를 발표했다. 이 법률은 기존 법률을 단순화 했고, 유럽공동체의 체제규정에 위배되는 기존제도를 통합했다. 새로운 화재예방법에 있어 방법의 새로운 경향은 지자체에 더욱 힘을 주는 것이 되었다. 이 법안은 지역 및 공동체 레벨에 있는 소방당국 책임자에 시행되고 있으며 또 다른 중요한 특징은 규제위주가 아니라 목표위주라는 것이다.
라. 프랑스 사례

프랑스도 우리나라와 같은 다중이용업소를 따로 지정하여 법으로 관리하고 있지 않으며, 건축법적으로 집약되어 있다. 프랑스의 경우 주요 각 법률은 [건축법전]으로 일원적으로 집약되어 있으며, 대통령령시행령으로 비교적 세부사항까지 규제하고 있다. 현재, 법률·규칙으로 NF규격 등 민간기준에 준거하도록 하고 있는 것은 재료, 제품규격이 중심이며 방화에 관한 규제 자체를 민간기준에 준거하도록 하는 것은 영국이나 미국에 비해 적은 편이다. 소화설비보다 방화구획에 중점을 두는 규제체계이다. 방화구획이나 피난로에 대해서는 상당히 상세한 규정이 있는 데 비해 소화설비에 관해서는 고층건물 등 일부 경우를 제외하고 상세한 규제는 하고 있지 않다. 이와 같은 방화구획을 중심으로 한 규제체계는 유럽의 공통점이라 할 수 있다.

2.3.2 해외 유사제도와의 비교분석

- 대상의 포괄적 성격에 따라 규정하고 있으므로 새로운 대상이 출현하더라도 법적 적용에 문제가 없음
- 건축적 특성, 피난특성, 안전시설등에 대한 공통기준을 마련하고, 해당 서비스의 특성에 따라 적합한 안전시설등을 적용하고 있으며 위험성평가 방법에 의해 필요한 시설 등의 설치를 자율화하고 책임을 부여하고 있음
- 위험이 낮은 시설에 대해서는 규제를 완화해 주고, 대규모 건축물 또는 초고층 건축물과 같은 건물의 내부에 위치한 업소에 대해서는 안전시설등에 대한 고려가 강화됨
- 50인 미만의 사업장에 대해 규제를 완화해 주고 있으며, 일본은 건물의 연면적에 따라 특정규모 시설에 대한 규제를 완화함
- 전체적으로 필요한 규정에 대한 사항을 공통적으로 제시하고 있으며, 특별히 요구되는 안전시설등에 대한 사항은 세부적인 용도별로 별도지정하고 있으며, 별도로 지정하지 않은 사항은 모두 공통적 사항에 따라 안전시설등을 설치함
제3장 환경변화에 적절한 안전시스템 제조명

3.1 위험 특성에 따른 다중이용업소의 분류

3.1.1 다중이용업소의 분류체계

다중이용업소의 분류체계상 문제점을 조명하기 위해 먼저 현 분류체계에 대해 알아보고 이후 용도별 다중이용업소의 정의를 살펴보아 현행 다중이용업소 설정에 대한 문제점을 분석할 것이다. 적용대상별 법률상의 정의는 각 업소를 관리하는 법률에 따르고 적용대상에 대한 선별기준은 특별법상의 기준을 따른다.

각 다중이용업소의 정의에 따라 제공하는 영업의 서비스형태가 나타나고 이에 따라 특정다수인이 이용하는 영업에 대한 특성을 판단해 볼 수 있다.

3.1.3 현행 다중이용업소 설정에 대한 문제점 분석

특정 다수가 이용하는 업소의 건축 용도는 사회문화적 변화에 따라 지속적으로 변화되며, 제공하는 서비스의 성질(오감충족), 공간적 특성, 화재특성, 수용인원 등은 다중이용업소와 유사한 용도가 많은 반면에 특별법상 다중이용업소의 관리 대상은 매우 제한적이다. 이런 소방분야의 신종 다중이용업소에 대한 법적응상의 문제점은 다음과 같다.

첫째, 빠르게 변화되는 다양한 대상 중 다중이용업소 설정에 대한 구체적인 가이드라인이 제시되지 못하고 있다.

둘째, 다중이용업소의 공통적 특성(서비스의 성질, 공간적 특성, 화재적, 수용인원 등)이 반영되지 않아, 특별법상 다중이용업소의 관리대상은 매우 제한적이다.

셋째, 면제기준의 형평성이 부족하여 지상1층 영업중 음식점 및 게임제공업, 방화구획된 소규모 다른 용도의 영업(학원)등 일부 용도에만 적용하고 있다.

넷째, 새롭게 생기는 신종 다중이용업종이 사업을 개시할 경우 소방관리에 부족되는 행정절차가 부재한 실정이기에 영업 개시 후 소방법령을 적용하기가 쉽지 않다.

3.2 업종별 화재안전기준의 적용

3.2.1 화재안전기준의 업종별 적용의 타당성

다중이용업소에 적용되는 안전시설등은 소화, 피난, 경보, 방화시설 및 비상구, 영상을
향차단장치, 누전차단기 등이며 업소의 특성에 따라 내부통로, 창문, 주방, 룸에 대한 기준이 설정되어 있다. 다중이용업소별로 설치하여야 하는 안전시설등의 설치기준에서 안전시설이 “시설구분”, “설치기준” 및 설치에 따른 세부사항을 “비고”로 정하고 있다. 이는 미국에서 적용하고 있는 건축적 특성, 피난특성, 사용자 특성 등에 대한 고려가 없이 다중이용업소 화재발생에 따른 대책방안을 세우며 소방·방화시설을 적용하는 형태에 따른 것이다.

앞서 미국, 일본 등 해외 제도와 국내 제도의 비교분석에서 살펴보았듯이 국내 다중이용업소에 적용하는 안전시설등의 기준은 해외 기준과 비교하여 낮지 않은 수준이나 국민들의 안전요구와 소방안전 환경의 개선을 위해 업소의 “건축적 특성”, “피난특성”, “서비스 특성” 등을 고려하여 안전시설을 적용할 필요가 있다.

### 3.2.2 동시간대 다수인원 수용업종의 제도 적정성

영화관 및 나이트클럽 등은 유동 인원이 시간대별로 많은 차이가 있어 단순한 소방안전관리로는 불특정다수의 인원에 대하여 피난의 고려가 어려워진다. 멀티플렉스영화관의 대부분이 나이트클럽에 비해 소방시설이 잘 갖추어져 있으나 동시간대 다수인원을 수용한다는 점은 야간 피난상의 문제가 발생할 가능성이 높다.

동시간대 다수인원을 수용하는 영화관 및 나이트클럽 등의 장소에 대한 문제점을 들고 보면 다음과 같다.

건축법에서 규정하는 피난경로인 피난구, 피난통로, 피난계단의 설치기준이 용도특성에 맞는 재실인원기준이 아니라 용도・면적・층 등의 기준으로만 정해져 있다는 것이다. 이로 인하여, 재실인원이 많고 밀도가 높은 나이트클럽 또는 집회용도의 경우에 있어서는 피난통로 등이 건축법령의 기준에 의해 적절하게 설치되어있어도 피난구・통로・계단 등에서 상대적으로 심한 정체가 발생하게 된다는 것이다. 결과적으로 국내 피난규정의 한계로 용도별 인구밀도, 수용인원, 재실인원에 따른 복도・계단을 들 수 있다.

### 3.3 다중이용업소 관계자의 교육운영

다중이용업소의 소방안전교육과 관련하여 한국소방안전협회와 소방방재청이 합동으로 지난 2012년 11월29일부터 12월28일까지 전국적으로 소방관서의 소방안전교육 운영 실태
및 전국 소방서 소방안전교육 담당 소방공무원의 설문조사를 실시하였으며, 그 설문조사를 근거로 하여 다중이용업소 소방안전교육 운영실태 및 문제점을 도출하였다. 또한 최근 다중이용업소 업주 및 관계인 설문조사를 근거로 한 선행연구 결과를 정리하여 문제점 도출에 활용하고자 하였다.

3.3.1 소방안전교육운영 실태 분석 및 문제점

가. 조사개요

소방안전교육의 운영실태 조사는 2012년 11월 29일부터 12월 28일까지 한 달간 진행되었으며 조사대상은 총 14개 소방서로 각 시도별 소방서를 1개소씩 정하여 진행하였으며 충북 및 제주지역은 제외하였다.

소방안전교육 담당 소방공무원에 대한 설문조사는 전국의 소방공무원 378명을 대상으로 진행하여 291명이 응답하여 76%의 응답률을 나타냈으며 조사기간은 2012년 12월13일부터 12월 31일까지 진행되었다. 조사내용은 교육운영실태와 교육효율성 및 제도개선의견 등에 대한 사항이다.

나. 조사결과

1) 소방관서 소방안전교육 운영 실태조사

인력구조 및 운영형태와 교육일반사항, 교육운영, 강사운영 및 개선사항으로 나뉘서 조사하였다. 조사결과 인력구조, 교육인원, 강사운영, 교육일반에 관한 문제점이 있는 것으로 나타났다.

① 인력구조 : 예방조직 분야에서 소방안전교육을 담당하고 있었으며 소방안전교육 담당 인원은 1명에서 3명 정도로 사실상 전담인력이 부족한 실정이었다.

② 교육일반 : 교육인원은 월 30명 미만이 8개소방서, 30-69명이 2개 소방서, 70-99명이 2개 소방서로 소규모 인원 위주로 교육을 실시하고 있었다.

③ 강사운영 : 강사는 관련 예산의 미-Origin으로 인해 외부전문가 초빙강의 없이 모두 자체강사전으로만 강의를 진행하였고 일부 소방서의 경우 미사격자 강의를 수행하는 것으로 조사되었다.

④ 교육운영 : 강의방식이 이론수업, 강의교재 부설, 교육시설 미흡 및 교육기자재 부족 등의 문제가 있는 것으로 조사되었다.
9) 개선 전의사항

개선 전의사항으로 전문교육기관에 위탁하는 것이 10건으로 가장 많았고 표준교재의 개발이 4건, 교육컨텐츠 확충이 3건, 교육운영시스템 개선이 3건, 교육인가제도 폐지가 2건, 외부 전문 강사인력 지원이 2건으로 나타났다.

2) 소방안전교육 담당 소방공무원 설문조사 결과

전문강사진의 부족, 이론주의의 교육교육시설 및 기기와 관련 문제점과 체계적인 교육 운영 시스템 및 환류(Feedback)체계가 미흡한 것으로 나타났다. 또한 소방관서의 교육이 비효율적이며 교육환경이 미흡한 것으로 나타났다.

교육 제도개선방안으로 적정 교육 대상 및 과정(시간 등) 개선을 들었으며 적정교육대상과 관련해서 현행대로 업무나 또는 종사자 1인을 선호(57.6%)하는 답이 많았다. 적정교육과정은 신규+보수교육(신설)하는 방안이 62.8%, 현행유지(신규+수시) 33.3%로 적정적인 보수교육의 신설 필요성의 공감대가 형성되었다. 교육시간은 신규 8시간, 보수 4시간(74.3%), 주기는 2년마다(64.9%)를 선호하였다. 적정 소방안전교육 교육기관 선호도 조사에서는 소방안전전문교육기관(84.7%)로 가장 높았으며 다음으로 소방관서(11.5%), 직능단체(2.1%) 순으로 응답하여 전문교육기관이 적정하다는 인식이 높았다.

3.3.2 선행연구 결과 조명

전영배에 의해 연구된 자료에 의하면 다중이용업소 업주 또는 직원은 평상시 화재에 대한 위험을 느끼고 있고 이에 따라 전문안전교육기관에서의 체계적인 소방안전교육이 절실히 필요하다고 생각하고 있으나 다중이용업소 업주 등 관계인이 교육을 받지 않은 채로 영업하거나, 종사하고 있는 경우가 많은 것으로 나타났다. 또한 교육을 받은 적이 있는 관계자는 그렇지 못한 관계자에 비해 화재 등의 비상시 위기대처능력이 뛰어나며, 특히 업주 등이 교육을 받은 경우 직원에 대해 자체적으로 소방안전교육을 시키는 경우가 많은 것으로 조사되었다.

1) 전영배 “다중이용업소의 소방안전관리 개선방향에 관한 연구, 부경대학교 안전공학 석사학위 논문 2013
제4장 미래지향적 안전관리 시스템 개선방안

4.1 다중이용업소의 합리적 분류를 위한 기준 개선방안

다중이용업소의 잠재적 위험특성을 고려하여 신종업종에 대한 안전적 대응책을 마련하기 위해 신종업종의 다중이용업소 해당여부의 근거이자 가이드라인인 포괄적 개념을 유도하고, 이를 객관적으로 판단할 행정주체 및 체제를 마련하고자 한다.

잠재된 위험특성을 고려한 신종업종에 대한 객관적 기준 마련을 위하여 『다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법』 상 다중이용업소로 분류된 업종에 대한 방재적 특성 및 화재 취약요인을 요약하여 <표4-1>에 나타낸다. 기존의 다중이용업소의 업종별 방재적 특성 및 위험취약요인을 고려하여 신종 다중이용업소의 용도별 분류체계도 새롭게 마련한다.

<표4-1> 업종별 방재적 특성 및 화재취약요인

<table>
<thead>
<tr>
<th>업종</th>
<th>방재적 특성 및 화재취약요인</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>일반음식점점업</td>
<td>주방에서 화기를 취급하며, 가스 사용과 식용유 사용 등 화재발생요인이 상존</td>
</tr>
<tr>
<td>휴게음식점업</td>
<td>쓰레기 등을 가연성 내장재에 떨어뜨려 화재발생시 신속한 인명피해 고려</td>
</tr>
<tr>
<td>제과점업</td>
<td>음주 등으로 인한 심리적 안전의식 해로 화재발생시 신속한 인명피해 고려</td>
</tr>
<tr>
<td>단란주점</td>
<td>주방에서 화기를 취급하며, 특히 주방 취사용으로 가스사용과 식용유 사용 등 화재발생요인이 상존</td>
</tr>
<tr>
<td>유통주점</td>
<td>구획된 실이 많고 가연성 내장재를 사용한 경우 화재발생시 급격한 연소확대 및 연소생성물에 의한 유독가스 다양발생</td>
</tr>
<tr>
<td>영업장의 여두운 조명 및 피난경로가 협소하고 미로형 구조로 피난방향을 설계하기 어려음</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>음주, 가무 등 소음으로 인한 화재위험이 높으며, 화재발생 시 신속한 인명피해 고려</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>쓰레기 등 가연성 내장재 영업장 비상구 인근에 적치</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>대부분 지하공간에 위치하고 있으며, 건물구조상 비상구 확보가 어려운 취약점을 앓고 있음</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>영화상영관</td>
<td>통로 및 바닥의 키노트 등의 바닥재로 인한 유독가스 다양발송</td>
</tr>
<tr>
<td>비디오물감상실</td>
<td>각 관객마다 인체가 나아가서 환관에 의한 인명피해의 어려움</td>
</tr>
<tr>
<td>비디오물소극장</td>
<td>피난음도선이 설치되지 않는 복합영화상영관은 화재발생 시 흐리한 피난도선 확보 고려</td>
</tr>
<tr>
<td>방화물건(스낵코너, 보일러실 등)의 화기취급으로 화재발생시 신속한 인명피해 고려</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>상영관의 총고가 높아 스프링클러설비 헤드 개방 지연으로 초기소화의 어려움</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
| 노래연습장 | - 임의 구획된 실에서 흡연 및 가연성물질 반입에 따른 화재 위험성  
- 즐은 공간에 소파 등 다양한 가연물질 사용 |
| 예방재공업/인터넷상품판매업/설계공업 | - 노래방은 간이취용으로 휴대폰가스렌지를 사용하는 것이 많음  
- 구획된 실이 많고 가연성이 내장재 사용한 경우 화재 발생 시 급격한 연소 확대  
- 연소생산물에 의한 유독가스 다발생  
- 노랫소리 등의 소음으로 초기에 화재를 인식하지 못하여 신속한 대피곤란 |
| 산후조리원 | - 방화문을 도어체크로 고정하는 경우가 많아 화재 발생시 연기차단이 제대로 이루어지지 않음 |
| 학원 (독서실) | - 통로가 협소하며, 비로 형태를 갖는 경우도 있어 학원생들의 피난과피해의 어려움 |
| 목욕상 (찜질방) | - 목욕과 휴식을 취하는 공간으로 절연시설 이용 후 심야에 취침하는 인원이 다수임  
- 황토방, 불가마와 같이 맥반석 대리석 등 돌을 고온으로 가열하거나 고온의 스팀 배관으로 가열하는 형태로서 화기 및 열기구로 인한 위험 |
| 고시원 | - 고시원은 학생 및 지도수준 투숙객이 기거하는 측방형태로 운영  
- 난방을 위한 가스시설과 공동취사실을 갖추고 있음  
- 각 실마다 별도의 전기제품 사용으로 부주의로 화재 발생 위험 |
| 전화방 - 화상대화방 | - 구획된 실에 전화기와 컴퓨터 및 화상회의장치를 설치하고 영업을 하는 형태 |

### 참고점
- 노래연습장
  - 흡연 및 가연성물질 반입에 따른 화재 위험성
  - 즐은 공간에 소파 등 다양한 가연물질 사용
- 예방재공업/인터넷상품판매업/설계공업
  - 간이취용으로 휴대폰가스렌지를 사용하는 경우
  - 구획된 실이 많고 가연성이 내장재 사용한 경우
  - 연소생산물에 의한 유독가스 다발생
  - 노랫소리 등의 소음으로 초기에 화재를 인식하지 못하여 신속한 대피곤란
- 산후조리원
  - 방화문을 도어체크로 고정하는 경우
- 학원 (독서실)
  - 통로가 협소하며, 비로 형태를 갖는 경우
- 목욕상 (찜질방)
  - 목욕과 휴식을 취하는 공간
  - 황토방, 불가마 등의 돌을 고온으로 가열하거나 고온의 스팀 배관으로 가열하는 형태
- 고시원
  - 학생 및 지도수준 투숙객이 기거하는 측방형태
  - 난방을 위한 가스시설
  - 각 실마다 별도의 전기제품 사용
- 전화방 - 화상대화방
  - 구획된 실에 전화기와 컴퓨터 및 화상회의장치를 설치하고 영업을 하는 형태
  - 각 실에 전화기 및 전기제품 사용
<table>
<thead>
<tr>
<th>수면방업</th>
<th>폴라테어</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>침대형에 의자 등을 설치하고 휴식을 취하거나 수면을 취하는 영업형태</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>침대이동식이 아닌 내부를 구획하는 경우가 많으며, 화재발생 시 가연성 소재에 의한 위험</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>온수 사용목적으로 가스 및 전기보일러 설치</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>청소년 폴라테어 성인 폴라테어로 구분되며 청소년 폴라테어보다 노년층이 주로 이용하는 성인 폴라테어 더 취약함</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>성인 폴라테어는 촉촉한 공간의 나이가 많은 노년층에 운집하여 촉촉한 공간으로 화재발생 시 신속한 인명대피 곤란</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>성인 폴라테어의 경우 인근에 일반음식점이 위치하여 음식과 술을 판매하는 경우가 많아 취객입장에 따른 위험성 존재</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

4.1.2 신종업종에 대한 분류체계

현행 면적, 용도, 수용인원 별로 분류되는 기준에 공간의 밀폐도와 이용자 특성 즉, 건물의 공간특성, 인(人)적 특성, 서비스(Service) 특성을 추가로 고려하여 «그림4-1»과 같은 과정을 거쳐 판단한다. 이는 불특정 다수가 이용하는 시설 중에서 공간특성, 인(人)적 특성 및 서비스(Service) 특성 등으로 인해 위험에 신속하게 대처할 수 없는 것으로 판단되는 업소로 하였다.

 Painter

<그림4-1> 신종다중이용업소의 포괄적 개념 추출 정책
상위분류 구분은 불특정 다수인이 이용하는 시설이고, 하위분류는 크게 공간특성, 인(人)적 특성, 서비스(Service) 특성으로 나누며, 공간특성에서는 세부적으로 무장층 등의 밀폐공간으로 화재 시 피난이 수월하지 못한 곳, 구획된 실 등으로 인해 화재 사실을 감지하기 어렵거나 피난동선이 복잡한 곳으로 분류하고, 인적특성에서는 화재 시 능동 피난 취약자, 단위 면적당 많은 사람 체류하는 곳으로 구분한다. 그리고 서비스(Service) 특성 으로는 화기 등을 주로 취급하여 서비스를 제공하는 곳, 음주 등으로 인해 화재 시 동 비상대응이 불가능해 질 수 있는 곳, 수면 등으로 인해 정상적 활동을 즉시 개시할 수 없는 곳으로 구분한다. 다음 <표4-2>은 각 설정기준에 대한 판단근거를 정리하여 제시하였다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>설정기준</th>
<th>근거</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>불특정 다수가 이용하는 시설</td>
<td>다중이용업이란 불특정 다수가 이용하여 화재 등 유사사 맛 은 인명피해가 발생할 우려가 있는 영업장으로 한다. ※다중이용업소의안전관리에관한특별법 제2조1항</td>
</tr>
<tr>
<td>공간 특성</td>
<td>화재 발생시 단열 및 일폐쇄효과로 인해 실내 화재확산이 빠르고 임계 유독성가스 농도에 도달하는 시간이 짧아, 이용자의 소요 피난시간 지연 및 전식피해 등이 증가되는 큰 원인. ※소방시설설치·유지및안전관리에관한법률시행령 제2조1항</td>
</tr>
<tr>
<td>구획된 실 등으로 인해 화재 시 피난이 수월하지 못할 우려가 있는 곳</td>
<td>일본소방법 시행령 별표에서는 노래방 그 밖에 유흥을 위한 설비 또는 이용 상품이 개별실(이것과 유사한 시설을 포함 한다)에 있는 경우에 대해 분류하여 적용 피난동선이 복잡한 곳은 다중이용업소의 내부통로기준을 넘어서거나 건축법상 피난출구까지의 보행거리가 기준치 이상인 경우를 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>인(人)적 특성</td>
<td>NFPA 101기준에서는 요양가 필요하고 늑동피난이 어려운 경우 속박제공 요양시설로 분류하여 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>단위 면적당 많은 사람 제출하는 곳</td>
<td>NFPA 101, IBC에서는 50인 이상의 용도에 대해서는 집회용도로 분류하여 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>서비스 (service) 특성</td>
<td>지난 2007년부터 2011년까지 5년간 음식점에서 발생한 화재 는 총 13,320건으로 사망자 66명을 포함해 639명의 사상자가 발생하였고 약 611억이 넘는 재산피해가 발생. 음식점 화재 중 주방에서 발생한 화재는 3,628건으로 전체 음식점 화재 (13,320건)의 약 30%를 차지함.</td>
</tr>
<tr>
<td>음주 등으로 인해 화재 사 건 발생이 불가능한 곳</td>
<td>음주 등이 가능한 시설에 대해서 NFPA 101에서는 집회용도로 분류하여 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>수면 등으로 인해 정상적 활동을 즉시 개시할 수 없는 곳</td>
<td>숙박가 가능한 시설의 경우 NFPA 101에서는 숙박용도로 분류하여 적용</td>
</tr>
</tbody>
</table>
4.2 분류체계에 따른 다중이용업소의 설정

하위분류에는 상위분류에서 선정 분류된 업소 중 공간특성, 인적특성 및 서비스특성에 따른 분류를 적용한다. 공간특성에서는 무창층 등의 밀폐공간으로 화재 시 피난이 수월하지 못한 곳, 구획된 실 등으로 인해 화재 사상을 감지하기 어렵거나 피난동선이 복잡한 곳으로 구분하고, 인적특성에서는 화재 시 능동 피난취약자, 단위 면적당 많은 사람 채용하는 곳으로 구분한다. 그리고 서비스(Service) 특성으로는 화기 등을 주로 취급하는 사업을 제공하는 곳, 음주 등으로 인해 화재 시 등 비상대응이 불가능해 질 수 있는 곳, 수면 등으로 인해 정상적 활동을 즉시 개시할 수 없는 곳으로 구분한다.

하위분류 중에서 1개 이상이 해당될 경우에는 다중이용업소로 분류한다. 그 중에서 공간 특성은 업종별로 나타나는 특성화된 성격이 아니므로 불특정다수인이 이용하는 시설 중에 무창층 등의 밀폐공간 또는 구획된 실 등이 설치된 경우에 한다.

하위분류에서 분류된 다중이용업소 중 저위험(Low Hazard), 중위험(Ordinary Hazard) 및 고위험(High Hazard) 다중이용업소로 분류한다. 저위험(Low Hazard) 다중이용업소는 하위분류(공간, 인적, 서비스특성) 중 1개가 해당할 경우이고, 중위험(Ordinary Hazard) 다중이용업소는 2개이며, 고위험(High Hazard) 다중이용업소는 3개 전부 다 해당될 경우로 한다. 이를 그림으로 나타내면 <그림4-2>와 같다. 아울러 위험도를 이용한 다중이용업소의 체계적, 과학적 관리가 필요한 것으로 보인다.

![그림4-2] 다중이용업소의 위험도 분류
<table>
<thead>
<tr>
<th>대 상</th>
<th>기준구분</th>
<th>공간특성</th>
<th>인적특성</th>
<th>서비스특성</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>무상충 등</td>
<td>농동피난</td>
<td>화기</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>밀폐공간</td>
<td>취약자</td>
<td>취급</td>
</tr>
<tr>
<td>홍계용식점</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>○</td>
</tr>
<tr>
<td>일반음식점</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>○</td>
</tr>
<tr>
<td>기관</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>노래연습장</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>단관주점</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>이동원, 미용원</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>목욕장</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>조선원</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>안마원</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>휴게음식점</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>일반음식점</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>일반형숙박시설</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>관람창(경광호텔, 경정장 등)</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>관광지(하실물, 미술관 등)</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>동식물원</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>운수시설(여객자동차터미널 등)</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>의료시설(병원)</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>유흥주점</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>유원시설업</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>창원(근린생활시설)</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>독서실</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>고사원</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>예식장</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
<td>△</td>
</tr>
<tr>
<td>비교 : ○(해당), ×(미해당), △(해당여부판단)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>
신종업종의 분류기준 적용

신종업소에 대하여 <그림4-1>의 신종다중이용업소의 포괄적 개념추출절차를 적용하여 <표4-5>에 분류하였다.

<표4-5> 하위분류에 의한 신·변종 다중이용업소 분류(예시)

<table>
<thead>
<tr>
<th>영업형태</th>
<th>기준구분</th>
<th>공간특성</th>
<th>윤리특성</th>
<th>서비스특성</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>무상휴가</td>
<td>응원취약</td>
<td>단연허용</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>일정공간</td>
<td>절단취약</td>
<td>응원허용</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>화기취급</td>
<td>응원허용</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>응원허용</td>
<td>수면허용</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>호주허용</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>수면허용</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>일정공간</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>응원취약</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>단연허용</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>화기취급</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>응원허용</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>수면허용</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>호주허용</td>
</tr>
</tbody>
</table>

그러나 <표4-5>에서 제시된 영업형태는 일부 지역에서 발생하여 성장된 다른 지역으로 이동 확산되는 특성을 갖고 있다. 또한 다른 지역으로 확산 전파되면서 업의 특성이 약간씩 변형될 가능성도 많기에 이런 신종업종에 포괄적 개념을 적용하여 다중이용업소로 지정하기 위해서는 통일성과 시의성이 필요하다. 따라서 상위분류에서 하위분류까지의
포괄적 개념을 적용하여 신종 다중이용업소를 구분한 후 이의 판단은 소방방재청 또는 소방본부에서 운영하는 가정 “특별법 적용대상 선정 심사위원회(이하 심사위원회)”에서 하는 것이 바람직하다. 심사위원회는 신종 업종에 대해 포괄적 개념의 적용이 적절한지 살펴보며 다중이용업소에 해당되는지 최종 판단을 한다. 심사위원회는 소방방재 전문가 및 소방공무원등으로 구성하여 운영하며 세부기준은 시행령 및 시행규칙에서 정하는 것이 필요하다. 그리고 일부 지역에서 발생한 신종업종의 변종·확산을 막기 위해 위원회의 개최를 분기내지 반기마다 개최하는 정기개최와 신종 업종의 특성을 고려한 특별개최 등 운영의 요가 필요하다. 또한 이와 위원회에서 다중이용업소가 아닌 것으로 결정된 업종이 변종영업을 한 경우에는 대상 업종에 포괄적 개념을 재적용하여 다중이용업소로 지정하는 방안도 필요하다.

<그림 4-3> 신종업종의 다중이용업소 판단 절차
4.3 업종별 화재안전기준의 개선

4.3.1 위험특성을 고려한 안전시설등 기준 개선방안

1) 다중이용업소 성격분류에 따른 안전시설등 설치

다중이용업소에 설치되는 시설들을 살펴본바 업소의 개별 특성을 고려한 안전시설의 적용은 없었고 개별 법률에 의해 일괄적으로 시설들이 설치되었다. 하지만 업소의 안전환경 구축을 위해서는 업종별 위험특성을 고려하여 안전시설을 설치해야 하며 이를 위해 앞서 나온 공간특성, 인적특성, 서비스특성을 반영하여 안전시설을 설치하는 것이 바람직한 것이다.

2) 업소의 규모(면적 및 바닥면적)

업소의 규모에 따른 적용은 『소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률』에서 요구하는 특정소방대상물의 용도분류 상 해당할 경우에 적용한다.

3) 하나의 업소가 2개 이상의 축으로 연결된 경우

하나의 업소가 2개 이상의 축으로 복층으로 연결된 경우로써 내부통로를 통해 연결된 경우에 한한다. 계단, 음식운반용 샤프트 등 내부통로는 방화구획 또는 물분무설비 등을 통해 보호되어야 한다.

4) 하나의 축에 2개 이상의 업소가 있는 경우

하나의 축에 2개 이상의 업소가 있는 경우로써 업소와 업소의 벽이 맞닿아 있는 경우로써 서로 용도를 달리할 경우 NFPA 101에서는 안전상의 이유로 방화구획하도록 하고 있다. 용도를 달리할 경우 대상물의 특성이 달라지게 되므로 해당하는 특성에 맞는 소방시설을 적절하게 적용하기 위해서는 이를 구획하여 주는 것이 타당하다. 따라서 하나의 축에 2개 이상의 업소가 서로 다른 용도의 업소와 벽이 맞닿아 있는 경우 해당 업소간 벽은 다음과 같은 기준을 만족할 필요가 있다.

- 업소와 업소 사이의 구획 벽 및 업소 외부 복도벽은 1시간 이상의 방화벽으로 구획
- 간막이벽의 경우 천장 슬라브에 맞닿는 구조로 설치하고 1시간 이상의 내화성능의 것으로 구획
- 구획벽을 관통하는 부위는 동등 성능이상의 불연재로 마감
- 공조설비의 다프트가 관통하는 부위는 동등 성능이상의 방화댐퍼 설치

- 23 -
<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>특징</th>
<th>안전시설</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>공간 특성</td>
<td>무장된 등의 일폐공간으로 화재 시 피난이 수월하지 못할 우려가 있는 곳</td>
<td>화재시 빠른 시간내에 거주불가능 조건을 신체에 형성되어 빠른 시간내에 재실자들에게 통보가 이루어져야 하고 화재위기를 감소시켜 피란시간을 연장. 또한 정전 등으로 인해 소등이 될 경우 피난에 극심한 혼란을 경험할 것을 감안하면 피난능력을 강화할 필요.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>구획된 실, 동선상 장애물 등으로 인해 화재를 감지하기 어려거나 피난동선이 복잡한 한 곳</td>
<td>구획된 다수의 실에 분산하여 배치되어 있고 주변 소음이 많이 발생하여 화재발생 시 신을 인지하기 어려움 피난동선이 좁고 복잡해 출구파악이 어려움</td>
</tr>
<tr>
<td>인적 특성</td>
<td>화재 시 농동 피난취약자가 주로 이용하는 업소. 스스로 독립적으로 피난 행동이 어려운 화재경보를 듣지 못하는 경우 피난행동이 저해됨</td>
<td>재설치가 많아 피난로의 능력이 상실되어 피난시간이 오래 지체됨</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>한변에 많은 인원을 수용하는 업소</td>
<td>재설치자가 많아 피난로의 능력이 상실되어 피난시간이 오래 지체됨</td>
</tr>
<tr>
<td>서비스 특성</td>
<td>화기 등은 주로 취급하여 서비스를 제공하는 업체</td>
<td>화기 등으로 인하여 화재발생 확률이 큰 대상으로 주방, 보일러 등의 가스취급 및 인화성 위험물을 취급함</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>음주 등으로 인한 정상적 활동이 불가능해질 수 있는 업소 또는 이와 유사한 곳</td>
<td>재설치의 상태가 비정상적인 경우가 많아 인지능력이 떨어짐</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>수면 등으로 인해 화재활동을 즉시 개시할 수 없는 곳</td>
<td>수면 등의 이유로 화재경보를 듣지 못하는 경우 피난행동이 지체됨</td>
</tr>
</tbody>
</table>

주1) 비상구 수량 또는 폭강화
○ 비상구수량
- 수용인원 500명 미만 : 주출입구 포함 2개 이상
- 수용인원 500~1000명 : 주출입구 포함 3개 이상
- 수용인원 1000명이상 : 주출입구 포함 4개 이상
○ 비상구폭 : 최소 750mm, 수용인원×6.2mm/명으로 산출된 값 이상(NFPA101 13.2.3)
4.3.2 동시간대 다수인원 수용업종에 대한 안전시설동 개선방안

가. 미국, 일본 및 영국의 피난규정 비교

1) 피난경로의 수

미국이나 영국은 수용인원에 대한 개념을 적용하여 피난경로 즉 비상문·복도·등로 및 계단의 수를 정하고 있으나 일본에서는 우리나라처럼 동별 면적별 기준에 의하여 피난경로의 수가 정해지고 집회시설에 있어서만 수용인원의 개념이 적용되고 있음을 알 수 있다.

2) 피난경로의 용량

앞서 우리나라와 미국의 피난규정을 비교하면서 피난로의 수용능력 기준을 비교했듯이 미국과 일본 그리고 영국의 피난경로의 용량을 비교하면 일본이 미국이나 영국에 비해 수용인원보다는 바닥면적과 용도에 따라 일부적으로 정해지는 기준이 많다는 것이다. 그 외에도 불구하고 일본이 우리나라보다 안전의 기준이 앞서 있는 것은 계단 및 거실의 피난안전검증법에 관한 산출 방법 등을 정하는 기준들이 수치화되고 규제되어 있다는 것이다.

나. 개선방안

영화관 및 나이트클럽과 같이 동시간대에 다수의 인원을 수용하는 업종에 대한 안전시설동 개선방안은 다음과 같다.

○ 피난규정에 대한 단일화된 코드가 요구된다.
○ 수용인원을 반영한 피난시설의 규정을 마련하여 피난 시 인구밀집에 의한 보행속도 감소요인의 제거로 피난시간을 단축시키는 효과를 부여해야 할 것이다.
○ 국내 피난안전기준에 없는 피난허용시간에 대한 관련법규나 기준을 제정할 필요가 있다.
○ 화재하중이 높기 때문에 조기에 화재감지하고 자동으로 화재를 진압할 수 있는 화재 조기감지기 및 조기반응스프링클러헤드를 설치하여야 한다.
○ 방호공간의 실제 화재하중을 고려한 연기발생량을 해석한 결과를 고려하여 제언성능이 확보될 수 있도록 한다.
영업주 등 안전의식 제고방안

다중이용업소의 소방안전교육에 대한 문제점으로는 다음과 같다.

첫째, 관리권한이 복잡하고 변경이 잦으며, 교육시스템의 기반이 부족하여 교육이 효과적으로 이루어지고 있지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

둘째, 다중이용업소가 소방안전관리대상물인 경우는 기본적인 소방안전관리는 이루어지고 있으나, 이에 적용을 받지 않는 대상은 현재의 소방안전관리 대상의 규정이나 교육시스템으로는 안전을 확보하기 위한 최소한의 조치마저 한계가 있을 수밖에 없는 특성을 갖고 있다.

셋째, 다중이용 영업주에 대한 소방안전교육제도는 다중이용업소의 수나 소방안전교육 시기 및 교육장소의 한계로 아직 체계화되지 못하고 있는 실정이다.

넷째, 교육기관으로 되어있는 소방본부나 소방서의 경우도 업무과중, 전담부서 및 전문 교수 요원의 확보가 어려워 적절히 대응하지 못하는 실정이다.

다섯째, 인테리어 기술자 등에 대한 화재분야 교육체계의 미비로 다중이용업소의 구조 또는 설내장식물 등에 변경이 있는 경우는 다중이용 영업을 하고자 하는 자에게 소방안전시스템에 관한 조언과 위반 시 시정방법을 지원을 할 수 있는 지원체제가 전무한 실정으로 지속적인 설내장식물의 불연화 유지관리가 어렵다.

따라서 이러한 문제점의 개선방안을 본 연구에서는 다음과 같이 제시한다.

가. 전문교육기관 위탁·운영
나. 소방관서와 전문교육기관과 유기적 연계방안 모색
다. 교육과정의 개선
라. 수요자 중심의 교육지향
마. 교육시스템화 안전관리의 체계 구축 및 운영방법에 관한 프로그램 강화
바. 인테리어 기술자 소방안전교육 실시
4.5 자율안전책임제도 정착을 위한 방안마련

첫째, 자율안전관리를 하고 있는 우수다중이용업소 인증제도의 활성화 통해 실질적 효과를 달성하는 것이 필요하다.

d체, 화재배상 책임보험제도에서의 안정화와 자율안전책임제도 건고함을 위해 우수업소 및 법령위반업소에 대한 보험료의 할인·할증 요율의 적용이 필요하다.

셋째, 전문안전교육기관에서 자율소방안전관리에 관한 체계적인 교육이 이루어지게 되면 다중이용시설 자세에서의 자율안전관리체계 구축이 가능하다는 것을 의미하는 것으로 소방안전교육 프로그램 구성에 있어서도 이에 관한 교육의 비중을 높일 필요가 있을 것이다.

넷째, 화재예방교육 및 홍보 캠페인 등 예방프로그램을 통해 낮은 안전의식 수준 개선 및 예방중심의 안전관리기반 구축에 많은 노력을 기울여야 될 것으로 보여진다.

4.6 다중이용업소 안전관리의 법령 개선을 위한 제언

4.6.1 손톱길이 가시제거를 위한 제도개선사항 발굴

다중이용업소의 소방안전관리는 업종의 생명주기는 짧으며 변화는 빠르게 변하고 있으므로 그 형태 또한 다양함으로 인한 사후 대응식 규제로 진행되어 왔다는 특징이 있다. 다중이용업소의 이러한 변화는 규제의 내용도 지속적으로 강화되었다. 다중이용업소를 하고자 하는 일부 업주측에서는 이런 규제는 손톱길이 가시길은 제도로 보일 수 있겠지만 이를 이용하는 국민측면에서 보았을 때는 좀 더 규제가 강화되어야 한다고 하고 있다. 더군다나 규제준용도 조사결과 피규제자 집단과 일반인집단의 대부분이 규제를 강화해야 한다는 의견이 많았다.

4.6.2 다중특별법과 소방시설법과 상충되거나 개정이 필요한 법령 정비가. 실내장식물에 대한 방염처리 등

4.6.3 타 부처 법령과 상충되거나 개정이 필요한 법령 정비가. 개별법령상 안전시설등 완비증명 확인절차 마련 등
나. 전기사업법상 다중이용업의 범위 일치화
다. 건축법령상 용도범위 조정
라. 식품위생법상 허가범위 조정

4.6.4 이중규제, 관리사각, 행정낭비요소 등 불합리한 제도 개선
가. 다중이용업소 화재배상 책임보험 제도 개선

제5장. 결론

본 연구용역을 통해 다중이용업소의 안전관리 실태를 규제순응도 조사 등을 통한 입체적 분석으로 나타낸 미흡한 사항을 환경변화에 적절한 안전시스템에 맞춰 재조명해보고, 이를 보완할 개선방안에 대해 알아보고 다음과 같은 결론을 얻을 수 있었다.

다중이용업소의 합리적 분류를 위한 기준 개선과 관련하여 새롭게 생겨나는 다중이용업소를 법률의 적용이 원활하도록 다중이용업소에 대한 포괄적인 개념을 정립하여 위험특성이 다른 산업업종에 대한 객관적 기준을 마련하였다.

업종별 화재안전기준의 개선과 관련해서 다중이용업소의 업종별 위험특성을 고려한 안전시설등의 설치기준과 동시간대에 다수의 인원을 수용하는 업종에 대한 안전시설등의 제도개선 방안을 마련하였다.

영업주 및 종사자 안전의식을 제고할 수 있는 방안으로는 “다중이용업소의 소방안전관리 책임자의 명확성 제고”, “사업자 변경 시 허가관청에서 당해 소방서에 변경사항에 관한 정보전달 및 정보공유 의무규정 마련”, “소방안전교육제도의 개선” 등을 제시하였다.

규제순응도 조사결과의 분석을 통해 제2차 안전관리 기본계획을 추진할 6가지 과제를 제시하였다.

다중이용업소 안전관리의 법령 개선을 위한 제언으로 손톱카기 설치제를 위한 제도개선사항, 다중특별법과 소방시설법과 상충되거나 개정이 필요한 법령 정비, 타 부처 법령과 상충되거나 개정이 필요한 법령 정비사항, 이중규제, 관리사각, 행정낭비요소 등 불합

- 28 -
리한 제도개선사항을 제시하였다.
참 고 문 현

〈국내문헌〉

1. 이순구 "다중이용업소의 소방안전관리방안", 한국화재소방학회 논문지 제2권 21호, 2008, pp.54~55
2. 박근혜정부 국정비전 및 국정목표 pp141, 2013
3. 2013년 예방소방행정통계자료, pp126~127 소방방재청
4. 2012 국민여가활동조사, pp.iii 문화체육관광부
5. 2005.10.24 프랑스 맛사지는 없다, 한겨레신문
6. 2011 유흥주점업업의 유흥종사자 실태연구 65p, 여성가족부
7. 종속영업 규제의 문제점과 개선방안에 관한 연구 43p, 2011 대전대학교
8. 2013.8.13 청소년 출입 · 고용금지업소 결정 고시", 여성가족부고시 제2013-52
9. 진영배 "다중이용업소의 소방안전관리 개선방향에 관한 연구, 부경대학교 안전공학 석사 논문 2013
10. 문현철, "방재행정법의 체계화에 관한 연구" pp 47, 조선대학교대학원, 박사논문, 2001
11. (사)한국화재소방학회 "다중이용업소의 효율적 안전관리를 위한 안전관리 기본계획 등에 관한 연구" 2007
외국문헌>

1. National Fire Code 2013
2. 일본 총무성 소방청, 2010, 「일본 소방법」

인터넷자료>

1. www.nfds.go.kr (소방방재청 국가화재정보시스템)
3. www.moleg.go.kr (법제처 홈페이지)
4. www.nema.go.kr (소방방재청 홈페이지)
7. http://www.britishcouncil.kr(영국 문화원)