

# 검 토 보 고

## 1. 제안경위

- 가. 발 의 자 : 성흠제 의원(찬성자 10명)
- 나. 의안번호 : 제 1272 호
- 다. 발의일자 : 2020. 2. 05
- 라. 회부일자 : 2020. 2. 12

## 2. 제안이유

「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」에 따라 실시하는 소방훈련과 교육의 내실을 다지고 소방훈련·교육 지원시스템을 구축함으로써 다중이용시설 관계인의 안전의식과 초기 대응역량을 높이고 시민의 생명과 재산을 보호하고자 함.

## 3. 주요골자

- 가. 다중이용시설 등을 관계법령에 따라 특정소방대상물과 다중이용건축물 등으로 정의하고 관계인, 소방훈련시설 등 용어에 대하여 정의함(안 제2조)
- 나. 시장에게 다중이용시설 관계인의 초기대응역량 강화를 위하여

노력하고 원활한 시행을 위해 필요한 인력과 예산을 확보토록 함(안 제4조)

다. 시장에게 다중이용시설 등 훈련·교육에 대한 계획을 매년 수립·시행토록 하는 한편, 지원계획의 세부사항을 규정함(안 제5조)

라. 소방훈련 상담 및 교육 등에 대한 지원 방법을 규정함(안 제6조)

마. 시장은 소방훈련·교육 지원시스템을 구축·운영토록 하고 다중이용시설 등 관계인에게 소방훈련·교육 추진결과를 시스템에 등록 권고할 수 있도록 함(안 제7조)

바. 소방안전관리의 모범이 되는 소방훈련·교육을 실시한 관계인 또는 기관에 대하여 포상할 수 있도록 근거를 규정함(안 제9조)

#### 4. 참고사항

가. 관계법령 : 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제21조의2, 제22조, 제24조, 「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의6, 「소방기본법」

나. 예산조치 : 원안 참조

다. 합 의 : 해당기관 없음

라. 기 타 :

(1) 입법예고 결과 : 해당없음

(2) 규제심사 : 해당없음

(3) 부패영향평가 결과 : 해당없음

(4) 비용추계 등의 자료 : 원안참조

## 5. 검토의견

### ■ 개요

- 본 조례안은, 최근 잇따라 발생하고 있는 대형화재로 인하여 시민들의 불안감이 날로 증대되고 있고 이로 인해 관계인의 초기대응의 중요성, 훈련·교육의 필요성이 부각되고 있는 상황에서 소방훈련과 교육의 내실을 다지는 근거를 확립하고 관련 지원시스템의 구축을 통하여 체계적인 관리 및 관계인의 역량을 강화시켜 시민의 생명과 재산을 보호코자 하는 것임.

[표 1] 조례안 주요골자

조 문 별	주요 골자
안 제1조	다중이용시설 등에 대한 소방훈련·교육 활동을 지원함으로써 관계인의 초기대응역량을 강화하여 시민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안전에 이바지함을 목적으로 함.
안 제2조	다중이용시설 등을 관계법령에 따라 특정소방대상물과 다중이용건축물 등으로 정의하고 관계인, 소방훈련시설 등 용어에 대하여 정의함.
안 제3조	조례의 적용대상에 대하여 명시함.
안 제4조	시장에게 다중이용시설 관계인의 초기대응역량 강화를 위하여 노력하고 원활한 시행을 위해 필요한 인력과 예산을 확보토록 함.
안 제5조	시장에게 다중이용시설 등 훈련·교육에 대한 계획을 매년 수립·시행토록 하는 한편, 지원계획의 세부사항을 규정함.
안 제6조	소방훈련 상담 및 교육 등에 대한 지원 방법을 규정함.
안 제7조	시장은 소방훈련·교육 지원시스템을 구축·운영토록 하고 다중이용시설 등 관계인에게 소방훈련·교육 추진결과를 시스템에 등록 권고할 수 있도록 함.
안 제8조	다중이용시설 등에서 실시되는 훈련·교육의 효과를 높이기 위해 소방훈련 시설 등을 활용할 수 있도록 함.
안 제9조	소방안전관리의 모범이 되는 소방훈련·교육을 실시한 관계인 또는 기관에 대하여 포상할 수 있도록 근거를 규정함.

## ■ 서울시 관내 다중이용시설의 화재 및 피해 발생 현황

- 최근 3년간 서울시 관내에서 발생한 다중이용시설 화재 및 피해발생 현황을 살펴보면, ‘17년 2,591건, ‘18년 2,891건, ‘19년 2,575건 등 매년 2,500건 이상씩 발생하고 있는 상황임.
- 또한, 이들에 대한 인명 및 재산피해 현황은, ‘17년 사망자 128명(재산피해 85억 92백만원), ‘18년 사망자 170명(재산피해 152억 63백만원), ‘19년 사망자 215명(재산피해 827억 62백만원)으로 크게 증가하는 추세임.

[표 2] 최근 3년간 다중이용시설 화재 및 피해 발생 현황 (서울소방재난본부 제공)

구 분	화 재 (건)	인명피해 (명)			재산피해 (백만원)		
		계	사 망	부 상	계	부동산	동 산
계	8,057	542	59	483	106,617	16,970	89,647
2019	2,575	215	12	203	82,762	9,110	73,652
2018	2,891	199	29	170	15,263	3,291	11,972
2017	2,591	128	18	110	8,592	4,569	4,023

## ■ 주요골자별 의견

### 가. 용어의 정의 (안 제2조)

- 안 제2조는, ‘다중이용시설 등’, ‘관계인’, ‘소방훈련시설’ 등 해석상 혼란을 초래할 수 있는 용어의 정의를 규정하고 있음.
- ‘다중이용시설 등’은 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에

관한 법률 시행령」 제22조제1항에 따라 소방안전관리자를 선임하여야 하는 ‘특정소방대상물과 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제43조의8에 따른 ‘건축물 또는 ‘시설을 포함하는 것으로 규정하고 있음.

- 다음으로, ‘관계인’의 경우 다중이용시설 등의 소유자 또는 관리자, 점유자로 규정하고 있는데, 이는 「재난 및 안전관리기본법」 제34조의6제1항1)에 ‘다중이용시설 등의 소유자·관리자 또는 점유자.....’부분을 인용하여 정의한 것으로 별다른 문제점은 없으며, ‘소방훈련시설’은 시에서 운영하는 안전체험관, 소방안전교실, 훈련센터 등으로 규정하고 있음.

#### 나. 적용대상 (안 제3조)

- 안 제3조는, 본 조례안에서 적용되는 대상물에 대하여 규정하고 있으며, 안 제2조에서 정의한 바와 같이 관할구역 내의 ‘다중이용시설 등’만으로 한정하고 있음.
- 이와 관련하여 서울시내에 존재하는 다중이용시설을 살펴보면 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령」에 따른 특정소방대상물은 서울시내에 54,787개소가 존재하며,

---

1) 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제34조의6(다중이용시설 등의 위기상황 매뉴얼 작성·관리 및 훈련) ① 대통령령으로 정하는 다중이용시설 등의 소유자·관리자 또는 점유자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 위기상황에 대비한 매뉴얼(이하 “위기상황 매뉴얼”이라 한다)을 작성·관리하여야 한다. 다만, 다른 법령에서 위기상황에 대비한 대응계획 등의 작성·관리에 관하여 규정하고 있는 경우에는 그 법령에서 정하는 바에 따른다.

[표 3] 서울시내 특정소방대상물 현황 (서울소방재난본부 제공, 2019.1.1. 기준)

▷ 54,787 개소(특급280, 1급 3,847, 2급 23,006, 3급 23,409, 공공 4,245)

계	복합 건축물	근린 생활	공동 주택	업무 시설	교육 연구	노유자 시설	종교 시설	숙박 시설	공장	항공기 자동차	판매 시설	운수 시설	의료 시설	문화 집회
54,787	23,850	10,399	6,436	4,413	1,902	1,590	1,394	1,335	652	544	491	420	361	334

지하구	위험물	운동 시설	참고 시설	방송 통신	교정 군사	지하가	수련 시설	자원 순환	문화재	위락 시설	발전 시설	관광 휴게	장례 식장	동식물	묘지
125	112	73	69	61	50	49	47	24	21	14	8	6	5	1	1

- 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」<sup>2)</sup>에 따른 ‘건축물’ 또는 ‘시설’은 서울시내에 총 738개소가 존재하나 이는 상기의 특정소방대상물에 포함되는 수치이며,

[표 4] 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」에 따른 건축물과 시설 (2019.12.31. 기준)

- 「건축법 시행령」 제2조제17호가목에 따른 다중이용 건축물 중 바닥면적의 합계가 5천제곱미터 이상인 건축물

계	판매시설	종교시설	숙박시설	문화집회	의료시설	운수시설
738	267	181	168	62	55	5

- 이와 별도로 동 시행령 같은 조 제2호에서 ‘그 밖에 행정안전부장관이 위기상황에 대비한 매뉴얼의 작성·관리가 필요하다고 인정하여 고시하는 건축물 또는 시설도 본 조례의 적용대상에 포함시키고 있음.

2) 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」 제43조의8(위기상황 매뉴얼 작성·관리 대상) 법 제34조의6 제1항 본문에서 “대통령령으로 정하는 다중이용시설 등의 소유자·관리자 또는 점유자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 건축물 또는 시설(이하 “다중이용시설등”이라 한다)의 관계인을 말한다.

1. 「건축법 시행령」 제2조제17호가목에 따른 다중이용 건축물
2. 그 밖에 제1호에 따른 건축물에 준하는 건축물 또는 시설로서 행정안전부장관이 법 제34조의6 제1항 본문에 따른 위기상황에 대비한 매뉴얼(이하 “위기상황 매뉴얼”이라 한다)의 작성·관리가 필요하다고 인정하여 고시하는 건축물 또는 시설

#### 다. 시장의 책무 (안 제4조)

- 안 제4조는, 시장에게 다중이용시설 등 관계인의 초기대응역량 강화를 위해 노력하고, 이에 대한 원활한 시행을 위해 필요한 인력과 예산을 지원토록 책무를 부과하고 있음.
- 이는 다중이용시설 등에서 화재 등 재난발생시 소방력이 도착하기 전 관계인의 초기대응역량이 그 피해의 규모를 결정하는 상황에서 소방력에만 의존하는 것이 아닌 시장에게 관계인들의 역량강화를 위한 노력의무를 부여하고 그 의무를 실행하기 위한 인력과 예산을 지원토록 하고 있어 적절한 조치라 판단되며 이로써 인명 및 재산 피해의 감소라는 긍정적인 효과가 기대됨.

#### 라. 소방훈련·교육지원계획의 수립·시행 (안 제5조)

- 안 제5조는, 시장에게 다중이용시설 등 소방훈련·교육지원계획을 매년 수립·시행토록 하면서 계획서에는 소방훈련에 필요한 장비 지원, 소방훈련 평가 및 지도, 소방훈련·교육에 필요한 표준매뉴얼 개발·보급, 소방훈련을 위한 맞춤형 교육, 그 밖에 시장이 필요하다고 인정되는 사항을 포함토록 하고 있음.
- 이는 소방훈련 및 교육이 현행 관련법령에 따라 주기적으로 실시토록 하고 있음에도 불구하고(〔표 5〕참조) 단순히 과태료 등을 피하기 위해 형식적으로 이루어지면서 실제 화재 등의 재난상황 발생 시 그 효과에 대한 의문이 제기되고 있는 상황에서 안 제5조의 지

원계획을 통해 좀 더 내실화를 기하면서 체계적인 관리를 하려는 취지로 이해되어 적절한 조치라 판단되며,

- 본 조례안이 기존 제도를 보완하는 차원에서 추진되는 만큼 소방재난본부는 실행 가능한 효과적인 계획을 세우도록 노력해야 할 것임.

[표 5] 관계법령에 따라 실시되고 있는 소방훈련·교육 등 현황

대 상	관련 법령	화재안전 훈련·교육				
		실시자	대상	주기	과태료	결과 제출
다중이용시설 (법정의무)	재난 및 안전관리 기본법	소유자, 관리자, 점유자,	-	연 1회 이상	200만원 이하	×
특정소방대상 물(법정의무)	화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률	소방안전 관리자	상시근무, 거주하는 사람	연 1회 이상	200만원 이하	×
다중이용업소 (법정의무)	다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법	소방기관	다중이용업 주, 종업원	2년 1회 이상	300만원 이하	-
초고층 및 지하연계 복합 건축물 (법정 의무)	초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법	소유자, 관리자	관계인, 상시근무자 , 거주자	연 1회 이상	300만원 이하	○
화재경계지구 (임의규정)	소방기본법	소방기관	관계인	연 1회 이상	-	-

#### 마. 소방훈련지원 및 소방훈련시설 활용 등 (안 제6조, 제8조)

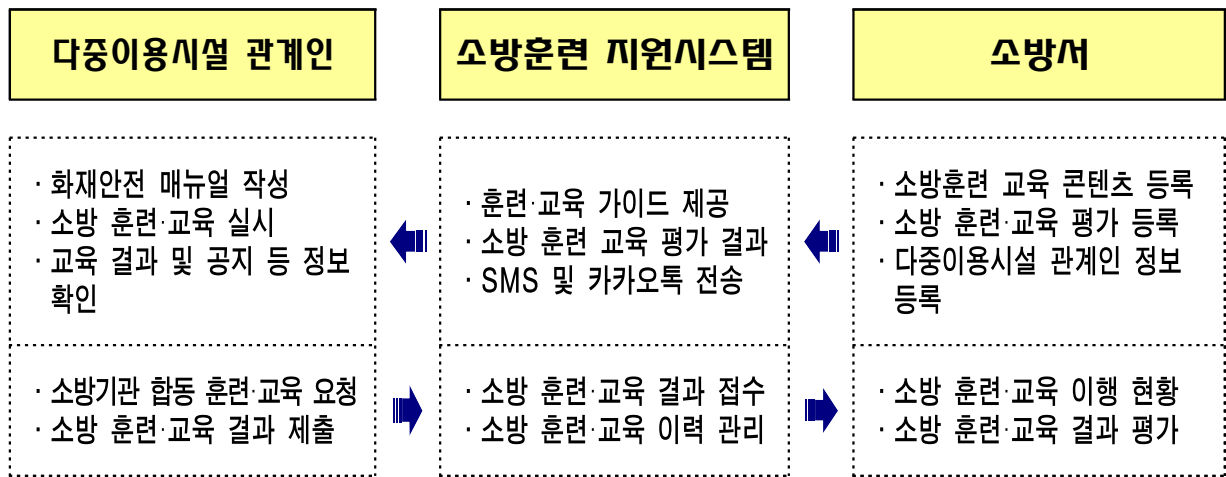
- 안 제6조는, 시장에게 다중이용시설 등에서 소방훈련 및 교육을 실시할 경우 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 그에 필요한 세부사항을 정할 수 있도록 하고 있으며,
- 안 제8조는, 소방훈련·교육의 효과를 높이기 위해 시에서 운영 중인 안전체험관, 소방안전교실 등의 시설을 활용할 수 있도록 하고 있음.



- 이는 소방훈련 및 교육이 보다 실질적이고 효과적으로 이루어질 수 있도록 서울시가 소방훈련시설 및 교자재 등을 적극 지원한다는 측면에서 매우 의미 있고 그 효과도 클 것으로 기대됨.

**바. 지원시스템 운영 (안 제7조)**

- 안 제7조는, 시장에게 다중이용시설 등에 대한 소방훈련·교육·정보 등의 지원 및 제공을 위한 인터넷 활용 지원시스템을 구축·운영토록하면서 다중이용시설 등 관계인에게 소방훈련·교육 실시 결과를 지원시스템에 등록하도록 권고할 수 있도록 규정하고 있음.



[그림 1] 소방훈련 및 교육 지원시스템의 구상 개념

- 이는 앞서 언급한 [표 5]와 같이 관계법령에 따라 소방훈련 및 교육이 실시되고는 있으나 구체적인 교육·훈련 방법, 참가자의 역할 등이 명확히 제시되지 못하고 있는 상황에서,
- 훈련 및 교육에 대한 표준화를 통해 소방 훈련·교육 가이드, 이용자

특성·건축물 환경을 반영한 훈련·교육 콘텐츠, 소방기관 합동 훈련·교육 지원 프로그램 등을 제공하고자 하는 것으로 다중이용시설 등의 소방훈련 및 교육을 보다 체계화 할 수 있을 것으로 기대됨.

- 다만, 안 제7조제2항은 다중이용시설 등 관계인에게 소방훈련·교육 실시 결과를 지원시스템에 등록하도록 시장이 권고할 수 있도록 하고 있으나 본 지원시스템이 제대로 작동하기 위해서는 의무사항으로 강화될 필요가 있다고 판단되는바, 향후 본 사안과 관련해 법률 개정을 소방청 및 관계기관에 적극 건의할 필요가 있어 보임.<sup>3)</sup>

---

3) 법률 자문 결과 요지 (서울특별시 기획조정실 법률지원담당관, 2019.04.04)

- 지방자치법에 따르면 법령의 범위 안에서 조례를 제정 가능함. 다만, 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 하는 바(법 제22조), 조례로써 우리시가 구축한 종합지원 포털에 등록할 의무를 부과할 수 있는지 문제됨
- 등록의무는 일정한 행위를 하여야 할 법률상의 구속으로서 작위의무로 볼 수 있는바, 동법 제22조 단서에 따른 '의무 부과'에 해당됨
- 등록의무가 의무 부과에 해당하는 이상 법률의 위임이 있어야 함
  - ※ 기록 보관의무와 등록의무는 내용이 다른 별개의 의무임
- 지방자치법은 위반시 제재 여부, 의무를 이행하는 데에 투입되는 비용, 시간 등의 정도에 상관없이 의무부과의 경우 법률의 위임을 요구하고 있는 점 등을 비추어 볼 때 법률의 위임이 없는 이상 조례로써 등록의무를 부과하기는 어려울 것으로 사료됨

## ■ 맺음말

- 다중이용시설 등의 소방훈련·교육이 연간 1회 이상 자체적으로 실시토록 법정의무화 되어 있으나 현장에서의 상황은 다소 형식으로 치우치는 경향을 보이고 있는 것이 현실인 점을 감안할 때
- 본 조례안을 통해 서울시가 다중이용시설 등에 소방훈련·교육을 적극적으로 관심을 가지고 지원하고 인터넷지원시스템으로 관리한다면 보다 실효적이고 수준 높은 훈련·교육이 이루어질 수 있을 것으로 기대되어 바람직한 조례 신설이라 여겨짐.
- 다만, 본 조례안이 효과를 발휘하기 위해서는 소방재난본부가 수동적 자세로 임하기보다는 보다 능동적 자세로 다중이용시설 등 관계자들과 소통하고 협력해 나갈 필요가 있다 하겠음.