

C-01

신종 다중이용업의 안전관리 제고방안에 관한 연구

이수경
서울산업대학교 안전공학과

A Study on Safety Management Review of New Multi Occupancy

Su-Kyung Lee
Dept. of Safety Eng., Seoul National University of Technology

1. 서론

최근에 발생한 경기도 가평군 찜질방 가스중독사고(2001.11.8), 경기도 용인시 찜질방(2001.12.16), 전북 익산시 마동 찜질방 화재(2002.5.2), 경남 진주시 상대동 마이캠프 산후조리원 화재(2002.11.17), 인천광역시 중구 북성동 경향여인숙(2002.12.8.) 등 신종다중이용시설에서의 화재로 많은 인명피해가 잇따라 발생됨에 따라 국내 신종다중업소에 대한 화재안전이 사회문제화되고 있다. 특히 이들 업종은 2002년10월16일 이전에는 소방법령 및 안전관련 법령에 의한 규제불가 대상인 안전의 사각지대 이였으며, 더욱이 이들 장소는 화재발화가 용이하고 유독성가스가 다량 방출되는 내부마감재, 인테리어 장식재, 방음재 등 가연성 내장재의 무분별한 사용으로 대량의 인명피해가 발생할 가능성이 높은 실정이다. 따라서, 본 연구에서는 피해사례 분석과 영업주의 의식 분석, 현 실태와 관리상 문제점을 통하여 신종다중이용시설에 대한 화재안전관리 제고방안에 대하여 제시하고자 한다.

2. 화재 위험성 및 화재사례 분석

2.1 다중이용업소의 화재 위험성

불특정 다수인을 수용하는 다중이용업소에서 화재규모에 비하여 발생하는 인명피해는 예상외로 크므로 여기에 근무하는 관계종사원의 역할은 매우 중요하다고 하겠으며, 특히 주류를 취급하는 다중이용업소의 불특정 이용객은 술에 취한 상태에서 생각은 단순하고 감정은 쉽게 흥분되기 때문에 피난활동이 극히 완만하며, 또한 이들은 업소 내부 구조에 생소하므로 익숙한 관계종사원의 대피유도에 전적으로 의지하게 된다.

1) 일반적 화재취약성

(1) 불특정 다수인 출입

특정한 사람들이 지속적으로 출입하는 업무시설과 달리 건물구조에 생소한 불특정 다수인이 간헐적으로 출입한다.

(2) 안전의식의 결여

유혹을 즐기려는 이용자들로 음주, 흡연, 가무 등 정신적 해이로 인하여 화재시 정상적인 판단을 기대하기 어렵다.

(4) 잦은 구조변경

영업상태에 따라 업주변경이 빈번하며, 업주가 바뀔 때마다 내부구조 변경이나 새로운 인테리어를 하게 됨으로서 지속적인 안전관리가 이루어지지 않고 있는 실정이다.

(6) 대다수 지하층에 위치

다중이용업소는 대부분 지하층에 위치하여, 화재 발생시 피난 및 매연가스 배출이 어렵다. 인명피해가 많이 발생하는 원인이 되기도 한다.

2) 실내 마감재료의 위험성

다중이용업소의 실내 공간의 미적, 방음적 그리고 단열적 기능을 위하여, 사용되는 내장재료 및 마감재료는 다음과 같은 위험성이 있다.

- 플래시오버 상태까지 화재성장에 중대한 영향을 미친다.
- 재료표면의 화염확산으로 화재시간이 지속된다.
- 지속적인 연소재료의 제공으로 화재 강도를 높인다.
- 거주자의 인명과 재산손실을 초래하는 연기가 방출한다.

2.2 화재사례

1) 화재사례

(1) 2002. 5. 2 전북 익산시 마동 ○○점질방 (사망 3, 부상 3)

- 일시 : 2002.5.2
- 2001. 11. 8 경기 가평군 ○○점질방 가스중독사고 (중상 4, 경상 26)
- 2001. 12. 16 경기 용인시 삼사동 ○○ (인명대피 50)

(2) 경남 진주시 상대동 마이캠프 산후조리원 화재 (사망 4명)

- 일시 : 2002년. 11.17
- 사고원인 : 전기합선 추정
- 피해현황

(3) 인천 중구 북성동 경향여인숙(쪽방) 화재

- 일시 : 2002.12.8. 04:44
- 구조 : 목조 와가 연면적 233.64(70평), 객실 각층 8실 (총 16실)
- 인명피해 : 사망6, 부상5(소방관 공상 3명)
- 투숙객 13명중 4명은 대피하고, 취침중이던 9명은 건물붕괴로 사망
- 화재발생시간이 투숙객이 깊은 잠에 빠져 있는 취약시간대(04:44 신고접수)로 신속한 화재의 인지가 어려운 상황
- 쪽방 형태의 많은 인원을 수용하는 영업시설 임에도 면적이 작아 소화기·유도등 외의 다른 소방시설 설치는 해당되지 않음

○ 소규모숙박시설과 유사한 형태(쪽방)의 안전문제

- 영세한 일일노무자·외국인근로자 등을 대상으로 주택·점포등을 개조한 쪽방 형태의 숙박시설 증가
- 영업관련 허가·신고 등 규제법령이 없어 실태파악 곤란

(4) 금매복지원(노인요양시설) 화재사례

- 건물명 : 금매복지원(노인요양시설)

- 소재지 : 충남 서천군 마서면 송내리 266
- 건물규모 : 본관 (지상 2층)과 별관건물(단층 별관건물 단층조립식)
- 사고일시 : 2002년 12월 10일 23시 30분(경)
- 인명피해 : 9명 사망
- 재산피해 : 별관건물 전소(피해액 950여만원)

2) 화재사례 분석

(1) 내부공사 시공능력에 대한 자격기준 미비

다중이용업소에 관리하고 있는 소방시설 공사업체와 인테리어 시공업체를 건축주가 경제성, 의장 효과만을 근거로 자의적으로 선정하고 있어 시공능력이 검증되지 않은 업체선정이 이루어져 부실공사를 초래하는 경우가 있다.

(2) 방화·소방시설에 대한 규제조치 미흡

노래연습장, 단란주점 등 다중이용업소는 대부분 소규모 영업장소로서 영업인·허가 시부터 규제조치가 미흡하고 소방시설유지관리 및 건축물 내, 가연성 내장재 사용, 비상구 폐쇄 및 피난통로 미 확보, 불법용도변경 밀실 설치 등 근본적인 화재취약요인이 잠재하고 있으나, 용도분류상 별도의 방화대책에 기준이 일정하지 않고 시설 기준이 미흡하다.

(3) 불법용도변경 사용에 대한 사후관리 미흡

최근 행정 규제완화의 추세로 인하여, 건축법에서는 용도변경 자체가 소규모인 경우에 신고대상에서도 제외되는 실정으로 업주자체가 신고대상인지, 자체변경대상인지 용도변경허가 대상인지 알지 못하는 관계로 근린생활시설을 위락시설 등으로 불법용도 변경하는 사례가 있으나, 건축물 내장재의 불연화 여부 등에 관한 사항에 대하여, 용도변경 등의 허가시에만 확인 검사 또는 감리 보고서로 대체함으로써 사후 확인 및 관리가 어렵다.

(4) 다중이용업소의 일관성 없는 법 적용

최근 등장한 신종다중이용업소는 다수의 소규모 실이 밀집해 있어 화재 취약시설로 등장했으나, 이에 대한 내장재 규정이 전무하여, 화재위험성이 잠재하고 있으므로 소방법(소방법 시행령 제4조의 2, 다중이용업의 범위)에서는 이중 "노래연습장, 비디오 감상물실, 단란주점, 유흥주점"을 "다중이용업소"로 규정하여 특별관리하고 있으며, 소방법(시행령 제42조의 2)은 다중이용업소의 범위를 규정하고 있으나, 법규정의 형평성 및 실질적인 화재안전성 확보차원에서 건축법 규정의 개정이 필요하다.

3. 현 실태와 관리상의 문제점

2002년 행정자치부에서 "월드컵 대비 신종업종 일제조사"를 실시, 신종 다중이용업소들의 안전관리문제를 조사하였다. 이를 바탕으로 신종다중이용시설의 현 실태와 문제점 및 개선방안을 제시하고자 한다. 조사결과 신종업종은 총 2,875개소로 조사되었고 건축·소방·전기·가스분야의 안전미비요인이 총업소 중 858개소 업소에서 1,646건이 지적되었다.

1) 콜라텍

(1) 운영실태

콜라 등 음료수를 마시며 춤을 추는 청소년 휴식공간 개념의 콜라텍은 총 106개 소로서 대부분 노년층의 사교 댄스홀로 활용되고 있거나 나이트클럽 등 무도장과 인접 설치하여 무도장으로 변칙 운영되고 있는 실정이다.

(2) 문제점

- 콜라텍은 내부구조를 인접식당 또는 단란주점 등과 연결가능 통로 등을 확보함으로써 음주반입이 가능하게 되어 야간영업 시간내에는 음주판매 행위 및 동시영업이 이루어지고 있다.
- 유흥주점 등에 부과되는 특별소비세를 탈세하기 위한 변칙운영업종으로 활용되고 있다.

2) 고시원

(1) 운영실태

- 고시원은 당초 독서실에 준하여 「학원설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 의거 영업등록 및 내부시설을 갖추고 운영하여 왔다.
- 숙박형태의 고시원이 생겨나면서 「학원설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 의한 학원시설 등으로 법적용이 곤란하여 일선 행정기관(교육청 등)의 등록 및 지도·단속없이 자유업으로 운영되면서 비숙박형 고시원도 행정기관의 지도·단속권에 밖으로 이탈되어 자유업으로 운영되고 있다.

(2) 문제점

- 고시원이 독서실 유사시설로서 식당·숙박시설을 설치·운영하였을 경우에는 「학원설립·운영 및 과외 교습에 관한법률」에 의거 등록말소 등 행정처분대상 임에도 관한 교육청 등에서는 행정처분이나 지도·점검이 이루어지지 않고 있다.
- 건축허가시 단독주택(다가구주택)과 근린생활시설로 허가를 득하여 전체를 고시원으로 운영되고 있다.

3) 찜질방

(1) 운영실태

- 찜질방은 뜨거운 온돌바닥에 누워 휴식을 취하는 업종으로 초창기에는 여성을 대상으로 하는 소규모 찜질방에서 현재는 남·여성을 대상으로 24시간 영업하는 대규모 찜질방으로 변질되고 있다.

(2) 문제점

- 찜질방은 고온을 유지하기 위한 발열시설과 밀폐공간이라는 구조적인 취약점이 있는 업종으로 제주 천지연 맥반석 업소 등에서는 가스누출경보차단장치를 설치하지 않았을 뿐만이 아니라 내부바닥에 가연성 자재사용 등 대형사고요인이 지적되고 있다.

4) 화상대화방

(1) 운영실태

- 화상대화방은 게임·정보기능과는 다르게 남녀 즉석 미팅장으로 활용되고 있는 업종으로 각 실에 스피커, CCTV, 소파를 구비하여 휴식을 취하면서 다른실의 이성과 화상대화를 즐길 수 있도록 하는 업종이다.

(2) 문제점

- 조사결과 음반·비디오물 및 게임에 관한 법률에 의한 게임제공업과는 다르게 밀폐된 공간에서 이성과의 1대1 대화를 목적으로 하는 업종으로서 각 실이 외부와 격리된 밀실구조로 설치되어 음란·퇴폐행위의 온상이 되고 있으며 통로가 미로

형태로 화재발생시 피난장애로 인한 대형참사 우려된다.

5) 휴게텔

(1) 운영실태

- 휴게텔은 종전의 비디오방에서 변질되어 전화방과 결합된 업종으로서 화상대화방과 같은 밀실구조의 밀폐된 공간에 비디오 셋트 및 전화기와 안락의자를 갖추고 남성이용객과 여성이용객에게 이성간 전화통화를 하도록 알선하고 있다.

(2) 문제점

- 밀실형태의 밀폐된 공간에서 비디오를 보면서 남녀 이성간 전화통화를 통해 상호간의 매춘·윤락행위로 연결되는 퇴폐업종으로 운영되고 있으며 외부와 격리된 밀실구성으로 화재 등 사고발생시 대형참사 우려된다.

6) 산후조리원

(1) 운영실태

- 산후조리원은 산모들이 출산 후 2주정도 신생아와 함께 휴식을 취하는 요양시설로서 대부분 내부시설을 새로이 단장하여 신생아실과 산모실로 구분, 신생아는 종사자가 돌보고 산모는 관리프로그램에 의해 몸조리를 하고 있다.

(2) 문제점

- 초창기에는 업주가 조산원·간호원 출신이 주류를 이루었으나 현재는 자유업인 관계로 위생·의료분야의 전문지식이 없는 업주가 운영하는 산후조리원이 증가하고 있어 적절한 위생관리 및 응급처치 부실로 인한 신생아 돌연사 등이 우려된다.

표 1. 다중이용업소에 적용되는 소방시설 설치기준

구분	시설의 종류	기능 및 목적	설치기준
소방 설비	소화기	화재발생시 초기소화	<ul style="list-style-type: none"> • 구획된 실이 있는 경우 → 구획된 실마다 비치 (간이스프링클러설비가 있으면 제외) • 구획된 실이 없는 경우 → 바닥면적 기준
	간이스프링클러설비	자체소화	지하층 영업장의 바닥면적이 150㎡ 이상인 것
	유도등, 표지, 비상조명등	화재시 인명유도	구획된 실마다 그 중 하나 이상을 설치 (유도등 또는 출입구가 보이는 경우 제외)
	비상벨, 비상방송설비	화재발생 사실을 신속히 전파	구획된 실마다 그 중 하나 이상을 설치
방화 설비	비상구	화재시 비상탈출	지하층 영업장에는 피난층 또는 지상으로 연결되는 비상구 설치
	방염	연소저지 및 지연	커튼, 카페트, 실내장식물에 해당하는 합판, 목재, 섬유판

4. 안전관리 제고방안

4.1 제도개선대책

(1) 주무 법령의 개정

신중다중이용업소인 산후조리원, 찜질방, 고시원, 전화방 등의 인·허가를 관장할 부서가 없고 사업자등록신고(세무서)만 하면 개설되는 문제점을 가지고 있어서, 관할관청의 지도감독 부재로 안전의 사각지대이다. 따라서, 주무관련 법규를 개정하여야 하겠다.

(2) 소방검사실명제의 범제화

신중다중이용업에 소방검사실명제를 확대·적용하여야 하겠다. 이를 통하여 소방검사의 투명성과 책임성 및 객관성을 제고할 수 있다. 소방검사실명제는 소방검사인력의 기술력의 향상과 검사의 내실화를 이루는 계기가 되리라고 본다.

(3) 소규모 숙박시설·쪽방 및 노유자시설에 대한 특별규정 제정

이들 시설에 대해서는 다중이용업소에 준하는 방화시설 설치의 필요성이 절실히 요구되며 이를 위하여 특별규정 등의 제정이 요구된다. 아울러 현행 경방조사제도를 개선하여 화재예방상 필요시에는 수시로 소방검사를 실시할 수 있는 규정 개정이 절대적으로 필요하다.

(4) 국세청 사업자 등록요건에 소방·방화시설완비 증명서 첨부

부가가치세법 제5조에 근거한 새로운 형태의 신중다중이용업이 국세청에 사업자등록시에 사업자등록요건에 「소화·방화시설완비 증명서」의 첨부를 의무화하여야 한다.

4.2 안전의식 제고방안

영업주와 종업원의 안전의식을 높이는 최선의 방법은 안전교육이다. 효과적인 교육효과를 내기 위해서는 교육이 현장감이 있고 내실화되어야 한다. 아울러 영업주가 영업장의 안전활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 안전활동 참여의 동기유발(motivation)을 부여하여야 한다. 따라서 안전의식 고취의 방안으로 두가지 측면에서 접근하고자 한다.

(1) 화재안전교육 방안

- 기존 다중이용업을 대상으로 화재예방 캠페인 실시

기존의 다중이용업의 영업주 및 시설주들이 화재안전의식 수준을 한 단계상승시키기 위해서 새로이 개정된 소방법시행규칙의 내용인 실내장식물의 불연화, 비상구 및 소방·방화시설완비증명서에 대한 취지 및 이를 위반하는 사람은 3년 이하의 징역 또는 1천500만원 이하의 벌금에 처한다라는 사실을 홍보하여 소방안전의식을 향상시키는 계기를 마련한다.

- 소방안전교육원(가칭)의 설립

교육대상자의 소방안전교육의 효과를 극대화하기 위해서 (가칭) 소방안전교육원을 한국소방안전협회의 부설기관으로 설립하여 교육의 내실화를 기하여야 하겠다.

표 2. 방화관리자선임기준 조정 (관련법령 개정)

소방시설	선임대상		선임기준	비고 (현행)
스프링클러설비	노유자시설, 청소년시설		연면적 600㎡이상	신설
간이 스프링클러 설비	다중이용업	지 상	바닥면적 150㎡ 이상, 수용인원 50인 이상	신설
		지 하	바닥면적 150㎡ 이상	
자동화재탐지설비	노유자시설		연면적 400㎡ 이상, 수용인원 100인 이상	600㎡이상
	청소년시설			2,000㎡이상

(2) 소방안전활동의 동기유발(motivation) 방안

- 시상제도의 신설
다중이용업을 대상으로 행정자치부와 경향신문사가 공동으로 주관하는 안전대상 시상 제도에 다중이용업을 그 대상으로 포함시키거나, 새로운 형태의 시상제도를 신설하여 영업주의 자율소방안전활동의 동기를 유발하여야 하겠다.
- 소방안전점검표 비치
영업주나 종업원이 안전점검표에 의한 점검은 자율소방안전관리라는 측면에서 매우 유익하다.
- 고객 안전관리 현장(가칭)의 제정·공포
시설주·영업주 및 종업원의 시설안전관리 및 고객 안전보호의 도덕적, 사회적 책임을 부여하는 고객안전관리 현장을 제정하여 한다.

참고문헌

1. “양로시설의 화재안전대책”, 보건복지부 회의자료, 2002.
2. “산후 조리원 화재안전관리대책 추진 회의 자료”, 행정자치부 회의자료, 2002.