

[Research Paper]

화재와 관련된 국가배상 사례의 분석

이의평

전주대학교 소방안전공학과 교수

Analysis of Fire-Related State Compensation Cases

Eui-Pyeong Lee

Professor, Department of Fire Safety Engineering, Jeonju University

(Received August 22, 2019; Revised September 20, Accepted September 23, 2019)

요 약

화재발생의 직접적인 원인 제공자들이 그 화재로 인한 피해자들에게 손해배상을 할 능력이 없으면 피해자들은 소방기관에 국가배상책임을 물어 피해구제를 받으려는 경향이 있다. 2가지 국가배상 사례 분석에서 화재로 인한 손해와 소방공무원의 화재예방 또는 소방특별조사 활동과 관련된 과실 사이에 인과관계가 있으면, 법원은 소방기관에서 피해자에게 손해를 배상하도록 판결함을 알 수 있었다. 2017년 12월 26일 「소방기본법」이 개정되어 ‘소방활동에 대한 면책’ 조항이 마련되었지만 면책을 받으려면 그 활동의 불가피성이 입증되어야 하는데, 화재예방이나 소방검사 활동은 구조구급활동과 달리 그 활동의 불가피성을 입증하기가 쉽지 않으므로 화재와 관련된 국가배상 청구 소송은 줄어들지 않을 것으로 예측된다.

ABSTRACT

When those who have caused a fire have no ability to compensate fire victims, the victims tend to charge fire agencies for state compensation to receive damage relief. This study analyzed two state compensation cases related to fires. The findings suggest that if there is a causal relationship between fire damage and mistakes committed by fire officials that are associated with fire prevention or special fire inspections, courts usually decide that fire agencies should compensate fire victims. Despite the introduction of a new article in the Framework Act on Fire-Fighting Services on December 26, 2017, titled “Exemption from Responsibility for Fire-Fighting Activities”, exemptions are only available if inevitability of the activity has been proven. However, unlike rescue or first aid activity, inevitability is difficult to prove when it comes to fire inspection activity. Therefore, it is expected that state compensation suits related to fires will not decrease.

Keywords : Fire, Fire damage, State compensation, Fire case analysis

1. 서 론

화재가 발생하면 피해가 발생할 수밖에 없고, 화재로 인한 피해규모가 작거나 원인제공을 한 사람 측에만 피해가 발생한 경우에는 대부분 분쟁으로 이어지지 않고 종결된다. 화재로 인해 이웃이나 다른 사람들에게 피해를 야기한 경우에는 피해보상과 관련하여 분쟁이 발생하기 쉽다.

우리나라에서 정부 부문은 재난관리에 있어 절대적인 역할과 책임을 가지고 있어 화재 등 대형사고가 발생하면 국민들은 국가나 지방자치단체에 배상책임이 있다는 인식을 가지고 있다⁽¹⁾. 또한 이러한 대형사고의 원인을 제공한

개인이나 기업이 배상해야 할 금액이 막대한 경우에 특정 개인이나 기업이 배상액을 감당하기 어렵다⁽²⁾. 이와 같은 경우에 피해자들로서는 어떻게든 그 사고의 발생과 국가 활동 사이에 직접 또는 간접의 관련이 있다는 점을 주장하여 자력이 불충분한 직접 가해자 대신 자력이 충분한 국가로부터 배상을 받으려 한다⁽³⁾.

따라서 화재로 다수의 사상자가 발생하거나 대규모피해가 발생하는 경우에는 직접적인 원인 제공 관계인에게 책임을 물음과 동시에 소방특별조사 등 화재예방활동, 화재진화활동 등과 관련하여 소방공무원의 형사책임뿐만 아니라 소방기관의 민사책임(배상책임)을 묻는 경우가 발생하

[†] Corresponding Author, E-Mail: krfirechief@empal.com. TEL: +82-63-220-2039, FAX: +82-63-220-2056

© 2019 Korean Institute of Fire Science & Engineering. All right reserved.

고 있다.

제천스포츠센터 화재에서는 소방대의 현장대응과 관련하여 유가족 측의 이의제기가 있었고 경찰에서 현장지휘관에 대해 기소의견으로 검찰에 송치하기까지 하였으며, 제천스포츠센터 건물에 대해 소방특별조사를 한 2명의 소방공무원은 재판에 회부되어 형사재판을 받기까지 하였다.

화재예방 또는 진압활동 등에 잘못이 있다고 소방기관을 상대로 한 국가배상 청구소송이 여러 차례 제기되어서 2017년 12월 26일 「소방기본법」 개정으로 소방활동에 대한 면책(제16조의5)과 소송지원(제16조의6)의 제도가 도입이 되었지만 이와 같은 소송사례로부터 교훈을 얻어 제도나 업무관행을 개선해야 함에도 만족스럽지 못한 현실이다.

향후 화재와 관련하여 소방기관의 형사책임이나 민사책임을 묻는 빈도가 많아질 것으로 예상된다. 또한 제천스포츠센터 화재에서 볼 수 있는 것처럼 현장활동과 관련하여 형사책임을 묻기는 쉽지 않겠지만 현재의 제도가 그대로 유지되고 업무관행이 개선되지 않는다면 민사책임(배상책임)은 더 빈번히 인정할 것으로 예상된다.

화재와 관련된 소방기관의 배상책임에 대해 지금까지 어떤 사례가 있었고 어떤 이유로 배상책임을 인정하였는지 정확히 알아야 소방기관에서 대비할 수 있을 것이다.

이 논문에서는 소방기관에서 화재와 관련된 국가배상을 예방하는데 기여할 목적으로 국가배상과 관련된 법령과 화재관련 국가배상 유형을 알아본 다음, 화재와 관련된 국가배상 사례를 분석한다.

2. 화재와 관련된 국가배상 사례 분석

2.1 국가배상 관련 법령

헌법 제29조제1항에서 “공무원의 직무상 불법행위로 손해를 받은 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 국가 또는 공공단체에 정당한 배상을 청구할 수 있다.”라고 규정하여 국가배상 책임 원칙을 선언하고 있다. 국가배상법 제2조제1항에서 “국가나 지방자치단체는 공무원 또는 공무를 위탁 받은 사인(이하 “공무원”이라 한다)이 직무를 집행하면서 고의 또는 과실로 법령을 위반하여 타인에게 손해를 입히거나, 「자동차손해배상 보장법」에 따라 손해배상의 책임이 있을 때에는 이 법에 따라 그 손해를 배상하여야 한다”, 제5조제1항에서 “도로·하천, 그 밖의 공공의 영조물(營造物)의 설치나 관리에 하자(瑕疵)가 있기 때문에 타인에게 손해를 발생하게 하였을 때에는 국가나 지방자치단체는 그 손해를 배상하여야 한다”라고 규정하고 있다. 즉, 공무원의 직무상 위법행위나 공공시설 등의 하자로 인하여 손해를 입은 경우에 국가 또는 공공단체가 배상책임의 주체로서 그 손해를 전보해 주도록 국가배상법에서 규정하고 있다.

따라서 소방기관 공무원의 위법한 소방특별조사, 화재예방·진압, 인명구조 등의 행위로 인하여 손해가 발생한 경우에 손해를 입은 국민은 해당 소방기관이 속한 지방자치

단체나 국가에게 국가배상법상 손해배상 책임을 물을 수 있다.

대형화재나 세월호와 같은 대형사고에서는 공무원의 직무상 의무위반과 국가배상책임이 문제가 되며, 이러한 직무상 의무의 위반은 적극적인 위반뿐만 아니라 공무원의 부작위(不作爲)와 밀접한 관련을 갖는다. 국가배상의 위법을 판단하는 기준으로서 ‘직무상 의무’는 공무원법상의 ‘직무상 의무와’ 반드시 일치한다고 보기 어렵다⁴⁾.

국가배상법과 별도로 민법에서도 배상책임을 규정하고 있다. 민법 제750조는 “고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가한 자는 그 손해를 배상할 책임이 있다”, 제756조제1항은 “타인을 사용하여 어느 사무에 종사하게 한 자는 피용자가 그 사무집행에 관하여 제3자에게 가한 손해를 배상할 책임이 있다. 그러나 사용자가 피용자의 선임 및 그 사무감독에 상당한 주의를 한 때 또는 상당한 주의를 하여도 손해가 있을 경우에는 그러하지 아니하다.”, 제760조제1항은 “수인이 공동의 불법행위로 인하여 타인에게 손해를 가한 때에는 연대하여 그 손해를 배상할 책임이 있다.”라고 규정하고 있다. 공무원의 고의 또는 과실로 인한 위법행위로 타인에게 손해를 가했을 때는 공무원은 지방자치단체나 국가기관의 피용자이므로 지방자치단체나 국가기관에 배상책임을 물을 수 있다.

국가배상법에 따라 배상을 하는 경우에 산정 배상금액에 이의가 있는 피해자의 경우 민사소송을 제기할 수 있고 이 경우 국가배상법 및 일반 민사상의 손해배상기준이 적용될 수 있다⁵⁾.

화재사고가 발생하면 피해자 측에서는 관계공무원의 직무상 불법행위로 인한 국가의 손해배상책임을 주장하는 것이 관례화 되다시피 하고 있다. 특히 화재사고와 관련하여 소방특별조사를 소홀히 한 소방공무원이 중점적으로 이 책임의 대상이 되고 있다⁶⁾.

2.2 화재관련 국가배상 유형

화재와 관련하여 소방기관에 국가배상법상의 손해 배상책임이 발생하기 위해서는 소방공무원의 직무상 불법행위(고의 또는 과실)로 인하여 손해가 발생한 것을 요건으로 한다.

화재관련 국가배상 유형은 크게 화재예방, 화재진압 및 인명구조(구급활동 포함)로 분류할 수 있지만, 화재와 관련이 없는 인명구조 활동도 많으므로 인명구조는 화재에만 국한되지는 않는다.

2.2.1 화재예방

소방기관의 화재예방 활동 잘못을 이유로 하는 국가배상 청구소송의 경우에 그에 대한 법원의 판결에서는 한결같이 소방기관이 가지고 있는 예방조치권, 소방검사권(소방특별조사권) 및 소방시설에 대한 개수명령 등 이의 권한을 행사하지 않음(부작위)으로 인하여 화재가 발생 또는 확대되

었고 인명피해가 발생하였다는 점을 쟁점으로 하고 있다⁽⁷⁾.

2.2.2 화재진압

실화책임에 관한 법률¹⁾이 헌법재판소의 헌법불합치 결정(2007.8.30. 결정 2004헌가25) 이전에는 화재진압과정에서 고의·중과실이 없으면 소방기관의 과실책임을 인정하지 않았다. 대법원 판결(대법원 2002.12.10. 선고 2001다9298)에서 소방대가 출동하여 진화한 화재가 3시간 정도 경과하여 재발화한 화재사건에 대해 “화재진압 과정에서 소방공무원의 잘못으로 인하여 제2차적인 화재가 발생하여 손해가 발생하였다고 하더라도, 해당 소방공무원에게 중과실이 인정되지 않는다면, 소방공무원 자신이나 그 사용자인 지방자치단체는 그로 인한 민사상의 손해배상책임을 지지 않는다고 보아야 할 것이다.”라고 판시하였다⁽⁸⁾.

그러나 실화책임에 관한 법률은 헌법불합치 결정 후 개정되어 2009년 5월 8일부터 시행 중이므로 화재진압을 한 소방대에 중대한 과실이 없더라도 과실이 있으면 손해배상 책임을 물을 수 있다.

화재진압과 관련된 국가배상 청구 소송은 수손피해, 강제 문개방, 소방차에 물 없이 출동했거나 고장이나 동결로 방수 불가, 무모한 화재진압, 미숙한 현장 대응, 화재진화 철수 후 재발화 등과 관련된 것들이다^(9,10).

2.2.3 인명구조

구조·구급업무는 비권력적 사실행위이지만 구조·구급대원이 주의의무에 위반하여 인명피해 및 재산피해를 발생시킨 경우에는 국가배상법상의 손해배상책임을 질 수 있다. 이 때 요구되는 주의의무는 보통의 구조·구급대원들 이라면 쉽게 인명을 구조할 수 있는 상황임에도 이를 소홀히 하여 인명피해를 발생하게 하였는지가 기준이 된다⁽¹¹⁾.

화재나 폭발 징후가 있어 119신고를 하여 소방대가 출동하였는데 충분한 조치를 하지 않아 소방대가 철수한 후에 화재나 폭발이 발생하여 사상자가 발생한 경우(2명 사망하고 21명 부상을 입은 2008년 9월 22일 경기 여주 지하 다방 가스폭발 사고), 미숙한 인명구조로 인하여 인명피해가 발생하였다거나 확대되었다(4명이 사망한 2006년 7월 29일 전남 완도 유흥주점 화재)는 등으로 국가배상 청구소송을 하고 있다.

2.3 화재관련 국가배상 사례 분석

지금까지 화재와 관련된 국가배상 소송사례가 여러 차

레 있었고, 국가배상 소송 사례에서 인정되지 않은 경우⁽¹²⁻¹⁴⁾가 대부분이지만 일부가 인정되었다. 국가배상이 인정된 사례 중 이미 다른 논문이나 교재 등에 소개된 사례²⁾⁽¹⁵⁾는 생략하고 소개되지 않은 사례 중 교훈이 높거나 「소방기본법」과 「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 등 최근 법률 하에서도 그대로 적용될 수 있는 두 사례를 분석한다.

2.3.1 담양 펜션 화재

(1) 화재 개요 및 피해 상황⁽¹⁶⁾

전남 담양 소재의 2층 건물과 단층 황토방 4개 동을 갖춘 펜션(황토흙집펜션)의 별관 바비큐장(57 m²)에서 전남 소재 대학교의 재학생과 졸업생으로 구성된 패러글라이딩 동호회원 26명이 2014년 11월 15일 18:30경부터 숯불 화덕 4개로 고기를 구워 먹고 있었다. 21:40경 바비큐장에 설치된 숯불 화덕 4개 중 하나에서 불이 강하게 타오르자 회원들 중 한명이 불의 화력을 줄일 생각으로 화덕에 물을 부었다. 물을 붓자 화덕에서 불이 더 강하게 치솟아 올라 천장에 드리워져 있던 갈대로 엮은 밭에 옮겨 붙었다. 이렇게 시작된 불은 삼시간에 Figure 1과 같은 바비큐장 전체로 옮겨 붙었고, 이로 인하여 바비큐장이 Figure 2와 같이 내려앉았고 결국 전소되었다. 화재가 발생하자 바비큐장 안에 있던 사람들은 바깥으로 대피하기 위해서 한꺼번에 유일한 출입구 쪽으로 몰렸다. 빠져 나오지 못한 4명(졸업생3, 재학생1)이 그 자리에서 사망하였고, 1명(졸업생)은 가까스로 밖으로 빠져나왔으나 전신에 3도 화상을 입고 치료를 받던 중 화재발생일로부터 8일 후에 패혈성 쇼크로 사망하였으며, 1명(재학생)은 중상을 입었다.

(2) 민사소송 및 국가배상 결과

1심 법원(광주지방법원 2016.4.7. 선고 2015가합50271)과 2심 법원(광주고등법원 2016.12.16. 선고 2016나11812)의 판결문을 요약하면 다음과 같다. 이 사건 펜션을 담양소방서 소방공무원들이 2명씩 2012년 8월 26일과 2013년 7월 15일 두 차례에 걸쳐 방문하여 소방특별조사를 실시하였다. 바비큐장을 포함하여 펜션 전부를 살펴보고 소방관계 법령에 적합하게 설치·유지 및 관리되고 있는지 여부와 화재의 발생 위험이 있는지 여부를 확인하고, 이에 따라 적절한 조치를 취할 의무가 있음에도 불구하고, 공동취사장은 살펴보았지만 바비큐장을 살펴보지 않았다. 공동취사장

1) 실화책임에 관한 법률(1961.4.28. 법률 제607호로 제정된 것) “민법 제750조의 규정은 실화의 경우에는 중대한 과실이 있을 때에 한하여 이를 적용한다.”
 2) 국가배상을 한 대표적인 사례(대법원 2008.4.10. 선고 200548994 판결)로 유흥주점에 감금된 채 윤락을 강요받으며 생활하던 여종업원들이 유흥주점에 화재가 났을 때 피신하지 못하고 유독가스에 질식사 사망한 군산시 윤락가화재(2002.1.29. 11:56 화재발생, 15명 사망) 사건이 있다. 소방공무원이 소방법상 방염 규정 위반에 대한 시정조치 및 화재 발생 시 대피에 장애가 되는 잠금장치의 제거 등 시정조치를 명하지 않은 직무상 위반은 현저히 불합리한 경우에 해당하여 위법하고, 이러한 직무상 의무 위반과 사망의 결과 사이에 상당인과관계가 존재한다고 판결하였다.

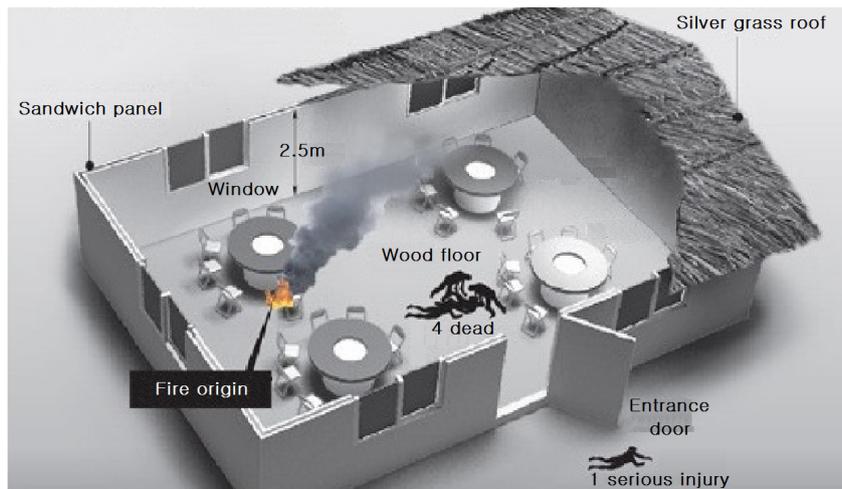


Figure 1. Schematic diagram of the barbecue house³⁾.



Figure 2. Burnt-out barbecue house.

과 바비큐장 사이에 시야를 가릴만한 장애물이 설치되어 있지 아니하므로 소방공무원들은 바비큐장이 존재한다는 것을 알았거나 적어도 알 수 있었을 것이다. 바비큐장을 살펴보면 바비큐장은 외벽이 나무판자이고, 지붕에는 비닐이 덮여 있으며, 내부 천장 전체에는 갈대로 엮은 받이 설치되어 있고, 내부 바닥 전체와 일부 벽면에 비닐 장판이 덧대어져 있어, 소방전문가인 소방공무원으로서 그 외관만을 보더라도 화재에 취약하다는 것을 알 수 있었을 것이다. 바비큐장은 소방시설법에 따른 소화기 설치 의무 대상이지만 소화기도 비치되어 있지 않았다.

직무상 의무 위반이 없었더라면 바비큐장에 소화기가 비치되도록 조치를 취하였을 것이고, 소화기가 비치되었다면 화재 초기에 진압하거나 아니면 적어도 전체로 옮겨 붙는 것을 늦출 수 있었을 것으로 보이므로 위 직무상 의

무위반과 사망자들이 이 화재 사고로 사망한 결과 사이에는 상당인과관계가 존재한다. 따라서 전라남도는 펜션 건물주와 공동하여 이 사건 화재사고로 인하여 숨진 5명의 유족과 중상자 1명에게 19억 650여만 원을 배상할 책임이 있다고 판결하였다.

전라남도가 배상금 전액을 지불한 후 펜션 건물주 부부에게 구상금 청구 소송을 제기했고, 재판부는 "담양 펜션 화재는 펜션 건물주 부부가 바비큐장의 설치상 하자 및 안전관리 의무를 위반한 점 등에서 기인한 것으로 펜션 건물주 부부의 과실비율이 90% 이상이다"고 판시했고, 펜션 건물주 부부가 연대해서 전라남도가 지출한 금액(20억 877만 4576원)의 90%인 18억 789만 7280원을 지급하라고 했다.

3) <http://m.news.zum.com/articles/17691048>.

(3) 교훈과 대책

이 펜션은 소방시설법시행령에 따른 소방시설의 설치 의무(소화기 제외)와 소방안전관리자 선임 의무가 없는 곳이고 소방특별조사를 한 후 1년 4개월이 경과하였음에도 소방특별조사 중 바비큐장의 조사를 누락하였다고 하여 국가배상을 하도록 하였다. 특히, 소화기는 고정 소화설비도 아니므로 이동 가능성이 있음에도 바비큐장에 소화기가 비치되어 있지 않음을 문제 삼고 있다.

이러한 교훈을 바탕으로 향후 유사한 국가배상 사례를 예방하려면 소방안전관리자를 선임하지 않은 소규모 대상 물이더라도 소방특별조사 시 화기취급을 하는 곳이나 화재에 취약한 곳은 반드시 누락 없이 조사를 하고 소화기 비치 등 소방안전관리 상황을 조사해야 함을 시사하고 있다.

또한 세세한 부분까지 누락이 없이 소방특별조사를 하려면 충분한 시간을 갖고 점검(조사)을 할 수 있는 여건이 주어질 필요가 있으므로 2인 1조가 1일에 소방특별조사를 할 수 있는 기준을 정해 그 기준을 초과해서는 점검(조사)할 수 없는 제도 도입 등을 검토할 필요가 있다.

2.3.2 부산 유흥주점 화재

(1) 화재개요 및 피해상황

부산광역시 부산진구 부전동 변화가에 소재한 남도빌딩(지하2층 지상6층 건물로 연면적 4천 m²)의 3층에 위치한 유흥주점(시크노레타운, 바닥면적 559.41 m²)에서 화재가 발생(119신고 시각 : 2012년 5월 5일 20:52)하여 9명(스리랑카인 3명 포함)이 사망하고 33명이 연기를 흡입하였다^(17,18).

이 사건과 관련된 형사재판 기록인 1심(부산지방법원 2012.11.28. 선고 2012고단4339 판결) 및 2심(부산지방법원 2013.5.10. 선고 2012노3999 판결) 판결문과 관할소방서가 작성한 화재현장조사서를 토대로 화재전후의 상황과 피해 상황을 정리하면 아래와 같다.

2009년 7월 1일 「다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법」상의 다중이용업소로 안전시설등 완비증명서를 발급 받을 때 Figure 3과 같이 비상구 3개가 설치되어 있는 상태이었음에도 2009년 10월 출입문 반대쪽 25번 방 옆에 설치되어 있던 제3비상구로 통하는 통로에 소파, 테이블, 노래방기기, 모니터 등을 설치하여 1번방으로 개조하고 외부로 통하는 비상구 문을 케이블 끈으로 묶어 안밖에서 열 수 없도록 고정시키고 제3비상구 문 바로 옆에 있던 접이식 사다리를 철거하였다. 이로써 제3비상구를 폐쇄·차단하였다. 제3비상구는 법령상 설치의무가 없는 상태에서 부산진 소방서의 권고에 따라 설치된 것이었다.

그리고 2011년 6월 출입문 바로 옆에 있는 비상구 복도 입구에 여닫이문을 새로 설치하는 방법으로 복도와 비상구 문 사이의 공간을 방으로 만들어 제2비상구 표시등이 보이지 않게 하고 그 안에 맥주, 술 등을 적재하는 창고로 개조하고 사용하여 제2비상구를 폐쇄·차단하였다.

각 방에는 피난안내도가 부착되어 있었는데, 그 피난안내도에는 제1, 2, 3 비상구가 안전시설등 완비증명서를 발급받은 당시와 같이 모두 정상적으로 유지되고 있는 것으로 표시되어 있고, 화재 시 대피방법과 관련하여 제1, 2, 3 비상구를 비롯해 주출입구까지 총 4개의 피난로를 따라 대피할 것을 안내하고 있었다.

평소에 술에 취한 손님들이 발신기를 작동시켜 각 방에 지구경종(이하 ‘비상벨’이라 함)이 울리게 되면 영업에 방해를 받는다는 이유로 카운터 오른쪽에 설치되어 있는 안전시설등 중 하나인 ‘영상음향차단장치’의 ‘복구정지(리셋기능)’버튼의 빈틈에 수시로 이쑤시개를 꽂아두어 비상벨 경보가 작동하지 않도록 하고 있었다.

이 사건 건물의 2층에 위치한 유흥주점에서 2011년 11월 7일 화재가 발생한 사실이 있고, 이 사건 유흥주점에서도 여러 차례 누전, 과부하, 단락검용 차단기가 작동하는 등 전기 시설에 문제가 있다는 징후가 있었으나 그 원인을 조사점 검하거나 이를 보완하는 등의 조치도 취하지 않고 있었다.

화재발생 당시 26개 방 중 10개 방에만 휴대용비상조명등을 비치해두었는데 그 중 5개에는 건전지가 들어 있지 않았고, 사망자가 발생한 19번방과 25번방에는 휴대용비상조명등이 비치되어 있지 않았다.

부점장(남, 23세)이 화장실에 있다가 나왔을 때 복도에 검은 연기가 가득 차 있어 화재가 발생한 사실을 알게 되었는데, 당시는 화재로 인한 화염이 번지기 전으로 연기만 퍼져 있는 화재발생 초기 상태였으므로 부점장으로서 다른 종업원들과 함께 또는 다른 종업원들에게 지시하여 손님들에게 화재사실을 즉시 알리고 대피조치를 취하거나 비상벨 작동 등의 조치를 취해야 함에도 불구하고 그 즉시 혼자 주점 출입구를 빠져나와 계단을 통해 1층으로 피난하여 20:52에 119신고를 하였다.

CCTV에 20:50:51~20:51:54 A종업원(남, 22세)이 음식을 나르기 위해 주방으로 이동 중 24번방에서 이상한 징후를 발견하여 멈춰서고, 출입문 틈새로 연기가 새어나오는 것을 확인하고 출입문을 열자 24번 방 앞 복도 상부에 연기가 들어 차 종업원의 모습이 식별되지 않으며, 21:51:17에는 카운터 앞 주출입구가 식별되지 않을 정도로 검은 농연으로 뒤덮여 있는 모습이 녹화되어 있다(Figure 4 참조).

A종업원은 최초 발화한 24번방 앞에 있는 주방과 25번방을 오가며 서빙을 하다가 24번방 문을 열어 화재를 확인하였고 B종업원(남, 25세)이 24번방에서 발생한 화재를 진압하기 위해 방문을 열고 소화기로 진화를 시도하고 있는 것을 보았으므로 화재발생 사실과 유독가스가 복도 전체로 확산되고 있는 상황을 알고 있었다. 화재가 발생한 사실을 알고 있고 유독가스가 확산되고 있음에도 A종업원은 계속하여 25번방의 손님들에게 서빙을 하였고, 손님들이 “이상한 냄새가 나지 않냐”는 물음에도 “괜찮습니다”라고 답하여 손님들을 안심시키고 있다가, 유독가스가 복도로 퍼지고 화재가 더욱 확산되자 비로소 단지 25번방의 문을 열고

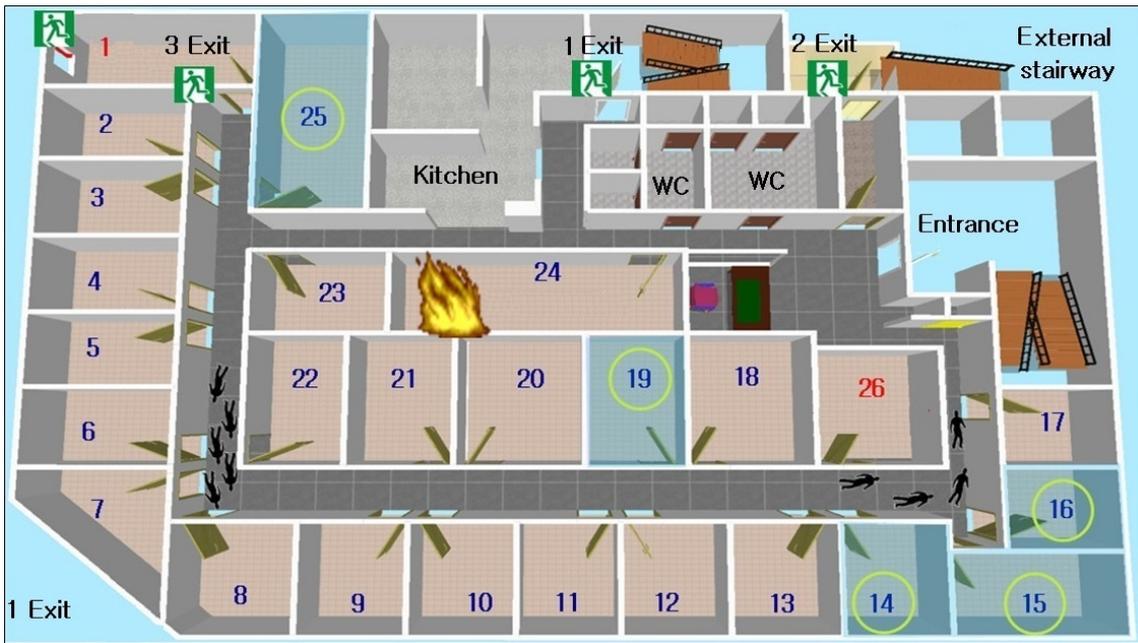


Figure 3. Schematic diagram of the bar and the location of the dead.



Figure 4. A waiter opened and checked room 24 door, smoke filled in front of the counter.

입구 쪽 손님 1~2명만 들을 수 있는 작은 소리로 “나가셔야 합니다. 나오세요”라는 말을 하여 화재발생사실을 제대로 알리지 않았다. 복도에는 유독가스가 가득 차 있어 시야 확보가 되지 않은 상태였기 때문에 손님들이 제대로 대피하도록 출입구 방향을 알려주어야 함에도 불구하고 25번방의 손님 12명(8명 사망)에게 출입구 방향을 알려주지도 않고 그 즉시 A종업원 자신만 출입구 방향으로 뛰어 대피하였다.

화재발생 당시 노래방에는 15번방 5명, 16번방 2명, 19번방 9명, 25번방 12명, 14번방(확인불가)에 손님이 입실되어 있었다. 카운터 오른쪽에 설치되어 있는 영상음향차단장치의 복구정지(리셋기능) 버튼의 빈틈에 수시로 이쑤시개를

꽂아 놓아 유흥주점 안의 화재경보는 작동하지 않았지만, 건물 경비원(남, 70세)이 20:52경 건물 1층 경비실에서 근무를 하고 있던 중 자동화재탐지설비 수신기의 3층 화재표시등 점등 및 주경종이 작동되어 화재발생을 인지한 뒤 3층으로 올라가서 확인하니 내부에 검은 농연이 가득 차 있었다고 진술한 것으로 보아 3층 이외에는 화재경보가 되었다.

(2) 민사소송 및 국가배상 결과

1심(부산지방법원 2013.8.29. 선고 2012가합16974), 2심(부산고등법원 2014.8.21. 선고 2013나51759), 대법원(대법원 2016.8.25. 선고 2014다225083)의 판결문을 요약하면 다음과 같다.

부산진소방서는 2009년 7월 1일 안전시설등 완비증명서를 발급해주었고, 그 후 2009년 11월 13일, 2010년 10월 15일, 2011년 8월 9일 3차례에 걸쳐 각 2명의 소방공무원들로 하여금 이 사건 건물에 대하여 소방특별조사를 하도록 하였다.

이 사건 유흥주점은 소방시설법에 규정된 특정소방대상물, 다중이용업소법에 규정된 다중이용업소에 해당하되, 부산진소방서장의 지휘·감독을 받는 부산진소방서 소속 소방공무원들은 관련 법령에 따라 이 사건 건물에 대한 소방특별조사를 실시함에 있어 필요한 서류 및 장비 등을 소지하고 건물소유자 또는 소방안전관리자를 입회시킨 상태에서 이 사건 건물에 대한 소방안전관리자의 선임 및 업무수행에 관한 사항, 화재예방조치에 관한 사항, 각종 소방시설 등에 관하여 점검을 실시하고 관련 법규 위반 사항이 발견될 경우 시정조치를 명하는 등 화재를 미연에 방지하거나 화재가 발생한 경우 인명피해 등 손실을 최소화할 수 있는 시설이나 대책을 마련하도록 지도·감독하여야 할 업무상 주의의무가 있었다.

소방특별조사를 한 소방공무원들은 위 업무상 주의의무에 위반하여 인허가 서류나 도면을 소지하지 않은 채 이 사건 건물을 방문하여 자동화재탐지설비의 수신반, 소화펌프 등만을 중점적으로 점검하였고, 그 외에 소화기 등 기본 소방시설과 비상구 등 피난시설의 장애여부에 대해서는 육안점검과 몇 개의 방만을 확인하는 표본점검을 위주로 소방특별조사를 하였다. 그 결과 위 소방공무원들은 2010년 10월 15일자 조사에서는 ‘육내소화전 주펌프 흡입측 밸브 불량’을, 2011년 8월 9일자 조사에서는 ‘수신기 예비전원 및 수신기 10번 회로 도통 불량’만을 확인했을 뿐 3층 유흥주점의 제2, 3 비상구의 폐쇄사실은 발견하지 못하였다. 이로 인하여 개수명령을 발하는 등 필요한 조치를 취하지 못하였는바, 부산진소방서 소속 소방공무원들에게는 과실이 인정된다.

부산광역시 소방특별조사 대상물은 많고 조사인력은 부족한 상태에서 각종 인허가서류 등을 지참하고 이 사건 건물의 각 방을 일일이 정밀점검하는 것은 불가능하며, 부산진소방서 소속 소방공무원들은 열악한 여건 하에서 최선을 다해 소방점검을 실시한 것이므로 위 소방공무원들에게는 과실이 없다는 취지로 주장하나, 인력이 부족하다면 필요에 따라 인력을 더 많이 채용하고 근무여건을 개선시키는 등의 조치를 취하여야 할 것이지 인력이 부족하고 근무여건이 열악하다는 사정이 면책사유가 될 수 없다.

대법원은 소방공무원들의 직무상 의무위반과 사망자들의 사망 사이에 상당인과관계를 아래와 같이 판시하고 있다. 우선 소방공무원들의 소방특별조사 당시 이 사건 유흥

주점의 피난통로와 비상구 등에 대한 기본적인 점검을 다하여 제3비상구4)가 폐쇄되는 등으로 피난에 혼란과 장애를 유발할 수 있는 상태임을 발견하였다면 이 사건 업주들에게 대한 행정지도 등을 통하여 제3비상구를 다시 개방하도록 조치할 수 있었을 것이고, 이로써 화재시 제3비상구 바로 옆에 있는 25번방 등에서 제3비상구를 통하여 보다 용이하게 탈출할 수 있도록 하였을 것이다. 설령 제3비상구를 다시 개방하도록 하지 아니하더라도 적어도 다중이용업소법 제9조제2항에 따라 법령상 기준에 맞지 아니하게 된 피난구유도등과 피난안내도 등을 모두 주출입구와 그쪽에 몰려 있는 다른 비상구로만 신속히 대피하도록 유도하는 상태로 정비하는 조치를 명할 수 있었다. 그리고 소방공무원들이 제3비상구뿐만 아니라 주출입구 옆에 위치한 제2비상구까지 폐쇄되어 있는 등 여러 법령위반 사실을 적발하였다면 이 사건 업주들에게 대한 지도감독을 강화하여 다중이용업소법 제8조 등에 따라 이 사건 업주들과 그 종업원들로 하여금 소방서에서 실시하는 소방안전교육을 이수하도록 할 수도 있었다. 소방공무원들이 이 사건 업주들에게 대하여 이와 같이 필요한 지도감독을 제대로 수행하였다면 이 사건 화재 당시 손님들에 대한 대피조치가 보다 신속히 이루어지고 피난통로 안내가 적절히 이루어지는 등으로 사망자들이 25번방 바로 옆에 있는 제3비상구 쪽으로 대피할 수 있었거나 주출입구 방향으로 곧바로 대피할 수 있었을 것으로 보이고, 사망자들이 대피방향을 찾지 못하다가 복도를 따라 급속히 퍼진 유독가스와 연기로 인하여 단시간에 사망하게 되는 결과는 피할 수 있었을 것으로 보인다. 19번방 손님들 8명 중 사망한 1명 역시 종업원들의 보다 신속한 대피조치가 이루어지거나 주출입구 쪽으로 곧바로 대피하도록 안내를 받았다면 다른 일행과 달리 혼자서 대피통로를 찾지 못하여 사망에 이르는 아니하였을 것이다. 이러한 사정과 더불어 소방공무원에게 소방특별조사 등 단속권한을 부여한 것은 화재로부터 국민의 생명·신체와 재산을 보호하려는 소방시설법의 취지와 헌법 제34조 제6항의 이상을 실현하기 위한 것인 점, 이 사건 피해의 경위와 그 정도 등을 종합적으로 고려하여 보면 앞서 본 소방공무원들이 직무상 의무위반과 사망자들의 사망 사이에 상당인과관계가 인정된다고 봄이 타당하다고 할 것이다.

따라서 부산광역시는 소속 소방공무원들의 사용자로서 국가배상법 제2조제1항에 의하여 소방공무원들이 직무를 행함에 있어 소방시설법 등 관계법령을 위반함으로써 발생한 이 사건 화재로 인하여 사망인들 및 그 유족들이 입은 손해를 배상할 책임이 있다. 다만, 이 사건 유흥주점은 밀폐된 장소인데다가 내부 통로 구조도 ‘日’자 형태로서 복잡하며, 각 실에는 대피로, 대피방법 등이 기재되어 있어, 이

4) 이 사건 화재 당시 제2비상구로 연결된 통로와 제2비상구가 사실상 폐쇄되어 있었다는 사정이 사망자들의 피난에 현실적인 장애를 초래하였다고 보이지 아니하므로, 소방안전관리자가 이에 대한 유지관리업무를 다하였더라도 사망자들의 사망을 막을 수 없었다. 따라서 소방안전관리자가 옥외 피난계단에 연결된 통로나 제2비상구의 폐쇄차단행위를 방지하지 아니한 잘못과 사망자들의 사망 사이에 상당인과관계가 있다고 대법원은 판시하였다.

러한 곳에 출입하는 고객인 사망자들로서도 비상구의 위치, 대피방법 등을 미리 숙지하여 비상상황이 발생하면 적절하게 대처할 주의의무가 있다 할 것이므로, 이러한 점을 고려하여 유흥주점 업주(4명)와 부산광역시의 책임을 90%로 제한하여 업주와 부산광역시의 손해배상액을 19억 7천만여원으로 하였다. 건물주와 소방안전관리자에게는 배상책임이 없는 것으로 판결하였다.

이에 따라 부산광역시와 유흥주점 업주(4명)는 공동으로 유족들에게 19억 7천만원과 지연이자 등을 지급하여야 하였다.

(3) 교훈 및 대책

이 화재사건에 대한 법원 판결은 소방공무원이 소방특별조사를 실시하였는데 소방시설 등 안전시설의 전체를 확인하지 않고 일부만을 확인하였고 확인하지 않은 부분과 관련되어 화재로 인한 사상자가 발생하였으니 소방에 책임이 있다는 것으로 분석할 수 있다.

시크노래타운화재 이후 부산소방본부는 시크노래타운이 위치한 남도빌딩의 소방특별조사에 소요되는 시간을 조사하였다. 남도빌딩에 대한 소방특별조사는 사전준비, 현장서류검토, 소방시설점검, 관계인 교육 순으로 진행하며 남도빌딩에는 노래방과 유흥주점 등이 입점해 있어서 주로 야간에 영업을 개시하므로 방재실, 펌프실 등 건물 전체에 대한 조사는 주간엔 실시하고 각 야간 영업소에 대한 조사는 야간에 실시해야 한다. 2인 1조를 기준으로 주간 조사에 207분, 야간 조사에 870분이 필요하며 주간에만 조사를 하더라도 3.2일이 소요된다고 하였다. 현재 인력으로는 소방시설법에서 정한 소방특별조사를 해야 할 대상(매년 특정 소방대상물의 10%)에 대해 법의 취지에 맞게 정밀조사하는 것은 불가능하다는 결론을 내리고 있다. 그러면서 소방검사 제도에서 소방특별조사 제도로 변경되었음에도 불구하고 특정소방대상물에 대한 정밀한 안전진단을 하고자 하는 소방특별조사 취지에 맞지 않게 특정소방대상물에 대한 육안점검과 펌프 정상 작동유무 등 단편적인 소방검사 위주로 실시해오고 있다고 분석하고 있다¹⁹⁾.

현재 인력으로는 소방시설법 취지에 맞는 소방특별조사가 불가능한 상황이고 유사한 국가배상 사례가 발생할 수 있는바 제도개선을 통해 해결이 필요함을 시사하고 있다.

‘연말연시 음주운전 집중단속’ 시 교통경찰이 음주운전 여부를 확인하기 위해 차량을 정지시켰을 경우 음주 여부 측정만 하지 안전벨트 단속, 무면허 운전 등 기타 불법 행위를 확인하지 않는 것처럼 소방특별조사 범위를 축소하여 조사할 수 있게 제도 개선을 검토할 필요가 있다. 이렇게 제도개선이 되어 ‘연말연시 유흥주점 비상구 폐쇄·훼손행위 특별확인(단속)’을 한다면 유흥주점의 비상구가 법령에 맞게 유지·관리 되고 있는지 확인을 하고 상황에 맞게 적절하게 조치를 취하면 되고, 기타 소방시설, 피난방화시설이 법령에 맞게 되어 있는지까지 확인하지 않아도 된다. 소방

특별조사 이후 조사한 대상에 화재로 인해 다수 사상자가 발생한 이유가 비상구 폐쇄·훼손행위가 아니고 소방시설 등 안전시설이 제대로 작동하지 않은 탓이라 하더라도 조사한 소방공무원이 소방시설 등 안전시설이 제대로 유지·관리 되고 있는지 여부를 확인하고 조치하지 않았다는 이유로 소방공무원에게 책임을 물을 수 없는 법적 근거가 마련되었기 때문에 현재 소방특별조사에서 발생한 소방부작위로 인한 배상책임의 문제는 해결할 수 있을 것으로 보인다²⁰⁾.

현실적으로 소방특별조사 인력이 부족하므로 세무조사 처럼 소방특별조사 제도도 취지와 효율성을 높이기 위하여 조사의 종류를 전부조사와 부분조사로 구분하는 방안을 도입해야 하고, 위험도가 높은 대상에 한해 전부조사를 제안하는 연구도 있다²¹⁾.

2017년 12월 26일 「소방기본법」이 개정되어 제16조의5(소방활동에 대한 면책)에서 소방공무원이 제16조제1항에 따른 소방활동으로 인하여 타인을 사상(死傷)에 이르게 한 경우 그 소방활동이 불가피하고 소방공무원에게 고의 또는 중대한 과실이 없는 때에는 그 정상을 참작하여 사상에 대한 형사책임을 감경하거나 면제할 수 있다고 규정하고 있는데, 화재예방활동이나 화재특별조사 등은 급박하게 촉구를 다투며 하는 활동이 아니므로 불가피함을 입증하기가 쉽지 않은 문제점을 안고 있어 면책을 받기 어려울 것 같다. 소방활동 외에 소방지원활동(소방기본법 제16조의2), 생활안전활동(소방기본법 제16조의3)은 면책에서 제외되어 있을 뿐만 아니라 소방활동이더라도 그 소방활동이 불가피한 것을 입증하여야 하는바 소방지원활동, 생활안전활동에 대해서도 면책을 인정하도록 하고 ‘소방활동 불가피’라는 문구를 삭제하지 않는 한 국가배상 청구소송은 줄어들지 않을 것으로 보인다.

3. 결 론

국가배상 관련 법규와 화재관련 국가배상을 유형을 알아본 후 두 국가배상 사례를 분석하였다. 사례분석을 통해 화재로 인한 피해가 발생하였는데 직접 원인제공 관계인이 배상능력이 없거나 보험으로 처리할 수 없는 경우에 소방공무원의 잘못을 찾아내어 국가배상 청구 소송을 제기함을 알 수 있었고, 법원은 소방공무원의 잘못과 화재 피해 사이에 인과관계가 있으면 국가배상을 인정함을 알 수 있었다.

국가배상 사례 분석을 통해 다음과 같은 교훈을 얻을 수 있다.

첫째, 담양펜션화재 사례를 통해 소방안전관리자를 선임하지 않은 소규모대상물이더라도 소방특별조사 시 화기취급을 하는 곳이나 화재에 취약한 곳은 누락 없이 조사하여야 하고 소화기 비치여부를 확인하여야 한다.

둘째, 부산유흥주점화재사례를 통해 소방시설법 규정과 취지에 맞는 소방특별조사를 하려면 며칠이 필요하여 일부만 조사하였음에도 법원에서는 이를 인정하지 않고 국가배

상을 인정하고 있는바, 위험도가 높은 대상물에 한해 전부 조사를 하고 나머지는 일부조사만 하도록 제도개선을 검토할 필요가 있다.

셋째, 소방기본법 제16조의5에 ‘소방활동에 대한 면책’ 조항이 마련되었지만 면책을 받으려면 그 소방활동의 불가피성이 입증되어야 하므로 화재와 관련된 국가배상 청구 소송은 줄어들지 않을 것으로 예측되는바 화재 등과 관련된 소방활동을 하는 소방대원은 이러한 점을 유념해야 한다. 소방활동에 대한 면책 조항의 문구 중 ‘소방활동의 불가피성’을 삭제하는 법개정을 검토할 필요가 있다.

그리고 소방특별조사 시 세세한 부분까지 누락이 없이 조사를 할 수 있는 여건이 주어지도록 하기 위한 제도에 대해서는 별도의 연구가 필요하며, 이러한 추가적인 별도 연구를 통해 구체적인 소방특별조사의 기준이 제시될 필요가 있다.

References

1. J. B. Jeong, “Problems and Policy Implications of the Current Disaster and Disaster Policy: Focusing on Disaster victim compensation and Aid”, Proceedings of 2014 Spring Annual Conference, The Korean Association of Public Finance, p. 35 (2014).
2. C. S. Lee, “A Study on Claim Adjustments for Victims of Man-made Disasters: Focusing on Bodily Injuries”, Ph.D. Dae-Gu University, pp. 25-26 (2012).
3. S. J. Mo, “Problems of Recognition of Disposable Liability to the State”, Private Law Review, The Korea Society of Civil Law, Vol. 16, pp. 1-2 (2008).
4. N. C. Chung, “Duties and Responsibilities of Government Officials in Disaster Accidents”, Studies on Public Administration Cases, Korea Precedent Administrative Case Study Association, Vol. 23, No. 2, p. 170 (2018).
5. J. Y. Jang, “A Study on the Liability of Compensation for Damages in Disasters”, Master’s Thesis, Dong-Eui University, p. 65 (2015).
6. Korea Fire Safety Association, Law Reports on Fire Fighting, p. 14 (2011).
7. K. H. Baek, “The State Liability for Reparation Caused by Fire Official’s Omission”, Human Rights Law Studies, Vol. 1, p. 115 (2015).
8. I. B. Kang, “A Study on Reducing Fire Officers’ State Tort Liability”, Master’s Thesis, Cho-Sun University, pp. 56-59 (2010).
9. K. M. Oh, “A Study on the Civil Suit in Related to the Fire Fighting Activity”, Master’s Thesis, University of Seoul, pp. 66-77 (2014).
10. J. H. Lee, “The Legal Responsibility and Limits about The Firemen's Duties”, Master’s Thesis, Dong-A University, pp. 43-82 (2007).
11. K. M. Oh, “A Study on the Civil Suit in Related to the Fire Fighting Activity”, Master’s Thesis, University of Seoul, p. 27 (2014).
12. B. J. Jung, “A Legal Responsibility of Fire Services Inspection & Improvement Plan of that Inspection System : A focus an example of fire-law suit the INN - Kum uhi Kung-Geon in Chon-an City”, Master’s Thesis, Ho-Seo University, pp. 24-92 (2003).
13. K. H. Baek, “A Study on the State Liability for Reparation Caused by Fire Official’s Omission”, Master’s Thesis, Korea National Open University, pp. 61-69 (2014).
14. J. H. Lee, “The Legal Responsibility and Limits about The Firemen's Duties”, Master’s Thesis, Dong-A University, pp. 43-120 (2007).
15. Korea Fire Safety Association, Law Reports on Fire Fighting, pp. 56-68 (2011).
16. C. K. Park, “A Study on the Improvement Plan of Camp Disaster Prevention System - Focused on Safety Facilities and Systems -”, Master’s Thesis, University of Seoul, pp. 57-58 (2018).
17. I. T. Kim, “A Fire Case in Shik Song Town and Countermeasures”, Disaster Prevention and Insurance, Korean Fire Protection Association, Vol. 146, pp. 42-45 (2012).
18. National Fire Agency, “2017 Fire Statistical Yearbook”, p. 432 (2018).
19. G. S. Ha, “A Study on the Improvement Plans of the Special Inspection for Fire Protection, -With a Focus on the Busan Metropolitan City-”, Master’s Thesis, Dae-Jeon University, pp. 46-47 (2016).
20. G. S. Ha, “A Study on the Improvement Plans of the Special Inspection for Fire Protection, -With a Focus on the Busan Metropolitan City-”, Master’s Thesis, Dae-Jeon University, p. 65 (2016).
21. K. S. Jeong and J. H. Kim, “Prediction of the Manpower Requirement for Special Fire Inspection”, Fire Science and Engineering, Vol. 31, No. 2, pp. 82-88 (2017).