

P-19

문화재 건축물의 화재예방 및 안전관리 제도개선 방안 연구 A Study on Enhancing Institutionalization of the Fire Proofing and the Safety Management for Architectural Buildings as Cultural Properties

이원호* · 박병철** · 김희규** · 박상현*** · 이정환****

Yi, Waon Ho · Park, Byung Cheol · Kim, Hee Kyu · Park, Sang Hyun · Lee, Jung Han

Abstract

The fire ravage of Sungnyemun in 10th Feb 2008 gave an opportunity to overview an existing management system regarding cultural assets, which have been out of disaster and safety management. According to this consideration, we could provide enhanced plans of safety management policy with regard to cultural properties.

The incident has taught us the important experiences in terms of the safety management in normal and the cultural assets; moreover, we should do our best through dispassionate reflection and consistent efforts to inherit priceless cultural assets to the next generation.

key words : Fire ravage, Sungnyemun , Safety management policy, Cultural properties

1. 서 론

2005년 4월 5일 양양산불로 낙산사의 소중한 문화재가 소실(낙산사 동종, 원통보전, 범종각, 요사채 등 건물 13동과 홍예문 누각 전소)된 사건은 국가적으로 목조문화재에 대한 방재시스템을 점검하는 계기가 되었으나, 3년여 만인 2008년 2월 10일 국보 1호인 승례문이 방화로 2층 누각이 전소되는 사태가 발생하였다.

본 연구에서는 승례문 화재 사고를 계기로 그동안 재난 및 안전관리의 사각지대에 놓여 있던 문화재의 관리체계를 검토하고, 이를 통해 문화재 안전관리정책의 개선방안을 제안하고자 한다.

2. 문화재 안전관리 현황

본장에서는 문화재 안전관리 현황에 있어 먼저 승례문 화재 피해 현황을 살펴보고 피해 발생과 관련된 현행 문화재 관리 체계를 평가 하고자한다.

2.1 승례문 화재피해 현황

2008년 2월 10일 저녁 8시 50분부터 다음날 새벽 2시 5분까지 총 5시간 15분간 서울특별시 중구 남대문로 4가 29에 위치한 승례문에 화재가 발생하였다. 화재가 발생한 승례문의 경우 1층 173.36㎡, 2층 137.86㎡의 규모로 석조기단 위 목구조 형식의 보물 1호로 지정된 문화재로서 방화에 의해 2층 누각 전체 그리고 1층 일부가 소실되었다. 승례문 화재피해 현장조사 결과 2층 누각에서 시작된 불로 남문 쪽 지붕이 흘러내려 균형이 깨지면서 북쪽 지붕이 통째로 무너졌고 중앙부도 그대로 내려앉았다. 승례문 주변에는 타다 남은 기둥들과 기와, 대못 등이 보였으며, 인근 고층건물에서 바라본 승례문 화재현장은 누각 붕괴로 인한 잔해들이 승례문 주변, 돌계단 및 기단 위에 산재해 있었다. 승례문의 화재발생 및 피해현황은 그림 1~그림 3과 같다.

* 정희원·국립방재교육연구원 방재연구소 소장, 공학박사·E-mail: whyi1208@nema.go.kr
** 정희원·국립방재교육연구원 방재연구소 연구관, 공학박사
*** 정희원·국립방재교육연구원 방재연구소 연구사, 공학석사
**** 정희원·국립방재교육연구원 방재연구소 선임연구원, 공학박사



그림 1. 화재 발생 전 송례문



그림 2. 화재 발생 중 송례문



그림 3. 화재 발생 후 송례문

2.2 문화재 관리체계

문화재 관리체계는 지정권자에 따라 크게 중앙정부(문화재청장)가 지정하는 국가지정문화재와 지방정부(시·도지사)가 지정하는 시·도지정문화재 및 문화재자료로 구분할 수 있다. 문화재청은 문화재 행정의 총괄기구로서 국가지정문화재의 지정·해제와 그 보존에 영향을 미칠 우려가 있는 현상변경의 허가, 문화재 보수·정비에 필요한 국고보조금 지원, 문화재 보존·관리 및 활용에 관한 주요 정책결정과 종합 마스터플랜 수립, 문화재 보수·정비 자문 및 기술지도 등의 기능을 수행한다. 일선 지방자치단체에서는 집행적 업무인 관할 지역 문화재에 대한 경장관리 및 보수·정비사업의 시행 등을 담당하며, 민간 소장자는 문화재 보관·공개 및 안전관리를 담당한다. 송례문과 같은 국가지정문화재의 경우 중앙정부(문화재청)에서 직접 관리하여야 하나 문화재보호법령 및 행정법규(지침)에 의거하여 문화재청의 위임을 받은 관할 지방자치단체에서 관리하고 있다.

2.3 문화재 건축물의 화재 위험성

현재의 문화재 관련 소방법규는 일반 건축물보다 취약하게 규정하고 있다. 문화재보호법 제88조에 화재예방을 위한 의무를 규정해 놓고 있으나, 실제로 문화재에 설치해야 하는 소방시설은 매우 부족하게 규정되어 있어, 관리주체인 지방자치단체나 문화재 소유주들은 최소한의 소방시설만 설치해 놓고 있는 실정이다. 문화재 건축물에 화재 발생시 신속한 진화를 위한 접근성도 매우 열악하여 초기 진화가 매우 어려운 실정이다. 소방방재청 조사 결과 전국 6,000여 문화재 시설 중 사찰의 33.4%, 문화재의 15.7%가 각종 장애물로 진입로에서 50m 이상 접근이 불가능하여 소방차 출동에 30분 이상 소요되는 것으로 나타났다.

문화재 행정도 2005년 낙산사 화재를 계기로 문화재안전과가 신설되는 등 화재 등 문화재 안전에 관한 정책개발과 투자가 부족하였다. 2005년 12월 문화재청은 중요건조물문화재, 사적지내 문화재, 동산문화재 등의 화재시 활용하도록 '문화재별 화재 위기 현상대응 매뉴얼'을 제작하여 배포하였으나, 이번 송례문 화재에서 무용지물이었다는 소식은 작성된 매뉴얼의 내용과 후속조치가 부족했음을 짐작케 한다.

3. 문화재 안전관리의 문제점 분석 및 대책

본장에서는 문화재 안전관리의 투자 및 전문성 강화, 문화재의 상징성과 사고발생시 특수성을 고려한 관련 법령 및 제도 정비, 구체적인 실무활용형의 문화재 안전관리 대책 마련, 새로운 위협요인에 대한 안전대책 마련으로 구분하여 문화재 안전관리의 문제점 분석 및 대책을 논의하고자 한다.

3.1 문화재 안전관리의 투자 및 전문성 강화

(1) 문화재 안전관리의 투자 강화

송례문은 서울특별시 중구청에서 관리하는 국보로서 오전 10:00부터 오후 20:00까지 평일에는 3명, 휴일에는 1명의 직원이 상주 관리하였으나, 그 이후 시간에는 사설경비업체의 무인경비시스템에 의존하였다. 그러나 무인경비시스템은 화재자동통보시스템 등 화재감시를 위한 설비가 마련되어 있지 못하였으며, 폐쇄시간에 발생한 화재에 신속한 대응이 어려웠다. 2008년도 문화재청 세출예산 규모는 4,270억 원으로 정부예산의 0.19% 수준에 그치고 있으며 특히, 문화재 보수정비(총액계상)에 필요한 예산은 시·도 신청액(8,750억원) 대비 20%인 약 1,800억원에 불과한 상태이다.³⁾ 이러한 문화재 관련 예산도 문화재 유지와 보존 등에 편중되어 재

난 및 안전관리에 대한 투자가 부족하였다. 문화재를 실질적으로 관리하는 지방자치단체에서는 관련 예산과 전문성 확보가 어려운 현실에서 문화재의 안전보호 활동 등 관리에 어려움을 겪을 수밖에 없는 상황이었다.

(2) 문화재 관리기관의 전문성과 인력 강화

지방자치단체의 인력과 전문성 부족으로 관할자치단체는 문화재의 주변 정비와 실태 파악에도 어려움을 겪고 있는 실정으로, 전국의 문화재가 화재와 훼손의 위협에 무방비로 노출되어 있다. 이러한 관리상의 어려움으로 자치단체에서는 일선 문화재 관리업무를 문화재청에서 직접 수행하도록 요구하고 있는 실정이다.

일선 문화재 관리업무를 모두 문화재청에서 직접 수행하는 것은 현실적으로 무리일 것으로 판단되며, 문화재청과 지방자치단체간의 문화재 관리기능 및 역할 재정립과 지방문화재청의 권한을 위임받은 지방자치단체의 문화재 행정역량을 끌어 올릴 수 있는 획기적인 대책마련이 필요하다.

3.2 문화재의 상징성과 사고발생시 특수성을 고려한 관련 법령 및 제도 정비

(1) 문화재의 안전관리 기준 강화

현행 ‘건축법’상 문화재는 건축물에서 제외됨으로써 ‘내화 및 방화관리규정’에 해당되지 않으며, 화재피해 예방을 위해 ‘문화재보호법’제88조(화재예방)에서 「소방시설 설치 유지 및 안전관리에 관한 법률」에 따른 소화설비, 경보설비, 소화용수설비를 설치하도록 노력하여야 한다고 원론적으로만 규정하고 있을 뿐이다. 따라서 현재의 문화재 안전관련 법률은 문화재의 특수성을 감안하지 못하고 있는 실정으로 문화재 보호와 특수소방설비 등을 설치할 법적근거가 마련되어 있지 못하다. 현행 단일 건축물로서 연면적이 1,000㎡ 미만의 문화재 및 사찰 건축물의 경우 의무적으로 설치하여야 할 소방시설은 소화기구 뿐이며, 소방시설 설계 및 소방시설 공사도 자격이 없는 자가 시행할 수 있다. 승레문의 경우에도 1층과 2층의 합계 연면적이 310㎡로 간이 소화기 8대와 상수도 소화전이 설치된 소방시설의 전부였다. 따라서 문화재 안전관리와 관해 관련규정을 보다 상세하게 규정하고, 현재의 화재진압 개념으로 설치되는 소방설비를 문화재 보호를 위한 화재예방 및 외부환경에 적극적으로 보존할 수 있는 개념으로 개정이 필요하다. 문화재 안전관리를 위해 문화재 훼손을 최소화하면서 스프링클러, 화재감지기 등 화재소화 및 자동경보설비를 설치할 수 있도록 문화재 관리정책이 유연해질 필요가 있다.

(2) 문화재 안전관리의 업무분장 명확화

금번 승레문 화재 발생에 대한 초기 대응 시 유관기관간의 협조 등에 일부 혼선이 있었던 것으로 보도되었다. 현행 재난 및 안전관리기본법에 따르면 재난발생 요인에 따라 중앙안전관리위원회에 8개의 분과위원회가 구성되어 운영되고 있으나, 문화재 화재 발생에 대해서는 담당기관이 불명확하여 책임 있는 행정을 구현하는데 어려움이 있다. 따라서 재난 및 사고발생시 문화재의 특수성을 감안하여 중앙안전관리위원회에 두는 분과위원회에 문화재관련 사고를 담당할 기관을 명확히 하거나 문화재사고대책위원회(가칭)를 신설하여 사고발생 초기에 신속한 의사결정을 통한 초기대응이 적절히 이루어지도록 하여야 할 것이다. 또한 문화재 안전관리에 관하여 문화재청과 자치단체의 업무를 현실적이고 효율적으로 분담하여야 하며, 유관기관간의 권한과 의무사항을 명확히 하여 평소 관리와 재난 및 사고발생시 일사분란하게 대응할 수 있는 체계를 확립하여야 할 것이다.

(3) 문화재 안전관리의 주기적인 점검과 평가

문화재의 잠재적 피해 발생 가능성 증가와 방화 및 인위적 위해로 인한 문화재의 안전성이 크게 위협받고 있는 실정이다. 문화재의 지속적인 안전성을 확보하기 위해 문화재 관리기관에서는 문화재에 대한 현실적인 재난 및 안전관리 계획을 수립하여 이행하여야 할 것이며, 이행여부에 대하여 재난관리기관의 주기적인 점검과 평가가 이루어져야 할 것이다. 또한 문화재 관리기관의 안전관리 계획 수립과 재난발생 대비 교육 및 홍보 활동에 재난관리 총괄기관인 소방방재청의 적극적인 지원도 필요하다.

3.3 구체적인 실무활용형의 문화재 안전관리 대책 마련

(1) 현실적인 재난대응 매뉴얼 마련

문화재의 안전관리를 위해 낙산사 화재 이후 문화재청에서 마련한 ‘문화재 재난대응매뉴얼’이 이번 승례문 화재시에 무용지물이었다는 사실은 사고 발생 현장에서 사용될 수 있는 현실적인 매뉴얼이 되지 못하였다는 것을 증명한다. 매뉴얼은 노하우의 정보 공유와 다양한 상황에서 개인 및 조직이 체계적으로 대응하기 위한 시나리오를 사전에 마련해 놓는 것으로 현실적이어야 한다. 따라서 개별 문화재 건축물의 특성을 고려한 문화재 유형별 재난대응 매뉴얼이 마련되어야 하며, 평상시 소방 및 방재훈련 등을 통해 매뉴얼의 지속적인 보완과 습득이 필요하다. 소방당국에서는 승례문 화재시 승례문에 대한 설계도서를 미리 확보하지 못하고, 문화재 관리기관으로부터 관련 정보를 신속히 제공받지 못함으로 인해 화재진압에 신속한 대처가 곤란하였다. 이러한 재난 및 사고 현장에서의 유관기관간의 정보소통문제는 사전에 구축해 놓아야 하며, 지속적인 점검을 통해 최신의 정보를 공유할 수 있도록 하여야 한다. 사고발생시 현장에서 신속하게 문화재 건축물에 대한 정보를 획득할 수 있도록 건축물 배치도, 상세도면, 특징 등 각 문화재별 특성에 맞는 재난관리·대응 규정집과 매뉴얼을 현장에 상설 배치하여야 할 것이다.

(2) 문화재에 특화된 소방 및 방재훈련 실시

문화재의 특수성을 고려한 소방 및 방재훈련의 정기적인 실시를 통해 문화재 사고발생시 소방 및 대응기관의 전문성을 확보하고 문화재 소유기관의 방재의식을 고취하여야 한다. 소방당국에서는 문화재 건축물의 화재진압을 위한 피해 범위 설정 및 방법 등 평소 목조문화재의 화재진압 특수성에 대한 다각적인 측면에서의 연구와 훈련을 통해 신속하고 올바른 판단을 통해 초동대응에 성공할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

3.4 새로운 위협요인에 대한 안전대책 마련

최근 3년간 (2005년 ~ 2007년 10월) 실화로 인한 국가 및 시·도 지정문화재의 화재사건이 총 8건¹⁾이나 발생한 바 있으며, 국내에서도 방화에 의한 문화재 훼손 사례가 증가하고 있다. 국민의 문화재 향유 기회 확대 정책에 따라 문화재에 대한 일반인의 접근성이 확대됨에 따라 방화 등 고의적 위해로 인한 문화재 훼손 가능성은 더욱 증가할 것으로 예상됨에 따라 일반인의 자유로운 문화재 출입에 대한 일정한 규제와 안전대책이 강구되어야 할 것이다.

또한 최근의 기상이변 등으로 인한 강우양상 변화 및 지진 등 자연재난에 대한 문화재의 잠재적 피해 발생 가능성에 대한 면밀한 검토도 필요하다.

4. 결론

화재로 인한 승례문 소실은 서울시 중구청의 화재예방 점검, 문화재청의 재난대비 업무, 서울시의 관리감독, 소방서의 소방훈련 등에서 안전관리 소홀이었음이 경찰 수사에서 드러났다. 승례문 화재 사고 이후 문화재청 등 관련기관에서는 목조문화재 화재예방 및 진화시스템 개발과 문화재 화재진압 표준매뉴얼을 작성하는 등 재발방지를 위한 문화재 안전관리 정책을 제정토 하고 있다. 승례문 화재사고는 우리에게 문화재의 소중함과 평소 안전관리의 중요성을 다시 한 번 깨닫게 되는 값비싼 경험이 되었으며, 소중한 문화자산을 후대에 온전히 물려주어야 하는 우리의 의무를 다하기 위해 냉철한 반성과 부단한 노력을 기울여야 할 것이다.

참고문헌

1. 문화재청, (2007). “2007년도 문화관광위원회 국정감사요구자료(Ⅲ)”
2. 이원호, (2008). “문화재 관리시스템의 문제점과 개선방안”, 여의도연구소정책간담회
3. 이준근, “문화재 정책의 개선방향과 그 실천과제”, 여의도연구소정책간담회
4. 한국정책포럼, 희망제작소 재난관리연구소, “문화재와 국가 주요자산 재난관리 방안에 관한 세미나”