최 병 배
소방방재청 특수재난대비과 시설사무관
chlqudqo4266@korea.kr

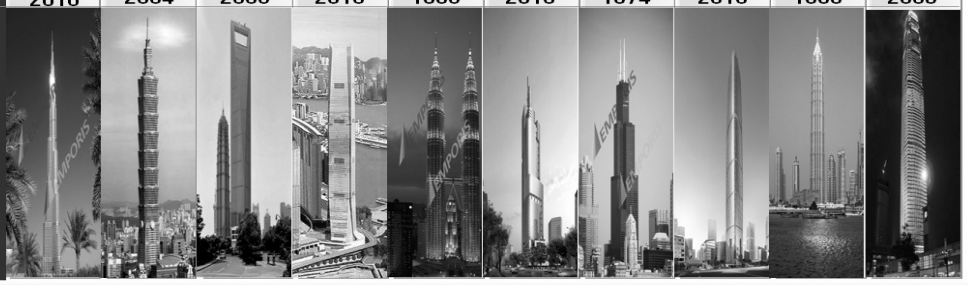
「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」이해

1. 머리말

최근 초고층 건축물[1]은 도시 랜드마크로서(Land Mark)의 상징성과 도심재생이라는 사회적 화두와 맞물려 집중 조명되고 있다. 그동안 도시는 수평적으로 팽창해 왔으나 한계에 부딪치면서 토지의 효율적 이용과 극대화 방안이 모색되기 시작하였고, 이와 더불어 건축기술 및 재료의 발달이 병행되면서 초고층 건축물이 건축되기 시작함으로써 수직적 도시가 형성되고 있다. 초고층 건축물은 랜드마크 기능뿐만 아니라 국가 홍보 및 위상 제고는 물론, 관광 자원화 및 지역 경기부양, 고용창출 등과 같은 경제적인 효과, 토지의 효율적 이용 등 긍정적인 효과가 있는 반면 단일 건축물의 상주인원 증가에 따른 교통량 증가와 주거환경 악화, 시공 · 구조안전 등 건축기술과 건축 재료에 있어서 해결해야할 과제가 남아 있으며, 특히 수직적인 피난체계 구축에 따라 재난발생시 피난체계의 혼란과 안전에 대한 문제가 해결되어야 하는 과제로 남아 있다.

2001년 미국 맨하탄에 위치한 세계무역센터(World Trade Center)[2]에서 발생한 911 테러로 인해 최소 2,500~ 3,500명이 사망하거나 실종된 사건이 발생하였다. 이 사건은 초고층 건축물등에서 재난이 발생하면 거주자 피난의 한계성, 통신두절 및 정보단절, 화염 및 연기로 인한 패닉현상이 초래됨으로 인해 대규모의 사상자가 발생하고 막대한 경제 · 사회적 손실이 따른다는 사실을 확인시키는 계기가 되었으며, '10.10.1일 부산 해운대구 '우신골든스위트 화재'와 '11.7월 서울 광진구 소재 '강변테크노마트'에서 발생한 원인미상의 진동으로 인해 주민이 대피한 사례는 초고층 건축물 등에 대한 재난 및 안전관리체계 확립의 필요성이 여실히 드러난 사건이었다. 이와 같이 초고층 건축물의 재난관리에 대한 필요성이 대두되고 있는 시

1) 초고층 건축물의 정의 : 「초고층 건축물 및 지하연계 복합건축물의 재난관리에 관한 특별법」제2조제1호 및 「건축법시행령」제2조제15호, 층수가 50층 이상 이거나 높이가 200미터 이상인 건축물을 말함
2) 세계무역센터(World Trade Center) : 1973년 건축된 높이 417m, 110층 규모의 쌍둥이 빌딩, 2001년 테러로 붕괴

초고층 건축물	브르즈 칼리파	타이페이 101	상하이 금융	국제통화 빌딩	패트로 나스	난징 금융	윌리스 (시어스) 타워	광저우 국제금융	진마오 타워	국제금융
국가	UAE	대만	중국	중국	말레이시아	중국	미국	중국	중국	중국
도시	두바이	대만	상하이	홍콩	쿠알라룸프루	난징	시카고	광저우	상하이	홍콩
높이	828	509	492	484	452	438	442	438	421	415
층수	162	101	101	108	88	103	108	103	88	88
준공년도	2010	2004	2008	2010	1998	2010	1974	2010	1999	2003
사진										

〈그림 1〉 세계 10대 초고층 건축물 현황(출처www.emporis.com (Official World's 200 Tallest High-rise Buildings('11.5월 기준))

점에서 소방방재청에서는 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」을 제정 · 공포(2011.3.8, 법률 제10444호)하였으며, 동 법률의 제정 배경과 주요내용에 대하여 소개하고자 한다.

2. 초고층 특별법의 제정배경

1) 국내 30층 이상 건축물 현황

'11.3월 현재 국내 30층 이상 건축물은 1,079동(100%)이며, 30층 이상 39층 이하 915동(84.8%), 40층 이상 49층 이하 117동(10.8%), 50층 이상 47동(4.4%)으로 나타났으며, 고층건축물[3]의 지역별 분포를 살펴보면 경기 312동(28.9%), 서울 303동(28.1%), 부산 200동(18.5%), 대구 83동(7.7%), 인천 62동(5.7%)이 위치하고 있다.

2) 증가추이

2000년 이전에 건축된 30층 이상의 고층건축물은 전국적으로 67동(전체 대비 6%)에 불과하며 대부분 2001년 이후에 건축되었다.

30층 이상 고층건축물은 '09년도를 제외하고 2001년 이후 지속적으로 증가하고 있으며, '07년부터 '10년까지 717동이 건축되어 '01~'06년까지 건축된 293동의 약 2.5배에 달하며, 대부분 아파트 용도로 건축된 것으로 나타났다.

3) 초고층 건축물의 특성

소방방재청 인적재난안전기술개발사업단에서 '09~'10년 실시한 '초고층 · 복합건축물 밀집지역 대규모 피해 확산방지 및 경감모델 개발' R&D사

3) 고층건축물(건축법 제2조제19호, '11년 9월 16일 개정) : "고층건축물"이란 층수가 30층 이상이거나 높이가 120미터 이상인 건축물을 말한다.('13년 시행예정)

〈그림 2〉 국내 초고층 건축물

표 1, 30층 이상 건축물의 지역 · 층수별 현황 (단위 : 동)

구 분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	1079	303	200	83	62	3	23	11	312	0	16	16	–	–	32	18	–
70층 이상	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
60~69	10	4	1		4	–	–		1	–	–	–	–	–	–	–	–
50~59	37	11	16	8	1	–	–	1	–	–		–	–	–	–	–	–
40~49	117	27	37	19	4	–	1	4	7	–	9	–	–	–	8	1	–
30~39	915	261	146	56	53	3	22	6	304	–	7	16		–	24	17	–

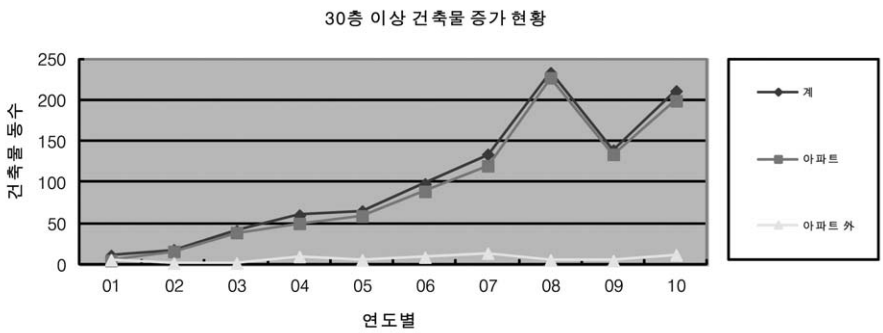
※자료 : 한국시설안전공단

표2. 30층 이상 건축물의 지역 · 층수별 현황 (단위 : 동)

구 분	계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
계	1079	303	200	83	62	3	23	11	312	0	16	16	0	0	32	18	0
2011이후	2	–	–	–	–	2	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
2001~2010	1010	265	197	83	62	–	23	11	287	–	16	16	–	–	32	18	
1991~2000	59	30	3	–	–	1	–		25	–	–	–	–	–	–	–	–
1981~1990	7	7	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
1980 이전	1	1	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

표3 : 2000년 이후 30층 이상 고층건축물 증가 추이

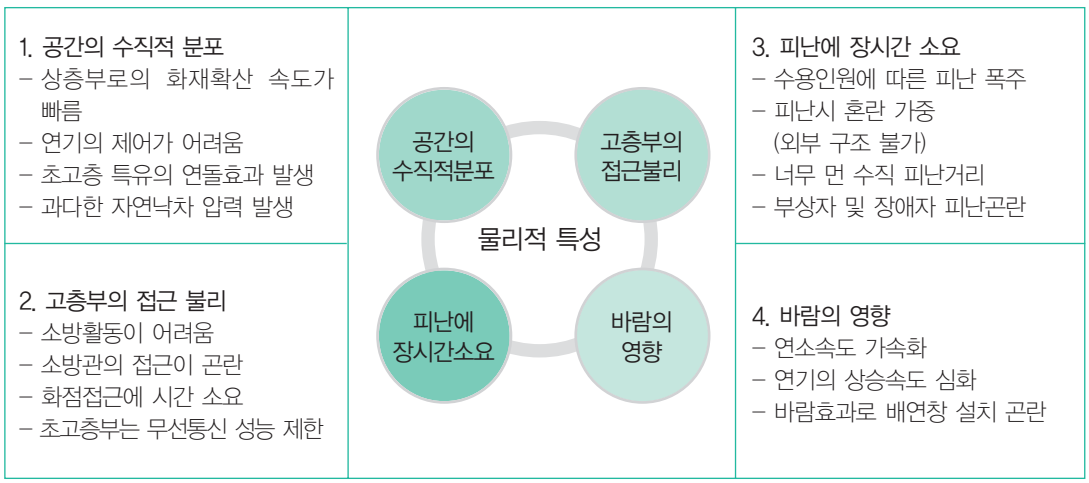
구 분	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	계
계	11	18	41	60	65	98	134	233	139	211	1010
아파트	5	16	39	50	59	89	120	227	134	199	938
아파트 外	6	2	2	10	6	9	14	6	5	12	72



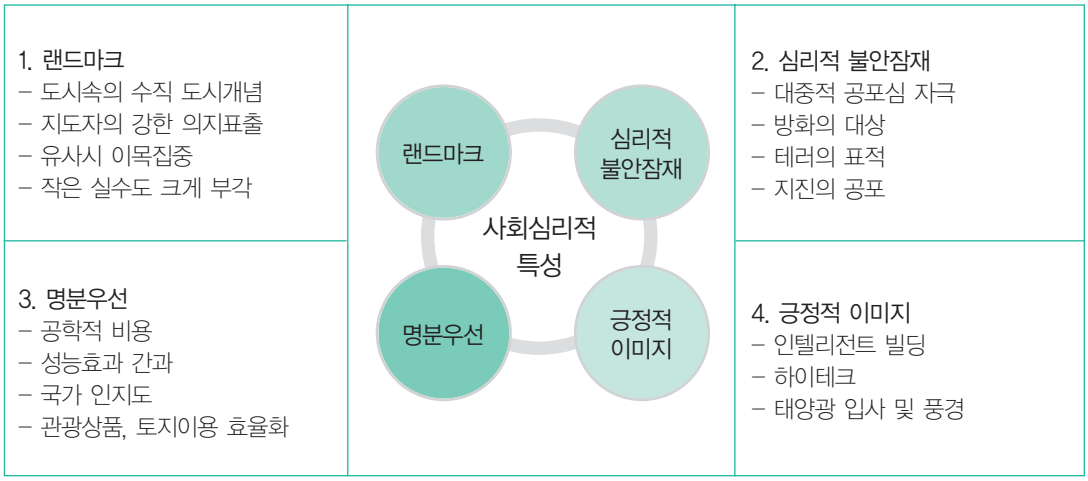
〈그림3〉 30층 이상 건축물 증가 추이

업 결과(NEMA-인적-2009-19, p51~p53)에 의하면 초고층 건축물은 물리적 · 사회심리적 · 기술적 특성을 갖고 있으며 그 특성을 다음과 같이 설명하고 있다.

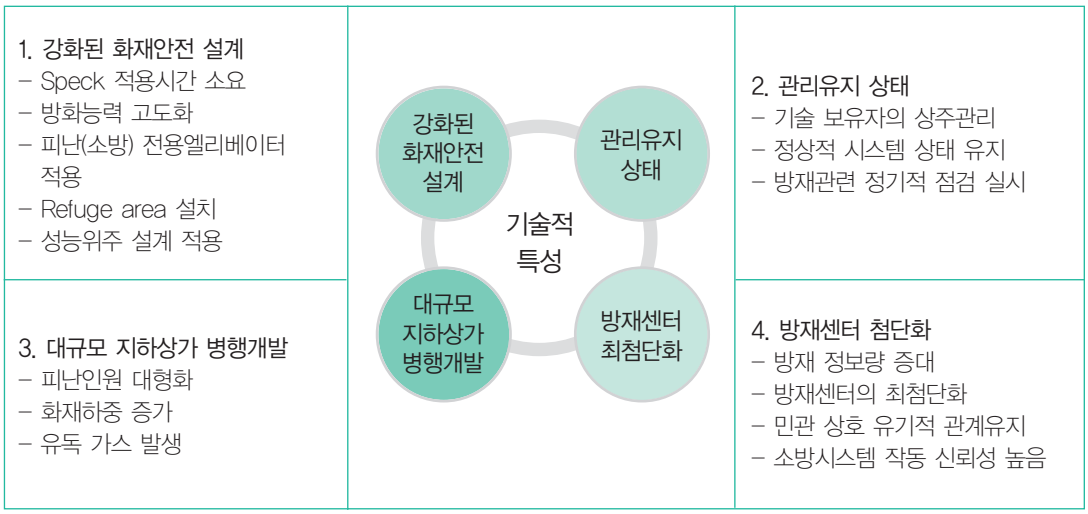
첫째 물리적인 특성으로는 공간이 수직적으로 분포하며 고층부의 접근 불리하며 피난의 어려움과 바람의 영향을 받는다. 둘째, 사회심리적인 특성으로는 랜드마크적인 기능과 심리적 불안요인이 잠재하고 있으며, 명분우선, 긍정적 이미지를 갖고 있다. 셋째 기술적인 면에서는 강화된 화재안전설계가 요구되며, 대규모 지하상가와 함께 개발되며 첨단화된 방재센터를 갖춘다. 넷째 그 외 일반적인 특성으로는 초고층화와 대 평면이 병존한 건축공간으로 이루어지며 다양한 건물시설이 복합화 되고 있으며 시설관리의 복수화, 세입자(점포 · 사무실)등의 증가, 사용 · 이용자의 증대 및 다양화, 시설종업원과 이용자의 국제화, 각종 설비등의 종합적인 관리시스템화 등 규모, 용도, 사용 · 이용형태 등이 복잡 다양하다는 특성이 있다.



〈그림 4〉 초고층 건물의 물리적 특성(초고층 · 복합건축물 밀집지역 대규모 피해 확산방지 및 경감모델 개발 p52, 소방방재청)



〈그림 5〉 초고층 건물의 사회심리적 특성(초고층 · 복합건축물 밀집지역 대규모 피해 확산방지 및 경감모델 개발 p52, 소방방재청)



〈그림 6〉 초고층 건물의 기술적 특성(초고층 · 복합건축물 밀집지역 대규모 피해 확산방지 및 경감모델 개발 p53, 소방방재청)

4) 우리나라 초고층 건축물의 안전관리 문제점

「재난 및 안전관리 기본법」은 각 종 재난으로부터 국토를 보존하고 국민의 생명 · 신체 및 재산을 보호하기 위하여 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고 재난의 예방 · 대비 · 대응 · 복구와 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정하기 위하여 제정되었으나, 동 법률은 재난 및 안전관리에 관한 기본적인 골격을 갖추는데

〈표4〉 시설물 및 건축물의 안전점검 관련 법령

구분	재난 및 안전관리기본법	시설물의 관리에 관한 특별법	소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률	기타
대상	• 특정관리대상시설물	• 1 · 2종 시설물	• 특정소방대상시설물	• 도시가스설치 시설물 등
점검 분야	• 유지관리 – 건축, 토목, 전기, 가스, 기계, 소방분야 • 안전점검	• 유지관리 – 건축, 토목 • 안전점검	• 유지관리 – 소방, 피난분야 • 안전점검	• 유지관리 – 도시가스, 승강기 등 분야 • 안전점검
점검	• 자격소지자(해당분야)	• 자격소지자(해당분야)	• 자격소지자(해당분야)	• 자격소지자(해당분야)
점검 내용	• 시설물의 손상 · 결함 등 안전 점검 • 기능적 위험 확인 • 보수 · 보강 등 안전조치 실적 점검	• 안전점검 및 정밀안전점검	• 소방시설등의 설치 또는 유지 · 관리 • 피난시설 및 방화시설의 유지 · 관리 • 공동방화관리자의 업무 수행	• 개별법에 정한 분야의 유지관리

그 목적이 있어 초고층 건축물등의 특성을 고려한 재난관리[4]가 사실상 어려워, 개별법에서 정한 바에 따라 안전관리가 이루어짐으로써 재난관리의 사각지대가 발행하였다.

둘째, 피난안전 관련 기준을 적용함에 있어 건축물의 규모 및 용도와 무관하게 일률적인 기준이 적용되는 문제점을 들 수 있다. 「건축법」에는 5층 이상 또는 지하 2층 이하인 층으로부터 피난 층 또는 지상으로 통하는 직통계단은 피난계단으로 설치하도록 규정하고 있으며, 10층 이하 층은 바닥면적 1천 제곱미터 이내마다, 3층 이상의 층과 지하층은 층마다, 11층 이상의 층은 바닥면적 200제곱미터 이내마다 내화구조로 된 바닥 · 벽 및 방화문으로 구획 하도록 규정하고 있다. 이처럼 초고층 건축물의 특성을 반영하지 않고, 건축물의 종류 규모에 따라 일률적인 기준(「초고층 특별법」의 제정에 따라 피난안전구역에 관한 사항은 일부 차별화 됨)을 적용하여 피난시설 및 방화구획을 설치토록 함으로써 초고층 건축물등의 피난안전성 확보에 어려움이 있었다

셋째, 초고층 건축물의 하중 경감을 위해 사용되는 고강도콘크리트의 폭열 현상과 테러에 무방비했던 문제점을 들 수 있다. '01.9.11일 테러에 의해 붕괴한 WTC 사례는 재난 및 테러로부터 초고층 건축물의 안전성 확보를 위한 노력을 강구토록 하는 계기가 되었다. 자료에 따르면 WTC는 테러가 발생한 이후 1시간 동안 붕괴되지 않고 그 위용을 유지하고 있었던 것으로 알려지고 있다. 그러나 건

4) 재난관리(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제3호) : 재난의 예방 · 대비 · 대응 및 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말함. "과거 재난사례에 기초한 국가차원의 재난관리체계 확립방향(한국건설관리학회 논문집 v.11n. 5, 2010.9)"에 의하면 예방(prevention)이란 위험요인을 줄여서 재난발생의 가능성을 낮추기 위한 활동, 대비(preparedness)란 재난발생을 예상하여 그 피해를 최소화하고 원활하게 대응하기 위한 준비, 대응(response)이란 재난 발생시 즉각적이고 단시간에 대처하기 위한 활동을 말함

5) 안전관리(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제4호) : 시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명 · 신체 및 재산의 안전을 확보하기 위하여 하는 모든 활동

축물의 초고층화에 따른 막대한 수직하중을 줄이기 위해 사용한 고강도 콘크리트[6]에서 폭열[7] 현상이 발생하면서 일시에 붕괴가 이루어졌으며, 이로 인해 무고한 생명이 죽음으로 내몰리는 상황이 발생하였다.

넷째, 초고층 건축물에서 발생한 재난의 예방·대비·대응 및 수습을 위해서는 초고층 건축물등의 재난 및 안전관리에 관한 방재관리시스템이 매우 중요하다. 그러나 방재관리시스템이 구축되지 않음으로써 초고층 건축물등에서 발생하는 재난을 실시간으로 감시하지 못하고 재난발생시 신속한 초기대응이 불가하여 재난의 확산으로 인한 인명 및 재산피해의 확산을 유발하는 결과를 초래한다.

'10.10.1일 발생한 부산해운대 ' 우신골든스위트 ' 화재는 그 대표적인 사례이며, 당시 언론에 따르면 "일부 주민들은 관리실에서(이 아파트를 지은 건설회사)회장님께(유리창 깨는 걸) 허락받아야 한다며 시간을 지체했다고 목청을 높이기도 했다('10.10.2.토, 조선일보, A1면)"고 전언하고 있다.

다섯째, 재난 및 안전관리에 관한 교육·훈련의 문제점을 들 수 있다. 그간 화재 중심의 교육·훈련이 실시되어 왔으며, 화재이외의 재난에 대비한 관리체계 구축과 교육·훈련이 미흡한 실정이었다.

5) 「초고층 특별법」 제정

이 상과 같이 계속하여 증가하고 있는 초고층 건축물의 안전 및 재난관리상 대두되는 문제점을 최소화하고 개선하기 위하여 소방방재청에서는 '08년부터 초고층 및 지하연계 복합건축물의 원활하고 효율적인 재난관리체계 마련을 위해 노력해 왔으며, ' 초고층 건축물 안전관리개선을 위한 관계 기관 회의 ' 개최 및 7회의 실태조사, 10회에 이르는 자문회의 및 워크숍, 심포지엄 2회, 23회의 관계자 실무회의가 개최되는 등의 준비 과정을 거쳐 ' 11년 3월 8일 공포되었다.

3. 「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」 주요내용

「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」은 5장 35조 및 부칙으로 구성되어 있으며 '사전재난영향성검토협의', '재난예방 및 피해경감대책의 수립·시행', '재난 및 안전관리협의회 구성·운영' 및 '통합안전점검', '재난관리 교육·훈련 및 홍보', '총괄재난관리자의 선임', '종합방재실 설치·운영' 및 '재난관리종합시스템 구축', '유해·위험물질의 관리', '피난안전구역의 설치', '재난대응 및 지원체계의 구축', '재난정보의 전파·공유 및 대피·피난유도 등'을 주요 내용으로 하고 있으며,「초고층 특별법」의 구성은 표5과 같다.

5장 35조문 3부칙으로 구성된「초고층 특별법」의 시행은 시·도본부장 및 시·군·구본부장을 중심으로 운영되게 되며 주체별 업무의 내용은 표6과 같다.

1) 목적(법 제1조)

법 제1조는 그간 개별법에 따라 초고층 건축물등의 안전 및 재난관리가 실시됨에 따라 안전관리의 사각지대가 발생함은 물론 통합적 재난관리시스템 부재, 재난관리기준 미흡, 건축·시설물 또는 인접지역 상주인구 등을 고려한 재난관리가 이루어지지 않음으로써 재난발생 시 다수 인명피해를

6) 고강도 콘크리트 : 40MPa 이상인 콘크리트를 말함(1MPa는 1㎡당 100톤의 하중을 견디는 힘)
7) 폭열 : 고강도 콘크리트가 400℃이상의 고열에서 폭발하는 현상으로 강도가 높을수록 폭렬현상 증가

표5. 법률의 구성

구분	제목	주요 조문		세 부 내 용
1장	총 칙 (1조 ~ 5조)	목적(1조), 정의(2조), 적용대상(3조),	→	• 재난 및 안전관리, 초기대응 및 지원 등, 공공의 안전과 복지증진을 위해 국가, 지자체 및 관리주체는 상호협조 및 노력
2장	예방 및 대비 (6조 ~ 20조)	사전재난영향성검토협의(6조)	→	• 건축허가 전에 시도재난안전대책본부장과 재난영향성 검토 협의
		사전재난영향성검토협의 내용(7조)	→	• 종합방재실 설치, 종합재난관리체제 구축계획, 피난유도계획, 지하공간 침수방지계획 등
		사전 허가등의 금지(8조)	→	• 사전재난영향성검토협의절차가 완료되기 전에 허가 등을 하면 안됨
		재난예방 및 피해경감계획의 수립 · 시행 등(9조)	→	• 건축물 관리주체가 재난예방 및 피해경감에 관한 대책을 수립하여 시행
		재난예방 및 피해경감계획의 제출 등(10조)	→	• 관리주체 → 시군구본부장 → 시도본부장 → 소방방재청장 → 행정안전부 장관
		재난 및 안전관리협의회 구성 · 운영(11조)	→	• 관리주체가 2이상인 경우 재난 및 안전관리를 위한 협의회를 구성하여 운영
		총괄재난관리자의 지정 등 (12조)	→	• 재난관리의 책임 및 실효성 확보를 위해 임원 등 관리자를 총괄재난관리자로 지정
		통합안전점검의 실시(13조)	→	• 각 개별법에 의한 안전점검을 관리주체가 통합안전점검 계획을 수립하여 시행
		교육 및 훈련(14조)	→	• 건축물 내 상시근무 · 거주자에 대하여 안전교육과 훈련을 정기적으로 실시
		홍보계획의 수립 · 시행(15조)	→	• 관리주체는 재난예방 및 피난유도를 위한 홍보계획을 수립 · 시행
		종합방재실의 설치 · 운영(16조)	→	• 체계적이고 종합적 재난예방 및 대응을 위한 종합방재실 설치 · 운영
2장	예방 및 대비 (6조 ~ 20조)	종합관리체제의 구축(17조)	→	• 관리주체는 재난예방 및 재난정보를 신속전달 하고 공유할 수 있는 종합관리체제 구축
		피난안전구역 설치(18조)	→	• 건축물 관계자 및 이용자의 안전을 위한 피난안전구역 설치 운영
		유해 · 위험물질의 관리 등 (19조)	→	• 유해 · 위험물질에 대한 D/B 구축, 반출 · 입 관리, 응급조치 가능한 인력 · 장비 구축
		설계도서의 비치(20조)	→	• 종합방재실에 설계도서를 비치토록 하여 유사 시 열람 · 활용토록 조치

3장	재난대응 및 지원 (21~24조)	재난대응 및 지원체계 구축 (21조)	→	• 시도 및 시군구본부장은 재난의 피해를 줄이기 위한 구조, 대응, 지원체계 구축
		초기대응대 구성 · 운영(22조)	→	• 관리주체는 초기 대응을 위하여 자체 초기대응대를 구성 · 운영
		재난정보의 공유 및 전파(23조)	→	• 재난에 관한 정보를 관계지역 안의 상시근무자, 거주자 및 이용자에게 신속하게 전파 및 공유
		대피 및 피난유도(24조)	→	• 관리주체는 긴급하다고 판단될 때 대피권고 및 피난종료 시까지 피난유도
4장	보 칙 (25~28조)	관계지역의 출입 등(25조)	→	• 초고층 건축물등에 출입하고자 할 때는 7일 전까지 관계인에게 알림
		보고 · 검사 등(26조)	→	• 시장 · 군수 · 구청장은 건축물의 재난관리를 위해 필요한 경우 관계인, 시공자 등에게 자료요구
		재난예방 및 피해경감에 대한 연구 · 기술개발(27조)	→	• 정부는 초고층 등 건축물의 재난예방 및 피해경감을 위한 조사, 연구 및 기술개발
		권한의 위임(28조)	→	• 시도본부장의 권한의 일부를 시군구본부장 또는 소방본부장, 소방서장에게 위임
5장	벌 칙 (29~35조)	벌칙 및 과태료, 과태료의 부과 · 징수	→	• 이법의 규정을 위반한 사항에 대한 벌칙 및 과태료 적용

표6. 초고층 특별법에서 정하는 업무내용별 업무주체

구 분	업 무 내 용	업무주체
법 제 6조	– 사전재난영향성검토를 위한 위원회의 구성 · 운용, 검토결과 제출 – 초고층 건축물등의 허가 및 용도변경 신청 시	시 · 도본부장
법 제 9조	– 관리주체가 제출한 '재난예방 및 피해경감계획서' 검토 및 이행여부 점검(년 1회 이상)	시 · 군 · 구본부장
	– 시 · 군구본부장이 제출한 '재난예방 및 피해경감계획서' 검토 및 이행여부 점검(년 1회 이상)	시 · 도본부장
	– 시 · 도본부장이 제출한 '재난예방 및 피해경감계획서' 검토	소방방재청장
	– 재난예방 및 피해경감계획서 표준안 마련	소방방재청장
법 제12조	– 총괄재난관리자의 선 · 해임 신고 및 관리	시 · 군 · 구본부장
	– 총괄재난관리자 교육과정 신설 · 운용	소방방재청장
법 제13조	– 통합안전점검 시행 주관(고압가스, 도시가스, 전기, 승강기, 에너지, 어린이 놀이시설)	시 · 도 및 시 · 군 · 구본부장

법 제14조	– 상시근무자 등의 교육훈련 지도 · 감독(년 1회 이상)	소방방재청, 시 · 도 및 시 · 군 · 구본부장
법 제19조	– 유해 · 위험물질의 관리에 따른 출입제한 신고 및 관리카드 작성 관리	시 · 군 · 구청장
법 제21조	– 재난대응 및 지원체계의 구축, 확인 · 점검(반기 1회)	시 · 도 및 시 · 군 · 구 본부장
	– 재난대응 및 지원체계의 구축 지도 · 점검(년 1회)	소방방재청장
법 제35조	– 과태료의 부과 · 징수	시 · 도 및 시 · 군 · 구청장

동반한 대규모 재난으로 확산될 우려 상존함에 따라 이를 해소하기 위한 방안으로 「초고층 특별법」을 재정하게 되었으며, 초고층 건축물등에 대한 재난의 예방 · 대비 · 대응 및 지원 등에 필요한 사항을 규정하여 종합적 · 체계적 재난관리를 위한 법적 근거 마련하고, 재난관리체제를 확립함으로써, "재해의 예방과 재해의 위험으로부터 국민을 보호한다"는 헌법(제34조제6항) 정신의 실현과 공공의 안전에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

> **제1조(목적)** 이 법은 초고층 및 지하연계 복합건축물과 그 주변지역의 재난관리를 위하여 재난의 예방 · 대비 · 대응 및 지원 등에 필요한 사항을 정하여 재난관리체제를 확립함으로써 국민의 생명, 신체, 재산을 보호하고 공공의 안전에 이바지함을 목적으로 한다.

2) 용어의 정의(법 제2조)

법 제2조는 「초고층 및 지하연계 복합건축물의 재난관리에 관한 특별법」에서 자주 사용되는 용어의 개념을 분명히 함으로써 법률 해석상의 혼란을 방지코자 하였다. 특히, 그간 '초고층 건축물'의 정의는 사용자와 관련 법령 및 국가마다 각기 상이하게 정의하고, 명확한 국제적 기준 또한 마련되지 않고 있는 실정으로 「건축법시행령」 및 국제초고층도시건축연합(Council on Tall Buildings and Urban Habitat)에서 사용하고 있는 정의를 사용함으로써 학술적 측면과 관계법 및 건축주의 부담과 국민안전을 고려하였다.

아울러, 법 제2조제2호의 '지하연계 복합건축물'은 그간 용어의 정의가 없었으며, 불특정 다수인이 이용하는 시설임에도 불구하고 체계적인 재난관리가 이루어지지 않음으로써 재난발생시 대형 인명피해를 초래할 우려가 있었으며, 건축관계법령 등에서 정하고 있는 면적 단위의 획일적인 기준을 적용함으로써 재난관리의 사각지대로 존치되어 왔다. 이러한 문제점을 개선하고 체계적인 관리를 위하여 층수가 11층 이상이거나 1일 수용인원이 5천명 이상인 건축물로서 건축물의 지하부분이 지하역사 또는 지하도상가[8]와 연계된 일정 용도의 건축물을 지하연계 복합건축물로 정의하고「초고층 특별법」에 따라 재난관리를 실시함으로써 재난으로부터 국민

8) 「지하공공보도시설의 결정 · 구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제2조제4호에 의한 지하도 상가를 말하며, 도로등의 지하에 지하보행로와 접하여 설치된 점포가 늘어선 구역을 말한다.

≪참고 : 초고층 또는 고층 건축물에 대한 다른 정의≫

- 국제초고층도시건축연합(CTBUH)
  - 50층 이상을 초고층 건축물로 정의하고 있음
  - 밑면과 높이의 비율이 1:5이상인 건축물
  - 횡력저항 시스템의 유무로 판단되는 건축물
- 건축법시행령
  - 층수가 50층 이상이거나 높이가 200미터 이상인 건축물
- 기타
  - 30층 이상 건축물(「소방시설공사업법시행령」)
  - 21층 이상(내진설계의 대상)
  - 30층 이상 또는 100미터 이상 또는 지상 20층 이상 높이가 60미터를 초과하는 건축물(일본 건축기준법 시행령) 등

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. "초고층 건축물"이란 층수가 50층 이상 또는 높이가 200미터 이상인 건축물을 말한다(「건축법」 제84조에 따른 높이 및 층수를 말한다. 이하 같다).
2. "지하연계 복합건축물"이란 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 것을 말한다.
   가. 층수가 11층 이상이거나 1일 수용인원이 5천명 이상인 건축물로서 지하부분이 지하역사 또는 지하도상가와 연결된 건축물
   나. 건축물 안에 「건축법」 제2조제2항제5호에 따른 문화 및 집회시설, 같은 항 제7호에 따른 판매시설, 같은 항 제8호에 따른 운수시설, 같은 항 제14호에 따른 업무시설, 같은 항 제15호에 따른 숙박시설, 같은 항 제16호에 따른 위락(慰樂)시설 중 유원시설업(遊園施設業)의 시설 또는 대통령령으로 정하는 용도의 시설이 하나 이상 있는 건축물
3. "관계지역"이란 제3조에 따른 건축물 및 시설물(이하 "초고층 건축물등"이라 한다)과 그 주변지역을 포함하여 재난의 예방 · 대비 · 대응 및 수습 등의 활동에 필요한 지역으로 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.
4. "일반건축물등"이란 관계지역 안에서 초고층 건축물등을 제외한 건축물 또는 시설물을 말한다.
5. "관리주체"란 초고층 건축물등 또는 일반건축물등의 소유자 또는 관리자(그 건축물등의 소유자와 관리계약 등에 따라 관리책임을 진 자를 포함한다)를 말한다.
6. "관계인"이란 해당 초고층 건축물등 또는 일반건축물등의 소유자 · 관리자 또는 점유자를 말한다.
7. "총괄재난관리자"란 해당 초고층 건축물등의 재난 및 안전관리 업무를 총괄하는 자를 말한다.
8. "유해 · 위험물질"이란 유독물 · 독성가스 · 가연성가스 · 위험물 등 사람에게 유해하거나 화재 또는 폭발의 위험성이 있는 물질로서 그 종류 및 범위는 대통령령으로 정한다.

의 생명과 신체, 재산을 보호하고자 하였다.

3) 적용대상(법 제3조)

법 제3조는 '초고층 건축물'과 '지하연계 복합건축물'의 재난관리에 있어서 이 법을 기본적으로 적용하고, 초고층 건축물과 지하연계 복합건축물에 준하여 재난관리의 필요성이 있는 시설물 및 건축물에 대하여 대통령령으로 정하여 이 법을 적용토록 함으로써 건축물 및 시설물의 효율적인 재난관리가 이루어지도록 하였다.

지난해 10월 1일 부산 해운대 '우신골든스위트' 빌딩에서 발생한 화재로 인해 초고층 이외의 건축물에 대한 재난관리에 관심이 집중되고 있다. 법 제3

조제3호는 이처럼 변화하는 재난환경에 신속하게 대응하기 위한 일환으로서 초고층 건축물과 지하연계 복합건축물 이외에 대통령령으로 정하는 건축물에 대하여도「초고층 특별법」을 적용토록 하였다.
'11년 8월 「건축법」의 개정에 따라 고층건축물의 용어가 명확하게 정의되고 있는 상황에서 제3호의 규정에 따라 '30층 이상 49층 이하의 건축물에 대해서도 대통령령에 규정하여 「초고층 특별법」의 적용 받도록 함으로써 고층건축물에서 발생하는 재난으로부터 국민의 생명과 신체, 재산을 보호할 수 있는 방안이 검토되어야 할 것으로 보여진다.

> 제3조(적용대상) 이 법의 적용대상이 되는 건축물 및 시설물은 다음 각 호와 같다.
> 1. 초고층 건축물
> 2. 지하연계 복합건축물
> 3. 그 밖에 제1호 및 제2호에 준하여 재난관리가 필요한 것으로 대통령령으로 정하는 건축물 및 시설물

4) 다른 법률과의 관계 등(법 제5조)

법 제5조는 초고층 건축물등의 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률 보다 우선하여 이 법을 적용토록 함으로써 타 법률과의 관계를 명확히 함은 물론 특별법으로서의 지위를 확보하여 법률을 집행하도록 함으로써 이 법을 적용함에 있어 타 법률과의 충돌을 조정하도록 하였다.

> **제5조(다른 법률과의 관계 등)** 이 법은 초고층 건축물등의 재난 및 안전관리에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다.

5) 사전재난영향성검토협의(법 제6조 · 제7조)

현재 초고층 등 건축물의 건축허가 제출되면 건축심의위원회에서 방재부분에 대한 심의를 병행실시하고 있으나, 재난 및 안전관리에 관한 검토가 미흡하고, 시설 규모 · 이용 인구, 건축물의 용도별 거주밀도 등을 감안한 재난 유형별 관리에 대한 검토가 이루어지지 않고 있어 문제점으로 대두되고 있다. 이러한 문제점을 해결하고 초고층 건축물등에서 발생할 수 있는 재난을 건축계획 및 설계단계에서부터 예방하기 유도하기 위하여 사전재난영향성검토협의 제도가 마련되었으며, 건축허가권자는 건축 허가 전 시 · 도 재난안전대책본부장과 협의를 통해 재난관리 적정성 및 피난안전구역등을 검토하도록 하였다.
법 제6조는 인 · 허가권자에게 초고층 건축물등의 인 · 허가 신청이 접수되었을 때, 건축물 또는 시설물이 용도변경 되거나 수용인원 증가로 인하여 초고층 건축물등이 되었을 때 허가권자는 초고층 건축물등의 허가 전에 시 · 도본부장에게 종합방재실 설치 및 종합재난관리체제 구축 계획, 내진설계 및 계측설비 설치계획, 공간 구조 및 배치계획, 피난안전구역 설치 및 피난시설, 피난유도계획, 소방설비 · 방화구획, 방연 · 배연 및 제연계획, 발화 및 연소확대 방지계획, 관계지역에 영향을 주는 재난 및 안전관리 계획, 방범 · 보안, 테러대비 시설설치 및 관리계획, 지하공간 침수방지계획 등 법 제7조에서 정한 내용에 대해 사전재난영향성검토를 요청하여 검토토록 함으로써 초고층 건축물등의 재난예방 효과가 클 것으로 기대된다.
또한 건축위원회에서도 초고층 건축물등의 재난영향성을 검토할 수 있도록 함으로써 건축주 및 건축 관계자의 편의를 도모하였으며. 이 경우 참여 위원의 1/4 이상 재난관리 전문가로 참여토록 하여 사전재난영향성검토의 전문성을 확보토록 하였다.

6) 재난예방 및 피해경감대책의 수립·시행 (법 제9조 · 제10조)

「시설물의 안전관리에 관한 특별법」등에서 시설

표7, 법률에서 정하는 각종 위원회 비교

구 분	사전재난영향성검토위원회	건축위원회	성능위주설계검토위원회	사전재해영향성검토위원회
근거 법령	• 초고층 특별법 제6조	• 건축법 제4조	• 소방시설공사업법 제11조	• 자연재해대책법 제4조
목적	• 초고층 건축물의 재난영향성검토	• 건축물의 미관 · 구조 등 검토	• 화재안전 검토	• 재해영향성검토
구성 인원	※하위법령 제정 중	• 중앙 : 70명 이내 • 지방 : 100명 이내(서울)	• 7~9명	• 40명 ~ 80명 이하
구성 주체	• 시 · 도본부장	• 국토해양부 장관 • 시 · 도지사	• 시 · 도소방본부장	• 소방방재청장
위원 자격	※하위법령 제정 중	• 건축에 관한 학식 또는 경험이 풍부한 자 • 관계 공무원	• 소방공무원 중 소방기술사 • 다음의 소방공무원 중 성능위주설계 교육 이수 자 – 소방시설관리사 – 소방설비산업기사 이상의 자격 소지자 – 건축 · 소방 석사학위 이상 소지 자 – 건축허가 동의 업무 3년 이상 담당자	• 재해에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 • 소방방재청 공무원
심의 내용	• 종합방재실 설치 및 재난관리종합시스템 구축 계획 • 내진설계 및 계측설비 설치계획 • 공간 구조 및 배치계획 • 소방설비 · 방화구획 및 피난안전구역 설치계획 • 방 · 배연 및 제연계획, 발화 및 연소 확대 방지계획 • 피난시설 및 피난유도 계획 • 방범 · 보안, 테러대비 시설설치 및 관리계획 • 지하공간 침수방지계획	• 건축계획 • 건축구조 • 건축설비 • 건축방재 • 에너지관리 등 건축환경 • 건축물 설치광고 및 경관(景觀) • 조경 • 도시계획 및 단지계획 • 교통 및 정보기술 • 사회	• 소방차량 진입동선, 화재안전성능 • 화재안전계획(건축물 내장재료 마감, 창호) • 방화구획 계획도 및 화재확대 방지계획(연기의 제어방법 포함) • 피난계획 및 피난동선도 • 소방시설의 설치계획 및 설계 • 소방시설 계획(소화용수설비 및 연결 송수구 설치, 종합방재센터의 운영 및 설치계획, 상용전원 및 비상전원의 설치계획) • 소방시설에 대한 부하 및 용량 • 적용된 성능위주설계 요소 개요 • 성능위주설계 요소 설계설명서 • 성능위주설계 요소의 성능 평가	• 지형여건 등 주변환경에 따른 재해위험요인 • 당해 사업으로 인하여 인근지역이나 시설에 미치는 재해영향 • 사업시행자로부터 제출된 재해저감계획 • 중앙본부장이 고시하는 중점검토항목

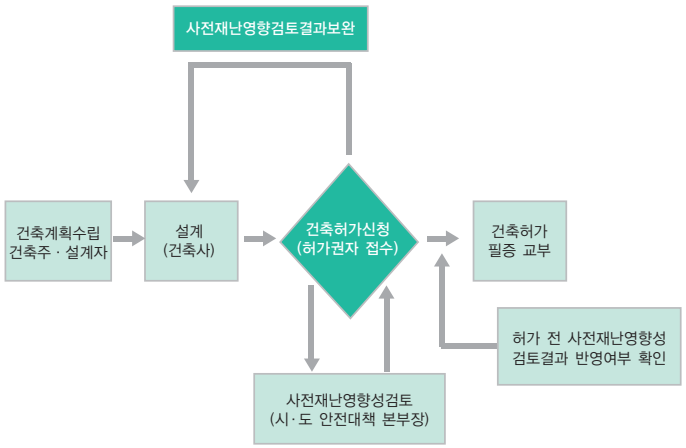


그림7. 사전재난영향성검토협의 절차

제6조(사전재난영향성검토협의) ① 특별시장 · 광역시장 · 도지사 · 특별자치도지사(이하 "시 · 도지사"라 한다) 또는 시장 · 군수 · 구청장은 초고층 건축물등의 설치에 대한 허가 · 승인 · 인가 · 협의 · 계획수립 등(이하 "허가등"이라 한다)을 하고자 하는 경우에는 허가등을 하기 전에 「재난 및 안전관리 기본법」 제16조에 따른 시 · 도재난안전대책본부장(이하 "시 · 도본부장"이라 한다)에게 재난영향성 검토에 관한 사전협의(이하 "사전재난영향성검토협의"라 한다)를 요청하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 초고층 건축물등을 설치하고자 하는 자가 「건축법」 제10조제1항에 따른 사전결정을 신청하여 같은 법 제4조의 건축위원회에서 사전재난영향성검토협의 내용을 심의한 경우에는 사전재난영향성검토협의를 받은 것으로 본다. 이 경우 대통령령으로 정하는 재난관리 분야 전문가인 위원수가 그 심의에 참석하는 위원수의 4분의 1 이상이 되어야 한다.

③ 시 · 도본부장은 사전재난영향성검토협의를 요청받은 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장에게 검토 의견을 통보하여야 한다. 이 경우 시 · 도지사 또는 시장 · 군수 · 구청장은 그 의견이 허가등 신청서에 반영되었는지 확인하여야 한다.

④ 건축물 또는 시설물이 용도변경 또는 수용인원 증가로 인하여 초고층 건축물등이 되거나, 초고층 건축물등이 대통령령으로 정하는 용도로 변경되거나 수용인원이 증가하는 경우에는 제1항을 준용한다.

⑤ 시 · 도본부장은 사전재난영향성검토협의 요청사항의 전문적인 검토를 위하여 사전재난영향성검토위원회를 구성 · 운영하여야 하며, 사전재난영향성검토위원회의 구성 · 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 사전재난영향성검토협의의 대상, 시기, 방법 및 구비서류 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(사전재난영향성검토협의 내용) ① 사전재난영향성검토협의의 내용은 다음 각 호와 같다.

1. 종합방재실 설치 및 종합재난관리체제 구축 계획
2. 내진설계 및 계측설비 설치계획
3. 공간 구조 및 배치계획
4. 피난안전구역 설치 및 피난시설, 피난유도계획
5. 소방설비 · 방화구획, 방연 · 배연 및 제연계획, 발화 및 연소확대 방지계획
6. 관계지역에 영향을 주는 재난 및 안전관리 계획
7. 방범 · 보안, 테러대비 시설설치 및 관리계획
8. 지하공간 침수방지계획
9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

② 제1항 각 호의 사항을 검토하기 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(재난예방 및 피해경감계획의 수립 · 시행 등) ① 초고층 건축물등의 관리주체는 그 건축물등에 대한 재난을 예방하고 피해를 경감하기 위한 계획(이하 "재난예방 및 피해경감계획"이라 한다)을 수립 · 시행하여야 한다.

② 제1항에 따른 재난예방 및 피해경감계획에는 다음 각 호의 내용을 포함하여야 한다.

1. 재난 유형별 대응 · 상호응원 및 비상전파 계획
2. 피난시설 및 피난유도계획
3. 재난 및 테러 등 대비 교육 · 훈련 계획
4. 재난 및 안전관리 조직의 구성 · 운영
5. 시설물의 유지관리계획
6. 소방시설 설치 · 유지 및 피난계획
7. 전기 · 가스 · 기계 · 위험물 등 다른 법령에 따른 안전관리계획
8. 건축물의 기본현황 및 이용계획
9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 필요한 사항

③ 제1항에 따라 재난예방 및 피해경감계획을 수립한 때에는 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제20조제6항의 소방계획서, 「자연재해대책법」 제37조제1항의 비상대처계획을 작성 또는 수립한 것으로 본다.

④ 재난예방 및 피해경감계획의 수립 및 시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제10조(재난예방 및 피해경감계획서의 제출 등) ① 초고층 건축물등의 관리주체는 재난예방 및 피해경감계획을 수립하여 「재난 및 안전관리 기본법」 제16조에 따른 시 · 군 · 구재난안전대책본부장(이하 "시 · 군 · 구본부장"이라 한다)에게 제출하여야 하며, 시 · 군 · 구본부장은 그 내용이 적합한지에 대하여 소방서장의 의견을 들어야 한다.

② 제1항에 따라 재난예방 및 피해경감계획을 제출받은 시 · 군 · 구본부장은 그 내용이 적합한지를 검토하여 시 · 도본부장에게 보고하여야 한다.

③ 제2항에 따라 재난예방 및 피해경감계획을 보고받은 시 · 도본부장은 그 결과를 소방방재청장에게 보고하여야 하며, 소방방재청장은 이를 종합하여 행정안전부장관에게 보고하여야 한다.

④ 시 · 도본부장 또는 시 · 군 · 구본부장은 관리주체가 수립한 재난예방 및 피해경감계획의 이행 여부를 연1회 이상 확인하여야 한다.

⑤ 제1항에 따른 재난예방 및 피해경감계획의 제출시기, 대상 및 내용 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

물의 안전 및 유지관리기본계획을 수립토록 하고 있으나, 재난 관리 보다는 시설물 유지관리 및 경비계획 위주의 계획을 수립토록 규정하고 있고, 그간 각각의 개별법령에서 정한 바에 따라 안전관리가 이루어짐으로서 재난관리 사각지대가 존치되어 왔으며, 초고층 건축물등의 재난예방 · 대비 · 대응 및 지원에 관한 한계에 직면하게 되었다.

법 제9조는 재난관리의 사각지대를 해소하고, 초고층 건축물등의 효율적인 재난관리를 위하여 관리주체로 하여금 재난 예방과 대비에 만전을 기하도록하고 당해 초고층 건축물등에 적합한 재난 및 안전관리 계획을 수립토록 함으로써 재난발생시 효과적인 대응과 피해를 최소화함은 물론 재난관리 역량을 강화 할 수 있도록 하였다.

또한 법 제9조에 따라 재난예방 및 피해경감계획을 수립한 때에는 「소방시설설치유지 및 안전관리

에 관한 법률」 제20조제6항[9]의 소방계획서와 「자연재해대책법」 제37조제1항[10]의 비상대처계획을 작성 또는 수립한 것으로 인정함으로써 관리주체의 업무 부담과 불편을 경감하였다.

관리주체는 법 제9조에 따라 수립한 '재난예방 및 피해경감계획서'를 시·군·구본부장에게 제출하여야 하고, 관리주체로부터 계획서를 제출받은 시·군·구본부장은 관할 소방서장의 의견을 청취하여 계획의 적정성을 판단 하고, 시·도본부장에게 보고토록 하였으며, 시·도본부장은 소방방재청장에게, 소방방재청장은 행정안전부장관에게 보고토록 함으로써 초고층 건축물등의 '재난예방 및 피해경감계획'의 관리가 효과적으로 이루어질 수 있도록 하였다.

특히, 시·도본부장 또는 시·군·구본부장으로 하여금 관리주체가 수립한 재난예방 및 피해경감계획의 이행 여부를 확인·점검토록 함으로써 재난관리에 철저를 기하도록 함은 물론 계획에 따라 실질적인 재난관리가 이루어지도록 하였다.

7) 재난 및 안전관리협의회 구성·운영, 총괄재난관리자 지정 및 통합안전점검 (법 제11조 내지 제13조)

초고층 건축물등 및 관계지역에 입주하여 운영되고 있는 관리주체가 여럿인 경우 각 관리주체별로 안전관리가 이루어짐으로써 공동방화관리, 재난정보의 공유, 재난발생 시 공동대응 등 재난의 예방 및 초동 조치 등에 대한 유기적인 협동체제가 미흡한 실정이며, 재난관리 주체들이 의견을 서로 협의하고 통합 조정하여 보다 효율적인 재난관리체계가 이루어질 수 있도록 하는 협의체가 필요한 실정이다.

법 제11조는 따라 '재난 및 안전관리 협의회'를 구성·운영함으로써 관계지역 안에 둘 이상의 관리주체가 있는 경우 공동방화관리, 재난관리종합시스템 구축, 재난예방 및 피해경감계획의 수립·시행 등에 관한 사항을 협의·조정할 수 있도록 하고, 중복운영 또는 안전사각지대 발생을 방지함은 물론 재난 발생 시 일원화된 지휘체계 구축 및 체계적인 통제가 이루어지도록 함으로써 관계지역 안에서 발생한 재난에 대해 유기적이고 원활한 대응과 신속한 초동조치가 가능토록 함에 따라 초고층 건축물등과 관계지역에서 발생할 수 있는 재난의 예방과 초동대응에 효과가 클 것으로 기대된다.

현재 방화관리자(「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」), 승강기 운행관리자(「승강기시설안전관리법」), 전기안전관리자(「전기사업법」), 안전관리자(「고압가스안전관리법」), 위험물안전관리자(「위험물안전관리법」) 등 개별법에 따라 별도의 안전 관리자를 선임하여 시설물의 안전 및 유지관리 업무를 수행하도록 하고 있으나, 초고층 건축물등에서 발생하는 재난을 총괄적으로 책임지고 관리하는데 한계가 있으며, 분야별 안전관리에 따른 문제점이으로 대두되었다. 특히, 초고층 건축물등은 규모가 크고 구조가 복잡하며 수용인원이 많아 재난 및 안전관리 전반에 대해 종합적인 대책의 수립과 추진, 재난발생 시 체계적인 대응 및 수습 활동을 진두지휘 할 수 있는 전문지식을 갖춘 총괄재난관리자의 지정이 필요한 실정이다.

9) 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제20조제6항 : 특정소방대상물(방화관리대상물을 제외한다)의 관계인과 방화관리자의 업무는 다음 각 호와 같다(1. 대통령령이 정하는 사항이 포함된 소방계획서의 작성)

10) 「자연재해대책법」 제37조제1항 : 태풍·지진·해일 등 자연현상으로 인하여 대규모 인명 또는 재산의 피해가 우려되는 댐·다중이용시설 또는 해안지역 등에 대하여 시설물 또는 지역의 관리주체는 피해경감을 위한 비상대처계획을 수립하여야 한다.

법 제12조의 총괄재난관리자는 재난 및 안전관리 계획 수립, 재난예방 및 피해경감계획 수립, 교육 · 훈련 및 홍보, 종합방재실 설치, 피난안전구역 초기대응대 등에 관한 사항과 초고층 건축물 등의 시설 · 전기 · 가스 · 방화 등의 재난 · 안전관리 업무를 총괄 주도하고, 안전관리업무 종사자를 지휘 · 감독하는 초고층 건축물등의 재난및 안전관리 전반을 지휘 · 관리토록 함으로써 재난 및 안전관리의 책임 및 실효성이 확보될 수 있도록 하였다.

그간 초고층 건축물등에 대한 안전점검은 개별법령에 따라 분야별, 법령별, 시행기관별로 별도의 기준에 따라 여러 감독기관에서 산발적으로 실시됨에 따라 관리주체 및 관계자의 불편을 초래하였을 뿐만 아니라 효과적인 시설물 안전관리가 어려운 실정이었다.

법 제13조는 개별법에 따라 산발적으로 실시하는 안전점검의 문제점을 해결하여 관리주체의 부담을 완화하고 당해 초고층 건축물등의 전반적이고 원활한 안전관리가 이루어질 수 있도록 하기 위하여 관리주체가 통합안전점검 계획을 수립하여 시·도본부장 또는 시·군·구본부장에게 요청하는 경우 시·도본부장 또는 시·군·구본부장은 관계기관과 협의 · 조정을 거쳐 통합안전점검 일정을 관리주체에 통보하여야 하며, 통합안전점검 요청을 받은 관계기관은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 함으로써 초고층 건축물등의 안전점검에 관한 관리주체의 불편과 부담을 최소화함은 물론 자율성과 책임성을 강화하는데 기여할 것으로 기대된다.

제11조(재난 및 안전관리협의회의 구성 · 운영) ① 관계지역 안에 관리주체가 둘 이상인 경우 이들 관리주체는 재난 및 안전관리협의회(이하 "협의회"라 한다)를 구성 · 운영하여야 한다. 이 경우 각 관리주체는 소속 임원 중에서 대리인을 선임할 수 있다.

② 협의회는 다음 각 호의 사항을 협의 · 조정한다.

1. 제16조에 따른 종합방재실(일반건축물등의 방재실 등을 포함한다) 간 정보망 구축, 경보 및 통신설비 설치에 관한 사항
2. 공동방화관리, 종합재난관리체제 구축 등 안전 및 재난관리에 관한 사항
3. 제3항에 따른 실무협의회를 대표하는 대표총괄재난관리자의 선임 · 해임에 관한 사항
4. 제9조 및 제10조에 따른 재난예방 및 피해경감계획의 수립 · 시행 및 제출에 관한 사항
5. 재난발생 시 유관기관과 협조할 사항
6. 제14조 및 제15조에 따른 재난 및 테러 등 대비 교육 · 훈련 및 홍보에 관한 사항
7. 관계지역 안의 재난관리를 위하여 시 · 도본부장 또는 시 · 군 · 구본부장이 협의를 요청한 사항
8. 협의회 운영 및 제3항에 따른 실무협의회의 구성 · 운영에 관한 사항
9. 제13조에 따른 통합안전점검의 실시 및 요청에 관한 사항
10. 그 밖에 협의회에서 필요하다고 인정한 사항

③협의회는 제2항에 따른 협의 · 조정 사항의 세부적인 검토를 위하여 총괄재난관리자(일반건축물등의 관리주체가 선임하는 자를 포함한다)로 구성된 실무협의회를 두어야 한다.

④제2항제4호에 따라 협의회에서 재난예방 및 피해경감계획을 제출한 때에는 제10조제1항에 따른 관리주체가 재난예방 및 피해경감계획을 제출한 것으로 본다.

⑤초고층 건축물등과 관계지역의 재난 및 안전관리를 위하여 초고층 건축물등의 관리주체가 제6조, 제9조, 제14조, 제15조 및 제23조에 따른 사항을 추진하는 경우 일반건축물등의 관리주체는 이에 적극 협조하여야 한다.

제12조(총괄재난관리자의 지정 등) ① 초고층 건축물등의 관리주체는 다음 각 호의 업무를 총괄 · 관리하기 위하여 총괄재난관리자를 두어야 한다.

1. 재난 및 안전관리 계획의 수립에 관한 사항

2. 제9조에 따른 재난예방 및 피해경감계획의 수립 · 시행에 관한 사항
3. 제13조에 따른 통합안전점검 실시에 관한 사항
4. 제14조에 따른 교육 및 훈련에 관한 사항
5. 제15조에 따른 홍보계획의 수립 · 시행에 관한 사항
6. 제16조에 따른 종합방재실의 설치 · 운영에 관한 사항
7. 제17조에 따른 종합재난관리체제의 구축 · 운영에 관한 사항
8. 제18조에 따른 피난안전구역 설치 · 운영에 관한 사항
9. 제19조에 따른 유해 · 위험물질의 관리 등에 관한 사항
10. 제22조에 따른 초기대응대 구성 · 운영에 관한 사항
11. 제24조에 따른 대피 및 피난유도에 관한 사항
12. 그 밖에 재난 및 안전관리에 관한 사항으로서 행정안전부령으로 정한 사항

② 총괄재난관리자는 해당 초고층 건축물등의 시설 · 전기 · 가스 · 방화 등의 재난 · 안전관리 업무 종사자를 지휘 · 감독한다.

③총괄재난관리자의 자격, 교육, 등록, 그 밖에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

제13조(통합안전점검의 실시) ① 초고층 건축물등의 관리주체는 다음 각 호의 안전점검을 통합안전점검으로 시행하고자 하는 경우 계획을 수립하여 시 · 도본부장 또는 시 · 군 · 구본부장에게 시행을 요청할 수 있다.

1. 「고압가스 안전관리법」 제16조의2에 따른 정기검사
2. 「도시가스사업법」 제17조에 따른 정기검사
3. 「전기사업법」 제65조에 따른 정기검사와 같은 법 제66조의2에 따른 여러 사람이 이용하는 시설 등에 대한 전기안전점검
4. 「승강기시설 안전관리법」 제13조에 따른 정기검사
5. 「에너지이용 합리화법」 제39조에 따른 검사
6. 「어린이놀이시설 안전관리법」 제12조제2항에 따른 정기시설검사

② 시 · 도본부장 또는 시 · 군 · 구본부장은 관리주체로부터 제1항에 따라 통합안전점검 시행 요청이 있는 경우 관계 기관과 협의 · 조정을 거쳐 관리주체에게 통보하여야 한다. 이 경우 관계 기관은 특별한 사유가 없는 한 통합안전점검에 응하여야 한다.

③ 통합안전점검의 범위, 실시방법, 그 밖에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

8) 재난관리 교육 · 훈련(법 제14조 · 제15조)

현재 개별법에서 방범 · 안전 · 소방교육 및 소방훈련 등을 시행하도록 규정하고 있으나, 종합적이고 체계적인 운영이 미흡하여 교육 · 훈련[11]실효성 확보에 한계가 있는 실정이다. 법 제14조 및 제15조는 관리주체로 하여금 초고층 건축물등의 상시 근무자, 거주자 및 이용자 등을 대상으로 재난예방과 피난유도를 위한 재난 및 대테러 등에 대한 교육 · 훈련을 실시토록 하고 소방방재청장 , 시 · 도본부장으로 하여금 지도 · 감독할 수 있도록 함으로써 유사시 피난유도 활동 등 재난대응능력을 제고함은 물론 거주자 및 이용자 등이 스스로 대피장소를 찾아 피난할 수 있도록 함으로써 재난발생 시 인명 및 재산피해를 최소화하고자 하였다.

또한, 관리주체가 상시 근무자나 거주자를 대상

11) 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제22조(특정소방대상물의 근무자 및 거주자에 대한 소방훈련 등), 제41조 (방화관리자 등에 대한 교육), 「다중이용업의 안전관리에 관한 특별법」 제8조(소방안전교육), 「주택법」 제49조(안전관리계획 및 교육 등), 「전기사업법」 제73조의4(전기안전관리자의 교육 등) 등

제14조(교육 및 훈련) ① 초고층 건축물등의 관리주체는 관계인, 상시근무자 및 거주자에게 재난 및 테러 등에 대한 교육 · 훈련(입점자의 피난유도와 이용자의 대피에 관한 훈련을 포함한다)을 실시하여야 한다. 이 경우 관리주체가 상시 근무자나 거주자를 대상으로 소화 · 피난 등의 훈련과 방화관리상 필요한 교육을 실시하는 경우에는 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」 제22조에 따른 소방훈련 또는 교육을 실시한 것으로 본다.

② 소방방재청장, 시 · 도지사, 시장 · 군수 · 구청장은 제1항에 따른 교육 · 훈련에 대하여 지도 · 감독을 할 수 있다. 이 경우 방범 · 테러 등의 교육 · 훈련에 관하여 필요한 경우에는 관계 기관의 장에게 협조를 요청할 수 있다.

③ 제1항에 따른 교육 · 훈련의 종류, 횟수, 방법, 범위, 그 밖에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

제15조(홍보계획의 수립 · 시행) 초고층 건축물등의 관리주체는 그 건축물등의 상시근무자, 거주자 및 이용자에 대한 재난예방 및 피난유도를 위한 홍보계획을 수립 · 시행하여야 한다.

으로 소화 · 피난 등의 훈련을 실시한 경우에는 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」에서 정한 소방훈련 또는 교육에 갈음할 수 있도록 함으로써 훈련으로 인한 거주자 등의 불편을 최소화 하도록 하였다.

9) 종합방재실 설치 · 운영 및 재난관리종합시스템 구축(법 제16조 · 제17조)

현재 안전관리등을 목적으로 초고층 건축물등에 설치된 방재실은 통합제어실, 방재실, 종합방재실 등 다양한 명칭으로 불리고 있으며, 면적, 시스템, 인적구성 등이 일원화되지 않고, 그 역할과 기능 또한 다양한 형태로 운영되고 있어 재난 발생시 효율성을 기하기 어려울 뿐만 아니라 분야별 감시제어반(전기실, 기계실, 소방시설 점검반)과, 방재실(보안감시실) 등이 분산 설치되어 운영됨으로써 업무의 효율성 저하는 물론 체계적이고 종합적인 재난관리 및 초기대응의 문제점으로 지적되고 있어 종합방재실 설치를 제도화 하였다.

그간 초고층 건축물등에 설치 · 운용되던 방재실은 시설물의 안전 및 유지관리 측면에서의 설치운영되던 개념이었다면 종합방재실은 기존의 개념에 재난관리의 의미가 가미되었다고 볼 수 있다. 즉, 그 간 역할에 따라 각 실이 분산 운용됨으로써 나타난 문제점을 보완 · 발전시키고, 건축물 내에서 발생하는 모든 정보를 즉시 수집 · 총괄할 수 있는 시스템을 갖춤으로서 재난 발생시 정확한 정보의 취득을 통한 신속한 대응이 가능토록 하였다.

이와 같이 초고층 건축물등에 종합방재실을 설치 · 운영하고 재난관리종합시스템을 구축 · 운영하도록 함으로써 초고층 건축물등의 방범 · 보안 · 테러 · 안전관리 및 통합적 재난관리의 효율적 시행과 재난의 신속한 대응, 재난정보의 공유 · 전파가 가능함은 물론 재난관리 대응시스템의 안전성이 확보될 것으로 기대되며, 초고층 건축물등에 설치하는 종합방재실과 119 종합상황실[12]의 연계를 통해 재난발생시 신속한 초기대응이 이루어짐으로서 국민의 생명과 신체, 재산보호에 앞장 설 수 있을 것으로 기대된다.

12) 「소방기본법」 제4조(종합상황실의 설치와 운영)①소방방재청장 · 소방본부장 및 소방서장은 화재, 재난 · 재해 그 밖에 구조 · 구급이 필요한 상황이 발생한 때에 신속한 소방활동(소방업무를 위한 모든 활동을 말한다. 이하 같다)을 위한 정보를 수집 · 전파하기 위하여 종합상황실을 설치 · 운영하여야 한다.

제16조(종합방재실의 설치 · 운영) ① 초고층 건축물등의 관리주체는 그 건축물등의 건축 · 소방 · 전기 · 가스 등 안전관리 및 방범 · 보안 · 테러 등을 포함한 통합적 재난관리를 효율적으로 시행하기 위하여 종합방재실을 설치 · 운영하여야 하며, 관리주체 간 종합방재실을 통합하여 운영할 수 있다.
②제1항에 따른 종합방재실은 「소방기본법」 제4조에 따른 종합상황실과 연계되어야 한다.
③관계지역 내 관리주체는 제1항에 따른 종합방재실(일반건축물등의 방재실 등을 포함한다) 간 재난 및 안전정보 등을 공유할 수 있는 정보망을 구축하여야 하며, 유사시 서로 긴급연락이 가능한 경보 및 통신설비를 설치하여야 한다.
④종합방재실의 설치기준 등 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

제17조(종합재난관리체제의 구축) ① 초고층 건축물등의 관리주체는 관계지역 안에서 재난의 신속한 대응 및 재난정보 공유 · 전파를 위한 종합재난관리체제를 종합방재실에 구축 · 운영하여야 한다.
② 제1항에 따른 종합재난관리체제의 구축 시 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다.
1. 재난대응체제
   가. 재난상황 감지 및 전파체제
   나. 방재의사결정 지원 및 재난 유형별 대응체제
   다. 피난유도 및 상호응원체제
2. 재난 · 테러 및 안전 정보관리체제
   가. 취약지역 안전점검 및 순찰정보 관리
   나. 유해 · 위험물질 반출 · 반입 관리
   다. 소방 시설 · 설비 및 방화관리 정보
   라. 방범 · 보안 및 테러대비 시설관리
3. 그 밖에 관리주체가 필요로 하는 사항

10) 피난안전구역의 설치(법 제18조)

초고층 건축물은 공간의 수직적 분포, 고층부의 접근 불리, 피난에 장시간 소요, 바람의 영향과 같은 물리적 특성을 갖고 있다. 즉, 재난이 발생하면 수직이동거리의 증가로 인해 피난에 장시간이 소요(피난의 난이성)되며, 외부로부터 소방대의 진입이 곤란하여 재난대응 및 인명구조에 어려움이 있다. 특히, 초고층 건축물의 거주자 등이 초고층 건축물 등에서 대피하는 과정이 5~5분30초 이상의 피난시간이 소요될 경우 피난자는 통상적으로 신체적 피로를 느끼게 되는 피난한계시간에 도달하게 된다.(2010 초고층 건축물의 화재안전성 확보방안, p47, 김윤종) 따라서, 재난이 발생할 경우 거주민등과 피난약자 즉 노약자등의 피난안전성 확보한 방안을 검토 · 강구하게 되었다.

특히, 거주민 등의 피난안전성을 확보하기 위해 서 중국, 홍콩, 싱가포르 등과 같은 해외에서는 피난안전구역 설치에 관한 규정을 법령에 명문화 하고 있으며, 세계 제1의 초고층 빌딩인 부르즈 칼리파[13]의 경우 25개 층 마다, 타이페이 101[14]은 8개 층 마다 피난안전구역을 설치하고 있다.

현행 건축법령에서는 거주자 등의 피난안전을 도모하기 위하여 피난계단, 특별피난계단, 피난안전구역, 비상용승강기 등에 대한 기준이 마련되어 있으나, 이는 초고층 건축물등의 특성이 고려되지 않은 기준으로서 피난안전 확보를 위한 별도의 기준이 요구된다. 특히 초고층 건축물등은 공간이

13) 부르즈칼리파 : 두바이에 위치하고 있으며, 높이 828m의 건축물
14) 타이페이 101 : 대만 타이페이에 위치하고 있으며, 높이 509m의 건축물

대형화 · 복합화 · 밀폐화되어 구조가 복잡하고 피난이 어려워 재난발생 시 위험도가 높아짐에 따라 일반건축물과 다른 기준을 적용할 필요성이 있다. 법 제18조는 초고층 건축물등의 일정 높이 또는 층에 피난안전구역을 설치하도록 함은 물론 「건축법」제35조 및 「소방시설공사업법」제11조에서 정한 재난관리에 필요한 시설 · 설비 등의 기준보다 강화하여 적용할 수 있도록 함으로써 재난발생 시 피해를 경감하려는 것이다.

표9. 국내외 피난안전구역 관련 기준

구분		중국	홍콩	싱가포르
설치대상		100m 초과	25층 초과	40층 초과
수직 설치간격		15층	20층~25층	20층
면적	산정 기준	0.2㎡/人	해당 층의 50% 이상	해당층의 50% 이상 0.3㎡/人
	수용 범위	건축물 전체 인원의 50%	건축물의 전체 인원	건축물 전체 인원의 50%

※지하연계복합건축물의 피난 안전구역 면적 산정, 김종성[15], 김운형, 이용재, 경민대학교

제18조(피난안전구역 설치) ① 초고층 건축물등의 관리주체는 그 건축물등에 재난발생 시 상시근무자, 거주자 및 이용자가 대피할 수 있는 피난안전구역을 설치 · 운영하여야 한다.
② 제1항에 따른 피난안전구역의 기능과 성능에 지장을 초래하는 폐쇄 · 차단 등의 행위를 하여서는 아니 된다.
③ 피난안전구역의 설치 · 운영 기준 및 규모는 대통령령으로 정한다.

11) 재난대응 및 긴급지원체계의 구축 (법 제21조 · 제22조)

법 제21조는 시 · 군 · 구본부장으로 하여금 응급구조 · 구호, 화재진압, 수습 · 대응 및 지원체계 등을 사전에 파악하여 준비토록함으로써 재난대응 및 지원체계의 효율성을 제고하였으며, 법 제22조는 초기대응대의 구성 · 운영을 의무화함으로써 재난발생 시 신속한 초동조치를 취할 수 있는 기반을 마련하여 재난이 확산되는 것을 방지하고 재난예방 및 대응의 효율성을 증대시키고자 하였다.

제21조(재난대응 및 지원체계의 구축) ① 시 · 도본부장과 시 · 군 · 구본부장은 초고층 건축물등(일반건축물등을 포함한다)에서 재난 발생 시 피해를 줄이기 위한 예방 · 대비 · 대응 · 지원 및 긴급구조 · 화재진압 · 구호 등 지원체계(이하 "재난대응 및 지원체계"라 한다)를 구축 · 운영하여야 한다.
② 재난대응 및 지원체계의 구축 · 운영 등에 대하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

제22조(초기대응대 구성 · 운영) ① 초고층 건축물등의 관리주체는 신속한 초기 대응을 위하여 초기대응대를 구성 · 운영하여야 한다.
② 초기대응대의 구성 · 운영, 교육 · 훈련 및 장비 등에 관하여 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

15) kimwhdtjd@lycos.co.kr

12) 부 칙

이 법의 시행시기와 기존 건축물에 관한 경과조치 사항을 명기하여 관계규정의 적용대상을 명확하게 하였으며, 2012년 3월 9일부터 시행하도록 하였으며, 재난예방 및 피해경감계획의 수립 · 시행, 종합방재실의 설치 · 운영, 종합재난관리체제의 구축 · 운영, 유해 · 위험물질 관리에 관한 데이터베이스의 구축 · 운영토록 함으로써 재난의 예방 및 관리에 지장이 없도록 하였다.

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(피난안전구역 설치에 관한 적용례) 제18조는 이 법 시행 후 최초로 사전재난영향성검토협의를 요청하는 분부터 적용한다.

제3조(초고층 건축물등에 대한 경과조치) 이 법 시행 당시 사용승인 또는 준공검사를 완료한 기존의 초고층 건축물등의 경우에는 이 법 시행일부터 6개월 이내에, 이 법 시행 당시 사용승인 또는 준공검사를 신청 중인 경우에는 사용승인 또는 준공검사를 받은 날부터 6개월 이내에 관리주체는 제9조제1항 및 제10조제1항에 따른 재난예방 및 피해경감계획을 수립 · 시행 및 제출하여야 한다.

이 법 시행 당시 사용승인 또는 준공검사를 완료한 기존의 초고층 건축물등의 경우에는 이 법 시행일부터 1년 이내에, 이 법 시행 당시 사용승인 또는 준공검사를 신청 중인 경우에는 사용승인 또는 준공검사를 받은 날부터 1년 이내에 관리주체는 다음 각 호의 시설 등을 설치 또는 구축 · 운영하여야 한다.

1. 제16조제1항에 따른 종합방재실의 설치 · 운영
2. 제17조제1항에 따른 종합재난관리체제의 구축 · 운영
3. 제19조제1항에 따른 유해 · 위험물질 관리에 관한 데이터베이스의 구축 · 운영

4. 맺음말

「초고층 및 지하연계 복합건축물 재난관리에 관한 특별법」이 '11년 3월 8일 법률 제10444호로 공포됨에 따라 최근 급증하고 있는 초고층 등 지하연계 복합건축물에 대한 체계적이고 종합적인 재난관리는 물론 초고층 건축물의 기획 · 설계단계에서부터 재난의 예방을 위해 필요한 조치를 취할 수 있는 기반이 마련되었으며, 이에 따라 소방방재청에서는 동 법률의 하위법령을 제정 중에 있다. 하위법령은 법률에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 정하는 것 뿐 만 아니라 동 법률의 제정 취지 및 입법 목적을 달성하고 초고층 건축물등의 재난의 예방 · 대비 · 대응 및 지원 등 재난으로부터 국민의 생명과 신체, 재산을 보호하기 위한 최선의 시행방안이 마련될 수 있도록 노력할 필요성이 있으며 '12.3.9일 시행에 차질이 없도록 준비에 만전을 기할 예정이다.