
문화재 재난관리의 필요성과 발전방향

- 송례문 화재사고사례를 중심으로 -

Improvement of cultural heritage disaster management

- The Case of Sungnyemun's Collapse in Fire -

한범덕

(사)이재민사랑본부

Beum-Deuk Han(biohan@cb21.net)

요약

본 연구는 송례문 화재사고의 분석을 통해 문화재 재난관리의 필요성을 역설하고 향후 문화재 재난관리의 발전을 위한 방안을 모색해 보고자 하였다. 연구 목적의 달성을 위하여 문화재 재난관리에 관한 기존 논문, 서적 등을 중심으로 문헌분석을 실시하였고, 아울러 송례문 화재사고 사례분석을 통하여 문화재 재난관리의 문제점과 향후 발전방향을 제시하였다. 한마디로, 이번 송례문 화재는 목조문화재에 대한 방재활동의 어려움을 보여준 사례였다. 따라서 향후 문화재 재난관리의 필요성을 적극적으로 인식하고, 대책마련을 하여야 할 것이다. 이를 위해 우선, 문화재 재난관리의 사전 예방체계 강화가 필수적인 것이다. 둘째, 문화재별 특성을 고려한 초기 재난대응이 이루어져야 할 것이다. 셋째, 문화재 재난관리의 경우 문화재청과 소방방재청 및 관할 자치단체가 협력적 관계 유지가 중요할 것이다. 마지막으로, 관계법령을 정비하여 문화재 소방시설 기준을 강화하고 문화재 방화 등 훼손범죄에 대한 가중처벌 근거를 마련하는 등 제도적 기반을 강화하는 것이 필수적인 것이다.

■ 중심어 : | 문화재 보호 | 문화재 재난관리 | 송례문 화재사고 |

Abstract

The present study purposed to assert the necessity of cultural property disaster control through analyzing the fire of the Sungnyemun and to suggest directions for the development of cultural property disaster control in the future. For these purposes, we reviewed literature such as research papers and books on cultural property disaster control, and presented problems in current cultural property disaster control and solutions for the problems through case study of the fire of the Sungnyemun. In a word, the fire of the Sungnyemun is a representative case showing difficulty in disaster prevention activities for wooden cultural properties. Accordingly, we need to recognize the necessity of cultural property disaster control and to prepare measures. For this, first, it is essential to reinforce preventive systems against cultural property disasters. Second, early actions should be taken in consideration of the characteristics of each cultural property. Third, for cultural property disaster control, it is important to maintain cooperative relations among the Cultural Properties Administration, National Emergency Management Agency, and relevant local self governing bodies. Lastly, standards for cultural property fire protection systems should be tightened by improving related laws, and institutional bases should be intensified through preparing grounds for aggravated punishment for crimes against cultural properties such as arsons.

■ Key word : | cultural heritage | cultural heritage disaster management |

I. 서론

2008년 2월 10일, 설날 연휴 마지막날 8시부터 5시간 동안 온 국민은 충격 속에 날을 지새웠다. 600년 이상 임진왜란, 병자호란, 6.25 속에서도 굳건히 서있던 국보 1호 승례문이 불이 나 소실되었다.

이러한 승례문 화재사고는 문화재관리에 종사하는 공직자, 소방대원뿐만 아니라, 온 국민들이 다 같은 기분으로 충격을 받았다. 당시의 방송, 신문은 국가적 최대 비극이 발생한 것으로 보고 기사보도는 물론, 논평, 사설, 칼럼 등에서도 소실상황 및 원인규명 그리고 앞으로의 개선방안을 제시하면서 이 사건을 국가적 재난이라고 보도하였다.

승례문 화재사고는 다음의 의문점을 남기게 된다. 첫째, 인명의 살상이 하나도 없었고, 다수의 재산상 손상이 일어나지 않은 목조건축물 1동의 소실이 왜 이렇게 커다란 충격과 온 국민의 정신적 손상을 가져오게 되었는가? 이러한 상황에서 지난 2007년 처음으로 시행하고 있는 국가기반시설의 지정보호제도에 국가상징물로서의 승례문과 같은 목조건축물 문화재가 들어가 있지 않다는 문제의식이 생기게 되었다.

둘째, 현대적 장비를 갖춘 소방대가 서울 한복판의 목조건축물을 5시간동안이나 소화를 시도했음에도 진화를 하지 못하고 소실시킨 점과 실질적인 관리책임을 맡고 있는 문화재청과 서울특별시 그리고 하부기관인 중구청의 관리체제는 어떠하였기에 이런 사건이 발생하게 되었는가?

이러한 문제의식 속에서 본 연구는 승례문 화재사고의 분석을 통해 문화재 재난관리의 필요성을 역설하고 향후 문화재 재난관리의 발전을 위한 방안을 모색해 보고자 한다. 연구 목적의 달성을 위하여 문화재 재난관리에 관한 기존 논문, 서적 등을 중심으로 문헌분석을 실시하고, 아울러 승례문 화재사고 사례분석을 통하여 문화재 재난관리의 문제점과 향후 발전방향을 제시하고자 한다.

II. 문화재 재난관리에 관한 이론적 논의

1. 문화재 재난관리의 의의와 특성

(1) 문화재 보호의 의미

오늘날 각 국가마다 경쟁력을 키우기 위하여 문화를 중요시 한다. 이러한 문화 창출은 전통문화를 바탕으로 하여야만 새로운 창출이 가능하다. 그렇기 때문에 전통문화의 보존과 계승을 위하여 무엇보다도 문화재보호가 필수적이다. 더욱이 우리나라에서는 헌법 제9조에서 “국가는 전통문화의 계승발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다”라고 하고 있어 문화재 보호를 문화창달의 핵심과제로 규정하고 있다.

이런 관점에서 보면 우리 헌법은 문화국가의 지향을 기본이념으로 하고, 문화재 보호는 문화국가를 지향하는 국가의 기본임무라고 볼 수 있는 것이다[1].

문화재는 민족문화를 상징하는 자산으로 민족의식을 고취시킴과 동시에 자긍심의 표본이므로 그 보호는 당연히 우리나라의 헌법에서도 기본과제로 인정하고 있는 것이다. 또한 오늘날에도 문화재는 역사성·예술성·학술성·경관성에서 가치를 지닌 민족단위의 공동체적 산물로서 한 민족의 정체성을 나타내고 인류의 보편적인 성격을 가진 문화적 자산이라고 이해한다는 것이다[2].

이런 점에서 문화재보호는 한 국가, 한 민족의 책임에 머무는 것이 아니라 전 인류의 공동책임으로 인정하고 있어 유네스코에서도 1972년부터 인류의 소중한 문화 및 자연유산을 보호하기 위해 세계유산을 선정하고 지정하여 보호하고 있는 것이다. 즉, 유네스코에서는 1972년 11월 제17차 정기총회에서 “세계문화 및 자연유산 보호협약”을 채택한 바 있다.

우리나라 문화재보호법에서도 “문화재를 보호하여 민족문화를 계승하고, 이를 활용함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 한다”(동법 제1조)라고 규정하여 이를 명확히 선언하고 있다.

한편, 한국법제연구소에서는 문화재에 대한 국민의 관심 증대와 국민내지 인류의 공동 유산으로서 문화재 인식 제고, 문화국가 이념의 강화 등 문화재행정을 들

러싼 환경변화에 부응하고, 지방자치시대에 걸맞는 법적 체제의 정비가 필요하며, 특히 문화재 자원의 보존과 활용·발굴, 다양한 유형의 문화재의 보호, 훼손 문화재의 보수·복구 및 문화재 경관 등에 관한 현행 법적·정책적 장치는 이러한 문화재에 대한 사회적·시대적 요청을 충족하지 못하고 있는 실정이라고 지적하고 있다[3].

(2) 문화재보호법의 보호대상으로서의 문화재관리

우리나라 문화재보호법은 세 가지 특성을 가지고 있다고 한다[1].

첫째로, 개별적인 보호법이 아니고 포괄적인 법제를 취하고 있으며, 둘째 문화재 지정을 통한 중점보호주의를 취하는 특징이 있고, 세 번째로 사유재산권과의 관계에서 일정 부분 공공성으로 제약을 하면서도 재산권 존중이라는 헌법규정의 의하여 소유권도 존중하는 특성을 가지고 있다. 구체적으로, 포괄적인 법제 아래에서는 행정적 측면이 문화재청에 일체화되어 효율적인 보호정책을 실시하기 쉬운 이점이 있으나, 전문적 측면에서는 도시계획법, 국토이용관리법 등 관련 법령과의 유기적 역할 분담과 연계체제 구축이 필요하다.

또한, 중점보호주의에 입각하여 시행하고 있는 문화재지정은 문화재보호를 위해서는 반드시 필요한 제도로서 소유자의 의사와는 관계없이 행정행위가 이루어지게 되어 강력한 보호시책을 시행할 수 있다.

그리고, 문화재보호법은 문화재의 사적 소유권을 인정하면서 공공적 성격에 따른 공적 보존물로서의 문화재 특성에 의하여 소유권에 대한 일부제약이 있다.

이와 같은 관점에서 문화재보호법이 지향하는 문화재보호를 위한 기본원리로는 다음의 네 가지를 들 수 있다[1]. 첫째, 원형유지(현상불변)의 원칙이다. 둘째, '보존하면서 개발한다'의 원칙이다. 문화재보호에서 가장 어려운 부분이 바로 이 개발과 보존의 문제라고 할 수 있다. 그 동안 짧은 기간 압축된 성장으로 경제대국으로 올라선 우리나라에서 개발의 논리에 보존이 소홀히 된 점을 부인할 수는 없을 것이다. 그러나 문화재는 훼손되면 다시 회복할 수 없는 가치를 갖고 있는 것이다.

셋째, '면(面)으로서의 문화적 환경'의 증시원칙이다. 문화재의 효율적 보존을 위한 보존지구의 확대설정이 요구되며 문화재를 중심으로 한 일정 구역의 보호가 필요하다. 특히 많은 문화재가 모여 있는 지역은 원형보존의 개념에 환경보전개념을 집어넣어 광역으로 보존지구를 확대할 필요가 있다.

넷째, '문화재 관련 결정의 신중성과 전문성'의 원칙이다. 문화재는 민족문화의 유산이며 인류의 공동자산인데다 오랜 역사성으로 그와 관련된 사항의 결정은 신중하고 전문적이어야 한다는 것은 당연하다. 특히 정치적 결정이나 인위적인 이해 관계에 좌우되어서는 안된다는 것이다. 오랜 역사성을 가진 문화재는 확실한 확증이 있기에 그 훼손 우려를 지울 수 없기 때문에 결정에 고도의 전문성이 따라야 한다. 단순한 민족적 감정으로 과대평가해서도 안 되고, 상식적 판단으로 역사적 유산을 멸실하는 실수를 범해서는 안 된다.

이런 측면에서 문화재보호법의 보호대상으로서의 문화재관리는 다양한 법적 형식을 표출하고 있으나 그 이념은 역사성과 전통성을 그대로 보존하여 후대에게 물려줄 민족문화유산이자 인류문화자산으로 남기자는데 있다고 본다.

(3) 국가기반시설로서의 문화재 재산관리

문화와 국가의 관계를 역사적으로 고찰해 보면, 19세기 초 독일로 거슬러 올라가게 된다. 즉, 문화와 국가를 개념적으로 결합시켜 문화국가(Kulturstaat)라는 용어를 만들어 낸 것은 19세기 초 독일의 Fichte로 알려지고 있다[4]. 우리나라는 1980년 헌법에서 문화국가조항이 신설되고 그 뒤 문화부가 신설되는 등 문화에 대한 관심이 높아감에 따라 문화국가에 대한 논의가 좀 더 진지하게 이루어지게 되었다.

한편, 노무현대통령 시대 출범 후인 2003년 5월 화물차 연대의 화물운송사태를 계기로 집단간 갈등, 파업 등으로 인한 에너지·통신·교통 등 국가기반체계의 마비로 엄청난 국가적 손실을 당했던 경험을 통하여 이를 '사회적 재난'으로 규정하고 특별관리하고자 관련법을 정비하여 국가기반체계의 보호를 제도화하였다[5].

행정자치부는 2006년 3월 국가기반시설지정지침수립

과 부처별 실태조사를 시작으로 국가기반시설지정에 대한 사전준비와 재난 및 안정관리기본법을 개정하게 되었고, 동 개정법안이 통과된 2007년 1월 26일 이후 시행령안을 마련하여 2월 14일 정책자문회의를 개최하고, 3월 16일 국가기반시설 및 정비·인력의 정비·관리계획의 수립과 3월 22일 관계부처 조정회의 등을 거쳐 5월 31일 그에 따른 업무설명회를 개최하였다.

이 국가기반체계보호의 주요내용을 보면 지정대상은 에너지, 정보통신, 교통수송, 금융, 보건의료, 원자력, 환경, 식용수 등 8개 분야로 그 기준은 다른 기반시설이나 체계 등에 미치는 연쇄효과가 큰 시설, 2개 이상의 중앙행정기관의 공동 대응이 필요한 시설, 국가안전보장과 경제·사회에 미치는 피해규모 및 범위가 큰 시설, 재난의 발생 가능성이 크거나 그 복구가 어려운 시설로 정하고 있다.

승례문 화재 이후 얼마 되지 않은 3월 31일 우리나라를 찾은 독일의 올리히 벡 교수는 “국가 정체성 상징물인 승례문을 방화대상으로 삼았다는 것은 생활 속에서 좌절감을 느꼈다는 의미로 압축적인 근대화 속에 담긴 위험을 보여준다”고 풀이하면서 승례문을 국가상징물로 보고 있다[6].

이러한 관점에서 본다면 승례문은 국가상징물로서 보아야 하고, 그에 따른 집중적 관리가 있어야 한다고 생각한다. 현재 물질적 과장이 큰 8대 분야에 260개 시설을 국가기반시설로 2007년 지정하고 있다. 여기에 국가상징물에 해당하는 국보를 비롯한 필요한 시설을 선정하기 위하여 범위를 확대할 필요가 있는 것이다.

우선은 승례문과 같은 목조건축물 문화재를 대상으로 넓히는 일이 우선적인 것으로 본다.

(4) 문화재 재난관리의 특성

한편 문화재는 인류가 역사를 이루어 온 이래의 문화적 유산으로 그 보존관리는 민족적 차원에서 뿐만 아니라 인류적 차원에서 공동으로 보존하고 후손들에게 전해주어야 할 가치를 지닌 것이다. 문화재가 일반 재난관리와 달리 특별히 다루어야 할 이유는 다음과 같은 특성 때문이다. 첫째, 문화재는 문화발전의 자취로 인류의 공통자산이라는 점이다. 둘째, 문화재는 과거에서 현

재로, 현재에서 미래로 이어지는 지속가능성이 속성이다. 셋째, 문화재는 역사성이라는 필수적인 전제가 있기에 재생될 수 없는 성격을 가지고 있다. 그러기에 문화재는 역사적 진실성과 완전성을 갖추어 보존관리되도록 평상시 유지·보수되어야 하므로 문화재의 재난관리는 사후관리가 아닌 사전예방차원의 대책이 필요하다는 것이다. 일단 일반시설물의 재난이 발생한 경우 인명과 재산의 손실을 최소화하는 것이 우선이지만, 문화재의 재난발생은 그 역사성으로 인한 가치보존을 우선해야 한다는 특성이 있는 것이다.

2. 문화재 재난관리에 대한 선행연구 검토

문화재에 관련된 연구자료는 거의 문화재의 역사성·학술성·예술성에 집중되어 있기에 재난분야의 관련된 자료는 극히 제한적인 것이 현실이다. 물론 문화재보호법이 1962년에 제정될 정도로 일천한데다 경제개발논리에 밀려 문화재 보존에 대한 인식은 지극히 낮고 또 문화재 재난의 경우에도 보존기술의 제고가 시급한 입장이기 때문이다.

어떻게 보면 지난 2월의 승례문 화재가 문화재 재난관리에 대한 인식을 높여주었다고도 할 수 있다. 이런 여건속에서 재난관리와 관계된 연구자료는 문화재청에서 년1회 발행하는 ‘문화재’지에 실린 몇편의 논문과 문화재청에서 용역발주한 목조문화재 방재대책관련 조사보고서가 있을 뿐이다. 그 외 석사학위논문이 나와 있는데 모두 문화재 보존에 있어 원론적이라 할 수 있는 보존관리방안과 전담기구와 인력확충, 지방조직의 강화 그리고 예산증액 등으로 거의 대동소이한 방안을 제시하고 있다.

이러한 선행연구들은 일반적이고 원론적인 것으로 우선, 문화재 보존의 문제점을 자연적 피해요인과 인위적인 것으로 나누면서 특히 산업화에 따른 문화재 훼손을 큰 문제점으로 보고 있다. 다음으로, 문화재의 보존을 위해서는 보존대상의 범위 확대와 훼손원인에 맞는 대책 마련 및 충분한 조사연구와 보존시책 수립을 위한 예산 등 국가의 지원의 확대를 들고 있다.

III. 문화재 재난관리 사례분석

1. 송례문 화재사고 개요

송례문 화재피해현황 및 수습보고서에 의하여 당시 발생한 화재의 진행과정을 보면 다음과 같다[7].

표 1. 송례문 화재사고 진행과정[7]

시간	내용
20:47 ~50	• 방화법에 의해 방화 (20:47 3회, 20:50 2회, 적외선감지기에 침입 감지, 47분에 감지된 내역은 침입시에, 50분에 감지된 내역은 도주시의 것으로 판단됨)
20:50	• 119 화재 신고 접수(개인택시 기사)
20:53	• 중부소방서 선착대 도착(화현119안전센터 부센터장)
20:56	• 소방방재청 상황실, 문화재청 화재 사실 팩스 통보
20:57	• 중부소방서 현장지휘관 진압팀장 도착 • 1층 자물쇠 도끼로 부순 뒤 누각 2층 진입 (방수포 대신 분무방수로 진화)
20:58	• 충무로대, 후암대 등 도착, 미근대, 무학대, 후암대, 충무로대, 을지로대, 세종로대가 2층 내부로 진입하여 선착대와 함께 진화활동 전개 • 초기 소화로 큰 불길 진화, 연기 계속 발생
21:13 ~ 22:02	• 문루 처마 밑에서 연기 계속 발생, 소방서 대원 직접 내부 진입하여 천장파괴를 통한 진입작전 수행, 외부에서 고가 굴절 사다리차로 처마, 지붕의 파괴작업 수행, 연기가 분출되는 곳에 집중적 방수
21:33	• 화재비상 1호 발령
21:37	• 서울소방재난본부장 송례문 도면 입수 지시
21:40	• 문화재청 관계자, "문화재인 점을 감안해 화재 진압에 신중을 기해 달라"
21:41	• 문화재청 관계자, "송례문 손상상태도 상관없이 진화만 해달라"
21:44	• 문화재청 관계자, "불길이 번지지 않으면 천장을 파괴하지 말고 불길이 번질 것 같으면 그때 파괴하라"
21:45	• 서울시 관계자, "국보 문화재의 중요성 있으나 화재진압을 최우선해도 좋다"
21:55	• 화재비상 2호 발령
22:02 ~	• 외곽에 고가차와 굴절차 15대를 포위 배치하여 연기와 불꽃이 보이는 처마 끝과 내부를 향하여 직접 방수, 특히 1층에 연소 확대가 되지 않도록 대량방수로 집중 방어하면서 소화활동 전개
22:30	• 송례문 관리실 직원 2명 찾아내 송례문 실측 도면 확보, 진입작전에 활용
23:00	• 송례문 현판 철거, 지붕 뚫기 위해 기와 걷어 내었으나 파괴 불가
23:10	• 에어폼 방수 질식 소화 시도
23:15	• 붕괴 위험 대비해 2층 누각 내부 진입 대원 철수
23:20	• 문화재청 관계자, "현 상황으로는 2층 진화는 불가"
23:27	• 서울소방재난본부장, "2층 지붕 기와를 걷어 내고 상부를 파괴하여 방수" 지시
23:38	• 문화재청 관계자, "건물 부재라도 견져서 복원할 수 있도록 건물을 중성비로 붕괴해 진압해 달라"

시간	내용
00:04	• 지붕 걷어내기 위해 대형크레인 출동
00:10	• 문화재청 관계자, "1층 누각만이라도 건질 수 있도록 해달라"
00:40	• 2층 문루 일부 붕괴 시작
01:48	• 1층 문루 연소방지를 위한 대량 집중방수
01:56	• 2층 문루 완전 붕괴
02:05	• 진화 완료
04:11	• 권역 소방대를 제외한 전 차량 귀소 조치

처음에 불은 중부소방서에서 출동한 소방대에 의하여 2층 내부에서 일단 대부분 진압되었으나 열기등에 의하여 상부로 퍼져 나간 화염이 적심 내부로 옮겨가게 되었고 이때부터 적심 내부의 훈소상태가 시작되어 소설로 이어지게 되었던 것이다.

고가 · 굴절사다리를 동원하여 연기가 나오는 부분을 집중적으로 살수를 하였으나, 두터운 보도층에 막혀 대부분 외부로 흘러내렸고, 처마 끝으로 살수된 소화수 역시 안으로 스며들지 못하였다. 진압은 주로 화재 피해의 확산을 방지하는 쪽으로 시행될 수밖에 없었다. 훈소상태에서 진행되던 불이 상층부의 처마를 통해 밖으로 확산된 상태에서부터는 불이 아래층으로 내려가지 않도록 하기 위해 하층부에도 집중 살수하였으며, 이러한 진압 과정을 통해 하층부는 화재 피해를 거의 입지 않을 수 있었다.

화재 진압에 동원된 인력 및 장비는 총 인원 360명여 96대의 차량이 동원되었다[7].

표 2. 화재 진압 동원인력 및 장비[7]

인원	소방 330명, 경찰 20명, 한국전력직원 5명, 기타 5명
차량	펌프형 소방차 22대, 탱크형 소방차 33대, 고가사다리차 7대, 굴절사다리차 8대, 구조 소방차 4대, 구급차 3대, 조명차 2대, 지휘차 2대, 기타 14대

2. 송례문 화재사고 재난관리 과정 분석

화재 발생 직후 바로 신고가 이루어져 3분 내에 소방서 출동이 이루어졌고, 10분 내에 눈에 보이는 부분에 대한 초기 진화가 완료되었다. 그러나 2층 문루 지붕의 적심속으로 전이된 불에 대해서는 진화를 하지 못하여 전소되는 피해를 입게 되었다.

피해현황 수습과정에서 조사된 내용에 따라 당시의

상황을 좀 더 세밀하게 보면 초기 불은 특히 적심 내부에 충전하여 놓은 자귀밥 등의 작은 목재편들에 의해 불이 확산되었으며 오랜 시간 동안의 훈소상태에서 점차 적심목으로 옮겨 갔으며 이 숲과 같이 변한 적심목이 외부의 공기와 접촉하게 되면서 본격적인 상층부 가구재의 화재로 번져나간 것으로 추정된다. 따라서 이번 화재에서는 적심에 충전해 놓은 자귀밥 등의 소목편이 결정적인 역할을 한 것으로 판단된다.

상층부 가구재에 본격적으로 옮겨 붙은 불은 화재가 진행되면서 구조재의 구조 강도를 약화시켰으며, 그에 따라 결국은 지붕이 도괴되었다. 붕괴시 상층부의 가구재는 거의 불에 탄 상태였으며, 공포 및 처마의 경우는 일부 구간에서는 불꽃이 바깥으로 확산되면서 전소되었으나, 일부에서는 상층 변주의 주심을 연결한 선을 중심으로 바깥쪽은 생목 상태이면서 내부 쪽의 뒷뿌리 부분만이 탄 상태에서 추락하였다. 지붕의 도괴와 함께 내부로 살수가 가능해짐으로써 완전한 소화가 이루어질 수 있었다[7][8].

(1) 재난예방과정 분석

문화재 재난관리뿐만 아니라 모든 재난관리의 경우 예방이 중요하다. 특히 방화의 경우에는 예방이 더욱 중요하다. 초기 방화 시도 자체를 차단하는 것이 무엇보다 중요한데 이는 목조문화재의 화재는 진화가 쉽지 않으며, 진화과정에서 손상이 불가피하기 때문에 가장 최선의 대책은 화재 자체가 일어나지 않도록 할 수 있어야 한다는 것이다.

그러나 승례문에는 그 흔한 경비원조차 없이 무인으로 감시되고 있고, 무인경비 시스템도 제대로 작동되고 있지 못하였다. 즉, 국보 1호 문화재에 대한 재난예방은 전혀 되어있지 못했다는 것을 알 수 있는 대목이다.

(2) 초기 재난대응과정 분석

특히, 승례문과 같이 목조문화재의 경우 불이 전체 건물로 번지기 전에 초동단계에서의 진화가 매우 중요하다. 동일범에 의해 저질러진 창덕궁 문정전 방화의 경우 초기 진화를 통해 건물의 피해를 최소화할 수 있었다. 승례문 화재의 경우, 초기 진화가 신속하게 이루어졌으나 신나에 의해 형성된 열기 등으로 인해 상부구조로 전이된 불 때문에 상부가구 전체가 전소되는 피해를 입었다. 이처럼 초기 재난대응과정은 성공적인 것처럼 보이거나 사실은 그렇지 않다. 즉, 문화재 화재 진압에 대한 사전 지식의 부족으로 인하여 겉으로 보이는 화재 진압에만 신경쓴 나머지 상부가구 전체가 전소되는 피해를 입었던 것이다. 따라서 초기 재난대응과정에서는 각 문화재의 특성을 고려한 재난관리가 이루어져야 할 것이다.

어졌으나 신나에 의해 형성된 열기 등으로 인해 상부구조로 전이된 불 때문에 상부가구 전체가 전소되는 피해를 입었다. 이처럼 초기 재난대응과정은 성공적인 것처럼 보이거나 사실은 그렇지 않다. 즉, 문화재 화재 진압에 대한 사전 지식의 부족으로 인하여 겉으로 보이는 화재 진압에만 신경쓴 나머지 상부가구 전체가 전소되는 피해를 입었던 것이다. 따라서 초기 재난대응과정에서는 각 문화재의 특성을 고려한 재난관리가 이루어져야 할 것이다.

(3) 유관기관간 협력관계 분석

문화재는 일반적 건물의 화재 진압방법을 그대로 적용하기가 어려운 경우가 많다. 문화재의 특성상 화재를 진압하면서 발생할 수 있는 피해 범위를 결정하기 어렵기 때문이다. 이번에도 문화재청과 소방방재청의 현장에서 의사결정을 하는데 어려움이 있었다.

문화유산을 보호해야 하는 기관과 재난에 대응하여 피해를 최소화해야 하는 기관과의 가치충돌에 따라 역할이 조정되지 못한 것으로 보인다. 결국 이것은 급박하게 화재 진압 방법을 결정해야 되는 화재 진압의 특성과 문화재에 부합되는 적절한 소화 방법에 대한 평상시의 대비가 얼마나 중요한지를 알게 해 주었다.

(4) 소결론

이번 승례문 화재는 목조문화재에 대한 방재활동의 어려움을 보여준 사례였다. 목조문화재에 대한 방재대책에서 그 동안 문제가 된 것은 많은 전통사찰에 소방차의 접근이 아예 불가능한 경우도 많고, 또 산속에 위치하고 있는 지리적 특성 때문에 소방차의 출동시간이 장시간인 경우가 대부분으로 그에 대한 대책수립이 우선적으로 논의되었으나 이번 승례문과 같이 도심지에 위치하고 있으며 주변에 소방서가 근거리 배치되어 있는 문화재의 경우는 사정이 달랐다.

이번 화재는 아무리 목조문화재에 근접하여 소방서가 위치하고 있다고 하더라도 시너와 같은 가연성물질을 사용하여 방화를 하는 경우에는 불가항력으로 예방이나 초동 진화가 매우 중요하며, 또한 목조문화재에 대한 체계적인 소방 대책이 필요하다는 점을 알게 되었

다. 또한 송례문과 같은 전통건축물의 구조에 대한 사전 지식과 화재 진압 경험이 없어, 일반적인 소방 대책 만으로는 실질적인 화재 진압을 할 수 없다는 점이 부각되었다.

IV. 문화재 재난관리의 문제점과 발전방향

1. 문화재 재난관리의 문제점

송례문 화재사고를 통해 문화재 재난관리의 중요성이 다시 한번 인식되었다. 그러나 현행 우리나라 문화재 재난관리체계의 문제점을 해결하지 않고서는 쉽게 해결할 수 없는 대목이다[9][10][11][12].

첫째, 국가지정문화재 관리체계의 이원화를 해결하여야 한다. 지자체는 지역관광자원으로서 문화재의 개방·활용에는 관심이 크나, 경상관리 측면에 대한 책임의식은 다소 부족한 실정이며, 지방자치단체에서 개발행정에 우선순위가 밀려 예산 등 조치가 미흡한 실정이다. 또한 국가지정 목조문화재의 관리주체가 대부분 사찰 및 개인으로서 관리 여건이 열악(290건 중 240건, 83%)한 상태이다.

둘째, 법령사항 미비를 극복하여야 한다. 「소방시설 설치 유지 및 안전관리에 관한 법령」(이하 '소방법')에서 문화재가 특정 소방대상물로 규정되어 있으나 그 기준이 미약하다. 또한 문화재 소화·경보설비 등 설치기준이 미정립되어 있다. 「문화재보호법」에서 소방시설 등에 관한 내용을 규정하고 있으나, 권고 규정에 불과하며, 대통령령에는 미규정되어 있는 상태이다. 소방법과 충돌문제가 발생할 수 있는데, 소방법에서 명확히 규정하거나 문화재보호법에서 소방법 배제 규정을 작성할 필요가 있는 것으로 판단된다. 그리고, 「문화재보호법 상 소방시설 등에 관한 내용」을 살펴보면, 지정문화재의 화재예방 및 진화를 위하여 대통령령으로 정하는 기준에 따라 '소방시설 설치유지 및 안전 관리에 관한 법률'에 따른 소화설비, 경보설비, 소화용수설비를 설치하도록 노력하여야 한다.

셋째, 방재업무 전담조직의 취약성을 들 수 있다. 문화재 방재의 실질적 집행을 담당하는 지자체의 인적 기

반이 취약한 상태이다. 전국에 문화재 전담부서가 설치된 지자체는 6곳(서울특별시, 제주도특별자치도 등 광역자치단체 2개소, 경주시, 김해시, 안동시, 여주군 등 기초자치단체 4개소)에 불과하며, 문화재 재해·재난·사범단속 등 안전관리 전담기구 및 인력이 매우 부족한 실정이다. 문화재청 안전관리 및 사범단속 인력은 현재 9명이며, 지자체 안전관리 인력 등 경상 경비 지원 예산은 연 35억원 정도로 방재업무 조직 및 예산이 전반적으로 매우 취약한 실정이라 할 수 있다.

넷째, 효과적인 화재 진압체계가 미구축 되어 있다. 이번 화재에서도 알 수 있듯이 목조문화재 특성·구조 등을 파악할 실측도면 등 자료를 소방당국과 공유하지 못하고 있어 효율적인 화재진압에 애로가 있었다.

한편 소방차 진입로 및 산간문화재 주변 방화림의 미설치 등 문화재 주변 환경 및 지형 등에 따른 화재진화 여건이 미확보되어 있는 상태이며, 침입차단, 화재감지 등 예방 및 초동진화시설이 미흡하고 기 설치된 곳도 관리가 부실하여 화재시 제 역할을 수행하기에 곤란한 경우가 많다.

다섯째, 방재설비 효과에 대한 검증 미흡을 해결하여야 한다. 목조문화재 훼손에 대한 우려 등으로 스프링클러 등 자동소화장비 설치에 소극적 경향이 있다. 이는 일본 등 해외에서도 방수소화장비 설치에 대해서는 신중한 태도를 보이고 있는데, 다양한 종류의 수막설비 등에 대한 성능 검증 미비로 문화재 방재분야에서 광범위하게 채택하는 것을 우려하는 입장이 지배적이기 때문이다.

2. 문화재 재난관리의 향후 발전방향

우리나라 문화재 재난관리체계가 향후 발전하기 위해서는 위의 문제점을 해결하여 체계적으로 대응할 수 있는 방안 마련이 시급하다. 첫째, 문화재 재난관리의 사전 예방체계 강화가 필수적일 것이다. 문화재 재난관리뿐만 아니라 모든 재난관리의 경우 예방이 중요하다. 특히 방화의 경우에는 예방이 더욱 중요하다. 초기 방화 시도 자체를 차단하는 것이 무엇보다 중요한데 이는 목조문화재의 화재는 진화가 쉽지 않으며, 진화과정에서 손상이 불가피하기 때문에 가장 최선의 대책은 화재

자체가 일어나지 않도록 할 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해 「상주감시인력」을 중요목조문화재에 배치하고, 금년부터라도 사회복무요원을 배정받아 유급인력과 혼합 배치하도록 하는 방안을 고려하여야 한다. 둘째, 문화재별 특성을 고려한 초기 재난대응이 이루어져야 할 것이다. 특히, 승례문과 같이 목조문화재의 경우 불이 전체 건물로 번지기 전에 초동단계에서의 진화가 매우 중요하다. 따라서, 우선 문화재별 재난대응 매뉴얼을 개발하여 초기대응에 보다 많은 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 위해 중요 목조문화재 및 궁능·유적관리소에 대한 감지·통보시설 및 소화전·소화기 설비를 완비토록 하여야 한다. 또한 유사시 행동요령으로 문화재관리·소유자를 위한 「화재방재매뉴얼」과 소방관을 위한 「화재진압매뉴얼」을 별도로 작성 및 교육하여야 한다. 셋째, 문화재 재난관리의 경우 문화재청과 소방방재청 및 관할 자치단체의 협력적 관계 유지가 중요할 것이다. 넷째, 관계법령을 정비하여 문화재 소방시설 기준을 강화하고 문화재 방화 등 훼손범죄에 대한 가중처벌 근거를 마련하는 등 제도적 기반을 강화하는 것이 필수적일 것이다[13].

V. 결론

본 연구는 승례문 화재사고의 분석을 통해 문화재 재난관리의 필요성을 역설하고 향후 문화재 재난관리의 발전을 위한 방안을 모색해 보고자 하였다. 한마디로, 이번 승례문 화재는 목조문화재에 대한 방재활동의 어려움을 보여준 사례였다.

따라서 향후 문화재 재난관리의 필요성을 적극적으로 인식하고, 대책마련을 하여야 할 것이다. 이를 위해 우선, 문화재 재난관리의 사전 예방체계 강화가 필수적일 것이다. 둘째, 문화재별 특성을 고려한 초기 재난대응이 이루어져야 할 것이다. 셋째, 문화재 재난관리의 경우 문화재청과 소방방재청 및 관할 자치단체의 협력적 관계 유지가 중요할 것이다. 마지막으로, 관계법령을 정비하여 문화재 소방시설 기준을 강화하고 문화재 방화 등 훼손범죄에 대한 가중처벌 근거를 마련하는 등 제도

적 기반을 강화하는 것이 필수적일 것이다.

참고 문헌

- [1] 충북대학교법학연구소·문화재청. “한국문화재 보호법의 발전과정과 정비방향”, 2002.
- [2] 김창규. “문화재보호법해설—지정문화재의 보호와 관리를 중심으로”. 「문화재관리자교육-문화재청」. 2002.
- [3] 한국법제연구원. “문화재보호법 재정비방안연구”. 2002.
- [4] J. G. Fichte. “Die Grundzüge des gegenwärtigen Zeitalters”. 1806.
- [5] 행정자치부. “국가기반체계보호담당기관 업무설 명회 자료”. 2007.
- [6] <http://www.merdeka.itviewpoint.com/entry>
- [7] 문화재청. “승례문 화재피해현황 및 수습보고서”. 2008.
- [8] 윤홍로. “승례문 화재의 전말과 복구대책”. 「한국 건축역사학회 학술발표회 자료」. 2008.
- [9] 윤명오. “문화재 화재의 특성과 방재대책의 방향”. 「한국건축역사학회 학술발표회 자료」. 2008.
- [10] 문화재청. “목조문화재 종합방재대책”. 2008.
- [11] 문화재청. “중요목조문화재 방재시스템구축연구 보고서”. 2006.
- [12] 오명석. “문화재 재난관리 개선방안에 관한 연구”. 「목원대 산업정책대학원 석사학위논문」. 2005.
- [13] 박인균. “한국문화재 보호정책의 개선방안에 관한 연구”. 「연세대 행정대학원 석사학위논문」. 2001.

저자소개

한 범 덕(Beum-Deuk Han)

정회원



- 1976년 : 서울대학교 동양사학과 졸업
- 1989년 : 청주대학교 대학원 행정학석사
- 2008년 현재: 충북대학교 대학원 행정학박사과정 수료

- 1979년 : 행정고시 22회 합격
 - 1980년~ 2008년 : 문화공보부, 충청북도, 대전시, 행정자치부 등 근무
 - 2003년~ 2006년 : 충청북도 정무부지사 역임
 - 2007년~2008년 : 행정자치부 제2차관 역임
 - 2009년~ 현재 : (사)이재민사랑본부 고문
- <관심분야> : 조직관리, 위기관리, 문화재보호