

목조 문화재 재난관리의 문제점과 개선방안

한범석

기독교연구원

문화재는 조상들이 남긴 민족문화유산으로 그 형태는 다양하다. 인류역사를 밝혀줄 고고학적 유물에서부터 당대 최고의 값비싼 골동품에 이르기까지 우리가 볼 수 있는 유형(有形)의 문화재와 공예품을 만드는 기술이라는 지 전통적인 음악이나 무용과 같은 무형의 문화재도 있는 등 역사상, 학술상, 예술상 가치가 있는 것은 모두 망라할 수 있다. 이러한 다양한 문화유산을 우리가 물려받은 대로 후손에게 물려주기 위하여 그에 맞는 보존관리 정책이 수립되고 시행되어 왔던 것이다. 그럼에도 불구하고 특히 숭례문 화재에서 보듯이 국보 제1호와 같은 국가 상징물인 유형문화재의 멸실은 국가적 충격으로 나타나게 되어 이에 대한 특단의 보존방안이 있어야 한다. 이에, 이 연구는 문화재의 유실을 예방하고 제도적 방안을 도출하는 것이 목적이다. 또한 선행연구 검토와 숭례문 화재 사례를 통하여 문화재 재난관리의 문제점을 파악하여, 이에 대한 해결책을 모색하고 관련 정책의 방향을 제시하고자 한다. 우리나라의 목조 문화재 건축물에 대한 재난예방체계 구축을 위하여 이 연구는 문화재 보존과 재난통제의 관계를 조사하고 문화재 재난통제의 내용을 검토한다. 그리고 이를 통하여 문화재의 특성에 따라 재난을 예방하기 위하여 필요한 새로운 전략적 관리 체계를 확립하고자 한다. 특히, 중요 역사적 사실에서 전통적 피드백 통제는 무의미한 경우가 있기 때문에, feed forward 통제의 필요성을 살펴보고, 재난통제 방법을 모색하고자 한다.

주제어: 목조문화재, 문화재 재난관리, 숭례문화재, 피드

포워드

1. 서론

2008년 2월 10일, 국보 제1호 숭례문이 평범한 70대 노인의 방화에 의한 화재사고로 소실되었다. 숭례문 소실은 대단히 쇼킹한 사건으로 온 국민이 충격을 받았고, 신문과 방송 등 매체에서는 국가적 비극이 발생한 것으로 여겨 기사보도는 물론 논평, 사설, 칼럼 등에서도 소실 상황 및 원인규명 그리고 앞으로의 문화재 보존과 관련된 개선방안을 제시하면서 숭례문 화재사고를 국가적 재난이라고 규정하였다.

이러한 상황에서 지난 2007년 처음으로 시행하고 있는 국가기반시설의 지정보호제도에 국가상징물로서의 숭례문과 같은 목조건축물 문화재가 포함되지 않았다는 문제의식이 생기게 되었다. 그리고 현대적 장비를 갖춘 소방대가 서울 한복판의 목조건축물을 5시간 동안이나 소화를 시도했음에도 진화를 하지 못하고 소실시킨 점과 실질적인 관리책임을 맡고 있는 문화재청과 서울특별시, 그리고 하부기관인 중구청의 관리체제는 어떠하였기에 이러한 사건이 발생하게 되었는가를 살펴보려는 것이 두 번째 동기이다.

600년이라는 역사를 가진 문화재는 복원한다고 하더라도 그 의미는 미미하다는 특성이 있다. 무너진 제방이나 일반 건축물은 복구를 하고 다시 건축을 하면 되지만, 문화재는 물리적인 복원은 가능 하더라도 600년이라는

역사적 시간을 다시 복구할 수는 없다는 것이 연구의 세 번째 동기이다.

문화재는 조상들이 남긴 민족문화유산으로 그 형태는 다양하다. 인류역사를 밝혀줄 고고학적 유물에서부터 당대 최고의 값비싼 골동품에 이르기까지 우리가 볼 수 있는 유형(有形)의 문화재와 공예품을 만드는 기술이라든지 전통적인 음악이나 무용과 같은 무형의 문화재도 있는 등 역사상, 학술상, 예술상 가치가 있는 것은 모두 망라할 수 있다. 이러한 다양한 문화유산을 우리가 물려받은 대로 후손에게 물려주기 위하여 유형의 문화재는 그 형태 그대로 보존시키고, 무형의 문화재는 그 기술·의식 그대로 보존 시켜야 하기 때문에 그에 맞는 보존관리정책이 수립되고 시행되어 왔던 것이다. 그럼에도 불구하고 특히 이번 승례문 화재에서 보듯이 국보 제1호와 같은 국가 상징물인 유형문화재의 멸실은 국가적 충격으로 나타나게 되어 이에 대한 특단의 보존방안이 있어야 한다는 국민적 공감대가 급격히 형성되었다.

이를 위해서 첫째, 문화재 보존관리 상황을 반추해 보고 거기에서 제기되는 문제점들, 즉 관리상황, 진화상황, 기관 간 협조상황 등을 따져보고 문제점과 개선방안을 찾아보고자 하였다.

특히 기업의 경영전략에서 주로 사용해 온 피드포워드 통제이론을 문화재보존관리에 적용해보고자 하였다.

둘째, 문화재관리에 대한 선행이론을 개관하고, 문화재가 갖는 역사성을 인식하여 피해 후 복구라는 차원 보다는 예방대책을 우선시 하고 그러한 인식아래 책임의식과 운영체제를 구축하고자 했다.

셋째, 승례문과 같은 시설을 국가기반시설로 보아야 하고 그에 따른 제도적 장치를 마련해 볼 수 있느냐를 찾아보고자 했다. 2007년 「재난 및 안전관리 기본법」에 의하여 처음 시행된 국가기반시설의 8대 분야에는 이 국가상징물 부분이 빠져있다. 이번 사건을 통해 이 부분도 제도적 개선이 이루어질 수 있어야 한다고 보았다.

II. 문화재 재난관리와 피드포워드 통제방안

1. 문화재 재난의 유형과 특성

1) 문화재 재난관리의 유형

일반적인 재난의 유형은 태풍 및 호우, 가뭄, 폭설, 지

진 등으로 인한 자연재난과 화재, 산불, 붕괴, 폭발, 교통사고, 환경오염, 유·도선사고, 해난사고 등의 인위적 재난으로 나누어 볼 수 있다. 문화재 재난의 유형도 이에 따라 자연재난과 인위 재난으로 나누어 볼 수 있다.

자연재난에 의한 문화재 훼손은 인간의 능력으로 불가항력인 경우도 있지만, 문화재는 오랜 역사를 지니고 있기 때문에 모든 물질이 신진대사를 하듯 자연의 침식이나 풍화작용으로 노쇠하거나 노후화되는 것을 막을 방도가 없다(최덕경, 1993: 20).

인위 재난에 의한 문화재 훼손은 화재, 산불, 붕괴, 폭발 등의 인위적 사고를 생각할 수 있으나 특히 문화재는 그 역사적, 학술적, 예술적 가치로 인하여 전쟁에 의한 고의적 훼손이나 약탈 그리고 도굴 등이 있으며, 근래에 들어서는 경제발전의 욕구에 따른 개발우선으로 인한 훼손 사례가 증대되고 있는 실정이다.

전쟁에 의하여 문화재를 고의로 파괴하거나 약탈하는 행위는 오늘날 세계가 이를 반성하는 방향으로 나아가고, UNESCO(United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization: 유엔교육과학문화기구)에서도 문화재를 한 단위의 민족문화유산에서 나아가 인류공동의 문화유산으로 승격시켜 세계문화유산으로 등록하는 등의 시대적 변화에 따라 점점 인식이 바뀌게 되었다. 문화재의 골동품적 가치로 인한 도난·도굴이나 밀반출 등의 문제도 완전히 근절되고 있지는 않으나, 이전에 비하여는 크게 개선된 형편이다. 또한, 1960년대부터 1970년대까지 개발의 논리에 밀렸던 문화재보존도 점차 보존우선의 정책전환을 가져왔다고 보지만, 상대적으로 지역 개발이 낙후된 지역의 경우에는 문화재가 지장물로 인식되어 민원의 대상으로 갈등이 빚어지고 있다. 그러나 아직도 인위 재난에서 가장 문제가 되고 있는 것은 화재, 산불 등으로 인한 문화재 소실이다. 특히, 이번 승례문 화재는 종전의 산불이나 실화(失火)에 의한 것이 아니고 고의적인 방화(放火)에 의한 화재라는 점에서 충격이 큰 것이다. 이렇게 볼 때, 문화재의 재난관리는 자연재난의 경우에는 일반재난관리에서 중점적이고 우선적으로 보존관리 할 수 있도록 계획을 수립하고, 인위 재난의 경우에는 특별히 이를 대상으로 재난관리계획을 세워야 한다고 볼 수 있다.

2) 문화재 재난의 특성

우리나라에서의 자연재난은 주로 태풍 및 홍수와 가뭄의 피해가 심하였고, 지진이나 폭설 등은 상대적으로 적었다. 태풍도 주로 7월에서 9월까지의 여름철에 집중되어 피해가 많이 발생하였다. 그러므로 자연재난에서 문화재가 겪는 재난은 예기치 않은 태풍과 홍수로 인한 것이며, 가뭄이나 폭설 등에 의해서는 나타나지 않는다. 그러나 우리는 일제의 강점 아래 문화재가 도굴되고 해외로 약탈되어간 사례와 해방 이후 짧은 기간 세계에서 유례가 없는 경제발전을 이루어낸 1970년대와 1980년대의 개발 우선의 시대를 거치면서 전통문화유산의 보존을 밀어낸 사례를 경험했다(정재훈, 1984: 12).

이렇게 볼 때, 우리나라의 문화재 재난은 자연재난의 경우에는 일반적 방재계획에서 문화재를 중점적이고 우선적으로 반영하도록 하고, 도굴이나 해외밀반출 등은 「문화재보호법」에 의한 점검·단속을 철저히 하는 것으로 보고, 여기에서는 문화재 재난에 있어 아직도 가장 큰 위해요인이라고 할 수 있는 화재로 인한 재난관리에 대하여 살펴보기로 한다. 화재는 아무도 예상하지 못한 가운데 발생하여 흔적조차 남기지 않고 모든 것을 멸실 시켜버리는 피해가 상상을 넘어선다. 문화재 중에서도 화재의 위험이 가장 크게 나타나는 것이 목조건축물이다. 목재는 특성상 연소성이 강해 한번 불이 붙으면 쉽게 진화를 할 수 없다(대한불교조계종총무원, 2006: 17).

통계에 의하면, 2000년부터 2005년(8월 31일)까지 사찰 및 문화재에서만 모두 324건의 화재가 발생해 5년 8개월간 동안 해마다 60건 이상, 즉 매월 5건 이상의 화재가 발생하고 있다.

화재의 원인 중에서 전기화재가 가장 많은 것은 사실 화재의 원인조사 기술의 후진성 때문이라고 한다. 그것은 명확하게 화재원인을 밝힐 수 없을 경우 쉽게 전기화재로 추정하는 관례에서 비롯되었다고 본다. 화재원인조사 기술이 획기적으로 높아지지 않는 한 현재로서는 전기화재가 가장 큰 화재의 원인이라는 점을 부인할 수가 없다. 이를 다시 나누어 보면 합선 76%, 누전 7%, 과부하 7%, 접촉불량 2%, 취급부주의 1%, 제품결함, 1%, 기타 6% 등으로 나타났다. 이는 시설과 자재의 부실과 관리점검의 미비에서 비롯되었다는 것을 알 수 있다(문화재청, 2006: 75).

그리고 이번 승례문 화재가 방화에 의한 대표적인 사례로 나타났듯이 이제는 방화가 사회 환경의 변화에 따른 개인의 심리변화에서 오는 선진국형, 자본주의적 형태의 화재요인이라고 할 수 있다(문화재청, 2006: 76). 우리나라도 선진국으로 발전하면서 경제적 소외계층의 갈등이 높아질 것으로 예상되어 앞으로 제2, 제3의 승례문 화재와 같은 사건이 발생할 가능성이 높다. 또한, 방화는 대상물뿐만 아니라, 산에서도 방화가 일어날 수가 있어 산불방화로 인한 피해방지도 예상하여야 한다.

또한 낙산사 화재와 같이 산불에 의한 비화 및 확산 위험성은 매우 크다. 우리의 목조건축물 문화재 대부분이 산중에 소재하고 있어 산불이 발생할 경우, 적시에 진화하지 못할 경우 산불비화의 위험에 빠지게 된다.

우리나라의 경우, 전국적으로 연 평균 약 500건 이상의 크고 작은 산불이 발생하고 있으며, 특히 비가 오지 않아 건조해진 봄에 집중적으로 산불이 나고 있다(문화재청, 2006: 76-77). 산불은 바로 당해 건물 인근에서 발생하지 않는 한 대상문화재까지 확산되기까지 어느 정도 시간이 있으므로 자체적으로 산불방어설비를 이용하여 산불확산을 지연하거나 진압하도록 하여야 한다.

2. 문화재 재난관리의 단계

1) 예방단계

현재 우리나라에서는 「재난 및 안전관리 기본법」 제26조에서 재난관리책임기관의 장에게 소관 관리대상 업무의 분야에서 재난발생을 사전에 방지하기 위하여 재난예방에 대한 의무를 부과하고 있다. 이에 따라 문화

- 1) 「재난 및 안전관리 기본법」 제26조 제1항은 재난관리책임기관의 장은 소관관리대상업무의 분야에서 재난의 발생을 사전에 방지하기 위하여 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있으며, 세부사항은 다음과 같다.
 - ① 재난에 대응할 조직의 구성 및 정비
 - ② 재난의 예측과 정보전달체계의 구축
 - ③ 재난발생에 대비한 교육·훈련과 재난관리예방에 관한 홍보
 - ④ 재난발생의 위험이 높은 분야에 대한 안전관리체계의 구축 및 안전관리규정의 제정
 - ⑤ 재난발생의 위험이 높거나 재난예방을 위하여 계속적으로 관리할 필요가 있다고 인정되는 시설 및 지역(이하 "특정관리대상시설등"이라 한다)의 지정·관리 및 정비
 - ⑥ 제35조의 규정에 의한 물자 및 자재의 비축, 재난방지시설의 정비와 장비 및 인력의 지정
 - ⑦ 제25조의2의 규정에 따라 지정된 국가기반시설의 관리

재청과 지방자치단체에서는 문화재안전관리를 위하여 재난대응 조직을 갖추고 재난예측을 하도록 하며, 재난 예방 교육 및 홍보, 안전관리체계의 구축 및 안전관리규정의 제정, 재난관리에 필요한 물자와 자재의 비축 그리고 재난방지시설의 정비와 장비 및 인력의 지정 등 사전 예방조치를 하여야 한다.

그러나 현실적으로 문화재청과 지방자치단체에서의 이러한 조치는 매우 미흡한 실정이다. 법에서는 이러한 조치를 위하여 필요한 사업비를 확보하도록 하고 인력과 시설·장비를 갖추도록 규정하고 있으나 실제 예산과 조직 그리고 시설·장비는 제대로 이루어지지 않고 있다. 「문화재보호법」에서도 문화재청장과 각 시·도지사들이 문화재 화재예방을 위하여 소화장비를 설치하도록 하고, 또 문화재 소유자·관리자들에게는 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」에 따른 소화설비·경보설비·소화용수설비 등을 설치하도록 노력하라는 규정이 있으나 아직은 제대로 시행되고 있지는 않다.

여기에서 문화재의 특성에 맞는 재난방재규정과 기준 제정이 필요하고, 이를 바탕으로 문화재 재난관리를 사전재난관리 정책으로 전환하여야 할 당위성이 있다. 그에 맞추어 안전점검, 안전조치와 함께 사전 재난발생에 대비한 점검체계의 개선과 정보의 공유가 있어야 한다. 특히 이번 승례문 화재사고에서 보듯 문화재 보존관리에 대한 사회적 인식의 전환이 이루어지도록 하는 노력이 무엇보다도 중요하다고 본다.

2) 대비단계

화재 재난대비단계는 예방단계에서의 조치를 더 구체화하여 실행하는 과정으로 필요시설·장비의 구축과 이를 이용할 매뉴얼의 구축이 되어야 한다. 「재난 및 안전관리 기본법」에서도 특정관리대상시설의 관리(제27조), 지방자치단체에 대한 지원(제28조), 재난관리체계 등의 정비·평가(제29조), 재난예방을 위한 긴급안전점검(제30조), 특정관리대상시설 등의 실명관리(제32조), 재난예방 교육·홍보(제34조)와 함께 물자·자재의 비축(제35조)을 규정하고 있다. 필요한 시설·장비와 함께 중요한 것은 제반 관련법령의 개선 및 보완이 있어야 한다고 본다.

문화재의 재난대비단계에서 필요한 시설과 장비는 우

선 예방시스템의 구축이다. 구체적으로 보면, 전기화재 예방시스템의 구축이 중요하다. 다른 시설도 그렇겠지만 문화재의 경우에는 자격을 가진 전문가의 설계에 따라 시공되어야 하고, 반드시 시공도 전기공사업 면허 및 자격을 갖춘 업체에 의하여 시행 되어야 하며, 시행자는 반드시 전기공사감리업 면허 및 자격을 갖춘 업체에 공사 감리를 의뢰하여 철저한 감리 및 감독아래 공사가 진행 되도록 하여야 한다. 여기에 부수하여 누전경보기와 누전발생차단기의 설치가 제대로 되는 일도 중요하다.

3) 대응단계

가장 이상적인 경우는 재난으로부터 문화재를 보호하고, 재난으로 인한 문화재 피해를 최소화하기 위하여 재난을 사전에 완벽하게 예방하고 대비하는 것이다. 그러나 현실적으로 재난이 발생하였다면, 신속한 대처와 재빠른 응급조치를 해야만 한다. 더구나 목조건축물은 가연성이 높고 연소속도가 빨라 초기에 진압하지 못하면 치명적 손상으로 재생이 불가능한 것이다²⁾.

대형 재난의 발생 시 국민들의 인명과 재산 그리고 공공시설의 피해로 매우 혼란스러운 현장에서 문화재만의 특별한 보존을 위해서는 소방방재청과 지방자치단체와 함께 문화재관련기관간의 긴밀한 네트워크 구축이 반드시 필요한 것이다.

4) 복구단계

일반적인 재난의 복구는 피해 인명의 구조와 시설 등의 복구 그를 위한 재난지역의 선포 등이 있겠지만, 문화재의 경우에는 문화재 가치의 유지와 함께 잔존 부재의 확보, 정밀한 기록의 확보 등 역사적인 차원에서의 수습 대책이 요구된다.

이번 승례문 화재사고에서도 일단 진화작업이 종료되면서 잔존부재의 확인과 확보를 정밀하게 실시하고 화재 원인, 화재진행 및 진화과정을 검토하면서 복원을 위한 보고서를 발간하였다(문화재청, 2008).

2) 대부분의 목조건축물은 기후, 습도, 계절에 따라 차이는 있지만 화재발생으로부터 7-10분 이내에 플래시 오버(Flash Over: 섬락(閃絡)이라고 하며 고체표면의 방전현상)가 일어나며 보통 30분 이내에 전소해버리는 특성이 있다. 화재가 최성기에 이르면 섭씨 1,100도까지 도달하여 주위의 석재구조물, 기와 심지어 낙산사에 서 보듯이 동종까지 영향이 미치게 된다(문화재청, 2006: 73).

⑧ 그 밖에 재난의 예방을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

그러나 문화재는 특성상 역사성이 중요한 요소인 만큼 사후의 복원은 사실상 무의미하다고 볼 수 있다. 도로, 제방, 댐 등의 시설이야 얼마든지 새로 복구하고 오히려 기능이 개량된 형태로 복원할 수 있지만 문화재는 오랜 세월 건디어 온 바로 그 상태로의 보존이 가치가 있는 것이므로 아무리 좋은 재질과 기술이 있어도 복원은 의미가 없고 단지 그러한 역사적 의미만을 되새길 수 있을 것이다. 따라서 문화재 재난관리에 있어서는 재난을 당하기 이전에 철저한 예방과 대비, 그리고 신속하고 효율적인 대응으로 재난 이전에 문화재를 보존하는 일이 중요하고 의미가 있는 것이다. 그러한 점이 문화재 재난관리가 일반 재난관리와는 다른 성격이라고 하겠다.

3. 문화재 재난관리의 피드포워드 통제방안

우리가 사는 사회에서 불확실성의 문제는 미래 전략을 미리 계획하는데 있어서 특히 어렵고 민감하다. 불확실한 상황에서는 기존의 데이터에 근거한 표준 분석 방법은 실패하게 되는데 그것은 신뢰할 만한 경향을 예측하거나 가능성이 있는 가설 등을 검증하기에는 우리가 모르는 것들이 너무나 많기 때문이다(Comfort, 2005: 351). 불확실한 상황 속에서의 정책집행 결과의 환류(feedback)는 나름대로의 유용성은 있지만 한계 또한 분명하다. 다시 말해서, 피드백 통제(feedback control)는 사후통제(post-action control)라는 특성을 갖기 때문에 피드백 결과로 전략적 계획을 수정하기에는 너무 늦다는 한계가 있다.

‘통제’라는 단어는 개인이 하고 싶은 일을 막고 직접적으로나 간접적으로 다른 사람들이 선택한 일을 할 것을 강요하는데 사용하고 있다(Quinn, 1996: 381). 통제의 목적은 사실 계획과 집행의 편차를 최대한 축소하는데 있는 것이다(Ishikawa, 1972: 163). 그것은 피드백통제라는 것이 이미 상황이 일어난 후에 이루어지기 때문이다.

이러한 과정에서 결국 피드포워드 통제의 원리를 채택하기에 이르는 것이다. 피드포워드(feed forward)통제는 과정에 영향을 미치는 요소들을 평가하고, 현재 조건과 일치하는 정확한 산출을 계산하는데 사용되는 통제로 정의하는 견해가 나타났다(Ishikawa & Smith, 1972: 164).

즉 피드포워드는 미래의 성공가능성을 높이기 위해

사전에 성공에 필요한 정보를 미리 제공하는 것이라고 할 수 있다. 또한 피드포워드 통제는 통제 및 계획간의 관계를 더욱 정교하게 하며, 계획 및 통제간의 관계를 더욱 적합하게 만든다. 따라서 전형적으로 계획절차로 간주되어온 것은 사실상 일부는 계획이고 일부는 통제절차로 볼 수 있는 것이다.

계획이 일단 수립되었다 하더라도 완전한 계획을 수립하였다고 할 수는 없다. 실제 과업이 실행되기 전에 계획을 계속적으로 평가하는 것이 중요하며, 이것이 바로 피드포워드 통제의 핵심이라고 볼 수 있다.

이러한 전략적 통제체계를 모형화하기 위하여 Schreyögg & Steinmann(1987)의 전제통제(premise control), 집행통제(implementation control), 전략적 관찰(strategic surveillance)을 포함하는 전략적 통제의 3단계 모델이 제시되어왔다(Preble, 1992: 394).

전략적 통제과정의 세 가지 단계는 다음과 같다(Schreyögg & Steinmann, 1987: 95).

첫째, 전제통제(premise control)이다. 선택을 위한 절차로서 전체 전략적 기획과정에 있어 내부 환경과 외부 환경에 관한 전제들(premises)을 형성하는 것이다.

둘째, 집행통제(implementation)이다. 기획에 의해 파악할 수 없는 사건을 다루기 위한 중요한 접근법으로 집행과정을 정보의 공급원으로서 활용하는 것이다.

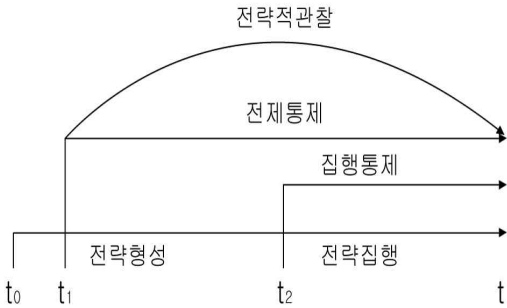
셋째, 전략적 관찰(strategic surveillance)이다. 전략적 관찰은 전략적 활동 과정을 위협할 수 있는 조직 내·외부 모듈을 모니터링하는 것이다.

이에 따라 먼저 목조건조물 보존의 전제 통제를 본다면 우선 문화재 재난관리체계의 개선과 예방단계를 생각할 수 있다. 여기에는 ① 소유주체와 관리주체간의 책임관계 명확화 ② 문화재보존관련 조직의 보강 ③ 문화재 재난관리 예산의 확대 ④ 문화재 점검체계의 개선 ⑤ 대상문화재의 특성과 구조에 대한 정보공유 ⑥ 문화재 보존과 관련된 법령 및 안전관리 의식개선을 생각할 수 있다.

다음 두 번째 집행통제는 재난대비·대응단계로서 ① 대상문화재별 특성에 맞는 장비와 시설의 설치 ② 대상문화재별 특성에 맞춘 대응매뉴얼 구축 ③ 대응매뉴얼에 따른 교육과 훈련 ④ 재난발생시 즉각적이고 효과적인 초동진화체제 구축 ⑤ 설치된 장비와 시설에 대한 효과

검증 ⑥ 재난대처능력의 향상과 신기술 도입 등이다.

그리고 세 번째 전략적 관찰은 문화제의 경우, 우선 국가상징물로 보고 국가기반시설로 지정 관리함으로써 재난관리대상을 격상시키고, 전제통제 및 집행통제가 진행되는 과정에 있어 전략적 활동과정을 위협할 것 같은 조직 내·외부의 전체 사건들을 모니터하는 데 초점을 둔다. 전략적 관찰은 지속적으로 전략과정이 원활하게 진행되도록 지켜보는 것이다. 따라서 주변여건과 환경에 관한 주의 깊은 관찰이 따라야 하며, 이러한 전략적 통제시스템은 정태적인 것이 아니라 동태적이어야 한다. <그림 1>에서 보듯 전략적 관찰은 전략이 형성된 이후 전제통제와 집행통제를 아울러 문화제 재난관리체제에 있어 예방·대비·대응의 전반적인 과정의 실행을 지키는 것이라 할 수 있다.



자료: Schreyögg & Steinmann(1987: 96).

<그림 1> 전략적 과정에서의 전략적 통제

III. 송례문 화재와 재난관리 전략의 분석

1. 송례문 화재사고 개요

2008년 2월 10일 20시 47분~50분경 방화범에 의해 방화가 일어났다. 20시 47분 3회, 20시 50분 2회, 적외선감지기에 침입이 감지되었으며, 20시 47분에 감지된 내역은 침입 시에, 20시 50분에 감지된 내역은 도주시에 것으로 추정되었다. 20시 50분경에 119 화재 신고가 접수(개인택시 기사)되었으며, 이후 중부소방서 선착대를 시작으로 충무로대, 미근대, 무학대, 후암대, 충무로대, 을지로대, 세종로대 등이 내부로 진입하여 선착대와 함께 진화활동을 전개하였다. 초기 소화로 큰 불길은 진화했으나, 문루 처마 밑에서 연기가 계속 발생하여 소방서 대원

직접 내부 진입하여 천장과괴를 통한 진입작전을 수행하는 한편, 외부에서 고가 굴절 사다리차로 처마, 지붕의 파괴 작업을 수행했다. 처음에 불은 중부소방서에서 출동한 소방대에 의하여 2층 내부에서 일단 대부분 진압되었으나 열기둥에 의하여 상부로 퍼져 나간 화염이 적심 내부로 옮겨 가게 되었고 이때부터 적심 내부의 훈소상태가 시작되어 소실로 이어지게 되었던 것이다.

고가 굴절사다리를 동원하여 연기가 나오는 부분을 집중적으로 살수를 하였으나, 두터운 보드층에 막혀 대부분 외부로 흘러내렸고, 처마 끝으로 살수된 소화수 역시 안으로 스며들지 못하였다. 또한, 2층 내부 바닥으로부터 내부 천정까지의 높이가 최소 3.7m에서 최고 4.8m로 쉽게 접근하기 어려워 안쪽으로부터의 진화도 안되었고, 훈소 상태에서 계속 나온 연기로 진입이 불가능하게 되었다. 외부에서의 소화 시도 역시, 지붕경사도가 45도~60도로 매우 급경사인 데, 살수로 인한 결빙으로 소방대원들이 지붕에 오르기 어려운 여건이었다. 고가 사다리차와 살수차도 승례문 주위의 원형 석축으로 인하여 진입이 곤란하였다. 따라서 진입은 주로 화재 피해의 확산을 방지하는 쪽으로 시행될 수밖에 없었다. 훈소 상태에서 진행되던 불이 상층부의 처마를 통해 밖으로 확산된 상태인 22시 00분경부터는 불이 아래층으로 내려가지 않도록 하기 위해 하층부에도 집중 살수하였으며, 이러한 진입 과정을 통해 하층부는 화재 피해를 거의 입지 않을 수 있었다.

2. 송례문 화재사고의 분석

송례문 화재사고의 분석을 전술한 피드포워드(feed-forward) 통제 접근에 입각해 관리체계, 예방체계, 대비체계, 대응체제로 나누어 살펴보도록 한다.

1) 관리체계

첫째, 책임관계의 불명확이다. 2006년 3월 송례문을 일반인에게 개방하면서 관리책임기관인 중구청은 오전 10시부터 오후 8시까지는 평일 3명, 휴일 1명의 직원을 배치하고 그 이외 시간은 무인경비업체에 경비를 의뢰하는 체계로 관리를 해왔다³⁾. 그러나 이 체계는 실질적인

3) 2008년 1월 31일자로 중구청은 에스원 세콤에서 KT텔레캅으로 5년간 무상관리하는 조건으로 교체하였다.

관리가 되지 못하여 승례문에 화재가 발생하게 된 것이다. 개방에 따른 관리에 대하여 확실한 논의도 없었고, 그에 대한 지도와 감독이 있지 않았다. 중구청과 서울특별시는 국가지정문화재인 국보라는 점에서 문화재청에 지나치게 의존하였고, 문화재청은 재정능력이 비교적 타지방자치단체에 비하여 월등한 중구청과 서울특별시에서 자체 재원을 투입하여 관리할 것으로 믿고 적극적인 지도·감독을 하지 않았다고 볼 수 있다.

둘째, 조직의 취약성이다. 문화재 재난의 집행을 맡고 있는 지방자치단체의 인적 기반이 아주 취약하다. 전국의 지방자치단체 중에서 문화재 전담부서가 있는 곳은 불과 6곳에 불과하며, 재정이 비교적 여유로운 중구청도 전담부서가 없고, 공원녹지과에서 문화재를 관리하고 있다. 실제 승례문의 관리실무자는 8급 직원 2명인데 그나마 1명은 서울성곽을 비롯한 여러 건의 문화재를 책임지고 있으며, 다른 1명은 문화재 시설현장관리와 일용직 감독업무를 포괄하여 맡고 있었다. 문화재청의 경우도 문화재안전과 직원 10명이 문화재에 대한 안전관리를 책임지고 있는 실정이다(문화재청 외, 2008: 32).

셋째, 예산의 부족이다. 2008년도 문화재청 예산은 정부예산의 0.19%인 4,278억 원이나 이중 방재와 관련된 예산은 문화재청 예산의 2.1%에 불과한 91억 원에 지나지 않는다. 문화재를 후대에 전승하기 위한 재난관리에 산으로는 부족하다고 본다. 지방 자치단체의 경우에는 더 심각하다. 2004년 문화재청의 자료를 보면 문화재와 관련한 예산자체가 1.10%에 지나지 않으며 방재와 관련된 예산은 거의 찾아보기 어려운 실정이다(한국지방행정연구원, 2004: 20).

2) 예방체계

첫째, 점검체계에 문제가 있었다. 이번 승례문 화재사고와 같은 방화의 경우, 예방이 중요하다. 방화시도 자체를 초기에 막는 것이 무엇보다 중요한데 그것을 막지 못한 것이 사고의 치명적인 원인이 되었다. 실제 이번 승례문 화재를 조사한 검찰에 의하여 중구청 담당자 2명이 화재예방시설 점검표와 출근부를 허위로 작성하여 불구속 기소된 것을 보면, 얼마나 허술하게 안전 점검체계가 이루어지는지를 알 수 있다(아세아경제신문, 2008년 6월 26일).

둘째, 문화재에 대한 관계기관간의 정보가 부재했다.

이번 승례문 화재사고에서 두드러진 문제점의 하나가 문화재의 특성·구조 등을 파악할 실측도면 등 자료를 소방당국과 공유하지 못하고 있어 효율적인 화재진압에 애로가 있었다. 이것은 산간지대에 산재한 문화재의 경우 더욱 심각하다고 볼 수 있다. 소방당국과 멀리 떨어져 있는 경우에는 주변의 지형과 진화작업여건에 대한 자료가 미리 확보되어 있어야 한다는 점을 알 수 있다.

셋째, 안전에 대한 사회인식에 문제가 있었다. 점차 이번과 같이 사회적 불만을 가진 사람들에 의한 불만표출 대상으로 문화재에 방화하거나 훼손을 가하는 사례가 증가하고, 기상이변에 따른 자연재해의 발생이 빈발한데 대한 문제를 심각하게 인식하지 못하는 풍조를 개선시켜야 한다.

3) 대비체계

첫째, 장비와 시설이 적절하게 설치되어있지 못했다. 소방관련법상 문화재가 특정소방대상물로 되어 있으나 그 기준이 미약하여 보완할 필요가 있다. 또 문화재 소화·경보설비 등 설치기준이 미정립되어 있다. 현재 장비와 시설을 갖춘 곳도 규격에 맞지 않거나 부실공사로 문제가 노출되어 있다.

둘째, 대응 매뉴얼이 작성되어 있지 못하였다. 문화재의 화재진압은 일반 건축물과 다르게 작업을 하여야 하나 이를 적용할 매뉴얼이 없었다. 따라서 현장에서 문화재청과 소방방재청의 의사결정에 어려움이 많이 나타났다.

셋째, 실제에 대비한 교육과 훈련이 없었다. 대응 매뉴얼이 작성되면 그에 따른 실전 교육과 훈련이 정기적이고 반복적으로 실시되어야 한다. 아무리 좋은 장비와 시설이 설치되어도 실제 작동할 수 있도록 교육하여야 하고, 관계기관의 유기적인 훈련이 이루어져야 한다.

4) 대응체계

첫째, 초동진화 대처에 있어서 문제가 있었다. 이번 승례문 화재사고는 신속한 출동이 이루어졌음에도 진화에는 실패했다. 이는 승례문의 내부 구조를 몰랐고, 목조물의 화재에 대한 대처가 미흡하였음을 들어냈다고 볼 수 있다.

둘째, 방재시설에 대한 효과검증이 필요하다. 이번 승

레문 화재진압에 있어 많은 양의 살수가 이루어졌음에도 효과가 없었다. 이로 미루어 무조건적인 스프링클러 등의 자동소화설비가 있어야 하는 데는 좀 더 논의가 있어야 한다고 본다. 확실한 방재에 대한 검증을 거쳐 문화재에 설치가 되어야 할 것이다.

셋째, 진압기술의 개선이 있어야 한다. 이번 화재에서 역시 진압기술을 더 제고시킬 필요가 있음을 보여 주었다. 발화된 후 얼마 되지 않아 현장출동이 되었고, 가시적인 불길을 잡은 듯 했으나, 내부 적심목 속으로 혼소된 상태를 막지 못했으며, 불길이 거세어진 후에도 지붕표면의 열음으로 옥외침투를 하지 못한 점과 고가사다리차의 활용이 되지 못했던 기술적 문제점이 노출되었다. 이러한 문제점에 대하여 적절한 진압이 이루어질 수 있는 기술개발과 이의 적용이 시급하다고 본다.

3. 문화재 재난관리의 문제점

승례문 화재사고의 분석결과에 따라 우리나라 문화재 재난관리의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 문화재 관리체계에 있어 국가기반시설에 포함하여 일반시설물보다 한 차원 높여 관리체계를 강화하고 그에 맞추어 조직과 예산의 보강이 있어야 한다는 점이다. 2007년 「재난 및 안전관리 기본법」의 개정에 따라 실시한 국가기반시설의 지정 제도는 인적·물적 피해에 대해서만 고려되어 간과한 점이 있었다. 따라서 이에 대한 보완이 필요하다고 본다.

또한 현재 중앙행정기관인 문화재청이 차관급 기관으로 격상이 되었음에도 문화재 재난에 대한 전담조직이 없을 뿐만 아니라 지방행정기관인 시·도, 시·군·구의 경우 일반보존에 대한 전담조직이 대부분 없다는 것이다. 예산자책도 문화재관련 예산은 정부전체의 0.19%, 문화재 재난방지예산은 그것의 2.1%인 것을 보더라도 그 취약성은 다시 언급할 필요도 없다(문화재청, 2008a: 4). 국가 지정문화재의 경우 국가에서 지정하는 문화재인 만큼 국가에서 전적으로 책임관리하여야 한다든지 지방자치단체의 의식이 만연되어 있고, 한편으로 시·도 지정문화재의 경우 시·도에서 지정하는 문화재인 만큼 시·도에서 책임관리하여야 한다는 중앙행정기관, 특히 예산관련부처의 인식이 만연되어 있는 문제점을 부인할 수 없다.

특히 민선지방자치시대에 들어서서는 지방자치단체

장들의 소위 표가 되는 개발사업에 사업의 우선순위를 두고 있기에 경상관리 성격의 문화재 보존관리를 위한 예산투입은 거의 찾아보기 어려웠다.

둘째, 예방단계에서는 문화재 보존에 대한 사회인식의 개선이 필요하다는 점이 새로이 큰 문제점으로 나타났다. 이번 승례문 사고가 사회에 불만을 품은 한 노인에게 의해 저질러진 사고라는 점에서 국민들은 충격을 더 받았던 것으로 보인다. 재난이 주로 자연재난으로 발생되다가 과학물질 문명의 발달로 인간에 의한 인위적 재난이 증가되어 왔었다. 그것이 최근에는 사회적 문제에 의하여 나타나는 재난도 증가하게 되었고, 그 하나의 실증으로 이번 승례문 화재라는 재난이 발생하게 된 것이다. 따라서 문화재의 재난을 예방하는 단계에서의 사회인식에 대한 문제는 이제 더욱 관심을 기울여야 할 부분이 되었다.

셋째, 대비단계에서는 관리대상 문화재의 특성에 맞는 장비와 시설을 설치하고 사전 그에 따른 매뉴얼의 구축과 교육·훈련이 있어야 하는데 대부분 현실은 비규격품을 사용하고 부실공사를 하고 있는 실정이며, 사전 매뉴얼 구축 및 교육·훈련은 실시하지 못하다는 것이다. 문화재청과 대한불교조계종총무원에서 지난 2006년의 낙산사 화재 후에 전국의 목조문화재를 조사한 보고서에 의하면 대부분 부실한 자재와 시공을 지적하고 있으며 실제적인 소방훈련이 없었음을 문제로 적시하고 있다.

넷째, 대응단계에서는 재난이 발생할 경우 최단시간 내에 가장 피해를 최소화하는 초동대처가 무엇보다도 중요하나 이번 사고에서 보듯이 초동대처에서 미숙하였던 것이 큰 문제점으로 나타났다. 사실 발화 6, 7분 만에 현장에 출동하여 육안으로 우선 진화한 것으로 생각할 정도로 조치를 하였음에도 내부 적심에 의한 혼소상태를 모르고 있다가 2층을 소실시켰다는 사실은 대응체계의 중요성을 실감하게 하는 것이다.

거우 승례문 화재이후에 실제 목조물의 발화과정 및 발화시간의 측정과 소화방법에 관한 실험이 행해진 것을 보면 사전 대응체계의 미비가 상상이상으로 컸음을 알 수 있다.

또한 아직도 당시 장시간 뿌린 물이 진화에 왜 효과가 없었는지, 오히려 사전 철저한 방수처리가 화재진압에 지장을 주었다는 지적에 대해서도 결론을 내리지 못한

것을 보면 방재시설에 대한 효과검증문제와 화재진압기술의 개선도 시급한 실정이라는 것을 짐작할 수 있다.

IV. 문화재 재난관리의 개선방안

1. 재난관리 단계별 개선방안

1) 관리체계 부문

우선, 관리체계정책에 있어서는 무엇보다 조직과 예산의 획기적 확충이 있어야 하겠다.

조직부분은 적어도 문화재의 중앙행정기관인 문화재청에는 문화재 재난전담부서의 설치가 있어야 한다. 지금의 문화재안전과 10명의 기구만으로는 안된다고 본다. 문화재의 멸실을 방지하기 위해서라면 사전 예방-대비-대응 단계에 부응하는 정책적 기능의 기구의 확충이 필요하다고 생각한다. 지방자치단체의 경우 지역별로 문화재의 수량에 따라 다르겠지만, 문화재 재난전담조직은 몰라도 일반보존관리 전담조직의 설치는 있어야 한다. 지금과 같은 광역지방자치단체 2개, 기초지방자치단체 4개에 불과한 전담과의 설치는 너무나 취약한 실정이다. 그렇게 되어야만 사전 예방정책의 기초를 갖출 수 있는 것이다.

예산의 경우, 물론 최고 정책결정권자의 인식이 바뀌어야 하겠지만 2008년 문화재청의 경우 방재 예산은 문화재청 예산의 2.1%에 불과하고, 지방자치단체의 경우는 더욱 열악하여 대부분 별도로 세우지 않고 있는 실정이다⁴⁾.

위와 같은 관리체계 개선방안을 요약하면, 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 관리체계 개선방안

구분	현행	개선방안
조직	문화재청 - 정원 약10명	문화재 재난전담부서 - '국' 단위
	문화재보존관리전담과 - 광역지방자치단체: 2개소 - 기초지방자치단체: 4개소	전 지방자치단체 설치 - 광역지방자치단체: 전담과 - 기초지방자치단체: 전담부서(담당)
방재 관련 예산	문화재청 예산의 약 2.1%	문화재 방재시스템 구축과 감시비용 반영
	지방	대부분 세우지 않았음 문화재청 수준인 2%의 방재예산 수립

주민들이 원하는 인기 개발사업에 지방자치단체장의 관심이 큰 것은 시대흐름상 억지로 되돌릴 수 없다하더라도 중앙정부에서 인센티브 등의 유인책으로 지방의 예산투입을 확대하도록 유도하여야 한다. 이러한 측면에서 지난 노무현정부에서 지방문화재 보조금제도를 바뀌어 교부금제도로 전환한 것은 재검토해야 할 필요성이 있다⁵⁾. 이 문제는 좀 더 심층적으로 논의하여야 할 사항이다.

조직과 예산의 확충을 바탕으로 문화재 보존관리의 책임관계를 명확히 하여야 한다. 소유자와 관리자간의 명확한 관계설정과 그에 따른 안전점검 그리고 보수관리 체계의 구축이 이루어져야 한다.

2) 예방체계 부문

다음으로 예방체계 정책에 있어서는 시대변화에 따른 사회인식의 전환이 이루어지고, 그를 바탕으로 한 문화재 안전점검체계를 개선하여야 한다. 그리고 사전에 문화재에 대한 특성과 성상에 관련된 정보와 자료를 공유하여야 한다.

자연재난에만 시달려온 인류역사가 문명의 발달로 인간에 의한 화재·폭발·붕괴 등의 인위적 재난이 늘어나고, 최근에는 9.11 테러에서 보듯 사회재난도 관심의 초점이

4) 이번 승례문 화재사고와 관련하여 문화재청도 지난 2008년 4월 사후대책으로 긴급하게 2008년 사업비를 조정하여 139억 원을 전국중요문화재 116개소에 화재자동경보 등 방재시스템구축 사업비로 교부하였다.

5) 지방문화재의 보수관리를 위한 보조금을 교부세 재원으로 전환하여 지방자치단체에 일임하게 됨으로서 각 지방자치단체별로 문화재 수량에 따라 투입재원의 규모가 정해져 전체적으로 문화재 보수관리에 투입되는 예산이 줄어드는 결과가 초래된다. 또한 국가적으로 보존관리해야 할 문화재가 지방자치단체의 재정사정으로 방치되는 사례가 발생하게 된다. 이는 당시 예산 담당부처에서 지방지정문화재는 전적으로 당해 지방자치단체에서 책임을 지고 보존관리해야 된다는 선입견에서 나오게 되었다. 지방지정문화재라 하더라도 우리의 선조들이 물려준 민족문화유산으로 그 보존관리에 국가의 책임과 의무가 있는 것이 우리의 「헌법」과 「문화재보호법」의 기본이념이다.

되기 시작했다. 이번 승례문 화재도 사회재난의 전형적 사례라 하겠다. 따라서 문화재 보존에 대한 소명의식과 책임의식을 높여 평상시 문화재 재난관리에 대한 체계를 갖추도록 하여야 할 것이다.

이러한 인식을 가지고 문화재 안전을 위한 일상점검, 정기점검, 특별점검 등을 체계적으로 수행하도록 개선하고, 재난발생에 즉각 대응하기위한 문화재의 특성에 관련된 내용과 자료에 대한 사전 공유가 있어야 한다. 특히, 문화재 관리부서와 소방당국과의 정보공유 네트워크의 구축을 통한 대상문화재 특성, 실측도면 비치 등은 필수적인 사항이라고 본다. 또한, 형식적인 점검체계에서 탈피해 일상점검, 정기점검, 특설점검의 체계적 수행 등이 요구된다고 하겠다.

〈표 2〉 예방체계 개선방안

구 분	현 행	개 선 방 안
사회인식	관심 미약	인식 전환
정보공유	구축되지 않음	네트워크 구축 대상문화재 특성, 실측도면 비치
점검체계	형식적 체계	일상점검, 정기점검, 특별점검의 체계적 수행

3) 대비체계 부문

대비체계정책에 있어서는 재난사고에 대비하기위한 장비와 시설의 설치가 중요하다. 그리고 그것을 유용하게 사용할 수 있도록 대응매뉴얼을 작성, 비치하고 그에 따라 사전 교육과 훈련을 실시하는 것이 필요하다.

문화재에 대한 면밀한 현황조사를 통해서 철저히 대상문화재별 특성에 맞춰 장비와 시설을 설치하여야 한다. 여기에서는 반드시 관련법령에 맞는 규격제품과 성실한 시공이 있어야 한다. 현재의 미비한 「문화재보호법」 과 소방관련법의 보완작업도 있어야 한다.

그러한 장비와 시설을 가동하기위한 대응매뉴얼의 작성·비치가 되도록 하고 재난발생시 즉각 운영될 수 있는 체제구축을 하여야 한다. 그를 위하여 사전에 실질적인 교육과 훈련이 정기적으로 반복하여 시행되어야 한다.

이와 같은 내용을 요약하면, 다음의 <표3>과 같다.

〈표 3〉 대비체계 개선방안

구 분	현 행	개 선 방 안
장비/시설 정비	설치미비 · 규격미달, 부실공사 등	현황조사를 통한 장비·시설 설치 · 규격품 · 유지격자 성실시공
대응매뉴얼 구축	미작성, 미비치	실질적 매뉴얼 작성·비치
교육/훈련 실시	형식적 교육·훈련	실질적 교육·훈련의 정기적 반복실시

4) 대응체계 부문

대응체계정책에 있어서는 무엇보다 초동진화의 대처가 시급히 이루어져야 하고, 그를 위하여 방재를 위한 장비와 시설에 대한 효과가 사전에 검증되는 시스템 구축과 아울러 진압기술의 획기적 개선이 있어야 한다.

이번 승례문 화재에서 보듯 신속한 출동에 부응한 효과적인 대처의 실패로 5시간의 화재진행을 지켜보아야만 했다. 이는 장비와 시설이 제대로 작용이 되지 않았을 뿐만 아니라, 화재진압기술에서도 미흡했음을 보여준 것이다. 도심 한복판에 사실상 단순한 목조건축물 1동인데 최신 소방장비를 갖춘 펌프형 소방차 22대, 탱크형 소방차 33대, 고가 사다리차 7대, 굴절 사다리차 8대에 소방관 330명이 출동을 했음에도 속수무책이었음을 볼 때 이 부문의 대폭적인 개선이 요구된다.

이와 같은 내용은 다음의 <표4>와 같다.

〈표 4〉 대응체계 개선방안

구 분	현 행	개 선 방 안
초동진화 대처	초동대처 미흡	효과적 초동대처시스템 구축
방재시설 효과 검증	효과 미검증	방재시설 효과의 사전 검증체계 구축
진압기술 개선	기술 미흡	획기적 개선

2. 피드포워드 통제방안으로서의 이론적 함의

1) 문화재 재난관리의 전제통제

일반재난관리의 경우, 최우선은 인명과 재산손실의 최소화에 두고 관리를 하게 된다. 그러나 문화재 재난의 경우에는 문화재적 가치보존에 최우선을 둘 수밖에 없다.

그런 차원에서 문화재의 관리체계와 예방체계가 문화재 재난관리의 전제 통제에 있어서의 핵심영역이 된다. 전문가와 일반담당자의 조사에서도 드러났듯이 조직과

예산의 확대, 그를 바탕으로 한 관리주체의 명확한 책임 부여가 관리체계의 핵심요소가 되며, 사회 재난에 의한 문화재 재난방지에 대한 확고한 소명의식으로 문화재 안전점검체계를 구축하는 것을 예방체계의 핵심요소로 볼 수 있을 것이다.

2) 문화재 재난관리의 집행통제

전략적 통제시스템에서의 집행통제는 재난관리과정 에 있어서의 지속적인 문제발굴과 이의 보완과정이라고 할 수 있다. 여기에는 철저한 현황조사를 통하여 정확한 정보를 가지고 관리의 방해요소를 제거하며 수정과정을 거치는 것이다. 문화재 재난관리과정에서는 대비체계와 대응체계가 집행통제의 핵심영역이 된다. 대상문화재별로 특성에 맞춰 장비와 시설을 설치하고 그에 맞는 대응 매뉴얼의 구축, 실질적인 사전 교육과 훈련의 실시 등은 대비단계의 핵심요소가 되고, 효율적인 초동진화의 대처와 장비·시설의 효과검증과 함께 진압기술의 제고 등은 대응단계의 핵심요소가 된다고 본다.

3) 문화재 재난관리의 전략적 관찰

전략적 관찰은 전체통제와 집행통제와 달리 전체 재난관리과정에 있어 직접적인 통제에 중점을 두기보다 전략적 통제활동을 저해할 것 같은 조직 내·외부의 환경과 여건을 주의 깊게 모니터링하는데 초점을 맞추는 것이다. 이번 승례문 화재사고와 같이 면밀한 대책을 세우지 못하고 개방을 하여 야간에 무단 침입하기 쉽도록 방임한 것이 그 사례라 할 것이다. 따라서 승례문과 같은 문화재는 국가상징물로 보고 국가기관시설로 지정 관리함으로써 재난관리대상을 격상시켜 놓는 것이 전략적 관찰의 요체라고 생각한다.

그러므로 이번 전문가들과 일반담당자들의 조사에서 밝혀진 핵심요소들에 대한 정책의 상대적 중요도와 우선 순위에 따라 문화재 재난관리과정을 주의 깊게 모니터링 하는 것이 전략적 관찰의 핵심요소로 작용하여야 한다고 생각한다.

V. 후속연구를 위한 제언

본 연구를 진행하면서 느낀 한계점은 다음과 같다.
첫째, 우선 문화재에 관련한 연구가 문화재의 역사적·

학술적 가치와 보존과학 기술에 치중하여 문화재 재난과 관련한 연구가 너무 척박함을 절감하였다. 그러다 보니 관련 자료를 입수하기도 어렵고 외국의 사례도 알지 못하여 비교연구를 할 수도 없었다. 문화재청도 재난과 관련된 자료와 정보가 매우 빈약하였다. 서구의 선진국은 말할 것도 없었고, 우리와 문화적 교류가 활발하고 문화재의 성상이 유사한 중국과 일본의 자료도 구하기가 어려웠다.

둘째, 문화재 재난관리에 미래지향적인 피드포워드 통제방식을 적용한다는 것이 아직 정치하게 전개되지 못한 한계가 있음을 밝힌다. 그것은 무엇보다도 실효성에 의문을 제기할 수 있다는 것이다. 절대 재난발생을 용인 하지 않는다는 전제를 가지고 전략을 수립한다는 자체가 자칫 이론에 머물 수 있음을 부인할 수 없다. 그러나 적어도 그런 개념아래 전략적 통제방식을 세우는 시도는 가능하다고 본다. 앞으로 피드포워드 통제에 따른 후속 연구가 계속 이어진다면 보완이 가능하리라고 믿는다.

셋째, 조직과 예산의 확충은 계속 제기된 사안이므로 관행적 대안으로 돌리기 쉬우나 실제 민선단체장시대가 전개된 이래 문화재 분야에 대한 무관심내지 소극적 관리의식은 바뀌어야 할 핵심문제라고 생각한다. 특히 앞에서 제기한 지방문화재에 대한 보조금의 교부금전환 사안은 별도의 실증적 자료를 가지고 문제점을 분석할 필요가 있다. 이는 대단히 시급하다고 본다.

넷째, 문화재 재난관리에 필요한 장비와 시설 그리고 그것을 사용하는 기술에 대한 연구 확대가 절실하다. 이미 지적하였지만 화재를 막기 위한 방연제의 사용문제, 목재부식을 막기 위해 사용한 방부제의 효용문제 등 결론을 내지 못한 전문적·기술적 문제에 대하여 너무 지지 부진한 실정이다. 오늘날의 과학기술 수준으로 보면 이는 그리 어렵게 시간을 끌 문제는 아니라고 본다. 이번 승례문 화재사고도 이러한 관심부족에서 기인한 것이 아닌가 싶다. 좀 더 많은 연구자들의 참여를 기대해 본다.

<참고문헌>

- ▷ 문화재청. 2006. 중요 목조문화재 방재시스템 구축 연구보고서. 문화재청.

- ▷ 충북대법학연구소. 2002. 한국 문화재보호법의 발전과정과 정비 방안 연구. 문화재청.
- ▷ 한국건축문화연구소. 2000. 건조물문화재 안전점검 방안연구 보고서. 문화재청.
- ▷ 한국지방행정연구원. 2004. 지방자치단체 문화재보호 역량 실태 조사. 문화재청.
- ▷ 대한불교조계종총무원. 2006. 묘사찰방재대책현황조사 보고서.
- ▷ 문화재관리국. 1985. 문화재의 소방시설.
- ▷ 문화재청. 2008. 목조문화재 종합방재대책.
- ▷ 문화재청. 2005. 일본문화재의 방재시설.
- ▷ 문화재청 외. 2008. 승례문 화재 피해현황 및 수습 보고서.
- ▷ 행정자치부. 2007. 국가기반체계보호 담당기관 업무설명회자료.
- ▷ 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- ▷ 오명석. 2005. 문화재재난관리 개선방안에 관한 연구. 목원대 산업 정보대학원 석사학위논문.
- ▷ 윤장섭. 1985. 건조물 유형문화재 보존에 관하여. 문화재. 18: 25-28.
- ▷ 이재은. 2003. 한국의 재난관리 목표체계와 효과성 평가 연구. 현대사회와 행정. 13(1): 49-72.
- ▷ 정재훈. 1984. 문화재보존의 기본 방향. 문화재. 17: 1-6.
- ▷ 최덕경. 1993. 문화재의 보호와 대책에 대한 고찰: 한국과 중국의 고건축물 보호 사례를 중심으로. 문화재. 26: 302-324.
- ▷ 최호택·류상일. 2006. 효율적 재난대응을 위한 지방정부 역할 개선방안: 미국, 일본과의 비교를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지. 6(12): 235-243.
- ▷ Saaty, Thomas L. 1982. *Decision Making for Leader: The AHP for Decisions in a Complex World*. CA: Wadsworth.
- ▷ Comfort, Louise K. 2005. Risk, Security and Disaster Management. *Annual Review of Political Science*. 8(1): 335-356.
- ▷ Ishikawa, Akira & Smith, Charles H. 1972. Feedforward Control system for Organizational Planning & Control. *Abacus*. 8(2): 163-180.
- ▷ Preble, John F. 1992. Towards A Comprehensive system of strategic Control. *Journal of Management studies*. 29: 4.
- ▷ Quinn, John J. 1996. The role of 'Good conversation' In Strategic Control, *Journal of Management studies*. 33(3): 381-394.
- ▷ Schreyögg, Georg & Steinmann, Horst. 1987. Strategic Control: A New Perspective. *Academy of Management Review*. 12(1): 91-103.
- ▷ 재난 및 안전관리 기본법[법률 제8856호: 2008. 2. 29].
- ▷ 아세아경제신문(2008. 6. 26). 승례문 화재사고 관련기사.
- ▷ 한국일보.(2008. 2. 12). 승례문 화재사고 관련기사.

충청북도 정무부지사, 행정자치부 제2차관 등을 역임하였다 (biohan@cb21.net).

접수번호: #090430-01

접수일자: 2009. 04. 30.

심사완료: 2009. 05. 30.

韓凡惠: 충북대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국의 문화재 재난관리에 관한 연구: 목조건축물 문화재 관리의 Feed-forward 통제방안, 2009), 현재 미래과학연구원 원장으로 재직 중이다. 주요 경력으로는 행정고시 22회('79), 충청북도 바이오산업추진단장,