

불확실성 하에서 재난관리의 보편성과 특수성간 상호제약에 대한 연구

- 송례문 소실 사례를 중심으로 -

서재호*, 정지범**

이 논문은 소실된 국보1호 송례문의 재난관리 사례를 분석하여 재난관리기관의 효과적인 재난관리를 제약하는 메커니즘을 밝히고자 하였다. 이를 위하여 연구에서는 재난관리의 상황을 고도의 불확실성이 존재하는 상황이라는 점을 제시하였고, 이러한 불확실한 상황이 특수한 분야를 대상으로 하는 재난관리에서 보편적인 재난관리기관의 재난관리와 특수한 재난관리기관의 재난관리 행위를 상호 제약하여 효과적으로 재난을 관리하지 못하게 한다는 점을 분석틀로 제시하였다. 송례문 소실사례를 재난관리의 보편성과 특수성간 상호제약이라는 틀을 활용하여 분석한 결과 향후 성공적인 분야별 재난관리를 위해서는 특수한 분야의 재난관리의 경우에는 재난관리의 일반성을 유지하면서도 각 해당 분야의 특수성을 반영한 법령의 개선이 필요하고, 분야별 재난대상물 또는 재난관리의 특수한 지식을 생성하여 이를 보편적 재난관리를 위한 지식과 정보에 포함하여 재난예방 및 대비 과정을 수행하여야 한다는 시사점을 얻을 수 있었다.

주제어: 송례문 소실, 재난관리, 보편성, 특수성, 불확실성

1. 서론

그간 우리사회는 다양한 재난을 반복적으로 경험하면서 재난사례를 집중적으로 분석하는 연구가 많이 이루어졌다. 이러한 연구에는 우리나라의 재난사례와 미국의 재난사례를 비교하면서 우리나라에 동일한 관리이 반복해서 일어나는 원인을 재난관리의 조직학습 실패에서 찾고자 하는 연구와(양기근, 2004; 김상돈 등, 2003; 이상팔, 1995), 다양한 재난사례연구를 통하여 재난관리의 실패원인을 찾고 이를 극복하기 위한 정책제언을 시도한 연구도 있지만(박광국 등, 1999), 재난관리의 속성에서 그 원인을 규명하고 재난이 발생하는 제도적인 한계에 대한 연구는 이루어지지 않았다. 다만 최근 송례문 소실사례를 통하여 문화재 재난관리의 문제점을 feed-forward 관점에서 분석하고 시사점을 제시한 연구가 있으나(한범덕, 2009; 2008), 분석결과를 재난관리 전체에 확장하여 논의하지 못하고 있다는 한계를 가지고 있다.

* 제1저자, **교신저자.

재난관리의 속성에서 기인하여 재난관리상의 한계를 초래하는 구조적인 제약을 명확히 규명하여야 재난관리의 학습과 제도적 보완을 통하여 반복되는 재난발생과 재난관리 실패의 가능성을 최소화 할 수 있게 되는데, 현재까지의 논의는 여기에 이르지 못하고 있다. 다만 다양한 대형재난을 경험한 미국의 경우 허리케인 카트리나, 911테러 등 대형재난에 대한 심층적인 사례연구를 통하여 미국사회의 재난관리 분야의 특수성과 보편성을 조직차원의 문제로 이해하고 연방의 집중과 현장의 분권사이의 문제로 많은 것들을 환원하여 설명하고 있다¹⁾.

재난관리는 고도의 비일상적이고 예외적인 상황에 대한 표준적이고 보편적인 관리적 접근으로 예방, 대비, 대응, 복구를 중심으로 전문적인 재난관리를 추구한다. 그러나 보편적인 재난관리는 건물, 특수한 시설, 자연환경 등 재난이 발생하는 대상의 특수성이나 물, 불, 화학물질 등 재난매체의 특성에 의하여 제약을 받는 경우가 많다. 따라서 재난관리의 특수성, 즉 특정한 재난유형에 따른 분야별 재난에 대한 특별한 관리는 일반적인 재난관리의 전문성과 보편성의 요소를 갖추고 있어야 효과적인 재난관리가 가능하다. 특수분야에 대한 재난관리의 보편성과 특수성은 양자가 조화를 이루는 경우 효과적이고 성공적인 재난관리를 가능케 하지만, 재난관리의 속성은 ‘예외성’이라는 특징을 가지고 있기 때문에 재난관리 현장에서 재난관리의 ‘보편성’과 ‘특수성’은 상호보완적으로 기능하는 것 대신 재난이라는 고도의 불확실성하에서 보편재난관리자와 특수재난관리자 간의 상호제약을 초래하여 재난관리의 실패를 노정하는 경우가 발생하게 된다²⁾.

승례문 화재 사례를 분석한 본 연구는 기존에 수행된 재난관리 사례연구와 달리 재난관리의 한계를 재난관리의 고유한 특성으로서 ‘재난이라는 예외적 상황’ 하에서 ‘불확실한’ 의사결정이라는 조건 하에 처해진 재난관리의 ‘보편성과 특수성’이라는 개념을 중심으로 분석하고자 하였다. 2008년 2월에 발생한 승례문 재난사례는 예외관리로서 재난관리의 보편성과 특수성이 합리적인 재난관리를 상호제약하여 재난관리의 한계를 보여주는 대표적인 사례라고 할 수 있다. 본 연구는 승례문 재난사례를 분석하여 재난관리의 속성으로써 재난관리의 보편성과 특수성의 상호제약현상을 규명하고 문화재 재난관리에서 존재하는 보편성과 특수성을 밝혀낸 뒤, 이 같은 특수한 재난분야의 보편성과 특수성이 어떻게 예방, 대비, 대응단계에서 재난관리를 상호 제약하여 효과적인 재난관리를 제약하는 지를 보이하고자 하였다. 이러한 분석을 통하여 재난관리의 중대한 한계를 초래하는 메커니즘인 재난관리의 보편성과 특수성의 상호제약으로 인한 문제를 어떻게 관리해야 할 것인지에 대한 정책적 시사점을 밝힐 수 있을

-
- 1) 대표적인 연구들은 Brunnsma(2007)의 카트리나 재난에 대한 사회학적 분석, Cooper et al(2006)의 카트리나 재난의 문제점과 개선방안에 대한 연구, 카트리나의 대규모 피해가 발생할 수 밖에 없었던 정치적 구조에 대한 연구(Daniels et al, 2006) 등이 라고 할 수 있다.
 - 2) 이러한 재난관리의 특수성과 보편성은 실제 재난이 발생한 상황을 초래하는 원인이 되기도 하고, 이러한 원인이 되어 발생한 재난을 진압하거나 피해를 최소화하도록 하는 대응단계에서 관료나 재난관리자의 위험회피적이고 소극적인 대응 또는 잘못된 의사결정의 오류를 최소화하는 전략구현의 정치적 정당성이 되기도 한다. 이러한 결과는 재난이라는 극도의 불확실한 상황에서 더욱 더 큰 자기정당화의 심리적 논거가 되는 것이다. 자세한 내용은 최종원(1999)의 “불확실성하에서의 정부의 규제정책결정의 한계 : 잘못된 긍정의 오류 최소화전략의 문제점과 대안적 전략”을 참고.

것이다.

II. 이론적 검토

1. 재난관리의 특징과 불확실성

재난관리란 각종의 재난을 관리하는 것으로써 재난이 초래하는 피해를 최소화하기 위하여 재난의 완화, 준비, 대응, 복구에 관련된 일련의 정책의 개발과 집행과정을 총칭하는 것을 말한다(박광국 등, 1999). 재난관리는 일반적으로 예방-대비-대응-복구의 재난발생 시간을 중심으로 전개된다(Petak, 1985)³⁾. 4단계로 이루어진 보편적인 재난관리는 다시 재난발생 전 관리라는 예방 및 대비, 재난발생 후 관리라는 대응 및 복구로 분류된다.

재난관리는 재난이라는 ‘비정상상황 또는 예외상황’을 가정하고 이루어지기 때문에 ‘가정(假定)’에 의한 관리를 지향한다⁴⁾. 따라서 관리내용에 대한 지식과 정보가 불충분하다. 이러한 가정에 의한 관리는 재난관리의 4단계 모두에서 적용되는 것으로, 재난의 발생가능성을 관리하는 예방단계에서부터 재난이 발생했음을 가정하고 준비하는 대비, 재난이 발생하였을 경우 피해를 어떻게 하면 최소화할 것인가를 가정하는 대응단계에 이르기 까지 모든 재난관리단계는 부족한 지식과 정보를 바탕으로 하는 가정에 의한 관리라고 할 수 있다. 이러한 재난관리의 특징은 재난관리를 발생가능성을 추정하기 매우 불확실한 상태(uncertain situation)에서의 관리 혹은 재난발생 후 피해규모 등 결과 예측이 매우 어려운 불확실한 상황 하에서의 관리로 규정짓게 한다. 권욱(2006)도 재난관리의 특성을 본질적·내재적 특성, 사회경제적 특성, 정치적 특성으로 구분하면서 재난발생 자체의 특성에서 오는 것으로 ‘재난이 발생할 때 이로 인해 일정한 유형의 피해가 초래된다는 사실만 알려져 있고, 실제로 재난이 발생할 확률, 규모, 시기가 사전에 알려져 있지 않다는 의미의’ 불확실성을 재난이 가진 본질적·내재적 특성 중 가장 우선적인 특성으로 제시하고 있다.

일반적으로 불확실성이란 올바른 의사결정을 위하여 알아야 할 것과 실제로 알고 있는 것의 차이를 의미하기도 하고(Mack, 1971; Steinbrunner, 1974). 정책대안의 성공에 영향을 미치는 요소들에 대한 예측불가능성이라고 정의내리기도 하는데(Quade, 1982), 특히 재난관리는 발생하지 않은 가능성에 대한 관리로부터 출발하고 피해의 확산에 대한 정확한 예측이 불가능한 데서 기인하기 때문에 성공적인 재난관리의 요소 혹은 재난대응 방안을 파악하기에는 ‘시간적 긴박성’과 정보의 부족에서 기인하는 불

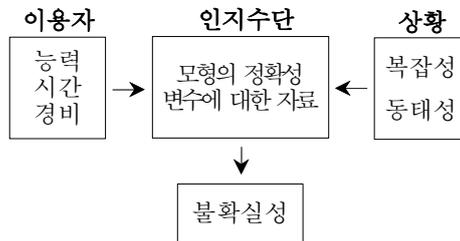
3) 일반적으로 완화(mitigation)라는 용어와 예방(prevention)이라는 용어가 거의 같은 뜻으로 혼용되고 있다.

4) 여기서 가정(假定)에 의한 관리라는 말의 의미는 재난관리와 관련된 각종 제도는 재난이 발생할 것을 가정하고 재난상황에서는 이런 조치를 취해야 한다고 규정하고 있다는 것을 의미한다. 이에 비해 평상시 안전관리의 경우 안전기준을 설정하여 이를 집행하고 있는지 여부를 관리하는 것이다. 따라서 유사한 목적을 추구하는 것처럼 보이는 평상시의 안전관리와 비상시의 재난관리는 그 속성면에서 차이가 있다.

확실성을 핵심요소로 가지고 있는 의사결정 분야라고 할 수 있다.

한편, 의사결정 상황에서 불확실하게 느끼는 대상을 기준으로 불확실성을 분류하면 첫째, 목표로서 바람직한 것이 무엇인지 모르는 경우, 둘째 정책문제의 내용이나 원인을 확실히 모르는 경우, 셋째 정책대안의 종류가 어떠한 것이 있는지 모르는 경우, 넷째 어떠한 정책대안이 가져올 결과가 어떻게 될 것인지 모르는 경우, 다섯째 정책대안의 비교평가기준으로서 바람직한 것이 무엇인지를 모르는 경우 등인데(정정길 등, 2003: 374)⁵⁾, 이 중 승례문 사례에서 나타나고 있는 것은 어떠한 정책대안이 가져올 결과가 어떻게 될 것인지 모르는 경우와 정책대안의 비교평가기준으로서 바람직한 것이 무엇인지를 기술적으로 모르는 경우라고 할 수 있다. 특히 불확실성에 대한 관리로써 재난관리의 예비·대방·대응단계에서는 문제의 원인이나 내용을 모르거나, 대안의 종류가 어떠한 것이 있는지 모르는 경우, 어떠한 정책대안이 가져올 결과가 어떻게 될 것인지를 모르는 경우를 ‘사실’에 대하여 잘 모르는 불확실성이라고 보면서 이러한 사실에 대한 불확실성을 중요한 관리대상으로 볼 수 있다.

정정길 등(2003)은 일반적으로 의사결정에서의 불확실성을 발생시키는 1차적 원인은 문제상황에 대한 모형의 불확실성과 모형속에 포함된 변수에 대한 자료부족에서 기인한다고 하면서⁶⁾, 이러한 모형의 불확실성과 자료의 부족을 발생시킨 원인은 모형의 대상이 되는 문제상황의 특성과 모형을 작성하고 이용하는 사람의 특성에서 찾고 있다.



자료: 정정길 등(2003: 375)

<그림 1> 의사결정의 불확실성 발생 원인

정정길 등이 제시한 모형은 ‘사실’에 대한 불확실성의 관점에 충실한 것이라고 할 수 있는데, 재난이라는 예외성과 특정 분야에서 발생한 재난관리의 보편성과 특수성은 이용자, 인지수단, 상황 모두에

5) 의사결정에서 불확실성의 대상을 기준으로 하는 불확실성의 분류 이외에 김영평(1991 : 25)은 정책문제의 국면에 따라 환경적 불확실성, 구조적 불확실성, 인과적 불확실성으로 구분하고 있다.
 6) Quade는 불확실성의 발생원인과 정도를 혼합하여 몇가지 종류로 나누고 이를 불확실성의 유형이라고 불렀다. Quade는 불확실성을 1. 무작위적인 사건에 의한 것, 2. 어떤 개념 자체는 알려져 있으나 그것의 결과나 확률을 알 수 없는 경우, 3. 인간의 의도적인 행동이나 또는 선호, 행동의 가변성으로 인해 생기는 경우로 구분하고, 1을 확률적 불확실성, 2,3을 실질적 불확실성으로 표현하였다(Quade, 1982: 155-156). Quade는 실질적 불확실성이 발생하는 근본적 원인을 우리가 알고자 하는 대상의 성질에서 찾아서 환경(특히 자연환경)에 대한 우리의 무지가 불확실성의 원인이 되고, 다른 인간들의 행동에 대한 무지가 불확실성의 원인이 됨을 지적하였다.

영향을 미쳐 불확실성을 증폭시키고 재난관리의 성공과 실패에 중대한 영향을 미치게 된다.

재난관리의 불확실성은 통상적인 예방, 대비, 대응, 복구라는 재난관리의 4단계 구조에 모두에서 발생한다. 우선 재난 발생의 시기와 크기, 원인 등을 완벽하게 예견할 수 없는데, 이는 사실의 발생에 대한 불확실성이다. 예방, 대비는 확률론적 재난관리의 접근방식에 기초하는데 이러한 확률은 불확실성을 전제로 한다. 한편 대응을 위한 매뉴얼은 구비되어 있다. 그러나 이러한 매뉴얼은 가정에 의한 조건값을 줄 때 어떻게 행동해야 할 것인지에 대한 지침으로, 실제 재난발생 상황에서는 매뉴얼과 전혀 새로운 사실들이 등장하게 되는데, 이는 재난대응의 극도의 불확실한 상황을 유도한다. 따라서 재난관리의 전 과정은 불확실성과 관련되어 있다.

2. 재난관리의 보편성과 특수성

고도로 산업화되고 근대화된 현대사회는 위험사회(risk society)로 규정된다(Beck, 1992). 근대화 과정에서 위험이 일상화되었기 때문에 현대사회에서 사람들은 위험 속에서 살고 있으며, 아무리 위험이 관리되고 있지만 위험의 발생은 현재적으로 우리의 생활을 규율하고 있다. 이러한 현대사회의 특징은 위험과 재난을 관리하고 대응하는 주체인 정부의 기능에 민감하게 반영된다⁷⁾. 전통적으로는 재난과 위험의 관리 초점이 국방을 중심으로 이루어졌다. 하지만 전쟁의 위험이 줄어들면서 외부의 위험요인의 공격에 의한 위험과 재난관리의 초점은 내부의 사회구조적 문제 혹은 자연현상이 초래하는 사회에 대한 공격의 관리와 그 피해억제에 초점이 맞추어지게 되었다. 그 결과 재난관리의 중심이 외침으로서 전쟁이라는 전통적인 위험 및 재난관리를 위한 ‘전쟁성’ 혹은 ‘국방부’라는 특수한 정부의 조직과 기능이 현대에서는 ‘행정안전부’, ‘소방방재청’의 일반행정조직과 일반행정 기능부서를 중심으로 이루어지게 되었다.

보편적인 근대사회의 현상으로서 재난과 안전에 대한 관리를 공식화 결과인 ‘보편적인 재난관리 조직과 기능’의 등장은 보이지 않는 위험에 대한 국가차원의 관리라는 점에서 보면 현대사회를 살아가는 일반사회인에게는 큰 위안을 준다. 전쟁이라는 특정한 위험에 대한 관리조직인 ‘국방부’는 전쟁에 대한 위협으로부터 국민을 안심시키고, ‘행정안전부’ 혹은 ‘소방방재청’이라는 보편적 재난관리조직은 국민들로 하여금 언제 발생할 지 알수 없어 불확실하지만, 발생가능성이 항상 존재하는 재난의 피해자가 될 수 있는 위협으로부터 국민들을 보호한다는 감정을 만들어 위험사회에서 위험을 안고 적극적으로 활동하며 살아갈 수 있도록 하는 기능을 수행하는 것이다.

위험이 현대사회에 보편적인 특성이라는 점은 보편적인 개념으로써 위험과 ‘재난관리’의 개념을 구성하고 있다. 따라서 보편적인 재난관리와 위험관리가 모든 상황에서의 위험의 성숙을 막고, 위험이

7) 정부가 재난관리의 기능을 담당해야 하는 대표적인 이유는 ‘재난관리’기능이 ‘국방’과 같은 공공재의 성격을 가진다는 점이다. 전쟁은 대표적인 재난과 위기분야라고 할 수 있고, 정부가 전쟁이라는 재난을 예방하고 대응하기 위하여 국방기능을 수행하는 것은 국방이라는 ‘안전’기능은 재화의 속성이 비배제성과 비고갈성을 가지고 있는 것으로 민간에서는 누구도 이를 공급하고자 하지 않고 있기 때문이다(이재은 외, 2006:33-36).

현실화되어 막대한 피해를 초래하는 재난을 예방하고 대응할 수 있도록 착오를 일으키게 만든다. 그러나 실제 재난은 구체적이고 특정분야를 중심으로 발생하여 시간이 지남에 따라 확대되는 특징을 가지고 있다. 이러한 특징은 재난을 매개하는 매체에 따라서 달라지는데, 우리나라 재난 및 안전관리기본법도 제3조의 정의에 재난의 유형을 다양화시켜 구분하는데 이러한 유형구분은 재난의 특정분야를 중심으로 특수성을 인정하고 있는 것이라고 할 수 있다. 숭례문 문화재 재난과 관련된 예에서 보면 나무에서 발생하는 재난만 보더라도 산에 있는 나무에서 발생하는 화재로서 산불과, 목조 건축물의 화재 등이 달리 관리되고 있다는 것이 이를 반증해 준다.

특히 이러한 일반적 재난관리의 보편성과 분야별 재난관리의 특수성의 조화는 특정분야의 전문지식과 역량이 재난관리에 반영되어 있어야 하는 영역에서 그 중요성이 부각되어진다. 이러한 영역은 재난발생의 구조에 대한 이해에 분야별 전문지식이 필요하거나, 발생한 재난이 초래하는 피해구조의 특수성이 있는 분야에서 더욱 필요하다. 이러한 재난관리의 보편성과 재난관리 특수성의 부조화는 대형 재난 또는 발생하지 말아야 할 재난으로 귀결되는데, 2008년 초에 발생한 숭례문 재난은 재난관리의 보편성과 특수성의 부조화가 초래한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

3. 불확실성 하에서 재난관리의 보편성과 특수성의 상호제약

일반적으로 불확실성 또는 위험상황 하에서 사람들의 의사결정은 인지적 편의(cognitive bias)로 인하여 합리적인 정보의 활용을 제한받거나, 주관적으로 상황에 대한 편의적인 프레이밍(biased framing)으로 인하여 위험상황에 대한 의사결정 대안간의 가치판단에 주관적인 가중치를 두어 상황을 반대로 규정하고 더 위험한 판단을 하게 된다(Kahneman et al, 1979; Tversky et al, 1974). 그러나 이러한 의사결정자 개인의 인지적 편의에서 기인하는 지나치게 적극적인 재난관리 보다 더 심각한 문제는 재난관리 현장에서 재난대응을 지휘하는 현장지휘자들의 잘못된 의사결정 회피를 위한 의사결정의 유보 혹은 의사결정의 표류에 있다.

특히 이러한 불확실성 하에서 잘못된 의사결정의 회피를 위한 의사결정의 유보 혹은 의사결정의 표류를 초래하는 것은 바로 ‘재난관리의 보편성과 분야별 재난관리의 특수성’의 상호제약이라는 재난관리의 특성에서 기인한다. 극도의 불확실한 선택상황에서 의사결정자들 또는 재난대응을 위한 재난현장의 관리자 등은 자신의 오류를 최소화하고자 한다(최종원, 1999). 이를 위하여 재난관리자는 보편적인 재난관리를 우선해야 할 것인가, 특수한 분야별 재난의 관리시각을 우선해야 할 것인가에 대한 선택상황에 처하게 되는데, 이 과정에서 재난관리자는 의사결정으로 인하여 자신이 받게 되는 피해가 최소화 되도록 의사결정을 하게 된다. 이러한 상황에서 의사결정자는 결정권한을 상대방에게 넘기면서 자신의 전문적인 영역에서의 역할만 수행하게 되고, 그 결과 특수한 영역의 재난에 있어서 보편적인 재난관리의 적용이 어렵게 되고 결국 재난관리의 실패가 초래되는 결과가 발생하게 되는 것이다.

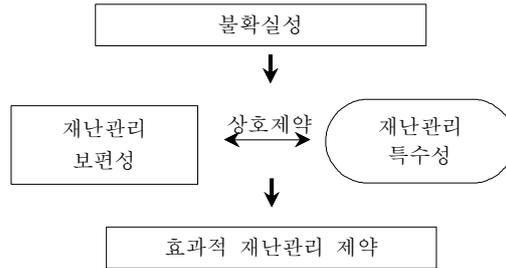
이렇게 특정한 영역에서 적용되는 재난관리의 보편성과 특수성이 중복되어 있을 때 불확실성과 예

외성으로 인하여 합리적인 재난관리를 위한 의사결정이 이루어지지 못하고 재난관리가 실패하는 결과를 초래하는 상황을 ‘재난관리의 보편성과 특수성간의 상호제약 상황’이라고 할 수 있다. 이러한 재난 대응과정에서의 문제는 재난의 예방단계와 대비단계에서부터 재난관리의 보편성과 특수성이 상호제약의 문제를 가지고 제도화된 데서 원인을 찾을 수 있다. 즉, 재난관리의 보편성과 특수성의 조화를 재난예방차원에서 수립하는 제도적 보완장치를 갖추지 않게 될 경우 재난관리의 보편성과 특수성이 시너지를 내지 못하고 상호 제약하여 결국 적절한 재난관리를 하지 못하도록 하는 결과를 낳는다.

4. 문화재 재난관리에 대한 선행연구와 사례분석의 틀

송례문 전소사건 이전 및 이후에 문화재 재난관리와 관련된 몇차례의 연구가 있었다. 송례문 전소 직전에 오명석 등(2008)은 문화재재난관리시스템의 개선방안을 문화재 재난관리 조직, 근거규정의 마련, 재난대응시스템의 강화 및 사전재난관리 중심의 전환으로 제시하였다. 이 연구는 문화재 재난관리를 비교적 체계적으로 접근을 시도하고는 있으나 재난관리의 전체적인 맥락에서 접근하기 보다는 문화재 재난에 대한 일반적인 논의에 그치고 있다. 송례문 재난발생 이후에 이루어진 가장 대표적인 연구는 목조 문화재인 송례문 재난관리의 문제점과 개선방안을 체계적으로 분석한 한범덕(2009; 2008)의 연구이다. 이 연구에서는 특수한 재난분야인 문화재의 재난관리에 대한 기본 이론을 정립하고, 피드포워드(feed forward) 통제의 관점에서 송례문 재난관리 과정을 예방·대비·대응의 관점에서 분석하여 문화재 재난관리의 문제점과 시사점을 제시하고 있으나 치밀한 분석의 논의를 전체 재난관리 체계로 확장하여 논의하지는 않고 있다. 문화재 재난관리를 법정책학적으로 접근한 연구도 있는데, 정상우(2010)는 문화재 재난방지 및 관리 법제를 법정책학적으로 고찰하면서 문화재관리와 직접적으로 관련되는 법령과 일반 화재를 관리하는 법령을 병렬적으로 제시하면서 문화재 재난관리에 문제를 야기할 수 있는 법제도의 문제점을 지적하였다. 정상우의 연구결과는 문화재 관리를 둘러싼 법제도적인 차원의 포괄적인 접근을 시도하고는 있으나 현행 법제로 그 논의의 범위를 제한하고 있어서 ‘사실 영역으로서 재난’을 다루고 있지는 않다.

이러한 선행연구의 한계를 극복하고 선행연구가 확장하지 못하고 있는 송례문 소실 사례를 재난관리의 특성과 연결하여 논의하기 위하여 본 연구는 앞에서 제시한 이론적 토대 위에 다음과 같은 사례 분석 모형을 제시하였다. 우선, 재난관리는 본질적으로 불확실성이라는 재난발생 자체의 특성을 전제로 이루어지는 활동이다. 또한 많은 경우 재난관리의 현장은 재난관리를 일반적, 통상적인 활동으로 담당하는 기관 및 제도의 보편적 재난관리와 특별한 재난 대상 또는 매개체를 담당하는 재난관리의 특수성이 상호 관련을 맺고 재난관리를 성공적으로 수행하기 위하여 관련을 맺고 있다. 이러한 이론적 검토를 토대로 본 연구는 특수한 재난관리영역으로서 문화재의 재난관리 사례인 송례문 소실 사례를 불확실성 하에서 재난관리 보편성과 특수성의 상호제약이 재난관리의 실패를 초래한 재난관리의 속성임을 규명하고, 이에 대한 다차원적 시사점을 제시하고자 한다.



<그림 2> 본 연구의 분석모형

III. 승례문 재난관리 사례 분석

1. 사례개관

1) 국보1호 승례문 전소 개요

한국 전쟁 등 대규모의 파괴 행위, 그리고 근대화에 따른 산업화가 압축적으로 진행되는 과정에서는 당장의 경제적 가치가 없다고 판단되는 문화유산에 대한 중요성의 인식이 사회적으로 공유되지 않았다. 그리고 한국사회에서의 문화재 보호에 대한 관점은 문화재를 일반인과 차단시켜 문화재의 원형을 유지, 보존한다는 것을 기본 원칙으로 하고 있었다(특수성). 더욱이 참여정부 이후부터 시민들에 대한 문화재의 개방이 강조되었고, 서울시 또한 이명박 서울시장 재직시절에 승례문 앞에 광장을 조성하고, 시민들의 접근성을 강화시켰다⁸⁾. 이러한 변화로 인하여 관람에 방해가 되는 문화유산 주위 보호막들이 철거되고, 경복궁 경회루와 고대전이 개방되었고, 경복궁 경회루에선 국제검사협회 총회가 열렸고, 이 행사에선 음식 조리와 흡연이 허용되어 많은 논란을 불러 일으켰다.

승례문 전소사례는 의도된 재난(intentional disaster)에 해당된다. 의도를 가진 고의 재난은 자신의 주장을 위하여 재난을 수단으로 활용하는 것으로 911테러가 대표적이라고 할 수 있는데, 의도된 고의 재난은 사회적으로 상징성이 큰 건물이나 장소에서 발생한다는 특징이 있다. 이 같은 행위는 치밀한 계획 또는 우발적인 동기에 의해 이루어지기 때문에 예측이 어렵다.

고의적이고 의도된 방화로 인하여 전소된 국보1호 승례문의 건조물로서의 특징은 조선초기 다포집 2층 누각 건물로, 연목위 수평을 잡기위해 나무를 쌓아 건축한 적심구조(연목을 눌러주는 소나무 목재 1m~3m 두께)로 구성되어 있다. 승례문의 전기시설로는 외부조명등이 설치되어 있었고, 화재지점은 전기시설 없었다.

승례문에서 화재가 발생한 시점은 2008년 2월 10일 일요일 밤 8시 50분이었고, 5시간 15분간 연기

8) 국민일보 및 경향신문의 2008년 2월 12일 기사내용을 정리.

와 화염을 보인 후 2월 11일 새벽 2시 5분에 붕괴되었다. 화재의 원인은 토지보상금 문제에 불만을 품은 70대 노인이 사다리, 시너, 라이터를 이용한 방화였고, CCTV확인결과 최초 발화지점은 2층 정면 좌측(서측)방향에서 연기가 발생한 것으로 확인되었다. 피해상황으로 인명피해는 없었고, 재산피해로는 국보1호인 송례문의 1층과 2층이 붕괴되었다(1층 압력붕괴, 2층 소실붕괴). 그러나 물리적 피해 이외에 국보1호가 소실되었다는 국민의 정서적 피해와, 금전적인 환산이 불가능한 역사적 문화재의 소실은 문화재인 송례문 화재의 가장 큰 피해상황이다. 화재를 진압하기 위하여 동원된 인원은 소방관 등 360명이었고, 장비는 소방차 등 95대였다.

2) 송례문 재난관리에서의 제도적 문제 : 모호한 관리주체와 법규정의 한계

문화재의 관리에 대해서는 법률에서는 다음과 같이 규정하고 있었다. “문화재청장은 국가지정문화재의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자 또는 관리자에 의한 관리가 곤란 또는 적당하지 아니하다고 인정되면 지방자치단체나 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인 또는 단체(이하 이 조에서 “지방자치단체 등”이라 한다)를 지정하여 해당 국가지정문화재를 관리하게 할 수 있다(16조 1항). 즉 일반적으로 송례문과 같이 소유자가 없는 경우(국가 소유인 경우) 지방자치단체(서울시-중구청)가 관리 책임을 맡게 된다. 또한 문화재 관리에 필요한 비용의 경우 다음과 같이 규정하고 있다. “문화재청장은 국가지정문화재의 소유자가 분명하지 아니하거나 그 소유자 또는 관리자에 의한 관리가 곤란 또는 적당하지 아니하다고 인정되면 지방자치단체나 그 문화재를 관리하기에 적당한 법인 또는 단체(이하 이 조에서 “지방자치단체 등”이라 한다)를 지정하여 해당 국가지정문화재를 관리하게 할 수 있다.”(16조 5항) 이에 따라 현재 송례문의 관리 책임은 서울 중구청이 맡고 있고, 이에 대한 비용은 중구청에 완전히 떠맡기고 있다(다만 시설 보수비는 국비로 지원됨).⁹⁾

한편, 소방 관련 법령인 “소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률”에서는 “특정소방대상물”을 선정하고 이 대상물들은 소방시설을 설치하여야 하는 소방대상물로 규정하고 있다. 이 법령의 시행령에 따라 문화재는 특정소방대상물로 지정되어 있다. 이 시행령에 따르면 문화재는 수동소화기 또는 간이소화용구를 설치하여야 하며, 연면적 1천제곱미터 이상일 경우 옥외소화전설비를 설치하여야 한다. 그러나 옥내소화설비 및 스프링클러 소화설비 설치 대상에서는 제외되었고, 또한 경보설비 및 피난설비, 소화용수설비, 소화활동설비에 대한 규정이 없다.

2. 송례문 재난관리의 보편성과 특수성

9) 서울시는 이명박 대통령 당선인이 시장이었던 2005년 9월에 차도로 둘러싸여 섬처럼 고립돼 있던 송례문으로 걸어 들어갈 수 있는 잔디밭을 만들었다. 2006년 3월3일부터 송례문 1층 홍예문까지 개방해 접근성을 높였고 같은해 4월 관광객 유치를 위해 파수꾼 교대식도 실시했다. 문화연대 황평우 문화유산위원장은 “서울시가 국민들에게 홍예문 안쪽 기초석을 보여준다며 땅까지 파놓고 홍보에 열을 올리면서도 정작 안전 대책은 전혀 꾸리지 않았다.”면서 “이명박 시장 시절 대표적인 전시행정의 하나”라고 꼬집었다(서울신문, 2월 12일 기사).

문화재란 ‘인위적, 자연적으로 형성된 국가적, 민족적, 세계적 유산으로서 역사적, 예술적, 학술적, 경관적 가치가 큰 것을 말한다(문화재보호법 제2조 제1항). 현재 한국의 문화재는 문화재보호법에 따라 보존·관리 되고 있다. 이 법에서 “문화재”란 인위적이거나 자연적으로 형성된 국가적·민족적·세계적 유산으로서 역사적·예술적·학술적·경관적 가치가 큰 것으로 유형문화재, 무형문화재, 기념물, 민속자료로 구분 된다. 또한 문화재청장은 문화재위원회의 심의를 거쳐 유형문화재 중 중요한 것을 보물로, 그리고 이중 인류문화의 관점에서 볼 때 그 가치가 크고 유례가 드문 것을 문화재위원회의 심의를 거쳐 국보로 지정할 수 있는데, 송례문은 국보 1호로 지정되어 있다.

문화재 재난관리에서 보편성과 특수성의 의미를 찾아보면 다음과 같다. 통상적인 재난관리의 관점에서 볼 때에는 문화재에서 발생하는 재난은 일반적인 재난관리의 보편적인 단계인 예방, 대비, 대응, 복구의 관점에서 보편적인 재난관리기관의 영역 내에 있다. 한편 문화재의 경우 문화재이기 때문에 ‘보존’하는 것이 당연한 목적이 되고, 자연적 손상을 예방하고 대비, 대응하는 것이라는 목적으로 관리가 이루어지고 있는 분야로 인위적 재난발생 자체를 고려하고 있지 않다. 송례문 화재의 재난관리는 문화재관리라는 전문적인 관리영역에 해당되는 특수성과 화재의 대응이라는 보편성 간의 조정 문제가 부각되었으며, 이러한 문제는 산불, 해양 오염 등 다른 분야의 조정에 대한 문제와도 연관된다고 하겠다.

소방의 일반 목적은 「소방기본법」(제1조)에서 규정하고 있는 바와 같이 “화재를 예방·경계하거나 진압하고 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급활동 등을 통하여 국민의 생명·신체 및 재산을 보호함으로써 공공의 안녕질서 유지와 복리증진에 이바지하는 것”이다. 이 법에서는 이러한 목적의 대상이 되는 소방대상물도 지정하고 있는데(2조), 이는 건축물, 차량, 선박, 선박 건조구조물, 산림 그 밖의 공작물 또는 물건 등이다. 송례문과 같은 문화재의 경우에도 일반적 건축물로서 소방대상물로 간주되고 있다¹⁰⁾. 결국, 소방의 측면에서 볼 때, 소방대상물에 대한 신속한 화재 진압을 통한 인명과 재산의 보호가 가장 중요한 기본적 원칙이라고 볼 수 있다.

한편, 문화재의 관리라는 측면에서 볼 때, 가장 중요한 기본적 원칙은, 문화재보호법 제3조에 따른, “문화재의 보존·관리 및 활용은 원형 유지를 기본 원칙으로 한다”는 것이다. 원형 유지의 원칙은 우리나라만의 특수한 원칙이 아니며, 전 세계적으로 많은 전문가들에 의해 강조되는 기본적 원칙이다. Spennemann(1999)은 재난 상황에서의 문화재 보호에 대한 논문을 통하여, 문화재 관리의 3대 원칙을 제시하였는데, 이는 (1) 최소 변형(minimal intervention), (2) 가역적 처치(reversibility of treatment), (3) 원재료의 유지(respect for the historic fabric)이다. 이러한 원칙은 모두 문화재의 원형 유지를 강조하는 내용으로 볼 수 있다.

하지만 이러한 원칙은 화재 발생 상황에서, 신속한 화재 진압을 위한 판단과 적극적 행동에 제약

10) 다만, 송례문과 같은 문화재의 경우 「소방시설설치유지 및 안전관리에 관한 법률」에 의하여 “특정소방대상물”로 규정이 되며, 이에 따라 수동식소화기, 간이소화용구, 옥외소화전설비 등 소방시설을 설치해야 한다고 규정하고 있다.

요인으로 작용하게 된다. 즉, 송례문 화재 발생 시 문화재로서의 원형보존을 최우선으로 삼고 있는 문화재청의 요청에 따라 소방 당국이 신속하고 적극적인 진화작업을 망설일 수밖에 없었다는 사례가 이러한 상호제약의 결과였다고 볼 수 있을 것이다.

3. 송례문 재난관리에서 나타난 재난관리의 보편성과 특수성간 상호제약

1) 재난의 예방과 대비를 둘러싼 보편성과 특수성의 상호제약

예방(prevention/mitigation) 관점의 접근은 자연적 또는 인위적 위험성의 정도를 줄이거나 제거하기 위해 장기적 관점에서 취해지는 모든 활동을 의미한다. 이러한 관점에서 볼 때 예방적 관점의 가장 큰 문제점은 관계 법령에서 문화재재난관리를 위해 특별히 필요한 설비를 제대로 요구하지 않았다는 점이다.

특히 관련법에 따르면 문화재는 특정소방대상물로 지정되어 있으나 이에 대한 구체적인 행동은 문화재라는 특수한 재난대상을 관리하는 기관인 문화재청과 문화재청의 위임에 따른 지방자치단체에서 담당하고 있어 보편적인 재난관리 역량이 부족하고 그 결과 목조건물에서 기본적으로 도입되어야 할 옥내소화설비 및 스프링클러 소화설비 설치 대상에서는 제외되어 있었다. 또한 경보설비 및 피난설비, 소화용수설비, 소화활동설비에 대한 규정도 없는 실정이었다.

송례문 사례와는 대조적으로 2008년 4월에 발생한 뉴질랜드의 성 피터스 교회 (St Peters Church) 의 화재 사고는 화재 예방과 관련된 소방설비의 중요성을 다시 한번 강조하고 있다(Houlahan, 2008). 성 피터스 교회는 1879년 건립되어 지금까지 신도들이 예배를 드리는 있는 뉴질랜드를 대표하는 고딕 건축물이다. 2008년 4월 14일 밤, 방화로 의심이 되는 불길의 예배당에서 타올랐고, 교회 전체로 번져 나갈 위기에 놓였다. 그 순간 예배당에 설치되어 있던 스프링클러가 터졌고, 교회 전체를 불태울 수 있었던 위기는 예배당 일부만을 태우고 진화되었다.

이러한 사례에서 알 수 있듯이, 스프링클러를 비롯한 소방 설비의 적절한 활용은 문화재의 안전 유지에 매우 효과적이다. 하지만 소방 설비의 설치가 문화재에 인위적인 변형을 주는 행위이며(원형 보존의 원칙 위배), 복잡한 설비의 설치로 인하여 문화재의 아름다움이 훼손될 수 있다는 지적이 있다. 오래된 건축물이 많은 영국의 경우, 1990년대 초, 스코틀랜드의 Duff House에 최초로 스프링클러가 설치된 이래로, 스코틀랜드의 문화재 보호를 책임지고 있는 정부 기관인 Historic Scotland는 역사적 가치가 있는 건물에서의 스프링클러 설치의 중요성을 강조하고 있다(Gibbon & Forbes, 2001)¹¹⁾.

결국, 재난관리의 보편성이 결여된 특수한 관점의 문화재 재난관리는 재난관리의 중요성을 문화재 관리정책의 가장 후순위 정책으로 남겨두었다. 이러한 이유로 인하여 문화재청은 2007년 '국책사업발

11) 영국의 경우에도 스프링클러의 설치를 법적으로 강제하고 있지는 않으나, 관련된 기술적 조언 등을 통하여 설치를 권장하고 있다 (Technical Advice Note 14 Installation of Sprinkler Systems in Historic Buildings).

굴단'의 설립·운영에 충당할 예산이 필요하다는 이유로 소화시설 설치예산 30억원중 10억원만 집행한 후, 2007년 4월 지자체가 신청한 6건의 중요 목조문화재의 소화시설 설치사업비 총 5억6300만원을 예산부족을 이유로 지원하지 않았다¹²⁾.

2) 대응단계에서 보편성과 특수성의 상호제약

문화재 재난관리의 특수성은 문화재에서 발생한 재난관리의 보편성을 제약한다. 화재발생 초기에 소방방재청은 비교적 신속하게 현장에 접근하여 화재진압을 시작하였다. 화재발생(2008년 2월 10일 오후 8시 48분) 5분만에 중부소방서 선착대가 도착하여 5분만인 8시 58분에 초기소화로 큰 불길을 진화하였음에도 불구하고 남대문의 가장 중요한 부분인 누각 1층과 2층이 전소되는 결과에 이른 점은 문화재라는 특수성한 지식이 보편적인 재난관리 서비스를 제공하는 소방방재기능에 전달되어 있지 아니하여 이에 대한 대비가 이루어지지 않았다. 그 결과 송례문 소실사례에서는 문화재 화재라는 특수한 상황의 보편적 재난관리 조직의 대응력을 극도로 제한하였다. 따라서 송례문 소실사례는 특수한 분야의 재난에 대한 특수한 지식이 없이는 보편적인 재난관리의 전문성이 특수 분야의 재난에서 효율적으로 활용되지 못하였음을 보여준다.

소방당국은 “송례문 지붕은 맨 위에 기와가, 바로 아래쪽에 흙이 있으며 그 아래에 ‘강화다짐’과 ‘적심’, ‘회벽바름’ 등의 순으로 구성돼 있는데 가운데 적심에서 불이 발생해 아무리 물을 뿌려도 발화 지점까지 물이 도달하지 못했다”는 점을 지적하여 문화재에 대한 연구가 부족했음을 인정하였다. 또한 “남대문 수리 과정에서 기와지붕 위부터 아래에 이르기까지 습기가 침투하는 것을 막기 위한 방수장치가 워낙 꼼꼼히 돼 있었다”는 점이 화재진압을 어렵게 하였던 것으로 나타났다. 즉, 복원과 수리 과정이 원형 보존에만 치중하다 보니 비상사태에 대한 대응이 부족한 결과를 초래하였다¹³⁾.

이는 결국 문화재의 일상관리의 수준에서 재난관리라는 보편성의 영역을 가미하지 못하고 재난발생 시 투입된 보편적인 재난관리 수준에서 문화재라는 특수한 영역을 가미하지 못하여 발생한 것이라고 할 수 있다.

대응(response) 관점의 접근은 재난발생 직전과 직후 또는 재난이 진행되고 있는 동안 취해지는 인명구조, 재산손실의 경감, 긴급복구 활동을 총칭하는 개념이다. 송례문과 같은 목조 건물에 대한 화재진압 장비가 일반 화재 진압 장비와 차이가 없었다. 화재 진압 시 문화재라는 특수성과 원형 보존에 너무 치중하여 진압에 실패했다는 지적이 많았다.

소방당국의 한 관계자는 “화재 초기 서울소방본부 측이 대진 문화재청과 화재 진압방식을 논의했으나 이 과정에서 문화재청이 ‘문화재가 손실되지 않도록 신중하게 불을 꺼달라’고 요청해 초기에 적극적인 진화에 나서지 못

12) 감사원, 2007회계년도 감사활동 자료(뉴시스 보도, 2008년 5월 29일자 기사).

13) 연합뉴스, 2008년 2월 11일자 기사내용 재구성.

했다”고 주장하였는데, 화재전문가들은 이 같은 소극적 진압방식이 화재를 키웠다고 지적하였다. 이에 비해 문화재청 관계자들은 “화재가 커질 경우엔 승례문이 훼손되거나 파괴되더라도 화재진압을 우선적으로 해달라”는 의사를 소방당국에 전달했음에도 불구하고, 소방당국은 1시간 20분 뒤인 오후 11시 50분쯤에야 기와 해체작업을 시작했다고 주장하였다.

화재 당일, 오후 9시37분에서소방재난본부장이 '승례문 도면입수'를 지시했으나, 오후 10시30분에야 승례문 관리실 직원 2명을 찾아내 '승례문 실측도면' 확보했고, 당일 오후 9시 30분께 중구청 관계자가 '실측설계보고서'를 제공하면서 “주요기둥에 불길의 침투하는 등 화재가 심하게 번짐에 따라 지붕기와의를 제거한 후 직접살수방식의 강경진압이 불가피하다”고 수차례 건의했으나 살수방식의 화재진압 결정을 내려 줄 문화재청 간부가 현장에 없어 공격적인 진압이 늦춰져 화재진화에 실패하게 된 것이다¹⁴⁾.

V. 승례문 사례 분석이 재난관리에 주는 시사점

특수한 분야의 재난관리 사례인 승례문 소실 사례를 재난관리의 보편성과 특수성을 중심으로 분석한 결과 크게 두가지 측면의 시사점을 찾을 수 있었다. 우선, 재난관리 특성의 이해를 위한 시사점이다. 재난관리자인 정부가 볼 때 재난은 매우 예외적인 상황으로, 특별히 재난관리를 전담기능으로 수행하기 위하여 행정안전부와 소방방재청이 설립되어 있다. 이들 조직 중 특히 소방방재청은 화재에 대한 관리를 근간으로 풍수해시 일차적인 대응을 하는 일반적인 재난관리 수행조직에 해당된다. 일반적이고 보편적인 재난관리 수행조직은 재난관리의 일반적인 특성과 절차에 입각하여 재난관리 활동을 하고 재난 발생시 대응기능을 수행한다.

그러나 이러한 일반적 재난관리 기능은 모든 특수한 분야에서 일어나는 재난을 성공적으로 관리하지 못한다. 본 연구가 분석한 승례문과 같은 특수한 영역의 재난 발생시 과도한 불확실성으로 인해 발생하는 특수분야 재난관리의 기능을 적절히 흡수하지 못하게 될 경우 재난을 효과적으로 관리할 수 없게 된다. 이러한 재난관리 특성에서 기인한 문제는 결국 특수한 분야의 재난관리에서 발생하는 불확실성이 보편적인 재난관리 기관의 역량을 위축시키는 결과를 초래하였고, 특수한 분야의 재난관리 주체는 일반적인 재난관리 역량이 부족하여 보편적인 재난관리 기능과 특수한 재난관리 기능간 상호제약을 불러일으켰다.

따라서 특수한 분야의 재난관리를 발전시키기 위해서는 특수한 분야 재난이 가진 불확실성을 파악하고 이를 줄이기 위한 정보의 수집과 분석이 필요하다. 한편 보편적 재난관리 기능을 담당하는 행위주체도 특수한 재난관리 기능의 제도적 제약을 최소화하기 위한 적극적인 지원역할이 필요하다.

둘째 문화재 재난관리와 관련한 시사점은 다음과 같다. 우선 위에서 제시한 바와 같이 불확실성이 커지면 보편적 재난관리 기능과 특수한 분야별 재난관리기능의 상호제약이 발생할 수 있다. 따라서 이를 줄이기 위한 정보의 축적과 표준화가 일차적으로 필요한 문화재 재난관리 활동이다. 이러한 정보의 축적 위에 필요한 재난 예방 및 대비·대응조치가 필요하다. 현실적으로 문화재 관리기능을 담

14) 연합뉴스, 2008년 2월 11일자 기사내용 재구성.

당하는 문화재청의 예산, 인력, 조직상 한계를 고려하면 조직간 행정응원 및 협조를 정례화 할 필요가 있다.

송례문 소실 이후 문화재청은 조직개편을 단행하여 문화재정책국에 ‘안전기준과’를 설치하여 문화재에 대한 재난관리 기능을 제도적으로 보완·강화하고자 하였다. 그러나 이러한 중앙행정기관 차원의 조직개편은 현실적으로 문화재 관리를 일차적으로 담당하는 광역 및 기초자치단체와 연계가 이루어져 있고, 실질적인 체계가 구비되어 있지 않을 경우 보편성과 특수성에서 기인한 상호제약을 극복할 수 없다. 이러한 한계를 극복하는 방안은 결국 일선의 재난관리기관이라고 할 수 있는 지방자치단체의 문화재 관련 담당자와 지역의 소방방재관련 전문기관간 상호 연계와 정보제공이 필요하다.

VI. 결론

이상으로 재난관리의 고유한 특성으로서 ‘재난이라는 예외적 상황’ 하에서 ‘불확실한’ 의사결정이라는 조건 하에 처해진 재난관리의 ‘보편성과 특수성’이라는 개념을 중심으로 송례문 소실 사례를 분석하였다. 재난관리의 보편성과 특수성을 고려하고 실제 재난의 예방·대비·대응을 개선하기 위하여 아래와 같은 점을 고려하여 분야별 재난관리에 적용하여야 할 것이다.

우선 특수한 분야의 재난관리의 경우에는 재난관리의 일반성을 유지하면서도 각 해당 분야의 특수성을 반영한 법령의 개선이 필요하다. 문화재의 경우에는 기존의 국내외의 사례를 참고로 하여 문화재 내에 옥내 소방설비 및 스프링클러의 설치를 법규화 할 필요가 있을 것이다. 특히 문화재의 특수성을 감안하여 스프링클러 설치에 있어서는, 원형을 최대한 보존하면서도 문화재 보호의 효과를 높일 수 있는 방안을 모색할 필요가 있으며, 외국의 사례를 참조할 때, 이는 현재 국내의 기술로도 충분히 가능할 것이다.

그리고 특정한 분야의 재난을 관리하기 위한 분야별 재난대상물 또는 재난관리의 특수한 지식을 생성하여 이를 보편적 재난관리를 위한 지식과 정보에 포함하여 재난예방 및 대비 과정을 수행하여야 한다. 이를 위해서는 특수한 분야별 재난관리 담당자와 담당기관의 인적·물적·재정적 지원이 뒷받침되어야 한다.

송례문 화재 이후, 우리나라에서도 문화재 보호에 대한 관심이 매우 높아졌고, 이러한 관심을 통하여 관련 예산이 대폭 증액되었다. 그러나 현행의 법규에서는 지방자치단체가 반드시 예산의 절반을 부담하도록 돼 있는 형편이기 때문에 해당 지방자치단체가 나머지 예산을 확보하지 못할 경우 사업의 진행이 불가능한 경우가 많다¹⁵⁾. 또한 아직까지도 지자체 수준의 전문 인력 및 전문 지식이 부족한 상황이다. 결국 성공적인 분야별 재난관리를 위해서는 재난관리 일반부서(예컨대 소방서)에 대응하고, 두 기능 간 불확실성을 줄이기 위한 활동을 실제 가능하도록 특수한 분야별 재난관리 기관의 역량을

15) 최근 정부는 개선책으로 지자체의 예산 부담 비율을 5 대 5에서 7 대 3으로 줄여 사업 진행 속도를 높여나갈 계획이다.

강화하는 것을 전제로 양자의 연계시스템을 구축해야 할 것이다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 우선 이론적 검토 이후에 송례문 소실 사례를 분석하고 있으나 기존에 논의되지 않던 부분을 다루는 과정에서 분석틀의 도출과정에서 이론적 엄밀성이 부족하였다. 둘째 과거 사례를 회고적으로 분석하는 과정에서 주로 신문기사를 활용하여 분석의 객관성 확보가 부족하였다. 향후에는 이러한 점을 보완하기 위하여 재난관리의 속성을 이론적·실천적으로 규명할 수 있는 후속연구가 필요하다.

참고문헌

- 권욱. 2006. 효율적인 재난관리를 위한 재난관리의 특성과 환경요인 분석. 한국화재소방학회 논문지. 20(3): 118-126.
- 김상돈·안황권. 2003. 인위재난의 위기관리학습에 관한 연구: 2·18 대구지하철화재사고를 중심으로. 한국지방자치학회보. 15(3): 273-293.
- 김영평. 1991. 불확실성과 정책의 정당성. 서울: 고려대학교 출판부.
- 박광국·주효진. 1999. 인위재난관리의 효과성 제고에 관한 연구: 상인동 가스폭발사고를 중심으로. 한국정책분석평가학회보. 9(1): 1-13.
- 양기근. 2004. 재난관리의 조직학습 사례연구: 세계무역센터 붕괴와 대구지하철화재를 중심으로. 한국행정학보. 38(6): 47-70.
- 오명석·공하성·최재용. 2008. 문화재 재난관리시스템의 개선방안. 대한설비관리학회지. 13(1): 79-86.
- 이상팔. 1995. 도시재난사고의 예방단계에서의 정부조직학습-삼풍백화점 붕괴사고 사례를 중심으로. 한국행정학보. 29(4): 335-361.
- 이재은 등. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 정상우. 2010. 문화재 재난 방지 및 관리 법제의 법정정책학적 고찰. 법과 정책연구. 10(1): 365-388.
- 정정길·최종원·이시원·정준금. 2003. 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 최종원. 1999. 불확실성하에서의 정부의 규제정책결정의 한계 : 잘못된 긍정의 오류 최소화전략의 문제점과 대안적 전략. 한국정책학보. 33(4): 259-278.
- 한범덕. 2009. 목조 문화재 재난관리의 문제점과 개선방안. 한국위기관리논집. 5(1).
- 한범덕. 2008. 문화재 재난관리의 필요성과 발전방향 : 송례문 화재사고사례를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지. 8(10): 189-197.
- Beck, Ulrich. 1986. *Risk Society: Towards a New Modernity*. New Delhi: Sage.
- Brunsmas, D.L. et al (ed). 2007. *The Sociology of Katrina: Perspectives on a Modern Catastrophe*. N.Y; Rowman & Littlefield Publishers.
- Cooper, C. et al. 2006. *Disaster: Hurricane Katrina and the Failure of Homeland Security*. N.Y:

- Times Books Henry Holt and Company.
- Daniels, R.J. et al (ed). 2006. *On Risk of Disaster: Lessons from Hurricane Katrina*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Gibbon, D. & Forbes, I. 2001. Fire Suppression in Historic Buildings. *The Building Conservation Directory 2001*. Cathedral Communications Ltd.
- Houlahan, M. 2008. *Sprinkler rescues historic landmark church from fire*. available at http://www.nzherald.co.nz/arson/news/article.cfm?c_id=462&objectid=10504285.
- Kahneman, D. et al. 1979. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*. 47(2): 263-292.
- Mack, R. 1971. *Planning on Uncertainty*. N.Y: Wiley-Interscience.
- Petak, W.J. 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45(Special Issue): 3-6.
- Quade, E.S. 1982. *Analysis for Public Decisions 2nd ed*. N.Y: North Holland.
- Steinbrunner, J.D. 1974. *The Cybernetic Theory of Decision*. Princeton: Princeton University Press.
- Spennemann, Dirk H.R. 1999. Cultural heritage conservation during emergency management: luxury or necessity?. *International Journal of Public Administration*. 22(5): 745-804.
- Tversky, A. et al. 1974. Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases. *Science. New Series*. 185(4157): 1124-1131.

徐在浩: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(행정환경과 행정기구의 변화, 2008), 현재는 부경대학교 행정학과에 재직중이다. 주요 관심분야는 조직이론, 지방행정, 국가위기관리, 도시재난관리 등이다. 최근 주요 저서 및 논문으로는 “Local Autonomy and Local Bureaucrats in Korea(2010, 공저)”, “행정기구변화에 따른 행정기능과 업무수행의 변화 연구(2010, 공저)”, “국가 위기관리 입법론 연구(2009, 공편저)” 등이 있다(jaseo@pknu.ac.kr).

鄭址範: 연세대학교에서 도시공학 박사학위를 취득하고(An Analysis of Local Acceptance of a Radioactive Waste Disposal Facility, 2007), 현재는 한국행정연구원 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 위험관리, 갈등관리, 위험지각, 공간행태, 창의성 등이다. 최근 주요 저서 및 논문으로는 “행정학적 패러다임에 입각한 국가위기관리의 진화: 영국, 미국, 한국의 비교 연구(2010)”, “위기관리의 협력적 거버넌스 구축(2009, 공편저), 재난에 강한 사회시스템구축-복원력과 사회적 자본(2009, 공편저)”, “국가종합위기관리(편저, 2009)”, “Competition, Economic Benefits, Trust, and Risk Perception in Siting a Potentially Hazardous Facility(2009)”, “Analysis of Local Acceptance of a Radioactive Waste Disposal Facility(2008)” 등이 있다(chung.jibum@gmail.com).

투 고 일: 2010년 11월 17일

수 정 일: 2010년 11월 26일

게재확정일: 2010년 12월 6일

**A Study on the Mutual Restriction between General and Special Disaster Management
under the Uncertain Situation**

– The Case of Sungnyemun's Collapse by the Arson Attack–

Jae Ho Seo, Ji Bum Chung

This study tries to find out the mechanism to restrict effective disaster management analyzing the case of Sungnyemun's collapse by the arson attack. For this we proposed a theoretical and analytical framework that disaster management operates under highly uncertain situation and for disaster management aimed at special objects under uncertainty mutual restriction between general disaster management and specific disaster management obstruct effective management. Based on the case analysis we proposed two the implications for effective disaster management; first when managing disaster of special objects government have to always harmonize and connect special and general management institutionally: second, this connection should be implemented in the local level which can connect practically between specialty and generality.

Key words: Sungnyemun's collapse, disaster management, generality, specialty, uncertainty