

ARTICLE

## 문화재보호법상의 재난대응매뉴얼 개선에 관한 연구

송창영\* · 노정래\*\*

# A Study on the Improvement of Disaster Response Manual under the Cultural Heritage Protection Act

Song, Chang-young\* · Rho, Jung-Lae\*\*

### 요 지

재난으로 인한 문화재 방재 대응시스템을 강화하고, 현장 방재능력을 최대한 발휘하고자 문화재 특수성을 고려한 재난대응매뉴얼의 개선이 필요하다. 본 연구에서는 문화재보호법상의 재난대응매뉴얼 관련 규정에 관해 검토하였고, 국내·외(일본) 문화재분야 재난관련 매뉴얼 사례조사를 통해 동산문화재의 이동 및 보호, 문화재 화재 사례와 매뉴얼의 재난대응단계에 따른 조치사항, 재난 시 비상기구의 임무와 역할 등을 비교·분석하였다. 또한 문화재보호법상의 재난대응매뉴얼의 보완에 대한 시사점을 도출하였으며, 그에 따른 개선방향을 제시하고자 한다.

**핵심용어:** 화재 및 재난대응매뉴얼, 문화재보호법, 동산문화재

### Abstract

In order to strengthen the disaster prevention response system for cultural assets caused by disasters and maximize on-site disaster prevention capabilities, it is necessary to improve the disaster response manual considering the specificity of cultural assets. In this study, the regulations related to the disaster response manual under the Cultural Heritage Protection Act were reviewed, and the movement and protection of movable cultural properties through case studies of disaster-related manuals in the field of domestic and foreign cultural properties, measures to be taken according to the disaster response stage of the case of cultural property fires and the manual, disasters The missions and roles of city emergency organizations were compared and analyzed. In addition, we have drawn implications for the supplementation of the Disaster Response Manual under the Cultural Heritage Protection Act, and we would like to suggest directions for improvement.

**Keywords:** Fire and Disaster Response Manual, Cultural Heritage Protection Act, Movable cultural properties

\* 정회원, 광주대학교 건축공학과 교수(E-mail: song4624@hanmail.net)  
Member, Professor, Department of Architectural Engineering, Gwangju University

\*\* 교신저자, 정회원, 한국재난안전기술원 선임연구원(E-mail: njl0216@naver.com)  
Corresponding Author, Member, Chief Researcher, Korea Institute of Disaster & Safety, Seoul, Republic of Korea

Received | August 23, 2021 Revised | August 27, 2021 Accepted | August 27, 2021



## 1. 서론

2008년 국보 1호 승례문 방화, 2019년 프랑스 노트르담대성당 화재 등 국내·외적으로 문화재 안전에 대한 관심이 더욱 커지고 있다. 우리나라 문화재는 대부분 화재에 취약한 목재 사용이 많고, 진화에 어려운 기와구조가 대부분인 목조문화재가 주를 이루기 때문에 재난 시 대응을 위한 골든타임이 상대적으로 짧다. 그리고 안전경비인력을 비롯한 문화재 안전관리 현장 인력들은 화재 등 재난 시 문화재 대응 매뉴얼에 따라 초동 대처를 한다. 문화재는 피해가 발생하면 소실될 우려가 크고, 국가적 상징물인 유형문화재의 경우 소실 후 복원하더라도 상징성의 복원이 불가능함에 따라 문화재의 특성을 고려한 재난대응매뉴얼의 개선이 필요하다. 하지만 현재 문화재분야 재난대응매뉴얼에서는 점차 복잡화·다양화되는 현대산업사회에서의 재난위험관리에 그 한계점이 있으며, 매뉴얼 건수가 무수히 많아 실제 현장에서 작동하기 어려운 점이 있다. 따라서 재난 담당자들의 매뉴얼 숙지 및 현장에서의 위기관리 매뉴얼 활용성을 높이기 위해 재난현장에서 다양한 재난관리책임기관 및 단체의 고유기능에 대한 명확한 상호협력체계 구축 등 효과적인 재난의사결정 확립과 현장중심의 재난관리가 필요하다. 본 논문에서는 첫째, 문화재분야 재난대응매뉴얼 관련 규정을 검토하였다. 둘째, 국내·외(일본) 재난관련 매뉴얼 사례조사를 통해 매뉴얼 내 문화재 안전·방재 대응시스템 등에 관한 작성사항들을 비교·분석 하였다. 셋째, 자체위기대응 기구의 임무와 역할, 동산문화재의 이동 및 보호 등 실효성 있는 예방적 차원의 문화재분야 재난대응매뉴얼 개선방향을 마련하였다.

## 2. 문화재보호법상의 재난대응매뉴얼(화재 및 재난 대응매뉴얼)검토

### 2.1 문화재보호법상의 재난대응매뉴얼 관련 규정

문화재분야 재난대응매뉴얼은 「문화재보호법 제14조의2(화재등 대응매뉴얼 마련 등)」에 따라 문화재에 화재나 도난 등의 피해가 발생 할 경우를 대비해서, 의무적으로 만들어야 하는 매뉴얼로, 「화재 등 재난 대응매뉴얼」과, 「도난 대응매뉴얼」이 있으며, 「문화재보호법 제14조의2 및 동법 시행령 제8조」에는 화재 및 재난 대응매뉴얼 및 도난 대응매뉴얼을 마련하여야 하는 문화재의 범위 및 매뉴얼에 포함되어야 할 내용을 제시하고 있다. 관련 내용을 살펴보면, 재난대응매뉴얼을 의무적으로 마련해야 하는 문화재는 지정문화재(국가지정문화재 및 시도지정문화재, 문화재자료)중 건축물과 동산문화재에 국한됐지만, 「문화재보호법」 시행령이 개정(2018.3.22. 시행)됨에 따라 지정문화재 뿐만 아니라 등록문화재 중에서도 건축물에는 「화재 및 재난 대응매뉴얼」을, 등록문화재 중 동산문화재에는 「도난 대응매뉴얼」을 추가로 마련하도록 의무화 되었다. Table 1은 문화재보호법상의 매뉴얼 관련 규정을 나타낸 것이다.

Table 1. Regulations concerning manuals under the Cultural Heritage Protection Act

구분	관련 조항	내용
문화재 보호법	문화재보호법 제14조의2(화재 등 대응매뉴얼 마련 등)	<ul style="list-style-type: none"> <li>지정문화재 및 등록문화재의 특성에 따른 화재등 대응매뉴얼의 마련과 정기적 점검·보완 등 화재등 대응매뉴얼 마련에 관한 사항</li> </ul>
	문화재보호법 시행령 제8조(화재 및 재난 대응매뉴얼 작성 문화재의 범위)	<ul style="list-style-type: none"> <li>화재 및 재난 대응매뉴얼을 마련하여야 하는 문화재의 범위</li> <li>도난 대응매뉴얼을 마련하여야 하는 문화재의 범위</li> <li>매뉴얼에 포함되어야 할 사항</li> <li>대응매뉴얼을 연 1회 이상 점검·보완에 관한 사항</li> </ul>

매뉴얼 관련 조항으로 문화재보호법 제14조의2(화재등 대응매뉴얼 마련 등)의 조항에는 지정문화재 및 등록문화재의 특성에 따른 화재등 대응매뉴얼의 마련과 정기적 점검·보완에 대한 내용이 명시되어 있으며, 문화재보호법 시행령 제8조

(화재, 재난 및 도난 대응매뉴얼 마련 등)의 조항에는 재난대응매뉴얼을 마련하여야 하는 문화재의 범위와 매뉴얼에 포함되어야 하는 사항이 명시되어 있다. 하지만 Fig. 1과 같이 「문화재보호법」의 재난관련 사항은 포괄적인 내용으로 구성되어 있으며, 매뉴얼 관련 항목은 구체적으로 명시되어 있지 않은 부분이 많다. 따라서 「문화재보호법」은 문화재 재난관리에 관한 최상위법으로서 매뉴얼 작성 범위, 내용, 근거를 명확하게 제시할 필요가 있다.



Fig. 1. Disaster-related regulations within the Cultural Heritage Protection Act

### 2.2.1 매뉴얼 작성 일반사항

매뉴얼 작성 일반사항을 보면 「문화재보호법 제14조의2(화재등 대응매뉴얼 마련 등)」의 조항을 보면, 문화재의 특성에 따른 화재등 대응매뉴얼을 마련하고, 이를 소유자, 관리자 또는 관리단체가 사용할 수 있도록 조치하여야 한다고 제시하고 있다. 그리고 현재 매뉴얼 사용자에게 따른 사용자별 작성대상은 ①개인, ②기구(조직) 등 관리단체, ③시군구 문화재부서에 따라 작성되고 있고 내용은 Table 2와 같다.

Table 2. Classification by user of manual (fire light response manual)

구분	대상 문화재(예시)
개인	- 국가민속문화재인 고택 등 개인이 소유하고 관리하는 문화재
기구(조직) 등 관리단체	- 사찰 또는 민속마을 등 자체 위기대응기구를 갖춘 문화재 현장
시·군·구 문화재부서	- 소유자(관리자)가 상주하지 않는 나홀로 문화재 현장 등

출처: 문화재 화재 등 재난, 도난 대응매뉴얼 작성기준, 문화재청.

하지만 현재 문화재청의 「문화재 방재환경 모니터링 사업」 보고서에 따르면, 국가민속문화재 등 개인 소유의 문화재 같은 경우, 소유자가 작성하지 않는 경우가 대부분이고, 문화재 현장에 배치되어 있지 않는 경우도 있다. 또한 개인 소유의 문화재의 매뉴얼은 관할 지자체에서 작성하여 배포하는 경우가 대부분이고, 관리가 힘든 실정이다. 따라서 관련 문화재청, 지자체 문화재부서 담당자등의 협의를 통해 개인이나 관리단체 등 사용자별 특성에 따라 재난대응매뉴얼(「화재 등 재난대응 매뉴얼」, 「도난 대응매뉴얼」)의 간소화가 필요한 실정이다.

### 2.2.2 매뉴얼 사용자별 작성내용

「문화재보호법 시행령 제8조(화재, 재난 및 도난 대응매뉴얼 마련 등)」에 따라 매뉴얼 사용자별 작성내용은 매뉴얼 구성항목 중 「제1부 총칙」과 「제2부 기관의 재난대응방법」은 문화재 관리단체나 시도, 시군구 문화재부서의 매뉴얼에만 작성하게 되어 있고, 소유자 등 개인은 작성하지 않는다.

**Table 3.** Contents prepared by user of manual (fire light response manual)

매뉴얼의 구성		소유자 등 개인	관리단체	시·도, 시·군·구 문화재부서
제1부	총칙	불필요	작성	작성
제2부	기관의 재난대응방법	불필요	작성	작성
제3부	소유자 등의 재난대응방법	작성	불필요	불필요
첨부자료		※ 문화재 도면, 소방시설 현황 등은 반드시 포함 ※ 소방훈련 계획, 문화재피해 발생보고(서식) 등은 매뉴얼 사용자에게 따라 필요성을 검토하여 삭제 또는 추가		

출처: 문화재 화재 등 재난, 도난 대응매뉴얼 작성기준, 문화재청.

매뉴얼 사용자가 ①동일인으로 2개 이상의 지정문화재가 동일(인접)한 구역에 위치한 경우, ② 동일 시군구 내 위치하고, 매뉴얼 사용자가 동일인으로 지정문화재 현장에 소유자(관리자)가 상주 또는 인근에 배치되지 않는 경우 등 2개 이상의 지정문화재를 1개 매뉴얼로 통합작성 할 수 있으며, 매뉴얼의 대분류는 「제1부 총칙」, 「제2부 기관(위기대응기구) 재난대응」, 「제3부 소유자(관리자) 예방·신고·대응」과 첨부자료로 구성되며, 내용은 Table 4와 같다.

**Table 4.** Contents of object discrimination in manual (fire light response manual)

구분	내용
제1부 총칙	- 목적 및 법적근거 등 일반적 사항
제2부 기관(위기대응기구) 재난대응	- 시군구 문화재부서, 사찰 또는 민속마을 내 위기대응기구 등 기구(조직)의 행동절차 방법
제3부 소유자(관리자) 예방·신고·대응	- 개인(단체)의 예방활동, 신고방법, 대응 방법
첨부자료	- 당해 문화재의 특성 및 정보, 훈련 및 점검 등 수록

출처: 문화재 화재 등 재난, 도난 대응매뉴얼 작성기준, 문화재청.

## 3. 국내·외(일본) 문화재 재난대응매뉴얼 사례조사 및 비교분석

### 3.1 국내의 문화재 분야 재난대응매뉴얼 비교

#### 3.1.1 국내의 문화재관련 규정상의 매뉴얼 비교

국내의 문화재 분야 재난대응매뉴얼 관련 조항은 문화재보호법상의 화재 및 재난 대응매뉴얼 이외에 재난안전기본법 제34조의5에 따른 위기대응 실무 매뉴얼이 있다. 다음 Table 5는 위기관리 매뉴얼의 주요 연혁이다.

**Table 5.** Key Years of Crisis Management Manual

연혁	해당 매뉴얼 수
NSC 관리 (’04년)	- 2,622개 (표준 21, 실무 202, 행동 2,399)
행안부 이관 (’08. 9. ~ ’14. 11. 18.)	- 2,622개 (표준 21, 실무 202, 행동 2,399)
국민안전처 관리 (’14. 11. 19. ~ ’17. 7. 25.)	- 5,301개 (표준 30, 실무 254, 행동 5,017)
행안부 관리 (’17. 7. 26. ~ 현재)	- 9,746개 (표준 41, 실무 397, 행동 9,308)

출처: 위기대응 실무매뉴얼 작성기준 표준안, 행정안전부(2019).

위기관리 매뉴얼은 국가의 위기상황 시 관행과 경험으로 대응하던 방식에서 정확한 상황 파악과 신속한 상황보고 및 전파체계를 기초로 한 시스템을 통한 체계적인 대응을 위해서 도입 되었으며, 현재 문화재청 위기대응 실무매뉴얼은 풍수해, 산불재난, 산사태, 지진·지진해일, 문화재시설사고 총 5개의 재난유형별로 작성되어 있다. 국내의 문화재 분야 재난대응매뉴얼 비교는 재난안전기본법을 근거법령으로 하는 국립민속박물관, 대한민국역사박물관의 「다중밀집시설 대형화재 현장조치매뉴얼」과 문화재보호법을 근거법령으로 하는 문화재청의 「화재등 재난대응매뉴얼」, 「도난 대응매뉴얼」을 비교하였다.

첫 번째로, 화재, 재난 및 도난 대응매뉴얼의 경우 「도난 대응매뉴얼」은 도난에 초점이 맞춰져 있으나 화재의 경우 화재 및 각종 재난에 대해 포괄적으로 작성하여 세부적인 내용이 박물관 매뉴얼에 비해 상대적으로 빈약하다. 일반사항은 3개의 매뉴얼이 비슷하나 「다중밀집시설 대형화재 현장조치 매뉴얼」의 경우 해당 매뉴얼의 용어정의에 대한 내용을 기재하여 전문성이 부족한 이들의 용어에 대한 이해도가 높게 작성이 되었으며, 재난대응 프로세스는 「다중밀집시설 대형화재 현장조치 매뉴얼」이 보다 체계적으로 구성, 주관기관 명시 및 화재 발생 시 절차와 운영되는 본부가 가동되는데 필요한 구체적인 피해 규모가 순차적으로 명시되어 있다. 또한 조직 및 임무편성표의 경우 문화재보호법상의 매뉴얼은 연락반-초기대응반-대피유도반으로 크게 구분되어 주요임무가 기재되어 있으나 「다중밀집시설 대형화재 현장조치 매뉴얼」의 경우 각 개인별로 소속반과 임무가 세부적으로 기재되어 재난대응에 있어 혼란을 최소화 하였다.

두 번째로 위기관리 기본방향의 경우, 문화재보호법상의 매뉴얼은 목표 및 대응방침으로 작성되어 있지만, 「다중밀집시설 대형화재 현장조치 매뉴얼」의 경우 관련 지침과 이를 판단하는 요소와 감시 목록 및 체계와 운용, 평가 방법, 경보 발령 기준 등이 상세히 기술되어 있다.

마지막으로 기관의 재난대응의 경우 다중밀집시설 대형화재 현장조치 매뉴얼이 문화재청의 재난대응 매뉴얼 보다 관계기관 주요 임무 및 협업기능 등에 대해 단계에 따라 체계적으로 명시되어 있다. 이와 같이 문화재보호법상의 매뉴얼의 화재등 재난대응매뉴얼이나 도난 대응매뉴얼의 경우 각 문화재별로 조직 및 임무 편성표를 구축하고 개인별로 임무카드 작성에 대한 내용의 보완 등이 필요하다. Table 6은 재난안전법인 근거법령인 국립민속박물관, 대한민국역사박물관의 「다중밀집시설 대형화재 현장조치매뉴얼」과 문화재보호법을 근거법령으로 하는 문화재청의 「화재등 대응매뉴얼」, 「도난 대응매뉴얼」을 비교한 표이다.



**Table 6.** Comparison of Composition Items Related to Manuals in the Framework Act on Disaster Safety and the Cultural Heritage Protection Act

구분	내용	
근거법령	재난안전기본법 제34조의5	문화재보호법 제14조의2
매뉴얼	다중밀집시설 대형화재 현장조치 매뉴얼 (국립민속박물관, 대한민국 역사박물관)	화재등 대응매뉴얼      도난 대응매뉴얼
용어정리	- 매뉴얼 내 사용하는 용어에 대한 정리가 잘 되어 있음	- 매뉴얼에서 사용하는 용어를 정리하여 전문성이 부족한 이들이 쉽게 이해하도록 용어 정리 필요
재난대응 체계	- 재난대응 시 대응체계가 구체적으로 작성	- 재난발생 시 필요한 절차와 피해규모에 따라 각각의 운영 본부가 가동하는 기준 명시가 필요
임무 및 역할	- 조직 및 임무편성표를 그룹으로 구분하고 다시 개인별로 임무가 구체적으로 기재되어 있음	- 각 문화재별로 조직 및 임무 편성표를 구축하고 개인별로 임무카드에 대한 내용이 필요
위기관리	- 조직 및 임무편성표를 그룹으로 구분하고 다시 개인별로 임무가 구체적으로 기재되어 있음	- 각 파트로 산재되어 있는 위기관리 내용에 대하여 단일파트로 구성 후 구체적이고 체계적으로 구축 필요 - 위기관리에 대한 내용을 추가하여 구축 필요
위기관리 지침, 판단근거, 평가방법	- 위기 관리 시 관련 지침과 판단근거, 평가 방법 등이 구체적으로 명시	- 위기관리에 필요한 관련 지침에 대하여 판단하는 근거와 평가방법 등을 구축 필요
재난대응 단계	- 관심-주의-경계-심각 단계로 구분하고 각 단계별로 상황에 맞춰 필요한 내용이 작성되어 있음	- 현행(징후감지-초기대응-비상대응-수습복구) 단계를 상황에 맞게 다시 구축하고 이때 각 상황별로 필요한 행동요령, 인원 구성 등을 개인 및 기관 등에 맞춰 상세하게 작성 필요
유관기관 주요 임무 및 협업 기능	- 화재 시 유관기관의 주요 임무 및 협업기능 등이 단계에 따라 세부적으로 작성되어 있음	- 각 상황별로 유관기관과 협조 및 필요 내용들을 구체적으로 구축 필요
문화재 소산 시 대응	- 문화재 소산 시 화재 발생 위치에 따라 취해야 하는 세부 대응과 소산 동선, 개인별 임무 등이 상세하게 기술되어 있음	- 문화재 소산 시 화재 유형 및 위치에 따라 필요한 세부 대응과 동선, 임무 부여 등의 세부내용 작성 미흡

**3.1.2 「동산문화재의 이동 및 보호」에 대한 매뉴얼 비교·분석**

「화재등 및 도난 대응 매뉴얼」 내에 동산문화재의 이동 및 보호에 관한 내용을 살펴보면, 「제3장 대응방법」에 동산문화재의 이동 분산대피 등의 항목에 ①동산문화재 목록, ②동산문화재 위치 및 이동장소, ③이동 및 보호방법의 순으로 내용이 제시되어 있다. 또한 첨부 자료에 수록된 문화재 이동·보호 기본방침의 항목에 ①문화재 이동·보호 방침, ②경량문화재의 이동에 관한 사항, ③경량문화재 이동에 관한 사항, ④이동문화재 대피 장소, ⑤문화재 운반에 필요한 용구 순으로 내용이 제시되어 있다. 하지만 대부분의 문화재 현장에 비치된 「화재등 및 도난대응 매뉴얼」의 경우 해당 문화재 반출을 위한 방법을 간략하게 기재하고 있거나, 작성이 되어 있지 않아 해당임무를 누가 어떻게 맡아 진행 할 것인지에 대해서는 구체적으로 명시하지 않은 경우가 대부분이다. 이와 비교해 국내에서 많은 수량의 동산문화재를 보유하고 있고, 「동산문화재의 이동 및 보호」 내용에 관해 상대적으로 구체적으로 작성되어 있는 국립민속박물관, 대한민국역사박물관의 「화재등 및 도난 대응 매뉴얼」과 그 외 대부분의 동산문화재를 보유하고 있는 문화재 현장에 비치하고 있는 「화재등 및 도난 대응 매뉴얼」의 「동산문화재의 이동 및 보호」의 내용에 대해 비교·분석하였다. 역사박물관의 「화재등 대응 매뉴얼」을 보면, 화재 대응 초기 단계에서 최초 화재가 발생 이후에 소방대가 소집되며, 자료보호반이 편성되는 등 구체적으로 책임과 임무가 부여되어 있으며, 소산 순위 등 국가지정문화재 등이 전시실이나 수장고에 있는 문화재들은 최종적으로 민속박물관 수장고로 차량 이동을 시킨다 등 내용이 구체적이고 세분화 되어 있다. 반면에 박물관을 제외하고, 동산문화재를 보유하고 있

는 현장의 매뉴얼의 경우 상황별 소산계획이나, 인력구성, 개별임무의 역할 등이 미기재 되어 있는 경우가 대부분이다. 이처럼 현재 동산문화재를 보유하고 있는 곳의 매뉴얼에는 공통적으로 동산문화재의 이동 및 보호 방법의 동산문화재 이동 및 보호 준비, 동산문화재 이동·분산 우선순위, 소산을 위한 개별 임무 등 구체적인 내용의 보완이 필요하다. 이에 대한 상세한 비교 내용은 Table 7과 같다.

**Table 7.** Comparison and analysis of manual on the movement and protection of Movable cultural properties

구분	동산문화재 다수 보관중인 박물관을 제외한 『화재등 및 도난 대응 매뉴얼』	국립민속박물관 『화재등 및 도난 대응 매뉴얼』	대한민국역사박물관 『화재등 및 도난 대응 매뉴얼』
소산 문화재 목록	- 지정번호, 문화재명으로 분류	- 각 위치에 따라 문화재 분류 후 명칭과 수량, 지정번호로 분류 (기준날짜 작성)	- 각 위치에 따라 비치된 문화재 분류 후 명칭과 수량, 종류 등으로 소산대상 중요 자료로 분류
상황별 소산계획	- 내용 없음	- 각 위치별로 화재 발생 시 소산 계획을 시간순으로 작성 - 화재발생인지와 확인 후로 구분하여 작성	- 각 위치별로 화재 발생 시와 화재의 규모 및 붕괴 등 위험도에 따라 소산 계획 구체적으로 작성
소산 우선순위	- 순번을 정해 문화재에 대하여 소산	- 각 위치에 비치된 문화재(유물)에 대해서 소산 우선순위 지정	- 국가지정문화재, 중요자료, 전시자료 등으로 분류하여 소산 대상 중요자료에 따라 우선 순위를 구분
인력 구성	- 내용 없음	- 직급 인원에 맞춰 작성	- 자료보호반을 운용하여 각 반에 인원 편성
개별 임무	- 내용 없음	- 연구관, 연구사 등에 번호를 부여하여 해당 임무를 세부적으로 분류	- 편성된 조를 세부적으로 분류하여 개인 별로 각 조에서 해당임무를 구체적으로 명시
소산 장소	- 소산장소를 1차, 2차 순위로 구분하여 작성	- 각 위치에서 1차 소산장소 구분 - 화재상황에 따라 보관위치 명시	- 각 위치에서 1차 소산장소를 구분하고 1차 소산장소 진입 불가능 시 장소 명시
소산 동선	- 문화재 도면 내 1차, 2차 소산위치와 동선을 표시	- 소산문화재 위치도(도면 내 동선 표시) - 각 위치에서 가까운 소산 장소로 이동경로를 세부적으로 작성	

**3.1.3 문화재 화재 사례와 매뉴얼의 재난대응단계에 따른 조치사항 비교**

다음은 문화재보호법상의 「화재등 대응 매뉴얼」, 「도난 대응매뉴얼」의 재난대응 현장체제와 「승례문화재 피해 수습보고서」를 실제 사례인 승례문 화재를 통해 비교·분석하였다.

승례문 화재 시 최초 보고는 서울중부소방서에 접수가 되고, 3분뒤 중부소방대 선착대가 도착되고, 소방방재청 상황실, 문화재청 화재 사실이 통보되었으며, 당시의 소방차 진입에 있어서의 문제와 원거리 출동으로 인한 지연 등이 발생하였다. 「승례문화재 피해 수습보고서」에서 분석한 문화재 안전관리 문제점과 개선방안은 Table 8과 같다.

**Table 8.** Cultural Heritage Safety Management in Sungrye Cultural Heritage Damage Report and Improvement Plan

구분	문제점	개선방안
관리체제	- 관리주체가 문화재청과 지자체로 이원화되어 화재안전관리 미흡	- 관리주체별 명확한 안전관리 업무분장 확립
	- 재난발생 시 현장대응지침의 미비	- 재난발생 시 현장대응지침 및 매뉴얼 수립 - 평상시 안전점검 및 안전진단체계 확립
	- 경비인력 및 야간 관리자의 부족부재 등으로 화재 발생 시 초기대응 능력 부족	- 방화감시를 위한 대책 수립 - 상주인력, 무인경비시스템 등 방안 강구 - 안전관리자(소방안전관리자) 선임

**Table 8.** Cultural Heritage Safety Management in Sungrye Cultural Heritage Damage Report and Improvement Plan (continued)

구분	문제점	개선방안
소방시설	- 문화재 훼손 우려로 자동소화설비 설치의 어려움	- 소방시설 보강사업 추진 1. 소화전, 방수총 방수막 등 2. 화재 자동탐지 및 통보시스템 구축 등
화재진압	- 기와 내부까지 소화수가 침투되지 않아 신속한 진화 지연 - 목구조의 경우 붕괴위험에 따른 근접 소화활동 곤란 - 소방차 진입 곤란 및 원거리 출동으로 인한 지연	- 소방훈련 및 교육 강화 1. 연 2회 이상 소방훈련 및 교육 실시 2. 가상 화재시나리오에 의한 불시 출동 및 현장대응훈련 실시 - 초기대응체계 확립(초기대응매뉴얼 구축)

승례문 화재를 진압하는 데 5시간 이상이 소요되면서 진화과정에서 다수의 문제점들이 지적되었다. 문화재보호법상의 「화재등 대응 매뉴얼」, 「도난 대응매뉴얼」의 재난대응 현장체계와 「승례문화재 피해 수습보고서」의 실제 승례문 화재 사례를 통해 비교·분석한 내용의 시사점은 다음과 같다. 첫 번째로, 당시에 화재진압 관련 파괴진압방향 결정 과정에서 관리 책임인 서울특별시청과 총괄적 지도 감독 및 지원인 문화재청 사이에 책임 논란이 있었으며, 이에 따라 빠른 대처와 올바른 판단을 위해 파괴진압 책임 주체에 관한 매뉴얼상의 내용 논의가 필요하다.

두 번째로, 문화재보호법상의 재난대응매뉴얼에서는 재난규모에 따른 언론 담당은 문화재청 언론대응반 대변인만 기재 되어 있고, 재난대응 프로세스에 징후전파 및 보고에 관리소장 또는 문화재부서장, 주지스님 보고, 문화재청, 시도 등 상부 기관 보고내용만 간략히 제시 되어 있어, 문화재의 화재등 재난 시 재난규모에 따른 언론담당의 부분에 보완이 필요하다.

Table 9는 「화재등 대응 매뉴얼」, 「도난 대응매뉴얼」, 「승례문 화재 피해 수습보고서」를 비교한 표로 다음과 같다.

**Table 9.** Comparison of measures according to the disaster response stage

구분	승례문 화재 피해 수습 보고서	화재등 대응매뉴얼	도난 대응매뉴얼
관심	- 내용 없음	- 징후접수 및 파악 - 징후전파 및 보고 - 징후 대응	
주의	- 20:50 분 최초 사고 접수 3분 뒤 중부소방대 선착 대 도착 - 소방방재청 상황실, 문화재청 화재 사실 통보 - 큰 불길 진화, 연기 지속 발생 - 화재비상 1호 발령	- 상황접수 및 파악(2단계 초기대응-4단계 수습 및 복구 계속) - 상황전파 및 보고(2단계 초기대응-4단계 수습 및 복구 계속) - 현장출동 및 초기대응 조치 - 초동대응 활동	
경계	- 서울소방재난본부장 승례문 도면 입수 - 문화재 감안하여 불길번질 시 천장 파괴, 번지지 않으면 비파괴를 문화재청에서 요청 - 화재비상 2호 발령	- 문화재 및 문화재현장 비상대응 - 관할 소방대 도착 시 소방대장에게 현장지휘권 인계 및 문화재 정보제공 - 동산문화재 이동 및 보호 관람객 등 대피유도 재난 및 사고복구	
심각	- 고가차 및 굴절차15대 이용하여 승례문 내부로 직접 방수 - 승례문 실측도면 확보 - 승례문 현판 철거 - 에어폼 방수 질식소화 시도 - 붕괴 위험 대비 2층 누각 - 내부 진입 대원 철수 - 서울소방재난본부장 지시에 따라 2층 지붕기와 걷어낸 후 방수 지시 - 2층 문루 붕괴 - 화재 진화 완료	- 문화재청 언론대응반대변인만 기재 - 관리소장 또는 문화재부서장, 주지스님 보고, 문화재청, 시도 등 상부기관 보고, 필요시 재난부서, 소방서경찰서, 전기, 가스안전공사 등 보고	



**Table 9.** Comparison of measures according to the disaster response stage (continued)

구분	승례문 화재 피해 수습 보고서	화재등 대응매뉴얼	도난 대응매뉴얼
재난규모 따른 언론담당	- 소방방재청 상황실, 문화재청 화재 사실 통보	- 문화재청 언론대응반대변인만 기재 - 관리소장 또는 문화재부서장, 주지스님 보고, 문화재청, 시도 등 상부기관 보고, 필요시 재난부서, 소방서경찰서, 전기, 가스안전공사 등 보고	
파괴진압 책임주체	- 관리책임인 서울특별시청과 총괄적 지도 감독 및 지원인 문화재청 사이에 논란	- 관련 내용 부재	

### 3.2 일본의 문화재 분야 재난대응매뉴얼 비교분석

#### 3.2.1 일본의 오카야마 현 문화재 소유자를 위한 방재대책매뉴얼

일본의 재난대응 매뉴얼은 각 상황별 행동절차와 같이 대응요원이 점검하여야 할 사항들을 상세히 정리하였기 때문에 신속한 초동대응이 가능하고, 담당자와 운영요원, 유관기관과의 관계 등이 정리되어 있어 기관별 혼선을 최소화 하도록 작성되어 있다. 또한 재해발생 시 각 기관 및 부서별로 자체적인 활동이 가능할 정도로 매뉴얼이 잘 정리되어 있어, 분장되어 있는 역할 및 임무에 대한 정보관리와 대처의 효율성을 확보할 수 있는 특징을 가지고 있다. 또한 재해발생 후 직원의 소집체제부터 동원방법, 동원연락계통까지 상세히 구분되어 있으며, 피난소의 개설 및 운영방법, 배송·물자거점의 개설 및 조달, 배분방법 등 대응활동 전반에 걸쳐 논의하고 있다. 이와 비교해 보면, 국내의 「화재 및 재난 대응매뉴얼」은 목적의 방향성이 기관의 재난절차 및 프로세스 등 대응중심으로 작성되어 있지만, 일본의 방재대책매뉴얼은 예방, 대응, 복구의 관리체제로 구성 되어 각 파트별로 상세히 작성 되어 있다. 또한 일본의 문화재 매뉴얼은 문화재 건축물의 경우 건축물의 경우 고유특성, 부지특성, 건물 위치, 활용상황 등과 같이 세부항목마다 예방 및 대응 대책이 체계적으로 마련되어 있는 등 화재 특수성을 반영한 재난대응체계의 구성으로 작성되어 있다. 비교한 결과를 요약해보면, 국내의 화재 및 재난 대응매뉴얼에서 우선적으로 개선해야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 매뉴얼 내 기관 및 개인의 주요 임무·역할에 대한 작성사항은 문화재 특수성을 고려하여 적절성을 검토하고, 위기상황 시 관행과 경험으로 대응하던 방식에서 정확한 상황파악과 신속한 상황보고 및 전파체계를 기초로 하여 세부적으로 작성되어야 한다. 두 번째로, 문화재의 가치는 피해복구를 통해 되돌리기 어려운 특성을 고려하여 대응중심의 매뉴얼의 작성방향을 예방, 대응, 복구의 관리방안도 고려해야 할 필요가 있다. Table 10은 국내의 「화재 및 재난 대응매뉴얼」과 일본의 「오카야마 현 문화재 소유자를 위한 방재대책매뉴얼」을 비교한 표이다.

**Table 10.** Comparison of Fire and Disaster Response Manual and Disaster Prevention Manual for Owners of Cultural Heritage in Okayama Prefecture

구분	화재 및 재난 대응매뉴얼(국내)	오카야마 현 문화재 소유자를 위한 방재대책매뉴얼(일본)
목적	- 방향성 : 대응중심 - 주체 : 소유자, 관리자, 관리단체	- 방향성 : 예방·대응·복구 중심 - 주체 : 소유자, 관리자, 관리단체
적용범위	- 문화재 현장에서의 화재, 태풍, 호우 등 예방을 위한 점검, 훈련 등 예방활동 - 재난발생 시 신고 및 대응방법	- 문화재 유형에 따라 건축물, 건축물이 아닌 유형문화재로 분류 - 건축물은 특성, 활용 상황, 관리체제, 방화대책, 소방기기 및 설비의 관리, 건물 내부 소장문화재, 내진대책, 풍수해대책으로 분류하여 작성 - 유형문화재는 보관 장소, 방화대책, 내진대책으로 작성
관련법규	- 별도로 관련 규정 기재	- 별도 정리 항목은 없으며 내용에 기재
역할	- 위기대응을 위한 기관에 대하여 재난관리체제, 재난절차 및 프로세스, 재난단계별 행동요령 기재 - 소유자(관리자)에 대하여 재난의 예방, 신고, 대응방법을 재난유형별로 기재	- 방재대책에 있어 문화재 특성에 따라 세부적으로 소유자 및 관리자를 위해 주의사항 및 대응책이 마련되어 있음

**Table 10.** Comparison of Fire and Disaster Response Manual and Disaster Prevention Manual for Owners of Cultural Heritage in Okayama Prefecture (continued)

구분	화재 및 재난 대응매뉴얼(국내)	오카야마 현 문화재 소유자를 위한 방재대책매뉴얼(일본)
예방	- 소유자 및 관리자가 재난유형별로 체크리스트 형식으로 예방활동 항목을 기재 - 신고방법 및 기관연락처와 절차 기재	- 건축물의 경우 고유특성(지붕재료 가연성, 구조가 가연성(목재), 부지특성(소방활동대지 등이 곤란한 경우), 건물 위치(목조 건축물 밀집 지역, 산간 및 도서 등 위치하는 경우, 건물 내 목조문화재 있는 경우 등), 활용상황(이용객 특성, 화기사용) 등과 같이 세부 항목마다 예방책 및 대응방안 마련
대응	- 소유자 및 관리자가 재난유형별로 체크리스트 형식으로 대응활동 항목을 기재 - 관람객 피난 경로 항목 기재 - 인근 유관기관(소방서)의 재난 발생 시 출동 경로를 문화재 위치 및 이동장소에 따라 작성(동산문화재)	
복구	- 기관의 재난대응단계를 4단계로 구분하여 4단계 수습복구 단계에 작성	- 재해 발생 직후에 대한 대응방안 작성 - 문화재 보전을 위한 건축물, 건축물 이외 유형문화재로 구분하여 작성 - 건축물 이외 유형문화재의 경우 손상원인에 따라 관련 내용 작성

## 4. 문화재분야 재난대응매뉴얼 개선방향

### 4.1 문화재보호법상의 매뉴얼 관련 조항 개선방향

문화재보호법 내의 매뉴얼 관련 조항으로 문화재보호법 제14조의2(화재등 대응매뉴얼 마련 등), 시행령 제8조(화재, 재난 및 도난 대응매뉴얼 마련 등)을 검토한 결과 그에 따른 개선방향은 다음과 같다.

첫째, 문화재보호법내의 매뉴얼 관련 항목의 구체적 명시가 필요하다. 문화재에 관한 통합적 법률로서, 보호의 작용에 관한 내용뿐만 아니라 문화재 유형에 따른 보존수법, 동산문화재를 소유하고 있는 사적 등 문화재 특성을 고려한 매뉴얼 작성 범위, 사항, 내용 등의 근거를 세분화해서 명확하게 제시할 필요가 있다.

둘째, 사용자별 재난대응 매뉴얼 작성 관련 내용의 개선이 필요하다. 현재 매뉴얼 사용자별 작성대상은 ①개인, ②기구(조직) 등 관리단체, ③시군구 문화재부서에 따라 작성되고 있다. 문화재 현장이 특별한 소속기관이나 지자체의 현장사업소가 관리하는 곳인 경우, 직접 그 현장의 관리단체로부터 협조 받아서 매뉴얼을 작성해 놓고 운용할 수 있지만, 고택이나 소유자 혼자만 있는 문화재의 경우 매뉴얼 작성능력이 부족하고, 매뉴얼이 작성되지 않은 문화재의 경우 지자체 담당자가 직접 작성을 해서 배포해야 하는 부담이 있다. 따라서 관리주체인 지자체의 부담을 줄이기 위해, 소유자용의 화재등 재난 및 도난 대응 매뉴얼의 경우 간소화하는 방안을 고려해야 한다.

### 4.2 문화재보호법상의 재난대응매뉴얼 개선방향

국내·외(일본) 재난관련 매뉴얼 사례조사 및 실제 승례문 화재 당시의 대응절차 검토를 통해 매뉴얼 내 문화재 안전·방재 대응시스템 등에 관한 작성사항들을 비교·분석하였다. 이에 따른 문화재보호법상의 재난대응매뉴얼 개선방향은 다음과 같다. 첫째, 매뉴얼상의 자체위기대응 기구 등 조직 및 개인의 임무와 역할에 대한 작성사항의 개선이 요구된다. 문화재청 및 문화재 현장의 임무와 역할에서 신속하고 유기적인 대응태세 확립을 위해 상황별 비상대응기구의 구성 및 반별 임무·역할, 개인별 임무 카드 작성에 대한 내용의 보완과 각 사항들을 구분한 구체적인 작성이 필요하다. 또한 매뉴얼에 현장의 초동대응에 관한 내용은 수록되어 있지만, 지역대책본부, 재난 현장통합지원본부의 운영 등 지역자치단체의 비상대응기구에 관한 내용이 미비하여 보완이 필요하다.

둘째, 문화재 화재진압 기술 및 책임주체에 관한 논의를 통해 매뉴얼 상에서 관련 내용의 개선이 필요하다. 승례문과 같은 지붕내부 적심부분 화재 발생 시 내부의 산소부족 등으로 무염화재(훈소)형태로 진행, 외부에서 산소공급이 급격히 이루어지면 화염을 동반하여 급격한 연소 발생이 우려된다. 따라서 실제 화재 대응과정에서 빠른 대처와 올바른 판단을 위

해 화재진압 기술 부분에 대한 실효성 검토 및 화재 발생 시 문화재를 파괴하여 화재를 진압하는 경우 해당 상황의 의사결정권에 대한 기준 확립을 통한 매뉴얼 내 개선이 요구된다.

셋째, 매뉴얼 내 동산문화재의 이동 및 보호의 내용의 개선이 이루어져야 한다. 현재 작성 대상인 등록문화재 중 동산문화재가 있는 문화재 현장의 경우 동산문화재의 이동 및 보호 방법이 누락되어 있는 경우가 많아 소산방법, 장소, 소산인원 등 구체적인 내용 제시에 대한 개선이 필요하다. 추가적으로 문화재 이동시 인력구성 및 임무, 안전지침, 문화재 유형별 포장방법 등 추가해야 할 내용에 대하여 세분화된 내용의 추가 보완이 요구된다.

## 5. 결론

본 논문에서는 문화재보호법내의 재난대응매뉴얼 관련 규정 검토 및 국내·외(일본) 재난관련 매뉴얼 비교·분석을 통해 현행 문화재보호법상의 재난대응매뉴얼의 보완에 대한 개선방향을 제시하였다. 이러한 방향설정을 검토 후 적용하여 문화재보호법상에도 문화재 안전구현을 위한 재난대응매뉴얼의 개선사항에 대해 근거 및 목적들을 명시할 필요가 있다. 추가적으로 현재 문화재보호법 내 문화재 보존·보호 관련 모든 내용을 적용하기에는 한계가 있다. 따라서 문화재내 소방시설 설치 기준, 목조문화재에 대한 건축물의 구조, 용도 등의 별도의 규정 등 문화재 특성을 고려한 분법화가 필요하다. 마지막으로 재난현장에서의 실효성 있는 매뉴얼 개선을 통해 현장중심의 재난예방역량강화 및 신속하고 유기적인 통합 대응 태세 확립을 목표로 문화유산의 가치를 보존해야 한다.

## 감사의 글

이 연구는 2021년도 광주대학교 대학 연구비의 지원을 받아 수행되었음.<개정 2008.1.23>

## References

- Cultural Heritage Administration (2008), Sungnyemun Fire Damage Status and Repair Report.
- Cultural Heritage Administration (2015), A Study on the Enactment of the Framework Act on Cultural Heritage.
- Cultural Heritage Administration (2018), Fire and Disaster Response Manual Form.
- Cultural Heritage Administration (2018), Standards for preparation of disaster and theft response manuals, such as cultural heritage fires.
- Cultural Heritage Administration (2018), Theft Response Manual Form.
- Lee, H.S, Kim, W.J. (2018). A Study on the Improvement Plan of the Disaster Prevention System Against the Earthquake Risk of Wooden Building Cultural Property.
- Ministry of Public Administration and Security (2019). Standards for Preparation of Crisis Response Manual.
- National Folk Museum of Korea (2019), Field Action Manual (Large Accident of Collapse of Multi-Density Building).
- National Folk Museum of Korea (2019), Field Action Manual (Large Fires in Multi-Density Facilities).
- National Museum of Korean Contemporary History (2019), Field Action Manual (Large Accident of Collapse of Multi-Density Building).
- National Museum of Korean Contemporary History (2019), Field Action Manual (Large Fires in Multi-Density Facilities).
- Okayama Prefecture (2018). Disaster Prevention Measures Manual for Owners of Cultural Properties in Okayama Prefecture.
- Song, C.Y. (2021). A Basic Research for the National Core Infrastructure Protection Plan of the Cultural Heritage.