

# 낙산사 소실과 화재예방을 위한 조계종의 장기 대책



## 머.리.말.

삼국유사에 신라의 의상대사가 관음보살을 친견하고 그곳에 대웅전을 지었다고 기록되어 있는 강원도 양양군 낙산사는 문화재 차원에서는 보물 3점(보물 1362호 낙산사 건칠관음보살좌상, 보물 479호 낙산사 동종, 보물 499호 낙산사 7층석탑) 외에도 유형문화재 5점을 보유하고 있었다. 사역 전체가 강원도지방유형문화재로 지정되어있는 민족 문화유산의 보고이다. 종단차원에서는 우리나라 3대 관음성지 중 하나로써 관음신앙의 중심지였고, 그 뛰어난 절경으로 많은 관광객이 즐겨 찾는 국민관광지였다.

이렇듯 국가적으로 소중한 낙산사가 지난 2005년 4월 5일 산불에 의해 소실되어 불자들 뿐만 아니라 많은 국민들을 안타깝게 하는 사건이 발생하였다. 더욱이 한국전쟁 당시 대부분의 건물이 불탄 가운데 천만다행으로 전쟁의 화마를 피했던 낙산사 동종이 형체도 없이 녹아버려 더욱 큰 충격을 주었다. 또한 문화재적 가치의 논란을 일으켰던 원통보전(낙산사의 주불전으로 낙산사 건칠불좌상이 안치되어있던 건축물)은 한국전쟁 후반에 우리나라 최초의 민관

고사황안한 전각들이 거센 불기운에 주저앉고, 천년 고찰의 역사가 불타버린 낙산사의 침묵한 모습에 안타까움과 함께 각종 재해에 무방비로 노출되어 있는 전국의 사찰과 문화유산에 대한 경각심을 일깨워야 할 때이다. 이에 일반에 공개되어 늘 화인마 접착되어 있는 문화재의 특수성을 고려한 소방설비 대안 마련과 새로운 소방개념의 도입을 통해 문화재 보존의 허점을 개선해 나가고자 한다.



글 | 도윤수 대한불교조계종 총무원 문화부

합동 복원공사에 의해 지어진, 근래에 세워진 건물 중에서 보기 드문 뛰어난 건축물로서, 유형 문화재로 지정되기 위한 조사가 진행되던 중에 화재로 인해 소실되어 더욱 그 피해가 크게 느껴진다.

우리나라에서 화재로 인한 문화재의 소실은 사실 낙산사가 처음은 아니다. 지난 84년 쌍봉사 대웅전(보물 163호) 화재, 87년 금산사 대적광전(보물 476호) 화재, 97년 경기도 남양주 산불에 의한 회암사지선각왕사비(보물 387호) 손상, 2003년 구룡사 대웅전(강원도 유형문화재 24호) 화재 등 몇 건의 화재로 인한 문화재의 손실이 있기는 했다. 그러나 이번 낙산사 화재의 경우 대규모 산불이며 외부 요인에 의한 문화재 소실이라는 점과, 그 피해 규모가 사찰 전체라는 점에서 이전의 몇몇 화재와는 전혀 다른 성격의 사건이다. 그만큼 전혀 예상하지 못했던 문화재 재난의 한 유형이라고 할 수 있다.

이번 재난으로 문화재의 방재대책이 단순히 소화전과 소화기 몇 개와 사용자의 주의만으로는 한계가 있으며, 산불과 같은 외적인 요인에 의한 재난에 지금까지의 방재대책은 아무런 의미가 없다는 사실을 절감하게 되었다. 우리 세대가 아닌 다음 세대에 물려주어야 할 5천년의 역사에 대한 책임감, 각종 재해에 무방비로 노출되어 전국에 산재해 있는 문화재에 대한 위기감, 아마도 이것이 낙산사 화재에서 우리가 얻을 수 있는 교훈일 것이다.

대.한.불.교.  
조.계.종.의.  
방.재.대.책.

낙산사 화재 이후, 본 종단에서는 문화재 및 방재대책 관련 전문가들로 구성된 ‘방재대책 특별팀’을 구성하여 낙산사 화재에 대한 경위조사와 함께 복원을 위한 자료를 수집하는 한편, ‘주요사찰 방재대책 현황조사’를 실시하여 소방설비 등 하드웨어적인 현황뿐만 아니라 상황 발생시 행동지침 등 소프트웨어적인 측면까지 망라한 종합적인 현황을 파악하고 있다. 또한 관련 정부기관인 문화관광부, 문화재청, 소방방재청, 산림청과 연석회의를 통해 지난 5월 17일 ‘전통사찰 화재예방대책’을 발표하는데 참여해 왔다.

종단에서는 주요사찰들에 대한 방재대책수립을 위하여 첫째, 각 사찰들의 방재대책에 대한 정확한 상황파악 실시, 둘째, 문화재의 특수한 상황에 맞는 소방설비 대안 마련, 셋째, 방재 대비 매뉴얼 및 행동지침서 작성, 넷째, 최소한의 안전선(대상물과 주변 수립과의 거리) 확보



및 기타 방재시설 설치를 위한 관련법규 개정 등 제도 개선을 추진 중에 있다.

■ 표. 사찰의 화재예방 체크리스트

항 목	내 용
안전선 설정	대상물과 주변 수리과의 안전 확보 거리
소화전 배치 및 작동	소화전 배치가 전체적으로 유효범위를 확보하면서 분산 배치되어 있는지 여부와 실제적인 작동여부
소방수 급수시설 상태	소방용수의 확보 정도와 급수방식
소화기 비치 및 유효기간	소화기의 관리 상태
자체 소방계획	상시점검 및 자체 소방훈련 등 재난관련 능동적 대응 여부
소방로 설치	소방차 진입로 확보 상황
유관기관 연계대응	소방차 도착 시간 및 상호 연계대응 상태
경보시스템 설치여부	화재경보기 및 유관기관 자동 통보시스템 설치여부
전기배선 및 인화물질 관리	내부 화재에 대한 관리 상황
화재 발생 여부	최근 5년 이내, 혹은 10년 이내 화재발생 여부
주요 수목 상황 확인	수종 분포에 따른 방화수림의 구축여부를 체크, 소방시설 배치도에 병기

가. 주요사찰 방재대책 현황조사 확대실시

조계종에서는 지난 4월 15일부터 6월 10일까지 국가지정 문화재(국보, 보물) 중 목조건축물을 2동 이상 소재하고 있는 32개 사찰을 중심으로 현황조사를 실시하였으며, 그 결과보고서를 작성 중에 있다. 현재 우리나라의 문화재 소장 사찰은 450개, 전통사찰은 892개로 32개 사찰이라는 숫자는 그 중 극히 일부분에 해당한다고 할 수 있으나, 화재에 있어서 가장 민감하다고 할 수 있는 목조건축물을 기준으로 국가지정 문화재가 2동 이상 있다면, 그 사찰은 우리나라에서 최고 수준의 방재대책이 수립되어 있는 사찰이기 때문에 현재 우리나라의 문화재 방재대책 수준을 가장 잘 알 수 있다는 측면에서 샘플조사로서는 충분한 숫자이기도 하다.

주요 조사내용은 방재시설 점검, 방화수림 등 화재관련 자연환경 조사, 상황 발생시 동산 문화재의 피난장소 확보 여부 등으로 전문가의 자문을 통한 체크리스트를 바탕으로 항목점검 및 점수부여를 통한 계량화를 실시하였다. 조사항목은 위쪽의 <표>와 같다.

그 조사결과 현재 수준으로서는 최선의 시설을 갖추고 화재에 대비한 상시점검 및 가상훈련 실시 등 그 운용에 있어서도 상당한 수준을 유지하고 있는 사찰이 있는가 하면, 대다수의 사찰들은 일반적인 수준의 소방시설은 갖추고 있었으나 그 운용에 있어서는 많은 미흡한 점이 있었다. 또한 소방차의 접근이 사실상 불가능한 산중에 용수 부족으로 소방용수는 물론 음용수의 확보조차 어려워 소화전 작동이 불가능한 상황에서 10kg 용량의 분말소화기 몇 개에만 의존하고 있는 사찰도 있었다.

이렇듯 각 문화재 보유 사찰들의 방재대책 수준에 편차가 크다는 것은 어떤 의미에서는 현재 각계에서 제시하는 일반적인 대책(안)이 실제 적용에 있어서는 커다란 현실적 한계에 봉착할 가능성이 높음을 의미한다. 더욱이 우리나라 대부분의 사찰들이 산지에 위치하고 있어 고저차가 심한 상황 속에서 일반적으로 적용하는 소화전의 유효반경(40m)은 실제로는 아무 의미가 없을 수도 있다.

작은 대안 하나라도 실효가 있기 위해서는 현실에 대한 직시가 필요하다. 더욱이 언젠가는 사라질 단순한 유한물이 아닌 많은 사람들의 신앙의 대상이자, 국가적으로 보존하여야 할 문화재라면, 아무리 작은 계획이라도 철저한 상황 파악이 필수적이다.

이런 관점에서 종단에서는 현재까지의 샘플조사 결과에 대한 각계의 자문을 받고, 관계기관과의 연석회의를 통해 좀더 현실적인 정책방향을 제시하려 하고 있다. 이와 같은 조사를 우선적으로 보물 이상 보유 사찰, 그 다음은 문화재 보유 사찰, 전통사찰과 같은 범위로 확대 실행하여, 개개 사찰의 특수한 상황에 맞는 대안들이 실행되도록 할 방침이다.



#### 나. 문화재의 특수성을 고려한 새로운 소방개념 도입

현재 우리나라의 일반적인 소방설비는 화재감지기(열감지기, 연기감지기), 분말소화기, 소화전, 스프링클러 등이 기본적으로 규정되어 설치되고 있다. 사찰의 경우 소방법상 종교집회 시설로 분류가 되고 그에 따른 기준이 적용되고 있다. 하지만 목조 건축물이라는 특수한 환경으로 인해 스프링클러와 같은 시설은 설치가 사실상 불가능하고, 또한 목조 건축물의 화재양상은 지붕부에 대한 취약함으로 인한 붕괴가 일반적인데 이에 적합한 시설이 아니다.

소방법의 소방설비 기준은 연면적으로 되어있고 대부분의 사찰은 독립된 건축물들로 구성된 건축군이기에 때문에 법상으로도 따지면 법에 규정되어 있는 것 이상으로 소방설비를 갖추고 있다. 낙산사의 경우에도 소방법상에서 규정되어있는 시설보다 훨씬 초과하여 대비를 하고 있었으며, 건칠불좌상에 대한 대책으로 특수소방 설비인 가스소화 시설까지 갖추고 있었다.

하지만 이러한 소방시설들은 일반 건축물에 대한 기준일 뿐, 목조 건축물과 문화재라는 특수한 상황에 대해서는 적합한 것인지 검토가 되지 않았다. 일본의 경우에도 국가보물(우리나라의 국보에 해당한다)인 금각사 방화사건을 계기로 문화재에 대한 방재대책이 본격적으로 논의되어 불꽃탐지기, 무인방수총, 개량된 소화전 호스, 상향식 드렌치(수막설비)와 같은 특수설비를 개발, 적용하고 있다. 이러한 시설들이 절대적으로 최선의 대책은 아니지만, 일반적인 기본 소방시설만 설치되고 있는 우리나라의 문화재 소방시설에 무언가 문제가 있음을 시사하고 있다.

이런 면에서 볼 때 문화재에 대한 소방설비를 단순한 진화장치로 규정하는 우리나라의 소



방개념에 문제가 있다고 볼 수 있다. 현재 설치되어 있는 소방시설들은 모두 사찰 내부에서 화재가 발생했을 경우 불을 끄기 위한 장비들이다. 외부화재의 차단과는 상당히 거리가 있는 소방개념이다. 또한 초기 탐지를 위한 시설도 상당히 미비하다. 현재 쓰이고 있는 일반적인 감지기들은 목조 건축물을 가정한 것이 아니므로 때에 따라서는 무용지물이 될 수도 있다. 이제는 문화재를 기준으로 한 소방개념과 그에 맞는 설비의 도입이 필요한 시점이다.

소방법상으로 규정하는 것은 현실적으로 무리가 있기 때문에 문화재에 대한 보호 장치인 문화재보호법에 근거를 둔 '문화재 소방설비 지침'이 필요하다. 종단에서는 문화재에 대한 원천적 보호라는 개념을 도입하여 현재 중화화단지에 적용되고 있는 수막설비와 같은 특수설비들을 주요 문화재에 적용하는 방안을 구상하고 이에 대한 시안을 마련 중에 있다. 이와 같은 특수설비들이 문화재 보호에 현실적으로 적합하다고 판단될 경우, 현재 종단의 내부 법규인 중헌종법에 규정되어있는 방법방화시설설치법에 추가로 명시하여 확대해 나갈 계획이며, 이에 대한 문화재청과의 협력을 강화해 나갈 방침이다.

#### 다. 방재대비 매뉴얼 및 행동지침서 작성

서두에서 언급했듯이 그간의 화재에 의한 문화재 소실을 보면 전기 누전과 같은 내부적인 화재가 3건이고 산불과 같은 외부적인 화재가 2건이다. 산불에 의한 소실 만큼이나 내부화재에 의한 소실도 경계를 늦추지 말아야 한다. 이를 위해 종단에서는 방재대비 매뉴얼 작성 및 시행을 계획하고 있다. 사찰들은 종교의식에 있어서 초와 향과 같은 인화물질이 항시 사용되고 있으며 연등, 앰프 등 전기시설의 사용이 과거에 비해 많아지고 있어 그에 따른 화재예방이 절실한 상황이다.

현재 전통적인 방식으로 지어진 목조 건축물의 경우 전기시설 인입방법이 아직까지도 논의되지 않아 외부에 임의적으로 부착하거나, 마루 밑으로 가설하는 등 안전성이 떨어지는 전기배선이 많이 설치되어 있다. 비록 종단 내 모든 사찰은 1년에 2회 이상 전기안전공사와 소방서로부터 전기안전 검사를 받기는 하지만, 앞으로는 단순한 점검 차원을 넘어 실질적인 설계·시공 방침을 작성, 보급하도록 하여 상시 관리를 위한 기반을 마련하여야 한다.

이를 위해 종단에서 준비 중인 방재대비 매뉴얼은 각종 소화장비에 대한 일상적인 관리·점검 지침과 전기시설의 설치 및 유지방안, 주변 수목관리 등 하드웨어적인 면에서 작성, 보급될 예정이다.

방재대비 매뉴얼이 하드웨어적인 측면에서 작성되었다면, 행동지침서는 소프트웨어적인 면에 대하여 작성되고 있다. 행동지침서는 크게 상황발생시 행동절차에 대해 우선순위를 배정하여 행동지침을 마련하고 있으며, 역할분담, 초기 대응행동과 인원 확충(소방인력 도착)시의 지휘체계, 피난문화재의 순위배정 및 이동경로 확보, 피난장소 선정 등에 대하여 기술되어 있다. 특히 지휘체계에 관한 부분은 지난 4월 28일 충북 영동 지역 산불 발생으로 영국사 보유 문화재들에 대한 보존조치를 위하여 현장에 갔을 당시, 문화재 보존을 위한 조치를 취할 수 있는 지휘체계가 마련되지 않아 어려움을 겪었던 부분으로 관련 기관들과의 협의를 통해 신속한 현장지휘가 이루어질 수 있는 방안 마련에 집중하고 있다. 이상의 매뉴얼들은 1차적으로는 일반 매뉴얼의 성격으로 작성되고, 이를 바탕으로 2차로 개개 사찰의 현실에 맞는 특기 매뉴얼이 작성된다.

## 라. 제도개선 작업

앞에서 살펴본 3가지 대책들 이외에도 필수적으로 이루어져야 하는 사항이 제도 개선 부분이다. 이는 현행법에 대한 개정이 이루어져야 하는 부분과, 지속적이고 실질적인 방재대책의 실현을 위한 협의체 구성 부분으로 나누어 접근해야 한다.

법규 개정은 산지전용제한구역 내에서 '산불로 인한 문화재 및 전통사찰의 피해 방지를 위한 안전선의 설치'를 허용하도록 산지관리법 개정이 필요하며, 문화재보호법 상에 방재대책 관련시설 설치의 근거 조항 명시, 재난시 문화재 보호 조항 신설이 이루어져야 한다. 또한 자연공원 및 환경관련 법규들에 있어서 화재예방을 위한 별채의 허용이 가능하도록 개정을 추진 중에 있다. 이러한 법규개정은 단순히 정치적 논리에 의한 접근이 아니라 관련 기관의 협의체 구성을 통해 심도 깊게 논의되어야 하며, 각 기관별로 추진, 실행되고 있는 대책들에 대한 실질적인 협의가 전제되어야 한다.

## 맺. 음. 말.

낙산사의 화재로 그간 우리나라에서 문화재 보존에 많은 허점이 있었음을 절실히 느끼고 있다. 그에 대한 대책과 대안들에 대한 논의가 정부 차원에서, 그리고 실질적인 소유자인 종단 차원에서 이루어져 왔으며, 종단의 대안에 대한 구체적인 방안들을 이상에서와 같이 살펴보았다.

정부 차원이나 종단 차원에서 아무리 많은 실질적인 대안이 제시되었다 하더라도, 가장 중요한 것은 항상 경계를 게을리하지 않는 우리의 자세와 실천하는 행동력일 것이다. 낙산사 화재를 계기로 여론몰이식으로 발표된 대책들이 이제는 냉철한 현실 인식 속의 실행(안)으로 탈바꿈되어 행동으로 보여야 할 때이다. 더 이상 낙산사 화재와 같은 일이 발생하지 않기를 바라며, 모두가 주의를 기울이고 관심을 가지길 바란다. 🙏