

화재위험으로부터 한옥 및 한옥마을을 보존하기 위한 제도 개선방안

신치후
건축도시공간연구소
부연구위원

들어가며

승례문 화재를 계기로 전통 건조물의 화재에 대한 관심이 높아졌으나 근래에 발생한 안동 하회마을의 화재와 공주 한옥마을의 연이은 화재에서 나타난 바와 같이 문화재 이외의 한옥 및 한옥마을 대한 화재예방 및 대책과 관련 제도는 그 이후로도 큰 변화가 없었다.

특히, 세계문화유산으로 지정되어 소방방재가 더욱 잘 이루어질 것으로 여겨졌던 안동 하회마을은 화재 이후 유관기관 합동점검 결과 소방시설이 불량하였고, 경주 양동마을은 화재 발생 시 초기진압이 어렵다는 지적이 나오고 있는 상황이다.

최근 중국 윈난성 두커쑹(獨克宗) 고성에서 200채가 넘는 목조 건축물이 불에 탄 참사를 통하여 알 수 있듯이 한옥이 밀집한 전통마을은 화재 발생 시 주변 가옥으로 불이 번져 대형 화재로 전이되기 쉬운 조건이므로 화재에 대한 대비가 필요하다.

최근 전주 한옥마을, 서울 종로구 북촌 한옥마을과 서촌 한옥마을 등이 화재경계지구로 지정되어 화재위험에 대비한 특별 관리를 받을 수 있게 되었으나 대부분의 한옥과 한옥마을은 여전히 화재예방의 사각지대에 놓여 있다. 이에 따라 한옥 및 한옥마을의 화재예방 관련 제도와 사례를 중심으로 현재 한옥 및 한옥마을의 소방방재를 위한 제도적 장치와 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.

목조건축물의 화재예방을 위한 관련 제도

건축 관련 제도

「건축법」에서는 건축물의 피난시설 및 용도제한(제49조), 내화구조와 방화벽(제50조), 방화지구 안의 건축물(제51조), 마감재료(제52조)에 대한 규정과 동법 시행령·규칙이 마련되어 있다. 건축

법에서 규정하는 방화 관련 기준 및 규제는 건물의 용도·종류·규모에 따라 규정이 다르며 기둥, 내력벽, 슬라브, 보, 세대 간 구획 등에 대해서 내화벽 기준을 따르도록 하고 있으나 목재 관련 내화구조가 따로 마련되어 있지는 않다.

목조건축물에 대한 규정은 건축법 시행령 제57조(대규모 건축물의 방화벽 등)에서 연면적 1,000㎡ 이상인 목조건축물의 구조는 방화구조나 불연재료로 하도록 규정하며 「건축물의 피난방화구조 등의 기준에 관한 규칙」 제22조(대규모 목조건축물의 외벽 등)에서 연면적이 1,000㎡ 이상인 목조의 건축물은 그 외벽 및 처마 밑의 연소할 우려가 있는 부분을 방화구조로, 그 지붕은 불연재료로 하도록 규제 사항을 두었다. 여기서 연소할 우려가 있는 부분은 인접대지경계선, 도로중심선, 동일한 대지 안에 있는 2층 이상의 건축물 상하의 외벽 각 중심선으로부터 1층은 3m 이내, 2층 이상에서는 5m 이내의 거리에 있는 건축물의 각 부분을 이른다. 이처럼 목조건축물의 방화 관련 기준은 대규모 목조건축물에 대한 규제사항만 있으며, 대부분의 한옥이 단층임을 감안할 때 현행 규제가 특별히 없다고 볼 수 있다.

소방 관련 제도

「소방기본법」 제13조와 동법 시행령 제4조에서 화재경계지구(火災警戒地區)에 대한 규정을 마련하였다. 법에 따라 시·도지사는 도시의 건물 밀집지역 등 화재가 발생할 우려가 높거나 화재가 발생한 경우 그로 인하여 피해를 볼 것으로 예상되는 일정한 지역(시장지역, 공장·창고 등이 밀집한 지역, 목조건물이 밀집한 지역, 위험물의 저장 및 처리시설이 밀집한 지역, 석유화학제품을 생산하는 공장이 있는 지역, 소방시설·소방용수시설 또는 소방출동로가 없는 지역, 화재가 발생할 우려가 높거나 피해를 볼 것으로 인정하는 지역)을 화재경계지구로 지정할 수 있게 하였다.

또한 화재경계지구 안의 소방대상물의 위치·구조·설비에 대하여 「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제4조에 따라 소방방재청장·소방본부장·소방서장이 소방대상물, 관계 지역, 관계인에 대하여 관련 공무원으로 하여금 소방특별조사를 연 1회 이상 하도록 하였다. 조사 결과에 따라 화재의 예방과 경계를 위하여 필요하다고 인정할 때에는 관계인에게 소방용수시설, 소화기구, 그 밖에 소방에 필요한 설비의 설치를 명할 수 있도록 하며 화재경계지구 안의 관계인에 대하여 소방에 필요한 훈련과 교육을 연 1회 이상 실시할 수 있도록 하였다.

화재경계지구는 2013년 1월 기준으로 전체 109곳 가운데 13곳이 목조건물 밀집지역이었다. 세부적으로는 서울 9곳을 비롯하여 부산·대구·인천·광주 각 1곳이었다. 이후 서울 종로구 북촌 한옥마을 1구역과 2구역, 서촌 한옥마을, 인사동 문화의 거리 등 4개 지구와 전주 한옥마을이 목조건물 밀집지역 중 화재경계지구로 신규 지정되었다.

「소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」에서는 소방안전에 관한 특별조사(소방특별조사, 제4조), 건축허가와 관련된 내용(제7조), 주택에 설치하는 소방시설(제8조), 특정소방대상물에 설치하는 소방시설 등의 유지·관리에 대한 내용(제9조), 소방대상물의 방염에 대한 내용(제12조, 동법 시행령 제20조)을 규정하고 있다. 특히 특정소방대상물에 목조건축물 등 문화재를 포함시키고 소방시설 설치를 의무화하고 있다. 문화재와 관련된 특정소방대상물은 총 3,021개소이며 이 가운데 목조건축물의 경우 국가지정문화재 96

개소(국보 22, 보물 74)와 전통건축물 825개소 등 모두 921개소로 추산된다. 소방대상물의 방염에서는 한옥의 경우 방염 처리 대상물에서 제외되었다.

이와 더불어 소방방재청 화재 조사보호 규정에 따라 연 1회 이상 소방특별조사를 실시하고 있으나 대형 화재 취약대상에 있어 한옥밀집지역에 대하여 별도로 다루지 않고 있다.

한옥마을 관련 화재경계지구 지정 사례

북촌 및 서촌 화재경계지구 지정 및 정비 내용

• 관련 근거

- ① 소방기본법 제13조, 소방기본법 시행령 제4조
- ② 2013 화재경계지구 일제 정비 결과
- ③ 2013년 소방재난업무가이드
(예방 행정편 : 화재경계지구 특별관리)

• 정비 개요

- ① 기간 : 2013년 4월 12일~12월 20일(8개월간)
- ② 대상 : 북촌·서촌 한옥마을 포함 총 20개 지역(신규 지정 목조밀집지역은 종로구의 북촌 한옥마을 1구역과 2구역, 서촌 한옥마을, 인사동 문화의 거리 4곳으로 해당지역은 원서동·가회동·삼청동·안국동 등 북촌 일대와 통인동·체부동·효자동 등 서촌 일대를 포함)



봉화 오록리 가옥 화재

신규 지정 목조밀집지역 및 특성

지구명(위치)	건물구조	동수 (점포수)	주택호수	건축연도
북촌 한옥마을 1구역 (종로구 북촌로11길 33 ~ 북촌로11다길 41 일대)	한식 목조와가, 벽돌조, 슬라브가 77,000㎡	250 (-)	250	1970
북촌 한옥마을 2구역 (가회동11번지 ~ 계동 일부)	벽돌조와가(슬라브가) 1~5 층 106,960㎡	353 (-)	353	1960
서측 한옥마을 (채부동, 필운동 일부)	목조, 한옥, 연와조, 철근콘크리트조, 벽돌조 등 26,853㎡	167 (77)	128	1960
인사동 문화의 거리 (종로구 관훈동 30번지 일대)	한식 목조와가 및 슬레이트가 1·2층 연 6,140㎡	27 (24)	24	1970
계		797 (101)	755	-

(2013. 10. 4. 기준, 서울시)

- ③ 건물 현황 : 한옥 1,516채를 포함해 총 5,662채의 건물이 밀집.
(사적 5건, 등록문화재 3건, 유형문화재 2건도 포함)

• 내용

- ① 화재경계지구 신규, 해제, 경계조정 지역 검토 및 심의회 개최
- ② 연 1차례 이상 소방특별조사, 연 1회 이상 훈련 및 교육 실시
- ③ 예방환경조성(소방용수시설, 소화기 등 설치, 화재예방 홍보)
- ④ 관리 현황카드 작성 및 정비

• 세부 정비 내용

소방특별조사는 2013년 4월 12일부터 12월 20일까지 8개월간 합동점검반 편성(소방, 건축, 전기, 가스, 기타 등)하여 기존의 목조 밀집지역을 포함해 총 5개 지역의 886동을 점검하였다. 그 결과는 조사대상 모두 양호한 것으로 나타났다.

훈련 및 교육은 소방특별조사와 동 기간에 종로구 소방서 신규 지정 4개 지역의 주민 및 관계자를 대상으로 하여 가상화재 진압훈련, 소방통로 확보훈련, 비상소화장치 사용훈련(이상 각 지구 1회 실시), 도상훈련(각 지구 6회 실시), 주민 등 소방안전교육(총 591회 실시) 등 모두 627회를 실시하였다.

예방환경 조성을 위하여 기초 소방시설인 소화기와 감지기를 각각 174개를 보급하였으며 화재예방 포스터를 49장 보급하였다.

전주 한옥마을 화재경계지구 지정 및 정비 내용

• 관련 근거

- ① 소방기본법 제13조, 소방기본법 시행령 제4조

• 정비 개요

- ① 기간 : 2014년 1월 17일 전주 한옥마을 화재경계지구로 신규 지정 이후
- ② 대상 : 전주 한옥마을(전주시 완산구 풍남동 · 교동 일대)
- ③ 건물 현황 : 774동(한옥 603, 비한옥 171) 경기전, 어진박물관, 오목대, 향교 등 중요 문화재 및 문화시설 산재

• 내용

- ① 소방대상물의 위치 · 구조 및 설비 등에 대하여 소방특별조사 실시
- ② 소방용수시설, 소화기구, 그 밖에 소방에 필요한 설비의 설치
- ③ 소방에 필요한 훈련 및 교육을 실시
- ④ 예방환경조성

• 세부 정비 내용

한옥마을 내 932곳의 건축물에 대해 소방특별조사를 반기 1회 이상 실시할 예정이며, 소방설비는 지하식 소화전(28곳)을 지상식으로 전환할 방침이다. 소방훈련 및 교육은 반기 1회의 소방합동훈련과 한옥마을 주민이나 관광객을 대상으로 한 화재예방 및 초기대응, 심폐소생술 등 체험형 안전교육을 실시할 계획이다. 아울러 예방환경을 조성하기 위하여 월 1회를 지정하여 민 · 관 합동순찰의 날 운영과 안전간담회(HOF, Han Ok Fire talk)를 반기 1회 지정하여 운영할 예정이다.

향후 제도 개선방안

건물 자체의 위험도를 고려한 기준 마련

현행 건축법과 소방법 모두 대부분 건축물의 용도, 종류, 규모의 분류 기준에 따라 소방관리가 이루어지고 있으며, 따로 한옥이라고 특별 적용받는 소방관리 사항이 마련되어 있지 않다. 또한 한옥의 경우 건축법상 주택으로 분류되나, 실제 이용행태는 다중이용업을 하는 경우가 다수 존재하여 법률상의 용도에 대한 기준이 상이하여 나타나는 한계가 있어서 이러한 경우 올바른 소방 관리 기준 적용이 불가능하다. 따라서 용도와 규모로 접근하는 방식이 아닌 건물 자체의 위험도를 고려한 기준 마련이 필요하다.

화재경계지구 지정 확대를 위한 방안

화재경계지구는 화재의 발생 위험도와 화재에 따른 피해를 고려하여 개인적인 투자를 통해 문제 해결이 어려운 곳을 우선순위로 지정·관리하기 때문에 한옥밀집지역은 우선순위가 낮다. 또한 상업밀집지구에 위치한 한옥마을의 경우 정기적인 소방훈련 및 관련 설비를 설치·관리해야 하는 번거로움이 있어 해당 관계인들이 지구지정을 꺼리는 경향이 있다. 이와 함께 화재경계지구 지정에 따른 소방시설 설치 및 관리는 각 지자체의 예산으로 실행되며 해당 소방서에서 주관하게 되어 있어 예산과 관리 등의 현실적 문제로 인하여 화재경계지구 지정 확대가 어려운 실정이다.

따라서 중앙정부에서 추진하는 한옥마을 사업의 경우 해당 지자체

체에 소방 예산을 지원하는 방안을 마련하는 것도 하나의 방법이 될 수 있다. 이와 별도로 현재 화재경계지구로 지정받지 못한 일반 한옥 마을을 대상으로 하여 주민용 화재대응 매뉴얼 배포, 주민참여 민·관 합동 소방훈련 실시 등의 화재안전대책이 강화되어야 할 것이다.

한옥의 특성을 고려한 소방 관련 기준 마련과 활성화 방안

한옥의 특성을 고려한 소방설비 설치기준 및 방염처리 기준과 이를 활성화할 수 있는 지원제도 및 인센티브 제공 방안을 마련하는 등의 대안이 필요하다. 특히 한옥의 경우 개별한옥과 마을단위, 기존 및 신축으로 구분하여 접근하여야 한다. 기존 한옥마을의 경우 소방차 접근이 불가능하고 소방설비 설치가 미비한 점을 개선하여 옥외소화설비, 기초소방시설, 초기대응 소방시설 설치 등의 지원이 필요하다.

개별 한옥의 경우 소방설비 설치권고 및 이에 대한 지원방안을 마련할 필요가 있다. 신축 한옥의 경우 현행 건축법과 소방기본법에 따른 안전관리기준 준수 권고와 일부 방염·감지기 등의 설비를 자진해 설치하도록 유도하고, 신규 한옥마을의 경우 단계계획단계에 서부터 방화와 소방을 고려하여 건물 사이 간격을 확보하거나 블록단위 소방계획 등을 수립하는 것이 바람직하다.

신축 한옥과 신규 한옥마을에서 이러한 사항을 준수할 경우 인센티브를 제공하는 등의 제도적 장치를 마련함으로써 화재안전대책을 활성화할 수 있을 것이다. 이와 함께 한옥마을의 전체 경관상 어울리면서 소방설비 본연의 기능을 충족시킬 수 있는 다양한 소방설비의 디자인 개발과 한옥 내외부 설치 기준이 필요하다.

참고자료

- 1 서울소방재난본부, 『2013 화재경계지구 일제정비 결과』, 2014.
- 2 서울소방재난본부, 『2013 화재경계지구 소방훈련 및 교육 추진 실적』, 2014.
- 3 소방방재청, 『2013 예방소방행정 통계자료』, 2013, p.219~223.
- 4 전주한옥마을 홈페이지
(<http://tour.jeonju.go.kr/index.sko?menuCd=AA060000000000>)