

다중이용시설의 소방안전관리와 위기대응 전략

이영철

사면회의는 일본 농촌지역의 지도자 데라타니(寺谷)가 고안한 참가형 계획입안 기법으로서 농촌마을의 현실을 파악하여 문제점을 도출하고 새로운 농촌을 만들기 위해 지역주민들 스스로 생각하고 행동계획안을 만들어 실천하는 방안이다. 그 이후 이 기법은 지역방재를 위한 방안으로서도 활용되기 시작하였다. 사면회의의 특징은 각 참가자가 행위자로서 역할분담을 하며 그룹간의 커뮤니케이션이 매우 중요하다. 진행과정은 현장조사, SWOT분석, 사면회의도 작성, 토론, 행동계획안을 제시토록 한다. 사면회의의 진행방법은 먼저 참가자들이 주제와 관련된 지역을 방문하여 현장견학이나 관계자들과 설문조사 등을 통해 각종 자료와 정보를 수집한다. 참가자들에게 정확하고 실질적인 정보를 공유하며 해당과제에 대한 공통적인 인식을 함께 한다. 각 참가자들을 4개 그룹으로 나누고 참가자의 배경, 경험, 지식, 흥미 등을 고려하여 역할을 배분한다. 선정된 주제를 가지고 기간을 설정하여 그룹별 행동계획안을 제시한 다음 토론에 들어간다. 토론단계에서 행동계획안을 수정, 보완 등을 거친 후 최종적으로 확정하여 발표한다. 다중이용시설의 이해관계자가 참여하여 사면회의를 통해 소방안전대책의 방안으로서 한정된 기간내 이해관계자들이 작성한 행동계획안을 실천하는 것이다. 수직적인 방향에서 수평적이고 Bottom-up식으로 소방안전에 관한 대응전략을 수립한다는 측면에 중요한 의미를 부여할 수 있다.

주제어: 사면회의, SWOT분석, 행동계획안

1. 서론

현대국가의 공공기관은 국민의 생명과 재산을 보호하는 책임과 발생 가능한 위기를 항상 인식하고 대비하는 임무를 가지고 있다. 대한민국 헌법 제 34조 6항에 “ 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야한다”는 조항을 명기하여 정부의 이러한 역할에 대해 인식하고 있다. 현재 세계는 21세기 지식정보시대를 맞이하여 자연재해, 테러, 핵심기반시설 마비 등 국가와 국민의 안위를 위협하는 요인이 증가하고 있다.

또한 우리는 지금까지 국민소득과 삶의 질 향상을 지향하여 왔으나 여러 차례 대형사고와 자연재해를 겪으면서도 아직까지 안전에 대한 국가적 대비체계나 지방자치단체에서의 대응체계가 완비되지 않은 실정이다. 국가 및 지방자치단체에서 대비체계는 주로 예방·대비·대응·복구와 관련된 시스템을 지속적으로 수립하고, 재난 유형별로 예방업무에 대한 관리기준 및 대응방법 등 매뉴얼을 작성하여

필요시 가동 자원을 총 동원할 수 있는 동원 체계를 확립하는 것이 매우 중요하다. 그러나 과거 사례에서 지적된바와 같이 자연재해나 대형사고가 발생한 후 초기대응태세를 살펴보면 관련기관과 지역주민 사이에 협조가 신속하게 이루어지지 않음으로서 귀중한 인명을 구조하는데 많은 어려움을 겪어왔다. 더군다나 자연재해로 인해 막대한 피해가 발생한 이후 발표된 지방자치단체의 대응책도 과거에 수립한 재난계획의 복사판에 지나지 않아 재난대책의 수립과 진행과정에 많은 문제가 있다는 사실을 알 수 있다. 일본에서도 마찬가지로 1995년 고베대지진 이후 방재의 기본원칙으로서 공조(公助)·공조(共助)·자조(自助)를 기반으로 재난관리는 재난발생 직후 공공기관이 중심이 되는 물론 주민 개인, 세대 개개인으로 구성된 인근지역사회가 인명구조에서 중요한 역할을 담당해야 한다는 점을 강조하고 있다. 이와 같이 지역주민의 방재능력을 제고하기 위해서는 재해의 특수성과 참가 특성을 충분히 고려한 주민 참가형 행동계획이 필요하다. 그러나 현재의 리스크 커뮤니케이션의 기술이나 노하우는 첫째, 일방적인 정보전달이나 설득으로 종료되는 경우가 많으며 둘째, 정보, 지식의 전달이나 공유수준에서 마무리되거나 행동으로 연결되지 않고 셋째, 말없는 다수의 의견이 반영되지 않는 문제점도 있다는 것이다(다타노, 2008:47). 따라서 실행가능성 있는 계획을 공동으로 전략적인 수립과정의 기술을 개발할 필요가 있다. 본 연구는 전략적 리스크 커뮤니케이션을 재해리스크나 그 잠재적인 리스크에 관하여 개인, 단체, 조직에서 정보나 의견교환을 상호간 교류하며, 이에 관한 이해관계자(지역주민포함)들이 협동적으로 집합적 행동의 실현가능성을 최대한 제고하는 프로세스(process)기술을 습득케 하는 것이다. 이와 같은 방안으로 사면회의(Yonmenkaigi System Method)라고 하는 기법을 이용하기로 한다.

특히 우리나라는 지난 1990년대에 성수대교 붕괴, 대구지하철공사장 폭발사고, 삼풍백화점 붕괴를, 2000년대에 태풍 루사, 태풍 매미, 대구지하철방화참사 등을 경험하면서 국가 재난관리시스템 개편이 주요 이슈로 대두되었다. 따라서 정부는 재난을 효과적으로 관리하여 지구촌 무한경쟁시대에 국가의 안위와 국가경쟁력을 보장함으로써 경쟁력 있는 사회를 이룩할 수 있도록 재난관리시스템의 선진화가 필요하다. 그러나 무엇보다 중요한 점은 이러한 관리시스템은 지역사회의 가장 기초단위에서 그 지역의 사정을 누구보다도 잘 알고 있는 지역주민 스스로 해결할 수 있는 방안도 함께 검토할 필요가 있다. 따라서 본 연구는 다중이용시설의 소방안전대책을 이해관계자들이 참여한 사면회의를 통해 대응 전략을 보다 심층적으로 접근하는 방안을 제시하였다.

II. 사면회의와 위기대응 전략

1. 사면회의 개념

사면회의의 시스템이란 용어는 일본 돗토리현 한 산골마을에서 치주지역 활성화 프로젝트 집단의 지

도자 데라타니(寺谷)가 고안한 기법이다. 이 기법은 「일본 영(zero)분의 1 마을 부흥운동」¹⁾등으로 매우 유명해진 이 지역에서 데라타니(寺谷)가 20여년에 걸쳐서 지역봉사 활동 등 다양한 농촌 경험을 바탕으로 고안한 참가형 계획입안 기법이다(오카다, 2008:27). 즉 간단히 말해서 농촌 마을의 현실을 진단하여 문제점을 파악하고 새로운 농촌을 만들기 위해서는 지역 주민들 스스로가 생각하고 계획을 만들어 실천하는 방안이다. 따라서 사면회의의 특징은 지역 매니지먼트의 행동계획을 만들기 위한 워크숍(workshop)기법이라고 할 수 있다.

사면회의 시스템의 구성은 SWOT분석에서 발표까지 전체적인 과정을 의미하며, Part1, Part2, Part3로 구성된다. 특히 Part2에서 사면회의 게임(game)은 토론 후 처음 작성된 사면회의 차트에서 행동계획안이 이동함으로써 전후의 과정을 구별하였다. 사면회의 시스템의 구성은 아래 <표 1>과 같다 .

<표 1> 사면회의 시스템의 구성

Part 1		Part 2			Part 3	
SWOT 분석	주제설정과 사면구성	사면회의 게임			사업계획서	발표: 행동계획안 제시
		사면회의도 작성	토론	사면회의도 작성		

자료: Okada(2008)의 자료를 토대로 재구성함

2. 사면회의 특징과 응용모델

1) 사면회의의 특징

사면회의에서 각 참가자는 행위자(Player)로서 역할 분담을 한다. 특히 참가자는 게임감각과 규정에 따라 자신의 분담 역할을 수행하며 참가자간의 커뮤니케이션이 매우 중요하다. 결과적인 측면에서 보면 포괄적으로 상호연계적인 대책을 수립할 수 있다. 본격적인 사면회의를 진행하기 전에 SWOT 분석(Strength, Weakness, Opportunity, Threat)을 먼저 실시하여 문제점을 파악하고 정리하는 것이 매우 중요하다. 분석을 통해 각 참여자들의 다른 관점을 공통적으로 인식하는 계기가 될 수 있다. 또한 사면회의 토론과정에서는 참여자가 상대편과 서로 다른 의견을 교환하고 토론함으로써 당사자나 내부자가 미처 생각하지 못한 부분들을 보강 또는 논리적이고 회로적인 마무리를 할 수도 있다. 그 이외에도 종합적으로 실행가능성을 높일 수 있다는 측면이 사면회의의 특성 가운데 하나라고 할 수 있다(가미타, 2008:41).

1) 일본 영(zero)분의 1 마을 부흥운동이란 「일본 1/0 마을 세우기 운동」으로서 폐쇄적·보수적·의존적인 구태의연한 마을에 대한 변혁을 도모하고 또한 지역을 활성화하기 위해서는 각 마을들이 활성화가 필요함으로서 마을에 사는 주민들이 각자 한가지씩의 역할을 수행하여 풍요롭고 살기 좋은 마을을 만들자는 이념으로 시작한 운동이다(일본컨설팅트협회, 2008).

<표 2> 사면회의의 기본적 특성(지역사회 재난예방의 사례)

적용	재난예방 및 감소 등
목적	지역주민에 대한 재난피해 감소 등
주제선정	참가자가 알맞은 주제선정
참여자	지역주민과 이해관계자
구성 범위	group당(2-4명)으로 4개 group
회의진행자 (Facilitator)	전문가 또는 숙달이 필요
결과	지역 재난감소를 위한 행동계획안 도출

자료: Okada(2008)의 자료를 토대로 재구성함

2) 응용모델

기본적인 모델이외 다양한 응용모델이 참가자의 특성과 인원수에 따라 여러 가지로 제시될 수가 있으며 가미타(神田, 2009:41)는 다음과 같이 세 가지의 응용모델을 제시하고 있다.

(1) 응용모델 CASE I

국가와 민간, 시민의 파트너십으로서 프로젝트 입안이 주목적이다.

역할 참가자 A : 국가

역할 참가자 B : NPO/NGO 등 민간단체

역할 참가자 C : 시군구

역할 참가자 D : 시민

(2) 응용모델 CASE II

어느 단체와 컨소시엄(파트너 조직)에 따른 지역경영의 프로젝트 입안

역할 참가자 A : 종합관리(자금 포함) 담당

역할 참가자 B : 홍보 또는 정보담당

역할 참가자 C : 인사담당

역할 참가자 D : 자재담당

(3) 응용모델 CASE III

커뮤니케이션의 활성화 기획의 입안

역할 참가자 A : 지역경영 담당

역할 참가자 B : 시민자치담당

역할 참가자 C : 교류/정보담당

역할 참가자 D : 하드웨어 담당

3. 구체적 진행순서

1) 과제인식

현장견학이나 각종정보 등을 통해 데이터 조사와 기본적인 정보를 수집한다. 이러한 정보수집 활동과 현장견학을 실시함으로써 사면회의 참가자는 해당지역의 각종정보와 이해관계자들의 의견청취를 수렴 보다 정확하고 실질적인 정보를 공유하며 해당과제에 대한 공통적인 인식을 배분할 필요성이 있다. 현장견학은 사면회의 실시 전에 적당한 날짜를 선정하여 다수의 참여자가 참여하도록 조정한다.

2) SWOT 분석(문제점의 정리 및 분석)

SWOT분석은 크게 현상분석과 장래분석으로 구별하며 현상분석에서는 내부와 외부환경요인별로 지역의 강점 및 약점의 현상을 있는 그대로 파악하여 분석한다. 이러한 분석과 수집된 정보, 현장견학에서 파악된 자료를 참고한다. 장래분석은 상기의 분류와 함께 향후 5년을 상정한 장래분석에서 해결책의 근본을 찾아내도록 한다(가미타, 2008:44).

3) 참가자에 대한 그룹 배분

사면회의 참가자들에 대한 역할 배분은 각 개인별 능력, 직업, 경험 등을 고려하여 배분을 한다 (<그림 1> 참조).



자료: Okada(2008)의 자료를 토대로 재구성한 것임.

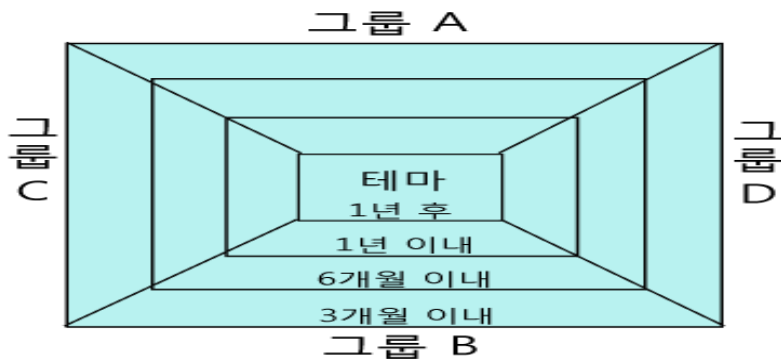
<그림 1> 참가자의 역할과 기능

일반적으로 이해관계자들의 소속, 지역, 계층 등이 각각 상위한 만큼 사면회의에서 그룹을 배분할

경우 각자의 특성과 관심을 충분히 고려할 필요가 있다. 역할 분담은 관리부분(Management), 홍보와 정보(PR & Information), 소프트부분(Soft Logistics), 하드부분(Hard Logistics)으로 구분하여 각각 개인의 기능을 수행한다. 그룹 배분은 보통 회의진행자(Facilitator)가 참가자와 함께 서로 의견을 교환하여 적의 판단을 한 후 결정토록 하는 것이 바람직하다.

4) 사면회의 도면의 작성

모조지 3.5매를 사용하여 참가자들 스스로 사면회의용 도면을 작성한다(그림 2-2). 각 그룹의 참여자는 각 한 면당 각 그룹별로 역할을 담당하며 기간은 설정된 주제에 따라 행동계획안이 달성할 수 있도록 조정한다(가미타, 2008:42). 단기간은 1-2년 이내 범위이며 장기간은 5년 이상이 될 수 있다. 회의진행자(Facilitator)는 각 그룹별 참가자들이 자연스럽게 의견을 개진하여 행동계획안을 도출하도록 유도한다. 참가자 가운데는 의견 발표능력이 부족하거나 경험부족으로 당황하거나 기피하는 경우도 있으므로 진행 분위기를 최대한 편안하게 만들도록 노력해야 한다. 특히 같은 그룹 안에서 사회지도층 등 상류층의 참가자가 다른 참가자를 무시하고 일방적이거나 독단적으로 의견을 주장하는 경우가 있다. 이러한 분위기가 감지되면 회의진행자는 중간에 끼어들어 분위기를 조정하여 공통적인 의견이 도출되도록 유도하여야 한다. 가능하면 예정된 시간 범위에서 최대한 의견이 도출되도록 권장하며 각 참가자가 다양한 의견이 나오도록 노력하는 것이 필요하다.



자료: Okada(2008)의 자료를 토대로 재구성한 것임.

<그림 2> 사면회의 도면 작성 예

5) 토론

사면회의도 작성이 끝나면 다음 순서로서 토론을 진행한다. 토론은 일반적 토론(General debating)과 상대 그룹과 입장을 교체하여 토론하는 반대토론(Inverse debating)으로 구분된다(그림2-3). 통상적으로 일반적 토론을 한 후에 역할을 서로 바꿔서 하는 반대토론(Inverse Debating)을 실시한다(가미

타, 2008:43). 그러나 예정된 시간범위에서 두 번의 토론을 실시하기에 어렵기 때문에 일반적 토론으로 마무리하는 경우도 있다.

역할	관리(M)	정보(I)
일반토론	A 그룹	B 그룹
반대토론	B 그룹	A 그룹
규칙	자기 그룹 방어 상대방 그룹 공격	

자료: Okada(2008)의 자료를 토대로 재구성한 것임.

<그림 3> 사면회의 토론방법

6) 행동계획의 입안(Proposal 작성)

사면회의 토론이 종료되면 회의진행자(Facilitator)는 다음 순서로서 참가자들이 행동계획의 입안을 작성토록 한다(그림 2-4). 행동계획안은 설정된 기간내에 목표가 달성되도록 참가자들과 이해관계자들의 공동 노력이 필요하다.

Time →

	3개월	6개월	1년	1년 이후
관 리				
정보·홍보				
소프트				
하 드				

자료: Okada(2008)의 자료를 토대로 재구성한 것임.

<그림 4> 행동계획안의 작성

4. 회의진행자(Facilitator)의 역할

사면회의를 진행함에 있어서 회의진행자(Facilitator)의 역할은 매우 중요하며 그 비중 또한 막대하다고 할 수 있다. 특히 제한된 공간과 시간내에 각각 특성과 소속 등이 다른 이해관계자들로 구성된 참가자와 함께 행동계획안을 작성하기 위해서는 전문적인 지식과 회의진행 능력이 필수적이다. 따라서 다음과 같은 역할이 요구된다.

1) 컨설턴트 역할(Consultant Role)

사면회의처럼 특수한 경우에는 전문가적인 컨설턴트 능력이 필요하다. 사면회의를 초기에 진행하는 경우 각 참가자들은 사면회의의 특성이나 진행과정에 익숙하지 않다. 특히 참여자의 학력, 사회경제적인 능력 등 격차가 클수록 제한된 시간내에 회의를 진행하는데 어려움이 많을 수밖에 없다. 따라서 참여자들이 의견발표를 원활하게 진행하여 그룹 구성원들이 원만하게 행동계획안을 작성하도록 돕는 역할을 해야 한다(Roger Schwarz, 2002:42-43).

2) 코치역할(Coach Role)

사면회의가 진행되는 과정에서 각 참여자가 겪는 어려움 가운데 하나가 단계별로 진행과정이 익숙하지 않다는 점이다. 어느 시간 범위에서 마무리를 하고 다음 단계로 넘어가는 전환점을 간과하지 못하기 때문에 회의진행자는 각 그룹의 진행사항을 예의주시할 필요가 있다. 이러한 과정에서 참가자가 어려움에 직면하면 신속하게 대응하여 진행할 수 있도록 도와주는 코치역할이 매우 중요하다.

3) 트레이너 역할(Trainer Role)

회의진행자는 일반적으로 여러 차례 반복적인 사면회의를 진행한 경험이 있으므로 처음 참가자에 비해 많은 지식과 노하우를 가지고 있다. 특히 참가자들은 회의진행이 원활하지 않을 경우 흥미를 잃고 단계별 진행이 늦어질 수가 있다. 참가자의 능력이 부족하여 진행이 완만하거나 초점에서 벗어날 경우 자세하게 지도할 필요성이 대두된다. 이러한 경우 참가자와 솔직하게 의견을 나누면서 진행능력을 향상시키도록 한다.

III. 다중이용시설의 소방안전대책

다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 제2조 제1항 제1호에서 다중이용업이라 함은 불특정 다수인이 이용하는 영업 중 화재 등 재난발생시 생명 신체 재산상의 재해가 발생할 우려가 높은 것으로서 대통령령이 정하는营业을 말한다. 따라서 이와 같은 다중이용업이 일정한 목적을 위해 사용되는 시설을 다중이용시설이라고 할 수 있다. 예를 들면 영화를 관람하기 위한 영화상영관, 비디오물 감상실, 비디오물 소극장이나 단란주점, 유흥주점, 찜질방, 노래연습장 등도 해당된다. 관련법령의 근거로서 다중이용시설은 소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령 별표2에서 정한 특정소방대상물(제5조관련)의 범위에 속한다.

1. 다중이용시설의 범위

다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법상에 해당하는 업소는 일정규모 이상의 바닥면적에 따라 실내장식은 불연재 또는 준불연재료를 사용해야하며 해당소방시설 또한 설치해야한다. 특히 소방관서에 서는 다중이용업소에 대해 대형화재 및 안전사고 예방에 중점을 두고 건물구조적인 소화피난 안전여부, 방염성능기준 이상의 실내장식물 설치여부, 자체방화관리 상태와 화재 취약요인의 방치여부 등을 점검한다. 또한 심야 영화상영관에 대해서는 화재발생시 비상구 폐쇄, 피난계단, 피난장애 및 변경행위를 단속하며, 관람 및 집회시설의 경우 대부분 안전요원 배치기준이 없거나 아르바이트생을 고용하는 등 비전문 인력을 고용 배치함으로써 안전사고 위험이 상존하고 있는 실태를 우려하고 있다. 따라서 주피난로인 통로, 계단, 승강장 등에 간결하고 보기 쉬운 피난안내 유도 표지판을 설치토록 적극 유도하고 있다. 소방법규에서 정하고 있는 다중이용시설의 종류는 아래와 같다.

1) 다중이용업소의 종류

- ① 휴게음식점, 제과점, 일반음식점
- ② 단란주점, 유흥주점
- ③ 영화상영관, 비디오물 감상실, 비디오물 소극장
- ④ 학원
- ⑤ 찜질방
- ⑥ 목욕장업
- ⑦ 게임제공업
- ⑧ 노래연습장
- ⑨ 산후조리업
- ⑩ 고시원업
- ⑪ 전화방, 화상대화방업
- ⑫ 수면방업
- ⑬ 콜라텍업

2) 다중이용업소의 규제내용

먼저 다중이용업소는 화재 등 재난 그 밖의 위급한 상황으로 인한 인적·물적 재해의 감소, 안전기준의 개발 자율적인 안전관리 능력의 향상 등을 위해 5년마다 안전관리기본계획을 수립하여 시행하여

야 한다고 규정하고 있다(다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법 제5조 제1항). 또한 다중이용업의 규제내용으로서는 해당업소에 소방·방화시설이 소방법규에 적합하게 설치되어야 한다는 점이다. 소방시설에 해당하는 소화설비는 소화기, 간이소화용구, 간이스프링클러설비가 해당되며, 피난설비는 유도등, 비상조명등, 피난기구이며 경보설비는 비상벨, 비상방송설비, 가스누설경보기 그리고 방화시설은 방화문, 비상구(비상탈출구) 기타설비로서는 영상음향차단장치, 누전차단기, 피난유도선이 해당된다. 또한 다중이용업의 처리절차를 살펴보면 시·군·구에서 다중이용업의 허가·신고·등록사무를 담당하며 단란·유호주점은 식품위생법에 의한 허가를 득해야하며 일반음식점은 신고만 하도록 되어있다. 그러나 허가·신고·등록신청서에 소방·방화시설 완비증명서 첨부를 의무화하고 있다. 따라서 소방관서에서는 허가관청에서 해당업소에 관한 서류가 이관되면 민원 처리기간내에 해당업소의 소방·방화시설에 관해 현장 확인 후 적법하게 설치하였을 경우 소방·방화시설 완비증명서를 발급하고 허가관청에 통보조치를 하여야한다.

2. 문제점 및 개선사항

1) 비상탈출구 등 긴급피난시설

다중이용업소에서 화재가 발생하여 많은 인명피해가 발생하는 경우 그 원인을 살펴보면 다중이용업소의 비상구 또는 비상탈출구가 협소하거나 관리가 불량하여 화재 발생시 쉽게 이용을 못하기 때문에 1999년 10월 30일 발생한 인천호프집 화재사고의 사례처럼 대형인명피해가 발생하는 것으로 나타났다²⁾. 이와 같이 건축물의 비상구 및 비상계단이 긴급피난시설로서 매우 중요하기 때문에 소방법상에서 지하층 영업장에서 피난층 및 지상으로 통하는 비상구를 설치해야한다. 그러나 소방검사시 위반되는 사항을 살펴보면 비상구를 상시 개방하지 않거나, 비상구 역할을 제대로 하지 못하는 경우, 비상구 앞에 적치물로 인해 대피가 곤란한 경우 등 유사시 사용하지 못하는 사례가 적발되기도 하였다.

2) 건축내부 마감재료의 불연화

다중이용업소의 내부 마감재료와 인테리어 등 장식재 및 방음재 등이 불에 타기 쉽고 유독가스 발생으로 화재 발생시 인명피해의 주된 요인으로 작용한다는 사실은 과거 대형화재사례에서 보여주고 있다. 특히 유흥업소나 노래방등의 경우 방음시설이나 장식재를 불연화 시공해야 함에도 불구하고 시

2) 1999년 10월 30일 오후 7시경 인천광역시 중구 인현동 소재 4층 상가에서 발생한 화재로서 2층 라이브호프집과 3층 당구장에 있던 10대 고교생과 20대 초반 청소년 등 손님 56명이 사망한 대형화재사고이다. 화재원인은 건물 지하에서 보수공사를 하던 중 공사인부의 신나 취급부주의이며 비상구 및 비상계단이 잠겨있어 대피를 하지 못하고 질식 및 소사한 대형참사로서 안전 불감증과 공무원들의 부정부패로 인한 인재로 밝혀졌다 (naver.com).

공비용을 절약하거나 불법을 목적으로 무분별한 가연재를 설치함으로써 화재시 급격한 연소로 인해 인명피해가 발생하게 된다. 건축법시행령 제61조(건축물의 마감재료)에서 수련시설 불연재 사용을 의무화하도록 한 개정안(2009.7.16)은 1999년 6월 30일 발생한 씨랜드 청소년 수련원 화재³⁾와 인천 호프집 화재 사고 후 개선대책의 한 부분이라고 할 수 있다.

3. 소방안전대책의 추진방안

이와 같이 다중이용업소의 주요소방안전대책은 먼저 관련시설에 대해 소방시설 완비증명서를 발급하기 전에 현장 확인을 철저히 실시하여 문제점이 발생하지 않도록 화재 등 사고위험요인을 사전에 차단하는 것이 매우 중요하다. 특히 유사시 발생할 수 있는 사태별 긴급대응태세를 확립하여 인적·물적 피해를 최소화하도록 노력해야한다. 이를 위해서는 어떠한 사태가 발생하면 즉각 대응하여 안전을 확보하는 것이 필수적이다.

1) 관련법규의 적용철저

다중이용업소의 규제내용으로서는 관련법규에 따른 시·군·구청과 관할 소방관서의 허가과 동의가 필요하다. 해당 법규에 따라 적법하게 건축물의 내장재의 불연화, 비상구와 비상계단, 소방시설, 방화시설의 완비가 필요조건이다. 허가조건에 적합하게 충족되었는지 관련 공무원이 철저히 점검 및 확인이 필요하다. 그러나 적법 절차에 의한 기존 허가·등록·신고대상이 업주변경 또는 임의 구조 변경시 규제 근거가 없어 무분별한 시설에 대한 개선이 요구된다.

2) 소방안전점검 등 예방적인 측면

적법하게 영업허가를 받은 후 대표자 변경이나 비상구, 내장재 등 내부구조를 변경하는 사례가 많으나 확인이 어렵고 규제도 곤란한 것이 현실이다. 따라서 정기적인 소방점검을 통해 이러한 문제점을 확인하고 시정하는데 노력을 해야 한다. 특히 일정규모 이하의 건축면적은 건축주가 임의로 신고 없이 용도 변경하여 사용하는 경우도 있으므로 무단변경이 확인되면 불법개조사항을 허가 등 관계기관에 통보하여 적법하게 조치토록 한다.

3) 긴급대응태세 확립

3) 1999년 6월 30일 오전 0시 30분 경기도 화성군 서신면 백미리 씨랜드 청소년 수련원에서 발생한 화재로 유치원생 19명과 지도교사 4명 23명이 사망하고 유치원생 3명이 화상을 입는 대형화재사고이다(naver.com).

다중이용업소의 화재 발생시 우선 종업원이 신속하게 다수인들의 피난유도를 하기 위해서는 평소 비상구나 피난계단의 위치를 정확히 파악하고 피난에 장애가 없도록 장애물 제거 등 관리유지를 철저히 해야 한다. 특히 불특정 다수인들을 피난 유도할 경우 여러 출구로 분산하여 대피토록 한다. 평소 자체 소방훈련 등을 통해 피난훈련 및 소방시설에 대한 사용법을 숙지하여 긴급 상황 발생시에는 신속하고 정확하게 진압활동을 전개해야 한다. 또한 소방관서와 유기적인 체계를 유지하여 긴급대응태세에 만전을 기하도록 노력할 필요가 있다.

IV. 사면회의를 통한 소방안전대책 대응전략

다중이용시설의 소방안전대책은 해당시설 소재 관할 소방관서에서 관장하며 적절한 대책을 수립하여 운영하고 있다. 본 연구에서는 다중이용시설의 하나인 복합 영화상영관을 선정해서 사면회의를 통한 소방안전대책을 강구하는 사례를 제시하고자 한다. 관람객에 대한 적절한 통제를 위해 작성된 안전관리 매뉴얼은 대부분 일방적으로 소방관서에서 수립되기 때문에 고객이나 이해관계자 측면에서 고려한 부분을 간과하기 쉽다. 따라서 사면회의의 전략방안을 응용한 소방안전대책 수립방안을 강구해보기로 한다.

1. 과제 인식 및 현장조사

사면회의를 실시하기 위해서는 우선 참여자 구성을 어떻게 할 것인가를 고려해야 한다. 물론 회의 진행자(Facilitator)는 누구로 할 것인가 사전에 결정해야하며, 소방안전대책을 담당하는 부서에서 주관하여 참가자를 구성하도록 한다. 또한 참가자 구성은 안전담당 부서 인원으로만 편성할 것이 아니라 다양한 이해관계자로 구성하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 소방관서 직원, 고객, 이해관계자 등으로 편성하여 다각적인 정보와 의견을 수렴하도록 한다. 인원은 가급적 1개 그룹에 2-4명씩 4개 그룹(8-16명)으로 편성한다.

각기 다른 환경과 배경을 가진 참여자들이 공통된 인식과 다양한 정보를 공유하기 위해서는 주제와 관련된 현장을 사전에 답사하여 관련 정보를 취득하고 이해관계자들과 의견교환을 통해 과제 인식에 도움이 되도록 한다. 다중이용시설인 복합영화상영관을 방문하여 현지 시설의 안전관리 실태, 현장요원의 근무상황, 관람객들의 다양한 의견을 청취한다. 복합영화상영관 건물에 입주한 다른 점포의 관계자나 종업원들과 의견교환도 필요하다. 복합영화상영관에서 긴급상황 발생시 미치는 영향이 무엇인가 등 다양한 의견이 제시될 수 있다. 특히 각종 상황발생시 관람객들이 어떻게 대피하거나 즉각적으로 대처할 수 있는지 등 다각적인 의견교환을 통해 관람객의 안전실태 여부를 점검할 수도 있다. 이를 통해 현장에서의 각종 문제점이나 개선사항도 체크될 수 있다. 그러나 현장조사가 문제점이나 약

점을 파악하기 위한 수단으로만 이용되어서는 곤란하다. 참여자가 공동으로 실태를 파악하고 사면회의를 원활하게 진행하기 위한 과정일 뿐이라는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 현장조사 일정은 사전에 정하며 가능한 참여자가 많이 참석하도록 유도할 필요성이 있다.

2. 회의 진행순서

회의일정이 정해지면 참석자에게 사전 통보하며 장소, 회의실 등 사면회의를 진행하는데 필요한 집기류 및 물품 등을 준비하도록 한다. 회의진행은 참석인원을 고려하여 소회의실이나 중회의실 규모가 적당하며 회의실이 갖추어진 소방관서에서 회의를 진행하도록 한다. 회의시간은 보통 3-4시간 정도 소요되며 회의진행자는 각 과정에 소요되는 예상시간을 고려하여 융통성 있게 진행한다. 일반적인 진행순서와 소요시간은 <표 4>과 같다.

<표 4> 사면회의 진행순서

	단계별 과정	소요시간	내역	비고
1	회의 진행소개 등	15 분	사면회의에 대한 내용 소개	
2	주제 선정	15 분	주제 선정에 대한 협의	
3	SWOT분석	40 분	현장조사 결과 등 주제와 관련하여 SWOT분석	
사면회의도 작성(준비된 모조지)				
4	사면회의 차드 작성	25 분	각 그룹별 행동계획안 작성	
5	토론 1	40 분	상대 그룹과의 토론	
	토론 2	40 분	그룹간 역할 교환하여 토론	
6	발표	10 분	행동계획안 발표	
	소 계	185 분		

자료: Okada(2008)의 자료를 토대로 재구성한 것임.

3. SWOT 분석

회의진행자(Facilitator)가 사면회의를 진행하는데 있어서 처음 단계로서는 참석자들에게 사면회의에 관해 진행방법을 소개한다. 일반적인 회의진행과 차이가 있는 만큼 참석자에게 충분히 진행방법과 내용을 자세히 소개할 필요가 있다. 이어서 주제선정은 사전에 현장조사를 통해 습득된 정보와 자료를 토대로 주제를 선정한다. 그 이후 4개 그룹을 배정하는데 그룹배정은 참여자의 환경, 직업, 학력, 경력 등이 서로 상이함으로 참여자의 관심이나 희망사항을 참작하여 적절하게 나누며 각 그룹의 역할에 대해서도 의견을 교환토록 한다. 여기서는 소방관서 직원, 복합 영화상영관 종업원 등 관계자, 단골관람객, 시민단체 NGO 구성원이 참여한다.

SWOT분석방법은 현장조사에서 수집된 자료와 정보 등을 근거로 복합영화상영관과 주제에 관련하여 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회(Opportunity), 위협(Threat)등으로 구분하여 분류한다. 복합상영관과 주변에 대한 현장조사를 토대로 의견을 제시한다. 상영관 내부의 비상구에서 외부까지 피난경로의 이상여부, 종업원들의 피난유도에 관한 조치가 가능여부, 소방시설 관리상태 및 작동 가능여부, 복합영화상영관 건물내 타시설에서 화재발생시 미치는 영향 등 다양한 정보와 의견이 제시될 수 있다. 분석과정에서 유의할 점은 각 참여자의 의견이 상충되더라도 각자의 의견을 진솔하고 충분히 교환토록 유도하는 것이 바람직하다. 참여자 가운데는 자신의 의견을 충분히 발표하는데 주저하거나 망설이는 경우가 간혹 발생하게 된다. 이러한 경우 비록 의견내용이 부실하더라도 다른 참여자는 의견을 끝까지 성의 있게 청취하는 자세가 필요하다. 이러한 과정을 통해 다음 토의단계에서 상호간에 원활한 토론이 진행될 수 있는 것이다. 즉 영화상영관에서 안전관리의 문제점과 안전관리 요원의 교육, 정기적인 훈련, 유관기관과의 협조사항 등에서 강점과 약점 등이 지적될 수 있다. 또한 관람객들의 안전의식에 대한 관심이나 인터넷을 통한 제안 등은 향후 안전대책 수립에 귀중한 자료를 제공하기도 한다. 따라서 다양한 의견교환과 정보를 참여자가 함께 공유하는 것이 SWOT분석단계와 사면회의를 진행하는데 있어서 매우 중요한 요건이 된다고 하겠다.

4. 사면회의도 작성(Making Chart)

SWOT분석이 끝나면 다음 단계로는 각 그룹들이 함께 사면회의도를 작성한다. 4개 그룹으로 편성된 각 그룹은 관리부문(Management), 홍보 및 정보부문(Information), 소프트부문(Soft logistics), 하드부문(Hard logistics)역할을 수행하게 된다. 회의진행자는 각 그룹의 참여자에게 자신의 역할에 대해 소상히 설명해 주는 편이 좋다. 즉 관리부문은 총괄적인 관리를 담당하는 부문이며, 정보 및 홍보는 수행하고자 하는 테마와 관련하여 대외홍보 등을 맡게 된다.

복합영화상영관에서 신작 소개 홍보물에 소방안전대책에 관한 내용을 일부 삽입하여 홍보하는 방안도 강구될 수 있다. 즉 화재발생시 복잡한 피난경로를 관람객들이 사전 파악이 가능하도록 함으로서 대피를 원활하게 유도할 수 있다. 또한 소프트 부문은 인적자원관리에 관한 사항으로 행동계획안을 달성하기 위한 소요인원 파악, 구성 등에 관여하게 된다. 각 상영관에 있는 안내요원의 최적인원수와 교육방법 등이 해당된다. 하드부문 역시 물적자원 관리로서 필요한 장비, 비품 등 군대에서 통상 말하는 병참과 비유되며 안내요원이 피난유도시 필요한 비품으로서 비상용전등, 핸드마이크 등 기타 장비가 갖추어져 있는지도 검토할 부분이다. 군부대에서 운영하는 행정조직으로 비유한다면 홍보 및 정보는 정보과와 홍보과, 소프트부문은 인사운영과, 하드부문은 군수과로 비유된다고 할 수 있다. 그룹내 참여자는 주제와 관련하여 정해진 기간 내에 향후 수행할 행동계획안을 참여자간에 의견과 정보를 교환하면서 작성한다.

각 그룹의 행동계획안은 별도의 작은 카드(Post-it)에 간략하게 행동계획안을 적어 사면회의도에 부

착한다. 행동계획안의 설정된 기간은 단기 및 중장기로 구분할 수 있으면 예를 들어 3개월, 6개월, 1년 또는 1년 이상 등으로 3단계나 4단계로 나누어서 설정할 수 있다. 실행 가능한 범위를 예상하여 기간을 정하는 것이 각 그룹의 행동계획안이 목표를 달성하는데 어려움이 없다고 할 수 있다. 무리한 계획이나 욕심을 내서 단기간에 목표달성을 추진코자하는 것은 바람직한 행동계획안이 될 수 없으므로, 이러한 행동계획안은 토론과정에서 상대 그룹에게 검토 및 수정을 요구받는 경우도 있을 수 있다.

행동계획안의 예를 들면, 관람객의 안전관리측면을 고려해 볼 때 단기간 내에 시설의 안전실태를 사전에 철저히 점검하는 계획, 그 다음 기간에는 관람객에 대한 홍보물을 작성하여 배부하는 방안, 또는 안내방송 실시 등 다양하고 특색 있는 행동계획안 등을 생각할 수 있다.

5. 토론단계(Debating)

각 그룹은 행동계획안을 작성하여 사면회의도 안에 부착을 끝내면 회의진행자(Facilitator)는 신속하게 다음 단계인 토론순서를 진행하도록 한다. 토론은 일반적인 토론(General Debating)과 반대토론(Inverse Debating)로 구분하며 회의진행자는 전체적인 진행시간의 배분과 참가자의 의견을 검토한 후 일반적인 토론과 반대토론 진부를 실행하거나 일부만 할 것인가를 결정하여 진행한다. 일반적인 토론은 A그룹과 B그룹이 상대방 행동계획안의 타당성, 기간내 목표달성여부 등 의견을 묻거나 보충 의견 등을 교환하면서 행동계획안 카드를 수정, 철회, 이동 등으로 카드를 새롭게 배치한다. 마찬가지로 C그룹과 D그룹 또한 위와 같은 과정을 수행한다. 토론 단계에서 중요한 점은 상대방의 의견을 무시하거나 묵살하지 않도록 각별한 주의가 요구된다. 만약 행동계획안의 내용이 부족하거나 문제점이 발견될 경우 보완하거나 철회를 하도록 상호 토의과정을 거쳐 결정을 하는 것이 바람직하다.

가장 중요한 요체는 각 그룹들이 기능별로 제 각각 맡은바 역할을 수행하여 행동계획안이 목표를 달성할 수 있도록 상호간 협력과 배려가 반드시 필요하다. 반대토론의 경우 A그룹과 B그룹의 역할을 바꾸어서 토론을 진행하는 만큼 서로 입장이 다른 처지에서 행동계획안의 보완 또는 수정 등에 대한 의견을 검토하게 된다. 이러한 경우에는 상대방 입장을 충분히 이해할 수 있는 장점이 있는 반면 토의시간이 길게 소요됨으로서 참여자들에게 불편함을 유발할 수도 있다. 이러한 문제가 발생하지 않도록 회의진행자는 수시로 각 그룹간 토의내용이나 시간을 체크하여 원활하게 진행되도록 유도할 필요가 있다. 또한 회의진행자는 토의단계에서 참여자가 토론방법에 익숙하지 않아 의견표출을 꺼리는 경우가 있을 때 적당한 시점에 의견발표를 하도록 유도하는 방안도 좋은 방법이라고 할 수 있다.

6. 행동계획안 발표(Presentation)

토론 과정이 종료되면 회의진행자는 다음 단계로서 전체 참여자를 대상으로 행동계획안을 발표한다. 즉 설정된 기간내 어느 그룹은 어느 행동계획을 언제까지 수행하여 목표를 달성할 것인가에 대해

각 항목별로 전달한다. 이러한 내역은 표 양식에 기재하여 각 그룹에게 배부하도록 한다. 회의진행자는 발표가 끝나면 진행과정을 기록하고 단계별 문제점이나 개선사항을 메모하여 다음 사면회의에 참고하도록 한다.

V. 결론

본 연구는 다중이용시설의 소방안전관리와 위기관리 대응전략으로서 사면회의 기법(Yonmenkaigi System Method)을 적용하는 접근 방안을 시도하였다. 다만 다중이용시설의 하나로서 복합영화상영관의 소방안전관리대책을 주제로 사면회의를 실시하는 경우를 예로 들었다. 실제로 사면회의를 실시하지 않은 관계로 참여자들의 행동계획안을 도출하지 못하고 그 접근 방법만을 제시하였다.

2005년 12월 서울신문과 소방방재청의 ‘안전의식 및 사회 안전실태에 관한 여론 조사’결과에 의하면 우리 국민의 안전 의식수준이 어느 정도인지에 대해 조사 응답자들은 10점 만점에 5.26점으로 평가하고 있어 우리 국민의 안전의식 수준이 매우 낮다는 것을 단적으로 보여주고 있다(한국인의 안전 의식에 관한 연구, 2007:1). 이처럼 낮은 수준의 안전의식은 지역단위 뿐만 아니라 학교, 군대, 관공서 등과 같은 공공기관과 일반기업체나 소규모 사업체 등에서 발생할 수 있는 소방 및 재난 관련 안전 문제에도 심각한 영향을 미칠 수 있다고 우려되는 것이다. 따라서 지금까지 공공기관 중심으로 수립되고 수직적인 다중이용시설의 소방안전관리대책에서 수평적이고 이해관계자들과의 적극적이고 포괄적인 대책을 강구하는 방안으로 사면회의 기법을 적용해보자 하는 것이다.

앞서 밝힌바와 같이 사면회의 기법은 소집단의 참가자가 상황분석 후 현상과 지역특성에 맞는 테마와 시나리오를 스스로 생각하고 대책(Action Plan)을 한정된 기간 동안 수립하고 실천가능성을 각 그룹에서 확인하는 과정이다. 따라서 다음과 같은 시사점을 보다 명확하게 검토해 볼 필요성이 있다. 첫째, 다중이용시설의 소방안전관리대책에는 협동적인 행동실천화 계획형의 의사결정 수법과 프로세스 기술이 필요하다. 대부분의 경우 관할 소방관서에서 안전대책을 수립하여 하달 및 지시하는 행정풍토가 일반화되어 있는 실정이다. 그러나 사면회의 기법에서는 이해관계자들이 함께 참여하여 협동과 협조적인 행동계획안을 의논하고 실천 가능한 대안을 수립하는 것이 매우 중요하다. 즉 소방안전능력을 제고하기 위해서는 자조(自助)와 공조(共助), 공조(公助)의 네트워크화와 상호보완에 있어 다양성 전략의 중요성이 강조된다고 할 수 있다. 수직적 관계에 대한 고정적 개념을 버리고 수평적 사고의 전환이 필요하다. 둘째, 현장 조사를 통한 자료와 정보가 매우 중요하다. SWOT분석을 위해서는 현장에 대한 실태파악과 조사가 필수적이다. 탁상행정식의 보고체계와 자료는 현실감이 부족하며 참여자가 정확한 정보를 공유할 수 없다. 셋째, 사면회의의 진행자(Facilitator)의 양성과 교육이 필요하다. 한정된 시간과 공간에서 효율적인 사면회의를 진행하기 위해서는 숙련된 회의진행자가 반드시 필요하다. 사면회의의 진행과정과 내용에 익숙하지 못한 참여자가 원활하게 의사발표 및 과정을 마무리하기 위해서

는 의사진행자의 능력이 요구된다고 하겠다.

끝으로 사면회의 기법의 목적이 본래 지역 방재력 향상을 위한 협동적인 행동실천화 기법의 제안이었으나 이와 달리 다양한 목적을 위해 적용하고 무리한 요구가 제기된 사례도 있다. 2009년 인도네시아 정부의 지역프로젝트에서 한 파트에 사면회의 기법(Yonmenkaigi System Method)을 적용하였으나 기대이상의 목적을 달성하는데 무리가 있다고 판단되었다. 따라서 오카다 노리오(2009)는 문화와 정치·역사적 배경이 서로 다르고, 주민의 생활 및 경제적 수준, 교육 등 사회적 환경의 차이에서 오는 특성을 고려하지 않고 무조건 기대이상의 성과를 요구하는 것은 바람직하지 않으며 사면회의 기법이 모든 것을 해결하는 ‘만능로봇’이 아니라는 점을 강조하고 있다. 또한 사면회의의 결과물로서 행동계획안이 수립된 후 이해관계자들이 설정된 기간 동안 목표가 어느 정도 달성되었는가에 대한 평가시스템 기법은 향후 연구과제로 남아 있다고 하겠다. 결론적으로 지역특성이 남달리 강한 우리나라의 지역 문화 및 사회적 배경을 충분히 고려하고 주제와 관련된 다양한 이해관계자들이 참여해야 하며 철저한 사전 현장조사를 통한 정보와 자료를 바탕으로 지역현안이나 소방안전대책을 강구한다면 보다 실현가능성이 높고 정교한 대책을 수립할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 나정일. 2008. 지역대처능력향상을 위한 전략적 재해 리스크커뮤니케이션 기법에 관한 연구. 일본교토 대학 석사논문.
- 다중이용업소의 안전관리에 관한 특별법. 2010. 제정 2010.2.4. 법률 제10015호.
- 소방방재청. 2005. 안전을 위한 길잡이: 재난대비 국민행동매뉴얼.
- 소방방재청. 2006. 2005 재난연감.
- 안전대책통제본부. 2002. 안전관계기관요원 핸드북.
- 이영철. 2007. 한국인의 안전 의식에 관한 연구. 시큐리티 연구. 창간호: 242-243.
- 인천광역시. 2002. 2002 한·일 월드컵 축구대회 소방안전활동 세부 매뉴얼.
- 이종열 외. 2006. 참여정부의 혁신과 성과: 21세기 국가재난관리시스템의 초석.
- 이재은 외. 2006. 재난관리론. 서울: 대영문화사.
- 일본건설컨설턴트협회. 2008. 지역경영의 시각과 매니지먼트의 실제. 6: 25-47.
- 행정자치부. 2000. 다중이용시설 소방안전대책. 2-18.
- JICA. 1999. Disaster Prevention Measures Taken by Local Residents.
- Schwarz, Roger. 2002. The Skilled Facilitator. Wiley(USA). 42-43.

李永哲: “자연재해의 원인과 관리전략에 관한 연구: 사례 및 AHP분석을 중심으로(2007)”으로 박사학위를 취득하였으며, 주요논문으로는 “한국인의 안전 의식에 관한 연구(2006)”, “자연재해의 원인과 관리전략에 관한 연구:카트리나 사례를 중심으로(2006)”, “자연재해의 관리전략에 대한 AHP 분석(2007)”, “일본지방자치단체의 재난관리체계와 시사점(2008)”, “일본중앙정부와 지방정부의 소방행정체계에 대한 연구(2009)” 등이 있다. 주요 관심분야는 지방정부의 재난관리 및 자율방재조직 등이다(leejica@naver.com).

투 고 일: 2010년 8월 14일

수 정 일: 2010년 8월 28일

게재확정일: 2010년 9월 10일