

## 다중이용시설의 안전관리에 관한 소고

### Essay on the Safety Control of Public Facilities

Jeong Min Park\*, Sang Il Ryu\*\*

Dong-shin University, 185 Gunjae-ro, Naju, Jeonnam, Korea

Dong-Eui University, 176 Eomgwang-ro, Busanjin-gu, Busan, Korea

#### Abstract

In recognition of the need to take higher interest in safety control for the places of local festivals and public facilities where many people gather, this study reviewed a number of cases, identified problems in current safety control, and suggested strategies for safety control. Problems derived from the case study were: i) insensitivity to safety; ii) lack of plans, human resources, and training for safety control; and iii) absence of a control tower for crisis management. Solutions for promoting the safety control of public facilities were: i) local governments' enactment of by-laws for prevention; ii) establishment of local governance for safety control; iii) development of standard safety control manuals and reinforcement of on-site manuals in each facility; iv) development and education of crisis management and response programs; v) expansion of experiential education centers; and vi) the centralization of final responsibility to the central and local governments.

**Key words:** safety control, public facilities, crisis

#### 국문초록

이 연구에서는 다수의 대중이 모이는 지역축제장과 다수의 대중이 이용하는 시설의 안전관리에 대하여 좀 더 큰 관심을 가져야 한다는 인식을 가지고, 몇 가지 사고 사례를 살펴본 다음, 현재 안전관리의 문제점을 찾아보고 안전관리 방안을 모색해 보고자 하였다. 결과적으로, 다중이용시설 안전관리의 문제점은 i) 안전불감증, ii) 안전관리 계획, 인력, 훈련의 미흡, iii) 위기 시 콘트롤 타워의 부재 등이 사례분석 결과 문제점으로 도출되었고,

---

\* 1st author Tel. +82-10-6472-6424. E-mail. jmpark21@daum.net

\*\* Corresponding Author. Tel. +82-10-6411-1012. E-mail. samuel@deu.ac.kr

Submission & Publication Process

Received: Jan. 9, 2015 / Revised: Jan. 13, 2015 / Accepted: Jan. 20, 2015

향후 다중이용시설 안전관리 방안으로는 i) 지방정부 차원의 사전예방 조례 제정, ii) 안전관리 로컬 거버넌스 구축, iii) 안전관리 표준매뉴얼 개발과 시설별 현장매뉴얼 보강, iv) 위기관리 대처 프로그램 개발 및 교육, v) 체형교육관의 보급 및 확대, vi) 지방자치단체와 국가의 안전관리 최종책임 등이 되어야 할 것이다.

**주제어:** 안전관리, 다중이용시설, 위기

## 1. 서론

세월호 사고를 계기로 우리 사회 전반에 걸쳐 안전에 대한 중요성이 더욱 커지고 있다. 그러나, 이 후에도 곳곳에서 사고가 발생하고 있어, 우리의 안전불감증이 여전하다는 것을 보여주고 있다. 그동안 우리나라는 안전관리에 대해 행정관리의 측면, 즉 조직을 어떻게 만들고 업무분장 및 이에 적절한 보직을 어떻게 구성할 것인가에만 초점을 맞추어왔다. 이런 식의 접근방법으로는 대규모 사고에 제대로 대응할 수 없다는 비판과 우려의 목소리가 크다.

한편 오늘날 현대국가가 추구하는 복지는 국민의 안정적인 생활 보장을 기본으로 하고 있기 때문에, 국민의 최우선적 욕구가 ‘풍요’보다는 ‘안전’으로 바뀌어, 국가의 기능 중 안전에 대한 대국민서비스가 절실히 요구되고 있다(김광주·김용태, 2007: 129). 지방자치단체 또한 안전에 대한 의식을 강화시키고 그에 적합한 능력과 역량을 배양해야 하고, 재난과 안전사고가 발생하면 어떤 기능을 어떤 조직이 담당할 것인가가 미리 계획되어 있어야 시의성과 속도감이 필요한 현장에서 혼란 없이 인명 피해를 줄일 수 있는 최선의 대응이 될 수 있다.

그런데, 지방자치단체가 개최하는 지역문화축제와 스포츠 행사 등 다수의 대중이 참여하는 행사에서는 각 개인의 안전의 문제가 전체 다수의 안전과 직결되는 양상을 보여주고 있다. 다수의 사람들이 참여하는 행사의 운영 현장에서 예상치 못한 돌발사고 등이 발생하면서 행사 개최지를 중심으로 한 환경에 대한 불안요인과 운영 내·외부의 불안 요인으로 인해 행사 참가자들과 시민의 안전에 위협이 가해지고 있다(이강문 외, 2011: 61). 이에 많은 시민들이 모이는 행사장 및 다중이용시설의 종합적인 안전대책에 대한 관심이 커지고 있다. 불과 몇 년 전만 해도 이와 같은 다중이용시설에 대한 경비는 주로 경찰력에 의존한 안전관리 대책이 중심이었지만, 최근에는 수익자 부담원칙에 의해 행사 주최자가 경비를 맡는 측면이 강조되고 있다(박동균, 2006: 20).

안전관리는 지방자치단체 중심으로 이루어져야 하며, 중앙정부는 이를 지원하고 최종 책임을 져야 한다. 중앙정부가 인력과 재원을 충분히 가지고 있다 해도, 지방에서 발생하는 재난에 해당 지방자치단체만큼 빠르게 대응할 수는 없기 때문이다. 우리나라의 재난안전관리체계에서도 재난관리의 1차적 책임은 해당 지방자치단체에 있으며, 재난의 규모 및 유형에 따라 중앙정부가 지원하는 시스템을 갖추고 있어야 하고, 해당 지역에서 발생하는 재난 및 안전사고는 우선적으로 지역의 역량으로 일차적 해결을 할 수 있도록 역량이 갖추어져야 한다.

이에 이 연구에서는 안전관리는 지방자치단체의 역할이 중요하다는 전제로, 다수의 대중이 모이는

지역 축제장과 다수의 대중이 이용하는 시설의 안전관리에 대하여 관심과 주의를 기울일 필요가 있다는 인식하에, 몇 가지 사고 사례를 살펴보고, 현재 안전관리의 문제점을 찾아보며, 향후 안전관리 방안을 모색해 보고자 한다.

## II. 안전관리에 대한 이론적 고찰

### 1. 안전관리

국민의 기본적 욕구와 생활의 질에 대한 수요는 인간의 기본 욕구 중 하나인 안전이 확보된 이후에 충족될 수 있다. 여기서 안전은 위험이 없는 상태를 의미한다. 위험이란 개인에 대한 법익의 침해라 볼 수 있으며, 인위적 것뿐만 아니라 자연적 재해도 포함된다(이강문 외, 2011: 62-63). 인간생활환경에서 가장 근본적인 제도적인 방편은 안전규범의 정책에서 출발한다(안영훈 외, 2008). ‘재난 및 안전관리기본법’ 제3조(정의)에서 규정한 안전관리란 ‘시설 및 물질 등으로부터 사람의 생명, 신체 및 재산의 안전을 확보하기 위해 행하는 모든 활동’으로 규정하고 있다(오중우, 2013:168).

이상의 정의에서 살펴보면, 안전관리는 위기관리와 밀접한 관련이 있다. 위기는 고도의 불확실성과 복잡한 여건 하에서 긴급한 대응책을 요구한다. 그러므로 지방자치단체의 장은 자연적 재해 및 인위적 재난 등 모든 상황으로부터 위기준비과정과 위기발생 시 그 피해를 최소화하기 위한 일련의 조치를 취하여야 한다.

우리사회는 세계화, 지방화에 걸맞게 하루가 다르게 빠른 사회적 변화를 맞고 있다. 특히 정치·경제의 변화에 따른 각종 문화·예술 활동의 확대는 다양한 스펙트럼을 구사하고 있으며, 이러한 확대는 필연적으로 다수의 대중이 이용하는 시설에서의 다양한 행사로 귀결된다.

일반적으로 대중들이 참여하는 안전관리 업무는 상황에 따라 변화하는 조직화되지 못한 군중들의 무질서를 사전에 예방하고 정리하는 업무라 할 수 있다. 이는 평온한 상태에서 행사가 진행될 때에는 문제가 없지만, 일단 예상치 못한 상황이 발생하면 심각한 인적·물적 피해를 초래할 수 있다(김광주·김용태, 2007: 131). 환언하면, 사전예방적인 안전관리계획이 부실하면 치명적인 사고로 이어지고, 이것이 예상치 못한 인재로 이어질 수 있다는 것이다.

### 2. 안전관리의 단계

반복컨대 안전관리는 위기관리와 밀접한 연관이 있다. 위기관리학자인 미트로프(Mitroff)는 효과적인 위기관리가 가능하려면, 위기징조의 감지, 예방 및 준비, 억제 및 피해확산 방지, 정상시제로의 회복 및 복귀, 학습 및 환류의 5단계 순서로 진행되는 것이 바람직하다고 하였다. 위기징조의 감지와 예

방 및 준비단계에서는 사전 예방행동을 취하는 것이 중요하다. 이때 적절한 대응 혹은 초동대응을 잘 하면 초기단계에서 위기는 상당히 극복될 수 있기 때문이다. 이후 피해확산 방지와 정상시로의 회복 및 복귀에서도 신속한 대응행동을 취해야 하지만, 이때는 이미 위기발생 이후의 행동이 되고 만다(김광주·김용태, 2007: 133).

그러므로 안전관리는 크게 사전예방과 사후대응으로 양분할 수 있으며, 재빠른 현장대응이 가능할 경우, 인명 및 재산 피해를 최소화할 수 있으며, 정상시로의 회복 시간도 단축시킬 수 있을 것이다.

### 3. 다중이용시설 안전관리의 중요성

다중이용시설은 불특정 다수의 대중이 참여하는 특수한 경비대상시설로, 고도의 전문성과 통합적 안전관리대책이 마련되지 않으면 막대한 인적 재난이 발생할 수 있다. 또한 시민들의 여가생활이 증가하고 문화체험이 날로 늘어나는 추세인 만큼, 다중이용시설에서는 각종 예측 가능한 사고를 방지하고, 시민들이 안전하게 시설을 이용할 수 있도록 안전대책이 마련되어야 한다(김태민·조성구, 2011: 6).

그리고 사람들이 많이 모인 장소에서는 처음에는 평온하다가도 어떤 계기로 인해 대중들이 갑자기 흥분하거나 급박한 혼란 상태로 돌입할 수 있다. 공연장에 갑자기 기상이변이 생기면 관중들이 시연 내용에 지나치게 열광하거나, 시설물의 붕괴 등으로 인해 사고가 발생하는 경우도 있다. 안전관리를 담당하는 측에서는 이러한 모든 예측 가능한 상황을 사전에 착안하여 안전대책을 수립해야 한다(박동균, 2006: 27).

### 4. 지역축제장 안전관리매뉴얼

2005년 경북 상주축제 참사와 2006년 롯데월드 인명사고를 계기로 공연 및 행사장에서 이와 유사한 사고발생을 방지하고 시민의 안전을 도모하기 위한 대책마련이 사회의 중요한 이슈로 대두되었다. 그러나 공연 및 행사 시 시민의 안전을 도모할 수 있는 방법을 제시하는 안내 책자가 없어 행사 준비에 어려움이 많았는바, 정부에서 이에 대한 안전 매뉴얼이 필요하다는 판단 하에, 유관기관과 관련 전문가들의 의견을 모아 매뉴얼 개발을 시작하게 되었다. 그 결과 지난 2006년 「공연·행사장 안전매뉴얼」이 개발·보급되었고, 이후 2009년 화왕산 역사태우기 화재 사건을 계기로 지역축제장에서의 안전관리대책도 필요하다는 의견의 결집으로 「지역축제장 안전관리매뉴얼」이 마련·보급되었다. 동 매뉴얼은 ‘재난 및 안전관리 기본법’ 제66조의 9에 의거하여 작성되었으며, ‘공연법’, ‘경비업법’, ‘체육시설의 설치·이용에 관한 법률’, ‘관광진흥법’ 상 공연장과 공연장 이외의 장소에서 민간 기관·단체 등이 주최하는 지역축제에 대하여도 포괄적으로 적용할 수 있다. 동 매뉴얼에 제시된 지역축제 단계별 검토사항을 정리하면 다음과 같다.

<표 1> 지역축제장의 단계별 안전관리매뉴얼

		i. 지역축제 계획	ii. 지역축제 시작 전
일반착안사항 (공통)		<ul style="list-style-type: none"> <li>지역축제 행사장 위치 선정</li> <li>개최시기(시간) 검토</li> <li>지역축제의 안전관리계획 수립</li> <li>안전관리계획 심의</li> <li>지도, 감독</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전관리계획의 준수</li> <li>안전관리 요원 사전교육</li> <li>비상연락체계 확인 등 축제 전 예방 연습 실시</li> <li>주변상황에 신속 대응할 수 있도록 안전사고 예방대책 점검</li> </ul>
유관기관 별 조치 사항	지역 축제 개최자	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전관리계획 작성</li> <li>안전관리지원 요청</li> <li>각종 인허가 절차 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관할 지자체, 경찰, 소방, 안전요원과의 실시간 비상연락체계 확인</li> <li>행사장 외곽 등 출입금지구역 지정 및 운영</li> <li>긴급상황 발생 시 행동요령 및 안내 방송 문안 마련</li> <li>사고발생 대비 재난안전대책본부 구성 및 운영체계 구축</li> </ul>
	관할 지방 자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>현장 합동 지도, 점검 실시</li> <li>지역의 안전관리전문가가 참여하는 지역안전관리민관협력위원회 구성 및 운영</li> <li>지역축제 개최자와 협의, 유관기관 및 단체 비상연락망 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역안전관리협의체와 협의하여 합동 지도점검</li> <li>축제장 임시시설물의 전도 위험성 확인</li> <li>축제 시 안전관리에 필요한 사용설명서 마련 및 홍보</li> </ul>
	경찰서	<ul style="list-style-type: none"> <li>경찰력 배치계획 수립</li> <li>긴급상황 발생 시 유관기관과의 연락 체계 구축</li> <li>축제장 주변도로 혼잡경비계획 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>유관기관과의 상황유지관리 및 비상 연락체계 점검</li> <li>주변 접근도로와 교통 혼잡지역에 대한 안전대책 강구</li> </ul>
	소방서	<ul style="list-style-type: none"> <li>구조 및 구급요원 배치</li> <li>긴급상황발생 시 소방서와의 연락체계 구축</li> <li>소방관련 법령에 의한 인허가 사항 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>긴급상황 발생 시 초기진화 및 구조 구급기능 보강을 위해 인근 소방서와의 연락체계 점검</li> <li>소방안전분야 주요 사항 점검</li> </ul>
	기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>행사장의 전기, 통신, 가스, 폭발물 등의 사용현황 파악</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>시설물 안전관리 요령에 대한 홍보와 교육</li> <li>기타 시설 관리 상태 점검</li> </ul>

<표 1> 지역축제장의 단계별 안전관리매뉴얼(계속)

		iii. 지역축제 진행 중	iv. 지역축제 종료 시	
일반착안사항 (공통)		<ul style="list-style-type: none"> <li>문제가 예상되는 사항 검토 후 안전요원 우선 배치</li> <li>안전관리자와 행사진행 관계자의 정위치 근무여부 확인</li> <li>행사장 내 종합안내소 운영</li> <li>야외임시무대 공연 행사 시 관람객 안전 입장 대책 시행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전관리요원 재배치하여 안전 귀가 협조</li> <li>행사에 참가한 관계 전문가는 안전관리 문제점 분석</li> <li>주차장 진입구, 출입구의 교통 혼잡 상황을 막기 위해 안전 관리요원 재배치</li> </ul>	
유관기관 별 조치사항	지역축제 개최자	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전관리자의 지속적 순찰활동 실시</li> <li>차량 출입구에 교통안내요원 배치</li> <li>긴급상황 발생 대비 비상차량 동선 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>참가자의 안전 퇴장 안내</li> <li>안전관리요원의 출입구, 주차장 등에 배치</li> <li>일시적으로 관중이 몰리지 않도록 분산 퇴장 유도</li> </ul>	
	관할 지방자치 단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>행사 진행 중 돌발변수 발생 시 축제진행 여부 신속하게 결정</li> <li>식품위생관리 지도, 단속</li> <li>안전관리계획 이행 여부 수시 확인, 점검</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>축제 참가자가 안전하게 퇴장할 때까지 대기</li> <li>임시시설물 철거 후 안전 저해 물질 제거 확인</li> </ul>	
	경찰서	<ul style="list-style-type: none"> <li>주변 접근도로 및 주차장 혼잡지역 교통 정리</li> <li>행사장 주변지역 순찰활동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>참가자의 안전 퇴장 시까지 경찰력 배치</li> <li>주변 주요도로 교통정리</li> </ul>	
	소방서	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전사고발생 대비 구조구급요원 및 소방차 현장 대기</li> <li>비상연락체계 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>참가자의 안전 퇴장 시까지 소방차, 구급차, 소방인력 등 대기</li> </ul>	
	기타		<ul style="list-style-type: none"> <li>가시시설물 철거 후 안전저해물질 제거 확인</li> </ul>	
v. 지역축제 중 사고발생 시 대응	사고현장 상황관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>인명 우선 구조 실시</li> <li>안전관리요원 배치 및 안내</li> <li>2차 재난 방지</li> <li>긴급구조 및 응급조치</li> <li>상황보고 및 전파</li> <li>재난안전대책본부 운영</li> </ul>		
	사고발생 수습·복구관 리	<ul style="list-style-type: none"> <li>사고현장 조사</li> <li>피해조사 및 현장복구</li> <li>사상자 수습</li> <li>재난안전대책본부 운영</li> <li>보상 등 마무리</li> </ul>		
	유관기관별 조치사항	지역축제 개최자	<ul style="list-style-type: none"> <li>재난안전대책본부 운영</li> <li>안전관리요원 배치 및 인명구조</li> <li>경찰, 소방 등에 현장관리 협조 요청</li> <li>피해시설과 사상자에 대한 보상</li> <li>위험시설에 대한 안전조치 실시</li> </ul>	
		관할 지방자치단 체	<ul style="list-style-type: none"> <li>관계기관 담당자 현장 상황 파악</li> <li>필요 시 응원요청 및 응급조치</li> <li>이재민구조 및 방역 실시</li> <li>대표단과 피해수습 협의</li> </ul>	
		경찰서	<ul style="list-style-type: none"> <li>2차 재난 방지를 위한 경찰력 배치</li> <li>현장 접근과 출입통제를 위한 통제선 설치</li> <li>관람객 대피 유도</li> </ul>	
		소방서	<ul style="list-style-type: none"> <li>대규모 인명사고 발생 시 긴급구조통제단 설치 및 운영</li> <li>인명구조, 사상자 이송</li> <li>2차 재난 방지를 위한 경찰과 협조하여 통제선 설치</li> </ul>	
기타	<ul style="list-style-type: none"> <li>현장에서의 적극적인 사고 수습 및 복구 추진</li> </ul>			

※ 자료: 소방방재청(2014).

### III. 다중이용시설 사고 사례분석 및 안전관리 현장조사 분석

#### 1. 다중이용시설 사고 사례분석

##### 1) 상주축제 참사

이 사고는 2005년 10월 3일 오후 5시 40분경 경북 상주시 시민운동장에서 제7회 상주시 자전거축제 행사의 일환으로 유치한 ‘MBC 가요콘서트’를 관람하기 위해 오후 4시부터 시민들이 운집해 있었다. 이들은 녹화리허설이 끝나야 입장할 수 있다는 방침에 따라 출입문 앞에서 기다리던 중 직3문 일부가 개방되면서 한꺼번에 입장하는 과정에서 사망 11명, 부상 148명에 이르는 159명의 인명사고가 났다.

상주참사의 상황을 구체적으로 살펴보면, ‘MBC 가요콘서트’를 관람하기 위해 시민운동장 주변에 오후 2시부터 시민 1만 여명이 운집해 있었고, 오후 5시 40분경 직3문이 열리자 시민들이 안으로 몰리면서 앞쪽 노약자들이 넘어지면서 시작되었다. 이후 직3문 출입구 경사로에서 연쇄적으로 시민들이 쓰러지자, 경찰과 119구조대가 긴급 출동해 구조에 나섰으나 인파에 밀려 구조가 지연되면서 11명이 사망한 것이다. 특히 운동장 출입문 4개 중 주축측이 유일하게 열기로 했던 직3문 주변에는 선착순 입장으로 좋은 자리를 차지하려는 노약자와 어린이 등 5천 여 명이 몰려 있어 피해가 더 컸다(김광주 · 김용태, 2007: 135-136).

##### 2) 화왕산 역사태우기 화재

이 사고는 2009년 2월 9일 경남 창원군 화왕산 역사태우기 행사장에서 4명이 숨지고 50여 명이 다치는 사고가 발생했다. 경찰에 따르면 이날 오후 6시 15분 경 화왕산 정상에서 역사태우기 행사에 참가했던 관광객들이 불길을 피하려다 화염에 휩싸이거나 10미터 높이의 ‘배바우’ 주변에서 추락하여 여자 3명, 남자 1명 등 4명이 숨졌다(동아일보, 2009. 2. 10).

경찰조사 결과 9일 저녁 6시 20분께 역사태우기 행사장인 창원군 화왕산 꼭대기에는 초속 4.5미터의 강풍이 불었고, 역사는 바짝 마른 상태였기 때문에 1만 5천 여 명에 이르는 관광객들에게 불길이 번질 수 있다는 것을 예측할 수 있었으나, 창원군과 배바우 산악회는 지난 다섯 차례 행사 때에도 아무런 문제가 없었다는 생각에 역사태우기를 강행한 것으로 드러났다. 또한 관광객의 안전을 위해 20일 동안 120명을 동원해 역사를 베어 30미터 방화선을 설치한다는 계획을 세워 두고도, 실제로는 15일 동안 55명을 동원해 5-24미터 너비로 방화선을 설치했으며, 역사 밑 부분을 완전히 베어 내지도 않았던 것으로 밝혀졌다. 방화선 주변 안전요원도 계획보다 78명이 적은 257명만 배치했으며, 행사시작 전 방화선 부근에 물은 아예 뿌리지도 않은 것으로 드러났다(한겨레신문, 2009. 3. 26).

### 3) 경주마우나오션리조트 붕괴

이 사고는 2014년 2월 17일 오후 9시 11분 경주시 양남면 산대리 동대산 기슭의 마우나오션리조트에서 조립식 샌드위치 패널구조로 된 2층 체육관 건물의 지붕이 눈의 무게를 견디지 못해 붕괴되면서 발생했다. 이 사고로 인해 10명 사망, 125명 부상이라는 인명피해가 발생하였다. 붕괴 당시 체육관에는 부산외국어대 신입생과 교직원, 이벤트 업체 직원 등 300여 명이 이벤트 업체가 마련한 레크리에이션에 참석하고 있었다.

이 대학 신입생과 재학생 506명은 이날 오후 신입생 환영회를 위해 리조트에 입소했다. 건물이 붕괴될 당시 체육관에 있던 300여 명 중 절반 이상은 재빨리 대피해 화를 면했으나, 120여 명은 순식간에 무너진 건물 더미에 깔려 변을 당했다.

목격자들은 천장에서 우르르 하는 소리와 함께 순식간에 지붕이 폭삭 내려앉았다고 말했다. 학생들은 천장이 무너지자 한꺼번에 필사적으로 탈출하면서 이수리장으로 변했고, 잔해에 깔린 학생들이 여기저기서 비명을 질러 생지옥이 따로 없었다고 당시의 상황을 전했다.

붕괴사고가 일어난 경주 마우나리조트는 해발 500미터 지점에 위치해있으며, 무너진 체육관 건물은 조립식 샌드위치 패널 구조로 2009년 9월 사용 승인을 받았다. 사고가 나자 경상북도·경주시 공무원, 해병대, 해군6전단, 경상북도특수구조단 등 1450여 명과 대형 크레인, 굴삭기 등 중장비 50여 대가 투입돼 수색·구조에 나섰으나, 눈이 계속 내린데다 좁은 리조트 진입로에 구급차 수십대가 한꺼번에 몰려 현장접근에 어려움을 겪었고, 체육관 지붕에 쌓인 엄청난 양의 눈이 쏟아지는 바람에 매몰자 수색작업이 더디게 진행되었다(동아닷컴, 2014. 2. 18).

### 4) 고양종합터미널 화재

이 사고는 2014년 5월 26일 경기도 고양시 일산동구 고양시외버스종합터미널 지하 1층 푸드코트 인테리어 공사 현장에서 화재가 발생해, 버스터미널 직원 등 8명이 사망하고 110명이 부상을 당한 사건이다.

고양종합터미널은 지하 5층, 지상 7층, 전체면적 2만 여㎡ 규모로 2012년 6월에 개장하였으며, 시외 버스터미널을 비롯해 대형마트와 멀티플렉스 영화관이 들어선 다중이용시설이다. 소방당국과 경찰에 의하면 불은 종합터미널 지하 1층 푸드코트 공사현장에서 가스배관 용접 작업 중 불꽃이 튀면서 시작된 것으로 추정된다. 당시 현장에는 8월 개장 예정인 아울렛 푸드코너 내부 인테리어 공사가 한창이었다. 용접 작업 중 불꽃이 튀면서 가스배관에서 불길이 일었고, 주변의 가연성 자재에 옮겨 붙으면서 유독가스를 내뿜었다. 이 유독가스가 내부 에스컬레이터 통로를 통해 지상으로 빠르게 퍼져 2층을 가득 메웠다. 사망자에는 버스회사, 쇼핑몰, 환경미화직원과 물품 배송기사 등이 포함되어 안타까움을 자아냈고, 화재가 발생했음에도 방화셔터와 스프링클러 등 방화시설이 제대로 작동하지 않아 인명피

해가 컸기 때문에 인재(人災) 논란을 피할 수 없었다(연합뉴스, 2014. 5. 26; 6. 2).

## 2. 다중이용시설 안전관리 현장조사<sup>1)</sup>

### 1) 소규모공연장

현장조사 대상은 기초자치단체가 위탁관리하고 있는 100석 미만의 소규모 공연장이다. 구도심 중심에 위치해 있고 4층건물의 3층과 4층을 사용하고 있다. 오래된 건물을 리모델링하여 사용하고 있었다. 관리자는 계약직 직원 한명이며, 전기시설 및 소방시설과 안전 관리자는 별도로 없이 1명의 관리자가 겸하고 있었다. 소방안전시설물(스프링클러, 비상유도등, 수직하강기 등)은 설치되어 있었고, 계단의 폭은 성인 3인이 동시에 서 있을 수 있는 정도의 넓이었다. 비상시 무대와 객석을 구분하는 스크린도어는 없었고, 무대커튼과 무대시설 등은 화재예방 기준을 따르고 있었다. 좌석은 내화성기준에 적합하지 않았다. 두 개의 비상통로가 확보되어 있었지만, 수직하강기는 적절하지 못한 위치에 설치된 경우도 있었으며, 구도심인 관계로 주변건물과의 관계와 복잡한 전기선 등이 비상탈출 시 장애요인으로 보였다.

인터뷰 결과, 별도의 안전관리지침은 마련되어 있지 않았으며, 대관규약에 대관자의 안전수칙 및 주의사항에 대한 준수의 의무, 안전사고에 대한 손해배상규정이 있었다. 관리직원에 대한 교육훈련은 연 1-2회 정도 이루어지고 있었고, 정기적인 대피훈련이나 모의훈련은 이루어지지 않고 있었다. 민간이 운영하는 소규모공연장은 지하에 있는 경우도 많고, 안전관리실태가 더 열악하다고 말하고 있었다.

### 2) 중규모 공연장

광역시방자치단체가 출자한 기관이 위탁관리하고 있는 550석 규모의 중규모공연장과 160석규모의 소규모공연장이 있다. 안전관리자와 시설물(전기)관리자가 별도로 있고, 시설물관리를 통제하는 통제실이 별도로 있다. 소방안전시설물, 스크린도어, 다수의 비상대피로 등이 확보되어 있다.

인터뷰 결과, 안전관리지침은 공개하기 꺼려했으며 안전관리(소방훈련포함)에 대한 교육훈련은 1년에 2회 정도 이루어지고 있었다. 정기적인 대피훈련이나 모의훈련은 이루어지지 않았으며, 간혹 비정기적인 훈련이 있었다.

1) 2013년 A광역시의 기초자치단체가 위탁관리하고 있거나, 지방자치단체 출자기관이 위탁관리하고 있는 다중이용시설의 안전관리에 대해 조사하였다. 이 조사는 학생지도와 관련한 일련의 활동 중 하나로 학생들과 함께 진행하였으며, 안전관리매뉴얼을 제작하기 위한 현장조사였다. 따라서 안전관리에 대한 심층적인 조사는 이루어지지 못했고, 눈에 보이는 실태와 협조 받은 관련 서류를 통한 조사의 결과이다. 자료와 현장조사 협조요청 시 기관명, 시설명 등은 밝히지 않기로 한다.

### 3) 체육시설

시설물관리 및 안전관리 현황에 대해 서류만 협조 받았다. 유지관리조직에 시설물관리 위주의 기계와 전기 담당자만 있었고, 별도의 안전관리자는 없었다. 긴급상황발생시 총괄관리자가 최고책임자가 아니라 체육시설관리 실무책임자로 되어 있었고, 실질적인 책임자는 시설팀장으로 구성되어 있었다. 소방서, 경찰서, 지자체 등과의 비상연락망이 있었고, 긴급사항에 대한 조치사항(매뉴얼)은 단순한 업무배열 수준 이였고, 세부적인 매뉴얼은 없었다. 정기점검은 연 2회 실시하도록 되었고, 시설물유지관리를 목적으로 하고 있었다. 응급상황 발생 시 행동요령은 협조 받은 서류에는 표시되어 있지 않았지만, 행동요령을 숙지하도록 되어 있었다. 그 세부사항으로 응급상황 발생 시 수신호 마련, 멘트 마련 및 연습, 초기응급처치 및 대응 요령 숙지가 열거되어 있었지만 세부 매뉴얼은 없었다. 정기적인 대피훈련이나 모의훈련에 대한 내용은 없었고, 비상시 대피유도방과 통로에 대한 설명도 없었다.

### 4) 지역축제

기초자치단체가 주최하는 지역축제의 경우 축제의 진행을 위탁받은 민간회사와 함께 재해(안전) 대처계획이 수립되어 있었다. 관련 계획안과 실제 현장조사의 결과를 분석해 보았다. 축제의 규모는 총예상관람객수가 400만명이며, 1일 최대관람인원은 50만명으로 추정되었다. 축제장 면적은 약 7,000㎡(약2,100평)이며<sup>2)</sup> 축제기간은 5일간이다. 보험가입이 되어 있었고(5백만원) 보험의 종류는 보상범위는 명시되어 있지 않았다.

행사진행자와의 인터뷰에 따르면, 야외행사이므로 행사가 이루어지는 무대 등은 내화나 내연기준은 별도로 없으며, 무대자체의 안전성 확보와 행사진행의 안전성 확보(VIP와 연예인 등)에 주력하고 있다고 했다. 지금까지의 민간인 안전사고는 대부분 경미한 사고로 관중들이 이동시에 넘어져서 발생하는 사고였다고 한다. 안전사고 예방을 위해 신경 쓰고 있지만<sup>3)</sup>, 범위가 넓고 관중의 수가 많아 성숙된 시민의식을 기대할 수밖에 없다고 한다.

행사장 구성도와 안전관리 기능별 업무분담은 있었으나, 행사장별 진행요원과 안전관리팀 배치도와 인원배치표 등은 별도로 없었다.<sup>4)</sup> 유관기관(경찰서, 소방서, 한전 등)과의 비상연락망은 준비되어 있었다. 비상대피 유도방안도 준비되어 있었으나, 실효성은 많은 의문점을 내포하고 있었다. 예를 들어 무대와 관중들을 구별하는 안전선, 도로주변의 위험지역에 대한 안전선, VIP이동선은 확보되었지만 응급상황발생시 소방차량이나 구급차가 진입할 별도의 통로<sup>5)</sup>는 준비되어 있지 않았다. 응급상황별 매

2) 축제장면적은 행사장 면적만 계산한 것으로 보이면, 축제가 이루어지는 전체 공간은 이보다 몇 배 더 넓다.

3) 지방자치단체 공무원의 상당수가 동원되고 있으며, 본 행사장 주변은 보디가드, 전체 행사지역에는 많은 의경들이 배치되어 있었다.

4) 주요시설별 안전관리 담당자 명단은 있었음.

5) 고속도로 갓길과 같은 비상통로.

뉴얼은 준비되어 있었으나, 구체성이 부족하였다. 행사장별 응급매뉴얼과 소화기 등의 비치는 미비하였다. 비상상황에 대한 사전리허설이나 훈련은 없었다고 한다.

이 행사장에 관한 안전계획은 비교적 상세했지만, 부분별 소규모 행사장에 대한 안전관리계획은 상대적으로 부족한 편이었다. 시민의 안전을 위한 재해(안전) 대처계획이기 보다는 행사진행을 중심으로 한 안전 대처계획으로 보였다. 안전관리를 위해서는 비상시 계획도 중요하지만, 안전사고와 비상상황이 발생하지 않도록 세심한 사전 계획이 더 추가 검토되어야 할 것으로 보인다.

5) 안전관리 종합분석

이상의 현장조사결과를 기반으로 <표 2>와 같은 안전관리 종합분석결과를 도출하였다.<sup>6)</sup>

<표 2> 다중이용시설 안전관리 종합분석

	종합	시설	매뉴얼	교육훈련	담당자	비상훈련
소규모공연장	△	△	×	×	△	×
중규모공연장	○	◎	△	△	○	△
체육시설	△	○	△	△	△	×
지역축제	△	○	○	×	○	×

※ 주: 종합평가는 예산과 인력규모를 고려하여 평가함.

6) 안전관리 분석의 시사점

소규모공연장은 인력이 부족하므로 지자체가 직접 안전관리 매뉴얼을 만들어 배포하여야 하며, 전담자에 대한 교육훈련을 강화하여야 한다. 중규모공연장은 공연관련법규와 표준 공연장 안전관리 매뉴얼 등으로 인하여 일반적인 관리는 이루어지고 있으나, 담당자들에 대한 교육훈련을 강화하여야 하며 안전관리 전담자를 별도로 두어 관리체계와 안전관리 실행매뉴얼을 구체화하여야 한다. 체육시설은 이용객 집단이 어린이(유아포함)부터 노약자까지 다양하므로 이용객 특성에 맞는 구체적인 매뉴얼을 만들어야 한다. 또한 담당자에 대한 교육훈련을 강화하고 전담자를 두어야 한다. 지역축제는 야외에 이루어지고 불특정 다수의 집단이므로 사전점검과 리허설 등을 안전관리계획을 보강하고, 행사진행 중심에서 안전관리 중심으로의 계획의 변경이 필요하다. 모든 지자체 위탁 다중이용시설은 모의훈련과 비상훈련<sup>7)</sup>을 상시화하고 이를 통해 문제점을 발견하고 매뉴얼을 보강해 가도록 해야 한다.

6) 부족한 자료로 인하여 다소 주관성이 높은 분석결과이지만, 대안탐색을 위하여 기준을 설정하여 분석하였다.  
 7) 이 연구에서 모의훈련은 비상상황을 가정하고 다중이용시설 운영자들이 하는 훈련을 말하여, 비상훈련은 비상상황을 가정하고 실제상황에서 실제 이용자들과 함께 하는 훈련을 가정한단.

## IV. 다중이용시설 안전관리의 문제점

### 1. 안전불감증

우리 사회 내에서는 끊임없이 사고가 발생한다. 사고의 원인은 인간의 힘으로 제어할 수 없는 자연 재해로부터, 인간의 부주의나 무관심에서 비롯된 경우도 많다. 그래서 우리는 사고 발생 소식을 접하면, 제일 먼저 그것이 인재인지 아닌지를 따지게 된다. 또한 사고를 접할 때 사람들의 반응도 제각각이다. 그와 같은 사고가 설마 나에게 일어나겠어? 라는 마음으로 일회적 관심으로 일관하는 사람이 있는가 하면, 발생 가능성이 벼락 맞을 만큼이나 경미한 사고임에도 불구하고 혹시 나에게도 이런 일이 일어날지도 모른다고 불안해하는 사람도 있다. 비교의 편이성을 위해 전자를 안전불감증으로 후자를 안전과민증으로 구분할 수 있다.

여기서 대부분의 안전과민증은 일시적이다. 대형사고가 발생하고 난 후 어느 정도의 시간이 지나면, 그 사고에 대한 관심과 생각이 점점 사라지게 되면서 안정적인 일상생활로 복귀하게 되는 것이다. 문제는 일상생활에서 안전에 대해 관심을 두지 않는 안전불감증 상태에 있기 때문이다.

사례분석에서 공통적으로 대두된 문제점은 안전관리의식에 대한 인식이 확립되지 못한 가운데 사전 대비책이 부족하였다는 점이다. 전반적으로 관계 공무원의 안일한 대처와 경찰 및 소방기관의 대응이 부족하였다(이강문 외, 2011: 63).

다수의 대중이 모이는 대규모 행사장에는 무엇보다도 안전조치가 가장 중요하다. 그러나 행사대행을 맡은 협회는 전문안전요원 없이, 아르바이트생과 자원봉사자들로만 구성된 경비인력만 배치하였고, 담당 공무원은 안전관리에 심각한 문제가 있었다는 사실을 인지하였음에도 불구하고 행사진행을 강행한 것이다(김광주·김용태, 2007: 139).

### 2. 안전관리 계획, 인력, 훈련의 미흡

우리의 일상생활에서 발생하는 모든 위기와 사건들은 모두 지방에서 일어난다. 그러므로 지방자치단체야말로 안전관리에 있어서 최일선에 위치해있어야 하며, 일차적 역할을 할 것이 요구되고, 재난과 관련된 직접적인 문제들을 다루어야 한다. 또한 지역 주민들도 위기 발생 시 가장 먼저 지방자치단체가 시기적절하고 포괄적인 대응을 해주기를 기대하고 있다.

이러한 측면에서 살펴보면, 우리나라 지방자치단체는 전반적으로 사전예방적인 안전관리 계획이 부실하다. 재난관리 기능의 일차적 역할을 수행하기보다는 상위 정부에 대한 행정보고와 현황 파악 등 보조기능에 그치고 있어, 재난 발생 시 위기관리기능을 조정할 능력이 결여되어 있다.

이러한 능력을 키우고 위기에 대비하기 위해서는 여기에 맞는 인력이 필요하다. 인력에 대한 교육과 훈련을 통해 역량을 갖춘 인력이 준비되어야 한다. 현재 민방위 훈련과 군관 합동훈련 차원에서

일부 모의훈련이 이루어지고 있지만 이것으로는 부족하다. 또한 다양한 위기상황에 대한 모의훈련과 비상훈련이 상시화 되어야 한다.

### 3. 위기 시 콘트롤 타워의 부재

대다수 지방자치단체는 유관기관별 협력적 업무체제가 구축되어 있지 않아, 다중이용시설 내·외부의 질서유지를 위한 효과적인 통제방안이 허술하다. 사고와 사건이 발생한 현장을 보면, 현장에 소속들이 도착하는 기관들은 많지만, 누구로부터 명령을 받아야 하는지? 누가 지휘통솔을 해야 하는지? 어느 기관이 어떤 기능을 우선적으로 담당해야 하는지? 에 대한 소통이 제대로 이루어지지 않아 우왕좌왕하는 모습을 발견할 수 있다. 이는 현장대응 시 지휘체계가 명확하게 구축되어 있지 않기 때문이다.

## V. 다중이용시설 안전관리 방안

### 1. 지방정부 차원의 사전예방 조례 제정

과거보다 윤택해진 생활은 먹거리에 급급했던 삶을 문화적 여가활동인 놀거리와 즐길거리로 전환하게 하였다. 이에 따라 지역 주민들은 다양한 매체를 통해 문화와 예술공연 등을 접하고자 하며, 이러한 욕구분출에 대응하여 다중이용시설도 활성화되었다. 그러나 지역에서 양산되는 다양한 문화와 다수의 다중이용시설의 출현에 반해, 그에 대한 안전의식은 아직도 안착되지 못하고 있는 듯하다. 매년 유사한 사고와 사건이 발생함에도 불구하고, 항상 미봉책의 대응에 그칠 뿐 본질적인 문제해결은 이루어지지 않았다.

이러한 측면에서 지방정부 차원에서 지역 내 발생하는 재난 및 인명 사고에 대한 일차적 책임과 역할을 명시하는 조례의 제정이 필요할 것으로 보인다. 아울러 다양한 사고와 사건을 구체적으로 범주화하여, 각 범주에 대한 지휘체계를 명시하여 콘트롤 타워의 역할을 부각시켜야 할 것이다.<sup>8)</sup>

### 2. 안전관리 로컬 거버넌스 구축

조직은 기본적으로 항상성을 유지하려 한다. 급변하는 환경에 적절히 대처함으로써 흔들리지 않고 지속적으로 생존하려는 본능을 지니고 있는 것이다. 그러나 현대 사회에서는 정밀한 분석도 완벽하

8) 최근 이러한 인식을 바탕으로 기초자치단체별로 재난안전대책본부 조례가 만들어지고 있으며, 안전도시와 안전학교에 대한 인증을 시도하는 지방자치단체와 학교가 늘어나고 있다.

예측도 불가능하다. 한치 앞도 내다볼 수 없을 만큼 빠르게 변하고 있다.

위기는 때와 장소를 가리지 않고 온다. 심지어 평화로운 나날의 연속에도 사실 위기는 잠재되어 있는 것이다. 언제 어디서 발생할지 모르는 위기를 위해 먼저 준비해놓는 것이 가장 중요한 안전관리 방법론일지도 모른다.

이러한 측면에서 지역에서 발생한 사고와 사건은 지역에서 일차적으로 해결하기 위한 노력으로 로컬 거버넌스 패러다임에 주목할 필요가 있다. 거버넌스는 사회를 구성하는 각 요소들이 상호 수평적 협력 하에 대등한 네트워크를 구축하여 사회문제를 해결하려는 개념이자 방법론이다. 따라서 거버넌스는 과거 정부에만 의존한 사회문제해결에서 벗어나, 정부와 민간부문, 비영리부문까지 영역이 확장되는 것이며, 정부의 부담이 상당히 경감되는 문제해결방식이라 할 수 있다.

여기에 로컬이 첨가되면 지역 사회 구성원이 지역의 사회문제를 해결해야 한다는 주체성이 가미된다. 이를 안전관리와 연계시키면, 지역 사회에서 개최되는 행사나 문화예술 공연 등을 위해 다중이용시설을 사용할 시, 사전에 지방자치단체, 민간경비업체, 자원봉사자들과 긴밀한 협조체계를 구축해야 한다는 것이다.

### 3. 안전관리 표준매뉴얼 개발과 시설별 현장매뉴얼 보강

우리가 직면하는 재난은 과거보다 더 다양해지고 있고, 문화활동에 참여하는 대중의 수가 급증하면서 대형화되고 있으며, 그 빈도수도 늘어나고 있다(김열수, 2005: 25). 이는 과거보다 더 자주 안전사고가 발생할 개연성이 높아졌으며, 사고 발생 시 무수히 많은 인명피해가 생길 것이라는 것을 의미한다. 그러므로 각종 행사나 문화활동이 시연되는 다중이용시설에서 발생할 수 있는 안전사고에 재빠르게 대응할 수 있는 구체적인 표준매뉴얼이 개발되어 보급되어야 한다. 또한 보급된 매뉴얼은 비상훈련과 모의훈련 등을 통하여 시설의 상황에 맞게 보강되어야 한다.

### 4. 위기관리 대처 프로그램 개발 및 교육

현대 사회의 특징은 재난 발생의 기회를 증가시키고 있으며, 한번 발생한 재난으로 인한 사회적 파급효과도 크게 나타난다. 문화와 체육활동에 대한 국민의 다양한 욕구 충족은 다중이용시설을 통해 이루어지고 있으며, 다중이 모이는 장소는 언제 어느 때 사고가 발생하리라는 예측을 할 수 없다. TV나 대중매체에서 보는 사고와 사건이 이젠 남이 아니라 내게도 일어날 수 있는 것이다.

그러므로 위기관리에 대처하는 프로그램을 개발하여 어려서부터 교육시켜야 할 것으로 보인다. 책이나 매체를 통해서 배우는 것은 실제 상황에 접했을 때 가지는 두려움과 무서움으로 제대로 발현되지 못할 수 있다. 초등학교 교과과정의 일부로 편입시켜, 위기상황에 직면했을 때 현실적으로 대처할 수 있는 방법을 몸소 체득하는 훈련을 접목시켜야 할 것이다. 재난대응 학교안전관리 매뉴얼의 보급

이 이루어졌으나, 학교에서 이를 훈련하는 곳은 거의 없다. 최근 재난상황에 대한 훈련을 제대로 하고 있는 학교가 뉴스에서 부각되고 있다. 학교가 학생들의 상급학교 진학을 위한 교육장소가 아니고 사회를 살아가면서 필요한 다양한 능력들을 배우고 익히는 기관이라는 것을 명심해야 한다.

## 5. 체험교육관의 보급 및 확대

재난에 대비해서 한번이라도 체험을 해본 사람과 그렇지 않은 사람은 실제상황에 직면했을 때 분명 차이가 날 것이다. 교과서나 교재에서 배운 매뉴얼을 다 외우고 있다 하더라도, 막상 현실에 부딪치게 되면 일단 당황하게 되기 때문이다. 그러므로 머리로 익힌 매뉴얼을 직접 행동으로 옮겨보는 공간 및 시설을 지자체 차원에서 보급·확대시킬 필요가 있다.

그리고 우리가 주변에서 겪는 사건과 사고의 모습은 매우 다양하다. 따라서 체험교육을 실시할 때 장소에 따른 교육 유형, 이를테면 개방형 장소인지 밀폐형 공간인지에 따른 구분이 필요할 것이고, 재난 상황에 따른 유형, 천연하면 화재, 지진, 선박사고, 축제장 및 행사장 등을 구분하여 다양한 체험교육 콘텐츠를 마련해야 한다.

이처럼 지방자치단체에서는 실제에서 부딪칠 수 있는 다양한 상황을 가정하여 이를 시뮬레이션 해 보고, 제각각의 사고 발생 시 행동요령을 습득할 수 있는 기회와 장을 제공하여, 지역 주민들이 일상 생활에서의 안전불감증을 제거하고 안전의식을 담지할 수 있도록 적극적인 동기부여를 해주어야 한다.

## 6. 지방자치단체와 국가의 안전관리 최종책임

영화관, 체육관, 체험시설, 학원, 빌딩등 민간영역에서는 법에서 규제하는 최소한의 것만을 지키고 있다. 민간영역에 비상훈련이나 모의훈련을 강제화 할 수는 없다. 먼저 공적영역에서 이를 상시화하여 안전에 대한 문화와 훈련이 보편화된다면 민간영역에서도 이를 시행할 수 있을 것이다. 민간영역에서 훈련을 실시할 수 있도록 국가와 지방자치단체는 훈련을 실시하는 민간영역에 대해서 인력과 매뉴얼을 제공하고 다양한 형태의 인센티브를 제공하여야 한다.

현재 지방자치단체나 국가가 설치운영하는 다중이용시설물에 대한 조례를 살펴보면 안전관리(아직까지는 주로 시설물관리 중심)의 책임까지도 위탁받는 자에게 일임하고 있다. 물론 위탁받아 운영하는 자가 실무적인 책임을 져야 하겠으나, 여기에는 비용이 발생하고 인력이 필요하다. 이를 운영자에게 도의적 책임을 지게 하거나 폭넓은 권한 이양인 것처럼 포장할 것이 아니라, 위탁운영계획안에 구체적인 안전관리 계획을 포함시키고 여기에 대한 예산의 활용을 강제화하여야 한다. 또한 위탁 받은 자가 이를 제대로 준비하고 시행하고 있는가에 대해 국가와 지방자치단체가 관리 감독하여야 한다. 관리감독을 철저히 하더라도 발생하는 모든 재난상황에 대하여는 위탁받은 기관이 아닌 국가와 지방자

치단체가 최종적인 책임을 져야한다.

## VI. 결론

이 연구에서는 다수의 대중이 모이는 지역축제장과 다수의 대중이 이용하는 시설의 안전관리에 대하여 좀 더 큰 관심을 가져야 한다는 인식을 가지고, 몇 가지 사고 사례를 살펴본 다음, 현재 안전관리의 문제점을 찾아보고 안전관리 방안을 모색해 보고자 하였다. 결과적으로, 다중이용시설 안전관리의 문제점은 i) 안전불감증, ii) 안전관리 계획, 인력, 훈련의 미흡, iii) 위기 시 콘트롤 타워의 부재 등이 사례분석 결과 문제점으로 도출되었고, 향후 다중이용시설 안전관리 방안으로는 i) 지방정부 차원의 사전예방 조례 제정, ii) 안전관리 로컬 거버넌스 구축, iii) 안전관리 표준매뉴얼 개발과 시설별 현장매뉴얼 보강, iv) 위기관리 대처 프로그램 개발 및 교육, v) 체험교육관의 보급 및 확대, vi) 지방자치단체와 국가의 안전관리 최종책임 등이 되어야 할 것이다.

대형사고를 접할 때마다 안전에 관한 한 사고가 발생하기 전에 미리 준비해놓는 것, 예방적 관리의 필요성을 재차 생각하게 한다. 안전의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 사고는 우리 주변에서 얼마든지 일어날 수 있고, 또 자신이 피해자가 될 수도 있다. 불특정 다수인이 이용하는 시설 및 공간에서의 안전관리는 더더욱 중요하다. 아주 사소한 실수나 준비 미흡으로 무고한 다수의 인명피해가 발생할 수 있기 때문이다.

다수의 대중들이 참여하는 행사나 공연에서는 지역 주민들이 수혜자인 동시에 피해자가 될 수 있다. 행사나 공연 종료 시까지 아무런 문제도 발생하지 않고 성공리에 개최된다면, 지역 주민들은 여가 생활과 문화활동의 향유자가 되지만, 뜻하지 않게 사고가 발생할 경우에는 인명 및 재산피해는 물론이고, 그 지역에 대한 대외적 이미지의 실추 및 행사에 참석한 지역 주민들의 정신적 트라우마를 초래할 수 있다. 이에 지방자치단체는 안전관리에 대한 미온적 자세를 지양하고, 안전관리의 최일선에서 그 책무를 다해야 하며 최종책임자가 되어야 한다. 또한 최선의 안전은 예방이고 준비이다. 위기나 사고 발생 후 재빠른 대응으로 인명 및 재산피해를 최소화하는 것도 중요하지만, 향후에는 사후대응보다 사전예방적인 안전관리로 균형추를 옮길 필요가 있다.

국가와 지방의 운영에 있어서 안전과 재난관리는 특수한 업무가 아니고, 모든 국민과 시민에게 제공하여야 하는 기초 업무이며 당연한 업무임을 인식하여야 한다. 복지의 기초는 안전망이다. 예산이 있어서 안전을 확보하는 것이 아니며, 안전을 확보한 후 업무를 집행하고 공공서비스를 제공해야 한다.

## 참고문헌

- 김광주, 김용태. 2007. 지역축제의 안전관리 방안에 관한 연구: 상주시를 사례로. 한국지방자치연구. 8(3): 127-159.
- 김태민, 조성구. 2011. 대규모 행사장 민간경비운영의 발전방안. 한국경찰학회보. 13(1): 3-31.
- 김태환. 2004. 지역사회 안전관리 시스템 구축방안. 한국경호경비학회. 경호경비연구. 8: 85-106.
- 박동균. 2006. 상주 MBC 가요콘서트 사례를 통해 본 혼잡경비의 문제점과 개선방향. 한국지방자치연구. 8(2): 25-41.
- 원소연. 2013. 한국형 협력적 거버넌스 체계 구축 방안 연구: 네트워크분석을 통한 재난안전분야 비교 사례 연구. KIPA 연구보고서 2013-28.
- 오종우. 2013. 국가 안전관리 기능강화 방안 연구. 한국사진지리학회지. 23(3): 167-184.
- 이강문, 백석기, 이민형. 2011. 한국민간경비학회보. 18: 59-80.
- 소방방재청. 2014. 지역축제장 안전관리매뉴얼. 소방방재청.
- 정지범. 2012. 범정부적 국가위기·재난관리시스템 연구. KIPA 연구보고서 2012-29.
- 조성제. 2010. 재난 및 안전관리와 관련한 법·제도 개선에 관한 연구. 한국위기관리논집. 6(2): 1-18.
- 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/main.html>).
- 동아닷컴(<http://www.donga.com>).
- 연합뉴스(<http://www.yonhapnews.co.kr>).
- 한겨레신문(<http://www.hani.co.kr>).

---

**박정민:** 전남대학교에서 박사학위를 취득하고, 현재 동신대학교 소방행정학과 조교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “역대 정부의 재정분권화 성과 분석(2008)”, “직무환경이 소방공무원의 심리적 탈진에 미치는 영향에 관한 연구(2012)” 등이 있으며, 주요 관심분야는 지방행·재정, 소방행정 등이다(jmpark21@daum.net).

**류상일:** 충북대학교에서 행정학 박사학위를 받고(논문: 한국의 지방자치단체 재난대응체계, 2007년), 세한대학교 소방행정학과 전임강사, 조교수를 거쳐, 현재 동의대학교 소방행정학과 조교수로 재직 중이다. 재난관리, 소방행정, 재해구호, 사회네트워크 등이 주요 관심분야이며, 주요 저서로는 재해구호복지론(2012, 공저), 소방행정학 개론(2011, 공저), 주요 논문으로는 “행정학에서 재난관리분야의 학문적 연구경향(2007)”, “네트워크 관점에서 지방정부 재난대응과정 분석: 미국의 허리케인과 한국의 태풍 대응사례를 중심으로(2007)”, “지방자치단체의 재난대응 네트워크 분석(2008)”, “소방공무원의 스트레스요인과 직무만족간의 관계(2009)”, “소방학의 학문적 정체성 확립을 위한 소방정책론 정립방안(2010)”, “지방행정체제 개편에 따른 효율적 소방력 개선방향(2011)”, “한국위기관리 연구경향 분석(2012)”, “한국 위기관리 연구경향분석Ⅱ: 소방행정 분야를 중심으로(2013)”, “소방방재청장의 정책 가치지향을 통해본 재난관리정책의 변화추이(2014)” 등이 있다(samuel@deu.ac.kr).