

대규모 공연장의 안전관리 개선방안 - 민간경비업체의 역할 개선을 중심으로 -

이 선 기*

〈요 약〉

최근 지방자치단체에서 개최하는 각종 문화행사와 K-POP의 열풍으로 각종 공연행사가 수시로 개최되고 있는바 그로인한 안전사고의 우려가 대두되고 있다. 지난 2005년 10월 3일, 상주 시민운동장에서 발생한 'MBC 가요콘서트 행사'와 2006년 3월 26일, 서울 롯데월드에서 발생한 '무료개방 행사'에서 대규모 안전사고가 발생하였다.

이 연구는 각종 공연장에서 발생한 안전사고의 공통적인 원인을 파악하고 그 사례를 수집하였으며, 각 행사장별 사고원인을 분석하여 이에 대한 문제점을 도출, 안전업무를 담당하는 민간경비업체의 개선방안을 모색하는데 연구의 목적이 있다.

이러한 연구과정을 통한 '대규모 공연장의 안전관리 개선방안'은 다음과 같다.

첫째, 행사의 안전을 담당하는 민간경비업체의 영세성 보완을 위한 제도적 장치를 마련해야 한다.

둘째, 공연장 경비인력에 대한 교육훈련을 강화해야 한다.

셋째, 사전준비단계에서 안전조치를 위한 준비를 보다 철저히 해야 한다.

넷째, 질서유지대책을 강화해야 한다.

다섯째, 유관기관과 협조체계를 강화해야 한다.

여섯째, 철저한 우발상황대비책을 수립해야 한다.

주제어 : 대규모 공연장, 안전사고, 사례, 민간경비업체, 개선방안

* 세한대학교 교수(leeskpss@hotmail.com)

목 차

- | |
|--|
| I. 서 론
II. 이론적 배경
III. 공연장 안전사고의 실태 및 사례분석
IV. 공연장 민간경비업체의 문제점
V. 안전관리 개선방안
VI. 결 론 |
|--|

I. 서 론

1. 연구의 필요성

우리나라는 1990년대 중반부터 주 5일 근무제의 본격적인 시행에 따른 여가활동의 증가로 지자체에서 개최하는 문화행사장의 이용자가 증가하는 추세에 있으며, 각 지자체 별로 공연, 홍보 이벤트행사, 체육행사 등 각종 행사개최에 따른 안전사고의 위험성이 대두되고 있다. 특히 각종 이벤트 공연행사 개최 시 많은 군중이 임시로 운집할 경우 안전사고 발생가능성은 상존한다. 그럼에도 각종 공연장 및 행사관련 안전사고 예방책 및 안전사고 발생 시 신속한 대응과 관리가 미흡한 실정이다. 그 사례로 2005. 10. 3. 상주 공설운동장에서 발생한 MBC 가요콘서트 행사장과 2006. 3. 26. 서울 롯데월드 무료입장 행사장에서 대규모의 안전사고가 발생하였다.

우리나라는 과거 경제성장 우선정책으로 절차와 원칙보다는 무슨 일이든 빨리 해내야 하는 강박관념 속에서 경제성장을 거듭해왔던 시절이 있었다. 이러한 경제성장 위주의 정책으로 외형적, 계량적 성장이 강조된 반면 상대적으로 국민의 안전과 복지문제는 등한시 되어 왔다. 이로 인해 국민들은 최근 빈번히 발생하는 대형사고를 경험하며 불안해하고 정부의 안전관리능력에 대해 불신감을 갖고 있는 것이다(김태환, 2003: 26).

우리는 안전의 테두리 안에서 살아가고 있다고 생각하나 그 안전한 테두리 안에서도 예기치 못한 사고들은 늘 발생하고 있다. 각종 안전사고를 인지하면서도 늘 남의 일이라고 생각을 하며 그 안전사고가 자신에게는 일어나지 않을 것이라는 안전 불감증 속에서 살아가고 있는 것이 오늘의 현실이다. 그러므로 언제든 그런 안전사고의 피해자는 나와 내 가족, 그리고 우리 이웃이 될 수 있으며 역으로 가해자도 될 수 있다는 인간존중 의식을 갖지 않는다면 안전사고는 뜻밖의 장소에서 늘 발생할 수 있는 것이다.

2007년 5월 17일, 서울 중랑구 묵동 원목초등학교 운동장에서 ‘안전체험학습’에 참가했던 학부모 3명이 굴절 사다리차 탑승 훈련 도중 와이어가 끊어져 바스켓이 뒤집히는 사고로 24m 높이에서 바닥으로 떨어져 학부모 2명이 현장에서 사망하고, 1명은 부상을 당한 사고가 발생하였다. 안전교육 현장에서 안전사고가 일어났다는 아이러니는 우리 사회가 아직도 안전불감증과 안전의식이 결여된 풍토 속에 살고 있으며 일상생활의 밀바탕에 생활안전 의식이 깔려있지 않은 것에 기인한다(<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2007&no=259440>)고 생각한다.

크고 작은 사고가 날 때마다 정부와 언론에서는 여러 가지 대책들을 국민에게 제시하곤 한다. 사고마다 제시되는 대책과 제도개선들은 실제적인 효과는 차치하고라도 ‘소 잃고 외양간 고치기’ 식의 인상을 떨쳐버릴 수 없다. ‘왜 사고가 나기 전에 좀 더 철저하게 대비하지 못했을까?’하는 안타까움이 되풀이 되는 것이다(손기상, 2003: 28). 그러다가 일정한 시간이 경과하면 ‘언제 그런 일이 있었느냐며 사회 모두가 집단건망증에 걸려 있다가 유사한 사고가 되풀이 되고 있는 것이다.

최근 들어 공연산업의 발달과 경제적인 여유에 따라 많은 사람들이 문화공간으로 운집되고 복합기능까지 추가된 공연장이 현대인의 문화적 활동의 공간으로 자리를 잡아 가고 있다. 특히 전 세계적으로 선풍을 일으키고 있는 K-POP의 열풍으로 각종 공연행사가 수시로 개최되고 있으므로 이로 인한 안전사고의 우려가 있는 것이다. 안전사고가 발생하는 장소로 70-90년대 초까지는 학교나 공설운동장과 귀성열차를 타려는 역에서 주로 발생한 반면, 2000년대 초부터는 각종 문화행사장과 대형 놀이 시설 출입문에서 종종 발생하는 실정이다.

따라서 본 연구는 우리 국민들이 참여했을 때 만족감이 큰 대규모 공연장의 안전 및 경비업무를 실무적으로 담당하고 있는 민간경비업체의 역할의 개선방안에 역점을 두고 연구를 수행하고자 한다.

2. 연구의 목적 및 방법

오늘을 사는 많은 사람들은 다양한 문화향유의 욕구충족을 위하여 문화행사의 하나인 공연장을 찾고 있으며, 이에 맞추어 공연 주최측은 많은 공연을 기획하여 관객을 맞이하고 있다. 이러한 공연행사의 증가로 인해 많은 인파가 운집함에 따라 안전사고의 발생이 우려되고 있다.

안전의 문제는 헌법에 명시된 “인간다운 생활을 할 권리”를 실현하기 위해 필수적인 것으로 사람이 사람으로 살아가면서 누려야 하는 가장 기본적인 권리의 하나이다 (이진영, 2004: 31).

이 연구는 각종 공연장에서 발생한 안전사고의 원인을 파악하고 그 사고사례를 수집하여 그에 대한 문제점을 도출하고, 경비업무의 실무를 담당하는 민간경비업체의 역할의 개선방안을 모색하는데 연구의 목적이 있다. 아울러 우리나라 공연장에서 안전문화(Safety Culture)를 정착시키며, 차제에 발생할지도 모를 유사한 안전사고의 재발을 방지하는데 연구의 목적이 있다. 연구의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 방법으로 연구를 수행하였다.

첫째, 공연장 안전사고의 문제점을 도출하기 위하여 문헌조사를 기반으로 하여 안전사고의 사례연구를 실시하였으며, 이를 위해 1959년 ‘부산시민 위안의 밤 행사’부터 2005년 ‘광주 디자인 비엔날레 공연행사’까지 15건을 수집하였다.

둘째, 공연장에서의 안전사고가 집중적으로 발생한 1992년 2월, 올림픽공원 체조 경기장에서 개최한 ‘뉴키즈 온더 블록 공연행사’부터 2005년 10월, 광주 김대중센터 야외행사장의 ‘광주 디자인 비엔날레’ 공연까지 11건의 안전사고 현황에 대하여 2012년 9월부터 2개월간 인터넷검색, 경찰청 국정감사 자료열람, 민간경비업체 직원과의 전화인터뷰를 거침으로써 연구의 객관성과 신뢰성 향상을 기하였다.

셋째, 분석자료를 활용한 11개 행사장별 사고원인을 분석하여 사고원인 중 빈도가 높은 상위 6가지의 문제점에 대하여 개선방안을 제시하였다.

3. 연구의 제한점

본 연구는 대규모 공연장의 안전사고 예방에 대하여 논의하고 안전을 담당하는 민간경비업체의 개선방안을 강구하는데 있어서 다음과 같은 제한점이 있다.

첫째, 본 연구는 선행논문을 검색한 결과, 공연장의 안전과 관련된 민간경비업체와 관련된 논문이 극소수에 불과하고, 공연장과 관련한 경찰이나 포괄적인 예방방안을 연구한 유사 논문이 3편에 지나지 않아 선행연구 결과를 반영하고 참고하는데 충분치 못한 제한점이 있다(단, 공연장의 무대안전 등 시설안전에 대한 논문은 다수 발견하였음).

둘째, 공연장의 안전사고가 1992년부터 2005년까지 13년간, 집중적으로 발생했는데 최소 6-7년이 경과한 사건으로 당시의 관련자를 찾아 전화인터뷰를 하는데 상당한 어려움이 발생하여 원인별 사례를 분석하는데 있어서 충분치 못한 제한점이 있다.

II. 이론적 배경

1. 공연장의 정의

공연을 주된 목적으로 설치하여 운영하는 시설을 말한다. 이때 공연장을 연 90일 이상 또는 계속하여 30일 이상 공연에 제공할 목적으로 설치하여 운영하는 시설이어야 한다. 여기서 공연은 음악, 무용, 연극, 연예, 국악, 곡예 등 예술 관람물을 실현하여 공중에게 관람하도록 하는 행위를 말한다. 상품판매나 선전에 부수한 공연은 제외한다. 건축법에는 극장, 영화관, 연예장, 음악당, 서커스장, 비디오물감상실, 비디오물소극장, 그 밖에 이와 비슷한 것을 용도별 건축물의 종류상 공연장으로 분류해 놓았으며, 해당 용도로 쓰는 바닥면적 합계가 300제곱미터 미만인 것은 제2종 근린생활시설로, 그 이상인 것은 문화 및 집회시설로 분류하였다. 공연장은 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 기반시설 중 공공·문화체육시설의 하나이며, 도시관리계획으로 결정하여 설치하거나 도시관리계획으로 결정하지 않고도 설치할 수 있는 시설로서 도시계획시설로는 문화시설에 해당한다. 관련법규는 공연법, 건축법 및 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙이다(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=584981&mobile&categoryId=245>).

공연장이란 무대와 관중석을 갖춘 자리를 의미하며, 크게 나누어 옥외의 것과 옥내의 것 2가지가 있다. 한국의 경우, 옥내 공연장으로는 국립극장, 예술의 전당, 세종문화회관 등이 있으며, 옥외 공연장은 한강 고수부지 등에 설치한 야외무대가 있다(김상현, 2005: 24).

2. 혼잡사고의 특성

1) 군중심리의 정의 및 종류

공연장에서는 행사라는 특수성과 공연을 하러 온 연예인, 공연리허설, 음악소리 등의 요인으로 군중심리에 휩싸일 수 있다. 특히 무료공연으로 선착순 입장에 따른 지정좌석이 없고 좌석을 블록화 하지 않으며, 출입문을 분산하지 않아 혼잡한 공연장에서는 군중심리가 작용될 개연성이 매우 높다.

군중심리란 사회심리 현상의 하나로 여러 사람이 집단으로 모였을 때 개별 주체의 일상적인 사고와 다르거나 혹은 같더라도 그 범위를 뛰어 넘는 행동을 하게 되는 심리상태를 말한다(<http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1067839> & mobile & categoryId).

군중심리에 빠지게 되면 이상하게 흥분하거나 동요하며 사물에 과민하게 될 뿐만 아니라 선동 등 다른 것으로부터 암시에 의하여 움직이기 쉽게 되고, 가볍게 다른 사람의 말을 듣게 되는 등 본능적인 감정으로 행동하고 표현하며 이성을 잃게 되면 잔혹한 행동을 태연스럽게 유발하기도 한다. 이들은 군중에 일단 휩쓸리면 학식 등에 관계없이 의심이나 불안을 알지 못하고 일단 사실이 받아들여지고 나면, 그대로 믿게 되고 상식이나 논리는 통하지 않는다. 그들은 좋은 것이든 나쁜 것이든 흑백을 구분하려드는 단순성과 사실을 과장하려고 한다(백광현, 1991: 24-25).

의지와 분별력을 잃어버린 군중은 마치 최면술에 걸린 사람같이 주문대로 쉽게 움직이며, 군중들은 책임감을 갖지 않는다. 또한 군중의 일부인 자가 누구인지에 대해 생각하지 않는다. 즉 군중 속에 낀 개인은 익명의 개인이 되기 때문에 행동의 결과에 대하여 책임을 지지 않아도 된다고 하는 안도감을 갖게 된다. 그러므로 평소에 억눌려 있던 본능적인 욕구들을 서슴지 않고 발산하게 되며, 이런 특성 때문에 군중은 살인, 방화, 약탈 등의 범죄를 저지르는 폭도로 변할 수가 있는 것이다(백광현, 1991: 24-25). 군중심리에는 정상군중심리와 이상군중심리가 있으며, 정상군중심리는 정부와 국민간의 신임·충성·단결 등과 관련되어 있다.

대규모 군중이 운집하는 공연장에는 많은 사람으로 인해 혼잡을 유도하므로 사고의 위험에 노출될 뿐 아니라 사고발생 시 치명적인 결과로 이어질 수 있다. 이 때, 이상군중심리가 발생하는데 그 중에서 불만, 항거, 냉소, 파괴 등의 행위와 관련된 경우가 많게 된다.

〈표 1〉 이상 군중심리의 특징

구 분	내 용
정서의 충동성	정서의 평형작용의 붕괴로 개체의 강렬한 감정아래 주관적으로 경험하는 심리적 격동상태
추리의 단순성	추리의 일종인 이지적 활동이며 대뇌사고의 기능으로서 개인이 혼자 있을 때에는 이지적 판단력이 지배하지만 군중 속에 있으면 정서적 충동에 크게 지배된다. 정서적 평형작용의 붕괴로 개체의 강렬한 감정아래 주관적으로 경험하는 심리적 격동상태
욕망의 확장성	사회적 평가와 제약 때문에 개인적으로 추구하지 못했던 누적된 욕망이 증폭되면서 군중 속에서 비합법적인 수단을 강하게 표출하는 심리
도덕의 모순성	개인이 군중 속에서 있을 때 정서적 격동에 의하여 이지의 소멸과 욕망의 확장에 따라 개인이 군중 속에 들어가면 도덕관념이 모호해져서 모순된 가치체계를 동시에 갖게 되는 현상

※ 출처 : 행사장 안전매뉴얼, 소방청, 2006: 10.

이러한 이상군중심리에 빠지게 되면 이상하게 흥분하거나 동요하며, 과민하게 될 뿐 아니라 선동 등 다른 것들로부터 암시에 의해 쉽게 움직이게 되고, 다른 사람의 말을 가볍게 듣게 되는 등 본능적인 감정으로 행동하고 표현하게 되어 이성을 잃게 되는 경우가 있게 된다(백광현, 1991: 25). 그러므로 안전요원은 이러한 군중심리를 잘 이해하고 초기단계부터 적극적으로 대응해 나가야 한다.

2) 군중관리의 원칙

군중은 다음과 같은 특징을 지니기 때문에 그 위험성을 예견하고 이에 대한 적절한 대책이 요구되는데 군중의 안전확보는 군중통제(Crowd Control)보다는 효율적인 군중관리(Crowd Management)에 초점을 맞춰야 한다. 군중관리에 있어 공연행사 근무를 담당하는 안전요원과 행사에 참석하는 군중은 서로 다른 생각이 있다는 것을 인식하여야 한다. 군중관리와 군중통제의 가장 기본적인 차이점은 군중통제가 군중에게 강압적인 방법을 사용하는 것이라면, 군중관리는 개개인이 아닌 군중에게 초점을 맞추고 있다는 것이다.

효율적인 군중관리는 군중이 행사를 즐기도록 하는 것이며 그들에게 지원과 설득, 제재를 적절히 조합하는 것이다. 여기서 지원이라 함은 규율이나 지시사항에 대한 정보를 군중에게 제공하는 것으로 지원을 통하여 군중이 자발적으로 협조할 수 있는 토대를 마련해야 한다. 또한 설득을 통하여 상호 개인 간의 의사소통을 존중하면서 공연행사에 참여하는 군중에게 바라는 바를 전하고 이러한 지원과 설득을 통하여

효율적인 군중관리가 이루어지지 않을 경우, 최종적인 수단으로 제재를 사용해야 한다(김창윤, 2011: 31).

〈표 2〉 군중관리의 원칙

구분	내용
밀도의 희박화	제한된 면적의 특정한 지역에 사람이 많이 모이면 상호간에 충돌현상이 나타나고 혼잡을 야기하게 되므로 가급적 많은 사람이 모이는 것을 피하게 하는 것.
이동의 일정화	군중은 현재의 자기 위치와 갈 곳을 잘 몰라 불안감과 초조감을 갖게 되므로 일정 방향을 향해 일정한 속도로 이동시켜 주위의 상황을 파악할 수 있는 여건을 조성시킴으로써 안정감을 갖도록 하는 것.
경쟁적 사태의 해소	군중이 질서를 지키면 손해를 볼 수 있다는 분위기를 느끼게 되면 남보다 먼저 가려고 하는 심리상태로 인하여 혼란상태가 발생하므로 안내방송을 통해 질서를 지킴으로써 모두가 안전할 수 있다는 것을 납득시켜야 한다. 이때 차분한 목소리로 안내방송을 하는 것도 한 방법이다.
지시의 철저	자세한 안내방송으로 지시를 철저히 하여 혼잡한 사태와 사고를 예방하여야 한다.

※ 출처 : 행사장 안전매뉴얼, 소방청, 2006: 11.

대규모 군중이 운집한 상황에서는 혼잡으로 인한 안전사고나 때로는 무모하고 잔인한 반사회적인 행동이 일어날 수 있는 경향이 있으며, 질서만 잘 지키면 모두가 안전하게 대피할 수 있음에도 불구하고 밀고 밀리는 혼잡한 외중에 대형사고가 발생한다. 일반인이 큰 무리를 형성할 때 비합리적이고 비도덕적이며 퇴행적인 행동을 함으로써 사회 전반의 안녕질서 파괴와 인명·재산의 손실을 초래한다(소방청, 2006, 10).

따라서 공연장의 안전요원은 이상군중심리를 이해하고 군중관리의 원칙인 ‘밀도의 희박화, 이동의 일정화, 경쟁적 사태의 해소, 지시의 철저’에 의해 초기단계에서부터 적극적으로 대응하여야 한다.

3. 공연장에서 민간경비업체의 역할

우리사회는 국제화, 개방화시대를 맞아 하루가 다르게 빠른 사회적 변화를 맞고 있다. 2002 한일 월드컵과 얼마 전 유치에 성공한 평창 동계올림픽 등 각 지방자치단체가 경쟁적으로 벌이고 있는 다양한 지방문화행사 등 그 숫자를 헤아릴 수 없을 정도로 급격히 증가하고 있다. 이런 공연장의 행사들은 성격에 따라 주관추최, 수익성의 정도, 장소, 참가 대상자 등 행사의 구성요소들의 증가는 안전취약의 요인도

증가시킨다는 것이다(유영일, 2007: 27).

이에 따라 도난과 같은 사고방지업무를 비롯하여 혼잡한 지역에서의 차량유도, 사고발생의 예방, 위험물 등의 도난예방, 특히 사람의 신체에 대한 위해의 발생을 미연에 방지하는 그러한 안전관리를 수행하는 민간경비업체와의 밀접한 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

이에 반하여 공연장 행사 주관주최자들은 행사의 수익과 홍보확대 등만 신경을 쓸 뿐 행사의 질서유지 및 안전관리에 대해서는 소홀한 것이 사실이다.

4. 선행연구 고찰

민간경비에 관련된 연구는 무수히 많으나 민간경비와 관련된 논문 중 공연장과 연계된 연구는 극소수에 지나지 않았다. 극장이나 실내 공연장의 안전과 관련된 논문은 다수 있으나 무대조명시설 등의 낙하, 단전, 추락, 화재, 노후화, 동작불량으로 인한 대책 등 시설안전이 대부분이어서 접근방식의 차이로 선행연구로 참고 할 수는 없었다.

유영일(2007)이 발표한 ‘공연장 안전관리를 위한 민간경비의 역할증대에 관한 연구’에서 첫째, 모든 수익성 공연의 주최 시 반드시 안전관리예산이 측정 및 확보가 되어야 한다. 둘째, 민간경비업체는 자체적으로 전문직 훈련과 교육이 이루어져야 하고 민간경비업체에서는 교육프로그램을 집중 양성하여 경비원의 질을 향상시킬 수 있도록 발판을 마련해 주어야 한다. 셋째, 관련기관과의 유기적인 협조체제를 통하여 상호 협력해야 한다고 주장하였다.

유사 논문으로 신성식(2008)이 발표한 ‘공연장에 있어서 경찰의 안전대응방안에 관한 연구’에서 공연장은 다중이 운집되어 있는 특수한 경호대상지역으로 특성상 고도의 전문성과 총체적이고 통합적인 경호운용시스템이 요구되는데 경북 상주에서 발생한 ‘MBC 가요콘서트장’ 사고는 민간경비업체의 전문성은 물론 종합적 안전관리 체제의 미비, 전문안전요원 배치 기준미비, 안전관리를 위한 매뉴얼 부재, 안전조치 부재 등 총체적인 문제점이 있다고 지적하고 그 대책으로 경찰은 재해대처계획을 작성함에 있어 수동적인 자세보다는 전문성을 고려하여 보다 더 적극적이고 능동적으로 재해대처계획을 작성하며 민간경비업체 및 유관기관에게 적절히 교육시키고 최소의 인력투입으로 경찰 본연의 임무인 공공의 안녕과 질서유지를 위해 힘써야

한다고 주장하였다. 아울러 현재는 공연행사가 수익성 사업으로 민간경비업체가 전적으로 책임을 지고 있으나, 이제는 경찰이 평시 민간경비업체에 대한 감독기능이 있는 만큼 공연행사의 시작 전부터 종료될 때까지 방법과 또는 경비과에서 그 지역의 담당 지도관제도를 설치하는 방안도 하나의 방법이 될 수 있다고 제안하였다.

이선기·정태황(2007)이 공동 연구한 ‘문화행사 공연장의 압사사고 예방에 관한 연구’에서 첫째, 민간경비업체의 허가제도 보완 및 효율적인 예산을 편성해야한다. 둘째, 안전법제화를 추진해야 한다. 셋째, 민간경비업무의 전문성의 제고 및 안전업무를 체계화해야 한다. 넷째, 민간경비업체에 대한 행정지도 및 감독을 철저히 해야 한다. 다섯째, 응급구호체계 확보 및 경비장비의 완비를 제시하였다.

본 논문에서는 각종 공연장에서 발생한 안전사고의 공통적인 원인을 파악하고 그 사례를 수집하였으며, 각 행사장별 사고원인을 분석하여 이에 대한 문제점을 도출, 안전업무를 담당하는 민간경비업체의 개선방안을 모색하는 순으로 연구하였다.

Ⅲ. 공연장 안전사고의 실태 및 사례분석

1. 공연장 안전사고의 원인

우리 사회는 주 5일 근무제로 삶의 질 향상을 위해 다양한 문화향유 욕구충족을 바라는 공연장 이용자가 늘고 있으며, 각 지방마다 열리는 다양한 축제와 국제행사에도 전 국민적인 관심 속에 많은 관람객이 찾고 있다. 하지만 우리 사회 곳곳의 공연장에서는 아직 관중의 안전에 대한 무관심, 부주의, 불감증 등으로 인명피해 사고가 종종 발생한다.

발생한 안전사고의 원인을 민간경비업체와의 연관성으로 분석해보면, 공연장 안전의 1차적 책임자는 행사주최측이긴 하지만 행사주최측은 공연행사진행, 주요인사 영접 등 의전업무에 치우침에 따라 질서유지나 안전관리는 경비업자에게 위임하는 경향이 대부분이다. 이렇게 하청계약을 맺은 경비업자는 민간경비업체와 하청계약을 하는 경향이 있는데 이런 경비업자 중에는 경비업법 상 면허가 취소됐거나 정지된 민간경비업체에 용역을 줌으로써 감독이 소홀한 것이 사실로 드러났다. 그 뿐만 아니라 안전관리원을 주최측에서 자원봉사자들을 모집하거나 일일 아르바이트 요원

으로 하여금 공연장에 근무토록 하여 안전관리의 기본지식 및 전문지식 결여로 사고의 위험성이 높은 것이다. 즉, 주관사 → 지방자치단체 → 기획사 → 경비업자 → 민간경비업체로 이어지는 5중 하청으로 이루어지며, 1-3차 하청의 키워드가 ‘비리’라면 4-5차의 키워드는 ‘부실’이다(시사저널 제834호, 28). 이러한 하청구조의 비리, 부실의 만연, 주최측과 감독관청, 민간경비업체의 안일한 태도와 안전불감증이 대형안전사고를 불러오는 것이다.

공연장의 안전요원들은 경비를 줄이기 위해 대부분 아르바이트요원을 임시적으로 선발하여 전문지식 부족으로 구체적인 임무와 행동요령에 이해가 부족하다. 특히, 수만 명이 운집하는 공연장에서 초청장이나 입장권 없이 선착순으로 입장시키는 경우나 다수가 모이는 개활지나 광장에 임의의 통제선을 설치하지 않는 경우와 다수의 인원이 일시에 출입문에 운집할 경우를 대비하여 통제선을 미설치한 경우에 안전사고의 공통된 원인으로 작용하였다.

2. 공연장 안전사고 사례

우리나라의 공연행사장에서 발생한 안전사고 사례 중 가장 큰 피해가 발생한 예로는 1959년 7월 17일에 발생한 ‘부산시민 위안의 밤 행사’와 2005년 10월 3일 발생한 상주 ‘MBC 가요콘서트 행사’이다. 주요 안전사고를 연대별로 살펴보면 1960년대부터 1980년대까지는 열차역과 각종 경기장과 학교에서 남보다 먼저 입장하려다 밀려 넘어져서 안전사고가 주로 발생하였다면, 1990년대 중반부터 주 5일 근무제의 본격적인 시행과 여가활동의 증가에 따른 공연행사의 관람객이 증가하기 시작하면서, 공연·홍보 이벤트행사·체육행사와 연계한 문화행사 등에서 눈에 띄게 증가하기 시작했다. 사례연구 결과, HOT 등 아이돌 스타들이 초청된 각종 이벤트 공연행사 개최 시 많은 군중이 운집하면서 안전사고가 발생하는 사례가 늘고 있다. 또한 1960년대부터 1980년대에는 행사장에 공공기관 직원 및 민간경비요원의 배치가 되지 않은 상황에서 안전사고가 발생했다면, 1990년대부터는 행사장에서 민간경비요원이 배치된 상황에서 주로 많이 발생하였다는 점이 특이하다고 할 수 있다.

반면에, 장려해야 할 사례로는 1999년 6월 25일, 잠실 주경기장에서 있었던 ‘마이클잭슨 자선공연’이다. 관람객이 50,000여명이므로 경찰 15개 중대와 교통경찰 등 60여명을 배치하였으며, 행사주관사인 00기획에서 경비원을 충분히 배치하여 A민간경

비업체에서 경비안전요원으로 257명, B민간경비업체에서 경호원 77명을 배치하여 경찰과 민간경비업체가 사전 조율 및 상호협조로 행사를 무사히 마친 바 있다(공연행사장 안전매뉴얼, 2007: 108).

〈표 3〉 공연장 안전사고 사례

행사명	일시/장소	사 고 내 용
부산시민 위안의 밤	1959. 7. 17 부산공설운동장	시민위안잔치 공연 도중 30,000여명의 관중이 소나기를 피하려고 좁은 출입구로 나오려다 깔려 67명, 압사하고 수백 명 부상
뉴 키즈 온더 블럭 공연행사	1992. 2. 18 서울 올림픽공원 체조경기장	15,000명이 공연관람 중 인기곡 '투나잇' 순서가 되자 관람객이 무대 쪽으로 몰려나오려다 맨 앞줄 관객이 넘어지면서 1명 압사하고 60여명 부상(12,000명 정원 외 3,680명을 추가 입장시켜 서라벌레코드社 흥00사장 구속)
젊음의 뻐뻐 012 콘서트	1995. 10. 28 대구 시민운동장	공연장입구에서 관람객 1만 여명이 한꺼번에 입장하려다 넘어져 8명 부상
MBC 공연행사	1996. 12. 16 대구 듀류공원 우방타워랜드 잔디광장	대구MBC 주최 '별이 빛나는 밤에' 공연장에서 좋은 자리를 차지하려는 관중들이 앞의 관중을 밀치면서 여고생 3명 사망하고 4명 부상(수용인원: 2,200명)
소년소녀 가장돕기 콘서트	1998. 12. 4 전남 순천 실내체육관	관람객 4,000명이 참석한 콘서트가 끝난 후 H.O.T 그룹에 여학생 팬들이 복도로 수백 명이 몰려 2명 실신, 10여명 부상
H.O.T 콘서트	1999. 1. 23 세종문화회관	콘서트가 끝난 후 H.O.T 그룹 멤버를 보기 위해 복도로 수백 명이 몰려들면서 여고생 1명 부상
H.O.T 콘서트	1999. 9. 18 잠실 주경기장	청소년 3만 여명 참석 하에 개최된 서울기획 주관 H.O.T 그룹 리더 문희준이 공연 중 비가 와서 미끄러운 무대 바닥에 넘어지면서 1.5m 아래로 추락하자 이를 본 중고 여학생 76명이 흥분하여 실신(경찰 7개 중대 및 사복 40여명 배치) - 질서요원 200여명 있었으나 무대주변 안전대비 소홀
가수 합동 콘서트	2000. 10. 14 올림픽공원 경기장	올림픽공원 합동콘서트장에서 팬클럽 회원 상호간에 야유하다가 물리적 충돌 발생
클릭B 팬클럽 모임	2001. 1. 5 서울 여의도동 클릭B 사무실 앞	클릭B를 보려는 열성 팬들이 몰려 넘어져 여학생 1명 사망
한가위 효(孝) 콘서트	2002. 9. 22 대구 듀류공원	관람을 위해 입장 중 밀려 넘어져 관람객 4명 부상
청주대 개교기념 음악공연	2004. 6. 4 청주대 종합운동장	청주대 개교기념 공연장에서 공연관람을 위해 입장 중 뒷사람에 밀려 넘어져 13명 부상

케이블 TV 방송녹화	2005. 7. 11 경기 성남 모 여고 체육관	모 케이블 TV 방송 녹화 도중 가수 MC뎁을 보기 위해 학생들이 무대로 몰려 10여명이 부상
MBC 가요콘서트	2005. 8. 22 전남 광양 중동체육공원	공원 제4문 앞에 대기하고 있던 35,000명의 관중들이 문이 개방되자 앞자리를 차지하기 위해 몰리던 중 출입문 앞쪽에 대기하고 있던 노약자 4명이 앞쪽으로 밀려 넘어져 부상
MBC 가요콘서트	2005. 10. 3 경북 상주 시민운동장	“제7회 상주자전거 축제”(10.1-10.3) 부대행사의 하나인 'MBC 가요콘서트' 공연장에 관람객 5,000여명이 일시에 직3문으로 몰리면서 밀려 넘어져 주민 11명이 압사하고 162명이 부상
광주 디자인 비엔날레	2005. 10. 30 광주 김대중센터 야외행사장	광주디자인 비엔날레 전시장 우측출입구로 입장하기 위하여 광주 일원 중·고교생 3,000여명이 대기 중 어떤 학생이 '가수 000'라고 외치자 일부 학생이 순간적으로 몰려들어 넘어지면서 학생 10여명이 부상 [교통근무자 5명, 순찰차 3대(6명), 타격대 순찰근무 12명 배치] - 주최측에서 경비협조요청은 없었으며 재단직원 60여명, 자원봉사자 200여명 근무 ※ 동 사건은 학생들이 일반인을 연예인으로 오인한 우발적 사고였으나 상주 사건 직후 발생한 안전사고로 언론의 스포트라이트를 받음

※ 출처: 연합뉴스(2005.10.5) 및 공연·행사장 안전매뉴얼, 소방청, 2006: 107-109.

〈표 4〉 일반행사장 안전사고 사례

행사명	일시/장소	사 고 내 용
새해맞이 보신각 타종행사	2000. 12. 31 서울 종로1가	시민 6만 여명이 참석한 가운데 새해맞이 보신각 타종행사 도중 5세 남아가 인파에 깔려 사망하고 주변에 있던 9명 부상
대구 통일교 남북통일 축진대회	2000. 3. 9 산격동 소재 대구체육관	신도 7,000여명이 참석한 행사를 마치고 해산 시 2층-1층 사이 계단 없는 평면 내리막길에서 밖으로 나오던 다수인원이 넘어져 1명 사망, 8명 부상
청계천 새물맞이 행사	2005. 10. 1 서울 청계천 삼일교	삼일교 상단에서 청계천을 관람키 위해 이동 중이던 유수진(50세, 여)이 부주의로 실족, 3m 아래 바닥으로 추락 사망
서울 롯데월드 무료개방 행사	2006. 3. 26 07:20 서울 롯데월드	지하철 잠실역과 연결된 롯데월드 지하통로 매표소 앞에서 무료 관람 행사에 참가하려는 11만여 명의 인파가 일시에 운집하여 출입구 쪽으로 밀리면서 35명 부상

※ 출처: 공연·행사장 안전매뉴얼, 소방청, 2006: 110.

3. 공연 행사장별 사고원인 분석

앞의 <표 3>과 같이 공연장의 대표적인 15개 안전사고 사례 중 민간경비업체가

참여하여 안전요원을 배치하고 근무한 11개 행사장에 대하여 인터넷·연합뉴스 검색, 2005년 경찰청 국정감사 답변자료 등을 통하여 민간경비업체 직원과의 전화인터뷰 과정을 거침으로써 연구의 객관성과 신뢰성 향상을 기하였으며, 아래의 <표 6>과 같이 ‘공연장별 사고원인 분석표’를 작성하였다.

<표 6> 공연장별 사고원인 분석표

구 분	뉴키즈 온더 블록	012 콘서트	MBC 공연 (대구)	소년 소녀 콘서트	HOT 콘서트 (세종)	HOT 콘서트 (잠실)	청주대 개교 기념 공연	케이블 TV	MBC 가요 콘서트 (광양)	MBC 가요 콘서트 (상주)	광주 비엔 날레
민간경비업체 영세성	0	0	0	0	0	0			0	0	0
교육훈련 부족	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
사전준비 미흡	0	0	0	0			0	0	0	0	0
질서유지 소홀	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
유관기관 협조미흡	0		0	0	0	0			0	0	0
비상대책 미흡	0	0	0	0		0	0	0	0	0	0
선착순 입장	0	0	0	0			0		0	0	0
감독기관 감독소홀			0			0			0	0	0
법제화 미비	0					0	0		0	0	0
안전장비 부족	0		0			0	0		0	0	0
응급구조 체계 미흡		0	0	0		0	0		0	0	0
동원경비인력 소요판단부족	0		0						0	0	
노약자 미 배려									0	0	
정원초과 입장	0										
공연자 실수						0					

※ 행사장이 좌측 문제점과 연관성이 있으면 ‘0’으로 표시

11개 공연장의 사례를 통하여 연구자가 사고원인으로 민간경비업체 영세성 등 15가지를 도출했으며, 15가지 사고원인 중 빈도가 높은 상위 6가지의 문제점을 통하여 그에 대한 대책을 강구하는 방법으로 연구를 수행하였다. 사고원인 15가지 중 위로 갈수록 각 행사장에서 사고원인에 대한 빈도가 높았으며, 아래로 갈수록 각 행사장에서 사고원인에 대한 빈도가 낮은 것이 특이하다고 할 수 있다.

IV. 공연장 민간경비업체의 문제점 분석

1. 민간경비업체의 영세성 내재

현행 경비업법 상 특수경비는 자본금이 3억, 시설경비, 호송경비, 신변보호, 기계경비업체는 자본금이 5천만원 이상이면 허가가 가능하게 되어 있어 대부분 민간경비업체는 영세하고 일정기간 동안 도급을 받지 못하면 영업실적 부진으로 세금이 미납되어 민간경비업체 허가가 취소되는 경우가 흔한 일이다. 허가업체인 경우라 하더라도 과열경쟁이나 경영유지 차원에서 도급 계약 시 덤핑계약을 남발하여 행사안전을 책임지는 민간경비업체가 제대로 행사안전을 책임지지 못하는 제도적인 문제점이 발생하고 있다.

민간경비업체 중 상당수의 업체들이 부실경영과 자본력의 압박 등으로 인력관리 능력부족으로 이어져 인프라(Infrastructure)를 구축하지 못하고 파산하거나 영세성을 면치 못하고 있다. 인력경비의 영세는 정규직원의 실태를 보면 잘 알 수 있다. 상당수의 민간경비업체에 정규직원은 5-10명 정도이며, 나머지는 일용직 또는 아르바이트 인원, 타 업체와의 협력으로 임무를 수행하고 있다. 이런 정규직원을 세부적으로 살펴보면, 영업직원이 1-3명이며, 사무직원이 1-2명, 그 외 인원은 보통 경비원으로 구성된다(유영일, 2007, 45).

MBC 가요콘서트 행사가 개최된 상주 시민운동장 행사관련 민간경비업체인 '(주)강한경호'도 2002년 5월 31일, 전남경찰청으로부터 허가를 받았으나 영업실적 부진으로 2005년 5월 17일, 허가가 취소된 업체였다. 그러나 감독기관인 관할 상주경찰서에 배치신고서를 제출하지 않아 경찰은 (주)강한경호가 무허가업체인지 여부를 파악하지 못하고 있었다(차세명, 2005: 46). 더군다나 행사경비를 줄이기 위해 무자격업체

인지 사전에 알면서도 경비용역을 주는 사례도 종종 있으며, 인맥에 의해 도급을 받는 것도 흔한 일이다.

2. 경비인력에 대한 교육훈련 부족

경비업법 제13조 제1항에 의거 경비원을 채용하여 경비업무를 적정하게 실시하기 위해서는 경비원으로 하여금 직무에 필요한 신입교육을 받게 하여야 한다. 신입교육 과목은 이론교육 7시간, 실무교육 18시간, 기타 3시간으로 총 28시간의 교육을 이수한다. 그러나 신입교육 내용과 실제 업무와는 많은 괴리가 있다. 즉 신입교육 과목을 현장에서 적용하는데 업무와의 관련성이 매우 낮다는 것이다. 또한 일반경비원은 매월 4시간의 직무교육을 받게 되어 있으나 감독기관에서 그 많은 민간경비업체들을 확인·감독하는 데는 현실적으로 불가능하므로 민간경비업체에서 직무교육은 요식행위로 끝날 개연성은 있다.

민간경비업체에서 경비원에게 무엇보다 중요시 되는 것은 교육과 그에 대한 우수한 자질향상을 통한 전문성을 확보하는 것이다. 민간경비업체에서 현재 상황에만 급급하여 경비원에게 정확한 절차를 통하지 않고 신입교육 수료증을 발급, 경비현장에 투입한다면 그 문제의 심각성은 매우 클 것이다. 또한 정식적인 절차에 의해 신입경비원을 임용했다 하더라도 지속적인 관리와 재교육을 하여 갱신을 하여야 하나 임용 당시 단 1회만 교육을 받으면 특별한 갱신제도가 없다는 것도 하나의 문제점이다(최응렬·오규철, 2006: 231).

어떤 공연장에 경비인력이 투입되어야 한다면 반드시 그 공연장에서 공연안전관리의 경험이 있는 안전요원들을 투입시켜야 한다. 아울러 투입된 안전요원에게 사전 교육을 실시하여야 하며, 행사성격과 규모, 특성, 여건 등을 검토 분석하여 취약요소를 분석하고 현장답사 및 관계부서 협조, 개인별 임무부여 등 공연장 안전관리 준비의 기본이다. 하지만 모든 민간경비업체에 경험자가 있다고 할 수 없으며, 이러한 절차를 무시하고 교육도 제대로 되지 않은 안전요원을 투입하여 행사를 치루고 있는 것이 비일비재하다. 이런 진행으로 인해 고객에게 신뢰를 잃음은 물론 안전사고의 우려도 현실화되는 것이다.

민간경비업체에 행사전문가가 없다보니 현장에 배치된 안전요원에게 체계적인 교육이 이루어지지 못한 상황에서 근무지에 배치하고 현장에 배치된 요원들은 주먹

구구식으로 근무하는 사례가 있으며, 과거에 공연장에서 일어난 안전사고 사례에 대한 연구가 부족하고 전파하는 시스템이 미흡하여 실패사례가 재발하여 발생한 것이 사례연구를 통해 입증되었다.

3. 민간경비업체의 사전준비과정 미흡

사전준비단계 중 중요하고도 큰 비중은 행사계획을 수립하는 것이다. 행사계획을 수립하기 위해서는 우선 공연장을 면밀히 답사하여 취약요소를 파악하여 주최측의 의전계획의 타당성을 검토하고 조율한 후 경비계획을 세워야 하는데 행사작전을 담당하는 민간경비업체 간부의 전문지식 부족으로 주요 근무지에 배치된 안전요원에게 구체적인 임무와 행동요령을 지시하지 못한다. 구체적인 사례로 2005년 10월 3일 상주 MBC 가요콘서트장인 시민운동장 직3문에서 발생한 안전사고도 안전요원도 현장상황을 제대로 예측하지 못하고 출입문을 개방하여 대형 참사로 이어졌다(연합뉴스, 2005. 10. 5일자). 특히, 입·퇴장 코스의 선정에 있어서는 유관기관과 합동답사를 실시하여 안전문제와 관람객의 불편 등을 고려하여 효과적인 코스로 선정하여야 하는데 이런 절차가 무시되었거나 생략되었다.

행사관계자들과 사전에 관계관회의를 통해 상호조정 과정을 거쳐 취약점에 대한 대책을 논의하고 관람자의 안전문제는 물론 편의시설까지 고려한 입장계획을 수립하여야 하는데 이러한 과정이 고려되지 않아 문제점이 발생하였다고 볼 수 있다.

4. 민간경비업체의 질서유지대책 소홀

공연장뿐만 아니라 여타 행사도 안전을 위해서는 질서유지가 선행되어야 한다. 질서유지를 위해서는 입·퇴장 동선관리 및 통제라인의 설치가 선행되어야 한다.

입·퇴장 동선관리는 장소시설 등 구조물의 활용, 예상관람자 數나 행사 스케줄 등 시간의 적절한 관리, 이동거리의 연장이나 단축, 행사장에 참석하는 대상별 이동로 및 이동통로의 분리 등이 핵심적인 사항이다. 상주 MBC 가요콘서트 행사장인 경우 수천 명이 모이는 공연장인데 출입문을 분산하지 않고 직3문으로 단일화했으며, 초청장이나 입장권 없이 무료입장으로 계획한 상황에서 현장동선 관리에 대해 인식이 부족했다. 주출입문인 직3문은 원래 입구가 아니라 출구로 설계되어 15도 경사로 되

어 있었다. 직3문 이외에도 4군데의 출입문이 더 있었는데 최악의 출입문을 선정한 것이다.

다수의 관람객이 일시에 출입문에 몰릴 경우를 대비하여 통제라인을 설치해야 하나 상주 MBC 가요콘서트 행사장은 그 흔한 통제라인도 설치하지 않았다. 질서유지를 위한 안내계획이 수립되지 않았으며, 통제보조 장비를 소지한 경비인력도 출입문 주변에 집중적으로 배치하지 않았고 노약자는 일반시민과 분리하여 입장계획을 수립할 필요가 있었는데 이 점도 고려되지 않았다(이선가·정태황, 2007: 437).

출입문 개방 시기에도 일단 안내방송을 통해 군중의 흥분된 상태를 진정시키고 질서정연한 상황에서 입장을 유도했어야 하는데 무대 리허설이 끝나기도 전에 스피커에서 가수들의 목소리가 들려 관람객이 흥분된 상황에서 민간경비업체 직원이 문을 개방하여 대형 안전사고로 이어지게 된 점도 발견할 수 있었다.

5. 유관기관과 협조관계 미흡

우리나라는 행사기획사나 민간경비업체가 경찰소방 등 유관기관에 주도적으로 협조를 요구하기에는 현실적으로 어려움이 있으므로 유관기관에서 행정지도를 강화해야 한다. 이를 위해서는 지자체·경찰·소방이 행사기획사나 민간경비업체의 관계자들과 관계관회의를 갖고 합동상황실을 유지했다면 행사장 안전은 보다 더 확고해질 것이다.

행사장에서 5-6천 명 정도가 참석예정인 대규모행사에 있어서 경험과 장비, 전문가가 포진해 있다 하더라도 민간경비업체가 단독으로 안전관리업무를 처리하는 데는 상당한 무리가 따를 것이다.

선진외국에서는 오래전부터 국가차원의 공경비인 경찰과 민간차원의 민간경비업체가 긴밀한 상호협조체계를 구축하여 각종 활동의 효율을 극대화 시켜왔다(CITT. Toronto 1997: 22-24). 그러나 우리나라의 경우에는 대부분의 활동이 경찰조직위주로 국가정책이 수립되고 추진되어 왔기 때문에 민간경비업체와 경찰과의 협조체계 구축에 있어서 별다른 진전을 가져오지 못하였다. 경찰과 민간경비업체가 별개의 조직이라는 인식이 협조체계 구축에 우선적인 문제점으로 인식된다(유영일, 2007, 50).

6. 우발상황대비책 미흡

민간경비업체도 대규모 행사장을 준비하는데 있어서 지휘계통이 있어야 하며 이런 지휘계통의 핵심간부와 유관기관 간에 긴급상황 발생 시 원활한 의사소통을 위해 통신장비의 현대화가 무엇보다도 중요하다. 상주 사고현장에 동원된 안전요원의 경우, 현장활동에 필요한 개인장비인 무전기나 호각과 공용장비인 통제실 무전기, 구급약통, 인원통제용 장비 등을 갖추지 않고 근무에 투입되었고, 배치된 인원에 대한 일괄 통제에 필요한 상황지휘소도 운영되지 않아 비상상황 발생 시 신속한 상황전파 및 체계적인 대응에 허점이 나타났다.

관람객이 수천에서 수만 명이나 되는 행사장의 사고현장에서 마이크나 메가폰도 제대로 구비되지 않아 안전사고 상황 중에도 뒤에 있던 관람객에게 사고 상황을 제 때 전파하지 못하여 사고 규모가 더 커지게 된 결과가 발생하게 되었다.

상주 MBC 가요콘서트장의 경우, 행사비용을 줄이기 위해 병원 의료진에게 현장에 대기 협조를 하지 않았으며, 상주소방서는 사전에 19:00부터 119구급대를 배치하기로 협조 받아 행사장 외곽에 위치하고 있었으나 안전사고가 발생했을 때는 행사장이 혼잡하여 사고현장에 접근할 수 없어 초기에 신속한 응급조치가 불가능한 것으로 밝혀졌다(차세명, 2006: 60).

V. 안전관리 개선방안

1. 영세성 보완을 위한 제도적 장치마련

경비산업은 다른 업종이나 분야와는 달리 사람의 생명과 재산을 보호하는 업무의 특수성이 있으므로 경비회사에 대한 허가기준, 허가신청, 허가절차에 있어서 허가관청인 지방경찰청에 좀 더 세밀한 감독이 요구된다(박승용, 1996: 35). 미국의 경우, 경비업자가 되려면 경비분야에 상당한 기간의 경력과 학문적인 배경을 요구하고 있다. 또한 주정부 차원의 규제위원회가 경비업의 면허와 규제에 관한 사항을 통제하고 있다(백봉현, 2002: 111).

우리나라 민간경비업체는 도급을 받는데 있어서 업무를 수행할 능력이나 경험보

다 가격과 인맥을 우선하는 심리가 상존하여 이런 점이 대형 안전사고로 이어지는 경향이 있었다. 또한 민간경비업체가 대체로 영세하여 우수한 경호경비를 경험했던 행사전문가를 정식직원으로 채용하지 못하는 제도적인 문제점이 있으므로 경비협회에서는 산학협력을 통하여 대학의 경호·경찰학과에서 재직하고 있으면서 행사경험이 많은 교수를 활용하면 이런 문제점을 해결할 수 있는 발판이 될 수 있다. 이들 인력을 효율적으로 관리하기 위해 경비협회를 통해 인력을 관리하고 풀(pool)제로 활용하는 것도 고려해 볼 수 있다. 이렇게 투입된 인력은 민간경비업체와 유관기관과의 관계에 있어서 촉매역할을 하게 되어 양측 모두에게 도움이 될 수 있다.

평소 민간경비업체의 허가권과 감독업무를 담당하는 경찰은 민간경비업체의 허가절차, 현장방문 등을 통한 허가신고 사항의 확인이 필요하며, 허가 후에도 지방경찰청에서 지속적으로 허가요건 구비 및 준수여부를 감독하고 불시에 점검하여 부적격 업체를 가려내는 행정감독을 지속적으로 실시해야 한다. 그로 인해 민간경비업체간의 구조조정과 합병을 유도하여 내실을 기하고, 우수한 민간경비업체를 선별하여 인증제도를 도입하는 것도 검토할 필요가 있다.

지역 문화행사를 주관하는 지자체장은 우수한 민간경비업체 선정이 지역주민의 안전과 행복에 직결됨을 인식하고 관할 경찰서나 소방서와 사전협조를 강화토록 유도하여야 한다. 문화행사 공연장의 지역주민은 통제할 대상이 아닌 초청된 손님으로서 경비서비스를 받아야 할 대상이므로 프로 직업정신에 충실하고 경험과 자본력을 갖춘 민간경비업체가 선정될 수 있도록 세심한 관심이 필요하다. 아울러 지자체는 공연행사의 경우 균중심리에 의한 위험성이 내포되므로 지역 마스크와 행정기관을 통해 홍보활동을 실시하여 행사장의 안전이 확보될 수 있도록 해야 한다.

2. 경비인력에 대한 교육훈련 강화

경비인력에 대한 교육훈련은 공연행사의 성공적인 개최를 위한 중요한 핵심요소로 안전활동의 성패가 좌우된다 해도 과언이 아니다. 경비업법 상 민간경비업체는 월1회 4시간의 직무교육을 실시하는데 요식행위가 아닌 내실 있는 직무교육을 실시하여야 한다. 지방경찰청 단위로 분기별 집체교육을 강제화하여 시행하도록 하는 제도를 도입하거나 지자체별로 민간경비업체를 45개 단위로 연계하여 합동 직무교육을 하도록 권장하는 방법도 검토해 볼 필요가 있다.

공연행사에 대한 도급이 결정되면 민간경비업체 사장이 행사관련 총괄실무 책임자와 같이 행사장을 사전답사하고 필요한 근무지를 선정하며, 안전요원을 안전관리 담당, 출입문통제담당, 귀빈영접 및 의전담당, 주차장담당 등으로 구분하여 운용한다. 2차임무로 각 장소별로 책임자를 임명하고, 동원된 인력 중 각 담당별로 간사를 임명하여 연락망을 강구하고 전달사항이 있을 때 활용한다. 이렇게 기본적인 조직이 완료되면 체계적인 교육훈련이 수행되어야 하는데 일반적인 현황으로 의전계획, 출입통제대책, 주차장계획, 우발상황대비책에 관한 사항은 전체교육으로 실시한다. 전체교육 시 과거 행사의 문제점을 파악하여 교육하여야 하며, 이때 동영상이나 사진을 이용한 시청각교육을 해야 더 효과적이다. 각 임무별 담당책임자에게 개별교육을 실시하도록 하고, 전체 행사장을 답사하면서 지형지물을 숙지시켜야 한다.

3. 사전준비단계 준비절차

행사를 수행하는데 있어서 사전준비단계는 행사를 원활히 마칠 수 있도록 행사의 기초를 다지는 단계다. 그러므로 사전준비단계에서는 행사와 관련된 법적검토, 행사 예산의 수립 및 검토, 행사계획의 수립 등이 이루어져야 한다(이선기, 2007: 27).

실무적으로 사전준비단계에 속한 중요한 업무는 행사계획서의 작성이다. 행사계획을 위해 선행되어야 할 사항은 현장답사, 근무소요 인원판단, 취약지 분석, 안전대책수립, 관할 경찰소방 관계관과 협조 및 지침수령, 과거행사의 문제점과 장려사항 취합, 정·침보사항을 수집하여 계획서 작성 시에 반영하여야 한다. 이렇게 진행된 완성된 계획서를 가지고 주최 측지자체·경찰소방 등 관계기관과 합동회의를 실시하여 문제점을 보완해 나가야 한다. 행사장 합동답사가 완료되면 전체 리허설을 반드시 실시하여야 한다. 현장에서 합동답사를 실시할 시 참석자의 이동코스, 출연자와의 입장코스 분리, 승하차지점의 선정, 시차별 입장계획, 비상대책 등이 검토될 수 있도록 상호의견을 교환하는 것이 바람직하다.

현장답사가 종료되면 계획에 대한 문제점을 도출하여 행사 관계관들과 1일 1회 이상 실무회의를 실시하여 행사안전의 허점이 최소화될 수 있도록 대비하여야 한다. 이때, 행사기획사, 행사관련 시설물 관계자들이 자리를 같이 한다면 행사장 안전은 보다 더 확보될 수 있을 것이다. 이러한 기본적인 절차와 과정을 임의적으로 생략한다면 공연장 안전은 확보되기 어렵다.

4. 질서유지대책 강화

행사준비가 완료되면 현장인 공연장에서 주로 활동하게 되는데 이 시기를 현장활동단계라고 한다. 현장활동단계가 시작되면 현장에 경비상황실을 구성하여 소집된 안전요원들에게 행사와 관련한 현장교육을 실시하고 각 임무지, 담당별로 행사장답사를 실시하면서 교육한 내용을 근무지에서 재확인시켜 주는 절차를 수행해야 한다. 이 과정에서 중요한 활동이 관람객의 질서유지대책 및 안내계획의 수립이다.

어느 공연장이든지 질서유지가 되지 않은 상태에서는 불안감이 전제되고 행사안전도 확보할 수 없기 때문에 필요한 지점에는 충분히 교육된 안전요원에게 각각 안전안내요원, 출입문 통제요원, 주차장관리요원, 의전요원으로 임무를 부여하고 현장에 배치한 후 질서가 제대로 유지될 수 있도록 위 계엄을 실시하여야 한다. 이 시기에 안전이 확보될 수 있도록 바리케이드 및 통제라인, 철제 안전펜스 설치 등 질서유지에 도움이 될 수 있는 구조물을 적극 활용하여야 한다.

또한 질서유지에 도움이 되는 것 중의 하나는 안전요원의 복장이다. 가능한 유니폼을 입게 조치하면 효과가 가장 크겠으나 여의치 않을 경우, 완장이나 모자, 리본 등을 동시에 패용토록 하여 일반 관람객과 구별될 수 있도록 하여야 한다.

옥외 공연장일 경우, 질서유지를 위해 무대와 관람석 간에 충분한 안전공간을 확보하고 철제 구조물이나 가드레일 등으로 무대진입 방지시설을 설치하고 유니폼 근무자를 배치하여야 한다. 참고로 이때 구조물이나 가드레일 앞에 공연에 방해가 되지 않을 높이로 꽃 장식이나 화분을 배치하면 공연장 분위기나 관객의 정서에 도움이 될 것이다. 주차장에도 근무자를 배치하여 관람객의 편의를 도우며 주차장 입구와 출구 표시를 명확히 하고 근무하여야 한다.

질서유지 차원에서 초청장을 사전에 발급하거나 인터넷 접수, 행정기관을 이용하여 초청장을 분배하고 그 초청장으로 지정좌석 티켓으로 교환한다면 질서유지에 도움이 되고 안전사고를 예방에도 도움이 된다(이선기·정태황, 2007: 437).

공연행사시 무료입장이나 초청장 없이 선착순으로 입장하는 행사장일 경우, 관람객의 이동 동선을 어떻게 정하느냐가 질서유지에 중요한 역할을 한다는 교훈은 상주시민운동장 사례에서 얻는 바 있다. 그러므로 행사장에서 이동 동선, 주 출입문의 선정 및 출입문 개방시기의 적절성에 대한 검토가 필요하며 동선을 정할 때는 전문가의 의견을 수렴하고 충분한 검토를 거쳐 결정해야 한다. 또한, 어느 특정한 출입문

만 집중적으로 이용하면 혼잡이 가중되고 무질서로 이어질 개연성이 높으므로 출입문을 적절히 분산시켜야 한다. 일시에 다수의 인원이 집결할 가능성이 있는 출입문에 대해서는 사전에 통제라인을 설치하고 관람객이 출입문을 통과할 때는 직선보다는 곡선 또는 ‘ㄱ’字 모양으로 이동토록 유도하며 이때 펜스나 유도라인을 설치·운용하면 효과가 클 것이다(소방청, 2006: 32).

출입문 선정 시 안전확보 차원에서 출연자·VIP는 관람객과 동일한 문으로 출입하지 않도록 별도로 운용해야 하며, 노약자는 별도 출입로를 통해 안전하게 출입할 수 있도록 배려하는 것은 안전에도 큰 도움이 될 것이다.

5. 유관기관과 협조관계 강화

지자체와 행사기획사는 공연행사를 담당할 민간경비업체를 선정하는데 있어서도 경찰과 협조하여 행사를 수행할만한 능력과 경험을 겸비한 적합한 민간경비업체인지 검증절차를 거쳐야 한다(곽대경, 2001: 36). 행사주최측은 의전에만 힘쓰고 안전문제를 경비회사에 넘겨주는 것이 관행이 상존하므로 경찰은 검증과정을 철저히 수행하여야 한다. 경비업법 상 경찰은 허가 후에도 5년마다 허가를 갱신하도록 규정되어 있으므로 지속적인 허가요건 구비 및 준수여부와 허가취소 업체의 영업행위 등 감독업무를 실시한 후 확인과정을 거치면 적발하고 검증하는데 큰 어려움이 없을 것이다.

선진국에서는 경찰과 경비의 인력이 적절히 조화되어 사회안전망을 공동으로 구축하고 있으며, 경비에 대한 경찰과 시민들의 신뢰를 바탕으로 시설보호나 신분보호를 비롯한 각종 시큐리티 업무와 시민참여 대규모 공연과 같은 혼잡경비업무 등도 민간경비와 경찰이 상호협력하며 안전관리를 담당하고 있다(Arthur J. Bilek & Peter P. Lejins, 1977: 123).

행사를 주관한 지자체와 경찰은 행사주최측 또는 행사기획사로부터 행사계획서를 사전에 넘겨받아 검토한 후 문제점이 발견되면 즉시 시정할 수 있는 행정지도를 강화해야 한다. 상주 시민운동장 안전사고 사례에서 경험했듯이 허가받은 안전요원과 아르바이트생과의 적정비율을 확인하고 주요 행사지점에 안전요원이 적정하게 배치되었는지 등을 감독하는데 소홀한 측면이 있었다.

적극적인 행정지도에도 불구하고 위험요인이 방치되거나 행사안전에 대한 우려

가 지속될 경우에는 민·형사상 귀책범위에 해당됨을 고지하여 1차 경고하고 그래도 시정되지 않으면 강경한 행정조치를 취해야 행사장 안전이 확보될 수 있을 것이다.

정부는 2007년 공연장에서의 안전사고를 예방하기 위해서 각 기관별로 임무를 분담하도록 지시했다. 그 案이 공연장 안전의 1차적인 책임은 행사주최측에서 모든 안전에 대한 책임을 지도록 하며, 지자체는 주최측의 안내요원 배치의 적정 수, 경찰소방 인원의 배치협조 등 행사와 관련하여 종합적인 검토와 조정업무를 실시하고, 경찰은 공연장주변 교통통제, 폭력·테러 등의 사고에 대비하여 공연장 내·외부에 일정 인원의 경찰력 배치를 검토하며, 추가적으로 범죄예방, 관람객간의 충돌 및 사고방지, 교통혼잡의 방지를 위해 대비하도록 되어 있다(소방청, 2005: 3).

경찰의 본연의 임무인 공공의 안녕과 질서유지 책임 및 지자체와 소방과의 관계에 있어서 전문성을 바탕으로 공연행사에 관해 조율할 수 있는 기능이 있으므로 민간경비업체에 적극적으로 능동적으로 교육훈련을 실시토록 독려하여야 한다. 아울러 대규모 공연행사 시 경찰이 관리주체가 될 수 있도록 경찰의 임무 중 대규모 공연행사의 안전에 대한 감독업무를 추가로 주어진다면 국민의 생활안전에 큰 도움이 될 것으로 사료된다.

6. 철저한 우발상황대비책 수립

우발상황 대비는 비상시에 대비한 계획으로 각 유관기관 간의 유기적인 협조가 선행되어야 한다. 유관기관과의 협력 시 기관별 이기주의를 버리고 포괄적인 임무해석을 통한 입체적인 우발상황대책이 강구되어야 한다(이선기, 2007: 230).

우발상황에 대비하여 발생가능 한 우발상황을 설정하여 대비책을 강구하되, 비상시에 대비한 예비대를 별도로 운용하고, 안전사고·화재 등에 대비하여 소방차 및 구급차를 출동하기 편리한 장소에 배치시켜야 하며, 행사장에 가까운 곳에 위치한 종합병원을 최기병원으로 지정하고, 구급차 등 긴급차량에 대한 비상이동대책도 수립해야 한다.

경비상황실을 필히 운용하여 문제발생 시 보고체계를 갖추도록 하고 행사 관련부서와 유관기관, 임무별·장소별 책임자는 물론 전기담당, 견인차에 이르기까지 긴급연락망을 강구하고 주요 근무지에는 유무선 통신망 등 긴급 연락체계를 구축하여야 한다.

상주 MBC 가요콘서트장에서 119 응급구조대의 경우, 행사장에 사전에 배치하지 않고, 행사시작에 임박하여 배치하려고 19:00에 출동예정 이었는데 참사가 발생한 17:40경 출동했을 때는 외곽의 교통혼잡으로 인해 사고현장 접근이 어려워 응급조치가 불가능한 사례가 있었다. 따라서 우발대비책은 시간에 맞추어 대비하는 것이 아니라 행사성격을 분석하여 관람객이 입장하기 전에 충분한 시간적 여유를 가지고 배치하여야 한다(차세명, 2006: 60-61).

행사장에 배치된 안전요원에게는 근무지의 특성에 필요한 장비를 지급하여 근무 효율을 높이며, 특히 야간행사일 경우에는 랜턴, 야광완장, 야광교통봉 등 야간장비를 준비하여 지급토록 해야 한다.

Ⅵ. 결 론

우리나라는 각 지자체에서 지역특산물과 관광산업을 홍보하고 지역경제의 활성화를 위한 축제와 연계된 공연행사 및 전 세계적으로 불고 있는 K-POP의 열풍으로 방송사에서 주관하는 공연행사가 점진적으로 늘고 있는 추세에 있다. 이런 방송사의 공연행사와 지자체에서 개최하는 문화행사가 대규모적인 인파로 붐비게 되어 사고 발생 시 많은 인명 피해가 발생하고 있다.

본 연구는 각종 공연행사가 지속적으로 증가하고 있으며, 대규모화하고 있는 추세에서 민간경비업체가 갖고 있는 여러 문제점이 상존함에도 불구하고 행사경험이 적고 영세한 민간경비업체가 공연행사의 안전을 담당하고 있어 안전사고가 발생할 가능성이 있으므로 재발을 방지하고자 하는 취지에서 연구를 시작하였다.

연구를 수행하기 위해 공연장에서 발생한 안전사고의 원인을 파악하고, 그 사례를 수집하여 각종 행사장별 사고원인을 분석하여 문제점을 도출하였다. 여기서 도출된 문제점을 바탕으로 공연장의 안전사고 예방을 위한 안전관리 개선방안을 모색하는데 연구의 목적이 있다.

이러한 연구과정을 통한 대규모 공연장의 안전관리 개선방안을 민간경비업체의 역할 개선을 중심으로 연구한 결과는 다음과 같다.

첫째, 행사의 안전을 담당하는 민간경비업체의 영세성 보완을 위한 제도적 장치를 마련해야 한다. 선진국의 경우, 경비업자가 되려면 경력과 학문성이 요구되나 우리

나라는 도급을 받는데 있어서 경력이나 학문성보다는 도급가와 인맥을 우선하는 경향이 있으므로 이런 점으로 인해 안전사고로 이어질 수 있다. 이에 대한 대책으로 경비협회를 통해 전문가인 교수를 풀(pool)제로 이용, 민간경비업체의 전문성을 보완하고, 경찰의 관리감독으로 내실을 기하며, 우수 민간업체에 인증제도를 도입함으로써 경비시장의 경쟁력을 유도하여야 한다.

둘째, 공연장 경비인력에 대한 교육훈련을 강화해야 한다. 총괄책임자와 임무별, 장소별 책임자는 행사장을 사전답사하고 동원된 인력에 대해 임무분담을 시킨 후 담당별로 간사를 임명한다. 이렇게 기본적인 조직이 완료되면 체계적인 교육훈련을 수행하게 되는데 일반적으로 의전계획, 입장계획을 포함한 출입통제대책, 주차장계획, 우발상황대비책, 과거 행사사례에 대한 문제점을 입수하여 전체교육을 실시한다. 이어서 각 임무별, 장소별 책임자는 개별교육을 실시하고, 전체 행사장을 답사하면서 근무지별 착안사항을 교육시키고 체크리스트를 작성하도록 교육한다.

셋째, 사전준비단계에서 안전조치를 위한 준비를 보다 철저히 해야 한다. 사전준비 단계에 속한 중요한 업무는 행사계획서 작성이다. 행사계획을 작성하려면 현장답사, 병력운용계획을 수립, 취약지역 분석, 관할 경찰소방 관계관과 협조요청, 과거의 행사 시 문제점 파악, 정·침보사항을 수집하여 계획서에 반영하여야 한다. 아울러 행사 주최 측·지자체·경찰소방 등과 합동회의를 실시하고 합동리허설도 실시하여야 한다.

넷째, 질서유지대책을 강화해야 한다. 질서유지를 위해 경비상황실을 운용해야 하며, 현장에서 안전요원에게 각 근무지별로 임무를 부여하고 현장에서 질서유지가 될 수 있도록 워 게임을 실시해야 한다. 이때 근무를 효율적으로 도울 수 있는 적당한 바리케이드 및 통제라인, 철제펜스 등을 설치하면 안전요원이 근무하기에 매우 용이하게 된다. 또한 질서유지를 위해 도움이 되는 것은 안전요원의 복장이므로 가능한 완장이나 모자, 리본을 패용토록하고 이동 동선, 주 출입문의 선정 및 출입문 개방시기의 적절성 검토는 전문가의 의견을 경청할 것을 제안한다.

다섯째, 유관기관과 협조체계를 강화해야 한다. 민간경비업체는 영세하고 행사를 원만히 수행할 수 있는 전문적인 소양이나 경험이 부족할 수 있으므로 지자체·경찰소방과 같이 임무를 분담하는 등 유관기관과 협조관계를 유지하여야 한다.

여섯째, 철저한 우발상황대비책을 수립해야 한다. 우발상황에 대비하여 경비상황실을 운용하고 발생가능한 우발상황을 설정하여 대비책을 강구하며, 비상시에 대비한 예비대를 운용하고, 안전사고·화재 등에 대비하여 소방차 및 구급차를 운용해야

한다. 전담병원을 지정하고 응급환자의 비상수송대책도 수립한다. 그 외 유관기관과 사전협조체제를 강구하고 긴급 연락망과 유무선 통신망을 구축해야 한다.

그 밖에 공연장에서 안전사고가 발생하는 원인으로 예약제가 아닌, 선착순으로 입장하는 행사장에서 주로 안전사고가 발생하느니 만큼 유사한 행사가 개최될 시에는 지자체나 경찰은 행정지도나 권고를 해야 하며, 노약자를 배려하는 문화가 정착 되도록 홍보와 캠페인이 필요하고, 공연행사는 수익성사업으로 민간경비업체에서 전적으로 책임을 지고 있으나, 차제에는 경찰이 평상 시 민간경비업체에 대한 관리 감독 권한을 활용하여 관리의 주체가 될 수 있도록 권한을 확대했으면 한다.

마지막으로 본 연구를 통해 소방청에서 작성한 공연장 안전매뉴얼을 민간경비업체에서도 적극 활용하면 도움이 될 것으로 사료된다. 안전 매뉴얼에 위배되는 어떤 불감증이나 지지도 절대 용납해선 안 된다. 오직 매뉴얼에 의해 운용되는 시스템이 정착되어야 공연장에서 발생할 수 있는 대형 참사를 사전에 예방하는 길이라고 확신한다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 곽대경 (2001). 한국 민간경비 산업의 과제와 전망, 한국경비학회 국제학술 세미나, 36.
- 김상현 (2005). 공연장 안전 및 관련법규, 서울: 교보문고, 24.
- 김의영 (2006). 다중이용시설의 안전관리계획과 대책방안, 한국스포츠투리서치 제17권 5호, 215-226.
- 김창윤 (2011). 군중심리와 경찰의 군중통제에 관한 연구. 한국범죄심리연구 제7권 제2호, 31.
- 김태환 (2003). 안전문화와 소비자, 소비자 4월호, 26.
- 박승용 (1996). 민간경비와 경찰의 협력방안 연구, 석사학위논문, 연세대학교 행정대학원, 35.
- 백광현 (1991). 군중소요의 역사적 고찰, 석사학위논문, 동국대학교 행정대학원, 24-25.
- 백봉현 (2002). 한국 민간경호산업의 발전방안, 박사학위논문, 동국대학교 대학원, 111.
- 소방청 (2005). 행사장 안전매뉴얼, 소방방재청, 3.
- 소방청 (2004). 국가안전관리 기본계획, 소방청 기획총괄과, 157-160.
- 소방청 (2006). 공연장 안전관리 기본 매뉴얼, 중앙재난안전대책본부, 9-11, 32, 107-110.
- 손기상 (2003). 다중이용시설의 안전실태 및 정책, 소비자 4월호, 27-31.
- 시사저널 (2005). 시사저널 2005. 10. 18일자, 제834호, 24-31.
- 유영일 (2007). 공연장 안전관리를 위한 민간경비의 역할증대에 관한 연구, 동국대 행정대학원, 27, 45, 50.
- 연합뉴스. 2005. 10. 5일자.
- 이건영 (1995). 우리의 시설안전문화 변화방향, 감사 제44권, 31.
- 이선기 (2007). 다자간 국제회의의 안전활동의 효율성 제고에 관한 연구, 박사학위논문, 한국체육대학교 대학원, 27, 219, 230.
- 이선기·정태황(2007). 문화행사 공연장의 입사사고 예방방안에 관한 연구, 한국스포츠투리서치 제18권 제5호(통권 104호), 437, 442.
- 차세명 (2006). 민간경비산업의 발전방안에 관한 연구, 석사학위논문, 성균관대학교 행정대학원, 51-64. 101,
- 최응렬·오규철 (2006). 일반경비원 신입교육의 운영실태와 개선방안, 한국공안행정학회, 통권 제25호, 231.

2. 국외문헌

Arthur J. Bilek & Peter P. Lejins, 1977: 123.

CITT, Safety Guidelines for the Live Performance Industry in Ontario (Toronto: CITT, 1997),
22-24.

【Abstract】

**A study on the improvement of safety
management for large-scale of event site
- on the focus of the improvement of security
company's role -**

Lee, Sun-Ki

Various kinds of performances and events have been held by local governments along with the worldwide popularity of K-pop, and there is a growing concern about possible accidents. Actually, a large-scale of accident took place during the MBC pop song concert in Sangju Sports Stadium in October 3, 2005. And another great safety accident occurred during an open event in the Lotte World in Seoul in March 26, 2006.

The purpose of this study is to propose improvement of security company that carry out security activity through the analysis of the cases of accidents and common causes in the event sites.

The improvement of safety management for large-scale event site by the study are as followings;

First, institutional measures should be taken to extend the size of private security companies.

Second, more education and training should be provided for security personnels who work for the event.

Third, private security companies should prepare for the security measures more thoroughly in advance.

Fourth, private security companies should make every possible effort to maintain order in the event site.

Fifth, private security companies should bolster their collaboration with relevant organizations.

Sixth, security companies should take actions to make themselves completely ready for any possible unexpected situations.

Key words : Large-scale of event site, Safety accidents, cases,
Private security, Improvement