지역축제의 효율적인 재난예방대책에 관한 연구

A Study on Effective Disaster Prevention Measures for Local Festivals

연장희* · 황의홍** · 최돈묵***

Yeon, Janghi*, Hwang, Euyhong**, and Choi, Donmook***

Abstract

As society develops, festivals are becoming essential events. The number of festivals, which are being merged every year, has increased again since 2014, leading to endless accidents and events such as fires and disasters. In this study, the current law and problems of the system are identified by analyzing the national disaster management system and festival related statutes to identify effective disaster prevention measures at local festivals. This study also discusses domestic and overseas accident cases, and presents a manual development and improvement plan for a safe local festival.

Key words : Local Festival, Disaster Prevention, Disaster Management

요 지

사회가 발전함에 따라 축제는 필수적인 행사로 자리매김하고 있다. 매년 통폐합되고 있는 축제의 수는 2014년도 이후 다시 증가하고 있으며 이에 따라 화재·재난과 같은 사건·사고가 끊임없이 이어지고 있다. 본 연구에서는 지역축제의 효율적인 재난예방대책을 파악하기 위해 국가 재난관리체계와 축제관련법령을 분석하여 현행법과 체계의 문제점을 파악하고자 한다. 그리고 국내·외 사고사례를 조사하여 안전한 지역축제를 위한 매뉴얼개발 및 개선방안을 제시하고자 한다.

핵심용어 : 지역축제, 재난예방, 재난관리

1. 서 론

1.1 연구 배경

문명사회가 발전함에 따라 다양한 콘텐츠와 볼거리, 먹거리 등이 사람들에게 요구 되고 있다.

축제는 이러한 요구조건들을 충족시키기 위한 필수적인 행사로서 엑스포, 비엔날레, 관광특성화 축제, 각종 페스티벌 등 다양하다.

Table 1은 국내 지역축제 현황으로 Case 1(문화체육관광부의 통계자료)와 Case 2(행정안전부의 통계자료)로 구분된

다. 통계자료에서 차이가 발생하는 이유는 Case 1은 2일 이상 지속되는 행사에 대한 내용이기 때문이다(National Fire Agency, 2017).

정부와 많은 지자체에서 축제 재난을 사전에 예방하고자 하는 노력을 하고 있다. 축제의 규모가 다양하고 볼특정 다수의 사람들이 모이기 때문에 질서유지와 통제의 어려움이 있다. 또한 예측범위를 벗어나 광범위하게 발생하기 때문에 사전 예방에는 실효성을 거두지 못하는 실정이다.

*정회원, 가천대학교 산업환경대학원 설비소방공학과 석사과정(E-mail: yunz@korea.kr)

Member, Master Candidate, Fire & Disaster Protection Engineering Graduate School of Industry & Environment, Gachon University

**정회원, 가천대학교 설비소방공학과 석사과정

Member, Master Candidate, Fire Protection Engineering, Gachon University

***교신저자, 정회원, 가천대학교 설비소방공학과 교수(Tel: +82-31-750-5716, Fax: +82-31-750-8749, E-mail: fire@gachon.ac.kr)

Corresponding Author, Member, Professor, Fire & Disaster Protection Engineering, Gachon University

Table 1. Current Status of Local Festival

Year	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007
Case 1	733	693	664	555	752	758	763	823	921	926	716
Case 2	1,296	1,254	1,370	Nothing							

1.2 선행연구

지역축제의 재난·사고예방에 관한 연구를 살펴보면 오명환 등은 지역축제의 재난대비의 법률적, 제도적인 재난대비대책을 크게 3가지로 제시하였다. 첫째로, 재난 및 안전관리기본법과 공연법의 유관기관의 심의 및 안전관리계획에서 3천명에서 1천명으로 인원을 완화해야 한다고 하였다. 둘째로, 관리자의 책임소재 및 처벌을 명시하는 법안과 사전 재난안전점검 결과에 따른 등급별 인원배치에 관한 법안을 마련해야 한다고 하였다. 마지막으로, 컨트롤타워 및 민간의료기관, 전문자격자 등을 활용하여 재난발생 시 유관기관과의 협조체계에 대한 제도 개발에 대해 언급하였다(Oh, 2014).

김용대 등은 축제 시 각종사고 순위를 분석하였는데 강풍 및 돌풍이 가장 높고, 임시 전기, 가스시설, 부설시공 등 순으로 조사되었다고 한다. 천재지변에 대한 사전준비 및 세부 매뉴얼 및 부설시공 방지를 위한 축제관련 시설업체의 엄격한 설치 규정과 기준을 마련해야 한다고 하였다. 기존의 지자체 중심 축제운영이 아닌 축제전문사무국을 장려하여 민간위주의 지역축제가 운영되어야 한다고 하였다(Kim, 2010).

선행연구를 분석한 결과 지속적으로 지역축제를 안전하고 효율적으로 운영하기 위한 연구가 진행되고 있음을 알 수 있었지만 축제에 관련된 법에 대한 정리가 세부적으로 되어있지 않았다. 또한 시설물의 안전성 확보와 안전 및 질서유지에 대한 실천성과 책임 등에 대한 강조만 있었을 뿐 각종 행사를 관리·감독할 수 있는 관련법과 지자체의 조례와 같은 명확한 규정에 대해서 다루지 않았다.

본 연구에서는 지역축제 시 재난에 대한 효율적인 예방에 관하여 이론적인 부분과 법적인 부분을 고려하고 실질적으로 발생한 사고에 대하여 세부적인 부분을 분석하고 연구하여 재난에 대해 사전 예방이 가능하도록 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 이론적 고찰

2.1 축제의 정의와 변화

축제(祝祭)는 경사를 축하하여 벌이는 커다란 규모의 행사를 말하고 공연(公演)은 음악·무용·연극·연예·국악·곡예 등 예술적 관람물의 실연(實演)에 의하여 공중(公衆)에게 관람하도록 하는 행위를 말한다고 공연법에 규정되어 있다. 축제와 공연의 차이점은 무대에서 노래 등의 행위가 있고 없음으로 구분한다. 행사(行事)란 어떤 일을 시행함을 말한다. 본 논문에서는 보다 광범위하게 다루기 위해 축제,

공연, 행사 등을 통칭하여 축제로 명명하고자 한다(Oh, 2014).

축제의 기원은 개인 또는 집단에 특별한 의미가 있는 일과 시간을 기념하는 일종의 의식으로 특히 종교나 문화에 있어서 신성한 시간에 대한 기념, 일상의 변화, 출산, 성년식, 결혼, 죽음과 같은 통과의례에 그 근원을 찾을 수가 있다(Oh, 2016).

축제가 과거에는 사회와 공동체, 종교를 유지하기 위해 사람들에게 정보를 전달하는 중요한 행사였다면, 현대에 와서는 휴식이나 재충전, 또는 단순히 매일의 작업에서 벗어난 여유를 가질 수 있는 시간으로 변화되었다.

2.2 재난의 정의와 변화

재난은 뜻밖에서 어려운 일을 당하게 되는 것을 말하며 재해는 재난으로부터 받은 피해를 말한다. 현 체계에서는 재난은 자연재난, 사회재난으로 구별한다.

자연재난은 태풍, 홍수, 호우, 강풍, 풍랑, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류대, 조수 등과 같이 기상에 의한 자연발생적으로 일어나는 재난을 의미한다. 사회재난은 테러, 화재, 붕괴, 폭발, 교통사고, 화생방사고, 환경오염사고, 가축전염병, 에너지(통신, 교통, 금융, 의료, 수도) 국가기반 체계의 마비등과 같은 사회생활에 따라 발생된 재난을 말한다(Oh, 2014).

과거에는 자연재난이 주종을 이루었지만 사회의 발전으로 인한 고층건물, 사회기반 시설의 대형화, 각종 교통 운송수단인 선박, 항공기, 기차, 자동차 등의 증가 및 빠른 속도를 요구하면서 발생하는 위험요인 또한 사회적 재난이 증가하는 주요인이며, 계속되는 인구의 도시집중화로 인하여 사회적 재난은 증가할 수밖에 없는 실정이다.

지속적으로 발생하는 재난에 대하여 대비체계정비, 관련 법제정, 대민홍보, 사전교육 등 많은 연구와 노력을 기울이고 있지만 재난의 다양성이나 대형화에 인간이 자연을 거스를 수 없는 한계를 느끼게 하는 것도 현실이다.

이를 극복하기 위해서는 재난관련 전문가를 양성하여 지속적인 안전관련 교육을 실시하며, 대국민 홍보로 인지능력을 향상시키고, 재난 관련법 체계정비 등 재난을 대비한 사전대응 체계를 확립해야 한다.

2.3 재난관리조직 및 관련법 변천과정

재난에 관련된 조직은 일제강점기 때부터 이어져 오고 있다. Fig. 1은 재난관리조직의 변천과정이다. 일제강점기 시절에 유지되었던 총독부내무국 토목과 치수계는 1948년 도에 내무부 건설국 이수과로 과 단위의 체제로 개편하였고,

해방 후 1961년도에 경제기획원 산하 국토건설청 수자원국 이수과에서 1963년 건설부 승격에 따라 건설부 수자원국 방재과를 신설하였다. 1991년에는 건설부에서 내무부로 재해대책 업무가 이관되었다.

before liberation	▶	Home Office Civil Engineering and Dimensional System
1948	▶	Department of Interior Construction Department
1961	▶	Department of Water Resources Agency of the National Territory Construction Agency
1963	▶	Department of Water Resources Defense
1991	▶	Ministry of Construction → Directorate of Internal Affairs Disaster Management
1998	▶	Home Office → Reorganization of the Ministry of Government Administration and Home Affairs
2004	▶	Installation of the National Emergency Management Agency
2014	▶	Reorganization of the Ministry of Public Safety and Security
2017	▶	Reorganization of the Ministry of Public Administration and Security

Fig. 1. The Transition of The Disaster Management System

대구지하철 화재사고를 계기로 2004년에는 행정자치부 산하 외청으로 소방 방재청이 설치되어 재난업무를 관장하였으며, 2014년도 세월호사건 이후로 국민안전처로 개편되면서 치료 승격되어 독립적인 부서로 자리매김하였다. 2017년 7월에 행정안전부로 개편되면서 현재의 체제를 유지하고 있다.

Fig. 2의 재난 관련법의 변천을 보면 1961년 하천법이 제정되어 그 당시 재난의 주를 이루고 있는 홍수, 장마, 산불 등의 자연재난을 관리하였다. 이후 1967년에는 풍수해 대책법, 1995년에는 재난관리법, 자연재해 대책법 등이 제정되었다. 2004년에 재난 및 안전관리 기본법이 제정되면서 재난에 대한 구체적으로 관리 할 수 있게 되었다.

1961	↔	• Established the River Act
1967	↔	• Enactment of the Feng shui solution law
1995	↔	• Disaster management law enactment
1995	↔	• Enactment of the Natural Action Act
2004	↔	• Enactment of the Disaster and Safety Control Act

Fig. 2. A Change in Disaster-Related Laws

재난의 유형의 변천과정과 법의 제정 과정이 일치 되며 재난의 변천과정에 따라 법도 바뀌어가고 있다고 볼 수 있다. 법 이외에도 지침, 조례, 매뉴얼 등 재난에 대비한 많은 규정과 자료들이 제정되고 있다. 법제도 또한 재난을 예측하고 사전에 예방할 수 있는 방향으로 변화하고 있는 것이 우리나라 재난관련법의 변천 과정에서 알 수 있다.

2.4 군집의 의미 및 측정방법

재난 및 안전관리기본법 시행령 제 73조의 9항에 “축제기간 중 순간 최대관람객이 3,000명 이상”, 공연법 시행령 제9조 “공연장 외의 시설이나 장소에서 1천명이상의 관람” 및 경기도등의 옥외행사의 안전관리에 관한 조례 제3조 “도내에서 500명 이상 1,000명 미만의 인원이 참여할 것으로 예상되는 공연 또는 500명 이상 3,000명 미만의 인원이 참여할 것으로 예상되는 축제” 등과 같이 관람객의 숫자로 신고 유·무가 갈린다. 하지만 관람객 숫자를 측정할 수 있는 기준이 정해지지 않아 신고의무자가 혼선을 겪고 있으며, 임의로 관람객의 숫자를 정하여 신고여부를 판단하는 문제점이 있다.

군집밀도는 관객 수/군집의 점유면적을 나눈 값으로 단위는 관객 수/m²로 나타낸다. 점유면적은 gross밀도와 net밀도로 나뉘는데 gross밀도는 공원에 사람이 모여 있다면 식재면적이나 화단면적을 포함하여 점유면적으로 밀도를 산정한 경우를 말한다. net밀도는 도로와 광장만을 한정시켜 그것을 점유면적으로 하는 경우를 말한다. 혼잡도의평가는 군집밀도의 역수 일인당의 면적을 말한다.

군집의 점유면적을 구하기 위해서는 인간의 측정기준을 알아두는 것이 중요하다. Fig. 3은 의복에 의한 군집밀도인데 측정기준은 의복을 입은 상황, 가방 등을 착용한 상태 등을 고려하여 파악한다. 일상적인 성인남자의 측정기준을 측정한 결과 하절기와 동절기에 있어 면적의 차이가 나타났다.

Fig. 3. Cluster Density by Dress (Okada, 1996)

하절기는 옷을 거의 입지 않은 상태로 약 10인/m² 이다. 원래부터 의복의 두께는 계절에 따라 다르다. 동절기의 경우는 1인당의 면적은 겨울옷의 부피로 인해 40% 증가하였다. 여름의 경우와 비교하면 밀도는 70% 정도로 나타났다.

실태를 지도·점검할 수 있으며, 점검결과 보완이 필요한 사항에 대해서는 관계 기관의 장에게 시정을 요청할 수 있다. 이 경우 시정 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

공연법 제11조에서는 공연장운영자는 화재나 그 밖의 재해를 예방하기 위하여 그 공연장 종업원의 임무·배치 등 재해대처계획을 수립하여 매년 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장에게 신고하여야 한다. 이 경우 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 신고 받은 재해대처계획을 관할 소방서장에게 통보하여야 하며 관할 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장은 제1항에 따른 신고를 받은 경우에 필요하다고 인정되는 때에는 해당 재해대처계획에 대하여 보완을 요구할 수 있다.

관광진흥법 제48조의2에서는 문화체육관광부장관은 지역축제의 체계적 육성 및 활성화를 위하여 지역축제에 대한 실태조사와 평가를 할 수 있으며 지역축제의 통폐합 등을 포함한 그 발전방향에 대하여 지방자치단체의 장에게 의견을 제시하거나 권고할 수 있고 다양한 지역관광자원을 개발·육성하기 위하여 우수한 지역축제를 문화관광축제로 지정하고 지원할 수 있다. 관광진흥법 시행령 41조7에 의하며 문화관광축제의 지정 기준은 문화체육관광부장관이 축제의 특성 및 콘텐츠, 축제의 운영능력, 관광객 유치 효과 및 경제적 파급효과와 그 밖에 사항으로 문화체육관광부장관이 결정한다.

축제관련 필요한 시설 등에 대한 경비요청은 경비업법의 규정은 경비업법 시행령 제30조의 지방경찰청장은 행사장 그밖에 많은 사람이 모이는 시설 또는 장소에서 혼잡 등으로 인한 위험의 발생을 방지하기 위하여 경비원에 의한 경비가 필요하다고 인정되는 때에는 행사개최일 전에 당해 행사의 주최자에게 경비원에 의한 경비를 실시하거나 부득이한 사유로 그것을 실시할 수 없는 경우에는 행사개최 24시간 전까지 지방경찰청장에게 그 사실을 통지하여 줄 것을 요청할 수 있다.

체육시설 안전관리에 관한 계획을 수립하기 위하여 체육시설의 설치·유지에 관한 법률 제4조의2에 의거 문화체육관광부장관은 체육시설의 안전한 이용 및 체계적인 관리를 위하여 5년마다 체육시설 안전관리에 관한 기본계획을 수립·시행하여야 하며, 기본계획에 따라 매년 안전관리계획을 수립·시행하여야 한다. 기본계획 및 관리계획의 수립·변경 또는 시행을 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 자치단체장에 대하여 관련 자료의 제출이나 협력을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

광역시자치단체인 경기도 옥외행사의 안전관리에 관한 조례의 적용범위에는 도내에서 500명 이상 1,000명 미만의 인원이 참여할 것으로 예상되는 공연 또는 500명 이상 3,000명 미만

의 인원이 참여할 것으로 예상되는 축제, 체육 등 옥외행사에 적용되며, 도지사는 도가 주최 또는 주관하는 옥외행사의 안전관리에 관한 계획을 수립·시행하여야 한다.

축제관련법령은 발전방향과 재해에 대한 방지, 안전유지에 대한 내용을 다룬다고 할 수 있다. 지역축제의 경우는 정부와 광역자치단체에서 안전관리계획을 수립하고 관계인이 재해대처계획을 수립하여 각 지자체에 신고하는 것으로 보여준다. 축제에서 재난발생 시 지역소방서장이 지휘하는 지역 긴급구조 통제단과 자치단체에서 운영하는 재난현장 통합지원본부는 서로가 유기적으로 긴밀하게 협조체계가 이루어져야지 협조체계가 이루어져야 한다. 협조가 되지 않으면 긴급구조 후 신속한 복구 작업에 혼선을 가져올 수 있다. 인수인계시 현황만 인계하는 것이 아니라 위치별 복구해야 할 내역을 상세히 기록한 후 인계를 해야 한다. 긴급구조와 복구가 한 몸이 되어 원활하게 이루어 질 수 있다.

3. 사고사례 및 분석

지역축제사고사례 중 당시에 사회적으로 이슈화되거나 사고로 인하여 다수의 사상자가 발생한 재난사고를 사례분석 하였다.

3.1 국내

3.1.1 상주시 자전거축제 압사사고

2005년 10월 03일 17시 40분경 경상북도 상주시 상주 시민운동장에서 자전거축제의 일환으로 개최한 MBC가요 콘서트에 입장하려고 인원들이 출입문으로 몰리면서 넘어져 압사한 사고가 발생하였다. 인명피해로 사망 11명과 부상 70명 등 총 81명의 사상자가 발생하였다. 안전요원의 통제부족과 출입구의 협소와 부족으로 인한 인원 몰림이 주된 원인으로 나타났다(Gyeonggi Province, 2016).

문제점으로는 컨트론타워의 부재로 인한 지휘 통제가 미흡함과 행사장의 위험성과 관람객 층을 면밀한 검토의 부족이 나타났다. 또한 행사주최능력이 부족한 업체의 무리한 행사추진과 적절한 안전관리요원 배치가 되지 않았고 유관기관의 대응도 미흡했다.

3.1.2 판교 테크노축제 추락사고

2014년 10월 17일 17시 53분경 성남시 분당구 대왕판교로 670, ★★페이스몰 야외광장에서 제1회 판교테크노축제행사 야외공연을 환풍구 위에서 관람하던 중 환풍구 덮개가 붕괴되었다. 이로 인해 관람객들은 지하 4층으로 추락하였다. 인명피해로 사망 16명, 부상 11명의 사상자가 발생하였다. 환풍구의 하중을 받치는 각관 등의 시공이 상세시공도면과 비교해서 부실시공 되어 있는 것이 원인으로 나타났다

(Gyeonggi Province, 2016).

문제점으로는 시설관리에 있어서 환풍구시설의 관리가 미흡했고, 저가행사 주최에 따른 관리인원 부족했다. 또한 주최 측에서 관련규정의 모호함과 안전관리 매뉴얼 준수하지 못하여 주최자의 책임 있는 행사진행이 불가하였다. 그리고 시민들의 안전의식 불감증도 나타났다.

3.1.3 화왕산 역세 태우기 축제 화재사고

2009년 02월 09일 18시 26분경 경남 창원군 화왕산 배바위 부근에서 역세 태우기 축제를 위해 역세를 태우고 있는 중 배 바위 쪽에서 갑작스런 돌풍으로 잔불이 살아나 사망 7명, 부상 81명의 사상자가 발생하였다. 사고확대원인은 잔불정리 중 안전통제 및 대처의 미흡으로 나타났다(National Fire Agency, 2014).

문제점으로는 통제 및 대처상의 문제로 산중행사로 질서 통제 및 대처능력이 미흡함과 돌풍등 기상상황을 고려하지 못한 무리한 행사를 추진하였다는 점이다. 또한 고지대고 행사면적이 넓어 신속한 초기대응 곤란했음에도 사전에 준비하지 못한 부분에 대한 문제점이 나타났다.

3.2 국외

3.2.1 뉘스부르크 테크노 음악축제 압사사고

2010년 07월 25일 17시경 독일 뉘스부르크 화물열차역내에서 세계최대의 테크노음악축제인 러브 페레이드 행사 중 열차터널에 관람객이 한꺼번에 몰리면서 압사사고가 발생하였다. 인명피해로 총 361명(사망 19명, 부상 342명)의 사상자가 발생하였다. 행사장은 화물열차역을 개조하여 만들어졌고 통행로는 외길로 되어있는 지하통행로 한곳뿐이어서 피해인원이 많아지게 되었다고 한다(Yonhap News Agency, 2010).

문제점으로는 행사에 참가할 관람객수를 예측이 잘못되었고, 진 모든 출입구는 우회할 수 있는 통로가 있어야하는데 우회통로가 존재하지 않았다.

3.2.2 라스베이거스 음악축제 총기사고

2017년 10월 02일 22시경 미국 네바다 주 라스베이거스 만달레이 베이 리조트호텔인근에서 루트 91하베스트 페스티벌을 개최 중 상기호텔 32층에서 무차별 총기난사를 한 사례이다. 인명피해 586명(사망 59명, 부상 527명)의 사상자가 발생한 사고이다. 범인은 만달레이베이 호텔에 투숙하는 동안 10개가 넘는 캐리어를 방으로 옮겼는데도 누구하나 이 행동을 의심하거나 감지하지 못하였다는 것이 밝혀져 피해 규모가 커진 것으로 판단된다(News Inside Agency, 2017).

문제점으로는 행사인접지역에 대한 사전관리 미흡하였고 법에 허용된 총기휴대가 문제화 되었다. 또한 축제주최자

의 책임성과 인접된 건물과의 정보공유가 부족했다.

3.2.3 태국 송크란축제 사고

2018년 04월 11일부터 5일간 태국의 최대명절인 송크란 기간 중 전 지역에서 송크란 물 축제 페스티벌이 개최되었다. 이 기간에 음주운전과 과속으로 인해 음주교통사고 3,000여건으로 사망 323명, 부상 3,500명 등의 사상자가 발생하였다(Yonhap News Agency, 2018).

사고의 대부분이 음주운전에 의한 교통사고로 “친절하게 교통규율을 지키자”라는 캠페인을 실시하고 있다. 또한 사고를 막기 위한 2천여 개의 검문소를 배치하고 6만 5천명의 인력을 투입하여 대대적으로 단속하고 있다.

4. 문제점 및 개선방안

4.1 관련법 및 현장상황

지역축제관련법에는 행사와 관련된 신고의 의무 규정에 있다. 신고여부는 관람객수로 결정 되는데 관람객의 수 및 신고처가 법 규정마다 달라 신고에 혼선을 가져 오고 있다.

신고부서도 법마다 상이한데 재난 및 안전관리기본법 및 옥외행사조례는 재난관련부서에서, 공연법은 공연관련 부서에서 재해대처계획에 대한 신고처리를 하게 되어 있어 주최자가 어려움을 겪고 있다.

현장에서도 문제점이 존재하는데 옥외행사시 현장에 시설물을 설치할 때에 무대, 가설텐트, 가설무대, 각종시설물, 등은 현장의 여건 및 임대시설물로 오랜 시간 임대할 수가 없어서 주로 행사전날의 야간에 설치하게 되는데 담당자가 현장점검 등이 어렵다.

음식부스에 사용될 가스시설의 경우에는 당일 날 설치하기 때문에 점검에 대한 문제점이 있으며 신고서 자체의 신고내용 또한 처리기간 및 일정상으로 서류상 점검밖에는 할 수가 없는 실정이어서 관련법규의 규정과 현실과는 많은 차이가 나고 있다고 할 수 있다.

지역축제진행에 필요한 예산, 기획, 지원, 교통, 협조, 안전관리 등 통합적으로 관장하는 법령 등을 추진하여야 한다.

기대효과로 축제주최자가 법적계획수립 및 신고에 대한 혼선이 감소 할 것이고 행정처리가 일원화됨에 따라 신속하고 효율적으로 관리가 가능할 것이다. 현장에서도 일사불란한 일처리로 재난에 대한 빠른 예방과 대처가 가능하다고 판단된다.

4.2 부서 간 협조체계

재난 발생 시 지역소방서장이 지휘하는 지역 긴급구조 통제단과 자치단체에서 운영하는 재난현장 통합지원본부가 유기적인 협조체계를 이루어야 하지만 잘 이행되고 있지 않다.

지역긴급구조 통제단의 인명 구조 후 재난현장 통합지원 본부에서 현장복구 작업을 진행한다. 이때 사고현황만 인계하여 현장의 상황에 대해 제대로 인수받지 못해 작업 혼선을 초래하는 경우가 발생되고 있다.

이에 대한 대책으로 인수인계 시 내용을 사고 현황만 인계하는 것이 아니라 위치별 복구해야 할 내역을 상세히 기록한 서류를 작성하여 인수하여야만 복구 작업 시 원활하게 이루어 질 수 있다. 따라서 인수인계에 대한 규정을 신설하여 세부적인 사항까지 인계될 수 있도록 하여야하다.

4.3 매뉴얼정비

상주 자전거축제 사고발생 후 재난부서에서 제작된 지역 축제장 안전관리 매뉴얼이 출판되었고 판교환풍구 사고이후로 환풍구 설계시공유지관리, 가이드라인, 각 도시·군 옥외행사의 안전관리에 관한조례가 제정되었다. 그러나 현장 매뉴얼이 해가 거듭할수록 다변해가는 축제의 종류에 대하여 따라가지 못하고 획일적으로 되어있다. 다변해가는 축제에 맞추어 현장 매뉴얼을 여러 가지로 분리 제작하여 행사주최자에게 제공함으로써 보다 나은 축제가 되도록 유도하여야 한다.

환기구 설계·시공·유지관리 가이드라인의 환기구 세부 사항의 경우 환기구 덮개는 충분한 강도의 콘크리트 걸침턱 또는 T형강 앵커작업 시 깊이 2 이상인 경우는 덮개의 하중지지 능력이상을 견딜 수 있는 추락방지시설을 설치하도록 되어 있으나 위치에 따른 강재의 부식년도에 대한 기준은 존재하지 않았다. 가이드라인에 존재하지 않는 강재의 부식년도를 위치별로 기준을 정하여 관리하는 방법 등을 추가로 지정함으로써 세부적으로 관리자가 챙길 수 있는 규정으로 지침을 보완해야 한다(Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2014).

화천산천어축제와 이와 유사한 평창송어축제, 양평빙어 축제 등이 하천에 물이 얼었을 때 시행하는 행사로 매뉴얼 상에 얼음의 안전성확보를 위하여 일정한 간격으로 타공하고, 타공 지름을 20 cm를 초과하지 않도록 하고 있다. 하지만 온난화가 계속되는 요즘날씨에 얼음의 두께가 얼마 이상이면 이용객이 얼음위에서 축제행위를 할 수 있는지 매뉴얼 상에 규정이 없어, 담당자가 군작전중 도하훈련 시 얼음두께의 규정을 적용하여 사용하고 있다. 정작 중요한 사항에 대하여는 규정이 없는 실정이기에 보완해야 한다.

4.4 예산 및 인력확보

축제에 편성된 예산에서 부족한 예산부분을 안전관리비에 대한 금액을 줄이면서 충당하기 때문에 안전관리분야에 대한 금액이 현저히 적다. 이는 안전관리비는 사고가 일어나지 않으면 없어지는 예산으로 생각하고 있어 불의에 사고에 대하여 대처 못하는 경우가 발생되고 있는 것이다. 연간 수억 원의 예산이 투입되는 수천 건의 축제행사에 전문직이

나 전문요원도 없이 행사를 진행하고 있는 것은 문제가 있다고 판단된다.

이에 대한 대책으로 축제에 대해 전문적으로 맡아서 진행할 축제 전문 직종을 개설하여야 한다. 연구소나 교육원에서 전문요원을 양성하고 과목으로 회계 및 가설물 관련분야와 재난 및 방재관련분야 등의 교육을 실시하는 학과를 신설하여 전문인을 양성해서 축제에 대한 전반적인 사업을 운영하도록 한다.

축제를 도맡아 할 수 있는 축제전문직을 양성하여 축제를 추진함으로써 보다 효율적이고 안전한 축제를 진행할 수 있다.

예산집행의 경우도 전문인이 직접 총괄 계약하여 업무의 공백을 없애고 책임을 질 수 있는 업체 선정과 건설공사 단종면허 중 축제 행사 업을 신설하여 각종축제행사시 입찰을 통해 사업을 추진 할 수 있도록 해야 한다.

기대효과로 행사주최자의 투명한 예산사용을 유도 할 수도 있고, 행사시 다소 미흡한 사고 및 재난에 대한 예산도 규정에 맞게 사용할 수가 있어 보다 나은 축제를 진행할 수 있다.

4.5 안전 불감증과 사고예방 중점관리

우리나라는 여건상 남북이 대처하고 있는 상황으로 위험에 대한 불감증이 시민들 사이에서 있어 나 하나는 괜찮겠지 하는 생각을 하고, 안전을 등한시하는 경향이 있다.

축제 시 사회자나 안전 관리자가 축제 참여인원에게 위험요인에 대하여 사전고지 해주어도 이를 등한시 여긴다. 막상 사고가 발생하게 되면 사전에 알려주지 않았으며, 위험요소도 제거하지 않았다고 주최자에게 항의하는 경우가 많다. 또한 본인의 의사에 반하는 일이 발생되거나 폭력적으로 나오는 관람객이 있을 경우 관계자나 안전관리요원에 대하여 심한폭언을 하거나 폭행을 서슴지 않고 하는 경우가 발생된다. 이 경우 정당하게 일을 진행하여도 군중심리나 여론에 의해 궁지에 몰리며 질타가 쏟아지는 것이 다반사다.

이에 대해서 강력하게 대처해야 한다, 관람객이 손님이거나 하는 생각에 내가 참지하면 더더욱 건잡을 수 없는 일이 발생할 수 있다. 폭력을 휘두르면 처음은 경고한 후, 경찰을 불러 관련법에 처벌을 받도록 해야 한다. 물러나거나 봐주게 되면 그와 같은 일이 또 일어나도 막을 수 없는 일로 되기 때문이다.

각종폭력이나 테러에 사전에 대비하려면 다음과 같은 사항이 선행되어야 한다. 인원통제 및 사고대응적인 측면에서 경비요원 및 안전관리자의 적정 배치를 통해 중복임무를 하지 않도록 하고 경찰력과 공조체계를 유지하고 유관기관들 간의 사고정보를 공유하여 신속히 처리할 수 있도록 해야 한다. 관리적인 측면에서 사고 및 테러에 취약한 시설물 등을 중점관리를 하고 행사장 주변의 정밀점검을 시행하여야 한다.

5. 결 론

연구 결과 관련법과 현장의 불일치, 부서 간 협조 미흡, 매뉴얼정비와 축제관련 예산 및 인력확보 문제, 관람자의 안전 불감증 및 지역축제 개최자의 전문성 등이 결여되어 있는 문제점이 나타났다.

이상과 같은 문제점을 해결하기 위한 지역축제의 효율적인 예방 대책의 운용방안으로는 다음과 같다.

첫째, 축제관련 담당부서 통합 및 관련 법규 신설 하여 축제주최자의 혼선을 없애고 일원화된 업무처리가 가능하도록 해야 한다.

둘째, 관람객의 정확한 인원수 산정을 위해 계산사례를 바탕으로 정립된 계산식을 마련하여 신고유무 및 인허가여부를 결정이 가능하도록 해야 한다.

셋째, 안전불감증에 대한 대비, 지역축제의 진행사항, 각종 사고사례, 적정한 규정집정리 등에 대한 매뉴얼을 개발 및 수정하여 현장상황에 맞게 처리할 수 있도록 해야 한다.

넷째, 유관기관 및 부서 간 협조 체계를 정립하여 서로가 유기적으로 사고대응 및 처리를 할 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 지역축제의 효율적인 추진 및 예산확보, 축제현장 확인 및 점검 등 전반적인 부분을 확인하고 집행하는 축제전문가 및 실무자를 양성하고 권한을 확대하는 것이 필요하다.

안전하고 체계적인 행사진행 및 관리로 신뢰할 수 있는 행사운영이 가능하다면 관람객에게 신뢰를 줄 수 있는 행사로 거듭날 수 있고, 지역사회의 경제발전에 이바지 할 수 있을 것이다.

References

- Gyeonggi Province. (2016). *Case book of major disasters and safety accidents*.
- Kim, Y.D. (2010). *(The) Perception of the local festival group toward the major risk of festival management: Focused on the government and private festival*

organization. Master's thesis, Paichai University, pp. 89-94.

- Ministry of Land, Infrastructure and Transport. (2014). *Guideline for design, construction and maintenance of ventilators*.
- National Fire Agency. (2014). *Regional festival safety management manual*.
- National Fire Agency. (2017). *Direction of safety management for regional festival*.
- News Inside Agency. (2017). *Las Vegas a rifle accident*. Retrieved from <http://www.newsinside.kr/news/articleView.html?idxno=474408>
- Oh, H.S. (2016). *A study on the improvement of regional competitiveness*. Korea Culture & Tourism Institute.
- Oh, M.H. (2014). *A study on the police's competencies of prevention activity and first response for disaster preparedness in regional festival: Focusing on the open air theatre*. Master's thesis, Gachon University, pp 5~83.
- Okada. K. (1996). *Origin of Space Design* (H.S. Kim, Trans., pp. 188-192). Seoul: Gimundang.
- Yonhap News Agency. (2010). *German music festival accident*. Retrieved from <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2010/07/26/0606000000AKR20100726065800009.HTML>
- Yonhap News Agency (2018). *Thailand's biggest festival Songkran 5 days traffic accident*. Retrieved from <http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20180417009600038>

Received	September 4, 2018
Revised	September 7, 2018
Accepted	October 1, 2018