

정책브리핑



정책브리핑 | 2022-37호 | 2022년 11월 7일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

이태원 참사(10·29참사)는 사회재난, 정부는 책임지고 진상규명하라!

윤 기 찬 연구위원(행정학 박사)

《 요 약 》

■ 10·29참사 개요

- (참사내용) 10월 20일 할로윈 인파로 인한 이태원 참사로 156명 사망, 187명 중경상
- (참사원인) 당일 13만 명 인파 집결, 협소한 공간에 1㎡당 8-10명이 통행, 압사 신고에도 미조치

■ 문제점

- 문제점 ① 안전 및 피해자 배상에 대한 국가의 책임은 어디까지인가?
 - 10만 인파 사전 인지 및 안전질서 논의 근거 국가배상 책임 및 안전 국가책임제 확립 필요
- 문제점 ② 행사 주최 측이 없는 경우 정부는 책임에서 벗어나는가?
 - 「경찰관직무집행법」 및 「재난안전기본법」 상 국가 및 지자체 안전사고 방지의무 명문화
- 문제점 ③ 대응매뉴얼이 국민의 긴급 요청보다 중요한가?
 - 사고 발생 전 압사가능성에 대한 긴급한 신고에도 주최 측 없는 행사 이유로 미온 대처
- 문제점 ④ 이태원 참사는 재난으로 볼 수 있는가?
 - 「재난 및 안전관리 기본법」 상 사회재난에 해당, 피해지원 및 구제가 가능, 책임 국가 귀속

■ 대응 방안

- (책임 규명) 「경찰관직무집행법」 및 「재난안전기본법」 근거 책임 규명 의무
 - 철저한 진상규명과 관련자에 대한 엄중한 책임 부과 (과거 유사한 사건에서 유죄 판결)
- (배상 책임) 「재난안전기본법」, 「국가배상법」, 「민법」 근거 국가배상 책임 가능성
 - 사건발생에 대한 사전 인지를 근거로 배상책임 인정 가능성 (유사사례 희생자 1명당 2억원 배상)
- (관련법 개정) 「재난안전기본법」 상 인파사고 추가 및 이태원 참사 관련 특별법 제정
 - 과거 참사에 근거 이태원 참사 관련 특별법 제정 및 국가책임규명과 처벌조항 명문화 필요
- (매뉴얼 구축) 주최 측 없는 행사에 대한 경찰의 대응 매뉴얼 보완
 - 다중행사를 혼잡경비로 정의하여 대응매뉴얼 및 경찰배치 기준안 마련
- (후속조치) 국가트라우마센터 등을 통한 당사자, 가족 등에 대한 치료프로그램 제공
 - 참사 이후 당사자 및 가족, 그리고 관련자의 심리상담 및 치료프로그램 제공하여 지속적 관리

▶ 키워드: 이태원 참사, 재난기본법, 주최 측 없는 행사, 국가배상책임, 사회재난

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

1. 10·29참사* 개요

○ 사건 내용

- (사건 정의) 지난 10월 29일 이태원 일대 경사진 좁은 골목에 모인 할로윈 인파로 인한 압사 사고로 156명 사망, 187명 중경상(11월 4일 현재, 중대본) 등의 대형 재난 발생
- * 이태원 참사 관련 특정 지명의 낙인효과 방지를 위해 10·29 참사로 명명
- (과밀 인원) 서울교통공사에 따르면 10월 29일 서울지하철 6호선 이태원역 이용객 수 13만 131명으로 코로나 거리두기 해제 전인 지난해 5만 9609명보다 2배 이상 집결
 - 사고 당일 현장에 배치된 경찰 인력 137명, 용산구 공무원 5일간 150명, 하루 30명에 불과
- (협소 공간) 사고현장 면적은 폭 3.2m, 길이 40m, 경사도 10%로 단위 면적 1㎡당 사람의 수가 6명 이상일 때 원하는 대로 움직일 수 없고, 전체의 움직임에 몸을 맡겨야 하는 상황인데, 당시 이태원 단위 면적 당 사람 수는 8-10명에 이르는 것으로 나타남
- 사고 현장 주위 불법 증축에 대한 구청의 단속 소홀로 보행 공간의 더욱 협소화

○ 사건 경과

- (발생 전) 발생시각 4시간 이전부터 112 신고 11건(출동 4회), 5회에 걸친 압사 가능성 언급
- (사건발생) 10월 29일 오후 10시 15분 경 사건 발생, 경찰 및 구조대 출동 후 불법주차, 접근성 문제로 골든타임 놓치고 사망자 156명 발생
- (대국민담화) 10월 30일 대통령 대국민담화 통해 공식적 사과 없이 후속조치 발표
- (비용지원) 재난대책위 회의결과 재난으로 인정 구호금 2,000만원, 장례비용 1,500만원 지원
- (대국민사과) 11월 1일 주무부처 행정안전부 장관과 경찰청장의 공식적 사과, 대통령의 공식적 사과 관련 언급 없는 상황

2. 문제점

○ 문제점 ① 사회적 재난에 대한 국가의 책임은 없는가?

- (이론적 근거) 과거 안전이나 위험의 관리와 관련 일차적 책임이 개인에게 있는 것으로 이해했으나, 사회의 분화와 복잡성 증가로 인해 개인이 안전과 위험에 책임은 불가능해지고, 국가와 지방자치단체가 관리하는 추세로 변화(이재은, 2017)
- (법적 근거) 「재난 및 안전관리 기본법」 제2조 사회재난의 책임은 국가와 지방자치단체 기본 의무로 규정함에도 교통·통행 등 경비업무 부실 및 불법 증축 단속 소홀로 참사 초래
- (책임 소재) 이태원 참사는 개인 관리의 범위를 넘어선 사회재난으로 국가의 책임이 명확하므로, 행정부 수반인 대통령의 정치적 책임

○ 문제점 ② 피해자에 대한 국가의 배상 책임이 어디까지인가?

- (근거) 관할 지역 구청 및 경찰서는 사전에 당일 10만 명 이상의 인파가 몰릴 것으로 예상, 상인연합회 등 관련자와의 시민안전과 질서 확립에 대한 논의에도 당일 고의로 무작위
- (배상책임) 「국가배상법」 제2조, 「민법」 750조 등에서 국가나 지자체 공무원의 고의·과실로 법령 위반 손해를 입한 경우, 국가와 공무원의 배상책임 규정
- (배상한도) 세월호 참사의 경우 국가배상(2억 원) 이외 위자료, 일일수익, 위로지원금, 보험금 등 1인당 8억 이상의 배상과 보상, 그럼에도 정부의 무한책임이나 관련자 처벌은 부실

○ 문제점 ③ 행사 주최가 없는 경우 정부의 책임에서 벗어나는가?

- (근거) 주최 측이 없는 행사에 대해서도 경찰과 지자체는 안전사고를 방지할 의무가 있으며, 「경찰관직무집행법」 상에 해당되는 사항으로 조치가 필요
 - 「경찰관직무집행법」 제5조 “사람의 생명 또는 신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 극도의 혼잡, 그 밖의 위험한 사태가 있을 때” 필요 조치 가능
- (무작위) 사고발생 가능성 예견될 경우 적절한 조치 필요함에도 불구하고 사건발생 시각까지 다수의 112 신고에도 아무런 조치를 하지 않음 (민사상 국가배상책임 가능성)
- (책임공방) 지역 내 다중운집 행사 관련 혼잡 교통 및 안전관리는 자치경찰이, 행사 등 안전관리는 국가경찰과 자치경찰이 혼재돼 대응, 현장통제 혼선
- (책임전가) 국가와 지자체, 경찰의 명확한 책임에도 CCTV 분석을 통한 민간인에 책임전가

연번	접수시간 (종결시간)	신고장소	신고내용
1	18:34 (20:11)	해밀턴호텔 부근 이마트24 편의점쪽	좁은 골목인데, 클럽에 줄서있는 인파와 이태원역에서 올라오는 사람들과 골목에서 나오는 사람들이 엉켜서 잘못하다 <u>압사</u> 할 것 같다고...진입로에서 인원통제 등 조치를 해주셔야 될 것 같다며/
2	20:09 (20:57)	이태원동 127-11	할로윈 / 이태원 사람들이 너무 많아서 넘어지고 다치고 하고 난리라며 /정리를 해달라고 함 이태원 3번출구 맞은편 /
3	20:33 (20:55)	와이키키 앞	헬러원관련 사람들이 많이 몰려 쓰러지고 그런다며 통제가 안 된다며
4	20:53 (21:09)	이태원동 119-24	헬러원 사람이 너무 많아서 <u>압사</u> 하고 있다며 아수라장이라며
5	21:00 (21:40)	이태원동 108-9	할로윈행사 브론지앞 이태원인데..인파들이 너무 많아서 <u>대형 사고 일보 직전</u> 이라고 사람들이 밀리고 사고우려
6	21:02 (21:40)	이태원동 112-7	이태원 거리/ 와이179 앞/ 인파가 너무 많아서 사람들이 떠밀리고 있다고/ 사고날거 같다고/
7	21:07 (21:40)	이태원동 123-10	할로윈 관련/위치추적/이태원 할로윈 거리/만남의 광장 술집 앞/사람이 많아서 <u>압사</u> 될 분위기/와서 통제가 필요하다고
8	21:10 (21:39)	이태원동 112-6 만남의광장	할로윈 축제장인데 / <u>압사</u> 할 것 같이 사람이 많다고 함 이태원역 만남의 광장 / 사람들이 너무 많다고 함
9	21:51 (22:10)	이태원동 119-7 일공팔라문지	헬러원 사람이 너무 많아서 인원통제가 필요하다는 <u>위험한 상황</u> 이라며
10	22:00 (22:10)	이태원동 128-3	이태원 위치파악해서..이바들감자탕 앞 골목..이태원 사람 많은데.. 골목에서 내려오기..사람들 도로 나와 있어.통제 필요
11	22:11 (13:55)	이태원동 119-7	헬러원 <u>압사</u> 것 같다며 사람이 너무 많다며

자료: 뉴시스(2022. 11. 1. 보도내용 발췌)

○ 문제점 ④ 대응 매뉴얼이 국민의 긴급 요청보다 중요한가?

- (신고현황) 경찰과 지자체의 사고 발생 시간 4시간 전부터 사고발생 시각까지 총 11건의 신고 접수되었으며, 사고 위험을 인지한 신고에 대한 경찰의 소극적 대응
- (조치 미이행) 이태원 참사 직전 4시간 동안 총 11건이 신고 중 “압사” 가능성을 언급한 112 신고가 5건이나 있었음에도, 4건의 출동에도 아무런 조치를 취하지 않음
 - 행사 주최 측 없는 경우 안전이나 위험방지 의무 매뉴얼이 없다는 이유로 국민들의 긴급하고, 구체적인 신고를 무시하여 대형 참사 발생, 이에 대한 국가의 무한 책임
- (업무혼선) 10·29참사 당시 137명 경찰 배치, 교통·통행(경비업무)보다 마약사범에 집중

○ 문제점 ⑤ 이태원 참사는 재난으로 볼 수 있는가?

- (사고와 재난) 사고(事故)는 뜻밖에 일어난 불행한 일로 이태원 재난(災難)은 「재난 및 안전관리 기본법」 상 자연재난과 사회재난 중 사회재난에 해당되며, 동법 제60조 2항에 의해 10월 20일 특별재난 지역으로 선포됨
- (지원 주제) 재난지역으로 선포된 경우 국민의 세금으로 피해지원 및 구제가 가능

3. 대응방안

○ (안전 국가책임) 「경찰관직무집행법」 및 「재난 및 안전관리 기본법」 상 국가와 지방자치단체의 재난에 대한 책임을 규정하고 있으며, 용산구는 특별재난구역으로 지정

- 철저한 진상규명과 더불어 책임 있는 자에게 엄중한 책임 부과
- 책임 전가성 발언과 책임 떠넘기식 조치에 대한 엄중한 경고 필요
 - 2005년 상주 콘서트 압사사고로 시장, 시 공무원, MBC 관계자 유죄 확정

○ (국가배상 책임) 「재난 및 안전관리 기본법」 상 사회재난에 대한 국가와 지방자치단체의 책임이 명확하고, 「국가배상법」 제2조, 「민법」 750조에 의해 사건발생 가능성에 대해 사전 인지하고 있었기 때문에 국가 또는 지방자치단체의 배상 책임 가능성

- 특히 특별재난구역 선포로 인해 세금으로 지원할 수 있는 근거가 마련
- 세월호 사건의 경우 희생자 1명당 2억 원의 배상금액 지원 선례
- 배상책임의 범위는 경찰국 소속 행안부, 용산구청 관할 서울시, 국무총리, 대통령 등 무한책임

○ (관련법 개정) 과거 세월호 참사, 포항 지진 등 특별법 제정을 통한 책임규명 및 희생자 피해 보상이 아니라 사회재난에 대한 국가책임 및 처벌규정 마련이 중요

- (책임소재 명확화) 「재난 및 안전관리 기본법」상 사회재난에 대한 진상규명, 피해자 지원 등에 관한 국가와 지방자치단체 책임 및 처벌 조항 추가
- (인파사고 명문화) 예측할 수 없는 재난상황에 대한 국가의 책임과 희생자 피해보상 규정을 명시한 「재난 및 안전관리 기본법」에 인파사고를 추가하고, 지방자치단체는 관련 조례 제정을 통해 사회적 재난에 대한 지속적 관리가 가능하도록 조치

(국내 사례) 「포항지진의 진상조사 및 피해구제 등을 위한 특별법」 (2019. 12. 31. 공포)

- 제3조: 재난에 대한 피해구제 및 지원 등에 관한 책임을 국가와 관련 지방자치단체로 명시
- 제14조: 피해구제를 위한 지원대상, 산정기준, 지원금 결정기준, 지급절차에 대한 명문화
- 제22조: 트라우마센터 설치의 운영주체를 국가로 정하고, 사후 종합적 정신건강관리 시스템 마련

○ (매뉴얼 구축) 주최 측 없이 자발적으로 많은 인파가 모이는 다중 행사에 공식적인 경찰의 대응 매뉴얼이 없기 때문에 관련 지자체와 경찰, 소방, 의료 등 유관기관들이 사전에 역할분담을 통해 체계적으로 대응할 수 있는 매뉴얼 마련

- (규정마련) 주최 측이 있는 행사뿐만 아니라 여러 사람이 모인 다중행사의 경우 ‘혼잡경비’ 대응 매뉴얼을 마련할 필요성
 - 현행법상 행사안전관리 규정이 없기 때문에 경찰 배치 기준안 마련 필요

○ (재난 회복탄력성) 이태원 참사와 같은 재난적 수준의 사고에 대한 충격이나 스트레스(트라우마)를 벗어나 일상생활 수준을 유지하고 관리할 수 있는 지자체의 역량 제고

- 국가 또는 지자체 차원에서 정서적지지 모임이나 심리상담 등을 통한 일상생활 복귀 지원
 - 2018년 개소한 국가트라우마센터를 통해 당사자, 가족, 일반인 등에 대한 치료프로그램 제공
- 지역수준의 사회적 재난 사후관리의무를 「재난 및 안전관리 기본법」에 포함시켜 재난을 극복하는 책임소재를 국가와 지방자치단체로 명확하게 지정
 - 사고 당일 현장에 배치된 경찰 인력 137명, 용산구 공무원 5일간 150명, 하루 30명에 불과

<참고문헌>

- 이재은. (2017). 「재난 레질리언스 강화를 통한 안전 공동체 거버넌스 개혁 방안」. 국회입법조사처.
- 하현상 외. (2014). 지역사회 재난 리질리언스 연구의 비판적 고찰과 행정학적 제언. 「지역개발연구」, 23(2): 409-464.
- 파이낸셜뉴스. “국가상대 줄소송 예고: 법조계 배상책임 인정될 가능성 높다”. 2022년 11월 1일자 보도내용.
- Tierney, K. & Bruneau, M. (2007). Conceptualizing and Measuring Resilience: A Key to Disaster Loss Reduction. TR News 250. 14-17.
- 대한민국 법원 종합법률정보(www.glaw.go.kr)