

이태원참사 국가책임과 재난안전대책

謹
弔

일시 2022. **11. 16.**(수) 10시 30분

장소 국회의원회관 306호 (정책위원회 회의실)

 민주연구원

 더불어민주당
이태원참사대책본부



이태원참사 국가책임과 재난안전대책 토론회

● 일시 및 장소

- 일 시 : 2022년 11월 16일(수) 10시 30분
- 장 소 : 국회의원회관 306호(정책위원회 회의실)

● 프로그램

구 분	내 용	비 고
인사말	• 이재명 더불어민주당 당대표	10:30~10:35
	• 노웅래 민주연구원 원장 • 박찬대 이태원참사대책본부장	10:35~10:45
내빈소개 및 기념촬영		10:45~10:50
좌 장	• 남인순 더불어민주당 국회의원 (이태원참사대책본부 참사수습단장)	
발 제	• 유종성 가천대학교 교수 “세월호참사 교훈을 통해 본 이태원참사의 국가책임과 재난안전대책”	10:50~11:10
토 론	• 오영환 더불어민주당 국회의원 (이태원참사대책본부 진상조사단) • 윤태범 한국방송통신대학교 교수 • 윤기찬 민주연구원 연구위원	11:10~11:40
종합토론 및 정리		11:40~11:50



인 사 말

이재명 더불어민주당 당대표	1
노웅래 민주연구원 원장	2
박찬대 이태원참사대책본부장	4

발 제

세월호참사 교훈을 통해 본 이태원참사의 국가책임과 재난안전대책	7
유종성 가천대학교 교수	

토 론

오영환 더불어민주당 국회의원 (이태원참사대책본부 진상조사단)	19
윤태범 한국방송통신대학교 교수	31
윤기찬 민주연구원 연구위원	37



인사말

이재명 더불어민주당 당대표

안녕하십니까? 더불어민주당 당대표 이재명입니다.

오늘 토론회를 준비해주신 민주연구원의 노웅래 원장님, 더불어민주당 이태원참사대책본부의 박찬대 본부장님, 남인순 단장님 감사합니다. 토론과 발제를 맡아주시고 참석해주신 분들께도 깊은 감사를 전합니다.



지난 10월 29일 하루아침에 서울 한복판에서 156명의 국민께서 참담하게 목숨을 잃었습니다. 그런데 참사 발생 20일이 흐르도록 왜 그런 일이 발생했는지 아는 사람은 아무도 없습니다. 정부 관계자 중 누구도 책임을 지거나 사과하지 않습니다. 심지어 대통령은 “이태원참사를 정부책임이라는 건 바람직하지 않다”며, 현장에서 단 일초도 견지 않고 땀 흘린 소방관들에게 수사의 칼날을 겨누며 책임을 전가하고 있습니다.

국민의 생명과 안전을 지키는 것이 국가의 가장 큰 존재 이유입니다. 국민으로부터 권력을 부여받고도, 역할을 다하지 않았다면 마땅히 책임을 지는 게 상식이고 정도입니다. ‘이태원 참사는 명백한 국가의 직무유기입니다’

민주당은 몰상식하고 파렴치한 정부에 맞서, 이태원 참사의 진실을 밝히겠습니다. 지난주 민주당은 국회에 국정조사 요구서를 제출하고, ‘국정조사특검추진범국민서명운동’을 시작했습니다. 많은 국민들께서 국정조사와 특검 추진에 힘을 모아주고 계십니다.

민주당은 다시는 이런 비극이 발생하지 않도록 확실한 진상규명과 재난안전대책 마련에 최선을 다하겠습니다. 국민의 대리인으로서, 국민과 함께 이태원참사의 대한 정부의 책임을 반드시 규명하겠습니다.

2022. 11. 16.

더불어민주당 대표 **이재명**



인사말

노웅래 민주연구원 원장

안녕하십니까. 민주연구원장 노웅래입니다.

이태원참사! 개인의 의지로 막을 수 없었다면 국가가 무한책임을 져야 합니다. 그것이 국가가 존재하는 이유이기 때문입니다. 참사를 축소하고 은폐하려는 자는 반드시 진상을 규명해서 처벌해야 합니다.



윤석열정부가 출범한지 6개월이 지났습니다. 외교참사, 경제참사, 인사참사도 부족한지 아까운 젊은 청년 156명이 목숨을 잃은 참사까지 일어나고 말았습니다. 그러나 사건발생 보름이 지나도록 윤석열정부 내 어떤 누구도 책임지려는 사람이 없습니다.

윤석열정부는 이태원참사 후에 진상규명과 책임자 처벌보다 참사를 사고로, 희생자를 피해자로 참사를 축소하고 숨기기 바빴습니다. 외국 정상들이 유감을 표명하고, 무조건 돕겠다고 나서는데도 우리나라 대통령은 오히려 다른 국가의 일인 것처럼 미온적으로 대처하고 있습니다.

윤석열정부의 재난관리시스템은 제대로 작동하지 않았습니다. 대통령실, 서울시청, 서울경찰청 등 어떤 기관도 보고체제도 매뉴얼도 작동하지 않았습니다. 그래서 재난관리시스템 상 어느 지점에서, 왜 작동하지 않는지 찾지 못하고 있습니다.

그러나 국민들은 이태원참사의 원인이 무엇인지, 누가 책임져야 하는지 알고 있습니다. 행안부 장관의 늑장보고, 경찰서장의 뒤늦은 현장출동, 구청장의 부재 등 무엇하나 제대로 작동한 것이 없었습니다. 10만 인파가 몰리고, 이에 대한 사고가능성에 대해 미리 알고 있었음에도 아무런 조치를 취하지 않았습니다.

국민들이 불안에 떨고 있습니다. 세계에서 치안 수준이 가장 높다고 하는 대한민국, 그것도 세계적인 유명관광지 이태원에서 156명의 생명이 순식간에 사라졌기 때문입니다. 정권이

교체된지 불과 6개월 만에 안전한 국가에서 후진국가가 되고 있습니다.

전문가들은 이태원참사의 책임이 전적으로 국가에 있다고 합니다. 그러나 대통령도, 장관도, 경찰청장도 자리에서 물러날 생각이 없다고 합니다. 안전에 대한 책임은 이제 국민들이 각자도생할 수밖에 없는 상황이 되었습니다.

우리 민주당이 국민들의 불안함을 해소해 주어야 합니다. 이태원참사 희생자에게 국가가 무한한 책임을 지는 자세를 보여주어야 합니다. 민주당은 국정감사를 통해 진상을 명확하게 규명하고, 책임자를 꼭 밝혀내겠습니다.

이에 민주연구원은 오늘 ‘이태원참사의 국가책임과 재난안전대책 토론회’를 이태원참사 대책본부와 공동으로 준비했습니다.

귀한 자리 인사말을 해주신 이재명 대표님, 박찬대 이태원참사대책본부장님, 좌장을 맡아주신 남인순 참사수습단장님, 발제를 맡아주신 유종성 교수님, 토론을 맡아주신 오영환 의원님, 윤태범 교수님께 깊이 감사드립니다. 토론회에 참석해 주신 많은 분들께도 감사드립니다.

오늘 토론회에서 제기될 이태원참사에 대한 국가책임과 재난안전대책에 대한 의견들은 민주당이 앞장서서 이태원참사의 원인을 규명하고 국가책임을 위한 정책대안을 마련하는데 적극 활용하겠습니다.

감사합니다.

2022. 11. 16.

민주연구원장





인사말

박찬대 이태원참사대책본부장



안녕하세요. 이태원참사대책본부장 국회의원 박찬대입니다.
먼저, 이태원 참사로 희생당하신 분들의 명복을 빕니다.
유가족 분들께도 깊은 위로의 말씀을 드립니다.

오늘 이 자리는 이태원참사의 원인과 쟁점, 국가책임 문제, 그리고
앞으로 대형 참사를 예방하기 위한 재난안전대책을 논의하고자 마련
되었습니다.

“국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다”

헌법 제34조 6항은 국가의 재해 예방의무를 규정하고 있습니다.
이 조항은 국가공권력이 위험방지조치를 해도 되고 안 해도 되는 것이 아니라,
헌법에 따라 반드시 위험예방 조치를 해야 함을 보여줍니다.

그런데 이번에 정부는 국민의 안전을 지킬 의무를 방기했습니다.
오히려 시민들의 빗발치는 신고에도 적절히 대응하지 않았고, 지휘 책임이 있는 총리와
행안부 장관은 감싸면서 말단 공무원만 집중해서 질책하였습니다.

행정부의 수반인 대통령은 뒤늦게 사과를 했고, 제대로 된 원인 규명은 물론 대책조차
마련하지 않았습니다.

이번 사건은 명확한 인재(人災)였습니다. BBC, CNN, 뉴욕타임스를 비롯한 주요 외신들도
이번 사건을 인재로 규정하고 정부의 책임을 언급했습니다.
정부는 책임 있는 자세로 이번 참사를 수습하고 조속히 대책을 마련해야 합니다.

오늘 이 자리가 이번 참사의 명확한 원인을 밝히고 제대로 된 재난안전대책을 마련하기 위한 토대가 되길 바랍니다.

저도 주시는 말씀 깊이 새겨듣겠습니다. 유족분들의 마음을 조금이나마 풀어드리고 앞으로 이런 비극이 되풀이되지 않도록 최선을 다하겠습니다.

다시 한번 이태원 참사로 희생당하신 분들의 명복과 유가족분들께 깊은 위로의 말씀을 드리며, 두 번 다시 이런 인재로 인한 참사가 일어나지 않기를 간절히 바랍니다. 고맙습니다.

2022. 11. 16.

이태원참사대책본부장

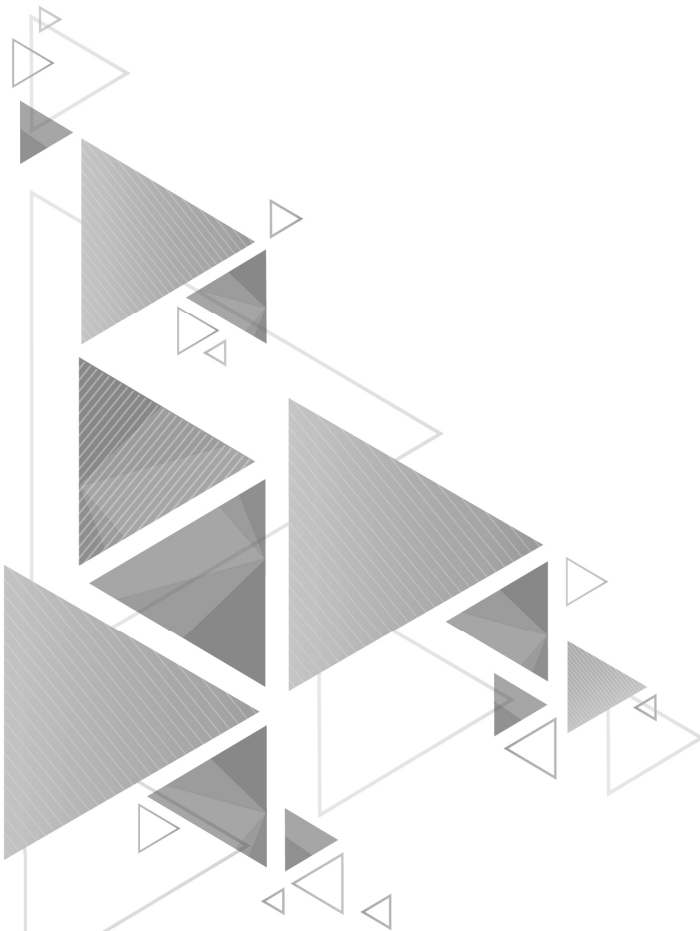
백찬대



발 제

세월호참사 교훈을 통해 본 이태원참사의 국가책임과 재난안전대책

유종성 가천대학교 교수



세월호참사 교훈을 통해 본 이태원참사의 국가책임과 재난안전대책

유종성 가천대학교 교수

1. 이태원 참사가 제기하는 질문들

- 1) 재난 방지와 안전을 위한 국가와 지방자치단체의 역할과 책임은?
 - 행사의 주최가 없으면 국가와 지방자치단체는 손 놓고 있어도 되는가?
- 2) 이태원 참사, 막을 수 없었나?
 - 재난 관련 현장대응, 보고 및 지휘체계, 협력체계의 마비: 그 원인과 책임은?
- 3) 재발방지를 위한 대책?

2. 세월호 참사의 구조적 원인과 교훈

- 1) 세월호 참사의 원인
 - 직접적 원인: 과승, 과적, 평형수 부족, 자가용등 화물 고박 허술
 - 운항관리원 제도의 형해화: 해운조합 소속의 구조적 한계
(1970년 남영호 사고 이후 도입)
 - 멀리서 망원경으로 만재흘수선만 관찰한 후 출항허가 관행화

- 청해진해운의 세월호 구입 및 위험한 개조
 - 2009년 법 개정으로 여객선 최대수명이 25년에서 30년으로 연장됨에 따라 청해진해운은 2012년 일본에서 선령 18년이 된 세월호를 구입, 무리한 객실 증축
 - 한국선급(1982년 이후 선박안전검사 독점 기업)으로부터 선급 및 안전성 심사 무사히 통과
- 세월호 참사 이전에도 해양안전 사고를 가장 많이 낸 청해진해운
 - 그럼에도 해양수산부로부터 우수기업 표창, 산업은행 정책자금 받아 세월호 구입
 - 반복되는 사고에도 불구하고 보험료가 오르지 않음(해운조합의 공제조합)
 - 선장을 비롯해 29명의 승무원 중 15명이 단기 계약직, 안전교육도 제대로 실시하지 않음
- 내항 여객선사업의 독점구조:
 - 99개의 국내 여객선 항로 중 85개 항로가 독점 노선(26개 보조항로 포함)
 - 청해진해운, 인천-제주 노선 20년간 독점
 - 해운법, 개별 항로마다 사업면허. 독점 보호 대가로 여객운임 제한
- 업계와 관과의 유착관계(관피아, 해피아)로 인한 규제포획(regulatory capture)
 - 해운조합과 한국선급과 같이 규제 권한을 위임받은 비영리기관들에 해양수산부, 해양경찰청의 고위직 출신들이 낙하산 임용됨(해운조합 역대 이사장 12명 중 10명, 한국선급 전 회장 12명 중 8명)
- 권위주의적 국가조합주의(state corporatism)의 유산이 민주화 이후에도 지속
 - 공직자윤리법(1981년), 관료 퇴직 후 2년 내 직무연관 민간기업 취업 금지
 - 2001년, 공직자윤리법 개정, 영리기업뿐만 아니라 민간기업들의 이익을 위해 설립된 비영리조직 형태의 이익단체에도 퇴직관료의 취업 금지
 - 그러나 시행령에 중앙정부나 지방정부의 위탁사업을 담당하는 조직(각종 산업별 협회와 준공공기관 등)은 법 적용 면제
- 업계에 포획된 선별적 규제완화
 - 여객선 선령제한 완화(25년에서 30년으로) 등 일부 안전규제의 완화, 그러나 규제완화의 우선순위가 되어야 할 경쟁제한적 규제(독점 유지를 위한 시장진입 규제)는 지속

- 결국, 국가 규율(state discipline)과 시장 규율(market discipline)이 모두 실패
 - 차라리 운항관리원 제도가 없었다면 대형 참사는 없었을 수도 있음
 - 만재흡수선 보이도록 평형수를 빼내어 선박의 복원력 약화, 급격하게 기울어 침몰
 - 국제 해운업과 선진국의 국내 여객선 사고의 감소는 보험회사들이 사고를 낸 해운회사들의 보험료를 건디기 어려울 정도로 올리기 때문
 - 즉, 보험회사들이 정보비대칭으로 인한 안전규제의 어려움을 사후의 징벌적 조치(보험료 인상)로 해결
 - 국제해사기구의 국제안전관리규약(International Safety Management Code; ISM 코드)의 핵심은 선주에게(승무원만이 아니라) 안전관리의 책임을 부여하고 사고 발생 시 선주에게 민사적 책임을 강력하게 부과하는 것

2) 세월호 참사, 막을 수 없었나?

- 국제안전관리규약(International Safety Management Code; ISM 코드) 도입 시도
 - 국제해사기구(International Maritime Organization), 해양안전 향상을 위해 1994년 ISM 코드 제정
 - 1996년, 해양수산부, ISM 코드 도입 계획 발표
 - 외항2선 업계는 수용, 그러나 내항선 업계(한국해운조합)는 준비할 시간을 달라며 내항선 적용의 연기를 요구
- 1999년 초, 해상교통안전법 개정
 - 내항선에 대해서는 당초 2001년 7월로 잡았던 ISM 코드 적용시점을 2003년 1월로 함
 - 2002년 12월 말, 재개정: 내항선에 대해 기존의 운항관리자 제도를 유지하고 ISM 코드 시행을 면제
- 운항관리자 소속을 해운조합에서 해양교통안전 전문기관으로 이관하는 해운법 개정안
 - 2011년 최규성 의원 대표 발의, 그러나 법안소위에서 해수부 과장의 반대로 폐기
(세월호 사고 후에야 운항관리자 소속을 선박안전기술공단으로 전환)

3) 세월호 참사의 교훈과 반성

- 시장의 실패와 국가의 실패: 시장실패도 독점 노선을 보호하고 해운조합의 카르텔 체제를

유지시킨 국가의 책임

- 국가는 국민의 생명과 안전에 대해 무한책임
- 안전규제는 사전규제와 감시로는 근본적 한계: 정보의 비대칭성, 감독 인력 부족
- 안전관리에 대한 책임을 명확히 하고, 사고 발생시 무거운 책임 부과
- 실효성 없는 형사처벌 위주보다 실효성 있는 징계(공무원)와 민사적 책임(기업) 강화 필요
(예) 메르스 실패에 대한 문책, 징계가 코로나19 대응에 약이 됨

○ 세월호 참사의 구조적 원인 규명과 재발 방지책에 대한 관심 부족

- 세월호 참사 이후 해양사고의 증가
- 2014년 세월호 사고 이후 해양사고는 △'15년 2,101건 △'16년 2,307건 △'17년 2,582건 △'18년 2,671건 △'19년 2,971건 △'20년 3,156건 △'21년 2,720건으로 증가 추세
- 사망·실종자는 (△'12년 122명 △'13년 101명 △'14년 467명) △'15년 100명 △'16년 118명 △'17년 145명 △'18년 102명 △'19년 98명 △'20년 126명 △'21년 120명으로 세월호 이후 줄어들지 않고 있음(해양한국, 세월호 참사 8년, 줄지 않는 해양사고, 2022.05.02.)
- 해양사고 증가의 원인 규명과 대책 필요: 참사 이후 대책이 미흡했음을 시사

3. 이태원 참사 관련 국가책임

1) 재난 방지와 안전을 위한 국가와 지방자치단체의 역할과 책임은?

- 행사의 주최가 없으면 국가와 지방자치단체는 손 놓고 있어도 되는가?

○ 재난안전법은 재난을 예방하고 재난이 발생한 경우 그 피해를 최소화하는 것이 국가와 지방자치단체의 기본적 의무이며, 책무임을 명확히 함(제2조와 제4조)

*중앙행정기관(행정안전부) 및 지방자치단체(용산구청, 서울시)는 재난관리책임기관으로서, 소방청/소방본부/소방서는 긴급구조기관으로서, 경찰청은 긴급구조지원기관으로서 행사의 주최자 유무에 관계 없이 재난과 안전관리에 책임이 있음

- 누구든지 재난의 발생이나 발생징후를 발견시에는 즉시 그 사실을 시장·군수·구청장·긴급구조기관(소방청/소방본부/소방서), 그 밖의 관계 행정기관에 신고해야 하고, 신고를 받은 시장·군수·구청장과 그 밖의 관계 행정기관의 장은 관할 긴급구조기관(소방서)의 장에게, 긴급구조기관(소방서)의 장은 그 소재지 관할 시장·군수·구청장 및 재난관리주관기관의 장에게 통보하여 응급대처방안을 마련할 수 있도록 조치하여야 함(재난안전법 제19조)

*용산구청(재난관리책임기관), 용산소방서(긴급구조기관 겸 지역통제단장), 용산경찰서(긴급구조지원기관)의 일차적 책임 및 행정안전부, 서울시, 소방청, 경찰청의 지휘책임

- **경찰관 직무집행법**은 “국민의 생명·신체 및 재산의 보호”를 “범죄의 예방·진압 및 수사”보다도 더 앞선 제1의 직무로 규정하고 있으며(제2조), “경찰관은 --- 극도의 혼잡, 그 밖의 위험한 사태가 있을 때에는 그 장소에 모인 사람, 사물(事物)의 관리자 등에게 필요한 경고를 하고 매우 긴급한 경우에는 위해를 입을 우려가 있는 사람을 필요한 한도에서 억류하거나 피난시킬 수 있으며, 경찰관이 이러한 조치를 하였을 때에는 지체 없이 그 사실을 소속 경찰관서의 장에게 보고하여야 하며, 보고를 받은 경찰관서의 장은 관계 기관(구청, 소방서)의 협조를 구하는 등 적절한 조치를 하여야 한다”(제5조)고 규정

*이태원 파출소장과 경찰관들의 현장 책임 및 용산경찰서장에게 즉시 보고 의무 및 용산서장이 구청 및 소방서에 협조를 구하지 않은 책임

- **소방기본법**상 소방청장, 소방본부장 또는 소방서장은 “화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황이 발생하였을 때에는 소방대를 현장에 신속하게 출동시켜 화재진압과 인명구조·구급 등 소방에 필요한 활동을 하게 하여야 한다”(제16조, 소방활동)

- “집회·공연 등 각종 행사 시 사고에 대비한 근접대기 등 지원활동을 하게 할 수 있다”(제16조의 2, 소방지원활동)

- “소방본부장, 소방서장 또는 소방대장은 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황이 발생하여 사람의 생명을 위협하게 할 것으로 인정할 때에는 일정한 구역을 지정하여 그 구역에 있는 사람에게 그 구역 밖으로 피난할 것을 명할 수 있다”(제26조, 피난명령)

- **[질문]** 순간 최대 관람객이 1천명 이상이 될 것으로 예상되는 지역축제, 또는 --- 사고위험이 있는 지역축제에 대해 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 지역축제 안전관리계획을 수립하고 안전관리에 필요한 조치를 해야 하는 재난안전법 제66조의11

(지역축제 개최 시 안전관리조치)의 규정, 이태원의 핼로윈 축제는 주최자가 없고, 지역 축제를 개최한 것이 아니라 그냥 사람들이 모여든 현상이므로 적용대상이 아니라는 논리가 타당한가?

- 재난안전법 제2조와 제4조 및 다른 조항들에 비추어 핼로윈 축제가 주최자 없이 그냥 사람들이 모여든 현상이라고 하여도 10만명 이상이 모여든 상황에서의 안전관리가 국가와 지방자치단체의 의무이자 책무임을 벗어날 수 없음
- 또한, 경찰관 직무집행법상 극도의 혼잡으로 압사의 위험이 수차례 신고된 상황에서 경찰관들의 현장 책임과 경찰서장의 책임이 면제될 수 없고, 소방기본법상 사고에 대비한 소방대의 근접대기와 피난명령 등 조치를 취하지 않은 소방서장 등의 책임도 간과할 수 없음
- 행사의 주최자가 있는 경우에는 주최자가 안전관리의 일차적 책임을 지고 지방자치단체와 경찰, 소방 등은 지원하는 역할을 하면 되겠지만, 주최자가 없는 경우에는 지방자치단체와 경찰 및 소방 등이 전적인 책임을 지고 안전관리를 했어야 할 것은 상식
- 또한, 재난안전법 제66조의11의 입법 취지상 핼로윈 축제도 당연 적용대상이라고 보아야 할 것임
- 즉, “중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장이 개최하는, 또는 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장 외의 자가 개최하는 ‘대통령령으로 정하는 지역축제’(순간 최대 관람객이 1천명 이상이 될 것으로 예상되는 지역축제, 또는 --- 사고 위험이 있는 지역축제)”를 해당 법조항의 적용대상으로 한 것은 입법자가 명시적인 주최자가 없이 사람들이 모여드는 축제를 상정하지 못한 가운데 주최자에 관계 없이 모든 ‘대통령령으로 정하는 지역축제’를 포괄적으로 적용하고자 한 것으로 해석해야 할 것임
- 이러한 해석의 타당성은 “모든 축제의 안전관리를 강화하여 안전사고에 선제적으로 대응하고자 2019년 12월 3일 「재난 및 안전관리 기본법」 개정을 통해 중앙행정기관, 지방자치단체뿐만 아니라 민간 등이 개최하는 지역축제까지 안전관리계획 수립·제출 의무를 확대”했다고 기술한 행안부의 지역축제장 안전관리 매뉴얼(2021년 발행 버전, 3쪽)로도 뒷받침됨

2) 이태원 참사, 막을 수 없었나?

- 재난 관련 현장대응, 보고 및 지휘체계, 협력체계의 마비

- 수차례 반복된 압사 위험 112 신고가 경찰청 상부에 보고되지 않음
 - 서울경찰청 112치안종합상황실 팀장→상황관리관→서울경찰청장→경찰청장→행안부장관
 - 이태원 파출소는 용산경찰서장을 통해 소방서장과 구청장에게 통보하여 응급대처방안을 마련하도록 했어야(재난안전법 제19조 신고 조항)
 - 경찰이 서울 소방본부에 8시 33분과 9시 1분 두 차례 공동대응을 요청했으나 소방의 현장 출동이 없었다는 보도
- 용산구청장과 소방서장은 압사 발생 우려 및 압사발생 사실을 즉시 행안부장관과 서울시장에게 보고했어야 함(제 20조, 재난상황의 보고)
 - 용산구청장과 소방서장(지역통제단장)은 압사발생 우려가 확인되었을 때 즉시 압사 발생을 예방하거나 피해를 줄이기 위하여 경보의 발령 또는 전달이나 피난의 권고 또는 지시, 긴급수송 및 구조 수단의 확보 등 필요한 응급조치를 취했어야 함(제 37조, 응급조치)
 - 용산구청장(재난관리책임기관의 장)은 압사 발생 위험에 대한 위기경보의 신속한 발령을 위한 정보를 즉시 행정안전부장관, 서울시장 등에게 통보하여야 함
 - 행정안전부장관, 서울시장 또는 용산구청장은 압사 발생 위험에 대한 예보·경보·통지나 응급조치를 실시하기 위하여 전기통신사업자에게 재난문자의 발송, 방송사업자에게 필요한 정보의 신속한 방송을 요구할 수 있었음(제38조 및 제38조의 2, 위기경보, 재난 예보 등)
- 용산구청장과 소방서장(지역통제단장)은 압사 발생 우려에 대하여 해당 지역 안에 있는 사람에게 대피하도록 명할 수 있었음(제40조, 대피명령; 소방기본법 제26조 피난명령)
 - 또한 필요시 강제 대피를 위해 경찰서장에게 인력 및 장비의 지원을 요청할 수 있었음(제42조, 강제대피)
 - 이태원 파출소와 용산경찰서는 이러한 요청을 받기 이전에 사람들을 피난시킬 수 있었음(경찰관 직무집행법 제5조)
- 행정안전부 장관의 역할과 책임
 - 행정안전부장관(2017. 7. 개정 전, 국민안전처장관)은 국가 및 지방자치단체가 행하는 재난 및 안전관리 업무를 총괄·조정하는 책임
 - 이상민 장관이 참사 다음날인 10월 30일 “특별히 우려할 정도로 많은 인파가 몰린 것은 아니었다. 소방, 경찰 인력을 미리 배치하는 것으로 할(막을) 수 있는 문제는 아니었던

것으로 파악하고 있다”고 한 것은 면피성 망언

- 이상민 장관이 지난 2일 정부서울청사에서 열린 ‘이태원 참사’ 관련한 중앙재난안전대책본부(중대본) 회의에 불참하면서 같은 시각에 윤석열 대통령의 분향소 조문 행렬에 함께 한 것도 주무 장관으로서의 책임을 망각한 것

○ 대통령실의 역할과 책임

- 대통령실도 10월 31일 “주최 측의 요청이 없을 경우 경찰이 선제적으로 국민들을 통제할 법적 제도적 권한은 없다”고 했다가 비판에 직면하자 윤석열 대통령은 11월 1일 “행사 주최자가 있느냐 없느냐를 따질 것이 아니라 국민의 안전이 중요하고, 철저한 대책을 마련해야 합니다”고 발언. 여전히 주최자가 없어서 통제하기 어려웠다는 뉘앙스
- 윤석열 대통령은 이후에도 이상민 장관을 계속 신임하는 듯한 모습을 보여 옴

○ 이태원 참사의 책임은 행안부장관으로부터 용산구청장, 용산소방서장, 용산경찰서장, 그

- 리고 현장의 경찰에 이르기까지 현장 대응과 구청-소방-경찰 간의 소통과 협력, 보고체계와 지휘체계 등이 총체적으로 마비, 또는 미작동한 원인의 철저한 규명과 문책이 필요
- 형사법적 책임뿐만 아니라 공법적, 민사법적 책임 및 정치적, 도의적 책임
- 보고하지 않은 책임과 보고받지 못한 책임: 평상시 보고, 지휘체통의 문제가 위기시에도 나타난 것으로 보아야 하며, 보고받지 못했다고 하여 지휘책임자를 면책하면 보고체계 개선을 가로막는 결과를 가져올 가능성
- 현장 경찰 등에게만 책임을 묻거나 현장 책임은 무시하고 고위층의 정치적 책임만 추궁하는 것은 바람직하지 않음

*대통령의 분명하고 진정성 있는 사과, 행안부장관의 사퇴 (또는 해임이나 파면), 경찰청장 등 고위급 책임자들과 현장책임자들에 대한 문책과 징계 필요

*국가의 피해자 배상 책임 인정 필요

○ 관과 기업간의 유착

- 해밀톤 호텔이 불법 증축으로 적발된 뒤에도 이행강제금 5억 원을 내고 9년간 버텨 비좁은 골목길을 더 비좁게 만들어 참사의 한 원인을 제공
- 해밀톤호텔 대표는 경찰 및 용산구청과 긴밀한 것으로 알려짐

4. 반복되는 재난 방지 및 안전사회를 위하여

- 세월호 참사, 이태원 참사 등 대형 인재의 재발, 끊임없는 산재사고의 방지 등 안전사회를 위한 획기적인 진단과 대책 수립 필요
 - 이태원 참사의 원인과 책임에 대한 철저한 규명
 - 현장대응 책임 및 보고-지휘체계의 미작동 책임 등
 - 지난 수년간 이태원 헬로윈 축제 시의 안전관리 조치와 관행에 대한 조사
 - 전국적으로 주최자 없는 행사를 포함한 지역축제장 안전관리 매뉴얼의 적용에 대한 실태 파악과 매뉴얼의 실효성 점검
- 세월호 참사 이후 세워진 대책의 실효성 점검
 - 국민안전처와 행정안전부의 안전 관리 기능 점검
 - 해양사고의 증가 원인 규명
- 이태원, 세월호 참사와 빈발하는 산재 사고 등을 관통하는 안전사고의 공통적인 원인 규명과 공통적인 대책의 수립
 - 안전규제의 근본적 한계인 정보의 비대칭성을 극복하려면 최고 책임자(행안부장관, 경찰청장 등; 원청 기업의 CEO 등)에게 안전관리의 책임을 명확히 부여하고 사고 발생시 책임을 무겁게 물어야 함
 - 단, 형사책임 위주의 접근은 실효성이 약하며, 공무원의 경우 징계 등 확실한 문책, 기업의 경우 원청이 무거운 민사적 책임을 지도록 하여 평소 안전관리에 신경을 쓰고 필요한 투자를 하는 유인을 제공해야 함
- 국정조사의 필요성과 방향
 - 경찰과 검찰(특검)의 수사는 형사법적 책임 규명에 초점을 두게 되지만, 보다 총체적인 원인과 책임 규명이 필요하며, 나아가서 각종 재난과 안전사고를 관통하는 원인규명과 대책 수립이 필요함
 - *정치적 책임 공방보다 구조적 원인 규명에 초점
 - 초당파적인 접근 및 민간 전문가와의 합동 위원회, 또는 독립 조사위원회 구성
 - *국민들에게 신뢰를 줄 수 있는 인적 구성

○ 더불어민주당에 대한 권고

- 지나친 정치화와 정쟁으로 몰고 가는 인상을 주지 말아야
- 사회적 재난 예방과 안전 관리의 획기적 개선 대책을 마련하는 수권정당의 모습을 보이길

참고문헌

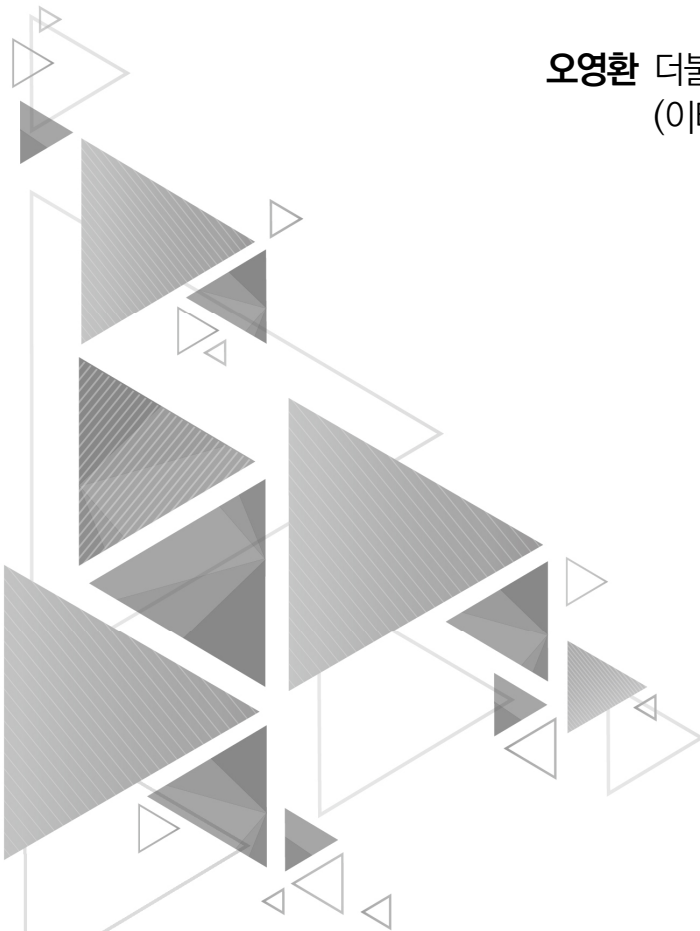
- 유종성. 2016. “세월호와 최순실, 진실은 이렇다.” 프레시안.
<https://www.pressian.com/pages/articles/144221>
- 유종성·박연민. 2017. “여객선 안전규제에 나타난 정부-산업간 유착과 포획.”
서재정·김미경 편저, 『침몰한 세월호, 난파하는 대한민국』(서울: 한울출판사),
158-186.
- You, Jong-sung and Youn Min Park. 2017. “The Legacies of State
Corporatism in Korea: Regulatory Capture in the Sewol Tragedy.”
Journal of East Asian Studies 17(1): 95-118.



토 론 1

10·29 참사는 제도·시스템의 문제가 아닌 尹 정권 사람의 문제

오영환 더불어민주당 국회의원
(이태원참사대책본부 진상조사단)



10·29 참사는 제도·시스템의 문제가 아닌 尹 정권 사람의 문제

오영환 더불어민주당 국회의원 (이태원참사대책본부 진상조사단)

1. 들어가며

10·29 이태원 참사는 대한민국의 부끄러운 현주소이자 국가적 불행이다. 참사의 대응 과정에서 대통령, 국무총리, 행정안전부장관, 서울시장, 용산구청의 위기관리의 무능이 총체적인 문제로 드러났다. ‘국민 안전은 국가가 무한책임을 진다.’는 대통령의 약속이 공염불이 돼 버렸다.

이번 참사 발생 직후 윤석열 정부는 주최자가 없어 경찰이 개입할 수 없다고 궤변을 늘어놓는 등 현행 제도와 매뉴얼이 잘 정비되어 있고, 이를 제대로 지키고 이행하지 않은 정부의 책임임에도 제도적 미비와 매뉴얼 부재의 탓으로 돌리며 국민과 희생자 그리고 유족, 부상자들을 기만하고 있다.

이젠 슬픔을 딛고 더 이상 이러한 불행한 참사가 반복되지 않도록 냉정하게 이번 용산 참사를 반면교사 삼아 재난의 예방·대비·대응 등 국가 위기관리 체계 전반을 점검하고 문제점을 찾아 그 해결방안을 마련하는데 진력해야 한다. 재난관리 총괄·조정 주무 부처를 행정안전부에서 분리해 국무총리 소속으로 가칭 ‘국가재난관리처’를 신설해 전문적으로 재난관리를 할 수 있는 방안 등을 종합적으로 고려해야 한다.

2. 10-29 이태원 참사 국가 부재 5시간 40분 재난위기관리체계는 왜 무너졌나

절박했던 현장 112신고는 모두 묵살됐다. 참사가 발생한 22시 15분까지 참사 현장의 압사 위험을 알리는 112신고는 11건, 사고가 발생한 시각부터 23시까지 45분 동안 이태원 일대의 112신고는 87건에 달했다.

김광호 서울경찰청장이 사고 발생을 최초 인지한 시점은 23시 36분이다. 이 시간까지 서울경찰청으로 전해진 절박했던 현장 신고는 모두 묵살당한 셈이다.

현장에서는 어떤 통제도 없었다. 112신고 녹취록에 따르면 18시 34분 신고에 대해서는 1시간 37분이 지난 20시 11분 ‘강력 해산 조치를 통해 종결’했고, 이후에도 ‘경찰관 배치됨을 고지’, ‘일대 시민 통제하여 종결’, ‘신고자에게 현장 상황 설명 후 종결’이라는 표현으로 볼 때 경찰 인력보다 압도적인 인파로 상황 통제가 불가해 무대응으로 일관했던 것으로 보인다.

왜 경찰 지원은 이뤄지지 않았다. 19시 34분경 현장 경찰관이 용산경찰서에 교통기동대 출동을 긴급 요청했지만 받아들여지지 않았다. 근처에서 벌어지고 있던 ‘김건희 특검·윤석열 퇴진을 위한 전국집중 촛불대행진’ 집회 관리 때문이었다. 교통기동대가 이태원에 도착한 건 집회가 끝난 21시 30분경이다.

왜 보고체계는 무너졌는가? 대통령실에는 경찰·소방이라는 두 기관을 통해 국가의 재난 상황을 실시간 파악하고 통제하고 있다. 참사 당일 경찰·소방 → 행정안전부 → 대통령실로 연결되는 수직적 보고계통 가운데 경찰 쪽 한 축은 완전히 무너졌다.

윤희근 경찰청장이 상황을 보고받은 것은 30일 0시 14분이다. 윤석열 대통령은 소방당국의 보고를 통해 당일 23시 01분에 참사 사실을 보고받았다.

그러나 소방과 경찰을 총괄지휘하고 재난관리 총괄·조정 주무장관인 이상민 행정안전부장관은 대통령보다 19분 늦은 23시 20분에 그것도 비서진으로부터 보고받았다.

대통령실이 이태원 상황을 최초 접수한 시점과 경찰 수뇌부가 참사를 인지한 시점까지 약 40분 정도 차이가 있다. 이는 대통령실이 최초 사고 인지 후 상황을 경찰 등 관계기관에 적극적으로 전파하거나 관련 지시의 골든타임을 놓친 것으로 보인다.



3. 10·29 이태원 참사는 제도와 시스템의 문제가 아닌 사람이 문제다.

이태원 참사 대응 과정에서 드러난 윤석열 정부의 위기관리에 대한 무능과 책임 회피성 발언, 주최자가 없는 핼러윈 축제는 안전관리계획을 수립할 주체가 없다. 법적 근거가 없기에 경찰이 개입할 수 없었다. 대통령실은 컨트롤타워가 아니다.라고 하면서 참사의 원인을 제도 미비, 경찰이 참사 징후를 신고받고 적극적으로 대처하지 못한 탓으로 돌리고 있다.

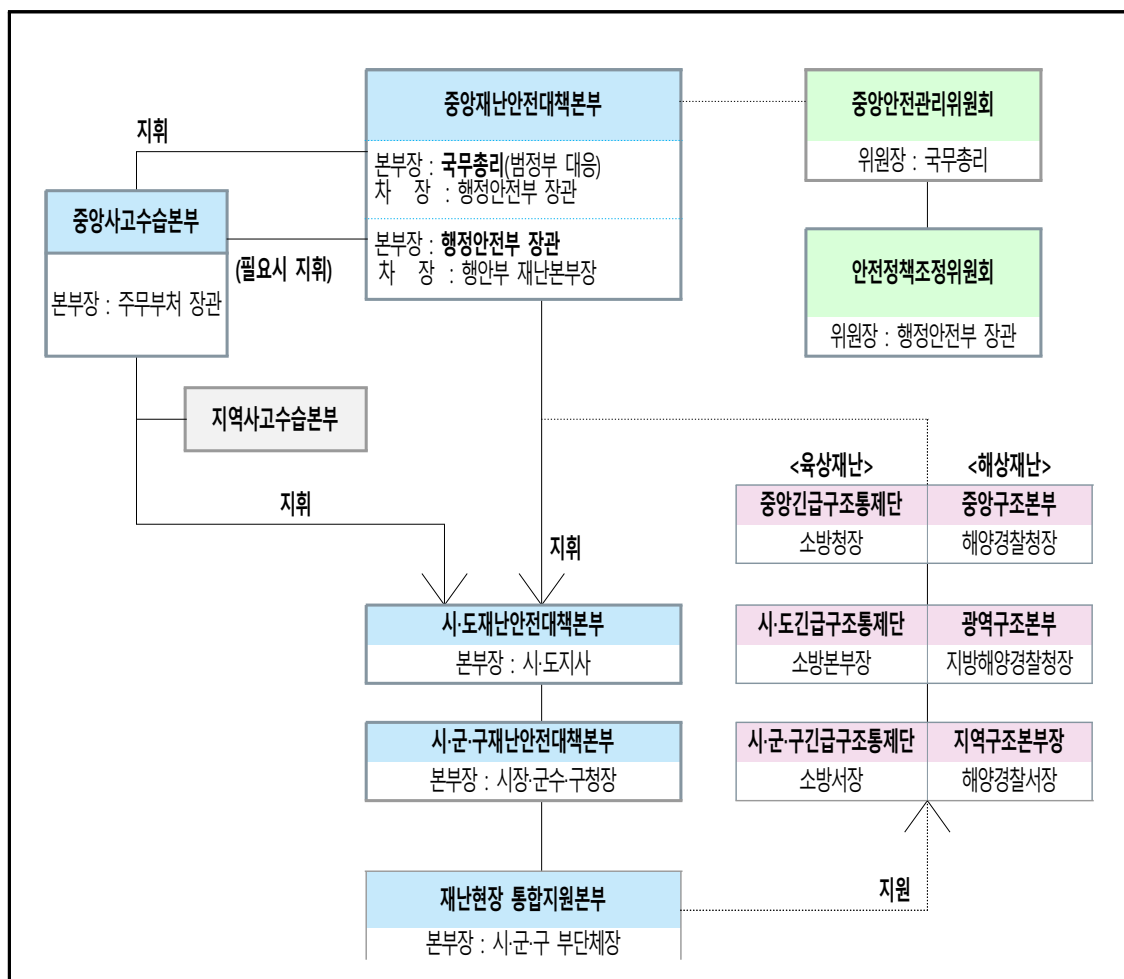
그러나 이는 윤석열 정부의 궤변이다. 본질은 대통령실을 비롯한 행정안전부, 경찰 당국, 서울시, 용산구청에서 국가 위기관리 체계를 제대로 운영하지 못한 사람의 문제, 즉 위기관리 체계의 운영 미숙이다.

현재 재난관리 등 국가 위기관리는 대통령 훈령인 '국가위기관리기본지침'에 따

라 대통령실이 컨트롤타워임이 분명하다. 대통령을 보좌하는 대통령비서실, 국가안보실과 재난관리의 총괄지휘처인 중앙안전관리위원회, 지휘 본부인 중앙재난안전대책본부 및 시·도, 시·군·구 재난안전대책본부 등 위기관리 체계가 제대로 구축돼 있다.

또한, 현재 재난관리 유형별 매뉴얼은 표준매뉴얼 41종, 실무매뉴얼 417종, 행동매뉴얼 9,672종을 작성해 운영하고 있다(붙임 참고자료).

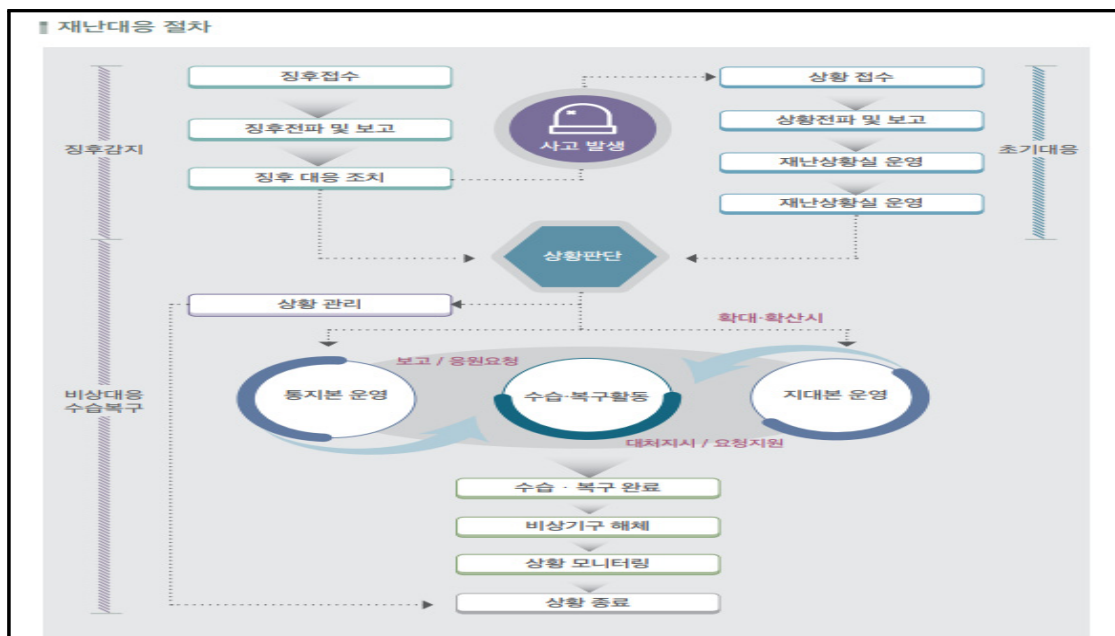
가. 재난관리체계도



나. 재난유형별 매뉴얼 주요내용

구분	내용
위기관리 표준매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가적 차원에서 관리가 필요한 재난에 대하여 재난관리 체계와 관계 기관의 임무와 역할을 규정한 문서로 위기대응 실무매뉴얼의 작성 기준이 되며, 재난관리주관기관의 장이 작성 ■ 다만, 다수의 재난관리주관기관이 관련되는 재난에 대해서는 관계 재난관리주관기관의 장과 협의하여 행정안전부장관이 위기관리 표준매뉴얼을 작성할 수 있음
위기대응 실무매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> ■ 위기관리 표준매뉴얼에서 규정하는 기능과 역할에 따라 실제 재난 대응에 필요한 조치사항 및 절차를 규정한 문서로 재난관리주관기관의 장과 관계 기관의 장이 작성 ■ 이 경우 재난관리주관기관의 장은 위기대응 실무매뉴얼과 위의 위기관리 표준매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있음
현장조치 행동매뉴얼	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재난현장에서 임무를 직접 수행하는 기관의 행동조치 절차를 구체적으로 수록한 문서로 위기대응 실무매뉴얼을 작성한 기관의 장이 지정한 기관의 장이 작성하되, 시장·군수·구청장은 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼을 통합하여 작성할 수 있음 ■ 다만, 현장조치 행동매뉴얼 작성 기관의 장이 다른 법령에 따라 작성한 계획·매뉴얼 등에 재난유형별 현장조치 행동매뉴얼에 포함될 사항이 모두 포함되어 있는 경우 해당 재난유형에 대해서는 현장조치 행동매뉴얼이 작성된 것으로 봄

다. 재난대응 절차



문제는 대통령, 국무총리, 행정안전부장관 등 지휘부에서부터 현장 요원에 이르기까지 소방을 제외하곤 임무 수행에 관한 기본적인 법령·지침·매뉴얼 등을

제대로 숙지하지 못하고 압사 관련 징후 신고 초기에 위기관리 대응을 제대로 하지 못한 점이다. 이를 바로잡아야 한다.

위기관리 활동에 있어서는 현장이 가장 중요하다. 사고 현장을 도외시킨 대책 수립은 사상누각이다. 위기 대응 활동에서 결정적 역할을 하는 현장 전문 요원과 장비가 제대로 구축되지 않는 상태에서 위기관리 활동은 의미가 없다.

특히, 촌각을 다투는 재난 현장에서 구조구급과 수습에 있어서 현장 지휘부의 판단과 역량은 결정적이다. 따라서 이제라도 위기관리 전문가 양성을 위한 체계적인 교육 프로그램 운영, 매뉴얼의 현장화 및 위기 대비 훈련의 쇄신이 요구된다. 특히, 재난관리분야 예산 지원과 재난관리부처의 장은 반드시 재난관리에 관한 경험과 학식이 풍부한 전문가를 임명해야 한다.

4. 참사는 명백히 윤석열 정권의 책임이다.

재난 상황의 한 축을 담당하는 경찰의 보고체계가 완전히 무너진 것은 무능한 인사들을 해당 직위에 임명한 정권의 책임이 분명하지만, 다른 차원의 원인도 짚지 않을 수 없다.

K-치안을 수출할 정도의 대한민국의 경찰 전체가 무능한 집단이라고 판단하는 것은 과도하다. 여전히 많은 경찰들은 각자의 위치에서 본연의 책임을 성실히 수행하고 있다.

그렇다면 과연 무엇이 문제였던가? 어떻게 이렇게까지 경찰이 재난 상황에서 완전히 무력할 수 있었는가? 어차피 경찰의 내부 인사풀에서 임명할 수 있는 사람은 한정적이고, 경찰 내부에서 누가 수뇌부에 임명되든 경찰행정의 우선순위는 정권의 영향력하에 있다.

윤석열 정부가 만약 시민들의 일상에서 다중운집과 과밀상황의 위험성을 우려했

다면, 경찰은 당연히 그 명령을 충실히 집행했을 것이다. 그렇지만 윤 대통령을 비롯한 정부 핵심 관계자의 입에서 참사 전 그런 발언을 들어본 적이 없다.

결국 경찰에 대한 인사권뿐만 아니라 경찰 수뇌부가 어디에 관심을 기울이도록 정권이 방향 설정을 했느냐가 핵심이다.

대통령의 최측근이라는 행정안전부 장관이 임명되자마자 열을 올렸던 부분은 경찰 국 신설이었는데, 이 과정에서 경찰이 과연 무엇에 집중했겠는가. 결과적으로 이태원 참사는 정권의 우선순위가 어디에 있었는지를 극적으로 보여준 사례이다. 적어도 시민 안전이 최우선 순위가 아니었음은 명확하게 드러낸 셈이다.

더 큰 문제는 비슷한 사태가 또 발생할 수도 있다는 점이다. 단지 참사의 시간인 접적 원인을 찾으려는 노력은 큰 부분을 놓칠 수 있다. 보다 구조적이고, 근본적인 차원에서 접근해야 한다. 정권의 요구에 따라 경찰이 무엇을 우선순위에 두느냐에 따라 미비하거나 공백인 경찰행정 영역이 앞으로도 생겨날 수 있고, 그에 따라 또 다른 참사는 예기치 않게 찾아올 수 있기 때문이다.

5. 문재인·윤석열 정부의 대형재난 대응 사례

문재인 정부에서는 '19. 4. 4. 19:17분에 발생한 강원 고성산불 대응에 있어서 전국 소방력 총동원령 발령(21:44), 문재인 대통령 총력대응 및 진화 과정에서 안전 사고 유의 지시 및 범정부 차원의 긴급 대응 체계구축을 통한 정부 주도로 총력대응 했다.



2020. 2. 18. 대구지역 신천지 교인 31번째 코로나19 환자(슈퍼전파자)를 매개로 n차 전파되어 지역적 집단감염이 본격적으로 시작되자 중앙재난안전대책본부 화상회의에서 대구시장이 중앙 차원의 구급차 총동원을 건의, 소방청은 2월 21일부터 4월 2일까지 일 최대 구급차 165대 구급대원 321명을 동원하여 대구지역 코로나19 확진자 이송업무에 총력 대응하였다.



윤석열 정부는 지난 8월 8일 수도권 일원 집중호우 시 윤석열 대통령은 퇴근 때 대통령 사저 아래 아파트가 침수되는 현장을 목격하고도 사저로 퇴근해 전화로 다음 날 새벽 3시까지 보고받고 지시했다고 한다. 일명 폰트론타워 역할을 했다는 것이다.

10·29 용산 참사 당일 재난관리 주무장관인 행정안전부장관은 대통령 보고시간보다 19분 늦게 상황을 보고받았고, 보고받은 이후 참사 관련 구체적인 지시나 조치를 하지 않은 것으로 보인다.

이는 국민의 생명과 직결되는 재난관리 업무에 대한 윤석열 정부의 무지와 무능을 여실히 보여주는 것이다.

6. 결론

이번 10·29 이태원 참사를 통해 제도, 시스템과 매뉴얼이 없어서가 아니라 대한민국의 재난관리 컨트롤타워와 이를 운영하는 사람의 전문성 부족과 참사를 충

분히 예견하고 예방할 수 있는 전조 정보가 있었음에도 이를 무시한 사람이 문제라는 것이 명백하게 드러났다.

예를 들면 대통령실 국정상황실은 대통령에게 보고 후 행정안전부, 경찰, 소방 등 재난주관기관에 구체적인 지시를 하지 않았다.

오히려 윤석열 대통령은 ‘신속하게 구조·구급과 치료’라고 구체적으로 현장 대응에 관한 지시를 했으나 경찰과 소방에 대한 지휘·감독권이 있고 재난관리의 주무장관인 행정안전부장관의 참사 완화 등을 위한 구체적인 지시는 없었다.

시스템과 매뉴얼이 잘 갖춰져 있었음에도 이를 제대로 운영하지 못한 정부 당국과 구성원들에게 문제가 있는 것이다. 따라서 제도와 매뉴얼이 없어 경찰이 개입할 수 없었다는 정부의 태도는 국민의 생명을 보장하기 위해 존재하는 정부의 태도라 할 수 있는지 의문이다.

결론적으로 유사한 참사 재발 방지를 위해서는 위기관리 전문가 양성을 위한 체계적인 교육 프로그램 운영, 매뉴얼의 현장화 및 위기 대비 훈련의 쇄신이 필요하고, 행정안전부장관, 행정안전부 재난관리본부장에는 재난관리에 경험과 학식이 풍부한 전문가를 임명해야 한다. 그리고 대통령실 국정상황실과 위기관리센터에도 재난 전문가를 반드시 배치해야 할 것이다.

아울러, 기후위기와 재난환경 변화로 예측이 어려운 재난 발생에 전문적이고 체계적인 예방 → 대비 → 대응 → 복구를 위해 현재의 재난관리 총괄조정 주무 부처를 행정안전부에서 분리해 국무총리 소속으로 가칭 ‘국가재난관리처’를 신설해 전문적이고 체계적으로 재난을 관리하는 방안을 마련해야 할 것이다.

붙임

재난분야 매뉴얼 세부 현황('20.12. 31.기준)

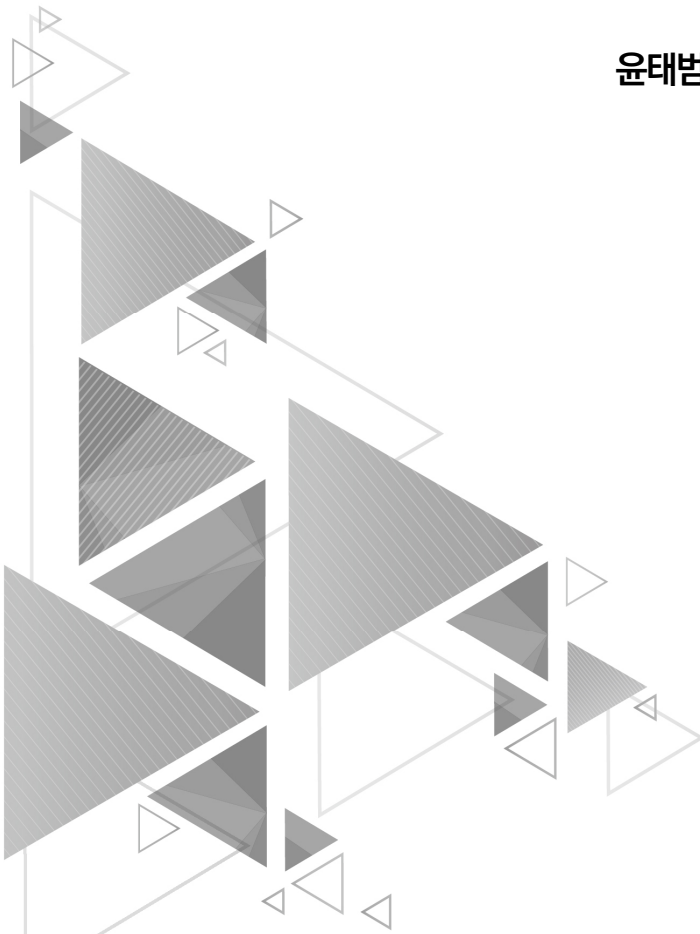
재난유형	종류 주관기관, 합계	총계	표준	실무	행동
		10,130	41	417	9,672
풍수해	행정안전부	608	1	21	586
지진	행정안전부	935	1	20	914
대형화산폭발	행정안전부	336	1	16	319
적조	해양수산부	75	1	1	73
가뭄	행정안전부	359	1	6	352
조수	해양수산부	64	1	10	53
우주전파재난	과기정통부	10	1	6	3
녹조	환경부	72	1	1	70
산사태	산림청	329	1	12	316
낙뢰	행정안전부	191	1	10	180
한파	행안부	325	1	16	308
폭염	행안부	322	1	17	304
자연우주물체 추락·충돌	과기정통부	36	1	9	26
산불	산림청	289	1	9	279
유해화학물질유출사고	환경부	301	1	12	288
대규모수질오염	환경부	263	1	4	258
대규모해양오염	해양수산부	119	1	5	113
공동구 재난	행안부/국토부	70	1	10	59
댐 붕괴	환경부/산업부	224	1	9	214
도시철도대형사고	국토부	122	1	5	116
고속철도대형사고	국토부	118	1	5	112
다중밀집시설대형화재	소방청	367	1	12	354
인접국가방사능누출	원안위	27	1	11	15
해양선박사고	해양수산부	142	1	10	131
사업장대규모인적사고	고용부	288	1	5	282
다중밀집건축물붕괴대형사고	국토부	311	1	11	299
법무시설재난및사고	법무부	218	1	5	212
가축질병	농림축산식품부	224	1	10	213
감염병	복지부/질병관리청	294	1	17	276
정보통신	과기정통부	158	1	9	148
금융전산	금융위	61	1	4	56
원전안전	원안위/산업부	60	1	17	42
전력	산업부	550	1	5	544
원유수급	산업부	9	1	5	3
보건의료	복지부	262	1	8	253
식용수	환경부	215	1	5	209
육상화물운송	국토부	209	1	7	201
GPS전파혼신	과기정통부	12	1	6	5
해양유도선수난사고	해양경찰청	21	1	16	4
공연장·경기장 안전사고	문화체육관광부	104	1	6	97
초미세먼지	환경부	260	1	25	234
*정부중요시설	행정안전부	59	-	1	58
*도로터널	국토부	150	-	1	149
*항행안전시설장애	국토부	7	-	1	6
*항공기사고	국토부	156	-	1	155
*항공운송마비	국토부	20	-	1	19
*가스	산업부	205	-	1	204
*접경지(댐·산불·감염병·수질오염)	환경부/산림청/보건복지부	3	-	3	-
*내수면유도선사고	행정안전부	40	-	1	39
*황사	환경부	26	-	2	24
*위험물사고	소방청	32	-	1	31
*저수지붕괴	농림축산식품부	295	-	1	294
*문화재	문화재청	171	-	1	170
*학교시설	교육부	2	-	1	1
*국방시설	국방부	1	-	1	-
*인공우주물체 추락·충돌	과기정통부	2	-	1	1
*식품·의약품 안전사고	식약처	1	-	1	-



토 론 2

이태원참사 국가책임과 재난안전대책

윤태범 한국방송통신대학교 교수



이태원참사 국가책임과 재난안전대책 토론회

윤태범 한국방송통신대학교 교수

- (1) **시민들은 자책한다.** 참사 현장에 있었던 시민들, 눈물 흘리며 구조 활동을 했던 사람들은 자책한다. 더 구하지 못한 것을, 더 일으켜 세우지 못한 것을, 자신들의 능력 부족을 탓한다. 그들은 자신들이 책임을 다하지 못했음을 책망한다. 괴로워한다. 그들은 마지막 순간까지 마주하였던 눈을, 목소리를, 얼굴을 기억한다.

높은 지위에 있는 공직자들은 말한다. 주최자가 없는 집회라고, 매뉴얼이 없다고, 경찰이 배치되었어도 소용없다고, 사람들이 몰려서 문제라고. 그들은 자신들의 능력 부족을 자책하지 않는다. 그들은 사고라고 말한다. 그들은 책임을 말하지 않는다.

- (2) **정부는 대형 참사가 발생할 때마다 법을 제·개정하고, 정책과 조직을 만들었다.** 매뉴얼은 수도 없이 많을 것이다. 이태원 참사는 위기에 대응하는 시스템이 없는 것이 아니라, 제대로 작동하지 않은 것이다. 시스템의 부실 혹은 작동의 실패이다. 시스템과 매뉴얼이 없어서 위기에 제대로 대응하지 못한 것이 아닐 것이다. 재난과 위기는 다양한 상황 속에서 발생하는 것이니 모든 것을 시스템화하는 것은 처음부터 불가능하다. 그래서 중요한 것이 사람, 리더십, 역량이다. 상황과 문제를 늘 예의주시하고, 시스템이 할 수 없는 것을 보완하거나 혹은 시스템이 제대로 작동하도록 사람이 움직여야 한다.

시스템이 작동하도록 리더십이 발휘되어야 한다. 문제가 발생했다면 그것은 시스템과 더불어 사람, 리더십의 문제이다. 시스템이 제대로 작동하려면 시스템 전반을 지배하는 리더십이 존재해야 한다. 리더십 부재하면, 흔들리면 시스템은 무의미하다. 이번 참사에서 과연 시스템을 작동하게 하는 리더십은 존재하였을까?

수습? 돌이킬 수 없는 참사가 발생하였는데 수습이 먼저라고? 수습하기 위해서 장관직이 유지되어야 한다고? 막았어야 했다. 참사가 발생하지 않도록 했어야 했다. 그것이 국가의, 정부의, 장관의, 고위공직자의 본연의 책임이다. 수습은 애초부터 불가능한 것이다. 세상을 떠난 생명을 어떻게 다시 가족의 품으로 돌아오게 할 수 있는가? 웃음이, 희망이 사라진 가족에게 어떻게 다시 웃음을, 희망을 찾아줄 수 있는가? 참사에 수습은 있을 수 없다.

수습은 책임을 져야 할 사람들이 하는 변명일 것이다.

- (3) **참사가 발생하면 책임질 사람을 찾는다.** 그러면 늘 문제, 즉 현장에 가까이 있는 사람들 중에서 책임질 사람을 찾는다. 현장과 가장 가까이 있는 현장에, 일선에 근무하는 사람들에게 책임을 묻는다. 상위의 직급으로 올라갈수록 직접적인 책임에서 멀어진다. 계층에서 상위로 올라갈수록 권력은 커지지만, 문제에 대한 책임은 희박해진다. 장관 등 상위직이 책임을 지는 경우는 극히 드물다. 직접적으로 위법한 행위를 한 것이 아닌 한.

일선 현장의 근무자에게는 감당하기 어려운 벌이 부과된다면, 최고위직에게는 어떤 책임이 부과될 수 있는가? 장관 등 최고위직에게 부과할 수 있는 책임은 몇 가지 없다. 위법한 행위를 하지 않은 한 법적인 책임을 물을 수 없다면 남는 것은 도덕적 책임밖에 없다. 그래서 과거부터 대형 참사가 발생하면 관련 부처의 장관 등 고위직은 도덕적 책임을 감수하였으며, 그것은 시민에 대한 직접적이고 빠른 사과와 더불어 직에서 물러나는 것이었다. 참사를 원래의 상태로 되돌리는 것은 불가능하지만 최고 관리자로서 책임질 수 있는 방법을 선택하는 것이다.

- (4) **책임은 직분에, 권력에 비례해야 한다.** 직이 높으면 높을수록 그에 비례하여 높은 책임이 부과된다. 그리고 그 책임의 핵심은 도덕적 책임이다. 장관에게 부과되는 책임의 핵심은 도덕적 책임이다. 그래서 도덕적 책임이 수반되지 않는 장관은 장관으로서의 가치를 주장하지 못한다. 도덕적 책임은 정치적, 법적, 정무적 책임이 아니라, 인본적 책임이다.

공적인 권력으로서 정부를 구성하고, 장관에게 최고 수준의 권력을 부여한 이유는 무엇인가? 오직 국민안전, 국민행복을 위한 것이다. 대한민국 국민은 어느 곳에서라도, 언제라도 안전해야 할 권리가 있고, 정부에게는 이를 지켜야 할 책임이 있다. 이태원 참사는 사건이 아니다. 대한민국의 참사이다. 또 다시 위기에 빠진 국민들. 우리는 사라진 정부를 경험하고 있다.

이태원 참사는 수많은 가족들의 삶 전체를 영원히 회복 불가능한 나락으로 떨어뜨렸다. 회복 불가능한 참사이다. 수습이 먼저라고? 수습은 불가능하다. 정부가, 장관이 존재하는 이유는 참사를 수습하는데 있는 것이 아니다. 참사를 미리 막으라는 데 있는 것이다. 이태원 참사는 정부의 존재 가치를, 장관의 무능을 입증한 것이다. 책임을 묻는 것조차 부질없다. 각자도생. 세월호 참사의 격언이 다시 살아난다. 정부가 없어도 되는, 시민 스스로 살아남아야 하는 사회이다.

〈참고〉 한국에서의 장관이란?

장관은 국정운영의 궁극적인 책임을 부담하는 자리

장관은 특정한 부처와 특정한 분야를 책임지고 관장하는 자리이다. 즉 부처와 관련된 중요한 정책들을 결정하고 집행하고, 관련 분야에서 발생하는 각종 문제들에 대해서 대응방안을 제시하고 해결해야 하는 등 해당 분야의 소관 업무에 대해서 궁극적이고 최종적인 책임을 지는 자리이다.

비록 장관이 수행하는 업무와는 직접적으로 관련된 문제가 아니라 하더라도, **사회적 영향력이 큰 문제에 대해서 장관은 법적인 책임의 범위를 초월하여 무한정의 도덕적 책임을 지게 되는 자리이다.** 그렇기 때문에 장관 자신과는 직접적인 관련이 없어도 사회적으로 큰 문제가 발생하거나 혹은 부하 직원이 국가적으로 큰 물의를 야기하였을 경우에는 국민들에게 사죄하고, 중국에는 도덕적 책임을 지고 장관직에서 물러설 수밖에 없는 모든 문제에 있어서 궁극적인 책임을 져야 하는 자리이다. 명예롭고 귀한 자리인 만큼 그에 상응하는 책임도 질 수밖에 없는 자리이다.

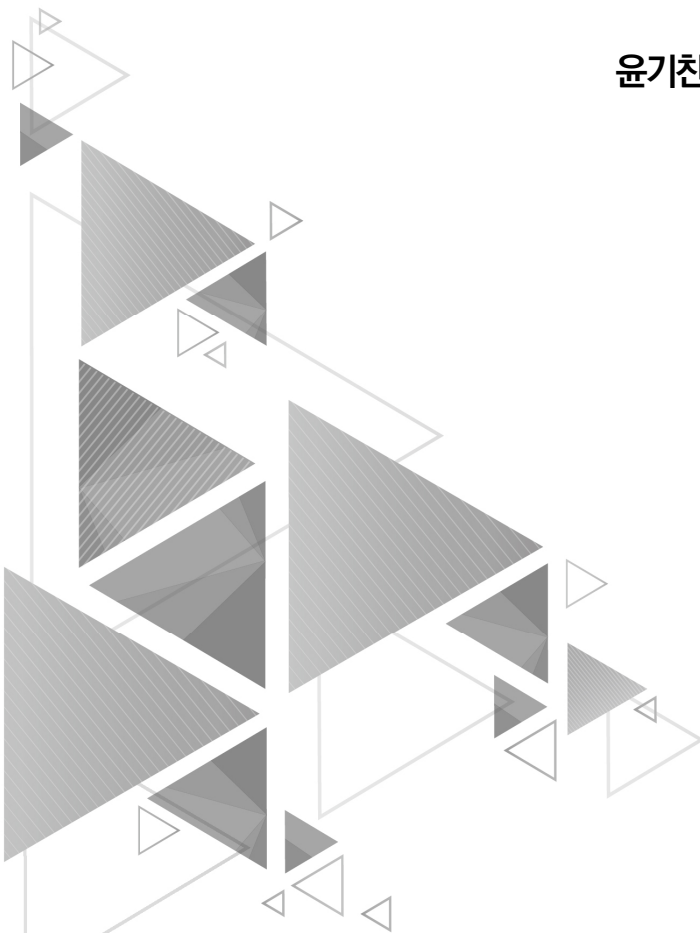
출처 : 대한민국 정부(2010), 성공적 국정운영을 위한 장관 직무가이드. 중에서(pp.16~17)



토 론 3

이태원참사 국가책임과 재난안전대책

윤기찬 민주연구원 연구위원



이태원참사 국가책임과 재난안전대책 토론편

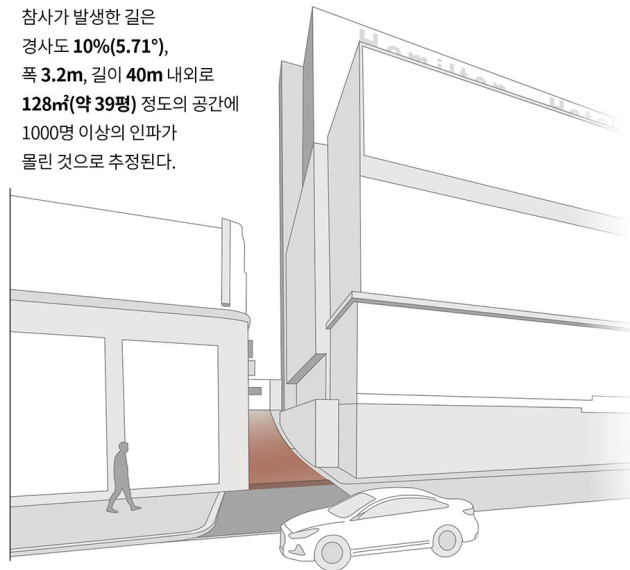
윤기찬 민주연구원 연구위원

□ 이태원참사 공간적 발생원인

○ 참사 공간의 협소성과 경사도

- 원래 폭 4m에서 쇼핑몰과 호텔 이동을 위한 가벽 불법증축으로 3.2m 축소
- 이태원 상가들의 불법증축, 건축물 (테라스 등)
- 당일 인파 밀집도 인지 구청의 불법증축 및 무단 점유 사전 점검안전 체계 미비
- 이행강제금 대신 불법건축물에 대한 강제 철거 또는 원상 복구 조항 마련 필요

참사가 발생한 길은
경사도 10%(5.71°),
폭 3.2m, 길이 40m 내외로
128㎡(약 39평) 정도의 공간에
1000명 이상의 인파가
몰린 것으로 추정된다.



□ 이태원참사 발생현황 및 문제점

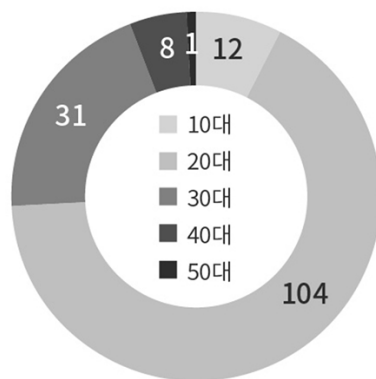
○ (현황) MZ세대에 몰린 희생자 및 외국인 사망자 발생

- 희생자 156명(11.3. 기준) 중 20대와 30대가 135명으로 전체 86.5% 차지
- 외국인 희생자는 14개국 26명으로 전체 사망자 중 16.7%에 이름

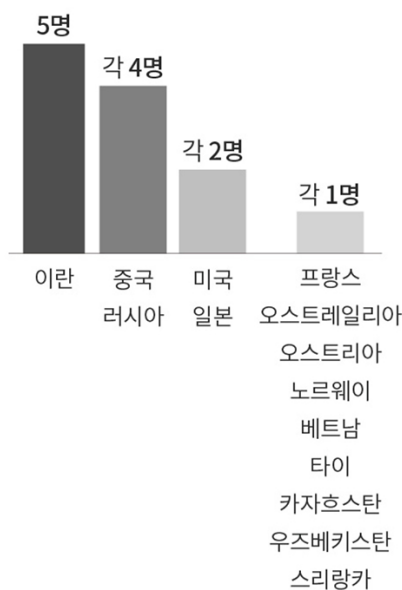
○ (문제점) MZ세대 여가문화 및 이태원 공간에 대한 이해 부족

- 할로윈 문화에 대한 이해부족으로 행사가 아니라 현상이라 인지 (구청장)
- 이태원이라는 세계적 명소에 대한 안전관리 소홀 및 대통령의 부정적 시그널 (마약단속)
- 참사 후 외신기자 회견에서 이태원 지명에 대한 언급으로 낙인 효과 조장 (국무총리)

희생자 연령 (단위:명)



외국인 희생자 26명 국적



□ 재난안전관리시스템 활용 및 매뉴얼 부재

○ 문재인 정부의 안전관리 시스템과 매뉴얼 미활용

- 국가예산 투입 통해 구축한 국가재난안전포털과 안전정보 통합공개시스템 미작동
- 특히 1.5조원을 투입하여 구축한 국가재난정보관리시스템(NDMS)은 5분 전파의 장점을 활용하지 못하고, 보고에 대한 대통령의 늑장 확인 (오전 1시 20분)
- 참사 당일 정부의 재난안전통신망이 제대로 작동하지 않음

○ 경찰과 소방의 통신망 연계 및 다중운집행사 훈련 부족

- 경찰과 소방의 다른 통신망 사용, 통신망 간 연계 어려움
- 서울 소방의 119시스템과 재난안전통신망 연계 어려운 측면 존재
- 다중운집 행사에 대한 안전사고 훈련 부족으로 재난안전통신망 미사용

□ 이태원참사의 책임소재

○ 안전 등 사회재난에 대한 국가책임론

- 안전이나 위험요소의 관리는 개인의 책임 영역이 아니라 국가와 지방자치단체의 관리 영역 (재난안전기본법)
- 자연재난 뿐만 아니라 이태원 참사와 같은 사회재난의 경우 정부의 책임이 명확
- 특히 인파사고와 같이 정부의 행정력을 행사하여 방지할 수 있는 경우 재난으로 판단 국가의 적극적 대처 필요

○ 정부의 무작위로 인한 참사 책임

- 이태원참사에 대한 국가책임을 중요한 이유는 인파사고의 가능성, 사전 안전 관련 회의 개최 등 참사에 대한 인지도도 불구하고 정부의 조치가 없었음
- 문재인 정부 국가재난안전시스템의 구축과 매뉴얼이 있음에도 윤석열정부 내 이태원 참사 보고체계의 혼선과 대통령, 서울시장, 경찰청장의 소극적 대처 또는 부재가 일으킨 인재로 판단

□ 재난안전관리 시스템의 구축방안

○ 무선통신망의 통합 필요성

- 지난해 제정된 “재난안전통신망법”상 안전관리 상황보고 및 전파 등 규정
- 국가재난안전시스템으로 경찰, 소방 등의 무선통신망 통합 필요

○ 다중운집 행사에 대한 안전사고를 대비한 훈련

- 다중운집 행사에 대한 안전사고 훈련 정례화 및 통신망 사용 의무화

○ 재난안전에 대한 예산 증액 및 제도 개선

- 교육훈련 예산을 제외한 재난안전관리체계 및 홍보 예산 감축안 수정 (2023년도)
- 정부 초기대응 시스템 개선 및 신종대형·복합 재난에 대한 안전대책 수립

□ 이태원참사에 대한 국가의 사후대책

○ 재난안전에 대한 국가의 무한 책임제 확립

- 사회적 다양화와 복잡성 증가로 인해 개인이 책임질 수 없는 재난에 대해서 국가의 무한 책임을 질 수 있는 제도적 장치 마련

- 재난안전에 대한 국가책임제 확립으로 국민으로부터 신뢰받는 정부 토대

○ 국민의 사회적 연대의식 제고 및 정서적 지원

- 이태원참사의 책임을 하급관료 또는 개인에게 지게 할 경우, 국민들은 서로 갈등과 반목으로 사회적 연대의식(solidarity)이 약화
- 대형 참사로 인한 정신적 충격에 대해서도 보건의료 전달체계를 통한 치료와 지원



이태원참사 謹弔 국가책임과 재난안전대책

 민주연구원

 더불어민주당
이태원참사대책본부