

2015



第三十一輯

治安論叢

警察大學 治安政策研究所

우리 경찰은 깨끗한 경찰, 유능한 경찰, 당당한 경찰을 기반으로 국민들께 책임을 다하는 희망의 새 경찰이 되고자 노력을 경주하고 있습니다.

이에 치안정책연구소는 경찰 유일의 연구기관으로 국민과 치안 현장을 만족시킬 수 있는 치안정책을 발굴, 제시하는 역할을 하고 있습니다. 그리고, 국민안전을 위협하는 불확실한 범죄위험 등에 선제적·효과적으로 대응할 수 있도록 치안분야 과학기술 연구개발(R&D) 역량 강화에도 최선을 다하고 있습니다.

이번 「치안논총 제31집」은 ‘재난안전 강화를 위한 지역사회 경찰활동 확대 방안 등’ 4편의 논문을 엄선하여 수록, 발간하게 되었습니다.

그 동안 「치안논총」에 관심과 성원을 보내주신 분들께 감사드리며, 이번에 발간되는 제31집에도 많은 사랑과 격려를 부탁드립니다.

아무쪼록 이번 「치안논총」이 치안 현장에서 알차게 활용되고 치안행정 및 경찰관련 연구 분야의 전문가들께도 귀중한 자료로서 도움이 되었으면 합니다.

끝으로 그간 연구에 전념하여 훌륭한 논문을 완성하여 주신 연구진과 논총발간에 애써주신 관계자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

2015. 6.

치안정책연구소장

양성진

총 목 차

- ◆ 현장경찰의 물리력 사용기준에 관한 연구 1
 - 이 호 용(한양대학교 정책학과 교수)

- ◆ 『긴급자동차 우선 신호』 운영방안(2014) 121
 - 이 철 기(아주대학교 교통시스템 공학과 교수)

- ◆ 재난안전 강화를 위한 지역사회 경찰활동 방안 215
 - 이 주 락(경기대학교 경호보안학과 교수)

- ◆ 안전사회에서 안전법의 영역설정과 경찰의 예방임무의 범위 409
 - 김 혜 경(계명대학교 법경대학 교수)

재난안전 강화를 위한 지역사회 경찰활동 방안

《研究陣》

연구위원 : 이 주 락 (경기대학교 경호보안학과 교수)

치안정책연구소

●●● 목 차

제1장 서론	225
제1절 연구의 필요성 및 목적	225
제2절 연구의 범위	228
제3절 연구의 내용	228
제4절 연구추진방법	230
제5절 연구의 기대효과	232
제2장 재난과 재난관리	234
제1절 재난과 재난관리의 개념	234
제2절 재난관리체제의 특성 및 대응주체	235
제3절 재난관리체제의 구성요소	237
1. 자연재난	237
2. 사회재난	239
제4절 재난관리방식 및 대응절차	241
제5절 서울시 재난발생 특성과 지역주민 참여 재난관리 프로그램	245
1. 도시안전에 대한 서울시민들의 인식	245
2. 서울시 자연재해 현황	246
3. 서울시 인적재난 및 안전사고	247
4. 서울시 재난 및 사고의 특성 및 시사점	248
5. 재난안전 관련 지역주민 참여 프로그램 현황	249

제3장	지역사회 경찰활동	253
제1절	지역사회 경찰활동의 태동	253
제2절	지역사회 경찰활동의 개념과 특징	254
제3절	우리나라의 지역사회 경찰활동 현황	256
1.	주요 실시기관	256
2.	실시 프로그램	257
제4절	지역사회 경찰활동의 확대 추세	262
제4장	외국 경찰의 지역사회 경찰활동과 재난관리	263
제1절	미국의 현대적 지역사회 경찰활동	263
1.	개요	263
2.	재난안전 관련 지역사회 경찰활동 사례	264
3.	미국 재난관리의 시사점	277
제2절	영국의 재난관리와 경찰활동	278
1.	재난관리 연혁	278
2.	재난관리 체계	279
3.	영국 재난관리의 시사점	287
제3절	일본 경찰의 지역안전활동 및 재난대응활동	288
1.	평상시 일본경찰의 지역안전활동	288
2.	일본 경찰의 재난안전 관련 지역안전활동: 가나카와현의 사례	292
3.	일본경찰의 재난 대응활동: 동일본 대지진시 경찰 활동 사례	300
4.	일본의 주민 자주방재조직(自主防災組織)	322
5.	일본 지역안전활동 및 재난대응활동의 시사점	325

제5장 현대적 지역사회 경찰활동의 정립	326
제1절 전통적인 지역사회 경찰활동의 한계	326
1. 재해·재난에 대한 비효율적인 대응	326
2. 지역사회의 재해·재난 역량 활용 미흡	328
3. 유관기관과의 네트워크 구축 미흡	328
제2절 한국적 개념 정립의 필요성	330
제3절 현대적 지역사회 경찰활동의 고려 요소	333
1. 안전 및 방재관련 주민조직 및 사회단체의 협력관계 구축	336
2. 지역사회의 안전 및 재난 요소의 파악 및 해결	339
3. 위기 및 재난상황의 예방 및 조기수습	341
4. 위기 및 재난관리에 효율적인 조직구조 구축	342
제6장 재난안전 강화를 위한 지역사회 경찰활동 방안	343
제1절 재난개입에 대한 인식전환과 근거법의 구체화	344
1. 경찰의 재난개입과 관련한 법적 근거	344
2. 조직 내 인식전환 유도과 근거법의 구체화	346
제2절 경찰 재난대응역량의 강화	349
1. 추진체계의 정비: 전담부서의 신설과 전문 인력 확충	349
2. 재난대응 매뉴얼의 정비와 활용	351
3. 재난관리 교육훈련	353
4. 현대적 장비와 기술의 도입	357
5. 112를 통한 재난신고의 접수	359
제3절 지역사회 재난대응프로그램의 활용	361
1. 지역사회 경찰활동 프로그램의 기능변화	361
2. 민간경비 산업의 활용	364

3. 비상연락망과 연락체계의 정비	366
제4절 유관기관과의 협력체제 구축	367
1. 단일화된 협의체의 구성과 운영	368
2. 정기적인 재난대비 합동 훈련 실시	370
3. 민방위대와의 협력 강화	371
제5절 경찰 기능별 구체적 실천방안	372
1. 지역경찰의 역할 제고	374
2. 각 기능별 조치사항	379
3. 재난 유형에 따른 지역경찰과 타 기능 및 기관의 협조방안	382
제7장 결 론	399

●●● 표 목 차

〈표 1〉 자연재난의 기상청 기상특보 기준	238
〈표 2〉 자연재난의 위험 및 특성	239
〈표 3〉 자연재난과 사회재난의 비교	240
〈표 4〉 재난관리 방식별 장·단점 비교	242
〈표 5〉 자연재난의 단계별 분류기준	244
〈표 6〉 서울시민들의 도시위험도 인식결과	245
〈표 7〉 최근 기상재해 피해 현황	246
〈표 8〉 화재사고 추세분석	247
〈표 9〉 2012년 서울의 시설별 화재발생분포(단위 : 건)	248
〈표 10〉 서울에서 발생하는 주요 재난 및 사고의 특성	249
〈표 11〉 서울 중구 ‘범죄·재난 없는 중구’의 주요 프로그램	250
〈표 12〉 자율방재단 구성 현황	251
〈표 13〉 소방방재청 방재마을 만들기 시범마을의 사업내용	251
〈표 14〉 경찰서·순찰지구대·파출소 현황(2013. 12. 31. 단위: 개)	257
〈표 15〉 자율방법대 운영현황	258
〈표 16〉 아동안전지킴이집 지역별 현황(단위: 개소)	259
〈표 17〉 시민경찰학교 교육수료생 현황(2011-2012년)(단위: 명)	261
〈표 18〉 지역주민 주체의 지역안전활동	290
〈표 19〉 지역주민의 지역안전활동에 대한 경찰의 지원활동	290
〈표 20〉 경찰 주체의 지역안전활동	291
〈표 21〉 9개 도현시의 합동방재훈련 개요	292
〈표 22〉 가나가와현·오다와라시 합동 종합방재훈련 개요	293
〈표 23〉 요코하마시 종합방재훈련 개요	294
〈표 24〉 카와사키시 종합방재훈련 개요	295
〈표 25〉 검시, 신원확인 등의 실시 상황(2011년 6월 20일 현재)	307
〈표 26〉 피난지시 등의 현황(2011년 6월 20일 현재)	308
〈표 27〉 110번(112) 접수현황(2011년 3월 11일 ~ 16일)	314

〈표 28〉 전통적 지역사회 경찰활동과 현대적 지역사회 경찰활동의 비교	335
〈표 29〉 안전관련 주민조직 및 사회단체 현황	337
〈표 30〉 중앙소방학교 재난대응 교육과정	356

●●● 그림 목 차

〈그림 1〉 다각화 추진 체계도	231
〈그림 2〉 기대효과	233
〈그림 3〉 재난관리 대응절차	243
〈그림 4〉 Coastwatch 프로그램의 참가자들	265
〈그림 5〉 University of California at Irvine 경찰서의 지역 구분도	267
〈그림 6〉 CERT 참가자들이 부상자를 운반하는 훈련을 하는 모습	269
〈그림 7〉 CERT 회원의 화재 진압 훈련 모습	270
〈그림 8〉 재난 의료 처치 실습 장면	271
〈그림 9〉 응급구조법을 실습하는 장면	271
〈그림 10〉 구조작업을 실습하는 장면	272
〈그림 11〉 재난 심리에 대해 참가자들이 토론하는 장면	273
〈그림 12〉 CERT 회원들이 재난 발생시 소지하는 기본 장비	274
〈그림 13〉 콩코드 경찰서의 다양한 CERT 프로그램	275
〈그림 14〉 영국의 재난관리 체계	280
〈그림 15〉 지역위기 관리 포럼에 대한 그림	283
〈그림 16〉 Surrey 지역 위기관리 포럼 관계자들의 토의 및 훈련 모습	284
〈그림 17〉 런던 위기관리 포럼의 구성도	286
〈그림 18〉 각 기관들의 정기회의모습	287
〈그림 19〉 도현시 합동방재훈련	293
〈그림 20〉 일본 경찰의 구조훈련과 해상자위대 수송선에 의한 수송훈련	293
〈그림 21〉 재해 구조훈련	294
〈그림 22〉 붕괴 건물로부터의 구조훈련과 사체 취급훈련	295
〈그림 23〉 일·미 가이드라인에 근거한 실제훈련	296

〈그림 24〉 가나가와현 석유 콤비나트 초동대응훈련	297
〈그림 25〉 철도사고 구조구출 훈련	297
〈그림 26〉 쓰나미대책 합동훈련	298
〈그림 27〉 연료공급훈련	299
〈그림 28〉 광역 긴급원조대 종합훈련 참가	299
〈그림 29〉 재해 상황 a	301
〈그림 30〉 재해 상황 b	302
〈그림 31〉 특별과견부대의 출발상황	302
〈그림 32〉 수색상황	305
〈그림 33〉 검시에 임하는 광역 긴급 원조 부대(형사부대)	307
〈그림 34〉 반경 20Km 권내에서의 수색	310
〈그림 35〉 긴급 교통 도로 확보	311
〈그림 36〉 교통정리	313
〈그림 37〉 특별기동수사 과견부대의 활동	315
〈그림 38〉 전단지틀 이용한 주의환기	316
〈그림 39〉 여성경찰관의 활동	317
〈그림 40〉 이동파출소의 상담 수리 상황	318
〈그림 41〉 자율 방법활동 실시 상황	318
〈그림 42〉 실종자 상담전화 수리상황	319
〈그림 43〉 수색 활동에서 경찰 무전기를 사용	320
〈그림 44〉 무선 중계소의 연료의 이송	321
〈그림 45〉 재난현장 영상을 전송하는 기동경찰 통신 대원	322
〈그림 46〉 Neighborhood Watch 프로그램을 알리는 각종 포스터 및 표지	338
〈그림 47〉 서울지역의 주요 침수지역 현황	340

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

세월호 사건으로 인하여 국민의 재난안전 강화에 대한 요구는 급격히 높아졌으며, 이에 따라 지역사회의 안전 확보 및 재난·재해로부터 국민을 보호하기 위한 경찰의 역할과 임무에 대한 종합적인 검토가 필요하게 되었다. 특히, 재난은 발생시 광범위하고 치명적인 피해규모를 보이기 때문에 최일선에서 사전대비가 이루어져야 하고 재난이 발생하면 지불하여야 할 비용은 지방정부차원에서 책임을 져야하기 때문에 지방정부 재정에 어려움을 초래할 수 있다. 이는 궁극적으로 재난발생이 해당 지역주민들에게 엄청난 피해를 끼칠 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 효과적인 재난관리를 위해서는 지역사회 경찰활동 수준에서부터 시행되어야 한다.

기본적으로 경찰의 역할은 국민의 신체 및 생명과 재산을 보호하는 것으로 인식되어 왔으며, 「경찰관직무집행법」 제 2조에서도 경찰의 직무범위를 다음과 같이 규정하고 있다.

- 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호
- 범죄의 예방, 진압 및 수사
- 경비, 주요 인사 경호 및 대간첩, 대테러 작전 수행
- 치안정보의 수집, 작성 및 배포
- 교통 단속과 교통위해의 방지
- 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력
- 그밖에 공공의 안녕과 질서유지

이에 따라 경찰은 범죄의 예방, 수사, 경비, 정보 등의 업무에 중점을 두어왔으며, 범죄의 예방과 관련하여 지역사회 경찰활동을 꾸준히 실시하고 있다. 그러나 세월호

참사를 겪으면서 안전에 대한 국민의 인식이 급격하게 높아졌으며, 공공기관의 역할에 대해서도 새롭게 재정립될 필요성이 제기되고 있다.

해양경찰청과 소방방재청은 이러한 국민의 요구에 따라 해체 및 조직의 재설계를 단행하여 현재는 국민안전처로 통합되어 있다. 이러한 시대적 변화에서 경찰청도 결코 자유로울 수 없음을 자명하다. 경찰이 스스로 국민의 요구에 부응할 수 있도록 개혁을 하지 않는다면 외부에 의하여 조직의 변화가 일어날 수 있을 것이다.

그러나 국민의 안전에 대한 요구를 충족시키고 안전한 사회를 만들기 위한 경찰의 역할이 무엇이며, 어떠한 활동을 해야 하는지, 다른 기관과 주민과는 어떻게 협력을 해야 하는지를 정하는 것은 무척 어려운 작업이라고 할 수 있다. 지역사회의 안전을 위해 경찰의 역할과 책임은 분명히 존재하며, 경찰이 중요한 역할을 맡아야 한다.

본 연구는 지역사회의 안전과 국민의 안전에 대한 요구를 충족시키기 위해 경찰이 무엇을 어떻게 해야 하는지를 제시하고자 하였다. 이를 위해 경찰의 역할 변화는 필수적이나 어떠한 분야가 어떻게 변화되어야 하고, 지역주민과는 어떻게 협력을 해야 하는지를 제안하였다. 아울러 다른 기관과의 유기적인 협조체제를 구축하기 위해서는 무엇을 해야 하는지도 함께 살펴보았다.

구체적으로 설명하면 지역사회의 안전을 위협하는 요소들은 무엇들이 있는지를 파악하고, 재해나 재난이 발생하였을 경우에 신속하고 효과적으로 대응하여 피해를 최소화하고 조기에 정상적으로 복귀하기 위한 역할들이 무엇이 있는지, 그리고 그러한 역할을 성공적으로 수행하기 위해서는 어떻게 해야 하는지에 대해 연구를 진행하였다. 이러한 역할 수행에는 지역주민과의 협조가 반드시 필요하며, 주민밀착형 안전관리가 본 연구의 핵심이라고 할 수 있다.

경찰과 지역주민과의 협조는 새로운 이슈가 아니다. 지역사회 경찰활동을 통해서 경찰은 지역주민과의 유기적인 협력체계를 구성하고 있으며, 다른 기관과도 연계체제를 마련하고 있다. 다만, 지역사회의 경찰활동은 안전이 아니라 범죄의 예방, 범죄와 관련된 문제의 해결, 지역사회 질서의 유지 등에 중점을 둔 것이다.

본 연구에서 제안하는 것은 지역사회 경찰활동을 기존의 범죄예방 중심에서 지역사

회의 안전과 재난관리에까지 확대하자는 것이다. 설명의 편의를 위해 기존의 지역사회 경찰활동을 전통적 지역사회 경찰활동(TCOP: Traditional Community Oriented Policing)이라 하고, 본 연구에서 제안하고 있는 확대된 지역사회 경찰활동을 현대적 지역사회 경찰활동(MCOP: Modern Community Oriented Policing)이라고 한다. 지역사회 경찰활동과 관련하여 미국을 비롯한 선진국에서는 안전의 확보와 테러의 예방을 위한 지역사회 경찰활동을 실시하고 있으나, 아직까지 이러한 지역사회 경찰활동을 기존의 지역사회 경찰활동과 명확히 구분하고 있지는 않다.¹⁾ 본 연구에서는 개념상의 혼동을 방지하고 효과적인 설명을 위해 용어를 구분하여 사용하고 있으며, 선진국에서 논의되고 있는 현대적 지역사회 경찰활동의 개념을 보다 분명하게 정립하는 것을 본 연구의 중심으로 삼았다.

특히, 국민의 생명과 재산을 보호해야 하는 주요한 임무를 가진 경찰의 재난관리는 현재 '재해경비'라는 개념으로 운영되고 있으며 이때의 재해경비는 재난 발생 시 피해의 발생을 예방 및 경감시키고 국민의 생명과 재산을 보호하며 공공의 안녕과 질서유지 등 적극적인 재난관리를 경찰의 주요임무로 보고 있다.²⁾ 또한, 경찰은 단순한 집행·관리기능 뿐만 아니라 환경변화에 따른 적극적·능동적 변화 및 발전을 자발적으로 도모하는 변화 담당자로서의 기능을 가지므로 재난으로부터 인명과 재산의 피해를 최소화하고 국민의 안전의식을 고취하는 등의 능동적 개입이 요구되어진다.³⁾ 이는 경찰이 담당하는 재난관리활동이 적극적으로 이루어져야 함을 의미하며 본 연구에서는 이에 따라 적극적 재난관리활동을 중점으로 현대적 지역사회 경찰활동의 개념을 확립하고자 하였다. 이러한 개념 하에서 우리나라의 실정에 적합한 경찰의 역할을 제시하고 이를 성공적으로 수행할 수 있는 기본 방향을 제시하는 것도 또 다른 연구의 목적으로 하였다.

1) 본 연구에서는 세계 최초로 두 가지의 지역사회 경찰활동을 구분하여 개념을 정리하고 있으며, '전통적 지역사회 경찰활동'과 '현대적 지역사회 경찰활동'이라는 용어를 처음으로 사용하고 있음을 밝혀둔다.

2) 경찰대학교(2014). 경찰경비론. 용인: 경찰대학교

3) 조호대(2005). 재난관리에 있어 경찰역할에 관한 연구, 한국공안행정학회지, 20: 473-503.

제2절 연구의 범위

본 연구는 경찰이 지역사회의 안전을 확보하고 재난 발생 시 효과적인 대응을 위해 무엇을 해야 하는지를 제시하고자 하였다. 따라서 본질적으로 '경찰이 해야 할 일'에 초점을 맞추었다. 안전 및 재난관리의 경우 국민안전처 중앙소방본부, 지방자치단체, 민간기구 등 많은 기관과 사람들이 관여를 하게 된다. 본 연구는 이 중에서 경찰이 담당해야 할 일, 앞으로 추진해야 할 방향 등에 대해서 제안하고자 하였다. 따라서 중앙소방본부, 자치단체 등의 업무에 대해서는 본 연구에서는 제외하였다. 다만, 경찰도 중앙소방본부 및 지방자치단체 등과 유기적인 협력체계를 구축해야 하므로, 이러한 부분에 대해서는 연구를 진행하였다.

장소적인 범위에서 본다면 서울을 중심으로 살펴보았다. 서울은 인구가 밀집되어 있고, 위기 상황이 많이 발생할 가능성이 있으며, 재난 발생 시 대규모 인명피해가 예상되므로 그 재난발생 특성이 지방과는 상당한 차이가 있다. 그러므로 본 연구에서는 우선 서울을 중심으로 연구 자료를 수집하였고 이를 바탕으로 연구를 수행하였다.

재난관리의 범위는 일반적으로 재난 영역과 일상생활에서의 사고로 구분할 수 있으며 세부적으로 재난의 경우 자연재해와 인적재난(사회재난), 일상생활에서의 사고의 경우 교통사고와 범죄피해 및 생활안전사고로 분류할 수 있다. 그러나 일상생활에서의 사고의 경우 기타의 경찰활동과 중복되는 범위로 볼 수 있어 재난관리의 범위는 자연재해와 인적재난(사회재난)으로 한정하되, 최근 테러사건의 중요성을 인지하여 인적재난(사회재난) 범주에 테러를 포함하였다.

제3절 연구의 내용

앞서 설명한 바와 같이 본 연구는 지금까지 거의 연구가 수행되지 않았던 지역사회 안전의 확보와 재난관리에 있어서 경찰의 역할을 제시하는 것을 목적으로 하였다. 보다 구체적으로 본 연구는 다음과 같은 사항들을 연구하고자 하였다.

우선 우리사회에 적합한 현대적 지역사회 경찰활동에 대해 개념을 정립하고자 하였다. 미국 등 선진국에서도 지역사회 경찰활동을 안전 및 재난영역에까지 확대하고 있으나 아직까지 구체적으로 어느 범위까지 포함할 것이며, 경찰이 이러한 분야에서 무엇을 해야 하고, 지역사회 및 유관기관과 어떻게 협력하여야 하는지에 대한 구체적인 개념은 정립하지 못하였다. 그러므로 본 연구에서는 기존의 지역사회 경찰활동의 재검토 및 우리의 재난과 위기 상황을 분석하여 우리사회에 적합한 현대적 지역사회 경찰활동의 개념을 정립하고자 하였다. 이를 위하여 지역사회 경찰활동이 가장 활발히 수행되고 있으며 재난안전의 측면까지 지역사회 경찰활동에 포함시키고 있는 미국, 영국, 일본의 사례를 중점적으로 살펴보았다.

이렇게 정립된 현대적 지역사회 경찰활동을 토대로 재난안전강화를 위해서 우리나라 경찰이 무엇을 해야 하는 지에 관하여 연구하였다. 즉 지역사회 경찰활동은 매우 많은 프로그램을 포함하고 있으며, 다양한 활동으로 구성되어 있는데, 이러한 프로그램과 활동 중 우리 사회에서 실현가능한 것이 무엇인지를 제시하였다.

또한, 현대적 지역사회 경찰활동에서의 핵심은 바로 지역주민과의 협력이라고 할 수 있다. 지역사회 경찰활동은 기본적으로 지역주민과의 치안공동생산이기 때문에 지역주민과의 협력 없이는 어떠한 활동도 성공적으로 수행하기 어렵다. 따라서 재난안전관리 및 지역사회 안전을 위해서 경찰과 지역주민이 어떻게 협력하여야 하는지에 대한 실천방안을 제시하였다.

마지막으로 재난안전관리 및 지역사회의 안전은 경찰만의 책임이 아니라 지방자치단체, 중앙소방본부, NGO 등 많은 기관과의 공동책임이며, 이들과의 협력이 없이는 목표달성이 어려울 것이다. 본 연구에서는 외부 유관기관과는 어떻게 협조체제를 구축할 것이며, 기관간의 연결고리는 어떻게 할 것인지에 대한 방안도 제시되었다.

제4절 연구추진방법

경찰관이 지역사회 경찰활동 중 대면할 수 있는 재난, 재해 및 위험상황은 매우 광범위하기 때문에 본 연구에서는 동일한 주제에 대해서 다양한 연구방법, 다양하게 생성된 자료, 활용 가능한 다양한 이론 등 여러 유형의 검증원을 사용하여 분석하는 ‘다각화 전략(triangulation approach)’을 사용하였다. 과학적 연구에 있어서, ‘다각화’란 연구결과의 신뢰도(reliability)와 타당도(validity)를 높이기 위하여 다양한 자료나 근거를 사용하는 것이다.⁴⁾ 연구방법론 학자인 Yin⁵⁾도 모든 연구방법은 그 자체로서의 한계점을 가지고 있기 때문에 다각화가 각 연구방법의 한계점을 보완하는 역할을 하여 연구의 타당성을 획기적으로 향상시킬 수 있다고 하였다. 이 연구에서 채택한 다각화 전략은 다음과 같다.

첫째, 경찰관이 지역사회 경찰활동 중 마주치게 되는 다양한 재난, 재해 및 안전 위협 상황의 도출을 위해 과거 우리나라에서 발생한 다양한 재난, 재해 및 사고 사례들, 이에 대한 우리 경찰 및 관련 기관 그리고 주민들의 대응사례들을 수집하였다. 또한, 해외의 사건, 사고에 대한 자료 수집 및 해외 지역사회 경찰활동 사례 수집을 통해 우리나라와의 비교분석을 시도하였다. 아울러 안전관리와 위험관리, 재난관리 등 관련 주제 선행 연구 및 자료에 대한 광범위한 문헌연구를 실시하고 이를 토대로 일차적인 분석을 실시하였다.

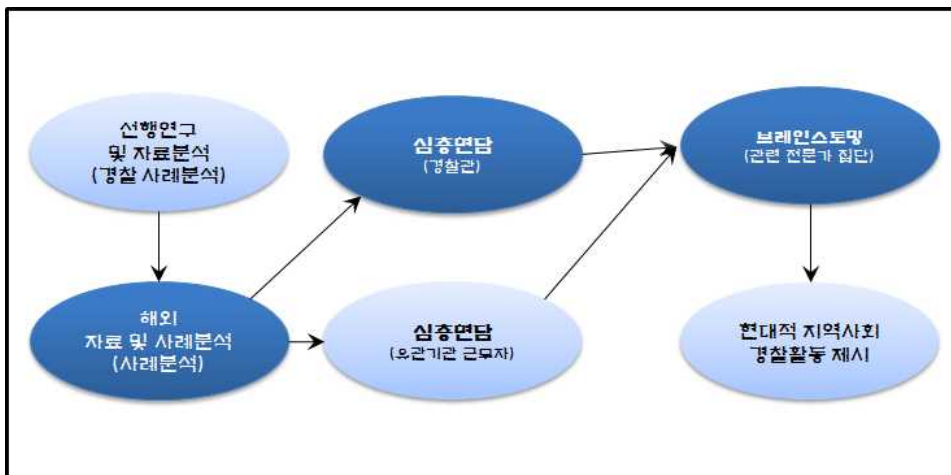
둘째, 일차적인 분석을 토대로 경찰관들과의 심층면담을 통해 현재의 경찰의 재해, 재난 및 사고 대응을 어떻게 하는지를 구체화하였으며, 무엇이 보완되어야 하는지를 파악하였다. 특히, 지역주민 및 유관 기관과의 협조체계와 업무분담에 대하여도 현재 어떻게 하고 있는지와 무엇이 문제인지를 구체적으로 분석하였다. 이때 심층면담의 대상은 일선의 경찰관들을 중심으로 유관기관의 근무자와도 실시하여 경찰관들의 의견과 비교하였다. 심층면담의 횟수는 필요한 정보가 충분히 획득될 때까지 시행되

4) Maxfield, M. G. & Babbie, E. R.(2012). Research Methods for Criminal Justice and Criminology. Cengage Learning, Belmont, CA.

5) Yin, R. K.(2003). Case Study Research: Design and Method. 3rd edition, London: Sage Publications.

어야 한다는 중복성요인(principle of parsimony)의 원칙에 의해 결정되었다.

셋째, 문헌고찰, 심층면담 등을 통해 파악된 재난, 재해 및 안전관리 전략의 문제점에 대해 브레인스토밍(brain storming) 기법을 토대로 그 해결방안을 전문가들과 함께 모색하였다. 전통적인 브레인스토밍 기법은 제시한 아이디어에 대한 평가와 판단을 유보하고 지속적인 아이디어가 제안될 수 있도록 하며, 아이디어가 모두 제시되었다고 판단이 될 때 이를 심사하고 평가하여 최종적인 대안을 제시하는 것이다. 그러나 이 기법의 경우 전문가들이 한자리에 모여야 하며 시간과 비용이 많이 소요되는 반면, 투입된 노력이나 자원에 비해 산출물이 적은 단점이 있다.⁶⁾ 그러므로 이 연구에서는 적은 비용과 빠른 시간 안에 최적의 대안을 모색하기 위해 변형된 브레인스토밍 기법이 사용되었다. 변형된 브레인스토밍 기법에서는 각 전문가들에게 분석된 문제점을 각각 전달하고 전문가들은 분석된 문제점 외에 다른 문제점들이 있을 경우 문제점들을 추가하였다. 본 연구에서 전문가들은 추가 문제점의 발굴과 더불어 문제의 해결을 위한 다양한 대안들도 제시하였다. 아래 <그림 1>은 본 연구에서 사용한 다각화 추진 체계도이다.



<그림 1> 다각화 추진 체계도

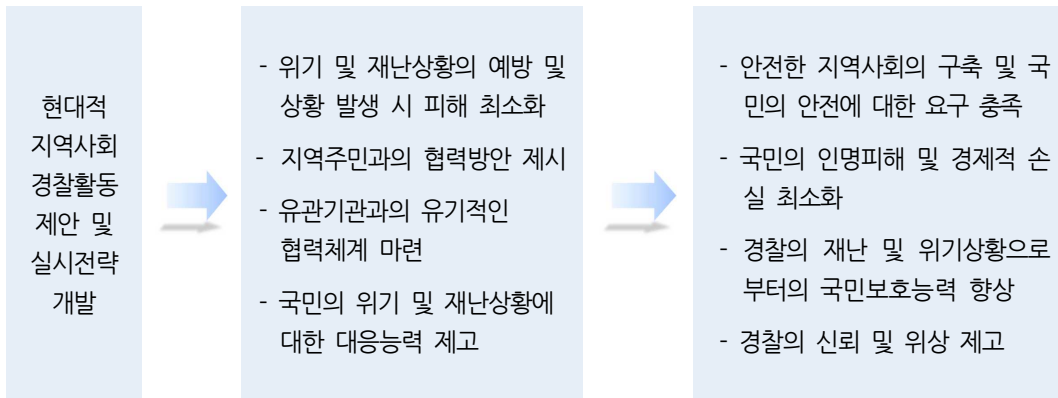
6) Diehl, M., & Stroebe, W.(1987). Productivity loss in brainstorming groups: Toward the solution of a riddle. *Journal of personality and social psychology*, 53(3): 497-509.; 장재운(2000). 전자 브레인스토밍: 집단 창의성 기법으로서의 허와 실. 『한국심리학회지: 사회 및 성격』, 14(3): 79-108.

제5절 연구의 기대효과

최근의 세월호 참사는 재난에 대한 대응실패가 피해자와 그 가족에게 막대한 고통을 줄 뿐만 아니라 국민의 정부에 대한 신뢰를 크게 저하시키는 결과를 초래한다는 것을 보여주었다. 경찰도 이에 대해서 예외일 수 없으며, 오히려 위기 및 재난 관리에 대해 보다 적극적인 대응이 필요한 시점이라고 할 수 있다. 만일 경찰이 위기 및 재난 관리가 소방방재청과 지방자치단체 그리고 최근 신설된 국민안전처의 직무라고 인식하고 이에 대해 소극적으로 대응한다면, 빠른 시일 내에 경찰도 외부로부터 조직의 재편을 요구받게 될 지도 모른다. 물론 이러한 사항을 떠나서 국민의 생명과 신체, 재산의 보호라는 경찰의 본질적인 직무를 수행하기 위해서는 위기 및 재난에 대한 보다 적극적인 대응이 필요하다. 본 연구는 전통적인 지역사회 경찰활동의 목표를 범죄의 예방에서 재난안전 강화 및 지역사회의 안전 확보까지 확대함으로써 높아지고 있는 국민의 안전에 대한 요구를 반영하고, 안전한 사회를 구축하는데 기여를 하고자 하였다. 또한, 본 연구는 기존의 범죄 중심의 패러다임을 범죄와 안전 중심의 패러다임으로 전환하고자 하는 것이다. 이를 위해서 경찰이 무엇을 해야 하고, 지역사회 주민 및 유관 기관과 어떻게 협력을 해야 하는지를 제안하고자 하였다.

미국 등 선진국의 경우에도 지역사회 경찰활동을 안전과 재난영역에까지 확대하고 있으나 구체적인 방안은 제시되어 있지 않고, 이와 관련된 연구들도 거의 없는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 우선 서울 지역의 자료를 활용하여 현대적 지역사회 경찰활동의 가능성을 확인하고자 하였다.

이를 통해서 위기 및 재난상황에서의 인명피해와 경제적 손실을 최소화 할 수 있을 것이다. 또한, 그 결과로서 경찰에 대한 국민의 신뢰도는 향상될 것이며, 경찰관의 직무만족도와 조직에 대한 몰입도 향상될 것이다. 이것은 다시 재난 및 안전관리에 대한 경찰의 적극적이며 효과적인 대응으로 이어지는 선순환 체계를 구축하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.



〈그림 2〉 기대효과

제2장 재난과 재난관리

제1절 재난과 재난관리의 개념

재난에 대한 정의를 명확히 정립한 연구는 아직 없으며 시간과 환경의 변화에 따라 다양하게 구분하고 있다. 과거에는 태풍, 홍수 등 통제가 불가능한 자연재난만을 재난이라고 인식한 반면 최근에는 다양한 인위적 사건 역시 포함하여 그 개념이 변화하고 있는 추세이다.⁷⁾

재난관리 역시 아직 명확하게 정립된 정의는 없으나 「재난및안전관리기본법」에서 정의하기를 재난의 예방, 대비, 대응, 복구를 위하여 하는 모든 활동을 말한다. 재난관리는 관리 대상 성격과 정도에 따라 다르지만 크게 광의 및 협의의 재난관리와 「재난관리법」 상의 재난관리로 나눌 수 있다.⁸⁾

광의의 재난관리는 좀 더 넓은 접근방법으로 인간에게 피해를 끼칠 수 있는 폭발적 사건의 위험을 인지하고 통제하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 의미에서 재난관리(disaster management)란 사전에 재난을 예방하고 대비하며, 재난발생 후 그로 인한 물적·인적 피해를 최소화하고 본래의 상태로 시설을 복구하기 위한 모든 활동을 포함하는 총체적 용어이다.⁹⁾ 협의의 재난관리개념은 재난발생시 피해를 최소화하기 위해 혼돈된 상황에 질서를 부여하는 과정이다. 즉 일상적 비상대응기관들의 자원을 관리하고, 조직 간의 의사소통을 원활히 하며 체계적인 지원체계를 구성함으로써 인적·물적 피해를 최소화하기 위한 일련의 과정이다. 마지막으로 「재난관리법」 상의 재

7) 이진우(2013). 재난관리체계와 협력이 업무성과에 미치는 영향: 경상북도 소방기관을 중심으로, 계명대학교 박사학위논문.

8) 장병욱(2006). 경찰의 재난관리 대응능력 제고방안에 관한 연구, 영남대학교 석사학위논문.

9) 김석곤(2005). 지방자치단체 재난관리의 자원보유인식과 협력에 관한 연구: 소방공무원의 인식을 중심으로, 광운대학교 박사학위논문.

난관리는 동법 제2조 제2항에서 재난관리 개념을 재난발생의 위험성을 제거하고 재난 발생시 피해의 수습과 복구를 행하는 모든 활동이라고 정의하고 있으므로 재난관리를 광의의 개념으로 해석하고 있다.

제2절 재난관리체제의 특성 및 대응주체

재난관리는 자연적 재난과 인위적 재난(사회재난)에 의한 피해를 예방하기 위해 강조되고 있다. 그 중 자연재난은 근본적으로 예방할 수 없는 불가항력적 특징이 강하지만 재해영향평가제, 수문조절시스템 등에 의한 그 피해규모를 최소화할 수 있는 여지가 많고, 인위재난 또한 발생 원인이 인위적이라는 점에서 예방이 가능하다는 장단점이 있다.

재난관리체제는 당위적 차원에서 뿐만 아니라 경험적 차원에서 재난의 특성을 통제할 수 있도록 설계되어야 한다. 왜냐하면 재난은 다른 조직이나 체계의 대상과는 달리 독특한 특성을 지니고 있을 뿐 아니라 실제 관리체계는 재난의 다양한 특성을 반영한 산물이라고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 특히, 재난은 불확실성, 누적성, 복잡성, 다양성 등의 성질을 지니고 있어 국가적 차원의 정책결정시의 재난관리에서는 재난의 특성이 반드시 반영되어야 함에도 불구하고 우리나라의 경우 관차원의 재난관리에서 소홀히 다루지는 경향이 있다. 이러한 점에서 재난관리는 재난이 발생하지 않도록 사전에 예방하고, 재난이 발생한 경우에 야기될 수 있는 제반 위험을 효율적으로 관리하는 행정으로 볼 수 있다.

재난의 특성을 감안한 재난관리를 설계하기 위하여 고려하여야 할 특성은 다음과 같다. 첫째, 불확실성이다.¹¹⁾ 불확실성은 재난관리의 전 과정에서 나타나는 특성으로 재난의 또 다른 특성인 누적성, 복잡성과 상호작용하면서 재난발생의 예측뿐만 아니

10) 여차민(2007). 국가 재난 및 안전관리 정책에 관한 분석적 연구: 행태, 체계, 그리고 효율성을 중심으로. 한양대학교 박사학위논문.

11) 상계서.

라 대응과 복구 단계의 진행을 어렵게 하는 것으로 정의되고 있다. 둘째, 현장주위 관리이다.¹²⁾ 재난관리의 현장성은 현지 재난관리의 지휘자에게 최종적인 권한을 부여한다. 셋째, 권위적 배분으로서의 재난관리이다. 정책적 측면에서의 재난관리, 그 중에서도 복구관리는 일종의 배분적 성격을 갖는다. 넷째, 누적성을 들 수 있다.¹³⁾ 누적성은 Turner¹⁴⁾가 제기한 개념으로 재난이 어느 한 순간에 갑작스럽게 발생하는 것이 아니라 아주 오랫동안 비가시적 위험 요인들이 누적되어 온 결과라는 것이다. Turner에 의하면 조직문화의 재난에 대한 경시, 정보의 단절, 의사소통의 부재, 안전규제 준수의 실패 등의 위험요인이 누적되어 한계에 이르면 그 결과로써 재난이 발생한다고 한다.

이러한 재난의 특성을 고려해보면 재난관리는 수평·수직적인 기관과 조직들이 서로 연계하여 각자의 역할을 분담하고 체계적으로 접근해야 효과적으로 이루어 질 수 있음을 알 수 있다. 특히, 재난에 대한 책임은 중앙정부와 지방정부 모두 공통적이지만 역할은 명확히 구분될 수 있다. 중앙정부의 역할은 전반적인 재난관리의 기획과 조정, 지방정부에 대한 교육 및 정보서비스의 제공, 기술적·재정적 지원, 국가적인 프로그램과 정책의 유도를 맡고 지방정부는 이러한 중앙정부의 권고에 따라 재난관리에 대한 실무프로그램의 작성과 실행, 지역의 특성에 따른 독자적 프로그램의 작성과 실무, 재난계획과 능력개발을 위한 다른 부서와의 협력강화를 담당하게 된다. 또한, 평상시에도 재난을 대비하기 위해 지방정부는 지역을 위협하는 재난의 영향을 조사·분석하여 기초적 자료를 확보하고 재난 발생시 정부와 민간부분의 협력방안과 자원 및 기술 확보에 대한 프로그램을 수립하여야 한다.

12) 장병욱(2006). 경찰의 재난관리 대응능력 제고방안에 관한 연구, 영남대학교 석사학위논문.

13) 여차민(2007). 전계서.

14) Turner, B. A.(1976). The organizational and inter-organizational development of disaster. Administrative Science Quarterly. 21(3): 378-397.

제3절 재난관리체계의 구성요소

재난발생시의 관리는 사고발생 접수 즉시 지휘체계 및 보고체계가 수립되어 있어야 한다. 이에 따라 관계 공무원들을 비상소집하고 민방위대원을 동원해야 한다. 긴급구조 대응체계상 긴급복구장비 및 대응인력을 동원하고 병원의료진을 비상근무하게 해야 한다. 또한, 현장 응급의료반을 긴급대응체계상으로 구성하여 운영한다. 재난사고가 발생하면 부상환자에 대한 응급처치로 인력동원, 경계구역설정 등과 같은 조치를 해야 하며, 일정규모 이상에서는 사고대책본부를 가동한다. 대규모의 재난은 중앙사고대책본부와 지역사고대책본부가 가동되며, 소규모 재난은 지역사고대책본부가 가동되는데, 사고대책본부장은 재난지역의 시도지사 또는 시군구청장이 당해 재난의 수습에 관한 업무를 총괄한다. 또한, 재난 발생 원인에 따라 재난관리절차를 구분한다. 이는 「재난 및안전관리기본법」에 따라 자연재난과 사회재난으로 구분하는 것이 일반적이다. 우리나라의 경우 1960년대 이후 1980년까지는 자연재해관리에 초점이 맞추어져 있었으나 1990년 이후 각종 인위재난에 의한 사건들이 발생하자 1993년 「국무총리령」 제280호 재해의 예방 및 수습에 관한 훈령을 제정하였다. 이후에도 1995년 삼풍백화점 붕괴사고 등과 같은 대형 인위재난이 발생할 때마다 개선되어 1995년 7월 「재난관리법」이 제정되었고 2004년 3월 자연재해와 인적재난으로 이원화되어 사용하던 개념을 재난으로 통합한 「재난및안전관리기본법」을 제정하였다.¹⁵⁾ 「재난및안전관리기본법」은 통신 및 교통 등 국가기반체계의 마비로 인한 피해까지 포함하여 현재의 사회적 환경이나 과학기술 수준에서 예상하지 못했던 새로운 유형의 재난에 대처하기 위함이며 효과적으로 자연재난과 사회재난을 관리하는 것을 목적으로 한다.

1. 자연재난

자연재난의 경우 「자연재해대책법」에 규정되어 있으며, 동법 제2조에 의하면 자연재

15) 장시성(2009). 한국의 재난관리체제 구축방향에 관한 연구: 재난관리 담당공무원 인식을 중심으로, 명지대학교 박사학위논문.

해에 대하여 태풍·홍수·호우·폭풍·해일·폭설·가뭄 또는 지진 기타 이에 준하는 자연현상으로 발생하는 피해라고 정의하고 있다. 특히, 자연재난은 발생시 복합적이고 광범위한 지역에 분산되는 경향이 있으며 위험성이 매우 높다는 특성을 가지고 있다. 아래 <표 1>은 자연재난의 기상청 기상특보 기준이고, <표 2>는 자연재난의 위험 및 특성을 정리한 것이다.

<표 1> 자연재난의 기상청 기상특보 기준¹⁶⁾

종류	주 의 보	경 보
강풍	육상 풍속 14m/s 이상, 순간풍속 20m/s 이상 예상 다만, 산지는 풍속 17m/s 이상, 순간풍속 25m/s 이상 예상	육상풍속 21m/s 이상, 순간풍속 26m/s이상 예상 다만, 산지풍속 24m/s 이상, 순간풍속 30m/s 이상 예상
한파	10월~4월 아침 최저기온이 전날보다 10° C 이상 하강하여 3° C 이하이고 평년값보다 3° C가 낮을 것으로 예상될 경우, 아침 최저기온이 -12° C 이하 2일 이상 지속될 것이 예상되는 경우 급격한 저온현상으로 중대한 피해가 예상될 경우 등	10월~4월 아침 최저기온이 전날보다 15° C 이상 하강하여 3° C 이하이고 평년값보다 3° C가 낮을 것으로 예상될 경우, 아침 최저기온이 -15° C 이하 2일 이상 지속될 것이 예상되는 경우 급격한 저온현상으로 광범위한 지역에서 중대한 피해가 예상될 경우 등
태풍	태풍으로 인하여 강풍, 풍랑, 호우현상 등이 주의보 기준에 도달할 것으로 예상될 때	태풍으로 강풍(또는 풍랑) 예상될 경우, 총 강수량이 200mm이상 예상될 경우, 폭풍해일 예상될 경우
황사	황사로 인해 1시간 평균 미세먼지(PM10)농도 400 μ /m ³ 이상이 2시간 이상 지속될 것으로 예상될 때	황사로 인해 1시간 평균 미세먼지(PM10)농도 800 μ /m ³ 이상이 2시간 이상 지속될 것으로 예상될 때
폭염	6월~9월에 일 최고기온이 33° C 이상인 상태가 2일 이상 지속될 것으로 예상될 경우	6월~9월에 일 최고기온이 35° C 이상인 상태가 2일 이상 지속될 것으로 예상될 경우
호우	6시간 강우량이 70mm이상 예상되거나 12시간 강우량이 110mm 이상 예상 될 때	6시간 강우량이 110mm이상 예상되거나 12시간 강우량이 180mm이상 예상 될 때
폭설	24시간 신적설이 5cm 이상 예상 될 때	24시간 신적설이 20cm 이상 예상 될 때 다만, 산지는 24시간 신적설이 30cm 이상 예상될 때
건조	실효습도 35% 이하 2일 이상 계속될 것이 예상될 경우	실효습도 25% 이하 2일 이상 계속될 것이 예상되는 경우

16) 서울특별시(2014). 서울특별시 긴급구조대응계획서, p.120 재구성.

〈표 2〉 자연재난의 위험 및 특성¹⁷⁾

특 성	형 태
복합성	<ul style="list-style-type: none"> • 온난화 등 이상기후로 인한 게릴라성 집중호우 증가 - 예보를 통해서 예상할 수는 있으나 어떤 지역의 집중호우는 순식간에 일어나는 경우가 많음 - 특정지역 침수 및 수난사고 등 예상대응 한계점
광역성	<ul style="list-style-type: none"> • 대응지역이 광범위한 지역에 분산되는 경향 - 집중호우지역은 수개의 사군에 광범위하게 분산되어 나타나는 경우가 많음 - 인접 시도의 긴급대응기관의 자원 및 유관기관의 적극적인 협력 필요
위험성	<ul style="list-style-type: none"> • 수난구조중심활동이 요구됨 - 계곡하천, 관광야영지, 등산객, 낚시꾼에 대한 현황 파악 및 사전 대피유도활동 - 고립된 지역에 대한 인명구조 및 침수지역 배수지원, 강풍지역 낙하물 제거. - 수난구조 시 필요장비 활동 등 사전안전조치

2. 사회재난

사회재난이란 「재난및안전관리기본법」 제3조에 의하면 화재·붕괴·폭발·교통사고·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 일정 규모 이상의 피해와 에너지·통신·금융·의료·수도 등 국가기반체계의 마비, 감염병 또는 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해로 정의되고 있다.

사회재난은 재난현장의 인명구조, 구급, 구호에 관한 규정과 절차는 「재난및안전관리기본법」 규정에 따라 응급대책, 긴급구조에 관한 대응절차를 우선 적용한다. 내수면에서 발생하는 선박침몰, 난파 등 수난사고의 경우에는 「수난구조법」에서 규정한 절차를 따른다. 감염, 전염병의 경우 「감염병의예방및관리에관한법률」, 「가축전염병예방법」 등 개별법에서 규정한 절차를 따른다. 에너지, 통신 등 수개의 개별법에서 규정한 절차를 따른다. 인명피해를 동반한 복합재난, 재해의 경우 재난현장의 인명구조, 구급, 구호에 관한 규정과 절차는 「재난및안전관리기본법」 규정에 따라 응급대책, 긴급구조

17) 상계서, p.79 재구성.

에 관한 대응절차를 우선 적용하고 세부 대응사항은 「소방기본법」 및 「119구조구급에 관한법률」 규정과 절차를 따른다.¹⁸⁾

즉 사회재난이란 인위적으로 국민의 생명 및 신체, 재산과 국가에 주는 일정 이상의 피해로 정의할 수 있다. 이는 동일한 선상에서 테러에도 적용될 수 있는 개념으로 볼 수 있다. 실제 미국의 경우 이미 2001년 9.11 테러사건을 계기로 테러대응의 중요성을 인지하고 지역사회 경찰활동을 중심으로 접근해야할 재난관리의 일종으로 보고 있다. 특히, 2001년 9.11 테러사건과 2005년 런던 테러사건, 2013년 보스턴 폭발 테러 등의 경우 특정되지 않은 대상을 향해 폭발물을 이용한 테러사건으로 인명피해, 재산피해, 사회적 혼란 등을 야기하였다는 특성을 가지고 있다. 이는 사회재난에 대한 개념정의에 의하면 폭발, 붕괴 등은 사회재난에 속하는 재난으로 테러 사건 역시 사회재난에 포함할 수 있는 개념으로 적합하다는 것을 의미한다. 따라서 본 연구에서는 사회재난의 범주에 테러를 포함하여 재난관리방식 및 대응절차를 서술하고자 한다.

이러한 자연재난과 사회재난은 인간사회에 막대한 피해를 줄 수 있는 위협적이라는 점은 동일하지만 다음 <표 3>과 같이 예측 및 통제가능성, 영향의 지속성 등 특성에 있어 차이가 있기 때문에 자연재난과 사회재난은 분류하여 관리하는 것이 효율적이다.

<표 3> 자연재난과 사회재난의 비교¹⁹⁾

특 성	자연재난	사회재난
발생과정	돌발적이다	돌발적이다
충격정도	강력하다	강력하다
피해의 가시성	보통 가시성으로 환경의 손상초래	가시적으로 피해가 나타나지 않은 경우 존재
예측 가능성	어느 정도의 예측이 가능 어느 정도의 경고 가능	분명한 전환점이 존재할 수 있으나, 유독물질 사고의 경우 시간경과에 따라 상황이 호전되지 않는 수 있음

18) 정보통신정책연구원(2005). 자연재난과 방재시스템, 과천: 정보통신정책연구원.

19) 김영규(1995). Disaster planning: should be agent-specific or generic?," 지방행정연구, 한국행정연구원, p. 201 재정리.

특 성	자연재난	사회재난
상황의 전환점 (Law Point)	보통 식별 가능한 분명한 전환점이 존재, 이 시점 이후 시간이 경과함에 따라 상황이 개선되는 경향이 있음	분명한 전환점이 존재할 수 있으나, 유독물질 사고의 경우 시간경과에 따라 상황이 호전되지 않는 수 있음
통제	통제 불가능한 것으로 인식	통제 가능한 것으로 인식
영향	보통재난의 희생자에 국한	직접적으로 피해를 받지 않은 사람에게도 영향
영향의 지속성	비교적 단기적 지속	단기간 또는 장기적 지속 화학사고의 경우 장기적 영향

제4절 재난관리방식 및 대응절차

재난을 관리하는 방식은 크게 두 가지로 나누 볼 수 있다. 하나는 재난의 종류에 따라서 각 부처별로 분산하여 관리하는 유형별 관리방식이며, 다른 하나는 통합된 하나의 기관을 설립하여 모든 재난을 통합 관리하는 방식이다.²⁰⁾

유형별 관리방식은 분산형 옹호론적 관점으로 전통적 재난관리제도는 유형별 재난의 특징성을 강조하는 것에서부터 시작된다. 이것은 1930년대 전통적 조직이론의 등장과 함께 합리성을 목표로 하는 조직이 전문화의 원리를 택하도록 하는 행정이론적 환경과 일치하는 시기에 생겨났다.²¹⁾ 이러한 분산관리방식은 지진, 수해, 유독물, 설해, 화재 등 재난의 종류에 상응하는 대응방식에 차이가 있다는 것을 강조한다. 따라서 재난종류별 계획이 마련되어 대응 책임기관도 각각 다르게 배정되어 있었다. 이러한 관리방식은 재난발생 시 유사기관간의 중복대응과 과잉대응의 문제를 야기하였고, 조잡하고 의미가 없는 계획서의 과잉생산과 다수기관간의 조정, 통제의 어려움과 반복의 문제를 야기하였다.

이러한 유형별 관리의 문제점을 보완하고자 제시된 것이 통합관리방식이다. 미국 연방재난관리청(FEMA) 설립의 이론적 근거로 제시된 통합관리방식은 재난관리의 전

20) 홍영근(2012). 지방자치단체 재난관리의 효율화 방안에 관한 연구 : 경기도 재난대응시례를 중심으로, 아주대학교 석사학위논문.

21) 김진원(2012). 재난관리론, 파주: 동화기술.

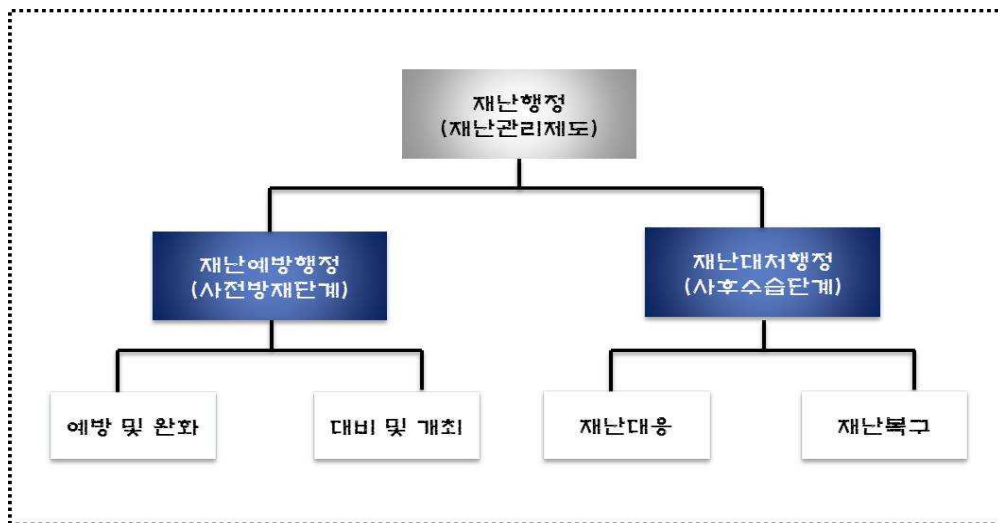
체과정이라 할 수 있는 예방-대비-대응-복구활동을 종합 관리한다는 의미이며, 모든 재난은 피해범위, 대응지원, 대응방식에 있어 유사하다는 것을 그 이론적 근거로 삼고 있다.²²⁾ 그러나 제도론적 관점에서의 모든 지원을 통합관리 한다는 의미가 아니라 재난대응에 필요한 대응기능별 책임기관을 지정하여 유사시 참가기관들을 조정하고 통제한다는 조정적 의미이다. 재난관리조직이 통합되면 예방-대비-대응-복구의 재난관리과정이 총체적으로 조망되어 인적·물적 자원의 낭비방지로 자원을 효율적으로 관리할 수 있고 지휘 계통과 책임소재를 명확히 하여 실효성 있는 현장대응을 할 수 있게 된다. 다만, 재난관련조직의 통합이 조직 내 권한의 위임이나 신축적이고 유기적인 내 부조직과 상충되어서는 안 되며, 통합할 수 없는 민간단체와 같은 유관기관과의 협력적 네트워크의 구축을 저해하여서도 안 된다. 특히, 중앙정부와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 간 분권적이고 협력적인 관계는 통합적 조직 구축에도 불구하고 지속적으로 추진되어야 한다. 유형별 관리방식과 통합관리방식 간의 장·단점을 비교해 보면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 재난관리 방식별 장·단점 비교

유형	유형별 관리방식	통합관리방식
성격	분산 관리방식	통합적 관리방식
관련부처 및 기관	다수 부처 및 기관의 단순병렬	단일부처 조정하의 병렬적 다수부처 및 기관
책임범위와 부담	소관 재난에 대한 관리책임, 부담분산	모든 재난에 대한 관리책임, 과도한 부담 가능성
정보 전달체계	특정 재난에 대한 관리활동	모든 재난에 대한 종합적 관리활동과 독립적 활동의 병행
재난대응	대응조직 없음(사실상 소방)	통합대응/지휘통제 용이(소방)
재난에 대한 인지능력	미약, 단편적	강력, 종합적
장점	- 한 재해유형을 한 부처가 지속적으로 담당하므로 경험축적 및 전문성 제고가 용이 - 한 사안에 대한 업무의 과다 방지	- 재난발생 시 총괄적 자원동원과 신속한 대응성 확보 - 자원봉사자 등 가용자원을 효과적으로 활용
단점	- 복잡한 재난에 대한 대처능력에 한계 - 각 부처 간 업무의 중복 및 연계 미흡 - 재원마련과 배분의 복잡성	- 종합관리체계를 구축하는데 많은 어려움이 따름 - 부처이기주의 및 기존 조직들의 반대 가능성이 높고 업무와 책임이 과도하게 한 조직에 집중

22) 송창영(2013). 재난안전 이론과 실무, 파주: 예문사.

이러한 재난관리방식에 따라 재난 발생 및 예견 시 대응방침과 절차는 긴급구조기관의 초동대응으로 시작한다. 일반적으로 모든 재난이 발생한 경우 대응기관은 소방본부 및 일선 소방서이다. 일선 소방서는 재난이 발생한 경우 재난상황을 분석, 재난 규모, 대응능력에 따라 단계별 대응조치를 시작한다, 일상적 소규모사고 등 단순한 사고인 경우 소방 또는 소방과 경찰의 협조를 통해 대응하며, 긴급구조지휘대가 현장지휘기능을 수행한다.



〈그림 3〉 재난관리 대응절차²³⁾

만약 비일상적 대응절차가 필요한 중규모 이상의 재난이거나 다수의 긴급구조지원기관의 참여가 필요하여 다수 유관기관의 조정 및 통제가 필요한 경우 각 대응구역별 긴급구조통제단장이 긴급구조활동의 전반적 조정, 통제기능을 수행하여야 한다. 이때, 통제단장은 상황을 분석하여 시도지사 또는 시군구청장에게 보고하여야 한다. 만약, 재난의 규모가 자치구 통제단 차원의 동원자원으로는 대응하기 곤란하다면 시도지사 또는 시군구청장에게 재난사태 선포 건의에 대한 판단자료를 제공할 수 있다.

23) 서울특별시(2014). 서울특별시 긴급구조대응계획서, p.30.

통제단장(도지사 또는 시군구청장)은 지역재난 선포가 있는 후 긴급한 대응활동이 종료되고, 재난현장의 위험상황이 진압된 경우에는 시도지사 또는 시군구청장에게 재난사태 선포 해제를 건의할 수 있도록 판단자료를 제공할 수 있다.

긴급지원기관의 초기 대응은 다음과 같다. 지원기관의 비상소집은 이 계획서에 포함된 재난대응 협력관(연락관)에게 전화 또는 팩스 및 긴급 문서로 통보된다. 통보를 받은 재난대응 협력관(연락관)은 소속 재난대응 분야 전 직원에게 전파하고 필요 가동 인력과 장비를 재난현장으로 즉시 보내야한다. 재난초기에는 <표 5>와 같이 대응한다.

<표 5> 자연재난의 단계별 분류기준²⁴⁾

분 류	전개상황	주요비상대응활동
주의보단계	수시간~수일 내에 재난발생의 위험성이 예측되는 상황 존재	<ol style="list-style-type: none"> 1. 대비태세의 강화 2. 기상청, 순찰차와 기상감시 가동 3. 비상경고시스템가동 준비 4. 통제단 필수요원, 지원기관 연락관, 통합지휘조정센터 등 비상대기 5. 소방서 등 긴급구조상황실 운영 준비 6. 위험지역, 재난 영향 예측지역의 표시 7. 지역주민의 예방활동 정보 홍보 및 준비
경보단계	수 시간 내에 자연재해 발생으로 인명 및 재산손실의 위험성이 높은 상황 존재	<ol style="list-style-type: none"> 1. 기상가시네트워크 가동 2. 위험지역, 재난영향 예측지역에 대한 표시 및 정보수집 3. 주민안전을 위한 예방조치 4. 비상경고시스템가동(기능별계획#2,#3가동) 5. 긴급구조통제단 및 상황실 가동 6. 통제단 운영, 기관 연락관, 통합지휘조정 통제센터 운영 요원 등 필수요원 비상소집 통보 7. 각 지원기관 지휘본부 가동 8. 기능별계획 가동 및 통신상태 점검
대응2단계(제한적 비상사태, 지역재난)	자치단체의 부분지역에서 자연재해로 인한 인명 및 재산피해 발생으로 긴급대응활동이 필요한 상황	<ol style="list-style-type: none"> 1. 적절한 대응을 결정 2. 지역재난 선포 및 필요에 따라 긴급구조대응계획(기능별 계획)부분적 가동 3. 긴급구조통제단 및 상황실 가동 4. 상급 통제단 지원요청 필요성 평가 5. 보고서 및 자료를 상급 통제단에 보고 6. 부분적 또는 전면적 대응활동 전개

24) 상계서, p.116 재구성.

분 류	전개상황	주요비상대응활동
대응3단계(지역 전면적 비상사태, 특별재난)	자치단체의 전체지역에서 심각한 인명 및 재산상의 피해를 주는 사건발생	1. 적절한 대응을 결정하기 위한 상황평가 2. 특별재난지역 선포 및 긴급구조대응계획의 전면적 가동 3. 전면적 긴급구조통제단 및 상황실 가동 4. 상급 통제단 지원요청 필요성 평가 5. 각 지원기관 지휘본부 전면적 가동 및 통신체계유지 6. 전면적 대응활동 전개
긴급구조 종료단계	긴급구조 활동이 종료 또는 안정화되고 정상상태로의 복구 활동이 필요한 상황	1. 적절한 복구활동 지원을 위한 지속적인 상황평가 2. 긴급구조통제단에서 작성된 각종 보고서 및 상황 평가 자료를 대책본부에 제출 3. 개인 복구대책에 필요한 각종 지원정보를 전과

제5절 서울시 재난발생 특성과 지역주민 참여 재난관리 프로그램

1. 도시안전에 대한 서울시민들의 인식

서울시민들이 도시안전에 대해 어떻게 느끼고 있는가를 자연재해, 밤거리(야간보행), 범죄피해(범죄두려움), 건축물 사고위험 4개 부문으로 구분하여 서울시에서 조사한 자료를 통해 그 위험정도를 살펴본 결과 서울시민들은 범죄피해(범죄두려움)를 가장 높게 판단하고 있으며, 이어서 밤거리, 건축물 사고, 자연재해를 꼽았다. 앞서 밝힌 바와 같이 본 연구에서는 이 중 재난과 재해를 중심으로 설명한다.

〈표 6〉 서울시민들의 도시위험도 인식결과²⁵⁾

(단위 : 10점척도 환산 점수)

종합	자연재해	밤거리	범죄피해	건축물 사고
4.50	3.68	5.26	5.31	3.77

25) 서울 열린데이터 광장 <http://opengov.seoul.go.kr/section/217549>. 2014. 6. 10 검색.

2. 서울시 자연재해 현황

서울에서 가장 큰 비중을 차지하는 자연재해는 여름철 풍수해이다. 풍수해는 집중호우에 의한 침수피해가 주이고, 산사태 및 붕괴에 의한 피해도 많이 발생한다. 침수피해는 하천범람보다는 저지대 우수 집중, 배수시설 통수문제 등에 의한 피해가 대부분이다. 침수피해의 형태는 인명피해보다 재산피해와 교통마비, 단전, 단수 등 도시기능상의 피해가 주를 이룬다. 최근 기후변화의 영향으로 집중 호우의 강도가 커지고 자주 발생하고 있어 앞으로 피해가 더욱 심화될 것으로 전망하고 있다.

산사태 또한 집중호우에 의해 발생하는데, 피해형태는 대부분 건축물 및 시설물의 재산피해 또는 도시기능상의 차질이다. 그러나 2011년 7월 우면산 산사태는 18명 사망이라는 대규모 인명피해를 유발하였다.

서울은 급격한 인구집중과 도시화로 인한 토지자원 부족, 주택난 등을 해결하기 위해 재해에 취약한 지역들을 많이 개발하였고, 이러한 지역에서 호우로 인한 피해가 빈번하게 발생하고 있다. 또한, 풍수해에 취약한 지역들에는 저소득층과 취약계층들이 많이 거주하기 때문에 이는 복지와의 밀접한 관련성이 있다.

풍수해 이외의 자연재해로는 여름철 폭염에 의한 피해와 겨울철 폭설 또는 한파에 의한 피해를 들 수 있다. 폭설과 한파는 노년층 및 저소득층이 집중된 지역에서 취약성이 높다.

〈표 7〉 최근 기상재해 피해 현황²⁶⁾

구분(연도)	사망실종(명)	이재민(명)	침수면적(ha)	재산 피해액(백만원)
2003	148	63,133	51,411	4,408,240
2004	14	30,442	56,903	1,230,436
2005	52	10,619	26,835	1,049,839
2006	63	2,883	34,748	1,942,983
2007	17	675	4,859	251,810
2008	11	4,627	601	63,703
2009	13	11,931	5,677	298,808

26) http://www.kma.go.kr/weather/lifenindustry/disaster_02.jsp. 2014. 6. 9 검색.

구분(연도)	사망실종(명)	이재민(명)	침수면적(ha)	재산 피해액(백만원)
2010	14	76,110	12,925	426,782
2011	78	70,099	14,892	794,200
2012	16	18,356	487	1,089,210
합계	426	288,174	209,298	11,556,014
평균	43	28,817	20,930	1,155,601

3. 서울시 인적재난 및 안전사고

풍수해에 비해 인적재난 및 생활안전사고는 보다 빈번히 발생하고 매년 일정수준의 발생빈도와 피해를 보이는 특징이 있다. 서울에서 인적재난 및 생활안전사고 중 인명피해를 가장 많이 유발하는 것은 도로교통사고, 화재, 등산이며, 재산피해에서는 화재가 가장 큰 부분을 차지한다. 2012년 화재로 인한 재난은 전국 43,239건이 발생하여 2,223명(사망 267명, 부상 1,956명)의 인명피해와 289,493백만 원의 재산피해가 발생하였다.

〈표 8〉 화재사고 추세분석²⁷⁾

구분	발생건수	인명피해	사망	부상	사망비율(%)
2003	31,372	2,833	744	2,089	26.26
2004	32,737	2,304	484	1,820	21.01
2005	32,340	2,342	505	1,837	21.56
2006	31,778	2,180	446	1,734	20.46
2007	47,882	2,459	424	2,035	17.24
2008	49,631	2,716	468	2,248	17.23
2009	47,318	2,441	409	2,032	16.76
2010	41,863	1,892	304	1,588	16.06
2011	43,875	1,862	263	1,599	14.12
2012	43,249	2,223	267	1,956	12.01

27) 소방방재청(2012). 2012 재난연감, p.63.

이렇게 재산피해를 가장 많이 유발하는 화재의 경우, 시설별 화재발생분포에 대해 살펴보면 주거시설이 가장 많고, 서비스시설, 자동차, 공장시설, 판매시설 순으로 많아 주택, 다중이용업소의 화재예방이 중요함을 말해준다.

〈표 9〉 2012년 서울의 시설별 화재발생분포(단위 : 건)²⁸⁾

주거 시설	교육 시설	판매 시설	공장(작업) 시설	서비스 시설	자동차	숙박 시설	기타	총계
1,990	74	174	191	946	542	46	1,761	5,724

4. 서울시 재난 및 사고의 특성 및 시사점

서울에서 발생하는 주요 재난 및 사고의 특성을 피해형태, 발생장소, 발생원 등의 측면에서 요약해 보면, 아래의 〈표 10〉과 같다.

이상에서 알 수 있듯이 서울은 급격한 도시화로 인해 저지대, 급경사지 등 자연재해에 취약한 지역들이 많이 개발되었다. 또한, 고도로 집적된 인구와 시설로 인해 각종 인적재난과 안전사고의 발생위험이 커졌다.

전통적으로 도시안전에 대한 주된 책임은 국가(경찰)와 지자체에 있는 것으로 간주되고 있는데, 사회가 복잡해지고 공권력에 의한 공식적인 통제가 한계를 보이는 오늘날에는 국가와 지자체만으로 이러한 문제를 해결하는 것이 거의 불가능하다고 할 수 있다. 그러므로 경찰을 포함한 국가기관은 시민 및 각종 단체와 함께 노력함으로써 여러 위험에 대한 대응능력을 높여 보다 효과적으로 도시 안전을 확보해야 할 것이다. 본 연구에서 제안하고 있는 현대적 지역사회 경찰활동이 바로 그러한 목표를 달성할 수 있는 효과적인 실행수단이 될 수 있다.

28) 서울소방재난본부 <http://fire.seoul.go.kr/> 2014. 6. 8 검색.

〈표 10〉 서울에서 발생하는 주요 재난 및 사고의 특성²⁹⁾

구 분	주요 피해형태	주요 발생장소	주요 원인
자연재해	침수	침수로 인한 재산피해, 정전, 교통마비, 인명피해 및 이재민 발생 등	저지대 완경사 지역, 반지하 주택, 지하도 상가 등
	사면재해	산사태, 인공사면·축대·옹벽 등의 붕괴, 토석류 등	시가화비시가화지역 연접부 경사 4~50도 구간
	설해	교통마비, 빙판길 낙상, 건축물 붕괴 등	지하차도 입구, 고갯길, 고가차도, 교차로 등
인적재난 및 안전사고	화재	재산 및 인명피해	주택, 다중이용시설, 공장·창고, 노상 등
	붕괴	건축물, 시설물, 공사장 붕괴	주택, 공사장, 도로 등
	산악사고	추락, 실족, 조난, 고립 등	등산로 등
	수난사고	익사, 추락, 실족 등	교량, 하천 고수부지 등

5. 재난안전 관련 지역주민 참여 프로그램 현황

가. 서울시 중구의 범죄·재난 없는 중구만들기³⁰⁾

서울시 중구는 '범죄·재난 없는 중구' 만들기 사업의 일환으로 범죄예방, 재난안전, 화재안전, 생활안전의 4가지 분야로 구분하여 다양한 프로그램을 시행하고 있다.

29) 신상영(2012). 주민참여형 안전한 마을만들기 구현방안, p.26.

30) 상계서.

〈표 11〉 서울 중구 ‘범죄·재난 없는 중구’의 주요 프로그램

구 분	주 요 내 용
범죄예방 중구	<ul style="list-style-type: none"> - 범죄취약환경 개선, 가로변 가로활력 증진, 범죄 유발요인 근절, CCTV통합관제센터 설치, 취약지역 중점 순찰 등을 실시하고, 골목길 등 방법사각지대의 가로보안등 1,320개를 확충 - 인적이 드문 유휴공간을 주민쉼터나 썸지공원 등 주민 활동 공간으로 조성하고, 골목담장과 옹벽 등 회색공간을 녹색공간으로 단장
재난안전 중구	<ul style="list-style-type: none"> - 하수관거 정비, 저류조 추가 설치, 하수역류방지기 설치, 내진설계 및 시설보강 의무화 등을 실시하고, 강우량에 견딜 수 있도록 하수관거를 준비하며, 한옥마을 등 빗물 저류조 3곳 외에 2곳을 추가로 설치 - 지하주택 침수예방을 위해 하수역류방지기를 설치하고 지진에도 안전할 수 있도록 모든 신축건축물에 진도 7 기준의 내진 설계 및 시설 보강
화재안전 중구	<ul style="list-style-type: none"> - 소방차 통행로 확보, 가스안전 정기검사, 가스누설 점검액 배포 등을 시행 - 소방장비 진출입이 자유롭도록 2014년까지 10곳의 도로구조 개선사업을 추진하고, 가스안전 사각지대로 방치된 재래시장과 노점, 포장마차 등의 불량LPG가스 시설개선을 위해 매년 한 차례씩 정기검사를 받도록 함
생활안전 중구	<ul style="list-style-type: none"> - 노숙자, 쪽방촌, 독거노인을 위한 “희망 트라이앵글” 인 소외계층 감염병 안전망을 구축해 정기적 방역소독과 결핵 무료검진, 감염병 예방교육 및 홍보를 실시 - 연령대·성별·계층별 특성을 고려한 비만예방 등 맞춤형 건강검진 프로그램을 운영하고, 학교·직장·자치회관 등을 찾아가는 건강검진 프로그램을 강화

나. 자율방재단³¹⁾

자율방재단은 지역주민 스스로 공동협력체를 구성하여 재해발생 시 자원봉사활동 등 재난관리활동에 참여하는 주민조직으로, 동 단위로 구성되며, 정부가 이를 지원하고 있다. 자율방재단은 인적·물적 자원 및 장비 등에 대한 상시관리, 자연재난으로 인한 피해 우려가 있는 지역에 대한 사전예찰활동 및 신고·정비, 재난예방 및 대비 관련 행동요령 및 대피소홍보, 재난관련 교육·훈련프로그램 개발 및 교육·훈련실시 등 정부의 역량이 미치지 못하는 부문에 대한 민간역할을 수행함으로써 재난분야의 시민참여효과를 도모하고자 한다.

31) 소방방재청(2008). 방재시범마을 조성을 위한 연구.

〈표 12〉 자율방재단 구성 현황

구 분	계	완 료	구성 중	미추진	인원수 (명)	구성률 (%)
전 국	229	224	4	1	66,634	97.8
서울시	25	20	4	1	6,087	80.0

다. 소방방재청의 방재마을 및 화재안전마을

1) 풍수해 절감을 위한 방재마을 시범사업³²⁾

소방방재청의 방재마을 만들기 사업은 풍수해를 대상으로 한 물리적 시설정비(H/W)를 위주로 하는 지원사업이며, 관리주체별로 개별적·산발적으로 추진되던 재해위험지구, 소하천, 각 부처 유관사업, 지방자치단체 자체사업 등 각종 방재관련 사업을 패키징화하여 지구단위 방재개념에 의해 종합적으로 추진하고자 하는 재해예방사업이다.

2008년 삼척시 정라지구, 금산군 후곶지구, 장흥군 원등지구 등이 방재시범마을로 선정되었으며, 선정된 지역에 매년 20~30억 원 규모의 국비를 지원하고 있다.

〈표 13〉 소방방재청 방재마을 만들기 시범마을의 사업내용

구 분	사업유형	사업내용
삼척시 정라지구	재해위험지구 정비사업	가옥이주, 유수지 설치, 배수로 정비
	방재시범마을 사업	방재형생태습지, 방재문화역사존, 김재형체육공원, 방재미래센터, 방재생태하천
	타 부처 유관사업	하수관거 정비
	민간사업	육향산 주변 담장 정비
금산군 후곶지구	재해위험지구 정비사업	하천정비, 소류지 정비
	타 부처 유관사업	금산천수해상습지 개선사업, 댐상류하수도 시설확충공사
	민간사업	하수관거정비 민간(BTL)사업
	자체사업	방재체험미래관, 도시침수저감시범구역, 홍수예보시스템 구축
장흥군 원등지구	재해위험지구 정비사업	하천정비, 저류지 조성, 사방댐 설치
	타 부처 유관사업	마을 하수처리시설, 배수개선, 노후주택 개량
	자체사업	야계사방 설치, 퇴적토 준설

32) 상계서.

2) 화재 없는 안전마을³³⁾

화재 없는 안전마을 프로그램은 단독·다가구주택 등 화재취약주택을 중심으로 공간단위가 농촌마을과 도시지역 통·반 단위로 최소 50가구 이상의 지역이며, 대상지역 내에서 전 가구가 단독경보형감지기 및 소화기를 설치하고 노후화된 전기·가스안전 시설 안전점검 등 예방활동이 이루어진 경우에 “화재 없는 안전마을”로 지정된다. 지정된 지역에 대해서는 화재 없는 안전마을임을 표시하는 현판부착, 명예소방관 위촉(마을이장), 어르신 건강 체크 및 응급처치교육, 지정마을 주택안전점검 실시 등 사후 관리가 이루어진다. 현재, 소방방재청의 화재 없는 안전마을은 2011년 572개소가 지정되었으며, 2012년에는 1,522개소를 확대할 계획이다.

라. 안전모니터 봉사단과 의용소방대³⁴⁾

안전모니터봉사단은 일상생활 속에서의 안전위해요소를 사전에 예찰하고 위험상황을 미리 파악하여 신고 및 제보활동을 수행하는 봉사단체, 구 단위로 구성되어 있다. 또한, 안전모니터봉사단은 안전부주의, 안전불감증 등 국민들의 안전의식수준을 높이는 안전문화 생활화를 위한 실천 활동을 전개하는 등 안전문화 확산 활동도 수행한다.

의용소방대는 소방 활동을 위한 자생조직으로, 지역주민 중 희망하는 주민을 중심으로 구성되며, 화재진압은 물론 재난, 재해 그 밖의 위급상황에서 구조, 구급 업무보조 등의 활동을 담당한다.

33) 신상영(2012). 전거서.

34) 소방방재청 <http://search.nema.go.kr/RSA/front/Search.jsp>. 2014. 11. 30 검색.

제3장 지역사회 경찰활동

제1절 지역사회 경찰활동의 태동

미국은 1960년대에 들어서면서 전통적인 경찰활동으로는 범죄의 억제와 예방에 한계를 보이기 시작하였으며, 인종 간의 갈등, 경찰에 대한 불신이 매우 심각한 문제가 되었다.³⁵⁾ 이러한 한계들을 극복하기 위해 진보적인 학자들과 경찰행정가들은 경찰의 단순한 법집행 기능 외에 지역사회 경찰의 관계에 대해 초점을 맞추기 시작하였다. 이러한 노력이 바로 1967년의 대통령 직속 법집행과 사법에 대한 위원회이며, 지역사회 경찰활동, 문제해결 경찰활동 등이 제안되었다.³⁶⁾

1980년대에는 지역사회와 경찰의 관계를 재정립하려는 노력이 본격적으로 시작되었으며, 지역주민들도 경찰과 보다 많은 접촉을 가질 것이 장려되었으며, 이러한 접촉이 범죄예방에 효과적이 경찰에 대한 신뢰도 높여주는 것으로 밝혀졌다.³⁷⁾ 1990년대에는 클린턴 대통령이 십만 명의 경찰관을 증원할 것을 약속하면서 1994년부터 약 88억 달러의 예산을 투입하였다. 이를 계기로 미 법무부 산하에 지역사회 경찰국(The Office of Community Oriented Policing Services: COPS)이 창설되었다.³⁸⁾ 결과적으로 총 124억 달러의 예산을 들여 117,000명의 경찰관을 증원하였으며, 미국 전역에서 지역사회 경찰활동을 실시하였다.³⁹⁾

35) Goldstein, H.(1977). Policing a Free Society. Cambridge, MA: Ballinger.

36) Rosenbaum, D. P., & Lurigio, A. J.(1994). An inside look at COP reform: definitions, organizational changes, and evaluation findings. *Crime & Delinquency* 40: 299-314.

37) Kelling, G. L., & Moore, M. H.(1988). From political to reform to community: The evolving strategy of police. In J. R. Greene and S. D. Mastrofski(Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York, NY: Praeger, 3-26.

38) Roth, J. A., Roehl, J., & Johnson, C. C.(2004). Trends in the adoption of community policing. In W. G. Skogan(Ed.), *Community Policing: Can It Work?*. Belmont, CA: Wadsworth / Thomson, 3-29.

우리나라의 경우 지역사회 경찰활동을 파출소 제도에서 찾는 견해도 있으나, 본격적인 지역사회 경찰활동은 이무영 청장 취임 이후 1999년 경찰개혁 100일 작전과 함께 시작된 것으로 볼 수 있다.⁴⁰⁾

제2절 지역사회 경찰활동의 개념과 특징

미국의 지역사회 경찰국은 지역사회 경찰활동을 ‘범죄나 사회적 무질서, 범죄에 대한 두려움에 적극적으로 대응하기 위한 문제 해결의 기술, 파트너십 등을 지원하는 조직적인 전략이자 철학’이라고 정의하고 있다. 그러나 지역사회 경찰활동을 한마디로 정의하기는 매우 어려우며, 대다수의 경찰서에서 지역사회 경찰활동을 실시하고 있음에도 어떠한 것이 지역사회 경찰활동인지는 명확하지가 않은 실정이다.⁴¹⁾ 일부 학자들⁴²⁾은 지역사회 경찰활동의 개념이 모호해서 과연 지역사회 경찰활동이 지역사회 및 경찰을 올바른 방향으로 바꾸어줄 수 있을지를 의심하기도 한다. 이러한 비판에도 불구하고 많은 학자들은 지역사회 경찰활동의 개념을 정립하기 위해 노력하였으며, 지역사회 경찰활동은 지역사회와 경찰의 협력관계를 향상시키기 위한 조직적인 전략이자 철학이라고 정의되고 있다.⁴³⁾ 이러한 지역사회 경찰활동은 사회의 문제를 파

39) COPS.(2009). Office of Community Oriented Policing Services.
<http://www.cops.usdoj.gov>. 2014. 11. 19 검색.

40) Nalla, M. K, & Kang, W.(2011). An assessment of South Korean police officers' perceptions of organizational characteristics in the post-reform era. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(2): 326-346.

41) Lewis, S., Rosenberg, H., & Sigler, R. T.(1999). Acceptance of community policing among police officers and police administrators. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management* 22: 567-588.

42) Klockars, C. B.(1988). The rhetoric of community policing. In J. R. Greene and S.D. Mastrofski (Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York, NY: Praeger, 239-258.; Manning, P. K.(1988). Community policing as a drama of control. In J.R. Greene and S.D. Mastrofski(Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York, NY: Praeger, 27-46.

43) Trojanowicz, R. C, & Bucqueroux, B.(1990). *COP: A Contemporary Perspective*. Cincinnati, OH:

악하고 해결하기 위해서는 지역사회와 경찰이 함께 일해야 한다는 것을 전제로 하고 있다.⁴⁴⁾ 지역사회 경찰활동은 다른 경찰활동과 달리 매우 효과적이며, 능률적이며, 공평한 정책이라는 것이 많은 연구를 통해 입증되었다.⁴⁵⁾ 즉 지역사회 경찰활동은 전통적인 경찰활동에 비해 경찰이 제공하는 서비스를 보다 효과적으로 전달할 수 있으며, 긴급한 도움을 필요로 할 때 매우 능률적이다. 또한, 지역사회 경찰활동은 지역사회와 경찰이 협력관계를 맺음으로써 지역주민들에게 서비스가 공평하게 제공되는 것이다.

지역사회 경찰활동은 다음과 같은 네 가지 특징이 있다.⁴⁶⁾ 첫째, 지역사회와 협력관계를 구축(partnership building)하는 것이다. 지역사회와 경찰은 대응한 관계로 서로 파트너로 인정하고 유기적으로 협력을 하는 것이다. 사회의 경우 경찰을 지역 사회를 구성하는 일부분으로 받아들이고 경찰에게 사회의 모든 사항을 개방하는 것이다. 경찰의 입장에서 본다면 지역사회, 즉 지역주민들이 지역치안 정책의 결정에 참여할 수 있도록 하고, 그들의 목소리를 적극적으로 반영하는 것이다.

둘째, 문제의 해결(problem solving)이다. 지역사회에서 발생하는 문제들에 대해 이를 파악하고 선제적으로 해결하는 것이다. 여기서의 문제는 범죄만을 의미하는 것이 아니라 사회적인 무질서, 지역주민의 범죄에 대한 두려움까지 매우 광범위한 것으로, 이러한 문제들은 언제든지 범죄로 발전할 수 있기 때문에 사전에 이를 차단함으로써 효과적으로 범죄를 예방할 수 있는 것이다.

셋째, 범죄의 예방(crime prevention)이다. 과거 전통적인 경찰활동은 범죄의 신고에 소극적으로 대응(reactive policing)하고 발생한 범죄의 해결에 초점을 맞추었다면, 지역사회 경찰활동은 범죄가 발생하기 전에 범죄의 사전 징후인 문제를 파악하고 이를 해결하는 등 범죄 및 이와 관련된 문제에 적극적으로 대응(proactive policing)하는 것

Anderson Publishing Co.

44) Trojanowicz, R. C., & Bucqueroux, B.(1994). Community Policing: How to Get Started. Cincinnati, OH: Anderson.

45) Eck, J. E., & Rosenbaum, D. P.(1994). The new police order: Effectiveness, equity, and efficiency in community policing. In D. P.Rosenbaum(Ed.), The Challenge of Community Policing: Testing the Promises. Thousand Oaks, CA: Sage, 3-23.

46) Roth, J. A., Roehl, J., & Johnson, C. C.(2004). 전개서.

이다.

넷째, 조직의 변화(organizational change)이다. 지역사회 경찰활동은 기본적으로 지역주민과 접촉하는 일선 경찰관에게 재량을 광범위하게 부여하고, 의사결정 구조도 단순화시켜 지역사회의 요구에 실시간으로 대응을 하여야 한다. 미국의 연구에 의하면 인구 5만 명이 넘는 경찰서의 경우 지역사회 경찰활동을 실시하면서 2/3의 조직구조의 변화가 있었음이 밝혀졌다.

제3절 우리나라의 지역사회 경찰활동 현황

1. 주요 실시기관

지역사회 경찰활동은 경찰활동에 대한 철학이라고 할 수 있으므로 큰 의미에서 우리나라 모든 경찰관서 및 부서에서 실시되고 있다고 할 수 있다. Bayley는 20세기 초 전문가적 경찰 모델이 개발된 이후로 경찰활동의 목적과 관행을 다시 한 번 공식적으로 재구축하려는 노력으로서 등장한 것이 바로 지역사회 경찰활동이라 하였다. 그는 또한 이러한 지역사회 경찰활동은 경찰이 사회의 범죄문제를 단독으로 해결하는 데에는 한계가 있기 때문에 이를 극복하기 위해서는 시민의 협조를 필요로 하며, 경찰자원은 범죄대응을 위해 사전 예방적으로 배치되어야 하고, 경찰이 시민들로부터 신뢰와 존경을 받고 능동적으로 사회질서를 유지해 나가야 하는데, 이러한 과정에서 지역사회의 요구사항을 반영해나가는 것이 중요하다고 하였다.⁴⁷⁾ 그러므로 이러한 내용들에 기초하여 지역사회 경찰활동이 가장 빈번하게 실시되는 곳은 지역경찰과 경찰서 생활안전과로 볼 수 있다. 순찰지구대, 파출소, 치안센터, 분소, 초소로 이루어진 지역경찰 중 지역사회 경찰활동의 주된 실시기관은 순찰지구대와 파출소라 할 수 있는데, 순찰지구대는 기존 파출소 제도가 가지는 여러 가지 불합리한 점들을 개선하여 효과적인

47) James, Z.(2006). Policing space: managing new travellers in England. The British Journal of Criminology. 46: 470-485

지역경찰활동 수행을 가능하도록 하기 위한 것으로 파출소 3-5개를 묶어 권역별로 설치되어 있다. 2013년 전국 경찰서와 순찰지구대 및 파출소의 현황을 살펴보면 아래 <표 14>와 같다.

<표 14> 경찰서·순찰지구대·파출소 현황(2013. 12. 31. 단위: 개)⁴⁸⁾

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
경찰서	31	15	10	9	5	5	4	41
지구대	89	50	31	32	19	16	10	87
파출소	147	40	27	38	21	10	20	225
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
경찰서	17	12	15	15	21	24	23	3
지구대	29	26	32	22	15	22	26	6
파출소	75	51	85	139	192	207	141	18

순찰지구대와 파출소는 관할지역의 실태를 파악하며, 항상 즉응체제를 유지하여 경찰업무 전반에 걸쳐 초동조치를 한다. 또한, 주민에 대한 적극적인 봉사 및 원활한 관계유지에 노력하는 것을 주요 임무로 볼 수 있다. 그리고 경찰서 생활안전과는 파출소와 순찰지구대를 관리 감독하는 역할 이외에 생활안전업무 계획 및 지도, 지구대 외근 경찰관의 관리·감독, 112 순찰차 및 방법싸이카 운영, 기초질서 및 유원지 행락질서 지도, 단속 등의 업무를 실시하고 있다.

2. 실시 프로그램

우리 경찰이 실시하고 있는 지역사회 경찰활동 프로그램은 크게 범죄예방 프로그램과 의사소통 프로그램, 정보제공 프로그램으로 볼 수 있다.

48) 경찰청(2014). 2013년 경찰통계연보, p.5 재편집.

가. 범죄예방 프로그램

지역사회 경찰활동 프로그램의 가장 기본이라 할 수 있는 범죄예방 프로그램은 지역사회에 발생하는 각종 범죄로부터 지역주민들을 보호하기 위해 실시되고 있는 프로그램을 말한다. 현재 여러 가지 형태의 프로그램들이 주민과의 협력을 통해 실시되고 있는데, 그 대표적인 프로그램으로 자율방범대, 방범간담회, 배움터지킴이와 아동안전 지킴이집을 들 수 있다.

1) 자율방범대

이는 지역주민이 지역사회 범죄예방을 목적으로 읍·면·동 단위로 조직한 봉사협력 단체로서, 대원 몇 명이 조를 이루거나 또는 경찰과 함께 취약시간대 순찰활동을 전개하면서 범죄신고, 청소년 선도·보호, 현행범 체포, 미아·가출인 보호, 관내 주요 행사시 질서유지 등 다양한 활동을 펼치고 있다. 현재 전국 대부분의 지역에서 자율방범대가 활성화되어 있으며, 아래 <표 15>에서 보는 바와 같이 2013년 기준 자율방범대 조직 수는 4,193개, 자율방범대원으로 활동하고 있는 인원은 104,553명이다. 자율방범대는 지방경찰청별로 제정하여 시행되는 자율방범대 관리 규칙에 따라 운영되고 있다.

<표 15> 자율방범대 운영현황⁴⁹⁾

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
조직 수	448	215	170	127	180	144	68	570
인원	11,239	4,417	4,104	3,018	2,443	2,817	2,165	16,683
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
조직 수	241	258	396	287	305	416	344	24
인원	7,708	6,051	9,048	8,587	7,027	9,800	8,697	752
총계	조직 수: 4,193 인원: 104,553							

49) 경찰청 (2014). 2013년 경찰통계연보 p. 98

2) 방법간담회

방법간담회는 지방경찰청, 경찰서별로 개최하고 있으며 간담회를 통해 경찰협력 단체의 치안시책 참여를 활성화하는 한편, 절도예방 종합대책 등 국민체감치안 향상을 위한 경찰의 노력을 소개하고 경찰 인권보호 활동, 경찰혁신사례 등 경찰 추진시책을 홍보한다. 방법간담회는 지역주민과 경찰 상호간의 '치안정보 교류의 장'으로서 지역방법의 발전방향을 모색하고 지역주민들의 의견을 향후 치안대책 수립에 반영하는 기회로 적극 활용하고 있다.

3) 배움터지킴이

배움터지킴이는 스쿨폴리스라고도 불리는데, 교내에서 발생하는 학교폭력 등 각종 범죄로부터 학생들을 보호하기 위해 2005년 시범운영을 거쳐 2006년부터 전국에 걸쳐 실시되고 있다. 배움터지킴이는 학교장의 위촉을 통해 전과가 없는 퇴직한 교사·경찰·직업군인 또는 상담전문가 등이 임명되어 활동하게 된다.

4) 아동안전지킴이집

아동안전지킴이집은 전국의 초등학교 및 유치원 주변의 통학로 주변 상가인 편의점, 문방구 등을 지정하여 위험에 처한 아동이 도움을 요청할 경우 업주가 아동을 임시보호하고 경찰에 즉시 연락할 수 있도록 하는 협력 치안시스템이다. 아래 <표 16>에서 보는 바와 같이 2013년 기준 전국에 20,401개가 아동안전지킴이집으로 지정되어 있다.

〈표 16〉 아동안전지킴이집 지역별 현황(단위: 개소)⁵⁰⁾

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기
수	3,153	1,240	970	981	529	328	624	4,743
구분	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
수	851	1,069	1,213	1,067	1,331	1,153	785	364
계	20,401							

50) 경찰청(2014). 2013년 경찰통계연보, p.92 재편집.

나. 의사소통활동 프로그램

지역사회 경찰활동의 핵심은 시민과 경찰이 함께 합심하여 실시하는 경찰활동이라는 점에서 경찰과 시민의 의견교류가 이루어질 수 있는 통로의 마련이 그 성패의 핵심이라 할 수 있다. 의사소통활동 프로그램을 통해 경찰과 시민이 서로 의견을 개진하고 의견을 조율하게 되는데, 가장 대표적인 프로그램으로서는 지역치안협의회와 블로그 운영, SNS 운영, 모바일홈페이지 운영 등을 들 수 있다.

1) 지역치안협의회

지역치안협의회는 2008년 1월부터 전국 광역 및 기초 자치단체 별로 설립하여 운영 중에 있다. 지역치안협의회는 법·질서 확립 정책 총괄 협의·조정 및 추진 성과 점검·평가, 예산·인력, 시설·장비 등의 공동 활용 및 관련사업 공동추진, 지역사회의 안정과 발전에 대한 주민요구·건의사항 수렴·반영 등으로, 주로 범죄예방을 위한 취약지역 CCTV 설치, 교통사고 다발지역 교통안전 시설물 확충, 학교폭력 예방과 근절, 여성·아동 안전대책, 지역 축제 경비 대책 등 참여 기관·단체의 업무와 관련이 있는 치안문제에 대해 논의하고 활동하는 역할을 수행한다. 이러한 지역치안협의회는 법적인 근거는 「지방자치법」 제22조이다.⁵¹⁾

2) 온라인매체 활용

경찰은 다양한 온라인매체를 활용하여 국민들이 보다 편리하게 경찰에 관한 정보를 손쉽게 제공받고 이용할 수 있도록 하고 있는데, 그러한 프로그램의 대표적인 것으로서는 모바일 사이버경찰청 구축, 경찰청 블로그 “폴인러브” 운영, 다양항 SNS 채널 운영 등을 들 수 있다.

51) 「지방자치법」 제22조 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 절할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다”

다. 정보제공활동 프로그램

정보제공 프로그램은 시민이 필요로 하는 정보나 경찰이 알리고자 하는 정보를 제공해 주는 활동을 말한다. 정보제공활동의 대표적인 프로그램으로는 시민경찰학교의 운영을 들 수 있다.

시민들에게 경찰업무를 이해하고 직접 체험할 수 있는 기회를 제공하기 위해 마련된 시민경찰학교는 영국에서 처음 시작되었다. 이후 우리나라에 2000년에 도입되어 현재는 시민들이 경찰활동에 직접 참여하는 가장 대표적인 지역사회 경찰활동 프로그램이 되었다. 시민경찰학교 프로그램은 경찰학 및 경찰실무에 대한 이론적 강의와 지구대·112신고센터·유치장 견학 및 각종 경찰 단속활동 현장체험 등을 그 교육내용으로 하며 경찰서 별로 2-4주간 15-20시간 정도를 교육하고 있다. 아래 <표 17>은 2011년부터 2년간의 시민경찰학교 교육수료생 현황이다.

<표 17> 시민경찰학교 교육수료생 현황(2011-2012년)(단위: 명)⁵²⁾

구분	총계	연령별				성별		직업별			
		20대	30대	40대	50대이상	남	여	자영업	주부	회사원	기타
2011	1,686	16	251	812	607	892	794	689	547	219	231
2012	1,728	22	235	739	732	880	848	621	526	241	340

52) 경찰청(2012), 경찰백서 2012, p.84; 경찰청(2013), 경찰백서 2013, p.102 재편집.

제4절 지역사회 경찰활동의 확대 추세

지역사회 경찰활동은 기본적으로 치안활동을 경찰단독으로 수행하는 것에서 지역주민과의 공동생산(co-production)으로의 패러다임의 전환이라고 할 수 있다.⁵³⁾ 지역사회 경찰활동은 미국을 비롯하여 100여 개가 넘는 나라에서 시행이 되고 있으며, 범죄의 감소, 지역주민의 경찰에 대한 신뢰도 상승, 경찰관의 직무만족도의 제고 등에 있어서 많은 효과를 거두고 있다.⁵⁴⁾

최근 들어 미국을 중심으로 선진국에서는 위기관리 또는 재난관리 분야에까지 지역사회 경찰활동을 확대하고 있다. 즉 과거의 지역사회 경찰활동은 지역사회의 범죄에만 초점을 두고 범인의 신속한 검거와 범죄예방에 활동의 중심을 두었다. 그러나 미국의 경우 911테러, 허리케인 카트리나, 남부지역의 지진, 중서부 지역의 토네이도 등의 사태를 겪게 되면서 경찰활동도 이러한 위기나 재난의 예방과 효과적인 대응에 초점을 맞출 필요가 제기되었다.

미 법무부의 지역사회 경찰활동국(The Office of Community Oriented Policing Services)에서는 위기와 재난관리의 선제적이고 효과적인 대응을 위해 여러 방안을 제시하고 있다. 즉 연방경찰, 주 경찰 및 지역 경찰들은 위기와 재난 등과 관련된 각종 정보들을 수집하여 서로 공유하는 한편, 이를 분석하여 위기나 재난이 발생하기 전에 이를 예방하고, 만일 발생을 막을 수 없다면 조기에 수습하여 피해를 최소화 할 것을 제안하고 있다.⁵⁵⁾

또한, 지역사회 주민과의 끊임없는 소통을 통해 지역사회의 위기 및 재난의 대응역량을 점검하고 수시로 지역사회 주민에게 위기 및 재난 발생 시 행동 요령 등도 교육하고 있다.

53) Nalla, M. K., & Kang, W.(2011). 전게서.

54) Kappeler, V. E., & Gaines, L. K.(2012). Community Policing: A Contemporary Perspective. New York: Elsevier.

55) International Assoc of Chiefs of Police, United States of America, US Dept of Homeland Security, United States of America, Information Sharing Environment(ISE), & United States of America.(2010). Enhancing the Law Enforcement Intelligence Capacity.

제4장 외국 경찰의 지역사회 경찰활동과 재난관리

제1절 미국의 현대적 지역사회 경찰활동

1. 개요

범죄는 경찰만의 노력으로는 이를 예방하거나 통제할 수 없다는 인식하에서 지역사회 경찰활동이 시작되었으며, 90년대 연방정부의 전폭적인 지원으로 경찰과 지역사회는 밀접한 관계를 형성할 수 있게 되었다. 이로 인하여 90년대 중반이후 범죄는 지속적으로 감소하고 있다. 그러나 2001년 911 사태를 겪게 되면서 경찰과 지역사회는 범죄의 예방과 통제만을 위해 관계를 설정할 것이 아니라 테러에 대해서도 함께 대비가 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 911 보고서에 따라서 각 주별로 Fusion Center가 설치되었으며, 지역사회 주민들도 범죄뿐만 아니라 테러의 징후에 대해서도 경찰에게 즉시 알리도록 하고 있다. 또한, 경찰관들도 사소한 정보라도 이를 기록하고 공유함으로써 제2의 911 테러를 막겠다는 공감대가 형성되어 있다. Fusion Center는 이러한 정보의 공유의 핵심으로 각 경찰서 및 주민들로부터 테러와 국가 안보 및 범죄와 관련된 정보를 수집하여 이를 분석하여 실제 테러 예방과 범죄의 억제에 활용하고 있다.

이후 2005년 허리케인 카트리나(Hurricane Katrina)로 인하여 미국은 다시 한 번 위기관리의 시험대에 오르게 되었으며, 연방정부, 주정부, 지역정부간의 불협화음과 경찰, 시민들의 소극적 대응으로 결과적으로 1,833명의 시민이 목숨을 잃었으며, 1,080억 불의 막대한 피해를 야기하였다.⁵⁶⁾

56) Knabb, R., Rhome, J. R. & Brown, D. (2005). Hurricane Katrina: August 23 - 30, 2005 (Tropical Cyclone Report). Washington, D. C.: United States National Oceanic and Atmospheric Administration's National Weather Service.

미국에서는 911 테러와 허리케인 카트리나를 계기로 과거 범죄에 국한되었던 지역사회 경찰활동을 보다 넓게 시행하여야 한다는 논의가 나오게 되었다.⁵⁷⁾ 즉, 지역사회와 범죄와 관련된 정보를 공유하고 밀접한 관계를 유지하여 범죄를 비롯한 지역사회의 문제를 해결한다는 전통적 의미의 지역사회 경찰활동에서 테러나 재난의 조짐이 보일 때 경찰과 지역사회가 공유하고 함께 대응을 하는 현대적 의미의 지역사회 경찰활동에 대해 활발한 논의가 이루어지고 있으며, 여러 도시에서 현대적 의미의 지역사회 경찰활동이 이루어지고 있다.

2. 재난안전 관련 지역사회 경찰활동 사례

가. Coastwatch 프로그램⁵⁸⁾

이는 경찰활동에서 자원봉사 프로그램인 VIPS(Volunteers In Police Service Program)를 발전시킨 것이다. Gulf Breeze경찰서는 VIPS 프로그램을 2005년부터 실시하였는데 자원봉사자들은 Gulf Breeze 경찰 마크가 있는 차량을 고속도로 및 주요 간선도로에서 운전하면서 다른 운전자들의 안전운전을 돕는 것이다. 물론 이들은 교통단속을 할 권한은 없으나 경찰차량이 운행되는 그 자체로 인하여 고속도로 및 주요 도로에서 17.3%의 교통사고가 감소하였다.⁵⁹⁾

VIPS 프로그램이 성공을 거두자 Gulf Breeze 경찰서는 이를 육상에서 해상으로 확대하는 프로그램을 실시하였는데, 이것이 바로 Coastwatch 프로그램이다. 해안가에 위치한 지역의 특성상 해상에서도 여러 사고가 발생하고 경찰 및 해안경비대의 인력만으로는 이를 해결하기에 부족하였다.

2010년 4월 20일 미국 루이지애나주 멕시코만에서 영국 최대 기업이자 세계 2위 석

57) Deflem, M. & Sutphin, S.(2009). Policing Katrina: Managing law enforcement in new orleans. Policing, 3(1): 41-49.

58) <http://archive.pnj.com/article/20110705/NEWS01/110705013/Gulf-Breeze-police-honored-oil-spill-work>. 2014. 9. 12 검색.

59) Paulding, P.(2011). Coastwatch Program: Problem-Oriented Policing Response to the BP Deepwater Horizon Oil Spill Disaster. Washington, D. C.: Center for Problem Oriented Policing.

유회사인 BP의 딥워터 허라이즌 석유시추시설이 폭발하여 기름이 유출되는 사고가 발생하였으며, 5월 중순에 Gulf Breeze 경찰서가 위치한 지역까지 영향을 미치게 되었다.⁶⁰⁾ 이때 많은 지역주민들이 이 문제를 해결하기 위해 자원봉사를 신청하였는데, Coastwatch 프로그램이 이 과정에서 큰 역할을 하였다. 즉 Coastwatch 프로그램에 참가하고 있는 시민들을 중심으로 봉사활동이 이루어졌으며, 경찰과의 유기적인 협력체제 구축이 가능하였다.

이 당시 경찰서는 우선 프로그램 참가자 32명을 핵심인력으로 지정하였는데, 이들은 이미 경찰로부터 훈련을 받았으며, 베테랑 보트운영자이기도 하였다. 그들은 매일 해안가를 보트로 순찰하면서 기름 유출 상황을 파악하고 지역주민들이 피해를 입지 않도록 경보도 발령을 하였다. 32명의 시민은 3개조로 나누어 매일 순찰을 실시하였으며, 결과적으로 지역사회는 기름유출로 인하여 큰 피해를 입지 않았다. 결국 Gulf Breeze 경찰서가 실시하고 있었던 지역사회 경찰활동 프로그램인 Coastwatch 프로그램이 기름 유출 사고에 있어서 지역사회의 피해를 최소화하는데 매우 중요한 역할을 하였다.



〈그림 4〉 Coastwatch 프로그램의 참가자들

60) Allan, S. E., Smith, B. W., & Anderson, K. A. (2012). Impact of the deepwater horizon oil spill on bioavailable polycyclic aromatic hydrocarbons in Gulf of Mexico coastal waters. *Environmental Science & Technology*, 46(4): 2033-2039.

이 사례는 지역사회 경찰활동이 단순히 범죄에만 국한될 것이 아니라 지역사회의 안전을 위협하는 재난과 테러 등에도 확대될 수 있으며, 재난과 테러의 예방 및 피해 감소에 중요한 역할을 수행할 수 있음을 보여주는 것이다.

나. Zone Policing⁶¹⁾

Zone Policing은 University of California at Irvine 경찰서에서 시행하고 있는 것으로 관할구역을 여러 개의 지역(zone)으로 나누고 각 지역별로 한명의 경사(책임자 급)와 2-3명의 경찰관으로 이루어진 팀이 책임을 지는 것이다.⁶²⁾ 각 팀은 지역사회 경찰활동을 핵심적으로 수행하는 동시에 각 지역이 재난 및 테러에서 안전을 확보할 수 있는 역량을 기르도록 하고 있다. 즉 각 지역별로 주민들과 협력하여 지역책임자, 지역의 홍수관리자, 건물 관리자 등을 선정한다. 이들은 경찰 및 소방서 등 유관기관과 수시로 훈련을 실시하며 정기적인 모임을 통해서 지역의 역량을 강화하는 것이다.

Zone Policing의 핵심은 지역사회 경찰활동을 확대하여 각 지역에서 재난을 관리할 수 있는 역량을 기를 수 있도록 경찰이 단위조직을 구성하는 것이다.⁶³⁾ 즉 지역 내에서 재난과 관련한 전문가들을 선정하여 이들과 정기적인 훈련을 실시하고 미흡한 점을 보완하여 실제 재난이 발생하였을 경우 지역사회의 피해를 최소화 하는 것이다.

지역사회 경찰활동을 통해서 지역주민 중에 재난관리에 전문지식이 있거나 재난관리에 도움을 주려는 의사가 있는 사람들을 파악하여 이들을 하나의 조직으로 만드는 것이다. 지역주민들이 재난관리에 전문지식과 참여할 의사가 있다고 하더라도 이를 체계적으로 조직하지 못한다면 결과적으로 지역의 재난관리 역량을 사장시키는 결과가 되는 것이다.

지역사회의 잠재적인 재난관리 역량을 지역사회 경찰활동을 통해서 향상시키는 것이 바로 Zone Policing이라고 할 수 있다. 경찰서 관할 구역 전체를 하나의 지역으로

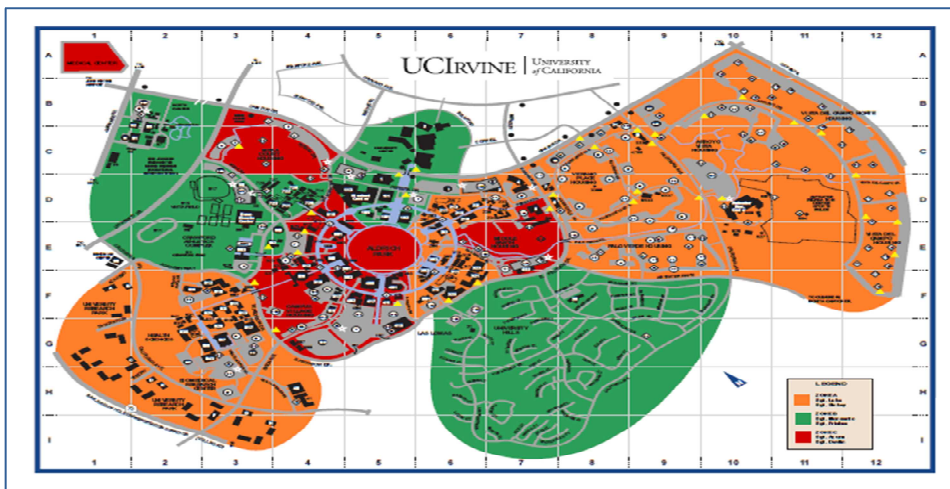
61) http://www.police.uci.edu/safety/community_policing.html. 2014. 9. 5 검색.

62) Bennett, T.(1994). Community Policing on the Ground, Thousand Oaks, CA: Sage.

63) Trim, P. R.(2004). An integrative approach to disaster management and planning. Disaster Prevention and Management, 13(3): 218-225.

할 경우 효율적이지도 못하고 지역 특성을 반영하지 못할 수도 있기 때문에 이를 여러 개의 지역으로 구분하여 각 지역별로 재난관리 역량을 기르는 것이다.

지역의 구분에 있어서는 EH&S(Environmental, Health and Safety) zoning system을 활용한다.⁶⁴⁾ 각 지역의 환경, 지역의 건강성, 안전 등을 종합적으로 고려하여 지역을 구분하였다. 이렇게 구분된 지역은 지역사회 경찰활동 전담 경찰관을 중심으로 민간조직이 구성되어 지역사회의 재난에 대응을 하는 것이다. 그리고 지역 전반에 걸친 대규모 재난에 대해서도 효과적으로 대응을 하기 위해 지역별 훈련뿐만 아니라 전 지역이 함께하는 훈련을 실시한다. 훈련을 실시한 이후에는 평가 및 피드백을 통하여 잘된 점은 발전시키는 반면 미흡한 점을 보완을 하여 전체적으로 효과적인 재난관리 시스템을 유지하려고 한다.



〈그림 5〉 University of California at Irvine 경찰서의 지역 구분도⁶⁵⁾

위의 그림은 경찰서가 관할하는 지역을 구분한 것으로 핵심시설이 있는 지역은 좁게 설정한 반면 핵심시설이 상대적으로 적은 곳의 경우 관할 지역을 넓게 설정하였다.

64) Harvard University.(2014). EH&S Guidelines for Design. MA: Harvard University.

65) http://www.police.uci.edu/safety/docs/zone_policing.pdf. 2014. 8. 14 검색.

다. Community Emergency Response Team(CERT)⁶⁶⁾

1) 개요

원래 CERT 프로그램은 1985년 LA 소방서에 의해서 제안되었는데, 재난 등 위급상황 발생 시에는 소방관, 경찰, 응급 인력만으로는 효과적인 대응을 할 수 없기 때문에 훈련을 받는 시민들의 참여가 필요한 것이다. 훈련의 중요성을 보여주는 사례가 바로 멕시코시티의 지진사태인데, 훈련을 받지 않은 시민들이 자발적으로 구조작업에 참여하여 800여명의 시민을 구출하였으나 이 과정에서 구조작업에 참여한 시민들 중 100여명이 희생이 되었다.⁶⁷⁾

CERT의 첫 번째 목적은 시민들에게 재난 발생 시 어떻게 행동을 하고 다른 사람을 도와주기 위해서는 무엇을 해야 하는지를 훈련을 시켜서 재난발생시 효과적으로 대응하고 인명피해를 최소화하는데 있다.⁶⁸⁾ 위에서 언급한 것처럼 훈련을 받지 않은 시민은 결과적으로 재난관리에 큰 도움이 되지 않으며, 자칫 본인의 생명까지 위태롭게 되는 결과를 초래하는 것이다. 두 번째로는 재난 발생 이전에 재난관리에 참여할 시민을 조직화하는 것이다.⁶⁹⁾ 만일 지진이 발생한 이후에 모든 시민들이 자원봉사를 한다면 누구를 선정하고 누구에게 어떠한 일을 맡길 것인가? 이러한 혼란은 많은 재난 현장에서 목격이 되었으며, 선의의 자원봉사라고 하더라도 결과적으로 혼란만 가중을 시키고 효과적인 재난관리에 크게 도움이 되지 못하는 경우가 많았다. CERT는 재난 현장에서의 혼란을 막기 위한 것이다. 재난 발생 시에 자원봉사에 참여하고자 하는 시민들의 신청을 사전에 받아서 이들을 교육시키는 것이다. 인명구조 교육, 대피교육, 생

66) <http://www.fema.gov/community-emergency-response-teams2014>. 8. 25 검색.

http://en.wikipedia.org/wiki/Community_emergency_response_team 2014. 8. 25 검색.

67) Borden, F. W. (1996). Community Preparedness and Disaster Response: The City of Los Angeles Community Emergency Response Team Program, *Natural Disaster Reduction*, 12: 323-324.

68) Flint, C. & Brennan, M.(2006). Community emergency response teams: From disaster responders to community builders. *Rural Realities*, 1(3): 1-9.

69) Brennan, M. A., & Flint, C. G.(2007). Uncovering the hidden dimensions of rural disaster mitigation: Capacity building through community emergency response teams. *Southern Rural Sociology*, 22(2): 111-126.

존 교육 등 재난 현장에서 필요한 교육을 시키는 동시에 이들을 팀으로 구성을 한다. 각 팀별로 임무를 부여하고 팀 내에서도 팀원별로 임무를 부여하는 것이다.

2) 주요 교육 내용

CERT 교육은 대개 한 번에 2시간 반 정도를 교육하며 7주간 계속된다.⁷⁰⁾ 즉 2시간 반 정도의 수업을 7회 정도 실시하는 것으로 프로그램은 다음과 같다.

• 세션1: 재난의 대비(Session I, Disaster Preparedness)

- 지역사회에서 재난에 취약한 사람들을 사전에 파악하여 이들을 보호하는 것이다.⁷¹⁾ 또한, 재난의 발생 전후에 우선적으로 자신의 가족들을 안전한 곳으로 대피시키는 것도 포함한다. 그러한 후에 시민들은 자신들도 재난관리 요원(disaster workers)으로 인식하고 이에 따라 행동한다. 이때는 우선 이웃들을 도와주는 것부터 한다. 아울러 재난관리와 관련된 법령에 대해서도 학습을 한다.



〈그림6〉 CERT 참가자들이 부상자를 운반하는 훈련을 하는 모습⁷²⁾

70) Prizzia, R., & Helfand, G.(2001). Emergency preparedness and disaster management in Hawaii. Disaster Prevention and Management, 10(3): 173-182.

71) Flint, C., & Brennan, M.(2006). 전계서.

- 세션2: 재난 화재의 진압(Session II, Disaster Fire Suppression)
 - 재난 현장에서는 화재나 위험한 물질의 유출이 많이 일어나므로 이에 대한 지식과 적절한 대비가 필요하다. 이 세션에서는 주로 소화기 등을 사용한 소규모 화재의 진압, 위험한 물질의 유출시 대응 등에 대하여 학습한다.⁷³⁾



〈그림 7〉CERT 회원의 화재 진압 훈련 모습⁷⁴⁾

- 세션3: 재난 의료처치 1(Session III, Disaster Medical Operations Part I)
 - 참가자들은 기도폐쇄, 출혈, 쇼크 등을 진단하고 간단하고 신속하게 치료할 수 있는 기술을 배운다.⁷⁵⁾

72) <http://www.fema.gov/community-emergency-response-teams>. 2014. 8. 19 검색.

73) Simpson, D. M.(2000). Non-institutional sources of assistance following a disaster: potential triage and treatment capabilities of neighborhood-based preparedness organizations. *Prehospital and Disaster Medicine*, 15(4): 73-80.

74) <http://www.cityoflompop.com/fire/cert.htm>. 2014. 8. 20 검색.

75) Flint, C. G., & Stevenson, J.(2009). Building community disaster preparedness with volunteers: Community emergency response teams in Illinois. *Natural Hazards Review*, 11(3): 118-124.



〈그림 8〉 재난 의료 처치 실습 장면⁷⁶⁾

- 세션 4: 재난 의료처치 2(Session IV, Disaster Medical Operations, Part II)
 - 부상자들을 머리부터 발끝까지 진단하는 법과 응급구조법 등을 배우고 실습을 한다.



〈그림 9〉응급구조법을 실습하는 장면⁷⁷⁾

76) <http://www.cityoflompoc.com/fire/cert.htm>. 2014. 8. 20 검색.

77) <http://www.cityoflompoc.com/fire/cert.htm>. 2014. 8. 20 검색.

- 세션 5: 간단한 탐색과 구조 작업(Session V, Light Search and Rescue Operations)
 - 참가자들은 수색과 구조 계획, 수색 기술 등을 배우며, 무엇보다도 구조자의 안전을 확보하는데 중점을 둔다.⁷⁸⁾



〈그림 10〉 구조작업을 실습하는 장면⁷⁹⁾

- 세션 6: 재난 심리와 팀 조직(Session VI, Disaster Psychology and Team Organization)
 - 재난의 피해자와 참가자들이 겪을 수 있는 심리적 증상 등에 대해 학습을 하며, 훈련 참가자들을 대상으로 팀을 조직한다.⁸⁰⁾

78) Flint, C., & Brennan, M.(2006). 전게서.

79) <http://www.newportbeachca.gov/index.aspx?page=755>. 2014. 8. 21 검색.

80) Grimes, K.(1999). The Use of Community Emergency Response Teams after a Disaster. Washington. D. C.: National Fire Academy.



〈그림 11〉 재난 심리에 대해 참가자들이 토론하는 장면⁸¹⁾

- 세션 7: 코스 복습 및 재난 모의 연습(Session VII, Course Review and Disaster Simulation)
 - 참가자들은 그 동안 배운 사항에 대하여 시험을 응시한다. 또한, 지난 과정에서 배웠던 여러 활동에 대한 복습과 모의연습을 진행한다.
 - 세션 별로 참가자들은 장갑, 마스크 등 안전 장구를 착용하며, 재난관리에 필요한 장비의 사용 요령에 대해서도 학습을 한다. 코스를 수료할 경우 ID 카드와 CERT 조끼, 헬멧을 받으며, 이것은 재난 발생 시 유용하게 사용된다. 코스를 수료한 이후에도 참가자들은 정기적으로 훈련을 받게 되며, 경우에 따라서는 심화 학습을 받기도 한다. 또한, 연수회나 실습대회 등을 통해 정기적으로 모임을 가진다.

81) <http://www.newportbeachca.gov/index.aspx?page=755>. 2014. 8. 21 검색.



〈그림 12〉 CERT 회원들이 재난 발생시 소지하는 기본 장비⁸²⁾

3) CERT와 지역 경찰관서와의 협조 활동

캘리포니아의 Concord 경찰서는 CERT 프로그램을 직접 운영하고 있다. 지역사회 경찰활동을 통하여 회원들을 직접 모집하고 있으며, 온라인상으로도 신청을 접수하고 있다. 또한, 홈페이지에 구체적인 교육 훈련 프로그램을 제시하고 있다.

4월과 9월 두 차례에 걸쳐 프로그램을 운영하고 있으며, 이들은 동물 구조 훈련 프로그램, 비상연락 프로그램, 지역 팀장 프로그램 등 특화된 프로그램을 제공하고 있다. 이러한 특화된 프로그램은 기본 훈련을 수료한 CERT 회원들에게만 개방이 되고 있다.

82) http://www.worldprep.com/cert_vest.html, 2014. 9. 1 검색.



〈그림 13〉 콩코드 경찰서의 다양한 CERT 프로그램⁸³⁾

4) CERT와 지역 경찰관서와의 협조 활동 사례⁸⁴⁾

사 례 ①

2011년 3월 5일 메릴랜드의 CERT 회원들은 메릴랜드 주경찰이 실종된 사람의 흔적을 찾는데 참가하였다. 이들은 경찰로부터 실종된 사람의 인적사항과 실종사건에 대한 개요를 들은 이후에 실종자의 집을 중심으로 주변의 숲과 마을을 수색을 하였다. 평소 재난에 대비한 수색훈련을 받았기 때문에 이들은 전문가들 못지않게 수색작업을 실시할 수 있었다. 비록 실종자의 흔적을 발견할 수는 없었지만 14명이나 되는 회원들이 일시에 모여 수색작업에 참여함으로써 조기에 예정된 지역의 수색작업을 종료할 수 있었다.

83) <http://www.cityofconcord.org/police/emergency/cert.aspx>. 2014. 9. 2 검색.

84) Borden, F. W.(1996). 전거서.

사 례 ②

2011년 3월에 뉴저지에서는 갑작스러운 홍수가 발생하였다. 이것은 예고된 것이 아니었으며, 많은 도로들이 순식간에 침수가 되었다. 경찰력만으로는 침수된 모든 도로를 통제하는 것이 가능한 상황이 아니었다. 경찰은 CERT 회원들에게 협조를 구하였으며, 20명이 넘는 회원들이 교통 통제에 참여하였다. 이들은 교통통제 뿐만 아니라 홍수로 인하여 이재민이 된 주민들에게 안전한 피난처를 제공하였다. 결국 이들은 경찰, 적십자, 구세군의 역할을 동시에 수행한 것으로 지역 내에서도 이들의 활동에 대해 찬사를 아끼지 않았다.

사 례 ③

2010년 3월 31일 미주리에서 82세의 노인이 실종이 되었으며, 경찰은 모든 역량을 동원하여 수색을 하였지만 발견할 수 없었다. 실종 후 24시간이 지나서 CERT 회원들에게 경찰은 도움을 요청하였다. 당시 30도가 넘는 폭염이었음에도 CERT 회원들은 신속하게 여러 지역으로 나뉘어 실종된 노인을 수색하였으며, 두 명의 회원들이 실종된 노인을 발견하였다. 발견 당시 노인은 탈수 증세 등으로 인하여 상태가 매우 좋지 않았으나, CERT 회원들은 응급구조술 등을 활용하여 노인의 상태를 호전시켰으며, 결과적으로 생명을 구할 수 있었다.

사 례 ④

2010년 3월 2일 매사추세츠에서는 대형 상수관이 파열되어 여러 지역에 대해 수도 공급이 중단되었다. 30개 지역의 경찰관서가 동원되어 수도 공급이 중단된 지역에 대해 24개들이 생수를 공급하였으나 인력부족으로 인하여 모든 지역에 공급을 할 수 없었다. 이에 따라 CERT 회원들에게 생수를 공급하여 줄 것을 요청하였고, 회원들은 자신들의 차량 등을 이용하여 수도 공급이 중단된 지역에 생수를 공급하였다. 또한, 생수가 수도 공급이 중단된 지역주민에게만 공급이 될 수 있도록 경찰이 지역주민의 ID를 확인하는데 보조를 하였다. 이들의 도움으로 모든 지역에 생수가 성공적으로 공급이 될 수 있었다.

사 례 ⑤

2009년 3월 8일 2년차 CERT 회원인 David Cohen은 빵소니 사고를 목격하였다. 피해자는 도로 한복판에 누워있었으며, 버스가 진행하고 있었다. 그는 순간적으로 자신의 차로 피해자를 보호하였으며, 경찰과 구급차가 도착할 때까지 피해자를 안전하게 보호하였다. 또한, 사건처리에 도움이 될 만한 정보들을 수집하여 경찰에게 제공하였다.

사 례 ⑥

마이애미에서 대규모 정전이 발생하였는데, 이로 인하여 신호등이 정상적으로 작동을 하지 못하였다. 다행히 마이애미 경찰서는 CERT 회원들에게 교통 관리에 대해 교육을 시켰었다. 훈련된 CERT 회원들은 경찰과 합동으로 훌륭하게 교통관리 업무를 수행하여 대규모 정전임에도 교통대란은 발생하지 않았다.

3. 미국 재난관리의 시사점

미국은 근대적 의미의 지역사회 경찰활동을 처음 시작한 나라로 지방자치와 더불어 지역사회 경찰활동이 활발하게 이루어지고 있다. 90년대 중반부터 범죄가 급격하게 감소하고 시민의 경찰활동에 대한 만족도도 향상되는 등 지역사회 경찰활동은 성공적으로 추진되고 있었다. 그러나 2000년대 초에 들어서면서 미국은 911 테러와 허리케인 카트리나라는 거대한 재난을 겪게 되었고 많은 인명, 재산 피해가 발생되었다. 이러한 재난들에 대한 면밀한 검토를 하게 되면서 기존의 지역사회 경찰활동을 재난관리까지 확대하게 된 것이다.

Coastwatch 프로그램의 경우 해상에서의 지역사회 경찰활동이라고 할 수 있는데, 선제적인 활동으로 인하여 이 지역은 멕시코만 기름유출사건에서 큰 피해를 입지 않았다. 이것은 지역사회 경찰활동이 재난관리에까지 확대되어 지역사회 보호에 기여한 대표적인 사례라고 할 수 있다.

미국의 재난관리에 있어서 가장 큰 특징은 경찰이 재난관리에 있어서도 중심적인 역할을 한다는 것이다. 물론 재난관리에 대한 전문적인 지식은 소방이나 다른 부서에 비해서 떨어지는 측면은 있지만 전체적인 조직의 관리와 연계체제의 구축은 경찰이 담당하는 것이다.

CERT 프로그램에 있어서도 경찰은 핵심적인 역할을 수행하며 조직의 구성, 교육, 회원 간의 연락체계 구축을 담당하고 있는 것이다. 이를 통해서 많은 인명을 구할 수 있었으며, 지역 내의 재난전문가들을 양성할 수 있었던 것이다.

비록 경찰이 재난관리의 최정예 전문가 집단은 아니지만 재난관리라는 것이 어느

한 조직 또는 한 사람의 전문가에 의해 행하여 질 수 있는 것이 아니기 때문에 상대적으로 많은 인원이 근무를 하고 다수의 민원인과 접촉하는 경찰이 재난관리 체계를 구축하는데 있어서는 적임자인 것이다. 이러한 네트워크와 역량을 바탕으로 지역사회의 재난관리 체계를 구축할 수 있는 것이다.

제2절 영국의 재난관리와 경찰활동

1. 재난관리 연혁

영국의 재난관리는 기본적으로 2차 대전이 종식된 이후에 구소련 및 동구제국의 핵 공격 및 제3차 세계대전에 대비한 국가 위기관리에서 시작되었다. 이에 따라서 1948년의 「민방위법」(Civil Defence Act 1948), 1953년도의 Hall 보고서(The Hall Report of 1953), 1955년도의 Strath 보고서 등이 연이어 출간되었으며 이것이 국가 위기관리의 기본 방향을 결정하였다.⁸⁵⁾ 국가 위기관리는 기본적으로 적성 국가나 단체로부터 국민들을 보호하는 것으로 영국은 지방자치단체도 이러한 책임을 지도록 한 것이 기본적인 특징이다.

국가 위기관리 체계는 비용의 증가 등 여러 문제점을 노출하였으며, 특히 1990년의 구소련의 붕괴는 영국이 더 이상 적성 국가의 핵 공격 등에 대비하기 위해 많은 자원을 투입할 명분이 사라지게 되었다. 이와 더불어 각종 재난의 발생으로 국가 위기관리 시스템은 자연스럽게 재난으로부터 국민을 보호하는데 초점을 두기 시작하였다. 즉 국가는 기본적으로 자국민을 보호하는 것이 주요 임무이기 때문에 자국민이 보다 위협에 노출이 될 확률이 높은 재난에 중점을 두는 것은 당연한 것이다. 이에 따라서 국가 위기관리시스템은 재난관리 시스템으로 중심이 이동하였다.

1991년에는 위기관리체계에 대한 재검토(Emergency Planning Review of 1991)가 이루어졌고, 이에 따라서 '통합위기관리체계(Integrated Emergency Management:

85) Grant, M.(2010). After the Bomb: Civil Defence and Nuclear War in Britain, 1945-68. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

IEM)’ 개념이 처음으로 도입되었으며, 1992년에는 공식적인 국가위기매뉴얼이 작성되었다.⁸⁶⁾ 그러나 기본적으로 국가위기관리의 근간은 1948년 제정된 「민방위법」이었기 때문에 재난을 관리하기에는 미흡한 측면이 존재하였다.⁸⁷⁾

이러한 문제점을 해결하기 2004년에 「민방위법」 등을 폐지하고 「국가위기관리법」(Civil Contingencies Act 2004)이 제정되었다.⁸⁸⁾ 「국가위기관리법」은 ‘통합위기관리체계(integrated emergency management)’를 바탕으로 하고 있으며, 「국가위기관리법」의 실무적 이해와 적용을 위하여 ‘위기 대비(emergency preparedness)⁸⁹⁾’, ‘위기 대응 및 복구(emergency response and recovery)⁹⁰⁾’라는 두 가지의 공식적인 지침서를 발간하고 있습니다. 위기 대비 지침서는 통합위기관리체계에서의 예측·평가·예방·준비 활동에 대한 정보를 담고 있으며, 위기 대응 및 복구 지침서는 재난 등 위기상황 발생 시 이에 대한 대응과 복구 활동에 대한 정보와 지침을 규정하고 있다.

2. 재난관리 체계

가. 개요

재난관리 책임기관으로는 주요 중앙부처, 지방행정기관, 기타 비상대비 및 복구업무와 직접 관련기관 등이 있다. 법적으로는 「비상대비법」 부칙 제1조에 제1차 재난안전관리 책임기관(responders)이 이에 해당하고, 제2차 재난안전관리 책임기관은 재난구조 지원기관이 된다.⁹¹⁾

86) Tufekci, S.(1995). An integrated emergency management decision support system for hurricane emergencies. *Safety Science*, 20(1): 39-48.

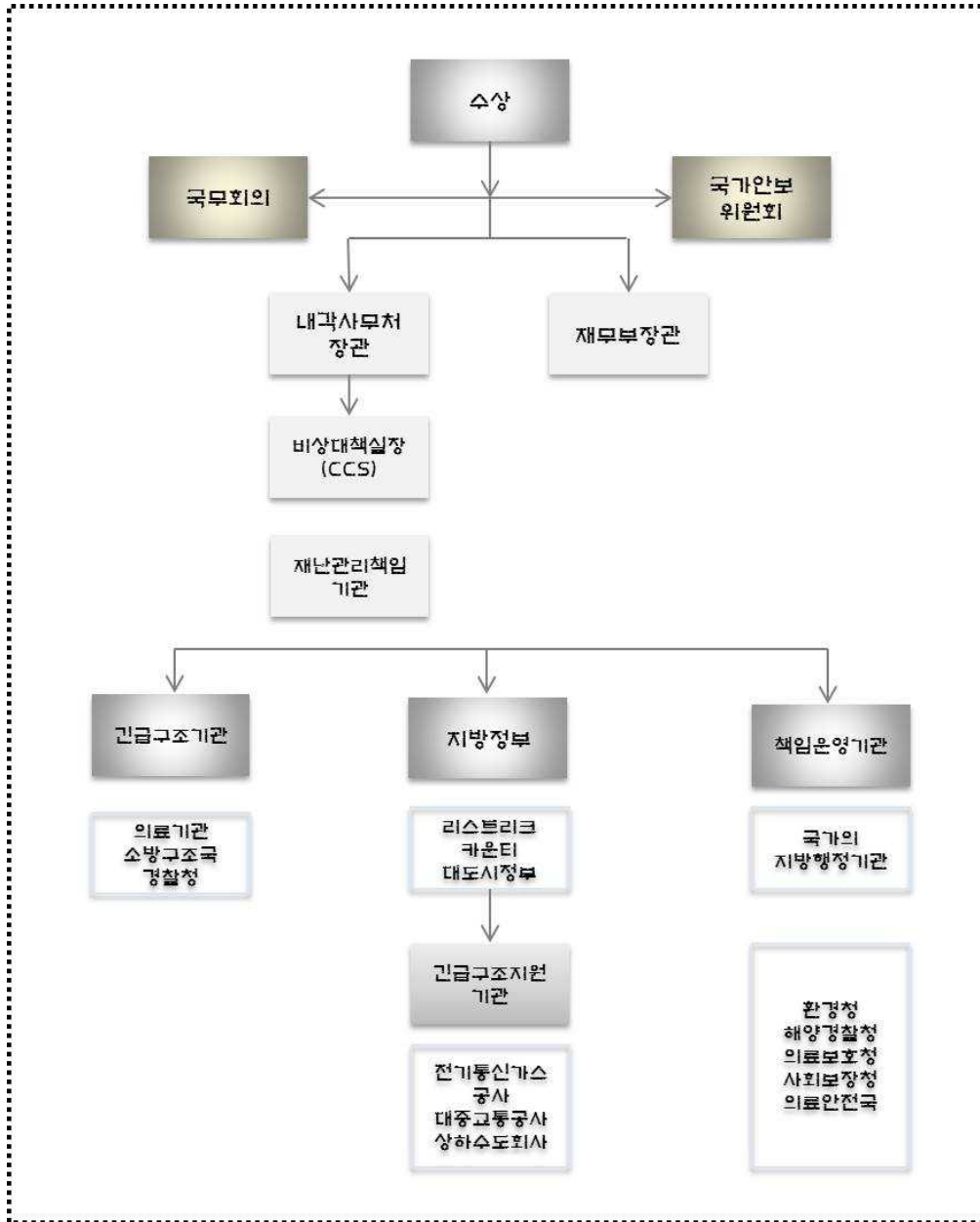
87) O'Brien, G., & Read, P.(2005). Future UK emergency management: new wine, old skin?. *Disaster Prevention and Management*, 14(3): 353-361.

88) Secretariat, C. C.(2004). *Civil Contingencies Act 2004: A Short Guide(Revised)*. London: Cabinet Office.

89) 영국정부는 인터넷을 통해서 매뉴얼을 제공하고 있다.

<https://www.gov.uk/government/publications/emergency-preparedness>

90) 보다 자세한 내용은 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/253488/Emergency_Response_and_Recovery_5th_edition_October_2013.pdf. 참고하기 바람.



〈그림 14〉 영국의 재난관리 체계⁹²⁾

91) 안영훈, 박해육.(2008). 주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구. 서울: 행정안전부 연구보고서.

92) 안영훈, 박해육.(2008). 전개서, p.87.

1차 책임기관(category 1 responder)으로는 경찰, 소방 및 구조당국, 보건 당국, 해안 경비대, 자치단체 등이 있다. 이들은 「국가위기관리법」에 따라서 시민을 보호해야할 전체적인 책임이 있으며, 재난관리에 있어서 핵심 기관들이다.⁹³⁾

2차 책임기관으로는 상수도, 전기 설비 관리 기관, 전화회사, 철도 및 대중교통 회사, 고속도로 관리 기관, 기타 재난과 관련된 기관들로 이들은 1차 책임기관에 비해 책임은 덜하지만, 1차 책임기관과 합동으로 재난에 대응할 책임이 있다. 또한, 1차 책임기관과 2차 책임기관은 관련 정보를 공유하고, 상호 협조하여 업무를 처리할 의무가 있다.⁹⁴⁾

나. 경찰의 역할

「국가위기관리법」에 따른 경찰의 역할은 다음과 같다.⁹⁵⁾

경찰은 기본적으로 육상에서 발생한 재난사태에 대해 여러 활동 등을 조정하며 현장에 상주한다. 그러나 화재의 경우에 있어서는 소방당국이 이에 대해 기본적인 책임을 지고 활동 등을 조정한다.

경찰은 재난상황에서 가장 중요한 것이 시민들의 생명 보호와 구조에 있음을 명심하여야 한다. 다만 범죄의 의심이나 기타 사정 등으로 인하여 현장을 보존할 필요가 있을 경우에는 구호활동과 현장보존을 함께 진행하여야 한다. 물론 태풍이나 기타 자연 재난이 명백하여 범죄의 의심이 없을 때에는 현장을 보존할 필요가 없으나 그 외의 경우에는 기본적으로 현장을 보존할 필요가 있다. 이때 현장의 보존은 인명구조가 완료된 이후에 본격적으로 실시를 하는 것이다.

만일 재난 현장에서 범죄가 의심이 된다면 즉시 증거를 수집해야 하며 이를 기록해야 한다. 아울러 재난 현장에 있는 건강안전처(Health and Safety Executive: HSE)

93) Anderson, B., & Adey, P.(2011). Affect and security: exercising emergency in UK civil contingencies. *Society and Space*, 29: 1092-1109.

94) Secretariat, C. C.(2013a). *Emergency Response and Recovery: Non statutory guidance accompanying the Civil Contingencies Act 2004*. London: Cabinet Office.

95) Secretariat, C. C.(2004). 전게서.

등과 협조하여 필요한 조치를 취하여야 한다.⁹⁶⁾ 또한, 다른 기관과의 협력이 필요할 경우 즉시 이를 요청하여야 한다. 특히, 재난이 테러와 연계되었다는 의심이 들 경우에는 관계기관과 합동으로 조사를 하여야 한다.

경찰은 다른 기관과 협의하여 재난 현장에 경찰 통제선을 설치하는데 이때 적절한 거리와 범위를 결정하여야 한다. 경찰 통제서는 인명구조와 생존자의 구호, 대중의 보호에 중심을 두고 설치가 되어야 한다.

만일 테러리스트에 의한 재난이 의심이 될 경우 현장 보존에 더욱 많은 주의를 기울여야 하며, 수사의 단서를 찾기 위해 노력을 해야 한다. 이때에는 경찰 통제선을 적극적으로 설치하여 관계자 외에는 출입을 철저히 단속하고, 현장에서 필수 인력 외에는 나가도록 하며, 면밀한 조사가 이루어져야 한다.

경찰통제선 내에서 일하는 모든 기관들은 자신들의 구성원들의 건강과 안전에 책임을 져야 한다. 각 기관들은 재난 현장에서 근무하는 직원들이 안전하고 적절한 장비를 착용하였는지를 확인하여야 하며, 이들이 사전에 충분한 훈련을 받았는지를 점검해야 한다. 이러한 사항들은 관계기관 협의회에서 논의가 되어야 하며, 충분한 점검이 이루어져야 한다. 특히, 재난이 테러와 관련이 있을 경우 경찰은 이러한 사안들에 대해 보다 면밀히 점검을 실시하여야 한다.

경찰은 재난 현장에서 사망자, 부상자에 대한 정보를 집계하고 이들의 신원을 확인할 책임이 있다. 이때 검시관들과 합동으로 업무를 수행하여야 하며, 이들로부터 필요한 정보를 받아야 한다.

모든 생존자나 부상자들이 즉시 병원 등으로 옮겨지는 것은 아니기 때문에 현장에 생존자나 부상자들이 있는지 면밀하게 수색을 할 필요가 있다. 이러한 수색은 경찰만으로는 어렵기 때문에 다른 기관이나 자원봉사자들을 활용할 필요가 있다.

96) Anderson, B., & Adey, P.(2012). Governing events and life: Emergency in UK civil contingencies. Political Geography, 31(1): 24-33.

다. 지역 위기관리 포럼(Local Resilience Forum: LRF)과 지방 위기관리 포럼(Regional Resilience Forum: RRF)

위기관리 포럼(Resilience Forum)은 단위 수준에 따라 소규모의 경우 지역 위기관리 포럼(LRF)으로 되고, 대규모의 경우 지방 위기관리 포럼(RRF)가 된다.⁹⁷⁾ 런던의 경우 런던 지방 위기관리 포럼(LRRF)이다.

우선 지역 위기관리 포럼(LRF)은 「국가위기관리법」에 의하여 형성은 되어 있지만 법적으로 보장되는 공식 기구는 아니며, 포럼이 각 회원들을 직접적으로 통제할 권한이 있는 것도 아니다.⁹⁸⁾ 이 포럼은 각 기관들의 협력체이며, 각자의 장점을 최대한 발휘하여 이것이 하나의 방향으로 나아가는데 그 목적이 있다. 아래의 그림은 지역 위기관리 포럼이 어떻게 구성되는지를 단적으로 보여주고 있다.



〈그림 15〉 지역위기 관리 포럼에 대한 그림⁹⁹⁾

97) Adey, P., & Anderson, B.(2011). Event and anticipation: UK civil contingencies and the space-times of decision. *Environment and Planning-Part A*, 43(12): 2878.

98) Secretariat, C. C.(2013b). *The role of Local Resilience Forums: A Reference Document*. London: Cabinet Office.

99) <http://www.hertsdirect.org/services/commsafe/commprotect/emeresilience/hertsrespartnership/2014>. 9. 3 검색.

영국에는 42개의 지역 위기관리 포럼이 있으며, 지역은 경찰서의 관할구역에 따른다. 각 포럼은 정기적으로 모여서 회의를 개최하여 위기관리 상황 시 어떻게 대응할 것인지에 대해 논의를 한다.¹⁰⁰⁾ 제1차 책임기관과 제2차 책임기관으로 포럼이 구성이 되는데, 포럼의 목적은 각 기관들이 자신들의 임무를 수행하는데 보다 효과적으로 할 수 있도록 하고 각 임무들 간의 충돌 시 이를 조정하는 것이다. 재난 등의 사태를 일으킬 수 있는 요소들을 사전에 확인하고 평가하여 재난 등의 발생을 최소화하고, 사태 발생 시 신속한 대응이 이루어질 수 있도록 한다. 이를 위해서 발생 가능한 위기 목록을 점수화한 목록을 작성하여 이에 따라 대응을 하여야 한다. 특히, 1차 책임기관은 반드시 참가를 하여야 하며, 상호간에 협조를 하여야 한다. 포럼은 반드시 6개월에 한 번씩 정기 모임을 가져야 하며, 1차 책임기관은 반드시 참석을 하고 2차 책임기관은 필요시 참석을 하도록 한다.

기본적으로 포럼의 책임과 운영은 경찰이 담당을 하며 위기 상황 발생 시에도 전반적인 포럼을 관리한다. 그러나 질병이나 기타 전문성을 요하는 재난의 경우에는 관련 기관이 책임을 맡도록 한다. 아래 사진은 Surrey 지역 위기관리 포럼 관계자들이 모여서 토의 및 훈련을 하는 모습이다.



〈그림 16〉 Surrey 지역 위기관리 포럼 관계자들의 토의 및 훈련 모습¹⁰¹⁾

100) Secretariat, C. C.(2004). Preparing for Emergencies. London: Cabinet Office.

대표적인 지방 위기관리 포럼(RRF)은 런던 위기관리 포럼(LRRF)이다. 런던 위기관리 포럼은 매우 다양한 기관으로 구성이 되어 있는데, 재난 기관, 시청, 지방행정 당국, 보건 당국, 환경 당국 등이 핵심이다.¹⁰²⁾ 이중에서도 경찰이 포럼의 가장 핵심적인 기관이라고 할 수 있다. 이외에도 2차적 기관으로 상하수도, 전기설비, 통신, 철도, 기타 기관 등이 포함되어 있다.¹⁰³⁾ 이 포럼의 목적은 런던에서 위험한 지역이나 상황이 무엇인지를 사전에 파악하여 이를 방지하거나 위기상황에 따른 피해를 최소화 하는 것이다. 이를 위해서 관련 기관은 상호 협조하고 같이 대비를 하며, 위기 상황 발생 시 함께 대응하고 복구 작업에 참여하는 것이다. 런던 위기관리 포럼도 지역 위기관리 포럼과 마찬가지로 「국가위기관리법」에 의하여 설립이 되었지만 법적인 기구는 아니며, 각 기관들의 협력과 참여를 위한 협의체이다. 비록 포럼이 강제적인 기구는 아니나 참여 기관간의 갈등을 조정하고 상호 협력을 이끌어 내도록 다양한 방안을 강구하고 있다. 아울러 각 회원들은 각자의 기관을 대표하며, 파트너십을 유지하기 위해 노력을 하여야 한다. 또한, 각자의 정보를 공유하여야 하며, 도움이 필요할 상황이나 기관에 대해서는 적극적으로 도와야 한다.

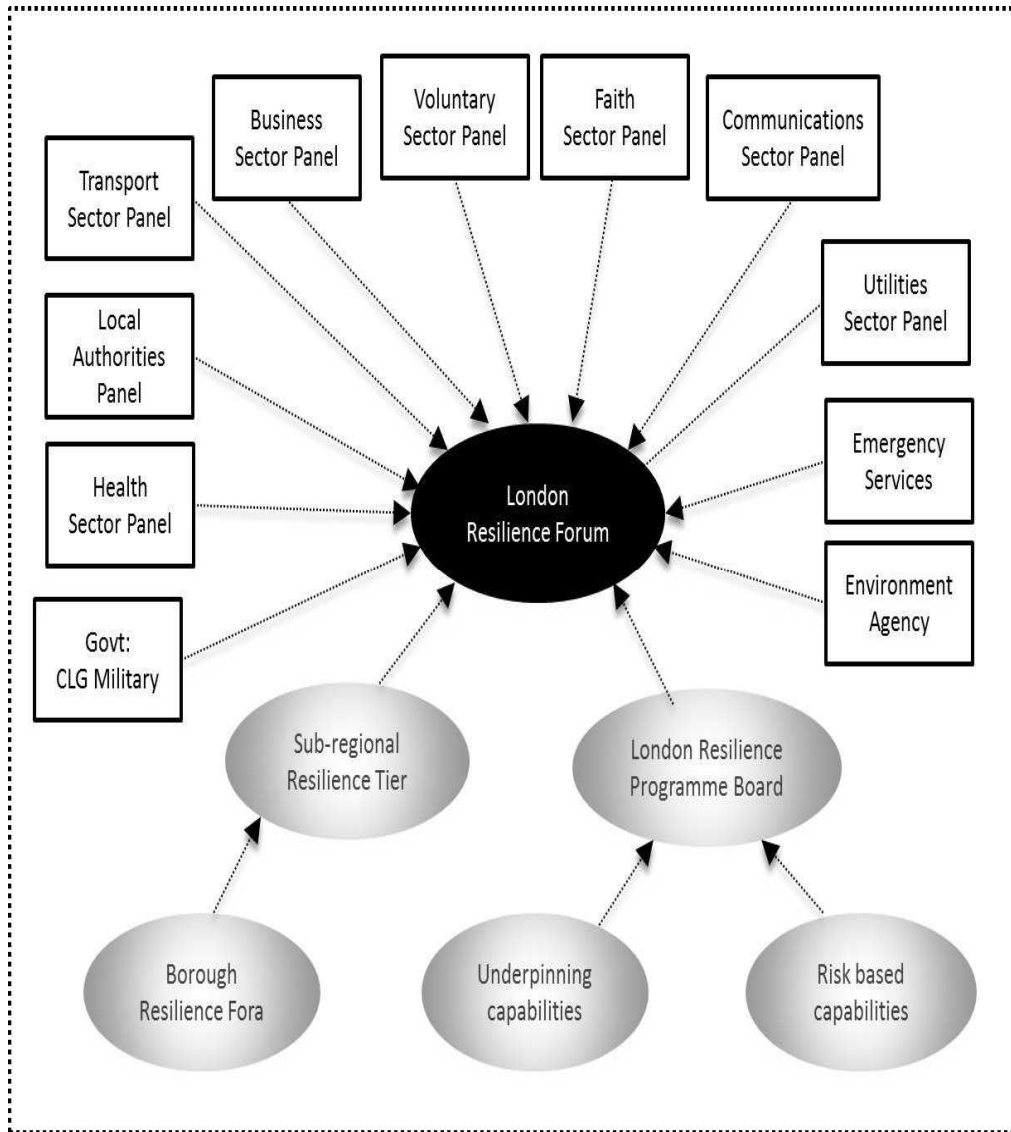
특히, 경찰은 이 포럼을 이끄는 기관으로서 포럼에 참여하는 기관들이 함께 임무를 수행할 수 있도록 정기적인 모임을 개최하고 필요한 정보를 제공하여야 한다. 포럼에서 논의된 내용들과 위기관리를 위해 제안되는 각종 사안들에 대해서는 참여기관과 공유할 수 있도록 해야 한다. 그리고 참여기관이 항상 연락을 할 수 있는 연락관을 상주시켜서 365일 24시간 각 기관간의 연결체제가 유지되도록 해야 한다.

아래의 그림은 포럼을 구성하는 각 기관들을 의미한다. 경찰은 이 중 'Emergency Services'에 해당된다.

101) <http://www.team360.info/exercise-comet>. 2014. 9. 4 검색.

102) Kahn, L. H., & Barondess, J. A.(2008). Preparing for disaster: Response matrices in the USA and UK. *Journal of Urban Health*, 85(6): 910-922.

103) London Mayor.(2013). *London Resilience Partnership Strategy*. London: Greater London Authority.



〈그림 17〉 런던 위기관리 포럼의 구성도¹⁰⁴⁾

현재 170개 이상의 조직이 회원으로 참여하고 있으며, 정기적으로 회의를 개최하고 있다. 포럼에서는 주요 안전에 대해 토의를 하고 각종 계획에 대해 승인 여부를 결정한다. 아래 사진은 각 기관들이 모여서 정기회의를 개최하고 있는 모습이다.

104) London Mayor(2013). 전개서, p.5.



〈그림 18〉각 기관들의 정기회의모습¹⁰⁵⁾

3. 영국 재난관리의 시사점

영국은 기본적으로 재난관리는 지방정부의 책임 하에 수행하도록 하고 있으며, 이를 위해 관련법을 제정하여 운영하고 있다. 또한, 재난관리와 직접적인 관련이 있는 기관을 1차 핵심 대응기관으로 지정하여 재난에 대비하고 상황 발생 시 즉각적으로 대응을 하도록 하고 있다. 이와 더불어 재난관리에 필요한 기관을 2차 기관으로 지정하여 1차 기관을 도와 재난관리를 하도록 하고 있다.

영국 재난관리에서의 특징은 바로 포럼의 운영에 있다. 포럼은 위에서 설명한 것처럼 1차 기관 및 2차 기관, 그리고 필요시 자원 봉사자들로 구성이 되어 있고 정기적인 모임을 통해 지역 실정에 맞는 재난 대비체계를 구축한다. 여기에서 가장 핵심이 되는 기관은 바로 경찰이다. 포럼의 관할구역도 경찰의 관할구역에 일치하도록 한 것도 바로 재난관리에 있어서는 경찰이 핵심이기 때문이다. 경찰은 포럼을 주도하여 지역 내에서의 위험한 요소들을 사전에 파악하고 관계기관과의 협의와 협조를 통해 이러한

105) <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/mayor/london-resilience/london-prepared-blog/2013/06/what-is-the-london-resilience-forum>. 2014. 9. 3 검색.

요소들을 제거하는 한편, 재난 상황 발생 시에도 우왕좌왕 하지 않고 체계적으로 대응할 수 있는 것이다. 물론 전문지식이 필요한 특수재난(예: 전염병의 확산 등)의 경우에 있어서는 해당 기관이 중심이 될 수 있도록 하고 있다.

재난 발생시 대응에 있어서도 경찰은 주도적으로 업무를 수행해 나가는데, 여기에서도 다른 기관과의 업무 협조를 강조하고 있다. 그리고 재난 상황이 명백하게 범죄와의 관련이 없는 경우를 제외하고는 항상 범죄의 단서가 있는지를 살피도록 하고 있으며, 특히 테러에 의해 재난이 벌어진 것이 아닌지에 대해서도 관심 있게 살피도록 하고 있다. 그리고 경찰 통제선을 마련하여 재난 현장이 경찰 책임 하에 통제되도록 하고 있다.

결론적으로, 영국의 재난관리는 경찰을 중심으로 한 유관기관과의 협력체계를 구축하고 있으며, 각 기관의 역량이 극대화 될 수 있는 시스템을 마련하고 있다. 이러한 시스템은 법제화되어 있기 때문에 지속적으로 운영이 될 수 있는 것이다.

제3절 일본 경찰의 지역안전활동 및 재난대응활동

1. 평상시 일본경찰의 지역안전활동

가. 지역안전활동의 개념

지역안전활동이란 안전하고 살기 좋은 지역사회를 실현하기 위해 지역주민, 경찰, 지방공공단체 등이 연계하여 지역주민 생활에 위협을 초래하는 범죄, 사고 및 재난 등의 피해를 미연에 방지하는 활동을 말한다.¹⁰⁶⁾ 지역안전활동은 안전하고 살기 좋은 지역사회를 실현하려면 지역주민의 자발적 활동이 바탕이 되어야 하며, 이를 위해서는 경찰과 지자체가 주민의 활동을 지원하며 상호 밀접한 연계 활동을 전개할 필요가

106) <http://www.police.pref.hokkaido.lg.jp/koukai/tutatu/t-seian/t-seian-kikaku/seian06-101.html>. 2014. 8. 20 검색.

있는 믿음에 근거한다.¹⁰⁷⁾

나. 지역안전활동의 주체

지역안전활동의 주체는 지역주민과 경찰이지만 지역주민이 주가 된다고 할 수 있다.

1) 지역주민

지역안전활동을 자발적이고 지속적으로 추진하기 위해서 민간보안 조직인 ‘지구(地區)방법협회’를 중심으로 지역주민과 지역기업에 의한 활동을 전개하고 있다.

2) 경찰

경찰은 생활안전부서와 지역경찰부서가 하나가 되고, 형사, 교통, 경비 등의 각 부서를 유기적으로 연계하여 경찰종합력을 살린 대책을 추진하고 있다.

다. 지역안전활동의 종류

경찰은 관계 기관·단체를 대상으로 적극적으로 대응하여 자주적인 활동 유도하도록 힘쓰고 관계기관 및 단체를 적극적으로 지원하고 있다. 경찰과 지역주민의 지역안전활동은 다음과 같다.

1) 지역주민의 지역안전활동¹⁰⁸⁾¹⁰⁹⁾

지역주민 주체의 지역안전활동은 다음과 같다.

107) https://www.police.pref.osaka.jp/01sogo/law/seikatuanzen/html/31seian_0970_1.html. 2014. 8. 20 검색.

108) <http://www2.pref.iwate.jp/hp2519/07mizusawa/05oshirase/jouhou/chiiikikatudou.pdf>. 2014. 8. 2 검색.

109) http://www.npa.go.jp/safetylife/seianki55/station_jigyo. 2014. 9. 13 검색.

〈표 18〉 지역주민 주체의 지역안전활동

활동의 종류	내 용
범죄방지 활동	방법 간담회 개최, 범죄, 교통 상 위험한 장소, 청소년의 건전 육성을 저해하는 환경 등의 점검, 순찰, 방법 홍보활동
지역안전정보의 편집 등 ¹¹⁰⁾	지역안전정보를 수집 및 편집하여 지역주민에게 전달하고 방범등(防犯灯) 설치 등의 지역주민 요청사항을 정리하고 종합하는 활동
범죄 등 피해자노약자 연락 활동	고령자 가정, 부모님 맞벌이로 아동만 집에 남아있는 가정 등 범죄피해가 발생하기 쉬운 지역주민의 요청에 응하여 방문과 연락 활동을 실시
고충 상담 네트워크 활동	범죄 피해, 악질 상법(商法), 사고 피해, 청소년 비행 등 지역 주민들이 직면한 여러 가지 고충에 대한 정보를 수집하고 네트워크를 구축, 관련 상담원 창구 소개 등
기 타	지역 주민에게 지역안전활동을 주지, 협조요청 등의 홍보활동 및 관계 기관단체에게 필요한 것을 요청하는 활동

2) 지역주민의 지역안전활동에 대한 경찰지원¹¹¹⁾

지역주민의 지역안전활동에 대한 경찰의 지원활동은 다음과 같다.

〈표 19〉 지역주민의 지역안전활동에 대한 경찰의 지원활동

활동의 종류	내 용
지역 안전 정보 제공	지역 주민들 주변에서 발생하는 범죄, 사고, 재해발생 상황, 위험장소에 대한 정보, 범죄 유형별 방법 노하우 등 지역안전 확보에 필요한 정보를 제공
지역 방법 조직에 대한 지원	지구방법협회 활동 강화를 위한 체제 및 충실한 예산 지원, 지역안전활동추진 방법, 봉사활동 연수, 지역안전활동 추진 회의 개최 등 활동에 관한 전문적 지식과 경험에 근거하여 구체적인 지원 및 조언
지역기업 등에 대한 요청	지역기업, 지역방법단체를 비롯한 경비업체, 방법기기회사 등의 안전관련 기업을 경영하는 자를 대상으로 기업 업종의 특성을 살려 지역 안전 활동에 참여권고 및 지원, 기업 내 방법책임자 선임 등을 요청

110) <http://www.info.police.pref.osaka.jp/ps/> 2004. 8. 27 검색.

111) http://www.fdma.go.jp/anshin/data_jirei/jirei_file/17/02higashi-shiraishi.pdf#search=%E5%9F%9F%E5%AE%89%E5%85%A8%E6%B4%BB. 2014. 9. 3 검색.

활동의 종류	내 용
자치단체에게 요청	지역안전활동과 관련된 사업비, 지구방범협회에 대한 예산, 지역주민들의 요청에 대한 적절한 조치, 주민의 방범의식 고양 등 지역안전활동에 대해 시읍면에 지원 요청

3) 경찰의 지역 안전활동

경찰 주체의 지역안전활동은 다음과 같다.

〈표 20〉 경찰 주체의 지역안전활동

활동의 종류	내 용
지역안전활동에 필요한 정보의 수집 및 분석	생활안전·지역경찰부서가 주체가 되어 형사, 교통 등 각 부서와 연계하여 지역안전에 관련된 정보를 수집하고 지역주민의 요구 사항을 파악, 분석하여 여러 활동에 반영
지역 메시(mesh, 그물) 범죄 유형별 방범 활동	생활안전부서가 경찰서 단위 또는 경찰서 관내를 몇 개 권역으로 나눠 범죄 등 정세에 대응해 구체적이고 세밀한 방범활동계획을 책정하고 중점을 맞추어 방범 활동을 추진.
범죄 방지활동 추진	생활안전·지역경찰 부서들이 하나가 되어 범죄 등이 발생할 가능성이 높은 위험한 장소를 순찰, 방범진단 및 방범간담회, 방범홍보 등의 범죄 방지 활동을 추진.

라. 지역안전활동 추진 시 고려사항

1) 종합력의 발휘

지역안전활동은 지역 사회에 내재되어 있는 범죄 등의 억제기능 고양을 목적으로 지역 평온과 안전 확보에 중점을 두고 있다. 따라서 추진되는 활동에는 지구방범협회를 중심으로 한 민간보안조직, 경찰 및 자치단체가 하나가 되어 지역주민의 자발적인 지역안전활동 촉진을 도모한다. 또한, 경찰은 생활 안전·지역경찰 부서가 주체가 되어 다른 부서와의 긴밀한 연계 하에 지역안전활동이 효과적이고 지속적으로 추진되도

록 필요한 지원을 수행한다.

2) 활동의 한계

지역안전활동은 지역주민의 자발적 사회공헌과 봉사활동을 기본으로 추진되는 것이다. 그러므로 경찰은 본 활동 참가강요, 관계자의 사생활 침해가 발생하지 않도록 유의하고 있다. 아울러 자치단체, 지역기업 및 지역 방범 단체에 대한 요청은 지역안전 활동이 지역주민의 자주적 활동을 기본으로 하며, 그 활동성과는 지역주민에게 돌아간다는 것에 대해 이해를 구하는데 힘을 쓰고 있다.

2. 일본 경찰의 재난안전 관련 지역안전활동: 가나가와현의 사례

가. 도현시 합동방재훈련

가나가와현 경찰은 방재주간(2014년 8월 30일~9월 5일)에 수도권 방재력 향상과 관계기관과의 원활한 원조 및 협력을 도모하는 것을 목적으로 9개 도현시의 합동방재 훈련에 참가하였다. 이는 제35회 훈련으로 매년 1회씩 실시하고 있다.

1) 9개 도현시 합동 방재훈련 중앙회장 (사가미하라시 종합방재 훈련)

〈표 21〉 9개 도현시의 합동방재훈련 개요

일 시	2014년 9월 1일(월)
장 소	사가미하라시 중앙구 재일 미육군 종합보급창고
참가기관	가나가와현 경찰, 효고현 경찰, 자위대, 각 소방본부, 주일미군, 의료 관계 기관, 라이프라인 기관, 민간 사업자, 자원봉사단체, 자주방재 조직 등
현 경찰 훈련내용	현지본부 운영훈련, 정보수집훈련, 항공기훈련, 긴급교통로 확보훈련, 구출구조훈련, 고립대책추진지구 대응훈련, 귀가곤란자대책 훈련 등



〈그림 19〉 도천시 합동방재훈련

2) 가나가와현 · 오다와라시 합동 종합방재훈련

〈표 22〉 가나가와현 · 오다와라시 합동 종합방재훈련 개요

일시	2014년 8월 31일(일)
장소	오다와라시 사카와강 스포츠 광장
참가기간	가나가와현 경찰, 자위대, 해상보안청, 각 소방본부, 주일미군, 의료관계 기관, 라이프라인 기관, 민간사업자, 자원봉사단체, 자주방재조직 등
현 경찰 훈련내용	해상운송 훈련, 정보수집 훈련, 긴급 교통로확보 훈련, 구출구조 훈련, 다수 사체의 취급 훈련 등



〈그림 20〉 일본 경찰의 구조훈련과 해상자위대 수송선에 의한 수송훈련

3) 요코하마시 종합방재훈련

〈표 23〉 요코하마시 종합방재훈련 개요

일시	2014년 8월 30일(토)
장소	요코하마시 카나가와구 야마우치 부두 등
참가기관	가나가와현 경찰, 자위대, 해상보안청, 요코하마시 소방국, 의료관계 기관, 라이프라인 기관, 민간사업자, 자원봉사 단체, 자주방재조직 등
현 경찰 훈련내용	긴급 교통로확보 훈련, 구출구조 훈련, 수난구조 훈련, 구원물자 긴급수송 훈련 등



〈그림 21〉 재해 구조훈련

4) 카와사키시 종합방재훈련

〈표 24〉 카와사키시 종합방재훈련 개요

일 시	2014년 8월 30일(토)
장 소	카와사키시 타카츠크 타마가와 녹지 등
참가기관	가나가와현 경찰, 자위대, 해상보안청, 카와사키시 소방국, 의료관계 기관, 라이프라인 기관, 민간사업자, 자원봉사 단체, 자주방재조직 등
현 경찰 훈련내용	긴급 교통로확보 훈련, 구출·구조 훈련, 다수 사체취급 훈련 등



〈그림 22〉 붕괴 건물로부터의 구조훈련과 사체 취급훈련

나. 사고재해대책종합경비훈련

1) 일·미 가이드라인에 근거한 실제훈련

가나가와현 경찰은 2013년 11월 5일, 아츠기 해군 비행장에서 7개 기관, 참가인원 180명, 차량 22대, 항공기 2기가 참가한 훈련을 실시하였다. 일·미 관계 기관의 제휴를 근거로 미군기지 밖에서 미군항공기의 추락 사고가 발생했을 경우에 신속하고 정확한 초동대응을 하기 위해 실제훈련을 실시했다.

본 훈련을 통하여 통보연락, 구출·구조 활동, 출입규제 요령 등에 대한 일·미 간의 차이와 협조사항을 이해 할 수 있었으며, 오키나와와 아오모리에 이어 관동지역에서는 처음으로 실시한 훈련이었다.



〈그림 23〉 일·미 가이드라인에 근거한 실제훈련

2) 가나가와현 석유 콤비나트(combina트)등 초동대응훈련의 실시

가나가와현 경찰은 2013년 9월 24일, 카와사키시 관공서 4개 기관·2개 사업소, 인원 27명이 참가한 훈련을 실시하였다. 석유콤비나트(combina트) 등 특별방재구역에서 재해가 발생했을 경우를 대비하여 관계 기관이 제휴 아래, 안전하고 신속한 초동대응을 위해 도상훈련을 실시했다. 본 훈련을 통하여 각각의 관계기관이 초동대응, 안전관리, 정보발신 등의 협력사항에 대하여 이해 할 수 있었으며, 현 내에서 처음으로 실시한 석유 콤비나트 초동대응훈련이었다.



〈그림 24〉 가나가와현 석유 콤비나트 초동대응훈련

3) 철도사고를 상정한 구출·구조 훈련

가나가와현 경찰은 2013년 10월 15일, 탈선 등으로 인하여 옆으로 전복한 전차에서 유리창을 부수고 부상자를 들것에 매달아 구출하거나 엔진 커터 등을 활용하여 구출구(救出口)를 확보하는 훈련을 실시했다.



〈그림 25〉 철도사고 구조·구출 훈련

다. 쓰나미대책 합동훈련

가나가와현 경찰은 2013년 3월 11일, 하야마 경찰서 관내 현립 하야마 공원 앞 모래사장에서 하야마마치, 육상자위대, 해상보안청 및 항공경찰의 방재관계 기관과 합동으로 훈련을 실시했다. 합동훈련에서 해상에 고립한 요구조자의 구조, 가옥·차량에 갇

힌 요구조자의 구출·구조, 육상자위대 헬리콥터에 의한 부상자 이송 등의 훈련을 실시했다.



〈그림 26〉 쓰나미대책 합동훈련

라. 대규모 재해에 대비한 가나가와현 경찰의 대응

1) 요코하마 FM방송 주식회사와의 협정 체결

가나가와현 경찰은 대규모 재해가 발생했을 경우에 부상자의 구출·구조 활동, 치안 유지 활동, 교통규제 등에 필요한 경찰관을 신속히 집합시킬 수 있도록 2012년 7월 20일에 FM요코하마와 「재해시긴급방송의협력에관한협정」을 체결했다.

협정에는 경찰관의 집결안내 외, 운전면허증의 갱신 혹은 재교부에 관한 사항, 유실물에 관한 사항, 행방불명자의 신고방법에 관한 사항, 긴급 교통로에 관한 사항 등 현민의 생활에 관련되는 밀접한 정보를 발신하는 것에 관한 내용들이 포함되어 있다.

2) '산와에너지' 주식회사와의 협정 체결

2011년 동일본대지진 발생 후부터 현 내에서는 가솔린연료를 확보하는 것이 어려워졌으며, 연료를 필요로 하는 일반자가용 운전자들의 행렬이 주유소에서 길게 늘어섰다. 이에 재해현장에 긴급하게 출동해야 하는 경찰차량의 급유에도 분체가 발생하였다.

현 경찰은 이러한 대규모 재해 발생 시에 구출·구조 활동, 치안유지 활동, 교통규제 등에 종사하는 경찰차량의 연료공급을 안정적으로 확보하는 것을 목적으로 2012년 12월 25일 '산와에너지' 주식회사(요코하마시 코호쿠구)와 「연료의공급에관한협정」을

체결했다. 위기관리대책과는 2013년 1월 17일 연료공급이 원활히 확보 될 수 있는지를 검증하기 위해 연료공급훈련을 실시했다.



〈그림 27〉 연료공급훈련

마. 대지진대책 종합경비훈련

1) 관동 관할구역 광역 긴급원조대 종합훈련 참가

카나가와현 경찰은 2011년 2월 3일과 4일에 사이타마현 쿠마가야시의 쿠마가이 스포츠문화공원에서 실시한 2010년도 관동 관할구역 광역 긴급원조대 종합방재훈련에 참가했다. 관동 관할구역 내(10현)의 광역 긴급 원조대가 집결하여 긴급교통로의 확보, 구출·구조 활동 등의 재해 발생 시에 필요한 훈련을 실시했다.



〈그림 28〉 광역 긴급원조대 종합훈련 참가

바. 풍수해대책 종합경비훈련

가나가와현 경찰은 현 내 54개 경찰서의 대원을 대상으로 풍수해대책 경비훈련을 실시했다. 훈련은 풍수해 발생 시를 대비해 신속하게 현장에 도착하여 인명구조를 최우선으로 실시할 수 있도록 재해용 기자재의 조작 요령과 재해대처 능력의 향상을 목적으로 실시했다.

3. 일본경찰의 재난 대응활동: 동일본 대지진시 경찰 활동 사례

2011년 3월 11일 오후 2시 46분, 산리쿠오키(三陸沖)를 진원으로 하는 일본 관측 사상 최대 규모의 지진이 발생하였다. 이 지진으로 인해 발생한 높은 해일은 동북 지방 태평양 연안을 비롯한 각 해안지역에 막대한 피해를 가져왔으며, 이와 함께 원자력발전소에 심각한 피해를 발생시켰다.

지진발생 이후, 경찰에서는 재해 발생지역인 이와테현(岩手)·미야기현(宮城)·후쿠시마현(福島)을 비롯한 현 경찰을 중심으로 전국 경찰에서 파견한 많은 지원부대와 하나의 체제로 만들었으며, 피해지역에서 이재민의 피난유도 및 구호활동, 실종자 수색, 원자력 재해 대응, 각종 교통대책, 피난 지역의 안전·안심의 확보 등 폭 넓은 활동을 재개하였다.

동일본 대지진은 전대미문의 대재앙으로 기록되며, 매우 광범위하고 막대한 피해를 발생시켰으며, 원자력 피해 대응, 재해지역 복구·부흥 등의 지진으로 인한 복구활동에 상당한 어려움이 수반될 것으로 판단된다. 또한, 지진해일에 의해 마을 전체가 피해를 입어 지역사회가 붕괴되는 등 과거에서 나타났던 특성과 전혀 다른 특유의 상황을 발생시켰다.

가. 피해상황 및 경찰 체제

1) 개요 및 피해상황

가) 개요

2011년 3월 11일 오후 2시 46분, 산리쿠오키(三陸沖)를 진원으로 하는 모멘트 매그

니튜드 9.0(잠정치)의 ‘헤이세이23년(2011년) 동북지방 태평양 연안 지진’¹¹²⁾이 발생하였다. 미야기현(宮城縣) 구리하라시(栗原市)에서는 진도7, 미야기현(宮城縣), 후쿠시마현(福島縣), 이바라키현(茨城縣) 및 도치키현(栃木縣) 등에서는 각각 진도 6이 관측되면서 일본 관측 사상 최대 규모의 지진으로 기록되고 있다. 또한, 이번 지진에 의해 발생한 높은 해일은 동북지방 태평양 연안을 비롯한 각지에 피해를 입혔으며, 이와 함께 원자력발전소에 사고를 발생시켰다. 일본정부는 이 지진이 가져온 재난을 ‘東日本大地震(동일본 대지진)’이라 칭하였다.



〈그림 29〉 재해 상황a

나) 피해상황¹¹³⁾¹¹⁴⁾¹¹⁵⁾¹¹⁶⁾¹¹⁷⁾

동일본대지진에 의한 전국사망자는 1만 5,467명(여진으로 인한 사망자 포함), 실종자는 7,482명을 기록하고 있다(2011년 6월 20일 현재). 피해가 컸던 동북의 이와테현, 미야기현 및 후쿠시마현에서는 전기, 가스, 수도 등의 생활 인프라에 큰 타격을 받았으며, 특히 후쿠시마현에서는 원자력발전소 사고의 영향으로 다수의 이재민이 대피소에서 생활을 하였다. 또한, 지진이 발생한 이후 한 달간 동북의 세 현에서 검사가 이

112) 東北大地震(도호쿠 대지진)

113) <http://www.kantei.go.jp/saigai/> 2014. 8. 23 검색.

114) <http://www.fdma.go.jp/bn/higaihou.html>. 2014. 8. 23 검색.

115) <http://www.pref.miyagi.jp/site/ej-earthquake/km-higaizyoukyou.html>. 2014. 8. 23 검색.

116) <http://ranasite.net/> 2014. 9. 3 검색.

117) http://www.maff.go.jp/j/pr/aff/1105/spe1_02.html. 2014. 8. 23 검색.

루어진 사망자 1만 3,135명 중 92.4%인 1만 2,143명의 사인은 익사로 판명되었다.



〈그림 30〉 재해 상황b

2) 경찰 체재¹¹⁸⁾

경찰은 이와테현, 미야기현, 후쿠시마현의公安위원회로부터의 지원요청에 따라 전국에서 광역긴급원조대원 약 38만 9,000명(2011년 6월 20일 현재), 하루 당 최대 4800명을 이와테현 경찰, 미야기현 경찰 및 후쿠시마현 경찰에 파견하고 자위대, 지방자치단체, 소방 등과 연계를 도모하면서 이재민 대피유도 및 구출 구조, 실종자 수색, 긴급 교통통로 확보, 피해지역의 안전·안심 확보를 위한 여러 가지의 재해경비 활동에 임하였다.¹¹⁹⁾



〈그림 31〉 특별파견부대의 출발상황¹²⁰⁾

118) <https://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/index.htm>. 2014. 8. 31 검색.

119) <http://www.pref.miyazaki.lg.jp/police/intro/katudo.html>. 2014. 7. 24 검색.

나. 주요 경찰활동¹²¹⁾¹²²⁾

1) 이재민의 피난유도 및 구출 구조 등

가) 피난유도¹²³⁾

피해지역의 경찰은 지진발생 직후부터 해일에 따른 피해가 발생할 위험성이 높은 지역의 주민을 고지대로 대피시키는 등의 신속한 피난유도 활동을 실시하였으며, 활동과정에서 다수의 경찰관이 지진해일에 의해 순직하였다.

사 례 ①

JR 조반선(常磐線)에 승차 중에 피해를 입은 후쿠시마 현 소우마(相馬)경찰서 소속의 신입경찰관 2명은 곧바로 승객의 부상 등의 상황을 확인하여 승무원에게 보고하였다. 또한, 지진해일 경보가 발령된 것을 인지하고 승객 약 40명을 고지대의 주민센터(町役場)로 유도하였다. 최후미의 경찰관은 굉음이 들려 후방을 보니, 지진해일이 차량, 주택 등을 휩쓸면서 수백 미터 후방까지 밀어닥치고 있었으며, 열차는 해일에 휩쓸려 탈선 전복했지만, 신속한 대피유도활동 인하여 승객들은 모두 무사하였다.



*자로 꺾인 JR 조반선 열차차량

120) 광역긴급원조대(広域緊急援助隊)는 1995년 1월 17일에 발생한 한산·아와지대지진(고베대지진)의 재해경비활동을 바탕으로 동년 6월 1일 재해대책의 전문가팀을 구성하여 전국의 도도부현(都道府県)경찰에 설치되었다. 현재 광역긴급원조부는 구조, 구출 활동 등을 실시하는 경비부대, 긴급 교통도로 확보 등을 실시하는 교통부대, 검사 등을 실시하는 형사부대가 있다.

121) <https://www.npa.go.jp/keibi/biki6/gaiyou.pdf>. 2014. 8. 20 검색.

122) https://www.npa.go.jp/keibi/biki6/gaiyou_2.pdf. 2014. 8.20 검색.

123) <http://www.npa.go.jp/hakusyo/h24/honbun/html/of110000.html>. 2014. 8. 23 검색.

사 례 ②

보육원으로 아이를 데리러 가기 위해 차량으로 해변도로를 주행하던 여성은 미야기현 센다이 시내 교차로에서 피난유도를 실시하고 있는 경찰관과 만났다. 미야기현 센다이 경찰서 아라이(荒井)파출소 소속의 경찰관은 여성에게 내륙 쪽으로 대피할 것을 지시하였고, 지시에 따라 내륙으로 대피한 여성은 목숨을 건질 수 있었으나, 경찰관은 순직하였다.



미야기 현 센다이 시
와카바야시 구 아라하마
지구의 피해상황

사 례 ③

지진해일경보 발표에 따라 연안 주민들의 피난을 유도하고 있던 아오모리(青森)현 하치노헤(八戸) 경찰서의 경찰관은 아오모리현 하치노헤 시내의 니이다(新井田) 강 하구 부근에서 강바닥이 보일 정도로 물이 빠지는 상황을 확인하였다. 이에 경찰관은 대규모의 지진해일이 밀려올 것을 예견하고 약 150명의 주민을 고지대로 무사히 대피시켰다.



아오모리 현 시내 도로로
밀려오는 해일

나) 구출 구조 및 수색¹²⁴⁾

전국에서 파견된 광역긴급원조부대 및 기동대는 재해지역의 경찰과 연합하여 이재민 구출·구조 활동과 실종자 수색 활동을 실시하였다. 그리고 해일로 인하여 지상 접근이 불가능한 현장은 기동대원이 경찰용 항공기(헬리콥터)에 동승하여 이재민을 끌어올려 구출하였다. 그 결과 경찰은 약 3,750명의 이재민을 구출·구조하였다.

124) <http://www.police.pref.hyogo.jp/shokai/hakentai/index.htm>. 2014. 8. 15 검색.



〈그림 32〉 수색상황

사 례 ①

2011년 3월 20일 오후 4시 5분 경, 미야기 현 이시노마키(巻警)경찰서의 경찰관 4명은 미야기현 이시노마키 시내에서 수색 활동을 실시하던 도중, 무너진 주택에서 도움을 요청하는 소년을 발견하였다. 소년은 무너진 주택 안에 아직 할머니가 있음을 알렸으며, 경찰관이 주택으로 들어가 탐색한 결과, 쓰러진 옷장 위에서 고령의 여성을 발견하였다. 이에 경찰은 소방과 공동으로 2명을 구출하고, 가고시마(鹿児島)현 경찰헬리콥터를 이용하여 병원까지 호송하였다. 이는 재해발생일로부터 9일 만의 구출이었다.



미야기 현 이시노마키 시에서의 구출

사 례 ②

2011년 3월 12일, 경찰청 광역긴급원조부대가 미야기현 센다이 시 와카바야시구 아라하마지구에서 수색활동을 펼친 결과, 해일에 의해 고립된 마을을 발견하였다. 현장은 침수 상태였기 때문에 구조활동에 상당한 어려움이 있었으나, 대원들이 한 줄로 늘어서 고립된 마을에서 이재민을 순차적으로 구조하였다.



미야기 현 센다이 시 와카바야시 구 아라하마 지구에서의 구조

사 례 ③

2011년 3월 11일, 미야기 현 경찰 헬리콥터에 동승한 기동 대원은 미야기현 나토리(名取)시내에 있는 유리아게(関上) 대교에서 여성 1명과 인근 육교에서 생후 5개월 영아와 어머니를 포함한 5명을 각각 구출하였다.

여성 1명은 해일 때문에 부상을 입어 구급차로 이송되는 도중 다리 위에 고립되었던 상황으로 하구에서는 또 다른 해일이 밀어닥치고 있었다. 또한, 야간이라 시야확보가 되지 않는 상황이었으며, 인근에 화재까지 발생한 매우 안 좋은 상황임에도 불구하고 육교에서의 구출작업은 실시되었다.



헬리콥터에 의한 구출

사 례 ④

홋카이도(北海道)경찰의 재난구조견 “아질”은 갑작스러운 파견에 당황한 모습을 보였으나, 우려와 달리 현지에 투입되고 부터는 조련사의 지시에 따라 특유의 집중력을 발휘하여 정확하게 임무를 수행하였다. 이때의 수색에서는 이재민 발견 및 구출이 이루어지진 않았지만, 아질은 가옥 잔해 속으로 들어가 열심히 수색을 하였다..



재난 구조견을 활용한 수색

다) 검시, 신원확인 등

(1) 검시, 신원확인 실시

피해자 시신은 경찰에서 검시를 실시하여 신원을 확인 한 후 유족에게 인계하였다. 대규모 재난 시에는 유족에게 시신을 인계하는 업무뿐만이 아니라 피해규모를 정확히 파악하기 위해 경찰의 검시 및 신원확인 등의 활동은 매우 중요하다. 특히, 이와테현, 미야기현 및 후쿠시마현에서 발생한 많은 사망자로 인하여 전국 도도부현의 경찰에서 하루 최대 497명의 광역긴급원조부대(형사부대)를 파견하여 의사와 치과의사의 협력 하에 시신을 검시하고 신원확인을 실시하였다.



〈그림 33〉 검시에 임하는 광역 긴급 원조 부대(형사부대)

〈표 25〉 검시, 신원확인 등의 실시 상황(2011년 6월 20일 현재)

현	구분	시신 수용 수 (구)	검시 실시 수(구)	신원 확인 수(구)	시신 인도 수(구)	그 중 유족 인수 수(구)
이와테 현		4,549	4,549(100)	3,783(83.2)	4,502(99.0)	3,624(79.7)
미야기 현		9,251	9,251(100)	8,306(98.8)	9,235(99.8)	7,708(83.3)
후쿠시마 현		1,597	1,579(100)	1,487(93.1)	1,595(99.9)	1,215(76.1)
세 현 합계		15,397	15,397(100)	13,576 (88.2)	15,332 (99.6)	12,547 (81.5)

(2) 신원확인을 위한 다양한 대응

시신의 신원을 밝히기 위해서는 소지품확인, 발견 장소에서 이름 혹은 주소를 확인하거나, 유족과의 대면을 통해 시신을 확인하는 절차가 필요하다. 그러나 이번 지진에 의해 발생한 피해자 시신의 경우는 지진해일에 휩쓸려 거주지에서 멀리 떨어진 장소에서 발견되고 소지품이 소실된 경우도 대부분인 상황에서 일가족 전원이 피해를 입어 시신확인이 어려운 경우가 많아 신원확인에 난항을 겪었다.

이러한 시신확인의 어려움으로 인하여 경찰에서는 시신안치소에 식별이 가능한 시

신의 사진이나 옷, 성별, 신체 특징 등의 정보를 게시하였으며, 현(縣) 경찰의 웹사이트에서도 동일한 정보들을 게시하였다. 그리고 사후 신원확인에 대비해 검시과정에서 시신의 지문, 장문(掌紋) 및 DNA 감정 자료를 채취함과 동시에 치아모양을 철저히 기록하였다.

또한, 실종자 가족에게서 DNA 친자감별 수법을 활용하기 위한 자료를 채취하였고, 일본 적십자사의 협력을 얻어 실종자가 헌혈한 혈액시료를 제공 받는 등의 다양한 대응을 실시하여 많은 피해자의 신원이 확인되도록 노력하였다.

2) 원자력 재난에 대한 대응

가) 개요

2011년 3월 11일 및 12일, 지진과 해일에 의해 도쿄전력 주식회사의 후쿠시마 제1원자력 발전소, 2원자력 발전소에서 비상용 노심(25) 냉각 장치 주수불능 등의 현상이 발생함에 따라 정부는 원자력 긴급 사태(원자력재해대책 특별조치법 제15조 제1항 제2호의 규정에 해당)를 선언하였다. 이에 따라 그림과 같이 피난지시와 경계구역 설정이 발령되었으며, 경찰에서는 검문과 구역 내의 피난유도, 경계·순찰 활동, 수색 활동 등을 실시하였다.

〈표 26〉 피난지시 등의 현황(2011년 6월 20일 현재)

[후쿠시마 제1원자력 발전소]						
피난 지시	:	3월 11일	⇒	3월 12일	⇒	3월 12일
		반경 3Km 권내		반경 10Km 권내		반경 20Km 권내
건물 내 대피지시	:	3월 11일	⇒	3월 15일	⇒	4월 22일
		반경 3~10Km 권내		반경 20~30Km 권내		해제
경계구역설정	:	4월 22일				
		반경 20Km 권내				

125) 원자로에서 핵분열 연쇄 반응이 행해지는 곳.

계획적 피난 구역 설정	:	4월 22일				
		후쿠시마 현, 카츠라오 마을, 나미에 마을, 이테타 마을, 카와우치 마을 일부 및 미나미소마 시 일부 중, 후쿠시마 제1원자력 발전소에서 반경 20Km 권외 지역				
긴급 시 피난 준비 구역 설정	:	4월 22일				
		후쿠시마 현, 카츠라오 마을, 나미에 마을, 이테타 마을, 카와우치 마을 일부 및 미나미소마 시 일부 중, 후쿠시마 제1원자력 발전소에서 반경 20Km 권외 지역				
[후쿠시마 제2원자력 발전소]						
피난 지시	:	3월 12일	⇒	3월 12일	⇒	4월 21일
		반경 3Km 권내		반경 10Km 권내		반경 8Km 권내
건물 내 대피지시	:	3월 12일				
		반경 3~10Km 권내				

나) 피난유도, 피난약자들을 이송

경찰에서는 피난지시 등이 발령된 직후부터 후쿠시마 제1원자력 발전소, 제2원자력 발전소 주변에서 주민에 대한 피난유도 및 교통정리를 실시하였다. 그리고 후쿠시마 제1원자력 발전소 반경 20Km 내의 피난지시가 발령된 후에는 방사선 측정 전문가와 연계하여 주민피난유도를 실시하였다. 또한, 피난지시구역 내에서 자력으로 피난이 어려운 피난약자(환자, 장애인)를 대상으로 피난구역 밖 피난소 및 병원으로 이송하였다.

사 례 : 고압살수차를 활용한 방수활동

지진과 해일의 영향으로 후쿠시마 제1원자력 발전소의 사용 후 핵연료 저장탱크에서 대량의 방사성 물질이 대기 중으로 누출될 우려가 있었다. 경제산업성(經濟産業省)은 경찰에게 수조의 주수(注水)를 요청하였으며, 이에 경시청 기동대원 13명은 2011년 3월 17일, 고압살수차를 활용하여 수조에 약 44톤의 물을 방수하였다.

본래 고압살수차는 폭동 진압에 활용하는 것으로 타의 용도로 사용하기에는 어려움이 있었으며, 대원들은 시시각각 변화하는 방사선에 노출되면서도 임무를 완수하였다.



고압 살수차와 방수에 임하고 있는 경찰청 기동대원

다) 반경 20Km 권내에서의 경계순찰활동, 수색 활동 등

경찰은 후쿠시마 제1원자력 발전소 반경 20Km권 주변의 주요도로에서 검문을 실시하였으며, 반경 10Km부터 20Km 권내는 경계·순찰 활동을 실시하였다.

또한, 후쿠시마현 경찰과 경시청의 특별과건부대는 2011년 4월 7일부터 후쿠시마 제1원자력 발전소 반경 10Km부터 20Km 권내에서 합동수색을 펼쳤으며, 후쿠시마현 경찰은 같은 달 14일부터 반경 10Km 권내에서 각각 수색을 실시하여 6월 20일 현재 총 355구의 시신을 수습하였다.

그리고 반경 10Km 권내는 도로상의 잔해철거가 진행되지 않은 탓에 수작업으로 잔해를 헤치며 수색을 실시하는 등 가혹한 환경 속에서 활동을 전개하였다. 그 후, 그 지역의 민간 사업자와 연계하여 중장비로 잔해를 철거하며 수색을 실시하였다.



〈그림 34〉 반경 20Km 권내에서의 수색

라) 경계 구역 설정에 따른 활동

경계구역과 계획적 피난구역이 설정된 이후에도 경찰의 검문과 경계·순찰활동, 수색 활동은 계속되었으며, 경계 구역 내에 일시적으로 출입을 원하는 차량 등을 대상으로 유도활동 등의 지원 활동을 실시하였다. 6월 2일부터는 약 300명 체제의 특별경비대를 편성하여 계획적 피난구역 등의 경계·순찰 활동을 강화하였다.

3) 교통 대책¹²⁶⁾

가) 긴급 교통 도로 확보

경찰에서는 지진 발생 다음 날인 3월 12일, 인명구조와 긴급물자 수송에 필요한 차량 등 통행을 확보하기 위해 「재난대책기본법」에 따른 동북자동차 도로, 조반 자동차 도로 일부 구간 등을 긴급교통도로로 지정하였다. 또한, 고속도로 보수 상황 등에 맞추어 2011년 3월 16일부터 3월 22일에 걸쳐 교통통제 실시구간을 순차적으로 축소하여, 교통규제로 인해 시민생활에 미치는 영향을 최소화하기 위해 노력하였다. 그 후, 동년 3월 24일에 주요고속도로의 교통 규제를 전면 해제하였다.



〈그림 35〉 긴급 교통 도로 확보

나) 긴급통행차량의 확인 및 통행증 교부

경찰에서는 긴급교통도로 지정에 맞추어 통행에 필요한 긴급통행차량을 확인하고 통행증¹²⁷⁾을 교부하였다. 초기에는 공적기관의 재해 응급대책, 정부의 긴급 물자 수송에 대한 협력, 식량, 의약품, 연료 등을 수송하는 차량에 교부를 최우선으로 하였지만, 도로보수 상황이나 재해지역의 상황을 고려하여 유연하게 교부대상을 확대하였다. 또

126) <http://www.police.pref.fukushima.jp/shinsai/> 2014. 9. 25 검색.

127) 「재난대책기본법」 시행령 제33조 2항에 규정되어 있는 통행증

한, 절차를 간소화하여 신속하게 교부 할 수 있도록 최선을 다하였으며, 특히 유조차와 관련해서는 경찰서가 고속도로 인터체인지에서 추가로 교부를 실시하였으며, 교통규제가 전면해제 된 2011년 3월 24일 까지 총 16만 3,208장의 통행증이 교부되었다.

다) 자동차 보관장소 증명절차에 관한 대응활동

동일본대지진으로 인해 주택, 자동차를 잃은 이재민은 자동차보관 장소 증명 신청서류를 간소화하고 보관 장소의 현지조사를 생략하는 등 가능한 간편한 절차로 신속하게 자동차 보관장소 증명서를 교부토록 하였다.

라) 운전면허 수속 절차에 관한 대응

(1) 운전면허 유효 기간 연장 등

2011년 동북 지방 태평양 연안 지진에 의한 재해가 특별 비상 재해¹²⁸⁾로 지정됨에 따라, 지진 발생일 이후 운전면허증 유효 기간이 만료된 이재민에 대해서는, 유효기간을 연장하는 등의 조치를 강구하였다.

(2) 운전면허증 재교부 추진

운전면허증이 자동차 운전 및 신분증명서로서의 활용을 고려하여 업무복구에 최선을 다하였다. 그 결과 2011년 4월 3일에는 전체 피해지역의 현에서 운전면허 센터가 재교부 업무를 재개하였다. 또한 재교부 신청 시에 필요한 사진을 경찰에서 촬영 해주고 주소지를 떠나 피난생활을 하고 있는 이재민에게는 주민표 사본 대신 피난시설 책임자가 작성한 주민등록서로 재교부신청을 받는 등 이재민 부담 경감을 위해 노력하였다.

128) 특정 비상 재해 피해자의 권리 이익 보전 등을 보도하기 위한 특별 조치에 관한 법률 제2조 1항에 규정된 특정 비상 재해를 말한다.

사 례

이와테현 경찰서는 피해지역 이재민의 편리를 위해 2011년 3월 28일부터 동년 4월 14일까지 카마이시(釜石) 경찰서 관내, 미야코(宮古)경찰서 관내 및 오후나토(大船渡)경찰서 관내의 초, 중학교 등에 재교부 신청 임시창구를 설치하였다.



임시 창구 설치 상황
(카마이시 지구 합동 청사)

마) 신호등 소등에 관한 대응

지진과 해일로 원자력발전소와 화력발전소에 발생한 피해로 인해 전력수요에 맞는 충분한 전력을 상시 공급하는 것이 어려웠다. 이에 도쿄전력 주식회사는 관리 구역 내에서 2011년 3월 14일부터 계획 정전을 실시하였다. 계획정전 실시 시에 다수의 신호등이 소등¹²⁹⁾됨에 따라 경찰에서는 신호등이 소등한 주요 교차로에 경찰관을 배치하고 수신호로 교통정리를 실시하였다. 특히, 신호등 소등이 약 20,200곳에 이르는 2011년 3월 17일에는 약 3,100곳에서 약 7,300명의 경찰관이 교통정리를 실시함과 동시에 자동차로의 외출 자제요청, 교차로에서 일시정지홍보 등 주의운전에 대한 홍보를 실시하였다.



신호기가 소등된 교차로

〈그림 36〉 교통정리

129) 신호가 표시되지 않는 상태를 말한다. (주-원문은 멸정(滅灯))

4) 재난지역의 안전·안심 확보¹³⁰⁾

가) 긴급 신고에 대한 대응

지진발생 당일 이와테현 경찰, 미야기현 경찰, 후쿠시마현 경찰 110번(112)으로 접수된 건수는 각각 403건, 1,096건, 443건이 접수되었다. 다음날 110번 접수 건수는 각각 478건, 1,893건, 415건이다. 2010년 일일 110번 접수 건수(110건, 329건, 244건)를 크게 뛰어넘는 수치를 기록하였으며, 각 현의 경찰에서는 지령체제를 강화하여 구조 요청, 안부확인, 재해 상황 문의 등의 긴급 신고에 대응하였다.

〈표 27〉 110번(112) 접수현황(2011년 3월 11일 ~ 16일)

		2010년 (하루 평균)	3월 11일	3월 12일	3월 13일	3월 14일	3월 15일	3월 16일
이와테현	접수건수	110	403	478	421	301	257	216
	지수	1	3.7	4.3	3.8	2.7	2.3	2.0
미야기현	접수건수	329	1,096	1,893	969	1,099	935	858
	지수	1	3.3	5.8	2.9	3.3	2.8	2.6
후쿠시마현	접수건수	244	443	415	669	562	496	398
	지수	1	1.8	1.7	2.7	2.3	2.0	1.6

주 : “지수”는 2010년 일일 110번 접수건수를 1로 하였을 때의 지수

나) 각종 범죄에 대한 대책

(1) 지역경찰 특별파견부대의 경계 및 순찰 활동

재해지역에서 불법행위의 발생을 억제하고 지역의 안전·안심을 확보하기 위해 40개의 도도부현 경찰에서 “지역경찰 특별파견부대”를 편성하였다. 그리고 지역 경찰관과 경찰차(하루 최대 449명, 210대)를 이와테현 경찰, 미야기현 경찰, 후쿠시마현 경찰에 파견하여 경계 및 순찰활동을 추진하였다.

130) http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/ 2014. 9. 16 검색.

(2) 특별기동수사 파견부대의 범죄 단속

범죄 발생 시에 초동수사를 확실히 하고 재해지역에서의 범죄단속기능을 회복 및 유지하기 위해 11개의 도도부현 경찰에서는 “특별기동수사 파견부대”를 편성하였다. 그리고 경찰관과 수사 전문차량(하루 최대 76명, 19대)을 이와테현 경찰, 미야기현 경찰, 후쿠시마현 경찰에 파견하였다.



〈그림 37〉 특별기동수사 파견부대의 활동

(3) 은행 등의 폐쇄시설에 대한 방법대책 강화

지진으로 인해 폐쇄한 금융기관, 편의점의 ATM 및 금고에서 현금을 절취하는 사건이 발생하였으며, 이에 따라 경찰청에서는 금융기관에 관리강화와 현금조기 회수로 폐쇄시설에 대한 방법대책을 강화하도록 요청하였다.

(4) 악질 상법, 위로금 명목의 사기 등에 대한 대책

지진과 원자력발전소 사고를 이용한 악질 상법, 위로금 명목의 사기사건 등이 발생하여 관계정보 수집과 관계기관·단체와의 정보를 공유하였다. 그리고 철저히 단속을 실시하였으며, 정부홍보와 경찰청 웹사이트를 이용한 홍보활동, 범죄이용 계좌 동결을 위해 금융기관에게 정보 제공 등의 활동을 추진하였다.

(5) 복구·부흥 사업에서 폭력단체 배제 및 대응

복구·부흥 사업에 있어서 폭력단체 등의 개입을 막기 위해 건설업, 폐기물 처리업 등의 각 업계 단체에게 계약서 등에 폭력단체 배제 조항을 철저히 기입하라고 요청하는 등 관계 기관·단체와 연계를 강화하였다.

다) 유언비어 실태와 대책

재해지역을 비롯한 전국 각지에서 “재해지역에는 칼로 무장한 외국인 절도그룹이 활개를 치고 있다.” 등 이재민의 불안 심리를 자극하는 유언비어, 구전, 이메일이 인터넷 게시판에 유포되었다. 경찰은 국민이 이런 유언비에 현혹되지 않도록 유인물배포 등의 적극적인 활동을 실시하였다. 특히, 인터넷 상의 유언비어와 관련하여 인터넷 이용자를 대상으로 주의를 환기시켰으며, 유언비어 게시자 중에 법령이나 미풍양속에 어긋나며, 국민적 불안감을 현저히 높이는 악질적인 정보에 대해서는 사이트관리자들에게 통보하고 이용규약 등에 따라 자체적으로 적절한 대응을 취하도록 의뢰하였다.



〈그림 38〉 전단지를 이용한 주의환기

라) 이재민 지원

(1) 피난소방문을 통해 상담활동 강화

피난소 생활이 장기화됨에 따라 발생하는 여러 가지 문제를 해소하고 이재민의 안전·안심을 확보하기 위해 여성경찰관 등이 피난소를 방문하여 상담활동을 실시하였다. 또한, 항공경찰 및 16개의 도도부현 경찰에서 여성경찰관이 이와테현 경찰, 미야기현 경찰, 후쿠시마현 경찰에 하루 최대 115명이 파견되었다.



〈그림 39〉 여성경찰관의 활동

사 례

피난소를 방문한 여성경찰관은 이재민에게 다가가 순찰요망 등의 경찰관계 상담을 실시하였다. 또한 “집도 가족도 밭도 전부 다 잃었다. 살아갈 희망을 잃어버렸다.”, “앞으로 생활할 돈이 없다.” 등의 고민에 대하여 귀를 기울이는 한편, 각종 지원제도를 소개해 주는 등 불안감 해소를 위해 노력하였다.

이재민들은 “이야기를 들어주는 것만으로도 고맙다. 살아갈 희망을 가질 수 있었다.”, “경찰관의 모습을 본 것만으로도 안심이 된다.”, “또 와 주었으면 좋겠다.” 등의 느낌을 전했다.

(2) 이동파출소의 설치

재난지역의 일부 경찰서는 관내의 모든 피난소를 순회하는 “이동파출소”를 개설하였으며 유실신고, 피해신고의 접수 외에도 전단지 배포 등 방법에 도움이 되는 정보의 제공이나 이재민의 각종 요구사항, 상담에 대응하는 활동을 하였다.



〈그림 40〉 이동피출소의 상담 수리 상황

(3) 자율 방범활동 지원

이재민 지역에서 주민들에 의한 방범순찰 등의 자체적인 방범활동이 실시되었다. 이에 경찰에서는 이재민과 합동순찰을 실시하거나 혹은 자율방범 활동을 실시하는 단체 및 개인에게 활동용 점퍼, 완장, 손전등 등을 지원하고 단체결성 및 활동을 지원하였다.



〈그림 41〉 자율 방범활동 실시 상황

(4) 계좌 개설 시의 본인 확인방법 특례

지진으로 인해 운전면허 등과 같은 본인확인 서류를 분실하고 다시 재발급 받기가 어려운 이재민이 예금·저금 계좌를 개설할 경우, 본인확인을 관계 부처와 연계하여 접수를 하는 방식으로 대처하는 특례조치를 강구하였다.

(5) 경비업자와 연계

(사)전국경비업협회와 각 도도부현 경비업협회의 지원요청에 응한 전국의 경비업자는 경찰과 연계 하에 순찰 등의 방법활동을 실시하였다.

마) 실종과 관련된 상담 대응

(1) 실종자 상담전화 개설 등

이와테현 경찰, 미야기현 경찰, 후쿠시마현 경찰은 전국에서 문의해오는 실종에 관한 상담에 대응하기 위해 “실종자 상담전화”(이하 “상담전화”)를 개설하였다. 그리고 웹사이트, 신문 등에 상담전화 번호를 게시하여 널리 홍보하였다. 이와 함께 상담전화에 접수된 실종자 정보와 피난소에 있는 이재민들의 정보를 조합하여 안전 확인을 진행하였다.



〈그림 42〉 실종자 상담전화 수리상황

(2) 외국인에 대한 상담 대응

주일 대사관 등에 접수된 외국인 실종자에 대한 상담은 외무성이 그 정보를 집약한 뒤 경찰청을 통하여 관계 도도부현 경찰에 제공하는 등 외무성과 경찰이 연계를 도모하여 대응하였다.

5) 경찰의 정보통신에 관한 역할¹³¹⁾

동일본대지진으로 인하여 전기통신사업자의 회선이 불통이 되거나 혹은 휴대전화 통화가 정상적으로 이루어지지 못하였으며, 경찰이 독자적으로 보유하고 있는 무선다중회선, 차량통신장비, 각종 경찰무선 등을 이용하여 피난상황 파악, 재해자 구출 구조와 피난유도, 실종자탐색 등을 실시하였다. 경찰에서는 지진발생 초기부터 통신을 유지하여 경찰활동에 중요한 정보통신을 유지 및 확보하였다.

가) 경찰의 정보통신 유지

(1) 경찰 통신시설 기능 유지

지진에 의해 동북지방을 중심으로 많은 경찰 통신시설이 피해를 입었다. 그러나 경찰에서는 무선중계소와 대체용 안테나를 임시로 설치하였으며, 데이터통신 폭주를 막기 위해 통신회선데이터 통신용량을 증가시키는 응급조치 등을 취하여 경찰활동에 필요한 정보통신을 유지하였다.



〈그림 43〉 수색 활동에서 경찰 무전기를 사용

131) <https://www.police.pref.hokkaido.lg.jp/joutuu/sinsai.html>. 2014. 9. 17 검색.

(2) 경찰 통신시설 전기공급 대책

지진 발생 초기, 동북지방에서는 많은 경찰통신시설이 정전으로 작동이 불가능했다. 재해지역을 중심으로 전력공급이 불안정한 가운데 경찰에서는 비상용발전기로 무선중계소의 전원을 확보하였다. 또한, 산 정상 부근의 무선 중계소까지 비상발전기 연료를 도보로 이송하여 보급함으로써 경찰 통신 시설의 기능을 유지했다.



〈그림 44〉 무선 중계소의 연료의 이송

나) 기동경찰통신대의 활동

경찰은 재해지역에서 신속하고 정확한 구출·구조 활동을 위해 헬리콥터 TV시스템과 위성통신시스템 등을 운용하였다. 이를 활용하여 재해 상황 파악, 주민대피 유도활동 등에 필요한 영상을 경찰청, 총리 관저, 현지 경비본부 등에 실시간으로 전송했다.

또한, 곳곳에 설치한 현지의 경비본부, 피해를 입은 경찰서의 대체 시설 등의 통신수단확보를 위해 임시무선중계소를 구축하고 각종 통신기기를 설치, 설정을 하였다. 그리고 도도부현에 설치된 정보통신부(情報通信部)에서는 통신기자재, 비상용발전기를 모아 재해지역으로 보냈다. 그리고 보내진 통신장비를 기동경찰통신대가 운용하면

서 광역긴급원조대의 활동에 필요한 정보를 송수신하는 역할을 하였다.



〈그림 45〉 재난현장 영상을 전송하는 기동경찰 통신 대원

사 례

2011년 3월 11일 후쿠시마 제1원자력 발전소에서 발생한 사고로 인하여 인근 주민에게 피난지시 등이 발령되었다. 자치단체에게 방재행정무선으로 전달한 피난지시는 주민들에게 전파가 되었는지 확인이 불가능한 상황이었고, 확실한 전달을 위해 경찰관이 경찰무선을 활용해 자치단체에 피난지시를 전달하였다.

4. 일본의 주민 자주방재조직(自主防災組織)

가. 자주방재조직의 개념¹³²⁾

주로 반상회·자치회가 중심이 되어 지역주민이 자발적으로 연대하여 방재활동을 실시하는 지역단체이다. 구체적으로는 반상회·자치방범회, 지역의 부인방화(防火)클럽, 그 외 방재 관련 NPO 등이 그 예이다. 또한, 지역주민이 구성하는 소방방재기관은 「소방조직법」으로 정하는 공공기관으로서 소방단(消防団)이 존재하며, 「수방법(水

132) <http://www.pref.chiba.lg.jp/bousai/jishubousai>. 2014. 9. 16 검색.

防法)」으로는 수해방지단체가 설치되어 있지만, 이는 자율적인 자주방재조직과는 구별을 분명히 해야 한다. 그리고 방재 NPO의 활동도 활발한 것과 더불어 시읍면, 특히 소방본부에 있어 방재자원봉사 등의 등록 제도를 마련하고 있는 곳도 많다.

또한, 기업에서 일정한 위험물을 취급하는 사업소에 대해서는, 「소방법」에 따라 자위방조직을 설치하지 않으면 안 되며, 석유콤비나트 등의 업무를 실시하는 특정 사업자에 대해서도 「석유콤비나트등재해방지법」에 따라 자위방조직의 설치를 의무화 하고 있다. 원자력사업자는 「원자력재해대책특별조치법」에 따라 원자력 방재조직의 설치가 의무화되어 있다. 이러한 조직을 총칭해 ‘자주방재조직’이라고 칭해지기도 하나 어디까지나 편의적인 용어이며, 법적으로 ‘자주방재조직’이란 지역주민 등에 의한 지역단위의 조직을 뜻한다.

나. 자주방재조직의 구성방법¹³³⁾

자주방재조직의 구성은 각 지역을 관할하는 행정기준에 근거해 조직을 구성할 수 있다. 조직의 구성은 반상회, 자치회, 맨션의 관리 조합 등의 기존의 지역조직을 결성하여 설치하는 것이 주된 방법이며, 그 과정에서 관공서 등의 행정기관에 상담하는 경우도 많다.

또한, 소방법규에 따라 시읍면에 대해서도 자주방재조직의 결성을 장려하고 있다(효고현 가미카와초는 소방단원을 제외한 읍의 주민 전원을 회원으로 하고 있다). 그리고 결성된 조직에 대해서는 행정기구와의 협력기관으로 지역방재계획과 그 외의 소방방재핸드북 등에도 기재되어 정보 제공 등의 지원을 받게 된다.

다. 자주방재조직의 역할¹³⁴⁾¹³⁵⁾

자주방재조직의 역할은 지역주민이 협력해 평상시 화재의 방지나 소화 훈련, 피난

133) <http://www.bo-sai.co.jp/jisyubousai.htm>. 2014. 9. 17 검색.

134) <http://www.pref.saitama.lg.jp/page/jishubousai.html>. 2014. 9. 17 검색.

135) <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/ktk/bsb/jisyubousai.htm>. 2014. 9. 17 검색.

훈련을 실시하는 것이다. 실제 화재 등의 돌발사태가 발생했을 때, 자주방재조직의 역할은 당국에의 통보, 소화기나 소화전을 주민 스스로가 조작하여 초기소화 및 응급처치 대응을 하는 것이다. 또한 대규모 재해가 발생했을 경우 지역주민이 서로 도와 피난 및 피난생활에 필요한 활동을 하며, 재해약자에 대한 정보의 파악, 안부확인 등의 필요한 정보를 소방에 제공한다.

그리고 소방 등의 공공기관에 도움을 받을 수 없는 상황, 예를 들어 붕괴된 건물에 갇힌 주민이 발생하면 주변의 공구나 자동차에 비치되어 있는 자키 등을 사용하여 적극적으로 구출한다. 즉 비상근무 공무원, 소방단원, 법률상 의무가 지워지는 사업소 등의 방재조직(자위소방대 등)과는 달리 자주방재조직은 어디까지나 주민의 선의와 자주성에 근거하는 활동이다.

따라서 자주방재조직의 구성원에 대해서는 공적인 책임이나 권리 의무라는 것은 발생하지 않는다. 비상시에 행정기관으로부터 임의로 어떠한 협력이 요청되는 경우도 있지만, 이것을 반드시 맡아야 하는 의무를 가지고 있지는 않다.

라. 자주방재조직의 활동¹³⁶⁾

1) 평상시의 활동

- 방재 지식의 홍보·계발(지역방재·가정 내의 안전 대책)
- 지역의 재해위험요소 파악 혹은 피난장소 등의 확인
- 방재훈련의 실시(개별훈련, 피난훈련, 종합훈련, 도상훈련)
- 방재관련 기자재 등의 정비
- 재해 시 재해약자에 대한 대책
- 타 단체와 연계한 훈련의 실시

136) <http://www.bousai.pref.aomori.jp/jisyubousai/jisyubou-index.htm>, 2014. 9. 17 검색.

2) 재해시의 활동

- 정보의 수집 및 전달
- 출화방지, 초기소화
- 구출·구조
- 피난유도, 피난소의 개설 및 운영 등
- 급식, 급수

5. 일본 지역안전활동 및 재난대응활동의 시사점

일본은 1990년대 지역사회 경찰활동을 도입하여 현재에 이르기까지 지역안전활동이라는 이름으로 각종 경찰기관을 통해 이를 적극적으로 시행해 오고 있다. 앞서 살펴본 바와 같이, 일본의 지역안전활동은 대체로 정보수집 및 제공활동과 문제해결활동으로 나눌 수 있다. 이 중 정보수집활동은 지역의 가정과 사무소 등을 방문하여 지역주민들로부터 직접 정보를 획득하는 것으로 범죄에 대한 정보뿐만 아니라 재난 안전 등에 관한 다양한 종류의 정보를 획득하는 것이다. 또한, 정보제공활동은 홍보팸플릿의 제작 및 가두게시방식, 대중매체 등을 활용하여 경찰이 홍보하고자 하는 내용을 적극적으로 알리고 있다. 한편, 문제해결활동은 주민들이나 시민단체, 지방자치단체 등과 연대하여 다양한 활동을 시행하고 있다.

물론 일본에서도 지역안전활동은 우리나라와 같이 방법순찰과 같은 범죄와 관련된 부분에 치중되어 있다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이, 일본 경찰은 지역주민이나 유관기관과 함께 재난발생에 대비한 방재훈련을 꾸준히 하고 있다는 사실을 알 수 있었고, 또 재난 발생 시에도 이재민 유도, 구출 및 구조, 사망자 신원확인, 경계 및 순찰 활동, 이재민지원, 정보통신의 제공 등과 같은 다양한 활동을 전개하고 있었다. 비록 일본 경찰은 미국이나 영국의 경찰과 같이 재난과 관련한 구체적인 프로그램을 가지고 있지는 않았지만 재난이 자주 발생하는 환경으로 인해 우리 경찰에 비해 재난관리 및 대응에 보다 깊숙이 관여하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 일본의 현 상황은 미국이나 영국에 비해 문화나 경찰제도가 비슷한 우리나라에 많은 시사점을 제공한다.

제5장 현대적 지역사회 경찰활동의 정립

제1절 전통적인 지역사회 경찰활동의 한계

앞서 살펴본 바와 같이, 우리나라에서는 다양한 지역사회 경찰활동을 실시하고 있으며, 지역주민들로부터 많은 지지를 받고 있다. 그러나 그러한 전통적 지역사회 경찰활동은 기본적으로 범죄의 예방과 효과적인 진압을 목적으로 하기 때문에 재난이나 안전사고의 대응에는 한계가 있다. 다음은 문헌고찰, 심층면담, 전문가 브레인스토밍을 통해 나타난 전통적 지역사회 경찰활동의 한계점들이다.

1. 재해·재난에 대한 비효율적인 대응

전통적인 지역사회 경찰활동에서는 범죄의 예방과 해결이 중심이 된다. 「경찰관직무집행법」 제2조 직무의 범위에서도 ‘범죄의 예방·진압 및 수사’를 규정하고 있다. 전통적인 지역사회 경찰활동은 범죄의 예방과 진압을 위해 지역사회와 협동하는 것이다. 즉 국내외의 복잡한 치안환경 속에서 범죄문제가 질적 그리고 양적으로 심화되고 있고, 이에 대응하는 지역사회 경찰력은 현실적으로 한계에 직면하고 있는 실정이다. 또한, 경찰이 범죄대응을 하는 데 있어서 겪고 있는 어려운 문제 가운데 하나는 경찰의 역할과 관련된 것이다. 전통적인 관점에서 본다면, 범죄문제가 심화되면 경찰력은 당연히 범죄통제에 집중되어야 한다. 그러나 오늘날 경찰이 서비스제공자로서 범죄대응뿐만 아니라 시민에 대한 봉사자로서 기능할 것을 요구하기 때문에 경찰은 역할갈등에 직면하게 된다. 따라서 범죄의 예방과 진압에 시민을 참여하는 것은 궁극적으로 경찰조직에 활기를 불어 넣어 줄 수 있으며, 나아가 경찰조직의 생산성을 증진시켜 줄 것이라 믿었고 그러한 방향으로 효과성이 나타났다.¹³⁷⁾ 하지만 미국의 경우에 사회의 네트워크와 인적자원을 활용하여 범죄에 대한 정보를 수집하고 문제를 사전에

파악하거나 범죄를 해결하는 전통적 지역사회 경찰활동에 초점을 맞추었으나 허리케인 카트리나 등 대형 재해를 겪으면서 전통적인 지역사회 경찰활동으로는 대형 재해나 재난에 효과적으로 대처하지 못한다는 것을 인식하게 되었다. 지역사회에 재해나 재난이 발생할 경우 전통적 지역사회 경찰활동으로 구축된 지역사회 네트워크는 이에 적절하게 대응하지 못하는 것이다. 이는 지역사회 경찰활동의 네 가지 기본철학(지역사회와 협력관계 구축, 문제의 해결, 범죄의 예방, 조직의 변화)에서도 나타나는데, 그 중에서도 범죄의 예방이 가장 중요한 요소로 평가되고 있기 때문이다. 즉 과거 전통적 경찰활동은 범죄 신고에 소극적으로 대응(reactive policing)하고 발생한 범죄의 해결에 초점을 맞추었다면, 지역사회 경찰활동은 범죄가 발생하기 전에 범죄의 사전 징후인 문제를 파악하고 이를 해결하는 등 범죄 및 이와 관련된 문제에 적극적으로 대응하는 것이 핵심이다. 하지만 범죄예방에만 국한되어 있어, 재해 및 재난사태에는 능동적으로 대응하기 어렵다는 약점을 가지고 있다.¹³⁸⁾

미국은 이에 대한 반성으로 여러 지역에서 재난안전 관련 지역사회 경찰활동을 전개하기 시작하였으며, 대표적인 예로 Coastwatch 프로그램은 2010년의 딥워터 허라이즌 석유시추시설이 폭발하여 많은 기름이 유출되는 사고에서 매우 효과적으로 작동하였다. Coastwatch 프로그램을 시행한 지역은 경찰을 중심으로 지역주민들이 합심하여 피해를 최소화한 것이다. 이것은 전통적인 지역사회 경찰활동만을 실시한 지역과 대비되는 것이었다. 만일 전통적인 지역사회 경찰활동만을 실시하였다면 Gulf Breeze 지역도 다른 지역과 마찬가지로 기름 유출로 인한 많은 피해를 입었을 것이다. 이러한 사례는 전통적인 지역사회 경찰활동이 재해와 재난에는 효과적이지 못하다는 증거로 볼 수 있다.

137) Waters, L. & Brown, K.(2000). Police complaints and the complainants' experience. The British Journal of Criminology. 40: 617-638.

138) Yarwood, R.(2007). The geographies of policing. Progress in Human Geography. 31(4): 447-465.

2. 지역사회의 재해·재난 역량 활용 미흡

전통적인 지역사회 경찰활동은 지역사회의 문제와 범죄를 해결하기 위해 지역주민들의 협조를 구한다. 또한, 지역 내에서 경찰이 알지 못하는 정보와 문제를 파악하기 위해 지역사회에 밝은 지역주민들과의 네트워크를 구축하기 위해 노력한다. 이러한 네트워크는 범죄예방에서는 효과적이거나 재해나 재난에 있어서는 큰 효과가 없다. 이와 같은 문제점을 해결하고자 미국에서는 CERT(Community Emergency Response Team)가 구성되었다. 즉 경찰이 모든 재해·재난에 있어서 전문적인 역량을 가질 수는 없기 때문에 지역사회의 전문가를 활용하고자 하는 것이다. 또한, 전문적인 지식은 부족하나 지역사회의 재해·재난 예방과 해결에 관심이 있는 지역주민을 대상으로 체계적인 교육을 실시하여 이들이 유관기관과 합동으로 재해·재난에 대응하도록 하는 것이다. 즉 이는 CERT의 목적과도 일맥상통하는데, CERT는 지역사회시민들에게 재난과 같은 상황이 발생한 경우 어떻게 대응을 하고 지역사회의 다른 사람들을 어떻게 돕는지를 훈련을 통해서 습득하도록 하고 궁극적으로 실제 재난상황 시 피해를 최소화하는 것에 중점을 두고 있다.¹³⁹⁾

전통적 지역사회 경찰활동이 경찰 혼자 힘으로는 범죄의 예방과 해결을 할 수 없다는 자각에서 출발된 것처럼 현대적 지역사회 경찰활동도 경찰 자체의 노력만으로는 지역사회의 안전을 확보할 수 없으며, 재해나 재난 상황의 발생시 효과적으로 대처할 수 없다는 현실에서 시작되어야 하는 것이다.

3. 유관기관과의 네트워크 구축 미흡

재해나 재난 상황 발생시 경찰만이 책임을 지는 유일한 기관은 아니다. 소방방재청, 지방자치단체 등 많은 기관들이 재해나 재난 발생시에 역할을 수행하게 된다. 「재난 및안전관리기본법」에서는 국가와 지방자치단체의 재난 및 안전관리체제를 확립하고,

139) Flint, C. G. & Barnett, R. V.(2005). Community volunteers: The front line of disaster response. Journal of Volunteer Administration, 23(4): 52-56.

재난의 예방·대비·대응·복구와 안전문화활동, 그 밖에 재난 및 안전관리에 필요한 사항을 규정하고 있다.

그러나 동법에는 경찰의 역할에 대해서 전혀 언급이 없으며, 중앙행정기관, 지방자치단체, 소방방재청이 재난 등에 대처하도록 하고 있다. 기본적으로 경찰은 재난 상황에 대처하여야 하나 「재난및안전관리기본법」에서는 논의가 제대로 되고 있지 않다. 이러한 상황 하에서 경찰이 재난관련 유관기관과 유기적인 협력체제를 구축하고 이를 주도할 수가 없는 것이다. 이는 조정과 통합의 원리측면에서도 큰 문제를 불러올 수 있다. 조정과 통합의 원리란 재난상황 극복과 예방이라는 목표를 효율적으로 달성하기 위해 각자의 조직과 단위 그리고 해당 구성원들의 집단적 노력과 행동을 질서 있게 배열하고 통일시키는 일련의 작용을 의미하는 것이다.¹⁴⁰⁾ 재난상황을 예방하기 위해서 각 기관 사이의 분업, 계층제, 명령통일, 통솔범위의 원리 등은 매우 중요하며, 동시에 이러한 원리는 재난상황에서 조직의 목표달성에도 크게 이바지 하여야 한다는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 법적 그리고 제도적 정비가 선행되어야 한다. 결국 「재난및안전관리기본법」에 경찰의 기능과 운영 및 그 활동범위에 대한 명확한 조정과 통합이 선행되어야 한다는 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 영국의 경우 지역 위기관리 포럼 또는 지방 위기관리 포럼을 조직하고 경찰이 이를 주도하도록 하고 있다. 각 포럼의 관할 구역도 경찰의 관할 구역을 따르는 것도 그 이유이기 때문이기도 하다. 포럼의 책임과 운영을 경찰이 담당하며, 위기관리 상황 하에서도 경찰이 책임을 지나, 질병 등 전문성을 요구하는 상황의 경우에는 이를 담당하는 기관이 우선적으로 책임을 지도록 하는 등 탄력적으로 운영하고 있다. 또한, 포럼을 정기적으로 운영하여 각 기관의 책임자들이 서로의 정보를 공유할 수 있도록 하고 유사시 즉각적인 연락을 취할 수 있는 체계를 구축하고 있다.

우리나라의 경우 경찰은 주도적 기관이라기보다는 보조적 기관이기 때문에 영국과 같이 효과적으로 활동을 하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 경찰이 재난 및 재해관련 기관과 유기적인 협력체제를 구축하는 것이 절실하며 이를 위해서는 관련법의 개정도 필수적이라고 할 수 있다.

140) 백형배(2012). 행정학개론. 서울: 비앤엠북스.

제2절 한국적 개념 정립의 필요성

현대적 지역사회 경찰활동은 미국과 영국 그리고 일본을 비롯한 선진국에서도 아직까지 그 개념의 명확하게 정립되지 않은 상태이다. 제1세대 지역사회 경찰활동(전통적 지역사회 경찰활동)에서 이제 제2세대 지역사회 경찰활동(현대적 지역사회 경찰활동)으로 넘어가는 시기라고 할 수 있다.

앞에서 논의된 것처럼 미국, 영국, 일본 등 소위 경찰행정의 선진국에서는 지역사회 의 안전 및 재난관리에 있어서 경찰이 주도적인 역할을 하고 있으며, 이를 통해서 인명피해의 최소화, 재난관리의 선제적 대응 등 많은 효과를 거두고 있다. 예를 들어, 미국의 경우 과거 지역사회 경찰활동의 주요 내용들은 지역사회에 기반을 둔 범죄 문제와 청소년 비행과 관련된 무질서에 중점을 두고 범죄자에 대한 신속한 검거와 예방에만 초점을 두어 왔다. 하지만 9/11테러와 허리케인 카트리나와 같은 자연재해가 이를 변화시켰다. 특히, 카트리나의 경우 경찰력의 소극적인 대응으로 인해 1,833명의 미국시민들이 목숨을 잃었으며, 1,080억불의 재산상 피해역시 발생하였다. 이를 교훈삼아 미국에서는 경찰활동의 영역이 확대되었다.¹⁴¹⁾ 이러한 노력들은 앞서 살펴본 Coastwatch 프로그램 및 CERT와 같은 대표적인 현대적 지역사회 경찰활동 프로그램을 탄생시켰다.

재난관리 영역에 있어서는 얼마나 빨리 신속하게 전문적으로 대응하느냐에 따라서 많은 인명을 구조할 수 있는지 여부가 결정이 된다. 국민과 가장 가까이에 있는 경찰의 역할이 중요한 이유가 바로 여기에 있다. 선진국에서는 이러한 사실을 인식하고 경찰이 보다 주도적으로 재난관리에서 역할을 할 수 있도록 많은 권한을 부여하고 있으며, 경찰도 전문 역량을 강화하기 위해 경찰관에 대한 교육, 전문기관과의 협력체계 등을 구축하고 있다. 예를 들어 영국의 경우, 지역 위기관리 포럼(Local Resilience Forum)을 두어 해당 포럼에 참여하는 기관들이 각 기관들의 장점을 최대한 발휘하여 재난관리에 능동적으로 대처하고 기관 상호간의 장점들을 나누고 협력하기 위한 훈련들을 정기적으로 하고 있다.

141) Knabb, S. D. & Stoddard, C.(2005). The quality of education, educational institutions, and cross-country differences, Human Capital Accumulation. Growth and Change. 36(3): 354-373.

한국의 경우 두 가지 측면에서 현대적 지역사회 경찰활동 개념의 정립 필요성이 제기된다. 첫째 실질적 측면에서, 2011년 우면산 산사태(마을 주민 16명 사망), 2014년에는 세월호사고(320명의 사망 및 실종, 각종 피해액과 수습비용 최소 6000억원)와 판교 환풍구 추락사고(25명 추락 그중, 16명 사망 11명 부상) 등의 굵직한 재난 관련 사고들을 겪으면서 국민들의 재난 안전 강화에 대한 요구는 더욱더 증가하였으며, 결국 2014년 11월에 대한민국의 재난을 총체적으로 관리할 주무기관으로서 국민안전처가 만들어졌다. 국민안전처의 조직을 살펴보면, 소방방재청의 모든 사무, 해양경찰청의 해양 경비·방재 및 해상구조·구난 업무와 2개 해상교통관제센터, 안전행정부의 안전본부, 그리고 해양수산부 소속 14개 해상교통관제센터들을 통합하여 설치되었으며, 산하에 차관급 중앙소방본부, 해양경비안전본부를 두고 있다.

하지만, 국민안전처는 재난과 안전관련 컨트롤 센터로서의 기능은 명확히 달성할 수 있지만, 재난 및 안전사고의 특성상 신속한 대응과 구조 측면에서 실질적으로 현장 혹은 지역사회 수준에서 사고에 신속하게 대응하는 역할수행에는 의문이 제기된다. 상기의 세사건(우면산 산사태, 세월호사고, 판교 환풍구 추락사고)들을 살펴보면, 사건 발생 직후 골든타임을 낭비하지 않고 어떻게 신속하고 효과적으로 발생한 사고에 대응하는가가 얼마나 중요한지를 여실히 보여준 사례들이라고 할 수 있다.

그렇다면 재난관련 사고들이 지역사회에서 발생하는 경우가 대부분인데 지역사회에서 재난사고가 발생하였을 경우 골든타임을 허비하지 않고 신속하게 대응이 가능한 능력, 장비, 인력을 갖춘 기관의 필요성이 제기된다. 특히, May는 재난발생상황에서 재난발생상황을 전체적으로 관리하는 주무기관은 구조를 전담하는 기관보다 질서유지를 담당하는 기관이 재난사고 대응에 더욱더 효과적일 수 있다고 주장하였고,¹⁴²⁾ 결국 지역사회 현장에의 시민들의 안전과 재난 그리고 재해에 대한 염려는 공공의 안녕과 질서유지를 그 기본 업무로 하고 있는 경찰이 보다 큰 역할을 담당할 필요가 있다는 분석이 나오게 되었다.

142) May, P. J.(1985). A framework for integrated emergency management. Public Administration Review. 45: 40-48.

둘째 법적인 측면에서, 「경찰관직무집행법」에서는 ‘국민의 생명·신체 및 재산의 보호’를 경찰의 직무범위에 포함하고 있으며, 위험발생의 방지와 관련된 경찰의 임무와 권한을 구체적으로 규정하고 있다. 이처럼 「경찰관직무집행법」은 우리나라에서 현대적 지역사회 경찰활동을 실시할 단초를 제공하였다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 앞에서 설명한 선진국에서 시행되고 있는 제도들을 도입하기 위해서는 우선 한국적 맥락을 고려한 현대적 지역사회 경찰활동을 제대로 정립할 필요가 있다. 예를 들어, 미국의 경우 분권화된 경찰시스템(decentralized policing system)인 반면 우리나라는 중앙집권적 경찰시스템(centralized policing system)이기 때문에 미국의 개념을 그대로 우리나라에 적용하기에는 여러 가지 문제점이 있을 수 있다. 그리고 영국의 경우에 있어서도 우리나라의 경찰제도와는 운영적 측면에서 다른 점들이 있기 때문에,¹⁴³⁾ 이를 고려하여 우리나라에 적합한 현대적 지역사회 경찰활동의 개념을 정립할 필요가 있다.

143) 영국수도경찰청이 창설되어 자리를 잡은 후 이를 모델로 각 지역의 사정과 현황에 따라 구성된 것이 영국지방경찰조직의 근본적인 생성구조이며, 이후 대대적인 지방행정의 통폐합 및 지방경찰 조직정비 과정을 거쳐, 1964년 「경찰법」에 의해 지금의 수도경찰청, 런던시티경찰청과 같은 41개 지방경찰청 체제가 구축되었다. 2011년 12월 영국경찰의 가장 가시적인 조직형태는 전국 52개의 지방경찰청에 140,500명의 정규경찰관, 75,000명의 경찰관계자(Police Staff) 14,000명의 특별치안보조원(Volunteer Special Constables) 그리고 13,400명의 치안보조관(Police Community Support Officers)으로 구성되어 있다. 지방경찰청의 관리는 내무부장관, 지방경찰위원회, 지방경찰청장 3자가 권한과 책임을 분담하는 3원 체제(Three-way System)라는 독특한 형태로 경찰제도가 운영되고 있다. 또한, 1964년 「경찰법」에 의해 주와 특별시 지역을 통합 관할하는 경찰로서 통합경찰(Amalgamated Police Forces) 제도를 두고 있는데, 이는 각각 대등한 관계의 자치단체의 자치소관업무 중 경찰업무만을 통합·운영하는 것을 의미한다. 통합경찰은 교통·통신의 발달로 인한 범죄의 광역화현상에 능률적으로 대처하고, 경비결감을 위해 비롯된 것이지만 지방자치의 원칙적으로 하는 영국에서 자치단체가 가지는 경찰권을 박탈하는 결과가 되므로 그 기준을 인구 10만 명 미만에 두고 있다. 최관(2012). 영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교분석을 통한 한국자치경찰제도 발전방안, 지방행정연구, 26(1): 271-289.

제3절 현대적 지역사회 경찰활동의 고려 요소

현대적 지역사회 경찰활동은 지역의 안전과 재난에 대한 효과적인 대응을 목표로 경찰관이 지역사회의 안전에 보다 중점을 두고, 재난 발생 시 효과적으로 대응하고 조기에 수습하기 위한 주민과의 협력방안을 마련하고자 하는 것이다. Poulin과 Nemeth 역시, 지난 50년간 경찰은 스스로 범죄 퇴치자로서 활동해 왔으며, 또한 엄청난 자원을 쏟아 부어 왔고, 이를 통해 범죄율 하락 등이 경찰의 공적으로 인정받아 왔다고 하였다.¹⁴⁴⁾ 하지만 이제는 지역의 안전뿐만 아니라 재난문제 역시 효과적인 대응이 요구된다고 하였다.

전통적 지역사회 경찰활동과 본 연구에서 제안하고 있는 위기 및 재난 관리를 위한 현대적 지역사회 경찰활동은 여러 가지 측면에서 다르다고 할 수 있다. 우선 목표를 보면, 전통적 지역사회 경찰활동은 기본적으로 범죄의 예방과 진압에 초점을 맞추고 있으나, 현대적 지역사회 경찰활동은 이를 확대하여 지역사회 안전과 재난방지, 효과적 대응에 중점을 두고 있는 것이다. 현대적 지역사회 경찰활동은 이처럼 전통적 지역사회 경찰활동과 확연히 다른 목표를 가지고 있기 때문에 경찰활동의 중심에 있어서도 차이가 있다.

전통적 지역사회 경찰활동은 지역사회의 우범자와 무질서에 대해 관심을 가지며, 범죄와 관련된 문제를 파악하여 이러한 사항들이 범죄로 발전하기 전에 조기에 차단하려 하는 것이다. 현대적 지역사회 경찰활동도 예방이라는 측면에서는 동일하다고 할 수 있으나 현대적 지역사회 경찰활동은 범죄의 예방과 더불어 지역사회 위험요소의 확인, 위기 및 재난 대응에 대한 지역사회의 역량을 확인하고 이를 제고하기 위한 여러 방안을 강구하는 것이다.

주요 활동을 보면, 전통적인 지역사회 경찰활동은 지역주민들에게 지역사회와 관련된 범죄 경향 등을 알려주고, 지역주민들로부터 범죄와 관련된 정보를 수집하고자 한다. 또한, 정기모임을 통하여 지역주민들에게 범죄를 예방하기 위한 요령과 범죄 피해

144) Poulin, K. C & Nemeth, C. P.(2005). Private Security and Public Safety: A Community-Based Approach, New York: Prentice Hall.

시의 대처 요령 등을 교육한다. 이에 비하여 현대적 지역사회 경찰활동에서는 재난 및 안전과 관련된 부서와의 유기적인 협조체계를 구축하는 한편, 지역주민들에게는 안전 교육을 실시한다. 즉 위기요소의 사전 파악 요령, 재난이나 위기사태 발생 시 대피 및 대처 요령 등에 대해 교육을 실시하는 것이다. 이러한 교육은 경찰 단독보다는 유관기관과 공동으로 실시하는 것이 효과적이라고 알려져 있다.

또한, 지역사회 경찰활동은 이를 실시하는 경찰관의 교육을 필요로 한다. 경찰관으로 임용되기 전에 수개월간의 교육을 받고, 임용 후에도 수시로 기본교육 및 직무교육을 받지만, 지역사회 경찰활동은 하나의 프로그램이 아니라 경찰의 기본 철학이기 때문에 지역사회 경찰활동을 실시하기 위해서는 경찰의 교육이 필수적이라고 할 수 있다. 시카고 경찰국의 경우 지역사회 경찰활동을 실시하기 위해 경찰관들을 대상으로 3년 이상의 교육을 실시한 바 있다.¹⁴⁵⁾ 전통적 지역사회 경찰활동에서는 경찰관에게 범죄의 예방, 지역사회 문제의 해결 등과 관련된 사항들을 교육을 하는 반면, 현대적 지역사회 경찰활동에서는 재난 및 위기관리 중심의 교육을 실시한다. 재난 및 위기관리는 특히 전문적이면서도 체계적인 교육이 필요한 분야이기 때문에 경찰관을 대상으로 한 교육은 현대적 지역사회 경찰활동의 성패를 좌우할 정도로 매우 중요하다.

전통적 지역사회 경찰활동의 경우 성과평가를 지역주민의 치안만족도, 범죄발생, 범인검거율 등을 통해 실시하나, 현대적인 지역사회 경찰활동은 지역주민의 재난 및 위기에 대한 체감도, 위기 및 재난 발생 시의 대응 등을 기준으로 평가를 한다. 이와 같은 논의들을 정리하면 다음 <표 28>과 같다.

145) Skogan, W. G.(2006). Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities. New York, NY: Oxford University Press.

〈표 28〉 전통적 지역사회 경찰활동과 현대적 지역사회 경찰활동의 비교

	전통적 지역사회 경찰활동	현대적 지역사회 경찰활동
목 표	지역사회에서의 범죄예방	범죄예방 및 재난, 위기의 효율적인 관리
경찰활동의 초점	지역사회의 우범자 및 무질서, 범죄와 관련된 문제 파악	지역사회의 위험요소 확인, 위기 및 재난 대응에 대한 지역사회의 역량 점검, 경찰의 재난관리에 대한 역량 강화, 재난관리를 위한 장비와 인력의 효율적 관리
주요 활동	지역주민에게 범죄관련 정보 제공, 범죄피해 예방법 교육	재난관리 전담부서의 신설 및 관리, 전담인력 및 경찰관을 대상으로 한 체계적이고 전문적인 재난관리 교육 위기 및 재난 관리 부서와의 유기적인 협조체제 구축, 지역주민에게 안전교육 실시, 지역내의 재난전문가 그룹 양성 및 관리
경찰관 교육	범죄예방 중심의 교육	재난관리 매뉴얼 작성 및 매뉴얼의 체득화를 위한 반복, 집중 교육, 재난 및 위기관리 중심의 교육
활동의 평가	지역주민의 치안만족도, 범죄감소 건수 및 검거율	경찰관의 재난에 대한 대응도, 재난관리에 대한 전문성, 지역주민의 재난 및 위기에 대한 체감도, 위기 및 재난 발생시의 대응

이처럼 현대적 지역사회 경찰활동은 전통적 개념의 지역사회 경찰활동과 매우 다르기 때문에 현대적 지역사회 경찰활동이 우리나라에서 성공적으로 정착하기 위해서는 다음과 같은 요소들이 중점적으로 고려되어야 한다. 첫째, 현대적 지역사회 경찰활동은 우선 지역주민 및 지역사회의 안전·방재 관련 기관단체와의 협력관계를 구축하는 것이다. 경찰 단독으로 지역사회의 안전을 확보할 수 없으며, 이것은 바람직하지도 않다.

둘째, 안전 및 재난문제의 파악 및 해결이다. 지역사회에서 안전과 관련된 이슈가 무엇이며, 어떠한 요소들이 위협이 될 지를 사전에 파악하는 것이다. 예를 들어, 경찰관이 장마철에 관할 구역에서 축대가 무너질 가능성이 있는 곳이 어디인지 사전에 파악하는 것과 유사하다고 할 수 있다.

셋째, 위기상황 및 재난의 예방, 조기 수습이다. 과거에 위기는 관리될 수 없는 것이며, 상황에 대처만 가능한 것이라고 인식되었으나, 현재는 위기관리(risk management)가 각광을 받고 있으며, 위기 발생 전부터 징후를 탐지하여 사전에 예방하는 한편, 위기 발생 시 피해를 최소화하기 위해 사전에 준비를 하는 등 철저한 대응을 하고자 하

는 것이다. 현대적 지역사회 경찰활동에서도 위기 상황 및 재난 발생에 대한 매뉴얼을 마련하고 지속적인 훈련을 통해서 이에 대응하는 것이다. 이것은 과거에 경찰은 위기 및 재난의 대응과 수습에서 직접적인 담당기관이 아니라는 이유로 소극적으로 대응을 하였으나, 이제는 업무의 소관을 가리는 것보다는 전체적으로 유기적으로 협력이 필요하다. 따라서 경찰도 위기 및 재난상황에 대해 보다 적극적인 대응이 요구되는 것이다.

넷째, 경찰조직도 위기 및 안전상황에 대응할 수 있도록 조직의 변화가 필요하다. 최근 안전 및 재난 관리의 컨트롤 타워로서 국민안전처가 신설이 되고, 각종 기구의 재편이 이루어지고 있다. 경찰 또한 이러한 상황에서 자유로울 수 없으며, 혁신의 대상이 되기 전에 선제적으로 위기 및 재난관리를 보다 효율적으로 할 수 있는 조직으로의 변화를 추구하는 것이 반드시 필요하다고 할 수 있다. 이러한 네 가지 고려요소를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 안전 및 방재관련 주민조직 및 사회단체의 협력관계 구축

지역사회 경찰활동을 추진함에 있어 가장 중요한 것은 주민 및 관련 민간단체와의 협력이라 할 수 있다. Morgan 역시, 지역사회서비스모델(community service model)을 주장하였는데, 가시성, 체포, 주민교육, 상담 이라는 경찰의 4대 전략을 모두 강조하고 있는 점에서 현재의 지역사회 경찰활동과 가장 관련성이 많은 모델에 속한다. 여기서 경찰은 지역사회의 문제들을 대처함에 있어 사법적 처리 및 관리 이외의 다양한 대안들을 활용하도록 훈련 받아야 하며, 무엇보다도 해당 지역의 주민들과의 협력이 경찰활동에 가장 필수적인 기능이 되어야 한다고 하였다.¹⁴⁶⁾

우리나라에서 지역사회활동을 경찰과 협력하여 수행할 수 있는 안전·방재관련 주민조직 및 사회단체로는 우선 방재 및 생활안전 분야에 지역자율방재단과 안전모니터 봉사단이 있고, 소방분야에는 의용소방대가 있으며, 방범분야에는 자율방범대가 있다.

어린이 및 청소년분야에는 주민조직 및 사회단체들이 특히 많은데, 청소년유해환경

146) Morgan, R.(1987). Police accountability: Developing the local infrastructure. The British Journal of Criminology. 27: 87-96.

감시단은 청소년통행금지·제한구역 및 청소년 유해업소를 대상으로 감시 및 선도활동을 한다. 초등학교를 중심으로 운영되는 주민조직 및 사회단체로는 학교보안관, 안전동지회, Walking School Bus, 녹색어머니회 등이 있다.

또한, 재난발생 시 구호를 위하여 적십자단체가 구 단위로 구성되어 있다. 행정동 또는 마을 단위의 주민자치위원회, 새마을부녀회, 새마을지도자 등도 안전·방재와 관련된 활동을 일부 수행하고 있다. 아래 <표 29>는 안전관련 주민조직 및 사회단체 현황을 정리한 것이다.

<표 29> 안전관련 주민조직 및 사회단체 현황¹⁴⁷⁾

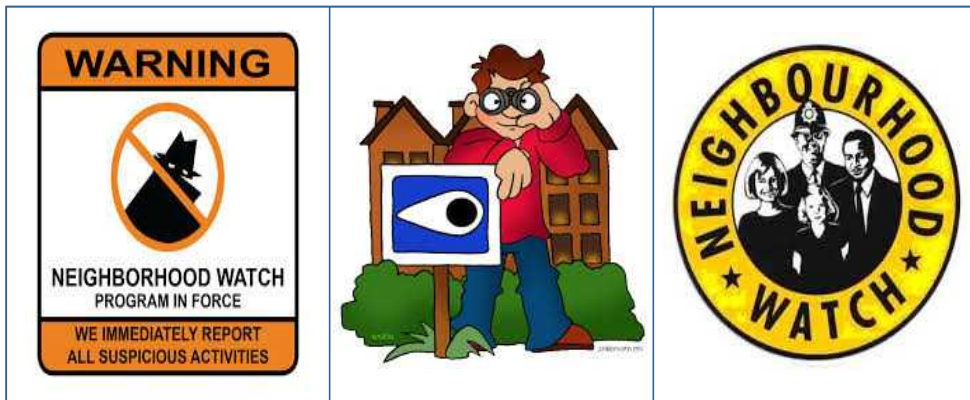
분 야	단체명	최소지역단위	비 고
방 재	자율방재단	동	공공지원 있음
생활안전	안전모니터봉사단	구	-
소 방	의용소방대	동	공공지원 있음
방 범	자율방범대	파출소	공공지원 있음
청소년보호	청소년유해환경감시단	초·중·고등학교 등	-
어린이안전	학교보안관	초등학교	공공지원 있음
안전동지회(교육청)	초등학교	공공지원 있음	
Walking School Bus	초등학교	공공지원 있음	
교통안전	녹색어머니회	초등학교	-

외국의 경우도 Neighborhood Watch 프로그램을 운영하고 있다. Neighborhood Watch 프로그램은 기본적으로 범죄에 대한 감시를 목적으로 결성되었으며, 지역주민들로 구성하여 지역사회 내에서의 범죄예방, 지역의 무질서 활동에 대한 예방활동을 수행한다.¹⁴⁸⁾ 지역주민들은 공동순찰을 실시하고, 의심스러운 사람이나 일들이 발생할

147) 신상영(2012). 주민참여형 안전한 마을만들기 구현방안, p.30.

148) Bennett, T., Holloway, K., & Farrington, D. P.(2006). Does neighborhood watch reduce crime?

경우 즉시 경찰에 이를 신고한다. 이 프로그램의 목적은 지역주민들에게 범죄와 안전에 대한 교육을 실시하고, 안전한 지역사회를 구축, 유지하는데 있다. 그러나 지역주민들이 직접 범죄에 대응하는 것이 아니라 사전적 징후를 파악하고 이를 경찰에 신고하여 대응하는 것이다. 아래의 <그림 46>는 Neighborhood Watch 프로그램과 관련된 각종 포스터 및 표지내용이다.



<그림 46> Neighborhood Watch 프로그램을 알리는 각종 포스터 및 표지¹⁴⁹⁾

최근의 Neighborhood Watch 프로그램은 기존의 범죄 중심의 활동에서 이를 위기 및 재난관리에도 확대를 하는 추세에 있다. Neighborhood Watch는 위기관리 및 재난 대응에도 효과적임이 밝혀졌는데, 이는 지역사회의 개인들은 일반적으로 여러 지역사회의 활동에 참여를 하고 있으며, 가족, 친구, 동료 등의 관계를 맺고 있기 때문이다. 그러나 이러한 관계가 조직화되지 않으면, 위기나 재난상황 발생 시 효과적이지 못한 것으로 나타났다. 즉 지역주민의 60-80%가 서로 연결이 되어 있으나, 이러한 연결과 관계가 위기나 재난 상황 발생 시에는 제대로 역할을 수행하지 못한다는 것이다.¹⁵⁰⁾ 따라서 기존의 Neighborhood Watch 프로그램을 확대하여 기존의 범죄 중심의 운영에

A systematic review and meta-analysis. Journal of Experimental Criminology, 2(4): 437-458.

149) http://occupations.phillipmartin.info/occupations_neighborhood_watch.htm. 2014. 6. 8 검색.

150) Kirschenbaum, A.(2004). Generic sources of disaster communities: A social network approach. International Journal of Sociology and Social Policy, 24(10/11): 94-129.

서 위기 및 재난 상황에서의 대응까지도 포함을 시키는 추세이다.

2. 지역사회의 안전 및 재난 요소의 파악 및 해결

앞서 살펴본 바와 같이 서울지역의 안전 관련 사고를 보면 화재, 붕괴사고, 추락, 감전, 폭발 등이 있다. 재해로는 홍수와 폭설이 가장 많이 발생하고 있으며, 특히 홍수의 경우 침수피해 뿐만 아니라 산사태, 제방 등의 붕괴로 다른 자연 재해에 비해 많은 인명피해를 야기하고 있다.

각종 안전사고의 경우 화재, 추락, 감전, 폭발 등의 경우 소방방재청과 자치단체가 일차 책임이라고 할 수 있으나, 이들 기관은 기본적으로 지역사회에 대한 순찰을 하고 있지 않으며, 경찰에 비해 지역주민들과의 협력관계가 약하기 때문에 경찰이 이러한 사고들이 발생할 가능성에 대해 살펴보는 것이 필요하다. 즉 화재의 위험성, 폭발 사고의 가능성 등에 대해 경찰이 순찰활동이나 방범심방 등의 활동에 있어서 이러한 요소들도 사전에 파악하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 경찰관들에게 관련 교육을 실시해야 한다. 소방관과 같은 수준의 화재에 관련된 지식이 요구되지는 않으나 순찰활동을 하면서 어떠한 건물이나 지역이 화재에 취약한지를 파악할 수 있는 정도의 지식 수준을 필요하다고 할 수 있다. 그리고 주민과의 대화나 합동 순찰을 하면서 범죄뿐만 아니라 이러한 사고들의 가능성에 대해서도 파악을 하는 것이 필요하다. 이러한 내용은 Sheptycki 역설한, 경찰은 범죄예방자로서의 역할 뿐만 아니라 지역사회에 발생하는 모든 문제들에 대해서 능동적으로 대처하는 해결자 역할을 수행하여야 한다고 한 점과도 일맥상통한다고 할 수 있다.¹⁵¹⁾

재해의 경우에 있어서도 장마철의 경우에 경찰은 각급 경찰관서에 지역 내에서 홍수 등의 피해가 우려되거나 제방 등의 붕괴 가능성이 있는지를 살펴보라는 지시를 하고 있다. 전술한 것처럼 서울의 경우 급격한 개발과 인구의 집중으로 인하여 다른 지역에 비해 풍수해로 인한 피해를 입을 가능성이 높고, 이러한 풍수해는 많은 인명피해

151) Sheptycki, J.(2007). High policing in the security control society. Policing: A Journal of Policy and Practice. 1: 70-79.

3. 위기 및 재난상황의 예방 및 조기수습

앞서 설명한 것처럼 경찰은 위기 및 재난 상황이 발생하기 전에 관련 요인들을 파악하여 이를 해결해야 한다. 이때 지역주민 및 관련 기관과의 협조는 필수적이라고 할 수 있다. 아울러 지역주민에 대한 지속적인 교육도 필요하며, 지역주민의 신뢰를 얻는 것도 요구된다.

경찰과 지역주민과의 관계는 상호적 신뢰에 기초하게 되는데, 재난예방과 관련하여 지역주민의 신뢰는 특히 재난상황 발생 시에 중요한 요소이다. 허리케인 카트리나의 경우 경찰의 대피방송과 지속적인 요구에도 불구하고, 많은 지역주민들이 경찰에 대한 불신으로 인하여 경찰이 제공하는 정보를 무시하고 안전한 지역으로 대피하지 않아 결과적으로 많은 인명피해가 발생하였다.¹⁵³⁾

위기 및 재난상황 발생 시에 경찰의 대응은 중요한 요소이며, 경찰의 대응에 따라서 인명과 재산상의 피해도 많이 줄일 수 있다. 특히, 평소에 지역주민과의 신뢰를 구축하고 지역주민들에게 위기 및 재난 상황시의 대응 요령 등에 대해 교육을 실시함으로써 상황 발생 시에 인명피해를 최소화 할 수 있다. 세월호 참사의 경우에도 평소 안전 교육을 받고 위기 및 재난 상황에 대한 기본적인 지식이 있었다면 잘못된 안내방송에도 불구하고 인명피해를 감소시킬 수 있었을 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이, 미국과 일본의 경우 시민경찰학교를 운영하고 있는데, 범죄와 관련된 교육뿐만 아니라 안전에 대한 교육을 실시하고 있으며, 안전에 대한 교육은 관할 소방서에서 공동으로 실시하는 등 유관기관과 협조하여 효과적인 교육을 실시하고 있다. 우리도 이러한 사례를 벤치마킹할 필요가 있다.

153) Deflem, M., & Sutphin, S.(2009). 전게서.

4. 위기 및 재난관리에 효율적인 조직구조 구축

세월호 참사이후 정부는 재난 및 위기관리에 대한 컨트롤 타워의 부재를 절감하고, 국민안전처를 신설하고, 해경과 소방방재청의 기구 개편을 추진하였다. 경찰의 경우에도 현대적 지역사회 경찰활동을 보다 효과적으로 실시하기 위해서는 이러한 활동을 효과적으로 추진할 수 있도록 조직의 개편이 필요하다.

전통적 지역사회 경찰활동은 경찰청 생활안전국에서 실시하고 있으나, 현대적 지역사회 경찰활동은 이를 중점적으로 추진할 기구가 마땅치 않다. 특히, 현대적 지역사회 경찰활동의 경우 범죄의 예방뿐만 아니라 위기 및 재난상황의 관리까지도 포함되기 때문에 여러 기능이 합쳐져야 한다. 기본적으로 경찰청의 생활안전 기능뿐만 아니라 경비, 정보 등의 기능까지도 포함되어야 한다. 따라서 생활안전국, 경비국, 정보국 등에서 관련기능을 분리하여 별도의 전담 기구의 마련할 필요가 있다. 그리고 안전전문가를 양성하여 이들이 재난 및 위기관리의 주축이 되도록 하여야 할 것이다. 이러한 사항은 기본적으로 조직의 재편과 인력의 재부분이 요구되는 사항이다. 현대적인 지역사회 경찰활동의 효과적인 운영과 성공적인 실시를 위해서는 전담기구의 신설, 지속적인 교육, 인력 배치 등이 선행되어야 한다.

Nofziger와 Willians는 경찰조직이 경찰활동에서 실효를 거두기 위해서는 부서의 지표가 조직의 변화를 능동적으로 받아들여야 하고, 경찰권한의 분산이 요구되며, 경찰이 안전 및 재난 문제를 포함한 지역사회 문제해결을 적극화함과 동시에, 경찰의 관리 시스템, 성과측정과 보상이 적절하게 유지되게 함으로서 궁극적으로 조직의 변화를 능동적으로 이끌어 낼 수 있다고 하였다.¹⁵⁴⁾

154) Nofziger, S. & Willians, S. L.(2005). Perception of police and safety in a small town. Police Quarterly. 8(2): 248-270.

제6장 재난안전 강화를 위한 지역사회 경찰활동 방안

이상에서 살펴본 바와 같이 오늘날 범죄 및 무질서뿐만 아니라 재난 안전과 관련된 위험이 일반화된 현대 치안환경 속에서 국민의 생명과 재산의 보호와 공공의 질서 및 안녕유지를 임무로 담당하는 경찰은 이제 전통적 지역사회 치안활동이 목표로 하던 범죄 및 무질서의 예방과 진압을 넘어 환경변화에 따른 적극적·능동적 변화 및 발전을 자발적으로 도모하는 변화 담당자로서의 기능을 가져야 한다. 특히, 사회에 광범위한 충격을 야기하는 재난으로부터 인명과 재산의 피해를 최소화하고 국민의 안전의식을 고취하는 등의 능동적 개입이 요구되는 것이다.¹⁵⁵⁾ 이는 경찰이 담당하는 재난관리활동이 더 이상 국민안전처와 같은 주무부처의 요청에 따라 수동적으로 이루어져서는 안 되며 주도적이면서 또한 적극적 활동으로 전환되어야 한다는 것을 의미한다.

재난안전의 역량강화를 위한 지역사회 경찰활동의 확대방안, 즉 현대적 지역사회 경찰활동의 전개방향을 크게 네 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째, 경찰의 재난개입에 대한 인식전환과 보다 명확한 법적 근거를 마련하는 것이다. 둘째, 재난 및 위기관리를 경찰의 기본임무로 인식하고 경찰 조직 내부의 대응역량을 제고하는 것이다. 셋째는 지역 내 산재하는 재난대응역량을 규합하고 경찰과의 협력 체제를 구축하는 것이다. 마지막으로 지역 내 유관기관과의 협력을 강화하여 유사시 입체적으로 대응할 수 있는 태세를 갖추는 것이다. 이는 결국 기존의 전통적 지역사회 경찰활동이 주목표로 하였던 범죄의 예방 및 진압과 관련하여 보유하고 있던 대내외적 자원과 프로그램, 그리고 네트워크를 재난 및 위기로부터의 안전이라는 현대적 지역사회 경찰활동의 시각으로 재조명하는 작업이라고 할 수 있다.

155) 조호대(2005). 재난관리에 있어 경찰역할에 관한 연구, 한국공안행정학회지, 2005, 473-503.

아래에서는 현대적 지역사회 경찰활동이 추구하는 기본방향과 이미 고찰한 서울시와 각 선진국 경찰의 재난대응 실태에 기초하여 향후 우리 경찰의 지역사회 경찰활동에 요구되어지는 실천방안을 논할 것이다. 현대적 지역사회 경찰활동으로의 전환을 위한 실천방안은 ①재난개입에 대한 인식전환과 근거법의 구체화→②자체 재난대응역량의 강화→③지역사회 재난대응프로그램의 활용방안→④유관기관과의 협력체제 구축의 순으로 현 체제의 문제점과 구체적 개선과제를 점검하는 방법으로 제시될 것이다. 또한, 본 장의 마지막 부분에서 각 경찰 기능별 구체적 실천방안과 재난 유형에 따른 지역경찰과 타 기능 및 기관의 협력방안도 제시할 것이다.

제1절 재난개입에 대한 인식전환과 근거법의 구체화

1. 경찰의 재난개입과 관련한 법적 근거

제가 생각할 때 경찰의 재난개입에 적극적으로 개입하고 이를 지역사회 경찰활동하고 연결시키려면, 무엇보다도 재난에 대한 경찰의 개입을 정당화하고 근거하는 법률이 명확하게 존재하는 것이 가장 중요하다고 봐요.

- 서울 양천경찰서 생활안전과 000 경감(2014. 8. 20 면담) -

인식전환에 있어서 재난상황에 있어 각 직위별 책임의 한계를 매뉴얼에 규정하는 게 중요합니다. 자신의 임무가 무엇이고 잘못되면 누가 책임을 지는지에 대한 명확한 인식이 없이는 재난상황에 적극적으로 대응해야 한다는 생각이 생기기 어려울 것입니다.

- 경기 부천오정경찰서 수사과 000 경감(2014.7.17. 면담) -

상기의 면담에서도 알 수 있듯이, 일선 현장에서 일하는 대부분의 경찰관들은 재난 개입과 관련된 법적·제도적 근거의 필요성을 강조하고 있었다. 현대적 지역사회 경찰활동의 주요 내용으로 추가되는 위기 및 재난관리는 2004년 개칭된 소방방재청 후

은 최근 신설된 국민안전처의 주요업무이기에 앞서 1945년 광복 이래 대한민국 경찰의 업무영역에 속해 왔다. 법적 측면에서 보면 우리나라 헌법 제34조¹⁵⁶⁾는 재난이나 자연재해를 구분하지 않고 모든 재난으로부터 국가는 국민을 보호해야 할 의무가 있음을 분명하게 나타내고 있으며, 「경찰법」과 「경찰관직무집행법」에서도 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호(제2조 제1항)와 위험방지를 위한 조치(제5조)를 경찰의 직무로 규정하고 있으며 위험방지를 위한 출입(제7조) 등과 같은 규정으로 이러한 직무의 수행을 뒷받침하고 있다.¹⁵⁷⁾ 특히, 동법 제2조 제6호가 규정하고 있는 ‘그밖에 공공의 안녕과 질서유지’는 입법자가 예상할 수 없는 경찰상의 위해가 발생하거나 범기술상의 한계성 때문에 미리 조문화하여 규정된 개별적인 수권규정에 의하여 해결하지 못하는 위해에 있어 경찰개입을 정당화할 수 있는 ‘개괄적 수권조항’으로 이해되고 있다.¹⁵⁸⁾ 이러한 개괄적 수권조항은 사실상 국민의 안전을 도모하기 위한 경찰의 임무에 명확한 한계란 존재하지 않는다는 것을 확인하여 준다.¹⁵⁹⁾ 국민의 생명과 신체, 그리고 공공의 안녕과 질서에 대한 위험이 존재하는 곳에 경찰은 언제나 개입할 수 있으며 또 개입해야 한다는 것을 의미한다.

또한, 경찰 내부의 여러 규칙도 재난관리를 경찰의 업무로 규정하고 있다. 경찰재난관리규칙 제4조도 재난관리 업무와 관련한 각 국·관별 임무를 명확히 규정하고 있으

156) 「헌법」 제34조: 국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

157) 「경찰관직무집행법」 제5조: 경찰관은 인명 또는 신체에 위해를 미치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재, 사변, 공작물의 손괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 광견분마류 등의 출현, 극단한 혼잡 기타 위험한 사태가 있을 때에는 조치를 취할 수 있다. 제7조: 경찰관은 동법 제5조 제1항제2항에 규정한 위험한 사태가 발생하여 인명·신체 또는 재산에 대한 위해가 절박한 때에는 그 위해를 방지하거나 피해를 구조하기 위하여 부득이하다고 인정할 때에는 합리적으로 판단하여 필요한 한도 내에서 타인의 토사·건물 또는 선거 내에 출입할 수 있다.

158) 「경찰관직무집행법」 제2조 제6호가 경찰의 직무범위를 규정한 직무규범인지 포괄적 경찰권 행사의 근거가 되는 소위 ‘개괄적 수권조항’인지에 대해서는 논란이 있다. 우리 대법원은 85도 2448호 판결을 통해 이를 권한규범으로 이해하고 있다. 김동률(2006). 경찰상 개인정보 수집 처리에 대한 법적 검토, 경찰학연구, 6(3): 150-178.

159) 2003년 대구지하철 화재사건을 계기로 재정된 「재난및안전관리기본법」에 의하면 소방은 긴급구조기관으로, 경찰은 긴급구조지원기관으로 지정되어 있으며(제3조 7항, 4조 1항) 동 법에 근거하여 중앙안전관리위원회가 수립한「국가안전관리기본계획」상에 경찰청은 15개로 구분된 전 유형의 재난에 있어 유관기관으로 지정되어 있다.

며¹⁶⁰⁾ 경찰비상업무규칙은 제2조에서 비상상황을 ‘대간첩·테러, 대규모 재난 등의 긴급 상황이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우 또는 다수의 경찰력을 동원해야 하는 치안수요가 발생하여 치안활동을 강화할 필요가 있을 때’라고 정의하여 재난관리를 경찰의 주요 업무의 하나로 파악하고 있다. 동 규칙은 비상상황을 갑·을·병호비상과 경계강화로 단계별로 나누어 동원인력과 근무방법을 지정하고 있으며(동 규칙 제7조) 비상상황 시에는 경찰청, 지방경찰청의 치안상황실과 경찰서 등에 경찰지휘본부를 두고 상황의 효율적인 관리를 위해 필요시 현장지휘본부를 설치하도록 하고 있다(제17조). 나아가 2003년 대구지하철 화재사건을 계기로 재정된 「재난및안전관리기본법」에 근거하여 중앙안전관리위원회가 수립한 「국가안전관리기본계획」상에 경찰청은 전체 15개 유형의 재난에 있어 유관기관으로 지정되어 있다.

2. 조직 내 인식전환 유도과 근거법의 구체화

상기 면담내용을 살펴보면, 결국 국민에게 위험과 피해가 발생하였을 때 가장 신속하게 해당 문제들을 해결하고 능동적으로 대처할 수 있는 기관은 경찰임을 확인할 수 있다. 경찰은 국민의 가장 가까운 거리에 존재하며 가장 가시적이고 일반대중과의 접촉이 많은 기관이다. 이는 경찰활동이 기본적으로 지역사회(community)에 기초하여

160) 「경찰재난관리규칙」 제4조가 규정하고 있는 국관별 임무는 다음과 같다. 경비국: 재난관리 업무를 총괄하며 자연재난분야, 교통사고를 제외한 인적재난과 그 밖의 재난 분야 중 다른 부서에서 담당하지 않는 분야, 국가 기반체계 마비 분야 중 다른 부서에서 담당하지 않는 분야를 담당하며 재난대책본부 및 재난상황실 운영, 대민지원 조정 및 통제, 재난관리부대 교육훈련, 재난관리를 위한 경력운용 및 가용장비 운용. 기획조정관: 재난관련 부서 정원 확보, 경찰관서 피해복구비 산정, 재난관련 국회 업무 협조. 경무국: 재난관련 경찰관 안전사고 예방 및 사고시 업무처리, 재난지역 경찰장비, 물자, 수송지원 등 대민업무지원, 경찰관서 피해복구 업무 및 자체경비. 생활안전국: 재난취약지역 및 국가핵심시설 예방순찰 재난지역 주민대피지원, 재난지역 현금다액 취급업소 등 범죄예방, 재난지역 총포화약류 안전과리 강화. 수사국: 재난지역 강·절도 등 형사활동, 재난원인에 대한 수사활동, 사상자 신원확인. 정보국: 재난지역주민 및 집단민원 등 정보활동. 보안국: 재난지역 안보위해요소 점검 등 보안활동. 외사국: 재난지역 체류외국인 관련 치안활동. 대변인: 재난복구, 사고수습, 대민지원활동 등 대국민 홍보. 감사관: 재난지역 경찰관 자체 사고 예방. 정보통신관리관: 국가적 정보통신 피해발생시 긴급통신망 복구지원, 재난지역 통신장비 설치 및 운영. 재난지역 교통통제 및 긴급차량 출동로 확보, 재난지역 교통안전시설 관리, 재난지역 교통정보 홍보활동, 인적재난 중 교통사고 분야

이루어지기 때문이다. 즉 이렇게 지역사회적인 특징들에 기초하여 한국경찰은 일반대중들과 가시적이며 또한 가장 근거리에서 시민들과 접촉하고 관계하는 조직이 되는 것이다.

결국 재난이 발생하면 경찰은 전국 어디에나 배치되어 있는 순찰요원을 중심으로 현장에 가장 먼저 출동하여 최우선적으로 요구되는 긴급한 조치를 행한다. 특히, 현장에 가장 가까이 있는 지역경찰의 적절한 초동조치는 재난에 의한 인명·재산의 피해를 줄이는 데 필수적이다. 경찰이 보유한 방대한 인력과 장비, 재난 현장에의 접근성, 지역사회에 내에 보유하고 있는 폭넓은 네트워크와 국가경찰로서의 일사불란성은 경찰을 재난 및 위기대응에 있어 가장 뛰어난 인프라를 보유한 기관으로 자리매김하게 한다.

재난 및 위기에 대응하는 현대적 지역사회 경찰활동은 경찰이 기존에 존재하지 않던 임무를 새로이 부담하는 것이 아니다. 기존에 꾸준히 해 오던 업무를 음지에서 양지로 끌어내고 조직 내에서 업무소관을 명확히 하는 과정이다. 상기의 경찰재난개입에 대한 법적 근거에서도 알 수 있듯이, 「경찰법」과 「경찰관직무집행법」에서도 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호(제2조 1항), 위협방지를 위한 조치(제5조), 위협방지를 위한 출입(제7조) 등의 규정은 재난업무에 대한 경찰의 개입을 명확히 하고 있기 때문이다. 경찰청과 지방경찰청, 그리고 각 경찰서에는 재난담당자가 지정되어 재난상황 발생시 대응을 책임지고 있으며 모든 기동부대와 112 타격대는 재난관리부대로서의 임무를 부여받고 주요 상황에 투입되어 인명구조 등 핵심적인 임무를 수행한다. 지역경찰은 태풍 등 재난 우려 상황시 재난우려지역에 대한 순찰과 통제를 당연한 업무로서 수행하고 있다.¹⁶¹⁾ 따라서 현대적 지역사회 경찰활동의 전개로 인해 조직 내 업무의 총량이 늘어나는 것이 아니다. 더욱 효율적인 업무의 수행을 위한 업무수행 시스템의 개선인 것이다.

161) 2012년 한 해 경찰은 태풍장마와 관련하여 총인원 20,389명, 재난관리부대 252개를 피해복구에 지원하였으며 폭설피해지역에는 3,005명의 경찰력을 지원, 도로·통행로 확보 및 비닐하우스 복구 등의 활동을 전개하였다. 대전과 제주도에서 발생한 산불에 506명의 경찰관을 산불진화에 지원하였고 특히, 제주도 산불의 경우 경찰 헬기 1대와 경력 187명이 출동하여 산림청 헬기와 합동으로 진화에 나섰다. 구미에서 발생한 불산 누출사고에는 구미경찰서 경찰관 139명이 사고현장 통제에 투입되었다. 조호대 (2014). 경찰재난관리규칙 상 경찰 재난대응활동에 대한 정책적 제언, 한국위기관리논집, 10(7): 21-32.

재난 및 위기대응을 경찰에 부여된 명확한 법적 의무로서 인식하는 것은 계속하여 현대적 지역사회 경찰활동의 실천방안을 논하기 위한 전제이다. 미국의 국립 지역사회 경찰활동 연구센터(The National Center for Community Policing)가 발행하는 보고서에서 하버드대학교의 Hartmann, 전 뉴욕경찰국장 Brown, 경찰행정연구포럼의 전국장 Stephens는 지역사회구조적인 문제들과 관련하여 지역사회경찰활동이 실질적인 성과를 내기 위해서는 무엇보다도 분권성에 기초한 책임의 명확화가 선행되어야 한다고 하였다. 이는 안전문제와 관련된 지역사회 문제를 해결하기 위해서 지역경찰에 권한이 부여되어 해결할 수 있는 조직구조가 이를 뒷받침할 수 있는 명확한 제도적 장치가 분명하게 마련되어 있어야 한다는 것이다.¹⁶²⁾ 따라서 경찰이 현대적 지역사회 경찰활동을 전개하기 위해서는 재난 및 위기대응이라는 타 부처 소관의 임무를 추가로 부담한다는 조직 내의 반응을 불식시키는 것이 선결과제가 된다. 다시 말해 현대적 지역사회 경찰활동의 성과는 우선적으로 경찰관 개개인의 인식전환 여부에 좌우된다. 실천방안으로서 내부 조직원에 대해 현대적 지역사회 경찰활동의 법적 근거와 개입의 당위성에 대한 꾸준한 직무교육을 실시하고 구체적 사례를 통해 바람직한 역할모델을 제시하는 한편, 대내·외적으로 재난과 관련된 경찰활동을 지속적으로 부각시킬 것이 요구된다. 예를 들어, 개별 재난상황에서 지역 경찰관서장은 적극적으로 대인론 재난 브리핑을 실시하고 위험방지를 위해 요구되는 조치를 실시간으로 국민들에게 전파하여야 한다.¹⁶³⁾ 아울러 「경찰관직무집행법」 제2조 제6호¹⁶⁴⁾의 개괄적 수권조항을 제7호로 옮기고 제6호에서는 ‘재난예방 및 구난활동’을 명시할 것을 제안한다. 개괄적 수권조항은 개별적 수권조항이 없을 경우 보충적으로 적용된다. 개괄적 수권조항의 인정여부에 대한 논란이 있는 것을 고려한다면 실제적으로 광범위하게 수행되고 있는

162) Hartmann, F. X., Brown, L. P., Stechens, D. W.(1989) Community Policing: Would You Know It If You Saw It?. East Lansing, MI: National Center for Community Policing.

163) 예를 들어, 소방방재청은 SNS를 활용하여(동의하는) 전 국민을 대상으로 재난관련 정보를 발송하고 있는데 지역경찰도 지역사회 주민들을 대상으로 유사한 서비스를 제공할 수 있다.

164) 「경찰관직무집행법」 제2조는 ① 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호 ② 범죄의 예방 진압 및 수사 ③ 경비, 주요 인사 경호 및 대간첩, 대테러 작전 수행 ④ 치안정보의 수집, 작성 및 배포 ⑤ 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력, ⑥ 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지를 경찰의 임무로 규정하고 있다.

재난관련 경찰활동은 개괄적 수권조항에서 그 근거를 이끌어 내기보다는 경찰임무의 하나로서 제6호에서 명확해 규정해 주는 것이 바람직하다.

제2절 경찰 재난대응역량의 강화

1. 추진체계의 정비: 전담부서의 신설과 전문 인력 확충

예전에 우면산 산사태가 나자 물이 불어나 사람이 갇히는 사태가 있어 많은 경찰관들이 복구활동에 동원되었습니다. 기동부대들도 많이 나오고 외근직원들도 동원되어서 당시 장비가 많이 투입되었어요. 당시 보급된 것들 중에 삽이나 장화 같은 것은 쓰지도 않은 게 1,000개 가까이 경찰서 창고에서 썩고 있었어요. 이런 건 지방청에 담당이 있어서 수거해다가 다른 경찰서에 필요한 만큼 배분도 하고 부족하면 구입해서 보충도 하는 등 관리를 좀 해야 하지 않나. 그런 의미에서 최소한 지방청 단위에는 전담부서가 있어야 할 것 같아요.

- 서울 서초경찰서 생활안전과 000 경위 (2014.10.5.면담) -

요즘 경찰에서는 지역의 특성에 따라 수중경찰대나 한강순찰대, 부산의 경우 자전거경찰대도 있어요. 이러한 특화된 부대의 창설은 재난대응분야에도 가능할 것 같아요. 강원청 같은데 산악경찰도 만들 수 있을 것예요. 이처럼 지방경찰청별로 지역에서 발생 가능한 재난상황에 특화된 경찰부대를 편성해서 운용한다면 유사시에 큰 도움이 될 것 같아요. 순찰차마다 전부 재난장비를 싣고 다니는 건 너무 번거로운 것 같아요. 특화된 부대를 만들어 운용하면 예산도 절감될 것입니다.

- 부산 사상경찰서 경비교통과 000 경감(2014.10.17. 면담) -

최근에 형사 분야에서는 간호사 등을 활용한 검시관 제도가 도입되어 변사체 처리에 큰 도움이 되고 있습니다. 재난대응의 경우에도 유사하게 전문 인력을 채용해서 전담반에 합류시킨다면 큰 도움이 될 것입니다. 자체 인력을 교육시키는 것도 중요하지만 재난분야는 역시 외부로부터 전문 인력이 충원되는 것이 바람직합니다.

- 경기 의정부경찰서 수사과 000 경감(2014.9.19. 면담) -

경찰의 재난관리 역량을 강화하기 위해서는 우선 경찰청 내부에 재난관련 업무를

연구·기획하고 수행하는 전담부서의 설치가 요구된다. 이는 지역사회 경찰활동의 필수적 요소 중의 하나인 전문화과정과 같다. 지역사회 경찰활동을 위한 요소로서 모범적인 경찰관은 단정함, 높은 교육수준, 청렴함, 신속한 명령준수, 최신의 기술을 보유를 반드시 선행되어야 하며, 궁극적으로 이는 해당지역에 전담부서 설치로 이어져야 한다. 이를 통해 지역주민들의 여러 가지 치안 및 안전서비스에 능동적으로 대응할 수 있기 때문이다.¹⁶⁵⁾ 이와 관련하여 2012년 12월에 제정된 「경찰재난관리규칙」 제4조에 의하면 경찰청 경비국에서 재난관리 업무 총괄 등 재난관리 전반에 대한 업무를 담당하도록 규정되어 있다. 하지만 현재 경찰청에서는 재난담당 1인이 있을 뿐 지방경찰청과 경찰서에는 대테러 또는 작전담당이 병행업무로서 수행하고 있어 효율적인 운영이 불가능한 시점이다. 따라서 현대적 지역사회 경찰활동의 주무부서는 생활안전이 되겠지만 경찰 전체의 재난업무의 총괄 및 조정부서로서 경비국에 안전기획계를 둘 것을 고려할 필요가 있다. 동 부서는 본 보고서에서 제시되는 실천방안들을 구체적으로 구현하는 밑그림을 그리고 이를 추진하게 될 것이며 경찰의 재난관리와 관련된 연구와 조사, 기획, 교육 및 분석 기능 등을 수행하며 경찰 내부의 여타 기능 혹은 유관기관과 협의를 담당한다. 재난 발생시 기계적인 인력동원에 그치고 있는 재난관리부대를 전문화시키고 적절히 운용하는 방안도 주요업무의 하나가 될 것이다. 안전기획계에서 기획된 업무의 효율적인 집행을 위해 지방경찰청에는 재난안전계, 경찰서와 지구대 단위에는 재난담당을 두어야 한다. 경찰청에서 지방경찰청, 경찰서, 지구대에 이르는 전담부서와 비상동원 체제의 구비는 실제 상황에서 효과적이고 체계적인 대응을 가능하게 할 것이다.

재난관리 직무는 전문분야로서 전문지식과 기술을 가진 전문가에 의한 수행을 요한다. 따라서 각급 재난주무부서에는 특별히 채용한 재난전문가가 배치되어야 하며 동 부서에 근무하는 경찰관도 장기간 근무를 통해 전문화시키고 여러 인센티브를 통해 기피부서화되는 것을 방지해야 한다. 평소 시위·집회 관리 및 범죄예방의 역할을 수행하다가 재난상황에 동원되는 재난관리부대의 개편도 필요하다. 현대적 지역사회 경

165) Toch, H. & Grant, J. D.(1991). Police as Problem Solvers, New York: Plenum Press.

찰활동의 효과적인 전개를 위해서는 각급 경찰관서에 소속된 112타격대를 1차, 방법순찰대를 2차, 그리고 여타의 기동부대들을 3차 재난관리부대로 구분하여 지정·운영해야 한다. 이에 따라 그 전문화의 정도도 차별화를 둔다. 다른 부대에 우선하여 112 타격대는 지역경찰과 함께 재난신고시 가장 먼저 현장에 출동하여 언제든지 관련 초동조치를 취할 수 있는 재난관리특수부대로 훈련되어야 한다.¹⁶⁶⁾ 아울러 타격대장을 제외하고는 전·의경으로만 구성된 현재의 체제에서 벗어나 방재전문가 및 의료인력을 배치하고 부대원에게는 구조 및 응급처치훈련과 같은 전문화교육을 이수하게 하여야 한다. 또한, 재난시 각급 경찰관서에 설치되는 재난상황실에도 재난관리에 관한 전문 인력의 배치가 요구된다. 이 경우 상시배치보다는 평소 인력풀을 관리하고 유사시 긴급 배치하는 방안이 보다 현실적일 것이다.

2. 재난대응 매뉴얼의 정비와 활용

지역경찰은 인사가 빨리 순환되기 때문에 누가 오더라도 대응을 할 수 있도록 매뉴얼을 정비하는 것이 중요합니다.

- 부산지방경찰청 제3기동대 000 경사(2014.10.25. 면담) -

서초에서 경비업무를 하고 있는데 얼마 전에 재해-재난 관련해서 본청에서 나온 적이 있었어요. 우리 관내에서 일전에 삼풍백화점 사건도 있었고 우면산 산사태도 있었기 때문에 당시 어떻게 대응했는지 알아보러 온 거였어요. 그런데 그 당시에 우리가 어떻게 했는지 기록이 없었어요. 삼풍백화점 사건이 비록 95년이기는 하지만 그대로 당시 얼마만큼의 경력이 동원되어 어떤 조치를 하고 누가 어떤 부분에 잘못해서 징계도 받고 했는지 최소한 기록이 있어야 하는데 찾을 수가 없었어요. 결과적으로 큰 사고를 겪고도 배운게 없어요.

- 서울 서초경찰서 경비과 000 경감(2014.10.25. 면담) -

166) 서울지방경찰청은 각 경찰서의 112타격대와 32, 43, 52 경찰관기동대를 위기관리전담부대(재난관리부대)로 지정하여 운영하고 있다.

매뉴얼은 지역경찰이 숙지하는 것도 중요하지만 누구보다 지령실 요원들이 숙지하고 있어야 합니다. 결국 긴급한 경력의 배치는 지령실 요원이 매뉴얼에 따라 바로바로 해 줄 수 있어야 합니다.

- 서울 도봉경찰서 청문감사관실 000 경감(2014.8.9. 면담) -

전담부서 근무자와는 달리 지역경찰은 잦은 인사이동으로 인해 업무의 연속성을 유지하기가 어렵다. 따라서 현대적 지역사회 경찰활동의 전개를 위해서는 누가 어떠한 재난상황에 부딪히더라도 동일한 조치가 이루어질 수 있도록 행동요령을 매뉴얼화하고 상시 휴대 및 조회·열람이 가능하도록 하여야 한다. 다만 매뉴얼은 전체 경찰에 적용되는 표준매뉴얼과 각급 관서별 적용되는 실무매뉴얼로 구분되어 작성되어야 한다. 이를 통해 지역실정에 맞는 재난 관련 지역사회 경찰활동을 실행해 나갈 수 있다. 이와 관련하여 Alderson은 이러한 행위들은 지역사회 경찰활동의 전문성을 증진시키며 동시에 지역사회 주민들 사이에 신뢰감을 조성하는 효과를 발휘할 수 있다고 하였다.¹⁶⁷⁾

먼저 경찰청은 경찰의 재난대응에 관한 경찰 내 각 기능의 임무, 역할 및 협조관계를 '경찰 재난대응 표준매뉴얼'로 제정하고 주기적으로 지역경찰의 대응태세를 점검하여야 한다. 그리고 지방경찰청과 경찰서는 표준매뉴얼에 기초하여 지역별 특성에 맞는 '재난대응 실무매뉴얼'을 작성·운용한다. 실무매뉴얼에는 최초 신고접수자, 상황실 요원, 현장요원 등 단계별 초동조치 요령과 기능별 임무 및 조치요령 등을 상세히 기재되어야 한다.¹⁶⁸⁾ 현장에 가까운 관서일수록 매뉴얼은 상세화·구체화되는 것이다. 이러한 세부매뉴얼 작성은 지구대 단위까지 확대하는 것이 권장된다. 특히, 지역경찰의 매뉴얼에는 도식화된 위기대응 체계도와 재난 관련 대내·외 담당부서, 지역 내 관련 유관기관과 단체, 그리고 자원봉사단 과의 비상연락망이 반드시 수록되는 것이 중

167) Alderson, J. C.(1979). Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies. Estover, Plymouth: Macdonald and Evans.

168) 이는 「국가위기관리기본지침」(대통령 훈령 제124호)이 재난을 포함한 국가위기상황에 대비하여 범정부차원에서 위기관리 표준매뉴얼을 제정하고 각 유관기관 별로는 위기대응 실무매뉴얼을 마련토록 하고 있는 것과도 부합한다.

요하다. 실제상황에 있어 가장 시급한 것은 연락체계의 가동이기 때문이다. 아울러 각 지역의 특성에 맞는 재난상황을 유형화하여 구체적인 대체방법과 체크리스트를 매뉴얼에 포함시키는 것도 중요하다. 매뉴얼에 의한 주기적인 연습과 훈련이 병행되어야 함은 물론이다. 또한, 만들어진 매뉴얼은 e-book의 형식으로 지역경찰관의 외근용 PDA와 112순찰차의 내비게이션 시스템¹⁶⁹⁾에 저장되어 언제 어디서나 재난유형별 조치요령을 검색하여 열람할 수 있도록 하여야 한다. 아울러 112 지령실에는 반드시 매뉴얼이 상시 비치되어 있어 지령요원들이 지역경찰에게 구체적인 조치사항을 실시간으로 지령할 수 있도록 하여야 한다.

3. 재난관리 교육훈련

실제 재난현장에서 인명이 위급한 사람이 있으면 지역경찰이 구급조치를 할 일이 생깁니다. 그러자면 인공호흡이나 심폐소생술 정도는 할 수 있어야 하는데 이런 부분에 대한 교육은 아직 많이 부족합니다

- 경기지방경찰청 제2청 경비경호과 000 경감(2014.8.17. 면담) -

지역경찰에 대한 교육도 중요하지만 지령실 요원과 재난관리부대로서 112타격대에 대한 재난 교육이 중요합니다. 지령실 요원이 재난대응요령을 숙지하고 있으면 유사시에 언제든지 지역경찰을 잘 지휘할 수 있을 것입니다.

- 서울 용산경찰서 방법순찰대 000 경감(2014.10.29. 면담) -

재난대응에는 장비보다 교육이 중요해요. 장비는 오히려 필요 최소한만 구비하고 대신 사용법을 잘 터득하는 것이 좋을 거예요. 초동조치의 실패는 장비부족보다는 잘못된 행동요령에 기인하는 경우가 더욱 많기 때문이죠.

- 경기청 안산상록경찰서 112 상황실 000 경위(2014.10.7. 면담) -

169) 경찰청 생활안전국에서는 2015년부터 순찰차마다 온라인 태블릿을 설치할 예정에 있다.

경찰서마다 재난담당이 지정은 되어 있는데 이들에 대한 교육은 없습니다. 경찰교육원에 관련 교육 프로그램이 없으면 소방에 의뢰해서라도 재난관련 교육을 받아야 할 것 같아요. 경찰서의 정례교육 같은 시간에 전문가를 초빙해서 교육을 할 수도 있을 것입니다.

- 서울지방경찰청 정보관리부 정보2과 000 경위(2014.9.15. 면담) -

2014년에 부산 북구 화명동의 한 아파트에서 화재가 발생해서 일가족 3명이 베란다에서 사망한 사건이 있었습니다. 당시에 경찰이 가장 먼저 출동했었어요. 이웃집 베란다와는 가벽으로 막혀 있을 뿐이어서 이웃집으로 접근해서 가벽을 무너뜨리고 구조하거나 스스로 이웃집으로 탈출할 수 있었는데도 자기 집 베란다에 머물다가 사망한 안타까운 사건이었습니다. 이 경우에도 아파트 구조 등에 대한 전문교육을 받았다면 지역경찰이 인명을 구할 수 있었을지 모릅니다. 따라서 지역경찰관은 필수적으로 재난관련 교육을 받아야 할 것 같아요.

- 부산 기장경찰서 정보과 000 경감(2014.8.23. 면담) -

상기의 면담 내용들을 종합해보면, 현대적 지역사회 경찰활동은 어떤 상황에도 대처할 수 있는 전인적 지역경찰능력을 요구함을 알 수 있다. 대형사건사고가 일상화된 오늘날 특히 재난 및 위기관리에 대한 교육과 이를 통한 지역경찰의 전문화는 필수적이다. 재난전담부서 근무자와 각 지방청·경찰서의 재난담당자는 더욱 고도화된 전문성이 요구된다. 재난관련 교육훈련에는 기상, 토목 및 수방에 관한 기초지식과 응급구조법, 위험개소 등에 대한 지형숙지, 정신교육 등이 포함되어야 한다. 하지만 현재 경찰교육기관에는 재난관리에 관한 과목은 개설되어 있지 않다. 따라서 재난대비 교육훈련 프로그램의 개발 및 시행이 시급하다. 신입경찰 교육과 현직 경찰관들의 재교육·보수교육 과정에 재난관리와 관련된 교과목을 편성하는 것이 필요하다.

현재 경찰에서 이루어지고 있는 교육은 크게 3가지 형태로 이루어지는데, 첫째가 신입교육과정이다. 신입교육과정은 공개경쟁 또는 특별채용시험에 의하여 신규채용된 자를 경찰공무원임용을 전제로 하여 실시하는 직무에의 적응 및 기초훈련으로 우선 기초소양교육, 문서처리나 경찰장구사용 등 필요 기초지식, 각종 법률과 규정, 범인의 체포 등에 필요한 체력훈련 및 체포술, 무술훈련이 포함되며, 신입순경 일반공채자 및

경사 이하 특채자는 중앙경찰학교에서, 간부후보생과 경정특채자는 경찰교육원에서 신입교육을 실시하고 있다. 경찰대학생도 졸업하면 경위로 임용된다는 면에서 신입교육의 일종으로 볼 수 있다.

둘째, 기본교육과정은 재직경찰관이 승진한 계급의 직무와 관련된 학식, 기술의 습득은 물론 직무수행능력과 관리기법을 배양할 수 있도록 실시하는 교육훈련을 말한다. 기본교육은 총경, 경정, 경감, 경위, 경사에 대하여 실시하며, 총경 기본교육은 치안정책과정이라는 명칭으로 경찰대학에서 실시하고 있으며, 경정, 경감에 대한 기본교육도 경찰대학에서 실시하고 있고, 경위 및 경사에 대한 기본교육은 경찰교육원에서 담당하고 있다.

셋째, 전문교육과정은 경무, 생활안전, 경비, 수사, 형사, 교통, 정보, 보안, 외사, 정보통신 등 경찰의 각 기능별 전문 실무지식과 새로운 지식이나 기술의 습득은 물론이고 급변하는 사회변동에 따른 치안수요 증대에 효과적으로 대처할 수 있는 대응능력을 향상시킴으로써 직무수행능력을 증진시키는 교육훈련을 지칭하는데, 수사경찰 및 보안경찰의 전문화 교육은 경찰대학부설 경찰수사보안연수소에서 실시하고 있으며, 그 외 기능별 전문화 교육은 경찰대학, 경찰교육원에서 실시하고 있다. 상기 교육과정들은 특징은 재난관리와 관련된 어떠한 과목도 현재 편성되어 있지 않음으로 향후 국립경찰대학교와 각 대학 경찰행정학과의 교과과정에도 '재난관리론' 과목을 추가하고 경찰채용시험 및 경찰청에서 실시하는 경비지도사 시험과목에도 위기관련 과목을 설치하는 것도 바람직하다.¹⁷⁰⁾

일선 경찰관서에서는 주기적인 직장훈련을 통해 재난관련 교육을 실시하고 실제상황과 유사한 시나리오로 꾸준한 가상훈련을 실시해야 한다. 최근 세월호 사건을 계기로 서울지방경찰청은 매월 16일을 '위기대응 점검의 날'로 지정하여 각 경찰서장이 불시에 자체적인 재난대응역량을 모의훈련을 통해 점검토록 하고 있는데,¹⁷¹⁾ 이러한 훈련 프로그램은 전국으로 확대·시행할 필요가 있다.

170) 박동균(2004). 한국 경찰의 위기관리능력 제고방안 : 미국과 일본 사례의 교훈을 중심으로, 한국 공안행정학회보, 18: 179-215.

171) 세월호 사건이 2014. 4. 16 발생한 것을 잊지 말자는 의미에서 매월 16일을 선정하였다고 한다.

경찰청에서는 2002년부터 적십자사 등 전문기관의 협조를 받아 전국 외근경찰관과 재난관리부대를 대상으로 응급의료 관련 법령을 숙지하게 하고 심폐소생술, 인공호흡법, 생활응급 처치방법들의 교육을 실시하고 있다. 그러나 이러한 시도는 단기간의 형식적인 집체교육으로 그치고 있어 교육의 내실화를 확보하기에 곤란한 측면이 있다. 보다 바람직한 것은 외부 전문교육기관에 지역경찰과 재난담당자를 위탁하여 교육시키는 방안이다. 전문교육기관의 숙련된 강사진으로부터 많은 노하우를 배울 수 있기 때문이다. 중앙소방학교에서는 지휘역량 교육, 재난대응 교육, 예방·방호 교육, 그리고 현장인력 특수교육 등 4가지 재난 관련 교육과정을 운영하고 있다. 경찰청은 국민안전처 중앙소방본부와 협의하여 이 과정 중 지역경찰의 방재업무 및 재난시 초동조치에 직접적으로 도움이 되는 교육과정을 선별하여 지역경찰 위탁교육에 대한 MOU를 체결하고 체계적인 위탁교육을 실시할 필요가 있다. 중앙소방학교의 재난대비 교육과정은 아래와 같다.¹⁷²⁾

〈표 30〉 중앙소방학교 재난대응 교육과정

지휘역량 교육	정책관리자 교육, 소방력 지휘역량 교육, 현장지휘과정 교육
재난대응 교육	자연 및 특수재난 대응과정, 현장 대응 SOP과정, 긴급대응 실무과정, 현장안전과리과정
예방·방호 교육	행정관리 교육, 홍보 PR교육, 구급관리 교육
현장인력 특수교육	경찰 재난대응 교육, 의무소방실무원 교육, 사회복지요원교육, 의용소방대 교육

아울러 경찰관들을 대상으로 하여 미국이나 일본과 같은 위기 및 재난 관리 분야의 선진국 등에 파견하여 연수를 실시하는 경찰관 해외연수 프로그램도 활성화하여야 한다. 이들의 연수보고서는 곧바로 정책화될 수 있으며 경찰청 홈페이지에 게재하여 경찰관 및 인터넷 이용자의 학습 자료로 활용할 수 있다.

172) <http://www.nfsa.go.kr/> 2014. 11. 12 검색.

4. 현대적 장비와 기술의 도입

실제 재난상황에서 경찰이 할 수 있는 것이 별로 없어요. 구조장비도 없고 이것을 제대로 사용할 수 있는 지역경찰도 많지 않아요. 경찰서에서 나누어 준 방독면은 수년 전에 제작된 것으로 그동안 관리가 되지 않아 거의 사용이 불가능한 상태에 있어요. 구조용 삽 같은 기본 장비도 경찰서 창고에 있을 뿐이에요. 재난대응을 위해서는 지역경찰에 기본적인 장비부터 보급되고 그 사용법에 대한 교육이 되어 있어야 합니다.

- 경남 거제경찰서 여성청소년과 000 경감(2014.10.20 면담) -

순찰차량에 대한 개선도 필요한 것 같아요. 일선 순찰차가 다 이반텐데 어떻게 재난장비를 싣고 다니나요. 지구대에 차량이 여러 대 있으면 그 중에 한두 대는 RV형의 큰 차량도 있어야 한다고 봐요.

- 서울 양천경찰서 경비교통과 000 경감(2014.8.30. 면담) -

순찰차 탑재 장비가 이미 많아서 트렁크가 꽉 찹니다. 차가 작아서 다른 걸 더 싣을 공간도 없어요. 지금 지급되어 있는 방독면도 수년 전에 나온 최루가스용 방독면인데 이걸 화재현장에서는 무용지물이지요. 강을 끼고 있는 지구대 파출소의 경우에 기본적인 인명구조장비를 싣고 다니기는 하지만 다른 재난대응을 위한 장비는 전혀 없다시피 합니다.

- 서울 동작경찰서 경비과 000 경위(2014.10.22. 면담) -

재난 대응에서 경찰관 스스로의 안전을 위한 장비를 준비하는 것도 필요합니다. 2005년 기동대 근무 당시 폭설로 축사 붕괴 위험 농가지원근무를 했는데 경사가 있는 축사 옥상에 쌓인 눈을 제거하는데 난간도 없는 경사옥상이라 추락하면 크게 다칠 수 있었지만 경찰관의 안전을 위한 장비는 전혀 없었습니다.

- 경기지방경찰청 광역수사대 000 경감(2014.9.8. 면담) -

현대적 지역사회 경찰활동은 이에 적합한 현대적 장비와 기술의 구비를 요구한다. 특히, 재난관리에 특화된 전문장비의 도입은 필수적이다. 전통적 지역사회 경찰활동에서 재난상황에 출동한 지역경찰이 전문장비와 지식을 갖춘 소방의 도착을 기다렸다면,

현대적 지역사회 경찰활동에서는 소방에 준하는 지식과 장비를 갖추고 재난상황에 선제적으로 대응할 것이 요구되기 때문이다.

지구대·파출소에는 인명구조를 위한 구명환, 구명동의, 다목적용 들것과 같은 구조 장비와 유독가스용 정화통, 산소호흡기, 방열복, 연기투시렌턴, 에어텐트, 확성기, 로프, 구급함과 같은 재난현장의 초동조치에 필요한 장비를 상시적으로 비치되어 있어야 하며, 순찰차는 기본적인 장비들을 상시 적재하고 있어야 한다. 보다 전문적인 장비는 112타격대 출동차량에 적재하고 재난 관련 신고시 타격대를 재난현장으로 급파하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이러한 장비는 평소에 사용가능한 상태로 정비·유지되어야 하며 지역경찰이 이러한 기본 장비에 대한 사용법을 숙지하고 있어야 하는 것은 물론이다.

현대적 장비의 도입과 관련하여서는 지역경찰의 112 순찰차량에 재난현장의 실시간 전송이 가능한 영상카메라를 설치할 것을 고려해 볼 필요가 있다. 경찰청은 2009년부터 112순찰차에 운행 중 차량 전·후면부(각 120도)에서 발생하는 모든 상황을 촬영하여 저장할 수 있는 영상 카메라 장착을 확대하고 있다. 하지만 현재의 영상카메라는 단지 녹화 기능만이 있을 뿐 모뎀이 장착되어 있지 않아 상황실로의 실시간 영상 전송이 불가능하다. 하지만 거점별로 설치된 고정식 CCTV의 한계를 극복하고 급박하게 진행되는 재난현장에 대한 정확한 파악과 지휘를 가능하게 한다는 점에서 112순찰차를 실시간 이동영상 전송시스템의 구축이 요구된다.¹⁷³⁾ 이는 현대 미국의 군사 활동에 있어 드론 등 무인정찰기가 수행하는 중요한 역할을 재난관리에 있어 지역경찰이 구현해 낼 수 있는 방안이라고 생각된다. 이와 관련하여 시스템의 구축을 위한 여타의 인프라는 이미 구비되어 있는 것도 큰 메리트이다. 적은 비용으로 큰 효과를 기대할 수 있기 때문이다. 실시간으로 촬영된 영상은 기본적으로 경찰관서의 상황실로 전송되지만 필요에 따라 여타 유관기관이나 언론매체로의 전송도 가능하다.

재난상황에서 소방, 경찰, 군부대, 적십자사, 민간자원봉사단체 등 다양한 유관기관들이 참여하게 되는 상황을 고려한다면 사전에 각 기관 간에 단일통신망 구축도 필요

173) 김녹범(2011). 국가위기관리 체계에 관한 연구, 한양대학교 석사학위논문.

하다. 이를 위해서는 사전에 재난발생시 투입하는 필수조직간 통신망 운영에 관한 충분한 협의를 통하여 기술적 문제를 해결하여야 할 것이다. 단일통신망은 위성통신망으로 구축하여 통신사각지대를 해소하는 것이 바람직하다.

5. 112를 통한 재난신고의 접수

경찰 신고접수센터에 걸려오는 전화들 중에 상당수가 재해 및 재난과 관련된 내용들도 참 많거든요. 그런데 아이러니한 것은 119가 재난관련 번호인데도 그렇다는 거죠. 시민들 입장에서는 급박한 상황시에 112가 더 친숙하기도 하고 또 가장 인지도가 높기도 한것 같아요. 그러니 이젠 112로도 공식적으로 재난관련 신고를 받는 게 어떨까 싶어요. 그게 지역사회 경찰활동을 좀 더 활성화 시키는 지름길이기도 한 것 같구요.

- 서울 중랑경찰서 생활안전과 000 경위(2014. 8. 27 면담) -

2014년 한국에서 재난 및 안전사고상황에 대한 긴급전화서비스는 기본적으로 119이다. 하지만 실제 위기상황에서 피해 당사자는 극심한 스트레스에 의해, 혹은 재난상황 신고번호에 대한 정확한 인식이 없는 상태에서 112를 누르는 경우가 있다. 긴급전화 번호가 통일되어 있는 미국(911)이나 영국(999)과는 달리 우리나라는 해양 긴급전화 122, 화재 및 구급구조 199, 간첩·테러신고 111 등 업무담당기관별로 다른 긴급번호를 사용하고 있기 때문에 급박한 상황에서 신고자가 오번호를 누를 가능성은 상존하고 있다. 이러한 가능성은 긴급전화 중 가장 인지도가 높은 112와 119 상호 간에 특히 높다.¹⁷⁴⁾ 그러나 경찰과 소방은 신고접수센터를 각각 운영하고 있고 이런 접수센터 간에는 전화 외에는 상호 즉각적으로 정보를 공유할 수 있는 시스템이 없다. 신고센터의 이원화로 인한 신고단계에서의 혼선은 종국적으로는 신고전화를 하나의 번호로 통

174) 일례로 용인에서 어느 부부가 외출하던 중 집 앞에서 나타난 폭력배에 의해 남편이 폭행을 당하고 폭력배들 차로 납치되어 끌려가는 순간 부인이 119로 신고하였지만 119신고센터의 접수요원은 '112로 신고하세요'라고 답변하였다. 헤럴드경제 인터넷뉴스
http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20130110000194&md=20130113003903_AT. 2014. 10. 23 검색.

일하고 양 기관의 신고센터의 물리적 통합을 통해 해결될 수 있다. 하지만 물리적 통합에는 기구의 개편과 예산의 확보, 양 기관 간의 정보공유와 이해관계 등이 맞물려 있어 많은 난점이 있다. 따라서 이는 장기적 과제로 남겨두고 즉시 시행 가능한 방안을 모색하는 것이 필요하다.

먼저 지역경찰의 재난관리라는 본 연구의 과제에 집중하여 본다면 119로 접수되는 범죄관련 신고는 별론으로 하더라도 112로 신고되는 재난상황에 대해 경찰의 112 신고센터는 이를 여타의 범죄신고와 동일하게 접수하고 지역경찰 혹은 재난부대의 출동을 지령하여야 한다. 지령을 받은 지역경찰은 본연의 임무로서 현장에서 출동하여 필요한 초동조치를 취하고 필요한 지원을 요청한다. 하지만 이는 완전히 분리된 112와 119 신고센터가 일단 접수한 신고를 원래 신고 되어야 했을 기관에 대신 전달해 주는 시스템에 불과하다. 따라서 전달과정에 시간의 지체가 동반될 수 있다. 바람직한 것은 112와 119 신고접수 및 지령시스템을 온라인으로 연결하여 각각의 신고센터에 접수된 내용 중 양 기관 모두에 해당하는 내용을 시스템적으로 공유하는 것이다.¹⁷⁵⁾ 또한, 현재 경찰청은 '112신고 접수 시스템 고도화'¹⁷⁶⁾를 추진하여 신속하고 효율적으로 신고자의 위치를 확인 및 상황 공유를 위한 시스템 구축을 실시하고 있어 이를 통해 경찰과 소방의 신고센터가 네트워크화 되고 하나의 기관처럼 운영될 수 있다면 효율적인 재난관리를 기대할 수 있을 것이다. 이러한 방안은 물리적 통합보다 적은 비용으로 구현될 수 있고 양 기관의 합의로 즉시 시행이 가능하다는 장점이 있다.

175) 현재 경찰의 112신고센터는 전화를 통한 신고접수 시 지령요원이 구두로 지령함과 동시에 접수요원은 온라인 시스템에 입력하여 지구대의 컴퓨터에 입력된 신고내용이 실시간으로 현출되도록 하고 있다. 시스템 보안을 통해 접수요원이 신고내용 입력시 간단히 '119 전달'이라는 박스에 마우스로 체크하는 것만으로 119 신고센터의 온라인 시스템에 동시에 나타나도록 한다면 119 신고와 동일한 효과를 기대할 수 있다.

176) '12. 4. 1. 발생한 '수원중부 부녀자 살인사건'을 포함한 여러 사건의 결과로 112시스템 전반에 개선필요성이 제시되어 112신고 접수 시 보다 신속하고 효율적으로 신고자의 위치 및 상황공유가 가능한 112신고 접수 시스템의 고도화를 추진하였다. 112신고 접수 시스템 고도화에는 공청시스템 도입, 원터치 SOS 112앱 운영 등으로 기존 112시스템의 문제점을 개선하고 신속성과 효율성을 향상하는데 목적이 있다. 경찰백서(2013). 전개서, pp.50-51.

제3절 지역사회 재난대응프로그램의 활용

1. 지역사회 경찰활동 프로그램의 기능변화

지역 내 굴삭기나 불도저 같은 중장비를 다루는 업체를 파악하고 유사시에 즉시 동원할 수 있는 협력체계를 갖추면 좋을 것입니다.

- 전남 여수경찰서 생활안전과 000 경위(2014.11.3. 면담) -

지구대나 파출소 단위별로 통반장 등 주민대표자들과 합동으로 지역 내 재난우려지역에 대한 합동점검이나 합동순찰을 실시하고 '재난예상지도'를 만들면 좋겠습니다. 이를 동사무소나 지구대 홈페이지 등을 통해서 관리하면서 주민들은 누구든지 이에 대해 의견을 개진할 수 있도록 해야 합니다. 지구대 요원들 각자에게는 재난 관련하여 '지역별 책임구역'을 지정해서 재난예상지도에 따라 민관합동순찰을 정기적으로 실시하면 재난예방에 도움이 될 것입니다.

- 광주 동부경찰서 경비교통과 000 경위(2014.8.24. 면담) -

현대적 지역사회 경찰활동에 있어 지역주민들의 참여와 협조는 무엇보다 중요하다. 현대적 지역사회 경찰활동에서 시민과의 협력은 물론 재난상황을 포함한 안전활동에 대한 시민의 의견수렴과 적극적인 참여를 강조하고 있다. 이것은 경찰이 시민의 기대를 잘 파악하고 시민들의 다양하고 변화하는 기대에 관심을 가져야 하며, 주민들의 경찰에 대한 부정적인 시각을 긍정적인 시각으로 전환시켜수 있다는 점에서 중요하다. 이렇게 하는 이유는 현대적 지역사회 경찰활동의 업무자체가 시민과의 공동생산(co-production)에 기초를 하며 또한, 안전활동을 포함한 형사사법체계의 모든 과정에서도 시민들이 관여하기 때문에 시민의 참여와 협조 없이는 효과적인 현대적 지역사회 경찰활동수행이 불가능하게 된다.¹⁷⁷⁾ 추가적으로 현대적 지역사회 경찰활동에 있어 지역주민참여와 협조의 중요성은 두 가지 측면에서 고려된다. 먼저 지역주민들은 현지에 대한 폭넓은 지식을 가지고 있다. 즉 지역 환경의 특성, 상습 재난발생 지역과

177) Waters, L. & Brown, K.(2000). 전계서.

우려지역, 현지의 환경이나 기상의 특성, 그리고 재난과 관련된 현지의 수요 및 부족한 점 등에 대해 그 어떤 정부기관보다도 잘 알고 있다. 재난대응에 있어 이들의 축적된 노하우는 필수적으로 빌려야 하는 부분이다. 다음으로 이들은 지역주민과 기타 정치적 행위자들 간의 정보를 전달할 수 있다.¹⁷⁸⁾ 자발적으로 자신들이 알고 있는 바를 정부기관에 전달하고 조치를 요구하며 정부기관과 협력하려 하는 것이다.

지역경찰이 의미 있는 지역주민의 활동과 참여를 독려함으로써 그들은 지역사회의 재난대응역량을 증진시키는데 기여하게 된다. 지역경찰은 지역주민들과의 상호 신뢰 관계를 구축하고 유사시 실제로 협력하는 시스템을 구축해야 한다. 이를 위해 지역사회 경찰활동을 통해 구축된 범죄예방을 위한 시민과의 협력체제는 재난관리를 위한 활동에도 그대로 활용되어야 한다. 기존 지역사회 경찰활동에서 시민과의 협력프로그램을 개괄해 보면 ①크게 시민 전체를 대상으로 시민경찰학교의 운영, 방법간담회, 배움터지킴이, 그리고 SNS 등 온라인 홍보 활동을 들 수 있고 ②협력단체로서 자율방범대, 지역치안협의회를 들 수 있다. 그런데 재난과 위기에 적극 대응하는 현대적 지역사회 경찰활동에 있어서 대민협력의 대상과 범위는 더욱 확대된다. 우선 협력의 대상에 있어 이제까지 지자체나 소방의 협력대상으로 여겨져 왔던 지역의 자율방재단이나 의용소방대, 안전모니터 봉사단 등과 지역경찰은 접촉과 협력을 강화하고 상호이해를 증진시켜야 한다. 서로 무관한 기관과 단체가 아니라는 공동의 합의가 필요하다. 또한, 시민들을 대상으로 운영하던 범죄예방프로그램들(위 ①)에는 재난예방 및 징후발견시 신고, 초기 대응요령 등에 대한 교육이 추가되어야 할 것이다. 결국 재난 및 위기대응이라는 영역에서 경찰과 소방 또는 지자체가 초기단계에서부터 공동대응이라는 방향으로 나아가면서 별도로 운영하던 프로그램과 협력단체들도 상호 접근하면서 경계가 사라지고 있는 것이다.

따라서 향후 재난대응력 강화를 위한 바람직한 지역경찰의 시민 협력프로그램은 소방 및 지자체와 공동으로 단일화된 자원봉사단을 구성하여 공동으로 관리하는 방안일

178) Pelling, M.(2003). The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience. London, UK: Earthscan Publications Ltd.

것이다. 실현가능성이 높은 것은 오랜 연혁과 자율성, 그리고 조직력을 갖춘 자율방법대와 의용소방대 대원들로 하여금 새로이 구성되는 ‘지역안전자원봉사단’의 일원이 되도록 유도하고 봉사단에 대해서는 경찰과 소방, 지자체가 공동으로 아낌없는 지원¹⁷⁹⁾을 하는 방법이다. 원래의 조직을 유지하되 상호 고유의 업무영역을 넘어서는 대형재난과 위기에는 공동으로 대응할 수 있는 체제를 갖추는 것이다. 구성된 봉사단과 경찰, 특히 지역관서의 112타격대나 방법순찰대 등 재난대응부대와의 접촉도 늘려야 한다. 이와 관련하여 재난상황 발생 우려 시 자율방법대·의용소방대와 공동으로 재난순찰을 하거나 한마음체육대회에 이들을 초청하는 방안 등이 고려될 수 있다. 자원봉사단이 실질적인 지역사회의 재난대응역량으로 역할하기 위해서는 봉사단의 전문화가 필요하다. 지역경찰은 지자체 및 소방과 협력하여 인명구조·대피·생존·관련 법령·조난자 심리 등에 대한 전문적이고 체계적인 교육훈련을 실시하여 지역 재난전문가로 양성될 수 있도록 해야 한다.¹⁸⁰⁾ 제고된 위상과 확대된 조직, 그리고 나아진 기관의 지원 속에 봉사단은 민간 전문가 조직으로 성장하고 재난의 예방과 수습에 필수적인 역할을 수행하는 지역경찰의 든든한 파트너로 자리매김할 수 있으며 종국적으로는 범죄의 예방과 진압이라는 경찰 본연의 임무수행에도 도움이 될 것이다.

실질적인 물리력으로서 봉사단 외에도 지역경찰이 운영하는 방법간담회, 지역치안협의회와 시민경찰학교는 지역주민을 대상으로 재난 관련 안전교육을 실시하고 지역 내 위험요소를 공동으로 점검해 나가는 기능을 수행하여야 한다. 지역경찰은 지역사회의 의견을 수렴하여 필요시 대책을 수립하거나 유관기관에 해당 정보를 전달한다. 각 배움터지킴이는 담당 학교 내에서 학생들을 대상으로 재난재해시 대피요령 등에 대한 교육을 실시하거나 학교 측에 해당 교육의 실시를 권고하게 되며 아동안전지킴이집은 유사시 대피장소 혹은 아동들이 보호자들에게 인수될 때까지 보호시설의 역할을 수행한다. 과거 소방방재청이 실시하고 있던 재난정보 휴대폰 문자서비스와 별도로 지구

179) 구성된 자원봉사단에 대한 위촉, 장비지원, 재해보험 가입과 함께 일부 필수 인력에 대한 유급화 추진 등의 행정적재정적 지원이 요구된다.

180) 동기부여 차원에서 관련 교육훈련을 이수한 봉사단원에게는 수료증 부여, 소방안전관리 등 자격취득, 진학 또는 취업시 봉사활동으로 인정 등이 가능하다.

대·파출소에서 주민들에게 해당 지역의 안전정보를 온라인으로 발송하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 지역 경찰관서 홈페이지, 인터넷, 길거리 전광판, TV, UCC 동영상 등을 통해 지역주민의 안전의식을 제고하고 재난시 행동요령을 알려줌으로써 재난에 방과 공동대응에 대한 공감대 형성에도 나서야 한다.¹⁸¹⁾

2. 민간경비 산업의 활용

제가 볼 때 왜 경찰이 재난 관련 업무에서 주도적인 역할을 담당해야 하나면, 무엇보다도 민간 경비와 지역경찰이 효과적인 파트너십을 가지고 있잖아요. 소방이나 다른 공공기관은 이러한 역량이 경찰보다는 아직 많이 떨어진다고 봐요. 솔직히 민간경비가 가진 막대한 역량만 잘 활용해도 재난문제에 좀 더 쉽게 접근할 수 있다고 생각되거든요. 그러니 이러한 역할을 경찰만이 잘 할 수 있다고 생각해요.

- 서울 중암경찰서 경비교통과 000 경위(2014. 9. 9 면담) -

지역사회에 존재하는 또 하나의 조직화된 방재역량은 민간경비이다. 민간경비가 재난관리에 있어 효과적인 지역경찰의 파트너가 될 수 있는 가능성은 매우 높다. 재난상황에 대한 대응 및 관리를 위한 최상의 서비스를 제공하기 위해서는 경찰과 민간경비의 역할 분담이 명확히 이루어져야 하고 상호 갈등이나 경쟁 관계가 아닌 상호 보완적 관계를 갖는 것이 전제되어야 한다. 경찰과 민간경비의 관계는 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데 첫째, 경찰과 민간경비가 서로 경쟁 관계에 있다는 입장이다. 경찰과 민간경비가 재난 및 안전과 관련하여 제공하는 서비스에 있어 기본적으로 차이가 있는 것이 아니라, 다만 경찰은 법적 권위(legal authority)를 부여받고 있다는 것이다. 경찰은 민간경비에 비하여 보다 많은 권한과 규제력을 갖는다. 경찰과 민간경비가 경쟁적 관계에 놓이는 이유의 일단은 양자 사이의 관계가 어떤 것인가를 규정하는 법령이나 규칙이 없다는 것이다. 둘째, 경찰과 민간경비의 관계를 협조적이고 상호 보완적으로 이해하는 입장이다. 민간경비는 경찰이 갖는 제한적 능력 때문에 생기는 공백을

181) 이와 관련하여 국가재난정보센터는 각종 재난상황별 국민행동요령을 홈페이지에 게시하고 각 지방자치단체의 홈페이지에 이를 배너로 링크시키고 있다.

메워줄 수 있다고 보며 양자의 역할분담은 이러한 입장이 전제되어야 한다.¹⁸²⁾ 결국 경찰과 민간경비는 재난안전과 관련하여 상호 협력 체제를 구축하고 관련 정보와 자료의 교환 및 상대의 존재에 대한 인식의 차이를 불식시키는 노력을 기울여야 한다. 이러한 노력을 통해 현대적 지역사회 경찰활동을 위한 최상의 파트너가 될 수 있다. 또한, 지역경찰과는 서로 업무의 성격이 비슷하여 평소 접촉이 많고 「경비업법」상 많은 부분에서 관할경찰서장의 감독을 받는 등 지역경찰의 활동에 협력할 동기가 이미 주어져 있기 때문이다. 그리고 민간경비는 궁극적으로 영리를 목적으로 하므로 소비자인 지역주민에게 좋은 이미지를 구축하기 위해 전략적으로 지역사회 안전유지에 일익을 담당하고자 한다. 민간경비는 실제로도 지역의 안전을 위해 많은 기여를 하고 있다. 경찰과 함께 현장에 가장 먼저 도착할 수 있는 기동력을 보유하고 있는 것도 큰 장점이다. 민간경비의 주요한 3대 영역은 방법, 방재, 방화로서 현대적 지역사회 경찰활동이 지향하는 바와도 일치한다. 따라서 지역 내 민간경비 책임자를 지역사회 경찰활동의 여러 프로그램에 적극 참여토록 하고 지역경찰의 재난 및 위기대응 훈련도 공동으로 실시하는 등 상호 협력 체제를 강화한다면 경찰력의 부족도 보완되며 지역의 재난안전도 향상에 크게 기여할 수 있다. 지역 내 위험시설을 운영하는 사업주에게는 민간경비를 활용하여 스스로 위험예방 조치를 강구하도록 유도하는 것도 지역의 재난역량 강화에 크게 기여할 수 있다. 이는 자신의 안전은 자기가 지킨다는 자율방재 의식에도 도움이 될 것이다.

민간경비를 현대적 지역사회 경찰활동에 적극 활용하는데 있어 문제점은 경비원의 자질이다. 민간경비의 양적인 성장에도 불구하고 경비원의 자질 및 전문성 부족은 문제점으로 지적되어 왔다. 따라서 민간경비요원에 대한 교육과 전문성 강화는 선결요건이다. 이와 관련하여 신입 민간경비요원의 교육과 재교육시에 재난관리에 대한 프로그램을 적실성 있게 교육하고 경비지도사 시험에 재난관리와 관련된 과목을 추가하는 주장이 있다.¹⁸³⁾ 지역경찰은 민간경비가 이루어지고 있는 사업장에 대한 지속적

182) Trevor. B.(1990). Neighbourhood Watch. Aldershot:: Gower.

183) 박동균(2004). 전계서, p.184.

인 점검하고 주기적으로 공동으로 비상사태에 대한 대비훈련을 실시해야 한다.

3. 비상연락망과 연락체계의 정비

지역사회 내의 민간 방재역량에 대한 파악과 협조체제의 구축이 완료되면 이는 재난상황시 즉시 가동될 수 있는 비상연락망으로 정리되어야 한다. 비상연락망은 유무선의 연락체계를 갖추어야 하는데 상황 발생시 지체 없이 연락이 될 수 있도록 일제 문자서비스 발송시스템이 우선 필요하다. 또한, 비상연락망에는 구역별로 나뉘어 연락 책임자가 지정되어 긴급문자가 발송된 이후에 지구대·파출소의 소내 근무자가 연락 책임자에게 유선으로 연락하면 각 책임자가 자신에게 할당된 자원봉사원을 소집할 수 있게 한다. 개인의 연락처는 수시로 바뀌기 때문에 비상연락망은 적절한 일정기간을 주기로 업데이트를 해야 한다. 자율방범대나 의용소방대의 경우 일반적으로 각 지역의 통장 또는 이장협의회가 비상연락망을 관리하고 유사시 가동시키고 있는데 지구대·파출소는 그 관리 상태를 정기적으로 점검하는 한편 이를 제출받아 소내에 비치하고 문자서비스를 이용한 정기적인 가상 소집훈련을 실시해야 한다.

비상연락망과 연락체계의 중요성을 확인할 수 있는 예로서, 세월호 사건이 발생하였을 때 주무부서인 해양경찰청은 사건발생 직후 적합한 민간구조업체를 신속하게 선정하지 못하는 바람에 사고발생 이튿날인 17일에 언딘(민간구조업체)과 계약을 맺고 구조에 나섰다. 이로 인해 사건 발생 2일이나 지난 후에 본격적으로 구조작업에 투입됨으로써 결국 사람을 구조할 수 있는 소위 “골든타임”을 낭비하게 되었고, 결과적으로 302명의 사망 및 실종과 각종 피해액과 수습비용으로 최소 6000억 이상의 엄청난 피해를 발생시켰다.¹⁸⁴⁾ 이는 해양경찰청이 평소에 비상연락망과 업무체계를 구축하고 있었다면 사고의 피해를 예방하거나 줄일 수 있었음을 증명하는 부분이다.

184) <http://www.nocutnews.co.kr/news/4081176>. 2014. 10. 2 검색.

제4절 유관기관과의 협력체제 구축

재난사고관련해서 가장 중요한 것은, 무엇보다도 관련된 유관기관들에 대해서 서로 이해하는 것이 가장 중요합니다. 솔직히 경찰이나 병원 관계자들이 대충 어떤 일을 하는지는 알지만 정확히 잘 모르거든요. 아마 그쪽 분들도 저희 소방공무원들 업무를 정확히 모를 거예요. 그러니 먼저 유관기관들끼리 업무를 이해하고 어떻게 협조할 건지 정기적으로 만나서 대화하는 게 가장 필요할 것 같습니다.

- 소방방재청 지진방재과 주무관 000(2014. 9. 9 면담) -

재난현장에서는 여러 기관이 협조하여 재난관리활동을 수행하게 된다. 다양한 기관들이 개입하는 과정에서 명령권자가 다양하고 명령계통이 복잡하며 기관 간의 업무수행요령과 관행도 다르고 각 기관은 나름대로 전문성도 가지고 있다. 따라서 평소에 위기상황을 상정하여 서로 간의 비공식적 접촉, 상호협력약속, 정보전달연습 등 유관기관 공조체제 구축을 위한 훈련과 교육을 하여야만 실제 재난발생시 기관간의 효과적인 연계를 이루어낼 수 있다.

현대적 지역사회 경찰활동에서 논하는 재난대응을 위한 유관기관 간 협력체제의 구축은 중앙부처 수준에서 이루어지는 국가재난통합관리시스템 상의 협력과는 구분할 필요가 있다. 재난상황에서 긴급구조통제단장이 유관기관의 역할에 있어 상호 중복된 부분을 제거하고 부족한 부분에 대해 특정 기관에 지원을 요청하는 등의 '조정'역할을 수행하는 것과 별도로 지역단위에서, 그것도 주로 초동조치 상황에 있어 지역경찰과 지역 내 유관기관이 실무적·실시간적으로 '상호협력'하는 것을 의미한다. 즉 현대적 지역사회 경찰활동에 있어 국가재난관리시스템이 상정하고 있는 구조기관과 구조지원기관 혹은 1·2차적 책임기관의 구분은 큰 의미를 가지지 않는다. 서로 동등한 입장에서 재난의 극복이라는 하나의 목표를 위해 협력이 가능한 상태 그 자체가 협력체제이기 때문이다. 앞서 설명한 바와 같이, 재난에 있어 연방재난관리청을 통한 통합관리방식을 취하고 있는 미국에서 지역사회의 재난관리체제인 Coastwatch 프로그램이나 CERT가 오히려 지역경찰에 의해 주도되고 있는 것은 이를 잘 보여준다.

1. 단일화된 협의체의 구성과 운영

원활한 유관기관 간의 협력을 위한 기초는 평소 단일협의체를 구성하여 운영하는 것이다. 이와 관련하여 두 가지 모델을 생각해 볼 수 있다. 첫째는 경찰이 주가 되어 지역의 경찰관서장을 중심으로 한 새로운 지역사회 재난대응협의체를 구성하는 방안이고, 두 번째는 지자체를 중심으로 구성된 기존의 지역사회 유관기관장 협의체를 재난대응기구로 운영되도록 유도하고 이에 적극 참여하여 역할을 분담하는 방법이다. 재난대응 주무기관이기는 하지만 지역 사회 내의 여러 기관과 평소 폭넓고 유기적인 관계를 유지하고 있지 못하고 지자체에 직접적으로 소속되어 있다는 점에서 지역 소방관서 주도의 재난대응 협의체 구성은 바람직하지 않다고 볼 수 있다.

1) 경찰 중심의 새로운 재난대응 협의체 구성

경찰 중심의 협의체는 구성단계부터 경찰서와 지구대의 관할구역별로 조직되어야 한다. 경찰서장을 위원장으로 하는 상위 협의체에는 관할지역 내 지방자치단체장(시·군·구청장)·소방·군·보건·상하수도·전기·방송·도로·철도 기타 재난관련 기구의 장 및 에너지·수도·통신 등 관련 기업체의 장과 자원봉사단장이 위원으로 참여하며 주로 시군구 단위의 재난상황 분석과 방재조치, 그리고 지역 재난역량에 대한 지원시스템과 합동훈련 등을 논의한다. 하지만 현대적 지역사회 경찰활동에 의미가 있는 것은 지구대·파출소 단위로 조직된 협의체이다. 지역사회 어느 곳이나 재난현장이 될 수 있다는 것을 고려한다면 재난대응 유관기관 협의체는 읍·면·동 단위로 조직되어 해당 지역의 재난장후 발견 및 예방, 발생시 대응을 논의하는 것이 바람직하다. 재난과 관련하여 주요한 협력단체인 자율방범대나 의용소방대와 같은 오랜 연혁을 가진 자생적 지역 협력단체도 경찰서보다는 과거(소방)파출소 체제 하에서 각급(소방)파출소에 대응하여 조직되어 있고 통장 혹은 이장협의회가 이들의 비상연락망을 관리하고 유사시 가동시키고 있다. 평소 읍·면·동 내의 유관기관장들은 상호 간에 개인적인 친분을 가지고 있다는 점도 협의체 구성을 용이하게 한다. 다만 경찰

중심으로 새로운 협의체를 구성하는 것은 그간 재난지원기관으로 인식되던 경찰이 주도적 역할에 나선다는 부담이 있고 지자체를 중심으로 형성되어 있는 유관기관 간 협의체와 중복되는 별도의 협의체를 만들어야 하는 점에서 그 필요성에 대한 의문이 제기될 수 있으므로 이를 해소할 수 있는 방안을 찾아야 한다.

2) 지방자치단체 중심의 기존 협의체를 활용

또 하나의 협의체 구성방법은 지방자치단체가 주도하는 기존 유관기관 협의체에 경찰이 적극 참여하면서 재난대응에의 공동대응을 촉구하는 것이다. 일반적으로 시·군·구 뿐 아니라 읍·면·동 단위까지 지방자치단체장을 중심으로 유관기관 협의체는 구성되어 있고 기관장 간에는 꾸준한 접촉과 기본적인 상호이해를 가지고 있다. 이러한 기존 협의체에서 재난관리에 대한 공동대응과 역할분담안을 논의하고 지역경찰은 기타 유관기관장들의 공감대를 바탕으로 지자체에 필요한 지원과 조치를 지자체에 요청한다. 예를 들어, 자율방범대와 의용소방대에 재난순찰용 차량을 구입하여 보급하거나 재난우려 지역에 대한 CCTV 설치하여 지자체의 CCTV 관제센터에서 상시 감시토록 할 수 있다.

현재 일선경찰서의 교통과장은 지방자치단체의 교통행정위원회에 참여하고 각 경찰서의 교통안전위원회에는 지방자치단체의 교통행정과장이 참여하고 있다. 이러한 교차적 행정자문은 재난 분야로도 확대가 가능한데 경찰서·지구대·파출소의 재난담당과 재난안전관리팀(장)이 상호 교류하는 것이 가능하다. 최근에는 환경설계를 통한 범죄예방(CPTED)에 입각한 경찰활동이 각 지방자치단체별로 이슈가 되면서 경찰(전문가)과 지방자치단체의 협력이 활발하다. 지방자치단체는 도시 전체적인 관점에서 도로, 공원, 주택가, 상가 등 공적 공간에 대한 거시적이고 자연적인 범죄 예방적 설계를 의도한다. 여기에 경찰 및 경비전문가들은 특정구역의 경비원 순찰, 건물의 출입통제, 감시 카메라의 설치위치 및 방향, 방법등의 조도 및 종류 등에 대해 조언하고 있다. 현대적 지역사회 경찰활동에 있어 안전자문가로서 지역경찰은 자문범위를 장·단기 발전계획을 심의하는 도시계획위원회 등의 영역으로 확대하고 소방 등 전문기관과 협조하여 도시계획 단계에서부터 재난예방의 관점이 반영될 수 있도록 지방자치단체에

요청하고 적극적으로 자문에 나섬으로써 효과적인 재난예방을 실현할 수 있다.

2. 정기적인 재난대비 합동 훈련 실시

지역사회 내의 유관기관 간 협의체가 구성되고 원활히 운영된다는 전제에서 지역사회의 재난대응 역량들이 자율적으로 참여하는 정기적인 유관기관 합동 재난대비 훈련이 요구된다. 각 기관 간에 상대방의 역할에 대한 충분한 이해와 신뢰를 바탕으로 임무를 체계적으로 분담할 수 있어야 재난발생시 혼란과 낭비를 줄일 수 있기 때문이다. 또한, 재난상황마다 대응방법이 달라질 수밖에 없으므로 합동 훈련시마다 다른 재난 상황을 설정할 필요가 있다. 경찰이 자체적으로 훈련 프로그램을 개발할 수도 있겠지만 그보다는 2008년부터 중앙안전관리위원회와 소방방재청이 매년 실시해 오고 있는 ‘안전한국훈련’에 지역경찰이 적극 참여하여 유관기관 간의 협조체제를 점검하고 개선해 나가는 것이 효과적이다. 동 훈련은 「재난및안전관리기본법」 제35조에 근거하여 매년 3일간의 훈련기간을 정하여 복합재난대응 중앙단위현장훈련과 함께 지역별로 특화된 재난상황을 가정하여 실시된다.¹⁸⁵⁾ 훈련기간 중에는 일부기관을 임의로 선정하여 불시메시지를 부여하여 실전대응훈련도 병행하고 있으며 중앙부처별 훈련과 별도로 각 시·군·구는 자체 훈련계획을 수립하여 실시하도록 하고 있다. 따라서 지역경찰은 매년 중앙안전관리위원회로부터 훈련계획이 하달되면 각 시·군·구의 자체계획수립단계부터 적극 참여하여 효과적인 훈련실시방안을 논의하고 훈련시에는 적극적으로 참여함으로써 유관기관과의 협조체제를 강화하는 계기로 삼아야 할 것이다. 합동훈련을 계기로 소방 등 재난대응 전문기관의 매뉴얼의 공유를 요청하고 이를 참조하여 자체 매뉴얼을 개선해 나가는 것도 의미가 있다.

185) 역대 안전한국훈련은 '08: 5.25-28, '09: 5.27-29, '10: 5.12-14, '11: 5.2-4, '12: 4.26-27, '13 5.6-8, '14: 10.21-23 기간에 행해졌으며 '14년 안전한국훈련이 설정한 지역별 재난상황은 다음과 같다. 울진군: 울진원전 방사능 누출사고 대응 훈련, 대구 가천역: 지진발생에 따른 KTX 대형사고, 제주: 태풍 호우로 인한 침수 및 산사태 대비 복합재난대응 통합훈련, 서울 홍지문 터널: 장대터널 대형화재 대응 현장훈련 등이다. '14년에는 세월호 사건 참사가 있었던 점을 고려하여 해양 여객선 승객 탈출 훈련도 실시하였다.

3. 민방위대와의 협력 강화

민방위대는 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 각 지역별로 조직되어 있다(『민방위기본법』 제1조).¹⁸⁶⁾ 민방위는 동서 냉전체제 해체이후 민방위 개념정의에 대한 논의가 국제사회에 본격등장하면서 시작되었는데, 국제사회에서의 Civil defence(시민방어)는 재난의 규모와 강도의 정도에 따라 인위재난과 자연재해를 포함하는 포괄적 안보개념 하에서 출발하였다. 민방위 개념 논의가 본격 등장하게 된 것은 순수 군사방위에서 국가방위전략으로 전환이 먼저 이루어진 유럽 여러 나라에서 비롯되었다. 제2차 세계대전이 핵무기에 의해 종식되었고, 그 후 핵 확산 추세에 따라 국가방위전략이 국가안보 정책으로 전환됨에 따라 대량살상 위협에서 자국민을 생존시키기 위한 수단으로 현대적 개념의 민방위 제도로 발전하게 되었다.¹⁸⁷⁾

한국의 경우는 민방위(civil defence)가 냉전체제하의 군사 방어적 개념으로 출발되었다는 점에서 군사 방위 쪽으로 인식이 강하게 나타났으나 본질은 비군사적 그리고 인도주의적 시민보호(civil protection), 민방위(civil defence), 시민안전(civil safety), 비상관리(emergency management)이다. 특히, 한국에서 민방위대는 창설 초기에는 북한의 기습남침 등 전시상황에 대비한 민방공 대피훈련과 야간등화관계가 주로 실시되었고 교육도 통일, 안보에 대한 강의가 대부분이었다. 하지만 최근 시대상황의 변화에 따라 훈련과 교육의 내용도 테러와 대형화재 등 재난대비 훈련과 지역특성을 고려한 방재훈련으로 교육은 실생활과 밀접한 관련이 있는 재난과 안전사고에 대비한 실기체

186) 중앙기구는 1975년 제정된 「민방위기본법」에 따라 그 해 8월 내무부 소속으로 민방위본부가 설치됐다. 1995년 「정부조직법」 개정에 따라 내무부 민방위재난통제본부로 명칭이 바뀌었다. 내무부와 총무처가 통합한 1998년부터는 행정자치부 민방위재난통제본부가 됐다. 되풀이되는 대형 재난사고에 효율적으로 대비하고 재난관리업무체제의 일원화를 통한 재난관리시스템 혁신을 위해 2004년 6월 1일 「정부조직법」과 「재난및안전관리기본법」에 따라 소방방재청으로 바뀌었다. 소방방재청은 소방 관련 업무뿐 아니라 국가재난관리를 총괄하고 재난 예방정책을 수립, 시행하며 국가재난관리정보시스템을 운영하고 재난방지를 위한 환경조성 및 국민 안전의식 고양 등의 일을 하고 있다. 따라서 현행법상 재난방지는 민방위대의 가장 핵심적인 임무에 해당한다.

187) 지방행정연구원(1992). 국내의 환경변화에 따른 민방위의 기능 및 역할 재정립. 지방행정연구원.

협 교육 위주로 전환되고 있다.¹⁸⁸⁾ 또한, 민방위대 동원권이 지방자치단체장에게도 부여되고 재난수습을 전담할 민방위 자위대도 편성되었다.¹⁸⁹⁾ 재난전담 민방위지원대는 소속된 시장, 군수, 구청장의 지휘를 받아 수해와 해안 위험지구 예찰활동, 산불감시, 위험시설사고 등에 대비한 긴급대피 유도, 이재민 구호지원 활동을 벌이게 된다.

따라서 현행 민방위 훈련은 정기적으로 실시되는 전형적인 재난대비 훈련의 성격을 가지고 있지만 민방위 훈련의 재난대비에 대한 기여도는 그다지 높지 않은 것으로 보인다.¹⁹⁰⁾ 그러나 경찰, 소방 및 지자체와 협력하여 서로가 보유한 인프라를 공유한다면 효과적인 재난대비훈련으로 전환될 수 있다.¹⁹¹⁾ 최근 민방위 훈련의 성격이 재난대비 훈련으로 전환되고 민방위 동원권이 지방자치단체장에게 부여된 것은 향후 지자체와 지역경찰 및 소방책임자의 협의에 따라 민방위 훈련을 재난대비 유관기관 공동 훈련으로 활용할 수 있는 가능성을 열어 놓고 있다.

제5절 경찰 기능별 구체적 실천방안

재난을 포함한 여러 위험요소로부터의 사회안전을 목표로 하는 현대적 지역사회 경찰활동은 생활안전 외에 다른 기능의 유기적이고 적극적인 지원을 전제로 하게 된다. 다시 말해 지역경찰을 중심으로 경찰의 다른 기능이 재편되어야 한다는 것이다.

일반적으로 재난발생시 경찰은 국민의 생명과 신체의 보호, 부상자와 위기에 빠진

188) http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1000006817. 2014. 11. 2 검색.

189) 소방방재청은 전국 248개 시군구에 100-250명 단위의 민방위지원대를 편성운영하고 있다.

190) 일선 경찰관들을 대상으로 한 설문조사에 따르면 민방위훈련의 재난대비에 대한 기여도에 대해 부정적인 응답(39.2%)이 긍정적인 응답(27.6%) 보다 많았으며 민방위훈련에 대해 시민의 반응도 별 생각 없이 응하거나(59.4%) 어쩔 수 없이 따르는 경우(31.3%)가 많은 것으로 나타났다. 자세한 내용은 박동균(2005), 위기관리에 대한 일선 경찰관들의 인식분석을 통한 정책대안 모색, 한국공안행정학회보 16: 69면 이하 참조.

191) 각 민방위대는 「민방위기본법」 제3조 제2항에 의거하여 재난발생시 기본적인 초동수습 및 인명구조에 필요한 6종의 장비(전자메가폰, 지휘용 앰프, 응급처치 세트, 환자용 들 것, 휴대용조명등, 교통신호등)를 구비하고 있다.

사람의 구조, 앞으로 예상되는 부상자 발생과 재산피해의 방지, 출입금지구역의 설정 및 출입통제, 재난 발생지역과 주변지역에 대한 교통통제 및 질서유지, 재난발생지역 내의 재물에 대한 약탈행위 방지, 재난발생현장의 타 기관 근무자와의 조정역할 등에 관한 사항을 그 임무로 한다. 이러한 임무를 각 기능별로 구분해 보면 다음과 같다.

- 경무과: 관련 재난발생 정보의 제공, 경찰활동의 홍보, 교통통제 등 국민협조사항 홍보, 현장지휘본부에 통신시설 설치, 현장지휘차량 확보, 제공, 인명구조 등 사태 수습에 필요한 장비의 효율적 관리업무
- 생활안전과: 현장주변의 방범순찰, 현장에 방치된 물품에 대한 약탈방지, 유류품 접수 및 가족들에게 인계
- 수사과: 피해자 신원확인 및 감정, 사고원인 및 범죄관련 여부 수사, 폭력자 증거 확보 및 수사상 필요한 업무
- 경비교통과: 현장지휘본부 설치.운용, 경찰통제선 설치, 경력 동원장비의 확보 및 운용, 비상소집, 현장의 제반 작업장소에 대한 경비활동, 비상 출동로 사전지정 및 관리, 현장주변에 대한 교통통제, 외곽지역 교통혼잡 예상지역 교통관리
- 정보보안과: 재난사태와 관련된 유용한 정보의 수집.보고, 각종 유언비어의 차단, 피해자 가족 등에 대한 동태과악
- 전담반: 사망자, 부상자, 대피자 등 피해자 명부, 현장주변 지도, 상황처리 일지 등 비치, 시간대별 기록유지 업무, 재난관련 모든 정보를 취합. 전파, 지휘계통 보고 등의 업무

이러한 전통적인 역할분담 속에 생활안전과 소속의 지역경찰은 추가적인 피해예방 및 현장질서 유지를 위해 경찰통제선을 설치 운영하며 현장과 주변의 교통관리를 통해 소방 등 비상대응 인력과 장비의 신속한 투입을 확보하는데 제한되어 왔다. 하지만 현대적 지역사회 경찰활동에 있어 지역경찰의 역할과 임무는 재난의 예방 뿐 아니라 초기단계의 재난수습을 위한 적극적 초동조치까지 포함하게 된다. 그리고 이에 상응하여 여타의 기능들은 이러한 적극적 지역사회 경찰활동이 가능하도록 아낌없는 지원을 제공해야 하는 새로운 임무를 가지게 된다.

1. 지역경찰의 역할 제고

1) 재난예방활동의 강화

재난사고 예방을 위해서는 평상시 예방순찰활동이 중요합니다. 우리 경찰이 재난예방을 위한 별도의 순찰대를 조직하는 것은 어렵기 때문에 관내 지역적 특성을 가장 잘 알고 범죄예방을 위해 상시 순찰활동을 하는 지역경찰이 범죄예방을 위한 순찰활동과 병행하여 재난사고 위험이 예상되는 취약지역과 취약시설 등을 확인 점검하고 문제점을 인지하게 되면 해당 기관에 통보함으로써 재난사고를 미연에 방지할 수 있다고 봅니다.

- 제주 서귀포경찰서 경비교통과 000 경위(2014.8.1. 면담) -

가)의 의

전통적 지역사회 경찰활동에 있어 지역경찰의 주 임무는 범죄의 예방이며 그 수단으로는 주로 순찰, 방범심방, 방범진단, 방범홍보, 방범정보의 수집 등이다. 따라서 지역경찰은 여타의 경찰기능보다 지역주민의 가까이에 있으며 잦은 접촉을 갖는다.

현대적 지역사회 경찰활동에 있어 예방의 의미는 지역사회 내의 범죄와 관련된 요소뿐 아니라 전반적인 위기요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 위기 발생 자체를 억제하거나 방지하기 위한 일련의 활동으로 재 정의된다. 앞서 설명한 바와 같이, 재난이란 뒤늦은 수습보다는 예방노력의 확대로 재난을 예방하고 불안요인을 적극적으로 발굴하여 해소해 나가는 것이 효율적인 위기관리정책이라는 점에서 재난예방을 위한 지역경찰의 노력은 큰 의미를 갖는다. 지역경찰은 이제 범인성 유해환경 뿐만 아니라 재난을 유발할 수 있는 재난 유해환경도 적극적으로 찾아내 정확해 나가야 한다. 재난대응에 있어 경찰활동이 사후적 대응기능(재해경비)에서 사전적 예방기능(재해예방)으로 중심축이 이동되어야 하는 것이다.¹⁹²⁾

지역경찰이 보유한 범죄예방을 위한 프로그램과 지역사회와의 네트워크는 무리 없이 재난예방의 영역으로 확대될 수 있다. 이러한 지역경찰이 보유한 재난예방영역에서의 인프라와 강점은 소방 등 다른 기관의 역할과 차별화되는 독자적 영역을 구성한

192) 임재강(2003). 노무현 정부의 경찰 개혁과제와 실천전략, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 625-640.

다. 이미 발생한 재난현장에서 경찰은 주로 보조적 기능을 수행하는데 비해 재난의 예방 및 초동조치의 측면에서 경찰은 1차적 기관의 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

경찰의 예방적 재난관리활동은 심리적인 측면에서도 중요한 의미를 갖는다. 우리 사회 전반에 걸친 안전장치의 미비와 각종 사고의 증가는 지역사회의 체감안전도와 직결된다. 지역경찰이 예방위주의 재난관리활동을 적극 실천하게 되면 지역주민은 범죄뿐 아니라 재난과 사고로부터도 안전함을 느끼게 된다. 현대적 지역사회 경찰활동이 지향하는 포괄적 사회안전을 실현하는 기초가 되는 것이다.

나) 재난예방순찰

재난예방 경찰활동의 핵심은 지역경찰의 순찰이다. 순찰은 지역경찰이 일반적인 경찰임무를 수행하고 관내상황을 파악하기 위해 일정 지역을 순회·시찰하는 것으로 지역경찰의 주된 활동수단이다.¹⁹³⁾ 현대적 지역사회 경찰활동의 지향점이 적극적 재난 및 위기대응으로 확대됨에 따라 순찰의 대상은 우범지역에서 각종 재난 및 위험발생의 우려가 있는 지점까지 포함한다. 지역경찰은 24시간 지역사회의 구석구석에 존재하는 모든 위험요소에 대한 파수꾼의 역할을 수행한다. 따라서 평소 순찰을 통해 관할지역 내 재난위험지역, 위험대상, 재난유형, 재난특성 등과 같은 재난위험요소를 파악하고 이에 따라 기존의 순찰선이 조정되어야 한다.

현대적 지역사회 경찰활동에서의 재난순찰은 또한 근본적인 문제해결을 지향한다. 전통적 지역사회 경찰활동에 있어서도 재난발생이 우려되는 상황에는 재난순찰을 실시한다. 하지만 현대적 지역사회 경찰활동의 재난순찰은 여기에서 나아가 발견된 재난위험요소의 제거를 통한 근본적인 문제의 해결을 도모한다.¹⁹⁴⁾ 그 예로 재난예방순찰을 통해 발견된 관내에 상주하는 재난발생요인이나 재난우려지역에 대해서는 지자체 등에 통보하고 대비책을 요구하는 것을 들 수 있다.

193) 임준태(2002). 경찰순찰활동의 범죄억제적 효과연구, 한국공안행정학회, 14: 159-197.

194) 이윤근(2003), 민영교도소 도입에 따른 민간경비시스템 활용방안에 관한 연구, 한국공안행정학회, 2: 53-91.

재난순찰에는 특히 도보순찰이 중요한데 그 이유는 도보순찰을 통해 지역사회의 세밀한 부분을 살필 수가 있고 지역주민과 직접 접촉하여 지역 전문가인 주민의 의견과 그들의 문제점을 청취할 수 있기 때문이다. 오늘날 선진국들의 대도시 경찰은 도보순찰을 강화하기 위해 노력하고 있다. 예를 들어, 미국 뉴욕경찰의 경우 주간근무에 임하는 경찰관들의 50% 이상이 도보순찰에 배치되고 있으며 야간 근무조 경찰관들의 38% 이상이 도보순찰 근무를 수행하고 있다.¹⁹⁵⁾ 지역경찰은 도보순찰시 순찰차에 탑승한 상태로는 인지할 수 없는 위험한 물구덩이, 가스냄새, 흔들거리는 다리, 붕괴 위험이 있는 가옥 등 직접 관찰하거나 주민들로부터 청취한 내용을 토대로 재난발생의 징후를 인지할 수 있다. 도보순찰과 함께 재난순찰의 효과를 제고하기 위해서 지구대·파출소는 관할구역을 세분화하여 각 소구역별로 담당 지역경찰관을 지정하여 해당 구역 순찰에 전종시킬 필요가 있다. 이로써 재난대응에 대한 각 지역경찰관의 책임 의식을 제고하고 그들을 담당구역의 재난정보분석가로 양성할 수 있기 때문이다.

다) 재난심방과 재난진단

지역경찰은 범죄예방을 위해 관내의 가정, 현금다액취급업소, 기업체, 기타 시설을 방문하여 범죄예방, 청소년 선도, 안전사고 방지 등의 지도계몽과 상담 및 연락 등의 업무를 수행하고 민원사항을 청취하며, 주민의 협력을 얻어 예방경찰상 기초자료를 수집하는 활동인 방법심방과 관내 제반시설과 기구의 상황을 점검하여 방법상의 결함을 보완하도록 지도하는 방법진단을 실시하고 있다. 현대적 지역사회 경찰활동에 있어 이는 각각 재난심방과 재난진단의 기능을 함께 수행할 수 있다. 즉 지역경찰은 순찰 중 지역주민으로부터 재난관련 각종 정보와 민원을 수집하고 상습침수 구역과 산사태 등 붕괴우려지역 등 재난우려지역에 대한 진단을 실시하여 재난예방에 관하여 지도계몽하고 상담하며 재난발생 가능성이 있는 시설을 대상으로 보완사항을 지도하여야 한다.

195) 임준태(2000). New York시 경찰개혁 사례와 한국경찰 발전방향 모색 : Zero-Tolerance Policing과 Compstar를 중심으로, 치안연구소 연구보고서.

이러한 재난위험요소에 대한 사전점검과 지도는 소방 또는 재난전문가와 합동으로 재난 관련 기초조사의 형태로 행해지는 것이 더욱 효과적일 것이다. 기초조사를 통해 관내의 위치별, 유형별 위험개소와 재난발생의 징후가 있거나 재난발생시 이에 대비할 수 있는 물적·인적 자원의 소재를 파악하는 것으로 기초자료가 정확하게 파악되어야만 재난대응계획도 구체화되고 상황발생시 이에 효과적으로 대처할 수 있다는 점에서 매우 중요한 활동이다.¹⁹⁶⁾ 기초조사를 할 때는 관내지형, 주민분포, 하천제방, 교량 등의 위치 및 상태, 하천의 특징, 노후건물, 인화물질 및 폭발물 취급소, 위험물 저장소 등 자연적이거나 인공적인 재난발생 예상요소와 재난이 발생되었을 때 대피장소, 대피경로, 교통수단, 관계 기관의 소재지, 연락방법, 기상에 대한 연간 통계자료 등을 파악해야 한다. 이외에도 필요하다고 생각되는 모든 고려사항들을 조사하되, 반드시 현장을 답사하여야 한다. 특히, 과거 재난발생 상황과 전문가들의 의견을 참작하여 객관성 있고 실효성 있는 조사가 이루어져야 한다. 아울러 각종 재난 관계기관의 현황 및 업무내용을 참고로 하여 구체적인 협조체제를 구축하는 것도 무엇보다 중요하다. 재난관련 기초조사를 통해 파악된 내용은 각 지역에 알맞은 재난순찰계획을 수립하는 자료로 다시 활용된다.

2) 재난 발생시 초동조치

실제상황에서 지역경찰이 소방보다 먼저 도착하는 경우가 훨씬 많습니다. 소방과 달리 우리는 전국 요소요소에서 '순찰'을 돌고 있기 때문입니다. 재난상황에 있어 가장 중요한 것은 먼저 출동한 경찰이 어떤 초동조치를 하는가 하는 것입니다. 이제까지 지역경찰이 현장에서 통제선만 설정하고 소방이 도착할 때까지 기다렸다면 이제는 지역경찰은 소방이 오기까지 적극적으로 초동조치에 나서야 합니다.

- 서울 서대문경찰서 여성청소년과 000 경감(2014. 9. 15 면담) -

196) 김충남(2003). 경찰과 지역사회 관계개선에 관한 연구, 한국공안행정학회. 16: 41-76.

우리 관내에서 작년에 소방헬기가 추락한 일이 있었어요. 당시 출동한 지역경찰은 순찰차 두 대였는데 일부는 현장을 지키고 일부는 지원요청을 하고 일부는 상황보고를 해야 했습니다. 그러다 보니 현장통제가 잘 되지 못했는데 나중에 소방도 오고 지방자치단체에서도 오고 사람들도 몰려들고 하니깐 서로 얽혀서 구급차도 현장에 진입하기 어려운 혼란이 벌어졌어요.

- 광주지방경찰청 홍보담당관실 000 경감(2014.10.22. 면담) -

순찰차가 도착해서 소방이 오기 전까지의 짧은 시간이 중요합니다. 예를 들어, 대형화재현장에서 지역경찰은 사람들이 막 몰려들면 어쩔 줄 몰라 하면서 교통통제만 합니다. 하지만 생각해 보면 우리가 붙은 못 끄더라도 주변의 가스를 잠근다든지 전기를 내린다든지 상황 초반에 지역경찰이 할 수 있는 중요한 것들이 많이 있어요.

- 부산지방경찰청 제3기동대 000 경사(2014.10.25. 면담) -

재난 발생시 현장에 가장 신속하게 도착하는 것은 경찰이다. 전통적 지역사회 경찰 활동에 있어 지역경찰은 주로 전담부서와 재난관리기관이 현장에 도착할 때까지 현장 통제에 역할에 치중해 왔다. 현대적 지역사회 경찰활동은 전담기관이 도착하기까지의 골든타임¹⁹⁷⁾에 이미 가능한 구난활동에 적극적으로 나서야 한다. 재난이 임박하면 주민에게 경고를 발하고 안전지대로의 대피를 유도하며 피난약자들의 안전한 이송과 인명구조에 나선다. 또한, 초기 현장상황을 파악하고 경찰 종합상황실과 관계기관에 재난의 성격과 재난현장의 정확한 위치, 피해면적에 따른 인원과 장비요청을 한다.

지역경찰은 재난 초기의 골든타임에 수행하는 역할들은 대형재난으로의 발전을 막는다는 의미도 있지만 이후 재난수습을 위한 밑그림을 그린다는 점에서도 매우 중요하다. 따라서 재난현장을 통제하는 데 있어서도 지역경찰은 단지 형식적으로 폴리스라인을 설치하는데 그치지 않고 이후 지자체와 전담기관 등에 의해 수행될 재난수습 활동 전반을 염두에 두어야 한다. 현장통제선은 최대한 신속하게, 그리고 넓게 설정되어야 한다. 일정 시간이 경과한 후 특정한 시기나 시간에 접근통제를 시작하거나 유

197) 세월호 사건이 보여주듯 재난에 있어서는 발생 직후 얼마나 빨리 적절한 초동조치가 이루어지느냐가 대형재난으로의 발전여부를 좌우한다. 본 보고서에서는 지역경찰이 소방 등 전문기관보다 현장에 먼저 도착한다는 전제에서 전문기관이 도착하기까지 지역경찰이 현장에 단독으로 상주하는 가장 급박한 5-10분을 골든타임으로 지칭하기로 한다.

지·변경하는 것은 매우 어렵다.¹⁹⁸⁾ 통제의 시기를 지난 통제는 대중의 적대감을 증대시키고 재난 대응자들의 과중한 수요를 창출하게 되기 때문이다. 재난발생 초기의 골든타임은 현장통제선을 설정하기 위한 최적의 시간이며 적절한 현장통제선을 설정하는 것은 전체적인 재난관리과정에 있어 지역경찰에게 맡겨진 독자적인 영역이자 가장 중요한 임무의 하나가 된다.

재난지역에 대한 통제가 일단락되면 지역경찰은 재난현장에서 주민들의 재산을 보호하기 위한 순찰기능과 감시활동에도 만전을 기해야 한다. 재난현장을 중심으로 한 지속적인 순찰은 주민들에게 원만한 수습이 이루어지고 있다는 안도감을 주며 추가적인 혼란을 방지하는 데에도 효과적이다. 재난 피해자에게는 현장에 남겨둔 자신의 재물이나 실종상태에 있는 연고자에 대한 걱정을 감소시켜 준다. 이외에도 지역경찰은 주무기관의 수습체제가 현장에 갖추어지기 전까지 재난상황의 진행을 주시하고 상황의 변화에 따라 탄력성 있는 조치를 취하여야 한다.

2. 각 기능별 조치사항

재난대응에는 112 지령실이 컨트롤 타워로서 역할을 할 수 있어야 합니다. 재난의 발생빈도라든지 모든 지역경찰을 교육시킬 수 없는 한계 등을 생각한다면 오히려 상황팀장 등 상황실 인력을 전문화시켜서 최초 현장에 도착한 지역경찰이 어떤 조치를 취해야 하는지 지시할 수 있게 해야 실질적인 재난 초동조치가 이루어질 수 있어요.

- 서울 양천경찰서 경비교통과 000 경감(2014.9.18. 면담) -

198) 재난현장은 시간이 지날수록 기자, 유족, 유관기관 등 관계자들이 몰려들어 혼잡상황을 연출한다. 초기에 현장을 좁게 잡게 되면 추후 구급차 출입이나 사상자 후송에도 차질을 빚게 된다. 세월호 상황의 경우 팽목항에 현장통제를 좁게 시작하다 보니 나중에 유족들, 기자들, 구조인력들이 중구난방으로 얽혀서 구급차도 못 다니는 상황이 연출되었다. 현장출입통제는 초반부터 넓게 하고 1선, 2선, 3선으로 구분하여 체계적으로 운영해야 한다. 핵심현장에는 구급인력 등 필수인력만 들어가도록 하고 2선은 기자들이나 관련자들, 3선은 일반인 이런 식으로 출입권한을 경찰이 잡아주어야 한다.(2014.10.22, 광주지방경찰청 홍보실 000 경감 면담)

재난사고 발생시에는 각 기능별로 체계적인 대응이 잘 되어야 합니다. 재난현장에 먼저 도착한 지역경찰이 인명과 재산 피해상황을 신속히 파악하여 상황을 전파하는 등 비상경보를 발하고 폴리스라인을 설치하여 현장을 통제하는 동안 교통경찰은 현장 주변 교통소통을 확보해서 5분 타격대와 기타 구조대나 구급차 등이 현장에 진입하는데 애로가 없도록 조치해야 합니다.

- 전북지방경찰청 광역수사대 000 경감(2014.10.7. 면담) -

먼저 경찰청의 기획조정관실은 현대적 지역사회 경찰활동으로의 전환을 위한 기본계획을 수립하여 시행한다. 기본계획에는 경찰청과 지방경찰청에 재난전담부서를 설치하고 경찰서에 재난담당을 두는 방안과 재난관련 활용예산 마련안이 포함되어야 한다. 법무과는 재난상황에 있어 경찰권 발동의 근거로서 「경찰관직무집행법」 등 작용법을 정비해야 한다. 전담부서와 재난담당의 업무는 경찰청 내규로 규정되는 것이 효과적일 것이다. 설치된 전담부서는 지방청·경찰서별 재난대응훈련 계획을 수립·시행하고 관련 자료를 취합하여 관리하고 재난대응과 관련된 매뉴얼 정비를 담당한다. 교육과는 기본계획에 따라 각급 신임 및 재교육 기관에 재난관리 과목을 신설하여 교육을 실시하고 지역경찰관과 상황실 요원에 대한 전문기관 위탁교육계획을 수립하고 시행한다. (특수)장비과는 전담부서를 통해 수요조사를 실시한 후 재난구호용 차량 및 헬기를 구입하여 재난수요에 따라 각 지방경찰청에 배정하고 방독면이나 비상발전기 등 재난 관련 장비도 구입하여 각급 지역관서에 비치한다. 정보통신 기능은 광역무전기 도입 등을 통해 재난 상황에서의 통신망을 개선해야 한다. 각 경찰서의 경무과는 지역경찰의 재난대응활동을 예산, 차량, 장비 등 행정 지원을 늘리고 경찰 통신망을 구축해야 한다. 평소 지역 내 주요 방송국과 재난상황시 긴급방송에 관한 사전협약을 체결해 두는 것도 필요하다.

지방경찰청과 경찰서의 경비과는 재난관리부대를 정비해야 한다. 서울지방경찰청의 경우 각 경찰서의 112타격대와 32, 43, 52 경찰관 기동대를 재난관리부대로 운영하고 있는데 이들에 대한 산악구조, 수상구조, 지진대비, 화학사고 등 대응교육과 함께 분기별로 재난유형별 테마설정 모의연습¹⁹⁹⁾을 실시하여 대응력을 강화하여야 한다. 평소 재난 유관기관과의 유기적 협조체제를 구축하고 합동 훈련 등에 재난관리부대들이 참

여할 수 있도록 한다. 현대적 지역사회 경찰활동을 위해 특히 112타격대의 역할이 중요하므로 112타격대에는 재난관련 전문교육을 지속 실시하여 전문화시켜야 한다. 매년 실시되는 기동부대에 대한 시위진압 검열시 재난대응 역량을 프로그램에 추가시키는 것도 고려해 볼 수 있다.

재난발생시 경찰서의 경비과는 총괄반의 역할을 수행한다. 재난상황반을 운영하고 지역경찰의 초동조치 사항을 실시간으로 취합하며 지역재난대책본부 등 유관기관과 상황정보를 공유한다. 필요시에는 자체 재난관리부대를 지원하거나 지방경찰청 또는 경찰청에 경력의 지원을 요청해야 한다.

교통과는 관할지역 내의 요일별·시간대별 교통사정을 고려하여 재난발생시 교통통제를 위한 자체계획을 수립하고 유관기관과의 합동훈련시 적극 참여하여 계획의 타당성과 문제점을 점검해야 한다. 교통통제계획의 기본방침은 재난발생시 신속한 교통통제 및 긴급차량의 진·출입로 확보, 우회로 확보 및 교통상황 홍보를 통한 우회유도방안이 포함되어야 한다. 어디서 발생할지 모르는 재난현장 진·출입로상의 주·정차 차량은 최우선 조치대상이다. 따라서 교통과는 관내 견인업체 등과 긴밀한 협조체제를 구축하여 언제 어디서 재난이 발생하더라도 일시에 주·정차 차량을 이동시킬 수 있는 태세를 갖추고 있어야 한다. 재난현장에서 언론의 과다 취재경쟁은 긴급차량의 진·출입에 큰 장애를 가져온다.²⁰⁰⁾ 따라서 재난시 임시주차장으로 활용할 수 있는 공간을 사전에 파악해 두고 필요에 따라 취재차량의 출입을 통제하고 취재차량 전용주차장으로 유도하는 것이 바람직하다. 재난현장 인근의 교통량을 줄이는 대책도 필요하다. 재난시에는 신속히 전광판이나 SMS, 교통방송 등을 활용하여 일반차량의 재난현장 접근을 자제시키고 지자체·운송업체 등과 협조하여 노선버스를 우회시키는 방안도 사전에 강구되어야 한다. 이를 위해 각 경찰서 교통과는 재난시 교통경찰의 긴

199) 서울지방경찰청은 2014년부터 1/4분기에는 대형 산불, 지하철 화재사고, 2/4분기에는 호우태풍, 3/4분기는 전력위기, 유해화학물질 유출, 4/4분기는 폭설, 다중이용시설 대형사고를 테마로 설정하여 매일 16일에 모의훈련을 실시할 계획에 있다.

200) '14.2.7 21:06 경주 마우나 오션리조트 붕괴사고시 특종보도를 위한 언론의 과다 경쟁으로 긴급차량의 진출입로 확보에 큰 어려움이 있었다. 언론사는 통상 대형 보도차량을 대동하기 때문에 언론 관계자만으로도 재난현장에 추가적 혼란이 발생하는 경향이 있다.

급배치방안을, 지방경찰청은 관할 시도 전역에 대한 교통싸이카의 긴급배치안을 사전에 마련하여 유사시 원거리 교차로에서부터 일반차량을 우회시켜 재난현장에 혼란이 가중되는 것을 막아야 한다. 재난현장의 차량소통은 기본적으로 출구와 입구를 분리하여 일방통행으로 설정하는 것이 긴급차량의 신속한 이동에 도움을 줄 수 있다.

생활안전과 112 지령실은 주기적으로 재난 메시지 부여에 의한 모의 출동 및 대응 훈련을 실시하여 재난신고시 상황전파·지령 및 긴급소집 체계를 점검해야 한다. 재난 발생시 지역경찰에 비상근무를 지시하고 지역경찰의 초동조치 사항을 파악한다. 지역경찰은 생활안전과 소속이기 때문에 평소 지역경찰의 재난예방활동을 점검하고 재난지역 방법활동 계획을 수립하여 시행한다. 교통과는 평상시 재난대비 교통관리계획을 수립·시행하여 재난 우려지역에 대한 우회도로, 비상출동로를 지정하여 운용하고 재난 발생시 지역경찰이 원활한 초동조치를 취하고 전담·유관기관의 수습활동에 지장이 없도록 개인차량의 통행을 제한하는 등 교통관리에 만전을 기한다.

정보와 보안기능은 평소 관내 유관기관·단체·기업 현황을 파악하여 지역경찰이 이들과 재난대응 네트워크를 구축하는데 노력하는 등 대외협력반의 임무를 수행한다. 재난상황시에는 재난수습 상황 및 주민 등 현장의 여론을 파악하여 해당 기능이나 기관에 전파하고 재난관련 유언비어를 차단한다. 재난의 테러 관련성을 조사하는 것도 주요 활동이다.

수사기능은 재난의 범죄관련성 및 원인제공자에 대한 수사, 그리고 기타 재난지역에서 발생한 범죄수사를 진행한다. 재난발생시 특히 과학수사팀은 사망자에 대한 긴급신원확인이 가능하도록 평소 국립과학수사연구원 또는 그 분원과의 업무협조체제를 갖추어야 한다.

3. 재난 유형에 따른 지역경찰과 타 기능 및 기관의 협조방안

현대적 지역사회 경찰활동은 지역경찰의 역할변화와 더불어 유관단체, 지역주민과의 유기적인 협조와 함께 여타 기능의 충분한 뒷받침을 요구한다. 하지만 실제적 재난상황에 있어 지역경찰-유관단체-지역주민-기타 기능 간의 협조와 기여형태는 재난유형

에 따라 달라질 수밖에 없다. 각각의 재난은 그 특징을 가지고 있기 때문이다. 아래에서는 대표적인 재난의 유형에 있어 역할의 변형을 예시적 차원에서 검토해 본다. 본 연구에서 검토한 재난 유형은 전문가들과의 브레인스토밍을 통해 우선순위가 높은 것들을 중심으로 선정하였고, 유형별 협조방안도 경찰관과의 심층면담 및 전문가들과의 브레인스토밍 결과를 종합하여 정리하였다.

1) 자연재난

가) 태풍·호우

여름철 태풍과 호우는 매년 반복되는 대표적인 재난의 유형이다. 태풍은 홍수와 산사태를 동반하거나 항만의 파괴나 선박의 파손·침몰을 야기하기도 하며 지역에 따라 주택이나 농경지의 침수, 하천범람, 제방유실, 감전·낙뢰사고, 철도·도로·교량붕괴 등의 피해를 발생케 하는 종합적 재난의 특성을 지닌다. 여기에는 현대적 지역사회 경찰활동이 지향하는 전형적인 지역경찰의 주된 역할의 수행이 기대된다. 지역경찰은 예방 및 대비단계에서 관내 주요 하천이나 저수지, 상습침수·붕괴·매몰구간에 대한 재난순찰을 강화하고 지역 내 재난대응역량 및 유관기관과의 비상연락망을 점검하며 인명구호 장비를 순찰차에 탑재하여 현장 초동조치를 준비한다. 필요시 지자체 등으로 하여금 하수로·하천 등 범람이 우려되는 지점을 점검하여 보수토록 통보하는 것도 중요하다. 또한, 순찰차의 메가폰을 이용하여 위험지역의 야영객을 대피토록 해야 한다. 현대적 지역사회 경찰활동에서는 이러한 경고에 불응하는 시민에 대해 관련 법령에 따라 처벌될 수 있음을 강력히 고지하고 필요에 따라 통고처분을 하는 등 적극적인 대처로 인명피해를 최소화하여야 한다.

상황발생시 지역경찰은 긴급도로통제와 관련하여 교통기능과의 긴밀한 협조가 요구된다. 침수로 및 붕괴예상지역에 대한 안전운행을 유도하고 주요지점에 입간판을 설치하여 우회도로로 일반차량을 유도한다. 도로침수시에는 가로등 감전 예상지역에 대한 집중순찰도 필요하다. 현대적 지역사회 경찰활동은 포괄적인 재난대응과 시민의

보호를 지향하기 때문에 산사태·하천범람으로 인해 매몰·침수 우려가 있는 외딴 가옥, 도로 및 공사장 등에 대한 반복 순찰을 통해 독거노인이나 반지하 세대의 서민보호에도 관심을 기울여야 한다. 유명산악지를 관할하는 지역경찰은 대피소 등과 긴밀히 연락하여 등산객의 안전대피를 유도하고 계곡, 등산로에 대한 반복순찰과 함께 위험경고 방송을 지속 실시한다.

사후복구와 관련해서는 대규모의 인력과 장비의 동원이 필요하기 때문에 재난관리부대의 역할이 중요하다. 파손 가옥, 비닐하우스, 축대 등을 복구하고 고립된 등산·야영객 혹은 매몰된 인명구조에 아낌없는 지원이 필요한데 동원된 경찰인력은 기본적으로 경찰조끼를 착용케 하여 재난대응에 있어 경찰의 역할을 국민에게 적극 홍보하는 것이 중요하다. 사후복구 단계에서 지역경찰은 주민대피소 주변에 이동과출소를 운영하여 범죄예방활동을 강화하며 추가 피해우려지역에 대한 재난순찰을 지속적으로 실시하여 2차적 재난의 발생을 예방하는 역할을 수행한다.

나) 폭설

폭설 등으로 인한 재난유형은 ①농촌이나 산간지역의 노후가옥 및 영농용 비닐하우스 붕괴 또는 고립지역 발생과 ②도로결빙으로 인한 대형교통사고 발생 등이다. 전자의 경우 지역경찰의 활동은 집중호우의 경우와 크게 다르지 않다(폭설취약시설 재난순찰 및 구호, 복구지원 등). 폭설의 경우 도로결빙으로 인한 대형 교통사고의 예방에 특히 주력해야 하는데 여기에는 교통기능과의 긴밀한 협조가 요구된다. 사전에 상습결빙구간에 대한 파악과 제설장비 및 모래·염화칼슘 등 자재의 확보와 비축이 필요하며 눈이 내리기 시작하는 시점부터 예방적 도로제설작업이 이루어지도록 지자체 등 도로관리청에 조치를 독려해야 한다. 사전에 상습결빙도로에 대한 우회도로를 지정하여 운용하고 견인차 등을 사전에 확보하여 고립차량을 신속히 이동할 수 있도록 하는 한편 평소에 커브길이나 빙판 예상지역의 교통안전시설을 증설하고 지속적으로 점검·보수하는 것도 효과적인 재난예방활동이다. 결빙예상구간을 통행하는 차량에 대한 스노타이어나 스노체인 등 안전장구의 착용은 재난으로부터 안전을 우선적으로 지

향하는 현대적 지역사회 경찰활동에 있어서는 더 이상 권유사항이 아니다. 안전장구가 구비되지 않은 차량의 통행은 일체 금지시키고 불응하는 차량에 대해서는 통고처분이나 견인조치 등으로 강력히 대응해야 한다. 다만 이를 위해 원거리에서부터 교통방송, TV, 라디오, 전광판 등을 통해 기상정보 및 결빙·두절지역, 출입통제 및 우회도로 등에 대한 정보가 제공되어야 할 것이다. 재난복구와 관련하여서는 태풍·집중호우의 경우와 같이 재난관리부대의 역할이 중요시된다.

다) 지진·해일

고강도의 지진이 발생하게 되면 지반의 변형으로 건물붕괴, 산사태, 도로·철로 구조물 파괴, 전기·가스·수도 등 라이프라인시설 파괴, 위험물 취급시설 붕괴, 원자력발전소 폭발, 가스관·유류탱크·전기시설 파손 등 광범위한 지역에 걸쳐 대규모의 재앙이 발생한다. 해일을 동반할 경우 해안지역을 중심으로 침수·붕괴·범람·해안시설물 파괴가 일어날 수 있다. 특히, 최근에는 연약지반과 매립지역의 개발이 활발해지고 있어 규모가 작은 지진에도 큰 피해가 발생할 우려가 있다.

지진과 해일은 예고 없이 발생할 뿐 아니라 발생현장의 시민과 지역경찰 모두 위험에 처하게 되기 때문에 현대적 지역사회 경찰활동이 전제하는 지역경찰의 효과적인 초동조치를 기대하기 어렵다. 따라서 지역경찰은 평소에 소방 등 유관기관과 협조하여 지진 및 지진해일 발생시 국민행동 요령에 대한 교육을 강화하는 것이 무엇보다 중요하다. 즉 지진·해일에 있어 재난예방활동은 기본적으로 재난전담기관과 지방자치단체가 주가 되어야 한다. 다만 지역경찰도 보유하고 있는 시민과의 소통프로그램(시민경찰학교, 방범간담회, 배움터지킴이, SNS 온라인 홍보활동)을 적극 활용하여 기회가 날 때마다 시민들을 상대로 행동요령을 교육하는 방법으로 기여를 할 수 있다. 경찰은 여러 지자체의 범죄예방을 위한 환경설계 프로그램(CPTED)에 크게 영향을 미치고 있는 만큼 지진 발생시 안전도를 향상시키는 방향으로 건물과 도시설계를 진행하도록 조언하는 것도 지진발생시 피해를 줄일 수 있는 방법이다.

지진·해일이 발생한 경우 112지령실과 112상황실에 긴급히 설치될 재난상황실의

역할이 특히 중요하다. 재난의 규모가 큰 데 비해 발생 직후 가능한 초동조치의 범위는 작기 때문에 재난대응은 인명구조와 사후복구를 위주로 진행될 수밖에 없는데 여기에는 얼마나 신속히 최대한의 구조·복구인력이 투입될 수 있는가가 피해를 최소화하는 관건이 된다. 따라서 경찰서의 재난상황실은 유관기관 및 민간대응역량과 신속하고 긴밀한 협조를 이루어내고 소속 경찰관의 비상동원 및 경찰청·지방경찰청 등을 통한 적절한 재난관리부대의 긴급출동이 이루어지도록 조치해야 한다. 지역경찰은 현장주변에 대한 집중 순찰을 통해 지진으로 야기된 위험상태를 발견하여 스스로 제거 혹은 전문기관에 제거를 요청하여 2차 사고의 발생가능성을 억제하기 위해 노력해야 한다. 대형사고 직후에는 대형마트, 금융기관, 기타 현금다액 취급업소 등에 대한 절도도 기승할 수 있으므로 범죄예방에도 만전을 기하여야 한다.

2) 사회재난

가) 지하철 대형화재

대구지하철 참사가 보여주듯이 지하철 내 혹은 역내 화재는 폐쇄된 공간이라는 특수한 환경으로 인하여 대형재난으로 이어질 가능성이 높다. 다량의 유독가스 발생과 더불어 전기 및 통신두절을 동반하며 운행 중 화재의 경우에는 구조인력의 접근도 제한되기 때문이다. 지하철을 관할하는 지방경찰청은 대부분 자체 지하철경찰대를 운영하고 있다. 지하철경찰대의 주 임무는 지하철 역내에서 발생하는 범죄의 예방과 진압에 있지만 현대적 지역사회 경찰활동에 있어 지하철경찰대는 지하철 역구내에서 육상의 지역경찰의 역할을 담당하게 된다. 즉 재난발생시 전담기관이 도착하기까지 골든타임에 가능한 초동조치는 1차적으로 지하철경찰대가 수행하게 된다. 따라서 아직 지하철경찰대가 없는 지방경찰청은 조속히 이를 설립하여 운용하여야 한다. 현대적 지역사회 경찰활동에서 역할과 임무가 확대된 지역경찰이 지하철 역 구내까지 담당하기에는 무리가 따르기 때문이다. 지하철경찰대가 우선적으로 확보하여야 할 장비는 충분한 양의 방독면이다. 이는 자체적으로 구비하는 방법도 있겠지만 도시지하철공사 등과 협조하여 충분한 양을 사전에 비치하도록 재난지도를 행하고 유사시 이를 즉시

동원할 수 있는 협조체제를 갖추는 것이 관건이다. 지하철 혹은 역 구내에는 한정된 출입구만이 존재하기 때문에 유사시 출입을 보장하기 위한 출입문 개폐도구와 요소요소에 소화전이 구비되어 있어야 한다. 지하철경찰대는 평소 관할 소방기관이나 도시철도공사 등 유관기관과 합동점검을 실시하여 유사시 부족함이 없는지 지속적으로 재난대비상황을 점검해야 한다.

현장에 최초 도착한 지하철경찰대는 112지령실에 현장상황과 필요한 조치를 신속히 보고하며 소방서와 지하철공사 등 1차 대응기관에 상황을 전파한다. 112지령실은 112타격대, 형사기동대 및 재난관리부대를 출동시킨다. 이때 육상의 지역경찰은 지하철입구를 중심으로 충분한 범위에 폴리스 라인을 설치하여 접근을 통제하여야 한다. 경찰서에서는 긴급현장상황반을 운영하고 필요시 비상소집을 하며 피해복구를 위한 경찰력과 장비를 지원한다. 지하철경찰대는 화재현장에서 가능한 인명구조 활동에 나서야 하는데 이때 사건·사고 관계자 및 목격자·참고인의 신병을 확보하는 것도 중요하다. 지하철 화재의 경우 1차적인 사태수습이 끝나면 화재원인에 국민의 이목이 집중되기 때문에 수사를 위한 기초자료를 현장에서 확보하지 못하면 원인규명은 미궁에 빠지기 쉽다. 이처럼 현대적 지역사회 경찰활동이 지향하는 재난예방과 대응은 지하철 화재사건의 경우 지하철경찰대에 주된 역할을 기대하는 것으로 나타난다.

나) 신종 감염병

최근 에볼라 바이러스로 인해 2014년 11월 현재 세계적으로 5,600여명의 사망자가 발생한 바 있다. 우리나라에서도 2008년 조류인플루엔자와 2009년 신종인플루엔자로 인한 감염사태가 있었다. 이러한 신종 감염병은 주로 해외에서 감염된 환자가 공항·항만 등을 통해 국내로 입국하면서 전국적으로 환자를 발생시키는데 이는 실제 피해자의 수를 별론으로 하더라도 전 국민의 심리적인 공황상태를 초래한다는 점에서 초기단계에서부터 특별한 관리가 요구된다. 감염병은 전문분야에 해당하기 때문에 이에 대한 초기대응은 질병관리본부, 농림축산검역본부, 외교부(출입국관리소), 농림축산식품부 등 전문기관이 1차적인 대응기관이 된다. 감염사례가 보고되면 질병관리본부에

서는 역학조사를 통해 신종 감염병 여부를 확인하고 출입국관리소와 협조하여 감염병 공항·항만에 대한 검역을 강화하고 최종 확인된 감염자는 의료기관에 격리조치하게 된다.

감염병 관련 재난은 주로 해외에서의 최초 사례보고를 거쳐 국내 의심사례의 출현, 최종 감염자의 확인, 감염자의 확산에 이르기까지 비교적 장기간에 걸쳐 진행되므로 이에 대한 초동조치도 폭넓게 오랜 시간에 걸쳐 행해진다. 감염병에 있어 가장 중요한 초동조치는 질병의 국내유입을 차단하는 것이다. 이를 위해 관계기관과의 감염정보를 실시간으로 공유하고 공항과 항만에 대한 검역에 적극 협조하여야 하는데 특히, 공항 경찰대는 검역에 불응 또는 저항하는 시민이 있을 수 있으므로 검역에 참여하고 의심 환자의 후송·격리 등 요청이 있을 경우 적극 지원하여야 한다.

감염병에 있어 현대적 지역사회 경찰활동은 혹시 이미 유입되었을 수 있는 감염병의 징후를 발견하는 데 큰 의의가 있다. 지역경찰은 감염병이 보고된 지역을 중심으로 재난순찰과 재난심방을 실시하여 감염의심 사례를 수집하고 필요시 유관기관에 조속히 통보하여 감염여부가 확인될 수 있도록 하여야 한다. 가금인플루엔자 등 인수공통 감염병 발생 농장에 대한 가금류 이동이나 농·축산물 외부 반출도 지역경찰은 전문기관으로부터의 요청에 앞서 통제에 나서야 한다. 중앙방역대책본부나 질병관리본부 등 전문기관이 감염병의 원인규명과 격리 등 질병의 관리에 집중하는데 반해 현대적 지역사회 경찰활동은 발생지역 주민에 대한 적극적인 정보전달과 홍보를 통해 불안심리를 감소시키는 포괄적인 역할을 수행한다. 감염병은 실제적인 피해보다 사회 전반에 확산되는 위기의식이 유발하는 심리적 재난의 성격이 강하기 때문에 불안심리가 확산되기 전에 진행상황에 대한 정보를 전달하고 유언비어를 차단하며 국가의 조치에 대한 신뢰를 형성하는 것이 무엇보다 중요한 초동조치가 될 수 있다. 그리고 전문기관의 역학조사, 방역, 살처분, 감염자 격리수용 등의 일련의 조치가 차질 없이 수행될 수 있도록 뒷받침하는 것은 재난수습과정에서 경찰의 임무라고 할 수 있다. 즉 감염병 재난에 있어 실제로서 질병을 관리하고 국가차원의 입장표명을 하는 것이 전문기관의 주된 의무라면 시민의 가장 가까이에서 심리적 재난상황을 관리하고 재난수습에 조력

하는 것이 경찰의 임무이다. 지원근무시에는 보건당국에 마스크, 두건, 장갑, 보호안경, 가운, 신발덮개, 항바이러스제, 제독장비 등 전염예방 장비의 지급을 의뢰하고 필요장비의 착용을 의무화하여 지원경찰관의 안전에도 유의해야 한다.

다) 원자력 발전소 폭발사고

2011년 3월 발생한 후쿠시마 원전 폭발사고로 인하여 원전사고에 대한 관심이 높아지고 있다. 원전사고의 경우 방사능 누출을 동반할 수 있어 국가적 재난으로 발전할 수 있다. 따라서 초기단계에서부터 중앙안전관리위원회에 의해 특별재난구역으로 선포되어 국가적 차원의 대응이 이루어질 가능성이 높다. 국무총리를 위원장으로 하는 중앙안전관리위원회의 지휘 아래 원자력안전위원회는 중앙방사능방재대책본부와 현장방사능방재지휘센터를 설치하며 해당 시·군·구는 지역방사능방재대책본부를 운영하여 방사능오염정도에 따른 대책을 수립하여 시행하는 등 주된 재난대응을 한다. 경찰은 현장지휘소인 지역긴급구조통제단에 소속되어 소방, 119구급대, 군부대, 해양경찰, 보건소, 지역병원 등과 함께 재난수습을 원조한다.

원전사고는 기관의 통보가 아닌 일반주민의 신고로 경찰에 인지될 가능성은 매우 희박하다. 원자력발전소 내에서 문제발생시 내부 직원으로부터 원자력안전위원회에 신고되어 대응이 시작되기 때문에 현대적 지역사회 경찰활동이 전제하는 지역경찰이 가장 가까운 곳에서 재난을 인지하고 골든타임에 초동조치를 취하는 재난대응구조를 가지고 있지 않다. 오히려 원전사고의 경우에 경찰은 주민들로부터 관련신고를 접하고 스스로 과도한 대응을 하게 되면 주민의 불안을 야기할 수 있으므로 지역경찰은 신고를 접하면 해당 원전기관에 사실관계를 확인하고 유사시 즉시 원조할 수 있는 태세를 갖추고 주무기관과 핫라인을 유지하는 것이 올바른 대응방법이다. 사고사실이 확인되면 유관기관에 보호장비 및 옥소제를 요청하는 등 지원 경찰관에 대한 충분한 보호대책을 갖춘 후 현장에 진출하여야 한다. 원전사고의 경우 통제구역은 최대한 넓게 잡는 것이 중요한데 그 범위설정도 역시 원자력안전위원회로부터 방사능 누출여부와 방사선 영향권에 대한 정보와 조언을 받아 탄력성 있게 운영되어야 한다. 이를 위

해 방사능방재대책본부와 현장방사능방재지휘센터에 실무반을 파견하는 것이 필요하다. 출입통제도 개별 경찰관에 의해 행해지기보다는 출입통제소로 운영되는 것이 바람직하다. 오염구역 진·출입을 통제하는 오염구역 출입통제소(제1통제소)는 소방이 담당하고 재난대응활동을 위한 제염지역 출입통제소(제2통제소)는 경찰이 담당한다. 출입통제소는 초소 등 기존 건물 또는 순찰차를 비치하여 검문의 형태로 운영하며 사고현장 출입자의 명부를 작성하고 그 정보는 유관기관과 공유하여야 한다.

현대적 지역사회 경찰활동은 원전사고의 경우 재난지역 주민 보호에 집중된다. 주민의 옥내대피를 유도하고 주민 소개시는 이동경로를 할당하고 출발일정을 조정하며 특정 음식물 섭취를 제한하고 비상식수를 공급하는 등의 광범위한 지역경찰의 활동은 재난의 조기수습에 큰 역할을 수행한다. 정보·보안·수사기능은 원전사고와 관련한 유언비어 등을 차단하여 상황에 대한 시민의 불안이 확산되지 않도록 하는데 주력하게 된다. 이와 관련하여 사이버순찰을 강화하여 사이버상 유언비어 유포사범에 대한 단속이 특히 중요하다.

라) 대형산불

산악지역이 많은 우리나라의 지형특성상 산불은 가을과 겨울철에 반복적으로 발생하는 재난유형이다. 대규모의 산불은 주민 밀집지역, 문화재·사찰, 국가 기간산업 등 주요 시설까지 확산되어 다수의 인명피해 또는 가옥, 가축 등 막대한 재산피해를 야기할 수 있다.

산불은 한 번 발생하면 쉽게 완전진화가 어려운 만큼 그 예방이 특히 중요하며 대부분의 경우 사람의 실수에 의해 발생²⁰¹⁾하므로 예방이 가능하다. 산불 재난의 경우에는 예방과 수습 전반에 걸쳐 지방자치단체와 소방, 산림청, 기상청 등 유관기관과의 협조가 특히 중요하다. 지역경찰은 특히 산불예방시준에 유관기관 주관으로 실시되는 민방위 훈련이나 도상훈련 기타 훈련에 적극 참여하여 상황대처능력을 강화하고 유관

201) '00.4.7 강원 고성(쓰레기 소각), '00.4.12 강원 삼척(입산자 실화), '02.4.14 충남 청양(성묘객 실화), '05.4.4 강원 양양(입산자 실화), '09.4.6 경북 칠곡(입산자 실화), '13.3.9 경북 포항(학생 불장난), '13.3.9 울산 울주(쓰레기 소각)

기관 주무부서 및 담당자 등 연락망을 사전에 확보하여 지역관서에 비치해 두어야 한다. 주요 산악지역에는 의용소방대 등 민간자율 방재체제가 잘 구축되어 있는데 실제 산불상황에서 이들의 역할을 대단히 중요하다. 이들은 발생장소의 지형과 특성을 잘 알고 있으며 이미 유사한 상황을 충분히 겪어보았기 때문에 화재진화에 있어 지자체나 소방보다 주도적인 역할을 수행하는 경우가 많기 때문이다. 따라서 지역경찰은 산불 위험시기에는 자율방범대 등 지역사회 경찰활동과 관련된 민간역량을 과감히 합류시켜 민간방재역량을 극대화하기 위해 노력해야 한다.

이러한 민간방재역량은 재난예방순찰에도 적극 활용할 수 있는데 지역경찰은 소방과 협조하여 이들과 함께 청명·한식일, 주말·공휴일 또는 성묘철 등에 합동방재순찰을 주기적으로 실시하여 상호 협조체제를 강화해 주어야 한다. 일상적인 순찰 중 발견되는 논·밭두렁 태우기나 쓰레기 소각행위 등에 대한 지속적인 지도·계몽도 필요하다. 산불에는 기상청의 헬기가 큰 불의 진압에 우선 투입되는데 이와 함께 경찰항공대의 헬기나 지방경찰청이 보유하고 있는 헬기도 적극 동원되어야 한다. 특정 건조물 등에서 발생한 화재와는 달리 산불의 경우 광범위한 지역에 대규모의 인력과 장비가 동원되어야 하기 때문에 재난에 대한 적극적 대응을 지향하는 현대적 지역사회 경찰활동은 재난의 신속한 수습을 위해 이를 소방 등 전담기관에만 맡기는 것이 아니라 가능한 모든 인력과 장비를 최대한 지원한다. 지역경찰관서에서는 비상소집을 통해 최대한 진화인력을 지원할 뿐 아니라 각 재난관리부대도 적극 투입되도록 상급 경찰관청에 요청하여야 한다. 따라서 평상시에 지방자치단체와 협의하여 등짐펌프, 보호안경, 방연마스크 등 진화에 필요한 개인장비의 보급을 요청하여 사용법을 숙지해둘 필요가 있다. 산불이 대형화되면 지역경찰은 인접한 피해 우려지역에 대한 경고를 발하고 대피상황을 점검하는 등 2차적 재난의 예방하는데 주력한다. 평소 파악하고 있던 독거노인 등 거동이 불편한 주민을 안전한 지역으로 호송하는 것도 지역경찰의 임무이다.

3) 테러

가) 사회적 재난으로서 테러

남북이 대치하고 있는 우리나라의 특성상 북한 또는 안보위협세력에 의한 국가중요 시설이나 다중운집 장소에 대한 테러가능성을 배제할 수 없다. 국가 내부적으로도 대구지하철 화재사건이 보여주듯 사회부적응자 내지는 불만자, 불법체류외국인에 의한 우발성 테러도 가능하다. 또한, 최근 IS의 전 세계를 상대로 한 테러협박에 우리도 예외일 수 없어 국제테러단체에 의한 국내테러 가능성도 상존하고 있다.

위에서 사회재난의 유형으로 제시된 예들은 주로 사람의 과실에 의해 비롯되는 것이 보통이지만 기본적으로는 특정인이나 그룹에 의해 의도적으로, 즉 테러의 형태로도 야기될 수 있다. 이처럼 테러는 그 유발동기나 목적·수단에서 차이가 있지만 국민의 생명, 신체 및 재산과 국가에 대규모의 피해를 유발한다는 점에서 사회재난으로 정의될 수 있음은 도입부에서 밝힌 바와 같다.²⁰²⁾ 따라서 테러에 의한 사회재난의 경우에도 초동조치 및 수습단계에서의 기본적인 대응은 과실에 의한 경우와 동일하다. 다만 테러의 경우에는 ①목적달성을 위한 특정한 대상물 선택, ②폭발물과 같은 특수한 수단 동반, ③테러여부에 대한 판단 요구, ④국가차원의 대응체계 존재, ⑤범인의 검거 기타 원인의 제거로 해결 등 추가적인 고려요소들이 존재하기 때문에 다소 특별한 취급이 요구된다.

나) 테러관련 유관기관과 경찰의 역할

1982년 제정되어 2013.5.21 마지막으로 개정된 「국가대테러활동지침(대통령훈령 제309호)」은 테러정보를 통합관리하기 위해 관계기관 합동으로 구성되는 테러정보통합센터를 국정원에 두고(제11조) 관계기관이 테러관련 정보(징후·상황·첩보 등 포함)를 인지한 경우에는 이를 지체 없이 센터장에게 보고하도록 하고(제13조) 이에 국정원장은 테러사건 분석을 위한 합동조사반을 도 국정원장이 편성·운영하도록 하고 있다(제32조). 그러나 동 지침은 테러의 유형을 8개로 나누고 실제 테러가 발생하거나

202) 제2장 제3절 참조

그 발생이 예상되는 경우에는 테러의 유형별로 그 책임부처를 정해서²⁰³⁾ 그 부처에서 테러사건대책본부와 현장지휘본부를 구성하여 대테러특공대(제3장 제3절), 협상팀(제3장 제4절), 긴급구조대 및 지원팀(제3장 제5절), 대화생방테러특수임무대(제3장 제6절), 합동조사반(제3장 제7절)의 지원을 받아 대응하도록 하고 있다. 이는 테러여부에 대한 최종적인 판단과 책임부처 간의 업무조정은 국정원장이 행하되 1차적인 대응은 책임부처에 의존하는 체제이다. 따라서 실제적인 사안에 있어 일반테러의 주관기관인 경찰청이 자체 테러사건대책본부를 설치하여 주무기관으로 역할하게 된다.

테러의 예방과 대응을 위해서는 테러취약시설의 미비점에 대해서 개선을 강제하고, 실제 테러 발생 시에는 대비와 지원을 강제하는 등 국민의 권리와 자유를 제한하게 되는 경우가 많다. 그동안 경찰은 국내에서 발생 가능한 폭발물 테러, 인질, 납치 등 테러위협에 대한 예방활동 및 테러발생시 대응을 임무로 하고 있음에도 불구하고 대통령훈령인 「국가대테러활동지침」 외에 이를 뒷받침하는 법률이 없어 경찰권 행사의 법적 근거와 관련하여 문제점이 지적되어 왔다. 하지만 2014년 5월 「경찰법」과 「경찰관직무집행법」에 국가경찰의 임무와 경찰관의 직무범위에 ‘대테러 작전수행’을 추가하는 법령 개정을 통해 대테러 임무를 수행의 근거가 마련되었다. 일반적 테러대응의 주무기관으로서 경찰청은 하지만 실제 테러대응에 있어 국가대테러활동지침상 책임부처가 있는 테러유형에 있어서는 적극적인 지원부처로 역할하며 각 관련부처 간의 지원과 협조는 국정원 테러정보통합센터가 조정한다.

다) 테러예방과 사전대비

현대적 지역사회 경찰활동은 테러에 있어서도 그 예방과 사전대응을 요구한다. 테러는 메시지의 전달을 목적으로 하고 이를 위해 사회의 이목이 집중될 것을 요구한다. 따라서 테러의 대상은 기본적으로 국가중요시설 또는 다중이용시설이 되며 테러범에 의해 인위적으로 야기되기 때문에 갑작스러운 폭발과 화재, 시설물 붕괴 등을 동반하

203) 책임부처는 다음과 같다: 외교부장관-국외테러, 환경부장관-화학테러, 국토교통부장관-항공기테러, 원자력안전위원회위원장-방사능테러, 경찰청장-국내일반테러, 해양경찰청장-해양테러사건대책본부(제20조).

는 경우가 많다. 과거 삼풍백화점 붕괴사건, 대구지하철 화재사건, 성수대교 붕괴 등은 기본적으로 테러 관련성 여부가 의심될 수 있는 사건들이었다. 이러한 테러의 예방은 테러 대상이 될 수 있는 취약 시설물에 대한 지속적인 점검과 거동수상자나 테러 의심물에 대한 조기신고와 대응으로 요약된다. 이를 위해 지역경찰은 지역 내 테러의 대상이 될 수 있는 시설의 현황과 그 취약점을 파악하고 순찰 등 안전활동을 배가하여야 한다. 공항·항만, 국가중요시설, 백화점·놀이공원 등 다중이용시설, 방송국·외국 공관 등 주요시설을 관할하는 경찰서와 지역경찰은 평소 자체안전점검 및 테러예방 신고시스템을 갖추고 있는지 지속적으로 점검해야 한다. 최근에는 테러예방에 있어 시설주의 역할이 강조되고 있는데 주요시설주는 자체적으로 테러분야의 전문가를 고용하여 상시적인 테러예방활동을 행하고 구성원의 신고의식을 고취하는 것이 최선의 테러예방대책이 될 수 있다.

이와 관련하여 사회 전반에 테러위협대비시스템 평가인증제도의 도입이 필요하다는 주장이 있다. 이는 다중이용시설의 시설주가 해당 시설의 테러예방태세와 발생시 대응체계를 점검받고 인증을 받도록 하는 제도로 일반적인 안전점검과 관련해서는 소방방재청이나 문화관광부, 보건복지가족부 등에 의해 이루어지고 있으나 이를 테러방지의 수준까지 끌어올려 경찰의 대테러부서에 의해서도 통제를 받도록 의무화하는 것이다.²⁰⁴⁾ 또한, 테러와 관련하여서는 특히 정보와 보안기능의 첩보수집활동이 중요하다. 테러는 분명한 목적이 있는 만큼 특정 사회이슈가 부각되면서 공격대상이 될 수 있는 시설을 사전에 파악하고 시설주에 경보를 발하여 주의를 촉구하여야 한다. 이를 위해 경찰은 보건복지부 생물테러, 환경부 화학테러, 국토교통부 공항·항공기 테러에 대한 정보를 공유하고 이에 대한 대테러 대책을 수립하는데 상호 협력하여야 한다. 법무부에서 2012년 초부터 시행중인 외국인 입국자 지문·얼굴정보 확인제도를 통해 테러위협국가 출신 외국인 입국시는 이들에 대한 테러위협성을 조사하고 결과에 따라 체류관리를 강화하는 것도 테러예방을 위해 필요한 조치이다.

204) 윤경희(2010). 다중이용시설 테러위협에 대한 경찰 대비방안 연구, 한국테러학회 학술회의 자료집, 5: 94-140.; 조연상 외(2008). ISO인증기관 평가모델 연구, 대한경영학회지, 21(3): 985-1009.

라) 테러 의심 사안에 대한 초동조치

테러의심 사안이 발생할 경우 일반적 사회적 재난상황의 초동조치 외에 특히 요구되는 초동조치는 테러여부 판단을 위한 기초자료의 수집과 테러범의 조기검거를 위한 활동이다. 테러 관련 신고시에는 112지령실은 허위 또는 오인신고로 속단해서는 안 되며 지역경찰로 하여금 신고내용을 반드시 확인하도록 하는 한편 필요에 따라 사전에 구성된 테러수사전담반을 경찰특공대를 동시에 출동시키며 국정원, 기무사 등 테러전담기관에 통보하여 합동조사반이 구성·운영될 수 있도록 해야 한다. 출동시에는 방독면, 보호의, 특수화생방장비 등 필요한 장비를 휴대하여야 한다.

지역경찰은 수사·형사기능과 함께 현장에 신속히 진출하여 관련 증거자료를 확보하고, 최초 발견자·신고자·시설주 등을 대상으로 발생경위를 조사한다. 현장에 도착하면 주변 통제구역을 넓게 잡고 시설주와 협조하여 신속한 주민대피와 출입자 통제를 한다. 경기장 혹은 공연장의 경우에는 필요에 따라 행사를 중단시키고 관객을 대피시켜야 한다. 폭발물 관련인 경우에는 방폭복을 착용한 특공대원 외에는 의심물체에 접근을 통제하고 지역경찰 스스로 이를 만지거나 이동시키거나 충격하는 일이 없어야 한다. 폭발물 처리반은 탐지견을 이용하여 의심물체에 대한 폭약반응여부를 확인하거나 X-레이 촬영을 통해 의심물체의 내용물을 확인·분석하고 폭발물로 확인시에는 특공대의 전술팀이 로봇 등을 이용해 안전하게 제거하며 필요시에는 군 EOD의 협조를 요청한다. 폭발물 검색과 제거시에는 추후 수사를 위한 증거자료의 보존에도 유의하여야 한다. 통제된 현장 인근으로는 탐지견 등을 동반하여 적극적 순찰활동을 전개하여 추가적인 폭발의심물의 유무를 점검해야 하며 추가적인 의심물체를 발견한 경우에는 통제 및 대피범위를 재설정 한다.

초동조치 단계에서 지역경찰은 수사·형사기능과 함께 용의자의 검거를 위해서도 노력해야 한다. 테러협박이나 신고로 시작되는 상황에 있어 의외로 초동조치단계에서 검거되어 테러로의 발전을 막게 되는 사례가 많기 때문이다.²⁰⁵⁾ 폭발물 설치위협사건

205) 2014. 8. 14. 프랑치스코 교황 방한시 교황이 방문하는 지역 인근의 지하철역을 폭파하겠다는 테러협박에 대해 경찰을 중심으로 유관기관이 신속하고 유기적으로 협조하여 현장주변 테러 예방조치를 취하고

의 경우에는 신고 장소에 대한 지문채취와 주변 CCTV 확인, 목격자 및 신고자 수사 등을 통해 용의자를 특정하기 위해 노력하며 테러 의심물 주변에 용의자가 있을 가능성에 대비하여 적극적 수색활동도 전개한다. 출동과정에도 거동수상자에 대한 적극적인 검문을 통해 범인검거를 시도하여야 한다. 용의자가 파악되는 경우 112지령실은 인상착의와 도주방법·방향 등을 무선으로 반복 지령하여 단시간 내 검거가 가능토록 해야 한다. 용의자가 발견되지 않는 경우에도 현장보존을 철저히 하여 차후 수사에 차질이 없도록 한다.

실제로 폭과나 붕괴사고 등이 발생한 경우에는 가스폭발, 전기감전 등으로 인한 2차 사고예방을 위해 한국가스공사나 한국전력 등 유관기관에 가스와 전력의 차단을 요청하여야 한다. 이를 위해 평소 관내 다중운집시설의 구조나 주변지형, 그리고 고압가스·LPG·도시가스시설 등에 대한 기초자료를 파악하고 있어야 한다. 정보·보안기능은 국정원, 기무사 등으로 구성된 합동조사반과 함께 테러관련성과 대공용의점에 대한 분석을 행한다.

마) 테러 진압

테러진압과 관련하여 특공대의 역할이 중요시된다. 국가대테러활동지침은 테러사건에 대한 무력진압작전의 수행을 위하여 국방부·경찰청·해양경찰청에 대테러특공대를 두도록 하고(제24조) 특공대는 테러사건에 대한 무력진압과 폭발물의 탐색 및 처리, 요인경호행사 및 국가중요행사의 안전활동에 대한 지원 기타 테러사건의 예방과 저지활동을 그 임무로 지정하고 있다(제25조). 또한, 대테러특공대는 테러진압작전을 수행할 수 있도록 특수전술능력을 보유하여야 하며 항상 즉각적인 출동태세를 유지해야 한다(제26조). 테러사건이 발생하거나 발생이 예상되는 경우 특공대의 출동 여부는 각 국방부장관·경찰청장이 결정토록 하고 있으나, 무력진압작전에 대한 결정은 테러대책상임위원회²⁰⁶⁾에서 한다. 그러나 테러범이 무차별 인명살상을 자행하는 등 긴급

신속하게 허위 테러협박 용의자를 검거하는 등 테러협박에도 완벽히 대처하였다.

206) 테러대책상임위원회는 외교부장관, 통일부장관, 국방부장관, 국가정보원장, 국가안보실장, 국무조정실장,

한 대응조치가 불가피한 경우 국방부장관·경찰청장은 특공대에 긴급 대응작전을 명하고 즉시 상임위원회의 위원장에게 보고할 수 있다(제27조). 일반적 테러사건에 있어 경찰특공대의 투입이 우선 고려되겠지만 충기를 휴대한 다수 테러범들의 협박 등이 있는 경우 군 소속의 특공대가 투입되거나 합동으로 작전을 수행하게 된다. 인질테러사건의 경우 선협상-후진압의 비무력 사건해결 원칙에 따라 특공대의 투입에 앞서 협상팀을 통한 협상을 시도하기도 하는데 일반적으로 차단(포위)→봉쇄(고립)→협상의 절차에 따른다. 테러가 완전히 진압된 이후에도 사건현장에 대한 광범위한 수색을 통해 잔여 위험물을 검색하여 제거하는 등 안전조치가 행해지고 추가 위험이 없음이 확인되어야 상황은 종료된다.

바) 사이버 테러

최근 테러영역에 있어서는 특히 북한과의 관련에서 사이버테러의 중요성이 증가하고 있다. 북한의 사이버 전력은 상당 수준에 이른 것으로 분석된다. 최근 7.7 디도스('09년), 3.4 디도스('11년), 농협전산망 해킹 사건('11년), 중앙일보 해킹('12년), 3.20 및 6.25 사이버테러('13년) 등 북한의 대남 사이버테러는 공격적이고 심화되고 있다. 대남 공작부서 산하 해킹조직을 통해 국내 주요기관 해킹과 해외 친북사이트 및 SNS 등 각종 인터넷 매체를 통해 북한체제 찬양 및 대남 선전·선동 등 사이버 위협을 지속적으로 감행하고 있다. 이와 같은 북한의 사이버위협에 대응하기 위해서는 대간첩 사이버수사 인력증원, 수사기법 매뉴얼 개발, 디지털포렌식 장비 등 사이버보안장비 개선, 사이버보안전문가 양성을 위해 보안경찰의 사이버수사 역량을 강화할 필요가 있다.

우리나라의 사이버테러 대응체계를 보면, 국가안전보장회의(NSC) 사이버안전 정책조정회의를 중심으로 민간부문에는 정보통신부와 한국정보보호진흥원의 '인터넷침해사고대응지원센터'가 담당하고, 국방 분야는 국방부와 기무사(정보전 대응센터), 정부

대통령비서실 외교안보수석비서관, 안전행정부장관, 경찰청장 등으로 구성되며 위원장은 상임위원 중 1인으로 대통령이 지정한다(제8조)

공공기관은 국가정보원과 경찰청 사이버테러대응센터 등이 담당하며 비상시 유기적으로 결합하도록 하고 있다. 사이버테러의 대응에는 유관기관 간의 원활한 협조체제의 구축과 운영도 중요하지만 실제적 대응에 있어서는 민간분야와의 협조가 더욱 필요한 경우가 있다. 한국인터넷진흥원(KISA), 국내 주요 인터넷서비스업체(ISP) 및 포털사와 원활한 협조체제를 구축하여 사이버테러에 대한 상시 모니터링 체제를 갖추고 테러의 징후가 보이는 시점에서부터 적극적으로 수사관을 파견하여 공동분석과 대응을 논의하는 것이 보다 효과적인 대응방안이다. 나아가 수사과정에 민간을 수사 파트너로 적극 참여시킬 수도 있다. 미국에서는 DNS Changer 봇넷 수사를 할 때 세계 각국의 경찰, 백신업체, 보안업체, 금융기관들이 모두 수사의 파트너로 참여하여 정보를 공유하고 있다.²⁰⁷⁾ 법집행기관의 수사보안을 이유로 민간의 파트너 참여를 배제하는 것은 종국적으로 사건해결을 어렵게 하는 결과를 가져올 수 있다.

각 경찰서의 사이버수사대는 인지된 사건들을 토대로 사이버공격의 징후가 있거나 피해가 확산될 경우 국가안전보장회의 사이버안전 정책조정회의에 경보를 상향조정할 것을 건의함으로써 대규모의 사이버테러가 발생하기 이전에 경보 기능을 행사할 수 있다.

207) 윤해성, 윤민우(2012). 사이버 테러의 동향과 대응 방안에 관한 연구, 연구총서, 3: 1-331.

제7장 결론

2014년 세월호사고 등을 거치면서 우리 국민들의 재난 안전 강화에 대한 요구는 더욱 증가하였고, 이는 경찰에게도 매우 중요한 문제이자 도전으로 다가왔다. 전통적으로 경찰의 업무는 여러 사회문제들 중에서도 범죄와 무질서와 관련된 것들에 초점이 맞추어져 왔다. 하지만 우리 국민들은 이제 공공의 안전과 관련하여 새로운 역할과 기능을 경찰에게 요구하고 있다. 즉 공공의 안녕과 질서유지를 위해 범죄 및 무질서 업무뿐만 아니라 재해 및 재난대응 및 관리업무까지도 경찰에게 요구하고 있는 것이다. 이에 경찰은 국민의 안전에 대한 요구를 충족시키고 안전한 지역사회를 구현하기 위해 그 역할을 다시 한 번 고민하여야 한다.

본 연구에서는 경찰의 역할을 재정립할 필요성을 느끼며, 기존의 범죄 및 무질서의 예방 및 통제를 최우선 업무로 설정하였던 전통적 지역사회 경찰활동(TCOP: Traditional Community Oriented Policing)을 넘어 재해 및 재난업무까지 확대된 현대적 지역사회 경찰활동(MCOP: Modern Community Oriented Policing)을 제안하였다.

이미 미국과 영국 그리고 일본에서는 기존의 지역사회 경찰활동과는 다른 안전과 재난재해업무까지 담당하는 지역사회 경찰활동들이 실시되고 있다. 예를 들어, 미국에서는 재난안전 관련 지역사회 경찰활동으로서 Coastwatch 프로그램, Zone Policing, CERT(Community Emergency Response Team) 등의 프로그램이 운영되고 있으며, 영국 역시 지역 위기관리 포럼(Local Resilience Forum)과 지방 위기관리 포럼(Regional Resilience Forum) 등을 운영하고 있다. 일본도 재난사고와 관련한 지역안전활동을 진행하고 있으며, 이는 도현시 합동방재훈련 등의 모범사례들로 나타났다.

이제는 한국 역시 재해 및 재난관리업무까지 총괄하는 현대적 지역사회 경찰활동에 대해서 이해하고 이에 대한 새로운 개념정립이 필요하다고 할 수 있다. 즉 현대적 지역사회 경찰활동은 지역의 재해 및 재난에 대한 효과적인 대응을 목표로 경찰관이 지

역사회의 안전에 보다 중점을 두고, 재해 및 재난 발생 시 효과적으로 대응하고 조기에 수습하기 위한 방안을 마련하고자 하는 것이다.

본 연구에서는 현대적 지역사회 경찰활동의 성공적인 정착을 위해 우리 상황에 적합한 현대적 지역사회 경찰활동의 개념을 제안하고, 크게 5가지(재난개입에 대한 인식 전환과 근거법의 구체화, 경찰 재난대응역량의 강화, 지역사회 재난대응프로그램의 활용, 유관기관과의 협력체제 구축, 경찰 기능별 구체적 실천방안)의 활동방안을 제시하였다. 활동방안 중 인식전환 및 근거법 마련과 관련하여 첫째, 경찰의 재난개입을 위한 법적 근거를 살펴보았으며, 또 실질적 측면에서 왜 경찰의 재난개입이 타당한지와 업무영역 확대와 관련하여 어떻게 조직 내의 인식을 전환하고 근거법을 구체화할 것인가에 대해서 검토하였다.

경찰 재난대응역량의 강화 측면에서는, 추진체계 정비로서 전담부서의 신설과 전문인력 확충 그리고 재난대응 매뉴얼 정비와 활용, 재난관리 교육훈련의 방법, 재난사고에 대응하기 위한 현대적 장비와 기술을 어떻게 도입하고 습득할 것인지 등에 대하여 살펴보았으며, 마지막으로 112신고를 통한 재난신고접수의 필요성과 그 가능성에 대해서 제시하였다.

지역사회 재난대응프로그램의 활용과 관련해서는 먼저, 지역사회 경찰활동 프로그램의 기능변화를 제시하였고, 재난업무에서의 민간경비 산업과의 업무분담 그리고 비상연락망과 연락체계 정비의 필요성 등에 대해서 설명하였다.

유관기관과의 협력체제 구축과 관련해서는, 원활한 업무협조를 위해 단일화된 협의체 구성의 방법에 대해서 살펴보았으며, 또 어떻게 정기적인 재난대비 합동훈련을 실시할 것인가 등의 문제에 대하여 살펴보았다. 마지막으로 경찰 기능별 구체적 실천방안에서는 지역경찰의 역할 제고와 부서별 조치사항 등에 대해서 분석하였고, 재난 유형에 따른 지역경찰과 타기능 및 기관의 협조방안에 대하여도 살펴보았다.

결론적으로 본 연구는 현재 여러 국가들에서 시행되고 있는 전통적 지역사회 경찰활동과는 달리 아직 공식적으로 명명되지 않은 소위 '현대적 지역사회 경찰활동'에 대한 필요성 및 개념, 그리고 그 구체적 실천방안들에 대해서 제시하고 있다는 점에서

탐색적인 연구이고, 또 그러한 점에서 여러 한계를 지니고 있다. 하지만 본 연구가 탐색적 연구로서 지금까지 우리 사회에서 연구가 되지 않았던 지역사회 안전의 확보와 재난관리에 관련된 경찰의 새로운 역할을 제시하고 이를 성공적으로 수행할 수 있는 실천방안들을 제시하였다는 점에 연구의 의의를 가진다.

향후의 연구에서는 보다 과학적이고 계량적인 방법을 통해 재난관리 수요가 얼마나 되는지를 파악해야 하고 또한, 경찰의 부서별 직무분석을 통해 우리 경찰이 그러한 재난재해 관리 수요 중 어느 정도까지를 수용할 수 있는지와 재난안전 대응역량의 강화를 위해서는 어떠한 국가적 지원이 필요한지 등에 대한 연구가 수행되어야 할 것으로 사료된다.

• 참고 문헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 경찰대학교(2014). 경찰경비론, 용인: 경찰대학교.
- 경찰청(2014). 2013년 경찰통계연보, 서울: 경찰청.
- 경찰청(2012). 경찰백서 2012, 서울: 경찰청.
- 경찰청(2013). 경찰백서 2013, 서울: 경찰청.
- 김동률(2006). 경찰학연구 2006, 경기: 경찰대학교.
- 김진원(2012). 재난관리론, 파주: 동화기술.
- 백형배(2012). 행정학개론, 서울: 비엔엠박스.
- 서울특별시(2014). 2014년 긴급구조대응계획, 서울: 서울특별시.
- 소방방재청(2008). 방재시범마을 조성을 위한 연구, 서울: 소방방재청.
- 소방방재청(2012). 재난연감, 서울: 소방방재청.
- 송창영(2013). 재난안전 이론과 실무, 파주: 예문사.
- 신상영(2012). 주민참여형 안전한 마을만들기 구현방안, 서울: 서울연구원.
- 임준태(2003). New York시 경찰개혁 사례와 한국경찰 발전방향 모색 : Zero-tolerance Policing과 Compstat를 중심으로, 치안연구소 연구보고서.
- 정보통신정책연구원(2005). 자연재난과 방재시스템, 과천: 정보통신정책연구원.
- 지방행정연구원(1992). 국내외 환경변화에 따른 민방위의 기능 및 역할 재정립, 지방행정연구원.

2. 논문

- 김녹범(2011). 국가위기관리 체계에 관한 연구 : 실시간 이동영상 전송시스템과 관련하여, 한양대학교 공공정책대학원 석사학위논문.
- 김동률(2006). 경찰상 개인정보 수집 처리에 대한 법적 검토, 경찰학연구, 6(3): 150-178.
- 김석곤(2005). 지방자치단체 재난관리의 자원보유인식과 협력에 관한 연구 : 소방공무원의 인식을 중심으로, 광운대학교 박사학위논문.
- 김영규(1995). Disaster Planning: Should be Agent-specific or Generic?," 지방행정연구, 한국행정연구원, 10(1): 199-230.

- 김충남(2003). 경찰과 지역사회 관계개선에 관한 연구, 한국공안행정학회, 16: 41-76.
- 박동균(2004). 한국 경찰의 위기관리능력 제고방안 : 미국과 일본 사례의 교훈을 중심으로, 한국 공안행정학회보, 18: 179-215.
- 박동균(2005). 위기관리에 대한 일선 경찰관들의 인식분석을 통한 정책대안 모색, 한국공안행정학회보, 19: 51-88.
- 안영훈, 박혜옥(2008). 주요 선진국의 재난 및 안전관리체계 비교연구. 서울: 행정안전부 연구보고서.
- 여차민(2007). 국가 재난 및 안전관리 정책에 관한 분석적 연구 : 행태, 체계, 그리고 효율성을 중심으로, 한양대학교 박사학위논문.
- 윤경희(2010). 다중이용시설 테러위협에 대한 경찰 대비방안 연구, 한국테러학회 학술회의 자료집, 5: 94-140.
- 윤해성 · 윤민우(2012). 사이버 테러의 동향과 대응 방안에 관한 연구, 연구총서, 3: 1-331.
- 이윤근(2002). 민영교도소 경비시스템에 관한 연구, 한국공안행정학회, 13: 203-238.
- 이진우(2013). 재난관리체계와 협력이 업무성과에 미치는 영향 : 경상북도 소방기관을 중심으로, 계명대학교 박사학위논문.
- 임준태(2002). 경찰순찰활동의 범죄억제적 효과연구, 한국공안행정학회, 14: 159-197.
- 임재강(2003). 노무현 정부의 경찰 개혁과제와 실천전략, 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 625-640.
- 장병욱(2006). 경찰의 재난관리 대응능력 제고방안에 관한 연구, 영남대학교 석사학위논문.
- 장시성(2009). 한국의 재난관리체제 구축방향에 관한 연구: 재난관리 담당공무원 인식을 중심으로, 명지대학교 박사학위논문.
- 장재윤(2000). 전자 브레인스토밍: 집단 창의성 기법으로서의 허와 실. 「한국심리학회지: 사회 및 성격」, 14(3): 79-108.
- 조연상 · 허순영 · 김기영 · 조준희(2008). ISO인증기관 평가모델 연구, 대한경영학회지, 21(3): 985-1009.
- 조호대(2005). 재난관리에 있어 경찰역할에 관한 연구, 한국공안행정학회지, 20: 473-503.
- 조호대(2014). 경찰재난관리규칙 상 경찰 재난대응활동에 대한 정책적 제언, 한국위기관리논집, 10(7): 21-32.
- 최관(2012). 영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교분석을 통한 한국자치경찰제도 발전방안, 지방행정연구, 26(1): 271-289.

홍영근(2012). 지방자치단체 재난관리의 효율화 방안에 관한 연구 : 경기도 재난대응사례를 중심으로, 아주대학교 석사학위논문.

II. 외국문헌

1. 단행본

- Alderson, J. C.(1979). Policing Freedom: A Commentary on the Dilemmas of Policing in Western Democracies. Estover, Plymouth: Macdonald and Evans.
- Bennett, T.(1994). Community Policing on the Ground. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Goldstein, H.(1977). Policing a Free Society. Cambridge, MA: Ballinger.
- Grant, M.(2010). After the Bomb: Civil Defence and Nuclear War in Britain, 1945-68. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Grimes, K.(1999). The Use of Community Emergency Response Teams After a Disaster. Washington. D.C.: National Fire Academy.
- Hartmann, F. X., Brown, L. P., Stechens, D. W.(1989). Community Policing: Would You Know It If You Saw It?. East Lansing, MI: National Center for Community Policing.
- Harvard University(2014). EH&S Guidelines for Design. MA: Harvard University.
- International Assoc of Chiefs of Police, United States of America, US Dept of Homeland Security, United States of America, Information Sharing Environment(ISE), & United States of America.(2010). Enhancing the Law Enforcement Intelligence Capacity.
- Kappeler, V. E., & Gaines, L. K.(2012). Community Policing: A Contemporary Perspective. New York: Elsevier.
- Knabb, R., Rhome, J. R.& Brown, D.(2005). Hurricane Katrina: August 23 - 30, 2005 (Tropical Cyclone Report). Washington. D. C.: United States National Oceanic and Atmospheric Administration's National Weather Service.
- London Mayor.(2013). London Resilience Partnership Strategy. London: Greater London Authority.
- Maxfield, M. G. & Babbie, E. R.(2012). Research Methods for Criminal Justice and Criminology. Cengage Learning, Belmont, CA.
- Paulding, P.(2011). Coastwatch Program: Problem-Oriented Policing Response to the

- BP Deepwater Horizon Oil Spill Disaster, Washington, D. C.: Center for Problem Oriented Policing.
- Pelling, M.(2003). The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience. London, UK: Earthscan Publications Ltd.
- Poulin, K. C & Nemeth, C. P.(2005). Private Security and Public Safety: A Community-Based Approach, New York: Prentice Hall.
- Secretariat, C. C.(2004). Civil Contingencies Act 2004: A Short Guide(Revised). London: Cabinet Office.
- Secretariat, C. C.(2004). Preparing for Emergencies. London: Cabinet Office.
- Secretariat, C. C.(2013a). Emergency Response and Recovery: Non-statutory Guidance Accompanying the Civil Contingencies Act 2004. London: Cabinet Office.
- Secretariat, C. C.(2013b). The Role of Local Resilience Forums: A Reference Document. London: Cabinet Office.
- Skogan, W. G.(2006). Police and Community in Chicago: A Tale of Three Cities. New York, NY: Oxford University Press.
- Toch H. & Grant, J. D.(1991). Police as Problem Solvers. NY: Plenum Press.
- Trevor, B.(1990). Neighbourhood Watch. Aldershot: Gower.
- Trojanowicz, R. C, & Bucqueroux, B.(1990). COP: A Contemporary Perspective. Cincinnati, OH: Anderson Publishing Co.
- Trojanowicz, R. C, & Bucqueroux, B.(1994). Community Policing: How to Get Started. Cincinnati, OH: Anderson.
- Yin, R. K.(2003). Case Study Research: Design and Method. 3rd Edition, London: Sage Publications.

2. 논문

- Adey, P., & Anderson, B.(2011). Event and anticipation: UK civil contingencies and the space - times of decision. *Environment and Planning*, 43(12): 28-78.
- Allan, S. E., Smith, B. W., & Anderson, K. A.(2012). Impact of the deepwater horizon oil spill on bioavailable polycyclic aromatic hydrocarbons in Gulf of Mexico coastal waters. *Environmental Science & Technology*, 46(4):

2033-2039.

- Anderson, B., & Adey, P.(2011). Affect and security: exercising emergency in UK civil contingencies. *Society and Space*, 29: 1092-11
- Anderson, B., & Adey, P.(2012). Governing events and life: Emergency in UK civil contingencies. *Political Geography*, 31(1): 24-33.
- Bennett, T., Holloway, K., & Farrington, D. P.(2006). Does neighborhood watch reduce crime? A systematic review and meta-analysis. *Journal of Experimental Criminology*, 2(4): 437-458.
- Brennan, M. A., & Flint, C. G.(2007). Uncovering the hidden dimensions of rural disaster mitigation: Capacity building through community emergency response teams. *Southern Rural Sociology*, 22(2): 111-126.
- Deflem, M., & Sutphin, S.(2009). Policing Katrina: Managing law enforcement in new orleans. *Policing*, 3(1): 41-49.
- Diehl, M., & Stroebe, W.(1987). Productivity loss in brainstorming groups: Toward the solution of a riddle. *Journal of Personality and Social Psychology*, 53(3): 497-509
- Eck, J. E., & Rosenbaum, D. P.(1994). The new police order: Effectiveness, equity, and efficiency in community policing. In D. P .Rosenbaum(Ed.), *The Challenge of Community Policing: Testing the Promises*. Thousand Oaks, CA: Sage. 3-23.
- Flint, C. G. & Barnett, R. V.(2005). Community volunteers: The front line of disaster response. *Journal of Volunteer Administration*, 23(4): 52-56.
- Flint, C. & Brennan, M.(2006). Community emergency response teams: From disaster responders to community builders. *Rural Realities*, 1(3): 1-9.
- Flint, C. G., & Stevenson, J.(2009). Building community disaster preparedness with volunteers: Community emergency response teams in Illinois. *Natural Hazards Review*, 11(3): 118-124.
- James, Z.(2006). Policing space: managing new travellers in England. *The British Journal of Criminology*, 46: 470-485
- Kahn, L. H., & Barondess, J. A.(2008). Preparing for disaster: Response matrices in the USA and UK. *Journal of Urban Health*, 85(6): 910-922.

- Kelling, G. L., & Moore, M. H.(1988). From political to reform to community: The evolving strategy of police. In J. R. Greene and S. D. Mastrofski(Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*. New York, NY: Praeger. 3-26.
- Kirschenbaum, A.(2004). Generic sources of disaster communities: A social network approach. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 24(10/11): 94-129.
- Klockars, C. B.(1988). The rhetoric of community policing. In J.R. Greene and S. D. Mastrofski(Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York, NY: Praeger, 239-258.
- Knabb, S. D. & Stoddard, C.(2005). The quality of education, educational institutions, and cross-country differences, *Human Capital Accumulation, Growth and Change*. 36(3): 354-373.
- Lewis, S., Rosenberg, H., & Sigler, R. T.(1999). Acceptance of community policing among police officers and police administrators. *Policing*, 22: 567-588.
- Manning, P. K.(1988). Community policing as a drama of control. In J. R. Greene and S. D. Mastrofski(Eds.), *Community Policing: Rhetoric or Reality*, New York, NY: Praeger. 27-46.
- May, P. J.(1985). A framework for integrated emergency management. *Public Administration Review*. 45: 40-48.
- Morgan, R.(1987). Police accountability: Developing the local infrastructure. *The British Journal of Criminology*. 27: 87-96.
- Nalla, M. K, & Kang, W.(2011). An assessment of South Korean police officers' perceptions of organizational characteristics in the post-reform era. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 34(2): 326-346.
- Nofziger, S. & Willians, S. L.(2005). Perception of police and safety in a small town. *Police Quarterly*. 8(2): 248-270.
- O'Brien, G., & Read, P.(2005). Future UK emergency management: New wine, old skin?. *Disaster Prevention and Management*, 14(3): 353-361.
- Prizzia, R., & Helfand, G.(2001). Emergency preparedness and disaster management in Hawaii. *Disaster Prevention and Management*, 10(3): 173-182.
- Rosenbaum, D. P., & Lurigio, A. J.(1994). An inside look at COP reform: Definitions, organizational changes, and evaluation findings. *Crime & Delinquency* 40:

299-314.

Roth, J. A., Roehl, J., & Johnson, C. C.(2004). Trends in the adoption of community policing. In W. G. Skogan(Ed.), Community Policing: Can It Work?, Belmont, CA: Wadsworth/Thomson, 3-29.

Sheptycki, J.(2007). High policing in the security control society. Policing. 1: 70-79.

Simpson, D. M.(2000). Non-institutional sources of assistance following a disaster: Potential triage and treatment capabilities of neighborhood-based preparedness organizations. Prehospital and Disaster Medicine, 15(4): 73-80.

Trim, P. R.(2004). An integrative approach to disaster management and planning. Disaster Prevention and Management, 13(3): 218-225.

Tufekci, S.(1995). An integrated emergency management decision support system for hurricane emergencies. Safety Science, 20(1): 39-48.

Turner, B. A.(1976). The organizational and inter-organizational development of disaster. Administrative Science Quarterly, 21(3): 378-397.

Waters, L. & Brown, K.(2000). Police complaints and the complainants' experience. The British Journal of Criminology, 40: 617-638.

Yarwood, R.(2007). The geographies of policing. Progress in Human Geography, 31(4): 447-465.

治安論叢 (제31집)

2015년 6월 발행

2015년 6월 인쇄

발행인 : 양 성 진

발행처 : 경찰대학 치안정책연구소
경기도 용인시 기흥구 언남로 74

인쇄처 : JK Co.(제이케이컴퍼니)

이 책의 무단 복제를 금합니다.

이 책자에 게재된 내용은 연구자 개인 의견이며
치안정책연구소 공식 견해와 다를 수 있습니다.

제 31집 치안논총
2015 Police Science Journal

발간등록번호
11-1332522-000003-10

第 31 輯
ISSN 1738-2971

치안정책연구소

경기도 용인시 기흥구 언남로 74 T 031-620-2373 F 031-620-2989

이 책에 게재된내용은연구자 개인 의견이며 치안정책연구소 공식 견해와 다를 수 있습니다.