

# 외국경찰의 대규모 행사 안전관리로 본 시사점

## Implications of Multi-swarm Events Safety Management of Foreign Police

김상운

대구가톨릭대 경찰행정학과

Sang-Woon Kim(ksw48@naver.com)

### 요약

이 연구는 대규모 행사의 안전을 확보하기 위하여 경찰의 개입실태를 살펴보고 외국의 선진사례를 소개하여 문제점을 개선하기 위한 목적을 가진 연구이다. 이 연구를 수행하기 위하여 경찰의 개입실태 및 국내 대규모 행사 안전관리 시스템을 관련 선행연구와 인터넷 자료 등을 이용하였으며, 외국의 사례도 관련 선행연구 외국 인터넷 자료 등을 이용하여 선진사례를 살펴보았다.

안전한 대규모 행사를 진행하기 위하여 국민안전처를 비롯한 중앙기관, 해당 지방자치단체, 경찰, 소방 등에서 안전관리를 위한 활동이 이뤄지고 있다. 이중 경찰의 대규모 행사 안전관리 활동은 위험수준에 대한 진단과 안전총괄, 안전관리계획 및 교육, 매뉴얼에 따른 안전관리 등의 업무를 수행하고 있으나, 경찰력 활용에 대한 매뉴얼의 정비가 필요하고, 임무를 명확하게 할 필요가 있으며, 경찰의 단계별 안전관리 요령에 대한 위험성 체크리스트를 세부적으로 구성할 필요가 있다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 미국, 영국, 독일, 프랑스, 호주, 일본의 사례를 들어 경찰의 대규모 행사 안전관리를 위한 해결방안을 제시하였다.

■ 중심어 : | 대규모 행사 | 경비 | 외국경찰 | 안전관리 | 국민안전처 |

### Abstract

This study researched police intervention to ensure the safety of Multi-swarm events. And this study researched best practices of foreign countries. This study propose a solution. It used the situation to police intervention and domestic Multi-swarm events leading research and safety management systems.

Safety management for multi-swarm events did ministry of public safety and security, local government, police department, fire department etc. Activities of Safety management for multi-swarm events was checked the risk level, safety management, safety planning and training, safety management in accordance with the Manual.

But, safety management of police had Manual maintenance is necessary for the police forces and take advantage of, it is necessary to clarify the mission, it is necessary to configure the risk of a step-by-step checklist for police safety tips in detail.

This study for solve the problem proposed the United States, United Kingdom, Germany, France, Australia, the case of the Japanese.

■ keyword : | Multi-swarm Events | Security | Foreign Police | Safety Management | Ministry of Public Safety and Security |

## I. 서론

최근에는 각종 문화행사 및 이벤트 행사장 등 많은 사람들이 모이는 공연행사가 자주 개최되고 있다. 특히, 각 지방자치단체마다 지역을 홍보하기 위하여 지역축제가 경쟁적으로 개최되면서 관광객들을 유치하기 위한 대형 이벤트행사가 폭증하고 있는 실정이다. 그러나 적절한 통제 및 안전관리 대책 없이 행사가 개최되고 있어 행사에 참가한 참가자들의 안전이 위협받고 있다[1].

대규모 행사 현장에서는 다양한 변수에 의하여 돌발 사고가 발생하여 시민의 생명과 안전에 위협을 야기한다. 실제로, 2014년 10월 판교 환풍구 추락사고로 약 27명의 사상자가 발생하였으며, 2011년 11월 원주 공연장 조명 추락사고는 약 12명의 부상자가 발생하였다. 이러한 사례에서 나타난 바와 같이 안전관리 부재가 심각한 결과로 나타나는 것을 단적으로 보여주었다. 따라서, 대규모 행사장에서의 사고는 체계적인 안전관리가 담보되지 않을 경우 비극적 결과로 이어질 가능성이 크다.

이러한 대규모 행사에 대한 안전관리에 대한 경찰의 역할범위에 대해서 경찰이 어느 정도까지 개입을 해야 하는가에 대한 논란이 있다. 수익자 부담의 원칙에 따르면 경찰의 개입을 줄여야 한다고 하고 있으며, 지역 사회 경찰활동 이론에 따르면 경찰의 부분적인 개입 또는 협력활동을 요구하는 등 경찰과 지역사회의 협력을 강조한다. 그리고 경찰개입청구권은 경찰의 적극적 개입을 요구하는 입장이다.

따라서, 이 연구에서는 외국사례를 소개하고 우리나라 경찰의 대규모 행사의 안전관리 실태와 개선방안에 대하여 살펴보고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 2.1 대규모 행사의 의의

대규모 행사에 대해서는 관련 규정이나 학자들에 따라서 다양하게 개념을 정의하고 있다. 그러나 일반적으로 대규모 행사는 행사의 주체, 장소, 국·내외, 수익성과 공익성 여부와 관련 없이 미조직된 다수의 군중이

모일 것으로 예상되는 축제, 공연, 체육경기, 행사 등을 의미한다.

대규모 행사 중에서 대규모의 국제회의 및 국제경기·대회는 특별법에 따라 조직위원회가 구성되고, 범정부 차원에서 안전관리대책을 수립하여 시행한다는 점에서 특수한 형태의 대규모 행사로 볼 수 있다[2].

대규모 행사는 크게 옥외행사와 옥내행사로 구분할 수 있는데, 옥외행사는 주된 행사가 천장이 없거나 사방이 폐쇄되지 아니한 장소에서 다중이 참여하는 공연, 축제, 체육 등과 같은 대규모 행사를 의미하며, 옥내행사는 시설 내에서 이루어지는 행사를 의미한다. 공연은 음악·무용·연극·연예·국악·곡예 등 예술적 관람물을 실연과 같은 행사를 의미한다.

### 2.2 대규모 행사의 안전관리

안전관리는 재난 및 안전관리 기본법 제3조 제4호에서 ‘재난이나 그밖에 사고로부터 사람의 생명, 신체, 재산의 안전을 확보하기 위해서 하는 모든 활동’을 지칭한다. 여기에서 안전이란 인위적·자연적으로 위험이 없는 상태라 할 수 있으며, 안전관리는 이러한 위험이 없는 상태를 유지하기 위해서 사전에 위험 발생을 예방하거나 사후에 2차적인 피해가 발생하지 않도록 즉각적 조치를 하는 작용상의 개념으로 보아야 한다[3].

안전에 대한 정의를 바탕으로 대규모 행사 안전관리란 각종 행사를 위해 일시에 모인 군중에 의해 발생할 수 있는 자연적, 인위적 혼란 상태를 사전에 예방·경계하고, 위험한 사태가 발생한 경우에는 신속히 조치하여 피해가 확대되는 것을 방지하는 활동이다[4].

따라서 다양한 행사에 대한 안전관리 대책수립은 행사개최지 내·외부에 산재한 인적·물적·지리적인 취약요소에 대하여 안전대책을 강구하는 것이다.

### 2.3 대규모 행사 안전관리에 대한 선행연구

최근 발생한 대규모 행사장 사고는 부실한 안전관리가 원인으로 지적됨에 따라 국민안전처를 포함한 각 유관기관에서는 행사 안전관리 매뉴얼을 체계적으로 작성하려는 노력을 기울이고 있으며, 학계에서도 안전관리를 위한 다양한 연구가 진행되었다.

2000년 이후 대규모 행사에 대한 경찰의 안전관리에 대한 연구는 크게 세 가지 관점에서 연구가 진행되었는데 첫째, 종합적인 안전체계 진단에 관한 연구, 둘째, 경찰과 민간경비의 관계에 관한 연구, 셋째, 행사 시 경찰력 운용방안에 관한 연구가 이루어졌다. 이 중에서 민간경비와 관련된 연구는 본 연구의 주제와 의미가 없어 종합적인 안전체계 진단에 관한 연구와 경찰력 운용방안에 관한 연구의 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

표 1. 행사 안전관리 관련 선행연구

연구자	연구내용
신성식 (2008)[5]	행사 안전관리에 성공한 사례와 실패한 사례를 비교 분석하여 경찰 중심의 공연장 경비의 안전대응 방안을 제시
이강문 외 (2011)[6]	행사 안전사고에 대비하기 위한 사회 위험요소를 파악, 이에 따라 안전대책마련 및 관련 법제의 정비를 제안
박동균, 김태민 (2001)[7]	거리응원 안전대책을 위해 시민의식의 변화와 정책적 측면 및 운영적 측면의 변화를 요구, 시민 질서의식의 제고와 경찰과 민간경비 협력체계의 구축, 경비업체의 전문성 확보, 자원봉사 확보 그리고 거리응원장 안전대책 메뉴얼의 구체화가 필요하다고 제안
김용현, 박영주 (2011)[8]	국제행사의 성공개최를 위해서는 위험요소의 제거, 경호안전대책 수립, 신속한 이동체계 수립, 불법집회에 대한 조기대응 체계 수립, 협력치안 필요성 등 제안
남재성, 강남수 (2012)[9]	테러 위협세력의 다각화, 북한에 의한 잠재적 위협요인 증가, 군중으로 인한 질서 혼란 상태 등 위험요소 제시, 이에 대비하기 위해서는 범정부적 차원의 안전주체를 재선정 하고 안전 확보 조직의 안전대책 메뉴얼 마련 제안
박남권 외 (2012)[10]	경기장 안전시스템 붕괴로 인한 대규모 피난시 관람객의 피난행동 예측 및 피난안전성 평가를 바탕으로 경호경비계획 수립방안을 제시
서천호, 옥원호 (2012)[11]	행사 안전을 위해서 개최지 결정이전 단계에서는 위험요소 파악 및 조기대응, 준비단계에서는 전담상설 기능 운용, 시행단계에서는 교통관리, 사후관리 단계에서는 피드백 등 제안
이재삼 (2012)[12]	경비경찰 활동으로 집회시위 관리, 요주인물 경호, 사상자 구호, 예방활동, 대규모 스포츠 행사의 경비 활동 등 제시. 경찰의 위기관리대응이 위기의 생존주기 기간 단축과 조직의 부담이 되는 공공정책 수립 등 근본적으로 국민의 생명권 보호와 환경보전이 근본방향이 되어야 함을 강조

### III. 외국경찰의 사례

#### 3.1 미국

미국은 국토안보부(Homeland Security)를 중심으로 위기관리조직을 통합한 관리체계를 확립하였다. 즉 국

토안보부 산하에 연방재난관리청(FEMA: Federal Emergency Management Agency)이 있어 재난대책 수립, 지방정부 지원 및 업무조정 등 종합적인 재난관리 업무를 총괄하고 있다. 또한 위기관리상황에 적용할 수 있는 위기관리 도구로서 국가재난관리시스템이 운용되고 있다. 이것은 재난의 규모와 성격, 단계에 따라 유관기관들의 역할, 참여 및 지휘감독권의 행사 등에 대해 규정하고 있다.

미국의 경우 경찰의 역할은 재난협의체의 주요 구성원으로 재난 대비, 대응, 복구의 각 단계에 참여하게 되며, 각 경찰관청별로 비상대응조직이 운영되고 있어 재난관련 전문교육 후 대규모 재해·재난에 투입될 수 있도록 준비하고 있다[13].

#### 3.2 영국

영국은 총리 직속 내각사무처(Cabinet Office)산하 국가 위기대응사무국(CCS: Civil Contingencies Secretariat)이 재난에 대비하여 계획을 수립하고 업무를 조정한다. 재난의 유형에 따라 재난을 책임질 장관을 사전에 지정하는 등 지휘권이 일원화 되어 있다. 그러나 이처럼 중앙정부에 재난대비 총괄부서가 존재하더라도 재난관리는 원칙적으로 지방정부의 책임이며, 지방정부에서는 유관기관과 민간이 함께 참여하는 지방 비상대응 위원회를 중심으로 재난상황을 관리한다.

영국에서는 재난관리의 기본법이라고 할 수 있는 Civil Contingencies Act(2004)에서 경찰의 역할을 규정하고 있는데, 경찰은 재난대비 계획의 수립, 관련 교육 및 훈련, 정보공유를 통한 대비 및 유관기관과의 공조 의무를 규정하고 있다[14].

#### 3.3 호주

대규모 행사 안전관리 체계는 NSW경찰은 다중운집 행사에 특정하여 세분화된 경찰의 임무, 역할 규정이 없어, 관련된 규정들을 복합적으로 적용하여 상황판단을 통해 경찰개입여부나 수준을 판단하고 있다. 그러나 서호주와 남호주는 다중운집행사 안전체계 관리에 대한 가이드라인을 문서화하여 운용하고 있다.

대규모 행사시 경찰은 최초 행사 실시에 대한 신청절

수 시 평가하고 안전관련 사항에 대한 허가와 자문을 제공한다. 또한 위험관리과와 단계에서는 반드시 경찰과 행사 간 발생할 수 있는 이슈들을 협의하여야 한다.

다중운집행사에서 경찰의 역할은 행사주체가 지방정부에 행사허가 신청 시 안전관련 자문역할, 행사당일 행사진행사항 모니터링, 규정사항 준수확인 및 안전유지, 사후보고 의 역할을 한다. 또한 행사 당일 안전유지는 행사의 종류나 규모에 따라 3가지 형태의 안전유지 방법이 이루어지며 행사 단계별로 기관의 개입은 다소 차이가 있다[15].

표 2. 행사 단계별 기관의 개입

기관	허가/지원	행사 준비	행사 당일	행사 철수	사후 보고
지방정부	0	0	0	0	0
경찰	0		0		0
보건국	0	0	0		0
관련정부기관	0	0	0		0
사설경비	0		0	0	0
이벤트 책임자	0	0	0	0	0

한편 경찰개입의 판단 근거는 위험성을 판단할 수 있는 시스템이 문서화되어 있지 않으므로 다중운집행사의 주제, 정치적 성격에 따라 각 지역경찰서의 당직자가 평가한다. 특히 위험한 행사로 구분된 행사 진행시에는 지방정부는 특별계획을 세우고 경찰 협조를 요청하게 된다. 또한 행사 당일 관중의 성격을 구분하여 위험성 평가에 참고하기도 한다[16].

표 3. 남호주(SA)경찰 행사관중 구분표

관중성격	특징
이동군중	일반적으로 조용, 이동 중
장애군중	이동에 제약이 있는 군중, 추가계획 필요
화합형	세부음직임 관찰
표출형	감정표출이 쉬움(단결하여 응원하는)
참여형	실질적인 행사 참여함
공격형	언어공격으로 시작
데모형	일정정도로 조직적 / 피켓, 시위
상황회피형	실질적이거나 상상의 위협이 존재
밀집형	개인의 신체활동에 제약
악탈형	어떤 것을 쟁취하기 위해 다툼
폭력형	공격적 / 테러적

유관기관간의 사무분장과 협력관계는 경찰은 지역경찰서(LAC)별로 사건계획팀을 갖추고 있다. 도시 경찰서와 같이 행사가 많은 경찰서에서는 일반적으로 Inspector가 팀 리더를 하고, 행사가 많지 않은 경찰서에서는 Sergeant가 팀 리더가 되기도 한다. 다시말해, 행사가 많은 지역의 경우 전문조사관이 전문업무를 수행하고, 행사가 많지 않은 지역의 경우 해당경찰서의 실무자가 리더 역할을 한다. 경찰 내 부서 및 타 정부기관과 협조는 경찰조직 내 Public Order and Riot Squad 와 타 정부기관 Major Incidents Group과는 긴밀한 협조 간에 있으며 행사의 성격에 따라 당직실무자(Duty Inspector)가 지원요청 여부를 판단한다[17].

### 3.4 독일

연방 내무부 산하 위기관리, 시민보호국에서 위기관리 조정, 위기관리 조직지원, 주요 국가기반시설 보호 등 재난관리 업무를 총괄한다. 재난관리청(BBK: Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe)은 내무부 산하 외청으로 재난관리 전담기구이며, 공동위기관리센터, 재난통합정보체계를 운영하고 있다. 지방정부는 내무부가 재난관리 업무를 총괄하고, 내무부 산하 재난보호국에서는 전문가와 협력체계를 구축하고 있다.

독일은 협력적 거버넌스에 의한 재난관리를 강조하여 화재, 위생, 지원 기술 등 영역별로 광범위한 민간 및 관련기관이 참여하고 있다. 특히 연방기술지원청은 정부조직이지만 본부요원 300여 명을 제외한 전원이 재난구호에 필요한 민간전문기술 등을 보유한 자원봉사자(전국적으로 8만 여명)로 구성되어 있다.

경찰은 재난현장에서 퇴거나 통행금지 등 현장통제와 관련된 임무를 수행하고 재난보호법에 의해서 각 기관별로 수립된 비상계획에 따라 상황을 대비하고 있다 [18].

### 3.5 일본

일본 경찰은 다중운집행사장에서 교통 및 보행로 지정 통제, 출입통제지역 지정, 위험발생 방지 및 범죄예방을 위한 순찰활동을 실시하고 있다.

대규모 행사시 경찰개입의 판단근거는 행사를 위해 모이는 군중의 수, 이벤트의 성격과 참가자 층, 행사장 공간 이용 계획 즉, 행사의 내용과 형태, 행사장소의 지형과 내부 유동로 그리고 행사장 접근로와 교통방법에 따라 판단을 하게 된다[19].

경찰과 행사 주최 측과의 사무분장은 일반적으로 행사 관련 안전대책의 수립과 실시에 관한 책임은 일차적으로 행사 주최 측에 있다. 경찰은 행사기획 단계부터 행사 주최 측과 사전협의를 통해 안내원 및 경비원 등 인력배치를 포함한 안전대책의 적정성을 검토하고, 필요한 경우 행정지도를 실시하며 행사 중에는 수시로 안전대책의 이행 상황을 점검하고 현장을 지도하며, 예기치 못한 상황에 대비한 최소한의 경비활동 및 통상 범죄예방활동을 실시한다[20].

그러나 행사주최가 불분명한 다중운집 상황 즉, 매년 특정장소에 신년맞이를 위해 젊은이가 자연적으로 운집하는 경우에는 관할 경찰서장이 책임 하에 사건사고 방지를 위한 활동계획을 자체적으로 수립하고 있다.

### 3.6 프랑스

다중운집행사의 안전관리와 관련하여 프랑스에서는 안전법 L111-1조에서 규정하고 있다. 이에 따르면 안전은 국민의 기본적인 권리이며 개인과 다중의 자유의 실현을 위한 조건 중의 하나로 규정하면서 국가는 국가기관과 국가의 이익을 방위하고 국민의 생명과 재산을 보호, 공공질서와 평화유지의 의무가 있음을 명기하였다. 이를 위해 프랑스는 전국을 100개의 도로 나누고 각 도마다 도지사(Préfet)를 두어 국가업무를 수행하도록 하고 있으며 수도권 파리는 예외적으로 파리지방경찰청장이 도지사의 임무를 수행하고 있다.

또한 L-211-7조에서는 안전책임자인 도지사(파리는 파리지방경찰청장)의 의무와 권한을 규정하고 있다. 즉 행사주최자에게 행사의 원활한 진행을 위하여 안전과 의료 등 필요한 모든 수단을 강구할 것을 촉구할 수 있으며 행사와 관련하여 심각한 무질서가 우려되거나 안전관련 주최자의 조치가 충분하지 않은 경우 도지사는 행사 개최를 금지할 수 있다.

그리고 1,500명 이상 참가자가 예상되는 영리목적 행

사 관련, 행사주최자(스포츠, 오락, 문화 등)는 도청(파리는 파리지방경찰청장)에 신고하도록 하고 있으며, 이 신고에 따라 도지사와 파리지방경찰청장은 안전에 대한 판단을 하고 필요한 조치를 해야 한다. 신고는 행사개최 전 1년 전부터 가능하며 정당한 사유가 없는 한 최소 행사개최 한 달 전까지는 신고를 마쳐야 한다고 규정하고 있다(R211-22조).

행사주최자는 안전조치가 충분하지 않다고 판단되면 경찰은 적어도 행사 15일 전까지 행사주최자에게 필요 조치를 강구하도록 통지할 수 있고 경찰은 관련 내용을 도지사에게 전달하여야 한다(R211-24조).

영리목적의 대규모 행사에서 행사주최자는 행사 전반에 관한 안전장치를 마련하도록 의무가 부과되어 있다(안전법, L211-11조). 또한 행사주최자의 권한과 책임 하에 참석자의 안전을 위협할 것으로 예상되는 무질서를 예방하기 위한 대책을 강구해야 하며, 필요시 경찰 또는 구조요원에게 알려야 한다(안전법, R211-25조).

한편, 대규모 행사에 있어서 동원되는 경찰관에 대한 수당 등 비용에 대해서는 프랑스 내무부는 1997년 3월 5일 경찰과 군경찰 지원관련 일정 비용의 상환에 관한 제97-199호 훈령에 따라 동원 경찰관 및 차량 등 장비는 물론 이동에 따른 에스코트 비용까지 행사주최자가 부담하도록 규정하고 있다.

## IV. 국내 대규모 행사 관리 실태

### 4.1 대규모 행사 단계별 유관기관의 역할

대규모 행사를 사고 없이 무사하게 끝낼 수 있도록 국민안전처에서는 안전관리 매뉴얼로 대규모 행사 시 유관기관별 역할이 명확하게 제시하고 있다.

대규모 행사의 진행시기에 따라 대규모 행사 계획 → 대규모 행사 시작 전 → 대규모 행사 진행 중 → 대규모 행사 종료 시 → 대규모 행사 중 사고발생 시 대응 단계로 구분하여 제시하고 있다.

표 4. 행사단계별 유관기관 역할

단계	지자체	경찰서	소방서
대규모 행사 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전관리계획심의 및 합동지도점검 수행</li> <li>지역안전관리위원회, 지역안전관리민관 협력위원회 운영</li> <li>안전관리계획 사전 검토 후 심의</li> <li>지역안전관리민관 협력위원회 구성 및 합동지도점검</li> <li>비상연락망 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전관리계획 심의참여</li> <li>경찰력배치 계획 수립 및 유관기관 연락체계 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전관리계획 심의참여</li> <li>구조 및 구급요원 배치 등 방안 마련</li> <li>유관기관연락체계구축</li> <li>합동지도점검 대비 항목작성</li> <li>인허가사항 검토</li> </ul>
대규모 행사 시작 전	<ul style="list-style-type: none"> <li>합동지도 점검 시 보완조치</li> <li>축제장안전위험확인</li> <li>안전관리 교육 및 홍보</li> <li>축제개최자의 안전 구축상황확인</li> <li>안전관리예산확보 확인</li> <li>기타구조 및 시설에 대한 지도점검</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>합동지도점검 실시</li> <li>유관기관과 연락 체계 점검 강구</li> <li>혼잡지역 순찰 실시방안 강구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>합동지도점검</li> <li>연락체계구축</li> <li>구조 및 장비위치 범위적절성 검토</li> <li>소방안전 주요 사항 점검</li> </ul>
대규모 행사 진행 중	<ul style="list-style-type: none"> <li>돌발상황 발생 시 호소대책 마련</li> <li>식품위생지도</li> <li>계획에 따라 행사 종료 시까지 대기</li> <li>유관기관 상황 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>교통정리</li> <li>순찰활동</li> <li>유관기관 상황 유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>구급소방차 대기</li> <li>비상체계유지</li> <li>유관기관상황 유지</li> </ul>
대규모 행사 종료 시	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전귀가지원</li> <li>문제점 분석 차기 계획수립 시 반영</li> <li>혼잡상황대비 요원 배치</li> <li>가설물제거 확인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전귀가지원</li> <li>문제점 분석 차기계획수립 시 반영</li> <li>혼잡상황대비 요원배치</li> <li>교통정리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>안전귀가지원</li> <li>문제점 분석 차기계획수립 시 반영</li> <li>혼잡상황대비 요원 배치</li> <li>구조대기</li> </ul>
대규모 행사 중 사고 발생	<ul style="list-style-type: none"> <li>필요조치 시행</li> <li>응급요청 및 응급조치</li> <li>이재민 구호방역</li> <li>재난안전대책본부 설치 운영</li> <li>피해조사 협조</li> <li>장래문제 협의</li> <li>피해수습</li> <li>언론홍보 성금 모금 전개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2차 피해예방 경찰력 배치</li> <li>출입통제선 설치</li> <li>대피유도 및 교통정리</li> <li>사고발생원인 및 책임자규명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인명구조 및 사상자 이송</li> <li>경찰협력통제선 설치</li> <li>소방시설 안전 점검</li> </ul>

그러나, 각 단계에서 유관기관의 역할과 책임한계가 나타날 수 있도록 구체적으로 제시하지 않아 이에 대한 보완이 필요하다. 세월호 사건 이후 재난에 대한 역할과 책임을 분명히 하고 재난대응체계를 설립하기 위하여 국민안전처를 신설하였으나, 재난대응 수습절차와

단계별 상황관리 시 연락체계와 지휘체계의 보완이 필요하다.

#### 4.2 경찰의 대규모 행사 안전관리의 문제점

우리나라 대규모 행사의 안전관리 주체는 시대에 따라 상이하였다. 1990년 이전에는 경찰이 행사시 안전관리를 상당부분 주도하였으나 민간경비가 발전하고, 수익자 부담이론이 전개되면서 수익성과 관계된 행사는 주최자가 안전관리를 주도하고 경찰이 그밖에 치안유지를 전담하는 민·경 공동 시스템으로 진행되고 있다. 그리고 장기적으로는 민간경비를 통하여 전담하는 방향으로 전환되는 것이 바람직하다는 논의가 있다.

그러나 오늘날 국민들의 안전욕구와 안전관리 쇄신에 대한 요구가 급격히 상승하고 있는 현실에서 국민의 요구에 적절히 대응하지 못할 경우 경찰 신뢰도의 저하를 초래할 수 있으므로 앞으로도 안전관리는 경찰의 업무에서 상당한 비중을 차지할 것으로 예상된다.

그렇지만 경찰의 인력과 장비는 한정되어 있고, 지속적으로 증가하고 있는 수많은 행사의 각종 위해요인을 경찰이 모두 대비하기는 사실상 어려운 현실이다.

특히, 현재 대규모 행사에 대하여 경찰의 임무를 명확화 할 필요가 있으며, 행사안전관리를 위하여 행사 전 위험성 체크를 위한 위험성 체크리스트를 보다 구체화시킬 필요가 있다. 그리고 민간경비로 구성된 안전요원에 대한 교육훈련과 관리감독을 강화할 필요가 있다.

### V. 결론 및 시사점

이 연구는 급증하는 대규모 행사에 대응하는 경찰의 활동과 함께 외국의 사례를 바탕으로 우리나라 경찰의 대규모 행사 대응을 비교하여 문제점을 찾아 개선하는 목적을 가진 연구이다.

2000년대 들어와 제한된 경찰인력으로서 각종 치안 서비스를 제공하는데 많은 한계를 가짐에 따라 대규모 행사 시 수익자부담의 원칙을 바탕으로 대규모 행사를 통제하는데 중심에 있기보다는 지원과 조정·교육·귀가관리 등의 업무를 수행하고 있다.

이러한 현상은 우리나라의 상황에 의하여 독자적으로 형성된 상황이 아니라 대규모 행사 통제의 세계적인 트렌드임을 감안하여 보다 나은 대규모 행사의 안전관리를 위하여 외국의 사례를 살펴보면 다음과 같다.

미국의 경우 국토안보부를 중심으로 연방재난관리청이 재난대책수립, 지방정부 지원, 업무조정 등 종합적 관리. 경찰은 재난협의체의 구성원으로 역할 담당하고 있으며, 영국은 내각사무처 산하 국가위기대응사무국이 재난대비 계획수립 및 업무조정하고, 영국의 경찰은 재난대비 계획의 수립, 관련 교육 및 훈련, 정보공유를 통한 공조 의무 담당하고 있다.

호주에서는 대규모 행사에 특화된 경찰의 임무 및 역할규정이 없고 복합적으로 상황판단을 통해 경찰개입 여부를 판단하고 있으며, 독일은 내무부 산하 위기관리 시민보호국에서 위기관리 조정, 위기관리 조직지원, 주요 국가기반시설 보호 등 재난관리 업무를 총괄하고 있으며 경찰은 재난현장에서의 퇴거, 통행금지 등 현장통제와 관련된 임무를 수행하고 있다.

일본은 대규모 행사 시 경찰의 역할과 임무, 개입한계에 대한 일반적 지침은 없으며 행사개최 전 주최 측에서 협조요청을 의뢰하면 협조해 주고 있다.

이 연구에서 소개하고 있는 외국의 사례를 바탕으로 국내에서 발생하는 대규모 행사에 대한 경찰의 대응방안을 살펴보면, 수익자부담의 원칙을 바탕으로 행사주최자가 대규모 행사의 안전을 수행 하도록 지원하고, 영국경찰과 같이 대규모 행사에 대한 기본적인 안전교육·훈련·정보교환 등의 업무를 대규모 행사 초기에 수행하며, 호주경찰과 같이 상황판단에 따라 경찰이 개입하고, 독일경찰과 같이 대규모 행사 중에 돌발적으로 발생한 재난에 대한 강력한 통제가 가능하도록 시스템을 구축해야 한다.

이 연구에서는 비록 대규모 행사장에서 발생한 문제에 대하여 경찰의 대응방안에 대하여 기술하고 있으나, 기본적으로 대규모 행사장에서 발생한 재난은 경찰뿐만 아니라 국민안전처, 지방자치단체, 소방 등 모든 유관기관에 복합적으로 대응해야하는 문제이기 때문에 특정기관이 통제한다는 단일한 생각보다는 모두가 복합적으로 대응할 수 있도록 고민하여 대응 매뉴얼을 개

선하고 적극적으로 대응할 수 있도록 상시적으로 훈련해야 한다.

## 참 고 문 헌

- [1] 이민형, "지역문화축제 안전관리 역량강화를 위한 민간경비제도 구축방안," 한국민간경비학회보, 제11권, 제2호, pp.163-182, 2012.
- [2] 경찰청, *다중운집 행사 안전관리 매뉴얼*, 경찰청, 2014.
- [3] 이정훈, 최인규, 이민형, *쉬운 도시안전과 테러리즘*, 청목출판사, 2011.
- [4] 경찰청, *다중운집 행사 안전관리 매뉴얼*, 경찰청, 2014.
- [5] 신성식, "공연, 행사장 경비에 있어서 경찰의 안전 대응방안에 관한 연구," 스포츠와 법, 제11권, 제1호, pp.275-296, 2008.
- [6] 이강문, 백석기, 이민형, "대규모 시민참여 행사 안전관리시스템 구축방안," 한국민간경비학회보, 제18권, pp.59-80, 2011.
- [7] 박동균, 김태민, "거리공원 안전대책의 발전과제," 한국행정학회 학술대회 발표논문집, pp.1110-1132, 2011.
- [8] 김용현, 박영주, "국제행사의 성공개최를 위한 경찰의 지원방안에 관한 연구," 한국치안행정논집, 제8권, 제2호, pp.77-86, 2011.
- [9] 남재성, 강남수, "평창 동계올림픽의 안전위협 요인과 대책," 한국테러학회보, 제5권, 제3호, pp.64-101, 2012.
- [10] 박남권, 이영주, 윤명오, "대규모 국제행사장의 경호경비계호기에 관한 연구," 한국경호경비학회지, 제30호, pp.7-32, 2012.
- [11] 서천호, 옥원호, "대규모 국제행사의 안전활동을 위한 경찰력 운영 방안," 한국민간경비학회보, 제11권, 제2호, pp.131-159, 2012.
- [12] 이재삼, "경찰관직무집행법상 경찰관 직무행위의 구체화 방안," 경찰법연구, 제10권, 제2호,

pp.127-163, 2012.

- [13] 치안정책연구소, 치안전망 2015, 치안정책연구소, 2015.
- [14] 치안정책연구소, 치안전망 2015, 치안정책연구소, 2015.
- [15] 호주영사관 내부자료
- [16] 호주영사관 내부자료
- [17] 호주영사관 내부자료
- [18] 치안정책연구소, 치안전망 2015, 치안정책연구소, 2015.
- [19] 오사카영사관 내부자료
- [20] 오사카영사관 내부자료

#### 저 자 소 개

김 상 운(Sang-Woon Kim)

정회원



- 2012년 2월 : 동국대학교 경찰행정학과(경찰학박사)
- 2012년 9월 ~ 현재 : 대구가톨릭대학교 경찰행정학과 교수

<관심분야> : 경찰인사, 조직, 민간경비, 범죄심리