Journal of the Korea Society of Disaster Information Vol.11 No.4 ▌pp. 556 - 569

Available online at www.sodi.kr

경찰의 재난위기관리 개선에 관한 연구

A Study on Improvement of the police disaster crisis management system

Yongtae Chun[a,*], Moonkwi Kim[b,1]

[a] *Department of Security Management, Kyonggi University , Gwanggyosan-Ro 154-42 Yeongtong-gu, Suwon 16227, Republic of Korea*
[b] *Department of Police Science, Korea National Police University, Unnam-Ro 74,Giheung-gu, Yongin 16912, Republic of Korea*

A B S T R A C T

With about 75% of the population of Korea criticizing the government's disaster policy and a failure to respond to large-scale emergency like the Sewol ferry sinking means that there is a deep distrust in the government. In order to prevent dreadful disasters such as the Sewol ferry sinking, it is important to secure a prime time with respect to disaster safety. Improving crisis management skills and managerial role of police officers who are in close proximity to the people is necessary for the success of disaster management. With disaster management as one of the most essential missions of the police, as a part of a national crisis management, a step by step strengthening of the disaster safety management system of the police is necessary, as below.

First, at the prevention phase, law enforcement officers were not injected into for profit large-scale assemblies or events, but in the future the involvement, injection should be based on the level of potential risk, rather than profitability. In the past and now, the priortiy was the priority was on traffic flow, traffic communication, however, the paradigm of traffic policy should be changed to a safety-centered policy. To prevent large-scale accidents, police investigators should root out improper routines and illegal construction subcontracting. The police (intelligence) should strengthen efforts to collect intelligence under the subject of "safety".

Second, with respect to the preparatory phase, on a survey of police officers, the result showed that 72% of police officers responded that safety management was not related to the job descriptions of the police. This, along with other results, shows that the awareness of disaster safety must be adopted by, or rather changed in the police urgently. The training in disaster safety education should be strengthened. A network of experts (private, administrative, and police) in safety management should be established to take advantage of private resources with regard to crisis situtions.

Third, with respect to the response phase, for rapid first responses to occur, a unified communication network should be established, and a real-time video information network should be adopted by the police and installed in the police situation room.

Fourth, during the recovery phase, recovery teams should be injected, added and operated to minimize secondary damage.

KEYWORDS

Police officer
Crisis Management
National Safety
Sewol Ferry
Disaster Management

국민의 75%가 정부의 재난관리 정책을 비판하는 등 세월호 참사와 같은 대형 재난 관리 실패는 정부 불신을 초래하고 있다. 세월호 참사와 같은 재난이 다시 발생하지 않도록 재난 안전에 있어 골든타임 확보가 중요하며, 주민의 가장 가까운 곳에 위치한 경찰의 재난 위기 관리 능력 개선이 필요하다. 재난 안전 역시 경찰 임무의 본질로서 다음과 같이 국가위기관리 단계별로 경찰의 재난안전 관리 시스템의 강화가 필요하다.

첫째, 예방단계에서는 과거 다중운집행사의 경우 수익성 행사의 경우 경찰력을 투입하지 않았으나, 앞으로는 기준을 수익성이 아닌 위험성 여부로 판단해야 한다. 그동안 교통 소통이 우선이었으나 안전 중심으로 교통 정책의 패러다임을 전화하고, 대형 사고를 예방하기 위해 수사 경찰은 비정상적 관행과 건축불법 하도급을 근절하며, 정보 경찰은 '안전'이라는 주제에 대한 정보 수집을 강화해야 한다.

둘째, 대비단계와 관련 최근 경찰관 대상 설문 조사 결과 경찰관의 72%는 안전관리와 경찰이 업무연관성이 없다고 응답하는 등 재난안전에 대한 인식도 개선이 시급하므로 재난 안전 교육 훈련을 강화해야 한다. 위기상황에 대한 민간 자원을 활용할 수 있도록 민・관・경 재난 안전 네트워크를 구축해야 한다.

셋째, 대응단계에서 신속한 초동 대응을 위해 재난 통신망을 일원화하고, 경찰기관 상황실에 실시간 영상정보망을 도입해야 하며, 넷째, 복구단계에서는 2차 피해를 최소화하기 위한 복구지원팀을 운영해야 한다.

경찰
위기관리
국민안전
세월호
재난관리

ⓒ 2015 Korea Society of Disaster Information All rights reserved

* Corresponding author. Tel. 82-31-249-1314. Fax. 82-31-249-9954. Email. chunyongtae@naver.com
1 Tel. 82-31-620-2376. Email. moonkwi10@gmail.com

ARTICLE HISTORY
Received Nov. 09, 2015
Revised Nov. 18, 2015
Accepted Dec. 13, 2015

1976-2208 ⓒ 2015 Korea Society of Disaster Information All rights reserved.
http://dx.doi.org/10.15683/kosdi.2015.11.4.556

1. 서 론

국가는 적의 침략, 각종 재난 등의 위기로부터 국민의 생명과 재산을 보호하기 위해 존재하고, 위기가 발생하기 전에는 발생 가능성을 완화시키는 모든 조치를 취하여야 하고, 위기가 발생한 후에는 신속하고 즉각적인 대응조치를 취하여 발생한 위기로 인한 피해를 최소화하기 위하여 노력하여야 한다(김흥수, 2014: 13). 독일의 사회학자 울리힉 벡(Ulich Beck) 교수는 현대사회를 위험사회(Risk Society)라고 정의한다. 풍요로워 질수록 위험(Risk)도 증가하는 사회다. 과거에는 근대화에 따른 '부의 생산의 논리'가 그것이 동반하는 '위험의 생산의 논리'를 압도하였다면 벡 교수는 오늘날 우리가 살고 있는 사회는 이러한 관계가 역전된 즉 위험을 더 이상 간과할 수 없게 된 사회라고 전망하고 있다. 벡 교수가 제시하는 방법론은 반성과 성찰이다. 사회가 실제로 진화하려면 국가위기 관리에 대한 반성과 개선 노력이 계속되어야 하므로, 우리 사회의 위기관리에 대한 반성과 경찰의 재난위기관리 개선 방안을 모색하고자 한다.

최근 재난은 불확실성을 특징으로 하는 신종재난과 자연재난 및 인위재난이 구분되지 않고, 동시에 발생하여 부처 및 자치단체간 책임 영역이 불명확한 '복합화' 현상이 일어나고 있다(임승빈, 2013: 3). 그러나 현재 우리나라의 재난 관리는 부처별·지역별로 분리되어 있고, 재난 대응 업무가 분산 다원화 되어 있어 국가 차원의 통합 대응에 어려움이 있다(임승빈, 2013: 20).

전 세계는 인간의 능력으로는 감당하기 힘든 실로 엄청난 규모의 자연재난[8], 사회재난 등을 겪고 있다. 이는 지구온난화와 기후변화 등으로 인하여 더 큰 규모로 예측하기 어려운 위기 상황으로 전개되기도 한다(박동균, 2013: 23). 자연 재난이나 사회 재난이나 어떤 측면에서는 100% 예방이라는 것은 사실상 불가능하고 어떻게 하면 발생의 빈도를 가장 적게 하고 발생한 경우에는 신속하게 대응하여 그 위험으로부터 국민의 생명과 재산에 대한 피해를 최소화 하는 것이 위기관리 체계에서 중요하다(정하명, 2014: 87). 그러한 면에서 재난 안전에 있어서 골든타임 확보를 위해 국민의 생활현장에서 가장 가까운 곳에 위치하면서 국민의 일상생활과 밀접한 관계있는 경찰의 위기관리 및 위기대응 능력 향상이 무엇보다 중요하다.

본 연구는 경찰의 위기관리 체계를 개선하기 위한 치안 혁신 전략을 제시하고자 2.에서 한국 사회가 다른 나라보다 특별하게 위험한 사회가 될 수밖에 없는 위험 요인, 재난 안전에 대하여 한국 국민이 느끼고 있는 인식, 인간의 존엄성을 위한 한국의 위기관리 체계 필요성, 세월호 사건에 대한 반성적 고찰과 함께 새롭게 출범하는 국민안전처의 향후 역할에 대하여 서술한다.

3.에서는 재난 안전에 있어서의 경찰 임무의 당위성에 대한 근거를 제시하기 위해 경찰 임무의 본질을 살피고, 새로운 재난 안전 패러다임에서의 경찰의 역할, SWOT 분석을 통해 경찰의 재난 안전시스템 강화 필요성에 대하여 서술한다.

4.에서는 국가위기관리 단계별(예방→대비→대응→복구)로 경찰의 위기관리 혁신 전략 8개 항목과 지역경찰 간부(경감)에 대한 심층면담을 통해 실제 현장에서 발생하는 위기 상황에서 인명 피해를 최소화하기 위한 개별 의견을 제시하고자 한다.

2. 국민 안전의 현황과 세월호 참사

한국 사회는 ① 자연재해 증가 ② 복합재난의 등장 ③ 불확실성의 상승 ④ 국가적 위험의 일상화 등 위험사회화가 가속화되고 있다. 한국 사회의 위험요인은 ① 한국 전쟁 이후 압축 성장 중심의 정책 결정, ② 폐쇄적인 관료체제 등의 압축적 근대화로 인한 위험요인의 증가 ③ 사회가 다원화되고 소위 부의 불균형 현상에 따른 양극화로 인한 사회적 갈등요소의 증가 등의 다중적이고 복합적인 위험 요인에 의해서이다. 다중적 복합 위험사회는 전통적·근대적·현대적 위험이 공존하는 위험 사회로의 진입을 의미한다. 세월호 참사의 경우 관료의 부패 카르텔, 안전불감증, 재난대응체계의 허점, 의사소통의 실패 등이 종합되었으며, 정부 차원에서의 대응 방식 중에 정부가 잘 했다는 점을 살펴볼 수 없을 정도로 국민의 신뢰를 잃어버린 종합 재난이었다(박남권·이주락, 2014: 192).

8) 세계 최강국이며, 위기관리에 있어 세계 최고의 시스템을 구축한 미국에서 2012년 가을 발생한 허리케인 샌디의 경우, 기상예측시스템을 통한 정확한 예측과 45000여명의 신속한 군 투입과 모든 공무원, 경찰, 소방의 총력 대응에도 불구하고 630억 달러의 재산 피해와 270여명의 사망자가 발생했다.

2.1 국가의 안전관리에 대한 국민의 부정적 인식

한국사회의 경제성장과 국민소득의 증가로 인하여 국민들의 안전욕구 충족이 중요한 사회 문제임에도 불구하고 세월호 참사와 메르스 초기대응 실패 등 매년 대형 재난 사고가 발생하고 있어, 이로 인한 안전욕구의 미충족은 한국사회에 대한 국민의 불안감을 증폭시키고 있으며, 나아가 정부 신뢰의 문제로 확산되고 있다(김용민, 2009: 137).

최근 재난안전 국민인식 조사 결과(한국리서치, 2014)에 따르면, 우리사회의 재난안전도 평가에 대한 물음에는 별로 안전하지 않다고 응답한 사람이 전체의 50.8%(480명)로 가장 많게 나타났으며, 대체로 안전하다 30.5%, 전혀 안전하지 않다는 경우는 16%, 대체로 안전하다는 경우는 2.6%였다.

정부의 재난관리 평가를 살펴보면, 별로 못하고 있다고 응답한 경우가 전체의 44.7%, 매우 못하고 있다는 30.9%, 대체로 잘하고 있다는 22.4%, 매우 잘하고 있다는 경우는 2%인 것으로 나타났다(이동규·민연경, 2014: 1162).

여객선 침몰 이전에 구출할 수 있는 시간이 존재하였음에도 불구하고 구출신호를 적극적으로 하지 않았다는 인적재난으로 여객선 침몰재난에 대한 불안감은 상당히 높았고, 정부에 대한 신뢰도를 떨어뜨리는 결과를 가져왔다(이동규·민연경, 2014: 1163). 국가의 안전관리 의지와 정책에 대한 사회적 기대 수준은 계속하여 증가하고 있지만 1년 전 세월호 참사와 같은 대형 재난 관리 실패는 심각한 정부 불신과 국민의 불안감을 증폭시키고 있다.

2.2 세월호 사건에 대한 반성

세월호 사건에 대한 책임으로부터 자유로운 사람은 대한민국에 없다. 희생자들의 죽음을 가치 있게 만드는 길은 다시는 이 같은 참사가 발생하지 않도록 해서 무고한 희생이 나오지 않게 하는 것이다(이재은, 2014: 14). 세월호 참사가 발생한 원인을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 안전을 위협하는 규제완화의 문제이다.

우리나라는 1985년부터 노후선박으로 인한 해난사고 예방을 위해 여객선 사용연한을 20년으로 제한해 왔다. 그러나 2009년 이명박 정부는 영세한 여행사업자의 부담 경감을 이유로 여객선 사용연한을 행정규제 개선과제로 선정하여 여객선 선령 제한을 완화하였다. 20년 선령 제한 규정이 완화되지 않았다면 일본에서 이미 18년 동안 사용된 선박을 사오지 않았을 것이고, 세월호 참사도 발생하지 않았을 것이다. 규제완화가 능사가 아니다. 오히려 생명과 안전을 위협하는 규제는 철저하게 강화하는 것이 필요하다(이재은, 2014: 14).. 과도한 경제규제에 관해서는 완화가 필요하지만 선박안전 등 안전과 관련한 규제의 완화는 신중을 기하여야 한다(홍완식, 2014: 327).

둘째, 관료주의의 부작용으로서의 부패 고리가 문제이다.

관료주의에 의한 중앙집권적 지배와 통제가 만들어낸 부작용은 중축한 세월호에 대한 한국선급의 부실한 선박 안전검사와 출항시 해운협회 소속 운항관리자의 형식적인 안전점검 등 감독관청과 해운사간의 잘못된 관행에서 부패 문제가 그대로 드러났다. 관피아(관료+마피아)라는 말을 들을 정도로 정부 관료와 산하 관리 감독 업체들 간에는 은밀한 유착관계가 있었고, 이른바 해양마피아들이 시민의 안전과 생명을 쥐고 있었다. 게다가 한국해운조합은 해운사들이 회비를 내서 만든 이익단체인데, 이 기관이 안전관리를 한다는 것이 처음부터 모순이었던 것이다(노진철, 2014: 142).

셋째, 사고 직후 선장과 선원의 잘못된 행동은 안전 분야에서의 노동자 비정규직화의 문제가 있다.

침수 시작부터 침몰까지 선장과 선원이 승객에 대해 아무런 구조 조치를 취하지 아니하고 승무원 전용 통로를 통해 가장 먼저 탈출한 행동은 직업윤리와 책임의식이 결여된 행동이었다(이재은, 2014: 15). 세월호의 경우 안전핵심이라고 할 수 있는 기관부의 70%가 비정규직이었고, 세월호 선장마저도 1년 비정규직이었다. 따라서 위급한 상황을 대응하는데 취약할 수 밖에 없는 구조적 문제점이 있었다. 노동 유연화라는 목적하에 생명과 안전을 다루는 분야에서 일하는 사람들이 비정규직화 되었던 것이다. 따라서 국민의 생명을 다루는 일을 외주화하고 비정규직화 함으로써 불안정한 노동환경을 만드는 일을 중단하고 개선해야 한다(이재은, 2014: 15).

넷째, 초동대응 단계에서 해경의 무능력과 무책임의 문제이다.

해경은 해양재난 발생 시 초동대응에서 인명구조를 우선해야 하는데도 승객에 대한 어떠한 구조 조치도 지시하지 않았다. 또한 해경 긴급구조단은 세월호 침몰 직전까지 47분 동안 한 차례도 승객에게 퇴선 명령을 내리지 않았으며, 선박 내부로 진입해 승객 구조를 하려는 어떤 노력도 하지 않았다. 해경 경비정은 객실 접근 통로가 있는 선미 쪽으로 접근

해 구조 활동을 해야 하는데도 불구하고, 엉뚱하게 물에 뛰어든 승객만 구조하였을 뿐, 해경의 어느 누구 한명도 선체 내부로 진입하여 승객에게 퇴선 명령을 내리거나 구조행위를 하지 않았다. 해경 경비정은 목포해양경찰서장의 선내 진입 및 퇴선 방송 지시를 무시한 채, 선체 내부로 진입하여 구조하는 것을 일찍이 포기했다(노진철, 2014: 146-147).

다섯째, 재난 정보의 통제력 결어와 컨트롤타워의 부재이다.

전체 재난관리에서 가장 중요한 것이 정보 관리인데도 중대본이 정보 통제력을 상실하고 우왕좌왕한 것은 재난 대응 체계 자체가 실종자 가족과 유가족의 불신을 받는 원인이 되었다. 초동대응 단계에서 수많은 오보, 정부 부처마다 난립한 10여개 대책본부의 정보 혼선으로 인한 정보 통제력의 상실은 정부의 위기 대응에 대한 신뢰를 크게 상실하게 했다. 이들 대책본부는 상호간 정보 공유가 되지 않은 채 제각기 다른 정보와 지시를 내놓으며 초동 대응 단계에서 혼란을 가중시켰다. 세월호 사고소식이 전해 진 직후인 오전 11시 대책본부는 전원구조 소식을 전했고, 사고 당일에만 구조인원을 전원에서 368명, 164명, 175명으로 계속 정정했다. 안행부는 중대본을 설치하고 가동했지만 해상재난에 대한 전문성 결여로 인해 수색 및 구조 상황을 실시간으로 보고를 받고 있었지만 구조현장을 지휘할 수 있는 능력을 처음부터 결여하고 있었다. 결국 중대본의 역할은 대언론 브리핑에 제한되어 있었고, 그마저 탑승인원, 생존자, 실종자 숫자의 잦은 번복과 정정 발표로 신뢰를 잃게 되었고, 이후 중대본은 공식브리핑을 하지 않아 스스로 컨트롤타워 기능을 포기했다(노진철, 2014: 147-148).

여섯째, 재난 피해자에 대한 지원 실패의 문제이다.

사고 이후 생존자와 실종자 및 사망자 가족, 친구, 동반자 등에 대한 사회·심리적 지원이 결여되어 재난피해자들이 무관심 속에 방치되었다. 재난시 그들은 심리적 공황상태에서 다니던 직장과 생계를 팽개치고 현장으로 달려오기 때문에 그들의 기초적 위생 상태 유지, 구호활동에 대한 실질적 지원, 언론으로부터 재난피해자의 비밀 보호, 재난 이전의 생계활동으로의 복귀, 현장 및 집에서의 의료처치에 정부 차원의 지원이 조직적으로 이뤄지지 못하였다(노진철, 2014: 148).

이와는 반대로 영국의 충실한 사후 복구 시스템을 통한 국가 신뢰도 제고는 배울 점이 많다. 런던 테러(2005년 7월) 사고시 ①사후 수습과 관련해 해당 기관들의 역할과 책임을 명시한 구체적인 실행 계획에 따라 사후 복구가 진행되었으며, ②피해자 사무국을 조기에 설치하는 등 사고 피해자에 대해서는 신속하고 전문적인 서비스를 제공하였고, ③사고 유가족 지원 담당 장관을 지정할 정도로 피해자 관리에 철저히 하는 등 피해자 측과 국가간의 신뢰를 유지하였다는 점에서 시사점이 매우 크다.(김용민, 2009: 12-14)

2.3 국민안전처 출범과 안전관리 체계

2.3.1 국민안전처 출범(국민안전처 보도자료, 2015. 1. 19)

세월호 참사 사고에 대한 대책으로 재난안전 컨트롤타워인 장관급 국민안전처가 총리 소속 정원 1만 명의 거대 조직으로 2014년 11월 출범하였다. 안전처는 차관급인 '중앙소방본부'와 '해양경비안전본부', 안전행정부의 안전관리 기능과 소방방재청의 방재 기능을 각각 이어받은 '안전정책실'과 '재난관리실', 항공·에너지·화학·가스·통신 등 분야별 특수재난에 대응하는 '특수재난실'로 구성된다.

중앙소방본부와 해양경비안전본부는 현장대응기능을 강화하기 위해 육상의 119 수도권 지대를 '수도권 119특수구조대'로, 해상의 남해해양특수구조단을 '중앙해양특수구조단'으로 각각 확대하고 영남 119특수구조대를 신설하였으며, 충청·강원 119특수구조대, 호남 119특수구조대, 동해특수구조대, 서해특수구조대를 2015년 추가로 신설할 계획이다.

현재 해경의 수사·정보 기능과 인력 500여명은 경찰청으로 이관되고, 중국어선 불법조업단속 등 해상 사건의 수사·정보 기능은 해양경비안전본부에 남는다. 해양수산부의 항만 해상교통관제센터(VTS)도 국민안전처로 이관되어, 항만과 연안 VTS 기능을 일원화한다. '재난 및 안전관리기본법'이 개정되어 국민안전처가 재난안전예산 사전협의권, 재난관련 특별교부세 배분권, 기관경고·징계 요구권을 확보하게 되고, 안전점검 공무원에게 특별사법경찰권이 부여되며, 대규모 재난 때에는 국무총리가 중앙대책본부장의 권한을 행사한다.

2.3.2 국민안전처의 추진 정책(국민안전처 보도자료, 2015. 1. 19)

안전처는 안전관리 체계를 전면적으로 혁신하기 위해「안전혁신 마스터플랜」5대 중점과제 및 100대 세부 실천과제를 선정하여, 과제별로 책임부처와 추진 상황을 적극 관리하고, 안전관리를 담당하는 중앙부처의 예산과 사업을 총괄·

조정하고 지자체나 담당공무원의 책임성을 강화한다. 안전예산 사전협의권과 사업평가권을 통해 중복투자를 없애고 사업성과를 다음 예산에 반영하는 체제를 확립하며, 재난관리에 미흡한 공무원에 대한 징계 요구, 부처・지자체 기관 경고 등의 제도를 활용하여 안전관리에 대한 책임을 강화한다. 위험물·시설 안전 등 국민안전과 직결된 분야의 법령을 집중 점검하여, 안전법규 위반에 대한 미흡한 제재규정, 허술한 안전검사 기준 등을 정비한다.

Table 1. Unification of system of command

단계	구분	컨트롤타워 및 지휘기관	기능
초기대응	육상재난	소방서장	긴급구조
	해상재난	해양경비안전서장	
복구단계		지방자치단체 통합지원본부장	수습 및 복구 지원

위 표와 같이 지휘체계 일원화를 통해 전국 어디에서 발생하는 재난 안전사고이든 육상에서는 30분 이내, 해상에서는 1시간 이내 특수구조대가 현장에 도착하여 현장대응을 하게 되며, 국민들은 영・유아, 청소년, 청・장년, 노년기 연령별 특성에 맞는 생애주기별 안전교육[9]을 받게 된다.

안전처는 중앙소방본부의 119 특수구조대와 해양경비안전본부의 해양특수구조대를 확대 설치[10]하고, 전문적인 훈련 반복을 통해 전국적인 긴급 출동・대응 역량을 대폭 강화하며, 교육대상의 특성을 반영한 평생안전교육을 실시하여 국민들의 비상시 대응역량을 향상시키고, 국민들의 자율적인 참여를 통한 '국가안전대진단'[11]을 추진하며, 원자력 안전[12], 식품 안전[13], 다중교통이용시설 및 유해화학물질[14] 등 특수 분야에 대한 안전 시스템 전반을 강화한다.

안전처는 '제도 ↔ 점검 ↔ 교육 ↔ 인프라' 선순환적 안전관리 추진 전략을 마련하여, 지난 20년간 대형 사고를 분석하고 이를 통해, 법・제도와 안전점검, 교육・문화, 인프라 분야에서 유사한 문제점이 반복되었던 것을 교훈삼아 모든 재난・안전사고 유형별로 제도의 타당성, 현장작동 실태 등을 점검・분석하고 그 결과를 토대로 제도를 개선하고, 교육・문화, 인프라를 보강하는 '선순환적 안전관리 체제'를 구축해 나갈 계획이다.

3. 경찰의 재난 안전 임무의 당위성

3.1 안전은 경찰 임무의 본질

경찰 임무에 대하여 연혁적으로 고찰을 해보면, ① 18세기 후반에는 공공의 안녕과 질서유지 및 위험방지, ② 19세기 초반에는 범죄와 무질서의 예방, ③ 20세기 초반에는 형사법 중심의 경찰 활동 등이 중요시 되었으나, ④ 시민사회가 성장해 감에 따라 '위험의 예방과 제거'로 환원 되어가고 있고, 사회의 보호자로서의 역할 수행이 강조되고 있다.

안전은 경찰 임무의 본질이며, 경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조, 제4조, 제5조, 제6조, 제7조, 재난 및 안전관리

9) 그동안 교육대상 특성에 대한 고려 없이 형식적·선별적으로 실시되어 온 안전교육을 근본적으로 개선하기 위한 생애주기별 국민안전교육을 실시하여, 영·유아기, 청소년기, 청·장년기, 노년기 연령층별로 필요한 안전교육 콘텐츠를 개발하고 맞춤형 교육을 실시한다.

10) 육상 재난을 대비하기 위해 현재 수도권과 영남권에 설치된「119 특수구조대」를 충청·강원권과 호남권까지 확대, 전국 30분 이내 현장 도착·대응체계를 확립하고, 해상 재난을 대비하기 위해 기존 중앙해양구조단 이외에 동해·서해해양구조대 등 해양특수 구조단을 설치하여 전국 해역 1시간 이내 대응 시대를 열어나갈 계획이다.

11) 2014년 하반기부터 추진해 온 '국가안전대진단'을 국민 참여 안전신고 시스템 운영으로 더욱 활성화한다. 매년 2~4월 국가안전 대진단 집중기간을 운영하여, 전국의 위험시설물에 대한 3단계 안전진단(시설물 관리주체 자체점검 → 민·관 합동점검 → 정밀 안전점검)을 실시하고, 안전신고 시스템을 확대 구축하여 '안전신문고 포털'을 운영한다.

12) 원자력 발전 全과정에 대한 시스템 전반을 강화하며, 방사능 방재, 사이버 공격에 대응하기 위한 전담 조직 구성을 추진할 계획이다.

13) 제조업체 자가품질검사 의무와 책임이 강화되고, 수입식품 해외제조원 공장등록제가 도입되는 등 생산부터 소비까지 안전관리망이 더욱 강화되고, 민·관 협력을 통한 자율안전관리 역량도 강화한다.

14) 철도·항공기·선박, 유해화학물질 등 특수 분야별 안전사고의 경우 평상시부터 유관 부처간 협력체계를 강화하고, 비상시에는 국민안전처에서 관련부처의 인명구조 및 사고수습을 지원하는 총괄관리체제로 전환하게 된다.

기본법 제52조는 국민을 보호하기 위한 경찰권 작용을 규정하고 있고, 재난현장의 치안책임자이자 긴급구조지원기관으로 경찰을 명시하고 있고, 경찰법은 국민의 생명 신체 재산 보호와 공공의 안녕과 질서 유지를 규정하여, 안전이 경찰의 기본 임무임을 명시하고 있다.

美 재난관리청장(FEMA) 크레이그 퓨게이트 (W. Craig Fugate)는 "재난관리에서 경찰의 역할은 그들의 일상 업무와 매우 비슷하다. 즉 공공의 안전을 지키는 것과 지역공동체를 지원하는 일이다. 경찰관들은 재난현장에 제일 먼저 도착한다. 첫 번째 보호 장벽이 되어주고, 생존자들에게 첫 번째 도움의 손길을 주는 사람들이 바로 그들이다"라고 하였다(경찰청, 2014: 6).

365일 24시간 국민 곁에 있는 경찰이 구조, 구난 활동을 하는 것은 당위적인 사명으로서, 국가행정시스템이 완벽하지 않은 재난 위기 상황에서 경찰이 국가공권력 최후의 보루 역할을 해야 한다는 의미이다.

3.2 경찰의 재난 안전시스템 강화 필요

과거의 패러다임에서 새로운 재난 안전 관리 패러다임의 변화 속에서 경찰에게 요구되는 역할은 적극적 참여·조정의 역할이다. 과거 하나의 주무 기관이 단편적으로 안전사고에 대응했던 '단편적 접근' 방식은 이제 통합적 접근으로 변화하고 있다. 안전 관련 모든 기관이 '가외성' 원리에 따라 국민을 위협하는 모든 요소를 총력 관리하고, 중복 대응하여, 1%의 오류도 방지하여 단 1명의 인명 피해 발생도 방지해야 한다. 이 경우 행정의 효율성이 떨어진다는 문제점이 발생할 수 밖에 없지만, 국민의 안전 기대 수준은 과거의 참사가 다시 재발되는 것은 용납할 수 없다는 것이다.

외부 및 내부 요인들에 대한 SWOT 분석 결과, 외부 요인으로 ① 기회 요인은 국민 안전욕구의 증대, ② 위협 요인은 재난요소의 다양화, 재난현상 복합화, 심각한 안전 불감증을 제시할 수 있고, 내부 요인으로 ③ 장점 요인은 경찰의 폭넓은 인적 네트워크 및 조직 활용, 지역 전문가인 경찰을 안전 수단으로 활용, ④ 약점 요인은 재난에 대한 경찰의 전문성 부족 등을 제시할 수 있다. SWOT 분석 결과를 살펴보면, 결국 경찰의 위기관리단계별(예방→대비→대응→복구) 재난안전 시스템 강화의 필요성이 강조된다.

Table. 2 National Crisis Management System: Prevention → Preparation → Response → Recovery

예방	1	물적 위험 요소 사전 관리 강화
	2	대형사고 위험 방지
대비	3	경찰관 재난 안전 교육 훈련
	4	민관경 재난 안전 네트워크
대응	5	위한 재난통신망 일원화
	6	상황실 시스템 개선
	7	신속한 정보 공개
복구	8	복구지원팀 운영

3.3 현장 경찰관 심층 면담에 따른 경찰 재난안전 개선 방안

2014년 경찰대학 기본교육 과정[15]에 입교한 경감(지구대장, 파출소장) 이상 간부 중 현장경찰 경험이 5년 이상인 경력자 20명을 대상으로 현재 경찰의 재난 대응 관련 문제점과 개선방안에 대하여 심층 인터뷰 한 결과는 다음과 같다. 인터뷰 방식은 20명을 그룹으로 경감급 간부 1인당 경찰업무 중 경험하였던 재난 사례를 1건씩 발표하고, 경찰의 재난위기 관련 역량이 강화되었다면 국민 사망 및 피해를 최소화 할 수 있었던 개선 방안에 대한 의견을 수렴하는 방식으로 실시하였다.

3.3.1 골든타임을 위한 교육과 장비 개선

실제 상황에 있어서 경찰이 할 수 있는게 별로 없다. 구조장비도 없고, 소방이 도착할 때까지 기다릴 수 밖에 없어

15) 2014년 11월 경찰대학에서 직무과정(경감급 간부) 분야별 심층 토론회 주제로 재난위험 관련 심층인터뷰 실시

교육과 장비 보급이 시급하다. 경찰관이 현장 도착 후 소방을 기다리는 5분은 국민의 생명을 구할 수 있는 골든타임이다. 이제 소방이 도착하기 전까지 지역경찰이 적극적으로 초등 대응해야 한다. 현장에서 위중한 국민이 발생하면, 현장 경찰관들이 최소한 인공호흡과 심폐소생술, 지혈 등은 할 수 있어야 하고, 환자를 옮기기 위해 최소한 들것은 차량에 구비되어 한다. 현장경찰이 사용하는 순찰차가 아반떼인데, 이 차량에는 위기관리 장비를 탑재할 수 가 없기 때문에 지구대 차량이 여러대 있을 경우 재난관련 장비를 가추기 위해서는 RV형의 대형 차량이 보급되어야 한다.

(사례) "2012년 여의도에 발생한 묻지마 살인사건 현장에서 다량의 피를 흘리는 피해자를 발견한 경찰관이 추가 출혈을 막기 위한 최소한의 장비(압박 붕대와 탈지면, 지혈대) 등의 응급 의료장비를 갖추고 있었다면 인명피해를 막을 수 있었을 것이다" → (시사점) 최소한의 응급 의료 교육 및 장비 소지

화재가 발생한 경우 경찰관이 소방보다 대부분 먼저 도착한다. 경찰이 불을 진압할 수는 없겠지만, 최초 출동자들이 1명의 인명이라도 구조할 수 있도록 화재용 방독면이 필요하고, 화재 확산을 방지하기 위해서는 주변의 위험요인 차단(가스 및 전기 차단) 등의 재난 관련 교육을 확대해야 한다.

3.3.2 접근통제

재난상황 발생시 가장 중요한 것은 구조차량이 원활하게 현장에 통행할 수 있도록 긴급 통로를 확보해야 한다. 세월호의 경우 초기 팽목항 현장을 너무 넓게 설정하고 접근 통제를 하지 못한 결과 유가족과 구조인력들이 중구난방으로 얽혀서 긴급 구조차가 접근을 하지 못하는 사례가 발생하였다. 현장 출입 통제는 경찰의 핵심 임무이다. 개선방안으로 1선은 구급인력과 필수인원 출입, 2선은 언론사 및 관계자, 3선은 일반인 출입 등 경찰에서 현장 출입자 권한을 선정하여 구조인력의 원활한 구조활동을 지원해야 한다.

3.3.3 현장 경찰관 재난예상지도 구축

지구대 및 파출소 관할 지역별로 주민들과 함께 재난위험 요소에 대한 합동 진단을 실시하여 재난예상 지도를 만들고 이를 지역주민과 공유하며, 지구대 순찰요원 1명당 재난에 대한 지역별 책임구역을 지정하여 지역대표 주민과의 합동 예방 순찰을 실시하여 위험 요인을 줄여야 한다.

3.3.4 상황실의 재난 전문 컨트롤타워 기능 강화

모든 현장경찰관을 대상으로 소방관 수준으로 전문화하는 것은 사실상 불가능하므로 이에 대한 현실적 방안으로 경찰청 상황실에서 재난 현장에 출동한 현장경찰관에게 어떤 조치를 최우선적으로 할 것인지에 대해 정확하게 무선 지휘를 해주어야 한다.

(사례) "부산 북구 화명동 아파트 화재 사고로 일가족 3명이 베란다에서 사망하였다. 당시 가장 먼저 출동한 경찰관이 베란다에서 이웃집과 통하는 비상구가 있었다는 사실을 알았다면, 이웃집 동의하에 출입문을 통해서 3명의 귀한 목숨을 구할 수 있었기에 안타깝다" → (시사점) 상황실의 재난 전문 정보에 대한 무선 지휘 필요

4. 안전 혁신을 위한 경찰의 치안전략

4.1 예방단계 치안전략

예방단계란 위기 발생 이전에 사전 조치를 통해 위기가 발생할 기회를 감소시키거나 원인을 제거하는 활동으로, 장기적이고 일반적인 위기 감소를 위한 노력이 계속 되어야 한다는 것이다. 하인리히의 1:29:300 법칙[16]에 의하면 대형사고는 우연한 사건이 아니라 개연성이 있는 불법행위, 경미한 사고들의 연쇄반응으로 시작되기 때문이다.

16) 하인리히의 1:29:300 법칙 : 300번의 보고되지 않는 경미한 징후 ⇒ 29번의 경미한 사고 ⇒ 1번의 중대한 재해가 발생

4.1.1 물적 위험요소 관리

재난은 돌발적으로 발생하는 것이 아니라 장기간 누적된 위험요인들이 특정시점에 표출된다. 다중이용시설 및 위험물에 대한 대형사고의 위험성 증가는 진행형으로 시간이 가면 갈수록 그 위험성은 계속 커질 수 밖에 없기 때문에 물적 위험요소에 대한 예방활동은 필수적이다. 경찰의 물적 위험 요소에 대한 사전 진단 및 관리 사안은 ① 다중이용시설 및 다중운집 행사 안전관리 강화, ② 총포·화약류 등의 위험물 안전관리 강화, ③ 어린이·노인 보호구역 및 어린이 통학차량 안전관리 강화, ④ 도로공사 시 안전정보 제공 등 이다.

(1) 다중이용 시설 및 다중운집 행사

다중이용 시설 등에 대한 안전 확보를 위한 예방 방안으로 첫째, 지정순찰제를 통해 안전 정보를 수집하고, 시설주를 상대로 시정 권고 조치 및 예방 홍보를 강화해야 하며, 둘째, 위험시설 정보를 DB화하여 주요 다중이용 시설 및 유해물질 저장소에 대한 안전관리를 지속 실시해야 한다.

다중운집 행사의 경우 사전에 예측하지 못하는 참사로 이어지는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 세월호 참사 이후 국민 안전에 대한 국민들의 관심도가 높아진 상황임에도 2014년 10월 17일 판교 테크노밸리 야외광장 환풍구 철체 덮개가 붕괴되어 환풍구 위에서 공연을 보던 시민 27명이 19m 아래로 추락하여, 16명이 사망하고, 11명이 부상하였다. 대형 참사에서 국가차원의 위기대응 법제의 완비도 중요(정하명, 2014: 74)하지만 일상생활에서 위기상황이 발생하는 경우 1차적 대응자는 기초자치단체이며, 다중운집 행사의 경우 최소한의 안전장치를 마련하지 못할 경우, 다수의 사상자가 계속해서 발생하고 있음을 확인할 수 있다.

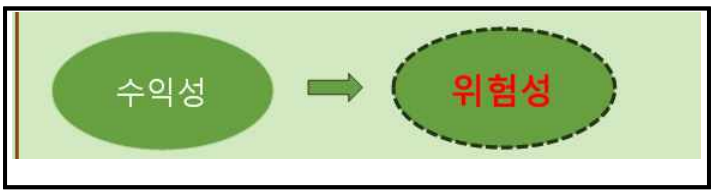

Fig. 1. Change of Basis of Police Involvement

다중운집 행사 안전관리 방안으로 경찰력 개입의 판단 기준의 전환을 검토해야 한다. 그동안 경찰은 경찰력 개입 기준으로 수익성을 기준으로 그 투입 기준을 판단하여 왔다. 그러나 단순 수익성만을 가지고 경찰력 투입 여부를 결정할 것이 아니라 이제는 위험성이라는 판단 기준을 우선 적용해야 할 것이다. 위험성이 수익성 보다 우선 기준이 될 경우, 경찰의 역할은 확대될 수 밖에 없고, 대규모 행사의 경우 자치단체에서 경찰과 안전 관리 계획에 대한 사전 협의를 의무화하는 관련 법 개정이 필요하다.

(2) 교통 정책 변화

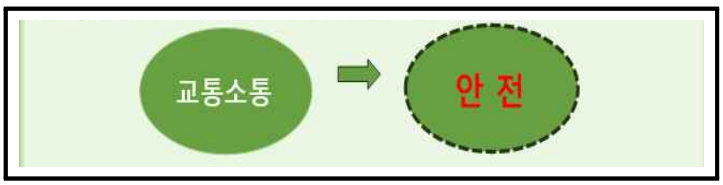

Fig. 2. Change to a Paradigm of Safety-Centered Policy

그동안의 교통경찰의 정책이 차량의 원활한 소통에 집중 되었다면 이제는 안전 중심 정책으로 패러다임을 전환해야 한다. 교통안전을 위해서 어린이·노약자 보호구역 내에서는 30km/h 통행을 원칙으로 하고, 과속 방지턱과 무인 단속장비 등 안전시설을 확충해야 하며, 보호구역 내에서 발생한 교통법규 위반 행위에 대한 처벌을 강화해야 한다. 이를 위해 관계 법령을 정비하여, 범칙금·과태료·벌점을 2배 상향하는 한편, 교통사고·법규위반 차량 통보시 감독기관장(교육청·지자체)이 해당시설에 행정처분을 부과하도록 법령을 개정해야 한다.

(3) 도로공사 안전정보 사전 제공

잦은 도로 공사로 인한 안전사고를 사전에 예방하기 위해 도로 공사 사전 정보 제공을 강화해야 한다. 이를 위해 경찰청 훈령을 개정하여 도로공사 신고 대상을 명확히 규정하고, 돌발적인 사고 위험에 대해 실시간 내비게이션, 교통정보 시스템과 도로공사 정보 시스템을 통해 경찰 및 운전자에게 실시간으로 도로공사 정보를 제공함으로써 도로 공사로 인한 사고 위험성을 최대한 감소해야 한다.

4.1.2 대형사고 위험방지

그동안 발생했던 대형사고의 원인을 살펴보면 불법행위에 대한 미온적 태도로 인한 위법행위가 관행화 된 사회 분위기와 함께 사소한 위험이 방치되어, 대형 사고로 이어지는 악순환이 반복되고 있다. 경찰이 매년 반복되는 대형사고를 사전에 예방하기 위해서 ① 비정상적 관행과 비리, 건축 불법하도급 관행을 근절하기 위한 철저한 수사 ② '국민안전'을 위해 경찰 정보 역량을 집중해야 한다.

(1) 비정상적 관행과 비리, 건축 불법하도급 관행 근절

한국전쟁 이후 압축성장을 통해 만들어진 각종 시설물의 계속되는 노후화는 대형사고의 잠재적 요인이다. 해마다 반복되는 부실시공으로 인한 대형 참사가 더 이상 재발되지 않도록 안전 분야의 고질적인 민·관 유착, 부정·비리에 대한 집중 단속과 수사가 필요하다. 이에 따라 전문수사팀을 편성하여, 유관 기관과의 합동 단속이 필요하다. 안전위험을 야기하는 민·관 유착, 부정·비리를 국민이 감시하는 시스템의 구축이 필요하다. 감시 시스템으로 ① 포상금 지급 제도 도입 ② 내부비리 신고 활성화 ③ 대국민 홍보활동 등을 제시할 수 있다.

(2) '국민안전'경찰 정보 역량 집중

경찰서 정보과 소속 정보관들에게 안전 정보에 대한 관할 지역을 배분하는「정보관 지역책임 담당제」를 시행하여, 안전이 취약한 위험요인에 대한 사전 정보 수집을 강화하고, 이를 성과평가에 반영하는 등 위기관리 단계별로 안전에 대한 적극적인 정보 활동을 강화해야 한다. 위험 요소에 대한 정보를 수집하고, 국민안전처 등 안전관련 부처를 대상으로 안전정보를 사전에 통보하며, 재난 대비 및 대응 과정에서는 정보 경찰이 피해자와의 중재자 역할을 수행하고, 복구 단계에서는 지역 사회 주민이 국가에 요구하는 사항, 즉 주민 여론을 수집하여, 이를 국가 복구 정책에 반영할 수 있도록 안전 관련 정보 역량을 강화해야 한다.

4.2 대비단계 치안전략

대비 단계란 위기 발생 시 대응 능력을 사전에 개발하는 활동을 의미한다. 예를 들면 위기 상황을 대비한 자원을 사전에 확보하고, 대응계획을 수립하며, 대응 요원의 훈련을 제시할 수 있다. 대비단계에 기존 방어 수단을 강화하거나 신규 방어 수단 추가를 통해 위기 대응능력에 대한 향상을 위한 노력을 계속하여야 한다.

영국 심리학자 리즌(Reason, 1990)이 주장한 사고 인과관계에 관한 모델인 스위스 치즈 모델(Swiss Cheese Model)이 시사하는 내용은 다음과 같다.

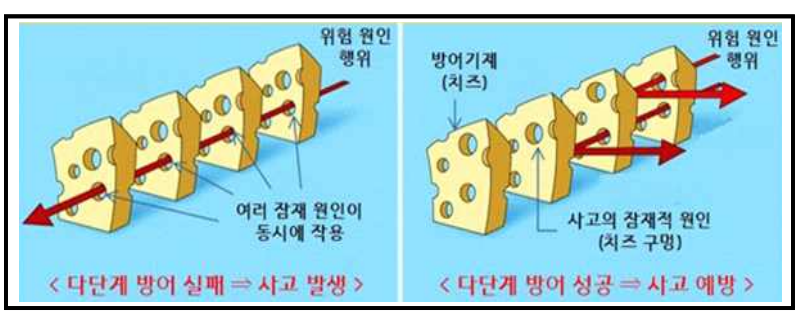

Fig. 3. Swiss Cheese Model

안전 관련 업무는 여러 사람의 협업으로 처리되며, 사고 예방을 위해 각 단계별 방어기제(동료의 점검, 상사의 검토 및 지휘, 외부기관 감사 등)가 구축되어 있는데, 각각의 방어기제에는 스위스 치즈 구멍처럼 사고가 발생할 수 있는 잠재 원인이 내재되어 있으며, 이 결함들이 동시에 작용할 때 대형사고가 발생한다는 이론으로서, 사고를 감소하기 위한 대책으로 ① 치즈 한 장 더 겹치기 (방어기제 추가) ② 각 치즈의 구멍을 최소화 (방어기제 강화) 함으로서 사고의 위험을 제거하는데, 방어기재의 추가와 강화를 위한 경찰의 재난 위기 대비 강화 방안으로는 ① 경찰관 재난·안전 교육 훈련 강화, ② 민·관·경 재난 안전 네트워크 구축 등을 제시할 수 있다.

4.2.1 경찰관 교육 및 훈련 강화

2014년 경찰청에서 실시한 인식 조사 결과(경찰청, 2014: 11-17)를 살펴보면, 경찰관이 안전관리에 무관심한 이유로 72.1%가 업무연관성이 없기 때문이라고 응답하고 있어, 경찰관들이 안전관련 업무를 다른 기관(소방방재청 등) 업무로 인식하는 경향이 높아 경찰관의 재난 안전 관리 의무에 대한 당위성에 대한 교육이 필요하다.

업무매뉴얼의 현장성과 적정성을 확보하기 위해 사전 체크리스트를 도입하여 현장 경찰관들의 계속된 사전 점검을 실시하여 사전에 위험을 방지토록 교육하고, 사전훈련을 통해 매뉴얼의 효과성을 점검하고, 현장 적용가능성을 확인해야 하며, 다양한 시나리오 기법을 활용하여 매뉴얼 응용능력을 강화하는 동시에 위기대응태세에 대한 수시점검을 실시해야 한다.

현장 경찰관의 응급처치 교육 훈련을 강화하기 위해 기존 교육과정에 응급처치 과목을 반영하고, 지방경찰청 교육센터 등에 교육과정을 신설하는 한편, 응급처치 관련 자격증 소지자에게 심사 및 시험 승진시 가점 부여하는 방안 등의 인센티브 마련이 필요하다.

이러한 모든 조치들을 통해 외근활동을 하는 경찰관들이 현장에서 발생하는 모든 상황에서 응급구조 전문요원이 될 수 있다면, 모든 위험 상황에서 우리 국민의 인적 피해를 최소화할 수 있다.

한편, 경찰 내 재난 안전 교육 및 연구 역량을 강화하기 위한 방안으로 첫째, 치안정책연구소 연구인력을 확충하고, 관련 연구용역을 확대하며, 향후 국립치안과학원으로 확대 개편시 안전분야 연구실을 별도 설치하여, 경찰 가용자원을 재난 및 안전 전문 요원으로 활용하는 방안을 집중 연구할 수 있는 체계를 갖추도록 한다. 둘째, 경찰대학에서 설립 추진 중인 '국립치안대학원' 경찰학 박사과정에 경찰안전관리 과목을 편성하여 매년 안전 및 재난 전문가를 육성하는 방안을 제시하여 본다.

4.2.2 민·관·경 재난안전 네트워크 구축

소방, 해경, 경찰, 질병관리본부, 국가안전처 등 어느 한 부처의 역량만으로는 위기대응이 어려운 복잡하고 다양한 재난 상황이 발생하는 현실을 고려할 때, 국민과 함께하는 행정이 필요하다. 장비, 인력, 시설 등 민간 자원의 공유 시스템을 구축하여, 민간자원 및 의료시설 보유자가 자발적으로 자원을 등록할 수 있는 개방형 연계 시스템을 가동하고, 유사시 이를 적극 활용하여 초기 상황에서 위기 상황으로 피해가 확산되는 것을 최소화할 수 있도록 민·관·경 재난안전 네트워크를 구축해야 한다.

(사례) 서울 서초경찰서의 경우 관내에 굴삭기, 불도저와 같은 중장비를 다루는 업체를 사전에 파악하고 있으며, 유사시에 신속한 동원이 될 수 있도록 사전에 협력 체제를 갖추고 있다.

4.3 대응단계 치안전략

재난 발생 시, 경찰은 그동안 일부 기능에 한해 단편적이고 일시적으로 대처할 뿐이며, 총괄적인 대응역량이 미비하다는 문제점이 있었다. 따라서 다음과 같은 경찰 차원의 위기관리 프로세스 체계화 및 재난 대응력 강화가 필요하다.

4.3.1 신속한 초동조치를 위한 재난통신망 일원화

세월호 침몰사고에서 드러났듯이 국가재난통신망 관련된 신고전화가 분산되어 있어, 국민은 긴급 상황이 벌어졌을 때 해당번호를 알기 어렵고, 각각의 신고 전화번호 간 연계가 제대로 안 되어 있다. 한 기관에 신고를 하면 상황을 파악한 후 담당(다른) 기관으로 전화 연결을 하고 또다시 그 기관에서 정보파악을 위해 시간을 허비하게 만드는 신고체계는 심각한 현실이다. 이러한 국가재난통신망의 문제점은 그간 계속적으로 언급되었지만 주요 재난상황이 발생 시 반복적으로 언급만 되고 그 시점이 지나면 또다시 수면 아래로 내려가는 등 국가정책의 지속성이 부족하였다(김홍수, 2014: 152). 대구 지하철 참사 이후 재난망 사업이 10년 넘게 표류한 이유는 예산 문제였다. 재난망 구축사업은 재난망 경제편익 논란

이 불거지면서 중도에 폐지되었다. 그러나 재난은 언제든 발생할 수 있고, 국민의 생명과 직결된 사업은 경제 편익과는 바꿀 수가 없기 때문에 재난망 구축사업이 중도에 좌초되는 일이 있어서는 안된다.

미국의 경우 모든 긴급 상황 시 전국 어디서나 911로 신고를 하도록 되어 있다. 군과 경찰청, 소방방재청, 지방자치단체 등 재난관련 기관의 무선통신망을 하나로 통합하여 재난 발생 시 일사불란한 지휘통제가 가능하므로, 국가재난통신망은 재난상황 발생 시 위기상황에서 신속히 벗어나 국민의 건강과 안전을 보호하고 국가적 피해를 최소화하기 위해 반드시 필요한 국가 안전장치이다(김홍수, 2014: 160). OECD 34개국 중에서 우리나라 등 6개국만이 긴급전화에 대한 통합이 이뤄지지 않았다.

20여개에 달하는 긴급전화를 112와 119로 통폐합하고, 국가재난통신망은 119로 일원화해야 하며, 119 신고 내용에 대해서는 소방, 해경, 경찰, 국가안전처 상황실에서 신고 내용을 실시간으로 공유하여 재난 현장에 동시 출동 및 신속한 대응이 가능하도록 개선해야 한다.

4.3.2 경찰 상황실 시스템 고도화

재난 현장 상황을 신속하고 정확하게 파악 및 현장 조치 사항을 결정할 수 있도록 헬리캠 및 현장 CCTV 카메라를 활용하여 구조 활동을 원거리에서도 통합 지휘 및 지원할 수 있도록 경찰서, 지방청, 경찰청 치안상황실에 영상관제시스템을 도입하는 등 실시간 재난 지휘체계를 확립해야 한다.

재난 상황에서의 112 종합상황실 역할을 강화하여, 경찰통제선 설치, 교통 통제, 현장 지휘차량 제공 등의 권한을 상황실장에게 부여하고, 경찰청 치안상황실을 컨트럴타워하여 경찰청 차장 직속으로 '112 종합상황실'을 설치하여, 상황관리(파악 → 보고 → 처리)를 일원화하고, 이를 통해 지방청·경찰서 112 상황실을 지휘 하여야 한다.

(사례) 모든 현장 경찰관을 재난현장 구조 전문가로 교육시키는 것은 현실적으로 무리이다. 파출소 및 지구대 소속 현장 경찰관의 경우 잦은 인사교체로 인하여 그 지역 재난 정보에 대한 전문가로 양성하기는 사실상 불가능하다. 따라서 현장 경찰관이 어떠한 초동조치를 할 것인지에 대하여 상황실에서 실시간으로 무전 지휘를 해야 하며, 상황실장 및 상황실 요원은 관할 지역의 위험요인과 초동조치 상황에 대한 전문가가 되어야 한다.

4.4 복구단계 치안전략

복구 단계란 피해 발생 이전의 원상태로 회복하기 위한 장기적 활동으로, 위험 발생 이전의 안정된 사회로의 신속한 회복을 위해 경찰의 역할이 매우 중요하다. 경찰관이 각종 재난 현장에서 제대로 일할 수 있는 여건 마련이 필요하며, 법·제도 개선과 경찰 역할의 재정립이 필요하다.

그동안의 대형사고 경험으로 얻은 교훈과 성찰을 통해 안전 경시 풍조와 안전 불감증을 해소 하는데 주력해야 하며, 경찰 차원의 재난 안전에 대한 대응 방안으로는 재난 복구 단계의 경찰활동의 강화가 필요하다.

경찰활동이 대비·대응 단계에만 집중되고, 상대적으로 복구단계에서 활동이 제한적이라는 설문 조사(경찰청, 2014) 결과가 나왔다. 설문 대상 경찰관의 52.8%는 복구단계에서 경찰 역할을 확대해야 한다고 응답하였다. 세부 의견으로 ① 재난 복구단계에서 2차 피해 최소화를 위한 경찰활동을 강화, ② 재난 발생시 사이버상 유언비어 유포 행위에 대한 엄정 단속, ③ 재난 피해자를 위한 섬세한 안전 거버넌스(Governance) 전개 등이 제시되었다.

첫째, 2차 피해 최소화를 위한 경찰활동 강화 방안으로 현장지휘본부를 (가칭)복구지원팀으로 운영하여 다음의 표와 같이 복구 지원활동을 내실화 하는 방안이 필요하다.

Table. 3. Main Functional Duties of Recovery Teams

기 능	대응 단계	복구 단계
경 무	통신시설 지원(수색·구조활동)	통신시설 지원(피해 복구)
홍 보	언론 취재 장소 등 지원 상담전화 개설(실종자 현황 등)	복구 상황·경찰의 복구 활동 등 자료 제공 상담전화 개설(복구 지원 요청 등)
경 비	재난 현장 경계구역 설정	복구활동 지역 범위 설정·통제 및 인력관리
교 통	긴급교통로 확보 대체 교통시설 마련	복구 현장 교통정리 및 우회도로 확보 신호기·도로 파손에 따른 안내표지 등 설치 면허증 재교부 절차 간소화
생 안	이동파출소 설치 및 신고접수 순찰 및 구조활동	재난관련 범죄 피해 신고 접수 해당지역 경비업체와 합동순찰 실시
수 사	사건 발생원인 수사 부검, 지문감식, DNA 채취 등	재난 피해에 편승한 각종 절도·사기 범죄 수사 사이버상 유언비어 등 단속활동 강화
정 보	유관기관간 의견 조율	여론 및 정보 수집

둘째, 재난 피해자를 위한 섬세한 안전 거버넌스(Governance)가 필요하다. 1단계로 재난피해자에 대한 의료 지원활동, 2단계로 심리치료 및 상담 지원, 3단계로 재난피해자 솔루션팀을 구성하여 피해자별 맞춤형 지원의 제공이 필요하다.

5. 결론

최근 국민의 인식은 재난안전과 관련 안전하지 않다가 66.8%, 정부가 재난관리를 잘못하고 있다는 인식이 75.6%로 국가의 위기관리 능력에 대하여 매우 부정적임을 알 수 있다. 게다가 최근 발병한 메르스 바이러스에 대한 초동조치의 실패로 인해 국민들의 불신과 불안은 더욱 가중되고 있다. 세월호 사고는 안전을 위협하는 규제완화, 부패 카르텔, 선장과 선원의 잘못된 행동, 해경의 무능과 무책임, 재난 컨트롤 타워 부재 등으로 인하여 발생한 참사로, 대한민국에서 세월호 책임에서 자유로운 사람은 없다.

국가의 위기관리는 국민 개인을 위협하는 질병 등 모든 위협으로부터 인간 존엄을 수호하는 인간안보의 개념으로 발전하고 있고, 경찰은 모든 재난 위협으로부터 국민의 안전을 보호할 최후의 보루의 임무를 다하여야 한다.

이를 위해 경찰은 재난 위협으로부터 공권력의 최후 보루 역할(가외성)을 해야 한다.

예방단계에서는 다중이용 시설 및 다중운집 행사, 교통안전 등 물적위험 요소에 대한 관리를 강화하고, 특히 다중운집 행사의 경우 기존에 경찰력이 투입되는 기준을 '수익성' 여부에 따라 판단하였다면, 이제는 순수한 수익성 행사라고 하더라도 '위험성'을 기준으로 경찰력이 투입되어야 한다. 대형사고 위험 방지를 위해서 비정상적인 관행과 불법하도급 근절을 위해 수사력을 집중하고, 정보 기능의 경우 '안전'을 키워드로 정보관 지역 책임 담당제를 실시하여 위험요소에 대한 정보를 유관기관에 전파하는 백업 시스템을 구축해야 한다.

대비단계에서는 경찰관의 72%가 안전관리와 자신의 임무와 무관하다는 응답을 하고 있어, 이러한 인식을 개선하기 위한 경찰관 교육 훈련을 강화하고, 위기상황에서 장비・인력・시설 등 민간 자원을 최대한 활용할 수 있는 민관경 재난 공유 네트워크를 마련해야 한다.

대응단계에서는 신속한 초동조치를 위해서 미국의 911과 같이 재난안전통신망을 하나로 일원화해야 하며, 경찰상황실 시스템의 영상지휘 시스템 도입과 신속하고 정확한 위기 정보 시스템이 구축되어야 하고, 복구 단계에서는 영국의 런던 테러 사고 이후와 같이 재난 피해자를 위한 섬세한 지원 시스템이 구축되어야 할 것이다.

References

Hankook Research, Result of Investigation on the Public Awareness of Crisis Safety(2014. 6. 20～22).

Hong, W. S. (2014). "Legislative Review on the Sewol Ferry Disaster" Law Review, Vol. 56, pp. 327-348.

Institute for National Security Strategy (2009). Advisable National Crisis Management System, Institute for National Security Strategy Press.

Jeong, H. M. (2015). "The role of local government at national emergency management system in Korea and the U.S." Korea Law Journal, Vol. 27, No. 3, pp. 71-92.

Kim, H. S. (2014). "Suggestion for national crisis management system of Korea" The Quarterly Journal of Defense Policy Studies, Vol. 105, pp. 129-164.

Kim, Y. H., & Kang, H. J. (2012). "Design of emergency management system for societal security network" The Journal of Korea Navigation Institute, Vol. 16, No. 5, pp. 879-884.

Kim, Y. M. (2010). Countries' crisis management system to establish safe society , Research Report of Police Science Institute.

Kim, Y. M. (2009). Organization of terms regarding anticipatory police crisis response, Research Report of Police Science Institute.

Korea National Police Agency・Korean Institute of Criminology (2012). Crime Statistics. Seoul: Korean Institute of Criminology.

Korea National Police University (2015). Discourse on Police Crisis Management. Korea National Police University Press.

Korea National Police Agency (2014). Public Safety Master Plan. Seoul: Korea National Police Agency Press.

Korea National Police University · Korean Police Law Association (2009). Common Scholastic Seminar For The Advancement Of Police Crisis Management Ability.

Korea National Police Agency, Result of Investigation on the Awareness Regarding the Actual State of Police Safety Management(2014. 6. 11-17).

Lee, D. K., Min. Y. K. (2014). Effect that awareness of crisis safety has on the trust of the government after a government crisis, Winter Seminar, Korean Association for Policy Studies.

Lim, S. B. (2013). "A study on the co-support system on the crisis between central and local governments" The Korea Local Administration Review, Vol. 27, No. 1, pp. 3-24.

Lee, J. E. (2013), Recommendation of a conceptual framework for crisis management policy, Korean Association for Policy Studies, June 2013.

Lee, J. E.(2014). Sewol ferry disaster and advisable disaster management system, Seoul Association of Public Administration Forum, Vol. 2. 2014

Ministry of Public Safety and Security, Press Release(2015. 1. 19).

Nho, J. C. (2014). Cause of social structure and limitations of disaster response system regarding Sewol ferry disaster, Maritime Korea, June Issue 2014.

Park, D. K. (2013), Korean Institute of Criminology Newsletter, 2013 Autumn Issue.

Park, N. K., & Lee, J. L. (2014). "A study on the building plan of disaster area network for establishment of crisis management system" Journal of Korea Society of Disaster Information, Vol. 10, No. 2, pp. 192-198.