

자치경찰의 대형재난 대응 개선방안

Measures for Improving Response of Autonomous Police Against Mass Disasters

이재민¹ · 신재현^{2*}Jae-Min Lee¹, Jae-Hun Shin^{2*}¹Professor, Department of Marshall Arts & Security, Joongwon University, Jecheon, Republic of Korea²Deputy Director, Criminal Investigation Command, Ministry of National Defense, Seoul, Republic of Korea

*Corresponding author: Jae-Hun Shin, enfant21@naver.com

ABSTRACT

Purpose: The purpose of this study is to examine the actual disaster response and suggest improvement measures for introduction of an autonomous police system. **Method:** This study suggests the improvement measures by reviewing police disaster response manual, related statistical data, and statutes comprehensively. **Result:** The introduction of autonomous police system enabled effective management of police based on circumstances of each region. However, there are still doubts on police response against situations that require large number of personnel. According to analysis on roles of autonomous police during the mass disasters, the autonomous police controlled disaster site to prevent secondary damage, prevented additional disaster damages, and rescued people. However, it is hard for the autonomous police to respond against the mass disasters due to its structure. **Conclusion:** To improve the response of autonomous police against mass disasters, this study suggested on disaster scene control and secondary damage prevention by the police, cooperative disaster response with regional autonomous police, and utilization of control tower.

Keywords: Mass Disaster, Disaster, Autonomous Police System, Disaster Prevention, Cooperation Strengthening

요약

연구목적: 이 연구는 자치경찰제도 도입에 따른 재난대응 실태를 살펴보고 개선방안을 제시하기 위한 목적의 연구이다. **연구방법:** 연구의 완성을 위하여 경찰의 재난대응 매뉴얼과 관련 통계자료, 법령 등을 종합적으로 검토하여 개선하는 방안을 제시하였다. **연구결과:** 자치경찰제도가 도입됨에 따라 각 지역의 실정에 맞도록 경찰을 운용하게 되었는데, 대형 재난 발생 시 대규모 인력이 동원 상황 발생 시 대응에 대하여 여전히 의문을 가지고 있다. 대형 재난 발생 시 자치경찰의 역할이 대하여 살펴본 결과, 현재 경찰이 대형재난 발생 시 대형재난 현장에서 2차 피해 예방을 위한 현장 통제 및 추가적인 재난 피해 예방, 요구호자 구조 등의 업무를 수행한다. 그러나, 자치경찰의 경우 대규모 재난에 대응하기가 쉽지 않은 구조 탓에 대형재난에 취약할 수 밖에 없다. **결론:** 이 연구에서는 대형 재난 발생 시 기본적인 경찰의 재난현장 통제 및 2차 피해 예방활동과 함께 인근 지역 자치경찰과 협동 재난 대응 활동 및 컨트롤 타워 등 제안과 같은 방안을 제안하였다.

핵심용어: 대형재난, 재난, 자치경찰제도, 재난예방, 협력강화.

Received | 17 May, 2023

Revised | 17 August, 2023

Accepted | 21 August, 2023

OPEN ACCESS



This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>) which permits unrestricted noncommercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

서론

사회가 발전함에 따라 많은 돌발요인이 발생하는데 이러한 돌발요인들은 사회적·경제적·물리적으로 큰 문제를 일으키고 있다. 이러한 돌발요인은 지구온난화 등 기후변화로 인해 예측불가능한 자연재해가 발생하고, 기술의 고도화, 도시환경의 복잡화로 인해 자연재해의 영향이 사회적 재난을 유발하는 대형복합재난의 문제가 발생하고 있다(Song et al., 2017: 45).

특히, 2011년 일본 토호쿠 지방에서 발생한 “동일본 대지진”의 경우 대표적인 자연재해로서 어떠한 예상도 못한 상황에서 발생한 지진으로 인하여 일본 전역에 큰 피해를 발생시켰고 쓰나미(tsunami)를 일으켜 후쿠시마(福道)에 위치한 원자력 발전소를 침수시켜 결국에는 사상 최악의 원자력발전소 폭발 사고를 유발시킴으로서 전 세계에 큰 피해를 주게 되었다. 2011년 동일본 대지진은 자연적 원인에 의하여 발생하였기 때문에 일반적인 형태의 대형재난으로 볼 수 있다. 그러나, 2014년에 발생한 “세월호 사건”을 비롯하여 2019년 발생한 “ covid-19” 등이 대표적인 사회적 요인에 의하여 발생한 대형 재난으로 이제는 자연적 원인에 의한 대형재난보다 사회적 원인에 의한 대형재난이 발생할 빈도가 증가할 것으로 보인다.

특히, 20세기 이후 기후변화 및 급속한 도시화 등으로 도심지역 중심으로 시민들이 집중됨에 따라 사소한 사고에도 큰 피해가 발생할 가능성이 높아질 수밖에 없는 환경이 되었다. 한국 사회의 복잡성 증가는 Beck(1992)의 주장대로 각종 재난·재해 위기가 도처에 존재하는 위험사회(Risk Society)를 초래하였다(Choi et al., 2016: 17). 실제 전 세계의 재난·재해 피해액은 지난 30년 동안 7배가 증가(1983년 167억달러→2013년 1,184억 달러)하였고, 우리나라의 경우 지난 10년 동안(2005년~2014년) 174건의 자연재해가 발생하여 282명의 인명피해와 약 7조원의 재산피해가 발생한 상황으로 재난·재해 피해 발생빈도와 피해규모는 점차 대형화 되는 추세이다(Kim et al., 2018).

특히, 2000년대 들어와 많은 재난이 일어나기 시작하였다. 자연적 재해는 물론이고 각종 사회적 재난까지 발생함에 따라 많은 혼란이 발생하고 있다. 현대 사회시스템의 발달로 대규모 자연 재난에 비교적 잘 대응하고 있으나, 사회재난은 발생 위치, 시점, 피해 영향 규모를 예측하기가 상대적으로 매우 어렵다(Shin et al., 2020).

대형 재난의 발생이 증가함에 따라 이를 효과적으로 대응하기 위해서는 대형 재난을 전문적으로 통제할 수 있는 기술과 인력, 장비를 갖춘 대응 시스템을 갖추고 있어야 한다. 특히, 과거와 달리 대형재난은 자연적 재난에서 그치지 않고 자연적 재난과 사회적 재난이 동시에 일어나기 때문에 피해가 큰 특성이 있어 대형재난으로 인하여 발생하는 피해가 크기 때문에 더 큰 피해가 발생하기 이전에 대규모로 집중적인 대응을 통해야 재난에 대한 회복이 가능하다. 그러나, 이러한 시스템을 구축하기에는 많은 자원이 소비되고 언제 발생할지 모르는 대형재난을 위하여 상시 대기하고 있어 인력 낭비의 문제가 발생할 수 있다.

이러한 재난의 피해를 최소화하기 위해서는 예방과 진압 및 복구가 효과적으로 이뤄져야 하는데, 이러한 활동은 개인차원에서 대응하기에는 어려운 문제이기 때문에 국가차원에서 참여하여 체계적으로 대응하고자 한다. 특히, 대형복합재난은 위험의 내·외부적 경계를 초월하고 경험하지 못한 재난이기 때문에 기존의 재난관리방식과 다른 새로운 재난관리 방식을 필요로 한다(Song et al., 2017). 그러나, 지역주민을 위한 맞춤형 지방자치 행정의 확대에 인하여 자치단체의 재정자립도에 따라 재난 대응력에 영향을 받기 때문에 재정자립도 수준이 떨어지는 지역의 재난의 대응력이 떨어질 가능성이 있어 우려된다.

2021년부터 시행된 자치경찰제도는 지역민에게 맞춤형 치안서비스를 제공한다는 장점도 있으나, 대형재난과 같은 문제에 효과적으로 대응하기 어려운 구조로 되어 있다. 따라서, 이 연구에서는 자치경찰제도 도입에 따라 대형재난 발생 시 대응 방법에 대하여 살펴보고 개선방안을 제시하여 보았다.

대형재난 발생에 따른 경찰의 대응

대형 재난의 의의

대형재난의 정의

대형 재난에 대하여 많은 사람들이 연구하고 있지만, 아직 대형 재난에 대한 구체적인 정의는 되어있지 않다. 다만 재난에 대한 정의를 통하여 대형 재난을 간접적으로 증명하고 있다. 따라서, 대형재난에 대한 논의에 앞서 재난에 대한 정의를 살펴보면, 재난이란 예상하지 못하게 발생한 사건에 의하여 큰 피해가 발생하는 것이라고 정의할 수 있다. 재난에 대하여 바라보는 관점에 따라 정의를 달리하고 있다. 최충익과 최철민의 연구(Choi et al., 2016)에 따르면, 재난을 논함에 있어 물리적 개념, 법적개념 등으로 분류하였다. 물리적 개념은 재난을 인명 및 재산 피해정도에 따라 정의하는 것으로서 일정피해 규모 이상을 재난으로 규정하고 접근하는 방법이라고 하였으며, 법적 개념은 「재난 및 안전관리기본법」에서 ‘국민의 생명·신체 및 재산과 국가에 피해를 주거나 줄 수 있는 것’으로 정의하였다(Choi et al., 2016).

Table 1. Definition of disaster

학자 혹은 기관	내용
Webster's New World Dictionary	재난은 재산과 인명 손실을 유발하는 거대하고 갑작스런 불행
Federal Emergency Management Agency, FEMA	공동체에 재산의 손실 혹은 인명 피해를 불러일으키는 사고
German insurance industry	백만 마르크 이상의 피해, 그리고 또는 1,000명 이상의 인명 피해
UN Glossary, 1992	피해를 당한 공동체 스스로의 힘으로는 극복할 수 없는 광범위한 인명, 재산 혹은 환경 피해를 불러일으키는 심각한 사회기능의 붕괴(disruption)
Quarantelli, 1985	재난은 위기상황에 대한 대처 시 대응 수요(demand for action)가 능력을 초과할 때 발생
Yoon et al., 2019	재난은 물적, 인적, 사회적, 경제적 피해와 영향을 초래하는 취약성과 역량의 요인으로 결합한 위험한 사건으로 인하여 커뮤니티 혹은 사회 기능의 심각한 단절

출처 : Shin et al., 2020

이러한 재난에 대한 정의를 바탕으로 대형 재난에 대하여 정의해보면, 재난보다 더 심각하고 훨씬 넓은 면적에 영향을 미치는 초 지방정부적 피해를 발생시키는 유형의 재난이라고 정의할 수 있다. 그러나, 대형재난을 재난의 원인, 피해 범위 및 규모에 대한 명확한 기준이 제시되어 있지 않다는 점에서 여전히 추상적이고 상대적인 개념이라고 할 수 있다(Choi et al., 2016). 특히, ‘대형 재난’이란 통상적으로 사용되는 재난보다는 심각한 사건을 의미하고 있지만, 피해 규모에 대한 기준은 명확하게 제시하고 있지 않고 있어(Kim et al., 2015), 대형재난을 아직 구체적으로 정의되어 있지는 않다. 다만 그 피해가 더 크게 발생하여 쉽게 대응·수습하기 힘든 형태의 재난이라고 암묵적으로 정의하고 있다.

대형재난의 특성

대형재난에 대한 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 대형재난은 큰 피해가 발생한다. 큰 피해가 발생하기 때문에 복구가 쉽지 않고 대형으로 발생하기 때문에 물리적·심리적·사회적·재산적 피해가 크다. 대형재난으로 발생한 피해는 단순히

물리적 피해에 그치지 않고 사회적·심리적 피해는 복구에 많은 시간이 걸리거나 대형재난 이전으로 복구가 되지 않을 수 있어 대형재난은 큰 피해가 발생하는 것으로 볼 수 있다.

둘째, 대형재난은 복합적으로 피해가 발생한다. 자연적 원인에 의하여 발생하는 재난이더라도 사회적 재난을 수반하기도 한다. covid-19의 사례와 같이 대형 재난이 발생한 이후 약 3년 이상의 시간동안 사회적으로 큰 피해를 발생시켰으며, 현재에도 그 피해는 유지되고 있다.

셋째, 대형재난은 예측의 어려움이 있다. 2022년 이태원 압사사고, 2023년 튀르키예 지진 등 자연적 재난 및 사회적 재난 모두 예측이 어려운 문제가 있다. 특히, 지진과 같이 정확한 파악이 힘든 자연적 재해의 경우 발생 시 큰 피해가 발생한다. 또한, 사회적 재난의 경우 예측이 가능할 것이라 생각하지만 모든 돌발 변수를 파악하기 쉽지 않기 때문에 예측에 어려움이 있다.

넷째, 대형재난은 연쇄적으로 발생할 가능성이 높다. 2011년 발생한 동일본지진과 2023년 튀르키예 지진과 같이 최초 발생한 지진 뿐 만 아니라 여진이 추가적으로 발생할 가능성이 높으며, 2011년 동일본지진에서와 같이 자연적 재해에 의한 재난 발생 후 해일에 따른 추가적인 재난에 의하여 원전이 폭발하였던 것과 같이 연쇄적으로 재난이 발생하여 추가적으로 대형 재난이 연쇄적으로 발생할 가능성이 높다.

그 외에도 대형재난이 발생할 경우 대형으로 발생하기 때문에 개인적 차원의 대응이 불가능한 경우가 많고, 초국가적인 형태로 발생하는 등의 특성을 가지고 있다.

Table 2. Characteristics of major disasters

- 재난 발생 및 피해 예측의 어려움
- 대규모의 피해발생(물리적·심리적·사회적·재산적 등)
- 피해회복의 어려움
- 초국가적으로 발생
- 물리적 재난에 국한되지 않음
- 재난 유형 간 연쇄적인 반응으로 복합적인 형태의 재난 발생
- 개인적 대응의 어려움

출처 : Kim, 2022.

경찰의 재난 대응

경찰의 재난 대응 업무

경찰관의 주요업무는 범죄예방과 진압, 수사 업무를 수행하고 있다. 그 외에 경비, 경호, 대간첩작전, 공공의 안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집, 교통단속 및 교통 위협의 방지, 국제협력 등이 경찰의 주요업무이다. 이러한 내용은 「경찰관직무집행법」에서 규정되어 있다. 「경찰관직무집행법」에는 재난에 대하여 경찰의 업무를 구체적으로 규정되어 있지 않다. 하지만, 국민의 생명과 신체 및 재산의 보호를 위하여 공공의 안녕에 대한 위협의 예방을 위한 활동 및 질서유지를 위한 재난 대응 업무를 경찰이 수행할 수 있어 「경찰 재난관리 규칙」 등으로 재난 발생에 따른 경찰의 임무를 규정하고 있다.

주요 내용을 살펴보면, 재난에 대한 경찰의 대응은 재난을 사전에 예방하되, 전문적인 역할보다는 가시적인 관점에서 재난 예상지역을 순찰하고, 시민들을 통제하기 위한 활동 등 다른 기관을 보조하는 업무가 주를 이루고 있으며, 재난 대응 시 주로 하는 업무는 접근통제 및 교통통제, 치안질서유지 등의 업무를 수행하며, 재난 복구 활동으로는 지원업무가 주를 이루고

있어 재난에 대한 적절한 대응보다는 주로 지원하는 업무 중심으로 대응하고 있다. 「경찰 재난관리 규칙」에서는 경찰의 재난대응을 소극적인 입장에서 재난에 대응하도록 규정하고 있어 시민의 안전한 생활을 보장하는 책임이 부여된 국가 기관의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다(Lee et al., 2021).

Table 3. Police disaster management

재난 관리	내용
재난 예방·대비	<ol style="list-style-type: none"> 1. 재난 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 재난 발생 자체를 억제 또는 방지하기 위한 재난예방대책을 수립·시행 2. 재난관리 역량을 강화하기 위해 경찰관을 포함한 소속 직원들을 대상으로 교육 및 훈련 실시 3. 재난으로 인해 경찰관서의 고립이 우려되는 경우 사전에 소요물자의 비축 등 필요한 조치 시행 4. 재난으로 인해 통신이 끊기는 상황에 대비하여 미리 유선이나 무선 또는 위성통신망을 활용할 수 있도록 긴급통신수단 마련
재난 대응	<ol style="list-style-type: none"> 1. 현장 접근통제 및 우회로 확보 2. 교통관리 및 치안질서유지 활동 3. 긴급구조 및 주민대피 지원 4. 그 밖에 재난 대응을 위한 조치 5. 피해 발생 시 상급기관에 보고
재난 복구	<ol style="list-style-type: none"> 1. 재난으로 인한 피해가 발생한 경우 지방자치단체 및 관계기관과 협조하여 재난복구활동 지원 2. 경찰관, 경찰장비 및 경찰관서가 재난에 의해 피해를 입은 경우에는 바로 위 상급기관의 장에게 피해 내용을 지체 없이 보고

자치경찰의 문제점

자치경찰제도는 해당 지역의 실정에 맞는 맞춤형 치안서비스 제공하는 것을 목적으로 하는 제도로서 시민들의 치안서비스 만족도를 높인다는 데 큰 의미를 가지는 제도지만, 재정 자립도 차이에 의하여 지역 별 차등적인 치안서비스 제공이 불가피하게 발생하고 있으며, 조직이 소규모로 운용되고 있어 광역적 대응이 효과적으로 이뤄지지 않는 등의 문제를 가지고 있다.

그 결과, 많은 인력과 장비 등이 요구되는 대형 사고 발생 시 조직적으로 빠른 대처가 쉽지 않으며, 해당 지역 외에서의 문제 발생 시 공조가 어려운 문제를 가지고 있다. 극단적인 예를 들어 재정자립도가 높은 수도권 지역에서 문제가 발생했을 경우 인근 수도권 지역에서 지원이 용이하지만, 재정 자립도가 낮은 강원이나 경북북부 지역에서 문제가 발생했을 경우 즉각적인 대응이 쉽지 않고, 장비 활용이 낮게 나타날 수 밖에 없다. 특히, 현행 자치경찰제도는 실질적인 예산 편성권이나 인사권 등 독립적인 행정기관으로서 처분권이나 집행권이 없기에 제 역할을 못 하고 있다. 그리고, 2022년 발생한 이태원참사 때에도 제기되었던 문제와 같이 불분명한 역할과 업무범위 문제로 인하여 대형 재난 발생 시 효과적인 대응이 쉽지 않은 문제를 가지고 있다.

자치경찰제 도입에 따른 재난 대응의 우려

자치경찰제도 도입으로 맞춤형으로 치안서비스를 제공하기 때문에 시민들에게 높은 만족감을 줄 수 있지만 앞서 언급하였던 예산 및 업무분장, 조직 운영 등의 문제가 발생함에 따라 재난에 효과적으로 대응하는 것이 쉽지 않다. 자치경찰제 도입에 따른 재난 대응 상의 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 예산 문제가 재난 대응에 영향을 끼칠 수 있다. 자치경찰제도 도입에 따라 자치경찰 또한 자치단체의 예산을 바탕으로

업무를 수행할 수 밖에 없다. 따라서, 우리나라처럼 재정자립도에 대한 편차가 큰 상황에서는 자치경찰이 업무를 수행하는데 예산의 한계를 많이 경험할 수 밖에 없다. 서울을 비롯하여 6대 광역시 및 경기도 등과 같이 재정자립도가 우수한 지역의 자치경찰은 예산에 구애받지 않고 비교적 넉넉한 예산을 바탕으로 업무를 수행할 수 있기 때문에 재정자립도가 우수한 지역의 경우 상대적으로 범죄예방이 효과적으로 이뤄질 가능성이 높고, 범죄 피해 지원도 효과적으로 이뤄질 수 밖에 없기 때문에 많은 사람들이 대도시로 몰리고, 결국 재정자립도에 대한 차이를 보일 수 밖에 없는 악순환의 연결이 계속 반복될 수 밖에 없다.

둘째, 맞춤형 치안서비스 제공에 따른 조직개편이 영향을 끼칠 수 있다. 맞춤형 치안서비스를 제공하기 위해서는 해당 지역의 특성에 맞춤 조직개편이 이뤄질 수 밖에 없다. 예를 들어 격오지 지역의 경우 범죄수사 보다는 범죄예방 및 순찰활동에 집중해야하는 탓에 대형재난으로 인하여 교통통제를 해야 할 경우 효과적인 교통통제가 이뤄지지 않을 수 있기 때문에 자치경찰제도 도입은 시민들에게 큰 만족감을 줄 수 있지만 대형재난과 같은 문제 발생 시 대응에 어려움이 있을 수 있다.

셋째, 주변 경찰 및 유관기관과의 협조가 어려운 문제가 있다. 자치경찰제도의 특성 상 업무범위가 지역에 한정되는 특성이 있다. 대형재난과 같은 광역형 재난 발생 시 경찰기관을 비롯한 유관기관과의 협조가 원활하지 못할 경우 추가적인 재난이 발생할 가능성이 있다. 특히, 연속적으로 발생하는 대형 산불과 같은 재난 발생 시 주변 기관과의 원활한 협조가 이뤄지지 않을 경우 연속적인 재난으로 이어질 가능성이 높기 때문에 자치경찰의 재난대응이 효과적으로 이뤄지지 않을 수 있다.

재난 발생 시 해외 경찰의 업무 사례

재난발생에 대응하고 있는 해외 경찰의 재난 대응 실태 중 자치경찰제도 상의 국가인 미국과 일본의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 미국의 경우 각 주별로 차이가 있지만, 일반적으로 재난 발생 시 시민의 생명과 재산보호를 우선으로 하고 있으며, 피해 구조, 이재민 대피와 같은 즉각적으로 처리해야 하는 업무(Primary Police Role)를 지정하여 구조하는 기관과 협업을 통하여 진행함과 동시에 이차적 역할(Second Role)을 부여하여 추가적인 치안서비스를 제공하는 역할을 하고 있다. 미국은 재난 발생 시 재난 전문 기관과의 차이를 두지 않고 경찰 또한 적극적으로 재난에 대비하는 모습을 보인다. 반면, 일본의 경우 재난 발생 시 철저히 경찰이 할 수 있는 역할 중심으로 업무를 수행하고 있다. 전문적으로 구조나 재난에 대응하는 기관을 지원하고 시민들의 추가적인 사망과 피해를 예방하기 위한 활동 중심으로 이뤄지기 때문에 경찰은 치안서비스로 시민의 안전을 지원하는 역할에 충실한 특징을 가지고 있다.

미국 경찰의 경우 업무를 수행하는데 있어 경찰이 직·간접적으로 재난에 대응함과 동시에 재난 대응 기관들이 효과적으로 대응할 수 있도록 함과 동시에 간접적으로 재난에 대응하고 있는 모습을 보여주고 있다. 특히, 추가적인 피해 예방을 위한 활동과 함께 초기 대응활동을 재난 대응기관과 함께 하도록함으로써 추가적인 재난의 확대를 예방할 수 있는 역할을 하고 있다.

일본의 경우 앞서 설명한 것과 같이 재난을 지원하는 역할 중심으로 경찰의 역할을 규정하였다. 미국에 비해 소극적인 입장에서 재난에 대응하고 있지만 재난에 대응하는 기관이 재난 대응에 집중할 수 있도록 업무를 수행하고 있으며, 재난에 대응하는 기관 간의 중계역할을 효과적으로 하도록 규정되어 있어 재정자립도에 영향을 덜 받도록 경찰업무를 규정하고 있는 특징을 가지고 있다. 두 나라의 대응 규정을 살펴본 결과, 재난에 대한 명확한 철학을 가지고 있어 우리나라 자치경찰이 추구해야 할 방향을 정확하게 비교하여 벤치마킹하는 것도 좋을 것으로 판단된다.

Table 4. Disaster management role of police in U.S. & Japan

	미국	일본
경찰의 중요한 역할 (Primary Police Role)	1) 시민의 생명과 재산 보호 2) 피해에 대한 초기구조 3) 이재민 대피 4) 위기현장에서의 부상자 수색 및 구조 5) 위기현장 출입을 막기 위한 경찰선(police line) 설치 6) 교통통제 및 우회로 설치 7) 재난현장에서의 약탈 방지(prevent looting) 8) 위기상황과 관련된 모든 기관에 통지 9) 현장에서의 시민들의 공포감 덜어주기 10) 재난현장 주위의 군중 통제 11) 사상자 분류 12) 상호응원 계획의 수립 및 유지 13) 재난 외부의 경찰 서비스 유지 14) 자원봉사자 조직 및 활동 15) 재난의 정확한 본질과 범위 결정	1. 정보 수집 · 연락체제의 정비 2. 정보통신의 확보 3. 경비 체제의 정비 4. 교통의 확보에 관한 체계 및 시설의 정비 5. 이재민 등에 대한 정보전달 6. 국민의 방재 활동 촉진 7. 관계기관과의 상호연계 8. 복합재해위기관리 기관으로서의 경찰매뉴얼 개선방안에 대한 제언 9. 자발적 지원 수용에 관한 조사 10. 대규모 재해경비 대책에 관한 조사 및 연구 11. 재해경비본부 등의 편성 및 임무 분담, 직원의 소집 · 집합 12. 기타 재해경비 활동에 필요한 사항 규정
이차적 역할 (Secondary Police Role)	1) 사망자 보호 2) 시간대별로 사고를 기록하고 유지 3) 피해 보고 4) 재산 보호 및 회복 5) 사망자 신원확인 6) 사망자 및 부상자 가족에게 통지 7) 통제지역에 통행증 발급 및 통제 8) 사진, 서류 작업 9) 정확한 뉴스 보도 도움 10) 실종자 보고	

출처 : Lee et al., 2021

자치경찰의 재난상황 대응개선

2020년부터 자치경찰제 도입에 따라 기존의 경찰시스템이 대폭 변화되었다. 기존 중앙집권형 경찰제도에서는 대형재난 발생 시 경찰은 재난의 피해가 확대되지 않도록 통제하는 것이 큰 목적이었으나, 자치경찰제도에서는 지역의 특성을 고려하여 피해 확대는 물론이고 피해 예방 등 맞춤형 재난대응이 가능해졌다. 그러나, 현재 「경찰 재난관리 규칙」은 중앙경찰제도 중심의 내용이기 때문에 자치경찰제도 중심으로 개선이 필요하다.

자치경찰의 경우 기존 국가경찰보다 대규모 상황 발생 시 대응이 쉽지 않은 문제점이 있기 때문에 이를 고려하여 인접 경찰기관이나 지역 내 관련 기관과의 연계에 초점을 맞추고 개선안을 제안하였으며, 사전 대응을 위한 경찰의 활동 범위를 확대하는 방안을 제안하였다.

자치경찰제도 도입으로 인하여 지역 맞춤형 치안서비스를 제공하게 됨에 따라 시민들이 느끼는 치안서비스에 대한 감정은 좋아질 수밖에 없다. 다만, 국가경찰 차원의 업무를 자치경찰 차원으로 나누어 집에 따라 지자체의 재정자립도 차원에 따라 치안서비스 및 각종 안전 서비스의 질과 범위가 영향을 받기 때문에 경찰을 비롯하여 지방자치단체 등 관련 기관과의 협

력이 중요하게 다뤄질 것으로 보여진다. 따라서, 대형재난과 같이 단일 기관에서 처리할 수 있기에는 한계가 분명한 사건에 대응하기 위하여 이 연구에서는 협력을 강조한 대응방안을 제안하였다.

Table 5. Improved police disaster management

재난 관리	현재 대응 방안	개선방안
재난 예방·대비	<ol style="list-style-type: none"> 1. 재난예방대책을 수립·시행 2. 교육 및 훈련 3. 사전에 소요물자의 비축 등 4. 유선이나 무선 또는 위성통신망을 활용할 수 있도록 긴급통신수단 마련 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 자치단체 수준의 종합적 재난예방 대책 수립 및 종합통제 기관 설치 2. 종합적인 교육 및 훈련 3. 인접 자치단체 등과 합동 훈련 실시 4. 사전 소요물자의 비축 및 가용자원 파악 5. 긴급통신수단 준비 6. 재난 우려지역에 대한 순찰활동 강화 7. 재난 우려지역의 사전 대응활동 강화
재난 대응	<ol style="list-style-type: none"> 1. 현장 접근통제 및 우회로 확보 2. 교통관리 및 치안질서유지 활동 3. 긴급구조 및 주민대피 지원 4. 그 밖에 재난 대응을 위한 조치 5. 피해 발생 시 상급기관에 보고 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 현장 접근통제 및 우회로 확보 2. 교통관리 및 치안질서유지 활동 3. 소방기관과의 협력을 통한 긴급구조 및 주민대피 지원 4. 피해 발생 시 상급기관 및 인근 지자체 및 기관 등에 전파 5. 타 기관과 연계된 재난 대응 활동 6. 기타 재난 대응 전문 기관의 업무 지원 및 협조
재난 복구	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체 및 관계기관과 협조하여 재난복구 활동 지원 2. 경찰관, 경찰장비 및 경찰관서가 재난에 의해 피해를 입은 경우에는 바로 위 상급기관의 장에게 피해내용을 지체 없이 보고 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체 및 관계기관과 협조하여 재난복구 활동 지원 2. 경찰관, 경찰장비 및 경찰관서가 재난에 의해 피해를 입은 경우에는 지자체 및 상급기관, 인접기관 등에 피해내용을 지체 없이 보고 3. 인근 지역 기관이 피해를 입은 경우 지자체 및 관련기관과의 협조를 통하여 지원

특히 자치경찰이 뿌리내린 미국 재난 대응에 대하여 Drabek(1985)에 따르면 정부의 역할이 중요한데, 재난에 대한 불확실성과 파편화(fragmentation), 다양한 기관의 참여 등으로 인하여 표준화가 어려운 문제를 가지고 있다고 하였다(Moon, 2017). 실제 자치경찰제도 도입에 따라 가장 우려되는 것은 같은 경찰기관을 비롯하여 업무 수행을 위한 타 기관과의 효과적인 협력이 우려되는데, 자치경찰 도입에 따라 대형재난에 대응하기 위한 기관과의 협력이 우려되고 있다. 따라서 이를 고려하여 국내 자치경찰의 재난 대응 방식은 타 기관과의 연계 및 협동에 주안점을 맞춰 대응방안을 제안하였다.

결론

사회가 발전해 감에 따라 대형 재난이 발생할 가능성이 커지고 있다. 대형재난이 발생할 경우 단순히 재난으로 인하여 물리적 피해 발생에 그치지 않고 사회적·심리적·문화적으로 큰 피해가 발생하기 때문에 현대사회에서는 대형재난이 중요하게 다뤄지고 있다.

대형재난에 효과적으로 대응하기 위해서는 개인이 대응하는 것은 불가능에 가까운 것이고, 국가적 역량을 동원하여 대응해야 한다. 그러나, 최근 행정의 트렌드는 지방의 자치를 인정해주고 지역 특색에 맞는 행정서비스를 제공하는 것이 대세이다. 따라서, 대형재난 발생 시 중앙정부의 통제에 따라 효과적으로 대응하는 것이 쉽지 않은 상황이다.

특히, 국민의 안전을 담당하는 경찰의 경우 2021년부터 자치경찰제도를 도입함에 따라 대형재난 발생 시 효과적인 대응이 이뤄지지 않을 가능성이 높다. 이러한 문제에 대하여 이 연구에서는 기존의 경찰 재난 대응 시스템을 개선하여 관련 기관 및 인근 자치경찰과의 협력체계를 강화하고, 사전 예방 활동을 강화하여 대형재난에 대응하는 방안을 제안하였다.

References

- [1] Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity* (Vol. 17). SAGE Publications Ltd, California, US.
- [2] Choi, C.-I., Kim, C.-M. (2016). "A historical research on the characteristics of large-scale disasters in Korea." *Crisisonomy*, Vol. 12, No. 4, pp.17-36.
- [3] Drabek, T.E. (1985). "Managing the emergency response." *Public Administration Review*, Vol. 45, pp.85-92.
- [4] Kim, C.-M., Choi, C.-I. (2015). "An exploration of issue attention cycle of great disasters." *Seoul Studies*, Vol. 16, No. 4, pp. 147-162.
- [5] Kim, S.-W. (2022). "A study on effect of trust in governmental agency on fear during mass disaster." *Culture and Convergence*, Vol. 44, No. 9, pp. 525-534.
- [6] Kim, T.-H., Youn, J.-H. (2018). "A study on the system improvement for efficient management of large-scale complex disaster." *Journal of Korea Academia-Industrial cooperation Society*, Vol. 19, No. 5, pp.176-183.
- [7] Lee, M.-J., Choi, W.-J., Lee, J.-H. (2021). "Proposal for improvements of the police manual regarding crisis management." *Journal of The Korean Society of Hazard Mitigation*, Vol. 21, No. 6, pp. 41-52.
- [8] Moon, K.-S. (2017). "Reorganization of disaster management systems for effective emergency and disaster response: The pivotal role of the national emergency management agency." *Journal of Korea Safety Management & Science*, Vol. 19, No.1, pp. 1-8.
- [9] Shin, J.-H., Kim, S.-W. (2020). "A study on police's countermeasures against social disaster." *Culture and Convergence*, Vol. 42, No. 5, pp. 421-450.
- [10] Song, C.-Y., Park, S.-H. (2017). "Strategy for improvement of disaster response system of hybrid disaster in Korea." *Journal of The Korea Institute for Structural Maintenance and Inspection*, Vol. 21, No. 3, pp. 45-53.
- [11] Yoon, B.-Y., NamKung, S.-P., Park, S.-H. (2019). "A Study on the measures to improve the difficulties of military personnel in social disasters - Focusing on the case of a railway dispatch -." *The journal of Convergence on Culture Technology*, Vol. 5, No. 4, pp. 37-41.