

# 자치경찰제도 도입에 따른 대형 재난 대응 실태 및 개선방안

## A Study on Improvement of the against Large-scale Disasters of the Municipal Police System

신재현\*·이재민\*\*

Shin, Jae-Hun·Lee, Jae-Min

### 요약

이 연구는 자치경찰제도 도입에 따른 재난대응 실태를 살펴보고 개선방안을 제시하기 위한 목적의 연구로서 연구의 완성을 위하여 경찰의 재난대응 매뉴얼과 관련 통계자료, 법령 등을 종합적으로 검토하여 개선하는 방안을 제시하고자 한다.

자치경찰제도가 도입됨에 따라 기존의 범죄예방 및 기타 치안서비스 제공 시스템에 많은 변화가 발생하였다. 자치경찰제도는 기존의 중앙통제식 경찰제도에서 벗어나 각 지역의 실정에 맞도록 경찰을 운용하는 방식이다. 이러한 자치경찰제도 도입에 따라 많은 기대와 우려가 공존하고 있는 상황에서 자치경찰제도의 취약점이라고 볼 수 있는 대규모 인력이 동원 상황 발생 시 대응에 대하여 여전히 의문을 가지고 있다.

그 중 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 탓에 대형재난에 취약할 수 밖에 없기 때문에 이 연구에서는 대형 재난 발생 시 기본적인 경찰의 재난 현장 통제 및 2차 피해 예방활동과 함께 인근 지역 자치경찰과 협동 재난 대응 활동 및 컨트롤 타워 등 제안과 같은 방안을 제안하였다.

**Keywords :** Large-scale Disasters, disasters, Municipal Police System, disaster prevention, strengthening cooperation. 대형재난, 재난, 자치경찰제도, 재난예방, 협력강화

## 1. 서론

사회가 발전함에 따라 많은 돌발요인이 발생한다. 이러한 돌발요인들은 큰 문제가 발생하고 있다. 2000년대 들어와 많은 재난이 일어나기 시작하였다. 자연적 재해는 물론이고 각종 사회적 재난까지 발생함에 따라 많은 혼란이 발생하고 있다. 현대 사회 시스템의 발달로 대규모 자연재난에 비교적 잘 대응하고 있으나, 사회재난은 발생 위치, 시점, 피해 영향 규모를 예측하기가 상대적으로 매우 어렵다(김연수 외, 2019; 신재현·김상운, 2020).

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(송창영·박상훈, 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 우려가 된다.

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

## 2. 본론

### 2.1. 대형 재난

대형 재난에 대하여 많은 사람들이 연구하고 있지만, 아직까지 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 살펴

\* 정회원·영남이공대학교 부사관과 교수 enfant21@ync.ac.kr

\*\* 정회원·중앙대학교 교수 qwas3910@hanmail.net

보면, 재난이란 예상하지 못하게 발생한 사건에 의하여 큰 피해가 발생하는 것이라고 정의할 수 있다.

표 1. 재난에 대한 정의

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
윤보연·남궁승필·박상혁, 2019	재난은 물적, 인적, 사회적, 경제적 피해와 영향을 초래하는 취약성과 역량의 요인으로 결합한 위험한 사건으로 인하여 커뮤니티 혹은 사회 기능의 심각한 단절

출처 : 이동규, 2010; 신재현 · 김상운, 2020

이러한 재난에 대한 정의를 바탕으로 대형 재난에 대하여 정의해보면, 재난보다 더 심각하고 훨씬 넓은 면적에 영향을 미치고, 지방정부와 가까운 지역의 정부가 함께 피해를 입기 때문에 대응할 수 없는 것이라고 정의할 수 있다(이동규, 2010). 그러나, 대형재난을 재난의 원인, 피해 범위 및 규모에 대한 명확한 기준이 제시되어 있지 않다는 점에서 여전히 추상적이고 상대적인 개념이라고 할 수 있다(최충익 · 김철민, 2016). 특히, ‘대형 재난’이란 통상적으로 사용되는 재난보다는 심각한 사건을 의미하고 있지만, 피해 규모에 대한 기준은 명확하게 제시하고 있지 않고 있다(김철민 · 최충익, 2015). 따라서 대형재난이란 아직 구체적인 정의되어 있지는 않지만, 그 피해가 더 크게 발생하여 쉽게 대응 · 수습하기 힘든 형태의 재난이라고 암묵적으로 정의하고 있다.

그리고 대형재난은 큰 피해가 발생하고, 예측이 쉽지 않으며, 개인적 대응의 어려움 등의 특성을 가지고 있다. 표2에서 설명하고 있는 것과 같이 대형재난은 큰 피해를 발생시키기 때문에 대형재난 발생 시 정부를 비롯한 종합적인 형태의 대응방안이 필요하다.

표 2. 대형재난의 특성

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재난 발생 및 피해 예측의 어려움</li> <li>• 대규모의 피해발생(물리적 · 심리적 · 사회적 · 재산적 등)</li> <li>• 피해회복의 어려움</li> <li>• 초국가적으로 발생</li> <li>• 물리적 재난에 국한되지 않음</li> <li>• 재난 유형 간 연쇄적인 반응으로 복합적인 형태의 재난 발생</li> <li>• 개인적 대응의 어려움</li> </ul>
--

출처 : 김상운, 2022.

## 2.2. 현재 경찰의 재난상황 대응

지금까지 경찰의 재난대응 방법은 「경찰 재난관리 규칙」에 따라 대응하고 있다. 「경찰 재난관리 규칙」에서는 경찰이 재난의 예방 및 대비 활동과 재난 대응, 재난 복구 활동을 하도록 규정하고 있다.

표 3. 경찰 재난관리 규칙에 규정된 경찰의 재난관리 업무

재난 관리	내용
재난 예방·대비	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 재난 요인을 사전에 제거하거나 감소시킴으로써 재난 발생 자체를 억제 또는 방지하기 위한 재난예방대책을 수립·시행</li> <li>2. 재난관리 역량을 강화하기 위해 경찰관을 포함한 소속 직원들을 대상으로 교육 및 훈련 실시</li> <li>3. 재난으로 인해 경찰관서의 고립이 우려되는 경우 사전에 소요물자의 비축 등 필요한 조치 시행</li> <li>4. 재난으로 인해 통신이 끊기는 상황에 대비하여 미리 유선이나 무선 또는 위성통신망을 활용할 수 있도록 긴급통신수단 마련</li> </ol>

재난 관리	내용
재난 대응	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	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 피해내용을 지체 없이 보고

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 수하하며, 재난 복구 활동으로는 지원업무가 주를 이루고 있어 재난에 대한 직접적인 대응보다는 주로 지원하는 업무 중심으로 대응하고 있다. 「경찰 재난관리 규칙」에서는 경찰이 재난의 예방 및 대비 활동과 재난 대응, 재난 복구 활동을 하도록 규정하고 있어 소극적인 형태의 재난 대응 활동이 주를 이루고 있어, 한국 경찰의 위기관리는 아직까지 소극적인 역할에 머물고 있는 것으로 시민의 안전한 생활을 보장하는 책임이 부여된 국가기관으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다(이명진 · 최우정 · 이정환, 2021).

경찰의 업무 특성 상 재난대응에 한계가 있을 수밖에 없지만, 자치경찰의 주요 업무인 지역 주민의 안전한 삶을 영위하는 것과 제한된 자원을 최대한 이용해야 하기 때문에 대형재난 발생 시 자치경찰의 업무범위는 기존의 경찰의 역할보다 확대 시켜야 한다.

### 2.3. 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, 앞서 살펴보았던 것과 같이 지금까지 경찰의 재난대응 방법은 「경찰 재난관리 규칙」에 따라 대응하고 있다. 그러나, 현재 「경찰 재난관리 규칙」은 중앙경찰제도 중심의 내용이기 때문에 자치경찰제도 중심으로 개선이 필요하다.

표 4. 대형재난 발생 시 자치경찰의 재난관리 업무 개선방안

재난 관리	현재 대응 방안	개선방안
재난 예방·대비	1. 재난예방대책을 수립·시행 2. 교육 및 훈련 3. 사전에 소요물자의 비축 등 4. 유선이나 무선 또는 위성통신망을 활용할 수 있도록 긴급통신수단 마련	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	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	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	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	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

표 2의 내용과 같이 자치경찰의 대형 재난 발생 시 업무내용을 개선하는 방안을 제안해 보았다. 자치경찰의 경우 기존 국가경찰에 비해 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 짐에 따라 지자체의 재정자립도 차원에 따라 치안서비스 및 각종 안전 서비스의 질과 범위가 영향을 받기 때문에 경찰을 비롯하여 지방자치단체 등 관련 기관과의 협력이 중요하게 다뤄질 것으로 보여진다. 따라서, 대형재난과 같이 단일 기관에서 처리할 수 있기에는 한계가 분명한 사건에 대응하기 위하여 이 연구에서는 협력을 강조한 대응방안을 제안하였다.

특히 자치경찰이 부리내린 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(문기식, 2017). 따라서 이를 고려하여 국내 자치경찰의 재난 대응 방식은 타 기관과의 연계 및 협동에 주안점을 맞춰 대응방안을 제안하였다.

### 3. 결론

사회가 발전해 감에 따라 대형 재난이 발생할 가능성이 높아지고 있다. 대형재난이 발생할 경우 단순히 재난으로 인하여 물리적 피해 발생에 그치지 않고 사회적·심리적·문화적으로 큰 피해가 발생하기 때문에현대사회에서는 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.

### 참고문헌

- 김상운 (2022) 대형재난 발생 시 정부기관에 대한 신뢰가 두려움에 미치는 영향. 문화와 융합, 44(9), 525-534.
- 김연수, 장대원, 이상권, & 김승우. (2019) 재난사례 분석을 통한 자원동원 현황 및 문제점 고찰. J. Korean Soc. Hazard Mitig, 19(4), 89-102.
- 김철민, & 최충익. (2015) 대형 재난사고 이슈의 생존주기 분석. 서울도시연구, 16(4), 147-162.
- 문기식. (2017) 대형 재난의 효율적 대응을 위한 소방조직 중심의 재난대응체계 개편 방안. 대한안전경영과학회지, 19(1), 1-8.
- 송창영, & 박상훈. (2017) 국내 대형복합재난의 재난대응체계 개선방향. 한국구조물진단유지관리공학회 논문집 (KSMI), 21(3), 45-53.
- 신재현, & 김상운. (2020) 사회적 재난 발생에 따른 경찰의 대응방안. 문화와 융합, 42, 421-450.
- 이동규 (2010) 정책학적 관점에서 재난 개념 및 유형 분류 가능성 연구: Birkland의 초점사건을 중심으로. 국가위기관리학회 학술대회, 61-81.
- 이명진, 최우정, & 이정환. (2021) 위기관리 기관으로서의 경찰매뉴얼 개선방안에 대한 제언. 2. 한국방재학회 논문집, 21, 41-52.
- 최충익, & 김철민. (2016) 한국의 대형재난 발생 특성에 관한 역사적 연구. Crisisonomy, 12(4), 17-36.
- Drabek, T. E. (1985). Managing the emergency response. Public Administration Review, 45, 85-92.