

경찰 위기협상 발전 방향에 관한 연구 - 경찰 기관의 교육 발전 방안을 중심으로 -

조 세 희*

〈요 약〉

2015년 3월 5일 리퍼트 주한 미국대사 테러사건과 2월 25일 세종시 업종 사건으로 3명이 사망한데 이어 2월 27일 화성 남양에서도 업종살인사건이 연이어 발생하며 우리 사회도 더 이상 총기로부터 안전지대가 아니라는 것이 현실화 되고 있다.

국제적으로는, 2015년 1월 18세의 김00이 자발적으로 가입한 이슬람 수니파 원리주의 무장단체인 이슬람국가(IS)등 국제 테러조직으로부터 우리나라도 더 이상 테러로부터 안전지대가 아니라는 우려가 높아지고 있다.

우리나라 경찰위기협상은 1988년 올림픽을 대비하여 대테러 위주로 창설·운영되어 왔으나, 20여 년간 대테러 사건은 한건도 발생하지 않으면서 존재에 대한 회의 및 발전 방향에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있는 시점이다.

우리나라는 각종 살인·테러·강도 등 위기상황을 해결하기 위해 전통적인 물리력 행사가 여전히 선호되고 있고 전술적 역량을 강화하고 있다. 그러나, 국민의 신체와 재산을 보호하는 경찰의 기본 임무를 수행하기 위해서는 미국 등 선진국에서 강조하는 위기협상 기법에 대한 교육 확대로 어떤 사건이 발생하던지 초기에 위기협상이 가능한 체계 확립이 필요하다.

본 연구에서는 최 일선 경찰관들이 기본 협상가로서의 역할을 수행할 수 있도록 경찰의 위기협상 운영 실태를 파악하고, 내부 교육 자료 및 언론을 분석하여, 경찰 위기협상의 교육, 선발 등 발전 방향에 대한 대책을 제시하고자 한다.

주제어 : 대테러협상, 위기협상, 인질협상, 적극적 청취기법, 협상팀

* 경찰학 박사, 현 중앙경찰학교 교수요원(현 경찰청 경호교수), chosee39@hanmail.net

목 차

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> I. 서 론 II. 이론적 배경 III. 경찰의 위기협상 분석 IV. 경찰 위기협상 운영의 문제점 V. 결 론 |
|---|

I. 서 론

경찰은 사회적 갈등의 중심에 있으며, 이를 해결해야하는 조정자적 역할의 임무도 있다(박경민, 2012). 집회·시위 현장이나 집단 민원 현장에서 갈등 조정자로서의 역할은 인질 범죄 등 범죄 현장에서 협상이라는 역할을 요구하기도 한다.

우리나라 경찰의 위기협상도 충기를 휴대하여 국민의 불안을 가중시키는 대테러 분야에서부터 시작하여 강도·살인·인질극, 가정폭력 등으로 확대 발전하고 있다. 결국 경찰이 처리하는 모든 업무가 협상으로 이루어진다고 해도 과언이 아니다. 협상의 기본은 적극적으로 듣고 말하면서 시간을 지연시켜 흥분된 인질범이 이성적인 사고로 돌아 올 수 있도록 하는 것에서 성패가 결정된다. 시간을 벌고 주고받는(give and take) 거래를 시작하면서 협상대상자의 기대치를 낮추어 자신들이 목적을 달성할 수 없음을 깨닫게 해야 하는 것이다(최응렬, 2008).

위기협상은 1971년 미국 뉴욕 아티카 주교도소 폭동과 독일 뮌헨 올림픽에서 이스라엘 선수단의 인질사건을 계기로 논의되기 시작했다(이종화 외, 2011).

1971년 미국 New York Police Department(이하, 'NYPD'라 한다.) 인질사건에서 경찰특공대가 포위와 협상을 통한 새로운 기법으로 사건을 해결한 이후, 1973년 경찰관 Harvey Schollossberg와 Frank Boltz의 포위와 협상을 통한 접근법을 받아들여 세계에서 처음으로 인질구출프로그램(Hostage Recovery Program)을 도입하였다(이종화

외, 2011).

우리나라도 1988년 서울올림픽에서 발생할 수 있는 대테러 상황을 대비하여 경찰청 경비국 대테러센터 대테러계에서 ‘대테러위기협상’을 운영하던 것이 현재는 위기관리센터 대테러계에서 ‘위기협상’으로 확대되어 발전하게 되었다. 위기협상가는 경찰대학에서 2주의 교육을 받고 계속 배출하고 있으나, 짧은 교육기간과 재교육의 부족으로 협상 전문가로서의 자질에 대한 의문이 일기도 했고, 2015년 1월 13일 안산인질극에서 2명이 사망하자 위기협상의 중요성과 함께 교육 부족에 대한 비난도 있었다.

본 연구에서는 우리나라 경찰의 위기협상 운영 실태 및 교육 현황을 확인 후 위기협상 발전 방향에 대한 제언을 하고자 한다. 특히, 일선 현장 경찰관의 90% 이상을 배출하고 있는 중앙경찰학교 위기협상 교육을 강화하여 지구대·파출소 경찰관들이 현장에서 위기협상을 적절히 시도함으로써 피해를 최소화하기 위한 교육 방법의 대안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 위기협상의 의미

위기란 “치명적인 위협 또는 어떠한 문제에 당면한 시기”로 설명될 수 있다(류재혁 외, 2015). 경찰 위기란 사람의 생명이 위협을 초래하거나 신체·재산에 침해를 받고 있는 긴급한 상황에서 경찰권이 개입하여 이를 해결하는 것이라고 할 수 있다. 일반적인 협상은 정상적인 양 당사자들이 “토의·토론·타협”의 방법으로 문제를 해결하는 것이다(황세웅 외, 2009). 경찰의 위기협상은 사람의 생명, 신체, 재산 등에 침해를 받고 있거나 명백히 예상이 될 경우 경찰권 개입이 요구되는 긴박한 상황이다(최성재, 2009).

협상은 정상적인 사고를 가진 양 당사자가 평온한 상태에서 대부분 진행되지만, 경찰은 범죄를 제거하고 예방하는 업무의 특성으로 인해 인질을 잡고 있거나 자살을 시도하는 등 비이성적인 상황이 위기협상(Crisis Negotiation)의 대상이 된다. 경찰권은 무력 진압과 같은 전술적인 방법보다는 위기협상을 거칠 때 성공 가능성이 크고

(최응렬, 2008), 위기협상 기법 중 가장 중요시되는 것이 ‘적극적 청취기법’이다.

HOBIS(Hostage Barricade Database System) 자료는, 미국 FBI협상팀의 90% 정도는 자살상황으로 협상팀의 협상에 응할 경우 90%이상이 성공리에 종료된다는 협상의 중요성을 확인시켜주고 있다(경찰청, 2015).

적극적 청취기법은 충분한 시간을 가지고 흥분한 협상대상자의 이야기를 맞장구를 치면서 들어주고, 신뢰관계를 형성하여 행동의 변화를 가져오게 하는 목적을 가지고 있다. 결론적으로 위기협상은 상대방의 이야기를 적극적으로 들어주고 내가 하고 싶은 이야기를 하는 것 이라고 할 수 있다.

우리나라는 2009년 1월 20일 용산 재개발구역 철거민 농성장에 특공대를 투입하여 전술 작전을 펼치다가 철거민 5명과 경찰관 1명이 사망하는 결과가 발생하면서 위기협상 도입의 필요성이 제기되었다. 초기의 경찰 위기협상은 대테러 상황을 가정한 미국 등 외국의 협상 기법이 그대로 전수 되면서 총기 소지가 허가되지 않는 국내 여건과 맞지 않아 위기협상팀 존치 논란이 제기 되었다. 경찰청 경비국 대테러 센터에 운영되어 오던 위기협상팀은 국내 여건을 반영하여 자살이나¹⁾ 가정폭력, 정신이상자에 의한 난동 사건 등에 투입되면서 국민의 생명과 재산을 보호하는 경찰 본연의 임무를 수행하게 되었고, 대테러센터가 위기관리센터로 직제 변경되어 위기협상은 새로운 분야로 확대되었다.²⁾

총기 소지가 허가된 미국은 각종 총기 사건에서 대테러 협상 기법을 도입 이후 인명 피해를 줄였다는 긍정적인 평가를 받아왔고, 뉴욕시는 대테러 분야뿐만 아니라 자살이나 인질사건 등 각종 사건에 협상기법을 도입하여 이를 해결하는 방법을 계속 연구, 발전시키고 있다.

위기협상은 경찰의 전술적 측면인 무력진압과 별개의 것이 아니고, 협상을 진행하다가 여의치 않을 경우에는 적절하게 무력사용을 병행하는 것이 사건을 원만히 해결할 수도 있다.³⁾

1) 경찰청,(2015) 위기협상 교육 자료에 의하면 미국 FBI HOBIS(Hostage Barricade Database System)자료(원저 경찰청 2005) 에서도 자살자와의 협상, 즉 ‘비인질 협상’이 전체 협상의 90% 이상을 차지하고 있다.

2) 2014. 7. 8. ‘000 서울’호텔내 분신자살 기도 사건과 2014. 7. 11. 광주 방화예비 분신기도 사건에서 협상팀은 흥분된 피의자를 안정시킨 후 사건을 피해 없이 종결하였다.

3) 경찰청 대테러센터,(2009), 「위기협상 기법」, 경찰청, 서울: (주)범신사

2. 우리나라 경찰의 위기협상

위기협상은 1988년 서울올림픽 개최를 앞두고 대테러사건 발생을 대비하여 특공대와 협상팀을 경찰청 경비국 대테러계에 조직되었다(김병구, 2010).⁴⁾ 운영근거는 ‘국가대테러활동지침(대통령훈령 제47호)’ 제28조(구성)⁵⁾ 및 제29조(운영)와⁶⁾ ‘국가대테러활동세부운영규칙(경찰청 훈령)’에 규정되어 있다. 경찰청 경비국은 경비과, 위기관리센터, 경호과, 항공과로 업무 분장이 되어 있으며, 위기관리센터 아래에 작전계, 대테러계, 위기관리계, 치안상황실로 나누어 위기관리를 대응해 왔다. 대테러협상을 목표로 출범하였으나 20여 년간 대테러 상황이 한건도 발생하지 않으면서 협상팀 존치에 대한 논란이 제기 되었다. 이에, 경찰청은 2009년 ‘경찰 협상팀 발전계획’을 수립하고 인질, 자살 등 다양한 사건에 협상팀을 투입하기로 하고(김병구, 2010), 협상 전문가가 투입되면서 ‘위기협상’으로 발전되어 국민의 생명과 재산을 보호하면서 중요성이 부각 되었다.⁷⁾ 2013년 경찰청 자료에 의하면 총 113명의 협상가가 활동하고 있다.

〈표 1〉 지역별 협상팀 현황

계	본청	서울	부산	대구	인천	대전	광주	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
113	7	6	5	9	6	7	6	5	10	8	6	5	8	5	7	6	7

출처 : 경찰청 내부 자료, 2013.

현재, 경비국 중심으로 운영되는 위기협상팀은 초기 대응에 어려움이 있다. 인질 사건의 경우는 주무부서가 수사, 자살 사건은 생안이 주무 부서이기 때문에 지휘

4) 경찰청, (2015), 「협상실무요원 워크숍 교재」, 내부자료, p. 72; , 경찰청, 「2010 대테러협상요원자료집」, (주)범신사, p. 10.

5) 경찰청 협상팀은 주협상가, 보조협상가, 정보수집(협상지원), 기록유지(전술연락관), 장비·기술지원, 심리분석관으로 구성되어 있다.

6) 제29조(운영) ① 국방부장관·경찰청장·해양경찰청장은 테러사건이 발생한 경우에는 협상팀을 신속히 소집하고, 협상팀 대표를 선정하여 사건현장에 파견하여야 한다. ② 국방부장관·경찰청장·해양경찰청장은 테러사건이 발생한 경우에 협상팀의 신속한 현장투입을 위하여 협상팀을 특별시·광역시·도 단위로 관리·운용할 수 있다.

7) 조선일보, (2014. 8. 29.), “나 뛰어내릴거야”, 12면

체계에 혼선이 있을 수 있고, 신속한 협조 체제 구축에도 어려움이 있다. 또, 위기협상팀은 24시간 운영하는 상설팀이 아니므로 동원에도 어려움이 있다.

2015년 3월 경찰청 수사국에서 ‘인질사건 전문대응팀’을 편성하고 교육을 강화하여 현장에서 조기에 인질사건을 해결하려는 시도는 이러한 이유로 보인다. 인질사건 등 실질적인 수사국 소관의 사건에서 ‘위기협상’이 필요한 부분이 많았다. 또한, 경찰서 수사계는 24시간 근무 체계로 되어 있어 수사국에서의 인질사건 전문대응팀은 신속하게 대응할 수 있다는 장점이 있다.

그 동안 인질 사건은 피해자의 생명과 신체에 직접적인 위해가 발생할 수 있는 중대한 범죄로 초기 30분에서 1시간 동안에 협상팀의 역할이 무엇보다 중요함에도 불구하고 경찰의 위기협상 분야는 경비국에서 모든 것을 주관해 왔다. 주협상가를 비롯하여 보조협상가, 연락관, 심지어 정보관의 임무까지도 경비국 자체적으로 수행해왔고 교육해 왔다. 이런 시스템은 각 부서의 원만한 업무 협조를 이끌어 내지 못했다는 비판이 제기되었다. 이에, 2015년 수사국의 인질사건 전문대응팀에서는 형사와 경비, 생안, 정보, 수사 등 전 기능을 포함하여 인질사건 유경험자 및 위기협상 교육 이수자를 우선 선발하여 전문화 하였다는 점에서 의미가 있다.

경찰청 수사국 자료에 의하면 인질사건 전문대응팀은 대도시권인 서울·경기·대구·인천·부산·광주·대전·울산에는 서별 인질대응팀 6명씩 구성하여⁸⁾ 팀장과 협상요원 2명, 분석요원, 가족보호 및 통신/금융 수사요원을 각각 선발하도록 하였다. 기타 지방청은 4명으로 구성하되 팀장과 협상요원, 분석요원, 가족보호요원을 두도록 하였다.⁹⁾ 수사국의 이번 인질사건 전문 대응팀은 새로운 위기협상의 시험 무대로서 각 부서의 협조를 어떻게 이끌어 내느냐에 따라 성공 여부가 결정될 것이다.

3. 선행연구

우리나라 위기협상은 걸음마 단계라고 할 수 있다. 교육도 경찰대학교 ‘위기협상 전문화과정(2주)’이 전부라고 해도 과언이 아닐 정도다.

8) 경찰청 계획은 서울 31개서 186명, 경기 41개서 246명, 대구 10개서 60명, 인천 9개서 54명, 부산 15개서 90명, 광주 5개서 30명, 대전 5개서 30명, 울산 4개서 24명으로 인질사건을 실제 처리하였거나 위기협상 교육을 이수한 경찰관을 우선 선발하도록 지침을 두었다.

9) 강원 17개서 68명, 충북 12개서 48명, 충남 15개서 60명, 전북 15개서 60명, 전남 21개서 84명, 경북 24개서 96명, 경남 23개서 92명, 제주 3개서 12명을 선발하여 운영한다.

이러한 국내의 경찰 위기협상에 대해, 이종화는(2011) “한국형 위기협상 모델 및 활성화방안 연구”에서 대테러협상팀의 발전적 해체를 통하여 인질, 자살기도, 납치 사건 등을 포함한 위기상황으로 확대할 것을 제안하면서 현장 경험이 풍부한 정보형사와 수사형사 위주로 팀을 구성하고 수사국으로의 이관을 주장했다.

최성재는(2009) “위기협상팀 도입에 관한 연구”에서 위기 협상은 현장에서 실질적인 갈등조정자 역할을 하고 있는 정보경찰이나 사건을 처리하고 있는 수사 경찰이 위기협상요원에 적합하다고 주장하면서 위기협상팀의 수사국 이관을 주장했다.

장석현은(2008) “인질사건의 효과적인 협상을 위한 사례분석”에서 협상 기법 중 ‘적극적 청취기법’ 하나만으로 원만한 사건 해결이 가능하다고 주장하였고, 정우일은(2008) “경찰 인질협상팀 조직 방안”에서 주로 사건 현장에 있는 감독자나 관리자의 재량적인 판단에 따라 관리하면서 일관성 없는 협상을 시도하고 있다고 지적하고 있다.

박경민은(2012) “다중활동 관리 및 공권력 확립을 통한 사회적 갈등 조정자로서의 경찰역할 연구”에서 정보경찰의 갈등 조정자로서의 전문화 교육 및 경찰교육원에 ‘사회갈등 조정능력 향상과정’ 부활을 주장하면서 경찰법 제3조에 ‘사회갈등 조정’ 명시의 필요성을 제기했다.

Regini(2002)는 “협상팀은 주협상가, 보조협상가, 팀장 등 최소한 3명 이상으로 구성되어야 협상의 효과를 거둘 수 있다”고 주장했다.

McMains & Mulins(2006)는 실제 상황을 가정한 역할극 위주의 교육 내용으로 교육의 내실화를 주장하였다.

위에서 언급하였듯이 우리나라 위기협상은 통일된 지휘체계나 상설화 되지 못한 구조로 문제점을 안고 있는 현실임에도 신임순경을 교육하고 있는 중앙경찰학교나 일선 직원들의 보수 교육을 전담하고 있는 경찰교육원에서 기본 교육이나 재교육을 충분히 받지 못하고 있다.

본 연구에서는 우리나라 위기협상의 현실적인 문제점을 파악하고 이를 발전시키기 위해 교육의 현실적 대안 및 협상가 육성과 수사국 이관의 검토 등 대안을 제시하고자 한다.

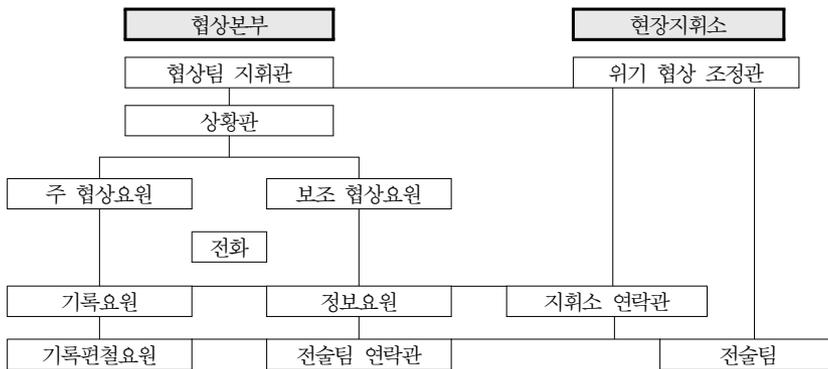
Ⅲ. 경찰의 위기협상 분석

1. 우리나라 경찰의 위기협상

1) 우리나라 위기협상 시스템

위기협상은, 1988년 ‘대테러협상팀’ 출범이후 대테러 사건이 한건도 발생하지 않으면서 존치에 대한 비판이 일기도 하였으나, 2000년대 들어서면서 위기협상의 중요성을 인식하고 위기협상 기법의 연구 및 조직 개편을 확대하였다. 자살이나 인질 상황 등 각종 위기상황으로 범위를 확대하면서 2011년 5월 9일 대테러 센터는 위기관리센터로 직제를 변경하고, 같은 해 10월 전국에 협상가 100여명을 배치하였다.(전용선, 2012). 2014년 7월 현재 서울지방경찰청 74명을 포함하여 각 지방청 484명으로 위기협상팀을 운영하고 있다.¹⁰⁾

우리나라 위기협상팀은 경기지방경찰청을 제외하면 비상설로 운영되고 있고,¹¹⁾ 6명에서 최소 3명의 인원을 필요로 한다.¹²⁾



출처 : 경찰청 내부자료(2005)

〈그림 1〉 위기 상황 협상팀 구성도

10) 황세웅, 한국일보, “인질범 돌발행동 억제 공감대 형성 역점”. 2015. 1. 15.

11) 머니투데이, “‘안산인질극’ 인질협상체계 개선 목소리..상설조직 필요”, 2015. 1. 16.

12) 협상본부에는 지휘관을 비롯하여 주협상가, 보조협상가, 기록요원, 기록편철요원, 정보관, 연락관으로 이루어진다. 최소 주협상가, 보조협상가, 정보요원 3명이 필요하지만 팀장인 조정관을 포함하는 4명 이상이 되어야 성공 확률이 높다.

주협상가는 인질범과 직접 대화를 하며 협상 해결의 중추적 역할을 하고, 보조협상요원은 주 협상요원을 보좌하여 협상 내용을 원만히 진행할 수 있도록 대화 내용을 조율하면서 여러 정보를 취합하여 협상 방향을 전달한다. 정보관은 인질범에 대한 성격, 병적 경력 등 정보를 실시간으로 수집하여 주협상가에게 전달하는 임무를 담당한다. 가령, 알콜 중독자라는 것이 정보를 통해 입수된다면 한잔 정도의 술은 대상자를 안정시킬 수 있는데 도움이 될 수 있다. 연락관은 협상팀과 전술팀, 지휘관에게 현장 상황을 전달하면서 협상이 어렵다고 판단 될 경우 작전 상황이 원만히 진행될 수 있도록 정보를 전달한다. 기록요원은 전반적인 상황을 기록관에 요약하여 누가, 언제 찾아와서 보더라도 별도의 브리핑 없이 알 수 있도록 정리해야 하며, 협상 팀장은 협상과정을 전체적으로 분석하여 원만한 진행을 위해 주협상가에게 조언을 한다.

2015년 12월 현재에도 경찰청 수사국에서 인질 협상팀을 구성하여 운영하고 있으나, 여전히 경비국 위기관리센터에서 경찰 위기협상팀을 중점적으로 관리하고 있는 시스템이다. 지방청별로 협상팀을 구성하여 운영되고 있고, 사건이 발생하면 관할 경찰서장의 지휘아래 3명에서 5명을 중심으로 임무 분담이 이루어진다.

최초 출동자는 협상 대상자와의 신뢰관계를 고려하여 중간에 교체하는 것을 지양하고 있고, 전문협상가는 현장 도착과 동시에 주 협상가가 어려움 없이 협상을 할 수 있도록 조언을 해 주어야 한다. 현실적으로 위기협상팀은 현장에서 협상 대상자와의 직접적인 대화가 거의 모든 것을 차지하고, 정보관이나 기록관은 임무 분담에서 제외되어 활동을 하지 않는 사례가 많다. 특히, 협상 교육을 받지 않은 지휘관들이 담당자를 불신하여 직접 협상에 나서는 사례도 종종 나타나고 있다.¹³⁾

협상팀 운영의 문제점은 2015년 안산 인질극¹⁴⁾에서에서도 나타났다. 초기에 협상을 담당할 담당자는 지방청에서 실시한 단 하루 교육을 받은 형사였고, 협상전문가가 투입되기 까지 2시간이 걸렸다. 2명의 사망자가 나오면서 초동조치에 대한 비난이 일어났고, 황세웅은(2015) “이것이 경찰의 현주소”라고 지적하기도 했다.

안산 인질극에서는 위기협상에서 금기로 하는 제3자의 투입에 대한 기본도 지켜

13) 세계일보, “인천 요양병원 인질극 사건” 등, 2015. 12. 9.

14) 2015. 1. 12. 15:00-1. 13. 14:30간, 김상훈(47)은 안산시 본오동에서 처000의 전 남편 집에 침입해 전남편(49)과 전남편의 막내딸(16)을 살해하고 큰딸(17)과 그의 동거녀(32)를 감금하며 경찰과 대치하다 검거되었다.

지지 않았다. 가족의 협상 투입은 신중을 기해야 함에도 이미 관계가 끝난 전 부인을 협상에 투입시켜 위협을 자초하기도 했다.

표창원은(2015) 미국의 경우 각 경찰서에 인질협상전문가가 상설적으로 배치되어 있어 즉각 조치가 가능하고 평소에도 갈등조정자로서의 활동을 하고 있어 활용도가 매우 높다고 평가하고 있다. 우리나라에도 인질사건이나 가정폭력, 치정 사건의 발생이 늘어나고 있어 즉각적인 조치의 필요성이 제기되고 있으나, 현장 경찰관의 교육 부족 및 비상설 조직으로 인해 즉각적인 초동조치가 이루어지기 힘든 시스템이다.

특히, 협상팀이 지방청 일근자로 구성되어 있어 자살, 인질 등 야간에 긴급 상황이 발생하면 신속 출동이 곤란하였다.¹⁵⁾

2) 교육실태

‘위기협상’ 기법은 심리학, 행동에 의한 표현 언어, 협상 대상자의 특성 파악, 말하기 기법 등이 망라되어 있어 단시간에 이루어지는 것이 아니라 반복 훈련을 계속함으로써 자아 통제와 현장 상황을 통제할 수 있는 능력을 갖게 된다. 그러나, 우리나라 위기협상은 2015년 1월 13일 안산인질극에 단 하루의 협상 교육을 받은 형사가 투입된 것처럼 전문화 되지 못한 현실이다.

경찰 기관의 ‘위기협상교육’은 2011년 개설된 경찰대학교 위기협상연구센터에서 교육중인 ‘위기협상 전문화 과정(2주)’이 중심이다. 위기협상연구센터는 1년에 2회에 걸쳐서 각 30명씩 60명을 배출하고 있고, 교육을 수료한 약 300여명의 협상 전문가가 각 지방경찰청 및 군 정보기관 등에서 활동하고 있다.¹⁶⁾

2015년 경찰교육훈련계획에 의하면, 경찰대학 위기협상전문화 과정은 자살기도 등 비인질 상황과 강도 및 원한 관계에 의한 인질상황 등으로 구분하여 협상의 접근 방법을 이해하고, 적극적 청취기법으로 위기자의 동기와 성격에 대한 이해를 할 수 있는 능력 배양을 목표로 교육을 실시하고 있다. 기본 이론 교육을 바탕으로 역할극(Role-Playing)을 체험하면서 위기협상 시 겪게 될 감정변화를 느끼도록 교육방향을 설정하고 있다. 역할극은 가정폭력 인질상황, 자살기도, 인질강도 위기상황, 정신질

15) 2013년 경찰청 자료에 의하면, 전체 113명 중 초기 투입 가능한 생안·형사 부서는 14명으로 12%에 불과했다.

16) 머니투데이, “‘안산인질극’ 인질협상체계 개선 목소리..상설조직 필요”, 2015. 1. 16.

환자에 의한 인질 위기협상을 체험한다. 경찰은 경정이하 5년 이상의 경력자중에서 선발하며, 군과 소방·해양경찰청에서도 교육을 받고 있고 1일 7시간 2주간 70시간을 이수한다.

단 2주의 짧은 교육기간임에도 많은 경찰관들이 교육을 이수 하지 못하는 이유는 경찰대학 협상요원 전문화 교육을 받고 있는 교수요원이 경찰대학생 교육도 병행하고 있어 1년에 30여 명씩 2회에 걸쳐 60여명을 배출하는 것이 전부다.¹⁷⁾

〈과정개요〉

구 분	전문직무교육과정			기 간	2주
대 상	경정 이하, 군, 소방			시 간	70시간(1일 7시간)
교과편성 기준	직 무	소 양	기 타	교 육 방 법	비합숙
	79%	11%	10%		
입교요건	경찰 경력 5년 이상자 중 희망자				

출처 : 경찰청, 「2015 경찰교육훈련계획」, (주)법신사, p. 50.

중앙경찰학교는 전 경찰인력의 90% 이상을 배출하고 있고 일선 현장에서 초동조치를 담당 하는 신입 순경·경장 교육을 담당하는 중추 교육 기관임에도 위기협상에 대한 교육은 충분히 이루어지지 못하고 있다.

1-3시간 정도의 이론 교육에 머물고 있고, 가장 큰 효과를 볼 수 있는 역할극에 대한 체험을 비용과 시간문제로 할 수 없는 것이 현실이다.

경찰교육원은 일선 경찰관들의 보수 교육을 목표로 하고 있지만, 전문 교수요원의 부재로 위기협상에 대한 전문화 과정은 계획되어 있지 않고 수시로 외부 강사를 초청하여 특강을 실시하는 정도이다. 지방경찰청 위기협상 교육도 지구대·파출소 및 수사·형사를 중심으로 연중 1~2회의 협상교육을 실시하는 정도로 미흡한 실태이다.¹⁸⁾

이와 관련, 황세웅은 경찰의 위기협상 선발과정은 본인의 의사와 상관없이 일선에서 강제로 차출되어 1주에서 2주간의 교육을 받는 경우가 대부분이어서 협상가로서

17) 경찰대학, 2015년도 교육일정표에 의하면 2. 6-2.13.간 교육 후 6. 8.부터 2주간 예정되어 있던 교육은 경찰대학생 수업과 중복되어 6. 15.-6. 26로 변경하였다.

18) 연구자는 2014년 7월 전남지방경찰청에서 윤민우, 김승관과 1주의 위기협상을 강의.

의 자질을 의심케 한다고 비판했다.¹⁹⁾

3) 위기협상 분석(적극적 청취 기법 중심)

협상상황은 주변을 포위 하는 것에서 시작된다. 인질범에게 도주로가 없음을 확인시켜 주고, 제3의 인물이 접근하여 인질범을 도와주는 것을 차단하는 효과를 거둘 수 있다. 또, 인질범은 포위 상태에서 외부와 연락할 수 있는 통로는 협상요원 외에는 없다는 것을 인식시켜 주어야 한다.

위기협상에서 가장 중요한 것은 인명 보호에 있고, 다음으로 범인의 체포, 재산의 보호와 회수 순이다. 인명 보호에서 경찰 자신의 안전이 가장 우선시 되면서 인질의 생명 보호에 있다. 경찰관, 인질·피해자, 범인의 순서로 우선순위를 둔다.²⁰⁾

위기협상은 충분한 시간을 가지고 조급해 하지 말아야 한다. 미국 FBI 협상팀도 “시간은 우리편이다(Time is on our side)”라는 말을 강조한다. 시간이 지날수록 흥분된 협상대상자는 점차 안정 되고, 범행을 포기하는 경우가 많기 때문이다.

협상요원은 출동과 동시에 인질범의 이야기를 들어주면서 흥분된 감정을 가리얏히고, 부상자와 사망자가 있는지부터 확인하는 것에서 시작된다.²¹⁾ 흥분된 협상대상자를 이성적으로 돌려놓기 위해서 가장 널리 사용하는 방법이 적극적 청취기법이다. 미국 경찰 협상팀도 배지와 옷에 “우리가 듣고 있습니다(We listen). 우리에게 이야기 하세요(talk to me).”라는 문구를 새겨 넣을 정도로 충분한 시간을 가지고 대화하는 것은 중요하다.

적극적 청취기법의 방법으로는 감정상태 정의, 대화내용 확인, 끝말따라 하기, 최소한의 고무, 요약, 개방형 질문, 효과적인 침묵(정지), 1인칭의 완곡한 표현 등으로 이루어져 있다.

대부분의 사람들은 자신의 이야기를 들어주는 것을 좋아한다. 협상대상자 역시 시간이 지나면서 자신이 벌인 상황에 대해서 후회하고, 이에 대해 해명하면서 이해해 주기를 원한다. 협상가는 이야기를 들으면서 협상대상자가 어떠한 생각을 가지고 있는지를 파악하고, 범행 전·후에 따른 복잡한 감정상태를 확인하면서 “많이 흥분

19) 황세웅, “협상전문가 부족으로 초동대처 늦어”, 내일신문, 2015. 1. 28.

20) 경찰청, (2009), 「위기협상기법」, 서울:(주)범신사, p. 29; 영화에서 많이 보는 인질과 경찰의 교환은 금기 사항이다. 경찰이 들어가면서 인질범은 더 긴장할 수 있다.

21) “죽은 사람(다친 사람)이 있느냐?”라고 하는 직설적인 표현은 흥분을 더 격화 시킬 수 있다. “이곳은 안전하다. 당신이 있는 곳에도 아무 일 없느냐?”라는 표현법이 좋다.

한 것 같다”거나 “사랑하는 사람과 헤어져 깊은 상처를 입은 것 같다”는 1인칭의 표현으로 이야기 하면서 협상대상자와 같은 유대감을 느끼게 되는 것이다.

다음으로, 협상가는 협상대상자가 하는 말을 정확히 이해하고 확인해야 한다. 대화 내용을 확인하면서 협상대상자의 감정에 관심을 가지고 해결하려는 의지가 있음을 표현한다. 다른 사람은 협상대상자의 범행을 비난하며 말을 들으려하지 않고 관심을 가지고 있지 않지만 협상가는 도움을 줄 수 있다는 확신을 가지게 한다.

청취 방법 중 가장기본적인 방법은 끝말 따라 하기와 최소한의 고무이다. 협상대상자가 장황히 늘어놓는 말을 듣고 마지막 몇 단어를 반복하거나 “정말?”, “아”, “예” 같은 짧은 단어로 협상대상자의 이야기를 듣고 이해하고 있음을 표현하면서 대화를 계속 이끌어 간다. 주의할 것은, 계속 끝말만 따라하거나 최소한의 고무만 반복하다 보면 형식적으로 대화를 하고 있다는 오해를 할 수 있다. 대화를 하면서 가끔은, “지금까지 당신이 한 이야기는 수술비 마련을 위해 이런 행동을 했다는 것이네요”, “결론적으로 채무 때문에 살기 힘들어 자살을 시도한 것이네요”라고 정리를 해 주면 협상대상자는 협상가가 자신의 이야기를 진지하게 듣고 있다고 생각할 것이고 협상 초기보다 높은 신뢰감을 가지게 될 것이다.

적극적 청취기법에서 “예”, “아니오”라는 단답형 질문을 하게 되면 듣고 싶은 이야기를 충분히 들을 수 없고 협상가가 더 많은 이야기를 하게 된다. “왜?”, “그래서”, “어떻게” 등 적절한 문장을 사용하면서 “당신의 어려움은 무엇인가요?” 등 자유롭게 답변 할 수 있는 개방형 질문으로 해야 한다. 2014년 8월 24일 서울 한남대교 자살기도 사건에서 “뭐가 그리 억울하나요, 우리에게 얘기 하세요”라는 말 한마디는 협상대상자에게 어려움을 충분히 이야기하게 해 주면서 흥분을 낮추어 심정의 변화를 이끌어 낸 대표적 사례다.²²⁾

한편 적극적 청취기법을 너무 강조하다 보면 협상가는 절대 말을 많이 해서는 안 되는 것으로 받아들일 수 있다.²³⁾ 협상에서 적극적 청취기법이 중요하지만 상황을 해결 할 수 있는 단서를 발견하면 협상가의 말하는 방법과 표현 능력도 중요하다. 협상대상자가 자신의 이야기만 계속 할 경우에 “당신만 이야기 할 거야. 나도 이야기 할 시간을 줘야 할 것 아냐. 좀 조용히 해봐”라고 했을 경우 협상대상자는 분노를

22) 조선일보, “나 뛰어내릴 거야”, 2015. 8. 29.에 의하면 서울지방경찰청은 2014년 7월 5명 정원으로 발대식을 가졌다.

23) 경찰청, (2009), 「위기협상기법」, (주)법신사, p. 23.

할 수도 있다. 협상대상자가 자기의 이야기만 할 경우에는 잠시 침묵할 필요가 있다. 협상에서는 효과적인 침묵(정지)이라고 표현을 한다. 효과적인 침묵은 대화는 차례대로 해야 한다는 것을 알게 해주고, 협상대상자의 관심을 유도 후 협상과정에서 중요하고 의미 있는 말을 할 수도 있다.

협상과정에서 자신의 경험담을 토대로 충고를 하거나 주관적인 생각으로 판단해서 설득을 하는 행동, 사건 해결이나 요구사항에 대한 결정적인 말을 하게 되면 협상대상자를 흥분시킬 수 있다. 또, 협상대상자의 환심을 사기위해 “누구든지 당신을 이해할 것이다.”는 표현은 역효과를 일으키기 쉽다. “당신이 내가 아닌데 무슨 이해를 한다는 거야”, “이해를 하면서 왜 조치를 해 주지 않느냐”고 주장하게 되면 신뢰관계에 금이 가게 되고, “당신은 왜?”라는 질문은 방어적인 태도를 보이게 되므로 “듣고 있다”, “왜 화가 났는지 알 것 같다”, “어떻게 된 것이냐”는 등 표현으로 바꿔 이야기 하는 것이 좋다. 협상대상자가 자제력을 잃은 행동이나 발언을 하게 되면 “당신의 고함은 도저히 알아들을 수가 없어 안타깝습니다.”라는 1인칭의 완곡한 표현은 협상대상자의 공격적인 자세를 누그러뜨리기 좋은 방법이다. 위기협상에서 적극적 청취기법은 듣는 방법과 말하는 방법을 적절히 사용할 때 효과를 볼 수 있는 방법이다.

위기협상이 최선의 방법이기 는 하지만, 전술적인 면도 대비해야 한다. 협상이 실패하거나 인질이 위험에 빠졌다고 판단되면 특공대 투입 등 전술적인 작전도 진행한다. 전술 작전이 시작된다고 해서 협상요원의 임무는 끝이 나는 것은 아니다. 협상요원은 내부 상황이나 구도를 파악하여 전술팀에 제공하고, 인질범의 관심을 다른 곳으로 유도하는 등 전술 작전에 도움을 주는 일련의 협상을 계속 진행해야한다. 결국, 전술 작전이 시작되더라도 협상요원은 이를 돕는 보조자 역할은 계속해야 하는 것이다.

4) 2014년 서울청 위기협상 사례

2014년 서울지방경찰청 위기협상 사례를 분석하면 총기소지가 허가되지 않는 우리나라의 특성상 대테러 관련 협상 사례는 없다. 2014년 1월 1일부터 10월 10일까지 서울지방경찰청 위기협상팀이 협상을 벌인 총 12건에도 대테러 관련 사례는 없었다.

구체적으로 사례를 보면, 2014년 3월 1일 강남구 압구정동에서 정신병 질환 치료 경험이 있는 범인이 경찰에게 자신을 죽여 달라고 요구하며 여성 1명을 붙잡고 인질

〈표 2〉 협상사례

연번	일자	장소	협상유형	위협유형	비고
1	3. 1.	강남 압구정	인질	칼	대면
2	3. 18.	중구청 옥상	자살기도	투신	대면
3	3. 22.	서초 반포	자살기도	칼	대면
4	4.22	용산 이태원	자살기도	휘발유	대면
5	5.20	관악 신림	자살기도	투신	대면
6	6.7	용산구청 옥상	자살기도	투신	대면
7	6.17	중부리호텔 옥상	자살기도	투신	대면
8	7.9	강남 라마다호텔	자살기도	휘발유	대면(전화)
9	7.14	광진구 빌딩 옥상	자살기도	투신	대면
10	8.27	한남대교	자살기도	칼,투신	대면
11	8.28	한강대교	자살기도	칼	대면
12	10.4	중랑 면목	홍기난동	칼	비대면(문)

출처 : 서울청 위기협상팀 내부자료(2014. 1. 1.~2014. 10. 10.)

극을 벌였으나, 경찰대 위기협상연구센터 등 20여명이 투입해 “진정하고 대화로 해결하자, 다른 사람에게 피해를 주는 행동을 해서는 안 된다.”며 위기협상을 진행하여 생명의 피해 없이 해결했다.

위기협상 중에서 가장 많은 자살기도는²⁴⁾ 10건으로 모두 협상가가 직접 얼굴을 보면서 대화를 시도하였다. 기본적으로 자살시도는 경비나 수사 분야가 아닌 생활안전 기능에서 담당하고 있는 분야다. 8월 27일 한남대교 난간에서 오른손에 식칼을 들고 투신을 시도하던 여성에게 “성추행을 당하셨다면서요. 정말 억울하시겠어요. (조선일보, 2014).” 라면서 한 시간 반 동안 말을 걸고, 들어주면서 위기협상자의 감정을 누그러뜨렸고 스스로 대교 난간에서 내려오도록 유도했다.

우리나라의 위기협상은 자살, 강도인질 등 여러분야로 발전하면서 ‘대테러협상’이 비 인질극까지 포함하여 ‘위기협상’이라는 분야로 확대 운영되고 있다.

24) 국민일보, 2015. 8. 31. “‘살 포기’ 여전히 세계 최고 ... 농촌 할아버지 7배 많아”에 의하면 한국 자살률은 OECD 국가 중 가장 높으며, 2013년 기준 인구 10만명당 우리나라는 29.1명, 일본은 18.7명, 미국은 12.5명(2010년 기준), 독일은 10.8명으로 나타난다. 다른 나라는 자살이 감소추세인 반면 우리나라는 2000년 8.8명에서 계속 증가 추세다.

2. 외국 경찰의 위기협상

1) 미국

① 위기협상의 배경

1971년 New York Police Department에서 처음으로 포위와 협상을 통한 평화적인 사건 해결이라는 기법을 도입 후 89%에 이르는 성과가 나타나면서 모든 상황에 협상을 도입하여 발전하고 있다(이종화 외, 2011). 미국은 개인의 총기 소지가 허가되어 각종 총기 사건이 발생하고 있어 대테러협상을 중심으로 발전되었고, 점차적으로 인질강도 등으로 확대되어 발전하고 있는 추세다. 대표적 사례로는, 1973년 4명의 무장 강도가 인질범을 잡고 대치하는 윌리엄스버그 사건에서 물리력이 아닌 협상을 통하여 사건을 해결한 것이 성공적이라고 평가 받으며 위기협상을 발전할 수 있는 계기를 만들었다.²⁵⁾

미국 경찰은 New York 경찰국과 같이 협상팀과 전술팀을 분리하여 독립 운영하는 구조와 LA경찰국처럼 협상팀을 전술지휘관의 지휘체제로 편입하여 통합 운영하는 구조로 구분된다. 협상팀은 경찰서 규모에 따라 5-10명이 1개 팀으로 구성되며, 자살, 가정 분규, 납치사건 등 테러 이외의 사건에도 투입되고 있다.

FBI는 1973년 인질협상 훈련 프로그램을 개설하였고, 현재 위기협상팀(Crisis Negotiation Unit)은 범죄수사부분(Criminal Investigation Branch) 산하 주요사건대응부(Critical Incident Respond Group)에 위기협상팀을 편성하여 운영하고 있다(최성재, 2009). FBI는 전국적으로 56개 지부에 약 340명의 협상가를 보유하고 있으며, 해외에서 미국인의 납치 사건 및 국내의 상황에 대비하여 24시간 대응체제를 갖추고 있다. 위기협상팀(CNU)은 팀장 1명, 감독관 9명, 보조요원 4명으로 구성되어 활동한다(경찰청 “경찰 협상팀 발전계획” 내부자료, 2009).

신규협상가는 기본위기협상코스 40시간을 교육받고, 다음으로 특별기술훈련코스를 거치며, 위기협상팀장을 위한 특별훈련을 실시하고, 현장에서 활동할 전술팀과의 정기적인 교육을 실시하고 있다(최성재, 2009). FBI 위기협상팀(Crisis Negotiation Unit) 인질대치데이터베이스 시스템(Hostage Barricade Database System)은 인질, 대

25) 뉴욕시의 스포츠 용품점에 침입한 무장강도를 검거하기 위해 출동한 경찰관 2명 중 1명이 사망하고 1명이 부상하였으나, 검거 작전을 시작하지 않고 협상을 시작하면서 인질의 석방을 이끌어 냈고, 스스로 항복하도록 협상을 하였다.

치, 자살 등에 대한 자료를 수집하고 분석하여 각종 사건에 대한 대응 능력을 향상시킨다.²⁶⁾

위기협상을 세계 최초로 도입한 NYPD Hostage Negotiations Team은 월 평균 35건 내외의 위기협상사건이 발생한다(이종화 외, 2012). 경찰청의 2012년 해외 연수 결과 보고에 의하면, NYPD는 동일한 지휘체계 하에서 협상팀은 독립적으로 운영되고, 최소 3명 이상으로 조정관(coordinator), 협상가(negotiator), 지원(backup)으로 구성된다. 위기협상 팀장은 24시간 근무하지만 기타 협상가는 소속 경찰서에서 근무를 하다가 상황이 발생하면 동원되는 근무형태로 되어 있다.

미국의 위기협상은, 2013년 1월 29일 Alabama Midland City에서 발생한 Jimmy Lee Dykes(65세)가 벌인 인질극,²⁷⁾ 2013년 11월 27일 Inglewood의 South 5번가에서 발생한 인질사건에서 인질범 TOny는경찰관 2명이 총상을 당한 사건에도 투입되어 작전을 벌였다.²⁸⁾

미국 경찰은 인질사건이 발생하면 특공대(SWAT)등의 강력한 포위로 심적인 압박을 가하면서 협상을 전개한다. Jimmy Lee Dykes사례에서 협상팀은 대화를 통하여 인질범의 감정을 누그러뜨리고 이성적인 상태로 돌아올 수 있도록 비폭력적인 옵션을 제공하고, 적극적 청취기법(hearing)을 활용하여 범인의 기대와 감정을 낮추고 라포 형성을 시도했다. 협상이 실패라고 판단하여 최종적으로 전술 작전이 돌입되기 전에는 전술팀이 작전을 수행할 수 있도록 시간을 끌기 위하여 약과 음식, 생활용품을 제공하였다. TOny의 경우에는 경찰관에게 총격을 가한 후 인질 상태가 지속되는 사건으로 Inglewood 경찰서는 보다 전문적인 지원이 가능한 LA카운티 웨리프룩에 지원을 요청하였고, Gilmore 협상관은 적극적 청취기법을 활용하면서 인질의 수, 부상 여부, 용의자가 소지하고 있는 무기의 종류, 요구 사항이 무엇인지를 파악하였다. 협상이 진행되면서 Good Cop(인질범의 입장에서 협상하며 편안함을 제공)과 Bad Cop(감정 해소를 재촉하고 인질을 풀어줄 것을 요구) 전략을 사용하면서 8시간 만에

26) 사건의 일시, 장소, 인질범의 성별, 인종, 나이, 무기의 종류, 지리적 특성, 인질의 수, 피해자와의 관계, 소요시간, 현장 상황, 해결방법 등 전반적인 내용이 관리된다.

27) 오상훈 등 4명, “국제 협상 컨퍼런스 참석 결과보고”, 2014. 10.에 따르면, Jimmy Lee Dykes는 월남전 참전용사로 정부에 요구사항을 관철하기 위해 버스기사를 총으로 살해하고 5세 어린이를 직접 만든 병커로 납치하여 경찰과 대치하였다. 협상과 전술 작전을 병행하면서 인질범을 사살하고 인질을 구조하였다.

28) 상계 보고서, Tony는 45세가 되도록 결혼을 하지 못한 자신을 비판하면서 여자를 납치하여 총기를 발사하며 대치하였으나, 협상으로 8시간 만에 투항하였다.

더 이상의 사상자 없이 인질범의 투항을 이끌어 내었다. 미국의 사건에서도 지휘부에서 협상팀에게 조속한 사건 해결 압력이나 언론에서 경찰관 저격수 배치 등이 노출되면서 범인을 자극할 수 있다는 문제점이 제기 되었다.

② 선발 및 교육체계

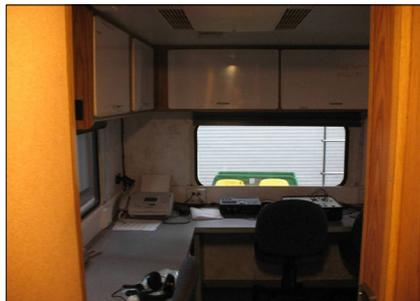
미국 경찰의 위기협상 교육은 매우 체계화 되어 있다. 경찰청 인질협상 해외연수 보고(경찰청, 2007)에 따르면, 각 주별로 선발 운영하고 있어 약간의 차이는 있는 것으로 확인된다.

잭슨빌 시는 20명을 선발하여 2개조로 구성하여 40시간의 기본교육 후 3단계별 심화교육을 받는다. 협상관은 지휘자, 주협상가, 보조협상가(코치), 기록자, 협상리더, 특공대 연락관, 정신의학의사(시민), 정보연락관 3명(협상에 필요한 자료 수집)으로 구성되어 있고, 월 1회 집체교육을 실시하여 협상 요원으로서의 감각을 유지하고, 년 4회 특공대와 합동훈련을 실시하여 실제 현장에서 원활한 협조를 이끌어 낸다.

협상가는 대화능력을 가장 중시하여 인터뷰 후 선발하며, 협상가도 각종 장비를 사용하기 때문에 일정한 신체조건을 필요로 한다.



【 협상차량 】



【 차량내부 】

자료 : 경찰청, “인질협상요원 해외연수 보고”, 2007.

〈그림 2〉 협상차량 내·외부

협상요원으로서의 전종은 없으며, 평상시 순찰, 수사 등 본연의 임무를 수행하다가 페이지를 통해 호출이 되면 현장으로 출동하여 합동 대응하고, 상황 출동 시에는 시간외 수당을 지급한다. 잭슨빌시 경찰은 협상을 우선 원칙으로 하고 있으나, 인질이 1명이라도 다치거나 살해될 경우에는 즉시 진압작전으로 전환된다.

미시간주는 주경찰본부에 협상가 3명(주 전체 협상가 11명)을 두고 주협상가, 보조협상가, 심리전문가로 운영하면서 시·군 경찰에서 정보연락관, 기록자 등 보조역할을 수행한다. 선발은 면접, 체력검사, 시나리오 대응 능력을 평가하며, 자체교육 1주 후 전문교육기관에 위탁교육을 실시한다. 1년간의 시보기간을 거쳐 협상전문가로 양성되며 연 4회 이상 특공대와 합동훈련을 실시한다. 미시간주의 협상 대상은 95% 정도가 자살상황이고 5% 정도가 인질 상황이며, 인질이 죽거나 다치면 전술적 진압으로 적극 대응한다(경찰청, 2009).

랜싱시는 특별전술구조팀(START) 42명중에서²⁹⁾ 7명으로 협상팀을 운영하고 있다. 협상팀은 주협상가, 보조협상가(코치), 연락관으로 구성되어 있다. 지원자는 감찰 기능에서 근무태도, 대인관계, 범죄경력 등을 확인하여 선발한다. 전종요원이 없기 때문에 인터뷰 시에 언제든지 긴급 출동할 수 있다는 답변을 받는다. 협상요원으로 선발되면 2달에 1회 자체 훈련 및 1년 중 2회에 걸쳐 합동훈련을 실시한다. 랜싱시도 인질이 사망하면 전술작전으로 전환되어 협상가는 진압작전을 원만히 진행할 수 있도록 시간 끌기, 인질범 주의 분산, 저격수 지원 등을 위한 협상을 실시한다.

2) 영국

위기협상의 발전을 도모하기 위해 경찰청은 미국으로 단기 유학을 대부분 실시하고 있어 영국 협상팀에 대한 자료는 상대적으로 부족하다. 2014년 경찰청 “국제협상 컨퍼런스 참석 결과보고서”에 의하면, 영국의 협상팀은 협상가, 팀장, 인질납치 전문 협상가로 구성된다.³⁰⁾ 영국 경찰도 협상대상자와의 신뢰관계를 구축하기 위해 청취 기법을 중요시하며, 평화로운 해결을 위해 정보를 수집할 것을 요구한다. 기본적으로 협상팀과 전술팀이 별개로 움직이지 않고 유기적인 관계로 협조를 하며 사건 해결을 진행한다는 점에서는 미국이나 우리나라와 같은 시스템이다.

청취기법을 이용한 사례로는, 2011년 5월 6일 David가 총기로 인질 3명을 잡고 벌인 사건에서 협상가 Roger는 전화를 이용하여 협상 대상자가 스스로 걸어서 나오게끔 하였다. 영국은 사건 종료 후 녹취록을 바탕으로 협상 전문가의 역할에 대한

29) 진압팀 7명, 차단팀 9명, 저격병 4명, 협상가 7명, 전술응급의료팀 3명, 기술조연자 1명, 통신기술자 4명, 탐지견 등으로 구성되어 있다.

30) 오영훈 등 4명, (2014), “국제 협상컨퍼런스 참석 결과보고”에 의하면 협상가 40명, 팀장 12명, 인질납치 전문협상가 20명으로 구성되어 있다.

분석을 평가하여 법정 다툼에 대비한다. 영국 경찰은 전국 경찰관 중 협상 교육을 희망하는 자 중에서 선발한다.

과정별 교육내용으로는, 지역 과정에서는 6일간 매일 오전 7시 30분부터 오후 10시까지 강도 높은 교육을 실시한다. 교육 내용은 자살자와의 협상, 인질범 또는 인질과의 협상교육을 실시한다. 국가과정 2주는 특수요원들과 협상가 교류 및 전술팀과의 임무 등에 대해서 교육을 하고, 유능한 리더를 양성하기 위해 협상팀장을 교육하는 코디네이터 과정1주, 인질납치에 대응하기 위한 납치 전문 과정 1주가 있다.

영국의 협상팀은 상설로 운영되며 1명의 팀장, 2명의 협상가가 24시간 대기하며 위기 상황에 대비한다.

IV. 경찰 위기협상 운영의 문제점

위기협상의 대표적 방법인 적극적 청취기법은 연습하지 않으면 사라지기 쉬운 기술인 반면, 사용할수록 기법은 발전하게 된다.³¹⁾ 경찰청이 이러한 문제점을 알고 있음에도 교육기관의 교육 실태는 열악한 편이다.

첫째, 우리나라 경찰의 위기협상 교육은 경찰대학에서 운영하고 있는 ‘위기협상 전문화 과정’ 2주 교육이 전부라고 해도 과언이 아니다. 그것도 1년에 2회에 걸쳐서 60여명을 교육하고 있으며, 과정 이수 후에는 보수 교육이 제대로 이루어지지 않고 있다.³²⁾ 또한, 이 2주 전문화 과정 교육을 받은 협상가들이 일선 현장에서 협상가로 활동을 하고 있어 각종 사건 현장에서 제대로 된 임무를 수행 할 수 있느냐에 대한 의문이 제기된다. 일선 경찰관들의 실무 보수 교육을 담당하고 있는 경찰교육원 2015년도 교육일정표에 의하더라도 ‘위기협상’ 교육은 정기적인 계획이 없다. 더구나, 일선 현장에서 각종 사건 사고의 90% 이상을 초동조치 하고 있고, 경찰의 90% 이상을 배출하는 중앙경찰학교 신입 교육과정에도 ‘위기협상’은 전문화되지 못하고 4시간 이하의 교육을 실시하고 있다.

둘째, 유능한 협상교육의 협상가 선발과정이다.

우리나라 위기협상 교육의 중심인 경찰대학 위기센터 위기협상전문화 과정에 입

31) 경찰청, (2009), 「위기협상 기법」, (주)법신사, p. 18.

32) 경찰청, (2015), 「2015 경찰교육훈련계획」, (주)법신사

교하기 위해서는 수사·정보·경비 근무자들에게 우선순위를 두면서 만 5년 이상의 경찰 근무자라는 조건 외에는 제한이 없다. 협상가는 일선 현장에서 가정폭력, 자살 기도, 주취자 관리 등 풍부한 경험과 대인관계, 언어표현, 적극적이고 어떠한 상황에서도 침착함을 잃지 않고 유지하면서 신중하고 사려가 깊은 자로 선발해야 한다. 우리나라 협상전문가 선발 과정에서는 자발적인 지원자가 많지 않아 이러한 부분이 결여되어 있다. 지원자 중에는 20~30대의 젊고 계급이 낮아서 소신대로 일을 처리하지 못할 우려가 제기된다.

셋째, 각 지방경찰청별 전문화 교육 및 보수 교육 과정이다.

2014년도에 인천지방경찰청, 전남지방경찰청, 강원지방경찰청 등에서 중앙경찰학교 교수요원 및 일선 대학의 전문가를 초청하여 1주일간의 위기협상 교육을 실시한 바 있다. 각 지방경찰청에서 교육 일정표에 따라 자체적으로 일선 지구대·파출소, 형사·수사 등을 중심으로 교육을 실시하였으나 정기적인 교육 계획이 없고, 위기협상 교육에서 기법을 가장 크게 향상 시킬 수 있는 역할극에 대한 준비 및 연습이 부족하여 큰 효과를 보지 못하고 있다. 더구나, 지구대·파출소에 전입한지 얼마 되지 않은 초임순경들이 선배들이 지원하지 않아 교육을 받는 경우도 있었다.

넷째, 일선 경찰서 지휘관의 ‘위기협상’에 대한 관심 부족 과 일원화 되지 못한 지휘체계를 들 수 있다.

우리나라 위기협상은 경비국에서 1988년 서울올림픽을 대비하여 대테러 중심으로 출발하여 발전되어 왔으나, 대테러 사건이 20여 년간 발생하지 않으면서 자살 기도, 가정폭력, 인질강도 등으로 분야가 확대되었다. 특히, 2015년 수사국에서 인질협상팀을 양성하기 시작하면서 경비국 소관과 수사국 소관에 대한 임무 구분이 필요하게 되었다. 자살기도의 경우에는 생활안전국 소관, 인질강도의 경우 수사국 소관 등 사건의 형태에 따라 사건 주무 책임이 바뀌면서 협상팀이 현장에 출동할 경우 어느 부서의 지휘를 받아야 하는지에 대한 명확한 구분도 필요하다. 특히, 경비국 소속인 협상팀이 생활안전국 소관 업무나 수사국 소관 업무에 대해 출동했을 경우에 일관한 협조가 이루어지기 힘들다는 비판도 제기되어 왔었다. 현장에서 협상팀을 운영할 책임자를 명확히 지정해야 한다.

주협상관, 보조협상관, 연락관, 정보관, 팀장의 구성에 있어서도 전문성이 결여된 경비경찰관이 정보관 임무를 부여 받아 범인의 성격, 건강, 범죄 경력, 종교, 약물 투여 유무, 알콜 중독 여부 등 사건 해결을 위한 정보수집에 소극적으로 움직여 왔

다. 현재처럼 경비부서 또는 수사부서 내에서 모든 임무를 수행하다보면 전문적인 지식이 결여될 수밖에 없다.

또 협상과정에서 지휘관은 빠른 시간 내에 협상의 결과물이 없다는 이유로 협상팀을 신뢰하지 못하고 전술적 전략을 선호하거나 직접 협상에 참여하는 경우도 있다.³³⁾ 현장 지휘관은 협상대상자의 요구사항에 현장에서 바로 결정해야 하는 어려움이 있어 지휘관의 직접 협상은 적절하지 못하다. 위기협상 교육을 받지 못하였거나 협상가를 신뢰하지 못하는 경우에 직접 협상에 나서는 경우가 종종 있었다.

다섯째, 초기 대테러 협상에서 발전하여 자살기도, 인질강도 등 치안현장의 각종 상황으로 확대된 것은 긍정적으로 볼 수 있다. 이에 더하여 일선 현장 경찰관들이 직접적으로 처리하는 모든 사건으로 위기협상 분야를 확대하여 교육할 필요성이 있다. 지구대·파출소의 주취자 처리도 말하는 방법에 따라 주취자의 감정 조절이 가능할 것이다.

마지막으로 위기협상 전문가의 사기 진작 방안이 미흡하다는 문제점이 있다. 우리나라 위기협상팀은 평상시 업무를 수행하다가 사건이 발생하면 출동하는 비상설 조직으로 되어있다. 지원자가 많지 않은 현실에서 눈에 보이지 않는 인사 혜택 등 형식적인 동기부여로는 우수한 자원을 확보하기 어렵다는 문제점이 있다. 출동 차량 확보 및 장비 확보, 상설조직이나 수당체계 등 전반적인 검토가 필요하다.

V. 정책제언

각종 사건 사고의 초기단계는 사건 발생으로부터 30분에서 1시간 이내의 상황에 따라 성패가 달려있다는 말이 있다. 그만큼 현장의 초기 조치는 국민의 생명과 재산의 보호에 중요한 부분을 차지한다. 일선 치안현장의 초동 조치를 대부분 차지하고 있는 지구대·파출소 직원들이 위기협상의 기본적인 교육을 받아야 하는 이유다. 지역 경찰은 위기협상에 대한 기본 교육을 수료하고, 기본 협상을 할 수 있어야 한다. 이런 맥락에서 본다면 신입 경찰의 90%이상을 차지하는 중앙경찰학교 교육에 대한

33) 2015. 9. 1. 전남 순천에서 50대 남성이 내연녀의 아들을 잡고 인질극을 벌인 과정에서 순천 경찰서장이 직접 협상에 참여하였으나, 지휘관은 최종 결정권자로서 직접 협상에 참여하기보다는 전체를 지켜보면서 판단을 해 주어야하는 것이 바람직하다.

보강이 필요하며, 교육 이수자에 대한 활용 방안이 검토되어야 한다. 경찰의 위기협상 발전을 위해 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 경찰 교육기관의 위기협상 교육의 전문화이다.

위기협상 교육의 대부분을 차지하고 있는 경찰대학교는 1년에 2회에 걸쳐서 60명의 수료자를 배출하고 있다. 경찰대학생들의 교육과정과 겹쳐 어려움이 있으므로, 교수요원 확충 또는 전담 교육으로 1년에 4~6회로 확대할 필요성이 제기되며 기초 과정과 전문화 과정, 보수교육 등으로 전문화 할 필요성이 있다. 경찰의 보수 교육을 전담하고 있는 경찰교육원에도 정기적인 교육 계획으로 지속적이고 반복적인 교육을 실시해야 한다.

특히, 중앙경찰학교는 일선치안현장을 실질적으로 책임질 신입 순경 양성기관으로 위기협상을 별도의 과목으로 보강할 필요가 있다. 2015년 현재 4시간 이하의 시간을 편성하여 이론위주 교육을 실시하고 있으나, 교육 시간을 확대하여 역할극을 통한 개인별 기법 발전 향상이 필요하다. 현실적으로 정규 교육시간이 부족하다면 동아리 활동을 이용하여 스스로 교육을 할 수 있는 시스템을 도입해야 한다. 일과시간 후에 수업을 받은 교육자에 대해 수료증 발급으로 체계적으로 관리하고, 지역 초급 협상가 인정 등 혜택이 필요하다.

둘째, 면접 및 심사를 통한 유능한 협상가의 선발이다.

협상가는 어떠한 순간에도 흥분하지 않는 성격과 말하고 듣는 능력이 뛰어나야 한다. 현장 상황에 따라 직접 검거도 할 수 있어야 하므로 체력조건도 갖추어야 한다. 지원자에 대하여 말하고 듣는 능력, 성격, 근무경력, 면접, 체력검사, 시나리오 대응 능력 등을 종합하여 심사 기준을 마련하고 이에 의한 선발이 필요하다. 일선 민원 현장에서 직접 갈등조정자 역할을 하고 있는 정보관이나 수사업무 경험이 있는 수사관이 협상가로 적합하다고 보여 지므로 우선적으로 선발하여 활용할 필요가 있다.

셋째, 경찰교육기관과 지방경찰청별 보수교육 체계 확립이다.

위기협상 기법은 연습하지 않으면 퇴보하는 기술이다. 협상가로 선발되면 최소한 연 2회의 집단 보수 교육이나 연구 보고서, 사례검토 등을 분석하여 제출함으로써 협상기법의 발전을 도모하고, 경찰서 직장 교육을 통하여 지구대·파출소 경찰관 등을 상대로 지속적인 교육이 필요하다. 경찰교육원에 정규 수업 편성과 계획을 수립하고, 경찰서 직무 교육을 활용해야 한다. 지방경찰청별로 운영하고 있는 지방학교에 위기협상 전문화 과정의 신설도 검토해야 한다. 장기적으로 지구대·파출소 팀별

로 1~2명의 전문 협상가가 배치되도록 추진되어야 한다.

넷째, 현장 지휘관에 대한 위기협상 교육 및 지휘체계의 확립이다.

협상은 시간과의 싸움이다. 조급한 마음에 현장 결정권을 쥐고 있는 지휘관이 직접 협상에 나서는 경우도 종종 있으나, 이는 위기협상기법에서 피해야 할 경우다. 협상을 이해할 줄 아는 지휘관이 현장을 통솔 할 수 있도록 경정 이상의 기본 교육에 협상교육의 강화가 필요하다. 또 자살사건은 생활안전 기능, 인질범은 수사 기능 등으로 업무 분담이 나누어져 있는 지휘체계를 감안할 때 경찰서장이 전체적인 지휘권을 가지고 경비기능은 전문적인 면을 전담하고, 협상은 사건을 전담하고 있는 수사국에서 담당하는 방안이 검토되어야 한다. 위기협상은 직접 수사를 하고 있는 수사국으로의 일원화가 바람직하다.

다섯째, 지구대·파출소의 각종 사건에 위기협상의 접목 교육이다.

위기협상은 대테러를 중심으로 출발했으나, 자살기도, 인질강도범 등 다양한 분야에서 성공적인 효과가 확인되었다. 일선 현장에서 근무하고 있는 지구대·파출소에서 주취자·가정폭력·소란 등 모든 분야로 확대하여 사례별로 매뉴얼을 제작, 전 경찰관이 열람하고 기법을 발전시킬 수 있는 확대 교육이 필요하다.

여섯째, 협상가에 대한 사기진작 방안 마련이다.

많은 인원이 협상가를 지원하고, 엄격하게 선별하여 전문 협상가를 육성하기 위해서는 현실적인 사기진작 방안이 뒷받침 되어야 한다. 기본교육, 중급과정, 전문화과정 등 단계별로 관리하면서, 경찰서별로 위기협상 사건을 전담할 협상가의 육성방안을 추진하기 위해서는, 비상설 조직에서 근무 중 출동하더라도 사건 수당 등 현실적인 지원책 마련과 함께 협상장비와 함께 휴식을 할 수 있는 차량이나 장비 확보 등 물질적인 지원책도 강구해야 한다.

현실적으로는 경찰교육기관의 교육기간 등 여건을 감안하여 중앙경찰학교 신입 경찰들을 상대로 일과 후 동아리 활동 등 교육을 통하여 일정시간(40~70시간)을 이수했을 경우 수료증을 수여하거나, 각종 민간 협상 자격증을 활용하여 관리하는 교육 활성화 방안을 이끌어 내야 한다.

이상과 같이 경찰의 위기협상은 치안 현장에서 그 중요도가 나날이 커지고 있다. 교육을 강화하여 일선치안 현장 경찰관은 누구든지 기본적인 위기협상 이론을 이해하고 활용함으로써 경찰의 본연의 임무인 국민의 생명 보호와 재산의 피해를 최소화 할 수 있도록 해야 한다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 류재혁·윤성철·김용민 (2015). 위기관리론. 5-6. 경찰대학 교재.
- 황세웅·이주락 (2009). 위기협상론. 22. 서울:(주) 영진닷컴.
- 경찰청 (2009). 위기협상기법. 7; 18; 23. 서울:(주) 범신사.
- 경찰청 위기관리센터 (2015). 협상실무요원 워크숍 교재. 10; 72. 경찰청
- 경찰청 (2015). 2015 경찰교육훈련계획. 50-51; 164; 393-408. 서울:(주) 범신사.
- 김병구 (2010). 경찰협상팀 운용현황과 발전 방안에 대한 연구. 10. 2010 대테러협상요원자료집.
- 전용선 (2012). 위기협상 Role Playing 도입에 관한 연구. 25. 중앙공무원교육원 훈련 경연대회.
- 오영훈·양민석·박영란·이상경 (2014). 국제 협상컨퍼런스 참석 결과보고 23-28. 공무 국외 여행 보고서.
- 이종화·장윤식·조준택 (2011). 한국형 위기협상 모델 및 활성화방안 연구, 경찰청 부처맞춤형 훈련결과보고서, 8-10; 60, U.S.A. University Of NewHaven 부처맞춤형훈련 훈련결과보고서.
- 박경민 (2012). 다중활동 관리 및 공권력 확립을 통한 사회적 갈등 조정자로서의 경찰역할 연구, 15-17, 경찰청 내부자료.
- 최응렬 (2008). 미국 위기협상팀(Crisis Negotiation Team)에 관한 연구”, 426-429; 431, 대테러 연구 제31집.
- 최성재 (2009). 위기협상팀 도입에 관한 연구. 3; 13. 경찰학연구 제9권 제2호
- Regini. C.(2002). Crisis Negotiation Teams: Selection and Training. FBI Law Enforcement Bulletin. 1-5

2. 기타

- 조선일보 (2014. 8. 29). 나 뛰어내릴거야.
- 머니투데이 (2015. 1. 16). “안산인질극” 인실협상체계 개선 목소리...상설조직 필요
- 내일신문 (2015. 1. 28). 황세웅-협상전문가 부족으로 초동내쳐 늦어.
- 한국일보 (2015. 9. 2). “안 만나준다” 내연녀 초등생 아들 붙잡고 인질극.

【Abstract】

**A Study on the Development Direction of Crisis
Negotiations of the Police**
- With Focus on the Police Department Education
Development Plan -

Cho, Se-Hee

As the terrorist act inflicted on the American Ambassador to Korea, Mark Lippert on March 5, 2015, the hunting rifle case in Sejong-si in which 3 persons were killed on February 25, and the hunting rifle murder case in Hwaseong-si Namyang-dong on February 27 occurred in succession, there is growing concern that our country is no long safe from firearm violence.

Internationally, there is growing concern that our country is no longer safe from international terrorist organizations such as Islamic State (IS), the Sunni Muslims fundamentalists' Islamic militia group, which an 18-year old Korean boy Kim voluntarily joined in January 2015.

The police crisis negotiation of our country was established and operated to prepare for the 1988 Olympic Games mainly for counter-terrorism purposes, and due to the characteristics of the prohibition of the use of guns, not a counter-terrorism incident has occurred, so the skepticism about its existence and the development directions are actively being discussed.

Our country still prefers the traditional use of force such as SWAT team to resolve crisis case, such as such as murder, terrorism, robbery, and is reinforcing tactical capabilities. However, to perform the primary mission of the police to protect the people's lives and properties, it is necessary to establish the system in which crisis negotiations are possible in the initial stages no matter what incidents may occur by expanding the education for crisis negotiations techniques which are emphasized in the advanced countries such as the United States.

In this research, the police department's internal education materials and media are analyzed so that the new police officers who work hardest on the forefront can carry out the roles as basic negotiators of crisis negotiations, and the measures for the development directions of the police crisis negotiations are presented.

Key words : counterterrorism negotiation, crisis negotiation, hostage negotiation, active listening technique, negotiation team