

2006년 월드컵 길거리 응원 혼잡경비의 사례분석과 함의

박종규

대구한의대학교 경찰행정학과

2002년 한일 월드컵 대회부터 본격적으로 시작된 길거리 응원전의 가장 두드러진 특징은 일반 시민들의 자발적인 참여와 자율적인 통제로 볼 수 있다. 길거리 응원의 주축 측은 질서를 주도하고, 경찰 및 안전과 관련된 여러 기관에서 안전 시스템을 뒷받침하였지만 시민들 모두의 절제와 동참의식이 중심적인 역할을 하였다.

2006년에 개최된 독일 월드컵에 한국 팀이 참여하는 세 차례의 길거리 응원에서 우리 국민들은 갈수록 수준 높은 응원문화를 보이며, 월드컵을 한바탕 축제로 승화시켰다.

2006년 6월 13일 토고와의 월드컵 본선 첫 경기 종료 후, 길거리는 넘쳐나는 쓰레기로 밤새 몸살을 앓았고, 바닥에 떨어진 시민의식을 성토했다는 목소리가 높았다. 그러나 6월 19일 열린 프랑스전에서는 1시간 만에 거리가 산뜻해지는 등 한결 나아진 모습을 보여 시민의식이 부활할 것이라는 희망을 갖게 했다. 끝으로 치루어진 스위스전에서는 월드컵 거리응원의 모범이 완성됐다는 말이 나올 정도로 시민들의 응원문화는 무르익었으며, 거리응원은 축제 그 자체였다.

이런 가운데 폭력과 폭주족, 성추행 등의 크고 작은 사건과 특정 업체가 거리응원 장소를 독점하는 등 상업성이 개입된 부분은 2010년 새로운 월드컵을 준비해야 할 우리에게 여전히 해결해야 할 과제로 남았다. 이러한 맥락에서, 본 연구는 21세기 새로운 치안수요로 등장한 길거리 응원을 혼잡경비의 시각에서 분석하였다.

즉, 경찰과 민간경비의 역할 분담 및 경호경비의 전문성 확보라는 큰 틀 속에서 대구광역시에서 실시된 길거리 응원을 집중적으로 분석해 보고, 아울러 이를 통해서

나타난 정책적 함의를 제시하였다.

주제어: 길거리 응원, 혼잡경비, 폴리스 라인, 경찰 CP, 사례연구

1. 서론

2002년 한일 월드컵은 단지 국제적인 스포츠 행사였다는 의미를 넘어서 여러 측면에서 한국 사회에 획기적인 전환점을 마련한 독특한 역사적 경험으로 평가되고 있다. 한일 월드컵의 성공적인 개최에 대해서는 이미 다양한 각도에서 그 원인과 성과에 대한 분석들이 행해졌지만, 그 중에서도 특히 월드컵 기간이었던 6월 한 달 동안 연인원 2,200 만명이 넘는 사람들이 자발적으로 거리로 나와서 한마음으로 열광적인 응원을 펼쳤던 것은 새로운 형태의 민간축제로 승화된 독특한 문화 현상이라고 할 수 있다(이윤희, 2003: 126).

한편, 경찰청에서는 새로운 치안수요로 등장한 길거리 응원을 시민들과 경찰의 화합과 공존의 장으로 승화시켰으며, 2006년 독일 월드컵에서는 다른 국가에도 이와 같은 길거리 응원의 파급효과가 나타나기도 하였다.

그러나 지난 2002년 행정자치부의 자료에 따르면, 전국적으로 월드컵 당시에 길거리 응원장 구조·구급 건수가 5,759건에 4,426명이었고, 안전사고는 1,976건에 2,013명, 응급환자는 637건에 643명이 발생하였다.

이와 같이 대규모 시민들이 참여하는 길거리 응원에서는 소매치기나 성추행, 안전사고) 등이 간헐적으로 발

1) 이와 같이 대규모 시민들이 참여하는 이벤트는 그 행사의 성격에 따라서 주최자, 수익성, 장소, 참가자 등 행사를 구성하고 있는 기

생하고 있다. 실제로 지난 2006 월드컵 당시 서울에서 벌어진 길거리 응원에서 모두 187건의 안전사고가 발생한 것으로 나타났다. 2006년 6월 27일 서울시 소방방재본부에 따르면, 2006 월드컵 경기 길거리응원에서는 토고전 44건, 프랑스전 52건, 스위스전 91건의 안전사고가 발생했다. 유형별로 살펴 보면, 두통이 34건, 찰과상이 29건, 타박상이 24건이었다. 특히, 20대 남성 한 명이 심장마비로 숨졌으며, 심장 박동 증가나 심장 통증으로 호흡곤란 증세를 보인 환자도 5명에 달해 거리응원이 심장이 약한 이들에게 큰 부담이 되는 것으로 나타났다. 장소별로는 서울광장에서 95건이 발생해 가장 많았고 이어 월드컵경기장 40건, 서울 강서구 우장산 축구장 14건 순이었다. 안전사고를 당한 남성은 103명으로 여성보다 많았다.

연령대별로는 20대 여성 47명, 20대 남성 40명이 안전사고를 당해 20대가 가장 많았고 10대는 41명, 30대는 21명이었다. 10세 이하 어린이도 8명이 포함돼 거리응원 시 어린이 보호가 필요한 것으로 나타났다(세계일보, 2006. 6. 28.).

이러한 문제 인식 하에서, 본 연구는 2006 독일 월드컵 대회시 우리 나라 에서 열린 길거리 응원의 안전관리 사례를 분석하고, 아울러 문제점을 도출함과 동시에 정책적 과제를 제시하고자 한다.

본 연구의 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 신문 보도 및 기준에 진행된 여러 학자들의 선행연구 등과 같은 주로 2차 자료를 중심으로 분석하는 기술적 접근방법(descriptive approach)과 사례조사(case study) 방법을 병행하였다.

또한, 본 연구의 공간적 범위는 대구광역시로 한정하였으며, 시간적 범위는 2006년 독일 월드컵 당시 우리 나라 예선전이 열린 2006년 6월을 선정하였다. 2006년 독일 월드컵 당시 우리나라에서 진행된 길거리 응원은 전국적으로 엄청난 인원이 참여하였지만 본 연구는 대구광역시로 한정하여 분석하였으므로 우리 나라 전체 혼잡경비의 문제점으로 일반화 하기에는 한계가 존재한다.

본요소가 날로 복잡해져서 전형적인 모델을 찾기가 쉽지 않다. 따라서 관리요소의 다양화와 복잡성의 증가는 그만큼 안전취약요인도 증가하고 있다고 할 수 있다(이윤근, 2003: 175).

II. 길거리 응원 혼잡경비에 관한 이론적 고찰

1. 혼잡경비의 안전관리 프로그램

길거리 응원에 대한 경찰의 안전관리는 ‘혼잡경비’의 유형이라고 할 수 있다. 이와 같은 혼잡경비는 “각종 기념행사, 경기대회, 제례의식, 기타 행사를 위해 모인 미조직된 군중에 의하여 발생하는 자연적인 혼란 상태를 사전에 예방하거나, 경계하고, 위험한 사태가 발생한 경우에는 신속하게 조치하여 확대되는 것을 방지하는 경비 활동”라고 개념적 정의(conceptual definition)를 할 수 있다(김두현, 2002: 60). 다시 말해서, 옥내·외 행사시 많은 인원이 모여 있을 때, 행사장에 대한 질서를 확립하고, 인원 및 시설에 대한 보호대책을 강구하여 혼잡사태가 발생할 것에 대비해 사전에 예방대책을 수립하는 경비 활동을 그 주요 활동 내용으로 한다. 이와 같은 활동을 원활하게 수행하기 위해서 행사장 요소요소에 충분한 경찰 부대의 배치와 예비 경력(警力)을 확보하고, 방송시설 등을 이용한 상황의 전파 유도 등 공보활동이 매우 중요하다.

시민들이 많이 운집한 장소에서는 처음에는 평온하다가도 어떤 계기나 사건 등에 의해서 군중들이 흥분하거나 급박한 혼란 상태로 돌입하는 사례가 종종 있다. 집회장에 갑자기 기상이변이 생기거나 관중들이 행사내용에 대하여 지나친 열광으로 과도하게 흥분하거나, 시설물의 붕괴 등으로 인하여 사고가 발생하는 경우를 들 수 있으며, 경비경찰은 이러한 모든 예측 가능한 상황을 사전에 착안하여 안전대책을 수립하여야 한다(박동균, 2006: 62).

혼잡경비는 행사의 성격을 가리지 않고, 우리나라의 경우 무조건 경찰력에만 의존하지 않고, 이제는 ‘수익자 부담의 원칙’에 의거하여 주로 행사를 주관하는 기관 또는 단체가 책임을 지는 경향으로 변화되어 가고 있다. 즉, 수익성 대규모 행사를 개최할 때, 행사의 안전관리라는 목표를 효율적으로 달성하기 위해서는 국가 치안서비스 기관인 경찰이 아닌 민간경비에 위임하는 것이 바람직하다.

따라서 현재 경찰력의 한계로 야기되는 치안공백의 상태를 자위권의 인식과 수익자부담 원칙이라는 현대적

경비개념의 적용으로 지역특성에 적합한 안전관리 시스템을 운영하는 민간경비 제도를 보다 적극적으로 활용하여 효율적인 경찰과 민간경비 분야의 협력방안을 연구할 필요성이 제기되고 있다(임명순, 2005: 274).

1) 혼잡경비의 사전 검토 프로그램

대규모 시민참여 행사시 혼잡경비는 경비요소가 매우 다양하고, 사고 발생시 과급효과가 크므로 사전에 충분한 상황의 내용과 문제점 등을 검토하고, 합리적이고도 주도면밀한 계획을 수립하여야 한다. 그리고 항상 우발 사태를 고려하여 충분한 예비대를 확보하는 것이 중요하다(박동근, 2006: 62-63).

대규모 시민참여 행사를 개최할 때, 나타날 수 있는 일반적인 문제점으로는 ①행사장소의 협소 ②주차장 확보 및 차량통제 곤란 ③참여시민들의 질서유지 부족 ④경찰 및 전경 등 경찰인력의 지원상 문제점 ⑤안전요원의 행사진행 주최의식 결여 ⑥안전관리 부분의 예산부족 ⑦안전 및 경비전문 업체의 활용 미진 ⑧행사주관 부서 직원의 행사·의전·안전 등에 대한 3중도 등을 들 수 있다(이윤근, 2003: 186).

혼잡경비 시에 앞서 사전검토 사항을 열거하면 다음과 같다.

(1) 현지 치안상태와 행사목적의 확인

혼잡경비 대상 업무 중에 인근에서 개최될 다른 행사의 유무를 검토하고, 동일한 시간대에 동시에 개최될 경우 그러한 행사의 목적과 성격을 사전에 파악하여 혼잡사태의 요소를 사전에 차단하여야 한다.

(2) 행사장의 지리적 조건과 시설에 대한 안전성 여부

행사장의 지리적 특징을 사전에 파악하여야 한다. 특히, 교통소통상의 혼잡상황 발생 가능성을 미리 예측하여 조치해야 하고, 시설물의 붕괴나 파괴 가능성을 사전에 검토하여야 한다.

또한, 경비 시설물의 정상적인 수용능력을 미리 파악하여 정원만 입장할 수 있도록 유도하고, 행사장에 배치될 경력과 만일의 사태에 대비할 예비경력을 사전에 산출하여 둔다.

(3) 행사시간과 교통량 예측에 의한 교통관리

행사시간이 임박하면, 행사장 주변은 교통체증으로 인하여 극심한 혼잡이 예상된다. 따라서 미리 교통경찰을 어느 시점에 어떠한 곳에 배치할 것인가를 계획하여야 한다. 또한 예상되는 차량 대수를 수용할 수 있는 주차공간의 마련도 사전에 검토하여 준비하여야 한다.

(4) 출입구와 비상 출입구, 안내방송 시설

대부분의 인파가 정해진 출입구로 질서정연하게 입장할 수 있도록 출입구의 구조를 확인하여 위험요소를 제거하고, 만일의 사태에 대비하여 비상출입구의 사용가능 여부를 미리 고려해 두어야 한다. 또한, 행사 도중에 특이한 사항이 발생했을 때를 대비하여 군중들에게 필요한 사항을 전달할 수 있는 체계를 미리 확보해 두어야 하는데, 주로 방송시설을 사용하게 되므로 주최 측과 사전에 협의해 둔다.

(5) 행사일시와 기상조건

행사 당일의 기상조건은 혼잡경비 대책상의 준비사항과 관련이 크므로 미리 일기예보를 확인하여 예컨대 폭설·폭우·안개에 대비한 각종 장비들을 준비하여 행사 중의 각종 안전사고를 예방하여야 한다.

(6) 행사장 내·외곽의 중요성

사고발생 가능성, 화기취급, 폭발물 취급소의 단속 등을 통하여 집회장소 부근에서의 안전사고를 사전에 차단한다.

(7) 입장자의 제한조건과 좌석구분

입장제한 조건을 무시하는 경우에는 수용 불가한 군중에 의한 압사나 건물붕괴 등을 예상할 수 있는바, 주최 측과 협조 하에서 입장이 가능한 인원만 통과시켜야 하고, 지정좌석 여부도 사전에 고려되어야 한다.

(8) 야간 행사시 정전에 대비한 발전시설 확보

야간행사시에 과다전력 사용에 의한 정전 발생시, 큰 혼란이 예상되므로 미리 정전에 대비한 예비발전시설이 되어 있는지를 검토할 필요가 있다.

(9) 주최측과 유관기관과의 충분한 사전협의

혼잡경비 책임 지휘관 및 행정요원은 모든 행사의 진행을 맡은 주최 측과의 긴밀한 연락체계를 갖추고, 예상되는 질서파괴 상황에 대비하여 사전에 충분한 협의를 하고, 유관기관과의 협조체제를 구축하여야 한다(경찰대학, 2004: 155).

2) 혼잡경비의 사고 발생시 처리절차

(1) 초동조치와 예비대의 활동

잘 짜여진 경비안전 노력에도 불구하고, 예상치 못한 사고가 발생하였을 때는, 사고현장으로 즉각 출동하여 더 이상 피해가 확산되지 않도록 초동조치를 취한다. 이와 같은 초동조치는 피해자의 생명을 구하고, 물적 피해를 최소화시키는데 있어 무엇보다 중요한 영역이다.

초동조치와 아울러, 미리 준비된 예비대를 즉각 출동시켜 안전사고의 수습을 위한 조치를 실시한다.

(2) 차단 조치

외부인이 사고현장에 접근하지 못하도록 차단조치를 실시한다. 경찰은 안전선(police line)을 만들어 구경꾼이나 피해자의 가족, 절도범 등을 완벽하게 차단하여야 한다.

2) 소방방재청은 2006 독일월드컵 기간 동안 해당 지방자치단체 등에 「월드컵 응원 안전 특별 상황실」을 설치하여 군·경찰, 지하철 공사 등 유관기관과 긴밀한 공조체계를 유지하여 “월드컵 응원장 안전대책”을 실시간으로 파악하여 대처하기로 하였다. 독일 월드컵 응원기간 동안 전국 16개 시·도에 설치된 151개소(길거리 95, 육내 56)응원장에 1,388천명의 인파가 모일 것으로 예상되고 있어, 금년 월드컵 대표팀 평가전(4차례)에서 길거리 응원도 중 골절, 폭죽화상, 실신 등 34건의 안전사고가 발생하였으며, 자칫 안전관리가 소홀할 경우 대형 안전사고가 발생할 우려가 많아 소방방재청에서는 해당 지자체 등에 『월드컵 응원 안전 특별 상황실』을 설치하여 실시간 상황관리와 압사, 화재, 폭발 등 각종 안전사고에 대비하여 유관기관과의 긴밀한 공조체제 구축 등 종합안전대책을 추진토록 하였다. 또한, 경찰, 소방본부, 지하철 공사 등 유관기관과 긴밀한 공조체계를 구축하기 위하여 지자체(행사주최)는 현장요원, 소방·경찰력 배치 등에 필요한 정보를 공유하여 행사진행을 종합검토 및 조정하고 구조·구급, 소방 펌프차(453대)와 소방관(3,200여명) 등을 현장에 배치하는 등 안전대책을 강구토록 하였다. 아울러, 대형 인적재난이 발생하거나 우려시에 휴대폰 긴급재난문자방송(CBS)을 통해 실시간으로 재난상황을 시민들에 알려 줄 계획이다(소방방재청, 2006. 6. 13. 보도자료).

(3) 응급구호 조치와 지원요청

화재발생의 경우에는 준비된 소방차를 요청하고, 신체적 위해가 발생하면 구급반을 요청하여 즉각적인 구호 조치를 취한다.

또한, 사고 처리를 위한 각종 관련 부서의 지원을 요청하여 협조 체제 하에 사고처리를 마무리한다(박동균, 2006: 67).

2. 길거리 응원의 전개과정과 경찰의 대응

2002년 한일 월드컵 개최에 맞추어 우리 나라의 문화적 특색이 가장 잘 드러날 수 있는 다양한 공연과 전시회, 지역축제 등이 열려 풍부한 볼거리를 제공하였는데, 문화와 축제가 함께 하는 월드컵은 축구경기를 관람하는 것만큼이나 세계인들의 관심을 끄는 ‘제2의 월드컵’이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 대규모의 국제행사나 공연 등 많은 사람들이 모이는 장소에는 혼잡으로 인한 대형 안전사고뿐만 아니라 돌발사태가 발생할 위험이 큰데, 그러한 상황이 발생하면 국가적인 신임도 하락은 물론 월드컵 자체의 무산으로 이어질 우려가 있어 그 어느 때 보다는 행사안전을 위한 경비경찰의 역할이 중요하다(경찰청, 2006: 1394).

길거리 응원은 축구 대표팀 서포터스인 ‘붉은 악마’가 예선 3경기까지 서울시청과 광화문을 중심으로 응원을 주도하며, 시민들의 참여를 유도한 것이 시작이었다. 즉, 우리 나라 최초의 길거리 응원은 2002년 6월 4일 한국팀 첫 경기인 대 폴란드전으로 응원인파가 전국 각지 78개소에 약 60만명이 모였는데, 6·13 지방선거와 월드컵 경비·안전 업무에 전념하던 경찰은 수많은 인파 운집에 따른 혼잡질서, 교통관리, 테러대비 등에 많은 부담을 안게 되었다.

그러나 갈수록 많은 인파가 운집할 것으로 예상되자 길거리 응원전이라는 자발적인 운집관중을 어떻게 효율적으로 관리할 것인가에 대한 새로운 경비요소가 부각되었다. 특히, 한국팀의 2번째 상대팀은 미국 동계 올림픽 쇼트트랙 경기에서 헐리웃 액션으로 금메달을 차지했던 미국과의 경기였으며, 서울 광화문 지역은 한국 내에서 미국을 상징하는 미국 대사관 등이 밀집 되어 있는 곳이기 때문에 다른 경비대책 보다는 좀 더 구체적인 대책검

토가 요구 되었다.

경찰은 많은 인파가 일시에 몰리는 길거리 응원에서 발생할 수 있는 안전사고, 충돌 또는 교통소통 문제 등의 일반적인 검토는 물론 미국 팀의 승리 또는 더티 플레이로 인한 관중들의 흥분에 따른 우발사태로의 발전 가능성에 대비하여 최선책을 모색하는데 주력하였으며, 공동 주최국인 일본은 어떻게 자국 팀을 응원하고 있으며, 이에 대한 경찰의 대응방법³⁾ 등을 조사하는 등 다각적인 방법을 검토하였다.

그리고 길거리 응원전이 집회에 해당되는지, 만약 집회시위에 해당된다면 어떻게 해야 할지를 논의하였다. 대법원 판례를 보면, “집회및시위에관한법률 제3조의 집회란 특정 또는 불특정 다수인이 특정한 목적 아래 일시적으로 일정한 장소에 모이는 것”이라고 판시한 적이 있다(대법원 1983.11.22. 선고83도2528판결)

따라서 길거리 응원전의 정의를 “붉은 악마 회원 또는 불특정 다수의 시민들이 한국팀의 선전을 응원하는 목적으로 한국팀의 경기가 진행 전·후에 걸쳐 일시적으로 시청앞 광장과 광화문 등의 소위 거리 응원장에 모이는 것”으로 해석한다면 집시법상의 집회에 해당된다 하더라도 길거리 응원전의 자발적인 참여, 한국팀 선전 응원이라는 순수한 목적, 고정된 장소에서 단순한 응원구호, 노래 제창 등의 행태를 종합적으로 판단하면 집시법 제6조 소정의 신고대상 집회에 해당한다고 보기에는 다소 무리가 있다고 판단하여 집시법 제13조 적용배제 조항에 의거하여 신고는 필요하지 않다고 해석하였다. 다만 상기 적용배제 행위 이외에 준수사항, 경찰관의 출입, 해산, 방해금지, 특정인의 참가배제, 금지조항 등은 그대로 적용되므로 길거리 응원이라 하더라도 교통관리 및 해산 등의 경찰의 통제에 따라야 한다는 것은 당연한 일이다.

이와 같은 검토과정에서 의견이 많았으나 만일의 사태에 대비한 중요시설 보호대책 강구와 함께 길거리 응원이 국민 전체의 축제 분위기를 유도하며, 월드컵의 성공적인 개최에도 크게 기여할 수 있다고 판단하여 결국 6

월 10일 미국전 부터는 응원단에게 차도를 내주기로 결정하였다. 이는 경찰의 혼잡경비상 전례가 없던 것으로 일종의 모험과도 같았으나 경찰은 국민들의 성숙된 시민 의식과 붉은 악마와의 ‘안티 홀리건 협정’을 믿고 결단을 내린 것이다.

그 결과, 경찰력으로 감당하기 힘들었던 수백 만명의 인파가 자율적으로 질서를 유지하였고, 폴리스 라인 운용, 비상통로 확보 등 경찰의 통제에 적극적으로 협조하여 길거리 응원이라는 새로운 문화 창출⁴⁾은 물론 국민을 화합하게 하는 결정적인 계기를 만들었다(강영규, 2002: 86-90).

한국 팀과의 경기가 열렸던 총 7회에 걸쳐 전국적으로 총 1,865개소에 2,193만명이 거리응원에 참가하였고, 경찰은 연경력 1,346개 중대 161,520명을 동원하여 안전, 질서, 친절, 경비를 실시하였다. 한편 도심의 길거리응원 인파를 분산하기 위하여 번두리와 대학내에 진광관을 설치토록 권유하였는데, 이탈리아와 독일 전에서는 큰 폭으로 늘어났다.

한국 팀이 기대 이상으로 선전하자 거리응원에 나선 인파가 크게 늘고, 젊은이들은 새벽 늦게까지 뒤풀이를 하였으나, 경찰의 철저한 안전관리와 성숙한 응원문화로 폭력이나 난동, 소란, 무질서 등에 의한 안전사고 발생은 거의 없었다. 다만 무더위와 장시간 응원, 폭죽사용, 극적인 승리에 의한 과열, 흥분 등으로 인한 탈골, 찰과상, 실신·발작 등 안전·응급환자가 1,210명 발생하였다(경찰청, 2006: 1396).

3. 선행연구의 검토

우리 나라에서 대규모 시민들이 참여하는 행사에 대한 경비에 관한 선행연구는 많지 않다. 먼저 이윤근(2003)은 시민참여 대규모 행사시 민간경비의 역할에 대하여 미국과 일본의 사례를 소개하면서 여러 가지 대안을 제시하였고, 박동균(2006)은 공연장 사고를 중심으로 여러 차례 발생한 혼잡경비의 문제점을 대안과 함께 제

3) 일본에서는 2002년 6월 9일 일본-러시아전 직후 청소년들이 경찰을 폭행하여 근무 중인 경찰관에게 자전거를 타고 돌진하고, 젊은이 140여명이 강물로 뛰어 드는 의식을 거행하는 등 혼잡양상을 보였으며, 사이타마, 히로시마 등에서는 대형화면으로 경기를 중계하던 것을 중지하고 현지 경찰이 파잉 대응하여 축제 보다는 오히려 삼엄한 분위기를 연출하였다고 한다(강영규, 2002: 89).

4) 길거리 응원을 통해 ‘W세대(월드컵 세대)’와 ‘R 세대’라는 신조어가 만들어졌는데, 이들은 자신들의 뜨거운 열정으로 금기시되던 붉은 색을 과감하게 활용하여 ‘레드 콤플렉스’를 이겨내고, 태극기를 패션에 활용하여 지나친 엄숙주의를 극복하는 등 우리 사회에 엄청난 사회, 문화적 변혁을 가져온 것으로 평가받았다(경찰청, 2006: 1395).

시하였다. 또한, 이상철(2003, 2006)은 국제행사의 경호안전 대책방안과 행사장 경호에 대한 개선방안을 동료 교수들과 공동으로 연구하여 발표하였다. 김용태와 김광주(2006)는 최근 각 지방자치단체 마다 왕성하게 개최하고 있는 지역축제에 따른 안전관리 방안을 축제에 중점을 두어 문제점과 개선방안을 제시하고 있다.

아울러 최용렬(2004)과 서진석(2002)은 국제 행사의 민간경비의 대책 방안을 선행연구와 함께 법률적, 제도적으로 개선방안을 제시하였다. 이와 같이, 최근 들어 시민들이 다수 참여하는 각종 행사들이 개최됨에도 불구하고, 이러한 행사들을 규제하고 감독하는 법률적, 제도적 장치는 미흡한 실정이다.

특히, 본 연구에서 분석하고자 하는 길거리 응원은 한정된 장소와 시간에 수많은 인원들이 운집하는 관계로 여러 가지 안전사고가 발생할 가능성이 높은 실정이다. 특히, 길거리 응원에 대해서는 강영규(2002)가 현직 경찰관의 경험을 살려 단행본을 발간하였는데, 이는 2002년 월드컵 당시의 길거리 응원에 대한 안전대책을 흥미롭게 분석한 연구로 매우 의미 있다.

본 연구에서는 앞서 발표된 선행연구들을 바탕으로 해서 2006년 대구시에서 거행된 길거리 응원의 사례를 분석하고, 아울러 정책적 함의를 제시하고자 한다.

III. 사례분석: 2006년 월드컵 길거리 응원 경비

2006년 6월 9일부터 7월 9일까지 열린 독일 월드컵대회에서 우리 나라는 G조에 속해 토고, 프랑스, 스위스와 예선경기를 가졌다. 우리 나라는 예선전 3경기에 1승 1무 1패로 16강 진출에 실패하여 '세 차례'에 걸친 예선경기에 한하여 길거리 응원을 실시하였다. 본 연구에서는 대구시 수성구에서 실시한 길거리 응원사례에 한정하였기 때문에 본 연구에서는 이 부분을 중점적으로 논의하고자 한다.

<표 1> 대구시 수성구 길거리 응원 현황

구분	일시	대진	응원 장소	주요 개요
예선 1차전	6. 13(화) 22:00-24:00	토고	범어 네거리	전문 응원단 공연 꼭지점 맨스 등
예선 2차전	6. 19(월) 04:00-06:00	프랑스	월드컵 경기장 서편광장	16강 기원 메시지 보드, 락 밴드 등

구분	일시	대진	응원 장소	주요 개요
예선 3차전	6. 24(토) 04 :00-06:00	스위스	월드컵 경기장 서편광장	16강 기원 메시지 보드, 락 밴드 등

자료: 대구 수성경찰서(2006).

대구 수성경찰서에서는 월드컵 경기 중 길거리 응원 경비 대책을 수립함에 있어 10대와 20대 일반시민 및 젊은 악마 응원단들의 참여로 행사장 일대 혼잡으로 인한 안전사고(질식, 압사사고)의 발생 가능성, 예선전 결과에 따른 도로점거 농성, 차량을 이용한 거리행진 우려, 행사장 주변 차량 통제에 의한 교통 혼잡 발생 가능성⁵⁾에 무게를 두어 경비대책을 수립하였다.

먼저 예선전 1차전 길거리 응원이 열린 범어 네거리는 관람 허용면적이 약 18,000평이고, 최대수용 인원은 약 162,000명(평당 9명)으로 추산할 수 있다.

수성경찰서는 먼저 행사 주최 측⁶⁾과 협조하여 자체 안전요원을 최대한 동원하여 질서유지를 하고, 안전관리의 책임은 주최 측에 있음을 고지하였다. 또한, 소방⁷⁾, 가스, 한국전력, 수성구청 등 관계 기관과 합동으로⁸⁾ 행사

5) 그 이외에도 응원단 및 외국인 상대 강·절도 등 범죄예방, 행사장 인근 미국 관련시설, 행사를 방자한 한총련 등 반민단체 돌출 행동에 대비하는 경비대책을 수립하였다.

6) 길거리 응원의 주최는 대구광역시 체육회이고, 주관은 (주)코리아 커뮤니케이션, 대구MBC, 매일신문이다. 주최 측에서는 경찰 이외에 안전요원으로 179명, 시청 및 구청 공무원 436명 등 총 615명을 현장에 배치하였다. 이 중 안전요원들의 대부분은 대구 시내 경찰행정학과 관련 대학생들이다.

7) 대구광역시 소방본부는 거리 응원 주변 반경 1km 이내를 소방안전구역으로 지정하여 다중이용시설 및 위험물 시설 등에 대하여 사전 특별소방안전점검을 실시하기로 하였다. 특히, 한국경기가 열리는 6월 13일, 19일, 24일에는 화재특별 경계근무를 실시하고, 거리 응원장 및 주변에 대하여 소방CP 설치운영과 현장구조, 구급대 및 화재 진압대를 배치하고, 소방안전요원을 별도로 배치하는 등 유사시 신속대응체계를 구축할 예정이다(대구광역시 소방본부 보도자료, 2006. 6. 12.)

8) 위기관리 업무는 그 속성상 여러 부처의 업무가 복잡하게 관련되어 있기 때문에 업무를 수행하는데 있어서는 여러 과정의 활동이 긴밀하게 연계될 수밖에 없다. 위기가 발생하기 이전에는 위기발생의 가능성을 최대한 줄이기 위한 제반조치와 더불어 불가피하게 발생한 위기상황에 대해서는 신속하고 적실성 있는 대응과 복구의 전체 과정이 위기를 관리하는데 고려되어야 한다. 혼잡경비의 위기관리가 효과적으로 이루어져 위기발생으로 인한 인명피해와 재산의 피해를 최소화하기 위해서는 무엇보다도 정부의 위기관리에 대한 관심과 지원이 있어야 하며, 이러한 지원을 효과적으로

장 출입구 주변 및 지하철 입구, 계단 등 다중들이 일시 집결시 안전사고가 있는 모든 취약지역에 대한 안전진단을 실시하고, 대구지하철 본부에 행사장인 범어역을 무정차 통과하게 협조하였다.

행사장 중심부 및 행사로 인해 영향을 받는 지역을 포괄적으로 관리하여 3선 개념으로 경비대책을 수립하였다.

<표 2> 3선 개념의 경비대책

제1선(무대)	자체질서 유지요원과 합동, 무대주변 완충지대 확보
제2선(행사장)	바둑판식 블록지정, 인파분산 유도 및 안전통로 확보
제3선(원거리)	지하철·버스 등 대중교통 우회조치, 군중 분산관리

또한, 구역별로 책임간부를 지정하여 현장을 지휘하도록 하였으며, 군중 운집이전부터 야광 테이프, 폴리스 라인 등을 이용하여 일정한 간격으로 바둑판식 블록을 지정, 인파를 분산하도록 유도하고, 응급환자 등을 위한 비상, 안전통로를 확보하였다.

대구시청과 지하철본부와 협조하여 집결 상황에 따라 행사장 주변 지하철, 버스 등 통과여부를 확인하여 행사장 원거리에서 분산되어 집결하도록 유도하였고, 행사장 주변 고층건물, 옥상과 가로수 위, 지하철 입구 지붕, 전 화박스 등 위험한 지역에 경찰력을 선점 배치하여 질서 유지를 유도하였다. 아울러 112 순찰차, 형사기동대 차량을 대기시키고, 외국인과 내국인을 상대로 한 강·절도 등 범죄예방 활동을 실시하였다.

행사종료 후에는 행사장 출입구와 지하철 입구 등 다중의 일시퇴거에 따른 안전사고 등에 대비하여 주요 통로의 관리 철저를 기했다. 특히, 범어 네거리 지하철역 출입구 4개소에 행사 이전부터 경력을 선점 배치하여 지하철 이용객의 원활한 이동을 위해 역 출입구 주변 이동로를 확보하고, 군중 이동이나 해산시 한꺼번에 몰려 나가지 않도록 중간 중간에 경력을 배치하여 안전, 완충공간을

종합·검토하여 효과적으로 집행할 수 있어야 한다. 다시 말해서, 위기관리 능력의 향상을 위해서는 정치적 체원, 행정·기술능력의 향상, 정부 내 협조체제 및 피해당사자인 지역주민들과 각종 지원 단체가 위기관리에 대한 적극적인 인식을 가져야만 한다. 또한, 경찰 및 소방 등과 합동 재난대비 훈련 및 대응훈련 등을 통하여 유사시 현장 대응력을 극대화할 수 있다(박동균, 2005: 80).

9) 행사종료 후 흥분된 군중의 가두진출 등 집단행동을 대비하고, 역

확보하였다.

<표 3> 길거리 응원 대비 경찰력 배치현황

구분	계	경비CP	경 력	교 통	기 타
총 계	242명, 6중	9명	4중 2소	104명, 1중 1소 모범 100	29명
범어 네거리	192명, 4중	4명	2중 2소	93명, 1중 1소 모범 80	15명
두류 야외 음악당	50명, 2중	5명	2중	11명, 모범 20	14명

* 구분: 명(경찰관), 중·소(전·의경), 1중(100명), 1소(30명)
자료: 대구 수성경찰서(2006).

또한, 전광판 방송업체와 사전에 협의하여 행사장 질서유지를 위한 스포츠 방송으로서 “밀지 말고 천천히 감시다” 등 안전멘트 자막방송을 실시하였다.

길거리 응원시에 우발사태를 대비하여 119 구급차 6대를 확보하여 안전사고를 대비하였으며, 응급환자가 발생할 경우는 미리 인근에 동경병원, 파티마 병원, 경대병원을 지정하였다.

IV. 결론: 요약 및 함의

길거리 응원전의 가장 두드러진 특징은 시민들의 자발적인 참여와 자율적인 통제¹⁰⁾로 볼 수 있다. 길거리 응원은 주최 측이 질서를 주도하고, 경찰과 관련 기관에서 안전을 뒷받침하였지만 시민들 모두의 절제와 동참의식이 중심적인 역할을 하였다.

2006년 독일 월드컵 한국 팀이 참여하는 세 차례의 길거리 응원에서 우리 국민들은 갈수록 수준 높은 응원문화화를 보이며, 월드컵을 한바탕 축제로 승화시켰다.

6월 13일 토고와의 월드컵 본선 첫 경기를 후 길거리는 넘쳐나는 쓰레기로 밤새 몸살을 앓았고, 바닥에 떨어진 시민의식을 성토했는 목소리가 높았다. 그러나 6월 19일 열린 프랑스전에서는 빠르게는 1시간 만에 거리가 산뜻해지는 등 한결 나아진 모습을 보여 시민의식이 부활

주행 및 폭주족 등을 대비하였다.

10) 월드컵 길거리 응원이 성공적인 축제가 될 수 있었던 사회문화적 특성은 ①탈중심적 자발성, ②개방체적 공동성, ③통일성 속의 다양성을 통한 문화적 급기의 극복이라는 세 가지들을 들 수 있다(이윤희, 2003: 125).

할 것이란 희망을 갖게 했다. 끝으로 펼쳐진 대 스위스 전에서는 월드컵 거리응원의 모범이 완성됐다는 말이 나올 정도로 시민들의 응원문화는 무르익었으며 거리응원은 축제 그 자체였다.

이런 가운데 폭력과 성추행 등의 크고 작은 사건과 특정 업체가 거리응원 장소를 독점하는 등 상업성이 개입된 부분은 2010년 새로운 월드컵을 준비해야 할 과제이다.

길거리 응원과 같은 시민참여 대규모 행사에는 다양한 긴급 상황을 대비하여 그 동안 공경찰인 경찰이 주축이 되어 안전관리 활동을 지속적으로 지원하였으나, 민간경비에 위탁하여 실시하는 경우가 일반적이고 국제적 규모의 행사 또는 귀빈들이 참석하는 각종 공식행사의 경우 경찰인력의 추가적 지원이 일선 경찰서 단위로 진행되고 있다(이윤근, 2003: 187).

길거리 응원과 같은 대규모 시민참여 행사의 경우, 공경찰과 민간경비가 상호 긴밀하게 협력하여 역할을 분담하여야 한다. 이러한 경우에는, 처음 기획단계에서부터 민간경비의 적극적인 활용이 이루어지지 않고 있으며, 정보교환 및 효율적인 역할배치 등이 이루어지지 않고 있다(박동균, 2006: 72).

앞서도 언급한 바와 같이, 혼잡경비를 실시 할 때는 사전에 혼잡경비 책임 지휘관 및 행정요원은 모든 행사의 진행을 맡은 주최 측과의 긴밀한 연락체계를 갖추고, 예상되는 질서파괴 상황에 대비하여 사전에 충분한 협의를 하고, 협조체제를 구축하여야 한다(경찰대학, 2004: 155).

미국이나 일본 등과 같은 주요 선진국¹¹⁾들에서는 경찰과 민간경비의 인력이 적절히 조화되어 사회 안전망을 공동으로 구축하고 있으며, 민간경비에 대한 경찰과 시민들의 신뢰를 바탕으로 시설경비나 신분보호를 비롯한 각종 민간경비 업무와 시민참여 대규모행사와 같은 혼잡

경비 업무 등도 민간경비와 경찰이 상호협력하고, 안전관리를 담당하고 있다.

따라서 우리 나라에서도 경찰과 민간경비의 역할이 상호 존중되어 다양한 협력방안을 통한 업무협조로 수익성 행사 및 지방자치단체의 시민축제 등과 같은 시민참여 대규모 행사의 안전관리를 담당해야 할 것이다(이윤근, 2003: 187).

길거리 응원과 같은 혼잡경비는 그 업무의 성격상 인력경비에 의존하지 않을 수 없다. 따라서 혼잡경비의 경우, 위험장소와 시설 등에 대한 인력배치는 매우 중요한 요소이다. 다시 말해서, 대규모 행사에 투입되는 안전요원들은 효율적인 군중관리를 위해 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 그러나 대구에서 거행된 길거리 응원에 대한 혼잡경비를 담당하는 주무 경비업체는 대다수의 경비인력을 대학의 경찰행정학과 학생들을 동원하였다(박동균, 2006: 72).

효율적인 군중관리는 시민들이 행사를 즐겁게 관람할 수 있도록 하는 것이며, 그들을 설득하여 제재를 잘 적용하는 것이다. 이러한 역할은 미리 잘 훈련된 전문가에 의해 수행되어야 함에도 불구하고, 앞서 사례에서 살펴 본 바와 같이 현재까지는 안전관리에 대한 전혀 경험이 없는 아르바이트 학생들에 의해 이루어지고 있는 실정이다.

현재 우리 나라 민간경비 산업은 서울과 경기, 인천 등 수도권에 집중되어 있고, 특정기업들이 전체 민간경비 산업을 독점하고 있는 상황이다. 따라서 다른 중소형 민간경비 업체들은 최소한의 인력만을 정규직으로 고용하고, 계약을 체결했을 때는 그 때 그 때 임기응변식으로 경비인력을 아르바이트 형식으로 고용하는 방식을 활용하고 있다. 즉, 수 만명이 모이는 공연장 행사에서 철저하게 교육을 받은 전문가가 아니라 경험도 없고 책임감도 결여된 대학생 아르바이트 대학생들을 활용하는 문제가 발생하는 것이다(박동균, 2006).

실제로 대학의 경찰행정학과나 경호학과의 교수들의 입장에서 보면, 각종 문화체육 행사 등 많은 사람들이 모이는 혼잡경비에 민간경비업체 임원들이 학생들을 동원해 달라는 주문이 많다. 물론 대학 측에서 보면 현장견학 및 실습의 기회가 되고, 경비업체 측에서는 안전요원의 확보라는 측면에서 둘 다 바람직한 측면이 있다. 그러나

11) 여기서, 혼잡경비에 관한 미국의 사례를 살펴보면, 대규모 행사 계획 수립시 군중관리 및 제반 운용문제에 관하여 치밀하게 미리 계획한다. 즉, 행사장 설계에서부터 기존에 집행된 행사내역 검토, 행사에 부정적·긍정적 영향을 미칠 수 있는 요소 파악, 그리고 행사장 주변과 내부배치 등의 실질적인 요소에 민간경비업체의 관리 인력이 투입되어 행사진행 계획을 수립한다. 아울러, 행사장에 군중이 운집시에 과거 문제발생 여부, 행사장의 수용능력, 행사장 통제능력 및 자기규율 노력 등을 고려하여 시간대별로 탄력성 있게 안전관리 활동을 벌이게 된다(이윤근, 2003: 180).

현장경험이 없고, 비전문가인 대학생들이 유사시에 효율적으로 대처하는데 한계가 있어 우려가 되는 부분이다. 상주MBC 가요콘서트 참사에서 볼 수 있는 바와 같이, 비전문가인 학생들에 의해 행사진행 및 안전관리를 하는 것은 매우 위험한 순간에 신속하게 대응하기 어려움 점이 있다. 길거리 응원과 같은 혼잡경비의 안전관리 업무는 기본적으로 잘 숙련된 전문가에 의해 진행되는 것이 필수적이다. 따라서 향후 체육 및 문화행사 등 다양한 대규모 시민참여 행사시에 이 부분을 간과해서는 안 될 것이다.

<참고문헌>

- ▷ 강영규. 2002. 길거리응원과 경찰의 역할. 삼영피엔시.
- ▷ 경찰대학. 2004. 경비경찰론. 경찰공제회.
- ▷ 경찰청. 2006. 한국경찰사.
- ▷ 김두현. 2002. 민간경비론. 백산출판사.
- ▷ 김두현·최선태. 2002. 안전관리론. 백산출판사.
- ▷ 김용태·김광주. 2006. 지역축제에 따른 안전관리 방안에 관한 연구. 대한지방자치학회·한국정책과학학회 공동학술대회 발표논문집. 113-143.
- ▷ 대구광역시 소방본부(2006.6.12) 보도자료.
- ▷ 대구 수성경찰서. 2006. 내부자료.
- ▷ 서울특별시 소방방재본부. 2006. 내부자료.
- ▷ 박동균. 2004. 한국 경찰의 위기관리능력 제고방안. 한국공안행정학회보. 18: 179-215.
- ▷ 박동균. 2005. 위기관리에 대한 일선경찰관들의 인식분석을 통한 정책대안 모색. 한국공안행정학회보. 19: 51-88.
- ▷ 박동균. 2006. 대규모 시민참여 혼잡경비의 사례분석과 함의: 상주MBC 가요콘서트 사고사례를 중심으로. 한국경찰발전연구학회 발표논문집. 61-78.
- ▷ 서진석. 2002. 국제적 행사경비와 민간경비의 역할에 대한 고찰. 경호경비연구. 5: 179-210.
- ▷ 이상철·권정훈. 2003. 국제행사시 경호안전 대책방안. 용인대학교 무도연구지. 14(2): 1-15.
- ▷ 이상철·김태민. 2006. 행사장 경호 운용시스템 개선방안에 관한 연구. 경호경비연구. 11: 203-226.
- ▷ 이윤근. 2003. 시민참여 대규모행사시 민간경비의 역할에 관한 연구. 한국공안행정학회보. 15: 175-190.
- ▷ 이윤희. 2003. 2002년 월드컵 길거리 응원의 축제 공동체적 특성. 사회와 이론. 3: 125-150.
- ▷ 임명순. 2005. 민간경비 활성화와 공경비와의 협력증대 방안. 경호경비연구. 10: 273-292.
- ▷ 최응렬. 2004. 대규모 국제행사시 안전관리대책. 한국경찰학회보. 8: 22-26.
- ▷ Green, Gion. 1981. *Introduction to Security*. Boston: Butterworth Publishers Inc.
- ▷ Petak, William J. 1985. Emergency Management: A Challenge for Public Administration. *Public Administration Review*. 45: 3-7.

朴炳均: 동국대학교 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부의 위기관리행정에 관한 연구: 서울시 인적 재난의 사전대비를 중심으로, 1996), 현재는 대구한의대학교 경찰행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 연구 분야는 경찰행정, 위기관리, 민간경비 분야이며, 현재 한국공안행정학회 이사, 한국경찰발전연구학회 학술이사, 한국민간경비학회 총무이사, 한국자치경찰경비학회 편집이사로 활동 중이다. 최근에 발표한 논문으로는 “CCTV에 대한 대학생들의 인식분석과 캠퍼스에서의 활용방안(2006)”, “대규모 시민참여 혼잡경비의 사례분석과 함의(2006)”, “한국 경찰의 위기관리 역량 제고방안(2005)”, “민간경비 종사자들의 위기관리에 대한 인식분석과 정책적 함의(2005)”, “위험사회 속에서의 민간경비 산업의 대응과제(2005)” 등이 있고, 저서로는 경찰학개론(2007, 대영문화사), 경찰인사관리론(2004, 남두도서), 경찰수사론(2005, 백산출판사) 등이 있다(dkpark36@dreamwiz.com).