

KOREAN NATIONAL POLICE AGENCY

다중운집 행사 안전관리 매뉴얼



경찰청
KOREAN NATIONAL POLICE AGENCY



「다중운집 행사 안전관리 매뉴얼」을 펴내며



공연·축제·체육경기 등 다중운집 행사장은 대규모 인파 운집에 따른 혼잡 상황이 대형 안전사고로 이어질 개연성이 높은현장입니다.

최근 여가활동 인구가 크게 증가하면서 지난 '13년에만 다중운집 행사가 전국적으로 1,259건(경찰력 배치 기준)이 개최되었고, 연인원 7천만 명이 넘는 시민들이 행사에 참가했습니다.

국민의 생명과 재산을 지키는 경찰은 당장 눈앞에 보이지는 않지만 행사에 내재되어 있는 위험성을 사전 판단하고, 필요시 적극적으로 개입하는 등 행사 안전 확보를 위해 힘써야 합니다.

물론, 한정된 경찰 자원과 기관별 역할·임무 분담 등에 따른 한계가 있는 것도 사실이지만, 유관기관과 협업하면서 주어진 역할과 임무 내에서 자신감을 갖고 직무를 수행한다면, 경찰이 '안전한 대한민국'을 만드는데 선도적인 역할을 할 수 있을 것이라 생각합니다.

이번 개정증보판(제3판)은 행사 안전관리 업무의 절차·방법 등을 정리한 종합지침서로서 지난 '06년 5월 발간한 「혼잡경비 매뉴얼」을 수정·보완하였습니다.

아무쪼록 본 매뉴얼이 다중운집 행사 안전관리 지침서로 널리 활용되어 현장 경찰관 여러분께 조금이나마 도움이 되길 기대합니다.

2014. 8.

경찰청 경비국장 치안감

「혼잡경비 실무 매뉴얼」을 펴내며



'05년 10월 11명의 목숨을 앗아간 상주 참사는 우리 사회의 안전 시스템의 부재를 여실히 보여주어 이에 대한 시민, 사회단체, 정부 관계기관 등 범정부적인 근본적 해결책이 절실하게 필요하다는 점을 일깨워 주었습니다.

최근 사회는 국제화·개방화·다양화 되어감에 따라 각종 체육·문화·예술 행사는 그 숫자를 헤아릴 수 없을 만큼 급격히 증가하고, 행사 안전의 취약요인도 그 만큼 늘어나고 있어 시민의 안전관리에 대한 관심이 그 어느 때 보다도 중요한 시점입니다.

본 매뉴얼은 '05년 10월 발간한 수익성 행사 관리 매뉴얼에 이어 다중이 운집하는 행사의 혼잡으로 인한 각종 돌발 사태를 사전에 예방하고, 체계적이고 효율적으로 대처하기 위한 종합지침서입니다.

일선 근무자가 실무에 활용할 수 있는 행동 요령을 행사 단계·유형별로 나누어 설명하였고, 부록에는 돌발사태 발생 시 조치요령, 안전사고 사례 등을 수록하여 종합지침서로 부족함이 없도록 최선을 다하였습니다.

아무쪼록 본 매뉴얼이 현장에서 널리 활용되어 경찰이 「21세기 사회안전망 구축」에 기여하기를 바랍니다.

2006. 5.

경비국 경비과

(수익성 행사 관리) 매뉴얼 발간에 즈음하여...



일반적으로 우리나라의 수익성 행사 경비는 크게 4단계로 구분해 볼 수 있다. 90년대 이전에는 모든 행사를 경찰 주도로 실시하였으며, 문민정부가 들어선 90년대 부터는 경찰 주도의 민·경 공동경비를 갖추어 왔다. 2천년 들어서 민간 주도의 민·경 공동경비로 전환되고 있으며, 앞으로는 순수한 민간 주도 경비로 정착될 전망이다.

순수 민간 주도의 행사장 경비는 선진 외국에서는 이미 오래 전에 확립된 것으로, 행사 주최자가 민간경비를 활용하여 안전을 책임지고 경찰은 행사장 주변 범죄 예방이나 폭력사태의 발생에 대비해서 경찰력을 배치하고 있다.

이번 매뉴얼은 민간 주도의 민·경 공동경비 형태를 고려하여 제작된 것으로 민간 주도 행사일 경우에는 민간경비원이나 자원봉사자의 안전활동 지침서로서, 합동으로 근무할 경우에는 행정지도의 지침서로서, 그리고 현장 경찰관의 안전활동 지침서로서 역할을 할 수 있을 것으로 믿는다.

2005. 10.

경비국 경비과

특 별 취 급

외부 유출 금지

□ 취급 시 주의사항

- 본 매뉴얼은 일반에 공개되지 않은 내용이 수록되어 있으므로 대외 열람 및 전파를 **禁**함
- 본 매뉴얼은 경찰관 교육 및 직무수행 지침서 외의 **다른 용도로 사용을 禁**함
- 본 매뉴얼의 **복제 · 복사를 禁**함

- 본 매뉴얼은 다양한 다중운집 행사의 기본적 처리요령을 설명한 것으로 특정 사고에 대한 법적 책임을 판단하는 기준이 될 수 없으며, 실제 상황 처리 시에는 현장상황을 고려하여 조치하여야 함

목 차

제 01 장 ▶ 일반 사항



제1절 개념 및 의의	11
제2절 기본 방침	13
제3절 법적 근거	17

제 02 장 ▶ 단계별 안전관리 요령



제1절 사전 준비 사항	29
제2절 행사 시작 전	57
제3절 관중 입장 시	65
제4절 행사 진행 중	68
제5절 행사 종료 및 해산 시	69
제6절 평가 및 분석	70
제7절 사고 발생 시 조치	74

제 03 장 유형별 착안 사항



제1절 공연 및 축제	89
제2절 체육경기·행사	97
제3절 대규모 국제회의 및 국제경기대회	102

제 04 장 위험요소별 착안 사항



제1절 시간적 위험 요소	115
제2절 장소적 위험 요소	116
제3절 재료적 위험 요소	118

부 록

제1절 행사 안전관리계획 표준안	123
제2절 교통통제 등 안내방송·홍보 문안	154
제3절 안전사고 등 사례	166
제4절 '13년도 다중운집 행사 현황(경력배치 기준)	173

KOREAN NATIONAL POLICE AGENCY



제 01 장

일반 사항

- 제1절 개념 및 의의
- 제2절 기본 방침
- 제3절 법적 근거

제 01 절

개념 및 의의



1. 개념

- 『다중운집 행사』란 미조직된 다수의 군중이 모일 것으로 예상되는 ▲축제 ▲공연 ▲체육 경기·행사 등을 의미하며
 - 정부·민간, 옥내·옥외, 국내·국제, 수익·공익성 여부 불문
 - 대규모 국제회의 및 국제경기·대회의 경우, 특별법에 따라 조직위원회가 구성되고, 범 정부 차원에서 안전관리대책을 수립·시행하는 특수한 형태의 다중운집 행사로 이해
- 『안전관리』라 함은 재난이나 그밖에 각종 사고로부터 사람의 생명·신체·재산의 안전을 확보하기 위해 하는 모든 활동을 지칭(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조 제4호)

【 안전의 개념 정립 및 유형 】

- 『안전』은 “위험의 반대, 피해를 받지 않는 상태, 위험하지 않은 상태”
(’13.11월 법제연구원, “평안하여 위험이 없음” 등으로 정의(국어사전))
- 안전 관련 위험 유형에는 크게 ▲범죄 ▲재난 ▲안전사고 ▲기타 등으로 구분 가능(국민안전 종합대책 기준, ’13. 5월 관계부처 합동)

범 죄	재 난	안전사고	기 타
살인, 강도, 강간, 절도, 방화 등	침수, 산사태, 붕괴, 산불 등	교통사고, 산업사고, 화재 등	전염병, 식품안전, 의료, 환경 등

- 따라서, 『다중운집 행사 안전관리』란 각종 행사를 위해 일시에 모인 군중에 의해 발생할 수 있는 자연적·인위적 혼란 상태를 사전에 예방·경계하고, 위험한 사태가 발생한 경우에는 신속히 조치하여 피해가 확대되는 것을 방지하는 경찰활동을 의미

2. 의의

- 지방자치단체, 민간기관·단체 등은 수익 창출 등을 목적으로 각종 문화·체육행사를 적극적으로 기획하고 있고
 - 주5일 근무 정착, 삶의 질 향상을 추구하는 사회적 분위기 등에 따라 여가 활동 인구도 점차 증가하는 추세
- 다수의 인파가 모이는 행사에서는 사소한 계기에 의해서도 급박한 혼란상태가 발생하거나 사망자 발생 등 대형 참사로 이어질 수 있고
 - 국제회의 또는 국제경기·대회에서 발생하는 사건·사고는 대외 신인도로 연결
- 안전에 대한 국민의 욕구가 매우 높은 상황에서 국민의 공공안전과 직결되는 다중운집 행사 안전관리는 그 어느 때보다 중요하며
 - 경찰도 본연의 직무를 충실하게 수행하면서, 유관기관과의 협업을 한층 더 강화해 나가는 적극적이고 진취적인 자세 필요

3. 종류

- 주체별 : 정부 행사, 민간 행사
- 참가자별 : 국내 행사, 국제 행사
- 장소별 : 옥내 행사, 옥외 행사
- 성격별 : 공익성 행사, 수익성 행사
- 유형별 : 체육경기·행사, 문화·예술공연, (지역)축제, 경축·기념식, 종교·제례의식, 국제회의, 국제경기대회 등



〈 최근 경향 및 경찰 역할 재정립 〉

- 과거 경찰이 행사 안전관리를 상당부분 주도했으나, 최근 민간경비가 발달하면서 수익성 행사는 주최자가 행사장 안전관리를 주도하고 경찰이 그밖에 치안유지를 전담하는 민·경 공동시스템으로 전환 추세
- 각종 행사의 질서유지·안전관리의 1차적 책임은 주최자에게 있으나, 안전을 투자가 아닌 비용으로 인식하는 등 경찰에 의존하려는 경향
 - ※ 주최자 상당수가 행사 안전보다는 행사 내용·의전 등 외형에 많은 비중을 두고, 비용 문제로 전문 경비원 이용을 기피하며 최소한의 행사 진행인력만 운영
- 선진국은 대규모 행사시 민간경비가 경찰과 함께 적극적으로 안전관리활동을 일임하고 있으며, 상당수 스포츠·축제 등 수익성 행사는 민간 경비 영역에서 안전관리를 전담하고 경찰은 행사장 주변 범죄·폭력행위 등 치안유지 전담(단, 행사장 내부 폭동 등 필요시 공권력 투입)
 - ※ 미국 : 경찰은 폭동우려 등 긴박한 상황에 대비하기 위해 예외적 지원
 - ※ 일본 : 경찰은 혼잡사고 발생 시 주최자 요청에 의해 출동
- 실무상으로는 수익·공익성(월드컵 거리응원 등)이 혼재하는 등 수익성의 판단 자체가 곤란한 경우가 많고, 수익성 행사라도 위험요소가 높으면 경찰 개입의무가 발생하므로 수익성 유무만으로 경찰 개입 여부를 판단하는 것은 곤란
- 다만, 경찰 인력·장비는 한정되어 있으므로 수많은 행사의 각종 위해요인을 모두 대비하기는 사실상 불가능(범죄 예방 등 치안공백 발생)
 - ※ 그간 이런 이유로 경찰은 적극적·사전적 안전사고 예방활동 보다는 사고 발생 후 관련 책임자를 형사처벌하는 등 사후통제 위주로 대응
- 따라서, 다중운집 행사에 대한 경찰 개입의 개념을 직접적인 경찰력 배치 외에도 ▲ 행정지도 ▲ 경고·설득 ▲ 지역 안전관리기구 참여 등으로 확장하고 경찰의 노하우를 적극 제공하여 행사 사전단계부터 위험 감축·제거활동을 강화하면서도, 필요한 경우 경찰력을 배치함으로써 국민 공공안전 확보 만전

1. 행사 주최자 책임 원칙

- 다중운집 행사를 주최하는 자는 추상적·구체적 위험을 스스로 유발하는 자로서 1차적인 책임을 부담(유발자 부담 원칙)
 - ※ 경비협조 요청 시 주최자 책임 원칙을 고지하고, 주최자 책임 영역에 대해서는 전적인 안전관리 책임을 부담한다는 각서를 제출받는 등 책임 담보방안 강구
- 주최자(정부·민간, 공익·수익성 불문)가 자신의 비용으로 질서유지인 배치, 안전펜스 설치 등 행사장 안전을 직접 확보하도록 유도

〈 민간경비 발전 이론 〉

- 수익자 부담 이론
 - 자본주의 사회에서 경찰의 공권력 작용은 원칙적으로 공공질서유지나 체제 수호 등과 같은 역할과 기능으로 한정하고, 개인이나 회사의 이익을 위한 비용은 스스로 부담하여야 한다는 이론
 - ※ 상업적인 의료보험이나 자동차보험에 가입하는 것도 같은 이치임
- 공동화 이론
 - 사회의 다원화와 분화에서 초래되는 사회적 긴장, 갈등과 대립 등에 의한 무질서와 범죄의 증가에 대처하기 위해서는 경찰력이 증가해야 하나 경찰력의 증가는 이러한 현실적 요구에 부응하지 못하고 있으며 그 결과 생기는 간격·공동상태(공백상태)를 민간경비가 충당해 준다는 이론
- 민영화 이론
 - 정부는 국민전체를 대상으로 서비스를 하므로 개인에게 필요한 부분을 충족시켜주지 못하는 것을 민간경비업자가 충족시켜 준다는 이론
- 치안서비스 공동생산 이론
 - 경찰이 독자적으로 치안서비스를 생산하는 것이 아니라 경찰과 민간이 협력하여 공동으로 생산한다는 이론

2. 위험성 기준으로 경찰 개입* 여부 및 수준 판단

* 경찰 개입 : 경찰력의 직접 배치뿐만 아니라, ▲행정지도 ▲경고·설득 ▲지역 안전관리위원회 참여활동 등을 포괄

- 행사 위험성은 ▲주최자가 제출하는 행사 계획서(일정, 내용, 안전관리계획 등 포함) ▲관련 첩보 ▲현장답사 등을 기초로
 - ▲안전사고 등 내부 요소 ▲범죄·테러·행사방해·집단충돌 등 외부 요소 ▲교통혼잡 등 교통안전위협 요소를 종합 검토 평가
- 행사 내부 위험요소가 있다고 판단하는 경우, 이를 감축·제거하기 위해 행정지도(경고·설득)를 통해 취약점을 적극 발굴, 보완 요구
 - ※ 경찰 행정지도에 대한 주최자 이행 여부가 사건·사고 발생 시 민·형사상 귀책범위의 기준이 됨을 강력 고지
 - ※ 안전조치 불이행 시 안전관리위원회·감독관청·주최자 등에 강력하게 문제 제기하고, 일반인 평균 시각에서 사고 우려가 농후한 경우 행사 연기 등 요구
 - 강력한 사전조치에도 불구하고, 현장에서 급박한 위험요인이 발견될 경우 즉시강제권을 행사하여 신속하게 현장 안전 확보 조치
- 범죄·테러·행사방해·집단충돌 등 행사 외부 위험요소가 있다고 판단하는 경우, 적극적으로 경찰력을 배치하여 행사 안전 확보
- 교통혼잡 등 교통안전위협·국민불편 요소가 있다고 판단하는 경우, 행사 성격·목적 및 공익성 여부 등의 관점에서 선별 관리

3. 지역 안전관리위원회 등 안전관리기구 적극 활용

- 행사 안전 확보를 위해서는 경찰뿐만 아니라 안전 분야의 전문적 지식·경험을 가진

민·관 단체가 필요한 만큼

※ 『지역 안전관리위원회』는 소방·전기·가스·통신·산림·군·교육 등 유관기관, 전문가 및 봉사단체 등을 모두 포함

- 『지역 안전관리위원회』를 적극 활용, ▲행사 안전관리계획 접수 ▲안전관리계획 심의·보완 ▲현장점검·대비까지 일원화

※ 행사 주최자가 경찰에 직접 경비협조 요청 시 종합적인 대응을 위해 지역 안전관리위원회(위원장 : 지방자치단체의 장)를 거치도록 안내

○ 경찰은 위원회 참가 시 취약점 보강·경찰력 배치규모 등 구체적인 의견을 개진(대면심의 원칙, 부득이한 경우 공문 등 서면 통보)하고

- 특히, 행사 위험성이 있다고 판단되는 경우 관할 지방자치단체에 안전관리위원회 개의를 적극 촉구

○ 주요 유관기관별 임무 분담

- 지방자치단체 : 행사 주최 측 안전요원, 경찰·소방력 배치 등 각종 공연행사 안전과 관련하여 종합적으로 검토 조정

- 소방 : 무대·조명시설 등에 대한 소방점검, 소방차, 구급차 및 소방력 대기 검토, 인근 소방서와 응급지원체계 유지

- 행사 주최자 : 행사장 내·외부, 매표소, 출입문, 무대, 관람석 주변 안전요원 배치 등 행사 안전과 관련한 총괄 책임

4. 행사 분위기가 위축되지 않도록 고려

○ 행사 분위기가 위축되지 않도록 안전에 별다른 문제가 없는 행사에 과도한 안전대책을 요구하지 않도록 유의

○ 행사 안전관리의 전문가적 입장에서 필요한 조치들을 조언·지도함으로써 안전한 환경에서 문화·체육행사가 활성화될 수 있도록 지원



1. 행사 안전관리에 관한 법적 근거

- 「재난 및 안전관리 기본법」

제11조 (지역위원회) ② 시·도위원회의 위원장은 시·도지사가 되고, 시·군·구위원회의 위원장은 시장·군수·구청장이 된다.

③ 시·도위원회와 시·군·구위원회(이하 “지역위원회”라 한다)의 회의에 부칠 의안을 검토하고, 재난 및 안전관리에 관한 관계 기관 간의 협의·조정을 위하여 지역위원회에 안전정책실무조정위원회를 둘 수 있다.

⑤ 지역위원회와 실무위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

제66조의9 (지역축제 개최 시 안전관리조치) ① 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 대통령령으로 정하는 지역축제를 개최하려면 해당 지역축제가 안전하게 진행될 수 있도록 지역축제 안전관리계획을 수립하고, 그 밖에 안전관리에 필요한 조치를 하여야 한다.

② 안전행정부장관, 소방방재청장 또는 시·도지사는 제1항에 따른 지역축제 안전관리계획의 이행 실태를 지도·점검할 수 있으며, 점검결과 보완이 필요한 사항에 대해서는 관계 기관의 장에게 시정을 요청할 수 있다. 이 경우 시정 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

③ 제1항에 따른 지역축제 안전관리계획의 내용, 수립절차 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 「재난 및 안전관리 기본법 시행령」

제73조의9 (지역축제 개최 시 안전관리조치) ① 법 제66조의9제1항에서 “대통령령으로 정하는 지역축제”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역축제를 말한다.

1. 축제기간 중 순간 최대 관람객이 3천명 이상이 될 것으로 예상되는 지역축제
2. 축제장소나 축제에 사용하는 재료 등에 사고 위험이 있는 지역축제로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역축제

가. 산 또는 수면에서 개최하는 지역축제

나. 불, 폭죽, 석유류 또는 가연성 가스 등의 폭발성 물질을 사용하는 지역축제

② 법 제66조의9제3항에 따른 지역축제 안전관리계획(이하 “지역축제 안전관리 계획”이라 한다)에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지역축제의 개요
2. 축제 장소·시설 등을 관리하는 사람 및 관리조직과 임무에 관한 사항
3. 화재예방 및 인명피해 방지조치에 관한 사항
4. 안전관리인력의 확보 및 배치계획
5. 비상시 대응요령, 담당 기관과 담당자 연락처

③ 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장은 지역축제 안전관리계획을 수립하려면 개최지를 관할하는 지방자치단체, 소방서 및 경찰서 등 안전관리 유관기관의 의견을 미리 들어야 한다.

④ 소방방재청장은 안전행정부장관과 협의하여 지역축제 안전관리계획이 효율적으로 수립·관리될 수 있도록 하기 위하여 지역축제 안전관리 매뉴얼을 작성하여 중앙행정기관의 장 또는 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다.

다중운집 행사 안전관리 매뉴얼

인 쇄 일

초 판 : 2005년 10월
제2판 : 2006년 5월
제3판 : 2014년 8월

발 행 처

경찰청 경비과

위 원 장

경비국장 치안감 윤철규

간 사

경비과장 총 경 김광식

위 원

경비3계장	경정	조정래
경비3계	경감	최태민
경비3계	경감	강길범
경비3계	경위	김문호
경비3계	경위	신경택

문 의 처

경찰청 경비국 경비과 경비3계

전 화

(02)3150-1674, 1155

F A X

(02)3150-3756, 3757

※ 본 매뉴얼에 대한 의견이나 문의가 있을 때에는
위로 연락주시면 감사하겠습니다.

