위기관리 기관으로서의 경찰매뉴얼 개선방안에 대한 제언

Proposal for Improvements of the Police Manual Regarding Crisis Management

이명진* · 최우정** · 이정환***

Lee, Myoungjin*, Choi, Woojung**, and Lee, Junghan***

Abstract

The current manual for crisis management in Korea includes military units and the police as related organizations. However, the duties of police units are very broad, such as traffic control and security maintenance in disaster areas, lifesaving, and the search for missing persons, and the main tasks of such disaster management actions as lifesaving and the search for missing persons are led by fire-fighting units or local governments. Therefore, it is necessary to clearly present the scope of police activities in the event of a disaster. In this study, police manuals in Korea and abroad were investigated to identify problems and implications of the current Korean manual. In addition, through an analysis of common unit tasks that the police should perform in the event of a disaster, domestic crisis management manuals, and overseas cases, additional police unit duties are proposed in detail. As a result, we suggest provisions in the manual that allow the police to immediately intervene in response to disasters.

Key words : Crisis Management Manual, Police Management Manual, Disaster Management

요 지

현재 위기관리 매뉴얼에서는 유관기관으로 군부대 및 경찰 등이 포함되어 있으나 경찰의 단위직무들은 재해지역 교통통제 및 치안유지, 인명구조 및 실종자 수색활동 등 매우 포괄적으로 작성되어 있는 실정이다. 그리고 인명구조 및 실종자 수색활동의 경우 등 재난관리의 주된 업무는 소방이나 지방자치단체에서 주도하고 있다. 따라서 위기관리 매뉴얼에 경찰의 활동범위를 명확히 제시할 필요가 있다고 판단되어 진다. 본 연구에서는 국내 및 해외의 경찰 매뉴얼 현황을 살펴보고, 문제점 및 시사점을 도출하였다. 또한 경찰이 재난 발생 시 수행해야 하는 단위직무를 국내 위기관리 매뉴얼 분석 및 해외사례 분석을 통해 세부적으로 추가 제안하였다. 이를 바탕으로 재난 발생 시 경찰이 즉각적인 개입과 대응을 할 수 있는 매뉴얼 개선 방향을 제안하고자 한다.

핵심용어 : 위기관리 매뉴얼, 경찰매뉴얼, 재난관리

1. 서 론

현재 국내 위기관리 매뉴얼은 「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운영)에 의해 ① 재난관리책임기관의 장은 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따라 다음 각 호의 위기관리 매뉴얼을

작성·운영하여야 한다. 이 경우 재난대응활동계획과 위기관리 매뉴얼이 서로 연계되도록 하여야 한다. 또한 「재난 및 안전관리기본법」 제 3조 1항에 의해 자연재난은 태풍, 홍수, 호우 강풍, 해일, 대설, 낙뢰, 가뭄, 지진, 황사, 조류대발생, 조수, 화산활동, 소행성·유성 등 자연우주물체의 추락·충돌, 그 밖에 이에 준하는 자연현상으로 인하여 발생

*교신저자, 정회원, 국립재난안전연구원 지진방재센터 책임연구원(Tel: +82-52-928-8524, Fax: +82-52-928-8199, E-mail: jinninn@korea.kr)

Corresponding Author, Member, Ph.D., Senior Researcher, Earthquake Hazards Reduction Center, National Disaster Management Research Institute

**국립재난안전연구원 사회재난연구센터장(E-mail: cwj3464@korea.kr)

Ph.D., Director, Disaster Policy Research Center, National Disaster Management Research Institute

***정회원, 국립재난안전연구원 지진방재센터 시설연구관(E-mail: ljhunk@korea.kr)

Member, Ph.D., Senior Research Officer, Earthquake Hazards Reduction Center, National Disaster Management Research Institute

하는 재해, 사회재난은 화재·붕괴·폭발·교통사고(항공 사고 및 해상사고를 포함한다)·화생방사고·환경오염사고 등으로 인하여 발생하는 대통령령으로 정하는 규모 이상의 피해와 에너지·통신·금융·의료·수도 등 국가기반 체계의 마비, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따른 감염병 또는 「가축전염병예방법」에 따른 가축전염병의 확산 등으로 인한 피해라고 명시되어 있다. 따라서 자연재난, 사회재난 유형에 따라 위기관리 매뉴얼이 작성되어야 하며, 위기관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼 등으로 나누어서 작성되어야 한다. 현재 위기관리 매뉴얼은 각 부처/시/도 단위별로 약 5,300여개 정도 작성되어 있다. 그러나 위기관리 매뉴얼이 하나로 통합되지 못하고 재난유형별로 작성되어 있어, 각 부처 및 유관기관의 역할이 명확히 구분되어 있지 못한 실정이다. 특히 경찰의 경우 재난 발생 시 재난관리 업무는 소방이나 지방자치단체가 담당하고, 범죄예방과 단속, 교통통제와 같은 단순 업무를 경찰 담당이라고 포괄적으로 정의하고 있다. 재난 발생 시 국민의 생명과 재산을 보호해야 하는 주요한 임무를 가진 경찰이 위기관리 현장에서는 주로 재해경비, 교통통제와 같은 단순 업무를 처리하는 것으로 재해 업무에 제한이 있다고 판단된다. 현재 한국 경찰의 위기관리는 아직까지 소극적인 역할에 머물고 있는 것으로 시민의 안전한 생활을 보장하는 책임이 부여된 국가 기관으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있다(Park, 2004). 따라서 각종 위기 상황에서 국민의 생명과 재산을 적극적으로 보호하면서 위기관리 활동을 수행하고 있는 미국 사례를 살펴보고(Park, 2013), 또한 일본의 사례는 법 중심으로 조사하고자 하고자 한다. 그리고 프랑스, 스페인에서는 국가경찰과 자치경찰의 역할과 임무를 구분하여 살펴보고자 한다. 이 결과를 바탕으로 국내·외 사례를 비교·분석하여 재난 발생 시 우리나라 경찰의 역할에 대한 시사점을 도출하여 정책적 제안을 하고자 한다. 또한 본 연구에서 경찰 매뉴얼의 현황을 분석하여 개선 방향을 제시하고자 한다. 개선 방향으로 “단위직무 표준화를 통한 국가위기관리 매뉴얼 개선”(Rheem et al., 2016) 연구에서 제시된 공통단위 업무 중 사회질서 대외협력 단위직무 부분에 경찰 단위직무를 추가로 제안하여 경찰이 재난 발생 시 즉각적인 개입과 대응을 할 수 있는 매뉴얼 방향을 제안하고자 한다.

2. 연구방법 및 분석 틀

2.1 연구방법

비교사례 분석은 논의하고자 하는 주제에 대한 질적인 연구방법으로 개별 사례를 추적하여 각각의 사례에 대한 논의를 통해 의미 있는 연구 결과를 도출해 내는 연구방법이다(Ragin, 1989; Park, 2014). 즉, 인과관계가 선형적이며 일반성을 띤다고 보지 않고, 인과적 조건들이 시공간적 맥락

에 따라 다르게 작용하기 때문에 다양한 조합을 이루지만 비슷한 결과를 낼 수 있다고 보기 때문이다(Ahn, 2006). 그러므로 설명의 관점에서 사례 지향적 연구는 구체적 사례들이 특정한 결과가 나타나기 위해서는 여러 가지 조건들이 어떻게 역사적으로 구체화된 방식으로 경험하는가에 대하여 종합적, 해석적 근거를 제시하는데 반하여, 변수 지향적 연구는 근본적으로 분석적이며 보편법칙적인 간명한 설명을 지향한다(Lee, 2011). 따라서 재난 발생 시 미국, 일본, 프랑스, 스페인의 경찰의 역할과 임무를 비교·분석하여 시사점을 도출하고, 현재 우리나라의 재난기관으로서 경찰 조직에 대해 분석을 실시한다. 이러한 자료를 바탕으로 기존의 연구자료인 단위직무 표준화를 통한 “국가위기관리 매뉴얼”(Rheem et al., 2016)에서 제안된 경찰 단위직무를 보완 제안하여 재난 발생 시 경찰의 임무와 역할을 명확히 제안하고자 한다.

2.2 분석틀

본 연구는 첫 번째로 질적 연구로서 비교 사례연구 방법을 선택하였다. 비교 사례연구는 의미 있는 다중 사례를 분석하여 의미 있는 결과를 도출하는 것이다(Park, 2014). 미국과 일본의 재난 발생 시 경찰의 역할과 임무에 대한 사례 분석을 통해 현재 우리나라 경찰의 재난기관으로서 역할 정립에 대한 정책적 제안을 하고자 한다. 두 번째로 이러한 결과와 “단위직무 표준화를 통한 국가 위기관리 매뉴얼”(Rheem et al., 2016)에서 제안한 공통된 단위직무 중 사회질서 및 대외협력 단위직무 부분에 경찰 단위직무를 추가 제안하였다. 경찰이 재난 발생 시 즉각적인 개입과 대응을 할 수 있는 매뉴얼 방향을 제안하고자 한다.

본 연구 중 위기관리 매뉴얼 단위직무 도출 프로세스를 Fig. 1과 같이 나타내었다. Fig. 1에서 첫 번째 93개의 위기관

Fig. 1. Unit Job Analysis Process

리 매뉴얼을 분석하여 단위업무 리스트를 작성한다. 둘째 위기관리 매뉴얼에서 도출된 단위업무 중 중복성을 제거하고 유사성이 있는 단위직무는 통합하여 1차 단위직무를 도출한다. 셋째 1차 도출 단위직무를 예상군집을 참고하여 합쳐가는 방법인 비 계층 군집 분석에 통해 2차 단위직무를 도출한다. 이렇게 도출된 단위직무를 공통단위직무로 통합하여 정리한다. 마지막으로 공통단위직무에서 도출된 경찰 단위직무에 93개의 위기관리 매뉴얼을 재 분석하여 재난 발생 시 경찰의 역할이 명확하게 규정할 수 있도록 단위직무를 추가적으로 제안하고자 한다.

3. 이론적 배경

3.1 재난관리에 있어서 경찰역할에 대한 법적 근거

3.1.1 헌법

우리나라 「헌법 제37조 제2항」 “국민의 자유와 권리의 존중·제한에서 국민의 모든 자유와 권리는 국가 안전보장·질서 유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”라고 규정되어 있다. 따라서 재난 발생 시 국민의 자유와 권리를 일시적으로 제한하여 국가 안전보장과 질서유지 할 수 있도록 법적으로 보장하고 있다. 또한 「헌법 제34조 제6항」 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있어 재난발생 시 재난관리에 있어서 국가기관의 활동 근거를 제시하고 있다. 폭 넓은 의미에서 재난발생 시 활동해야 하는 기관으로 경찰을 포함할 수 있다. 따라서 「헌법 제34조 제6항」에 의해 경찰의 재난관리 근거를 제시하고 있다고 할 수 있다. 하지만 우리나라의 재난업무는 소방이나 지방자치단체가 담당하고, 치안 또한 범죄예방과 단속은 경찰의 업무라는 이분법적 사고가 존재한다(Park, 2004).

3.1.2 법률

「경찰직무집행법」 제5조 “① 경찰관은 사람의 생명 또는 신체에 위해를 끼치거나 재산에 중대한 손해를 끼칠 우려가 있는 천재, 사변, 인공구조물의 파손이나 붕괴, 교통사고, 위험물의 폭발, 위험한 동물 등의 출현, 극도의 혼잡, 그 밖의 위험한 사태가 있을 때에는 다음 각 호의 조치를 할 수 있다.”라고 명시하고 있다. 또한 동법 「제7조」 “(위험 방지를 위한 출입) ① 경찰관은 제5조제1항·제2항 및 제6조에 따른 위험한 사태에 발생하여 사람의 생명·신체 또는 재산에 대한 위해가 임박한 때에 그 위해를 방지하거나 피해자를 구조하기 위하여 부득이하다고 인정하면 합리적으로 판단하여 필요한 한도에서 다른 사람의 토지·건물·배 또는 차에 출입할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 「경찰직무운영법」 제1조 “(응원경찰관의 파견) ① 지방경찰청장 또는 지방해양

경찰관서의 장은 돌발사태를 진압하거나 공공질서가 교란되었을 때에는 응원을 받기 위하여 다른 지방경찰청장이나 지방해양경찰관서의 장 또는 자치경찰단을 설치한 제주특별자치도지사에게 경찰관 파견을 요구할 수 있다. ② 경찰청장이나 해양경찰청장은 돌발사태를 진압하거나 특수지구를 경비할 때 긴급한 경우 지방경찰청장, 소속 경찰기관의 장 또는 지방해양경찰관서의 장에게 다른 지방경찰청 또는 지방해양경찰관서의 경찰관을 응원하도록 소속 경찰관의 파견을 명할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 따라서 재난 발생 시 재난지역 이외의 경찰의 파견을 요구할 수 있도록 법적으로 규정하고 있다.

3.2 경찰의 재난관리 규칙상 주요사항

3.2.1 재난담당 부서 및 기능

「경찰재난관리규칙」 제3조 “(적용범위) 이 규칙은 경찰청과 그 소속기관이 수행하는 각종 재난관리업무에 적용한다.”고 명시되어 있어 재난관리에 있어서 경찰의 적용범위를 규정하고 있다.

「경찰재난관리규칙」 제4조 “(재난관리 업무분담) ① 재난관리 업무와 관련한 각 국·관별 임무는 다음 각 호와 같다. 1. 경비국 가. 재난관리 업무총괄 나. 자연 재난 분야 2) 적재난 (교통사고를 제외) 그 밖의 재난 분야 중 다른 부서에서 담당하지 않는 분야 3) 국가 기반체계 마비 분야 다른 부서에서 담당하지 않는 분야 나. 재난대책본부 및 재난상황실 운영 다. 대국민 조정 및 통제 재난관리부대 교육훈련 라. 재난관리를 위한 경력운용 및 가용 장비 운영 2. 기획조정관 가. 재난 관련 부서 정원 확보 나. 경찰관서 피해복구비 산정 다. 재난관련 국회 업무 협조 3. 경무인사기획관 가. 재난관련 경찰관 안전사고 예방 및 사고 시 업무처리 나. 재난지역 경찰장비, 물자, 수송지원 등 대민업무지원 업무 다. 경찰관서 피해복구 업무 및 자체 경비 4. 생활안전국 가. 재난취약 및 국가핵심시설 예방순찰 나. 재난지역 주민대피지원 다. 재난지역 현금다액 취급업소 등 범죄예방 라. 재난지역 총포·화약류 안전관리 강화 5. 수사국 가. 재난지역 강·철도 등 정보활동 나. 재난원인에 대한 수사활동 6. 정보국 가. 재난지역 주민 및 집단민원 등 정보활동 7. 보안국 가. 재난지역 안보위해요소 점검 등 보안활동 8. 외사국 가. 재난지역 체류외국인 관련 치안활동 9. 대변인 가. 재난복구, 사고수습, 대민지원 활동 등 대국민 홍보 10. 감사관 가. 재난지역 경찰관 자체사고 예방 11. 정보화장비정책관 가. 국가적 정보통신 피해발생시 긴급통신망 복구지원 나. 재난지역 통신장비 설치 및 운영 12. 교통국 가. 재난지역 교통통제 및 긴급차량 출동로 확보 나. 재난지역 교통안전시설 관리 다. 재난지역 교통정보 홍보활동 라. 인적재난 중 교통사고 13. 사이버안전국 가. 인터넷상 유언비어에 대한 수사활동 14. 과학수사관 가. 사상자 신원확인”을 재난 발생 시 담당하고 있다.

3.2.2 재난 발생 시 경찰역할의 법적 시사점

본 장에서는 재난발생 시 경찰의 역할에 대한 법적인 규정에 대한 것을 조사해 보았다. 큰 틀에서 보면 「헌법」, 「경찰직무집행법」, 「경찰직무응원법」 등에서 넓은 의미에서 국민의 신체 및 재산 보호, 국가 안전보장이나 사회질서 유지, 국민을 보호하는 것을 목적으로 하고 있다. 따라서 재난관리 목적으로서의 경찰조직 역할이 명확히 규정되어 있다고 볼 수는 없다고 판단된다. 그리고 「경찰재난관리규칙」에서는 재난 발생 시 경찰의 행정적인 규칙에 대한 것만을 상세히 명시하고 있다. 또한 「경찰재난관리규칙」 제23조에서 “응급조치 부분에서는 시장·군수·구청장의 지휘에 따라야 하며, 긴급구조 활동 부분에서는 지역긴급구조통제단장의 지휘를 따라야 한다. 치안 활동과 관련된 사항은 협의하여 처리한다.”라고 명시되어 있다. 이와 같이 경찰의 역할은 응급조치, 긴급구조활동에서 법적으로 명확히 규정되어 있지 않고 있으며, 단지 치안활동 관련 사항에서도 협의하여 처리하는 것으로 명시하여 재난 발생 시 직접적인 경찰조직의 권위와 경찰관의 역할에 대한 것은 정립되어 있지 않은 실정이라고 판단된다.

4. 국외 경찰의 역할과 임무

4.1 미국 경찰의 위기관리 활동

미국에서 이전에 이루어졌던 경찰활동에 관한 연구들은 대부분 경찰의 활동이 범죄자의 검거였다면, 현재는 경찰기능의 80~90%가 가정불화, 교통사고, 실종자 수색, 교통안내 그리고 재난 및 위기관리업무이다(Palmiotto, 2005). 즉 옛날의 경찰의 역할은 범죄를 예방하고 범죄가 일어났을 때 범인을 체포하는 등 치안 역할이 중심이었다면 최근에는 국민에게 안전서비스를 제공하고 광범위한 문제를 해결하는 해결사 역할이 주된 업무라고 할 수 있다(Park, 2013).

미국에서의 경찰은 국민과는 따로 분리해서 생각할 수 없는 존재다. 경찰은 국민들의 의지와 동의로부터 권력이 발생하고, 국민들 중에서 경찰을 채용한다(Roberg, 1978). 미국 경찰이 중요하게 생각하는 경찰의 역할을 정리해 보면 다음과 같다(Bristow, 1972). 경찰의 중요한 역할(Primary Police Role) 1. 일반적인 생명과 재산 보호 2. 피해에 대한 초기구조 3. 필요한 경우, 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 결정이다. 이차적 역할로써(Secondary Police Role) 1. 사망자 보호 2. 시간대별로 사고를 기록하고 유지 3.

정확한 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 보고이다. 위와 같이 미국 내 각종 위기상황에서는 경찰뿐만 아니라 다양한 기관이 참여한다. 이와 같은 각기 다른 조직구조, 조직규모, 자원을 가지고 있다(Perry, 1985). 이 중에서 경찰은 재난을 통제하기 위하여 여러기관들과 다양한 협력관계를 유지한다(Bristow, 1972).

4.2 일본 경찰의 역할과 활동

4.2.1 대규모 재난 발생 시 일본 경찰의 역할

일본 경찰은 대규모 자연재난(지진, 쓰나미, 풍수해 등)이 발생할 경우 재난상황에 즉각적으로 대응할 수 있도록 재해대책법, 국가공안위원회·경찰청방재업무계획 등과 같은 법적 근거에 의해 임무 범위가 명확히 규정되어 있다. 그리고 일본 경찰은 지역방재계획의 작성 등에 의해 지역에서의 역할도 담당하고 있다. 따라서 일본 경찰의 역할은 매우 유동적이게 활동하고 있어 그 역할을 명확히 규정하기는 힘들다. 본 연구에서는 재난 발생 시 경찰의 역할에 대해 법적인 사항 중심으로 검토하고자 한다.

4.2.2 국가 공안위원회와 경찰청의 역할

2014년 3월 개정된 「국가공안위원회·경찰청방재업무계획」에서 “재해대책기본법, 「방재기본계획」, 「대규모 지진대책 특별조치법」 등에 의해 작성의 기준이 되어야 할 사항을 정하고, 이로써 재해경비에 관한 업무 추진을 도모하는 것을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 본 계획의 구성은 제2편 지진 재해대책, 쓰나미 재해대책, 동해 지진에 관련된 조치, 기타 자연재해 대책, 사고 재해대책 등이 상세하게 규정되어 있다.

본 연구에서는 「국가공안위원회·경찰청방재업무계획」의 제 2편 지진 재해대책에 대한 내용에 관한 것을 상세히 검토하고자 한다. 국가공안위원회 및 경찰청이 취해야 할 조치 사항으로 제1절 재해에 대비한 조치로써 국가 공안위원회 및 경찰청은 과학적 지식을 바탕으로, 모든 가능성을 고려한 가장 강력한 지진에 의한 재해의 발생에 대비하여 이하의 조치를 취해야 한다. 1. 정보 수집·연락체제의 정비이다. 2. 정보통신의 확보, 3. 경비 체제의 정비, 4. 교통의 확보에 관한 체계 및 시설의 정비 5. 이재민 등에 대한 정보전달 활동은 재해 발생 후의 경과에 따라 재해 피해자 등에게 전달하여야 하는 정보에 관하여 사전에 전달하도록 해야 한다. 또한 국민 등의 문의에 정확하게 대응할 수 있는 체계를 마련해야 한다. 6. 국민의 방재 활동 촉진에서는 이하의 방법으로 방재 활동의 촉진을 도모하도록 해야한다. 7. 관계 기관과의 상호연계는 재해 경비활동에 관하여 평소 다른 방재 관계기관과 상호지원에 관한 협정을 체결하고 정보교환을 하는 등 연계를 확인 보증하는 것을 한다. 8. 복합재해대

책은 복합재해(동시 또는 연속하여 둘 이상의 재해가 발생하고, 그러한 영향이 복합화 됨으로써 피해가 심각해지고, 재해응급 대응이 곤란해지는 상황) 발생할 가능성을 토대로 다양한 복합재해를 상정한 요원의 집합, 합동 재해대책본부 발족 등의 도상훈련과 실전 훈련을 실시하고, 해당 훈련의 결과를 토대로 재해별 대응계획을 재검토 한다. 9. 자발적 지원 수용에 관한 조사, 10. 대규모 재해경비 대책에 관한 조사 및 연구는 이하의 사항에 관하여 조사 연구하고, 대규모 재해와 관련된 재해 경비 활동이 정확하게 실시되도록 노력하여야 한다. 11. 부속기관 및 지방기관에 있어서의 조치에서는 황궁경찰본부 등의 부속기관 및 관구경찰국 등의 지방기관은 대규모 재해의 발생에 대비하여 각 기관에서의 재해경비본부 등의 편성 및 임무 분담, 직원의 소집·집합 및 기타 재해경비 활동에 필요한 사항에 관하여 정하도록 하여야 한다. 라고 규정하고 있다.

4.3 프랑스 국가일반경찰의 역할과 임무

프랑스 경찰조직은 내무부 소속의 국가경찰총국을 주축으로 한 국가일반경찰(Police nationale)과 국방부 소속의 군인 공무원 지위를 갖는 국가군경찰(Gendarmerie nationale)이 국가경찰제의 주축이다. 국가일반경찰은 3개 직군(commissaires, officiers, gardiens de la paix), 국가군경찰은 2개 직군(officiers et sous-officiers)으로 구성된다.

국가경찰과 자치경찰은 행정경찰기능으로 상호 보완관계를 유지하지만, 사실상 국가 안전과 질서유지 등을 위하여 국가경찰제가 프랑스 경찰력의 주축이다. 국가일반경찰은 권한과 임무는 내무부 산하 국가경찰총국의 국가방첩국(direction centrale des renseignements generaux)을 중심으로 국가경찰은 국가안전을 위한 정보수집, 정치, 경제, 사회 등 여러 분야에 걸쳐 치안관련 정보를 수집하여 행정부에 자료제공 및 도박, 경마 등의 분야를 감시하는 임무를 수행한다. 내무부의 전국행정조직과 국가일반경찰 전국조직을 주축으로 다음과 같은 5가지 기본적인 주 임무가 국가경찰의 기본역할과 기능을 이루고 있다. 프랑스 전 영토에서 국가주권의 확보이다. 즉 전 국토에 걸쳐 국가주권을 확보하는 책임을 맡고 있고, 지방에서는 국가의 행정권이 확보될 수 있도록 법령의 준수 등을 책임진다. ① 해외의 프랑스 영토를 포함한 전국토에 걸쳐 영속적으로 <국가주권>을 확보하는 책임 ② 모든 공공단체의 성실성을 확보한다. ③ 지방자치제도의 테두리에서 지방정부의 자율권이 보장될 수 있도록 감시하며 지방정부의 행정권 확보도 가능하도록 책임을 맡는다. 시민의 생명과 재산을 보호이다. 즉, 국민의 기본권 보장을 위한 법령의 준수를 책임지고, 재난 및 사회적 강등으로부터 국민을 보호한다. ④ 전국민의 기본권 행사를 보장하는 규칙들을 발의하며, 이 규칙들이 존중될 수 있도록 책임진다. 특히 전 국민의 선거권 행사에 관한 보장을 책임진다. ⑤ 모든 종류의 재해로부터, 또한 궁극적으로 발생하는 사회

적 갈등의 결과로부터 야기된 모든 위협으로부터 국민들을 보호한다. 말하자면, 범죄와 비행퇴치, 마약퇴치, 교통법규와 도로안전수칙의 준수, 불법노동, 소요사태 처리, 공공질서유지, 방범활동 등을 중점적으로 수행한다. 또한 각국의 경찰로 구성된 인터폴과의 협력적으로 업무를 수행하는 것이 국가일반경찰의 주된 임무이다(Security Policy Research Institute, 2005). 따라서 프랑스 국가일반경찰의 재난 발생 시 임무는 ⑤ 모든 종류의 재해로부터, 또한 궁극적으로 발생하는 사회적 갈등의 결과로부터 야기된 모든 위협으로부터 국민들을 보호한다 라고 명확히 규정하고 있다.

4.4 스페인 자치경찰의 역할과 임무

스페인 자치주경찰의 권한 및 임무는 1986년 경찰조직법 제5권에서 지방경찰은 다음과 같은 임무를 기본적으로 수행한다 라고 규정하고 있다. 지방정부의 기관, 시설과 건물의 보호, 관할지역내의 교통통제 및 신호체계 관리, 교통사고의 처리 및 보고(국가경찰에 보고), 자치정부 관할 내의 행정경찰사무 수행 및 자치정부 조례 및 시장령 집행, 동법 제29.2조에 의거한 사법경찰활동에의 참여, 천지지변 및 재난활동과 민방위 활동에 관여, 안전사고 등의 예방조치(국가경찰에 보고), 집회 및 시위의 경우 공공장소의 감시와 국가경찰 및 지역경찰 활동에 협력, 접수된 사건의 경우 사인간의 갈등해결에 협력 등, 위의 기능 중에서 2가지 국가경찰에 보고하는 것을 의무적으로 규정하였다. 또한 마드리드주 자치경찰의 기본임무는 마드리드주 자치경찰 협력조정법 제4조에 의해서 자치경찰의 업무수행의 경우 각 자치경찰관은 시장이 행한 것과 동일한 법률적 효과를 발생시킨다 라고 규정하고 있다. 이와 같은 자치경찰의 권한 및 기능은 마드리드주 자치경찰 협력조정법 제4조~10조 이하 다음과 같이 규정하고 있다. ① 명령, 고시 등 시의 행정결정에 관련한 집행 및 행정 경찰활동 ② 도심지 내에서 교통법규에 근거한 교통정리 및 교통질서 확립 ③ 교통사고와 관련한 교통정보 제공 ④ 시 권한에 속하는 환경 및 관련법령의 집행 및 시행정명령 등 준수여부 감시 ⑤ 지방정부 관련 지역인사(시장 등)의 경호, 공공건물 및 공공시설 경비 ⑥ 사법경찰 임무 수행시 국가경찰 활동에의 참가 ⑦ 사고, 재난, 또는 공공재해 발생시 각 법률이 정한 바 또는 시민보호계획에 따른 구조 및 원조활동 ⑧ 범죄 예방조치 및 진압활동 이밖에도 시민들의 시위 보호, 대규모 군중집회에서 질서유지 필요 요청에 대한 국가 경찰과의 협력, 시민의 요청시 개인갈등 및 분쟁해결에 노력해야 한다 라고 규정하고 있다 (Security Policy Research Institute, 2005). 스페인의 자치경찰의 재난 발생 시 임무를 ⑦ 사고, 재난, 또는 공공재해 발생 시 각 법률이 정한 바 또는 시민보호계획에 따른 구조 및 원조활동으로 경찰이 시민들의 구조에 직접적으로 참여할 수 있도록 규정하고 있다.

4.5 국외 경찰역할의 임무 사례 분석을 통한 경찰 재난기관으로서의 역할정립에 대한 정책적 제안

우리나라의 경우 재난 발생 시 재난관리에 있어서 경찰 역할에 대한 법적 근거로는 재난관리 규칙의 중요 사항으로 재난담당 부서 및 기능, 재난대책 본부 및 재난상황실, 현장지휘 본부, 재난 예방·대비 및 교육에 대한 사항들이 제정되어 있다. 하지만 이 법과 규칙은 재난 발생 시 재난업무는 소방이나 지방단체가 담당하고, 경찰의 업무는 치안 또는 범죄예방, 단속과 같은 업무로 제한되어 있다. 그러나 미국의 경우에는 경찰이 테러 및 재난 상황에 수색·구조에 직접적으로 참여하며, 경찰은 재난을 통제하기 위하여 다양한 기관과의 협조를 통해 현장의 통제권을 경찰이 주도적으로 수행함으로써 신속하고 효과적으로 대응할 수 있다. 또한 일본은 「지진재해대책법」에 의거 「국가공안위원회·경찰청방재업무계획」의 세부규정에 의해 지진재해 대책, 쓰나미 재해대책, 동해 지진에 다른 조치, 기타 자연재해 대책, 사고재해대책 등이 상세하게 규정되어 있다. 따라서, 경찰이 주도적으로 대규모 재난 발생 시 현장상황을 파악하고 긴급조치를 실시하고, 즉각적으로 대응할 수 있다. 일본의 경찰은 군부대 파견, 교통 정보통신의 확보 등 주요 결정 등의 역할을 수행한다. 그리고 유럽에서는 대부분 국가경찰과 자치경찰로 나뉘어서 경찰이 조직되어있다. 이에 따라 프랑스 국가경찰, 스페인 자치경찰에서는 각 법령에 의해서 재난발생 시 경찰의 역할의 임무가 명확하게 주어져 있다. 프랑스 국가경찰의 재난 발생 시 역할으로는 모든 종류의 재해로부터 또한, 궁극적으로 발생하는 사회적 갈등의 결과로부터 야기된 모든 위협으로부터 국민들을 보호한다라고 규정하고 있다. 스페인 자치경찰의 경우 사고, 재난, 또는 공공재해 발생 시 각 법률이 정한 바 또는 시민보호계획에 따른 구조 및 원조활동을 역할로 명확히 규정하고 있다. 따라서 국내외 경찰의 역할을 비교·분석하였을 때 우리나라의 경찰의 역할이 다른 나라와 다른 점을 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 재난 상황 시 법적 근거의 명확성의 부족하다는 것이다. 일본의 경우 「지진대책기본법」에 의거 「국가공안위원회·경찰청방재업무계획」에 경찰의 임무를 명확히 구분하여, 대규모 재난 발생 시 경찰이 신속히 대응할 수 있도록 하고 있다. 그리고 프랑스, 스페인의 경우도 각각의 법령에 의해 재난시 경찰의 임무와 역할을 명확하게 제시하고 있다. 두 번째 국민의식의 차이점이다. 미국의 경우 최근 경찰에 대한 인식은 범죄자를 검거하고 범죄를 예방하기 위해 노력하는 범죄 중심의 경찰이 아닌 범죄가 일어나기 전에 국민에게 안전한 서비스를 제공하는 문제해결자에 가깝다고 할 수 있다. 따라서 재난 발생 시 가장 가까이에 위치하고 있는 경찰서에서 현장을 주도적으로 대응할 수 있고, 다른 기관과의 긴밀한 연락체계를 갖추어서 신속하게 대응할 수 있는 것이다. 미국과 일본, 프랑스, 스페인의 재난 발생 시 경찰 역할에 대해 비교·분석하였을 때 우리나라 경찰이 재난

발생 시 재난기관으로서 주도적인 역할을 할 수 있도록 하기 위해서는 우선 첫 번째로 법적으로 경찰의 역할을 명확히 할 수 있는 법적 제도가 마련되어야 할 것이다. 두 번째로 내부적으로는 경찰이 국민에게 최선의 안전서비스를 제공하고 있다는 국민의 의식을 변화시키는 노력이 필요하다고 판단된다. 따라서 국민을 대상으로 한 경찰의 역할과 서비스에 대한 홍보활동을 적극적으로 해나가야 할 것이다. 이러한 방안 중에 하나로 경찰 SNS나 소셜미디어, 경찰 홈페이지 등을 통한 경찰의 활동에 대한 적극적인 홍보는 외부적인 인식 전환에도 기여할 수 있을 것이라 판단된다. 그리고 이러한 홍보활동을 통해 국민과 관련 기관들의 의견을 수렴하여 경찰의 위기관리 체계관리에 반영을 진행한다면 국민의 의식변화에 영향을 줄 수 있을 것이다.

5. 국내외 경찰 매뉴얼의 현황

5.1 국내 경찰매뉴얼 의미와 성격

경찰매뉴얼의 개념과 위기관리 매뉴얼의 의미는 조금 다른 부분이 있다. 경찰매뉴얼의 개념은 「경찰 매뉴얼 관리 규칙」 제 1조 “이 규칙은 경찰 관서에서 발간하는 매뉴얼의 체계적인 관리를 위한 기준과 방법을 정함으로써 매뉴얼의 질적 수준 및 활용도 제고를 통해 경찰관 개개인의 업무 전문성을 강화하고 치안 서비스의 품질을 향상 시키는 것을 목적으로 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 Table 1에서 제2조 (용어의 정의)에 의해 경찰 매뉴얼이 정의되어있다.

Table 1에서 1. “경찰매뉴얼”이란 경찰관서에서 발간한 매뉴얼 중 매뉴얼관리위원회의 심사를 거쳐 경찰 매뉴얼로 등록하여 관리하는 매뉴얼을 말한다. 2. “업무매뉴얼”이란 직무를 수행하는 데 필요한 업무상의 지식이나 진행방법 등에 대한 기본적인 사항을 체계적으로 정리하여 해당 업무에 대한 이해도를 높이기 위해 제작한 매뉴얼을 말한다. 3. “일반매뉴얼”이란 업무매뉴얼 중 모든 경찰이 일반적으로 알아야 하는 매뉴얼로 매뉴얼 관리위원회에서 일반매뉴얼로 지정한 것을 말한다. “전문매뉴얼”이란 업무매뉴얼 중 경리, 회계, 전산시스템 운영 등 특정한 분야의 업무를 수행하는 경찰관이 알아야 하는 내용을 정리한 매뉴얼로 매뉴얼관리위원회에서 전문매뉴얼로 지정한 것을 말한다. “직책매뉴얼”이란 해당 직책의 업무 전문성 강화를 위해 그 역할과 조치요령 등에 대해 정리한 매뉴얼을 말한다. “현장매뉴얼”이란 현장 경찰이 업무 중 마주칠 수 있는 주요 사례 위주로 조치요령에 대해 정리한 것을 말한다. Fig. 2와 같이 경찰매뉴얼은 업무매뉴얼이라고 할 수 있다. 이와는 달리 위기관리 매뉴얼은 재난 발생 시 즉각적으로 대응할 수 있도록 단위업무 중심으로 구성되어 있는 매뉴얼이다. 위기관리 매뉴얼은 「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의5: 재난관리책임기관의 장에게 재난을 효율적으로 관리하기 위하여 재난유형에 따른 위기관리 매뉴얼을 작성·운영하게 되어있다.

Table 1. Overview of Current Police Manual Type

Type	Definition
Police manual	Among the manuals published by the police office, it is a manual that is registered and managed as a police manual after examination by the Manual Management Committee.
Work manual	This means a manual produced to systematically organize basic matters concerning business knowledge, methods, etc. necessary for performing duties and to enhance understanding of the relevant duties.
General manual	It is a manual that summarizes the general information that all police officers need to know among the work manuals, and is designated as a general manual by the Manual Management Committee.
Professional manual	Among the work manuals, this manual is a manual that summarizes the information that police officers who perform tasks in a specific field, such as accounting, accounting, and computer system operation, should be known and designated by the Manual Management Committee.
Position Manual	This refers to a manual summarizing the roles and measures, etc. for strengthening the professionalism of the relevant position.
Field manual	This refers to a manual that summarizes how to take action focusing on major cases that the on-site police may encounter while working.

Table 2. Overview of Current Police Manual Type

Type	Contents
Business manual 72	Legal basic for major function by function, processing, case, and reference material an most are very specific, with a rang of 100~200 pages per manual
Position manual 12	Chief of police station, District caption, A captain etc, The main role of the front line manager procedure, organization management etc contains overall content
Field manual 1	4 area (Life safety actives, initialaction by event criminal arrest and harassment etc) constructed by compressing the 170 tips for each case into 1~2 pages

도록 하고 있다. 각 국·관에서 법령 제·개정, 신규 제도 도입 등 필요 시 개정할 경우 개정 후 결과를 기획조정담당관에게 통보하여야 한다. 또한 각 국·관에서 매년 정기적으로 매뉴얼을 일제 정비해야 하며 정비실시 후 기획조정담당관에게 통보하여야 한다.

Table 2는 현재 경찰 매뉴얼 현황을 나타내었다. Table 2에서 경찰매뉴얼은 업무매뉴얼(72), 직책매뉴얼(12), 현장 매뉴얼(1)로 구성 되어있다.

5.2 국외 경찰 매뉴얼

5.2.1 미국 경찰 매뉴얼

미국은 지방자치의 전통이 너무 강한 관계로 경찰행정 전체를 일반적으로 책임지는 중앙부처가 없어, 전국으로 통일적인 매뉴얼을 발간하는 뚜렷한 조직은 없다. 다만 “국제경찰장협회(International Association of Chiefs of Police)”에서 Best Practice Guide: Developing a Police Department Policy-Procedure Manual by W. Dwayne Orrick에 의해 쓰여진 작성 가이드라인을 제시하고 있다(The Untied Stated Department of Justice, accessed July 8, 2021b). 국제경찰협회에서 제안하고 있는 경찰매뉴얼의 가이드라인을 담당하고 있는 부서는 미국의 BJA (Bureau of Justice Assistance U.S. Department of Justice)이다. BJA의 여러 가지 매뉴얼 중 Justice Manual, Title 9: Criminal, Organization And Functions Manual에 경찰 매뉴얼 가이드라인이 속해 있다(The Untied Stated Department of Justice, accessed July 8, 2021a). Best Practice Guide: Developing a Police Department Policy-Procedure Manual의 내용을 살펴보면 소규모 지역사회의 경찰기관이 정책 절차 매뉴얼을 개발하고 개정할 수 있도록 하기 위해 고안되었다. 매뉴얼의 구성 방법, 위원회 심의, 정책개발 단계, 절차 개발 단계, 운영 절차 작성을 위한 단계, 실행, 점검 및 검토 등 매뉴얼 작성에 필요한 단계를 순서대로 열거하여 설명하고 그 작성법에 대한 가이드를 제공하고

Fig. 2. Meaning of Police Manual

5.1.1 국내 경찰 매뉴얼 체계

「경찰매뉴얼 관리 규칙」에 의하면 매뉴얼의 관리단계는 작성은 경찰청의 각 국·관, 지방청 및 부속기관이 하고 지방청 및 부속기관의 경우 제작 계획을 경찰청에 보고하도록 되어있다. 심사는 제작한 매뉴얼을 매뉴얼관리위원회에 심사요청을 하고 30일 이내 경찰 매뉴얼 등록 여부를 심사하

있다. 또한 매뉴얼 구성 샘플을 제공하고 있어 소규모 경찰 부서의 운영 매뉴얼 개발, 유지, 수정 하는데 있어 활용성이 매우 높을 것으로 판단된다. 이와 같이 미국 경찰 매뉴얼은 중앙정부의 매뉴얼 한 가지에 국한되지 않고 지역사회에 따라 경찰기관이 매뉴얼을 개발할 수 있도록 가이드라인을 제공하고 있고, 이 가이드라인에 대한 법적 근거를 마련하고 있다. 따라서 지역 경찰이 지역 여건에 맞는 경찰 매뉴얼을 자체적으로 만들어 활용하고 위원회의 심의 및 정책개발, 절차 개발을 할 수 있도록 지역의 자유성을 부여한 것이 가장 큰 장점이라고 판단된다.

5.2.2 영국 경찰 매뉴얼

본 연구에서는 영국경찰의 매뉴얼 운영체계를 크게 두 가지로 나누어서 살펴보고자 한다. 첫 번째로 영국 중앙정부의 위기재난관리 매뉴얼 운영체계이다. 영국 중앙정부는 영국 전체 위기관리 정책을 책임지고 있는 “국가 위기관리사무처”(Civil Contingencies Secretariat, CCS)가 “2004년 위기관리법”(Civil Contingencies Act 2004)의 실무적 이해와 적용을 위하여 “위기대비”(Emergency Preparedness) 및 “위기 대응 및 복구”(Emergency Response & Recovery)라는 제목의 지침서(Guidance)를 각각 발간·공개하고 있다. 동 지침서는 각 대응기관의 역할, 협력체계 수립방법 및 예시, 위험평가방법 및 예시, 위기대비계획 등 수립방법, 훈련과 연습방법 등 각 위기(재난)관리 단계에서 필요한 정보나 지식, 절차 등을 상세히 기술하고 있다(Government United Kingdom, 2006; HM Government, 2013; Kim, 2014). “위기대비 및 위기 대응 복구 지침서”의 상세하고 전문적인 내용은 어디 어디에서 발간하고 있는 매뉴얼을 참조하기 바란다”라고 명시되어 있다. 따라서 세부적인 설명이나 전문성이 요구되는 부분에 대해서는 개별 부처가 상세한 지침서를 다시 마련 제시·하고 있다. 두 번째로 영국경찰의 위기관리 매뉴얼 운영체계이다. 영국 경찰이 사용하는 각종 매뉴얼·지침서·업무지침서 등은 기본적으로 영국 43개 지역경찰(Constabulary)의 대표자 협의체라고 할 수 있는 National Police Chiefs' Council (NPCC)에서 만들어진(National Police Chiefs' Council, 2016). “경찰대학”(College of Policing)에서도 영국

의 지역 경찰이 필요로 하는 매뉴얼 또는 지침서 등을 발간하기도 한다. 물론 NPCC 및 “경찰대학”에서 발간하는 매뉴얼이나 지침서 이외에, 지역 경찰에서 자체적으로 개별적으로 매뉴얼을 발간하기도 한다. NCPP·경찰대학·수도경찰청 등에서 만드는 매뉴얼의 가장 큰 특징은 위기관리매뉴얼과 동일하게 인터넷상에 모두 공개가 되어있다. 따라서 경찰권의 행사 및 업무수행에 있어서 정보공개를 통해 국민 및 타 기관의 참여를 보장하고 이를 통해 다양한 피드백을 받을 수 있다는 점이다(Kim, 2017; Metropolitan Police, 2016).

5.2.3 독일 경찰 매뉴얼

독일에서는 16개 주 내무장관 연석회의를 보좌하기 위해 6개의 전문분과회의가 구성, 이 중 2분과(AK II)는 치안분야 담당하고 있다. 이 구성은 연방과 주의 대표자와 연방수사국장, 독일경찰대학장을 당연직 위원으로 참여하고 있다. 경찰 매뉴얼은 규정위원회(Vorschriften Kommission, VK)에서 작성되어 내무장관연석회의 2분과의 명의로 제정되어 있다. 경찰의 직무유형별로 각기 고유번호를 부여받고, 그 내용을 규율하며, 발령 및 개정연도가 확인가능 하도록 규범 형태로 작성되어 있다(Industry- academic cooperation Foundation Keimyung university, 2015).

5.3 국내외 경찰 매뉴얼 비교 분석을 통한 국내 경찰 매뉴얼 문제점 및 개선사항의 제언

국내 경찰 매뉴얼의 문제점으로 위기관리 매뉴얼과 달리 경찰 업무를 위한 업무매뉴얼적인 요소가 대부분을 차지하고 있어, 위기관리 매뉴얼이라고 생각하기에는 부족한 실정이다. 따라서 대규모 재난발생 시 경찰이 수행해야 할 단위업무가 명확히 규정되어 있지 않아 재난 발생 시 매뉴얼의 활용도가 낮은 것으로 판단된다. Table 3은 해외매뉴얼 특징에 대해 분류한 것이다. Table 3에서 나타난 것과 같이 미국 경찰매뉴얼은 중앙정부에서 법적인 근거를 마련하고, 이에 따른 경찰 매뉴얼 가이드라인 지침서를 제시하고 있어, 지역 특성에 맞게 경찰 매뉴얼을 작성하고 제·개정 할 수 있게 하였다. 영국은 중앙정부에서 경찰의 위기관리 매뉴얼 지침서를 직접 발간하고, 세부 운영은 지역 경찰에서 하게 함으로

Table 3. Features of Overseas Police Manual

Police manual	Manual publishing organization	Manual Format	Structure
United States of America	Bureau of Justice Assistance U.S. Department of Justice	Best Practice Guide: Developing a Police Department Policy-Procedure Manual by W. Dwayne Orrick	EOUSA (Executive Office for United States Attorneys)
England	National Police Chiefs' Council, College of Policing	Emergency Preparedness Guidance, Emergency Response & Recovery Guidance	Civil Contingencies Act 2004
Germany	Vorschriften Kommission:VK	Canon	2nd Section of the Interior Minister's Conference (AK II)

써 중앙과 지역의 균형을 이룰 수 있게 하였다. 그리고 경찰매뉴얼을 인터넷상에 정보를 공유하여 국민과 타 기관의 의견 수렴 통해 제·개정을 할 수 있도록 하였다. 독일 경찰 매뉴얼은 규정위원회에서 작성하고, 직무유형별로 고유번호를 부여받아 규율화 하여, 발령 및 개정연도가 명확하도록 규범 형태로 작성되어 있다. 따라서 독일 경찰 매뉴얼은 법적 구속력이 매우 강하며, 매뉴얼의 유연성이 부족할 것으로 판단된다.

본 연구에서는 국내 경찰 매뉴얼의 정책적 개선방안으로 첫째 미국과 같이 지역의 특성을 고려할 수 있어야 하며, 둘째 영국 중앙정부에서 발간되는 위기관리 매뉴얼과 같이 경찰의 역할이 명확하게 제시되어야 할 것이다. 셋째 독일 경찰 매뉴얼과 같이 직무유형별로 작성되어 법적으로 명확하게 정의되어야 할 것이다. 넷째 정보공유를 위해 경찰 매뉴얼이 인터넷과 다른 형태로 국민과 타 기관에 제공되어 다양한 의견들을 수렴할 수 있도록 해야 할 것이다. 마지막으로 구성 및 내용상의 문제점을 해결을 위한 방안을 제안하고자 한다. 재난 상황 발생 시 신속하게 대응할 수 있도록 국내 위기관리 매뉴얼 재분석 통해 공통단위 경찰단위직무를 세부적으로 다시 도출하였다. 또한 국외사례 분석을 통해 국내 현황을 반영하여 경찰 단위업무를 추가 적으로 제안하였다.

6. 위기관리 매뉴얼 공통단위 직무 도출

6.1 경찰 단위직무 도출

본 연구에서는 국립재난안전연구원 “단위직무 표준화를 통한 국가 위기관리 매뉴얼 개선 연구”(Rheem et al., 2016)의 자료를 이용한 총 93개의 위기관리 매뉴얼을 분석하였다. Table 4는 “단위직무 표준화를 통한 국가 위기관리 매뉴얼 개선 연구”(Rheem et al., 2016)에서 제안한 위기관리 매뉴얼 공통단위직무 중 13개 재난대응 활동 계획에 따른 사회질서 및 대외협력을 나타낸 것이다. 위기관리 매뉴얼 공통단위직무 13개 재난대응 활동 계획 중 사회질서 및 대외협력의 경찰(인력, 장비) 동원 협의 및 상황파악 부분의 단위직무로는 11B-1 재해지역 교통통제 및 치안유지, 11B-2 인명구조 및 실종자 수색활동 지원으로 나타났다. 재난발생 시 경찰의 단위업무가 교통통제 및 치안유지와 인명구조 및 실종자 수색활동 지원이 포함되어 있다. 그러나 재난업무는 대부분 지지체와 소방 쪽에서 담당하고 있기 때문에 경찰의 임무는 거의 배제되어 있는 실정이다. 따라서 위기관리 매뉴얼 상의

경찰 업무는 단순한 교통통제와 치안유지로 이외의 세부적인 단위직무가 부재한 실정이다. 이 연구에서 최종적으로 도출된 공통단위 직무 중 경찰 단위직무는 위기관리 단위업무 중 경찰이 담당해야 할 업무의 세부적인 내용이 도출되지 못한 것으로 판단된다.

6.2 경찰 특수단위직무 도출

본 연구에서는 국내 위기관리 대응 매뉴얼(표준매뉴얼, 실무매뉴얼, 행동매뉴얼) 총 93개의 추가적 분석을 통해 경찰 특수단위직무 ①재해 지역 순찰 강화 ②재해 발생 시 112 신고 센터를 활용한 재난 상황 파악 및 전파 ③재해 지역 범죄예방을 위한 계획 수립 ④재해 발생 요인 검증(경찰 범죄 감식 센터 활용) 사회적 재난일 경우 ⑤중앙정부 긴급조치 사항 전파 ⑥재난 약자의 대피 및 현황 파악 등을 도출하였다. 또한 국외 사례조사에서 나타난 미국과 일본 경찰의 역할 중심으로 단위직무를 국내 상황을 고려하여 추가적으로 제안하였다. ⑦위기상황과 관련된 모든 기관에 통지 ⑧현장에서 시민들의 공포감 덜어주기 ⑨재난현장 주위의 군중 통제 ⑩사상자 분류 ⑪상호응원 계획의 수립 및 유지 ⑫재난 외부의 경찰 서비스 유지 ⑬자원봉사자 조직 및 활동 ⑭사망자 보호 ⑮시간대별로 사고를 기록하고 유지 ⑯정확한 피해보고 ⑰재산보호 및 회복 ⑱사망자 신원확인 ⑲사망자 및 부상자 가족에게 통지 ⑳통제지역에 통행증 발급 및 통제 ㉑사진, 서류 작업 ㉒정확한 뉴스 보도 도움 ㉓실종자 보고 ㉔정보수집 및 연락체계의 정비를 위해 정보 전달 경로의 다중화 ㉕정보통신의 확보를 위한 통신 및 정보 시스템 기능확보 ㉖ 경찰관의 소집 및 동원체계를 정비 ㉗교통의 확보에 관한 제도 및 시설의 정비 ㉘교통관제 시설 및 교통관리 체제를 정비를 제안하였다. Table 5는 “단위직무 표준화를 통한 국가위기관리 매뉴얼 개선 연구”(Rheem et al., 2016)에서 위기관리 매뉴얼 공통단위직무의 사회질서 및 대외협력 부분 경찰(인력, 장비) 동원 협의 및 파악 부분 공통업무에 추가적으로 경찰단위직무를 제안한 것을 나타내었다. Table 5에서 제안된 것과 같이 국외 사례 분석을 통해 제안된 단위업무들은 재난발생 시 직접적인 개입이 가능한 업무 위주로 국내 상황에 맞게 추가적으로 제안되었다. 따라서 국내 경찰 단위업무와 비교하였을 때 재난발생 시 경찰의 업무가 명확하게 나타난 것으로 판단된다.

「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제3조(경찰의 임무) 경찰의 임무는 다음 각 호와 같다. 1. 국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 2. 범죄의 예방·진압 및 수사,

Table 4. Crisis Management Manual Common Unit Job

Major function	Code	Medium function	Unit job
#11 Social Order and External Cooperation	11B	Police (manpower, equipment) mobilization consultation and situation grasp	11B-1 Disaster area traffic control and policing
			11B-2 Support for life-saving and missing persons search activity

Table 5. Crisis Management Manual Common Unit Job (Police Unit Job Add)

Major function	Code	Medium function	Unit job
#11 Social Order and External Cooperation	11B	Police (manpower, equipment) mobilization consultation and situation grasp	11B-1 Disaster area traffic control and policing
			11B-2 Support for life-saving and missing persons search activity
			11B-3 Strengthen patrol in disaster areas -Add ①
			11B-4 In the event of a disaster, use the 112 Report Center to identify and spread the disaster situation -Add ②
			11B-5 Establishment of plans for crime prevention in disaster areas -Add ③
			11B-6 Verification of causes of disaster(Use of police crime detection center) In case of social disaster -Add ④
			11B-7 Dissemination of emergency measures to the central government -Add ⑤
			11B-8 Evacuation and status identification of the vulnerable -Add ⑥
			11B-9 Notify all agencies involved in the crisis situation -Add ⑦
			11B-10 Relieving the fear of citizens in the field -Add ⑧
			11B-11 Crowd control around the disaster site -Add ⑨
			11B-12 Casualty classification -Add ⑩
			11B-13 Establish and maintain a mutual support plan -Add ⑪
			11B-14 Maintaining police services outside the disaster -Add ⑫
			11B-15 Volunteer organization and activities -Add ⑬
			11B-16 Determining the exact nature and scope of the disaster -Add ⑭
			11B-17 Protection of the deceased -Add ⑮
			11B-18 Record and maintain accidents over time -Add ⑯
			11B-19 Accurate Damage Report -Add ⑰
			11B-20 Property protection and restoration -Add ⑱
			11B-21 Identification of the deceased -Add ⑲
			11B-22 Notification to deceased and injured family members -Add ⑳
			11B-23 Issuance and control of passes in controlled areas -Add ㉑
			11B-24 Photo, paperwork -Add ㉒
			11B-25 Help with accurate news reporting -Add ㉓
			11B-26 Multiplexing of information delivery paths for information collection and maintenance of the communication system -Add ㉔
			11B-27 Secure communication and information system functions for securing information and communication -Add ㉕
			11B-28 Reorganize the convocation and mobilization system of police officers -Add ㉖
			11B-29 Improvement of systems and facilities for securing traffic - Add ㉗
			11B-30 Improvement of traffic control facilities and traffic management system -Add ㉘

3. 범죄피해자 보호, 4. 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행, 5. 공공안녕에 대한 위협의 예방과 대응을 위한 정보의 수집·작성 및 배포, 6. 교통의 단속과 위해의 방지, 7. 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력, 8. 그 밖에 공공의 안녕과 질서유지로 규정하고 있다. 또한 국가경찰사무와 자치경찰 사무를 동 법에서 분류하고 있다. 제4조(경찰의 사무) ① 경찰의 사무는 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 국가경찰사무: 제3조에서 정한 경찰의 임무를 수행하기

위한 사무, 다만, 제2호의 자치경찰사무는 제외한다. 2. 자치경찰사무: 제3조에서 정한 경찰의 임무 범위에서 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 다음 각 목의 사무 가. 지역 내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무 1) 생활안전을 위한 순찰 및 시설의 운영, 2) 주민참여 방법활동의 지원 및 지도, 3) 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조지원, 4) 아동·청소년·노인·여성·장애인 등 사회적 보호가 필요한 사람에 대한 보호 업무 및 가정폭력·학교폭력·성

폭력 등의 예방, 5) 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지 및 그 위반행위의 지도·단속, 다만, 지방자치단체 등 다른 행정청의 사무는 제외한다. 6) 그 밖에 지역주민의 생활안전에 관한 사무라고 규정하고 있다. 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」에서 국가경찰은 대간첩·대테러 작전 수행 및 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력, 그 밖에 공공의 안녕과 질서 유지 등 국가차원에서 경찰이 해야 하는 임무를 규정하고 있고, 자치경찰은 관할 지역의 생활안전·교통·경비·수사 등에 관한 사무를 세부적으로 규정하고 있다. 자치경찰의 사무 중 가. 지역내 주민의 생활안전 활동에 관한 사무 3) 안전사고 및 재해·재난 시 긴급구조지원 부분이 재난 시 경찰의 임무로 규정하고 있다. 따라서 본 연구에서 제안하고 있는 단위업무 총 28개는 자치경찰의 사무 3)의 세부적인 업무로 나눌 수 있을 것이다. 이와같이 자치경찰 매뉴얼의 단위업무를 세부적으로 제안하고, 국가경찰 매뉴얼에는 큰 틀에서 국가 단위의 경찰업무를 제안하여, 재난 발생시 경찰의 임무를 하나로 통합하는 방안이 타당할 것이라 판단된다.

7. 결 론

현재 국내 위기관리 매뉴얼은 「재난 및 안전관리 기본법」 제34조의5(재난분야 위기관리 매뉴얼 작성·운영)에 의해 재난유형에 따라 위기관리 매뉴얼을 작성·운영하여야 한다. 따라서 위기관리 매뉴얼은 각 부처/시도 재난유형별로 작성되어 매뉴얼이 매우 방대하고 단위업무 또한 중복적으로 작성되어 있는 실정이다. 위기관리 매뉴얼은(위기관리 표준매뉴얼, 위기대응 실무매뉴얼, 현장조치 행동매뉴얼)로 구성되었고, 유관기관으로 경찰 및 군부대가 포함되어 있다. 하지만 우리나라의 경우 재난 발생 시 즉각적인 현장 투입을 통한 수색 및 구조는 소방이 담당하고, 재난관리 업무는 지방자치단체가 담당하고 있다. 현재 경찰의 업무는 재해지역 교통통제 및 치안유지 등으로 제한하고 있다. 경찰은 재난 발생 시 가장 가까운 곳에 있어, 시민들에게 직접적인 대응활동이 신속하게 이루어질 수 있으나, 한국 경찰의 위기관리는 소극적인 역할에 머물고 있으며, 시민의 안전한 생활을 보장하는 책임이 부여된 국가기관으로서의 역할을 제대로 수행하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 국외 사례조사를 통해 각종 위기상황에서 국민의 생명과 재산을 적극적으로 보호하면서 위기관리 활동을 수행하고 있는 국외 사례를 통해 비교 분석하여 재난발생 시 우리나라 경찰의 재난기관으로서 역할 정립에 대한 정책적 제안하고자 한다.

첫 번째 재난 발생 시 현장중심의 경찰활동 강화해야 한다. 재난 발생 시 사고현장에 가장 신속하게 도착하게 되는 경찰은 초기 현장상황을 파악하고 재난 발생 직후는 주무기관의 체제가 현장에 갖추어지지 않은 상태이므로 사태의 긴급성에 대응하여 초동조치를 적절하게 실시하면

서 관계기관에 통보하는 등 상황에 따라 탄력성 있는 활동을 해야 한다. 두 번째 법적으로 재난발생 시 경찰의 임무나 역할에 대한 구체적인 경찰의 역할을 명확히 할 수 있는 법적 제도가 마련되어야 할 것이다. 세 번째로 경찰이 국민에게 최선의 안전서비스를 제공하고 있다는 국민의 의식을 변화시키기 위한 경찰 내부의 노력이 필요하다고 판단된다. 또한 본 연구에서는 우리나라 경찰 매뉴얼의 특이점 및 현황을 분석하여 경찰 매뉴얼의 개선 방향을 제시하고자 하였다. 개선 방향으로 “단위직무 표준화를 통한 국가위기관리매뉴얼 개선”(Rheem et al., 2016) 연구에서 제시된 공통단위 업무 중 사회질서 대외협력 단위직무 부분에 경찰 단위직무를 추가로 제안하여 경찰이 재난 발생 시 즉각적인 개입과 대응을 할 수 있는 경찰 단위업무들을 제안하였다. 국내 위기관리 매뉴얼(93개) 분석을 통해 6개를 도출하였고, 국외 사례 분석을 통해 22개를 제안하여, 총 28개의 세부적인 경찰의 단위직무를 제안하였다. 따라서 경찰 위기관리 체계 개선의 기초자료로 활용될 수 있을 것이라 판단된다.

References

- Ahn, J.-H. (2006). Methodological identity of comparative law. *International Political Journal*, Vol 46, No. 2, pp. 31-56.
- Bristow, A.P. (1972). *Police Disaster Operations*. Illinois: Charles C Thomas Publisher.
- Government United Kingdom. (2006). *Guidance emergency preparedness*. Retrieved January 1, 2006, from <http://www.gov.uk/government/publications/emergency-preparedness>
- HM Government. (2013). *Emergency response and response an recovery*. London: Hm Government.
- Industry- academic cooperation Foundation Keimyung university. (2015). *Establishment of police manual guidelines and operation system improvement*.
- Kim, H. (2014). Drawing gender-sensitive policy implication from the UK's assistance policy for disaster victims. *Journal of Police & Law*, Vol. 12, No. 2, pp. 211-241.
- Kim, H.K. (2017). Learning from the UK's operating system of crisis response manuals. *Asia-pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology*, Vol. 7, No. 2, pp. 189-198.
- Lee, J.-W. (2011). Use of case-oriented policy research and suggestions for its development: Focusing on the methodological discussions of comparative social sciences. *The Korean Association for Governance*, Vol. 18, No. 3, pp. 1-20.
- Metropolitan Police. (2016). *Major Incident Procedure Manual*.

Retrieved September 22, 2016, from <http://www.met.police.uk/leslp/docs/major-incident-manual-9th-ed.pdf>

National Police Chiefs' Council. (2016). Retrieved September 22, 2016, from <http://www.npcc.police.uk/>

Palmiotto, M.J. (2005). *Policing-concept, strategies, and current issues in american police forces*. Carolina Academic Press.

Park, D.K. (2004). *Analysis of perceptions of police officials on crisis management*. The Korean Association Public Administration, pp. 364-387.

Park, D.K. (2013). *The police emergency management system in the united states: its implications for korea*. The Korean Association Public Administration, pp. 364-387.

Park, Y.-C. (2014). *Methodology of modern social science*. Seoul.

Perry, R.W. (1985). *Comprehensive emergency management-evacuating threatened populations*. JAI Press.

Ragin, C.C. (1989). *The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies*. California: University of California.

Rheem, S.K., Lee, M.J., Cho, H.S., and Seo, B.R. (2016). *The improvement of national risk management manual by standardizing the task units*. National Disaster

Management Research Institute Report.

Roberg, R.R. (1978). *The changing police role - New dimensions and new issues*. San Jose: Justice System Development, Inc.

Security Policy Research Institute. (2005). *European-style autonomous police system model analysis -Focusing on the autonomous police system in France*. Spain and Italy.

The United States Department of Justice. (accessed July 8, 2021a). Retrieved from <https://www.justice.gov/jm/organization-and-functions-manual-13-bureau-justice-assistance-bja>

The United States Department of Justice. (accessed July 8, 2021b). *Organization and function manual-13. Bureau of justice assistance*. Retrieved from <https://www.justice.gov/>

Received	July 12, 2021
Revised	July 13, 2021
Accepted	August 6, 2021