

연구보고서 2008-00

경찰 법집행의 국민수용도 제고방안 연구

《研究陣》

연구위원 : 이 상 원 (용인대학교 경찰행정학과 교수)

목 차

| | |
|---|----|
| 제1장 서론 | 5 |
| 제2장 경찰법집행과 수용에 관한 이론적 검토 | 8 |
| 제1절 위험사회와 보편적 법의 | 8 |
| 1. 위험사회의 개념 | 8 |
| 2. 위험사회와 경찰의 법집행 | 8 |
| 3. 보편적 법의 당위성 | 9 |
| 4. 위험범의 확대와 법집행상의 문제 | 10 |
| 5. 적극적 일반예방론의 강조 | 11 |
| 6. 억제이론과 깨어진 유리창이론 | 13 |
| 제2절 경찰 법집행의 현실과 문제점 | 18 |
| 1. 경찰법행활동의 개념 | 18 |
| 2. 경찰법집행의 형태 | 21 |
| 3. 경찰법집행의 무력화 실태 | 24 |
| 4. 경찰법집행의 수용도와 관련된 선행연구 | 28 |
| 제3절 경찰 법집행활동의 국가 간 비교 | 29 |
| 1. 미국경찰의 법집행활동 | 29 |
| 2. 영국경찰의 법집행활동 | 35 |
| 3. 일본경찰의 법집행활동 | 38 |
| 4. 한국경찰의 법집행활동 | 40 |
| 제4절 경찰법집행의 효율화를 위한 국가간 치안정책비교: 무관용정책을 중심으로 | 42 |
| 1. 무관용경찰활동의 의의 | 42 |
| 2. 무관용 경찰활동과 다른 경찰활동과의 비교 | 44 |
| 3. 질서와 무질서의 관계 | 46 |

| | |
|-------------------------------------|------------|
| 4. 각국의 경찰법집행활동 : 무관용정책을 중심으로 | 48 |
| 제3장 조사결과 및 분석 | 51 |
| 제1절 조사의 방법 | 51 |
| 1. 문항의 구성 | 51 |
| 2. 표본의 수집 및 분석방법 | 51 |
| 제2절 조사결과에의 분석 및 논의 | 53 |
| 1. 조사결과에의 전체요약 | 53 |
| 2. 세부항목별 지수 | 54 |
| 3. 세부분항별 조사결과 및 분석 | 54 |
| 제4장 경찰 법집행의 국민수용도 제고방안 | 95 |
| 제1절 경찰법집행에 대한 조사결과에의 시사점 | 95 |
| 제2절 경찰활동에 대한 신뢰도 확보방안의 마련 | 97 |
| 1. 경찰과 지역사회간의 상호신뢰 형성 | 97 |
| 2. 시민에 대한 경찰의 인식전환 | 99 |
| 3. 경찰홍보기능의 확대 및 강화 | 100 |
| 4. 경찰자체의 부패와 부조리예방활동의 적극적인 전개 | 101 |
| 제3절 경찰의 법집행력 강화를 위한 법·제도의 개선 | 105 |
| 1. 법집행의 엄정성과 공정성의 확보: | |
| 공무집행방해사범에 대한 엄정한 처벌 | 105 |
| 2. 경찰법집행과 관련된 법제도의 개선 | 106 |
| 제5장 요약 및 결론 | 119 |
| 참 고 문 헌 | 121 |

제1장 서론

질서의 유지는 어느 국가에 있어서도 중심적인 정책과제가 되고 있다. 마찬가지로 경찰 등 법집행기관의 공권력에 관한 문제도 어느 사회에 있어서나 중심적인 논란의 대상이 되어 왔다. 영국의 정치철학자인 토머스 홉즈에 의하면, 법과 질서없이 진정한 자유란 존재하지 않는다고 한 바 있다. 즉 법과 질서는 자유를 보장하기 위하여 필수불가결한 것이다. 그러므로 국민은 자유와 평온한 생활을 보장받기 위하여 질서유지정책에 순응하며, 이를 집행하는 질서유지기관은 국민의 자유와 생활을 규제한다. 특히 평온한 생활의 보장은 질서유지기관 중에서도 경찰의 활동에 크게 달려있다고 할 것이다.¹⁾ 경찰업무의 특성상 법집행활동과정에서 피집행자인 시민들과의 마찰과 갈등을 초래할 가능성을 가지고 있다. 이는 경찰의 임무가 일반 행정업무와 비교할 때 그 수행(집행)에 있어 몇 가지 특수성을 가지고 있기 때문이다. 경찰활동은 규제작용으로 인한 논란과 갈등의 여지가 많다. 즉 경찰활동은 대체로 개인의 재산권 행사나 행동의 자유를 제한하게 되는 경우가 많아서 집행과정에서 논란과 갈등의 소지가 있고 반발의 강도도 높게 나타난다. 그리고 경찰의 임무수행에 있어 집행수단이 강제적·직접적이어서 집행활동의 가시성이 높다.

일반 시민들과 구분되는 제복의 착용은 범죄 억제력을 가져오면서 활동의 가시성을 더욱 높이는 작용을 한다. 가시성이 높은 만큼 집행과정이나 결정사항이 공개되어 비관적 평가를 받기 쉽고 경찰전체에 대한 이미지에 악영향을 주기 쉽다. 또 규제대상 활동의 다양성과 돌발성 때문에 집행과정에 위험이 수반될 수 있다. 즉 법집행의 대상 집단이 한정되어 있지 않고 지역적으로 광범위하게 분포되어 있으며, 더구나 규제대상 활동은 매우 다양하고 그 발생이 갑작스러우면서도 급한 해결을 요구하는 경우가 많다.

경찰의 임무수행 과정에는 예기치 않은 위험이 수반될 수도 있다는 것이다. 이러한 이유로 인하여 일선경찰관들의 법집행활동에 있어서 일부시민들의 경찰의 합법적인 법집

1) 이황우, “경찰에 대한 국민의 의식구조에 관한 연구”, 동국대학교 행정논집, 1984, p.137.

행에 까지도 반발을 하는 사례가 빈발하고 있는 실정이다. 경찰과 시민이 접촉을 자주하는 치안서비스의 직접인 경찰지구대에서의 경찰활동과 교통경찰에 의한 교통단속 및 집회·시위 등 일선 치안현장에서 공무집행방해 등 법집행력을 약화시키는 사례가 빈번하게 발생함으로 인하여 공권력의 실추현상이 심각한 정도에 이르렀다고 할 수 있다.

경찰의 법집행활동의 약화는 비단 경찰의 문제만이 아니라 우리 국민에게도 경제성장과 같은 직·간접적으로 영향을 미치게 된다.²⁾ 경찰은 치안현장에서 법을 위반한 범죄자를 검거하고 범죄문제를 해결해야 할 뿐 아니라 음주운전자의 단속, 크고 작은 법집행활동을 하게 된다. 범죄문제가 증가하거나 발생범죄가 해결되지 않음으로 인해서 범죄피해를 입은 당사자는 물론이고 주변사람들까지 범죄피해의 두려움을 느끼게 되고 이는 국민들의 안녕과 평온, 경제활동 등에 지대한 영향을 미치게 된다.

경찰의 법 집행력의 강화 내지 엄정함은 사회질서를 유지하는데 대단히 중요하며, 경찰법집행력의 약화는 직간접적으로 국민들의 안녕과 평온을 해치는 결과를 가져오게 된다. 그러므로 경찰 법집행력을 강화하고 엄정하게 하기 위해서는 경찰법집행의 대상이 되는 국민들의 경찰활동에 대한 순응의 정도가 대단히 중요하다. 그러나 최근에 일부 국민들의 왜곡된 인권의식이 법을 준수하지 않고 경찰의 법집행에도 순응하지 않고 저항하거나 정당한 공무집행을 방해하는 사례가 발생하고 있어 이를 우려하는 목소리가 점차 확산되고 있으며, 이에 경찰의 법집행에 대한 국민들의 수용도를 제고하기위한 다각적인 노력이 필요한 시점이다.

따라서 경찰 법집행 활동 등 경찰 공권력에 대한 국민의 수용정도를 조사 및 분석을 통한 체계적인 대응방안을 마련할 필요성이 증대하고 있다. 따라서 본 연구의 목적은 경찰 법집행력 무력화와 경찰 법집행에 대한 국민 수용도 간의 상관관계를 분석하고, 외국 경찰 활동의 국민 수용도를 비교 분석을 통하여, 경찰 법집행력 확보 방안 마련을 위한 기초 자료를 수집하고 국민 수용도 제고방안을 강구하는데 연구의 목적이 있다.

본 연구의 목적인 경찰 법집행력 무력화와 경찰 법집행에 대한 국민 수용도 간의 상관

2) 최근 법·질서를 준수하지 않는 행위가 빈번히 발생하고 있어 경제의 효율성을 저해하고 성장 잠재력을 훼손한다는 지적이 있으며(차문중, “법질서의 준수가 경제성장에 미치는 영향”, KDI정책포럼 제173호, 2007.1.5), 또 political risk services group(2005)의 보고에 의하면 1991-2003년 우리나라의 평균 법·질서 준수정도는 OECD 30개국 중 최하위권으로 파악되었다고 하며, 우리나라의 법질서지수는 20이하라고 한다.

관계의 분석과 외국의 경찰활동에 국민 수용도를 비교 분석하여, 경찰 법집행력의 확보 방안을 마련하기 위하여 본 연구의 내용과 범위는 다음과 같다.

연구의 내용은 첫째, 경찰의 법집행에 대한 이론적 배경과 선행연구의 결과를 검토할 것이며, 둘째, 외국의 경찰활동에 대한 국민 수용도를 조사하기 위하여 미국, 영국, 호주, 일본 등 외국경찰의 법집행활동을 한국경찰과 비교분석하여 법집행수용도 제고를 위한 시사점을 발굴할 것이다. 셋째, 경찰 법집행에 대한 무력화와 경찰법집행에 대한 국민 수용도간의 상관관계를 분석하기 위하여 경찰 법집행의 무력화 요인을 추출하여 국민수용도와와의 상관관계를 분석할 것이다. 상관관계를 분석하기위해 일반시민을 대상으로 표본을 추출하고, 무력화요인과 수용도에 대한 설문도구를 제작하여 통계적 기법을 이용, 그 결과를 도출하였다. 마지막으로, 이론적 배경과 선행연구의 결과, 외국의 경찰법집행, 경찰법집행의 무력화와 국민수용도간의 상관관계분석의 결과 등을 토대로 경찰법집행력의 확보방안과 이에 따른 국민수용도의 제고방안을 도출하였다.

연구방법은 문헌연구와 조사연구를 병행하여 실시하였으며, 경찰법집행과 관련된 이론적 배경이 되는 기초자료를 찾는 문헌조사와 관련 선행연구에 대한 분석을 통하여 연구문제를 추출해내고 이를 바탕으로 설문지를 작성하여 한국의 일반시민을 대상으로 표본을 추출하여 설문조사를 실시하고 수집된 자료는 통계적 기법을 이용하여 자료를 분석하였다. 통계처리한 자료와 선행 연구자료를 기초로 경찰 법집행의 수용도 제고방안을 법·제도적 측면과 경찰활동 전략적 측면으로 구분하여 국민수용도의 제고방안을 검토하였다. 연구의 결과는 경찰 법집행 활동에 대한 국민의 법 감정정도를 수치화하여 객관적인 평가에 활용가능하며, 경찰법집행에 대한 국민의 수용도를 높일 수 있는 경찰활동의 전략수립에 기여할 수 있을 것이다.

제2장 경찰법 집행과 수용에 관한 이론적 검토

제1절 위험사회와 보편적 법익

1. 위험사회의 개념

현대사회의 한 특징을 단면적으로 나타내는 용어로서, ‘위험사회’ (risk society)라고 한다. 독일의 사회학자 Beck은 현대산업사회의 발달 배후에 도사리고 있는 문제점, 즉 주로 환경과 관련하여 원자력, 화학, 생태학 및 유전공학적 발전이 내포한 인간생존의 파괴가능성이 존재하는 사회로서 현대사회를 위험사회라고 규정했다. 위험사회에서는 모든 개인들이 각 생활영역에서 잠재적 위험원의 위협 속에 직면해 있다.³⁾ 무엇보다 개인들이 위험원을 잘 인식하고 있다는 데에서 문제가 발생한다. 개인들이 만연한 위험원의 연쇄사슬 속에서 헤어날 수 없다는 것은 곧 불안감과 두려움을 자각·점증케 하는 원인이 된다. 이러한 위험사회라는 개념은 확실히 우리 사회를 매우 단편적으로 또 과장적으로 나타내는 말이지만, 한편으로는 현대형법의 임무, 특히 법익론의 변이를 이해하는 주요한 단서가 될 뿐 아니라 한 사회의 치안과 질서유지를 책임지고 있는 경찰의 법집행과 관련된 치안정책을 수립해나가는 데 중요한 요소가 될 수 있다.

2. 위험사회와 경찰의 법집행

위험사회에서는 필연적으로 사회구성원들에게 위험원에 대한 불안감이 야기된다. 이러한 불안감의 해소를 위해 또한 형법의 개입필요성이 대두 된다. 살인, 강간과 같은 폭력의 증가와 조직범죄의 횡행, 부패의 만연, 환경파괴 또는 약물중독의 증가는 이에 대한 실효성 있는 대응책을 요구하게 만든다. 사람들은 특정한 위협의 발생이 구체적 위협에

3) 이용식, “위험사회에서의 법익보호와 적극적 일반예방”, 형사정책 제11호, 2001. pp.33-35.

다다르기 전에 차단하기를 원하고, 이러한 위험원에 대한 불확실성을 줄이려는 요구가 형벌의 조기투입이라는 결과를 가져온다. 형벌의 조기투입이란 위험이 구체화되기 전에 그 근거가 되는 행위태양의 초기 단계에서 형벌이 개입되는 것을 말한다. 이를 사전단계에서의 범죄화라고 부르는데, 법집행이 위험방지를 위해 새로이 기술하는 구성요건에서 범죄화의 단계를 앞당기는 것을 말한다. 조기투입 외에도 새로운 범죄구성요건의 신설, 법정형의 상향조정, 수사절차의 강화가 그 대응책으로 행해지고 있다. 그 결과 형벌의 보충성의 원칙은 잠식되고, 형벌의 과잉투입 문제가 발생한다. 이는 곧 시민의 기본권과 자유권에 대한 제약 내지 침해라는 결과를 낳게 된다.

이처럼 위험사회의 사회조절력의 해체로 인한 위험은 그에 비례하여 더 많은 정치적·사회적 규제수요를 창출하게 되고, 여기에 반응하여 법집행의 양태는 좀더 탈정형적이고 강화된 법 효과를 달성하는데 기여하는 범규범으로 바뀌게 된다. 따라서 위험사회라는 현대사회의 특징은 형벌을 그 기능화 내지는 도구화의 측면을 강조하는 방향으로 변모시켰다. 즉 형벌은 정치적 목적을 위한 도구로 전략하게 되고, 이것은 하나의 단순한 행동규범인 형식범으로서의 형벌을 다양한 사회적 요구에 응답하는 규제범으로 변질시키는 것이 된다. 이렇게 특정한 사회적 위험에 대한 대응을 목적으로 하는 도구로의 형벌의 변천은-형벌에 대해 그 효율적 집행과 정치적 목적의 달성을 요구하기 때문에-동시에 법집행을 위기에 빠뜨리는 원인이 되기도 한다. 이처럼 위험사회에서는 불확실성을 최소화하고 복잡한 사회적 과정들을 제어하기 위해, 구체적 범익침해에 대한 간헐적인 진압으로부터 사회적 위험원에 대한 광범위한 예방으로 형벌의 임무가 변화되고 있는 것이다. 이러한 조류는 동시에 형법이론과 법익론 등에 침투하고 있다.

3. 보편적 법익의 당위성

일반적으로 법익보호는 생명이나 재산에 대한 권리보호와 같은 개인적이고 주관적인 권리로 정향되어 있었다. 주관적 권리 면에서 형법상 법익이란 국가가 모든 개인들에게 똑같이 보장해 주어야 하는 기본적 보호가치를 말한다. 근대형법이 보호하는 법익은 바로 이 주관적 권리였다. 따라서 형법적 고려도 이러한 주관적 법익의 보호에 중점을 두

게 된다. 그런데 위와 같은 위험사회라는 현대사회의 변모는 형법으로 하여금 개인적인 법익의 보호보다는 사회적이고 국가적인 법익보호에 더 치중하게 만든다. 즉 근래에는 보편적 법익이 법집행의 중심사상으로 발전하였고, 이는 예방지향적 사고와 함께 법익론을 변화시키고 있다.⁴⁾ 위험사회에서 흔히 논의되는 문제들이 형법에 투영될 때 나타나는 이와 같은 현상은 예컨대 환경형법, 경제형법, 조세형법, 마약형법 등에서 쉽게 발견할 수 있다. 즉 사람들은 개별적인 법익의 보장보다 우선하여 오히려 국민건강의 보호라든지 시장경제질서의 안정과 같은 불안감 없는 생존에 대한 확실한 보장을 원한다. 이것은 곧 객관적 또는 구체적 위험상황에 결부되지 않는 행위양상을 형법적 고려의 장으로 끌어들이는 결과를 낳게 된다. 이는 기본적으로 위험사회로 정의되는 현대사회의 특질이, 형법에서 점점 복잡해지고 상호 연관적인 법익침해로 대변되는 새로운 범죄형태로 나타났다는 것을 의미한다.

4. 위험범의 확대와 법집행상의 문제

위험사회로의 이행이 형법에 미치는 영향 가운데 또 하나는 바로 범죄 유형의 확대현상이다. 곧 추상적 위험범의 증가를 일컫는다. 위험범은 이미 오래 전부터 책임원칙과 관련하여 문제되어 왔으나, 오늘날 입법에 있어서는 지배적 유형으로 자리잡고 있다. 형법의 결과형법적 전통에 비추어 볼 때 이러한 위험범은 두 가지 측면에서 문제가 있다.

첫째, 위험범은 범죄화되는 행위와 법익침해 사이의 연결을 끊는다. 범죄화되는 행위에 대한 선정과 개념 기술에 있어 형법적 법익에 대한 추상적 위험은 구성요건의 차원에서 논의되는 것이 아니라 단지 입법적 판단의 요소가 될 뿐이다. 둘째, 추상적 위험범은 예방적 조치에 방해가 되는 형법상의 귀속을 아주 의심스러운 방법으로 단순화한다. 형법은 침해규범을 확인하여 불법에 적절히 대응하는 반대급부를 제공하기보다는 장차 발생하게 될 위험을 대비하고 억제하기 위하여 투입되게 된다. 따라서 행위자의 지위가 약화되고, 전통적·자유주의적 형법의 기초원리들이 광범위하게 배척된다. 그러나 과연 전통적·자유주의적 형법관을 훼손시킨 대가로 추상적 위험범이 성공적인 예방효과를 달성

4) 허일태, “위험사회에 있어서 형법의 임무”, 비교형사사법연구제5권제2호, 2004, pp.20-21.

하였는가는 의문이다. 오히려 추상적 위험범의 확대는 법익보호사상을 희석시켰을 뿐이다. 그렇지만 법익이 침해되기 전에 선행단계에서 미리 범죄화하여야 한다는 구성요건화에 대한 사회구성원들의 필요는 경험적으로도 확인되고 있다. 또 현대 형법은 그러한 요구와 기대에 부응하기 위하여 수많은 특별법과 부속 법률을 형법의 틀 속에서 운용하고 있다.

오늘날 형법은 위험사회의 전형적인 갈등영역에서 예방사상에 입각한 선행단계에서의 범죄화를 시도함으로써 엄청난 집행흠결의 문제를 초래하고 있다. 집행흠결의 문제는 형법이 제 기능을 하지 못한다는데 그치는 것이 아니라, 그 적용이 불균등하고 불합리하다는데 더 큰 문제가 있는 것이다. 한편 역설적이게도 반대입장에서는 이러한 집행결손문제에 대해 형법의 불충분함을 지적함으로써 그 투입강화를 주장하는 논거로 이용하기도 한다. 그러나 특별형법의 양산을 통한 신범죄화 내지 과일범죄화는 형법의 확장을 야기함과 동시에 기존의 전통적인 핵심형법의 의미를 상대적으로 약화시킨다는 점에서 신중한 검토가 필요하며, 이에 대한 즉흥적이거나 근시안적 접근은 지양되어야 한다.

5. 적극적 일반예방론의 강조

형벌의 목적은 법익보호 즉 범죄의 예방에 있다. 이러한 목적을 어떠한 방법으로 달성할 것인가? 예방사상은 기성 범죄인의 개선과 잠재적 범죄인의 위하를 형법체계를 통해 구현하고자 하는 것이다. 과거정향적인 응보와 비교하여 말하면 미래에서도 규범의 실효성을 확보하려는 것이 곧 예방론이라고 할 수 있다. 형법은 일정한 행위를 범죄로 규정하여 금지함으로써 그러한 행위를 예방하려는 것이다. 그 가운데 특별예방론이 전면에 내세우는 범죄인의 재사회화는, 시간적으로 범죄를 하기 전에 이미 존재하는 형벌의 금지규범과 관련하여 본다면 이를 근거지우기가 쉽지 않다. 일반예방론의 논리에 의하면 이러한 금지규범을 위반한 범죄자는 포이에르바하가 말한 바와 같이, 형벌이 아무런 효과를 발휘하지 못한다는 것을 배제하기 위하여 처벌되어야 한다는 것이다. 형벌을 법익보호의 도구로서 파악한다면 예방이 형벌의 중심적인 목적이라는 것이 되고, 결국 이것은 모든 사람들의 행위에 영향을 미침으로써 이루어지게 되는 것이므로 당연히 일반적

예방이 그 중심이 된다. 이와 같이 일반인을 염두에 두고 있는 일반예방론에 있어서 오늘날 이를 적극적 측면에서 그 내용을 새롭게 조명하려는 시도가 활발하다. 소극적 일반예방이란 일반인에 대한 위하 또는 최소한 잠재적 범죄인에 대한 위하를 의미하는 데 반해, 적극적 일반예방이란 법질서의 유지와 관철력에 대한 일반국민의 신뢰의 보존·강화를 뜻한다. 두 측면 모두가 궁극적으로 사회교육적 효과를 목표로 하고 있다. 다만 소극적 일반예방은 자유의 제한에, 적극적 일반예방은 자유의 허용에 관련된다는 점에서 두 측면의 양립가능성이 있다. 또 어떠한 행위를 금지함으로써 일반인의 법의식을 강화시키고 법익의 가치를 알려주게 되며, 형벌을 예상케 함으로써 사고 상에 위하효과를 가져오게 되므로 양자는 결합관계에 있다고도 할 수 있다.

그 가운데 일반예방의 적극적 측면은 형벌로써 표명된 사회윤리적 반가치판단을 통해서 일반국민이 자신의 법에 충실한 심정을 확인·강화하고 자아실현을 가능하게 할 신뢰기반을 조성해 준다는 점에 있다. 적극적인 일반예방론은 개별사례에서의 처벌에 관한 것은 아니다. 이는 원칙적으로 예방에 의해 정당화될 수 없고, 현행형법의 적용에 의해 회고적 내지 과거 지향적으로만 정당화될 수 있을 뿐이다. 적극적 일반예방은 일반적인 형법규범과 관련한 논의인 것이다. 형벌이 - 부과되는 해악의 위협을 피하기 위해서가 아니라 - 자의에 의한 규범준수의 이유가 될 수 있다는 것이 적극적 일반예방이론의 기본적 출발점이다. 그리하여 단순한 외부행위를 규율하는 데 그치지 아니하고, 내면적 의사에 의해 규범구속이 이루어진다는 측면에서 이러한 넓은 의미의 적극적 일반예방을 통합예방이라고도 부른다. 그리하여 넓은 의미의 일반예방에서는 규범위반이 제재를 받지 않는다면 다른 사람들의 일반적 규범준수가 장기적으로 보아 위태로워 질 수 있다는 것을 전제하고 있다. 즉 다른 사람이 처벌되므로 형법규범을 준수한다는 것이다. 그런데 이와 같은 형벌의 도구적 의미가 아니라, 형벌이 규범에 대한 신뢰와 승인에 영향을 미친다는 측면을 가리켜 좁은 의미의 적극적 일반예방이라고 한다. 이러한 입장에서는 형벌이 합리적으로 동기화된 확신을 형성하는 하나의 논거로서 역할을 한다고 본다. 즉 다른 사람이 처벌되기 때문이 아니라, 규범의 정당성을 신뢰하므로 형법규범을 준수한다는 것이다. 그리고 적극적 일반예방론에 있어서도 범죄인의 개선과 일반인의 위하라는 형벌목적은 역시 중요한 부분을 차지하게 된다. 이런 측면에서 경찰의 엄정한 법집행을 위한 논리적 근거가 될 수 있는 이론이 억제이론과 깨어진 유리창이론이다.

6. 억제이론과 깨어진 유리창이론

가. 억제이론

이 이론의 관점은 18세기에 전개된 고전학파의 범죄이론을 바탕으로 하며, 처벌의 억제효과를 강조하여 범죄예방을 시도하려는 논의이다. 범죄행위에 대한 국가의 강력한 처벌을 통하여 범죄를 억제하려는 것이다.⁵⁾ 억제이론에서는 인간의 자유의지와 도덕적 책임감을 강조하며, 범죄자는 자신의 행동을 실행에 옮기기 이전에 합리적으로 선택하고 행동하는 존재로 파악하고 있다. 인간은 본래 즐거움을 극대화하고, 고통을 극소화하려는 속성을 갖고 있는 인간을 전제로 하고 있다.

이 이론은 사람은 스스로의 자유의지에 의하여 범죄를 저지른다는 전제를 하고 있다. 범죄를 할 것인가, 말 것인가를 스스로 선택하고 행동한다. 범죄를 할 것인가의 여부는 전적으로 개인 스스로의 책임이지 결코 사회의 책임이 아니다. 그러므로 국가는 범죄를 저지른 사람을 처벌함으로써 그 대가를 받게 하고, 이러한 처벌을 통하여 장래에 생길 수 있는 범죄를 예방하려는 것이다. 범죄자와 일반인들로 하여금 국가의 처벌을 두려워하게 만들어 범죄를 저지르지 못하게 하려는 것이다.

억제이론에서는 범죄자보다는 범죄행위 그 자체에 관심을 갖고 있다. 즉 범죄자가 범죄를 저지르게 되는 동기나 원인, 사회적 환경 등에는 관심이 없고, 범죄에 대한 적절한 처벌에 초점을 두고 있다. 따라서 억제이론에서는 범죄행위에 대한 제재가 주요 관심이다. 이는 응보주의적 입장에서 범죄에 대한 사후의 처벌과 범죄억제를 위한 적절한 처벌에 관심을 가진다. 따라서 처벌에는 범죄에 대한 사회의 응보 및 다시 범죄를 저지르지 못하게 하기 위한 범죄억제효과가 고려되어야 한다는 것이다.

처벌을 통한 범죄억제를 효과적으로 하기 위해서는 처벌의 엄격성, 확실성, 신속성이라는 세 가지 요소가 필요하다.

첫째, 처벌의 엄격성은 수감기간이나 벌금액의 정도와 같은 처벌의 가혹성 내지 강도에 관한 것이다. 억제이론은 처벌이 엄하면 엄할수록 법규위반율은 낮아질 것으로 가정한다. 일부연구에서 처벌의 수준이 높아질수록 범죄행동의 통제가능성은 높아진다고 하

5) 김상균, 『형사사법복지정책론』, (서울:청목출판사), 2006, p.47-48.

였다. 억제이론은 체포와 기소, 제재를 받을 가능성이 높을수록 범규위반율이 낮아 질 것으로 가정한다.

둘째, 처벌의 신속성은 즉각적인 처벌, 즉 범규를 위반하는 것과 처벌을 받는 시점사이의 시간적 관계에 관한 것을 말한다. 억제이론은 처벌이 신속하면 할수록 범규위반율이 낮아 질 것으로 가정한다. 이 가정에서 내포하고 있는 이론적 논리는 명확한 것은 아니나 즉각적인 처벌이 시민들로 하여금 처벌에 대한 주관적 인식을 높여줄 것이라고 보는 것이다. 그러나 신속성의 범죄억제효과를 지지하는 경험적 연구는 거의 없고, 단지 위에서 설명한 두 가지 요인(엄격성, 확실성)과 상호작용할 때 그 효과가 있는 것으로 판단된다.

셋째, 처벌의 확실성이란 국가기관은 범죄에 대하여 범죄자를 확실하게 처벌하며, 죄질에 부합하는 엄격한 처벌을 말한다. 세 가지 요인 중에서 처벌의 확실성이 가장 중요한 요인으로 생각된다. 처벌에 의한 범죄 억제는 두 유형으로 구분할 수 있는데 일반예방효과와 특별예방효과가 그것이다. 일반적으로 범죄에 대한 처벌의 확실성에 의하여 일반예방 효과(*general deterrence effect*)가 나타난다. 이는 범죄행위에 대한 국가의 확실한 처벌이 잠재적 범죄자로 하여금 범죄를 저지르지 못하게 하는 효과를 말한다. 즉 법을 위반하면 어김없이 처벌된다는 것을 일반시민에게 보여줌으로써 잠재적 범죄자들의 범죄를 예방하려는 것이다.

특히 최근 미국을 비롯한 선진국에서 형사사법에 있어서 신보수주의화 경향으로 인하여 처벌의 강화를 통한 형사사법정책이 새로운 주목을 받고 있다. 그러나 처벌에 의한 범죄억제는 단순히 한 가지 형사사법정책만으로는 효과적이지 못하고, 처벌과 아울러 적절한 치료와 범죄환경의 개선과 같은 다른 정책들과 같이 적용될 때 시너지효과를 거둘 수 있을 것이다.

나. 깨어진 유리창 이론

윌슨과 켈링(*Wilson & Kelling*)이 주창한 깨어진 유리창이론(*Broken Windows Theory*)의 주요 가정은 지역 사회내의 사회적, 물리적 무질서는 범죄와 직접적인 인과관계가 있다는 것에서 출발한다.⁶⁾ 깨어진 창 이론에 의하면 지역사회내 쓰레기 투기, 교

통법규위반, 노상방뇨, 노숙자, 창녀들의 활동 등과 같은 기초 질서위반행위가 계속 그냥 방치되면 지역사회를 통제하는 비공식적 통제능력이 약화되고 이로 인해 시민들의 범죄에 대한 두려움은 더욱 증가되게 된다.

범죄에 대한 두려움이 증가됨으로서 외부와의 접촉 또는 야간에 외출을 기피하거나, 무리 지어 노는 청소년들을 의도적으로 피하거나, 또는 자신들이 위험하다고 생각하는 특정 지역에 전혀 접근하지 않는 등 자신들의 일상 생활에 많은 변화를 주게되며, 이러한 생활 변화는 자신이 거주하는 지역사회에 대한 무관심이 더욱 증가되는 결과로 이어지며, 이는 지역 사회 내에 더 심각한 기초 질서 위반행위들이나 경범죄가 빈번하게 발생하게 된다.⁷⁾

이러한 기초 질서 위반행위들이나 경범죄가 빈번하게 발생하고 통제되지 않는 지역사회는 궁극적으로 시민들의 생활의 바탕이 되는 지역 사회로서의 기능을 상실하게 되고 황폐화되게 된다. 결국 범죄행위에 대한 지역 사회의 통제 능력 상실로 인해 범죄를 저지르고도 잡히지 않는다는 인식이 지역 사회에 만연하게 됨으로 인해 잠재적 범죄자들이 더 많이 지역 사회에서 생기거나, 외부로부터 유입되며 이는 마약, 강도, 살인 등과 같은 더 심각한 범죄로 이어지게 된다.

따라서 경찰의 기초 질서 예방 활동을 외면하고 중한 범죄 중심의 경찰활동과 범죄가 발생한 후 경찰이 사후에 대처하는 전통적 경찰활동은 범죄를 예방하고 줄이는데 있어서는 비효율적이라 비판하고 새로운 대안으로 경찰은 범죄의 근본 원인이 되는 지역사회 내의 사회적, 물리적 무질서 예방과 기초 질서 위반 행위 단속에 더 많은 노력을 기울여야 한다고 주장했다.⁸⁾

윌슨과 켈링(Wilson & Kelling)의 깨어진 창 이론(Broken Window Theory)의 이론적 바탕이 된 실험은 1969년 스탠포드 대학의 심리학자인 짐바도(Philip Zimbardo)에 의해 행해졌다.⁹⁾ 짐바도 교수는 지역 사회내의 통제와 범의식이 강하고

6) Wilson, J. Q., & Kelling, G. L., "Broken Windows : Police and Neighborhood Safety", Atlantic Monthly, 249, 1982, pp. 29-38.

7) 김상균외 2인, 『형사사법복지정책론』, (서울:청목출판사, 2006), p.230.

8) Katz, et al., op. cit., pp. 877-879.

9) Zimbardo, P. G., "The human choice : Individuation, Reason, and order versus deindividuation, impulse, and chaos", In Nebraska Symposium on Motivation, edited by W. J. Arnold and D. Levine(Lincoln:University of Nebraska Press, 1969), pp.

부유한 지역인 캘리포니아의 팔로 알토지역(Palo Alto area)과 이와는 반대로 지역 사회내의 통제와 법의식이 상대적으로 미흡하고 빈민가 지역인 블롱크스(Bronx street)의 거리에 변호관이 떨어지고 본네트가 열려진 차를 각각 주차시켜, 이것이 각 지역 주민들의 기물과손행동에 어떤 영향을 미치는지 조사하였다.

지역 사회내의 통제와 법의식이 상대적으로 미흡한 Bronx의 거리에 주차된 차는 10분도 지나지 않아 지역 주민들에 의해 차량이 손상되기 시작했고 차량 부품들은 뜯겨져 나가기 시작했다. 이와는 반대로 지역사회내의 통제와 법의식이 강한 캘리포니아의 Palo Alto의 거리에 주차된 차는 1주일 이상 아무런 손상을 입지 않았다.

짐바도(Zimbardo)는 통제되지 않는 파괴 행위가 Palo Alto의 주민들의 태도 변화에 어떤 영향을 주는지 조사하기 위해 일부러 큰 망치로 차량을 부수기 시작했다. 얼마 지나지 않아 Palo Alto의 지역 주민들도 함께 차량을 부수고 손상시키기 시작했다. 실험의 결과는 지역에 상관없이 인간의 공격적 행동 또는 범죄행위는 지역 사회내의 무질서와 관련이 있음을 입증시켰다.

윌슨과 켈링(Wilson & Kelling)의 1982년 창 이론은 강력범 중심의 전통적인 경찰 역할에 대한 효율성에 많은 의문점을 제시하였으며, 기초질서유지와 범죄예방 활동이 지역주민들의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 경찰활동(Quality of life policing)과 같은 새로운 경찰역할상의 정립에 상당히 많은 기여를 하였다.

첫째, 지역사회내 범죄발생의 징후가 되는 기초 질서 위반 행위나 무질서를 경찰이 적극적으로(또는 공격적으로) 단속함으로써 범죄를 효과적으로 예방하고 줄일 수 있다고 주장하였다.¹⁰⁾ 적극적이고 공격적인 경찰활동은 경찰관들이 지역 주민들에게 적대적이거나, 폭력적인 것을 의미하는 것이 아니라, 수상한 행동을 하는 사람을 수사하거나, 교통위반행위 등에 대한 단속을 지속적이고 적극적으로 활동함을 의미한다.¹¹⁾

둘째, 범죄를 예방하는데 비공식적 지역 사회 규범과 지역 사회 주민들의 범죄 예방활동에 참여시키는 협력치안이다. 범죄 통제에 초점을 둔 전통적 경찰 활동에서는 시민들

234-246.

10) 대표적인 학자로는 Katz et al, 2001; Kelling and Bratton, 1998; Skogan 1990; Wilson and Kelling, 1982 등이 있다.

11) J. Q. Wilson, and B. Boland, "The Effect of Police on Crime", Law and Society Review, 12, 1978, p. 370.

은 범죄 발생시 신고만 하는 수동적인 입장이었지만, 기초질서유지를 위한 경찰 활동에서는 시민들의 자발적인 참여와 협조가 교통사고예방, 절도 등 범죄예방과 사건 해결에 매우 중요한 역할을 한다.

월슨과 켈링은 무규범 상태나 사회해체는 다양한 사회문제를 야기한다는 것이다. 사회관계의 해체는 가정, 학교, 교회 등과 같은 비공식적 사회집단의 통제력을 약화시키며, 이는 사회구성원의 일탈과 범죄 등을 증가시킨다. 이러한 일탈과 범죄의 증가는 구성원에게 불안과 공포를 증가시켜 비공식적 사회통제의 약화를 가중시킨다는 점을 강조하였다. 즉 두려움은 주민들을 고립시키고, 그러한 고립은 비공식적 사회통제를 더욱 약화시켜 지역사회의 문제에 더욱 무관심하게 하고 이웃 간의 관계를 더욱 소원케 하여 결국 통제할 수 없을 정도의 일탈 및 범죄를 발생시키게 된다는 것이다.

현대사회의 사회구조가 복잡해지면서 가족이나 이웃, 친구와 같은 일차집단이 약화되어 통제기능이 공식적인 기구에 집중되고 지역사회의 해체현상이 두드러지게 나타난 결과 비공식적 사회통제의 중요성이 강조되고 있다. 다시 말하면 사회가 커지고 복잡해질수록 경찰과 같은 공식적인 통제기구의 역할이 증대되고 비공식적인 사회통제는 약화되어 지역사회는 자신의 구성원에 대하여 통제를 행사할 능력을 상실하게 된다.

그러나 공식적인 사회통제수단 역시 인력 및 조직, 재원의 부족으로 인해 범죄를 통제할 수 있는 능력이 제한되어 있다. 그 결과 시민단체 등 지역사회의 비공식 사회통제의 부활 없이는 효과적인 교통단속활동을 수행하는 것이 불가능하다. 주민에 의한 비공식적 사회통제는 공식적인 사회통제의 한계를 보완하고 지역사회의 범죄와 교통사고를 감소시키는 수단을 제공한다.

따라서 경찰활동을 통한 공식적 통제와 지역사회에 의한 비공식적 통제는 상호보완적인 관계라고 보아야 할 것이다. 비공식적 사회통제의 형성과정은 지역주민간에 활발한 사회적 상호작용을 통해 친근감이 나타나고, 이러한 친근감을 통하여 행동규범을 공유하는 집단이 형성되게 되며 이러한 규범을 공유한 집단이 서로의 안전에 대하여 공동의 노력을 기울이겠다는 합의가 이루어지면 이에 대한 신뢰와 책임의식을 바탕으로 하여 비공식적 사회통제가 이루어진다고 볼 수 있다.

비공식적 사회통제전략의 주된 목표는 잠재적 교통법규위반자나 범죄자의 인식전환이다. 이웃주민간의 활발한 상호작용을 의미하는 비공식적 통제와 주민 상호간의 신뢰감이

강한 지역에서 잠재적 범죄자는 자신의 행동의 가시성이나 잠재적 목격자의 존재로 인해 범죄 실행을 주저하게 된다. 그러므로 가시성 범죄자는 다른 곳에서 범죄를 저지르거나 범죄를 포기하게 되는 것이다.¹²⁾ 비공식 사회통제전략의 전제조건은 사회적 상호작용과 규범을 공유하는 사회집단의 형성이 요구되며 서로의 안전에 대한 책임을 갖는 상호신뢰와 의지에 의존한다는 것이다. 그러므로 집단적이고 자발적인 주민의 참여가 매우 중요하다.

제2절 경찰 법집행의 현실과 문제점

1. 경찰법행활동의 개념

법집행이라는 개념의 정의가 명확하지는 않다. 흔히 ‘법집행’과 ‘경찰’이라는 용어가 상호교환적으로 사용되기도 한다. 하지만 경찰은 법집행을 포괄하는 상위의 개념이며 법집행보다 일반적으로 정부나 국가와 관련이 있다.¹³⁾ 경찰의 법집행은 생명, 재산, 헌법적 권리의 보호와 질서의 보전이라는 목표를 성취하기 위하여 활용할 수 있는 많은 수단 중의 하나로 고려되는 것이 적절한 표현일 것이다. 법집행의 개념을 이해하는데는 경찰활동의 내용과 범위 등을 살펴보는 것이 우선이다. 하지만 경찰활동의 내용과 범위를 모두 논한다는 것은 쉽지 않다. 또한 경찰활동의 범위를 분류하는 데에도 여러 가지 방법이 사용되고 있지만 어느 분류방법도 경찰활동을 총괄적으로 설명하는 데 한계가 있을 수 있지만 이 연구에서는 경찰활동의 전통적 기능과 현대적 기능을 중심으로 살펴보기로 한다.

가. 질서유지기능

경찰기능의 첫 번째는 말할 것도 없이 질서유지기능이다. ‘질서’라는 말은 무질서가 없음을 의미하고 무질서라는 말은 공공의 평화를 교란하거나 교란하리라고 위협하는 행위,

12) James Q. Wilson & Richard Heddnstein, □Crime & Human Nature : The Definitive Study of the Causes of Crime□(NY : Touchstone Book, 1985), pp. 307-310.

13) 이윤호, 『경찰학』,(서울:박영사), 2006, p.23.

또는 둘 이상의 사람들 간에 벌어지는 얼굴을 서로 맞댄 갈등을 포함한 행위를 의미한다.¹⁴⁾ 경찰임무를 이해하고 분석하는데 대한 어려움은 상황을 처리하는데 사용되는 수단들이 거의 무한대로 다양하다는 것이다. 윌슨은 체포가 질서유지행위들 중에서 하나의 선택이라고 언급했다. 골드스타인 체포가 질서유지에 종종 사용되는 반면에 재량권에 따른 비체포 결정은 법집행 상황에서 흔하다고 말했다. 따라서 경찰이 법을 집행하는 상황과 질서를 유지할 때를 구분하는 것은 어렵다.¹⁵⁾

사실 이 구분은 상대적으로 중요하지 않다. 비트너가 지적했듯이, 경찰이 하는 일은 시민들이 누군가가 무엇인가를 해줄 필요가 있는 상황에 개입하는 것이다. (예컨대 정도, 강도, 살인 등의) 심각한 범죄의 경우 그 임무가 명백하다. 즉, 그 위반자를 체포하고 질서를 회복하는 것이다. 하지만 사람들이 위협적이고 불편하고 혼란을 불러일으킨다고 생각되는 상황에서는(예컨대 교통사건, 이웃 간의 분쟁, 대중들의 흥분 등) 그 임무가 분명치 않다. 경찰관의 임무는 이 분쟁이나 문제를 해결하고 질서를 유지할 어떤 개입 - 그것이 체포든, 경고장을 내는 것이든, 상담을 하는 것이든, 또는 어떤 다른 종류의 조치든 간에 - 을 선택하는 것이다.¹⁶⁾ 여하간 경찰의 질서 유지 활동은 가장 중요하고 또 어려운 기능이다. 경찰활동의 또 다른 기능인 법집행과 봉사행정도 궁극적으로는 질서를 유지하기 위한 활동이라 할 수 있다.

나. 공복으로서의 경찰기능

경찰의 두 번째 기능은 광범위한 사회봉사임무이다.¹⁷⁾ 경찰의 봉사업무는 집안싸움이나 이웃 간의 분쟁을 가려 주던가, 소음이나 기타 안면방해에 대한 불평이나 대중 앞에서 자기를 노출시키는 등에 대한 불평등의 시정을 다루는 등의 중재업무와 가출자를 색출한다던지, 집 없는 자에게 거주지를 마련해 준다던가, 행려병사자를 처리한다던가, 갑자기 홍수와 같은 재앙이나 조난 같은 주민을 도와주는 봉사업무로 대별할 수 있다. 경찰의 서비스 기능은 범죄가능성이 있는 문제를 예방한다는 특별한 의의가 있다. 이런 의

14) O. W. Wilson, *Police Administration* (New York: McGraw Hill, 1968), p. 16.

15) Herman Goldstein, *Policing a Free Society* (Cambridge: Ballinger, 1977), p. 39.

16) Egon Bittner, *The Functions of the police in Modern Society* (Washington D. C., National Institute of Mental Health, 1970), p. 192.

17) 이상현, *전계논문*, p. 190.

미에서 더욱 효과적인 범죄예방의 방법을 쉽게 발견할 수 없을 때에 비록 성과는 보잘 것 없지만 범죄예방의 미봉책으로 사용할 수 있다.¹⁸⁾ 경찰은 질서유지의 사명을 가진 최일선의 공복이며, 서비스 제공자이다.

다. 법 집행기능

경찰의 중요한 기능 중에 하나는 법을 집행하는 기능이다. 경찰의 법집행은 경찰활동의 중요한 요소이다.¹⁹⁾ 대부분의 경찰은 거의 모든 시간을 범법자를 체포하는데 사용하고 있다. 그러나 몇 개의 연구결과에 의하면 사실상 대부분의 중범 체포는 형사에 의해 행해지고 있으며, 체포는 일부 극소수의 경찰관에 의하여 이루어진다.²⁰⁾ 1967년 미국대통령의 범죄위원회가 지적하듯이 경찰의 범죄예방능력에는 한계가 있다. 경찰의 범인검거는 일반 시민의 협조에 달려 있기 때문에 시민협조가 많은 대인범죄자의 체포에는 재산범의 체포보다 성공적이라 할 수 있다. 경찰 자신은 절도와 주거침입과 같은 재산범죄 예방에 자신이 있다고 생각하고 있으나 실제로 시민의 비협조로 별 성과를 거두지 못하고 있다.

경찰은 또한 교통을 정리하고 도로 규칙을 이행토록 하는 책임을 지고 상당한 시간을 이것을 처리하는데 보내고 있으며 또한 성도덕에 반하는 범죄, 즉 공연음란행위, 추행행위, 윤락행위, 간통행위 등과 성도덕을 조장하는 범죄, 즉 윤락유인 행위, 윤락매개행위 등을 다루고 있다. 이와 같은 풍속범의 단속은 건전한 사회생활을 해할 뿐만 아니라 범죄의 온상을 이루어 사회 공공의 안녕 질서 유지에 장애를 주므로, 범죄를 예방하고 선량한 풍속을 보존하기 위하여 형법상의 법칙만으로는 불충분함으로 이에 적절한 행정적 법규를 제정하여 풍속을 해할 위험이 있는 영업에 대하여는 지도·감독하고 기타 유해행위에 대해서는 예방적 조치를 취하는 업무도 법집행의 범위에 속한다고 할 것이다.²¹⁾

18) Jhon P. Clark & Richard E. Sykes, "Some Determinants of Police Organization & Practice in A Modern Industrial Democracy", Daniel Glaser ed., Handbook of Criminology (Chicago: Rand McNally, 1974), pp. 462-463

19) 이윤호, 전계서, p.34.

20) Andrew Hacker, Book Review, Sept. 15, 1977, Rubinstein, op. cit., p. 347; New York Times, Sept. 1977, p. 25.

21) 경찰종합학교, 『보안경찰』(서울: 동아사, 1988), p. 93-94

2. 경찰법집행의 형태

가. 경찰하명

경찰하명이란 경찰기관이 경찰목적 달성을 위하여 일반통치권에 의해 특정인에 대하여 특정한 작위, 부작위, 급부, 수인의 의무를 명하는 처분을 말한다.²²⁾ 그 종류에는 먼저, 작위하명이란 어떤 행위를 할 것을 명하는 것으로 불특정다수의 일반인에 대한 것(교통신호기에 따를 것)도 있고, 특정인(범죄신고를 명하는 것)에 대한 것도 있다. 부작위하명은 소극적으로 어떤 행위를 행하지 아니할 것을 명하는 하명이다. 효력을 기준으로 절대적 금지(죽은 동물을 식품으로 판매하지 못하도록 하는 것)와 상대적 금지(허가권을 유보한 총포, 도검의 소지허가)로 구분된다. 또한 인적 적용범위를 기준으로 불특정다수인에 대한 일반금지(통행인의 우측통행 금지)와 특정인에 대한 금지(일정업무에 종사하는 자에 대한 특정한 금지)로 구분된다. 한편, 급부하명은 금전 또는 물품의 급부를 명하는 하명이며(수수료납부의 의무), 수인하명은 자기의 신체 또는 재산에 대하여 가하여지는 침해 즉 경찰강제에 대하여 저항하지 아니하고 이를 참아야하는 의무를 말한다.

경찰하명의 효과는 경찰의무 발생 즉, 하명을 받은 자는 작위, 부작위, 급부, 수인의 의무가 발생하며, 대인적 처분은 특정인에게 효과가 미치지만, 대물적 처분은 처분의 상대방이 아닌 자에게도 미친다.²³⁾ 하명의 효과는 불특정 다수인인 일반인에 그 영향을 미치는 것은 하지만 특정인에 대하여 미치는 것이 일반적이다.²⁴⁾ 지역적 효과에는 처분청의 관할구역 내에 국한되는 것이 원칙이다. 그러나 법령에 의해 다른 규정이 있거나 성질상 어느 한 지역에만 국한될 수 없는 경우에는 처분청의 관할구역 외에까지 영향을 미칠 수 있다.

22) 국내학자들의 용어사용과 이론구성에는 다소 차이가 있다. 즉 경찰법규명령과 경찰명령처분을 합하여 경찰명령(하명)이라는 입장, 법규에 의한 하명과 경찰처분에 의한 하명을 합하여 경찰하명이라는 입장, 법규명령과 행정행위인 협의의 경찰하명을 합하여 경찰하명으로 부르는 입장에 따라 다양한 입장이 있다.

23) 홍정선, 『경찰행정법』(서울:박영사, 2007.2), p.344.

24) 대인적 하명 : 특정인의 개인적 사정에 의거하여 행하여지는 것으로 하명의 상대방에 대하여만 효력이 미친다. 대물적 하명 : 특정한 사물 기타 물적 사정에 의거해 행하여지는 하명으로 반드시 하명의 상대방에 한정되지 않는다. 건축법에 위반한 건축물에 대한 기초자치단체장이 행하는 건축물사용금지처분등이 있다. 혼합적 하명 ; 특정인의 개인적 사정과 물적 사정에 의하여 행하여지는 하명으로, 원칙적으로는 하명의 상대방에 대하여서만 발생하는 것이 통설이다.

나. 경찰허가

경찰허가란 법규상 예방적 통제의 목적으로 규정된 잠정적 금지를 개별적인 경우에 해제하는 경찰상의 행정행위를 말한다. 경찰허가는 상대적 금지에 대한 해제를 말하는 것이지 절대적 금지에 대하여 해제는 불가능하다.²⁵⁾ 경찰허가는 원칙적으로 당사자의 신청을 전제로 하여 처분의 형식으로 행하여진다. 따라서 문서로 행하여지는 것이 원칙이다. 경찰법령에서는 특정한 형식에 의한 공적 증명(운전면허증)을 경찰허가의 효력발생요건으로 규정하고 있는 경우가 있으며, 이때는 공적 증명을 교부한 때로부터 효력이 발생한다.²⁶⁾ 경찰허가의 효과는 경찰금지를 해제하여 허가된 행위를 적법하게 행할 수 있게 하는데 있으며 상대방에게 권리 또는 능력을 설정해 주는 것이 아니다. 종래 통설과 판례는 경찰허가의 효과를 단순한 반사적 이익으로 보았으나 경찰법규중에는 공익의 보호와 사적 이익의 조화를 도모하고 있는 경우가 많으므로 허가를 받은 자의 이익을 단순한 반사적 이익으로 보지 아니하고 법률상 이익으로 보아 이를 보호하고 있다.²⁷⁾

다. 경찰조사

경찰조사를 경찰상의 행정조사를 말하는 바, 이는 적정하고도 효과적인 경찰행정을 위해 경찰행정기관이 개인에 관한 자료와 정보를 수집하는 사실행위 또는 사실행위와 법적행위의 합성적 행위로서 조사작용을 말한다.²⁸⁾ 광의의 경찰조사와 협의의 경찰조사로 구분할 수 있다. 광의의 경찰조사는 경찰기관이 경찰목적의 달성을 위하여 필요로 하는

25) 예컨대 총포·도검, 화약류 등 단속법은 누구든지 총포·도검 등을 소지하는 자체를 허가권으로 유보하여두고(동법 제10조), 특정한 경우(총포·도검 등의 소지를 허용하여도 경찰장해를 발생시킬 우려가 없는 경우)에 이를 해제하여 적법하게 총포·도검 등을 소지할 수 있게 하고 있다.

26) 효과가 미치는 범위 인적 범위로 대인적 허가 : 개인의 지식, 능력, 성격 등 개인적 사정에 의해 하는 작용으로 허가를 받은 자에게만 미치는 한정성을 가지며, 다른 사람에게 이전될 수 없고, 본인의 사망에 의해 당연히 소멸된다(자동차 면허). 대물적 허가 : 물적 설비 등 물적 사정에 의해 하는 작용으로 그효과는 상대방 뿐만 아니라 물적 설비, 영업 등의 양도나 상속을 받은 승계인에게도 승계된다(자동차 검사합격). 혼합적 허가 : 인적사정과 물적사정에 의해 행하여지는 작용으로 그 효과는 상대방 이외에 승계인에게 당연히 효력을 미친다. 지역적 범위에는 경찰허가관청의 관할구역내에 미치는 것이 일반적이다. 법령의 규정상 또는 허가된 행위의 성질상 경찰허가관청의 관할구역내에 한정하여서는 아니될 경우에는 경찰허가관청의 관할구역 밖까지 영향을 미친다.

27) 대법 1974. 11. 26. 선고 74누 110판결.

28) 홍정선, 전계서, p.430.

각종의 정보를 수집하는 행정활동을 말하며, 협의의 경찰조사는 광의의 경찰조사중 경찰기관이 사인에 대하여 행하는 각종의 정보수집활동을 말한다.²⁹⁾ 경찰조사는 권력적 사실행위라는 점에서 경찰상 즉시강제와 동일하다. 그러나 경찰조사는 반드시 권력적 조사에 한정되지 아니하는 점이 또한 즉시강제와 차이이다. 법적 근거는 권력적인 경찰조사의 경우에는 반드시 법규에 근거하여야 하나, 비권력적 경찰조사의 경우는 법규의 근거를 요하지 아니한다. 단 비권력적 조사의 경우에도 경찰상의 한계는 지켜야 한다. 이의 수단 중에 대인적 조사는 사람의 신체 등 사람에 대하여 하는 조사를 말한다. 이는 경찰관직무집행법상의 수단과 개별법상의 수단으로 나누어 볼 수 있다. 경찰관직무집행법상의 수단에는 ① 불심검문, ② 사실확인 등, ③ 개별법상의 수단으로 건강진단 등의 명령이 있다.³⁰⁾ 한편, 경찰조사를 위한 입검, 장부검사, 가택수색 등의 경우 피조사자 측의 거부·방해 등이 있으면, 명시적인 규정이 없음에도 불구하고 행정조사를 행하는 공무원이 피조사자의 저항을 실력으로 억압할 수 있는가의 문제가 있다. 이에는 긍정설과 부정설이 있으며, 긍정설을 취하는 입장에서는 명문의 규정이 없다는 이유로 의무자의 위법한 저항을 억압할 수 없다고 하면, 권력적 조사제도의 본래의 취지가 유명무실하게 된다.³¹⁾ 물론 경찰비례의 원칙이 여기에도 적용된다고 할 것이다.

라. 경찰상 즉시강제

경찰상 즉시강제란 경찰상의 위험이 존재하거나 장애의 발생이 목전에 급박한 경우에 성질상 개인에게 의무를 명해서는 경찰행정의 목적을 달성할 수 없거나 또는 미리 의무를 명할 시간적 여유가 없는 경우에 경찰기관이 직접 개인의 신체나 재산에 실력을 가하여 경찰상 필요한 상태를 실현시키는 경찰작용을 말한다.³²⁾ 그 근거는 경찰기관이 직접 실력을 행사하여 경찰상 필요한 상태를 실현시키는 경찰작용으로 별도의 법적 근거를 필

29) 경찰조사는 개념필수적으로 개인의 프라이버시침해의 가능성을 갖게 되므로 개인의 정보상 자기결정권의 보호 등이 문제가 된다.

30) 전염병예방법 제9조는 “시장, 군수, 구청장은 전염병에 감염되었으리라고 의심 되는 충분한 이유가 있는 자 또는 전염병에 감염되기 쉬운 환경에 있는 자에 대하여 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 건강진단을 받거나 전염병예방에 필요한 예방접종을 받을 것을 명할 수 있다.”고 규정하고 있다.

31) 홍정선, 전계서, p.432.

32) 유지태, 『행정법신론』, (서울:신영사), 1997, p.279.

요하다는 것이 통설이다. 먼저 대인적 즉시강제는 사람의 신체 등 사람에 대하여 행하는 즉시강제로 이는 경찰관직무집행법상의 수단과 개별법상의 수단으로 나누어 볼 수 있다.³³⁾

경찰관직무집행법상의 수단에는 대인적 즉시강제수단으로는 보호조치(동법제4조), 위험발생방지조치(동법 제5조), 범죄예방제지조치(동법제6조), 경찰장구의 사용, 무기의 사용이 있고, 대물적 즉시강제의 수단으로는 무기 등 물건의 임시영치, 위험방지조치가 있으며, 대가택적 수단으로는 위험방지를 위한 출입이 있다. 개별법상의 수단에는 개별법상의 대인적 즉시강제수단으로는 재난관리법상의 강제격리수용과 진료, 강제진찰과 치료 등이 있고, 대물적 강제수단으로는 물건의 파기 등의 강제처분과 물건의 폐기, 도로의 위법공작물 등에 대한 제거 등이 있고, 대가택 강제수단에는 수색 등이 있다. 한편, 경찰관직무집행법상 일반적 수권조항이 인정된다는 견해로 볼 때는 즉시강제의 일반적 근거가 될수 있지만, 현행 경찰관직무집행법상 일반적 수권조항이 인정되고 있지 않고 있다.³⁴⁾

3. 경찰법집행의 무력화 실태

가. 경찰관의 공상피해실태

<표 2-1> 경찰관 공상피해현황

| 구 분 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 |
|------|-----|-----|-------|-------|-------|
| 총 계 | 803 | 896 | 1,088 | 1,187 | 1,399 |
| 범인피격 | 168 | 166 | 231 | 266 | 354 |
| 과 로 | 72 | 92 | 56 | 52 | 49 |
| 교통사고 | 226 | 228 | 293 | 274 | 374 |
| 인명구조 | 1 | 2 | | | |
| 시위진압 | 27 | 22 | 36 | 27 | 63 |
| 안전사고 | 309 | 386 | 472 | 564 | 559 |
| 기 타 | | | | 4 | |

자료: http://www.police.go.kr/infodata/pds_07_totalpds_01_02.jsp

33) 경찰관직무집행법상 경찰상 즉시강제의 수단으로는 보호조치, 위험발생방지조치, 범죄예방, 제지 조치, 경찰장비, 장구, 분사기 사용 등이 있다.

34) 홍정선, 전계서, p.415.

위의 표에서 보듯 한국의 경우 경찰관의 공무수행 중에 상해를 당하는 건수가 '04년 1,088건, '05년도 1,187건, '06년도 1,399건으로 해가 갈수록 피해건수가 증가하고 있음을 알 수 있고, 특히 범인으로부터 피해를 당하는 경찰관의 수가 급격히 증가하고 있다는 것은 경찰관의 법집행력이 점차 약화되어가고 있다는 것을 단적으로 반증하고 있다. 다른 외국과 비교해 볼 때, 미국의 경우 공무수행과정에서 경찰관이 부상을 당하는 건수는 '04년도를 기준으로 약 16,548명이었으며, 일본은 5,563명, 프랑스가 11,673명, 호주(NSW주의 피해현황임)가 '04년도 기준으로 범인피격에 의한 부상이 1,457명, 독일의 경우에는 '04년도 기준으로 부상자가 1명에 불과하였다. 특히 독일의 경우, '00년도에 독일연방 내무장관회의에서 '경찰공무원에 대한 폭력'에 관한 연구를 니더작센주 범죄학연구소에 위탁하는 등 경찰공사상 방지대책을 강구하고 있으며, PE훈련(경찰투입시 행동양식), 즉 범죄진압 등 치안현장에서의 경찰관 부상방지 및 효과적인 경찰력 집행을 위해 관련이론교육 후 전문가의 지도하에 소그룹별, 부서별, 대규모단위별 등으로 세분화하여 실제상황 재현훈련을 실시하고 있다고 한다.

외국의 경우, 경찰관의 공무집행과정에서 피해를 최소화하기 위해 공사상 방지대책을 강구하고 있다고 한다. 예를 들어, 미국 워싱턴DC 등 다수의 도시경찰들은 순찰시 경찰관들에게 방탄복을 근무복 내에 상시 착용하도록 하고 있으며,³⁵⁾ 경찰관들에게 직무교육을 강화하여 범인검거요령, 각종 단속기법 등을 정기적으로 교육을 하고 있다고 한다. 캐나다의 경우에도 방탄복의 착용과 금속재질의 경봉과 레이저총을 지급하는 등 범인검거과정에서의 경찰관 부상방지노력을 하고 있을 뿐 아니라 직무교육을 강화하여 경찰학교 내에 법집행훈련전담부서를 설치하여 직무수행과정에서의 사고방지를 위한 방어훈련을 집중적으로 교육하고 있다고 한다.³⁶⁾

일본의 경우에도 경찰관의 부상을 방지하기위해 특수장비를 도입하고 있는데, 예를 들어 외근경찰관에게 방검복, 방검장갑, 경찰봉 등 보호장구를 지급하여 범인검거, 제압시

35) 뉴욕시의 경우에는 '05년도부터 1,200만달러의 예산을 투입하여 목, 겨드랑이 등 취약부분의 보호범위를 개선한 신형 방탄복을 개발하여 일선경찰관에게 지급하여 활용하고 있으며, 현재 5천 여명이 이 장비를 착용하고 있다고 하며, '07년도까지 경찰관 전원(약3만8천여명)이 신형보호장비를 착용할 계획이라고 한다.

36) 경찰학교의 교과과정을 보면 방어전술교육자과정, 최루액분사기사용사과정, 방어용경봉사용자과정 등이 개설되어 있다.

부상발생에 대비하고 있고, '06년도부터 범인의 효과적인 제압을 위하여 경찰봉이 길이를 53cm에서 65cm로 늘리고, 봉의 끝부분의 직경을 12mm에서 19mm로 굵게 한 신형 경찰봉을 지급하고 있다고 한다. 이외에도 각 파출소와 경찰서 형사과 등에서 일명 '사스마타'(길이가 2.5미터정도의 봉으로 끝이 V자로 벌어져 있는 장비)를 비치하여 난동을 부리거나 흉기를 든 주취자나 범인을 안전하게 제압하는데 활용하고 있다고 한다.

영국의 경우에도 특수장비를 도입하여 경찰관의 범집행과정에서의 부상을 최소화하고 있으며, 특히 '중대 조직범죄에 대한 경찰조례(06.1.1)를 제정하여 인신구속 및 증거압수, 거주지수색 등에 있어 경찰의 광범위한 재량권을 인정하고 있으며, 앞으로 경찰관 피습과 관련한 재판 등에서 경찰권 행사의 정당성을 더욱 강화해 나갈 계획이다.

나. 공무집행방해죄 연도별 발생실태 및 처리결과

다음 표는 공무집행방해죄로 기소내지 불기소 등의 처리결과를 통해서 공무집행방해사범에 대한 처벌의 경향을 살펴본 자료이다.

<표 2-2> 공무집행방해사범의 처리실태

| 연도 | 계 | 기 소 | | | | 소년 보호 송치 | 가정 보호 송치 | 불 기 소 | | | | | | |
|------|--------|-------|-------|-------|---------|----------------|----------------|-------|----------|----------|---------------|----------|----------|---------------|
| | | 소계 | 구 공 판 | | 구약 식 | | | 소계 | 기소 유예 | 기소 중지 | 참고 인증 지 | 혐의 없음 | 죄가 안됨 | 공소 권없 음 |
| | | | 구속 | 불구속 | | | | | | | | | | |
| 2000 | 10,146 | 6,941 | 1,099 | 675 | 5,177 | 101 | | 3,104 | 963 | 846 | 112 | 1,109 | 1 | 51 |
| 2001 | 11,010 | 8,277 | 1,486 | 824 | 5,967 | 96 | 2 | 2,635 | 767 | 722 | 94 | 1,013 | 1 | 38 |
| 2002 | 11,593 | 9,162 | 1,634 | 1,101 | 6,427 | 68 | | 2,363 | 673 | 696 | 68 | 868 | 6 | 52 |
| 2003 | 12,184 | 9,454 | 1,529 | 1,087 | 6,838 | 59 | | 2,671 | 833 | 764 | 96 | 920 | 3 | 55 |
| 2004 | 12,192 | 9,539 | 1,534 | 1,178 | 6,827 | 69 | | 1,902 | 956 | 866 | 4 | 76 | 609 | 73 |
| 2005 | 11,291 | 8,824 | 1,031 | 796 | 6,997 | 45 | | 1,870 | 928 | 862 | 2 | 78 | 507 | 45 |

위의 표는 공무집행방해죄의 연도별 발생실태와 처리결과를 분석한 표이다. 공무집행방해죄로 매년 처리되는 건수는 만천여건으로 크게 감소하거나 증가하고 있지는 않는 것

으로 보인다. 이 중에서 검찰이 불기소하는 비율은 2000년에서 2003년까지는 기소비율에 비해 많은 비중을 차지하여 상대적으로 공무집행방해범에 대한 법적 대응이 약하다는 판단을 할 수 있다. 하지만 2004년부터는 공무집행방해범에 대한 엄정한 대응이 필요하다는 국민적 공감대가 형성되어 기소비율이 상대적으로 높아지고 있으나 공무집행의 엄격성을 담보하기 위해서는 법적 대응이 보다 적극적이고 엄정해야 할 필요가 있다. 즉 불기소비율을 보면 2000년 30.6%로 상당히 높았으나 2001년 23.9%, 2002년 20.4%, 2003년 21.9%로 20%대를 유지하다가 2004년에는 불기소율이 15.6%, 2005년에는 16.5%로 급격히 낮아지고 있음을 알 수 있다.

참고로 외국의 경우에는 공무집행방해사범에 대하여는 엄격한 법적 대응을 하고 있다. 예를 들어, 미국의 경우 일반인의 단순폭행이 1년 이하의 징역, 중폭행은 2년 이상 7년 이하의 징역형인데 비하여 경찰관에 대한 단순폭행은 3년6월이상의 징역형을, 중폭행은 5년 이상 25년 이하의 징역형으로 처벌하는 등 경찰관 폭행시 일반폭행에 비해 최고 3.5배의 가중처벌을 하고 있다. 캐나다의 경우도 경찰관에 대한 폭력행사는 5년 이하의 징역형으로 처벌하는 등 단순공무집행방해죄보다 가중처벌하고 있다.

일본의 경우에도 경찰관에 대한 폭행이나 협박시 공무집행방해죄로 3년 이하의 징역형, 상해 시에는 형사상 상해죄와 공무집행방해죄의 경합범으로 처벌하고 있는 등 경찰관에 대한 폭행은 일반폭행에 비해 최고 1.5배의 가중처벌을 하고 있다. 영국의 경우에도 공무집행방해죄의 처벌수준을 강화하고 있는데, 소위 「대인범죄법」에는 자신 또는 타인과 관련하여 경찰의 적법한 체포 또는 구금을 방해할 목적으로 중상해를 입힌 경우는 중신형으로 처벌도 가능하게 되어있고, 「경찰법」에는 직무수행중인 경찰관과 그 직무에 관여한 보조자를 폭행한 경우 6월 이하의 징역형 또는 5,000파운드(약 900만원)이하의 벌금형을 부과할 수 있도록 되어 있다. 특히 독일의 경우는 공무집행중인 경찰관에 대한 모욕이나 폭행을 엄하게 처벌하고 있다. 즉 공무집행중인 공무원에 대한 방해나 폭행, 공격행위는 2년 이하의 징역형이나 벌금형으로 처벌하고, 무기를 사용하거나 폭행으로 인해 중한 결과가 발생한 중폭행의 경우 6월 이상에서 5년 이하의 징역형으로 처벌하고 있다.³⁷⁾ 이외에도 프랑스나 뉴질랜드, 호주, 홍콩등 대부분의 국가들이 경찰관에 대

37) 공무집행공무원에 대한 모욕행위는 고소에 의해서는 처리가 가능하며, 이는 피해공무원의 소속기관장에 의해 서도 고소가 가능하도록 하고 있다.

한 공무집행방해행위에 대하여 엄격한 법적 대응을 하고 있음을 알 수 있다.³⁸⁾

4. 경찰법집행의 수용도와 관련된 선행연구

경찰청이 여론조사기관인 프레이즈 플랜에 의뢰에 '06년 경찰법집행에 대한 국민수용도조사에 의하면 수용도 조사항목인 법준수의식, 절차적 공정성, 경찰역량, 정당성, 위하력, 순응, 경찰협조 등 7개 항목에 대하여 조사를 한바,³⁹⁾ 정당성(52.6점)과 순응(52.3점), 경찰협조(52.4점)는 비교적 높은 지수를 보이고 있으나 절차적 공정성(44점)과 경찰역량(43점)은 낮은 지수를 보였다.

세부적으로 살펴보면, 일반적인 법준수의식은 법은 준수해야한다는 항목과 법을 지키면 손해라는 인식이 각각 61.5점과 61.3점으로 항목 간 차이는 없었으나 일반적인 법준수의식은 높다고 판단할 수 있다. 절차적 공정성은 조사결과 비교적 낮게 평가된 영역인데, '경찰이 국민의 의견을 존중한다'는 항목이 43.5점으로 낮게 평가되어 국민의 인식전환이 필요한 항목이었다. 경찰역량 역시 낮게 평가된 항목인데, 국민들은 경찰의 역량에 대하여 신뢰를 보이고 있다고 볼 수 없으며, 특히 범인검거(43.6점)나 범죄예방역량(42.5점)을 낮게 평가하고 있었다.

한편, 정당성의 영역에서는 비교적 높게 평가하고 있었는데, 경찰의 법집행활동과정에서의 요구사항을 준수해야 한다고 생각하면서도 경찰의 법집행에 대한 신뢰도는 낮아서 신뢰회복을 위한 노력이 필요한 것으로 분석되었다. 위하력의 영역은 7개 영역 중에서 가장 낮은 평가를 받았다(42.5점). 이는 다수의 국민들은 법을 위반하면 반드시, 또는 충분하게 처벌을 받는다고 생각하지 않고 있는 것으로 분석되었고, 특히 신속하게 처벌 받는다고 생각하지 않고 있었다(41.1점).

순응영역은 비교적 높은 지수를 보이는 항목이었다. 순응영역은 다른 영역과 비교하여 비교적 높은 지수를 보였는데(52.3점), 이는 경찰의 단속과 제지에 비교적 순응한다는 의견이 다수이나 경찰법집행에 대한 순응정도만 보면 상당히 우려할 만한 수치이다. 또 경찰협조 영역은 비교적 높은 지수를 보이는 영역이나 범죄와 관련된 정보의 신고와 제

38) 경찰청외사국, 각국의 경찰관공사상방지 및 구제제도, 해외주재관테마기획제20호, 2007. 1.

39) 경찰청(2006), 경찰법집행에 대한 국민수용도 조사, 2006. 12, pp. 8-13.

공에는 비교적 적극적이라 판단되나 자발적 범죄예방 활동에는 소극적인 태도를 보인다고 판단할 수 있다. 한편 경찰의 법집행이 적정하다고 인식하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

경찰활동과 관련된 민원인들의 만족도를 보면, 먼저, 경찰이미지에 대한 평가항목중에서 '신뢰감을 준다'라는 항목에서 36.5점으로 낮은 만족도를 보였으며, '청렴하고 공정하다'는 이미지는 25.5점으로 상당히 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다.⁴⁰⁾

한편, 고소·고발인이 느끼면 만족도를 보면 전체적으로 58.7점으로 보통의 수준이었고, 고소·고발시 업무처리절차는 58.9점이나, 경찰이미지 중에서 '신뢰감이 간다' 56.7점, '청렴하고 공정하다' 57.2점으로 보통수준이었다.⁴¹⁾ 다음으로 교통단속시 피단속자의 만족도를 보면, '업무처리가 공정하다'는 55.9점으로 보통의 수준, '범칙금 납부처리가 정확하다' 64.6점으로 비교적 높게 평가받고 있었다. 그중에서 음주단속과 관련된 만족도를 보면, '담당경찰관이 청렴하다' 55.7점으로 보통의 수준이었고, '업무처리가 신속하다'는 53.6점으로 역시 보통수준이었으며, '업무처리의 공정성'면에서도 보통수준으로 평가하고 있었다.⁴²⁾

제3절 경찰 법집행활동의 국가 간 비교

1. 미국경찰의 법집행활동

미국의 법체제가 영국의 그것을 그대로 옮겨다 놓은 것이라 하나 실제에 있어서는 많은 차이가 있다. 왜냐하면 그들이 첫째로 추구했던 바는 자유였기에 모든 제도와 문화는 자유를 근간으로 한다. 따라서 미국의 경찰제도가 빚어내는 특색도 영국의 그것과는 대조적으로 첫째는 다원적 분산체계라는 것이다. 즉, 미국경찰은 연원적으로 보아 도시경찰, 군보안관과 치안관, 읍·면경찰, 주경찰, 그리고 연방법집행기관 등 정부수준 별로 경찰이 5종이나 되는 다원성을 제 1의 특징으로 한다. 위에 예시한 공경찰 외에도 사설

40) 김종립외(2000), 경찰민원인 만족도 측정기법 개발에 관한 연구, pp. 59-60. 치안연구소.

41) 김준호외(2000), 고소/고발인 불만유형 및 만족도 향상방안, pp.100-111, 치안연구소.

42) 김건우외(2000), 교통단속 피단속자의 만족도 향상에 관한 연구, pp. 208-212., 치안연구소.

경찰 등 다양한 경찰제도가 존재한다.⁴³⁾ 미국경찰의 다원성이 종종 업무상의 중복 또는 복잡성을 보여주기도 하지만 대체로 고유영역을 확보, 독자의 임무를 수행하고 있다. 아울러 미국경찰의 임무는 영국의 그것과 많은 차이를 보여주고 있다. 미국경찰임무의 특색을 분설하면 다음과 같다.

가. 법집행 위주의 경찰임무

미국에서는 「Police」보다는 「Law-Enforcement Agency」 즉, 「법집행기관」이란 용어를 더 잘 사용한다. 위에서 보았던 미국경찰의 다원적 제기관들을 한마디로 「법집행기관」이라 부르며 특히 FBI 등의 연방법집행기관들은 예방적, 봉사적 임무를 수행하지 않음으로서 「Police」라는 용어는 사용하지 않는다. 경찰의 기본적 임무가 「질서유지와 범죄의 예방 그리고 법집행」이라고 한다면, 이를 환언하면 전자는 사전적·예방적 경찰활동이며 후자는 사후적·진압적 경찰활동이라 할 것인 바, 역사적으로 보면 미국 식민지시대 이래, 물론 초창기에는 그 어떤 뚜렷한 임무상의 구분이 있었던 것은 아니었으나, 차츰 전자는 사설경비원(Private Watchman), 이른바 민간경찰(Private Police: Security Industry)이 담당하고, 후자는 공 경찰(Public Police)이 담당하는 추세로 발전하여 왔다.⁴⁴⁾

많은 연구들이 미국경찰업무의 다각적 분석을 통하여 실제로 「법집행업무」는 일상적 업무 중 적은 부분만을 차지한다고 하는 통계자료를 제시하기도 하지만 역시 미국 공경찰의 주 임무는 「법의 집행」이다. 따라서 미국 경찰은 건국 이래 꾸준히 공정한 법의 집행을 위하여 전문화 운동을 전개해 왔으며 그러는 가운데 경찰의 비리나 병폐성 그리고 잔인성 등 여러 가지 시행착오도 경험하였다. 그때마다 경찰은 법집행 체제를 더욱 강화하고 물리적인 힘을 더해 갔으며 그에 따른 부작용 또한 심화되어 가고 있었다. 특히 대민관계 즉 소수민족(흑인) 과의 관계에서 갈등과 마찰이 심화해 갔으며 급기야 1960년대에 이르러서는 월남전과 관련된 반전시위와 맞물려 미국 역사상 유래 없는 경찰위기를 맞기도 하였다.

43) 경찰대학(1998), 「비교경찰론」, p.124.

44) 경찰대학(1998), 「비교경찰론」, p.121.

그러나 이러한 1960년대의 경찰위기는 미국경찰의 발전을 위한 계획적 전기가 되었다. 즉 종전의 ‘강력한 법집행체제’는 ‘인권적 법집행체제’로의 전환이 이루어질 수 있었던 것이며 이러한 결단은 미국 대법원에 의해서 이루어졌다.⁴⁵⁾ 법집행의 체제라 함은 법집행의 방식이나 절차 등을 의미하며 이러한 체제상의 변화에 불구하고 미국경찰 임무 중 가장 중요하게 인식되는 기능은 법집행기능이다. 물론 이러한 중요성의 인식과 공식적인 업무배치 비율이나 실제적 업무량등과는 별개의 문제이다.

나. 경찰임무의 다변화

미국경찰의 임무는 구라과 제국의 경우와는 달리 많은 경우에 있어 그 어떤 합리적 계획 없이 지나온 것이라 할 수 있다.⁴⁶⁾ 형성요인도 다양하다. 역사적으로 보면, 경찰임무는 특수업무를 수행하는 별다른 기관이 존재하지 않았다는 단순한 이유에서 그 특수임무를 떠맡게 된 것이다. 오늘날 경찰임무는 다양한 사회적·정치적·법적 그리고 행정적 요인에 의해서 형성되어지고 있다. 미국 변호사회(ABA)가 확인한 주요한 5개 요인을 중심으로 고찰하면 다음과 같다.⁴⁷⁾

먼저, 법적 위임사항이다. 경찰은 법률에 의해서 설치되는 정부기관의 하나이다. 경찰임무의 이해를 위한 논리적 시발점은 법집행기관을 창설하고 있는 법규상의 규정이다. 법의 위임은 인간행위의 많은 영역을 포괄하고 있다. 더구나 질서유지를 위한 위임사항은 광범위하다. 범죄는 특정적 행위나 질서는 하나의 조건이다. 질서와 무질서와의 차이는 너무나도 모호한 점이 있다. 이것은 경찰로 하여금 스스로가 택하는 일정상황에의 관

45) 미국에서 법집행체제의 변화를 가져오는 중요사건은 1961년 오하이오(Ohio)주의 맵(Mapp)사건, 1964년 일리노이(Illinois)주 에스코베토(Escobedo)사건, 그리고 1966년 아리조나(Arizona)주의 Miranda사건, 등을 들 수 있다. 맵사건을 계기로 비합리적 수단이나 강제에 의하여 얻어진 증거는 곤란에 이용할 수 없다는 이른바 배타적 규칙(Exclusionary Rule)이 선언되고, 에스코베토 사건은 범죄 용의자의 변호인 선임권이, 그리고 미란다 사건은 범죄용의자의 묵비권과 그 고지의 무 등이 선언되기에 이르러 이러한 미국 대법원의 판결들은 미국의 법집행체제를 변화시키기에 충분하였다; 정진환, 전게서 『비교경찰제도』, p. 172 참조.

46) Samuel Walker, *The Police in America: An Introduction* (New York: McGraw Hill Books Co., 1983), p. 59.

47) American Bar Association, *Standards Relating to the Urban Police Function* (Chicago: American Bar Association, 1973), pp. 46-47 및 정진환, 『미국경찰론』(서울: 양영각, 1994), pp. 175-181.

여를 가능하게 하는 근거가 되고 있으며, 더욱 중요한 것은 심각한 무질서의 상태가 아닌 경우에 있어서 조차 일반시민으로 하여금 경찰이 관여하도록 요청할 수 있게끔 되어 있다는 사실이다.

둘째, 무력사용권이다. 무력에는 몇 가지 상이한 권한이 포함된다. 극단적으로는 치명적인 무력, 즉 타인의 생명을 합법적으로 탈취할 수 있는 권한이 포함되고 있다. 물리적인 공권력을 행사할 수 있음은 물론이며, 결과적으로 타인의 자유를 구속하는 구체적으로 심문하고 체포하는 권한 등이 포함된다. 비트너의 지적과 같이 경찰의 무력사용권에 있어 가장 중요한 것은 그것이 실제적 사용을 의미하는 것이 아니라 사용할 수도 있다는 가능성을 의미한다는 것이다. 그는 다음과 같이 주장하고 있다. “경찰에게 그 어떤 협조를 요청하는 사람이나 혹은 경찰행위의 대상이 되고 있는 사람들은 무엇보다도 이 같은 경찰행위의 특성을 염두에 두고 적절한 처신을 하지 않으면 안 된다.”⁴⁸⁾

셋째, 경찰의 수사력이다. 경찰에게는 어떤 문제나 상황에 대하여 수사할 수 있는 태세가 갖추어져 있다. 다른 사회기관과는 달리, 민감하거나 사적인 문제에 대하여 조차 수사할 수 있는 훈련과 체험을 쌓고 있는 것이다. 그 결과 권력자는 그 어떤 정보의 필요성이 있을 때에는 의례히 경찰에게 의뢰하게 된다. 이러한 일은 그 같은 수사가 비합법적인 경우에 있어서 조차 가끔 있을 수 있다. 가장 최악의 권력남용은 경찰의 수사력을 정치 문제에 이용하는 것이다.

넷째, 경찰수요와 활용성의 증대이다. 경찰은 흔히 어떤 사회기관이나 혹은 사회문제에 최초로 접촉한다. 보편적으로 보면, 어떤 ‘소요사태’는 우선 경찰에 신고 되고 이에 따라 경찰이 현장에 출동하면 그들은 그것이 정신질환, 알콜중독과 다른 사회문제 등 어떤 것인지를 확인한다. 많은 경우에 있어서 경찰은 사건을 분류하고 사안에 따라 적절한 기관으로 이첩한다. 또 어떤 경우에는 질서의 회복 외에 아무 일도 남지 않는 때도 있다. 경찰은 다른 기관이 그 어떤 이유로 해서 활용될 수 없는 경우의 문제들, 아직 사건 자체가 분류되지 않은 문제들 그리고 분류는 되었으나 적절한 취급기관이 존재하지 않는 문제들, 이 모든 문제들을 취급하게 된다.

경찰임무가 이같이 점점 더 복잡해진 것은 어떤 면에서 보면 경찰의 활용성을 제고시

48) Egon Bittner, *The Function of the Police in Modern Society* (Washington: National Institute of Mental Health, 1970), p. 40.

키려는 노력의 결과라 할 것이다. 1930년대 이래 경찰개혁과정에서 항상 시민의 요구에 대한 즉각적인 대응이 강조되어 왔던 것이다. 새로운 의사전달의 과학기술(전화, 무전기, 순찰자 등)은 경찰의 즉각적 대응을 가능하게 하였다.

다섯째, 지역사회의 압력이다. 경찰의 임무는 지역사회에서 가해지는 압력 때문에 지역에 따라 차이가 있다. 이 같은 지역사회의 압력은 몇 가지 형태의 양상을 보여준다. 한 지역사회의 사회적·경제적 여건은 경찰에 대하여 강력한 영향력을 발휘한다. 이러한 영향력의 결과는, 우리가 소도시(또는 외곽도시)와 수도를 비교해 보면 명확하게 알 수가 있다. 많은 소도시나 외곽도시 사회에는 대도시에 있어서와 같은 사회적·경제적 문제들이 없다. 이에 반하여 대도시에는 모든 사회문제들이 집중되어 있다. 빈곤과 또 그와 관련돼 사회악 즉 범죄·가정파탄·정신질환·약물남용 등 너무도 많은 문제들이 야기된다. 대도시에서의 경찰임무는 주로 이러한 사회악들과 싸우는 것이다.

다. 사회통제기능의 담당

경찰의 임무수행은 어느 나라나 마찬가지로 사회통제의 역할을 부분적으로 담당한다. 그러나 134개의 상이한 민족집단으로 형성된 미국에서는 경찰의 그 같은 역할이 대단히 중요하고 또 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 경찰은 따지고 보면, 이 사회에 있어서의 사회통제망의 한 부분이다. 제노윳츠는 사회통제란 바람직한 원칙이기는 하지만, 사회적 가치에 따라 스스로 조절해 나가야 하는 사회의 능력이라고 정의하고 있다. 이러한 의미에서 보면, 사회통제란 억제나 강요된 확실성과는 다른 것이다. 또 제노윳츠는 논평하기를 “다만 문제가 되는 것은 사회통제가 사회적 전환과 변화가 진행되는 가운데서도 과연 계속해서 사회질서를 유지해 갈 수 있느냐”⁴⁹⁾ 하는 것이라 하였다. 민주사회에 있어서 경찰은 사회적 변화의 진전을 보호하고 유지해야 할 책임을 지닌다. 헌법상 보장된 권리를 보호하는 것은 경찰임무의 하나라고 확인한 바 있다. 여기에는 시위를 한다든지, 자유로이 의사표시를 한다든지 하는 권리의 보호가 당연히 포함되고 있는 것이다.

경찰의 사회통제능력은 논란의 대상이 되고 있다. 주로 쟁점이 되고 있는 것은 경찰의

49) Morris Janowitz, “Sociological Theory and Social Control,” *American Journal of Sociology* 81(July 1975), pp. 82-85.

순찰업무의 효과성, 즉 다시 말하면 일상적인 경찰의 순찰행위가 과연 범죄의 발생을 저지 또는 감소시킬 수 있느냐 하는 것이다. 필의 원칙에서 비롯한 전통적 순찰이론은 순찰행위는 효과적으로 범죄를 감소시킨다는 것이며, 많은 현대의 경찰관리 전문가들도 이 같은 견해를 수긍하고 있다. 그러나 또 다른 많은 전문가들은 이 같은 경찰 순찰업무의 효과성에 대한 강한 의문을 제기하고 있다. 예를 들어 ‘캔사스시의 예방순찰실험’도 그 같은 의문을 제기하고 있는 것이다.⁵⁰⁾

경찰행위의 효과는 무엇보다도 통제를 받는 일반시민의 의지에 좌우된다. 이 점은 1977년 뉴욕시의 정전사태에서 극적으로 잘 표현되고 있다. 당시의 정전은 7월 13일 오후 9시 35분에 시작되어 25시간 동안이나 계속되었었는데, 그 시간동안에 야만적 파괴행위와 약탈행위가 뉴욕시 전체를 휩쓸었다. 경찰에서는 3,800명을 체포하였으나 전반적 무법상태를 진압하기 어려웠다. 이러한 사태에 관하여 두 사람의 언론인은 “이 사건은 지배받지 않으려는 사람들을 지배한다는 것은 거의 불가능하다는 것을 확인시켜 주고 있다”⁵¹⁾라고 논평하고 있다. 따라서 경찰업무의 이해는 경찰의 사회통제능력 한계성을 먼저 인식함으로써 출발해야 한다.

경찰은 형사재판제도의 중요한 일부를 담당한다. 범인을 체포하기로 또는 체포하지 않기로 결정함에 따라 제도적으로 후속업무는 크게 달라진다. 가장 중요한 것은 어떤 경우에 있어서도 경찰은 ‘정의의 실현’과 가장 직결된 업무를 수행하고 있다는 것이다. 예를 들면 어떤 사건이 검찰에 의하여 즉시 기각된 경우에도 그 개인은 이미 모욕적인 체포, 일반적 자유의 속박, 개인 사생활의 중단 그리고 체포사실의 기록 등에 의하여 이미 사실상의 그 어떤 처벌을 받는 것이나 다름이 없으며, 반면에 그 어떤 불법적 사건이 야기되었을 때 그 범인을 체포하지 못했다면 그것은 곧 공식적으로 그 행동을 용서하는 결과가 되는 것이다.

경찰과 형사재판제도상의 타 기관와의 상호작용은 비교적 복잡하다. 경찰은 타 요소들에게 영향을 미칠 뿐만 아니라 또 그 요소들로부터 영향을 받게 된다. 경찰관은 흔히 검사나 판사의 관용에 좌절을 느낄 때가 있다. 이 같은 좌절은 곧 경찰의 사기에 영향을 미치게 되고 결과적으로는 그들의 처신에도 영향을 미친다.⁵²⁾ 따라서 경찰관들은 형사소

50) 양문승, (2001), 『지역사회경찰활동론』, p.214-215.

51) Police Magazine 2(January, 1979), pp. 35-44.

추(공소유지)가 성공적으로 이루어지지 않을 것 같은 사건에 대하여는 되도록 범인의 체포를 기피하는 경향을 나타내곤 한다. 이러한 경향성은 우리나라도 마찬가지인데, 예컨대 성범죄와 같이 친고죄나 가정폭력범죄 등에서는 당사자의 소취하나 합의 등으로 공소를 유지하기가 어려운 사건인 경우 경찰이 기피하거나 소극적으로 수사를 하게 된다.

2. 영국경찰의 법집행활동

1829년 수도경찰법(Metropolitan Police Act)이 제정됨에 따라 그해에 런던경찰청이 설치되었다, 공동경찰청장 중에 한 사람인 리차드 메인(Richard Mayn)은 영국경찰의 목적을 다음과 같이 술회하고 있다.⁵³⁾ 능률적 경찰의 제 1차적인 목적은 범죄의 예방이며 제 2차적인 목적은 범죄가 행하여진 후에는 범인을 체포하여 처벌하는 것이다. 경찰은 이 같은 목적을 달성하기 위하여 최선을 다해야 하며, 이 같은 목적의 수행은 곧 국민의 생명과 재산을 보호하고 사회의 안정을 기하는 것이다. 리차드 메인의 경찰목적에 대한 위와 같은 주장은 영국경찰의 성격을 가장 잘 설명하고 있으며 현대 경찰에 이르기까지 움직일 수 없는 전통이 되고 있다.

영국경찰의 전통은 경찰조직이나 임무 등에 그대로 반영되고 있을 뿐 아니라 영국경찰 체제를 형성하는데 있어서도 기본적인 틀과 방향을 제시하고 있다. 즉 경찰조직에 있어서는 제 1차적 목적의 수행을 위하여 제복경찰부가, 그리고 제 2차적 목적 수행을 위해서는 형사부가 조직되고 있으며, 경찰임무 면에 있어서도, 제복경찰부는 비권력적 작용과 함께 보호적·예방적 임무를 수행하며, 형사부는 권력적 작용과 함께 진압적·사법적 임무를 수행하고 있는 것이다.⁵⁴⁾

영국경찰의 임무는 위에서 본바와 같이 비권력적 작용으로서의 질서유지와 관련하여 특징적인 것들을 지적하면 다음과 같다.

52) 치안연구소(1997), “주요국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교연구”, p.76.

53) Sir richard Mayne(1829) as quoted in Home Office, Police: England and Wales, The Training of Probationary Constables (London: Her Majesty's Stationary Office, 1969), p. 1.

54) 정진환, 『비교경찰제도』(서울: 학문사, 1996), p. 87.

가. 경찰권의 강화

영국경찰은 역사적으로 자치원리에서 출발한 것이므로 대륙법계경찰에 비하여 집행력이 약한, 즉 능률성이 떨어지는 경찰권이었다. 그러나 1930년대 이후 식민지 통치에서 야기되는 각종 분규를 수습하기 위하여 차츰 경찰권의 강화가 요청되기에 이르고 2차 대전 이후에는 더욱 이러한 경향이 두드러지게 나타남으로서 경찰체계의 새로운 집권화⁵⁵⁾와 조직의 정비로서 경찰권을 정비해 나가더니 급기야 1984년에는 이미 논한바와 같이 「경찰 및 형사증거법」을 제정하여 경찰권을 한층 더 강화하였다.

이 같은 경찰권의 강화는 필연적으로 경찰임무의 범위에도 많은 변화를 가져왔다. 즉, 1960년대까지만 하더라도 영국은 근대 자유주의시대 이래 소극 목적적 경찰임무의 범위가 지켜지고 있었다. 그러나 1970년대 오일쇼크 이후 경제불황에 따른 사회혼란과 동서간의 이념대결에 따른 국제적인 긴장 등으로 영국경찰의 임무는 규제적 측면은 물론 목적적 급부기능에 이르기까지 상당 범위로 확대 증가되었다. 1970년대 이후 영국경찰의 임무수행과 관련된 특이한 현상으로서 법집행 건수가 15% 이상, 그리고 봉사행정 내지는 지원행정 분야의 임무가 10% 이상 증가된 사실⁵⁶⁾등은 경찰권 강화와 임무범위의 확대경향을 아울러 설명한다고 하겠다.

나. 전통적 기능과 봉사기능의 증가

영국경찰기능이 어느 쪽에 더 치중하고 있는가를 알아보기 위해서는 위에서 논한 바와 같이 몇 가지 측정 방법이 있기는 하나 공식적인 임무배치의 비율을 중심으로 고찰하면 다음과 같다. 영국경찰의 임무배분에서 가장 많이 차지하는 업무는 봉사로서 27.5%, 순찰이 그다음으로 20%, 교통이 16.4%, 그 다음으로 법집으로서 약 9.8%를 차지하고 있으며 그 외에 행정기능 등 기타기능의 순이었다.⁵⁷⁾

55) 1947년에는 지방경찰장 임명에 대한 내무성장관의 승인제로 강화, 1962년에는 왕립경찰연구위원회(Royal Commission on Police)가 설치되어 영국경찰조직에 대한 전면적 재검토, 1964년에는 「경찰법」을 제정하여 지방자치경찰을 어느 정도까지 중앙정부의 지휘·감독을 받는 경찰조직으로 개편하였다.

56) Albert Reiss, The police and public (New Havens: Yale Univ. Press, 1979), p. 120.

57) Paul G. Shame, Police and People: A comparison of five countries (ST. Louis: the C. V. Mosby company, 1980),

경찰업무를 다시 기능적으로 고찰해 보면 순찰과 교통업무는 대체로 질서유지기능이지만 그러나 이 두 가지 업무에는 법집행 업무가 포함되어 있다. 즉 사전적·예방적 업무 수행일 때는 질서유지기능이라고 할 것이지만 일단 범죄가 발생하거나 교통사고나 법규 위반사건이 벌어지게 되면 사후적·진압적 법집행업무가 개시된다. 한 연구에 의하면 영국경찰이 수행하는 순찰활동과 교통업무 중 대체로 1/3이 법집행 업무라는 것이다.⁵⁸⁾

따라서 위의 표를 중심으로 순찰과 교통업무를 합하여 그중 1/3을 법집행업무에 가산하고 2/3는 질서유지기능으로 분류하여 재분류하여 보면 다음과 같다. 경찰의 기능별 배치비율은 질서유지가 28.4%, 봉사업무가 27.5%, 법집행 25%, 기타 부수업무가 21% 등의 순으로 배치비율을 가지고 있었다.

전통적 기능인 법집행기능과 질서유지기능의 비율을 합하면 53.4%, 현대적 기능이라 할 수 있는 봉사업무와 부수업무를 합하면 47.6%로서 영국경찰은 아직도 전통적 기능에 충실하다고 할 수 있다. 한편 봉사업무는 70년대 이래 점차 증가하는 추세를 보이고 있으며,⁵⁹⁾ 이것은 영국형사정책의 중점이 사후진압경찰에서 사전예방의 방향으로 전환 한 것과 무관하지 않다고 할 것이다.

그러나 총포허가, 외국인등록허가, 정부관리임용신원조사, 사망증명 등 경찰이 부수적 업무로 종사하는 업무량은 구라파 제국들에 비하면 영국경찰이 가장 적은 것이라 할 것이다.⁶⁰⁾ 구라파 대륙경찰 중 불란서와 독일의 경찰은 가장 많은 업무를 수행하며, 벨기에 네덜란드가 이에 따르고, 스칸디나비아 국가들이 가장 적게 부수업무 수행에 종사하는 것으로 알려졌다.

부수적 임무수행에 있어서의 국가 간의 차이를 정부의 철학과 사법의 전통의 차이로서 설명하고 있다.⁶¹⁾ 즉 대륙국가들은 로마법의 영향으로 역사적으로 정부에 대한 온정주의적 철학이 두드러지고 있다. 제왕제국들은 각 지역사회의 적절한 운영의 책임이 있었기

58) Ibid, p. 212.

59) Ibid, p. 216.

60) Raymond B. Fosdick, *European Police Systems* (Montclair, N. J.: Patterson Smith, 1968), 제1장, D. H. Bayley, "the police & political development in Europe," Charles Tilly ed, *The Formation of National States in Europe* (Princeton University Press, 1975), pp. 340-350.

61) Fosdick, op. cit., Jhon Catman, *Police* (London: Oxford University Press, 1959), 참조.

때문이다. 반면에 영국과 캐나다, 그리고 미국과 같은 국가에 있어서는 관습법에 의한 협의의 국가책임에 의존하여 앵글로색슨계의 정부는 특별한 지시가 없는 한 국민의 사회생활에 개입하지 않았다. 앵글로색슨계의 전통으로는 가장 통치를 덜 하는 정부가 가장 훌륭한 정부로서, 반면에 가장 국민에게 도움이 되게 통치하는 정부를 최악의 정부로 생각하는 경향이 있다. 결과적으로 유럽대륙계의 각 국가경찰이 언제나 필요하다면 국가의 남아도는 권력을 행사하였으나, 영국과 캐나다, 미국 등 3국의 경찰은 명시된 부수업무만을 수행하였다. 전통적 차이 외에도 경찰의 부수적 임무 수행과 관련된 요소로서는 경찰병력에 대한 도시의 인구규모를 들기도 한다.⁶²⁾

3. 일본경찰의 법집행활동

일본의 경찰제도는 명치유신기에 대륙법계 국가경찰체제에서 1947년 구경찰법시대에 미국형 경찰체제(1954년 신경찰법의 제정을 계기로 다시 일본형 절충체제로 변천 발달해 왔다. 이점에서 제 2차 대전 후 대륙법 체제에서 미국식체제를 도입하였다가 대륙법체제로 되돌아간 독일의 경찰체제와 구별되며, 경찰체제의 전환이란 점에서 보면, 영미법체제에서 대륙법체제로 변천한 덴마크나 스웨덴의 경찰체제와도 구별된다.⁶³⁾

신경찰법의 기본이념은 인간자유를 이상을 보장하는 민주경찰의 이념에 입각하여 제정한 것으로서 치안업무를 능률적으로 수행하여 국민의 신뢰에 부응한 경찰제도를 확립할 취지를 가지고 국민에게 봉사하는 경찰로서의 존재가치를 민주화와 능률화의 두 가지 요청의 조화에 의한 조직법이라고 할 수 있다.⁶⁴⁾ 신경찰법의 기본목표는 양대 체계의 조직원리를 정출·조화하는 것이었으니, 민주성과 능률성의 조화, 분권성과 집권성의 균형, 그리고 중립성과 책임성의 구현 등이었다. 따라서 중앙의 경찰조직은 국가경찰로서 그대로 『국가공안위원회』의 관리 하에 두고, 지방은 대단위 자치체경찰로서 각기 도·도·부·현의 관리 하에 두게 함으로서 경찰구조상의 균형(집권성과 분권성)을 이루게 하였으며, 한편 능률화의 요청에 의하여 지방경찰에 있어 종전의 국가지방경찰을 폐지하여

62) 이상현, 전계논문, p. 184

63) 정진환, 전계서(비교경찰제도), p. 234.

64) 이윤근(2001), 『비교경찰제도론』, pp.381-382.

자치체 경찰로 일원화 하였으며, 아울러 국가 치안책임의 명확화도 강구하였다. 또한 지방자치의 정신을 존중하여 「도·도·부·현」경찰로 하여금 국가적 요청에 응할 수 있도록 국가적 성격을 필요한 한도에서 부여하고 있다.⁶⁵⁾

이상과 같은 일본경찰의 조직원리는 그 임무 면에서도 그대로 반영되어 국가의 강제력과 주민의 자치력을 적절히 조화시킬 수 있는 범위와 수준을 유지코자 노력하고 있다. 기능적 측면에서 보면 70년대 이후 사전적·예방적 기능을 중시하며 법집행 기능 보다는 질서유지에 치중하고 있다.

일본 경찰관은 단순히 범인을 체포하고 범죄를 예방하는 법집행 기술자로서만 요구되는 것이 아니라, 사회에서 모범적인 행동을 숭상하는 윤리교사로서의 역할을 수행하도록 사회가 요구하여 왔다. 즉 일본에서는 경찰관의 기능이 선도하고 실현시키며, 가르치는 것이라고 인식되어 왔다. 이와 같이 일본사회가 경찰관들을 법집행관이라기보다 윤리담당관이라고 인식하고 있는 것은 일본경찰관들로 하여금 그들의 태도와 행동이 법과 정부, 그리고 국민의 민주의식과 도덕에 직접적으로 영향을 미친다는 자부심과 긍지를 심어주고 있기 때문이다. 따라서 일본경찰관들은 그들이 ‘무엇을 하는 것’만큼이나 ‘어떻게 하는 것’이 중요하다는 것을 잘 알고 있다. 그들이 단순한 사법적인 도구가 아니라는 것을 잘 알고 있기 때문에 그들의 언행에 있어서도 윤리교사로서의 역할과 책임을 다해야 된다는 점을 스스로 느끼게 해주고 있다.⁶⁶⁾ 또 이 같은 점은 일본경찰의 기능이나 체제 면에서 그대로 반영되고 있는 것이다.

또한 경찰통제의 측면에서 보면, 일본에서는 경찰이 정치인들에 대하여 법적인 책임을 부담하지 않는다. 연합군은 일본에서 강력하였던 내무부를 2차 대전 이후에 폐지하고 그 대신 경찰과 선거직 공무원 사이에 완충적 장치인 공안위원회를 설치하였다. 공안위원회는 관료조직도 아니고 정치조직도 아닌 혼합형이며, 미국에서 있어서의 각종 독립적 규제위원회와 비슷하다.⁶⁷⁾ 책임 있는 경찰이 될 수 있도록 경찰에 보호막을 설치하고, 경

65) 大律英男, 『경찰행정』(동경: 양서보급회, 1958), pp. 25-26. 및 일본경찰청장관 관방, 『경찰법해설』, 전정판, (동경: 경찰도서출판주식회사, 1967), p. 3.

66) 구광모, “경찰관행과 경찰관의 행태”, 『서재근박사 화갑기념 논문집』(서울: 동국대학교 논문집발간위원회, 1989), pp. 145-146.

67) Congressional Quarterly Inc., Regulation: Process and Politics (Washington, D. C.: CQI, 1982), pp. 47-60.

찰 스스로의 행동에 대한 도덕적·규범적·관리적 책임을 엄격히 부과하면서 지속적으로 높은 표준의 성과를 경찰에 일관성 있게 요구하는 것이다. 일본에서 실제로 공안위원회와 같은 경찰에 대한 외부의 경제와 감독은 경찰 스스로 그들의 책임을 다하지 못한 때에만 행사된다. 사실상 공안위원회는 언론이나 법원, 그리고 공익단체들과 마찬가지로 예비적인 견제기능을 가지고 있다. 항상 선도적인 역할은 경찰자체 내에서 행해지며, 공안위원들은 경찰의 정책건의를 시민적 입장에서 조정하고 보완해 주는 역할을 할 뿐이다.⁶⁸⁾

4. 한국경찰의 법집행활동

한국경찰은 1894년 갑오개혁 이래 대륙법계 경찰제도를 도입하여 중앙집권적 국가 경찰제로 일관해 오며, 한때 독립관청으로서의 경찰청을 시행했던 시기도 있었다. 1910년 한일 합병 후 일제는 프랑스식 헌병경찰제도를 그리고 1919년 3.1 운동 이후에는 독일식 비밀 경찰제(고등계)를 시행하기도 하였다. 1945년 광복 후 미군정시대에는 부분적으로 미국식 제도의 도입이 시도하여 미군정내에 경무국을 설치하여 군정경찰의 발전을 가져왔으며 1946년에는 경무국을 경무부로 승격개편하였다. 1948년 8월 정부수립 후에는 치안국, 치안본부, 그리고 1991년 경찰청 시대부터 오늘에 이르기까지 경찰체제나 임무 면에서 능률성 위주의 집권적 국가경찰제가 시행되고 있다. 1991년의 경찰법 제정으로 분산되어 있던 경찰조직에 관한 법령이 일원화되고 경찰임무도 새로이 규정되었다. 그 외에도 자치성 내지는 민주성의 가미라는 경찰제도상의 새로운 경향에 따라 경찰위원회 제도도 도입하여 경찰행정에 관한 주요 정책을 심의·의결케 함으로써 향후 경찰에 대한 민주적 통제시스템의 구축을 위한 발판을 마련하였다.⁶⁹⁾ 특히 경찰법의 제정으로 민주화·지방화·세계화 시대에 걸 맞는 양질의 치안서비스를 제공할 수 있는 기틀을 마련하였다는데 그 의의를 찾을 수 있다.

경찰의 임무에 대하여 현행법규에서는 임무, 직무, 사명 등으로 규정하여 혼란을 초래하고 있으며 시대의 변화에 따라 그 범위도 축소 또는 확대되어왔다. 따라서 경찰의 직

68) 구광모, 전계논문, p. 164.

69) 이상원·김상균(2005), 『경찰학개론』, p.62.

무범위가 어디까지인가 하는 의문점이 제기되기도 하며 자칫 경찰이 만능인 것처럼 비추어지고 있어 과도하게 경찰력에 의존하려는 경향까지 나타나고 있으며 또한 고유 업무에 소홀해져 왔던 것도 사실이다.

현행법에서 경찰의 임무에 대한 법적 근거는 이미 논한바와 같이 경찰법, 경찰관 직무집행법, 경찰공무원 복무규정에 규정되어 있다. 경찰법 제3조에서는 경찰의 임무를 국민의 생명 신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방 진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속, 기타 공공의 안녕과 질서유지로 규정하고 있다. 또한 경찰관직무집행법 제2조에서는 경찰의 직무범위를 ① 범죄의 예방 진압 및 수사, ② 경비, 요인경호 및 대간첩작전의 수행, ③ 치안정보의 수집 작성 및 배포, ④ 교통의 단속과 위해의 방지, ⑤ 기타 공공의 안녕과 질서유지로 규정하고 있다. 그리고 경찰공무원복무규정 제3조에서는 경찰사명을 경찰공무원은 국가와 민족을 위하여 충성과 봉사를 다하며, 국민의 생명 신체 및 재산을 보호하고, 공공의 안녕과 질서를 유지함을 규정하고 있다. 이러한 규정의 내용에는 사회의 안녕 질서의 유지와 국민의 생명 재산의 보호라는 추상적인 표현으로 나타나 있어서⁷⁰⁾ 실정법상 한국경찰임무의 내용과 범위는 모호하다 할 것이다.

영·미·일 등 많은 나라의 경찰이 경찰 본연의 임무인 사회치안에 주력하고 있는 반면 한국 경찰은 사회치안은 물론 남북 분단, 대치로 인하여 국가보위와 직결되는 분야인 국가치안에도 주력하지 않을 수 없는 여건에 있다. 국가보위활동으로서의 국가치안은 국가목적적 치안⁷¹⁾이라고도 하며 대간첩작전과 간첩색출 및 대 간첩태세의 확립, 주요시설의 경비, 용공좌경분자의 검거, 불법집단행동의 억제 그리고 국가원수 등 요인경호 등의 임무를 말한다. 이 같은 임무가 직접 또는 간접으로 경찰에 주어지는 경우가 외국에서도 없지는 않으나⁷²⁾ 그것은 예외적이고 부수적인데 반하여 한국에 있어서 경찰의 국가보위 임무는 경찰임무 중 중요한 위치를 차지하고 있다.

이미 지적한 바와 같이 영미법계 국가의 경찰보다 대륙법계 국가의 경찰이 더 많은 행

70) 이황우, “경찰정신사와 경찰상 정립, 경찰 창설 50주년과 경찰의 좌표”,(치안정책세미나),(서울: 치안연구소, 1995), pp. 41-42. 참조.

71) 구광모, 전계논문, p. 146.

72) Jhon L. Sullivan, Introduction to Police Science (New York: McGraw-Hill Books Co., 1977), p. 29. 즉 미국 FBI의 안보위반행위에 대한 단속과 검거활동, 불란서 국토감시국의 정보수집 및 간첩색출활동, 그리고 독일 국경수비대의 국경 3Km 이내의 치안업무관장 등은 모두 경찰의 국가치안활동이라 할 수 있다.

정기능이나 타 행정부서에 대한 협조기능을 수행하고 있는 것이 사실이다. 그러나 한국 경찰의 경우는 행정협조 업무가 너무나도 과중하다 이것은 일제치하의 헌병경찰시대 이래로 이른바 「정치·행정의 경찰 의존성」⁷³⁾이 광복이후에도 그대로 답습되고 아울러 국립경찰시대에도 역대정권이 능률성을 지나치게 한데 기인한다고 볼 수 있다. 그 위에 국가안보와 시국치안위주의 국가 정책도 경찰의 행정협조기능을 확대시키는 요인으로 작용하였다고 할 것이다.

우리나라 경찰임무의 공식적 배치비율은 영·미·일에 비하여 여러 가지 면에서 좋은 대조를 이룬다. 순찰과 교통은 합하여 질서유지기능으로 표시하되 그중 1/3은 법집행기능으로 이룬다.⁷⁴⁾ 이 비율은 다른 영국경찰과 같은 선진외국의 경찰과 비슷한 수치이다. 또 보안 경찰업무는 이미 논한바와 같이 주로 보안, 수사 등의 법집행기능이 대부분이고, 보안관리를 통한 질서유지기능은 보안 업무전체의 1/5 정도에 불과하다고 할 것이다.

제4절 경찰법집행의 효율화를 위한 국가간 치안정책비교:무관용정책을 중심으로

1. 무관용경찰활동의 의의

우리 속담에 “바늘도둑이 소도둑된다”, “호미를 막을 것을 가래로 막는다”라는 속담이 있듯이 사소한 경미범죄들이 쌓여서 나중에 범죄행위로 발전하게 된다. 미국뉴욕시 경찰국장이었던 블래튼(William Bratton)은 뉴욕시의 범죄문제를 해결하기위해 깨어진유리창이론의 세부실천전략으로서 무관용경찰활동을 채택하였다.⁷⁵⁾ 무관용경찰활동(Zero

73) 정진환, “한국질서행정 발달에 관한 연구(II)”, 『인천대논문집』, 제20집, (인천: 인천대학교, 1995), p. 348.

74) 상계논문, p. 391.

75) 뉴욕경찰의 무관용경찰관은 공공의 공간에서의 무질서에 초점을 둔 공격적 경찰활동전략을 포함하는 것이었다. 노숙자, 만취자, 배회하는 청소년, 걸식자 등이 권위적 경찰개입의 정당한 표적이 되었다. 뉴욕시의 경우 1994-1997년 사이에 범죄율이 무려 37%나 감소하였으며, 특히 살인은 50%이상 감소한 것으로 보고되었다. 한편, 영국의 클리브랜드 경찰도 무관용경찰활동을 도입하여

Tolerance Policing)이라는 개념은 쉽게 정의할 수 있는 개념은 아니지만 경찰활동의 접근방법으로서 일반적인 합의가 있음에도 불구하고 개념의 정확한 본질에 대해서는 합의된 것이 없는 실정이다.

그러나 최근에는 다음과 같이 다양한 개념으로 사용되고 있다.⁷⁶⁾

첫째, 경찰은 범죄에 대하여 강경하고 엄격하게 대응해야 한다는 것이다. 즉 법은 집행되어야 하고 범죄자는 체포되고 도주하지 않도록 해야 하며 유죄자는 가혹한 형벌을 받아야 한다는 것이다.

둘째, 경찰은 재량을 개입하지 말고 비재량적인 법집행을 해야 한다는 것이다.⁷⁷⁾ 무관용 경찰활동은 범죄의 유형이나 범죄가 발생한 상황을 고려하지 않고 예외 없이 모든 무질서나 경미한 범죄에 대하여 공격적인 법집행을 하는 경찰활동이라고 할 수 있다.⁷⁸⁾

셋째, 경찰은 중대한 범죄가 아니라 사소한 무질서나 경미한 범죄에 대응해야 한다는 것이다. 경찰은 사소한 범죄나 무질서를 무시하지 않고 공공장소에서의 음주, 노상방뇨, 낙서, 기물손괴, 구걸행위, 방랑행위 등 이러한 삶의 질을 저해하는 범죄에 관심을 가져야 한다.

이 접근법의 토대는 깨어진 창이론(broken window theory)이며 지역사회에 미치는 무질서한 행위와 경미한 범죄의 영향을 설명하기 위하여 깨진 유리창을 은유법으로 사용하고 있다. 이에 대하여 켈링과 윌슨은 하나의 건물 내의 깨진 유리창이 수리되지 않으면 다른 유리창도 깨어진다는 의미라고 주장하고 있다. 이들은 사소한 무질서한 행위가 무시된다면 불법과 사회퇴폐의 분위기로 발전하게 된다고 주장한다. 다시 말하면 범죄자가 체포되지 않을 것이라고 믿기 때문에 더 중대한 범죄로 발전하는 환경을 제공하게 된다는 것이다.

무관용경찰활동의 옹호론자들은 더 중대한 범죄로 발전하기 전에 싹을 잘라내는 시점을 깨어진 창이론과 관련시키고 있다.⁷⁹⁾ 경찰이 경미한 범죄에 대하여 경고나 훈방을 하

강도 등 중범죄자들의 활동을 차단하고 청소년 범죄자들이 직업적 범죄자로 발전하지 않도록 하는데 중점을 두었으며, 그 결과 범죄율이 1년사이에 25%나 감소하였다고 한다(이운호, 「경찰학」(박영사:2006), pp.297-298).

76) 장석현, “무관용경찰활동에 대한 비판적 검토”, 한국경찰학회보제4호, 2003. p.23

77) 예를 들면 음주운전자의 알콜혈중농도가 0.05%이상이면 단속하여 면허정지처분을 해야 하고 0.1%이상이면 면허취소처분을 하여 범위반에 대한 책임을 물어야 한다. 따라서 이러한 음주운전자의 경우에 훈방 등으로 석방된 가능성은 거의 없다고 할 수 있다. 더욱이 음주 운전자는 벌금, 면허정지, 구류 등으로 비교적 가혹한 형벌을 받게 된다.

78) M. Hyde, Commissioner's Comment SApol, Issue No. 5, August 1998 참조.

79) N. Dennis, Zero Tolerance: Policing a Free Society (London : Institute of Economic Affairs, 1997), p.3

지 않고 경미한 범죄자를 반드시 체포하여 비재량적 법집행을 하는 경우가 있고 범죄자와 대화를 하거나 경고 혹은 주의를 주는 등 상황에 적절한 개입방법을 선택하기 위하여 재량권을 행사하는 경우가 있는데 경찰이 이러한 시점을 적절하게 선택하는 것이 더 중대한 범죄로 발전하는 것을 차단할 수 있다는 것이다.

2. 무관용 경찰활동과 다른 경찰활동과의 비교

무관용경찰활동은 전통적 경찰활동(Traditional Policing), 문제지향적 경찰활동(Problem-Oriented Policing), 지역사회경찰활동(Community Policing)과 구분할 수 있다. 이러한 구분기준은 우선순위, 다른 기관의 참여정도, 정보의 이용정도, 강제성의 정도 등의 측면에서 구분해 보면 다음 표와 같다.

<표 2-3> 무관용경찰활동과 기타경찰활동과의 비교

| 경찰활동 구분 | 전통적 경찰활동 | 문제지향적 경찰활동 | 지역사회경찰활동 | 무관용경찰활동 |
|-------------|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|--|
| 주요 우선순위 | 과정중심적 (출동요청에 대응): 범죄수사와 해결 | 결과·과정중심적: 문제의 확인과 해결 | 과정중심적: 경찰과 지역사회 관계의 개선: 지역 사회의 관심사 | 결과중심적: 범죄와 무질서의 감소 |
| 다른 기관의 참여정도 | 낮음: 경찰활동은 구체적인 활동으로 보임 | 높음: 문제를 해결하기 위하여 다른 기관과 동반자 관계 형성 | 높음: 지역사회와 그 대표자들과의 협력강조 | 비교적 낮음: 경찰은 주로 범죄감소전략을 개발하거나 이행하는데 책임이 있음 |
| 정보의 이용정도 | 낮음: 매우 일상화된 경우 | 높음: 정보는 문제를 개발하고 반응을 평가하기 위해 이용됨 | 중간: 지역사회수준에서 | 높음: 정보는 문제지역을 가하기 위해 이용됨 |
| 강제성의 정도 | 중간: 수시 단속과 캠페인: 사소한 범죄에 대한 관대한 처리 | 중간에서 낮음: 강제적인 전략은 여러 가지 대안 중의 하나 | 낮음: 합의에 의한 법집행의 강조: 지역 사회내 경찰배치 | 높음: 체포, 불심검문권의 광범위한 이용: 사소한 범죄에 대한 엄격한 법집행 |

자료 : David, Brereton, "Zero Tolerance and the NYPD : Has It Worked There and will it Work here?", Paper Presented at 3rd National Outlook Symposium on Crim in Austrlia, 22-23 March, 1999, PP. 4-5

<표2-3>에서 보는 바와 같이 무관용경찰활동은 전통적 경찰활동과 문제지향적 경찰활동, 지역사회경찰활동과 구별된다.

첫째, 우선순위 면에서 보면 전통적 경찰활동은 과정중심적이고 출동요청에 대한 대응을 중심으로 하는 사후대응적인 특징이 있고 문제지향적 경찰활동과 구별된다.

둘째, 다른 기관의 참여정도의 면에서는 전통적 경찰활동은 경찰이 독자적으로 구체적인 활동을 수행하고 있어 다른 기관의 참여정도는 낮고 문제지향적 경찰활동은 다른 기관과의 동반자관계 형성을 강조함으로 다른 기관의 참여정도가 높으며 지역사회경찰활동은 경찰이 지역사회관계를 중시하므로 지역사회의 참여가 높은 반면에 무관용경찰활동은 경찰이 주로 범죄감소전략을 개발하고 이행하므로 다른 기관의 참여도는 비교적 낮다고 할 수 있다.

셋째, 정보의 이용정도 면에서 보면 전통적인 경찰활동은 매우 일상화된 경찰서비스를 전달하고 있어 정보의 이용정도는 낮고 문제지향적 경찰활동은 문제를 확인하고 전략을 개발하고 반응을 평가하기 위하여 정보를 이용하므로 정보의 이용정도는 높으며 지역사회 경찰활동은 조직전체의 대응을 위해 정보를 이용하기보다는 지역수준에서 정보이용을 강조하므로 정보의 이용정도는 중간정도라고 할 수 있는 반면에 무관용경찰활동은 문제지역을 확인하고 영향 등을 평가하기 위하여 정보를 이용하므로 정보의 이용정도는 높다고 볼 수 있다.

넷째, 강제성의 정도 면에서 보면 전통적 경찰활동은 수시단속과 캠페인 등을 전개하여 사소한 범죄에 관대하게 처리하여 중간정도라고 할 수 있고 문제지향적 경찰활동은 강제성이 여러 가지 대안 중의 하나라고 보아 문제의 본질에 따라서 좌우될 수 있으므로 강제성이 중간보다 낮은 수준이며 지역사회경찰활동은 합의에 의한 경찰활동을 강조하여 지역사회 내에서 경찰을 발견하기 쉬우므로 강제성이 낮은 반면에 무관용경찰활동은 체포권과 불심검문권을 광범위하게 이용하여 사소한 범죄에 대하여 엄격하게 처리하므로 강제성이 높다고 할 수 있다.

3. 질서와 무질서의 관계

1973년 미국변호사협회는 도시경찰의 기능에 관한 기준(Standard Relating to the Urban Police Function)을 통하여 경찰의 역할을 범죄 진압보다는 질서유지라고 주장하고 있다. 질서유지는 법에 호소하는 것이 아니라 공중도덕에 기초한 경미한 범죄와 관련되어 있고⁸⁰⁾ 경찰업무에 관련된 특수기법이라고 할 수 있다. 경찰은 경미한 범죄자를 체포하는 것이 아니라 비공식적으로 경고, 조언 훈방함으로써 질서를 회복하는 경우가 많고 질서유지에 대한 법적 권한을 행사한다.⁸¹⁾

따라서 현대사회에 있어서 경찰은 법집행을 위한 사법관으로서 보다는 질서유지를 위한 안전관으로서의 역할이 더욱 부각되고 있다.⁸²⁾ 법집행은 살인, 절도 등 명백한 중대 범죄에 대하여 활동하는 것이므로 경찰이 위험부담을 느껴서 어려운 업무라면 질서유지는 정의되지 않은 공공질서를 유지해야 하는 더욱 더 어려운 업무라고 할 수 있다.⁸³⁾ 질서유지는 예측할 수 없는 업무이고 많은 재량행위가 요구되며 특히 독재국가에서는 시민권이 무시되고 질서유지가 강조되는 경향이 있으며 질서유지라는 개념은 사회적 조화의 개념으로 판단할 수 있다.⁸⁴⁾ 경찰이 이런 개념을 현실적, 미래의 측면에서 정의하고 주장하는 것은 어려운 것이어서 각종 재량행위를 할 수 있는 것이다.

경찰의 순찰은 범죄를 예방하는 효과가 있는 것이 아니라 주민들의 안전감을 증대시켜 질서유지에 도움이 된다. 이것은 개인의 범익침해에 대응하는 개인주의적 범죄대책에 대하여 정면으로 비판하고 지역공동체의 안전을 중시하는 범죄대책을 강구해야 한다는 것이다. 지역공동체의 안전을 침해하는 경미한 범죄와 사소한 질서위반에 대하여 경찰이나 지역공동체가 진지하게 고려하여 대처함으로써 범죄 및 무질서를 예방하고 건전한 지역공동체의 질서를 유지할 수 있다는 것이다.⁸⁵⁾

80) 정덕장, 『조문해설 경범죄처벌법』(서울: 법원사, 1993), p. 4.

81) P.A. J. Waddington, *Calling the Police* (Aldershot · Brookfield : Avebury, 1993), pp. 5-6

82) 구광모, “질서유지정책과 국민반응: 한 · 미 · 일 비교.” 연례학술발표회 발표논문자료, 한국행정학회. 1987. 12. p.83

83) N. L. Weiner. op.cit., p.11

84) George M. Pugh. “The Good Police Officer: Qualities. Roles. and Concept.” *Journal of Police Science and Administration*. vol. 13, no.1 1986, p.2

85) 권창국 역, “깨어진 창이론(Broken Window Theory)”, 형사정책연구소식, 한국형사정책연구원,

우리는 지역공동체의 안전을 저해하는 낯선 이방인, 즉 구걸인, 알콜중독자, 마약중독자, 무례한 십대, 매춘부, 방랑자, 정신이상자 등에 의한 충동적이고 폭력적인 범죄에 대하여 불안감을 느끼게 된다.

Kelling은 경찰이 질서를 어떻게 정의하고 질서를 유지하기 위해 무엇을 수행하는가를 알아보기 위해 뉴욕시 경찰과 순찰하면서 많은 시간을 보냈다. 뉴욕시의 중심부에는 버려진 건물, 대형백화점, 기차역, 버스정류장 등이 위치하고 있는데 이 지역은 쇠퇴하는 지역임에도 불구하고 주요한 교통수단의 거점이기 때문에 사람들로 가득차고 이 지역의 질서 수준은 거기에서 거주하고 일하는 사람 뿐 만 아니라 가정, 슈퍼마켓, 공장 등으로 이동하는 많은 사람들에게 중요한 것으로 인식되었다.

무질서에 대한 질서의 단계는 여러 가지로 구분할 수 있다. 전형적인 지역사회는 한편으로는 시민 혹은 품위 있는 사람으로 구성되고 다른 한편으로는 범죄자와 무질서한 사람(disorderly people)으로 구성된다. 무질서한 사람은 평판이 좋지 않고 난폭하고 예측할 수 없는 사람, 즉 구걸인, 알콜중독자, 마약중독자, 무례한 십대, 매춘부, 방랑자, 정신이상자 등이다. 이들은 선과 악의 대결에서 질서 있는 사람과 싸우기도 한다. 무질서한 사람은 지역사회 내에서 말썽을 일으키는 두 가지 범주의 사람이 있다. 즉 통제될 필요가 있는 무질서한 내부인과 배제될 필요가 있는 무질서한 외부인으로 구분할 수 있다.

Wilson과 Kelling은 무질서를 물리적 무질서(Physical Disorder)와 행위적 무질서(behavioral disorder)로 구분하고 있다. 물리적 무질서는 낙서, 어수선하게 널려있는 쓰레기, 깨어진 창 등을 의미하고 행위적 무질서는 노상방뇨, 무전취식, 고성방가, 매춘 유인 행위 등을 의미한다.⁸⁶⁾

표면적으로는 깨어진 창이론은 무질서에 대한 질서의 특권을 인정하고 있다. 무질서가 범죄를 유발하는 반면에 질서는 범죄를 감소시킨다는 차원에서 경찰은 관할구역을 순찰하고 공공규범을 집행함으로써 1960년대의 범죄투쟁기능에 대체되는 질서유지기능을 회복해야 한다는 것이다. 따라서 범죄를 유발하는 사소한 무질서는 법에 위반되는 범죄행위는 아니지만 더 중대한 범죄로 발전하기 전에 짝을 잘라낸다는 차원에서 관용을 베풀

통권 제 67호, 2001. 9/10월호, pp. 34-35

86) P.N. "Grabosky, Zero Tolerance Policing, Trends & Issues in Criminal Justice", Australian Institute of Criminology, January 1999, No. 102, pp. 1-2

지 않는 무관용경찰활동을 채택하여 엄격하게 단속하여 범죄를 예방해야 한다는 것이다.

4. 각국의 경찰법집행활동 : 무관용정책을 중심으로

가. 미국경찰

1994년 블래튼이 뉴욕경찰국장으로서 취임하면서 뉴욕경찰의 전략적 리엔지니어링을 단행하였다. 마약범죄, 총기범죄, 청소년범죄, 자동차절도, 부정부패, 교통범죄, 가정폭력, 삶의 질 범죄 등 8가지 범죄에 대한 통제전략을 수립하였고 상급경찰관서에서 하급경찰관서로 권한을 이양하는 분권화된 경찰활동, 개별적 사건에 대응하기보다는 위협한 장소나 사람을 확인하기 위하여 컴퓨터를 이용하는 등 시의적절하고 정확한 정보자료의 이용, 순찰경찰은 마약범죄자를 체포할 권한을 부여함과 동시에 수사경찰은 많은 컴퓨터 시스템에 접근할 수 있도록 하여 종전의 부패에서 신뢰받는 경찰로 거듭나게 하였다.

또한 지구경찰서장은 중대한 범죄 뿐 만 아니라 삶의 질 범죄를 단속하도록 교육하였는데 이것은 공공장소에서의 낙서, 어수선한 쓰레기, 공공장소에서의 음주 등을 시 조례에 근거하여 단속하도록 하였다. 아울러 중대한 범죄의 혐의자는 경미한 범죄행위를 하게 되면 단속대상이 되었고 예를 들면 범죄험가 있는 청소년은 무면허 운전, 거리에서의 배회 등과 같이 비교적 사소한 행위에 대하여도 체포하였다. 경미한 범죄자를 체포하기 위해 불심검문을 철저히 하였고 마약이나 무기소지의 혐의 있는 자에 대하여 무차별적으로 체포하였다.⁸⁷⁾ 이와 같이 뉴욕시경찰은 정보중심의 경찰활동과 리엔지니어링에 걸쳐 개혁을 단행한 것이 특징이라고 할 수 있다.

나. 영국경찰

영국의 무관용경찰활동의 대표적인 예가 몰렌(Ray Mallen)이 경찰장으로 있는 Cleveland County, Hartlepool Town 이라고 할 수 있다. 1980 - 1992년에 몰렌이 임명된 후 4개월 전보다는 Hartlepool의 월 범죄수치는 38%가 증가하였고 강도는

87) Jayne Marshall, "Zero Tolerance Policing", Zero Tolerance Policing No.9, March 1999, p. 3,

38%가 증가하였다. 몰렌은 뉴욕시경찰의 브래튼과 동일한 전략을 채택하여 범죄감소와 질서회복을 목표로 설정하고 반사회적 행위와 사소한 범죄에 대한 대책의 필요성을 강조하였다.

이러한 전략의 일환으로 Hartlepool 무관용경찰활동은 경찰에게 재량권을 부여하여 경미한 범죄에 대하여 반드시 체포하지 않도록 하였다. 이에 따라 1995년과 1996년에 청소년들이 쇼핑센터에서 주민이나 통행인을 위협하는 사건이 58건이 발생하였는데 28건만 체포하고 나머지는 부모에게 통보하였던 예가 있다. 또한 몰렌은 정보원을 양성하여 강도사건을 단속하였고 혐의 있는 범죄자에 대하여 불심검문을 행하는 외에 정보지향적 경찰활동을 추구하는 한편 경찰의 팀워크를 증진시키고 지식을 공유함으로써 차별화된 경찰활동을 주장함으로써 Hartlepool경찰의 사기를 제고하는데 노력하였다.

이와 같이 몰렌의 전략은 범죄에 대한 개어진 차이론을 적용한 것으로 분석된다. 즉 사소한 범죄와 무질서의 단속을 강조한 것은 중대한 범죄자를 발견하는 방법으로서 뿐만 아니라 청소년들이 범죄경력자로 전락하는 것을 예방하기 위한 방안이었을 수도 있다. 그는 범죄자에 대한 구금을 지지하는 한편 형벌을 부과하지 않는 치안관사에 대하여 비난하기도 하였다. 이러한 전략을 채택한 결과 Hartlepool타운의 범죄발생건수는 1994년과 1996년 사이에 27%가 감소하였고 차량절도는 56%, 침입강도는 31%가 감소하였다.

다. 호주경찰

호주는 마약범죄를 감소하기 위하여 무관용경찰활동을 채택하였다. South Australia 경찰은 음주운전사고에 대하여 무관용경찰활동을 채택하였다. 특정범죄에 대한 강경한 무관용경찰활동이 이루어졌는데 그 예로 시드니 서부에 위치하고 있는 Cabramatta에서 헤로인 유통시장에 대한 일련의 단속이 있었다. 1997년부터 이 도시에서의 정복경찰의 순찰과 잠입수사는 마약사용자와 거래자의 발견의 위험을 증가시켰다. 그 결과 중심상업 지역에서는 삶의 질의 개선이 있었던 것으로 보이는 반면에 공중위생과 관련하여 상당한 부정적인 결과를 초래하기도 하였고 시내에서 교외로 마약시장의 전이현상이 나타나는 부정적인 결과도 초래하여 경찰이 중심상업지역을 마약투약의 단속대상으로 함에 따라 광범위한 지역에서 마약사용자의 분산현상이 발생하였고 마약거래에 있어서 중간매개체

와 이동통신의 사용증가를 포함한 마약시장의 복잡성과 정교함을 야기하였다.

경찰의 개입으로 마약거래자를 마약시장으로부터 추방하였고 이익을 추구하기 위하여 폭력을 수반한 재산범죄를 단속하였다. 호주의 범죄발생유형을 보면 뉴욕과 비교될 정도로 다양하기 때문에 동일한 결과를 적용할 수 없다. 호주에서는 면식이 있는 사람에 의하여 살인범죄가 발생하고 뉴욕의 경우 거리의 마약거래과정에서 청소년들에 의하여 살인범죄가 발생한다. 호주의 폭력범죄의 개인적 성격 때문에 뉴욕의 무관용경찰활동은 호주의 폭력범죄율에 영향을 미치지 않을 것으로 분석된다. 따라서 호주에서는 재산범죄를 대상으로 무관용경찰활동을 수행하였다는 점에서 뉴욕과 구별된다고 할 수 있다. 따라서 무관용경찰활동은 정보지향적, 문제해결적 접근의 부분으로서 적용될 수 있는 수많은 경찰전술 중에 하나에 불과하다고 할 수 있다.

라. 평 가

무관용경찰활동과 같이 강력한 법집행만이 시민들의 삶의 질을 향상시키고 범죄를 예방할 수 있다는 주장을 너무 과신하거나 확대해석을 경계하는 목소리도 있다.⁸⁸⁾ 예를 들어, 무관용경찰활동이 범죄율의 급감을 가져왔다는 주장에 대한 인과관계도 분명하지 않다. 뉴욕의 경우 실제 범죄율이 낮아진 데에는 경찰활동이 기여한 바에 대해서는 이론의 여지가 없다. 하지만 범죄율의 감소를 무관용정책의 결과라고 과잉 단순화하는 것은 다른 요인들을 제대로 반영하지 않는 결과로 볼 수 있다. 또 무관용정책을 도입한 지역에서는 경찰이 과도한 물리력의 행사나 잔혹성을 비난하거나 민원의 발생소지가 많은 것도 사실이다. 또 무관용정책이 범죄문제의 단기적인 처방은 될 수 있으나 한편으로는 장기적 책임으로 돌아 올 수 있음도 경계해야 한다는 의견도 있다.⁸⁹⁾

88) 이윤호, 전계서, pp.299-302.

89) 이윤호, 상계서, p.301.

제3장 조사결과 및 분석

제1절 조사의 방법

1. 문항의 구성

설문의 문항은 경찰법집행에 대한 국민의 인식과 수용정도, 그리고 수용도제고를 위한 의견을 수렴하는 내용으로 구성하였다. 문항의 내용은 2006년도 경찰청에서 실시한 경찰법집행에 대한 국민수용도 조사에서 사용한 문항을 일부 포함하였다. 그 이유는 2006년도와 비교하여 경찰법집행에 대한 국민수용도의 변화정도를 살펴보고 경찰법집행의 수용도 제고방안을 강구하는데 참고자료로 활용하기위해서 이다. 설문문항은 국민들의 일반적인 법 준수 의식, 경찰법집행의 절차적 공정성, 경찰의 역량, 경찰법집행의 정당성, 위하력, 경찰법집행에 대한 순응정도, 경찰협조, 경찰법집행의 약화원인과 제고방안 등 총 42개 문항으로 구성하였다. 인구사회학적 특성 외에 경찰법집행관련 설문문항은 전혀 그렇지 않다(0점), 그렇지 않다(33.3점), 그렇다(66.7점), 대단히 그렇다(100점)을 100점 만점으로 환산하여 지수화하였고, 일부 문항은 ‘예’와 ‘아니오’의 양자 택일적 문항으로 구성하였다.

2. 표본의 수집 및 분석방법

자료수집의 방법은 연구자외에 연구보조원이 전국적 단위로 조사지역에 거주하는 만18세 이상의 남녀 표본 600명을 대상으로 하였다. 표본의 추출은 실제거주지역인구의 성과 연령구성 비율에 맞춰 귀터를 부여하고 강제할당의 방식으로 표본을 선정하였다. 설문조사기간은 2007년 8월 27일부터 2007년 9월7일까지 약 2주간 실시하였다. 통계적 분석을 위해서 SPSS12.0를 이용하였다. 다음은 표본의 거주지별, 연령별 표본의 수이다.

<표 3-1> 표본집단의 지역별 분포

| 구분 | 서울 | 부산 | 대구 | 인천 | 광주 | 대전 | 울산 | 경기 | 강원 | 충청 | 전라 | 경상 | 합계 |
|----|-----|----|----|----|----|----|----|-----|----|----|----|----|-----|
| 남자 | 100 | 37 | 11 | 12 | 6 | 6 | 5 | 60 | 7 | 16 | 20 | 14 | 294 |
| 여자 | 102 | 38 | 12 | 12 | 7 | 7 | 5 | 62 | 8 | 17 | 22 | 14 | 306 |
| 계 | 142 | 35 | 23 | 24 | 13 | 13 | 10 | 122 | 15 | 33 | 42 | 28 | 600 |

강제할당방식에 의해 지역별로 할당된 표본수를 대상으로 연구자와 연구보조원이 전화설문방식과 지역방문의 방법을 병행하여 설문을 수집하였으며, 600명에 대한 설문지를 배포하고 그중에서 580부를 회수하였으며 이 중 응답문항이 30%를 넘지 않는 설문지 7부를 제외한 총 573부를 분석에 활용하였다. 수집된 설문지는 코딩작업과 통계패키지를 이용함으로써 기본적으로 기술통계의 결과를 활용하여 지난해 조사한 결과와 금년도 실시한 결과와의 차이와 본 연구에서 응답자들의 응답결과를 분석하는데 중점을 두었다. 부가적으로 본 연구에서 확보된 데이터를 활용하여 변수간의 상관관계와 집단 간 차이 등을 분석하여 경찰법집행의 영향변수를 찾아내고 수용도의 제고방안을 마련하는데 활용하였다. 특히 2006년도 경찰청에서 실시한 경찰법집행에 대한 국민수용도조사의 결과와도 비교하여 1년간 어떤 차이가 있는지를 검토하고 경찰 법집행의 국민수용도를 제고할 수 있는 방안에 대하여 제시하였다.

3. 인구통계학적 특성분석

<표 3-2> 인구통계학적 특성

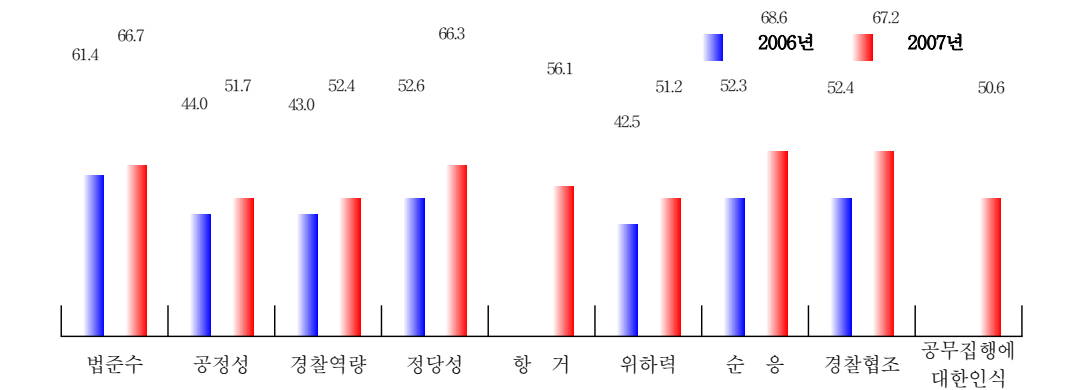
| 성 별 | | | 학 력 | | |
|--------|------|-------|---------|------|-------|
| 남성 | 320명 | 55.8% | 고졸미만 | 162명 | 28.3% |
| 여성 | 253명 | 44.2% | 고졸 | 298명 | 52% |
| 나 이 | | | 대제이상 | 113명 | 19.8% |
| 20대미만 | 81명 | 7.0% | 직 업 | | |
| 20대 | 100명 | 17.5% | 전문직/공무원 | 43명 | 7.5% |
| 30대 | 169명 | 29.5% | 회사원 | 155명 | 27% |
| 40대이상 | 223명 | 46% | 학생 | 87명 | 15.2% |
| 경찰접촉경험 | | | 주부 | 89명 | 15.5% |
| 무 | 346명 | 60.4% | 농어축산업 | 49명 | 8.5% |
| 1-2회 | 171명 | 29.8% | 운수/서비스업 | 72명 | 12.6% |
| 3회이상 | 56명 | 9.8% | 자영업 기타 | 78명 | 13.7% |

표에서 보는 바와 같이 전체 응답자 중에서 성별로는 남성이 320명으로 55.8%였고, 여성은 253명이었으며, 연령대를 보면 20대미만이 81명으로 7%, 20대가 100명, 30대 169명, 40대 이상이 223명 46%로 가장 많이 차지하였다. 조사대상자의 학력은 고졸미만이 162명 28.3%이고 고졸은 52%, 대재이상은 19.8%의 분포를 보였다. 조사대상자의 직업별 분포를 보면 회사원이 가장 많은 155명 27%였고, 학생과 주부, 자영업, 운수/서비스업 등이 각각 12%대에서 15%대로 골고루 분포하였으며, 이들의 경찰접촉경험은 전혀 접촉경험이 없는 자가 60.4%를 차지하였으나 39.6%의 시민이 경찰과의 접촉경험이 있다고 응답하였다. 전체 조사대상자의 분포를 보면 조사의 결과를 일반화할 수 있을 만큼 어떤 유형에 편기되어 있지 않는 표본추출이라고 판단된다.

제2절 조사결과의 분석 및 논의

1. 조사결과의 전체 요약

아래 표는 전체 항목을 범주화하여 법준수 요인, 공정성요인, 경찰역량요인, 정당성요인 등의 요인별 지수를 나타낸 표이다. 지수별로 2006년에 경찰청에서 실시한 조사결과와 비교하였다. 표에서 보는 바와 같이 법 준수, 공정성, 경찰역량, 정당성, 위하력, 순응, 경찰협조 등 지난해 지수와 비교할 수 있는 항목에서 모두 지난해에 비해서 지수가 상승하였을 알 수 있다.



2. 세부항목별 지수

()는 평균지수값

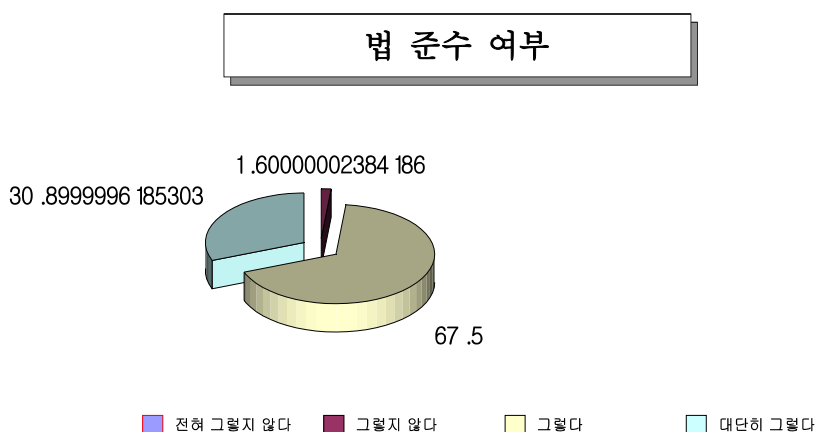
| | | | | | |
|-----------------|---------|-------|--------------------------------|------------------|------|
| 법 준수 (66.7) | 법준수 | 76.4 | 위 하 력 (51.2) | 반드시처벌 | 53.4 |
| | 법지키면 손해 | 57.04 | | 충분한처벌 | 53.4 |
| 공 정 성 (51.7) | 일관된 기준 | 52.7 | 순 용 (68.6) | 신속한처벌 | 46.8 |
| | 객관적 | 50.8 | | 교통단속 | 69.4 |
| 경찰역량 (52.4) | 범인검거 우수 | 54.6 | 경 찰 협 조 (67.2) | 실랑이순용 | 72.3 |
| | 범죄예방 우수 | 50.3 | | 불심검문 순용 | 64.2 |
| 정 당 성 (66.3) | 우선수용 | 51.4 | 공 무 집 행 에 대 한 인 식 (50.6) | 신고와 예방활동 | 67.2 |
| | 신뢰 | 75.3 | | 법집행 방해후 처벌받지 않는다 | 34.9 |
| 항 거 (56.1) | 저항의 정당화 | 48.5 | 공 무 집 행 방 해 죄 는 경 미 하 다 | 공무집행방해죄는 경미하다 | 51.3 |
| | 요구사항 무시 | 63.8 | | 공권력 비교적 약화 | 65.7 |

3. 세부항목별 조사결과 및 분석

1. 법은 준수되어야 한다.

- ◎ “법은 준수되어야 한다”라는 의견은 100점 만점 기준으로 76.4점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 67.5%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 0.0% | 1.6% | 67.5% | 30.9% |
| 0명 | 9명 | 387명 | 177명 |



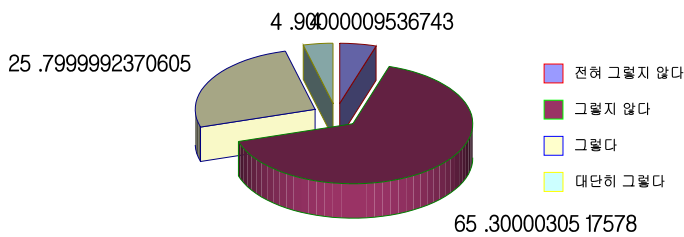
“법은 준수되어야 한다”라는 법준수 의식에 대한 설문에서 응답자의 98.4%인 절대다수의 시민들이 준수되어야 한다는 인식을 가지고 있었으며, 이를 지수로 환산하면 100점 만점에 76.4점으로 나타났다. 이는 국민들의 법 준수 의식이 대단히 높다고 판단할 수 있으나 또 한편으로는 법 준수 의식과 행동과는 반드시 일치하지 않는다는 측면에서 보면 태도가 행동으로 실천될 것이라고는 확신하기는 어렵다. 하지만 이 결과는 지난해 경찰청에서 경찰법집행에 대한 국민수용도 조사에서 동일한 문항으로 전화설문을 실시한 결과인 응답자의 82%와 61.5점의 지수와 비교하면 전체적으로 법준수 의식이 상당히 향상된 결과라고 할 수 있다. 이처럼 지난해와 비교하여 지수와 긍정적인 응답의 결과에서 차이가 나는 이유는 경찰에서 실시하고 있는 테마형 단속활동과 법준수 캠페인 등의 지속적인 홍보활동도 그 이유라고 판단된다.

2. 법은 지키는 자만이 손해를 본다.

- ◎ “법은 지키는 자만이 손해를 본다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 57.04점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇지 않다라는 의견이 65.3%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 4.9% | 65.3% | 25.8% | 4.0% |
| 28명 | 374명 | 148명 | 23명 |

법은 지키는 자만 손해



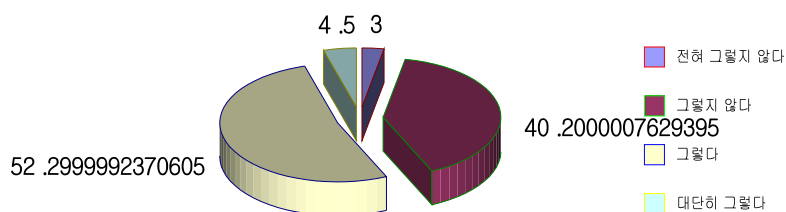
“법은 지키는 자만 손해이다”라는 설문에서 “그렇다”라고 법을 준수하는 것이 오히려 손해라고 하는 부정적인 의식을 가지고 있는 국민은 29.8%로 비교적 높은 편이었고 100점 만점으로 환산한 지수에서는 57.04점으로 비교적 양호한 편이었다. 하지만 7번문항의 법 준수 문항에서 98.4%가 긍정적인 대답을 한 것과 비교하면 약간의 편차가 존재한다는 것을 알 수 있다. 이는 법 준수에 대한 당위성은 인정하면서도 법 준수가 자신의 이익과 대응하는 법 준수의 실리라는 측면에서 보면 인간의 자기중심적 심리현상이 표출된다고 할 수 있다. 이는 경찰의 법집행과정에서도 자신의 잘못을 인정하면서도 경찰법집행에 항거하거나 불만을 표출하는 행동으로 나타날 수 있다. 지난해 경찰청에서 실시한 법집행수용도조사에서는 “법을 지키는 것이 손해”라는 인식이 30.9%이었고 지수는 61.3점으로 법을 지키는 것이 손해라는 인식이 높았다.

3. 경찰은 법집행에 있어서 일관된 기준을 사용한다.

- ◎ “경찰은 법집행에 있어서 일관된 기준을 사용한다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 52.7점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 52.3%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 3.0% | 40.2% | 52.3% | 4.5% |
| 17명 | 230명 | 299명 | 26명 |

경찰 법집행의 일관된 기준



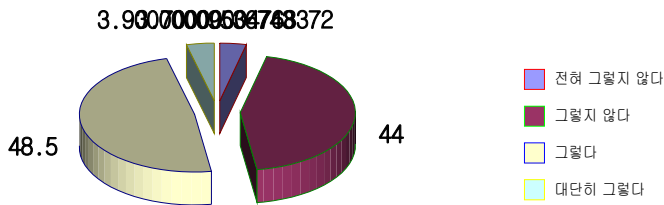
“경찰은 법집행에 있어서 일관된 기준을 사용한다”라는 문항에 그렇다 등 긍정적인 응답을 한 비율은 56.8%이고 그렇지않다는 부정적인 응답은 43.2%로서 긍정적인 의견이 약간 높았지만 전반적으로 경찰의 법집행의 일관성에 대하여 부정적인 인식을 많이 가지고 있는 것으로 보였다. 설문결과에 대한 지수는 52.7점이었다. 이 결과는 지난해 경찰청에서 실시한 조사와 비교하면 법집행의 일관성에 대한 긍정적인 응답이 41.7%에 불과한 것에 비교하면 15.1%가 향상되었으며 지수도 44.5에서 52.7로 8.2점이 상승한 것으로 보아 그 동안 경찰의 법집행활동개선을 위한 성과라고 평가할 수 있다.

4. 경찰의 법집행은 공정하고 객관적이다.

- ◎ “경찰의 법집행은 공정하고 객관적이다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 50.8점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 48.5%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 3.7% | 44.0% | 48.5% | 3.9% |
| 21명 | 251명 | 277명 | 22명 |

공정성과 객관성



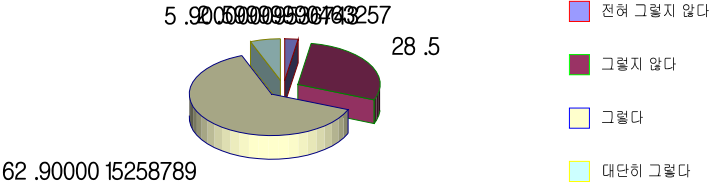
“경찰의 법집행은 공정하고 객관적이다”라는 질문에 그렇다라는 긍정적인 응답이 52.4%, 그렇지않다는 부정적인 인식이 47.6%로서 경찰의 법집행에 대하여 대체적으로 부정적인 인식이 많은 것으로 나타났으며, 100점 만점으로 지수화한 결과는 50.8점이였다. 이 결과는 지난해 경찰청에서 실시한 경찰법집행에 대한 국민수용도 조사에서 동일한 문항에 응답한 결과를 보면 공정하고 객관적이지 않다는 부정적 의견이 56.4%였던 것과 비교하면 8.8%가 개선되었음을 알 수 있고, 지수도 100점 만점에 43.9점이었으나 금년도 조사에서 이보다 약7점이 향상된 것으로 보아 경찰의 법집행에 대한 공정성과 객관성이 지속적으로 개선되고 있음을 알 수 있다.

5. 경찰은 국민의 인권을 존중한다.

- ◎ “경찰은 국민의 인권을 존중한다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 57.3점이 나타난다.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 62.9%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 2.6% | 28.5% | 62.9% | 5.9% |
| 15명 | 163명 | 360명 | 34명 |

국민 인권 존중



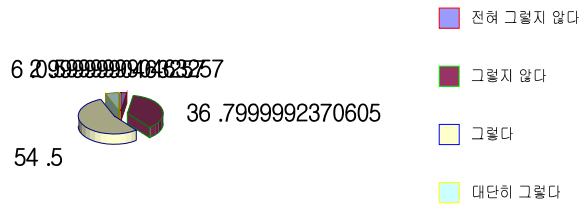
“경찰이 국민의 인권존중”에 대한 의견에서 그렇다라는 긍정적인 의견이 68.4%였고, 그렇지않다는 의견은 31.1%로 나타났으며, 경찰은 대체적으로 국민의 인권을 존중한다는 의견이 높았으나 인권의 중요성이라는 측면에서 보았을 때 아직까지 미흡하다고 할 수 있다. 인권존중에 대한 지수는 57.3점이었다. 지난해 경찰청에서 실시한 결과는 긍정적인 응답이 44%에 비교하면 약 24.4%가 상승하였고, 지수상으로 보아도 43.5점에서 57.3점으로 약 13.8점이 상승하는 등 경찰이 국민에 대한 인권존중이 향상되었음을 알 수 있다.

6. 경찰은 범인검거를 잘하고 있다.

- ◎ “경찰은 범인검거를 잘하고 있다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 54.6점이 나타난다.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 54.5%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 2.6% | 36.8% | 54.5% | 6.1% |
| 15명 | 210명 | 311명 | 35명 |

범인 검 거



다음은 경찰의 범집행역량에 대한 국민의 의견이다. 표에서 보는 바와 같이 “경찰은 범인검거를 잘하고 있다”라는 의견에 응답자의 60.6%가 잘하고 있다고 응답한 반면에 그렇지않다라고 응답한 국민도 39.4%로 많은 편이었다. 범인검거능력에 대한 지수는 54.6점이었다. 이결과는 지난해 조사에서 긍정적인 응답이 43.3%인 것과 비교하면 약 20.3%가 향상되었으며, 지수상으로 도 지난해 43.6점에서 올해 54.6점으로 약 11점이 상승하는 등 경찰의 범인검거능력에 대한 국민들의 인식이 상당히 개선된 것으로 평가할 수 있다. 그러나 실제 경찰의 범인검거율과 비교하면 국민들의 인식과는 많은 차이가 있

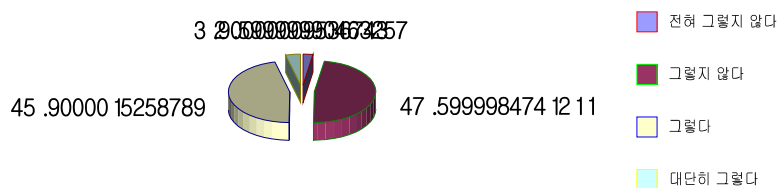
으므로 범인 검거율에 대한 지속적인 홍보가 필요하다고 할 수 있다. 범인 검거율은 범 죄억제력의 중요한 변수인 확실성과 관련되어 있고, 확실성이 높을수록 범 죄억제력이 상승한다고 할 수 있으므로 이에 대한 정확한 홍보가 필요하다.

7. 경찰은 범 죄예방활동을 잘하고 있다.

- ◎ “경찰은 범 죄예방활동을 잘하고 있다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 50.3점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇지않다라는 의견이 47.6%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 2.6% | 47.6% | 45.9% | 3.9% |
| 15명 | 271명 | 261명 | 22명 |

범 죄 예방활동



“경찰의 범 죄예방활동을 잘하고 있다”라는 설문에 대한 응답결과를 보면, 잘하고 있다는 긍정적인 응답이 전체의 49.8%이고 그렇지않다는 부정적인 의견이 50.2%로서 부정

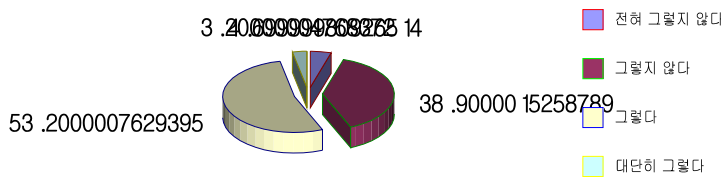
적인 의견이 오히려 높게 나타났다. 지수는 50.3점이었다. 이 결과를 지난해 조사한 결과와 비교하면 긍정적인 응답이 약 40.6%인 것과 비해서는 약 9.2%가 향상되었으며, 지수상으로도 지난해 42.5점과 비교하면 약 7.8점이 개선되었음을 알 수 있다. 이러한 결과로 볼 때 실제 경찰의 범죄예방활동노력에 비하면 상당히 낮게 평가하고 있다고 할 수 있으므로 경찰의 범죄예방활동에 대한 적극적인 홍보가 필요한 영역이다. 특히 범죄예방활동에 대한 국민들의 의견은 범죄피해에 대한 두려움과 직간접적으로 영향을 미칠 뿐 아니라 잠재적 범행의도를 가지고 있는 자에게 범죄억제의 효과도 기대할 수 있을 만큼 중요한 변수이기 때문에 이에 대한 적극적인 홍보가 필요하다.

8. 경찰은 일반시민에게 친절하게 대한다.

- ◎ “경찰은 일반시민에게 친절하게 대한다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 51.6점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 53.2%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 4.7% | 38.9% | 53.2% | 3.2% |
| 27명 | 222명 | 303명 | 18명 |

일반시민에대한 친절



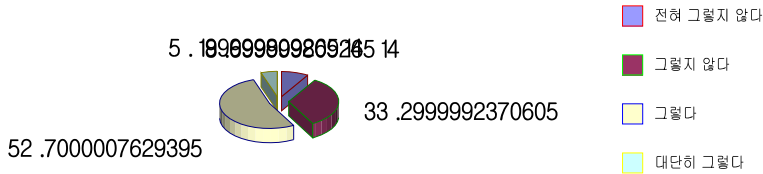
“경찰이 일반시민을 친절하게 대한다”라는 친절도에 대한 질문에서 응답자의 56.4%가 친절하다는 긍정적인 응답을 한 반면에 그렇지않다라는 부정적인 응답을 한 시민도 43.6%로 나타났다. 또 이를 수치화하여 보면 100점만점에 51.6점이었다. 즉 일반시민들은 경찰의 친절성에 대하여 좋지 않는 평가를 하고 있다고 할 수 있다. 친절성은 경찰활동에 대한 신뢰도와 밀접한 관련이 있고, 신뢰도는 경찰과 지역사회의 협력관계에 영향을 미치게 되므로 경찰의 일반시민에 대한 친절도를 향상시킬 수 있도록 노력할 필요가 있다.

9. 경찰의 법집행이 잘못되었다는 생각이 들더라도 우선 수용해야 한다.

- ◎ “경찰의 법집행이 잘못되었다는 생각이 들더라도 우선 수용해야 한다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 51.4점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 52.7%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 8.7% | 33.3% | 52.7% | 5.2% |
| 50명 | 191명 | 302명 | 30명 |

우 선 수 용



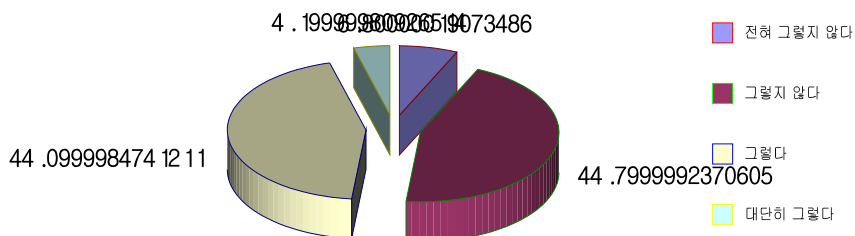
다음은 경찰법집행의 정당성에 관한 내용이다. 표에서 보는 바와 같이 “경찰의 법집행이 잘못되었다는 생각이 들더라도 우선 수용해야한다”는 의견은 전체응답자의 57.9%가 그렇다라고 긍정적인 수용의사를 가지고 있는 반면에 수용할 수 없다는 부정적인 의견을 가지고 있는 응답자도 42.1%로 비교적 많이 차지하고 있었다. 또 지수로 보면 100점 만점에 51.4점이었다. 이 결과를 지난해 조사와 비교하면 수용에 대한 긍정적인 의견이 55.9%와 비교하여 약 2%가 상승하였고, 지수는 지난해가 48.1점으로 약 3.3점이 향상되었다. 이 문항은 경찰의 법집행에 대한 수용태도와 직간접적으로 관련된 문항인바 국민들의 경찰법집행에 대하여 약간 부정적인 태도를 여전히 지니고 있음을 알 수 있다. 예컨대, 경찰의 법집행이 정당하더라도 수용하는 국민들이 잘못되었다라고 생각할 때 경찰법집행에 항거할 수 있는 여지가 있음을 시사하고 있다.

10. 경찰의 법집행에 대한 저항은 정당화될 수 있다.

- ◎ “경찰의 법집행에 대한 저항은 정당화될 수 있다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 48.5점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇지 않다라는 의견이 44.8%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 6.8% | 44.8% | 44.1% | 4.2% |
| 39명 | 256명 | 252명 | 24명 |

정당화 될 수 있다.



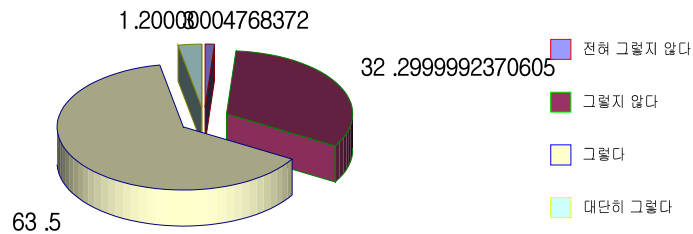
위의 표에서 보는 바와 같이 “경찰의 법집행에 대한 저항은 정당화될 수 있다”라는 질문에 응답자의 약 48.3%가 그렇다라고 대답하였고, 정당화될 수 없다고 응답한 사람은 51.7%로 나타났다. 즉 경찰의 법집행에 대하여 저항할 수 있음을 시사 하는 것으로서 합법적인 경찰의 법집행활동에도 상당한 어려움이 예상된다. 이 결과를 지난해 조사 결과인 41.5%와 비교하면 오히려 저항의 정당성을 인정하는 시민이 증가하였음을 알 수 있다. 이는 국민들의 인권의식의 향상과도 상관성이 있을 것으로 판단된다.

11. 경찰의 법집행을 신뢰한다.

- ◎ “경찰의 법집행을 신뢰한다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 75.3점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 63.5%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답 내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 1.2% | 32.3% | 63.5% | 3.0% |
| 7명 | 185명 | 364명 | 17명 |

경찰의 법집행을 신뢰한다



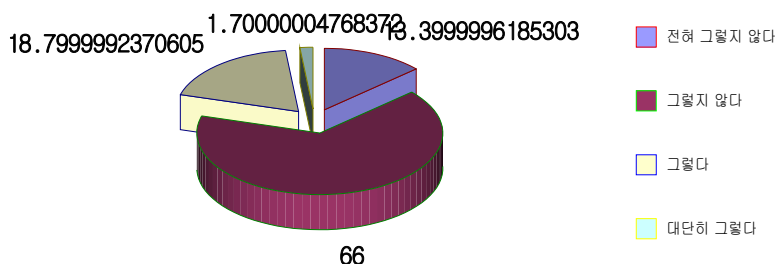
다음은 경찰의 법집행활동에 대한 신뢰도를 평가한 질문이다. “경찰의 법집행을 신뢰한다”라는 질문에 응답자의 약 66.5%가 그렇다하고 응답하였고, 신뢰하지 않는다는 응답은 전체응답자의 약 33.5%였다. 신뢰도 지수는 75.9점으로 나타났다. 이 결과를 지난해 경찰청에서 실시한 경찰법집행에 대한 국민 수용도 조사에서 신뢰한다가 53.8%이었던 것과 비교하면 약 12.7%가 상승하였고, 지난해 신뢰도 지수가 47.3점이었으므로 신뢰도 지수는 약28.6점이 상승하는 등 경찰활동에 대한 신뢰도는 상당히 상승하였음을 알 수 있다.

12. 경찰의 요구사항을 때로는 무시해도 된다.

- ◎ “경찰의 요구사항을 때로는 무시해도 된다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 63.8점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇지않다라는 의견이 66.0%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답 내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 13.4% | 66.0% | 18.8% | 1.7% |
| 77명 | 378명 | 108명 | 10명 |

요구사항을 무시해도 된다



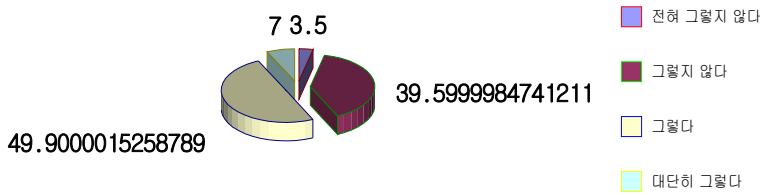
다음은 경찰법집행의 정당성에 관한 내용이다. 표에서 보는 바와 같이 “경찰의 요구사항을 때로는 무시해도된다”는 의견은 전체응답자의 20.5%가 그렇다라고 대답하여 경찰의 요구사항을 무시해도된다는 의견을 표현하였으나 무시해서는 안 된다는 의견이 79.5%로 대부분을 차지하고 있었다. 또 지수로 보면 100점만점에 63.8점으로 양호한 편이었다. 이 결과를 지난해 조사와 비교하면 요구사항을 무시해도된다는 의견이 23.3%와 비교하여 약 2.8%가 감소하였고, 지수는 지난해가 64.5점과 비슷하였다. 이 문항은 경찰의 법집행에 대한 수용태도와 직간접적으로 관련된 문항인바 국민들의 경찰법집행에 대하여 약간 부정적인 태도를 여전히 지니고 있음을 알 수 있다. 예컨대, 경찰의 법집행 과정에서 경찰의 요구사항을 무시해도된다는 생각을 가지고 있다는 사실 자체가 경찰법집행상 시민들의 적극적인 협조를 받지 못할 가능성도 가지고 있음을 시사하는 것이다.

13. 법을 위반하면 반드시 처벌을 받게 된다.

- ◎ “법을 위반하면 반드시 처벌을 받게 된다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 53.4점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 49.9%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 3.5% | 39.6% | 49.9% | 7.0% |
| 20명 | 226명 | 285명 | 40명 |

법을 위반하면 처벌받는다



다음은 경찰법집행의 위하력 중 처벌의 확실성에 관한 내용이다. 표에서 보는 바와 같이 “법을 위반하면 반드시 처벌을 받게 된다”는 인식은 전체응답자의 56.9%가 그렇다라고하여 처벌의 확실성에 대한 인식을 가지고 있는 반면에 처벌의 확실성이 없다라는 인식을 가지고 있는 응답자는 전체 응답자 중 43.1%로서 상당히 많은 비율의 시민들이 처벌의 억제효과 중에서 처벌의 확실성에 대하여 부정적인 인식을 가지고 있었다. 또 이 결과를 지수로 보면 100점 만점에 53.4점이었다. 이 결과를 지난해 조사와 비교하면 처

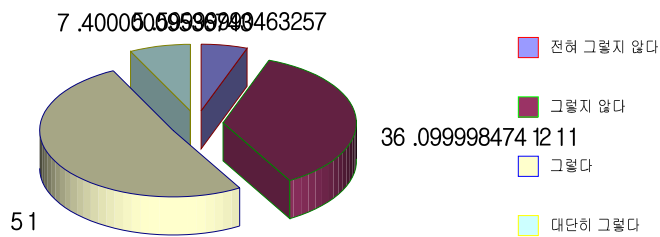
벌의 확실성에 대하여 긍정적인 인식을 가지고 있는 비율이 41.8%와 비교하여 약 15.1이 상승하였고, 지수는 지난해가 43.4점인 것과 비교하면 약 10점 정도 상승하였다. 이 결과는 처벌의 확실성에 대하여 일반국민들의 인식수준이 지난해와 비교하면 많이 상승하였지만 여전히 절반정도에 머물러 있다는 것은 대단히 심각한 수준이다. 처벌의 확실성을 향상시킬 수 있는 제도적, 문화적인 대안들이 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

14. 법을 위반하면 위반한 만큼 처벌받게 된다.

- ◎ “법을 위반하면 위반한 만큼 처벌받게 된다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 53.4점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 51.0%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 5.6% | 36.1% | 51.0% | 7.4% |
| 32명 | 206명 | 291명 | 42명 |

법을 위반한 만큼 처벌 받는다



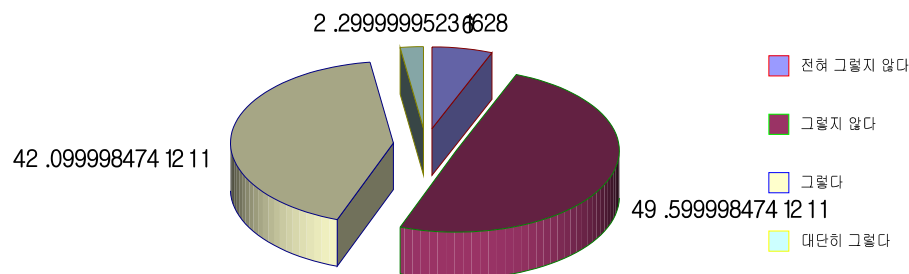
다음은 경찰법집행의 위하력 중 처벌의 공정성에 관한 내용이다. 표에서 보는 바와 같이 “법을 위반하면 위반한 만큼 처벌을 받게 된다”는 인식은 전체응답자의 58.4%가 그렇다라고하여 처벌의 공정성에 대한 인식을 가지고 있는 반면에 처벌의 공정성이 없다라는 인식을 가지고 있는 응답자는 전체 응답자 중 41.6%로서 상당히 많은 비율의 시민들이 처벌의 공정성에 대하여 부정적인 시각을 가지고 있었다. 또 이 결과를 지수로 보면 100점 만점에 53.4점이었다. 이 결과를 지난해 조사와 비교하면 처벌의 공정성에 대하여 긍정적인 인식을 가지고 있는 비율이 41.8%와 비교하여 약 6.6%가 상승하였고, 지수는 지난해가 43.1점인 것과 비교하면 약 10점 정도 상승하였다. 이 결과는 처벌의 공정성에 대하여 일반국민들의 인식수준이 지난해와 비교하면 약간 상승하였지만 여전히 절반정도에 머물러 있다는 것은 형사사법기관에 대한 불신의 원인이며 법치행정의 기본 원칙에 대한 불신이므로 이에 대한 적절한 대책이 수립되어야 할 것이다.

15. 법을 위반하면 신속하게 처벌받게 된다.

- ◎ “법을 위반하면 신속하게 처벌받게 된다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 46.8점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇지않다라는 의견이 49.6%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 6.0% | 49.6% | 42.1% | 2.3% |
| 34명 | 282명 | 239명 | 13명 |

신속하게 처벌받게 된다



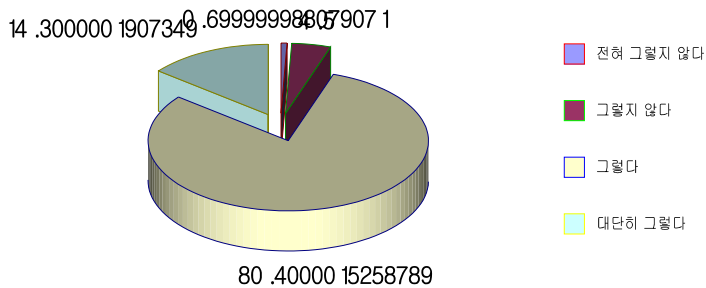
다음은 경찰법집행의 위하력 중 처벌의 신속성에 관한 내용이다. 표에서 보는 바와 같이 “법을 위반하면 신속하게 처벌받는다”는 인식은 전체응답자의 44.4%가 그렇다라고하여 처벌의 신속성에 대한 인식을 가지고 있는 반면에 처벌의 신속성이 미흡하다라는 인식을 가지고 있는 응답자는 전체 응답자 중 55.6%로서 상당히 많은 비율의 시민들이 처벌의 신속성에 대하여 부정적인 시각을 가지고 있었다. 또 이 결과를 지수로 보면 100점 만점에 46.8점이었다. 이 결과를 지난해 조사와 비교하면 처벌의 신속성에 대하여 긍정적인 인식을 가지고 있는 비율이 35.9%와 비교하여 약 20%가 상승하였고, 지수는 지난해가 41.1점인 것과 비교하면 약 5.7점 정도 상승하였다. 이 결과는 처벌의 신속성에 대하여 일반국민들의 인식수준이 지난해와 비교하면 많이 상승하였지만 여전히 절반정도에 머물러 있다는 것은 형사사법기관에 대한 불신의 원인이며 경찰법집행의 수용도를 저하시키는 장애요인으로 작용할 가능성도 가지고 있다.

16. 운전 중 교통법규위반으로 경찰로부터 단속을 받으면 수용하고 따른다.

- ◎ “운전 중 교통법규위반으로 경찰로부터 단속을 받으면 수용하고 따른다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 69.4점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 80.4%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 0.7% | 4.5% | 80.4% | 14.3% |
| 4명 | 26명 | 460명 | 82명 |

교통 단속



다음은 경찰법집행의 많은 부분을 차지하고 있는 교통단속행위에 따른 수용도를 조사한 자료이다. 표에서 보는 바와 같이 “운전중 교통법규를 위반하여 경찰로부터 단속되면 수용하여 따른다”는 인식은 전체응답자의 대부분인 94.7%가 그렇다라고하여 경찰의 정상적인 교통법규단속행위에 대하여 수용하는 태도를 취하고 있는 것으로 조사되었다. 또 이 결과를 지수로 보면 100점 만점에 69.4점으로 비교적 높게 나타났다. 이 결과를 지난해 조사에서 교통법규위반에 따른 단속의 수용도가 79.6%와 비교하면 약 15%가 상승하였으며, 이에 대한 지수도 57.7점과 비교하면 약 11.7점이 상승하였다. 이 결과는

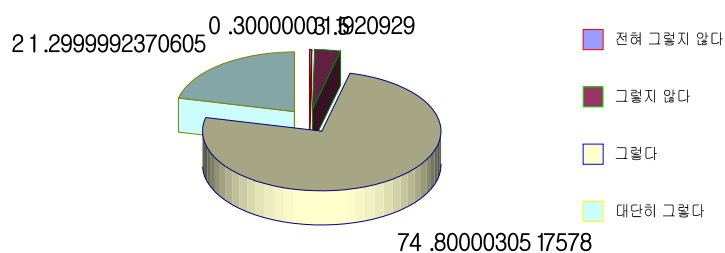
경찰의 합법적인 교통단속에 대하여 수용하겠다는 의사를 가지고 있는 것으로 보이기 때문에 교통법규위반행위에 대한 명확한 법규만 보완된다면 교통단속과 같은 법집행의 수용도는 얼마든지 개선될 수 있음을 시사하고 있다.

17. 음주로 인하여 길거리나 지구대에서 실랑이를 벌인 경우 경찰이 제재할 때 순응해야 한다.

- ◎ “음주로 인하여 길거리나 지구대에서 실랑이를 벌인 경우 경찰이 제재할 때 순응해야 한다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 72.3점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 74.8%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 0.3% | 3.5% | 74.8% | 21.3% |
| 2명 | 20명 | 428명 | 122명 |

경찰이 제재할 때 순응한다



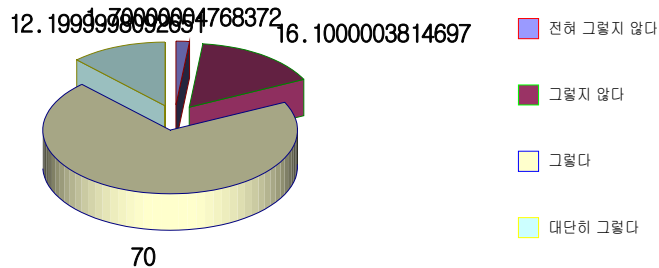
다음은 경찰법집행 중에서 주취소란자의 처리에 대한 의견을 조사한 결과이다. 표에서 보는 바와 같이 “음주로 인하여 길거리나 지구대에서 실랑이를 벌인 경우 경찰이 제재할 때 순응해야 한다.”는 인식은 전체응답자의 대부분을 차지하는 96.1%가 그렇다라고하여 주취소란자에 대한 경찰의 법집행활동에 순응해야 한다는 인식을 가지고 있었다. 또 이를 지수로 나타내면 100점 만점에 72.3점으로 다른 요소들보다 높은 점수를 보였다. 이 결과는 지난해 경찰청에서 실시한 경찰법집행에 대한 국민수용도 조사에서 순응하겠다는 의사가 74.9%였고, 이의 지수가 55.4점인 것과 비교하면 비율이나 지수면에서 보면 상당히 개선되었다라고 할 수 있다. 따라서 주취소란자의 문제가 단순히 시민들의 생활에 불편을 초래한다는 차원을 넘어서 주취자로 인한 각종 범죄 및 범죄피해의 가능성을 동시에 가지고 있으므로 이에 대한 적절한 입법조치가 필요할 것으로 보인다.

18. 길을 걷다 경찰이 불심검문을 하면 수용하고 따른다.

- ◎ “길을 걷다 경찰이 불심검문을 하면 수용하고 따른다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 64.2점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 70.0%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 1.7% | 16.1% | 70.0% | 12.2% |
| 10명 | 92명 | 401명 | 70명 |

불심검문을 하면 수용한다



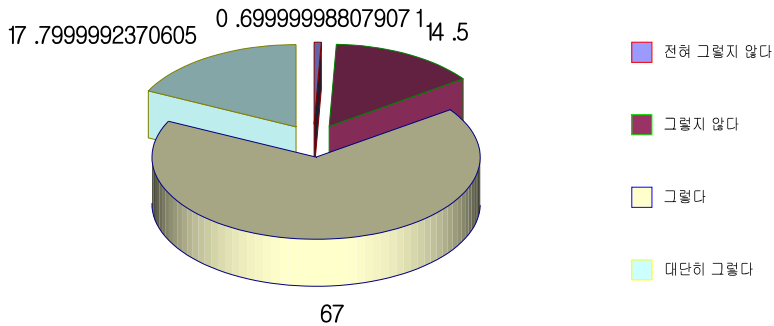
다음은 경찰법집행 중에서 불심검문에 대한 의견을 조사한 결과이다. 표에서 보는 바와 같이 “길을 걷다 경찰이 불심검문을 하면 수용하고 따른다.”는 불심검문에 대한 전체 응답자의 대부분을 차지하는 82.2%가 그렇다라고 하여 불심검문에 순응하겠다는 태도를 가지는 등 경찰의 법집행활동에 순응해야 한다는 인식을 가지고 있었다. 또 이를 지수로 나타내면 100점 만점에 64.2점으로 대체적으로 높은 점수를 보였다. 반면에 경찰의 불심검문에 불응하겠다는 태도도 17.8%로 나타나 경찰의 불심검문과 관련된 법집행활동에 상당한 어려움이 예상된다. 이 결과는 경찰의 합법적이고 합리적인 법집행활동인 불심검문과정에 대한 명확한 법적 보완과 아울러 시민들의 불편과 인권침해를 최소화할 수 있는 대책들이 마련되어야 할 것으로 보인다.

19. 범죄와 관련된 정보를 경찰에 기꺼이 신고하고 범죄예방활동에 참여하겠다.

- ◎ “범죄와 관련된 정보를 경찰에 기꺼이 신고하고 범죄예방활동에 참여하겠다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 67.2점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 67.0%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 0.7% | 14.5% | 67.0% | 17.8% |
| 4명 | 83명 | 384명 | 102명 |

범죄예방활동에 참여 하겠다



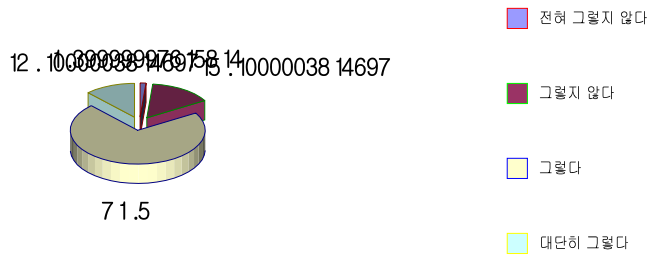
다음은 경찰법집행에 대한 시민들의 협조와 참여의사를 파악한 자료이다. 표에서 보는 바와 같이 “범죄와 관련된 정보를 경찰에 신고하고 범죄예방활동에 참여의사”에 대한 질문에서 전체응답자의 상당부분을 차지하는 84.8%가 그렇다라고하여 범죄정보를 경찰에 적극적으로 신고하고 범죄예방활동에 참여하겠다는 의사를 보인 반면에 15.5%는 경찰에 비협조적인 태도를 가지고 있어 경찰과 지역사회의 관계개선을 위해 노력해야 할 것으로 보인다. 또 이를 지수로 나타내면 100점 만점에 67.2점으로 대체적으로 높은 점수를 보였다. 이 결과는 경찰의 법집행활동에 대체적으로 협조적인 태도를 보이고 있는 것으로 해석되므로 경찰의 법집행활동에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 사료된다.

20. 경찰의 공권력(법집행력)의 강화를 통하여 질서유지와 범죄예방 등 지역사회의 안전에 기여할 수 있다.

- ◎ “경찰의 공권력(법집행권)의 강화를 통하여 지역사회의 질서유지와 범죄예방 등 지역사회의 안전에 기여할 수 있다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 64.7점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 71.5%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 1.4% | 15.1% | 71.5% | 12.1% |
| 8명 | 86명 | 408명 | 69명 |

공권력강화로 지역사회의 안전



다음은 경찰법집행력이 지역사회의 질서유지와 범죄예방 등 지역사회의 치안에 얼마나 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것인지에 대한 태도를 묻는 문항이다. 표에서 보는 바와 같이 전체응답자의 상당부분을 차지하는 83.6%가 그렇다라고하여 경찰의 강력하고 엄

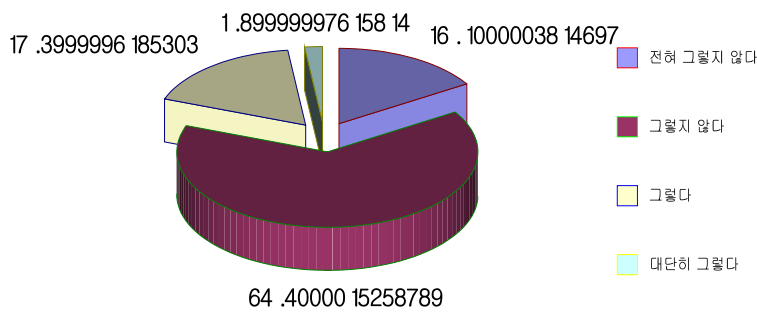
정한 공권력의 행사가 지역사회 안전에 많은 도움을 줄 것이라는 인식을 가지고 있었다. 또 이를 지수로 나타내면 100점 만점에 64.7점으로 대체적으로 높은 점수를 보였다. 이 결과는 경찰의 법집행(공권력)의 행사가 지역사회 안전에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 하는 인식을 의미하는 바이므로 경찰의 법집행력의 행사에 긍정적인 태도를 가지고 있는 것으로 해석된다.

21. 경찰의 법집행을 방해하더라도 공무집행방해죄로 처벌받지 않을 것이다.

- ◎ “경찰의 법집행을 방해하더라도 공무집행방해죄로 처벌받지 않을 것이다.” 라는 의견은 100점 만점 기준으로 34.9점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇지않다라는 의견이 64.4%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답 내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 16.1% | 64.4% | 17.4% | 1.9% |
| 92명 | 367명 | 99명 | 11명 |

법집행 방해해도공무집행방해죄로 처벌받지 않을 것이다.



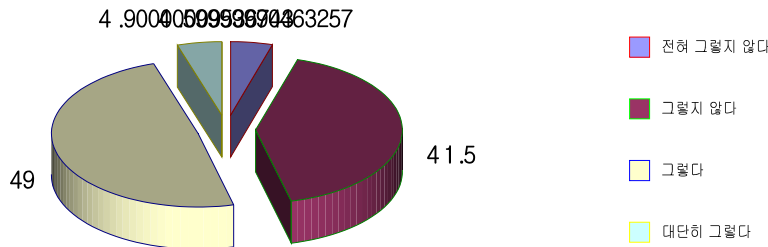
다음은 경찰법집행에 방해하는 경우 공무집행방해죄로 처벌될 것인지의 여부에 대한 인식을 묻는 질문이다. 표에서 보는 바와 같이 “경찰의 법집행을 방해하더라도 공무집행 방해죄로 처벌받지 않을 것이다”에 대한 질문에서 전체응답자의 상당부분을 차지하는 19.3%가 그렇다라고 하여 응답하여 공무집행방해죄의 엄격함이 상당히 약함을 알 수 있다. 즉 5명중에 1명 정도는 경찰법집행에 방해하거나 항거를 해도 처벌받지 않을 것이라는 인식을 가지고 있는 것을 말한다. 이는 경찰법집행과정에서 시민들의 항거나 방해가 현실적으로 상당수 존재할 수 있음을 시사 하는 결과이다. 또 이를 지수로 나타내면 100점 만점에 34.92점으로 대체적으로 낮은 점수를 보여 공무집행방해죄가 엄격히 적용되지 못하고 있음을 나타내고 있다. 이 결과는 경찰의 합법적인 법집행활동을 담보하기 위해서는 공무집행방해사범에 대한 엄격한 법적용이 요구된다고 할 것이다.

22. 공무집행방해죄의 처벌정도는 다른 범죄와 비교하여 경미하다고 생각한다.

- ◎ “공무집행방해죄의 처벌정도는 다른 범죄와 비교하여 경미하다고 생각한다.” 라는 의견은 100점 만점 기준으로 51.3점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 49.0%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 4.6% | 41.5% | 49.0% | 4.9% |
| 26명 | 237명 | 280명 | 28명 |

공무집행방해죄는 비교적 경미하다



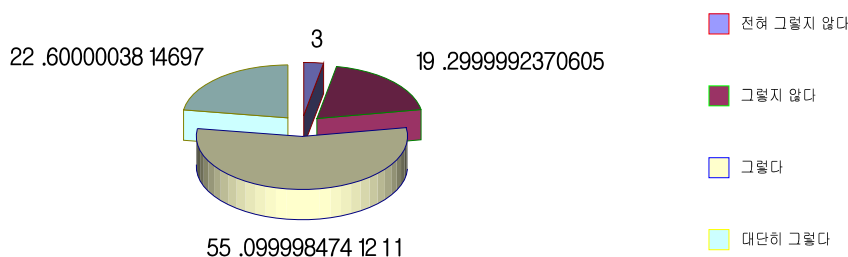
다음은 경찰법집행에 방해하는 경우 공무집행방해죄로 처벌정도가 다른 범죄와 비교하여 얼마나 엄격한지를 묻는 질문이다. 표에서 보는 바와 같이 “공무집행방해죄의 처벌정도는 다른 범죄와 비교하여 경미하다고 생각한다”에 대한 질문에서 전체응답자의 과반수를 넘는 53.9%가 그렇다라고 하여 응답하여 공무집행방해죄의 엄격함이 상당히 약함을 알 수 있다. 또 100점에 대한 지수를 보면 51.3점으로 낮은 점수를 기록하였다. 경찰법집행에 방해하거나 항거를 해도 처벌이 약할 것이라는 인식을 가지고 있는 바, 이는 경찰법집행과정에서 시민들의 항거나 방해가 현실적으로 상당수 존재할 수 있음을 시사하는 결과이다. 이 결과는 경찰의 합법적인 법집행활동을 담보하기 위해서는 공무집행방해사범에 대한 엄격한 법적용이 요구된다고 할 것이다.

23. 미국경찰 등 선진국의 경찰과 비교하여 우리나라 경찰의 공권력(법집행권)이 약화되어 있다고 생각한다.

- ◎ “미국경찰 등 선진국의 경찰과 비교하여 우리나라 경찰의 공권력(법집행권)이 약화되어 있다고 생각한다.”라는 의견은 100점 만점 기준으로 65.7점이 나타남.
- ◎ 응답내용을 보면 그렇다라는 의견이 55.1%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | | |
|-----------|--------|-------|---------|
| 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
| 3.0% | 19.3% | 55.1% | 22.6% |
| 17명 | 110명 | 314명 | 129명 |

우리나라 경찰 공권력은 선진국에 비해 약화되어 있다



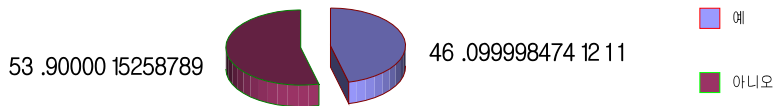
다음은 한국 경찰의 법집행력(공권력)을 미국경찰의 법집행력과 비교하여 얼마나 약화되어있는가를 알아보는 질문이다. 표에서 보는 바와 같이 “미국경찰과 비교하여 한국경찰의 공권력이 얼마나 약화되어있다고 생각한다“는 질문에 응답자의 많은 수인 77.7%가 그렇다라고 하였고 지수는 65.7점을 기록하여 한국경찰의 공권력이 미국경찰과 비교하여 약하다고 생각하고 있는 것으로 밝혀졌다. 이는 미국경찰의 경우 영화나 미디어를 통하여 강력한 법집행장면을 보아 왔기 때문일 것으로 생각되나, 공권력의 강화가 범죄억제 능력과 직간접적으로 관련되어 있다는 측면에서 볼 때 공권력의 강화시킬 수 있는 대책들이 강구될 필요가 있다고 할 것이다.

24. 귀하는 국민들이 법을 잘 지킨다고 생각하십니까?

◎ “법은 준수되어야 한다”라는 의견은 예라는 응답이 46.1%이고, 아니오라는 의견이 53.9%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답 내용 | |
|-------|-------|
| 예 | 아니오 |
| 46.1% | 53.9% |
| 259명 | 311명 |

국민들이 법을 잘 지킨다고 생각한다

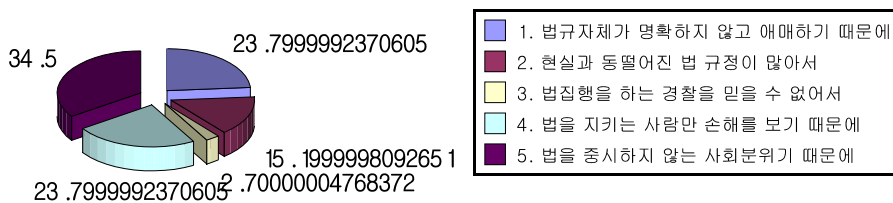


위의 표는 국민들의 법준수 행동에 대한 의식을 묻는 질문이다. 이 문항은 7번문항의 “법은 준수되어야 한다”라는 법준수 의식에 대한 설문과 관련하여서 태도와 행동과의 관계를 알아보고자 한 질문이다. 표에서 보면 “국민들이 법을 잘 지킨다고 생각한다”에서 응답자의 53.9%는 아니라고 응답하였고, 예라는 응답은 46.1%로 아니라는 응답자의 수가 예라고 응답한 비율보다 높게 나타났다. 즉 7번 질문에서 “법은 준수되어야 한다”는 문항에서 98.4%인 절대다수의 시민들이 준수되어야 한다는 인식을 가지고 있었으나, 실제 법준수 행동은 그에 미치지 못하고 있다는 것을 알 수 있다. 이 결과는 법준수 의식과 행동과는 반드시 일치하지 않는다는 측면에서 보면 태도가 행동으로 실천될 것이라고는 확신하기는 어렵다는 점을 시사 하는 결과이다.

25. 만일 아니라면 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

◎ 응답내용을 보면 5번 문항이 34.5%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | 비율 | 인원 |
|---------------------------|-------|------|
| 1. 법규자체가 명확하지 않고 애매하기 때문에 | 23.8% | 137명 |
| 2. 현실과 동떨어진 법 규정이 많아서 | 15.2% | 85명 |
| 3. 법집행을 하는 경찰을 믿을 수 없어서 | 2.7% | 17명 |
| 4. 법을 지키는 사람만 손해를 보기 때문에 | 23.8% | 137명 |
| 5. 법을 중시하지 않는 사회분위기 때문에 | 34.5% | 194명 |



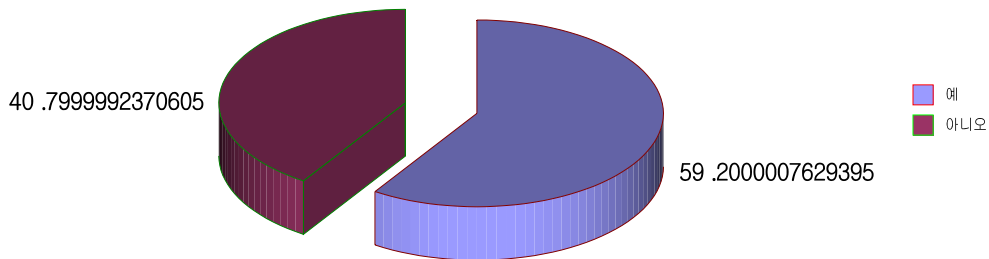
위의 표는 국민들의 법 준수 행동을 보이지 않는 이유는 무엇인가를 구체적으로 확인하기 위한 질문이다. 표에서 보듯이 그러한 이유로 가장 많은 비율을 차지하고 있는 내용은 법을 중시하지 않는 사회적 분위기 때문이 가장 많았고, 다음으로 법규자체가 모호하기 때문에, 법을 지키면 손해라는 인식 등이 23.8% 같았다. 그다음으로 현실과 동떨어진 법 규정 때문이 15.2%로 네 번째로 많은 응답을 하였다. 위와 같은 내용으로 볼 때 법을 준수하지 않는 이유는 국민들의 법의식과 법문화가 많은 영향을 미치고 있는 것으로 보이며, 특히 법규정자체가 모호하다거나 법이 현실과 맞지 않다는 등 법을 준수하지 않는 이유로 법 자체의 문제에 귀인하고 있었다. 즉 법을 준수하고 경찰의 법집행 활동의 수용도를 높이기 위해서는 법의 개정내지 보완도 필요하다는 점을 시사하고 있다.

26. 경찰의 법집행이 적정하다고 생각하십니까?

◎ 응답내용을 보면 예라는 의견이 59.2%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | |
|-------|-------|
| 예 | 아니오 |
| 59.2% | 40.8% |
| 337명 | 233명 |

경찰의 법집행이 적정하다고 생각한다

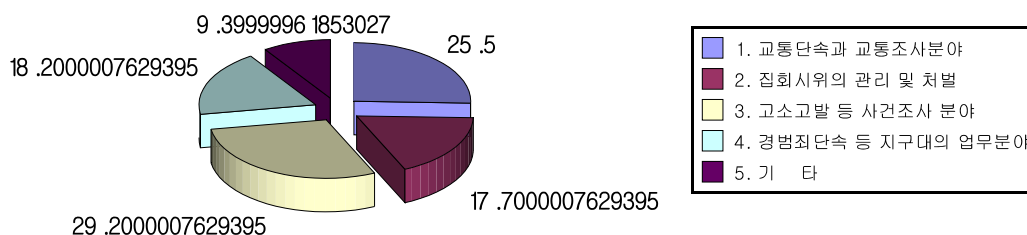


다음은 경찰의 법집행활동의 적정성을 평가한 질문이다. “경찰의 법집행이 적정하다”라고 생각하는 응답자는 전체의 과반수를 넘는 59.2%가 그렇다하고 응답하였고, 적정하지 않다는 응답은 40.8%였다. 이 문항은 앞서 17번문항의 경찰활동에 대한 신뢰도와 관련지어 본다면 신뢰도비율이 66.5%와 비교하면 약간 낮은 수치이다. 즉 국민들은 경찰의 법집행활동에 대하여 신뢰는 하지만 그 활동이 적정성에 대하여는 의문을 가지고 있는 듯하다. 즉 경찰의 법집행활동에 대한 수용도를 증가시키기 위해서는 경찰활동에 대한 신뢰도 향상과 더불어 활동과정에서의 적정성을 적절히 담보할 수 있도록 일관성과 공정성, 객관성 등이 담보할 수 있는 활동이 요구된다고 할 것이다.

27. 만일 아니라면 특히 어느 부분에서 그렇다고 생각하십니까?

◎ 응답내용을 보면 3번 문항이 29.2%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | | |
|----------------------|-------|------|
| 1. 교통단속과 교통조사분야 | 25.5% | 145명 |
| 2. 집회시위의 관리 및 처벌 | 17.7% | 101명 |
| 3. 고소고발 등 사건조사 분야 | 29.2% | 165명 |
| 4. 경범죄단속 등 지구대의 업무분야 | 18.2% | 104명 |
| 5. 기 타 | 9.4% | 55명 |



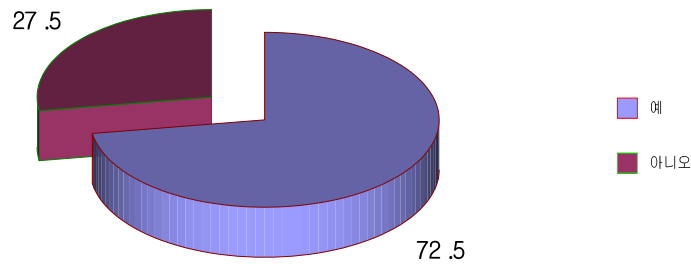
다음은 경찰의 법집행활동의 적정성하지 않다면 어떤 영역에서 그런가를 알아 보기 위한 질문이다. 즉 위의 문항에서 “경찰의 법집행이 적정하다”라고 생각하는 응답자는 전체의 과반수를 넘는 59.2%였고, 적정하지 않다는 응답은 40.8%였다. 위의 결과에서 보면 사건조사에 대한 적정성에 가장 많은 비율을 차지하고 있는데, 이는 사건조사와 관련하여 경찰과 접촉하는 사람들은 경찰활동에 상당히 민감하게 반응하는 경우가 많기 때문으로 판단된다. 즉 사건관련 법집행활동이나 교통단속활동에서는 법집행의 일관성과 공정성 등에 특히 주의를 기울일 필요가 있다.

28. 예전과 비교하여 우리나라 경찰의 공권력(법집행권)이 약화되었다고 생각하십니까?

◎ 응답내용을 보면 예라는 의견이 72.5%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | |
|-------|-------|
| 예 | 아니오 |
| 72.5% | 27.5% |
| 412명 | 158명 |

예전과 비교하여 공권력이 약화되었다고 생각한다

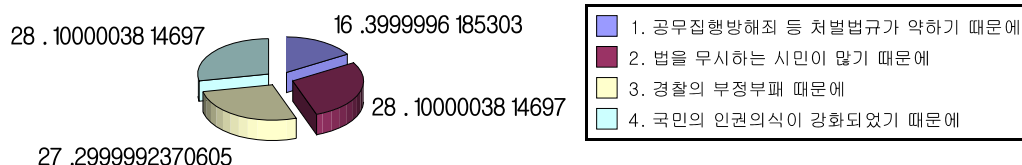


다음은 한국 경찰의 법집행력(공권력)을 예전과 비교하여 어떻게 변화되었는가를 알아보기 위한 질문이다. 표에서 보는 바와 같이 전체 응답자의 많은 수인 72.5%가 그렇다라고 응답하였다. 이는 일반 국민들이 경찰의 법집행과정에서 발생하는 다양한 방해행위 내지 항거행위들을 방송 등 매체를 통해 보았기 때문일 것으로 보이며, 공권력의 약화가 범죄억제능력과 직간접적으로 관련되어 있다는 측면에서 볼 때 공권력을 강화시킬 수 있는 대책들이 강구될 필요가 있다고 할 것이다.

29. 만약 약화되었다고 생각하면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?

◎ 응답내용을 보면 2번 문항과 4번 문항이 28.1%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | 비율 | 인원 |
|----------------------------|-------|------|
| 1. 공무집행방해죄 등 처벌법규가 약하기 때문에 | 16.4% | 82명 |
| 2. 법을 무시하는 시민이 많기 때문에 | 28.1% | 153명 |
| 3. 경찰의 부정부패 때문에 | 27.3% | 172명 |
| 4. 국민의 인권의식이 강화되었기 때문에 | 28.1% | 153명 |



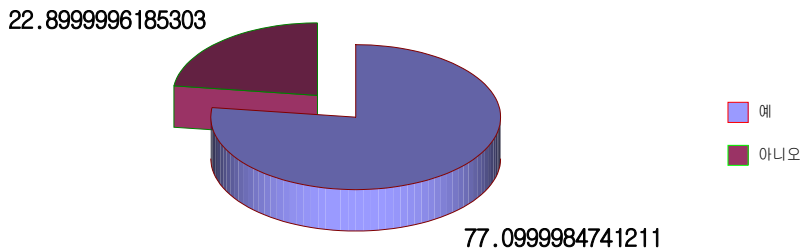
다음은 한국 경찰의 법집행력(공권력)을 예전과 비교하여 어떤 이유로 약화되었다라고 생각하는지를 알아보기 위한 질문이다. 표에서 보는 바와 같이 전체 응답자 중에서 법을 무시하는 시민이 많기 때문에와 국민의 인권의식이 강화되었기 때문이 각각 28.1%를 나타내었고, 경찰의 부정부패 때문에는 27.3%였으며, 공무집행방해죄 등 처벌법규가 약하기 때문에도 16.4%를 차지하는 등 최근의 경찰의 공권력의 약화를 다양한 원인에 기인하고 있음을 알 수 있다. 따라서 경찰의 법집행력의 강화를 위해서는 법준수 의식의 강화와 더불어 경찰의 법집행에 정당한 이유 없이 항거하는 행위에 대해서는 엄격한 처벌도 병행되어야 함을 시사 하는 자료이다.

30. 경찰의 공권력(법집행권) 강화하기 위해서는 공무집행방해죄 등에 대한 처벌을 강화해야 한다.

◎ 응답내용을 보면 예라는 의견이 77.1%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | |
|-------|-------|
| 예 | 아니오 |
| 77.1% | 22.9% |
| 441명 | 129명 |

공권력 강화위해서 공무집행방해죄에 관한 처벌을 강화해야한다

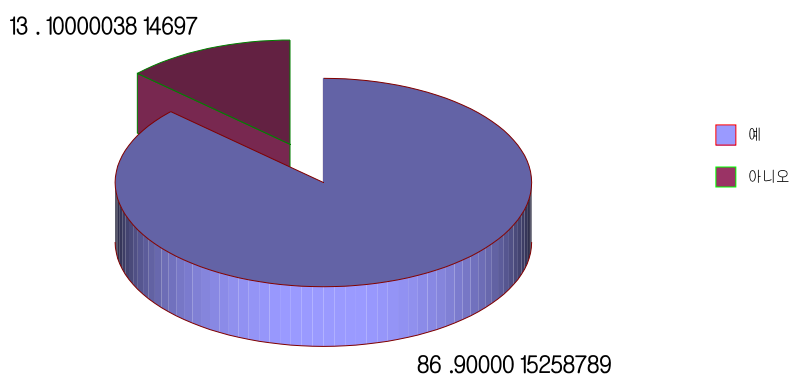


다음은 한국 경찰의 법집행력(공권력)을 강화하기위한 한 가지 방법으로 공무집행방해사범에 대하여 처벌을 강화할 필요가 있는지에 대한 질문이다. 표에서 보는 바와 같이 전체 응답자 중에서 다수를 차지하는 77.1%의 시민들이 공무집행방해죄에 해당하는 범죄에 대하여 강력한 처벌이 필요하다는 의견을 나타냈다. 이런 결과는 앞의 32번 문항에서 질문한 경찰법집행권의 약화원인으로 지적하고 있는 공무집행방해죄 등 처벌법규가 약하기 때문에 (16.4%)와 맥락을 같이하는 결과이다. 즉 경찰의 법집행을 강화하기위해서는 공무집행방해사범에 대한 처벌의 확실성과 엄격성을 제고시킬 필요성이 있다고 할 것이다.

31. 경찰의 공권력(법집행권) 강화하기 위해서는 경찰의 강력한 법집행 의지가 필요하다.

| 응답내용 | |
|-------|-------|
| 예 | 아니오 |
| 86.9% | 13.1% |
| 499명 | 71명 |

공권력 강화위해서 경찰의 법집행 의지가 필요하다

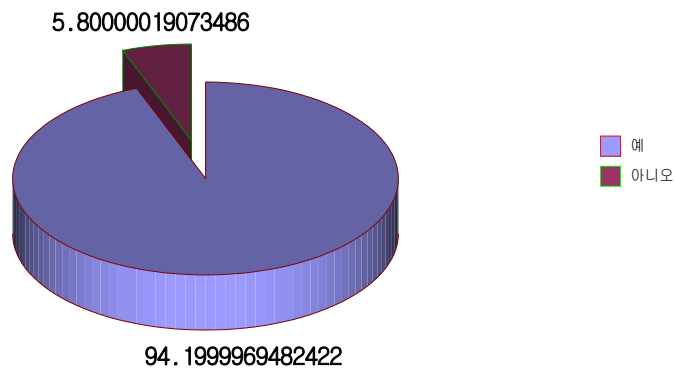


다음은 한국 경찰의 법집행력(공권력)을 강화하기 위한 한 가지 방법으로 경찰의 법집행의지가 필요한지에 대한 질문이다. 표에서 보는 바와 같이 전체 응답자 중에서 다수를 차지하는 86.9%가 경찰의 법집행의지가 필요하다는데 인식을 공유하고 있었다. 이는 경찰의 법집행권의 강화를 위해서는 경찰자체의 집행의지도 필요하다는 것을 의미한다.

32. 경찰의 공권력(법집행권) 강화하기 위해서는 국민들의 전반적인 법률문화와 의식의 전환이 필요하다

| 응답내용 | |
|-------|------|
| 예 | 아니오 |
| 94.2% | 5.8% |
| 567명 | 33명 |

경찰의 공권력 강화위해서 국민들의 의식전환이 필요하다



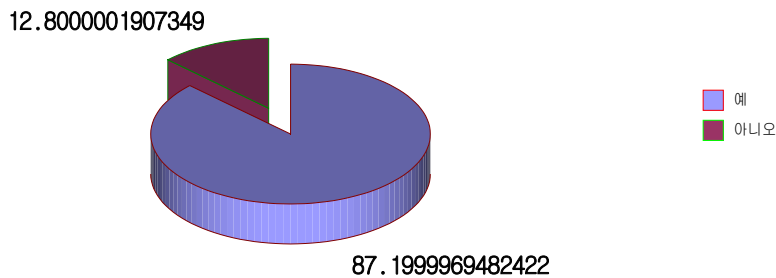
표의 응답결과에서 보듯이 경찰의 법집행권을 강화를 위해서는 국민들의 전반적인 법률문화와 의식의 전환 등이 필요하다는 의견이 전체 응답자의 대부분인 94.2%를 차지하는 등 국민들의 법의식의 개혁이 필요함을 알 수 있고, 이는 중장기적인 과제로서 범정부차원에서 지속적인 추진이 필요할 것이다.

33. 지구대나 파출소에서 난동을 부리는 음주자를 보호하기 위해서는 주취자보호법의 제정 등 통한 제제가 필요하다.

◎ 응답내용을 보면 예라는 의견이 87.2%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | |
|-------|-------|
| 예 | 아니오 |
| 87.2% | 12.8% |
| 502명 | 68명 |

난동을 부리는 음주자를 위한 제제가 필요하다

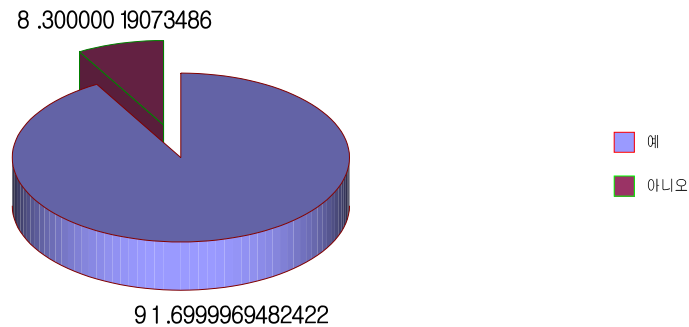


다음은 경찰법집행 중에서 주취소란자의 처리에 대한 의견을 조사한 결과이다. 표에서 보는 바와 같이 “지구대나 파출소에서 난동을 부리는 음주자를 보호하기 위해서는 주취자보호법의 제정 등 통한 제제가 필요하다”는 인식은 전체응답자의 대부분을 차지하는 87.2%가 그렇다라고 하여 주취소란자에 대한 경찰의 법집행활동에 순응해야 함은 물론이고 주취자에 대한 경찰의 적정수준에서의 보호조치가 필요하다는 데 인식을 같이 하고 있었다. 이러한 결과들은 현재의 주취소란자에 대한 처벌내지 보호조치를 위한 법률들이 미비하다는 것으로도 해석된다. 따라서 현행 경찰관직무집행법에 주취자 보호조치 조항을 좀 더 세분화하여 규정하거나 아니면 주취자보호법 등 별도의 입법조치도 고려해볼 필요성이 있음을 시사하는 결과이다.

34. 교통단속을 하는 경찰관에게 항거하는 운전자에게는 처벌법규를 마련하는 등의 제제조치가 필요하다.

| 응답내용 | |
|-------|------|
| 예 | 아니오 |
| 91.7% | 8.3% |
| 528명 | 42명 |

경찰관에게 항거하는 운전자에게는 법규를 통한 제제가 필요하다

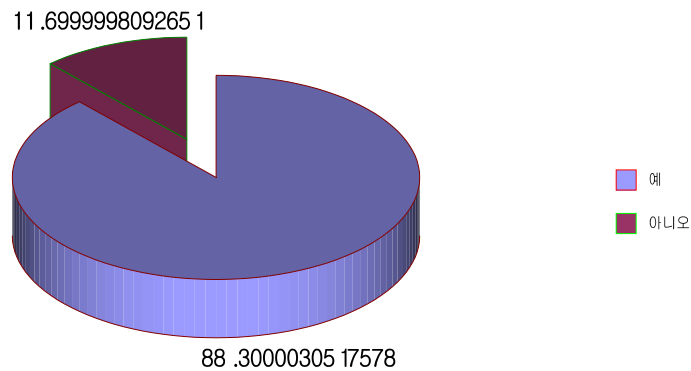


위의 표는 교통단속활동을 하는 정상적인 법집행활동에 항거하는 운전자에게 처벌법규를 강화할 필요성이 있는지에 대한 질문이다. 표에서 보는 바와 같이 제제조치가 필요하다는 의견이 절대다수인 91.7%가 동의하고 있었다. 이는 현행 도로교통법의 제41조, 제47조 등에서 규정하고 있는 조항으로는 실질적으로 경찰의 교통단속활동에 항거하는 운전자에 대하여 적절한 처벌이 곤란하다는 것을 의미하고 있는 바, 벌칙조항을 강화하거나 동법 제41조, 제47조 등에서 위반행동에 대한 세부적인 내용을 규정하는 등 일부 조항을 보완내지 개정의 필요성이 있다고 할 것이다.

35. 음주운전자가 음주측정을 거부할시에는 면허취소 등의 엄격한 행정처분이 필요하다.

| 응답내용 | |
|-------|-------|
| 예 | 아니오 |
| 88.3% | 11.7% |
| 508명 | 62명 |

음주측정을 거부할시 엄격한 행정처분이 필요하다



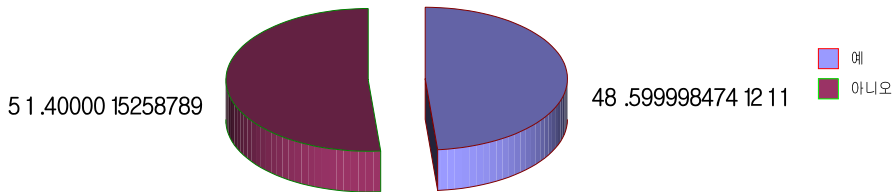
위의 37번 문항에 대한 응답결과와 같은 맥락에서 음주운전자에 대한 음주측정의 거부 등 항거행위가 빈발하게 발생하고 있는바, 음주측정 거부시에 면허취소 등의 강력한 행정처분이 필요하다는 의견이 전체 응답자 중 88.3%를 차지하는 등 음주운전측정 거부자에 대하여 보다 엄격하게 법적용이 필요함을 알 수 있다.

36. 경범죄처벌법상의 경미범죄자라도 체포 등 신체를 구금할 수 있는 제도가 마련될 필요가 있다.

◎ 응답내용을 보면 아니오라는 의견이 51.4%로 가장 높게 조사되었음.

| 응답내용 | |
|-------|-------|
| 예 | 아니오 |
| 48.6% | 51.4% |
| 272명 | 298명 |

경미범죄자라도 신체를 구금할 수 있는 제도가 필요하다



다음은 경미범죄자에 대하여 체포장 제도 등 신체를 구금할 수 있는 제도마련이 필요하느냐에 대한 질문이다. 표에서 보는 바와 같이 경미범죄자에 대한 체포 등 신체구금이 필요하다는 입장을 보인 응답자는 48.6%이고, 반대의사를 표현한 응답자는 51.4%로 찬성과 반대의견이 반반정도로 의견이 엇갈리고 있음을 알 수 있다. 이는 경범죄처벌의 대상이 되는 범죄자에게 신체를 구금하는 체포제도의 남용을 우려하는 의견이 상당수 있음을 의미하고 있다고 할 수 있다. 따라서 이에 대한 제도적 보완장치의 마련을 위해서는 필요최소한의 범리와 과잉금지의 원칙에 따라서 경미범죄자의 인권을 침해하지 않는 범위 내에서 신중하게 법률보완이 필요하다고 생각된다.

제4장 경찰 법집행의 국민수용도 제고방안

제1절 경찰법집행에 대한 조사결과의 시사점

경찰법집행에 대한 국민수용도는 2006년도와 비교하여 전반적으로 향상된 것으로 나타났다. 세부적으로 보면 국민들의 법준수 지수는 2006년 61.4에서 2007년에 66.7로 약 5점 이상 상승하였고, 경찰법집행의 공정성은 지난해 44에서 2007년도 51.7로 7.7점이 향상되었으며, 경찰의 역량에 대한 국민들의 인식도 지난해 43에서 2007년에 52.4로 약 9.4점이 상승하였다. 그리고 경찰의 법집행이 정당하다고 생각하는 국민들은 지난해 2006년에 52.6에서 2007년도에 66.3점으로 무려 13.7포인트가 상승하여 경찰활동에 대한 전반적인 인식이 많이 개선되었다고 할 수 있다.

이외에도 경찰법집행에 대한 순응정도를 묻는 지수는 지난해 52.3점에서 2007년에 68.6점으로 16.3점이 상승하여 경찰활동에 대한 순응도가 대단히 개선되었다고 할 수 있으며, 이러한 결과는 경찰활동에 대한 협조정도를 묻는 항목에서도 비슷한 결과를 보이고 있는 등 2006년도와 비교하여 경찰법집행활동에 대한 전반적인 지수가 많이 개선되었다고 할 수 있으나 경찰법 집행활동에 대하여 신뢰하지 못하거나 순응하지 않는 사례가 빈발하고 있을 뿐 아니라 경찰법집행은 국민의 생명과 안전에 직결되는 중요한 활동인 만큼 경찰법집행의 약화나 불신을 제거하기 위한 다양한 전략이 필요하다고 할 것이다.

그 이유는 조사결과의 세부항목별 지수를 검토해보면 알 수 있다. 예컨대 일반 국민들은 아직도 법을 지키면 손해(57.04)라는 인식이 팽배해 있으며, 경찰법집행의 공정성지표인 법집행의 객관적이지 못하다(50.8)거나 범죄예방활동 역량(50.3)에 대하여 신뢰도가 약한 것으로 나타났다. 또 경찰의 법집행에 대하여 많은 시민들이 수용하지 않겠다는 의사(51.4)를 가지고 있으며, 경찰법집행에 대하여 국민 스스로가 잘못되었다고 생각할 때는 저항할 수 있다(48.5)는 생각을 가지고 있으며, 경찰법집행의 위화력(신속성,

확실성, 엄격성)을 판단하는 지표에서도 그렇게 만족스럽지 못한 수치를 보이고 있는 것도 경찰의 법 집행력을 약화시키고 있는 한 원인으로 밝혀졌다.

또 경찰법집행의 순응성에서 교통단속보다는 불심검문에 대한 순응성이 약한 것(64.2)으로 나타났으며 경찰의 협조태도도 만족할 수 있는 정도는 아닌 것으로 보인다. 그 이유는 오늘날의 범죄양상이 복잡화, 다양화, 지능화되어 가고 있는 추세를 볼때 경찰 활동에 대한 시민의 협조가 절대적인 비중을 차지하고 있기 때문에 경찰협조지수에 대한 지속적인 향상노력이 필요하다고 할 것이다. 특히 경찰법집행력의 약화원인인 동시에 경찰법집행력 강화의 중요한 요인이라고 할 수 있는 공무집행방해죄의 처벌문제와 관련하여 공무집행방해사범의 처벌의 확실성과 엄격성이 약하다라고 인식하고 있으며 다른 선진국의 경찰과 비교하여 경찰의 법집행력이 약하다라고 생각하고 있는 것으로 분석되었다.

이러한 조사결과를 기초로 경찰 법집행에 대한 문제점을 추출해보면 다음과 같다. 첫째, 경찰활동에 대한 국민들의 신뢰도가 약하다는 것이다. 이는 특히 경찰활동이 미약하거나 국민들의 기대만큼 적극적이지 않기 때문만은 아닌 것 같다. 국민들이 가지고 있는 경찰에 대한 집단의식은 권위적이고 억압적이며 필요하지만 쉽게 다가가지 못하거나 경찰활동에 대한 이해도가 약하기 때문일 것이다. 이를 위해서는 경찰활동에 대한 전반적인 신뢰도를 향상시킬 수 있는 다양한 방안이 강구되어야 할 것이다. 경찰법집행력의 향상은 국민과 경찰의 상호신뢰가 먼저 형성되어야 가능하다고 생각한다.

즉 경찰과 지역사회간 상호신뢰증진프로그램의 개발과 경찰홍보활동의 강화를 통하여 경찰활동을 지역주민들에게 적극적으로 홍보할 필요가 있다. 이외에도 신뢰관계 형성의 중요한 요인은 경찰자체의 부패와 비리 등 경찰부패요인을 자체적으로 정화하는 노력도 필요할 것이다. 권위는 깨끗한 곳에서부터 나오기 때문이다. 이처럼 우선 경찰활동에 대한 국민들의 신뢰가 형성될 수 있도록 다양한 전략적 활동이 필요하다고 할 것이다.

이러한 전략과 아울러 중·장기적으로는 경찰의 법 집행력이 국민의 생명과 재산을 지키는 등 위험사회로부터 국가와 국민의 안전을 담보하는 중요한 기능을 수행하고 있다는 인식에 기초하여, 경찰법집행에 대한 국민수용도를 제고하기 위해서는 법적·제도적인 면에서의 대책도 강구될 필요가 있다고 할 것이다. 즉, 법집행의 엄격성을 위해서 정당한 법집행활동에 항거하는 자에 대하여 처벌을 강화하는 등 공무집행방해사범에 대한 처벌형량의 강화, 주취소란자 등 국민의 평온한 생활을 침해하는 자에 대한 처벌법규의 신설,

경찰법집행의 정당성을 부여하기 위해서 경찰에 독자적인 수사권을 부여하는 등의 대책이 강구될 필요가 있다고 할 것이다.

제2절 경찰활동에 대한 신뢰도 확보방안의 마련

1. 경찰과 지역사회간의 상호신뢰 형성

민주행정의 첫 번째 요건은 정부와 국민 간에 신뢰할 수 있는 행정풍토를 조성하는 것이며, 정부정책이 아무리 능률적으로 수행될지라도 국민의 신뢰를 잃은 행정은 이미 그 존재가치를 상실한 것과 같다고 한다. 그러나 정부의 정책은 국민을 위한 봉사자로서의 역할을 수행해야 한다는 고객주의의 이념보다는 가진 자와 권력자의 현상유지나 권력고착화 수단의 역할에 치중해 온 결과, 행정에 대한 일반국민의 소외감은 더욱 커지게 되었다. 이러한 국민과 행정 사이의 거리감의 형성은 결국 행정에 대한 불신을 조장하게 되고 결과적으로 국민의 지지와 협조를 얻지 못하게 됨으로써 정책수행능력을 상실할 뿐만 아니라 나아가서는 공공질서의 기반이 흔들리게 된다.

정부에 대한 국민의 신뢰가 정권의 안정과 지속을 위해 매우 중요한 요소가 되며, 국민의 불신은 정권붕괴의 직접적인 원인이 된다는 주장을 한 바 있다. 특히 질서와 치안이라는 사회유지의 기본업무를 담당하고 있는 경찰행정에 대한 국민적 신뢰를 잃을 경우 사회는 무질서와 혼란상태로 빠져들 수 있다. 미국의 한 연구에 의하면, 미국의 도시 안에 많은 문제가 있는데, 특히 경찰문제와 관련해 빈민가 거주자의 절반 이상이 경찰의 무자비한 행동이 다른 곳이 아닌 자신들의 주변 이웃에서 일어나는 것으로 인식하는 것으로 조사된 바 있다. 이 같은 현상은 우리 사회에서도 마찬가지다. 경찰행정이 일반서민이나 저소득층보다는 사회적 지위나 권력을 보다 많이 소유한 사람들의 편에서는 것처럼 인식하는 것이 서민의 일반적 견해이다.

국민은 규제나 단속의 대상이 아니라, 치안이라는 공공서비스를 소비하는 고객이라는 인식 하에 모든 경찰업무를 고객만족을 지향하는 봉사행정으로 전환할 필요가 있다. 다른 행정분야에서도 신뢰성의 문제가 중요하다. 그러나 경찰업무는 강제적 권력 수단이

동원되기 쉽다는 점에서 경찰행정 신뢰성 여부가 국민의 경찰에 대한 인식을 매우 강하게 각인 시키는 효과를 가지고 있다.⁹⁰⁾

국민적 지지와 협조를 얻어 질서 있고 건강한 사회유지에 결정적 요소가 될 수 있는 경찰행정에 대한 신뢰의 중요성을 인식 불 때, 경찰의 대국민신뢰도 제고를 위한 한 가지 중장기적 전략으로서 경찰과 지역사회의 협력관계가 대단히 중요하다고 할 것이다. 경찰과 지역사회간의 협력관계에 영향을 미치는 요인으로서는 경찰과 지역사회간의 상호 신뢰가 중요하다. 경찰과 지역사회간의 협력관계의 구축은 경찰과 지역사회 간의 신뢰를 바탕으로 한다. 신뢰는 지역사회경찰활동의 성공적인 집행을 위하여 가장 중요한 요소이다. 경찰과 시민간의 신뢰가 없으면 효과적인 경찰활동은 불가능하다.

경찰과 시민과의 관계가 악화되면 경찰에 대하여 적대감을 느끼는 시민이 늘어날 것이고 범죄를 목격하고서도 경찰에 신고하지 않거나 증인으로 나서지 않을 수도 있으며 경찰행정에 비협조적인 행태를 취하게 된다. 이러한 적대감은 또한 경찰관의 업무태도 및 업무수행에도 영향을 미쳐 경찰관 역시 시민들에게 호의적이고 봉사하는 자세를 갖지 않는 악순환을 가져올 수 있다.

과거에는 주로 시민들이 경찰을 부정적으로 인식하는 것이 보통이었으나, 이제는 경찰의 입장에서 시민들에 대한 부정적인 인식으로 인해 긴밀한 신뢰관계 구축에 어려움이 따르고 있다. 시민들이 경찰의 적당한 법집행에 순응하지 않고 심지어는 합법적인 공권력에 대항하는 모습이 최근 크게 증가한 것에 기인하고 있다. 앞으로 경찰이 지역사회의 범죄를 예방하고 삶의 질을 향상시키기 위해서는 경찰과 주민간의 협력관계의 구축이 무

90) K. 리랜드와 K. 베일리는 그들의 저서인 *Customer Service for Dummies*에서 서비스의 수준에 따라 회사 제품에 대한 고객의 태도와 파급효과의 정도를 제시하고 있다, 이들은 서비스가 제품이나 실질적인 업무내용보다 회사에 더 중요한 결과를 가져다준다고 결론지었다. 이들의 조사에 의하면, 동일한 제품일지라도 서비스가 좋으면 그 회사 제품을 10% 이상 더 주고 사며 그 사실을 평균 9~12명에게 전파한다고 한다. 반면에 서비스가 나쁘면 최대 20명에게 그 사실을 전파하며, 한번 서비스에 불만이 있어도 신속히 시정되면 82%의 고객이 다시 찾지만, 서비스가 엉망일 경우 91%의 고객이 다시는 그 가게를 찾지 않는다고 한다. 이 같은 리랜드와 베일리의 계산법에 근거해 백형조 교수는 15만명의 경찰관이 1년에 각각 10명의 국민에게 좋은 서비스를 할 경우 $15만 \times 10명 \times 12명 = 1,800만$ 명의 경찰지지를 획득할 수 있지만, 나쁜 서비스를 제공해 경찰행정에 대한 신뢰도를 떨어뜨리게 되면 $15만 \times 10명 \times 20명 = 3,000만$ 명의 경찰 악평자를 만들 수 있음을 강조하면서 봉사위주의 경찰서비스를 통한 경찰행정신뢰성의 중요성을 역설하고 있다(백형조, 1998; 104).

엇보다도 중요하고 이를 위해서는 경찰과 지역사회 간에 신뢰관계가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 보다 적극적인 지역사회 경찰활동의 전개와 정착이 필요하고 시민들의 경찰활동에 대한 이해와 경찰활동에 자발적인 참여를 위한 프로그램의 개발이 필요하다고 생각한다.

2. 시민에 대한 경찰의 인식전환

경찰과 지역사회와의 협력관계를 구축하기 위해서는 무엇보다도 협력치안체계 구축의 필요성에 대한 경찰의 인식 전환이 선행되어야 한다. 경찰이 방법활동을 위한 주민단체의 효과성을 인정하지 않고 오히려 주민단체를 성가신 존재로 인식하는 경우 양자 간의 협력체제의 구축은 불가능하다.

경찰은 공권력 작용 기관으로서 법 시행을 위해 물리적 힘을 주요한 수단으로 사용하고 있으며, 이런 성격 때문에 경찰기관은 일반적인 타 행정기관에 비해 더욱 권위적이며 폐쇄적이다. 이런 점에서 볼 때 경찰이 지역사회의 주민들이나 타 행정기관과 파트너십을 형성하여 경찰업무를 함께 협의한다는 것은 결코 쉽지 않다. 그러므로 경찰은 지역경찰활동의 성공적인 수행을 위해서는 주민과의 동반자관계의 형성을 통한 문제해결 능력의 확보가 대단히 중요하다는 점을 인식하여야 한다.

이러한 점을 감안한다면 앞으로 경찰과 주민단체 간의 지역 협력치안체계의 구축을 위해서는 무엇보다도 경찰이 주민들과 협력하고자 하는 적극적인 의지가 선행되어야 하고 이러한 적극성이 존재할수록 양자 간의 협력체제의 구축은 강화될 것이다. 그러므로 주민단체를 비롯하여 타 행정기관과 적극적으로 협력하고자 하는 경찰의 수용성 내지는 개방성은 경찰과 주민단체간의 협력체제 구축을 위한 중요한 변수라 할 수 있다.

특히 경찰조직은 과거 권위주의적이고 권력적인 기관으로서 오랫동안 고객지향적인 이념이 수용되고 확산되기에는 아직 미흡한 점이 있다. 이러한 환경 속에서 익숙해진 경찰관들은 주민들의 참여와 관심에 다소 부정적인 인식을 갖고 있는 경우도 있을 수 있다. 진정한 의미에서 경찰과 지역사회간의 협력체제가 구축되기 위해서는 주민과의 협력체제에 대한 경찰의 인식 자체가 변화되어야 하고 이에 따라 주민단체를 비롯하여 동사무소

및 구청 등 타 행정기관과 적극적으로 협력하고자 하는 경찰의 의지가 수반되어야 한다. 이를 위해서는 경찰서내의 직장교육을 통해 지역사회와 관련기관과의 업무협조에 대한 이해를 높이기 위한 교육과 관련기관과의 업무이해를 위한 워크숍 등의 프로그램의 마련이 필요하다고 생각한다. 이러한 관점에서 경찰의 개방성은 경찰의 주민단체와의 협력에 중요한 요인으로 작용하게 된다. 경찰의 시민에 대 인식전환은 경찰제도와 문화의 개방성과 주민친화적인 문화로의 변화와 아울러 일선경찰에 대한 지속적인 교육을 통한 의식전환의 노력이 필요하다.

3. 경찰홍보기능의 확대 및 강화

오늘날 경찰은 지역사회와 별개가 아닌 사회의 일부분으로 간주하고, 이들은 문제 해결자로서 봉사하고 협력요인을 더 강조하는 추세이다. 물론 경찰행정에서 서비스 활동모델과 전문관료제 모델 중 어떠한 것이 우선시 되어야 하는가에 대해서는 여전히 논쟁이 계속되고 있으나, 오늘날 경찰활동에 대한 인식이 점차적으로 법집행보다는 대민 서비스 중심으로 변화하고 있음은 부인할 수 없는 추세이다. 대민서비스를 강조하는 배경 속에는 경찰행정이라는 것이 근본적으로 시민 또는 지역사회와의 관계 속에서 이루어지는 것이기 때문에 경찰행정이 대민서비스에 우선순위를 둘 때, 자동적으로 시민의 신뢰와 협조 그리고 존경심을 이끌어 낼 수 있다는 것이다. 또는 이와 같은 시민의 경찰에 대한 우호적인 태도는 법집행 및 질서유지를 보다 효과적으로 수행할 수 있게 해주기 때문에 결론적으로는 경찰활동의 성과가 보다 높게 나타날 수 있다는 측면에서 경찰홍보의 필요성을 찾을 수 있다. 마찬가지로 21세기 사회환경의 변화에 따른 경찰이미지 개선을 위한 경찰홍보⁹¹⁾의 필요성은 다음과 같은 이유에서도 찾을 수 있다.⁹²⁾

첫째, 디지털 혁명과 거리의 소멸이다. IT기술의 발달로 인하여 시·공간을 초월하여 언제 어디서나 필요한 모든 것들을 연결시켜주는 디지털 신경망을 창출하고 있다. 멀티

91) 경찰홍보란 좁게는 경찰활동이나 업무와 관련된 사항을 널리 알려서 경찰목적 달성에 유리한 환경을 조성하는 행위이며, 넓게는 지역주민의 경찰활동에 대한 참여를 확대하고 각종 기관·단체 및 언론 등과의 상호협조체제를 강화하여 이를 경찰이 수행하는 모든 업무에 연계시키는 행위를 말한다.

92) 김영환, “인터넷을 활용한 경찰홍보에의 e-CRM실행방안”, 법학연구제24집, 2006, PP.394-396.

미디어의 활용이 일상화되는 시대가 도래하였다. 따라서 경찰도 이러한 정보통신기술을 적극적으로 활용하여 경찰의 활동상을 시민들에게 알리는 공격적인 홍보전략이 필요하다. 둘째, 경찰공보활동 기능의 확대이다. 정부기관의 홍보 및 공보부서의 기능과 역할도 달라지고 있다. 과거에는 정부정책을 일방적으로 국민에게 알리고, 정부의 이미지를 제고하는 것이 그 주된 임무였다면, 이제는 정부기관이 하고자 하는 일에 대한 국민의 여론을 파악하고, 그 여론을 수렴하여 정책결정 및 집행에 반영되도록 해야 하며, 나아가 정부기관이 하는 일에 대한 국민의 협조를 얻기 위해 기반조성 및 설득작업도 펴야 한다. 특히 경찰은 그 업무수행 특성상 국민이 경찰과의 접촉을 반겨하지 않으며, 냉소주의적인 경향을 상대적으로 많이 표출하고 있는 부분이 되므로, 다른 국가기관보다 더 홍보의 중요성이 크다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 경찰조직에서도 경찰공보 기능의 확대가 필요하다고 할 것이다. 이를 위해서는 1급지 경찰서 단위에 공보관제도를 두어 대언론 홍보는 물론이고 지역시민들에게 경찰의 정책을 홍보하고 시민들의 여론을 수집하고 경찰정책에 반영하는 등 쌍방향 의사소통의 기능을 수행할 수 있도록 해야 할 것이다. 셋째, 경찰이미지의 홍보이다. 기업이미지가 고객들의 구매행동을 유발하는 잠재적인 힘을 가지고 있어 중요하듯이 경찰조직에 대한 주민들의 이미지 역시 경찰조직은 물론 경찰공무원들에 대한 신뢰성의 제고와 사회적 지지, 사기향상 등을 촉진시켜 주어 경찰조직에 대해 호의적인 이미지 형성을 확보할 수 있다. 경찰이미지가 호의적으로 변화되면 경찰조직에 대한 긍정적인 여론이 형성되고 이를 통하여 조직활동 전반에 걸쳐 사회적 지지를 획득할 수 있을 뿐 아니라 경찰의 법집행에 대한 수용도를 향상시키는데도 기여할 것이다.

4. 경찰자체의 부패와 부조리예방활동의 적극적인 전개

한 국가에 있어 국가공무원 특히 법집행의 최일선 기구라고 할 것이다. 시민들의 경찰에 대한 태도와 경찰업무에 대한 협조, 경찰행위의 정통성 인정 등은 모두 경찰의 부정부패정도와 높은 상관관계를 가지고 있어 경찰의 법집행수용도에 직간접적으로 영향을 미치게 된다. 또한 부정부패문제가 심각하다고 알려진 경찰조직은 대개 그 조직이 경직

되어 있어 개혁적인 정책의 도입이나 청렴하고 개혁적인 유능한 경찰관을 조직에서 배척하는 결과를 가져온다. 뿐만 아니라 이러한 조직문화에 속해 있는 경찰관도 자신의 업무와 조직에 대해서 자부심을 가질 수 없게 될 것이다. 국민들로부터 경찰법집행의 순응성을 높이기 위해서는 다양한 법제도적 개선과 아울러 경찰조직 내에서 발생하는 부패문제 등에 대한 개혁이 동시에 이루어져야 할 것이다.

이를 위한 몇 가지 대안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 경찰부패를 척결하기 위한 엄정한 단속과 강력한 처벌이 필요하다. 아무리 훌륭한 법규와 제도를 갖추고 있다고 하더라도 권력형 부정부패는 있기 마련이므로 이에 대한 철저하고도 엄정하며 공정한 사정이 제대로 이루어지지 않으면 공직부패는 차단되기 어려울 것이다. 따라서 이러한 권력형 부패척결을 위해서는 사정기구의 강력한 부패척결의 의지가 필요하다고 본다. 이를 위해 지속적인 단속과 단속의 일관성과 공정성이 필요하다.⁹³⁾

둘째, 경찰의 내부감시기능 강화의 강화이다. 이를 위해 내부통제기능의 강화가 필요하다. 경찰부패의 근본적인 원인 중 하나는 내부적 통제기능이 지나치게 사후 적발에 치우친 나머지, 사전예방기능이 제대로 수행되지 못하고 있다는 점이다. 일선경찰관의 비위행위를 적발하는 청문감사관의 경우 사전 예방기능은 단순한 교양이나 홍보에 그치고 있으며, 외부 혹은 내부인의 신고나 첩보 없이는 사전에 적발하는 경우가 거의 없다고 할 수 있다. 따라서 소속경찰관의 비위행위를 사전에 적발, 차단할 수 있는 제도적 장치의 마련이 시급하다. 셋째, 경찰인사제도의 개선을 통한 부패통제이다. 경찰의 인사제도 역시 하위직 경찰 공무원의 부패를 부추기는 요인으로 작용하고 있다. 인사상의 문제에 있어 개선되어야 할 부분으로는 채용, 승진 부분에 있어 고려될 수 있다. 현재 경찰관 채용은 ‘필기시험’이 당락에 절대적인 영향을 미치고 있다. 그러나 이러한 시험 위주의 경찰관 채용은 해당 경찰관의 배경조사 및 인성검사를 통한 청렴성을 보다 세밀하게 검증할 수 없기 때문에 면접과 인성검사의 비중을 확대할 필요가 있다. 현행 시험위주의 채용제도

93) 셋째는 공정성 처벌이 요구된다. 공무원 부정부패에 대한 처벌이 보다 엄격해지고 공정해질 때 감소될 수 있을 것이다. 위의 공무원범죄자와 일반형법범죄자의 처벌결과에서와 같이 공무원범죄자들은 일반범에 비해 불기소율이 높고 형량이 경감되며, 쉽게 사면되는 형태를 보인다. 이러한 불공정한 처벌로 인해 공무원범죄에 한해서 처벌의 범죄예방효과는 거의 전무한 현실이다. 결국 어떠한 지위나 신분과 관계없이 법 앞에서 평등하게 공정한 처벌이 이루어질 때 비로소 공무원의 부패는 감소할 것이다.

를 지양하고, 다양한 종류의 인성검사와 응시자의배경조사를 보다 철저히 하는 방향으로 채용제도를 개선해야 할 것이다. 넷째, 적절한 처우의 보장이 필요하다. 처우의 개선은 부패를 사전에 차단할 수 있는 예방적인 조치이다. 경찰관의 보수와 처우 수준은 경찰관들이 부정부패의 유혹에 대해 얼마만큼의 저항력을 갖느냐를 결정하는 기본조건이라는 관점에서 볼 때 영국경찰은 세계에서 가장 강한 부패저항력을 갖고 있다고 할 수 있다.⁹⁴⁾ 이와 아울러 경찰공무수행과정에서 부상을 입거나 사망하는 경우에 적절한 보상이 이루어져야 할 것이다.

다섯째, 이러한 내부감시기능의 활용과 더불어 음부즈만제도 등과 같은 외부감시기능의 강화가 필요하다.⁹⁵⁾ 일본⁹⁶⁾, 영국 등 선진외국의 경찰과 마찬가지로 우리나라도 주

94) 1994년 3월 영국 내무부 경찰보수협상위원회(the Police Negotiating Board)에서 합의된 경찰 보수안을 보면 신입 순경의 초임이 연봉 13,585 파운드(한화 약 3,125만원), 고참순경은 연봉 21,500 파운드(한화 약 4,945만원), 경사 승진 후 초봉은 20,750 파운드(한화 약 4,773만원), 그리고 고참경사의 연봉은 24,200 파운드(한화 약 5,566만원)에 달하며 이러한 본봉에 덧붙여서 상당한 액수의 의료수당, 피복수당, 형사 외근수당, 승진시험 준비수당, 외국어 학습수당, 차량 유지비 등 각종 수당을 지급 받는다. 지리적으로 가깝고 경제수준이 유사한 벨기에를 비교대상으로 삼아 살펴보면, 1인당 GNP는 벨기에(16,790 달러 = 9,570 파운드 92년 PC Globe 수록 자료)가 영국(15,387 달러 = 8,771 파운드 동일 자료)보다 많으나 벨기에 경찰관의 보수수준은 영국경찰 보다 훨씬 낮다. 즉, 1인당 GNP가 9,750파운드에 달하는 벨기에 신입순경의 연봉은 6,667 파운드(한화 약 1,533만원), 고참경사 연봉은 13,131 파운드(한화 약 3,020만원)에 불과한데 비해 1인당 GNP가 8,771파운드에 불과한 영국의 경찰관 보수는 벨기에의 두 배에 육박하는 등 세계최고 수준의 대우를 받는 영국경찰에는 대상업소 업주나 교통법규 위반자들로부터의 금품수수 등 일상적 부정부패는 거의 없다고 할 수 있다.

95) 경찰의 조직구성이나 업무처리 과정 등을 주민들에게 공개하고 정책결정 과정에 주민의사를 반영하며 각종 범죄예방 및 퇴치 활동을 주민 및 관계기관 단체들과 함께하는 동반자적 접근(partnership approach) 및 다자협력식 접근(multi-agency approach)에 중점을 두는 제도적 장치는 비밀스럽고 권위적인 경찰문화가 빚어내는 비리환경 자체를 근절하는 기저가 된다고 할 수 있는데, 현재 영국경찰에서는 지역주민 경찰자문단(Police and Community Consultative Groups), 특별자원경찰(Special Constabulary), 이웃 지켜주기(Neighbourhood Watch), 학교 지키기(Schools Watch)등의 각종 주민참여 제도를 실시하고 있다. 영국경찰은 보다 철저한 민원사건 조사로 경찰민원조사 과정에서 대 국민 신뢰 확보하고 있다. 즉 영국경찰은 각 지방경찰청 차장직속으로 “경찰민원조사과”(complaints and discipline department, 런던수도경찰청은 complaints investigation branch)를 두고 민원사건을 조사한다. 다만 중대한 비리사건의 민원에 대해서는 독립된 “경찰민원국(Police Complaints Authority)”에서 조사하도록 법제화되어 있다. 그 절차를 보면, 모든 민원은 각 경찰관서 경위 또는 경감급 담당자가 접수·기록한 후 “경찰민원조사과”에서 조사하는데, 종류별 민원접수 현황과 조사처리결과 통계를 “경찰민원국”에 보고하고 각 지방경찰청 “연례보고서”에도 포함시켜야 한다. “경찰민원국”은 필요하다고 판단될 때 조사관을 교체 지정하거나 재조사를 요구할 수 있으며 형사소추의 대상이라고 판단될 때에는 국립기소

민참여 확대로 불특정 다수 주민에 의한 업무의 감독은 앞서도 살펴보았듯이 경찰위원회, 지역주민 경찰자문단, 주민 유치장 감시단 등 주민대표에 대한 경찰업무 처리과정의 참여 보장으로 비리요소를 근절하고 있고 전 경찰관에게 고유번호를 부여하고 근무복에 부착케 하여 주민에게 언제든 경찰관 개인에 대한 불만이나 고마움을 신고하도록 적극 홍보하고 있다. 실제로 경찰의 효율성은 국민적 동의에 뿌리를 둘 필요가 있다는 점에서 경찰의 부패통제를 위해 시민참여와 민주적 통제장치의 확립이 필요하다. 경찰조직에서 발생하는 부패의 정도는 경찰법집행과 반비례할 가능성이 많다. 부패의 척결과 청렴한 경찰상은 경찰법집행의 국민수용도를 제고시키는데 직간접적으로 영향을 미치게 된다.

청장에게 통보할 수 있다. 한편 지방경찰청장은 조사 과정과 처리결과를 신속히 민원인에게 통보해 주어야 하며, 민원인이 그 결과에 만족하지 않을 시 “경찰민원국”에 제소할 수 있고, “경찰민원국”은 관계서류를 검토 후 “제조사” 또는 “처리결과에 하자 없음” 등의 결정을 하거나 해당 경찰청장이 아닌 타 지역 경찰청장에게 해당 사건의 조사를 명령할 수 있다. 한편 경찰을 둘러싼 거액의 비리혐의사건이 연이어 터지면서 영국경찰에 대한 대중적 지지와 신뢰가 흔들리자, 런던수도경찰청을 중심으로 1998년 새로운 종합적 반부패전략을 내어놓게 된다. 이 종합적 반부패전략은 ①부패하거나 부정직하거나 비윤리적인 자가 걸출 숨을 곳이 없도록 하고 ②경찰을 배신한 부패한 자들에 대한 잘못된 동료애와 충성심을 근절하며 ③부패하거나 부정직하거나 비윤리적인 행동을 보는 즉시 신고하는 것이 경찰관들의 의무임을 확실히 하고 ④경찰관들이 비리나 부정직한 행위에 유혹 당할 가능성을 최소화하는 동시에 ⑤경찰관을 부패와 비리의 늪으로 빠트리는 자들 역시 강력히 응징하며 ⑥경찰관을 상대로 한 악의적이고 잘못된 민원제기에 강력히 대응하기 위함이라고 천명하고 있다.

- 96) 일본경찰은 경찰대상 민원을 접수하거나 그 처리를 감독(자체조사는 물론이고)할 외부기구를 두고 있지 않다. 경찰의 내부 감찰기구가 있지만 조직규모나 권한부족 등으로 실효성 있는 감찰활동이 이루어지지 못하고 있다. 일본경찰의 내부 감찰기구는 경찰청 장관관방 소속 인사과에 수석 감찰관 1명, 판구경찰국 총무부 경무과에 감찰관 1명, 도도부현 경찰본부 감찰실에 감찰실장 1명과 감찰관 2-3명이 전부다. 또한 감찰활동을 하는 도도부현 감찰관들의 계급이 산하 경찰서장 보다 낮아서 서장급에 대한 감찰을 삼가고 있으며, 자체 수사능력이 없어 비리혐의를 인지할 경우 수사기관으로 이첩하고 있어 하위직 순찰 경찰관을 제외한 형사나 간부급 경찰관에 대한 감찰활동은 불가능하다고 할 수 있다.(표창원, 2001) 하지만, 이러한 민원조사처리, 내부감찰기능의 불비에도 불구하고 일본경찰을 둘러싼 부패사건들을 접하기는 쉽지 않다고 한다. 이러한 이유로 표창원(2001)은 현실적인 경찰보수, 합리적인 조직운영과 업무구조, 강도 높고 실효성 있는 교육훈련, 명예와 자부심을 중시하는 조직문화 등 부패방지를 위한 기본조건이 충족된 현실과 윤리와 도덕이 중시되고 실천되는 전체적인 사회분위기가 조화를 이루고 있기 때문이라고 한다. 하지만, 적절한 민주적 외부통제장치와 적절한 민원조사처리 제도를 갖추지 않고 있는 일본경찰은 제도적 한계로 인해 다음과 같은 부작용을 안고 있기도 하다. 즉 “인권보다 검거를 우선시”하고, “내부적 부패나 비리를 표면화하는데 소극적이기 때문에 문제가 있어도 해결되지 않고 잠복할 가능성” 등을 내포한다는 것이다.

제3절 경찰의 법집행력 강화를 위한 법·제도의 개선

1. 법집행의 엄정성과 공정성의 확보 : 공무집행방해사범에 대한 엄정한 처벌

경찰관 등 공무원의 정당한 법집행을 방해하는 행위에 대한 엄정한 대처가 경찰의 법집행력을 담보할 수 있는 기본적인 수단이다. 최근에는 공무집행방해사범에 대한 엄정한 대응이 필요하다는 국민적 공감대가 형성되어 기소비율이 상대적으로 높아지고 있으나 공무집행의 엄격성을 담보하기 위해서는 법적 대응이 보다 적극적이고 엄정해야 할 필요가 있다. 예컨대, 경찰관의 정상적인 불심검문이나 교통단속활동, 지구대 등에서의 주취자의 소란행위와 심지어 경찰을 폭행하는 행위 등 방해의 유형이 더욱 과격해지고 있고 교묘하여 가벼운 처벌로 그치거나 현행법의 테두리에서는 처벌이 어려운 경우도 많아 경찰이 법집행활동을 하는데 많은 어려움을 겪고 있는 것도 사실이다. 따라서 경찰의 법집행을 담보하기 위해서는 공무집행방해사범에 대한 가중처벌 등 엄정한 법적 대응이 요구된다 할 것이다. 앞서서도 언급했듯이 미국을 비롯하여 외국의 경우에는 공무집행방해사범에 대해서는 엄격하게 대응하고 있음을 알 수 있다.⁹⁷⁾ 따라서 공무집행방해죄에 대한

97) 외국의 경우에는 공무집행방해사범에 대하여는 엄격하게 법적 대응을 하고 있다. 예를 들어, 미국의 경우 일반인의 단순폭행이 1년 이하의 징역, 중폭행은 2년 이상 7년 이하의 징역형인데 비하여 경찰관에 대한 단순폭행은 3년6월 이상의 징역형을, 중폭행은 5년 이상 25년 이하의 징역형으로 처벌하는 등 경찰관 폭행시 일반폭행에 비해 최고 3.5배의 가중처벌을 하고 있다. 캐나다의 경우도 경찰관에 대한 폭력행사는 5년이하의 징역형으로 처벌하는 등 단순공무집행방해죄보다 가중처벌하고 있다. 일본도 경찰관에 대한 폭행이나 협박시 공무집행방해죄로 3년 이하의 징역형, 상해시에는 형상상 상해죄와 공무집행방해죄의 경합범으로 처벌하고 있는 등 경찰관에 대한 폭행은 일반폭행에 비해 최고 1.5배의 가중처벌을 하고 있다. 영국의 경우에도 공무집행방해죄의 처벌수준을 강화하고 있는데, 소위 「대인범죄법」에는 자신 또는 타인과 관련하여 경찰의 적법한 체포 또는 구금을 방해할 목적으로 중상해를 입힌 경우는 중신형으로 처벌도 가능하게 되어있고, 「경찰법」에는 직무수행중인 경찰관과 그 직무에 관여한 보조자를 폭행한 경우 6월 이하의 징역형 또는 5,000파운드(약 900만원)이하의 벌금형을 부과할 수 있도록 되어 있다. 특히 독일의 경우는 공무집행중인 경찰관에 대한 모욕이나 폭행을 엄하게 처벌하고 있다. 즉 공무집행중인 공무원에 대한 방해나 폭행, 공격행위는 2년 이하의 징역형이나 벌금형으로 처벌하고, 무기를 사용하거나 폭행으로 인해 중한 결과가 발생한 중폭행의 경우 6월이상 5년이하의 징역형으로 처벌하고 있다. 이외에도 프랑스나 뉴질랜드, 호주, 홍콩등 대부분의 국가들이 경찰관에 대한 공무집행방해행위에 대하여 엄격한 법적 대응을 하고 있음을 알 수 있다.

처벌형량을 강화하고 처벌의 확실성을 높이는 등 시민들이 공무집행방해를 하게 되면 엄하게 처벌 받게 된다는 인식의 확산이 경찰법집행에 대한 국민수용도를 전반적으로 향상시키는데 중요한 변수로 작용하게 될 것이다.

2. 경찰법집행과 관련된 법제도의 개선

경찰의 법집행력을 제고하기 위해서는 국민의 법준수 의식 등 법문화의 전반적인 개선, 경찰의 투명한 법집행 등 경찰활동상의 부정부패방지 등의 노력과 아울러 경찰작용법, 형사소송법 등을 통하여 경찰법집행력을 담보하기 위한 권한위임과 보완까지도 필요하다고 할 것이다. 경찰법집행상의 문제점으로 지적되고 있는 주취소란자, 교통단속경찰관에 대한 항거행위, 경미범죄자에 대한 체포요건의 불비 등으로 인한 선진외국에서는 찾아보기 어려운 법질서 경시풍조가 만연되어 있는바 경찰법 집행력을 담보하기 위해서는 관련 법률의 개정 등 보완이 필요하다 할 것이다.

가. 교통단속관련 법률의 보완 : 도로교통법 등

교통단속업무와 관련된 경찰법집행에 대한 국민들의 수용도를 제고하기 위해서는 도로교통법상의 일부조항이 개정되어야 할 필요성이 있다. 도로교통법제41조(자동차등의 점검)제1항에 경찰공무원은 정비불량차에 해당된다고 인정되는 차가 운행되고 있는 경우에는 우선 그 차를 정지시킨 후, 운전자에게 그 차의 자동차등록증 또는 자동차운전면허증의 제시를 요구하고 그 차의 장치를 점검할 수 있다는 항과 동법 제47조(위험방지를 위한 조치) ①경찰공무원은 자동차등의 운전자가 제43조 내지 제45조의 규정을 위반하여 자동차등을 운전하고 있다고 인정되는 때에는 차를 일시정지시키고 그 운전자에게 자동차운전면허증(이하 “운전면허증”이라 한다)의 제시를 요구와 ②경찰공무원은 제44조 및 제45조의 규정을 위반하여 자동차등을 운전하는 사람에 대하여는 정상적으로 운전할 수 있는 상태에 이를 때까지 운전의 금지를 명하고 그 밖의 필요한 조치를 할 수 있다고 명시되어 있다.

그러나 경찰의 단속활동을 고의로 방해하거나 거부하는 행위가 빈번하게 발생하여 정상적인 교통단속활동을 할 수 없는 경우가 많으며, 특히 위 조항을 위반하였을 때 벌칙 조항이 동법제153조(벌칙)2호에서 제41조와 제47조의 규정에 의해 경찰공무원의 요구·조치 또는 명령에 따르지 아니하거나 이를 거부 또는 방해한 사람에게 6월 이하의 징역이나 200만원 이하의 벌금 또는 구류에 처하도록 하고 있으나 단속현장에서 경찰의 정상적인 단속활동에 순응하지 않는 운전자에 대한 벌칙의 강화가 필요한 실정이다. 따라서 도로교통법제153조(벌칙)조항의 2호에 있는 제41조·제47조 또는 제58조의 규정에 의한 경찰공무원의 요구·조치 또는 명령에 따르지 아니하거나 이를 거부 또는 방해한 사람의 내용을 동법 제152조(벌칙) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 1년 이하의 징역이나 300만원 이하의 벌금에 처한다의 제7호로 포함하는 내용으로 벌칙을 강화하는 법 개정이 필요하다고 할 것이다. 이와 아울러 거부행위에 대한 구체적인 사항을 세부적으로 정의하고 명시함으로써 교통단속현장에서 이루어 질 수 있는 각종 항거행위를 방지하고 경찰의 법집행활동의 순응성을 높이는데 기여하게 될 것이다.

한편, 자동차검문에 관한 고려할 사항도 있다. 현실적인 필요에 의해 자동차검문이 허용되고는 있지만 이는 법률상 근거규정이 없이 행해지고 있는 것이므로 극히 제한적으로 엄격히 해석·적용되어야 함에도 불구하고 법현실적으로 너무나 보편적·강제적으로 행해지고 있어서 문제가 되고 있다.⁹⁸⁾ 경찰이 법적 근거로 들고 있는 도로교통법 제43조는 도로운행상의 위험방지를 위하여 인정되는 정지와 운전면허증 제시에 불과하고, 불심검문과 같은 종류의 검문을 행하기 위하여 인정되는 정지와 운전면허증제시에 관한 규정이 아니다.

또한 불심검문에 관한 규정을 준용하기에도 차량의 특성상 많은 무리가 따른다. 자동차검문의 필요성을 인정할 수밖에 없다면 법적 근거 없이 관련 법해석에만 의존하기보다는 자동차검문이 국민의 권리의무와 밀접한 관련이 있는 처분이며, 보행자에 대한 불심검문보다 자동차검문이 더 큰 법익침해를 수반한다는 점과 원활한 교통소통이 필요하다는 점 등을 고려할 때 그 근거와 요건 및 한계를 입법적으로 명확히 규정할 필요가 있다. 다만, 자동차 검문의 남용을 방지하여 국민생활의 불편을 줄이기 위해 그 요건·절차·한계 등을 입법화해야 한다.⁹⁹⁾ 따라서 경찰관이 객관적 사정을 합리적으로 판단하여

98) 김재광, “경찰관직무집행법의 개선방안에 관한 연구”, 연구보고서2003-03, 한국법제연구원. p.180.

범죄를 범하였거나 범하려고 하고 있는 자가 차량을 이용하고 있다는 의심이 들 만한 합리적인 이유가 있는 때에는 그 차량을 정지시켜 검문할 수 있고 범인검거와 테러예방 등을 위해 운전자와의 대화를 녹음할 수 있도록 하는 법규정을 시행령 등에 포함할 필요가 있다.

나. 주취자보호와 관련된 법률의 제정 내지 보완

경찰에서는 일선 순찰지구대에서 주취자를 처리하는 데에 사용되는 경찰력의 투입비용과 시간이 경찰본연의 임무수행에 지장을 초래할 정도로 심각한 수준이다.¹⁰⁰⁾ 치안수요가 많은 순찰지구대의 경우에는 하루에 10건 이상의 주취자 처리사건이 있는 경우도 많아 순찰지구대 본연의 임무인 순찰과 범죄예방 및 주민 봉사활동에 집중하기가 어려운 것이 현실이다. 현재의 경찰관직무집행법과 경범죄처벌법으로 적절하게 처리되지 않는 주취자 관련문제는 일선 순찰지구대 경찰관들에게는 가장 큰 골칫거리들 중의 하나이고 업무수행 중에 발생하는 스트레스의 원인이며 경찰관들의 사기를 저하시키는 중요한 요인들 중의 하나가 되고 있다. 주취자 처리에 관한 법률이 입법화되면 지나친 음주로 인해 의료적인 구호가 필요한 주취자의 소란행위를 제지하고 혹시 발생할지도 모르는 범죄행위를 막는데 주력하는 방식으로 역할분담을 하게 되어 주취자를 안전하게 보호하고 사회공공의 질서유지도 확보하는 파급효과를 기대해 볼 수 있다.

외국의 주취자 관련 입법 및 처리절차들을 살펴보면, 일본의 경우 1961년부터 “술에

-
- 99) 참고로 도로교통법 제43조(위험방지조치) 제1항은 “경찰공무원은 자동차등의 운전자가 제40조(무면허운전등의 금지), 제41조(주취 중 운전금지), 제42조(과로한 때 등의 운전금지)의 규정을 위반하여 자동차 등을 운전하고 있다고 인정하는 때에는 그 차를 일시정지시키고, 그 운전자에게 운전면허증의 제시를 요구할 수 있다”고 규정하고 있다.
- 100) 순찰지구대의 주취자 처리결과를 보면, 2004년 6월 한 달 동안 전국에서 발생한 총 사건수 152,550건 중 주취자 처리 사건수는 32,103건으로 21.0%를 차지하는 것으로 집계되었다. 그리고 주취자들에 대한 처리결과를 알아보면, 훈방이 61.5%인 19,757건으로 가장 많고, 그 다음이 불구속으로 형사입건을 한 것으로 25.0%인 8,020건이다. 그리고 통고처분이 6.5%인 2,101건이고, 도주 등으로 미처리가 4.4%인 1,428건이며, 즉심회부가 2.2%인 698건이고, 구속상태로 형사입건한 것이 0.4%인 129건으로 밝혀졌다. 따라서 순찰지구대의 경찰력이 처리하는 사건들 중에서 일반사건 처리건수가 79%이고 주취자 처리건수가 21%로 나타나 치안일선에서 주취자 처리에 상당한 경찰력이 사용되고 있음을 실증적으로 보여주었다.(경찰청, 2004국회행정자치위원회 국정감사요구자료(IV), 2004, p.202.참고)

취하여공중에게폐를끼치는행위의방지등에관한법률”을 시행하고 있다. 이 법률의 주요내용은 경찰관은 주취자가 도로, 공원 등 공공장소나 교통수단 내에서 난폭한 언동을 하고 있는 경우 당해 주취자의 언동, 술 취한 정도, 주위의 상황 등에 비추어 본인을 위하여 응급구호가 필요하다고 믿을 만한 상당한 이유가 있을 때에는 구호시설, 경찰서 등의 적당한 장소에 보호해야 한다고 하고 있다.¹⁰¹⁾ 이때 응급구호는 경찰상의 즉시강제이며, 상대방에게는 수인의 의무가 부과된다. 주취자가 이에 저항할 경우 강제적으로 보호할 수 있다.¹⁰²⁾ 프랑스의 경우에는 이미 1873년에 공공장소에서의 주취상태를 범죄로 규정하였으며, 공공장소에서 주취자를 발견하면 주취자보호실에 강제보호조치를 해야 하도록 규정하고 이 때 주취자처리비용은 본인이 부담하게 되어 있다. 독일의 경우에는 경찰서 유치장에서 보호조치를 할 경우 유치장은 난동피의자를 제지할 수 있는 족쇄가 갖추어진 장소여야 한다고 규정하고 있다.

영국과 미국 등의 영미법계의 국가에서는 대부분 주취행위 자체를 죄악시하여 주취자를 처벌하였다. 영국에서는 경찰의무담당의사가 있어서 주취자에 대해 유치장 구금담당관이 경찰의사의 방문을 요청 할 수 있고 의사는 유치인의 건강상태, 자해가능성 등을 검사 및 진단을 하고 부상 유치인의 직접 치료 또는 병원호송 등을 조언하며 부상(주취) 유치인에 대한 매 15분마다 구금담당관에 의한 점검 조언을 하도록 한 제도가 눈에 띈다.

우리의 경우에도 주취자보호법 등이 시행된다면 영국의 이러한 의무담당의사 등 전문 의료인의 도움을 받아 주취자의 처리 방향을 결정하는 방안은 매우 바람직한 것으로 판단된다. 미국에서는 대다수의 주에서 공공장소에서의 음주행위 및 주취상태를 형법(경범죄)에 의거 처리하고 있으며 알콜중독자 처리는 보건복지차원에서 접근하고 비범죄화 하여 경찰의 불필요한 업무부담을 줄이고 경찰본연의 업무에 충실할 수 있도록 『통합알콜 중독및치료법』을 입법화 한 바 있다.¹⁰³⁾ 주취자 처리는 경찰관과 응급구조팀에서 담당하

101) 광병선·윤수홍, “보호조치의 문제점 및 개선방안:주취자보호를 중심으로”, 지역발전연구제7권제1호, 2007.8, p.36.

102) 이에 대한 일본의 판례를 보면 폭언을 하고 침을 뱉는 등을 한 주취자의 양발에 족쇄를 채워 제압한 행위를 적법하다는 입장을 취하고 있다(岡山判例, 平成6년, 4.21.判例自治127호, p.95)

103) 타인에게 위해를 가하거나 우려가 있는 주취자 또는 명정자는 응급치료를 위한 긴급감호(2일 이내 긴급감호 적절성 여부검토 후 결정)를 하고 배우자, 후견인, 친인척, 인증의사, 병원장의 신청에 따른 법원의 결정에 의해 위해 가능 주취자나 명정자에 대한 감호처분(강제입원)도 가능하도록 하여 개인의 신체적 자유를 부분적으로 제한하더라도 치료를 제공하는 제도를 마련하고 있다.

고 있으며, 단순주취자는 본인의 동의하에 경찰서나 공공기관 또는 주취자의 자택으로 후송한다.¹⁰⁴⁾

호주의 경우에는 과거에 공공장소에서의 주취행위를 범죄행위로 간주하여 형사적으로 접근하던 방식을 버리고 최근에는 사회·복지적 차원에서 접근하여 비범죄화하고 별도의 주취자보호법을 제정하여 의료적인 치료와 건강회복을 중시하는 방향으로 전환한 것은 우리에게 많은 시사점을 던져 주고 있다. 또한, 알선경찰관의 주취자 처리와 관련 선의의 직무집행으로 발생한 손해에 대해 책임을 지지 아니한다는 면책조항을 두고 있어 담당경찰관이 소신껏 현장에서 자신의 판단에 따라 업무를 처리하도록 뒷받침해 주고 있는 점을 참고할 만하다.¹⁰⁵⁾

외국의 입법례와 주취자에 의한 범죄 내지 범죄피해의 가능성을 상정해볼 때 보호자에 의한 적절한 보호가 불가능한 상태에 놓여있는 주취소란자에 대하여 위협의 방지차원에서 합리적인 보호방안이 마련될 필요가 있다고 할 것이다. 특히 현행 경찰관직무집행법 등에서 주취자 보호에는 여러 가지 문제의 여지가 있다.¹⁰⁶⁾ 주취소란자에 대한 적절한 법적 대응방안 현행 경찰관직무집행법제4조의 보호조치 등에 대한 조문을 일부 개정하여 주취소란자 보호절차를 상세히 규정하는 방법과 새로운 주취자보호법의 제정 등 두 가지 방법을 생각해 볼 수 있다.

현행 경찰관직무집행법제4조(보호조치 등)에 보면 ①경찰관은 수상한 거동 기타 주위

104) LA시의 경우 단순주취자는 시에서 운영하는 '주취해소센터(Detoxification Center)에 인계하며, 미시건 등 일부 주에서는 피의자가 주취 등으로 난동이나 자해를 할 경우 이를 제지하기 위해 '스트레인트 체어(straint chair)인 바닥에 고정된 의자에 수감, 족쇄기능의 결박장치가 된 의자를 사용하기도 한다.

105) 홍콩의 경우에는 일부 민간단체에서 소규모의 주취자 보호시설을 운영하고 있는데 우리 사회도 지방자치단체와 의료계 등을 비롯한 민간 부문의 참여와 지원을 자연스럽게 유도할 수 있는 방안을 강구하도록 노력할 필요가 있다. 아르헨티나에서는 공공장소에서 음주행위가 금지되어 있으며, 주취자가 발생할 경우 경찰관이 각 경찰서의 지정병원에 후송을 하며, 통상 주취자는 벌금형 또는 사회 봉사명령에 처하도록 하고 있다. 아르헨티나에서는 평상시에 특정병원을 지정하여 주취자처리에 관련된 협의를 하여 전문의료인의 도움을 받는 식으로 운영되고 있는데 우리 사회에서도 이러한 노력이 필요하다.

106) 그 문제점으로는 주취자보호를 위한 개별특별법이 부재하다는 점과 구호기관에 관한 규정의 미흡, 주취자의 판단기준의 추상성, 행정상 강제처분의 근거규정이 부족하다는 점과 특히 보호장구 및 설비가 비현실적이라는 점이다. 따라서 이에 대한 개성방안도 위의 문제점을 해소하는 방안으로 강구되어야 할 것이다.

의 사정을 합리적으로 판단하여 다음 각 호의 1에 해당함이 명백하며 응급의 구호를 요한다고 믿을 만한 상당한 이유가 있는 자를 발견한 때에는 보건의료기관 또는 공공구호기관에 긴급구호를 요청하거나 경찰관서에 보호하는 등 적당한 조치를 할 수 있다고 되어 있다. 제1항에 정신착란 또는 술 취한 상태로 인하여 자기 또는 타인의 생명·신체와 재산에 위해를 미칠 우려가 있는 자와 자살을 기도하는 자가 여기에 해당하고 제2항에는 “제1항의 긴급구호요청을 받은 보건의료기관이나 공공구호기관은 정당한 이유 없이 긴급구호를 거절할 수 없다”라고 명시되어 있고, 제3항에는 제1항의 경우에 피구호자가 휴대하고 있는 무기·흉기 등 위험을 야기할 수 있는 것으로 인정되는 물건은 경찰관서에 임시영치할 수 있다고 명시되어 있다.

그리고 제4항에 경찰관이 제1항의 조치를 한 때에는 지체 없이 이를 피구호자의 가족·친지 기타의 연고자에게 그 사실을 통지하여야 하며, 연고자가 발견되지 아니할 때에는 피보호자를 적당한 공중보건의료기관이나 공공구호기관에 즉시 인계하여야 하며, 피구호자를 인계한 사실을 지체 없이 당해 공중보건의료기관·공공구호기관의 장 및 그 감독행정청에 통보하여야 해야 하며, 경찰관서에서의 보호는 24시간까지 보호할 수 있도록 하고 있다.

제3항의 임시영치는 10일을 초과할 수 없다라고 규정하는 등 나름대로 주취소란자에 대한 보호조치절차를 명시하고 있는 것으로 보이나, 정작 주취소란자의 난동이나 명정상태에서의 자해우려 등에 대한 신체구급에 관한 규정이 없기 때문에 주취자자의 안정을 위한 별도의 규정이나 절차가 세부적으로 명시될 필요가 있다. 따라서 경찰관직무집행법 제4조에 별도의 항을 추가하여 주취소란자에 대한 안정을 취할 수 있는 구체적인 절차, 예를 들어 주취자의 소란과 자해를 방지할 수 있도록 외국의 경우처럼 고정 의자 내지 수갑 등 보호장구의 사용에 대한 내용이 세부적으로 보완될 필요가 있다.

또 한 가지 방법은 주취자보호법의 제정인데, 경찰관직무집행법에서도 일부 언급하고 있듯이 초동조치기관과 보호기관의 이원화가 필요하다고 생각한다.¹⁰⁷⁾ 주취자가 경찰공무원의 제지에도 불구하고 소란행위가 계속되어 그 위험이 존속하고 있다고 믿을 만한

107) 예를 들어, 주취소란자에 대한 조치를 취함에 있어서 보호를 요하는 주취자에 대한 초동조치는 경찰공무원과 소방공무원이 담당하더라도 후속조치는 시장·군수·구청장 또는 보건의료기관 종사자가 담당할 수 있도록 하며 이 경우 가족 등보호자의 조력을 우선적으로 받을 수 있도록 이원화가 필요하다.

상당한 이유가 있는 때에는 주취자를 경찰관서에서 적절하게 보호조치를 할 수 있도록 규정할 필요가 있으며 이때 경찰공무원 등이 주취자의 소란행위 등을 제지하기 위하여 필요한 한도 내에서 보호장구를 사용할 수 있도록 해야 할 것이다.

주취소란자의 자해·자살 등 위험한 행동이나 공무의 집행을 방해하는 행동으로 정상적인 업무수행이 불가능하다고 판단될 때는 보호장구의 사용을 허용해야 할 것이다. 현재는 수갑, 호송용 포승을 사용할 수 있도록 되어있으나(경찰장비의사용기준등에관한규정제5조), 이러한 장구로는 주취자의 안전을 담보할 수 없을 뿐 아니라 경찰관이 주취소란자를 제지하는 과정에서 상처를 입힐 가능성도 있다. 따라서 법령에 보호장구의 종류와 사용방법 등을 명시하고 적용할 필요가 있다. 또 구호 또는 보호조치를 하는 경우에 흉기 등 위험을 야기할 수 있거나 화재발생 우려가 있는 물건의 소지 여부에 대한 확인과 임시영치규정도 포함되어야 할 것이다.¹⁰⁸⁾ 이와 아울러 주취소란자에 대한 인권침해의 가능성을 차단하기위해 의사를 통한 주취의 정도를 검사하여 의사의 판단에 따라 사후조치를 취할 수 있는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이다.

다. 무기사용의 요건 등의 명확화

현행 경찰관직무집행법제10조의 4에서 무기의 사용에 대해 규정하고 있다. 최근의 범죄양상이 잔인화, 집단화되어가고 있는 현실에서 흉기소지범죄가 날로 증가하고 있는 현실에서 경찰관의 법집행 활동 시에 많은 위험에 노출되어 있다. 이러한 점을 감안할 때 공권력의 행사자인 경찰관 자신의 생명과 신체의 보호와 일반 국민의 안전을 위해서도 소신 있고 정당한 무기사용 등의 강력한 법집행활동이 필요하다.¹⁰⁹⁾ 일본에서도 2000년 6월 아오모리현에서 발생한 경찰관순직사건을 계기로 경찰총기사용에 관한 법령개정의 필요성이 제기된바 있으며, 그 결과 2001년에 ‘경찰관등권총경봉등사용및취급규범’이 개정되었다.¹¹⁰⁾

108) 광대경, “주취자처리제도의 개선을 위한 보호법안의 필요성”, 한국공안행정학회보제19호, 2005, pp.200-202.

109) 박창석, “경찰관의 총기사용규정과 해석에 대한 논의”, 한양법학제18집, 2005. 2, p.218.

110) 이 규범에 의하면 권총과경봉사용에 관한 별개의 규칙이 제정되고, 권총사용이 가능한 경우의 규정을 ‘꺼내 쥘’, ‘겨눔’, ‘공포’, ‘조준사격’으로 분리해 각각에 관해서 판단의 준칙 및 유의사항을 규정하고, 예고나 공포 없이 조준사격이 가능한 경우를 명확히 하고 있다.(김형훈, 일본경찰의

우리나라의 경우 경찰관무기사용과 관련된 문제는 첫째 총기를 사용하지 않아도 되는 상황에서의 사용내지 과잉사용의 문제이고, 또 하나는 총기를 사용해야 하는 상황임에도 불구하고 사용하지 않음으로써 일반시민이나 경찰관이 생명·신체 등에 손해를 입는 경우이다. 경찰관이 사회의 안녕과 질서유지를 위해서 직무를 집행하는 과정에서 총기 등 무기를 사용하게 되는 경우에는 그 침해의 정도가 심하므로 법률상의 근거를 명확히 할 필요가 있다. 현행 경찰관의 총기사용과 관련된 문제점은 법규정의 흠결과 미비, 실제사건에서의 판례의 태도, 제도적인 미비 등을 들 수 있다.¹¹¹⁾

따라서 이에 대한 해결책으로 총기 등을 포함한 무기사용의 요건과 한계를 보다 명확하게 하고 상세한 규정이 필요하다. 즉 현행 경찰관직무집행법을 비롯하여 경찰공무원법 등 총기를 포함한 무기사용규정을 개정하여 명확화하여야 할 것이다.

현행 경찰관직무집행법 제11조에서 위해의 요건을 명확히 하고 있으나, 그 해석에 있어서는 몇 가지 문제점이 있다. 예컨대 경찰관 이외에 무기의 휴대·사용을 인정하고 있는 직종에 관한 근거법령과 법규정방법의 차이 및 형법 제20조의 정당행위와의 관계, 표제나 범문에서 무기의 사용이라고 할 때 구체적 무기사용례에 대한 필요최소한도와 같은 사회상규의 판단기준 등에 있어서 해석의 전제는 개인의 생명의 존엄과 사회 공공의 이익의 비교형량이 이루어져야 할 것이다.¹¹²⁾

구체적인 개선방안은 다음과 같다. 첫째, 사람에 대한 총기의 사용에 대해 구체적으로 규율할 필요가 있다고 본다. 독일모범초안과 같이 외견상 14세 미만으로 보이는 자에 대한 총기의 사용의 불허(제41조 제3항). 둘째, 다중에 대한 무기사용(경찰공무원이 인식할 수 있는 비관여인이 위협에 처할 고도의 개연성이 있는 경우에는 총기의 사용 불허(제43조)), 특수무기, 폭발수단 등에 대해서도 독일의 모범초안 제44조(기관총과 수류탄의 공격역지용도로서 사용 및 수류탄의 다중에 대한 사용금지 그리고 사람에 대한 폭발물 사용의 금지)와 같이 구체적인 규정을 둘 필요가 있다. 셋째, 무기사용의 면책규정을 둘 필요가 있다. 현행법상 무기사용의 면책규정이 마련되어 있지 않아 경찰관들이 직무수행과정에서 총기를 정당하게 사용한 경우에도 사법심사의 대상이 되는 등의 책임이

무기사용, 경찰학연구제3호, 2002, pp251-252)

111) 박창석, 위의 논문, p.244참조.

112) 이기호, “경찰활동과 무기사용에 관한 연구”, 한국형사정책연구원, 1993, 30면.

엄중하므로 일정한 제약 하에 면책규정을 마련할 필요가 있다. 즉 주관적·추상적으로 규정된 무기사용의 기준을 가급적 객관적·구체적으로 정하여 일선 경찰관들이 특정상황에서 무기를 사용할 수 있도록 함으로서 무기사용의 부담을 덜어 줄 필요가 있다고 본다.

한편으로는 경찰관의 총기사용에 대한 판례의 태도도 변화되어야 한다고 본다. 현재의 대부분의 판례는 총기의 사용을 엄격하게 적용하고 있는 등 일반시민의 인권보호에 치중되어 있는 경향을 보이고 있으나 법규정을 명확히 하여 경찰관의 소신 있는 총기사용 등 범집행활동을 지원하는 방향으로 변화가 필요하다고 본다. 또 제도적인 보완의 방법으로 총기 외에 범인을 효과적으로 진압할 수 있는 대체진압장비(마취제, 고무탄환, 전자충격총, 페퍼스프레이 등)의 개발과 도입도 고려해 보아야 할 것이다.

라. 경찰관직무집행법에 일반적(개괄적)수권조항의 설치

법치국가에서의 행정은 실질적 의미의 법규에 의할 것이 요구되고 있으며, 법률의 위위 내지 법률유보원칙이 그 내용을 이루고 있다. 더욱이 행정 중에서도 국민의 권리와 자유를 침해하고 제한하는 작용은 반드시 법률의 수권을 필요로 하고 개인에 대한 명령·강제권을 발동하는 경우가 많은 경찰권이야말로 이러한 원칙들이 철저히 적용되어야 한다.¹¹³⁾ 개별조항을 통하여 아무리 구체적으로 경찰권발동의 근거를 규정하여도 경찰이 공공의 안녕과 질서에 대한 위협방지의 임무를 수행하고 있는 현실에서 우발적, 돌발적으로 발생하는 경찰업무의 특성상 모든 위험을 미리 예측하여 그에 대비하여 규정하는 것은 불가능하므로 경찰권발동을 위한 개별적 수권조항 외에 일반적(개괄적)수권조항이 필요하다.

현행 경찰관직무집행법상의 경찰의 직무조항은 단순히 임무규정인지, 아니면 수권규정으로서의 성질을 가지는지가 분명하지 않아 문제점으로 지적되었다.¹¹⁴⁾ 경찰관직무집행법이 비록 미흡하지만 경찰상의 강제수단 이외에 경찰권행사의 목적과 한계, 직무의 범위 등 경찰작용의 일반적 사항도 아울러 규정하고 있으므로 이를 경찰상의 즉시강제에

113) 정진환, 『경찰행정론』, (서울: 대영출판사) 2006, pp.240-241.

114) 일부에서는 경찰관직무집행법제2조의 직무의 범위에 관한 규정을 일반조항으로 보는 견해도 있으나 이는 통설적 입장이 되지 못하며, 임무조항을 수권조항으로 보기에 한계가 있다(정진환, 상계서, p.240).

관한 일반법으로만 보는 것은 적절치 않으므로 경찰관직무집행법을 경찰작용에 관한 일반법으로 보는 것이 타당하다는 견해도 없지 않으나,¹¹⁵⁾ 경찰관직무집행법을 경찰상의 즉시강제에 관한 일반법으로 파악하는 것이 다수설이다. 그것은 경찰작용에 관한 일반법으로 기능하기에는 전체적인 체계나 규율사항 등이 너무 미흡하기 때문이고 임무조항을 수권조항으로 보는 것은 옳지 않기 때문으로 판단된다. 따라서 산업사회의 고도화에 따라 예기하지 못한 공공위해발생의 가능성이 높아지고, 이에 대해 경찰권이 능동적으로 대처하고 경찰작용의 명확화와 법적 근거의 마련이라는 측면에서 개별적 수권조항 이외에 보충적으로 적용되는 개괄적 수권조항을 명문화할 필요가 있다.

경찰작용은 주로 공권력의 발동을 그 내용으로 하는 것이므로 법치행정의 원칙, 특히 법률유보원칙이 그 어느 분야보다도 엄격히 요구된다고 할 수 있으나, 반면 경찰의 임무인 위험방지의 특성상 개별수권조항만으로는 경찰임무를 효과적으로 달성할 수 없다는 점에서 이율배반적인 특성을 지닌다. 따라서 개괄적 수권조항이 헌법 제 37조 제2항에 위배되는 것은 아니라고 보는 것이 타당하다. 사실 공공의 안녕과 질서에 대한 위해나 이미 발생한 장애에 대하여 경찰권을 발동할 수 있는 일반조항을 두는 것은 어느 정도 불가피하다고 볼 수 있다. 따라서 경찰은 이 법이 다른 규정을 두고 있지 않는 한, 개개의 경우 현존하거나 발생할 우려가 있는 공공의 안녕과 질서에 대한 위험을 방지하고 제거하기 위하여 필요한 조치를 할 수 있다는 규정과 경찰은 다른 법령이 부여한 임무를 수행하기 위하여 그 법률이 규정한 권한을 행사한다. 그러한 법령이 경찰의 권한을 규정하지 아니한 경우에는 이 법에 의하여 구속되는 권한을 행사한다는 규정을 신설할 필요가 있다.¹¹⁶⁾

마. 경찰관직무집행법상 손실보상규정의 도입

행정상 손실보상이란 공공의 필요에 의한 적법한 공권력행사로 인하여 개인에게 가하여진 특별한 희생에 대하여 사유재산권의 보장과 전체적인 공평부담의 견지에서 행정주체가 행하는 재산적 전보를 말한다.¹¹⁷⁾ 현행법에는 경찰권 발동으로 경찰비책임자가 입

115) 박상희·서정범, “경찰작용법제의 개선방안”, 한국법제연구원, 1996년, p.157.

116) 김재광, 전계보고서, pp.189-190.

117) 임창호, 「경찰학의 이해」, (서울:대왕사), 2004, p.216.

은 손실의 보상에 관한 규정이 없다. 공공의 안녕과 질서유지를 위해 경찰이 경찰책임과 무관한 제3자에 대한 하명(경찰권 발동)을 통해 경찰목적을 실현함으로써 결과적으로 그 제3자(경찰비책임자)가 손실을 입었다면 당연히 보상을 해주는 것이 타당하다.¹¹⁸⁾ 즉 경찰상 장애를 유발한 자가 경찰하명에 의해 경찰목적을 실현하려다가 손해가 발생하였다면 보상조치가 필요하지 않지만, 경찰위해와 무관한 제3자가 같은 상황에 처한 경우는 손실보상을 해주어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 현행법은 이에 대해 아무런 규정도 두지 아니하여 경찰권발동과 관련된 법적 분쟁이 빈발하는 원인이 되고 있다.¹¹⁹⁾

따라서 특정한 경우에 비책임자에게는 손실보상청구권이 부여되도록 할 필요가 있다. 경찰권발동의 대상이 된 제3자가 입은 손실에 대한 보상이 행해져야 한다는 요건이 비책임자에 대한 경찰권발동의 요건으로 고려될 수 있을 것이다. 독일의 경우 관련 법률에 손실보상규정을 명확히 하고 있다. 즉 독일 통일경찰법모범초안의 제5절 손실보상, 구상, 배상청구에서 제45장 손해전보의무의 요건의 장에서 경찰관의 적법한 조치의 결과 손실을 입은 자에 대하여 정당한 보상이 행해져야 한다고 적시하고 있고, 제46장에서는 손해전보의 전보의 내용, 종류, 범위 등을 세분화하여 명시하고 있다.¹²⁰⁾

이와 아울러 구상권 규정의 도입도 고려해 볼 필요가 있다. 경찰비용을 발생시킨 자에 대한 경찰의 구상권에 관한 규정이 불비한 실정이다.¹²¹⁾ 자기의 행위 또는 물건 등을 통하여 경찰위해를 일으킴으로써 결과적으로 비용이 발생하였다면 이는 당연히 경찰위해자(경찰책임자)의 부담으로 되어야 할 것이다. 그러나 경찰책임자(법인 포함)가 한 사람일 경우는 문제가 상대적으로 간단하지만 경찰책임자가 다수인 경우는 상환의무자 또는 상환절차를 정하기가 쉽지 않은데도 일반조항에 속하는 행정대집행법 제2조에 의해 비용상환을 요구하는 실정이어서 경찰의 구상권 행사에 혼선이 생기는 사례가 많다. 이러한 상황은 경찰과 경찰책임자 사이에 불필요한 법률분쟁을 빈발하게 만들어 결과적으로 경찰력의 낭비를 야기하고 경찰의 능률성을 떨어뜨리게 하는 원인이 되고 있다.¹²²⁾ 이처럼 손실보상이나 구상권의 행사를 통하여 경찰관의 적법한 행위에 따른 손실을 국가가 보전

118) 김재광, 전계보고서, pp.192-193.

119) 이황우·외2인, 『경찰학개론』, 2003, p.235.

120) 김재광, 전계보고서, p.232-233.

121) 김재광, 전계보고서, p.194.

122) 이황우·조병인·최응렬, 전계서, 236면.

하고 경찰활동에 대한 경찰비용을 발생시킨 자에 대하여 적극적으로 구상권을 행사함으로써 경찰의 소신 있는 법집행활동을 보장하는데 기여할 수 있을 것이다.

바. 경찰법집행활동의 책임과 권한의 균형 : 형사소송법의 보완

현행 형사소송법은 사법경찰관리가 수사를 개시·진행할 수 있는 ‘일반적’법적 근거를 제공하지 않고 있다.¹²³⁾ 현재 사법경찰관리는 대부분의 사건에 대하여 검사에 대한 보고나 검사로부터의 지시 없이 사건을 인지하고, 고소·고발을 접수하여 수사하고 있으며, 이러한 현실에 대해서는 검·경 모두가 인정하고 있다.¹²⁴⁾ 경찰이 수사를 전담하는 영미법계 국가인 독일이과 프랑스의 경우에도 사법경찰관리의 수사개시·진행권에 대한 일반조항을 두고 있는 실정이다. 현행 형사소송법제196조제1항을 글자대로 해석하면, 검사의 지휘 없이는 경찰은 수사를 개시할 수도 없다는 결론이 도출된다. 실제로 동법 제196조는 검사의 수사지휘를 사법경찰관리의 수사개시·진행을 위한 선차적·필수적 전제조건으로 규정하고 있다. 바로 이점이 사법경찰관리의 수사개시·진행을 둘러싼 규범과 현실간의 괴리를 발생시키게 된다. 이러한 괴리를 불식하기 위해서는 형사소송법제195조의 표제를 <검사와 사법경찰관리의 수사>로 변경하고 제1항의 주어에 사법경찰관리를 추가하거나, 또는 검사와 사법경찰관리의 수사를 형사소송법의 별도 조항으로 구별하여 조문화하는 방식으로 형사소송법이 개정되어야 할 필요성이 있다.¹²⁵⁾

현재의 형사소송법의 테두리 내에서도 경찰이 수사를 하고 있는 현실에서 굳이 법 개정이 필요하다는 반론도 있을 수 있으나 국가기관의 권한을 법적으로 명확히 규정해야 한다는 것이 법치주의의 원리에 비추어볼 때 타당하고 법 개정으로 통하여 경찰의 수사주체성을 승인하는 것이 반드시 필요하다. 지금과 같은 현실적인 수사를 하고 있으니 필

123) 사법경찰관이 ‘개별적’권한은 형사소송법제199조 이하에서 24개조항에 걸쳐 규정하고 있다. 그리고 형사소송법제238조는 “사법경찰관은 고소·고발사건을 접수받은 때에는 신속히 조사하여...”라고 규정하고 있지만 이는 수사의 단서와 주관적 인식을 요건으로 하는 범죄인지에 관한 권한과 의무를 규정한 것이라고 보기 어렵다. 실제 고소·고발사건의 경우 사법경찰관은 범죄인지보고서를 작성하지 않는다.

124) 조국, “현 시기 검찰·경찰 수사권조정 의 원칙과 방향”, 서울대학교 법학제46권제4호, 2005.12, p.228.

125) 조국, 상계논문, p. 228.

요가 없다는 논리는 현재와 같이 경찰의 법 집행력이 약화되어 가고 있는 현실에서 보면 더욱더 명확한 법적근거를 마련할 필요가 있다.

범죄의 수사를 포함한 경찰의 법집행활동은 ‘권한’으로 이해되는 측면도 있지만, 본질적으로 ‘의무’로 이해되어야 하기 때문에 법 개정이 반드시 필요하다고 볼 수 있다. 또 경찰의 수사권을 확인하는 조문이 제정된다하더라도 수사의 종결권은 반드시 검찰의 검토를 거쳐야만 한다는 점, 수사의 일반적 지침을 제정하는 권한이 법무부장관 소속하의 검찰청이 갖고 있다는 점을 생각할 때 ‘수사권’의 다원화, 이원화를 초래한다는 비판론은 설득력이 없다할 것이다.

한편, 범죄수사와 진압을 위해 초동수사의 중요성이 날로 증가하고 있으나 형사소송법상 경찰에게 수사의 주체성이 인정되고 있지 않고 수사보조자의 역할을 하고 있는 현실에서 초동수사에 대한 법적근거를 명확히 할 필요성도 있다. 물론 경찰관직무집행법에 그 근거가 있기는 하다. 범죄의 예방과 제지, 불심검문, 보호조치 등과 형사소송법에 의한 현행범체포, 압수·수색 등의 그 근거가 될 것이다. 그러나 경찰관직무집행법상의 불심검문이나 보호조치 등은 사법경찰작용이라기 보다는 범죄예방을 위한 행정경찰작용의 성격이 짙다.¹²⁶⁾ 즉 초동수사활동은 구체적인 법적 근거가 없이 경찰관직무집행법의 몇 개 조항에 추상적으로 규정된 경찰권을 근거로 이루어지고 있는 실정이다. 따라서 먼저 형사소송법 제195조에 경찰의 수사주체성을 인정하고 초동수사권의 범위와 한계 등을 형사소송법에 규정하여 두어야 경찰법집행활동의 효율성과 명확성을 기할 수 있을 것이다.¹²⁷⁾

126) 조선희, “초동수사역량강화를 통한 효과적인 범인검거방안에 관한 연구”, 한국공안행정학회보 제 21호, 2005, pp.372-373.

127) 외국의 경우 그 예를 보면 프랑스의 경우 예비조사권, 불심검문, 신원확인권 등이 형사소송법에 명문화되어 있고, 독일도 경찰수사활동의 법적근거가 형사소송법제161조 등에 규정되어 있다. 영국도 경찰과 형사증거에 관한 법률에 초동수사권이 규정되어 있으며, 미국의 경우 수사의 주체에 대한 명확한 규정은 없으나 주형사소송법에 경찰의 권한과 직무를 규정하고 있다. 일본은 형사소송법제189조제1항에 사법경찰직원의 직무수행을 명문화하고 있다.(조선희, 상계논문, pp.370-372)

제5장 요약 및 결론

경찰의 임무수행 과정에서 예기치 않은 위험이 수반 될 수도 있고, 경찰의 정당한 법집행활동을 방해하거나 항거하는 행위들이 일선 현장에서 빈발하고 있다. 이로 인하여 일선경찰관들의 소신 있는 법집행활동을 하고 있지 못하거나 소극적으로 대응하고 있어 다양한 역기능을 초래하고 있다. 특히 경찰과 시민간의 치안서비스의 접점인 경찰지구대 경찰관의 법집행 활동이나 교통경찰관에 의한 교통단속 활동 등 일선 치안현장에서 경찰관의 공무집행을 방해하는 등 경찰의 법집행력을 약화시키는 사례가 빈번하게 발생하고 있어 이에 대해 우려하는 목소리가 많다.

경찰의 법집행활동의 약화는 비단 경찰의 문제만이 아니라 우리 국민에게 범죄의 피해 내지 두려움으로 일상생활의 안녕에 직·간접적으로 영향을 미치게 된다. 최근 KDI정책보고에 의하면 법·질서를 준수하지 않는 행위가 빈번히 발생하고 있어 경제의 효율성을 저해하고 성장 잠재력을 훼손한다는 지적이 있다. 경찰의 법집행을 강화하는 것이 경찰조직의 권한강화로 인식되는 것은 분명히 경계해야 할 문제이다. 경찰법집행을 강화하는 것은 경찰의 책무이기도 하지만 범죄로부터 안전한 국가를 만들어 가는 것은 국민 모두가 협력하여 해결해야 하는 과제이기도 하다.

경찰의 법집행에 대한 국민수용도를 제고하기 위해서는 지역사회경찰활동을 통한 시민과의 파트너십의 강화 등 시민들로부터 신뢰를 확보하고자 하는 노력이 필요하다. 이를 위해서 경찰의 시민에 대한 인식전환과 경찰조직내의 부정부패나 비리의 청산과 같이 청렴한 경찰이미지를 제고할 필요가 있다고 할 것이다. 이와 아울러 경찰관직무집행법 등의 보완을 통하여 경찰법집행의 실질적인 활동을 담보할 수 있도록 해야 할 것이며 형사소송법 등의 개정을 통하여 경찰의 실질적인 수사활동을 담보할 수 있도록 수사권부여 등의 방안이 마련되어야 할 것이다.

경찰의 법집행력의 약화를 가져 오는 원인들은 다양하게 지적될 수 있으나 우선 조직내적 원인과 조직외적 원인으로 구분하여 파악해 볼 필요가 있을 것이다. 물론 현대 사회

가 포스터모더니즘 사회의 특징이라고 할 수 있는 가변적 세계관, 상대주의적 인식론, 도덕적 감상주의도 영향을 미치게 된다. 중요한 것은 급변하는 사회에서 절대진리의 부재, 진리의 상대성, 감성적 판단경향을 지닌 사회에서 규범의 약화가 당연시 되는 사회라는 오늘날의 사회적 특징에서 예전과 같이 경찰의 권위적이고 일방적인 법집행활동이라는 법집행의 강화보다는 집행활동의 전략적 수정도 또한 필요하다는 것을 인식할 필요가 있다. 예컨대, 효과적인 법집행의 효과를 높이기 위해서는 시민을 잠재적 범의자 또는 피집행자가 아니라 치안활동에 있어서 주체적 당사자로 인정하고, 인권을 보호하는 등 협력치안의 확대가 필요하다고 생각한다.

한편, 국민 수용도가 낮은 것은 시민들이 경찰을 신뢰하지 않거나 경찰의 법집행활동의 약하기 때문만은 아닐 것이므로 현대사회의 규범의 영향력 약화라는 특징도 포함하여 반영할 필요가 있을 것이다. 아무리 경찰을 신뢰하고, 경찰의 법 집행력을 강화한다고 할 지라도 규범 자체에 대한 시민들의 인식이 약화되어 있다면 수용도 제고를 달성하기 힘들기 때문이다.

규범의 정당성에 대한 수용이 약화되면 경찰의 법집행에 대한 거부감이 늘고 수용도가 떨어진다. 규범의 정당성이 확보되어 있다는 전제하에서는 경찰과 시민간의 관계회복과 법집행력 강화(엄정성, 공정성) 효과를 거둘 수 있지만 규범의 정당성이 확보되어 있지 않다면 아무런 효과를 거두지 못할 것이다.

현대사회의 특징이 절대 진리의 부재, 진리의 상대성, 옳고 그름에 대한 이성적 판단보다는 감성적 판단을 중시하고 있다는 현실에 근거하여 현대사회에서 규범의 정당성에 대한 국민들의 인식약화는 당연한 결과이기 때문에 법집행활동의 강화나 경찰과 시민과의 관계회복만으로는 국민수용도를 향상시키기에는 역부족이라고 생각한다. 경찰법집행에 대한 국민수용도 제고를 위해서는 다양한 변수들이 영향을 미치고 있기 때문이다. 따라서 경찰법집행에 대한 국민수용도를 제고하기 위해서는 위에서 제시한 대책 외에도 다양한 전략적 대응이 필요하다고 생각한다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

- 경찰청, 21세기 한국경찰의 나아갈 방향, 2000.
- _____, '05년 경찰행정 국민만족도 조사 보고서, (주)월드리서치, 2005.
- _____, '05년 경찰행정 국민만족도 조사 보고서, (주)월드리서치, 2005.
- _____, 범죄피해자 보호 매뉴얼, 기본매뉴얼 제6호 관리번호 : 수사 1 - 1, 2005.
- _____, 경찰 법집행에 대한 국민 수용도 조사, 2006년 12월.
- _____, 경찰 법집행에 대한 국민 수용도 조사, 2006.
- _____, 평화적 집회시위문화 정착을 위한 집회시위관리자 『사회갈등관리』, 2006.
- _____, 평화적 집회시위문화 정착을 위한 집회시위관리자 『사회갈등관리』연구자료집, (주)범신사, 2006.
- 경찰대학, 경찰과 사회Ⅱ, 제 1집.
- _____, 각국의 경찰광 공사상 방지 및 구제제도, 해외주재관 테마기획(제20호), 2007.
- _____, 평화적 준법시위문화 정착을 위한 공공질서유지 전략세미나, (주)범신사, 2007.
- _____, 평화적 준법시위문화 정착을 위한 공공질서유지 전략세미나, 2007.
- 경찰청외사국, 각국의 경찰관 공사상 방지 및 구제 제도, 해외주재관 테마기획(제20호), 2007.
- 고상선 외3, “교통사고 발생원인 인식과 감소대책 인지 영향요인 판별분류에 관한 연구”, 대한교통학회 대한교통학회학회지 제20권 제7호, 2002.
- 곽병선·윤수홍, 보호조치의 문제점 및 개선방안(주취자 보호를 중심으로), Juornal Korean Regional Development, Vol. 7, No. 1 pp. 25 ~ 48, 2007.
- 구광모, 질서유지정책과 국민반응 : 한·미·일 비교, 한국행정학회 연례학술대회발표 논문, 1987.
- 김기재, “경찰상 무기사용의 한계와 권리구제에 관한 연구”, 한국외국어대학교 박사학

- 위논문, 2005.
- 김상균 외 2인, 형사사법복지정책론, 서울:청목출판사, 2006.
- 김연태, “경찰관의 무기사용의 요건 및 한계에 관한 법적 쟁점”, 인권과 정의, 2004.
- _____, “범죄진압장비의 효과적 사용에 관한 연구” 치안논총 제20집, 치안연구소, 2004.
- 김영환, 인터넷을 활용한 경찰홍보에의 eCRM실행방안, 법학연구제24집, 2006.
- 김인 · 허용훈, 지역사회경찰제도의 도입방안, 지방정부연구, 2000.
- 김재광, 경찰관직무집행법의 개선방안 연구, 한국법제연구원, 2003.
- 김정인 · 최광혁 · 최상진, “신호위반행위에 영향을 미치는 개인적, 사회-문화적 요인 탐색”, 교육부, 2001.
- 김종립 외 3명, 경찰 민원인 만족도 향상 방안, 치안연구소 연구보고서 2000-1, 2000.
- 김한표, 한국경찰의 신뢰도 향상에 관한 연구, 연세대학교행정대학원 석사학위논문, 1986.
- 김형준, 「지역사회경찰활동의 제도화에 관한 연구」, 서울대석사학위논문, 2003.
- 김형훈, “경찰관 무기사용의 법리와 형사책임”, 경찰학연구 제4호, 2003.
- 김효정, 경찰에 대한 시민의 의식에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1991.
- 민혜숙, 주제와 논제 「법, 정의, 국가」, 동문선, 2003.
- 박기석, 경찰관 직무집행의 범위와 한계에 관한 판례분석, 한양법학 제11호, 2000.
- 박달현, 재량권 남용과 공무집행법체계 - 음주측정 불응죄와 관련하여 -, 연암법회, 1999.
- 박동서, 한국의 공권력과 지방자치, 지방행정연구 제 3권 제2호, 1988.
- 박상주, “정책불응에 관한 합리선택론적 연구”, 박사학위논문 연세대학교대학원, 1998.
- 박상희 · 서정범, 경찰작용법제의 개선방안, 한국법제연구원, 1996.
- 박은정 외, 법치국가와 시민불복종, 법문사, 2001.
- 서상용, 한국경찰에 대한 국민의 의식구조 조사연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1982.
- 서정범 · 이영돈, 경찰관직무집행법 개정방향에 관한 연구, 치안연구소, 2003.
- 수사연구, 수사연구 10월 불심검문, 인권보호와 법집행의 효율성 제고, 수사연구사, 2004.
- 수사연구사, 불심검문, 인권보호와 법집행의 효율성 제고, 2004년 10월, 2004.
- 신영호, 경찰관직무집행법상 무기의 사용과 ‘긴급한’ 정당행위, 2004.
- 신의기, 주취소란자 관련 법률분석. 「수사연구」 7월호, 2004.

- _____, 법집행 경찰관의 총기 사용의 허용 범위, 고시연구, 2003.
- 양문승, 경찰서 및 파출소의 기능, 역할의 정립과 설치의 기준, 규모에 관한 연구, 치안연구소, 2000.
- 양창수, 경찰관의 위법한 직무집행으로 인한 손해배상 책임에 관한 연구, 치안연구소, 2005.
- 어청수, 경찰과 사회Ⅱ, 경찰대학, 2006.
- 오영근, 형법각론, 대명출판사, 2002.
- 오창호, 경찰행정의 신뢰성 확보를 위한 방안 - 교통단속업무를 중심으로, 사회과학논총 제16집, 2000.
- 유재홍, 경찰에 대한 서울시민의 의식구조에 관한 연구, 국민대학교행정대학원 석사학위논문, 1987.
- 유지태, 행정법신론, 서울:신영사, 1997.
- 윤광춘, “경찰의 인터넷 홈페이지 홍보실태에 관한 연구 : 서울경찰청 소속 경찰서를 중심으로”, 석사학위논문 동국대학교 대학원, 2002.
- 이관희, 경찰수사권의 독자성 확보방안, 수사연구, 1992.
- 이기광, “CRM을 활용한 행정정보화의 성공요인에 관한 연구”, 석사학위논문 건국대학교 대학원, 2002.
- 이기호, 경찰활동과 무기사용에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1993.
- 이백철, 경찰과 시민간의 협조관계에 관한 국가간 비교연구, 형사정책, 1992.
- 이병진, 경찰의 인권의식 향상 방안 2006 - 01 연구보고서, 치안정책연구소, 2006.
- 이상안, 아름다운 법집행론, 대명출판사, 2004.
- _____, 인권과 질서, 대명출판사, 2005.
- 이상원·송건섭, 국민의 경찰신뢰에 관한 영향요인분석, 한국경찰학회보제3호, 2001.
- 이성식, 지역사회경찰활동과 범죄두려움, 한국공안행정학회보, 2000.
- 이용식, 위법사회에서의 법익보호와 적극적 일반예방, 형사정책 제19호제1호, 2001.
- 이윤호, 경찰학, 서울:박영사, 2006.
- 이창무, 경찰범죄예방 활동의 질적 평가(지역경찰제를 중심으로), 한국경찰행정학회 제11회 정기학술세미나 발표논문, 2005.
- 이철호, 경찰공무원의 법적 지위에 관한 고찰, 1998.

- 임준태, 유치장내 질서유지와 신체수설의 한계, 형사정책 제14호 제1호, 2002.
- _____, 주취자보호조치 과정상의 문제점 및 개선방안, 수사연구2월호, 2004.
- 장병철, 치안서비스의 성과지표에 관한 연구 : 순찰서비스의 범죄예방성과를 중심으로, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999.
- 장석현, 주취자 대책을 위한 세 가지 제언, 『수사연구』 7월호, 2004.
- 장영채, 교통단속의 최적화 방안, 도로교통안전관리공단 교통안전연구논집 제18권, 1999.
- 전용찬, 경찰윤리, 경찰대학, 2002.
- 정용석, 수사권독립론에 관한 연구(형사소송법 제195조와 제196조의 개정에 관한 비판적 시각에서), 2005.
- 정진환, 주요국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교 연구, 치안연구소, 1997.
- _____, 경찰행정론, 서울:대영문화사, 2006.
- 조 국, 경찰 보호조치와 훈방조치의 법적근거 및 한계에 관한 연구, 치안연구소, 2003.
- 조선희, 초동수사역량 강화를 통한 효과적인 범인검거방안에 대한 연구, 한국공안행정 학회보 제21호, 2005.
- 좌승희, 법치로 가는 길, 21세기북스, 2002.
- 천진호, 수사권행사의 기본원칙과 인권보장, 비교형사법연구 제3권 제1호, 2002.
- 최인섭, 경찰에 대한 시민의 의식에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1991.
- 치안연구소, 수사요원 전문화 방안, 연구보고서 96 - 10, 1996.
- _____, 치안연구소 연구용역 최종보고서, 1997.
- _____, 경찰 민원인 만족도 향상 방안, 2000.
- 표창원, 경찰의 인권의식 향상 방안, 치안정책연구소 연구보고서 2006-01, 2006.
- 하태훈, 인권보장을 위한 수사상의 인신구속제도의 개선방안, 안암법학, 1994.
- 한영석, 경찰에 대한 시민의 의식에 관한 연구, 한국형사정책연구원, 1991.
- 한정호, 경찰에 대한 조직 내외부인들의 상대적 이미지 분석, 홍보학연구 제3호, 1999.
- 허용훈, 우리나라 지역사회경찰활동의 실태와 정책과제, 지방정부연구, 2003.
- _____, 지역경찰제도에 대한 경찰관의 수용태도에 관한 연구, 지방정부연구, 2004.
- 홍정선, 경찰행정법, 서울:박영사, 2007.

II. 외국문헌

- Robert J. Kane (2005) Compromised Police Legitimacy as A predictor of Violent Crime in Structurally Disadvantaged Communities, *Criminology* Volume 43 Number 2
- Gunnar Thomassen (2002) Investigating Complaints Against The Police in Norway: An Empirical Evaluation, *Policing and Society*, 2002. Vol. 3. pp. 201-210
- Brian A. Kinnaird (2006) Exploring liability profiles: A proximate cause analysis of police misconduct: Part I, *International Journal of Police Science & Management* Volume 9 Number 2
- Katy Radford & Jennifer Hamilton & Neil Jarman, (2005) 'It's Their Word Against Mine': Young People's Attitudes to the Police Complaints Procedure in Northern Ireland, *Children & Society* Volume 19 (2005) pp. 360-370
- Graham Smith (2003) Actions for Damages Against The Police and The Attitudes of Claimants, Department of Social Sciences, Nottingham Trent University, U.K. & *Policing and Society*, 2003, Vol. 13, No. 4, pp. 413-422
- Macpherson. W. (1999) The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny, Cm 4262. HMSO. London.
- Waters, I and Brown. K. (2000) Police complaints and the complainant's experience. *British Journal of Criminology* 40: 4, 617-638.
- Dixon, B. and Smith G. (1998) Lawing down the law: The police, the courts and legal accountability, *International Journal of the Sociology of Law* 26, 419-435.
- Skolnick, Jerome H. and James J. Fyfe (1993) *Beyond the Law: Police and the Excessive Use of Force* New York: The Free Press

- John Bowers. Q.C. (2001) *Police Conduct, Complaints & Efficiency*, Blackstone Press.
- Home Affairs Committee (HAC) (1997) *The Confidentiality of Police Settlements of Civil Claims: Second Report*, HC 894. HMSO, London.
- Donnelly, D. & Scott, K. (2002) "Police accountability in Scotland: [1] the 'New' Tripartite system", *Police Journal* Vol. 75, pp. 3 - 12.
- Goldsmith, A. & Lewis, C. (eds) (2000), *Civilian Oversight of Policing: Governance, Democracy and Human Rights*, Hart, Oxford.
- Hamilton, J. Radford, K. & Jarman, N. (2003), *Policing, Accountability and young people*, Institute for Conflict Research, Belfast.
- Harrison, J. & Cragg, S. (1995), *Police Misconduct: Legal Remedies*, 3rd edn, Legal Action Group, London.
- Punch, M. (2003), "Rotten orchards: 'Pestilence', Police misconduct and systems failure", *Policing Society*, Vol. 13, no. 2, pp. 171 - 196.
- Smith, G. (2003), "Actions for damages against the police and the attitudes of claimants", *Policing Society*, Vol. 13, no. 4, pp. 413 - 422.
- Jones, Marshall Alan & Sigler, Robert T. (2002), Law enforcement partnership in community corrections. *Journal of Criminal Justice*, 30: 245 - 256.
- Scott, Jason D. (2002), Assessing the Relationship Between Police - Community Coproduction and Neighborhood - Level Social Capital, *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 18(2): 147 - 166.

설문지

안녕하십니까?

용인대학교 경찰행정학과 이상원 교수입니다.

이번에 경찰의 범인검거, 불심검문, 교통단속, 주취자보호 등의 경찰법집행에 대해 국민의 수용정도를 알아보고 수용도를 제고할 수 있는 방안을 마련하여 법질서가 보호되고 안전한 국가를 만들어 가는데 필요한 연구를 위하여 설문조사를 실시하고 있습니다.

답변해 주신 자료에 대해서는 응답자에 대한 철저한 비밀보장과 함께 반드시 통계자료로만 활용할 예정이오니 경찰의 법집행에 대한 솔직하고 성실한 답변을 부탁드립니다.

감사합니다.

2007. 8.

용인대학교 경찰행정학과 이상원

다음은 자료처리를 위해 필요한 기본질문들입니다.

1. 귀하의 성별은? ① 남자 ② 여자
2. 올해 나이는 만으로 몇 살이신가요? ()
3. 귀하의 거주지는 ()

- ①서울 ②인천 ③ 대전 ④대구 ⑤부산 ⑥광주
⑦울산 ⑧경기도 ⑨경상도 ⑩전라도 ⑪충청도 ⑫강원도

4. 귀하의 학력은?

- ① 대학원졸이상 ② 대졸 ③ 대재 ④ 고졸 ⑤중졸이하

5. 귀하의 직업은?

- ①전문직(의사, 변호사, 교수 등) ②공무원 ③ 회사원 ④학생 ⑤주부
⑥농/임/축산업 ⑦자영업 ⑧판매/서비스직 ⑨운수업 ⑩ 무직

6. 과거 경찰관서에서 형사사건이나 교통사고 등으로 조사를 받거나 교통법규위반 등의 이유로 단속을 받는 등 경찰관과 접촉을 한 경험이 있습니까?

- ①없다 ② 1-2번 ③ 3번이상

■ 아래사항에 대하여 귀하가 생각하고 있는 견해와 일치하는 번호를 선택해 주시기 바랍니다.

| 번호 | 설 문 문 항 | 전혀 그렇지 않다 | 그렇지 않다 | 그렇다 | 대단히 그렇다 |
|----|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 7 | 법은 준수되어야 한다 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 8 | 법은 지키는 자만이 손해를 본다 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 9 | 경찰은 법집행에 있어서 일관된 기준을 사용한다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 10 | 경찰의 법집행은 공정하고 객관적이다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 11 | 경찰은 국민의 인권을 존중한다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 12 | 경찰은 범인검거를 잘하고 있다 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 13 | 경찰은 범죄예방활동을 잘하고 있다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 14 | 경찰은 일반시민에게 친절하게 대한다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 15 | 경찰의 법집행이 잘못되었다는 생각이 들더라도 우선 수용해야한다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 16 | 경찰의 법집행에 대한 저항은 정당화될 수 있다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 17 | 경찰의 법집행을 신뢰한다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 18 | 경찰의 요구사항을 때로는 무시해도 된다 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 19 | 법을 위반하면 반드시 처벌을 받게 된다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 20 | 법을 위반하면 위반한 만큼 처벌받게 된다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 21 | 법을 위반하면 신속하게 처벌받게 된다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 22 | 운전 중 교통법규위반으로 경찰로부터 단속을 받으면 수용하고 따른다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 23 | 음주로 인하여 길거리나 지구대에서 실랑이를 벌인 경우 경찰이 제재할때 순응해야한다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 24 | 길을 걷다 경찰이 불심검문을 하면 수용하고 따른다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 25 | 범죄와 관련된 정보를 경찰에 기꺼이 신고하고 범죄예방활동에 참여하겠다. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 26 | 경찰의 공권력(법집행권)의 강화를 통하여 지역사회의 질서 유지와 범죄예방 등 지역사회의 안전에 기여할 수 있다 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 27 | 경찰의 법집행을 방해하더라도 공무집행방해죄로 처벌받지 않을 것이다 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 28 | 공무집행방해죄의 처벌정도는 다른 범죄와 비교하여 경미하다고 생각한다 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 29 | 미국경찰 등 선진국의 경찰과 비교하여 우리나라 경찰의 공권력(법집행권)이 약화되어 있다고 생각한다 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

| 번호 | 설 문 문 항 | | |
|------|--|----------------------------|------------------------------|
| 30 | 귀하는 국민들이 법을 잘 지킨다고 생각하십니까? | <input type="checkbox"/> 예 | <input type="checkbox"/> 아니오 |
| 30-1 | 만일 아니라면 이유는 무엇이라고 생각하십니까?(가장 적당하다고 생각하는 번호에 √ 해주세요) <input type="checkbox"/> ①법규자체가 명확하지 않고 애매해서 <input type="checkbox"/> ②현실과 동떨어진 법 규정이 많아서 <input type="checkbox"/> ③법집행을 하는 경찰을 믿을 수 없어서 <input type="checkbox"/> ④법을 지키는 사람만 손해를 보기 때문에 <input type="checkbox"/> ⑤법을 중시하지 않는 사회분위기 때문에 | | |
| 31 | 경찰의 법집행이 적정하다고 생각하십니까? | <input type="checkbox"/> 예 | <input type="checkbox"/> 아니오 |
| 31-1 | 만일 아니라면 특히 어느 부분에서 그렇다고 생각하십니까?(가장 적당하다고 생각하는 번호에 √ 해주세요) <input type="checkbox"/> ①교통단속과 교통조사분야 <input type="checkbox"/> ②집회시위의 관리및 처벌 <input type="checkbox"/> ③고소고발 등 사건조사분야 <input type="checkbox"/> ④경범죄단속 등 지구대의 업무분야 <input type="checkbox"/> ⑤기타() | | |
| 32 | 예전과 비교하여 우리나라 경찰의 공권력(법집행권)이 약화되었다고 생각하십니까? | <input type="checkbox"/> 예 | <input type="checkbox"/> 아니오 |
| 32-1 | 만약 약화되었다고 생각하면 그 이유는 무엇이라고 생각하십니까?(가장 적당하다고 생각하는 번호에 √ 해주세요) <input type="checkbox"/> ①공무집행방해죄 등 처벌법규가 약하기 때문에 <input type="checkbox"/> ②법을 무시하는 시민이 많기 때문에 <input type="checkbox"/> ③경찰의 부정부패 때문에 <input type="checkbox"/> ④국민의 인권의식이 강화되었기 때문에 | | |
| 33 | 경찰의 공권력(법집행권) 강화하기 위해서는 공무집행방해죄 등에 대한 처벌을 강화해야한다 | <input type="checkbox"/> 예 | <input type="checkbox"/> 아니오 |
| 34 | 경찰의 공권력(법집행권)을 강화하기 위해서는 경찰의 강력한 법집행 의지가 필요하다 | <input type="checkbox"/> 예 | <input type="checkbox"/> 아니오 |
| 35 | 경찰의 공권력(법집행권) 강화하기 위해서는 국민들의 전반적인 법률문화와 의식의 전환이 필요하다 | <input type="checkbox"/> 예 | <input type="checkbox"/> 아니오 |
| 36 | 지구대나 파출소에서 난동을 부리는 음주자를 보호하기 위해서는 주취자보호법의 제정 등 통한 적절한 제제가 필요하다. | <input type="checkbox"/> 예 | <input type="checkbox"/> 아니오 |
| 37 | 교통단속을 하는 경찰관에게 항거하는 운전자에게는 처벌법규를 마련하는 등의 제재조치가 필요하다. | <input type="checkbox"/> 예 | <input type="checkbox"/> 아니오 |
| 38 | 음주운전자가 음주측정을 거부할 시에는 면허취소 등의 엄격한 행정처분이 필요하다. | <input type="checkbox"/> 예 | <input type="checkbox"/> 아니오 |
| 39 | 경범죄처벌법상의 경미범죄자라도 체포 등 신체를 구금할 수 있는 제도가 마련될 필요가 있다. | <input type="checkbox"/> 예 | <input type="checkbox"/> 아니오 |

♡ 협조해주셔서 대단히 감사합니다 ♡