

動向

中國 人民警察의 發展過程과 組織管理

■ 박동균* · 이재호**

1. 序 論

경찰의 역할과 구조를 어떻게 설정할 것이냐 하는 문제는 오직 국가의 정책결정에 달려있다. 경찰제도는 각 국가의 역사적인 배경, 시민의식, 정치제도, 치안상태 등 여건에 따라서 그 형태를 달리하며, 국가마다 운영 방법도 다르다.***

1992년 한중수교 이후 양국간의 경제 교류가 활발해져 우리에게 중국은 제2의 무역국으로 떠올라 우리 기업과 인력의 중국진출이 활발하게 이루어지고 있다. 이와 같은 진출은 매우 고무적인 현상이지만 많은 기업과 상공인들이 중국현지에서 소중한 재산과 심지어 생명을 잃는 불상사까지도 발생하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 중국경찰 및 유관부문과의 협력이 더욱 절실히 요청되어 지는 시기이다. 국가교류에 있어 선행되어야 할 점은 각국의 상황과 제도에 대한 충분한 이해가 필요하다. 단순히 피상적 느낌으로 이해하는 것이 아니라, 객관적 사실에 입각한 교류가 필요하다.

중국과의 활발한 경제적, 정치적 교류에도 불구하고 학문적 교류와 연구에 있어서는 이에 미치지 못하고 있다. 다시 말해서, 중국경찰에 대한 근본적인 인식이 부족한 상태이다. 또한, 중국의 조직체제는 물론이고 그 근본이 되는 행정체제에 대한 이해도 상당히 부족한 편이다.

따라서, 본 연구는 우리 나라公安행정학계에서도 연구가 미진한 중국의 경찰제도를 정확하게 이해하고, 소개하고자 한다.

* 안동과학대학 경호경찰학과 조교수, 행정학박사

** 평택대학교 행정학과 강사, 행정학박사

*** 이황우, 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도, 자치경찰제도 공청회, 치안연구소, 1998, p. 7.

II. 中國人民警察의 概念과 發展過程

1. 中國인민경찰의 범위와 종류

1) 인민경찰의 범위와 직능

중국에서 경찰은 ‘인민경찰’을 의미하며, 이들이 근무하는 기관을公安기관이라고 한다. 《人民警察法》 제2조 제2항에 “인민경찰은 公安기관, 國家안전기관, 감옥, 노동교양관리기관의 인민경찰과 인민법원, 인민검찰원의 사법경찰을 포함한다”고 인민경찰의 범위를 규정하고 있다. 1957년 제정된 인민경찰조례에 의하면 단지 公安기관의 인민경찰만을 의미했으나, 1983년 公安부와 國家안전부가 분리되고, 인민법원, 인민검찰원이 양원의 조직법에 의해 사법경찰을 두게 되면서, 인민경찰의 범위가 公安부문에 관련된 부서로 확대되었다.¹⁾

이러한 중국인민경찰의 기능은 다음과 같다.²⁾

- 경찰업무와 관련된 방침, 정책, 법규를 연구하며, 지방경찰의 집행업무를 지휘·조사·감독
- 경찰업무의 개혁을 수립
- 사회치안질서에 대한 분석·예측 및 그 대책마련
- 반혁명과 특무·간첩 등 국가안전에 관한 사건과 형사사건의 조사를 지휘
- 지역경찰은 사회치안, 호적, 주민등록, 국경보위와 출입국관리, 소방업무 등을 관리
- 도로교통과 교통질서업무를 관리
- 지역경찰은 중요시설의 안전업무를 감독
- 전국전산시스템의 안전감독 업무
- 당과 국가 주요인물 및 외빈에 대한 경호업무
- 예심업무와 구치소 등의 관리업무
- 경찰에 대한 교육훈련
- 경찰장비현대화 건설
- 외국 및 홍콩과 마카오 특별지역의 경찰과의 협조 및 교류업무
- 무장경찰·국경·소방·경호부대의 지휘와 조직건설
- 당중앙과 국무원이 내린 사항에 대한 집행

1) 愈定海, 鄧曉, 蘇同興 主編, 「派出所所長業務全書」, 紅旗出版社, 1997, p. 88.

2) 國務院辦公廳秘書局 中央編委會辦公室 綜合司 編, 「中央政府組織機構」, 中國發展出版社, 1995, pp 114-116.

2) 인민경찰의 종류

중국의 인민경찰은 종사하는 업무의 전문성과 영역에 따라, 다음과 같이 분류할 수 있다.³⁾

- (1) **치안경찰(治安警察)** 치안경찰은 사회치안질서 유지, 공공안전을 보장하는 책임을 진다. 주요 임무는 법률에 따라 사회치안관리와 질서 유지, 치안안전처리, 특별직업관리, 금지물품조사, 범죄예방, 사회치안상태 파악, 치안사고 예방 및 처리 등을 포함한다.
- (2) **호적경찰(戶籍警察)** 호적경찰은 호적관리, 호구동태파악 등의 호적업무를 책임진다. 중국의 성·시에는 공안파출소가 일정한 지역을 관할하면서 호적관리 업무를 책임지는데, 일반적으로 500~700호의 인구를 관리한다. 특별히 각 경찰마다 하나의 책임구역을 관할하고 있다. 호적경찰의 주요 임무는 호적관리, 책임구내 거주인구 상황을 숙지하면서 인구동태를 파악하고, 경범죄인에 대한 교육 및 치안보위위원회(治安保衛委員會)의 업무를 지도한다.
- (3) **형사경찰(刑事警察)** 형사경찰은 형사범죄를 처리한다. 형사경찰은 수사관과 형사과학 기술에 종사하는 법의원·감정원·분석원·경찰견 훈련자 등을 포함한다. 이들의 주요 임무는 형사범죄인의 조사, 체포와 증거수집, 범죄인의 활동을 감시한다.
- (4) **교통경찰(交通警察)** 교통경찰은 도로교통 질서유지 책임을 진다. 주요 임무는 교통관리 법규에 따라 도로·행인·차량과 기사 등에 대한 관리, 교통사고 예방과 처리, 교통 안전에 대한 교육 전개, 교통질서 유지 등이 있다.
- (5) **외사경찰(外事警察)** 외사경찰은 국가주권과 안전을 보호하며, 중국을 출입국하는 내외국인에 대한 관리업무를 진행한다. 주요 임무는 내국인의 출입국 관리, 거주, 여행에 대한 관리를 진행하며, 내국인과 외국인의 출입국 위반행위에 대한 처리, 외국인의 범죄활동 발견과 처리, 외국인의 중국내 합법적 권익·인신·재산·안전 보호 등이 있다.
- (6) **철도경찰(鐵道警察)** 철도경찰은 철도계통의 업무를 담당한다. 철도경찰의 임무는 비교적 광범위한데, 대체로 철도계통과 철도선에 대한 치안관리, 철도 치안질서의 유지, 각종 형사범죄의 처리, 역사와 기차내의 금지물품의 반입을 조사하며, 치안사고의 예방 처리, 여객 및 화주의 생명과 재산을 보호, 철도재해사고 처리 등이 있다.
- (7) **도로경찰(公路警察)** 도로경찰은 도로운송 업무를 담당한다. 주요 임무는 고속도로, 일반도로, 버스정류장, 도로건설에 대한 치안 관리와 질서 유지, 각종 형사범죄활동의

- 예방, 금지물품의 조사, 사고예방과 처리, 도로건설의 안전 보장, 도로 재해사고 처리 등이 있다.
- (8) **해양경찰(水上警察)** 해양경찰은 수상교통업무를 담당한다. 주요 임무는 선박·항만·부두·수상해운에 관한 치안관리, 해상교통의 치안질서 유지, 해상에서 일어나는 각종 형사범죄 처리, 해상내의 금지물품 반입조사, 수상에서의 소방감독 실시, 수상재해사고 처리 등이 있다.
- (9) **민항경찰(民航警察)** 민항경찰은 항공 운수업무를 담당한다. 주요 임무는 항공과 관련된 비행장에 대한 치안, 교통, 소방관리를 실시한다. 또 공항내의 금지물품의 조사, 항공기 사고 처리, 민항기보호 등이 있다.
- (10) **순라경찰(巡邏警察)** 순라경찰(약칭 : 순경)은 일정한 노선, 일정지역에 순찰방식을 사용하여 근무하는 경찰이다. 순경의 주요 임무는 근무구역내의 치안질서, 치안사건과 돌발사건의 예방, 범죄행위 예방, 재해사고 처리, 교통질서 유지, 범죄신고 접수, 공공장소에서 발생한 민간인 분쟁의 해결, 사회와 시민에 대하여 각종 구조와 서비스 제공, 인민경찰의 풍기문란 행위에 대한 규찰 등이 있다.
- (11) **경제경찰(經濟警察)** 경제경찰은 중요사업단위에 대한 보호를 책임진다. 1981년 국무원의 비준을 거쳐 경제경찰이 창설되었는데, 그 주요 임무는 대형광산보호, 물자비축 창고, 국가기간통신 및 교통시설, 군과학연구소 등을 보호하며, 관할구역내의 치안질서 보호, 기밀·위험물·귀중품의 외부반입 차단, 각종 형사범죄예방, 화재·폭탄 등의 재해사고를 방지한다. 경제경찰은 해당소속단위에 속하며, 각 중요사업 단위 당장 및 보위부문의 지휘를 받으며, 업무에 있어 각 관할 지역내의 공안기관의 지휘를 받는다.
- (12) **무장경찰(武裝警察)** 무장경찰은 중국인민무장경찰부대를 말한다. 주요 임무는 국가주권과 안전보호, 사회치안 보호, 당정기관, 국가 중요목표와 국민생명과 재산의 안전을 보위한다.
- (13) **변방경찰(邊防警察)** 변방경찰은 중국 국경지역의 사회치안 담당과 국경 외사 업무를 처리한다. 변방경찰은 의무병역제이며, 중국인민 무장경찰부대에 소속된다. 주요 임무는 국경선과 근해 해역에서 군사순찰과 경계를 진행하며, 해안과 국경근처 비행장에 대한 출입국 검사, 안전검사 실시, 불법월경 방지, 각종 형사사건의 방법활동 등이 있다.
- (14) **소방경찰(消防警察)** 소방경찰은 화재사건을 담당한다. 의무병역제를 실시하며, 중국인민무장경찰 부대에 속한다. 주요 임무는 소방감독·예방이며, 기업의 소방부분과

3) 嚴軍興, 馬玉娥 主編, 「警察業務全書」, 科學技術文獻出版社 1995, pp. 85-87.

시민들에게 소방업무 지도와 소방교육을 실시한다.

(15) **산림경찰(森林警察)** 산림경찰은 산림자원을 보호하는 책임을 진다. 의무병역제이며, 인민무장경찰부대에 속한다. 주요 임무는 산림지역내의 야생식물, 동물등 산림자원을 보호하며, 산림지대의 사회치안유지와 각종 형사 사건의 예방을 주도한다.

(16) **사법경찰(司法警察)** 사법경찰(약칭 : 법경)은 사법기관 중 특수임무를 담당한다. 사법경찰의 주요 임무는 법정경호, 법정질서 유지, 피고인 수송, 법원판결 집행, 보조검찰장으로 조사활동 실시 등이 있다.

(17) **교도경찰(監獄警察)** 교도경찰은 옥중관리만을 실시한다. 주요 임무는 감옥내의 조직관리, 교육과 개조 업무를 실시한다. 또한, 교도소내의 치안방법 유지, 교도소내의 각종 형사사건의 예방 등이 있다.

3) 중국행정체제의 일반적 특성과 경찰조직의 지도이념

중국 행정체제는 마르크스-레닌주의, 마오쩌둥사상, 덩샤오핑이론, 3개 대표 중요사상을 지도사상으로 삼고 있다. 지도사상은 현재 또는 미래사회의 정치제도를 설명하고 정당화하는 신념체계이며 인간본성과 목적 및 그 존재양식을 충족시키는 조건 등에 관한 규범적인 기본전제를 포함하고 있다. 즉 지도사상은 과거를 해석하고 현재를 설명하며 동시에 미래에 대하여 의견을 제공하는 역할을 한다.

중국행정체제의 발전과정을 보면 이러한 지도사상이 중요한 역할을 수행하였음을 알 수 있다. 초기에는 마르크스-레닌주의가 지도사상이었으나, 시대의 발전에 따라 마오쩌둥사상, 덩샤오핑이론, 3개대표 중요사상으로 계승·발전해 왔다. 이러한 지도사상은 집행에 있어서도 실제적 의미를 갖춘 중요한 의미를 갖고 있다. 현재 중국의 지도사상에 가장 중심이 되는 것은 3개 대표 중요사상이다.

이러한 지도사상을 갖고 있는 중국관료제는 “一个中心(경제건설), 两个基本点(4항기본 원칙과 개혁개방)”의 원칙을 고수하고 있다(《鄧小平南巡講話》, 1992:22). 특히 실천적 의의로 관료제의 4항 견지(사회주의, 인민민주독재, 공산당 영도, 마르크스-레닌주의와 마오쩌둥사상)를 특별히 강조한다. 중국경찰 역시 관료제의 핵심 구성으로써 위와 같은 지도사상을 토대로 4가지 기본관점을 갖고 있다.⁴⁾

첫째, 중국 경찰조직은 인민민주통치의 중요한 기구이다. 중국 인민경찰은 인민민주통치기구의 하나이며, 경찰조직의 기능·임무·직권·정책은 이러한 근본적 특성에 따라 결정된다. 즉 중국은 노동자계급이 지도하고, 노동연맹의 기초 하에 세운 인민민주통치 국가이기 때문에 중국

4) 孫燕, “中國警察의 人事制度에 關한 研究”, 東國大學校 行政大學院 碩士學位論文孫燕, 2000, pp. 8-10.

경찰은 인민민주통치의 기본이념에 따라 무산계급 통치의 중요한 기구로 본다.

둘째, 중국 경찰은 사회주의 인민경찰 제도이다. 사회주의에서는 마르크스의 유물사관에 따라 사회주의 제도를 인류역사상 진보적인 사회제도로 보고, 또 사회는 상부구조와 하부구조로 구성되어 있으며, 경제적 토대에 의한 하부구조가 상부구조를 결정한다고 주장한다. 모든 사회주의 제도 가운데 경찰기관은 정치적 상층구조를 구성하는 중요한 기구이다. 그래서 중국의 경찰조직은 사회주의제도를 보장하고 사회주의 건설이 경찰의 신성한 책무로 간주된다.

셋째, 중국 경찰조직은 적에 대하여는 통치를, 그리고 인민에 대해 민주라는 2가지 기본 임무를 수행한다. 아래 중국경찰의 발전과정에서 설명하겠지만 중국은 대륙을 통일한 후 사회주의 건설에 반대하는 일체의 세력을 적으로 간주하였고 이들의 척결을 핵심임무로 하였다. 최근에는 경찰의 민주적 기능을 강조하고 있다. 여기서의 민주란 무산계급의 민주적 진실성을 반영하며 절대다수인 인민의 주권을 반영하는 것을 의미한다. 즉 중국경찰은 인민이 평등한 민주적 권리를 향유할 수 있도록 집행기관의 역할을 하여야 한다는 것이다.

넷째, 중국 경찰은 민족단결과 국가통일의 중요한 역할을 담당한다. 중국정부는 건국 초기부터 각 민족의 단결을 고려하여 지방민족주의를 반대하고 각 민족의 고유한 특색을 인정해 주면서 서로 공존하는 정책을 실시하여 왔다. 또 대만과의 통일을 강조하고 있다. 민족의 단결과 국가통일을 위한 중요한 기능을 중국 경찰이 담당해야 한다고 본다.

2. 中國人民警察의 發展過程

중국경찰은 이미 1920년대 중국이 건립되면서 그 역할을 하기 시작하였다. 그러나, 여기서는 1949년 신중국건립 이후 중국경찰의 발전과정을 살펴보고자 하겠다. 왜냐하면 중국경찰은 중국의 현대사와 그 궤를 같이 하고 있기 때문이다. 일반적으로 중국학자들은 중국을 사회주의 확립시기, 사회주의 건설시기, 문화대혁명, 덩샤오핑의 개혁개방시기의 4단계로 구분하기에 중국경찰의 발전과정도 다음과 같이 성장·발전하였다.⁵⁾

1) 社會主義 確立時期(1949~1956)

초기 중국은 아직 반봉건, 반자본주의 시대로 이의 해결과 더불어 중국정부는 인민민주주의 정권의 확립, 토지개혁, 국민경제의 회복, 계획경제를 통한 경제건설, 농업과 수공업, 자본주의 상업 등을 목표로 하는 사회주의화를 추구하였다. 경찰조직의 성립은 1949년 10월 북경에서

5) 當代中國的公安工作 主編, 《當代中國的公安工作》, 當代中國出版社 1992, pp. 2-42.

제1차 전국공안회의를 소집하면서 본격화되었으며, 이시기 경찰의 주요임무는 잔여 반혁명세력의 척결과 혁명 이후 공산당주도의 인민정권의 유지, 경제건설과 사회주의 개조 등의 사회기강 확립이었다.

(1) 반혁명세력의 척결 중국이 건립된 이후, 아직 대륙에는 국민당세력과 제국주의 세력들이 잔존하는 혼란시기로, 이러한 반혁명분자(각종절도범, 간첩, 깡패조직, 반공산당세력, 비밀종교세력 등)들의 척결이 핵심과제였다. 당시 약 200만의 국민당 무장세력이 각지에 존재·활동하고 있었으며, 기타 공산당 반대세력과 특수목적 을 갖고 있는 세력이 120만에 이르고 있었다. 중국정부는 정권확립을 위해 《中國人民政治協商會議共同綱領》⁶⁾의 제7조 반혁명활동세력진압규정을 두어 인민경찰로 하여금 이들 세력을 척결하도록 하였다. 반혁명 분자들에 대한 소탕은 1950년 10월부터 1953년 말까지 집중적으로 이루어졌다. 또 토지개혁이 시작되면서 이에 반대하는 지주세력들에 대한 처벌과 토지개혁이 순리적으로 이루어지도록 하여 파괴된 경제회복을 추진하는 것이 당시 경찰의 임무였다.

(2) 사회기강의 확립 또 사회기강을 확립하는데 주안점을 두었다. 즉, 강도·절도·매춘·도박·아편 등에 대한 집중 단속을 실시하였다. 이시기 중국경찰은 약 3만 명의 강도범, 3만 6천명의 아편흡연자를 체포하였고, 각종기원·매춘장·도박장을 폐쇄시켰으며, 유랑자들을 노동생산교양소에 수용시켰다. 이와 더불어 이렇게 체포된 자들에 대한 교정교육이 실시되었다. 1956년 11월 전국인대 상위회 제11차 회의에서 《關於寬大處理和安置城市殘余反革命分子的決定》에 따라 반혁명세력들의 재교육, 직장배치와 공민권을 회복 등의 조치를 시행하였다. 이러한 조치들은 그동안 숨어있던 반혁명세력과 기타 범죄자 등 약 37만 명의 자수를 유도하였다.

2) 社會主義 建設時期(1957년~1965년)

사회주의의 확립이후, 중국은 대규모의 경제건설과 더불어 인민공사제의 실시를 통한 사회주의계획경제를 공고히 한다. 1957년 6월 제1차 전국인대상위회는 《中華人民共和國警察條例》를 통과 시켜, 경찰조직과 인사를 제도화하였다. 또 1958년 제9차 공안회의에서 조사, 노동개조, 소방, 경제, 문화, 교통 등 업무의 확대가 이루어졌으며, 공안요원들의 사상과 행동 준칙을 위하여 《公安人員8大紀律10項注意》가 제정되었다. 특히 현대화건설의 시작은 중국 경찰에게 새로운 임무를 부여하였다. 즉 사회주의 생산력발전과 사회주의 건설의 공고화가 이시기 경찰의 주요임무였다.

6) 건국초에 중국은 헌법이 없었다. 이를 대신한 것이 "共同綱領"이다.

(1) 반혁명분자와 기타범죄활동에 대한 지속적 처리 인민공사제를 통한 사회주의계획경제의 확립은 과거 지주들과 이에 반발하는 세력들의 저항이 지속되었다.⁷⁾ 인민공사제의 실시는 중국사회가 사회주의로의 전환되었음을 보여주는 것으로 그동안의 다원주의적 경제체제가 사회주의 계획경제로 전환되었고, 사유재산이 전면적으로 부정되었다. 이는 사회의 저항을 불러 일으켜, 허난(河南), 안웨이성(安徽) 등 11개 성에서 각종 항의·폭력사건이 발생하였다. 게다가 지방의 경우 각종 무장세력들이 잔존하였고, 유랑민에 의한 부녀자 매매와 강간, 각종 절도와 강도사건이 빈발하였다. 중국경찰은 이의 처리를 위해 현행범의 체포와 노동 교양소를 통해 이들의 교화를 시도한다.

(2) 치안 및 재해사건의 빈발 사회주의 경제건설의 발전에 따라 화재, 폭발에 의한 사고, 교통사고 등 각종 재난사고가 점증하기 시작하였다. 이에 중국경찰은 허난(河南), 궈이주오(貴州), 지린(吉林), 허베이(河北)등 공안기관이 합동으로 대대적 사고조사를 실시하였고, 전국공안기관은 각급 당위와 정부의 지도 하에, 국민들에 대한 사고방지 교육을 실시하며, 재해 다발지역에 대한 조사와 안전과 관련된 제도 구축과 소방, 교통부문에 대한 조직체제의 구축을 실시하게 된다. 이와 같은 중국경찰과 유관 부문의 노력으로 각종 치안 및 재해사고가 줄었다.⁸⁾

(3) 국가경제의 위기와 사회치안의 불안 1959년부터 1961년 사이 중국국가경제가 위기에 직면한다. 지속적 가뭄과 인민공사제로 인한 생산력 하락으로 중국의 농촌지역과 도시지역에서 아사자가 속출하기 시작하였고, 이는 사회불안으로 연결되었다. 식량 강탈과 식량을 찾아 유랑하는 유랑민이 발생하였고, 이를 이용해 사회불순분자들이 다시 활동하기 시작하였다. 공안부는 1960년 12월에 각성, 자치구, 직할시 공안청·국에 대하여 문제해결을 지시하였다. 이에 따라 각성, 자치구, 직할시의 공안청과 국은 각종 조사와 조치들을 통해 사회치안문제를 해결하고자 하였으나, 사회치안은 여전히 불안하였다.

7) 신중국건설 이후 중국의 경제체제는 아직 사회주의체제의 확립이 이루어지지 못하고 있었다. 이 시기까지 경제체제는 사회주의계획경제를 시도하는 단계로 인해 도시의 경우 아직까지 사유재산이 인정되고 있었다. 인민공사제의 실시는 중국사회가 사회주의로의 전환되었음을 보여주는 것으로 그동안의 다원주의적 경제체제가 사회주의 계획경제로 전환되고, 사유재산이 전면적으로 부정되었다. 이는 사회의 저항을 불러 일으켜, 허난, 안웨이성 등 11개 성에서 각종 무장폭력사건이 발생하였다 ; 當代中國的公安工作 主編, 上揭書, p. 16.

8) 1957년 2/4분기와 1/4분기를 비교해 보면, 치안재해사고는 19.6%로 하락했으며, 손실금액은 24.4%로 하락했다. 또한 3/4분기와 2/4분기를 비교해 보면 사고는 5.6%하락, 손실금은 20%를 하락시켰다 ; 當代中國的公安工作 主編, 上揭書, p. 18.

3) 문화대혁명

1966년부터 1976년까지 중국에서는 문화대혁명으로 인해 기존의 질서들이 완전 파괴되었다.⁹⁾ 즉 행정체제, 입법체제, 사법체제 등 국가의 기본체제들이 모두 파괴된다. 경찰조직 역시 문화대혁명의 영향으로 파괴되고 정상적 임무를 수행하지 못한다.

(1) 경찰조직의 파괴 1967년 린바오(林彪), 장칭(江青)의 주도세력은 “砸爛公檢法(공안·검찰·법원의 파괴)”라는 구호를 외치며 공안기관 등의 행정조직을 파괴한다. 정치적으로 경찰기관은 “자산계급의 도구”, “국민당간첩기관”등으로 매도되었다. 조직측면에서 보면, 전국경찰기관은 위에서부터 아래까지 철저히 바뀌었다. 1967년 12월 중공중앙이 공안기관에 대하여 군에 의한 통치(軍事管制) 결정한 후, 경찰고위간부들이 우파로 몰려 비판의 대상이 되었고, 일부간부들은 옥중사 하였다. 또 공안부소속의 6개 인민경찰학교도 폐교 또는 휴교조치가 이뤄졌다.

(2) 경찰기본업무의 회복 1970년에 이르러 다시 경찰업무가 점차적으로 회복되어, 1970년 12월 제15차 전국공안회의가 개최되었다. 린바오(林彪)의 모반사건 이후 공안기관은 경찰조직을 부활시키며 경찰업무를 점진적으로 확대시켰다. 특히 이 시기 철도부문의 혼란이 가중되었다. 열차내의 절도·강도사건은 물론이거니와 철도에 폭탄장치와 열차를 정지시켜 열차를 터는 열차강도사건 현상이 빈번하게 발생하였다.¹⁰⁾ 이에 중공중앙은 1975년 2월 개최된 전국공업서기회의에서 철도부문에 대한 토론을 거쳐 《關於加強鐵路工作的決定》을 제정하여 철도내의 치안업무에 대한 규정들을 만들기 시작하였다. 또, 공안부와 철도부가 연합하여 철도치안업무회의를 개최하는 등 지속적 범죄예방활동을 실시하였다.

(3) 과거 반혁명분자에 대한 복권을 위한 조사 실시 1975년 3월 전국인대상위회 《關於特赦釋放全部在押戰爭犯罪分子的決定》에 근거하여 293명의 전범을 특별석방 시켰다. 이에 따라 공안부는 국민당 현급 이상의 당·정·군 특별인에 대한 조사를 진행하였고, 이를 바탕으로 이들에 대한 대대적인 특별사면, 공민권 회복과 취업알선을 주선하였다.

9) 문화대혁명을 1966~1969년으로 보는 견해와 1966~1976년까지로 보는 견해가 있다. 전자는 3년간 기존의 질서들이 집중적으로 파괴되었고, 그후로는 점차적으로 각 기구들이 활동을 다시 시작한다고 본다. 후자는 그 파괴시기와 더불어 그것을 주도한 세력들이 몰려선 시기까지로 본다. 후자가 일반적 견해이다. 또 문화대혁명의 원인에 있어서 서방의 시각은 대체적으로 마오쩌둥이 정치적 위기를 극복하기 위해 그들의 정적들을 처리했다고 본다. 중국학자들의 경우, 위의 인민공사제의 실패와 사회주의 건설에 있어 중국의 비근대적 요소로 인한 모순으로 발생했다고 여기고 있다. 필자의 견해는 위의 모든 요인들이 합쳐져 문화대혁명이 발생했다고 보여 진다.
10) 현재 중국의 제일 중요한 운송수단은 열차다. 특히 중국의 경우 장시간 열차를 타기에 열차에서의 사고는 빈발하다. 아직까지 침대열차의 경우 신분증 확인을 통해서 열차내의 각종 도난사건을 예방한다. 또 대부분의 역들은 X레이 검사대를 이용하여 철저히 수하물검사를 실시하고 있다.

4) 덩샤오핑 시대

문화대혁명을 주도한 4인방의 체포이후, 중국공산당대표대회 제11차 3중 전회에서 덩샤오핑은 개혁과 개방을 내세우며, 문화대혁명으로 훼손된 각종체제와 제도들을 복원하기 시작한다. 공안부도 이에 따라, 공안업무의 회복이 이루어진다.

(1) 경찰조직내의 4인방척결 공안부의 업무 회복 이후 가장 먼저 실시한 일은 4인방의 죄행에 대한 비판과 더불어 공안조직을 다시 정비하는 일이었다. 그리하여, 공안부내에 있는 4인방 추종자들에 대한 척결을 시도한다. 1977년 12월부터 1978년 1월 제17차 전국공안회의를 개최하여, 공안업무의 새로운 목표와 4인방에 대한 비판, 공안기관 파손에 대한 회복방법 등을 논의하였다. 이 회의는 문화대혁명이라는 “좌”의 착오로부터 완전히 벗어나지 못하고 있었다. 또, 1978년 4/4분기부터 1979년 상반기동안 공안부는 과거 문화대혁명시기에 반포한 잘못된 문건들에 대한 폐기를 실시한다. 조직이 어느 정도 회복되자 경찰조직과 직능에 대한 개편이 시작되었다.¹¹⁾

(2) 조직 및 인사제도의 개혁과 대외협력 강화 공안체제개혁에 있어서는 먼저 1983년 초 중국인민해방군 중 내부 치안과 관련된 부대를 경찰조직으로 전환하여, 경찰조직에 있는 병역제 경찰과 통합시켰다. 둘째, 1983년 6월 전국인대상위회의 결정으로 국가안전부가 설치되면서, 경찰이 주관했던 간첩업무와 대외정보업무를 국가안전부로 이관하였다. 동시에 공안기관의 노동개조와 노동교육관리업무는 사법부담당으로 전환하였다. 셋째, 1985년 중국은 국제인터폴에 가입하여, 대외부문에 대한 협력을 강화한다. 또, 출입국 수속에 대한 개혁을 실시하여 외국여행을 쉽게 할 수 있도록 수속절차를 단순화한다. 파출소에 있어 업무 확대와 야간순찰제도를 시행하였다. 1984년부터 주민등록제도를 실시하여 치안관리를 강화하였고, 전국적인 치안망의 확립을 실시하였다. 도로교통관리체제를 개혁하여, 1986년 10월 국무원은 도로교통관리체제에 대하여 전국성·향(省·鄉)도로교통관리체제를 공안부 담당으로 통일시켰다. 각종치안책임제 실시와 소방부문에 대한 업무를 강화하여 시민소방조직 건설, 의무소방대원 증원, 소방기재시설 확대 등을 실시하였다. 인사제도의 개혁도 이루어진다. 1992년 7월 전국인민대표대회 상무위원회가 《中華人民共和國 警衛條例》를 통과 시켰다. 이에 따라 국무원, 공안부, 각성 공안청·국은 1992년 10월부터 93년 3월까지 고급, 중급, 초급 경찰에 대하여 계급제를 도입하였다. 1995년 전인대에서 《中華人民共和國 人民警察法》을 통과시켜 경찰의 권리와 의무를 명확하게 규정하였다.

11) 劉鍵 主編, 《最新公安派出所所長工作全書》, 中國檢査出版社, 1999, pp. 42-44.

(3) **사회치안질서 확립** 위와 같은 조치의 실시를 통해公安부의 업무회복이후,公安부는 사회치안질서 회복에 역점을 두기 시작한다.公安기관은 인민검찰원, 법원 등과 협조하여 사회치안질서에 대한 선전강화와 교육을 실시하였다. 경찰업무에 있어 “社會治安綜合治理(사회치안종합대책)”, “依法從重從快打擊 嚴重刑事犯罪分子(중형형사범죄인에 대한 강력하고 빠른 법적 조치)” 등 일련의 방침·정책을 통해 형사경찰업무를 개혁하였다. 또, 야간순찰제도의 도입과 110경보제도 등의 각종제도를 도입하여 사회치안 확립에 역점을 두고 있다.

III. 中國人民警察의 組織現況

1. 인민경찰의 조직체제

경찰기관은 구성원들의 능력 또는 경험이 있든 없든 효과적으로 처리하기 어려운 과업을 다루는 관료조직으로 구성되어 있다. 중국 인민경찰의 조직을 파악하기 위해서는 먼저 중국의 행정체제에 대한 기본적 이해가 필요하다. 중국의 행정제도는 기본적으로 “이원주체제”라고 할 수 있다. 즉 당과 정부 모두가 행정을 관리한다. 이러한 입장에서 중국행정제도의 특징은 집중식 관리와 고도의 정치행정일원론이라고 할 수 있다.¹²⁾

먼저 중국정부는 ‘집중식 관리’를 기본으로 하고 있다. 중국은 단일제 국가로서 중앙집권은 당연할 일이다. 그러나, 중국의 역사적 상황과 현실적 상황은 단일제 국가임에도 불구하고, 많은 직능부문에서 지방에 권한을 위임하고 있다. 최근에는 과도한 지방분권에 대한 역효과를 우려하여 중앙이 집중 관리하는 집권방식의 필요성과 더불어 중앙과 지방권한의 재조정에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.

중국의 행정체제는 고도의 정치행정일원론¹³⁾을 유지하고 있다. “이원주체제” 국가인 중국에서 정책의제의 설정, 집행, 감독의 모든 부문을 당정이 함께 공유하고 있다. 이는 행정부문의 독립성을 훼손하고, 책임을 전가, 행정수장의 리더십에 혼란을 초래하는 문제점이 있다. 중국은 지역에 따라 당서기의 지위와 성장의 지위가 다르다. 즉, 권한에 있어 일반적으로

12) 浦興組 主編, 《中華人民共和國 政治制度》, 上海人民出版社, 1999, pp. 294-295.

13) 중국은 행정학적 용어인 정치행정일원론을 당정일치로 표현한다. 중국의 행정 특징은 공무원의 정치적 중립을 요구하지 않는다. 오히려 정치개입의 당위성을 주장하고 있다. 따라서 중국공무원은 정당에 가입할 수 있다.

성장이 수장이나, 실제권한 행사에 있어서는 어느 지역은 당서기의 권한이 강하고, 어느 지역은 성장의 지위가 강하다. 결국 이와 같은 현상으로 책임소재의 모호가 책임전가가 이루어진다. 이는 중국의 정치문화와 밀접한 관련이 있는데, 관계문화를 강조하는 중국에서 자주 발생하는 현상이라고 할 수 있다.

중국인민경찰의 조직체제는 그 성질, 임무와 특징으로 인해서 다른 국가조직체제와 상이한 점이 있는데, 중국의 인민경찰에는 국가안전부와 감옥, 노동교양관리기관, 인민법원, 인민검찰원을 포함한다. 그래서 중국의 경찰조직은 직업제 조직, 병역제 조직, 전문직업제로 나눌 수 있다.¹⁵⁾ 이에 따르면 직업제 조직으로 중앙조직기구인公安부와 지방각급公安기관, 지방파출기관으로 구성되며, 병역제 조직으로 인민무장경찰부대를, 전문직업제 조직으로 철도, 교통, 민항, 산림경찰이 있다. 본 글에서 중앙조직과 지방조직, 기타 조직으로 구분하여 기술하도록 하겠다.

1) 중앙조직

중앙의 최고부서인公安부는 국무원이 비준한 《公安部職能配置·內設機構及人員編制方案》의 규정에 따라, 국무원소속으로 중국의公安업무를 주관하는 부서이며, 인민경찰의 최고기관이다.公安부는 국무원을 거쳐 전국인민대표대회 및 그 상임위원회에 책임을 진다.公安부의 각종 부서와 직능은 다음과 같다.¹⁶⁾

판공청(辦公廳) 전국公安업무상황을 파악하고, 사회치안상황을 종합·분석, 각종公安소식을 취합·분석, 긴급사무의 협조처리, 기초문건의 심사와 회의보고, 신문발표, 경찰조직의 연락망 가동등을 담당한다. 소관부서로는 총직반실(總值班室), 비서처(秘書處), 신방처(信訪處)가 있다.

정치부(政治部)公安기관의 사상업무와 간부경찰에 대한 교육훈련, 경찰의 각종시험과 승진과 관련된 심사 및公安선전업무를 담당한다.

정치보위국(政治保衛局) 적정과 사회정치동향 등을 파악한다.

경제범죄정찰국(經濟犯罪偵察局) 각지公安기관이 기업단위의 안전보호를 담당한다.

치안관리국(治安管理局) 사회치안관리, 호적과 거주민신분증관리를 지휘·담당한다. 소관부서로는 치안질서관리처(治安秩序管理處), 호구와 주민증관리처(戶口和居民管理處),

15) 段享安, 關子仲主編, 《新編公安學概論》, 武漢工業大學出版社, 1994, p. 45.

16) 中國政府機構名錄編輯部, 《中國政府機構名錄 中央卷》, 新華出版社, 1992, pp. 66-71; 嚴軍興, 馬玉娥 主編, 《前揭書》, 科學技術文獻出版社 1995, pp. 96-97; 嚴軍興, 馬玉娥 主編, 前揭書, pp. 96-97., <http://www.mps.gov.cn/webPage/showfagui.asp?ID=1146>

인구통계처(人口統計處)등이 있다.

국경관리국(邊防管理局) 전국의 각 국경지역(국경내의 비행장, 항구, 기차역, 도로역)의 조사업무와 국경지역의 관리를 담당한다.

형사정찰국(刑事偵察局) 전국형사범죄의 활동을 파악하고, 형사조사업무를 지휘하며,公安부가 직접 관여하는 형사사건의 조사업무, 인터폴의 중국관할부문업무를 담당한다. 소관부서로 인터폴중국센터가 있다.

출입국관리국(出入境管理局) 출입국관리업무를 방침·정책·유관법규를 연구하며, 중국국민의 출입국과 외국인출입국을 지휘하며, 중국국적 변경업무 등을 담당한다.

소방국(消防局) 전국소방업무의 감독, 화재예방과 구호업무, 전국소방행정법규의 심사와 연구, 소방기술규범과 표준을 제정, 소방과학연구와 소방물품 품질검사, 소방부대의 업무와 교육훈련을 담당한다. 소관부서로 방화감독처(防火監督處)와 소방선전처(消防宣傳處)가 있다.

경호국(警護局) 국가주요지도자, 중요외빈과 중대집회의 경호업무를 담당한다.

공공네트워크안전감찰국(公共信息網絡安全監察局) 전국 중요컴퓨터에 관한 안전감찰업무를 지휘하며,公安부 전산업무를 주관한다.

교도관리국(監所管理局) 전국공안기관의 예심업무와 교도소관리업무를 담당한다.

교통관리국(交通管理局) 전국의 도로교통안전관리와 선전업무를 지휘하며, 도로교통관리법규를 입안하며, 기술법규와 표준을 제정, 교통안전과학 연구업무를 담당한다. 소관부서로 교통질서관리처(交通秩序管理處)와 선전교육처(宣傳教育處)가 있다.

법제사(法制司)公安법제업무의 기획,公安업무와 관련된 각종 법규의 심의와 입안, 기타법률성 규범문건의 초안을 만든다. 지방공안법제업무,公安기관의 법집행상황을 조사,公安법규의 정리하며,公安법학연구업무를 지도하고, 유관부문과 협조하여公安법제선전교육을 진행한다.

외사국(外事局)公安외사업무와 대외협력사무를 관리, 각국 경찰과의 협조업무를 담당, 국제경찰조직의 우호교류, 업무·기술합작을 담당한다.

장비재물국(裝備財物局) 전국공안계통의 장비와 거시관리업무를 담당한다.

금독국(禁毒局) 마약류의 조사와 정찰등에 관한 업무를 담당한다.

정보통신국(信息通信局) 유무선 통신에 대한 지도업무와 관리를 담당한다.

과기국(科技局)公安과학기술업무 기획, 개발, 협조와 지도를 담당하며, 본관리부소속 과학연구소 및公安기술기재생산청을 관리하며, 물품표준화와 검사업무를 주관하며, 과학연구소 성과의 측정,公安과학기술정보를 취합하는 업무를 담당한다.

과학연구기구(科學研究機構) 公安부 제1연구소(公安部第一研究所) : 경찰과학장비의 연구·개발 및 제품화; 公安부제2연구소(公安部第二研究所): 감식기법의 연구·개발·감정, 公安부제3연구소(公安部第三研究所): 상해에 있으며 제1연구소와 동일한 직능; 公安부제4연구소(公安部第四研究所): 치안범죄에 대한 연구 등이 있다.

기위(紀委), 감찰국(監察局), 독찰국(督察局) 경찰의 위법·기율위반 등의 처리업무를 담당한다.

2) 지방공안기관

중국지방경찰은 기본적으로 성, 지, 현, 파출소의 4계층으로 설치되어 있다.¹⁷⁾

① **성(省), 자치구(自治區), 직할시(直轄市) 공안청(廳)·국(局)** 성·자치구·직할시 공안청(국)은 성·자치구·직할시 인민정부조직 소속의公安업무를 주관하는 직능부문이다. 전 성·자치구·직할시 범위내의 경찰업무를 지휘·관리한다. 1994년 公安부가 제정한 《關於省·自治區公安廳機構改革的意見》에 의하면, 공안청은 조직, 협조 직능을 갖춘 지휘기관이며, 직접적으로 수사에 참여하여 중대 형사사건 수사처리, 치안사건 등을 처리한다. 이는 정부 기타행정부문과 가장 큰 차이로 할 수 있다. 공안청의 역할은 각성의 경찰업무의 거시적 관리와 지휘직능에 초점을 두며, 치안관리와公安, 무장경찰 관리에 대한 직능을 강화하는데 있다. 공안청기구는 “精干, 統一, 效能”의 원칙에 따라 각성·자치구의 인구수, 지역면적, 치안상황, 경제수준 등의 요소를 고려하여 설치한다. 기구설치에 있어 반드시 설치해야 되는 부서는 판공청, 정치보위처, 경제보위처, 치안관리처, 형사정찰처, 출입국관리처, 계산기 감찰처, 통신처, 특수경찰중대, 예심처, 교통경찰중대, 법제처, 행정재무와 정치부이며, 무경중대, 법경부대, 소방중대, 경호처 조직 역시 반드시 설치하여야 한다. 기율검사, 감찰, 심계, 퇴직 간부부서, 기간 당위기구 등은 통일적 규정에 따라 설치한다. 장비처, 연구처, 문서보관처, 과기처 등은 각 지역상황에 따라 설치한다.

② **지구공안처(盟, 自治州)** 지구공안처(국)는 성, 자치구 공안청의 파출기구이다. 지구 당위(黨委), 행서(行署)와 성·자치구공안청 지휘하에서公安업무와 직권을 행사하며, 관할현·시공안기관·인민무장경찰부대의 업무를 지도한다.

③ **현(縣)·시(市) 공안국** 현시공안국은 현·시인민정부의 조직으로 현·시단위, 정부와 상급공안기구 지휘하에公安업무를 행사한다.

17) 嚴軍興, 馬玉娥 主編, 《前揭書》, 科學技術文獻出版社, 1995, pp. 9-98.

- ④ 공안분국 각 직할시·성관할 각구에 공안분국은 시공안국의 파견기구이며, 구위(區委), 구인민정부와 시공안국의 지휘하에 업무를 집행한다.
- ⑤ 공안파출소는 1988년 4월 국무원이 비준한 《關於部分高等學校設立公安派出所實施辦法》에 따라 설치되었다. 공안파출소는 현·시공안국과 공안분국의 파견단위이며, 중국경찰의 최일선 조직단위이다. 성·시에서 공안파출기구는 길거리와 공공변화장소에 설치한다.(상업지역, 유람지, 공원, 체육관, 정류장, 비행장, 항만 등)

3) 기타조직

(1) **병역제 조직** 병역제 조직이란 중국인민무장경찰부대를 의미한다. 중국인민 무장경찰 부대의 임무는 ① 국가주권유지, ② 사회치안유지, ③ 중요 목표와 인민생명·재산보호 등이 있다. 인민무장부대는 의무병역제외 지원병제를 상호 결합하고 있다. 이에 따라 인민무장경찰부대는 《중화인민공화국 병역법》과 《중화 인민해방군 조례》의 명령에 따라 행동하고, 인민해방군의 건군원칙을 집행하도록 되어 있다.

(2) **전문공안기관** 전문공안기관은 국가가 전문분야에 설치한 공안기관이다. 예를 들어, 철도, 교통, 민항, 산림경찰기관 등이 그것이다. 이러한 경찰기관은 부와 각지역 공기관의 이중 지휘하에 경찰업무 및 직권을 행사한다. ① **철도경찰기관** : 철도부 공안국은 철도운영 계통의 각 철도국, 분국의 공안국, 공안분국을 설치하여 철도역, 차량, 철도역을 책임진다. ② **교통경찰기관** : 교통부 공안국, 항만 비행장 공안기구를 포함한다. 그 중 장강항운공안국(長江航運公安局)과 흑룡강(黑龍江)항운공안국 및 그 소속기구; 대련(大連), 상해(上海), 광주(廣州)해운공안국 및 그 소속기구; 대련(大連), 영구(營口), 진황둥(秦皇島), 천진(天津), 연태(煙台), 청도(靑島), 일조(日照), 연운항(連雲港), 상해(上海), 남통(南通), 장가항(張家港), 영파(寧波), 산두(汕頭), 광주(廣州), 담강(滬江), 해남(海南), 사구(蛇口) 등 항구공안국 및 그 소속기구; 천진(天津), 상해(上海), 광주(廣州) 등 해상감독공안처 및 그 소속기구 ③ **민항경찰기관** : 중국 민용기 항공국 공안국, 화북(華北), 화동(華東), 광주(廣州), 서남(西南), 서북(西北), 우루무치(烏魯木齊) 민항관리국·공안국 및 그 소속기구 등이 이에 속한다. ④ **산림경찰기관** : 임업부공안국, 흑룡강(黑龍江), 길림(吉林), 내몽고(內蒙古), 감숙(甘肅) 등의 성·자치구 국유산림지역 공안기구, 성·자치구·직할시 공안청의 심사를 거쳐 설립된 지방각급공안기구가 여기에 속한다.

(3) **감옥, 노동교양관리부문의 인민경찰** 중국 사법부는 국무원조직에 해당된다. 그 하부에 교도소(監獄)업무관리국과 노동교양업무관리국이 설치되어 있다. 교도소 업무관리국은 전국 교도소관리부문과 범죄인에 대한 개조업무를 담당하며, 각성·자치구·직할시

사법국은 교도소 업무관리처(국)를 설치하여, 관할지역의 감옥과 그에 대한 업무를 담당한다. 각성·자치구·직할시 사법처·국에는 노동교양업무관리국이 있는데, 관리지역내의 노동교양관리소의 설치와 노동교양인원에 대한 개조교육을 실시한다. 노동교양관리소는 현(縣)급과 구(區)급으로 나뉘어 진다.

2. 공안기관의 지휘체제와 조직계통

중국공산당규정에 근거하여 공안국 역시 당조(黨組)를 건립하며, 공안기관에 대하여 당의 노선과 방침, 정책실행을 지도하도록 한다. 공안국 기관은 당조직에 속하고, 시공안국당위가 직접 관리하며, 각 공안분국, 현 공안국의 당조직은 소재지의 구위, 현위가 관리한다.¹⁸⁾

《中華人民共和國人民警察內務命令》제5규정은 “각급 인민경찰기관이 당조(당위) 집체영도하의 행정수장책임제를 실시한다”고 한다. 지휘기관은 상, 중, 기층단위로 나눌 수 있다. 예를 들면, 성공안청은 청급(상), 처급(중), 과급(기층) 3개 층으로 현급은 국, 과급의 두 개 지휘기관으로 나뉘어 진다.¹⁹⁾ 중국의 경찰조직은 계선조직과 막료조직, 계선-막료조직, 매트릭스 조직 등으로 구성되어 있다.²⁰⁾

계선조직으로는 무장중대, 공안파출소, 간수소, 형사경찰대 등의 조직이 있으며, 이러한 형식은 조직규모가 작고 활동이 비교적 간단한 조직에 많이 분포하고 있다.

막료조직은 인민무장부대와 인민해방군을 모방한 경찰부대를 제외하고, 각급 기관이 전문분야에 따라 일을 분담한다.

계선-막료제는 중국행정의 특성으로 경찰조직에도 일반적으로 채용되고 있다. 즉, 계선조직을 기초로 하여, 행정수장의 영도하에 상응하는 직능부문을 설치하여 운행되는 제도이다. 이 제도에 의해 기관장이 업무에 대한 모든 책임을 진다. 따라서, 직능부문은 하급직능장과 하급직능부문에 대해 명령 및 지휘권한이 없다. 현재 중국공안조직에서는 중앙의 공안부부터 현급 공안국까지 계선-막료제를 시행하고 있다.

매트릭스조직은 관료제의 기본이라 할 수 있는 명령통일의 개념에서 벗어나 두명의 상급자로부터 명령을 수령한다는 것이고, 다른 하나는 기능적 구조와 생산적 구조의 장점을 취할 수 있을 뿐 아니라, 양자의 단점으로 벗어날 수 있도록 설계되어 있다는 것이다. 중국의 경찰조직의 예를 들면 종적으로는 “지휘 - 직능”의 영도관계, 횡적으로는 “계획-지시”의

18) 易慶搖 主編, 《上海公安志》, 上海社會科學院出版社, 1997, p. 557.
 19) 段享安, 關子仲主編, 前揭書, pp. 50-51.
 20) 王明泉 主編, 《警察管理學》, 法律出版社, 1998, pp. 95-97.

영도관계를 상호 교차하여 매트릭스조직을 형성하고 있다. 이 매트릭스 조직은 중국경찰에 있어 상설적 기구가 아닌, 임시적 조직이다. 경찰기구내의 복리, 위생, 체육 등의 분야에 대한 위원회제도가 이러한 매트릭스 조직이라 할 수 있다.

3. 공안, 검찰, 법원의 상호관계

인민법원, 인민검찰원과 공안기관(국가안전기관 포함)은 형사사건을 처리함에 있어서 서로 책임을 분담하면서 상호협조와 상호제약을 한다. 이를 통해서 유효적절하게 법률집행을 보장한다. 1954년 헌법은 인민법원조직법과 인민검찰원 조직법의 규정에 따라서 형사소송중에 공안기관은 (사건을) 수사하며, 인민검찰원은 심사기소를 인민법원은 심판을 책임진다. 이와 같은 원칙은 이후, 상호협조를 강조하고, 상호제약을 소홀히 하여 사법공정성에 중대 영향을 미쳤다. 특히 “문화대혁명”을 거치면서 중국의 사법제도를 비롯하여 모든 제도가 파괴되었고, 이 때 여론재판인 “인민재판”이 이루어지게 된다.

1978년 개혁개방이 시작되면서 국가행정기구와 각종 제도들이 회복되었다. 사법제도도 다시 옛것을 부활시켰다. 이러한 역사적 교훈에 따라 1979년 제정된 형사소송법은 명확하게 3기관의 “分工負責, 相互配合, 相互制約”의 원칙을 규정하였다. 업무분담(分工負責)은 형사소송재판중에 공안, 검찰, 법원 각 기관이 법에 따라 책임을 분담하고, 상호 그 업무를 대신 위탁할 수 없는 것을 가리킨다. 구체적으로는, 형사사건의 수사, 구류, 체포 등은 공안기관이 책임지며, 인민검찰원은 경찰고소장, 수사서류를 검토, 검찰기관이 직접 수리한 안건의 수사, 공소제기, 법정에 출두하여 공소지지를 담당하며, 심판은 인민법원이 책임진다. 상호협조는 공안·검찰·법원의 3기관이 업무분담의 기초 하에서 협력하여, 형사사건을 처리한다는 것이다.

상호제약은 공안, 검찰, 법원 3기관이 서로 감독하여, 사건처리 과정 중에 발생한 편차를 시정·방지하는 것을 가리킨다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.²¹⁾

(1) 공안기관과 검찰기관 공안기관이 고소사건 중에 범죄혐의자의 체포가 필요하다고 여겨질 때, 검찰원에 심사를 제청하고, 검찰원이 체포여부를 결정하면 공안기관이 안건을 조사하여, 기소가 필요하다고 여겨지면 검찰에 이송하여 심사 후 공소여부를 결정한다. 검찰원은 안건 심사시, 공안기관에 법정심판에 필요한 증거를 제공할 것을 요구할 수 있다. 보충조사가 필요한 것에 대하여 공안기관에 보충조사를 요구할 수 있으며, 스스로

21) 浦興組 主編, 前掲書, pp.499-502.

조사할 수 있다. 공안기관은 검찰이 결정한 불기소 결정에 착오가 있을 때, 검찰에 이의신청을 제기할 수 있다. 만약 이의 신청이 받아들여지지 않을 때는 상급 검찰원에 이의를 제기할 수 있다. 상급 검찰원은 즉시 결정하여 하급 검찰원과 공안기관에 통지하여 집행한다. 검찰원은 공안기관이 마땅히 조사서를 작성해야 하는 안건을 작성하지 않았다고 여겨지거나, 피해자가 공안기관이 작성할 안건을 조사하지 않았다고 여겨지는 것에 대하여 공안기관에 그 이유를 설명할 것을 요구할 수 있다. 검찰원은 그 이유가 불충분하다고 여겨질 때, 공안기관에 입안을 통지하고, 공안기관은 통지를 받은 후 입안해야 한다. 검찰원은 공안기관 조사활동이 위법상황이 있음을 발견하며, 공안기관에 통지하여 시정을 한다.

(2) 검찰원과 법원 검찰원은 피고인의 범죄사실을 조사 증거를 확보하여, 형사책임을 추구한다. 기소결정이 내려진 후, 심판관할의 규정에 따라서 법원에 공소를 제기한다. 법원이 제기한 공소건에 대하여 심사를 진행 후, 기소안의 진실을 가려 심판을 내린다. 법원이 공소안건을 심판시, 약식재판을 제외하고 검찰 법정에서 출석하여, 공소제기의 이유와 증거를 제시하여야 한다. 검찰이 재판과정 중에 공소 제기한 안건에 보충조사가 필요하다고 판단시, 심리연기를 제출할 수 있다. 단, 검찰은 1개월내 보충조사를 완결해야 한다. 검찰원 법원심리에 이의를 제기할 수 있다.

(3) 공안기관과 인민법원 공안기관은 인민법원의 판결에 동일하지 않은 의견이 있으면, 인민검찰원이 제청을 거쳐 항소를 제기할 수 있다.

4. 경찰조직의 특징

1) 정치적 성향

자본주의 국가에서 공무원은 기본적으로 정치적 중립성을 유지토록 법으로 규정하고 있다. 그러나 사회주의 국가인 중국에서 공무원은 정치적 이념이 강조된다. 모든 정부조직은 집권당인 공산당의 정치적 이념을 충실히 따라야 한다. 이점에 있어 중국에서 공안의 개념은 우리 경찰의 개념보다 포괄적인 의미로 사용되는데, 경찰을 국가가 통치계급의 의지에 따라 특수한 강제수단을 가지고 국가안전의 보장과 사회질서를 유지하는 국가행정기구로 파악하고 있다. 즉 중국경찰은 사회주의 국가체제를 수호하고, 계급적 이익을 추구한다. 그래서 각 조직은 그 조직 내에 공산당 조직이 구성되어 이러한 공산당을 통해 조직을 장악하게 되어 있다. 이처럼 경찰조직이 공산당의 관리 하에 존재하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 무기를 사용할 수 있는 정치기관이므로 공산당의 관리를 받아야 한다.

둘째, 경찰은 법률이 부여한 권력과 강력한 집행력을 보유하는 바, 이에 대한 공산당의 감독을 받아야 한다.

셋째, 경찰은 각종 범죄를 처리하는 과정에 있어 당의 지도를 견지함으로써 대응력과 정당성을 확보할 수 있다.

넷째, 경찰의 사무는 인원동원, 조직 등에 있어 사회협조가 요구된다.

다섯째, 당의 지도는 경찰 조직의 정책결정에 정당성을 보장하는 근본적 역할을 한다.

2) 집권화된 의사결정

중국의 헌법은 민주집중제를 규정하고 있다. 민주집중제란 소수는 다수에 복종, 개인은 조직에 복종, 하급은 상급에 복종, 전당은 중앙에 복종을 뜻한다. 즉 집중과 민주를 동시에 추구한다는 것으로 레닌 이후, 사회주의 국가의 기본적 의사결정 형태이다. 그러나 실제운용에 있어 집중만 존재하고 민주가 없어 집권적 의사결정의 많은 폐해인 조직의 관료주의와 권위주의에 의한 일인 중심의 독재적 지배, 획일주의에 따른 조직의 비탄력성, 모든 결정권이 최고관리자에게 집중되어 절차와 규정이 획일적이고 고정되어 부하의 창의성과 자발적 혁신성을 기대하기 어려운 현상들이 나타나고 있다. 게다가 “이원주체제”로 인해 경찰부문의 독립성을 훼손, 책임회피, 경찰수장의 리더십에 혼란을 초래하는 문제점을 안고 있다.

3) 과도한 권한에 따른 특권의식

중국 경찰의 가장 큰 특징이라면 권한이 막강하다는 것이다. 즉 상술한 바와 같이 공산당 일당지배체제의 도구로써 계급적 이익을 추구하는 조직으로의 기능이 강조되고 있기 때문에 경찰에 대한 권한이 강하기도 하지만, 관리기능상 우리의 경우 소방업무는 행자부, 여권과 외국인 출입에 관해서는 외무부, 주민업무에 대해서는 지방정부가 주관하여 권한이 분리되어 있는 반면, 중국의 경찰은 이 모두를 통합관리하고 있다. 즉 통합관리는 효율성을 높일 수 있으나, 지나친 권한의 확대로 특권의식을 야기하고 있으며, 권력의 남용과 부패를 방지한다는 측면에서는 많은 문제점을 안고 있다.

IV. 中國人民警察의 人事管理

인사기능은 조직의 인적 자원에 관련된 총체성으로서 정의되고 있다.²²⁾ 경찰인사관리의 목적은 자질이 있는 인적 자원을 찾아내고, 그 기관의 이용가능한 자원속에서 모든 적절한 기법을 적용하여 최대한의 효과성을 획득하는 것이다. 따라서, 경찰인사관리는 경찰조직의 목적을 달성하는데 필요한 인적 자원을 효율적으로 활용하는 기술 또는 체제이다. 인사관리는 직원의 업적 및 조정, 생산성의 향상 뿐만 아니라 경찰관의 모집, 선발, 교육훈련, 보수, 승진, 퇴직관리, 그리고 복리후생 등을 다룬다.²³⁾

인민경찰의 임용에 있어서 가장 핵심이 되는 법률은 《國家公務員暫行條例》이다.²⁴⁾ 여기서는 《國家公務員暫行條例》의 공무원 임용규정, 《人民警察法》의 규정과 유관규정 등을 근거로 중국인민경찰의 임용제도를 살펴보고자 한다.

1. 인민경찰의 채용제도

《人民警察法》 제27조 규정에 따르면 “인민경찰임용은 반드시 국가규정의 공개시험, 엄격한 평가를 거쳐, 우수한 자를 선발한다”고 규정하고 있다. 《人民警察法》 제26조 규정에 의하면, 중국 인민경찰이 갖추어야 할 채용조건으로는 ① 만 18세 이상의 중국국민 ② 중화인민공화국헌법을 향유할 수 있는 자, ③ 우수한 정치·업무소질·품행을 갖춘 자, ④ 신체건강한 자, ⑤ 고등학교 이상의 학력수준 ⑥ 인민경찰 업무에 종사하기를 원하는 자이다.

중국의 공개시험에 의한 채용제도는 1993년, 인사부가 발표한 《國家公務員暫行條例》에 근거하여, 인사부와 공안부가 공통으로 반포한 《關於按照吸收錄用幹部程序錄用人民警察的通知》에 인민경찰 채용과정에 대한 규정을 두고 있다.²⁵⁾

22) O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, 6th ed.(New York : Harper & Row, 1971), p. 16.

23) 이황우, 경찰행정학, 법문사, 2000, p. 222.

24) 1993년 8월 14일 정식반포된 《國家公務員暫行條例》는 총 18장 88조로 구성되어 있으며, 중국공무원제도의 직위분류와 임용과정에 대한 규정을 정해놓고 있다. 《國家公務員暫行條例》는 권력의 과도한 집중을 방지하고, 겸직과 보직이 지나치게 많고, 당과 정이 분리되지 않는 문제와 당이 정을 대신하는 문제의 해결, 장기적인 안목에서의 권력승계문제를 해결하기 위한 목적을 갖고 있다. 이 《國家公務員暫行條例》는 현재 전국적으로 실시되는 규정이 아니라 시험적으로 운용되면서 점차 범위를 확대하고 있다. 이 제도의 확립으로 공무원범위의 규정, 직위분류제 도입, 채용에 있어 공개경쟁시험 등 서방공무원제도를 도입하여 구소련식 사회주의 간부선발제도에 일대 혁신을 가져 왔다.

25) 이 규정 역시 《中國公務員暫行條例》와 유사하다. ① 시험공고시 고시임용기관, 고시의 등급·과목·방식, 고시의 시간 및 장소, 필요사항, 응시자격조건 및 주관 시험기관 등의 내용을 공표한다. ② 자격심사는 국적, 공민권, 연령, 문화수준, 신체, 도덕성 등을 검토한다. ③ 시험은 필기와 면접으로 이루어진다. ④ 시험에 합격된 자에 한해 신체검사를 실시한다. ⑤ 고과진행 채용의 가장 핵심적인 부분이다. 고과는 정치사상, 도덕성, 업무표현, 업무성적을 검토한다. ⑥ 위의 시험에 합격된 자는 우수자 선발원칙에 의거하여 심사후 채용한다. 그리고 채용된 공무원은 1년간 시보로 임용되어진다.

2. 중국경찰의 인사관리제도

1) 평가제도

중국경찰의 평가제도는 《國家公務員暫行條例》의 규정에 근거로 하여 인민경찰의 정치사상, 직업관, 업무능력, 업무태도 등에 대한 평가를 진행하여, 그들의 포상·징계·교육·훈련·사퇴 및 직무·직급 그리고 급료를 조정하는 근거로 삼는다.²⁶⁾

이 평가제도는 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. 첫째 평가제도 채용·전근·상벌·진급 등 다양한 방면에 적용함을 목적으로 한다. 둘째, 평가의 주체로는 공안기관의 정치부이며, 객체는 평가대상인 인민경찰이 된다. 셋째, 평가의 형식으로 평시평가와 정기평가가 있다. 넷째, 객관성과 공정을 확보하기 위하여 과학적 방법과 절차에 따라 평가를 진행한다. 다섯째, 평가의 내용으로는 “德(도덕), 能(능력), 勤(근면), 績(실적)”이 있다.

2) 훈련제도

건축 초기에 국가는 중앙공안간부학교를 설립하였고, 그 후 전국 각지에 공안학교를 설립하였다. 교육훈련의 임무는 해방지역 경찰간부들에 대한 훈련으로써 그 주요 목적은 사회주의 정권의 안정화와 공고화였다. 교육방식은 순환훈련제를 실시하였으며, 정치교육, 기술교육, 일부분의 직업교육 등의 내용을 포함하였다. 현재 경찰학교는 200여개 있으며, 그 중 대학 이상의 고등교육기관인 29개, 중등경찰학교가 83개, 교육훈련 중심기관이 100여개가 있다. 교육훈련에 관한 제도화는 1984년 10월 “전국경찰간부 교육훈련 6개년계획(1985~1990)(全國培訓公安干警6年計劃)”이 시행되면서 시작되었고, 《人民警察法》과 《警銜條例》등에 교육훈련에 관한 내용이 포함되었다. 중국의 경찰교육훈련제도는 당성과 규범교육 및 임용의 결합, 종신고육, 실용성을 강조한다. 훈련제도는 대체로 초임교육, 진급자에 대한 교육, 전문교육, 지식교육으로 나눌 수 있다.²⁷⁾ 초임교육은 경찰에 처음으로 임관된 자들에 대한 훈련으로서, 경찰의 기초적인 이론지식과 기본업무, 경찰직업의 도덕 등의 교육시키며, 교육시간은 500여 시간이며, 그 중 정치이론과 지식교육이 25%, 경찰업무기초지식 45%, 법률지식 15%, 체력훈련 15%로 짜여져

26) 중국 공무원법 제5장은 “공무원평정”에 관한 내용이다. 이에 의하면, 근무평정제도를 “직위분류제도의 도입과 일정한 기준에 따라서 공무원의 근무를 평가하며 그들의 포상·징계·교육·훈련·사퇴 및 직무·직급 그리고 급료를 조정하는 근거로 삼는다.”라고 규정하고 있다. 또한, 근무평정은 간부와 비간부로 나누어 평가하며 조정한다. 일반적으로 근무평정의 절차는 근무평정 - 책임자 주관하에 다수의 의견 청취 - 평정서 작성 - 평정위원회 심사 - 부서책임자가 평정의 등급 확정으로 이루어진다. 경우에 따라서는 민의에 따른 평가나 민주적인 토의에 의해 평가하기도 한다. 근무평정의 결과는 우수·적격·부적격의 3등급으로 나눈다. 근무평정의 결과는 서면형식으로 본인에게 통지하여야 하며 본인이 만약 평정결과에 이의가 있을 경우에는 관계법규에 따라서 재평정을 신청할 수 있도록 하고 있다. 위의 기준에서 보는 바와 같이 공무원들을 평가하는데 있어서 정치적 기준보다는 전문적 지식을 강조하고 있다. 그러나 근무평정제도의 실제 운영과정에 있어서는 아직까지도 가족과 본인의 계급배경, 정당가입년도, 배우자의 성분 등 정치적 요인들이 영향을 미치고 있다.

27) 劉鍵 主編, 前掲書, 138-139쪽.

있다. 진급자 교육은 승진자에 대한 교육으로 교육시간은 160시간이며, 정치이론 25%로 공안실용법학 35%, 경찰관리와 경찰영도이론에 대한 지식 30%, 경찰업무강좌 10%로 구성된다. 전문교육은 두 개 부문으로 나뉘어진다. 먼저, 정치보위, 치안, 형사사건에 있어 조사, 예심 등과 관련된 부서교육으로 교육시간은 240시간이며, 정치이론 10%, 경찰실용법학 15%, 경찰관리와 영도임무 10%, 업무과정 40%, 경찰업무강좌 25%, 기타 전문교육부문은 160시간 교육을 받는다. 지식교육은 사회발전에 따른 경제사회의 변화에 따른 새로운 이론의 습득과 과학기술발전에 따른 첨단장비 교육 등을 받는데, 교육시간은 매우 짧은 편이다.

3) 직무제도

현재 중국인민경찰의 직무체제는 국가공무원의 직무체제에 근거하고 있다. 이것은 인민경찰, 인민법원, 인민검찰원의 사법경찰 등 공안기관, 국가안전기관, 감옥, 노동교양관리기관 등이 모두 국가공무원에 속하기 때문이다.²⁸⁾

국가공무원잡행조례 제8조 규정에 의하면, 국가행정기관은 직위분류에 의거하여 국가공무원의 직무와 계급을 규정하고 있다. 제9조와 제10조 규정에 의하면 국가공무원의 직무는 영도직무와 비영도직무로 나뉘어 진다. 그 중에서 영도직무는 국무원총리, 국무원부총리, 부급정직, 성급정직, 부급부직, 성급부직, 사급정직, 청급정직, 사급부직, 청급부직, 처급정직, 현급정직, 처급부직, 현급부직, 과급정직, 향급정직, 과급부직, 향급부직이 이에 해당한다. 비영도직무는 판사원(辦事員), 과원, 부주임과원, 주임과원, 보조조사연구원(助理調研員), 조사연구원(調研員), 보조순시원, 순시원 등이다.

현재 중국인민경찰의 직무서열은 이를 근거로 하여, 부장, 부부장, 사, 국, 청장, 부사, 부국, 부청장, 처장, 부처장, 과원, 부과원으로 되어 있다. 비영도직무는 순시원, 보조순시원, 조사연구원, 보조조사연구원, 주임과원, 부주임과원, 과원, 판사원(辦事員)이 있다. 인민경찰총대 또는 지대중에는 총대장, 지대장, 부지대장, 대대장, 부대장, 중대장, 부중대장 등의 직무가 있다. 간수소, 구류소는 정, 부소장이 설치되어 있으며, 감옥은 감옥장, 부감옥장이 있다. 노동교양관리소는 소장, 부소장이 설치되어 있다. 인민경찰조직 중 정치업무기구인 정치부주임, 부주임, 정위, 부정위, 교도원, 부교도원, 지도원, 부지도원 등이 있다.

28) 과거 국가공무원제도가 도입되기 전에 중국은 간부제도를 통해 관료의 총원이 이루어졌다. 당정의 미분화는 공무원에 대한 개념이 없었고, 이로 인해 국가기관에서 일하는 인원은 약 1200만명 정도였다. 국가공무원제도의 도입은 공무원법위가 명확해져 중국의 공무원제도에 해당하는 인원은 도입당시 약 450만명으로 제한되었고, 1998년 행정개혁은 이 인원중 50%를 감축하는 방안을 시행하였다.

4) 경합제도

(1) 인민경찰의 직함 및 계급제도 《警銜條例》에 의하면, 경찰직함이란 “인민경찰등급의 구분, 인민경찰 신분의 칭호이며, 국가가 인민경찰에게 수여한 명예이다” 라고 정의한다. 중국의 경찰직함은 1992년 7월 제7차 전국인민대표회의 상무회의 제26차 회의에서 《中華人民共和國人民警察警銜條例》를 통과시켜 정식으로 제도화되었다. 《警銜條例》는 총 6장 26조로 구성되어 있으며 경합제도 실행의 기본원칙, 경합의 범위, 경합등급의 설치, 경합의 수여, 경합수여의 심판권한, 경합의 진급, 유급, 강급, 취소 등의 내용을 규정하고 있다. 《警銜條例》는 1992년 9월 국무원에 의해 《公安部評定授予人民警察警銜實施辦法》으로 변경되었고, 최종적으로 《人民警察警銜標志式樣和佩帶辦法》으로 반포되었다.²⁹⁾

(2) 경합제도의 주요 내용 경합수여의 범위는 인민경찰에 편제되어 있는 인원이라고 할 수 있다. 즉, 각급公安부문(公安부문이 철도, 교통, 민항, 임업부문에 설치한公安기구를 포함), 국가안전부문과 감옥, 교정직 중 각종 계획지휘, 사업부에 종사하는 인민경찰, 각급인민법원, 인민검찰원의 사법경찰, 경찰전문기술 단위, 경찰학교, 경찰 신문, 경찰병원 중 인민경찰 직무를 담당하는 인원이 이에 속한다.³⁰⁾

① 경합등급(경찰계급)의 설치 : 경합등급의 설치는 경합제도의 핵심으로서 《警銜條例》 7조에 의하면 인민 경찰은 5등 13급으로 구성된다.

1. 총경감 : 부총경감
2. 경 감 : 1급, 2급, 3급
3. 경 독 : 1급, 2급, 3급
4. 경 사 : 1급, 2급, 3급
5. 경 원 : 1급, 2급, 3급

이러한 중국공무원의 등급제나 군의 계급제도와 차이가 있다. 이 등급의 설치에 중국의 각급경관의 비율에 따라서 확정하였다. 경감은 고급경관이며, 경독은 중급경관, 경사와 경원은 초급경관이라 할 수 있다.

② 경찰직무등급편제 및 경합 : 《경합조례》제7조에 의하면 인민경찰은 경찰직무등급 편제 및 경합제를 실행한다고 규정하고 있다. 휴직과 퇴직시는 그 직급에 관한 표지 및 증서 등을 본인이 보관할 수 있다. 단, 달고 다닐 수 없다. 사직과 사퇴시에는 그 표지 등을 반납한다. 강직은 두가지 경우가 있는데, 직무편제의 변화로 그 직이

없어져 그 아래의 직무를 담당하는 경우와 기율위반으로 인해 직급이 떨어지는 경우가 그것이다. 경찰계급의 취소는 법정판결을 받을 시 경찰직과 당적 일체를 박탈당한다.

③ 승진제도 : 중국인민경찰의 진급은 대체로 3-4년에 한번씩 정기적으로 이루어진다. 즉 2급 경원부터 1급 경사까지는 진급연한이 3년이며, 1급경사부터 1급 경독까지는 4년으로 규정하고 있다. 진급연령이 된 자는 심사를 거쳐서 승진시킨다. 단, 진급 기한이 되지 않은 자 중에서도 직무능력이 뛰어나거나 공적이 있는 자는 조기 진급할 수 있다. 1급 경독 이상의 경관은 고급경찰간부는 연령에 따른 승진이 아닌 각종 정치성향, 실적을 평가하여 우수한 자를 선발하여 승진시키도록 하고 있다.

④ 임명비준권한 : <경합조례>는 각 직급임명안에 대한 규정을 두고 있는데, 총경감, 부총경감, 1급경감, 2급경감의 임명은 국무원 총리가 3급 경감, 경독은公安부부장, 경사는 성, 자치구, 직할시公安청(국)장이 경원은 성, 자치구, 직할시公安청(국) 정치부주임이 비준 수여한다. 또公安부기관 및 그 직속기구의 경사, 경원은公安부 정치부주임이 임명권한을 갖는다.

5) 포상 및 징벌제도

중국경찰에 대한 포상 및 징계는 《공안기관인민경찰징벌방법》에 구체적으로 규정되어 있다. 경찰법 31조에 의하면, 중국의 포상제도는 가장(嘉獎), 3등장(3等獎), 2등장(2等獎), 1등장(1等獎), 영예칭호(榮譽稱號)로 나뉜다.

징계제도는 행정처분(行政處分)과 경기처분(警紀處分)으로 나뉘어 진다. 행정처분은 국가가 행정기관의 행정법규의 유관규정에 그건 위반행위자에 대한 처벌로서, 경고(警告), 기과(記過), 기대과(記大過), 강급(降級), 면직(撤指), 해직(開除) 등 6종류가 있다. 경고처분은 경찰 내부에 대한 규정으로 기타 행정기관과 다른 기율처분이다. 경기처분은 강등(降底), 경합취소(取消警銜), 직무정지(停止執行職務)와 금고(禁錮) 등이 있다. 처벌에 관한 절차는 입안, 조사, 조사결과 공표, 처리건에 대한 기율반의 의견 제출, 심판, 심판기관의 비준에 의해 행위위반자에 대한 징계를 내린다.

6) 복리후생제도

중국 공무원의 복리후생은 중국의 사회경제 발전과 밀접한 연관성을 갖고 있다. 즉, 과거 사회주의 경제체제하에 국가가 모든 것을 보장해 주는 방식에서 개인, 기관, 국가가 일정액을 출연한 기금을 통해 운영하는 방식으로 변경되었다.

29) 愈定海, 鄭曉, 蘇同興 主編, 《派出所所長業務全書》, 紅旗出版社, 1997, p. 101.

30) 愈定海, 鄭曉, 蘇同興 主編, 上揭書, 101-105쪽.

중국공무원이 향유하는 보험은 출산보험, 양로보험, 의료보험, 상해보험, 장해보험, 사망보험의 6가지 종류가 있다. 이 중에서 여성에게 주어지는 것이 출산보험제도다. 이것은 국가가 여성공무원에 대하여 임신기간에 물질보조와 휴식기간을 주는 것이다. 그것은 의료서비스, 출산휴가, 임금을 포함한다.³¹⁾ 이외에 사회복지 후생제도로 다음과 같은 것이 있다.³²⁾

- ① **생활복지시설** : 국가기관 내부에 공무원을 위하여 생활편리를 제공하는 것으로 가사노동력의 경감, 식당, 기숙사, 목욕탕, 주택, 탁아소, 유치원, 요양원, 이발소 등이 이 시설에 포함된다.
- ② **문화복지** : 공무원 문화소질 제고와 여가생활, 체력증진을 위해, 열람실, 도서관, 문화관, 사교클럽, 수영장, 체육관 등의 시설을 제공한다.
- ③ **복리성 보조금** : 특정상황하에 공무원의 기본 생활을 보장하기 위해서 물질적 보조금을 지급한다. 차량수리비, 귀성비, 가족의료비, 동계난방비, 책값, 신문구독료, 이발비용, 식비, 청량음료수비, 탁아소비용, 월세비용 등이 있다.
- ④ 생활이 곤란한 공무원에게 정기적, 임시적 보조, 생활곤란비, 자녀교육비 등이 있다.
- ⑤ 연·월차 휴가 요양, 귀성휴가, 혼인, 사무휴가, 장례휴가, 생리휴가 등의 휴가제도가 있다.

3. 이직·퇴직제도

사회주의 국가인 중국에서 가장 문제가 되었던 것은 공무원과 국영기업에 대한 종신고용제의 개혁이었다. 등소평의 개혁과 개방이후 이러한 종신고용제에 대한 철폐를 핵심으로 하는 국가기구 개혁이 진행된다. 중국경찰에 있어 종신고용제에 철폐에 대한 규정으로는 《關於公安機關辭退公安干警的規定》과 1996년 8월 15일 공안부와 인사부가 공포한 《公安機關人民警察辭退辦法》에서 사직·사퇴의 조건, 범위, 절차, 결과 등 비교적 상세히 규정하고 있다.³³⁾

1) 사직·사퇴제도

사직의 조건으로는 《公務員暫行條例》에 근거하여, 인민경찰은 첫째, 근무연한이 최소업무연한을 넘기지 못한 자는 사직할 수 없다. 둘째, 특수직무상의 인민경찰은 임의로 사직할 수 없다.

31) 胡樂亭 主, 《社會保障概論》, 中國財政經濟出版社, 2000, pp. 153-162.
 32) 浦興組 主編, 前揭書, pp. 477-481.
 33) 劉鍵 主編, 前揭書, pp. 214-222.

셋째, 국가검찰기관 및 행정기관조사가 진행될 때, 넷째, 중대과실로 행정기율처분을 받았을 때, 다섯째, 업무처리가 완료되지 않았을 때 등이다.

사직의 절차는 본인이 신청하여 공안기관의 심사·비준을 거쳐 최종적으로 처리된다. 사직은 직무·경찰신분상실의 효력이 발생한다. 사퇴조건은 인민경찰에 부적합한 자, 2년간 보직을 받지 못한 자, 능력부족, 무단결근, 업무능력상실, 임신 등 여러 가지 원인이 있다. 사퇴의 절차는 임면기관에 신청하여 임면기관의 인사부가 평가하여, 임면기관의 비준을 거쳐서 30일내 사퇴 처리된다. 사퇴 역시 직무·경찰신분의 효력을 상실한다. 단, 사직과는 달리 실업보험과 재취업에 관한 여러 가지 혜택을 받는다.

2) 퇴직제도

중국의 종신고용제의 철폐는 바로 퇴직제도와 관련된다. 등소평의 개혁은 “간부인사제도”로 부터 시작되었고, 간부인사 제도개혁의 핵심은 퇴직제도였다. 즉, “幹部化”의 실현을 위해 가장 먼저 해야 했던 일은 노령화된 공무원에 대한 젊은 피의 수혈이 필요하였다.

중국 공무원의 퇴직연령은 남자 60세, 여자 55세로 《國家公務員暫行條例》에 규정하고 있다. 이외에 자원퇴직으로 남자 55세, 여자 50세에 근무연한이 20년이 된 자, 또는 근무연한이 30년이 된 자 역시 퇴직하도록 규정하고 있다. 퇴직 이후 인민경찰은 정치상으로 《老幹部離休榮譽證》에 따라 퇴직시 직위에 맞는 각종 사회, 정치대우를 받으며, 양로보험과 경합수당 등의 혜택을 받는다.

V. 結論 - 警察權의 制度化와 機能轉換

이상에서 중국경찰의 발전과정, 조직 및 인사시스템에 관해 분석하였다. 중국 경찰은 한국 경찰조직과는 기본적 이념에 있어 많은 차이를 갖고 있으면 조직과 지휘체계에 있어서도 많은 차이가 있음이 보여 진다. 특히 과도한 권한과 인치가 결합하여 여러 형태의 문제점을 안고 있다.

중국은 90년대 들면서 법치행정 즉, 제도화를 강조하고 있다. 경찰에 있어서도 각종 규정과 절차에 따른 집행을 요구하고 있다. 최근 중국 법학계에서는 경찰의 피의자에 대한 미란다원칙의 적용에 대한 논의가 진행되고 있는데, 이는 중국경찰에 의한 무차별적 폭력으로부터 피의자의 인권보호와 밀접한 연관을 맺고 있다.

외국 경찰 동향 2

또 중국경찰의 임무도 과거 반혁명분자 위주의 검거가 핵심이었다면 현재는 시장경제로의 전환과 경제발전으로 인해 파생된 사회치안으로 전환되고 있다. 특히, 외지인에 의한 도시범죄의 해결과 더불어 매춘과의 전면적 전쟁을 실시하고 있다. 외지인에 대한 도시범죄의 해결을 위해 중국경찰은 무허가 건물의 철거와 거주민에 대한 신분증 검사를 통한 강제 귀향조치를 통해 가시적 효과를 보고 있다. 특히 중국경찰의 조직체제도 사회발전에 따라 정보화부문이 강화되고 있다. 컴퓨터상에서 일어나는 범죄예방, 외국의 무분별한 정보로부터의 정보통제, 국가기관 네트워크에 대한 보호 등이 한층 강화되고 있다. 또 각종 마약사범의 증가로 인해 마약국의 기능이 확대되고 있다.

參考文獻

이황우, 1998, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 자치경찰제도 공청회, 치안연구소.
 _____, 2000, 『경찰행정학』, 법문사.
 孫燕, 2000, “中國警察의 人事制度에 關한 研究”, 東國大學校 行政大學院 碩士學位論文.
 康大民, 1998, 『公安論』, 北京: 群衆出版社.
 公安部, 1996, 『人民警察法教程』, 北京: 群衆出版社.
 公安部編纂組, 1998, 『公安基礎理論教程』, 北京: 公安大學出版社.
 國務院辦公廳秘書局 中央編委會辦公室 綜合司 編, 1995, 《中央政府組織機構》, 北京: 中國發展出版社.
 段享安, 關子仲主編, 1994, 『新編公安學概論』, 武漢: 武漢工業大學出版社.
 當代中國的公安工作 主編, 1992, 『當代中國的公安工作』, 北京: 當代中國出版社.
 楊冠瑯, 1999, 『當代中國行政管理模式沿革研究』, 北京: 北京師範大學出版社.
 嚴軍興, 馬玉娥 主編, 1995, 『警察業務全書』, 北京: 科學技術文獻出版社.
 易慶瑤 主編, 1997, 『上海公安志』, 上海: 上海社會科學院出版社.
 王明泉 主編, 1998, 『警察管理學』, 北京: 法律出版社.
 劉鍵 主編, 1999, 『最新公安派出所所長工作全書』, 北京: 中國檢查出版社.
 愈定海, 鄭曉, 蘇同興 主編, 1997, 『派出所所長業務全書』, 北京: 紅旗出版社.
 中國政府機構名錄編輯部, 1992, 『中國政府機構名錄 中央卷』, 北京: 新華出版社.
 浦興組 主編, 1999, 『中華人共和國 政治制度』, 上海: 上海人民出版社.
 韓延龍 主編, 1993, 『中國近代警察制度』, 北京: 中國人民公安大學出版社.
 『人民警察法』
 文徽報, 2000년 7월 17일.
 中國公安部, <http://www.mps.gov.cn/webPage/showfagui.asp?ID=1146>.
 O. Glenn Stahl, 1971, Public Personnel Administration, 6th ed.(New York : Harper & Row.