

日本警察 改革의 經緯와 概要

박 건 찬*

1999년 가을이후로 神奈川현 경찰을 비롯한 日本경찰의 잇달은 비위사건의 발생을 계기로 하여 국민들의 경찰에 대한 비판여론이 거세어 지자, 이에 대한 반작용으로 國家公安委員會와 警察廳이 주체가 되어 「警察刷新會議」(이하 ‘刷新會議’라 한다)를 발족시키는 등 일련의 경찰개혁업무에 착수하게 되었다.

이러한 日本경찰개혁의 움직임은 2000년 7월의 쇄신회의에서의 「警察刷新에 관한 緊急提言」(이하 緊急提言 이라 한다)과 同 8월의 「警察改革要綱-경찰쇄신에 관한 긴급제언을 받아서-」(이하 改革要綱 이라 한다)의 발표, 그리고 同11월의 개정경찰법의 성립을 거쳐 2001년을 경찰개혁의 원년으로 삼고 그 개혁조치의 정착을 위해 나아가고 있는 실정이다.

이에 日本警察改革의 推進經緯에 초점을 맞추고 나아가 그 개혁의 全體的인 대강의 概要를 개관하는 것도 몇 년 전 우리 韓國 경찰에서도 추진되었던 개혁정책과 比較하여 상당한 의미가 있지 않나 사료되어 간단하게나마 소개해 보고자 한다.

1. 刷新會議 發足까지의 經緯

쇄신회의 발족에 이르게 된 경위는 서두에서 밝힌 바대로 주로 神奈川縣 경찰에서의 일련의 비위사건을 계기로 2000년 2월 22일에 警察法改正案(결과적으로 폐기되었음.)을 국회에 提出하기까지의 기간인 第1期와 同年 2월 25일 新潟縣 警察本部長과 關東管區警察局長의 부적절한 연회사건이

* 서대문경찰서(경정)

발각되어 쇄신회의 발족에 이르기까지의 기간인 第2期로 나눌 수 있다.

第1기 기간동안의 경찰개혁의 발단은 1999년 9월 2일 神奈川縣 경찰에서의 계속되는 비위사건의 발생이었다. 그 몇가지 중요 사건으로서, 厚木警察署의 방범대원들이 1999년3월부터 7월까지 수회에 걸쳐 관동관구 기동대원으로 타지방에 지원근무 중에 부하대원에 대한 구타사건이 있었음에도 보도기관의 취재에 대해 부인으로 일관하는 등 그 대응의 경솔함과 아울러 그 사건이후에도 相模原 南警察署 직원들이 1998년 11월 경 搜查過程에서 입수하여 증거품으로 보관중인 피해자 여성에 관계되는 사진필름을 유출하여 이를 使用 그 여성을 협박하고 금품과 교제를 要求한 사건이 발각된 바, 이 사건에 대한 경찰측의 설명이 왔다 갔다하면서 책임회피적이었던 관계로 경찰에 대한 국민의 비판이 일시에 증폭되어 결과적으로 縣本部長이 사직하는 사태에까지 이르렀던 것이다. 그 이후로도 계속하여 비위사건이 발각되었는데 특히 1996년 12월에 외사과 경찰관이 교제중인 여성과 각성제를 使用하였던 사건을 경찰이 당초부터 본부장이하 組織적으로 은폐하여왔던 사건이 발각되어 당시 縣警 本部長을 비롯한 간부 9명이 불구속입건되어 그 중 본부장포함 5명이 犯人隱匿罪로 기소되는 대사건으로 발전됨에 따라 국민들

의 커다란 비난에 직면하게 되었던 것이다.

이에 대한 대책으로서 공안위원회의 관리기능의 충실 등을 위한 경찰법의 개정, 감찰기능의 근본적 강화, 인사 및 교양제도의 개선, 복무 및 감찰에 관한 대강방침의 책정, 공안위원회 운영의 개선 등의 개혁안을 책정하여 착실히 실행에 옮기게 되었다.

그러나, 第2기에 있어서 다시 한번 강력한 경찰개혁의 필요성이 提起되었던 바, 그 계기로 된 사건이 2000년1월28일 新潟縣 柏崎市에서 유괴된 지 9년2개월동안 감금되어있던 소녀가 발견, 보호되는 사건이었다. 피의자는 즉시 체포되었지만, 보건소가 소녀를 발견 경찰서에 신고하였을 때의 경찰측의 소극적 대응과 함께 발견시의 경위에 관한 경찰설명이 사실에 반한다는 것이 발각되어 경찰대응의 불성실함이 거센 비판을 받기에 이르렀다. 이러한 가운데 第1기 개혁의 계기가 된 일련의 비위사건에 대한 再發防止命令관련 감찰업무를 띠고 방문한 관동관구 경찰국장과 현 경찰본부장이 소녀가 발견 보호된 당일날에 깊은 산속 온천여관에서 부적절한 연회와 유흥을 즐겼다는 사실이 2월 25일 밝혀짐으로서 경찰에 대한 국민의 불만이 최고조에 달하게 되었다. 이에 대해 본부장을 감봉 100분의 20, 1개월의 징계처분에 처하기로 결정한 바, 同本部長은 즉각 사임하고 同局長도 인책사퇴하였으나 동 국장에 대한 어떠한 징계처분

도 없이 사임한데 대해 비난 여론이 일어났고 이러한 비난은 고스란히 國家공안위원회 및 경찰청으로 향하게 되어 급기야 국회에서 保利 國家공안위원장이 그 책임을 추궁당하는 사태가 일어나게 되었다.¹⁾

또한 1999년 10월 26일 埼玉縣 桶川市 역전에서 스토카에 의한 여대생살인사건이 발생하였는 바, 결국 범인은 체포하였지만 그 후의 매스컴의 조사에서 피해자에 대한 스토커 行爲에 대해 사전에 피해자 및 가족들로부터 상담을 받고 고소장마저 접수되어 있는 상태에서 적절하게 대응하지 못한 점에 대해 강력한 비판이 있었고, 더욱이 그 후 경찰조사에서 고소취하를 유도하기 위해 搜查서류의 변조가 행해졌던 사실이 발각되어 관계경찰관을 공문서위조 등으로 불구속 기소한 것이다. 그 외에도 불량소년들에 의한 소년 集團폭행 살인사건, 교통법규위반 목살, 수사기록 조회 등에서 얻어진 국민 프라

이버시에 관한 情報의 漏泄, 유치장내에서의 여성피의자에 대한 음란행위 등의 비위사건이 연일 계속하여 발각됨에 따라 前例없는 경찰의 위기감에 봉착하게 되었던 것이다.

이러한 第 2期 기간동안의 연속적인 경찰 비위사건의 발생으로 第1期에서 책정된 대책안이 무색하게 되었던 바, 이에 國家公安委員會와 警察廳은 각분야의 專門家 및 국민들의 폭넓은 의견을 반영하면서 경찰개혁안에 대해 검토하기 위해 國家公安委員會에 외부 專門家로 구성된 刷新會議의 개최를 要求하기로 결정하였다.²⁾

2. 論議의 概要

쇄신회의는 2000년 3월23일에 第1회 회의를 개최한 이후로 단기간내에 11회의 회의와 2회의 지방공청회를 개최하여 7월 13

0) 회람 방법에 의해 의결할 수 있다고 하더라도...법의 취지에 반하는 「國家公安委員會는 위원장 및 3인 이상의 위원의 출석 없이 회의를 열고 의결할 수 없다」(警察法 第11條 第1項)라고 되어 있으므로, 회의를 열지 않은 채 회람 결재방법으로 의결함이 불가능한 것은 아닌가라고 지적에 대해 內閣法制局長官은 회의를 개최함이 원칙이지만, 「위원간 기피 실질적인 합의가 형성되어 있고 또한 긴급을 요하는 경우에는 회의없이 것은 아니다」라고 답변하였다(1999년3월13일 중의원 決算 行政監視委員會에서의 保坂展人의원의 질문에 대한 답변).

0) 쇄신회의의 위원 등은 다음과 같다(公職名은 당시의 것)
 위원(座長) 氏家齊一郎((社)日本民間放送聯盟會長)
 위원(좌장대리) 桶口廣太郎(아사히맥주(株)相談役 名譽會長)
 위원 大森政輔(前內閣法制局長官, 변호사)
 위원 大宅映子(언론인)
 위원 中坊公平(변호사, 整理回收機構顧問)
 위원 後藤田正晴(前내각관방장관, 前부총리)

일에 긴급제언을 정리 완성하였다. 쇄신회의에서의 논의사항은 모두 위원주도로 행해졌고 매회 좌장이 상세하게 그 내용을 기자회견으로 발표하고, 또한 그 개요를 쇄신회의의 홈페이지에 공표하는 등 편지, 電子메일 등으로 국민들의 의견을 수렴하는 형태로 진행되었다.

(1) 緊急提言의 概要

우선 提言의 主要觀點으로서,

- ① 임시방편적인 처방에 그치지 않고 구조적 문제를 提起하고 그 해결책을 강구할 것
- ② 긴급하게 실행에 옮겨야 할 처방전을 提言하는 것
- ③ 구체적인 문제에 상응한 구체적 提言을 하는 것

을 들면서, 계속해서 경찰이 안고 있는 문제점으로서,

- ① 경찰 內部の 폐쇄성에 따른 위험
情報 공개, 감찰기능 및 공안위원회의 관리기능이 불충분한 것.³⁾
- ② 국민의 批判을 겸허히 수용하기 어려운

體質

경찰을 체크하는 시스템이 불충분한 것. 경찰은 민사개입불간섭의 원칙에 대한 잘못된 이해하에 소극적 대응이 두드러지고, 개개의 직원의 책임의식이 철저하지 못함으로 직무수행에 대한 긴장감이 결여되어 있다. 또한 地域사회의 변화를 민감하게 수용하지 못하는 측면도 가지고 있다.

③ 時代變化에 대한 대응능력의 不足

캐리어간부들의 현장경험이 불충분하여 확고한 의지와 책임감이 결여되어 있는 자가 있는 것, 第一線 간부로서의 교육훈련이 불충분한 것, 경찰업무의 증대에 경찰이 제대로 쫓아가지 못하고 있는 것, 사이버 犯罪, 국제조직범죄, 스토키행위 등 새로운 유형의 犯罪형태에 대응하기 위한 체제정비가 불충분한 것.

위의 3가지 문제점을 지적하면서 구체적으로 다음과 같은 대책을 提示하였다.

- ① 情報公開로 국민에게 열린 경찰행정
- ② 苦衷을 말하기 쉬운 경찰
- ③ 경찰내부의 監察機能의 強化
- ④ 공안위원회의 活性化
- ⑤ 주민상담에 적확한 對應態勢 確立

0) 쇄신회의에서는 당초부터 『政治로부터의 中립, 민주성을 확보하기 위해서도 공안위원회제도를 건지함이 필요하다』라는 것을 前提로 『이를 어떻게 충실화하여 개혁할 것인가가 과제이다』라는 관점에서 논의가 진행되었다. 말할 것도 없이 공안위원회제도는 경찰행정의 민주적 운영의 확보와 政治權力으로부터의 中립성의 확보를 위해 설치된 制度로서, 後者の 측면에서는 戰後 충분히 그 역할을 다하여 왔다고 할 수 있지만, 前者의 측면에서는 긴급제언에서는 『국민의 良識의 대표로서 경찰운영을 관리하는 기능이 충분치 못하였다』라고 지적하고 있다.

- ⑥ 경찰관 개개인의 責任意識의 自覺
- ⑦ 時代變化에 대응하는 경찰

(2) 경찰개혁의 주요사항

위의 논의사항 중 주목할 만한 것은 소위 人事教育制度에 대한 再檢討와 公安委員會의 活性化 및 警察署協議會의 설치 및 경찰에 대한 監察活動의 強化에 관한 것이다.

먼저, 인사교육제도에 대한 재검토로는 소위 캐리어제도에 대한 재검토가 그 주된 검토사항이다.

캐리어⁴⁾란 대학졸업후 國家公務員 I種試驗에 합격하여 채용시부터 警部補(警衛)로서 채용되는 자들로, 매년 20명정도 채용된다. I종합격자의 동경대출신 점유율은 全體적으로 4할정도이지만, 경찰청캐리어의 경우는 동경대출신자가 7할을 점하고 있다. 이들은 경찰대학에서 3개월간의 초임간부과정교육을 이수하고 9개월간 경찰서 등에서 견습을 한 후 다시 경찰대학으로 돌아와 1개월간의 교육을 받은 후 警部(警監)으로 승진한다. 그 후 경찰청근무를 약 2년간 마치고 다시 경찰대학에서 1개월의 교육을 받으면 경시로 자동 승진하게 되어 있는 것이

다. 이러한 캐리어제도에 대해 현장경험이 상대적으로 부족하고 위기관리능력이 다소 결여되고 있는 점 등을 들어 警視까지의 승진연수의 연장 및 캐리어이외 그룹에 대한 적극적인 등용 등을 그 해결책으로 재검토가 진행되고 있다. 하지만 日本경찰에서의 캐리어그룹의 강력한 리더십으로 미루어보아 위와 같은 대책이 순조롭게 진행되기는 쉽지 않으리라 생각된다.

다음으로 公安委員會의 活性化에 대해서는 그동안 형식적으로 운영된 감이 없지 않은 공안위원회에 대해 실질적으로 경찰에 대한 관리기능을 강화하려고 하고 있는 점을 들 수가 있다. 구체적으로 공안위원회가 개별적 구체적인 감찰지시를 하명한 경우에 공안위원중 1인을 監察管理委員(가칭)으로 임명하여 그 감찰활동을 실질적으로 점검하게 하거나 필요에 따라서는 경찰관을 보조요원으로 활용하는 방안도 提言되었다. 또한 공안위원회에 경찰청과 별도로 독립된 사무국을 설치할 필요는 없다하더라도 경찰청 및 경찰본부(지방경찰청)에 公安委員會事務擔當室을 설치하여 그 직원을 보강함과 함께 집무실을 정비하여 공안위원회에 대한 보좌체제를 정비할 필요성을 提起하였다.

0) 日本경찰에서는 캐리어를 포함하여 채용코스도 3가지가 있는데, 하나는 고교나 前문대학 대학을 졸업하고 都道府縣 警察이 실시하는 채용시험에 합격한 자들로 지방공무원이 순사(순경으로 채용되는 그룹과 또 하나는 國家공무원II종시험에 합격하여 순사부장(경사)으로 채용되는 그룹이 있다. 후자의 경우는 I種 합격자가 채용 후 3년6개월만에 경시로 승진하는데 반해 II종합격자의 경우는 약 10년 후 경시로 승진할 수 있다.

警察署協議會⁵⁾설치에 관하여는 국민의 요망에 부응하는 경찰상을 정립한다는 명목하에 경찰서장이 경찰서의 업무운영에 대해 주민에게 설명하고 그 이해와 협력을 구할 수 있도록 우리나라의 행정발전위원회와 유사한 경찰서평의회설치를 제안하였다. 이 제도는 2001년 6월 1일부터 실시되기 시작하여 2001년 8월 現在 전국 1,269개 경찰서 중 1,265개 경찰서에 협의회가 설치되어 11,065명의 위원이 위촉되어 활동하고 있다.

마지막으로 경찰에 대한 監察活動의 強化에 대해서는 당초 감찰업무의 공정성 객관성을 담보하기 위해서 第3자기관에 의한 외부감찰제도가 提起되었다. 그러나 경찰업무에 관한 감찰의 경우는 경찰조직이나 업무에 정통하지 않으면 감찰의 실효성을 거양할 수 없다는 점, 감찰활동의 경우 搜查活動과 밀접하게 관련하는 경우가 많으므로 搜查발전을 생각한다는 차원에서 경찰이외의 기관이 행하는 것이 반드시 적합하다고 할 수 없다는 점, 엄정한 措置를 강구하기 위해서는 감찰과 인사의 일체적 연계가 필수불가결하다는 점에서 결국 필요하지 않다는 결론에 달하였다.

3. 시사점

2차세계대전 패전 후 최근 몇 년 전까지 日本경찰은 캐리어 등의 상대적 양질의 구성원과 법집행의 공정성, 아울러 국민들의 전폭적인 신뢰를 바탕으로 강력한 경찰권을 行使하여 왔다. 어떤 의미에서는 경찰국가라고 할만큼 사회전반적인 지도계층으로 성장해 왔던 것이다. 이는 國家공무원 I종시험의 합격자 중 상위합격자가 가장 선호하는 기관이 경찰청이라고 할만큼 커다란 인기를 누려왔던 것도 사실이다.

그러나, 최근 일련의 비위사실의 발생에 따라 국민들의 강력한 비판에 직면하게 됨으로써 다시 한번 시대의 변화에 부응할 필요성을 느끼게 되었다. 이것이 경찰의 비밀성, 폐쇄성에 대한 반성과 이에 따른 情報 공개, 국민의 비판에 대해 올바른 대응을 하지 않으면 안되고, 이러한 의미에서 공안위원회의 개혁과 함께 權力의 오만함을 향유하고 있는 경찰을 보다 국민에게 밀착하게 하는, 국민의 경찰로 거듭나게 하는 방향으로 논의가 展開되어야 한다는 문제의식을 짚어주었던 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 日本경찰이

0) 긴급제언에서는 당초 警察署評議會라는 용어를 使用하였지만 評議會란 명칭은 입법례에서 대학, 특수법인 등에 설치되는 경우에 使用하는 것으로 행정기관에 부속하는 유사기관의 경우에는 協議會라는 명칭이 使用되고 있는 점에서 協議會라고 하였다.

과감하게 솔직하고 기탄없는 경찰개혁을 진행하고 있다는 점에서 가장 가까운 국가인 우리나라 경찰에 있어서도 現在 進行되고

있는 또한 앞으로 進行되어야 할 경찰개혁에 시사하는 바가 크다고 할 것이다.