

미국, 캐나다의 민간인 경찰 (Auxiliary Police)

최 경 규*

1. 역사적 의의 및 임무

보조경찰 혹은 ‘시민 보호 기구’라고도 하는 민간인 경찰(Auxiliary Police)은 주로 여러사람이 모이는 행사나 재난(disaster) 혹은 비상사태(emergencies)에 있어, 부족한 경찰력을 도와, 시민의 안전을 지키기 위한 조직이다. ‘경찰관들의 임무수행을 도와줄 수 있는 정도의 숙련이 되도록 자원봉사자들을 훈련시킴으로 하여 지역사회 경찰 활동을 고무시키기 위한 프로그램’이라고 정의하기도 한다.¹⁾ 주로 경찰관들이 다소 위험하고 고난도의 업무를 수행함에 반하여, 민간인 경찰은 경찰업무 중에서 정형화된, 통상적인 업무를 처리하게 된다.

시민의 입장에서 보면, 자신의 시간을 할

애하여 자원봉사활동으로 지역사회를 보다 안전하게 만들 수 있다는데 대하여 보람을 느낄 수 있으며, 봉사를 통하여 뜻을 같이 하는 사람들을 만날 수 있게 된다.

민간인 경찰은 미국뿐만 아니라, 영국, 캐나다 등에도 보편화되어 있으며, 비록 조직 및 보수유무, 책임의 소재, 무기휴대 여부 등 여러 가지 면에서 차이는 있지만, 각국에는 일정한 형태의 민간인 경찰이 있다고 본다. 미국의 기준에서 보면 우리의 ‘자율방범대’가 민간인 경찰이 되기에는 부족하지만, 여전히 민간인 신분으로 경찰의 업무를 보조하여 수행하고 있는 것이다.

미국의 경우 민간인 경찰은, 지역별로 약간의 차이는 있지만, 1950년대에 시작되었다. 위스콘신의 조그마한 도시인 Oshkosh

* 경찰대학 경찰학과 교수요원(경감)

0) RCMP 1996 report to the BC Management Committee(Canada).

의 경우, 1958년 11월에 처음으로 지원자를 받아 훈련을 시작하였다. 1959년 4월에 졸업하였으니 훈련은 6개월 가량 이어졌다. 첫 졸업생은 23명이었으며, 그중 2명은 아직도 이 민간인 경찰의 가장 적극적인 멤버라고 한다. 그중 Donald씨는 민간인 경찰서장²⁾(Chief of Auxiliary Police)으로서 임명되어 이 민간인 경찰조직을 이끌고 있다.

1950년대와 60년대에는 조직원의 수가 7,8 십명에 이르렀으나 현재는 33명이 활동하고 있으며 지난 43년간 이 조직을 거쳐간 사람은 모두 240명이었다. 특이할 점은, 이들 중 6명은 정식으로 Oshkosh 경찰서의 직원이 되었다. 현재까지 이 민간인 경찰은 훈련을 받은 시간, 월례 정기모임에 든 시간을 제외하고도 총 165,000 시간을 대가없이 자원봉사 하였다고 한다.³⁾

캐나다 역시 1950년대에 연방 정부가 연방경찰과 협조하여, 훈련되고 준비된 시민들이 자발적으로, 자연재해나 기타 비상사태에 경찰을 도울 수 있도록 하기 위하여 처음으로 민간인 경찰제도를 시행하였다. 최초의 캐나다 민간인 경찰은 전부 비무장이었다가 1960년대 후반들어 밴쿠버에서 민간인 경찰관들이 처음으로 순찰시에 무장

하도록(총기 휴대)하였는데, 연방 민간인 경찰을 제외하고는, 이에 따르기도 하였다. 그러다가 1986년에 이르러서는 연방 민간인 경찰도 총기로 무장하기 시작하였다. 1980년대와 1990년대를 거치면서 민간인 경찰의 역할은 점차 그 범위가 넓어지고 있다고 한다. 그러나 1998년에는 최종적으로 민간인 경찰이 무기를 휴대할 수 없게 되었다. 민간인 경찰이 총기를 휴대할 수 없게 된 것은, 겉으로는 안전이나 훈련부족 등의 문제를 들었지만, 사실은 캐나다 경찰이 지나치게 민간인 경찰에 의지하려는 경향을 보였기 때문이다. 즉, 총기사용을 할 수 없게 함으로 해서 경찰관을 대치하는 효과를 반감시켜 버린 것이다. 경찰력의 운영비용이 적어지는 것만 좋아할 수는 없었다. 비용이 줄어드는 대신 그만큼 서비스의 수준이 떨어지고, 정규 경찰관은 더욱 일이 힘들어지게 되었고 언제 직장에서 그만두어야 될지 모르는 처지가 되고 말았던 것이다.

0) 민간인 경찰서는 내부적으로 계급이 구분되며, 서장이하 중간관리자, 일선 근무자의 편제를 갖고 있다. 다만, 모든 민간인 경찰관은 정규경찰관의 지시에 따라야 한다.

0) Oshkosh Auxiliary Police Department, Mission and history.



캐나다의 민간인 경찰

2. 자격요건

지역에 따른 차이는 있으나 경찰관에 버금가는 자격요건을 정하여 두고 있다. 미국의 경우, 당연히 미국시민이어야 하며(영주권자는 제외한다⁴⁾) 18세 혹은 21세의 하한 연령을 두고 있다. 70세 전후에서 상한 연령을 두는 경우도 있고 이를 전혀 두지 않는 경우도 있다. 전과기록이 없어야 하며, 정신적으로는 도덕의식 및 봉사의식이 높아야 하며 이러한 봉사의식을 몸소 실천할 수

있는 시간적 여건이 되어야 한다. 캐나다 British Columbia의 경우와 같이 최소한 한달에 15시간이상 시간을 확보할 수 있는 사람만이 지원할 수 있게 하는 경우도 있다. 신체적으로도 건강하여 경찰업무를 수행하는데 지장이 없어야 한다. 이를 증명하기 위하여 병원의 증명서를 요구하기도 한다. 시력이 일정한 기준에 도달할 것을 요구하는 경우도 있다. 또한 당연히 운전면허증을 소지하여야 하며 응급조치 교육 수료증 등을 요구하기도 한다.

0) 캐나다의 경우 영주권자(permanent resident of Canada)에게도 민간인 경찰에 지원할 자격을 주는 곳도 있다.

일정시간의 훈련을 이수하여야 함은 물론이고 추가로 필기시험의 통과를 요구하는 곳도 있다.⁵⁾

3. 교육 및 훈련

가. 기 간

훈련은 민간인 경찰을 선발하는 경찰서에서 실시한다. 교관은 현직 경찰관 중에서 교관자격을 가진 사람이 실시한다. 직업을 가진 민간인을 대상으로 교육을 실시하여야 하는 만큼, 매주 토요일로 교육시간을 정하거나, 야간에 교육을 실시한다. 매주 2~4시간의 교육을 8~16주 실시하게 된다. 보다 짧은 기간 집중적으로 교육하는 경찰서가 있는 반면, 기간을 길게 잡고 적은 시간을 교육하는 곳도 있다. 또한 임용 후에도 정기적으로 한 달에 한번 모임을 갖는데, 이 모임에서도 보수교육을 실시한다.

나. 내 용

다음과 같은 과목이 민간인 경찰교육과정에서 흔히 볼 수 있는 과목이다. 물론 이러한 과목에 한정되는 것은 아니며, 각 경찰

서장은 필요하다고 생각하는 과목을 추가 또는 조정할 수 있다.

- ① 행정절차(Policy and procedure)
- ② 언어구사능력(Verbal Judo)
- ③ 곤봉, 물리력의 사용 방법 및 한계 (Use of Force)
- ④ 도보순찰요령 (Foot patrol procedure)
- ⑤ 윤리(Ethics)
- ⑥ 태풍 대비 훈련 (Tornado awareness and procedure)
- ⑦ 다중 통제(Crowd control)
- ⑧ 방어운전 요령 (Defensive driving skills)
- ⑨ 무전요령(CRT call-up procedure)
- ⑩ 위험물 취급 요령
- ⑪ 기본 법률 지식(형법 및 형사소송법포함)
- ⑫ 마약 관련 교육(마약 억제, 예방, 대처 프로그램)
- ⑬ 방어적 체포요령, 무기 사용요령(사용하지는 않아도 만일의 경우를 대비)
- ⑭ 집단폭력 대비책 등
- ⑮ 교통 소통법

기타 다양한 지역사회 경찰활동에 관한 교육을 받으며, 지역사회 경찰활동의 실천자로서의 자격을 갖는다. 예를 들어, 마약 예방 프로그램(Drug Abuse Resistance

0) Town of Vienna Auxiliary Police, Virginia, USA.

Education, DARE)을 수강하고 거리에서, 학교에서, 마약의 위험성 등에 대하여 청소년, 학생들에게 홍보한다.

4. 복장 및 장비, 예산

장비 및 복장은 시예산으로 지원된다. 지방자치의 경찰에서 경찰서의 예산이 시에서 배정되는 것과 마찬가지로 민간인 경찰의 예산도 경찰서 예산과 함께 경찰서로 배정된다. 이 예산을 통하여, 차량을 구입하고 복장을 준비하며, 무전기 등을 구입할 뿐만 아니라 이를 유지 관리하며, 유류 등을 구입하여 일상 활동을 하게 된다.

또한 이 민간인 경찰은 '비영리'단체이기 때문에 시민들은 개인이든, 단체든 상관없이 '기부'(donation)를 할 수 있다. 기부금품 역시 현금이든 물품이든 제한을 두지 않는다. 이러한 기부금품은 주로 민간인 경찰의 친교활동, 예를 들어 크리스마스 축제라든지, 하계 캠프 등에 사용되며, 민간인 경찰 운영비로도 사용된다고 한다.⁶⁾ 단, 시 예산이 민간인 경찰의 사교활동 등에 사용될 수는 없다. 또한 시 예산배정의 우선순위에 있어서도 민간인 경찰의 지원은 그 비

중이 낮기 때문에 풍족한 운영자금을 받지 못하여, 검소한 형태로 운영된다고 한다.

임무 수행중의 민간인 경찰은 정해진 복장을 착용한다. 복장이나 차량은 정식 경찰관과 매우 유사하며, 표지장이나 차량의 표면에 민간인 경찰임을 표시할 뿐이다. 신분증이 발급되는 것은 물론이며 경찰관의 상징이기도 한 뺃지를 착용하며, 무전기를 경찰관과 함께 사용한다. 단, 민간인 경찰을 상실하게 되면 장비 일체를 반납하여야 한다. 미국이나 캐나다의 경우 근무 중에 총기를 휴대하지 않는 것이 일반적이지만, 메사추세츠 주의 Melrose 시처럼 총기를 소유할 자격만 된다면, 민간인 경찰관도 사격 훈련이나 비상사태에 한하여 근무 중에 총기를 휴대할 수 있게 하는 경우도 있다.⁷⁾

5. 임용 및 임무



캐나다의 민간인 경찰

6) 이러한 기부금품은 전체 운영비의 30%정도가 된다고 한다. 즉, 나머지 70%는 시 예산으로 운영된다.

7) Auxiliary Police Criteria and Conditions of Membership, Melrose codified ordinance.

민간인 경찰의 임용은 관할 경찰서장이 한다. 민간인 경찰은 교육을 이수한 사람들 가운데 경찰서에서 정한 자격요건을 갖춘 사람들 중에서 임용하며, 임용시에 '임무를 충실히 수행하며, 업무중에 지득한 사실에 대하여 비밀을 준수할 것'을 서약하기도 한다.⁸⁾

민간인 경찰을 과도하게 사용하여 경찰서비스의 질을 저하시킬 우려 때문에 민간인 경찰 임용의 상한선을 정하여 두는 경우가 많다. 해임 역시 경찰서장이 한다. 해임의 사유 역시 정식 경찰관과는 다르며, 경찰서장은 자신의 판단으로 민간인 경찰의 운영을 위하여 필요한 경우, 정직, 해임권을 활용할 수 있다. 경찰서장은 운영에 필요한 규칙을 제정할 수 있으며, 민간인 경찰의 복장, 장구(차량), 편제(계급을 구분하며, 민간인 경찰서장을 두기도 한다)등에 대하여 일방적인 결정권을 가지고 있다.

또한 민간인 경찰이 따로 편제를 두더라도 경찰서장의 지휘하에 있으며, 업무수행과 관련된 최종적인 책임은 경찰서장으로 하여금 지게 한다.

규칙이나 명령에 의하여 제한되는 것을 제외하고는 민간인 경찰은 경찰과 같은 권한 및 의무를 갖는다.

임무수행중에는 깔끔한 외모(Neat ap-

pearance), 깨끗한 복장(clean uniform)을 유지하여야 하며, 시민들에게 친절하여야 한다. 매월 혹은 매년 정해진 시간만큼 활동하지 못하면 자격을 박탈당하게 된다.

민간인 경찰의 임무는 정식경찰(full time, sworn officer)관들을 도와 지원해 주는 것이다. 특히 경찰관 인력으로는 대처하기 곤란한 비상(Emergency)사태 시에 중요한 의미를 갖는다. 통상적으로 예견되는 행사에 있어서 교통통제 등의 보조 업무를 비롯하여, 홍수, 가뭄, 태풍, 기차탈선 등의 재해 시에도 이 민간인 경찰은 경찰에 도움을 준다. 이러한 도움을 줌으로써 정식경찰관들이 보다 복잡한 업무, 보다 높은 난이도의 훈련을 필요로 하는 임무에 전념할 수 있도록 한다는 것이다.

흔히 볼 수 있는 민간인 경찰의 임무는 아래와 같다. 물론 이 임무에 한정되는 것은 아니며 이러한 임무라고 하여 반드시 민간인 경찰이 하는 것도 아니다.

- ① 퍼레이드시 교통통제
- ② 음악 축제시 다중 통제
- ③ 고등학교 각종 행사
- ④ 열차 탈선 사고시
- ⑤ 여름 캠프 활동 장소 배치 범죄예방
- ⑥ 날씨로 인한 재난 등
- ⑦ 단체 등의 모임에서의 다중 관리

8) Statute of Yukon Auxiliary Police Act(캐나다 유콘 주 민간인 경찰법).

- ⑧ 화학물질 유출사고시
- ⑨ 교통사고 현장에서의 환자 후송
- ⑩ 정전시의 안전사고 예방
- ⑪ 대학 행사 등
- ⑫ 이웃간 감시제도
(Neighbourhood Watch)의 확산
- ⑬ 교통단속 현장에서의 민간인에 대한 교육(Non-enforcement education activities at roadblocks)
- ⑭ 자전거 도로, 산책 코스에서의 배치근무
(Community presence on bikes or foot)
- ⑮ 수색활동 보조
(Police directed searches)

가장 일반적인 임무는 정형화된 행사지원이다. 즉, 체육대회, 축제, 기타 각종 행사 등의 경우에 최일선에 서서 행렬을 인도하기도 하고, 주변의 교통정리를 맡아 행사의 안전을 유지한다. 다만, 재난구호는 그 빈도는 낮으나 업무의 중요성으로 인하여 민간인 경찰관은 항상 호출에 대비하여야 한다. 즉, 연락체제를 늘 유지하여야 하며, 신속히 소집에 응할 수 있어야 한다.

6. 대 우

민간인 경찰활동 중에 입은 상해에 대하여 시에서 보험을 들어둔다. 장애자가 되는 경우를 대비하여 장애보험까지 들어놓는 경우가 많다.

민간인 경찰활동에 대한 보수는 없으며, 단 형식적인 보상(Nominal compensation)을 해 준다.⁹⁾ 즉, 교통비, 식비를 지원하여 업무수행을 위하여 부득이하게 지출한 부분에 대하여 보상을 해준다. 기타 연금 등 경찰관이 가질 수 있는 혜택은 이를 누리지 못한다. 단, 예산이 허락하는 경우에 한하여 수당을 지급할 수 있도록 규정하고 있는 경우도 있다. 그러나 이러한 규정이 의무조항이 되는 것은 아니다.¹⁰⁾

7. 우리경찰에게 시사하는 점

가. 자율방범대의 현주소

우리경찰에서 민간인 경찰이라 할 수 있는 조직은 '자율방범대'이다. 2001년말 현재 전국에 3,471개 조직에 9만 7천여명이 라는 경찰조직에 맞먹는 숫자의 자율방범대원이 있다. 이들은 한해 약 3만 건의 범 죄신고를 하며, 또한 3만명 정도의 형사범

9) Ohio 주의 Mashillon의 경우 1년에 1달러를 봉급으로 지급한다.
10) Monroe County (INDIANA), county code chapter 410.

을 검거하는데 경찰과 협조를 하고 있다. 그러나 경찰은 이들에게 식비한편 지급하지 않으며, 고작 연말에 방한복 한 벌정도 사주며 대원들의 순수한 봉사의식에 기대를 걸고, 1년에 한번정도 체육대회를 개최하는 등으로 이들의 노고에 대하여 보상하고 있다. 최근 경기도 지방경찰청 산하 일부 경찰서에서는 근무 중 상해를 당한 경우, 상해보험으로 치료를 받을 수 있도록 해주고 있는 등 긍정적인 변화가 있기도 하나, 지금까지 이들은 재해에 무방비로 노출되어 있었으며, 방범위원회의 해체로 순찰차량의 구입 지원은 고사하고 차량 보험료마저 스스로 부담하여야 하였다. 따라서 자율방범 활동에 참여하는 대원들의 사기는 아주 낮은 편이었고 적극적인 근무를 기대할 수 없었다.

그뿐만 아니라 자율방범대원을 교육시키는 프로그램도 없으며, 방범대의 운영 및 관리는 지방경찰청에 맡겨져 사실상 방치되고 있다. 더욱이 자율방범대에 대한 신뢰마저 낮아, 이들이 운행하는 차량에 대하여 경찰과 유사한 도색을 하지 못하도록 하고 있으며, 복장 역시 경찰과 유사한 복장을 사용하지 못하도록 하고 있다.

더욱이 2000년 6월 15일 방범협력 단체 일제정비 지시에 의하여, 기히 운영중이던 방범자문위원회 및 청소년 지도위원회를 폐지하고, 자율방범 연합대 마저 폐지하도록

하였다. 다만, 이러한 조직에 대신하여 '행정발전 위원회'에 새로운 인물로써 조직을 통합하도록 하였다. 아울러 경찰과 협력단체간에 발생할 수도 있는 부조리를 예방하기 위하여 협력단체 정기회의에 경찰관이 참석하지도 못하게 하였으며, 경찰서장 명의의 위촉장 발급을 금지시키고 기존의 위촉장은 회수하도록 하였다.

시범운영이나 공청회 같은 신중한 절차적인 고려 없이 급작스럽고 일방적인 지시로 인하여 일선 경찰서에서는 많은 혼란을 겪었으며, 각종 협력단체, 특히, 방범대원들의 사기는 땅에 떨어졌다. 이것은 경찰에 대한 불신으로 이어졌다.

다음에서 밝히는 바와 같이 '자율방범대'는 최소한 훈령이나 예규에 의한 제도적 뒷받침이 필요하며, 이러한 훈령·예규에서는 방범대의 활동을 구체적으로 밝혀 주어야 한다. 범죄진압과 관련하여서는 현행범 체포외에는 별다른 수단이 없는 시민이지만, 범죄예방의 측면에서 보면 시민들이 할 수 있는 일은 무한대로 많다. 범죄예방을 위하여 시민들을 활용할 수 있는 방법에 대하여 진지하게 연구하여 기법을 개발하여야 할 뿐만 아니라 실제로 이들을 활용하여 범죄를 줄여나가야 한다.

나. 자율방범대 운영규칙 제정해야

청소년 선도를 위하여 미국 Florida 주에서 만든 'Police Ranch'라는 단체에는 일반 시민들이 수용생들을 위하여, 의복 등의 생필품을 보내오고 현금은 물론 골동품 등도 상품으로서의 가치가 있으면 팔아서 그 금액을 운영비 등에 사용할 수 있도록 보내 온다고 한다.

정부나 지방자치 단체의 재원이 충분하여 자율방법대 등 협력단체들을 충분히 지원해주는 것이 이상적이지만¹¹⁾ 현실적으로 그것이 불가능하다면, 시민들은 공동체의 구성원으로서 방법 서비스 공급의 직접적인 수혜자들이므로, 시민들의 힘을 빌어 재원을 마련할 수도 있다고 본다. 자원봉사에 대한 국민들의 의식수준이 높지 못하고, '돈'을 거두어 들인다며 곱지 않게 바라보는 시민들이 있을 수 있으나, 이러한 자원봉사에 익숙해지고 시민문화의식이 성숙된다면 가능하다고 본다. 이러한 재정은 물론, 철저한 감시하에서 집행되어야 하며 누구나가 공감하는 공익을 위하여 쓰여져야 한다. 재원집행의 투명성을 확보하기 위하여 그 내용을 인터넷상에 공개하도록 하여야 한다.

또한 방법대원들을 교육하는 프로그램을 해당 경찰서나 지방청에서 만들어야 한다. 가장 기본적인 법률지식과 체포술 등 근무

시에 필요한 내용은 교육을 통해서 익히도록 하여야 한다. 또한 교육을 통하여 자신들의 근무에 자부심을 갖도록 근무의욕을 고취하여야 하며, 근무 중 있을 수도 있는 사고, 예를 들면 음주 운전, 폭행 등을 예방하여야 한다. 근무의 감독권이 경찰서에 있다는 것을 규칙으로 명시하고 이를 대원들에게 주지시켜야 한다. 근무불량자는 경찰서장이 해임하고 활동을 더 이상 하지 못하도록 하여야 한다. 또한 시민 역시 방법대원들은 서비스를 제공받고 있지만 '기부'를 통하여 방법대에 지원을 해준 만큼, 방법대가 규정에 따른 근무를 하고 있는가를 감시할 권리가 있으므로, 시민들에게도 방법대원의 해임을 건의할 수 있는 권한을 주어야 한다. 다만, 감정적인 해임건의가 있을 수 있으므로 반드시 일정인원 이상의 연명으로 해임건의를 하도록 하여야 할 것이다.

또한 방법대원의 활동을 순찰에 제한해서는 안된다. 방법활동에는 직접적인 순찰이 가장 효과적이라고 할 수 있지만, 간접적인 방법활동 등 여러 가지 형태가 있을 수 있다. 길거리를 배회하는 청소년들을 불러 장래에 대하여 진지하게 생각하게끔 한다든지, 과외비가 없는 학생들을 대상으로 과외를 시킨다든지, 심지어 불량자의 집에 찾아

0) 경찰관 직무 집행법 등의 법률의 규정을 통하여 지방자치단체가 자율방법대에 대하여 합법적으로 지원할 수 있도록 정하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 구체적인 내용은 조례에 맡기는 것이 합리적으로 보인다.

가 가족들과 부랑자의 관리에 대한 상담을 하는 것도 넓게 보면 방법의 역할에 속한다. 그러므로 단순히 순찰을 하는 순찰요원 뿐만 아니라 위와같은 다양한 활동에 필요한 전문지식이나 기술을 가진 사람들을 폭 넓게 모집하여 방법대원¹²⁾으로 편입하여야 한다.

또한 방법대 관리규칙에는 방법대가 민주적으로 운영될 수 있도록 틀을 만들어 주어야 한다. 회장을 선거로 뽑게 하며, 감사기능을 강화하여 부조리의 감시를 철저히 하여야 한다.

또한 방법대에서 펼치는 활동 역시 그 범

위를 넓히고, 다양한 형태의 프로그램을 만들어 보다 많은 다양한 계층의 사람들이 참여할 수 있도록 유인하여야 한다. 의사나 약사, 학교교사, 자영업자, 심지어 가장 어렵게 살아가는 사람이라 하더라도 이웃을 생각하고 방법을 위해 무언가를 할 수 있는 사람이라면 방법대 안으로 끌어 들여야 한다.

이렇게 하는 것이 우리의 정서에 맞는 민간인 경찰 혹은 시민 경찰의 모습으로 보이기 때문이다.

0) 명칭을 '수호천사' 등 호감이 가는 것으로 바꾸는 것이 나올 것이다. 각계각층의 사람들을 끌어들이 수 있어야 조직이 발전하고 성공할 수 있다.