

# 경찰문화 창달방안에 관한 연구

## 《研究陣》

연구위원:	이시우 (서울여대 교수)
	정갑영 (한국문화정책개발원 연구실장)
연구지도위원:	이황우 (동국대 행정대학원장)
연구실장:	박종구 (총경)
연구관:	이훈 (경감)



## 목 차

I. 머리말 .....	349
II. 경찰문화의 개념 .....	351
1. 문화의 개념과 경찰문화 .....	351
2. 경찰정신과 문화 .....	361
3. 경찰 문화와 경찰철학 및 경찰윤리 .....	365
4. 경찰문화와 행정문화 .....	365
5. 조직문화로서의 경찰문화 .....	367
III. 우리나라 경찰역사에 비추어본 경찰문화의 특성과 내용 .....	372
1. 우리나라 경찰임무와 조직의 성격 .....	372
2. 우리나라 경찰문화 형성의 시기 구분과 주요 특성 및 내용 .....	376
3. 소결-21세기 우리경찰의 새로운 위상 정립 .....	395
IV. 경찰제도와 문화에 관한 외국사례 .....	398
1. 영국경찰 .....	398
2. 미국경찰 .....	400
3. 독일경찰 .....	401
4. 일본경찰 .....	405
V. 21세기의 변화와 바람직한 경찰문화의 방향 .....	408
1. 경찰문화를 둘러싼 21세기 환경변화 .....	408
2. 우리나라 경찰행정문화와 발전방향 .....	421
VI. 한국경찰문화의 창달을 위한 정책적 제언 .....	426
1. 경찰문화 형성을 위한 새로운 패러다임 추진전략 .....	426

2. 경찰문화 활성화를 위한 추진방향과 과제 .....	427
3. 경찰문화 활성화를 위한 홍보전략 .....	436
4. 시민사회와의 공동사업을 통한 조직문화개선 .....	438
5. 경찰내의 동기부여를 위한 정책 .....	444
Ⅶ. 결 론 .....	447
1. 새로운 경찰상의 정립 .....	447
2. 경찰조직의 기능적 요소와 경찰조직문화 .....	454
3. 경찰문화의 중심적 가치 요소들 .....	455
4. 경찰문화의 향상을 위한 지속적인 연구의 필요성 .....	455

## 표 목 차

〈표 1〉 사회의 체계유지를 위한 네가지 필수기능 .....	356
〈표 2〉 네가지 기능과 그 하부구조 .....	357
〈표 3〉 산업사회와 정보사회의 차이 .....	410
〈표 4〉 연도별 도시화율 변화 .....	410
〈표 5〉 연도별 인구구조의 변화 .....	411
〈표 6〉 산업사회와 정보사회의 정부비교 .....	417
〈표 7〉 경찰행정문화분석표 .....	424
〈표 8〉 주요국가의 경찰기능별 배치비율 .....	431
〈표 9〉 경찰의 대민봉사 행정에 있어서의 근무행태 .....	432
〈표 10〉 경찰문화와 도구문화, 규범문화 및 가치문화 .....	438
〈표 11〉 치안활동의 공동생산유형 .....	440



## I. 머리말

21세기는 문화의 세기라고 한다. 산업사회의 역사적 전개과정이 끝나가고 정보화사회라는 새로운 사회형태가 서서히 자리 잡아나아가기 시작하는 시대가 도래한다는 말이다. 정보화사회가 가져오는 변화는 전대미문의 놀라운 것이 되겠지만 무엇보다도 인간과 사회의 존재바탕을 근원적으로 변화하게 만드는 것이 될 것임은 분명하다. 그 변화는 너무나도 거대하고 엄청나서 쉽게 예측할 수 있는 것은 아니지만 한 가지 분명한 것은 문화의 중요성과 역할이 그 어느때 보다도 커질 것이라는 사실이다. 이러한 주장에 대해서는 많은 이들이 공감하고 있으며 그에 대한 실증적인 사례들도 이미 사회 곳곳에서 나타나고 있다.” 이러한 문명사적 변화에 직면함에 있어서 경찰도 예외가 아니다. 싫든 좋든 경찰도 이러한 변화를 피할 수 없는 만큼 능동적으로 이러한 변화에 적극 부응하는 것이 필요하다. 이런 의미에서 ‘경찰문화’에 주목하는 것은 의미있는 일이라고 하겠다.

경찰문화를 구체적으로 다루기 위해서는 경찰을 어떻게 세부적으로 분류하느냐에 따라 그 의미가 각기 달라질 수도 있다. 경찰의 분류라고 하는 과제는 그 기능에 따라 여러 유형으로 분류하여 수행될 수 있을 것이다. 특히 국가가 설치·유지하는 국가경찰과 지방자치단체가 설치·유지하는 자치체경찰의 분류, 공공의 안녕과 질서유지를 위한 행정작용을 담당하는 본래의 의미의 경찰이라 할 수 있는 일반경찰과 행정영역에 따라 특별한 행정목적의 달성을 위하여 나타나는 경찰작용(예: 안보, 경제산업, 환경, 삼림, 해사, 전매, 세무, 보건, 군수사업무 등)을 행하는 특별경찰의 분류, 그리고 역시 공공의 안녕과 질서유지를 위한 행정작용을 담당하는 본래의 의미의 경찰이라 할 수 있는 행정경찰(일반경찰)과 형사사법작용의 일부인 사법사무로서의 범죄의 수사작용을 담당하는 사법경찰의 분류 등이 의미있다고 여겨진다. 이와 같은 분류에 따라 경찰의 임무, 경찰의 품격, 경찰윤리 또는 경찰문화 등이 각기 다를 수 있으나, 우리의 경우에는 경찰법이나 경찰공무원법 그리고 경찰관직무집행법 상의 보통 경찰이 일반행정경찰과 사

1) 문화의 세기와 관련하여서는 특히 문화비전2000위원회보고서인, 문화비전2000위원회, 문화비전 2000 - 문화의 세기가 오고 있다 - 1997.10.20 참조.

법경찰의 업무 등을 모두 수행하는 점에 비추어 “일반적 경찰문화” 또는 “기본적 경찰문화”의 정립이라는 측면에서 위와 같은 여러 관점에서의 경찰 구분 없이 보편적인 경찰문화의 정립과 창달방안들을 고찰하는 것이 경찰문화에 관한 연구가 전무하다시피 한 현 시점에서는 의미가 더 있다고 본다.

그러므로 본 연구는 일반적 경찰문화라고 하는 관점에서 경찰의 문화창달방안을 연구함으로써 경찰에 관한 일반의 부정적인 이미지는 물론 경찰자체의 문화적 분위기를 쇠신하여 경찰의 업무자체를 문화화하는 것을 연구목적으로 하고 있다. 그래서 전통적인 경찰정신의 재확립을 통하여 미래 경찰을 위한 가치관 및 사회전반에서 바라보는 경찰상 내지는 이미지의 재정립은 물론 이를 내면화 함으로써 경찰관의 자질을 향상하고 내면적 성숙을 가져오도록 하는 것을 목표로 한다.

구체적으로는 우선은 경찰문화가 무엇인지를 정의내리는 것이 쉬운 일은 아니다. 경찰문화가 의미하는 바는 우선 우리 경찰이 그 동안의 역사적 과정 속에서 내부의 조직을 이끌어 가고 경찰관 개개인의 행위에 영향을 주는 문화가 나름대로 형성되어 있을 것이며 대외적으로도 사회에서 경찰을 바라보는 이미지를 중심으로 한 문화적 상이 역사적으로 형성되어 있을 것이다. 그러나 이것이 어떤 것인지는 구체적으로 파악된 바 없다. 따라서 본 연구에서는 이러한 현재 경찰을 중심으로 형성되어 있는 문화의 구체적인 모습을 경찰의 역사성 속에서 파악해 보려고 하며 나아가 이를 토대로 다가오는 21세기에 전개되는 변화에 걸맞는 경찰문화를 창달하기 위해서는 무엇이 변해야 하며 어떻게 변하도록 해야 하는 지를 연구해 보고자 한다.

세부적인 순서로는 우선 경찰문화의 이론적 개념정립을 시도하며, 경찰문화가 과연 무엇인가를 정의내리기 위해서는 먼저 문화에 대한 이해가 선행되어야 한다. 그리고 경찰문화와 경찰윤리 또는 경찰철학이나 경찰정신과 같은 개념들도 명확히 서로 구분되어지는 것 같지는 않다. 그럼에도 불구하고 경찰문화와 경찰윤리는 다소간 구분되어야 할 개념이며, 더 나아가서는 경찰철학 내지 경찰정신과도 구분되어질 필요가 있다고 본다. 그밖에도 경찰문화와 행정문화의 의미와 차이 그리고 경찰문화의 개념화를 위해 필요한 조직문화와의 개념적 관계 등을 통해 경찰문화의 개념화를 시도해 보고자 한다. (Ⅱ) 다음으로는 우리나라 경찰역사에 비추어본 경찰문화의 특성과 내용을 찾아보며 (Ⅲ), 또한 경찰문화라고 할 수 있는 외국의 사례를 간략히 살펴보고(Ⅳ), 이런 내용을 토대로 다가오는 21세기의 우리 경찰을 둘러싼 환경의 변화와 이에 대응하는 바람직한 경찰문화의 방향을 제시해 보고(Ⅴ), 그리고 한국경찰문화의 창달을 위한 구체적인

정책적 제언을 마련하고(Ⅵ), 끝으로 우리 경찰의 실질적인 경찰상을 정립하고 아울러 경찰문화의 중심적인 가치적 요소들을 제시함으로써(Ⅶ) 마무리를 하려고 한다.

본 연구는 일찍이 시도된 바가 없는 우리나라 경찰문화에 관한 연구인 만큼 이를 통하여 대국민신뢰도를 향상시킬 수 있는 방안을 모색할 수 있는 효과를 기대해 본다. 또한 변화하는 시대에 걸맞는 경찰상을 찾으며 이를 위하여 필요한 자원을 동원함으로써 미래지향적인 경찰로서의 준비를 갖추는 효과도 기대한다. 아울러 현재 우리 경찰이 자신에 대한 평가와 사회에서 경찰을 바라보는 이미지를 파악함으로써 경찰본연의 자세 확립과 대민서비스를 제고하는 방안을 마련하는 효과도 아울러 기대해 본다.

## Ⅱ. 경찰문화의 개념

### 1. 문화의 개념과 경찰문화

문화란 국민의 의식구조, 사고방식, 가치관 태도 등 인간행동을 규제하는 가치적 요소를 말한다. 즉 문화는 근원적이고 인간의 기저로부터 추출되는 뿌리의 성격을 가지고 인간의 모든 행위에 영향을 미치고 또한 각종 사회행태를 특징지우는 요인이다.

이러한 문화에 대한 정의를 바탕으로 할 때 경찰문화란 국가, 사회, 그리고 국민과의 관계에서 경찰이 어떻게 행동하고 국가, 사회, 그리고 국민을 위해서 무엇을 해야 하는가에 대하여 경찰이 지니는 신념이나 태도 및 가치라고 할 수 있다. 즉 경찰문화는 공공질서를 위하여 존재하는 경찰의 가치관, 태도, 사고방식, 의식구조나 신념체계 등을 가리키며 경찰이 그 환경과 상응하면서 혹은 부딪히면서, 이끌면서 역사적으로 형성시켜온 것이라고 할 수 있다. 다시말해서 경찰문화는 경찰의 전통 및 관습 등을 포함하여 경찰조직내에서 그 구성원들에 의하여 만들어진 모든 형태의 상징체계를 뜻하며, 사회내에 존재하는 다른 하위문화 처럼 경찰조직의 구성원들이 공유하는 집단문화이다.<sup>2)</sup>

2) 문화 만큼 그 다양한 정의가 가능한 개념도 많지 않다. 또한 그 개념적 정의를 타당화시키는 이론 역시 다양하다. 여기서는 R. Williams의 문화사회학, Encyclopedia of social science, Historisches Woerterbuch der Philosophie 등에서 정의 내린 다양한 문화개념에 대한 글을 중심으로 재구성한 것이다.

## 가. 문화의 정의와 특징

### 1) 문화의 정의

문화에 대한 정의는 대단히 다양하다. 흔히 문화란 사람들의 행동과 지각을 형성시키거나 이에 영향을 주는 가치, 신념 및 태도의 공유되고 학습되어진 상징화된 (의미)체계라고 하는데 이것은 다시말해서 추상적인 mental blueprint 또는 mental code라고 할 수 있음을 의미한다. 이런 의미에서 본다면 문화는 직접적으로 관찰되기 보다는 인간의 행동, 관습, 물질적 산물 (예: 조형물, 도구, 기술 등), 언어 등을 통하여 간접적으로 관찰되고 연구될 수 있다.

### 2) 문화의 주된 특성(속성)

문화의 특성 역시 문화를 어떻게 정의 내리는가에 따라 다르게 인식될 수 있다. 그러나 대체로 동의하는 바는 다음과 같다.

#### (1) 학습을 통한 전승

문화는 본능의 유전적 전승이 아닌 학습에 의한 행동, 언어, 기술 등의 전승이 이루어지는 특성이 있다. 그래서 문화를 전승하기 위해서는 무엇보다도 구성원들의 학습능력과 지능이 중요하다.

#### (2) 사회적 배경에서 형성

문화의 특성은 사회구성원들이 공유함으로써 나타난다는 것이다. 그러기 위해서는 사회적 관계가 매우 중요하다. 다시말해서 사회 구성원사이에 지속적인 관계를 만들어 나가고 유지하여야 문화가 형성되고 전승된다는 것이다. 이것은 문화가 개인적 차원에서 존재하는 것이 아니라 공동, 즉 사회적 차원에서 존재한다는 것이다. 이것은 다시 사회적 상징화를 통해 구성원들이 의사소통을 할 수 있음을 의미하는데 이러한 문화현상은 다시 사회적 규칙이나 규범의 존재를 통해서 파악이 가능하다. 우리가 문화는 자연적이 아니라고 하는 이유가 여기에 있는 것이다. 문화는 사회적 가치에 의해 창조된 인위성을 그 특성으로 갖는 것이다.

### 3) 체계적 형태화

문화를 정의내리는 학자들에 따라서는 문화가 특정하게 생각하고 행동하는 방식으로 형태가 형성된다고 한다. 다시말해서 이것은 굿, 장례의식, 제사 등이 가지는 공통적 의미체계인 상징들이 독립적으로 존재하는 것이 아니라 하나의 큰 의미체계 안에서 관련

성을 가지고 존재한다는 주장이다.

#### 4) 상징적 구성

문화의 특성은 상징화되고 상징체계가 있다는 데 있다. 상징체계의 기능은 무엇보다도 상징을 통하여 사회구성원 간에 의사소통을 가능하게 한다는 데 있다. 상징체계는 예를 들면 물질적 산물, 행동규칙 또는 법칙, 추상적인 개념이나 신념 등이 여기에 속할 것이다. 이것은 물론 구체적인 대상 그 자체가 아니라 대상으로부터 분리되어 존재하는 것이다.

#### 5) 습관화와 내면화

문화는 그 구성에 있어서 표면적인 것과 내재적인 것으로 양분하여 볼 수 있다. 표면적인 요소는 행동, 상징, 언어, 관습 등이며, 내면적 요소는 가치, 가치관, 신념, 규범, 믿음 등을 들 수 있다. 이러한 특성은 문화가 얼마나 추상적인가의 정도에 따라 구체적인 삶의 모습과 심층구조로 구분하여 볼 수 있다. 문화의 구성요소들의 관계에 대한 일반적인 결론과 주장은 문화가 변형될 수 있는 가능성은 내면적인 요소에 의한 것 보다는 표면적인 요소에 의한 것이 높다는 것이다. 예를 들어 빙산에 비유할 때 표면적인 요소가 빙산의 상층부를 의미한다면 내면적인 요소는 빙산의 거대한 부분인 하층부를 의미한다. 따라서 문화의 변화 가능성과 관련하여 다음과 같이 말할 수 있다. 즉 문화의 내면적인 요소가 변한다면 외면적인 요소의 변화는 쉽게 가능하다. 그러나 문화의 외면적인 변화는 내면적인 요소의 변화에 큰 영향을 미치지 않는다는 것이다.

위에서 본 것 처럼 문화에 대한 정의는 매우 다양하다. 흔히 특정집단의 사고방식과 행위양식을 지칭할 때 사용되는 청소년 문화, 여성문화 등이 그것이다. 이런 의미에서 경찰문화는 하위문화이다. 물론 이렇게 하부집단의 문화와 관련해서 문화에 대한 정의를 다시 내려 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 그러나 기본적으로 광의의 문화에 대한 정의와 크게 다르지

3) 우선 '인간의 창조적 우수성을 지칭하는 것이 그것이다. "창조성 우수성"이라는 용어는 인간의 사고와 표현의 뛰어난 정수라는 점에서 문화를 이해하는데 전형적인 엘리트 주의를 반영한다고 할 수 있다. 둘째, 한 사회의 '지적, 도덕적 발달상태'를 의미하는 문명과 동일한 의미로 문화를 이해하는 경우이다. 그러나 문명이 물질적인 발전상태를 일반적으로 지칭한다면 문화는 정신적인 발달상태에 초점을 맞추고 있다. 셋째, '예술 및 정신적 산물'로 이해하는 경우이다. 이런 의미의 문화용어는 가장 일반적으로 사용되고 있기도 하다. 문학, 예술, 교육, 종교, 패션, 방송, 영화 등 인간의 정신활동과 관련된 몇 가지 영역으로 문화를 구분한 것이

않다. 문화를 생활양식의 총체로 이해하는 방식과는 다르게 체계내의 기능이라는 측면에서 이해할 수도 있다. 소위 기능주의적 관점으로 이해하는 것을 의미한다. 이러한 이해방식은 조직이나 기관을 기능을 중심으로 이해하는데 커다란 장점이 있다.

#### 나. 기능주의적 관점의 문화와 경찰문화

수없이 다양한 문화의 내용에 관한 정의에도 불구하고 문화와 관련하여 그 어떤 개념정의도 한 사회의 문화가 어떤 차원, 어느 정도의 수준까지 도달하였는가를 알 수 있게 하기에는 충분하지 못하다고 할 수 있다. 이런 점에서 기능적 측면에서의 문화정의는 커다란 이 점을 갖고 있다. 왜냐하면 미시적 차원에서 볼 때 문화를 움직이게 하는 하부체계는 무엇인가 하는 물음에 답할 수 있어야 하기 때문이다. 이러한 맥락에서 문화와 문화를 가능하게 하는 다른 영역간의 관계가 파악될 수 있기 때문이다.

##### 1) 파아슨스의 네 기능 패러다임

파아슨스(Talcott Parsons)가 말한 네 가지 기능의 패러다임 (the four functional paradigm)은 이런 점에서 커다란 설득력을 갖고 있다. 물론 이 이론의 바탕이 되고 있는 사회체계론은 많은 비판을 받아온 것이 사실이다.<sup>4)</sup> 그럼에도 불구하고 문화체계를

---

다. 이 경우는 문화를 물질적 생산과 분배를 둘러싼 사회관계와 분리시켜 사고하는 관념적인 사고가 바탕에 자리잡고 있다고 할 수 있다. 그래서 문화를 특정집단의 전문영역으로만 다루는 경향이 있다고 하겠다. 네째는 ‘상징체계’ 혹은 ‘생활양식’으로서의 문화개념이다. 이러한 문화에 대한 이해는 인류학과 사회학에서 흔히 다루는 방식이다. 인간의 언어와 상징을 사용하는 능력이 상징체계를 통해 사회를 경험하고 인식하며 다른 인간과 커뮤니케이션 할 수 있는 힘을 강조한다. 즉 개인이 한 사회의 구성원이 된다는 것은 그 사회에 이미 존재하는 상징체계를 습득하여 내면화 한다는 의미이며 그 상징체계가 반영하고 있는 사회의 질서와 규범을 따르게 된다는 것을 의미하며 상징체계속에서 이루어지는 커뮤니케이션 자체가 바로 문화로서 ‘문화는 단지 정신적 작용의 산물이 아니라 사회내의 관습, 가치, 규범, 제도, 전통 등을 포괄하는 총체적인 생활양식’을 의미한다. 이같은 정의에서 집단간의 문화적인 차별성은 좋고 나쁨이나 위계의 문제가 아니라 ‘차이’의 문제로 인식된다.

정리하면 첫째, 둘째, 셋째의 문화개념은 문화를 정태적인 것으로 파악을 하고 있으며 상징체계 속에서 상징을 해석하고 의미를 구현하는 인간행위의 자율성을 전제로 한다는 점에서 기본적으로 인간의 행위인 문화활동을 이해하는 좋은 단서를 제공하지만 일단 대단히 광의의 해석에 기초하는 만큼 조작개념으로서의 한계도 또한 있다고 하겠다.

- 4) 중요한 비판만 몇 가지 추리자면 첫째, 파아슨스의 이론은 사회변동을 적절히 설명해 주고 있지 못하다고 한다. 파아슨스의 이론체계는 다렌도르프(Dahrendorf)에 의하면 ‘유토포아적 사회관’에서 출발하고 있으며 밀스(Mills)에 의하면 조화로운 상태를 ‘모든 사회의 자연적

위시한 각 사회체계가 일반적으로 어떻게 유지, 존속되고 있는가를 체계적으로 설명해 주는 데는 여전히 대단한 설득력을 지니고 있다고 할 수 있다. 특히 네가지 기능의 패러다임이란 사회가 어떠한 형태로 구조화되어 있건<sup>5)</sup> 그 사회가 갈등요인을 극복하고 기능적으로 움직이자면 최소한 무엇이 필요한가 (functional imperatives) 를 설명하는데 큰 장점이 있다. 구체적으로 말하자면 한 사회의 문화체계가 그 기능을 원활히 수행하기 위해서는 적어도 네 가지의 기능에 대한 체계적 연결성<sup>6)</sup>이 보장되어야 한다고 보았다. 이것은 한 사회단위에서의 정당성 문제와도 밀접한 관련을 갖는 것이며 무엇보다

성격'으로 보고 있기 때문에 갈등이나 사회변동의 역사에 대해서는 적절히 설명해 주지 못한다고 보고 있다. 둘째, 성숙한 이론 (matured theory)에 대한 스스로의 항변에도 불구하고 파아슨스의 이론은 체계적이지 못하다는 비판을 받고 있다. 스멜서 (N.J. Smelser)를 비롯한 일부의 학자가 볼 때 그의 이론은 이론정립의 필수요소가 되는 경험적 작업에 착수하지 않았고 개념 또한 불명료하기 때문에 경험적으로 검증하기가 힘들다고 본다. 셋째, 이데올로기상으로 보수주의에 지나치게 치우쳤다고 비판받고 있다. 즉 가난이나 경제적 착취에 대한 이론적 관심이 취약하고 일탈을 병리현상으로만 보고 있기 때문에 파아슨스는 엘리트주의, 남녀차별주의, 또는 철학적 이상주의에 빠졌다고 비판받고 있다. 끝으로 파아슨스의 이론은 순환론 또는 동어반복적 논리(totology)에 빠져 있다는 비판을 받고 있다. 특히 N. Smelser, *Sociological Theory*, Prentice, 1976; J. H. Turner, *The Structure of Sociological Theory*, Wadsworth, 1991; W. Wallace, *Sociological Theory: an Introduction*, NY, Aldine, 1969 참조.

- 5) 다양한 사회구조에 대한 논의는 파아슨스의 사회체계론 중에서 '유형변수' (the pattern variables: pattern alternatives of value orientation)에 관한 논의에서 다루어지고 있다. 네가지 기능의 패러다임을 발견하기 전까지 파아슨스가 가장 관심을 기울였던 개념이다. 한 사회의 구조적 특성은 보편주의/특수주의, 업적성/귀속성, 특정성/확장성, 감정성/감정중립성, 집합체지향성/자기지향성 등의 조합에 이루어 진다고 보았다. (B. Johnson, *Functionalism in Modern Sociology*, General Learning Press, 1975, pp. 26-28) 파아슨스는 한 사회체계가 어떤 조합에 의하여 이루어지건 반드시 구비하여야 하는 기능적 조건이 있다고 보았다.
- 6) 제도는 좁은 의미의 법률만을 의미하는 것이 아니다. 그렇다고 베버(Max Weber)나 파아슨스의 논의에 함축되어 있듯이 합리적 이성으로 이룩한 약속으로만 이루어 진것도 아니다. 콜만 (Colemann)이나 벨라 (Bellah)가 말하는 도덕적, 규범적 차원의 요소도 포함하고 있다. 따라서 제도는 한 사회를 --그 사회가 어떤 형태로 구조화되어 있건-- 기능적으로 유지하고 움직이게 하기 위하여 사회구성원이 널리 나누어 갖고 있는 최소한의 약속, 윤리적 감수성, 믿음 등을 포함하고 있다. 이러한 제도는 인간의 사회적 행위나 내면적 세계를 강제할 (constraining) 분만아니라 행위자로 하여금 일정한 방향으로 나아갈 수 있도록권한을 부여 (enabling)하기도 한다. 또한 그런 과정에서 생기는 행위자와 사회체계간의 갈등을 중재 (mediating)하기도 한다. 따라서 인간의 외형적 삶이나 내면적 감성은 제도를 떠나서 이해하기 힘들다(R. Bellah, *The Good Society*, NY: Vintage Books, 1992, pp. 189-191).

도 자발적인 동의를 전제로 하고 있는 것이다. 물론 여기서 말하는 사회라는것도 가정과 같은 단위에서 국가에 버금가는 대단위 사회까지 모두 적용될 수 있는 것이다. 그것을 파아슨스는 네 가지 기능의 패러다임이라고 부르고 있다.

파아슨스의 주장에 따르면 한 사회가 다원주의를 택하건 전체주의를 택하건 또는 전통사회이든 현대사회이든 사회로서 정상적 기능을 하자면 적응 (Adaptation)의 기능, 목표달성 (Goal-attainment)의 기능, 통합 (Integration), 잠재성 혹은 유형유지 (Latency)의 기능이 있어야 한다고 한다. 따라서 그 영문 머리글자들을 따서 이른바 AGIL이론이라고 부르기도 한다.

〈표 1〉 사회의 체계유지를 위한 네가지 필수기능

G 목표달성의 기능 (정치분야)	I 통합의 기능 (법분야)
A 적응의 기능 (경제분야)	L 체계유지의 기능 (문화분야)

〈표 1〉에서 보는 것처럼 각각의 기능들은 A - G - I - L 순서의 사이버네틱스적 (cybernetics) 통제나 조건으로 위계화 (hierarchy)되어 있다고 본다. 단 차원간의 위계에 관한 논의는 사회변동을 설명하기 위하여 만들어 낸 것이었지만 현실적 실용성에 있어서 많은 문제점이 있다는 지적이 있었다. 이런 의미에서 이 이론은 많은 비판을 받아왔던 것도 사실이다. 그러나 여기서 파아슨스 이론의 사회변동 설명력을 논의하는 것은 무의미하기 때문에 다음 두 가지 사실을 지적하는 것으로 충분하리라 본다. 첫째, 네가지 기능이 작용하는 분야들은 긴밀하게 상호연결되어 있다는 점이며 둘째, 네가지 기능이 작용하는 분야가 제대로 작용하려면 각각의 분야마다 다시 A, G, I, L 기능이 보장되어야 한다는 점이다. 〈표 2〉가 이를 나타내 준다.

첫째, 우선 적응의 기능은 사회체계가 자신의 목표를 달성하는 데 필요한 설비를 제공하는 것이다. 적응의 기능이 가장 두드러지게 나타나는 영역은 경제라 할 수있다. 모든 경제의 핵심은 인간이 속해 있는 물리적 환경 안에서 인간의 유기적 욕구를 충족시키는데 필요한 수단이다. 또한 경제는 특정기업에 생산요소를 할당하고, 또 생산된 것

을 분배하기 위한 메카니즘으로 이루어져 있다.

〈표 2〉 네가지 기능과 그 하부구조

G	I	G	I
A	L	A	L
G	I	G	I
A	L	A	L

적응의 기능은 사회체계가 자체의 목표를 달성하기 위하여 필요로 하는 수단이다. 따라서 사회의 목표가 무엇인가에 따라서 적응수단도 달라질 수 밖에 없다. 예를들어 70, 80년대의 한국사회처럼 국민의 경제적 풍요가 목표라면 국가의 경제성장이 그 목표를 추구하기 위한 수단이라고 할 수 있다. 마찬가지로 경찰에서도 경찰조직의 목표가 정해지면 목표달성을 위한 수단이 필요한데 그 수단을 적응기능이라고 할 수 있다.

둘째, 사회체계가 무엇을 목표로 삼건 그 목표를 달성하는 방법은 어느 시대, 어느 사회이건 그 목표를 위하여 자발적으로 기여하고자 하는 사람들의 참여이다. 예를들어 70년대의 한국의 국가경제가 성장의 목표를 달성할 수 있었던 것은 '잘살아 보세'라고 외치던 사회구성원들의 동기부여 (motivation)와 정부시책에 대한 적극적 동참 때문이었다. 그 결과 농촌단위의 지역개발사업으로 시작하였던 새마을 운동은 국가차원으로까지 확산될 수 있었다. 마찬가지로 경찰단위에서 문화형성과 관련하여 중요한 것은 조직의 목표에 참여할 수 있도록 하는 동기부여이다.

셋째, 통합의 기능은 사회체계의 각 하부단위를 연결시키고 상호조정을 통하여 전체 체계의 안정을 유지하는 역할을 한다. 따라서 한 사회의 속성을 결정지우는 역할을 한다. 통합기능은 잠재성의 기능과 같은 맥락에서 사회체계를 유지하는 중요한 요소가 된다. 그러나 잠재성의 기능이 구성원들에 대한 사회화 과정을 통하여 사회공동체의 규범적 질서를 창조하고 유지한다면 통합기능은 지위, 권리, 의무, 그리고 의무를 강제하기 위한 수단, 폭력에 호소하지 않고 구성원들 사이의 분쟁을 해결할 수 있는 방안들로 구성되어 있다. 발전된 사회에서 잠재성 기능의 이러한 작용은 사회의 법체계 (legal system)를 이루게 한다. 그 결과 법적 규정에 따라 사회체계의 목표달성을 위하여 각 사회단위나 하부체계 사이에는 어떤 권리와 의무가 있어야 하는가를 규명하며 가치체계의 안정 즉, 잠재성의 기능을 높여주는 역할을 한다.

이렇게 볼 때 경찰조직에서의 통합기능은 경찰조직내의 법이나 규정 등이 그러한 기능을 할 것이다.

통합기능은 법률체계에서 가장 대표적으로 드러나고 있지만 권리와 의무를 배분하고 강제한다는 의미에서 전통적 지역공동체나 친족집단간의 사회통제기능에서도 발견될 수 있고 한편으로는 부부나 가족성원 사이의 의사결정을 위한 권력의 배분관계에서도 여실히 나타난다. 따라서 경찰조직의 구성원 사이의 의사결정과정도 이러한 통합기능을 알아보는데 매우 중요할 것이다.

넷째, 잠재성의 기능은 사회체계의 유형을 유지하는 데 필요한 동기 (motives)를 제공하고 체계 안의 긴장을 조정하는 데 필요한 통제를 하는 기능이다. 즉 사회체계 안에서 행위의 방향을 제시하고 이것을 정당화시키는 일련의 공통된 가치를 규정하고 일정하게 유지하는 과정이다. 구체적으로 사회구성원의 사회적 행위는 교육이나 종교적 의례를 통하여 수시로, 때로는 주기적으로 내면화되어야 한다. 그러한 과정에 의하여 사회의 규범이나 정서가 개인에게 전달되기 때문이다. 다시말해서 개인들에 대한 사회화 과정을 통하여 사회의 일반적 가치가 개인의 인성체계 (personality system)에 내면화되어야 한다. 이를 통하여 사회구성원들은 소속감, 자기정체감, 결속감을 느끼고 사회는 안정과 질서를 유지한다고 본다.

그러므로 잠재성의 기능은 사회를 형성하는 핵심중의 핵심이라고 할 수 있다. 사회공동체의 규범을 문화차원에서 형성하는 작업을 하기 때문이다. 서구 전통사회의 경우는 종교가 그 역할을 하여왔다. 파아슨스가 볼 때 종교는 인간사회의 보편적 현상이며 “궁극적 실재에 대한 질서정연한 관계” (ordered relations to ultimate reality)를 규정하고 있다. 따라서 종교는 사회구성원들로 하여금 가장 바람직한 행위유형이 무엇인가를 가르쳐 주고 그러한 행위과정에서 나타나는 긴장에 대하여 어떻게 대처할 것인지를 훈련시켜 주는 기능도 한다.<sup>7)</sup> 예를들어 한국 전통사회에서는 종교 대신 가족과 친족집단의 가치가 구성원에 대한 사회화 과정에서 중요한 기능을 수행하여 왔다. 이런 점에서 잠재성의 기능은 좁은 의미의 문화기능과 유사하다고 할 수 있다.

7) 이러한 주장에 대하여 파아슨스의 다음의 책을 참조할것.

T. Parsons, Social System, Glencoe, 1963; T. Parsons, Essays in sociological Theory, New York, 1960.

8) T. Parsons 앞의 책들 전체적으로 참조.

결론적으로 잠재성의 기능은 대규모 사회에서는 종교적 의례나 가정교육 또는 가족이나 공동체 내의 성원간의 상호작용에서 가장 두드러지게 나타나는 사회현상이라고 할 수 있다. 따라서 문화의 정도와 수준은 가족공동체 내의 구성원 사이의 상호작용이 얼마나 기능적인가, 지역공동체와의 관계는 얼마나 유기적인가 여부에 따라서 결정된다고 하여도 과언이 아닐 것이다.

결국 경찰문화와 관련해서는 마지막의 잠재성(체제유지) 기능이 바로 문화가 담당하는 부분이라고 할 수 있다. 그러므로 이런 의미에서 경찰문화는 구성원 사이의 상호작용, 지역사회와의 관계를 유기적으로 갖도록 하는 기능을 갖는다고 할 수 있다. 물론 얼마나 잘 기능하는가의 여부는 전적으로 그 상호작용의 정도와 강도에 전적으로 달려있다고 할 수 있다.

이상과 같이 네 가지 기능의 패러다임은 서로 긴밀히 연결되어 있기 때문에 현실적으로 관찰되는 사회적 행위는 그 기능들이 복합적으로 작용한 결과인 경우가 많다. 이제까지의 논의는 문화가 본연의 역할 - 앞서 문화의 내용상 정의에서 언급하였던 바와 같이 집단의 가치, 규범, 물질적 재화를 창조하는 작업을 원할히 담당하게 하기 위해서 제도적으로 어떤 메카니즘을 갖추어야 하는가를 미시적 차원에서 따져 본 것이다. 마지막으로 이러한 메카니즘이 고루 잘 갖추어 졌을 때 거시적으로 어떤 사회적 영향을 산출하는가 하는 논의로 문화의 개념을 마무리하고자 한다.

문화체계가 자체내의 네 가지 기능을 기능적으로 작용시킬 때, 제일 먼저 사회전체의 유형유지기능이 신장된다. 구체적으로 사회체계 안의 구성원들에게 사회적 행위의 방향을 제시하고 이런 방향으로의 집합적 행동을 정당화시키는 일련의 공통된 가치를 형성하고 유지해 준다. 즉 사회가 어디로 나아가든지 그 방향에 대하여 국민 대다수의 사람들이 합의하고 있는 상태이기 때문에 사회는 정서적, 정신적으로 안정과 질서를 유지할 수있게 해준다.

문화가 이러한 유형유지 기능에 성공하면 그 결과로서 사회의 적응기능 또한 신장된다. 사회구성원이 합의하여 놓은 가치와 규범이 규정하는 바에 따라서 사회의 전체적 목표를 달성하는 데 필요한 설비가 제공되고 강화된다. 즉 국가의 경쟁력이 신장되게 된다. 신장된 적응능력 즉 경쟁력을 바탕으로 목표달성의 기능이 촉진되고 결국은 전체 사회의 각 체계나 단위들이 적절히 상호조정되어서 공동체적인 결속력을 유지하는 방식으로 사회통합의 기능이 강화된다. 결론적으로 문화는 이상과 같이 길게 언급하였지만 결국은 네가지 기능적 요소들이 긴밀히 상호연결되어 피이드백을 형성하는 과정 속

에 존재하는 것이기 때문에 이러한 피이드백과 그 과정을 가능케 하는 각각의 요인을 분석하는 것이 한 사회의 문화를 구체적으로 파악하는 첩경이라고 본다.

이러한 기능주의적 이론의 틀을 중심으로 경찰문화를 분석하는 것은 경찰문화창달을 위한 하나의 단서를 발견하는데 도움을 줄 수 있을 것이라 판단된다. 왜냐하면 수없이 다양한 문화개념을 어차피 모두 택할 수 없는 것이라면 분석을 위한 일관된 틀은 필요하기 때문이다. 이런 점에서 이론 자체에 대한 여러 비판에도 불구하고 그의 이론은 경찰문화를 기능적으로 이해하는데 유용하다고 할 수 있다.

이 이론에 비추어볼 때 경찰에서 적응의 기능을 하는 것은 기본적인 생계를 가능하게 하는 경제적 급부이다. 그리고 경찰구성원으로 하여금 기본적으로 조직내에서 적응을 하는 행위 자체를 의미한다고 할 수 있다. 적응은 여러 가지 이유가 있지만 경제적 이유가 가장 우선한다고 할 수 있다. 그리고 목표달성은 경찰이 목표로 하는 사회안전의 보장, 즉 치안유지가 될 것이며, 통합의 기능은 경찰내의 규범이 될 것이며 유형유지(체계유지) 혹은 잠재성의 기능이 바로 경찰의 가치, 즉 문화에서 협의의 문화로서의 의미에서 경찰문화가 될 것이다. 이것은 네 영역은 서로 기능적으로 유기적인 연결성 속에서 파악이 가능한 것이기 때문에 어느 하나를 독립적으로 파악할 수는 없다. 따라서 경찰문화라는 것은 이 이론에 비추어보면 네 영역이 골고루 기능을 하여 전체적으로 유기적인 연결을 가질때 충분히 의미를 갖는 것이다. 따라서 경찰문화를 창달한다는 것은 이러한 네 영역이 충분한 기능을 갖추면서 서로 얼마나 유기적으로 연결되어 있는가에 달려있다고 할 수 있다.

문화체계를 구성하는 네 차원은 이 연구인 경찰문화와 관련하여 본다면 유형유지 기능을 가장 높은 차원의 경찰문화라고 할 수 있으며, 이는 다시 통합을 의미하는 조직의 규범과 조직의 목표 그리고 구성원과 조직의 환경에 대한 일차적인 적응 등이 위계적으로 구성될 것이다. 따라서 경찰문화의 마지막 차원인 경찰체계의 유지를 위한 기능을 위해서는 아래의 세 가지 기능들이 원활히 이루어지도록 하여야 할 것이다. 경찰문화의 창달은 이러한 위계차원의 기능들이 원활히 이루어져 궁극적인 유형유지 차원의 가치를 만들어 내는 것이라고 할 수 있다.

이런 의미에서 경찰문화 창달과 관련하여 가장 주목해야 할 부분이 경찰조직의 통합 기능이라고 할 수 있다. 다시말해서 이것은 경찰의 조직문화라고 할 수 있다. 왜냐하면 경찰문화도 결국은 경찰을 구성하는 경찰인들의 문화이며 이는 다시 조직을 통해서 생산되고 분배되기 때문이다. 다시말해서 경찰문화를 분석적인 차원에서만이 아니라 새로

운 변화를 가져올 수 있도록 하는 방안을 찾기 위해서는 결국 경찰 안과 밖에서의 변화를 위한 시도를 찾아야 하는데 경찰자체에서 보았을 때에는 조직문화에 대한 변화가 가장 구체적이기 때문이다.

## 2. 경찰정신과 문화

### 가. 정신과 문화의 관계

여기서 경찰과 관련된 문화를 이해하기 위해서 정신이라는 개념을 알아볼 필요가 있다. 왜냐하면 경찰문화에 대한 개념적 내용은 유사한 의미를 갖고 있는 경찰정신이라는 어휘와 유사성과 차별성을 구분함으로써 보다 분명하여질 것이기 때문이다. 경찰정신을 설명하고 있는 황지연에 따르면 역사적인 발전의 각 단계는, 그것이 과학, 예술, 종교, 철학 그 무엇이든지 간에 절대정신이 자기를 완성해 나아가는 과정으로 파악된다.<sup>9)</sup> 정신의 산물은 사상의 산물로서, 또한 여러 가지 문화적 생산물로서 외부에 표현되고 있다. 문화는 우리들이 창출한 것으로 무엇인가를 기체로 하고 무엇인가를 소재로 하여 우리들이 가공한 것이라고 한다. 다시말해서 이러한 주장은 정신의 산물을 문화라고 하는 것에 다름 아니다. 그래서 이어지는 문화에 대한 설명을 요약하면 다음과 같다.

문화는 Idea에 기해서 이것에 형체를 부여하는 바의, 여러 가지 형성작용의 결과인 것은 말할것도 없다. 형성의 소재는 오히려 자연적 사물이지만 그것을 우리 정신이 스스로의 요구에 따라 가공하는 것이다. 그러므로 정신을 결과부터 보면 문화적 의식이라고 말할 수도 있다. 정신의 근원인 포괄자로부터 행위를 통하여 표현하는 것이 문화이다. 그것은 인간의 정신적 생명의 근원으로부터 끝없이 만들어져 나타나는 것이며 안과 밖의 구조연관을 예상하여 비로소 가능하게 되는 것이다. 또한 만들어져 나타내는 것으로서 밖으로 스스로의 모습을 나타내는 정신의 구체화가 가능한 것이며 그로써 스스로의 진실한 모습을 현시할 수 있는 것이다.

문화는 그 때문에 정신의 자기표현인 동시에 자기를 부정하고 자기에게 대립하는 것으로 해서 자기를 구체적으로 지탱하고 있다고도 하겠다. 정신은 더욱 더 자기발전을

9) 황지연, 경찰정신의 이론정립 및 그 확립을 위한 새로운 접근, 수사연구, 1993.1.

수행하고 자기운동을 전개하여 자기를 형성하여 간다. 자기표현은 즉 자기형성의 의미를 가지고 있는 것이다.<sup>10)</sup>

이상의 글에서 황지연은 정신은 인간의 이성적 본체로서 인간의 의식을 통하여 성장, 발전하면서 자기표현으로서의 문화를 창출할 수 있는 것으로 이해하고 있다. 즉 인간이 살아가야 할 궁극적인 목표, 행위의 방향은 정신문화로부터 공급받는다고 이해한다. 이러한 시각에서 볼 때 정신문화를 종합한 이념체계의 특징은,

첫째로 행위의 준칙, 혹은 절차를 합리화하는 역할을 하고,

둘째로 성원이 자발적으로 특정행위에 참여하도록 사명감을 주며,

셋째 다른 집단이 제시하는 가치문화에 대항하여 허위성을 폭로하고,

넷째 사회의 위기상황을 극복하고 인간의 personality를 통합하는 정신적 근거이며

다섯째 그것은 사회집단의 안녕과 복지에 관련되는 집합표상의 의식적이고도 적극적인 표현이라고 할 수 있다.<sup>11)</sup>

이상의 주장을 정리해보면 경찰정신이란 경찰의 작용과 임무의 저변에 흐르고 있는 역사적 전통적으로 결정된 이념의 원천이며, 경찰인의 의식속에 충실한 요소와 형태를 가지고 있는 이념적 실재이다. 또한 경찰정신은 경찰의 목적이며 경찰의 목적을 관철하는 힘이며, 나아가 경찰인의 혼을 움직이는 힘이며, 따라서 경찰은 경찰인들의 의식을 통하여 끊임없이 성장하고 발전하는 경찰정신에 의하여 경찰인의 의식달성을 지향하면서 자기표현으로서의 문화를 창조한다. 그러므로 경찰정신은 경찰목적 달성을 위하여 지향적으로 작용하는 관념적인 형태로도 볼 수 있으며, 혹은 경찰작용의 실제적이거나 규범적인 태도에 대한 방향설정의 기준도 가지게 된다고 한다. 이렇게 정신에 대한 철학적 접근을 통해 내려진 경찰정신에 대한 정의는 한편으로는 경찰의 내적 목적달성을 위한 자기표현이며, 다른 한편으로는 경찰활동을 위한 규범적인 성격을 의미한다는 것으로 이해된다.

그러나 이러한 주장은 경찰정신이 이미 경찰 구성원 개개인에게 내재해 있다는 입장인데 사실 이것은 입증하기 어려운 문제이다. 논리적인 차원에서 경찰의 역사적 과정속에서 임무와 의식을 통해 형성된 이념적 실재라는 것인데 이런 경우 도대체 정신과 문화의 차이가 무엇인지 분명하지가 않다. 다시말해서 이렇게 구체적으로 역사속에서

10) 황지연, 앞의 글, 112-113면.

11) 황지연, 앞의 글, 113면.

형성되어 실재하는 것이 정신이라면 어느 의미에서 그 자체가 문화라고 할 수 있기 때문이다. 여기서의 문화는 정신을 의식적으로 표현하려는 것에 불과하기 때문이다. 즉 정신은 실재이고 문화는 그 실재하는 정신을 구체적으로 표현하려는 과정에서 나타난다고 할 수 있다.

이러한 주장은 정신과 문화와의 관계를 분명하게 논리적으로 설명하기는 하지만 그러면 그 정신은 어떻게 변화할 수 있는 것인가에 대한 언급이 없다. 다시말해서 사회변화에 부응하지 못하는 정신을 실재하는 것으로 갖고 있다면 그 정신은 어떻게 변화할 수 있는가의 문제와 정신이 변화하지 않는 한 변화에 부응하는 문화는 기대하기 어렵다는 논리적 귀결에 이르게 된다. 예를들어 경찰정신이 호국, 봉사, 희생 등과 같은 추상적 개념으로 표현될 수 있을 것이지만 국민들이 이러한 이념을 경찰정신으로 인정하지 않는다면 그것은 단지 경찰내에서의 이념적 차원의 주장에 불과할 수도 있는데, 이러한 경우 객관적 평가와 주관적 주장이 어떻게 일치할 수 있는가에 대한 언급이 없는 것이 아쉬우며 이 경우 문화는 어떻게 이해되는지 궁금하다. 하여튼 여기서의 경찰문화에 접근하기 위한 의미있는 정의로서 정신에 주목해 볼 필요가 있다.

#### 나. 우리나라의 경찰정신

이러한 개념적 이해를 바탕으로 하여 우리나라 경찰역사의 전개과정에서 나타나고 형성된 경찰정신은 ① 반공호국경찰로서의 국가관(충성심)과 ② 민주봉사경찰로서의 공직관(윤리심 또는 공복심)이라고 하는 기본이념으로 집약된다고 파악하고 있다.<sup>12)</sup> 이러한 경찰정신의 내용은 경찰의 역사적 전개에 따라 건국경찰에서 구국경찰로 또 오늘의 호국경찰로 이어지게 한 생명력이라고 본다. 이러한 우리나라의 경찰정신의 특성을 정리해 보면,

첫째, 경찰은 국가존립의 근본적 기구로서 국가의 흥망과 운명을 같이하는 본원적 호국정신을 그 특징으로 하는데 이같은 경찰정신은 국가안전을 위한 존재적 가치로서 경찰관의 절대의식에 해당한다고 본다. 이것은 또 아직까지 경찰정신이 반공호국이념에 투철한 안보의식을 그 특징으로 여기고 있다는 평가가 가능하다.

둘째, 경찰정신은 민주주의의 발전에 따라 국가의 복지행정적 기능에 보조를 같이하

12) 유은현, 경찰정신과 의식개혁, 경찰고시 1982년 7월호, 51-57면; 이황우, 경찰정신의 실체, 경찰고시, 1983년 10월호, 24-27면.

는 조장적 봉사정신을 또 하나의 특징으로 삼고 있다. 이것은 국가사회적 여건의 변화에 따라 국민의 요구와 편의에 부응하여 적극적으로 활동하는 봉사의식을 앞세워 민주경찰로서의 신뢰를 다져야한다고 지적된다.<sup>13)</sup> 이것은 우리나라 경찰의 전통속에서 찾아질 수 있다고 본다. 즉 격동의 정치적 소용돌이 속에서 국민의 생명, 재산, 신체를 보호하고 사회공공의 안녕과 질서를 유지하며, 국가의 안전과 발전을 이루기 위하여 한국적 특징에 따른 불문율적인 경찰정신의 전통을 수립하여 왔다는 것이다.

이러한 경찰정신은 이제 민주화의 시대를 거쳐 민주주의와 시장경제의 체제수립이라는 시대적 목표아래서 민주경찰정신, 합리적 경찰정신의 확립이라는 새로운 과제를 안게 되었다. 즉 과거의 역사속에서 형성된 경찰정신의 토대위에서 이러한 새로운 시대적 요구를 수용하는 정신적 내용물을 만들어 내야하는 과제를 안게 되었다는 것이다.

이와 유사한 맥락에서 이황우 교수는 호국, 봉사, 정의를 경찰정신의 실체로 파악하고 있다. 그러나 단순히 이러한 정의 자체는 큰 의미를 갖지 못한다. 왜냐하면 앞에서 설명한대로 추상적인 구호로 머무를 가능성이 높은 경찰정신은 구성원의 의식속에 내면화되어 있지 않으면 아무 의미가 없으며 구호에 불과하기 때문이다. 그래서 경찰정신의 의의는 효과적인 교육을 통해서 내면화되고 전승되는데에 그 의의가 있는 것으로 파악한다. 그래서 경찰정신의 함양을 위하여 가장 효과적인 방안을 다음과 같이 주장한다.<sup>14)</sup>

첫째, 교육훈련의 강화로서 각급 학교는 물론 직장훈련을 통하여 경찰정신에 대한 교육, 훈련을 강화한다는 것이다.

둘째, 장래의 만족에 대한 보장으로써 경찰발전에 대한 뚜렷한 청사진이 모색되고 그의 실현에 대한 확신이 경찰인 사이에 심어져야 한다.

셋째, 처우의 개선으로서 생활보장이나 신분보장이 없이는 진정한 경찰정신이 구현되기 어렵다고 본다.

이상을 내면화를 향한 경찰정신이라고 이해하고 문화를 주체가 정신을 표현하려는 노력과 과정이라고 이해하여 경찰문화의 개념을 정의해 보면 “국가와 사회의 역사적 전개과정에서 경찰의 사명과 역할을 인식하고 시대의 변화를 인지하여 그러한 변화에서 자신의 사명과 역할을 보다 충실하려 노력하며 자신의 정체성을 확보하려는 노력을

13) 유은현, 앞의글.

14) 이황우, 경찰정신의 실체, 수사연구 1983년 10월호, 27면.

가능하게 하는 정신적 상징적 체계”라고 정의내릴 수 있을 것이다.

### 3. 경찰문화와 경찰철학 및 경찰윤리

#### 가. 경찰철학

경찰철학이란 개념은 2가지 차원을 내포하고 있다. 하나는 정치적 차원이고, 다른 하나는 윤리적 차원이다. 정치적 차원에서의 경찰철학이란 공동체내에서의 경찰조직 전체의 의미문제와 정당성문제를 통해 그리고 문민정부와 국민의 정부를 거치면서 민주화되어가는 경찰이 처한 실제상황들을 통해 경찰이 의도하는 발전들에 관한 것이다. 그에 반해 윤리적 차원에서의 경찰철학이란 경찰의 모든 구성원들이 가지고 있는 경찰관련 가치들과 경찰이 지향하는 것들의 범주를 위한 테두리를 부여하는 의미를 갖는 것이다. 그런 한에 있어서는 경찰철학이라고 하는 것은 역시 경찰의 윤리적 질서와 관련이 있는 것이다.

경찰문화의 경찰철학과 관계는 그것을 분명히 하는 것이 쉬운 일은 아니다. 그러나 경찰철학이 문화의 변천을 위한 테두리를 제공해주는 것으로 볼 때에는 일용 경찰철학이란 경찰문화의 상위현상들 중의 하나로 해석될 여지는 있다고 본다.<sup>15)</sup>

#### 나. 경찰윤리

경찰윤리의 개념은 경찰철학이라고 하는 개념과 밀접한 연관성이 있다고 본다. 고전철학에서 바라보는 (경찰)윤리라고 하는 것은 (경찰)철학의 한 하부영역으로서 파악되어진다. 경찰윤리는 경찰관련의 정형적인 규범 및 가치들과 관계가 있을 뿐만아니라 역시 비정형적인 규범 및 가치들에도 관계가 있는 것이다. 그리고 경찰윤리는 경찰의 미시적, 중간적, 거시적 차원 위에서 특히 경찰지도부와 경찰조직을 위한 정형적, 비정형적 규범 및 가치들의 귀결 내지 결과들과도 관계가 있는 것이다.

### 4. 경찰문화와 행정문화

15) 역시 Edwin Kube/Heinz B chler, Polizeikultur, in: Kriminalistik, Jg. 43(Heft 5), 1989, S.303f.

경찰은 행정의 한 영역이므로 경찰문화는 행정문화의 한 유형이라고도 할 것이다. 그리고 행정문화는 넓게는 역시 사회문화의 한 하부문화(sub-culture)라고도 할 수 있다. 경찰이나 행정이 사회공동체 내에서 사회구성원들과의 일정한 관계속에서 상호 영향을 주고 받으며 존립하는 것이기 때문에 이런 면에서 경찰문화나 행정문화가 사회문화의 한 부분문화로서 이해되는 것은 당연하다. 그리고 이런 속에서 경찰구성원이나 행정구성원들이 역사성이라고 하는 시간적 연계안에서 만들고 유지하는 문화적 침전물이 바로 경찰문화 내지 행정문화의 요체라고 할 수 있을 것이다. 예를들면 관료들의 특권의식, 관권우월의식, 행정지도의 필요성, 과거의 선례에 의존하는 방식, 행정처리에 있어서의 경직성 등이 이에 해당할 수 있을 것이다.

이런 점에서 기존의 행정문화에 관한 문헌들에 의하면 역시, “행정문화란 특정국가의 행정관료들의 의식구조·사고방식·가치관·태도와 일반국민의 행정에 대한 가치의식의 총합을 말한다. 여기서 행정문화는 일반문화에 대한 하위문화의 성격을 띠고 있다. 행정문화는 항상 일반문화에 의존되고 있으며, 일반문화의 변화에 따라서 행정문화도 변하게 되어 있다. 따라서 일반문화는 행정문화의 내용을 결정하는 환경적 세력(environmental forces)으로 역할을 하고 있다”<sup>16)</sup>라고 하던가, 또는 “행정문화는 행정집단에서 숨쉬고 있는 과거의 단면을 포함한 역사의 침전물로 행정인이 만들고 전하는 추상이다. 역사적 현상이므로 이를 하나의 유산으로 받아들이며 응집력을 조장하고 행정행위의 양식·관습을 뜻하고 있어서 행정인의 행동을 예측하고 또 여러면에서 행위를 규제한다. 그 생성의 연원은 다양하지만 전통적 가치와 개념으로 구성되는 것이 통념이다”<sup>17)</sup>라고 하고 있다. 이런 개념정의 시도에 행정문화를 경찰문화의 개념으로 대체하더라도 큰 무리는 없다고 본다. 단지 경찰조직이 가지고 있는 대 사회적 기능이라고 할 수 있는 질서유지적 기능과 봉사적 기능을 고려하고, 또한 경찰이 다른 행정조직과 다른 특수성으로서 지적되어지는 위험성, 돌발성, 기동성, 권력성, 조직성, 정치성, 고립성, 보수성과 같은 요소들 그리고 계층제, 통솔의 범위, 명령통일 및 전문화의 원리와 같은 조직편성의 원리 등과 같은 경찰조직의 원리들<sup>18)</sup>을 감안하여 경찰문화의 개념

16) 백완기, 행정학, 박영사, 1996, 210면.

17) 김광웅, 행정문화, 행정논총, 제19권 제2호(1981), 253면.

18) 경찰의 사회적 기능 및 경찰의 특수요소 및 조직원리들에 관하여는 이황우, 경찰행정학, 법문사, 1998, 29면 이하, 87면 및 97면 이하 참조.

과 의미를 찾아야 할 것이다.

## 5. 조직문화로서의 경찰문화

“경찰문화”라고 하는 개념은 다른 말로 바꿔 쓴다고 한다면 “경찰조직문화”라고 할 수 있다고 여겨진다. “문화(culture)”란 그 영문 어원상 라틴어의 “colere”에서 기원하는 단어로, 그 의미는 경작하다, 둘러싸다, 보호하다, 부양하다, 항상 숭배하다 등과 같은 것으로, 포괄적인 의미로서는 일정한 역사적 시기 동안에 어떤 공동체의 모든 정신적 성과 및 생활표명의 총체라고 할 수 있으며, 이는 한 사회의 그때그때의 형성의지의 표현이라고도 할 수 있다.

이미 잘 알려진 바 대로 70년대 말부터 80년대 까지만해도 미국에서는 일본의 경제 성장과 관련하여 자주 조직문화 또는 기업문화에 관하여 조직학적 측면에서의 많은 토론이 이루어 졌었다. 특히 일본 기업과 일본 근로자들의 상대적으로 높은 동기부여와 상대적으로 강한 일체적 정체성 그리고 강하게 각인된 의사결정에의 구성원들의 참여와 합의를 중시하는 공동체적인 일본식 기업문화에 기인한다고 보는 일본의 경제 성장에 관한 토론이었다.<sup>19)</sup> 이런 조직문화적 관점에서 볼 때에는 기업문화라고 하는 것이 기업에 특수한 어떤 가치보유나 방향성을 의미할 수 있을 것이며, 또한 기업의 대다수 구성원들에 의해서 공유·유지·체험되는 기업조직의 안팎에서 공감되어지며 그러면서도 잘 변하지도 않는 그런 기업의 정체성(identity)을 나타낸다고 할 것이다. 기업문화에 관한 Schnyder의 분석에 따르면, 현존하는 기업문화를 크게 세가지 차원으로 나누어 구분하고 있는데 이를 소개하는 것이 특히 조직문화를 이해하는데 유용하다고 본다.<sup>20)</sup>

첫째, 소프트웨어적 요소로서 기업문화차원:

19) 이런 토론의 개괄적인 것은 Eberhard D lfer(Hg.), Organisationskultur. Ph nomen - Philosophie - Technologie, Stuttgart, 1988 참조. 그리고 특히 일본기업들의 도전을 극복할 수 있는 방안으로 제시된 일본식 기업특성과 미국식 기업특성을 융합한 Z이론 등이 제시되기도 하였다. 이에 관해서는 Willam G. Ouchi, Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge, Reading, Mass.: Addison Wesley, 1981 참조.

20) Alfons Schnyder, Unternehmenskultur und Corporate-Identity-Modell, Zeitschrift F hrung und Organisation, Heft 4, 1991, S.260f.

기업문화의 소프트웨어적 요소들이란 기업이 특별히 존중하는 가치나 지향하는 본보기 그리고 일정한 비전 등을 의미한다.

둘째, 하드웨어적 요소로서 기업문화차원 - 조직리드장치에 관한 차원:

기업문화의 하드웨어적 요소들이란 기업의 조직구조, 기업의 목표 (이는 기업의 정책, 기업의 원칙들을 말함), 관리체계 (정보체계, 기획체계, 감독체계) 등에 관한 것이다.

셋째, 동일성요소로서 기업문화차원 - 표출영역세계에 관한 차원:

기업문화의 표출영역에 관한 동일성요소들이란 전형적 행동, 공동의 심볼, 의식, 식전, 내면화된 스타일 내지 행태 등을 일컫는 것이다.

강한 기업문화일수록 간단명료한 이해도, 기업내의 높은 전파도 그리고 뿌리 깊은 정착도들로 나타난다. 이런 기업문화는 강한 규범적, 지침적 효력을 가지고 있으며 또한 아주 예외적으로는 특정 부분에 선택적으로 작용할 수도 있다. 강한 기업문화에 있어서 특징적인 것은 일정한 가치와 규범들이 의문 없이 받아들여지고 있다는 것이고 또한 그와함께 논증적 대립이 자주 배제되어 진다고 하는 것이다. 일정한 기업문화의 규율들은 의식적으로나 무의식적으로 모든 동료구성원들에 의해 따라지기 때문에 대안적 문화표본들이 종종 원천적으로 차단되기도 하고 또는 그런 규율들의 지지도가 떨어지기도 한다. 새로운 조직문화의 지향성을 창출하는데에는 방해와 저지의 경향들이 존재하고 있다.

경영 또는 관리를 통한 기업문화의 창출가능성에 관한 문제는 다툼의 여지가 있다. Peters와 Waterman<sup>21)</sup>의 견해나 Deal과 Kennedy<sup>22)</sup>의 견해에 따르면 기업의 측면에서는 의도되고 조작된 문화형성이 전적으로 가능하다고 보는 반면에, Breisig<sup>23)</sup>의 견해에 따르면 기업문화나 조직문화의 합리적 조종은 가능하지 않다는 결론에 이르고 있다. 결국 기업문화란 구성되고 구축되는 것이라기 보다는 아마도 동화적 통합과정의 결과로서

21) Thomas J. Peters/Robert H. Waterman, Auf der Suche nach Spitzenleistungen. Was man von den bestgef hrten US-Unternehmen lernen kann, Landsberg/Lech, 1984 참조.

22) Terence E. Deal und Allan A. Kennedy, Unternehmenserfolg durch Unternehmenskultur, Bonn, 1987 참조.

23) Thomas Breisig, Unternehmenskultur - Vom kompetenhaften Aufstieg eines Schlagwortes ... oder: Was hoch steigt, f llt bekanntlich tief!, Zeitschrift Forschung und Organisation, 1990, S.93f.(94) 참조.

나타나는 것이 아닐까 한다. 관리나 경영을 통한 조직적 문화형성을 시도한다는 것은 조직구성원들을 주체로서 받아들이지 않는다는 것이고 그리고 또한 기업내에서 윤리적-합리적 공감대형성을 추구하는 기업내의 그런 윤리적 노력들을 방해하는 것이라 하겠다.

이상과 같은 기업문화 내지 조직문화에 관한 간략한 언급은 80년대 말에 특히 논의 되었으며, 이것이 별로 바뀌지 않고 특히 독일 같은 나라에서는 바로 경찰조직에 전이 되었다고 할 수 있다.<sup>24)</sup> 경찰조직의 여러 가지 특수성들은 별로 고려되지 않은체 말이다. 따라서 경찰조직의 특수성에 관한 내용들을 정리·검토해 볼 필요가 있다.

첫째, 경찰조직은 사적인 경제기업들과 같이 비교될 수는 없다. 왜냐하면 경찰은 그들의 특별히 엄격하고도 규범적인 기속성(특히 기본권, 경찰법, 경찰법규명령, 상급감독청의 명령과 지시 등) 때문에 이런 외부적 요인으로 부터 많은 영향을 받고 구속받기 때문이다. 경찰작용이란 공공의 안녕과 질서유지를 위해 개인의 자유와 권리를 법에 근거하여 제한할 수 있는 전형적인 국가작용이기 때문에 개인의 자유와 권리가 위법·부당하게 침해되는 일이 없도록 경찰권의 행사에 있어서는 법규범에의 기속성이 엄격히 요구되는 것이다. 따라서 법치행정의 원칙은 경찰작용에도 엄격히 적용되어야 한다.

둘째, 경찰은 게다가 전체 경찰조직이 동질적이지 않다고 하는 것이다. 오히려 그 조직이 매우 다양하게 구성되어 있다. 그러므로 일반적인 제도로서의 경찰은 문화적으로 보이는 많은 수의 부속체계들로 구성되어 있다. 심지어는 몇몇 경찰관서 내에서도 다양한 문화적 부속체계들이 있을 수 있다. 특히 형사업무, 범죄실험실운동, 법률자문, 컴퓨터업무, 기획, 지역사회관계, 청소년상담 및 자동차유지 등의 영역은<sup>25)</sup> 그 전문성 뿐만 아니라 기술적 업무조건들 때문에 동일한 척도로 다루는 것이 바람직하지 않다.

셋째, 경찰공무원들은 법적으로 정확하게 규율된 특수신분관계에 있기 때문에 상관으로부터의 영향가능성이 사기업체들에서의 경우와는 달리 파악되어야 한다. 특히 경찰은 상하계층간에 직무상 지휘·감독관계에 서 있을 뿐만아니라, 명령·복종관계 또한 분명하기 때문에 이러한 것들이 사기업체들의 조직편성과는 다른 경찰조직의 특수성을 가지게 한다.<sup>26)</sup>

24) 예를 들면 특히 PFA-Schlu bericht, Seminar vom 23. - 27.10.1989, Polizeikultur, Bestandsaufnahme und Entwicklungsperspektiven, 1989 참조.

25) 이황우 교수는 이를 경찰전문문화의 영역으로 들고 있다. 이황우, 앞의 책, 107면 참조.

그밖에도 경찰조직은 일반행정조직과도 상이한 특성들을 가지고 있다. 경찰은 위협의 제거를 주기능으로 함으로 무기를 휴대할 정도로 '위험성'을 가지고 있으며, 경찰은 예측하지 못한 돌발적 사태에 대처해야 하므로 이런 '돌발성'을 가진 사건에 대응하기 위한 조직이 필요하며, 경찰이 사건의 시급한 해결을 이루지 못하면 돌이킬 수 없는 피해가 있을 수 있으므로 경찰은 '기동성'을 가져야 하고, 경찰작용은 사회의 질서유지와 공공의 안녕을 위해 국민의 자유와 권리를 제한하는 권력작용적 성격을 가지고 있으므로 이로 인해 경찰에 대한 비우호적인 측면을 파생시키는 '권력성'을 경찰은 가지고 있으며, 경찰은 위험하고도 돌발적인 사태의 시급한 해결을 위해 그 조직이 기동적이고 협동적이며 능률적임과 아울러 심지어는 군대식으로 조직되는 특수한 '조직성'을 가져야 하고, 경찰은 정치적 영향력 여하에 따라서는 악용될 여지도 많으므로 경찰조직의 '정치성'을 완화하는 정치적 중립성을 확보하는 것이 필요하며, 경찰은 국민의 자유와 권리를 제한하는 일을 하기 때문에 일반국민들로부터 협력이나 이해를 받지 못하는 측면이 있으므로 극복해야 될 일종의 '고립성'도 가지고 있고, 경찰은 사회질서와 공공의 안녕을 유지하는 주된 임무를 수행하는 조직이므로 변화의 추구보다는 현상유지적인 행태를 지닌 '보수성'을 가진 조직으로서의 특성을 가지고 있다.<sup>27)</sup>

어쨌든 경찰문화라고 하는 것이 도대체 주어질 수 있는 것인지의 여부는 아직까지는 미지수다. 이런 물음에 대한 답은 경찰의 현재 존재하는 문화에 대한 경험적 연구가 없는 현 시점에서는 일단 열어 놓는 것이 옳다고 본다.

그럼에도 불구하고 Edwin Kube 같은 학자는 경찰문화에 대하여 예외적으로 광범위하게 기술하고 있다.<sup>28)</sup> 즉 :

- ① 경찰이 업무를 접수하고 문제를 해결하는 방법;
- ② 주변에서 우리가 일을 행하는 방법
- ③ 가치구체화

26) 이황우 교수는 경찰조직편성의 원리로서 '계층제의 원리', '통솔범위의 원리', '명령통일의 원리', '전문화의 원리'를 들고 있다. 그러나 경찰조직의 계층제 및 명령통일원리의 문제점 또한 상세히 지적하고 있다. 이황우, 앞의 책, 103면 이하 참조.

27) 이상과 같은 8가지 경찰의 특성은 이황우, 앞의 책, 29-3면에서 인용하였으며, 더 상세한 내용도 이 부분을 참조.

28) Edwin Kube, Einf hrung, in: Polizei-F hrungsakademie(Hrsg.), Polizeikultur, Schlu bericht zum Seminar vom 23. - 27. 10. M nster, 1989, S.11(15).

④ 역사적으로 생성·발전해온 것이긴 하지만 그러나 실제 상황에 의해 영향을 받기도 한 그런 경찰조직내의 사고표준, 확신, 행동규범, 구조 및 주어져 있는 것으로서의 소여(所興) 등과 같은 것들의 총체를 경찰문화로서 설명하고 있다.

또한 Edwin Kube에 따르면 경찰문화는 그러므로 다음과 같은 4가지 차원들을 포함하고 있다고 한다.

첫째, 실무적 차원: 경찰의 관습적 행동;

둘째, 가치적 차원: 규범적 가치의 구체화 (헌법, 법률 등등, 그러나 역시 제2차적 법원의 의미를 지닌 경험적 가치 까지도 포함);

셋째, 경찰의 사고표준적 차원: 역사적으로 생성·발전되어 온 것이긴 하지만 그러나 현재에도 역시 유효한 경찰내의 사고표준, 확신, 구조 및 관례 등의 총체 그리고

넷째, 방법론적 차원: 경찰이 업무를 접수하고 해결하는 방법

이상과 같은 Kube의 경찰문화에 관한 개념은 최광의의 개념화 시도로서, 상정가능한 모든 카테고리를 망라한 것으로 볼 수 있다. 따라서 이런 개념하에서는 경찰철학 내지는 경찰윤리라고 하는 개념들과 구분하기가 쉽지는 않다.

따라서 경찰내의 다양한 문화적 형성가능성을 고려하는 측면에서는 경찰문화의 개념을 더 좁게 파악할 필요가 있다고 생각한다. 경찰문화의 개념은 서술적으로 해석되어야 하며 그리고 경찰의 정체성(identity)으로 인식되어지는 제도로서의 경찰이나 또는 경찰의 부분조직체계에서 행한 언표로서 대내외적으로 발표되고 변경되기 어려운 것을 포함하는 것이어야 한다. 그러므로 경찰문화란 “전형적 경찰행동, 공동의 심볼, 의식, 식전, 내면화된 스타일 내지 행태 등과 같은 것이며, 이런 것들은 당연히 하드웨어적 요소라고 할 수 있는 해당 조직구조에 종속되어 있고 또한 소위 소프트웨어적 요소라고 할 수 있는 실무적인 가치태도, 규범, 계몽적 표본, 선도적 표상 등과 같은 것들도 달려있다고 할 것이다.”

### Ⅲ. 우리나라 경찰역사에 비추어본 경찰문화의 특성과 내용

#### 1. 우리나라 경찰임무와 조직의 성격

##### 가. 경찰의 사명과 임무

우리나라 경찰은 일제시대의 암울한 과정을 거쳐 건국과 민주주의의 도입, 근대화와 산업화, 그리고 민주화를 거치면서 전통적인 한국문화의 하부문화로서 경찰문화를 형성하여 왔다. 이제 문명사적인 대변화의 시기에 직면하여 경찰 안팎으로부터 그 형식적인 틀은 물론 내면적인 문화에 이르기까지 대대적인 변화를 요구받고 있다.

사실 경찰도 그 나라의 사회문화적 산물이라고 할 수 있기 때문에 그 나름대로의 전체문화의 테두리내에서 독특한 문화를 형성하고 있다. 그러나 경찰 특유의 문화에 다른 이질적인 문화가 유입되었을 경우에는 기존의 전통적인 문화와 갈등을 일으키게 되어 기능상 문제를 야기시킨다 - 예를 들어 새로운 문화를 갖고 있는 신입경찰관들이 경찰 조직에 몸담게 되었을 때, 경찰조직이 갖는 특성은 여러 사회문화와 기본적으로 상충될 때가 많이 있어 자율적이며 개성을 중시하는 개인적인 가치관과 갈등을 야기시킬 가능성이 매우 높다고 하겠다.

또한 경찰의 임무는 경찰문화를 규정하는 중요한 하나의 요소로서 기능한다. 왜냐하면 임무는 경찰의 목표를 구체적으로 규정하는 것이기 때문이며 그 임무에 따른 목표는 경찰문화 구성의 하위요소이기 때문이다. 경찰이 어떤 목적을 달성해야 하느냐의 논의가 꾸준히 전개되어 왔으나, 최근에는 1991년 경찰법 제정에 따른 경찰청의 독립과 함께 새로운 위상정립을 위한 임무가 규정되었다. 경찰의 구체적인 업무는 범위는 '경찰청과 그 소속기관 등 직제', '경찰청 사무분장 규칙' 등으로 규정하고 있으나 경찰법 3조 '경찰의 임무'에 따르면 "경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다"고 규정하고 있으며, 경찰관직무집행법 제2조 '직무의 범위'에 의하면 경찰관은 ① 범죄의 예방·진압 및 수사 ② 경비·요인경호 및 대간첩작전 수행 ③ 치안정보의 수집·작성 및 배포 ④ 교통의 단속과 위해의 방지 ⑤ 기타 공공의 안녕과 질서유지의 직무를 행한다 라고 규정하고 있다. 따라서 여기서 경찰의 기본임무는 질서유

지로 되어있다. 그러나 위에서 규정한 임무를 보면 그 범위가 대단히 포괄적이고 경우에 따라서는 구체적이지 않게 규정되어 있음을 알 수 있다.<sup>29)</sup> 즉 ‘공공의 안녕과 질서 유지’ 같은 개념이 그것이다. 실정법상 한국경찰의 임무가 모호하다는 지적은 법률상으로만 볼 때 타당하다고 하겠다.<sup>30)</sup>

나아가 우리 경찰은 치안유지 즉 사회질서의 유지라는 보편적 경찰업무와 더불어 ‘국가보위의 업무’와 같은 군대의 업무성격이 짙은 임무도 수행하여야 한다. 국가보위 활동으로서의 국가치안은 국가목적적 치안이라고도 하며 대간첩작전과 간첩색출 및 대간첩태세의 확립, 주요시설의 경비, 용공좌경분자의 검거, 불법집단행동의 억제 그리고 국가원수 등의 요인경호 등과 같은 임무를 말한다.<sup>31)</sup>

#### 나. 조직구조상의 특징

##### 1) 상명하달의 조직

경찰은 지금까지 그 기본목표가 사회의 치안유지였던 만큼 범죄인 검거 등 사회의 폭력적인 요인들을 제거하기 위하여 효과적인 명령체계 구성이 자칫 권위주의적인 문화를 형성하도록 하였다. 왜냐하면 사회의 위협요소를 제거하는 일 앞에서는 상명하달과 같은 조직문화가 가장 효과적이었기 때문이다.

또 정부조직상 경찰의 독립성이 충분히 보장받지 못하고 있었으며 정치적인 영향을 크게 받을 수 밖에 없는 정치·사회적인 환경에 처해있었기 때문에 조직의 성격도 상

29) 이웃나라인 일본경찰의 일반적 업무를 규정한 기본법인 경찰법 제1장 제2조의 ‘경찰의 책무’는 다음과 같다.

① 경찰은 개인의 생명·신체 및 재산의 보호에 임하고 범죄의 예방·진압 및 수사·피의자의 확보·교통의 단속 기타 공공의 안전과 질서의 유지에 당하는 것을 그 책무로 한다.

② 경찰의 활동은 엄격하게 전항의 책무범위에 한정되어야 하는 것으로 그 책무의 수행에 당하여서는 불편부당과 공평중정을 지켜야 하고 만일 일본국 헌법이 보장하는 개인의 권리 및 자유의 간섭 등 그 권한을 남용하여서는 안된다.

일본 역시 ‘공공의 안전과 질서유지’와 같은 불확실한 내용이 포함되어 있으나 우리 규정보다 훨씬 임무의 범위가 적음을 알 수 있다.

30) 치안연구소, 주요국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교연구, 연구보고서 97-20, 121-122면.

31) 치안연구소, 주요 국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교연구, 122면. 외국의 경우에도 국경수비대의 역할을 경찰이 맡거나 간첩의 색출기능을 부분적으로 갖는 등 유사한 사례가 없지 않으나 우리처럼 국가보위의 업무를 중요한 임무 가운데 하나로 규정한 사례는 독특하다고 하겠다. 그리고 이것은 경찰의 업무를 과중하게 하는 주요한 이유가운데 하나가 된다.

명하달식으로 유지되어 올 수 있었다. 특히 지난 정치사에 있어서 상당부분 군사문화적 토대에 바탕을 두고 있는 권위주의 정부를 유지하고자 하는 움직임과 이에 저항하는 민주화 추진세력 사이에서 기존질서를 유지시켜야만 하는 입장에 있는 경찰로서는 비민주적이고 권위적인 문화가 유입될 수 있었던 위치에 있었기 때문에 이러한 성격은 강화되었다고 할 수 있다.

이러한 권위주의적 문화는 우리사회 전반에 어느 정도 그 잔재가 남아있는 것이지만 그 근원은 군대라고 할 수 있다. 군대의 경우 본질적인 면에서 규범적 복종에 의지하여야 하는 조직이다. 동시에 전투와 훈련을 위해서 강제적 복종도 필수적이라고 할 수 있다. 그러므로 군대조직의 목표와 가치는 규범적인 조직의 성격이며 목표달성을 위한 조직의 운영과 통제에 있어서는 강제적 조직의 성격을 갖는다고 할 수 있다. 경찰조직 역시 군대만큼 규범적이고 강압적인 성격이 강하지는 않지만 사회의 여타 다른 조직보다는 이러한 성격이 크다고 할 수 있다. 특히 조직내에 전투경찰과 같은 경찰의 조직은 군대와 유사한 기능을 갖고 있기 때문에 '복종'과 같은 군대문화의 특징이 여기서도 두드러진다고 할 수 있다. 물론 전투경찰의 유사군대적인 성격이 경찰의 조직문화형성에 어떠한 영향을 주는가를 분명히 말하기는 어렵다. 그러나 순환보직의 인사원칙상 전투경찰의 지휘통솔도 경찰의 임무 가운데 하나인 만큼 이러한 임무를 맡으면서 얻어지는 문화적인 영향을 배제하기 어렵고 따라서 그러한 메카니즘을 통해 경찰문화에 권위주의적인 성격형성에 영향을 줄 수 있다.

## 2) 경찰조직의 환경

경찰문화의 형성에 밀접한 관련이 있는 또 다른 부분이 행정체계이다. 우리나라 행정문화의 특징을 보면 권위주의, 사인주의, 가족주의, 족벌주의, 운명주의, 무사고 안일주의, 눈가림행정, 기분주의, 의식주의, 형식주의, 관인지배주의, 비물질주의, 출세주의 등이 지적되고 있다.<sup>32)</sup> 이러한 행정체계의 속성이 경찰문화의 형성에 영향을 주는 것은 당연하다. 왜냐하면 경찰조직 역시 그 목표와 목표에 이르는 방법은 다르지만 행정이라는 도구를 사용하는 것은 마찬가지이기 때문이다.

### 다. 경찰의 기능

32) 김규정, 행정학원론, 박영사, 1986, 13-14면.

### 1) 주요기능과 부수기능

경찰은 국민의 생명과 재산을 보호하고 사회공공의 안녕질서를 유지하며 국민에 대하여 봉사하는 기관이다. 경찰의 기본기능은 범죄예방등 질서유지와 법의 집행이라는 기능과 새롭게 경찰기능으로 인식되기 시작하는 봉사임무 등으로 구성되어 있다. 물론 주 기능은 질서유지이며 부수기능으로서 봉사를 들 수 있다. 그러나 우리 경찰의 권위주의적인 문화의 유입은 이러한 질서유지라는 주요 기능을 수행하면서 정치적인 정당성을 획득하지 못한 정부의 업무를 집행하면서 강화되었다. 더욱이 민주화를 주장하는 정부가 들어오고 사회 전반에 민주화가 진행되는 등 정치적 격동기를 거쳐오는 동안 민주화추진운동이 과거 반체제운동으로 규정되었던 적이 있었던 만큼 사회기본질서 유지가 무엇인가에 대한 가치의 혼동이 있었다고 할 수 있다.

### 2) 반국가세력에 대한 전투능력보유를 통한 국가방위

우리나라 경찰은 다른 나라 경찰과 달리 북한과의 전쟁을 경험했으며, 아직도 이데올로기가 첨예한 대립을 하는 상황에 놓여있기 때문에 반국가세력의 위협으로부터 국가를 보호한다는 군대업무나 기능과 유사한 업무를 수행하고 있다. 이를 목적으로 한편으로는 정보수집과 보안활동을 하고 있으며, 다른 한편으로는 전투경찰과 같은 준군사조직이 경찰의 한 부분으로 기능하고 있는 것이 현실이다.<sup>33)</sup> 따라서 앞서 설명한대로 군사문화와 유사한 문화가 유입될 가능성을 이미 자체적으로 갖고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 경찰과 군대의 결정적인 차이는 군대는 외적의 침입에 국가보호를 목표로 하고 있지만 경찰은 내부의 사회질서를 목표로 하고 있다는 점에서 결정적으로 다르다고 할 수 있다.

33) 군대라는 조직의 성격은 상부지시에 의존하는 피동적인 업무처리 형태가 많은 편이며, 자기 부서(대)위주의 타산적 업무형태, 관례를 따르려는 현실안주적 또는 보수주의적 업무형태, 골치아픈 문제는 덮어두려는 무사안일, 사고의 단순성과 경직성등이 강하게 나타난다는 점이 지적된다(박제하 외, 군 문화와 사회발전, 한국국방연구원, 1991 참조). 그러나 이러한 군대문화에도 긍정적인 면이 있는데 그것은 책임성, 신속정확성, 적극적 사고, 청렴결백성 등이 평가되고 있다. 그러나 자세히 보면 군대문화도 일률적으로 말하기 어려운 점은 장기복무를 하는 직업군인과 군복무 의무수행을 하는 의무군인의 차이가 크다는 점이다. 이러한 점은 경찰문화에도 적용되어 직업경찰과 의무경찰과는 커아란 차이가 있을 것이다. 의무군인이 많고 또 그들을 토대로 운용되는 군대와 다르게 경찰은 직업경찰관을 토대로 경찰이 운용되며 의무경찰과의 관련성도 크게 깊지 않다는 점이 경찰문화 연구에서 고려되어야 할 것이다.

## 2. 우리나라 경찰문화 형성의 시기 구분과 주요 특성 및 내용

우리나라 경찰의 역사를 어떻게 볼 것인가의 문제는 이미 하나의 가치문제라고 할 수 있다. 왜냐하면 단순한 역사적 시간의 변화에 따른 서술은 이미 아무런 의미가 없기 때문이다. 여기서 우리는 경찰문화 형성이라는 관점에서 우리나라 경찰의 역사를 살펴볼 수도 있으며 반대로 역사적 전개를 더듬어 봄으로써 그 안에서 어떠한 경찰문화가 형성되어 왔는가를 살펴볼 수도 있다. 어느 경우든 경찰문화에 대한 분명한 개념적 정의가 이루어진 후에 가능한 일이다. 경찰문화에 대한 정의는 앞서 경찰조직이 갖는 특성을 내포한 국민문화 수준에서 볼 때 하나의 하부문화로서 정의내려본 바 있다. 이런 의미에서 볼 때 경찰문화는 독자적으로 형성되는 것은 아니다. 국가가 표방하는 이념하에서 사회질서 유지를 담당하는 정부의 한 부서로서 국가의 이념을 사회질서 유지와 관련하여 조직적이고 체계적으로 실현하는 과정에서 경찰자신을 포함한 경찰에 관련되는 당사자들이 어떻게 경찰을 바라보고 관계를 맺는가에 따라 그 성격이 형성된다고 할 수 있다. 여기서 특히 중요한 것은 정치적 이념과 사회변화라고 할 수 있다. 왜냐하면 길지 않은 우리의 역사에서 경찰은 이러한 두 요인에 의하여 원하던 원하지 않던 커다란 영향을 받아온 것이 사실이기 때문이다. 이러한 관점에서 경찰의 역사에서 형성되어 온 특성은 무엇인지를 살펴보기로 한다.

### 가. 해방 전 우리경찰의 성격형성<sup>34)</sup>

오늘날 사회의 질서유지 기능을 하는 경찰은 이미 근대국가 발생 전인 왕조시대에도 있었다고 할 수 있다. 특히 포도청과 같은 기관은 오늘날과 비교해도 거의 유사한 경찰 기능을 수행하고 있었다. 다시말해서 일반행정에서 경찰이 분리되어 독자적인 행정기능을 가졌다는 점에서 그 의의가 있다고 할 것이다. 그러나 경찰이라는 용어가 처음으로 등장한 것은 갑오경장의 개혁에 따라 근대적인 행정체계가 우리나라에 도입된 이후였다. 1894년 갑오경장 이후에 포도청이 폐지되고 경무청이 설치되면서 우리나라에서 최초로 서구식 경찰제도가 생겨나게 되고 경찰이라는 용어도 이때 처음으로 등장하였다. 그러나 그러한 제도는 오래가지 못했으며 일제의 식민지 병합에 따라 식민지의 통치수

34) 경찰청, 경찰50년사, 1995. 우리 경찰의 역사에서 그 정신적·문화적 흔적과 뿌리를 찾으려는 시도는 이 책을 중심으로 하고 있음.

단으로 경찰은 기능하게 되었다. 그것은 우리나라 역사에 있어서 단절을 의미하며 경찰도 결코 예외가 아니었다. 오히려 경찰은 일본의 식민지정착을 위한 중요한 수단이 되면서 우리나라에서 경찰에 대한 이미지를 부정적으로 만들고 또 자체의 성격안에서도 부정적인 요인을 갖게 되는 계기가 되고 말았다.

#### 나. 조국광복과 경찰의 출범

조국광복이 우리의 손으로 이루어지지 않았던 결과는 미군이 일본제국주의 세력을 대신하여 이땅에 질서유지기능의 전권을 행사하는 것으로 나타났다. 그 무엇보다도 사회안정과 질서유지가 급선무라고 판단한 미군정은 1945년 10월 21일 군정청 안에 경무국을 창설하여 치안을 담당하게 함으로서 경찰제도가 기능하도록 했다. 오늘날 까지도 우리나라에서는 10월 21일을 경찰창설일로 설정하여 기념함으로써 그 맥을 잇고 있음을 보여주고 있다. 이듬해인 1946년 1월 16일에는 경무부로 그 조직을 확대개편하여 그 위상을 높이도록 하였다.

미군정의 경찰의 기능에 대한 인식은 미국이라고 하는 나라가 민주주의를 최고의 목표로 설정하고 있는 국가인 만큼 ‘민주경찰’이라는 칭호를 부여하여 ‘봉사와 질서’라는 새로운 목표를 설정하였다. 그러나 이러한 목표에도 불구하고 경찰기능을 유지하기 위하여 필요한 전문인력은 일제시대에 질서유지 기능을 담당하던 인력을 그대로 채용하여 일하도록 함으로써 새 시대의 이념에 부합하는 경찰문화를 만드는데 커다란 걸림돌이 된것이 사실이었다. 1945년 9월16일 부터 일주일간 광화문 경찰관 강습소에서 신청을 받아 경찰을 모집하였으며 임명선서식은 1945년 9월18일 역시 광화문에 있는 경찰관 강습소에서 거행되었다. 그리고 그해 10월15일에는 경찰관 강습소를 조선경찰학교로 개칭했는데 이것이 오늘날 경찰종합학교의 전신이었다. 당시 졸속히 이루어진 경찰관의 충원은 문제가 확실히 있어서 자질이 나쁜 경찰에 대한 비난이 속출하고 있었다.<sup>35)</sup> 이에 당시 개성지역 미군정관 추립풀은 ‘민주국가에서 법은 과거 일제치하에서와 같이 인권을 유린하는 행위는 인정치 않는다. 민주경찰이란 국민을 압박해서 죄를 만들려고 해서는 안되며 사회의 봉사자라는 관념을 가지고 일해야 할 것이다’<sup>36)</sup>라는 담화를 발표할 지경이었다고 한다.

35) 앞의 책 27면.

36) 앞의 책, 28면.

## 1) 경무국의 창설과 그 기구

1945년 10월21일 미군정청에 경무국(the police bureau)이 창설되었다. 그러나 그것은 진정한 의미에서의 국립경찰이 아니라 미국의 군정권에 근거한 경찰이었다. 단지 의미 있는 것은 일제로부터 벗어난 경찰제도를 가질 수 있었다는 것이었다. 실제로 그 운영 자체를 한국인이 하고 있었던 만큼 나름대로 의의가 있는 것은 사실이었다.

경무국의 부서는 관방·총무·공안·수사·통신과로 되어있고, 지방은 각 도지사 밑에 경찰부장을 두며 그 밑에 경무과·보안과·형사과·경제과·정보과·소방과(경기도에 한함)·위생과 등 6개과 내지는 7개과를 설치하였다. 이 당시 조직은 수시로 바뀌었는데 특징있는 것은 '경찰행정권을 도지사의 권한으로부터 분리 독립시킨 것이다'. 그래서 도지사나 시장은 다만 횡적인 연락에 그치고 전국의 경찰지휘와 감독은 경무국장이 직접 담당하였으며 예산이나 인사 등 가장 중요한 사항마저도 지방장관에게는 하등의 권한이 없는 전국적인 자체조직을 형성하게 되었다.

초대 경무국장에 조병옥 박사가 취임하였는데 그의 '경찰직원들에게 고함'이라는 지시문의 내용은 당시 경찰문화를 간접적으로 이해하는데 도움이 된다. 즉 ①국민의 신뢰를 받아야 될 경찰관 ② 냉정하여야 할 경찰관 ③ 공평하여야 할 경찰관 ④ 검소하여야 할 경찰관 ⑤ 일상에 수양하여야 할 경찰관 ⑥ 내외 정세에 사명을 알아야 할 경찰관 등 민주주의에 입각한 6개 항목의 지침을 발표하였다. 경찰 50년사에 따르면 당시 경찰고위층이 택한 경찰지표는 '봉사와 질서'라고 한다. 그것은 경찰의 창설 직후 행동지침으로 내려져 경찰서 정문에 붙이도록 하였다는데서 알 수 있다. 이러한 경찰의 이념은 이후 수도경찰청의 경찰복무 기본자세에도 그대로 이어진다. '민주주의 국가에서 경찰은 국민의 공복이며 국민의 생명과 재산을 보호하는 한편 피의자나 일반시민을 대할 때 존경을 받는 것이다. 경찰은 범죄자를 조사할 때에도 우월한 입장을 취하거나 의식적으로 위압감을 갖게 해서는 아니된다. 무력은 범인이 폭력으로 저항하거나 도주할 때 행사하여야 하는 것이다. 또 구타나 고문으로 자백받은 것은 민주주의 국가에서는 증거능력을 인정받을 수 없는 것이다. 이상적 민주주의의 최선의 표현의 하나는 국민의 신뢰를 받는 능률적이며 온건하고 정직하고 공정한 경찰인 것이다'라는 수도경찰청이 강조한 경찰복무 기본자세는 미국에 의해 민주주의가 강조된 시대의 상을 그대로 반영하고 있다고 할 수 있다. 이러한 원칙이 하나의 경찰문화로서 제대로 형성이 되었든 혹은 안되었던 조직의 상층부에서 의도한 경찰이 지향해야 할 바는 사실상 오늘날에도 적용되어도 무방할 정도로 민주주의적인 것이었음은 분명하다. 단 이러한 원칙과 인식이 하나

의 경찰문화로 정착되지 못한 것이 문제이며 그 이유에 대한 연구가 있어야 할 것이다.

## 2) 경찰교육의 목표

민주주의에 알맞는 경찰문화를 정착시키기 위해서 무엇보다도 요구되는 것은 교육이다. 다시말해서 사회화의 중요한 기체로서의 교육은 경찰이념을 경찰 개개인과 조직이 내면화하여 하나의 문화로 형성하도록 하는데 결정적인 역할을 한다. 그래서 1945년 11월 17일에 경기도 경찰부장으로 취임한 밀러 중령은 '신민주주의 경찰수립을 목표로 해서 비민주주의적 제요소를 배격구축할 것을 요구하면서 민주주의 경찰에서는 무엇보다도 친절과 봉사의 자세로 시민을 대하고 그들의 생명과 재산을 보호하여야 한다는 점을 강조하였다고 하며 그러기 위해서 유능하고 교양을 갖춘 경찰관 육성을 위한 훈련이 선행되어야 한다고 역설하였다'<sup>37)</sup>는 것이다. 역시 경찰의 의식을 바꾸기 위해서는 교육이 가장 중요하다는 것을 보여준 사례라고 할 수 있다. 밀러 부장은 경찰의 비민주주의적인 요소를 뿌리뽑을 방안으로 ① 친절과 호의 ② 봉사 ③ 공평무사 ④ 국민의 생명과 재산보호 ⑤ 경찰관의 훈련과 교양 ⑥ 경찰관의 생활보장 ⑦ 다년간 근무자에게 연금과 은급제 실시 등을 제시하였다. 이 점은 21세기를 앞두고 있는 오늘날에도 여전히 유효하고 이루어야할 목표로 설정해도 무리가 없을 정도이다.

## 3) 경찰의 정치적 개입금지

미군정 치하에서의 경찰의 이념을 보여주는 또 하나의 사례는 1945년 12월 29일 각 경찰서장이 종로경찰서에서 신탁통치에 대한 반대의견을 표방하였을 때 당시 경기도 경찰부장인 스톤이 경찰관은 정치적 문제에 간여하지 말고 직장을 엄수할것과 정당 혹은 정계요인과의 회견을 금지시킨데서 알 수 있다.<sup>38)</sup> 하여튼 이 시기는 민주주의에 대한 강조가 두드러졌던 시기이다. 경찰에도 그것은 예외가 아니었다. 그래서 경찰의 민주적 운영을 위해서 도입한 제도는 '중앙경찰위원회 설치', '공보실의 창설', '감찰조직의 강화' 등 이었다. 문제는 이러한 민주적 제도의 도입이 얼마나 경찰문화의 형성에 기여했는가 하는 점이다.

여기서 우리나라의 현대적 경찰제도가 성립되는 시기인 경무부시대의 경찰사적 의의를 살펴보자. 그것은 우선 정부가 수립되기 전에 과도기적으로 그러나 우리가 관할하는

37) 경찰청, 앞의 책, 59면.

38) 경찰청, 앞의 책, 62면.

경찰제도가 출범했다는 점이고, 그러나 과도적인 치안유지에 우선순위를 두느라 친일청산이라는 국민적 여망에 부응하지는 못했으며, 그럼에도 불구하고 어느 정도의 치안을 유지할 수 있었다는데 의의가 있다. 마지막으로 일제의 잔재를 청산하지는 못했으나 민주정신과 봉사정신을 기치로 내어 걸었다는데 의의를 찾을 수 있다.

#### 다. 정부수립과 경찰의 출범

1948년 정부수립이 되고 건국헌법에 따라 정부조직법이 제정되면서 경찰조직을 내무부 치안국으로 격하시켜 그 지위를 보조기관화 하였다. 이는 정부수립 초기부터 경찰의 독립적 위치에 대한 논란이 있었음을 의미하는 것으로서 우리 경찰이 걷게 되는 험란한 길을 예고하는 것이기도 하였다.

이 시기의 우리경찰에게 ‘민주주의’의 도입에 따라 ‘봉사와 질서’라는 서구의 경찰문화가 소개되기는 했지만 그 구성원의 상당수가 일제시대의 경찰문화로부터 크게 자유롭지 않은 형편이었으며 당시의 사회적 혼란상도 차분하게 새시대에 걸맞는 새 경찰문화가 정착되도록 하는 것을 방해하였을 것으로 보인다.

1948년 7월 17일 헌법을 제정한 제헌국회는 광복 세도를 맞는 8월 15일에 정부수립을 공포하기 위해 7월 20일 선거를 실시 이승만을 초대 대통령으로 선출하여 정부를 출범시킨다. 이와 함께 경찰조직의 변화가 나타나는데 이는 앞서서도 언급한 것처럼 경찰을 내무부 소속으로 만들었다는 것이다. 이는 당시 미군정기간 동안 배출된 수준낮은 경찰에 대한 반발이었다고도 할 수 있다. 다시말해서 경찰의 횡포를 막으려면 자질의 질적 향상과 근무조건을 향상을 기하는 방법보다 예산과 인원과 기구의 축소를 통해 이를 묶어놓아야 한다는 인식이 지배적이었다.

이승만 박사의 대통령 취임과 함께 출발한 제1공화국의 기간동안 경찰의 왜곡된 기능부여와 이를 통해 부정적인 풍토를 형성하게 된 것은 정치사찰에 경찰이 이용되었다는데 기인한다. 이것은 정치에 경찰이 개입되도록 하고 나아가 경찰본연의 업무에 충실하는데 장애요인이 되었으며 국민으로 부터도 부정적 이미지를 얻게되는 계기가 되었다.<sup>39)</sup> 특히 4.19 학생의거에 경찰이 발포를 함으로써 많은 희생자가 생기게 된 것은 경찰의 이미지와 건전한 경찰문화를 형성하는데 결정적인 악재로 작용했다.

39) 최윤호, 한국경찰행정의 조직에 관한 연구, 단국대학교 행정대학원, 1991, 12면; 박동서, 한국행정의 사적 변천모형, 서울대학교 행정논총 5권2호, 1967, 20면.

그리고 비록 제2공화국은 짧은 시기이긴 했지만 민주적인 제도를 정착시키려 노력했던 시기였다. 그러나 취약한 정치적 기반과 각계 각층에서 분출하는 욕구를 충분히 수용하지도 못하고 또 통제할 능력도 부족했기 때문에 결국 잦은 시위를 불러 일으키고 5.16 군사혁명을 불러 일으키는데 한 요인으로 작용했다.

### 라. 제3공화국과 경찰

군사정부의 등장과 그의 연장선상에서 시작된 제3공화국은 자체로 권위주의적인 정부인 것은 물론 우리사회에 군사문화를 이식시키기 시작하는 단초가 되었다. 특히 위로 부터의 근대화가 강력히 시작되면서 사회전반의 풍토는 군대문화적인 분위기가 강하게 풍기기 시작했다. 이 시기에 경찰문화와 관련하여 주목할 만한 것은 경찰공무원의 윤리헌장이 제정된 것이다. 아래의 전문이 경찰공무원 윤리헌장인데 여기서도 민주, 공정, 청렴 등 긍정적인 어휘는 모두 들어 있음을 알 수 있다. 그리고 이러한 내용은 1945년 이후 이 나라에서 시작된 경찰제도의 근본이념이 그대로 반영된 것이기도 하다.

#### 1) 경찰공무원 윤리헌장의 제정

경찰공무원 윤리헌장의 내용은 다음과 같다:

우리는 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지하는 경찰관으로서,

1. 우리는 헌법과 법률을 수호하고 명령에 복종하며, 각자 맡은 바 책임과 임무를 충실히 완수한다.
1. 우리는 냉철한 이성과 투철한 사명감을 가지고 모든 위해와 불법과 불의에 과감하게 대결하며, 항상 청렴검소한 생활로서 영리를 멀리하고 오직 양심에 따라서만 행동한다
1. 우리는 국민의 신뢰를 명심하여 편견이나 감정에 사로잡히지 않고 공명정대하게 업무를 처리한다.
1. 우리는 이 모든 목표와 사명을 달성하기 위하여 끊임없이 인격과 지식의 연마에 노력할 것이며, 민주경찰의 발전에 헌신한다.

#### 2) 부수업무의 증가

제3공화국 경찰에서의 특징가운데 하나는 경찰업무에 있어서 부수적인 업무가 크게 증가했다는 사실이다. 이것은 우리나라 경찰이 외국과 크게 다른 이유이기도 하다. 즉

북한의 무장공비 침투가 경찰로 하여금 안보업무의 일정부분을 맡도록 함으로서 부수적인 업무가 크게 늘었다는 사실이다. 다시말해서 1968년 1월 21일, 소위 1.21 사태는 북한의 무장공비가 청와대 앞까지 침투하여 총격전을 벌이는 것은 물론 미국 푸에블로 함정의 납치사건 등으로 인하여 안보에 대한 강조가 크게 강화되었다. 향토예비군이 창설됨에 따라 경찰 본연의 업무라고 할 수 없는 예비군업무까지 떠맡아 경찰에 과중한 업무가 주어졌다.<sup>40)</sup>

한편으로는 1964년 한일회담반대를 필두로 70년대와 80년대를 거쳐 90년대의 민주화 과정에 이르기까지 끊임없는 시위가 우리사회를 지배하게 되었다. 정치적인 상황의 특수성으로 인하여 불거진 사회혼란을 처리하기 위하여 경찰은 이러한 업무까지도 떠맡아야 하는 입장에 처하게 되었다.

### 3) 근대화정책과 사회문제

1962년부터 시작한 조국근대화 정책은 분명히 가난에 찌들던 우리나라를 서서히 물질적으로 안정되어가는 국가로 탈바꿈시켜 놓고 있었지만 그러한 정책이 가져온 후유증도 만만치 않았다. 경찰문화의 형성과 관련하여 여기서 두 가지의 부정적인 결과를 지적할 수 있다. 경제발전과 조화를 이루지 못하는 분배의 불균형과 정부의 공업우선정책으로 인한 이농현상, 경제발전과 상치된 도덕성의 몰락과 또한 중공업 우선정책으로 인한 환경문제 등이 불거져 나오기 시작한 것이었다. 따라서 이러한 상황에서 우선 지적되어야 할 것은 분배의 불평등을 개선하고자 요구하는 노사간의 갈등이 표면화되기 시작하여 사회갈등으로 표면화되기 시작하였다는 것이며, 다른 하나는 이농현상과 과도한 도시집중현상이 나타나기 시작했다는 것이다. 이러한 내적 상황에 북한으로부터의 위협이 계속되는 상황이 전개되었다. 1974년 8월 15일 광복절 경축식장에서의 육영수 여사 저격사건은 경찰 고유의 기능을 살리기 위하여 경찰기구 자체에 대한 연구가 시작되었고 그해 12월에는 내무부 치안국을 치안본부로 격상시켜 본부장을 차관으로 대우하였다.

당시의 경찰은 사회의 기초질서를 유지하기 위한 기본기능은 물론 근대화정책의 결과로 불거져 나온 사회문제와 국가안보까지 담당해야하는 경찰의 비본연적 업무에 보

40) 이에 대해서는 치안연구소, 주요국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교연구, 연구보고서 97-20; 경찰청, 경찰 50년사, 278면 이하를 참조할 것.

다 시간과 인력을 빼앗기고 있었던 것이 현실이었다.

이러한 상황에서 1972년 치안행정기획단이 '70년대 한국경찰의 방향'이라는 보고서에서 향후 경찰을 위한 방향을 제시하였는데,<sup>41)</sup> 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

현 경찰이 당면하고 있는 약점과 문제점을 과감히 시정 척결하고 경찰력의 제 구성요소를 효율적으로 재배합, 관리함으로써 가속도적으로 변동하는 70년대 사회수용에 완벽하게 대응하기 위한 경찰의 진로를 제시함에 그 목적이 있다. 국가기능의 주요일부인 경찰이 70년대에 구현해야될 기본정책은 ①안보경찰 ②산업경찰 ③환경경찰이며 이를 효과적으로 수행하기 위하여 경찰자체의 부단한 정비가 선행내지 병행되어야 한다

#### 1. 안보경찰

안보경찰이란 국가의 존립, 번영에 위해를 주는 북한 기타 적에 대응한 경찰이며 70년대 안보경찰정책은 북한의 대화있는 대결에 있어서 경찰을 통한 자유민주체제의 시련 및 도전을 극복하기 위한 경찰대책인 것이다.

#### 2. 산업경찰

산업경찰이란 건전한 산업사회와 정상적인 재화의 생산유통을 저해하는 사회요인에 대응한 경찰이며, 70년대식 산업경찰 정책은 제3차 경제계획의 성공적 수행을 적극 지원하기 위한 경찰정책이다.

#### 3. 환경경찰

환경경찰이란 명랑하고 평온한 사회생활에 위해를 주는 생활환경에 대응한 경찰이며, 70년대 환경경찰 정책은 새마을운동에 적극 참여하는 경찰대책인 것이다.<sup>42)</sup>

#### 4. 부단한 경찰체제의 정비와 관리개선

이를 위하여 인력의 적기적량 공급과 교육훈련의 강화, 사회변동에 적응한 조직기구의 부단한 정비, 장비의 현대화 및 수급계획의 선정, 엄정한 지휘체제 확립과 사기진작, 경찰의 평가절하현상 극복과 매력을 발휘할 수 있도록 경찰 이미지의 개선책 등이 강구되어야 하겠다.

### 마. 유신시대의 경찰과 문화

41) 경찰청, 경찰 50년사, 278면 이하.

42) 여기서 말하는 환경개념은 따라서 오늘날 생태문제 차원에서 이야기 하는 환경개념과는 다르다고 하겠다.

## 1) 권위주의 문화의 강화

우리의 정치사에서 가장 암울한 시기로 꼽히는 유신시대는 정치적 자유가 크게 유보된 사회였다. 정권의 성격이 권위주의적이었으며 국민의 기본권이 유보되었던 만큼 경찰로서는 이러한 정치적 갈등으로 인하여 부각되는 정치적 사회적 문제들에 직면하는 부담을 안게 되었다. 이 시기의 경찰은 정부의 안보치안 요구와 국민의 민주화요구라는 양면적인 역할을 필요로 하였으며 경찰의 기능중에서 특히 정보·대공·경호·경비 등의 분야가 강조되었다. 이것은 경찰본연의 역할이나 임무가 아닌것이며 따라서 유신시절은 올바른 경찰문화를 함양할 수 없었으며 또 국민들로 부터도 긍정적인 이미지를 얻지 못했다고 할 수 있다. 예를 들어 보안경찰의 사례를 보면 젊은이들에 대한 장발단속이나 미니스커트 단속과 같은 것도 경찰의 업무로 되어 있었으며 청소년에게 악영향을 미친다는 이유로 코미디 프로같은 것도 대통령의 지시로 폐지되는 등 웃지 못할 일도 있었는데 이것은 유신이라는 권위주의적 통치가 있었기 때문에 가능한 것이었다.

이 시기의 경찰문화 형성에 있어서 부정적으로 작용한 것은 정보경찰로서의 역할이 커졌다는데 있다. 문세광 사건 이후 치안국이 치안본부로 개편되면서 치안본부 산하 3부에 정보과를 두고 정치·경제·종교·사회·문화 등 관련 첩보의 수집·분석·평가는 물론 반국가적인 범죄의 수사 및 수사지도와 용공세력의 활동을 내사하는 등 정보과의 기능과 역할이 강조되었다.<sup>43)</sup> 이 후 유신에 대한 반체제운동이 일어나기 시작하자 정보경찰의 역할은 다중범죄 업무와 함께 증대될 수 밖에 없었다. 따라서 정보1과와 2과로 분리하여 1과는 일반정보, 2과는 대공기능을 담당하게 하였으며 학원·종교분야 업무를 경제분실에서 추가로 담당하는 등 정보경찰의 기능을 강화하였다.<sup>44)</sup>

## 2) 준경찰력의 강화

1970년대는 근대화 정책으로 인하여 경제발전을 이룬 것은 사실이지만 동시에 빈부격차, 이농현상, 향락산업의 증가 등에 근거한 범죄의 증가, 차량의 급속한 증가에 따른 교통사고의 발생 등 치안수요가 늘어나 경찰이 이를 모두 담당할 수 없었다. 그래서 방범원, 교통순시원, 용역경비원, 청원경찰 등의 준경찰력이 필요하게 되었다. 방범원제도는 1953년 11월 공비토별로 인한 치안공백을 메우기 위해서 시작되어 시기에 따라 변

43) 경찰청, 경찰 50년사, 321면.

44) 앞의 책, 321면.

화해 왔다. 1975년 서정쇄신 정책에 따라 부조리 제거를 이유로 방범협의회를 해체, 폐지하였으나 1976년 경찰력의 부족 때문에 다시 당시 인원의 30%씩 대폭 증원하였다. 이러한 제도의 문제는 법률에 근거한 법적제도가 아니라 준거규정인 치안본부 지시 ‘방범위원회 운영요강’과 경찰국 지시 ‘방범대원 운영지침’을 토대로 운영되었다는데 있다. 이외에도 교통경찰의 인력을 보완하기 위한 교통순시원제도, 경비용역사업의 추세를 대변하고 활성화하기 위한 용역경비법의 제정 및 시행, 그리고 청원경찰제도의 도입 등은 당시의 경찰업무의 현황을 보여주는 것들이다.

### 3) 조국근대화와 경찰문화

박정희시대라고 불리우는 조국근대화정책의 시기, 시기적으로는 60년과 70년대를 거치고 있었으며 공화국으로는 제3공화국과 유신헌법에 의한 제4공화국이 이 시기에 포함된다. 이 시기는 불균형발전전략을 근대화 정책으로 택하고 또 엄청난 압축성장을 하는 과정에서 어쩔 수 없이 사회문제가 불거지는 시기였다. 정치적 무리수를 두게 되고 그로인해 발생하는 각종 인권과 양심에 근거해서 발생하는 문제들에 경찰은 어쩔 수 없이 개입할 수밖에 없었다. 경찰은 근본적으로 질서의 정당성을 묻지않고 현존하는 질서를 유지할 수밖에 없는 한계를 안고 있었기 때문이다. 경찰 50년사는 이 부분에 대하여 다음과 같이 쓰고 있다.<sup>45)</sup>

“경찰은 호국의 이념을 살려 법질서 파괴행위를 엄단하고 공산주의자들의 책동을 분쇄하는 등 국가의 기초를 튼튼히 하는데 힘쓰고 1970년대의 권위주의에 항거하는 각종 시위 등에 대처하였다. 경찰의 사명은 어떠한 상황에서라도 국가의 존립이라는 대명제 아래서 호국이라는 임무를 완수하는 것이기에 그 시대 혹은 후세에 비난을 받더라도 감수할 수 밖에 없었다.”

이러한 호국에 대한 인식은 호국의 주체가 국민이 아니라 경찰이 앞서한다는 과도한 임무수행의식이 자리잡고 있던 것으로 보인다. 이것은 결국 호국이라는 이름하에 자신의 비민주적인 문화와 행동을 타당화시켜 줄 수 있는 장치로서의 역할을 할 수 있는 것으로 보인다. 다시말해서 경찰의 자기확신을 갖도록 하는 데는 도움이 될지 모르지만 민주화를 지향하는 경찰로서의 자세에는 다소 무리가 있음이 분명하다.

1972년 10월 21일 제27회 경찰의 날을 맞아 당시 정석모 치안국장은 1970년대 한국

45) 경찰청, 경찰 50년사, 331면.

경찰의 방향을 다음과 같이 표현했다고 한다.

“조국의 근대화를 지향한 도약의 시점에서 우리 경찰은 다시 한번 ‘봉사와 질서’라는 창경이념으로 재무장하여 국력배양을 위한 국책추진에 적극 참여함으로써 국가발전의 선도적 기능을 완수해야 할 시대적 사명을 지니게 되었습니다. 특히 사상 유례없는 주변정세의 격랑속에서 대공전략을 재정비하고 자유민주주의의 위대한 승리를 실증하는 민족숙원의 통일사업을 완수해야 할 과제를 눈앞에 두고 있을 뿐 아니라, 경제개발계획의 성공적 수행과 인구의 도시집중에 따른 사회물량의 확대, 사회 제 문화의 착종과 국민의식구조의 다양성 등 70년대의 새로운 치안여건은 국가안보와 사회안전에 경찰수요의 격증을 예상하게 해주고 있습니다. 이에 우리경찰은 나라를 위해 목숨을 걸고 겨레를 위해 보람찬 꿈을 가꾸는 새경찰의 정신아래 경찰이 당면하고 있는 취약점과 문제점을 과감히 척결, 시정하고 ‘안보, 산업, 환경치안’을 만점치안의 전략으로 삼아 경찰력을 효율적으로 배합관리함으로써 가속도적으로 증가하는 70년대의 경찰수요에 완벽하게 대처하여 부정과 불신이 없는 명랑하고 건전한 시민사회를 건설해 나아가려고 합니다.”<sup>46)</sup>

이상의 주장에서 박정희시대라 일컬어지는 60, 70년대는 경찰이 국가주도 근대화를 이루려는 과정에서 최고의 목표로 떠오른 국가안보와 사회안전을 위해 경찰이 ‘봉사와 질서’라는 경찰창설이념을 강조하고 있음을 알 수 있다. 이러한 봉사와 질서가 하나의 경찰문화로 형성되었는지 아닌지는 분명히 알 수 없다, 그러나 그 후로도 계속 의도적으로 봉사, 질서 같은 개념, 특히 봉사정신 같은 것이 강조되는 것으로 보아서는 이러한 이념이 단지 구호로 머물렀을 가능성도 크다고 할 수 있다. 다시 말해서 경찰 구성원 개개인에 내면화된 가치로 자리잡았다고 할 수는 없을 만큼 피상적인 수준에 머물렀던 것으로 보인다.

#### 바. 제5공화국의 상황과 경찰문화

1979년 비극적인 박대통령 서거사건을 계기로 정국은 걸잡을 수 없이 혼미에 빠지게 되었으며 이러한 과정에서 전두환대통령이 정권을 잡아 제5공화국이 출범하게 된다. 권위주의적 정권의 연장선상에 있는 것으로 파악되는 제5공화국은 그러나 분배와 복지문제 같은 새로운 관점에서 경제성장을 바라보고 이에 부합하는 제도들을 만들어 내기

46) 경찰청, 앞의 책, 331-332면.

시작했다. 대외적으로는 레이건이 집권하는 시기가 시작되었으며 동시에 신냉전체제가 구축되는 시기이기도 하였다. 그러나 1985년 브레즈네프의 죽음을 계기로 재선에 당선된 레이건과 고르바초프 사이에 미·소군축협상이 타결됨을 계기로 냉전체제가 다시 완화되기 시작했으며 이어 후반에는 동유럽과 소련체제가 붕괴되어 현실사회주의가 역사의 뒤안길로 사라지는 변화가 일어났다.

### 1) 권위주의적 비민주적 경찰문화의 형성

이 시기의 경찰은 박대통령 서거 이후의 정치적 혼란과 이후 권위주의 정부에 도전하는 민주화세력의 사회운동을 사회질서유지의 차원에서 다루어야 하는 문제 때문에 민주적인 경찰의 정신과 문화를 갖출 수 없었다. 이 부분을 경찰 50년사에서는 대체로 다음과 같이 표현하고 있다.

1980년 최규하대통령의 사임과 함께 통일주체국민회의에서 11대 대통령으로 선출된 전두환대통령은 삼청교육대라 불리는 사회악 일소를 위한 일종의 특별조치인 포고령 13호를 발표하여 범법자들을 무리하게 순화교육을 시켰으며 사회정화위원회를 설치하여 정의사회구현이라는 이름하에 흐트러진 사회기강을 권위적으로 확립하고자 하였다. 따라서 “각 경찰서단위로 군·경·검이 합동심사한 후에 A·B·C·D급으로 분류하여 이를 집중단속하였다. 당시 A급은 입건, 구속하여 군사재판으로 송치하였고, B급은 순화교육 후 근로봉사, C급은 순화교육 후 사회복귀 하였으며, D급은 훈방시키는 등 총 60,775명을 검거하였다. 순화교육 및 근로봉사는 계엄분소장 책임하에 군부대에서 실시하였고 검거율 제고를 위해 내무부장관 통제하에 하부단위까지 ‘지역정화추진위원회’를 편성함으로써 일부 무리한 단속이 뒤따르게 되었다.”<sup>47)</sup> 그러나 1982년 3월18일 부산 미문화원 방화사건을 시작으로 정권에 대한 간단없는 저항이 끊이지 않았으며 이는 사회질서유지의 책임을 맡은 경찰의 부담이 되었다. 경찰 스스로도 이 부분에 대한 평가를 다음과 같이 하고 있다.

“당시 우리 경찰의 질적·양적 변화는 괄목할만 했으며 내외적인 노력으로 외형과 내실을 갖추어 나갔다. 그러나 국민들은 그 역사적 응어리로 인하여 민주경찰로 보기를 주저하였으며, 또한 경찰에 대한 인식자체도 정치적인 색안경을 끼고 보았던 것이 사실이다. 사실 우리 경찰이 스스로의 위치를 확보하려고 노력한 것은 1955년 9월 대통령

47) 경찰청, 경찰 50년사, 335면.

직속하에 경찰위원회를 설치하는 경찰법안 준비 이후 한 해도 없었던 적이 없었다. 이에 경찰은 역사의 소산으로서 잉태된 불신, 국가권력과의 관계에서 구조적으로 생성된 경찰문화를 불식시키고 국민 정서에 맞는 새로운 경찰상을 구현하기 위한 노력으로 의식의 전환과 제도의 개선 등 과감한 변신을 시도하였고 이는 1980년 경찰의 발전과정과 그 맥을 함께 해 나갔다.”<sup>48)</sup> 즉 부정적인 경찰문화의 형성이 외적인 즉 정치적인 국가권력과의 관계에서 왜곡되어 형성되었다는 주장이다. 그러나 이러한 상황은 인정할만한 것이지만 경찰 스스로 이러한 상황을 개선하기 위하여 진정 얼마나 노력하였는지에 대한 반성은 있어야 할 것이다. 결국 이러한 외적 상황을 제어하지 못하고 경찰문화는 권위적이고 비민주적인 성격을 계속 지니게 되었으며 국민들로부터의 불신도 사라지지 않고 계속 유지되었다.

## 2) 80년대 사회변화와 범죄의 증가와 강력범죄화

1980년부터 1989년 까지의 범죄구성 통계를 보면 총범죄는 과거 10년간 68%가 증가하여 동기간 인구성장률 11%에 비하여 6배의 증가현상을 보인다. 형법을 위반한 범죄의 경우 21%의 증가로 인구증가율의 2배에 달하는 높은 증가율을 보여주고 있다. 또한 급격한 경제발전과 관련된 경제사범 역시 크게 늘었으며 생명과 신체에 직접적인 위협을 가하는 살인, 강도, 강간, 방화 등의 강력범죄의 증가추세는 과거 10년간 42%가 늘어 형법을 위반한 사례 21% 증가 보다 훨씬 높은 증가율을 보여주고 있다. 또한 청소년 범죄의 증가도 괄목한 것이어서 1980년대 동안 청소년범죄의 증가는 강도의 경우 189%나 증가하였다.<sup>49)</sup>

이렇게 범죄가 증가하였음에도 불구하고 경찰문화와 관련하여 깊고 넘어갈 것은 경찰의 업무 가운데 정보·대공·외사 분야가 크게 확대되었다는 것이다. 이에 관한 조직개편을 경찰 50년사에서는 다음과 같이 설명하고 있다.

“10.26 이후 1980년까지 정보경찰 조직은 제3부장 산하에 정보1과·2과를 두어 정보1과에는 일반정보를, 2과에는 대공정보를 담당해 오다가 1981년 이후 늘어나는 각종 시위와 노사분규 그리고 국제정세의 긴장감 고조 등으로 정보경찰 기능의 확대가 절실히 요청되어 제4부를 신설하여 정보 1·2·3과와 대공과로 나누었다. 이러한 대공부서의

48) 경찰청, 경찰50년사, 338면.

49) 경찰청, 경찰 50년사, 348면.

증가로 인하여 인원도 보충하였는데 1987년에는 대공특채 경사요원 300명과 경장요원 221명이 임용되어 전국경찰서에 배치되었다”.<sup>50)</sup>

이러한 대공과 정보관련 인력의 증원은 북한과 대치하고 있는 특수한 상황과 점증하는 민주화를 요구하는 사회운동 세력을 겨냥하고 있었던 것이라고 할 수 있다. 이것은 우리 경찰이념 가운데 하나인 호국경찰로서의 역할을 다하기 위해서 당연히 대공이 전제되어야 했으며 따라서 당연한 것이라고 생각할 수도 있다. 그러나 그럼에도 불구하고 국민들에게 경찰이 매우 부정적으로 비쳤다는 사실은 인정할 수 밖에 없다. 이것은 경찰이념에 대한 국민의 이해부족에 기인하는 바도 있으나 근본적으로는 호국이념과 민주이념을 적절히 융합시켜 실천적인 윤리의식을 내면화시키지 못한데에 그 이유가 있다고 하겠다. 다시말해서 변화하는 시대의 요구에 경찰이념의 변용을 피하지 못하고 권위주의적 정부의 수단으로 경찰이 기능한데에 이유가 있다고 하겠다.<sup>51)</sup>

### 3) 정의사회를 위한 경찰정신

물론 이 시기에 경찰이 노력을 하지 않은 것은 아니다. 제5공화국 출범과 함께 ‘새경찰교육’을 실시하고 국민편의 위주의 행정을 위하여 경범죄처벌법 등 48개의 경찰관련 법령을 개선하여 봉사의 개념을 부각하였으며 사정활동도 강화하여 부조리를 과감하게 척결하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 정치적인 사건들이 연속적으로 일어난 것은 물론 우순경 사건과 같이 많은 양민을 총기로 살해하는 경찰이 나타나 경찰에 대한 이미지를 손상시키는 사건이 발생하기도 하였다. 다시말해서 경찰개혁 시도가 형식적이었을 수 있다는 것이다. 왜냐하면 사정이나 부조리 척결등에도 불구하고 민원부서에서의 부조리는 여전히 존재하였다. 이러한 현상은 총체적으로 경찰의 형식적인 의식개혁 등을 통해서도 올바른 경찰문화가 확립되지 못했음을 의미하는 것이다.

물론 제복과 차량의 디자인과 색상도 부드러운 것으로 바꾸었으며 1984년에는 경찰사상 처음으로 국립경찰의 이념과 전통정신을 경찰관 복무규정상의 ‘호국·봉사·정

50) 경찰청, 경찰50년사, 354-355면.

51) 이것은 결국 우리가 처한 특수한 상황과 함께 경찰이 본연의 업무이외의 업무를 수행함으로써 한편으로는 경찰업무의 과부하가 걸리고 다른 한편으로는 정치권력의 개입으로 인하여 경찰에 대한 국민의 이미지를 부정적으로 갖게 만드는 이유로 작용하게 된다. 다른 나라와의 상대적인 비교를 위해서 치안연구소, 주요국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 상대적인 비교연구, 연구보고서 97-20 참조하라.

의'의 3개항으로 정립하여 역사적 배경과 구현사례 등을 묶어 '경찰정신'이라는 책자를 발간하기도 하는 등 경찰을 개혁하여 의미있는 경찰문화를 만들려는 노력을 엿볼 수 있는 대목이 있는 것은 사실이다. 이것은 개혁을 위한 하나의 시도라는 점에서 그 성공여부에 관계없이 주목할만한 사건이라고 할 수 있다.

또한 우순경 사건을 계기로 경찰부적격자에 대한 직권면직제를 신설하고 감독권불이행자는 행위자와 동일처벌하는 등 징계를 강화하는 등 감찰활동도 꾸준히 이루어졌으며, 특히 주목할 것은 경찰사명, 경찰정신 등을 기본강령으로 명문화하여 복무자세와 복무준칙 및 사기를 진작할 수 있는 규정을 정하였는 바 중요개정 내용은 다음과 같다.<sup>52)</sup>

1. 경찰사명: 경찰공무원은 국가와 민족을 위하여 충성과 봉사를 다하며, 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고, 공공의 안녕과 질서를 유지함을 그 사명으로 한다.
2. 경찰정신: 경찰공무원은 국민의 수임자로서 일상의 직무수행에 있어서 국민의 자유와 권리를 존중하는 호국·봉사·정의의 정신을 그 바탕으로 삼는다.
3. 규율: 경찰공무원은 법령을 준수하고 직무상의 명령에 복종하며, 상사에 대한 존경과 부하에 대한 신애로써 규율을 지켜야 한다.
4. 단결: 경찰공무원은 주어진 사명을 다하기 위하여 긍지를 가지고 한 마음 한뜻으로 굳게 뭉쳐 임무수행에 모든 역량을 기울여야 한다.
5. 책임: 경찰공무원은 창의와 노력으로서 소임을 완수하여야 하며, 직무수행의 결과에 대하여 책임을 진다.
6. 성실·청렴: 경찰공무원은 성실하고 청렴한 생활태도로써 국민의 모범이 되어야 한다.

이외에도 경찰공무원 복무규정에는 예절·용모·환경정돈·일상생활 등의 공·사생활의 행동준칙을 정하였다.

이러한 경찰정신은 하나의 추상적인 이념체계이지 그 자체가 경찰문화를 반영하는 것은 아니다. 왜냐하면 문화와 관련하여 중요한 것은 이러한 이념들이 얼마나 경찰관 하나하나의 의식속에 내면화 되어 행동의 지침이 되었는가 이기 때문이다. 이 점에 있어서 1984년에 의도한 우리나라의 경찰정신은 선언적인 의미를 지니는 것이지 그 자체가 내면화되어 문화로 형성되지는 못했다고 할 수 있다.

52) 경찰청, 경찰 50년사, 377면.

#### 4) 긍정적 경찰문화 형성을 위한 부정적 영향

권위주의 정부가 통치하던 80년대는 사회적 혼란이 매우 심했으며 이러한 혼란 상황에서 질서유지를 위한 업무를 담당한 경찰이 긍정적이지 못한 평가를 받는 것은 당연했다. 특히 6·10민주화 항쟁과 이어 벌어진 노사분규 등에서 질서유지를 위한 업무를 수행할 수밖에 없는 경찰로서는 운동에 참여했던 세력들로부터 부정적인 평가를 받을 수밖에 없었다. 그러나 그러한 업무에 따른 부정적 평가외에 과도하고 지나쳐서 도덕성에 먹칠을 하는 사건들이 잇달음으로서 경찰정신과 경찰문화를 부정적으로 만드는 일들이 발생했다. 예를들어 아직도 인구에 회자되고 있는 부천시 성고문사건, 박종철 고문치사사건, 이한열군 사망사건 등은 그 대표적인 사례라고 하겠다. 긍정적 경찰문화 형성을 위해 반성해야할 부분은 여기에 있다고 본다. 왜냐하면 만약에 이러한 사건에 연루된 인물들이 경찰이 그토록 강조한 경찰정신에 투철했다면 이러한 결과는 나타나지 않았을 것이기 때문이다. 그러므로 외부의 평가때문만이 아니라 자체조직의 내부논리로 보더라도 바람직한 경찰문화가 자체적으로 성숙된 것은 아니라고 할 수 있다.

#### 사. 제6공화국 출범과 경찰

권위주의 정부인 제5공화국이 6.29시민운동에 의해 제6공화국으로 바뀐 후에 국민들의 민주화에 대한 요구는 붓물터지듯 했다. 국민들의 성급한 민주화 요구의 태도는 각자의 불만을 극단적인 행동으로 표출하는 경우도 있었으며 특히 노사부문에서의 분규는 폭발적으로 증가하고 있었다. 여기에 오래된 이념논쟁들이 고개를 들었지만 결국 동유럽과 소련의 몰락으로 좌파이념을 토대로한 투쟁은 고개숙이기 시작했다. 그러나 허락받지 않은 북한방문 등 일련의 사건은 계속되었으며 정치와 사회의 불안요인이 되곤 했다.

정치적, 사회적 불안은 3당합당과 운동권의 변화 등으로 인하여 적어도 외형적으로는 안정적인 모습을 찾아가고 있었다. 그러는 가운데 1991년 명지대 강경대군 시위도중 사망사건과 정원식총리 사건 등은 아직도 운동권세력이 사회안정에 미치는 힘이 있음을 실감나게 해준 것이었다. 사회적으로도 범죄가 급속히 증가하는 등 불안해지기 시작했다. 그래서 정부에서는 범죄와의 전쟁을 선포하고 치안유지에 총력을 기울이기 시작했다. 이 시기에 특별히 경찰정신에 있어서 새로운 요인이 강조되었다거나 문화로 정착되었음을 보여주는 징후는 발견되지 않고 있다. 따라서 경찰문화에 있어서 새로운 변화는 크게 기대할 수 없었다. 단지 경찰청의 발족과 독립이라는 향후 경찰변화에 중요한 요

인이 될 수 있는 일이 일어났다.

### 1) 경찰청 발족과 경찰의 새역사

1991년 경찰청의 발족은 그 자체로서 경찰발전을 위해 의미있는 것이었다. 여기서 경찰문화와 관련하여 흥미있는 것은 경찰헌장이 제정되었다는 것이다. 헌장 제정이 되었다고 해서 곧바로 의미있는 경찰문화가 형성되는 것은 아니지만 우리 경찰역사에서 헌장이 처음 제정되었다는 점에서 그 의의는 크다고 하겠다.

### 2) 경찰헌장제정

경찰헌장의 내용은 다음과 같다:

우리는 조국광복과 함께 태어나, 나라와 겨레를 위하여 충성을 다하며 오늘의 자유민주사회를 지켜온 대한민국경찰이다.

우리는 개인의 자유와 권리를 보호하며 사회의 안녕과 질서를 유지하여, 모든 국민이 평안하고 행복한 삶을 누릴 수 있도록 해야 할 영예로운 책임을 지고 있다. 이에 우리는 맡은 바 임무를 충실히 수행할 것을 다짐하며, 우리가 나아갈 길을 밝혀 스스로 마음에 새기고자 한다.

1. 우리는 모든 사람의 인격을 존중하고 누구에게나 따뜻하게 봉사하는 친절한 경찰이다.

1. 우리는 정의의 이름으로 진실을 추구하고, 어떠한 불의나 불법과도 타협하지 않는 의로운 경찰이다.

1. 우리는 국민의 신뢰를 바탕으로 오직 양심에 따라 법을 집행하는 공정한 경찰이다.

1. 우리는 건전한 상식위에 전문지식을 갈고 닦아 맡은 일을 성실하게 수행하는 근면한 경찰이다.

1. 우리는 화합과 단결속에 항상 규율을 지키며, 검소하게 생활하는 깨끗한 경찰이다.

경찰헌장에는 대 국민과의 관계는 물론 경찰이 지향해야하는 추상적·현실적 목표까지 지정해 놓았는데 그것은 기존의 경찰정신이라고 부르는 바의 상당부분을 계승하고 있다고 할 수 있다. 봉사, 정의, 성실, 청렴, 그리고 공정한 법집행 같은 이전의 경찰정신에서도 강조되었던 이념들이 그대로 원칙으로 강조된 것에서 그것을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고 그러한 이념이 경찰문화의 본질적인 요소로 자리잡았는지 또 국민들에 의해서 그것이 경찰문화의 중요한 요소라고 인정받고 있는지는 다른 문제라고 하겠

다. 다시말해서 현장은 현장으로서 존재할뿐 여전히 경찰 안팎에서 체감하는 경찰문화는 본질적인 변화가 없는 것으로 인식되고 있다는 것이 일반적인 평가일 것이다.

### 3) 경찰의 독립과 관계법령 정비<sup>53)</sup>

경찰청의 발족과 더불어 눈에 띄는 것은 역시 내무부 소속으로 1991년 7월 31일 발족된 경찰위원회의 신설이다. 경찰위원회는 비록 제한적인 업무에 대한 심의·의결기관으로서의 성격을 갖고 있어서 그 성과에 대한 기대가 클 수는 없으나 경찰의 독선을 방지하고 신중한 정책결정으로 시민에 의한 경찰통제의 기틀을 마련했다는 데 의의가 있다. 다시말해서 부분적이기는 하지만 경찰정책에 대한 심의·의결을 통하여 경찰행정의 합리성과 공정성을 확보하고 경찰행정의 대국민신뢰를 강화시키고자 하는 것이 경찰위원회의 설치 목적이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 기구가 갖는 문화적 의미는 독립성, 자율성, 공정성, 합리성과 같은 가치가 경찰문화의 일부로 자리잡는 것이다. 그러나 이러한 제도의 도입에도 불구하고 이러한 문화가 정착이 되지 않고 있다면 그것은 조직 안팎에 이유가 있을 것이다.

### 4) 경찰청시대와 경찰활동의 변화 - 경찰종합정보체제 구축

경찰청의 발족은 시대적으로도 과학기술의 발달이 경찰의 업무처리에 이용될 수 있던 시기이다. 다시말해서 과학기술의 발달, 특히 정보통신기술의 발달은 경찰로 하여금 필히 이러한 변화에 능동적으로 대처하여 치안서비스를 개선하게 하는 계기를 만들었다. 이에 따라서 경찰에서도 적절한 정보화를 추진함과 동시에 시대흐름에 걸맞는 의식변화를 꾀함으로써 새로운 사회환경에 대처하고 그 기능과 역할에서도 과거와는 달리 투명성과 효율성이 강조되어야 할 것이다. 이러한 시대적 변화는 정보통신부가 주축이 되어 국가 초고속정보통신망 구축사업을 하도록 한데서 시작되었는데, 이러한 맥락에서 경찰청에서는 종합정보체제의 구축에 대한 기본구상을 하게 되었으며 1993년 12월 한국개발원과 연구용역계약을 체결하여 1994년 6월 완료한 연구결과를 토대로 단계적 추진을 하게 되었다.

이에 따르면 1995년은 시범단계이며 제1단계는 1996년으로 부산, 대구, 광주 등 지방경찰청 및 6대도시 지방청 산하 전 경찰서에, LAN 구축 및 행정업무 자동화, 각 청간

53) 이 부분은 경찰청의 경찰 50년사 가운데 경찰청 독립 이후의 법령을 서술한 특히 462면 이하 부분을 참조할 것.

에 시스템 연결운영, 경찰서, 파출소 PC확대 보급(5인당 1대 정도), 경기지역 UHF 무선통신망 구축 등이다.

2단계사업은 1997년에서 1998년 까지인데 경기, 강원, 충북, 전북, 경북, 경남, 제주 지역의 해양경찰청 및 산하경찰서 등을 대상으로, LAN 구축 및 행정업무 자동화, 각 청간에 시스템 연결운영, 경찰서, 파출소 PC확대 보급(3인당 1대 정도), 본청과 각 지방청간 화상회의 시스템 구축, 부산, 대구, 대전, 광주지역 UHF 무선통신망 구축 등이다.

3단계는 1999년부터 2000년 까지로 전국을 대상으로, 시스템보강 및 문제점 보완, PC확대 보급(2인당 1대정도), 본청 및 14개 지방청에 초고속 전송장비(ATM급)설치 등의 사업을 시행하는 것이다.

이상의 사업이 완료되면 기능별, 부서별, 전산시스템의 유기적 통합으로 경찰정보를 공동활용할 수 있게되며 지방청별 정보자료를 자체 처리할 수 있는 분산처리 시스템이 구축될 뿐만 아니라 음성 데이터 영상 신호 등을 동시에 수용할 수 있는 종합통신망으로서의 개선운용은 물론 사무자동화를 추진함으로써 경찰행정업무의 능률성을 높이고 급변하는 사회의 치안수요에 신속히 대처할 수 있게 된다고 한다.<sup>54)</sup>

이러한 정책에서 돋보이는 것은 정보화 사업에 대한 경찰의 발빠른 대응이라고 할 수 있다. 그러나 여기서 알 수 있는 것은 주로 대비하는 것이 기기 구입 등 외부적 틀을 갖추는데 있다고 하는 것이다.

##### 5) 범죄와의 전쟁과 민생치안 정착

정부에서 범죄와의 전쟁을 선포 1992년을 ‘민생치안이 뿌리내리는 해’로 설정, 국민의 피부에 와닿는 적정한 방법활동을 실시하였다. 그것은 범죄와의 전쟁에 효과가 큰 것은 112범죄신고 즉응체제 였다. 112는 지휘, 통제, 통신을 종합화하여 범죄에 대처하였다. 또 여자형사기동대발족, 1992년 지하철내에서의 소매치기, 폭력범, 성추행범 등을 단속하였다. 나아가 자율방법대 등을 운영하였고, 또한 생활방법공청회 등을 개최하여 관내주민이 참여한 가운데 주민의견을 수렴하였으며, 이러한 범죄와의 전쟁은 문민정부 출범 후 ‘국민이 안심하고 살 수 있도록 민생치안을 확립하라’는 대통령의 지시에 의하여 1993년, 1994년 두 차례에 걸쳐 ‘범죄소탕 180일 계획’을 시행하고 ‘기초질서지키

54) 이상은 경찰청, 경찰50년사, 492-494면.

기'를 대대적으로 추진하게 되었다. 또한 기초질서 지키기를 위하여 1995년부터 범칙금을 대폭적으로 인상 실시하였으며, 1995년 3월부터 파출소를 2-5개 구역으로 구분하여 담당구역에서 외근경찰관이 자율적으로 치안활동을 수행하는 '자율순찰제도'를 시행하였다.

#### 6) 부정부패 척결과 국민화합도모

문민정부들어 경찰은 과거처럼 시위방지에 대거 동원되는 사례가 일단은 크게 줄었다. 그러는 가운데 대입부정관련 전국 17개대학 입시부정 연루자를 적발하였으며, 1994년 인천 북구청 세무부정 공무원을 적발하여 윗물맑기 운동이 하위공직자 까지 확대되도록 한 바 있다. 나아가 탁명환씨 살해사건을 계기로 사이버종교단체에 까지 수사를 확대하였다. 시민사회와는 광주민주화운동 관련 전과기록말소 등의 조치로 가까워지려 노력하였다.

### 3. 소결 - 21세기 우리경찰의 새로운 위상 정립

문명사적 변화가 요구되는 21세기는 경찰에게도 새로운 변화를 요구할 것이다. 세계화·지방화·정보화로 대표되는 문명사적인 변화는 우리 경찰에게 직·간접으로 새로운 경찰상을 요구할 것이며 그것은 경찰정신의 확립 및 이를 문화화하여 올바른 경찰문화를 정립함으로써 가능할 것이다. 이를 위하여 경찰이 준비할 바는 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

#### 가. 국민에게 신뢰받는 경찰

민주주의는 21세기의 세계시민적인 차원의 보편적 가치가 될 것이다. 우리나라도 민주주의는 더욱 강조될 것이다. 이러한 민주주의 국가에 있어 경찰의 임무는 법률적으로 명시된 바와 같이 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방 및 수사, 공공의 안녕과 질서유지에 있다. 이를 위하여 다음의 활동에 경찰은 주력하여야 할 것이다.

- 민생치안의 확립과 대민서비스 향상으로 국민과 친밀한 관계를 유지한다.
- 범인체포 및 각종 시위진압이라는 한정된 역할자로서의 이미지보다는 국민들간의 민형사상 각종 문제 발생시 국민의 입장에서 문제해결을 지원, 범죄예방차원에서 활동, 국민의 불편을 해소하는 대민서비스 위주의 긍정적 이미지를 적극 홍보하여야 한다.

-대다수의 국민은 공안의 혜택을 보고 있다는 것과 소수의 범법자에게도 인권이 보장된다는 인식을 심어주어야 한다.

-경찰공무원은 법의 존엄성을 지키고 공안과 질서유지의 제일선에 선다는 투철한 직업의식을 확립하여야 한다.

#### 나. 전문성있고 효율적인 선진경찰

전문화는 21세기에든 계속강조될 것이며 그 경향이 더욱 촉진될 것이다. 경찰도 이 점에 있어서는 예외가 아니다. 특히 경찰에 대한 다양하고 복잡한 국민적 요구와 그 증가추세에 비추어 한정된 경찰의 고유기능에 대하여 전문성을 확립하여야 할것이다.

- 경찰의 고유기능이 아닌 부분은 수익자부담의 원칙에 따라 민간에게 분담을 시킨다. 예를들어 경비용역회사, 운전면허교습소, 교통정보제공회사 등을 육성하여 분담시킨다.
- 업무수행의 전문화를 위해 고도의 전문성을 갖춘 인력을 양성, 확보한다.
- 수사의 정확과 신속은 물론 증거주의에 입각한 업무처리가 요망된다. 또한 새로운 기기와 장비도 보급되어야 한다.
- 업무의 효율성 제고를 위해 부가업무를 가급적 제거하고 고유업무도 우선순위에 따라 기존의 인적, 물적 자원을 재배치하여야 한다.

#### 다. 보람있는 일터로서의 경찰에 대한 자부심 요구

다가오는 시대는 평생직업에 대한 보장이 사라지고 노동시간의 유연화 등으로 인하여 직업에 대한 불확실성이 크게 늘 것이다. 이 점에 있어서 경찰은 예외적으로 비교적 안정적인 직장으로 인정받을 것으로 보인다 - 물론 분야에 따라 계약제의 도입 등으로 유연한 구조를 갖는 부분도 있을 것이다.- 이와 관련하여 경찰에 대한 인식은 새로워질 것으로 보인다. 우선 현직 경찰관을 포함한 경찰가족의 국가발전과 국민복지증진에 대한 기여를 인정하고 보람과 긍지를 느끼게 함과 아울러 또한 이런 보람과 긍지를 가져야 한다. 경찰에서는 이러한 점을 충분히 홍보하여야 할 것이다. 이러한 안정성 확보와 함께 일터로서 경찰은 경제적이고 안정적인 생활을 할 수 있어야 한다. 물론 보람있는 일터로서의 기본조건은 적절한 수준의 봉급과 능력에 따른 용분의 수당과 승진, 보직, 휴가, 훈련 등 제반인사 제도의 합리적 운영이 있어야 하는 만큼 경찰자체의 처우개선도 뒤 따라야 할 것이다.

### 라. 시대에 부응하는 미래경찰

우리 경찰은 내외 정세를 예견하여 조직과 기능을 적절하게 조정해 나아가는 경찰이 되어야 한다. 그러므로 민주화, 국제화, 지방화, 정보화로 인한 대내외 여건 및 치안수요의 변화에 대비하여야 한다. 경찰문화의 확립도 이러한 변화에 부응하고자 현실을 개선하려는 비전의 확립과 실천이 뒤따를 때 가능할 것이다.

### 마. 우리나라 경찰사에 비추어 본 경찰문화 형성의 과제

우리나라의 길지 않은 경찰역사에서 봉사, 질서, 정의, 민주 등은 해방 후 부터 지금까지 지속적으로 강조되어 왔다. 이것은 한편으로는 구호로서의 기능을 했다는 것을 의미하고, 다른 한편으로는 내면화된 가치로서 경찰의 조직내에 자리잡지 못하고 계속 이루어야할 과제로 남아 있었음을 의미한다고도 할 수 있다.<sup>55)</sup> 사실 경찰문화의 부분이 되었다면 이렇게 계속 강조되어야할 이유는 없는 것이다.

그러나 이러한 거의 동일한 구호임에도 불구하고 경찰문화로 자리 잡기 위한 여건은 크게 변해왔으며 변하고 있다. 특히 21세기를 눈 앞에 둔 시점에서의 문명사적 변화는 동일한 목표라고 하더라도 지난 시대의 방법과는 전혀 다른 방법을 요구하고 있다. 그리고 우리보다 경찰역사가 훨씬 앞선 선진국가들의 예를 살펴 보는 것도 21세기 변화에 대비하는 경찰문화 형성에 일정한 방향성을 제시해 줄 수도 있을 것이다. 따라서 이하에서는(Ⅳ) 먼저 경찰제도와 문화에 관한 영국, 미국, 독일, 일본의 예를 간략하게나마 살펴보고, 다음으로(Ⅴ) 21세기 변화와 바람직한 경찰문화에 관한 구체적인 사항들을 고찰해 보기로 한다.

55) 이와 관련하여 1998년 12월 10일 발간된 극동조사연구소의 '98 전국민 대상 '치안행정' 관련 여론 조사 결과 보고서에 따르면, 경찰이 가장 중점을 두어야 할 분야로서 '사회안정과 질서유지' 라는 응답이 40%로서 가장 높게 나왔으며, '범죄예방과 범인검거'가 34%, '국민에 대한 친절봉사'가 20.7%로 나타난 점에 비추어 봐도 역시 봉사, 질서, 정의, 민주 등과 같은 가치는 여전히 이루어내야 할 가치라고 할 것이다.

## Ⅳ. 경찰제도와 문화에 관한 외국사례

### 1. 영국경찰

#### 가. Bobbies

1829년 당시 영국의 내무장관이었던 Robert Peel 경은 산업화 등으로 인한 범죄 및 사회혼란을 방지하기 위해서는 엄격히 선발되어 조직된 자들로 구성된 보호기관이 필요하다는 인식아래 소위 '수도경찰법(the Metropolitan Police Act)' 안을 의회에 제출하였는데, 바로 이 Robert Peel 경을 중심으로 영국경찰은 근대경찰로 발전해 갔다. Robert Peel 경의 기본적인 경찰에 관한 상은, 사회무질서의 근본적인 원인중의 하나가 경찰기능의 질적인 빈약함에 있음을 발견하고, 경찰은 헌신적이어야하며 훈련되고 윤리적이며 지방정부의 봉급을 받는 요원들이어야 한다고 확신했다고 한다.<sup>56)</sup> 이후 그를 중심으로한 경찰조직의 개선은 법집행에 있어서 완벽하고도 전반적인 개선이 병행되어지면서 수도 및 도시에 근대적 경찰조직이 뿌리를 내리는 계기가 되었다. 당시 Robert Peel 경의 경찰개혁은 처음 수년간은 강력한 반대에 봉착하기도 했는데, 특히 Peel 경 개인에 대해 그는 독단적이고 전제적 방법으로 국민을 노예화시키는 음흉한 계획을 꾸미고 있는 잠재적 독재자라고 비난되기도 했다고 한다.<sup>57)</sup> 그러나 그럼에도 불구하고 경찰의 "공손한 태도"와 "단호한 법집행"을 통해 "시민에 대한 봉사정신"과 "시민의 공복"으로서의 의식을 갖추으로써 경찰은 점차 시민들의 존경을 받게 되었으며, 그래서 영국의 경찰을 "Bobbies(Robert의 약칭)" 또는 "Peeler's(필러의 일꾼)"라는 애칭을 받게 되었고, 이와 같은 영국시민들의 경찰우호적인 분위기는 오늘날 까지도 그대로 이어지고 있다고 한다.<sup>58)</sup> 특별히 인권보호 문제에 관한 한 영국경찰은 모범이 되고 있다. 피의자 기본권보장은 시혜가 아니라 의무라는 확고한 개념이 영국경찰엔 자리잡고 있으며, 선진경찰로서 이런 기본권존중 자세는 피의자 못지 않게 피해자의 인권존중에서도 매우 돋보

56) 정진환, 비교경찰제도, 학문사, 1996, 53면 이하에서 인용.

57) 앞의 책, 55면.

58) 역시 앞의 책, 55면 이하.

인다고 한다. 런던의 수도경찰청은 2천여명의 성폭력피해자를 위한 전담경찰관을 두고 있고 25개의 아동보호팀을 운영하고 있으며, 48개 가정폭력전담기구도 설치하고 있다고 한다. 그리고 이들에겐 가정문제나 아동문제 등에 관한 전문교육을 받은 수천명의 자원 봉사자들이 협조체제를 구축하고 있다고 한다.<sup>59)</sup> 이처럼 피의자 뿐만아니라 피해자에 대해서 까지 인권보호적 차원에서 작용하는 것에서 볼 수 있는 것처럼 영국경찰은 철두철미한 시민의 공복의식과 시민에 대한 봉사정신을 경찰의 기본자세로 인식함으로써 존경의 대상이 되고 있는 것이다. 그밖에도 총기소지를 금하는 영국경찰의 전통도 경찰 우호적인 분위기에 일조한 제도이기도 하다. 시민들에게 불안감을 주는 행동은 자제한다는 것이다.

#### 나. 영국경찰의 시민경찰 5원칙

또한 영국경찰은 그 기본적인 관념을 경찰관이 동료시민을 보호하고 원조하는 직무를 시민으로서 수행한다고 하는 관점에서 바라 봄으로써 역시 다음과 같은 시민경찰 5원칙을 지키고 있다고 한다.

제1원칙은 경찰은 시민의 공복이다.

제2원칙은 경찰은 무기를 휴대하지 않는다.

제3원칙은 시민과 함께 거주하며 생활한다.

제4원칙은 경찰관은 자기의 직무행위에 대하여 개인이 책임을 져야 한다.

제5원칙은 경찰관은 부대행동을 금지한다.<sup>60)</sup>

이상과 같은 영국경찰의 예에서 우리는 ‘시민경찰’ 또는 ‘봉사경찰’로서의 경찰상을 찾을 수 있다고 여겨진다.<sup>61)</sup>

59) 중앙일보, 1994.2.18, 경찰과 시민사회(4), 참조.

60) 이상은 이황우, 앞의 책, 32면 각주 27에서 인용.

61) 그외에도 영국경찰의 특징으로서 지적되는 전국의 지역위주치안(community oriented style of policing)의 세부적인 내용으로는 구역중심치안(area-based policing), 다기관 합동치안(multiagency partnership), 지역단위 범죄예방(community partnership), 경찰-주민 친근화 전략(police-public contact strategies), 구역기초 도보순찰(area-based foot patrols), 지역참여와 자문(community involvement and consultation) 등을 꼽을 수 있다.

그밖에도 친절봉사 치안의 사례로는 시민응접향상 추진위원회, 시민치안자문회의, 이웃공동연수회(neighborhood workshop), 시민심사위원회, 지역-학교 연락관 제도, 각급학교 교통안전 강습회, 경찰음악회, 시민-경찰 스포츠 조직, 취미협회, 주민생활 안전센터, 장애인과의 대

## 2. 미국경찰

미국의 경찰은 법집행기관으로서의 의미가 강하다. 원래 미국경찰은 식민지시대의 보안관(Sheriff), 치안관(Constable) 및 경비원(Watchman)제도에서부터 연원한다고 볼 수 있는데, 이들의 주 임무가 바로 법집행이었기 때문이다. 특히 과거 식민지시대의 법집행의 근간을 이루었던 제도가 바로 보안관제도 그리고 소보안관이라고도 불리었던 치안관제도이었다. 그러나 이들 제도는 정치적 간섭과 비능률 그리고 부패와 같은 모습들로 인해 법집행기관으로서의 기능이 확고했다고 보기는 어려웠다. 그후 1838년에 보스턴에서 9명의 경찰관으로 근대식 경찰제도가 창설되었으나 그 수가 미약하였고, 드디어 1885년에 필라델피아에서 800여명의 경찰관으로 영국 런던의 수도경찰제도를 본따 새로운 경찰체제를 확립하게 되었지만, 이것도 역시 경찰의 비전문성과 함께 경찰인사에 대한 정치적 영향력 등으로 인해 긍정적 법집행기능을 제대로 발휘하지 못하고 있었다. 19세기의 이와 같은 초기경찰제도의 부정적 인식은 20세기의 경찰개혁의 주된 원인이 되었다.

20세기에 들어 일어난 경찰개혁의 주안점은 경찰의 전문화운동이었고, 이는 곧 바로 경찰의 탈정치화였다. 특히 Richard Sylvester와 August Vollmer를 주축으로 한 개혁운동의 구체적 과제는 다음과 같은 5가지였다고 한다:

첫째, 경찰관서의 관리를 위한 경험있는 행정관리의 채용

둘째, 경찰지휘·통제력의 집중화

셋째, 경찰인사기준의 제고

넷째, 전문화된 업무단위의 편성

다섯째, 경찰임무에 대한 사명감의 진작

그러나 이러한 개혁도 결국은 군대식 조직모형을 통한 관리로 인하여, 그리고 그 결과 경찰임무를 범죄에 대한 전쟁으로 간주하게 함으로써 일반 시민들로부터 경찰을 소외시키는 결과를 낳게하고 말았다고 평가되고 있다.<sup>62)</sup>

20세기에 들어 탄생한 주된 법집행기관으로서의 경찰조직은 주경찰(the State

화 및 상담을 위한 수화파출소, 외국인 상담실 등을 들 수 있다. 이상은 치안연구소, 시민운동의 올바른 정립과 치안활동과의 연계확보방안, 연구보고서 98-21 참조.

62) 이상은 정진환, 앞의 책, 120면 이하.

Police)과 연방수사국(the Federal Bureau of Investigation)이었으며, 이를 통해 현재와 같은 도시경찰(Municipal Police), 군보안관(the County Sheriff), 기타 지방경찰기관(Other Local Police Agencies), 주경찰기관(State Police Agencies) 그리고 연방법집행기관(Federal Law Enforcement Agencies)을 축으로하는 경찰조직이 정비되었다. 미국 경찰제도의 특징은 이와 같은 경찰기관의 다원성과 그 조직의 지방분권성에서 찾을 수 있을 것이다. 그리고 보안관이나 치안관과 같은 선거직 경찰 뿐만아니라 주로 시민으로 구성되는 경찰위원회에 의해서 관리되는 도시경찰의 경우에도 정당적 영향력이 나타나고 있는 연고로 경찰조직의 정치적 특성도 간과할 수 없는 특징 중의 하나라고 할 것이다.<sup>63)</sup>

이밖에도 미국경찰의 두드러진 특징 중의 하나는 위에서 초창기경찰의 특징으로도 언급한 것처럼 법집행기관으로서의 성격을 많이 나타내고 있다는 것이다. 현대 경찰의 주요기능이라고 한다면 질서유지 및 범죄예방기능 그리고 법집행기능을 들 수 있을텐데, 특히 미국경찰은 전자의 기능은 점차 사설경비원(Private Watchman)이나 민간경찰(Private Police 또는 Security Industry)에 맡기고 주로 후자의 기능을 담당하는 형태로 발달하고 있다고 한다.<sup>64)</sup> 따라서 미국의 경찰은 공적 경찰(Public Police)로서 '법의 화신'이라 불릴 정도로 범인의 검거나 공공의 보호와 같은 강력한 법집행을 주로 담당함으로써 시민들에 대하여 강한 경찰로서의 인상을 심어주고 있다고 하겠다.

끝으로 미국경찰의 특성으로 들 수 있는 것은 경찰관들이 공복으로서 시민에 봉사한다는 자세보다는 경찰관도 하나의 생활인으로서 '직업경찰'적 자세가 강하다고 하는 것이다. 이는 미국 경찰관들의 평범한 생활인 의식에서도 찾아볼 수 있으며, 또한 경찰관이 부업을 할 수 있다는 미국경찰제도의 특징 그리고 경찰의 노동조합결성이 가능하다고 하는 점에서도 찾을 수 있을 것이다. 이상과 같은 미국경찰제도의 특징들은, 특히 직업경찰로서의 강한 인상과 같은 모습들은 봉사적 자세를 상당히 중시하는 우리의 현실과는 접목되기 어려운 측면들이 있으므로 신중하고도 비판적인 비교가 필요하다고 본다.

### 3. 독일경찰

63) 앞의 책, 166면 이하.

64) 앞의 책, 171면.

### 가. 독일경찰제도의 특성

독일경찰의 특징은 우선 그 관할 입법권이 각주에 있다고 하는 것이다. 연방국가의 국가형태를 취하고 있는 독일에서는 국가작용의 기본적인 사항을 연방헌법인 기본법(Grundgesetz)을 통해 연방입법관할사항과 주입법관할사항으로 구분하여 규정하고 있는데, 경찰영역에 관한 입법은 이를 기본적으로 주입법사항으로 하고 있다. 이를 연방에 대한 주의 경찰고권(Polizeihohheit)이라고 하는데, 이를 통해 각주는 나름대로 경찰법을 제정하고 역시 나름대로 경찰조직을 형성, 유지하여 오고 있으며, 연방은 예외적으로 헌법과 법률에서 정한 바에 따라 연방헌법보호국(Bundesamt für Verfassungsschutz), 연방범죄수사경찰국(Bundeskriminalpolizeiamt), 연방국경수비대(Bundesgrenzschutz)에 관한 관할권을 가지고 있을 뿐이다. 특히 연방경찰로서의 연방범죄수사경찰국이 형사사건의 경우에 주경찰과 관할권이 경합할 수 있겠으나, 실제 연방내무부 산하의 연방경찰은 주내무부 산하의 주경찰과 상하관계에 있는 것은 아니며 서로 독자적인 지위를 가지고 헌법과 법률에서 정한 관할업무에 대하여 독자적이면서도 상호 협조관계를 유지하면서 업무를 수행하고 있다.<sup>65)</sup> 각 주의 경찰조직은 그 기본이 주를 국가로 하는 국가경찰조직으로 되어 있으며<sup>66)</sup>, 일부의 주는 국가경찰조직에 자치단체(Gemeinde)별로 자치체경찰조직을 가미하고 있고<sup>67)</sup> 또한 국가경찰조직과 자치체경찰조직의 이원적 조직을 채택하고 있는 주<sup>68)</sup>도 있다.

독일경찰제도의 특징으로는 각 주를 중심으로한 국가경찰제도, 초동수사(Erster Zugriff)의 임무를 통한 검찰과의 협조체제, 민주성·분권성·봉사성 보다는 능률성·

65) 참고로 독일 헌법인 기본법은 제73조에서 연방의 전속적인 입법사항을 열거하고 있다. 연방의 전속적인 입법영역에 대해서는 연방법률이 명시적으로 권한을 위임한 경우에만 그리고 그 범위 내에서만 州는 입법권을 가지게 된다. 그런데 기본법 제73조 제10호에서 경찰영역의 연방전속권을 다음과 같이 규율하고 있다. 즉 “a) 범죄수사경찰 b) 자유민주적 기본질서, 연방 또는 지방의 존립과 안전의 보호(헌법보호) c) 폭력의 사용이나 그것을 목적으로 하는 준비행위로서 독일연방공화국의 대외적 이익을 위태롭게 하는 연방영역 내에서의 기도의 방지라고 하는 a) b) c)에 관한 연방과 주의 협력에 관한 입법 및 연방범죄수사경찰국의 설치와 국제적인 범죄진압에 관한 입법”이 바로 연방전속입법사항으로 되어 있다.

66) Schleswig-Holstein, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Berlin, Rheinland-Pfalz 등의 주가 여기에 속한다.

67) Baden-Württemberg, Hessen, Saarland, Bremen 등의 주가 여기에 속한다.

68) Bayern 주가 이런 형태를 취하고 있다.

집권성·전문성이 강한 보수적 관료체제를 들기도 한다.<sup>69)</sup> 그러나 독일도 자치체경찰의 부분적 도입과 경찰국장이나 중요 경찰서장을 정치적 영향력 하의 민간인으로 한다던가 그밖에도 경찰조직내의 비경찰업무를 민간인으로 담당하게 하는 등의 민간인 참여제도와 같은 제도들을 통해 보수적 관료화의 폐해를 줄여보려고 하는 노력도 평가할만하다고 본다.<sup>70)</sup> 그 밖에도 독일경찰조직의 두드러진 특징은 질서행정청(Ordnungsbehörde)과 집행경찰청(Vollzugspolizeibehörde)의 분리에서 찾을 수 있다. 이는 실질적의미의 경찰개념과 형식적의미의 경찰개념의 구분과 직결되는 의미를 갖는 것으로, 전자는 경찰의 임무와 관련하여 “공적 안전과 질서를 위협하는 위험으로부터 개인이나 공중을 보호하거나 공적 안전이나 질서에 대한 교란의 제거를 목적으로 하는 국가적 활동”<sup>71)</sup>을 경찰의 임무라고 할 때 이런 임무를 수행하는 국가기관은 그것이 제도적 의미의 경찰조직이건 여타의 행정청이건 이를 경찰로 보는 개념이다. 이에 반해 후자는 실질적인 임무의 성질 여하를 불문하고 제도적 의미의 경찰조직에서 행하는 모든 사무를 포함하는 경찰개념을 말한다. 따라서 경찰의 위험방지나 질서유지임무 외에도 법규에 의해 부여된 미성년자보호 등과 같은 복지활동 까지도 이것이 제도적인 의미의 경찰조직에서 행하고 있다면 경찰작용으로 본다는 것이다. 그런데 독일의 질서행정청과 집행경찰청은 양자 모두 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 하고 있는 점에서는 동일하나, 질서행정청은 건축경찰, 환경보호경찰, 영업경찰 등과 같은 사회형태의 다원화 현상에 따라 그 활동영역을 확장하며 전문화하고 있다는 것이다. 따라서 이런 질서행정청과 함께 직접적인 직무행사를 통하여 위험의 방지나 제거를 행하는 집행경찰을 포함한 개념이 실질적 의미의 경찰개념이고, 여기에서 질서행정청을 제외한 집행경찰의 개념을 주로 형식적 의미의 경찰개념으로 이해할 수 있다.<sup>72)</sup> 그러나 질서행정청과 집행경찰청의 분리라고 하는 독일경찰의 특징도 모든 주에 해당하는 것은 아니며<sup>73)</sup>,

69) 이는 특히 정진환, 앞의 책, 261면 이하.

70) 이상과 같은 독일경찰제도에 관한 전반적인 내용에 관해서는 정진환, 앞의 책, 240면 이하 참조.

71) 특히 독일의 1794년 프로이센 일반란트법(Das Allgemeine Landrecht für Preussische Staaten), 1931년 프로이센 경찰행정법(Preuss. Polizeiverwaltungsgesetz) 제14조 제1항과 이와 연결되는 법으로서 1976년 연방 및 각주의 통일경찰법 모범초안(Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und der Länder) 제8조의 내용 참조.

72) 이런 양자의 경찰개념에 관해서 자세한 것은 정진환, 앞의 책, 245면 이하; 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 207면 이하 참조.

특히 독일 통일 후에 새로이 형성된 다섯 개의 신주들<sup>74)</sup>에 있어서는 분리체제가 아닌 통일적 체제를 채택함으로써 경찰집행작용과 질서행정작용이 실질적으로 엄격히 구분되어 행사되는 것보다는 통일적으로 행사되어지는 것이라는 의미가 독일에서 확산되고 있다.

사실 독일에서는 과거 나찌정권 하에서의 독일경찰의 정권수호를 위한 친위대적 인상으로 인한 부정적인 영향 때문에 이의 불식을 위한 노력이 현재의 독일경찰의 극복 과제 처럼 남아있다고도 할 수 있다. 경찰의 대 언론업무지침적 성격의 규정을 살펴보면 “경찰은 언론의 큰 표제를 장식하지 않는 것이 최선이다”라는 내용이 있는데<sup>75)</sup> 이를 보더라도 이런 점을 인식할 수 있고, 또한 1993년과 1994년에 개최된 경찰간부아카데미 세미나의 보고서에서 밝힌 경찰의 가치표본이랄 수 있는 덕목으로 책임의식(Verantwortungsbewusstsein), 공정성(Ehrlichkeit), 관용(Toleranz), 도우미자세(Hilfsbereitschaft)를 제시하고 있다.<sup>76)</sup> 이런 노력을 통해 공공의 안전과 질서유지라고 하는 경찰의 임무를 드러나지 않으면서도 잘 완수하는 경찰로 그리고 이를 통해 시민의 신뢰를 받는 경찰로 자리매김하는 노력을 하고 있다.

#### 나. 독일 Bayern주 내무부의 공공의 안전을 위한 15가지 기본프로그램

독일경찰의 기본임무와 관련하여 1994년 1월 14일 독일 Bayern주정부의 결의에 의해 채택된 공공의 안전을 위한 기본지침이라고도 할 수 있는 15가지 프로그램<sup>77)</sup>이 독일경찰의 현대적 임무와 함께 그 특성을 잘 나타내 준다고 보여져서 간략히 그 내용을 소개한다:

73) 분리체제를 채택하고 있는 주로는 Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein이며, 이들 주에서는 경찰행정청과 질서행정청이 각각 위험방지임무를 수행하고 있다. 그에 반해 Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Saarland에서는 양자의 통일적인 경찰행정작용이 수행되고 있다.

74) Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen이 새로운 다섯 개의 주들이다.

75) Edwin Kube, Polizeikultur, in: DIE POLIZEI, Heft 5/Mai 1990, S.99.

76) PFA-Schlußbericht über das Seminar Konfliktfähigkeit der Führungskraft, Steigerung der persönlichen Kompetenz vom 1. - 5. 3. 93 und vom 7. - 10. 3. 94, S. 20.

77) 정확한 명칭은 15-Punkte-Programm der Bayerischen Staatsregierung zur Inneren Sicherheit이며, 1994년에 Bayern주 내무부에서 간략한 책자로 발간하였다.

공공의 내적인 안전은 개인적 자유를 위한 전제조건이라고 하는 기본하에,

- 1) 전체 사회는 예방적 범죄극복에 참여해야만 한다.
- 2) 집단적 대량범죄는 그 폐해를 간과해서도 안되고 또한 용납되어져서도 안된다.
- 3) 점증하는 재산범죄에 대해 단호히 응징되어져야 한다.
- 4) 조직범죄는 내적 안전에 대한 대량적 위협으로서 모든 법치국가적 수단을 통해 극복되어져야 한다.
- 5) 마약범죄에 대해서는 “무관용(Null Toleranz)”의 정책을 통해서만 효과적으로 대응될 수 있다.
- 6) 폭력범죄의 증가에 대해서는 국가와 사회가 함께 폭력추방 및 폭력행위자에 대한 엄격한 추적을 통해 대처해야 한다.
- 7) Bayern은 과격론자들 및 정치적으로 동기지워진 폭력에 대해서는 어떤 허용도 용납하지 않는다.
- 8) 경찰의 집중적인 교통안전업무는 시민들의 신체와 생명의 보호에 기여하는 것이다.
- 9) 국경 없는 유럽은 자유로운 인적교류와 물적교류에 기여해야 하는 것이며 범죄에 악용되어져서는 안된다.
- 10) 국제적 범죄는 국제적 협력관계 하에서 극복되어져야 한다.
- 11) 형벌은 행위에 뒤이어 바로 신속하게 따라져야만 한다.
- 12) 매력적인 경찰직업상과 사법집행관상의 정립을 통해 Bayern은 능력있고 최고로 동기부여된 경찰과 사법관을 양성하도록 노력한다.
- 13) 경찰의 고유업무가 아닌 과제로 부더의 부담을 줄여줌으로써 실질적인 경찰고유업무에의 종사시간을 보다 더 확보함으로써 경찰의 현존자원의 활용상승효과를 가져오게 한다.
- 14) 사적인 보안경비기업에 대해 보다 강화된 관리가 행해져야 한다.
- 15) 공공의 내적인 안전을 위해서는 시민들의 무관심과 같은 비교양적 행태 대신에 시민들의 공동책임이 보다 더 요청되어진다.

#### 4. 일본경찰

##### 가. 일본경찰제도의 특성

일본의 경찰조직체제는 일반적으로 영미법계 경찰조직의 원리와 대륙법계 경찰조직의 원리를 적절히 조화시킨 일종의 절충형 체제라고 평가된다. 즉 영미법계 경찰조직은 통상 민주성, 분권성, 중립성의 원리를 중심으로 형성되고, 반면에 대륙법계 경찰조직은 능률성, 집권성, 책임성의 원리를 중심으로 형성되어 있다는 것이다. 그런데 일본경찰의 조직체제는 이러한 양대 경찰체제의 특성을 조화시킨 체제로 평가된다는 것이다.<sup>78)</sup>

특히 제2차 세계대전 이후 1954년 구경찰법의 전면적인 개정을 통한 새로운 경찰법 정비를 통해 일본에서는 경찰제도의 기본적인 방향을 다음과 같은 다섯가지의 원리로 설정함으로써 절충형의 일본식 제도의 기본틀을 마련했다고 평가된다:

첫째, 인간의 자유와 권리를 효과적으로 보장하고 경찰의 권력화를 방지하는 민주적 이념에 입각한 경찰제도

둘째, 경찰임무를 능률적으로 수행하는 효율적이고도 경제적인 경찰제도

셋째, 정치적 압력이나 개입으로부터 자유로운 정치적 중립성을 보장받는 경찰제도

넷째, 책임의 소재를 분명히 하는 경찰제도

다섯째, 국가와 지방자치라고 하는 양자적 요청을 잘 조정한 경찰제도

이상의 기본 방향들은 사실 민주성과 효율성, 정치적 중립성과 책임성, 국가경찰과 지방경찰 등과 같이 서로 충돌하는 모순적 의미를 내포하고 있다는 것도 사실이다. 따라서 이의 조화도 실은 상호 장점만을 가지고 나타나지 않고 상호 단점만을 제도적으로 표출할 수도 있는 것이다. 그러나 일본에서는 중앙과 지방에公安위원회제도(公安委員會制度)를 유지하고, 경찰운영단위를 도도부현(都道附縣)으로 하여 도도부현경찰(都道附縣警察)로 일원화 하고, 도도부현경찰(都道附縣警察)의 성격을 기본적으로는 자치적 경찰로 보면서도 동시에 국가요청에 따라 필요한 정도로는 국가적 성격도 부여함으로써 이런 문제를 어느 정도 극복한 경찰제도를 확립했다고 평가되기도 한다.<sup>79)</sup>

#### 나. 국민의 친구, 친절한 윤리교사로서의 경찰

일본경찰의 서구경찰과 다른 특성 중의 하나로 지적되는 것이 바로 일본의 경찰은 윤리교사와도 같은 사회적 역할을 하고 있다는 것이다. 이는 일본경찰이 단순히 범죄의 예방이나 범인검거와 같은 법집행적 요청을 수행하는 것 뿐만아니라, 사회내에서 솔선

78) 이는 특히 정진환, 앞의 책, 235면 이하.

79) 이는 특히 정진환, 앞의 책, 199면 이하.

수범하여 모범적인 행동을 보여주는 윤리교사 내지는 도덕교사와도 같은 기능을 수행하도록 사회가 요청하고 있다는 것이다. 그리고 이같은 사회적 요청을 경찰 자신도 깨닫고 있기 때문에, 자신들이 단순한 사법적 집행기구가 아니라 시민들의 의식이나 윤리적·도덕적 행동에 바로 영향을 미칠 수 있는 자리로서 그 책임과 역할을 충실히 수행해야 한다는 것을 시민들이 느낄 수 있도록 한다는 것이다. 그리고 경찰의 행동에 대해서도 윤리적·규범적 책임을 엄격히 부과함으로써 높은 윤리적 수준을 제도적으로 일관성 있게 유지하고 있으며<sup>80)</sup>, 또한“이웃중심의 1인 지파출소(주재소)제도”를 통해 경찰본연의 업무 외에도 가정문제, 성문제 상담에서부터 이웃과의 불화 까지도 상담하는 등 권위적인 접촉보다는 일상적이고 탈권위적인 접촉을 활성화함으로써 그야말로 ‘국민의 친구’로서 그리고 ‘친절한 윤리교사적 역할’을 수행하고 있다고 한다.<sup>81)</sup> 또한 한 명뿐인 경찰이 순찰하는 동안에는 부인이 주재소를 지키며 대신해 민원을 들어 주고 범 죄신고 등도 받아 경찰서에 통보하기도 한다. 이와 같은 1인파출소 형태의 주재소가 일본에는 8천 8백여개나 있다고 한다.

그러나 일본경찰의 이상과 같은 지금의 서비스경찰 내지는 윤리교사적 경찰상은 특히 제2차 세계대전 종전 후 살을 깎는 듯한 노력의 산물이라고 평가되어 진다. 이전까지만 해도 일본경찰은 오이상(이바씨)이라는 오명 하에 시민들에 군림하는 혐오의 존재였다고 한다. 그러던 일본경찰이 패망 후 국가경찰을 자치체경찰로 바꾸고, 과거 군국주의시대의 정보담당 특별고등계 경찰을 없애고, 정치사찰을 금하고 그리고 주재소와 파출소를 중심으로 “국민의 친구”를 제1의 목표로 추구하는 등 구체적인 노력을 기울였던 것이다. 특히 파출소 문은 항상 열어둘 것, 항상기립자세로 주민을 대할 것, 민원인보다 먼저 전화를 끊지 말 것 등 철저한 근무수칙을 세웠으며, 심지어 파출소도 인형의 집처럼 오색페인트로 칠해 꾸미고 각종 마스코트를 걸어두는 등 패션화의 노력도 기울일 정도로 노력하였다고 한다.<sup>82)</sup> 이런 노력이 50년 이상 쌓여 오늘의 서비스 일본경찰,

80) 특히 공안위원회제도를 통해 외부의 압력으로부터 보호해 주는 역할을 하게 함으로써 경찰의 이런 윤리교사와도 같은 역할을 감당할 수 있도록 한다고 한다.

81) 실례로 일본 지파출소 민원담당 여순경은 관내 거주 노약자들에게 지속적으로 전화접촉을 하고 안부를 확인한다거나, 교통위반자에 대해 범칙금발부와 같은 제재적 처분보다는 경고나 훈시와 같은 친절한 대민정책을 주로 집행한다고 한다. 이상과 같은 내용에 관하여는 정진환, 앞의 책, 237면 이하 및 여기의 각주상의 문헌들 참조.

82) 이상은 중앙일보, 94.2.15, 경찰과 시민사회(2) 참조.

국민의 친구, 윤리교사 경찰이라고 하는 경찰상이 확립된 것이라고 하겠다.<sup>83)</sup> 일본경찰과 가장 유사한 역사적 경험을 가지고 있는 우리에게 일본의 사례는 좋은 모범이 될 수 있을 것이다.

## V. 21세기의 변화와 바람직한 경찰문화의 방향

### 1. 경찰문화를 둘러싼 21세기 환경변화

#### 가. 21세기 우리나라 사회의 중·장기적 변화와 경찰에의 영향

##### 1) 범세계화에 의한 변화와 우리나라의 미래<sup>84)</sup>

21세기의 대변화를 예상하는 미래학자들의 주장은 학자마다 관점에 따라 다소 다르기는 하지만 대체로 범세계적 차원의 체제가 이룩되고 정보화사회의 물질이 한층 강력히 전개되리라는 것이다. 이들의 주장을 토대로 하여 일반적으로 예상되는 다가오는 범세계적 차원의 변화를 간단히 살펴보자.

범세계적 변화는 우선 경제적인 측면에서 이미 시작되었으며 세계체제의 구축을 향해 앞으로 나아갈 것으로 보인다. 냉전체제의 붕괴와 그에 따른 WTO체제의 출범, 뿐만 아니라 계속 진행될 BR, GR, TR 등 세계적인 단일규제의 움직임이 가시화되면서 전 세계의 지구촌화는 한층 가속화 될 것으로 보인다. 단일한 체제의 성립과 규제의 적용은 공동 규범내에서 무한한 경쟁을 유발하게 될 것으로 보인다. 즉 세계체제의 범 지구

83) 이밖에도 일본경찰의 분위기를 산뜻하고도 친근감 있게 해주는 요소로서 경찰민원실의 배치를 들기도 한다. 일본경찰서의 내부구조는 사뭇하고도 친근감 있게 하기 위해 밝은 조명과 함께 민원실 접수창구에 대부분 여직원을 배치함으로써 마치 은행에 들어온 것과 같은 느낌을 들게하고 또한 민원실 한편에 부서장이 자리하여 민원처리를 감독한다는 것이다. 이처럼 민원업무에 대한 부드러운 공간적 배려는 경찰의 봉사적 이미지를 높이는 데는 어느 정도 효과적이라고 본다. 이에 관해서도 위의 신문, 94.2.15, 경찰과 시민사회(2) 참조.

84) 세계의 문명사적 변화와 우리나라의 변화에 대해서는 대통령 자문 21세기 위원회(편) 21세기의 한국, 서울 프레스, 1994; 세계화추진위원회, 세계화의 비전과 전략, 1995 등을 참조할 것. 세계화에 관한 최근의 논의를 위해서는 올리히 벡, 정치의 재발견, 1998; 안토니 기든스, 좌파와 우파를 넘어서, 1996 등을 참조할 것.

적 확장으로 인하여 국가간 상호의존도는 점점 높아질 것이나 동시에 단일규범을 중심으로 경쟁은 한층 치열해질 것으로 예상된다.

정보통신기술의 비약적인 발전은 이러한 범세계화의 경향을 한층 가속화 시킬 것으로 보인다. 기술의 발전과 이에 의한 각종 기기의 출현은 시간과 공간의 차이를 줄일 것이며 범 세계적 문화의 출현을 가능하게 할 것으로 보인다. 오늘날에도 수천 킬로미터씩 떨어진 지역간에 패션이 동시에 유행을 하는 등 세계적인 차원의 문화적 변화가 나타나고 있다. 특히 앞으로 정보통신기술이 한층 더 비약적으로 발전할 것임을 감안한다면 미래의 세계에서는 시간적 공간적으로 지금보다 더 축소될 것은 분명하다고 할 수 있다.

미래사회는 또한 생산방식에 있어서 크게 변할 것으로 보인다. 20세기를 걸쳐 나타나던 산업사회로 부터 정보와 지식이 생산에서 중요한 위치를 차지하게 되는 후기산업사회의 특징이 나타날 것이다. 이러한 변화를 위해서 GI(Global Information Infrastructure)라는 초고속 정보통신망이 결정적 역할을 할 것으로 보인다. 지식정보가 중심이 된 사회에서는 사회전체의 학습능력이 중요하기 때문에 개인과 조직은 이러한 변화에 부응하기 위하여 계속 학습을 하여야 할 것이다. 지식과 정보가 중심이 된 후기 산업사회의 시대가 반드시 긍정적인 요인만 있는 것은 아니다. 정보의 획득에 있어서의 기회균등, 정보의 차별화와 같은 문제를 극복하여야 하는 과제가 계속 주어질 것이다.

경제적 단위로 세계체제가 형성되고 정보통신 기술로 인하여 시간적 공간적 격차가 더욱 좁혀지는 시대에는 특정 국가나 지역의 문제는 더 이상 자체의 수준에 머물지 않고 세계적인 문제로 등장하게 된다. 예를 들어 우리나라의 공해문제는 우리나라에만 국한된 것이 아니라 세계적인 문제가 된다는 것이다.

지식과 정보가 중심이 되는 이런 미래사회에는 문화의 시대가 도래할 것이라는 것이 일반적인 주장이다. 범세계적인 체제가 갖추어지고 다원화, 동일화, 획일화의 가능성이 한층 높아짐에 따라 공동체의 단위에 동질성을 형성하도록 하는 문화 역시 범세계화라는 이름하에 획일화할 가능성이 높다고 하겠다. 이에 세계는 자국의 고유한 문화를 수호하려는 노력을 벌일 것이다. 명실공히 전 세계는 문화를 둘러싼 끝없는 경쟁의 시대로 돌입할 것으로 보인다. 이러한 가운데 민족문화와 세계문화는 동시에 갈등하고 번성할 것이다.<sup>85)</sup>

## 2) 21세기 우리나라의 변화전망

### (1) 지방화 · 도시화 · 정보화

1995년부터 본격적으로 시작된 지방자치제도는 우여곡절을 겪기는 하겠지만 정착될 것으로 보인다. 지방자치제의 결과는 모든 면에서 미래 한국사회에 크게 영향을 줄 것으로 보인다. 지방자치제의 성공은 민주주의의 정착에도 크게 영향을 줄 것이며 시민사회를 성숙되도록 하는데 기여할 것이다. 그러나 낙관적으로만 볼 수 없는 부분도 있는데, 우리사회가 다원화되어 가는 과정에서 이익집단간의 갈등이 첨예화되고 중앙정부와 지방정부간, 지방정부와 지역주민간에 갈등이 심화될 가능성을 배제할 수 없다. 이러한 과도기적인 문제의 극복을 위해 시민사회의 역할이 더욱 중요하게 될 것이며 주민들의 자발적 참여가 더욱 중요한 의미를 갖게 될 것이다.

<표 4> 연도별 도시화율 변화

구 분	1985	1991	1996	2001
총인구	40,467	44,094	46,393	48,389
도시인구	29,870	34,746	37,718	40,066
농촌인구	10,597	9,348	8,675	8,323
도시화율(%)	73.8	78.8%	81.3	82.8

\*도시인구는 인구 2만 이상의 시, 읍의 인구임 (단위: 천명)

\*\*자료: 대한민국 정부, 제 2차 국토종합계획 수정계획:1987-1991, 1987.

위의<표 4>에서도 알 수 있는 바대로 지방화와 더불어 지방의 중소도시들을 중심으로 도시화의 경향이 더욱 가속화되어 도시의 비율이 크게 늘어날 것으로 보인다. 2000년 경에는 인구의 82%, 2020년경에는 90% 가까운 인구가 도시에 거주할 것으로 보인다.

85) 산업사회와 정보사회의 차이를 엘빈 토플러는 다음과 같이 제시하고 있다.

<표 3> 산업사회와 정보사회의 차이

산 업 사 회	정 보 사 회
규 격 화	탈 규 격 화, 다 양 화
전 문 화	탈 전 문 화
동 시 화	탈 동 시 화
집 중 화	탈 집 중 화
극 대 화	탈 극 대 화
집 권 화	탈 집 권 화

\*엘빈 토플러의 '제 3의 물결'

그리고 21세기에는 정보통신의 혁명, 글로벌 커뮤니케이션 현상과 이에 의한 국제적 갈등의 대두 등 대내외 환경에 일대 변화가 초래될 것이다. 이러한 변화와 더불어 쌍방향 커뮤니케이션을 가능하게 하는 정보화 기기가 더욱 생활화 될 것이며 이러한 정보화의 추세에 따라 재택근무의 확대 등 삶의 방식과 삶의 기회에 커다란 변화가 일어날 것이다.

#### (2) 우리나라의 인구사회적 환경의 변화

아래의<표 5>에서 보듯이 미래의 우리 인구구조는 선진국형인 종형으로 변화해 갈 전망이다. 과거 근대화 정책을 시행하던 시기의 강력한 인구증가 억제책의 결과와 평균수명의 상승에 따라 인구구조가 개발도상국의 피라밋형에서 급격히 변화하고 있기 때문이다. 이러한 인구구조는 곧 고령인구의 증가를 말하는 것이며 이는 흔히 복지수요를 크게 유발시켜 사회적 부담을 증가시키게 되는 주요 원인으로 작용하게 된다.

<표 5> 연도별 인구구조의 변화

연도	총인구	0-14세	15-26세	65세이상	부 양 비		
					계	유년	노년
1995	44,851	10,400(23.2)	31,908(71.1)	2,543( 5.7)	40.6	32.6	8.0
2000	46,787	9,917(21.2)	33,705(72.0)	3,168( 6.8)	38.8	29.4	9.4
2010	49,683	9,510(19.1)	35,505(71.5)	4,668( 9.4)	39.9	26.8	13.1
2020	50,576	8,098(16.0)	36,147(71.5)	6,333(12.5)	39.9	22.4	17.5

\*단위: 천 명, ( ): %

\*\*21세기의 한국, 21세기 위원회, 1994

이러한 인구구조의 변화는 노동공급의 증가 둔화 및 이로 인한 투자증가율의 둔화로 나타날 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 복지에 대한 요구는 증대되어갈 것으로 보이는데 이러한 추세는 향후 소득수준이 선진화되어 가면서 더욱 가속화 될 전망이다. 소득수준의 향상은 국민의 의식수준과 욕구수준에 대한 변화로 이어질 것이 분명하다. 이러한 의식과 욕구수준의 향상이 의사결정의 민주화, 복지의 증대, 삶의 질의 개선 등과 맞물리지 않을 때 우리사회의 계층간, 집단간, 지역간의 갈등은 크게 증폭될 것으로 보인다.

## (3) 21세기 우리나라 사회의 변화와 삶의 질에 대한 요구

21세기의 경제구조는 고부가가치의 고도기술산업 또는 정보산업이 주축을 이루게 되어 생활양식이 근본적으로 바뀌게 될 것으로 보인다. 경제구조의 변화와 함께 전문직, 기술직, 행정관리직 및 사무종사자의 구성비가 계속 높아지고 여성의 노동력이 전체 노동력에서 갖는 비율도 크게 높아질 것으로 보인다. 미래 소득수준의 변화 및 분배구조의 개선은 중산층의 비율을 크게 늘릴 것으로 보이며, 정보화 사회의 확대 및 자동화의 증진으로 인하여 가사노동은 줄고 소비는 양보다 질 위주로 바뀌고, 여가생활에 대한 관심도 더욱 높아질 것으로 보인다. 물론 IMF사태로 인하여 경제위기를 극복하기 전까지는 이러한 삶의 형태를 갖기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 이 어려운 시간이 극복된다면 그것은 이러한 일반적으로 예상되는 변화의 모습에 대체로 부합할 것으로 보인다. 그런 의미에서 소득, 사회구조 및 삶의 형태에서의 변화는 의식구조의 변화에도 크게 영향을 줄 것이다.

산업구조면에서 21세기의 우리나라는 고도 산업사회화 할 것이며 도시화 역시 지금보다도 더욱 진전될 것이다. 따라서 물리적, 문화적 하부구조의 결핍으로 생활환경은 더욱 비인간화 될 것으로 예상되며 정신적으로 극도의 소외심을 느끼게 될 것이다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 인간의 권리 및 존엄성을 강조하는 범세계적인 추세는 우리나라에서도 일반화 될 것으로 보인다. 이러한 가치의 확산과 더불어 환경과 민주주의에 대한 강조는 더욱 두드러질 것이다. 이와 관련하여 역시 복지 및 여가를 보다 귀중한 가치덕목으로 여기게 될 것으로 보인다.

정보화 사회의 진척은 재택근무, 화상을 통한 대화 등의 생활형태를 더욱 촉진시킬 것으로 보이며 이에 따라 다양한 삶의 형태를 지닌 사회로 변모할 것으로 예상된다. 이러한 다양한 삶의 모습이 확산되는 변화는 개개인의 소비행동에 있어서도 고도화·다양화·개성화될 것이며 소비를 통해 개성적인 삶의 유형을 확립하려는 경향이 현저해질 것으로 보인다.

이러한 변화와 관련하여 삶의 질이 매우 중요한 과제로 떠오를 것이다. 삶의 질은 단순히 외형적인 생활상태만을 의미하는 것이 아니라 내면적 심리상태 까지 포함하는 대단히 포괄적인 개념이다.<sup>86)</sup> 만족과 행복의 상태를 지칭하는 삶의 질은 삶의 종합적인 상태를 말한다. 정치적으로는 개인의 기본권 신장은 물론 참정권의 확대를 포함하며,

86) 한국문화정책개발원, 21세기 우리나라 문화복지 증진방안 연구, 1995, 165면.

사회적으로는 일에 대한 만족도, 가치합의와 사회적 통합, 사생활의 자유, 그리고 문화적 측면에서 예술과 교육의 발전, 문화향수권의 확대까지 포함하는 개념이다. 물리적, 환경적, 심리적 측면까지를 모두 포함하는 상황에서 삶의 질 개념은 정의된다고 볼 수 있다.

다가오는 21세기에는 경제의 지속적 성장, 소득수준의 향상, 분배구조의 개선 그리고 여가시간의 확대 등으로 개개인은 자신들의 삶의 질 - 일반적으로 넓은 의미 - 에 대하여 보다 소중하게 생각하게 될 것이며, 이는 세계의 중심국가임을 증명하는 중요한 척도가운데 하나가 될 것이다. 여기서 말하는 ‘삶의 질(Quality of Life)’이란 물리적, 환경적, 심리적, 문화적 측면을 모두 포함하는 것이 된다. 삶의 질은 만족과 행복의 상태를 지칭하는 것으로서 그 척도를 따질때 물질적인 만족뿐만 아니라 정신적인 만족 역시 크게 다루어져야 할 중요한 요소가 된다.<sup>87)</sup> 특히 경제사회적인 여건의 변화와 21세기가 몰고올 정보통신기술의 발달에 의한 범세계적인 변화는 인간으로 하여금 보다 정신적인 만족을 얻는 것을 커다란 행복으로 느끼도록 할 것이다. 우리나라 역시 경제사회의 구조가 변화하고 삶의 물질적인 여건이 개선될 것으로 보이는 만큼 이러한 정신적인 분야에서의 만족도가 매우 중요한 관심사로 떠오를 것으로 보인다. 이러한 정신적 만족은 개인과 가족의 차원에서 모두 중요하게 될 것이다. 여기서 정신적 만족 가운데 가장 시급하고 일차적인 것은 안전에 대한 욕구가 될 것이다. 각종 재해사고의 위협과 증가하는 범죄로부터의 위협은 말 못할 불안으로 작용하며 정신적 만족을 해치는 가장 위험한 요인이 될 것이다. 따라서 이와 관련하여 사회의 기본적인 질서유지를 담당하는 기관의 역할이 매우 중요해 질 것이다.

또한 21세기 사회적 변화에 부응하는 삶의 질을 추구하기 위해서는 개개인의 특수하고 다양한 상황에 따른 개별적 욕구를 각각의 특성에 따라 충족시킬 수 있는 다양하고 다원적인 접근이 필요하다. 즉 효용의 관점에서 일괄적으로 취급되는 복지욕구가 아니라 개개인의 주관적인 욕구를 포괄하는 다양한 욕구에 따라 차별화된 다양한 대책이 요구된다.

정신적 가치를 핵심으로 여기는 ‘삶의 질’을 추구하려는 움직임은 궁극적으로 발전을 중시여겼던 우리의 가치를 손상시키지 않을 뿐만 아니라 발전을 더욱 의미있는 것으로 바라보도록 한다. 질 높은 삶이란 비단 유·무형의 복지를 향수하는 것일 뿐만 아

87) 한국문화정책개발원, 앞의 책, 165면.

나라 이웃이나 사회의 삶의 질을 높이기 위하여 자발적으로 동참하는 생활형태를 포함하고 있기 때문이다.

인간이 지향하는 궁극적인 가치가 ‘행복한 삶’으로 규정된다면 그 행복한 삶은 ‘개인의 자아실현’과 ‘민족이나 사회 단위의 문화역량’에 의해 결정된다.<sup>88)</sup> 그리고 이러한 두 수준의 목표는 삶의 질과 삶의 기회에 의해 규정된다. 주목해 보아야 할 점은 ‘삶의 질’은 물질적이고 신체적인 건강, 안녕과 함께 정신적이고 심리적인 건강과 행복에 의해 결정되며, 삶의 기회는 정의롭고 공정한 배분과 보상, 그리고 자유롭고 자율적인 선택과 참여에 의해서 결정된다는 것이다. 이러한 조건은 최소한 21세기에는 충족될 것으로 전망되기 때문에 이 도식에서 주장하는 삶의 가치가 21세기에는 충분히 가능할 것으로 보인다.

### 3) 세계화에 의한 한국사회의 변화가 경찰에 주는 영향에 대한 전망

#### (1) 단기적 전망

50년만의 정권교체로 인하여 민주사회에 대한 국민의 기대가 더욱 커질 것으로 전망된다. 따라서 각계각층의 민주화에 대한 요구가 크게 증가할 것으로 보인다. 그러나 동시에 이러한 요구는 기대가 충족되지 않거나 주장에 제한이 가해진다면 공격적이 되거나 냉소적이 될 가능성도 크다고 하겠다.

또한 시민사회의 역할이 크게 증대하여 삶의 환경에 대한 국민의 참여가 크게 활발해질 것으로 보인다. 다시말해서 시장과 정치는 과거에는 각자 고유한 논리로 작용하거나 시장과 정치가 서로 결합하는 움직임이 있었다면 이에 대한 시민사회의 견제와 감시가 그 어느 때보다도 커질 전망이다. 이것은 민주주의를 표방하는 국민의 정부의 등장으로 더욱 촉진될 것으로 보인다. 시민사회의 감시와 견제는 정치권력이나 시장을 넘어서 행정의 영역에도 그 영향력을 미칠 것으로 보인다. 따라서 경찰의 업무영역에도 이러한 현상은 발생할 것으로 보인다.

88) 이러한 인간 삶의 정신적, 문화적 측면의 풍요와 관련하여 문화복지의 중요성이 강조된다. 문화복지는 사회복지와 더불어 국민복지를 이루는 두 축 가운데 하나로 고려되어야 한다. 1996년을 정부에서는 이와 관련하여 문화복지의 증진을 위한 원년의 해로 선포한 바 있다. 문화복지의 개념과 이론에 관해서는 문화예술, 1996년 4월호와 9월호, 한국문화예술진흥원; 문화체육부 문화복지기획단, 21세기 문화복지 대토론회, 1996.6.; 이시우, 헌법상 문화국가 개념의 의미<문화복지 개념의 정립을 위해>, 사회과학논총 2(서울여대), 1996, 307-326면 참조할 것.

1997년 12월 부터 IMF관리체제에 들어간 우리나라는 엄청난 실업자들이 탄생하고 사상 유례없는 비율의 마이너스 성장으로 인하여 국내경기가 엄청나게 침체해 있다. 이러한 경제문제는 곧 사회적 약자들의 최저생계보장이라는 문제를 발생시키는 것은 물론 생계유지 수준의 범위가 급증할 것으로 전망되며 실제 그러한 현상이 이미 일어나고 있다. 이러한 경제문제가 단기간에 극복될 것으로 보이지 않는 만큼 장차 사회적 갈등이 증폭되는 방향으로 진전될 것으로 보인다. 따라서 사회의 기초질서 유지를 책임지는 경찰의 업무는 더욱 가중될 것으로 보인다.

빈곤으로 인해 가족이라는 최소사회 단위가 상당부분 손상을 입을 것으로 보이며 나아가 빈부차이로 인한 사회갈등이 심화될 가능성도 있다. 젊은 세대들이 고실업 시대의 직접적인 피해자가 되면서 세대간의 갈등도 증폭될 것으로 보인다. 다시말해서 사회적 해체현상이 부분적으로 대두될 것이며 그러한 가운데 여러 유형으로 사회갈등의 골이 깊어질 것으로 보인다.

이러한 문제에도 불구하고 사회일각에서는 오히려 향락산업등이 더욱 번창할 것으로 전망되며 이와 관련하여 청소년들의 일탈행위도 증가할 것으로 보인다. 이러한 문제는 빈부의 격차, 사회의 해체현상 등과 맞물리면서 사회문제 등으로 등장할 전망이다. 이는 결국 치안을 담당하고 있는 경찰의 고유업무에 부담으로 작용할 전망이다.

그러나 우리나라의 단기적인 변화전망과 관련하여 그 어느 것보다도 걱정스러운 것은 성장에 대한 믿음과 자신감의 상실에 바탕을 둔 좌절과 절망감이 확산될 수도 있다는 사실이다. 민주화와 위기극복의 시도가 가시화되지 않는다면 이러한 현상은 분명히 증가할 것이며 이는 사회불안의 근원이 될 것으로 보인다.

이러한 단기적 변화가 경찰에 미치는 영향은 다소 고전적인 의미의 사회일탈이 크게 증가할 수 있다는 사실이며 이는 모두 경찰이 담당해야 할 일이 될 것이며 이로 인해 경찰은 결국 과중한 업무에 시달리게 될 것이다. 특히 경찰이 담당해야 할 업무가 빈부 격차에 의한 사회문제들이거나 생계유지를 위한 범죄들이 많이 될 것인 만큼 매우 공정한 법집행이 요구된다고 하겠다. 최저생계 유지를 위한 일탈 (예를들면 포장마차 등과 같은 생계유지형 일탈) 에 적극 개입하는 경우 경찰 이미지가 타격을 받거나 반감이 증폭할 가능성이 있다.

또 업무가 과중하게 되어 기초질서 유지에 허점이 생기게 된다면 경찰에 대한 원망과 불만이 커질 것이다. 따라서 그 어느 때 보다도 경찰의 홍보와 이미지 관리와 관련하여 업무를 생각하는 것이 필요할 것으로 보인다. 따라서 주민들이 지역의 치안을 자

치적으로 해결하도록 돕거나 불우한 가정이나 청소년 그리고 실직자들을 예방의 차원에서 경찰이 돕거나 최소한의 온정을 보이는 것도 국민들에게 긍정적인 이미지를 심어 주는데 크게 기여할 것으로 보인다. 단기적인 변화에 비추어 보아도 경찰은 단지 사건이 발생한 후에 이를 법적으로 해결하는 차원에서부터 지역주민과 함께 호흡하고 일탈의 여건을 미연에 방지하는 적극적인 자세 까지도 매우 요구된다고 할 수 있다.

## (2) 장기적 변화에 대한 전망

### ① 시민사회의 역할증대와 그 영향

사회안전에 대한 욕구가 더욱 높아질 것인 만큼 경찰에 대해서 보다 사회질서에 대한 주문이 많아질 것이다. 그러나 동시에 경찰의 의사결정과 집행과정에 시민사회와 지역사회의 참여도 늘어갈 것이다. 왜냐하면 경찰과 시민사회가 보다 학술적으로 말하면 국가와 시민사회가 분리되어 서로 견제하는 것은 물론 상호 교류 및 침투성이 높아질 것이기 때문이다. 이것은 거의 세계적인 추세에 부응하는 것이기도 하며 우리나라에서도 이미 활발한 시민사회의 참여를 통해 국가의 의사결정과 경제영역 등에 참여하는 일이 늘고 있기 때문이다. 이미 제2건국이라는 기치하에 시민사회의 참여를 기정사실화 하여 활성화시키는 것은 잘 알려진 일이다. 이러한 당장의 변화를 떠나 장기적으로도 시민사회의 개입이 증대함으로써 그 영향이 경찰의 업무영역에도 미칠 것임은 상상하기 어렵지 않다. 무엇보다도 안전에 대한 욕구가 삶의 질 차원에서 제기될 것이기 때문에 개인이나 시민사회가 이러한 안전에의 욕구해결 차원에서 직접 나서려할 것은 분명하다. 따라서 어떠한 형식이든 참여가 더욱 적극적으로 이루어질 것임을 짐작할 수 있다.

이러한 시민사회의 국가에의 참여는 시민단체들이 경찰과 관련된 각종 위원회에 참여하거나 지역사회단체와 주민단체들이 지역 치안에의 참여를 요구하는 형태로 나타날 것이다. 뿐만 아니라 이러한 변화는 곧 바로 경찰의 의사결정 관행과 업무태도 및 대민 자세 등에 있어서 관점과 태도의 변화를 요구할 것이다. 다시말해서 민주적이고 탈권위적인 자세와 시민사회와 동반적 인식을 요구할 것으로 보인다.

### ② 세계화와 지방화에 의한 영향

범 문명사적 변화로 흔히 거론되는 세계화와 지방화는 흔히 글로컬리제이션(glocalization)이라는 이름으로 불리워지는데, 이는 세계화가 진행될수록 지방화가 강화되어 나타나는 현상을 일컫는다. 이러한 변화는 경찰의 업무에도 영향을 미쳐 경찰로 하여금 경찰조직의 범세계적인 규범에의 부응, 다시말해서 경찰업무 가운데 인권이나

자유 등과 같은 세계보편규범을 중심으로한 가치에의 관심증가 등을 요구할 것이다. 특히 여기서 앞으로 우리의 관심을 끄는 것은 생태문제에 대한 관심의 증가가 될 것이다. 무엇이 사회의 질서와 안전을 위협하는 요인이냐에 대한 우선순위가 아마도 이러한 변화에 부응하여 바뀔 가능성이 있다. 즉 환경을 비롯한 생태의 문제는 향후 중대한 위협의 요소로 등장할 것이며 이것은 다시 경찰로 하여금 이전과는 다른 차원에서의 과제를 인식하도록 하는 것이며 동시에 이에 대한 대처를 요구할 것으로 보인다. 즉 인권이나 환경문제 등과 같은 주제가 안전의 욕구등과 관련하여 범죄에 못지 않게 사회안전의 차원에서 다루어야 할 과제가 될 것이다.

또 지방화의 진전에 따른 지역에 대한 관심의 증가는 지역자치를 더욱 강조할 것이며 이는 다시 지역의 자치치안과 같은 문제에 대하여 사회적 관심을 불러 일으킬 것으로 보인다. 경찰의 입장에서 이러한 변화에 대비하여야 함은 물론이며 이를 위하여서는 현재의 경찰조직의 변화에 대한 대비를 하여야 할 것이다. 이것은 이미 제기된 지방경찰 차원에서의 문제만이 아니라 지역주민들과의 치안을 어떻게 분담하고 어떻게 공동대처해 나아가는 가에 대한 과제가 될 것이다. 이를 위한 궁극적인 경찰문화 차원에서 지역주민들과의 공동의사결정 및 공동치안활동에 대한 문화적 공감대가 형성되도록 하여야 한다.

### ③ 정보사회화에 의한 영향<sup>89)</sup>

89) 정부의 중요한 업무 가운데 하나로서 경찰업무가 갖는 의미는 미래에도 더욱 커질 것이다. 그러나 정보사회로의 변화는 이러한 정부의 기능으로서의 경찰업무에도 커다란 변화가 야기될 것이다. 아래의 표는 산업사회에서의 정부와 정보사회에서의 정부가 어떻게 다른가를 잘 보여주고 있다. 이러한 변화가 경찰에 미치는 영향은 아래의 표를 보면 다소 예측이 될 것이다.

〈표 6〉 산업사회와 정보사회의 정부비교

	산업사회의 정부	정보사회의 정부
권력구조	관료적 병폐	고객지향 서비스/지역사회 강화
행정기능	고립적 행정기능	통합적 자료서비스
서류관리	서류와 파일관리	전자적 배달 서비스
행정절차	시간소모적 절차	신속하고 유연한 반응
통제방식	명확한 통제 및 허가	은밀한 통제 및 허가
금융거래	수공업적 금융거래	전자적 자금이전
보고방식	경직된 보고 메카니즘	유연한 정보조회
정보기술	분산적 정보기술	통합적 네트워크 솔루션
민주주의	장기적인 통치자 선거	실시간, 참여민주주의

자료: 권태환·조형제(편), 정보사회의 이해, 미래미디어, 1997, 142쪽 표를 재인용

정보사회의 도래는 이미 피할 수 없는 것이며 이로 인한 변화가 어떻게 다가올지에 대하여는 여러 학자들 사이에 의견이 분분하다. 단지 이러한 변화는 일찌기 인류가 경험해 보지 못한 거대한 문명사적인 변화이며 이로 인하여 어떤 결과도 아직 구체적으로 나타나지 않았다는 사실이다.

이러한 변화는 경찰로 하여금 안팎으로 급격한 변화를 야기할 것이며 나아가 이러한 변화에 경찰이라는 거대한 조직이 신속히 적응해야 한다는 과제도 동시에 제기하고 있다. 우선 업무의 신속화를 위한 전 경찰의 정보통신기기의 원활한 사용은 물론 이를 업무에 적극 활용할 수 있는 능력을 배양하여야 할 것이다. 경찰내에 정보화 추진단을 구성하여 각 분야마다 정보사회의 진전 여부와 직원들의 적응 여부를 검토하고 이를 토대로 새로운 교육과정을 마련하여 신속한 시간내에 정보사회에 앞서가는 경찰이 되도록 하여야 하는 과제가 발생할 것이다. 다행히 경찰은 그 업무의 성격상 정보통신의 이점을 일찍 부터 활용할 수 있었다. 전산망의 확보로 전과자를 쉽게 검색할 수 있다든지 범인들의 기록을 일괄 체계화한다든지 하는 것은 어느 국가조직 보다도 앞서가는 것이라고 할 수 있다. 이러한 정보사회의 앞서가는 부분은 적극적으로 국민에게 홍보하여 경찰의 정보사회 적응력을 홍보하여야 할 것이다. 경찰내부적으로도 이를 위하여 정보검색처리능력대회를 한다든지 하여 관심을 집중시키고 능력을 배양할 필요가 있다. 이러한 정보사회에의 적응을 위한 노력은 또한 경찰문화를 크게 바꾸어 놓을 것으로 보인다. 왜냐하면 정보사회화에의 적응은 경찰의 안팎에의 환경이 여전히 새로운 상황에 돌입하는 것을 의미하는데 이는 결국 새로운 문화의 창조를 의미하기 때문이다. 다시말해서 정보화의 증대는 세계화, 지방화와 더불어 새로운 경찰문화가 만들어지도록 할 것으로 보인다.

#### ④ 부정부패의 척결

공무원들의 부패가 문제된 것은 어제 오늘의 일이 아니다. 그리고 경찰의 부패에 대한 문제가 제기된 것도 이미 오래 전 일이며 이는 다시 그 동안 얼마나 이 문제가 개선되었는가 하는 문제를 제기하게끔 한다. 이 문제는 무엇보다도 대민접촉을 통한 업무에서 부정을 저지르는 것에서부터 찾을 수 있다. 이러한 문제는 수 많은 경찰이 자기분야에서 사회의 질서유지를 위하여 헌신적으로 일하고 있다는 사실을 국민들이 잇고 비난과 의혹의 눈으로 바라보도록 한다.

특히 부패의 척결은 단지 깨끗한 사회만을 위하여 필요한 것이 아니라 범세계적인 변화, 즉 부패라운드와 같은 세계적 규정을 만들어 서로를 제약하는 지구적 가치의 적

용<sup>90)</sup>이 눈앞에 와있다는 사실 때문에도 대단히 중요하다. 예를들어 경찰의 부패문제로 인하여 국가와 사회의 예기치않은 부분이 국제사회에서 피해를 보는 일이 발생할 수도 있다는 것이다. 이러한 문제가 발생한다면 그것은 고스란히 경찰의 부담으로 작용할 것이며 다시 경찰에 대한 사회의 비난과 불신의 근원이 될 수 있다.

#### 나. 경찰임무 및 경찰제도의 발전적 변화의 방향

이상과 같은 21세기의 사회적 변화는 경찰의 임무와 관련하여서도 이를 보다 발전적으로 변하게 하는 요소가 되며, 이는 또한 미래의 경찰상 내지는 경찰의 이미지하고도 밀접한 연관성이 있다고 하겠다. 이런 의미에서 질서유지 및 범죄예방과 같은 경찰의 임무 및 과제에 다음과 같은 몇가지 미래적 요청사항들이 앞으로는 보다 더 고려되어져야 할 것이다.

① 세계화·지방화·정보화로 대변되어지는 시대적 변화에 맞추어, 그리고 IMF체제라고 하는 특수한 경제적 상황에 맞추어, 양질의 높은 교육을 받은 젊은이들이 경찰직업과 경찰의 업무에 대해 비판적인 인식을 갖지 않도록 함과 아울러, 젊은이들의 직업을 통한 자기성취욕들을 만족시킬 수 있는 그런 경찰직업상 및 업무영역의 창출이 필요하다. (예를 들면 사이버경찰, 인터폴확대, 학사경찰임용제도의 확대, 상담 및 심리전문가제도도입, 여성경찰확대 등)

② 문민정부에 이어 국민의 정부가 들어서면서 우리 사회도 민주화된 사회로서의 모습들이 사회 다방면에서 점차 많이 나타나면서 이제는 경찰도 시민의 생명과 재산을 진정으로 보호하는 역할을 감당해야할 시기가 되었다고 본다. 따라서 경찰도 첨단화된 시설과 장비를 활용하여 증거 위주의 활동을 펼침으로써 부분적으로 과거에 나타나기도 했던 시민들의 개인적 기본권들을 과잉적으로 제한하거나 무시하는 현상들을 불식시켜야 할 것이다. 시민들의 민주의식이 높아지는 만큼 이런 인권침해적 경찰행위들에 대해서는 시민들의 정당하고도 정상적인 이의제기가 충분히 예견되고 있다.<sup>91)</sup> 그러므로

90) 최근에 들어 반부패다자간협정의 필요성이 제기되고 있다. 특히 OECD에서는 뇌물문제를 범법차원에서 다루는 문제를 강구하고 있으며, 또한 WTO체제 하에서의 반부패라운드 문제도 곧 현실로 닥칠 상황에 처해 있다. 부패방지법제의 현황에 대해서는 특히 성낙인, 부패방지법제의 현황과 과제, 공법연구, 제24집 제3호, 1996.6., 161면 이하 참조.

91) 98년 11월 2일자 국민일보의 보도에 따르면, 경북대 법학부 4학년에 재학중인 K학생이 지난해 5월 30일 서울에 갔다가 서울역 앞에서 한총련 출범식과 관련하여 전경들의 불심검문을

이에 대한 경찰의 민주의식 내지는 인권보호의식 고취를 위한 교육 및 제도적 장치도 필요하다고 본다.(경찰관직무집행법의 철저한 교육, Miranda원칙의 준수<sup>92)</sup>, 인권담당관 제도의 도입 등)

② 현대의 급속한 정보기술의 발달은 컴퓨터범죄와 같은 형태로 나타날 수 있는 잠재적 범죄행위자들에 의한 악용가능성을 상존하게 하고 있다. 따라서 정보의 활용은 경찰내에서 순기능적으로 활용될 수 있도록 하여야 하고, 이를 위해 정보전문가의 양성과 정보보안을 위한 전문적인 시스템의 개발 등도 중요한 경찰의 과제가 될 것이다. (사이버경찰과 정보화추진단 및 정보전문경찰제도확립)<sup>93)</sup>

③ 지방화시대의 경찰은 자치체경찰제도의 도입 이전이라도 경찰의 임무인 질서유지 및 범죄예방에 관한 기본적인 부분은 지방경찰에 이양하는 것이 지방자치의 정신에 맞는다. 다만 지방자치의 현대적 정신은 중앙과 지방의 대립적 관계가 아니라 협력적, 협동적 자치에 있다 할 것이므로, 이런 의미에서 중앙경찰과 지방경찰의 분명한 법적 업무분담과 함께 이들 상호간의 협력관계가 매우 중요한 과제로 대두된다고 하는 것이다. (중앙경찰과 지방경찰의 협동적 관계)

④ 사회의 변화는 범죄현상에도 많은 변화를 초래하고 있다. 예를 들면 범죄가 지능화하면서 전문성이 높아진다든지, 개인적 범죄보다도 집단적 범죄가 상대적으로 늘어난다든지 또는 이동수단의 발달로 범죄가 가동성을 띠면서 기동화(機動化)한다는 등의 현상들이 나타난다. 따라서 이런 현상에 대처할 수 있는 첨단화 된 특수한 장비 내지는 첨

---

받고 연행, 감금되었다가 아무런 혐의점이 없어 이튿날 훈방됐으나 나중에 자신이 한총련집회 참가학생으로 훈방조치된 학생명단에 포함돼 학교측에 통보된 것을 확인하고 억울한 심경으로 경찰관직무집행법을 확인한 결과, 경찰관이 불심검문을 할 때 지켜야 할 사항인 검문자의 신분증제시를 통한 소속과 성명, 검문목적과 이유 등을 밝히지 않았고(법 제3조 제4항), 임의동행의 경우에도 가족이나 친지들에게 연락하지 않았으며, 본인에게도 연락기회나 변호인의 조력을 받을 권리를 고지하지 않는 등(법 제3조 제5항) 경찰관직무집행법을 명백히 위반한 사실을 확인하고 이를 근거로 국가를 상대로 손해배상청구소송을 서울지법에 제기 승소판결을 받았다고 한다. 이런 유형의 소송이 앞으로는 제기가능성이 매우 높으므로 관련교육훈련이 잘 이루어져야 할 것이다.

92) Miranda원칙이란 검사나 사법경찰관은 피의자에 대해 범죄사실의 요지, 체포의 이유와 변호인을 선임할 수 있음을 알리고 변명할 기회가 주어진 후가 아니면 체포할 수 없다고 하는 개인의 신체의 자유를 위한 절차적 보장에 관한 원칙이다. 형사소송법 제200조의 5 참조.

93) 이런 의미에서 지난 1997년 8월 4일 결성된 경찰청 컴퓨터범죄수사대(Computer Crime Investigation Squad)의 출범은 매우 시의적절한 것으로 평가된다.

단화 된 특수경찰제도의 도입 및 확대가 필요하다. 조직범죄 및 국제범죄조직 등에 대처하는 특수경찰이라던지 테러전문경찰대 등을 생각해 볼 수 있을 것이다. (특수장비 및 특수경찰대의 도입)

⑤ 현대사회의 세계화·국제화의 추세로 인한 국제적인 교류 및 협력 필요성들이 증대하면서 경찰영역에 있어서도 국제적 협력 필요성이 높아지고 있다. 이는 국제적 교류의 확대로 인해 범죄의 무국경화현상으로 나타나기도 하고, 정보통신기술의 발달로 인해 정보통신을 이용한 범죄현장의 다국적화현상 내지 역시 무국경화현상 등으로 나타나는 사실이기도 하다. 이런 현상들에 효과적으로 대응할 수 있고 아울러 국제적 협조체제를 통한 경찰의 임무수행도 새로이 확립시켜야 할 경찰의 과제라 할 수 있을 것이다. (인터폴의 확대 및 국제적 교류협력의 확대)

## 2. 우리나라 경찰행정문화와 발전방향

행정문화에 관한 여러 학자들의 의견을 종합해 보면 행정문화는 행정을 하는 사람들의 태도, 행정행위의 양식과 이를 통제하는 가치관, 사고방식, 의식구조 등으로서 행정조직내에서 사회화과정을 통해 형성된 특성을 가지고 있으며 이러한 특성에 맞도록 개인의 행태나 조직을 통제하는 행정현상이라는데 공감할 수 있는 것으로 보인다.

이러한 개념정의와 함께 행정문화는 경찰행정에도 대체로 그대로 적용될 수 있다는 것은 이미 앞에서 언급하였다.<sup>94)</sup> 따라서 경찰행정문화라는 개념이 가능하며 또한 경찰문화의 한 부분으로서 매우 중요하게 다루어져야 할 것이다. 왜냐하면 오늘날 사회의 급속한 변화는 여러 측면에 걸쳐 행정수요의 증가를 가속화하였고 이에 따라 경찰의 기능도 단순한 범집행이 아니라 경찰보호 또는 공공봉사의 실시라는 차원으로 획기적인 방향전환이 되어야 하고 각계에서 서로 다르게 부딪혀 오는 시민욕구와 갈등을 조정하여 사회발전의 동력화할 수 있는 다양한 능력의 증대가 요구되기 때문이다. 이와 같이 경찰행정문화가 매우 중요한 과제로 대두되는 오늘날 이 분야에 관한 한 연구에서 실시한 설문조사는 우리에게 시사해주는 바가 크다. 따라서 여기서 이 조사에 대한 소개를 간단히 하고 그 결과를 토대로 발전적인 경찰행정문화의 방향을 알아 보자.<sup>95)</sup>

94) 앞의 II. 4. 참조.

### 가. 우리나라 경찰행정문화 현실

이 조사에 따르면 우리나라 경찰행정문화는 계서주의, 운명주의, 형식주의, 일반주의, 가족주의, 의리주의, 관직 이권주의 등의 특성을 보여주고 있는 것으로 분석되었다.<sup>95)</sup>

계서주의는 권위주의가 행정에서 나타나는 형태로서 대민관계에 있어서는 관인지배주의나 관존민비의 형태로 나타난다. 또 조직내에서는 '동급부서간의 협조가 잘 이루어지지 않고 계서상의 상관의 명에 의해서만 비로소 일이 효과적으로 성취될 수 있다'는 식으로 나타난다.

운명주의란 자신의 능력부족을 부정하고 따라서 노력을 하기보다는 매사를 운이 없는 탓으로 돌린다는 것이다. 강력사건의 원인의 수용태도나 추진하는 목표의 설정태도에 있어서는 소극적이고 운명적인 태도를 상당히 벗어나 적극적인 태도를 보이는 반면에 세상에 대한 비관적인 견해나 카리스마적인 권위에 대한 운명적인 복종태도 등에서 운명주의적인 성향을 강하게 보여주고 있다.

형식주의는 규정준수라는 이름하에 조직목적의 달성에는 별로 관심을 기울이지 않는 무사안일, 기회주의적인 행동방식을 말한다. 이러한 행동은 공공서비스 생산에 절대적으로 부정적인 영향을 미친다. 이 조사에서는 10년전 보다도 경찰의 행정문화가 형식적인 특성을 더 보여주고 있는 것으로 조사되었다.

일반주의는 전문적 지식 없이 일반적인 지식으로 업무를 처리하는 성향을 말한다. 전문성을 중심으로 인사배치를 하여야 한다는 응답은 200명중 84명인 반면에 인간관계를 고려해야 한다는 응답이 114명으로 훨씬 많았다. 물론 경찰이 교통, 수사, 경비, 보안 등 기능별로 분류가 되어있는 편이기 때문에 전문화는 어느 정도 기준으로 설정되어 있는 편이다. 그래서 경찰전반으로 보면 중간보다 약간 높은 정도의 전문성에 대한 지향을 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 경찰문화는 아직도 일반주의적인 성향이 높다고 할 수 있다.

95) 이 조사에서 전국 각급 경찰관서에서 차출되어 직무교육중인 경찰관 들 중에서 계급별로 50명씩 200명을 무작위로 표본추출하되, 조사목적 및 조사방법의 한계상 그 대상은 경위이하의 초급간부에 한정하였다. 조사에 관한 자세한 내용은 「조계훈, 경찰행정문화의 발전적 변화향방에 관한 연구, 연세대학교 행정대학원, 1993」을 참조할 것. 그러나 여기서 알아두어야 할 것은 이 조사의 시점이 다소 오래되어 그 타당성과 신뢰도가 떨어진다는 사실이다. 이 점을 감안하고 이 조사연구의 결과를 대하여야 할 것이다.

96) 조계훈, 앞의 논문, 3장.

가족주의는 가부장을 정점으로 하는 혈연적 유대관계에 바탕을 둔 것으로 가족외에 특수주의적인 귀속적 사회관계가 사회관계로 확장되어 나타나는 것을 말한다. 우리가 학연·지연·혈연 등에 의한 기준으로 사회관계를 맺는 경향이 높다는 것은 이미 잘 알려진 사실이다. 이러한 가족주의의 부정적 결과는 합리적 판단을 마비시키고 1차적 집단을 우선시 하는 연고주의가 강하게 나타나는데 그 문제의 심각성이 있다. 따라서 행정관료가 연고관계에 따라 행동하도록 함으로써 정책결정, 집행 및 인사에 있어 합리성과 객관성을 저하시키며, 공직사유화와 관직이권주의와 연결되는 경향을 보여준다. 이러한 개념적 정의는 실제조사에서 조사대상 경찰 200명 가운데 178명이 상사의 가부장적인 보살핌에 긍정적인 반응을 보이고 있어 가장 가족주의적인 행태를 보여주고 있으며 조직내 연고나 파벌도 상당히 승진이나 중요보직의 인사에 전문지식이나 직무적인 능력보다도 연고적인 성향이 보다 영향을 주고 있음을 보여주고 있다. 흥미있는 것은 이러한 가족주의는 대민업무에는 비교적 영향이 적어서 조직내에서의 문화적 특성으로서의 의미가 강함을 보여주고 있다.

온정주의 혹은 정적 인간주의는 우의, 신의 등 정적인 유대관계를 중시여기는 풍토로서 행정적으로는 조직내의 눈치, 평가 등에 관심을 기울이는 한편 1차집단적인 유대, 즉 가족주의적인 유대만으로는 채울 수 없는 소외감과 보장적 연대의 필요를 인위적 유대관계를 통해 보상받는 것을 말한다. 조사에 따르면 이러한 유대관계는 10년전에 비하여 상당히 변화하였지만 아직도 중간이상으로 경찰공무원들의 반응은 온정주의적인 성향을 보여주고 있는 것으로 조사되었다. 특히 업무처리 청탁을 하는 지역유지 혹은 일반인들과의 관계에 있어서 아직도 온정주의적 성향을 보여줌으로서 개선의 여지가 있음을 보여주고 있다.

다음의 문제는 공·사혼동, 관직이권주의인데 이것은 공히 객관적이고 합리적인 기준에 의해 인사와 업무처리를 하는 것이 아니라 사적 친분관계에 의해 일을 처리하고 정적유대관계에 의한 라인을 따라 편파적 이권을 확장하고 관직을 일신상의 영달을 위한 수단을 생각하는 것을 말한다. 이에 따라 관료들간에 이권이 개입되는 보직을 차지하기 위한 경쟁이 벌어지며 정적·의리주의로 연결된 행정조직내 또는 외부의 유대세력들은 청탁 등의 행위로 조직현상을 왜곡하는 역기능을 만들어 낸다. 이러한 공사혼동적이고 관직이권주의는 10년전 보다도 훨씬 중립적으로 변하고 있기는 하다. 그러나 경찰본인에게 물어본 보직의 의미를 보면 33% 만이 기능을 통한 국가사회에 대한 봉사라고 했을 뿐 53%는 개인의 권리이거나 생활수단이라고 응답함으로써 여전히 공직을 사적으

로 생각하거나 관직이권주의적인 성격을 버리지 못하고 있을 보여주고 있다.

〈표 7〉 경찰행정문화분석표 N = 200

순위	경찰행정문화							평균문화	일반행정
		1점	2점	3점	4점	5점	무응답	계수	문화계수
1	권위주의	28	5	25	11	28	3	3.02	2.70
2	운명주의	21	3	43	7	25	1	3.12	2.85
3	형식주의	32	28	18	11	10	1	2.38	2.52
4	일반주의	21	27		30	21	1	3.05	
5	가족주의	47	3	13	11	25	1	2.64	3.31
6	온정주의	26	15	24	23	10	2	2.76	2.49
7	공사혼동적 관직이권주의	21	33	7	20	18	1	3.05	2.18
	평균문화계수	28.0	16.3	18.6	16.1	19.6	1.5	2.86	2.50

자료: 「조계훈, 경찰행정문화의 발전적 변화방향에 관한 연구, 51면」에서 재인용

앞의 표에서 보듯이 평균문화계수는 2.86으로 전통적 문화적 특성에서 발전적인 문화적 특성으로 변화해 가는 과정에 있기는 하다. 그러나 여전히 전근대적이며 역기능적인 행정행태에서 완전히 탈피하지 못하고 있다는 점도 알 수 있다. 이러한 실증적 분석에 따르면 문화적 특성에 따라 서로 다른 수준을 보여주고 있는데 가장 변화된 적극적인 태도를 보여주고 있는 것은 운명주의이며, 권위주의, 일반주의, 공사혼동적 권위주의 등도 일정 수준이상의 긍정적인 태도를 보여주는 반면에 형식주의, 가족주의, 온정적 의리주의 등에서는 여전히 역기능적이며 전통문화적인 태도가 자리잡고 있음을 보여주고 있다. 따라서 비능률적이며 부조리를 지향하는 문화가 경찰행정안에서 여전히 극복되지 않은채 남아있음을 알 수 있다.

#### 나. 경찰행정문화의 발전적 변화방향과 개선방안

위의 조사결과를 토대로한 발전적인 경찰행정문화의 변화방향은 첫째, 우리의 경찰행정문화가 민주적인 하의상달형의 행정문화로 바뀌어야 한다는 것이다. 즉 조직내적 지위는 분업체계에 의한 기능적 관계에 근거하여야 한다는 것으로 유교적 권위주의에 의한 행정문화가 지양되어야 한다는 것을 의미한다. 둘째, 법과 규정의 형식성이나 운명

주의적인 소극적 문화에서 탈피하여 경찰이념의 효율적인 달성을 위한 적극적이고 성취지향적인 문화로 변화시켜야 한다. 이를 위해서는 우선 경찰의 기능별 독립이 필요하다. 이것은 다시 경찰의 진정한 독립문제와 맞물려 있다. 왜냐하면 상부의 업무지침을 기다려 행하는 행정문화 풍토에서는 발전적인 변화를 기대하기 어렵기 때문이다. 경찰이 수동적이고 눈치를 보는 행정을 펴는 것도 이러한 경찰독립의 문제와 크게 관련이 있다. 셋째, 비합리적인 연고주의나 공사를 혼동하는 관직이권주의에서 벗어나 과업중심적이고 공평무사한 문화를 정립하여야 한다. 이 부분은 특히 미래지향적인 경찰의 발전적 행정을 위하여 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 이러한 행정문화적 요소는 내부적으로는 각종 인사 및 승진에 있어서 비합리적 관행을 야기함으로써 조직내의 문제를 발생시키며 대외적으로는 편파적이고 공정하지 못하게 행정업무를 처리하도록 하였기 때문이다. 이것은 요즈음 부분적으로 개선되고 있는 경찰의 민주화와 탈권위주의적 행정행태를 의미없게 만들 수 있기 때문에 특히 개선이 요망된다. 넷째, 전문성을 존중하는 행정문화가 요구된다. 이것은 다시말해서 경찰업무를 과학화, 전산화, 전문화하는 길이다. 또한 업무분야 역시 전산, 세무 등 전문영역을 개발해야 하며 보직에 있어서 전문성에 근거한 임명이 절대적으로 필요하다. 즉 기능별 원한의 위임이나 분권화가 이루어져야함을 의미하는데 이것은 부수적인 업무의 부담을 안지않고 전문성에 근거한 경험과 지식을 살릴 수 있는 최선의 길이다. 다섯째, 사실정향적이고 세속적이며 현실적인 문화의 지향이 요구된다. 이것은 비단 경찰만이 아니라 공직사회 전반에 걸쳐 공히 요구되는 사항인데, 비현실적인 청렴이나 내뺨을 강요하지 말고 현실적인 보수체계와 예산의 지원등을 현실화할 것을 요구하는 것이다. 가능하지 않은 청렴이나 근검절약을 요구하여 경찰행정문화의 목표로 설정해 홍보하는 등 대내외에 현실성 없는 이미지를 만들어 놓고 부조리 등의 사례가 발생하면 실망과 비난을 한꺼번에 받아야할 이유가 없는 것이다.

이러한 경찰행정문화의 개선방향을 지향하여 개선하는 구체적인 방안은 강제, 교육(규범), 유인(합리)에 의한 방법을 통한 실천이다.<sup>97)</sup> 그것은 첫째 경찰교육에 있어서 강

97) 우리나라 행정문화의 변화시킬 수 있는 객관적인 요인들로 행정엘리트의 분화, 사영역의 확대, 절차의 간소화, 생계비 지급의 현실화, 교육·훈련의 강화 등을 예로 들 수 있다. 이밖에 행정영역에 있어서 전문성의 확보 및 자율성의 제고 등이 변화를 위한 중요한 요인으로 지적될 수 있다. 이러한 우리나라 행정문화 개선을 위하여 일반적으로 지적될 수 있는 요인들의 상당수는 경찰행정문화 개선을 위해서도 상당부분 타당성이 있다.

제적 교육방법이 아니라 유인적 교육방법의 실시를 의미하며 둘째, 경찰안에서 행정개혁을 주도하려는 사람들에 대한 인센티브를 제공하여 행정의 개선을 유도하여야 하며 셋째, 각 경찰관에 대한 인사평정이 공정하게 이루어져야 한다. 넷째는 교육을 경찰구성원 전원에게 획일적 주입식으로 할것이 아니라 근무성적이나 승진잠재력이 있는 사람들을 공정하게 선발하여 선발된 사람들에 한하여 토론식으로 교육이 진행되어야 한다. 마지막으로 전문성을 가진 사람이 보수 등 여러 면에서 우대받는 행정이 되어야 한다.<sup>98)</sup>

이러한 방향으로 경찰행정문화를 변화시키기 위해서는 변화를 가로막는 제도를 우선 변화시켜야 한다. 앞서 조사결과에서도 본 것 처럼 경찰내부의 가장 큰 불만은 격무, 가정생활 및 보수에 관한 부분이다. 대체로 조사의 응답자중 98% 이상이 이에 대하여 불만이라고 했다. 따라서 경찰행정문화를 발전적으로 유도하고 강화하기 위한 처방으로서 경찰여건 가운데 가장 불만이 큰 근무제도 개선과 후생복지 및 보수에 대한 현실적 개선안을 모색하여야 한다.

## Ⅶ. 한국경찰문화의 창달을 위한 정책적 제언

### 1. 경찰문화 형성을 위한 새로운 패러다임 추진전략

- 전통적 경찰문화의 긍정적 요소와 부정적 요소의 구분 -

전통적인 경찰문화의 계승을 위해서 과거 경찰이 헌신적으로 호국과 봉사를 위해 희생했던 사례를 발굴하여 박물관을 만들고 도서로 만들어 경찰은 물론 일반인에게도 보급한다. 이러한 사례들은 철저히 고증을 거쳐 교육과정에 반영하여 그 정신을 이어가도록 한다. 또 경찰이 헌신한 지역을 경찰유적지화 하여 경찰교육시에 반드시 방문하여 현장을 체험하도록 한다.

이러한 긍정적인 사건이나 현장만이 아니라 부정적인 사건이나 현장에 대해서도, 다시 말해서 정치권력 등에 의해 경찰이 부당하게 정치적 사건에 개입하여 경찰의 명예를 추락시켰거나 불미스러운 일로 인하여 경찰의 위신이 떨어진 사건 역시 현장을 보

98) 조계훈, 앞의 논문, 57 - 61쪽.

존하고 사례집을 만들어 교육에 반영하고 현장학습의 장으로 만든다.

더불어 경찰역사에 대한 전문적이고 분야에 따른 세부적 내용이 모두 반영된 역사서를 편찬하는 것도 반드시 필요하며, 경찰백과사전과 같은 안내서도 편찬하여 경찰에 대한 이미지 제고에 나설 필요가 있다. 이러한 과정을 통해 전통적 경찰문화에 대한 계승과 비판이 이루어지고 이를 통해 미래를 향한 경찰문화의 새로운 패러다임이 형성될 수 있을 것이다. 따라서 긍정적 요소와 21세기에 요구되는 자세 혹은 가치관과의 결합을 시도함으로써 새로운 패러다임의 형성을 가능케 해야 한다. 그리고 부정적 요소로부터의 탈피를 위한 전략마련도 필요하며, 경찰을 둘러싼 환경에 비추어 새로운 패러다임의 확산을 위한 전략마련도 또한 필요하다. 이하에서는 구체적인 것들을 제시해 보고자 한다.

## 2. 경찰문화 활성화를 위한 추진방향과 과제

### 가. 세계화·지방화·정보화·민주화에 부응하는 조직과 인력

- 1) 민주, 인권, 환경문제 등 세계적 가치를 내면화하는 경찰
- 2) 정보화사회를 선도하는 경찰: 경찰은 이미 정보기기의 이용을 최대화하며, 이를 홍보하고 미진한 지역이나 인력에 정보마인드를 보급
- 3) 지방화시대를 맞아 경찰의 지방분권화 추세의 가속화, 동시에 지방경찰제도의 폐해를 방지하는 방안 마련
- 4) 민주경찰로서의 자질 함양을 통한 민주화시대의 선도자로서의 경찰
- 5) 경찰관련 현상이나 법에 이를 반영
- 6) 강성이미지의 경찰로부터 연성이미지의 경찰로, 그러나 동시에 결코 사회질서를 선도하는 의무를 게을리하지 않는 경찰: 부드러워 보이지만 강한 경찰
- 7) 자율적이고 자주적이며 정치중립적인 경찰상의 확립
- 8) 개인의 인권은 물론 취향과 인격을 존중하는 개인존중의 경찰상 확립, 이를 통해 세대간의 갈등해소에 앞장서는 경찰, 물론 신세대를 이해하고 도와주는 경찰상 확립
- 9) 문화, 정보, 환경이 중요해지는 시대를 이해하는 경찰의 이미지 조성
- 10) 이러한 정책수행을 위한 업무강화 및 인력수급 방안의 마련을 위하여 추진위

원회를 시민사회 대표를 포함한 민간인과 경찰이 함께 참여하여 의논한다.

#### 나. 새로운 경찰문화 형성을 위한 추진전략

위와 같은 것들을 통하여 새시대에 부응하는 경찰문화의 형성 및 이의 사회적 확산을 도모할 수 있으며, 이를 위한 추진전략으로는,

1) 전통적 경찰문화의 긍정적 요소와 새시대에 요구되는 방향과의 결합

2) 신 경찰문화 확산을 위한 추진조직, 법 및 제도의 정비 그리고 각종 교육 훈련 과정의 재검토 및 정비

3) 경찰상징의 개선

① 현대적 구조변화에 걸맞는 새로운 경찰상징 제정<sup>99)</sup>

② 경찰제도의 개선과 여건의 변화에 따른 경찰계급구조 및 명칭의 변화도 필요하다. 중앙경찰과 지방경찰이 이원화될 가능성도 엿보이는 등 기존 경찰업무의 상당부분이 지방으로 옮겨지는 등 경찰제도의 변화가 불가피하다면 이에 합당한 계급과 명칭의 변경이 필요하다. 그러나 계급장을 황금색으로 바꾸는 등의 변경은 언론과 함께 대국민적 이해가 필요하며 자칫 권위적이거나 외화를 낭비한다는 비난에 직면하게 된다. 물론 내부적으로 하급직의 사기를 진작시킬 수 있다는 점에서의 긍정적 효과는 분명히 있다.

4) 구태의연한 경찰의 의식·행태의 개선

① 조직의 성격과 구성원의 태도변화

일방적 지시와 명령, 계층적 마음가짐의 부족, 연고를 통한 인사운동, 상사에 대한 불평과 불만 등과 같은 부정적인 의식과 행태를 개혁한다. 또 일상업무의 수행과정에서 전문직업 의식의 결여, 협조의식의 미흡, 불필요한 대기과 야근, 문서의 과다한 양산과 같은 구태의연하고 비효율적인 업무행태를 개선한다. 구체적으로는 대민접촉과정에서

99) 참고로 만화가 이현세 씨가 지난 10월 21일 경찰의 날에 수서경찰서의 마스코트용 만화캐릭터를 수폴(Su-Seo-Police)이라 명명하여 그려 선물했다고 하는데 이런 경찰의 마스코트 제정도 필요할 수 있다.(조선일보, 1998.10.21. 참조) 그러나 긍정적 경찰상이 정립되고 이에 걸맞는 마스코트 제정이 필요할 때이다.

권위적이고 행정편의적인 태도, 개인의 감정에 의한 불공정한 법집행, 반말과 폭언과 같은 불건전한 언행 등을 삼가거나 개선하여야 한다.

② 경찰 개개인의 사생활에 있어서 격무로 인해 가정문제가 소홀해지거나, 취미생활 등이 부족해지거나 또 현실에 안주하고 자기발전의식에 미흡한 경우 이의 적극적인 개혁이 요구된다.

③ 경찰가족단위의 문화행사를 정기적으로 개최하여 경찰가족들을 초대한다.

④ 어린이날 어버이날 등에 경찰악대의 연주를 비롯한 품위있는 문화행사를 마련하여 가족을 초대하여 경찰의 사기도 높이고 가족들도 경찰가족임을 자랑스럽게 한다.

⑤ 경찰연극제 등을 개최하여 전문극단이 경찰을 주제로 연극하는 것을 후원하거나, 아니면 경찰내에 연극모임을 조직하여 문화활동을 하고 이들이 경연대회를 한다.

⑥ 자유, 정의, 그리고 효율이 존중되는 시대에 부응하는 경찰은 민주시민의식을 함양하고 있으며 자신의 업무에 정통한 전문지식으로 무장되어 있어야 한다.

⑦ 이를 위하여 한사람의 민주시민으로서의 윤리의식을 고양시켜야 하며, 정직한 심성을 바탕으로 새로운 권위의 확립을 꾀하고, 경찰업무의 속성상 중요한 기능을 하는 위계질서를 존중하면서 동시에 민주적으로 의사결정이 이루어질 수 있는 자세를 확립하여야 한다.

그러기 위해서 요구되는 것은 감정통제능력을 지닌 법집행관으로서의 자세를 확립하고 있어야 한다는 것이다. 뿐만 아니라 세계적인 변화인 정보화 사회에 부응하는 의식과 전문지식의 함양이 필요하며, 21세기의 가장 중요한 문제가 될 환경문제에 대한 중요성을 철저히 의식화하고 경찰의 새로운 업무영역으로 도입할 수 있도록 전문인력을 양성하여야 한다.

⑧ 시민사회의 영역이 점차로 커질 것이 분명한 만큼 지역사회에서는 지역주민과 또 시민단체와의 관계를 원활히 하고 이들의 의견을 정책입안과 결정과정에 반영할 수 있도록 한다. 현재의 지역방범위원회는 시민사회를 대표한다고 보기 어려운 만큼 실제 대표성이 있는 시민 혹은 주민단체의 참여를 유도하며 장기적으로 자치치안의 방향으로 가도록 유도한다.

##### 5) 경찰업무수행의 과학화·전문화

경찰업무수행을 효과적으로 하고 그 결과를 신속히 국민들에게 알려 반향효과를 얻

을 필요가 있다. 우리의 체감으로 느끼는 치안상태와 경찰에서 발표하는 치안상태의 차이가 있는 만큼 공정하고 피부로 느끼는 치안질서의 감이 공감대를 형성할 수 있도록 치안지수를 개발하고 이를 홍보하는 것이 필요하다.

또 경찰신문사와 방송국의 설립도 사실은 매우 요구되는 것이다. 향후 이러한 기관의 설립은 정부구조의 간소화에 따라 매우 어려워지리라고 예상되는 만큼 위탁운영 같은 것을 생각해 볼 수 있다. 하여튼 중요한 것은 그러한 홍보수단을 확보하여 국민이나 주민들에게 알려야 한다는 사실이다.

과학화와 관련하여 수사 등의 과학화는 항상 강조하는 바 이기 때문에 그렇게 새로운 사실은 아니다. 그러나 범죄예방의 차원에서 주민들과 피해자들에게 상담하는데 있어서 과학적인 상담요령은 반드시 터득하도록 하여야 한다. 이것은 경찰관 및 경찰조직 전체에 대한 이미지 개선을 위한 첫걸음이 된다는 점에서 그 의의가 크다고 하겠다.

#### 다. 우리나라 경찰문화와 제도의 지속적인 발전추구

우리나라에서 그동안 지속되어온 전통적인 경찰문화 가운데 긍정적인 것과 부정적인 것을 구별하여 긍정적인 요소를 더욱 살려 현대적으로 계승한다. 이를 위하여 우선 정리되지 않은 우리나라 경찰의 정신 및 역사에 관한 내용을 집대성하는 연구를 하여야 한다. 그리고 이러한 내용은 학문적인 차원에서만이 아니라 각종 유물과 해당 전시품을 모아 상설전시관을 만드는 데 까지 미쳐야 한다. 특히 요즈음 증가하고 있는 특수박물관 건립 추세에 부응하여 경찰박물관의 설립도 매우 절실하다. 이를 위하여 경찰청의 차원에서 경찰이 쉽게 접근할 수 있는 곳에 복합건물을 세워서 박물관, 상설전시관, 도서관, 문화향수 등의 복합기능을 수행하도록 한다.

길지 않은 우리의 경찰역사에서 경찰정신은 업무수행의 장에서 뿐만 아니라 유적지에서도 많이 남아 있다. 유적지는 과거를 배워 현재를 볼 수 있도록 하는 것이 매우 중요하다. 이런 점에서 경찰의 유적지 순례코스를 개발하여 경찰교육과정등에서 이런 체험교육을 받도록하면 긍정적인 의미의 경찰정신을 내면화시키는데 크게 도움이 될 것으로 보인다. 특히 우리 경찰은 해방 이후 체제수호를 위하여 커다란 희생을 치룬 바 있는 만큼 곳곳에 그 흔적이 유적으로 남아있다. 이것을 발굴하여 코스를 만들어 살아 있는 교육현장으로 활용하는 것이 시급하며 이는 국민들이 경찰을 재인식하도록 하는 계기도 제공할 것이다.

이런 맥락에서 경찰의 역사와 업적을 백과사전으로 편찬하는 작업도 필요하다. 반 세

기의 역사와 다난한 역정을 겪어 왔음에도 불구하고 그것이 집대성된 사전이 없다는 것은 경찰의 공과를 공정히 평가하는 데에도 장애요인이 된다.

#### 라. 경찰수행 업무기능의 전면적 재고려

경찰이 오늘날 담당하고 있는 부수적 업무의 축소가 시급하다. 우리나라 경찰의 업무 분석에 따르면 법집행이 34.78%, 질서유지 19.78%, 봉사업무 5.30%, 부수업무 40.14%로서 봉사업무에 배치된 비율이 너무 보잘 것 없는 것은 물론 부수업무가 엄청나게 많은 것을 알 수 있다.<sup>100)</sup> 이러한 업무현황에서 봉사의 경찰이라는 것은 의미가 없다.

〈표 8〉 주요국가의 경찰기능별 배치비율 (단위 %)

국가별 \ 업무별	법 집 행	질 서 유 지	봉 사 업 무	부 수 업 무
영 국	25.01	28.37	27.54	20.08
미 국	30.4	28.2	39.90	1.50
일 본	16.94	33.72	22.75	26.59
한 국	34.78	19.78	5.30	40.14

치안연구소, 연구보고서 97-20, 183면에서 재인용

물론 봉사기능이 무엇인지에 대해서는 보다 심도 있는 연구와 논의를 필요로 한다. 하여튼 여기서 눈에 띄게 문제가 되는 것은 부수업무가 지나치게 많다는 것이다. 이러한 이유에 대하여 치안연구소의 한 보고서는 다음과 같이 지적하고 있다.<sup>101)</sup>

첫째, 일제치하의 헌병경찰시대의 이른바 ‘정치행정의 경찰의존성’의 잔재가 광복 후에도 상당기간 답습되어 왔다는 점이다.

둘째, 국립경찰시대에도 역대정권이 능률성을 지나치게 추구하였다는 점이다.

셋째, 제3공화국 이래 국가정책이 국가안보와 시국치안 위주로 전개되어 왔다는 점이다.

이것은 과거 권위주의 정권을 지나오면서 경찰의 기능이 봉사보다는 주로 부수업무

100) 치안연구소, 주요국가간 경찰의 임무 및 치안상태의 비교연구, 연구보고서 97-20, 183면.

101) 치안연구소, 위의 책, 222면.

에 치우치도록 왜곡되었음을 의미한다. 따라서 민주화·정보화·지방화를 지향하는 경찰에 적합한 기능을 수행할 수 있도록 조직 및 기능이 재조정되어야 한다. 왜냐하면 경찰문화의 창달은 이러한 기능 및 조직의 조정과 맞물려 있기 때문이다.

#### 마. 경찰의 가치규범 발전 및 내면화

경찰이 탈권위주의, 탈 중앙집중주의, 탈 경제중심적 가치, 그리고 전통적 가치와 현대적 가치의 조화를 추구하는 등의 경찰가치규범을 확립하여 이를 내면화 하는 것이 필요하다.

#### 바. 경찰의 고압적 대민 봉사태도의 변화

아래의 표에서 보듯이 우리나라 경찰의 대민봉사는 봉사라는 말이 어울리지 않게 대민자세에 있어서 고압적이라는 평가를 받고 있다. 이러한 자세의 변화야말로 경찰문화의 확립을 위해 반드시 필요하고 또 경찰문화가 바뀌어야 근무자세가 바뀔 수 있다는 두 변인 간에 맞물리는 문제이기도 하다. 이러한 평가는 결국 경찰에 대한 이미지와 신뢰의 문제에 깊이 관련되기 때문에 반드시 개선되어야 하며 그것은 경찰교육과정과 교육내용 등에서의 변화, 일선현장의 개선 등에 대한 총체적인 변화가 있어야 가능할 것이다.<sup>102)</sup>

〈표 9〉 경찰의 대민봉사 행정에 있어서의 근무행태 (1997.9)

국가별 \ 업무별	매우 고압적	고압적	사무적	친절함	계
영 국	5.0	26.0	19.0	50.0	100
미 국	7.3	23.3	28.0	41.3	100
일 본	9.0	22.0	58.0	11.0	100
한 국	10.0	48.5	37.5	4.0	100

치안연구소 연구보고서 97-20, 187쪽에서 재인용

102) 1998년 12월의 치안모니터링 자료를 보더라도 이런 고압적인 경찰의 대민 봉사태도는 여전히 한 것으로 평가된다. 즉 국민들이 파출소나 경찰서를 쉽게 이용하기 위해서 개선되어야 할 점으로 '경찰관들의 권위적인 태도'(64.2%)를 가장 첫째로 꼽고 있다. 그 다음으로는 '민원실의 여경배치'(17.8%)를 꼽고 있다. 이는 극동조사연구소, '98 전국민 대상 '치안행정' 관련 여론 조사 결과 보고서, 1998년 12월 10일, 18면 참조.

물론 미국 등 경찰행정의 선진국에서도 고압적이라는 평가가 적지않게 나온다. 그러나 반대로 친절하다는 평가도 적지 않음을 알 수 있다. 우리의 문제는 당장 고압적으로 대해야 하는 부분을 갑자기 수정하기는 어려운 일이며 그 보다는 친절해야 하는 부분 - 비교적 친절히 대하기 수월한 업무 - 부터 친절을 배우도록 실행해 나가는 것이 필요할 것이다.

그러나 이러한 대민태도의 변화는 - 친절과 봉사가 바탕이 된 - 갑자기 되는 것이 아니며 그 출발도 경찰조직 내부의 문화가 민주적이고 자율적이며 다른 사람을 존중하는 것일 때 가능한 것이다. 따라서 내부의 조직문화를 민주적이고 서로를 존중하는 풍토로 가꾸어 나가는 것이 중요하다.

#### 사. 경찰근무여건 개선과 임무수행시 보장된 자유재량권의 범위명시

이것은 결국 경찰의 근무여건 개선과 경찰 스스로 자유재량권을 행사할 수 있는 풍토의 조성이 시급하다. 실질적으로 모든 경찰활동들은 경찰관들의 최선의 행동방향을 요구하는 상황들을 수반한다. 이러한 상황들은 종종 치명적이거나 인권에 관계되는 것들로서 재량권과 관계된 문제들을 야기시킨다.<sup>103)</sup> 그러나 자유재량권은 무제한 허용되는 것은 물론 아니다. 현재 총기사용이 과다하다는 주장이 제기되는 것도 이러한 맥락에서 이해할 필요가 있다. 아무리 올바른 재량권의 행사라고 하더라도 국민의 동의를 받지 못하면 의미가 없는 것이다. 따라서 공공차원에서 보장되는 자유재량권의 범위와 한계가 무엇인지에 대한 명시가 필요하다. 이러한 작업은 경찰만이 아니라 시민단체들의 참여를 통해 공동으로 규정되어야 할 것이다.

#### 아. 정보화사회를 주도하는 경찰상 확립

미래사회가 정보사회가 된다는 사실은 이미 잘 알려져 있을 뿐만 아니라 국민의 공감대도 확보하고 있다. 정보사회의 핵심은 지식·정보가 사회적 생산의 중심이 됨을 의미한다. 경찰활동 역시 이 점에 있어서 예외가 아니다. 이러한 사회변화에 부응하기 위해서는 무엇보다도 정보기기의 활용을 개인적으로나 조직의 차원에서나 최대화하고 일상화하여야 할 것이다.

정보기기 및 정보활용을 중심으로 새로운 경찰문화의 형성이 어떻게 가능한가를 살

103) 치안연구소, 앞의 책, 224면.

펴보아야 할 것이다. 우선 범죄의 예방적 차원에서 PC통신이나 인터넷 등에 경찰청의 홈페이지를 활용하여 경찰을 알리는 것은 물론 홍보와 계몽의 차원에서 범죄의 예방 등에 대하여 안내서비스를 지속적으로 하여야 할 것이다. 특히 지역경찰 차원에서의 정보서비스 제공도 반드시 이루어져야 할 것이다.

또한 경찰의 정보화 기기 사용인력을 지역주민의 활동공간에서 컴퓨터 교육 강사들로 활용하고 이들을 통한 교육을 통하여 주민과 경찰간의 간격을 줄여나가는 것도 의미있는 대민접촉 방법이 될 것이다. 특히 비역 파출소의 재조정 등을 통하여 빈공간이 되는 곳이나 새로이 조성되는 공간에는 이처럼 청소년이나 지역주민들이 가까이 할 수 있는 시설 등을 조성하여 활용하는 것도 경찰의 대민자세 변화 및 경찰에 대한 이미지의 변화를 꾀하고 이를 통하여 새로운 경찰문화를 형성할 수 있도록 하는 데에 커다란 도움이 될 것이다. 이와 관련하여 공간활용을 최대화하는 것이 필요한데, 위에서 언급한 것과 같은 활동 이외에 지역의 자율방범활동과 같은 자원봉사를 결합할 수 있는 기능을 파출소 등과 같은 공간에서 확보해 준다면 지역주민과의 거리를 크게 줄일 수 있을 것이다.

또는 경찰이 범죄예방이나 경찰업무와 관련된 정보화 대회(검색, 인터넷 등) 등을 개최하여 청소년들과 친밀해지도록 유도 할 수도 있다.

#### 자. 경찰의 정신교육강화

지금까지 경찰정신의 내용으로 강조되어 오던 민주·봉사·정직·성실·용감 등과 같은 가치들은 더욱 강조되어야 할 것이다. 단지 중요한 것은 왜 이러한 가치들은 뿌리 내리지 못하고 아직도 구호로서의 의미를 가질 수 밖에 없는 가 하는 것을 밝혀내고 이를 통하여 새로운 방법을 얻는 것이다. 가장 중요한 것은 형식적인 교육과정에 문제가 있을 것이다.

#### 차. 시민사회에의 참여를 통한 경찰의 대 시민의식변화 및 시민의 경찰에 대한 의식의 변화유도

1) 지역사회에서 경찰 자원봉사조직을 결성하여 경찰의 업무영역이 아닌 곳에서 지역주민을 위한 활동을 행한다.

2) 지역의 문화와 예술을 위한 행사에 적극 참여함은 물론 공동개최나 행사지원 등의 방법을 통해 경찰의 이미지 개선을 시도한다.

### 카. 교육제도의 개선

경찰의 내부 문화를 개선하는데 교육은 대단히 중요한 수단이 된다. 교육의 중요성은 비단 경찰에만 해당되는 것은 아니다. 공공영역은 물론 민간영역에서도 자체의 조직문화 개선에 교육은 중요한 수단으로 등장한다. 경찰의 자체 교육은 직급, 성, 근무부서에 따라 차이가 나겠지만 어느 교육과정이라도 경찰의 조직문화를 형성하고자 하는 내용에 따라 과정이 편성되어 있을 것이다. 여기서 대 국민, 특히 주민들에 대한 경찰의 이미지 개선을 위해서는 민간인을 직접 상대하는 직급의 요원들에 대한 교육을 효과적으로 하는 것이 의미있을 것이며, 간부급들에 대해서도 그에 알맞게 조직문화를 개선할 수 있는 내용이 과정에 포함되어야 할 것이다.

신임순경을 위한 교과목의 내용을 보면 교양, 법률, 실무의 세 영역으로 구성되어 있다. 우선 교양영역은 경찰사, 경찰관의 공직윤리, 경찰예절, 국가주요정책, 특강 등으로 구성되어 있으며, 법률영역은 헌법 및 경찰행정법과 형법으로 되어있다. 마지막으로 실무과목은 경무, 방법, 일반경비, 경비훈련, 교통 및 수사, 형사, 정보·보안·외사, 무도·체육, MS-DOS·한문 및 실무영어 등으로 구성되어 있다. “경찰교육 프로그램 적정화 연구”라는 치안연구소의 연구보고서에 따르면 이 교육과정에서 조정되어야 할 부분을 몇가지로 요약해 놓았다.<sup>104)</sup> 여기서 기존 교육과정의 내용을 다소 변형하여 새로운 체계로 묶을 것을 권하고 있으나 근본적으로 새로운 내용의 교과목을 제시하지는 않았다. 신임순경의 교과과정에서 문화와 관련된 부분은 “멋으로의 초대”라는 일반소양 영역에서 ‘의미있는 삶’, ‘예술감상법’, ‘대중문화의 이해’ 등을 제시하고 있다. 이러한 부분은 기존의 교과목을 그대로 제시한 것이어서 더 이상 새로운 것은 없다. 경찰조직의 문화활동을 강조하기 위해서는 물론 이러한 문화예술보다는 경찰사, 경찰윤리와 정신과 같은 과목을 체계적으로 개발하여 훈련시키는 것이 더 중요할 것이다. 그러나 중요한 것은 어떤 과목을 하느냐 하지 아니하느냐의 문제가 아니라 문화든 정보사회에 관한 것이든 어떻게 시대적 추세에 부응하는 경찰의 윤리와 정신을 담는 내용이 서로 연결되어 효과를 낼 수 있느냐 하는 것이다. 경찰의 교육은 비단 이러한 신임순경들을 위한 교과내용 만이 아니라 간부교육이나 나아가 경찰대학에서의 경찰양성 교과목도 이러한 경찰문화의 강조차원에서 전면적인 재검토가 있어야 할 것이다.

104) 치안연구소, 경찰교육프로그램 적정화 연구, 연구보고서 98-01, 99-101면.

#### 타. 새로운 경찰상의 정립을 위한 시도

결국 새로운 시대에 걸맞는 새로운 경찰상의 정립이 문제인데, 지금으로서의 문제는 현재 새로운 시대를 맞는 경찰상을 만들어 이를 상징화하고 있지 못하다는 데에 있다. 예를 들면 자유·정의·공의의 경찰, 지역과 주민의 경찰 또는 자유와 질서의 화신으로서의 경찰 등과 같은 우리 경찰의 실상에 맞거나 또는 지향해야 할 방향을 위한 상징화노력이 필요하다.

자유·정의·공의의 경찰, 지역과 주민의 경찰 또는 자유와 질서의 화신으로서의 경찰 등과 같은 경찰상들도 결국은 민주경찰로서의 의미로서 모두 포섭될 수 있으며, 이런 민주경찰의 의미는 개인의 자유를 최대한 보장하되 동시에 질서의 틀안에서 이것도 이루어진다는 것이다. 개인적 자유의 보장과 사회적 질서의 유지가 모두 경찰이 추구하는 궁극적 목표임을 의미하는 것이다. 자유와 질서는 얼핏보아 양면적인 가치이지만 경찰은 이를 중간에서 조정하는 역할을 담당함으로써 그 의의를 갖는다는 것을 보여줘야 한다.<sup>105)</sup>

### 3. 경찰문화 활성화를 위한 홍보전략

우리경찰은 이미 전산망의 구성과 인터넷 홈페이지 개설 등 정보화시대의 첨단 정보망을 구성하고 있다. 이에 대한 대 국민홍보를 통하여 정보화시대를 선도한다는 이미지를 높이는 것이 필요하다.

#### 가. 홍보전략의 필요성과 방안마련

1) 세대별, 성별, 직업별 등에 알맞게 경찰을 홍보하는 방안을 집중적으로 연구해야 한다.

2) 지역사회에서의 이미지를 개선하기 위해서는 대민접촉을 하는 요원들의 자세가 결정적이기 때문에 이들에 대한 홍보교육훈련을 강화한다.

3) 어린이와 청소년 등 성인에 이미지 파급효과가 큰 대상에게 다양하고 친절한

105) 민주경찰 등 새로운 경찰상의 구체적인 정립시도와 관련해서는 뒤의 결론부분인 Ⅷ을 참조할 것.

서어비스를 하여 경찰의 이미지를 개선하는 것도 필요하다. 예를들어 유치원이나 국민학교 어린이들에게 교통규칙을 가르쳐주는 등 봉사를 일부하고 있는데 이를 보다 효과적으로 또 확대하여 사업을 할 수 있을 것이다.

#### 나. 자원봉사단 운영

1) 각 지역을 담당하고 있는 경찰서 혹은 파출소에서 청소년을 올바르게 이끌고 서어비스를 제공하기 위하여 자원봉사단을 운영하도록 한다.

2) 또 파출소나 경찰서 등에서 지역주민이 자원봉사를 할 수 있도록 경찰서와 파출소내에서 할 수 있는 자원봉사 프로그램을 개발한다.

3) 청소년문제 해결에 앞장서는 경찰의 이미지 확립이 필요하다. 따라서 청소년감시의 차원이 아닌 청소년들의 자원봉사 인력을 활용하여 청소년 일탈문제를 일부 감시하도록 한다.

4) 여성이나 노인 등의 자원봉사 인력을 활용한 프로그램을 연구한다.

5) 특히 성폭력이나 가정폭력 및 학교폭력 등에 예방이나 선도 및 치료적 차원에서 봉사할 수 있는 자원봉사인력의 활용은 이 분야의 경찰전문가 양성 못지 않게 중요하다.

#### 다. 경찰조직의 자율적이고 민주적인 운영의 바탕이 될 수 있는 규범문화를 가꿈

1) 경찰현장을 시대에 맞도록 개정한다.

2) 서어비스 개념으로 치안에 접근하여야 한다. 치안을 사회안전성의 확보라는 차원으로 접근하도록 하며, 따라서 지역주민들의 참여유도 및 경찰의 각종 서어비스 제공을 한다.

#### 라. 경찰의 자부심 및 자신감 증진

자부심과 자신감은 어디에서나 목표를 달성하고 개개인이 조직에서의 존재의미를 발견하는데 매우 중요하다. 이것은 경찰에 있어서도 예외가 아니다. 그러기 위해서는 내부적으로는 만족할만한 근무여건과 개개인의 자율성과 창의성이 최대한 보장된 조직문화로 가꾸어 나아가야 하며 대외적으로는 자신들에 대한 평가와 이미지를 개선하여야 한다. 이에 대해서는 원칙적인 수준에서 언급을 한바 있는데, 이러한 원칙의 실행과 더불어 중요한 것은 경찰활동에 대한 홍보전략의 강화를 통해서 정당한 평가와 이미지를

개선하는 일이다. 따라서 홍보전략의 수립은 이런 의미에서도 매우 중요하다.

#### 4. 시민사회와의 공동사업을 통한 조직문화개선

경찰문화의 창달을 위해서는 가치문화 수준에서의 경찰문화인 자유, 봉사, 정의, 공정과 같은 이념은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 이 보다 더 좋은 이념이 나올 수도 거의 없다고 할 수 있다. 문제는 이러한 이념 자체에 있는 것이 아니라 가치문화와 규범문화 그리고 도구문화 사이에 상호모순이 얼마나 적으며 목표를 효율적으로 달성하기 위한 체계적 기능이 얼마나 원활한가에 달려있다고 할 수 있다.

그러므로 향후 경찰문화 창달을 위한 우선적인 과제는 규범차원에서의 경찰문화를 개선하는 것이라고 할 수 있다. 우리나라 행정문화에서 지적되는 문제점은 행정 전반이 권위주의적이라는 것이다. 경찰행정 역시 일반행정 보다 더 권위적이라고 인지되는 만큼 권위적, 비민주적 규범문화를 민주적인 규범문화로 바꾸는 일이 시급하다. 제도의 차원에서도 마찬가지다. 규범과 가치를 기능하도록 버티는 마지막 요인이 도구문화인 법과 제도인 만큼 이 부분에서의 개선이 있어야 한다.

〈표 10〉 경찰문화와 도구문화, 규범문화 및 가치문화

구 분		
도구문화	경찰조직	경찰이 고유활동을 하는데 필요한 조직
규범문화	경찰조직 구성원의 규범	경찰활동을 하는데 요구되는 사회적으로 인정되고 공인된 규범적 절차와 규칙; 법, 경찰법, 형법, 형사소송법의 성격; 권위적, 비민주적
가치문화	경찰의 정신적 가치	경찰로서의 행위나 사회활동에 부여하는 신념체계 ex) 자유보장, 봉사, 정의, 공정

〈표10〉에서 보는 것 처럼 이러한 규범차원에서의 문화를 개선하는 방법 가운데 하나로 “치안활동 공동생산”의 개념을 들 수 있다. 다시말해서 치안활동이라는 경찰고유의 업무영역을 시민사회와 협력하여 업무개선을 행함은 물론 조직문화의 일부를 개선하는 결과를 얻는 효과를 가져온다. 공동생산은 시민들의 단순한 반응이 아닌 서비스공급에

의 적극적인 개입 혹은 참여이어야 하며, 서비스 공급형태에 긍정적인 영향을 미치는 활동이어야 하고, 시민들의 자발적인 협조에 기초를 두고 있는 능동적인 활동이어야 한다. 그러므로 민간영역, 특히 시민사회영역과 공동으로 치안활동을 전개한다는 것은 시민들이 능동적이고 적극적으로 참여하여 정부와 함께 공공서비스를 생산하는 노력이라 할 것이다.

### 가. 경찰과 시민의 공동노력으로 갈등 해소

경찰과 지역주민의 공동작업이 가져오는 경찰의 이미지 개선을 거론하기 전에 경찰에 대한 부정적 이미지는 어떻게 형성되는지에 대한 논의가 필요하다. 이것은 경찰과 국민간에 접촉발생과 그 전개과정에서의 갈등의 발생에서 그 이유를 찾을 수 있다. 즉 ‘경찰과 지역주민간의 접촉발생 이유는 무엇인가’, ‘누구에 의해 접촉이 시작되었는가’의 기준으로 ‘지원요청’, ‘정보요청’, ‘범죄보고’, ‘심문’ 혹은 ‘법집행을 위한 노상정지’의 네 가지 상황을 설정하여, 이 가운데 ‘지원요청’과 ‘정보요청’은 주민들이 경찰로부터 안전을 보장받기 위해 시작하는 것이며, 마지막의 ‘심문’ 혹은 ‘법집행’은 경찰이 접촉하는 사람에 대한 행위이며 세번째의 ‘범죄보고’에 따른 피해경험은 경찰이 그 피해에 책임이 있을 수 있는 상황에 대한 경찰의 반응을 나타내는 것이다. 따라서 이와 같은 접촉과정에서 경찰과 주민간에 적대적인 관계가 형성되어 주민들이 경찰에 대한 부정적인 이미지를 갖게 된다는 것이다.<sup>106)</sup> 이러한 이론은 물론 경찰이 주민접촉을 업무의 대상으로 하는한 갈등이 생길 수 밖에 없다는 주장도 가능하지만 오히려 경찰본연의 업무 가운데 서서비스 업무는 경찰에 대한 긍정적 이미지를 갖게 하는 주요 원천임을 보여주는 것으로 이해되어야 한다. 경찰활동을 새롭게 하는 지역주민과의 공동노력은 이러한 경찰의 이미지 극대화에 좋은 효과를 가져올 것이다.

“시민운동의 올바른 정립과 치안활동과의 연계 확보방안”이라는 1997년도 치안연구소의 연구(연구보고서 98-21)에 따르면 이러한 치안활동 공동생산의 유형을 4가지로 구분해 놓고 있다. 여기서 요구되는 이상적인 개인 및 단체와 경찰과의 관계는 아래 표의 III, IV의 관계라고 할 수 있다. 이것은 다시말해서 개인이나 단체가 경찰과의 관계에서 적극적이고 능동적으로 범죄를 예방하기 위하여 자발적으로 노력하는 경우를 의미한다. 여기서 중요한 것은 지역사회에서 범죄예방을 위하여 자율적으로 조직을 갖추

106) 치안연구소, 경찰홍보전략 개발에 관한 연구, 연구보고서 97-11, 1997, 9면.

고 경찰과 밀접한 협조관계를 유지하는 것이다.

〈표 11〉 치안활동의 공동생산유형

구 분		시민들간의 협동수준	
		개 인 활 동	단 체 활 동
경 찰 관 과 의  협 조 수 준	소 극 적	〈 I 유형 〉 · 집자물쇠 추가설치 · 우범지역 피해가기 · 경보기설치 · 호신술익히기 · 호신장비 휴대하기	〈 II 유형 〉 · 자율적으로 조직된 주민순찰대 · 지역에 빈번히 발생하는 범죄를 예방하기 위한 조직의 결성
	적 극 적	〈 III 유형 〉 · 범죄발생 신고 · 법정에서의 증언 · 수상한 자 신고	〈 IV 유형 〉 · 경찰에 의해 구성된 주민순찰대 · 경찰의 도움으로 범죄정보를 주민에게 제공하는 단체 · 경찰 - 지역사회 유관단체

자료: 치안연구소, 시민운동의 올바른 정립과 치안활동과의 연계확보방안에서 인용(43쪽), 1997.

경찰의 활동분야를 범죄에 대한 대응, 예방, 대민봉사의 세 영역으로 나눈다면 과거의 경찰은 주로 사건이 일어난 후에 대응하며 수동적인 범죄수사와 시국치안에 주력해 왔다면, 오늘날은 범죄의 사전예방활동과 시민생활의 질을 향상시키는 대민봉사활동의 중요성이 점점 더 강조되는 추세에 있다. 이것은 지역주민의 자율적 참여가 전제되어 경찰활동과의 유기적 관련이 전제되지 않으면 어려운 일이다. 결국 경찰이 지역주민과의 신뢰에 바탕을 둔 협력체제를 얼마나 그리고 어떻게 구성하는가의 문제라고 할 수 있다.

경찰의 대국민 신뢰성 확보는 경찰의 전문성 제고와 직업윤리의 확립, 다양한 시민의 욕구와 필요에 대한 서어비스 제공, 유치원부터 중·고등학교에 이르기까지 학교교육에 보조를 맞춘 사회교육적 역할의 수행, 경찰조직의 민주화와 문제해결능력을 갖춘 전문인력의 확보 등을 통해 확보될 수 있다.<sup>107)</sup> 또 시민의 신뢰를 얻는 경찰의 모습을 확보

107) 정정길, 1996.6., 19면 이하.

하는 것은 결국 권위주의, 조직이기주의, 독선 등 경찰의 규범문화와 도구문화에 내재해 있는 부정적 요소를 버리고 인권과 시민에 대한 봉사를 신념으로 하는 새로운 규범문화를 만들어내는 것이다.

#### 나. 지역사회 경찰활동: community policing<sup>108)</sup>

지역사회 범죄예방을 위한 경찰활동은 경찰과 지역주민간의 긴밀한 협력이 강조되며 전통적인 경찰활동과는 다른 능동적이고 적극적인 역할이 요구된다. 물론 경찰만이 아니라 시민들도 적극적으로 지역의 범죄예방활동에 참여한다는 전제가 요구된다. 우선 경찰의 활동을 살펴보면 ① 경찰은 범죄위험을 인식하고, 범죄발생을 예측하여야 하며 ② 특정한 범죄의 심각도를 측정하여야 하고 ③ 이러한 예측을 기초로 하여 범죄가 발생할 수 있는 위험을 제거하거나 감소시키는 활동을 하여야 하며 ④ 범죄혐의자를 파악하거나 체포할 수 있는 순찰기능을 활성화 하여야 하고 ⑤ 지역주민에게 범죄예방을 위한 정보와 훈련을 제공하고 ⑥ 범죄예방에 관련된 다른 기관과 협력하여야 하며 ⑦ 범죄예방을 위한 단체를 조직화하여 지역주민의 참여를 활성화 하여야 한다.<sup>109)</sup> 앞서 말한대로 여기에 덧붙여 시민사회의 역할과 정책입안자의 역할도 더불어 중요하다. 하여

108) 선진국 경찰의 경우는 이미 지역사회 경찰활동이라는 개념이 정립되어 있다. 그래서 public relation이라는 공공행정 차원에서 보다는 지역사회행정(community relation) 혹은 지역경찰활동(community policing)이라는 개념이 더 타당하게 사용되고 있다. 이러한 community policing의 표본으로 알려져 있는 영국경찰이 1829년에 런던 시경을 창설할 당시에 제시한 원칙을 보면 지역주민들과의 관계를 얼마나 중시하였는지를 알 수 있다. 치안연구소, 경찰홍보전략개발에 관한 연구, 11쪽에서 재인용. 즉,

1. 경찰의 의무는 범죄와 무질서를 예방하는 것이다
2. 임무에 충실한 경찰의 능력은 얼마나 주민들의 동의와 관심을 획득하고 유지하는가에 달려있다.
3. 주민들의 관심과 동의 역시 범질서 수호작업에 대해 주민들의 협력의지를 의미한다.
4. 경찰은 여론에 영합하는 것이 아니라 법을 절대적으로 공정하게 집행한다는 것을 부단히 보여줌으로서 주민들의 취향에 맞추어야 한다.
5. 경찰은 항상 경찰이 주민이고 주민들이 경찰이라는 전통이 현실화되도록 주민들과의 관계를 유지하고자 노력하여야 한다.
6. 경찰기능이 얼마나 효율적으로 수행되었는가에 대한 기준은 범죄와 무질서와 같은 사회문제를 얼마나 줄였는가 하는 것이지, 이러한 사회문제를 다루는 경찰행위가 얼마나 걸로 들어났는가 하는 것이 아니다.

109) 치안연구소, 시민운동의 올바른 정립과 치안활동과의 연계 확보방안, 연구보고서 98-21, 49면.

간 이러한 경찰의 역할지향은 과거의 경찰활동에 비하여 새로운 것을 요구하는데 이러한 활동을 지역사회지향적 경찰활동(*community-oriented policing*), 지역사회 경찰활동(*community policing*), 혹은 지역사회에 기초한 경찰활동(*community-based policing*)으로 부른다. 다소 용어의 차이는 있으나 이러한 개념들은 지역사회와 경찰이 어떻게 협력하여 새로운 경찰활동의 모형을 만들어내는가를 설명하는 것이다. 결론적으로 새로운 경찰활동이 요구하는 것은 첫째, 서비스를 요구하는 시민의 반응에 대한 재평가, 둘째, 범죄진압자로서의 경찰상에 대한 재평가, 셋째, 지역주민과 관련된 질서위반에 대한 관심집중, 넷째, 경찰활동 동반자로서의 시민과의 유대강화, 다섯째, 지역공동체문제에 책임있는 다른 기관과의 협력강화, 여섯째, 문제해결적 경찰활동과 지역공동체를 구성하는 하나의 성원으로서 경찰지위의 재정립 등이라고 할 수 있다.

이렇게 볼 때 시민사회와의 협력하에 새로운 경찰활동을 정립하는 것은 제복과 경찰봉의 위엄보다는 공정한 법집행자, 청렴하고 헌신적인 조력자, 부드럽고 친절한 문제해결자로서 범죄현장이나 위험이 산재한 지역의 최일선에서 시민들의 갈등과 위험을 해소해 주는 역할을 담당하는 경찰이라는 인상을 심어줄 수 있는가에 달려있다고 할 수 있다.<sup>110)</sup>

#### 다. 자율방법체계구축

시민과 경찰이 함께 하는 것으로 현재 시민자율방법단체인 방법자문위원회를 들 수 있다. 이것은 파출소 단위로 관할 지역내의 시민들이 자체 규정을 만들어서 자율적으로 운영하는 것을 말한다. 이러한 자율방법대는 시민들이 스스로 야경을 돌던 우리의 전통과도 일맥상통하는 것인데, 구체적으로는 파출소직원들과 함께 혹은 자율적으로 야간순찰활동을 벌이며 긴급상황이 발생했을 때 현장에 도착하여 지원활동을 행할 수 있도록

110) 이러한 경찰활동을 *community policing*이라고 함은 앞서 거론한 바 있다. 일반적으로 이러한 경찰활동을 택하고 있는 미국이나 영국을 비롯한 몇몇 국가들의 공통적 특징은 다음과 같다. 역시 앞의 연구보고서 참조. 즉,

- 지역주민들의 범죄제보와 지역사회에 기반한 경찰의 범죄예방
- 순찰시 주민들의 도움요청에 응할 뿐만 아니라 장기적인 문제해결을 위한 정보수집
- 하위직 경찰요원에 대한 문제해결 재량권 부여, 명령의 탈중심화(*decentralization*)
- 지역주민들의 주 관심사를 충분히 알리고, 문제해결을 위해 지역주민들의 신뢰를 얻는다.
- 지역문제해결을 위한 지원과 자원을 제공하는 대중조직, 사기구, 지역조직 들의 경찰활동 협력

체계화한다.

#### 라. 지역주민들과의 점점강화활동<sup>111)</sup>

파출소장이 반사회나 상가연합회 등에 참석하여 시민의견을 청취하고 방법계몽 및 범인수배협조의뢰를 포함한 각종 범죄정보를 교류하기도 하고, 아파트 경비원 등 자체 사경비인력에 대해 방법협력사항을 지도·계몽하는 한편 홍보지를 발행하여 범죄대응과 예방을 위해 시민들과 유대를 확립해 가도록 한다. 시민조직에서 일일파출소장을 임명하는 등의 활동을 촉진시키는 것도 필요할 것이다.

또 파출소나 경찰서에 주민들이 가까이 할 수 있는 여가시설을 만들어 주민들이 경찰에 가까이 하도록 하는 것도 중요하다. 휴가시 빈집지켜주기 등도 시민에 다가갈 수 있는 좋은 프로그램이다.

#### 마. 경찰의 대 주민관계 접촉 현황

아래와 같은 현재의 대 주민관계 접촉에 관한 경찰의 활동을 보다 강화하는 것이 필요하다.

##### 1) 파출소 현황

- 순찰
- 방법심방활동
- 방법단속활동
- 미아 가출인 보호 및 수배
- 질서유지 및 경비활동
- 신원조사 등 조사활동
- 파출소내 근무강화

##### 2) 파출소내 주민활동

- 파출소방법자문위원회 운영
- 자율방법대

111) 이 부분은 김보환, 범죄수사에 있어서 경찰과 국민의 협력강화방안, 1995: 치안연구소, 연구 보고서 97-21, 45-47면 참조.

- 각종 방법 프로그램

- 3) 지역사회관계 현황

- 자율방범제

- 사경비 지도 · 육성

- 4) 주민의견 수렴제도의 현황

- 치안모니터제

- 5) 기타 대민활동

- 민경친선행사: 경찰대학 악대를 비롯한 8개 경찰악대활동, 경찰의장대 퍼레이드, 경찰청장기 전국사격대회 등의 체육행사를 정례화한다.

- 경찰복제 개선: 정복, 정모 등 28개 품목에 대한 연구용역과 평가회의 및 설문조사를 거쳐 1995년부터 복제를 개선하였다.

- 축구팀 창단: 1996년 축구팀 창단

- 경찰에 대한 대 국민 의식수준조사를 정례화한다.

## 5. 경찰내의 동기부여를 위한 정책

경찰내에서 경찰관들의 업무의욕 및 효율성을 높이기 위한 동기부여의 고취는 특히 경찰간부들의 역할이자 과제라고 할 수 있다. 아래와 같은 여러 가지 지침들이 고려될 수 있을 것이다.

### 가. 새로운 경찰상의 정립시도

새로운 경찰상을 정립하는 것 - 민주경찰, 첨단경찰, 봉사경찰, 전문경찰의 경찰상<sup>112)</sup> - 은 경찰의 이미지를 제고하는데에 기여할 뿐만 아니라 경찰업무의 기본 목표가 그곳에 담겨 있으므로, 특히 경찰에 대한 긍정적 이미지를 통해 분명히 근무의욕을 고취시킬 수 있을 것이다. 그리고 새로운 경찰상의 정립과 함께 경찰의 이미지 제고를 위해 이를 대내외적으로 집중적으로 홍보하는 것도 필요하다.

112) 새로운 경찰상의 정립시도에 관한 것은 아래의 VII에서 다루고 있음.

#### 나. 경찰간부 지도력의 향상을 위한 기본지침

경찰간부들에 대한 시의적절한 업무기본지침의 마련 역시 동기부여에 효과적이다. 예를 들면 ① 원칙적인 측면에서 소속동료들과의 협동적인 지도스타일의 유지, ② 경찰의 기본 임무 및 목표에 일치하는 지도력의 발휘, ③ 보다 엄격한 책임부여와 함께 행해지는 권한위임의 강화, ④ 경찰간부들의 소속동료들을 잘 개발시키고 발전시키기 위한 의무의 확인, ⑤ 경찰간부들에 대한 자발적이고도 임의적인 평가제도의 창안노력, ⑥ 정규적인 소속경찰관들과의 대화, ⑦ 경찰간부들의 신입 소속경찰관들에 대한 상세하고도 충분한 업무지도배려의무, ⑧ 개개의 소속경찰관들에 대한 체계적인 교육훈련계획의 마련 등이 기본지침으로 제시될 수 있을 것이다.

#### 다. 총체적품질관리제도의 부분적 도입

총체적품질관리(Total Quality Management: TQM)란 지속적인 개선활동, 공정관리 등을 강조하면서 수준 높은 품질을 보장하고 유지하기 위해 특히 고객지향성이라고 하는 개념을 중요시하는 전체조직문화의 변화를 추구하는 혁신적인 경영관리기법의 하나로써, 이는 이미 1940년대에 그 효용성을 인정받았다가 제2차 세계대전 후 일본경제를 회생시키고 1980년대 이후 미국에 다시 역수입된 이론이라 할 수 있다.<sup>113)</sup> 따라서 총체적품질관리를 경찰에 적용하면 일용 고객지향적 경찰이라고 할 수 있을 것이다. 즉 경찰이 고객의 욕구를 충족시키기 위해서는 고객의 수요를 측정하고 이에 대응하여 서 서비스를 제공하고 그리고 서서비스의 품질에 대한 평가 역시 고객이 수행해야 한다는 것이다. 정부의 주요 공공서서비스의 하나인 경찰서서비스도 역시 고객위주의 서서비스 경영에서 결코 예외일 수는 없다. 그러므로 경찰행정작용에서 고객만족을 위주로 하는 경영혁신기법을 검토하고 우리의 경찰현실에 맞는 구체적인 적용영역을 검토하는 연구 작업은 매우 필요하다 하겠다.<sup>114)</sup> 이를 통해 바람직한 고객지향의 경찰조직문화 형성기반이 닦여질 수 있기 때문이다.

113) TQM에 관해서는 특히 Hans-Ulrich, Total Quality Management, Unternehmensweite Qualitätsverbesserung, Ein Praxisleitfaden für Führungskräfte, 2.Aufl., München, 1994 참조.

114) 이와 관련하여 김현성, 총체적품질관리(TQM)와 경찰서비스혁신에 관한 연구, 치안정책연구, 제7호, 1997.8., 7면 이하에서는 형사, 교통, 방법, 경비, 경무의 영역에서 고객을 정의하고, 전통적 관리와 TQM을 비교하고 있는데, 이런 연구들이 보다 활성화될 필요가 있다.

## 라. 업무평가 및 업무능력인정제도의 부분적 도입

업무능력을 평가하고 이를 인정하여 반영하는 제도는 동기부여의 중심적인 사항이라고 할 수 있다. 객관적이고도 공정한 절차와 형식을 거쳐 부분적인 능력급제 또는 성과급제의 도입이나, 포상금제의 확대 등이 고려될 수 있을 것이며, 그밖에도 경찰단위조직 내에서 이를테면 일정한 한도까지는 예산관리를 분권적으로 행하는 lean management 형태도 고려할 수 있을 것이다.

## 마. 경찰공무원 보수의 상향 조정

경찰공무원의 보수를 상향조정하는 것이 간단한 일은 아니지만 이것만큼 경찰공무원들의 사기를 진작하고 동기부여에 효과적인 것은 없을 것이다.

## 바. 체계적인 인력개발계획의 수립

체계적이고도 목표지향적인 인적개발계획을 수립하는 것은 경찰인사관리의 기본이라고 할 수 있다. 승진이나 보직에 관한 명확한 기준과 주요부서에 대한 순환근무제 그리고 역시 체계적이고도 지속적인 교육훈련 등은 주요요소로 고려되어질 수 있다.

## 사. 업무환경 그리고 정보 및 커뮤니케이션 환경의 개선

본인이 주로 일을 보는 근무장소의 공간적 쾌적도와 청결도 뿐만아니라 새로운 동료들에 대한 배려 또는 부서 나름대로의 독창적인 업무환경을 조성하는 것과 같은 일들은 근무의욕 고취에 중요한 요소이다. 그리고 본인이 속해 있는 조직에 관한 충분한 정보가 제공되어야 경찰은 효과적으로 동기부여가 될 수 있다는 것도 당연하다 하겠다. 따라서 정기적인 소속동료들과의 면담이나 뉴스레터 등을 통해 업무에 관한 세부적인 정보제공 또는 다른 부서나 다른 경찰조직에 관한 정보들을 제공함으로써 커뮤니케이션을 유지하는 것이 동기부여에 효과적이다.

## 아. 정기적인 설문조사

정규적으로 소속동료들에 대해 설문조사를 실시하는 것도 동기부여에 효과적이라고 본다. 이는 모든 소속원들을 관할 업무형성에 참여하게 하는 적절한 방법이기도 하다. 특히 소속원들이 제안한 사항들이 실제로 적용되고 활용되는 기회가 보장된다고 하는

것이 확립되어 있으면 보다 효과적이다.

## Ⅶ. 결 론

### 1. 새로운 경찰상의 정립

#### 가. 민주경찰(시민경찰)

문민정부에 이어 50년만의 수평적인 정권교체로 인하여 민주사회에로의 국민의 기대가 더욱 커질것으로 전망되며, 또한 이에 따라 각계각층의 민주화에 대한 요구도 크게 증가할 것으로 예견된다고 하는 점은 이미 위의 경찰환경변화에 관한 부분에서 언급하였다. 따라서 이런 민주사회로의 성숙된 발전을 위한 경찰의 역할은 앞으로 매우 중요하다고 본다. 이런 역할을 어떻게 우리 경찰이 감당할 수 있겠는가 하는 문제의 출발점은 법에서 정하고 있는 경찰의 임무를 충실히 수행하고 그리고 경찰관련 법규에서 정하고 있는 입법목적을 실질적으로 구현하려고 하는 노력에 있다고 본다.

앞에서도 언급하였지만<sup>115)</sup> 다시 한번 강조하건대, 우리 경찰법에 보면 경찰은“국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다”(경찰법 제3조)고 하고 있으며, 또한“경찰은 그 직무를 수행함에 있어서 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고, 국민전체에 대한 봉사자로서 공정중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 안된다”(경찰법 제4조)라고 분명히 규정하고 있다. 그리고 경찰관직무집행법 제1조 제1항에서도 경찰관의 직무는“국민의 자유와 권리를 보호”하고“사회공공의 질서유지”를 위해 수행되는 것으로 분명히 밝히고 있다. 그리고 이와 같은 법적 근거들에 기인한 모든 경찰작용들의 기본적인 지침적 성격을 가진 규범으로는 헌법상 기본권들과 비례의 원칙<sup>116)</sup> 및 법치국가의 원리<sup>117)</sup>와 같은 헌법상 기본원리들<sup>118)</sup>을 들 수 있다. 특히 비례

115) 앞의 Ⅲ의 1 참조.

116) 특히 헌법 제10조 제2문은 모든 국가작용의 지침과도 같은 규정으로서“국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”고 함으로써 국가의 “기본권보호의무”를 천명하고 있다. 또한 헌법 제37조 제1항은“국민의 자유와 권리는 헌법에 열

의 원칙과 관련하여서는 우리 경찰관직무집행법은 경찰비례의 원칙을 경찰관 직무수행의 기본원칙으로서 이를 명문으로 규정하고 있기도 하다.<sup>119)</sup>

그러므로 경찰이 위와 같은 헌법과 법률들에 기속될 뿐만아니라 이에 따라 직무를 수행하리라고 하는 시민들의 기대에 부응할 때, 그리고 경찰이 분쟁이나 갈등을 해결하거나 조정하는데 있어서도 가능한 한 평화적으로 할 것이라고 하는 시민들의 기대에 부응할 때, 시민들로부터 기본적으로 민주경찰 내지는 법치경찰로서 신뢰를 받을 수 있을 것이다. 물론 평화적 분쟁해결이 우선적인 방향임에도 불구하고 극단적인 상황 하에서는 법의 테두리 내에서 강제적인 조치들도 취해질 수 있는 것이다. 물리적 강제력의

---

거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다”고 함과 아울러, 기본권제한입법의 한계를 규정한 제2항에서는 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 밝힘으로써, 개인의 기본권을 실질적으로 보장하고 보호해야 할 국가의 의무와 그리고 국가작용에 관한 원칙으로서 비례의 원칙을 천명하고 있다. “비례의 원칙(Verhältnismäßigkeitsprinzip)”이란 국가작용에 관한 한계를 나타내는 원칙으로 원래 독일의 경찰법에서 유래한 것으로서, 국민에 대한 기본권제한은 법률의 근거에 따라 합당한 목적을 위해서 효과적이고도 적합한 방법으로(적합성의 원칙), 수인가능한 필요한 최소한의 제한에 그치면서(필요성의 원칙 또는 최소침해성의 원칙) 그리고 달성하고자 하는 공익과 제한되는 당사자의 사익 사이에 적절한 비례관계가 존재하도록 하여야 한다(상당성의 원칙 또는 협의의 비례의 원칙)는 원칙을 말한다. 그리고 경찰비례의 원칙이란 경찰행정의 주체가 경찰작용을 함에 있어서 이와 같은 원칙들을 준수하여야 한다는 것을 말한다. 비례의 원칙 또는 경찰비례의 원칙에 관한 상세한 내용은 P. Lerche, *Bermerkungen zum Verfassungsrecht*, K ln/Berlin, 1961; 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1998, 322면 이하; 허영, 한국헌법론, 박영사, 1998, 148면; 한건우, 행정법 (II), 홍문사, 1996, 265면 이하; 홍정선, 행정법원론 (하), 박영사, 1997, 221면 이하 참조.

117) 법치국가의 원리는 법우선의 원칙, 국가작용의 법기속, 신뢰보호의 원칙, 법률불소급의 원칙, 법률유보의 원칙, 규범의 명확성, 비례의 원칙, 법치행정의 원칙, 효과적인 권리구제제도의 완비 등과 같은 구체적인 내용들을 포함하고 있는 헌법상 기본원리이다. 이에 관한 상세한 내용은 특히 허영, 헌법이론과 헌법 (상), 박영사, 1988, 264면 이하 참조.

118) 우리 헌법상 기본원리에 관하여는 학자마다 조금씩 그 내용을 달리 하지만 일응 국민주권의 원리, 민주주의원리, 법치국가원리, 사회국가원리, 문화국가원리, 평화의 원리 등을 들 수 있을 것이다. 이런 원리들에 관한 상세한 것들은 권영성, 헌법학원론, 법문사, 1998, 127면 이하; 김철수, 헌법학개론, 박영사, 1997, 123면 이하; 허영, 한국헌법론, 박영사, 1998, 135면 이하 참조.

119) 경찰관직무집행법 제1조 제2항: “이 법에 규정된 경찰관의 직권은 그 직무수행에 필요한 최소한도 내에서 행사되어야 하며 이를 남용하여서는 아니된다.”

발동에 있어서는, 도대체 강제력의 발동이 행해지는게 가능한지의 여부에 관한 문제 뿐만 아니라, 어떤 강제수단이 적용될 수 있고 그리고 이런 강제수단은 어떤 결과적 작용을 낳게 되는지의 여부도 중요하다. 따라서 직접적인 강제력의 발동에 있어서는, 강제력 발동을 통해 달성되는 공익과 이를 통해 침해되는 사익 간의 세심한 이익형량과 함께, 역시 위에서도 언급한 경찰비례의 원칙이 바로 경찰의 본질적 특성을 나타내는 바로미터로서 작용되어야 한다. 그리고 경찰의 강제력 발동과 같은 강제적 권력의 국가적 독점이 이성적으로 합리화되기 위해서는 국가와 국가의 법질서에 대한 시민들의 신뢰와 신임을 확보하는 것이 무엇보다 중요하며, 또한 법이 안정적이고 예측가능하게 적용되고 집행된다고 하는 법적 안정성에 대한 시민들의 법감정을 보다 확고히 해 주는 것이 전제가 되어야 하는 것이다. 그리고 극단적인 상황에서도 문제의 평화적 해결을 기본으로 하는 우리 경찰은 강제력 발동에 대해 심사숙고하면서도 역시 법치국가적으로 작용한다고 하는 것에 대한 시민들의 인식을 확실하게 심어주는 것이 필요하다. 이와 같은 시민들로 부터의 확신과 신뢰를 받기 위해서는 일응 지금부터라도 경찰관직무집행법에서 규정하고 있는 경찰관직무집행의 기본적인 규범들을 지키지 않는 경찰관들에 대해서는 지위 고하를 막론하고 엄히 징계하는 모습을 시민들에게 보여주어야 할 것이며, 또한 이들에 대한 지휘감독권을 가진 상급자 까지도 엄격하게 책임을 묻는 것이 필요하다. 그밖에도 법질서를 해치는 일반인들의 불법적인 행동들에 대해서도 위법적인 사항을 구체적으로 적시하여 고지함과 아울러 이에 대한 법집행을 공정하고도 엄격히 하는 경찰의 모습을 지속적으로 보여주어야 할 것이다. 이렇게 될 때 우리 경찰은 법을 지키며 시민들의 자유와 권리를 보호하고 사회질서를 유지하는 민주경찰로서 그리고 시민경찰로서 각인될 수 있을 것이다.

#### 나. 봉사경찰(도우미경찰, 서비스경찰)

##### 1) 봉사 및 서비스정신을 통한 민원처리 그리고 이에 관한 경찰관직무집행법의 개정 검토

경찰법 제3조에 따른 경찰의 임무나 경찰관직무집행법 제2조의 경찰관직무의 범위<sup>120)</sup>

120) 경찰관직무집행법 제2조는 경찰관직무의 범위로 1. 범죄의 예방·진압 및 수사, 2. 경비·요인경호 및 대간첩작전수행, 3. 치안정보의 수집·작성 및 배포, 4. 교통의 단속과 위해의 방지, 5. 기타 공공의 안녕과 질서유지를 들고 있다.

도 사실은 국민의 자유와 권리를 보장하고 사회공공의 안녕과 질서유지를 위한 것이므로 따지고 보면 시민들에 대해 실질적인 도움을 모색한다고 하는 경찰의 봉사적 자세와 서비스정신을 경찰직무의 기본으로 하는 것이다. 이런 의미에서 지난 10월 선포된 경찰서비스헌장은 매우 적절한 것으로 생각된다.<sup>121)</sup> 다만 이런 헌장을 선언적 의미만을 가진 것으로 운영되게 해서는 안될 것이며, 실질적인 규범력을 갖게 하기 위해 경찰관 직무집행법 제2조에 호를 하나 첨가하여 대민봉사적 서비스정신과 자세를 통한 민원처리 같은 내용을 삽입하는 것이 필요하다고 본다.

### 2) 예방우선의 원칙 및 대화윤리교육

그리고 경찰작용의 우선순위와 관련해서도 예방과 진압의 우선순위 문제가 제기될 수 있다. 모든 국가기관은 인간의 존엄과 가치를 존중하여야 할 의무가 있으므로(헌법 제10조) 예방과 진압 사이에 어느 작용에 우선적 가치를 두어야 하는가의 문제에 대해서는 의심이 가는 경우에는 진압 보다는 예방 우선의 방향으로 결정하는 것이 옳다고 본다. 진압적 통제 보다는 예방적 도움(또는 지원, 상담, 사전예방)을 주는데에 경찰작용의 우선순위가 주어져야 한다는 것이다. 이런 식의 경찰행동들이 축적되는 것이 봉사경찰의 이미지를 제고하는 데에 효과적이다. 분쟁이나 갈등은 가능한 한 이렇게 예방적·평화적으로 해결하고, 그밖에도 대화윤리나 담론윤리에 관한 교육을 통해 경찰의 서비스자세를 고양시키는 것도 필요하다고 본다.

### 3) 시민친화적 경찰업무지침

이상과 같은 봉사경찰의 모습과 그밖에 경찰의 봉사 및 서비스 관련 업무의 지침적 성격을 가진 내용들을 구체적으로 몇가지 제시해 보면;

121) 1998년 10월 1일 발표된 경찰서비스헌장의 내용은 다음과 같다:

「경찰서비스헌장」

우리는 국민의 생명과 재산을 보호하고 법과 질서를 수호하는 경찰로서 모든 국민이 안전하고 평온한 삶을 누릴 수 있도록 다음과 같이 실천하겠습니다.

- 범죄와 사고를 철저히 예방하고 법을 어긴 행위는 단호하고 엄정하게 처리하겠습니다.
- 국민이 필요로 하면 어디든지 바로 달려가 도와드리겠습니다.
- 모든 민원은 친절하고 신속·공정하게 처리하겠습니다.
- 국민의 안전과 편의를 제일 먼저 생각하며 성실히 직무를 수행하겠습니다.
- 인권을 존중하고 권한을 남용하는 일이 없도록 하겠습니다.
- 잘못된 업무처리는 즉시 확인하여 바로잡겠습니다.

- ① 시민들이 경찰에 지리적으로나 시간적으로 쉽게 도달할 수 있어야 한다.(경찰의 지리적, 시간적 접근용이성)
- ② 경찰은 항상 시민들의 상담이나 문의 또는 민원에 응할 준비가 되어 있어야 한다. 즉 경찰은 시민들을 향해 항상 열려 있어야 한다.(열린경찰의 대화준비성)
- ③ 경찰은 비상신고에 대해서는 신속하게 대처해야 한다.(신속한 신고대응성)
- ④ 경찰은 사고가 발생할 개연성이 높은 현장이나 사고발생의 현장에 보다 많이 향시 있어야 한다.(현장의 실재성)
- ⑤ 경찰은 사회의 모든 구성원들 뿐만아니라 특히 IMF관리체제 하에서는 실직자들이나 노숙자들과 같은 사회의 소외계층에 대해 가능한 한 따뜻하게 배려해야 한다.(소외계층 배려성)
- ⑥ 시민들의 안전에 대한 관심도가 증대하고 있기 때문에 경찰은 이에 맞추어 시민들에게 안전에 대한 신뢰를 주어야 함과 동시에 역시 경찰이 제공해 줄 수 있는 안전 기대수준에도 한계가 분명히 있다고 하는 것을 제시해 주어야 한다. 자신의 안전에 대한 기본적인 일차적 책임은 역시 개인이 지는 것이기 때문이다. 그밖에도 경찰과 사설 안전기업과의 활동영역에 대한 분명한 법적 구분에 대해서도 인지시키는 것이 필요하다.(안전에 대한 신뢰성)
- ⑦ 불법적인 범죄상태의 제거를 위해서는 경찰이 보다 분명하게 행동을 취해야 한다. 특히 시민들이 보는 앞에서 집단적으로 범질서를 문란케 한다던지 소요를 일으키는 등의 상황에 대해서는 현장에서 진압되고 퇴치되는 모습을 확실하게 시민들에게 보여주어야 한다.(불법적인 범죄상태의 현장진압성)
- ⑧ 조직범죄와 같이 시민들을 공포에 떨게 하는 것도 없으므로 갈수록 조직화, 집단화되어 가는 범죄들에 대해서도 결코 경찰이 물러서지 않는다고 하는 것을 보여주어야 한다. 이것도 역시 시민친화적 경찰의 이미지를 각인시키는데 중요하다.(조직범죄에 대한 강력한 대응)

#### 다. 첨단경찰(정보화경찰)

##### 1) 첨단시설 및 장비의 확보

정보사회의 도래에 따라 컴퓨터나 다양한 PC통신과 인터넷 그리고 각종의 첨단 전자통신장비 등과 같은 정보원(情報源)들을 통해 시민들이 가지고 있는 정보가 경찰을 능가할 수 있을 가능성이 충분함에 따라 경찰에 대한 무시나 비난의 정도가 점점 커질

수 있다는 것은 위에서 이미 지적하였다. 뿐만아니라 현대범죄의 특징이 조직화, 지능화, 기동화 함에 따라 역시 첨단장비나 도구들을 이용한 범죄들이 급속히 증가할 것이라고 충분히 예견되어지는 상황이다. 이런 상황에 효과적으로 경찰이 대응하기 위해서는 정보통신 관련 등 첨단시설 및 장비의 확보와 보수, 유지 그리고 이를 전문적으로 다룰 수 있는 전문경찰의 양성도 매우 중요하다. 그리고 이런 시설 및 장비의 꾸준한 마련을 위한 예산확보도 강구해야 한다. 이런 의미에서 위의 경찰역사에 비추어본 경찰문화에 관한 부분에서 서술한 경찰종합정보체제의 구축을 위한 기본 구상<sup>122)</sup> 하에 단계적으로 실시되는 사업들은 매우 중요한 의미를 갖는 것이다.

## 2) 과학적 범죄예방 및 범죄수사

그밖에도 첨단경찰의 이미지는 과학적인 방법에 의한 증거확보와 같은 범죄예방이나 범죄수사가 이루어질 때 보다 효과적으로 인식될 수 있다. 그러므로 과학적인 증거확보를 위한 기술력의 축적 역시 매우 중요하다. 과학수사연구소와 같은 과학적 경찰지원기관들과 경찰 관련 연구소들에 대한 과감한 지원과 조성이 필요한 이유도 여기에 있다.

## 3) 인터넷 등 첨단정보통신매체의 적극적 활용

정보화시대의 1세대라고도 할 수 있는 지금의 청소년들에게 경찰의 긍정적 이미지를 심어줄 수 있는 빠른 길은 인터넷과 같은 정보매체를 이용하는 것이다. 따라서 경찰청 뿐만 아니라 경찰청 이하 단위조직마다 가능하면 인터넷홈페이지를 개설하여 이를 통해 경찰업무의 상세한 내용과 경찰이 시민들을 어떻게 도울 수 있는지 등을 알려주고, 단위조직 마다 특성있는 내용과 운영으로 시민친화적으로 다가가고 또한 각종 민원접수나 제보 등도 받고 그리고 가능한 한 필요한 자료나 정보도 제공해 주는 것이 매우 유용할 것이다.<sup>123)</sup>

또한 명예사이버경찰제도를 두어 정보통신전문가 뿐만 아니라 이런 능력을 인정받는 청소년들을 명예사이버경찰로 임명하여 이들로 하여금 경찰의 관련 부서와 함께 인터넷 상의 불법적인 사이트를 감시하게 하거나 컴퓨터범죄 등에 대처하는 데에 도움을

122) 위의 Ⅲ의 2.7.4. 참조.

123) 이런 의미에서 경찰청 홈페이지의 개설은 늦은 감은 있지만 꼭 필요한 것이었고, 이를 계속 관리하고 보완하는 전문경찰이 있어야 겠다. 그리고 단위경찰조직들에도 이것이 계속 확대되는 것이 바람직하다.

줄 수 있게 하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 그밖에 앞서서도 언급한 것처럼 경찰 업무와 관련된 정보화대회(검색, 인터넷 등) 등을 개최하여 청소년들과 친밀해지는 것도 고려할 수 있다.

#### 라. 전문경찰(특성화경찰)

경찰을 그 행하는 업무영역의 특수성에 따라 공공의 안녕과 질서유지를 위한 행정작용을 담당하는 본래의 의미의 경찰이라 할 수 있는 일반경찰과 행정영역에 따라 특별한 행정목적의 달성을 위하여 나타나는 경찰작용(예: 안보, 경제산업, 환경, 삼림, 해사, 전매, 세무, 보건, 군수사업무 등)을 행하는 특별경찰로 분류할 수 있다는 것은 서두에서 언급하였다. 21세기의 사회는 지금보다도 더 전문화되고 더 분화되어 갈 것이기 때문에, 이렇게 갈수록 분화되어가는 사회에 대응하는 경찰직의 전문화도 반드시 지향해야 될 방향이라고 본다. 앞서서도 언급한 것처럼 이미 우리나라도 1972년에 벌써 '70년대 한국경찰의 방향'이라는 치안행정기획단의 보고서에서 향후 경찰의 기본방향을 안보경찰, 산업경찰, 환경경찰로 잡고 이를 효과적으로 수행하기 위한 부단한 정비가 필요하다고 강조한 바 있다. 물론 오늘날의 안보, 산업 개념이 70년대의 그것들과는 상당한 거리가 있을 뿐만 아니라 환경의 의미도 당시의 환경과 오늘날 일반적으로 사용하는 생태적 차원의 환경이 확연히 다르긴 하나, 이와 같은 분화영역으로의 경찰기능의 전문성제고는 필수적이라고 하겠다. 따라서 안보, 경제산업, 환경, 청소년, 가정폭력, 성폭력, 학교폭력, 재난구조, 보안경호, 삼림, 해사 등의 영역에서 전문적 역량을 키워나가는 것이 매우 필요하며, 또한 이를 뒷받침 할 수 있는 조직 및 제도의 부단한 정비 역시 필요하다 하겠다.<sup>124)125)</sup>

124) 70년대에는 경찰기능에 따른 보안경찰, 교통경찰, 경비경찰, 수사경찰, 정보경찰, 대공경찰, 외사경찰, 해양경찰, 및 준경찰력(방법대원, 교통순시원, 청원경찰 등)과 같은 기능분화식 방향도 추구하긴 했었으나, 오늘날에 있어서는 경찰본연의 역할이나 임무라고 보기 어려운 정보·대공·경호·경비 등의 분야보다는 보안·교통·수사·외사·해양 정도의 전문화가 제시될 수는 있을 것이다. 그러나 이것도 현대사회의 전문화나 분화의 경향에는 미흡한 정도라고 본다. 70년대의 위와 같은 경찰기능에 따른 활동내용은 경찰청, 경찰 50년사, 314면 이하 참조.

125) 이황우 교수는 전문화를 작업의 전문화와 사람의 전문화로 나누어, 전자는 업무의 분배와 관련된 조직상의 현상으로 보며, 후자의 경우는 기술적인 과업의 요구조건에 대한 개인의 적응을 뜻한다고 하면서, 특히 경찰전문화의 범위로서 형사업무, 범죄실험실운영, 법률자문,

## 2. 경찰조직의 기능적 요소와 경찰조직문화

경찰은 정보(Information)를 가지고 업무를 수행하는 조직체계이므로 일용 기능적 조직이라고 이해되어진다. 따라서 다음과 같은 7가지 요소들이 서로 혼합하여 경찰조직체계의 결정들에 관한 질을 형성한다고 할 수 있다. 즉 첫째, 경찰조직구성원들의 목표, 가치, 확신, 태도 등에 따른 전형적 경찰행동, 공동의 심볼, 의식, 식전, 스타일 내지 행태 등과 같은 조직문화의 요소. 이런 요소는 조직의 정체성 내지는 조직의 이미지를 매개하는 요소로서 경찰조직문화의 요소라고 할 수 있다. 둘째, 점점 전문화·집단화되어 가는 범죄에 대한 전략적 요소. 셋째, 경찰의 임무와 권능에 관한 요소. 넷째, 경찰결정의 절차에 관한 요소. 다섯째, 정보화기술과 같은 경찰결정을 위한 보조수단에 관한 요소. 여섯째, 업무분담계획과 같은 조직 내부적 업무관할규정요소. 일곱째, 조직구성원들의 동기부여를 위한 조직간부들의 지도력에 관한 요소가 그것들이다. 이런 주요 기능적 요소들 중에서 지금까지 두 번째부터 일곱 번째까지의 요소들은 경찰 내에서도 그 중요성을 알고 많은 대처노력들을 기울여 왔지만, 첫 번째 요소에 대해서는 그런 조직문화의 창달과 발전의 중요성 내지 필요성에 대해서는 상대적으로 관심이 적었던 것도 사실이었다.

조직문화란 지속적으로 발전되어지는 것이며 어떤 특별한 조직문화의 형태로 축적되는 것이므로, 지도체계의 변경이나 방침의 변경들과 같은 단 한번의 지도력을 가진 행위로 변화가 가능한 것이 아니다. 조직문화란 가치관, 행동규범 및 사고방식과 행위방식들에 관한 체계로서, 전통과 현대의 통합적 작용을 통해 나타날 뿐만 아니라 이것이 조직구성원들의 장래의 행위들에 각인되어 나타난다고 하는 것이다. 이런 의미에서 문화란 일용 인간의 사고에 대한 일종의 집단적 프로그램화의 형태로 이끄는 것이라고 할 수 있다. 그리고 이런 형태가 전형적 경찰행동, 공동의 심볼, 의식, 식전, 스타일 등으로 가시화되어지며, 또한 인식가능한 방침으로서의 경찰정신/경찰철학, 결정행태/지도행태, 작업의식/작업환경, 정형적/비정형적 커뮤니케이션, 업무만족도/성과참여도와 같은 영역들로 나타나는 것이다. 이런 의미에서 경찰문화의 창달에 관한 이론적 접근의 필요성이 있는 것이다.

---

컴퓨터업무, 기획, 지역사회관계, 청소년상담, 그리고 자동차유지를 들고 있다. 이와 같은 전문문화의 도모도 매우 의미있는 전문화의 방향이라고 하겠다. 이황우, 앞의 책, 107면.

### 3. 경찰문화의 중심적 가치 요소들

현존하는 현재의 문화는 사실적이고도 관습적인 행동을 확립하고 서술해 주는 반면에, 장래의 문화는 일정한 윤리적·가치적 요소를 내포하는 것으로서 인간 자신의 가치관이나 자신의 고유한 책임의식에 관계되는 것이다. 이런 의미에서 앞으로의 경찰문화의 기본적인 가치요소들로 제시할 수 있는 것들은 다음과 같다:

- 첫째, 경찰임무수행에 있어서 인간의 존엄성에 대한 철저한 존중 (인권존중)
- 둘째, 경찰작용, 판단 및 결정에 있어서 뚜렷한 법적 신뢰 제공 (법적신뢰보호)
- 셋째, 경찰작용, 판단 및 결정에 있어서 불편부당한 공정성 확보 (공정성)
- 넷째, 경찰작용, 판단 및 결정에 있어서 대내외적인 투명성 확보 (투명성)

따라서 평상시 모든 경찰활동에 있어서 이와 같은 요소들이 앞에서 언급한 구체적인 정책들을 통해 지켜지도록 해야할 것이다. 그래야만 민주경찰, 봉사경찰, 첨단경찰 그리고 전문경찰로서의 위치가 확고히 정착될 수 있을 것이다. 그리고 여기에 한가지를 덧붙인다면, 이와 같은 경찰문화의 미래적 비전들은 시민들의 참여와 지원이 없으면 한낱 공허한 구호들에 지나지 않으며 또한 구체적인 정책들을 통해 뒷받침되지 않고서는 역시 실현되기 어렵다고 하는 것을 지적하지 않을 수 없다. 게다가 이런 비전들은 - 시계란 시간에 맞아야 하듯이 - 시대적 배경에 따른 시의적절한 것이어야 하며, 그리고 - 시계가 가능하면 늦는 것 보다는 빠르게 낫듯이 - 이들도 시대에 앞서가는 비전들이어야지 시대의 흐름에 뒤따라 가기만 하는 그런 비전이어서는 곤란하다는 것을 결론적으로 지적한다.

### 4. 경찰문화의 향상을 위한 지속적인 연구의 필요성

끝으로 강조할 것은 이번 연구는 경찰문화에 관한 기초적인 단계의 연구에 지나지 않는 만큼 보다 세분화되고 전문적인 영역에서의 경찰문화에 관한 연구가 필요하다고 하는 점이다. 무엇보다도 '경찰윤리에 관한 연구'가 구체적으로 필요하다고 본다. 경찰문화의 근본적인 배경에 해당하는 것이 경찰윤리이기 때문이다. 이를 위해서는 시민의 경찰에 대한 인식도 및 경찰내의 경찰윤리에 관한 설문조사도 필요하고 또한 이를 기초로 경찰헌장, 경찰법, 경찰관직무집행법 등의 규범적 내용들의 개정방안도 강구될 수 있을 것이다.

또한 '경찰 구성원의 삶의 질 현황과 그 제고 방안에 관한 연구'도 경찰문화의 구체화와 관련하여 필요하다고 본다. 이런 연구의 맥락에서는 경찰의 정신적·문화적 풍요를 위해서 어떠한 정책적 방향이 필요한지에 대한 연구가 무엇보다 필요하다. 경찰 및 경찰가족이 사회의 다른 부문의 구성원 및 그 가족보다 문화에 대한 인식 및 활동에 있어서 뒤쳐져 있는 것은 아닌지 그리고 그 결과 다가오는 미래의 문화중심의 사회에 적응 능력이 떨어지는 것은 아닌지에 대한 연구가 필요할 것이다. 이러한 연구를 위해 현재 경찰 및 경찰가족의 삶의 질과 관련하여 특히 문화생활의 정도와 그 저해요인에 대한 실태 파악이 시급하다고 하겠다. 경찰의 문화생활 증진, 즉 문화복지의 증진은 이러한 분명한 실태파악 후에 가능하기 때문이다.

경찰문화의 창달을 위해서는 비단 이러한 문화생활 뿐만이 아니라 경찰 자체의 문화창조적인 활동도 중요한 만큼 경찰의 조직에서 이러한 문화창조활동을 어떻게 실천할 수 있을 지에 대한 연구도 필요하다. 그밖에도 '경찰내의 자원봉사단 운영방안에 관한 연구', '경찰의 전문화 방안에 관한 연구' 등도 제안해 본다.

## 治 安 論 叢 ( 第 15 輯 )

---

1999년 8월 일 인쇄  
1999년 8월 일 발행

발행인 : 전 병 룡  
편집인 : 치 안 연 구 소  
경기도 용인시 구성면 언남리 88번지  
인쇄처 : 대 한 문 화 사

---