

警察觀의 內容과 定立方案

金 洞 清

(警 察 學 科 長)

目 次

I. 序 論	2. 專門職의 倫理
II. 警察觀의 變遷	3. 清白吏 思想
1. 上古時代	IV. 警察觀의 定立方案
2. 三國時代	1. 警察觀의 主觀化
3. 高麗時代	2. 召命意識의 內面化
4. 朝鮮時代	3. 本然業務의 固守
5. 日政時代	4. 警察文化의 暢達
6. 軍政時代	V. 結 論
7. 大韓民國	參考文獻
III. 警察觀의 內容	Abstract
1. 奉仕精神	附 錄

I. 序 論

警察人 (Police Personnel)은 不徹晝夜·不眠不休하면서 自己犧牲의 精神 (spirit of self-sacrifice)으로 國民의 生命·身體·財產을 保護하고 社會의 平穩을 위하여 一般統治權에 依據하여 法을 執行 (law enforcement)하며, 社會公共의 秩序를 維持 (order maintenance)하며, 平和를 守護 (peace keeping)함으로써 國民에게 奉仕하는 公務員이다.¹⁾

1) James A. Wilson, Varieties of Police Behavior (Cambridge, Massachusetts ; Harvard University press. 1968), p. 9 ; Don L. Kooker, Ethics in Police Service (Springfield, Illinois : Charles C. Thomas, Publisher. 1957). p. 7.

그러므로 警察人은 위로는 憲法에서 밑으로 各種 法令에 이르는 法律의 象徵일 뿐만 아니라 國民의 平穩한 삶을 保障하는 平和의 象徵이다.²⁾

이처럼 警察人은 民主奉仕者임에도 不拘하고 우리의 傳統的 官尊民卑思想과 典型的인 植民警察의 잔영으로 말미암아 國民들은 警察人을 權力者로 理解하고, 警察人도 不知不識中 그런 觀念이 상당히 뿌리내림으로써, 國民들은 警察의 勞苦와 奉仕를 理解하면서도 感情的으로는 理解度에 미치지 못하고 있으며³⁾ 警察人은 國民으로부터 敬遠視되어 親近感和 信賴感을 獲得하지 못하고 있다.

이와같은 왜곡된 觀念인 前近代의인 警察觀을 拂拭시키고 바람직한 警察人像⁴⁾을 確立하기 위하여는 警察人의 意識構造와 行態가 바뀌어야 할 것인바, 이를 위하여 警察人은 「솔로몬」의 지혜 (the wisdom of Solomon), 「데빗」의 勇氣 (the courage of David), 「삼손」의 威力 (the strength of Samson), 「욥」의 忍耐 (the patience of Job), 「모세」의 指導力 (the leadership of Moses), 善良한 「사마리아」인의 親切 (the kindness of good Samaritan), 「알렉산더」大王的 戰略 (the strategy of Alexander), 「다니엘」의 信念 (the faith of Daniel), 「링컨」의 外交術 (the diplomacy of Lincoln), 「나사렛」木手의 寬容 (the tolerance of the Carpenter of Nazareth) 과 自然科學, 生物

2) John Anderson은 大多數 民主國家의 警察은 ①法の 執行, 犯罪과 無秩序의 防止, ②人間的인 社會奉仕 등 두가지 役割을 遂行하고 있는 것이 特徵이라고 한다 (John Anderson, "Human Rights and the Police". Police Studies: The International Review of Police Development, Vol 8. No.2. (Summer 1985) p.69. 勿論 本稿에서도 警察의 緊急救助와 같은 純粹한 對民奉仕活動을 全然 排除하려는 것이 아니라, 警察本然의 任務를 충실히 완수함으로써 積極적으로 國民에게 奉仕하는 것을 強調함에 있었음을 附記한다.

3) 李相安, 集團行動論 (서울: 螢雪出版社, 1986), p. 18.

4) 바람직한 警察人像은 能率의 警察人, 勤勉한 警察人, 規則的인 警察人, 時間約束을 잘 지키는 警察人, 儉素한 警察人, 誠實한 警察人, 合理的인 判斷을 하는 警察人, 變化에 準備性 있는 警察人, 協同的인 警察人, 長期展望의 警察人, 不義와 妥協않는 警察人, 奉仕精神이 강한 警察人, 犧牲精神이 透徹한 警察人, 有能한 警察人, 殺身成仁의 警察人, 滅私奉公의 警察人을 말한다. 우리 國民警察은 警察人像을 定立하기 위하여 「警察倫理 憲章」을 制定하여 그 理念을 生活化하고 있다. 1957年 國際警察長會議 (The International Association of Chiefs of Police)에서 制定한 「警察倫理 憲章」(Police Code of Ethics)도 이러한 脈絡에서 理解할 수 있다.

學, 社會科學 등 資格要件을 具備한 警察人⁵⁾이 自己生活에 對한 正確한 人生觀을 갖고, 組織의 活力素인 精神과 體力을 養成하고 職級과 職責에 相應한 專門知識을 習得하고 高尚한 德으로 職務를 遂行하는 것이 가장 理想的이라고 할 것이다. 그러나 理想的인 警察人이 實際로 職務를 執行함에 있어서 信念을 갖고 所信있게 所任을 完遂하고 警察의 持續的 發展에 寄與하기 위해서는 確固 不動한 警察觀 (view of police)이 定立되어야 할 것인 바, 이를 위하여 本稿에서는 警察觀의 形成過程을 史的으로 考察하고, 그 內容을 整理한 다음 警察觀의 確立 方案을 提示하려고 한다.

II. 警察觀의 變遷

우리 警察은 오늘의 成熟한 警察로 成長하기까지 長久한 歷史를 지니고 있다. 古代로부터 日帝의 暗黑時代⁶⁾를 거쳐, 光復과 더불어 國立警察로 創設되어⁷⁾ 建國의 役割을 하기까지 또한 6. 25 動亂時는 救國警察과 自由黨政權下의 誤導된 警察로서 功過를 낳으며 民主警察의 모습으로 發展하기 까지, 우리 警察은 國史의 一環으로서 永永한 歷程을 밟아오고 있다.⁸⁾

이처럼 우리 警察의 歷史는 우리의 歷史만큼이나 오랜 歷史를 가지고 있으면서도 現代警察로 發展하기 시작한 것은 1945年 解放後 政府가 樹立되므로서부터이다. 그렇지만 우리 國立警察은 그동안 獨創的인 原理나 制度를 定着시키지 못

5) August Vollmer, *The Police and Modern Society* (California; University of California Press, 1936), p. 222; 警察人의 特別한 素質에 對해서는 V.A. Leonard, *Police Organization and Management* (New York: Brooklyn Foundation Press, 1951), p. 123. 參照.

6) 警察은 主權者인 國民의 委任을 받아 一般統治權에 基하여 國民을 위하여 警察權을 行使하는 것을 本質로 함으로, 이와같은 要件이 具備치 않았던 日帝警察은 真正한 意味의 우리警察이 아니므로 이 期間은 空白期間으로 봄이 옳을 것이나, 本稿에서는 研究의 便宜上 함께 考察하기로 한다.

7) 올해 (1987. 10. 21)는 警察創設 第42周年이 된다.

8) 李炫熙, *韓國警察史* (서울: 德賢閣, 1973). 序文.

學, 社會科學 등 資格要件을 具備한 警察人⁵⁾이 自己生活에 對한 正確한 人生觀을 갖고, 組織의 活力素인 精神과 體力을 養成하고 職級과 職責에 相應한 專門知識을 習得하고 高尚한 德으로 職務를 遂行하는 것이 가장 理想的이라고 할 것이다. 그러나 理想的인 警察人이 實際로 職務를 執行함에 있어서 信念을 갖고 所信있게 所任을 完遂하고 警察의 持續的 發展에 寄與하기 위해서는 確固 不動한 警察觀 (view of police)이 定立되어야 할 것인 바, 이를 위하여 本稿에서는 警察觀의 形成過程을 史的으로 考察하고, 그 內容을 整理한 다음 警察觀의 確立 方案을 提示하려고 한다.

II. 警察觀의 變遷

우리 警察은 오늘의 成熟한 警察로 成長하기까지 長久한 歷史를 지니고 있다. 古代로부터 日帝의 暗黑時代⁶⁾를 거처, 光復과 더불어 國立警察로 創設되어⁷⁾ 建國의 役割을 하기까지 또한 6. 25 動亂時는 救國警察과 自由黨政權下의 誤導된 警察로서 功過를 낳으며 民主警察의 모습으로 發展하기 까지, 우리 警察은 國史의 一環으로서 永永한 歷程을 밟아오고 있다.⁸⁾

이처럼 우리 警察의 歷史는 우리의 歷史만큼이나 오랜 歷史를 가지고 있으면서 또한 現代警察로 發展하기 시작한 것은 1945年 解放後 政府가 樹立되므로서부터 이다. 그렇지만 우리 國立警察은 그동안 獨創的인 原理나 制度를 定着시키지 못

5) August Vollmer, The Police and Modern Society (California; University of California Press. 1936), p. 222; 警察人의 特別한 素質에 對해서는 V.A. Leonard, Police Organization and Management (New York: Brooklyn Foundation Press. 1951) . p. 123. 參照.

6) 警察은 主權者인 國民의 委任을 받아 一般統治權에 基하여 國民을 위하여 警察權을 行使하는 것을 本質로 함으로, 이와같은 要件이 具備치 않았던 日帝警察은 真正한 意味의 우리警察이 아니므로 이 期間은 空白期間으로 봄이 옳을 것이나, 本稿에서는 研究의 便宜上 함께 考察하기로 한다.

7) 올해 (1987. 10. 21)는 警察創設 第42周年이 된다.

8) 李炫熙, 韓國警察史 (서울: 德賢閣, 1973). 序文.

한 채 그 時代의 政治的·社會的 背景에 副應해 음으로써 警察에 대한 國民의 警察觀은 否定的인 面이 나타나기도 했다. 그러나 한 時代에 있어서 警察觀은 各己 分散된 狀態에서 獨立的으로 散在하고 있다기 보다는 一致, 相互依存, 位階性, 分離, 葛藤, 矛盾 등의 여러가지 形態의 연관관계속에서 全體를 이루고 있으므로⁹⁾ 여기에서는 警察觀의 形成過程을 考察하기 위하여 우리의 警察史를 概觀 하면서 그 變遷過程을 살펴보기로 한다.

1. 上古時代

警察에 關한 史的 研究는 確實한 文獻에 의한다는 意味에서 三國時代의 그것부터 論하는 것이 妥當하나, 接近方法의 便宜를 위하여 우리나라의 獨特한 開國說話와 中國古書에 의하여 당시의 모습을 엿보므로써 警察觀을 추측해 보기로 한다.

첫째, 古朝鮮은 檀君說話에 의하면 三國遺事의 「古朝鮮」條에 「主刑 主善惡」이란 말이 있는 것으로 보아 太古의부터 刑政이 있었으며, 또 一種의 萬民的 性格을 가진 八條法禁중 三禁法¹⁰⁾ 이 傳해지는 것으로 보아, 當時에는 犯罪者는 어떤 形態로든지 處罰되고 이를 執行하는 機關이 있었으리라고 생각된다.

둘째, 衛滿朝鮮에서의 政治的 組織과 軍事 내지 治安制度를 보면 兵農一致의 組織과 軍警一致의 制度를 施行하는 바¹¹⁾ 이것은 社會의 모든 制度가 未分化狀態에 있었음을 보여준 것으로서, 獨立的인 警察은 存在하지 않았던 것으로 생각된다.

셋째, 夫餘에서는 殺人者를 死刑에 處하고, 그 家族은 노예로 하였으며, 竊盜犯에게 12倍의 賠償을 물리고, 간음한 男女 및 妬忌하는 婦女는 곧 死刑에 處하며, 竊盜를 미워하였다고 하는 바¹²⁾ 이것은 刑罰이 峻嚴했을 뿐만 아니라 性道德의 樹立을 위하여 強力한 政策을 펼쳤음을 알 수 있다. 따라서 이와같은 任務

9) 鄭昌秀, “價値觀의 變化에 대한 論評(2)”, 韓國社會科學研究 協議會 編, 韓國社會의 變化와 問題(서울: 法文社, 1986). p. 434. 參照.

10) 漢書地理志 燕條: 相殺以當時償殺, 相傷以穀償, 相盜男沒入爲家奴 女子爲婢 谷自贖者人五十萬.

11) 警察大學, 警察學概論(1982). p. 97.

12) 後漢書, 東夷傳, 扶餘條: 殺人者死, 沒其家人爲奴婢, 竊盜 一責十二, 男女淫, 婦人妬, 皆殺之, 尤憎妬.

를 遂行했던 機構는 一應 存在하였으리라는 것을 생각할 수 있다.

네째, 三韓(馬韓)에서는 古代 法俗에 共通하는 一種의 asylum(逃避所)制로서 蘇塗라는 制度를 두었는 바, 이것은 設令 犯人이라고 하더라도 神堂(靈地, 聖域)에 들어가면 神聖化되어 누구도 그를 侵害할 수 없다고 하는 信仰의 觀念에서 由來한 것이지만, 한편 犯罪者에 대한 過度의 報復을 制限하고 贖罪의 機會를 주려는 刑事政策的 意義도 아울러 가지고 있었다고 볼 수 있다.¹³⁾ 이로 미루어 보아 類似한 警察權의 行使도 相當히 制限되었으리라는 것을 알 수 있다.

위와 같이 上古時代의 主要部族國家의 法俗과 制度로부터 推測하건대 이 時代는 制度的인 警察機構는 存在하지 않았다고 할 수 있다. 따라서 特別한 警察觀은 形成되지 않았을 것이다.

2. 三國時代

三國時代는 대체로 中國의 文物制度를 導入하여 國家의 發展과 秩序의 整備를 보았다고 할 수 있다. 따라서 三國時代의 法律思想 및 立法의 體制는 當時의 中國의 그것과 類似한 性格이라고 할 수 있는 바, 여기에서는 高句麗, 百濟, 新羅 順으로 考察하면서 警察에 關해서 살펴보기로 한다.

첫째, 高句麗는 大陸에 隣接한 立地의 條件과 地理的 與件 등으로 國民性自體가 강인하며, 尙武의이고 果然的이었다. 이와같은 高句麗의 氣質은 刑罰制度上으로 나타났다. 刑罰은 한층 준엄하고 特別히 國家의 安保에 關係되는 罪人은 먼저 火刑을 가한 다음 목을 베어 極刑에 處했을 뿐만 아니라 그 家族까지도 노비로 삼고, 家産을 沒收한 것으로 보더라도¹⁴⁾ 專制君主的 政治體制下的 刑罰制度임을 알 수 있다. 따라서 刑事 司法活動은 國民에 대한 威嚇과 嚴格으로 一貫되었을 것이다. 當時 警察의 役割은 國內秩序維持와 國境警備라는 二重의 任務을 遂行하였으나¹⁵⁾ 위와 같은 影響을 받아 強力한 警察力을 行使했을 것이라는 것을 알 수 있다.

둘째, 百濟는 半島의 西南部에 세워진 나라로서 일찍부터 中國制度를 導入하여

13) 金容泰·明炯植·羅用植, 韓國法制史概要(全北 裡里: 圓光大學校 出版部, 1981), pp. 51-52.

14) 周書, 異域傳 高句麗條: 其刑法 反乃叛者 先以火焚熱, 然後 斬首 籍沒其家.

15) 警察大學, 前揭書, p. 98.

를 遂行했던 機構는 一應 存在하였으리라는 것을 생각할 수 있다.

네째, 三韓(馬韓)에서는 古代 法俗에 共通하는 一種의 asylum(逃避所)制로서 蘇塗라는 制度를 두었는 바, 이것은 設令 犯人이라고 하더라도 神堂(靈地, 聖域)에 들어가면 神聖化되어 누구도 그를 侵害할 수 없다고 하는 信仰의 觀念에서 由來한 것이지만, 한편 犯罪者에 대한 過度의 報復을 制限하고 贖罪의 機會를 주려는 刑事政策的 意義도 아울러 가지고 있었다고 볼 수 있다.¹³⁾ 이로 미루어 보아 類似한 警察權의 行使도 相當히 制限되었으리라는 것을 알 수 있다.

위와 같이 上古時代의 主要部族國家의 法俗과 制度로부터 推測하건대 이 時代는 制度的인 警察機構는 存在하지 않았다고 할 수 있다. 따라서 特別한 警察觀은 形成되지 않았을 것이다.

2. 三國時代

三國時代는 대체로 中國의 文物制度를 導入하여 國家의 發展과 秩序의 整備를 보았다고 할 수 있다. 따라서 三國時代의 法律思想 및 立法의 體制는 當時의 中國의 그것과 類似한 性格이라고 할 수 있는 바, 여기에서는 高句麗, 百濟, 新羅 順으로 考察하면서 警察에 關해서 살펴보기로 한다.

첫째, 高句麗는 大陸에 隣接한 立地의 條件과 地理的 與件 등으로 國民性自體가 강인하며, 尙武의이고 果然的이었다. 이와같은 高句麗의 氣質은 刑罰制度上으로 나타났다. 刑罰은 한층 준엄하고 特別히 國家의 安保에 關係되는 罪人은 먼저 火刑을 가한 다음 목을 베어 極刑에 處했을 뿐만 아니라 그 家族까지도 노비로 삼고, 家産을 沒收한 것으로 보더라도¹⁴⁾ 專制君主的 政治體制下的 刑罰制度임을 알 수 있다. 따라서 刑事 司法活動은 國民에 대한 威嚇과 嚴格으로 一貫되었을 것이다. 當時 警察의 役割은 國內秩序維持와 國境警備라는 二重의 任務를 遂行하였으나¹⁵⁾ 위와 같은 影響을 받아 強力한 警察力을 行使했을 것이라는 것을 알 수 있다.

둘째, 百濟는 半島의 西南部에 세워진 나라로서 일찍부터 中國制度를 導入하여

13) 金容泰·明炯植·羅用植, 韓國法制史概要(全北 裡里: 圓光大學校 出版部, 1981), pp. 51-52.

14) 周書, 異域傳 高句麗條: 其刑法 反乃叛者 先以火焚熱, 然後 斬首 籍沒其家.

15) 警察大學, 前揭書, p. 98.

高句麗에 比하여 發達하였다.¹⁶⁾ 그러나 百濟의 刑罰制度는 部族社會, 部族國家의 租拙한 刑罰制度를 벗어나지 못했다. 즉, 國家安保上의 謀反逆罪 및 戰爭에 敗하고 돌아온 者 그리고 殺人犯人에 대하여는 斬刑에 處하고 竊盜한 者는 流刑에 處하고 나서 贓物의 2倍로 徵收하였고, 婦女가 간사하면 夫家에 노비로 沒入시켰을¹⁷⁾ 만큼 아직 準엄성을 벗어나지는 못했으나, 高句麗에 比해서 緩和된 것이라고 볼 수 있다. 여기에서 보는 바와 같이 百濟는 殘酷한 火刑制度가 없으며, 盜罪에 대해 高句麗時代는 12倍를 賠償시키고 만약 貧困하여 賠償할 수 없었을 때는 그 子女를 노비로 삼아 갚게 한데 反해서 不過 2倍로 賠償케 했으며, 流刑制度를 採擇한 것은 加一層 文化水準의 發達에 따른 進化된 制度라고 解釋할 수 있다.¹⁸⁾ 특히 下命으로 무릇 官人으로서 公務에 關聯하여 賂物을 受收하거나 盜罪를 犯한 者는 贓物의 3倍를 徵收하였고, 終身禁錮刑에 處한 것¹⁹⁾은 現行法上의 自由刑과 相通한 刑罰로서 今부터 約 1800年에 이러한 刑을 定한 것은 百濟人의 溫和한 國民性과 그 價値觀이 뛰어남을 推想할 수 있다.²⁰⁾ 그러나 公務員의 犯罪에 대하여 嚴한 處罰을 加한 것은 官紀를 確立하기 위한 제도적 裝置라고 볼 수 있다.

이와 같이 百濟는 高句麗에 比하여 劃期的인 進化를 했으나 君主專制統治의 維持와 王權의 確立이라는 古代國家의 모습을 크게 脫皮하지 못했을 것이며, 이에 警察은 統治의 手段으로서 存在하였을 것이므로 國家保衛를 爲한 社會秩序의 維持가 主任務였을 것임을 推斷할 수 있다. 다만, 警察의 紀綱은 嚴格하게 統制됐을 것이다.

세째, 新羅는 본래 韓族의 가장 순수한 무리가 辰韓 12中의 하나인 欺盧國에 據하여 發祥한 나라인 바, 法律은 高句麗·百濟와 거의 비슷하게 嚴하여 反逆者는 죽이고, 家族은 노비로 삼았으며, 監獄이 設置되어 있어 犯法者는 지체 없이 投獄시켜 紀綱을 嚴格히 統制하였다. 이처럼 刑罰은 古代國家의 共通的인 가혹,

16) 金潤淸, 韓國犯罪論(京畿 龍仁: 警察大學, 1987), p. 7.

17) 北史 百濟傳: 其 刑罰 反逆軍及 殺人者斬, 盜者流其贓兩倍徵之 婦犯姦沒入夫家爲婢.

18) 明炯植·鄭甲同, 韓國刑政史(全北裡里: 圓光大學校 出版局, 1983), pp. 15-16.

19) 三國史記 卷第二十四 百濟本記 第二 古爾王 二十九의 春正月條: 下令 凡官人 受財及盜者 三倍徵贓 禁錮終身.

20) 上揭書 p. 16.

준엄성을 크게 벗어나지 않았으나, 他國에 比하여 엄연한 倫理規範을 바탕으로 하여 상당한 秩序가 確立되었다.

後期에 이르러 半島를 統一한 新羅는 넓어진 領土를 支配하기 위하여 行政組織과 軍事組織을 整備하였다. 이 때에 警察事務는 國防安保를 主管하는 兵部에, 司法事務는 左右理方府令에 각기 분장하였으며, 地方警察은 9 誓幢 10 停 3 千幢과 같은 軍隊組織이 이를 擔當하였다.²¹⁾

이처럼 諸制度가 整備되면서도 警察事務는 軍事와 未分離였으며, 또 당시의 應報刑主義·一般豫防主義·威嚇主義의 刑事司法政策의 影響을 받아 警察力의 行使는 嚴格하였을 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 三國의 警察은 各國의 固有한 政治的·社會的·民族的 形成過程에 따른 相異點은 있으나 대체로 이웃 中國文化의 影響을 받아 專制君主政治體制下的 威嚇的인 法律思想에 입각한 強力한 活動을 하였을 것이다.

따라서 오늘날과 같은 治安政策의 理念은 期待할 수 없었을 것이다. 오직 警察은 王의 專制政治를 擁護하고 維持하는 手段에 불과하였다고 할 수 있다.

3. 高麗時代

高麗는 韓國에 있어서 中世의 專制王國으로서, 最初의 體制를 確立한 唐의 制度를 繼受하여 모든 分野에 걸쳐 整備를 보았는 바, 特히 專制王이 갖는 必然의 要素인 專制王權을 確立하기 위하여 一般國民을 威嚇하고 統治權을 確保하기 위한 基礎인 刑律은 唐律에서 71 條(獄官令의 2 條를 控除하면, 律은 69 條)를 導入하여 制定하였다.²²⁾

이와같은 目的遂行을 위하여 中央警察機關으로는 兵部, 刑部, 中樞院, 2 軍 6 衛를 두었고, 地方警察機關으로서는 地方國家 警察機關인 道·州·郡·縣의 長, 兩界兵馬使와 州·縣軍, 鎮등이 있었으며, 地方自治警察로서는 事審官制가 있었으며, 極히 制限의이며 一時的인 警察로서는 夜別抄(三別抄), 巡馬所(巡軍萬戶府) 御史臺 등이 있었다.²³⁾

21) 李炫熙, 前揭書, p. 36.

22) 明燭植·鄭甲同, 前揭書, p. 46.

23) 警察大學, 前揭書, pp. 99-100. : 徐基榮, 韓國警察行政史(서울: 法文社, 1976), p. 148.

준엄성을 크게 벗어나지 않았으나, 他國에 比하여 엄연한 倫理規範을 바탕으로 하여 상당한 秩序가 確立되었다.

後期에 이르러 半島를 統一한 新羅는 넓어진 領土를 支配하기 위하여 行政組織과 軍事組織을 整備하였다. 이 때에 警察事務는 國防安保를 主管하는 兵部에, 司法事務는 左右理方府令에 각기 분장하였으며, 地方警察은 9 誓幢 10 停 3 千幢과 같은 軍隊組織이 이를 擔當하였다.²¹⁾

이처럼 諸制度가 整備되면서도 警察事務는 軍事와 未分離였으며, 또 당시의 應報刑主義·一般豫防主義·威嚇主義의 刑事司法政策의 影響을 받아 警察力의 行使는 嚴格하였을 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 三國의 警察은 各國의 固有한 政治的·社會的·民族的 形成過程에 따른 相異點은 있으나 대체로 이웃 中國文化의 影響을 받아 專制君主政治體制下의 威嚇的인 法律思想에 입각한 強力한 活動을 하였을 것이다. 따라서 오늘날과 같은 治安政策의 理念은 期待할 수 없었을 것이다. 오직 警察은 王의 專制政治를 擁護하고 維持하는 手段에 불과하였다고 할 수 있다.

3. 高麗時代

高麗는 韓國에 있어서 中世의 專制王國으로서, 最初의 體制를 確立한 唐의 制度를 繼受하여 모든 分野에 걸쳐 整備를 보았는 바, 特히 專制王이 갖는 必然의 要素인 專制王權을 確立하기 위하여 一般國民을 威嚇하고 統治權을 確保하기 위한 基礎인 刑律은 唐律에서 71 條(獄官令의 2 條를 控除하면, 律은 69 條)를 導入하여 制定하였다.²²⁾

이와같은 目的遂行을 위하여 中央警察機關으로는 兵部, 刑部, 中樞院, 2 軍 6 衛를 두었고, 地方警察機關으로서는 地方國家 警察機關인 道·州·郡·縣의 長, 兩界兵馬使와 州·縣軍, 鎮등이 있었으며, 地方自治警察로서는 事審官制가 있었으며, 極히 制限의이며 一時的인 警察로서는 夜別抄(三別抄), 巡馬所(巡軍萬戶府) 御史臺 등이 있었다.²³⁾

21) 李炫熙, 前掲書, p. 36.

22) 明燭植·鄭甲同, 前掲書, p. 46.

23) 警察大學, 前掲書, pp. 99-100. : 徐基榮, 韓國警察行政史(서울: 法文社, 1976), p. 148.

이러한 各 機關에서 勤務하던 警察人들은 當時 歸化人들을 溶化 포섭하여 自體의 安全을 도모하고 한편으로는 佛敎崇尙의 國家的·宗敎的인 價値의 影響을 받아 國民에 대하여 寬容을 베풀었을 것이라고 하는 것이 一般的 見解이다.²⁴⁾

생각컨대, 高麗刑律의 基礎가 되었던 唐律은 天命을 받은 天子인 皇帝가 萬民을 化育하고 絶對的인 支配權을 行使하여²⁵⁾ 專制君主政治를 擁護·維持할 目的으로 制定되었다.²⁶⁾ 따라서 唐律을 繼受한 高麗刑律의 理念도 이에서 크게 벗어나지 않았을 것이며, 이것을 具體的으로 執行했던 警察은 君主에 예속되어 있으면서 人民에 대하여서는 一方的으로 強力한 警察力을 行使했을 것이다. 그러나 前述한 바와 같이 當時 高麗의 諸般狀況에 依하여 警察力의 行使가 緩和된 面도 있을 수 있었을 것이나, 이것은 施惠的 性格에서 理解되어야 할 것이다.

4. 朝鮮時代

朝鮮王朝는 本質的으로 高麗와 同質的인 社會性格을 가지나 朝鮮王朝社會는 佛敎中心의 貴族的인 中央集權的인 高麗와 달리 유교중심的인 官僚的인 中央集權的인 封建社會로서, 儒敎는 朝鮮王朝에 있어서 國家의 指導理念으로 政治·敎育의 指導原理가 되었을 뿐만 아니라 모든 社會生活에 있어서도 그 原理가 支配的인 役割을 하였다. 이러한 儒敎의 影響은 警察行政機構面에도 미쳤다. 그러나 소위 捕盜廳이 設置될 때까지는 永續的이고 一般的인 專門的인 警察機關이 없었다고 할 것이며, 대체로 兵曹, 刑曹, 司憲府 등 各 機關등에 附屬되어 警察事務가 遂行되었다. 그러던중 朝鮮中葉에 이르러 捕盜廳이라는 永續的인 專門的인 獨立警察機關의 設置를 보았다.²⁷⁾

24) 明炯植·鄭甲同, 前揭書. p. 49.; 權仁鎬, 刑政史(서울:國民書館, 1973). p. 309; 宋斗用, 韓國法制史考(서울:進明文化社, 1985). p. 368.

25) 神權的인 國家라고 할 수 있다(朴光緒, 法制史大要(서울:一宇社, 1962). p. 350.

26) Harold E. Pepinsky, Crime Control Strategies: An Introduction to the study of crime (New York: Oxford University press, 1980). p. 5.

27) 徐基榮教授는 中宗末葉인 39年(1544)正月에 비로소 獨立된 警察行政機構로서의 「捕盜廳」이 形成되었다(前揭書. p. 187)고 하나 李炫熙教授는 捕盜廳 設置年代가 仔詳하지 않을 뿐만 아니라 確然히 언제인 것으로 나타나 있지도 않아 精確성을 기한다는 것은 대단히 어렵다고 한다(前揭書. p. 67).

이러한 各 機關에서 勤務하던 警察人들은 當時 歸化人들을 溶化 포섭하여 自體의 安全을 도모하고 한편으로는 佛敎崇尙의 國家的·宗敎的인 價値의 影響을 받아 國民에 대하여 寬容을 베풀었을 것이라고 하는 것이 一般的 見解이다.²⁴⁾

생각컨대, 高麗刑律의 基礎가 되었던 唐律은 天命을 받은 天子인 皇帝가 萬民을 化育하고 絶對的인 支配權을 行使하여²⁵⁾ 專制君主政治를 擁護·維持할 目的으로 制定되었다.²⁶⁾ 따라서 唐律을 繼受한 高麗刑律의 理念도 이에서 크게 벗어나지 않았을 것이며, 이것을 具體的으로 執行했던 警察은 君主에 예속되어 있으면서 人民에 대하여서는 一方的으로 強力한 警察力을 行使했을 것이다. 그러나 前述한 바와 같이 當時 高麗의 諸般狀況에 依하여 警察力의 行使가 緩和된 面도 있을 수 있었을 것이나, 이것은 施惠的 性格에서 理解되어야 할 것이다.

4. 朝鮮時代

朝鮮王朝는 本質的으로 高麗와 同質的인 社會性格을 가지나 朝鮮王朝社會는 佛敎中心의 貴族的인 中央集權的인 高麗와 달리 유교중심的인 官僚的인 中央集權的인 封建社會로서, 儒敎는 朝鮮王朝에 있어서 國家의 指導理念으로 政治·敎育의 指導原理가 되었을 뿐만 아니라 모든 社會生活에 있어서도 그 原理가 支配的인 役割을 하였다. 이러한 儒敎의 影響은 警察行政機構面에도 미쳤다. 그러나 소위 捕盜廳이 設置될 때까지는 永續的이고 一般的인 專門的인 警察機關이 없었다고 할 것이며, 대체로 兵曹, 刑曹, 司憲府 등 各 機關등에 附屬되어 警察事務가 遂行되었다. 그러던중 朝鮮中葉에 이르러 捕盜廳이라는 永續的인 專門的인 獨立警察機關의 設置를 보았다.²⁷⁾

24) 明炯植·鄭甲同, 前揭書. p. 49.; 權仁鎬, 刑政史(서울:國民書館, 1973). p. 309; 宋斗用, 韓國法制史考(서울:進明文化社, 1985). p. 368.

25) 神權的인 國家라고 할 수 있다(朴光緒, 法制史大要(서울:一宇社, 1962). p. 350.

26) Harold E. Pepinsky, Crime Control Strategies: An Introduction to the study of crime (New York: Oxford University press, 1980). p. 5.

27) 徐基榮教授는 中宗末葉인 39年(1544)正月에 비로소 獨立된 警察行政機構로서의 「捕盜廳」이 形成되었다(前揭書. p. 187)고 하나 李炫熙教授는 捕盜廳 設置年代가 仔詳하지 않을 뿐만 아니라 確然히 언제인 것으로 나타나 있지도 않아 精確성을 기한다는 것은 대단히 어렵다고 한다(前揭書. p. 67).

捕盜廳의 職務는 禁條에 저촉되는 일을 團束하는 일이었으나²⁸⁾ 近世로 내려오면서 西勢의 東漸으로 하여 捕盜廳의 職務도 漸次 變遷・縮小되었는 바, 高宗 20年부터 都城 內外의 巡邏는 漢城府의 巡警府에서 專擔하였고, 各國 公使館의 把守는 左右 捕盜廳에서 專擔케 하였다. 이렇게 把守만을 專擔하면서 그 本來의 機能을 喪失하게 된 捕盜廳은 410餘年만인 高宗 31年(1894) 7月 14日에 警務廳官制職掌이 公布됨에 따라 自動的으로 警務廳으로 吸收되었다.²⁹⁾ 이로부터 1910年 韓日合併 때까지의 警察變遷狀況은 韓國警察外의 日本 領事官警察(理事廳警察), 顧問警察, 日本憲兵隊까지 우리나라의 警察業務를 執行하였다. 特히 日本은 1905年 顧問警察을 派韓하여 韓國의 警察權을 手中에 넣기 시작하면서 그들은 義兵을 彈壓하고, 排日・抗日熱이나 그 亂動을 防止했다. 드디어 1907年 11月 韓國警察은 日帝의 手中으로 들어가게 되었고, 1910年 6月에는 다시 合法的으로 警察權委任覺書에 의하여 名實共히 奪取當했다.³⁰⁾

이와같이 朝鮮王朝는 開國以後 專門警察없이 國民의 生命・財産을 保護하고, 社會秩序를 維持하였으나, 世祖以後 竊盜 등을 비롯한 各種 犯罪의 多發로 이에 對處할 必要性에서 捕盜廳이 創設됨으로써 警察의 專門化에 기여하였다. 그리고 甲午改革 以後에는 近代의 意味의 警察機構가 整備되었고, 이때 日帝의 勸誘로 歐美大陸法系인 中央集權的 警察制度를 導入함으로써³¹⁾ 警察은 法과 秩序의 象徴으로 부각되었다.

생각컨대 朝鮮王朝의 警察은 時代가 發展함에 따라 警察도 상당한 發展을 거듭했으나, 朝鮮王朝 역시 專制君主 政治를 擁護하고 維持해야 하며, 王權을 確立해야 하였기 때문에 警察 역시 그 役割이 이에서 크게 벗어나지 못했다. 따라서 國民의 警察에 대한 觀念은 否定的인 面이 훨씬 많았을 것이며, 警察職務를 擔當했던 官僚 역시 國民에 대한 奉仕精神은 거의 缺如되었을 것이다. 特히 朝鮮朝末인 1905年 日本의 顧問警察에 의한 愛國志士와 義兵의 彈壓은 國民들로 하여금 警察에 대한 가장 나쁜 印象을 심어 주었을 것이다.

28) 捕盜廳의 職務內容에 關해서는 徐基榮, 前揭書, p. 191. 參照.

29) 徐基榮, 前揭書, p. 188.

30) 李炫熙, 前揭書, p. 90.

31) 上揭書, p. 91.

5. 日政時代

1910年 8月 29日 武力과 綏撫로 韓國을 併合한 日帝는 소위 合法的인 立場에서 이로부터 3.1運動(1919年)이 일어날 때까지 約 10餘年間을 憲兵警察을 主軸으로 하여 強壓的인 植民統治를 하였다.³²⁾ 韓國駐劄憲兵은 駐劄憲兵條例(1910年 9月 10日字)에 依據하여 治安維持 및 軍事警察을 掌握할 수 있었는데³³⁾ 그들의 主要業務는 警察의 固有業務를 遂行함은 勿論 民族運動家의 索出과 嚴斷, 豫備檢束 등 60餘가지³⁴⁾에 이르는 廣範圍한 것이 었다.³⁵⁾

이처럼 憲兵은 軍事警察 뿐만 아니라 行政, 司法 기타 雜務에 이르기까지 干涉양음이 없었으므로 가히 憲兵萬能, 憲兵至上主義時代라 하지 않을 수 없었다.³⁶⁾ 그리고 當時 警察官制에 의하여 任用된 者도 大部分이 憲兵出身이었으므로 그들의 意識과 行態도 이에 크게 벗어나지 않았다. 따라서 自然히 憲兵警察制는 一元化現象을 나타나게 되었다.

이와같이 世界에 類例가 없는 憲兵警察制度는 韓國民의 舉族的인 抗爭과 世界思潮에 의하여 1919年 8月 20日 官制를 改正하여 소위 普通警察로 고쳤는 바, 朝鮮總督府는 警察總監府를 廢止하고 警察局을 新設하고 各道에 第3部를 두고 警察權을 全道知事로 하여금 直轄케 하였다.

그러나 이것은 外形的이며 假飾的 政策일 뿐 根本的인 面에서는 오히려 合併以後 武斷警察 못지 않았다. 즉, 警察官은 憲兵轉官者, 日本 本國 警察官으로 充員

32) 武斷統治의 張本人인 初代總者 데라우찌(寺內正毅)의 면모에 關해서는 韓國精神文化研究院, 民族의 試練과 榮光(서울: 高麗苑, 1983). pp. 103-104. 參照.

33) 李炫熙, 前揭書, p.103.

34) 憲兵은 普通警察職務外에 諜報蒐集, 義兵討伐, 將校下士(警視, 警部)의 檢事職務代理, 犯罪의 即決, 民事訴訟의 調整, 執達吏의 業務, 國境稅關의 業務, 山林監視, 民籍業務, 外國旅券, 郵便護衛, 旅行者 保護, 屠獸의 檢疫, 輸出牛의 檢疫, 雨量의 觀測, 水位의 測量, 海賊 및 密漁船과 密輸入의 警戒團束 및 警備船에 關한 業務, 猛獸의 驅除, 基地의 團束, 勞動者(日本行勞動者 및 在韓中國人 勞動者)의 取締, 日本語 普及, 道路의 補修, 國庫金 및 公金の 警護, 殖林, 農事의 改良, 副業의 獎勵, 法令普及, 納稅義務의 督勵, 在留禁止者의 團束 등 軍事警察, 行政, 기타 雜務등을 모두 포함했다. (李炫熙, 前揭書, p.107)

35) 韓國精神文化院, 前揭書, pp. 106-107.

36) 李炫熙, 前揭書, p. 107.

하고, 巡查定員에 있어서 2,423 名을 더 增加시켰으며, 그들의 訓練은 民衆을 取締하는데 重點을 두었다. 또 普通警察 以後 憲兵과 警察業務는 分離는 되었다고 하나, 憲兵分隊와 憲兵分遣隊 職員은 繼續 警察業務를 執行케 하고 一面 一駐在所制로 다시 警戒警備를 強化하였다.

結局 日政下の 警察은 武斷統治下の 警察이거나 소위 文化統治下の 警察을 不問하고 植民統治를 維持하기 위한 彈壓的·抑壓的 象徴이라고 할 수 있다. 따라서 民衆은 壓迫·收奪·苛斂誅求의 對象일 뿐 결코 警察의 奉仕의 客體는 아니었다.

생각컨대, 이와같은 酷毒한 憲兵警察全能의 日帝治下를 體驗한 바 있는 大多數의 國民들은 軍隊式服裝에 긴 칼을 차고 긴 장화를 신은 威壓스런 警察官像을 記憶하고 있으며, 우리의 愛國志士 등 日帝統治에 抗拒하거나 非協助的 人士에게 무자비하게 警察權을 濫用했던 高等係刑事警察을 잊지 못하고 있다. 이러한 日帝植民地 警察의 잔영은 오늘날 우리의 民主警察에게 상당한 惡影響을 미치고 있다.

6. 軍政時代

1945年 8月 15日 解放後의 未曾有의 混亂, 無秩序, 動搖, 放縱 등을 수습하고 질서를 바로잡기 위하여 自治的인 警備隊, 朝鮮學徒隊, 學生隊, 青年隊, 自衛隊, 保安隊 등 各種 團體가 結成되어 治安維持에 당했으나³⁷⁾ 同年 9月 9日 美國軍人이 進駐하고 다음날부터 美軍政이 實施됨으로써 軍政警察이 始作되었다. 軍政警察은 韓國이 自主獨立하여 政府를 樹立할 때까지의 過渡期的인 3年동안 韓國國民을 위하고, 治安을 確保할 任務를 띠었다. 또 軍政警察은 美軍占領의 安全과 그 兵力의 維持 및 軍事行動의 成就를 協助하는 것을 使命으로 하였으며, 이는 解體를 前提로 한 警察이었고, 日本의 植民警察에서 獨立自主國家의 國立警察에로의 교량적인 役割을 擔當할 警察이었다.³⁸⁾ 때문에 이 時期에는 警察의 制度, 機構, 組織, 運營에 있어 諸般準備가 成就되어 갔다. 따라서 國立警察을 出帆케 한 準備

37) 李炫熙, 前揭書, 130.

38) 軍政下 警察은 警察權의 根源이 軍政長官에 있고 軍政에 順應하는 警察作用이었다는 點에 留意해야 한다(徐基榮, 前揭書, p. 470).

하고, 巡查定員에 있어서 2,423 名을 더 增加시켰으며, 그들의 訓練은 民衆을 取締하는데 重點을 두었다. 또 普通警察 以後 憲兵과 警察業務는 分離는 되었다고 하나, 憲兵分隊와 憲兵分遣隊 職員은 繼續 警察業務를 執行케 하고 一面 一駐在所制로 다시 警戒警備를 強化하였다.

結局 日政下の 警察은 武斷統治下の 警察이거나 소위 文化統治下の 警察을 不問하고 植民統治를 維持하기 위한 彈壓的·抑壓的 象徴이라고 할 수 있다. 따라서 民衆은 壓迫·收奪·苛斂誅求의 對象일 뿐 결코 警察의 奉仕의 客體는 아니었다.

생각컨대, 이와같은 酷毒한 憲兵警察全能의 日帝治下를 體驗한 바 있는 大多數의 國民들은 軍隊式服裝에 긴 칼을 차고 긴 장화를 신은 威壓스런 警察官像을 記憶하고 있으며, 우리의 愛國志士 등 日帝統治에 抗拒하거나 非協助的 人士에게 무자비하게 警察權을 濫用했던 高等係刑事警察을 잊지 못하고 있다. 이러한 日帝植民地 警察의 잔영은 오늘날 우리의 民主警察에게 상당한 惡影響을 미치고 있다.

6. 軍政時代

1945年 8月 15日 解放後의 未曾有의 混亂, 無秩序, 動搖, 放縱 등을 수습하고 질서를 바로잡기 위하여 自治的인 警備隊, 朝鮮學徒隊, 學生隊, 青年隊, 自衛隊, 保安隊 등 各種 團體가 結成되어 治安維持에 당했으나³⁷⁾ 同年 9月 9日 美國軍人이 進駐하고 다음날부터 美軍政이 實施됨으로써 軍政警察이 始作되었다. 軍政警察은 韓國이 自主獨立하여 政府를 樹立할 때까지의 過渡期的인 3年동안 韓國國民을 위하고, 治安을 確保할 任務를 띠었다. 또 軍政警察은 美軍占領의 安全과 그 兵力의 維持 및 軍事行動의 成就를 協助하는 것을 使命으로 하였으며, 이는 解體를 前提로 한 警察이었고, 日本의 植民警察에서 獨立自主國家의 國立警察에로의 교량적인 役割을 擔當할 警察이었다.³⁸⁾ 때문에 이 時期에는 警察의 制度, 機構, 組織, 運營에 있어 諸般準備가 成就되어 갔다. 따라서 國立警察을 出帆케 한 準備

37) 李炫熙, 前揭書, 130.

38) 軍政下 警察은 警察權의 根源이 軍政長官에 있고 軍政에 順應하는 警察作用이었다는 點에 留意해야 한다(徐基榮, 前揭書, p. 470).

時期이기도 하였던 것이다.³⁹⁾ 또한 이는 民主主義와 그 施策에 입각한 民主警察이었기 때문에 民衆에 대한 奉仕와 秩序維持를 重要任務로 하였다. 公僕 精神과 民主的 使命을 띠고 出發한 軍政警察은 日帝의 植民地警察의 惡習과 殘滓를 除去하는데 盡力을 다 하였다.⁴⁰⁾

그리고 軍政警察은 發足當時부터 그 面貌를 一新 民主警察로 轉換하기 위하여 1945年 11月 8日 日帝 壓制警察의 象徴이었던 警察帶劍을 廢止하고 民衆을 보호하기 위한 警察棒으로 대체시켰으며, 威壓的인 制帽, 制服 및 諸標識을 철폐하고 民主警察인 美國警察의 制服儀式 및 國花인 無窮花 徽章을 採擇하였으며, 또 警察 표어로 「奉仕와 秩序」의 章을 恒시 制服에 着用케 하여 當局 諸員으로 하여금 그 職務上의 目標과 民主警察의 業務가 무엇인가를 널리 알리게 하였다.⁴¹⁾ 이처럼 軍政警察은 우리 警察史上 重要한 一轉機를 劃하는 轉換點을 이루었다. 즉 從來의 大陸法系와 같은 類型의 日本警察을 脫皮하고 英美法系의 警察類型으로 轉換시켜 그 運營方式도 그에 따르도록 하였다. 그러나 軍政은 治安維持의 必要에 따라 日本警察에서 勤務했던 者를 部分的으로 採用함으로써 舊日本警察體系의 遺産을 完全히 清算하지 못했다.⁴²⁾

생각컨대 美軍政의 民主警察은 專制政治下의 威壓警察과 日帝統治下의 植民地警察을 經驗해 왔던 國民에게 새로운 警察觀을 形成시켰다. 즉, 國民은 警察을 「國民의 警察」(People's police)로 理解하고, 警察人은 스스로를 國民에 대한 奉仕者로 생각하기 시작했다. 따라서 오늘의 民主奉仕 警察觀은 이대 그 萌芽가 나타나기 시작했다고 할 수 있을 것이다.

39) 1945生 10月 21日 軍政廳에 警務局을 新設하고, 各道에 警察部를 設置함으로써 軍政警察 機構가 發足되었는바, 1945年 12月 27日 警察局 顧問인 W.H.케크린 憲兵大領이 서명한 「朝鮮 國立警察의 組織에 關한 件」은 당시 美軍政下의 國立警察의 組織과 編成을 一目瞭然하게 보여주고 있다(徐基榮, 前揭書. pp. 342-350).

40) 李炫熙, 前揭書. pp. 155-156.

41) 徐基榮, 前揭書. p. 343. ; 李炫熙, 前揭書. pp. 186-187.

42) Vincent J. Hoffman, "The Development of Modern Police Agencies in the Republic of Korea and Japan: a paradox," Police Studies: The International Review of Police Development. 5. Fall. 1982. p. 10.

7. 大韓民國

1948年 8月 15日 大韓民國政府의 樹立以後 警察은 오늘날까지 民主奉仕警察로 成長해 오고 있다. 民主奉仕警察의 主任務는 國民의 生命과 財産을 保護하며, 이를 위하여 社會의 無秩序를 防止하고 非平和的 要素를 除去하는데 있다. 더 나아가 純粹한 社會的 奉仕도 包含하고 있다. 이러한 觀點에서 其間의 警察觀의 變貌現象을 概括的으로 略述하기로 한다.

첫째, 大韓民國政府樹立 以後의 警察은 警察本然의 使命外에 國基의 鞏固化와 民主發展, 國民思想統一과 北韓失地를 回復하는 祖國統一 등의 課業을 遂行할 任務를 부여받고 있었다. 따라서 警察人은 建國精神을 理念으로 하면서 基本任務를 遂行하였다.⁴³⁾

둘째, 1950年 6月 25日 北韓의 南侵으로 6.25 事變이 勃發하자 警察은 國家의 民族的 危機를 克服하기 위하여 警察本來의 使命外에 救國戰士로서 醜敵을 權域밖으로의 驅逐 내지 섬멸, 殘匪의 討伐⁴⁴⁾ 軍主要補給路의 確保, 避難民의 移動措置, 國家主要施設의 警備 등⁴⁵⁾ 등 任務를 遂行하였다. 따라서 警察人은 救國精神을 가장 重要한 理念으로 생각할 수 밖에 없었다.

셋째, 1953年 7月 27日 休戰協定後의 警察은 社會秩序의 正常回復과 國民에 대한 奉仕에 專念하였다. 그러나 自由黨 政權의 政治道具化로 利用되므로서 國民의 指彈과 不信을 받기도 했다.⁴⁶⁾ 이리하여 國民의 輿望인 民主警察로서의 成長은 期待할 수 없었고, 오히려 退嬰의 길을 걸을 수 밖에 없었다. 따라서 國民의

43) 政府樹立 以後 極度로 紊亂한 社會秩序를 바로잡기 위하여 日帝植民警察의 道具로 사용됐던 前 警察人을, 다만 經驗과 知識있다는 理由로 民主警察組織의 一員으로 받아 들이므로써 非民主的 特徵이 나타나기 시작했다. 이로 인하여 처음부터 民主奉仕警察觀의 形成에 나쁜 영향을 끼쳤다고 할 수 있다(James Cramer the World's police(London : Cassell.1964). p. 340).

44) 6.25 動亂 以後 休戰協定이 締結되기 까지 警察은 討伐作戰에서 67,200名을 죽이거나 逮捕했으며, 警察人은 10,689名이 死亡하고, 7,955名이 傷害를 입었다고 한다.(James Cramer, op.cit. p.340.

45) 徐基榮, 前揭書.

46) Federica M.Bunge, Handbook for South Korea (Washington, D.C; Superintendent of Documents. 1982). p. 245; James Cramer, op.cit. p. 341.

對警察觀은 混線을 빚게 되었고, 警察人도 相當한 갈등을 겪지 않을 수 없었다.

네째, 1960年 4月 19日 學生義舉以後의 警察은 自由黨政權의 沒落과 더불어 支離滅裂狀態에 이르러 法の 執行者로서의 權威는 喪失되고 無氣力과 不信의 警察로 퇴폐했다. 더우기 每日같이 漸增하는 各種 集團事態의 防止에 餘念이 없었기 때문에 本然의 任務를 제쳐놓을 수 밖에 없었다. 이리하여 社會秩序의 混亂은 날로 增加하고 警察士氣는 民主黨政治의 無能과 無原則의인 人事行政과 並行하여 低下一路에 있었다.⁴⁷⁾ 따라서 警察人은 無力感과 劣等感속에서 警察職務를 消極的으로 遂行할 수 밖에 없었다. 이러한 狀況下에서 國民의 對 警察觀은 極度로 低下되었으며, 警察人의 警察觀은 상당한 變化를 가져올 수 밖에 없었다.

다섯째, 1961年 5月 16日 軍事革命 以後의 警察은 社會의 急激한 變化에 副應하기 爲하여 警察關係法을 整備하고 組織과 機構를 補完하였으며, 對國民 奉仕를 強調했다.⁴⁸⁾ 그러나 漸增하는 治安需要는 警察로 하여금 過重한 負擔을 주므로서⁴⁹⁾ 警察은 國民의 期待에 充分히 副應하지 못하고 있다.⁵⁰⁾

따라서 아직도 素望스러운 警察觀의 確立은 課題로 남을 수 밖에 없다.

Ⅲ. 警察觀의 內容

警察에 대한 基本的 思考方式과 行動樣式의 方向을 決定하는 心性의 바탕이 되

47) 李炫熙, 前揭書, p. 252.

48) Bunge는 오늘날 韓國警察은 政治에서 中立하여 警察本然의 任務로 환원하여 가고 있으며, 情實人事를 排擊하고 科學의 人事管理에 力點을 두고 있으며, 反共體制로 再整備強化하고 있다. 또 暴力罪 및 모든 處犯分者의 一齊團束 및 明朗한 社會秩序 確保 및 交通事故 豫防 등 그 面目을 一新하여 가고 있다고 지적하고 있다 (Federica M. Bunge, *op. cit.*, p. 245)

49) 李璜雨教授의 「警察에 대한 國民의 意識構造에 관한 研究」에 依하면 警察官은 다른 公務員에 比하여 業務가 너무 過重하다는 의견이 86%를 차지하였다고 한다. (李璜雨, “警察에 대한 國民의 意識構造에 관한 研究” 東國大學校 行政大學院 行政論集 第十四輯 (1984.4) p. 155).

50) 仔細한 것은 다음 論文參照: William G. Archambeault & Charles R. Fenwick, “Differential Effects of Police Organization Management in a Cultural Context: Comparative Analysis of South Korean, Japanese and American Law Enforcement”, *Police Studies: The International Review of Police Development* Vol. 8 No. 1 (spring, 1985). pp. 1-12.

對警察觀은 混線을 빚게 되었고, 警察人도 相當한 갈등을 겪지 않을 수 없었다.

네째, 1960年 4月 19日 學生義舉以後의 警察은 自由黨政權의 沒落과 더불어 支離滅裂狀態에 이르러 法の 執行者로서의 權威는 喪失되고 無氣力과 不信의 警察로 퇴폐했다. 더우기 每日같이 漸增하는 各種 集團事態의 防止에 餘念이 없었기 때문에 本然의 任務를 제쳐놓을 수 밖에 없었다. 이리하여 社會秩序의 混亂은 날로 增加하고 警察士氣는 民主黨政治의 無能과 無原則의인 人事行政과 並行하여 低下一路에 있었다.⁴⁷⁾ 따라서 警察人은 無力感과 劣等感속에서 警察職務를 消極的으로 遂行할 수 밖에 없었다. 이러한 狀況下에서 國民의 對 警察觀은 極度로 低下되었으며, 警察人의 警察觀은 상당한 變化를 가져올 수 밖에 없었다.

다섯째, 1961年 5月 16日 軍事革命 以後의 警察은 社會의 急激한 變化에 副應하기 爲하여 警察關係法을 整備하고 組織과 機構를 補完하였으며, 對國民 奉仕를 強調했다.⁴⁸⁾ 그러나 漸增하는 治安需要는 警察로 하여금 過重한 負擔을 주므로서⁴⁹⁾ 警察은 國民의 期待에 充分히 副應하지 못하고 있다.⁵⁰⁾

따라서 아직도 素望스러운 警察觀의 確立은 課題로 남을 수 밖에 없다.

Ⅲ. 警察觀의 內容

警察에 대한 基本的 思考方式과 行動樣式의 方向을 決定하는 心性의 바탕이 되

47) 李炫熙, 前揭書, p. 252.

48) Bunge는 오늘날 韓國警察은 政治에서 中立하여 警察本然의 任務로 환원하여 가고 있으며, 情實人事를 排擊하고 科學의 人事管理에 力點을 두고 있으며, 反共體制로 再整備強化하고 있다. 또 暴力罪 및 모든 處犯分者의 一齊團束 및 明朗한 社會秩序 確保 및 交通事故 豫防 등 그 面目을 一新하여 가고 있다고 지적하고 있다 (Federica M. Bunge, *op. cit.*, p. 245)

49) 李璜雨教授의 「警察에 대한 國民의 意識構造에 관한 研究」에 依하면 警察官은 다른 公務員에 比하여 業務가 너무 過重하다는 의견이 86%를 차지하였다고 한다. (李璜雨, “警察에 대한 國民의 意識構造에 관한 研究” 東國大學校 行政大學院 行政論集 第十四輯 (1984.4) p. 155).

50) 仔細한 것은 다음 論文參照: William G. Archambeault & Charles R. Fenwick, “Differential Effects of Police Organization Management in a Cultural Context: Comparative Analysis of South Korean, Japanese and American Law Enforcement”, *Police Studies: The International Review of Police Development* Vol. 8 No. 1 (spring, 1985). pp. 1-12.

는 警察觀의 內容은 時代狀況과 社會與件에 따라 多樣하게 變化하고 있음을 알 수 있었다. 그러므로 警察觀의 內容을 劃一的으로 固定化시켜 概念을 規定할 수 없다. 그러나 從來의 警察觀이 지나고 있는 矛盾을 是正하고 缺陷을 補充하면서, 오늘의 現實에 副應할 수 있는 새로운 警察觀이 要求되고 있는 實情을 勘案 할 때 發展指向的인 警察觀이 모색되어야 할 것이다.

社會의 發展과 個人欲求의 增幅에 對應할 수 있는 것은 完全奉仕警察型 (full service style)⁵¹⁾ 이라고 할 수 있는 바, 이 模型이 主唱된다고 해서 警察 本然의 法執行機能이나 社會秩序維持機能 그리고 平和守護의 機能이 소홀히 되는 것은 아니다. 오히려 이러한 機能들이 國民에게 充分한 奉仕를 提供하는 方向으로 나아가야 하는 것을 뜻한다. 즉, 法の執行은 다시는 法の執行이 없도록 하고, 社會秩序維持는 그 자체가 社會秩序維持의 必要性을 없애며, 平和保護는 平和保護라는 말을 除去하는데 本 뜻이 있는 것이다.⁵²⁾

이처럼 바람직한 警察觀은 論者의 視覺에 따라 여러가지 內容을 想定할 수 있을 것이나, 여기에서는 警察觀의 主要內容이라고 할 수 있는 奉仕精神, 專門職의 倫理, 清白吏精神에 關해서만 考察하기로 한다.

1. 奉仕精神

一定한 職業을 가지고 一定한 職務(役割)을 遂行하고 있는 限 어떤사람도 結果的으로는 社會에 寄與 즉, 奉仕를 하고 있다고 할 수 있다. 事實 奉仕란 언제나 特定資格과 特別한 熱意를 가진 사람이나 犧牲精神에 透徹한 特定人만이 할 수 있는 高踏的인 것이 아니라 職業을 가진 正常的인 社會構成員이라면 누구나 하고 있는 極히 日常的인 平凡한 事實이라고 할 수 있다. 各自가 맡은 바의 社會的 分擔을 完遂함으로써 社會에 寄與하는 것이 다름 아닌 奉仕이기 때문이다.

51) James Q. Wilson은 警察型을 夜警型 (the watchman style), 法律型 (the legalistic style), 奉仕型 (the service style) 로 區分하고 있다 (James.Q.Wilson, op.cit., pp.140 - 226.

52) 古代 韓國의 法執行에 있어서 「辟以止辟」은 바로 이러한 이념을 強調한 것이라고 할 수 있다.

그런데 個人的 社會的 寄與 내지 奉仕는 「職業」活動을 통하여 이루어진 것이 原則이다. 한편, 社會에 대한 奉仕의 代價로 生計維持에 必要한 資料를 享受하게 되는 것이다. 그러나 職業活動은 반드시 生計維持를 위해서만 이루어지는 것은 아닐 뿐만 아니라 모든 사람이 언제나 各自의 마음에 꼭 드는 職業에만 從事하는 것도 아니다. 사람의 活動은 차라리 人間이 共同生活을 하는데서 社會로부터 要求받고 있는 義務의 遂行이라고 할 수 있을 것이다. 確實히 職業活動은 生計維持의 手段임과 동시에 社會的 責任 또는 社會的 「奉仕」의 手段이다. 그것은 社會成員이면 누구나 다하여야 할 本分이요 使命이다. 이러한 任務, 社會的 分擔의 遂行이 곧 「奉仕」이다.

警察職도 職業의 一種이므로 警察人은 스스로 選擇한 警察職을 통하여 生計維持의 資料를 獲得하면서 社會에 寄與하는 職業人이다. 그러나 警察은 몇가지 點에서 餘他職業과 다른 特性을 지니고 있다. 첫째, 業務의 屬性으로 國民과 直接·間接으로 接觸하는 機會가 많기 때문에⁵³⁾ 國民에 끼치는 影響이 크고, 둘째, 職務의 遂行을 위하여 自身의 生命·身體의 危害를 甘受해야 하며, 셋째, 24時間 持續的인 活動을 하여야 하는 警察의 本質上 恆時 緊張하지 않을 수 없다. 이러한 警察의 特性은 國民으로 하여금 警察人에 대하여 高度의 奉仕精神을 發揮해 줄 것을 期待하게 하고 있다. 따라서 이러한 國民의 要求에 副應하기 爲해서는 먼저 法을 執行함에 있어서는 民主主義的 法執行의 技術과 科學을 知慧롭게 學究的으로 行하고, 法의 精神과 執行法規의 理念에 充實하며, 法律萬能主義에 빠지는 것을 恒常 警戒하여야 한다. 특히 法的 解釋과 判斷은 刑事의 正式裁判前에 一次的으로 警察에 의하여 이루어진다는 것을 銘心하여야 한다. 다음으로 秩序維持와 平和守護에 있어서는 秩序가 國民生活의 基本이라는 治安維持의 哲學(philosophy of policing)을 가지고 行動하고, 犯罪의 豫防 및 鎮壓에 대한 理論과 技術을 習得하며, 可能限한 說得·忠告 및 警告를 통하여 目標을 達成하고 不得已한 경

53) 市民의 警察인 英國警察이 國民과 接觸한 回數에 대한 研究結果에 依하면 每年 國民의 5名中 1名이 警察과 接觸하고 있으며 (M.Hough and P.Mayhew, The British crime Survey: First Report (London: Home Office Research and Planning Unit, 1983). London 市民의 27%가 警察署에 다녀온 經驗이 있으며, 警察官과 對話한 事實이 있다고 指摘되고 있다 (D.J.Smith, Police and People in London (London: Policy studies Institute, 1983).

우에도 最少限에 그치도록 하여야 한다.⁵⁴⁾ 特히 警察權行使의 過剩餘地를 除去할 수 있도록 自制力을 培養하여야 한다.

이와같은 留意事項은 警察의 奉仕를 完璧하게 할 수 있는 主要한 要素라고 할 수 있는 바, 奉仕精神은 여기에서 우리나라의 것이다.

그리고 警察은 權力의 行使를 本質로 하기 때문에 執行力이 確實·迅速하고, 그 組織이 地域的으로 普遍化되어 있으며, 時間的으로 晝夜區別없이 언제나 그 機能을 圓滑히 遂行할 수 있으므로 國民에 대한 扶助나 救護와 같은 純粹한 意味의 奉仕活動도 소홀히 할 수 없다.⁵⁵⁾

結局 多樣하고 廣範圍한 職務를 完遂하기 위해서는 奉仕精神이 警察人에게 充溢되어야 한다는 것을 알 수 있다.

2. 專門職의 倫理

原始社會에서는 構成員들의 모든 生活이 共同生活이었으므로 일단 有事時는 構成員들이 一致 團結하여 外敵의 侵入을 防禦하였으며, 또 平常時에도 構成員들의

54) 우리나라 國民들은 些少한 犯法, 違法行爲는 摘發, 處罰하는 것 보다 오히려 訓戒, 教化하는 것을 主된 機能으로 하는 巡警을 바람직한 警察像이라고 생각하는 傾向이 있다고 하는 바, 調查結果는 다음 表와 같다(梁承斗, “우리나라 傳統의 法意識과 그 變化에 관한 研究”, 延世大學校 法科大學 法律問題 研究所, 法律研究 第二輯(서울: 法文社, 1982), pp. 379-378.

	1965		1979	
	N	%	N	%
法대로 하는 巡警	437	33.6	72	24.7
보아 주려는 巡警	674	51.8	176	60.5
기 타	8	0.6	42	14.4
무 응 답	182	14.0	1	0.3
	1,301	100.0	291	99.9

* 1965年, 1979年 調查比較에 있어서 $X^2=8.7502$, $P < 0.001$

55) M. Taylor 는 法の 執行과 秩序維持는 援助나 救護와 같은 純粹한 警察서비스와 兩立하지 못 할지 모르지만 効率的인 法과 秩序의 遂行은 이 關係를 變化시켜 놓을 수 있다고 주장하고 있다(M. Taylor, “Police Service and public satisfaction”, The Police Journal, Vol. LVIX. No. 2.(April - June. 1986) p.17.

生命과 財産을 保護하기 위하여 協同・團結하여 警備하고 警戒하였다.⁵⁶⁾ 其後 社會가 發展함에 따라 構成員의 生活도 複雜하여지고 職業도 分化됨으로써 이제까지의 共同防衛에 대신하여 專門的으로 그러한 任務를 遂行하는 警察이 發生되었다. 오늘날의 警察組織은 그 때에 萌芽를 보게 된 것인 바, 現代의 專門的 警察의 탄생은 英國의 首都警察(Metropolitan Police)에서 비롯되었다.⁵⁷⁾

그런데 專門職 從事者는 高度의 知的 訓練을 쌓고 一定한 資格을 具備하여야 하며, 公共에 대한 責任을 主된 目標로 삼으며, 技術과 知識을 社會的으로 有益하게 使用할 責任을 負야한다. 또 金錢的 報酬를 一次的인 目的으로 追求하지 않으며, 財富의 獲得을 職業上의 成功과 無關한 것으로 看做하고, 職務遂行에 있어 自由를 重視하며, 原則的으로 自律的인 責任을 負야한다.⁵⁸⁾ 이러한 專門職의 特性은 特殊한 職業倫理를 가질 때 社會에 더 많은 寄與를 할 수 있다. 더우기 警察과 같이 權力의 行使를 本質로 하는 職業에 있어서는 高度의 職業倫理가 要求된다. 왜냐하면 倫理性이 排除된 警察活動은 國民에게 威脅을 줄 수 있는 可能性이 있을 뿐만 아니라 自主성과 自律성을 損傷시켜 警察의 社會的 地位와 名譽를 실추시키게 되기 때문이다. 따라서 警察倫理는 警察에 있어서 基本的인 問題라고 할 수 있다. 事實 警察倫理를 如何히 確立할 것이냐 하는 것은 어느 時代의 어느

56) 警察發生의 起源을 이룬 社會構成員의 生命과 財産의 保護는 오늘날에도 警察任務의 中核을 이루고 있다(徐基榮, 前揭書, p. 432)

57) 現代警察의 創始로 認定받고 있는 1829年 英國의 首都警察은 당시의 어떤 種類의 專門警察에 대해서도 反對立場에 서있는 사람들에 의하여 相當한 抵抗을 받았는바, 그 理由는 警察의 武器 휴대여부와 관계없이 警察은 市民의 威脅의 存在가 될 것이라고 믿었기 때문이다(Donald W. Jackson, "Public Police Thyselves: Deadly Force and Public Disorder, Two crises in British Community policing", Police studies: The International Review of Police Development, Vol. 8. No. 3(Fall, 1985). p. 132). 이러한 事情에도 不拘하고 恭遜한 態도와 斷乎한 執行力을 通하여, 10年이 못되어 首都警察은 國民의 尊敬을 받게 되었다. 그리하여 警察人은 "필러의 일꾼(Peelers)" 또는 "보비(Bobbies - Robert의 略稱)이라는 愛稱을 받게 됨에 이르렀다(A.C. Germann, Frank D. Day & Robert R. Galleti, Introduction to Law Enforcement (Illinois: Charles C Thomas Publisher. 1966). pp. 61-62).

58) Wibert E. Moore, The Professions: roles and rules (New York: Russell Sage Foundation. 1970). pp. 3-22; Louis A. Radelet, The Police and Community, 4th ed. (New York: Macmillan Publishing Company. 1986). pp. 441-442.

國家에서도 問題가 되었으며, 現代國家에서도 程度와 樣相이 다르기는 할지라도 어디서나 問題視되고 있다. 그리고 이 問題는 恒常 되풀이 하면서도 그것을 完全히 解決하지 못하고 있는 實情이다. 이런 點에서 警察倫理의 重要性이 부각되고 있는 바⁵⁹⁾ 여기에서는 警察倫理의 主要한 內容이라고 볼 수 있는 民主性과 能率性에 關해서 살펴보기로 한다.

첫째, 民主性이란 主로 國民을 위해서 行動한다는 性向이나 指標를 말하는 바,⁶⁰⁾ 國民의 (of the people), 國民에 依한 (by the people) 行動이라는 要素도 民主性에 屬하지만 여기서 警察人에게 가장 중요한 것은 國民을 爲한 (for the people) 行動이다.⁶¹⁾ 왜냐하면 警察人은 國民의 受任者 또는 奉仕者이어야 하며, 또 그들의 選任權이 궁극적으로는 國民에게 歸屬되기 때문이다. 따라서 警察人은 民主主義政治體制 思想的 具現을 위하여 그 活動이 그 理念이나 機能面에 있어서 自由主義思想과 不합해야 한다.

둘째, 能率性이란 警察業務를 遂行함에 있어서 最大限의 生産性을 具現하기 위하여 時間上의 迅速性, 努力上의 合理性, 經濟上의 低廉性을 打算的 次元에서 보는 機械的 能率性 (mechanic efficiency)⁶²⁾, 人間尊嚴性의 具現, 社會目的의 實現 등 社會的 有用性의 次元에서 보는 社會的 能率性 (social efficiency)⁶³⁾ 을 包含한다.⁶⁴⁾ 이러한 警察의 能率性은 警察機能의 擴大와 複雜化에 따라 그 重

59) 金東鉉, “行政人倫理”, 張源宗·金東鉉·李漢龜, 職業과 倫理 (京畿 城南: 韓國精神文化研究院, 1985), p. 94.

60) H.F. Gortner, Administration in public sector (New York: John Wiley, 1981) pp. 43-44, 180-183.

61) 金東鉉, 前揭論文, p. 101.

62) 機械的 能率觀은 20世紀 職能主義, 能率社會의 出現에 따라 대두되었는 바, 行政能率이 多元的이고 그 定量化가 困難하기 때문에 그 適用에 限界가 있고, 人間의 價値를 無視한다는 批判을 받았다 (H.A. Simon, Administrative Behavior (New York: The Macmillan Co. 1957). p. 173.

63) 社會的 能率性의 內容을 보면 ①人間的 能率 ②合目的 能率 ③相對的 能率 ④價値的 能率 ⑤長期的 能率로 分析된다. 그러나 이 또한 辨明의 구실을 주고 能率概念의 外形을 無限定 擴大시켜 結局 能率의 本質을 모호하게 한다는 批判을 면치 못했다 (D. Waldo, The Administrative state (New York: The Ronald press. Co. 1948), pp. 197-203).

64) H.F. Gortner, OP. Cit. p. 10.

要件이 漸增되어 가고 있는 바, 이에 副應하기 위하여 警察人은 우선 法律 뿐만 아니라 政治·經濟·社會 등 넓은 分野의 知識과 一般的인 教養을 蓄積하고, 다음으로 警察行政分野에 있어서 組織, 計劃, 人事, 財務, 公共政策, 警察史 등의 專門知識을 不斷히 터득하여야 한다.

지금까지 說明한 民主性和 能率性은 다 같이 警察倫理의 重要的인 內容이나, 能率性이 民主性에 違背되는 경우가 있어서는 안된다. 왜냐하면 能率性を 前面에 내세우게 되면 官僚主義를 낳는 危險이 있기 때문이다.⁶⁵⁾

3. 清白吏 思想

清白吏란 眞心으로 國民을 위하고 職務와 關聯하여 利益을 取하지 않으며, 人乃天을 깨닫고 知行一致와 言行一致를 根本으로 삼아 國家·民族의 發展을 위한 棟梁이 되는 公務員像을 뜻한다.

이러한 清白吏思想은 옛부터 우리나라에 繼承되어 온 清白吏精神에서 찾아 볼 수 있다. 이 清白吏精神은 善과 義앞에서 生命을 犧牲시킬 수 있는 勇氣와 滅私奉公의 精神으로 나타나, 新羅의 花郎정신에서 시작하여 高麗建國의 理念인 北進政策과 對抗蒙戰으로 繼承되었고, 朝鮮朝時代에는 救國鬪爭으로 나타나 義兵精神으로, 그리고 韓末이나 日帝統治下에서는 主權을 守護하고 祖國의 光復을 위해 獨立運動으로 이루어졌으며, 오늘날에는 國家繁榮에서 빛나고 있다.

이처럼 清白吏思想은 國家社會의 守護와 繁榮의 바탕이 되었던 바, 이 思想은 警察人에게서 昇華되어야 할 것이다. 그리하여 警察人은 滅私奉公의 自己犧牲으로 國民에게 獻身하고 國民의 福祉增進에 寄與하는 것이다.

이러한 清白吏思想을 具現하기 위해서 첫째로 警察人은 清廉潔白하여야 한다. 不正한 財物을 貪하지 않을 뿐만 아니라 職務와 關聯 如何한 利益도 사양하며, 定해진 奉給限度內에서 分수를 지키며 살아야 하는 즉, 耐乏苦를 甘내해야 한다. 그러나 資本主義 經濟社會의 發達로 物質이 豊富해지고, 生活水準이 높아지며 黃金萬能의 價値意識이 팽배해 가는 世態속에서 物質的 誘惑을 뿌리치고 淸貧하게 公務에만 專念하도록 要求함은 至極히 어려운 일이라고 할 것이다. 그러나 警察

65) 金東鉉, 前揭論文, pp. 104-105.

察人은 이러한 環境을 克服하여야 하며, 이를 위해 信仰的 次元의 確固한 價値觀과 倫理觀 그리고 人生觀을 定立해야 한다. 둘째로 實踐的 愛國心⁶⁶⁾을 涵養해야 한다. 國家는 우리國民이 運命을 같이 하는 共同體인 바, 國民은 그 속에서만 安定되고 幸福한 生活을 할 수 있을 뿐만 아니라, 그 속에서 참된 意味의 成長・發展할 수 있다. 따라서 國家의 存立과 隆盛이 國民의 삶을 向上시키는 根本이다. 그리고 民族이라는 것은 永遠한 生命體로서, 그 民族의 後見人으로서 國家가 없이는 維持 發展할 수 없다. 이에 모든 國民은 누구나 國家를 아끼고 사랑하는 마음을 갖고, 獻身하고 忠誠을 타쳐야할 當爲性이 있는 것이다.⁶⁷⁾

더우기 警察人은 職務遂行을 通하여 愛國心을 實踐하는 公僕이므로 神聖한 情熱을 가지고 더 강한 獻身으로 온갖 忠誠을 다 해야 하며, 이를 위하여 不斷한 自己修養과 自己 向上에 盡力해야 할 것이다.

IV . 警察觀의 定立方案

바람직한 警察觀의 定立은 國民과 警察人 모두에게 重要한 問題이다. 特히 警察人에게 있어서는 더욱 重要한 問題이다. 왜냐하면 警察人의 警察觀이 確固不動하지 못하고 부실한 경우에는 實踐의 世界에서 目標達成을 喪失하게 되어 近視眼的인 職務執行을 하게 되어 業務遂行 過程에서 誤謬나 混亂을 가져오기 때문이다. 그러나 警察에 대한 一般國民의 觀念이 變化하고 이것이 옳다고 믿는 사람이 大多數를 차지하게 되면 이러한 警察觀을 警察에서 적절히 受容하고 國民에 反映하는 可變性을 內包하고 있기 때문에 警察觀을 定立하는 問題는 항상 課題로 되어 있었다. 그리고 警察觀은 文化的 學習의 結果로 創造된 反面 警察人의 態度는 文化보다 社會的 學習과 關聯되어 있으므로, 警察觀과 警察人의 態度가 合致되는

66) Ism (主義)의 定義가 간단하지 않은 것과 마찬가지로 愛國心 즉 Patriotism도 의미의 多樣性과 複合性을 가지고 있지만, 愛國心은 나라사랑의 感情(Affection), 自國이 他國보다 우월하다는 自負心(Pride), 行動에 의한 國家에 奉仕(Service), 自國이 文明化되고 強力한 國家가 되어야 하는 希望(Wish)을 내용으로 한다(白南治, “愛國의 二重性” 警察大學 論文集 第二輯(1986). pp. 195-196).

67) 總務處, 公務員의 길(1981). p. 83.

察人은 이러한 環境을 克服하여야 하며, 이를 위해 信仰的 次元의 確固한 價値觀과 倫理觀 그리고 人生觀을 定立해야 한다. 둘째로 實踐的 愛國心⁶⁶⁾을 涵養해야 한다. 國家는 우리國民이 運命을 같이 하는 共同體인 바, 國民은 그 속에서만 安定되고 幸福한 生活을 할 수 있을 뿐만 아니라, 그 속에서 참된 意味의 成長・發展할 수 있다. 따라서 國家의 存立과 隆盛이 國民의 삶을 向上시키는 根本이다. 그리고 民族이라는 것은 永遠한 生命體로서, 그 民族의 後見人으로서 國家가 없이는 維持 發展할 수 없다. 이에 모든 國民은 누구나 國家를 아끼고 사랑하는 마음을 갖고, 獻身하고 忠誠을 타쳐야할 當爲性이 있는 것이다.⁶⁷⁾

더우기 警察人은 職務遂行을 通하여 愛國心을 實踐하는 公僕이므로 神聖한 情熱을 가지고 더 강한 獻身으로 온갖 忠誠을 다 해야 하며, 이를 위하여 不斷한 自己修養과 自己 向上에 盡力해야 할 것이다.

IV . 警察觀의 定立方案

바람직한 警察觀의 定立은 國民과 警察人 모두에게 重要한 問題이다. 特히 警察人에게 있어서는 더욱 重要한 問題이다. 왜냐하면 警察人의 警察觀이 確固不動하지 못하고 부실한 경우에는 實踐의 世界에서 目標達成을 喪失하게 되어 近視眼的인 職務執行을 하게 되어 業務遂行 過程에서 誤謬나 混亂을 가져오기 때문이다. 그러나 警察에 대한 一般國民의 觀念이 變化하고 이것이 옳다고 믿는 사람이 大多數를 차지하게 되면 이러한 警察觀을 警察에서 적절히 受容하고 國民에 反映하는 可變性을 內包하고 있기 때문에 警察觀을 定立하는 問題는 항상 課題로 되어 있었다. 그리고 警察觀은 文化的 學習의 結果로 創造된 反面 警察人의 態度는 文化보다 社會的 學習과 關聯되어 있으므로, 警察觀과 警察人의 態度가 合致되는

66) Ism (主義)의 定義가 간단하지 않은 것과 마찬가지로 愛國心 즉 Patriotism도 의미의 多樣性과 複合性을 가지고 있지만, 愛國心은 나라사랑의 感情(Affection), 自國이 他國보다 우월하다는 自負心(Pride), 行動에 의한 國家에 奉仕(Service), 自國이 文明化되고 強力한 國家가 되어야 하는 希望(Wish)을 내용으로 한다(白南治, “愛國의 二重性” 警察大學 論文集 第二輯(1986). pp. 195-196).

67) 總務處, 公務員의 길(1981). p. 83.

경우도 있으나 不一致하는 경우도 있기 때문에 警察觀의 定立은 우리의 關心事가 되고 있다.

여기에서는 이와같은 點 등을 고려하면서 警察人이 갖춰야 할 바람직한 實踐的 警察觀⁶⁸⁾의 定立方案을 提示하기로 한다.

1. 警察觀의 主觀化

警察의 組織體系內에서 警察業務를 遂行하고 있는 警察人은 警察觀을 主觀化해야 한다. 警察觀의 主觀化는 警察에 대한 從來의 消極的 理解를 拂拭시키고 警察의 이미지를 前向的으로 改善시키려는 努力을 傾注하게 될 것이다.

그런데 警察을 職業으로 選擇하고 警察組織과 더불어 自己人生의 重要 過程을 다 보내고 있는 警察人은 自己도 모르게 客觀的 立場에서 警察을 概念지우고 被動的으로 그 任務를 遂行한다는 事實에 대해서 지금까지 크게 問題視 않고 지나쳐 왔다. 이러한 見地는 警察이 國民으로부터 疏外當하고 敬遠視하게 된 主要한 原因이 되어왔다. 國民이 警察과 距離를 두고, 또 國民을 다만 警察力行使의 對象으로만 여겨질 때 國民의 警察이라는 存在는 強力한 支援없이 상당히 외로운 法執行者, 平和의 守護와 維持者, 單純한 奉仕者의 길을 가지 않을 수 없었다. 그리하여 國民의 對 警察觀과 警察人의 警察觀은 現격한 차이를 나타냈다. 이러한 不一致는 警察人의 警察觀을 一方의으로 造成시켰으며, 그 結果 警察人들은 確固한 警察觀의 定立없이 無作定 機械的으로 警察任務를 그저 遂行해 왔다.

事實 미심쩍은 警察觀을 가진 警察人들은 法執行을 함에 있어서 法의 精神과 法規의 理念을 忘却하게 되는 事例가 많아 無理한 行爲라는 指彈을 받은 경우가 자주 舉論되었으며, 平和의 守護와 維持를 위한 社會秩序次元에서는 고식적인 秩序를 위한 秩序의 維持에 치우치게 됨으로써 國民들로부터 全幅的인 支持를 받지 못했으며, 특히 警察任格中 相當部分을 차지하고 있는 純粹한 社會奉仕 마저도 一方 通行式으로 이루어짐으로써 盲目的 活動이 되는 경우가 많아 國民으로부터 크게

68) 警察觀은 觀念的 警察觀과 實踐的 警察觀으로 區分할 수 있는 바, 前者는 觀念的으로 選好하는데 그치고 行動에 까지 미치지 못하는 警察觀을 가리키며, 後者는 實踐的 行動에 나타난 選好的 警察觀을 가리킨다(金泰吉, “價値觀의 變化에 대한 論評(3), 韓國社會科學研究 協議會 編, 韓國社會의 變化와 問題(서울: 法文社, 1986). p. 440. 參照)

歡迎받지 못했다.

위와같은 警察人의 客觀的 立場을 止揚하고, 不確實한 警察觀을 發展的으로 解消시켜, 本然의 警察像을 定立시키기 위하여 警察觀의 主觀化가 모든 警察人에게 定着되어야 하는 바, 여기에서 主要 方案을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 警察觀의 內容이 國民의 內心으로부터 歡迎받고 支持받을 수 있도록 警察任務의 定型化가 이루어져야 한다.

둘째, 警察觀은 國民을 위한 바람직한 方向에서 修正·補完되도록 끊임없이 研究되어야 한다.

셋째, 警察觀이 自己의 人生觀과 一致되도록 教育訓練과 自己反省의 機會를 자주 가져야 한다.

넷째, 警察觀定立은 警察人 自身이 警察은 公共의 警察이며, 國民의 警察이라는 것을 철저한 인식을 바탕으로 하여야 한다.⁶⁹⁾

2. 召命意識의 內面化

人間은 누구나 社會生活을 하는 限 社會的 役割을 分擔하지 않을 수 없고, 그런 한에서 職業을 갖지 않을 수 없다. 그러므로 職業은 어떤 特定人의 專有物이 아니다. 그리고 職業이 모든 사람들에게 없어서는 안되는 活動인 이상 職業은 社會生活의 基礎를 이룬다. 말하자면 職業生活은 社會生活의 骨格이라고 할 수 있다. 社會生活의 基礎가 社會全體와 個人이라는 兩極의 相互作用으로 이루어진다고 볼 때, 職業은 이 兩極을 連結하는 通路에 해당된다. 즉, 社會와 個人, 全體와 個體의 連結點이 職業이라고 할 수 있다. 全體는 個人의 職業을 통해서 維持되며, 個體는 職業을 통하여 全體에 歸屬된다.⁷⁰⁾

職業으로서의 警察도 결코 例外가 될 수 없다. 그러나 警察業務는 不眠不休하는 가운데 이루어지는 業務이고, 無名英雄의 勇氣와 함께 成就되는 業務이며,

69) Donald W. Jackson, *op.cit.*, p.137.

70) 李漢龜, “職業과 倫理,” 張源宗·金東鉉·李漢龜, 職業과 倫理(京畿道 城南市: 韓國精神文化研究院, 1985), p. 38

苦生과 危險이 따르는 業務이므로, 他職業과 달리 강한 職業意識을 必要로 한다. 즉, 警察人은 위와 같은 特性을 지닌 警察業務의 遂行을 通하여 窮極的으로 國民에게 奉仕하는 職場人이므로 透徹한 天職意識을 가져야 한다. 특히, 民主主義 社會에서 國民은 나라의 主人일 뿐만 아니라 警察權行使를 委任한 主體이므로 警察人은 犧牲的으로 心身을 바쳐 莫重한 所任을 完遂해야 한다. 따라서 警察人은 神으로부터 召命을 받은 聖職者의 긍지와 보람, 實踐者로서의 뜨거운 鬪志를 갖고, 爲民奉仕의 崇高한 精神으로 責務를 다하고 職務속에서 살며, 삶의 意義를 찾아야 할 것이다.

그러나 이와같은 天職(Calling, Beruf)意識은 모든 警察人에게 자연스럽게 심어줄 수 있는 것은 아니다. 이것은 召命意識을 內面化하고 이를 具現하기 위하여 엄청난 試鍊과 苦行, 그리고 不斷한 自己革新의 眞摯한 努力을 하여야 한다. 이를 위하여 무엇보다 먼저 警察人은 確固한 人生觀을 갖도록 하여야 하는 바, 大我(즉, 世界, 國家, 社會, 個人)를 尊重하고 大我를 위하여 努力하며, 大我的 完全을 위하여 스스로 모든 精神과 모든 犧牲을 바칠 수 있는 大我的 人生觀, 治安狀態를 良好하게 하여 國民을 保護하고, 國民의 財産을 不法한 侵害로부터 防止하여 財産을 增進시키는 創造的 人生觀, 어떠한 苦難과 逆境에도 掘하지 않으며, 쉬지 않고 끊임없이 活動하여 所任을 完遂하는 力行的 人生觀 등을 具備해야 한다.⁷¹⁾ 다음으로 들 수 있는 것은 國民의 安寧과 幸福을 도모하고, 國民의 權益保障을 위하여 盡力하며 私慾을 버리고 冷酷하지 아니하며, 公益을 위하여 私益의 犧牲을 기꺼히 감내할 수 있는 밑바탕이 되는 仁愛의 精神을 涵養해야 한다. 끝으로 들 수 있는 것은 警察이 單純한 生計의 維持나 立身出世의 職業이라고 생각하는 利己主義的 職業觀에서 脫皮해야 한다.

3. 本然業務의 固守

過去 警察은 山林綠化, 砂防工事, 道路補修, 새마을 農路擴張, 農事督勵, 板子村撤去 등과 같은 協助業務에 相當한 時間과 警察力을 割愛하였으며, 協助業務가 整備된 오늘날에도 無許可建物監視, 罰金執行 등과 같은 他部處業務 遂行에 協助

71) 梅可望, 警察學原理(中華民國 桃園縣: 中央 警官學校, 中華民國 六十七年(1978)) pp. 110-115.

해 왔다. 이와같은 他部處業務의 過多는 警察本然의 業務에 支障을 招來할 뿐 아니라 國民의 對警察 이미지를 損傷케 했으며, 特히 板子村撤去와 같은 低所得層에 不利한 業務遂行에 警察이 支援함으로써 警察을 國民으로부터 멀어지게 하는 結果를 招來했으며⁷²⁾ 國民의 對警察觀에 決定的인 影響을 끼쳐 國民의 尊重과 信賴를 喪失케 하는 要因이 되었다. 警察이 國民의 尊敬과 呼應을 獲得하지 못하면 警察의 威信과 道德的 權威는 低下하며, 警察의 威信과 道德的 權威의 低下는 警察人의 報酬減少와 優秀한 警察人의 採用에 困難을 가져오며, 警察人의 낮은 報酬와 優秀하지 못한 人力의 確保는 機械化의 지나친 依存과 搜查에 대한 지나친 集中을 가져오며, 犯罪防止를 소홀하게 되며, 犯罪者의 增加는 民權無視와 權力濫用을 가져오며, 또 民權無視와 權力濫用을 國民의 尊敬과 呼應을 더욱 喪失하게 하여 마침내 견잡을 수 없는 頹廢的인 沒落過程을 밟게 된다. 오늘날 世界各國의 警察이 國民의 尊敬과 呼應을 얻기 위하여 깊은 關心을 갖고 努力하였던 것도 여기에 緣由한 것이다.⁷⁴⁾

結局 警察이 國民과 親熟해 지고 國民의 尊敬과 信賴를 얻기 위해서는 警察의 本然業務를 固守하면서, 이에 誠實하게 任務를 遂行해야 함을 알 수 있다.

여기에서는 他部處業務에 대한 警察의 協助를 抑制 내지 統制할 수 있는 方案 가운데 法的 側面과 行政的 側面에 관해서만 考察하기로 한다.

첫째, 他部處業務의 協助根據가 되고 있는 關係法令을 整備해야 한다. 즉, 警察이 他部處의 協助要求에 應할 수 밖에 없는 根據規定이 法令의 目的·理念과 符合되는지, 法令의 體系上 矛盾이 없는지, 거의 死文化된 것이 아닌지 등을 檢討하여 必要性, 合理性, 妥當性 등에 비추어 規定의 存置與否를 判斷하여 整備해야 한다. 그리고 不得已 繼續 存置시킬 수 밖에 없는 경우에도 警察의 協助를 縮小시키며, 더 나아가 關係規定을 限時化시켜야 할 것이다.

72) 兪焄, “警察의 어제, 오늘, 내일”, 警察大學, 第38週年 警察의날 記念學術세미나 (1980. 10. 20). p. 46.

73) A.C.German, F.O.Day & R.J.Gallat, Introduction to Law Enforcement (Springfield, Illinois: Charles C.Thomas. 1965). p. 3.

74) 李璜雨, “警察에 대한 國民의 意識構造에 관한 研究”, 東國大學校 行政大學院 行政論集 第十四輯 (1984. 4). p. 138.

둘째, 他部處 業務의 協助事項을 警察機能別로 分類하여 이를 精査해야 한다. 즉, 警察의 協助業務가 機能上 相互重複된 경우, 警察의 協助가 警察力의 展示效果에 그친 경우, 他部處의 公權力만으로 警察의 協助를 相殺할 수 있는 경우에는 協助의 根據規定의 不當性을 指摘하고 改善하며, 불가피한 경우도 警察力行使는 警察權의 限界를 嚴格하게 適用해야 할 것이다.

위와같은 他部處業務에 대한 警察의 協助를 抑制 내지 統制하는 것은 警察萬能이라는 警察國家的 幻상을 拂拭시키고 他部處가 警察力에 依存하여 目的을 達成하려고 하는 前近代의 타성을 버릴 수 있게 하며, 오직 警察이 警察의 本然任務에만 專念할 수 있게 함으로써 더욱 良好한 治安狀態를 維持할 수 있게 한다. 특히 國民의 對警察觀과 警察人의 警察觀을 바람직하게 形成케 할 것이다.

4. 警察文化의 暢達

文化란 社會集團의 生活樣式全般(total way of living)과 그 集團이 享有하는 社會的 遺産의 價値와 意味가 具現되는 全體過程(process)을 말하는 바,⁷⁵⁾ 文化는 社會가 나아갈 方向을 設定해 주며, 同時에 社會組織自體가 形成되고 運營될 수 있는 限界線을 明示해 줄 뿐만 아니라 個人의 行動樣式(behavior pattern)이나 態度, 價値觀에 絶對적인 影響을 미친다.⁷⁶⁾

部分社會로서의 警察의 文化도 文化의 이와같은 屬性에서 크게 벗어나지 않으므로 警察文化(police culture)는 警察의 方向을 提示하고, 警察人의 警察觀形成에 積極的인 影響을 미치고 있다고 할 수 있다.

그런데 우리의 主文化는 長久한 歷程속에서 많은 變化를 거듭하며 發展되어 왔기 때문에 그 下部文化圈인 警察社會는 그에 못지 않게 動搖되면서 오늘에 이르게 되었다. 이것은 警察觀의 變化 과정에서 나타난 바와 같이 警察文化의 發展을 阻害하는 各種 要因에 依하여 오랫동안 沈滯되어 왔다.

이제 새로히 바람직한 警察文化를 創出하고 暢達시켜야 할 時點에서 있음을 認識하고 여기에서는 主要事項에 關해서만 考察하려고 한다.

첫째, 警察精神이 昇華되어야 한다. 警察精神은 警察人의 法執行과 秩序·平和

75) 李興卓, 社會學原論(서울: 法文社, 1981). p. 127.

76) 上揭書, p. 128.

의 維持 그리고 奉仕活動의 바탕이 되며, 警察人으로 하여금 使命感을 갖고 迅速・正確하게 業務를 處理할 수 있는 源泉이 되고 있으며, 對民奉仕에 있어서 끊임 없는 힘을 제공하고 있다. 그럼에도 不拘하고 主文化的 與件變動에 隨伴하여 그 本來의 質이 왜곡되거나 變質되는 경우가 많았다고 우리의 警察史가 證明 하고 있다.

이러한 障礙要因을 克服하고 警察文化的 獨自的 發展을 위하여 警察人은 積極的으로 自淨能力을 培養시켜 나아가야 한다. 그리하여 警察의 核인 警察精神이 民本, 修身, 奉公, 愛民, 清白, 創意, 能力, 勤勉을 통해서만 警察人의 忠誠은 立證될 수 있고, 그 證據를 통해서만 愛國의 보람을 느낄 수 있다는 茶山의 牧民精神(思想)에까지 이르도록 해야 할 것이다.

둘째, 人事行政이 定着되어야 한다. 成功的인 警察職務遂行의 基礎는 個個警察人에게 달려 있으므로 警察人의 募集・選拔・教育과 訓練・見習・任用등 人事行政이 合理的으로 이루어져야 한다. 이 가운데서 重要的 것은 昇進問題인 바, 現場活動을 通하여 獲得한 豊富한 經驗과 거기에서 우러난 實力을 基盤으로 上位職에 昇進하여 未熟하고 不足한 下位職의 勤務者를 指揮・監督할 때, 眞正한 意味의 上官이 되며, 이러한 上位職者의 命令과 統率은 그대로 一線勤務者에게 제대로 受容될 수 있고, 또 組織의 發展에 寄與할 수 있다. 特히 警察을 象徴하는 胸章과 階級의 序列을 나타내는 階級章을 附着한 制服을 着用하고 日常勤務를 遂行하는 警察人에게 있어서는 階級에 대한 愛着과 尊嚴性이 어느 副文化集團의 構成員보다 強하다고 볼 수 있으므로 特定階級은 그에 相應한 實力과 經歷의 所有者에게 부여되어야 할 것이다. 이와같은 原則이 一般化되지 못할 경우에는 그 組織은 凝集力이 弱化되고 上命下服의 命令系統이 形式化될 뿐만 아니라 組織員의 士氣를 低下시켜 充實한 勤務를 期待할 수 없어 國民의 信望을 잃게 되기에 이르게 된다.⁷⁷⁾ 結局 警察文化的 暢達은 人事行政의 嚴正한 實現에 크게 依存되고 있다 해야 할 것이다.

77) William H. Hewitt, "Police Administration", Daniel Claser ed, Handbook of Criminology (Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1974). p. 497.

V. 結 論

警察은 그 作用의 本質上 民主主義社會에서는 例外에 屬하나, 反面 民主主義社會를 維持시키는 것은 警察이라고 한다.⁷⁸⁾ 다시 말하면, 警察은 主手段이 命令과 強制이므로 國民의 自由와 權利에 威脅的 存在가 될 수 있는 反面 民主主義社會를 保護하는 것은 警察役割에 크게 依存하고 있다는 것이다. 그리하여 國民들은 警察이 그들의 일에 可能限 적게 關與할 것을 바라고 있다고 한다.⁷⁹⁾ 따라서 警察의 活動이 어떻게 展開되느냐에 따라 警察像을 달리하게 된다는 것을 알 수 있다.

지금까지 살펴본 바와 같이 警察觀의 形成過程을 보면, 君主政治 時代의 警察은 君主政治의 維持와 王權의 確立의 道具로서 國民위에 君臨하는 權力者였기 때문에 警察觀은 權威主義의 일 수 밖에 없었으며, 日帝 統治下의 警察⁸⁰⁾은 植民 統治의 核心的 存在로 登場하여 憲兵의 意識과 行態로서 우리國民을 종과 칼로 抑壓했기 때문에 警察觀은 極度로 否定的이었다. 그러나 解放後 軍政下에서는 民主主義가 移植되고 美國式民主警察이 그 萌芽를 나타내기 시작하고, 大韓民國政府樹立 以後의 警察은 窮極의으로 國民에게 奉仕하는 任務가 그 本質이었기 때문에 警察觀은 肯定的으로 改善되기에 이르렀다.

이같은 警察觀은 民主奉仕精神을 核心的 內容으로 하고, 있으며 이를 더욱 補完하고 빛내기 위해 專門職倫理와 清白吏思想이 뒷받침 하고 있다.

그러나 完全한 民主奉仕警察觀은 우리社會에 뿌리를 내리지 못하고 있는 바, 그 定立을 위해서는 첫째로 國民의 對警察觀과 警察人의 警察觀이 一致할 수 있도록 警察觀을 主觀化시키고, 둘째로 警察人으로 하여금 神의 召命을 받았다는 天職意識은 內面化시키며 세째로, 警察의 本然 任務에 專念할 수 있도록 他部處協助業務의 遂行을 漸進의으로 止揚해 나가야 한다. 네째로 警察文化를 暢達하여 그 안에서 바람직한 警察觀이 生成될 수 있도록 해야 할 것이다.

78) Herman Goldstein, Policing a Free Society (Cambridge, Massachusetts; Ballinger Publishing Company, 1977). p. 1.

79) Don C. Gibbins, Society, Crime, and Criminal Careers, (Englewood cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc. 1971). p. 53.

80) John Anderson, "Human Rights and the Police", Police Studies: The International Review of Police Development, Vol. 8. No. 2. (Summer, 1952). pp. 68-69; 警察比例의 原則은 警察權行使의 基準이 될 수 있다.

끝으로 本稿을 마감하면서 바람직한 警察觀을 形成하는데 龜鑑이 될 수 있는 茶山 丁若鏞의 「牧民心書」가운데서 “牧民官이 되는 思想”을 附錄으로 실었음을 밝히둔다.

參 考 文 獻

〈國內文獻〉

- 警察大學, 警察學概論, 1982.
- 權仁鎬, 刑政史, 서울: 國民書館, 1973.
- 金東鉉, “行政인과 倫理”, 張源宗·金東鉉·李漢龜, 職業과 倫理, 京畿 城南: 韓國精神文化研究院, 1985, p.94.
- 金容泰·明炯植·羅用植, 韓國法制史概要, 全北 裡里: 圓光大學校 出版部, 1981.
- 金泰吉, “價值觀의 變化에 대한 論評(3)”, 韓國社會科學研究協議會, 韓國社會의 變化와 問題, 서울: 法文社, 1986, p.440.
- 金洞濤, 韓國犯罪論, 京畿 龍仁: 警察大學, 1987.
- 明炯植·鄭甲同, 韓國刑政史, 全北 裡里: 圓光大學校出版局, 1983.
- 朴光緒, 法制史概要, 서울: 一字社, 1962.
- 白南治, “愛國의 二重性”, 警察大學 論文集 第二輯, 1986. pp.195 - 196.
- 梁承斗, “우리나라 傳統的 法意識과 그 變化에 관한 研究”, 延世大學校 法科大學 法律問題研究所, 法律研究 第2輯, 서울: 法文社, 1982, pp.376 - 378.
- 宋斗用, 韓國法制史考, 서울: 進明文化史, 1985.
- 俞 焄, “警察의 어제, 오늘, 내일”, 警察大學, 第38週年 警察의 날 記念 學術세미나, 1980. 10. 20. p.46.
- 李漢龜, “職業과 倫理”, 張源宗·金東鉉·李漢龜, 職業과 倫理, 京畿 城南: 韓國精神文化研究院, 1985, p.38.
- 李炫熙, 韓國警察史, 서울: 德賢閣, 1973.
- 李璜雨, “警察에 대한 國民의 意識構造에 관한 研究”, 東國大學校 行政大學院 行政論集 第14輯, 1984, p.38.
- 李興卓, 社會學原論, 서울: 法文社, 1981.
- 鄭昌秀, “價值觀의 變化에 대한 論評(3)”, 韓國社會科學研究協議會, 韓國社會의 變化와 問題, 서울: 法文社, 1986, p.434.
- 總務處, 公務員의 길, 1981.

韓國精神文化研究院, 民族의 試鍊과 榮光, 서울: 高麗苑, 1983.
梅可望, 警察學原理, 中華民國 桃園縣: 中央警官學校, 中華民國 六十七年
(1978)。

〈外國文獻〉

- Anderson, John, "Human Rights and the Police," Police Studies: The International Review of Police Development, Vol. 8 No. 2, Summer 1985, p. 69.
- Archambeault, William G. and Chales R. Fenwick, "Differential Effects of Police Organization Management in a Cultural Context: Comparative Analysis of South Korea, Japanese and American Law Enforcement," Police Studies: The International Review of Police Development, Vol. 8, No. 1, Spring 1985, pp. 1-12.
- Bunge, Federica M., Handbook for South Korea, Washington, D.C.: Superintendent of Documents, 1982.
- Cramer, James, the World's Police, London: Caasell, 1964.
- Germann, A.C., Frank D. Day and Robert R. Galleti, Introduction to Law Enforcement, Illionis: Charles C. Thomas Publisher, 1966.
- Gibbons, Don C., Society, Crime, and Criminal Careers, Englewood Cilffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1971.
- Goldstein, Herman, Policing a Free Society, Cambridge, Massachusetts: Ballinger Publishing Company, 1977.
- Hewitt, William H. "Police Administration", Daniel Claser ed., Handbook of Criminology, Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1974, p. 497.
- Hoffman, Vincent J., "The Development of Modern Police Agencies in Republic of Korea and Japan: a paradox", Police Studies: The International Review of Police Development, 5. Fall 1982, p. 10.
- Hough, M. and P. Mayhew, The British Crime Survey: First Report, London: Home Office Research and Planning Unit, 1983.
- Jackson, Donald W., "Public Police Thyselfes!: Deadly Force and Public Disorder, Two Crises in British Community Policing," Police Studies: The

International Review of Police Development, Vol. 8 No. 3, Fall 1985,
p. 132.

Leonard, V.A., Police Organization and Management, New York: Brooklyn
Foundation Press, 1951.

Looken, Don L., Ethics in Police Service, Springfield, Illinois: Charles C. Thomas,
Publisher, 1957.

Moore Wibert E., The Professions: Roles and Rules, New York: Russell Sage
Foundation, 1970.

Depinsky, Harold E., Crime Control Strategies: An Introduction to the Study of
Crime, New York: Oxford University Press, 1980.

Radelet, Louis A., the Police and Community, 4th ed., New York: Macmillan
Publishing Company, 1986.

Simon, H.A., Administrative Behavior, New York: The Macmillan Co., 1957.

Smith, D.J., Police and People in London, London: Policy Studies Institute,
1983.

Taylor, M., "Police Service and Public Satisfaction", The Police Journal, Vol.
XVIX No. 2, April-June 1986, p. 17.

Vollmer, August, The Police and Modern Society, California: University of Cali-
fornia Press, 1932.

Waldo, D., The Administrative State, New York: The Ronald Press, Co., 1948.

Wilson, James Q., Varieties of Police Behavior, Cambridge, Massachusetts: Har-
vard University Press, 1976.

ABSTRACT

A Study on “The View of Police”: Its Contents and Establishment

Kim, Hyŏng Chŏng

1. The police, by the very nature of their function, are an anomaly in a free society. The basic police purpose of preserving the peace and protecting life and property is accomplished by controlling the behavior of people. Yet a democracy is heavily dependent upon its police, despite their anomalous position, to maintain the degree of order that makes a free society possible, and so the police personnel is symbolic of law enforcement and peace keeping. Likewise, police personnel are also required to offer community service such as ambulance and funeral escorts, first aid, advice-giving, helping the unfortunate, giving directions, and recovering lost persons and property.
2. But people's view of police were probably more negative in Korea than in many other countries. Because police might be working in line with dictation authority in the absolute monarchy period and the military police had used of excessive physical force in policing Japanese colony period. In a democratic society, unlike totalitarian system, the police function service to citizens. The system is rooted in democratic law which is to be credible and ethical to ordinary citizens with standards of fairness, reasonableness, and human decency. It will be so to the extent that police behavior reflects such qualities. As a result, people have had favorable view of police.
3. What, then, are the contents of a view of police.
First, police personnel should enforce law, maintain order, keep peace, and serve to community with self-sacrifice spirit.
Second, police personnel should take professional ethics which is the first step toward true professionalization of police service.

Third, contents of a view of police is to keep in their heart spirit of clean lined government officer.

These three—sacrifice spirit, professional ethics, and spirit of clean lined government officer are the essential contents of police personnel's view of police.

4. The major strategies for establishing a view of police would include following:

First, take a subjective police personnel's view of police.

Second, take a internal consciousness of call.

Third, perform only positive tasks of police.

Fourth, creat and develop police culture.

[附 錄]

牧民官이 되는 사람의 思想*

I. 士者는 仕者라는 思想

○ 他官可求 牧民之官 不可求也 (他官은 스스로 自請할 수가 있으되 牧民官만은 自請自求할 수가 없다) :

위(上)를 받드는 사람을 민이라 하고 그 민을 牧하는 사람 卽, 보살피는 사람을 士(선비)라고 한다. 「士」라는 글자는 곧 奉仕한다는 뜻의 「仕」字와 같다. 그러나 牧民官 卽 공무원은 백성들에게 奉仕하는 사람이라는 뜻이다.

그런데 백성에게 奉仕하는 職은 왜 스스로 求해서는 안되는가 그 理由는 다음과 같다.

京官, 卽 中央에서 임금님을 받드는 일에 專念하고 있는 公務員職은 스스로 求해서 할 수 있다. 그 까닭은 언제나 小心하게 謹慎하면서 罪를 짓지 않도록 일만 하고 있으면 된다. 그러나 萬民의 守衛이 되는 者는 일일이 萬機를 다스려야 한다. 크게는 天下國家를 다스리는 일과 조금도 다를 바가 없다. 이러한 重要한 職位를 감히 自請自求한다는 것은 외람된 일이다.

옛날 上公은 百里四方을 다스리고, 侯伯은 七十里四方을 다스리고, 子男(子爵과 男爵)은 五十里四方을 다스리고, 五十里가 못되는 땅을 다스리는 사람을 附庸이라고 했다. 이들이 곧 諸侯이다. 지금(茶山當時) 우리나라에서 大州를 上公의 것에 準하면 中邑은 侯伯, 小邑은 子男, 나머지는 諸侯에 準한다고 할 수 있다.

옛날의 諸侯는 丞相을 거느리고 三卿을 거느리며 大夫百官을 거느리면서 行政을 했기 때문에 그다지 어렵지 않았다. 그런데 오늘의 守衛은 萬民위에 孤立해 있다. 간사한 吏房三人이 보좌하고 교활한 吏屬 6,70 명이 그 밑에서 일하고 地方의 富豪數人이 幕賓으로서 의논 相對가 되고 悖戾者(前科者) 10人이 下人노릇을 한다. 이들이 서로 團結하기만 하면 一夫의 聰明을 흐리게 하여 萬民을 虐待하는 노릇을 예사로 할 수가 있다.

더구나 옛날의 諸侯는 父傳子傳, 代代로 그 지위를 이어 받는 관계상 혹시 罪를

* 本稿는 치안국(現 治安本部) 發行 교재 73-1 警察教材의 茶山의 牧民精神에서 拔萃한 것인. 바, 仔細한 것은 丁若鏞, 「牧民心書」, 盧台俊 譯解(서울: 弘新文化社, 1982), pp. 11 - 69.을 參照할 것.

짓는 능이 있으면 平生토록 기를 펴지 못하는 경우도 있고 歷世로 그 이름을 나타내지 못하는 등, 뒷일이 겹나기 때문에 惡人이라고 해도 감히 反抗하질 못했던 것인데 지금의 守丞은 오래 그 자리에 있어야 2年, 그렇지 않으면 數個月 남짓해서 자리를 바꾸어야 하니 그 꼴이 逆旅(旅館) 살이 하는 過客과 마찬가지로이다.

이와 反對로 그 補佐役割을 하는 者나 幕賓노릇을 하는 者 그리고 下人들은 父傳子傳하기가 옛날의 諸侯들과 같으니 主客의 地位가 전도되지 않을 수 없고, 하물며 君臣間과 같은 大義도 없고 보니 守丞에게 罪를 지었다가도 잠시 避身해있다가 그 守丞이 떠나고 나면 집으로 돌아와 自若할 수가 있다. 그러니 守丞을 두려워할 까닭이 없다.

사정이 이와같으니 守丞노릇 하기란 옛날의 公侯들 보다 훨씬 어렵다. 어떻게 감히 그런 자리를 自請自求할 수 있단 말인가, 德이 있어도 威嚴을 보일 수 없으면 不能할 수 밖에 없고 뜻이 있어도 밝히지 못하면 不能할 수 밖에 없다. 要是 爲官擇人이라야 하며 爲人擇官이어서는 안된다.

○ 歷辭公卿臺諫 宜自引材 器不稱 俸之厚薄 不可言也(공경과 대간에게 하직 인사를 드릴 때는 스스로의 才器가 부족하다는 말은 해도 좋지만 俸給의 많고 적고를 말해선 안된다) :

守丞이 받는 俸給이 비록 薄할지라도 열 食口가 굶주려야 할 정도는 안될 것이다. 가는 자나 보내는 자는 郡政과 民活의 病弊를 論할 지언정 俸祿이 많고 적고를 말해선 안된다.

만일 俸祿이 많다고 致賀하는 사람이 있으면 「상상컨대 不正한 收入일텐데 기뻐 까닭이 있겠소」하고 대답하고, 그 薄한 것을 걱정하는 친구가 있거든 「食口들이 굶기야 하겠소」하고 대범하게 대답해야 한다.

○ 新迎吏隸至其接之也 宜莊和簡默(환영하는 이속들을 대할 땐 장중하고 화평하며 간결하고 과묵하도록 하라) :

歡迎首吏의 행낭에는 반드시 小冊子가 들어 있다. 그것을 邑總이라고 한다. 俸祿米錢의 數와 人民을 飜弄하여 착취하는 方法을 기록하고 있다. 着任하는 날엔 이 邑總을 보일 것이다. 만일 그것을 좋아한다면 그런 수치란 없다. 당장 그 자리에서 돌려주고 말도 안하는 것이 좋다.

그 이튿날 아침 首吏를 불러 管內의 두드러진 失政, 한 두가지를 물어보고, 그 質問이 끝나면 默默하여 그 可否를 말하지 말고 고쳐야 할 것은 監司와 相議해야

한다.

歡迎의 이속에 대해서 경솔한 風을 보여서도 안되고 거만해서도 안된다. 莊하며 和해야 한다.

○ 官事有期 期之不信 民乃玩令 期不可不信也(官事엔 期日이 있는 法이다. 期日을 지키지 않으면 백성들은 官을 우습게 여긴다. 期日은 꼭 지켜야 한다):

大衆을 통솔하는 方法은 반드시 먼저 約束을 밝히고 세번 포고하고 다섯번 설명해 주되 期限을 넉넉하게 잡아 周知할 수 있도록 하고 그 後에 犯法하는 者가 생기면 嚴重히 處斷한다.

II. 公務員은 스스로를 律함에 있어서 嚴格해야 한다는 思想

1. 節도와 雅量있는 求善의 態度

○ 興居有節 冠帶整飭 莅民以莊古之道也(起居에 절도가 있어야 한다. 관복은 단정해야 하고 백성들을 대할 때 장중해야 하는 것이 옛부터의 도리다):

未明에 일어나서 촛불을 밝히고 세수를 하며 옷을 갈아입곤 떠를 댈다. 그리고 묵묵히 꿇어 앉아서 神氣를 함양한다.

생각을 정돈하고 오늘 해야할 일들을 놓고 그 先後와 處理方法을 研究한다. 私欲을 介在시키지 않도록 조심하며 오직 天理에 따르도록 한다.

동이 트면 촛불을 끄고 그대로 앉아 있다가 待奴가 執務할 時間을 알리면 窓을 열고 參謁을 받는다.

○ 君子不重 則不威 爲民上者 不可不持重(君子가 慎重하지 않고는 威嚴을 갖을 수가 없다. 民의 위에 있는 者는 신중해야 한다):

唐나라의 裴度란 者가 中書(機關名)에 있을 때 官印을 紛失한 事件이 있었다. 周圍가 떠들썩했지만 裴度는 태연히 자기가 하던 일을 하고 있었다. 그러자 官印은 곧 제자리에 돌아와 있었다. 어느 사람이 그 까닭을 물었다. 裴度는 이렇게 말했다. 「그건 필시 아전이 인장을 훔쳐 어떤 文件에 찍었을 것이 틀림이 없다고 생각했다. 그런데 만일 그 인장을 챙기면 아전은 그걸 물이나 불속에 집어던져버릴 것이다. 그래 모르는척 해 두었다」하니 모두들 그의 도량에 탄복하였다.

○ 斷酒絕色屏去聲樂 齊肅端嚴如承大祭 罔敢遊豫以荒以逸(술을 끊고 계집을 멀

리하고 歌舞長曲을 물리치되 공손하고 근엄함이 大祭를 받들듯 하며 유흥에 빠져 政事를 어지럽히고 時間을 헛되게 하는 일이 없도록 하라) :

술을 즐기는 것은 客氣다. 習慣이 性品으로 되어 이를 오래 즐겨 亂하지 않는 者는 없다. 牧民이 된 者는 마땅히 술을 삼가야 한다. 娼妓와 淫樂하는 건 三古先王의 道理에 어긋난다. 한번 娼妓에 빠지게 되면 平素 단엄했던 사람도 一朝에 痴人이 되어 一政一令 모두 疑惑의 對象이 된다.

歌舞音曲은 民怨을 부채질 한다. 내 마음은 기쁘되 周圍의 마음은 기쁘지 않다. 一城 男女의 마음, 四境萬民의 마음도 기쁘지 않다. 그 가운데 飢者가 囚人이 있으면 하늘을 저주할 것이다. 그러나 특별한 경우 잔치를 할 때 樂을 使用하는 것은 무방하고 할 수가 있다.

○ 公事有暇 必凝神靜慮 思量安民之策 至誠求善(公事に 여가가 있으면 반드시 精神을 집중하여 靜慮하고 安民의 策을思量하여 至誠으로 善을 求해야 한다) :

呂氏의 童蒙訓에 「임군은 親父母를 모시듯 하고 郡吏는 자기의 奴僕처럼 대접하고 百姓은 妻子처럼 사랑하고 官事에 處함이 家事를 돌보듯해야 한다」는 말이 있다. 즉 한가하면 백성을 위한 일에 힘을 다해야 한다.

2. 清廉한 姿勢

○ 廉者牧之本務 萬善之源 諸德之根 不廉而能牧者 未之有也(廉은 牧民官의 본무로서 만가지 善의 근원이고 諸德의 뿌리다. 청렴하지 않는 有能한 官吏란 있을 까닭이 없다) :

國朝에서 清白한 官吏 一百十人을 選定했는데 太祖朝下에 四十五人이 있었고, 中宗朝에 三十七人이 있었고, 仁祖朝엔 二十八人이 있었는데 景宗以後엔 이러한 選定이 없었다.

그리고 四百年 나라는 더욱 가난하게 되고 백성은 더욱 궁하게 되었는데 관복을 입고 仕官한 者 수십만을 헤아리는 狀況에서 선발된 清白吏가 이런 숫자 밖에 안된다는 것은 士大夫로서 수치스러운 일이다.

象山錄엔 廉潔이 三種이 있다고 했다. 俸祿 以外の 것은 절대로 먹지 않는 것이 上이고, 俸給 以外라도 名分이 바른 것은 먹고, 名分이 서지 않는 것은 먹지 않으면 中이고, 名分이 없어도 이미 관례가 되어 있는 것은 먹되 관례가 되어있지 않은 것은 먹지 않는 정도이면 下級이긴 하나 廉潔에 해당된다고 했다.

○ 廉者 天下之大賈也 故大貪必廉 人之所以不廉者 其智短也(功利 또는 打算적으로 보아도 廉潔한 편이 낫다. 큰 의욕을 가진 말하자면 포부가 큰 관리는 반드시 廉潔하다. 廉潔하지 못한 者는 그 智力이 모자란다고 할 수가 있다) :

宋나라의 어떤 野人이 밭을 갈다가 구슬을 주었다. 그 구슬을 司域(城主)인 子罕(자한)에게 갖다 주었더니 城主는 그것을 받지 않았다. 野人은 「이건 小人의 보물이 아니다. 원컨대 相國께서 이것을 받아 주소서」하고 간청했다. 城主가 말하길 「자네에겐 이 구슬이 보물이지만, 내겐 그것을 받지 않는 것이 보물이다. 내가 만일 그것을 받으면 너나 나나 둘다 보물을 잃는 셈이 된다」고 했다.

公儀休가 魯나라의 宰相으로 있을 때 어떤 손님이 생선을 보내 왔다. 그가 그것을 받지 않았더니 손님이 말했다. 「君께서 생선을 좋아한다고 들었는데 왜 이걸 받지 않습니까」 休는 다음과 같이 답했다. 「생선을 좋아하니까 받지 않는 거다. 지금 나는 나라의 宰相이니 내 힘으로 생선을 사먹을 수가 있다. 그런데 만일 내가 그 생선을 膳物로 받아 이 직위에서 밀려나면 누가 내게 생선을 공급해 주겠느냐, 그래서 안받는 거다.」

○ 故 自古以來 凡智深之士 無不以廉爲訓 以貪爲戒 (自古로 지모가 깊은 사람으로서 廉潔을 教訓으로 하지 않은 者 없고 탐욕을 경계하지 않은 者 없다) :

裴度が 말하길 淸者는 位官의 本이고 儉者는 持身의 바탕이다.

鄭瑄의 時에 이런 것이 있다.

淸風明月不用錢

竹籬茅金不責錢

讀書談道不求錢

潔已愛民不要錢

(淸풍과 명월은 돈없이도 즐길 수 있고, 대울타리를 친 초가집에 살면 돈이 쓰일 곳이 없다. 책을 읽고 道를 닦으면 돈이 필요없고, 스스로를 깨끗이 하고 백성을 사랑하면 돈이 들 까닭이 없다)

○ 牧之不清 民指爲盜 閭里所過 醜罵以膾 亦是羞也 (官吏가 청백하지 않으면 백성들은 그를 가리켜 도적이라고 하고 그가 마을을 지날때면 욕설을 퍼붓는다. 부끄러워해야 할 일이다) :

官이 도적을 신문하며 말했다. 「네가 도적질을 한 狀況을 소상하게 말해 봐라」

盜賊이 반문했다. 「왜 나를 盜賊이라고 하느냐, 官이 말했다. 「이놈아 네가 盜賊질을 해 놓고 어찌 그렇게 뻔뻔스러우냐」 盜賊이 받아 말했다. 「나는 盜賊질을 해도 너희들처럼 도적질을 못했다. 진짜 도적놈은 너희들 官人이다」

○ 所貴乎廉吏者 其所過山林泉石 悉被清光(貴하고서 청렴한 官吏, 그가 지나가면 山林泉石이 모두 清光을 받은 것처럼 깨끗하게 보인다) : 아무리 누추한 집이라도 德이 높은 사람이 그 집에 살면 그 집은 빛을 發한다. 아무리 좋은 집이라도 그 집에 盜賊이 살면 盜賊의 집이 될 뿐이다. 清廉한 官吏가 지나가면 山川과 泉石이 깨끗하게 보인다는 思想은 眞實이다.

○ 清聲四達 令聞日彰 亦人世之至榮也(清聲이 四達하고 令聞이 날로 나타나면 人生에 있어서 더할나위 없는 榮光인 것이다) 그러나 清而不密 損而無實 亦不足稱也(清하긴 하되 치밀하지 못하면 損失만 볼 뿐 알맹이가 없다. 그러나 칭찬할 바가 못된다.

○ 若夫矯激之行 刻迫之政 不近人情 君子所黜 非所取也(清廉하더라도 그 行動이 과격하고 政事가 각박하면 人情과 멀게된다. 그러나 君子가 取할 바 못되는 것이다) :

清廉한 官吏는 대개의 경우 지나치게 嚴格하다. 清廉하되 어디까지나 관대하게, 法이 許容하는 범위내에서 民願을 보살피는 그런 官吏라야 한다. 자기가 清廉하고 法에 그릇됨이 없으니 人情事情 볼것 없이 法대로 마구 시행해도 좋다는 思考方式은 貪官汚吏의 경우나 마찬가지로 民怨을 사게된다. 鄭瑄의 말에 다음과 같은 것이 있다.

昔聞長者吉 上官貪百姓尙有生路 清局刻 卽生路絕矣 古今清吏子孫 多不振正坐刻耳(옛날 長者가 말하길 上官이 貪慾스러워도 백성에겐 生路가 남아있지만 上官이 청렴하고 각박하면 백성의 살길이 끊어진다. 古今 清吏들의 子孫이 모두 不振한건 너무나 각박했기 때문이다)

茶山の 律己二條 清心을 要約하면 다음과 같다.

- 一. 公務員은 廉潔하고 清白해야 한다.
- 一. 清白하면서 事務執行이 緻密해야 한다.
- 一. 清廉하다고 해서 백성을 각박하게 다루어선 안된다.
- 一. 清廉이 곧 實利와 通한다.

一. 清廉한 官吏는 山川까지 맑게 한다.

3. 公務를 위한 家事의 다스림

○ 修身而後齊家 齊家而後治國 天下之道義也 欲治其邑者先齊其家 (몸을 닦은 연 후에 집안이 정제되고 집안이 정제된 연 후에 나라를 다스릴 수 있다. 이것은 천하의 통의다. 그 고을을 다스리고자 하는 者는 먼저 自己의 집안을 整齊해야 한다):

茶山이 말하는 齊家是 집안살림을 잘 살아야 한다는 뜻도 아니고 집안다스리기에 目的이 있다는 말도 아니다. 집안의 모든 일은 公務를 行하는데 있어서 지장이 되지 않도록 정돈하고 보살피 두어야 한다고 쓰여지고 있다.

보통의 意味에 있어서의 齊家是 父母에게 孝道하고 兄弟間에 友愛가 있고, 朋友間에 信義가 있고 子女는 잘 撫育하면 된다. 그러나 茶山의 心書에서 말하는 齊家是 公務를 잘 行하기 위해선 孝道에도 規制가 있고 兄弟間의 友愛에도 節度가 있고 夫婦間의 情誼에도 制限이 있고 子女의 教育에도 어떤 限界가 있어야 한다는 것이다. 말하자면 모든 家庭事를 公務執行이 公正하게 이루어 질 수 있는 바탕으로 整齊해야 한다.

이어 茶山은 赴任할 때의 行裝은 검소해야 하며 母親, 妻, 그리고 어린 子女以外에는 동반해서는 안된다고 이르고 있다. 그리고 古人이 말하는 三棄의 예를 든다. 主人이 出世하면 三棄의 현상이 있기 쉽다.

첫째, 「屋棄」주인 부재중 집이 황폐된다는 뜻이다.

둘째, 「奴棄」주인 없으니 하인들의 行動이 방자하게 된다는 뜻이다.

셋째, 「兒棄」부친의 지위가 높아지면 子女들이 방탕하기 쉽다는 뜻이다. 茶山은 벼슬하는 집에 있기 쉬운 이런 폐단을 없애도록 하는 것이 곧 齊家의 要領이라고 말한다.

이와같은 취지에서 茶山은 地方官이 孝道하는 限界를 다음과 같이 적는다.

○ 國法 母之就養 則有公賜 父之就養 不會其費 意有在也 (國法에 어머니를 就養하는 것은 당연한 것으로 되어 있지만 父親을 就養하는데는 삼가야 할 點이 있다):

就養이라는 말은 아들이 郡守 또는 地方長官이 되었을 때 父母님을 任地에 모셔다 놓고 奉養하는 것을 뜻한다.

母親의 경우는 無條件 좋다. 母親은 外部와 關係를 맺지 않기 때문에 그 存在로

서 公務에 累를 끼치지 않기 때문이다. 그러나 父親의 경우는 다르다.

父親이면 아들의 親舊들이 春府丈이라고 尊稱하고 下部官吏들은 大監이라고 경칭한다. 그런 까닭에 자연히 外部人의 接待를 받게 되어 政事에 關與할 機會를 갖게 된다. 만일 適當한 待接을 받지 못하면 화가 나서 下人들을 나무라기도 한다. 賂物을 받는 폐단도 생겨난다. 그렇게 되면 父子가 같이 傷하고 公私가 紊亂해지기 마련이다.

事情이 부득이해서 父親을 모셔야 할 때는 內舍에 溫房을 준비해 놓고 外部人事와 接觸이 없도록 해야 한다.

○ 昆弟想憶 以時往來 不可以久居也 (兄弟가 서로 생각해 來往하는 것은 좋으나 오래 머물지 말라):

兄弟는 아무리 友愛가 두텁더라도 別居해야 한다. 어린 아우일 경우에는 別途로 해야지만 兄이 同居하는건 絕對로 不可하다.

兄이 아우의 인연으로 어떤 職責을 맡고 있으면 兄을 下人들은 官伯이라고 부른다. 이렇게 되니 兄은 아우와 꼭 같이 官權을 휘두르는 폐단이 생기고 만다.

그 밖에 親戚이나 姻戚가운데 가난한 사람이 많을 것이다. 그러나 불상하다고 해서 그런 眷屬들을 任地에 데리고 가선 안된다.

○ 衣服之奢 衆之所忌 鬼之所嫉 折福之道也 (衣服이 호사스러우면 衆人이 미워하고 귀신이 질투한다. 福을 꺾는 原因이 된다).

○ 飲食之侈 財之所糜 物之所殄 招災之術也 (飲食이 사치스러우면 財를 없애고 物을 버리는 것으로 이는 災禍를 자초하는 原因이 된다).

茶山은 특히 內外의 別을 嚴하게 하도록 했다.

閨門不嚴 家道亂矣 在家猶然 況於官署乎 立法申禁宜如雷如霜 (內外를 嚴하게 하지 않으면 家道가 紊亂해진다. 하물며 官署에 있어선 그렇다. 法은 세워 禁습을 내리되 그 命令은 벼락과 같고 서릿발처럼 嚴해야 하느니라).

○ 干謁不行 苞苴不入 斯可謂正家矣 (干謁이 不行하고 苞苴가 不入하면 올바른 집이라고 할 수가 있다).

干謁이란 邪心을 가지고 紹介한다는 뜻, 苞苴(포저)는 선물꾸러미를 말한다. 茶山의 풀이는 다음과 같다.

妻子는 자기를 사랑하는 사람, 그러니까 그들이 하는 말은 전부 충성스러운 것

이라고 생각하면 커다란 過誤를 범한다.

惡人들은 갖가지의 方法으로 어진 夫人 또는 어린아이들을 그 術中에 집어 넣고 情實로서 묶으려고 애쓴다.

만일 夫人되는 女性이 公理를 잊고 私情에 빠지면 이른바 「婦孺의 仁」으로 나타난다.

만일 婦女의 말이 진실로 忠直한 것이라면 남편된 者는 그 是非善惡을 얼굴에 나타내지 말고 서서히 좋은 方向으로 일을 處理하고 그것이 惡人들의 奸計로 因한 것이라고 判明되었을 때는 本罪外에 干謁의 罪까지를 따져 重罰을 내려야 한다.

故事에 이런 얘기가 있다. 某大臣의 마누라가 賂物을 잘 받는다는 世評이 있었다. 이에 고민한 大臣은 金淸陰尙憲에게 「어떻게 하면 좋겠느냐고 물었다. 金公 答하기를 「一切 婦人의 말을 듣지 말라」고 했다. 大臣이 그대로 行했더니 賂物을 가지고 오는 사람이 없어졌다는 것이다.

이와같이 茶山이 말하는 齊家는 벼슬을 하고 있는 當者 뿐만 아니라 一家眷屬이 公務執行의 公正을 爲해 協力해야 한다는데 그 核心이 있다. 그러나 다음과 같이 말한다.

○ 慈母有教 妻子守戒 斯之謂法家 而民法之矣 (慈母의 교육이 있고 妻子가 戒律을 지키면 비로소 法을 지키는 집안이라고 할 수가 있고 民이 모범으로 할 것 이 나라).

4. 親知를 對하는 姿勢

律已 第四條의 屏客이란 대목은 公務員이 一般 大衆을 接할 때의 要領을 記錄한 것이다.

○ 凡邑人及隣邑之人不可引接 大凡官府之中宜肅肅淸淸 (무릇 邑人과 隣邑의 사람들을 引接하지 말라. 大凡 官府는 肅肅淸淸해야 하느니라).

이 대목은 그저 어떤 사람과도 만나지 말라는 뜻으로서 쓰여진 것이 아니다. 茶山 當時인 存問法이란 것이 있었다.

土豪나 好民들이 中央要路人士와 結탁해서 新任의 郡守나 地方長官에게 中央의 人士로 하여금 「某某人士를 잘 봐주라」고 시키고 그런 人物들이 갖가지 좋지 못한 일들을 꾸미기도 했다. 要는 그런 부류를 만나지 말라는 것이다.

茶山은 柳參判誼가 洪州牧으로 있을 때 中央에서 부탁하는 存問은 一切 받지 않는 것을 보고 그 까닭을 물었다. 柳公의 對答은 이랬다. 「나는 主上의 命令으로 洪州사람들을 牧하려 왔다. 要路人士들의 청탁도 소중하지만 만일 내가 어떤 한 사람을 偏護하면 郡命을 어겨 私令을 行하는 셈이 되지 않는가」.

부득이 存問을 할 경우라도 新任後 三個月쯤 지나서 相對便 人物이 어떠한가를 판단한 뒤에 행하는 것이 좋다.

○ 貧交窮族自遠方來者 宜卽延接厚遇以遣之(가난할 때 交誼가 있었던 親舊나 親戚이 遠方으로부터 왔을 때는 이를 延接厚待해서 보내야 한다).

先人은 가난할 때 交誼가 있었던 親舊들을 待接하는 것처럼 어려운 일은 없다고 했다.

말하자면 마음을 써야 하는 것이다. 차림이 누추하고 옛날 자기에게 冷待했던 사람도 溫顔으로서 맞이하여 房에 들게하고 食事도 충분히 待接하며 새옷을 주기도 하고 돌아갈 때 路資도 마련해 주어야 한다.

옛날 李參判基諒이 수령이 됐을 때 이들 영락한 舊知들을 잘 待接했기 때문에 이름이 높이 난 적이 있다. 그러나 茶山은 다음과 같이 말한다.

○ 闔禁不得不嚴(혼금은 엄하게 하지 않을 수 없다).

闔禁이란 政事를 行하는 政廳을 말한다. 세상엔 政廳을 개방하여 이를 잘하는 것이라고 생각하는 사람도 있는 모양이지만 그건 政事가 뭇인지를 잘 모르는 사람들의 所見이다. 官吏의 職分은 百姓을 잘 다스리는데 있는 것이지 손님을 接待하는데 있는 것이 아니다.