

# 警察의 專門職業性(Professionalism) 에 관한 研究

李 相 元\*

目	次
I. 序 論	1. 專門職業의 構成要素
II. 警察의 役割	2. 專門技術과 倫理
1. 警察의 任務와 役割에 關한 理論	3. 警察專門職業性의 沮害要因
2. 警察의 役割	4. 美國警察의 專門職業化의 變遷過程
III. 警察의 專門職業性 (Professionalism)	IV. 警察專門職業性의 發展方向
	V. 結 論

## I. 序 論

現代會社에서 사람사이의 葛藤은 가끔 犯罪로 定義되어지고, 이것은 警察 檢事 그리고 判事와 같은 國家官吏에 의해서 다루어진다. 이러한 刑事司法機關의 첫 關門으로서 警察은 市民들에게 法을 執行하면서 또한 그들에게 奉仕하는 機關이다. 警察은 地域社會의 平和와 靜穩을 保存하고 地域社會에 主民들의 生命과 財產을 保護할 責任이 있다. 우리의 日常生活에서 警察보다 市民과 가장 많이 接觸하는 機關은 거의 없을 것이다. 또한 警察은 물론 그 權限에 限界가 있기는 하지만 다른 사람과는 구분되는 特別한 權限을 가지고 있다.<sup>1)</sup> 그들은 어떤 狀況하에서 市民을 強制하기 위해, 法的인 節次를 밟기위해 權力을 마음대로 使用할 수 있는 自由를 지니고 있다. 그러한 처벌적인 차원의 社會的 役割은 비상한 市民의 關心과

\* 警察綜合學校 교관

1) Richard J. Lundman, Police Behavior(Oxford: Oxford University Press, 1980), p.68.

憂慮의 對象일 수 밖에 없는 것이다.<sup>2)</sup>

市民들은 警察이 巡察을 하든가 交通을 整理하고, 심지어 強制로 사람을 連行하고 抑壓하는 業務를 行하더라도 反對하지 않는다. 그러나 警察의 힘과 技術은 娛樂을 위한 目的에 이용될 수 없으며, 단지 秩序의 維持와 公權力의 維持를 위해 쓰여져야만 한다. 그러나 警察이 法的인 權限을 생각하여 威脅의인 行動을 과감히 할 수 있을지라도 個人이 異議를 提擧하고 抵抗할 수 있는 權利도 함께 부여 한다는 點을 명심해야 한다.

警察의 主任務는 法執行과 秩序維持이다. 警察・市民간의 相互作用에 對한 見解에 있어서, 法執行 方針은 犯罪를 抑擧하고, 불량배를 잡고 疑心스러운 사람들에 대한 情報를 交換하는 등의 活動에 重點을 두는 것이고 秩序維持 方針은 警察과 地域社會가 서로 도우면서 함께 할 수 있는 일 즉, 無秩序 뿐만 아니라 犯罪豫防도 이 부분에 속한다고 볼 수 있다. 警察의 法執行 任務와 秩序維持 任務에 對한 責任사이에 存在하는 矛盾・葛藤의 解決策으로 자주 專門職業性이 主張된다. 英國의 警察官은 專門職業人으로 資格을 갖춘 모든 基本要素를 所有한 專門職業에 속해있다.<sup>3)</sup>고 한다. 警察活動이라는 것은 警察官의 役割이라는 問題에 어느 정도의 合一點이 이루어졌을때 진정한 Professional로 看做될 수 있다고 말할 수 있기 때문에 本研究에서는 먼저 警察의 役割에 對한 考察을 해보고, 專門職業性의 定義 및 構成要素와 專門性과 倫理問題, 專門職業性의 阻害要因을 살펴봄과 동시에 警察專門職業性의 發展方向에 대해 研究해 보고자 한다.

2) Louis A. Radet and Hoyt Cee Reed, The Police and The Community(London: Collier Macmillian Publisher, 1977), p.31.

3) Albert J. Reiss, JR., The Police and The Public(London: Yale University Press, 1977), p.123.

## II. 警察의 役割

### 1. 警察의 任務와 役割에 關한 理論

役割이란 社會的 關係에서 어떤 位置를 점하는 사람들이 해야 할 것으로 期待되는 行動의 範圍라고 定義된다.<sup>4)</sup> 役割은 사람이 어떤 狀況에서 表現하는 部分이고 警察業務에서 그것은 實際로 演技하는 部分이라고 볼 수 있다. 法執行에는 수많은 役割과 責任이 있는데 모든것은 警察官이 效果的으로 傳達하는 것을 要求한다.<sup>5)</sup> 警察은 社會의 重要한 部分이다. 警察은 社會의 構成要素이며, 우리가 살고 있는 社會의 存在없이는 警察의 存在가 없을 것이다. 市民들이 警察의 노고를 인정하든 인정하지 않든간에 地域社會의 平和와 靜穩을 維持하고 그 地域社會를 訪問하고 또한 그 社會에 살고있는 사람들의 生命과 財産을 保護하는 것이 警察의 責任이다.

O.W.Wilson은 警察의 主된 目的은 平和를 保全하고 犯罪 및 犯人の 侵害에 대해 生命과 財産을 保護하는 것이다.<sup>6)</sup> 라고 하면서 오늘날의 警察職務는 비록 根本的인 目的은 같다고 하더라도 수백년전의 警察職務와 크게 다르다. 現代의 科學技術이 새로운 問題를 가져오고, 平和와 安樂과 安全과 市民의 安寧에 威脅을 주며, 犯罪使用을 위한 새로운 發明品の 應用은 警察에 부가적인 짐을 지우게 한다고 말했다.<sup>7)</sup> 이것은 社會機能의 分化는 社會集團의 分化와 多樣化를 초래하였고, 이에따라 각 集團이나 個人의 要求역시 多樣해졌기 때문에, 警察의 役割도 時代的 變遷에 따른 社會的 要求에 적극적으로 대처해야 한다는 것을 意味하는 말이다.

4) 吳錫泓, 組織理論(서울:博英社, 1980), p.320.

5) T.Richard Cheatham and Keith V.Erickson, The Police Officer's Guide to Better Communication(Illinois:Scott, Foresman and Company, 1984), p.2.

6) Alvin W.Cohn, Police Community Relations:images,roles,realities(New York:J.B.Lippincott Company,1967),p.7.

7) O.W.Wilson and Roy Clinton McLaren, Police Administration, 3rd.ed.,(New York:McGraw-Hill Book Company,1972),p.7.

James Q. Wilson 은 警察機能을 3가지 스타일—과수꾼, 法律正義者, 奉仕로 苗砂하였고<sup>8)</sup> A.C. Germann 은 警察은 地域社會의 安全을 위해서 犯罪 및 無秩序의 防止와 治安維持를 하고 個人의 安全을 위해서 生命, 財產 및 個人의 自由의 保護를 위해 있는 것<sup>9)</sup>으로 생각했다. 또한 Dean Richard Myren 은 警察機能을 세가지 범주로 보았는데 잡다한 奉仕活動, 성가신 일 (또는 편익, nuisance norm)<sup>10)</sup> 그리고 法執行이라고 했으며<sup>11)</sup>, Herman Goldstein 은 警察의 社會奉仕機能의 重要性을 強調했는데, 警察이 市民들의 無秩序와 不服從을 다루는데 効果的으로 되기 위해서는 非犯罪 活動에 점점 더 關與를 하여야 한다.<sup>12)</sup>고 주장했다.

The International City Managers' Association( 국제시관리자협회)는 모든 政府構造는 法과 秩序의 토대위에서 構成되어지며, 이것은 効果적이고 正直한 警察行政에 달려있다고 기술했다.<sup>13)</sup> 이것은 警察官에게 중대한 責任을 주문하는 것이며, 警察은 그들 任務와 責務를 분명히 알고 業務에 임해야 한다. 警察行政官들은 警察의 任務와 責務를 5가지로 나누는데 同意하고 있다.<sup>14)</sup>

- 1) 生命과 財產의 保護
- 2) 公共의 安寧의 秩序
- 3) 犯罪의 豫防
- 4) 法執行
- 5) 違反者의 逮捕와 紛失物의 회복

8) Louis A. Radelet and Hoyt Coe Reed, op.cit., p.38.

9) A.C. Germann and Others, 法執行概論(Introduction to Law Enforcement), 徐載根, 徐丙鎬共譯(서울: 治安局, 1969), p.31.

10) Delvin 과 Banton 은 社會規定이라는 말을 사용했다.

11) Louis A. Radelet and Hoyt Coe Reed, op.cit., p.46.

12) Ibid., p.41.

13) John L. Sullivan, Introduction to Police Science(New York: McGraw-Hill Book Co., 1977), p.150.

14) Ioc.cit.

이들 5 가지 任務는 法執行의 基本目的을 나타내며 오랫동안 法執行의 必要한 部分이었다. 이와같은 任務遂行은 自身の 利益을 위해서 遂行하는 것이 아니라 國民全體를 위해서 職務를 規定하는 法律은 모두 이 原理에 입각해서<sup>15)</sup> 遂行되어야 한다. 그리고 6 번째의 警察任務는 자동차와 함께 시작되었고, 人口爆發과 그것과 관련된 問題로 더욱 重要하게 되었는데 交通秩序와 非犯罪的 行爲의 圖束이다.<sup>16)</sup>

警察은 많은 職務遂行에 대한 責任이 있으며 그중 많은 것들이 法執行보다 다른 機能들을 包含하고 있다. 따라서 警察은 地域社會의 要求에 즉각적으로 反應해야 하며, 세금수집과 동물통제처럼 수많은 活動과 職務에 責任이 있는것으로 認定되었다. Leonard와 More는 警察의 目的으로<sup>17)</sup> 다음과 같이 자세하게 說明하고 있다.

- ① 犯罪活動과 犯罪者를 認知하고 司法節次에 參與하는 것.
- ② 豫防巡察과 다른 手段을 통해서 犯罪를 犯할 欲求와 機會를 줄이는 것.
- ③ 肉體的으로 損傷을 입은 사람을 救助하는 것
- ④ 憲法的 保章을 保護
- ⑤ 사람과 차량의 이동을 促進
- ⑥ 스스로 保護할 수 없는 사람을 援助
- ⑦ 葛藤解決
- ⑧ 潛在的인 심각한 法執行狀況을 確認
- ⑨ 地域社會에서 安全感을 만들고 維持하는 것
- ⑩ 市民秩序를 증진 및 보전
- ⑪ 다른 긴급奉仕 提共

위에서 언급한 業務外에도 警察은 많은 非犯罪的 奉仕를 市民들에게 하고있다.

15) 上野治男, 米國の警察 (東京:良書普及會, 1981), p.56.

16) John L.Sullivan, op.cit., p.151.

17) V.A.Leonard and Harry W.More, Police Organization and Management, 4rd.ed., (New York:The Foundation press, Inc.,1974), p.15.

그 예로서<sup>18)</sup> 동물구조, 잠긴문 열어주기, 애기救出, 要人訪門時 에스코트, 銀行에 現金 수송시 保護, 일반적인 市民援助提供 등이 警察官들에게 보통있는 일들이다. 이렇게 볼때 警察은 직접적으로 國民一般의 利益을 위하여 行하여지는 作用으로서 消極的으로 社會의 安寧秩序를 維持하는 데 그치는 것이 아니라 積極的으로 國民의 幸福利益을 증진함을 目的으로 하는 消極・積極의 兩面을 아울러 가지고 있으며, 國民은 이 安寧維持속에서 個人生活 및 社會生活의 眞價를 발휘할 수 있고 나아가 앞으로 個人 및 社會生活의 향상을 위한 積極的인 態勢를 함양할 수 있을 것이다.

1969年1月 New Jersey Police Commission (뉴저지 治安委員會) 報告書는 警察의 活動에 대해서 32가지로 작성되어졌다. 그 警察의 業務는 다음과 같다.<sup>19)</sup>

①交通統制 ②불심검문 ③交通스티카 발부 ④應急處治 ⑤被害者와 證人에 대한 인터뷰 ⑥犯罪現場 搜索 ⑦現場調査 ⑧逮捕 ⑨地域社會와 좋은 유대 ⑩證言 ⑪地理敎示 ⑫逮捕된 사람 調査와 訊問 ⑬행렬호위 ⑭證據保全 ⑮精神病者 保護 ⑯情報提供 ⑰집안싸움문제 ⑱觀光客 財産保護 ⑲길 잃은 사람 救助 ⑳運轉者에 대한 援助 ㉑술취한 者와 알콜중독자 ㉒열쇠분실자를 위한 援助 ㉓靑少年들에 대한 助言, 警告, 逮捕 ㉔군중통제 ㉕학교건널목奉仕 ㉖ 길 잃은 개잡기 ㉗報告書 作成 ㉘事業許可書 調査 ㉙선거날 奉仕 ㉚財産回復 ㉛市民不 平問疑 ㉜公衆不法防害이다.

위의 研究는 市民들이 警察活動에 대해 重要하다고 생각되는 것에 의해 分類되었지만 警察活動을 이해하는데 도움이 된다. 여기에서 보면 市民들이 警察에게 전통적인 基本業務外에도 많은 부가적인 任務를 맡기고 있음을 볼 수 있다. 이것은 한마디로 警察의 役割이 그만큼 많아지고 多樣化 되었다는 것을 意味하는 것이다.

警察은 市民들이 모든 種類의 奉仕를 期待하고 있다는 것을 認定해야 하는데 위에서 보듯이 犯罪로부터 市民을 保護하는것 뿐만 아니라 地域社會를 보다 健全하

18) John L.Sullivan, op.cit.,pp.155 ~ 156.

19) Alvin W.Cohn,op.cit.,pp.131 ~ 132.

고 편하게 해줄 수 있는 奉仕가 그것이다. 警察業務는 法執行에 根據하고 있다. 地域社會의 市民들이 法執行이상의 더많은 奉仕를 要求하고 있기때문에 矛盾에 직면하게 되며 價値上의 葛藤마저도 있게되고 이들은 當황하게 되고, 그들이 訓練받는 식으로 反應하게 되는 것이다. 아무튼 警察은 전통적인 業務와 함께 새로운 奉仕를 해야 되는 것으로 보인다. 이것은 非犯罪에 關係되는 많은 任務들이 生命과 財産의 保護라는 범주에 관련되기 때문이다.

## 2. 警察의 役割

이제까지 위에서 說明한 警察의 任務와 役割에 관한 여러 理論들을 살펴보았는데, 이들을 綜合하여 보면 現代의 警察은 法執行, 秩序維持, 社會奉仕의 役割을 遂行하는 것으로 壓縮될 수 있다.

### 1) 法執行의 役割

法執行과 司法行政 (Law Enforcement and Administration of Justice)에 관한 大統領 委員會 (President's Commission)을 위한 캘리포니아 大學의 研究報告書에 의하면 警察은 그들의 적절한 役割을 무엇이라고 생각하는지를 確認하기 위해 警察行政의 資料에 대해 調査하였는데 13개의 機能중에서 美國警察制度에서 가장 중요한 것이 사람과 財産에 對한 保護와 法執行이었다.<sup>20)</sup> 報告書는 다음과 같이 분명히 말하고 있다. 美國에서 市民警察制度는 秩序를 維持시키는 機能보다도 法執行機能을 더욱 強調하는것 같다고 분명히 서술하고 있다. 따라서 警察은 法執行을 그들의 重要機能중의 하나로 가지며, 警察分野의 많은 專門家들은 警察官들 스스로가 그들의 重要責任으로서 法執行을 본다고 진술하였다. 警察機能은 犯罪을 犯하는 것에 대해 사람들의 愾각이 有罪라는 것을 確認하고 그들 節次를 취하는 結果를 要求한다.

20) Thomas A. Johnson, et al., The Police and Society (New York: Prentic-Hall, Inc., 1981), p.205.

2) 社會秩序維持의 役割

이 役割은 시끄러운 이웃, 빈둥거리는 사람, 술취한 者를 다루는 것과 같은 警察의 行態的 特質을 包含한다.

James Q. Wilson은 警察의 役割은 法을 執行하는 責任보다 秩序를 維持하는 責任에 의해 더 많이 定義된다.<sup>21)</sup> 고 했다. Wilson에 의하면 秩序維持를 狀況圖 束에 비유하고 있는데, 警察은 無秩序와 관련된 갈등해결에 있어서 교통정리를 제외하고는 法執行보다도 더 많은 時間을 소비하고 있으므로 警察의 次要機能은 秩序維持라고 말하고 있다.<sup>22)</sup>

Weiner는 秩序維持에 대해서 다음과 같이 지적했다.<sup>23)</sup> “法執行이 어려운 職務이지만, 그것은 殺人, 過速, 竊盜처럼 뚜렷한 行爲를 包含하기 때문에 아주 명 明確한 것이다. 반면에 秩序를 維持하는 것은 그것이 막연한 狀態(公共의 秩序) 를 包含하기 때문에 훨씬 더 어려운 業務이다.” 그러므로 法은 警察官이 無秩序를 다루는데 使用하는 많은 手段중의 하나이다. 警察은 法執行에 있어서 보다 秩序 維持에서 보다 많은 分別力을 行使하여야 하며 分別力이 이와같은 적대적이고 고 도의 충돌로서 特徵지워지는 狀況에서 使用된다. 다시말해서 巡察하는 警察官의 秩序維持 機能은 적의 있는 狀況에서 警察官 자신이 賢明한 分別力에 의거하여 狀 況에 對處하여야만 할 것이 要求되는 役割遂行이다.<sup>24)</sup> 따라서 警察官들은 秩序가 法이 목살되는 점에서 事件을 무시해서는 안된다는 점에 注意해야 한다. 이것은 秩 序를 維持하기 위해서 市民의 權利를 무시하는 全體主義國家에서 전형적인 것이다.

21) Ibid., p.206.

22) James Q. Wilson, Varieties of Police Behavior: The Management of Law and Order in the Eight Communities (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974), p.7, 李相賢, “警察의 機能”, 構造 및 統制에 關한 比較警察學的 考察”, 徐載根博士 華甲紀念論文集(1989.5), pp.189-190에서 再引用.

23) George M. Pugh, “The Good Police Officer: Qualities, Roles, and Concepts”, Journal of Police Science and Administration, 1986, Vol. 14, p.2. 24) 李相賢, 前揭論文, p.190.

3) 公共의 奉仕者의 役割

警察의 세번째 役割이 社會의 奉仕機能이다. 警察은 끊임없이 地域社會로 부터 多樣的한 類型的 Service 에 대한 欲求에 直面하게 된다. 警察은 구급차와 장례행렬의 호위, 응급처치, 助言하기, 不幸한 일 돕기 地理敎示, 길 잃은 사람과 財物 찾아주기, 집안싸움이나 이웃간의 紛爭 안면防害에 대한 不平, 집없는 者에게 居住를 마련해 주는 등과 같은 地域社會 奉仕를 提供하도록 要求되어진다. 公共에게 奉仕한다는 것은 이 役割안에서 그들이 市民들에게 非刑罰的으로 生活樣式을 돕기 때문에 警察官들에게는 重要的 役割이다. 이 役割의 裏面에 있는 概念은 아마 人道主義와 社會奉仕를 提供한다는 概念이고 저소득社會 經濟的 階層은 이 分野에서 다른 市民集團보다도 警察奉仕를 더 많이 要求한다.<sup>25)</sup>

Cummings 와 Bittner는 警察들이 이러한 役割에 使用되는 이유를 다음과 같이 제시했다.<sup>26)</sup>

첫째, 警察은 다른組織이 提供하지 못하는 24 시간 信賴할 수 있는 奉仕를 提供한다는 點

둘째, 이러한 部分의 人口에 對한 社會奉仕는 항상 不足하고 警察은 아주 有用한 機關이라는 點

셋째, 社會奉仕가 有効할 때, 사람들은 警察을 깨닫지 못한다는 點

넷째, 警察은 그들이 협상할 수 없는 強制的 物理力을 使用할 수 있는 仲裁를 할 때, 이것은 어느 누구에게도 說明할 必要가 없는 것이고, 실제로 말해서, 누구에게도 反對되어 질 수 없는 것이다.

이러한 公共奉仕 役割을 遂行하는데 있어서, 法秩序 자체는 그의 使用되지 않지만 그 잠재력 사용은 항상 存在한다. 法執行에 대한 警察의 特別한 接近手段은 公共奉仕 役割을 시도할 수 있는 다른 專門職業人(카운셀러, 社會事業家)보다 警察官에게 큰 利點을 준다. 警察이라는 身分과 努力의 象徴的 背景이 警察官이 間

25) George M. Pugh, Op.cit., p.2.

26) Ioc.cit.

題에 응답할때마다 항상 存在하기 때문에, 그는 항상 非專門家이든 專門家이든 간에 社會事業家로서가 아니라 警察官으로서 응답하게 되는 것이다. 一般市民은 警察은 언제나 도움을 要請하면 도움을 받을 수 있을 정도로 시내 도처에 배치되어 있고, 즉각 要請에 응할 수 있는 機動力을 가지고 있는 公共機關이라는 점에서 法執行과 아무 關聯이 없는 일로 警察을 接觸하는 일은 當然하다는 見解를 가지고 있다. 反面에 警察本然의 任務遂行과는 거리가 먼 社會奉仕者로서의 立場에서의 接觸은 그대로 나두면 將來에 더 큰 問題가 될 可能性이 있는 問題를 豫防한다는 特別한 意義가 있다. 이런 意味에서 더욱 効果約인 犯罪豫防의 方法을 쉽게 發見할 수 없을때에 비록 成果는 보잘것 없지만 犯罪豫防의 多面적으로 使用할 수 있다<sup>27)</sup>는 것이다.

### Ⅲ. 警察의 專門職業性

#### 1. 專門職業의 構成要素

Profession이라는 말 자체는 말할 必要도 없이 外來語이다. 우리나라 말에는 여기에 해당하는 적절한 말이 없다. 그때문에 이 말은 多樣하게 해석되고 있는데, 專門職, 專門職業, 知的 專門職, 職能, 自由職業 等の 뜻으로 쓰이고 있다.<sup>28)</sup> 다른 말로하면 사람이 Profession이라는 말을 使用할 때는, 꽤 다른 種類의 職種을 생각하고, 더구나 그러한 職種이 갖고 있는 性質이 다른 것에 중점을 두고 생각할 때가 많다.

Profession이라는 말은 가장 넓게는 간단히 「職業」이라는 意味로 使用되지만 그렇게하면 모든 職種은 이 말에 의해서 포섭되게 됨으로, 그 하나로서 비교적 많이 使用되는 것으로 專門職이라는 것이 있다. 그러나 이 用語도 注意가 必要한

27) 李相賢, 前掲論文, pp.190 ~ 191.

28) 石村善助, “プロフェッションと 倫理”, 地方自治研究資料也 ンター, 公務員倫理と 價値觀(東京:第一法規出版株式會社, 1981), p.77.

題에 응답할때마다 항상 存在하기 때문에, 그는 항상 非專門家이든 專門家이든 간에 社會事業家로서가 아니라 警察官으로서 응답하게 되는 것이다. 一般市民은 警察은 언제나 도움을 要請하면 도움을 받을 수 있을 정도로 시내 도처에 배치되어 있고, 즉각 要請에 응할 수 있는 機動力을 가지고 있는 公共機關이라는 점에서 法執行과 아무 關聯이 없는 일로 警察을 接觸하는 일은 當然하다는 見解를 가지고 있다. 反面에 警察本然의 任務遂行과는 거리가 먼 社會奉仕者로서의 立場에서의 接觸은 그대로 놔두면 將來에 더 큰 問題가 될 可能性이 있는 問題를 豫防한다는 特別한 意義가 있다. 이런 意味에서 더욱 効果約인 犯罪豫防의 方法을 쉽게 發見할 수 없을때에 비록 成果는 보잘것 없지만 犯罪豫防의 多面적으로 使用할 수 있다<sup>27)</sup>는 것이다.

### Ⅲ. 警察의 專門職業性

#### 1. 專門職業의 構成要素

Profession이라는 말 자체는 말할 必要도 없이 外來語이다. 우리나라 말에는 여기에 해당하는 적절한 말이 없다. 그때문에 이 말은 多樣하게 해석되고 있는데, 專門職, 專門職業, 知的 專門職, 職能, 自由職業 等の 뜻으로 쓰이고 있다.<sup>28)</sup> 다른 말로하면 사람이 Profession이라는 말을 使用할 때는, 꽤 다른 種類의 職種을 생각하고, 더구나 그러한 職種이 갖고 있는 性質이 다른 것에 중점을 두고 생각할 때가 많다.

Profession이라는 말은 가장 넓게는 간단히 「職業」이라는 意味로 使用되지만 그렇게하면 모든 職種은 이 말에 의해서 포섭되게 됨으로, 그 하나로서 비교적 많이 使用되는 것으로 專門職이라는 것이 있다. 그러나 이 用語도 注意가 必要한

27) 李相賢, 前掲論文, pp.190 ~ 191.

28) 石村善助, “プロフェッションと 倫理”, 地方自治研究資料也センター, 公務員倫理と 價値觀(東京:第一法規出版株式會社, 1981), p.77.

데, 이것이 자주 Specialist로 使用되기 때문이다. Specialist라는 것은 한 가지 일에 自己를 專門化하는 사람, 따라서 때로는 그 일에 능숙한 사람이라는 意味를 갖고 使用된다. Profession도 그 意味에서는 Specialist이다.

F.Mosher는 專門職業의 意味를 첫째, 確然하게 區別되는 職務領域을 지니고 둘째, 高等教育을 要하며, 셋째로 職業從事者들이 一生동안 經歷을 쌓는것으로 定義했다.<sup>29)</sup>

Ernest Greenwood는 Profession의 特性을 주장하는 論文중에서 Profession의 特性을 다음과 같이 들고있다.<sup>30)</sup>

- ①禮系的인 理論      ②權威      ③社會的 承認
- ④倫理綱領      ⑤下位文化的 存在

Hall, R.H.는 Profession의 構成要素를 아래와 같이 定義하고 있다.<sup>31)</sup>

① full-time (全時間制) 職員의 形成. 이것은 새로운 機能은 물론이고 이미 실행한 機能의 遂行을 包含하고 더 넓은 社會構造에서 必要的 反應으로서 고려된다.

② 訓練基準의 確立. 이것은 專門職業의 知識基礎와 專門職業의 運命을 改善하기 위한 指導자의 努力을 반영한다.

③ 專門協會의 組織, 協會의 組織은 가끔 보다 專門職務의 정확한 本質을 定義하려고 하면서 전문직함의 變化에 의해 遂行된다.

④ 倫理規範의 形成. 이들 倫理規範은 內部(組織) 및 外部(顧客과 公衆)關係에 關係한다. 그들은 專門協會에 의해서 시행되도록 計劃되어지고 法的 支持가 주어진다.

29) F.Mosher, Democracy and The Public Service(Oxford:Oxford Press,1968), pp. 103 ~ 133, 朴炯泰, “公職倫理의 背景과 關聯要素”, 治安論叢第1輯(1984.12), p.276에서 再引用.

30) 石村善助, 前掲論文, p.81.

31) Ronald Vogel and Reed Adams, “Police Professionalism:A Longitudinal Cohert study”, Journal of Police Science and Administration,1983,Vol.11,p.474.

이런 뜻에서 볼때 專門職業이라는 것은 技術的인 知識이 장기간에 걸쳐 規定된 訓練으로 얻어지는 특수한 種類의 職業으로 보통 看做될 수 있다.

따라서 專門職業性(Professionalism)이라 함은 同一職種從業者들이 함께 共有하는 知識과 專門技術의 水準이 높아지는 狀態를 뜻한다고 볼 수 있다.

## 2. 專門技術과 倫理

專門職業人은 辯護士가 顧客의 利益을 위해서 技術的으로 有能한 業務를 하듯이 規定된 일련의 職業的인 規範을 充實히 履行하는 것이다. 다시말해서 專門職業人은 個人的 私私로운 利益이나 상업적인 利益보다는 顧客의 利益을 위해서 奉仕해야 한다고 볼 수 있다. 專門職業人에게는 顧客의 진정한 要求를 선별하는 총명한 能力을 갖추고 있어야 하며, 또한 顧客의 要求를 冷情하게 觀察하고 分析하는 날카로운 知識을 갖추 必要가 있다. 그것은 技術的인 問題와 함께 專門職業의 倫理의 問題이다. 專門職業人에게 주어진 技術은(그것을 뒷받침하는 license)은 科學으로 뒷받침되는 것이고 통상 抽象的인 形態로 받아들여지고 있는 것과, 그 위에 장래의 發展性을 가지는 것이라고 믿어진다. 무한한 可能性을 지니고 發展의 길을 걷는 性質을 가지는 것이야 말로 사람들의 信賴와 社會的 承認을 얻을 수가 있다고 말할 수 있다.<sup>32)</sup> 그것이 정지하고 고갈했을 때, 그 職種の 運命은 쇠퇴의 길을 걷게되는 것이다. 이상의 說明처럼 Profession의 活動은 한편으로는 科學的인 技術에 基礎된 것이고, 다른面으로는 倫理的인 性質을 가진다고 볼 수 있다. 이 두가지 性質은 專門職業의 活動을 볼때 또 이말의 定義를 내릴때 잊을 수 없는 重要한 點이다. 그런데 倫理的 側面은 專門職業人에 의해서 自覺的 또는 自發的으로 倫理綱領의 形態로서 維持되어진다. 이 倫理綱領은, 法規範의 경우처럼, 違反이나 逸脫에 대한 處罰의 基準을 나타내는 것보다도, 오히려 專門職業의 日常生活에 대한 行動基準을 나타내는 것, 즉 行動準則이라는 形態를 취하는 것이

32) 石村善助, 前掲論文, p.91.

않다.<sup>33)</sup> 물론 그것은 단순한 行爲準則의 表示라는 意義이상의 意味를 갖는 것이 通例이고 그 같은 準則의 違背는 대부분의 경우 非難 또는 懲戒의 對象이 된다. 또한 專門職業의 倫理綱領의 세세한 項目은 專門職業에 있어서 반드시 동일하지 않고 각 專門職業에 속하는 名者의 構成員을 받아들이는 方法도 반드시 同一한것도 아니다. 그러나 이러한 것이 專門職業의 내부에서 發生한 自我像의 社會에 對한 公表인 點은 重要하고 倫理綱領이 해당의 專門職業과 一般市民을 연결하는 重要한 것이라는 것도 잊어서는 안된다.<sup>34)</sup> 警察業務가 專門職業인지 아닌지의 問題가 論爭으로<sup>35)</sup> 남아있기는 하지만 警察官은 變化하고 産業化된 社會에서 專門職業에서 倫理綱領을 가지고 있는것과 같이 警察도 倫理綱領을 가지고 있다.<sup>36)</sup>

公職社會를 지탱해주는 기둥은 嚴格한 紀綱과 倫理意誠이다. 公人에게는 私人으로서의 道理는 물론 남다른 責任과 義務가 주어져 있다. 公職중에서도 특히 社會의 安寧과 秩序를 지키는 무거운 使命이 부여되어있는 警察이 注目的 對象이 됨도 이런 까닭에서인 것이다.

### 3. 警察의 專門職業性的 沮害要因

#### 1) 官僚主義

우리 社會에서 警察의 專門職業性和 官僚主義는 점점 相互關係를 맺게 되었다. 官僚主義는 機能의 專門化, 固定된 規則의 高수, 權威의 體系로 特徵지어지는 經營體系이다. 官僚主義와 專門職業性이 共存할 수 있으나의 問題가 論爭이 되지만, 專門職業性和 官僚主義形態는 어떤面에서 명백히 충돌한다. Harold Wilensky는

33) 上掲書, pp.93 ~ 94 .

34) 上掲書, p.97.

35) Round Vogel and Reed Adams, op.cit., p.474.

36) 警察의 倫理綱領을 가지고 있는 나라의 예로서, 美境에는 法執行倫理綱領 韓國에는 警察公務員倫理憲章, 日本에는 警察官의 管條, FBI는 法執行 綱領이 있다.

“The Professionalization of Everyone” 이라는 論文에서<sup>37)</sup> 職業의 구별되는 標準은 그것의 技術的인 基本(체계적 지식 或은 오랜기간 동안 지시되는 訓練을 통해서만 획득할 수 있는 見解)과 職業的인 標準(倫理, 態度, 顧客관리 등)을 주장하고 自律的인 專門知識과 奉仕精神을 強調했다. 그는 官僚主義는 그것이 自律을 威脅하기 보다 奉仕精神을 弱化시킨다고 했다.

警察官은 어느때 어디서 누가 부르든지 가야만 하는 職業이다. 聖職者처럼 道德的 危險에 놓여있는 사람들이나 궁지에 몰린 사람들에게 奉仕한다. 그러나 軍生活에서와 마찬가지로 命令을 遵守할 準備와 職務에 關係해서 生活해야 한다. 警察官들의 準軍事主義에서 생기는 自由裁量의 限界는 專門的 地位와 警察官의 慣例에 불가피한 矛盾點이 있다. 이것은 命令系統에 의해 사람들의 判斷에 關係없이 그 命令을 따라야 하기때문에 專門職業의 地位를 危殆롭게 한다. 專門職業人의 自由裁量を 遂行함에 있어서 命令은 대조적인 것이다. 모든 官僚가 職業的인 自由裁量を 遂行함에는 問題가 있다.<sup>38)</sup> 命令의 官僚制度가운데서 規則에 服從하고 상사의 命令을 同時에 따르면서 自己들의 職業的인 自由裁量を 行使해야 하는 警察官에게는 짜증나게 하고 고긴스럽게 하는 問題들인 것이다.

Bruce Smith는 警察官의 技術이라는 것은 多數의 命令을 최대다수의 保護가 確保되도록 하는 방법, 정도, 比率를 適用하고 또 執行하는 것이다. 適用方法은 각각 地域社會에 따라 다르지만 그때 警察官에게 도움이 되는 一般法則이나 方針은 存在하지 않는다. 名警察官이 스스로 담당하고 있는 地域에서 適用될 基準을 決定해야 한다. 그의 직속상사는 經驗에서 얻는 教訓을 얼마정도 전수할 수 있을지 모르지만 大部分 그가 스스로 經驗해야 한다. 결국 그는 작은 政策決定, 警察經營者이며 통상의 團東에 從事하는 範圍를 넘는 活動을 하고 있다고 했다.<sup>39)</sup> 官僚制는

37) Louis A. Radelet and Hoyt Coe Reed, op.cit., p. 56.

38) Albert J. Reiss, JR., op.cit., p. 124.

39) Jerome H. Skolnick, 警察官の意識と行動(Justice without Trial), 齊藤次子(東京:東京大學出版會, 1971), p. 355.

職員에게 生産性을 達成할 能力을 방해하는 특수한 問題를 해결하기 위해 스스로 手段에 대해 研究하는 것을 許用함에 의해서만이 能率을 올리는 것을 期待할 수 있는 것이다.

警察組織의 官僚化는 여러面에서 警察官이 自律性을 侵害한다. O.W.Wilson의 저작을 검토하면, 專門性的의 概念이 專門知識을 基礎로 하는 管理上의 能率을 基礎로 하고 있음을 알 수가 있다.<sup>40)</sup>

Warren Bennis는 아래와 같이 官僚制의 一般限界를 열거하고 있다.<sup>41)</sup>

- ①官僚制는 個人的 成長과 성숙한 人格의 發達을 충분히 許容하는 것은 아니다.
- ②그것에 따르면 「集團的 思考」를 發達시킨다.
- ③그것은 「非公式組織이나 긴급 또는 예기할 수 없는 問題를 고려하지 않는다.」
- ④그 統制와 權限의 시스템은 絶望적으로 時代에 뒤진다.
- ⑤그것은 무엇인가 적절한 司法的 節次를 가지고 있지 않다.
- ⑥그것은 階級이 다른者간의 또 특히 機能이 다른 그룹들간의 차이나 分爭을 解決하기 위한 적절한 節次가 없다.
- ⑦情報交換 및 革新的인 아이디어는 階級的 文化를 위해 방해·왜곡되었다.

警察組織에서 警察業務의 專門家는 있으나 警察業務는 아직 專門化하지 못하고 있다.<sup>42)</sup>고 한다. Albert Reiss는 “Professionalization of the police”에서 警察業務를 專門職業化하려는 시도는 警察部署의 專門化를 가져왔으며, 部署는 官僚主義化를 통해서 專門職業化되어졌기 때문에 警察官들은 結果적으로 命令을 받는 技術者가 되었다고 주장하고 官僚化를 통해서 警察部署를 專門職業化 한 것은 警察官들의 專門職業化를 막아왔다는 그의 주장을 아래와 같이 指摘한다.<sup>43)</sup>

40) 上揭書, p.354.

41) 上揭書, p.365.

42) Howard M.Earle, 警察의 公共關係(Police Public Relations),徐載根 徐丙鎬(서울:內務部治安局, 1967).p. 89.

43) Louis A.Radelet and Hoyt Coe Reed,op.cit.,pp.62 ~ 63.

①部署에서 意思決定이 점점 中央集權化되는 現象이 증가하고 있다. 意思決定이 系線으로 分散化되는 官僚主義的 體制가 系線의 專門化에 더 일치한다.

②警察組織이 專門職業化보다는 技術的인 面에서 特殊化한 경향이다. 그것이 專門的인 役割 專門化라기 보다는 組織內 集團의 專門化였다. 예를들면 交通法規 執行에서 交通違反 스티카를 떼는 것은 일종의 業務割當이며 技術的인 作業의 特徵이다. 그것은 一線警察官의 專門的인 意思決定을 包含하지 않는다.

③警察部署의 運營水準에서 보다는 參謀職員에 의해서 決定되며 專門的인 專門家가 탄생한다는 것. 실례로, 많은 部署에서 人間關係는 주로 參謀機能이다. 그것은 一線警察官이 顧客을 專門的으로 다룰 수 있는 여지를 거의 남기지 않은 채 中央의 命令을 통해서 다루어진다.

## 2) 人間的 重要性的 輕視

民主主義 社會에서 警察業務는 人間的 重要성을 輕視할 수 없다. 警察에게 있어서 專門職業化는 너무 좁은 초점으로 看做되어 졌다. 진정한 專門職業化는 警察官들에게 대한 보편적인 尊敬心을 모을 수 있는 넓게 토대를 둔 公共의 奉仕와 그가 代表하는 法에 의한 政府의 體系에 그 뿌리를 두고 있다. 人間的 重要성이 없는 警察專門職業化는 그다지 重要한 目的이 아니다.<sup>44)</sup> 專門職業性에 있어서 重要한 것 중의 하나가 바로 警察이 하는 일에 대한 公衆의 이해와 기대에 있다.<sup>45)</sup> 오늘날의 警察은 犯罪와 싸우고 犯罪者를 추격하는 이상의 일을 한다는 것을 알 수가 있다. 오늘날의 警察의 機能은 24時間 매일 市民들의 要求에 부응할 수 없는 다른 機關들의 責任을 떠맡는 것 중의 하나이다. James Q. Wilson에 의해 제기된 秩序維持 機能이나 다른 機能의 不在때 그 責任을 遂行해야 하는 奉仕 등으로 볼때 警察은 전통적인 法執行 義務를 遂行하는데 남아있는 時間이 거의 없다는 것을 볼 수가 있다. 市民들이 警察을 “심부름꾼” 이나 “犯罪와의 鬭爭者”로 보는

44) Louis A. Radelet and Hoyt Coe Reed, op. cit., p. 60.

45) Alvin W. Cohn, op. cit., p. 174.

이미지는 警察의 專門職業性的 영역을 나타내는 것이다.<sup>46)</sup> 이러한 일에 대한 自己의 義務를 적절히 遂行하는 것에 대한 失敗는 만약 調査되어 專門的 制裁에 의해 다루어진다면, 市民들의 尊敬을 상실하게 되는 것이다.<sup>47)</sup> 警察業務에서의 증가되는 能率性은 칭찬할 만한 것이다. 그러나 目的을 향한 手段으로서이지 그 自己가 目的이어서는 안된다. 어떤 댓가를 치르더라도 犯罪을 억누르겠다는 目標과 能率性이 結合될 때 그 社會는 社會의 必要에 부응하지 않는 警察部署와 직면하게 되는 것이다. 名警察官은 標準節次가 적용될 수 없을 때 自身の 判斷을 내릴 수 있도록 충분히 訓練받고 教育받아야 한다.

#### 4. 美國警察의 專門職業化的 變遷過程

##### 1) 革新主義의 대두

20世紀初에 美國社會는 革新主義者들에 의한 社會制度 現代化 運動이 일어났다. 이러한 革新主義 運動에 便乘하여 그 한分野로서 Richard Sylvester (리처드 실베스타), August Vollmer(오거스트 볼머) 등 美國警察의 새로운 世代의 지도자들에 의해 警察專門職業化(Police Professionalism)가 主唱되었다. 警察專門職業化 運動의 지도자들은 改革의 基本目標을 “警察로부터 政治의 分離와 政治로부터의 警察의 分離에 두고 다음과 같은 課題를 中心으로 改革運動을 推進했다.”<sup>48)</sup>

##### ① 經驗있는 管理者의 登用

軍隊 또는 산업계에서 管理經驗者를 모색하여 任用하고 政治의 影響을 減少시켜 數年間 身分을 保障하였다.

46) loc.cit.

47) George Henderson, "Introduction To Police Human Relations", George Henderson, Police Human Relations (Illinois: Charles C Thomas, Publisher, 1981), p. 23.

48) 治安本部, 美國警察 (서울: 서울쑈印刷, 1988), p. 37

② 集權的인 指揮 및 統制

政治的 影響力을 斷切시키기 위한 方法으로서 本局에 의한 集權的 運營體制를 주장했다.

③ 特殊分野의 發展

20世紀初부터 犯罪, 交通, 靑少年, 鑑識, 訓練 等 特殊專門分野가 出現하였고, 結果的으로 官僚體制와 組織管理 자체가 重要的 일이 되었다.

④ 使命意識의 鼓吹

能率의 이고 불편 부당한 態度로 保護하고 奉仕한다는 使命意識을 形成하였다. 이외에도 産業의 發展과 科學技術의 進歩에 따라서 警察活動 各部門에도 科學技術이 導入되었고 警察의 教育施設이 設置되기에 이르렀다.

2) 警察業務의 刷新

○ 禁酒法 時代와 大恐慌

1920년 禁酒法이 실시된 이래로 美國에서는 密酒, 密輸, 密賣의 犯法行爲를 盛行시키게 되었고 특히 Al Capone (알 카포네) 같은 組織的 犯罪團體가 出現, 갱이 亂舞하는 時代가 되었다. 禁酒法이 이와같은 社會의 淨化는 커녕 새로운 社會惡을 만들어 내자 輿論은 이 法을 撤廢하는 方向으로 기울여 갔고 결국 1933年 禁酒法은 廢止되었다. 당시의 警察은 組織도 弱體인 데다 낮은 給料, 訓練의 未熟, 裝備의 不充分 등으로 團束도 완전히 할 수 없을 뿐더러 否定과 結탁 등으로 腐敗하여 갔다. 또한 自治警察의 削減을 넘어선 犯罪가 激增하여지자 聯邦警察機關의 創設을 促進하는 계기가 되었다. 또 1920年代 大恐慌으로 많은 失業者가 생기게 되었고 警察에는 就職難때문에 優秀한 人材가 모여들어 警察의 信賴를 높이는데 공헌했다. 또한 신중의 凶惡犯罪에 대처하는 聯邦法이 制定되어, FBI는 凶惡犯罪과 싸우는 영웅으로서 갈채를 받았다.

○ 위커삼委員會 (The Wickersham Commission)

Hoover (후버) 大統領은 刑事司法制度를 研究하기 위한 遵法과 法執行에 대한 實態調査委員會 (The National Commission on Law Observance and Enfor-

cement)를 設置했다. 이 禁酒法 違反의 團束이 團束不可能한 法律임을 지적하고 國民의 遵法精神과 警察活動에 마이너스 임을 보고했다. 이 報告書는 「위커 삼」 報告書라고도 하는데, 法部部長官, 위커 삼이 이 委員會의 委員長이었기 때문에 그 이름을 딴 것이다.<sup>49)</sup> 이 報告書는 警察組織과 活動上의 問題點을 지적하고 10개항의 警察發展方向을 권고했다.<sup>50)</sup>

그 內容은 ①警察腐敗의 原因의 하나인 政治的 干涉의 除去 ②警察의 官理者는 實務經驗이 있는 有能한 者로 任命하고 理由없이 해고하지 말 것 ③警察官의 採用 基準을 명백히 할 것 ④奉給, 勤務條件, 休暇制度 등 勤務條件 改善確立 ⑤教養의 充實 ⑥警察記錄 整備 ⑦通信手段의 整備 ⑧防犯 活動強化 및 女子警察官 採用 ⑨州警察 設立 ⑩州刑事局, 州犯罪情報局의 設立 등이다.

○ Wilson(O.W.Wilson)의 業績

캘리포니아大學 버클리 분교의 犯罪學部學長으로 在職하면서 警察行政學이라는 著書를 집필, 警察의 發展에 크게 기여하였고, 1960年 시카고 警察局長에 任命되어, 腐敗와 無氣力으로 이름을 떨치던 시카고 警察局을 世界에서 가장 훌륭한 大都市로 변모시켰다. 그의 業績은 전세대의 미숙한 警察官들을 教育시키고 警察의 組織構造, 巡察運用, 通信의 効率性을 強調함으로써 警察業務를 革新시킴과 동시에 警察의 專門職業化에 크게 기여했다.

○ 科學技術의 發達과 警察業務의 變革

1920年代부터 60年代까지 40年間に 걸친 警察의 專門職業化는 漸進的으로 꾸준히 推進되었으며 이는 警察서비스 質에 대한 公共의 높은 期待에 의해서 補完되었다. 그러나 보다 重要的 發展은 科學技術의 變化가 招來한 警察業務의 變革이었다.<sup>51)</sup> 즉 巡察車, 送受信兼用無電機(two-way radio), 電話, 등 세가지의 技術革新에 의한 週期的인 警察業務의 變化가 그것이다.

49) 上野治男, 前掲書, p.37

50) 上掲書, p.38

51) 治安本部, 前掲書, pp.45 ~ 46.

### 3) 警察專門職業化의 定着

#### ○ 第2次大戰과 警察

1941年 日本의 진주만 奇襲으로 美國이 參戰하게 되자 많은 警察官들이 戰線으로 나가게 되었다. 이로말미암아 資格있는 警察官 募集과 採用에 어려움이 있었고 그 結果 警察官의 質的 低下가 파르게 되었으며 警察教育訓練의 必要性이 表請되어 50年무렵까지 大部分의 自治警察에 警察學校가 設立되고 또는 教養制度가 發足되었다. 그러나 戰爭이 끝나자 參戰했던 많은 勇士들이 歸國하면서 단련되고 制服과 規律生活에 익숙한 者들이 많이 警察에 들어와 警察組織의 活生化와 體質改善에 크게 기여하게 되었다.

○ 캘리포니아州의 유명한 警察管理者는 William Parker ( 윌리엄 파커 ) 를 들 수가 있다. 그는 로스앤젤레스 警察을 全國에서 가장 有能하고 正直하며 가장 專門職業화된 模範警察局으로 脫바꿈시켰다. 그가 단행한 改革의 主要內容은<sup>52)</sup>

①警察非行에 關한 市民들로부터 陳情을 처리하기 위한 內部調査반 設置 ②政治的 壓力으로부터 警察을 지키기 위한 위원회 設置 ③市民關係 改善, CR 活動의 導入 ④管理部門 強化 情報의 集中管理 ⑤월기도입 ⑥武器取扱規則의 制定과 사용기준의 嚴格化 ⑦신청사 건설 등이다.

### 4) 美國警察의 새로운 發展

1960年代는 美國警察의 위기와 試練의 時期였다. 심각한 犯罪의 增加와 暗殺의 流行, 民權運動을 비롯한 黑人暴動, 베트남戰爭에 대한 政治的 抗議와 學園騷擾, 警察의 業務執行에 대한 새로운 要求와 期待 등의 增大 등이다. 60年代 후반에 警察改革의 눈부신 進歩가 있었다. 警察官은 醫師, 辯護士, 教師와 마찬가지로 專門職業人이어야 한다는 것이 強調되었다. 技能職에서 專門職으로라는 말은 警察改革의 方向을 잘 나타내주는 標語이다.<sup>53)</sup> 1960年代 IACP<sup>54)</sup>는 컨덤을

52) 上野治男, 前掲書, pp.40 ~ 41 .

53) 警察大學, 前掲書, p.60

54) IACP는 International Association of Chiefs of Police의 약자로서 국제警察長協會라고 쓴다.

사무총장으로 해서 自治體 警察의 組織改革, 管理方法, 職務遂行에 관한 研究를 推進하여 改革案을 제출했고, 1965년에 FBI에 全國犯罪情報센터가 設置되었으며 1968년에 닉슨대통령은 法과 秩序를 政策으로 내세워 「綜合犯罪防止安全市街地法」(Omnibus Crime Control and Safe street Act)를 통과시켜 최초의 犯罪防止에 관한 綜合法令을 制定했다. 1969年 法執行援助廳(Law Enforcement Assistance Administration:LEAA)은 綜合犯罪防止安全市街地法에 의거 州 및 地方의 法執行 刑事司法機關의 質的向上을 도모할 目的으로 이에 必要한 資金 및 技術的 支援을 行하기 위한 機關으로 法務省이 設置되었으며 그후 LEAA의 設置任務에 관한 法律을 제정하여 수차의 改正을 거쳐서 오늘에 이르고 있다.

#### IV. 警察專門職業性的 發展方向

警察은 많은 뚜렷한 進展도 없이 수십년 동안 專門職業性的의 聖杯(Holy Grail)를 따라왔다.<sup>55)</sup> 專門職業性은 一般的으로 그 分野에 있어서 專門知識, 연장되고도 지속적인 訓練, 倫理綱領, 분담된 學習體系, 높은 教育的 達成, 높은 地位, 높은 급료에 의해서 特徵지워진다. 또한 專門職業性이란 전시간 義務, 經驗, 學習, 技術部門에서 계속적이고도 지속적인 成長을 要求하며 통상 일생의 包畧을 要求한다.

警察의 專門職業性이란 經營上의 能率性이란 意味로 定義되어왔다. 美國에 있어서도 警察組織의 性格은 警察의 專門職業性이란 觀念과 直接的인 連關이 있다. 그렇다고 專門職業性이란 것이 官僚主義 組織形態와 恒常 一致하는 것은 아니다.<sup>56)</sup>

55) Anthony V. Bouza, Police Administration: Organization and Performance (New York: Pergamon Press, 1978), p. 264.

56) 鄭振煥, “美國警察의 組織과 管理에 관한 研究”, 徐載根博士華甲紀念論文集 (1989.5), p. 120.

사무총장으로 해서 自治體 警察의 組織改革, 管理方法, 職務遂行에 관한 研究를 推進하여 改革案을 제출했고, 1965년에 FBI에 全國犯罪情報센터가 設置되었으며 1968년에 닉슨대통령은 法과 秩序를 政策으로 내세워 「綜合犯罪防止安全市街地法」(Omnibus Crime Control and Safe street Act)를 통과시켜 최초의 犯罪防止에 관한 綜合法令을 制定했다. 1969年 法執行援助廳(Law Enforcement Assistance Administration:LEAA)은 綜合犯罪防止安全市街地法에 의거 州 및 地方의 法執行 刑事司法機關의 質的向上을 도모할 目的으로 이에 必要한 資金 및 技術的 支援을 行하기 위한 機關으로 法務省이 設置되었으며 그후 LEAA의 設置任務에 관한 法律을 제정하여 수차의 改正을 거쳐서 오늘에 이르고 있다.

#### IV. 警察專門職業性的 發展方向

警察은 많은 뚜렷한 進展도 없이 수십년 동안 專門職業性的 聖杯(Holy Grail)를 따라왔다.<sup>55)</sup> 專門職業性은 一般的으로 그 分野에 있어서 專門知識, 연장되고도 지속적인 訓練, 倫理綱領, 분담된 學習體系, 높은 教育的 達成, 높은 地位, 높은 급료에 의해서 特徵지워진다. 또한 專門職業性이란 전시간 義務, 經驗, 學習, 技術部門에서 계속적이고도 지속적인 成長을 要求하며 통상 일생의 包畧을 要求한다.

警察의 專門職業性이란 經營上의 能率性이란 意味로 定義되어왔다. 美國에 있어서도 警察組織의 性格은 警察의 專門職業性이란 觀念과 直接的인 連關이 있다. 그렇다고 專門職業性이란 것이 官僚主義 組織形態와 恒常 一致하는 것은 아니다.<sup>56)</sup>

55) Anthony V. Bouza, Police Administration: Organization and Performance (New York: Pergamon Press, 1978), p. 264.

56) 鄭振煥, “美國警察의 組織과 管理에 관한 研究”, 徐載根博士華甲紀念論文集 (1989.5), p. 120.

專門職業性이 個人的 判斷力에 基礎를 두고 있다. 一般人들은 그들의 業務遂行을 評價할 能力이 없다. 다만 다른 專門職業人들—유사한 訓練과 專門知識을 가진 同僚들만이 그들의 業務遂行을 評價할 수 있다. 專門職業人은 自由裁量의 基礎위에서 일을 하지만 官僚主義者는 冊에 의해서 일을 한다고 볼 수 있다.<sup>57)</sup>

警察專門職業性的 研究에 있어서 問題點을 이기시키는 것중의 하나는 專門職業化와 軍隊式 官僚主義간의 충돌문제와 또 다른 問題는 專門職業化와 市民奉仕의 重要性和 各警察官들의 自律性을 調和시키는 어려움이다. 특히 警察官의 自律性이 民主主義 法에 의해 制限을 받는 경우에 專門職業化는 市民들에 대한 警察의 責任感과 일치하지 않는다고 볼 수 있다. 法執行에 있어서의 能率이라는 要求를 만족시키는 것을 주안으로 하는 專門職業性的 概念은 法の 支配를 發展시키려는 能率을 阻害한다. 警察은 좁은 意味의 經營管理 能率이나 組織의 利益에 둔 專門職業性的 概念을 점점 確實하게 표명하고 있다.<sup>58)</sup> 만약 專門職業性이 秩序와 合法性사이의 긴장을 얼마간이라도 解決할 수 있다면 그 專門職業性은 高차원의 價値體系에 基礎한 專門職業性이 아니면 안될 것이다. 警察의 問題는 단순히 새로운 차량이나 보다 高도의 技術的 設備를 갖추는 것만으로 되지않는 것이다. 또 教育課程이 몇년 높은 者를 採用하는 것으로 되지 않는 것이다. 하지않으면 안될것은 警察理念의 重大한 轉換이다. 이것에 의해 警察의 「專門職業化」는 技術적 유연성이 아니고 民主的 法秩序라는 價値에 그 基礎를 두어야 할 것이다.<sup>59)</sup> 앞으로의 法執行은 하나의 生計手段에서 專門職業으로 바뀌어야 한다.<sup>60)</sup> 그렇게 됨으로서 犯罪索出을 向上시키고 市民의 個人權利를 더욱 더 適切히 保護하고 犯罪行爲의 阻止를 強化하고 國民이 警察을 더욱 尊敬하게 되는 한편으로 警察은 마땅히 社會經濟 및 職業的 尊敬을 받고 健全한 警察精神을 향유하고 또 全國民이 惠澤을 받

57) 同揭論文.

58) 齊藤次子, 前揭書, p.357.

59) 上揭書, p.358.

60) A.C. Germann and Others, op.cit., p.230.

게 될 것이다.

21世紀를 향해서 變化하고 있는 現代의 警察은 自己들에게 주어진 義務를 다하고 더욱 信賴받는 專門職業化된 警察이 되기 위해서 變化가 必要로 되는데, 다음과 같은 것들이다.

첫째, 警察은 그들이 奉仕하는 地域社會와 더욱 互補的인 相互作用을 發展시켜야 한다. 이를 達成하기 위해서 警察은 그들이 奉仕하는 사람들에 대한 關係의 再規定이 必要하다.

둘째, 모든 警察官의 發展을 위해 知的인 新任警察官의 모집과 訓練이 必要하다. 이렇게 됨으로서 警察官은 秩序維持 뿐만 아니라 最新手法을 이용한 화이트 칼라 犯罪나 多様な 組織的인 犯罪를 다루는 訓練을 받아야 한다.

셋째, 모든 警察官을 위한 최소한의 遂行規範이 설정되어야 한다.

넷째, 警察機關은 法執行에 직접 관계하지 않는 職員을 위해서 다른부서, 기관이나 奉仕를 소개하고 關心을 維持시킴으로서 組織發展을 위한 能力을 개발해야 한다. 또한 警察은 現在의 活動을 평가하고 이 情報를 보급시키기 위한 나은 努力을 해야한다.

## V. 結 論

現代의 警察은 市民들과 관련된 모든 직접적인 行爲에서 專門職業人으로 行動하도록 要請받고 있다. 동시에 專門職業人인 그의 自由裁量權은 官僚主義的인 觀點에서 제재를 받기도 한다. 따라서 警察의 專門職業化 問題는 官僚主義와 專門職業化의 충돌문제와 專門職業化의 公共奉仕의 重要性和 각 警察官의 自律性을 調和시키는 어려운 點에 놓여있다. 地域社會에서 사랑받고 信賴받는 警察이 되기 위해서는 市民들이 언제든지 警察을 必要로 할때 즉각적으로 우선 가야한다. 그러나 警察任務의 特殊性으로 인해 軍과 마찬가지로 命命을 遵守할 준비와 職務와 關聯해서 生活해야 한다. 警察의 業務는 社會가 發展될수록 專門職業化・技術化될 수 밖에

게 될 것이다.

21世紀를 향해서 變化하고 있는 現代의 警察은 自己들에게 주어진 義務를 다하고 더욱 信賴받는 專門職業化된 警察이 되기 위해서 變化가 必要로 되는데, 다음과 같은 것들이다.

첫째, 警察은 그들이 奉仕하는 地域社會와 더욱 互補互利한 相互作用을 發展시켜야 한다. 이를 達成하기 위해서 警察은 그들이 奉仕하는 사람들에 대한 關係의 再規定이 必要하다.

둘째, 모든 警察官의 發展을 위해 知的인 新任警察官의 모집과 訓練이 必要하다. 이렇게 됨으로서 警察官은 秩序維持 뿐만 아니라 最新手法을 이용한 화이트 칼라 犯罪나 多様な 組織的인 犯罪를 다루는 訓練을 받아야 한다.

셋째, 모든 警察官을 위한 최소한의 遂行規範이 설정되어야 한다.

넷째, 警察機關은 法執行에 직접 관계하지 않는 職員을 위해서 다른부서, 기관이나 奉仕를 소개하고 關心을 維持시킴으로서 組織發展을 위한 能力을 개발해야 한다. 또한 警察은 現在의 活動을 평가하고 이 情報을 보급시키기 위한 나은 努力을 해야한다.

## V. 結 論

現代의 警察은 市民들과 관련된 모든 직접적인 行爲에서 專門職業人으로 行動하도록 要請받고 있다. 동시에 專門職業人인 그의 自由裁量權은 官僚主義的인 觀點에서 제재를 받기도 한다. 따라서 警察의 專門職業化 問題는 官僚主義와 專門職業化의 충돌문제와 專門職業化의 公共奉仕의 重要性和 각 警察官의 自律性을 調和시키는 어려운 點에 놓여있다. 地域社會에서 사랑받고 信賴받는 警察이 되기 위해서는 市民들이 언제든지 警察을 必要로 할때 즉각적으로 우선 가야한다. 그러나 警察任務의 特殊性으로 인해 軍과 마찬가지로 命令을 遵守할 준비와 職務와 關聯해서 生活해야 한다. 警察의 業務는 社會가 發展될수록 專門職業化・技術化될 수 밖에

없다.<sup>61)</sup> 警察의 專門職業化에 따른 관심은 最近 美國에 있어서 大學 刑事司法 Program과 州 警察協會에서 專門化로 向하는 경향이 증가하고 있는 실정이다.<sup>62)</sup> 이러한 社會的, 時代的 要求와 더불어 警察機能이 正常化되도록 하고 警察官들이 職業倫理를 재 정립해서 각기 自己들의 職責에 使命感과 긍지를 가지고 勤務하도록 하여야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

### 〈韓國文獻〉

- 警察大學, 警察學概論, 仁川: 東亞社, 1982.
- 徐奎河, “韓國警察制度의 特徵과 根本理念의 具現에 관한 研究” 大田實業專門大學論文集, 第 11 輯, 1982.12.
- 徐載根, 警察行政學, 서울: 三中堂, 1963.
- 徐基榮, 韓國警察行政史, 서울: 法文社, 1976.
- 吳錫泓, 組織理論, 서울: 博英社, 1982.
- 治安本部, 美國警察, 서울: 서울 經印刷社, 1983.
- 治安本部, 日本警察, 서울: 螢雪出版社, 1987.
- 李相安, 現代警察行政學, 서울: 螢雪出版社, 1986.
- 李相賢, “警察機能, 構造 및 統制에 관한 比較學的 考察”, 徐載根博士華甲紀念論集, 1985.5.
- 鄭振煥, “美國警察의 組織과 管理에 관한 研究”, 徐載根博士華甲紀念論集, 1985.5.
- 黃芝淵, “韓國警察의 奉仕像 定立에 관한 研究”, 碩士學位論文, 東國大學校行政大學院, 1983.

61) 韓相範, “警察과 人權”, 청담, 第 4 號( 88. ) p.28.

62) George Henderson, op.cit., p.23.

없다.<sup>61)</sup> 警察의 專門職業化에 따른 관심은 最近 美國에 있어서 大學 刑事司法 Program과 州 警察協會에서 專門化로 向하는 경향이 증가하고 있는 실정이다.<sup>62)</sup> 이러한 社會的, 時代的 要求와 더불어 警察機能이 正常化되도록 하고 警察官들이 職業倫理를 재 정립해서 각기 自己들의 職責에 使命感과 긍지를 가지고 勤務하도록 하여야 할 것이다.

## 參 考 文 獻

### 〈韓國文獻〉

- 警察大學, 警察學概論, 仁川: 東亞社, 1982.
- 徐奎河, “韓國警察制度의 特徵과 根本理念의 具現에 관한 研究” 大田實業專門大學論文集, 第 11 輯, 1982.12.
- 徐載根, 警察行政學, 서울: 三中堂, 1963.
- 徐基榮, 韓國警察行政史, 서울: 法文社, 1976.
- 吳錫泓, 組織理論, 서울: 博英社, 1982.
- 治安本部, 美國警察, 서울: 서울 經印刷社, 1983.
- 治安本部, 日本警察, 서울: 螢雪出版社, 1987.
- 李相安, 現代警察行政學, 서울: 螢雪出版社, 1986.
- 李相賢, “警察機能, 構造 및 統制에 관한 比較學的 考察”, 徐載根博士華甲紀念論集, 1985.5.
- 鄭振煥, “美國警察의 組織과 管理에 관한 研究”, 徐載根博士華甲紀念論集, 1985.5.
- 黃芝淵, “韓國警察의 奉仕像 定立에 관한 研究”, 碩士學位論文, 東國大學校行政大學院, 1983.

61) 韓相範, “警察과 人權”, 청담, 第 4 號( 88. ) p.28.

62) George Henderson, op.cit., p.23.

徐載根, 徐丙鎬共譯, 警察의 公共關係 (Police Community Relations), 서울: 治安局, 1967.

〃, 法執行概論 (Introduction to Law Enforcement), 서울: 治安局, 1969.

〈外國文獻〉

- Bouza, Anthony V., Police Administration: Organization and Performance, New York: Pergamone Press, 1978.
- Chaetham, T. Richard and Keith V. Erickson, The Officer's Guide to Better Communication, Illinois: Scott, Foresman and Company, 1984.
- Cohn, Alvin W. and Emilio C. Viano, Police Community Relations, Philadelphia: J.B. Lippincott Company, 1976.
- Henderson, George, Police Human Relations, Illinois: Charles (Thomas, Publisher, 1981.
- Johnson, Thomas A., Gordon E. Misner, and Lee P. Brown, The Police and Society, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1981.
- Leonard, V.A., and Harry W. More, Police Organization and Management, 4d ed., New York: The Foundation Press, Inc., 1974.
- Lundman, Richard J., Police Behavior, Oxford: Oxford Univ. Press, 1980.
- Radelet, Louis A and Hoyt Coe Reed, The Police and The Community, London: Collier Macmillian Publisher,
- Reiss JR., Albert J., The Police and The Public, London: Yale Univ. Press, 1977.
- Sullivan, John L., Introduction to Police Science, New York: McGraw-Hill Book Co., 1977.
- Wilson, O.W. and Roy McLaren, Police Administration, 3ded., New York: McGraw-Hill Book Co., 1972.
- Glenn Mary and Terry L. Hudik, "Police-Citizen Encounters", Richard J.

- Lundman, *Police Behavior*, Oxford: Oxford University Press, 1980.
- Hunt, Raymond R. Karen S. McCadden, and Timothy J. Mordaunt, "Police Roles: Content and Conflict", *Journal of Police Science and Administration*, Vol. 11, No. 5, 1983.
- Pugh, George M., "The Good Police Officer: Qualities, Roles, and Concepts"
- Vogel, Ronald and Reed Adams, "Police Professionalism: A Longitudinal Cohort Study," *Journal of Police Science and Administration*, Vol.11, No. 4, 1983.
- 上野治男，米國 警察，東京：良書普及會，1981。
- 富田 悟，宮本茂雄，警察官の心理，東京：日本文化科學社，1968。
- 齊藤欣子譯，警察官の意識と行動（Justice Without Trial），東京：東京大學出版會，1971。
- 渡部正郎譯，市民 警察（Community Relations and Riot Prevention），東京：立花書局，1967。
- 石村善助，“プロフェッションと 倫理”，地方自治研究資料センター，公務員倫理と價值觀，東京：第一法規株式會社，1981。