

韓國 警察의 權力作用과 非權力作用의 兩面性에 관한 研究

黃 芝 淵*

〈 目 次 〉	
I. 問題의 提起	2. 日本 警察行政의 非權力作用의 現況
II. 警察行政作用의 兩面性	IV. 非權力的 作用의 伸張擴大
1. 警察行政作用의 一般理論	1. 非權力的 任務의 伸張擴大
2. 任務面에서 본 兩面性	2. 非權力的 手段의 伸張擴大
3. 手段面에서 본 兩面性	3. 非權力的 機能의 伸張擴大
4. 組織面에서 본 兩面性	V. 結 論
III. 外國警察 行政作用의 兩面性 考察	參考文獻
1. 美國 警察行政의 非權力作用의 現況	英文要約

I. 問題의 提起

警察의 行政作用은 根本的으로 權力作用과 非權力作用의 兩面性을 지니고 있다. 다만 現代 警察의 兩大體系인 大陸法系警察과 英美法系警察의 起源과 發展過程에서 보아, 大陸法系警察은 그 任務遂行上 權力作用이 強調되어 왔고 英美法系警察은 非權力的 作用이 強調되어 왔다는 特色이 있을 뿐이다.

그러나 現代 先進國家의 最近의 경향을 보면, 兩大體系의 警察이 다함께 그 組

* 警察大學 警正

織과 任務 그리고 手段面에서 相互補完의 姿勢를 취하고 있고¹⁾, 특히 大陸法系 警察은 英美法系警察의 強點인 非權力的作用을 伸張하고 權力的作用을 축소함으로써 警察과 國民과의 關係를 보다 友好的인 쪽으로 誘導하고 나아가 國民의 支持를 獲得하는데 最善을 다하고 있다.

이러한 現象은 警察制度上의 兩大體系가 20世紀以後 相互間의 制度的 長點을 채택하여 自國의 制度를 補完해 나가는 一般的 추세의 한 모습이라고 說明될 수도 있다.²⁾

이에 반하여 우리나라 警察은 北韓과의 對峙로 인한 警察任務의 廣範性, 그리고 社會的 混亂이 초래한 警備警察的 對應能力의 強化 등 特殊한 政治社會 狀況으로 인하여 이에 대한 研究와 實踐이 늦어지고 있는 경향에 있다.

그러나 우리나라 警察이라고 해서 現代警察의 世界的 추세를 보아 넘길 수 없는 位置에 있고 또한 보아 넘길 수 있을만치 國民의 警察에 대한 要求가 가볍지 않다고 하는데 그 苦惱가 있다고 하겠다.

現代 世界는 實業文明의 발달로 인한 급격한 技術的 變化, 社會規模의 巨大性 및 複雜性, 人口의 급격한 膨脹, 産業化, 都市化 등의 特征을 지닌 大社會(The great society)로 변모 발전하고 있다. 이와같이 능동적인 現代社會의 諸問題를 均衡있게 조화시키고 公益을 위한 多元的인 目的을 가장 효과있게 實現해야 하는 것이 現代行政이다.³⁾ 이에 비추어 볼 때 警察行政 또한 이 範疇를 벗어날 수는 없는 것이며 어떤 意味에서는 給付行政보다 더 그 責務가 크다고 보아야 한다. 國民所得이 늘어나고 經濟生活이 윤택해지면 질수록 國民의 行政需要는 給付行政쪽보다 治安行政쪽으로 증대하고 있는 民主先進國家의 例를 우리는 특

1) 鄭振煥, 韓國 警察組織 改編에 관한 研究, 仁川大學 論文集. 第13輯(仁川:仁川大學, 1989), p.349; 鄭振煥, 英美法系國家의 警察制度 研究, 仁川大學 論文集, 第4輯(仁川:仁川大學, 1982), p.17.

2) 鄭振煥, 英美法系國家의 警察制度 研究, 論文集, 第11輯(仁川:仁川大學, 1987), pp. 349~350; Donald O.Schultz, Modern Police Administration (Houston: Gulf Publishing Co., 1979), pp.5~7.

3) 徐基榮, 警察行政方法論序說, 警察學論集, 創刊號(仁川:警察大學, 1977), p.17.

바로 보아야 한다.

이에 本 研究는 우리나라 警察行政作用의 權力作用과 非權力作用의 兩面性을 그 任務와 手段 그리고 組織機能面에서 考察하고 非權力作用面을 伸張 擴大하여야 할 當爲性을 論究하고자 한다.

II. 警察行政作用의 兩面性

1. 警察行政作用의 一般理論

警察의 目的이 社會公共의 安寧과 秩序維持에 있음은 대체적으로 異論이 없다.⁴⁾ 다만 이 目的達成을 위한 警察의 任務에는 大陸法系警察制度를 채택하고 있느냐 英美法系警察制度를 채택하고 있느냐에 의하여 다를 뿐 아니라, 그 國家 特有의 歷史的 環境과 傳統 그리고 그 나라 警察의 生成과 發展過程에 따라 상당한 차이점을 보이고 있다.

警察의 任務는 크게 基本的任務와 派生的任務로 區分할 수 있다.⁵⁾

이에 基本的任務를 보면,

- ① 國民의 生命·身體·財產의 보호
- ② 國民의 自由와 權利의 보호
- ③ 危險의 防止
- ④ 法執行이 있다.

여기서 生命·身體·財產의 保護와 自由·權利의 보호, 危險의 防止는 이를 보다 廣義로 해석하여야 한다. 즉 警察任務의 연장이라고 할 社會公衆의 保護任務를 수행하기 위하여 행하는, 社會惡의 최대요소인 犯罪豫防을 위한 靑少年 善導 保護를 위시한 각종 예방업무, 위험 및 事故의 방지를 위한 事實上의 행동으로서

4) 警察大學, 警察學概論(仁川:警察大學, 1982), pp.31~33, pp.24~25.

5) 警察의 任務는 위에서도 論한 바와 같이 國家制度에 따라 나라마다 差異가 있고, 또한 學者마다 다르게 區分하고 있으나 대체적으로 이렇게 區分한다는 것이다.

바로 보아야 한다.

이에 本 研究은 우리나라 警察行政作用의 權力作用과 非權力作用의 兩面性을 그 任務와 手段 그리고 組織機能面에서 考察하고 非權力作用面을 伸張 擴大하여야 할 當爲性을 論究하고자 한다.

II. 警察行政作用의 兩面性

1. 警察行政作用의 一般理論

警察의 目的이 社會公共의 安寧과 秩序維持에 있음은 대체적으로 異論이 없다.⁴⁾ 다만 이 目的達成을 위한 警察의 任務에는 大陸法系警察制度를 채택하고 있느냐 英美法系警察制度를 채택하고 있느냐에 의하여 다를 뿐 아니라, 그 國家 特有의 歷史的 環境과 傳統 그리고 그 나라 警察의 生成과 發展過程에 따라 상당한 차이점을 보이고 있다.

警察의 任務는 크게 基本的任務와 派生的任務로 區分할 수 있다.⁵⁾

이에 基本的任務를 보면,

- ① 國民의 生命·身體·財產의 보호
- ② 國民의 自由와 權利의 보호
- ③ 危險의 防止
- ④ 法執行이 있다.

여기서 生命·身體·財產의 保護와 自由·權利의 보호, 危險의 防止는 이를 보다 廣義로 해석하여야 한다. 즉 警察任務의 연장이라고 할 社會公衆의 保護任務를 수행하기 위하여 행하는, 社會惡의 최대요소인 犯罪豫防을 위한 靑少年 善導 保護를 위시한 각종 예방업무, 위험 및 事故의 방지를 위한 事實上의 행동으로서

4) 警察大學, 警察學概論(仁川:警察大學, 1982), pp.31~33, pp.24~25.

5) 警察의 任務는 위에서도 論한 바와 같이 國家制度에 따라 나라마다 差異가 있고, 또한 學者마다 다르게 區分하고 있으나 대체적으로 이렇게 區分한다는 것이다.

의 社會公衆에 대한 각종의 원조와 봉사, 각종 犯罪搜查業務는 위에서 말한 生命·身體·財產·自由·權利의 보호, 危險의 防止의 範疇에 포함시켜야 한다.

派生的 任務로는

- ① 交通整理
- ② 風俗事犯의 團束
- ③ 市民의 法令遵守 및 社會道德 保存을 위한 指導
- ④ 不幸한 犯罪人의 救援
- ⑤ 個人 및 社會福祉를 위한 奉仕

가 있다.⁶⁾

여기서 警察의 基本的 任務에 대하여는 警察學者들간에 별다른 異論이 없으나, 派生的任務에 있어서는 警察學者들간에 多少의 異論이 있는 것이 現實이다.

여기서 警察의 派生的任務가 내포하는 社會上의 廣範圍한 概念을 O.W. Wilson은 다음과 같이 說破하고 있다.⁷⁾

警察은 交通의 混雜과 事故, 財物의 분실, 사람의 실종, 家庭不和 등과 집을 쫓겨난 사람, 猛犬, 어떤 일에 놀란 사람, 이상한 소음 등 기타 市民이 警察에서 해결해 주기를 바라는 많은 문제들을 끊임없이 다루고 있다. 警察의 社會的 責任의 확대는 奉仕의 哲學이 보다 적극화하는 結果를 초래하였다. 警察의 職務는 이제 警察에게 특히 잘 어울리는 社會奉仕의 보다 많은 部面을 포함하고 있으며, 이런 경우들은 心身障礙者, 어린이와 노약자, 家庭과탄과 같은 일반적인 社會福祉問題 이상의 意味를 지니고 있다. 오늘날에 있어서의 警察奉仕는 단순한 日常業務인 搜查 및 告訴處理의 범위를 초월하여 個人과 社會의 福祉까지를 그 目的으로 하고 있다. 社會를 犯罪로부터 효과적으로 수호하기 위하여는 警察이 社會生活에 있어서의 犯罪要因을 적극적으로 색출 분쇄하여야 하고 아울러 社會環境 不適應者에 대하여는 적절한 보호와 지지를 해주어야 한다.

6) 警察大學, 前掲書, pp.33~36.

7) O.W.Wilson & Roy Clinton Melaren, Police Administration(New York: McGraw-Hill Book Co., 1977), p.7.

警察의 手段은 우리나라에서는 1982年 警察大學의 警察學概論이 편찬되기까지 行政法學的 意味로서의 理論이 있었을 뿐, 行政學的 또는 警察學的 意味에서의 理論은 論究되지 않았었다.

이에 위 警察學概論에서 처음 警察의 手段을 啓蒙指導, 奉仕, 命令·強制로 理論的 體系를 定立하였다.⁸⁾

여기서 啓蒙指導와 奉仕는 國民을 指導하고 保護하는 方法에서의 手段이며 命令·強制는 自然의 自由를 制限하는 規制方法으로서의 手段이다.

警察은 市民의 行爲가 社會規範에 합당하지 아니하거나 타인의 行爲를 방해하는 경우 이를 教導·是正·制止·勸告 또는 설득해서 社會規範에 어긋나지 아니하고 타인에게 방해되지 아니하도록 指導하는 것을 그 첫째 手段으로 한다.

그리고 警察은 市民의 秩序違反行爲에 대하여 중대한 結果가 발생한 후 命令·強制에 의하거나 懲罰을 요구하기 이전에, 秩序違反의 요인을 사전에 발견하여 그 요인을 제거하거나 그 結果가 발생하지 아니하도록 미리 豫防하는 것이 최선의 方法으로서의 啓蒙指導요, 또한 秩序違反行爲로 인하여 이미 위법의 結果가 발생하였을지라도 그 발생한 結果가 社會秩序維持에 끼치는 장애가 크지 아니하고 그 위반 당시의 상황으로 보아 命令·強制에 의하거나 懲罰을 요구하는 것보다는 啓蒙指導하는 것이 警察上 보다 合目的的이라고 인정될 때에는 이를 啓蒙指導하는 것이 次善의 方法으로서의 啓蒙指導이다.

또한 警察은 法律의 범위안에서 警察任務를 완수하기 위하여 市民의 곤란을 해결하여 주고 市民의 幸福을 촉진하기 위하여 市民에게 奉仕하는 것을 그 둘째 手段으로 한다. 이 奉仕手段은 危險發生의 방지, 國民의 生命·身體·財產의 보호와 國民福祉의 증진에 큰 效果를 부여하고 있을 뿐아니라, 警察과 國民의 關係

8) 警察大學, 前掲書, pp.36~42.

從來의 行政法學者들은 警察의 手段을 命令·強制에 局限시키고 있으며, 또한 警察行政學者들도 이를 그대로 引用하고 있었다. 이에 本筆者가 警察學概論의 「第一章, 序說, 第二章 警察의 歷史的 變遷, 第九章 警察環境과 對民處遇」 執筆時, 警察學的 意味에서 各國 文獻을 參照 새로 導入한 것임.

를 隣人的 連帶關係로 이루게 하여 親善과 協助의 바탕을 마련하는 役割을 담당하게 된다.

그러나 警察의 目的達成을 위하여는 市民을 啓蒙指導하고 이들에게 奉仕하는 手段만으로는 그 任務를 완수할 수 없으므로 最終적으로 權力的 힘에 의하여 自然의 自由(Natürliche Freiheit)를 制限하는 命令·強制手段을 강구하게 되는 것이다.

警察의 組織은 우리나라와 같은 國家警察體制에서는 中央企劃統制機關, 中間企劃統制機關, 執行機關으로 크게 分類할 수 있으며, 治安本部, 市·道警察局, 警察署가 各各 이에 해당한다. 물론 中央 또는 中間企劃統制機關이라도 先進大國과 같은 中央에 獨立된 法執行機關을 두지 않은 우리나라에서는 企劃統制機能 이외에 公安執行機能을 직접 담당하고 있는 것이 現實이다.

그리고 各 機關別로 그 機能的 組織을 보면 中央 또는 中間企劃統制機關은 管理人事機構, 技術裝備支援機構, 公安執行機構, 教育訓練機構로 構成되어 있고, 執行機關은 管理人事機構, 技術裝備支援機構, 公安執行機構로 構成되어 있다.

여기서 다시 公安執行機構의 細部構成을 살펴보면 保安警察機能, 交通警察機能, 防犯外勤警察機能, 警備警護警察機能, 犯罪搜查警察機能, 情報警察機能으로 分類할 수 있다.⁹⁾

現實 警察署의 部署를 보면, 保安係는 保安警察機能을, 交通係는 交通警察機能을, 外勤係와 支·派出所는 防犯外勤警察機能을, 警備係는 警備警護警察機能을, 搜查係와 刑事係는 犯罪搜查警察機能을, 情報係는 情報警察機能을, 對共係와 外事係는 犯罪搜查警察機能과 情報警察機能을 함께 遂行하고 있다.

2. 任務面에서 본 兩面性

위에서 論述한 警察의 基本的任務와 派生的任務 遂行을 위한 警察作用을 根本

9) 여기서 對共警察機能과 外事警察機能을 별도로 分離하지 않은 것은, 이는 組織能率上 職務對象別로 별도의 機構로 되어있을 뿐이지, 그 機能은 犯罪搜查警察機能과 情報警察機能을 함께 遂行하고 있기 때문이다.

的으로 權力的作用과 非權力的作用으로 확연히 區別하기는 곤란하다. 卽 이는 어느 任務遂行에 있어서나 警察作用의 性質上 모두가 權力的作用과 非權力的作用을 동시에 포함하고 있기 때문이다. 다만 基本任務中 대부분의 犯罪豫防任務와 危險 및 事故의 防止任務遂行을 위하여는 非權力的作用의 側面이 강하고, 犯罪搜查任務遂行을 위하여는 權力的作用의 側面이 강하다고 볼 수 있다. 그러나 派生的任務中 市民의 法令遵守 및 社會道德保存을 위한 指導任務, 不幸한 犯罪人의 救援任務, 個人 및 社會福祉를 위한 奉仕任務 遂行時의 警察作用은 대체적으로 非權力的作用으로 볼 수 있다.

여기서 다시 한번 음미할 것은 非權力的作用中 市民의 社會道德保存을 위한 指導任務는 元來는 大陸法系警察體系의 派生的任務이고, 市民의 法令遵守를 위한 指導任務와 不幸한 犯罪人의 救援任務 그리고, 個人 및 社會福祉를 위한 奉仕任務는 元來 英美法系警察體系의 派生的任務라는 점이다.

그리고 여기서 論者가 任務遂行上의 警察作用을 權力的作用과 非權力的作用으로 區分하는 것은 警察手段을 權力的作用과 非權力的作用으로 區分하는데 도움을 주기 위한 것이지 그중 어느 쪽이 더 중요하다는 뜻은 아니다.

3. 手段面에서 본 兩面性

警察의 手段에 있어서는 위에서 論述한 任務와는 달리 權力的作用과 非權力的作用의 兩面으로 명확한 區分이 가능하다.

卽 啓蒙指導手段과 奉仕手段은 비록 警察權을 前提로 發動되는 것이기는 하나 根本적으로 非權力作用임이 틀림없다. 그 반면 命令·強制手段은 根本적으로 權力的作用임이 確實하다.

다시 말해서 警察은 大陸法系警察이나 英美法系警察이냐를 불문하고 그 職務遂行의 本質上 그 手段은 規制의手段으로서의 命令·強制와 奉仕의手段으로서의 啓蒙指導와 奉仕의 二大局面을 지니고 있는 바, 이는 前者는 權力的作用에 속하고 後者는 非權力的作用에 속하는 것이다.

다만 여기서 警察手段의 歷史를 考察할 때, 大陸法系警察은 「警察이 國家的權

威의 代表라는 思想, 警察官에게 存在하는 官僚的 觀念, 警察職務範圍의 廣大등」 초기의 國家警察的, 廣義의 警察特性¹⁰⁾ 때문에 필연적으로 命令·強制手段에 倚중하였고, 英美法系警察은 「警察은 國民의 受任者라는 國民自治思想, 警察官에게 先天的으로 存在하는 公僕觀念, 警察職務範圍의 단순성 등」 초기의 自治警察的, 狹義의 警察特性¹¹⁾ 때문에 필연적으로 啓蒙指導와 奉仕手段에 倚중하였다는 것이다. 그리하여 大陸法系警察은 國民들에게 權力警察的 認識을 강하게 심어 주었고, 英美法系警察은 國民들에게 奉仕警察的(非權力警察的) 認識을 강하게 부각시켰다.¹²⁾

그러나 이에 우리나라 警察도 8·15解放 후 建國과 동시에 國立警察이 創立되면서 「奉仕와 秩序」라는 캐치프레이즈를 높이 내걸고 國民에게 權力警察的 認識을 拂拭하고 奉仕警察的 即 非權力警察的 機能을 擴大하는데 努力하였다. 다만 建國 당시의 政治的·社會的 혼란과 6·25 事變의 발발, 그리고 自由黨政權下의 政權警察化가 우리나라 警察로 하여금 奉仕警察的 實質的 뿌리를 내리지 못하도록 하였던 것이다.

4. 組織機能面에서 본 兩面性

위에서 論述한 警察의 組織中 公安執行機構의 各 機能을 權力的作用과 非權力的作用으로 명료하게 分類할 수는 없다. 왜냐하면 이 公安執行機構의 各 部署는 行政의 能率爲主로 構成된 것이고, 各 部署의 公安秩序維持라고 하는 職務遂行性質上, 啓蒙指導와 奉仕 그리고 命令·強制的 非權力的·權力的手段이 複合적으로 作用하는 것이기 때문이다.

다만 여기서 言及해 둘 것은, 防犯外勤警察機能과 交通警察機能 그리고 情報警察機能은 다른 機能에 比하여 非權力的手段의 發動이 많게 되고 犯罪搜查警察機能

10) 徐載根, 警察行政學(서울: 三中堂, 1963), pp.22~24.

大津英男, 警察行政(東京: 良書普及會, 1958), pp.23~24.

11) 徐載根, 前掲書, pp.20~21.

12) 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), pp.18~19.

能과 警備警護警察機能은 權力의 手段의 發動이 많게 된다는 것이다.

Ⅲ. 外國警察行政作用의 兩面性 考察

1. 美國警察行政의 非權力作用의 現況

美國警察의 방대하고 多元化된 警察行政組織과 作用을 전반적으로 검토하기는 본 紙面上 어려우므로 都市警察의 代表格인 首都 와싱턴特別地區警察局(the Metropolitan Police Department of the District of Columbia)의 行政組織과 作用¹³⁾을 살펴보기로 한다.

먼저 組織을 보면 警察局長(Chief of Police) 傘下에 運營部, 管理部, 技術部, 監察部의 4部를 두고 있다. 그 機能을 살펴보면 運營部는 公安執行機構이고 管理部는 管理人事機構이며, 技術部는 技術裝備支援機構이고 監察部는 職員의 職務執行 및 私生活監察機構이다.

運營部(Field Operation Bureau)는 運營部長 傘下에 搜查課, 少年課, 交通·特別運營課, 夜間統制官과 第1~7地區 警察署를 管轄하고 있다.

搜查課(Criminal Investigation Division)는 殺人班, 強盜班, 性犯罪班, 特別搜查班으로 構成되어 地區警察署 搜查課의 犯罪搜查業務를 應援하고 監督과 教養의 責任도 지고 있다.

少年課(Youth Division)는 運營班, 管理班, 非行防止班으로 構成되어 少年關係事件의 處理, 少年非行防止任務를 수행하고 특히 行方不明者의 搜索 및 市の 리크레이션局과 協力하여 少年의 健全育成活動과 非行防止活動을 推進하며 「首都警察少年클럽」의 活動도 後援한다.

交通·特別運營課(Traffic and Special Operations Division)는 特別作戰班, 支援班, 交通班, 航空班, 水上班, 管理教養班으로 構成되어 地區警察署業務 이외의 모든 制服警察部門의 業務를 담당하고 있다. 즉 地區警察署에서 처리

13) 上野治男, 米國의 警察(東京:良書普及會, 1981), pp.98~118.

能과 警備警護警察機能은 權力의 手段의 發動이 많게 된다는 것이다.

Ⅲ. 外國警察行政作用의 兩面性 考察

1. 美國警察行政의 非權力作用의 現況

美國警察의 방대하고 多元化된 警察行政組織과 作用을 전반적으로 검토하기는 본 紙面上 어려우므로 都市警察의 代表格인 首都 와싱턴特別地區警察局(the Metropolitan Police Department of the District of Columbia)의 行政組織과 作用¹³⁾을 살펴보기로 한다.

먼저 組織을 보면 警察局長(Chief of Police) 傘下에 運營部, 管理部, 技術部, 監察部의 4部를 두고 있다. 그 機能을 살펴보면 運營部는 公安執行機構이고 管理部는 管理人事機構이며, 技術部는 技術裝備支援機構이고 監察部는 職員의 職務執行 및 私生活監察機構이다.

運營部(Field Operation Bureau)는 運營部長 傘下에 搜查課, 少年課, 交通·特別運營課, 夜間統制官과 第1~7地區 警察署를 管轄하고 있다.

搜查課(Criminal Investigation Division)는 殺人班, 強盜班, 性犯罪班, 特別搜查班으로 構成되어 地區警察署 搜查課의 犯罪搜查業務를 應援하고 監督과 教養의 責任도 지고 있다.

少年課(Youth Division)는 運營班, 管理班, 非行防止班으로 構成되어 少年關係事件의 處理, 少年非行防止任務를 수행하고 특히 行方不明者의 搜索 및 市の 리크레이션局과 協力하여 少年의 健全育成活動과 非行防止活動을 推進하며 「首都警察少年클럽」의 活動도 後援한다.

交通·特別運營課(Traffic and Special Operations Division)는 特別作戰班, 支援班, 交通班, 航空班, 水上班, 管理教養班으로 構成되어 地區警察署業務 이외의 모든 制服警察部門의 業務를 담당하고 있다. 즉 地區警察署에서 처리

13) 上野治男, 米國의 警察(東京:良書普及會, 1981), pp.98~118.

할 수 없는 대규모 業務인 交通事故防止, 特殊交通團束, 交通事故搜查, 車輛統制, 犯罪多發地域과 특수지역에의 集中巡察 및 多數警察官의 動員을 필요로 하는 경우의 多衆警備 等 機動部隊의 業務도 수행한다.

夜間統制官(Night Supervisor)은 1979年 組織改正에 따라 新設된 部署로 5人的 夜間統制官이 交代로 24時間 指令體制를 유지하며 勤務한다. 평소에는 運營部長의 指揮命令에 따르지만 夜間에는 警察局長의 任務를 수행하면서 그의 權限과 責任을 나한다.

地區警察署(District Station)는 7個巡察地區(Patrol District)에 設置되어 原則적으로 市警察局의 모든 警察活動을 執行한다. 1981年 당시 瓦盛頓 市警察局의 總員 4,065名의 警察官中 約 70%에 해당하는 2,803名이 地區警察署에 근무하고 있다. 1個署當 最低 270名부터 最高 487名의 경찰관이 근무하고 있다.

各 地區警察署에는 巡察第 1, 2, 3 課가 있고 搜查課, 管理課, C.R.(Community Relation) 課 等 6個課로 構成되어 있다. 警察署는 모든 警察執行業務를 수행하고 있으며 그 主業務를 보면, 巡察과 警戒, 集會의 規制, 急訴事件의 應答, 告訴事件의 處理, 巡察中의 搜查, 證據의 蒐集 保存, 犯罪者의 체포, 報告書의 作成, 法廷에서의 證言, 二輪車의 登錄, 경미한 犯罪의 繼續搜查, 本部 搜查課에서 取扱하지 않는 犯罪와 事件의 搜查 等이다.

管理部(Administrative Services Bureau)는 管理部長 傘下에 人事課, 勞動關係課, 教養課, 警察消防病院課, 企劃開發課, C.R. 課를 管轄하고 있다. 管理部는 市警察局의 一般의 管理業務 卽, 人事教育, 福利厚生, 職員管理, 企劃開發, 報道關係, 對市民關係業務 等 後方支援業務를 담당한다.

여기서 特記할 것은 C.R. 課의 業務로, 警察과 一般社會間의 良好한 善隣關係의 유지를 위하여 警察活動을 넓혀 一般市民에게 理解시키고 또한 警察活動이나 防犯活動에 적극적으로 참여 협력케 하는 것을 目的으로 하는 것이다. C.R. 課에는 開發班, 社會連絡班, 公報班을 두고 C.R. 計劃의 立案, 警察訪問者의 應待, 講演申請의 接受, 映畫上映申請의 接受, 一般市民이나 地域社會, 各種 團體와의 連

絡業務, 警察官 親善活動計劃(Offieer Friendly Program)과 警察音樂隊, 地區市民諮問會議(District Citizens Advisory Council), 警察家族奉仕團(Police Family Services Team) 등 活動의 企劃立案, 警察局長의 談話發表, 記者會見, 出入記者章의 發行 등 業務를 수행한다.

警察署의 C.R. 課도 警察局 C.R. 課와 같은 業務를 地域的으로 수행한다.

技術部(Technical Service Bureau)는 通信課, 電子計算課, 財産課, 車輛管理課, 鑑識記錄課를 管轄하고 있다. 技術部는 警察의 後方支援活動中 技術的 要素가 강한 補助的 業務를 취급하고 있다. 이는 技術系統의 職員은 한 組織內에 集結시키는 것이 効率的이라는 發想에서 이루어진 것으로 보여진다.

監察部(Inspectional Service Bureau)는 와싱턴市警察局 職員의 職務執行과 私生活를 監督, 非行을 防止하는 同時 違反者에 대한 징계처분을 하고 組織內部の 監察을 상시 하여 能率과 組織目的에 부합되는지 여부를 점검한다. 또한 이상의 組織員 監察業務 외에 市內 營業의 風俗違反을 단속, 犯罪性癖者나 犯罪組織에 관한 情報를 수집 分析하고 信用調査業所, 用役警備業所 등의 民間警備業의 營業許可 審査와 이들 職員에 대한 監督도 한다.

以上 와싱턴特別地區 警察局的 組織과 任務를 훑어본 바와 같이 業務企劃管理나 調整監督機構보다는 公安執行機構와 技術裝備支援機構가 방대하다.

即 우리나라로 말하면 中央 또는 中間企劃統制機關에 해당하는 와싱턴特別地區 警察局的 機構가 管理人事機構나 教育訓練機構는 왜소하고 公安執行機構와 技術裝備支援機構가 대부분을 차지하고 있다. 그리고 公安執行機構는 물론 管理統制機構속에도 對民奉仕機構가 많은 比重을 차지하고 있다.

또한 執行機關인 各 地區警察署의 機能은 權力的의 任務와 手段이 강한 搜查機能보다는 非權力的의 任務와 手段이 강한 巡察機能과 C.R. 機能이 大部分을 차지하고 있다.

美國警察의 巡察機能은 그 대부분이 非權力的이고 奉仕的인 것임은 既知의 事實이고, C.R. 機能이 완전히 非權力的이며 奉仕的임은 위에서 記述한 바와 같다.

이는 물론 美國의 경찰이 원래 地域志向型으로 地域住民의 소리를 극히 중요시

하는 風習이 전통적으로 강하고, 地域住民들도 警察을 自己들을 위한 警察로 생각하고 있어 警察活動에 協力參加하는 것을 당연한 것으로 생각하고 있는데 根源하고 있다.

美國警察의 경우 1957年 샌트로이스市警察局에 美國 최초의 C.R. 部가 설립되어 패트롤 中心에서 市民關係를 중요시하여 防犯活動에 重點을 두는 警察活動이 展開되었다. 그후 美國內 各 自治體警察에 C.R. 機構가 계속 설치되면서 이는 오늘날 美國警察의 常識¹⁴⁾으로 되어 있다.

또한 美國의 警察은 極東國家의 消防機構와 같은 救急活動, 災害對策 등 高度의 技術能力을 필요로 하는 새로운 業務分野가 增加되고 있을 뿐만 아니라, 「Community의 構成員의 安寧을 위하여 커뮤니티에 의하여 採用된 制服의 常勤專門職員」으로 理解되고 있다. 卽, 大學의 警備員을 Campus Police, 國會의 警衛員을 Capital Police, 會社工場의 警備員을 Industrial Police, 民間警備會社를 Private Police, 自治體警察을 Municipal Police 라고 하여 거의 同列로 치는 경향이 있을 정도이다.¹⁵⁾

※ 워싱턴特別地區警察局的 組織形態 ~ 別表參照

2. 日本警察行政의 非權力的作用의 現況

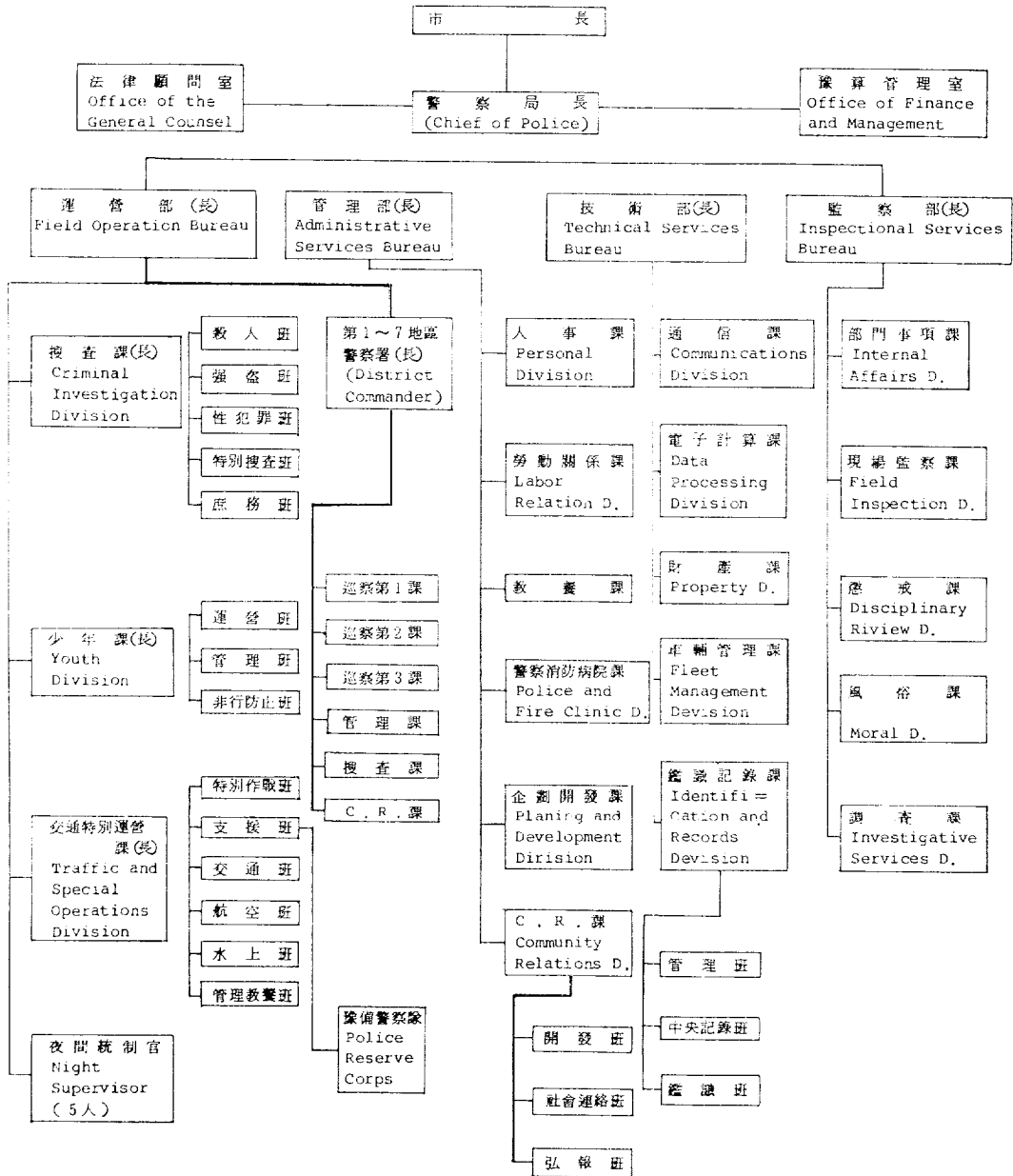
日本의 首都警察인 東京警視廳의 行政組織을 보면, 警視總監과 副總監 傘下에 總務部, 警務部, 交通部, 警備部, 警邏部(巡察部), 公安部, 刑事部, 防犯部로 構成되어 있고, 警視廳傘下 98個 警察署(1988.2.25 현재)의 行政組織을 보면, 警務課, 交通課, 警備課, 警邏課(巡察課), 刑事課, 防犯課로 構成되어 있다.

日本에서 第2의 都市인 大阪府의 警察本部 行政組織을 보면 總務部, 警務部, 刑事部, 防犯部, 警備部, 交通部, 警邏部(巡察部)로 構成되어 있고, 警察本部傘下 61個 警察署(88.12 현재)의 行政組織을 보면 總務課, 刑事課, 防犯課, 警備課, 交通課, 警邏課(巡察課)로 構成되어 있다.

14) 上掲書, p.41.

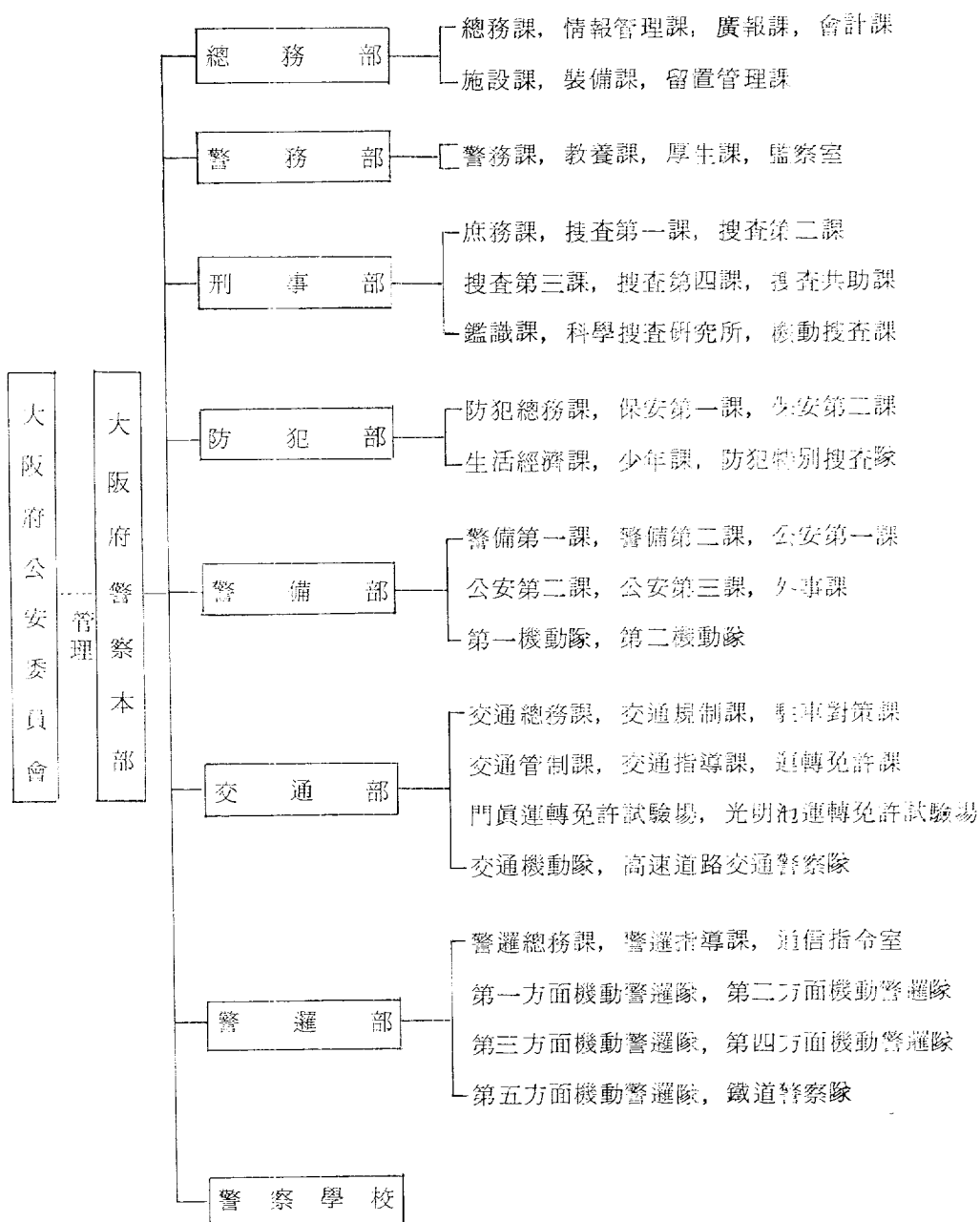
15) 上掲書, p.380.

워싱턴特別地區警察局 (The Metropolitan Police Department of the District of Columbia)의 組織形態



(上掲書, p.99에서 轉載, pp.100 ~ 114에서 보충)

大阪府警察本部 各部의 內部行政組織을 보면 別表와 같다. 이 중 總務部는 管理와 裝備支援機構이면서 弘報機能도 함께 遂行하고 警務部는 人事, 監察, 厚生機構



이며 刑事部, 防犯部, 警備部, 交通部, 警邏部는 公安執行機構이다. 이중 刑事部는 犯罪搜查警察機能을 수행하고 警備部는 警備警護警察機能을 주로 수행하고 있으므로 權力的手段의 發動이 대부분이나, 防犯部는 犯罪豫防警察機能을 수행하고 交通部는 交通警察機能을 수행하므로 전통적으로 非權力的手段의 發動이 대부분인데다가, 自治體警察制度의 長點을 많이 채택하고 있는 日本 地方警察의 이들分野의 機能은 상당수준 權力的手段의 發動을 排除하고 있는 실정에 있다.

警邏部의 경우는 第1方面부터 第5方面으로 놓아 機動警邏隊를 두고 大阪府內의 機動巡察을 담당하는 現代的 機動巡察機能이므로 犯人을 체포하는 경우를 제외하고는 非權力的手段을 통한 英美法式 機動巡察機能을 수행하고 있다.

여기서 過去의 大陸法系警察體制로부터 2次大戰 敗亡後 美國體制의 民主的 警察로 再編成된 日本警察¹⁶⁾의 啓蒙指導와 奉仕를 중히 여기는 對民相談窓口案內를 자세히 훑어 볼 필요가 있다.

東京都警察과 大阪府警察의 對民相談窓口案內를 보면 다음과 같다.¹⁷⁾

〈東京警視廳의 相談窓口案內〉

- ① 警察에 대한 建議・要望 ~ 警視廳廣報課公聽係
- ② 警察組織과 任務에 관한 資料要請과 質問 ~ 警視廳廣報課
- ③ 警視廳本部 見學申請 ~ 警視廳廣報課公聽係
- ④ 交通問題全般相談 ~ 警視廳交通相談코너
- ⑤ 東京都內 交通情報問議 ~ 警視廳交通管制센터
- ⑥ 刑事事件의 告訴・苦衷相談, 家事・防犯相談, 惡質商行為相談 ~ 警視廳事件苦衷相談센터
- ⑦ 少年에 관한 全般相談 ~ 各 警察署 少年係와 덩크텔레폰센터
- ⑧ 家出人과 迷兒 搜索要請 ~ 警察署 少年係와 警視廳 少年第1課 家出人係
- ⑨ 行方不明人 搜索要請 ~ 警視廳 鑑識課

16) 警察大學, 警察學概論(仁川:警察大學, 1982), pp.93~95.

17) 東京警視廳發行, 1988年版 畫報, pp.22~23.

大阪警察本部發行, 1988年版 畫報, p.18.

- ⑩ 海外旅行警察關係證明 및 無犯罪證明節次問議와 發給申請 ~ 警視廳 外事第1課 第1係
- ⑪ 運轉免許에 관한 全般案内 ~ 릴레 폰씨비스 컴퓨터 裝置電話
- ⑫ 遺失物에 관한 全般相談 ~ 警視廳 遺失物센터와 各 警察署, 派出所, 支署 <大阪府警察本부의 相談窓口案内>
- ① 警察에 대한 建議·要望, 苦衷相談 ~ 各 警察署 相談係와 警察本部 廣報課公聽係
- ② 暴力問題에 관한 相談 ~ 各 警察署 暴力問題相談所와 警察本部 廣報課公聽係
- ③ 惡質商行為에 관한 苦衷相談 ~ 各 警察署 相談係와 惡質商行為 110番(우리나라의 112番)
- ④ 少年 苦惱相談과 少年 非行問題相談 ~ 各 警察署 少年係와 크린라인苦惱電話室
- ⑤ 少年非行의 治療方法 等 相談 ~ 青少年클리닉
- ⑥ 覺醒劑에 관한 相談과 情報提供 ~ 各 警察署 防犯課와 覺醒劑 110番
- ⑦ 暴力이나 暴力團에 관한 情報提供 ~ 各 警察署 刑事課와 暴力모니터電話
- ⑧ 極左暴力集團에 관한 情報提供 ~ 極左 110番
- ⑨ 家出人 保護申請 ~ 各 警察署 保安係와 警察本部 少年課家出係
- ⑩ 警察音樂隊의 出張演奏申請 ~ 各 警察署 總務課와 警察本部 廣報課企劃第1係
- ⑪ 警察官志願方法問議 ~ 各 警察署 總務課와 警察本部 總務課採用係
- ⑫ 海外旅行을 위한 警察關係證明節次問議 및 發給申請 ~ 警察本部 鑑識課
- ⑬ 交通情報問議 ~ 警察本部 交通管制센터
- ⑭ 運轉免許에 관한 問議 ~ 各 警察署 交通課와 各 免許試驗場
- ⑮ 交通事故證明, 運轉經歷證明 等 證明書發行 ~ 自動車安全運轉센터 大阪府事務所

여기서 보다 신중히 알아두어야 할 것은 모든 相談에 있어 진화나 書信 또는

直接 尋訪 등 어떤 方法으로도 친절히 응해주며 專擔職員을 충분히 配置하여 이 業務를 警察 本來의 天分으로 알고 應待해 준다는 것이다.

이에 日本 警察全體의 1983 年부터 1987 年까지의 年度別 苦衷相談件數와 1987 年度의 苦衷相談內容 및 處理狀況을 보면 다음과 같다.

苦衷相談 接受件數의 年度別 變化(83 ~ 87)

年 度 別	83	84	85	86	87
件 數	223,470	220,546	218,315	229,267	229,665
指 數	100	99	98	103	103

〈日本警視廳, 1988 年版, 警察白書, p.140 에서 轉載〉

苦衷相談의 內容(87 年度)

內容別 區 分	總 件 數	家 庭 問 題				民 事 問 題				防 犯 問 題		其 他
		身 上 問 題	結 婚 · 離 婚 問 題	生 活 困 難	其 他	金 錢 貸 借 問 題	土 地 · 家 屋 問 題	物 量 去 來 問 題	其 他	危 險 防 止 · 犯 罪 豫 防	其 他	
件 數	229,665	34,068	8,757	10,568	22,613	13,145	10,181	3,307	20,715	28,458	46,317	31,536
構 成 比 (%)	100	14.8	3.8	4.6	9.8	5.7	4.4	1.4	9.0	12.4	20.2	13.9

〈上掲書, p.140 에서 轉載〉

苦衷相談의 處理狀況(87 年度)

總 數 ~ 229,665 件 (100 %)
 助 言 · 指 導 ~ 145,565 " (63.4 ")
 解 決 ~ 61,851 " (26.9 ")

棄	却	~	8,809 "	(3.8 "			
繼	續	處	理	中	~	4,961 "	(2.2 "
他	署	引	繼	~	4,644 "	(2.0 "	
他	機	關	引	繼	~	3,835 "	(1.7 "

〈 上掲書, P.140 에서 轉載 〉

日本警察은 外勤警察을 중심으로 休日과 주야의 구별없이 상시 警戒體制를 유지, 街頭에서의 警戒, 패트롤活動과 各 家庭 等 巡廻連絡을 통하여, 犯罪의 豫防, 檢舉, 交通의 指導團束, 少年輔導, 迷兒保護, 苦衷相談 등 폭넓은 活動을 수행하여 地域住民의 日常生活의 安寧과 平穩을 지키는데 全力을 다하고 있다.

이에 全國 方方面面에 설치된 15,000 餘個所의 派出所 (都市에 설치) 와 駐在所 (우리나라의 支署와 같이 都市外部地帶에 설치) 를 外勤警察의 活動據點과 警察의 窓口役割로 해서, 管轄區域內의 地域에 밀착한 活動을 하면서 市民과 公民 사이에 인접한 警察活動을 통하여 地域住民이나 通行人에게 安心感을 주고 있다.

또한 「 派出所에 항상 警察官이 있어 주었으면 », 「 패트롤을 강화해 주었으면 」 하는 住民의 要望에 부응하기 위하여, 派出所의 勤務者가 되도록 不在가 되지 않도록 人員配置를 하고 隣接派出所와 巡察用 無線自動車 (패트롤카) 와의 連絡提携活動을 강화하는 한편 패트롤과 外部出動으로 警察官이 不在인 경우는 바로 派出所에서 警察署에의 通報가 可能한 緊急通報裝置의 설치축진을 도모하고 있다. 한편 派出所의 警察官은 全員 無電機를 휴대하여 항상 巡察用無線自動車와 경찰서와의 連絡提携를 유지하면서 뒷골목까지 패트롤과 巡廻連絡을 수행하고 있다.

그리고 全國의 警察本部和 警察署에 配置된 약 2,600 대의 패추볼카와 駐在所에 배치된 약 1,100 대의 미니패추볼카는 관내의 패추볼카와 警戒活動을 하여 住民의 日常生活속에서 발생이 예상되는 각종 사건과 사고에 대비하고, 발생한 事件・事故의 初動措置를 신속히 수행하는 등 「 움직이는 派出所 」로서 활약하고 있다. 이 결과 外勤警察官이 1987 年에는 全刑法犯 검거인원의 74.4%에 해당하는 약 310,000 名의 犯人을 검거하는 한편 覺醒劑違反事犯과 惡質의 交通法令違反事犯等 特別法犯 검거인원에 있어서도 전검거인원의 53.1%를 검거하는 실적을 올

리고 있다.

Ⅳ. 非權力的作用의 伸張擴大

우리는 警察의 원만한 目標達成을 위한 警察作用에 있어 權力的作用만이 最善의 行政作用이라는 固定觀念에서 떠나야 한다.

그 任務遂行의 強度에 있어서 基本的任務이던 派生的任務이던, 權力的作用에 力點을 둔다고 해서 公安秩序維持에 主효하고 非權力的作用에 力點을 두면 그 效果가 貧弱한 것은 아니다. 오히려 어떤 意味에서는 非權力的作用에 力點을 두는 경우가 長期的으로는 效果의 일 수도 있다는 것을 간과해서는 안된다.

그 手段面에 있어서도, 權力의 手段인 命令·強制만이 警察目標達成에 効果적이고 非權力의 手段인 啓蒙指導와 奉仕는 效果가 덜한 것도 아니다. 이 또한 長久的으로는 非權力의 手段이 警察의 目標達成을 더욱 促進시킬 수도 있는 것이다.

그 組織上의 機能面에 있어서도 權力의 手段을 많이 發動하는 機能보다는 非權力의 手段을 많이 發動하는 機能이 보다 활발하게 作用될 때 治安秩序維持는 所期의 成果를 이룰 수 있다고 하겠다.

여기서 우리는 秩序維持가 반드시 強制力을 통해서 達成되는 것이 아님을 새로운 役割概念으로 定立하여야 하며, 또한 警察役割은 強制力 뿐 아니라 積極적 支援方法으로 이루어질 수 있음을 이해하는 일이다.¹⁸⁾

1. 非權力의 任務의 伸張擴大

그동안 우리 警察은 任務遂行에 있어서 權力的作用의 側面이 강한 法執行이나 風俗事犯의 團束에, 또한 基本的任務中에서도 權力的作用의 側面에 力點을 두어 왔고, 非權力的作用의 側面이 강한 犯罪·事故의 豫防, 危險發生의 防止나 대부분의 派生的任務 수행에는 소홀해 왔다.

18) 李相安, 現代 警察行政學, (서울: 螢雪出版社, 1986), p.60.

이는 警察行政이 그동안 臨機應變的, 對症療法的 作用에 급급해 왔음을 의미한다. 그러나 이제는 이러한 短期的 治療方法으로는 우리나라의 治安狀態를 원만한 軌道에 올려놓기는 어렵다. 이제야말로 그 任務遂行을 長期的 眼目에서 體系的으로 根本 뿌리에서부터 이루어 나가지 않으면 안된다.

그러기 위하여는 基本的任務 수행에 있어서 權力的作用의 側面보다는 非權力的作用의 側面이 강한 쪽에 力點을 두고, 派生的任務 수행에 있어서도 非權力的作用의 側面이 강한 市民의 法令遵守 및 社會道德保存을 위한 지도, 不幸한 犯罪人의 구조, 個人 및 社會福祉를 위한 奉仕, 交通警察任務 遂行에 있어서도 權力的作用인 強力한 交通團束보다는 非權力的作用의 側面이 강한 交通施設의 설치·交通整理쪽에 力點을 두어야 한다.

그리하여 종래에는 불행하게도 警察 자신이나 市民이, 警察의 役割을 強訓中心의 消極的, 否定的(negative)인 것으로 알고 있던 認識을 고치고, 警察이 하는 일이 積極的, 肯定的(positive)인 일이 많이 있음을 강조하는 것이 重要하다. 그리하여 警察과 市民 양자는 警察의 役割을 民主主義의 적당적 要素로 이해하는 것이 必要하다.¹⁹⁾

2. 非權力的手段의 伸張擴大

그동안 手段面에 있어서도 權力的手段인 命令·強制의 發動에는 機敏했으나 非權力的手段인 啓蒙指導와 奉仕에는 활발하지 못했다.

이제 啓蒙指導와 奉仕에 대한 學究的 理論도 定立되고 英美法系警察의 長點임도 認識하였으며 職能國家(Service State)時代의 警察이 活用해야 할 最上의 手段임도 理解한 이 마당에 이를 적극적으로 活用할 단계임은 말할 나위도 없다.

더욱이 警察의 法執行機能과 서비스 指向間에 나타나는 現存의 役割葛藤은 여러 조사연구에서 제시된 것처럼 무엇보다도 警察機能을 完全서비스模型(full service model)에 두는 것이 강조되어야 한다. 이것은 警察의 法執行機能이

19) 李相安, 上揭書, pp.60~61.

포기되어야 한다는 것이 아니라, 반대로 警察은 法執行者로서 그들의 의무를 유지해야 함은 물론 運用의 1次的 志向이나 定型이 地域社會에 서비스(奉仕)를 전달하는 것으로 目標가 설정되어져야 한다는 의미이다.

이때 地域社會서비스 접근에 부과되는 새로운 課題를 Joseph Fink와 L.G. Sealy는 이렇게 제시하고 있다. 즉 경찰관의 職務는 항상 어렵고 그것이 불가능한 상황의 것임에도 불구하고 地域社會에 警察서비스를 지속적으로 공급하려고 노력하는 것은 이 서비스에 대한 地域社會의 필요성에 대한 이해와 서비스 공급에 필요한 組織의 對應力, 그리고 제공되는 서비스의 性格, 質, 意圖에 대한 지역주민의 수용이 강력한 근거를 이루고 있다는 점을 명백히 하고 있다. 오늘날 現實狀況이 주어졌을 때 가장 효과적인 警察서비스로 인정받는 모두는 傳統的인 法執行이 아니라, 그것은 갈등의 해결 즉 個人, 集團, 下位地域社會에서 발생하는 폭발적 행동을 해결처리하는 것이라고 보고 갈등해결자로서의 警察의 役割을 다음 表와 같이 제시했다.²⁰⁾

葛藤解決者로서의 警察役割

秩 序 維 持	地 域 社 會 奉 仕	法 執 行
• 평 온 유 지	• 보 건 봉 사	• 啓 導 및 訓 放
• 행 동 규 칙	• 公 私 의 業 務 委 託	• 소 환
• 범 죄 예 방	• 민 법 사 무 봉 사	• 체 포
• 분 쟁 해 결	• 불 평 해 소	
• 위 기 개 입	• 긴 급 구 호 봉 사	

3. 非權力的機能의 伸張擴大

위에서도 言及한 바와 같이, 公安執行機構中 犯罪搜查警察機能과 警備警護警察

20) Joseph Fink & L.G. Sealy, The Community and The Police Conflict or Cooperation? (New York Wiley, 1974), p.xiii.; 李相安, 上揭書, pp.96~97에서 採 인용.

機能은 權力的手段의 發動이 많고, 防犯外勤警察機能과 交通警察機能 그리고 情報警察機能은 다른 機能에 비하여 非權力的手段의 發動이 많을 뿐 아니라, 실제 운영에서 볼 때 非權力的手段의 發動이 많을수록 所期의 目的을 달성하는데 보다 效果的이라고 볼 수 있다.

우리 警察은 그동안 犯罪發生 後 이의 搜查와 檢舉에 主力하였지 이의 豫防에는 별로 注重하지 못했다. 이는 數年前인 産業社會化 以前만 해도 犯罪의 質과 量이 대단치 않았고 또 檢舉率도 世界에 자랑할 만치 좋았으므로 별로 문제가 되지 않았었기 때문이다.

그러나 이 數年內로 급진적으로 발호한 強盜·強姦 等 強力犯의 增加, 犯罪의 포악화, 集團化, 組織化, 機動化, 廣域化, 低年齡化 등, 미처 손쓸새 없이 나타나고 있는 極惡犯罪의 急轉直下로 下向하는 檢舉率은, 이제 犯罪豫防機能을 強化하지 않고는 견딜 수 없게 되었다.

交通問題도 마찬가지다. 每年 로키 달림으로 늘어나는 自動車數에 거북이걸음으로 늘어나는 道路增加率은 警察의 團束만으로는 어쩔 수 없는 단계에 이르렀다. 이 또한 交通施設을 現代의으로 擴充하고 交通整理機能을 보다더 電子自動化하며 交通事故調査의 適正²¹⁾ 等 非權力的手段에 의한 豫防機能을 強化하지 않고는, 케케묵은 3E의 原則에 의한 交通教育, 交通施設, 交通團束 等 權力的手段만 가지고는 限界點에 이르렀다고 할 수 있다.

情報警察機能 또는 犯罪情報蒐集機能을 보다 強化하여 豫防警察 發展에 기여하여야 한다.

여기서 다른 한편 強調할 것은 위 非權力的機能의 強化를 위하여 非權力的手段의 發動을 促進하는 反面, 權力的機能인 犯罪搜查警察機能의 強化를 위하여는 보다 效果的인 權力的手段의 發動을 促進하여야겠다는 것이다.

21) 交通事故 調査의 適正은 交通事故의 加害者基準을 엄격하게 交通法規 違反者에게 두고 交通法規를 위반하지 않은 사람은 비록 사람을 죽였더라도 責任을 묻지 않는 事故調査方式으로 先進國에서는 오래 전부터 適用하고 있어, 交通事故 豫防에 效果를 주고 있다.

다시 말해서 善良한 市民에게는 양치기少女와 같이 상냥하고 친절하게 대하며, 그와 反對로 犯人에게는 독수리와 같이 무섭고 힘차게 덮치는 警察官이 되어야 한다는 것이다.

V. 結 論

警察의 機能과 役割에 관하여는 學者들간에 많은 論議가 있어 왔다. 이에 警察의 傳統的인 機能을 주장하는 警察學者들은 警察의 役割을 대체적으로 國民의 生命·身體·財產을 保護하고 公安秩序를 유지하는 것으로 보고 있다.²²⁾

그러나 現代에 와서 大部分의 警察學者들이 警察의 啓蒙指導와 奉仕的 役割을 強調하고 있다.

Rowland 같은 사람은 “人力이 모자라는 곳에는 우편불이나 기차를 보내지 않을 수도 있는 체신부나 철도청과는 달리 警察은 社會가 存在하는 한 어떠한 요청에도 응해야 하며 어떠한 우발적인 奉仕에도 동원될 수 있는 能力을 갖추어야 한다”²³⁾ 고 했다.

이와같은 警察의 啓蒙指導와 奉仕的 役割의 強化는 결국 國民의 警察에 대한 信賴와 協調를 두텁게 하고 民警連帶意識을 구축하는데 절대적인 寄與를 할 뿐 아니라, 소극적으로는 형상 수배인의 신고, 범죄피의자 또는 용의자의 신고, 범죄사실의 고발, 범죄와 관련된 사실의 진술 등으로 犯罪檢學에 절대적 도움을 주고, 적극적으로는 市民 스스로의 遵法과 社會秩序의 유지 등으로 警察의 任務를 완수하는데 크게 도움을 주게 된다.

이에 豫防警察 특히 外勤警察은 평소 그 態度, 言行을 완전히 對市民 中心으로 친절하고 奉仕的이며 啓蒙指導 爲主의 機能을 발휘해야 하고 그러면서도 犯人과

22) 警察大學, 前掲書, pp.24~25.

23) Ben Whitaker, *The Police in Society* (London: Eyre Methuen Ltd, 1979), pp.60~61. 李相元, “美國 警察의 役割에 관한 研究”(第7回 公安行政研究發表會 發表論文; 東國大學校附設 公安行政研究所, 1990)에서 再引用.

다시 말해서 善良한 市民에게는 양치기少女와 같이 상냥하고 친절하게 대하며, 그와 反對로 犯人에게는 독수리와 같이 무섭고 힘차게 덮치는 警察官이 되어야 한다는 것이다.

V. 結 論

警察의 機能과 役割에 관하여는 學者들간에 많은 論議가 있어 왔다. 이에 警察의 傳統的인 機能을 주장하는 警察學者들은 警察의 役割을 대체적으로 國民의 生命·身體·財產을 保護하고 公安秩序를 유지하는 것으로 보고 있다.²²⁾

그러나 現代에 와서 大部分의 警察學者들이 警察의 啓蒙指導와 奉仕的 役割을 強調하고 있다.

Rowland 같은 사람은 “人力이 모자라는 곳에는 우편불이나 기차를 보내지 않을 수도 있는 체신부나 철도청과는 달리 警察은 社會가 存在하는 한 어떠한 요청에도 응해야 하며 어떠한 우발적인 奉仕에도 동원될 수 있는 能力을 갖추어야 한다”²³⁾ 고 했다.

이와같은 警察의 啓蒙指導와 奉仕的 役割의 強化는 결국 國民의 警察에 대한 信賴와 協調를 두텁게 하고 民警連帶意識을 구축하는데 절대적인 寄與를 할 뿐 아니라, 소극적으로는 형상 수배인의 신고, 범죄피의자 또는 용의자의 신고, 범죄사실의 고발, 범죄와 관련된 사실의 진술 등으로 犯罪檢學에 절대적 도움을 주고, 적극적으로는 市民 스스로의 遵法과 社會秩序의 유지 등으로 警察의 任務를 완수하는데 크게 도움을 주게 된다.

이에 豫防警察 특히 外勤警察은 평소 그 態度, 言行을 완전히 對市民 中心으로 친절하고 奉仕的이며 啓蒙指導 爲主의 機能을 발휘해야 하고 그러면서도 犯人과

22) 警察大學, 前掲書, pp.24~25.

23) Ben Whitaker, The Police in Society (London: Eyre Methuen Ltd, 1979), pp.60~61. 李相元, “美國 警察의 役割에 관한 研究”(第7回 公安行政研究發表會 發表論文; 東國大學校附設 公安行政研究所, 1990)에서 再引用.

막닥드릴 때는 그 자세를 표변 과감히 대응할 수 있는 잠재적 터도를 지녀야 하며, 鎮壓警察 특히 搜查警察도 평소에는 對犯罪人 中心으로 과감하고 기민하며 物理的 制壓力을 충분히 발휘하면서도 善良한 市民을 대하게 되면 그 자세를 돌변할 수 있는 잠재적 能力을 지녀야 한다.

이를 위하여는 모든 警察官의

- ① 對民奉仕意識의 增進,
- ② 啓蒙指導意識의 強化,
- ③ 天職意識의 發揚 등

意識構造의 發展²⁴⁾이 먼저 이루어져야 하며, 또한

- ① 警察機構 獨立性의 確保
- ② 警察機構 一元性의 維持
- ③ 警察機構 機能性의 發揮
- ④ 對民相談機構, C.R. 機構, 奉仕的 外勤警察機構의 設立 등

警察機構의 改編²⁵⁾도 이루어져야 한다.

그리고 警察官의 資質向上을 위한 警察官任用制度 및 教育制度의 改善, 既成警察官의 精神 및 機能教育의 擴充, 警察業務量의 調整, 警察官에 대한 待遇向上 등도 이루어져야 한다.²⁶⁾

또한 警察官의 學術的 知識을 높이는 데도 노력해야 한다. 學問的 知識이 결여된 警察實務機能은 자칫 砂上樓閣과 같고 警察實務機能이 결여된 學問的 知識은 床板없는 橋脚과 같다. 砂上樓閣은 누각으로서의 구실을 다할 수 없을 뿐 아니라 머지않아 넘어갈 運命에 처해질 것이고, 床板없는 橋脚은 橋樑으로서의 구실을 다할 수 없음은 물론 쓸데없는 낭비에 불과한 것이다.

現代社會의 警察은 너무도 빠른 社會的 變化와 市民의 要求에 도전받고 있다. 따라서 警察은 市民들의 警察에 대한 전통적인 要求는 물론, 時代的, 環境的 狀

24) 警察大學, 前掲書, pp.369~379.

25) 黃芝淵, 前掲論文, pp.99~103.

26) 上掲論文, pp.127~128.

況에 따라 변화되는 要求를 충족시킬 수 있도록, 그 機能과 役割을 적응시켜야 한다.

그리고 人間愛를 가지고 地域住民을 대하고 住民間의 利害關係에서의 葛藤을 보다 겸손한 자세로 인식하고 이의 해소에 최선을 다하여야 한다. 그리하여 地域住民들이 일반적으로 警察官으로부터 느끼는 權威意識을 점차 해소하고 警察官의 奉仕意識을 住民들에게 고취시키므로써, 住民과 警察과의 地域社會關係를 改善하고 隣人關係를 구축하여 社會로부터의 孤立에서 벗어나 國民의 信賴와 協調를 向上시켜야 한다.

參 考 文 獻

1. 警察大學, “警察學概論”(仁川:警察大學, 1982).
2. 金忠男, “警察과 地域社會關係에 관한 研究”(博士學位論文, 東國大學校 大學院, 1989).
3. 徐基榮, “警察行政方法論序說”, 警察學論集, 創刊號(仁川:警察大學, 1977).
4. 徐載根, “警察行政學”(서울:三中堂, 1963).
5. 李相安, “現代警察行政學”(서울:蜃雪出版社, 1986).
6. 李相元, “美國警察의 役割에 관한 研究”, 第7回 公安行政研究發表會(서울:東國大學校附設 公安行政研究所, 1990).
7. 鄭振煥, “韓國警察組織 改編에 관한 研究”, 仁川大學校論文集, 第13輯(仁川:仁川大學校, 1989).
8. 鄭振煥, “美國의 警備產業研究”, 仁川大學論文集, 第12輯(仁川:仁川大學, 1988).
9. 鄭振煥, “英美法系國家의 警察制度研究”, 仁川大學論文集, 第11輯(仁川:仁川大學, 1987).
10. 鄭振煥, “英美法系國家의 警察制度研究”, 仁川大學論文集, 第4輯(仁川:仁川大學, 1982).

ABSTRACT

Research in Both Sides of the Power and Nonpower Action of
the Korean Police on the People

by Hwang, Ji-Yun

The administrative action of the police basically involves the double faces brought about by the power and nonpower actions exerted on the people. The main two systems of modern police, which are the Continental-law Police System and the Anglo-American-law Police System, are characteristically different only in what lays emphasis on the administrative function. As the developed countries of the Continental-law Police System have come to the strong point of the Anglo-American-law Police System, that is, the expanding of nonpower action and the reduction of the power action on the people, are leading the relation between the police and the people to the better friendship and doing their utmost in order to gain another's support.

The aim of this research is to make inquiries into the double faces of the power actions of the Korean police on the people in the aspect of its organization and function as well as its duty and means, and to discuss thoroughly the proper course to expand the phase of its nonpower action.

1. The substance of the research is first to develop the general theory of the administrative action of the police and then to consider the questions of the double-faced points of the power and nonpower actions as seen in its duty, means and organization.

- II. The substance is to study the present status of the nonpower action of American and Japanese police on the people.
- III. The substance is to present an expansive plan for the nonpower duty, means and function for the Korean police to head for.
- IV. The last substance is in conclusion to clarify a situation to premise the improvement of the police men's way of thinking and the modification of the police organization on the subject of policy needed to realize the above-mentioned plan.

況에 따라 변화되는 要求를 충족시킬 수 있도록, 그 機能과 役割을 적응시켜야 한다.

그리고 人間愛를 가지고 地域住民을 대하고 住民間의 利害關係에서의 葛藤을 보다 겸손한 자세로 인식하고 이의 해소에 최선을 다하여야 한다. 그리하여 地域住民들이 일반적으로 警察官으로부터 느끼는 權威意識을 점차 해소하고 警察官의 奉仕意識을 住民들에게 고취시키므로써, 住民과 警察과의 地域社會關係를 改善하고 隣人關係를 구축하여 社會로부터의 孤立에서 벗어나 國民의 信賴와 協調를 向上시켜야 한다.

參 考 文 獻

1. 警察大學, “警察學概論”(仁川:警察大學, 1982).
2. 金忠男, “警察과 地域社會關係에 관한 研究”(博士學位論文, 東國大學校 大學院, 1989).
3. 徐基榮, “警察行政方法論序說”, 警察學論集, 創刊號(仁川:警察大學, 1977).
4. 徐載根, “警察行政學”(서울:三中堂, 1963).
5. 李相安, “現代警察行政學”(서울:蜃雪出版社, 1986).
6. 李相元, “美國警察의 役割에 관한 研究”, 第7回 公安行政研究發表會(서울:東國大學校附設 公安行政研究所, 1990).
7. 鄭振煥, “韓國警察組織 改編에 관한 研究”, 仁川大學校論文集, 第13輯(仁川:仁川大學校, 1989).
8. 鄭振煥, “美國의 警備產業研究”, 仁川大學論文集, 第12輯(仁川:仁川大學, 1988).
9. 鄭振煥, “英美法系國家의 警察制度研究”, 仁川大學論文集, 第11輯(仁川:仁川大學, 1987).
10. 鄭振煥, “英美法系國家의 警察制度研究”, 仁川大學論文集, 第4輯(仁川:仁川大學, 1982).

11. 治安本部, “外國警察制度研究叢書(1), 日本警察” (서울: 治安本部, 1987).
12. 治安本部, “外國警察制度研究叢書(2), 美國警察” (서울: 治安本部, 1988).
13. 治安本部, “外國警察制度研究叢書(3), 西歐警察” (서울: 治安本部, 1989).
14. 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).
15. 上野治男, “米國の警察” (東京: 良書普及會, 1981).
16. 大津英男, “警察行政” (東京: 良書普及會, 1958).
17. 東京警視廳, 1988年 發行, 畫報.
18. 大阪警察本部, 1988年 發行, 畫報.
19. Bayley, David H., “ニッポンの警察” (Force of Order : Police Behavior in Japan and the United States), 新田勇外 譯(東京: サイマル出版會, 1977).
20. Cohn, Alvin W., et al., “Police Community Relation : Images, Roles, Realities” (New York : J.B.Lippincott Company, 1976).
21. Wilson, O.W., et al., “Police Administration” (N.Y.: McGraw-Hill Book Co., 1977).