

警察像의 時代的 照明*

朴 範 來**

目 次

I. 序 說

1. 問題의 提起
2. 研究의 範圍와 方法

II. 韓國警察像의 時代的 照明

1. 甲午更張以後의 警察
2. 日帝植民統治時代의 警察
3. 美軍政時代의 警察

4. 政府樹立 이후의 警察

III. 바람직한 警察像 - 奉仕警察 -

IV. 奉仕警察像 確立을 위한 課題

1. 警察官의 姿勢
2. 警察官의 德性
3. 政策的 課題

V. 結 論

* 本 論文은 警察大學 主催 第 39 週年 警察의 날 記念 學術세미나(1984. 10. 17)에서 發表되었던 것임.

** 警察大學 敎官.

一. 序 論

1. 問題의 提起(研究의 目的)

韓國警察은 다양한 歷史的 背景과 끊임없는 制度的 발전과정을 거쳐 成年警察에 이르렀다. 돌이켜 보면 統治가 곧 警察이었던 古代社會나, 律令中心의 治安이 이루어지던 三國時代, 그리고 軍警一體의 양상을 띠었던 高麗時代와 近代的 의미의 警察인 捕盜廳이 설치된 李朝時代까지만 해도 韓國社會는 예의바르고 선량한 生活規範 속에 평온하고 질서정연한 삶을 누려왔었다. 다만 엄격한 社會的 身分制度和 궁핍한 經濟構造下에서 끊임없이 발생한 盜賊의 防止가 治者의 關心事項이었을 뿐 體系있는 警察制度의 必要性이 적었던 상황하에서 秩序가 유지되어 왔다.

그러나 폐쇄적이었던 韓末統治構造에서 開化의 눈을 떠 現代的 의미의 警察이 설치된 甲午更張 이후 日帝侵略時代를 거치는 동안, 韓國社會에는 새로운 統治秩序가 생기면서 傳統的 生活規範이 붕괴되고, 급격한 社會變動으로 警察需要가 격증하게 되었다.

이러한 歷史的 변천과정 중에 警察은 統治階級の 保護를 使命으로 하였고, 治者階級の 統治道具로 사용되어 國民들로 하여금 治者階級에 대한 排他的 思想을 갖게 만들었다. 특히 약육강식의 國際紛爭이 만연되던 1次世界大戰 직후 손쉽게 朝鮮을 併呑한 日帝는 이 땅에 植民警察을 설치하여 韓民族을 수탈하고, 侵略行爲 自體를 合法化하기 위한 道具로

서 惡用하였기 때문에 “警察” 하면 증오부터 하게 되는 民族的 感情을 형성하게 되었다.

1945年 8月 15日 祖國解放 後에도 警察은 共產分子들의 교란을 芟除하면서 혼란한 社會秩序를 바로잡아 建國警察로서의 使命을 다하기 위하여 불가피하게 막강한 警察權을 행사하게 되어 民主警察像으로부터 거리가 멀어졌다. 더구나 1948年 8月 15日 政府가 樹立된지 얼마 안되어 6.25 事變이 돌발함에 따라 國立警察은 國家保衛를 위한 戰時警察로 전환하게 되었고, 그와같은 戰爭 狀況下에서 民主警察의 역할을 하기에 는 너무나 힘에 겨웠다.

이렇게 미처 성숙하기도 전에 엄청난 시련을 겪은 警察은 自由黨政 權下에서 政治的 道具로 이용당하기도 하면서 주어진 權力을 바르게 사용하지 못하여 警察像의 부정적 측면을 露呈시킨 사실도 있다. 그러나 면면히 흘러내려온 忠誠組織으로서의 自負心을 갖고 주어진 막중한 責務에 진력하여 오늘날의 社會安定과 經濟成長의 밑거름으로서 이 나라 발전에 기여한 警察의 功은 아무도 부인할 수 없으리라 본다.

이제 警察은 과거의 부정적인 측면을 깨끗이 처분하고 실추된 國民의 信賴를 회복하기 위하여 10萬警察 모두가 한마음이 되어 國家와 國民에게 獻身·奉仕하여야 할 시점에 와 있다.

그러나 고도로 分業化되고 專門化되어가는 급격한 社會變化속에서 警察은 그 任務를 完遂하기에는 아직도 制度, 管理, 運營등 전반에 걸쳐 미흡한 실정이고, 量的·質的으로 팽창·변질되어가는 國民의 治安需要는 警察의 體質改善을 요구하고 있다. 더구나 오늘날 社會의 安寧과 秩序

維持는 警察의 힘만으로는 어렵고, 國民의 적극적인 협력이 必要한 바, 警察은 國民과의 선량한 友好關係를 유지할 수 있는 警察像을 確立하여야 한다.

이러한 관점에서 본 研究는 歷史的 發展에 따른 韓國警察像을 照明해보고, 이를 배경으로 진정한 國民의 지지와 협력을 받을 수 있는 警察像은 무엇이고, 바람직한 警察像을 確立하기 위하여는 누가, 무엇을, 어떻게 하여야 할 것인가를 提示하고자 한다.

2. 研究의 範圍와 方法

警察은 실로 犯罪者와 社會惡의 挑戰에 대하여 正義와 安全의 使徒로서 끊임없이 應戰하면서, 소위 宿命的인 고난의 “Scape Goats”로서의 難境을 克服하면서 成長하여 왔다.

近代的 性格을 띤 警察制度로서의 韓國警察은 李朝 明宗代 前後에 설치된 「捕盜廳」에서 그 모습을 찾을 수 있을지 모르나, 本格的인 近代警察로의 전환시기는 역시 甲午更張 이후로 보아야 할 것이다. 비록 그 당시 警察은 絶對王政下에서 日帝植民統治體制로 전환과정 중의 變態的 警察로 파악될 수 있을지 모르나, 甲午更張은 韓國歷史의 획기적인 전환점이었고 警察近代化의 始發點이므로, 이 시기를 기점으로 오늘날까지 警察像의 變遷과정을 조명하면서, 이를 바탕으로 바람직한 韓國警察像을 모색해 본 다음, 그러한 警察像 確立을 위한 課題를 提示해 보고자 한다.

時代的 變천에 따른 警察像의 照明은 加급적 肯定的이고 發展的 側

面에서 고찰하고, 未來의 바람직한 警察像 確立에 중점을 둔다. 그리고 警察像은 個別警察官의 역할과 태도에 따라 非難받기도 하고 찬미될 수도 있음을 감안하여 個別警察官의 태도와 덕성을 먼저 살핀 다음, 警察制度的 側面에서의 課題를 提示하고자 한다.

二. 韓國警察像의 時代的 照明

人間은 社會的 動物이며, 社會는 시간의 흐름속에서 끊임없이 變動하고 發展한다. 그리고 社會的 變動의 具體化는 곧 政治에로 나타나고, 政治는 社會의 基礎的 構造로서 이른바 「秩序」를 요구한다. 즉 社會變動과 政治發展은 불가분의 관계를 지니며, 여하한 政治體制下에서도 秩序維持를 위한 手段으로서의 警察活動이 必要하게 되고,¹⁾ 政治的 變動이 있을때 마다 公共의 安寧과 秩序를 維持하는 警察은 그 目的이나 機能面에서 變革을 거듭하게 되었다.

요컨대 社會變動과 政治는 相互交互作用을 이루고 있으며, 특히 韓國의 경우 政治體制의 變化는 곧 警察構造의 變遷을 의미하여 왔다고 본다. 이같은 社會變動과 政治, 그리고 政治와 警察과의 관계에 관하여 警察行政學者들은 다음과 같이 말하고 있다.²⁾

註 1) 李漢彬, 社會變動과 行政(서울: 博英社, 1971), 16面.

2) 高橋雄豺, 警察制度 概論(東京: 日本警察協會, 昭和22<1947>), 13~15面 參照.

첫째, 警察은 본질상 保守的인 색채가 강한 것이므로 內部로부터 進歩·改善은 극히 완만하고, 社會情勢의 變化가 심해져서 客觀的인 要求와 警察活動의 實際와의 사이에 격차가 커지게 되면 外部的 壓力이 加重되어 政治的인 手段에 의하여 비약적인 改革이 단행되는 일이 많다.

둘째, 警察은 權力의 行使를 內容으로 하는 것이므로 國家의 政治形成過程과 그 內容에 따라 크게 영향을 받으며, 政治情勢가 安定된 國家 또는 그러한 時期에는 警察도 安定되고, 政治的 變動期에는 警察은 他行政보다도 더욱 重要하게 된다. 그러므로 警察은 가장 활동을 요하는 경우에 警察自體의 重要로 인하여 충분히 機能을 발휘하지 못하고 警察의 目的을 遂行하지 못하게 된다.

셋째, 政治와의 關係가 밀접하므로 政黨 내지 政黨人에 의하여 左右되어 警察의 脆弱的인 面을 노출하는 일이 많으며, 또한 그때 그때의 政府의 의도에 따라 社會가 요구하는 警察任務 이상의 特殊組織과 活動을 강요당하는 나머지 결국에는 이것이 예상외의 좋지 못한 結果를 초래하는 일도 적지 않다.

넷째, 一國의 政治的 變動期에는 돌연하게 新警察이 創設되는 경우도 있다.

그러면 韓國의 社會變動과 政治, 그리고 政治發展과 그에 따른 警察의 變遷은 어떠한가?

1. 甲午更張 이후의 警察

朝鮮王朝 末期까지의 韓國官僚體制는 絕對制的 官僚制였으며, 官僚는 國家權力的 상징으로서 國民을 支配하고 國民으로부터 어떠한 저항도 받지 않았다. 警察權은 君主와 特權的 官僚가 장악하였고, 國民은 支配의 對象으로 規制당하였으며, 官尊民卑思想이 당연시 되었다. 따라서 당시까지의 警察은 國民의 支配者로 國民위에 군림하는 것으로 이해되었고, 國民을 위한 奉仕라는 概念은 찾아볼 수가 없었다. 그러다가 1894年 甲午更張 이후 비로소 近代的 의미의 行政改革에 맞추어 警察도 變革되게 된 것이다.

가. 警務廳의 新設

1894年 甲午更張에 따라 中央官制는 議政府와 宮內部로 區分하여, 前者에게는 一般行政을, 後者에게는 王室事務를 專擔하게 하였다. 議政府 官制는 처음으로 近代國家의 內閣을 모방하여 議政府아래 8個衙門을³⁾ 두고 內閣의 首班은 總理大臣, 各 衙門의 長官은 大臣이라 하였다.

이때 舊 義禁府를 義禁司로 改稱하여 法務衙門 所管下에 두고, 舊 左右捕盜廳을 並合하여 警務廳이라 하여 內務大臣 산하에 두었다. 이때의 警務廳은 일종의 外廳的 性格을 띤 獨立官廳으로 그長官인 警務使는 보통 大臣 못지않은 權力을 行使하였다.

註3) 8個 衙門은 內務, 外務, 度支, 軍務, 法務, 學務, 工務, 農商務 衙門을 말함.

나. 文官警察制로 轉換

甲午更張의 經過중에 警察은 政治的으로 重要한 道具임에 비추어 各衙門 官制와 동시에 그 機構가 制定되었으며, 그 長官인 警務使의 地位가 格上되어 從二品이었던 捕盜大將에 비하여 正二品으로 陞品되고, 종래 兵曹에 속하였던 것이 內務大臣의 지휘를 받게되어 武官警察制로 부터 文官警察制로 轉換되었다.

이를 계기로 그때까지 各 官廳에서 所管法 違反者를 각기 措置하던 것을 폐지하고, 行政警察事項은 모두 警務廳의 所管事項으로 하므로써, 비로소 警察은 近代化의 기반을 구축하게 되었다.

그후 警察은 日帝侵略의 手段으로 惡用되면서 소위 警視廳 警察, 統監府 警察時代를 거쳐 1910年 6月 24日 “韓國의 警察事務에 관한 覺書”의 조인으로 警察權이 이양되고, 同年 8月 29日 韓日合併으로 警察權을 喪失하게 되었다.

이 時期의 警察은 政治體制와 社會變動에 상응하면서 보편화된 身分 社會의 秩序確立과 政治的 安定을 위한 社會秩序維持와 民族的 傳統을 確立하기 위한 努力, 그리고 時代마다 變轉하는 思想의 保護등 당시에 요구되던 警察의 任務遂行에 충실하였다고 본다. 다만 國家體制가 絕對 君主國家였기 때문에 과잉충실하였고, 日帝侵略者의 目的 達成 의도하에 과도한 강제로 나타나 同族, 親族, 隣洞에 폐단을 끼치기도 하고, 法執行의 과정에서 人身의 拘束 등 手段의 非民主的인 結果로 因하여 警察은 人權의 保護나 奉仕的인 것보다는 強制와 억압의 상징으로 인식 되게 되었다.

2. 日帝 植民統治時代의 警察

日帝下의 警察은 크게 憲兵·警察 統合時代(소위 武斷統治時代)의 警察과 朝鮮總督府 警務局 警察時代(소위 文化統治時代)로 區分되고 있으나, 당시의 警察은 한마디로 植民地 統治를 위한 強制的 手段의 심 불이었다고 할 수 있다. 즉 警察은 植民地 統治를 위한 秩序維持와 行政的 支配를 용이하게 하기 위하여 制定된 수많은 法規를 強制하기 위한 강력하고도 방대한 體制를 구축하고, 政治·經濟·社會·文化·建築· 衛生·教育등 전반에 걸쳐 강력한 權限을 行使하게 되었고 行政의 警察依存性向을 깊게 하였다.

따라서 이 時代의 警察은 日本 帝國主義者의 야망실현의 手段으로서 軍隊的 統率風이 支配的인 壓制警察像의 표본이었다. 다만 日帝警察은 日本이 植民統治를 위하여 이 땅위에 설치한 특수한 警察이었기 때문에 韓國警察史的 측면에서는 그렇게 意義를 부여할 必要는 없다고 본다. 그러나 이 당시의 警察役割에 따른 國民의 對警察 이미지는 歷史의 흐름 속에서 오늘날까지 韓國警察像 形成에 커다란 影響을 미치고 있다.

3. 美軍政時代의 警察

1945年 8月15日 日本의 敗戰 즉시 이를 교체할 大韓民國의 主權이 確立되지 못하여 日本警察의 최후의 발악적 妄動과, 各種 治安團體(學生隊, 警察隊, 青年團등)의 亂立, 그리고 政治的 난맥상이 들끓어 일시적 混亂·無法狀態가 야기되었다. 그러나 同年 9月10日 Anorld

少將이 軍政長官에 就任하여 軍政이 실시되면서 軍政警察은 바탕을 찾게 되었다.⁴⁾ 軍政이 시작된지 1개월여 후인 1945年 10月 21日 軍政警察이 確立되어 종전의 壓制警察로부터 世界思潮에 수반한 民主警察로 바뀌어 가는 章을 열게 되었으니, 오늘날 大韓民國 警察은 이날을 創立日로 記念하고 있다.

이렇게 설치된 軍政警察은 一時的인 點領軍의 正當한 行爲였으나 韓國의 政治的 完全獨立을 위한 架橋的·過渡的인 性格을 지니고 있었으며, 美軍政의 軍事的 警察이었고, 國立警察을 終局的 目標로 하는 臨時的 警察이었다. 또한 共產分子들은 解放 직후 政權奪取를 위하여 手段을 가리지 않고 脅迫·恐喝·殺人·放火등을 자행하면서 無知한 백성들을 선동하여 폭동을 야기시키고 社會秩序를 紊亂케 하여, 警察은 武力으로 이들을 제압하지 않을 수 없었기 때문에 자연히 軍政警察은 戰鬥警察의 特性을 지니게 되어 軍事的 訓練과 特殊武裝을 갖추어야 했다.

이러한 特性을 지닌 軍政警察은 警察制度의 民主化 改革을 추진하였는 바, 그 중요한 內容을 보면 다음과 같다. ① 民衆에 대한 威嚇의 상징이던 帶劍 대신 선량한 市民의 保護를 위한 警察棒을 들게 하였고, ② 威壓적이던 徽章과 階級章을 떼고 소형 무궁화계급장을 옷깃에 달았으며, ③ 상상도 못했던 女子警察을 新設하여 老幼者나 婦女子들의 保護에 임하였다. ④ 公報室을 設置하여 警察과 民衆과의 理解·接觸을

註4) 警察專門學校, 韓國警察制度史, (서울: 警察專門學校, 1955), 186 ~ 187面.

조장·원활히 하는 한편 民衆에 대한 處遇를 改善·向上시켰으며, ⑤ 經濟警察을 폐지하고 衛生警察, 消防警察, 檢閱警察, 風俗警察 등의 業務를 대폭 市·道에 移管하여 警察 本然의 任務에 충실하게 하였으며, ⑥ 警察의 司法權 즉 卽決處分權을 폐지하여 이를 司法當局에 이양하고, 日警의 惡弊이던 拷問을 폐지하는등 괄목할 만한 것들이었다. 이와같은 制度的인 改革을 단행하면서 軍政警察은 「奉仕와 秩序」를 標語로 制定하여 民主警察의 상징적인 方向을 제시하고, 民意와 人權을 尊重하면서 滅私奉公, 不偏不黨의 精神으로 使命의 完遂에 만전을 기하여 民主警察像 具現에 매진하게 되었다.

또한 軍政警察은 大韓民國 政府 樹立에 이르기까지 험난한 형극의 길을 걸어 오면서 政府樹立을 위한 준비에 공로가 지대하였다. 즉 政治的 安定을 갖추지 못한 상황하에서 共產分子들의 策동으로 순후하고 선량한 民族이 左右로 분열되어 民族相殘은 날로 극심한 가운데 警察은 폭동과 파괴, 파업과 암살, 반란과 방화등 극도로 혼란한 社會秩序에 대처하면서 左翼分子를 索出·檢舉하고 民心을 啓導하며 對共鬪爭에 獻身 함으로써 政府樹立의 터전을 공고히 하였는 바, 이와같은 歷史的 事實은 建國警察로서의 긍지를 警察官 모두에게 깊게 심어주고 있다.

4. 政府樹立 이후의 警察

警察의 性格은 그 國家의 目的과 性格에 의하여 左右되는 것이며, 時局의 추세에 따른 要請에 수반하여 警察作用의 原則이 樹立된다.

日帝의 警察과 軍政警察의 作用이 판이하고, 軍政下의 警察과 政府樹

立 後의 警察이 그 本質부터 다르게 된다. 또한 政府樹立 後의 警察도 平常時와 非常時에 따라 그 作用과 任務가 다르게 마련이다. 大韓民國政府 樹立 後의 警察任務는 國民의 生命·身體·財產의 保護와 社會公共의 安寧과 秩序維持라는 本來의 使命 外에 大韓民國의 國基鞏固化와 民主發展 그리고 國民思想 統一과 統一組國의 樹立을 중대한 使命으로 하였으나, 6.25 事變을 계기로 國家의 위기를 극복하기 위하여 警察本來의 使命 外에 敵의 격퇴와 섬멸로 國家를 保衛하는 使命으로 變動된 것과 같이 警察은 國家目的에 따라 변하게 되는 것이다.⁵⁾ 이와같은 本質下에서 政府樹立 後의 警察은 5.16 軍事革命 前後로 나누어 考察하기로 한다.

가. 警察의 試練期

1948年 8月 15日 政府樹立 後 同年 9月 2日 政府機構組織에 따라 美軍政으로부터 警察權을 이양받은 政府는 美軍政時代 一個 行政部署로 獨立되어 있던 警務部를 內務部 治安局으로 格下 예속시키고, 地方警察도 市·道知事 管掌下에 둠으로서 警察力을 弱化시켰다.

國立警察은 첫발을 내디딘 그날부터 이땅에서 共產主義를 몰아내야 한다는 絕對·至上의 課題를 안고 無秩序와 混亂을 追放하여야 하였다. 그러나 政治的 混亂을 획책하고 社會秩序를 교란하면서 6.25사변의 발발때까지 갖은 악랄한 짓을 자행한 共產分子들은 民·警間의 離間策

註5) 徐基榮, 韓國警察行政史. (서울: 法文社, 1976), 470 ~ 471面 參照.

으로 중상과 모략을 일삼아 警察에 대한 國民의 認識을 나쁘게 하였고, 結果的으로 警察은 그 任務遂行에 막대한 어려움을 갖게 되었다. 그러나 警察은 濟州道 暴動事件, 麗·順 叛亂事件, 大邱 第6聯隊 叛亂事件 등과 南勞黨의 잦은 警察官署 습격등 허다한 秩序破壞行爲를 評정하고, 1948年 12月 美軍이 38線 地域에서 철수함에 따라 야기된 이 지역을 둘러싼 크고 작은 共産黨의 挑發行爲를 수없이 격퇴하면서 政府樹立 後의 빈약한 國基를 다지는데 身命을 바쳐 護國警察로서의 빛나는 警察像을 確立하였다.

그러나 1950年 6月 25日 北傀의 不法南侵으로 警察은 또 다시 시련을 겪게 되었으니, 6.25라는 全面戰爭下에서 警察은 전투경찰로 개편되어 1953年 7月 27日 휴전이 성립될 때 까지 주로 전투에 임하였다. 물론 직접 戰線을 담당한 것은 一年이 채 못되지만 그후에도 후방지역의 패잔병 소탕과 게릴라화한 공산군의 섬멸에 주력하였다. 그리하여 전국 警察機關이 前·後方 大小戰鬪에 참가하여 92,861名의 敵을 사살하는 不朽의 공적을 세우면서 3,161名의 警察이 조국을 위하여 목숨을 바쳤다.⁶⁾

警察史에 빛나는 수 많은 戰鬪中에서도 영월·울진공방전, 충주·대전지구 전투, 금강방어작전, 특히 國防부와 美軍이 부산으로 철수하여 위기에 처한 대구를 警察力 1만 5천명으로 死守한 功은 한국동란사에 길이 빛날 것이다.

註 6) 國防部 政訓局, 韓國戰亂(서울: 戰史編纂委員會, 1968), 1, 2, 3年誌參照.

이와같은 戰亂속에서 경찰은 수복지역의 治安確保, 민심수습, 부역자 색출, 도시재건등 눈부신 활약을 하였으며, 北進하는 국군과 U.N군을 따라 간첩검문검색, 정보수집, 군 보급로 경비, 주민통제등으로 군 작전을 측면 지원하면서 失地回復에 온 힘을 기울여 救國警察로서의 면목을 유감없이 발휘하였다.

1953年 7月27日 休戰이 성립됨에 따라, 警察은 社會公共의 安寧과 秩序維持라는 본연의 目標를 달성하기 위하여 總力을 집중하여야만 했으나, 이러한 目標의 달성에는 많은 어려움이 있었다. 즉 ① 自由黨이 警察을 政治에 이용하여 국민의 신뢰가 상실되었으며, ② 戰爭의 휴유증인 物價昂騰, 失業, 傷痍軍人등의 황포등으로 社會的 不安이 심하였고, ③ 戰鬥警察로서의 타성을 벗지 못한 警察官의 對民行態가 비난을 초래하였으며, ④ 戰後 좌익분자와 공비토벌등의 임무가 尙存한 점 등이다.⁷⁾

그럼에도 警察은 警察官職務執行法과 輕犯罪處罰法등의 제정으로 警察行政의 능률을 도모하고 戰後 社會秩序 維持에 심혈을 기울여 警察의 使命 완수에 매진하였다. 그러나 警察은 政治와의 力學關係에서 지나친 政治偏向으로 警察 본연의 任務에 充實하지 못한 과오를犯하기도 하여, 엄청난 공적에도 불구하고 國立警察像에 깊은 상처를 입게 되었다.

이러한 政治的, 社會的 환경속에서 대두된 것이 警察中立化 문제였으며, 自由黨政權下에서 警察의 中立을 주장하다 실패한 民主黨은 마침내 政權을 장악하여 이를 憲法에 明文化하기에 이르렀다. 그러나 民主黨政

註 7) 鄭振煥, 韓國警察教育制度 發達에 關한 研究, 建國大學校 大學院, 博士學位 論文, 1979, 111面 參照.

權은 적극적으로 이를 구체화하지 못하고 극심한 사회혼란속에 無力과 심한 派爭으로 마침내 5.16 군사혁명을 맞게 되었다.

나. 警察의 刷新期

5.16 軍事革命으로 韓國社會는 政治的, 社會的으로 重大한 大變革을 맞게 되었으며, 이에 따라 警察의 使命도 增大되고, 祖國近代化라는 國家目標의 達成을 위하여 社會는 警察에게 새로운 任務를 부여하면서 奉仕精神의 구현을 통한 警察의 공헌을 다시 한번 기대하게 되었다.

軍事革命政府가 政治的 刷新을 단행할 때 警察도 이에 맞추어 警察本연의 任務에 充實하면서, 情實人事의 배경과 과학적 人事管理, 反共體制의 정비강화와 폭력배등의 대대적인 소탕, 각종 安全事故의 방지와 명량한 사회질서 確立, 그리고 國民의 준법정신 양양등 民主化 터전을 다지기 위한 각종 시책을 적극 펴 나갔다. 나아가 民警親善을 도모하고 민중의 公僕으로서 소임을 다 하기 위하여 制度의 改善에도 努力하였는 바, 특히 警察官 職務의 특수성을 立法的으로 인정받아 獨自的身分法인 警察公務員法이 제정되어 警察의 自主性 확보를 위한 소지가 마련되었으며, 警察像의 刷新을 爲하여 人事·教育·訓練등 個別警察官의 자질향상 방안이 강구되었다.

그러나 國土 分斷에 따른 북한 공산집단의 끊임없는 도발로 警察은 간첩침투의 저지와 침투간첩의 격멸에 끝없이 응전하여야 했으며, 특히 1968年 1月 21日 북괴 무장공비의 청와대 습격을 목숨바쳐 저지한 故 최규식 경무관의 殺身奉仕는 조국수호를 위한 警察의 龜鑑이 되고

있다. 한편 자유당 독재정권을 무너뜨린 학생 시위는 끝없이 계속되어 政治·經濟·社會 전반에 걸쳐 많은 혼란을 야기하였으며, 警察은 이들 시위와 혼란에 대처하기 위하여 너무나 많은 警察力을 소비하게 되었고, 결국 警察은 民主警察 본연의 任務에 충실하기에는 구조적인 어려움이 있었다.

이러한 어려운 여건속에서 警察기능은 秩序維持를 위한 범집행을 통하여 단속과 제지 그리고 명령과 강제등 處罰的 機能에 치우치게 되었으며, 이와같은 국민과의 마찰로 因하여 警察은 불편한 존재로 인식되기도 하였고, 이러한 과정에서 야기된 일부 警察官의 逸脫된 행위는 警察에 대한 國民의 비판적 견해를 고조시켰으며, 民主的 奉仕警察像 보다는 秩序維持만을 위한 統治手段으로 警察像을 부각시키게 되었다.

다. 警察의 오늘

오늘 날 한국 警察은 적은 人力과 부족한 裝備를 가지고 國家에 忠誠하면서 國民에 奉仕하고 모든 社會惡과 危險으로 부터 國民을 보호하기 위하여 분투노력하고 있다. 그래서 警察은 그 어느 때 보다도 무한한 忍耐와 높은 使命感, 그리고 뚜렷한 價値觀의 확립이 요구되고 있으며, 警察官은 자신과 家庭을 희생하면서 조직의 目標를 爲하여 모든 것을 바치고 있다. 그러나 급격한 經濟成長과 科學技術이 발달하여 國民의 生活양식이 바뀌고 가치관이 변질된 오늘 날, 警察官은 삶의 갈등과 職務의 어려움에 시달리고 있다고 본다.

전통적 道德觀念은 무너지고 물질만능의 사회풍조속에서 治安需要는 날로 증가하여 警察力은 상대적으로 弱化되어 가고 있다. 더우기 犯罪는

점점 흉폭화되어 가고 향락적 퇴폐풍조는 國民情緒를 크게 손상시키고 있으며 靑少年들의 非理와 脫線은 量的 質的으로 심화되어 가고, 學校나 가정의 전통적 犯罪抑制機能은 점점 상실되어 가고 있다.

나아가 국제교류의 頻繁과 國家元首의 頂上外交가 증가함에 따라 警護등 安全을 도모하는 業務의 폭주와 勞使間의 紛爭, 宗教人 問題, 學園事態등은 부족한 警察力을 더욱 악화시키고 있다. 이와같이 부족한 人力은 教育중의 警察官이나 犯人 추적과 犯罪事實 추궁에 몰두해야 할 警察官등의 동원으로 보충되기도 하는 바, 이런 현상은 조직의 발전을 저해하고 目標의 달성을 어렵게 하는 문제점을 警察에게 안겨 주고 있다.

결국 오늘의 警察은 集團事態의 예방과 진압에 중점을 두면서 본연의 업무도 충실히 수행해야 하는 어려움속에 처하여 있기 때문에, 警察하면 격무에 시달리는 警察, 진압하는 警察, 단속하는 警察로서 國民의 의식속에 심어지고 있다고 본다.⁸⁾

註8) 이에 대한 조사분석도 警察하면 머리에 떠오르는 이미지는
 ①親切, 奉仕, 정의가 21.0%, ②秩序, 치안이 46.25%,
 ③권위, 권력이 20.75%, ④불안, 폭력이 11.5%라고 하고 있다.
 (徐相鎔, 韓國警察에 대한 國民의 意識構造調査研究, 東國大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1982, 141 ~ 142 면參照.)

三. 바람직한 警察像 - 奉仕警察 -

警察이 必要없는 社會가 가장 理想的인 狀態이나, 오늘 날 우리 사회에 警察이 없다고 가정해 볼 때 그 혼란은 상상할 수가 없으며, 국민은 하루도 便安하게 살 수가 없을 것이다. 그런데 警察은 그렇게 중요한 위치에서 훌륭한 일을 하면서도 국민으로 부터 사랑을 받지 못하고, 힘겨울 때 국민의 協力도 받지 못하는 이유는 무엇일까?

오늘 날 한국 警察은 年平均 40여명이 순직하고 300명 이상의 傷痍者가 발생하며, 2만 7천여명이 병원에 입원 치료를 받는 등⁹⁾ 격무와 위험속에서 일하고 있다. 그렇다면 警察은 마땅히 국민으로 부터 존경을 받을 수 있는데 실제로는 그렇지 못한 실정이다. 그렇게 된 원인은 여러가지가 있겠으나 무엇보다도 중요한 이유는 個別警察官의 임무수행과정에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 아무리 훌륭한 制度와 與件속에서도 국민과 직접 대면하여 업무를 집행하는 個別警察官이 바람직한 방법으로 업무를 집행하지 못 한다면 警察은 비난을 면하지 못할 것이고, 반대로 劣惡한 勤務環境과 不合理한 制度下에서도 警察官 각자가 훌륭하게 勤務를 遂行한다면 警察은 國民으로 부터 신뢰와 찬사를 받을 수 있을 것이다. 물론 직접 업무를 집행하는 個別警察官의 역할도 중요하지만, 그들이 충실히 勤務에 임할 수 있는 제도적 뒷받침과 양호한 勤務與件의 조성도 무시할 수는 없다고 본다.

註9) 治安本部, 警察統計年報, 1982年度 및 警察病院 記錄室.

여하튼 分斷된 조국의 현실속에서 社會安定을 지속적으로 유지하여 國家·經濟發展을 도모하여야 할 警察의 역할과 임무는 점차 중요시 되어 가고 있다. 그러나 이렇게 중요한 경찰업무도 이제는 경찰 단독의 힘만으로 수행한다는 것은 어려운 실정이고, 결국 국민의 지지와 협조가 크게 요망되고 있는 바, 警察이 國民의 協助와 지지를 받으려면 우선 國民으로 부터 신뢰를 받아야 하며, 그러기 위하여는 警察도 상투적인 직무수행자세에서 과감히 벗어나야 할 것이다. 전통적인 警察手段인 命令과 強制는 국민의 반발과 미움을 초래하게 되며, 더구나 강압적이고 불친절한 태도는 對警察 이미지 형성에 나쁜 영향을 미친다는 사실을 인식하고, 警察은 이제 建國警察·護國警察·救國警察의 빛나는 전통을 계승 발전시키면서 奉仕警察로의 자세를 확립하여 國民속에서, 國民과 더불어, 國民을 위한 警察이 되어야 할 것이다.

따라서 바람직한 警察像은 忠誠組織으로 國家와 民族을 위하여 끝없이 獻身해 온 전통을 이어 받고, 國民으로 부터 受任된 警察權을 國民을 위하여 바르게 행사하는 民主警察의 根本 理念아래 秩序維持機能을 수행하면서 「奉仕하는 警察」로 정착되어야만 한다. 여기에서 「奉仕」란 用語는 “남의 뜻을 받들어 섬기고 남을 위해 자신을 희생하며 노력하는 것”이라고 볼 때, 奉仕警察은 “國民을 받들어 섬기고 국민을 위해 자기를 희생하면서 국민의 생명·신체·재산과 자유·권리를 보호하고 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위한 警察作用”이라고 할 수 있다. 이렇게 볼 때 法執行機能의 수행도 奉仕를 바탕으로 이루어 져야 하는 바, 警察에 맡겨진 모든 임무가 奉仕的 性格을 띠고 있어야 한다. 따라서 警察官 각자는 성실하게 임무를 수행하되 국

민을 진정으로 돕고, 국민이 편리하게 찾는 警察이 되어야 한다.

그러나 奉仕는 警察뿐만 아니라 모든 公務員에게 요구되는 것이다. 다만 일반공무원은 주로 給付行政이고 奉仕가 일반적 수단이지만, 警察은 국민의 自然的 自由를 제한하는 命令·強制가 주요 수단이므로 奉仕하기가 구조적으로 어렵기 때문에, 경찰의 奉仕는 더욱 값진 것이고 일반 공무원과 다른 차원에서 받아들여 질 것이다.

四. 奉仕警察像 確立을 위한 課題

1. 警察官의 姿勢

警察像은 個別警察官의 役割을 통한 警察機能의 遂行過程에서 주로 형성된다. 즉 警察은 매일같이 수행되는 일상업무와 관련하여 수 많은 住民과 접촉하게 되며, 이때 이들의 용모·언어·태도, 그리고 법집행 방법과 정신상태등의 여하에 따라서 警察像은 국민속에 다양하게 형성되는 것이다. 그러므로 個別警察官의 훌륭한 자세는 警察像 確立에 있어서 제1차적 觀念이 된다고 볼 수 있다.

가. 親切과 恭遜

親切이란 정답고 고분고분한 것을 말하며, 恭遜은 공경하고 겸손한 것을 뜻한다. 이는 社會生活에 있어서의 根本이다. 그러나 警察은 緊急性·突發性·危險性等 業務의 특성 때문에 親切이 결여되기 쉽고 공손을 잃기가 쉽다. 또한 警察은 權力作用이기 때문에 法執行을 하면서 큰 소리 치고, 우박지르고, 위력을 과시하기가 쉽다. 그래서 警察이 住民을 정답게 대하면 주민은 더욱 정답게 대하여 줄 것이고, 주민을 공경하고 겸손하게 대할 때 주민은 친밀감을 느끼게 된다.

그러나 이와같은 친절과 공손은 진실된 것이어야 한다. 위선적인 친절은 진정한 奉仕가 아니며 참된 국민의 이해와 협조를 어렵게 한다. 위선과 진실한 친절은 구분하기가 어려우며, 이는 각자의 양심에 맡겨야 하고, 윗사람이 하라니까 하는 친절은 진실한 친절이 될 수가 없다.

따라서 親切과 恭遜은 마음속에서 우러나와 몸에 배인 습관에서 나와야 하고, 말로만 親切하고 형식적인 恭遜은 버려야 한다. 「어서 오십시오, 무엇을 도와드릴까요」등의 경찰민원실에 표시된 내용과는 다르게 불손하고 거만한 근무자의 자세는 오히려 경찰을 비난받게 만든다.

親切하고 공손한 자세, 이는 가장 쉽고 효과가 큰 警察像의 확립 방안이라고 본다.

나. 犧牲 精神

警察은 모든 社會惡과 危險으로 부터 국민을 보호함을 주요 임무로 하기 때문에 일반 공무원과는 비교도 할 수 없는 犧牲精神을 근본 바탕으로 하고 있다.

犧牲精神은 자기를 돌보지 않고 남을 위하는 정신인데, 흔히 警察官의 “犧牲精神” 하면 자기의 목숨이나 신체적 손상을 생각하기가 쉽다. 그러나 이는 극단적인 희생으로 이보다는 정신적 희생이나 행동적 희생이 먼저 요구된다. 警察官은 국민의 奉仕者이기 때문에 스스로의 자존심이나 우월감을 자제하고 주민을 恭待한다든가, 울화나 짜증이 날 때 이를 미소로 승화시켜 대하는 것이 정신적, 행동적 희생이다. 시민으로부터 불쾌한 소리를 듣고도 참고 존경하는 자세나, 어려움이 있어도 괴로움을 무릅쓰고 국민을 위하는 일이라면 기꺼이 행하는 자세, 자신의 생명이 위험함을 알면서도 국민의 안전을 도모하는 자세, 바로 이런 것들이 경찰의 희생적 자세인 것이다. 그래서 경찰은 위험속에서

도 자신을 돌보지 못하고 危險을 피할 권리마저 인정되지 않는다.¹⁰⁾

다. 公 正 性

正直하고 公正한 직무자세는 民主警察의 要件이다. 법집행은 물론 국민을 돕고 계도하는데도 편파적인 자세는 버려야 한다.

봉건사회에서의 엄격한 身分制度下에서는 治者는 法을 輕視하고 자신은 구속하지 않는 것으로 생각하였다. 오늘 날에도 봉건시대의 「禮不下庶人, 刑不上大夫」¹¹⁾ 라는 관념이 잔존하고 있다. 고급공무원의 범법행위가 처벌되는 경우가 드문 것은 아직도 「刑不上大夫」의 法意識이 남아 있기 때문이며, 이는 平等保護와 公正이라는 正義의 원칙에 反하는 것이다.

대부분의 국민은 잘못된 일을 저지르게 되면 法執行官中에 아는 사람을 찾으려는 습성이 있고, 또한 「法은 權力있고 돈 많은 사람을 위하여 만들어진 것 같다」고 느끼고 있으며, 「요즘 세상은 法보다 權力이나 돈의 위력이 더 큰 것 같다」는 심리에 젖어 있다. 이런 사회풍조는 「官廳을 상대로 고소한다고 해도 民間人이 이긴다는 것은 힘든 것」이라고 생각하게 하며, 이는 法執行에 대한 不信의 원인이기도 한다.

註 10) 刑法 第 22 條 2 項.

鄭榮錫, 刑法總論(서울: 法文社, 1983), 147 面參照.

11) 禮는 서민에게 적용안되고, 刑은 문벌높은 사람에게 미치지 않는다는 뜻.

法앞에는 萬人이 平等하다. 警察官은 그들이 執行하는 편파적인 對民處遇가 警察을 不信하게 만드는 主要原因中の 하나임을 자각하여, 警察內·外部로 부터의 압력과 청탁에 굴하지 말고 공정하게 직무를 수행하여야 한다.¹²⁾

라. 깨끗한 奉仕

國家經濟가 빈약했던 과거에, 警察은 소위 非豫算事業을 가끔 실시하여 國民에게 많은 폐를 끼치기도 하였고, 본연의 業務執行을 수행하면서 어떤 댓가를 요구하는 경우도 있었다. 그리고 어느 警察署 保安係長이 즉심피의자를 훈방해주고 금품을 받아 처벌되었다는 얘기도 들린다. 이러한 不美스러운 행동들 하나하나가 警察像을 나쁘게 만들게 된다. 어떠한 댓가를 바라고 奉仕하는 것은 깨끗한 警察의 자세가 아니다. 警察과 市民間에 주고 받는 것이 있다면 警察은 奉仕를 주고 市民은 信賴를 주어야 한다.

註12) 英國警察의 公正한 法執行姿勢에 관한 實話.

“영국수상인 처칠이 자동차를 운전하다가 교통법규를 위반하여, 교통순경으로부터 범칙금을 요구받자. 그는 할 수 없이 수상신분을 밝혔다. 그때 교통순경은 수상님도 법규를 위반하며는 벌금을 내어야 한다고 공손하게 요구하였고, 처칠은 벌금을 내었다고 한다. 벌금을 받은 그 교통순경은 정중히 인사를 하며 “벌금을 받은 것은 제가 아니라 法입니다”라고 말하였다고 한다.

이제 警察은 예산이 없는 사업을 추진해서는 안되고 더이상 國民에게 사소한 폐도 끼쳐서는 안된다. 住民에게 어떤 부담을 주면 그들은 어쩔수 없이 들어 줄 지 모르나, 그 것 때문에 國民은 警察을 不可近 不可遠의 의식으로 대하게 될 것이기 때문이다.

2. 警察官의 德性

바람직한 警察像의 확립을 위하여 個別警察官은 전술한 姿勢를 가져야 하며, 또한 다음과 같은 德性을 갖추어야 한다.

가. 人權尊重의 精神

人權尊重精神이란 國民을 대할 때 人間의 존엄성을 尊重하고 시민으로서의 基本權을 보장하고자 하는 정신을 말한다.

警察은 機能上 權力을 행사하고, 때로는 武力이나 暴力을 행사할 수 있는 위치에 있으며, 權力은 그 속성에 있어서 남용되거나 暴力化되기 쉽기 때문에 자칫하면 人權의 탄압이나 침해를 가져오게 된다. 모든 人間은 法앞에 평등하고, 國民의 基本權이 헌법상 명문으로 보장되어 있으나, 현실적으로 수사폭력이나 규제과잉현상이 근절되지 않기 때문에 국민은 警察을 비난하고, 警察은 國民의 신뢰를 잃게 된다. 따라서 警察은 국민의 신뢰획득과 협조를 받기 위하여는 폭력警察이 되어서는 안되고, 그러기 위하여 국민의 人權을 존중하는 정신자세가 확립되어야 할 것이다.

나. 創造的 問題解決 能力

이는 당면한 제반 政策課題를 効率的으로 처리하여 국가적 목

표를 성공적으로 달성케하는 能力을 말한다. 급격한 社會變動속에서 警察의 당면과제는 나날이 새로워지고 국민의 욕구나 기대 역시 시각을 다투어 상승하고 있다. 만약 警察이 創意性을 상실하고 일상의 姑息的인 방식으로 이에 대처한다면 警察에 대한 국민의 인식도 새롭게 바뀌지 않는다. 반대로 警察이 당면과제를 効率的으로 처리하고 목표달성에 効果적으로 대처한다면, 국민은 경찰의 직무수행에 만족하고 警察을 신뢰할 것이다.

이제 경찰은 前 近代的인 사고방식이나 復古的인 타성 또는 세상일에 순응하는 운명주의적 생활태도를 버리고, 새로움을 추구하는 진취적인 자세로 문제의 해결을 모색하는 變動指向性과 刷新性을 갖추어야 하며, 그렇게 될 때 경찰은 그 임무를 성공적으로 완수할 수 있게 되고 나아가 有能하고 蕪新한 경찰로 인정을 받게 될 것이다.

다. 清 廉 性

清廉이란 公職者가 자신의 직권을 이용하여 업자나 국민으로부터 뇌물을 받는다든가, 利權에 개입한다든가, 기타 公職倫理에 어긋나는 행위를 하지 않고 공직자 본연의 직무에 충실하고자 하는 마음가짐과 태도를 말한다.

그러나 여기서 요구하는 清廉性은 神聖性의 주장은 아니다. 警察官도 하나의 人間으로서 세속적 생활인이며 좀더 풍족한 생활을 누리고 싶은 욕구가 있다. 그럼에도 불구하고 清廉해야 한다는 것은 경찰은 높은 倫理와 名譽를 추구하여야 하기 때문이다. 政治家가 權力을 추구하

고, 企業人이 돈을 추구하고, 學者가 眞理를 탐구하는 것이 상식이라면, 경찰은 명예를 추구가 당연하고, 이는 清廉性에 바탕을 두어야 한다. 또한 이와같은 清廉性은 경찰조직의 필연적 속성인 合理性의 存在여부를 나타내는 척도가 된다. 경찰업무 수행시에 合理的인 판단과 집행과정이 이루어 진다면 거기에는 不正과 腐敗가 싹틀 여지가 없기 때문이다.

이와 관련하여 강조될 사항은 公人意識과 召命意識이다. 公人意識이란 자기의 신분이 공직자임을 인식하고 국가에 대한 忠誠과 국민에 대한 奉仕를 생활의 준칙으로 삼는 정신을 말하며, 公私無分別과 같은 不條理는 이러한 公人意識의 결여에서 기인된다. 그리고 召命意識이란 자기 직무에 대한 높은 使命感과 성취욕구를 느끼는 심리상태를 말하며, 단순한 의무감이나 책임감 같은 것은 召命意識에 해당되지 않는다. 그러한 의무감이나 책임감이 奉仕精神이나 犧牲精神에 결부될 때 비로서 召命意識은 싹트게 된다. 召命意識이 강한 사람은 어떤 댓가나 보상을 전제로 일하지 않으며, 일의 성취 자체에 만족과 보람을 느낀다. 이런 점에서 召命意識은 결코 부패심리와 共存할 수가 없다.

오늘날 경찰의 직무는 국민의 자유 제한과 관련이 많고, 법집행을 통한 많은 罰則이 수반되기 때문에 일반 공무원 보다는 훨씬 강한 清廉性과 公人意識, 그리고 召命意識이 요구되며, 이러한 德性이 결여된 경찰은 결코 奉仕警察이 될 수 없고, 설사 奉仕警察같이 보일지라도 그는 僞善的 奉仕警察이라고 보아야 할 것이다.

3. 政策的 課題

前述한 警察官의 姿勢와 德性은 個別警察官이 갖추어야할 평범하고도 필수적인 요건이다. 그러나 警察官도 평범한 사회인이기에 여러가지 크고 작은 內的 原因들과 사회의 風土, 그리고 國民의 높지 못한 遵法精神등과 관련하여 바람직한 警察의 역할을 다하지 못하는 수도 있게 된다. 따라서 이들 個別警察官이 그래도 기본적인 여유를 가지고 직무에 성실히 전념할 수 있는 제도적 뒷받침이 이루어져야 할 것이다.(이하의 과제는 많은 사람이 자주 거론하는 문제이며, 이는 그만큼 중요하고 必要한 것이기 때문인 것이다)

가. 優秀人力의 確保

오늘 날 警察業務는 警察人으로서의 專門的 資質을 갖추지 않고서는 누구나 함부로 담당할 수는 없게 되었다. 警察人은 인생관에서부터 德·學識, 體力과 精神力, 그리고 각기 職級과 담당업무에 따른 特定要件을 구비하여야 비로서 그 責務를 완수할 수 있게 된다. 警察業務는 누구나 할 수 있다는 시대는 이미 지났다. 그래서 경찰은 우수한 人材를 확보하여 힘있는 조직으로 발전시켜 나가야 한다.

그러나 오늘 날 경찰에 지원하는 人的 資源은 일반 기업이나 다른 국가기관에 비하여 볼 때 우수하다고 볼 수가 없다. 이는 현실적으로 우수한 인재를 끌어들이는 要因이 부족하기 때문이다. 일반 기업을 보면 수없이 많은 기업체가 있지만 그중에도 有數한 업체에는 우수한 인재가 모여들고, 그런 인재가 入社하여 능력을 발휘하여 기업은 더욱 성장하고, 다시 우수한 인재가 모여드는 순환 현상이 보편적이다. 新入

社員 보수가 30 만원이면 30 만원 가치가 있는 사람이 모이게 되고, 보수가 15 만원이면 그에 상응한 인재가 모이는 것은 자유경쟁체제에 서의 필연적 귀결일 것이다.

警察은 초임순경 월 보수가 142,500 원이다. 이런 현실속에서 우수한 人力이 警察에 지원하리라고 기대하는 것은 욕심에 불과하다고 본다. 여기에 다른 요인 즉 社會的 評價라도 좋으면 희망이 있지만 警察의 社會的 評價 역시 그렇게 좋은 것은 못된다.¹³⁾ 이에 대한 연구, 조사를 보면,¹⁴⁾ 警察이미지는 유능한 인재 흡수에 방해가 된다고 보는 비율이 44%, 그렇지 않다는 비율은 35%이며, 가족이 경찰에 지원할 때 찬성한다가 8.25%, 반대하겠다는 비율이 49%로 나타나 있는 바, 이는 유능한 인재 흡수의 어려움을 보여주고 있다.

어느 組織이나 그 目標를 달성하는 데는 우수한 人的 資源이 必要하다. 더구나 경찰은 국민의 啓導的 立場에서 社會의 安寧과 秩序維持라는 어려운 目標를 達成하여야 하므로 우수한 人力의 확보가 어느 조직보다도 必要하게 된다. 그래서 많은 학자들과 관심있는 사람들이 경찰의 처우 개선을 주장하고 있다. 이는 경찰이 수행하는 업무의 특성과 奉仕警察像의 확립을 위한 우수인력 확보와 관련 시급히 해결되어야 할 문제이다.

註13) 警察大學生에 대한 社會的 認識은 이와 다르기 때문에 우수 인력이 당분간 계속 응모하리라고 본다.

14) 徐相鎔, 前揭論文, 134 ~ 138 面參照.

본인이 조사한 警察公務員의 의식구조에서도 대부분의 경찰관이 최소한도의 인간적인 생활을 위하여 보수의 부족을 주장하고 있으며 이로 인한 사기의 저하를 엿볼 수가 있다.¹⁵⁾

이러한 좋지 못한 처우는 우수인력 확보를 어렵게 하고, 나아가 구성원의 자질을 높이지 못하며, 그로 인하여 警察에 대한 社會的 評價가 떨어져 우수인력 확보는 다시 어렵게 되는 악순환의 연속을 초래하게 된다.

나. 勤務環境의 改善

여기서는 警察官의 勤務時間과 擔當業務量을 중심으로 고찰하고자 한다.

전술한 警察官 처우의 빈약으로 떨어진 사기는 다시 이들이 담당하는 業務量과 勤務時間의 과다로 더욱 악화되고 있다. 崔平吉 교수外 3人이 조사 분석한 研究에 依하면 警察官 1人의 1日 勤務時間은 평균 17.8時間으로 나타나 있다.¹⁶⁾ 이는 分斷된 국가적 현실속에서 安保的次元에서의 國家警備業務와 戰鬥警察業務, 그리고 본연의 警察業務에다 法務部 등 행정부처와 각 市·道에 대한 지원업무로 약 30여종이¹⁷⁾

註 15) 朴範來, 警察公務員의 勤務行態와 意識構造에 관한 研究, 延世大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1983年, 46面參照.

16) 崔平吉外, 韓國警察의 業務量 分析和 適正值產出모델, 文敎部 政策課題論文, 1976, 152面.

17) 黃芝淵, 韓國警察의 奉仕像 定立에 관한 研究, 東國大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1983, 66 ~ 68面參照.

추가되고 있기 때문이다. 그리고 1982年 警察통계를 보면 65만여건의 형사범죄와 75만여건의 즉결심판사범, 14만여건의 교통사고, 235만여건의 교통법규위반이 야기되고 있으며, 경호경비 617건에 335,735명, 데모진압 209건에 169,948명의 경찰력이 동원되었는 바, 이는 警察業務量의 加重要因과 警察 본연의 임무 수행이 얼마나 어려운가를 단적으로 보여주고 있다.

이와같은 현실을 감안할 때 人力增強과 裝備改善을 통한 勤務環境改善은 우수인력 확보와 함께 奉仕警察像 確立을 위한 시급한 과제인 하나가 된다.¹⁸⁾

다. 警察教育의 內實化

警察官은 國民全體에 대한 奉仕者로서 民主的이며 能率的으로 직무를 수행하고 社會變動과 급증하는 治安需要에 대처하기 위하여 새로운 지식과 기술의 습득이 불가피하므로 必要한 교육을 받아야 한다. 물론 教育에 앞서 우수인력을 모집하는 것이 先行되어야 하지만, 우수한 신입순경의 채용은 어려운 실정이고 또한 在職者도 급변하는 환경

註 18) 각국의 警察官 1人當 담당인구(1980年)

國 別	미 국	영 국	서 독	프랑스	이태리	일 본	한 국
警察官 1人의 담당인구	388 명	401 명	329 명	284 명	344 명	552 명	667 명

資料; 日本警視廳 1981年度 警察自書, 257面.

治安本部 1981年度 警察統計年報, 41面, 101面參照.

의 변화에 대처하기 위한 능력발전은 教育에 의존할 수 밖에 없으므로 警察教育은 새로운 警察像 확립에 필수적 요건이 된다.

볼머(August Vollmer)가 “교육되지 않은 警察官에게 警察의 기능이 맡겨질 때에 국민의 生命과 自由는 보장될 수 없다”¹⁹⁾ 라고 경고한 것은 教育의 중요성을 강조해 주고 있다.

한국경찰도 教育의 중요성은 모두가 인정하고 있지만 실제로 이에 대한 관심과 투자가 미흡한 실정이다. 외형적인 시설은 괄목할 정도로 발전하였으나, 교과내용의 연구는 빈약하고 教育을 담당하는 사람에 대한 인식은 크게 바뀌지 않고 있다고 본다.²⁰⁾ 우수한 학생, 우수한 시설, 우수한 教育자가 教育의 성공을 판가름 한다면 이제 우수한 教育자의 확보에도 관심을 기울여야 할 것이다. 요즈음 警察教育機關은 의욕과 뜻이 있는 自發的 지원자가 거의 없으며 地方勤務者의 서울 轉入 경유지 또는 서울 勤務者의 警備部署 勤務 代行處로 인식되어, 잦은 人事移動이 이루어 지고 이로 인한 教育行政의 공백과 教育內容의 不實을 가져오기가 쉽다. 또한 教育機關長의 잦은 교체는²¹⁾ 警察教

註 19) August Vollmer, *The Police and Modern Society* (Universty of California Press, 1936), p.231.

20) 이는 보통의 경찰직교관에 대한 인식의 미흡을 지칭한다.

21) 警察大學이 설치된 1979年 12月 이후 오늘까지 7명의 學長이 교체되었고 평균 재직기간은 7개월에 불과하며, 이는 中華民國 中央警官學校長이 10년까지 교체되지 아니하는 것과 대조적이다.

(田炳龍, 「中華民國 中央警官學校 研修報告書, 1983, 25面.)

育의 방향정착과 內實을 기하는데 장애가 된다고 볼 수 있다.

그리고 教育의 내용도 문제가 없지 않다. 警察大學의 경우 일반대학과 같이 法學科와 行政學科로 구분되어 警察大學의 특수성이 적으며, 警察學課目은 19개 과목에 24학점으로, 警察機能 전 분야를 망라하고 있으나 시간의 부족으로 깊이 있는 교육이 되지 못하고 있는 바, 이에 대한 對策이 강구되어야 할 것이다.²²⁾

또한 警察組織과 警察力이 균형적인 발전을 이루려면 非幹部의 교육이 강화되어야 함에도 경찰교육의 비중은 幹部에 치중하고 있다.²³⁾ 경찰조직에서 非幹部는 직무수행의 實際와 직접적인 대민처우가 幹部보다 훨씬 많으며, 그로인한 경찰상의 변화에 영향이 크므로 非幹部의 교육이 강화되어야 한다.

교육은 미래의 경찰을 左右한다. 우수학생과 우수한 교육자의 확보방안, 그리고 합리적인 교과내용, 적절한 교육기간, 나아가 최초로 배출되는 警察大學生의 바람직한 像과 나아갈 길 등에 관한 연구와 조치가 조속한 시일내에 이루어 져야할 것이다.

라. 指揮體系의 確立

警察은 그 임무의 특수성에 따라 組織과 管理面에서 一般行政部

註22) 東國大學校 警察行政學科는 警察行政關係學을 11개 과목에 33학점을 부여하고 있다.

23) 1984年 教育計劃에 依하면 전체 14개 교육과정 중에서 非幹部 교육은 4개과정 뿐임(정보실무자 특별교육, 外國語教育, 전경기간요원교육, 신입순경교육).

署와는 다른 특수한 요소를 포함하고 있다. 警察制度는 분명히 他 行政機關보다 강력하고 민주적이며 능률적인 조직을 가져야 하고 警察權의 行使는 政治的으로 中立되어야 한다.

命令과 服從이 필수적인 경찰은 法制上으로는 內務部長官이 最高 官廳으로 조직되어 있고, 地方은 市·道知事가 指揮·監督權을 갖고 있으며, 이와 함께 이들의 각각 補助機關인 治安本部長과 警察局長이 실질적인 指揮·監督을 하고 있다. 이는 조직의 원리인 命令·統一의 原則에 어긋나는 것이며 아울러 경찰의 民主性과 能率性에도 커다란 장애가 된다. 이로 因하여 자연히 一般助長行政 業務와 地方行政 業務에 關여하게 되고, 그 만큼 경찰 본연의 업무는 소홀하게 될 수도 있다. 따라서 警察行政의 민주적 통제와 中立性을 보장하고 경찰의 사회적 지위를 높이면서 기능의 効率的인 수행을 위하여 경찰기구의 독립성이 이루어 져야 한다. 그렇게 될 때에 統一되고 體系있는 경찰 지휘·감독권이 확립되고, 다른 행정부처의 關여에서 벗어나 자율적이고 책임있는 경찰운영이 이루어져 奉仕警察像 확립은 쉬워질 것이다.

마. 警察弘報의 強化

오늘날 言論은 어떤 행위에 대하여 비난과 찬사를 여론화하는 힘이 있으며, 급속히 발전한 情報傳達體系는 국민의 의식 형성에 크게 작용한다.

個別警察官의 크고 작은 잘못은 언론을 통하여 국민에게 전달되고, 이로 인하여 전체 경찰에 대한 국민의 이미지는 부정적으로 형성되기도 한다. 그리고 言論은 전통적으로 경찰의 잘한 면 보다는 잘못된

점을 보도하는데 치우쳐온 것도 사실이나, 이제는 경찰 횡포의 우려에 대한 制動裝置로서의 역할을 다 하면서, 경찰의 사기를 높이고 奉仕警察 姿勢를 확립할 수 있도록 적극적인 지원과 건설적인 충고를 아끼지 말아야 할 것이다.

그리고 警察은 個別警察官의 훌륭한 범집행과 奉仕를 통하여 言論의 好評을 받아야 하며, 이를 뒷받침하기 위한 제도의 개선을 하는 한편, 국민의 이미지 개선을 위한 적극적인 弘報活動을 강화하여야 할 것이다.

五. 結 論

한국경찰은 금년들어 39 주년을 맞이하게 된다. 회고해 보면 조국광복과 더불어 휘몰아친 無秩序와 混亂을 수습하고 民主憲政의 기반을 다짐으로써 建國警察로서의 諸 責任을 다 하였고, 國土分斷과 戰爭의 渦中에서 身命을 바쳐 救國警察로서의 所任을 다 하였다. 반면에 일부 警察官들의 지나친 權力作用으로 국민의 지탄과 비난의 대상이 되기도 하여 전체 警察官의 마음을 아프게도 하였다. 오늘의 경찰은 정의사회 구현과 선진질서 확립을 위한 역사적 시점에서, 다시 한번 「奉仕와 秩序」라는 國立警察의 創立理念을 되새기며 국력 배양을 위한 국가 발전의 선도적 책임을 완수해야 할 시대적 사명을 지니게 되었다.

그러나 현실적으로 볼 때 경찰관은 공직자이면서 사회인이고, 가정의 일원으로서 평범한 시민적 생활을 영위하는 가운데, 풍요로운 현실속에서 물질과 여가의 상대적 빈곤이 深化되어 감을 느끼고 가정에 충실하기 어려운 구조적 문제등으로 많은 고통을 당하고 있다.

역사적으로 면면히 흘러내려 온 公職者로서의 끝없는 犧牲과 무조건적인 滅私奉公은 이제 시대의 흐름속에 조금씩 변질되고 있는 바, 이제 정부와 국민은 경찰이 국가에 충성하고 社會에 獻身하는 만큼 이들의 가치를 인정하고, 個個警察官들이 자신의 발전과 가정의 안정을 도모할 수 있도록 보살펴 줌으로써, 이들이 맡은 그 임무를 성실히 수행할 수 있게 하고 나아가 그 성과의 극대화를 기하여야 한다.

비록 썩은 사과 하나가 상자속 모든 사과를 다 버리게 하지는 않

겠지만 그 여파는 대단할 것이므로, 경찰은 각자의 언어와 태도등 쉬운 것부터 의식구조와 가치관의 확립까지 전반에 걸쳐 경찰관의 자질 향상에 부단한 노력을 경주하여야 할 것이다.

아울러 政府當局은 警察이 수행하는 임무의 특성과 개인의 희생을 고려하여 일반행정부서와는 다른 차원에서 제도의 개선, 인력의 증강, 장비의 개선, 기타 경찰관의 士氣 진작과 능력발전을 도모할 수 있도록 획기적인 정책적 배려를 해 주어야 한다.

끝으로 봉사경찰로의 확립을 위하여 언론의 협조가 必要하며, 일반 국민은 과거의 인식을 버리고 奉仕警察이 뿌리를 내릴수 있는 풍토를 조성하여 民警間의 友好的인 관계수립에 지원을 해 주어야 할 것이다.

