

第 1 章 序 論

第 1 節 研究의 目的

19世紀 近代自由主義國家의 政治體制인 立法國家 또는 保安國家는 오늘날 自由民主主義國家에 이르러 行政國家 또는 職能國家로 變質하였다.

이에 現代國家는 종래와 같은 治安의 유지라는 消極的 活動 즉, 夜警國家의 機能에서 벗어나, 國民에게 奉仕하고 國民의 生活을 積極的으로 啓導하며 나아가 대립되는 國民의 利害관계에 대한 社會調整的 機能까지 발휘하게 되었다. 警察行政에 대한 國民의 요청 또한 소극적인 秩序維持에 局限되지 않고 國民의 安寧을 위한 보다 直接的인 奉仕要求로 전환하기에 이르렀다.

이에 8.15 解放과 더불어 建國後 美軍政下의 英美法系 警察의 指導理念아래 民主警察이 되기 위한 노력이 이루어졌으나, 그 制度·管理·運營面에서 아직도 國民의 절실한 要請에 부응하지 못하고 있는 실정이다.

이제 國立警察이 國民의 이러한 時代的 요구에 부응하고 行政需要에 적응하기 위하여는 建國警察, 救國警察, 護國警察의 歷史的傳統¹⁾을 이어받아 奉仕警察로의 필연적인 傳統을 確立하지 않고서는 國民앞에 설 수 없는 歷史的時點에 도달한 것이다.

이러한 觀點에서 本研究는 韓國警察의 奉仕像定立을 위한 警察行政의 機構·制度 管理·運營·執行 및 警察官과 國民의 意識分野를 대상으로 보다 현실적이고도 최선의 奉仕警察模型을 模索해 보는데 그 目的을 둔다.

第 2 節 研究의 範圍와 方法

우리나라에서 奉仕 또는 奉仕警察이라는 用語가 사용되기 시작한 것은 解放 이후

1) 警察大學, 警察學概論(仁川:警察大學, 1982), pp.110~115.

의 일이며, 國民의 奉仕需要 또한 그 후의 現象이다. 따라서 本研究는 이 時期를 起點으로 하여 오늘에 이르기까지의 警察의 機構·運營管理·法執行 및 警察官의 意識과 國民의 對警察意識을 奉仕警察 定立의 沮害要因의 側面에서 考察코져 한다.

그리고 이에대한 對策을 강구하는데 그 理念과 形態를 참고하기 위하여 美國警察과 英國警察 그리고 이웃 日本警察의 奉仕像을 概觀해 보기로 한다.

그리고 끝으로 우리나라의 現實的 與件에 비추어 奉仕像 定立의 方案은 무엇인가를 導出된 問題點 中心으로 論究해 보고저 한다.

이에 韓國警察의 奉仕像定立을 위한 최선의 警察模型을 設定해 보려는 本研究는 韓國警察行政이 역사적으로 변천하여 온 過程을 토대로, 奉仕警察化를 沮害하는 要因과 그 適用上의 諸問題를 警察機構와 制度 그리고 運營管理面에서 相關關係를 규명하기 위하여 構造的 機能的 接近方法 (Structural and Functional Approach)을 基礎로 하고, 奉仕警察化 沮害要因의 分析 考察을 통하여 찾아낸 建設的事實을 보다 合理的으로 再組織하고 再構成하여 이의 對策方案을 論究하기 위하여 發展的研究方法 (Developmental Approach)을 사용하기로 한다.

第 2 章 奉仕警察의 意義

第 1 節 奉仕警察의 概念

警察概念의 歷史的變遷을 보면 희랍語의 *πολιτεία*와 라틴語의 *Politia*에서 由來하여, 그리스 (Greece) · 로마 (Rome) 時代, 絕對主義國家時代, 自由放任主義國家時代를 거쳐 近代에 이르는 동안 많은 변천을 하여 왔다. 이에 어느 정도의 普遍性和 定型性을 가지고 있는 實質的意味의 警察概念을 종합하면, 「警察이란 國民의 生命·身體·財產과 自由·權利를 보호하고 그 利益을 保全하며 社會公共의 安寧秩序를 유지하기 위하여, 一般統治權에 根據를 두어 國民을 啓蒙指導하고 國民에게 奉仕 또는 命令·強制하는 行政作用²⁾」이라고 定議할 수 있다.

2) 警察大學, 前揭書, p.27. 이 實質的意味의 警察概念은 本 筆者가 警察學概論「第 1

그러나 오늘날 社會機能의 급진적 分化는 社會集團의 分化와 多樣化를 초래하였고 이에 따라 各集團이나 개인의 요구역시 多樣해졌으므로, 警察은 과거의 秩序維持手段만이 아닌 時代的變遷에 따른 社會的要求에 적극적으로 對處할 수 있어야 하고 警察의 機能 또한 秩序維持手段으로서의 단순한 法的 強制的 執行이 아닌 社會的要求充足手段으로서의 公共奉仕(Public service) 및 警察保護(Polic Protection)의 실시에서의 方向轉換이 요청되는 것이다.

이에 奉仕警察의 概念을 定義하면, 「國民의 生命·身體·財產과 自由·權利를 보호하고 法律을 執行하여 國民의 利益을 保全하고 社會公共의 安寧秩序를 유지하는 警察의 目的을 실현하는데 必要한 國民과 警察間의 親善과 協調의 바탕을 構築하기 위하여, 상호 隣人的連帶關係를 造成하고 警察에 대한 信賴와 協助의 마음을 쌓아 올리도록 警察이 奉仕的 任務·手段·態度를 통하여 法律의 범위 안에서 國民의 日常生活과 관련한 困難을 해결하여주고 國民의 幸福을 증진하여 주는 奉仕的 警察」이라고 할 수 있다.

第 2 節 奉仕警察의 目的

警察은 직접적으로 國民一般의 利益을 위하여 行하여지는 作用으로서, 소극적으로 社會의 安寧秩序를 유지하는 데에 그치는 것이 아니라 적극적으로 國民의 幸福 利益을 증진함을 目的으로 하는 消極·積極의 兩面을 아울러 지니고 있으며³⁾, 國民은 이 安寧維持속에서 個人생활 및 社會生活의 眞價를 발휘할 수 있고 나아가, 앞으로 個人 및 社會生活의 向上을 위한 적극적인 態勢를 함양할 수 있는 것이며, 또한 社

章 序說, 第 1 節 警察의 意義」 執筆時 우리나라 從來의 行政法學者들의 定義와는 달리 警察學(Police Science)의 立場에서 各國 文獻들을 參考 새로이 定立한 것임.
3) 學者들 간에는 警察의 機能을 여러가지로 分類하고 있는 바, 그 중에서 消極的 現象維持機能과 積極的 社會形成機能으로 보는 경향이 現實적으로 타당성이 있다고 본다.

會는 時間과 系列의 有機的인 面貌로서의 執序維持下에 社會生活을 保全하게 되는 것이다. 그러므로 警察의 目的속에는 본질적으로 奉仕的의 目的概念이 내포되어 있는 것이며, 奉仕警察은 이 奉仕的의 目的概念을 보다 깊이 認識하고 任務·手段·態度面에 어떻게 適用시키느냐가 基本要諦가 된다고 하겠다.

第 3 節 奉仕警察의 任務

警察의 任務는 크게 基本的的任務와 派生的的任務로 구분하여 볼 수 있다.⁴⁾

그러나 여기서 考慮하여야 할 問題는 警察의 任務遂行을 위한 모든 業務自體가 直接的으로 公衆에게 利益이나 福祉를 증진하는 것은 아니라는 것이다. 특히 警察의 業務遂行은 社會公共의 安寧秩序維持를 위한 消極的的現象維持機能때문에 奉仕的的職務보다는 規制的的職務가 더 많으므로, 市民들 개개인이 평소 警察로부터 現實的으로 느끼는 感情은 奉仕的的이라기보다는 規制的的·權力的的인 側面이 더 강하다. 따라서 奉仕警察은 모든 業務를 手段과 態度面에서 奉仕的的으로 遂行하는 것이지만, 특히 그 職務中에 內包되어 있는 奉仕的的業務를 더 誠實하고 보다 철저하게 수행하는 것도 한 方法이라고 할 수 있다.

이에 美國의 警察學者 저먼 (A.C.Germann)은 美國의 警察業務를 다음과 같이 크게 5個類型으로 분류하여 國民에 대한 奉仕提供을 특히 부각시키고 있다.

- ① 犯罪豫防 (Crime Prevention)
- ② 犯罪鎮壓 (Crime Repression)
- ③ 非犯罪行爲의 團束 (Regulation of Non-Criminal Conduct)
- ④ 奉仕提供 (Provision of Services)
- ⑤ 個人自由의 擁護 (Protection of Personal Liberty)⁵⁾

4) 警察大學, 前掲書, pp.33-36.

5) A.C.Germann, et al., Introduction to Law Enforcement (Illinois: Charles C. Thomas Publisher, 1966), pp.28 - 29.

이에 任務遂行을 위한 많은 警察職務中 奉仕的業務를 抽出, 直接的奉仕業務와 間接的奉仕業務로 나누어 보면 다음과 같다.

<直接的 奉仕業務>

- ① 對市民 案内 및 教示
- ② 對市民 助力 및 支援
- ③ 緊急救護 및 保護
- ④ 迷兒 및 家出人 찾아주기
- ⑤ 遺失物 찾아주기
- ⑥ 對民 相談
- ⑦ 地域社會 活動 (Community relation)
- ⑧ 靑少年善導 및 保護

<間接的 奉仕業務>

- ① 防犯相談
- ② 防犯診斷
- ③ 巡 察
- ④ 諸申告·申請의 接受處理時의 奉仕的 對民處遇

第 4 節 奉仕警察의 手段

警察의 手段이라 함은 警察이 그 任務를 달성하는데 사용하는 方法을 말하며, 이에는 啓蒙指導, 奉仕; 命令·強制가 있다. 여기서 啓蒙指導와 奉仕는 國民을 보호하는 方法에서의 手段이며 命令·強制는 自然의 自由를 제한하는 方法에서의 手段이다.⁶⁾

6) 警察大學, 前掲書, p.36.

從來의 行政法學者들은 警察의 手段을 命令·強制에 局限시키고 있었으나, 이 또한 本 筆者가 警察學概論 執筆時 警察學的 立場에서 各國 文獻을 參照 啓蒙指導와 奉仕를 警察의 手段으로 새로 導入한 것임.

그러므로 警察은 大陸法系警察이나 英·美法系警察이나를 불문하고 그 職能遂行의 本質上 그 手段은 命令·強制인 規制的 手段과 啓蒙指導와 奉仕인 奉仕의 手段의 二大局面을 지니게 되며, 이때 어느 局面에 처해서나 對民處遇시 친절하고 온후한 言行과 자세 즉, 奉仕의 態度를 취하는 것이 奉仕警察인 것이다.

따라서 奉仕警察의 手段은 事前的·豫防的·奉仕的 手段인 啓蒙指導와 奉仕手段을 보다 많이 행사하고 치중함으로써, 事後的·鎮壓的·權力的 手段인 命令·強制의 發動要因을 감소시키는 것이라고도 할 수 있다.

第 5 節 奉仕警察의 態度

警察의 바르고 친절한 態度야말로 奉仕警察의 本質인 것이다. 따라서 警察官은 모든 對民關係에 있어서 즉, 市民개인을 대상으로 하는 경우나 公衆을 대상으로 하는 경우나를 막론하고 國民에게 警察에 대한 敵意가 발생하지 않도록, 나아가 警察을 信賴하고 協助心이 야기될 수 있도록 奉仕的인 態度를 취하여야 한다.

1. 個別警察官의 役割

法執行官은 위로는 憲法에서 밑으로는 地方法令에 이르는 法律의 人間的 象徴 (human symbol)⁷⁾이다. 그러므로 市民에게 대한 警察官의 행동여하로 法律은 그 尊嚴性을 유지하기도 하고 상실하기도 한다.⁸⁾

따라서 모든 警察官은 對民關係에 있어서 개개인이 市民에게 주는 印象이 얼마나 중요한 것인가를 깊이 認識하여야 한다. 市民각자는 自己들이 접촉할 機會가 있었던 警察官 개개인의 印象·態度·言動으로 부터 全體警察官을 판단하게 되고, 警察에 대한 意見도 이와같은 個人的體驗을 토대로 形成하게 되는 것이다.

7) 1959年 國際警察長協會 (International Association of Chiefs of Police)의 66次 年例總會에서의 同協會 事務局長 Quinn Tamm氏 (당시 美F.B.I. 副局長)의 “合憲的 法執行 (Constitutional Law Enforcement)이라는 題下의 談話文中에서 (A.C. Germann, et. al., Op.cit., pp.108 ~ 109).

8) Ibid., pp. 108 ~ 109.

2. 警察官의 外貌와 姿勢

奉仕警察로서의 高度의 效率을 발휘하기 위하여는 事務室 및 街頭에서 勤務하는 警察官의 勤務態도와 行동을 최선의 상태로 유지하지 않으면 안된다.

市民과의 접촉시는 公的이든 私的이든 항상 警察官自身の 禮儀·品行·威信을 염두에 두고, 對話하고 처신하며 業務를 처리함으로써 日常접촉하는 個別市民으로부터 信賴받도록 노력하여야 한다.

3. 民願人과 違反者의 處遇

警察官이 友好的인 對民關係를 유지하기 위하여는 民願人·告訴·告發人과 犯罪嫌疑자를 다루는 態度에 세심한 주의와 신중을 기하는 것이 무엇보다도 중요하다. 그리고 다른 한편 市民이 최초로 警察官을 접촉하는 것은 電話受話器에서의 경우가 많다. 그러므로 이 최초의 접촉이, 될 수 있는 대로 쾌적하고 만족스러울 때 警察官에 대한 印象은 영구히 쾌적하고 만족스러울 수 있는 것이다.

4. 警察官이 버려야 할 特權意識

警察官은 服務宣誓을 한 그때부터 一般市民이 享有하는 權利와 權限의 일부를 포기한 것이다. 警察官의 生活은 다른 사람의 模範이 되지 않으면 안되는 바, 이는 公衆이 警察官에게 警察官 스스로가 말하는 바를 실천하고, 市民에게 부과되고 있는 모든 規律를 엄격하게 준수할 것을 期待하고 있기 때문이다.

第 3 章 外國警察의 奉仕像

第 1 節 美國警察의 奉仕像

1. 警察의 概要

美國은 自治體警察中心의 나라이다. 警察에 관한 地方自治의 傳統은 역사적으로도 오래되어 그 概念은 美國社會에 完全히 정착되었고, 그의 權限은 세세하게 분산되어 社會生活깊숙이 스며들고 있다. 이는 모든 市民은 治安 유지의 任務에 종사할 基本的 責任을 갖는다는 Common law以來的 傳統에 기인하는 것이다.

이들 美國의 警察은 自治體警察로서 상호 獨立하여 있는가 하면 各都市는 各各 상이한 形態의 警察組織을 가지고 있다. 그러므로 警察組織의 基本的패턴을 提示하기는 극히 어렵다. 다만 모든 自治體警察의 生成의 동기가 「各者가 自衛한다」는 思想에서 自然的으로 發展된 것으로, 警察官들에게 先天的으로 存在하고 있는 公僕觀念과, 行政府는 國民의 使用人들로 構成되었다는 國民들의 思考⁹⁾는 美國의 警察을 「community의 構成員의 安全을 爲하여 community에 의하여 채용된 制服의 常勤專門職員」이라고 이해하게 하였다.¹⁰⁾

2. 警察의 奉仕像

美國警察은 그 生成過程에서 협의의 警察의 特色인 「各者가 自衛한다」는 思想에서 自然적으로 生成하였으므로, 警察은 어디까지나 住民의 自治에 根源을 두고 共同防衛의 手段으로 設립된 것이라고 하는 思考方式이 강하며, 이러한 견지에서 州警察은 補助警察이고 自治體警察이야말로 警察의 기반이라고 생각하고 있다. 이리하여 警察은 住民의 意思에 근원을 두고, 住民에게 奉仕하기 위한 機關으로 設립되는 것이라고 생각하고 있으므로,¹¹⁾ 警察官들에게는 公僕이라는 觀念이 先天的으로 存在하고 있고 警察官의 國民에 대한 態度는 근본적으로 特權意識이 없으며 그들의 業務는 第一線의 現場活動 특히 外勤警察¹²⁾ 活動을 최우선으로 하고 있다. 그리고 다른 한편으로는 美國에서 일반적으로 받아 들여지고 있는 概念에 의한 自治體警察 즉, 都市警察의 主任務인 「平穩과 秩序의 유지, 犯罪의 豫防과 搜查, 犯人의 체포, 州法과 市條例에 基한 個人의 生命·財產과 人權의 保護, 기타 公共의 福祉와 安全에 관한 各種의 任務遂行¹³⁾에 있어 國民의 信賴와 協助를 얻어야 하고 항상 一관되게 성실한 職務遂行을 하지 않고는 完全한 달성이어

9) 上野治男, 米國의 警察 (東京: 良書普及會, 1981), p.382.

10) 上掲書, p. 380.

11) 上掲書, p. 186.

12) 外勤警察이란 專務警察에 對應하는 概念으로 支·派出所 기타 外勤部署를 據點으로 하여 一定한 管轄區域을 가지는 警察官이 恒常 警戒態勢를 유지하고 모든 警察 事案에 即應하는 活動을 一般的이고 初期的으로 遂行하며, 市民에 대하여 直接的으로 奉仕하고 市民의 日常生活을 阻害하는 犯罪를 啓導團束함으로써, 災害, 事故, 犯罪를 豫防하고 日常生活의 安全과 平穩을 確保하려는 警察을 意味한다.

럽다는 思考方式이 構築되어 있다는 것이다.

이상 論述한 美國警察의 奉仕形態를 한마디로 表現한다면 뉴욕市警察局의 標語인 「모든 國民을 위하여 도와주고, 保護하여 주며, 奉仕하는 警察」¹⁴⁾이라고 할 수 있다.

第 2 節 英國警察의 奉仕像

1. 警察의 概要

英國은 그 國土가 England 및 Wales, Scotland, Northern Ireland 로 크게 나누어져 있으며, 警察制度는 傳統的으로 自治體警察制度로서, 內務部(Home office) 直屬의 首都警察廳(The Metropolitan Police)을 제외하고는 全國警察이 自治體警察로 運營되고 있다. 다만 全國統一을 요하는 警察業務 및 警察機關과의 協助를 요하는 業務등에 관하여는 內務部로부터 直接 調整統制를 받고 있다. 그리고 잉글랜드와 웨일즈에 있어서의 消防과 特殊警察(Special Constable)을 除外하고는 全英國警察이 대체적으로 國家警察인 首都警察(The Metropolitan Police)과 自治體警察인 州警察(County Police), 特別市警察(County Borough Police), 合同警察(Combined Police)로 大別되는바, 이는 英國人이 근본적으로 保守的國民인데 연유하며 行政上의 諸制度를 舊式인 채 不統一狀態로 두는 國民의 慣習에서 형성된 것으로 볼 수 있다.¹⁵⁾ 또한 英國警察은 1829年 필(Robert Peel) 鄉의 警察制度 改革이래, 그의 改善案의 基本原則(Principles)이 지금까지도 그 脈을 이루고 있으며, 그중 많은 것이 오늘날에도 自由世界全體에서 警察運營에 通用되고 있다.

2. 警察의 奉仕像

英國警察의 警察制度는 民主的 理念을 근간으로 하는 소위 民主警察制度의 母體를 이루고 있는 것으로, 警察의 방향을 人類에게 奉仕하는 崇高한 理念을 基調로 하고 있고 개인의 生命·財產의 保護, 治安의 維持, 犯人の 檢擧 및 社會惡의 最大 要素인 犯罪를 미연에 방지하기 위한 豫防的인 諸活動등의 警察의 本質적인 基本任

13) 上揭書, p.55.

14) 原文; Aid, Protection, Service, For all the people.

15) 村川一郎, 合衆國警察制度(東京; 株式會社 しの 出版, 1969), p.207.

務이외에, 일반국민에 대한 각종의 援助를 부여하는 것등과 기타 時代的인 進전에 수반되는 보수적인 任務를 完全히 遂行하고 있다.

英國의 警察官은 英國人 특유의, 常識을 尊重하고 人사를 常識的으로 취급하는 傾向에 기인하여, 사물에 대한 判斷力이 健全하고 常識的이어서, 法律條文에만 의존하는 獨善的인 처리를 하지 않으며, 人들에게 理解感을 주는 好意的이고 여유있는 人品으로 職務에 임하고 있다.

이리하여 英國의 警察官은 필 (Robert Peel)¹⁶⁾ 時代以來로 오늘까지 다음의 5原則을 고수하고 있다.¹⁷⁾ 즉,

- ① 警察은 政府의 使用人은 아니다.
- ② 警察官은 武器를 휴대해서는 안 된다.
- ③ 警察官은 市民과 함께 生活하여야 하고, 集團住宅이나 集團舍宿所등에 거주해서는 안 된다.
- ④ 警察官은 自己의 職務行爲에 대하여 스스로 責任을 負야 한다.
- ⑤ 警察官은 軍隊마냥 隊伍를 지어서는 안 된다.

以上 論述한 英國警察의 奉仕形態를 한마디로 표현한다면, 治安은 國民의 信賴와 自發的協助를 바탕으로 한다는 理念과 國民의 信賴와 協助는 힘에 의한 團束보다 最善의 奉仕를 통하여서만 얻을 수 있다는 信念下에 民警連帶意識이 역사적으로 構築된 警察¹⁸⁾이라고 할 수 있다.

第 3 節 日本警察의 奉仕像

1. 警察의 概要

日本警察은 소위 明治維新에 이르기까지는 司法·警察·行刑의 區別이 명확치 않은채 封建的制度를 이어오다가, 警察制度의 調査를 위하여 유럽에 考察되었던

16) Robert Peel은 當時 英國의 內務長官으로 1829년에 首都警察法案 (The Metropolitan Police Act)을 議會에 提出 首都警察을 新機構로 發足 改革함으로써 英國警察의 近代化에 크게 功獻한 人物임.

17) 村川一郎, 前掲書, pp.236 ~ 237.

18) 治安本部, 英國警察制度視察結果報告書 (서울; 治安本部, 1983). p.14.

川路利良(かわじとしよし)가 1873年 歸國한후 警察制度에 관한 建議을 하여, 同年 內務省이 設置되고 翌年인 1874年 1月 司法省警保寮를 內務省으로 이관하는 한편 東京警視廳을 獨立시켜 종래의 邏卒制度를 巡查制度로 改編하는 등 점진적으로 近代化警察의 基礎를 確立하기에 이르렀다.¹⁹⁾

1945年 第2次世界大戰의 종결로 聯合軍總司令官 맥아더(Daglas MacArther) 원수의 指導에 의한 警察의 改革方針²⁰⁾에 따라 美國體制의 民主的警察制度가 도입되어, 1948年에 시행된 소위 「舊警察法에 의거 ① 公安委員會의 設置 ② 地方分權化를 위한 市·町·村 自治體警察의 創設 ③ 警察職務의 限定등」²¹⁾ 劃記的 改革이 이루어졌다. 그러나 이 制度는 市·町·村 自治體警察의 維持費用의 문제, 各自治體警察間의 搜查範圍의 문제 등으로 弱體警察化하게 되어, 1951年과 1952年에 일부 改正하였다가 1954年에 全面改正 소위 「新警察法」을 制定하였다.

이리하여 현재의 日本警察은 內閣總理大臣의 所轄下에 있는 國家公安委員會와 그 밑에 두고 있는 警察廳·管區警察局등 國家警察 및 下部機構로서의 都道府縣公安委員會와 都道府縣警察등 自治體警察과의 二重構造로 組織되어 있다. 여기서 都道府縣警察은 自治警察이면서도 總警(警視正) 이상의 高級警察官은 國家公務員으로서, 警察廳所管의 業務에 對하여는 警察廳長官의 指揮監督을 받으며, 經費의 일부도 國家가 지번하고 都道府縣이 지출하는 經費에 대해서도 國費에서 보조하는등 國家警察의 색채도 농후하여, 不完全 自治體警察이라고도 불리고 있다.²²⁾

2. 警察의 奉仕像

日本警察은 各傘下警察署는 말할것도 없이 都道府縣警察의 本部에서도 地域社會關係活動(Community relation)의 強化方案으로 地域住民에 대한 警察活動의 精確한 전달과 함께 警察에 대한 要望事項과 意見의 청취를 통하여 이를 警

19) 大津英男, 警察行政(東京: 良書普及會, 1958), p.24.

20) 渡邊忠威, 日本警察史點描(東京: 立花書房, 1978), pp.291 ~ 292.

21) 日本警察廳長官 官房, 警察法解説(東京: 警察圖書出版株式會社, 1961), p.3.

22) 土屋正三, 警察史講義案(東京: 日本警察大學, 1977), p.1.

察運營에 반영하기 위하여 「住民코-나」 「本部長과의 對話모임」 「市民과 警察과의 對話모임」 등의 名稱으로 公聽會를 開催하고 輿論調査·양케이트등을 실시 폭넓게 公聽活動을 行하여 地域住民과의 對話의 장을 넓히는데 노력하고 있고, 다른 한편으로 外勤警察은 國民에게 밀착된 活動으로 地域住民의 安堵減을 갖게 하는데 주력하고 있다. 이리하여 地域住民의 공통된 苦衷과 要望事項을 住民과 關係行政機關과의 協力으로 해결하는 「住民의 要望에 答하는 運動」을 全國적으로 전개하고 혼자 사는 老人이나 老人과 어린이만의 家庭을 日常勤務時 정기적으로 방문, 犯罪·事故등의 被害防止의 指導, 苦衷事項의 相談, 關係行政機關·親知·知人등에의 연락을 하여 주며, 地域住民의 집 가까이에서 일어나는 犯罪團束의 차중으로 日常生活의 不安해소에 노력하고 있다. 또하나 주요한 對民奉仕制度로 警察局單位에 설치운영되고 있는 것이 生活相談機構이다. 「日本の 警察官은 옛부터 많은 非警察事案에 대하여 市民에게 忠告와 援助를 주고 있다는 독특한 立場에 있음을 깨닫고 있고」²³⁾, 「警察相談이 警察機能의 불가분의 분야로 받아들여져」²⁴⁾, 「어느 府縣할 것없이 무엇이든 相談할 수 있는 事務室을 설치하고 있다」²⁵⁾

여기서 덧붙일 것은 美國의 베이레이(D. H. Bayley)教授²⁶⁾가 日本의 警察制度를 研究하면서 美國의 警察과 日本의 警察을 비교, 다음과 같이 論회하고 있는 점이다.

美國과 日本의 경우 「兩國警察의 一般的責任은 같으나 國民에 對하여는 日本警察의 경우가 재미있을 정도로 다른 接觸方法을 취하고 있다. 여기서는 두가지 점이 가장 印象的이다. 첫째, 日本의 警察官은 美國보다는 廣範圍하게 地域社會(Community)에 과고 들어 가고 있으며, 그것을 形式이 아닌 보다 日常的인 方法으로

23) David H. Bayley, ニッポンの警察 (Forces 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), p.116.

24) Ibid., p.118.

25) Ibid., p.116.

26) 美國 Colorado州 所在 Denver 大學校 國際關係大學院의 政治學教授(政治學博士)로 日本警察制度의 研究를 위하여 1972~1973에 걸쳐 3個月間 日本에 滯留, 警察署와 派出所를 中心으로 調査 研究한 바 있으며, 이 研究結果를 記述한 것이 上揭著書이다.

수행하고 있다. 두째, 日本의 警察官과 市民의 境界는 日本쪽이 더 융통성이 있다.²⁷⁾」 또한 「警察官은 단지 法만을 執行하는 자가 아니고 道德을 實踐하는 자이다. 警察官에게는 正當한 행동에 대하여 社會속에 合意(consensus)를 構築할 非公式的 役割이 기대되고 있는 것이다. 日本人이 警察官의 法執行을 積極的으로 支援하는 것은 警察官이 社會에서 法規定以外的 役割을 積極적으로 다하고 있는데 대한 報答이다.」²⁸⁾

第 4 章 奉仕警察定立의 沮害要因

第 1 節 警察의 機構面

1. 非獨立性

中央은 地方行政의 總監督者인 內務部長官의, 地方은 地方自治團體의 長인 서울 特別市長·直轄市長·道知事의 指揮監督을 받게 되어 있는 점에서, 사실상 警察은 獨立된 意味의 保安警察(Sicherheitspolizei) 이기 보다는 行政遂行上의 障碍를 제거하는 협의의 行政警察과 같은 성격을 갖게 되었으며, 이로 인하여 警察은 자연히 一般助長行政業務와 地方行政에 關여하게 되고 結局은 警察本來의 任務를 제대로 수행하지 못하게 된 것이다.

2. 二元的 一元性

中央組織은 명실공히 內務部의 一補助機關으로, 地方組織은 형식상으로는 地方組織이면서 실지로는 國立警察機關으로서의 模한 存立形態를 취하고 있는 機構의 矛盾이 警察의 地位를 저하시키고 나아가 警察機能을 약화시키는 요인이 되고 있는 것이다.

3. 非機能性

우리나라警察은 지금까지도 社會秩序維持를 위한 순수한 保安警察機能 즉, 消

27) Ibid, pp.112 ~ 113.

28) Ibid, pp.131 ~ 132.

極的現象維持機能과 함께 실질상의 福利增進을 위한 國家全體秩序의 先導的役割 즉, 積極的社會形成機能 까지 담당하고 있으면서도, 警察行政環境의 변화와 警察行政需要에 대처할 必要한 制度와 機構의 改善을 하지 못하고, 그로 인한 警察의 不正과 非違의 責任이 오로지 警察자신에게만 있는 양으로 잘못 認識되어 國民으로 부터는 언제나 증오와 非難의 대상이 되어옴으로써 奉仕警察로의 發展的挑躍을 할 기력을 갖추지 못하였다.

4. 奉仕的 機構의 不備

警察의 모든 機構가 大部分 管理爲主로 되어 있고 執行機構가 미약하며, 특히 奉仕的機構는 전무한 狀態로 行政은 報告受理·統制·監視의 業務가 대부분이고 繁文縟례 (redtape) 에 묻혀 있어 文書의 왕래만 빈번할 뿐 실제로 治安執行業務는 미소하다.

또한 警察局이나 警察署에 對民相談·防犯對策·C.R. 機構가 유명무실한 실정임으로 對民奉仕體制는 根本的으로 이루어질 수 없게 되어 있다.

第 2 節 警察의 運營管理面

우리나라警察은 지난 70年代로부터 급격한 社會環境의 변동을 겪으면서 成長期로 접어들었으나, 아직까지 質的 量的으로 다양하게 변화하는 警察行政 需要에 能動的으로 대처하지 못하는 機能障礙現象등 機能遂行上의 制約要因을 다분히 내포하고 있다. 이들을 몇가지로 추려보면,

첫째, 우리나라만이 가지는 南北分斷이라고 하는 國家的現象에서 초래된 安保的次元에서의 治安警備業務와 戰鬪警察業務, 建國初創期로부터 전래되어 온 狹義의 行政警察業務와 他部處 支援業務, 大陸法系警察의 因襲에서 온 檢察·司法部에의 支援業務등의 業務過多와 각종 治安需要의 급증에 대처하는 警察人力의 증원이 따르지 못함으로써 警察官의 지속적 過勞現象을 초래하고 있다.

둘째, 犯罪의 組織化·知能化·機動化·廣域化등 質的變化와 量的增加, 하이재킹 民心교란과 要人暗殺을 위한 建物 및 車輛에의 爆發物장치등 治安警備事態의 質的變化와 量的增加에 對處하는 ① 搜查方法의 科學化 ② 搜查裝備의 現代化 ③ 警備裝備의 現代化 ④ 通信裝備의 體系化的 未備로, 搜查·警備業務를 單純히 人力에만 依存함으로써 警察官의 지속적 過勞現象은 加速化되고 있다.

세째, 治安需要의 폭주와 이에 따른 警察行政의 量的擴大는 執行組織의 강화에 앞서 管理組織의 肥大現象을 가져와 官療制의 病理인 寡頭制(oligrarchy)化·獨善主義(administocracy)化的 경향이 심화되기에 이르렀고, 이는 결국 職場雰圍氣를 梗塞시켜 職員의 創意的 行動을 妨礙하였으며 不條理의 原因을 야기하기도 하였다. 이는 適正人力에 미달하는 警察執行人力의 不足現象을 加速化하는 결과를 초래하는 한편, 過度한 指示文의 하달 繁文縟禮(red-tape)의 削減은 執行人力의 부족을 더욱 助長하는 결과를 가져왔다.

네째, 解放後 警察에 대한 戰鬥的警察部隊로서의 認識과 6.25 動亂 以後 警察에 대한 軍事的性格의 부여로 軍과 警察은 동일한 國家安保的 機能機構로 인정되어 社會的 待遇나 物質的報酬를 한次元으로 劃定하였으나, 근래에 와서는 우리나라 警察의 이러한 國家安保的 特性을 무시하는 감이 있고 또한 警察의 特殊要素인 業務의 突發性·時急性·直接性·危險性·組織性에 대한 認識의 부족으로 社會的待遇나 物質的報酬面에서 一般公務員과 대등하게 대우함으로써 실제 生活面에서는 一般公務員과 均衡을 유지할 수 없게 되어 勤務 意欲을 저하시키는 결과를 초래하고 있다.

다섯째, 外勤警察의 基本單位인 支·派出所에 대하여는 指揮監督의 一元化가 이루어지지 않고 사실상 上級機關인 警察署의 全補助機關의 長인 各課長 전부가 指揮監督하고 있는 실정므로, 자연히 指揮監督의 混線을 일으킬 뿐 아니라 各課業務의 일부를 支·派出所에 轉嫁시키는 경향이 생겨 결국은 支·派出所의 業務量을 부단히 증대시키는 결과를 초래하고 있다. 이는 종국적으로 警察組織의 基本原理의 하나인 指揮 單一性의 原理²⁹⁾에 어긋남으로써 業務遂行上 體系化가 이루어질 수 없고 나아가 外勤警察에 대한 混亂·非能率·無責任을 초래하게 되며, 業務의 標準化, 機能의 專門化(specialization)가 이루어지지 않아 급기야는 外勤警察業務의 效率를 저하시킬 뿐 아니라 外勤警察官 全體의 士氣를 저하시키고 있다.

여섯째, 現行警察教育機關은 당면한 警察教育需要를 뒷받침할 수 있는 원만한 狀態에 이르지 못하고 있다. 警察教育機關은 警察大學과 警察綜合學校가 있고, 警

29) 警察大學, 前掲書, p.116.

警察大學은 4年制 正規警察大學生의 教育과 警監級以上の 職務教育을 담당하고 있는 한편 搜查幹部研究所를 附設 搜查幹部의 專門技能教育을 담당하고 있으며 警察綜合學校는 巡警新任教育과 幹部候補生 教育 및 警衛級 이하의 職務教育을 담당하고 있으나, 그 教育機能은 機構面이나 運營面에 있어서 아직도 확고한 體制의 構築없이 임기응변적 대처에 불과한 現象이다.

以上 몇가지로 추려본 運營管理上의 制約要因들은 계속적인 警察行政의 非效率을 초래했고, 그로 인하여 非常勤務의 악순환을 되풀이하게 되었으며, 이는 결국 警察官의 士氣를 저하시켜 奉仕警察定立의 沮害要素로 작용하고 있는 것이다.

第 3 節 警察의 法執行面

우리나라警察은 解放後 南北分斷이라는 政治的特性으로 당면한 治安確保와 保安事犯의 團束에 여념이 없었다. 그리하여 刑事犯罪檢舉에의 執着은 자칫 暴力的 搜查方法을 자행하게 하였고 나아가 過多한 拘束搜查의 폐단을 초래하였으며, 保安事犯團束의 강화는 지나친 團束件數 指向과 懲罰爲主의 法執行으로 치닫게 하였다. 이는 또한 犯罪搜查는 拘束搜查가 당연한 것이라는 認識이 警察內部에 뿌리깊이 심겨지게 되었고, 保安事犯을 即決審判에 많이 회부한 外勤警察官이 가장 유능하다는 風潮가 警察內部에 팽배하게 되었다.

이는 결국 警察의 法執行을 啓蒙指導와 訓放³⁰⁾ 보다는 懲罰爲主로 수행하게 하였으니 이는 우리나라警察이 警察의 手段中 啓蒙指導와 奉仕가 事前的·豫防의 手段으로 自然的自由를 제한하는 命令·強制이 우선하는 警察手段의 本질임을 이해하지 못하고 있었던데도 연유한다고 할 수 있다.

30) 啓蒙指導란 法執行에 당한 警察官이 違法行爲를 하려는 市民 또는 이미 違法行爲를 하였으나 懲罰보다는 啓蒙指導하는 것이 犯罪豫防에 效果의이라고 判斷하여 即審에 회부하지 않는 警察手段을 意味하고, 訓放은 警察官이 違法行爲를 한 市民을 即決審判회부를 前提로 摘發 警察署長에게 報告한 경우 警察署長이 懲罰보다는 訓戒放免하는 것이 犯罪豫防에 效果의이라고 判斷하여 이를 即審에 회부하지 않는 일종의 政策的 警察免訴處分이다.

第4節 警察官의 意識面

1948年 大韓民國 政府樹立과 더불어 警察은 國立警察로 再發足하였으나, 歷史的으로 權力的이요 中央集權的이며, 全國的으로 統一的, 官僚的機能을 취하게 되어 警察은 곧 國家權力的 代表라고 인정하게 되었고 그 組織 또한 中央集權的인 國家警察制度로 發達하였다.

이는 자연히 警察官들의 意識속에 廣義의 警察의 단점인 權力的이요 官僚的인 意識이 배양되었고 公僕權念같은 것은 싹틀 수 없게 되었다. 더구나 自由黨 政權下에서 政權維持強化策과 政治와 行政에 있어서의 不正腐敗의 道具로 利用되면서 警察官들의 社會的責任感 民主的價値觀의 缺如는 對民奉仕意識釀成의 바탕을 빼앗고 말았다고 볼 수 있다.

第5節 國民의 對警察 意識面

1. 日帝植民地警察의 殘影

1948年 大韓民國 政府수립과 함께 警察은 內務部의 治安局으로 탄생하면서 國家·民主·奉仕·秩序의 旗幟아래 國立警察로서의 體制를 갖추었다. 그러나 日帝警察의 權力意識의 非民主性, 民衆의 上座로서의 支配意識속에 깊이 뿌리박힌 反抗意識은 오늘날 警察의 民主的 發展을 阻害하는 歷史的 要因으로 남아 있다.

2. 政治警察의 殘映

과거 政治警察의 그림자는 아직도 國民들의 腦裏속에 殘映으로 남아 있어, 오늘날 警察의 奉仕化를 阻害하는 要因으로 작용하고 있다.

3. 信賴와 協助心의 缺如

第1~2項에서 論述한 바와 같은 國民의 對警察意識속에 잠겨있는 日帝植民地警察의 殘影, 自由黨政治警察의 殘映은 國民들에게 警察에 대한 反抗意識과 破壞的性向만을 길러주어, 國家의 權力 특히 警察權의 행사는 國民에 대한 탄압이므로 이는 지탄되고 거부되어야 하는 것으로 認識되었고, 나아가 警察은 國民의 保護者가 아닌 自由와 權利를 제한하는 規制者로서 認識되었으며, 아직도 일부 國民들에게는 警察을 惡法의 使者인양 敵對視하는 경향마저 남아 있다고 볼 수 있다. 이런 속에서 警察에 대한 友好心과 信賴心은 발생될 수 없었고 이는 곧 警察에 대한 理

解와 支持를 가져올 수 없었으며, 나아가 警察에 대한 協助心은 期待할 수 없게 된 것이다. 즉, 現代社會에 있어서의 奉仕警察의 機能遂行上 당연히 前提되어야 할 國民의 警察에 대한 信賴와 協助心³¹⁾의 결여는 결국 오늘날 警察의 奉仕化를 阻害하고 지체하게 하는 큰 要因으로 作用하고 있는 것이다.

第 5 章 奉仕像定立을 위한 方案

第 1 節 警察機構의 改編

1. 獨立性的의 確保

警察行政의 民主的 統制와 中立性을 制度的으로 保障하고 警察의 社會的 地位 승격으로 警察官들의 士氣를 양양하면서 機能의 効率的인 수행을 위하여 警察 機構의 獨立性이 확보되어야 한다. 따라서 治安本部長은 실질적인 警察最高機關의 總수로서, 地方警察局長은 地方警察行政의 責任者로서의 任務遂行을 위하여 命의 單一性·適期性·責任性 등의 指揮監督權을 행사할 수 있어야 하며, 檢察廳, 國防 部等 他部處의 指揮監督의 多元化에서 벗어나 自律的이고 効率的인 운영이 되어야 한다.

특히 警察組織은 그 本質的 性格이 權力的이면서 政治權力的의 末端에서 公衆과 접촉 奉仕하는 機能을 수행하는 점을 고려할 때, 不偏不黨·公正中立을 견지하기 위해서도 中立性 즉, 獨立性的의 保障이 요구된다고 하겠다.³²⁾

2. 一元性的의 維持

權限과 責任의 일치를 확립하고 地方行政이나 助長行政業務에 맡겨들지 않으면 서 警察本來의 任務遂行에 충실하기 위하여는 첫째, 指揮體系의 一元化로 機能發 揮의 求心點이 확립되어 있어야 하고, 둘째, 責任과 權限의 均衡原理에 의하여 機能 遂行에 따른 적정한 權限의 保障과 그 결과에 대한 責任이 명확하여야 하며, 세

31) 警察大學, 前揭書, pp.386 ~ 387.

32) 蔡元植, 警察行政學(서울: 三亞出版社, 1971), p.263.

째로 組織外部의 간섭으로부터 機能의 自律性和 獨立性이 保障됨으로써 意慾적이고 効率的인 業務推進이 가능하여야 한다.³³⁾ 그리하여 機能自體의 停滯를 막고 組織構成員의 士氣를 진작시켜 機能의 正常的 운영을 기하며, 警察의 地位를 향상시켜 警察機能을 강화시켜야 한다.

3. 機能性的의 發揮

위에서 論述한 機構의 獨立性和 一元性이 유지될 때 비로소, 警察은 그 業務의 특수성에 比肩할 만한, 一般行政機關보다 더욱 소신있고 民主性和 効率性이 발휘되는 業務를 遂行할 수 있게 되며, 民主性和 効率性이 相互 Check and balance의 原則下에서 調整되는 組織運營이 가능하게 되는 것이다.

4. 奉仕機構의 設置

奉仕警察化는 對民警察業務의 機能的 効率化가 前提되어야 하고 이를 위해서는 對民奉仕機構의 존재가 先決要件이라고 하겠다. 즉 對民奉仕는 警察官의 奉仕의 態度和 國民의 奉仕需要를 충족시킬 수 있는 制度的 뒷받침이 없이는 傳統的 大陸法系 警察體系에서는 불가능하다고 할 수 있다. 이에 우선 시급한 奉仕機構를 제시하면 다음과 같다.

(1) 對民相談 機構

特別市와 直轄市등 大都市地域에는 警察局單位에, 其他地域에는 警察署單位에 對民相談機構를 두어야 한다. 그리하여 이들 機構에는 法律知識과 社會的 識見이 높은 經驗있고 유능한 中堅警察官을 배치 國民들의 家事問題·法律問題·社會問題등 日常生活에서 발생하는 모든 疑問을 풀어 주고 國民間의 紛爭에 대하여는 合議調整도 하여 주며 他國家機關 및 公共機關에 대한 問題點은 該當機關에 通報協議 해소하여 줌으로써 國民生活의 安定을 도모하고 이들 問題로 부터 발생하는 분

33) 日本의 地方警察(都道府縣警察)과 같이 그 機構가 本質的으로 自治體警察인 경우는 自治體警察任務와 國家警察任務를 동시에 수행하더라도 一元性의 유지와 機能性的의 발휘에는 차질이 없다. 즉 그 機構가 순수하게 國家警察이거나 自治體警察로 構成되어 一元性이 유지되는 경우는 비록 任務面에서 國家警察業務와 自治體警察業務를 함께 수행하더라도 機能 발휘에는 손색이 없는 것이다.

규와 犯罪도 예방하며 政府에 대한 불만도 해소하여 주는 三重效果를 기해야 할 것이다.

(2) C.R. (Community Relation) 機構

모든 警察署에 市民이 자유로이 출입할 수 있는 C.R. 機構를 두어야 한다. C.R. 機構는 市民이 자유로이 출입할 수 있도록 고려되어야 하고 圖書館 및 映畫館등의 施設이 설치되어야 하며, 다음과 같은 業務를 담당하여야 한다.

- ① 防犯 및 啓蒙圖書의 自由閱覽 提供
- ② 防犯 및 啓蒙用 슬라이드·映畫·V.T.R. 의 自由觀覽 제공
- ③ 警察官署 視察의 誘導 및 案内
- ④ 諮問機關의 運營
- ⑤ 管内 社會·親睦團體와의 紐帶 및 防犯·對民公報를 위한 施策 수행
- ⑥ 防犯 및 對民公報用 팜프렛·冊子 등의 製作頒布
- ⑦ 各級學校·社會團體·親睦團體·地域社會 등에 대한 防犯 및 啓蒙講演등의 斡旋 運營
- ⑧ 警察奏樂隊의 各級學校·社會團體·親睦團體·地域社會 등에 대한 演奏斡旋 運營
- ⑨ 기타 防犯 및 對民公報를 위한 施策수행

(3) 奉仕的 外勤警察 機構

外勤警察의 機能強化를 위하여 機動車輛으로 裝備된 移動派出所를 大據 增設하여 支·派出所의 奉仕機能을 補強하여야 한다. 그리고 防犯巡察車는 警察署 直轄로 하여 機能을 活性化하는 한편, 支·派出所의 人力도 補強 精確한 3部制를 실시하여 外勤警察의 對民奉仕機能을 강화하여야 한다.³⁴⁾

34) 現實情에서 支·派出所 外勤警察官이 데모鎮壓·要人警護등 治安警備業務에 出動하는 事例가 많아 外勤警察機能의 空白을 갖어오는 경우도 있는바, 이에 대하여는 現實的 治安警備需要에 對應할 수 있는 機動警察力의 擴充이 요망된다.

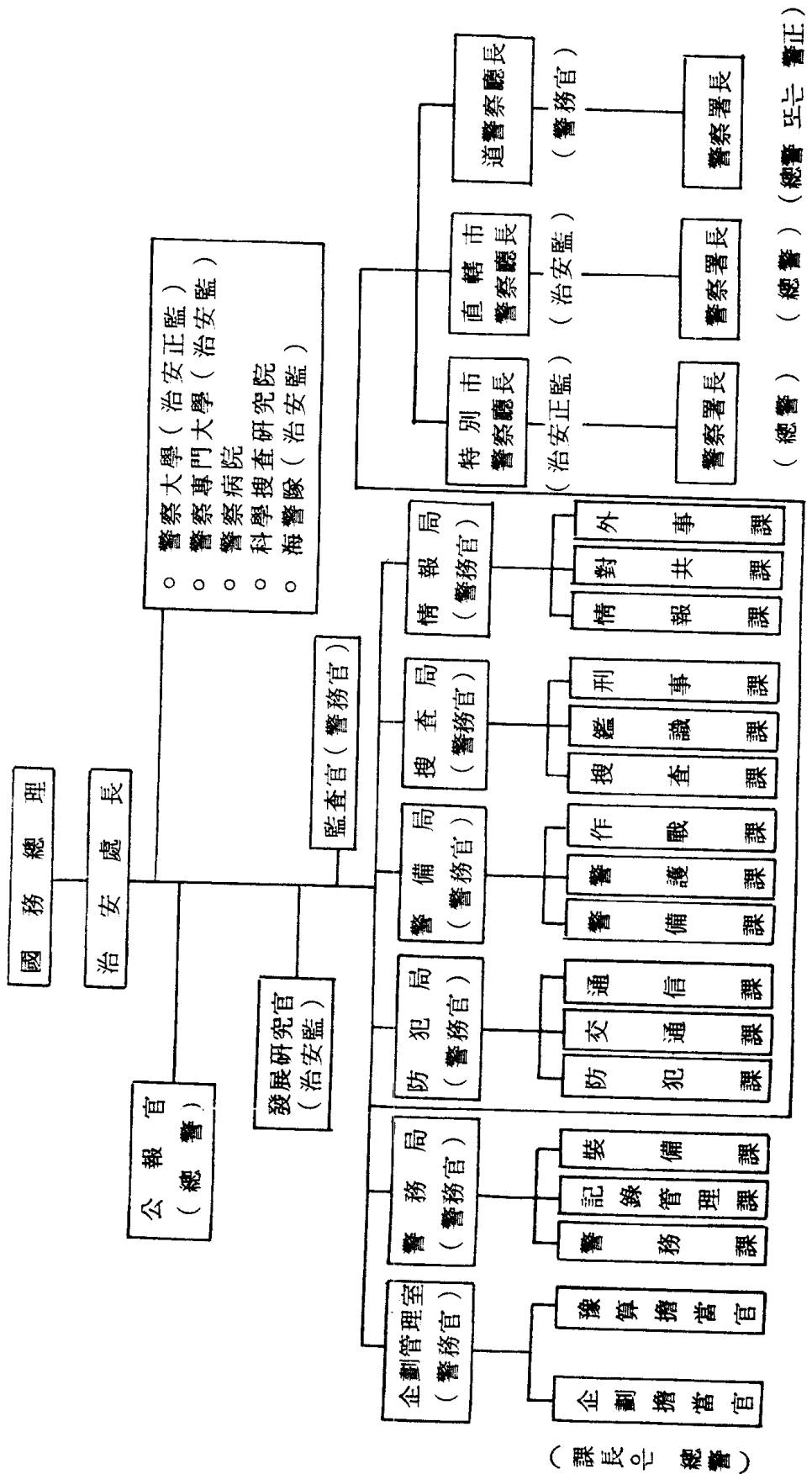
5. 理想的 機構 模型

以上과 같은 警察機構의 獨立性, 機能性을 유지하기 위한 理想的인 機構模型은 國務總理 直屬의 獨立機關으로서 治安處를 두고 地方에는 地方警察廳을 두며 下部 組織으로 警察署를 두는 一元化된 警察組織構造이다. 즉 國務總理 直屬으로 治安處를 두고 處長 밑에 企劃管理室과 數個局을 두며, 各 市道에는 地方警察廳을 설치하고 特別市長, 直轄市長, 道知事로 부터 完全 獨立하여 警察本來의 任務에 전념할 수 있도록 機構를 一元化하는 것이다. 그리고 治安處 直轄機關으로 警察大學, 警察專門大學, 警察病院, 科學搜查研究院, 海洋警察隊를 두며, 直屬機關으로 發展 研究官과 監査官을 둔다. 治安處長은 治安總監으로 보하고, 企劃管理室長과 各局長은 警務官으로, 各課長은 總警으로 보하며 特別市 警察廳長은 治安正監으로, 直轄市 警察廳長은 治安監으로, 道警察廳長은 警務官으로 보한다. 이리하여 一般行政機關과 階級の 衡平을 유지케 하고 職務의 効率化를 기하며 系線의 過多한 重첩을 피한다. 그리고 적어도 治安正監以上の 補職은 任期制로 하여 長期的 眼目에서 소신있고 發展的인 業務推進이 가능하도록 하여야 한다.

또한 行政機關의 階級은 行政遂行을 위한 補職부여 수단으로 설립된 것이나 근래에 와서 待遇改善 方便인 報酬引上手段으로 誤用되고 있는 바, 이는 早期昇進으로 인한 잦은 垂直的·水平的 補職變更을 초래하고 잦은 補職變更은 많은 警察官들로 하여금, 그 補職에 대한 地域性·業務性·機能性이 숙달되지 않은 狀態에서 일하게 함으로써 警察業務의 簡素化·標準化·專門化를 阻害할 뿐아니라 非効率化를 초래하고 있으므로 조속히 改善되어야 한다.

이와 같은 機構의 승격과 일반공무원과의 階級の 衡平維持, 補職의 安定은 警察의 獨立性을 확보하고 그 社會的 地位를 높이는 一元的體系를 세워 우수한 人材를 흡수할 뿐 아니라 業務수행에 있어 원활하고 效率的이며, 소신있고 책임있는 行政이 구현됨으로써, 警察本來의 機能을 훌륭하게 수행할 수 있게 될 것이며 나아가 奉仕化의 터전을 이룩하게 되는 것이다. 이에 警察機構의 改編案 模型을 圖式化하면 다음 圖表와 같다.

警察機構의 改編模型



第 2 節 警察運營管理의 改善

對民處遇의 側面에서의 奉仕警察化의 捷徑은

- ① 業務量의 適正한 配分
- ② 勤務環境 雰圍氣·與件의 適正
- ③ 能力發揮度의 昂揚
- ④ 職業에 대한 滿足
- ⑤ 士氣의 振作이 前提되지 않으면 안 된다.

즉 警察의 特殊要素의 하나인 業務의 直接性이 어느 國家機關보다도 강하고 이에 따라 그 奉仕의 性格도 間接的 奉仕가 아닌 直接的 奉仕가 대부분인 警察의 奉仕는 다른 公務員과는 달리 이들 다섯가지 要素를 絶對적으로 要求하게 된다. 따라서 이들 5個要素를 충족시킴으로써 機能의 効率化를 期하고 奉仕體系化할 수 있는 運營管理의 改善方案으로 가장 重要한 것을 들면 다음 여섯가지를 제시할 수 있다.

1. 業務量의 減少와 人力補強

韓國警察이 지니는 特性에서의 治安警備業務와 목주하는 戰鬥警察業務, 급증하는 各種治安需要에 따라 증가하는 警察業務는 우리나라 實情에서는 本質的인 警察業務이므로 이를 배제할 수는 없다. 그러나 狹義의 行政警察業務와 助長行政支援·協助業務는 本質的인 警察業務도 아닐 뿐더러 大陸法系警察의 警察機能에서도 서서히 배제되고 있는 것이 大陸法系警察을 채용하고 있는 國家들의 추세인 바, 우리나라도 이제 이들 業務를 助長行政機關으로 移管함으로써 業務量의 적정을 기할 수 있을 것이며, 나아가 奉仕警察化의 基本要素를 확보하는 첫걸음이라고 할 수 있다.

또한 本質的 警察業務의 목주와 계속하는 治安需要에 効率的으로 대처하기 위하여는 警察人力의 증강은 부득이하다고 하지 않을 수 없다.

이에 설리반(John L. Sullivan)도 犯罪가 人口增加보다 더 빠른 速度로 증가하고 있는 바, 이러한 現象은 우리 社會를 위태롭게 하고 있으며 특히 法執行官의 人力이 충분하지 못할 때 더 큰 危脅이 될 것이라고 說破하고 있다.³⁵⁾ 그리고

35) John L. Sullivan, op. cit., p.47.

戰鬪警察人力은 戰鬪警察業務部署와 機動警察業務部署등 일부 特殊警察部署에 국한 임용하고 本質的인 治安業務部署에는 역시 警察官으로 임용 充원하여야 한다. 이것은 또한 現代警察에게 요구되는 專門化(Professionalization) 過程에서도 必須要件의 하나가 되지 않을 수 없는 것이다.

2. 機能의 專門化와 裝備의 現代化

機能의 專門化(Professionalization)의 문제는 社會情勢의 變化에 대응하는 警察에 있어서 警察事案의 量的質的 확대와 治安需要의 격증으로 複雜多岐해지는 警察業務의 처리를 위해서나 奉仕警察化的 必須條件으로서 高度의 知的·技術的 水準을 보지하여야 할 必要性으로부터의 당연한 요청이라고 할 수 있다. 이러한 社會的 要請에서 볼 때 現代社會의 警察官은 더 말할 것도 없이 하나의 專門職業家로서 「광범한 분야에 대한 高度의 專門知識·機能·經驗을 바탕으로 하여 허용된 權限의 범위안에서 自主的으로 그의 專門的·技術的 職務에 대하여 企劃하고 判斷하며 실행해 나갈 수 있는 能力을 갖춘³⁶⁾」 사람이어야 하는 것이다. 이를 위하여는 당연히

- ① 短期的으로는 能力開發을 위한 教育訓練의 強化와
- ② 長期的으로는 人材確保를 위한 育成計劃의 문제가 대두되게 된다.

人力의 長期育成計劃은 發展研究機構를 두고 長期的인 안목에서, 既成警察官의 再育成方案과 우수한 人材의 警察誘引方案이 樹立 실천되어야 한다.

또한 機能의 專門化를 위하여 요구되는 것이 裝備의 現代化다. 우리나라 警察에게 긴급하게 改善이 요구되는 科學裝備로서는 대강 다음의 것을 들 수 있다.

- (1) 犯罪搜查裝備 分野
 - ① 犯罪鑑識裝備의 改善 擴充
 - ② 指紋 自動鑑識機의 開發 또는 導入
 - ③ 自動搜查裝備의 改善 擴充
 - ④ 犯人체포裝備의 改善 擴充
 - ⑤ 警察官保護裝備의 改善 擴充

36) 加藤己ノ平, 警察管理(東京; 啓正社, 1980), p.122.

(2) 交通安全裝備 分野

- ① 交通安全整理裝備의 改善 擴充
- ② 交通團束裝備의 改善 擴充

(3) 警備·警護裝備 分野

- ① 多衆犯罪鎮壓裝備의 改善 擴充
- ② 爆發物 感知裝備의 改善 擴充
- ③ 電子機器 感知裝備의 改善 擴充
- ④ 安全保安點檢裝備의 改善 擴充
- ⑤ 高度情報蒐集裝備의 改善 擴充

(4) 通信裝備 分野

- ① 壁地警察官署의 有無線通信機器의 改善 擴充
- ② 外部勤務警察官의 휴대용 無線通信器의 改善 擴充
- ③ 事件·事故·被害申告의 全體機動車輛 및 外勤·搜查官과의 無線電話 連動

體系化

(5) 機動裝備 分野

- ① 犯罪搜查用 機動車輛의 擴充
- ② 外勤巡察用 機動車輛의 擴充
- ③ 多衆犯罪鎮壓用 機動車輛의 改善 擴充

(6) 事務裝備 分野

- ① 手配文 및 寫眞의 電子送出裝備의 導入

3. 管理組織의 縮少와 執行組織의 擴張

警察業務의 특수성의 하나인 直接性的 견지에서 執行機能의 강화가 요청됨은 필연적인 것으로, 美國警察이 第一線의 現場活動 특히 外勤警察活動을 최우선으로 하는 것도 이에 연유하는 것이다. 그러므로 官僚的폐해의 해소는 물론 執行機關의 能率化, 執行機關人力的 확충을 위해서도 管理組織의 縮少는 必要하다고 본다.

그리하여 우리나라 警察도 이제는 되도록 管理組織을 縮少하고 執行機能을 확충하는 한편 管理組織도 순수한 管理機能만을 수행할 것이 아니라 補助的으로 執行機能도 수행할 수 있도록 전환시키며, 各執行機關에게 處決權을 대폭 移讓하고 必要없는 報告受理, 監督統制를 止揚하면 管理機構의 肥大化를 방지하고 執行機構의

강화를 기할 수 있을 것이다.

4. 警察官 報酬의 均衡化

마슬로(Abraham H. Maslow)의 欲求階層說의 第1段階인 生理的 欲求의 充足方法의 중요한 부분에 해당하고 허츠버그(Herzberg)의 不滿要因의 하나에 해당하는 報酬는 어느 社會에서나 가장 基本的인 關心事項인 것만은 사실이다. 하여튼 警察官이 받는 報酬는 國家로부터 받는 服務에 대한 對價라는 意味와 함께 各者의 生活을 안정시키고 職務에 전념 할 수 있는 與件을 충족시킬 수 있는 것이어야 함은 現實的 要件일진대, 적어도 生活給의 實現과 安保의 次元에서 軍과 對等한 대우가 실현되어야 하고 警察業務의 直接性 危險性에 대한 報償으로 一般公務員 보다는 높은 應分의 대우를 함으로써 全體公務員間의 均衡을 유지하여야 한다.

5. 外勤警察 管理監督의 一元化와 機能의 專門化

成功的인 組織에 대한 불가피한 前提條件에서 가장 중요한 것이 指揮의 單一性이다.³⁷⁾ 그러므로 外勤警察의 中樞機構인 支·派出所에 대한 管理監督도, 警察局의 警察署에 대한 管理監督의 경우와 마찬가지로 警察署의 同機能 補助機關의 長이 警察署長의 委任範圍內에서 또는 警察署長의 지시에 의거 管理監督하여야 한다. 그리고 支·派出所에 대한 監督巡視도, 警察署 保安課長의 單獨主管으로 一元化하고, 外勤係長으로 하여금 專門적으로

- ① 外勤警察 管理運營 監督에 관한 企劃
- ② 外勤警察의 運營管理
- ③ 外勤警察의 指導 監督등을 專擔케 하여 體系있고 科學的이며 實用的인 監督을 하도록 改善하여야 한다.

그리고 外勤警察은 그 任務遂行上 필연적으로 專務警察과는 다른 機能의 특수성과 勤務方法上的의 특수성³⁸⁾을 지니고 있으며, 이는 專務警察機能이 物理的 專門

37) O.W.Wilson, et.al., Police Administration (N.Y.: Mc Graw - Hill Book Co., 1977), p.80.

38) 外勤警察의 機能의 特殊性은 ① 警察業務 全般에 肯한 時間的·地域的·事項的 全般性 ② 警察業務 全般에 肯한 一般性·基礎性·初期性 ③ 國民에 대한 警告的·奉仕的 表現性을 들 수 있고, 勤務方法上的의 特殊性으로는 ① 概括性 ② 多機能性을 들 수 있다.

技術성이 강한데 비하여 外勤警察은 對民的 專門技能성이 강한 面을 보이게 되는 것이다.

따라서 外勤警察의 奉仕體系化를 위해서는 어떤 意味에서는 外勤警察 또한 專務警察과 같은 專門的(Professional) 機能으로 發展하지 않고서는 안된다는 論理가 成立될런지도 모르겠다.

여하튼 우선은 外勤警察機能을 專務警察의 補助的機能이 아닌 獨自的 機能으로 專門化(specialization) 시켜야 한다는 것은 外勤警察의 奉仕體系化를 위해서 必要不可缺하다고 하지 않을 수 없다.

이에는 물론 新任巡警의 教育期間의 長期化와 이를 위한 教育機關의 劃期的 發展이 없이는 期待할 수 없음은 당연하다 하겠다.

6. 教育機關의 機能促進과 教育期間의 延長

急變하는 社會變動에 대처하고 奉仕警察을 지향하는 警察官의 精神的·技能的·行政的 能力을 향상시킴에 있어서 教育이 차지하는 비중은 실로 重大하다. 또한 윌슨(O.W.Wilson)이나 후버(J. Edger Hoover)의 말³⁹⁾을 빌리지 않더라도 警察行政의 개선 나아가 警察의 奉仕化를 위하여는 우수한 警察官을 양성하는 것이 최선의 方策이며, 또한 資質높은 警察官의 배출은 警察官에 대한 大學水準의 높은 教育을 통하여서만 얻어질 수 있는 것도 明若觀火하다.⁴⁰⁾

現下 警察大學의 組織과 機構는 現實面에서 상당한 괴리를 들어 내고 있으므로, 4年制 大學의 學科는 現行 法律學科와 行政學科에서 언젠가는 警察學科로 바뀌어야 하고, 警察綜合學校도 專門大學으로 改編하여야 하며⁴¹⁾ 教育期間을 최소한 1年으로 연장하여야 한다.

39) Charles B. Saunders, "Upgrading the American Police (Washington D.C.: The Brookings institution, 1970), p.118.

40) A. C. Germann, et.al., op. cit., p.262.

41) 이를 위하여는 巡警 應募資格을 高卒以上으로 制限하여야 한다는 論理가 必然的으로 대두된다.

第 3 節 警察法執行의 方向轉換

奉仕警察은 市民의 秩序違反에 대하여 중대한 결과가 발생한 후 命令·強制나 사후 處罰을 요구하기 이전에 秩序違反의 要因을 사전에 발견하여 그 原因을 제거하거나 그 결과가 발생하지 아니하도록 미리 예방하는 것(啓蒙指導 手段)과 國民에 대한 危害防止, 國民의 生命·身體·財産의 보호와 國民의 困難을 해결하여 주는 것(奉仕手段)을 최우선 手段으로 하여야 함은 第2章 第4節에서 論述한 바와 같다. 따라서 法執行過程에 있어서도 啓蒙指導와 訓放으로서는 法執行目的인 安寧秩序維持가 불가능한 부득이한 경우에 事後的·補充的으로 處罰要求를 하는 것이 奉仕警察上 당연한 原理인 것이다. 이에 저먼(A. C. Germann)은 이 法執行에 대하여 다음과 같이 역설하고 있다. 警察官의 基本任務中 하나는 法을 執行하는 것이요. 이 警察官이 執行하는 法(law)은 어떤 形態의 타협이며, 萬人을 滿足시키지는 못하는 것이다. 또한 人間의 法은 어느 時代에나 人인을 위하여 완전하지는 못하며, 다만 社會問題解決을 위한 시도일 뿐이다.⁴²⁾ 또한 正義(Justice)가 유지되기 위하여는 엄격한 法條文만으로는 항상 만족할 수 없으며, 衡平의 原則을 고려하여야 한다. ……또한 法的正義(legal justice)는 法의 條文보다는 오히려 그 精神에 따라 是正 또는 補強되어야 한다.⁴³⁾ 法執行官은 社會와 市民에 대한 最大利益을 기준으로 삼고 問題를 결정하여야 하며 단지 그의 週間 또는 月間實績을 올리기 위하여 出席要求·摘發·檢擧하여서는 안 된다. 또한 法執行官은 신중한 마음과 同情心을 가지고 事件을 判斷하여야 하며 無感覺하고 冷淡하며 機械的인 政府의 道具(instrument of government)로서 일하여서는 아니된다.

이에 韓國警察의 바람직한 法執行方向은 國民을 가급적 處罰하지 않고 道義的制裁로서의 啓導 또는 訓放을 함으로써 社會安定秩序를 유지하고 나아가 對民關係를 증진하며, 이리하여 國民과 警察이 隣人的 友好關係속에 警察目的을 달성하는 것이라고 하겠다.⁴⁴⁾

42) A. C. German, et. al., op. cit., p. 25.

43) Ibid., p. 23.

44) 警察大學, 前揭書, pp. 375 ~ 376.

第 4 節 警察官 意識構造의 革新

警察官은 그 특수한 使命과 任務 때문에 다른 職業人과는 다른 役割을 맡고 있으며 그 役割의 核心的인 特성은 사람을 상대로 하는 것이라고 할 수 있다.⁴⁵⁾ 따라서 警察의 全職務를 통하여 볼 수 있는 業務內容은 대부분이 對民關係이고, 이 對民關係는 奉仕警察上 당연히 奉仕를 根本要素로 하고 있다. 그리고 對民奉仕야말로 警察官의 마음깊이에 對民奉仕意識의 構築없이 그 본연의 자세를 나타낸다는 것은 불가능한 일이다.

더우기 「本質적인 意味에서 볼 때 民主主義下에서의 法執行은 한 人間이 그 이웃에게 베풀 수 있는 가장 人情있는 奉仕」⁴⁶⁾ 일진대 이 對民奉仕意識이야말로 警察官이 가져야 하는 意識中 다른 公務員과 그 次元이 다른 高貴함을 느끼지 않을 수 없는 것이다.

第 5 節 國民의 對警察意識의 發展

日帝植民地政策下的 긴 세월동안에 축적된 國民들의 反抗의 破壞的 潛在意識 및 自由黨政權下的 政治警察 그리고 官僚的 權力的 惰性和 不條理에 대한 國民의 지탄과 증오심은 결과적으로 警察에 대한 不信風潮를 조성하고 政府에 대한 異質感이 醸成되어 警察에 대한 好意와 信賴는 사라지고 나아가 協助心を 상실하게 되었다. 따라서 이러한 國民의 意識속에서는 아무리 警察이 奉仕的 態度를 보인다고 해도 그 否定的 先人觀 때문에 본래의 결과를 기대하기 어렵게 된다. 때문에 國民의 對警察 意識構造를 하루속히 肯定的이고 協助的인 方向으로 전환시키고, 아울러 警察의 態도와 法執行을 이해하고 警察行政과 施策을 信賴하며 나아가 警察의 모든 業務를 協助하도록 하지 않으면 안 된다.

45) 鄭甲淳, 警察心理學(서울: 司法新書會, 1971), p.143.

46) A.C.Germann, et. al., op. cit., p. 203.

第 6 章 結 論

1. 研究의 要約

本 研究는 現代警察의 추세와 國民의 요구에 부응하여 韓國警察의 奉仕像 定立 方案을 論究해 본다는 前提 아래, 韓國警察이 그 동안 奉仕警察을 定立하지 못한 沮害要因을 分析하고 問題點을 도출하여, 奉仕化를 위한 政策方向을 摸索해 보는 것을 시도하였다.

이에 本 論文이 摸索한 奉仕化方案을 要約하면 다음과 같다.

첫째, 制度的側面에서, 民主的·効率的·奉仕的機構의 定立과 對民奉仕機構의 設立, 運營의 中立性·獨立性的 保障과 自律化的 確保, 法執行方向의 奉仕體系 定着을 先行하여야 하고,

두째, 管理的側面에서, 効率的·奉仕的警察力의 充員과 執行機能의 擴張, 業務量의 適正配分과 機能의 專門化, 裝備豫算의 現代化와 警察官報酬의 均衡化, 教育機關의 機能定着이 이루어져야 하며,

세째, 意識的側面에서, 警察官의 士氣振作과 天職意識·奉仕意識의 昂揚, 國民의 對警察 信賴心과 協助心の 發揚을 이룩하여야 한다.

2. 政策的 課題

警察은 어느 경우에도 國家存亡의 기초가 되며 國家의 本來的課業의 第1次의 任務擔當機關이라고 말할 수 있다. 그리하여 國家가 있는 곳에는 警察이 있게 마련이고 이는 國家의 生存發展과 運命을 같이 하고 있다.

여기서 우리나라 警察이 당면하고 있는 가장 時急한 解決問題는 奉仕像定立 問題로, 國民의 警察에 대한 否定的認識을 조속히 개선하고 명실상부한 民主·奉仕警察의 Image를 조성하여 國民과 警察의 一體感을 형성, 하루 속히 참된 奉仕警察을 구축하여야 한다.

이에 위의 奉仕警察像定立方案을 실현하기 위하여는 적어도 다음과 같은 政策的 課題가 提示된다.

- (1) 현재의 內務部長官 傘下의 治安本部를 國務總理 傘下의 治安處로 하고 治安

處의 最高管理者는 處長級으로 하며, 處長 밑에 局·課를 두되 課를 축소하고 局長은 警務官으로 課長은 總警으로 補하며, 最少限 治安處長, 警察大學長, 서울特別市 警察廳長의 補職은 任期制로 하여야 한다.

(2) 현재 市道知事 傘下의 警察局을 獨立官廳으로서의 警察廳으로 하고 特別市 警察廳長은 治安正監으로, 直轄市 警察廳長은 治安監으로, 餘他道 警察廳長은 警務官으로 補하며, 警察廳, 警察署의 管理的機構를 補助的 執行機構로 改編하고 外勤警察機構를 擴張하는 한편, 警察廳과 警察署에 對民相談 專門機構, C.R. 專門機構를 두어야 한다.

(3) 現在 過多한 警察의 業務量을 축소하고, 警察官의 人力을 適正水準으로 增員하며 裝備의 現代化와 豫算의 擴充을 安保的 次元에서 現實化하여야 한다.

(4) 警察官에게 危險勤務手當과 時間外 勤務手當을 支給하며 警察官의 處遇를 安保的 次元에서 軍水準으로 向上하여야 한다.

(5) 巡警의 應募資格을 高卒以上으로 制限하고 行政高等考試合格者의 特採時 初任階級을 警衛로 任用, 昇進任命하며, 餘他特採를 止揚하고 현재 外勤警察의 戰鬥警察巡警에 의한 義務警察制度를 폐지하여 職業警察官으로 充원하여야 한다.

(6) 警察大學의 法學·行政學科를 警察學科로 바꾸고 警察學教科目的 學點을 增配하며, 警察職 兼任教授를 增員하고 警察職教官의 處遇를 兼任教授 水準으로 引上하며, 行政職員의 教育職手當을 現實化하고 1年人事交流制度를 폐지 長期勤續制度로 개선하여야 한다.

(7) 警察綜合學校를 警察專門大學으로 改編 全警察官教育을 大學水準으로 向上시키며, 巡警新任教育 期間을 1年以上으로 하고, 教育中 巡警級 俸給을 支給하며, 行政高等考試合格者 特採教育을 6個月로 하고 警衛級 俸給을 지급하며, 既成警察官의 機能別 專門化教育을 강화하여야 한다.

(8) 警察官의 考課評點에 있어 法執行過程에서의 檢舉 摘發件數 및 拘束搜查件數 爲主의 評點制와 管理機能業務 優待의 評點制를 止揚하고 對民奉仕業務 優待의 評點制로 改善하며, 高學歷 優待의 經歷評點制를 導入하여야 한다.

參 考 文 獻 (Bibliography)

<< 東 洋 文 獻 >>

< 單 行 本 >

1. 警察大學, “警察學概論”(仁川:警察大學, 1982).
2. 金 道昶, “行政法論(上,下)”(서울:靑雲社, 1980).
3. 金 雲泰, “朝鮮王朝行政史(近代)”(서울:一朝閣, 1970).
4. 朴 東緒外, “發展行政論”(서울:法文社, 1980).
5. “ ” “韓國官僚制度的 歷史的展開”(서울:韓國研究院, 1961).
6. “ ” “發展論序說”(서울:博英社, 1965).
7. 北韓研究所, 社團法人, “北韓總覽”(서울:北韓研究所, 1983).
8. 徐 基榮, “韓國警察行政史”(서울:法文社, 1976).
9. 徐 載根, “警察行政學”(서울:三中堂, 1963).
10. 申 宗淳, “行政의 倫理”(서울:博英社, 1971).
11. 慎 鎮揆, “刑事學”(서울:法文社, 1977).
12. 吳 錫弘, “人事行政論”(서울:博英社, 1977).
13. 俞 焄, “行政學原論”(서울:法文社, 1980).
14. 柳 興洙, “警察法論”(서울:正林社, 1971).
15. 李 舜九, “外國警察教育制度”(仁川:警察大學, 1978).
16. 李 漢彬, “社會變動과 行政”(서울:博英社, 1981).
17. “ ”, “國家發展의 理論과 戰略”(서울:博英社, 1969).
18. 鄭 甲淳, “警察心理學”(서울:司法新書會, 1971).
19. 鄭 仁興外, “政治學辭典”(서울:博英社, 1980).
20. 蔡 元植, “警察行政學”(서울:三亞出版社, 1971).
21. 治安本部, “英國警察制度視察結果報告書”(서울:治安本部, 1983).
22. 治安本部, “警察統計年報(1965年版—1982年版)”(서울:治安本部, 1966—1938).

23. 韓國警察史編纂委員會, “韓國警察史(I)” (서울: 治安本部, 1972).
24. “ ”, “韓國警察史(II)” (서울: 治安本部, 1973).
25. “ ”, “警察10年史” (서울: 治安本部, 1958).
26. 韓 培浩, “比較政治論” (서울: 法文社, 1971).
27. 玄 圭柄外, “美國警察制度概論” (서울: 民主警察研究會, 1955).
28. 梅 可望, “警察學原理” (臺北: 中央警官學校, 1978).
29. 鄭 裕坤, “警察行政學” (臺北: 中央警官學校, 1980).
30. 上野治男, “米國の警察” (東京: 良書普及會, 1981).
31. 大津英男, “警察行政” (東京: 良書普及會, 1958).
32. 加藤 己ノ平, “警察管理” (東京: 啓正社, 1980).
33. 警察協會, “外勤警察活動, 1-(上)” (東京: 警察協會, 1981).
34. 下中邦彦, “政治學辭典” (東京: 平凡社, 1987).
35. 土屋正三, “警察史講義案” (東京: 日本警察大學, 1977).
36. 日本警察廳長官官房, “警察法解說” (東京: 警察圖書出版株式會社, 1961).
37. 日本警察廳, “1980年度 警察白書” (東京: 大藏省印刷局, 1980).
38. 日本警察廳, “1981年度 警察白書” (東京: 大藏省印刷局, 1981).
39. 松井 茂, “警察の根本問題” (東京: 警察講習所學友會, 1929).
40. 村川一郎, “合衆國警察制度” (東京: 株式會社, しなの出版, 1969).
41. 渡邊忠威, “日本警察史點描” (東京: 立花書房, 1978).

<學術論文>

1. 權 支官, “警察公務員의 勤務行態와 士氣에 관한 調査研究” 碩士請求論文, 東國大學校 大學院, 1981).
2. 金 大圓, “80年代의 警察組織模型에 관한 研究” (碩士請求論文, 東國大學校行政大學院, 1978).
3. 金 元煥, “警察行政과 住民參與에 관한 研究” (碩士請求論文, 嶺南大學校經營大學院, 1981).

4. 朴 聖秀, “行政倫理의 確立에 관한 研究”(碩士請求論文, 東國大學校 行政大學院, 1981).
5. 朴 泰吉, “警察行政의 組織에 관한 研究”(碩士請求論文, 서울大學校 行政大學院, 1971).
6. 徐 相鎔, “韓國警察에 대한 國民의 意識構造 調查研究”(碩士請求論文, 東國大學校 行政大學院, 1982).
7. 安 甲濬, “警察中立化의 問題點과 對策”(碩士請求論文, 서울大學校 行政大學院, 1964).
8. 吳 赫, “大都市 警察行政體制의 變化에 관한 研究”(碩士請求論文, 서울大學校 行政大學院, 1981).
9. 李 弼燮, “韓國警察官에 관한 行態學的 研究”(碩士請求論文, 서울大學校 行政大學院, 1966).
10. 李 起培, “國家發展에 있어서 官僚制의 役割에 관한 研究”(碩士請求論文, 東國大學校 行政大學院, 1980).
11. 李 鍾洙, “警察의 政治的 中立化에 관한 研究”(碩士請求論文, 東國大學校 行政大學院, 1982).
12. 李 璜雨, “韓國警察組織의 歷史的分析”(碩士請求論文, 東國大學校 行政大學院, 1969).
13. 鄭 時煥, “韓國警察의 士氣에 관한 研究”(碩士請求論文, 서울大學校 行政大學院, 1965).
14. 鄭 淵波, “警察公務員의 資質向上에 관한 研究”(碩士請求論文, 東國大學校 行政大學院, 1983).
15. 鄭 振煥, “韓國警察教育制度發達에 관한 研究”(博士請求論文, 建國大學校 行政大學院, 1979).
16. 鄭 孝鉉, “警察公務員教育訓練에 관한 研究”(碩士請求論文, 東國大學校 行政大學院, 1981).
17. 蔡 俊錫, “韓國警察의 Image에 관한 研究”(碩士請求論文, 建國大學校 行政大學院, 1973).

18. 崔 崙壽, “韓國警察組織의 發展模型에 관한 研究”(碩士請求論文, 東國大
學校 行政大學院, 1980).
19. 崔平吉外, “韓國警察의 業務量分析과 適正值產出모델”(政策課題論文,
1976).

〈西洋文獻〉

(Books)

1. Bayley, David H., "ニッポンの 警察" (Forces of Order: Police Behavior in Japan and the United States), 新田勇 譯
(東京:サイマル出版會, 1977)
2. Bouza, Anthony V., "Police Administration: Organization and Performance" (N.Y.: Pergamon Press Ltd., 1978).
3. Bunyan, Tony, "The History and Practice in Britain" (London: Quarted Books Ltd., 1977).
4. Bunyard, R.S., "Police Organisation and Command" (Plymouth: Macdonald and Evans Ltd., 1978).
5. Cohn, Alvin W., et al., "Police Community Relation" (N.Y.: J.B. Lippincott Co., 1976).
6. Earle, Howard H., "Police Community Relations-Crisis in our time" (Illinois: Charles C Thomas·Publisher, 1967).
7. Freud, Sigmund, "Civilization and It's Discentents" Jame, Stachey, Trans. (N.Y.: Norton Co., 1961).
8. Germann A.C., et al., "Introduction to Law Enforcement"
(Illinows: Charles C Thomas·Publisher, 1966).
9. Hain, Peter, et al., "Policing The Police" (London: John Calder (Publishers) Ltd., 1979).

10. Herzberg, Frederich, "The Motivation to Work" (N.Y.: John Wiley, 1959).
11. Lundman, Richard J., "Police and Policing an Introduction" (N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1980).
12. Maslow, Abraham H., "Motivation and Personality" (N.Y. : Harper and Row, 1954).
13. Mosse, George L., "Police Forces in History" (London : SAGE Publication Inc., 1975).
14. Perkins, Rollin M., "Elements of Police Science" (Chicago: The Foundation Press Inc., 1953).
15. Reith, Charles, "A short History of the British Police" (N.Y. : Oxford University Press, 1948).
16. Saunders, Charles B., "Upgrading the American Police" (Washington D.C. : The Booking Institution, 1970).
17. Shane, Paul G., "Police and People - Acomparison of five countries-" (Missouri: The C.V. Mosby Co., 1980).
18. Sholinick, Jerome H., "警察官の意識と行動" (Justice without Trial), 齊藤欣子 譯(東京:東京大學出版會, 1971)
19. Smith, Bruce, "Police System in the United States" (N.Y.: Harper & Row Publishers Inc., 1960).
20. Sullivan, John L., "Introduction to Police Science" (N.Y. : McGraw-Hill Book Co., 1977).
21. Wilson, O.W., et al., "Police Administration" (N.Y.: McGraw-Hill Boo Co., 1977).

(Articles)

1. Bercal, Thomas E., "Calls for Public Assistance" American Behavioral Scientist, Vol. XIII, No. 5-6 (1970).
2. Harlen, Hahn, "The Police and the Public" American Behavioral Scientist, Vol. XIII, No. 5-6 (1970).

ABSTRACT

A Study on the Establishment of Korean National Policemen's
Service Image

Hwang, Ji-Yun

Chapter I. Introduction.

In accordance with the trend of modern police and nation's requirement, the purpose of this study is to consider the measures about the establishment of the Korean national policemen's service image. Its scope is ranged from the Liberation of Korean in 1945 to today and its method to be used is both structural-functional approach and developmental research.

Chapter II. The Definition of Service Police.

The definition of service Police is to represent the Police who set up the base to cooperate and strengthen the ties of friendship between nation and policemen in the fields of performance, means and attitudes of police.

Chapter III. The Service Image of Foreign Police.

In this chapter, the types of foreign service police are studied by reviewing foreign countries such as United States of America,

Britain and Japan which in turn have established nation-police joint consciousness on the base of nations reliance and cooperation with positive service for their nation.

Chapter IV. The Disturbing Factors to establish Service Image.

By reviewing the transition of the Korean national police, I draw out the following problems which disturb it:

1. Contradiction in the police system
2. Irrationality of management
3. Premodern law enforcement
4. Absence of policemen's service consciousness
5. Nation's unfriendly consciousness to police

Chapter V. The Countermeasures to establish Service Image.

I suggest the countermeasures, with laying stress on the factors in Chapter IV, to establish policemen's service image. The contents are summarized like the followings:

1. Development of the police system should be democratic, efficient one.
2. In the management
 - a. Reasonable supplement of the personnel.
 - b. Fair distribution of affairs.
 - c. Expansion of executorial function.

- d. Increase in the wages of policemen.
- e. Elevating function of the educational institutions.
3. Law enforcement should be converted from punishment-oriented to enlightenment-oriented and dismissal with a caution.
4. By enhancing policemen's spirit, their way of thinking should be changed to have the firm consistence in their divinely appointed work in life and service for the nation.
5. Nation's previous way of thinking to policemen also should be developed to understand, and cooperate police and their jobs.

Chapter VI. Conclusion.

In this Chapter, having summarized the above Chapters, I suggest the following policy topics:

1. National Police Headquarters should be raised to the status of office of the National Police under the Prime Minister. The National Police Director, the President of National Police College and the Chief of Seoul Metropolitan Police should have their definite terms.
2. Each Police Bureau in City and Province should be raised to the status of independent office of city or province police and each of them should have specialized institution to counsel for the people and C.R.
3. To reduce the excessive amount of the police affairs and modernize the equipment and estimate of the police.

4. To raise their payment by giving the policemen danger money and overtime allowance.

5. The applicational qualification of the non-executive police officers should be restricted to high school graduates or higher in their academic career. And the present system to station the combat policemen in the police box should be repealed.

6. To establish the department of police and improve treatment about the teaching police staff and administrative police officer in the National Police College and improve the one-year personnel reshuffle system to long service system are more desirable.

7. To reorganize the Consolidated Police School to the Police Professional College and increase the level of the whole police education to that of college and in addition, the educational period of Policemen to over one-year are also needed.

治安論叢(第一輯)

1984年12月26日 인쇄

1984年12月30日 발행

발행인 警察大學 治安研究所

편집인 警大治安研究所編輯委員會

인쇄처 大元印刷社
