

韓國警察行政의 組織變遷에 관한 研究*

朴 漢 琮**

| 目 | 次 |
|---------------------|-------------------------|
| 第Ⅰ章 序 論 | 第Ⅳ章 第五共和國 警察組織의 現況과 問題點 |
| 第1節 研究의 目的 | 第1節 第五共和國의 警察組織 |
| 第2節 研究의 範圍와 方法 | 第2節 現行 警察組織의 問題點 |
| 第Ⅱ章 警察行政組織의 基本理念 | 第Ⅴ章 韓國警察組織의 改善方案 |
| 第Ⅲ章 警察行政組織의 發展 | 第1節 警察組織 改編의 當爲性 |
| 第1節 朝鮮王朝의 警察組織 | 第2節 韓國警察組織의 獨立模型 |
| 第2節 日政下의 警察組織 | 第Ⅵ章 結 論 |
| 第3節 美軍政下의 警察組織 | 參 考 文 獻 |
| 第4節 大韓民國政府樹立後의 警察組織 | |

第Ⅰ章 序 論

第1節 研究의 目的

警察의 起源은 原始社會에 있어서의 各人의 生命·財產에 대한 自衛的인 活動

* 本 論文은 檀國大學校 行政大學院 行政學碩士學位論文(1984.8)을 要約한 것임. |
 ** 警察大學 敎官.

으로부터 始作 되었다고 한다. 公式的인 法執行活動의 始初는 歷史的인 안개속에 싸여 分明치 않으나 古代에 있어서 社會秩序는 本質的으로 家族의 小集團을 構成한 部族의 長이 支配하는 것이었으며 部族의 貫習이 發達하고 이 貫習에 順應하는 行動規則이 非公式的으로 發展했으나 法律과 같은것은 成文記錄이 適用되기 前까지는 나타나지 않았다.¹⁾

古代 部族生活에서는 部族長이 警察이었으며 族長이 行政的, 立法的, 司法的 權限을 行使하였다. 이러한 警察의 淵源的인 概念은 人間의 社會生活과 더불어 變遷發展되었으며, 多樣한 發展 過程中에 16世紀 以後 所謂 警察國家, 夜警國家, 職能國家로 變遷되어 왔던 것이다.²⁾ 近代 以後의 警察을 보면 1829年 「피일」 鄉에 의하여 英國은 近代的 警察體制를 創案하였고, 美國은 1833年 「필라델피아」 에 서 有給警察制度의 創設을 보았다. 우리 韓國은 1835年 近代的 「捕盜廳」 警察制度로 整備 實施함으로써 專門的 警察機構로서 萌芽의 始作을 하여 1894年 甲午改革時 近代的 警察組織의 登場을 보게 된다.

朝鮮末期 以後 우리는 日政下, 美軍政下를 거쳐 國立警察時代에 이르기까지 各 各 그 時代의 特異한 樣相을 反映하는 警察組織의 變遷을 通해 斷絶과 榮光과 苦難의 警察史를 읽게된다.

本 論文은 朝鮮末期의 警察組織으로부터 現 第5共和國 警察組織까지의 組織變遷過程을 中心으로 分析·檢討한다음 現行 警察組織의 問題點을 改善한 새로운 組織模型을 提示해 보고자 한다.

第2節 研究의 範圍와 方法

本 論文에서는 우리나라 警察組織이 近代化되어가는 始發期인 朝鮮末期의 甲午改革을 起點으로 하여 現行 第5共和國의 警察組織에 까지 變遷하여온 過程을 分析·檢討하였다.

第2章에서는 警察行政組織의 理論的 背景에 對하여 論하고, 第3章에서는 朝鮮時代의 警察組織, 日政下, 美軍政下, 解放後의 國立警察이 變遷하는 過程을 考察해

1) 徐基榮, 「韓國警察行政史」(서울: 法文社, 1981), p. 25.

2) 林信雄, 「警察法」(서울: 評論社, 1976), p. 26.

보며, 第4章에서는 現行 第5共和國 警察行政組織의 實相과 問題點을 分析·檢討한다음, 第5章에서는 韓國警察組織의 改善方案을 提示해 보기로 한다.

研究方法으로는 韓國의 特殊狀況에 焦點을 맞추어 警察의 構造的·機能的인 側面에 重點을 두고 警察의 機能과 組織을 相關關係에서 分析하여 問題點을 把握하고 그 代案을 提示하는 方法을 取하였다. 資料는 筆者가 10 數年間 警察職에 勤務하면서 參考 觀察한 것을 土台로하고 各種의 警察行政에 關한 書籍, 警察關係 研究報告書, 定期刊行物, 各種統計등을 分析·評價·導出하여 改善方案을 提示하고자 하는 文獻調査와 參與觀察方法을 採擇하였다.

第Ⅱ章 警察行政組織의 基本理念

警察은 國民의 自由와 權利의 保護 및 社會公共의 秩序維持를 圖謀함을 主要任務로 하고있다.³⁾ 따라서 이 重要大한 任務는 한 두사람의 힘으로 되는 것이 아니고 잘 整備된 組織에 依하여 그 構成員인 全 警察官이 相互協力하여 各自가 그 所任을 다할 때 비로소 完遂할 수 있는 것이다.

더우기 오늘날 社會가 점점 複雜해짐에 따라 犯罪는 날로 增加하고 있으며 그 樣相도 組織化, 知能化, 廣域化 되어가고 있는바, 이와같은 狀況 아래에서 警察組織이 健全하고 活力的이어야 함은 말할 必要도 없는 것이다.

第1節 指揮單一性

成功的인 組織에 對한 不可避한 前提條件中에서 가장 重要한 것은 指揮의 單一性이다.⁴⁾

警察官은 多數이나 指揮는 單一해야 하고 이를 分割할 수 없다는 것이다. 다시 말하면 하나의 警察機關에는 한 사람의 指揮官만이 있어야 한다는 뜻이다. 이러한 指揮의 單一性은 警察業務가 緊急性을 要한다는 點에서도 要請되는바 즉 災害

3) 警察官 職務 執行法 第1條.

4) O.W.Wilson, Police Administration (New York: Mc caw-Hill Book Co. 1977), p.80.

의 防止, 強力犯의 逮捕, 暴動의 鎮壓等 緊急動員이 必要한 때에는 指揮官의 積極적이고 신속한 決斷과 指揮命令이 있어야 하기 때문이다. 이 原則이 준수될 때 비로소 責任의 分擔과 權限의 分配가 이루어져 警察組織의 基礎가 성립될 수 있음을 理解할 수 있을 것이다.

第 2 節 體系統一性

警察組織의 體系統一이라 함은 警察機關의 上下脈博이 一貫되어 있음을 말한다. 즉 構造의 頂點으로부터 末端에 이르는 무수한 수준을 通하여 上下 階級間에 一定한 關係가 이루어져 責任과 業務의 分擔이 이루어지고, 命令과 服從의 地位와 役割의 體系가 統一되어야 함을 의미한다.⁵⁾

警察機關은 全國各地에 分布되어 있고 一般行政分野에까지 聯關되고 있다. 만일 警察官 各者가 行動을 自意대로 하게 된다면 業務效果를 거두지 못할 뿐 아니라 모순이 빈발 할 것이고 相互紛糾도 계속 發生할 것이다. 그러므로 完璧한 體系가 이루어져야만 共同으로 警察任務를 수행할 수 있을 것이며, 上下 意見이 소통되고 아울러 警察組織은 원활하게 運用될 수가 있는 것이다. 同時에 이러한 體系는 警察機關間에 應急時 相互應援이 가능하게 되고 業務上의 紛糾도 감소하여 警察業務는 가장 效率的으로 遂行될 수가 있게 되는 것이다.

第 3 節 分布全面性

警察組織은 國家領土의 全部分에 미쳐야 하며 國家主權에 따라 進退하여야 한다는 것이다. 警察機關은 國家法令을 執行하는 重要한 機關이며 國家主權을 상징하는 存在이므로⁶⁾, 國家主權이 미치는 範圍가 變更될 때에는 警察組織의 범위도 따라서 변경되고 國家主權이 擴張될 때에는 警察組織도 擴張되며 國家主權이 축소되면 警察組織도 함께 축소된다. 만일 그렇지 않고 경찰조직이 片面的, 部分的, 不完全한 것이라면 國家行政을 수행하기가 困難한 것이고, 全 國民은 均等한 警察의 保護를 받기가 어려우며 警察의 혜택을 고루 받지 못하게 될 것이다.

5) 梅司望, 「警察學 原理」(台北:中央警官學校, 1978), p.78.

6) 梅司望, 上揭書, p.80.

第 4 節 治安協力性

現代社會는 變化가 무쌍하며 狡猾한 犯罪者가 날로 增加하고 있고 天災나 人禍가 끊임없이 發生하고 있다. 따라서 警察組織이 비록 完璧하고 警察官의 數가 아무리 많다 하더라도 모든 犯罪事件을 全部 直接 認知 할 수 없을 뿐 아니라, 기타 모든 事態에 對應하기가 事實上 如意치 못할 것이다. 따라서 現代국가의 警察組織에는 모든 方法을 강구하여 民衆의 協力을 얻으려고 努力하는 것이다. 그렇게 함으로서 항상 警察에 協調하는 마음을 갖게하고, 일단 有事時에는 大量的 國民動員을 통해 危難에 對處하고자 하는 것이다. 이처럼 警察組織이 民衆속에 뿌리를 깊이 내리고 있을때 비로소 경찰업무는 國民의 參與 協調를 얻을 수 있으며 信賴 받는 警察이 될 수 있는 것이다. 나아가 警察은 耳目이 더욱 밝아지고 無限한 잠재역량을 가지게 되어 어떠한 돌발적인 사태에도 對應할 수 있게 되는 것이다.

第 Ⅲ 章 警察行政組織의 發展

第 1 節 朝鮮王朝의 警察組織

1. 甲午更張 以前

高麗時代의 警察組織은 獨立 分離되지 못하고 各各 分散되어 他行政部面에 混入되어 주로 行政警察은 軍事行政과 混用되어 兵部에서, 司法警察은 刑部에서 관찰하였다. 이러한 狀態는 地方行政에 있어서도 同一하였고 牧使, 府使, 縣令 등 地方行政의 長은 一般行政事務와 같이 警察行政事務도 아울러 관찰하였고 특히 治安維持의 重任은 州·縣軍 또는 鎭 등 地方軍權의 所任이었다.⁷⁾

그러던중 朝鮮中葉에 이르러 捕盜廳이라는 永續的이며 專門的인 獨立 警察機關의 設置를 보았다. 朝鮮時代의 中央警察機關으로는 兵曹, 刑曹와 義禁府, 司憲府,

7) 徐基榮, 「韓國警察行政史」(서울: 法文社, 1981), p.148.

修城禁火司, 衛將과 部長등을 볼 수 있다. 그리고 地方警察機關으로는 各地方行政의 長인 觀察使(監司), 府使, 牧使, 郡守, 縣令, 縣監 등이 地方行政, 司法事務一切를 管掌하였다. 特히 道 등 各級 地方官廳에 있어서는 中央의 六曹와 같은 六房이 있었고, 捕盜廳이 設置될 때까지 兵房·刑房등에서 警察事務를 分掌 한 듯 하며 地方에 配置된 兵·水營과 鎮營등 軍機關과의 關係는 變遷이 많아, 太祖時에는 民政·軍政이 區別되었으나 太宗 以後에 觀察使가 兵馬節度使를 監督하게 되어 兵權을 아울러 장악하게 되었으므로 地方行政·治安의 責任 또한 地方長官에게 있었던 것이다.

그리고 朝鮮에 있어서 警察行政의 特記 할 만한 史實은 夜禁止制(夜間通行禁止制), 焚火都監(消防施設), 號牌制,(住民登錄證), 松禁節目(緣化警察), 提樞節目(產業警察) 등의 規則을 定하여 治安維持에 이바지하고 있었음을 볼 수 있다.⁸⁾

그러므로 甲午更張 以前 朝鮮時代의 警察組織을 概觀하면, 中央의 警察機關과 地方의 警察機關, 그리고 비교적 分掌系通이 確立된 專門的 警察機關으로 區分하여 理解할 수 있을 것이다.

2. 甲午更張 以後

高宗 31年(1894) 甲午年의 甲午更張은 警察의 理念을 法律에 의거하여서 만 國民의 自由와 權利를 制限 또는 侵害할 수 있다는 法治主義를 基幹으로 하여, 警察組織에 있어서 커다란 전환기를 가져왔다. 同年 7月에 新官制를 따라 捕盜廳을 廢止하고 警察廳을 新設, 內部에서 관할토록 組織上의 改編을 斷行하고 그 行政分野도 造장행정 분야와 完全히 分離하여 오로지 公共秩序를 維持하기 爲한 權力的 作用에만 局限 시켰던 것이다.

甲午更張을 통한 警察組織의 近代化 過程은 1907年 警察廳官制發布前 까지의 警務廳警察時代와 그후 日帝侵略까지의 警視廳警察時代로 이어 지는데 특히 警視廳時代는 韓國警察과 日本의 理事廳 警察, 日本憲兵, 淸國領事警察등 警察組織의

8) 李璜雨, “韓國警察行政의 歷史的 分析”, 東國大學校行政大學院, 碩士學位論文,

1969. p. 8.

重複으로 業務執行이 困難하였으며 警察業務는 統監府의 山林, 土木, 勸業, 徵稅 裁判의 強制執行 등 一般助長行政을 爲한 支援事務가 大部分이었다.

3. 統監府時代

隆熙 4年(1910) 6月 韓國警察事務 一切를 日本 統監府에 委託한 大韓帝國의 末路를 象徵하는 統監府警察은 韓國을 併呑하려는 帝國主義的 野望實現의 表示라고 할 수 있는 것으로 그때까지 各別로 存在하던 日本總督府警察, 理事府警察과 韓國警察을 統一하여 單一化한 點과 組織이 더욱 整備된 點 그리고 憲兵警察이라는 點에서 特色을 보이고 있다.

警務總長은 韓國에 駐屯하는 憲兵司令官으로서 任命하고 各道の 警務部長은 各道の 憲兵隊長으로서 充當하였으나 서울만은 警務總長이 直轄하였다.⁹⁾

이와같은 憲兵警察은 同年 8月 22日에 韓日合併이 強行될 때 侵略警察의 役割을 다하더니 合併과 함께 統監府警察도 자취를 감추었다. 當時의 警察은 日本人 1,708名, 朝鮮人 3,325名, 憲兵 2,500名, 憲兵補助員 4,719名 이었다.¹⁰⁾

第 2 節 日政下의 警察組織

1910年 8月 韓日合併이 強行되자 日本統監府는 자연 廢止되고 朝鮮總督府가 設置되는 同時에 統監府警察官署는 朝鮮總督府警察官署로 改正되고 아울러 各國領事警察도 撤收하였으므로 이로써 소위 日政下의 警察制度는 發足하였으나, 統監府時代에 이미 日本을 中心으로한 近代的 警察體制와 韓國侵略을 爲한 強力한 機構上의 整備가 되어 있었으므로 刮目할 制度上의 變遷은 찾아 볼 수 없고, 이 時代의 警察組織이 갖는 特色은 武斷統治를 爲한 憲兵統合制度에 있다고 하겠다. 소위 憲兵警察統合制度는 그후 10年間이란 長期間에 걸쳐 存續하였고 그간 憲兵警察의 管轄區域 및 職員配置方法의 改善, 警察官署 官制의 改正, 京畿道警察部の 獨立, 警察官의 增減, 管轄區域의 整理, 諸法規의 發布 및 諸警察施設의 改善 등이 行하여 졌다.¹¹⁾

9) 內務部 治安局, 「韓國警察史 I」, 1972, p.717.

10) 徐基榮, 前揭書, p.273.

11) 內務部 治安局, 上揭書, pp.755 - 765.

그러므로 總督府警察은 軍隊式的 統率方式이 支配的으로 되고 韓國人에 對하여 搜查, 急襲, 按舞의 세가지 機能을 兼하고 있는 強力한 中央集權的 警察制度로서 韓國人의 支配와 착취를 效果的으로 遂行하는데 緊要한 日帝植民地政策의 番犬의 自衛組織이었다.

4. 文化統治時代

第1次世界大戰 以後의 國際情勢 變化와 3.1運動을 前後한 우리民族의 一大 蜂起에 直面한 日本은 소위 文化統治의 기치하에 1919年 8月 朝鮮總督府의 官制를 改正하여 警察局을 設置하고 警察官署 官制를 廢止하는 同時에 地方官制를 改正하여 地方警察權을 道知事에게 예속시키고 憲兵을 警察執行機關에서 除外하여 警察事務를 警察官署 單一體制로 還元하였다.¹²⁾

이에 警察局은 警察 및 衛生事務를 관장하고, 道에는 第3部(後에 警務部)를 두고 部長은 道事務官으로 命하고 各 府郡에 警察署를 設置하여 警視, 警部로 署長을 補하는 한편 韓人에 限하던 最下級 巡查補制를 廢止하여 一律的으로 巡查로 하는등 警察官吏의 處遇改善에 힘썼다.

그후 美日戰爭(1941)은 國內外情勢에 急激한 變動을 가져와 日帝의 對韓政策 또한 적지 않은 變革이 이루어 진다. 1943年 日本勅令 第890號로서 官制의 一大 改編을 斷行하고 總督府事務分掌規程을 改正하여 警察局의 圖書課를 廢止하고 保安課에 그 事務를 移管하는 한편 防護課의 發展的 解體에 따른 警備課를 新設하였다.

이와같이 日帝는 韓國을 그 保護政治下에 두고 警察로 하여금 韓國民의 言論, 集會, 結社, 政治活動 등을 면밀히 取締케 하였으며 소위 特高警察을 中核으로 植民地 韓國을 예속케 하는데 前衛隊의 役割을 擔當케 하였음을 볼 수 있다.¹³⁾

第3節 美軍政下의 警察組織

1945年 8月 15日 日本天皇 裕仁이 美國등 聯合國에 無條件降服 함으로써

12) 內務部 治安局, 上揭書, p.866.

13) 朴文玉, 「韓國政府論」(서울:博英社, 1968), pp.194-197.

우리나라는 日本의 질곡으로 부터 벗어났다. 그러나 그것은 完全한 解放이 못된채 1948年 8月 15日 까지 3年間 美軍政下에 處하게 되었다.

1945年 9月 7日附로 發布된 太平洋美陸軍總司令部布告 第1號를 계기로 職場을 離脫하였던 韓國人 警察官들도 大部分 復歸하여 治安確保에 다시금 重要役割을 擔當하였다. 또한 9月 14日에는 軍政長官 아놀드少將이 聲明書를 發表하여 既存 警察機構의 行政的 利用과 새로운 警察體制의 性格 및 그 機能을 明示했던 것이다. 한편으로 軍政長官은 日本警察局長을 파면하면서 새로운 警察權의 根據가 美軍의 軍政權에 있음을 明白히 했다. 이 聲明은 正確히 軍政警察의 탄생을 意味하였으며 이에따라 不良警察官의 축출과 더불어 새로운 韓國인경찰관의 모집이 行하여 지고 한편으로는 治安確保를 爲한 緊急措置와 日帝時의 모든 惡法廢止가 時機를 놓치지 않고 實施되었다.¹⁴⁾

즉, 治安確保를 爲한 緊急措置로 아놀드少將의 聲明에 따라 日警機構의 活用과 警察權의 歸一, 警察官의 武器携帶, 逮捕 등 여러 機能이 警察官에게 부여 되었으나 무엇보다도 重要的 것은 山地에 散在했거나 個人이 가지고 있는 武器, 彈藥의 回收가 治安與件上 急先務였다. 1945年 9月 26日 軍政廳法令 第4號로 武器類의 回收를 命하고, 9月 29日에는 同法令 第5號로 武器類의 不法所持를 禁하면서 警察官署에 保官토록 하였다. 또한 同年 10月 9日 同法令 11號로 日帝下의 諸惡法을 廢止하였는바, 廢止된 警察惡法은 ① 政治犯處罰法, ② 豫備檢束法, ③ 治安維持法, ④ 出版法, ⑤ 政治犯 保護觀察令, ⑥ 神社法, ⑦ 警察의 司法權등 7個法令이다.

軍政警察은 이어서 警察帶劍의 廢止, 女子警察官 制度의 創設, 警察即決處分の 廢止, 治安官制度의 新設, 警察事務의 整理, 또한 軍政警察의 標語인 「奉仕와 秩序」를 幢장으로 채용케 했으며 그것을 基本理念으로 하는 警察組織과 機構의 改編 등 종래의 大陸法系警察體制로 부터 英美式으로 「秩序維持를 위한 消極的機能」으로 縮少 내지 局限시키려 했다.

14) 鄭振煥, “韓國警察教育制度 發達에 관한 研究”, 建國大學校 大學院, 博士學位論文, 1979, p.105.

占領地에서의 이같은 試圖은 2次大戰後 우리나라에서 만이 아니라 獨逸의 경우에도 同一한 것이었다.¹⁵⁾ 警察組織은 1945年 10月 21日 軍政廳에 警務局(The Police Bureau)을 創設하고, 그 밑에 官房總務課, 公安課, 搜查課, 通信課를 두며, 地方에서는 各 道知事の 휘하에 警察部長을 두며 그 밑에 警務課, 保安課, 刑事課, 經濟課, 情報課, 消防課(京畿道 局限)등 6課 내지 7課를 設置하였다.

이날이 바로 國立警察의 創立記念日로서 지금껏 記念되고 있는 터이다.¹⁶⁾ 같은 해 12月 27日에는 地方의 道知事 傘下에 있던 警務部가 道知事로부터 分離, 獨立하여 道察部로 格上되고 1946年 1月 16日 軍政警 第23104號로써 中央의 警務局을 警務部로 擴大 改編시켰다.

이와같은 機構擴大의 추세는 各道の 警察部를 管區警察廳으로 改編하고 다시 警務總監府 3個所가 서울, 大邱, 全州 등지에 中央의 警務部 밑에 新設되어 警察組織은 最高로 擴大되고 階層도 많아졌다.

軍政時代의 이와같은 機構上의 急激한 增大는 解放後 美·蘇의 對立과 國內의 左·右翼의 對立등 治安秩序를 韓國人警察力에만 依存하게 되는데 그 理由가 있다. 하겠으며, 이에 수반되는 警察의 數的增加 또한 익숙지 못한 英美法系警察制度의 모방때문으로 보여져 中央의 警務部를 비롯한 警務局, 總監府, 管區警察廳, 警察廳, 監察署, 警察署 등으로 構成된 階層도 統率의 範圍와 관련시켜 볼 때 妥當 하다고 보기 어렵다.¹⁷⁾

第4節 大韓民國政府樹立後의 警察組織

1. 國立警察初期(1948 - 1953)

1948年 8月 15日 大韓民國 政府가 樹立되고 同年 9月 2日 政府樹立에 따른 政府機構組織으로 警察組織은 內務部의 一個局으로 縮少되었고 過度政府로부터 國民警察을 移讓받은 內務部長官은 警察改編에 着手하여 警察統監府와 地區監察署를 廢止하는 한편 警察階級中 監察官을 削除하여 警務官, 總警, 警監, 警衛, 警查, 巡警

15) 鄭振煥, 上揭論文, p.108.

16) 內務部 治安局, 前揭書, p.930.

17) 李璜雨, 前揭論文, p.32.

으로 간소화 하였다. 1948年 11月 內務部職制를 制定하여 治安局에 警務課, 保安課, 經濟課, 搜查指導課, 查察課, 鑑識課, 通信課, 女子警察課 및 消防課를 設置하였으나 經濟課는 8個月後인 1949年 7月 發止되었다. 1950年 3月에는 治安局機構를 더욱 縮少하여 消防課와 女子警察課를 廢止하였다.¹⁸⁾

그러나 大統領官邸와 中央廳警備를 爲해 景武台 警察署를 設置하였고 6.25 動亂 直前に 知異山地區 特別警備隊를 創設하고 準동하는 殘匪를 토벌케 하는 한편 市道警察局 保安課에 非常警備司令部를 設置하여 警備, 作戰, 動員, 武器에 關한 事項을 管掌케 하였다.

6.25 以後 警察組織은 完全히 戰鬥警察體制로 統合되어 副局長制度와 補給課 및 警察病院이 設置되는 등 非常事態에 對處하기 爲한 機構上의 變革이 있었다.¹⁹⁾

이와같은 戰時警察은 1953年 休戰에 이르러 西南地區戰鬥警察司令部를 南原에 設置²⁰⁾ 하므로써 國立警察初期의 警察組織은 奉仕機能 보다도 秩序維持機能에 重點을 둔 體制로 되었다.

특히 이 時期에 있어서의 警察은 衛生·鐵道 등 助長行政 業務를 擔當 하기도 했으며 1951年 12月 2日 國會警備와 國會議員 護衛業務를 一元化하기 爲하여 서울特別市警察局에 國會特別警備隊를 設置하여 1952年 7月 拔卒改憲과 1954年 11月 4捨5入改憲에 警察力이 動員되는 등 國立警察이 政治에 利用되기 始作하였다.²¹⁾

2. 戰後復舊期(1953 - 1958)

1953年 休戰이 成立되고 自由黨組織을 통해 李承晩大統領의 政治的 基盤이 어느정도 견고하게 되자 戰爭의 피해를 復舊하기 爲한 課業이 政策方向으로 나타났다.

그리하여 自由黨政府는 經濟的發展, 社會的變遷 및 行政上의 能率이라는 검증하는 課題에 對하여 效果的인 解決策을 신속히 모색하려는 나머지 官僚獨裁的인 行

18) 大統領令 第304號, 1950. 3.18.

19) 總務處, 「政府組織 變遷史」(서울: 總務處, 1980), p.450.

20) 法律 第282號, 1953. 4.18.

21) 內務部 治安局, 「韓國警察史Ⅱ」, 1973, p.593.

政制度를 施行하려는 傾向이 나타났으며, 그후 점차 “責任政治의 發展에 따라 眞正한 公僕化를 試圖함과 동시에 經濟社會發展의 緊急性에 비추어 行政이 經濟發展을 主動적으로 推進하는 役割”²²⁾ 까지를 맡게 되었다. 따라서 警察行政도 內外的 警備를 爲해 警備課와 海洋警察隊을 創設하였으며 警察航空隊, 警察儀仗隊, 國立科學搜查研究所를 設置하였다.²³⁾

1953年 12月 警察官職務執行法制定을 통해 警察職務의 標準을 規定하였고, 1954年 4月 4日에는 輕犯罪處罰法을 制定하였으며, 1955年 4月 警察官點檢規程을 改正, 同年 7月 警察共濟組合規程을 制定하는등 警察行政의 能率化에 貢獻한바 컸으나 1955年 政府機構改編 作業時 警察中立化를 爲한 公安委員會 設置問題가 提起된바 있으나 實現되지 못하고 말았다.

3. 政治社會的 試練期(1959 - 1963)

이 期間은 社會變動과 政治的 變化가 急激했던 時期로 自由黨末期의 寡頭엘리트들은 經濟發展보다는 政權維持에 專念한 政策指向에 따라 警察은 警察外的인 面에 利用 當했다.

그런중에도 1959年의 企劃係 新設은 警察法制的 整備, 組織管理의 合理化, 裝備의 現代化를 爲한 警察行政의 民主化와 能率化에도 進展을 보이게 했다. 이와같은 警察行政의 近代化 努力은 自由黨末期의 警察國家的 統治構造로 因하여 過渡政府의 가장 主要한 任務는 政治的 中立을 保障하는 民主警察制度를 再編成하는 일이었으나 獨裁政權의 前衛였다는 非難으로 警察力은 全面的 打撃을 받아 士氣는 극도로 위축되어 그 機能을 充分히 發揮하지 못하였다.

實際로 1950年度의 警察力이 48,010名 이었던것이 4.19以後 29,910名으로 縮少되어²⁴⁾ 警察機能은 無力化되고 過渡政府 以後 民主黨執權 9個月 동안의 政治的 混亂과 社會的 無秩序는 데모沙汰, 데모萬能이라는 社會 奇現象을 낳았다.

22) 朴東緒, “韓國行政의 史的變遷 模型”, 서울大 行政論叢, 第5卷 第2號, 1967. p. 20.

23) 徐基榮, 前揭書, p.623.

24) 兪 焄, “警察의 어제 오늘 내일”, 警察大學, 1983, p.14.

특히 4.19 義舉는 世代交替라는 거센 思潮와 精神的 主體性에 對한 追求라는 近代化 思想으로 發展할 수 있는 原動力을 가져와 民主黨政府時 警察의 政治的 中立化의 命題가 第2共和國 憲法에 明文化 되기에 이르렀으나 民主黨政府의 消極的인 態度로 具體化 되지 못했다.²⁵⁾ 民主黨政府의 不實한 時間管理는 警察의 政治的 中立化라는 時代的 要請을 늦추고 執權엘리트 內部的 慢性的인 相剋과 分裂로 軍事革命이라는 政治的 大變革을 맞는다. 軍事革命政府는 祖國近代化라는 國家目標의 達成過程에서 續出될 社會的 逆機能現象의 機能化에 따르는 一大 行政手段이 正面으로 採擇되어 警察行政面에서도 새로운 任務가 賦課되었다.

이와같은 行政發展을 爲한 軍事革命政府의 貢獻은 「管理的 接近方法」의 導入 및 이의 積極的 運用으로 나타나²⁶⁾ 急增되어 가는 警察需要에 對處하기 위한 警察制度의 確立이 要請되었고 警察의 政治的 中立化를 當面目標로 하였다. 이에 따라 警察行政도 警察本然의 任務를 遂行토록 하여 情實의 人事의 배경을 通한 科學的 人事管理, 反共體制의 再整備強化, 社會秩序의 確立 등을 위해 係로 設置되었던 企劃係가 企劃審査課로 昇格되었다.

4. 經濟의 高度成長期(1963-1979)

民主黨政權下의 방중에 가까웠던 自由萬能에서 오는 政治的無力과 間接侵略의 발호 등의 國家的 危機의 對處로 일어났던 5.16 軍事革命과 그후 2年餘의 軍政의 民政移讓後 政治體制의 變革에 重點을 두어 第3共和國時代라고 稱하는 이時期에는 國家目標를 祖國近代化에 둬으로써 經濟的으로는 高度成長을 이루었으며 警察行政에 있어서도 制度面과 管理面에 큰 變革을 招來하였으니 이는 軍隊行政의 轉用인 것이다. 즉 警察裝備의 改善, 法制的 整備, 文書管理行使의 統制, 報告의 簡素化, 權限의 委任, 事務分掌 카드作成制, 勤務評定制 등 많은 改善을 가져왔다.

1963年 1月 釜山市警察局이 新設되었으며, 1966年 7月 治安局에 外事課가,

25) 金雲泰, 「組織管理論」(서울: 法文社, 1968), p.359.

26) 朴文玉, 「開發行政論」(서울: 博英社, 1967), p.197.

1967년에는 戰鬥警察隊가 設置되었다. 1968年 7月에는 警察署의 1, 2級署制가 廢止되고 警察署의 係는 課로 昇格되었으며, 同年 11月 治安局에 交通課, 防衛課, 裝備課를, 1969年 5月에는 各市道 警察局에 消防課와 通信課가 設置되고 同年 6月 主要都市 및 취약지의 支署·派出所長을 警衛로 昇格하고 1970年 3月에는 治安局에 治安局長을 補在하는 2名의 擔當官을 新設하고 課 밑의 係를 모두 擔當制로 改編하였다. 1971年 6月 治安局的 二 擔當官 名稱을 公安·防衛擔當官(治安監)으로 하고 警察公務員法制定公布(1869年 1月 7日, 法律 第207號), 警察公務員任用令(1970年 4月 4日, 大統領令 第4844號) 公布로 因하여 警察人事委員會, 身分保障, 停年制, 別定職公務員制 등의 實施를 보게 된 것은 特記할 만 하다. 또한 1972年 維新 以後 治安局을 治安本부로 改編(1974年 12月)하여 本部長의 職級이 次官級으로 格上되고 本部長과 課長사이에 第1部, 第2部, 第3部の 部長制가 新設되었으며 作戰課와 海上保安課가 新設되는 外에 情報課는 1課와 2課로 分離되었다.

第IV章 第五共和國 警察組織의 現況과 問題點

第1節 第5共和國의 警察組織

解放後 美軍政下에서 警察中央行政機構인 警務局 또는 警務部라는 名稱으로 獨立官廳인 때도 있었으나 警察組織은 政府樹立後 內務部の 3個局 中の 하나인 治安局으로 縮少된채로 25年을 지나 오던중 1974年 治安本부로 昇格하여 現在 傘下에 4個部 19個課·所·1擔當官 67係隊室과 地方警察組織을 안고 있으며, 警察權은 中央政府에 集中된 一元的 體制의 國立警察이다. 警察官廳의 種類로는 第1級中央普通警察官廳으로 內務部長官에 있고 그 補助機關인 治安本部長과 警察大學을 비롯한 4個 直轄機關이 中央組織을 이루고, 第2級 普通警察官廳으로서는 서울特別市長, 直轄市長, 各道知事와 그 補助機關인 地方警察局長으로 地方組織이 이루어져 있으며 第3級普通警察官廳으로 警察署長이 一線組織을 이루고 있어

線行政機關에 附屬된 補助機關의 性格을 띠고 있다. 또한 地方警察署長도 法制上 獨立된 官廳이 아니라 地方自治團體의 長인 서울特別市長, 直割市長 및 各道知事の 指揮監督을 받고 있음은 우리나라의 警察組織이 法制上으로 一貫된 國家警察이라기 보다는 國家警察에다 自治警察의 要素를 加味한 混合的體制를 띠고 있다고 할 수 있다.²⁷⁾

그것은 警察組織의 根據法이 單一化 되어 있지 않아 中央機構는 政府組織法, 地方 및 一線機構는 地方自治法 등에 各各 分散되어 規定되고 있기 때문이다. 그러나 組織運營의 實際面에 있어서는 警察公務員에 對한 人事와 所要豫算이 中央에서 集中的으로 管理되고 業務上으로도 準軍隊式 階級意識과 嚴格한 命令服從關係가 確立되어 있다는 傳統 때문에 國家警察과 같은 體制로 보여지는 것이다.²⁸⁾

政府組織法(1983.12.31. 法律 第3688號 改政) 第31條와 內務部職制(1984. 1.21. 大統領令 第11329號) 第11條-第15條에 依하면 警察의 機能이 防犯, 風俗, 安全, 靑少年問題, 交通, 一般警備, 警護警備, 海洋警察등 行政警察 側面과 犯罪搜查, 情報, 對共查察, 外事등 司法警察側面으로 나뉘인 것으로 볼 수 있는데 司法警察은 職務執行上 檢事의 指揮監督을 받고 그 管轄地域도 大部分 行政警察과 一致하지 않는다.²⁹⁾ 따라서 司法警察의 指揮監督系統은 實質적으로 二元化 되어 있는 實情이며, 情報業務는 國家安全企劃部法 第2條와 情報 및 保安業務企劃調整 規程등에 依하여 國家安全企劃部の 調整을, 警備警察은 豫備軍訓練 및 武器管理上 鄉土豫備軍設置法과 同施行令에 따라 豫備師團의 監督을, 警護警備는 大統領警護 室法 第6條에 의거한 警護室의 監督을, 首都圈警備業務는 首都警備司令部의, 會計 業務와 公務員職務監察機能은 監查院法에 따라 監查院으로 부터 各各 指揮 또는 監督을 받고 있다.

27) 1966. 7.19 大法院 判決, 事件番號 66다973, 「不當利益金 返還請求訴訟」參照.

28) 行政改革調查委員會, “公安行政의 改善을 爲한 調查報告書”, 1966, p.18.

29) 刑事訴訟法 第196條, 198條 및 檢察廳法 第35,36條, 司法警察官吏의 職務를 行 할 者와 그 職務範圍에 관한 法律 第5條.

一線警察官署를 본다면 1984年 現在 警察署가 192個, 支派出所가 3,125個 設置되어 있다. 이러한 一線警察官署의 構成으로 61,051名의 職務警察官中 專門 分野從事者는 31,571名(51.7%)이며 나머지는 支·派出所勤務者 25,231名 (7%) 등으로 分布되어 있다.

第2節 現行警察組織의 問題點

1. 警察基本法の 未備

警察에 關한 機能이나 組織 등을 規定하는 警察法 같은 基本法이 없음에 따라 警察組織에 關한 法令이 數多함은 前述한 바와 같다. 오늘날 警察의 任務는 社會 公共의 安寧秩序를 維持하기 爲하여 國民의 生命과 財産을 保護하고 犯罪의 搜查와 犯人의 逮捕등 特殊任務를 띠고³⁰⁾ 있기 때문에 그 組織이나 管理面에 있어서 一般行政組織과는 다른 要素를 包含하고 있는데 곧 突發的인 事件이(突發性) 그 처리는 時急을 要하며(時急性), 利害關係는 直接的으로 國民에게 미치며(直接性), 이러한 警察業務는 또한 危險성을 띠고 있다.(危險性)는 事實은 警察組織이 空虛하고 雜多한 것으로 되어서는 안된다는 것을(組織性) 나타내 준다. 그럼에도 不拘하고 警察基本法이 없어 獨自的인 組織體制를 이루지 못하고 있음은 現行 警察構成員이 近10萬(戰警包含)에 達하는 막대한 制服組織이라는 點이나, 같은 別定職公務員인 敎員, 檢事, 軍人은 基本法이 制定되어 있는 點 등과 比較되며 日本을 비롯한 大部分의 國家에서도 類例가 드문 奇異한 現象으로 되어 있다.

2. 警察行政과 地方行政의 混在

警察은 上述한 것과 같은 特殊職務上 一般職公務員과의 區別의 必要로 別定職 公務員으로 하였으나 實際에 있어서는 地方行政을 管掌하는 內務部에 混在되어 治安의 總帥인 治安本部長은 內務部長官의 補助機關으로 警察官廳이 되지 못하며, 서울特別市·直轄市·道單位의 警察責任者인 警察局長도 市道知事의 補助機關으로 警察官廳이 못됨도 前述한 바 있다. 이러한 警察業務와 地方行政業務의 混在現象

30) 警察官 職務執行法 第2條.

은 國家警察로서의 一元化體制와 國家 및 地方自治警察이라는 二元的體制的 問題³¹⁾ 그리고 制度上 警察局長과 警察署長은 市道知事の 補助機關 및 一線機關으로 되어 있으므로 이로 因하여 警察은 行政業務에 關여 하게 될 수 있으며 効率的인 機能發揮를 沮害하는 制度的 要因이 되고 있다.

3. 需要에 未及하는 警察組織

産業의 高度化와 急激한 都市化에 따른 犯罪의 質的·量的 增大와 科學技術의 發達, 國際交流의 擴大, 周期的인 騷擾事態 등으로 治安需要는 날로 커지고 專門化해야될 추세에 있으나 警察組織은 舊態依然하여 發展하는 治安需要에 適應하지 못하고 있다. 構成員數 등에서는 比較도 되지않는 國稅廳, 關稅廳, 山林廳, 環境廳 등이 外廳으로 되어있고 勞動廳은 勞動部로 昇格된바 있다.

그러나 警察組織은 美軍政當時 5局 2室 14課였던것이 1948年 治安局으로 縮少된 以來 1局 9課로 되었고 이러한 畸型的 組織이 警察의 母體로 되어 現在 1本部, 4部, 19課·所, 1擔當官등으로 編制上 크게 擴大된것 같으나 實質上的 變化는 指摘하기 어렵다.

4. 統率의 範圍過大

治安本部長은 警察行政의 實質的인 總責任者로서 治安本部의 上記한 19課·所 4個 直屬機關, 12個 市道局長을 直接 指揮監督하고 있으므로 統率範圍는 40人에 達하며 法上的 參謀 役割과 實質的인 指揮官의 二重役割을 遂行하게 됨으로서 業務의 集中·過多와 無理한 統率範圍로 因하여 複雜·多樣的인 治安機能 遂行에 甚한 實情이며 또한 市·道警察局長은 平均 30人 以上の 局課長·警察署長을 指揮監督하는 등 統率의 範圍가 過大하다.

5. 警察管轄區域과 人口의 不均衡

現行 警察署 管轄區域은 地方自治法에 따라 行政區域을 單位로 全國 12個

31) 董弘旭, “公安行政의 機構와 人事制度에 관한 研究”, 서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1966, pp.10-17.

地方警察局 管內에 市郡 行政單位로 1 個씩 設置하는것을 原則으로 하고 있으나 地方의 特殊한 事情에 따라 2 個 警察署 以上을 設置하거나 1 個警察署가 2 個 以上의 市郡 行政單位를 總括하여 그 管轄區域으로 하는 곳도 있다. 그리고 192 個 警察署의 管轄區域에는 市郡 以下의 行政單位別로 支署·派出所, 出張所가 各 各 設置되고 있다.

이들 管轄區域을 人口와 關聯하여 比較해 보면 面積은 最大 1,946 *km*²로부터 最少 2.7 *km*²에 이르며 人口는 最大 832,000 名에서 最少 21,646 名에 이르고 있다. 또한 警察官署當 管轄人口 趨勢를 보면 南韓人口가 19,061,863 名이던 1953 年度의 警察署數가 169 個 였던데 比하여 人口가 39,395,101 名으로 增加한 1984 年 現在 警察署數는 23 個 增加로 그쳐 1 個 警察署當 205,182 名에 이르고 있으며, 支派出所當 平均 管轄人口는 12,606 名, 警察官 1 人當 664 名으로 英國(401 名), 美國(363 名), 프랑스(289 名) 등에 比해 높은 管割人口를 갖고 있다.

6. 警察固有業務 外의 協調業務 過多

內務部는 治安行政 外에 地方行政, 民防衛行政을 관장하고 있기 때문에 때로는 警察組織을 地方行政 및 民防衛行政의 政策遂行에 利用하려는 傾向이 있고 前述한 바와 같이 基本法 未備로 業務限界가 不明確하여 他部處에 對한 協調業務가 過多하므로 警察固有業務를 수행할 人力不足을 加重 시키고 있다. 이러한 傾向의 큰 理由는 過去의 行政貫習에 따라 住民人的事項 및 財産關係資料를 警察에 依賴하는 경우, 自己行政의 合理化 方便으로 協調를 依賴하는 경우, 各種 合同團東에의 動員, 搜查指揮範圍 以外의 業務에 過多動員되는 경우 등을 들 수 있는데 現行 法令上 警察에게 一方的으로 不合理的 義務를 規定한 경우가 70 種에 이르고 있다.³²⁾

32) 金大圓, “80 年代의 警察組織 模型에 관한 研究”, 東國大學校 行政大學院, 碩士學位論文, 1978, p.42.

7. 警察의 士氣沈滯

警察은 他職種 公務員보다 外部機關으로부터 指揮 또는 調整을 받는 分野가 過多하여 自信感이 萎縮되고 있으며 業務의 性格上 危險度가 높고 1日 18~20時間의 激務와 上記한 많은 他部處業務協調에 따른 問題點, 그리고 그러한 業務의 困難性이나 危險性에 對應하는 報酬의 不足 및 國民들로부터 받는 社會的評價의 底位 같은 現象이 겹쳐 優秀한 人材를 確保하는데 매우 어려운 形便에 있다.

4年制 警察大學 設置 以後 全國의 秀才들이 警察大學에 入學하는 것으로 評價되고 있으나, 이 學生들은 卒業後 警察幹部인 警衛에 任用된다는 點과, 大部分의 警察業務가 警衛以上(全警察의 11.4%)보다는 警査·警長·巡警(全警察의 88.6%)에 의하여 路上, 支署, 派出所 등에서 國民과 接하면서 遂行된다고 생각할 때, 優秀한 幹部確保策과 함께 在職警察의 士氣昂揚方案 그리고 警察末端에서 일할 人材確保方案도 時急하다.

8. 豫算 및 裝備

豫算과 裝備는 꾸준히 나아지고 있다하나 1950年代 警察豫算이 政府一般會計豫算의 28.7%까지 차지 했던데 비해 1983年の 경우 一般會計豫算의 5%程度를 차지하고 있다.³³⁾

同豫算中 50.4%는 人件費, 20.4%는 治安作戰活動費, 官署運營費가 14.0% 裝備 및 施設擴充은 4.4%, 搜查 및 情報活動은 2.8%에 지나지 않는다.

警察裝備는 1970年代 後半에 많이 擴充되기는 했으나 매우 不足한 實情이다.

第 V 章 韓國警察組織의 改善方案

第 I 節 警察組織 改編의 當爲性

우리 警察은 一般警察, 海洋警察, 義務(戰鬪)警察 등으로 構成되는 近 10 萬에

33) 兪 焄, 前揭論文, p.32.

達하는 大規模 組織으로서 그 任務도 一般社會 秩序維持 以外에 安보警察로서의 特殊任務인 對間諜業務를 비롯한 特定地域警備, 內陸地作戰任務를 擔當하고 있다. 國民의 身體, 生命, 財産을 保護하고 社會 安寧秩序를 지키며 準軍事的 任務까지 遂行하는 治安의 總帥인 治安本部長은 內務部長官의 補助機關인 參謀에 不過하며 委任된 警察業務에 對해서도 命令의 單一性, 適期性등 指揮監督權 行使가 困難하므로 指揮體系를 一元化시켜 一事不亂한 組織으로 改編하여야 할 必要性이 있는 것이다.³⁴⁾

또한 警察의 任務는 秩序를 維持하여 社會安定을 確保함에 있으나 歴史的, 傳統的으로 國民들 앞에 政權維持의 方便이나 特殊層의 利益保護를 위한 手段으로 잘 못 認識되는 傾向이 있어 公平한 法執行者라는 國民의 信賴를 喪失하므로써 警察의 諸機能과 責任을 遂行하는데 어려움이 클 때가 많다.

現行 警察組織은 機能面에서 서로 相異한 地方行政을 管掌하는 內務部에 所屬되어 있어 組織, 人事運營, 職制등이 一般職에 混在되어 能率的인 機能發揮를 沮害하는 要因中の 하나가 되고있다. 警察은 그 業務의 特殊性 때문에 身分을 別定職 公務員으로 하고 있으며 機能遂行에 있어서도 獨自的인 運用이 要請되는 組織特性을 갖고 있으므로 警察組織은 地方行政과 分離하여 獨自性 있는 組織으로 改編해야 한다.³⁵⁾

美國, 英國, 日本등 外國의 警察組織을 보면 部·廳같은 獨立官廳으로 된 것이 大部分으로 35 個國이고 長官예하의 補助機關으로 하고 있는 國家는 印度, 스위스, 케냐, 自由中國등 8 個國에 不過한것으로 나타나고 있다.³⁶⁾ 가까운 日本警察의 경우에도 戰後 警察制度의 改正을 위하여 1947年 警察法을 制定하여 從前의 警察行政組織이 內務警保局이었던 것을 獨自的인 警察組織인 國家公安委員會 管理下의 警察廳으로 獨立 改編한 바 있다.³⁷⁾

34) 成熙丘, "韓國警察 機構에 대한 研究," 延世大學校 行政大學院, 碩士學位論文, 1983, p.67.

35) 崔平吉, "警察의 中立화와 獨立化", 新동亞, 1980年 5月號, pp.298-305.

36) 成熙丘, 上揭論文, p.71.

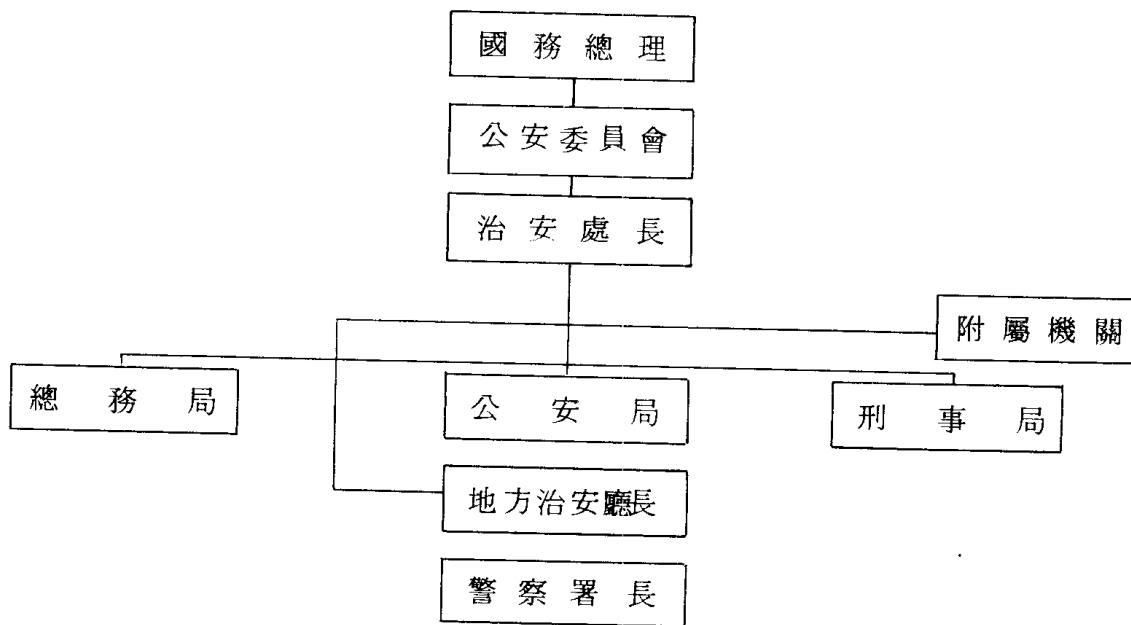
37) 日本警察廳, 「警察の あゆみ」(동경: 警察廳, 1981), p.1.

第 2 節 韓國警察組織의 獨立模型

새로운 警察組織의 模型으로는 첫째 公安委員會制度를 들 수 있겠다. 이는 日本에서 實施되고 있는 制度로서 民主性和 政治的中立性を 強調하는 組織이다. 獨立部處制의 한 形態인 이 制度는 警察人事의 獨立을 保障하고 政治的 中立을 確保하며 警察權의 綜合的인 統制를 爲하여 公安委員會를 設置하고, 公安委員은 立法, 司法, 行政 各府에서 互選하며 이 公安委員들이 選出하는 表 1 과 같은 組織模型이 된다. 그러나 이 組織은 우리나라가 北傀와 對峙하는등 特殊한 狀況下의 警察이라는 面

<表 1 >

公安委員會型 組織



(課 以下 省略)

에서 볼때, 多數의 意見을 모으기 때문에 不當한 壓力에 拘束됨이 없이 業務를 遂行한다는 長點은 있으나 合意를 爲한 時間이 必要하게 되어 非能率 또는 突發 事態에 機動性 있게 對處하기 어려울 때가 생길 우려등으로 不可能한 것으로 여겨

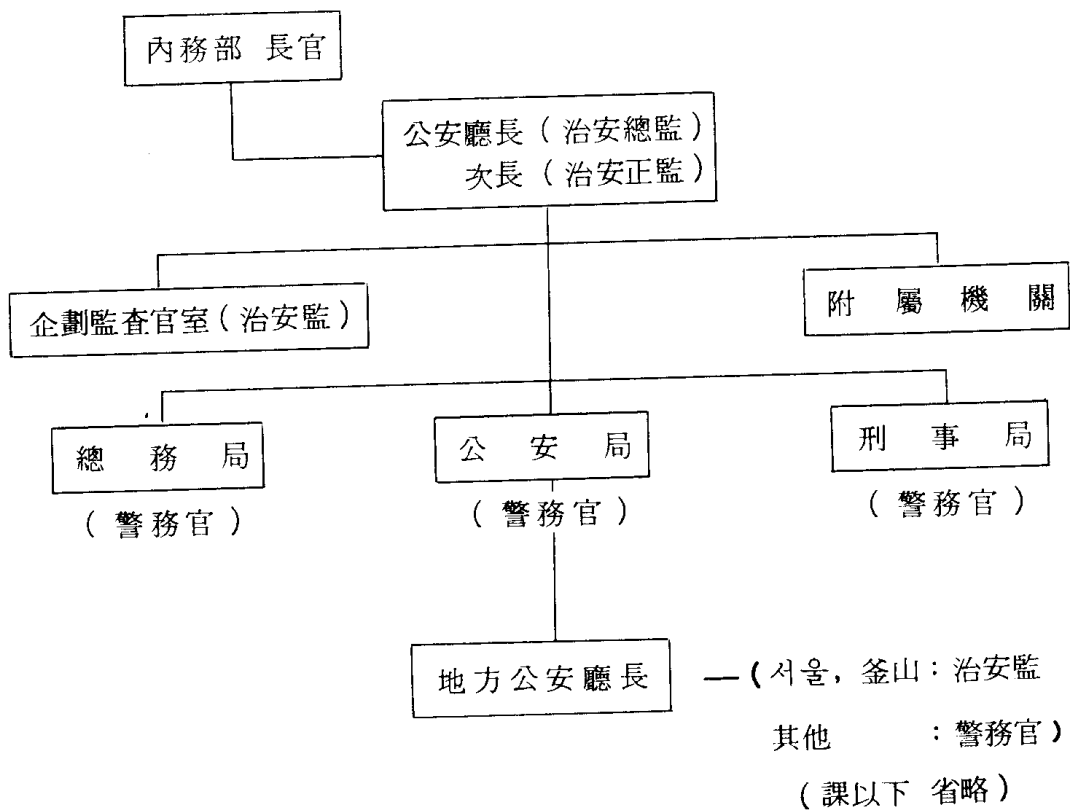
진다.

둘째 內務部長官 直屬下의 外廳制로서 公安廳을 두는 것이다. 現行의 內局制를 한 段階 發展시킨 制度로서 外廳化함에 따라 治安本部長의 指揮幅이 完化되고 規模面에서의 警察組織의 不合理點이 改善될 수 있다. 또한 治安企劃과 調整機能이 強化되며 業務가 專門化 되고 職位가 一致된 補職管理가 可能해지며 治安施策이나 機能의 極大化를 도모할 수 있다.(表2參照).

그러나 運營節次上이나 能力發揮面에서 內務部長官의 直屬下에 있어서 融通성을 發揮할 수 없고, 責任行政의 具現이 어려우며, 政治的 中立性의 保障이 힘들고 所信있는 治安行政의 實現과 警察人事의 獨立이 保障되지 않는 結점이 導出되기 때문에 이 制度도 最適의 模型이 된다고 보기 어렵다.

<表 2 >

內務部長官 直屬下의 公安廳型 組織



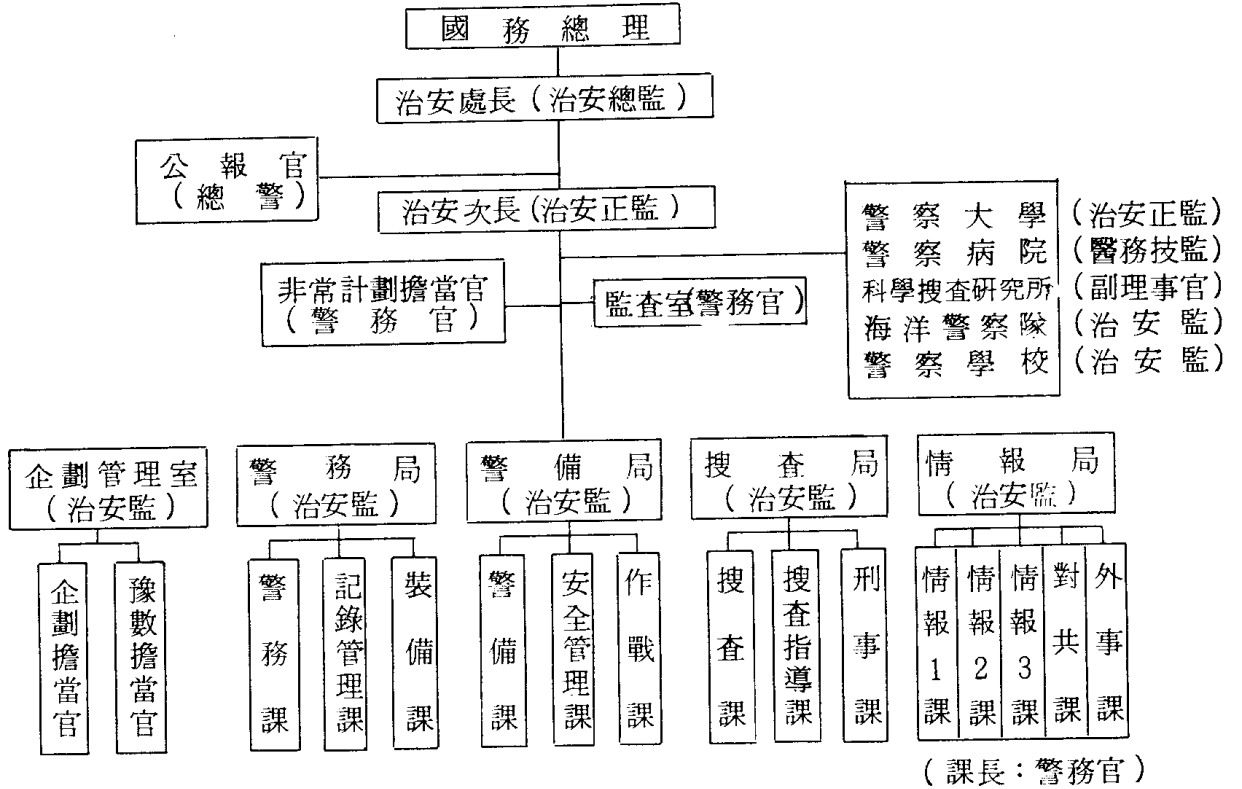
셋째, 國務總理 直屬의 獨立機關으로써 治安處를 두고 地方에는 地方警察廳을 두며 下部組織으로 警察署를 두는 一元化된 警察組織構造이다. 表 3 과 같이 治安處長을 治安總監으로 補하며 治安次長은 治安正監으로, 各局의 局長은 治安監으로, 各課長은 警務官으로 補하며 地方警察廳의 경우는 서울, 釜山, 京畿, 全南에는 治安監을 廳長으로 하고 其他의 直轄市·道警察廳은 警務官을 長으로 하고 警察署長은 總警으로 補한다.

이와같이 警察組織을 國務總理直屬의 獨立部處로 할 경우 政治的中立性은 部處예속제 보다 容易하며 外部統制의 問題나 地位問題는 他部處와 同列이므로 相關이 없고 이와같은 昇格을 通해 警察의 威信을 높이고 一元的 體系를 세워 業務遂行이 元 활하고 能率的이며 所信있는 責任警察行政의 具現이 期待된다. 突發性 등의 警察業務特殊성과 점차 增大하는 警察行政의 複雜性和 專門化 傾向에 비추어 볼 때, 國務總理 直屬下의 治安處를 두고 下部 組織으로 地方警察廳을 두는것이 가장 合理的이고 理想的인 警察組織인것으로 思料된다.

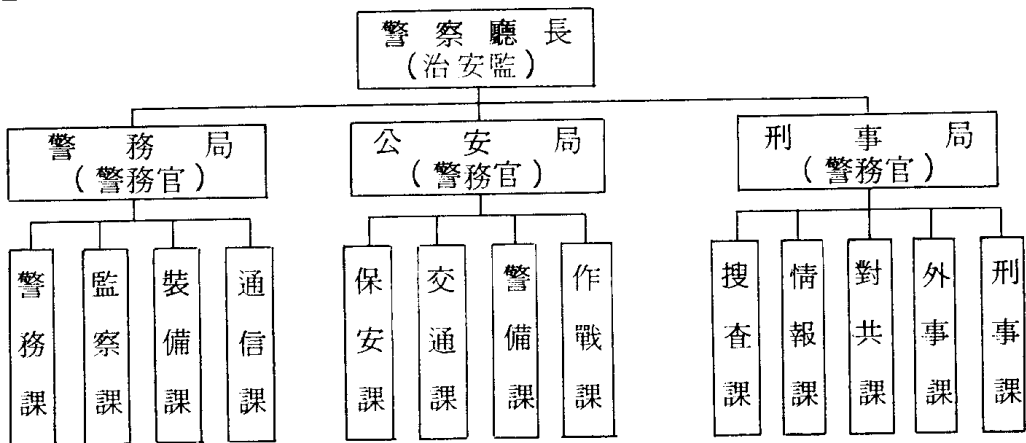
<表 3 >

國務總理 直屬下の 治安處理 組織

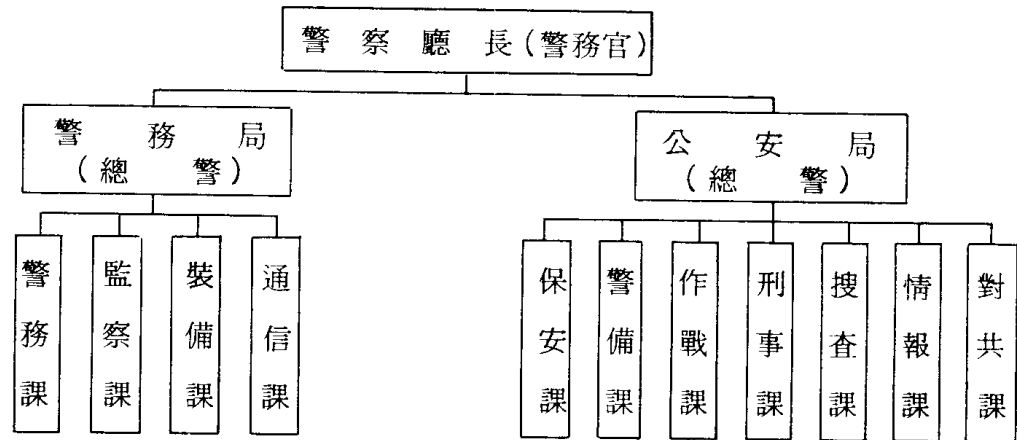
(本部)



(地方: 서울, 釜山, 京畿, 全南)



(地方：其他直轄市·道)



第 VI 章 結 論

本 論 文 에 서 는 朝 鮮 王 朝 末 期 의 警 察 組 織 으 로 부 터 第 5 共 和 國 인 現 在 의 警 察 組 織 가 지 變 遷 하 고 發 展 해 온 過 程 을 構 造 와 機 能 面 에 서 考 察 해 보 고 現 行 의 警 察 組 織 이 안 고 있 는 民 主 化, 能 率 化, 合 理 化 를 沮 害 하 는 要 因 을 分 析 해 보 고 새 로 운 組 織 方 案 을 提 示 하 였 다.

지 今 까 지 의 우 리 나 라 警 察 組 織 上 一 般 的 인 特 徵 과 問 題 點 을 보 면,

첫 째, 其 間 의 警 察 組 織 變 遷 이 業 務 遂 行 이 나 固 有 한 機 能 上 의 必 要 性 보 다 는 國 家 安 保 나 政 府 機 能 의 便 宜 爲 主 로 變 化 해 왔 기 때 문 에 組 織 의 發 展 을 이 룩 하 지 못 했 다.

둘 째, 警 察 組 織 은 中 央 執 權 的 國 家 警 察 制 로 되 어 있 으 나 運 營 上 組 織 인 治 安 本 部 長 - 警 察 局 長 - 警 察 署 長 의 系 線 이 法 制 上 의 警 察 官 廳 인 內 務 部 長 官 - 市 道 知 事 - 警 察 署 長 과 一 元 化 를 期 하 지 못 하 고 있 다.

셋 째, 大 陸 法 系 의 强 力 한 意 味 를 보 이 는 警 察 組 織 이 日 帝 時, 舊 時 代 警 察 이 미 지 등 과 겹 쳐 對 國 民 協 力 治 安 에 크 게 沮 害 되 고 있 다.

넷 째, 證 據 하 는 治 安 業 務 와 餘 他 業 務 支 援 過 多 로 警 察 權 의 行 使 가 民 主 性 보 다 能 率 性, 經 濟 性 쪽 을 强 調 해 온 것 같 다.

이 와 같 은 要 素 들 로 인 하 여 警 察 行 政 의 制 度 的 인 改 革 이 나 改 善 은 他 分 野 보 다 지 연 된 結 果 를 가 져 왔 다 고 할 수 있 다.

그러나 現代 民主主義國家에서의 警察機能은 國民의 利益과 社會福祉를 爲하여 그 需要가 날로 增加되어 가고 있다. 따라서 警察組織은 效果的인 業務遂行을 爲하여 必然的으로 警察의 獨立性, 自主性, 主體性을 마련하는 쪽으로 나가게 하며 여기서 警察組織의 獨立을 論하게 되는 것이다.

勿論 警察組織의 獨立이 現在의 문제점과 모순을 모두 解決해 준다고는 할 수 없지만 第5章에서 提示한 韓國警察의 組織模型은 獨立機構로서 警察이 政治的 獨立性을 保持할 수 있으며 警察本來의 業務에 充實하게 되어 國民에게 公正하고 有利한 法執行을 할 수 있을 것이며 警察官職務執行法 第1條의 「國民의 自由와 權利의 保護 및 社會公共의 秩序維持를 爲한 警察官」으로서의 機能을 充分히 遂行해 나갈 수 있을 것이다.

이처럼 國民에게 奉仕하는 組織으로서의 警察은 獨立된 組織構造와 機構의 分化 및 그 地域이 要求하는 適切한 權限의 委任과 統制 등을 통해 複雜한 社會現象에 대처할 수 있을 것이다.

以上에서 提示한 改善案의 實現은 警察官 個個人이 法執行官으로서의 信念이나 資質, 그리고 國民들이 얼마나 警察組織을 理解하고 協力할 수 있는가에 달렸다고 할 수 있을 것이다. 또한 改善案은 國家의 어려운 豫算과 直結되거나 制度上의 問題點을 內包하고 있어 急速한 變化를 期待하기는 어렵다. 그러나 狀況을 깊이 認識하고 現實的으로 可能的인 代案들을 提示하면서 問題들을 解決해 갈때 警察組織의 獨立은 반드시 이루어질 것이고, 警察組織의 劃期的인 改編은 資質이 有能한 人力을 確保케 하며, 良質의 對民奉仕는 市民의 治安協力精神을 불러 일으켜 마침내 바람직한 社會防犯體制가 構築될 것이다.

參 考 文 獻

1. 國內文獻

가. 論 文

金大圓, “80年代의 警察組織 模型에 관한 研究”, 東國大學校 行政大學院, 1978.

金海東, “國民和合에 있어서 警察의 座標”, 警察大學, 1983.

朴東緒, “韓國行政의 史的 變遷模型”, 行政論叢 第5卷 第2號, 1967.

李璜雨, “韓國警察行政의 歷史的 分析”, 東國大學校 行政大學院, 1969.

崔平吉, “警察의 中立化와 獨立化”, 「新東亞」, 1980年 5月號.

나. 著 書

朴文玉, 「開發行政論」, 서울: 博英社, 1967.

徐基榮, 「韓國警察行政史」, 서울: 博英社, 1976.

總務處, 「政府組織 變遷史」, 1980.

治安本部, 「警察統計年報」, 第26號, 1982.

「治安日誌」, 1982.

「情報大鑑」, 1969.

「韓國警察史 I」, 1972.

「韓國警察史 II」, 1973.

2. 外國文獻

Bunyard, R.S., Police Organization and Command,
Plymouth: McDonald and Evans, 1978.

O.W. Wilson and Roy Clinton McLaren, Police Administration,
New York: McGraw-Hill, 1977.

Tony Bunyan, The Political Police in Britain,
London: Quarter, 1978.

警察廳, 「警察의 あゆみ」, 東京: 日本警察廳, 1981.

警視廳, 「警視廳 81」, 東京: 東京警視廳, 1981.

中央警官學校, 「警察大辭典」, 台北: 中央警官學校, 1977.

ABSTRACT

A Study on the Transformation of the
Korean National Police Organization

Park, Han- Jong

The Korean National Police has been striving for its utmost goal to fulfill the mission borne by police duties and responsibilities, acting on the role of buttress for safeguarding the lives of the people and maintaining order for public welfare through innumerable overwhelming ordeals and hardships of the nation since the founding of the government of the Republic.

However, our police potentials still remain undeveloped to the full due to mounting problems and barriers that are yet to be solved within the context of a modern police administrative system, the present status of which compels us only to look to the advent of a new creative era to turn over a new leaf for further modernization of our police capabilities.

In other words, emphasis on the physical improvement and renovation of our police administrative system, aimed at a quick modernization of our police force up to the level of current needs in the fast

changing modern society, purports to be more sustaining, efficient and future-oriented for earlier achievement of the goal.

Actual status of the our national police organization is entitled to be a "Police Command" functioning only a staff service to the authority of the Ministry of Home Affairs, without a capacity of its own as an independent organization that is often the case with those in advanced countries. Further, in reality it contends that the police officers, the constituents of the organization, are low in their morale receiving scarce pay compared to their vast work load.

Under these circumstances, especially its dependent character originated from the governmental structure makes the police all the more difficult to ward off political pressure from outside, let alone any improvement of their morale by raising the low remuneration.

Results of an analytical research and study into the police system from the Yi Dynasty through today, in an attempt to find the best possible method for scientific reformation of the vulnerabilities involved in the present police administration, amply manifest that a rapid transformation of our police system into an independent one is the most urgent, compelling task for us, and it is a key to earlier realization of a most effective, modernized police responsive to the increasing trend of morbid phenomena in today's rapidly diversifying social vicissitude, not to mention of their better performance of the police's primary duty for protection of life and property of the people.

Advanced nations, such as the U.S. and Japan, have already instituted their police system having its own exclusive administrative, managerial authority to keep abreast with the tide of the modern world, which has been widely acclaimed to be of great success in gaining fresh image for police duties, as well as improving institutional efficiency.

For the present, in order to bring about the best pattern of our police system, it is considered to be most appropriate for us to reorganize it into an independent government establishment under the name of "National Police Agency" directly responsible to the prime minister.