

한국 경찰활동의 다변화에 관한 연구

A Study on Multilateralization of Policing in Korea

김상구* 조현빈**

〈목 차〉

- | | |
|-------------------|------------------|
| I. 서 론 | IV. 경찰활동 다변화의 비판 |
| II. 경찰활동의 변화 | V. 결 론 |
| III. 경찰활동의 다변화 경향 | |

〈요 약〉

우리 경찰은 1948년 창경 이래 여러 어려움을 겪으며 성장해왔고 현재 경찰조직의 분권화 및 민주화를 통하여 경찰활동 또한 다양하게 발전하고 있다. 그러나 우리의 사회통제체제는 대륙법계를 중심으로 한 국가경찰체제를 바탕으로 하고 있지만 새로운 경찰활동의 도입에 있어서 기본원칙을 충분히 고려하지 않고 각각의 경찰활동만을 중심으로 우리 경찰활동에 접목시키려는 시도를 하고 있다. 사경찰활동의 확대, 지역사회 경찰활동 개념의 도입, 경찰서비스 개념의 도입, 경찰운영에 있어서 민영화 개념의 도입 등이 그 대표적인 예이다. 따라서 본 연구에서는 경찰의 발전과 관련된 각각의 연구와 선행연구 등을 중심으로 경찰개념 및 경찰활동의 변화과정을 살펴보고 이를 바탕으로 현행 경찰활동에 있어서 개별적이고 다양한 변화추세를 어떻게 이해할 것인가를 제시하였다. 경찰의 개념 및 경찰활동 본래의 기본활동 목표인 공공의 안녕과 질서유지는 경찰활동에 있어서 어떠한 다양한 변화가 있더라도 절대 변할 수 없는 것이기 때문이다.

주제어: 경찰활동, 경찰연구, 지역사회경찰활동, 경찰서비스, 민영화, 민간경비

* 도로교통안전관리공단 경기도지부장

** 극동대학교 법경찰학부 교수

I. 서 론

1948년 대한민국 경찰 창경 이래 우리 경찰은 현대사의 소용돌이에 휩쓸려 많은 어려움을 겪으며 발전해 왔다. 과거에는 소위 ‘정치적 시녀’라는 오명도 있었지만 1980년대 후반이래로 우리 경찰은 경찰의 본연의 역할에 충실하고자 하는 노력을 다해왔다. 우리의 경찰활동에 있어 본래 임무인 공공의 안녕과 질서유지라는 측면이 강조되면서 그동안의 부정적인 역할을 반성하면서 경찰의 정치적 중립성을 위하여 1991년 국가경찰체제를 그대로 유지하면서 내무부장관의 관리하에 경찰위원회를 설치하고 내무부 치안본부에서 경찰청이 독립하였다. 그 후 몇 차례의 경찰법 개정을 통하여 경찰의 민주화 및 분권화를 실현하려는 노력이 부단히 이어졌다.

미국 등 외국의 경우는 이러한 경찰의 발전에 대한 노력이 이미 1900년대 초반부터 지금까지 이루어지고 있지만, 우리는 현대사적 특수성으로 인하여 1990년대에 들어와서야 비로소 경찰의 조직 및 체제에 대한 관심, 그리고 경찰활동에 대한 관심을 가지게 되었으며 그것이 지금까지도 계속되고 있다. 이러한 노력으로 우리사회에서의 공공의 안녕과 질서유지 작용이 국가경찰체제를 근간으로 하여 이루어지게 되었으나 우리 사회의 발달과 시민의식의 성숙으로 과거와는 다른 경찰활동을 요구하게 되었고, 비교적 짧은 기간에 우리의 경찰활동은 많은 변화를 가져오게 되었다. 국가경찰활동의 공급 부족으로 인한 사경찰활동의 증가, 지역사회경찰활동 개념 도입 등 경찰활동 철학의 변화, 국민을 대상으로 공권력을 행사하던 과거의 경찰활동에 공공 서비스 개념이 도입되어 경찰활동의 대상인 시민과의 호흡을 강조하는 경찰서비스 개념의 수립, 국가중심의 각종 경찰활동의 운영에 대한 민영화의 요구 등이 최근의 우리 경찰활동에 있어 변화를 요구하는 주된 내용들이다. 물론, 각각의 내용들은 분명 우리 경찰활동에 있어서 어느 정도 긍정적인 효과들을 가져오고 있기 때문에 새로운 변화를 수용하고자 하는 연구와 실무에서의 도입 등의 노력들이 진행되고 있지만, 우리가 전통적으로 가지고 있는 사회질서를 유지하는 체제와 관련되어 하나의 큰 틀로서 바라보는 시각은 거의 없고, 단지 새로운 개념의 도입만을 우선시하는 경향이 있다.

따라서 본 연구에서는 경찰과 관련된 각종 연구 등을 바탕으로 경찰 개념 및 역할이 변화하는 추이를 되짚어보고 또한 새로운 변화를 요구하는 각각의 경찰활동 내용들을 다변화(Multilateralization)라는 시각에서 총체적으로 검토하여 우리 경찰활동의 바람직한 변화 방향을 모색하기 위한 방향성을 찾고자 하였으며, 이를 위하여 기존의 경찰연구의 변화, 우리 경찰에서의 변화의 각각의 모습들을 살펴보고 이에 대한 한계점을 제시함으

로써 한국경찰활동에서의 다변화에 대한 틀을 제시해 보도록 하겠다.

II. 경찰활동의 변화

1. 선행연구의 경향

1) 경찰체제 및 조직에 관한 연구의 경향

경찰연구에 있어서 경찰이라는 역할을 수행하는 구체적인 조직체에 관한 연구는 멜빌 리(W. L. Melville Lee)에 의하여 이루어졌다고 한다. 멜빌 리는 그의 저서 ‘영국경찰의 역사(A History of Police in England)’에서 영국경찰의 역사를 정리, 소개하였고, 그후의 연구에서는 영국경찰의 연혁, 영국경찰의 이념과 경찰개념의 발전과정, 그리고 영국경찰의 체제에 대한 심도 깊은 연구 결과를 나타내고 있다고 한다.(정진환, 1999: 243) 이처럼 경찰에 관한 연구는 처음에는 경찰이라는 역할과 개념이 제대로 정립되지 못하였기 때문에 경찰이라는 개념과 그 활동내용의 한계를 정하는 것을 중심으로 한 연구가 수행되었다. 이와 같은 경찰의 체제 및 조직에 관한 연구는 경찰(police)이 사회를 통제하고 질서를 유지하는 주체로서의 성격을 규명하고 발전방안을 제시하는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 이러한 접근방식의 연구 결과 경찰연구는 법적, 제도적인 측면의 경찰조직을 주된 연구의 소재로 하고 있으며 이러한 경향으로 인하여 공적, 형식적, 중앙적 분석에 치중하는 결과를 낳게 되었다.

경찰이라는 체제 또는 조직에 대한 연구는 그 사회마다의 고유한 전통과 생활양식에 따라 형성된 경찰체제로서 경찰조직의 세 가지 패러다임인 국가중심형 경찰체제, 자치경찰체제, 그리고 국가중심형 체제와 자치제중심의 체제를 혼합한 절충형 경찰체제로서 각 사회마다 정착하게 되었으며, 이러한 체제를 중심으로 구체적인 조직의 모습과 그 운영을 내용으로 하는 공경찰(public police)이 발달하게 되었다. 이러한 결과로 법과 체제에 따라 각 사회마다의 경찰 역할의 한계가 정해지게 되었고, 구체적으로 조직을 운영하는 방식에 대한 연구인 조직관리, 조직의 구성원의 채용, 교육훈련 등을 연구하는 인사관리 등을 중심으로 발달하였다. 이러한 노력의 결과 미국경찰의 경우는 1920년대부터 시작된 경찰전문화 운동으로 보다 전문적인 경찰의 조직, 경찰의 역할, 경찰인력 등에 대한 발전으로 이어졌으며, 우리나라의 경우도 1980년대를 거치면서 공경찰을 중심으로 하는 연구가 이어졌으며, 최근까지도 경찰의 체제 또는 조직과 관련하여 자치경찰제 도입, 지구대 도입, 교육훈련제도, 입직경로, 경찰복지 등 공경찰 중심의 조직운영과 관련된 내용을 중

심으로 주된 경찰연구의 소재가 되었다.

2) 경찰활동에 관한 연구의 경향

위에서 살펴본 경찰의 체제 또는 조직에 대한 연구가 경찰연구의 형식적인 측면이라면, 이러한 경찰체제 또는 경찰조직이 구체적으로 활동하는 내용을 중심으로 하는 부분에 대한 연구는 경찰이라는 개념의 활동 영역인 소위 경찰활동(Policing)과 관련된 연구로서 발달하였다. 현대 사회에서 경찰의 개념은 그 사회가 가지고 있는 경찰체제 또는 경찰조직의 개념속에서 반영되어 형식적 경찰을 바탕으로 실질적 경찰의 내용이 정해지게 된다. 형식적 경찰은 ‘경찰’ 이라고 불리는 국가조직이 현실적으로 담당하는 기능을 충칭하기 때문이다(이황우 외, 2001: 10). 이처럼 경찰활동에 관한 연구는 하나의 조직으로 가시화된 ‘경찰’ 이라는 조직이 수행하는 임무로서 인식되고 있는 구체적인 내용을 중심으로 하는 것이다. 그러나 경찰활동이라는 것은 워낙 다양한 견해가 존재하기 때문에 한 마디로 정의하기는 매우 어렵다.

경찰활동에 관한 연구에서 경찰체제 또는 경찰조직이 구체적으로 하는 역할은 학자들마다 그 견해가 조금씩 다르다. 비트너(Egon Bittner)는 법집행, 범죄통제, 치안의 유지를 경찰의 임무로서 제시하였고(Egon Bittner, 1973: 28; 이황우 외, 2001: 11 재인용), 러브레스키(Henry M. Wroblecki)와 헤스(Kären M. Hess)는 법집행, 치안유지, 범죄예방, 시민의 권리와 자유보호, 봉사 등을(Henry M. Wroblecki & Kären M. Hess, 1993: 197; 동계서 재인용), 바커(Thomas Barker), 헌터(Ronald D. Hunter), 러쉬(Jeffery P. Rush)는 범죄통제, 질서유지, 봉사, 정보수집, 기본권보호를 경찰의 임무로 파악하였다. 즉, 경찰활동에 관한 연구는 구체적으로 각 사회마다 조금씩은 다를 수 있지만, 그 사회를 통제하는데 있어서 각종 범죄 등 사회문제의 해결 및 법집행 등의 내용을 다루는 것이라 할 수 있다. 우리나라의 경우에도, 살인, 강도 등 전통적 범죄에 대한 관심과 함께, 1990년대 중반부터 신용카드 범죄, 사이버(인터넷) 범죄, 성폭력범죄 등과 같이 특정 범죄를 중심으로 하는 연구경향을 볼 수 있으며 이러한 범죄들의 공적, 사적 통제와 관련하여 공경찰활동에서는 방법활동의 다양화와 관련된 연구, 사경찰활동에서는 민간경비 활동 등이 그동안 주된 연구의 소재가 되었던 경향을 볼 수 있다.

2. 경찰활동의 주체, 내용, 영역의 변화

경찰의 체제 및 조직, 그리고 경찰활동에 관한 연구는 보다 효율적인 경찰의 운영과 보다 효과적인 경찰활동에 많은 공헌을 하였고 앞으로도 계속 이와 관련된 내용들이 발전할 것이다. 그러나 이러한 경찰활동에 있어서 세계의 각 국가들은 고유한 사회통제체제의 발전과정의 차이를 놓고 사회통제활동, 구체적으로는 경찰활동에 있어서 약간은 다

른 의견을 보이고 있다. 예를 들어, 존스톤(Johnston)은 ‘Police’ 와 ‘Policing’ 은 어원적으로 상이하다는 견해를 보이면서, Police는 대륙법계에 비롯된 국가의 사회안전과 관련된 특정활동 내지 공공행사자(경찰)를 의미하며, Policing은 영미법계의 정치·사회적 용어으로써 사회안전을 위한 공공부문과 민간부문의 모든 활동을 의미한다고 한다(Les Johnston, 1992: 4-5; 정진환, 1999: 244에서 재인용).¹⁾

일반적으로 이러한 경찰활동은 그 활동주체에 따라서 공경찰활동(Public Policing)과 사경찰활동(Private Policing)으로 구분되고 있다. 이러한 개념의 구분은 사회통제활동 또는 경찰활동이 사회질서의 유지라는 큰 틀 안에서 질서유지 작용의 주체가 크게 대륙법계 국가와 영미법계 국가들의 차이에서 볼 수 있듯이 경찰기능의 성격이 달랐기 때문이다. 앞에서 살펴본 경찰연구의 대부분은 민간경비활동을 제외하고는 사적인 영역보다는 공적인 영역 안에서 사회질서를 유지하고 통제하는 것을 주된 내용으로 하는 것들이 대부분이었다. 대륙법계 국가들처럼 공경찰활동이 국가의 작용 또는 국가의 사회통제 차원에서 기원한 경우에도 각 사회에서 질서유지를 위한 사적인 경찰활동이 존재하고 있다. 영미법계 국가들의 경우는 사회질서 유지체제가 국가작용에서 시작하였다기 보다는 사회질서 유지를 위한 자생적인 활동들에서 출발한 것이기 때문에 경찰활동은 근원적으로 사경찰활동의 내용을 포함하고 있다. 여기에서 강조될 부분은 대륙법계 국가들이든 영미법계 국가들이든 거의 대부분의 사회에서 공적인 경찰활동이 통제하지 못하는 많은 영역에서 사경찰활동이 활발하게 그 역할을 하고 있다는 것이다. 현대사회에서 급속히 발달하고 있는 사경찰활동의 내용은 일반적으로 경비, 순찰, 조사 등의 업무를 그 직무의 범위로 하고 있으며 이는 공경찰활동에서 수행하는 직무와 거의 비슷한 역할을 하고 있다(Henry M. Wroblewski & Kären M. Hess, 2000: 403). 현재 사경찰활동 주체는 기업화되고 있으며 이러한 이유를 Cunningham 등은 다음과 같이 들고 있다. 첫째, 일상 활동공간에서의 범죄의 증가이다. 둘째, 범죄에 대한 두려움의 증가이다. 셋째, 공경찰활동 주체의 재정적 위기 등이다(W. C. Cunningham, J. J. Strauchs & C. W. Van Meter, 1990: 236). 이러한 이유로 현재, 미국 등 외국에서는 전통적인 공경찰활동의 영역에 사경찰이 함께 그 사회의 틀을 유지하는데 기여하고 있다.(조현빈, 2006: 276-277에서 재인용) 위에서도 언급하였지만, 우리의 경우 경찰활동에 있어서 과거의 국가 또는 통치체제 중심에서 이루어지던 것들이 공경비영역에서의 조직, 예산 인력 등 여러 가지 한계로 인하여 그 직무의 성격은 같이한 채, 그 주체가 사적영역으로 들어오고 있다는 것은 어느 누구도 부인할 수 있는 사실은 아닐 것이다. 현재 우리나라의 경우는 사경찰활동의 영역중에서 가장 일반화된 것은 민간경비분야이며, 일반적으로 이것이 사경찰활동의 전부로 인식하고 있다.

1) 또한 쉬어링(Shearing) 등은 ‘Policing’ 은 어떤 의미에서 ‘Security’ 와 동의어로 사용될 수 있다고 보고 있으며, 이에 대한 다양한 관점을 제시하고 있다(C. D. Shearing, 1992: 399-434; Les Johnston, 1998: 205-209; 최선우, 1999: 11-12 재인용).

그러나 최근에는 사적영역에서의 경찰활동의 한계를 어디까지로 볼 것이며, 이에 따라 그 권한 내지 활동범위를 어떻게 인정할 것인가에 대한 관심을 가지고 활발한 논의가 진행되고 있으며, 그 대표적인 것으로 사적 조사행위인 공인탐정 또는 민간조사제도를 들 수 있을 것이다. 이러한 사경찰활동 영역의 확대는 최근, 사회적 필요성과 공경찰활동의 현실적 한계 등을 이유로 경찰활동의 민영화(Privatization of Policing) 이라는 표현으로 언급되고 있다. 하지만 사회질서를 유지하는 일반적인 기능을 공경찰활동 영역에서 민영화시킨다는 것은 우리가 그동안 만들어왔던 많은 사회체제를 혼란스럽게 할 우려가 있다. 이러한 주장은 경찰업무가 포함된 형사사법분야에서 교도소의 민영화 등이 그 대표적인 예로 제시되면서 공경찰활동이 통제하지 못하는 부문에 있어서 민영화의 필요성을 들고 있는데 이는 경찰활동에 있어서는 환영할 만한 주장은 아닌것 같다. 교도소 처럼 시설의 운영주체를 민영화하는 것과 사회질서 유지기능을 민영화하는 것은 같은 내용이라 볼 수 없기 때문이다. 교도소의 민영화가 곧 국가의 고유기능인 형벌권을 비롯한 교정기능을 민영화시킨 것이라 볼 수는 없기 때문이다. 어쨌건 과거의 공경찰활동 중심의 사회질서 유지 기능이 많은 우리 사회의 많은 부분에 있어서 사경찰활동의 도움을 받고 있는 것은 사실이다. 이러한 현실을 놓고 볼때, 사회질서 유지 기능 즉, 경찰활동이 다양한 주체에 의하여 행해지고 있기 때문에 일련의 최근 경향을 민영화라고 표현하는 것 보다는 경찰활동의 다변화라고 표현하는 것이 더 옳은것 같다. 2001년 7월David Bayley 미국뉴욕주립대학 교수가 Shearing캐나다 토론토대학 교수와 함께 미국 법무부의 National Institute of Justice에서 발표한 “The New Structure of Policing“에서 잘 언급이 되어 있다. Bayley교수는 이 논문에서 현대 전세계에서의 경찰개혁이나 변화를 단순히 민영화(Privatization) 라고 언급하는 것은 너무나도 단순화 (Oversimplification) 한 것이라고 지적하면서 여러 가지 체제와 변화속에서 다양한 방식으로 변화하고 있다는 측면을 고려하여 다변화(Multilateralization)가 더 정확한 표현이라고 주장하고 있다.(이동영, 2001)

미국 등 대부분 선진국들의 경우는 범죄예방, 생명과 재산보호, 화재예방, 범죄수사, 정보보안, 질서유지, 사고예방, 피고용자 신원조회, 교통통제 등에 있어서 공경찰과 사경찰 사이의 업무 영역상의 한계를 두고 있지 않은 경향을 가지고 있다. 특히 9. 11 테러사건 이후 테러예방 및 수사²⁾는 물론 국방과 관련한 업무에까지 민간이 깊이 관여하고 있으며 Pinkertons, Wackenhut Group 4, Control Risks Group 등 주요 민간경비 및 조사업체의 경우 돈세탁 조사, 범죄감식, 범죄인질협상 등에도 깊이 관여하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이처럼 사회질서를 유지하는 기능인 경찰활동이 반드시 공적인 주체가 아닌 사적인 주체들도 많이 다루고 있다는 것은 경찰활동이 민영화되고 있다는 측면보다는 다

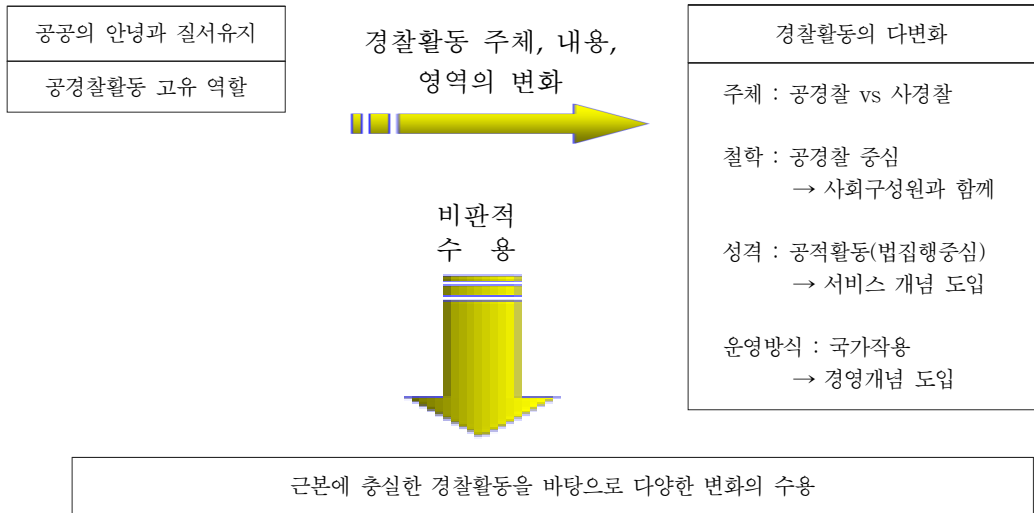
2) 9.11 뉴욕 테러사건의 범죄수사를 놓고 아메리카 온라인(America Online)과 어스링크(EarthLink) 양사가 FBI와 함께 사건의 용의자를 찾아내기 위한 정보수집 및 조사활동을 함께 한 사실은 이미 언론을 통해 보도된 바 있다.

변화되고 있다는 개념으로 얼마든지 받아 들일 수 있을 것이다. 또한 경찰활동의 다변화라는 경향은 과거의 경찰활동이 공경찰활동을 중심으로 국가의 행정작용으로서 사후질서유지기능을 주로 담당하였던 것에 비하여 경찰활동의 성격을 좀 더 다양하게 이해하여 경찰작용을 경찰행정이 아닌 경찰서비스 개념으로 이해하고, 경찰작용의 수혜자 중심의 활동으로 변모하고 있는 것 또한 다변화라고 할 수 있을 것이다. 그리고 최근에 많이 강조되고 있는 지역사회경찰활동 역시 경찰이 공공질서 유지작용을 담당하는 유일한 공적주체라는 개념보다는 지역사회에서의 구성원으로써 사경찰활동, 공경찰활동, 그리고 시민 모두가 함께 사회질서를 유지하는데 각각 하나의 구성요소가 된다는 개념이기 때문에 분명 경찰활동 또한 변화를 겪고 있는 것이다.

3. 연구분석의 틀

본 연구는 경찰활동의 많은 변화들을 기존 경찰관련 연구들의 총체적인 검토를 통하여 현재 우리의 경찰활동이 나아가고 있는 방향을 재검토하자는 취지에서 시작되었다. 전술한 바와 같이, 경찰에 대한 연구는 경찰조직 자체의 운영과 관련된 연구, 개별범죄에 대한 연구 및 범죄통제와 같은 경찰활동에 관련된 연구 등으로 구분하여 그 경향을 살펴 보았다. 즉, 과거부터 비교적 최근까지의 경찰연구들은 전통적인 사회질서 유지작용을 하는 주체(공경찰)와 그 역할(범죄통제 등)을 주된 연구의 주제로 하고 있었다. 그러나 경찰 및 경찰활동에 대한 관심의 증가는 좀 더 효율적인 경찰활동을 위하여 사회질서 유지 기능이 공경찰활동만이 아닌, 미국 등에서 발달한 사경찰활동의 증가에 대한 관심을 가져오게 되었고, 국가경찰 중심의 일률적인 활동이 아닌 지역사회 경찰활동의 개념도 소개, 도입되게 되었다. 이러한 과정에서 과거의 권위주의적인 국가 중심의 경찰활동의 변화에 따라 즉, 경찰활동은 대국민 서비스라는 개념 또한 적극적으로 들어오게 되었으며, 사경찰활동, 지역사회 경찰활동, 경찰서비스라는 새로운 변화는 공경찰만이 사회질서를 유지하는 주체가 아니라 또 다른 주체와 함께 하는 것이 더욱 효율적일 수 있다는 차원에서 경찰활동의 민영화와 관련된 논의들이 활발하게 진행중이다. 이러한 경찰활동의 주체, 철학, 성격, 운영방식 등의 변화는 각각의 주체마다 많은 논의들을 하고 있다. 현재 우리의 경찰활동은 영미의 그것과 같이 자생적인 것이 아니라 아직은 국가 또는 사회 중심적인 성격을 가지고 있기 때문에 우리가 가지고 있는 전체적인 경찰체제 또는 경찰활동의 성격을 비추어 검토하는 것이 타당하다. 그러나 기존의 연구 및 관심들을 보면 사경찰활동, 지역사회 경찰활동, 경찰서비스, 민영화 관련 논의가 개별적으로만 이루어지고 있으며, 공공의 안녕과 질서유지라는 차원보다는 각각의 활동내용의 편의성 및 장점을 중심으로 개별적인 활동이 이루어지고 있다는 비판을 면하기는 어렵다. 따라서 본 연구에서는 아직까지 그동안 경찰활동의 변화와 관련된 거시적 차원의 연구가 아직은 없었고

최근, 우리 경찰활동에서 이루어지고 있는 대표적인 변화들을 제시하면, 주체, 철학, 성격, 운영방식에 있어서 많은 변화의 주장들이 있기 때문에 이를 네 가지로 구분하여 전체적인 경찰활동의 성격에서 함께 검토하고자 다음의 <그림2-1>과 같은 연구분석의 틀을 구성하였다.



<그림2-1> 연구분석의 틀

Ⅲ. 경찰활동의 다변화 경향

1. 경찰활동 주체의 다변화

전통적인 공경찰활동의 영역을 나누어 사회질서의 유지 기능을 분담하고 있는 대표적인 것이 민간경비(Private Security) 분야일 것이다. 민간경비는 사경찰활동의 가장 대표적인 유형중 하나이며 공경찰활동의 역할을 나누어 분담하고, 발전하게 된 것은 분명 공경찰활동의 한계에서 기인한 것일 것이다. 이러한 공경찰의 한계로부터 사경찰활동인 민간경비가 발전하게 된 근거로서 대표적인 것이 경제환원론, 공동화이론, 이익집단이론, 수익자부담이론 등이 있다. 경제환원론은 민간경비 시장의 성장을 범죄의 증가에 따른 직접적 대응이라는 전제에서 출발하여 범죄의 증가를 실업의 증가에서 그 원인을 찾고 있다. 공동화이론은 공경찰활동을 하는 공경찰조직 및 경찰관에게 부여된 기능과 역할인

범죄예방이나 사회질서 유지와 같은 다양한 활동을 제공할 수 있는 능력, 즉 인적, 물적 측면들이 감소됨으로써 생겨난 공동상태를 사경찰활동인 민간경비가 메워준다는 주장을 주된 내용으로 하고 있다. 이익집단이론은 한 사회에 존재하는 많은 이익집단들이 그들의 이익을 최대화시키기 위하여 행위하는 것과 유사한 방식으로 민간경비도 자신의 집단적 이익을 실현시키기 위해서 규모를 팽창시키고, 새로운 규율과 제도를 창출시키는 등의 노력을 한다는 것이다. 수익자 부담이론은 자본주의 사회에서 개인의 재산보호나 범죄에서 올 수 있는 신체적 피해로부터의 보호를 개인적 비용에 의해 보호받는다는 내용을 가지고 있다. 이처럼 사경찰활동인 민간경비 활동의 근거가 여러 가지이지만, 분명한 것은 분명 우리 사회에서 사경찰활동이 필요하기 때문에 지속적인 역할이 필요하고 또한 성장하고 있다는 것이다.

다음의 <표3-1>과 <표3-2>는 우리 사회에서 경찰활동의 변화 양상을 알아보기 위하여 대표적인 경찰활동 주체인 공경찰과 사경찰(민간경비)의 현황을 알아본 것이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 공경찰의 경우 1996년에 경찰관이 모두 87,419명이었고, 경찰관 1인당 담당 주민수는 524명이나 되었고 이후 매년 증가하다가 2005년의 경우에는 경찰관이 95,336명 이었고, 경찰관 1인당 담당 주민수는 509명 인 것으로 나타났다. 이는 10년동안 경찰관수가 7,917명이 증가하여 약 9%의 양적 증가를 가져왔다. 반면에 사경찰활동을 대표적으로 담당하는 민간경비는 1996년에 경비업체가 모두 975개, 경비원이 모두 52489명이었던 것이 매년 꾸준히 증가하여 2005년에는 경비업체가 2,515개, 경비원이 122,327명으로 증가하였다. 10년동안 경비업체는 약 257%, 경비원은 약 233%나 증가한 것으로 나타났다. 물론, 이러한 양적인, 외형적인 성장이 곧 우리 사회의 경찰활동에 있어서 공경찰활동보다 사경찰활동이 더 강조되고 있다거나 그 중요성이 변화되고 있다고 말하기는 곤란하다. 그러나 분명 전통적 경찰활동을 바탕으로 사회질서를 유지하는 경찰활동의 변화가 일어나고 있는 것은 확실하며, 범죄통제 등 사회질서의 유지가 공경찰활동을 바탕으로 사경찰활동 영역에까지 빠른 속도로 변화하고 있음은 분명히 알 수 있을 것이다. 또한, 과거의 공경찰활동 중심의 경찰활동 개념의 변화 필요성 역시 단적으로 제시해 주는 것이라 할 수 있다. 따라서 사경찰활동의 영역에 있어서도 현재 논의가 활발하게 진행되고 있는 민간조사제도(공인탐정제도), 폭발적인 성장을 하고 있는 기존의 민간경비 제도 등 우리 사회의 질서유지를 담당하는 기능의 역할규명 또한 필요한 부분일 것이다.

<표 3-1> 공경찰 현황

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
경찰관	87,419	89,629	90,515	90,623	90,670	90,819	91,592	92,165	93,271	95,336
1인당 담당인구	524	516	516	518	522	526	527	523	519	509

자료 : 경찰청, 경찰백서, 2006(경찰청 홈페이지).

〈표 3-2〉 사경찰 현황

구 분	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
경비업체	975	1,151	1,375	1,707	1,882	1,929	2,051	2,163	2,322	2,515
경비원	52,489	62,419	52,343	71,481	81,618	97,117	107,963	104,872	105,697	122,327

자료 : 경찰청, 경찰백서, 2006(경찰청 홈페이지).

2. 경찰활동 철학의 다변화

근래에 경찰활동에 있어서 새롭게 도입되고 있는 개념이 지역사회 경찰활동이다. 이 지역사회 경찰활동이라는 개념은 경찰활동에 있어서 새로운 철학으로서 범죄, 범죄공포, 사회적, 물리적 무질서 및 기타 지역사회 관련 문제들을 해결하는데 있어서 과거의 공경찰만이 아니라 사회의 동등한 구성원으로서 상호 협조, 협력하는 것을 의미한다. 즉, 지역사회 경찰활동은 기존의 공경찰활동이 지역사회를 우선 고려하여야 한다는 것이 아니라 함께 공공의 안녕과 질서유지작용을 하여야 한다는 것을 주된 내용으로 하고 있다. 지역사회 경찰활동은 그 개념에서 볼 수 있듯이 경찰에 대한 새로운 패러다임에 기반을 두고 있는 개념이다. 지역사회 경찰활동은 경찰활동을 통해 달성하고자 하는 목적을 전통적 경찰활동이 적절히 해결하지 못한데서 출발하고 있다. 이러한 경찰활동 방향의 변화는 전통적 경찰활동의 내용과 비교해 보면 더욱 명확히 알 수 있다. 첫째, 전통적 경찰활동은 경찰만이 주체가 되는 것에 비하여 지역사회 경찰활동은 공경찰과 사경찰 그리고 주민 등 사회의 모든 구성원이 주체가 된다. 둘째, 전통적 경찰활동은 범죄해결에 중점을 두었던 것에 비하여 지역사회경찰활동은 지역의 다양한 문제해결에 초점을 두고 있다. 즉, 과거의 공경찰활동 위주의 일방향적인 경찰활동의 개념과 방법이 다변화하고 있는 것이다. 셋째, 전통적인 경찰활동은 범인검거 건수나 단속건수를 지표로 활용함에 반하여 지역사회경찰활동은 범죄와 무질서의 발생정도를 업무효율성의 판단근거로 하고 있다. 넷째, 전통적 경찰활동은 절도, 강도 등 범죄수사에 우선순위를 두었으나 지역사회경찰활동은 지역의 문제해결에 우선순위를 두고 있다. 다섯째, 전통적 경찰활동은 범죄 등 사회질서를 깨뜨리는 행위에 대한 대응을 주된 내용으로 하고 있으나 지역사회경찰활동은 전통적인 경찰활동 내용 이외에 지역주민의 애로사항과 관심사항까지 포함하고 있다. 여섯째, 전통적인 경찰활동은 고도로 집중화된 조직구조로 인해 집권화된 법집행의 책임을 지고 있었으나 지역사회 경찰활동은 지역의 요구에 부응하는 분권화된 법집행으로 경찰책임의 비중이 높다. 일곱째, 경찰활동의 효과성에서 전통적 경찰활동은 범죄의 해결률, 대응시간 등으로 효과성을 측정하는데 반하여 지역사회경찰활동은 경찰과 지역사회 구성원과의 협력정도를 가지고 효과성을 측정한다.(김충남, 2006:

351-353에서 재인용) 이러한 특징을 가지고 있는 지역사회 경찰활동이라는 개념은 공경찰활동만이 경찰활동이 아니라 우리사회의 여러 구성원들이 함께 사회질서 유지활동을 하는데 각각 주체로서 상호 적절히 참여, 사회문제를 해결하는데 있으며 민주화, 분권화 되기 이전의 우리 경찰활동의 모습이었던 일방적인 경찰활동이 아닌 사회질서 유지의 전체적인 틀을 수정하는 것으로서, 경찰활동 개념의 또 다른 변화를 겪고 있는 것이다.

3. 경찰활동 성격의 다변화

우리나라의 경우, 기존의 경찰활동은 공경찰활동 위주의 국가행정작용으로 이해되어왔다. 즉, 과거의 공공행정은 소극적인 규제행정이 주된 행정의 수단이었으나 오늘날은 규제정보다 적극적인 조장행정이 강조되면서 행정행위의 대상이 되는 시민은 행정행위의 객체가 아니라 고객으로서 중요시되고 있다. 이는 공공행정에서 경쟁원리가 도입되고, 민간기업의 경영혁신기법에 대한 높은 관심 등으로 고객위주의 행정에 대한 관심이 확대되고 있는 것이 경찰활동에도 도입되어야 한다는 것을 의미하며, 우리의 경찰활동에 있어서도 1998년 이래 이러한 개념의 도입이 이루어졌다.

이러한 사회적 변화에 따라 과거의 수동적인 경찰활동의 대상이었던 시민들은 보다 능동적인 경찰활동을 요구하게 되었고, 이러한 공경찰활동 중심의 행정행위들은 이제 하나의 공공 서비스 개념으로 도입되게 된다. 그러나 이러한 요구에 부응하기에는 현재의 경찰인력, 장비, 재원만으로는 양질의 치안서비스를 제공하는데에 많은 어려움을 가지고 있기 때문에 다양한 분야의 방법들이 도입되고 있다.

그 대표적인 것이 총체적 품질관리(TQM)와 총체적 품질서비스(TQS) 개념의 도입이며, 이러한 경찰활동의 피드백을 측정하기 위하여 마케팅 분야에서 서비스 조직의 성과를 측정하기 위하여 개발된 SERVQUAL과 SERVPERF의 방식이 공공분야에도 도입되어 다변화된 경찰활동을 보완하고 있다. 이러한 개념들은 처음에는 민간부문에서 발달된 개념으로서 공공부문으로의 도입은 1990년대에 이르러 시작된 것들이다. TQM은 역사적으로 작업자 중심의 품질관리, 감독자 중심의 품질관리, 검사중심의 품질관리, 통계적 품질관리, 종합적 품질관리, 그리고 마지막으로 이를 종합한 TQM으로 발달해 왔으며 민간조직의 품질관리 개선을 위한 관리기법으로 활용되었다. 그러나 TQM의 개념 자체가 투입(Input)과 산출(Output)이 있는 조직의 효율적 관리를 위한 목적에서 출발한 것이므로, 투입과 산출이 명확하지 않은 공공분야에의 도입은 적당치 않다는 등의 비판에 따라 TQS 개념으로 변화되었다. 물론, TQM과 TQS는 뚜렷이 구분되는 개념은 아니다. 그러나 TQM과 TQS는 모두 활동의 대상이 되는 고객지향적인 측면을 강조한다는 공통점을 가지고 있기 때문에 공공활동의 영역에서도 얼마든지 도입이 가능한 부분이다. 상대적으로 TQM은 민간조직에서 더 나은 품질의 제품과 서비스를 창출하기 위하여 관리자가 가져야 할 철학

이지만, TQS는 TQM의 철학과 마인드가 공공부문에 도입되어 더 나은 품질의 경찰활동 서비스를 제공하기 위한 철학이 도입된 것이다. 이처럼 경찰활동이 과거의 규제위주의 일방적인 방향으로 이루어졌던 것에 반하여 경찰활동의 방향이 이제는 하나의 서비스 개념으로 받아들여져 보다 경찰활동의 대상인 시민들에게 다가가고자 하는 노력은 분명 경찰활동 개념 변화의 한 측면이라 할 수 있을 것이다.

4. 경찰활동 운영방식의 다변화

불과 30여년 전만 하더라도 사회를 통제하고 사회질서를 유지하기 위한 방법으로 과거에는 공경찰활동이 전부였던 시대였다. 그러나 현재에는 이러한 공경찰활동 중심의 사회질서유지 작용이 공경찰활동의 현실적 한계 때문에 공경찰활동이 민영화되는 경향을 가지고 있다. 우리는 분명히 국가경찰체제를 유지하고 있기 때문에, 경찰활동은 원칙적으로 사회질서를 유지하는 국가작용으로서의 성격을 가지고 있다고 보아야 한다. 또한 경찰활동은 그 업무의 특성을 단순하게 개념정의 할 수 있는 것이 아니라는 현실적 한계 때문에 구체적인 경찰활동 운영에 있어서 그 운영방식을 쉽게 변화시키지 못하는 특성을 가지고 있는 것은 분명한 사실이다.

그러나 기존에 공경찰활동이 가지고 있었던 경찰활동의 개념이나 경찰체제는 쉽게 바꿀 수 없지만, 현대의 경찰활동은 과거보다 더 많은 융통성을 가진 것으로 이해할 수 있으며 몇몇 운영방식에 있어서도 공경찰활동 위주의 활동에 사경찰활동의 협조를 바탕으로 하는 경찰활동이 점점 늘어나고 있는 변화를 겪고 있다. 현대의 경찰활동은 행정작용으로서의 개념보다는 하나의 서비스 개념으로 변화하고 이를 바탕으로 업무가 확대되고 있으며 최근의 신공공관리 기조의 경찰개혁에 따라 재난구호와 동시에 민간의 참여영역이 확대되고 있으며 이에 따라 경찰활동에 참여하는 다양한 주체(공공, 민간, 비영리조직, 지역주민 등)들의 상호 연계성이 증대하고 있으며, 공경찰활동의 본질적인 업무 이외에 부수적인 업무들은 사경찰활동 및 다른 경찰활동 주체로 옮겨가는 경향이 분명히 존재한다. 현재 우리나라 제주도에에서 실시하고 있는 자치경찰제의 시범실시 또한 분명한 예가 될 것이다. 제주도에서는 교통, 생활안전 등 일상생활의 질서와 관련된 경찰활동은 일반 행정부서에서 담당하고, 범죄 수사 등의 국가 형벌권 행사와 관련된 것은 기존의 공경찰에서 담당하고 있다.

이와 같은 경찰활동 운영의 다변화는 최근 경찰활동의 민영화라는 주제로 많은 논의가 되고 있으며 경찰활동 민영화의 유형으로 수익자 부담의 방식, 아웃소싱 방식, 업무분담 방식 등으로 구분하여 논의를 하고 있다.(이상운, 2007: 106-110)

경찰활동의 변화 첫 번째로서 수익자 부담 유형은 백화점, 쇼핑센터 등 특정 시설에 대한 공경찰활동의 부담증가에 대한 대가로 일부 필요 경비 등을 제공하도록 한다거나,

민간경비 회사 등과 도난경비서비스에 대한 방법활동을 하는데 있어 일정한 시설과 권한을 공유하는 것 등을 대표적인 예로 들고 있다. 다음으로 아웃소싱의 형태는 공경찰활동의 본질적인 업무영역을 침해하는 것이 아닌 일반 사회질서 유지와 관련된 부분에서 이루어지는 경찰활동을 의미한다. 이러한 분야는 전통적인 공경찰활동의 업무영역에는 포함되지만, 보다 전문적인 지식을 요하는 부분들이 이 범주에 속할 수 있다. 경찰활동의 변화 모습으로서 아웃소싱과 관련된 것들은 경찰통신시스템의 유지관리, 과학수사연구소 운영, 급식제공, 유치장 수감자에 대한 의료지원, 교통안전업무 등을 예로 들 수 있다. 우리 경찰도 아웃소싱의 형태는 아니지만, 운전면허시험관리단 같은 경우는 개방형 직위제를 채택하여 경찰관이 아닌 전문가를 공개채용하고 있는데 이러한 예에서 볼 수 있듯이 특정 시설이나 특정 프로그램 등의 운영은 얼마든지 경찰활동의 다변화 차원에서 고려할 필요가 있는 것이다. 마지막으로 업무분담의 유형이다. 현재 우리의 공경찰활동을 수행하는데 있어서 경찰조직이 아닌 다른 조직에서도 이와 유사한 역할을 수행하고 있는 예를 찾아 볼 수 있다. 가장 대표적인 것으로 청원경찰제도를 들 수 있으며, 철도 공안직원, 일반 민간경비원, 보험회사 등의 SIU 등이 그것이다. 청원경찰은 공경찰활동과 함께 국가 중요시설이나 은행 등과 같은 금융시설 등에서 청원주가 청원경찰을 고용하는 방식을 취하고 있으며, 일정한 지역적 범위 안에서 경찰관직무집행법 상의 경찰관의 직무를 행할 수 있도록 되어 있다. 그러나 현실적으로 분명, 공경찰활동과 비교하여 현행법 체포 등의 권한이나 총기 등 장구의 사용에 있어 일정한 한계를 가지고 있다. 청원경찰뿐만 아니라 위에 예를 든 사경찰활동 영역에 있어서 일정부분 사경찰활동의 확대 역시 경찰활동의 다변화의 좋은 예가 될 수 있을 것이다.

IV. 경찰활동 다변화의 비판

위에서 경찰활동의 다변화의 내용으로서, 경찰활동 주체의 다변화, 경찰활동 철학의 다변화, 경찰활동 성격의 다변화, 경찰활동 운영방식의 다변화에 대한 내용을 각각 검토하였다. 본 연구에서의 다변화는 특정 분야보다는 우리 경찰이 직면하고 있는 많은 변화의 요구들에 대하여 우리가 어떻게 인식하고 있는가에 대한 검토를 통하여 보다 효율적인 경찰활동의 방향을 찾고자 하는 관점에서의 다변화라는 개념을 제시하였다. 다음에서는 각각의 변화요구 모습에 대한 현실을 다시 한 번 검토하고자 한다.

1. 사경찰활동의 양적 증가

위에서 전통적 공경찰활동과 그 활동범위와 양적인 증가가 눈에 띄는 사경찰활동의

외형적 측면을 소개하면서 우리 경찰활동의 변화모습을 소개하고자 하였다. 언급한 것처럼, 분명히 공경찰활동만으로는 경찰활동의 목적을 달성하는 것은 현실적으로 어려운 것이 사실이다. 또한, 사경찰활동의 양적 증가는 다양한 사회생활상 필요성과 함께 변화하는 치안환경에서 공경찰활동의 한계에 대한 갭을 메워주는 사경찰활동 중 민간경비의 역할을 강조하고 새로운 제도를 도입하는 것에 초점을 맞춘 각종 선행연구들에서 그 모습을 짐작할 수 있다. 사경찰활동 관련 산업의 전반적인 현황을 고찰하거나(박병식, 2001; 정진환, 1995 등), 경비업법 등 법적 문제점 및 개선점을 논의하거나(박동균, 2002; 정진환, 2001 등), 경비지도사 등의 자격증 제도 및 관련 프로그램을 제안(이상원, 2002)하는 등의 연구들이 그것이다. 이러한 경향에서 사경찰활동의 양적인 증가는 폭발적이었으나 사경찰활동의 질적 향상과 우리 사회에서의 사경찰활동의 역할을 진지하게 고민해 본 연구는 많지 않다. 이러한 주장들을 뒷받침하여 사경찰활동 중 민간경비분야에서는 경비지도사자격증 제도, 신입경비원 교육훈련 제도 등이 실시되고 있지만 실질적 효용성 부분에서 높은 점수를 얻고 있지는 않다. 또한, 최근에는 민간조사제도(공인탐정제도)의 도입에 대한 논의까지 활발해지고 있다. 민간경비분야는 경찰청 생활안전국에서, 민간조사제도는 경찰청 수사국에서 관련 업무를 하고 있는데, 이는 사경찰활동이 공경찰활동과 기본적으로는 사회질서 유지라는 같은 목적을 추구하고 있기 때문이다. 그러나 경찰활동의 변화에 있어서 무조건 앞으로만 가는 것이 아니라 되돌아 보면서 앞뒤를 맞추는 것이 없이 사경찰활동의 양적인 증가에 맞물려 급하게 제도를 만들고 겨우 실행하는 정도의 수준에 머물러 있기 때문이다. 과연 우리 사회에서 사회질서를 유지하기 위한 여러 가지 제도들이 효율적으로 서로 공존하고 있는가?, 현실적으로 그 역할이 중요함에도 공경찰활동과 사경찰활동의 각각의 한계가 있는가? 아니면 공통의 영역은 어디까지인가? 등에 대한 고민은 많이 찾아볼 수 없다. 경찰활동에 있어서 변화에 빨리 적응하고 받아들이는 것도 매우 중요하지만, 경찰활동의 근원은 기본적으로 공공의 안녕과 질서유지라는 본질을 바탕으로 하며, 특히 우리 경찰활동은 공경찰활동을 위주로 하고 있다는 사실을 전제하에 사경찰활동의 영역이 어디부터 어디까지인가에 대한 본질의 논의가 필요할 것이다.

2. 우리 실정에 맞는 지역사회 경찰활동의 활성화

일반적으로 지역사회 경찰활동은 공경찰활동 위주의 활동 영역에서 기존의 전통적 경찰활동에 비하여 상대적으로 경찰활동을 펼치는 지역적 커뮤니티에 좀 더 다가설 수 있는 경찰활동을 하자는 새로운 철학으로서 이해되고 있으며, 우리 경찰 역시 기존 경찰활동의 변화추세에 맞춰 이 개념의 도입에 열심이다. 그러나 지역사회 경찰활동에서 소개하고 있는 관련 구성요소, 이론 등을 보면, 다양한 프로그램과 방향은 제안하지만, 정학

한 의미와 정의가 부족하다는 비판을 받고 있다. 혹자는 이러한 지역사회 경찰활동 철학에 내재된 적절성과 실행가능성에 의문을 제기하기도 한다. 이러한 부분을 제외하고 경찰활동을 위한 하나의 방법이나 하나의 개념이라기 보다는 하나의 정신사조로서 이해한다 하더라도 현실에서는 기존의 전통적 경찰활동과 지역사회 경찰활동에 대한 혼란은 어쩔 수 없는 듯 하다. 본 연구에서도 경찰활동의 다변화의 한 측면으로 지역사회 경찰활동을 제시하고 있지만 무조건 새로운 것 보다는 그것의 본질과 우리가 가지고 있는 기존 경찰활동과의 상관관계를 고려하지 않는다면 경찰활동의 긍정적 변화방향으로 볼 수 는 없기 때문에 이에 대한 고민이 꼭 필요한 것이다. 현실에서 경찰활동을 펼치는 경찰관들은 법집행, 질서유지, 사회활동의 전통적 모형을 함께 수행하면서 지역사회의 문제들까지 해결을 위한 노력을 한다면 역할에 대한 갈등을 가져올 수 밖에 없을 것이다. 이러한 역할갈등은 기존의 업무, 의무, 철학과는 분명히 상반된 부분들과의 충돌이기 때문에 그 반향은 훨씬 클 수 밖에 없다. 물론, 지역사회 경찰활동은 기존의 법집행을 경찰의 단일한, 핵심적인 기능으로 보지는 않는다. 단지, 궁극의 목적을 실현하기 위한 수단으로 이해할 뿐이다.

이러한 지역사회 경찰활동의 개념은 우리 경찰활동에도 지구대와 파출소제도의 병존, 도보순찰과 차량순찰의 병행 등 여러 예에서 찾아볼 수 있다. 그러나 우리가 가지고 있는 경찰체제에서의 경찰활동은 근원적으로 공공의 안녕과 질서유지라는 목적을 가지고 기본적으로는 지역적 커뮤니티를 바탕으로 활동하고 있다. 현재 우리 경찰활동 중에서 생활안전 경찰활동이 그것이다. 우리가 현재 실시하고 있는 생활안전 경찰활동은 근원적으로 지리적 커뮤니티에 바탕을 두고 실시하고 있다는 것을 도외시 한 채, 과거에는 전통적 경찰활동을 위주로 하였기 때문에 새로운 개념을 무비판적으로 받아들여야 하는 것은 아니다. 전통적 경찰활동을 도외시한 채 긍정적으로만 보이는 지역사회 경찰활동을 무조건 받아들인다는 것은 기존의 사회질서 유지 체제인 공경찰의 전통적 경찰활동을 부정하는 것이기 때문에 우리의 실정에 맞지 않는 지역사회 경찰활동 개념의 무조건적인 도입 및 찬성에 대한 재검토가 꼭 필요하다 하겠다. 지역사회 경찰활동이 활성화 되기 위하여는 전통적인 경찰활동의 유지가 전제가 되기 때문이고, 보다 효율적인 지역사회 경찰활동의 실시를 위한 조직 및 인사(경찰관 수 등)상의 현실적인 변화는 거의 없는 실정에서 활동방법만의 변화는 큰 효과를 가져올 수 없기 때문이다. 따라서 전통적인 경찰활동의 활성화를 전제로, 새로운 철학의 도입에 따른 인사, 조직 운영상의 변화 등 우리가 가지고 있는 사회통제체제의 근간에서 다시 검토할 필요성이 있다.

3. 경찰활동 내용 변질에 대한 경계

경찰법 제3조와 경찰관직무집행법 제2조에 경찰의 직무(임무)가 제시되어 있다. 개별

적으로는 범죄의 진압, 예방, 수사, 대간첩작전수행, 경비, 경호, 교통 등의 업무가 제시되어 있고 포괄적으로 공공의 안녕과 질서유지라는 내용이 제시되어 있다. 현행법을 근거로 볼 때 경찰활동의 구체적 내용은 공공의 안녕과 질서유지를 위한 포괄적 활동이라고 일반적으로 이야기 할 수 있다. 경찰활동이 공공의 안녕과 질서유지를 위하여 때로는 법률상의 한도 내에서 강제적 수단을 사용하기도 하고, 과거 정치적 영향력 아래에서 국민들에게 무차별적인 강제를 하던 시기도 있었다. 그러나 정치적 민주화가 나뉘대로 정착되면서 경찰활동은 정치적인 논리에서 국가통치를 위한 하나의 수단에서 벗어나 본연의 임무인 공공의 안녕과 질서유지라는 민생치안에 힘쓰게 되고, 정부 등 공공활동의 성격이 행정행위로서 처분성을 가진 내용이 아니라 국민에게 봉사하는 것을 실질적인 내용으로 한다는 점에서 공적활동에 서비스 개념이 도입되었고 경찰활동에도 경찰서비스 등의 표현으로 광범위한 사회질서 유지를 위한 책무를 부여하고 있다. 이에 따라 경찰홍보 활동 등을 통하여 시민을 위하여 봉사하는 친절한 경찰의 이미지가 어느 정도 정착되면서 시민을 위하여 한 발짝 앞서가는 능동적인 경찰활동이 요구되고 있다. 과거의 권위주의적인 경찰활동에서 벗어나 시민을 먼저 생각하는 친절하고 다정한 경찰의 모습이 강조되면서 경찰서비스라는 명제하에 경찰활동이 수행되고 있다. 현재 우리 경찰의 캐치프레이즈는 ‘안전한 나라, 믿음직한 경찰’이다. 경찰활동에 있어서 너무 서비스만을 강조하다 보면 사회질서 유지를 위한 국가공권력의 신뢰에 금이 갈 수도 있으며 실제 그런 사례도 어렵지 않게 볼 수 있다. 경찰활동의 변화로 서비스 개념을 도입하는 것 자체는 매우 긍정적인 변화라 볼 수 있지만 서비스만을 강조한 나머지 경찰활동의 근원인 사회질서 유지 기능을 도외시 한 채, 무조건 친절만을 강조하는 것은 바람직한 변화라 볼 수 없을 것이다. 즉, 엄격한 법집행과 이에 대한 순응은 사회통제제도의 기본이고, 이것이 이루어졌을 때에 경찰과 시민간의 상호작용하에서 서비스 개념이 도입될 필요가 있다. 단지, 경찰관서에 서비스현장만을 제시하는 것은 아무런 의미도 없으며, 예를 들어 우리 경찰활동의 서비스 평가 방법중 하나인 ‘앞서가는 경찰관서 평가제도’ 등의 서비스 관련 평가도 실제 경찰활동 현장에서는 큰 변화로서 받아들여질지 의문이다. 서비스 개념 때문에 엄정한 법집행이 무너질 수도 없다는 것을 다시 한 번 되새겨야 할 것이다.

4. 기존체제와의 충돌 회피방안 모색

공경찰활동 중심의 경찰활동 운영방식을 다양한 방식으로 여러 주체들이 함께 협조체제를 구할 수 있도록 함으로써 궁극적으로 사회질서 유지에 기여할 수 있다는 점에서 경찰활동의 분화가 활성화되어야 한다는 주장들이 많다. 그러나 경찰업무 역시 순수한 의미의 경찰활동으로서 남아야 할 성격의 핵심업무와 경찰이 관리감독권을 행사할 수 있다는 것을 전제로 특별경찰이나 경찰조직내의 일반직 공무원, 그리고 민간경비회사와의 계

약을 통해 이루어질 수 있는 부수적 업무 등이 경찰활동의 민영화 방안으로서 고려되고 있다. 그러나 경찰활동의 다변화를 추구하는데 있어서 모든 경찰활동이 기존과 다른 체제로의 운영을 고려할 수 있는 것이 아니라 일정한 내재적 한계가 존재한다는 것은 어느 누구도 부인하지는 못할 것이다. 일반적으로 기존에 공경찰활동상에서 이루어지던 것이라 하여도 민영화 등 다양한 변화를 추구한다 하더라도 최소한의 공적 성격을 잃어서는 안된다. 경찰활동이 민영화 등을 통하여 경제적 성격을 부여한다면 경찰상의 보호가 필요한 경제적 약자들에게 경찰활동의 민영화는 이미 형평성을 잃을 수 밖에 없고, 가장 근원적인 성격인 공적 성격 역시 이미 잃어버리게 될 것이다. 또한 기존에 공경찰활동이 이루어지던 분야가 민영화 등의 다양한 운영방식으로 바뀌게 되면 공경찰활동으로서의 공적인 권위가 떨어질 수 밖에 없고, 반대로 경찰의 신분이 아닌 자가 기존의 경찰활동을 수행하는데 있어서 법적, 제도적 권한부여 등의 문제를 가져올 수 밖에 없으며, 경찰활동을 하는데 있어서 필요한 최소한의 강제력의 행사 등의 권한행사의 충돌, 그리고 경찰활동에 대한 내, 외적 통제와 경찰책임에 대한 문제의 소지 발생의 우려 등 현실적인 문제들이 있다. 아무리 경찰활동이 다양하게 변화하는 추세라 하더라도 경제논리 등 특정 입장에 치우쳐 사회질서 유지 기능이 약화되는 것보다 더 큰 손실은 없을 것이다. 따라서 공경찰활동과 사경찰활동 등 경찰활동에 대한 다양한 논의는 이에 대한 적절한 조화를 이룰 수 있도록 우리 사회의 경찰활동에 대한 인식, 사경찰활동의 질적 발전 정도 등 많은 부분이 고려되면서 다변화를 추구하여야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구에서는 과거와 현재의 경찰활동의 모습을 바탕으로 우리 경찰활동이 변화를 꾀하고자 하는 여러 시각들을 검토하면서 과연 우리 경찰활동의 변화가 제대로 가고 있는가를 검토하고자 하였다. 이를 위하여 선행연구를 중심으로 경찰연구의 경향을 살펴보았다. 경찰연구를 경찰체제 및 조직을 중심으로 검토하였고, 그 다음으로 경찰활동과 관련된 연구 결과들을 검토함으로써 각각의 사회마다 가지고 있는 공경찰활동과 사경찰활동, 그리고 새로운 변화의 모습들을 제시하고자 하였다.

어느 사회든 분명 공경찰활동과 사경찰활동의 모습은 모두 존재한다. 그러나 각각의 사회에서는 어느 한 경찰활동이 위주가 될 수도 있고 다른 경찰활동과 함께 공존할 수도 있다. 우리 경찰활동의 모습 또한 예외가 아니며 분명히 공식적으로는 공경찰활동이 주된 우리 사회질서를 유지하는 활동양식이지만, 사경찰활동 없이는 우리 사회질서를 충분히 유지하기 어렵기 때문에 여러 가지 변화의 모습을 가져오고 있다. 전술한 바와 같이,

우리 경찰활동은 민간경비 등 사경찰활동의 급격한 성장, 공경찰활동의 철학의 변화, 공경찰활동 자체의 성격의 변화, 그리고 공경찰활동 스스로 경찰활동의 영역을 사적 영역으로 넓힌 민영화의 양상 등 급격한 변화의 모습을 보이고 있다. 기존의 학계 및 실무에서는 이러한 변화모습을 각각의 내용들을 중심으로 검토, 고민하였고 때로는 실무에 반영하기도 하였다. 그러나 어느 사회든지 그 사회를 유지해온 틀은 존재하기 때문에 이러한 변화의 모습들을 하나의 틀에서 바라보고자 하였던 노력은 찾아보기가 어렵다. 이러한 여러 가지 변화의 모습을 다변화라는 시각에서 기본은 유지한 채 변화를 검토하고 받아들여자는 취지로 우리 경찰활동의 큰 변화 양상 몇몇을 살펴보았다. 크게 사경찰활동의 확대, 경찰활동 철학의 변화, 경찰활동 성격에 대한 변화요구, 경찰활동 운영 영역의 다양화 등으로 구분하여 개괄적으로 각각의 특징과 한계점 등을 논의하였다. 이상의 연구를 종합하면 우리 경찰활동에서의 각각의 변화는 시대에 역행하기 어려운 현재의 추세이지만 공공의 안녕과 질서유지라는 기본의 틀에서 논의되지는 않았다는 공통된 한계점들을 가지고 있었다. 따라서 보다 효율적이고 효과적인 경찰활동의 발전을 기대하기 위하여는 경찰활동의 주체 및 운영방식, 그리고 성격과 철학의 변화가 존재한다 하더라도 공공의 안녕과 질서유지라는 최소한의 경찰목적에 바탕으로 경찰활동의 다변화를 꾀하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김충남, 우제태(2006). “지역사회 경찰활동의 합의와 한계”, 한국공안행정학회, 한국공안행정학회보, 25: 347-370.
- 박동균(2002). “개정 경비업법의 문제점과 개선방안”, 한국민간경비학회, 한국민간경비학회보, 1.
- 박병식(2001). “특수경비원 제도에 관한 고찰 : 총기휴대, 사용을 중심으로”, 수사연구, 2001년 4월호.
- 이동영(1999). 『21세기, 공인탐정이 된다』, 굿인포메이션.
- _____(2001). 공인탐정제도의 필요성, 수사연구, 2001년 4월호.
- 이상운(2007). 경찰업무 민영화의 내용과 한계에 관한 연구, 한국공안행정학회 세미나 자료집, 93-121.
- 이상원(2002). “Security 교육훈련과 자격제도 개선에 관한 연구”, 민간경비산업의 과제와 발전방안, 세미나 발표문, 한국경비협회, 105-144.
- _____(2003). “공경비와 민간경비의 협력방법체계 구축방안”, 한국경호경비학회, 경호경비연구, 6:67-101.
- 이황우 외(2001). 『경찰학개론』, 한국형사정책연구원.
- 정진환(1999). “민간경비와 경찰연구의 새 방향”, 한국경찰학회, 한국경찰학회보, 1:243-274.
- _____(2001). “한국민간경비산업의 발전방안”, 경찰대학교, 경찰학연구, 1:3-24.
- 조현빈(2006). “주요국가의 공인탐정 현황 및 정책적 시사점”, 한국민간경비학회, 한국민간경비학회보, 8:273-296.
- Bittner, Egon(1973). The Functions of the Police in Modern Society, Washington, D. C.: National Institute of Mental Health.
- Cunningham, W. C., Strauchs, J. J., and Van Meter, C. W.(1990). Private Security Trends, 1970 to the Year 2000, Boston: Butterworth-Heinemann.
- Johnston, Les(1992). The Rebirth of Private Policing, London: Routledge.
- Shearing, C. D.(1992). The relation between public and private policing, In Modern Policing: crime and justice: a review of research, vol. 15, Chicago: University of Chicago.
- Wroblewski, Henry M. and Hess, Kären M.(1993, 2000). Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice, St. Paul, Minneapolis: West Publishing Co.

ABSTRACT

A Study on Multilateralization of Policing in Korea

Kim, Sang-Ku · Jo, Hyun-Bin

Since Korea Police Agency had established in 1948, our police have developed with many difficulty. And now, our police have diversity in policing through decentralization and democratization of police organization. But, new policing methods has introduced without our social control system which have based on national police system, without considering basic principles of our police systems. new policing methods are as follows.; enlargement private policeing, introducing community policing, introducing police service, introducing privatization of policing. Therefore, this study examined development process of police conception and policing which is based on many police studies. And this study suggested how we can understand Multilateralization of Policing in Korea. Because basic police conception, public safety and order maintenance function is never changable in spite of various changes in policing.

Key Word: Policing, Police Study, Community Policing, Police Service, Privatization, Private Security