

경찰의 개념과 발전

3

경찰행정학개론

1) 경찰의 개념

- 경찰이란 위험의 발생을 예방하거나 이미 발생한 장애(교란)의 제거를 통해 공공의 안녕과 질서를 보호하려는 국가작용(활동).
- 경찰개념의 다양성
 - 3 가지 측면: 조직, 개인, 활동
 - 조직의 측면
 - 경찰이란 공공의 안녕과 질서를 유지하기 위한 조직체로서
 - 주권자인 시민을 위하여 명령, 강제 등 권력적 수단이나 수사 권한을 동원하여 법을 집행하고
 - 서비스를 통해 봉사하는 임무를 수행하는 조직
 - 개인(구성원)의 측면
 - 경찰은 공공의 질서를 유지하고
 - 위해와 범죄로부터 국민의 생명과 질서를 보호하며
 - 국민에게 봉사와 도움을 제공하는 공공서비스 또는 공공재의 제공자

- 활동의 측면
 - 국민의 행복증진과 공공의 복지실현을 도모하고,
 - 개인의 권리와 자유를 보호하며,
 - 공공의 안전과 질서를 유지하기 위하여 법을 집행하고,
 - 사회에 봉사하는 작용(활동)
- 기타 / 목적과 수단을 구분하여 정의한 사례들
 - ‘질서 유지와 법집행 기관(혹은 사람)’. 경찰활동은 예방적 활동과 신고에 신속한 조치를 강조. (O.W. Wilson)
 - ‘지배계급의 권익 보호’ 장치(마르크스). 지배계급이 피지배계급을 억압하고 통제하려는 수단으로 봄.
- 경찰개념의 분류
 - 제도적(조직적) 의미의 경찰, 형식적 의미 및 실질적 의미의 경찰로 구분하는 경우가 있지만, 궁극적으로 조직과 작용(활동)으로 크게 나눌 수 있다는 점에 유사함.
 - 실질적 의미(활용)는 타인의 자유와 행동을 제한하고 규제하는 활동은 경찰 작용의 일종.
 - 형식적 의미는 규제와 제한하는 일이 아니더라도 국가의 조직법상 경찰기관의 직무로 규정하여 수행되는 기능을 모두 경찰작용으로 판단.

경찰행정과 다른 행정의 비교

	경찰행정	군사행정	복지행정
목적	공공의 안녕과 질서유지	국가의 안전과 유지	인간다운 삶의 보장
방향	사회목적적 행정	국가목적적 행정	사회목적적 행정
성질	소극적 위험방지 작용	소극적 안전보장 작용	적극적 복지증진 작용
수단	권력작용(명령/강제) 중심	권력작용(명령/강제) 중심	비권력작용(급부) 중심
권력	일반통치권	일반통치권	일반통치권
대상	국민, 외국인	군인, 군무원	국민, 외국인

- 권력작용 - 개인의 자유와 권리를 제한하는 행위
- 급부 - 인간의 생존에 불가결한 재화와 용역
- 일반통치권 - 국가가 모든 국가에 명령하고 강제하는 권한 (예, 납세, 범죄에 대한 재판에 의한 형벌)

2. 대륙법계 국가의 경찰개념 발전

- 고대 및 중세의 경찰 개념
 - 경찰은 도시국가(polis)에 관한 일체의 정치, 특히 헌법을 의미함
 - 1530년, 독일에서 ‘제국경찰법’이 제정되어 교회가 갖고 있던 교회 행정권한을 제외한 일체의 국가 행정을 ‘경찰’이라고 함.
 - 독일에서의 경찰 의미의 발전으로 경찰권은 절대주의적 국가 권력의 기초가 되었고, 세속적인 공권력으로 사회 질서를 유지함을 의미.
- 경찰국가시대의 경찰개념
 - 경찰학의 학문적 연원은 독일의 후기 관방학이라 할 수 있지만, 관방학의 전반은 군주국가시대로 16세기 중엽부터 18세기 말까지 대륙법계 국가를 중심으로 발달. 전기와 후기 관방학으로 구분이 됨.
 - 전기 관방학은 관방학은 국가의 발전을 위해서 국가의 자원과 재정을 군주가 사용할 수 있어야 하며, 관료는 군주의 관방재정을 향상시키기 위해 필요한 지식과 기술을 연구 개발하는 학문
 - 전기 관방학은 왕권신수설을 바탕으로 군주를 중심으로 관료들이 국가를 통일하며, 군주의 특권을 강화하는 중상중의를 통해 부국강병 및 공공복지를 강화

- 이 시기를 경찰국가 시대. 전기 관방학은 경찰학과 재정학을 구분하지 않았지만, 재정학적 성격이 강했고, 군주의 관방을 튼튼히 하는 관료의 양성과 역할을 중시
- 경찰은 외정, 군정, 재정, 사법을 제외한 나머지 국가 작용으로 사회공공의 안녕과 복지에 직접 관계되는 내무행정의 전반을 의미

□ 후기 관방학

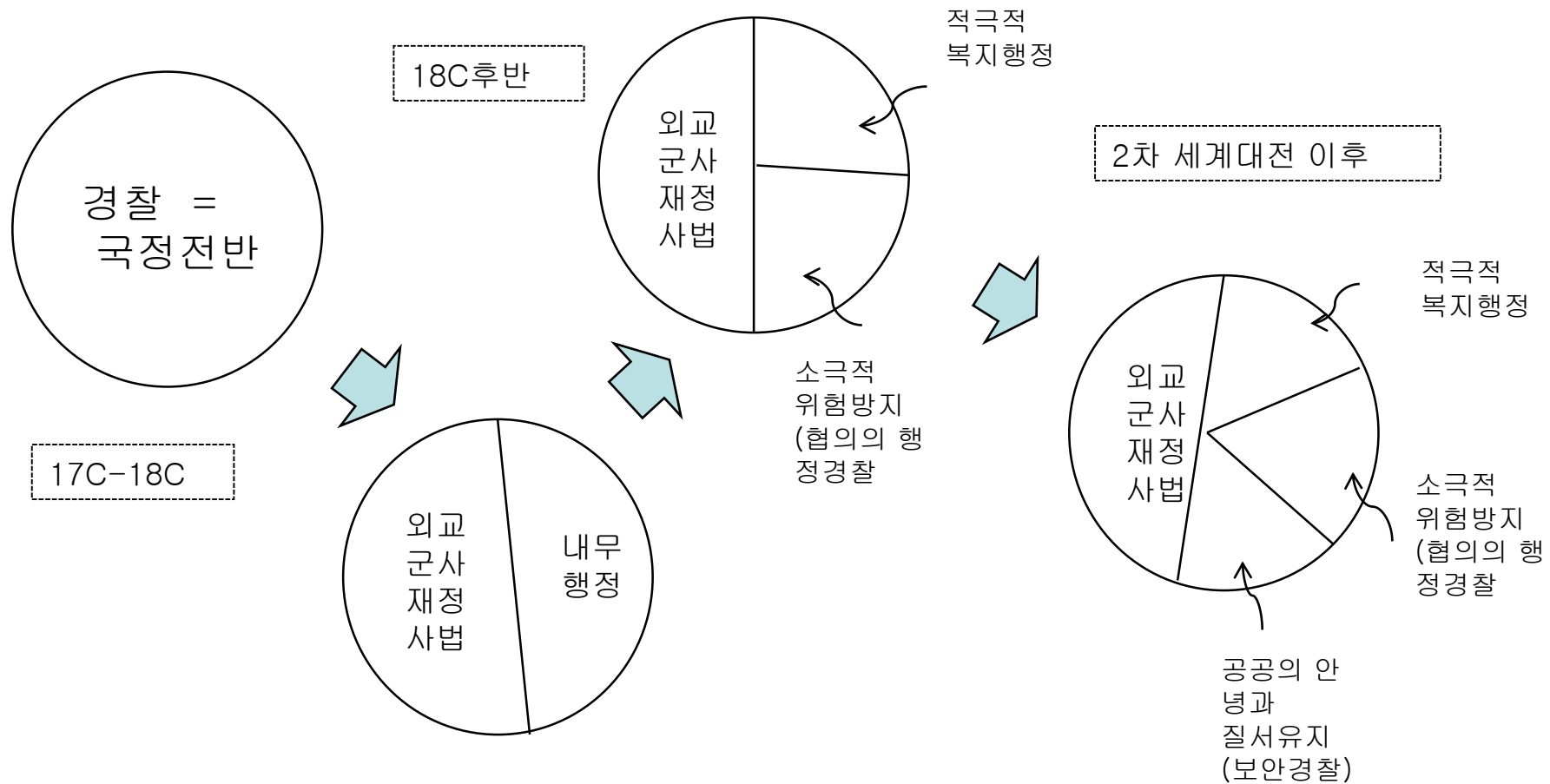
- 후기 관방학은 계몽주의를 바탕으로 경찰학의 출발점이라 할 수 있음.
- 경찰학은 유스티의 <경찰학원리>(1756)에서 유래. 이 책에서 관방학을 경찰학과 재정학으로 구분. 유스티는 ‘경찰학’이란 국가의 기관 설치와 국가 재산의 증대와 유지하는 기능이며, 재정학이란 이것을 효율적으로 사용하는 기능.
- 이는 경찰을 행정의 개념으로 인식한 것으로 경찰학의 학문적 형성 배경이 됨
- 이 이후에 경찰권의 한계를 소극적으로 한정하는 야경국가시대가 도래하면서 경찰은 내무행정의 일부로 소극적인 질서유지작용으로 이해되기 시작.(※야경국가란 국가가 오로지 군사, 치안, 사법 기능으로 통해 외부의 침략, 절도, 계약위반 등으로부터 시민을 보호하는 기능만을 담당함.)
- 이를 반영하여 독일의 일반란트법(1794)과 프랑스의 경범죄처벌법(1795/ 일명 죄와형벌법전, 경찰의 임무는 공공질서와 개인의 안전 유지임무), 프랑스의 지방자치법(1884, 자치제경찰은 공공의 안전 및 위생사무 등 협의의 행정경찰 사무) 등이 제정됨.

- 법치국가시대의 이후의 경찰 개념 (독일)
 - 18세기 영국혁명, 프랑스혁명, 미국의 독립 등으로 계몽철학이 등장함에 ‘법치국가의 시대’ 도래
 - 인권의 존중, 법치주의의 생성으로 군주도 법의 구속과 제한을 받음. 시민은 군주의 피동적인 지배에서 벗어나 주체적인 자유와 권한을 요구하는 위상을 찾음.
 - 시민은 경찰국가시대에 국왕의 절대적인 경찰권의 객체로 간주되었으나, 법치국가시대에는 시민의 주체성이 회복됨.
 - 경찰 분야에서는 적극적인 복지경찰분야가 제외되면서 경찰권의 발동은 소극적인 위험방지 분야에 한정됨.
- 1794년 ‘프로이센 일반란트법’
 - 경찰의 직무를 내무 행정 중에서 공공의 안녕과 질서유지에 한정하는 것으로 규정함. 경찰의 근대적 개념이 성립된 계기가 됨.
 - 계몽철학 등장으로 법치주의 시대가 도래하고 경찰의 개념에서 적극적 경찰적 복지경찰분야가 제외되고 소극적인 위험 방지 분야에 한정
 - ‘경찰관청은 공공의 평온, 안녕 및 질서를 유지하고, 또한 공중 및 그의 개개 구성원들에 대한 절박한 위험을 방지하기 위하여 필요한 기관이다.’

- 1882년 프로에센 고등행정법원의 크로이쯔베르크 판결
 - 베를린의 크로이쯔베르크 역덕에 전승기념비 건립의 고도 제한을 베를린 경찰청장이 내린 법규 명령을 무효라고 판결함.
 - 전승기념비의 조망과 그 곳으로부터 시내를 내려다 볼 수 있는 조망을 확보하기 위해 건축물의 높이를 제한함. 하지만 조망권은 복지의 증진을 목적으로 하는 것이고 위험방지 목적이 아니기 때문에 법규명령은 무효로 판결.
 - 경찰의 임무가 '위험방지'로 한정. 이 판결로 실질적 의미의 경찰개념으로 한정됨.
 - 적극적 복지의 업무가 경찰의 역할에 제외시키는 판결의 의미를 가짐
- 나치의 경찰권 집중과 국가경찰화에 따른 폭력과 억압에 대한 반발로, 2차 세계대전 이후 '비경찰화' (생명과 재산의 보호, 법과 질서의 유지, 범죄의 예방과 검거를 제외하고 행정경찰 사무를 다른 분야로 이관.
 - 즉, 영업경찰, 건축경찰, 보건경찰 등의 경찰사무가 다른 관청의 사무로 이관되어 질서행정이라는 분야로 관장됨. 이것을 '비경찰화'라고 함.
- ❖ 1910년 조선에 주둔했던 임시헌병대가 한국주차헌병대로 개칭되고, 군사경찰업무, 사회단체의 단속, 의병의 토벌, 항일인사의 체포, 일본관민과 친일파 보호 등 고등경찰, 즉 정보경찰활동 및 보통경찰활동 등 수행
 - 1919년 3.1절 이전에는 헌병경찰이 경찰권 행사, 3.1절 이후에는 일반경찰이 경찰권 행사하는 보통경찰제도 시기로 구분. 하지만 경찰의 시민에 대한 사찰과 신문잡지검열 등 시민의 자유와 권리를 더욱 압박

- 프랑스
 - 1795년 법률로 ‘경찰은 공공질서를 유지하 개인의 자유와 재산 및 안전을 유지하기 위한 기관이다’라고 규정함.
- 경찰학의 오늘날 모습
 - 대륙법계 국가에서 발달한 경찰학에서 추구하는 경찰국가학적 이념(통치기술적 요소 강조)은 쇠퇴
 - 국왕의 절대 권력으로부터 유래하는 경찰권은 국왕의 권력에 봉사하는 경찰의 기능이 점차 약화되어 오는 특징을 안고 있음.
 - 계몽철학(개인의 권리, 자유를 강조하는 사상)이 확산되면서 법치사상의 등장으로 시민권이 신장됨. 이는 시민의 자유와 재산에 대한 경찰권의 발동 범위를 축소시키려는 경향으로 이어짐.
 - 영미법계 국가에서 추구하는 경찰, 즉 소극적인 질서유지작용과 범죄예방과 범죄수사 등을 행하는 행정의 일부
 - 엄격한 법적 근거와 한계를 요구 받는 행정기관

대륙법계 경찰 개념의 변천



보안경찰 vs. 협의의 행정경찰

- 보안경찰: 다른 행정작용(활동)을 동반하지 않고, 오직 경찰작용(활동)만으로 사회공공의 안녕과 질서를 유지
 - 한국의 경찰 조직에서 보안 기능을 담당하는 보안경찰 (예, 경찰조직체계에서 보안국)과 의미가 전혀 다름
- 협의의 행정경찰 : 다른 행정작용과 결합하여 특별한 사회적 이익의 보호 (위생경찰, 건축경찰, 산림경찰, 환경특별사법경찰 등)
 - 소극적 위험방지. 2차 세계대전 이전에는 소극적 위험방지는 협의의 행정경찰과 보안경찰의 기능을 포함 포함하고 있었음.
- 경찰분류 에서 형식적 의미의 경찰 vs. 실질적 의미의 경찰로 나뉘어지는 기준을 동일하게 보안경찰과 협의의 행정경찰에 적용 할 수 있음.
- 적극적 복지행정 : 시민의 복지증진을 위한 작용을 의미하는 것으로 건축물의 신축 제한 등과 같은 도시환경의 유지를 포함하고 있음 (1882년 프로에센 고등행정법원의 크로이쯔베르크 판결).

경찰 개념의 변천

구분	경찰의 개념	특징
고대	라틴어 politia에서 유래, 도시국가의 일체의 정치, 특히 헌법을 의미. 고대 로마에서 politia의 의미는 공화국의 헌법과 그것을 수행하는 일반적인 행정활동으로 이해	경찰과 행정의 미분화
중세	1) 14세기 말 프랑스의 경찰(국가 목적, 국가작용을 의미) 2) 교회 행정의 권한을 제외한 일체의 국가행정을 의미 3) 독일에서는 15세기 처음 경찰용어가 등장하고, 공동체의 양호한 질서상태와 공동체의 양호한 질서상태의 창설/유지를 위한 활동을 의미. 국가 활동의 종류에 대한 구분이 없음.	

경찰 국가 17-18세기	<p>1) 경찰의 개념에서 외교, 사법, 군사, 재정 작용 등이 분리. 경찰은 내무행정을 의미.</p> <p>2) 경찰은 사회 공공의 안녕과 복지에 직접 관계되는 내무 행정. 위험방지뿐만 아니라 복지사무까지 포함</p> <p>3) 소극적 치안 유지뿐만 아니라 적극적인 공공 복리의 증진을 위한 강제력의 행사도 경찰의 의미에 포함</p>	경찰과 행정의 분화
법치 국가 (야경국가)	<p>(18 말엽~19세기)</p> <p>1) 계몽주의, 자유주의, 자연법 사상, 권력분립주의의 영향 – 법치주의 대두</p> <p>2) 경찰의 개념이 소극적 위험 방지(치안) 임무에 한정함. 복지성격의 임무는 제외함.</p> <p>3) 경찰 업무는 수행하는 행정청(기관)의 종류 여하를 불문하고 위험방지임무로 규정된(건축경찰, 보건위생경찰 등으로 세분화되어 사용)</p>	경찰과 행정의 분화
	<p>(20세기 이후)</p> <p>– 제2차 세계대전 이후 비경찰화 과정을 거치면서 보안경찰의 임무에 국한</p>	

한국의 경찰 개념 형성

- 한국의 경찰 개념은 오랜 역사의 과정을 밟았으나, 근대적 의미의 경찰은 일본의 영향을 받아 형성됨.
- 삼국시대, 고려시대, 조선시대를 지내오면서 경찰은 일반행정기능과 분리되지 않았고, 통치권자의 통치 기능을 수행하는데 역점을 둬.
 - 고려시대의 금오군, 순군만호부, 조선시대의 의금부와 포도청 등을 경찰기관을 볼 수 있으나, 일반행정기능과 분리되지 않음.
 - 갑오경장 이후, 1894년 일본이 조선에 처음으로 경찰제 창설을 결정. 조선은 '각아문관제'에서 법무아관이 사법행정경찰을 관리한다고 규정하여 처음으로 '경찰'이라는 용어를 사용.
- 일본은 메이지 유신 이후 대륙법계 국가의 법제를 수용했고, 대륙법계 국가들이 강조하는 소극적인 의미에서 경찰의 개념을 받아들임.
 - 프랑스법의 '경찰권'의 관념이 독일의 '경찰'의 관념을 형성하는데 영향을 미침. 프랑스는 경찰의 개념으로 공공질서를 유지하고 개인의 자유와 재산 및 안전을 유지하는 기관으로 규정함.
 - 독일의 '경찰' 관념은 일본에 영향을 미쳤으며, 이는 우리나라(대한제국)의 경찰 개념을 형성하는데 영향을 미침.

- 일본이 메이지 유신 이후 근대적 개념의 경찰을 반영한 ‘행정경찰규칙’(1875년)은 대륙법계적 요소를 반영하고 있음.
- 일본의 이런 경찰 의미는 조선말기의 1894년 제정된 ‘행정경찰장정’에 적용되었고, 여기에서 “행정경찰의 임무는 국민을 재해로부터 예방하고 평온함을 유지하는 것이다.”라고 규정됨.
 - 한국경찰 최초의 경찰작용법으로써 경무청의 설치와 경찰작용의 근거법으로 제정됨. 여기는 영업, 소방, 위생, 신문잡지 등의 광범위한 사무가 포함되어 경찰업무와 일반행정 업무가 분리되지 못한 상태였음.
 - 1894년 ‘경무청관제직장’ 제정. 이는 경찰조직에 관한 법. 행정경찰장정과 경무청관제직장은 경찰사무와 경찰조직에 대한 우리나라의 최초 근대법임.
- 1945년 우리나라가 독립하고 나서, 대륙법계의 치안유지 중심의 행정경찰적 관점에서 벗어남. 영미법계의 민주주의적 이념에 따른 경찰 개념이 강조되면서 “국민의 생명, 신체 및 재산의 보호”(경찰법)가 강조됨.
 - 경찰영역을 넘어서 비정상적인 권한을 경찰관서에서 다른 부서로 이관하여 ‘비경찰화’를 단행함. 예, 위생업무, 소방업무, 출판 검열업무 등을 다른 행정기관에 이관.
- 1953년 ‘경찰관직무집행법’은 경찰의 임무를 소극적 목적에 한정
 - 경찰관직무집행법은 지속적으로 개정되면서 경찰권의 발동의 한계 및 절차를 명확히 하고 그 권한을 제한함으로써 경찰권으로 인해 국민의 자유와 권리가 침해되지 않도록 함.
- 1969년 ‘경찰공무원법’이 처음 제정되어, 그 동안 국가공무원에 의거하던 경찰공무원을 특별법으로 규율하기 시작함.

영미법계 국가의 경찰개념

- (가) 대륙법계 경찰개념 : 중앙집권적 경찰체계와 그에 따른 경찰개념의 지속적인 축소
- (나) 영미법계 경찰개념 : 분권화와 자치 치안을 배경으로 시민을 위한 기능 또는 역할을 중심으로 형성
 - ① 법집행(law enforcement) : 경찰관은 범죄행위가 있으면 (친고죄 등 특별한 경우를 제외하고) 수사를 해야 할 의무.
 - ② 질서유지(order maintenance) : 건전한 공동생활을 위한 필수적인 전제로서의 지배적인 사회관/윤리관의 준수에 관한 모든 규율. 공동생활에 불가피한 것으로 여겨지는 공동체의 일체의 불문의 규율을 의미함. 혹은 불문의 행위 규범임. 사례로 자살, 동성애, 옷을 입지 않는 행위, 노약자를 조롱하는 행위 등
 - ③ 공공서비스 (public service) : 적극적인 서비스활동을 통해 국민에게 봉사하는 역할(급부행정적 서비스활동-인간의 삶에 불가결한 재화와 용역을 제공하는 행정). 사례로 교통정보, 불량청소년 선도, 인명구조 활동, 순찰활동을 통한 범죄예방활동 등
- 영미법계 국가에서 경찰학의 연원은 영국과 미국의 공무원 인사제도의 변화와 연관됨. 공무원 인사제도의 변화로 경찰은 정치적 중립 이념의 재정립, 경찰공무원의 선발과 교육, 승진 시스템, 관련 법규 등이 연구됨.
- 영미 경찰개념은 경찰을 시민과 대립적인 상대로 보지 않고, 주권자인 시민으로부터 자치권한을 위임받은 조직체로써, 경찰이 주권자인 시민을 위해서 수행하는 기능 또는 역할을 중심으로 형성
- 경찰은 시민을 위하여 법을 집행하고 서비스하는 기능 또는 역할을 수행하는 조직체

영미국가의 경찰행정

- 1) 로버트 필경(Sir Robert Peel)의 경찰행정 개혁
 - 1829년 잉글랜드 내무장관 필경은 런던의 치안을 유지하기 위해 수도경찰법(Metropolitan Police Act) 제정하여, 급여, 공적 활동, 정규적 근무 형태의 경찰조직 창설
 - 치안 업무에 대한 군대 역할은 과도하게 폭력적이고 억압적이며, 야경꾼 혹은 경비원은 전문성이 부족하기 때문에 전문화되고 시민과 친화적인 조직의 필요성 인정
 - “경찰이 곧 시민이고 시민이 곧 경찰이다. 경찰은 공동체의 복지와 존립의 이익을 위해 봉사하는 임무를 수행하기 위해 보수를 받는 시민의 일원일 뿐이다.” (로버트 필경의 9가지 경찰원칙)
 - 경찰활동의 12개 개혁안 제시
- 1829년 런던의 수도경찰법의 주요 내용 (로버트 필)
 - ① 경찰은 군대조직처럼 조직
 - ② 경찰은 시보 자격으로 채용
 - ③ 경찰은 정부의 통제 하에 설치
 - ④ 경찰력은 시간과 지역적 특수성 고려
 - ⑤ 경찰본부는 중앙에 위치
 - ⑥ 경찰기록은 필수
- 개혁의 두 가지 원칙: 군대조직/ 선발 자격과 엄격한 인사관리

미국의 경찰행정 발전 과정

1. 영국의 경찰제도를 채택: 범죄 예방, 순찰활동 전략, 준 군대식 조직 등. 하지만 영국과 달리 유권자의 통제를 받아야 했음.
 - 초기 경찰행정의 등장 (19세기 이전) : 산업화와 새로운 이민자들 유입으로 범죄, 인종과 민족 갈등, 노동 불안 등이 확산
 - 지방 정부와 경찰체제는 도시의 정치와 연관. 지역사회와의 지나친 근접성으로 경찰부패, 소수민족 차별, 분권화와 엽관제에 따른 비효율성 대두
2. 1900 이전 : 비전문성, 직업의 안정성 미비, 사적 연계망으로 충원, 엽관제
3. 1900-1930년대 : 전문화, 정치적 영향 배제, 과학적 운영, 경찰행정학 등장, 군출신 인사들의 경찰조직 창설과 주도
4. 1940-1960년대 : 경찰직업의 전문화 지속, 경찰 교육 훈련과 장비 보강, FBI 후버 국장 등장 (1924). 시민사회운동(반전, 흑인차별 철폐 등)의 확산과 이에 대한 대응이 중요
5. 1960년대 : 불법수색 및 체포의 증거능력 상실(Mapp v. Ohio/1961), 심문전 피의자권리(미란다 원칙, Miranda v. Arizona/1966), 불심검문 합법화(Terry vs. Ohio/1968)
6. 1970-2000 : 경찰의 구성 변화(소수민족, 종족 대표 선발), 여성경찰관, 훈련 체계화, 고학력 경관 채용

경찰행정의 전문화 시대

- 전문적 경찰행정의 발달 (1930-1970년대)
 - 두 가지의 핵심적 변화 : 경찰의 전문화를 위한 조직 개혁, 현대식 통신기술의 도입
 - 볼머(Vollmer, 캘리포니아 버클리시 경찰서장) : 미국 경찰전문화의 아버지로 평가
 - 필리핀에서 미국 점령군의 경찰활동 경험. 이후 버클리시 경찰수장 역임
 - 기동순찰제, 기록체계, 지문제도 도입
 - 관할구역분석, 표준운영체계
 - 경찰교육기관 설치: 경찰관의 고등 교육을 강력하게 옹호하고 추진. 대졸자 채용
 - 군사적 경찰활동을 도입하고 강압적인 방식 때문에 시민의 항의로 직위에 물러남
 - 월슨(O.W. Wilson, 경찰행정학/1950 출간, 시카고 경찰서장 역임) :
 - 제2차 세계대전 중 헌병대 대령으로 근무했고, 전쟁 후에 독일의 비나치화에 관여
 - 경찰행정의 기본원칙 제시 - 예방경찰 활동의 중요성 강조
 - 유사한 기능들을 한 사람이 감독하도록 통합
 - 규정된 업무단위를 통해 책임성 확립
 - 정보 전달, 권의 위임 및 책임 체계
 - 명령통일, 감독 인원의 한정시키는 통솔범위의 원칙 적용

전문화 시기의 특징

1) 경찰행정의 변화 배경

- 통신기술 향상
 - 순찰차(Patrol car) : 시민에 신속한 대응, 효과적인 순찰
 - 쌍방향 송수신 장비(Two way radio) : 경찰 신고에 빠른 대처, 경찰관에 대한 지속적 감독
 - 전화 (Telephone) : 시민의 신고 활성화
- 새로운 조직 : FBI 창설-1908년 7월 26일
- 1960년대 위기 상황 : 대법원의 개혁적인 판결/ 민권운동/ 조사 연구 활동

2) 이 시기의 주요 특징:

- 정당성과 권한의 원천으로 법률과 전문성
- 경찰의 기능은 범죄 통제로 규정
- 조직 구조의 특징은 집권화
- 외부와의 관계(사회 혹은 정당)는 객관성과 중립성
- 사회와 시민의 요구에 대해 중앙에서 집중 관리
- 경찰활동의 효과를 판단하는 기준은 범죄 통제와 범인 검거로 판단

대륙법계와 영미법계 비교

구분	대륙법계	영미법계
경찰개념의 형성	통치권을 전제로 경찰권의 발동의 범위와 성질을 기준으로 발전	자치 권한을 위임 받은 조직체로서 역할을 중심으로 형성되고 발전
경찰개념의 발전	경찰권의 발동 범위를 제한하는 과정	주민의 안전을 위한 기능에서 발전. 시민의 사회적 합의에 기초하는 권력
경찰과 시민의 관계	대립 관계, 경찰권의 객체. 경찰의 일방적인 지시 및 통제 대상.	비대립 관계, 동반자 관계. 시민의 협력과 의사를 반영하는 경찰 활동.
변천의 특징	경찰권 발동의 범위를 축소하는 역사	경찰 활동 범위 확대하고. 경찰의 서비스 활동 강화

전통적 견해와 현대적 견해 비교

구분	전통적 견해	현대적 견해
기능	일반통치권(모든 국민)에 의거해 국민에게 명령, 강제함으로써 그 자연적 자유를 제한하는 작용	사회 공공질서 유지와 위해 및 범죄로부터 국민의 생명과 재산을 보호하고, 다양한 공공 서비스 제공해 주는 작용
특색	1) 경찰을 규범적 강제작용의 측면에 한정 2) 경찰과 국민 간의 수직적 관계로 경찰의 일방적인 정책 결정과 집행이 강조 3) 경찰권이란 통치권적 의미	1) 경찰을 문제해결자로 인식 2) 개인의 자유와 권리를 제한하지 않는 비권력적 공공 서비스의 제공자 3) 경찰과 국민 간 수평관계

- 통치권은 국가의 고유한 지배권을 의미함. 합법적으로 행사되는 국가 권력은 국민의 동의가 필요 없는 일방적·무조건적 지배권이라는 특징을 지님. 하지만 현대에는 국가는 통치권을 국민 전체의 복리를 위하여 행사할 의무를 가짐.

경찰 유형의 분류

- 형식경찰과 실질경찰: 본질과 제도의 기준
 - 형식경찰(형식적 의미의 경찰): 실정제도상 경찰기관(경찰청, 지방경찰청, 경찰서, 지구대 등)의 권한에 속하는 모든 작용.
 - 경찰관직무집행법 제2조에 규정된 경찰의 직무범위가 형식적 의미의 경찰개념
 - 사법경찰이 대표적 활동이고, 제도와 역사적 개념임. 권력적 작용과 비권력적 작용(서비스활동)을 모두 포함
 - 규제/제한하는 일이 아닐지라도 그 나라의 경찰기관의 직무로 규정하여 수행하는 경우에는 그것을 경찰작용의 일종으로 간주함
 - 정보, 보안, 외사, 수사경찰은 실질경찰 의미가 아니지만 형식경찰이고, 경찰의 서비스 활동에 포함
 - 실질경찰(실질적 의미의 경찰): 공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 일반통치권에 근거하여 국민에게 명령, 강제하는 권력적 작용(서비스활동은 미포함)
 - 행정조직의 일부가 아니라 작용을 중심으로 파악하는 것. 외교, 재정, 군사 등의 국가 조직 또는 존립을 직접 목적으로 하는 국가목적적 작용과도 구분됨.
 - 행정경찰이 대표적이고, 이론적이고 학문적인 개념
 - 타인의 자유와 행동을 제한/규제하는 것일 때에는 경찰 조직의 직무에 규정되어 있지 않더라도 그것을 경찰작용의 일종으로 간주함. 보안경찰작용과 협의의 행정경찰작용을 모두 포함하는 개념
 - 건축, 산림 영업/위생 감찰, 범죄예방 활동 등
 - 형식적 의미의 경찰은 각국의 전통과 환경에 따라 다르고, 한국에서 정보경찰활동이나 보안(대공)경찰활동 등은 외국에서 사례를 찾기가 어려움

- 행정경찰과 사법경찰
 - 행정경찰과 사법경찰의 구별은 삼권분립의 사상이 투철했던 프랑스에서 확립된 구분으로 한국에서는 이 두 기능이 구분되지 않음.
 - 행정경찰: 공공의 안녕과 질서를 유지하는 권력 작용으로 실질적 의미의 경찰
 - 사법경찰: 범죄를 수사하고 체포하는 권력 작용으로 경찰.
 - 한국은 ‘수사관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사하고, 경사, 경장, 순경은 사법경찰리로서 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사의 보조를 하여야 함.
 - 한국에서 경찰의 수사권에 한계를 두고 있음.
- 질서경찰과 봉사경찰
 - 질서경찰과 봉사경찰은 형식적 의미의 경찰 중에서 경찰활동의 질과 내용을 기준으로 한 분류.
 - 질서경찰은 직무범위 중에서 강제력을 수단으로 사회공공의 안녕과 질서유지를 위한 법 집행을 주로 하는 경찰활동
 - 봉사경찰은 강제력이 아닌 서비스, 계몽, 지도 등을 통하여 경찰 직무를 수행하는 경찰 활동. 방법지도, 청소년 선도, 교통정보의 제공, 방법순찰, 재난구호 등
- 경찰의 분류 (다음 도표 참조)

경찰의 분류(1)

기준	분류	내용	비고
3권 분립 사상	행정경찰	공공질서 유지와 범죄예방 (행정법규 적용)	실질적 의미의 경찰
	사법경찰	형사사법권의 보조적 작용 (형사소송법 적용)	형식적 의미의 경찰
경찰권 발동 시점	예방경찰	공공의 안녕과 질서를 위해의 발생을 방지하기 위한 권력적 작용	정신착란자 보호, 순찰 교통지도, 총포 취급제한
	진압경찰	위험한 상황이 발생하거나, 발생한 범죄수사를 위한 권력적 작용	사법경찰, 범죄수사, 강제해산조치
업무의 독자성	보안경찰	다른 행정 영역과 무관한 독립적 경찰작용	교통경찰, 정보경찰, 외사경찰
	협회의 행정경찰	다른 행정작용을 하는 과정의 일부로 발생하는 공공의 안녕과 질서유지에 반하는 위험을 제거하는 경찰작용 (특별사법경찰)*	위생경찰, 환경경찰, 철도공안

경찰의 분류(2)

기준	분류	내용	비고
권한과 책임의 소재	국가경찰	국가가 설립하고 권한과 책임을 국가가 부담하는 경찰	
	자치제 경찰	자치단체가 설립하고 권한과 책임을 지방자치단체가 부담하는 경찰	2006년 제주자치경찰 2021년 자치경찰제 관련 법률 시행
위해 정도 및 담당 기관	평시경찰	평온한 상태에서 일반경찰법규에 의하여 보통경찰기관이 행하는 경찰작용	
	비상경찰	국가 비상시에 군대가 일반 치안을 담당	대규모 사회혼란이나 소요, 전쟁
경찰활동의 질과 내용	질서경찰	강제력을 수단으로 법집행을 하는 경찰	범죄수사, 즉시강제
	봉사경찰	비권력적 수단으로 직무를 수행하는 경찰	방법순찰, 청소년지도

특별사법경찰제도

- 특별사법경찰
 - 「형사소송법」 (제245조 10) 관할 검사장이 지명하는 일반직 공무원이 특정 직무의 범위 내에서 수사를 계획·실행하는 제도
 - 전문화된 기능별로 전문성이 부족한 일반 사법경찰관리로서는 직무수행이 불충분하기 때문에 전문적 지식이 정통한 행정공무원에게 사법경찰권을 부여하여 수사 활동을 하도록 제도화. 특정 행정법규 위반 범죄에 보다 효율적으로 대응하기 위한 제도.
 - 삼림, 해사, 전매, 세무, 군수사기관, 그 밖에 특별한 사항
- 사법경찰관리의 유형
 - 일반사법경찰관리
 - 경찰청 소속 (형사소송법 제197조)
 - 사법경찰관 : 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위
 - 사법경찰리 : 경사, 경장, 순경
 - 검찰청 소속 (검찰청법 제47조)
 - 사법경찰관 : 검찰수사서기관, 수사사무관, 검찰주사, 검찰주사보
 - 사법경찰리 : 검찰서기, 검찰서기보
 - 특별사법경찰관리 (사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 직무에 관한 법률)
 - 특별사법경찰관 : 관할 지검 검사장의 지명을 받은 4~7급 공무원
 - 특별사법경찰리 : 관할 지검 검사장의 지명을 받은 8~9급 공무원

- 경기도 특별사법경찰단(특사경)은 20일까지 부정·불량 마스크를 제조·유통·판매하는 업체를 대상으로 집중 수사에 나선다. 특사경은 사상 최악의 미세먼지로 미세먼지 차단용 마스크 수요가 급증함에 따라 이번 조치를 마련했다고 11일 밝혔다. 이달 20일까지 특사경 소속 11개 수사센터 24개 반, 102명의 인력이 수사에 투입된다.
- 수사 대상은 온라인 쇼핑몰과 마스크를 제조·유통·판매하는 53개 허가업체와 불특정 무허가 업체다. 특사경은 ▲KF인증을 받지 않은 마스크를 미세먼지 차단효과가 있는 마스크로 표시·판매하는 행위 ▲효능이나 성능을 거짓 또는 과장 광고하는 행위 ▲미세먼지 차단용 마스크의 무허가 제조(수입) 행위 ▲허가(신고)사항과 다르게 제조하는 행위 등을 집중 수사한다.

- 지난 2008년 지방자치단체 최초의 수사전담 특별조직으로 출범한 서울시 민생사법경찰단은 식품·보건·환경 등 5개 분야로 출발해 현재는 대부업·다단계·부동산·사회복지 등 16개 분야로 수사 범위를 확대했습니다. 지난 10년간 만500여건, 만 천850명을 수사했고 이 중 4명을 제외한 만 천846명을 검찰로 넘겼습니다. 검찰 송치 사건의 기소율은 94%에 달했습니다. ‘디지털포렌식센터’가 지자체 최초 개설 운영.
- 대표적 활동 분야는 청소년 보호법 위반으로 성매매전단지 배포행위, 청소년 주류, 담배 등 유해약물 판매행위, 청소년 출입, 고용금지 위반행위, 불법 식품 제조, 유통 및 원산지 표시 위반, 불법대부업, 상품권 침해 (유명브랜드 위조 짝퉁)