

경찰의 임무와 조직

4

경찰행정학개론

경찰행정의 개념

- 행정법학적 경찰행정 (실질적인 의미의 경찰)
 - 1) 광의의 경찰행정 : 보안경찰 + 협의의 행정경찰
 - 직접 공공안녕과 질서를 유지하는 명령/강제하는 권력적 강제작용의 보안경찰 (교통경찰, 방범경찰, 해양경찰, 소방경찰 등) - 경찰작용 그 자체가 하나의 독립행정 부분을 형성
 - 다른 행정작용의 부수해 생길 수 있는 사회 공공의 안녕과 질서에 위해를 방지하고 현실적으로 발생한 위해를 제거하기 위한 경찰작용(위생경찰, 환경경찰, 건축경찰, 경제경찰)을 담당하는 협의의 행정경찰 - 복리 증진을 도모하는 규제를 위한 경찰작용 포함
 - 2) 협의의 경찰행정 : (보안경찰 혹은 일반경찰)
 - 직접 공공안녕과 질서유지를 위한 권력적 명령/강제작용. 복리행정 부문에 속하거나 경찰 서비스 행정을 제외한 순수한 보안경찰만 해당
- ❖ 경찰행정 vs. 행정경찰의 용어 차이
 - 경찰행정 : 국가 행정의 한 영역으로써 치안업무를 담당하는 행정을 의미
 - 행정경찰 : 경찰의 한 유형으로 명령, 강제하는 권력적 수단을 집행하는 조직을 의미. 행정경찰과 구분되는 경찰의 유형은 '사법경찰'.

- 행정학적 경찰행정 (경찰학계에서 실질적인 의미의 경찰)
 - 경찰행정은 조직과 인간, 그리고 환경과 제도가 중요한 개념적 구성 요소
 - 경찰조직은 목적과 수단을 가지며, 그것들은 조직구성원들에 의해 결정되고 추구됨
 - 경찰조직의 목적에는 본질적으로 범죄와 비범죄적인 각종 위해로부터 국민의 생명과 신체, 그리고 재산을 보호하고 다양한 요구에 부응하는 사회봉사 활동까지 포함
 - 정의, “사회의 범죄와 다양한 비범죄적 위해로부터 국민의 생명과 신체, 그리고 재산을 보호하는 권력적 규제활동과 비권력적 활동, 그리고 다양한 사회봉사 활동을 성공적으로 수행하기 위한 구성원들의 협동 행위으로써, 이를 위해 조직은 다양한 유인제도나 보상 체계, 그리고 조직관리 체계를 형성하고 유지하는 것”
- ❖ 형식적인 의미의 경찰에서는 실질적인 의미의 경찰에 속하지 않는 것도 있으며(사법경찰), 실질적인 의미의 경찰에 속하는 것이 실정법상 모두 보통경찰기관에 부여되는 것도 아니다(위생경찰)
- ❖ 위해(危害) - 위험과 손해. 일반적인 생활경험상 판단에 의할 때, 어떠한 행위나 상태가 방해를 받지 아니하고 진전되면 멀지 아니한 시점에 공공의 안녕과 질서에 피해를 가져올 충분한 개연성이 있는 상황.

경찰행정의 특수성

1) 공조직으로서의 특수성

- 1) 정치적 환경의 영향-행정부의 집권정당, 의회의 다수당 이념에 의해 국가 정책과 정책 방향이 영향을 받음.
- 2) 공익 추구 (이윤 추구 동기 배제)-경제적 이윤과 효율성 보다는 공공의 이익이나 사회의 통합 등에 가치를 부여
- 3) 상품이 아닌 서비스-치안서비스, 위험 방지 등은 물질적 상품이 아님.
- 4) 관료적 정부의 규칙과 규제들-관료 조직이 정책을 집행하는데 만들어 놓은 다양한 방식의 규제와 규정 등이 있음.
- 5) 일반 시민에게 책임감 (기업에서는 주주)

2) 경찰업무의 특수성

- 1) 경찰업무의 복잡성 - 범죄 통제자(crime fighter), 질서 유지자, 문제 해결자, 서비스 공급자 역할
- 2) 경찰업무의 난해성 - 복잡한 범죄 원인, 관련자에게 문제 해결의 충분한 만족도 한계, 서비스 공급의 범위와 한계
- 3) 경찰업무의 위험성 - 법집행, 물리력 사용
- 4) 경찰업무의 돌발성 - 예측하기 어려운 업무의 특성

도시경찰 기능의 기준 (미국 변호사협회)

- ① 범죄인과 범죄활동을 파악, 적절한 시기에 범죄인 체포, 사법절차에 참여
- ② 순찰과 다른 조치를 취해 범죄 발생의 기회를 축소
- ③ 신체적 상해의 위험에 처한 사람들을 지원
- ④ 사람과 차량의 흐름을 원활히 하는 활동
- ⑤ 자신을 돌볼 수 없는 사람들을 지원
- ⑥ 잠재적으로 심각한 법집행 문제점이나 정부 문제를 파악
- ⑦ 지역사회에서 안정감 (security)을 조성하고 유지
- ⑧ 시민 질서를 향상시키고 유지
- ⑨ 긴급상황에서 여타 봉사활동 제공

현대 경찰행정

- 현대 경찰행정의 발전 과정
 - **전통적인 경찰활동 (Traditional policing):** 1820년 후반~1920년대. 중앙정부와 지방정부는 공식적인 경찰 조직을 설치하고 지역사회 전체의 공공안전과 보호를 관련된 업무 담당
 - **전문적 경찰활동 (Professional policing):** 1920년대 ~ 1970년대. 경찰조직과 업무에 대한 지방정치의 막대한 영향력, 조직관리와 운영의 미숙함과 비효율성, 경찰관 교육과 훈련의 부재가 부각됨. 따라서, 볼머(Vollmer), 스미스(Smith), 윌슨(Wilson) 등 미국의 경찰행정학자들은 20세기 초에 전문직업적인 경찰의 필요성을 주장하였고, 경찰관들의 지적 능력, 정직, 민첩성을 강조하였음.
 - **지역사회 경찰활동 (Community policing):** 전문적인 경찰활동의 문제에 대한 근본적인 개혁. 1960년대~ 1980년대.
 - 1960년대, 70년대 인권 운동, 반전 운동, 연방 대법원의 ‘적절한 절차(due process)’(예, 미란다 원칙)에 관한 판결 등 새로운 환경에 대해 준 군대식 조직과 고전적 조직관리기법으로 제대로 대응하지 못한 한계가 발생함.
 - 경찰의 전문화 모델은 경찰정책의 비효율성으로 1960년대와 70년대 범죄가 증가하는 문제에 제대로 대처하지 못함. 지역사회 문제에 대한 보다 적극적인 접근과 문제인식, 그리고 지역사회 공동체와 협력하는 정책과 전략이 적극 도입
 - 지역사회 범죄와 무질서 문제에 구체적으로 적용하는 문제지향적 경찰활동(Problem-oriented Policing)의 접근법이 도입됨.

- 혁신적인 경찰활동(Innovative Policing) : 1990년대 ~ 2000년대.
 - 1980년대 초반 경찰과 지역사회 관계 향상 운동이 신 경찰모형으로 진화, 이후 지역사회경찰활동(community policing), 문제지향 경찰활동(problem-oriented policing)은 미국의 범죄율이 급증함으로써 이런 접근법의 한계가 지적됨.
 - 80~90년대 미국 대도시는 강력범죄의 빈도와 마약관련 범죄가 급증하였으나, 지역마다 역사, 인종 구성, 정치와 경제적 구성과 분포에 따른 차이로 다른 특징을 보임.
 - 지역 사회의 범죄 문제들을 각기 개별화된 방식으로 분석하여 특정한 문제들에 대해 맞춤형 해결책 제시하는 맞춤형 ‘혁신적 경찰활동’ 이 도입됨.
- 깨진창문 경찰활동(Broken Window policing)
- 무관용 경찰활동(Zero-Tolerance policing)
- 지렛대 경찰활동(방아쇠당기기 경찰활동, Pulling lever policing)
- 제3자 경찰활동(Third-Party policing)
- 컴프스테트(CompStat Policing, 비교통계 경찰활동)
- 정보주도 경찰활동(Intelligence-led policing)
- 예측적 경찰활동(Predictive policing), Big Data policing, AI policing, SMART policing
- 1980~90년대, 경찰활동에 대한 시민들의 감시와 감독 강화

경찰행정의 발전 방향

- 문제중심의 경찰활동(Problem-oriented Policing)
 - 문제점에 대한 분석을 통해 경찰활동을 집중함으로써 효율성을 높이려는 시도. 3가지 원칙으로 (a)경험적 원칙-대중이 요구 문제를 해결, (b) 규범적 원칙-사건에 단순한 대응이 아니라 범죄 감소 추구, (c)과학적 원칙-분석과 증거를 통한 문제 해결
- 지역사회 경찰활동(Community Policing)
 - 경찰기관과 지역사회가 상호 유기적으로 협력하고 지원을 얻는 경찰활동. 지역사회의 요구에 대한 대처이고, 이를 해결하기 위한 경찰의 최상의 방법을 찾는 것임. 대중은 사건보다는 위협이나 공포조성 환경에 관심을 갖는 경우가 있음.
- 비관용 경찰활동(Zero-Tolerance Policing)
 - 범죄 혹은 무질서한 행위에 대해 엄격한 처벌을 통해 범죄 혹은 무질서를 축소하거나 예방하려는 경찰활동. '깨진창문이론'에서 설명한 조그만 무질서가 심각한 범죄로 발전한다는 주장과 공통점.
 - 무관용 경찰활동은 보행자와 운전자들에 대해 수시로 불심검문을 실시하여 경범죄에 대해 체포하고 처벌하는 활동. 범죄 완화의 효과가 있지만, 지역사회와의 관계가 심각하게 손상되는 부작용

- 컴프스테트(Compstat, 비교통계. 컴퓨터기반 통계) 경찰활동
 - 범죄 및 무질서, 문제해결에 관한 자료를 활용하여 업무의 효율성을 높이기 위한 경찰조직의 운영 방식. 즉, 사후 대응적 경찰활동에서 선제적 대응의 경찰활동을 강조. 신속하고 정확한 정보, 신속한 경찰력 배치, 효과적인 전략, 지속적인 대응을 요구함.
 - 최신 범죄자료, 범죄 분석, 향상된 범죄 지도를 작성하고, 이를 바탕으로 특별한 범죄해결책 제시. 1994년 뉴욕시 경찰청에서 도입하여 미국 전국에 확산.
- 손잡이 당기기 경찰활동(Pulling levers policing)
 - 특정 범법자의 일정 행위(폭력범죄, 길거리 무질서 등)에 대해 강력한 억제력을 갖추려는 범죄억제 경찰활동. 범법자들과 소통하고 설득하려는 시도가 핵심적인 내용. 경찰활동, 지역사회의 협력, 사회복지 지원을 결합하여 시행
 - 1990년대 중반 미국 보스톤에서 시행. 10대 폭력행위자를 집중 관리하고 감독함.
- 제3자 경찰활동(Third-party policing)
 - 어떤 단체 혹은 범죄와 무관한 사람들을 설득하거나 강요하여 범법 행위를 통제하는데 경찰을 돕도록 하는 경찰활동. 많은 사례에서 문제중심의 경찰활동과 연관되어 실시됨. 주로 낮은 수준의 길거리 범죄 활동을 통제하는데 활용됨.

현대 경찰행정의 특징

- 주요 특징: 경찰활동의 정당성과 권위 원천을 확보하기 위한 근거를 마련하려고 노력
 - 경찰 기능에 대한 규정은 지역사회를 지지할 수 있도록 하고, 법률과 전문성에 역점을 확보하려는 노력
 - 경찰조직의 구조는 범죄통제, 범죄예방, 문제해결을 위한 조직 편성
 - 사회 및 시민과의 관계는 권한을 분산하고 이양하는 분권화, 특정한 문제를 해결하기 위한 대책팀, 상호영향력과 의사소통을 극대화하는 통합된 네트워크 조직의 특징을 추구함.
 - 시민의 요구에 대해 협력적, 상호 작용 (민주적인 경찰활동과 지역사회와의 협력 체계) (community-policing)
 - 경찰활동의 효과성은 시민들과의 접촉을 통해 전달
 - 그 외에 삶의 질, 시민의 만족도 등에 초점을 둠 (고객서비스와 같은 새로운 행정의 발전 방향)
 - 경찰업무의 특수성(권력작용, 돌발적인 상황 대처, 긴급한 업무, 명령체계의 업무, 외부의 유혹 등)에 따라 경찰관의 윤리의식 강조

<경찰청 조직개편>

- 경찰청은 (2024년) 조직재편으로 △전 경찰관서에 범죄예방대응과 신설 △ 경찰관서 관리기능 인력 감축, 치안 현장으로 재배치 △형사기동대·기동순찰대 운영 등 현장의 치안역량 강화를 목적으로 대대적으로 추진하였음. 경찰청에는 범죄예방대응국-범죄예방대응과(시도 경찰청)(서울청: 범죄예방대응부)
- 경찰청에서는 감축된 관리인력을 활용하여 시도청 범죄예방대응과 소속으로 기동순찰대(28개 대, 2,600여 명)를 운영할 계획이다. 기동순찰대는 전 시도청에 설치되며 △다중밀집장소 △공원·둘레길등 범죄취약지에 집중 배치하여 예방순찰 활동을 보다 강화함으로써 국민 일상의 평온을 수호하는 역할을 수행한다. 신상정보등록대상자 관리와 같이 범죄예방을 위해 보다 많은 관심을 기울여야 되는 분야에 대한 인력도 보강할 예정이다. 형사활동도 검거에서 예방 중심으로 전환된다.
- 형사기동대는그간의 사후 검거·수사 위주의 대응에서 예방적 형사활동 비중을 높여 운영될 예정이며, 유흥업소 주변 등 우범지역에 다수 인원을 집중 투입하여 범죄 분위기 제압에 앞장서는 한편, 조직범죄·집단범죄 등에도 강력히 대응해 나갈 예정이다.
- 개편된 조직에서 기동순찰대와 형사기동대는 치안 사각지대의 범죄예방을 중심으로 문제해결적 순찰활동에 중점을 두고 있다.

경찰의 기본적 임무와 수단

- 경찰의 기본적 임무
 - 행정조직법상의 경찰기관을 전제로 하는 개념
 - ‘국가경찰 및 자치경찰법의 조직과 운영에 관한 법률’ 제3조 : 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하고, 사회공공의 안녕과 질서유지
- 경찰의 임무를 이해하려는 이유
 - 경찰의 활동내용에 따라 근거 규정이 다름. 개입 또는 침해 관한 수권규정(권한이 부여된 규정), 범죄수사에 관한 수권규정, 서비스적 활동 등에 관한 근거규정 등이 있음.
 - 수권규정이 있더라도 개입 여부의 결정은 임무의 성질에 따라 차이가 있음. 예컨대, 즉시강제 혹은 직접강제 등의 경찰활동 수단에 따라 다르게 규정함(뒤에 설명함)
 - 개입 여부의 잘못으로 배상책임 등의 책임문제가 발생하기 때문에 임무를 명확하게 이해해야 함.
- ❖ 경찰작용에서 권력행사 내지 인권에 대한 침해와 상당한 관련성이 있기에 법치주의를 엄격히 준수. 법치주의란 국가가 국가가 국민의 자유와 권리를 제한하거나, 국민에게 새로운 의무를 부과하는 때에는 국회가 제정한 법률에 의하거나 법률에 근거해야 함. 행정이 법치주의에 따라 실행되는 것이 법치행정.

1. 위험의 방지

- 위험 방지의 임무는 크게 3가지 개념으로 구분 : 1) 공공의 안녕, 2) 공공의 질서, 3) 위험

1) 공공의 안녕 보호

- ‘공공의 안녕’이란 공동체적 법익 및 개인적 법익 보호를 위한 국가의 법제도적 질서의 정상적인 작동상태를 말함. 공공의 안녕은 3가지 요소.
 - ① 법질서의 불가침성 : 보호할 가치가 있는 이익을 법으로 규정(보호법익) (제1요소). 경찰권 발동을 요구하는 경찰개입청구권(재량권의 0으로 수축) 인정
 - ② 국가의 존립과 기능성 불가침성 : 정보, 보안, 외사활동
 - ③ 개인의 권리와 법익의 보호 : 사유재산적 가치와 무형의 권리(지적재산권) 보호 등. 사적 문제는 시기를 놓쳐 권리가 무효화될 우려가 있을 때만 경찰이 원조하며, 이때에도 잠정적 보호에 한정(최종적 보호는 법원)
- 공공의 안녕과 관련 의미는 성문규범의 총합. 즉 공공의 안녕에 대한 경찰의 임무는 법률(성문규범)으로 모두 규정. 법적 근거를 마련하고 있음.
- 현대사회에서 ‘공공의 안녕’은 더욱 강화되고 있고, 따라서 성문규정이 중요하게 받아들여지는 경향
- 공공의 안녕은 집단적 요소와 개인적 요소를 모두 포함한 이중적 개념

2) 공공의 질서 유지

- ‘공공의 질서’란 건전한 공동생활을 위한 윤리·도덕적 공동체가치 질서의 총체를 말함.
- 당시의 지배적인 윤리와 가치관을 기준으로 시민으로서 국가 공동체생활을 영위하기 위한 조건이 되는 개인의 행동에 대한 규범
- 불문규범으로 시대마다 기준이 바뀔 수 있기 때문에 상대적, 유동적 개념
- 경찰개입의 근거로 사용할 경우, 재량이 인정되지만 헌법의 기본권을 보장하기 위해 엄격한 합헌성 요구
- 이때 재량은 의무에 합당한 재량 사용. 오늘날 공공의 질서에 대해 축소되는 경향

3) 위험 방지

- ‘위험의 존재’란 구체적 사안에서 가까운 장래에 손해(공공의 안녕·질서에 대한 현저한 침해) 발생의 충분한 개연성이 있는 상태
- 손해는 보호법익의 객관적 감소로 현저한 침해가 있어야 함. 단순한 성가심이나 불편함 등은 경찰 개입 대상이 아님
- 일반적인 위험 예방 조치는 경찰의 조직법적 임무범위 내에서 작용법적 근거(경찰관직무집행법) 없이도 항상 수행할 수 있음.

3) 위험 방지 (계속)

- 위험의 인식은 3가지 유형으로 구분

① 외관적 위험

- 구체적 위험 또는 추상적 위험 존재
- 사례 깊은 판단을 하였으나, 실제로는 위험이 없는 경우에 적법함으로 경찰관의 민·형사상 책임과 국가손해배상책임은 없고, 손실보상책임은 있을 수 있음
- '살려 달라' 는 비명을 듣고, 강제로 집에 들어갔으나, TV 소리였던 경우

② 위험의 혐의

- 사례 깊은 판단을 했을 때, 위험 가능성은 예측되나 실현이 불확실한 경우
- 위험조사 차원의 개입이 가능, 위험이 명백할 때까지 예비적 조치만 가능
- 폭파 신고를 받고, 모든 사람을 대피시킨 행위 (적법)

③ 오상위험

- 위험의 외관이나 혐의가 정당화되지 아니함에도 위험의 존재를 잘못 인정
- 오상위험은 경찰상 위험이 아니며 경찰의 개입은 위법
- 국가의 손해배상책임 및 경찰관의 민·형사책임 발생

안녕과 질서의 개념 비교

- 안녕

- 성문규범을 기반으로 발전
- 전면 규범화로 법적 근거에 의한 경찰작용
- 보호법익 (보호할 가치가 있는 이익을 법으로 규정)으로 법질서에 대한 불가침
- 개인적 법익, 사회적 법익, 국가법익
- 현재의 사회는 '안녕'의 개념을 강화하고 성문규정을 중요시하는 경향으로 발전
- 공공의 안녕이란 국가의 법질서, 국가와 국가의 여러 기관의 존속과 기능, 그리고 개인의 주관적 권리와 법익(생명, 건강, 자유, 명예와 재산)이 침해 받지 않고 무사한 것

- 질서

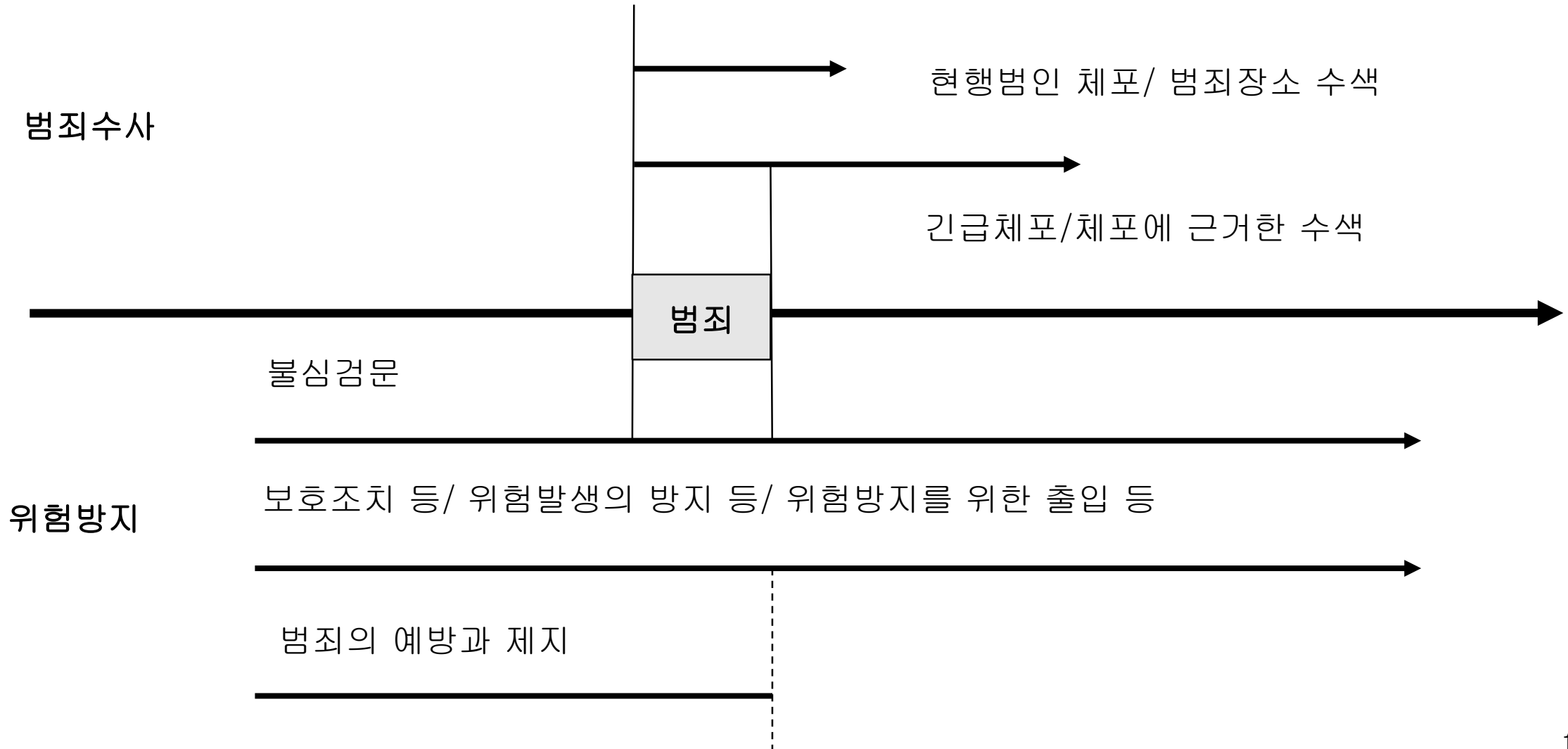
- 불문규정
- 시대마다 기준이 상대적이고 유동적인 개념으로 변화
- 개인 행동에 대한 불문 규범에 주안점
- 경찰 개입의 근거로 사용할 경우에 재량이 인정됨
- 헌법의 기본권을 보장하기 위해 엄격한 합헌적 요구
- 오늘날 모든 생활 관계에서 질서에 대한 규범화의 추세는 축소되는 경향
- 공공의 질서란 헌법질서 안에서 건전한 공동생활을 위한 필수적인 전제로서의 지배적인 사회관, 윤리관의 준수에 관한 모든 규율.

2. 범죄수사

- 수사란 범죄의 정황 또는 이와 관련된 사람이나 사물에 대한 합법적인 탐색 활동
 - 범죄혐의의 유무를 명백히 하여 공소를 제기, 유지할 것인가의 여부를 결정하기 위하여 범인을 발견, 확보하고 증거를 수집, 보존하는 활동
- 사법경찰작용으로서 수사경찰의 임무이고, 경찰법과 경찰관직무집행법은 범죄수사를 경찰의 주된 임무로 규정되고 있음.
 - 수사경찰(경과에 의한 분류)이란 범죄수사로 실체적 진실을 밝히고, 범인을 검거하며, 검사의 공소유지를 위한 제반 경찰활동을 의미함.
 - 사법경찰작용을 담당하는 사법경찰관리는 일반사법경찰관리와 특별사법경찰관리로 나뉘고, 일반사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아 모든 범죄를 수사하는 자이고 특별사법경찰관리는 행정업무의 특수성, 전문성으로 인하여 일반사법경찰관리가 수행하기 어려운 식품, 의약품, 노동, 산림 등의 분야에 대하여 전문지식을 갖춘 행정공무원
- 수사의 목적
 - 피의사건의 진상파악
 - 기소여부의 결정
 - 공소의 제기 및 유지
 - 유죄판결 (범죄에 대해 유죄 판결을 받게 함)
 - 형사소송법의 목적 실현 (공공복리의 유지와 기본적 인권보장, 실체적 진실발견 등)

- ❖ 입건-수사기관에 비치된 사건접수부에 사건을 기재하고 사건번호를 부여 받는 단계
- ❖ 공소-법원에 대해 형사사건의 재판을 요구하는 소송행위. 공소는 검사만이 제기하며, 이를 기소독점주의라 함.
- 검사의 지휘를 받는 한도 내에서 경찰은 수사 권한을 부여 받음 (2020년 법개정으로 검찰은 6대 범죄에 국한됨. 현재 논의된 것은 검찰의 수사권을 완전 박탈하는 방향으로 추진.)
- 경찰의 수사의무와 위험방지임무는 상호 연관되어 있음. 경찰은 범죄 예방과 제지를 위한 예방적인 위험방지조치를 취할 수 있음.
- 경찰관은 범죄의 진압과 수사를 편의주의에 따라 할 것인지 말 것인지 판단하는 재량권이 없고, 범죄행위가 있으면 신고제 혹은 반의사불벌죄 등 일부를 제외하고 수사해야 할 의무가 발생함.
 - ❖ 신고제 - 범죄의 피해자 기타 법률이 정한 자의 고소가 있어야 공소를 제기할 수 있는 범죄이다. 형법상 간통죄(2015년 폐지)·사자(死者) 명예훼손죄, 모욕죄.
 - ❖ 반의사불벌죄 - 피해자 고소가 없어도 수사기관이 수사해서 재판을 받게 하지만, 피해자가 가해자의 처벌을 원하지 않는다는 의사를 표시하면 처벌할 수 없는 범죄(협박죄, 명예훼손죄, 과실상해죄)
- 경찰의 수사권은 자연인 모두에게 적용되지만, 대통령, 국회의원, 외교관, 주한미군의 경우에 그 적용이 제한됨.

위험방지와 범죄수사의 관계



3. 서비스

- 경찰은 소극적인 위험방지를 위한 명령, 강제나 범인의 체포, 수사와 같은 법 집행의 임무를 갖지만, 적극적인 서비스활동을 통해 국민에게 봉사하는 역할을 담당하고 있음.
 - 교통정보, 지리정보 제공, 인명구조와 같은 각종 보호의 제공, 어린이 교통안전교육, 순찰활동을 통한 범죄의 예방활동 등
- 위험방지를 위한 경찰의 예방적 조치들은 서비스적 활동임.
 - 넓은 의미의 위험방지 활동 중에는 서비스 활동이 포함되어 있음. 대표적인 사례가 순찰활동.
 - 그러나 처음부터 위험을 전제로 하지 아니한 서비스 활동, 예컨대 교통정보의 제공과 같은 순수한 서비스 활동도 있음.
- 경찰서비스는 기본적으로 위험으로부터의 보호를 위한 것이지, 적극적으로 개인의 권익을 향상/증대시키는 것을 직접적인 목적으로 한다고 보기 어려움.
 - 복리행정(예, 사회복지)은 적극적인 개인의 권익 증대라는 점에서 차이점
- 21세기의 복지행정은 정부의 주요 의무이고 이를 지향하고 있는 추세에 따라 경찰행정도 서비스적 활동이 강화되고 있음.

경찰의 수단

1) 명령과 강제

- 경찰은 공공의 안녕과 질서유지를 위해 명령, 금지, 강제와 같은 권력적 수단을 사용.
- 경찰이 법적인 업무로 허가나 확인(예, 운전면허시험 합격과 불합격 결정), 공증(예, 면허증 교부) 또는 그 철회 등 수단을 가짐.
- 경찰의 명령이 발해지면(하명) 개인에게 ‘경찰의무’ 발생(예, 도로에 고장 난 차를 방치하는 경우, 책임자에게 견인을 명령)

2) 비권력적 수단

- 개인의 자유와 권리를 제한하지 않고 법률로 구체적인 권한을 부여받지 않고 가능함. 경찰의 서비스적 활동으로 도보 및 차량순찰, 일상적인 교통의 관리, 정보 제공, 지리안내, 권고 등의 행정안내
- 정보경찰의 정보의 수집, 작성, 배포 활동도 이에 해당하지만 일정한 제한이 있음.

3) 범죄수사를 위한 수단

- 체포, 구속, 압수, 수색 등의 영장이 대표적임. 엄격한 요건과 절차에 따라 집행되어야 함. 위반시 경찰관은 형법상 직권남용죄, 국가배상법 상의 배상책임의 대상

경찰활동의 권한 유형

- 경찰권
 - 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 일반통치권에 의거 국민에게 명령, 강제하는 권한을 의미. 경찰작용은 국가와 국민 사이의 일반통치관계를 전제로 하는 것
 - 경찰권의 발동은 직무수행에 필요한 최소한도 내에서 행사되어야 하고, 헌법상 국민의 자유와 권리의 본질적인 부분을 침해해서는 안됨.
 - 국민의 자유와 권리를 제한하는 경찰작용은 법치주의에 따라야 함.
 - 국회의장의 국회경호권한, 법원의 법정경찰권 등은 일반통치권을 전제로 하지 않기 때문에 경찰작용에 해당되지 않음.
- 수사권
 - 국가 형벌권을 행사하기 위해 형사소송법에 의거 경찰에게 부여된 권한
 - 사건에 관한 공소제기 여부의 결정, 공소제기 및 이를 유지, 수행하기 위한 준비, 범죄사실을 조사하고 범인 및 증거를 발견, 수집, 보전하기 위한 경찰의 권한을 의미
 - 수사의 목적은 (a) 진상파악 및 범인검거활동 등을 통한 범죄가 발생한 지역의 질서를 회복하거나, (b) 피해자의 물적, 정신적 피해 회복, (c) 억울한 사람의 죄가 없을 밝혀 정상적인 사회 활동을 돕는 역할을 수행하기도 함.
 - 수사권 발동은 내국인, 외국인 및 법인이고, 형사소송법에 규정된 관계자(피의자, 참고인 등) 이외에는 발동 불가

경찰작용의 실효성 확보수단

- 즉시강제: 위험이 존재하거나 장애의 발생이 목전에 급박한 경우, 경찰기관이 직접 개인의 신체나 재산에 실력을 가하는 작용
 - 대인적 강제수단으로 보호조치, 위험발생의 방지, 범죄의 예방과 제지, 장구의 사용, 무기의 사용
 - 불심검문(대인적 즉시강제, 6시간), 보호조치(24시간): 임시보호조치(미아, 부상자 등), 강제보호조치 (자살기도자, 술취한자, 정신착란자 등)
 - 대물적 강제수단으로는 물건의 임시영치(예, 무기), 위험방지조치. 예, 위법광고물 철거, 불량식품 수거 등 (임시영치 최대 10일)
 - 타인의 건물 등에 강제수단으로 위험방지를 위한 출입
 - 경찰관직무집행법, 도로교통법, 마약류관리에 관한 법률, 소방기본법, 식품위생법, 전염병예방법 등에 즉시강제에 관한 법률들.
- 경찰강제 (직접강제): 개별 혹은 구체적인 의무의 불이행이 있는 경우에 경찰기관이 목적을 달성하기 위해 개인의 신체 및 재산에 직접 실력 행사하여 의무를 이행을 실현하는 것
 - 일반법은 없고 개별법으로 규정하여, 출입국관리법(강제퇴거), 도로교통법(위험방지조치), 식품위생법(폐쇄조치), 공중위생법(폐쇄조치) 등.
 - 대집행(주정차 위반 차량견인), 직접강제(해산명령 불이행 해산조치), 강제징수

경찰의 관할

- 사물관할
 - 경찰이 처리할 수 있고 또 처리해야 하는 사무내용의 범위를 의미함. 경찰권이 발동될 수 있는 범위를 설정함으로써 그 범위를 넘는 분야에 대해서 경찰이 개입할 수 없음.
 - 국가정보원의 직원, 군사법경찰관리, 교도소장, 근로감독관, 자치경찰공무원, 선장 등은 원칙적으로 각 소속관서의 관할구역 내에서 법에서 규정한 범죄에 대해 사법경찰관리로서의 직무를 행하게 됨. (경찰이 직접 수사활동 제한)
- 인적관할
 - 경찰권이 어떤 사람에게 적용되는가의 문제를 인적관할이라 함. 원칙적으로 모든 사람에게 적용되나, 국내법에서 대통령과 국회의회, 국제법으로 외교사절과 주한미군에 대해서 일정 제한
- 지역관할
 - 경찰권이 발동될 수 있는 지역적 범위. 대한민국의 영역 내에 모두 적용. 다만 다른 행정관청이나 기관 또는 국제법적 근거에 의해 일정한 한계가 있음.

지역관할의 구분

- 해양경찰청과의 관할 구분
 - 해양경찰청은 해양에서의 경찰사무에 대한 관할권 보유. 일반경찰은 육상에서의 경찰사무를 관할. (해양경찰청은 해양수산부 소속)
- 한국철도공사(철도청)과의 관할 구분
 - 철도시설 및 열차 안에서 발생하는 범죄, 역 구내 및 열차 안에서 발생한 현행범 처리 일체를 철도특별사법경찰대에서 처리. (국토교통부 소속)
- 국회 및 법정 내부
 - (국회) 국회의장은 국회경호권한 보유, 국회의장은 국회운영위원회의 동의를 얻어 일정 기간을 정부에 요청으로 경찰관 파견이 가능
 - 국회 경위는 국회 건물 안에서, 국가경찰은 건물 밖에서 경호
 - 현행범이더라도 회의장 의원에 대한 체포는 국회의장의 명령이 필요. 다만, 국회안의 현행범은 국가경찰이 체포한 후 의장의 지시를 받아야 함.
 - (법정) 재판장은 법정경찰권 보유. 재판장은 경찰서장에게 경찰관의 파견 요청 가능하지만, 경찰은 법정 내외의 질서유지에 재판장의 지휘 받아야 함.

- 치외법권 지역
 - 외교공관과 외교관의 개인주택은 국제법상 치외법권 지역으로 경찰권을 행사할 수 없음. 외교사절의 승용차, 보트, 비행기 등 교통수단도 불가침의 특권 대상임.
 - 청사 또는 저택의 경계 지점으로부터 100미터 이내의 장소에서는 옥외 집회 또는 시위를 금지 (예, 국내 주재 외국의 외교기관이나 외교사절 숙소. 휴일/ 대규모 집회 또는 시위로 확산의 우려가 없는 경우/ 이들 기관이 대상이 아닌 집회 경우 허용. 집회 및 시위에 관한 법률)
- 미군 영내
 - SOFA (한미 주둔권 지위협정) 협정으로 미군 당국이 부대 영내외에서 경찰권 행사.
 - 미군 당국이 동의한 경우와 중대한 죄를 범하고 도주하는 현행법인을 추적하는 때에는 한국 경찰도 시설 및 구역 내에서 범인을 체포할 수 있음.
 - 대한민국 당국은 미국 군대가 사용하는 시설과 구역 안에서 사람이나 재산, 조사 여하를 불문하고 미국의 재산에 관해 수색, 압수 또는 검증할 권리가 없음. 미군의 동의가 있으면 가능함.
 - SOFA 대상이 아닌 자가 미군 구역 내에 있는 경우 한국 경찰의 요청으로 미군은 그를 체포하여 인도해야 함