



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

외교학석사 학위논문

푸코적 의미의 규율기관으로서  
한국 경찰의 변화

- 경찰 민주화와 경찰 전문화의  
경계(frontier)에 주목하여 -

2018년 2월

서울대학교 대학원  
정치외교학부 외교학전공  
임혜민

# 푸코적 의미의 규율기관으로서 한국 경찰의 변화

- 경찰 민주화와 경찰 전문화의  
경계(frontier)에 주목하여 -

지도교수 최 정 운

이 논문을 외교학석사 학위논문으로 제출함  
2018년 2월

서울대학교 대학원  
정치외교학부 외교학전공  
임 혜 민

임혜민의 외교학석사 학위논문을 인준함  
2018년 2월

위원장           최 정 운           (인)

부위원장           유 홍 립           (인)

위원           박 성 우           (인)

## 국문초록

이 글은 미셸 푸코의 권력론을 참고하여 한국의 경찰개혁론에서 근대 경찰에 대한 정치철학적 고찰이 결여되었던 사실을 발견하고, 한국경찰의 변화를 계보학적 관점에서 논하였다.

이를 위해서 근대에 새로이 확산된 규율권력의 존재를 파악하고, 근대 경찰이 규율기관으로서 지닌 고유한 정체성에 대해 논하였다. 근대 경찰은 단순히 위법행위를 사후에 처벌할 뿐만 아니라 사회 위협과 우범자를 관리해서 범죄를 사전에 예방하는 규율기능을 담당한다. 경찰이 보호하는 근대 국가권력은 주권 권력과 규율권력의 접합체이며, 이 때문에 경찰의 권력은 민주화와 전문화라는 별개의 영역을 동시에 가진다. 이러한 근대 경찰 고유의 특징을 인식하고 나면 주권 권력의 관점으로는 파악하기 힘들었던 경찰 민주화와 경찰 전문화의 경계를 알 수 있다.

그런데 한국의 경찰개혁은 근대경찰의 고유한 정체성을 인식하지 못한 채 논해졌다. 일제 강점기와 군부 독재의 역사를 겪은 경찰은 정권의 도구라는 오명을 씻고자 1950~1960년대 경찰개혁론의 출발부터 '정치적 중립화'에 치중했기 때문이다. 이후 1980년대와 1990년대에도 경찰개혁론은 '정치적 중립화 논의'로서 논의되었다. 그런데 1950년대부터 1990년대, 심지어 현재까지 경찰개혁론은 처음 구성된 주제와 논리에서 벗어나지 못한 채 답보해왔다. 또한 경찰 내부의 역량을 강화시키는 개혁안보다는 국가기관 간의 권한 분배에 매몰된 모습을 나타내왔다. 이 글은 이러한 경찰개혁론의 한계를 지적하고, 그 이유로 근대경찰 고유의 정체성과 위치, 역량을 간과한 사실을 지목했다.

그동안 경찰 민주화 혹은 경찰 전문화 중 하나의 현상만 일

어난다고 여기거나, 민주화의 논리를 적용시킬 수 없는 전문영역에 대해서까지 정치적 중립을 논하는 경향이 있었다. 이는 경찰권력에서 주권 권력과 규율권력 간 미묘한 경계를 인식하지 못했기 때문이다. 하지만 실제 한국경찰의 변화는 경찰개혁론의 논의를 그대로 따르기보다는 경찰 내외의 현실적 필요와 사회적 변화에 따라 계보학적으로 이루어졌다. 경찰 민주화로써 비민주적 주권 권력에 봉사하던 정치경찰의 편파성이 줄어들었고, 더불어 경찰 전문화가 일어나서 경찰의 전문적인 규율기능이 확대되었다. 즉 한국 경찰제도 내에서 민주화와 전문화는 상호 전개되어 왔다. 따라서 경찰 권력의 양 측면을 고려하는 균형 잡힌 관점이 필요하다. 그래야만 다른 국가기관과 차별화된 근대경찰 고유의 기능을 살릴 수 있기 때문이다. 이는 비단 경찰제도만의 이해관계에 국한된 것이 아니라 더욱 부강한 주권국가를 뒷받침하는 국가적 차원의 과제이기도 하다. 동시에 근대 규율권력의 특성을 이해하고, 경찰의 규율기능이 압제로 변질되는 것을 경계하고 감독할 필요가 있을 것이다.

주요어 : 미셸 푸코, 규율권력, 근대 경찰, 한국 경찰개혁, 경찰 민주화, 경찰 전문화

학 번 : 2016-20132

# 목 차

제 1 장 서론 .....	1
제 1 절 문제제기 .....	1
제 2 절 연구현황 .....	8
제 3 절 연구대상과 구성 .....	14
제 2 장 미셸 푸코의 권력론과 근대경찰의 성립 .....	18
제 1 절 규율권력의 등장과 확산 .....	18
제 2 절 행형제도에 대한 규율의 침투 .....	25
제 3 절 규율기관으로서 근대경찰의 성립 .....	30
제 3 장 한국 경찰제도의 역사적 변화 .....	41
제 1 절 정치적 민주화 이전의 한국경찰 .....	41
제 2 절 1980년대 후반 정치적 중립화 논의 .....	47
제 3 절 1990년대 중반 정치적 중립화 논의 .....	62
제 4 장 근대 규율기관으로서 한국 경찰의 변화 .....	75
제 1 절 근대 규율기관으로서 경찰의 고유성 .....	75
제 2 절 민주경찰의 정체성 확립 .....	77
제 3 절 경찰의 전문성 강화 .....	83
제 5 장 결론 .....	93

참고문헌 .....	96
Abstract .....	105

## 표 목 차

[표 1-1] 분야별 공공기관 CCTV 설치 및 운영 .....	86
[표 1-2] 공공기관 CCTV 설치 및 운영대수 .....	87
[표 2] 국립과학수사연구원 연도별 감정처리현황 .....	89

## 그 립 목 차

[그림 1-1] GeoPros를 활용한 치안전략 지역 단위 재설정(치안 블록) .....	85
[그림 1-2] 범죄위험지수 결과 - 블록정보 확인 .....	85



# 제 1 장 서론

## 제 1 절 문제제기

시민사회의 요구로 인해서 1980년대 한국은 민주화가 이루어져 일대 변화를 맞이했다. 민주주의란 ‘국가의 주권이 국민에게 있고 국민을 위하여 정치를 행하는 제도, 또는 그러한 정치를 지향하는 사상’을 의미<sup>1)</sup>한다. 따라서 민주화란 과거 군주제에서 왕의 권력이었던 주권을 시민에게 주는 것, 즉 시민이 국가 운영의 주인이 되는 것을 의미한다. 민주화 이전에 한국의 국가기관은 정권 유지에 치중해서 국민을 억압하는 면이 강했다. 1987년 6월 항쟁의 촉매 역할을 했던 박종철 고문치사사건<sup>2)</sup>이 그 단적인 사례이다. 하지만 민주화 이후 국가 권력기관은 민주적인 절차에 따라 “국민의 지배”를 받는 방향으로 변화하였다. 민주주의 사회에서 국가 권력기관에는 사회질서 유지 및 국민 안전, 국민생활 향상을 담당하는 역할이 일차적으로 기대된다.

국가기관 중에서도 경찰은 특히 국민과 가까운 곳에서 일상적으로 활동한다. 따라서 경찰제도의 변화상을 통해서 국가권력기관의 변모를 더욱 가시적으로 느낄 수 있다. 민주화 이후 한국경찰 또한 정권 유지에서 국민 보호로 그 방점을 옮겼다. 그래서 현재 경찰은 민주경찰을 표방하고 국민의 요구를 반영해서 정책을 결정·집행하고 있다. 하지만 핵심적인 정보활동과 법 집행은 여전히 폐쇄된 국가기관에 의해서 독점적으로 이루어진다. 사회질서와 안전을 담당하는 업무 특성상 경찰제도에서 주된 활동은 국가가 국민을 감시·통제·보호하는 모습으로 나타날 수밖에 없다. 같은 이유로 국가 정보를 수집·관리하고 정권에 봉사하는 정치적인 경찰활동이 완전히 억제될 수는 없다. 그렇다면 국민이 지문등록, 위

---

1) 두산백과, “민주주의”, 검색일: 2017년 9월 14일

2) 관계기관대책회의에서 국가안전기획부(안기부), 법무부, 내무부, 검찰, 청와대 비서실 등이 조직적으로 사건을 은폐하고 조작하려 했었다. (한국민족문화대백과, “박종철고문치사사건”, 검색일: 2017년 8월 10일)

치추적, CCTV 등 감시 체제를 용인하는 것은 곧 국가권력의 지배에 놓이는 일인가? 경찰 민주화는 경찰의 권력을 약화시키는 결과를 초래하는가? 정치경찰이 있는 한 경찰은 결국 국민을 위한 기관이 될 수 없는가? 일방이 권력을 획득하여 타자에게 행사한다는 지배-피지배 구조의 단순한 권력 개념으로는 전술한 질문들에 대해 쉽게 답할 수 없다.

이렇듯 민주주의라는 관점<sup>3)</sup>으로 정치적 민주화 전후 한국 경찰제도의 변화를 설명하기에는 어려움이 있다. 이는 경찰 권력이 가지는 특수한 성격에 기인한다. 정치적 민주화는 왕권에 해당하는 주권 권력을 국민에게 주는 일이다. 그런데 근대 국가에서 경찰의 권력은 비단 왕권을 위해서 행사되는 것이 아니라 사회가 안전하고 부강하게 유지·발전될 수 있도록 위험 요소를 관리하고 제거하는 것을 목표로 한다. 이를테면 경찰은 사회 안전을 지키는 관리자로서 활동하지만, 이러한 역할로 인해 기존 사회질서가 유지되기를 바라는 정치권력의 보조자가 될 수도 있다. 한편 정치적 민주화 이후에 경찰 권력 작용에서 가시적인 폭력이 줄어들고 대민행정이 강화되었으나 그와 별개로 경찰 고유의 권력 작용은 여전히 감시하고 규제하는 모습을 유지하고 있다. 여기서 경찰의 감시활동과 정보 수집은 경찰 고유의 범죄예방 기능과 연관되므로 경찰 민주화로도 없앨 수 없는 영역이다. 이처럼 정치적 민주화의 논리로 완전히 설명할 수 없는 특수한 경찰 권력에 대해서 미셸 푸코(Michel Foucault)는 새로운 관점을 제시한다.

푸코에 따르면 권력은 어떤 이가 다른 이를 복속시킨다는 원시적인 의미를 공히 갖지만 목적과 방식에 따라 서로 다른 모습으로 나뉜다. 예컨대 왕이 불복하는 자에 대해서 보복하고 빼앗는 모습의 권력이 있는 반면, 인간의 유용성·잠재성을 극대화시키고 관리하려는 모습의 권력이 있다<sup>4)</sup>. 전자는 군주의 주권(왕권)과 영토를 지키기 위해 법을 근거 삼는 주권 권력(sov<sup>er</sup>ign power)이고, 후자는 사람들로 하여금 권력의 목적에 부합하게 행동하도록 유도하고 감시하는 규율권력(disciplinary

3) 아래에서 논할 푸코의 권력론에서는 이를 ‘주권 권력의 모델·관점’이라고 칭할 수 있다. 주권 권력은 법을 도구로 행사되므로 법적 권력이라고도 일컬을 수 있다.

4) 미셸 푸코, 오생근 역, 『감시와 처벌: 감옥의 탄생』, (서울: 도서출판 나남, 2016a), pp. 148.

power)<sup>5)</sup>이다. 푸코는 이전에 논의되지 않았던 생산적인 권력, 즉 규율권력이 역사 속에서 등장하고 확대되었던 사실을 발견하였다. 앞에서 언급한 경찰 권력의 특수성 또한 규율적인 요소 때문이므로, 푸코의 권력론을 참고하면 이에 대해서 보다 잘 이해할 수 있다.

본래 규율의 방식은 17세기 군대의 훈련에서 조직화된 것으로, 단순한 기본 동작이나 시간표에 따른 생활로써 숙련되고 순종적인 군인을 “만드는” 새로운 권력 기술이었다<sup>6)</sup>. 이전에는 주인과 노예, 부모와 자식 등 여러 관계에서 원시적인 형태로 존재하던 권력 기술이 군대에서 체계화되어 본격적으로 쓰이게 된 것이다. 규율 방식은 성공적으로 활용되어 수십 년 사이에 군대조직을 재편했고, 군대뿐만 아니라 사회 전역에 확산되었다<sup>7)</sup>. 예컨대 전염병 예방이나 범죄자 수용(incarceration)에서 개개인을 기록·평가·분류하고 관리하는 규율 방식이 도입되었고, 18세기 이후 사회 전반에서 혼란 상태를 질서의 규율로 관리하게 되었다<sup>8)</sup>.

특히 행형제도에 규율이 침투하면서 감옥과 경찰이 사회 안전을 유지하는 장치로 대두했다. 푸코에 따르면 서구 사회에서 경찰 개념이 본격적으로 등장한 때는 18세기 중반이다. 당시 자본주의 사회가 발달하면서 유혈범죄, 흉악범죄 대신에 재산에 관한 위법행위가 주로 나타났다. 그로 인해 수많은 위반 행위 중에서도 허용 불가능한 범죄의 범위를 결정하고, 징벌하는 일이 새로이 문제 되었다<sup>9)</sup>. 사회의 변화에 따라 왕권에 봉사하는 주권 권력보다도 사회 문제를 예방·관리하는 규율권력의 기술이 더욱 유효하게 되었던 것이다. 그런데 규율권력이 당시의 실정에 효과적이었다고 해도 그 역사적 전개가 필연적인 것이라고는 할 수 없

---

5) 푸코는 17세기에 페스트의 전염을 방지하기 위한 법규를 소개한다. 이에 따라 권력은 도시의 공간을 분할하고, 사람과 물자의 흐름을 통제하며, 개인은 줄곧 기록·검사·감시의 대상이 된다. 이는 규율권력의 작동 방식을 잘 보여주는 사례이다. (미셸 푸코, 2016a, pp. 303-306)

6) 푸코는 16세기 군사 훈련이 사실적인 전투 연습, 일괄적인 능력 증대를 목표 삼는 ‘모방’의 원칙에 기반 하는 한편, 18세기 프러시아 보병 교범에서는 ‘기본’의 원칙을 따라 단순한 동작으로 유익한 행동을 이끌어내는 전반적인 훈련 방식이 나타나는 점을 대조시켰다. (미셸 푸코, 2016a, pp. 249)

7) 미셸 푸코, 2016a, pp. 218.

8) 미셸 푸코, 2016a, pp. 306-308.

9) 미셸 푸코, 2016a, pp. 143.

다. 이에 대해서 푸코는 개혁가들이 구상하고 제안했던 형벌 개혁안이 그대로 개혁에 반영되기보다는, 군대의 훈련에 쓰였던 규율 기술이 감옥과 경찰제도에 적용되었다고 설명했다. 즉 18세기에서 19세기로 전환되는 시점에 행형제도에 규율이 침투해서 감옥을 주된 교정 장치로 삼은 사실과, 그에 따라 경찰이 범죄에 대한 사항을 상시 감시·기록하여 예방·징벌의 역할을 맡게 된 사실은 “완전히 불규칙적인”<sup>10)</sup> 역사였다. 즉 푸코는 행형제도 개혁을 연대기적으로 보지 않고 계보학의 방법<sup>11)</sup>으로 우여곡절의 역사로서 설명했다.

푸코 이전에 권력 현상을 설명·비판하던 이들이 주로 주권 권력에만 주목했던 것과는 달리, 푸코의 권력론은 서로 다른 권력이 어떻게 병존하면서 사회에 영향을 미치는지 보다 입체적으로 설명한다. 특히 규율 권력은 주권 권력과 그 목적이나 작동방식을 달리 하므로, 규율권력의 확산 및 강화는 정치적 민주화와 함께 나타날 수 있다. 따라서 푸코의 권력론을 참고하면 정치적 민주화에도 불구하고 국가 권력기관이 여전히 국민을 감시하고 통제하는 현상을 설명할 수 있다. 이 글에서는 정치적 민주화와 함께 경찰의 규율권력이 더욱 치밀하게 확산되는 현상을 “경찰 전문화”로 표현한다. 통상 전문화(specialization)라는 용어가 ‘특화’나 ‘분화’의 의미로 쓰인다는 점에서, 근대경찰의 고유성 혹은 규율기능이 특화·분화하여 주권 권력을 비호하던 기존의 경찰기능에 침투하는 현상을 ‘경찰 전문화’로 설명할 수 있다<sup>12)</sup>. 이렇게 경찰 민주화와 경찰 전문화의

10) 미셸 푸코, 2016a, pp. 41.

11) 미셸 푸코, 2016a, pp. 52.

12) 한국어로 ‘전문화’라고 번역할 수 있는 영문 표현에는 특화·분화의 의미를 지니는 “specialization”과 직종·직업으로서 역량 강화를 의미하는 “professionalization”이 있다. 이 글에서는 국가기관으로서 경찰제도가 고유의 정체성과 역량을 계발하여 특화·분화된다는 취지에서 전자의 표현을 사용한다. 한편 후자의 관점에서 ‘경찰 전문성(police professionalism)’에 대해서 논의가 이루어진 바 있다. 경찰 전문성의 개념은 규정하기 애매한 측면이 있다. 경찰 전문성의 정의를 다룬 연구에 따르면 엘리트주의 모델(the elitist model)은 경찰관 개개인의 역량 강화를 지목하고, 보편주의 모델(universalist model)은 경찰조직 내 계층구조 전반의 강화되는 현상을 강조하며, 둘 모두를 조합한 혼합 모델(mixed model)도 있다. (Maureen Cain, “Police Professionalism: Its Meaning and Consequences”, *Anglo-American Law Review*, {1972}, Vol.1 (2), pp.217-231.)

영역을 구분하면 그동안 한국 경찰개혁론에서 간과되었던 두 영역 간의 경계(frontier)<sup>13)</sup>가 드러난다. 근대경찰 활동에서 주권 권력적인 요소와 규율권력적인 요소는 서로 밀접하게 맞닿아 접합체·연합체(alliance)로 기능한다. 하지만 각각의 영역은 권력의 기술·목적·대상이 다르므로 서로 간의 경계를 허물고 혼합될 수는 없다. 이러한 경계를 인식하지 못할 경우 경찰 권력 중 민주화의 논리로 변화시킬 수 있는 영역과 그럴 수 없는 영역이 병존하는 것을 파악하기 어렵다. 그로 인한 현실과 인식의 괴리가 기존의 한국 경찰개혁론에 번번이 한계를 초래했고, 개혁론자들 간에도 오해를 낳았다.

푸코의 권력론을 참고하면 단순히 경찰제도와 정권, 경찰제도와 국민 간의 관계를 나누어서 보던 협소한 시각에서 벗어날 수 있다. 달리 말하면 제도나 기구의 바깥에서부터 논의를 시작할 수 있다. 그 다음에 다시 개별 제도의 배후로 들어가면 제도의 이면에 존재하는 총체적인 권력관계가 보이게 된다<sup>14)</sup>. 그래서 이 관점은 제도의 관점보다 더 포괄적이다. 푸코는 이를 소위 ‘권력 테크놀로지의 관점’이라 일컫는다. 권력 테크놀로지의 관점에서 논의를 시작하기 위해서는 구체적인 경찰제도를 논하기에 앞서 경찰이란 무엇인지 그 개념을 다룰 필요가 있다. 경찰 개념은 넓은 의미의 ‘경찰’과 좁은 의미의 ‘경찰제도’로 구분할 수 있다. 넓은 의미의 경찰은 국내 안전과 질서 유지라는 광범위한 역할을 맡은 제도·기능의 총체라 할 수 있다. 본디 폴리스(police)라는 말은 고대 그리스의 정치 공동체였던 폴리스(polis)에서 유래한다. 즉 도시를 전반적으로 관리하는 고대의 폴리스 개념에서 지금의 경찰 개념이 나온 것이며, 그래서 넓은 의미의 경찰은 경찰행정 기능 전반을 아우른다. 이러한 관점에서 한국경찰은 비단 “경찰”뿐만 아니라 경찰 기능을 가진 국가정보원, 검찰, 일반 행정기관을 한데 일컫는다. 한편 현재 경찰청이라는 기관을 둔 조직과 제도가 존재하는데, 바로 이것이 구체적인 경찰제도이다. 보통의 논의에서 “경찰”이라는 표현이 제도로서의 경찰을 뜻하는 바, 개념

13) 경계(frontier): (특히 특정 지식·활동 영역의) 한계 (Oxford Learner's Dictionaries, “frontier”, 검색일: 2017년 12월 4일)

14) 미셸 푸코, 심세광·전혜리·조성은 역, 『안전, 영토, 인구: 콜레주드프랑스 강의 1977~78년』, (서울: 도서출판 난장, 2016c), pp. 167-172.

구분을 명확하게 하기 위해서 ‘넓은 의미의 경찰’을 이하 ‘경찰장치’로 칭하겠다. 이러한 개념 구분을 바탕으로 경찰제도가 내부적으로 겪은 변화, 그리고 여타 국가기관이나 국민과의 관계에서 겪은 변화를 파악할 것이다. 1980년대 민주화가 한국 현대사를 뒤흔든 사건이었기 때문에, 이 시기 경찰장치의 변화에서 민주화가 유일한 변수이자 필연적 요인이라고 생각하기 쉽다. 이것은 현재의 관점에서 지난 역사를 당연시하는 경향 때문이다. 하지만 푸코의 권력론을 참고하면 “경찰제도의 정치적 민주화”에만 사로잡히지 않고 보다 총체적으로 경찰 권력의 변화상을 볼 수 있게 된다.

이 글은 푸코의 권력론을 참고하여 규율기관으로서 경찰 권력의 특수성을 이해하고, 한국의 민주화 이후 경찰개혁 논의와 경찰제도의 실제 변화를 연구하고자 한다. 이로써 현재까지의 경찰개혁론이 주권 권력의 관점에 얽매어 있었던 점을 지적하고자 한다. 그 때문에 한국 경찰개혁을 논의할 때마다 근대경찰의 정체성·기능에 대한 정치철학적 고찰이 결여되었던 것을 문제 삼기 위함이다. 이러한 문제점을 지적한 뒤에 다시 한국 경찰제도의 변화를 계보학적 관점으로 살펴보고자 한다. 즉 경찰 전문화와 경찰 민주화의 경계를 인식하고 나서 한국 경찰의 변화를 보려는 것이다. 이를 통해서 푸코적 의미의 근대 규율기관으로서 한국 경찰이 어떤 변화를 겪었는지, 그리고 앞으로의 경찰개혁론에서 무엇을 논의해야 하는지 생각해볼 수 있을 것이다.

이와 관련하여 푸코는 그의 후기 저작에서 권력의 과정과 양태에 관하여 논한다. 이 글에서 주로 참고할 푸코의 저작은 『감시와 처벌(Discipline and Punish: The Birth of the Prison)』이다. 여기서 푸코는 18세기 행정 개혁에 따른 새로운 권력 기술을 설명하고, 감옥과 경찰이 징벌과 교정 장치로 자리 잡은 역사를 논한다. 『감시와 처벌(1975년작)』 이전에 푸코는 1974-1975년 콜레주드프랑스 강의를 통하여 법률위반과 광기의 문제, 그리고 각각을 대상으로 하는 법률과 인간과학(정신병리학, 범죄학 등)의 차이를 논한 바 있다. 여기서 푸코는 광기를 ‘괴물’에서 ‘비정상’으로 전이시킴으로써<sup>15)</sup> 사회에서 배제하지 않고 포함시킨

15) 미셸 푸코, 박정자 역, 『비정상인들 : 1974-1975, 콜레주 드 프랑스에서 강의』

긍정적인(positive) 권력을 설명하였다<sup>16)</sup>. 또한 푸코는 『감시와 처벌』 이후에 『성의 역사 1(The History of Sexuality, Vol. 1. An Introduction)』에서 권력의 생산적인 측면을 설명하였고, 콜레주드프랑스 강연에서 생명권력(biopower), 통치성(governmentality), 안전메커니즘(security mechanisms) 등의 개념을 제시하면서 자신의 권력론을 보충·발전시켰다<sup>17)</sup>. 이외에도 푸코는 여러 강연과 인터뷰 등에서 권력에 대한 논의를 펼친 바 있다. 푸코는 국가 통치에 대해 논의한 다음에 더 나아가 윤리적 주체의 문제를 다루기도 하지만, 이 글은 국가 권력 문제에 한하여 논의를 전개하고자 한다.

한국의 민주화는 일차적으로 권위적인 정권에 대항하는 것이었지만 그 이면에 급속한 산업화와 시민사회의 성장이라는 배경을 두고 있었다<sup>18)</sup>. 이는 푸코가 통치술의 출현 배경으로 상정한 조건과 같은 맥락이다<sup>19)</sup>. 이 때 경제적 현실의 수준이 따로 다루어지면서, 주권이라는 법률적 틀을 넘어 통치하고 관리하는 규율의 방식을 고려하게 된 것이다. 물론 서구와 달리, 한국은 특수한 근현대사 속에서 단기간에 급격한 정치경제적 변화를 겪었기 때문에 두 사회를 단순 비교하기에는 무리가 있다. 그러나 한국에서 정치경제적 변화에 따라 국가 권력기관과 제도가 재편되는 모습은 서구에서 규율권력이 우세해진 현상과 분명히 유사하다. 한국 경찰과 사법제도 또한 과거 고문이나 폭력적 징벌에서 감시·감독을 통한 예방과 안전관리로 패러다임을 바꾸었기 때문이다. 이러한 점에서 한국 경찰제도의 변화를 푸코의 권력론으로 접근할 수 있다. 구체적으로 한국경찰에서 비민주적 정치권력에 봉사하던 정치경찰 기능보다 일상적인 치안행정 기능이 부각되고, 경찰제도가 보다 전문화·강화된 사실을 계보학적 관점에서 살펴보려 한다. 이로써 기존의 경찰개혁론에서

의』, (서울: 동문선, 2001), pp. 136.

16) 이 강연들은 녹취·기록되어 『비정상인들(Les anormaux)』으로 출판되었다.

17) 이 강연들은 녹취·기록되어 『안전, 영토, 인구(Security, Territory, Population, Lecture at the College de France 1977-78)』, 『생명관리정치의 탄생(The Birth of Biopolitics, Lecture at the College de France 1978-79)』 등으로 출판되었다.

18) 한국민족문화대백과, “민주화” (검색일: 2017년 8월 10일)

19) 푸코는 18세기 서구사회를 군사적·경제적·정치적으로 “팽창의 시대”였다고 평가한다. (미셸 푸코, 2016c, pp. 154)

간과되었던 근대경찰 고유의 정체성과 역량을 재인식하고, 경찰 민주화와 전문화의 경계를 이해할 수 있다.

## 제 2 절 연구현황

이 글은 역사적으로 한국의 국가 권력, 특히 경찰의 권력이 전개되어 온 모습을 보기 위해서 푸코의 권력론을 참고한다. 주권 권력의 모델만으로 설명하지 못했던 경찰의 권력을 규율권력의 관점으로 보다 잘 이해할 수 있기 때문이다. 푸코에 따르면 경찰 권력은 주권 권력과 규율권력에 참여하게 맞닿아 있다<sup>20</sup>). 하지만 이러한 특수성에도 불구하고 규율기관으로서 경찰에 대한 연구가 그 자체로 다루어진 경우는 많지 않다. 한국에서 경찰에 대한 연구는 정치학에서의 ‘권력’ 문제로 다루어지기도 하는, 비교적 최근에 실무적인 필요에 의해 법학, 행정학, 경찰학 등에서 조명된 경우가 더 많다. 그리고 보통의 한국경찰 연구는 주권 권력의 관점을 취해서 경찰행정의 생산권력(productive power)적인 기능을 간과하거나 민주화의 당위성에 주로 초점을 두는 경우가 많다. 반면에 이 글은 한국경찰 권력의 변화상을 분석하는 이론적 틀을 잡기 위하여 푸코의 권력론과 그 2차 연구, 그리고 경찰에 대한 기존 연구를 참고하고자 한다. 이를 통해 규율의 권력방식이 한국경찰에서 확대된 사실을 발견하고자 한다.

푸코의 권력론은 본문에서 주로 다루기로 하고, 여기서는 푸코의 권력론을 논하는 2차 연구를 언급하고자 한다. 이 글이 주목하는 것은 규율권력에 관한 연구이다. 들뢰즈(Gilles Deleuze)에 따르면<sup>21</sup>) 푸코가 근대사회를 규율사회로 정의한 사실은 『감시와 처벌』의 핵심 사상이라 할 수 있다. 규율은 사회 구석구석까지 침투하여 온갖 장치와 제도에 스

---

20) 경찰조직은 사법 권력의 현실적인 집행자인 동시에, 사법제도에 비해서 그 규모나 구조상 규율 형태의 사회와 일체를 이루기 쉽다. (미셸 푸코, 2016a, pp. 331)

21) 질 들뢰즈, 권영숙·조형근 공역, 『푸코』, (서울: 중원문화, 2010), pp. 53, 58-59, 65-66, 74.



며들고, 그것들을 연결·확산·집중시키는 새로운 권력 기술이다. 규율의 기술이 감옥에 침투하면서 감금은 단순한 배제와 추방의 의미가 아닌, 사회에의 포함과 교정·관리라는 새로운 의미를 가지게 된다. 들뢰즈는 감금이라는 똑같은 형태의 처분도 그 목적과 방식에 따라 전혀 다른 의미를 지닌다<sup>22)</sup>는 사실을 발견한 푸코의 탁월성을 언급했다. 들뢰즈는 『감시와 처벌』에서 행형제도의 대상을 법-위법성으로 조약하게 나누는 대신, 규율권력과 관련하여 불법행위들-법률들의 미세한 상관관계를 확립했다고 평가한다.

사카이 다카시<sup>23)</sup>는 푸코의 저작, 강연, 인터뷰 등에서 드러난 논의를 정리한다. 그는 같은 맥락에 있는 다른 연구자들의 논의를 참고하여 푸코의 작업을 다루었기 때문에, 규율권력의 작동과 행형제도의 변화를 당시 상황이나 담론 속에서 이해하는 데 도움을 준다. 사카이 다카시에 따르면 푸코가 구별한 ‘법률적인 것’과 ‘규율적인 것’이 형벌 합리성의 측면에서는 고전학과에서 근대학과로, 응보형에서 목적형으로, 형벌에서 처우로의 이행으로 나타난다. 과거 사형제도를 생각해보면 고전주의 시대의 형벌은 포이어바흐나 칸트에서 나타난 ‘절대적 응보원리’에 따라 오직 법규만을 고려하여 징벌하였다. 이는 고전주의 시대의 앎의 배치 속에서 추상적 이성적 인간을 상정하고, 그가 지닌 자유의사와 책임을 바탕으로 기계적으로 범죄-형벌을 등가 교환하는 일이다. 이러한 행형제도에서는 ‘법률위반자’는 존재해도 ‘범죄자’는 존재할 여지가 없다. 그런데 범죄는 법률적인 차원에서만 이해할 수 있는 것이 아니었다. 그래서 19세기 전반에는 동기를 찾기 어려운 괴물적인 범죄를 살인 편집광(monomanie homicide)이라고 개념 지음으로써 법과 괴물성을 어떻게든 화해시키려 했다<sup>24)</sup>. 이는 불완전한 시도였다. 사카이 다카시에 따르면 푸코는 규율

22) 군주권 사회에서 감옥은 수인을 사회로부터 배제하고 외면시키는 주변적인 역할을 했다면, 18세기 이후 감옥은 수인을 사회에 포함시키고 끊임없이 관리하고 교정시키는 기능을 맡는 행형제도의 중요한 장치가 된다. (미셸 푸코, 2016a, pp. 190, 197-203)

23) 사카이 다카시, 오하나 역, 『통치성과 ‘자유’ : 신자유주의 권력의 계보학』, (서울: 그린비, 2011), pp. 133-136, 139-143.

24) Michel Foucault, 1978a, "L'évolution de la notion d' "individu dangereux" dans la psychiatrie légale du XIXe siècle", *International Journal of Law and*

권력의 차원에서 법과 괴물성이라는 이질적인 두 객체화의 계열이 비로소 결합된다고 설명한다. 이는 전술했듯이 들뢰즈가 높이 평가한 대목과 연관된다. 규율의 기술이 행형제도에 침투하면서 ‘사실’의 영역이 사법적 차원에 포함될 수 있었고, 형벌은 단순한 처벌에서 나아가 개인의 교정에 관여하게 된 것이다. 즉 사법과 규율이 포개어진 공간에서 존재와 법이 함께 고려될 수 있었고, ‘위험성’을 가진 ‘범죄자’가 일탈자 또는 범죄자로서 행형제도의 대상이 되었다. 이에 따라 그들을 감시하고 관리하는 감옥과 경찰이 중요해졌다.

디디에 오타비아니(Didier Ottaviani)는 학교, 공장, 군대 등의 규율 제도가 거대한 규율 단지를 구성하더라도 각각의 제도 내에서만 통제력을 행사하는 반면, 경찰은 그 사이의 공간에 파고들어 사회의 모든 것들을 대상으로 삼는 ‘메타규율’<sup>25)</sup>이라는 점에 주목한다. 즉 경찰은 각각의 규율시설 내에 있는 개인뿐만 아니라 만인을 통제하기 때문에 인간의 공동생활을 관리하는 심급에 존재하는 것이다<sup>26)</sup>. 콜린 고든(Colin Gordon)에 따르면 이러한 경찰장치로써 국가가 규율을 관리할 수 있게 되었고, 주권의 감시는 개개인에 대한 미시적인 규제·감독으로 연결된다. 이 점에서 경찰은 연속적인 권력 네트워크 속에서 매개 역할을 맡는 중요한 장치가 된다<sup>27)</sup>. 또한 오생근은 권력이 감옥에서 수인의 신상기록을 확보함으로써 출옥 후의 생활까지 통제하므로 감옥과 경찰은 권력의 동일한 장치라는 점에 주목했다<sup>28)</sup>. 이들 논의는 규율기관으로서 경찰의 기능과 의의를 뒷받침한다. 그래서 사회범죄를 오직 법률로써 재단하기보다 우범자 관리·예방 등 규율 기술로 대처하게 된 한국경찰의 변화상을 검토하는 데에 함의를 준다.

푸코는 계보학의 방법으로 권력이 시대마다 달리 나타나는 것을 파악한다. 푸코가 쓴 계보학은 목적론<sup>29)</sup>적 인식과 설명에 익숙한 독자들

*Psychiatry*, vol. 1. pp. 453. (사카이 다카시, 2011, pp. 142-143.에서 재인용)

25) 미셸 푸코, 2016a, pp. 331.

26) 디디에 오타비아니, 심세광 역, 『미셸 푸코의 휴머니즘』, (과주: 열린책들, 2010), pp. 107-109.

27) 콜린 고든 외 엮음, 심성보 외 역, 『푸코 효과: 통치성에 관한 연구』, (서울: 도서출판 난장, 2016), pp. 50.

28) 오생근, 『미셸 푸코와 현대성』 (과주: 나남, 2013), pp. 244.

에게 낮설고 어려울 수 있다. 따라서 이에 대한 2차 연구를 참고해서 논의의 흐름을 보다 잘 따라갈 수 있다. 마혼(Michael Mahon)은 푸코의 계보학이 니체의 그것에 영향을 받았다는 점에서 푸코의 계보학 개념을 니체의 개념과 관련지어 소개한다. 마혼에 따르면 니체는 자신의 계보학 개념을 명확하게 규정한 적이 없으므로<sup>30)</sup>, 니체의 방법 속에서 계보학적 연구 요소를 뽑아내야 한다. 계보학이란 우리를 구성하는 사건들을 역사적으로 살펴보는, 즉 존재의 역사적 조건을 보는 비평이다. 이를 위해서 니체는 모든 ‘물려받은 개념(inherited concepts)’에 대한 확실한 회의주의가 필요하다고 보았다. 니체에 따르면 사람들은 관찰한 것을 친숙하게 느끼고 통제하려는 의지(will to power) 때문에 인과관계를 찾으려 한다. 반면에 계보학은 현재의 역사를 거슬러 올라가서 그것의 자명함을 약화시키고 삶의 향상을 위한 가능성을 연다. 이러한 점에서 니체의 계보학은 현재에 대해서 진단적인 역사로 볼 수 있다. 니체의 문제의식을 계승하여 푸코의 계보학은 지식과 관습에 따라 자명한 것, 필연적인 것으로 받아들여졌던 것들을 약화시킨다<sup>31)</sup>. 푸코는 이 작업을 사건화(eventalisation)라고 일컫는다. 이로써 계보학은 인과적 증식(causal multification)을 찾는데, 이는 그 자체로서 일관적이라고 여겨졌던 것으로부터 이질성을 찾는 작업이다. 예컨대 푸코는 『감시와 처벌』에서 자명한 이치처럼 보이는 ‘범죄자 감금’의 역사를 따진다. 여기서 푸코는 계보학으로써 잊혔던 것을 건져 올리고, 익숙하고 편안하게 느껴지는 것을 배격한다. 또한 계보학은 권력의 축을 넘나들으로써 제도적·비담론적 관습 속에서 문화적으로 적용되는 담론의 개입을 검토한다<sup>32)</sup>. 이로써 인간

29) 목적론(teleology) : 인간의 의식적인 행동뿐만 아니라, 세계 안에서 일어나는 모든 사건과 자연의 현상도 목적에 규정되어 있다는 가정 및 이러한 가정에 바탕을 둔 사고방식이다. 그리스어로 목적을 뜻하는 'telos'와 이성을 뜻하는 'logos'에서 유래하였으며, 작용인(作用因)만으로 설명하는 방식과 대비하여 목적인과론이라고도 한다. (두산백과, 검색일: 2017년 10월 8일)

30) Michael Mahon, *Foucault's Nietzschean genealogy : truth, power, and the subject*, (Albany: State University of New York Press, 1992), pp. 81, 85, 91-92.

31) Michael Mahon, 1992, pp. 101, 104-105, 108, 112, 120-121.

32) “나는 과거의 일 속에서 현재 여전히 우리의 문제인 것들을 본다. 이는 회상적·회고적 분석에 기초해서 우리 시대의 비평을 보는 문제이다.”, JK Simon, An

과학의 발생과 그 존재조건이 사회 관습 속에 침투한 권력 기술과 불가분의 관계라는 점을 드러낸다. 이처럼 푸코의 계보학은 현 시점의 고정 관념에 따른 역사 해석을 경계하고, 권력현상 이면에 있는 전략과 의도 및 지식체계를 밝혀낸다. 계보학적 연구를 통해서 알 수 있는 사실은 인간과학, 범죄학 등 인간에 대한 학문이 근대적인 권력을 정당화·강화시킨다는 점이다. 근대 권력은 이러한 지식과 담론을 바탕으로 인간에게서 생명, 힘, 욕망을 끌어내고 확대시키는 특이성을 가진다. 그로 인해서 인간은 열심히 잘 살기 위해 맹렬히 노력하게 된다. 최정운은 이러한 근대 권력을 그 자체로서 비판하기는 어렵지만 이러한 권력의 기술과 인간에 대한 지식 생산에 대해 토론할 필요가 있다고 보았다<sup>33)</sup>.

들뢰즈에 따르면 푸코가 지식의 고고학을 논했던 과거 연구의 연장으로서 계보학을 이해할 수 있다<sup>34)</sup>. 고문서 속에서 의미 있는 정보를 찾듯이 고고학으로써 역사적 지층의 형태를 연구한다면, 계보학으로는 단순한 고고학적 방법에서 나아가 역사적 지층을 넘나들고 관통하는 힘의 관계·전략을 볼 수 있다. 마찬가지로 사공일 또한 푸코의 계보학적 연구가 고고학적 연구의 연속선상에서 이루어지는 것으로 파악한다. 정상인으로서 동일자가 타자에 대해 ‘비정상’의 경계를 긋고 권력을 작동시키는 현상에 대해서, 고고학이 그 경계선의 역사를 추적하고 침묵의 소리를 듣고자 한다면 계보학은 그 권력의 존재와 효과를 분석하기 때문이다<sup>35)</sup>.

한편 규율권력의 생산적인 성격은 현대 행정권력 개념으로 이어진다. 이문수는 푸코가 사람의 삶을 총체적·생산적으로 관리하는 근대 권

---

Interview with Michel Foucault, <http://learningspaces.org/> 검색일: 2017년 10월 8일 (Michael Mahon, 1992, pp. 121 에서 재인용)

33) 최정운, “푸코를 위하여 : 지식과 권력의 관계에 대한 재고찰”. 철학사상, 10, (2000), pp. 65-72.

34) 들뢰즈는 푸코가 지향하는 “다르게 사유하기(penser autrement)”가 세 가지 축을 따른다고 설명한다. 그 세 가지 축은 역사적 형성들로서의 지층들(고고학), ‘저기 (au-delà)’로서의 외부(전략), 기층(substrat)으로서의 내부(계보학)이다. (질 들뢰즈, 박정태 역, 『(생성과 창조의 철학사)들뢰즈가 만든 철학사』, {서울: 이학사, 2007}, pp. 436-437, 450.)

35) 사공일, 『천 개의 권력과 일상』, (부산: 산지니, 2014), pp. 190-193.

력을 제시함으로써 국가관리로서 행정의 기원을 17-18세기로 앞당겼다고 본다<sup>36)</sup>. 이문수는 아렌트, 푸코, 아감벤의 논의에서 행정권력 개념을 찾았는데, 세 학자 모두가 현대 행정에서 나타나는 인간의 생물화를 경계한다고 정리하였다<sup>37)</sup>. 이러한 논의는 근대 경찰의 규율기능이 강화되면서 행정경찰이 부각되는 현상을 설명할 때 참고가 된다. 앞서 지적되었듯이 생산적인 권력이 유능한 인간을 만드는 것은 사실이지만, 그 이면의 목적과 악영향에 대해서도 균형 있게 고려해야 할 것이다.

한편 한국의 경찰연구 현황을 살펴보면 법학, 행정학, 경찰(행정)학 등에서 경찰에 대해 연구하고 있으나 이마저도 최근의 일<sup>38)</sup>이다. 그리고 경찰 권력에 대한 정치·외교적인 접근은 그리 많지 않다. 현재 한국경찰에 대한 연구는 주로 실무적인 필요에 따른 것으로, 그에 비해 타 학문 분야에서 연구되는 사례가 적기 때문이다. 이러한 와중에 전용찬<sup>39)</sup>의 연구는 정치학적으로 한국경찰을 논하는 사례로서 시사점을 준다. 그는 당위성을 바탕에 두는 규범 지향의 정치철학이 구체적 실행 영역에 있는 경찰의 존재를 설명하는 데 한계가 있다고 지적하고, 경찰 권력의 민주화 개념과 그 실현 가능성을 논하였다. 그는 경찰이 일상적·비정치적 기능과 정치적 기능을 모두 담당하며, 그 중 정치권력과 유착된 정치경찰의 민주화가 중요하다고 설명한다. 여기서 경찰의 기능을 정치적/비정치적으로 나눈 대목은 경찰이 사법 권력의 현실적인 집행자이자 고유의 규

36) 이문수, “서양 근대 행정개념의 기원에 대한 계보학적 연구; 아렌트, 푸코, 아감벤을 중심으로”, *정부학연구*, Vol. 19, No. 3, (2013), pp. 129-162.

37) 세 학자는 사회의 건전성과 정상성을 유지하기 위해 나타나는 ‘배제된 삶’, ‘헐벗은 삶’, ‘잉여적 존재’, ‘가치가 없는 삶’에 대하여 비판적 입장을 취한다. (이문수, 2013, pp. 159)

38) 한국 학술정보 검색 시스템에서 ‘경찰’ 키워드의 학술지, 국가지식, 공공저작물은 총 4150건이 존재한다. 그 중에서 1990년 이전의 자료는 80건으로, 경찰 관련 연구가 1990년 이후에 주로 이루어졌던 점을 알 수 있다. 참고로 273건의 문건을 발행한 한국경찰법학회가 2002년에 창립되었고, 663건을 발행한 한국경찰학회는 1998년 창립, 361건을 발행한 한국공안행정학회는 1987년에 창립되었으나 1991년에 학술지를 창간하였으며, 한국과학기술정보연구원에서 발행한 465건의 문건 중에서 1990년 이전의 문건은 1건뿐이다. (KISS KSI 학술 데이터베이스 검색 사이트 [http://kiss.kstudy.com/search/result\\_kiss.asp](http://kiss.kstudy.com/search/result_kiss.asp) 검색일: 2017년 10월 5일)

39) 전용찬, *경찰의 정치적 의미에 관한 연구 : 이론과 역사적 사례*, 박사학위논문, 서울대학교 정치학과, 2006, pp. 1-4, 225-235.

을기능을 갖는 기관이라는 푸코의 논점과 유사하다. 이러한 논의에서 법적 권력과 규율권력의 경계(frontier)에 존재하는 한국경찰 권력의 특수성을 알 수 있다. 또한 전용찬의 연구에서 “경찰권 행사 조직”<sup>40)</sup>과 경찰제도를 나누어 경찰 권력현상을 경찰제도 바깥에서 분석한 점은 푸코가 언급한 ‘권력 테크놀로지의 관점’을 취한 대목이라 할 수 있다. 경찰제도에 국한되지 않고 더 포괄적인 시각에서 경찰 권력 전반을 이해하고자 했기 때문이다. 전용찬은 민주주의와 경찰권의 관계를 논했다는 점에서 이 글과 달리 주권 권력의 모델에 주목하여 한국경찰을 연구했다고 볼 수 있다. 그의 연구는 헤겔, 프로이트 등 서구 정치철학적 논의를 바탕으로 한국경찰사를 논한 점과 경찰제도를 경찰장치 속 여타 권력기관과의 관계 속에서 조망했다는 점에서 시사점을 얻을 수 있다.

전술한 바와 같이 푸코의 권력론이나 경찰 권력에 대한 기존의 연구 중에서 규율권력의 관점으로 직접 한국권력의 변화나 경찰제도를 다룬 역사적 연구 사례는 찾기 힘들다. 위에서 언급한 푸코의 권력론과 2차 연구들을 바탕으로, 이 글은 한국경찰이 근대적 규율기관으로 변화해 온 사실을 파악하고자 한다. 더불어 한국의 경찰개혁론 속에 근대경찰에 대한 인식이 존재했는지 확인하고자 한다. 이 글은 푸코의 권력론이 취하는 권력 테크놀로지의 관점, 계보학적 접근법, 규율권력의 관점을 가지고 한국 경찰 권력의 변화를 논한다는 점에서 기존의 연구와 차별성을 지닌다고 하겠다.

### 제 3 절 연구대상과 구성

이 글은 한국경찰의 변화를 연구하기 위해서 시기적으로는 1987년 6월 민주항쟁 이후부터 1990년대까지를 주로 다룬다. 6월 민주항쟁의 결과 노동자, 농민, 지식인, 학생 등 다양한 세력은 합법적 공간 속에서 저마다의 욕구를 분출하였다. 즉 이 시기는 권위주의 통치가 완화되면서

---

40) 이 글에서 ‘경찰장치’로 일컫는 개념과 상통한다.

시민사회의 역량과 역학관계가 급격하게 표출되던 때이다<sup>41)</sup>. 당시 시민들은 폐쇄적이고 억압적이던 국가 권력기관 운영방식이 민주적으로 변화하기를 바랐고, 이를 적극 요구했다. 특히 경찰은 선거 개입이나 사찰 활동 등 정치적 활동으로 인해서 정치권력의 도구라는 비난을 받았다. 이전에 경찰에 의해 자행되었던 임의동행 명목의 불법 연행, 영장 없는 장기 구금, 불법 압수수색, 고문 수사 또한 1980년대 후반부터 본격적으로<sup>42)</sup> 사회 문제로서 논의되었다<sup>43)</sup>. 민주화 시기에는 경찰 내부에서도 자성의 목소리가 커졌다. 예컨대 1988년에 충주경찰서 수사계장 이병무 경위가 '경찰의 발전과 진정한 민주화를 위한 참회록'을 신문에 투고하였고, 경찰대학 졸업생 및 재학생들이 '경찰중립을 위한 3개항의 요구'를 발표하였다<sup>44)</sup>. 1989년에는 민주당 심완구 의원의 경찰폭행사건을 계기로<sup>45)</sup> 정치권력과 경찰의 기존 관계에 반발한 전국의 경찰관 5천 명이상이 집단 사표를 제출하기도 했다<sup>46)</sup>. 권위적인 경찰 조직에서 구성원들이 이 같은 의사 표명을 할 수 있었던 것은 시대 상황에 기인한다. 이처럼 1980년대 후반에는 경찰 권력의 변화를 요구하는 목소리가 경찰 안팎에서 빗발쳤다.

1980년대 후반 민주화 이후에 주목하는 또 한 가지 이유는 당시 정치적 중립화 이슈가 정부 내부에서 주요하게 논의되었고, 그 결과 독립 관청으로서 경찰청 발족(1991년 8월 1일), 경찰조직에 대한 단일법으로서 경찰법(법률 제 4369호) 제정이 이루어졌기 때문이다. 이처럼 법제도적 근거가 마련된 이후 독립된 기관으로서 경찰제도의 전문성이 점차 확대되었다. 그런데 1990년대 정보기관의 노동계·학원계 사찰이 여전히 문제되었고, 1996년에 정치권과 경찰의 유착 문제로 인해서 경찰의 중립

41) 김태룡 외, 『새한국정부론』, (서울: 대영문화사, 2014), pp. 180-181.

42) '경찰 민주', '경찰 중립', '경찰 인권', '경찰 독립', '경찰 불법연행', '경찰 고문수사' 등 관련 키워드가 포함된 언론 보도가 1987~1988년에 급증한 것을 알 수 있다. (<http://newslibrary.naver.com/search/searchByKeyword.nhn>, 검색일: 2017년 10월 5일)

43) "고문없는 나라에서 살고 싶다", 『한겨레』 1988.05.15 기사(뉴스)

44) "警察(경찰) 자기批判(비판)의 소리들", 『경향신문』 1988.02.01 기사(사설)

45) "경찰집단辭表(사표) 정치爭點化(쟁점화)", 『매일경제』 1989.04.29 기사(뉴스)

46) "경찰 집단辭表(사표) 全國(전국)으로", 『경향신문』 1989.04.29 기사(뉴스)

화 문제가 재차 불거졌다. 요컨대 민주화 시기에 한국경찰은 주권 권력의 도구가 아닌 독자적인 규율기관으로서 정체성을 막 형성하기 시작했지만 1990년대는 여전히 경찰과 정치권력 간 유착이 강했다. 따라서 당시에 국가 권력기관 간에 어떤 논의가 오갔으며 어떤 내용이 경찰 정책과 제도에 실제로 반영되었는지, 이후에 경찰제도가 어떤 방향으로 전개된 것인지 확인할 필요가 있다.

앞서 논의했듯이 푸코의 후기 권력론은 규율권력 이후에 생명권력·통치성·안전메커니즘 등의 논의로 발전된다. 푸코는 이후의 논의에서 시대의 흐름에 따라 규율권력 또한 과거의 기술이 되고, 대신에 다른 권력기술이 우세해진다고 본다. 그러한 변화까지 다루려면 생명정치에 따른 인간의 주체화, 자유주의, 시민사회의 전개와 그 역학 등 더욱 심화된 논의가 필요하다. 이러한 논의들은 이 글의 범위를 벗어나며, 그래서 이 글에서는 한국의 근대화과 민주화로 인해 경찰이 규율기관으로 변화하기 시작했던 때로 논의를 한정시키겠다. 또 한 가지 염두에 둘 것은, 푸코가 서구 행정제도의 변화에서 발견했듯이 한국경찰의 변화 또한 반드시 연대기적인 일이 아닐 수 있다는 점이다. 역사적 자료를 분석할 때 현재의 관점에서 당위성·필연성을 찾는 태도는 경계하고 지양해야 한다. 즉 지금의 결과를 기준으로 인과관계로서 인식되는 역사만을 선택적으로 검토하는 우를 범해서는 안 된다. 따라서 한국 경찰제도의 변화가 반드시 연대기적 순서를 따른다고 상정해서는 안 될 것이다.

이 글이 다루는 대상은 1980~1990년대 ‘경찰의 정치적 중립화 논의’ 관련 문건과 경찰제도의 독립성·전문성이 제고된 사실을 나타내는 역사적 사실들이다. 예를 들면 1988년과 1996년의 경찰의 정치적 중립화 논의 관련 자료로서 당시 대외비였던 경찰 내부 문건을 포함하여 국회 회의록, 언론 보도, 대검 연구관 연구결과, KBS 심야토론 기록 등이 공개되어 있다. 이러한 역사적 자료를 통하여 경찰뿐만 아니라 검찰, 내무부, 학계, 여론 등 다양한 입장에서 제시된 경찰개혁 방안을 확인할 수 있다. 마찬가지로 경찰법(1991. 5. 31. 법률 제4369호) 제정과 경찰청 독립으로 인한 정부조직 및 경찰권한 변화, 시국치안에서 민생치안에 역점을 옮겼던 당시의 논의나 경찰 조직·제도·정책에 주목하고자 한다. 기존



에 주권 권력적 관점에서 ‘경찰 민주화’라는 결과에 맞추어 뭉뚱그려졌거나 간과된 역사적 사실이 있다면, 이 글에서는 규율권력의 관점에서 함의를 찾을 수 있을 것이다.

이 글은 주권 권력에 더하여 규율권력이라는 새로운 권력기술이 서구경찰의 역할을 구체화·전문화시킨 사실을 파악한다. 이와 유사하게 한국 근대사에서 경찰이 규율기관으로 변화한 사실을 역사적 자료로부터 확인하고자 한다. 이 글은 이러한 목적을 두고 다음과 같이 구성된다. 우선 푸코의 권력론에서 규율권력의 개념과 그 작동 방식을 소개한 다음에 서구 사회에서 규율이 등장하고 확대된 역사, 특히 규율이 행형제도에 침투하여 감옥과 경찰을 대두시킨 사실에 주목한다. 규율권력의 확산과 행형제도의 변화를 논의한 다음에는 18세기 이후 서구에서 본격적으로 조직화된 경찰의 개념과 기능을 논의할 것이다. 이를 바탕으로 주권 권력과 규율권력의 경계에 있는 경찰 권력의 특징을 검토할 것이다. 푸코의 권력론으로 경찰 권력을 논한 다음에는 남북분단을 겪은 한국 보안경찰의 특수성을 파악하는 한편, 한국경찰이 근대 경찰제도로써 가지는 보편성을 찾아볼 것이다. 이 과정에서 한국의 역사적 맥락을 고려하고, 푸코의 권력론으로 경찰 권력의 변화상을 설명하는 작업이 적절한지 확인할 수 있다. 이를 바탕으로 한국의 민주화 시기 경찰개혁론의 주제와 방향성이 무엇이었는지 살펴볼 것이다. 이로써 지금까지 한국 경찰개혁론에서는 근대경찰의 의미와 기능, 경찰 민주화와 전문화의 경계를 인식하지 못했던 사실을 파악할 수 있다. 그 결과 기관 간 권력배분의 관점에서 논의가 그쳤을 뿐 근대경찰의 고유한 역량을 다룬 경찰개혁안이 부재했던 점을 지적하고, 그 방향성을 논하고자 한다.

‘권력 테크놀로지의 관점’에서 보면 경찰장치를 이루는 다른 국가 기관이 제시했던 개혁안 등에서 국가 권력기관 재편에 대한 각각의 입장을 알 수 있다. 이를 통해 사법 권력을 행사하는 검찰이나 국가정보원(1981. 1. 1~1999. 1. 20 국가안전기획부), 경찰의 상급기관인 행정안전부(~1998. 2 내무부), 여야 정치권력 등과 경찰제도의 역학관계 속에서 주로 경찰개혁이 논의되었던 사실을 발견할 수 있다. 자치경찰제와 수사권 독립 등 50년 이상 지속적으로 제기된 일부 개혁안은 지금까지 제대로

실현되지 않았다. 이는 국가기관 간의 관계나 사회 환경 등 민주화 이외의 요인에 기인한 것일 수 있다. 즉 경찰개혁 전반을 이해하기 위해서는 실제 개혁에서 취사선택된 내용을 계보학적 관점에서 다시 검토할 필요가 있다. 이러한 시도를 통해서 실제로는 푸코적 의미의 근대경찰이 전개되는 방향으로 경찰개혁이 이루어졌던 사실을 발견할 수 있다. 이러한 연구로써 한국경찰이 규율기관의 정체성을 형성해온 점을 확인하고, 진정한 의미의 한국 경찰개혁에 대해 재고해볼 수 있을 것이다.

## 제 2 장 미셸 푸코의 권력론과 근대경찰의 성립

### 제 1 절 규율권력의 등장과 확산

푸코 이전까지 사회과학 연구에서는 ‘권력은 무엇인가’라는 식의 질문이 통상적으로 다루어졌다. 하지만 이는 형이상학적인 접근으로, 푸코가 보기에는 권력현상 내부에 머무르는 논의<sup>47)</sup>일 뿐이었다. 푸코에 따르면 권력은 개별 상황에 따라 적절한 방식으로 전략을 바꿀 수 있고, 각각의 전략적 구조 속에서 누군가는 권력을 행사하는 자리에 놓인다. 즉 권력은 각 상황마다 다르게 나타나며 ‘권력이 “무엇”인가’라는 물음은 개별 권력현상에 국한된 문제일 뿐이다. 반면에 푸코는 권력의 장 바깥으로 관점을 옮겨서 사회에서 권력이 행사되는 모습을 보았다<sup>48)</sup>. 푸코에

---

47) 최정운, 2000, pp. 67.

48) 이후 통치성에 관한 강연에서 푸코는 자신이 권력을 보는 관점과 그 의도를 설명했다. 푸코에 따르면 제도 밖으로 나와서 외부로부터 권력을 분석해 들어갈 경우, 개별 제도 이면에 존재하는 총체적인 무언가를 볼 수 있다. 그래서 이것은 제도 내에서 권력을 보는 것보다 포괄적인, 소위 ‘권력 테크놀로지의 관점’이다. 또한 기능의 관점에서 벗어나서 규율의 관점으로 감옥을 연구할 경우, 감옥을 권력의 일반경제 속에서 볼 수 있다. 이로써 권력현상의 밑바탕에 깔려있는 전략이나

따르면 권력이라는 개념은 국가기구, 법의 표명, 사회의 주도권 그 자체가 아니라, 이들을 구상하고 제도으로써 구체화시키는 전략을 일컫는다<sup>49)</sup>. 어떤 계급이나 집단 혹은 정책결정자도 사회에 존재하는 권력망의 총체를 제어할 수는 없고<sup>50)</sup> 하나의 국가기구가 권력을 독점할 수는 없다<sup>51)</sup>. 이러한 관점에서 푸코는 역사적으로 전개되는 권력현상들의 작동방식, 기술, 목적 등을 탐구하려 하였다<sup>52)</sup>. 달리 말하면 푸코는 권력이 ‘무엇’인지를 논하기보다 권력현상이 사회에 ‘어떻게’ 침투해 있는지에 주목하였다<sup>53)</sup>.

푸코의 권력론은 군주제에서 비롯된 주권 권력의 관점으로부터 벗어날 수 있는 열쇠이다<sup>54)</sup>. 푸코에 따르면 시대에 따라 권력의 대상과 목적, 기술이 변화했음에도 많은 이들은 주권 권력에 사로잡혀서 정치적 사유를 현혹당했다<sup>55)</sup>. 법을 모델과 코드로 간주<sup>56)</sup>하는 권력론은 주권·법

---

전술을 알 수 있다. 달리 말하면 푸코의 권력론은 기능이나 제도에만 사로잡히지 않고 전체적으로 권력관계를 조망한다. 푸코가 국가권력의 전반적인 변화상을 그려주는 역할을 한 것이다. (미셸 푸코, 2016c 167-172)

49) 미셸 푸코, 이규현 역, 『성의 역사1: 지식의 의지』, 서울: 도서출판 나남, 2016b, pp. 108-109.

50) 미셸 푸코, 2016b, pp. 111.

51) 미셸 푸코, 2016a, pp. 331.

52) “내가 말하고자 하는 바로는 권력관계가 형성하는 특수한 영역의 규정과 그 영역을 분석하게 해주는 도구의 결정 쪽으로 나아가는 것이다.” (미셸 푸코, 2016b, pp. 97)

53) “푸코의 관심은 권력의 개념에 있는 것이 아니라 권력이 침투해 들어가는 경로의 추적에서 발견되는 전략성, 즉 권력의 전략에 있다.”, “푸코가 계보학적 방법으로 접근했던 생산적인 권력은 객체화된 주체와 혼용적 주체를 만들기 위해 규율과 감시를 시행하고, 그 과정 속에서 지식-권력과 생체-권력이 형성된다고 볼 수 있다.”(사공일, 2007, pp. 156)

54) 미셸 푸코, 2016b, pp. 113.

55) 18세기 프랑스에서 군주제 비판이 있었지만, 법이 권력의 형태 자체이고 권력이 언제나 법의 형태로 행사되어야 한다는 원칙을 문제시하지는 않았다. 19세기에 정치제도에 대한 또 다른 유형의 비판이 출현했는데, 그것 또한 권력은 본질적으로 기본법에 따라 행사되는 것을 전제하고 이루어졌다. 요컨대 시대와 목적의 차이에도 불구하고 권력의 표상은 법적인 권력, 즉 군주제 하의 주권 권력에 사로잡혀 있었다. (미셸 푸코, 2016b, pp. 104)

56) 중세 서구사회에서 군주는 주권을 행사하기 위해 법을 교묘하게 무기 삼았다. 그래서 주권 권력은 법에 따른 금지와 제재 메커니즘을 통해서 행사되므로, 주권과 법은 분리되지 않았다. (미셸 푸코, 2016b, pp. 102-103, 156)

의 이미지에 얽매인 것으로, 푸코는 이로부터 거리를 두는 관점을 취했다. 그는 역사를 해독하는 또 다른 격자를 마련하고자 한 것이다<sup>57)</sup>. 이러한 취지에서 푸코는 권력의 계보학을 연구하여 근대 서구사회 곳곳으로 확산된 ‘규율권력’의 존재를 발견했다. 푸코의 권력론을 통해서 사람들은 전근대적 권력 개념에 얽매어 있던 고정관념에서 벗어날 수 있다. 그리고 권력현상이라고 인식조차 못했던 사회 곳곳의 관계 양상에 대해서도 재고할 수 있다.

어떤 방식으로 행사되든 간에 권력이란 누군가 주도적으로 기획하거나 점유할 수 있는 것이 아니다. 권력은 특정한 목적을 두고 사회 환경에 적절하도록 전략을 바꾸어가며 나타난다. 그 가운데 누군가는 권력을 행사할 수 있는 자리에 놓일 뿐이다. 예컨대 누군가 쿠데타를 일으켜서 왕이 바뀌더라도 왕-피지배자 같은 권력관계는 여전히 존재한다. 이는 주권적인 권력관계 내부에서 일어나는 일일 뿐, 권력구조 자체는 그대로라는 사실을 보여준다. 그렇다면 왕의 지배가 사라진 근대 민주주의 사회에서는 권력이 줄어들거나 없어진 것일까? 이에 대해 논하려면 푸코가 설명했던 상이한 성격의 권력들을 구분해서 인식해야 한다. 먼저 전통적인 권력, 혹은 주권 권력<sup>58)</sup>은 징벌 명목으로 신민의 생명이나 재산을 빼앗고, 폭력을 행사해서 왕권의 위력을 과시한다. 그래서 주권 권력은 공제적(deductive) 권력, 즉 탈취권이다. 사람들은 “권력”을 떠올릴 때 주권과 법의 이미지를 염두에 둔다. 그래서 전제왕권 혹은 독재정권에서 국민으로 주권이 이양되었을 때 사람들은 권력의 지배·통제로부터 보다 자유로워졌다고 인식하기 쉽다. 하지만 푸코적인 관점에서 이것은 권력이 사회 환경에 맞추어 새로운 전략으로 나타난 것에 불과하다. 사람들이 받아들일 수 있는 형태로, 나아가 자발적으로 협조하게 되는 새로운 형태로 권력이 모습을 바꾼 것이다. 즉 근대국가에서 권력은 줄어들거나 없어졌다기보다 다른 모습으로 변화했다고 볼 수 있다.

이처럼 근대사회에 새롭게 나타난 것이 규율권력이다. 규율권력은 권력의 목적에 알맞은 유익한 신체를 만들어서 생산성을 극대화시키고,

---

57) 미셸 푸코, 2016b, pp. 105-107.

58) 미셸 푸코, 2016b, pp. 98-101.

대상에 대한 지식을 수집·관리하여 자신의 도구로 삼는 생산적 (productive) 권력이다<sup>59</sup>). 규율은 교육이나 훈련의 방식으로 사회적으로 받아들여지는 책임 있는 주체를 만들어내는 권력 기술이다<sup>60</sup>). 예를 들면 학교, 공장, 감옥, 군대는 모두 규율을 습득시키는 기관이다. 그리고 개별 제도에서 나아가 사회 전체 또한 규율의 권력관계로 이루어진다. 이것에 대해 사람들은 대체로 “권력”이라는 인식이나 반감을 갖지 않는다. 그래서 민주화된 근대 사회에서 권력은 이전보다 더 교묘하게 미세한 영역에 까지 퍼져 있다. 이와 같이 푸코적인 관점을 취하면 권력이란 없앨 수 있는 것이 아니라는 점을 현실적으로 이해할 수 있다. 나아가 권력이라고 인식하지 못했던 관계를 더욱 통찰력 있게 이해함으로써 권력의 통제가 억압적 지배로 변질되는 것을 경계할 수 있다.

규율은 공간을 세밀하게 분할해서 집단 속에서 개개인을 질서정연하게 배치·파악하고 쉽게 통제한다. 시간적으로도 규율방식은 매 순간을 빈틈없이 구성해서 신체가 주어진 활동에 전력을 쏟게끔 한다. 그리고 규율은 정확한 명령체계로써 사람의 능력이 기계처럼 작동되도록 만든다. 이러한 기술을 가지고 규율은 크게 세 가지 방식으로 개개인을 훈련시킨다<sup>61</sup>). 첫째로 규율은 계층적인 관찰과 감시를 통해서 사람의 품행을 개선시키고, 대상을 살살이 알아내서 생산도구의 일부로서 활용되도록 이끈다. 둘째로 규율은 규범화시키는 평가를 시행해서 서열을 매기고, ‘정상(normal)’을 기준으로 상벌을 부과한다. 이는 대상을 비슷하게 만드는 일이다. 이 두 가지 방식을 결합한 것이 시험(examination)인데, 규율은 시험을 실시해서 개인을 자료 내지는 기록망 속에서 파악한다. 또한 시험으로 수집된 개인에 대한 지식은 각각의 사례로서 권력에 포획된다.

근대 이전에도 주인과 노예, 부모와 자식 간의 관계에서 규율권력은 원시적인 형태로 존재했었다. 이것이 사회 제도와 기관에서 쓰이는 체계적·조직적 권력기술로 정비된 것은 17세기 군대 훈련<sup>62</sup>)에서였다. 그

59) “규율권력의 성격은 공제보다 종합의 기능을, 생산물의 강탈보다는 생산기구와의 강제적 연결 기능을 하는 것이다.” (미셸 푸코, 2016c, pp. 242.)

60) 사공일, 2014, pp. 172.

61) 미셸 푸코, 2016a, pp. 267-302.

62) 미셸 푸코, 2016a, pp. 213-302.

래서 군대의 훈련을 보면 규율권력의 메커니즘을 보다 잘 이해할 수 있다. 예를 들어 군대의 야영지(camp)는 전체 속에서 개별 군인을 쉽게 관찰할 수 있는 일목요연한 형태로 배열된다. 군대는 대대-중대-소대 등의 단위로 분해되면서 각각의 소재과악 및 연락이 용이해진다. 이것은 수많은 개인으로 구성된 집단을 질서 있게 정렬시킴으로써 가시성을 확보하는 사례이다. 즉 규율의 공간 배치는 집단을 세밀하게 해부하여 개개인을 통제, 관리, 평가한다. 또한 군인의 지각·태만·품행·말투·신체자세 등 사소한 부분까지도 미시적 형벌제도에 의해 평가되고 처벌받는다. 이렇듯 세세한 행동까지 통제됨으로써 군인은 오로지 주어진 명령에만 온 정신을 쏟게 된다. 그리고 규율에 의한 평가는 획일적 기준에 군인들을 맞추어서 비슷비슷하게 행동하도록 만든다. 달리 말하면 군인 각각에 대한 평가는 정상화 혹은 규범화(normalization)를 목표로 한다. 여기서 개인에 대한 자료는 기록·누적되어 전체적인 집계에 반영된다. 규율권력은 이러한 지식을 활용하여 더 강한 힘을 발휘한다<sup>63</sup>).

마찬가지로 병원이나 학교 또는 공장에서도 의사의 회진, 학생에 대한 끊임없는 비교와 시험, 직공들의 사소한 태도로 인한 임금 삭감 등 규율의 기술이 활용되었다. 규율은 당시 사회 변화에 적절한 권력 형태로서 여러 제도와 기관에 성공적으로 활용되었다. 그래서 17~18세기동안 규율의 기술은 군대, 학교, 작업장 등에 점차 확산되었다<sup>64</sup>). 규율장치 속에서 규율방식이 다양한 제도로 도입되는 과정은 효율적인 교육, 작업을 추구하는 자연스러운 변화로 느껴진다. 하지만 그 이면에는 주권 권력의 가시적인 압제보다 더욱 교묘하고 철저한 방식으로 개인을 통제하는 규율권력의 확산이 존재한다. 요컨대 규율은 개개인의 생활습관 속에 각인되어 무의식중에 자발적으로 권력에 따르도록 하는 근대적인 전략이다.

위와 같이 규율권력은 사회 전반에 서서히 자리잡았다<sup>65</sup>). 그래서 18세기에 규율기관의 수요가 증가하고, 기존에 존재했던 각종 제도들 또

63) 미셸 푸코, 2016a, pp. 291-302.

64) 미셸 푸코, 2016a, pp. 268-299.

65) 미셸 푸코, 2016a, pp. 216.

한 규율화되는 경향을 볼 수 있다<sup>66)</sup>. 그 배경에는 서구사회의 정치·경제적 변화가 있다<sup>67)</sup>. 규율은 사회의 역량을 빼앗거나 속박하지 않고 증대시키면서 동시에 자신의 힘을 증가시키므로 생산에 적합한 권력 기술이다. 이렇듯 사람들이 규율에게 개인의 효용 가능성을 키우는 적극적인 역할을 원하게 된 것<sup>68)</sup>은 경제생산 문제가 급부상했기 때문이다. 당시 유럽은 인구와 생산기구가 증대되어서 경제 환경이 이전과는 크게 달라졌다<sup>69)</sup>. 인구가 급증하면서 질병·사망과 재생산(출산), 물가상승이 주요한 문제가 되었는데, 이것들은 모두 경제적 여건을 뒷받침하는 요인이다. 특히 18세기 유럽의 경제 급성장을 일으킨 사건으로 농업혁명과 산업혁명을 들 수 있다. 18세기 농업혁명<sup>70)</sup>으로 잉여 노동과 생산물이 발생해서 경제성장의 문턱을 넘었고, 이는 산업혁명을 가능케 했다. 이러한 산업화는 규율의 확대와 함께 이루어졌다. 공장이 발전하는 데에는 산업기술의 영향도 있었지만, 산업혁명 초기에는 공장 노동의 규율이 산업조직을 변화시키는 큰 계기였다<sup>71)</sup>. 공장의 규율이 노동자들을 철저히 훈련시켜서 “실수 없는 기계”로 만들고 생산력을 극대화시켰기 때문이다. 요컨대 18세기 서구사회에서 도시문제, 농업, 인구문제가 모두 중요해지면서 생산과 순환을 촉진하는 권력기술이 필요했다. 달리 말하면 ‘인구’에 대한 정치적 인식이 나타났고, 주권 권력의 권위보다 규율권력의 관리가

66) 미셸 푸코, 2016a, pp. 325.

67) “규율 사회의 형성은 그것이 자리 잡고 있는 광범위한 몇 가지 역사 과정, 즉 경제적이고, 법률-정치적이며 과학적인 과정과 관련되어 있다” (미셸 푸코, 2016a, pp. 335)

68) 미셸 푸코, 2016a, pp. 321-324.

69) 1730년부터 세계경제가 호전되었고, 프랑스의 경우 재화 총생산액은 1701~1710년 28억 프랑에서 1781~1790년에 48억 프랑으로 두 배로 늘었다. (시노하라 하지메, 김석근 역, 『역사정치학 : 혁명·전쟁·민주주의를 통해 본 근대유럽의 정치변동』, {서울: 산해, 2004}, pp. 70) ; 프랑스 인구는 1700년 2100만 명에서 1789년 혁명 직전에 2800만 명을 넘어섰고, 영국 인구는 1700년 500만 명에서 1800년에 860만 명이 되었다. 서유럽의 다른 지역들도 비슷한 수준의 증가율을 보였다. (이영림 외, 『근대 유럽의 형성 : 16-18세기』, {서울: 까치글방, 2011}, pp. 343-348)

70) 이 때 과학적 영농법과 인클로저 운동 등으로 불과 40~60년 사이에 농업 생산잉여가 25%에서 50% 이상으로 증대되었다. (데이비드 메이슨, 김승완 역, 『유럽사 (A history of modern Europe)』, {서울: 사월의 책, 2012}, pp. 64)

71) 이영림 외, 2011, pp. 351-367.

더 유효하게 되었다. 규율이 다수의 인간을 질서정연하게 배치해서 대중 집단현상에 수반되는 비효용성을 감소시키고 다수가 갖는 장점을 살리기 때문이다<sup>72)</sup>. 전통적인 주권 권력이 개인을 통제하고 종속시키려 하는 반면에, 규율권력은 인구 문제를 새로운 방식으로 관리한다<sup>73)</sup>.

이와 더불어 규율권력이 사회 전반에 확산된 정치적 배경을 찾을 수 있다. 18세기 서구인들은 통제, 권위, 도그마를 더 이상 예전처럼 받아들이지 않았다<sup>74)</sup>. 18세기에는 경제성장을 바탕으로 일부 지역에서 공중(public)이 등장했고, 끼니 걱정에서 해방되어 일정한 교육을 받고 정치의식을 가졌다<sup>75)</sup>. 글을 읽고 쓸 줄 아는 사람들의 수를 보면 18세기 초 전체 프랑스 인구 중 21%에서 18세기 말 37%로 크게 늘었다<sup>76)</sup>. 더불어 18세기동안 출판문화가 확대됨으로써 책 유통량이 대폭 증가하고 그 내용도 다양해졌다. 이러한 변화로 인해 민중계층에서도 문자매체로 정보를 공유하고 행정·경제 등의 사회구조에 진입할 수 있었다<sup>77)</sup>. 또한 이 시기 서구에는 계몽사상과 ‘진보’ 개념이 확산되었다<sup>78)</sup>. 18세기 사람들은 신법이 아닌 자연법을 믿었고<sup>79)</sup>, 저승이 아닌 이승에서 스스로 행복을 이룰 수 있다는 믿음을 가졌다<sup>80)</sup>. 이렇듯 계몽주의와 함께 인권, 대중 주권, 관용, 법에 대한 존중 등의 새로운 가치가 확산되면서<sup>81)</sup> 사람들은 군주제에 반감을 느꼈다. 이러한 맥락에서 규율권력은 주권 권력이 야기할 수 있는 저항과 반란의 가능성을 감소시킬 수 있다는 장점을 가진다. 즉 규율은 불법과 불복종이라는 정치적·경제적 비용을 줄일 수 있는, 18세기에 적합한 권력기술이었다<sup>82)</sup>. 이러한 정치적 환경 속에서 18세기에는 서구 역사상 본질적인 정치적 변화라 할 수 있는 근대적 ‘국가’

72) 미셸 푸코, 2016a, pp. 335-337.

73) 미셸 푸코, 2016c, pp. 386, 464-474.

74) 폴 아자르, 조한경 역, 『유럽 의식의 위기』, (서울: 지만지, 2008), pp. 15-16.

75) 이영림 외, 2011, pp. 448.

76) 데이비드 메이슨, 2012, pp. 38.

77) 후쿠이 노리히코, 송태욱 역, 『유럽은 어떻게 세계를 지배했는가?』 : 세상을 바꾼 400년의 시간, (서울: 다른세상, 2013), pp. 111-112.

78) 이영림 외, 2011, pp. 380-418.

79) 폴 아자르, 2008, pp. 15-16, 82, 112.

80) 이영림 외, 2011, pp. 380.

81) 데이비드 메이슨, 2012, pp. 32.

82) 미셸 푸코, 2001, pp. 110.



인식이 출현했다. 즉 군주의 부보다 국가의 부가 나라의 힘이라는 인식이 생겼다<sup>83)</sup>. 그래서 권력이 행사되는 주요 목적 또한 군주의 재산과 권위가 아니라 국부와 국민생활 증진으로 바뀌었다<sup>84)</sup>. 이 목적에 부합하는 권력기술이 규율이었다<sup>85)</sup>.

전술한 서구사회의 변화는 프랑스 혁명으로 일거에 표출되었다<sup>86)</sup>. 이 때 17~18세기에 서서히 확산<sup>87)</sup>되어 온 규율의 방식이 혁명을 계기로 핵심적인 권력 기술로서 표면화되었다. 푸코에 따르면 왕정 하의 국가 제도들이 혁명 때 새로운 사회계급에 의해 한 번에 무너진 것이 아니다. 사실은 18세기까지 규율권력이 점차 사회 전체로 퍼졌기 때문에, 더 이상 전제주권을 행사하는 왕정은 존속할 수 없는 환경으로 바뀐 것이다. 이 같은 맥락에서 푸코는 규율권력의 등장이 혁명을 가능하게 만들었다고 보았다<sup>88)</sup>. 정리하자면 근대 국가권력은 주권 권력에 규율권력이 접합되면서 형성되었고, 18세기 중반에 규율권력이 국가권력의 상당 부분으로 확산되면서 주권 권력의 민주화를 가능케 했다.

## 제 2 절 행형제도에 대한 규율의 침투

18세기 서구 사회에서 주요한 범죄유형은 과거의 유혈범죄로부터 재산범죄로 변화했다<sup>89)</sup>. 자본주의의 발달로 인해서 소유관계에 더 높은

83) 미셸 푸코, 2016c, pp. 399-401.

84) 사카이 다카시, 오하나 역, 『통치성과 ‘자유’: 신자유주의 권력의 계보학』 (서울: 그린비, 2011), pp.74. (안현수, “푸코의 권력이론의 양상과 “주체”의 문제”, 동서철학연구, Vol.72, {2014}, pp. 312.에서 재인용)

85) “인간의 자유를 발견한 ‘계몽주의 시대’는 또한 규율을 발명한 시대였다.” (미셸 푸코, 2016a, pp. 340)

86) 혁명 당시 프랑스는 유럽 대륙에서 가장 중요한 나라 중 하나였다. 2800만 명의 프랑스 인구는 유럽대륙 중 최다였고, 유럽에서 라틴어 대신 프랑스어가 인기를 끄는 등 문화적인 파급력이 컸다. 그리고 1830년 7월 혁명에 대한 소문은 유럽 전역에 퍼져나가 이탈리아, 독일, 스위스, 스페인, 포르투갈, 벨기에 등에 유사한 봉기를 촉발시키기도 했다. (데이비드 메이슨, 2012, pp.38, 88-89. 폴 아자르, 2008, pp. 29).

87) 미셸 푸코, 2016a, pp. 217.

88) 미셸 푸코, 2011, pp. 110.

가치가 부여되었기 때문이다. 예컨대 1770년 이후 영국 농촌에서는 노동 빈민의 생계와 관련하여 밀 가격의 상승에 따라 범죄가 증가되는 경향을 보였다. 한편 도시에서는 1730년경까지 폭력범죄가 절정에 이르다가 그 이후 실업과 관련하여 재산 범죄가 증가하였다<sup>90)</sup>. 이에 따라 새로운 입법과 형법이론이 필요했다. 그래서 18세기 개혁가들은 형법 개혁안을 구상하고 나섰다. 그런데 행형제도의 개혁은 비단 재산에 관한 위반행위로 불법행위의 분포가 달라진 현상에만 기인하지 않았다. 웬일인지 18세기의 개혁자들이 구상했던 처벌 방식은 잊히고<sup>91)</sup>, 대혁명 전후로 처벌권에 새로운 근거가 주어졌다<sup>92)</sup>. 그로 인해 19세기 초부터 ‘징역’이 행형장치의 핵심이 되었다<sup>93)</sup>. 푸코는 사회 기능과 밀접하게 연결되어 자명한 것으로 인식되었던 ‘행형장치로서 감옥의 탄생’<sup>94)</sup>을 권력의 계보학으로 연구했고, 이를 행형제도에 규율이 침투한 결과라고 설명했다.

18세기 이전까지 범죄는 법률에 따라 재단되었다. 구체적으로는 포이어바르, 칸트의 논의에서 전형적으로 나타나는 응보원리에 따라 범죄와 형벌이 기계적으로 대응되었다<sup>95)</sup>. 그리고 형벌을 선고받은 자는 ‘법률 위반자(infracteur)’로서 행형장치의 대상이 되었다<sup>96)</sup>. 그런데 법적 모델에만 근거한 행형제도는 ‘범죄자(delinquent)’의 존재를 다룰 수 없었다. 범죄성은 위법성과 다른 영역의 문제로, 법 원리로는 이에 대응할 수 없었기 때문이다<sup>97)</sup>. 예컨대 범죄 동기를 좌우하는 기질이나 삶의 배경, 범

89) 미셸 푸코, 2016a, pp. 130.

90) 이영림 외, 2011, pp. 337.

91) “완전한 ‘교정시설’은 새로운 생활의 기호 체계를 규정하는데, 그것은 자유의 순수한 법률적 박탈과도 아주 다르고, 관념학의 시대에 개혁자들이 생각했던 단순한 표상의 역학과도 아주 다르다.” (미셸 푸코, 2016a, pp. 359)

92) 푸코는 사람들이 처벌의 권력을 인정하게 된 것이 계약이론 때문이라고 본다. (미셸 푸코, 2016a, 459)

93) 이전까지의 행형제도에서 ‘구금’은 교정 장치라는 의도로 활용되지 않았다. (미셸 푸코, 2016a, 351-355)

94) ‘감옥의 탄생’은 『감시와 처벌』의 부제이다.

95) 응보원리는 법률위반자의 자유의사와 책임을 전제로 하며, 이를 위해 법률위반자는 이성적 인간이어야 한다. (사카이 다카시, 2011, pp. 133-135)

96) 미셸 푸코, 2016a, 385.

97) <각주 95>에서 논했듯이 범죄를 저지른 주체는 이성적 인간이어야 법에 따라 처벌받고, 이성이 결여되어 있다면 형법이 적용되지 않는다. 푸코는 극단적 사례로서 1826년에 여아를 잔인하게 살인한 뒤 “그냥 그러고 싶어서”라고 대답했던

죄 상황 등은 개인마다 상이한데, 이러한 개별성을 어떻게 다룰지가 문제되었다<sup>98</sup>). 이에 대해 규율권력은 범죄성(delinquency)이라는 독자적인 개념<sup>99</sup>)으로써 이전과는 전혀 다른 방식으로 범죄를 분류하고 형식화했다<sup>100</sup>). 즉 전통적인 행형제도를 이루던 법률 시스템에 규율이 침투하였고, 법(주권)과 규율이라는 이질적 시스템이 겹친 곳에서 비로소 범죄자라는 존재가 다루어졌다<sup>101</sup>).

행형제도의 대상이 ‘범죄자’로 바뀌면서 형벌 실무에서 범죄자 개인의 전기(biography)와 심리적인 인과관계를 고려하게 되었다<sup>102</sup>). 범죄자는 본능, 충동, 성향, 성격 등 복잡 다양한 요인에 의해 범죄와 결합된다는 점에서 단순한 ‘법률위반자’와 다르기 때문이다. 즉 새로운 행형제도에서 범죄의 경중을 평가할 때는 법률 위반사실뿐만 아니라 그 배경을 고려하여 처벌·교정을 부과한다. 이것은 기존의 사법적인 조사 안에 규율의 시험 방식이 침투해서 나타난 행형방식이다<sup>103</sup>). 이처럼 근대 행형제도는 주권 권력과 규율권력의 접합체로서 사법조사와 징벌·교정을 함께 수행한다. 또한 규율기관으로서 19세기 감옥은 범죄자를 사회에서 배제시키거나 외면하지 않고, 그들을 여전히 사회의 일원으로 두고 교정한

---

‘앙리에트 코르니에 사건’을 제시한다. 소위 “이유 없는 범죄”는 이성의 영역과 광기의 영역 모두에 포함되지 않는 것으로, 당시에는 형벌권과 처벌 기술을 모두 적용할 수 없는 ‘범죄적 괴물성’의 문제였다. (미셸 푸코, 1975년 2월 5일 콜레주 드프랑스 강의, 2001, pp. 135-166)

98) 미셸 푸코, 2001, pp. 111.

99) “18세기 개혁자들은 형사사법에서 두 가지 상반되는 객체화의 방향을 제시한 바 있다. 하나는 사회 계약 밖으로 벗어나는 도덕적·정치적 ‘괴물들’의 계열이고 다른 하나는 처벌에 의해 다시 자격을 부여받는 법적 주체의 계열이다. 그런데 ‘범죄자’라는 개념을 이용하면 그 두 방향이 적절하게 일치될 수 있어서, 의학, 심리학, 또는 범죄학의 보충 아래, 범법자와 학문적 방법의 대상이 중복되는 개인을 설정할 수 있다.” (미셸 푸코, 2016a, pp. 391)

100) 들뢰즈, 2010, pp. 59.

101) “우리는 법에 따라 처벌한다. 하지만 그것은 교정하고 갱생시켜 치료를 베풀기 위해서다. 이는 우리가 일탈자, 비정상인을 다루고 있기 때문이다.”라고 하는 시스템 (Michel Foucault, “L’angoisse de juger”, Un débat sur la peine de mort avec R. Badinter et J. Laplanche, ed., Catherine David, *Le Nouvel Observateur*, 655{30mai} ; 사카이 다카시, 2011, pp. 139.에서 재인용)

102) 미셸 푸코, 2016a, pp. 386-387.

103) 미셸 푸코, 2016a, pp. 346

다. 이 때 감옥은 범죄자를 정상과 대별되는 비정상인으로 분할한다. 이것은 측정·통제·교정하는 규율 분할방식의 독특한 권력 기술이 행형제도에 적용된 결과이다<sup>104</sup>). 법률위반자를 다루는 사법기관과는 다르게 감옥은 징계기관으로서 범죄자를 대상으로 삼는다. 여기서 범죄자는 비정상인, 혹은 ‘위험성을 지닌 핵심 분자(kernel of danger)’로 분류·관찰·교정된 후 감시된다.

경찰은 19세기 행형제도에서 감옥과 짝을 이루어 쌍생아적 장치를 형성한다<sup>105</sup>). 경찰이 감옥에서 석방된 개인들을 감시하고, 위법행위의 모든 영역에서 범죄를 차별화·격리시키고 이용하였기 때문이다. 감옥이 완성<sup>106</sup>)되기 전인 18세기에 이미 경찰기구 조직은 국가 규모에 달하는 규율의 일반화를 뒷받침했다<sup>107</sup>). 복잡한 기록으로 이루어진 방대한 경찰관계 문서는 사회 전체를 관찰할 수 있는 자료가 되었고, 이는 사법적·행정적 기록과 달리 개개인의 행위, 태도, 잠재성까지 세밀하게 보고하였다. 이를 뒷받침하는 경찰의 수사기법은 19세기에 더욱 발전하였다. 당시 경찰에게 상습범(우범자, delinquent) 인식은 중요한 문제였고, 그 필요성에 따라 신원확인 체계가 개발되었다<sup>108</sup>). 이를 바탕으로 경찰은 여러 위

104) 푸코는 규율권력의 기술을 설명하면서 나병과 페스트에 대처했던 상이한 방식을 언급한다. 나병 환자는 사회에서 추방되었고, 페스트 환자는 개인화되고 분류되어서 세분화된 공간에서 관리되었다. 푸코는 17세기 말 페스트 전염을 예방하기 위해서 실시된 다양한 분리, 개인별 배분, 감시와 통제의 심층적 조직, 권력의 세분화를 규율의 모델(도식)로서 언급했다. ‘격리와 감금’이라는 형식이 같을지라도 그 구체적인 기술에 따라 나병환자는 추방되고, 페스트 환자는 사회 내에서 관찰·관리된다는 점에서 그 의미가 다르다. “한편에는 대감호가 있고, 다른 한편에는 개별적인 서류작성이 있다. 한편에는 나병과 그것에 따르는 분리가 있고, 다른 한편에는 페스트와 그것에 따르는 세분화가 있다. 나병이 낙인찍히는 것이라면 페스트는 분석되고 배치되는 것이다.” (미셸 푸코, 2016a, pp. 303-309)

105) 미셸 푸코, 2016a, pp. 428.

106) 1808년과 1810년의 형법전, 1844년 독방 수감의 원칙을 다룬 법률 제정, 1838년 샤를뤼까와 모로 크리스토프와 포쉐의 감옥 개혁 서적 간행은 근대적인 감옥장치의 형성 과정 속에 있었다. 푸코에 따르면 감옥의 완성 시기는 1840년 1월 22일 메트래(Mettray) 소년 감화원이 공식적으로 문을 열었을 때라고 볼 수 있다. (미셸 푸코, 2016a, pp. 354, 445)

107) 미셸 푸코, 2016a, pp. 330-331.

108) 1870년 파리 경찰서에서 인체측정학 척도와 얼굴 사진을 기반으로 한 범죄자 인식 시스템 ‘베르티옹 체계(Bertillonage)’가 확립되었다. 이는 구류·체포된 모든

법행위를 차별화해서 관리했고, 불특정한 방랑자의 무리를 무작정 감시하는 것보다도 범죄단속이 훨씬 용이해졌다. 또한 경찰의 포위망은 자폐적 성향의 범죄나 국가질서를 위협하는 범죄를 예방하고, 그것들이 사소하고 국지적인 범죄행위로 방향을 틀도록 만든다. 이처럼 감옥-경찰의 행형장치는 위법행위를 구별·정돈·통제하였고, 그 때문에 일상의 실제적 위법행위들은 차단되거나 아주 낮은 수준으로 억제될 수 있었다<sup>109)</sup>. 요컨대 19세기의 행형제도 개혁은 집단 전체를 개개인으로 세분하여 관리함으로써 경제성을 확보하는 규율장치로의 변화였다.

규율장치의 원리를 잘 보여주는 사례로 벤담(Bentham, Jeremy)의 ‘관옵티콘(panopticon)’을 들 수 있다. 관옵티콘은 이상적인 규율 모델을 건축의 형태로 표현한 도식이다. 잘 알려져 있듯이 관옵티콘이라는 원형 건물 중앙의 탑 속에는 감시인이 한 명 있고, 탑에는 원형건물의 안쪽을 향해 큰 창문들이 뚫려 있어서 모든 독방을 감시할 수 있다. 이 때 역광의 빛으로 인해서 감시인의 존재는 수인들에게 보이지 않고, 반면에 감시인은 모든 사람들을 포착할 수 있다. 이러한 구조에서는 감시인이 특정 인물을 보지 않더라도 당사자는 그 사실을 알 수 없으므로 자동적·항구적인 감시 효과가 발생한다. 이를 통하여 규율권력은 눈에 띄지 않는 기계장치처럼 존재한다. 달리 말하면 관옵티콘은 규율을 메커니즘으로서 작용하게 만든다. 관옵티콘의 관찰 메커니즘은 모든 인간의 행동에 효율적으로 광범위하게 침투하므로 다방면에서 활용될 수 있다. 예를 들면 관옵티콘의 원리를 응용해서 병자를 간호하고, 학생을 교육하며, 나태한 사람을 일하도록 만들 수 있다. 이 때 규율권력은 완력을 사용할 필요도

---

범죄자를 대상으로 두개골, 손가락, 발가락, 귀, 얼굴을 계측하고 정면과 측면 사진을 카드에 붙여서 자료화시킨 사례이다. 또한 프란시스 콜턴은 상습범의 신원 확인을 보다 완벽히 할 수 있도록 지문통계시스템을 연구했다. 이것은 20년 만에 전 세계로 퍼져서 1920년대 초반에는 베르티옹 체계를 대체·보완하였다. 이에 대해 아감벤은 개인의 정체성이 ‘페르소나’라는 사회적 인격 기능을 상실하고 생물학적 데이터로 취급되는 계기라고 지적한다. 아감벤은 개인이 결정할 수 없는 생물학적 사실에 따라 정체성이 규정됨으로써 근대 인간은 별거벗은 생명으로 환원된다고 본다. (조르조 아감벤, 김영훈 역, 『별거벗음』, {고양: 인간사랑, 2014}, pp. 83-88)

109) 미셸 푸코, 2016a, pp. 416-424.

없고, 지속적으로 압력을 행사하면서 언제든지 대상에 개입할 수 있다. 그래서 이 도식은 일상에서 어떤 임무를 부과해야 할 많은 개인들을 상대할 때 유용하게 쓰인다<sup>110)</sup>.

이 같은 맥락에서 푸코는 18세기에 서구 사회에서 일어난 신체형의 소멸을 형벌의 ‘인간화’, 즉 인도주의적 변화라기보다는 권력 기술의 변화로 본다<sup>111)</sup>. 근대 이전의 주권 권력은 법적 기준에 따라 정해진 양의 폭력을 행사함으로써 그 작동을 끝냈다<sup>112)</sup>. 그러나 근대의 규율권력은 관찰, 기록, 훈육을 통해서 개인의 삶에 지속적으로 관여한다<sup>113)</sup>. 이 새로운 권력은 여러 관계들을 잇는 거대한 그물망을 이루고 모세혈관처럼 사회 곳곳에 조밀하게 침투한다<sup>114)</sup>. 그 결과 학교, 공장, 군대처럼 겉보기에는 감옥과 아주 다른 규율장치들 또한 모두 규범화 권력을 행사하여 사회적 감옥망을 형성한다<sup>115)</sup>. 체계화된 처벌이 감시하는 규율로 변화하고, 법에 의한 보편적 징벌이 특정한 개인들에게 선별적으로 적용되며, 법에 의한 형벌 판결이 범죄자에게 유익한 훈육으로 바뀌는 모든 지점에 사실은 감옥이 존재하는 것이다<sup>116)</sup>. 이처럼 빈틈없는 감시의 그물망에 의해서 근대의 권력 작용은 과도한 물리적 폭력 없이, 비가시적으로 섬세하게 이루어진다. 그래서 근대사회는 더 이상 스펙터클의 사회가 아니라 감시의 사회이다<sup>117)</sup>.

### 제 3 절 규율기관으로서 근대경찰의 성립

이 글에서 한국 근대경찰의 성립을 논하기에 앞서 서구, 특히 프랑

---

110) 판옵티콘의 도식은 교육, 치료, 생산, 징벌 등 어떤 분야에도 통합될 수 있다는 특징을 가진다. 이러한 점에서 푸코는 판옵티콘을 정치적인 차원에서 일종의 ‘콜럼버스의 달걀’이라고 표현하였다. (미셸 푸코, 2016a, pp. 309-319)

111) 미셸 푸코, 2016c, pp. 29-30.

112) 최정운, 2000, pp. 68.

113) 미셸 푸코, 2016a, pp. 253.

114) 최정운, 2000, pp. 64.

115) 미셸 푸코, 2016a, pp. 460, 464.

116) 미셸 푸코, 2016a, pp. 342.

117) 미셸 푸코, 2016a, pp. 333.

스 근대경찰의 개념과 기능을 먼저 논하고자 한다. 한국 경찰개념의 형성이 프랑스법의 경찰 개념으로부터 유래하기 때문이다<sup>118)</sup>. 프랑스에서 경찰은 고전적으로 사회보존 수단으로 기능했다. 특히 경찰의 어원이 정치공동체(폴리스, polis)라는 점에서 고대 경찰은 국가작용 전부를 의미했다. 중세시대에는 영주(seigneur)들이 경찰권과 재판권을 행사했는데, 이 때는 아직 행정과 사법이 나뉘기 전이었다. 그러다 13세기에 왕권이 강화되면서 경찰은 왕권을 뒷받침하게 되었고, 14세기에 경찰은 좋은 질서(bon ordre)와 동의어로 사용되면서 왕권이 봉건세력을 흡수하는 것을 도왔다<sup>119)</sup>. 이후 15~16세기 경찰은 교회활동을 제외한 입법, 재판 등 모든 국가 활동을 뜻했다<sup>120)</sup>.

서구 근대경찰은 18세기 이후에 ‘폴리스(police)’ 개념이 변화하면서 나타났다. 푸코에 따르면 17~18세기 초에 경찰(폴리스)이라 불린 것은 ‘내치’였다. 내치는 일국의 내무행정 전반을 의미하는 개념<sup>121)</sup>으로, “국가의 모든 질서”에 대한 관리를 뜻한다. 구체적으로 내치는 사회를 이루는 다수의 인간들이 안락하게 살도록 함으로써 국력을 키우려는 목적을 가진다<sup>122)</sup>. 그래서 내치로서 폴리스는 인구의 수, 생필품, 보건문제, 직업에 대한 통제, 생산물의 순환을 그 대상으로 삼았다<sup>123)</sup>. 그런데 이것은 국가의 권위적 개입<sup>124)</sup>에 의한 것이었다. 즉 당시 경찰은 국민생활의

118) 프랑스법의 경찰 관념이 독일 경찰(Polizei) 형성에 영향을 미쳤고, 그것이 일본과 한국에 전해졌다. 구체적으로 살펴보면 프랑스의 「죄와 형벌법전」 제16조가 일본 1875년 행정경찰규칙의 모범이 되었고, 그것이 1894년 한국의 「행정경찰장정」에 그대로 이식되었다. 특히 일본의 「행정경찰규칙」 제1조 및 한국의 「행정경찰장정」 제1절 1조에 규정된 “행정경찰” 개념은 프랑스에서 유래한 것이었다. (하상균 외, 『경찰학개론』, {서울: 대영문화사, 2013}, pp. 26)

119) 오승규, “프랑스 행정경찰 개념의 역사적 변천과 시사점”, *경찰법연구*, Vol. 14, No. 1, (2016), pp. 236-237.

120) 김창문, “한국경찰학의 이론적 고찰”, *법학연구*, Vol. 21, (2006), pp. 415.

121) 오승규, 2016, pp. 238.

122) 미셸 푸코, 2016c, pp. 433-448.

123) 이 시기의 폴리스(police)는 내치로서, 안전보다 경제 분야에 더 주력하였다. (MINET Charles-Édouard, op. cit., p. 11. ; 오승규, 2016, pp. 238.에서 재인용)

124) 1667년 3월 15일에 루이 14세는 Saint-Germain-en-Laye 칙령(édit)을 통해서 최초로 사법기능과 구별되는 치안감독관(lieutenant de police)을 설치하여 경찰기능으로 삼았다. (오승규, 2016, pp. 238)

모든 부분에 간섭함으로써 왕권에 봉사했다. 그래서 서구인들의 정치적 인식이 바뀌었던 18세기 중반에 내치 개념은 더 이상 유효하지 않았다<sup>125)</sup>. 달리 말하면 규율권력이 사회 분위기를 보다 민주적으로 바꿔놓은 까닭에 기존의 폴리스(내치)는 해체<sup>126)</sup>의 운명을 맞이했다. 하지만 인구의 자연성을 정치·경제적 발전에 이롭게끔 잘 관리하기 위해서는 여전히 직접적·부정적으로 인구에 개입하는 도구가 필요했다. 이러한 배경을 두고 기존의 관방학(cameralism)<sup>127)</sup>은 18세기 계몽주의의 영향을 받아 경찰학(polizeiwissenschaft)으로 분화<sup>128)</sup>되었다. 같은 맥락에서 프랑스 혁명 이후 삼권분립에 따라 국가제도를 형성할 때 근대경찰이 제도화되었다. 이로써 18세기 중반부터 폴리스는 근대적 의미의 경찰이 되었다. 17~18세기 초 폴리스가 질서를 유지하기 위해 필요한 요소들을 증강시켰다면<sup>129)</sup>, 18세기 이후의 폴리스는 무질서를 소거하는 억제적 기능만을 맡게 되었다<sup>130)</sup>. 이렇듯 ‘폴리스(police)’가 경찰제도로 변화된 사실은 경찰 고유의 징벌기능이 규율의 도구로서 채택된 결과이다. 17~18세기에 규율권력이 사회 전체로 확산됨에 따라 폴리스(내치)의 권위적인 통제장치가 무너지고<sup>131)</sup>, 대신에 마침 규율기관으로 적절했던 경찰이 사회를 통제하는 역할을 맡아서 구체화·전문화된 것이다.

요컨대 1791년에 프랑스 정부조직이 본격적으로 정비<sup>132)</sup>된 이후로

125) 미셸 푸코, 2016c, pp. 469.

126) “국가이성과 상관하는 것으로 등장한 오래된 내치의 기획이 여기서 해체되는 것을, 혹은 네 가지 요소로 해체되는 것을 이해할 수 있을 것입니다. 경제적 실천, 인구 관리, 그리고 자유에 관한 법과 자유의 존중, 경찰로 말입니다.” (미셸 푸코, 2016c, pp. 479)

127) 푸코는 규율의 국가화를 ‘관방학’적 정치기술로 일컫는데, 이 기술이 점차 발전되면서 현재의 행정학으로 전개되었다고 볼 수 있다. (콜린 고든 외 엮음, 2016, pp. 50)

128) 이영남, 『경찰행정학』, (서울: 대영문화사, 2014), pp. 18.

129) 내치는 군주나 지배계층을 위한 복리 증진 기능을 수행했다. 따라서 폴리스가 경찰 개념으로 축소되면서 오히려 국민을 위한 복지 기능이 증진된 것으로 볼 수 있다. (이영남, 2014, pp. 19)

130) 미셸 푸코, 2016c, pp. 479.

131) “집단의 행복, 만민과 전체의 행복은 무엇에 달려 있는 것일까요? 이제 그것은 내치라는 형태로 공간·영토·인구에 통제를 가하는 국가의 권위적 개입에 의해 결정되는 것이 아닙니다.” (미셸 푸코, 2016c, pp. 469)

132) 1791년 4월 27일-5월 25일자 법률(Loi des 27 avril-25 mai 1791)



일반 행정업무는 내무부가 총괄적으로 담당하고, 경찰은 내무행정의 핵심 중 하나인 치안 기능을 맡아왔다<sup>133)</sup>. 19세기 이후 서구 근대경찰은 “전반적 정치체제의 규율에 관한 기능”<sup>134)</sup>, “국가와 도시에서 시민의 안전과 편의를 위해 정립된 질서 또는 규율”<sup>135)</sup>, “사회적 통제의 한 측면으로서 감시와 순찰 시스템을 통하여 사회 질서 및 안전을 확보하는 기능”<sup>136)</sup> 등을 일컫는 개념이다. 마찬가지로 한국 근대경찰<sup>137)</sup>은 국가존립에 대한 침해나 경찰상 위험을 방지하는 임무를 맡는다<sup>138)</sup>. 여기서 ‘경찰상 위험’이란 개인 및 공동의 법익에 관한 “정상적 상태의 객관적 감소”를 뜻하는데, 이는 범죄자를 비정상인으로 분할하는 근대 서구의 규율 방식과 연관된다. 이처럼 현재의 경찰이 감시·순찰로서 규율과 질서를 확보하고 정상적 상태의 감소를 방지하는 권력기구라는 점에서 푸코가 주요 행형장치로 상정한 19세기 이후 근대경찰의 연장선상에 있다.

경찰이 관찰하고 관리하는 ‘위험’이란 형벌의 대상에만 국한되지 않는다<sup>139)</sup>. 경찰의 활동은 가벌성의 범위 내에 이르지 않더라도, 즉 내환·외환의 죄에 이르기 전 단계에서도 경비·정보·보안·외사활동 등으로써 국가 존립의 침해를 방지해야 하기 때문이다<sup>140)</sup>. 즉 사법기관이 기발생한 위법행위(infraction)를 전담하는 반면에, 이에 더하여 경찰은 아직 위법에 이르지 않은 위험(danger, delinquency)을 관리하는 일을 특유

133) 오승규, 2016, pp. 239.

134) Dictionnaire de la culture juridique, sous la direction de Denis Allmand et Stéphane Rials, P.U.F., 2003, pp. 1163. (오승규, 2016, pp. 235에서 재인용)

135) Littré, Dictionnaire de langue française, pp. 4821. (오승규, 2016, pp. 235에서 재인용)

136) Robert Reiner, *The politics of the police*, (New York, N.Y.: University Press, 2000), pp. 1-3,

137) 경찰법 제3조(국가경찰의 임무)와 경찰관 직무집행법 제2조(직무의 범위)는 공히 ‘국민의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방·진압 및 수사, 경비·요인경호 및 대간첩·대테러 작전 수행, 치안정보의 수집·작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 외국 정부기관 및 국제기구와의 국제협력, 그 밖의 공공의 안녕과 질서 유지’를 규정한다.

138) 하상군 외, 2013, pp. 33-34.

139) 범죄는 위법행위뿐만 아니라 사회규범을 위반하는 행위를 포함한다. (하상군 외, 2013, pp. 279)

140) 하상군 외, 2013, pp. 33.

의 기능으로 가진다. 이러한 맥락에서 대다수 경찰업무는 서비스나 법집행보다도 질서유지 기능, 즉 법적제재 이외의 수단으로 분쟁을 해결하는 ‘평온 유지자’의 기능을 수행한다<sup>141)</sup>. 물론 이러한 경찰 기능이 유효한 까닭은 평화를 깨뜨리는 상황에 도달할 경우 법적제재 혹은 정당한 무력을 사용할 수 있는 권한이 존재하기 때문이다. 이러한 차이에 따라 경찰 기능을 크게 행정경찰과 사법경찰로 나눌 수 있다. 행정경찰은 공공질서를 유지하는 예방적·교정적 성격의 작용이고 사법경찰은 위법행위에 대한 사후적·진압적 성격의 작용이다. 그래서 행정경찰은 개인의 자유에 대한 제약으로 작용하고 재량권에 의해 행사되는 일방적 성격을 지닌다면, 사법경찰은 형사소송의 엄격한 절차를 따른다<sup>142)</sup>. 특히 프랑스에서는 이를 실정법에 명시하고 있다<sup>143)</sup>. 한국의 경우 보통경찰기관이 양 사무를 모두 담당하며, 조직법상 행정경찰과 사법경찰로 구분되지는 않지만 업무 내용에 따라 두 기능을 구분할 수 있다<sup>144)</sup>. 실제 경찰활동에서 양자는 명확히 구별되지 않고 동시에 나타나는 경우가 많다. 예컨대 범죄가 막 발생했거나 범죄행위 이후에도 여전히 공공의 안녕·질서에 위협이 계속되는 경우가 그러하다<sup>145)</sup>. 이 때문에 푸코적 관점을 취하지 않으면 행정경찰과 사법경찰 간의 경계를 인식하기 어렵다.

141) 이 때 경찰의 독특한 역량이란 ‘결정적 조치를 내릴 수 있는 역량’을 의미한다.

(Robert Reiner, 2000, pp. 6, 111-112)

142) 오승규, 2016, pp. 240-241.

143) “경찰은 행정경찰과 사법경찰로 분류된다. 행정경찰은 평상시 공공의 질서를 유지하는 것을 목적으로 한다. (중략) 범죄를 예방하는 것을 지향한다. 사법경찰은 증거를 수집하고 범죄자를 재판에 회부함으로써 행정경찰이 저지하지 못한 범죄를 수사한다.” (Code du 3 brumaire an IV don’t les article 16-20 ; 오승규, 2016, pp. 240에서 재인용)

144) 한국에서 사법경찰은 주로 과거의 사태에 대해서 형사소송법에 따라 권한을 행사하고, 검사의 지휘·감독을 받고 있다. 한편 행정경찰은 현재 및 장래의 사태에 대해서 행정법의 일반원칙과 각종 경찰법에 따르며, 경찰청장의 지휘·감독을 받는다. 이러한 업무상 구분은 1795년 프랑스 「죄와 형벌법전」 제18조에서 유래한다. (하상군 외, 2013, pp. 29-30)

145) 두 경찰활동을 구분하는 실익은 각각이 법적으로 문제될 때 재판관할이 행정법원에 속하는지 혹은 일반법원에 속하는지를 나눌 수 있는 점이다. (서정범, “행정경찰에의 초대- 경찰작용의 Paradigm Shift”, *경찰학연구*, Vol. 12, No. 4, {2012}, pp. 195-196)

전술했듯이 근대경찰이 국가기관으로 창설되기 전에도 경찰활동은 다른 사회적 관계들의 부수적 활동으로서 수행되었다<sup>146)</sup>. 그리고 현재 경찰활동을 수행하는 사회제도에는 경찰뿐만 아니라 국가 정보기관, 행정기관 등이 있다<sup>147)</sup>. 이 글은 경찰활동을 수행하는 기관의 네트워크와 경찰조직을 한데 논하고자 하므로 개념상의 구분이 선행될 필요가 있다. 그래서 경찰 개념 중에서 넓은 의미의 ‘경찰장치’와 좁은 의미의 ‘경찰제도’를 구분하고자 한다. 넓은 의미의 ‘경찰장치’는 국내 안전과 사회질서를 유지하기 위한 권력 현상을 통칭하는 개념으로, 국가 안보를 담당하는 정보기관이나 사회 안전을 담당하는 일반 행정기관 등을 포괄한다. 한편 ‘경찰제도’는 근대 사회에서 ‘경찰(police)’이라는 이름을 가지고 시민과 가장 근접한 곳에서 감시와 통제 등 구체적인 경찰활동을 수행하는 기관이다. 이처럼 경찰장치와 경찰제도를 구분한 이유는 서론에서 언급했던 ‘권력 테크놀로지의 관점’을 취하기 위해서이다. 권력 테크놀로지의 관점을 취하면 경찰제도 바깥에서 권력관계를 조망할 수 있다. 즉 사회의 변화에 따라 경찰장치 속에서 경찰제도가 독립하고 전문화된 모습을 볼 수 있다.

앞서 행형제도의 개혁에서 살펴봤듯이 경찰의 사회감시망으로 인해서 개별 제도 각각의 규율기능이 국가에 의해 관리되었다. 이를 ‘규율의 국가화’라고 일컬을 수 있다. 규율의 국가화는 사회 전체에 대한 감시와 통제를 개개인에 대한 정밀한 규제에 연결시킴으로써 실현된다. 그런데 이는 경찰제도 하나만으로 실현될 수 있는 것이 아니라 경찰장치에 속한 기관 간의 상호작용을 요한다. 경찰장치를 이루는 국가 기관들 각각은 별개의 기관으로서 각자의 임무와 이해관계를 가지지만, 경찰이라는 기능을 공유한다는 점에서 그 이면은 연결되어 있다. 이들은 서로를

146) Robert Reiner, 2000, pp. 1-7.

147) “경찰권(police power)은 사회발전과 국가제도의 변화에 따라, 지금 경찰로 불리는 조직을 넘어서 여러 국가기관에 의해 행사되고 있다. 현대 국가에서 제재라는 수단을 통해서 사회통제를 행하는 정부기관은 다양하게 분화되어 있다. 사회통제를 하는 국가기관으로 군대, 경찰, 법원 등을 들 수 있고 부수적으로 일반 행정기관과 사회보호기관 등을 추가할 수 있다. 이러한 기관들은 제재를 통해서 구성원의 태도를 조정하는데 특히 일탈적인 태도를 제재하고 통제하는데 주요한 역할을 한다.” (전용찬, 2006, pp. 25)

완전히 배제하거나 확실한 협조 관계를 맺지는 않는다. 대신에 규율권력 네트워크 속에서 서로를 견제하거나 협조하면서 마치 무리를 이루는 작은 섬들, 즉 군도처럼 존재한다. 비단 경찰장치뿐만 아니라 사회에 존재하는 다양한 규율기관들 또한 마찬가지로 군도를 이루며 존재한다. 그 결과 전체적으로는 사회적 감옥망이 형성되는 것이다. 이러한 점에서 푸코는 규율권력의 네트워크를 ‘상이한 권력들의 군도(archipelago)’<sup>148)</sup>라고 표현한다.

푸코적인 관점에서 근대 경찰을 논한다는 것은 주권 권력(사법권력)과 규율권력의 경계에 있는 특수한 경찰의 권력을 보겠다는 의미이다. 푸코에 따르면 경찰제도는 주권 권력의 현실적인 집행자이면서도 그와 구분되는 특수한 역할을 맡는다<sup>149)</sup>. 근대 이전에 경찰은 절대왕정을 비호하던 정치적 통제 도구였지만, 그와 함께 ‘징계’ 역할을 가졌기 때문에 사법기관과는 다른 성격을 가졌다<sup>150)</sup>. 여기에 규율 기술이 체계적으로 도입되면서 경찰기구도 이전보다 구체화·전문화되고, 사회를 감시하고 통제하는 주요한 기관으로 변화했다. 이처럼 경찰을 위시하여 나타난 규율권력의 확산을 ‘경찰 전문화’로 표현할 수 있다. 경찰 고유의 규율기능이 특화·분화되면서 기존의 주권 권력적 영역에 침투하였기 때문이다. 이는 경찰조직의 규모와 구조가 규율 형태의 사회에 적절하기 때문에 나

148) Michel Foucault, “Les mailles du pouvoir(권력의 그물코)”, 『Dits et écrits, t. IV』, pp. 187 ; 디디에 오타비아니, 2010, pp. 84-87. 에서 재인용

149) “제도로서의 경찰이 어떤 국가기구의 형태로 잘 조직되고, 최고 정치권력의 중심과 직접 결부되었다 하더라도, 그 경찰에 의해서 행사되는 권력의 형태, 권력에 의해서 운용되는 메커니즘, 메커니즘에 적용되는 요소들은 특별한 것이다. 이 기구는 자신의 영역의 극단적인 경계에서만 아니라 자신이 책임져야 할 사소한 세부에 이르기까지 사회 전체와 그 외연을 공유해야 한다. 경찰 권력은 ‘모든 것을’ 대상으로 삼아야 한다. 그렇지만 그 ‘모든’ 것이란 국가 전체가 아니고, 군주의 가시적이고 불가시적인 신체로서의 왕국도 아니다. 그것은 사소한 여러 가지 사건, 행동, 행위, 여론 등- ‘발생하는 모든 일’이다. (중략) 경찰이 있으므로 우리는 사회의 가장 기본적인 요소이거나 가장 일시적인 현상이라도 그것과 빈틈없이 연결 지으려는 경찰의 무한한 단속대상이 된다.” (미셸 푸코, 2016a, pp. 328-329)

150) 이에 대해 오류는 경찰개념을 ‘정부의 모든 조치들 중 재판과 다른 것’이라고 규정했다. (Maurice Hauriou, *Précis de droit administratif*, 12e éd., Sirey, 1933, pp. 7-13. ; 강지은, “공생발전을 위한 경찰의 임무- 프랑스 행정경찰법제와 그 시사점”, *법학논고*, Vol. 42, (2013), pp. 73.에서 재인용)

타난 현상이다. 이처럼 근대경찰의 존재는 전통적인 주권 권력에 규율권력이 접합되는 지점에서 나타났다. 여기서 각각의 권력기술은 서로를 뒷받침하면서 밀착하여 병존하지만, 각각의 고유한 활동영역을 침범하지 않고 경계(frontier)를 이룬다. 규율기관으로서 경찰제도는 사회에 퍼져있는 사소한 권력 절차들과 주권 권력을 결부시킨다. 경찰은 공장, 군대, 학교 등 폐쇄된 규율기관들 간에 매개망을 펼치고 각각이 개입할 수 없는 틈새에서 그들을 연결·보호하는 메타규율로서 기능한다<sup>151)</sup>. 그래서 경찰제도는 18세기에 국가 차원의 규율화를 뒷받침하였고, 19세기에는 감옥과 짝을 이루어 ‘비정상’으로 규정된 범죄자를 규범화시키는 역할을 맡았다<sup>152)</sup>.

요컨대 근대경찰은 주권 권력과 규율권력의 경계<sup>153)</sup>에서 존재한다. 경찰이 사회질서와 국가안보를 유지한다는 것은 달리 말하면 주권 권력과 규율권력이 접합된 근대 국가권력을 보호한다는 뜻이다. 이러한 이유로 경찰은 독립된 형태의 규율권력 기관으로 변화하고 있음에도 여전히 정치권력<sup>154)</sup>과 맞닿아 있는 것이 특징이다. 정치적 민주화로 인해서 주권 권력과 경찰 간의 관계가 왕권(독재 정권)-경찰에서 국민주권-경찰로 변화했고 그에 따라 경찰 기능의 일부가 변화하였다. 그래서 근대 경찰에서는 소수 정치권력을 비호하는 것보다 사회 전반의 질서유지자·안전관리자 역할이 강조되는 추세이다. 그런데 경찰의 규율 기능은 정치적 민주화의 논리로 변화될 수 없는 전문적인 영역에 존재한다. 즉 경찰 민

151) 미셸 푸코, 2016a, pp. 330-331.

152) 미셸 푸코, 2016a, pp. 454, 459.

153) “법적인 것에 대한 이와 같은 규율의 추가부분은 요컨대 ‘행형적인 것’이라고 부를 수 있는 것이다.” (미셸 푸코, 2016a, pp. 375)

154) 푸코가 계약이론을 염두에 두고 규율권력을 논했다는 점에서(미셸 푸코, 2016a, 459) 로크가 논한 ‘정치권력’ 개념을 참고할 수 있다. 로크에 따르면 코먼웰스(commonwealth, 국가 공동체)에는 사회 구성원들 간에 일어난 범죄에 어떤 처벌을 가할 것인지 결정하는 권력, 즉 법을 제정하는 권력이 있다. 이것이 ‘정치권력’으로, 국민의 재산과 안전을 보호하고자 통치자에게 부여된 것이다. 푸코의 권력론에서 보면 이는 법을 수단으로 삼는 법적 권력, 즉 주권 권력에 해당한다. (John Locke, edited by Peter Laslett, *Two treatises of government*, {Cambridge [England] ; New York : Cambridge University Press, 1988} ; 정윤석, 『철학사상 제 2권 제4호』, {서울: 서울대학교 철학사상연구소, 2003}, pp. 24, 72-73, 84-86.에서 재인용)

주화 이후 경찰제도에 국민 참여 및 경찰통제 장치가 마련되었지만, 경찰 고유의 규율기능은 여전히 폐쇄적인 경찰기관에 의해서 독점적으로 이루어지며 더욱 전문화된다. 이러한 맥락에서 경찰제도의 개혁 양상을 살펴보면 경찰 민주화와 경찰 전문화라는 별개의 현상이 한데 나타나는 모습을 파악할 수 있다.

앞서 살펴보았듯이 사법경찰과 구분되는 행정경찰 기능이 근대경찰의 규율기능과 연관된다. 일반적인 국가 행정업무와 달리 행정경찰은 위험에 대처하기 때문에 돌발성·시급성을 가지며, 필요에 따라 명령·강제 등의 권력적인 수단을 사용할 수 있다<sup>155)</sup>. 또한 경찰 민주화 이후에 행정경찰에서는 행정지도, 정보수집, 치안서비스 등 비권력적 수단에 의한 활동이 증대되는 경향을 보인다<sup>156)</sup>. 이는 주권 권력에 비해서 과시적이지 않은 규율권력이 기존의 주권 권력적 요소에 접합된 결과이다. 이처럼 민주화 이후에 경찰은 보다 독립적인 규율기관으로서 전문화되었다. 경찰 전문화는 자율성·재량성의 증대, 양질의 교육을 통한 경찰관의 질적 향상, 수사기술 및 경찰장비의 과학화 등으로 나타난다<sup>157)</sup>. 한편 경찰의 자율성과 재량은 경찰 민주화로 인해서 한정된 영역으로 축소되었지만 여전히 고유의 특성으로 인정된다<sup>158)</sup>. 여기서 경찰의 자율성은 푸코가 언급했던 규율장치의 중요한 특성 중 하나이다<sup>159)</sup>. 반사회적 행위를 범죄로 인지하고 관찰하거나 불심검문을 수행하는 업무는 경찰관의 재량에 따른다. 이는 경찰업무가 법으로 일일이 규정할 수 없는 ‘위험’을 대상으로 하기 때문에 필요한 특성이다<sup>160)</sup>.

155) 이영남, 2014, pp. 26-28.

156) 하상군 외, 2013, pp. 43.

157) 하상군 외, 2013, pp. 56.

158) 이는 전술했듯이 내치에서 근대 경찰로 변화하는 모습이다.

159) “형벌의 원칙이 물론 사법적 결정이라 할지라도, 형벌의 관리·질·엄격성의 문제는, 처벌의 효과를 만들어내는 장치 속에서 그 효과를 통제하는 자율적 기구의 소관이어야 한다.”, “형벌이 전개되는 과정에서, 형벌을 수정하게 만드는 그 모든 절차들에 대하여, 사법상의 심급들이 직접적인 권한을 가질 수 없다는 것을 인정해야 한다.”, “형벌의 적용을 개별화하고 다양하게 변화시키는 것이 문제일 때, 구금형을 관리하는 근무자의 자율성은 따라서 필수적이다.” (미셸 푸코, 2016a, pp. 372-373)

160) “규율의 메커니즘에는 일종의 ‘하위의 처벌제도’가 확립되어 있다. 즉, 법률에 의

근대의 행정경찰 중에서 보안경찰<sup>161)</sup> 기능, 예컨대 경비·정보·보안 업무는 특히 주권 권력 혹은 정치권력과 경계에서 이루어지는 일이라고 볼 수 있다. 일상적인 경찰 기능이 위험 예방, 건전한 사회질서 유도, 우범자 관리 등의 업무로써 간접적으로 국가권력을 뒷받침하는 반면에 보안경찰 기능은 근대 국가권력을 유지하는 것이 직접적인 목표이기 때문이다. 이 때문에 경찰의 모든 업무가 주권 권력과 규율권력의 경계에 있더라도 보안경찰 혹은 정치경찰 기능은 그 침해한 프런티어를 보다 잘 드러낸다.

한국경찰에서 보안기능 각각을 살펴보면 경비경찰은 치안경비, 특수경비(대테러), 경호경비, 중요 시설경비, 혼잡경비, 재난경비 등을 담당한다. 경비경찰은 특정사태를 예방하고 그것이 발생한 경우 진압하는 기능이며 현재의 국가질서를 보존하는 것이 주된 목적이다<sup>162)</sup>. 한국에서는 민주화 이후에도 경찰이 선거경비에서 비민주적 주권 권력에 봉사했던 사실이 불거졌는데, 이는 후술하기로 한다. 한편 정보경찰이 다루는 ‘정보’란 국가의 정책·전략을 위해 수집된 첩보를 평가·분석·종합·해석한 결과이다. 정보경찰은 전국적인 관찰망에서 얻은 경찰정보를 활용하여 위태성 범죄<sup>163)</sup>를 예방하고 국가안전을 보호한다<sup>164)</sup>. 정보경찰은 경찰의 눈과 귀로 역할하며, 그 특성상 활동수단이 비공개적이고 임의적인 경우가 많다. 이 때문에 정보경찰 활동이 봉사하는 주권 권력이 비민주적일 경우에 일반 국민들의 권리가 상당히 침해될 소지가 있다. 그래서 정치적 민주화, 중립화, 법치주의의 원칙 등은 정보경찰의 정당성을 따질 때 중요한 논점이 된다. 끝으로 보안경찰은 헌법상의 자유민주주의 기본질

---

해서 공백인 채로 방치되어 있는 공간을 바둑판 모양으로 분할하여, 거대한 처벌 제도는 무심히 지나쳐 버린 모든 행위들을 평가하고 처벌한다.” (미셸 푸코, 2016a, pp. 281)

161) 보안경찰이란 국가안전보장을 위태롭게 하는 간첩활동을 비롯하여 모든 반국가 활동 세력에 대비하는 국가적 대공취약점에 대한 첩보수집과 분석 및 판단 그리고 보안사범의 수사를 전문적으로 담당하는 경찰을 말한다. (신현기 외, 『경찰학 사전』, {과주: 법문사, 2012})

162) 하상군 외, 2013, pp. 375-376.

163) 위태성 범죄란 현실적인 범의 침해가 발생하지 않은 상태라도 국가안전에 ‘위험’이 되는 경우를 일컫는다.

164) 하상군 외, 2013, pp. 440-453.

서를 보호하기 위해서 간첩 등 중요방첩공작수사 및 좌익사범수사, 보안관찰, 남북교류협력·북한이탈주민 관련업무 등을 수행한다<sup>165)</sup>. 보안경찰은 정보경찰과 마찬가지로 국가안전과 사회공공의 안녕·질서를 유지하는 기능으로, 보통경찰이 국민의 생명·신체·재산을 보호하는 것과 구분된다. 보안경찰 또한 대공 업무를 맡고 고도의 보안을 요하기 때문에, 그것이 보호하는 주권 권력의 민주성에 따라 소수의 세력에 봉사하는지 혹은 국민 전체의 권익을 지키는지가 결정된다.

전술한 경찰 권력의 특징과 관련하여 경찰 민주화를 이해할 수 있다. 우선 경찰과 주권 권력의 관계 측면에서 민주경찰은 정권의 도구 역할에서 벗어나서 민주화된 사회질서를 유지함으로써 국민주권에 봉사한다. 이 때 경찰 민주화의 뒷받침을 받아서 경찰 전문화도 더욱 잘 이루어질 수 있다. 한편 규율권력의 관점에서 경찰은 질서유지자 역할을 담당하므로 행정경찰 기능은 이전보다 전문화·강화된다. 범죄 예방적 경찰 활동이 중시되는 현상 등이 구체적인 사례이다. 이와 같이 경찰 민주화와 전문화를 거치면서 소수 정치권력에 봉사했던 정치경찰 기능 중 과도했던 부분은 축소되는 모습을 확인할 수 있다.

그러나 경찰의 규율기능에 반드시 필요한 정치경찰 업무가 존재하며, 이것은 경찰개혁으로도 없앨 수 없다. 이는 국가의 질서유지·위험예방이라는 근대경찰의 목적에 필수적인 요소이기 때문이다. 그래서 정치체제의 존립, 곧 국가의 존립에 위협이 되는 사안에 대해서는 폐쇄적인 경찰의 규율기능으로 대처해야 한다. 근대 국가권력은 주권 권력의 민주화로써 그 정당성(legitimacy)을 확보할 필요가 있었고, 규율권력은 정치적 민주화를 실현·유지시키면서 확대되는 양상을 보였다. 즉 주권 권력과 규율권력은 서로에게 기대어서 변화된 근대사회 환경에 적합하게 재편성되었다. 이러한 맥락에서 민주주의를 지향하는 경찰개혁이 규율기관으로서 근대경찰의 구체화·전문화를 촉진한 사실을 이해할 수 있다.

---

165) 하상군 외, 2013, pp. 462-498.



## 제 3 장 한국 경찰제도의 역사적 변화

### 제 1 절 정치적 민주화 이전의 한국경찰

1894년 7월 14일 「행정경찰장정」의 제정으로 한국에서 ‘경찰’이라는 이름을 둔 최초의 제도가 만들어졌다. 이 때 행정경찰의 업무는 “민외의 재해를 막고 정밀(靜謐)을 순치(馴致)하는 것”, 즉 ‘백성에게 닥친 모든 위협을 방지하고 평안한 생활을 영위하도록 하는 것’으로 규정되었다<sup>166)</sup>. 여기서 알 수 있듯이 한국 경찰제도는 아직 일어나지 않은 ‘위험’을 예방하고 관리하는 규율기관으로서 만들어졌다. 시대상황이나 광범위한 경찰업무를 고려하면 당시의 한국경찰은 서구의 ‘내치(18세기 중반 이전의 폴리스)’에 가까웠던 것으로 보인다<sup>167)</sup>. 제1차 갑오개혁에 경찰기관으로서 경무청이 신설되었는데, 그 때 신설된 기관이 총 여섯 개라는 점에서 경무청의 중요성을 짐작할 수 있다<sup>168)</sup>.

이후 일제 강점기 때 경찰권이 상실되었다가<sup>169)</sup> 미군정 때인 1945년 10월 21일 경무국이 중앙경찰기관으로서 창설되어 경찰업무를 담당했다. 이 때 각도에 보건 위생부가 설치(1945년 11월 7일)되면서 경찰이 맡았던 위생업무<sup>170)</sup>가 전부 보건후생부로 이관되었다. 그리고 경무국 경제경찰과를 폐지하고(1945년 10월 24일 법령 제17호), 이후에 물가행정

166) 이윤정, 『한국경찰사 : 근현대편』, (서울: 소명, 2015), pp. 25.

167) 앞서 내치가 근대적 의미의 경찰제도라기보다는 전반적인 국가행정 기능에 해당한다고 논한 바 있다.

168) 이윤정, 2015, pp. 28-29.

169) 1910년 “6월 30일 칙령 제33호 「내부관제개정(내부에서 경찰사무를 삭제하고 경무국과 배치경찰관을 삭제)」, 칙령 제34호 「경시청관제 폐지(경시청 전면 폐지)」, 칙령 제35호 「지방관관제개정(전국의 경찰사무 삭제와 경찰부 및 경찰서 이하 관서·경찰관 폐지)」, 칙령 제36호 「경찰비용에 관한 건(경찰 예산을 전액 일본정부에 제공)」, 칙령 제 37호 「일본국경찰관서 직원급여에 관한 건(대한제국 정부가 일본인 경찰관 급여를 지급)」이 공포, 7월 1일 발효됨으로써 대한제국의 경찰권이 상실되었다.” (이윤정, 2015, pp. 87)

170) 도경찰부 위생과, 경찰서 위생과, 도경찰부 지방공의, 도경찰부 군인원호과 (이윤정, 2015, pp. 159)

청의 관장 하에 경제업무를 일부 부활<sup>171)</sup>시켜서 경찰제도가 아닌 일반 행정제도에서 다루었다. 이러한 경찰업무의 축소는 서구에서 나타난 폴리스의 변화, 즉 내치에서 경찰로의 변화와 같은 맥락이다. 또한 1948년 8월 15일 대한민국 정부가 수립된 뒤에 한국경찰 조직은 미군정하의 경무부에서 내무부 치안국으로 격하되었고, 이에 따라 경찰관련 예산·인력·기구가 축소되었다. 이는 과거 일제경찰이나 미군정 때 일부 경찰의 횡포에 대한 반감이 작용한 것이기도 하지만<sup>172)</sup>, 다른 한편으로는 질서유지자로서의 경찰제도로 축소되는 ‘내치에서 경찰로’의 변화로도 이해할 수 있는 현상이다. 뒤이어 1953~1954년에 경찰관련 법령<sup>173)</sup>이 제정되면서 한국경찰의 사법경찰, 행정경찰 기능이 더욱 정비되었다.

갑오개혁 이래 경찰이 위와 같은 변화를 겪으면서 정치적 차원에서 많은 사건과 논의가 있었을 것이다. 그런데 한국경찰의 역사는 주로 법·제도사, 행정사 차원에서 정리되었다. 즉 한국 경찰사는 각 시기별로 경찰의 조직 제도, 업무 부서, 입직 경로나 훈련기관 현황 등 형식적인 제도 위주로 기술된 것이 대부분이다. 국가 권력기관인 경찰을 정치(철학)적 관점으로 해석하여 경찰 역사를 편찬한 사례는 찾기 힘들다. 따라서 지금까지의 한국 경찰사를 통해서는 경찰의 표면적 변화를 인식할 수 있을 뿐, 근대경찰로서의 정치적 의미나 목적 등 그 속 내용을 이해하는데까지는 미치지 못하였다<sup>174)</sup>. 이러한 점을 염두에 두고 이 글은 민주화 시기 정치경찰을 제도사적 변화와 그 논의로부터 접근하여 그 이면의 의미까지 파악하고자 한다.

1980년대 한국사회의 정치적 민주화 이전에 한국경찰은 아직 규율

171) 1946년 5월 28일 법령 제90호 「경제통제에 관한 건」

172) 이윤정, 2015, pp. 197.

173) 1953년 12월 24일 법률 제299호로 「경찰관직무직행법」, 1954년 4월 1일 법률 제316호로 「경범죄처벌법」, 1954년 9월 23일 「형사소송법」이 제정되었다. (이윤정, 2015, pp. 243)

174) “미국 등 외국의 경우는 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 되었다.” (김상구·조현빈, “한국 경찰활동의 다변화에 관한 연구”, *경호경비연구*, Vol.14, {2007}, pp. 90)

권력이 덜 침투한 형태였기 때문에 18세기 서구에서 나타난 근대경찰의 모습을 제대로 갖추지 못했다. 이는 분단이라는 특수성에 상당 부분 기인한다. 구체적으로 보면 건국 시기 사회 환경 때문에 한국경찰은 일상적인 치안 이상으로 국가안보 기능에 치중해야 했다. 그래서 당시의 경찰은 군대 같은 성격이 강했고<sup>175)</sup>, 경비·정보(사찰) 활동이 부각되었다. 게다가 그 때의 보안기능 혹은 정치경찰 기능은 비민주적인 주권 권력에 봉사했기 때문에 대다수의 국민들을 통제하고 억압하는 측면이 강했다. 이러한 이유로 한국 경찰제도는 역사적으로 진압담당 기구의 변화가 가장 두드러지는 모습을 보인다<sup>176)</sup>.

민주화 이전의 보안경찰 직제 및 업무 변화<sup>177)</sup>를 살펴보면 1948년 내무부 산하의 치안국으로서 경찰제도가 조직되었을 때 ‘사찰과’에서公安업무를 담당했다. 한국전쟁을 전후로 사찰과는 ‘정보수사과’, 이후 ‘특수정보과’로 바뀌어 대공 업무를 분장하였다. 그러다 1960년 4·19 혁명을 계기로 경찰의 선거개입과 정치사찰이 공식적으로 금지되었고, 특수정보과는 ‘정보과’로 바뀌었다<sup>178)</sup>. 이러한 변화는 보안기능의 축소라기보다는 세분화, 재정비라는 의미에서 이루어진 것이다. 실제로 제3공화국 당시(1963년~1972년) 경찰에서 사회안전 유지 업무의 비중은 전체업무의 약 42%로 높은 편이었다<sup>179)</sup>. 1972년 유신 선포 이후 경찰제도는 치안국에서 치안본부로 개편(1974년 12월 31일)되었다. 당시 시위가 급증하고 여전히 남북대치상황이 지속되던 혼란스러운 정국에서 경찰제도는 안보에 역점을 두고 개편되었다. 뒤이어 제5공화국(1981년~1988년) 정부 또한

175) 제 3공화국 초기(1963년 12월~)에 경찰은 군 장교를 80명 정도 총경급 간부로 특채했다. 또한 대간첩작전 업무를 전담할 전투경찰대가 창설되어 군사문화가 경찰문화에 접목되었다. (김보환, “한국경찰의 패러다임 변화와 역사기록의 쟁점 및 과제”, *한국경찰학회보*, Vol.11, {2006}, pp. 13-14)

176) 김진혁, “한국경찰체제의 역사적 특성”, *법학연구*, Vol. 20, (2005), pp. 253-254.

177) 경찰청, 『경찰청과거사진상규명위원회 백서』, (서울, 경찰청: 2007), pp. 93-104.

178) 1963년 ‘기타 반국가적 범죄의 수사’에 관한 사항이 처음 등장했고, 1966년 8월 1일 개편 때 ‘대공첩보수집 및 분석’, ‘기타 반국가적 범죄의 수사 및 수사지도’로 정보과 업무가 규정됨으로써 보안경찰이 정비되었다. (경찰청, 2007, pp. 94)

179) 이송호·김석범, “정부수립 후 한국경찰의 업무변화 분석”, *경찰학연구*, Vol. 9(1), (2009), pp. 9-18.

안보를 중시했고, 그에 따라 제4공화국 때 1개 과에 불과했던 경찰의 정보·대공 관련 부서가 5부 14과로 대폭 확대되었다<sup>180)</sup>. 이러한 보안경찰 조직의 변화는 당시 경찰의 정보와 사찰 기능이 광범위하게, 전문적으로 수행되었음을 시사한다<sup>181)</sup>. 경찰제도가 국가적 규모로 형성되어 있고 일원화된 조직체계에 명령하달이 용이하다는 점에서, 정치권력은 경찰을 선거에 적극 개입시켰다. 일부 대선에서 경찰은 이장, 통·반장 및 새마을 지도자 등과 함께 전국적으로 선거에 개입했고 총선에서도 지역 상황에 따라 부분적으로 개입했던 것으로 밝혀졌다<sup>182)</sup>. 이처럼 민주화 이전의 한국 경찰제도는 소수의 비민주적 정치권력에 봉사하는 형태로 조직·운영되었다.

민주화 이전의 보안경찰 활동에서 민간인 불법사찰 등 비민주적 정치권력에 밀착했던 사례들 중 일부가 2007년 경찰청 과거사진상규명위원회에 의하여 밝혀졌다. 예컨대 1949년 9월 1일부터 시행된 일반인 호구조사제도는 정당 및 사회단체관계, 사상동향, 자가·차가별 자산상황, 교육 및 종교관계, 가정불화유무, 방탕음일자 여부, 경제상의 신용 등<sup>183)</sup> 치안기능에 직접 필요하지 않은 개인적인 내용까지 수집하였다. 정보경찰은 필요할 때 이를 열람할 수 있었다<sup>184)</sup>. 이것은 전국적인 경찰의 감시망을 활용해서 국민 개개인을 관찰하고 통제했던 사례이며, 18세기 서

180) “1986년 5월 국가안전기획부의 국가대공기능 강화 방안에 따라 보안경찰의 조직이 대공부에서 대공 1, 2, 3부로 확대되면서 대공3부, 대공수사5과, 대공수사6과에서 각각 학원분야, 노동 분야의 좌경의식화 사범수사를 전담하였고 서울시경찰국에서도 학원사건을 전담하고자 보안수사2대를 창설했다.” (경찰청, 2007, pp. 104) ; “특히 정치·경제·사회·종교·문화·학원별로 각각의 정보를 수집하는 등 그 기능이 강화되었고, 국내외의 간첩뿐만 아니라 좌경의식화사범에 대한 정보수집 및 수사업무를 추가하는 등 대공업무가 확대되었다. 이에 따라 80년대 말 1,563명이었던 대공인력이 87년 말에는 4,715명으로 3배 이상 증가하였다.” (이송호·김석범, 2009, pp. 17)

181) 김진혁, 2005, pp. 253-254.

182) “제 1공화국 3·15 부정선거에서 경찰은 적극적·전면적으로 관권선거를 주도하였으며, 제3공화국 6·8선거에서도 직접적으로 광범위하게 선거에 개입한 것으로 확인되었다. 그리고 유신체제를 거쳐 1987년 대통령선거 때까지는 직·간접적으로 선거에 상당한 개입을 했던 것으로 판단할 수 있다.” (경찰청, 2007, pp. 400-401)

183) 경찰청, 2007, pp. 84.

184) 경찰청, 2007, pp. 58.

구사회에서 경찰제도가 국가적인 규모로 규율을 일반화시켰던 것과 유사하다<sup>185)</sup>. 하지만 일반인 호구조사제도는 근대의 문턱을 넘은 규율권력 현상으로 보기는 어렵다. 대신에 한국사회가 민주화되기 전 비민주적인 주권 권력을 뒷받침하기 위하여 경찰 고유의 징벌·감독 기능이 활용되었던 전근대적 사례로 보는 것이 적절하다. 이처럼 경찰제도가 마치 모세 혈관처럼 국가 규모로 조직된 것은 근대경찰의 치안·보안기능에 적절한 형태를 갖추는 과정이기도 했다. 그래서 호구조사제도는 비록 비민주적 주권 권력에 의해서 이루어진 활동이었지만 이후의 경찰 전문화를 가능케 한 일면을 가진다.

전술했듯이 근대 국가권력은 주권 권력과 규율권력의 접합체이며, 근대경찰은 이러한 국가질서를 유지한다. 민주화에 의해 국민주권으로 변화하는 주권 권력과는 달리 규율권력은 별개로 존재한다. 규율권력은 민주화의 논리로 직접 변화하는 영역에 있지 않지만, 민주주의와 규율기능은 밀접한 연관이 있다. 왜냐하면 규율권력이 확산되면서 민주화·산업화에 적합한 사회 환경과 시민의식이 조성되었고, 규율권력 또한 국민주권이 갖추어진 산업사회에 더욱 깊숙이 침투할 수 있었기 때문이다<sup>186)</sup>. 이처럼 근대화 과정에서 사회 곳곳의 규율권력 기관은 점차 전문성과 독립성을 갖추어 나갔다. 이러한 점에서 경찰 민주화의 문턱을 넘기 전부터 한국경찰의 ‘정치적 중립화’가 논의되었던 사실에 주목할 만하다.

한국에서 경찰 개혁론은 ‘정치적 중립화’를 주제로 삼아서 1950년대부터 이루어졌다. 그 배경을 살펴보면 1955년 9월 11일 정례국무회의에서 경찰을 내무부로부터 분리해서 대통령 직속 경찰위원회의 관리를 받도록 하는 경찰법안을 국회에 회부하고자 했다<sup>187)</sup>. 여당의 주장과는 달리 야당인 민주당의 주장은 경찰중립화에 초점을 두었다. 한국 경찰개

185) 미셸 푸코, 2016a, pp. 330-331.

186) 이에 대해 제 2 장 제 1 절의 마지막 단락에서 언급한 바 있다.

187) 이 법안은 법무부가 작성한 것으로 경찰의 승격과 대통령에 의한 통수를 강조했다는 점에서 당시의 여당 선거제도에 유리한 제도였다. 여러 이유로 이 안은 철회되었고, 1956년 8월에 자유당 총회에서 비슷한 안이 제출되었다. 다만 경찰위원회 대신에公安위원회라는 명칭을 사용했다. (허남오, 『한국경찰제도사』, {서울: 동도원, 1998}, pp. 226-227)

혁론이 ‘경찰중립화’를 목표 삼은 계기가 이 때문인 것으로 보인다. 1957년 4월 민주당 정책위는 경찰중립화라는 목표를 두고, 공정한 선거를 위해서 공안위원회 제도<sup>188)</sup>가 필요하다고 주장했다. 이후 1960년 5월 24일부터 제4대 국회는 ‘경찰중립화 법안 기초특별위원회’를 구성하고 경찰중립화 법안에 대해 공청회를 개최하였다. 이 때 경찰에 대한 민주적인 통제 및 관리, 국립경찰과 자치경찰의 이원화 여부, 경찰관의 자격 규제문제, 검·경 수사권과 관련하여 범죄수사의 주체를 다루었다<sup>189)</sup>. 이를 바탕으로 경찰중립화 법안이 같은 해 6월 7일 민의원의 법제사법위원회를 통과했고, 6월 15일에 국회를 통과한 헌법 제75조의 ‘경찰의 중립을 보장하기에 필요한 기구에 관하여 규정을 두어야 한다.’와 7월 1일 개정된 정부조직법 제13조 제1항 ‘경찰의 중립을 보장하기 위하여 공안위원회를 둔다.’가 명문화되었다. 하지만 1960년 7월 25일 제4대 국회가 자진 해산하고 5·16군사정변으로 모든 행정권이 중지되면서 경찰의 정치적 중립화는 실현되지 못했다. 당시의 논의는 정치적 민주화가 선행되지 않더라도 경찰의 정치적 중립화, 나아가 규율기관으로서의 정체성 추구가 일단 가능하다는 사실을 뒷받침 한다<sup>190)</sup>. 그리고 군사정권에 의해 경찰중립화가 좌절되었다는 대목은 규율권력 또한 민주적인 사회 환경에서 더욱 원활하게 확산되고 구체화될 수 있음을 시사한다. 이처럼 경찰 전문화는 경찰 민주화와는 별개의 영역에 있지만, 근대국가에서 그 둘은 서로 경계를 유지하면서 상호 강화된다.

188) 이는 일본의 제도를 참고한 것이다. “일본 국가공안위원회는 내각총리대신의 소할(所轄)하에 설치된 비상설의 경찰관리기관으로 경찰의 민주성과 정치적 중립성 확보를 목적으로 한다. 내각총리대신은 공안위원회에 대한 지휘·감독권이 없다. 국가공안과 관련된 경찰운영과 경찰교양, 경찰예산, 범죄감식, 범죄통계 및 경찰장비에 관한 사항 등 경찰청의 소장사무에 대해서 경찰청을 관리한다.” (신현기 외, 2012) ; 즉 공안위원회는 중립이 보장된 경찰행정에 관한 관리 기관이었다. (백형조·김보환, 『韓國警察史. 5』, {서울: 경찰청, 2006}, pp. 525)

189) 이윤정, 2015, pp. 254-256.

190) 다른 한편으로 규율권력은 민주주의와 양립 가능한 개념이다. 푸코에 따르면 판옵티콘의 모든 제도는 끊임없는 감독의 대상이 될 수 있다. 사회 구성원 누구라도 규율기관 혹은 규율장치의 운영을 확인할 수 있기 때문이다. 그래서 판옵티콘 형태를 지닌 규율권력의 강화는 폭정의 상태로 변질 될 위험 없이 민주적으로 통제 가능하다. (미셸 푸코, 2016a, pp. 320)

그런데 정치적 민주화 이전의 경찰개혁론에서 ‘중립성’ 개념을 더 따져볼 필요가 있다. 1960년대 ‘경찰중립화’ 법안에서 거론된 핵심 의제가 1980년대와 1990년대 경찰개혁론에 그대로 논의되었기 때문이다. 당시 경찰개혁론에서 경찰의 정치적 중립에 주력했던 까닭은 정치경찰의 폐해 때문이었다. 일제 강점기부터 경찰이 정권의 하수인이라는 국민적 반감이 극심했고, 경찰개혁으로써 이를 쇄신하고자 했던 것이다. 그런데 경찰개혁안은 주로 법·제도적 관점 및 행정학적 관점에서 급하게 이루어졌고 정치철학적 고찰로써 제대로 뒷받침되지 않았다. 그 결과 1950~1960년대 경찰개혁론의 출발에서부터 근대경찰 고유의 기능·정체성에 대한 인식이 결여되었다. 이는 앞서 설명한 한국경찰 역사 편찬에서도 공히 나타났던 문제이다. 경찰개혁론이 진정한 근대경찰 정비로 연결되지 못한 이유가 여기에 있다. 여태껏 경찰개혁 논의가 정치철학적 고찰 없이 권력기관의 역할을 피상적으로 분배하는 데 그쳤기 때문이다. 이 때문에 현재까지도 각계의 경찰개혁론은 근대경찰의 의미나 역량에 앞서 국가기관 간 권한분배 차원에서 주로 이루어지는 실정이다.

이 글은 위와 같은 문제의식을 바탕으로 1980년대와 1990년대 경찰개혁론을 살펴보고자 한다. 이를 통해서 일차적으로는 푸코적 의미에서 근대경찰의 정체성을 이해하지 못하고 경찰개혁론이 이루어졌던 사실을 확인하고자 한다. 그리고 당시 논의된 개혁안 중 일부가 실현되기는 했으나, 실제 내용을 보면 경찰 민주화와 전문화의 경계를 지키면서 계보학적으로 경찰개혁이 이루어졌다는 사실을 지적하고자 한다.

## 제 2 절 1980년대 후반 정치적 중립화 논의

1980년대 한국 사회의 민주화가 본격적으로 이루어지면서 비민주적 정치권력을 뒷받침하던 국가 권력기관 또한 민주화를 요구받았다. 비단 국민적인 요구뿐만 아니라 경찰 내부에서 자성의 목소리가 커졌던 점이 특기할 만하다. 예를 들어 1988년 1월 29일 경찰대학 졸업생 및 재학생 441명을 대표하여 약 30명이 ‘경찰중립화에 대한 우리의 견해’라는 성

명을 발표했다<sup>191</sup>). 이들은 “정치적 중립이 제도적으로 보장되지 않은 상태에서 봉사경찰의 구현은 허상일 수밖에 없다”라고 지적했고, “비민주적인 경찰행태로 인해 누적되어 온 국민 불신과 인권침해 문제는 경찰의 자질론까지 거론되게 하였으나, 이런 병폐의 근원에는 시국치안에 매달려야 했던 구조적인 이유가 크게 작용했음을 감안할 때 경찰중립은 경찰조직 자체만의 관심이 아닌 온 국민이 함께 풀어가야 할 과제”라고 밝혔다. 이 성명서는 경찰중립화를 보장하는 제도적 개혁의 필요성을 언급하고, 국민주권에 봉사하기 위하여 시국치안에서 민생치안으로 경찰활동의 초점을 옮겨야 한다고 주장했다. 뒤이어 1989년에 민주당 심완구 의원이 부하들과 연행근로자들이 보는 앞에서 공무수행 중인 경찰간부에게 손찌검한 일을 계기로 전국 경찰의 7%에 해당하는 5천여 명이 집단사표를 제출했다<sup>192</sup>). 사건 이전부터 여의도농민시위, 서울지하철 노조파업, 현대중공업 노사분규사태에 대한 공권력의 과격한 진압, 일선 파출소 M16 소총 지급문제처럼 시국현안에서 경찰이 정치권력의 앞잡이 노릇을 하게 되어 경찰간부들의 반발이 심했다. 경찰이 정치권력의 도구가 되어 국민과의 갈등 최전선에서 상당한 불신과 지탄을 받았기 때문이다. 이러한 경찰의 불만이 심 의원의 경찰폭행을 계기로 표출되었다는 평가가 있다. 같은 맥락에서 부산시경 간부들은 ‘심완구 의원 경찰간부 폭행사건에 즈음한 부산경찰의 입장’이라는 결의문을 발표하여 1)심 의원의 정중한 사과와 국회의원직 즉각 사퇴, 2)경찰조직의 정치적 중립이 보장되는 강력한 제도적 장치 마련, 3)일선 경찰의 실상을 파악하여 대폭적인 처우 개선책을 마련할 것 등 3개항을 요구하였다<sup>193</sup>). 사회적인 민주화에 맞추어 경찰제도 또한 보다 민주적·독립적으로 변화할 필요가 있다는 경찰 스스로의 인식과 요구를 알 수 있는 대목이다.

권위적인 경찰 조직에서 구성원들이 이처럼 강력하게 입장 표명을 할 수 있었던 이유는 전 국민이 민주화를 열망하는 시대적 상황 때문이었다. 그 속에서 과시적·물리적 폭력으로 국민을 제압하여 소수의 정치

191) “警察(경찰)중립… 國民(국민)신뢰 되찾자”, 『경향신문』, 1988.01.30. 기사(뉴스)

192) “집단辭表(사표)과문…難局(난국)에 또하나의 흑”, 『경향신문』, 1989.04.29. 기사(뉴스)

193) “경찰 내부서도 중립 주장”, 『한겨레』, 1989.04.30. 기사(뉴스)



권력을 유지시키던 전근대적 경찰활동은 더 이상 존속하기 어려워졌다. 즉 새로운 사회에서 경찰 고유의 규율기능이 제대로 행사되기 위해서는 주권 권력에만 유착되어 있던 기존의 경찰 권력에 근대적인 규율권력이 접합될 필요가 있었다. 이것은 비단 경찰제도만의 문제가 아니었다. 1988년에는 소장법관들이 검찰의 중립 및 독립을 요구하며 서명을 제출하여 ‘제2의 사법과동’으로 불렸던 바 있다<sup>194</sup>). 경찰장치에 속한 국가 권력기관들이 쇄신해야 하는 시점이었던 것이다. 실제로 이러한 ‘경찰중립화’ 요구 전후로 이미 정치권과 여론에서 경찰장치에 대한 개혁 논의가 상당히 이루어지고 있었다. 이러한 배경을 두고 경찰제도 개혁은 1960년 법안에서 다루어졌던 ‘경찰중립화’로서 다시금 논의되었다.

1980년대까지 경찰은 내무부에 소속된 기관이었다. 그런데 선거 주무부서인 내무부에 소속되어 있는 한 경찰은 정치적 중립을 기하기 어려웠다. 그래서 민주화에 맞추어 경찰제도가 내무부로부터 독립해야 한다는 각계의 공감대가 형성되었다<sup>195</sup>). 경찰 민주화를 위한 하나의 요건으로서 경찰독립이 필요했기 때문이다. 관련하여 1989년 1월 노태우 대통령은 기자회견에서 ‘경찰청’을 두는 방안을 검토 중이라고 밝혔고, 내무부장관 또한 내무부 외청으로의 경찰독립을 거론하여 정부안의 윤곽이 드러났다. 같은 달에 치안본부는 행정개혁위원회에 자체적인 안을 제출하였다. 치안본부를 내무부 외청의 ‘치안청’으로 승격시키는 것이 치안본부 안의 주된 요지였다<sup>196</sup>). 이러한 흐름 속에서 1991년 경찰청 독립은 정부안대로 내무부 외청으로서 이루어졌다. 이처럼 경찰민주화의 형식적인 토대가 갖추어지기까지 제도 독립에 대해 어떤 논의가 있었고, 각 국가기관이나 여론은 어떤 변화를 추구했는지, 어떤 의미에서 경찰이 내무

194) “88 격동의 社會(사회) <4> 司法(사법) 搜查(수사)기관 「거듭나기」 진통”, 『동아일보』, 1988.12.22. 기사(기획/연재)

195) “內務部(내무부)예속서 벗어나야 한다”, 『동아일보』, 1989.05.01. 기사(뉴스)

196) 그런데 내무부 외청으로서 경찰의 독립은 예산편성, 5급 이상 공무원 인사, 중요정책 수립 시 내무부장관의 지휘감독을 받아야 하므로 여전히 정치적 중립이나 경찰조직의 독립과는 거리가 있는 방안이었다. 그래서 외청 형태의 경찰제도가 독립제 중에서는 가장 독립성이 약하다는 지적이 있었다. (국가기록원{본원} 자료, 관리번호 CA0217075, “경찰중립화에 대한 정부 입장”, 경찰청 경무국 경무과, 1996년)

부 외청으로 독립한 것인지 살펴볼 필요가 있다.

우선 몇 차례 있었던 국회토론회<sup>197)</sup>와 KBS 심야토론 자료<sup>198)</sup>를 통해서 각계 논의와 여론을 먼저 살펴보고자 한다. 1988년 8월 26일 경찰의 중립성 보장방안에 관한 국회 토론회에서는 당시 경찰의 현주소를 확인하고 경찰 민주화와 경찰 전문화를 위해 무엇을 개선할지 논하였다. 이 때 서재근 동국대 교수와 김성남 변호사가 발표자로서 논의를 열고 뒤이어 토론자들이 참여하였다.

서재근 교수는 경찰 민주화가 헌법에 보장된 국민의 기본권과 국민주권을 보장하는 방향으로 이루어져야 한다고 보았다. 그는 국가안보와 정권유지에 전념하던 과거에서 벗어나서 인권, 국민안전에 보다 치중할 것을 희망했다. 이 주장에서 유추할 수 있는 사실은 경찰독립 그 자체를 경찰개혁의 목적으로 볼 수 없다는 점이다. 경찰독립을 바탕으로 정치권의 예속으로부터 벗어나고, 근대경찰 고유의 사회관리 기능으로 나아가는 것이 핵심이기 때문이다. 여기서 경찰 민주화는 경찰 전문화가 원활히 이루어지도록 정치적 환경을 조성한다. 이어서 서 교수는 경찰 민주화의 전제조건으로 사회 전반과 경찰관 개개인의 민주적 의식 개혁, 4대 형사사법기관인 경찰, 검찰, 법원, 교도소 간의 민주적 협력체제 구축, 양질의 경찰활동을 위한 적절한 예산 및 경찰관 인권보장을 제시했다. 서구 근대경찰의 성립이 민주화·산업화라는 사회 전반의 변화 때문에 가능했던 것처럼, 한국에서도 규율기관으로서 근대경찰이 성립하기 위해 사회 전반의 민주화가 뒷받침되어야 하는 것을 알 수 있는 대목이다. 특히 형사사법기관 간 협력체제에 대한 제안은 비단 경찰제도의 민주화뿐만 아니라 경찰장치 전반의 민주화가 병행되어야 진정한 경찰 민주화가 가능하다는 인식을 보여준다.

또한 서재근 교수는 경찰조직 관리에서 돌발성·위험성·직접성 등의

---

197) 국가기록원 서울기록관 자료, 관리번호 BA0841039, "경찰의 중립성 보장방안에 관한 토론회 결과보고", 행정자치부 자치지원국 자치제도과, 1988년 ; 국가기록원 서울기록관 자료, 관리번호 DA0411948, "경찰의 중립성보장 방안에 관한 토론회 회의록", 행정개혁위원회, 1988년, pp. 241-252.

198) 국가기록원 서울기록관 자료, 관리번호 BA0841009, "민주경찰의 과제에 대한 KBS 1TV 심야토론 요약", 행정자치부 자치지원국 자치제도과, 1988년, 20-24.

특수성이 존재하는데, 당시 경찰은 타 조직으로부터 조정·통제를 받기 때문에<sup>199)</sup> 책임 있는 치안행정이 어렵다고 지적했다. 이것은 전술했던 행정경찰 기능, 즉 규율기능에 초점을 맞추고 경찰제도에 자율성을 부여해야 한다는 뜻이다. 또한 서 교수는 경찰이 타 기관에 대한 협조업무가 과다하고 인력·예산·장치·교육이 부족하기 때문에 경찰의 독립성·전문성이 강화되어야 하며, 동시에 경찰 정보활동을 개선시켜야 한다고 말했다. 이는 정치권력과 밀착했던 행정경찰 기능을 근대경찰 작용에 필요한 적절한 수준으로 축소·조정해야 한다는 의미이다. 당시의 경찰제도가 아직 내치에 가까웠던 사실을 알 수 있는 대목이다. 서 교수의 발언을 통해서 경찰의 정치적 중립화 논의에는 경찰 전문화가 경찰 민주화와 함께 다루어졌던 사실을 알 수 있다. 다만 당시 토론자들은 이를 명확하게 구분지어 인식하지 않았고, ‘경찰중립화’와 ‘경찰 민주화’를 유사하거나 동일한 개념으로 사용했다.

한편 김성남 변호사는 경찰법 제정을 가장 긴급한 과제로 제시했다. 당시 경찰조직과 활동을 논한 규정과 명령은 있었지만 단일법이 부재했기 때문에 정치권력이 자의적으로 경찰조직을 개편할 수 있었다. 이처럼 경찰법이 없던 당시에는 경찰의 임무에 관한 법적 제한이 없으므로 한편으로는 무소불위로 권한이 확대될 수 있지만, 권한의 중복이 일어나기도 했다. 김 변호사가 지적했듯이 당시 경찰은 치안유지 업무 이외에 67종의 타 행정 지원 업무를 담당했다. 이는 경찰을 이용해서 무엇이든 할 수 있다는 의미이며, 다른 한편으로는 경찰 전문성이 부족하다는 의미였다. 그래서 김성남 변호사는 경찰법의 부재가 민주행정을 저해한다고 보았다. 이후 토론에서 심재승 치안본부 치안기획관 또한 단일 경찰법이 부재하여 경찰의 책임과 권한이 불분명하고 타 법령에 의한 협조업무도 과다한 점에 공감했다. 경찰 스스로도 경찰법을 제정하여 그 업무를 축소시킬 필요를 느끼고 있었던 것이다. 이러한 맥락에서 경찰법

---

199) 서재근 교수는 경찰에게 독자적 경찰정책 결정권이 결여된 사실을 언급하였다. 이것은 당시 지휘체계상 치안본부장은 제1급 관청인 내무부장관의 보좌관, 경찰국장은 제2급 관청인 시·도지사의 보좌관, 제3급 관청만이 경찰청장이었기 때문이다.

제정은 경찰의 역할을 치안유지자로 한정시키는 작업이며, 푸코적인 관점에서는 내치에서 근대경찰로 변화하는 제도적 기점이 된다. 정리하자면 민주화된 사회의 요구에 따라 주권 권력을 뒷받침하던 내치를 해체시키고 경찰의 범위를 한정시킬 필요가 있었다. 그래서 경찰제도는 형식적으로 규율기관의 정체성을 갖추게 되었다. 이는 한국경찰의 민주화·전문화를 한데 촉진시키는 출발점이 된다.

눈여겨볼 만한 사실은 김성남 변호사가 ‘중립성’이라는 용어의 애매함을 지적했던 것이다. 경찰제도 자체의 중립성은 타 기관과의 관계나 제도적 결합만을 일컫지만, 실질적 중립성의 문제로 들어가면 비민주성 혹은 경찰작용의 비합법성이 문제라는 요지에서다. 달리 말하면 주권 권력을 뒷받침하는 것 자체는 경찰 본연의 임무이지만, 비합법적 수단으로써 비민주적 주권 권력을 뒷받침한다면 민주사회에 부적합한 일이 된다. 이러한 점에서 김성남 변호사는 경찰제도를 바꾸는 것보다 합법성을 보장하는 사법적 여건이 우선시되어야 한다고 주장했다. 이는 앞선 서재근 교수와 마찬가지로 경찰장치 자체의 변화를 촉구한 것으로 볼 수 있고, 푸코적인 관점에서도 핵심적인 사항에 속한다. 전술했듯이 경찰제도가 메타규율로서 사회 감시망을 이루는 것처럼, 경찰기능을 분담하는 사법기관과 일반 행정기관 또한 규율기관으로서 군도(archipelago)를 이룬다. 그렇기 때문에 경찰개혁은 비단 경찰제도만의 변화만 고려해서는 실현될 수 없으며, 경찰장치 전반의 개혁이 균형 있게 이루어져야 가능한 일이다. 그런데 두 발표자의 지적과 달리 실제 국가기관 간의 논의는 권력배분 차원에서 각자 이해관계를 내세우는 차원에 머물렀다<sup>200)</sup>. 이처럼 각 기관마다 근대경찰의 고유한 정체성과 기능을 이해하지 않은 채 세력 다툼에 치중했고, 그 결과 경찰장치 내 기관들 모두 제 기능을 충분히 다할 수 없도록 하는 근시안적인 경찰개혁안이 난무했다.

두 발표자에 뒤이어 여러 토론자들이 의견을 내놓았다. 그 중 이원

---

200) 예컨대 검찰은 근대경찰에 필수적인 사법기능을 존중하지 않고 모두 검찰 소관으로 가져오려는 경찰개혁안을 주장하였다. 그리고 경찰은 내부의 역량이 충분하다는 근거로 설득력을 얻기보다는, 한국과 법제도적 여건이 상이한 외국의 입법례만을 언급하며 경찰 수사권 독립을 주장하였다. 이에 대해서는 같은 장에서 보다 상세히 후술하기로 한다.

달 중앙일보 논설위원은 경찰의 민주화, 능률화, 중립화는 대치개념이 아니라 동일개념이라고 말했다. 이는 앞서 조영래 변호사가 능률성을 희생해서라도 민주성·중립성의 요구를 좇고 국민 신뢰를 확보해야 한다는 주장에 대한 반론이다. 이원달 위원 발언은 경찰 민주화와 경찰 전문화가 함께 이루어지는 개념임을 뜻한다. 즉 경찰이 국민주권 보호에 초점을 두는 일과 전문적 규율기관으로 거듭나는 일은 단지 양립 가능할 뿐만 아니라 상호 전개되는 성격을 지닌다. 이는 민주주의와 규율권력이 병존할 수 있으며 어느 정도 상호 전개된다는 푸코의 관점과 상통한다. 더불어 이 위원은 경찰 전 인력의 42%만이 일선 혹은 지·과출소에서 근무하고 나머지 59%는 정치사찰 등 여타의 업무에 많이 배치되었던 현상을 지적했다. 이것이 “경찰의 고유 업무가 빼앗긴 사례”라는 표현에서 위험(우범자)관리와 범죄예방, 즉 규율기능이 경찰의 고유기능이라는 인식을 읽을 수 있다. 여기서 조 변호사의 발언은 당시의 경찰개혁론이 ‘경찰중립화’로 뭉뚱그려져서 경찰 민주화와 전문화의 경계 없이 혼란스럽게 이루어졌던 사실을 시사한다. 비민주적 정치권력으로부터 독립하는 것이 제 일의 목표였기 때문에 경찰개혁론의 모든 초점이 중립화로 수렴했고, 그로 인해서 푸코적 논의까지 이르지 못했던 것으로 보인다.

한편 신진규 경북대 교수는 한국이 올림픽 개최국이 될 만큼 경제가 부흥한 것이 경찰의 안보유지 때문임을 언급하고, 이제 사회행정에 치중할 수 있는 단계이므로 경찰 중립이 필요하다고 주장했다. 당시를 경찰 권력의 객관적 행사가 가능해진 시기로 평가한 것이다. 이는 18세기에 변화된 서구사회처럼 1980년대 후반 한국의 산업화·민주화 수준이 푸코적 의미의 근대국가에 가까워졌다는 뜻이다. 또한 신 교수는 “서울대 법대 나와서 경찰계에 들어가는 사람은 거의 없다. 경찰관 되는 것을 아주 부끄럽게 생각하기 때문이다. 하지만 범죄 예방을 담당하는 경찰계에 유능한 인사가 많아야 국민이 보호받을 수 있다.”라고 당시 실정을 지적했다. 여기서 알 수 있듯이 경찰 전문화를 위해서 경찰인사 및 경찰교육이 훨씬 발전할 필요가 있었다. 실제로 근대 규율기관으로 막 발돋움하려는 시점에서 역량 있는 경찰을 장기적인 비전으로 설정해야 하는 상황이었다. 하지만 신 교수의 지적이 경찰개혁안에 핵심 사안으로 반영

된 것 같지는 않다. 당시 1979년에 경찰대학 설치법이 통과되고 경찰교육 및 인사에서 변화가 나타나기는 했지만 경찰개혁안의 핵심 안건으로서 경찰 교육이나 역량 강화방안이 다루어지지 않는 않았다. 이는 경찰개혁론이 법·제도·행정 차원에서만 논의되었을 뿐, 경찰 내부의 정체성과 역량에 대한 정치철학적 고찰이 없었음을 파악할 수 있는 대목이다.

‘민주경찰의 과제’에 대한 KBS 심야토론에서도 유사한 요지로 논의가 오갔다. 토론자들 및 시민 의견은 경찰이 정치권력으로부터 독립하여 국민의 경찰이 되어야 한다는 점에 모두 공감했다. 여기서 박희태 의원은 경찰이 국민의 편이 되어야 하지만 정부를 지탱하는 합법적 지지역할도 중요하다고 지적했다. 이것은 주권 권력을 뒷받침하는 경찰의 임무를 구체적으로 이해한 결과로 볼 수 있다. 경찰 민주화 이후 경찰이 보호하는 주권 권력에서 국민주권이라는 성격이 강해졌지만, 그것이 근대 국가를 보호하는 경찰 본연의 기능을 변화시킨 것은 아니기 때문이다.

이에 더하여 공안위원회 제도, 경찰수사권 독립에 관한 논의가 뒤따랐다. 공안위원회 도입을 찬성하는 입장에서는 당시 경찰의 여건과 치안 특수성을 감안하여 독임제 형태로 운영하다가 이후 공안위원회로 전환하자는 의견(신오철 위원, 이상안 교수)이 있었다. 그리고 몇몇 토론자들(서재근 교수, 정상용 의원, 백남치 의원)은 공안위원회가 합의제적인 통제 기능을 가지기 때문에 경찰의 민주성을 보장할 것이라고 주장했다. 한편 반대 입장(박희태 의원)에서는 공안위원회 도입이 곧 경찰중립화를 의미하지 않는다고 지적했다. 공안위원회 구성상 정치권력의 개입이 예상되며, 합의제 기구이기 때문에 능률성·기동성이 떨어진다는 이유에서였다. 대신에 당시 제도에서 외청을 개편하고 임기제를 도입하는 대안이 제시되었다. 수사권 독립과 관련해서는 검찰의 견제·감독이 경찰 민주화에 필수 요소이므로 계속 검찰의 지휘를 받아야 한다는 의견(김성남 변호사)이 있었다. 같은 맥락에서 경찰의 자질 향상이 선행된 다음에 수사권 독립을 논할 수 있다는 의견(백남치 의원)이 있었는데, 이는 경찰의 전문성이 결여되어 있던 사실에 기인한다. 반면에 수사권 독립은 경찰 고유의 사법적 권한을 찾아주는 것이며, 이에 대해서 검찰에게도 필요한 수사·지휘를 인정해주면 된다는 의견(서재근 교수)이 있었다.

이 두 가지 논의사항에서 알 수 있는 점은 첫째로 1980년대 경찰 개혁안이 1960년 경찰중립화 법안의 골자를 그대로 가져왔던 것과, 둘째로 경찰 역량강화 방안이나 경찰장치 전반의 민주화 논의는 부재했다는 것이다. 이처럼 근대경찰 개혁을 위해 필요한 푸코적 논의까지 도달하지 못했기 때문에 경찰개혁론은 피상적인 수준에서 유사한 내용으로 반복되었다. 예컨대 경찰은 수사권 독립을 정치적 성과로서 당장 실현시키고자 하였다. 하지만 이 문제는 경찰의 수사역량을 객관적으로 입증해서 설득력을 인정받아야 하는 것으로, 외국의 입법례만을 근거 삼아 추진할 수 있는 사안이 아니었다. 마찬가지로 경찰 민주화를 위한 경찰독립과 견제장치 또한 공안위원회 제도에 매몰되어 경찰장치 전반의 민주화 논의로 나아가지 못했다. 그 때문에 1990년대 경찰개혁론에서, 심지어 현재까지도 경찰위원회 제도<sup>201)</sup>와 수사권 독립<sup>202)</sup>에 대한 공방은 근본적인 진전 없이 반복되어왔다<sup>203)</sup>. 이러한 점에서 실제 경찰제도 변화는 경찰개혁론이 그대로 수렴된 것이 아니라 경찰의 역량개발이 계보학적으로 전개된 결과로 볼 수 있다.

위와 같은 논의를 거쳐 정부 차원에서 경찰중립화 법안이 마련되었다. 특히 대검연구관 연구<sup>204)</sup>는 경찰개혁에 대한 경찰의 입장을 분석하고, 이에 대한 검찰안을 제시하였다. 여기서 경찰과 검찰의 의견 차이를 엿볼 수 있다. 당시 국가안전기획부(현 국가정보원), 국군보안사령부(현 국군기무사령부) 또한 경찰장치를 이루는 국가 권력기관이었다. 하

201) “[연합시론] 경찰위원회 구성 방식, 독립성 보장할 수 있나”, 『연합뉴스』, 2017.11.22. 시론

202) “경찰 ‘국가수사본부장’ 신설 추진…수사경찰 독립성 강화”, 『연합뉴스』, 2017.11.21. 기사(뉴스)

203) “유명무실한 경찰위원회를 국무총리실 산하 장관급 기구로 격상하고 경찰청을 산하기관으로 두는 경찰개혁방안이 나왔다. 수사 독립성 강화를 위해 경찰청과 별도로 국가수사본부 신설을 추진한다는 것.”, “경찰청은 다음달까지 경찰내부 여론을 수렴한 뒤 내년 2월까지 종합추진계획을 마련하기로 했다. 하지만 이같은 경찰개혁안은 지방자치경찰 확대와 검찰, 경찰간 수사권 조정과 같은 복잡한 현안과도 맞물려 있어 추진과정에 논란도 예상된다.” (“경찰에 국가수사본부 신설된다”, 『충남일보』, 2017.11.24. {사설})

204) 국가기록원(본원) 자료, 관리번호 CA0217068, “경찰기구 중립화주장의 문제점과 개선방안-1989.1.8자 조선일보 발췌 보도-(검찰-대검연구관 연구결과)”, 경찰청 혁신기획단, 1989년, pp. 1-24.

지만 이들은 경찰제도와 다른 고유한 조직과 기능을 가지기 때문에 경찰 개혁으로 직접적인 영향을 받지 않았다. 반면에 검찰은 경찰개혁, 특히 수사권 조정이 자신의 핵심 기능을 위협한다고 판단하여 경찰중립화를 심도 있게 논한 것으로 보인다. 더불어 지방자치기획단이 검토한 내무부와 경찰과의 연계방안<sup>205)</sup>은 경찰장치 바깥에서 경찰중립화 문제를 어떻게 인식하고 평가하였는지를 드러낸다. 두 자료를 보면 경찰제도, 그리고 경찰장치 내부와 외부에서 이루어진 경찰중립화 논의를 파악할 수 있다.

경찰의 중립화 주장과 그에 대한 검찰 의견 및 대안을 보면 경찰이 중립화 안을 두 가지로 제시한 점을 알 수 있다. 경찰이 제시한 경찰중립화 1안은 국무총리 또는 대통령 직속 국가경찰위원회를 두고 그 산하에 경찰청을 두는 것이었고, 2안은 내무부 외청의 경찰청을 국가경찰체제로 운영하는 것이었다. 그리고 경찰은 양 안에서 공히 수사권 독립이 필요하다고 주장했다. 경찰 1안은 당시 경찰이 선거주무부서인 내무부에 소속되어 정치적 중립을 기하기 어렵다는 인식에서 경찰위원회 설치를 제시하였다. 이에 대해 검찰은 위원회 설치가 곧바로 정치적 중립을 보장하지 않는다<sup>206)</sup>고 지적하고, 오히려 국가경찰-지방경찰로 조직을 이원화하거나 행정경찰-사법경찰로 기능을 분리하는 등 경찰업무를 분산<sup>207)</sup>시켜야 한다고 주장했다. 한편 경찰 2안은 위원회 제도가 책임성·즉각성이 결여된다는 인식에서 책임과 권한이 명백한 독립제 관청(경찰청)을 내무부 외청<sup>208)</sup>으로 설치하자는 내용이었다. 이에 대해서 검찰은 단순히 기구를 격상하기만 한다면 오히려 내무부장관의 통제가 약해지고

205) 국가기록원 서울기록관 자료, 관리번호 BA0841121, "경찰중립화 방안과 관련 내무부와 경찰과의 연계 방안 검토", 행정자치부 자치지원국 자치제도과, 1989년, pp. 5-56.

206) 검찰은 미국의 선례를 보건대 위원회 의원이 정당추천과 국회 동의까지 받을 경우 정당협상 등 정치권의 영향에 노출된다고 판단하였다. 또한 위원회 제도의 속성상 책임소재가 모호하여 경찰의 선거개입 등에 대해 탄핵이나 해임 대상자를 지목하기 어렵다고 보았다.

207) 기존에 대통령-국무총리-내무장관이 담당했던 통제장치가 사라지고 국가경찰위원회의 통제가 남게 될 경우 책임소재가 모호한 5명의 위원만으로는 비대한 경찰조직을 제어할 수 없다는 지적이다. 이러한 이유로 검찰은 경찰위원회 설치안, 즉 경찰 1안을 실시할 경우 경찰업무를 분산시켜야 한다고 주장했다.

208) 검찰은 경찰2안이 경찰 스스로 가장 희망하는 제도라고 해석했다.



시·도 지사와의 유대가 단절되어 정치권력과 밀착할 소지가 커진다고 판단했다. 특히 당시 시·도 지사의 보조기관이었던 시·도 경찰을 지방자치단체에서 분리하여 독립된 경찰청의 직속기관으로 만드는 것은 경찰을 비대하게 하는 부당한 변화라고 보았다. 따라서 당시 검찰은 중앙의 경찰청을 외청으로 독립시키더라도 지방에서는 경찰 권력을 분권화해야 한다고 보았다. 위와 같은 검찰의 판단에서 전국경찰 일원체제나 경찰조직 강화에 대한 경계심을 읽을 수 있다.

경찰수사권 독립문제에 대해서 경찰은 소수 검사에 의한 수사지휘가 형식적으로 이루어지는 실정이고, 명령계통이 이원화되어 국민의 피해구제가 지연된다고 주장했다. 또한 정치적 중립을 위해서도 수사권 독립이 필요하다고 보았다. 반면에 검찰은 경찰수사권이 독립될 경우 불법구속·고문 등 구속제도가 남용되고 정실에 의한 편파 수사가 증가할 위험이 있다고 지적했다. 예컨대 박종철 군 변사사건처럼 경찰의 정보업무에 독립적인 수사권이 결부된다면 인권피해가 극심할 것으로 내다보았다. 또한 당시 고졸 이하 경찰관이 전체의 82.7%라는 점에서 사법경찰의 지식수준이 낮고, 경찰관들은 수사 이외의 잡다한 업무로 자주 교체되므로 전문성이 낮다고 지적했다. 그 때문에 검사가 전문가로서 사법경찰의 기초조사를 점검·보완해야 할 필요가 있다고 보았다.

이 같은 검찰연구 결과 검찰은 선진국 경찰중립의 공통요소로서 자치제 경찰 등 경찰업무의 축소·분산, 합리적 인사제도, 사법적 통제감독을 제시하였다. 그리고 전제와 균형의 원리를 바탕으로 경찰제도의 분산·분할, 경찰에 대한 통제장치 확보를 주장했다. 이를 구체화한 것이 검찰의 경찰중립화 안 세 가지였다. 검찰 1안은 국가경찰-자치경찰의 이원화와 내무부 외청 형태의 경찰청 설치였다. 여기서 국가경찰은 전국의 행정경찰 업무를 담당하고 지방자치 경찰은 시·도지사 아래에서 범죄수사를 하는 행정경찰-사법경찰 분할이 제안되었다. 검찰 2안은 국가경찰 위원회를 설치하는 대신에 국가경찰은 행정경찰 업무만 담당하고, 순수 사법경찰은 검찰에 소속시켜 형사사건을 전담하는 방안이었다<sup>209)</sup>. 끝으

209) 검찰 2안은 파출소 등 생활안전 기능은 행정경찰에 존치시키고, 보안사범은 경찰이 담당하되 형사사건은 검찰로 인계하도록 하였다. 그 입법례로서 미국 FBI,

로 검찰 3안은 국가경찰위원회를 설치하되<sup>210)</sup> 사법경찰에 대한 검찰의 자격자질심사·감독권 등을 채택하는 방안이었다. 여기서 검찰은 국가경찰위원회를 설치하면서도 국가경찰 일원체제를 유지할 경우 경찰 권력이 오히려 강화되어 경찰중립의 저해 요인으로 작용할 수 있다고 우려했다. 그래서 사법경찰 인사에서 검찰(검사장)의 동의로써 자격·자질을 심사하도록 하고, 검찰이 사법경찰의 업무를 감독하도록 일반적 감사를 실시해야 할 필요가 있다고 주장했다.

검찰의 경찰중립화 3개 안은 공통적으로 사법경찰에 대한 검찰의 감독 강화 또는 검찰의 사법경찰 기능 전담을 요구하였다. 또한 경찰의 일원체제나 경찰위원회 설치에 대해서 검찰은 상당한 우려를 표명했고, 상황별로 경찰 분산·분할 방안이 필요하다고 역설했다. 그런데 푸코적 의미의 규율기관에 재량과 자율성이 일정 부분 보장되어야 한다는 점을 고려하면 검찰의 3개 안은 지나치게 검찰 중심으로 구상되었다. 물론 어느 국가 권력기관이라도 견제장치가 따라야 하지만, 근대경찰로 거듭나는 데에 필요한 권한이나 기능은 경찰제도에 부여할 필요가 있기 때문이다. 다른 한편 수사권 독립에 대한 검찰 의견은 균형 잡힌 경찰개혁을 위한 통찰을 담고 있다. 당시 여건에서 경찰수사권이 독립할 경우 정실에 의한 편파수사를 견제할 수 없고, 당시의 낮은 경찰 전문성 때문에 제대로 된 수사가 이루어지기 어렵다는 검찰 지적은 모두 일리가 있다. 1980년대 후반은 한국경찰이 주권 권력의 도구에서 막 근대 경찰로 변화하려 했던 시기이다. 경찰은 짧은 기간에 광복과 분단을 겪은 근현대사적 특수성 때문에 민주적 운영기반이 희박한 실정이었다. 그래서 경찰수사권의 독립은 시기상조로 볼 수 있었다. 경찰교육이나 수사기법의 과학화 등 경찰 전문화가 충분히 갖추어지고, 주권 권력의 도구라는 국민적 반감과 불신을 극복한 뒤에야 경찰수사권이 독자적으로 행사될 수 있다. 즉 수사권 독립은 경찰이 규율기관으로서 기능·형태를 어느 정도 갖춘 다음에 논할 수 있는 문제인 것이다. 또한 1988년 국회토론회에서 김성

---

벨기에, 스위스 바젤시의 사례를 제시했다.

210) 검찰 3안은 경찰위원회의 수사지휘관여 금지 규정, 경찰위원회 위원의 자격기준 설정을 제안했다. 구체적으로 경찰위원회에 2명의 법조인, 1명의 법률학 교수, 2명의 국가 공무원을 포함할 것을 요청하였다.

남 변호사가 지적했듯이 경찰중립화 문제란 정치권력으로부터의 독립을 일컫는 바, 수사권 독립은 형사정의 절차의 차원이므로 별개의 논의로서 다루어져야 한다.

이처럼 ‘경찰의 정치적 중립’ 논의가 경찰 민주화와 전문화의 경계를 구분하지 못한 채 이루어졌지만, 결과적으로 경찰은 근대 규율기관의 성격을 갖추는 방향으로 변화했다. 경찰과 검찰이 제시했던 각각의 경찰 개혁안은 경찰개혁보다도 자신의 세력을 유지·강화하는 데에 치중된 것이었다. 그래서 어느 한 쪽의 안이 현실성이나 설득력을 가지고 실현되지 않았다. 대신에 근대경찰 고유의 특성과 당시 경찰역량에 적합한 개혁안이 각각 부분적으로 반영되었다. 그 결과 실제 경찰개혁에서는 검찰이 주장했던 경찰 사법기능의 제한이나 경찰이 희망했던 경찰수사권 독립이 실현되지 않았다.

끝으로 살펴볼 1980년대 후반 경찰중립화 논의는 지방자치기획단의 내무부-경찰 연계방안 검토 자료이다. 치안본부는 직제상 내무부의 보조기관이었으나 실상 거의 독립적으로 운영되고 있었다. 당시 야당의 단일 경찰법안에 따른 경찰청 설치에 내무부로부터 완전히 독립하는 형태였다. 그런데 대규모 조직인 치안기구가 분리될 경우 내무부는 대폭 축소될 수밖에 없었다. 이에 지방자치기획단은 한국의 여건상 경찰제도와 내무부 간 연계방안을 마련할 필요가 있다고 파악했다. 검토자료는 치안행정이 내무행정의 고유 기능에 속하기 때문에 치안청이 설치되더라도 내무부와 밀접히 연관될 것이라고 보았다. 따라서 지방자치기획단에서는 내무부에 경찰기구를 두되 사실상 독립(경찰중립화)하고, 내무부는 경찰의 일반 서무기능을 담당해서 대의제 기능에 국한시키는 연계방안을 제시했다. 이 때 경찰행정의 특수성이 무시될 우려가 있다는 문제점을 함께 언급했다. 내무부와 경찰제도가 연계되었을 때 자칫 책임 소재가 불명확해지거나 경찰의 능률성·기동성이 상실될 수 있다는 점을 지적한 것이다. 이러한 지방자치기획단의 검토는 경찰의 완전독립이 어려운 현실을 고려하면서 경찰 규율기능의 특수성을 저해하지 않는 방향으로 경찰개혁을 모색하려 했다는 의의가 있다. 경찰이 독립하더라도 치안행정은 여전히 내무행정의 주요 기능이기 때문에 내무부와 연계한다는 발상

은 푸코적인 관점에서 유효한 것이며, 따라서 이는 실제 경찰청 독립에 반영되었다.

제5공화국 하의 시국관련 사건 때문에 경찰민주화와 경찰중립화 요구가 각계에서 제기되었고, 1989년 8월 행정개혁위원회가 경찰의 중립성 보장 안을 대통령에게 건의한 바 있었다. 이 때 경찰중립화 방안의 기본 목표는 경찰민주화와 정치적 중립, 국가안보 및 사회질서 유지, 국민 기본권 보장 등이었다. 이에 대해 지방자치기획단에서는 경찰중립화 그 자체가 최종 목적이기보다는 국가안보 및 사회질서를 유지하여 국민의 기본권을 최대한 보장하는 것이 궁극적 목표라고 파악했다. 이는 앞서 국회토론회 내용을 논할 때 경찰독립이 그 자체로 목적이 아니라고 지적했던 것과 상통한다. 더불어 기획단 검토 자료에서는 세간에서 오해하곤 하는 ‘경찰중립화’의 의미를 명시했다. 여기서 정치적 중립이란 정치에 전혀 개입하지 않는 것이 아니라, 어느 정당이 집권하든 공정성과 비당파성을 가지고 차별 없이 여야에 봉사한다는 의미로 규정되었다. 이를 푸코식으로 보면 ‘주권 권력을 뒷받침하는 경찰 고유의 기능을 유지하되 소수의 정치권력이 아닌 국민주권에 봉사하는 것’이라고 할 수 있다. 이러한 해석은 국가의 내무행정에서 치안기구의 역할과 의미를 통찰력 있게 파악한 결과로 보인다.

끝으로 지방자치기획단 검토자료는 세간의 오해와 달리 경찰중립화와 경찰독립이 별개의 문제라고 지적했다. 즉 경찰중립화는 경찰기구의 독립이나 수사권 독립과는 별론이라는 뜻이다. 그리고 기획단에 따르면 경찰이 독립의 대상이라기보다는 지휘·감독을 받아야 하는 대상이며, 행정개혁위원회가 제시한 경찰중립화 방안(경찰청 완전독립 안)은 당시 경찰발전단계로 보아 오히려 많은 문제점을 야기할 것으로 보았다. 경찰제도가 근대적인 규율기능을 아직 정비하지 못했기 때문에 경찰독립 시 통제하기 어려울 것으로 본 것이다. 이처럼 지방자치기획단은 경찰장치 외부에서 비교적 현실적·객관적으로 경찰개혁안을 제시했다.

이러한 논의를 바탕으로 1991년 5월 31일 경찰법이 제정되어 동년 7월 31일자로 시행되었다. 이로써 경찰청이 내무부 소속의 외청으로 독립했고, 경찰위원회가 발족하였다. 경찰위원회는 입법 이전 야당이 주장

했던 독립된 경찰 상급기관이 아니라 내무부 소속 심의·의결기구로 갖추어졌다. 이는 한국 통치체제의 현실에 맞게 경찰의 정치적 중립성을 보장하려는 시도에서 비롯되었다<sup>211)</sup>. 즉 경찰위원회는 경찰시책에 대한 심의·의결로써 경찰행정의 합리성·공정성을 기하고, 나아가 국민 신뢰를 제고하기 위한 제도이다<sup>212)</sup>. 내무부에서 경찰청이 완전히 독립하지 않은 까닭은 근대국가에서 치안행정이 여전히 내무행정의 주요 기능이기 때문이라고 할 수 있다. 근대경찰이 자율성과 재량을 필요로 하지만, 동시에 내무행정과 상호작용하고 견제를 받아야 한다는 점에서 내무부 외청으로 독립했던 것이다. 반면에 한국 근대경찰 성립단계에서 경찰민주화와 경찰 전문화가 충분히 전개되지 않았기 때문에 경찰수사권이 독립할 수 있는 여건이 갖추어지지 못했다. 그래서 경찰의 숙원이었던 수사권 독립은 실현되지 않았다. 단일한 ‘경찰법’으로 업무가 명시된 결과, 경찰은 광범위한 내무행정에 협조해야 했던 과거로부터 탈피하여 한정된 치안기능을 수행할 수 있었다. 이로써 경찰이 보다 독립적으로 고유기능을 맡는 제도적 환경이 마련되었고, 이는 이후 경찰 민주화와 경찰 전문화의 기반이 되었다.

전술한 논의를 종합해볼 때 한국 국가권력이 민주화와 산업화를 거치면서 근대 국가권력(주권 권력과 규율권력의 접합체)으로 변화했다. 그에 따라 1980년대 후반에 경찰 또한 주권 권력의 단순한 보조기관에서 벗어나 사회질서와 치안 유지를 담당하는 근대 규율기관의 정체성을 부여받게 된 것이다. 이 같은 규율기관 혹은 근대경찰로의 변화는 일반적으로 거론되는 ‘경찰 민주화’라는 현상을 포함하는, 보다 포괄적인 사실이다. 앞서 살펴보았듯이 규율의 국가화는 산업화, 민주화와 상호 필요에 의해 서로 영향을 주고받으면서 전개되기 때문이다. 이러한 일련의 현상이 그 표면에서는 ‘경찰의 정치적 중립화’ 논의와 경찰개혁으로 나타났

211) 경찰위원회의 심의·의결사항으로는 경찰 인사·예산·장비·통신 등 주요정책 및 경찰업무 발전에 관한 사항, 인권보호 관련 경찰의 운영·개선에 관한 사항, 경찰 임무 외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조요청에 관한 사항, 기타 내무부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회에 부의한 사항이 해당된다. (백형조·김보환, 2006, pp. 525-526)

212) 허남오, 1998, pp. 258.

다. 따라서 경찰법 제정 및 경찰청 독립은 푸코적인 의미의 근대경찰이 출발하는 제도적인 바탕이 된다. 하지만 1980년대 경찰개혁론은 푸코적인 논의에까지 나아가지는 못했다. 즉 근대경찰 고유의 역할, 역량, 위치를 이해하지 못한 채 경찰개혁이 논의되었고, 개혁안은 제대로 실현되지 않았다. 그 결과 1980년대까지의 경찰개혁론이 1990년대에 그대로 되풀이되는 모습을 볼 수 있다.

### 제 3 절 1990년대 중반 정치적 중립화 논의

경찰청 성립을 전후하여 제6공화국 때는 경찰의 정보 및 대공부서가 정보국 4개과, 보안국 5개과로 축소·조정되었다. 그러나 이것은 물리적인 축소였을 뿐 실제 업무내용에서는 경찰의 보안기능이 여전히 중요하게 유지되었다<sup>213)</sup>. 1991년 경찰 예산안을 보아도 수사 활동비보다 정보 대공부문 활동비의 증가율<sup>214)</sup>이 높았다. 또한 치안감사보고서에서 경찰이 학원 노동 종교계에 활동비를 지급하고 '유급망원'을 구축해서 정보활동을 했던 사실이 밝혀지기도 했다<sup>215)</sup>. 이렇듯 구체적인 정보경찰 활동 사례를 보면 1990년대는 아직 경찰민주화가 이루어지는 과정 중이었다. 예컨대 전술했던 일반인 호구조사 제도는 치안정보수집의 범위를 벗어나는 수준인 데다가 상위법의 근거가 불명확해서 1987년에 폐지되었다. 관련하여 내무부령 제457호(1987년 6월 19일)에 “고도산업사회의 발전에 따른 치안여건의 변화 및 치안수요의 증가로 인하여 현실적으로 전 세대에 대한 호구조사가 불가능하고, 행정의 과학화, 전문화에 따라 각종 자료의 전산화가 이루어져 호구조사제도의 실효성이 거의 없을 뿐만 아

213) 이송호·김석범, 2009, pp. 18-19.

214) 수사활동비는 1990년 343억 3천 4백만 원에서 389억 2천만 원으로 13.4%가 증가했고, 치안정보활동비는 106억 9천 3백만 원에서 128억 4천 3백만 원으로 20.1%, 대공 활동비는 204억 3천 3백만 원에서 243억 7천 2백만 원으로 19.3% 증가했다. (“내년 경찰예산 수사비 비해 정보·대공부문 더 늘려 '민생'보다'시국치안'주력”, 『한겨레』, 1990.11.22 기사(뉴스))

215) 상동, 『한겨레』, 1990.11.22

나라, 현행 호구조사제도는 상위령의 근거가 없는 경찰편의 위주의 제도이므로 폐지한다.”라고 명시되어 있다<sup>216)</sup>. 그런데 특정인을 대상으로 하는 ‘요시찰’ 제도와 사회주요인사에 대한 ‘인물존안자료’는 경찰활동에 계속 활용되었다. 이후 요시찰 제도는 1994년 국정감사에서 인권침해의 소지가 있다는 지적을 받고 폐지되었다. 그리고 인물존안자료는 개인의 사상이나 양심의 자유, 인권을 침해한다는 이유로 1999년에 폐지되었다. 즉 국민 전체에 대한 사찰제도는 민주화 시기 즉각 폐지되었지만 정치적 목적의 특정인 사찰은 1990년대 중후반에 들어서야 폐지되었다.

이처럼 1990년대는 사회적으로나 경찰활동에서 민주화가 진행되었던 시기이다. 민주화와 산업화가 진행되면서 과시적인 주권 권력은 축소되고, 규율권력의 교묘한 권력 작용이 확대되었지만 여전히 비민주적인 정치권력이 상당 부분 득세했었다. 그래서 1991년에 경찰 민주화·전문화가 새로운 전기를 맞았음에도 1990년대 경찰 규율기능의 상당 부분이 비민주적 주권 권력에 봉사했다. 1980년대 후반 경찰중립화 논의가 형식적인 근대경찰제도 형성을 다루었던 반면에, 1990년대에 정치적 중립화 논의가 불거진 것은 비민주적인 경찰 실태를 지적·보완하기 위함이었다. 1996년 경찰개혁론이 언론의 집중 공세를 받았던 배경에는 불법사찰, 선거개입 등 경찰과 정치권력 간의 긴밀한 유착관계가 있었다. 그래서 1996년에도 경찰개혁론은 정치적 중립화 논의로서 전개되었다. 그 논의를 보면 1990년대 경찰개혁론이 어떤 논지에서 이루어졌는지 알 수 있다. 이를 위해서 경찰청 과거사진상규명위원회가 검토한 1990년대 정치경찰의 불법 활동, 1992년 국가기관들의 선거개입, 1996년 경찰의 정치적 중립을 둘러싼 여론 공세와 경찰의 입장<sup>217)</sup>, 1990년대 중반 민주당 경찰법 개정안에 대한 경찰 검토의견<sup>218)</sup> 및 행정쇄신위원회의 ‘경찰행정 쇄신방안’에 대한 경찰 검토의견<sup>219)</sup>을 살펴보고자 한다.

216) 경찰청, 2007, pp. 58.

217) 국가기록원(본원) 자료, 관리번호 CA0217075, “경찰중립화에 대한 정부 입장”, 경찰청 경무국 경무과, 1996년, pp. 1-165.

218) 국가기록원(본원) 자료, 관리번호 CA0217068, “민주당 경찰법 개정법률안 종합 검토의견”, 기획관리관실, 1994년(종료년도 1996), pp. 44-108.

219) 국가기록원(본원) 자료, 관리번호 CA0217068, “경찰조직개편 논의 관련 보조자료”, 기획관리관실, (종료년도 1996), pp. 25-43.

전술했듯이 1990년대 경찰중립화 논의는 정치경찰의 불법 활동을 계기로 불거졌다. 그 중 2007년 경찰청 과거사진상규명위원회가 검토했던 1991년 강기훈 유서대필 사건과 청주대 ‘자주대오’ 사건은 경찰제도가 재정비되던 기점에서 일어났다. 이것들은 당시 의문이 제기되었다가 2000년대에 경찰에 의해 결국 재조사되었다. 따라서 이 둘을 1990년대 초반 정치경찰의 실상을 드러내는 대표사례로 볼 수 있다. 우선 ‘강기훈 유서대필 사건’은 1991년 5월 8일 전국민족민주운동연합(이하 ‘전민련’) 사회부장 김기철이 유서를 남기고 분신자살한 뒤에 검찰과 사법당국이 전민련 총무부장 강기훈을 유서대필(자살방조 혐의)로 지목하고 처벌했던 사건이다<sup>220</sup>. 이 일이 있기 전에 명지대생 강경대 군이 백골단(형사기동대)에게 맞아서 사망한 데 항의하여 대학생들의 분신자살이 잇따른 바 있다. 당시 정치권은 김기철 분신자살 배후에 선동 세력이 있다고 주장하였는데, 강기훈을 유서대필로 몰아서 이 사건을 ‘부도덕한 민주화세력’에 의한 것으로 호도했다는 의혹이 제기되었다. 이에 과거사진상규명위원회는 사건의 중요쟁점이었던 필적감정이 경찰청의 감시·감독을 받는 국립과학수사연구소에 의해 이루어졌다는 점에서 차후에 필적감정 및 관련자 면담으로써 사건을 재조사하였다. 한편 청주대 ‘자주대오’ 사건은 1991년 청주대학교 운동권 학생 20명이 ‘자주대오’라는 이적단체를 구성하고 주체사상에 따라 민족해방인민민주주의 혁명을 추구하는 정권 수립을 목표로 했던 점이 인정되어 국가보안법 위반으로 사법처리 받은 사건이다<sup>221</sup>. 이에 대해 1991년 4월 26일 명지대학생 강경대 폭행치사사건에 반발하여 학생운동권 활동이 연이은 시점에서 수사기관이 고문, 가혹행위, 회유로써 ‘조직’사건으로 조작하고 학생활동을 위축시킨 것이라는 ‘용공조작<sup>222</sup>’ 의혹이 제기되었다. 이에 과거사진상규명위원회는 수사기록 및 관련자 면담을 통해서 사건을 재조사하였다.

전술한 두 사건 모두 수사에서 비단 경찰뿐만 아니라 검찰<sup>223</sup>, 기

220) 경찰청, 2007, pp. 175-210.

221) 경찰청, 2007, pp. 211-241.

222) 용공조작은 ‘공산주의의 주장을 받아들이거나 그 정책에 동조하는 것으로 사실을 꾸며 만드는 것’을 의미한다. (네이버 국어사전; 경찰청, 2007, pp. 87.에서 재인용)



무사 등 경찰장치 내 국가기관들이 주요하게 참여하였다. 그만큼 두 사례가 국가안보 관련 중대사건으로 다루어졌고, 수사과정에서 정치권력과 연계 또한 긴밀했을 것으로 짐작된다. 2007년 과거사진상규명위원회가 이 사건들을 재조사했지만, 진상이 규명되기보다는 증거의 미비함 등이 일부 지적<sup>224)</sup>되었을 뿐이었다. 세간의 화제가 되고 의혹이 제기된 사건이 아닌 경우까지 고려하면 1990년대 정치경찰의 불법 활동은 더 많았을 것이다. 이것은 1991년 근대 경찰제도의 정비만으로 단기간에 쇠퇴할 수 있는 문제가 아니었다. 다만 전술한 사례에서 검찰, 기무사 등 경찰장치 전반의 비민주적 수사행태가 여론의 관심을 받은 점은 유의미하다<sup>225)</sup>. 정치경찰 활동이 더 이상 국민의 시선으로부터 자유롭지 않았던 것을 보여주기 때문이다. 이렇듯 1990년대 사회 전반의 민주화에 따라 경찰장치 내 국가기관들의 민주화·규율기관화가 지속적으로 요청되었다.

특히 1992년 국가 권력기관의 노골적인 선거개입을 계기로 경찰개혁에 대한 국민적 요구가 표출되었다. 기무사는 일부 군부대의 부채자 투표에서 공개기표·중간검표 등 선거부정을 주도했다. 구체적으로는 기호 1번을 제외한 번호를 손으로 가리고 투표를 강제하거나 검열이 가능하다는 점을 앞세워 여당에 몰표를 주도록 압력을 가했다<sup>226)</sup>. 이에 대해

223) "이제 일차적인 입증책임이 검찰 쪽으로 넘어왔기 때문이다. 그런데 검찰의 수사는 벽두부터 난항을 겪고 있다.", "당초 이번 사건을 계기로 분신의 조직적인 배후에 대한 수사를 해보겠다는 의욕을 비쳤던 검찰은 이처럼 수사가 난관에 부딪치면 수사범위를 축소할 수밖에 없을 것 같다. 수사책임자인 서울지급 강신욱 강력부장은 이와 관련, "분신의 조직적인 배후에 대한 강한 의심을 떨쳐버릴 수 없지만 수사범위가 지나치게 확대될 경우 자칫 「공안수사」라는 의혹을 살까 우려된다"며 우선은 강씨의 유서대필에 대해서만 수사의 초점을 맞추고 있다고 밝혔다. 공권력과 재야의 도덕성 시비로까지 비화된 이번 사건은 단순히 범죄수사 차원의 문제가 아니다." ("「유서代筆(대필)」 수사 처음부터 난항", 『동아일보』, 1991.06.25 기사(뉴스))

224) "본 위원회는 기무사에서 수사중 송○○이 자필로 작성한 강령·규약 및 이를 근거로 경찰에서 수사한 점은 신빙성이 없어 증명력을 인정하기 어렵거나 약하다는 판단이며, (중략)그것을 증거로 채택하여 그 강령·규약의 내용 중 일부 내용을 범죄사실로 인정한 점에 대하여 의혹이 있다고 판단한다." (경찰청, 2007, pp. 239)

225) "기무사 녹화사업'부활'의혹 '청주대 자주대오사건'조작 논란", 『한겨레』, 1991.06.16 기사(뉴스)

226) "군 공개투표등 대대적 선거부정", 『한겨레』, 1992.03.23 기사(뉴스)

공명선거실천시민운동협의회(이하 ‘공선협’)는 육군 3군사령부 산하 사단의 현역군인으로부터 ‘건강한 부대관리’라는 선거지침 문서를 제보 받아서 공개했다. 이 지침은 군의 조직적인 선거개입을 보여준다<sup>227)</sup>. 같은 맥락에서 1992년 안기부 또한 선거개입 정황이 포착<sup>228)</sup>되었다. 당시 안기부 직원들이 야당 후보를 비방하는 유인물을 돌리다가 적발되었는데, 이들의 소지품에서 현역의원, 5공 관련 인사, 장·차관, 국영기업체사장 등 90여 명의 차량번호 명단이 나와서 평소 정치인 사찰을 행했던 것을 시사했다. 또한 이들이 대공수사국 3개 팀 중 1개 팀 8명에 속한 4명이었다는 점에서 광범위한 정치사찰의 존재를 드러냈다. 이에 대해 민주당(야당)은 대통령에 항의서한을 발송<sup>229)</sup>했고, 광주·전남지역 총학생회연합 소속 대학생 3백여 명은 안기부 선거개입중단 등을 요구하는 시위를 벌였다<sup>230)</sup>. 그리고 일선 경찰은 야권 출마 예상자들의 선거운동을 방해·불법연행 하거나 선거폭력사범을 비호하는 등 광범위하게 선거에 개입했다<sup>231)</sup>. 뿐만 아니라 구청·군청 등 일반 행정기관들도 공무원들을 동원해서 야당의 합법 게시물을 철거하거나 비닐하우스 거주자 등 취약계층을 대상으로 억압적인 여당 지지를 요구한 바 있었다. 하지만 국민의식이 근대적으로 변화한 상황에서 이러한 관권선거 행태는 더 이상 묵인되지 않았다. 야권과 언론에서 비판이 이어졌으며, 국민들 또한 민원과 시위 등으로 이에 항의하였다.

이처럼 1990년대 국가기관들은 사찰·선거개입 등 정치경찰 활동으로 비민주적 정치권력을 뒷받침했다. 그 속에서 경찰 또한 크게 지탄받았다. 와중에 박일룡<sup>232)</sup> 경찰청장이 총경 이상 전국 지휘관들에게 지휘

227) “군 선거개입 입증문서 공개”, 『한겨레』, 1992.04.24 기사(뉴스)

228) “‘꼬리’가 너무 길었나 범망에 걸린 안기부의 선거개입” 『한겨레』, 1992.03.22 기사(뉴스)

229) “軍(군)·安企部(안기부)선거개입 대통령에 항의서한 民主(민주) 재발방지 촉구”, 『경향신문』, 1992.04.18 기사(뉴스)

230) “安企部(안기부)선거개입 항의 대학생 잇단 기습시위”, 『경향신문』, 1992.12.16 기사(뉴스)

231) “행정기관-경찰 관권선거 앞장”, 『한겨레』, 1992.03.01 기사(뉴스)

232) 박일룡 경찰청장은 1992년 부산경찰청장 재직 시절 대선을 열흘 앞두고 부산기관장 대책회의에서 지역감정을 조장한 발언(소위 ‘초원복집 사건’)으로 물의를 빚고 경질된 바 있었다. 이후 안기부 1차장 재임 시 북풍사건을 조작하여 선거공작

서신(1996년 7월 1일자)을 배포하여 ‘경찰중립화에 대한 경찰입장’을 하달한 것이 크게 문제되었다. 경찰청장의 지휘서신은 야권의 경찰개혁안에 대한 경찰의 입장을 하달한 것으로, 제14대 국회 대정부질문과 국정감사에서 답변한 내용 및 기타 자료를 참고하여 마련되었다. 경찰의 기본 입장은 경찰의 정치적 중립을 보장하되 조직형태나 법적 통제 등 제도적 장치, 민주발전, 국민 의식수준을 감안하여 종합적으로 판단해야 한다는 것이었다. 주요 쟁점사안은 다음과 같다<sup>233)</sup>.

첫째로, 당시 야권은 경찰을 내무부에서 국무총리 소속기관으로 하자고 주장했다. 이에 대해 경찰은 현행법 체계상 총리소속기관은 각 행정기관에 대한 지원·조정업무 부서가 대다수이며, 경찰청처럼 외청 형태의 기관은 없다는 점을 고려해야 한다고 보았다. 둘째로, 야권은 국가경찰의 최고기구로서 ‘국가경찰위원회’를 두고 경찰청을 관리하자고 주장하였다. 이에 대해 경찰은 경찰업무의 전문성·돌발성·즉시성·책임성을 고려할 때, 최고경찰기구로 합의제 관청을 둔다면 의사결정이 지연되고 책임소재가 불명확하여 치안행정의 효율성이 저해되므로 한국 현실에 부적합하다고 보았다. 더불어 경찰위원 임명 시 국회가 참여하는 것은 오히려 정치적 영향을 초래할 수 있고, 대통령의 행정부 공무원 임용권에 국회가 직접 개입하는 것 자체가 헌법규정상 논란의 소지가 있다고 지적하였다. 셋째로, 경찰은 국가경찰-자치경찰 이원화에 대한 입장을 정리하였다. 경찰청장 지휘서신에 따르면 한국은 좁은 국토에 15개 광역자치단체가 나뉘어 있고, 도시가 집중화된 지리적 특성을 가진다. 또한 분단 현실에서 경찰은 무장공비 토벌 등 일부 국방업무를 담당하며, 급작스러운 통일 상황이 발생하면 사회혼란을 수습해야 한다. 이러한 이유로 경찰은

---

에 관련한 이후 사표수리 및 출국금지를 받음으로써 정치공작의 핵심 실세라는 것이 드러나기도 했다. (“북풍주역 박일룡 전 안기부차장 지역분열 조장 공작정치 ‘대부’”, 『한겨레』, 1998.05.01 기사(뉴스)), 1992년 초원복집 사건에서 선거개입의 일원이었던 그는 보은인사를 받았는데, 이는 당시 비민주적 주권 권력과 경찰 기관들의 유착관계를 잘 보여주는 사례이다. (경찰청, 2007, pp. 408)

233) 국가기록원(본원) 자료, 관리번호 CA0217075, “1996 경찰중립화 주장에 대한 경찰의 입장”, 경찰청 경무국 경무과, 1996년, pp. 73-75 ; “15대국회 개원이후 쟁점 「檢(검)·警(경)중립」 「지휘서신」 뜨거운 攻防(공방)”, 『경향신문』, 1996.07.09 기사(뉴스)

국가경찰체제를 고수했다. 야권에서 교통·방법·일반수사 등을 자치경찰로 하자는 주장에 대해서도 경찰사무가 상호 유기적으로 이루어져서 실질적으로는 분리하기 어렵다고 경찰은 판단하였다. 또한 지방경찰채택시 부족한 재정은 국가가 지원하면 된다는 주장에 대해서도, 우리나라의 취약한 지방재정(재정자립도 평균 58.2%) 및 극심한 지역 불균형(당시 최고는 서울 98.1%, 최저는 전남 23.6%)을 근거로 오히려 경찰활동에 지장을 줄 수 있다고 지적하였다. 끝으로, 야당 안은 경찰청장 임명 시 인사청문회를 실시하고 임기제와 퇴임 후 공직취임 제한을 두었다. 이에 대해 경찰은 임기제의 필요성은 인정했으나 다른 사안에 대해서는 현실에 적절치 못하다는 취지로 대응하였다.

야권에서는 경찰청장 지휘서신이 경찰중립화에 반대하는 내용이라며 대대적으로 비판했다<sup>234</sup>). 국민회의 정동영 대변인은 “박일룡 경찰청장이 검·경 중립화에 정면 도전하는 지휘서신 배포를 중대한 사태로 규정한다.”라는 논지의 논평을 발표했고, 자유민주연합 안택수 대변인은 “경찰총수의 경거망동에 대하여”, “즉각 그의 해임을 엄중하게 요구한다.”라는 논평을 발표하였다. 언론 또한 이를 “경찰의 중립화 반대” 기사로 주요하게 다루었다<sup>235</sup>). 그런데 경찰청장 지휘서신은 그 내용만 보면 야권과 언론의 집중포화를 받을 만큼 부적절한 주장이 아니었다. 언론에서는 마치 경찰이 중립화를 반대하는 것처럼 보도되었으나, 실상은 경찰중립화 방안에서 경찰의 업무현실과 이해관계를 반영한 입장 차이를 표명한 것이 대부분이다. 예컨대 경찰청을 국무총리 소속기관으로 바꾸자는 주장에 대해서, 근대국가의 치안·규율 기능은 내무행정과 깊이 연관되므로 내무부 외청 형태의 존속이 불합리하다고 비난하기 어렵다. 마찬가지로 경찰의 최고기구로 합의제 관청인 국가경찰위원회를 두자는 주장에 대해서 경찰은 규율기관으로서 경찰의 특성(전문성, 돌발성, 즉시성,

234) 국가기록원(본원) 자료, 관리번호 CA0217075, “1996 경찰중립화 주장에 대한 경찰의 입장” 중 “국민회의 ‘경찰중립화’ 관련 논평 발췌”와 “자유민주연합 보도자료 ‘96. 7. 6(토) 09:30”, 경찰청 경무국 경무과, 1996년, pp. 330-331.

235) “박 경찰청장 ‘중립화 반대’”, 『한겨레』, 1996.07.06 기사(뉴스) ; 박(박)경찰청장 “경찰중립 반대”, 『동아일보』, 1996.07.06 기사(뉴스) ; “박(박)청장 경찰중립화 반대서신 野(야),정치쟁점화”, 『경향신문』, 1996.07.08 기사(뉴스)

책임성)을 고려하여 반박하였다. 국가경찰-자치경찰 이원화 논리에 대해서도 경찰 주장은 오히려 정치적 중립을 기하는 논리로 이루어졌다. 즉 경찰이 스스로의 제도 개편에 대한 입장을 표명했던 것은 당연한 일이며, 그 논리도 나름대로 합리적이었다. 경찰인사에 대한 경찰의 입장은 현상유지를 추구하는 경향이 강했으나, 어느 조직이든 자신의 이해득실을 바탕으로 삼는다는 점을 감안하면 ‘중립화 반대’라는 평가는 부적절하다.

그렇다면 1996년 경찰중립화 논의가 경찰 대 야권·국민의 구도로 형성되었던 까닭은 무엇일까. 가장 주요하게는 정치경찰의 불법사찰·선거개입에 대한 반발이 청장 서신을 계기로 표출되었기 때문이다<sup>236</sup>). 지휘서신을 하달했던 박일룡 청장은 ‘초원복집 사건’ 등 정치공작을 주도한 인물임에도 경찰의 총수가 되었고<sup>237</sup>), 그 때문에 경찰에 대한 국민적 불신이 상당했다. 이렇듯 정치경찰 개혁에 대한 요구가 큰 가운데 경찰청장 지휘서신은 여야 간의 논쟁을 촉발시킨 매개로 작용했다. 즉 국민들의 의식·요구과 달리 정치경찰 행태가 비민주적인 상황에서 경찰 민주화를 실현시키고자 해당 논란이 불거졌던 것이다.

1996년 경찰중립화 논의가 혼란스럽게 이루어졌던 또 다른 중요한 이유는 경찰 민주화와 경찰 전문화의 경계에 대한 인식이 공유되지 않았기 때문이다. 그 때문에 경찰 민주화, 경찰 전문화, 보안경찰·정치경찰 등 여러 가지 상이한 정치적 개념이 혼란스럽게 뒤섞여서 논의되었다. 이에 대해서 당시 경찰의 내부 문건은 이상안 교수의 논의를 수록·참고하였다<sup>238</sup>). 이상안 교수에 따르면 경찰의 정치적 중립이란 전문성을 핵심으로 하는 경찰기능을 정치적 목적에 악용·도구화 하는 것을 막는 일

236) “<한국정치 바로세우기 1 (1) 선거를 바로잡자 가.수사기관의 중립성> ‘검·경 중립’ 공정선거 시금석”, 『한겨레』, 1996.07.08 기사(기획/연재) ; “부정선거·검경 중립 최대쟁점”, 『한겨레』, 1996.07.22 기사(뉴스)

237) “우리도 경찰의 정치적 중립유지를 위한 헌법과 법률조항들을 잘 알고 있다. 그러나 이들 조항의 선언들과 벌칙들에도 불구하고 정치집단간에 중립성 시비가 끊이지 않고 있고 실제 박청장 자신이 그 시비의 당사자였던 시절도 있지 않았는가.” (“경찰청장의 「지휘서신」 波紋(파문)”, 『경향신문』, 1996.07.08 기사{사설})

238) 국가기록원(본원) 자료, 관리번호 CA0217075, “이상안 교수 단대 세미나 자료”, 경찰청 경무국 경무과, 1996년, pp. 31-39.

이다. 그는 경찰이 국민의 생명·재산을 관리하기 위해 규제·침해 업무를 한다는 점에서 경찰중립을 중시했다. 그리고 당시 정치권에서 경찰중립이 민생치안, 사회질서 유지를 자동적으로 보장할 것으로 상정한 것을 비판했다. 정치적 중립이 곧 사회질서 유지로 연결되고, 그로 인해 국민의 생명·재산 또한 보호할 수 있다는 연속적인 기능구조는 정치 이데올로기로써 지나치게 이념적으로 강조되었다는 것이다. 그래서 이상안 교수는 민생치안, 질서유지, 정치적 중립 개념을 구분해야 한다고 주장했다. 그는 이러한 구분을 바탕으로 경찰중립은 관련법에 따라 윤리적인 차원에서 검토하고, 경찰제도에서는 민생치안을 보장하는 정책수단을 도입해야 한다고 보았다.

위의 논의를 보면 이상안 교수가 경찰 민주화와 경찰 전문화 개념을 구분하고, 그 경계에 대해서도 인식했던 것으로 보인다. 이는 이 글에서 주제로 삼는 경찰 권력의 특징과 연관된다. 이상안 교수의 지적처럼 당시 세간에서 경찰중립화 논의는 소위 연속적 기능구조화, 혹은 목적론적 인과관계를 상정한 가운데 이루어졌다. 반면에 경찰이 이 교수의 주장을 참고했던 만큼 경찰 스스로는 경찰민주화와 경찰 전문화, 즉 주권 권력과 규율권력의 문제를 구분해서 인식하기 시작했다. 하지만 이러한 개념은 널리 공유되지 못했다. 그래서 당시 경찰중립화에 대한 경찰의 입장 자체는 규율기관으로서 자기 정체성을 추구하는 모습임에도 정치상황과 결부되어 상당한 오해를 받았다. 물론 1990년대 경찰은 아직 비민주적 주권 권력에 매우 긴밀하게 유착되어 봉사했다는 점에서 경찰 민주화 수준이 낮았고 근대 규율기관의 성격을 제대로 갖추지 못했다. 그래도 1990년대 경찰이 경찰 전문화·규율기관화의 필요성을 인식하고 이를 경찰민주화와 함께 추구했다는 점은 주목할 만하다. 다만 다른 국가기관들의 개혁안에 대응하는 논리 개발에 주력하느라 경찰의 자기인식도 기초적인 수준에 그쳤으며, 경찰개혁안에서 더 심화된 고찰은 찾아보기 힘들다.

이러한 관점을 참고하여 1990년대에 나왔던 야당의 경찰법 개정안과 행정쇄신위원회<sup>239)</sup>의 경찰행정쇄신방안, 각각에 대한 경찰의 검토의

---

239) 규제완화, 행정민주화 등 행정개혁을 실현하고자 1993년 4월 20일 국무총리실

견을 살펴볼 필요가 있다. 야당(민주당)의 경찰법 개정안 중 일부는 앞서 경찰청장 지휘서신 내용에서 논의하였다<sup>240</sup>). 이에 더하여 야당의 경찰개혁안과 그에 대한 경찰 검토의견을 살펴보고자 한다. 우선 야당 개정안은 1기관 2체제 형태의 국가경찰-자치경찰 이원화를 규정하였다. 구체적으로 시도지사(자치단체장)에게 지방경찰에 대한 재정부담권, 임면권, 직제제정권을 부여하고 경찰청장의 지휘·감독 하에 지방경찰청을 두었다. 이에 대해서 경찰은 경찰청과 지방경찰청의 역할·임무가 전혀 구분되지 않아서 국가사무와 자치사무 간에 혼란이 야기될 수 있다고 지적했다. 즉 경찰제도를 이원화하자는 주장 이전에 선결요건으로서 지방경찰의 조직, 임무, 권한, 재정부담, 지휘체계 등을 규정해야 한다는 뜻이다. 또한 야당 개정안은 국무총리 소속 국가경찰위원회 설치를 골자로 하였다. 이에 대해 경찰은 총리 소속기관으로 변화할 경우 경찰 위상은 제고될 수 있지만 법체계상 문제가 있다고 지적했다. 국무총리는 대통령의 명을 받아 행정 각부를 통할하고<sup>241</sup>) 그 소속기관은 총무처(인사), 기획원(예산), 법제처(법제) 등 각 행정기관에 대한 지원과 조정을 담당한다. 그래서 국무총리 소속기관들의 업무는 행정업무 그 자체를 담당하는 경찰 업무와는 괴리가 있다. 그리고 야당 안은 경찰위원회를 ‘관리기관’, 경찰청을 ‘피관리기관’으로 설정하였다. 경찰은 이러한 구분이 한국 행정체계상 유래가 없고 경찰청장의 독립적인 의사표시가 불확실해진다고 지적했다. 또한 야당 안대로 지방경찰위원회의 관리 하에 지방경찰을 둘 경우 정당별 지역편차가 심한 실정에서 오히려 정치적 중립을 저해할 수 있다고 지적했다. 이처럼 야당의 경찰법 개정안은 경찰제도 분할이나 위상 등 제도의 형태에 대한 논의에 그쳤다. 그러다 보니 야당 안에는 경찰의 기본적인 규율기능에 대한 고찰이 부재했고, 자치경찰 분화가 어려운 실정

산하에 행정쇄신위원회가 발족되었다. (“행정쇄신위(위) 신설키로”, 『동아일보』, 1993.03.20 기사(뉴스); “행정쇄신위 朴東緒(박동서)위원장 “규제완화·행정民主化(민주화) 주력””, 『경향신문』, 1993.04.21 기사(인터뷰))

240) 위에서 크게 세 가지로 민주당의 경찰법 개정안을 소개한 바 있다. 내무부에서 국무총리 소속기관으로 경찰위원회 및 경찰청 설치, 합의제 관청으로서 국가경찰위원회 운영, 국가경찰-자치경찰의 이원화가 주요 내용이었다.

241) 헌법 제86조 ①국무총리는 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. ②국무총리는 대통령을 보좌하며, 행정에 관하여 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할한다.

또한 간과되었다.

비슷한 시기에 행정쇄신위원회(이하 '행쇄위')의 '경찰행정쇄신방안'과 경찰 검토의견 또한 야당-경찰 간 공방과 유사한 구도를 나타냈다. 행쇄위는 경찰조직 체계에 대해서 경찰위원회를 정례화·상임화 시켜서 그 권한을 강화하고, 경찰청장 2년 임기제를 도입하는 개편안을 제시했다. 이에 대해 경찰은 경찰청을 '치안처'로 개편하되 경찰위원회는 당시 제도를 유지하고, 치안처장은 임기 2년의 장관급으로 하는 검토안을 내놓았다. 또한 행쇄위는 지방경찰관서 부지 및 건물에 대한 자치단체의 지원근거를 명문화시켜야 한다고 보았다. 반면에 경찰은 국가사무로 규정된 경찰업무에 자치단체 비용을 쓰는 안이 입법과정에서 문제될 것으로 보았다. 나아가 행쇄위는 국가경찰-자치경찰 이원화를 위한 3단계 안을 제시했는데, 이는 야당 안과 유사한 맥락에서 이해할 수 있다. 이에 대한 경찰의 대응은 전술했던 자치경찰제 검토의견과 같았다. 그리고 수사권 독립 문제에 대해서는 강력범죄, 권력형 범죄, 공무원 비리사범 등을 제외한 일반범죄에 한하여 경찰의 독자적 수사권을 인정하는 것이 행쇄위 안이었다. 이에 대해 경찰은 검찰의 수사권·공소권 독점의 폐해를 우려하면서, 형사사건 전체에 대한 경찰수사권을 인정하되 검찰과의 협력관계를 의무화하자고 주장했다. 이는 경찰이 경찰개혁안마다 제시하던 논리였다. 행쇄위의 경찰개혁안은 야당 안처럼 법·제도적 관점에서 경찰제도의 형태에 초점을 맞추었다. 즉 1990년대 경찰개혁론은 1960년대부터 이루어진 주요 내용에서 벗어나지 않은 채 각 기관의 이해관계에 맞게 현상을 조금씩 수정하는 식으로 논의되었을 뿐이다.

민주당 경찰법 개정안과 행정쇄신위원회의 경찰행정쇄신방안으로부터 알 수 있듯이 1990년대 경찰중립화 논의에는 경찰 민주화와 경찰 전문화의 경계에 대한 인식이 부재하였다. 달리 말하면 경찰 민주화를 위해서 변화시켜야 하는 영역과 근대경찰 고유의 규율기능 혹은 경찰 전문화의 영역이 별개라는 사실을 고려하지 못했다. 그 결과 경찰개혁으로써 바꿀 수 있는 것과 없는 것을 구분하지 않은 채 논의가 이루어졌다. 그 배경으로 불법사찰·선거개입 등이 지탄받고 나서 정치적 중립을 목표로 경찰개혁론이 제기된 사실을 들 수 있다. 경찰개혁이 요구된 계기가



정치적 예측이었으므로 여타 국가기관 및 국민과의 관계에 온 초점이 맞추어졌던 것이다. 그 결과 근대경찰의 목적과 기능에 대한 고찰까지는 이르지 못했다.

예컨대 야당 안은 단지 현상변경을 목표로 구제도 전반을 변화시키는 데만 급급했다. 구체적으로 민주당 경찰법 개정안은 “경찰의 임무”에서 ‘치안정보 수집’을 삭제하였다<sup>242)</sup>. 경찰 검토의견에서 지적되었듯이 치안정보 수집은 근대경찰의 사전예방 기능, 곧 규율기능에 필수적이다. 따라서 정보경찰은 경찰 민주화가 아닌 경찰 전문화의 영역에 해당하며, 경찰개혁으로도 없앨 수 없는 필수요소이다. 그런데 야당 개정안은 경찰의 기본적인 기능을 구분하지 못하고 고유한 전문영역까지 없애려고 하였다. 이는 당시 경찰개혁론이 피상적인 수준이었음을 단적으로 보여주는 사례이다. 마찬가지로 행쇄위 안은 경찰 민주화와 경찰 전문화에 진정으로 필요한 경찰의 역할과 역량을 거론하지 않았다. 전술했듯이 수사권 독립을 논하기 이전에 경찰 수사역량을 얼마나·어떻게 제고시킬지 경찰 전문화 방안을 먼저 고민할 필요가 있었다. 정치경찰·보안경찰에 대해서도 경찰에 필수적인 규율기능을 전제하고, 이외에 바뀌어야 할 부분이 구분되어 지적되어야 마땅했다. 하지만 실상은 근대경찰에 대한 정치학적 이해 없이 ‘경찰중립화’라는 이름으로 뭉뚱그려져서 경찰개혁이 혼란스럽게 논의되었다.

이처럼 1990년대까지의 경찰개혁안은 경찰조직 내부의 개혁까지 논의가 미치지 못하였다. 전술했듯이 경찰을 포함하여 검찰, 여·야 정치권 모두 근대 경찰기능 자체에 대한 인식이나 고찰이 거의 부재한 상태에서 각 기관 간의 권력구도에 치중한 개혁론을 제시했다. 이는 사회적 요구에 따라 1980년대 후반 경찰중립화를 급하게 추진하면서 표면적인 제도 변화만 이루었기 때문이다. 그 근거로서 1980년대와 1990년대 경찰중립화 논의 모두가 1960년 제4대 국회의 경찰중립화 안과 똑같은 골격<sup>243)</sup>을 이루는 것을 지적할 수 있다. 경찰과 정치권의 유착이 비판받을

242) 국가기록원(본원) 자료, 관리번호 CA0217075, “민주당 경찰법안 검토의견”, 경찰청 경무국 경무과, 1996년, pp. 60.

243) 제 3장 제 1 절에서 논했던 바와 같이 1960년대 제4대 국회에서 경찰중립화를 목표로 공안위원회 제도, 국립경찰-자치경찰 이원화 여부, 검찰과 경찰 간 수사권

때마다 과거의 정책안을 그대로 이어와서 국가기관 간에 공방을 펼쳤다. 이 때문에 기본적인 근대경찰 기능에 대해서는 정치적인 고찰이 거의 없었다. 전술했듯이 이상안 교수가 경찰민주화와 중립화를 구분한 바 있지만, 주변적인 문제 제기에 그쳤을 뿐 널리 공유되지는 않았다. 만약 근대 경찰의 정체성을 충분히 고려했다면 경찰제도의 형식적인 변화뿐만 아니라 장기적인 능력계발 안이 함께 논해졌을 것이다.

위의 논의를 종합해볼 때 1990년대는 경찰이 근대 규율기관으로 변화하기 위해 진통을 겪었던 시기였다. 1990년대 중반 경찰중립화 논의에서 경찰민주화와 경찰 전문화 개념은 구분 없이 혼재되어 있었다. 하지만 인과적인 논리에서 경찰민주화가 곧 경찰 전문화를 의미하는 것이 아니기 때문에, 경찰중립화 논의는 종종 토론자들 간에 오해를 초래했다. 결국 특정 기관의 입장이 채택되었다기보다는 여러 개혁안의 내용 중에서 경찰 민주화와 전문화에 적합한 부분들만이 반영된 결과를 볼 수 있다. 즉 1990년대 경찰개혁론과 실제 한국경찰의 변화는 순수하게 인과적인 논리로 진행되지 않았다. 전술했듯이 근대 서구의 국가권력에서 규율기관의 등장은 개혁가들의 논의에 따라 인과적으로 나타나지 않고, 오히려 계보학적으로 이루어졌다. 마찬가지로 한국 경찰개혁은 주권 권력과 규율권력의 접합으로서 계보학적으로 이해하는 것이 적절하다. 이렇듯 계보학적 관점으로 한국경찰의 변화를 보면 정치적 중립화 논의와 실제 경찰개혁 간의 간극이 왜 발생한 것인지 알 수 있다. 경찰개혁 논의는 경찰 민주화와 전문화의 구분 없이 이루어진 반면에, 실제 개혁은 경찰의 정치적 위치(민주화)와 고유 기능(전문화) 간에 경계를 이루면서 진행되었기 때문이다.

---

문제를 핵심으로 두는 법안을 추진했다.

## 제 4 장 근대 규율기관으로서 한국 경찰의 변화

### 제 1 절 근대 규율기관으로서 경찰의 고유성

한국경찰은 1991년에 법·제도적 독립을 이루기 전에도 근대 규율기관으로서의 고유성을 일부 가지고 있었다. 왜냐하면 서구의 근대경찰개념을 수입해서 한국경찰을 창설했기 때문이다. 서구경찰은 18세기 중반에 이미 규율기관으로 변화했으므로, 그것을 참고한 한국 경찰제도는 비민주적 사회 환경 속에서도 근대 규율기관의 특성을 내포하였다. 이러한 경찰 규율기능은 산업화·민주화 등 한국사회의 정치경제적 변화로 인해서 더욱 구체화·전문화되었다. 한국에서 경찰개혁론은 ‘경찰 중립화’라는 주제로 다소 모호하게 논의되었지만, 그 이면에서 실제 변화는 푸코적 의미의 규율기관을 향해 있었다. 하지만 여태까지 그 누구도 근대경찰의 고유성을 명확히 인식하고 그 특성을 살린 경찰개혁안을 제시하지 않았다. 그 때문에 경찰개혁론은 1950년대부터 현재까지 근본적인 진전 없이 같은 내용으로 되풀이되어 왔고, 기관 간 권력배분의 관점을 벗어나지 못하는 한계를 드러냈다. 지금이라도 근대경찰의 의미와 기능을 이해하고 경찰 민주화와 전문화의 경계를 이해한다면, 한국 경찰개혁론은 근대경찰 고유의 역량을 계발하는 차원으로 나아갈 수 있을 것이다.

푸코의 권력론을 참고하면 주권 권력과 규율권력의 상이한 전략 혹은 권력기술이 근대사회에서 병존하는 것을 알 수 있다. 즉 서로 다른 권력들의 집합체가 근대권력을 이루는 것이다. 예컨대 정치적인 면에서는 민주화를 거치면서 주권 권력이 왕권에서 국민주권으로 변화한다. 동시에 그로 인한 무책임이나 일탈을 방지하기 위해 규율권력의 교묘한 감시가 확산된다. 다른 한편 경제적인 면에서는 산업화를 거치면서 개개인의 시간과 능력을 빈틈없이 관리하는 동시에 집단 전체의 능률을 극대화시킬 필요가 있었다. 그 때문에 규율기술이 광범위한 제도·기관에서 체

계적으로 자리 잡았다. 이러한 주권 권력과 규율권력의 재편성을 두고 그 자체로 옳고 그르다는 가치판단을 할 수는 없다. 다만 근대사회를 유지·관리하는 데에 적합하도록 권력의 전략이 바뀐 현실 속에서 눈에 보이지 않는 규율권력의 존재를 인식하고, 그것이 압제로 변질되지 않도록 경계할 수 있다.

전술했듯이 근대에는 사회적 일탈과 범죄 양태가 복잡 다양해졌으며, 근대사회를 유지하기 위해서 경찰은 위법행위 외에도 위험과 우범자를 관리하는 고유 기능을 맡게 되었다. 그래서 근대인들은 타인의 자유를 침해하거나 사회규범을 파괴하지 못하도록 감시받는다. 이는 다양한 규율 제도와 기관 속에서 이루어지며, 각각의 규율조직을 벗어난 곳에서도 경찰에 의해 규율이 유지된다. 경찰은 고유의 권한으로써 각 규율제도 내외를 넘나들면서 사회질서 유지에 필요한 정보를 획득하고 개개인에 대한 영향력을 행사한다. 즉 근대경찰은 사회 전체의 권력망을 꿰뚫는 메타규율 기관으로서 고유한 정체성을 가진다.

아직 발생하지 않은 위험을 통제하는 ‘규율’ 기능은 행정경찰 업무으로써 주로 수행된다. 이러한 규율 기능을 뒷받침하는 것은 위험 상황에 대처할 수 있는 행정경찰의 법적 권한이다. 더 나아가 위법행위, 즉 실제로 발생한 범죄에 대해서는 사법경찰의 단죄가 뒤따른다. 따라서 범죄가 발생하지 않은 평온한 상태에서 행정경찰이 위력을 가지는 이유는 법적 권력의 존재 때문이라고 할 수 있다. 달리 말해서 사법경찰과 행정경찰 기능은 서로를 뒷받침하며 한데 경찰제도를 이룬다. 하지만 상이한 두 권력 기능이 가장 밀접하게 상존하는 지점에서조차 둘은 서로 섞이지 않고 각각의 이질성을 유지한다. 이처럼 두 권력은 치밀하게 접합되어 있지만 혼합되지는 않기 때문에 둘 사이에는 경계(frontier)가 존재한다. 여기서 드러나는 경계를 인식하기 위해서는 권력현상 이면에 감추어져 있는 규율권력을 먼저 인식해야 한다. 그동안 한국 경찰개혁론에서 개혁의 방향성이 혼란스럽게 논의되고 수십 년 간 담보했던 까닭은 푸코적인 권력론이 부재했기 때문이고, 그 결과 근대경찰의 고유성을 제대로 이해하지 못했기 때문이다. 비단 주권 권력의 논리만으로 근대경찰을 설명할 수 없기 때문에 경찰개혁론 또한 “민주화(정치적 중립화)” 논리만으로는

제대로 논의될 수 없다.

기존 경찰개혁론의 한계를 극복하기 위해서 이 글은 경찰 민주화와 경찰 전문화의 미묘한 경계에 주목하고자 한다. 구체적으로 주권 권력의 영역에서 한국 근대경찰이 민주경찰로서 정체성을 확립하는 모습을 실증적인 사례로부터 파악하고자 한다. 여기서 경찰 민주화와 함께 규율기능 또한 강화되는 모습을 확인하고, 민주경찰 활동에서 각 권력의 영역이 어떻게 경계를 이루는지 논할 것이다. 이어서 규율권력의 영역에서 전개되어 온 경찰 전문화 양상을 푸코적인 관점으로 살펴보고, 그것이 경찰 민주화와 어떤 관계를 맺고 있는지 살펴볼 것이다. 한국 경찰이 푸코적 의미의 규율기관으로서 변화해온 사실을 이해한다면, 차후의 경찰개혁론에서는 경찰 민주화로 발전시킬 수 있는 영역과 민주화의 논리로 바꿀 수 없는 전문적인 영역을 구분할 수 있을 것이다. 이와 같이 권력에 대한 새로운 관점을 바탕으로 국가기관 간 세력분배보다 경찰 고유의 역량에 초점을 맞추는 근본적·장기적 경찰개혁을 모색할 수 있다.

## 제 2 절 민주경찰의 정체성 확립

한국경찰은 일제 강점기와 군부독재의 역사를 겪으면서 정권의 하수인이라는 오명을 얻었다. 그래서 한국 경찰개혁에서 가장 중점이 된 것은 ‘민주경찰’이라는 새로운 정체성을 확립하는 일이었다. 이러한 배경을 두고 한국의 경찰개혁론은 비민주적 경찰에 대한 국민의 질타와 불신을 타개하고자 정치적 민주화에 그 초점이 맞추어졌고 “정치적 중립 논의”로서 구상되었다. 그런데 한국경찰이 소수 정치세력을 보좌·비호하는 정권의 도구 역할을 거부한 것은 결국 국민의 주권과 안전을 보호하는 근대 규율기관을 지향한다는 의미를 지닌다.

경찰활동에서 시국치안보다 민생치안이 부각된 일은 민주경찰의 정체성을 확립하려는 대표적인 시도였다. ‘경찰 민주화’를 통하여 경찰제도는 합법적인 수단으로서 민주적인 주권 권력을 뒷받침하는 기관으로 변화해왔다. 특히 1991년 경찰청 독립으로 제도적 여건이 갖추어진 이후

1990년대부터 본격적으로 경찰 민주화가 진행되었다. 경찰 민주화의 영향으로 직접 변화했던 주권 권력적 요소로는 용공조작·고문수사와 같은 비민주적 수사행태, 불법사찰·선거개입과 같은 편파적인 정치경찰 활동 등을 들 수 있다. 2007년 경찰청 과거사진상규명위원회는 그동안 술하게 의혹이 제기되었던 정치적 목적의 불법수사나 비민주적·폭력적 수사 사례를 조사하고 발표한 바 있다. 백서에 수록된 사례는 경찰민주화가 막 진행되던 1990년대에 비민주적 수사행태가 여전히 만연했던 사실을 드러낸다. 한편 불법사찰과 관련하여 민주화 시기 국민 전체에 대한 사찰제도가 즉각 폐지되었다. 하지만 편파적인 정치경찰 활동은 여전히 성행하였고, 민주화가 더욱 진행되면서 1990년대 중후반이 되어서야 정치적 목적의 특정인 사찰(‘요시찰’ 제도)이 폐지되었다. 또한 경찰의 선거개입은 1990년대 내내 국민의 비판을 받았고, 이러한 국민적 반발은 1996년 경찰 중립화 논의로 표출되었다. 위와 같이 한국사회의 민주화에 따라 경찰 민주화가 요청되었고, 시국치안 기능 중에서 편파적·불법적인 측면이 점차 줄어드는 방향으로 한국경찰이 변화해왔다.

더불어 경찰활동에서 민생치안 기능이 점차 부각되었다. 엄밀히 따지면 민생치안 기능은 주권 권력의 영역에 속하기보다는 위험관리와 사회질서 유지라는 규율기능에 더 가깝다. 하지만 ‘정치적 중립화’의 관점 혹은 주권 권력의 모델로만 보면 정치권력을 비호하는 시국치안의 대립항으로서 국민안전을 보호하는 민생치안을 떠올리는 것이 일견 자연스럽게 느껴질 수 있다. 앞서 논의한 바와 같이 한국 경찰개혁론에서는 근대 경찰의 규율기능에 대한 인식이 결여되어 있었으므로 ‘경찰 민주화’의 주요한 목표 중 하나로 민생치안을 염두에 두었다<sup>244)</sup>. 민주화 시기의 정책에서도 이러한 방향성을 찾아볼 수 있다. 예컨대 1990년 10월 13일 노태우 대통령은 대국민 담화문에서 ‘범죄와의 전쟁’을 선포하였다. 이를 계기로 경찰업무 중에서 살인·강도·절도·폭력범죄, 지능범죄, 마약류 사범, 사후진압경찰 관련 업무가 대폭 확대되었다<sup>245)</sup>. 하지만 이 시기 경찰활동

244) 국가기록원 대전기록관 자료, 관리번호 CA0215504, “제101회 정책토론회-경찰의 정치적 중립과 민생치안 확립”, 경찰청 경비교통국 경비1과, 1994년, pp. 264-268.

245) 이송호·김석범, 2009, pp. 19.

동의 실상을 살펴보면 여전히 정보·대공 업무, 즉 시국치안이 더 중시되었던 점을 알 수 있다<sup>246)</sup>. 일각에서는 ‘범죄와의 전쟁’이 정치경제적 현안을 호도하기 위한 의도에서 급하게 선포되었고, 그 때문에 민생범죄에 대처하는 수단·방법의 적절성과 정당성이 결여되었다는 지적<sup>247)</sup>이 있었다. 이는 당시 경찰개혁론에서 시국치안의 대립 항으로 민생치안을 지목하였지만 규율 기능을 어떻게 접목시켜야 할지 제대로 고찰하지 못했던 사실을 단적으로 드러낸다. 이 사례에서 알 수 있듯이 비민주적인 정치 상황을 변화시켜서 규율기관에 알맞은 여건을 마련하는 일이 우선인데, 정부에서는 정치적인 필요에 의해서 과시적으로 민생치안 활동을 추진했다. 푸코적인 관점에서 보면 이 때의 ‘민생치안’ 활동은 내용상 아직 경찰 민주화로 볼 수 없었다. 즉 1990년대 초중반의 민생치안 정책은 푸코적인 의미의 근대경찰이나 경찰 민주화와는 거리가 있었다.

1990년대 후반 이후 김대중 정부, 노무현 정부 시기에야 비로소 경찰이 규율기관으로서 민생치안을 담당하기 시작하였다. 예컨대 김대중 정부 때 수사국 내 조사과를 폐지하여 정치 영역에 개입할 소지를 줄였고, 더불어 보안 3·4과 2개과가 보안 3과 1개과로 축소되었다. 이와 같이 경찰 민주화를 거치면서 정치기능에 편파적으로 봉사하던 일부 경찰자원은 규율기능으로 재배치되었다. 또한 노무현 정부 때였던 2003년 12월 18일 경찰 직제개정으로 ‘방법’에서 ‘생활안전’으로 민생치안 기능의 명칭이 바뀌었고, 2005년 7월 5일 직제 개정으로 ‘여성청소년과’가 신설되었다<sup>248)</sup>. 이는 경찰 치안행정의 대상이 더욱 구체화되고 확대되었던 사실

246) “(제6공화국에서는)물리적으로는 정보·대공관련 부서가 축소되었으나 업무 면에서는 그대로 유지되고 있었다. 정보업무의 경우 5공화국과 마찬가지로 정치·경제·사회·학원·종교분야의 정보를 수집하고 있고, 오히려 노동 분야 및 주요단체에 관련된 정보 수집업무는 추가되었다. 대공업무도 ‘국내 간첩 및 반국가사범의 수사, 해외에 거점을 둔 간첩 및 반국가사범의 수사’ 업무가 ‘국내외에 거점을 둔 간첩·반국가사범의 수사’로 통합되었을 뿐 5공화국 시절의 대공업무가 그대로 유지되고 있다.” (이송호·김석범, 2009, pp. 19)

247) “정치 경제적 현안을 호도하기 위한 책략이나 선언당일에 있는 보라매공원의 보안사규탄대회 ‘희석용’ 또는 ‘맞불작전’이란 평가마저 시중에서 나오고 있으며 일부에서는 이를 상당히 설득력있게 받아들이고 있는 것 같다.” (“「犯罪{범죄}와 戰爭{전쟁}」 시기-방법 問題{문제}있다”, 『동아일보』, 1990.10.17 기사{칼럼/논단})

을 나타낸다. 이 같은 변화는 1990년대 동안 경찰개혁에 대한 국민적 요구에 따라 사회 전반의 민주화와 경찰 민주화가 치열하게 논의된 결과 가능했다.

그런데 시국치안이 축소되면서 민생치안이 부각된 사례를 논할 때 유의해야 할 점이 있다. 위에서 논한 바와 같이 푸코적 의미의 근대경찰 활동에서 민생치안은 시국치안의 단순한 대립 항이 아니라는 사실이다. 비민주적 정치세력을 비호하던 선거개입·불법사찰 등 편파적인 정치경찰 이외의 정당한 정치경찰 활동은 경찰 민주화 이후에도 여전히 필요하다. 즉 정치경찰 기능은 정부를 뒷받침하고 사회질서를 유지하는 근대경찰 본연의 임무이므로 경찰 민주화로도 없앨 수 없는 것이다. 따라서 경찰 민주화를 논할 때 시국치안이 주권국가를 유지하는 경찰의 중대 임무라는 사실을 간과해서는 안 된다.

이 지점에서 경찰 민주화와 경찰 전문화, 달리 말해서 주권 권력과 규율권력의 경계가 드러난다. ‘경찰 중립화’로 인해서 한국경찰에 실제로 나타난 현상은 경찰 민주화와 경찰 전문화라는 두 가지 변화였다. 경찰 중립화로써 비민주적·편파적 정치경찰 기능이 지양된 결과 주권 권력의 영역이 변화되었다. 한편 그 대신에 부각된 민생치안은 근대경찰의 규율권력적인 영역에 속한다. 여기서 규율권력은 민주화의 영향을 직접 받아서 변화하는 것이 아니다. 대신에 민주화된 주권 권력적 영역과 상호 전개되면서 경찰의 규율기능은 간접적으로 영향을 받는다. 이러한 맥락에서 시국치안과 민생치안은 대립 항이 아니다. 다만 이 둘은 근대사회에서 주권 권력과 규율권력이 재편성되면서 긴밀하게 맞닿았기 때문에 경찰 중립화 논의에서 한데 다루어진 것으로 이해할 수 있다. 현실에서 민주적인 정치경찰 운영은 민생치안에 필수라는 점을 보면 경찰 민주화와 경찰 전문화가 밀접하게 연관된 사실을 확인할 수 있다.

민주적인 경찰행정을 위한 방법으로 소위 “치안 서비스”로 일컬어지는 탈권위적인 대민행정과 주민참여 활동이 강조되는 추세이다. 이와 관련하여 최근 국내외 경찰활동에서 새로이 추구되는 경향을 간략히 살피고자 한다. 그에 앞서서 대민행정, 주민참여 활동에서 ‘경찰 민주화’

---

248) 이송호·김석범, 2009, pp. 21-22.



가 어떤 의미를 갖고 어떻게 실현되는 것인지 규정할 필요가 있다. 관련하여 김동복·김성환<sup>249)</sup>에 따르면 ‘적극적 시민참여’는 “정치적으로 의사결정에 관여하는 표현적 참여와 개인적, 지역적 문제를 해결하기 위한 공동생산으로서의 도구적 참여를 포함하는 적극적 행위”로 정의할 수 있다. 그리고 이영섭<sup>250)</sup>은 경찰의 범집행에 대한 협력을 이끌어내는 요인의 하나로 ‘경찰 정당성’을 지목<sup>251)</sup>하였다. 그 논거는 강제력(coercive power)보다 절차적 정의에 기반한 정당성(legitimacy)이 원활한 경찰활동을 가능케 한다는 데 있다. 위의 연구사례에서 언급된 ‘정치적인 의사결정에의 관여’ 혹은 ‘절차적 정의에 따른 정당성’은 이 글에서 다루는 ‘경찰 민주화’의 기준이 된다. 이는 주권 권력과 규율권력의 경계를 잘 드러내는데, 주민참여가 반드시 경찰 민주화의 결과는 아니라는 점을 보여주기 때문이다. 정치적 의사결정에 관여하는, 절차적 정의에 기반한 주민참여 활동이 민주적인 치안행정에 속한다. 위에서 김동복·김성환이 언급했던 “개인적, 지역적 문제를 해결하기 위한 공동생산으로서의 도구적 참여”는 주민참여라는 형태를 취하지만 오히려 규율권력의 영역에 속한다. 이 경우 주권 권력적 측면의 민주성은 별개로 따져보아야 하는 것이다.

이러한 논의를 바탕으로 최근에 시도되는 주민 친화적 경찰행정 사례에서 경찰 민주화와 경찰 전문화의 경계를 찾아볼 수 있다. 예를 들면 지역의 치안문제에 지역주민이 참여하여 함께 해결해나가는 지역사회 경찰활동(Community Policing) 사례가 있다. 전통적 경찰활동에서 경찰만이 주체가 된다면 지역사회 경찰활동은 공경찰, 사경찰, 지역주민 등

249) 김동복·김성환, “적극적 시민참여활동을 위한 Third Party Policing의 도입방안”, *한국콘텐츠학회논문지*, Vol. 10, No. 12, (2010), pp. 310.

250) 이영섭, “경찰에 대한 협력을 이끄는 요소들의 정치체계에 따른 차이점에 대한 연구 - 정당성 이론을 중심으로”, *경찰학연구*, Vol. 17 No. 2, (2017), pp.

251) Tyler, Tom R. *Why people obey the law: Procedural justice, legitimacy, and compliance*, (New Haven, CT, Yale University Press: 1990) ; Tyler, Tom R. “Procedural justice, legitimacy, and the effective rule of law”. *Crime and justice*, 2003, pp. 283-357. ; Sunshine, Jason·Tyler, Tom R. “The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing”. *Law & Society Review*, 37(3), 2003. pp. 513-548. ; 이영섭, 2017, pp. 112.에서 재인용

모든 구성원이 참여한다. 경찰활동의 목적 또한 단순히 범죄수사에서 나아가 지역사회의 문제해결에 초점을 둔다. 이는 과거의 일방적·소극적 규제행정에서 오늘날의 적극적 조장행정으로 경찰행정이 변화한 결과로, 한국 경찰활동에도 1998년 이래 이러한 개념이 도입되었다. 경찰 민주화가 확대되면서 경찰은 정치적인 논리에서 국가통치의 수단에 국한되지 않고 대민행정 차원으로 확대되었다는 평이 있다<sup>252)</sup>. 그런데 전술했듯이 지역사회 경찰활동에서 경찰 민주화의 정도를 판단하기 위해서는 정책결정 참여도를 따져보아야 한다. 예컨대 민주적인 지역사회 경찰활동에서는 환류 과정이 필요하다. 예컨대 자문위원회와 같은 시민참여 제도를 영구적인 기구로 설치하고, 그 실효성을 제고할 경우 경찰 또한 이를 경시할 수 없다. 지역사회 경찰활동과 같은 주민참여가 민주적으로 잘 운영될 경우, 즉 경찰 민주화와 경찰 전문화가 조화를 이룰 경우 정치적 이익, 주민들의 협력, 전문가적 위상 확립 등 순기능을 거둘 수 있다<sup>253)</sup>.

지금까지 한국 경찰개혁에서 ‘경찰 중립화’ 혹은 ‘경찰 민주화’를 지향함으로써 나타난 변화를 푸코적인 관점에서 보았다. 그동안 정치적 중립화로만 인식되어왔던 경찰의 변화 중에는 경찰 민주화뿐만 아니라 그에 밀착하여 경찰 전문화, 즉 경찰의 근대 규율기관화도 별개의 현상으로서 병존하는 것을 발견할 수 있었다. 이 때 경찰 민주화는 경찰의 규율기능이 원활히 확산될 수 있는 정치적 환경을 조성한다. 그래서 경찰 민주화는 한국 근대경찰의 고유성을 살리는 데에 중요한 요인이 된다. 그런데 경찰 민주화로 인해서 “직접적으로” 변화하는 것은 주권 권력적 요소이다. 이러한 점에서 주민 친화적 경찰행정이나 주민참여 활동 자체가 민주적인 경찰활동으로 느껴지더라도 내용상 경찰 민주화의 결과가 아닐 수 있음을 유념해야 한다. 여태까지 한국 경찰개혁론에서는 경찰 민주화의 개념과 전문화와의 경계가 정교하게 논의되지 않았다. 하지만 앞으로 개혁가들은 경찰 민주화로 변화시킬 수 있는 주권적인 영역, 그리고 이외의 영역에서 별개로 존재하는 경찰 전문기능에 대해서 충분

252) 김상구·조현민, 2007, pp. 98-99, 104.

253) Jerome H. Skolnick, David H. Bayley, 『지역사회경찰활동론 : 각국의 이슈 및 현황』, (서울, 집문당; 2001), pp. 17-20, 34-36, 143-149, 161-162.

히 이해할 필요가 있다. 이러한 인식이 선행되어야만 근대경찰의 고유성을 살리면서 이를 민주적으로 운영할 수 있는 발전적이고 유효한 방안을 논할 수 있기 때문이다.

### 제 3 절 경찰의 전문성 강화

서구 경찰의 사례와 마찬가지로 한국경찰은 근대 경찰제도로 거듭나기 전까지 내무행정 업무 전반을 보조하였다. 단일한 경찰법이 부재한 상황에서 경찰은 수사나 범죄예방 이외의 잡다한 업무에 관여하였고, 그 때문에 경찰의 전문성이 저해되기도 하였다. 1980년대 경찰 중립화 논의 결과 1991년 경찰법이 제정되고 경찰청이 독립되면서 경찰 업무가 구체적으로 한정되고 독립성 또한 제고되었다. 즉 경찰 민주화의 기점이 마련되면서 경찰 전문화 또한 새로운 전기를 맞이했다. 구체적으로 경찰 민주화의 뒷받침을 받아서 근대경찰 고유의 규율기능이 특화·분화하였고, 주권 권력을 비호하던 기존의 경찰기능에 점점 침투하게 되었다. 이렇듯 경찰의 규율권력이 치밀하게 확산되는 현상을 “경찰 전문화”로 일컬을 수 있다.

앞서 행정경찰 기능이 근대 규율기능과 밀접하게 연관된다고 설명한 바 있다. 행정경찰은 위험이나 범죄성에 대처하기 때문에 재량권에 의해 행사되고 예방적 성격을 띤다. 한국에서는 ‘우범자 첩보수집 등에 관한 규칙<sup>254)</sup>’을 근거로 전과자 또는 조직폭력배 중에서 죄를 범할 우려가 있는 사람에 대한 자료를 관리하고 있다. 우범자 관리에 관한 예규는 이전에 ‘우범자 관찰보호 규칙’으로 운영되었다가 2005년 7월 1일에 인권 침해적인 요소를 일부 수정되어 규칙명이 바뀐 것이다. 이는 경찰 민주화에 따라서 경찰 규율기능 또한 그에 맞게 변화한 사례로 볼 수 있다. 비슷한 맥락에서 경찰장치에 속하는 법무부 소관으로 ‘특정 범죄자에 대한 보호관찰 및 전자장치 부착 등에 관한 법률<sup>255)</sup>’에 따라 특정범죄<sup>256)</sup>

254) 경찰청 예규 제520호, 2017. 1. 26 일부개정

255) 법률 제14975호, 2017. 10. 31 일부개정 (약칭: 전자장치부착법)

자에게 소위 ‘전자발찌’를 부착할 수 있도록 하고 있다<sup>257</sup>). 이에 대해서 이성용은 이 사례는 보호관찰의 범주를 넘어 우범자 관리의 일환으로 볼 수 있기 때문에 경찰과의 유기적인 협조체제를 구축하도록 제도를 개선해야 한다고 주장했다<sup>258</sup>). 이는 규율권력 제도들이 권력 네트워크를 형성하여 더욱 원활히 활동한다는 푸코의 주장과 상통한다.

경찰의 우범자 관리 기술이 더욱 고도화된 사례로 2009년 4월부터 구축 및 시행된 지리적 프로파일링 시스템(GeoPros)을 들 수 있다. GeoPros는 다차원적 공간통계분석 기법을 경찰의 범죄수사 데이터에 접목시킨 시스템이다. 이를 통하여 범죄위험지역 분석<sup>259</sup>), 우선 수사대상 추출, 연쇄 범죄자 거주지 예측 및 주 활동 영역 분석 등이 가능하다. 한국경찰은 GeoPros 도입 이후 2013년에 범죄예측 지역 순찰활동으로 인한 112 신고현장 출동시간 단축, 현행범 검거사례 등의 효과가 입증되어 기존의 임의적 순찰방식에서 범죄예측 지역 중심의 순찰을 강화하였다<sup>260</sup>). 나아가 2014년에 경찰은 기존 GeoPros 시스템에 더하여 인구통계학적 변인, 기상 정보, 소득수준, 토지 가격, CCTV 정보, 전과자 수 등 범죄에 영향을 미치는 42종의 변인들을 추가하여 시스템을 고도화시켰다. 기술적 발전을 바탕으로 경찰은 관서별, 행정 동별 치안전략 단위를 세분화시켜서 지역특성, 주거 형태 등 치안 환경이 유사한 “치안 블록”을 구축하였다. 이로써 경찰은 범죄위험을 더욱 정확하게 예측하고자 하였다(<그림 1-1>, <그림 1-2> 참고). 치안 블록이 나타나 있는 아래 지

256) 법률 제14975호 제2조(정의) 1. “특정범죄”란 성폭력범죄, 미성년자 대상 유괴범죄, 살인범죄 및 강도범죄를 말한다.

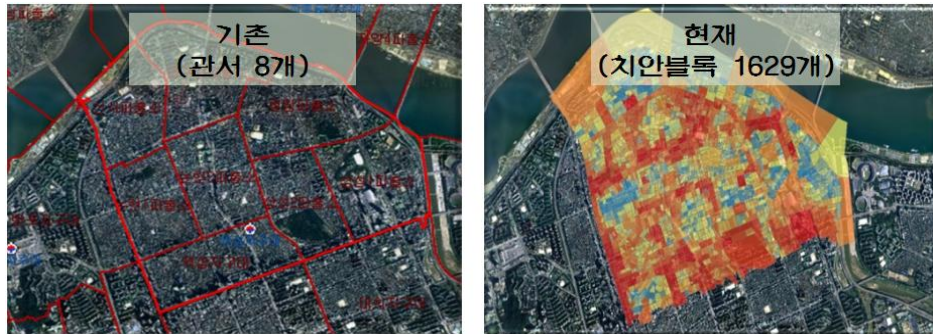
257) 법률 제14975호 제1조(목적) 이 법은 특정범죄를 저지른 사람의 재범방지를 위하여 형기를 마친 뒤에 보호관찰 등을 통하여 지도하고 보살피며 도움으로써 건전한 사회복귀를 촉진하고 위치추적 전자장치를 신체에 부착하게 하는 부가적인 조치를 취함으로써 특정범죄로부터 국민을 보호함을 목적으로 한다.

258) 이성용, “강력범죄예방을 위한 경찰활동의 쟁점 분석”, *한국공안행정학회보*, Vol. 18, No. 3, (2009), pp. 185-187.

259) 범죄 위험도 분석에 사용되는 변수에는 범죄발생건수, 인구, 유동인구, 유흥업소, 전과자, 가로등, CCTV, 편의점이 있다. (경찰청 내부자료, 2017년도 GeoPros 매뉴얼 V4.2)

260) 경찰청 브리핑, “범죄예측을 통한 스마트 치안 구현 -지리적 프로파일링 시스템(GeoPros) 고도화-”, 수사국 과학수사센터, 2014년 1월

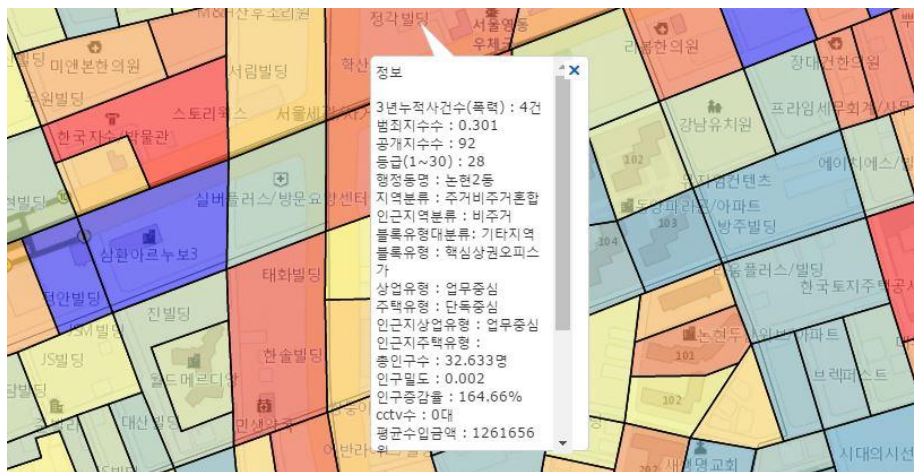
도들을 통해서 경찰의 감시가 더욱 세분화된 지역에게까지 미치게 된 것을 시각적으로 이해할 수 있다. 이는 판옵티콘의 시선이 마치 모세혈관처럼 권력의 그물망을 형성한다는 푸코의 지적을 연상케 한다<sup>261</sup>).



<강남경찰서>

<그림 1-1> GeoPros를 활용한 치안전략 지역 단위 재설정(치안 블록)

출처: 경찰청 브리핑, “범죄예측을 통한 스마트 치안 구현 -지리적 프로파일링 시스템(GeoPros) 고도화-”, 수사국 과학수사센터, 2014년 1월, pp. 2.



<그림 1-2> 범죄위험지수 결과 - 블록정보 확인

출처: 경찰청 내부자료, 2017년도 GeoPros 매뉴얼 V4.2 <그림 104>

261) Michel Foucault, 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Gallimard. ; 최정운, “푸코의 눈 : 현상학 비판과 고고학의 출발”, *한국정치학회보*, Vol. 29, No. 4, (1996), pp. 201.

한편 경찰활동을 뒷받침하는 기술에서 CCTV를 빼놓을 수 없다. CCTV는 경찰의 눈이 되어서 규율권력의 감시가 사회 곳곳에 미치도록 한다. 아래의 <표 1-1>에서 분야별 공공기관 CCTV 설치 및 운영 추이를 볼 수 있다. CCTV 활용분야로 제시된 범죄예방, 시설관리 및 화재예방, 교통단속, 교통정보 수집·분석 및 제공 등은 행정경찰의 핵심기능이다. 그리고 <표 1-2>에는 총 CCTV 설치대수의 증가대수와 전년대비 증감비를 보다 구체적으로 나타낸다. 총 CCTV 설치대수는 2008년 157,197대에서 2016년에 845,136대로 증가했다. CCTV가 매년 55,000여 대 이상 지속적으로 설치된 사실을 확인할 수 있다<sup>262)</sup>. 최근에는 CCTV 속에서 위장한 피의자의 신원을 식별하기 어려운 경우 ‘법(法)보행’과 같은 과학수사 기법을 활용해서 수사 단서를 얻기도 한다<sup>263)</sup>. 이처럼 수사 기술이 발전하면서 기존 CCTV 설비의 규율기능 또한 더욱 효과적으로

	2008	2009	2010	2011	2012
계	157,197	241,415	309,227	364,302	461,746
범죄예방	51,700	59,917	107,258	141,791	188,168
시설관리 및 화재예방	98,011	170,460	192,662	207,343	249,947
교통단속	5,668	7,088	6,288	11,636	15,046
교통정보 수집·분석 및 제공	1,818	3,950	3,019	3,532	8,585

262) 민주화 시기 직후인 1990년대 초반부터의 CCTV 통계자료는 일반에 공개되어 있지 않았기에 부득이 2008년부터 2016년까지의 공개 자료만을 참고하였다.

263) 대구고등법원은 2016년 5월 ‘금호강 살인사건’ 피의자 박모 씨(30)에게 보험금을 가로채기 위해 친구를 살해한 혐의로 무기징역을 선고했다. 법원은 ‘걸음걸이’를 참작해서 피고인의 항소를 기각하였다. 범죄 현장에는 CCTV 영상 이외의 흔적이 남지 않았다. 경찰이 CCTV 영상에서 찾아낸 범인의 ‘원회전 보행’ 습관, 팔자 걸음과 O자형 다리 등 세 가지 특징이 범인을 특정하는 증거가 됐다. 이처럼 ‘법(法)보행’은 보행패턴으로써 동일인 여부를 가리는 과학 수사 기법이다. 국립과학수사연구원 및 국가기술표준원 등 국내 연구진은 표준 보행패턴 통계 데이터베이스를 구축하고 있다. 실험 시 여러 대의 적외선 카메라와 특수 발판으로 보행 시 힘을 하면 발을 내디딜 때 땅에 가해지는 압력의 분포, 보폭, 보행 속도, 관절이 구부러지는 각도, 발의 각도, 보행 시 골격형태가 측정되어 수치로 기록된다. 발 길이와 정강이 길이, 무릎 높이와 발목 높이, 어깨 너비 등 신체 특징은 보행 패턴과 상관관계를 이룬다. 연구진들은 향후 소지품을 들고 있는 사람의 걸음걸이 등을 추가로 수집할 계획이다. 걸음걸이와 신발의 마모 특징은 개인의 습관과 신체 조건에 영향을 받는 개인의 고유 정보로써 과학수사에 활용된다. (“걸음걸이로

	2013	2014	2015	2016
계	565,723	655,030	739,232	845,136
범죄예방	260,098	291,438	340,758	409,028
시설관리 및 화재예방	278,002	332,581	363,331	396,590
교통단속	17,111	18,927	21,243	23,620
교통정보 수집·분석 및 제공	10,512	12,084	13,900	15,898

<표 1-1> 분야별 공공기관 CCTV 설치 및 운영

출처: 실태조사 및 개인정보보호종합지원시스템 현황자료  
(e-나라지표 <http://www.index.go.kr>, 검색일: 2017년 12월 9일)

	2008	2009	2010	2011	2012
총 CCTV 설치대수(대)	157,197	241,415	309,227	364,302	461,746
전년대비 증가대수(대)	57,240	84,170	67,812	55,075	97,444
전년대비 증감비(%)	57.3	53.6	28.1	17.8	26.7

수행된다.

	2013	2014	2015	2016
총 CCTV 설치대수(대)	565,723	655,030	739,232	845,136
전년대비 증가대수(대)	103,977	89,307	84,202	105,904
전년대비 증감비(%)	22.5	15.8	12.9	14.3

<표 1-2> 공공기관 CCTV 설치 및 운영대수

출처: 실태조사 및 개인정보보호종합지원시스템 현황자료  
(e-나라지표 <http://www.index.go.kr>, 검색일: 2017년 12월 9일)

위의 사례에서 알 수 있듯이 경찰 민주화와 더불어 사회 전체를 세밀하게, 전문적으로 감시하는 경찰의 권력기술 또한 고도화되었다. 최근에는 경찰의 규율 기능을 다른 분야에 접목시키는 사례도 볼 수 있다. 예컨대 경찰은 GeoPros로 구축된 범죄위험지역 정보를 셉테드<sup>264)</sup> 등에

얼굴감춘 범인 ‘꼭’… 국내 法보행 연구 본격화”, 『동아일보』, 2016.08.15. 기사)  
264) 셉테드(CPTED: Crime Prevention Through Environmental Design): “환경설계를 통한 범죄예방 건축설계기법”. 건축물 등 도시시설을 설계 단계부터 범죄를 예방할 수 있는 환경으로 조성하는 기법 및 제도 등을 통칭한다. 셉테드는 건축물을 설계할 때 시야를 가리는 구조물을 없애서 범죄에 대한 자연적 감시를 유도한다. 또한 범죄 요인으로부터 물리적으로 차단하여 접근하지 못하도록 하는 환경을 조성한다. 예컨대 놀이터 주변에 낮은 나무를 심어서 시야를 확보하고 CCTV와 가로등 등의 시설을 설치하는 것, 지하주차장의 여성 전용 공간을 건물

활용할 수 있도록 경찰 내부뿐만 아니라 다른 기관에 제공하겠다고 하였다<sup>265</sup>). 이처럼 행정경찰의 지면이 확대되는 것에 대해서 일각에서는 우려를 표하기도 한다. 구체적으로 경찰이 법률에 명시적으로 근거하지 않고 경찰청 내부의 행정규칙에 의해서 우범자를 관리하는 것에 대한 비판이 있다<sup>266</sup>). 또한 이전에는 사법경찰이 담당했던 영역에 행정기능이 침투해서 소위 ‘형사절차의 경찰화’가 일어나는 것을 우려하는 시선도 있다. 이 경우 재량권이 상당 부분 인정되는 행정경찰에 대하여 사법적 통제가 어려워지고, 그 결과 국민의 기본권이 쉽사리 침해될 수 있기 때문이다<sup>267</sup>). 이러한 논의는 경찰활동에 규율기능이 침투함으로써 나타날 수 있는 폐해를 경계하는 것이다. 이들의 논의로부터 경찰 권력에 대한 균형 잡힌 시각을 얻을 수 있다. 즉 푸코적 관점에서 규율권력의 자율성과 재량은 반드시 필요하지만, 다른 한편에서 그것이 적법한 절차로 뒷받침되어야 한다는 점을 간과해서는 안 된다. 그래야 경찰 전문화와 경찰 민주화가 균형을 이루면서 상호 전개되기 때문이다.

전술한 범죄예방 기능 이외에 경찰 전문화의 증거로서 과학수사의 전문성 제고, 그리고 경찰 인사·교육제도의 변화와 그에 따른 경찰관의 역량 제고 사실을 확인할 수 있다. 아래의 <표 2>에 나타난 것처럼 1985년부터 2016년까지 32년 동안 국립과학수사연구원(이하 ‘국과수’)에서 이루어진 감정처리 건수는 1985년 19,104건에서 2016년 476,560건에 이르기까지 꾸준히 증가해왔다<sup>268</sup>). 국과수 감정처리 유형에는 거짓말탐지, 시체부검 및 검안, 유전자분석, 혈중알코올, 문서감정, 법 최면, 컴퓨터

---

출입문에 가깝게 배치하고, 다세대 주택의 가스배관을 사람이 오를 수 없게 미끄러운 재질로 만들고, 좁은 골목에 가로등을 설치하고, 공공 엘리베이터를 투명유리로 설치하는 것 등이 대표적인 사례이다. (시사상식사전, 박문각, “셉테드”, 검색일: 2017년 12월 10일)

265) 경찰청 브리핑, 수사국 과학수사센터, 2014년 1월

266) 김재봉, “우범자 관찰보호제도의 문제점과 개선방안”, *형사정책*, Vol. 10, (1998), pp. 215. ; 이성용, 2009, pp. 186.에서 재인용

267) 권창국, “‘형사절차의 경찰화현상’ : 경찰의 예방적 수사활동에 대한 형사법적 통제에 관한 고찰”, *공공정책연구*, Vol. 27, No. 1, (2010), pp. 101, 112-115.

268) 국립과학수사연구원 홈페이지, 정보공개-통계자료 (<http://www.nfs.go.kr/site/nfs/stat/selectWebLogStatNfs.do> 검색일: 2017년 12월 9일)



터 포렌식 등 다양한 과학적 방법이 있다. 이에 더하여 경찰이 범죄현장에서 정교하게 증거를 수집하고, 이를 경찰기관 내부에서 자체적으로 분석하는 능력 또한 제고되었다. 이는 경찰의 전문기술 계발과 첨단장비를 도입 등 자체적인 노력의 결과이다. 요컨대 1980년대 중반 이후 경찰의 과학수사 역량은 지속적으로 계발되어왔다. 경찰의 과학수사 기술은 경찰이 수집한 방대한 경찰정보, 즉 전국적인 감시망에서 획득한 개개인의 신원정보나 경찰첩보 등의 수사단서를 효과적으로 활용하는 수단이 된다. 여기서 푸코적 의미의 근대 규율기관으로서 경찰이 지닌 고유성이 드러난다. 경찰은 국가적 규모의 조직체계를 갖추었기 때문에, 전 국민을 관찰하고 그 속에서 범죄 위험을 예측·발견·관리하기에 가장 적합한 기관이다.

년도	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
건수	19,104	20,080	24,454	36,587	38,805	37,547	38,048
증가율(%)	4.6	5.1	21.8	49.6	6.1	-3.2	1.3
년도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
건수	40,753	45,057	53,945	69,133	78,170	79,910	89,703
증가율(%)	7.1	10.6	19.7	28.2	13.1	2.2	12.3
년도	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
건수	105,494	112,479	130,671	175,277	210,500	220,698	208,193
증가율(%)	17.6	6.6	16.2	34.1	20.1	4.8	-5.7
년도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
건수	211,934	224,589	256,386	278,040	276,614	297,357	298,729
증가율(%)	1.8	6	14.2	8.4	-0.5	7.5	0.5
년도	2013		2014		2015		2016
건수	335,009		348,117		386,918		476,560
증가율(%)	12.1		3.9		11.1		23.2

<표 2> 국립과학수사연구원 연도별 감정처리현황

출처: 국립과학수사연구원 홈페이지, 정보공개-통계자료  
(<http://www.nfs.go.kr/site/nfs/stat/selectWebLogStatNfs.do> 검색일: 2017년 12월 9일)

경찰 전문화에서 과학기술만큼이나 중요한 것이 인적 역량이다. 앞

서 1980년대 정치적 중립화 논의에서 경찰관의 교육 수준이 문제시된 것을 확인한 바 있다. 구체적으로 당시 국회토론회에서 신진규 교수는 여타 사법기관에 비해 경찰에 입직하는 인력이 낮은 학력을 가지는 실정이라는 점을 지적하였다<sup>269</sup>). 경찰의 인사·교육제도를 개선시켜서 유능한 인력을 충원해야만 경찰 전문화, 더불어 경찰 민주화가 원활히 이루어질 수 있다는 취지에서 비롯된 발언이었다. 같은 시기 대검연구관 연구에서도 고졸 이하 경찰관이 전체의 82.7%였던 당시 상황이 지적되었다. 이렇듯 경찰인력의 질적 저하가 문제시된 상황에서도 경찰개혁론에서는 해당 문제를 비중 있게 다루지 않았다. 경찰 민주화와 경찰 전문화의 핵심 요소라 할 수 있는 경찰역량에 대한 문제의식이 결여되었던 것이다.

하지만 한국경찰의 교육제도에는 상당한 변화가 있었는데, 이는 계보학적인 관점에서 이해할 수 있다. 예를 들면 1970년대 초 경찰제도의 변화가 경찰 내외에서 논의될 때 교육개선 또한 다루어졌다. 이러한 분위기에서 1972년에는 당시의 경찰전문학교(단기 1년제)가 명목상 ‘경찰대학’으로 승격되었으며, 그 이후에 경찰대학을 4년제 정규대학으로 개편해야 한다는 필요성이 제기되었다<sup>270</sup>). 그 목표로는 경찰교육의 자주성 확립, 전문적 직업인의 양성, 경찰교육의 실효성 제고 등이 거론되었다. 구체적으로는 군 간부 교육체제(단기 간부 후보생과 4년제 사관학교)를 도입해서 당시의 일원체제를 이원화시키자는 내용이었다. 특히 4년제 사관생 제도로써 경찰간부를 양성하고, 이를 위하여 일반대학과 동일한 학부과정에서 전원 국비로 교육시켜야 한다는 논의가 있었다. 이러한 내용을 골자로 하여 1979년 12월 ‘경찰대학 설치법’이 국회를 통과하였고, 문교부 장관이 아닌 내무부 장관 소속의 특별법으로 설치되었다<sup>271</sup>). 이는 경찰업무의 특수성이 반영된 결과였다. 그 결과 1981년 현재의 경찰대학이

269) 위의 본문 내용을 다시 인용하자면 신 교수는 “서울대 법대 나와서 경찰계에 들어가는 사람은 거의 없다. 경찰관 되는 것을 아주 부끄럽게 생각하기 때문이다. 하지만 범죄 예방을 담당하는 경찰계에 유능한 인사가 많아야 국민이 보호받을 수 있다.”라고 말했다.

270) 정진환, “(축하회고문)30년 전 나의 박사학위 논문과 경찰대학 설치법”, *한국시큐리티정책학회보*, 창간호, (2009), pp. 3-15.

271) 정진환, *한국경찰 교육제도의 발달에 관한 연구*, 박사학위논문, 건국대학교 대학원, 1979, pp. 288-291 ; 정진환, 2009, pp. 6-7.에서 재인용

1기생을 받아서 지금까지 운영되고 있다. 이와 같은 학부 수준의 경찰교육기관 설립은 경찰 전문화를 지향하는 교육제도를 갖추기 위한 노력으로 볼 수 있다. 다만 경찰개혁론에서 경찰 고유의 규율기능에 대한 인식이 결여되었던 것처럼, 경찰대학 설치론 또한 푸코적인 논의에까지 다다르지는 못했다. 이는 차후의 경찰개혁 시 경찰 전문화의 의미와 한계를 고려하여 보완해야 할 점이다.

마지막으로 푸코가 논했던 근대 권력과 지식 간의 관계를 한국 경찰제도에서 찾고자 한다. 경찰청에서는 1990년 기록부터 현재까지 누적된 범죄통계를 일반에 공개하고 있다<sup>272)</sup>. 통계의 유형을 크게 나누면 범죄발생·검거 및 처리, 범죄발생 상황 관련 특성, 범죄자 특성, 피해자 특성, 범죄자 유형, 범죄현황, 유치장 수용관계 통계표 등이 있다. 그런데 그 하위의 자료들이 매우 세세하게 항목화되어서 열거할 수 없을 만큼 방대하다. 예컨대 ‘범죄자 유형’ 항목을 살펴보면 여성, 미성년자, 학생, 공무원, 전과자, 정신장애자로 나뉘어 있다. 또한 각각에 대한 하위 항목으로 범행 시 연령, 직업, 범행 시 전과, 전회처분 상황, 공범관계, 마약류 등 상용여부, 범행동기, 교육정도, 종교, 생활정도, 혼인관계 및 부모관계, 구속·불구속 상황, 재범종류 및 기간, 범행 시 정신상태, 송치의견, 지역별 정보 등이 통계를 이루며, 또 다시 그에 대한 하위 항목으로서 죄종별, 생활환경별, 시점 등이 나뉜다. 이처럼 우범자에 대한 경찰 기록은 방대한 데이터베이스를 구성하고, 이를 바탕으로 범죄학·경찰학·사회학 등 관련 연구가 이루어진다. 이러한 맥락에서 1990년 이후의 범죄통계자료에 쉽게 접근 가능한 점과 한국의 경찰연구가 1990년대 이후 이루어지기 시작했던 사실<sup>273)</sup>을 연관 지어 이해할 수 있다. 경찰활동으로 축적되는 경찰통계, 범죄통계를 푸코적인 관점으로 보면 권력과 지식의 유기적인 상호관계를 발견할 수 있다. 푸코의 권력론에 따르면 경찰학, 범죄학이라는 담론은 경찰이 범죄자·우범자에게 취하는 모든 조치를 정당화해주고, 그에 따르지 않을 경우 강제력을 행사하는 근거가 된다. 역으

272) 경찰청 홈페이지, 소통·공감-공공데이터개방-경찰범죄통계, <http://www.police.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200197>, 검색일: 2017년 12월 9일

273) 본문 13쪽의 <각주 38번> 참고

로 경찰활동에 대한 학문적 지식 또한 경찰이라는 구체적인 제도와 장치에 의해서 정당성을 부여받는다<sup>274)</sup>. 즉 여타 심리학 계열의 학문과 의학이 근대 규율권력을 뒷받침하는 것과 마찬가지로, 범죄학 또한 순수한 학문적 목적이 아니라 권력의 장치로서 발전해온 것이다<sup>275)</sup>. 따라서 경찰학·범죄학 등 경찰활동과 연관된 지식은 ‘범죄성(criminality)’이라는 특정 대상에 주목하여 인간을 관찰한 결과물이다. 이러한 맥락에서 1990년 이후 한국에서 범죄통계, 범죄학 등의 지식이 활발하게 연구·축적된 것은 근대 경찰활동의 전개 양상에 속한다. 또한 이러한 현상을 경찰 전문화의 일면으로 이해할 수 있다.

살펴본 바와 같이 경찰청 독립 이후 ‘치안 유지자’로 한정된 한국 경찰은 권력기술 차원에서 변화를 겪었다. 이러한 변화는 경찰개혁론의 의도한 것이라기보다는 사회 전반의 기술발전과 경찰 실무적 필요에 의해서 계보학적으로 나타났다. 푸코적인 관점에서 경찰 민주화와 경찰 전문화의 경계를 인식하고 나면 경찰 민주화로써 경찰의 권력이 국민에게 전부 이양되거나 이전보다 약화되지는 않는다는 사실을 알 수 있다. 주권 권력적 영역과 별개로 존재하는 경찰의 규율권력이 경찰 민주화의 뒷받침을 받아서 더욱 구체화·확산되었기 때문이다. 근대사회에서 경찰은 여타 국가기관과는 다른 고유한 역할과 정체성을 가진다. 이러한 의미에서 한국경찰은 근대 규율기관으로서 체계적인 전문기술을 강화시켜왔다. 즉 사람들이 주권 권력의 관점으로는 떠올리지 못했던 일면에서 오히려 경찰 민주화와 더불어 경찰 권력이 강화되었다.

이렇듯 ‘국가 권력의 강화’라는 사실은 주권 권력의 과시적·폭력적 이미지에 익숙한 사람들에게 그저 부정적인 것만으로 인식되기 쉽다. 하지만 주권국가의 국민으로 살아가는 한 강력한 국가권력으로부터 보호받고 자유를 보장받는 이로운 일면이 존재하는 것은 사실이다. 또한 거듭 논했듯이 규율권력이 강화되면 그 뒷받침을 받고 민주화 또한 더욱 잘 전개될 수 있다. 예컨대 한국에서 경찰법의 부재가 민주행정을 저해하는 측면이 있었듯<sup>276)</sup> 경찰이 전문적·독립적 규율기관으로 거듭나야 민주적

---

274) 사공일, 2014, pp. 168-169, 193.

275) 최정운, 2000, pp. 71-73.

인 경찰행정 또한 발전할 수 있다. 다만 경찰 전문화가 반드시 경찰 민주화를 담보하는 것은 아니라는 점에 주목해야 한다. 단지 푸코적 관점에서 규율권력의 존재를 인식하는 데 그칠 뿐 아니라, 권력의 압제로 변질되지 않는지 경계하는 데까지 나아가야 비로소 현실적인 의미가 생긴다. 즉 민주사회에서는 경찰의 권력이 특정 정치세력의 도구로써 비민주적으로 이용되지 않도록 상시 감시할 필요가 있다.

## 제 5 장 결론

이 글은 미셸 푸코의 권력론을 참고하여 한국의 경찰개혁론에서 근대 경찰에 대한 정치철학적 고찰이 결여되었던 사실을 발견하고, 한국 경찰의 변화를 계보학적 관점에서 논하였다.

이를 위해서 우선 근대에 새로이 확산된 규율권력의 존재를 파악하고, 근대 경찰이 규율기관으로서 지닌 고유한 정체성을 언급하였다. 근대 규율 권력은 사회 규범에서 이탈하지 않는 근대인을 만들어낸다. 특히 범죄자를 교화의 대상으로 보는 동시에 재범이 일어나지 않도록 그들을 감시·통제하는 것이 근대경찰의 고유한 임무이다. 근대화로 인해서 사회가 정치·경제적으로 급변하면서 기존의 전제 주권은 민주화되고 대신에 규율권력의 형태가 사회 전반으로 침투하였다. 그래서 근대 국가권력은 주권 권력과 규율권력이 긴밀하게 접합한 모습이다. 경찰은 국가질서를 유지하기 때문에 주권 권력과 규율권력의 경계에 존재한다. 이러한 근대 경찰의 고유성을 인식하고 나면 주권 권력의 관점으로는 파악하기 힘들었던 경찰 민주화와 경찰 전문화의 경계를 알 수 있다.

---

276) 위에서 소개한 1980년대 정치적 중립에 대한 국회토론회에서 김성남 변호사가 언급한 내용이다. 당시 경찰업무를 구체적으로 규정한 단일법이 부재했기 때문에 경찰은 전문화되지 않은 채 내무행정 전반을 보조하는 실정이었다. 이 때문에 경찰 본연의 규율 기능을 제대로 수행하지 못하고 정치권력의 도구로 쓰이기 쉬웠다.

하지만 한국 경찰개혁론은 근대경찰의 고유한 정체성을 인식하지 못한 채 이루어졌다. 왜냐하면 1950~1960년대 경찰개혁론의 출발부터 민주경찰의 정체성을 확립하기 위한 ‘정치적 중립화’에만 논점이 기울었기 때문이다. 이후 1980년대 경찰개혁론에서 정치적 중립성을 지닌 근대경찰 제도를 마련하고자 토론이 오갔고, 경찰청이 독립하게 되었다. 그 결과 경찰 민주화와 경찰 전문화의 제도적 기반이 마련되었다. 이후 1990년대에 여전히 비민주적이었던 경찰제도를 개선시키고자 경찰개혁론이 다시금 불거졌다. 그런데 1950년대부터 1990년대, 심지어 현재까지 경찰개혁론은 처음 구성된 주제와 논리에서 벗어나지 못한 채 답보해왔다. 또한 경찰 내부의 역량을 강화시키는 개혁안보다는 국가기관 간의 권한 분배에 매몰된 모습을 나타내왔다. 이 글은 이러한 경찰개혁론의 한계를 지적하고, 그 이유로 근대경찰 고유의 정체성과 위치, 역량을 간과한 사실을 지목했다.

실제 한국경찰의 변화는 경찰개혁론의 논의를 그대로 따르기보다는 경찰 내외의 현실적 필요와 사회적 변화에 따라 계보학적으로 이루어졌다. 경찰 민주화로써 비민주적 주권 권력에 봉사하던 정치경찰의 편파성이 줄어들었고, 더불어 경찰 전문화가 일어나서 경찰의 전문적인 규율 기능이 확대되었다. 푸코적인 관점에서 한국 경찰의 변화를 살펴봄으로써 민주경찰의 정체성을 확립하려는 시도와 경찰의 전문능력을 계발하려는 시도 모두에서 경찰 민주화와 경찰 전문화가 상호 전개되었던 사실을 알 수 있었다. 그동안 경찰 민주화 혹은 경찰 전문화 중 하나의 현상만 일어난다고 여기거나, 민주화의 논리를 적용시킬 수 없는 전문영역에 대해서까지 정치적 중립을 논하는 경향이 있었다. 이는 경찰 권력에서 주권 권력과 규율권력 간 미묘한 경계를 인식하지 못했기 때문이다.

위의 논의를 종합해보면 산업사회의 다양한 제도·기관에 자리 잡은 규율권력은 한국사회 전반에 민주주의가 확산될 수 있도록 정신적(정치)·물질적(경제) 기반을 마련하였다. 또한 그로 인해 나타난 민주경찰 활동은 역으로 경찰의 규율기능을 더욱 구체화·강화시켰다. 이처럼 한국 경찰제도 내에서 민주화와 전문화는 상호 전개되어 왔다. 무엇보다 경찰 민주화로써 한국경찰이 소수 정치세력을 비호하던 기능에서 탈피하여 국

민 재산과 생명 보호라는 규율기능에 치중하게 된 것이야말로 근대권력의 전략이다. 근대 민주주의 사회에서 국민들은 가시적인 권력 작용에 반감을 느끼는데, 규율권력의 전략은 국민의 반대와 저항을 최소화시킬 수 있기 때문이다. 그와 동시에 규율권력은 전체 국민을 효율적으로 감시하고 통제하도록 사회 곳곳에 침투하기에 적절하다. 이처럼 규율권력은 사람들의 눈에 띄지 않게 확산되어 근대 경찰제도의 전문화를 촉진하였다. 규율권력은 비가시성을 전략의 일부로 두기 때문에 푸코적인 관점을 취하지 않으면 그 존재를 인식하기 어렵다. 앞서 판옵티콘 도식을 얼마든지 민주적으로 운영할 수 있다고 했던 푸코의 설명<sup>277)</sup>처럼, 규율권력의 교묘한 확산 자체를 비판하기보다는 경찰의 규율기능이 민주적으로 운영되는지 끊임없이 감독·참여하는 것이 푸코적으로 혹은 현실적으로 유효한 접근이다.

지금까지 이 글은 푸코적 관점에서 한국경찰의 권력을 논하였다. 구체적으로 규율권력의 관점에서 ‘정치적 중립화’를 중점으로 두었던 한국 경찰개혁론의 필연적 한계를 지적하였다. 근대 국가권력에는 주권 권력과 규율권력이 상존하기 때문에 경찰 민주화뿐만 아니라 경찰 전문화도 고려하는 균형 잡힌 관점이 필요한 시점이다. 그래야만 다른 국가기관과 차별화된 근대경찰 고유의 기능을 살릴 수 있기 때문이다. 이는 비단 경찰제도만의 이해관계에 국한된 것이 아니라 더욱 부강한 주권국가를 뒷받침하는 국가적 차원의 과제이기도 하다. 또한 규율권력의 존재를 인식해야 경찰 권력 작용에서 비가시적인 측면이 비민주적·편파적 압제로 변질되는 것을 경계하고 감독할 수 있다.

이와 같이 푸코적인 관점에서 한국경찰의 변화를 재조명함으로써 균형 잡힌 관점의 경찰개혁론을 제안하고, 근대권력의 이면에 대해 경고한 점이 이 논문의 성과라고 하겠다. 이 글은 한국 경찰 권력에서 푸코적인 규율권력 요소를 찾는 시작점은 될 수 있지만 푸코의 권력론을 참고한다면 더욱 본격적인 후속 논의로써 보완되어야 할 것이다.

---

277) 본문 46쪽의 <각주 190> 참고 (미셸 푸코, 2016a, pp. 320)

## 참 고 문 헌

### 1. 국내 문헌

#### 1) 단행본

- 경찰청, 『경찰청과거사진상규명위원회 백서』, 서울, 경찰청: 2007
- 김태룡 외, 『새한국정부론』, 서울: 대영문화사, 2014, pp. 180-181.
- 데이비드 메이슨, 김승완 역, 『유럽사(A history of modern Europe)』, 서울: 사월의 책, 2012
- 디디에 오타비아니, 심세광 역, 『미셸 푸코의 휴머니즘』, 파주: 열린책들, 2010
- 미셸 푸코, 오생근 역, 『감시와 처벌: 감옥의 탄생』, 서울: 도서출판 나남, 2016a
- , 이규현 역, 『성의 역사1: 지식의 의지』, 서울: 도서출판 나남, 2016b
- , 심세광·전혜리·조성은 역, 『안전, 영토, 인구: 콜레주드프랑스 강의 1977~78년』, 서울: 도서출판 난장, 2016c
- , 박정자 역, 『비정상인들 : 1974-1975, 콜레주 드 프랑스에서의 강의』, 서울: 동문선, 2001
- 사공일, 『천 개의 권력과 일상』, 부산: 산지니, 2014
- 사카이 다카시, 오하나 역, 『통치성과 '자유' : 신자유주의 권력의 계보학』, 서울: 그린비, 2011
- 신현기 외, 『경찰학사전』, 파주: 법문사, 2012
- 오생근, 『미셸 푸코와 현대성』, 파주: 나남, 2013
- 이영남, 『경찰행정학』, 서울: 대영문화사, 2014
- 이영림 외, 『근대 유럽의 형성 : 16-18세기』, 서울: 까치글방, 2011
- 이윤정, 『한국경찰사 : 근현대편』, 서울: 소명, 2015
- 정윤석, 『철학사상 제 2권 제4호』, 서울: 서울대학교 철학사상연구소, 2003



조르조 아감벤, 김영훈 역, 『벌거벗음』, 고양: 인간사랑, 2014

질 들뢰즈, 박정태 역, 『(생성과 창조의 철학사)들뢰즈가 만든 철학사』, 서울: 이학사, 2007

-----, 권영숙·조형근 공역, 『푸코』, 서울: 증원문화, 2010

콜린 고든 외 역, 심성보 외 역, 『푸코 효과: 통치성에 관한 연구』, 서울: 도서출판 난장, 2016

폴 아자르, 조한경 역, 『유럽 의식의 위기』, 서울: 지만지, 2008

하상균 외, 『경찰학개론』, 서울: 대영문화사, 2013

허남오, 『한국경찰제도사』, 서울: 동도원, 1998

후쿠이 노리히코, 송태욱 역, 『유럽은 어떻게 세계를 지배했는가?』 : 세상을 바꾼 400년의 시간, 서울: 다른세상, 2013

Jerome H. Skolnick, David H. Bayley, 『지역사회경찰활동론 : 각국의 이슈 및 현황』, 서울, 집문당; 2001

## 2) 논문

강지은, “공생발전을 위한 경찰의 임무- 프랑스 행정경찰법제와 그 시사점”, *법학논고*, Vol. 42, (2013)

권창국, ““형사절차의 경찰화현상” : 경찰의 예방적 수사활동에 대한 형사법적 통제에 관한 고찰”, *공공정책연구*, Vol. 27, No. 1, (2010)

김동복·김성환, “적극적 시민참여활동을 위한 Third Party Policing의 도입방안”, *한국콘텐츠학회논문지*, Vol. 10, No. 12, (2010)

김보환, “한국경찰의 패러다임 변화와 역사기록의 쟁점 및 과제”, *한국경찰학회보*, Vol.11, (2006)

김상구·조현빈, “한국 경찰활동의 다변화에 관한 연구”, *경호경비연구*, Vol.14, (2007)

김재봉, “우범자 관찰보호제도의 문제점과 개선방안”, *형사정책*, Vol. 10, (1998)

김진혁, “한국경찰체제의 역사적 특성”, *법학연구*, Vol. 20, (2005)

- 김창문, "한국경찰학의 이론적 고찰", *법학연구*, Vol. 21, (2006)
- 서정범, "행정경찰에의 초대- 경찰작용의 Paradigm Shift", *경찰학연구*, Vol. 12, No. 4, (2012)
- 안현수, "푸코의 권력이론의 양상과 "주체"의 문제", *동서철학연구*, Vol.72, (2014)
- 오승규, "프랑스 행정경찰 개념의 역사적 변천과 시사점", *경찰법연구*, Vol. 14, No. 1, (2016)
- 이문수, "서양 근대 행정개념의 기원에 대한 계보학적 연구; 아렌트, 푸코, 아감벤을 중심으로", *정부학연구*, Vol. 19, No. 3, (2013)
- 이성용, "강력범죄예방을 위한 경찰활동의 쟁점 분석", *한국공안행정학회보*, Vol. 18, No. 3, (2009)
- 이송호·김석범, "정부수립 후 한국경찰의 업무변화 분석", *경찰학연구*, Vol. 9(1), (2009)
- 이영섭, "경찰에 대한 협력을 이끄는 요소들의 정치체계에 따른 차이점에 대한 연구 - 정당성 이론을 중심으로", *경찰학연구*, Vol. 17 No. 2, (2017)
- 정진환, "(축하회고문)30년 전 나의 박사학위 논문과 경찰대학 설치법", *한국시큐리티정책학회보*, 창간호, (2009)
- , *한국경찰 교육제도의 발달에 관한 연구*, 박사학위논문, 건국대학교 대학원, (1979)
- 전용찬, *경찰의 정치적 의미에 관한 연구 : 이론과 역사적 사례*, 박사학위논문, 서울대학교 정치학과, 2006
- 최정운, "푸코의 눈 : 현상학 비판과 고고학의 출발", *한국정치학회보*, Vol. 29, No. 4, (1996)
- , "푸코를 위하여 : 지식과 권력의 관계에 대한 재고찰". *철학사상*, 10, (2000)

## 2. 외국 문헌

- Cain, Maureen, "Police Professionalism: Its Meaning and Consequences", *Anglo-American Law Review*, (1972), Vol.1 (2)
- Foucault, Michel, 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison.* Paris: Gallimard.
- , 1978a, "L'evolution de la notion d' "individu dangereux" dans la psychiatrie legale du XIXe siecle", *International Journal of Law and Psychiatry*, vol. 1
- , "L'angoisse de juger", Un debat sur la peine de mort avec R. Badinter et J. Laplanche, ed., Catherine David, *Le Nouvel Observateur*
- , "Les mailles du pouvoir(권력의 그물코)", *Dits et ecrits*, t. IV
- Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif*, 12e éd., Sirey, 1933
- Locke, John, edited by Peter Laslett, *Two treatises of government*, Cambridge(England) ; New York : Cambridge University Press, 1988
- Mahon, Michael, *Foucault's Nietzschean genealogy : truth, power, and the subject*, (Albany: State University of New York Press, 1992)
- Reiner, Robert, *The politics of the police*, New York, N.Y.: University Press, 2000
- Sunshine, Jason·Tyler, Tom R. "The role of procedural justice and legitimacy in shaping public support for policing". *Law & Society Review*, 37(3), 2003
- Tyler, Tom R. *Why people obey the law: Procedural justice, legitimacy, and compliance*, New Haven, CT, Yale University Press: 1990
- , "Procedural justice, legitimacy, and the effective rule

of law”. *Crime and justice*, 2003

Code du 3 brumaire an IV don't les article 16-20

Dictionnaire de la culture juridique, sous la direction de Denis Allmand et Stéphane Rials, P.U.F., 2003

Littré, Dictionnaire de langue française

MINET Charles-Édouard, op. cit.

### 3. 신문 자료

“警察(경찰)중립… 國民(국민)신뢰 되찾자”, 『경향신문』, 1988.01.30. 기사(뉴스)

“警察(경찰) 자기批判(비판)의 소리들”, 『경향신문』 1988.02.01 기사(사설)

“경찰 집단辭表(사표) 全國(전국)으로”, 『경향신문』 1989.04.29 기사(뉴스)

“집단辭表(사표)과문…難局(난국)에 또하나의 흑”, 『경향신문』, 1989.04.29. 기사(뉴스)

“安企部(안기부)선거개입 항의 대학생 잇단 기습시위”, 『경향신문』, 1992.12.16 기사(뉴스)

“행정쇄신위 朴東緒(박동서)위원장 “규제완화·행정民主化(민주화) 주력””, 『경향신문』, 1993.04.21 기사(인터뷰)

“경찰청장의 「지휘서신」 波紋(과문)”, 『경향신문』, 1996.07.08 기사(사설)

“朴(박)청장 경찰중립화 반대서신 野(야),정치쟁점화”, 『경향신문』, 1996.07.08 기사(뉴스)

“15대국회 개원이후 쟁점 「檢(검)·警(경)중립」 「지휘서신」 뜨거운 攻防(공방)”, 『경향신문』, 1996.07.09 기사(뉴스)

“軍(군)·安企部(안기부)선거개입 대통령에 항의서한 民主(민주) 재발방지

- 촉구”, 『경향신문』, 1992.04.18 기사(뉴스)
- “88 격동의 社會(사회) <4> 司法(사법) 搜查(수사)기관 「거듭나기」 진  
통”, 『동아일보』, 1988.12.22. 기사(기획/연재)
- “內務部(내무부)예속서 벗어나야 한다”, 『동아일보』, 1989.05.01. 기사  
(뉴스)
- “「犯罪{범죄}와 戰爭{전쟁}」 시기-방법 問題{문제}있다”, 『동아일보』,  
1990.10.17 기사(칼럼/논단)
- “「유서代筆(대필)」 수사 처음부터 난항”, 『동아일보』, 1991.06.25 기사  
(뉴스)
- “행정쇄신委(위) 신설키로”, 『동아일보』, 1993.03.20 기사(뉴스)
- “朴(박)경찰청장”경찰중립 반대”, 『동아일보』, 1996.07.06 기사(뉴스)
- “걸음걸이로 얼굴감춘 범인 ‘콧’… 국내 法보행 연구 본격화”, 『동아일  
보』, 2016.08.15. 기사
- “경찰집단辭表(사표) 정치爭點化(쟁점화)”, 『매일경제』 1989.04.29 기사  
(뉴스)
- “경찰 ‘국가수사본부장’ 신설 추진…수사경찰 독립성 강화”, 『연합뉴  
스』, 2017.11.21. 기사(뉴스)
- “[연합시론] 경찰위원회 구성 방식, 독립성 보장할 수 있나”, 『연합뉴  
스』, 2017.11.22. 시론
- “경찰에 국가수사본부 신설된다”, 『충남일보』, 2017.11.24. (사설)
- “고문없는 나라에서 살고싶다”, 『한겨레』 1988.05.15 기사(뉴스)
- “경찰 내부서도 중립 주장”, 『한겨레』, 1989.04.30. 기사(뉴스)
- “내년 경찰예산 수사비 비해 정보·대공부문 더 늘려 ‘민생’보다‘시국치안  
'주력”, 『한겨레』, 1990.11.22 기사{뉴스}
- “기무사 녹화사업‘부활’의혹 ‘청주대 자주대오사건’조작 논란”, 『한겨

레』, 1991.06.16 기사(뉴스)

“행정기관-경찰 관련선거 앞장”, 『한겨레』, 1992.03.01 기사(뉴스)

“‘꼬리’가 너무 길었나 법망에 걸린 안기부의 선거개입” 『한겨레』, 1992.03.22 기사(뉴스)

“군 공개투표등 대대적 선거부정”, 『한겨레』, 1992.03.23 기사(뉴스)

“군 선거개입 입증문서 공개”, 『한겨레』, 1992.04.24 기사(뉴스)

“박 경찰청장 ‘중립화 반대’”, 『한겨레』, 1996.07.06 기사(뉴스)

“<한국정치 바로세우기 1 (1) 선거를 바로잡자 가.수사기관의 중립성> ‘검·경 중립’ 공정선거 시금식”, 『한겨레』, 1996.07.08 기사(기획/연재)

“부정선거·검경중립 최대쟁점”, 『한겨레』, 1996.07.22 기사(뉴스)

“북풍주역 박일룡 전 안기부차장 지역분열 조장 공작정치’대부’”, 『한겨레』, 1998.05.01 기사(뉴스)

#### 4. 정부 문서

경찰청 브리핑, “범죄예측을 통한 스마트 치안 구현 -지리적 프로파일링 시스템(GeoPros) 고도화-”, 수사국 과학수사센터, 2014년 1월

국가기록원(본원) 자료, 관리번호 CA0217068, “경찰기구 중립화주장의 문제점과 개선방안-1989.1.8자 조선일보 발췌 보도-(검찰-대검연구관 연구결과)”, 경찰청 혁신기획단, 1989년

-----, 관리번호 CA0217068, “경찰조직개편 논의 관련 보조자료”, 기획관리관실, (종료년도 1996)

-----, 관리번호 CA0217068, “민주당 경찰법 개정법률안 종합검토의견”, 기획관리관실, 1994년(종료년도 1996)

-----, 관리번호 CA0217075, “경찰중립화에 대한 정부 입장”, 경찰청 경무국 경무과, 1996년

-----, 관리번호 CA0217075, “1996 경찰중립화 주장에 대한 경찰의 입장”, 경찰청 경무국 경무과, 1996년

-----, 관리번호 CA0217075, “이상안 교수 단대 세미나 자료”, 경찰청 경무국 경무과, 1996년

-----, 관리번호 CA0217075, “민주당 경찰법안 검토의견”, 경찰청 경무국 경무과, 1996년

국가기록원 서울기록관 자료, 관리번호 BA0841009, “민주경찰의 과제에 대한 KBS 1TV 심야토론 요약”, 행정자치부 자치지원국 자치제도과, 1988년

-----, 관리번호 BA0841039, “경찰의 중립성 보장방안에 관한 토론회 결과보고”, 행정자치부 자치지원국 자치제도과, 1988년

-----, 관리번호 BA0841121, “경찰중립화 방안과 관련 내무부와 경찰과의 연계 방안 검토”, 행정자치부 자치지원국 자치제도과, 1989년,

-----, 관리번호 DA0411948, “경찰의 중립성보장방안에 관한 토론회 회의록”, 행정개혁위원회, 1988년

국가기록원 대전기록관 자료, 관리번호 CA0215504, “제101회 정책토론회 -경찰의 정치적 중립과 민생치안 확립”, 경찰청 경비교통국 경비1과, 1994년

경찰청 내부자료, 2017년도 GeoPros 매뉴얼 V4.2, 2017년

## 5. 인터넷 사이트

경찰청 홈페이지, 소통·공감-공공데이터개방-경찰범죄통계,  
<http://www.police.go.kr/portal/main/contents.do?menuNo=200197>,  
 검색일: 2017년 12월 9일

국립과학수사연구원 홈페이지, 정보공개-통계자료  
 (<http://www.nfs.go.kr/site/nfs/stat/selectWebLogStatNfs.do> 검색  
 일: 2017년 12월 9일

두산백과, “민주주의”, 검색일: 2017년 9월 14일

시사상식사전, 박문각, “셉테드”, 검색일: 2017년 12월 10일

한국민족문화대백과, “박종철고문치사사건”, 검색일: 2017년 8월 10일

JK Simon, An Interview with Michel Foucault,  
<http://learningspaces.org/> 검색일: 2017년 10월 8일

KISS KSI 학술 데이터베이스 검색 사이트  
[http://kiss.kstudy.com/search/result\\_kiss.asp](http://kiss.kstudy.com/search/result_kiss.asp) 검색일: 2017년 10월  
5일

Oxford Learner's Dictionaries, “frontier”, 검색일: 2017년 12월 4일

<http://newslibrary.naver.com/search/searchByKeyword.nhn>, 검색일:  
2017년 10월 5일



## Abstract

# The Change of Korean Police as a Foucaultian Disciplinary Institution

: Focusing on the Frontier Between Police  
Democratization and the Police Specialization

Hyemin Lim

Department of Political Science

and International Relations

The Graduate School

Seoul National University

In the Korean police reform, there has been a lack of political and philosophical consideration about modern police. This paper reviews modern reforms with reference to Michel Foucault's analytics of power. Also, the historical change of Korean national police is reviewed with a Foucaultian genealogical perspective.

For this purpose, the existence of the disciplinary power, which has been newly spread in the modern times, is recognized here.

Furthermore, this paper discuss the unique identity of the modern police as a disciplinary institution. The modern police not only punishes the infractions which have already taken place, but also prevents crime by controlling the danger and delinquency by exercising its disciplinary power. Modern government power, which is protected by the police is an assembly of the sovereign power and the disciplinary power. Thus, the police power includes two different domains at the same time- the democratization and specialization. Once recognizing this unique feature of the modern police, the frontier between police democratization and police specialization can be revealed.

However, the Korean police reform has been discussed without the recognition of this unique identity of the modern police. Because Korean national police had served for undemocratic regimes during Japanese colonial era and the military dictatorship, 'Political Democratization' has been the main concern from the very start of the reform. Afterwards, in the 1980s and 1990s, the police reform was still only about the political democratization. Modern Korean police reform is stuck at this standstill- its topics and logics have not changed much from its original version in 1960s. Plus, the discussion was not about the competence of the police but about the distribution of power among different institutions. This paper indicates the limitation of the Korean police reform and points out the fact that the uniqueness of the modern police has been overlooked.

So far, people tend to believe that the only one phenomenon happens between police democratization or police specialization. Or, people tend to pursue the logic of democracy even in the domain of specialization. These are because people have been unrecognized the subtle frontier between the sovereign power and the disciplinary power. However, the real change of Korean national police did not

follow the discourse of reformation. It rather took place genealogically according to social needs. Due to the police democratization, the partial behavior of the political police, which once served undemocratic sovereign power, decreased. Along with it, the professional disciplinary functions of the police increased because of police specialization. In other words, democratization and specialization codeveloped to form the modern Korean police institution.

A balanced perspective toward power is needed to differentiate the uniqueness of the modern police not only for the police itself, but for the state as well. To do so, it is necessary to understand the tactful feature of the modern power. Through such recognition, the disciplinary power of the police can be checked to not to become an oppressive power.

**keywords** : Michel Foucault, disciplinary power, modern police, Korean police reform, police democratization, police specialization

***Student Number*** : 2016-20132