

훈련결과보고서

인권보호를 위한 경찰 개혁에 관한 연구 :
러시아 ‘경찰 개혁’ 정부 프로그램 사례를
중심으로

2020년 7월

경 찰 청
조 미 지

차 례

국외훈련개요	4
훈련기관 소개	5
제1장 서론	7
1. 연구의 배경 및 필요성	7
2. 연구 목적, 범위, 방법	8
제2장 경찰개혁과 인권	10
1. 경찰개혁의 정의와 이해	10
2. 경찰개혁의 모델	13
3. 인권과 경찰 책무(accountability)	16
제3장 러시아 경찰개혁 전반	19
1. 혁명이전 제정러시아 시대 경찰 형성 및 개혁	19
1.1. 18세기 경찰기관 형성 및 개혁	19
1.2. 제정 러시아 내무부 설치 및 19세기 경찰활동	24
1.3. 사회주의 혁명 이전 경찰개혁	29
2. 소비에트 연방 공화국 시기 경찰개혁	33
2.1. 소비에트 연방 공화국 내 내무부 조직 개혁	33
2.2. 대조국전쟁 시기 법질서보호군 운영 및 전후 경찰활동 (1940-1962)	38
2.3. 소비에트 밀리치야의 활동(1963-1991)	43
3. 소련 붕괴 이후 경찰개혁	45
제4장 러시아 ‘경찰법 (2011)’ 제정	47
1. 입법 배경	47
2. 주요 내용	49
3. 평가	56
제5장 러시아 ‘경찰개혁 정부프로그램’	61
1. ‘공공질서확보와 범죄예방활동’ 정부프로그램 개요	61
2. 진행 현황	68
3. 평가 및 의의	77
제6장 러시아 경찰개혁과 인권	81

1. 러시아 경찰의 인권상황 및 신뢰도에 대한 여론 분석.....	81
2. 인권 보호를 위한 러시아 경찰과 시민사회 상호작용.....	84
2.1. 자율방범대를 통한 국민의 경찰활동 직접 참여.....	84
2.2. 내무부 사회위원회.....	86
3. 평가.....	87
제7장 결론 및 제언.....	89
참고문헌.....	92
붙임 1. 러시아 연방 경찰법(2011년 2월 7일 시행)	
붙임 2. ‘공공질서확보와 범죄예방활동’ 정부프로그램에 대한 행정부 결정문(2019년 12월 27일 개정)	

국외훈련개요

1. 훈련국 : 러시아
2. 훈련기관명 : 모스크바 국립대학교
(Московский Государственный Университет)
3. 훈련분야 : 일반 사법 행정
4. 훈련기간 : 2018. 3. 15. ~ 2020. 6. 30.

훈련기관 소개

I. 기관 개요

- 훈련국 : 러시아
- 훈련기관명 : 모스크바국립대학교
- 인터넷웹주소 : <http://www.msu.ru>
- 주 소 : Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russian Federation

II. 기관소개

○ 연혁 및 개관

- 1755. 1. 25. 엘리자베타 페트로브나 여제 재위시절 러시아 대학 자미하일 바실리에비치 로모노소프에 의해 ‘모스크바 제국대학’ 설립, 철학, 의학, 법학 등 3개 학부 설치
- 1917년 10월 혁명 이후 국립대학교로 지정, 1948년 구소련 정부의 결정으로 레닌 언덕의 현 위치에 본관 대학 건물 이전
- 40여개 학부와 아시아-아프리카 대학, 15개 연구소 산하 47,000여명의 학생 및 2,500여명 외국인 유학생, 6,000여명의 연구원이 수학하고 있으며 1,000여명의 교수진 및 2,000여명의 강사 보유

○ 법학대학원 (<http://law.msu.ru>)

- 대학 설립 시부터 존속해 온 학과로 2019년 기준 THE 세계 대학 랭킹 법학부 부문 38위를 차지했으며, QS 대학 랭킹 법학부 부문 51위를 차지
- 60명 이상의 대박사, 100명 이상의 박사 등으로 교수진이 구성되어 있으며, 러시아내 법률문제에 관해 다양한 정부 부처에 조언을 제공하고 법률 초안 개발에 참여하는 등 러시아 법체계 개선에 기여

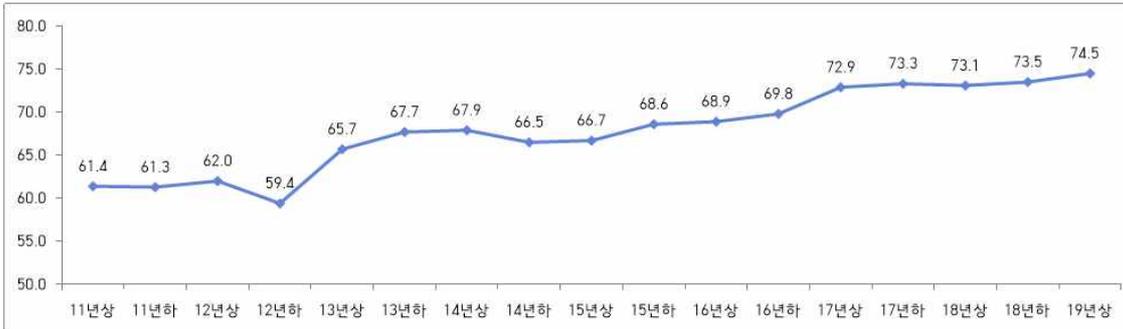
- 행정법, 민법, 민사소송법, 국가와 법 역사, 상법, 헌법, 범죄수사, 국제법, 기업법, 국가와 법·정책이론, 노동법, 형법 및 범죄학, 형사소송법, 회계법, 세법, 환경법 등 세부 전공이 나뉘어 있으며, 전공에 따라 정부 기관 실무자 및 민간 기업 법조인의 개별 강의

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

대한민국 경찰은 광복 이후 국가의 경제성장과 민주주의의 발전과 함께 끊임없이 개혁을 요구받고 국민의 기대에 부응하기 위해 노력해왔다. 경찰은 미군정시대의 경무부(1945-8), 치안국(1948-1974), 치안본부(1974-1990), 경찰청(1990-현재)에 이르기까지 크고 작은 개혁을 이루어왔으며, 그 결과 어느 나라와 비교해도 뒤지지 않는 세계수준의 안정된 치안을 유지하고 있다. 2011년부터 시작된 국민의 체감안전도 조사결과는 2019년 최고치를 기록하였으며, 전 세계 개발도상국에 대한민국 경찰의 우수한 치안 노하우를 전수하는 치안한류사업은 그 규모가 날로 커지고 있다.

<표 1 경찰청 체감안전도 조사 결과 추이>



출처 : 경찰청, “국민은 치안에 대해 대체로 안전하다고 느끼는 것으로 나타나”, 보도자료, 2019년 8월 16일, URL: https://www.police.go.kr/user/bbs/BD_selectBbs.do?q_bbsCode=1002&q_bbscttSn=1B000001122156000&q_tab=&q_searchKeyTy=lngtCn___1002&q_searchVal=%EC%B2%B4EA%B0%90%EC%95%88%EC%A0%84&q_rowPerPage=10&q_currPage=1&q_sortName=&q_sortOrder=&, 검색일: 2020년 7월 28일.

그러나 경찰은 일부 경찰권 행사 과정에서의 권한남용과 시민의 권리에 대한 과도한 제한 등으로 국민의 신뢰를 충분히 받지 못하고 있으며, 이에 국민의 자유와 권리 보호를 강화하고 인권경찰상을 구현해야 한다는 요구가 있어왔다.

이에 문재인 정부는 경찰권 남용을 방지하기 위한 민주적 통제방안 마련과 경찰의 권한과 책임이 일치될 수 있는 법과 제도적 기반을 갖

추기 위해 2017년 6월 16일 경찰개혁위원회를 발족하여 경찰개혁을 추진하였다. 경찰개혁위원회는 인권보호·수사개혁·자치경찰 3개 분과와 정보경찰·경찰대학 2개 개혁소위로 구성되어, 대국민 중간보고회('17. 10월)·국회 공동세미나('18.3월) 등 총 147회의 회의와 40회의 간담회를 통해 의견을 수렴한 후, 30건의 권고안(인권 15건, 수사 12건, 자치경찰·정보경찰·경찰대학 각 1건)을 발표하였다.

한편, 이러한 경찰 개혁에 대한 요구는 비단 우리나라만의 일이 아니다. 미국, 영국, 독일, 일본 등 각국 정부는 각국의 상황에 맞는 맥락으로 꾸준히 경찰개혁을 추진해오고 있으며, 위 선진국들의 경찰개혁 사례는 경찰학 분야의 여러 학자 및 연구자들에 의해 꾸준히 연구되어 오고 있다.¹⁾

반면, 2011년 메드베데프 대통령의 주도하에 입법된 ‘경찰법’ 시행을 기점으로 정부프로그램을 통해 경찰개혁을 실시중인 러시아의 사례에 대해서는 기존에 연구된 국내 자료가 거의 없다.

민주·인권·민생 경찰로 거듭나기 위한 경찰개혁이라는 시대적 요구에 직면한 현 시점에서, 기존에 연구되지 않은 러시아의 경찰 개혁에 대한 사례연구는, 기존 선행연구와 함께 경찰개혁에 대한 새로운 착안점을 찾아가는 시의적절한 연구가 될 것이다.

2. 연구 목적, 범위, 방법

오늘날 내무부 경찰 개혁의 근간이 된 2011년 신 경찰법은 단순히 경찰기관의 명칭을 ‘밀리치야(Милиция)’에서 ‘경찰(Полиция)’로 변경한 것 이상의 의미를 가진다. 밀리치야 경찰은 가지고 있는 지나치게 광범위한 권한과 직무로 인해 효율적인 경찰활동을 할 역량을 갖추지 못했으며 이는 밀리치야 경찰 기관의 부패 요인으로서 작용하여 밀리치야의 경찰활동과 그 방식, 결과에 대해 사회의 전반적인 불만족이 심화되었다. 밀리치야에서 사회주의 혁명 이전 제정러시아에서 사용한

1) 김학경·이성기, 영구지방자치경찰의 새로운 패러다임: “2011 경찰개혁 및 사회책임법”과 “국립범죄청”을 중심으로, 경찰학연구, 제12권 제1호, 2012, p.147-174
신현기, 독일 바이에른주와 바덴-뷔르템베르크주 경찰개혁의 현황과 실태분석, 한국경찰연구, 제15권 제2호, 2016, p.113-144. 등

명칭인 ‘경찰’로의 회귀를 통해 국제사회에서 일반적으로 통용되는 헌법정신과 법질서를 수호하는 경찰 활동을 수행하는 법 집행 기관으로 변모하고자 하는 러시아 내무부의 의지를 드러낸 것이라고 볼 수 있다.²⁾

본 연구는 18세기 혁명 이전 제정러시아 시대부터 현재 진행 중인 러시아 경찰개혁 정부프로그램에 이르기까지 러시아 경찰 개혁과정 전반을 시대적 연구 범위로 한다. 사용된 연구방법은 질적 연구방법으로 문헌 연구와 사례 연구를 사용하였으며, 이를 통해 경찰개혁 실태 진단 및 인권역량강화를 위한 제도 개선 방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 러시아 경찰 형성 및 개혁과정, 2011년 시행된 러시아 ‘경찰법’, 현재 진행 중인 정부프로그램 ‘공공질서확보와 범죄예방활동’ 시행 현황 등을 살펴보았다.

제2장에서 먼저 일반적으로 공유되고 있는 ‘경찰 개혁’의 정의와 관점, 경찰개혁의 모델, 인권과 경찰의 책무에 대해 살펴본 후 제3장에서는 경찰 기관 형성과 개혁과정에 대한 문헌 연구를 통해, 러시아 역사 속에서는 ‘경찰활동’과 ‘경찰 개혁’이 어떠한 의미를 가져왔는지 살펴보고자 한다. 제4장에서는 현재까지 진행되고 있는 내무부 경찰 개혁의 근거가 된다고 볼 수 있는 2011년 러시아 ‘경찰법’에서 이루어진 주요 변화 내용을 짚은 후, 제5장에서 현재 진행 중인 정부프로그램 ‘공공질서확보와 범죄예방활동’ 시행 현황과 의미를 다루고, 제6장에서는 러시아 경찰의 인권현황과 인권개선을 위해 진행되고 있는 정책을 분석해 보고자 한다.

2) Гончаров И.В., Создание в России полиции: переименование или изменение содержания?, Российская юстиция, 2010, № 2, p.60.

II. 경찰개혁과 인권

1. 경찰개혁의 정의와 이해

다양한 정계 및 학계에서 경찰개혁을 정의하려고 노력하였지만, 경찰개혁의 개념에 대해 널리 공유된 단일한 정의는 없다. 예로, 우리나라의 경찰개혁에 대한 연구는 주로 행정개혁의 개념을 바탕으로 이루어졌는데, 선행연구에서 경찰개혁에 대해 정의한 문헌은 많지 않다. 대표적으로 박병국은 “경찰개혁은 경찰체제의 목적을 효율적으로 완성하기 위하여 경찰조직과 업무의 개선을 위한 변동이며 이러한 변동은 특정한 가치를 지향하는 의도된 변동이고 지속성과 공적 상황성을 가지고 있으며 일선경찰 관료의 측면에서 책임성의 확보를 지향하고 있다.”³⁾라고 정의하였다.

한편, 국제사회에서 경찰개혁에 대한 논의는 체제전환국(transition country) 또는 분쟁 후 국가(post-conflict country)의 평화구축(peace building)을 위한 안보부문개혁(SSR, Security Sector Reform) 프로그램 중 하나로 주로 다뤄지고 있다. 안보부문개혁 맥락에서의 경찰개혁 역시 단일한 정의나 모델은 존재하지 않으며, 각 국가의 상황을 반영한 다양한 모델이 존재한다. 다만 통상적으로 안보부문개혁 프레임워크 내 경찰개혁은 ① 경찰의 역량(capacity)과 효과성(effectiveness) 강화, ② 경찰의 청렴(integrity)과 책무(accountability) 강화라는 공통적인 핵심 목표를 가지고 있다.⁴⁾ 이것은 경찰개혁이 경찰 조직의 내부 구성요소에 초점을 맞추는 경우도 있고, 전체 안보부문에서 경찰 서비스에 대한 관리, 통제, 감시에 초점을 맞추는 경우도 있다는 것을 의미한다.

이를 종합하면, 앞서 언급하였듯이 국내외적으로 경찰개혁에 대한 합의된 정의나 개념은 없다. 다만, 국제평화아카데미(IPA, International Peace Academy)의 ‘효과성과 책무 강화를 증진하기 위

3) 박병국, 경찰개혁의 정책집행론적 분석, 한국경찰학회보 2권, 2000, pp.67-87.

4) DCAF, *Police Reform: Applying the principles of good security sector governance to policing*, 2019, p.5. URL: <https://www.dcaf.ch/police-reform-applying-principles-good-security-sector-governance-policing>.

한 경찰개혁의 도전과제' 보고서⁵⁾는 분쟁 후 국가의 경찰개혁에 대한 다양한 접근 방법을 제시하고 있는데, 이 접근법은 꼭 분쟁 후 국가가 아니더라도 경찰개혁에 대한 여러 관점을 비교하는데 도움이 된다.⁶⁾ 보고서는 분쟁 후 국가 경찰개혁에 대해 ① 인권, ② 평화유지/군, ③ 법집행기관, ④ 경제발전, ⑤ 민주화 5가지 관점으로 구분하였으며. 요약 정리한 내용은 아래와 같다.

① 인권적 관점

인권적 관점은 주로 국제 비정부기구(NGO)가 견지하는 시각으로, 주된 관심사는 고문·학대·협박으로부터의 자유 등 국제적으로 통용되는 인권을 보호하는 것이다. 인권적 시각의 특징은 개혁(reform)과 경찰 행위(police conduct)에 관심이 많다는 것이다. 또한, 과거 인권침해에 연루된 경찰관들을 청산하고, 인권 기준을 강화하는 방향으로 경찰 교리를 개정하고 이를 교육하며, 책무성 확보를 위한 대내외 감시 체제를 확보하려고 한다.

② 평화유지/군 관점

평화유지 관련 관점의 주된 관심사는 무력 분쟁 이후 질서와 안정성이며, 경찰 재건(restructuring) 및 개편(reorganization) 등 분쟁 후 환경 개혁에 초점을 맞추고 있다. 이 관점은 경찰 조직의 성과, 효과성, 규범보다는 국제 행위자의 경험과 이익에 초점을 둔다. 또한 이 관점에서 경찰개혁은 종종 분쟁 당시 무장 세력을 경찰조직으로 흡수 통합하여 미래에 발생할 수 있는 분쟁 요소를 예방하는 수단으로 활용된다.

③ 법집행기관 관점

이 관점은 범죄를 통제하기 위한 국내외 역량 강화를 강조한다. 주

5) Charles T. Call, *Challenges in Police Reform: promoting effectiveness and accountability*. NY: International Peace Academy. 2003. URL: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/challenges_in_police.pdf.

6) 이 보고서는 2002년 9월 23일 국제평화아카데미와 유엔개발계획(UNDP) 위기 예방 및 회복국(B CPR, Bureau for Crisis Prevention and Recovery)이 함께 개최한 사법 및 안보 부분 개혁(JSSR, Justice and Security Sector Reform) 분야의 프로그램 전략 개발에 기여하기 위한 워크숍을 위해 작성되었음.

로 범죄 통제와 전문화에 관심이 많으며, 유엔경찰(UNPOL), 미국 법무부 국제범죄수사훈련지원 프로그램(ICITAP, International Criminal Investigative Training Assistance Program), 미국 연방수사국 (FBI, Federal Bureau of Investigation), 미국 마약단속국 (DEA, Drug Enforcement Administration) 등 평화구축과 관련된 국제법집행기관 공무원들이 바라보는 시각이다. 이 관점의 사람들은 인권, 민주주의, 평화를 진전시키기 위한 최선의 방법으로, 민병대·반란군 등 과거의 적들을 경찰조직으로 편입·통합시키는 것보다 경찰조직을 강화하고 전문화시키는 경향이 있다.

④ 경제발전 관점

일부 개발 기관(development agencies)과 국제금융기관(international financial institution)은 무장군의 동원해제(demobilization)와 경찰개혁 프로젝트를 지원하고 있다. 안보부문개혁의 큰 틀 안에서, 본 관점은 다른 관점과 달리 경제개발을 위한 환경 조성, 외국인 투자 장애물 제거, 폭력과 범죄의 사회비용 감소 등에 관심을 둔다. 예를 들어 미주개발은행(Inter-American Development Bank)은 경찰 개발 프로젝트를 확대하는 이유로 폭력의 사회적, 건강상의 비용을 언급하였다. 경제발전 관점은 개발도상국의 과도한 군비지출을 줄이고, 경찰 개혁 이니셔티브를 여는데 기여하고 있다.

⑤ 민주화 관점

민주화 관점은 단기간의 일시적인 질서보다, 법의 지배(rule of law)와 장기적 정의와 안보를 강조하며, 인권적 관점을 어느 정도 포괄하고 있다. 그러나 민주화 관점은 인권적 관점을 뛰어넘어 제도적 발전에 중점을 두고 있으며, 경찰 개혁, 법의 지배, 사법 개혁(justice reform) 등에 관심이 많다. 민주화 관점에서 개발기관들은 경찰개혁을 시작으로, 치안을 포함하여 안보·개발·민주주의의 전체적인 관계에 대한 시각으로 접근한다. 이와 더불어 학자들은 분쟁 후 사회에 대한 분석뿐만 아니라, 권위주의 체제 후 민주주의가 확립된 사례에 대해서도 조사를 하여 더 많은 교훈을 제공하고 있다.

<표 2 Alternative Perspectives on Police Reform>

Perspectives on Police Reform	Human Rights	Peacekeeping/Military	Law Enforcement	Economic Development	Democratization
Main Concern	Human rights	Order/Capability	Crime control	Economic Cost; Development Obstacles	Democracy; Justice
Dominant Terminology	Police conduct	Police Restructuring; Police Reorganization/Reorientation/Reform	Professionalization	Security Sector Reform; Rule of Law	Police/Justice Reform; Rule of Law; Citizen Security
Institutions Tending to Exhibit Perspective	Human rights NGOs; Human rights IGOs	Western military establishments; UN/Peacekeeping Scholars & Consultants	Some CIVPOL officers; Donor country police agencies (eg, FBI, DEA, Spanish Guardia Civil)	International financial institutions; Some development agencies	Some donor agencies dedicated to governance, judicial/legal reform, and development

출처 : Charles T. Call, *Competing donor approaches to post-conflict police reform*, Conflict, Security & Development, 2권 1호, 2002, pp.99-pp.120.

2. 경찰개혁의 모델

앞서 언급한 바와 같이 경찰개혁은 ① 경찰의 역량(capacity)과 효과성(effectiveness) 강화, ② 경찰의 청렴(integrity)과 책무(accountability) 강화라는 공통적인 핵심 목표를 가지고 있다. 이 두 가지 목표는 접근법에 따라 경찰 내부 개혁(조직 및 관리 구조개선, 인사제도 및 처우 개선, 교육·훈련 강화, 내부 감독·감시 강화 등)을 통해 달성할 것인지, 또는 경찰 외부 제도(법령 개정, 예산 사용 절차 개선, 외부 감시 기구 설치) 개선을 통해 달성할 것인지에 따라 다시 두 가지로 나뉠 수 있다.

<표 3 The Overarching Goals of Police Reform in Transforming the Police into a Service>

	Capacity and effectiveness	Integrity and accountability
Internal	<ul style="list-style-type: none"> - Mandate - Human resources - Infrastructure, equipment - Structure, rules, procedures - ... 	<ul style="list-style-type: none"> - Human rights, conduct - Disciplinary procedures - Budgetary accountability - Representation - ...
External	<ul style="list-style-type: none"> - National strategies - Management bodies - Cooperation - ... 	<ul style="list-style-type: none"> - Political and legal oversight - External and public oversight - Independence - ...

출처 : DCAF, *Police Reform: Applying the Principles of Good Security Sector Governance to Policing*, 2019, p.5. URL: <https://www.dcaf.ch/police-reform-applying-principles-good-security-sector-governance-policing>.

예로, 김대중 정부의 경찰개혁은, 개혁 초기에 직무분석을 통해 치안 수요와 지역특성에 맞도록 구조를 조정하고 그 인력을 일선대민접점부서에 배치하였고, 이후 경찰개혁 100일 작전을 통해 ① 경찰기강 확립, ② 인사관리 개선, ③ 근무여건 선진화, ④ 민생치안 강화 및 사회안전 확보, ⑤ 대국민 서비스개선 등을 추진하였다.⁷⁾ 이는 주로 경찰 내부(internal) 개혁을 통해 역량 및 효과성(capacity and effectiveness)을 강화하는 모델을 취하였다고 볼 수 있다.

반면, 문재인 정부의 경찰개혁위원회는 ① 인권보호, ② 수사개혁, ③ 자치경찰, ④ 정보경찰, ⑤ 경찰대학 등 분야에서 아래 표와 같이 30개 주제에 대한 권고안을 제출하였는데,⁸⁾ 이 권고안은 경찰 내부적인 개혁과 외부적인 접근을 통해 역량 및 효과성(capacity and effectiveness)을 강화와 청렴과 책무(integrity and accountability)를 강화하는 것을 모두 아우르고 있다.

7) 김대중 정부의 경찰개혁에 대한 자세한 내용은 구종태, 한국 경찰개혁의 과정 및 성과에 관한 연구 - 김대중 정부의 「경찰개혁 100일 작전」을 중심으로, 영남대학교 대학원, 2005. 참고

8) 문재인 정부 경찰개혁위원회 활동에 대한 자세한 내용은 경찰청, 경찰개혁위원회 백서, 2018. 참고

<표 4 문재인 정부 경찰개혁위원회의 권고안 목록>

연번	분과	권고안
1	인권	경찰 인권침해사건 진상조사위원회 구성
2	수사	변호인 참여권 실질화
3	수사	영상녹화 확대 및 진술녹음제 도입
4	수사	장기 기획(인지) 수사 일몰제
5	수사	수사의 공정성 확보를 위한 통제방안
6	인권	촛불집회 백서 발간
7	인권	집회·시위 자유 보장
8	수사	시민에 의한 민주적 외부 통제기구 신설
9	수사	국제 기준에 맞는 경찰 체포·구속 최소화 방안
10	수사	국제기준에 맞는 유치인 인권보장 강화 방안
11	수사	인권친화적 수사 공간 조성
12	인권	인권경찰의 제도화 방안
13	인권	경찰의 노동기본권 보장
14	인권	경찰 조직 내 성평등 제고
15	인권	수사과정에서의 피의자 인권 및 변호인의 변호권 보장
16	인권	범죄 피해자 인권 보호
17	자치	광역단위 자치경찰제 도입안
18	수사	경찰위원회 실질화
19	수사	수사의 공정·독립성 확보를 위한 일반경찰의 수사 관여 차단 방안
20	수사	국민을 위한 수사구조개혁
21	인권	감찰 활동 개혁 방안
22	인권	의무경찰 인권 보호 강화 방안
23	인권	여성폭력 대응체계 개선
24	인권	성매매 피해여성 보호
25	정보	경찰의 정보활동 개혁
26	수사	집회·시위 관련 손해발생 시 국가원고소송 제기기준
27	인권	보안경찰활동 개혁 방안
28	인권	경찰 수사공보 제도 개선
29	인권	경찰행정학과 경력경쟁채용 개선 방안
30	경대	경찰대학 개혁

3. 인권과 경찰 책무(accountability)

유엔의 경찰의 책무와 감독 및 청렴에 관한 핸드북에 따르면, 책무란 경찰이 임무를 적절하게 수행하게 하고, 그렇지 못할 경우 책임을 지게 하는 내적·외적 점검과 균형 시스템을 의미한다.⁹⁾ 경찰개혁에서 인권은 경찰의 책무 시스템을 어떻게 강화할 것인가와 밀접한 관련이 있다. 예로, 문재인 정부의 경찰개혁위원회 권고안 중 ‘인권 경찰의 제도화 방안’, ‘수사과정에서의 피의자 인권 및 변호인의 변호권 보장’은 경찰 내부적인 절차 개선을 통해 책무를 강화하는 것과 관련이 있으며, ‘시민에 의한 민주적 외부 통제기구 신설’은 외부 감시를 통해 책무를 강화하는 것과 관련이 있다. 이러한 경찰 책무시스템에는 경찰활동과 관련된 다양한 관계자들이 포함되어 있으며, 보통 다음과 같은 관련자들이 포함된다.¹⁰⁾

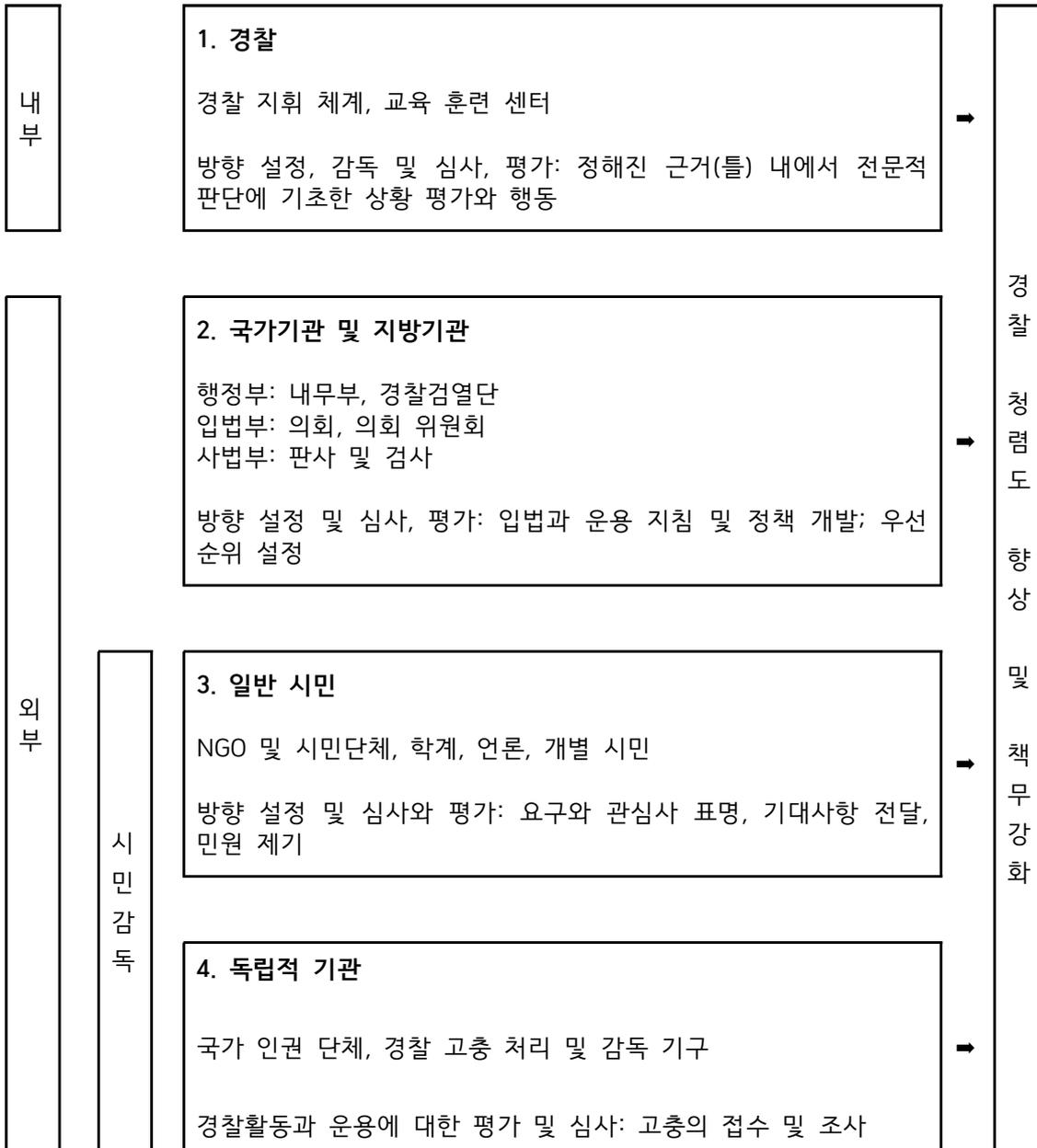
- 경찰
- 행정부처
- 경찰 검열단(police inspectorate)
- 검찰
- 판사
- 의회 혹은 의회의 위원회
- 지방자치단체·지방정부(시장, 시의회, 주지사, 도지사 등)
- 국가 인권 기관이나 옴부즈맨
- 경찰고충처리기구
- 독립적인 경찰감시단체
- NGO나 시민단체
- 학계
- 언론계
- 개별 시민
- 국제조약기구
- 평화협정 등에 따라 설립된 특별기관

9) United Nations, *Handbook on Police Accountability, oversight and integrity*, Criminal Justice Handbook Series, 2011, p.iv.

10) 앞의 책, p.17.

아래 표는 효과적인 경찰 책무시스템에 필요한 역할과 기능을 여러 관련자 및 기관들과 결합시켜 보여준다.

<표 5 효과적인 경찰 책무시스템의 종합 모델>



출처 : 앞의 책, p.18.

이번 장에서는 경찰 개혁의 정의와 모델, 인권과 경찰의 책무에 대해 살펴보았다. 경찰 개혁은 세계적으로 통용되는 정의가 존재하지 않으며, 인권, 평화유지/군, 법집행기관, 경제개발, 민주화 등의 여러 관

점에서의 접근법이 존재한다. 경찰개혁의 모델 또한 정의와 같이 단일하게 정의되어 있는 것은 없지만, 통상적으로 경찰개혁은 역량과 효율성, 청렴과 책무 분야에 대해 경찰 내부적 접근과 경찰 외부적 접근을 통해 개혁하는 것으로 나뉠 수 있다.

인권 관점에서의 경찰개혁은 위 모델에서 경찰의 책무시스템을 강화하는 것과 깊은 관련이 있으며, 여기에는 경찰을 포함하여, 행정·입법·사법 기관 등 정부 기관, NGO·언론·학계 등 시민사회, 국가인권위원회 등 독립적 기관 등 다양한 행위자가 관련되어 있다.

다음 장에서는 혁명 이전 제정러시아 시대의 경찰형성 및 개혁, 소비에트 연방 공화국 시기의 경찰개혁, 소비에트 연방 공화국 붕괴 이후의 경찰개혁에 이르기까지 러시아 경찰개혁의 전반에 대해 살펴보도록 하겠다.

III. 러시아 경찰개혁 전반

1. 혁명이전 제정러시아 시대 경찰 형성 및 개혁

1.1. 18세기 경찰기관 형성 및 개혁

러시아에서 처음으로 경찰기관의 등장한 배경은 다른 서유럽 국가들과 마찬가지로 절대왕정 시대와 관련이 있다. 18세기 러시아 제국 전역의 사회 발전으로 말미암아 공공장소의 질서와 안전을 지키기 위한 특별 기관을 창설할 필요성이 증대되었다. 표트르 대제는 전 국가 기관들을 대상으로 한 행정 개혁의 일환으로, 1718년 6월 7일 새 수도(상트페테르부르크)의 기관 및 경시총감 직위에 관한 칙령(Указ об учреждении в новой столице (Санкт-Петербурге) — должности генерал-полицмейстера)을 발표하면서 정규 경찰 기관을 도입하기에 이른다. 당시 경찰총장의 관할 아래에는 10명의 장교와 20명의 하사관, 60명의 군인들이 배정되었다.

초기 경찰활동의 긍정적 결과로 말미암아 4년 후 모스크바에서도 경찰 부서가 설치되었으며 이후 아스트라한, 크론쉬타트, 리셀부르크, 라도가 등 러시아 제국 주요 도시에 경찰 총장 지위로 관리가 임명되어 사회 질서 유지 임무를 부여받았다.

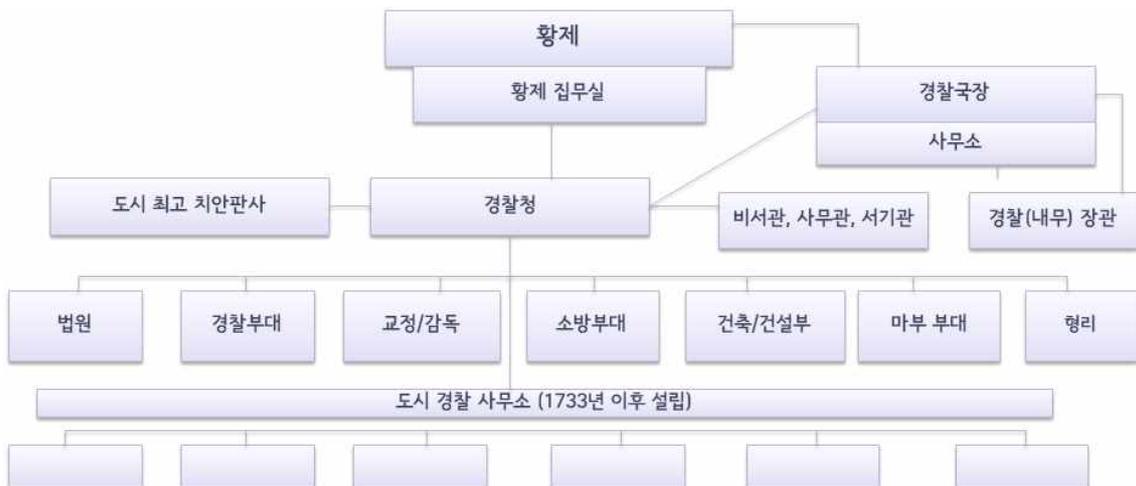
1721년 발표된 장관에 대한 칙령(Регламент Главному Министру)에 따르면 “경찰은 국민의 정신 및 모든 이로운 질서를 상징하며 국민의 안전과 편의를 위한 근본적 토대”라고 서술하며, 경찰의 주요 과제로서 범죄 극복 및 사회안전 보장을 꼽았다. 당시 경찰의 업무는 사회질서 규율(수사부 포함)과 정치적 기능(정보 및 보안)으로 나뉘었으며 그 외 궁정경찰, 항구경찰, 시장관리경찰 등 특수경찰임무가 존재하였다.

기존에 사회 질서 유지 임무는 상설 혹은 임시 업무로서 농민들에게 병역처럼 부과되어 수행되었다. 농민들이 사회 질서 유지 임무를 수행하기 위한 어떠한 교육도 사전에 받지 않은 상태였기 때문에 그 활동의 효율은 극히 저조했다. 1721년, 1723년 경시총감에 의해 전문 직업 경찰관을 도입하는 것이 제안되었다.¹¹⁾

당시 새로이 설립된 이 경찰 기관들의 활동에 대해서 면밀히 감독이 이루어졌다는 점은 주목할 만하다. 상시적으로 현장의 법집행 활동의 결과에 대한 수집, 분석, 일반화 작업이 이루어졌으며, 경찰활동에 대한 국가적 지지에 따라 1733년 4월 23일, 각 도시 경찰 설립에 관한 법안(Акт об учреждении полиции в городах)이 공포되었다. 이 법안은 당시 유럽의 가장 거대한 국가 중 하나로 자리 잡은 러시아의 각 도시에 경찰 기관이 형성되는 법적 기반이 되었다는 점에서 러시아 경찰사에서 가장 중요한 문서 중 하나로 꼽힌다. 위 법안은 10개의 현소재지와 11개 지방도시에서 비준되었다.¹²⁾

첫 경찰 기관의 명칭은 경찰 사무소(Полицейские конторы)로 현 내부 기관과 달리 엄격한 상하 수직관계로 운용되었다. 당시 경찰은 철저한 중앙집권적 구조로, 1760년대 상트페테르부르크의 경찰 총장의 영향력이 상당했던 한편, 이들 경찰 기관들의 재정적 기반은 각 지방의 수입과 지방 경비대 운영을 위해 편성된 예산으로 구성되었다.

<표 6 1718-1775 제정 러시아 경찰조직 구조>



출처 : Санкт-Петербургский университет МВД России, История органов внутренних дел, Регулярная полиция в период абсолютной монархии. Охрана порядка, общеуголовный и политический сыск в XVIII в.

11) Дугенец А.С., *Создание полиции в городах России в XVIII веке*, Вестник Восточно-Сибирского института МВД России, 2002, p.21.

12) Смирнов Д.А., *Российское государство и полицейская реформа: историко-правовое исследование*, Альфа, 2016, p.51.

1775년 11월 7일 ‘러시아 제국의 영토 관리 기관들(Учреждения для управления губерний Российской Империи)’에 관한 칙령으로 예카테리나 대제의 지방 개혁이 시작되었다. 선언문에 따라 41개의 현(Губерния)이 개설되었으며 (예카테리나 대제 말년에 이르러 50개의 현과 493개 군 설치) 각 현, 군에 새로운 행정-경찰 기관인 ‘지방자치재판소(Нижний земский суд)’들이 설치되었다. 지방자치재판소에는 군 귀족 회의로 인해 추천받은 귀족들이 복무하였으며 그 중 군 경찰기관의 관서장인 ‘군경찰서장(Земский исправник)’을 선발한다. 지방자치재판소 임명은 현지사에 의해 이루어졌으며, 인구가 적어 현지사가 부임하지 않은 지역에서는 귀족 외 관리나 군인들 중에서 지방자치재판소 직원을 선발하였다. 지방자치재판소는 매년 11월 1일부터 3월 1일까지 운영하였다.

위 칙령에 따라 지방자치재판소는 지역의 질서 유지 및 정부의 결정, 법원의 판결 시행, 형사 사건의 예비조사 등의 역할을 수행하게 되었으며, 군 당국 및 주민들의 도움을 받을 권한이 부여되었다. 군경찰서장은 지역의 도로, 교량 정비 및 화재 안전, 전염병 대응 등의 업무를 맡았다. 이에 더해 농민뿐 아니라 귀족도 포함한 전 주민들의 ‘단정한 품행과 성실한 생활을 영위하도록 격려하는 책임’을 맡았다. 단 ‘충성 의무나 복종’에 대한 위반이 명백하지 않은 이상 귀족에 대해 형벌을 부과할 수는 없도록 규정되었다. 그 외 재산 낭비, 귀족의 명예 훼손 등에 조치를 가할 권한도 갖고 있었는데 이는 전제정치하 경찰적 수단으로 지주들이 스스로의 권한을 악용하지 못하도록 제한을 하는 조치로서 작용했다.

한편, 칙령으로 중앙 경찰국이 폐지되면서 도시의 경찰 인력들은 각 도시의 위수사령관 산하 경비부대로 편입된다. 기존에 경비부대가 없었던 도시들의 경우 사령관 아래 계급이 경찰 활동을 지휘하게 되었으며 현의 지방 정부의 추천 및 세나트¹³⁾의 임명된 시장(Городничий)이 경찰업무를 겸하게 되었다. 위 시장들은 엄밀히 말하면 경찰기관의 종속된 관계가 아니었으며 기능에 있어 군경찰서장과 유사했다. 상트페

13) 세나트(Сенат)는 혁명전 러시아에서 최고재판소와 검찰소의 기능을 수행한 정부기관

테르부르크와 모스크바에는 내무장관(Обер-полицмейстер)이 별도로 임명되었다.

뒤이어 1782년, 14개 장, 274개 조문으로 구성된 ‘경찰규정(Устав благочиния или полицейский)’이 공포되었으며, 위 규정에 따라 경찰 각 도시 경찰구조가 개혁되어 현경찰본부(Управа благочиния)가 설치되었다. 현경찰본부는 상트페테르부르크의 경찰국장, 모스크바의 경찰장관, 그리고 각 현의 경찰부장 및 군소재지의 시장의 관할 하에 활동했다. 현경찰본부는 현지사 직속기관으로 경찰 기능 뿐 아니라 도시환경 미화, 주민 등록 등 행정 업무를 병행했다. 또한, 경미한 민·형사 사건에 있어 사법기관으로서의 역할도 수행했기 때문에 2명의 집행관(Приставы)이 각각 민·형사 업무를 담당하였는데, 집행관의 경우 ‘경찰규정’에 따라 합리성, 자발성, 인간애, 황제에 대한 충성, 공공선에 대한 헌신, 직무 성실성, 청렴성 등을 지표로 하는 평가를 통해 임명되었다.

‘경찰규정’은 경찰임무 수행을 위한 전문성을 강조하였을 뿐 아니라 처음으로 직무역량에 근무 태도 및 도덕성을 함께 평가하였다. 해당 규정 제37조에 의하면 특정 사건 처리와 관련하여 경찰 관리가 금품을 수수하는 것을 금지하고 있으며, 제40조에서는 경찰업무의 기동성 원칙에 대해 규정되어 있는데 현경찰본부는 어느 시간이나 사건 해결을 위한 업무에 인력을 투입할 수 있어야 했다. 또한 경찰 관리들은 범위 반행위에 대한 조사 종결 혹은 법원으로의 사건 이송 전까지 퇴근을 할 수 없도록 규정하였다.¹⁴⁾

‘경찰규정’에 채용 시 요구되는 교육수준이나 채용 후 교육훈련에 대한 언급은 없었다. 당시, 절실히 요구되었던 것은 경찰 관리들의 전반적인 문맹 퇴치였다. 계몽주의에 따라 중산층 사회의 일반적 교육수준이 향상되면서 문맹인 경찰 관리가 직무를 수행하는 것은 불가능에 가까웠기 때문이었다. 그 외 전문 경찰 간부 훈련을 위한 제도 수립 필요성이 제기되었으나, 경찰 관리에게 매일 1시간 법규 및 관할 관련 정보를 교육시키는 것 외에 진행된 것은 없었다. 교육수준이나 전문

14) Дугенец А.С., Мухортов А.А., *Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века*, Административное право и процесс, №5, 2007, p.25.

지식이 채용 혹은 승급에 끼치는 영향은 미미했으며, 승급을 좌우하는 요소는 이전 계급에서의 근속 기간이었다.

‘경찰 규정’과 함께 현경찰본부에 대한 훈령(Наказ управе благочиния)이 발표되었다. 훈령의 첫 장에 나열된 경찰 관리가 지켜야 할 규칙으로 ‘공정하고 평등한 사법절차 보장, 무고한 자와 모욕을 당한 자에 대한 보호, 뇌물 금지’ 등이 열거 되었는데 일반 도덕률 및 성경의 구절에 기반하였다.

이와 같은 예카테리나 대제의 지방 개혁을 통해 1780년 이후 중앙일원화 기관이었던 경찰이 지방자치제로 변화한 것이 특징이다. 개혁 이후 상트페테르부르크의 경찰국장은 사실상 수도권의 경찰만을 관리하게 되었으며, 이후 다시금 전 제국의 일반 경찰 조직을 중앙 일원화시키기 위한 시도가 있었으나 실패에 그쳤다.¹⁵⁾

한편, 이 시기에 각 군마다 설치되었던 지방자치재판소의 운영을 위해 농민들 중에 ‘농촌순사(Сотский/десятский)’를 선발하여 활동하도록 하였다. 26개 조항으로 구성된 농촌순사의 업무지침은 이단에 관한 처리, 농토 분쟁, 스파이 관련 규정까지 담고 있을 정도로 지나치게 광범위하였는데, 위 임무를 수행하지 못하면 중한 처벌을 내린다는 규정과 함께 지주를 포함해서 모든 주민들이 농촌순사의 직무 수행에 협조할 의무를 규정했다.

하지만 협조의 범위나 농촌순사의 행동 강령에 대한 규정은 미비하였고, 농촌순사의 임무 중에 지주의 감독이 규정되어 있는 등 사실상 이행되지 못하는 조항이 대부분이었다. 농촌순사의 가장 활발했던 활동은 임무 지침을 어긴 것에 대한 고발이었을 만큼 사실상 유명무실한 제도였으며, 오히려 농민들을 행정부와 지주 사이 불편한 위치로 몰아넣은 제도였다.¹⁶⁾

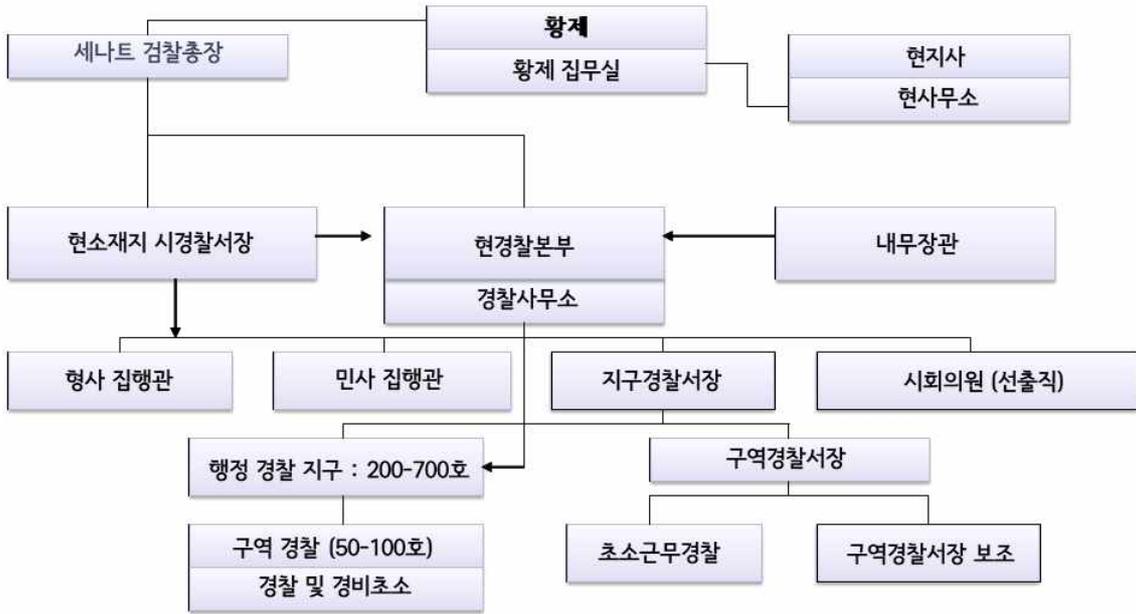
사회 안정을 위해 자유로운 농촌 인구가 지방 자치에 일부 참여할 수 있도록 한 시도는 의미가 있었으나 실제로 실행 가능한 임무나 권한이

15) Мулукаев Р.С., *История органов внутренних дел дореволюционной России*, 1984, p.80.

16) Красильников С.В., *Сельская полиция и ее место в системе органов местного самоуправления во второй половине XVIII в.*, *История государства и права*, №2, 2009, p.22.

주어지지 않아 해당 법령 내 진보적인 조항들이 단순히 선언적인 의미를 갖는 데 그치게 되었다.

<표 7 예카테리나 재위 당시 지방 경찰 구조>



출처 : Санкт-Петербургский университет МВД России, История органов внутренних дел, Регулярная полиция в период абсолютной монархии. Охрана порядка, общеуголовный и политический сыск в XVIII в.

1.2. 제정 러시아 내무부 설치 및 19세기 경찰활동

1802년 9월 8일, 정부 조직에 관한 알렉산드르 1세의 칙령(Манифест «Об учреждении министерств»)에 의해 국방부, 해양부, 외무부, 사법부, 재정부, 통상부, 인민교육부 등 부처와 함께 내무부가 처음으로 출범하였으며, 초대 내무부 장관으로는 Кочубей В.П.가 임명되었다.

당대 개혁가 스페란스키는 내무부는 국가의 생산력과 관련한 기능을 수행할 뿐 치안 유지와는 상관이 없어야 한다는 의견을 제시했다. 이러한 내무부의 성격은 1819년 경찰청이 내무부에 흡수될 때까지 유지되었다. 이후의 변화로 내무부의 권한은 점점 넓어져 갔지만 일부 기능은 축소되었다. 1826년, 정치범죄 및 검열 기능을 수행하던 기존의

경찰청 내 ‘특별 위원회’는 제3 황제 직속 사무실로 편성되었으며, 경제 관련 업무는 재정부에 이관되었다. 한편, 1832년에는 외래 종교에 관한 통제업무가 내무부로 옮겨왔으며, 1843년에는 통계 업무, 1862년에는 검열업무, 1865년에는 건설 경찰, 1868년에는 우정부 업무, 1895년에는 사법부의 교정업무가 내무부에 편입되었다. 1880년 제3 황제 직속 사무실의 업무 역시 내무부에 이관되고, 1827년 창설된 헌병대(Жандармерия) 역시 내무부 산하 기관이 되었으며, 내무부 장관은 헌병대장을 겸하게 되었다. 1861년에는 내무부 산하에 지방자치 부서가 설립되었고, ‘지방 경찰 관서장에 대한 규칙 (Положение о земских участковых начальниках)’이 1889년 7월 12일 통과되면서 지방의 사법감찰 기능을 수행하게 되었다. 비대해진 내무부 기능으로 인해, 1880년 외래 종교 통제, 우정 업무 등 여러 기능을 통합하는 특별 부처가 설립되어 기능을 분리하고자 하였으나, 다음해 폐지되어 해당 업무는 그대로 내무부에 남게 되었다.

한편, 19세기 전반부터 경찰활동에 관한 법규들이 사회의 발전이나 요구에 따라가지 못하고 있다는 문제가 제기되어 1850년대 후반부터 1860년대 초반까지 일련의 경찰개혁이 이루어지게 된다. 1855년부터 1859년까지 내무부 장관을 역임한 란스코이, 발루예프와 내무부 관리 살티코프, 노보라씨스크 및 베싸라비야의 현지사 스트로가노프는 일련의 보고서를 통해 황제에게 러시아 경찰 개혁의 필요성을 주지시켰으며, 이에 따라 1858년 2월 18일 법무부, 국유재산부, 내무부 장관에게 농촌 개혁의 일환으로서 군소재지 경찰 개혁 방안을 검토할 것을 위임 받았으며, 이를 논의하기 위한 현지사특별회의가 소집되었다.

1859년 3월 25일 알렉산드르 2세의 승인으로 ‘경찰 개혁을 위한 주요 원칙 (Основные начала реформы полиции)’이 수립되었으며, 이에 따른 경찰 개혁의 주요 내용은 1) 시골경찰 및 도시경찰(현소재지의 경우)을 군경찰서장 산하 지방자치 경찰로서 조직을 일원화 시킬 것, 2) 경제 운영 관련 기능과 예비 조사 기능을 경찰에서 제외시킬 것, 3) 평상시와 비상사태시로 나누어 경찰의 권한과 의무, 그 범위에 대한 보다 명확히 규정할 것 등이었다. 개혁 실행을 위해 당시 내무부 장관 Милютин Н.А.을 의장으로 하는 특별위원회의가 구성되었다.

경찰 개혁의 일환으로 경찰의 권위를 재고하기 위한 논의가 이루어졌는데, 이 때 특히, 경찰 공무원의 일반/직업적 자질에 대한 문제가 부각되었다. 내무부 지휘부 및 현지사들은 현 경찰공무원들의 자질이 경찰활동의 중요성 및 다양성에 따라 요구되는 정도에 한참 미치지 못함을 지적한다. 행정가 타라소프는 정부가 군의 오합지졸 인력들을 모아 내무부에 발령해 경찰 및 집행관 업무 수행을 맡기고 있다며 비판하였으며, 《Русскийвестник》 등 당시 언론에서도 경찰관에 대한 교육 훈련이 이루어지지 않는 상황을 지적한 바 있다.¹⁷⁾

경찰 직무 역량 개선을 위해 1860년대 통과된 법안으로는 ‘경찰의 수사 기능의 분리에 관한 정부훈령 (Постановление об отделении следственной части от полиции)’, ‘사법 조사관 설치에 관한 정부 훈령 (Постановление об учреждении судебных следователей)’, ‘범죄가 될 수 있는 사건에 대한 경찰관의 신문 진행에 대한 칙령 (Наказ чинам полиции о производстве дознаний по происшествиям, могущим заключать в себе признаки преступления)’ 등이 있으며, 경찰관서의 일원화, 경찰 지휘부의 업무에 관한 예규 등의 법안도 작성되었다.

1850년대 농노법 폐지 등 러시아 전역의 개혁에 따라 경찰의 인원이 일부 확대되었으나, 인원 배치에 있어 각 지방의 인구 등이 고려되지 않아 지역별 인구 대비 경찰관 비율이 일정하지 않은 상태였다. 이러한 상태가 20년 가까이 지속되었다가 1878년에 이르러서야 알렉산드르 2세의 칙령으로 경찰 비간부급 규모를 확대하는 ‘46개 일반현 하급 경찰에 대한 임시규정 (Временное положение о полицейских урядников в 46 губерниях, по общему учреждению управляемых)’이 통과된다.¹⁸⁾

1887년 하급경찰에 대한 훈령(Инструкция полицейским урядникам)에 따라 하급경찰관은 관할구역에 거주해야 하며 허가 없이 관할구역을 벗어나는 것이 금지되었다. 하급경찰관에게 주어진 업무는 관할 구

17) Кобозев А.А., *Профессиональная подготовка полицейских кадров в период образования и становления МВД Российской империи*, История государства и права, №5, 2006, p.31.

18) Седунов А.В., *Губернский городской*, История Псковской городской полиции XVIII - начала XX в., 2004, p.175.

역 지형, 주민 분포 및 관내 범죄가 발생하기 용이한 환경을 파악하는 것이었다.

위 규정에 따라 총 5천명의 하급경찰이 총원되었으나, 1개 현마다 평균적으로 108명 정도가 증원된 것에 지나지 않아 근본적인 문제 해결이 되지는 못했고, 현에 발령된 경찰은 다시 현지사의 권한으로 배치되었는데 관할하는 구역이 10km에서 100km, 주민 수는 1,700명에서 3,900명까지 일관된 기준 없이 인력이 운용되었다.¹⁹⁾ 하급경찰은 집행관의 지휘를 받는 군경찰의 직업경찰관 중 가장 하위 직책으로, 농촌 순사들의 활동을 직접적으로 관리하는 역할을 맡게 되었다. 그러나 경찰관 1명의 담당 구역이 방대해 현장 활동 지도는 거의 이루어지지 못했으며, 물질적 지원이 제대로 이루어지지 않아 실질적인 업무는 농촌 순사의 의무 위반이나 실수를 덮는 것에 그치는 경우가 많았다.

또한 인력 총원 당시 경찰 직무 수행에 알맞지 않은 인력이 무작위로 채용됨으로 인해, 경찰관이 가지고 있는 권한에 비해 그 활동에 대한 감찰이 별도로 이루어지지 않았고 실제로 권한이 악용되어 주민들의 질타를 받은 사례도 많았다. 이처럼 신설된 하급경찰 직책은 신설 당시의 기대 효과를 발휘하지 못했음에도 불구하고 20세기 초반 1905년 혁명 이전까지 조직이 유지되었다.

위와 같은 문제를 개선하기 위해, 내무부는 하급경찰관들에 대한 교육을 실시하고자 각 지방에 경찰학교를 설립하였다. 기관 및 현의 특성에 따라 교육기간은 1개월에서 4개월까지로 구성되었으며, 교육기간 동안 하급경찰관들을 위한 수사 업무, 신문 및 압수 수색 절차, 응급 구조 등에 대한 강의를 진행하고, 살인·절도·방화·말도적질 등 강력 범죄에 대한 대응 방안을 연구했다.²⁰⁾ 하급경찰을 교육하는 경찰학교는 1917년까지 존재했으며, 하급경찰 운영에 있어 발생한 많은 문제에도 불구하고 제정 러시아에서 경찰관의 역량 교육을 통한 경찰 개혁을 시도했다는 점에서 의미가 있다.

19) (보고서) *МВД России, 1802-2002: исторический очерк*, 2005, p.154-159.

20) Борисов А.В., Дугин А.Н., Малыгин А.Я., *Полиция и милиция России: страницы истории*, На ука, 1995, p.83.

한편, 기존의 농촌 순사를 직업 경찰관으로 대체하기 위해 1900년 각 현의 면적, 인구, 예산 등의 조사가 이루어졌고, 1903년 5월 5일, 경찰 순찰대 설치법 (Закон об организации уездной полицейской стражи)에 의해 사회 질서 유지를 전담하는 경찰 순사(Полицейская стража) 직책이 하급 경찰의 하위 직책으로 신설되었다. 하위 직책 신설로 경찰관 1인당 담당인구는 2,000명으로 다소 안정화 되었다.²¹⁾ 농촌 순사를 대체하는 경찰 순사직 신설로 하급경찰관의 위치 역시 농촌 순사에 대한 직접적인 지휘역할에서 경찰 순찰대의 조직에 흡수되는 식으로 변화되었다.

이 시기 경찰 개혁의 한계점으로는 먼저 경찰기관과 자치기관의 연계 및 권한의 모호한 경계를 명확히 규정하지 못한 것과 경찰관의 직무 배분·업무 및 보고 절차 등이 정해지지 않은 점이 지적된다. 경찰이 수행하는 기능은 여전히 광범위했고 경찰 활동의 와인 판매에 대한 감독, 위생 관리, 기근 및 전염병 대처, 법적 사실 관계에 대한 공증, 채무 정리를 위한 경매 진행, 법령 및 칙령을 국민에게 널리 알리는 활동 등 ‘경찰’의 임무가 아닌 업무들을 수행해야 했다.²²⁾

이처럼 체계화되지 않은 경찰의 직무에 비해 범죄의 양상은 사회 발전에 따라 점점 복잡해져갔다. 특히 당시 교정개혁 관련 기사에 따르면 1880년대 국가범죄로 인해 수감된 인원이 연평균 538명이었다면, 1901년부터 1903년까지 3년간 국가 범죄로 유죄 판결을 받아 수감된 인원은 7,796명으로 연평균 2,599명이 수감된 것으로 나타나 그 증가세가 가팔랐음을 확인할 수 있다.²³⁾

또한 경찰관에 대한 예산 보장에 대한 문제가 제기되었다. 당시 경찰관의 활동비용 중 20% 정도만 국가에서 지급되고 80% 이상이 지자체에서 걷어 들이는 세금에 의존하고 있었다. 한편, 각 지자체 의회에서는 지자체에서 대부분의 예산을 할애하는데 경찰의 예산 사용에 대한

21) Главинская С.Н., *Организация штата уездной полицейской стражи Черноземного центра России и в 1901–1917гг.*, История государства и права, №8. p.29.

22) Мушкет И.И., *Полиция в механизме Российского государства: историко-теоретический аспект*, Санкт-Петербургский университет МВД России, 1997, p.102–103.

23) Нарбутов Р.В., *Проект развития полицейских органов России*, Сов. государство и право, 1990, № 11, p.129.

보고나 경찰 활동에 대한 아무런 통제권을 발휘할 수 없는 것에 항의하며 경찰 조직 활동의 문제점을 지적했다. 내무부에서도 재정부에 수회에 걸쳐 경찰활동에 대한 국가 예산의 확대를 요청하였으나 크게 반영되지 않았다.²⁴⁾

1.3. 사회주의 혁명 이전 경찰개혁

1905년, 제1차 러시아 혁명이 고조됨에 따라 이를 수습하기 위해 니콜라이 2세는 국민의 정치적 권리와 자유를 보장하고 입법권을 가진 의회를 개설하여 제정 러시아에서 입헌군주정으로 전환하는 내용의 10월 선언을 발표했다.

1905년부터 1907년까지의 혁명과정은 러시아 경찰활동의 허점을 그대로 드러냈다. 경찰관의 역량 및 직업의식에 대한 문제점은 계속해서 제기되었고, 일원화되지 않은 경찰 교육 시스템 역시 경찰관에 전문적인 지식 습득을 저해하는 요소로서 작용했다.

내무부에서는 경찰관들에게 경찰활동 및 수사 활동의 근거가 되는 법령 숙지, 체포방어술, 신체측정 및 지문감정, 승마, 응급조치, 경찰견 통제 등을 교육 과정에 포함시킬 것을 권고했다. 하지만 개별 교육기관들에 대한 재정적 지원이 충분치 않았으며 교육기관의 수도 턱없이 부족했다. 1911년 기준, 14개 현에서만 경찰학교가 설립되었으며, 별도 책정된 예산 없이 경찰관의 봉급을 지급하고 남은 금액에서 일부를 경찰학교에 지급하는 형태로 운영되었다. 예산 부족과 이에 따른 강사진 부족은 제한된 커리큘럼으로 이어졌으며, 결과적으로 경찰 교육에 대한 사회적 수요에 부응하지 못했다.

이어지는 혁명과정에 따라 경찰활동은 더 복잡해졌으며, 내부 조직 조정을 통해 정치경찰의 기능이 강화되었다.²⁵⁾ 반정부 운동 증가로 독립 혁명 정당들이 형성되고 테러 활동이 이루어지면서 내무부내 특별부서 (Особый отдел)내 정치범 수색 및 정당 활동, 비밀 단체를 감시

24) Синькевич Н.А., Крылов Г.В., *Городская реформа 1870 года и ее реализация в Санкт-Петербурге*, Санкт-Петербургский университет МВД России, 2000, p.41.

25) Перегудова З.И. *Департамент полиции и местные учреждения политического розыска (1880-1917гг.)*, p.287.

하고 불법 집회에 대해 과약하는 부처가 개설되었다. 또한, 정보의 중요성이 강조되며 정보 수집에 기반한 경찰 활동 형태가 발달했다.

10월 선언을 통해 출판 전 검열이 폐지되면서 국가 기관의 활동에 대한 비판 논조의 신문과 잡지가 다수 출간되었는데 특히 내무부 경찰 활동에 대한 비판이 많았다. 이에 대응하기 위해 1906년 내무부 장관 결정에 따라 언론부내 대중매체에 공식적인 보도자료를 전달하고, 정부의 정책을 해설하기 위한 공보국이 신설되었다. 공보국은 친정부적인 내용을 담은 출간물을 인쇄하는 인쇄소와, 이를 배포하는 부처로 구성되었으며, 스톨리핀은 공보국의 프로파간다적 기능에 역점을 두었다.²⁶⁾ 1907년부터 경찰회보(Вестник полиции)를 정기 출간하였으며 내무부와 언론 간 회담도 개최하였다. 이후 스톨리핀 사후 공보국의 기능이 대폭 축소되어 1915년 출판국으로 부서명이 변경된다.

한편, 내무부 장관 스톨리핀은 부처합동 경찰 개혁 위원회를 설립해 급진적인 내무부 경찰 기관 개혁에 대한 의지를 보였다. 경찰활동 관련 외국의 입법 자료를 수집하고 여러 부처와 법령에 산재된 경찰 기능을 정리하여 전 러시아 경찰 전체를 개혁하는 입법안을 작성하는 것이 위원회의 과제였으며, 이를 통해 치안 환경 개선을 도모하고 혁명 움직임에 유연하고 효율적으로 대처하고자 하였다. 위원회가 당면한 가장 큰 문제는 헌병대와 지자체, 그리고 경찰 간의 이해관계 조정이었다. 위원회는 모든 종류의 경찰을 내무부 산하로 통합할 것을 제안하였다.

경찰 활동의 효율성을 높이기 위해 위원회에서는 기능 배분, 인력 총원, 관료주의적 업무절차 탈피, 예산 확대, 일부 기능 제외 등 개혁안을 제시했다.

먼저, 경찰 조직 내 기능과 직무가 직렬에 맞게 배분이 되어 있지 않다는 점을 지적하고 경찰의 기능을 1) 대외 질서 유지, 2) 경찰 행정, 3) 형사 사건 진행과 관련한 활동, 4) 수사 및 수배 활동으로 나누어 조직 구성 기준을 마련하였다.

26) МВД России, *Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк*, Объединенная редакция МВД России, 1996.

더불어, 경찰 인력 부족과 관련하여 러시아 사회에 얼마만큼의 경찰 인력이 필요한지에 대한 연구를 진행하였으며 적시의 효율적 업무처리가 필요한 사안에도 형식적인 서류 절차를 중시하는 관료주의의 문제점 역시 지적하였다. 또한, 경찰의 낮은 물적 역량으로 인한 경찰관의 불안정한 고용환경과 과중한 업무 부담, 특히 지나치게 낮은 경찰관의 봉급은 경찰관의 권한 남용 및 공공연한 뇌물 수수로 이어지고 있는 상황이었다.

추가로 위원회는 세금 징수 및 납세 통지, 정부기관의 결정문 공포 등 업무를 경찰의 직무에서 제외하여 범죄 대응에 경찰력을 집중할 것을 제안하였다.

실제로 1906년 내무부 위원회가 28개현을 대상으로 경찰활동에 대한 평가를 실시한 결과에 의하면 1885년부터 1898년까지 범죄 증가율이 12%를 기록한 것에 비해, 1899년부터 9년간 러시아내 범죄 증가율이 매년 7% 이상을 기록하면서, 1899년부터 1908년까지의 범죄 증가율이 66%에 이르는 등 경찰의 효율적인 범죄 대응 필요성이 고조되는 상황이었다.²⁷⁾

위원회는 시대에 뒤떨어진 ‘범죄 예방에 관한 법’을 대체하기 위한 새로운 입법을 추진하였으며 장비 사용 규칙, 단속 활동 관련 규칙 등 경찰 활동의 직무 절차와 요건을 담고자 하였다. 1908년 유관기관들과 함께 경찰 개혁 법안에 대한 논의가 시작되었다.

당시 위원회 의장을 맡고 있었던 마카로프는 혁명을 겪은 러시아의 현 상황에 경찰의 해이해진 직무 기강을 바로 잡고 조직을 재정비하는 것은 꼭 필요한 일이나 반대로 경찰의 재량권이 남용되고 있는 사회적 상황에서 엄격한 적법 절차를 준수하는 경찰이 탄생하는 것은 불가능에 가깝다고 경찰 개혁 현 상황에 대한 다소 비관적인 평가를 내렸다.²⁸⁾ 개혁안 조문 작성을 위해 위원회내 소위원회가 별도로 구성되어 국내외 경찰활동 관련 법령을 연구하고 현 러시아 경찰이 맡은 기능

27) Мулукаев Р.С., *Полиция в России (IX в. – нач. XX в.)*, Новгород, 1993, p.75.

28) Перегудова З.И. *Департамент полиции и местные учреждения политического розыска (1880–1917гг.)*, Жандармы России, Политический розыск в России XV–XX веков, 2002.

중 타 부서로 이관하거나 삭제해야 할 업무들을 분류하였다.

1908년 11월 소위원회에 의해 작성된 경찰 개혁안은 1) 경찰 기관 구조, 2) 경찰 헌병대, 3) 경찰 직무 조정 등 세 부분으로 이루어졌다. 1911년 7월 12일, 1912년 1월 31일 두 차례에 걸친 내각 회의에서 개혁안 검토가 이루어졌으며 그 결과 ‘경찰 제도’ 개혁안 (Проект «Учреждения полиции»), 신‘경찰법’ 법안 (Проект «Устава полиции, 개혁 결정서 총 3개의 문서가 발표되었다.

‘경찰 기관’ 개혁안에는 경찰조직, 경찰의 종류, 경찰관의 규범, 봉급 예산 등의 항목을 규정하였다. 모든 경찰 기관을 내무부 산하로 통합하는 중앙집권화가 추진되었으나, 궁중경찰, 요새경찰, 선거를 통해 선출되는 일부 시골 경찰관 등 일부 조직은 내무부로 통합되지 않은 채로 남아있었다. 신경찰법안은 이전의 범죄 예방에 관한 법령을 대체하기 위해 제정된 경찰의 직무상 권한과 의무, 직무절차에 대해 규정한 법안이다. 경범죄에 대해 과태료를 부과를 제안하고 이를 거부할 경우 일반 책임을 지도록 진행하는 권한을 경찰관에 부여하는 형벌 규정과 노동활동을 하지 않은 채 걸식하는 행위에 대한 단속을 신설하였다. 경찰개혁 결정서에는 개혁 실현 절차에 대한 계획과 함께 기존 법률의 개정 사항 및 다른 부처로 이관되는 경찰 업무를 열거하였다.

1911년 7월 12일 내각 회의가 열려 위 문서들에 대한 검토가 재차 진행되었으며, 사회적으로 존경받는 경찰로서의 변화에 대한 논의가 이루어졌다. 좋은 경찰력을 보유하기 위해서는 충분한 비용을 지불해야 한다는 공감대를 형성하여, 경찰관의 급료와 사회적 지원을 확대하는 등 정당한 보상을 제공하는 것이 경찰 조직 개혁의 첫걸음이며, 경찰관의 업무의 질을 향상하고 군인처럼 경찰관이 사회로부터 존경받을 수 있는 환경을 조성하는 밑바탕이 될 수 있다고 제안하였다.

1912년 본 개혁안은 의회에 상정되었으나 스톨리핀 내무장관 사후 사실상 검토가 이루어지지 않았으며, 차기 내무장관인 마클라코프는 개혁안에 대해 경찰의 손과 발을 묶는 계약이라며 새로운 논의가 필요하다고 하며 비판했다. 이후 개혁이 제대로 이루어지지 않은 경찰 체제는 사회주의 혁명에 대한 분위기를 고조시키는 요소로 작용했다.

2. 소비에트 연방 공화국 시기 경찰개혁

2.1. 소비에트 연방 공화국 내 내무부 조직 개혁 (1917-1930)

국가 통치 제도의 변화와 경찰 기관은 밀접한 상관관계를 가진다. 경찰 기관은 방식에 차이는 있지만 국가의 정책을 실현하고 사회 질서를 보호하는 역할을 수행하기 때문이다. 국가 기관으로서 경찰은 국민의 안전을 보호하는 사명을 띤 동시에 국가 정책 시행을 위해 범죄와 같은 사회 내 부정적인 현상들에 대한 대응해야 하는데, 이런 경찰 활동은 사회의 특정 계층에게는 용납할 수 없는 것으로 여겨지기도 한다.²⁹⁾

1920년대 설립된 밀리치야 또한 동시에 국가와 사회를 위해 일하도록 역할이 부여되었다. 1917년 멘셰비키 주도 임시정부는 경찰국 해산에 관한 결정문 (Постановления «Об упразднении Департамента полиции»)을 발표해 제정 러시아의 경찰을 해산시키고, 1917년 4월 17일 밀리치야 설립에 관한 결정문 (Постановления «Об учреждении милиции»)를 발표하며, 새로운 범죄 대응 기관으로 인민이 직접 참여하는 인민 민경대인 밀리치야를 설립한다.³⁰⁾ 이 때, 밀리치야(Милиция)라는 새로운 명칭을 사용한 이유는 기존 경찰(Полиция)과 근본적으로 차별화된 조직임을 보여주려고 한 것은 물론 기존에 인민들이 갖고 있었던 경찰에 대한 부정적 이미지를 탈피하기 위한 것이라고 볼 수 있다.³¹⁾

밀리치야의 초기 활동은 정치적 성격을 띤다. 소비에트 체제의 안정을 위해 밀리치야는 대내외 반혁명주의에 대응하고 공산주의 실현과 사회주의 경제 체제 실현에 기여하며 지방 정부 기관에 행정적 지원을 제공하는 역할을 하게 되었다.³²⁾

29) Игонькина С.И. *Правовой статус милиции в механизме российского правового государства*, Исследования теоретических проблем правового государства, 1996, p.36.

30) Мулукаев Р.С., *К вопросу о создании общесоюзной системы советской милиции*, Советская милиция в период строительства социализма, 1983, p.22-23.

31) Звягинцев А.П., *Контрреволюционная сущность милиции Временного правительства*, Правоведение, 1971, №4, p.112.

32) Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., *Советская милиция, этапы развития*, Академия МВД СССР, 198

10월 혁명 이후 ‘노동자의 혁명 법정신’이 소련 법제의 근간이 되었으며, 이에 따라 모든 국가 기관의 활동은 이전 부르주아적 구 법규가 아닌 혁명 정신에 입각해야만 했다. 볼셰비키들은 프롤레타리아 밀리치야의 설립이 모든 인민의 무장을 실현시키는 것이라고 여겼다. 때문에 밀리치야는 국가에 의해 설립되었지만 그 업무 형태가 상시적으로 이루어지는 것이 아니라 대규모의 자치 조직적 성격도 갖고 있었다.

하지만 범죄율의 증가로 인민의 손에 모든 사법 활동을 맡기는 ‘혁명 법정신’은 곧 한계를 드러냈고 직업적 경찰활동을 벌이는 직업 밀리치야의 창설 필요성이 제기되었다. 1918년 러시아 소비에트사회주의연방공화국(РСФСР: Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика)의 내무인민위원부(НКВД: Народный комиссариат внутренних дел)는 각 현의 집행위원회에 상설 노동자-농민 밀리치야(РКМ: Рабоче-крестьянская милиция)를 설립할 것을 지시했다.

노동자-농민 밀리치야는 명칭에서부터 그 계급적 성격이 강화된 것을 확인할 수 있다. 내무인민위원부의 지시에 따르면 ‘소비에트의 밀리치야는 노동자와 농민의 이익을 보호하는 것을 가장 우선으로 한다’고 규정되어있으며, 혁명 질서 유지와 인민의 안전을 설립 목표로 한다.

밀리치야 조직은 내무인민위원부내 밀리치야 총 본부와 각 현 및 군에 설치된 밀리치야 본부로 이루어졌으며 가장 하위기간으로 밀리치야 구역초소가 존재했다.

1918년 10월에는 밀리치야 총 본부 내 중앙수사본부(Центральное управление уголовного розыска)가 설치되었으며, 4만 명 이상의 주민이 거주하는 도시에는 비밀 범죄 수사를 통한 혁명 질서 유지와 강도 행위를 척결하는 수사본부가 설치되었다. 수사본부를 포함하여 1918년부터 1920년까지 밀리치야 총본부 내 철도 경찰, 하천 경찰, 반체제 대응 부서, 소방 부서, 강제노동 수용소 중앙 운영 부서 등이 설치되었다.

1920년대 밀리치야의 형성은 1) 밀리치야의 군사화, 2) 노동법전의

5, p.18.

밀리치야 적용, 3) 밀리치야 경찰관의 지위를 군인에 준하도록 설정하는 3단계를 거친다. 이후 1930년대 초반의 ‘오만한 계급의 적 박멸’, ‘불세비키식으로 사회주의의 적에 대한 심판을’ 등의 슬로건 하에 형성된 정치적 분위기로 인해 엄격한 법적용이 이루어진다. 이 시기에 개정된 러시아 소비에트사회주의연방공화국 형법은 총 46개 조문에 총살형을 규정하는 등 가장 잔혹한 형법으로 꼽힌다.

산업화와 집단화의 강행으로 인민 중심의 통치 방식은 행정적이고 위계질서가 분명한 관료주의적 구조로 변화되었다. 밀리치야의 독단에 의해 인민들이 보호받지 못했고, 밀리치야 경찰관들 역시 제도적 독단에 희생되었다. 사회질서나 범죄 예방 등의 임무는 2순위로 밀리고 사회주의 수호가 가장 우선시되었다. 밀리치야의 경찰 활동은 근거 법령 없이 부처의 훈령에 의해 가변적으로 이루어졌으며 밀리치야 경찰관들의 노동권리 역시 열악했다. 밀리치야 경찰관에게는 노동조합을 결성하거나 법원에 구제요청을 하거나 밀리치야 경찰관이 자의로 퇴직신청을 할 권리가 없었으며, 직무 수행 여건에 대한 규정 역시 존재하지 않았다.

위와 같이 1920년대에서 1930년대의 경찰 활동 관련 정책은 철저히 정치적 목적성을 갖는다. 국가의 지도부는 스스로의 이익을 위해 법집행 기관을 이용했으며, 내무부 기관의 중앙집권화, 지방자치화 등 조직 구조 변경은 공산당이 당면한 정치적, 경제적 상황에 따라 이루어졌다.

1920년대 후반 3인위원회, 5인위원회³³⁾ 같은 비대한 권한을 가진 헌법 외적 조직이 등장한다. 밀리치야는 인민에 대한 관리 감독 기능을 강화하고 정치적 체제에 반하는 움직임을 탄압하는 데 주력한다.

한편, 이 시기에 일어난 대규모의 숙청은 밀리치야의 개혁에도 영향을 미친다. 1929년 4월 23일부터 29일까지 이루어진 제16회 당대회에서 국가기관의 모든 반공산주의적인 요소를 근절하겠다는 목적 하에 제2차 대숙청이 발표되었다. 숙청 대상은 개인적 목적의 권한 악용, 혁명적 합법성에 어긋난 행위 등 ‘당에 기여하지 않는 자’로 명시되었으

33) 스탈린 정권에 등장한 기구로 ‘인민의 적’을 재판과 변호인 없이 긴급 숙청할 목적으로 조직됨

며, 숙청대상자를 선정하는 기준으로는 근무 평가와 함께 근무 중 음주, 이색분자와의 교류, 범법 행위 여부 등이 고려되었다. 그러나 ‘상사에 대한 아첨’, ‘차티스트 운동에 대한 무지’ 등 주관적이고 경미한 사유에 의한 편향적인 숙청 사례도 적지 않았으며, 1929년 말을 기준으로 밀리치야 전체 대원 중 10%가 숙청으로 면직되었다.

대숙청으로 인한 밀리치야 경찰관 감축은 경찰관 개인의 업무 부담가중으로 이어졌다. 예를 들어 1928년 1월 경찰관 1인의 담당 인구가 평균 6천명이었다면, 1930년에는 경찰관 1인 담당 인구가 7천명에서 최대 1만 4천명까지 늘어나게 된다.³⁴⁾

인민위원소비에트 (СНК: Совет Народных Комиссаров)가 1931년 1월 18일 ‘밀리치야 기관의 정화 및 개선’에 관한 훈령 (Циркуляр «О проведении работы по очистке и оздоровлению аппарата милиции») 및 1931년 9월 18일 ‘노동자-농민 밀리치야의 자기비판 강화’에 관한 훈령 (Циркуляр «О развертывании самокритики в органах Рабоче-крестьянской милиции»)을 발표하면서 밀리치야 직원들에 대한 대대적인 정치적 윤리적 검증이 이루어졌으며, 1932년 중반부터는 이색분자나 반소비에트적인 직원에 대한 숙청은 더 이상 이루어지지 않았다. 대신에 이 시기에 문제로 지적되었던 근무 중 음주, 타협주의, 양면주의 등에 대한 ‘숙청’과정은 이제 상시적이고 중요한 직원 평가 요소로 자리잡게 되었다. 밀리치야 지휘부는 이 ‘대숙청’작업에 대해 경찰관의 인적 자원을 개선하고 성실한 근무 태도를 독려하는 계기가 되었다며 긍정적인 자체 평가를 내렸다. 한편 보로네쭈, 쿠르스크, 탐보프 등 지역에서 이루어진 법질서 현황 연구 결과 ‘거리에 사실상 경찰관이 보이지 않으며, 경찰관은 스스로의 임무 및 관할 내 문제에 대해 알지 못한다’는 의견이 제시된 것은 이 시기 대숙청이 직무 역량 개선이 아닌 정치적인 목적으로 이루어졌다는 사실에 대한 반증이라고 할 수 있다.³⁵⁾

한편 밀리치야에 대한 물적 지원은 여전히 낮은 수준으로 주어진 임

34) Мигушенко О.Н., *Чистка милиции в 20-30-е годы XXв.*, История государства и права, 2011, № 5, p.32.

35) 앞의 글, p.36.

무를 모두 수행해내기 불가능한 여건이었다. 밀리치야 경찰관의 월급은 매우 낮은 수준이었으며, 현장 출동 비용을 밀리치야 경찰관 개인이 충당하도록 요구되는 사례도 있었다. 문제 해결을 위해 농촌 소비에트와 집단 농장들에게 경찰관의 범인 수색 활동 시 이동수단을 제공할 것을 명하는 지시가 있었으나 그 성과는 미미했다.³⁶⁾ 밀리치야 경찰관의 거주 공간 역시 농촌 소비에트에서 보장하도록 규정되어 있었으나, 이를 위한 토지가 확보되지 않았으며, 이후에 그 책임은 농촌 소비에트에서 구역경찰초소로 전가된다.

경찰에 대한 물적 지원이 확대되어야 경찰관의 자긍심과 업무 성과가 높아진다는 인식은 존재했으나, 행정 비용의 축소 과제와 서로 상충되어 경찰관 급료 인상은 매우 완만한 폭으로 이루어졌다. 경찰관에 대한 물적 지원 강화는 주로 수당이나 보조금을 지급하는 형태였는데, 1933년 1월부터 노동자-농민 밀리치야 경찰관의 가족들을 대상으로 붉은 군대 군인 가족에 준하는 보조금이 주어졌으며 1934년부터는 근속연수에 따른 추가 수당이 지급되었다. 한편, 지역별로 밀리치야 경찰관에 대한 급료차가 극심했는데 농촌 밀리치야 경찰관의 경우 현소재지에 근무하는 경찰관에 비해 월급이 약 2배나 낮았다. 농촌의 밀리치야 경찰관들은 자급자족을 위해 따로 농업에 종사하는 경우가 많았으므로 인해 여름의 농번기에 단체로 휴가를 신청하거나 범인 검거율이 10% 미만으로 떨어지는 등 치안 부재 상태가 반복되었다.

열악한 근무 여건에 더해 합동국가정치국(ОГПУ: Объединенное государственное политическое управление)이나 검찰, 공산당 등 타 기관으로부터 경찰 활동에 대한 직무간섭은 많았던 반면, 경찰과 타 기관의 협업은 거의 이루어지지 않은 것은 경찰활동에 대한 밀리치야 경찰관의 허무주의를 야기하는 요인이 되었다. 경찰활동에 대한 사회적 견제 장치는 부재했고, 밀리치야 경찰의 권한 악용으로 인민의 권리가 침해되었다.

이러한 현상을 예방하기 위해 정부는 밀리치야 경찰관을 대상으로

36) Мигушенко О.Н., *Материальное обеспечение деятельности милиции в 20-30-е годы XX в.*, История государства и права, 2011, № 14, p.45.

법, 윤리 교육을 진행하였으며, 뿐만 아니라 경찰관 가족에까지 문맹 탈피 등 교육을 받을 기회를 제공했다. 또한 1933년에는 경찰관 자녀를 위한 유치원들을 개설하는 등 밀리치야 경찰관 및 경찰가족의 실질적인 물질적 생활 수준 향상을 위한 정책을 시행했다. 이후 6년간 소련의 산업과 경제의 급진적인 성장으로 사회 전반에 삶의 수준이 점점 나아질 것이라는 기대가 퍼져나갔고, 사적 재산 소유를 배재하는 물적 환경이 조성되어 밀리치야 경찰관의 의무 위반 및 범죄행위를 예방하는 중요한 조건으로 작용했다.

이 시기의 경찰 구조 개혁은 밀리치야 경찰 운영과 관련한 문제점들에 대해 시민사회와 함께 열린 논의를 이어가는 것에 대한 중요성을 시사한다. 건전한 논의를 통해 경찰관의 의무 위반 행위를 효과적으로 예방함과 동시에 국민들로 하여금 사회 질서 유지와 경찰관의 권한 악용에 관심을 갖고 문제 해결에 참여하도록 독려할 수 있다는 점에서 의미가 있다.³⁷⁾

2.2. 대조국전쟁 시기 법질서보호군 운영 및 전후 경찰활동 (1940-1962)

대조국전쟁 시기는 국가의 이익과 개인과 사회의 이익이 일치했던 러시아 역사에서 몇 안 되는 순간 중 하나이다. 국가와 사회와 인민이 하나 되어 전쟁의 승리라는 공동의 목표를 위해 싸웠으며, 이 시기에 밀리치야 경찰은 국가, 사회, 인민을 연결하는 역할을 했다.

전시 상황에서 국가의 모든 국민과 자원을 동원하기 위해 1941년 6월 22일 인민위원소비에트(СНК)와 전연맹공산당(볼셰비크) (ВКП(б): В сесоюзная Коммунистическая партия (большевиков)) 지시문이 발표되었다. 위 지시문에는 전시 상황에서 군사기관으로서의 내무인민위원회 밀리치야 기관 및 병력을 활용하는 방안을 규정하였다.³⁸⁾ 내무인민위원회 병력은 주로 후방에서 복무했으며 밀리치야 경찰관은 붉은 군대에 협력하여 적군의 유격대나 낙하산병에 대항하거나 붉은 군대내

37) Костин Ю.В., *Исторический опыт борьбы с негативными явлениями в деятельности советской милиции в 1920-е гг.*, История государства и права, 2009, № 22, p.26.

38) Мулукаев Р.С., Скилягин А.Т., *История советской милиции*. В 2т.Т.2., 1977, p.56.

탈영병 및 간첩 대응 활동을 벌였다.

밀리치야 경찰관들은 전쟁 중 새로운 임무 수행에 열정적이었고, 1941년 10월 20일부터 1942년 5월 1일까지 밀리치야 경찰관이 위수사령부와 합동으로 체포한 자의 수는 531,401 명에 이른다. 이중 전범으로 체포된 사람의 수는 183,519명, 반사회주의 선동으로 체포된 사람은 4,881명을 기록했다. 이 기간 동안 13,725개의 화기, 625개의 도검류가 압수되었고 13명이 범죄현장에서 사살되었다. 내무인민위원부의 보고서에 따르면 모스크바 주에서 전쟁 선포 이후 1942년 4월까지 총 40,028명이 범죄를 저질러 체포되었다.³⁹⁾

이 시기 밀리치야 경찰은 크게 보장적 기능과 법집행 기능을 수행한다. 전쟁 중 보장적 기능 수행 시 밀리치야 경찰의 과제는 1) 국민의 안전한 피난 보장, 2) 전선으로 군인 및 장비를 운송하는 이동수단 보장, 3) 인민의 경제 활동의 기반이 되는 객체 보호, 4) 무감독·무질서 상태 저지로 나뉜다. 전선 지역에서 후방으로의 피난민 이동은 밀리치야 경찰은 피난시 승객·화물 열차의 운행과 피난 아동들의 보호, 지정된 지역으로 피난민 호송 및 정착 지원, 전염병 예방 등을 지원했다. 전쟁중 밀리치야의 법집행 기능은 1) 군인이나 노동자의 탈주 방지, 2) 철도 운송 관련 절도 방지, 3) 암거래 등 범죄 척결 등에 주력했다. 밀리치야 경찰은 주요 역에 도착하는 모든 수송 열차에 대한 검문을 실시하고 거동이 수상하거나 무기를 소지한 자를 체포하였다.

그 외 밀리치야 경찰은 붉은 군대의 전투력을 손실시키는 범죄에 대응하여 다음과 같은 활동을 벌였다: 1) 적측 첩보원 척결, 2) 붉은 군대의 전투력 손실을 목적으로 잠입한 자 색출, 3) 반소비에트 사상 선동행위 근절, 4) 나치주의자에 협력한 자 적발, 5) 전체주의 협력 용의자 강제추방, 6) 정치적 비적행위 근절. 특히 1941년 7월 29일, ‘탈영 및 징집기피 척결과 신분증 확인에 관한 내무인민위원부령 (Приказ «Об усилении борьбы с дезертирством и проверке документов»)’이 통과되어 공공장소에서 신분증을 소지하지 않은 자를 단속하고 신

39) ФСБ России, *Лубянка в дни битвы за Москву: материалы органов госбезопасности СССР из центрального архива ФСБ России*, Звонница – МГ, 2002, p.129–130.

원확인을 위해 구금하는 등 여권관련 제도가 엄격해졌다.⁴⁰⁾

전쟁 상황 중 밀리치야에게 주어졌던 이러한 새롭고 막중한 임무를 수행하기 위해, 밀리치야 경찰관의 높은 조직력, 실행력, 기강이 요구되었으며, 내무인민위원회 노동자-농민 밀리치야 본부 지침에 따라 밀리치야 경찰관에게 군인에 준하는 행동규범이 적용되었다.

한편, 밀리치야 경찰관의 상당수가 군대 징병 대상이 되거나 자원입대 하면서 1941년 6월, 7월 2달 동안 전체 밀리치야 경찰관의 25%가 붉은 군대에 입대하는 등 기존 경찰력에 다수 결원이 발생했다. 전쟁 중 일체 휴가는 취소되었으며 모든 밀리치야 경찰관은 2교대 근무를 시행했다.⁴¹⁾

기존 경찰관의 입대로 발생한 결원을 보충하기 위해 연금수령자가 된 42세 이상 징병 대상자나 여성들을 선발하여 경찰활동을 하도록 한 점이 눈에 띈다. 특히 전쟁 시기에 경찰에 선발된 여성의 수는 2만 명에 이르렀다.⁴²⁾ 대다수의 경찰관은 책임감을 느끼며 근무했지만 지시된 임무를 회피하거나 근무시간에 임의로 이탈하거나 음주를 하는 일부 관행은 여전히 존재했는데 이는 전시 상황에서 밀리치야에 선발된 이들의 비중이 컸음에도 불구하고 제대로 된 직무 교육을 받지 못한 것도 큰 역할을 하였다고 평가된다.

내무인민위원회에서는 신규로 선발된 밀리치야 경찰관들의 조직력을 강화하기 위해 1943년 2월 11일 임용 계급에 대한 훈령(Приказ «О званиях начальствующего состава органов НКВД и милиции»)을 발표하는데, 이 훈령에는 징계의 종류 중 하나로 강등을 신설하고 있는 것이 특징이다. 또한 전반적인 소속감과 기강을 높이기 위해 같은 해 새로운 제복을 도입하고 각종 예규를 통해 용모단정에 대한 사항을 엄격히 규정하였다.

40) Глушаченко С.Б., Шатлов С.П., *Борьба органов милиции с преступлениями, посягавшими на ослобление боеспособности Красной Армии, в годы Великой Отечественной войны*, История государства и права, 2008, №12, p.31.

41) Гутман М.Ю., Маюров Н.П., *Правовой механизм укрепления дисциплины в органах милиции в годы Великой Отечественной войны 1941-1945гг.*, История государства и права, 2009, № 10, p.28.

42) Шатилов С.П., *Деятельность милиции Западной Сибири в период ВОВ 1941-1945гг.*, СПб, 2001, p.54.

한편, 1942년 후반부터 상당 영토가 나치 독일군 점령 상태에서부터 해방되면서, 해방된 지역에 새로이 법집행 체계를 복구시키고 점령시기 중 전체주의 및 나치에 가담한 자들의 색출, 포로로 잡혔다가 풀려난 군인에 대한 검증 등이 필요해졌다. 위 임무를 수행하기 위해 밀리치야 기관은 국가안전부서에 실질적으로 종속되게 되었고 1943년 4월 14일, 소련 내무인민위원부가 내무인민위원부와 국가안전인민위원부(НКГБ: Народный комиссариат государственной безопасности)로 분리된다.⁴³⁾

전쟁의 영향으로 국가 질서를 유지하는 밀리치야에 대한 지도부의 관심은 커졌으며, 밀리치야 경찰관에 대한 정치적 훈육을 강화하고 규율을 강화하기 위한 여러 조치들이 제안되었고 그 일환으로 1943년부터 각 지방 밀리치야는 기관 내 기강 및 정치적-도덕적 수준에 관한 보고서를 정기적으로 제출하게 된다.

이러한 방향성에도 불구하고 1944년에도 밀리치야 내무 의무위반행위가 증가하는 추세가 이어진 이유로는 1) 수복지역에 밀리치야 부활이 부활하면서 기존에 근무했던 인력 외에 부상군인이나 주민들도 별다른 교육과정 없이 밀리치야 경찰관으로 채용되었으며, 2) 전쟁이 전반적인 인민들의 행동 규범에 좋지 못한 영향을 미쳤으며, 3) 수복 이후 점령 기간 동안 일어났던 의무위반 및 범죄 행위에 대한 신고가 이어진 점, 4) 의무위반 행위 대부분이 전시 채용된 경찰관에 의해 일어난 점, 5) 전쟁으로 인해 밀리치야 경찰관들이 물질적으로 극심한 생활고를 겪게 된 점 등이 주요 요인으로 작용했다.

그러나 전쟁 상황 동안 국가 질서를 유지하기 위해 밀리치야 경찰이 중요한 임무를 수행한 것은 분명한 사실이다. 소비에트 최고회의는 전쟁 중 밀리치야 경찰의 공을 치하하고 경찰관의 장기 근무를 독려하기 위한 방안으로 1944년 6월 4일 근속연수에 따라 밀리치야 경찰관들에게 훈장과 메달을 수여하게 된다.

1946년 1월 내무인민위원부 장관 크루글로프는 내무인민위원부의 중

43) МВД России, *Министерство внутренних дел России: 1802–2002: исторический очерк*, В2 т. Т.2., 2002, p.285.

전 이후 과제로 1) 폭도나 비적행위 척결, 2) 소비에트사회주의연방공화국의 국경 수비, 3) 각종 형사 범죄 및 사회 재산에 대한 절도 예방, 4) 사회 질서와 소비에트연방공화국 국민의 안전 보호, 5) 여권 제도 보완, 6) 범죄자의 사회로부터 격리와 노동 활용, 7) 전쟁포로 및 수용소 구금자에 대한 경비 및 노동 활용, 8) 철도 설비 및 주요 산업 시설 보호, 9) 화재예방 기관 및 지역별 방공호 조직 등을 제시했다.

이후 1946년 3월 소비에트사회주의연방공화국의 행정부 개혁에 관한 법령(Закон об образовании Правительства СССР)에 따라 인민위원회가 부(министерство)로 개편이 되면서 내무인민위원회(НКВД)는 내무부(МВД)로 재편된다.

스탈린 집권 중 국가안보, 교정 등 기능을 흡수하여 가장 비대한 권한을 가지고 있었던 내무부는 1960년 폐지되었다가 각 공화국별 내무부가 별도로 설치되면서 러시아 영토 내에서는 러시아소비에트연방공화국 내무부가 출범하게 된다. 이후 러시아소비에트연방공화국 최고회의 결정에 의해 1962년 8월 30일 내무부는 공안부(МООП: Министерство охраны общественного порядка)라는 이름을 갖게 된다.

한편, 밀리치야 내부에서 사회적 재판 제도인 ‘동료 재판’ 제도가 등장한다. 밀리치야 경찰 지휘부에 대한 근무 기강 강화를 위해 등장한 동료 재판은 1948년 처음 등장해 1958년 9월 26일 소련 내무부 ‘중간·고위 관리 계급에 대한 동료 재판 규칙 (Положения о товарищеских судах чести среднего и старшего начальствующего состава)’이 통과되면서 일원화된 제도로써 정착한다.

내무부내 동료 재판에 의한 결정은 대부분 권고적 성격을 띠었으며, 주거지를 기준으로 반사회적 행동을 규율하기 위해 만들어진 인민 동료 재판 제도와는 달리 독립적인 규율 제도의 지위에까지 이르지 못했다.

초기 형성 과정에는 관리직의 의무 위반에 대해서만 규율한다는 점, 의무 위반 행위보다는 관리 계급의 명예를 실추시키는 비도덕적인 행위를 대상으로 하는 점이 더 많은 점 등 운영상 문제점이 존재했다.

이후 동료 재판 제도가 전 계급을 대상으로 하게 되면서 밀리치야의 적법한 경찰활동을 격려하게 되었다.

당시 3천명의 직원을 대상으로 한 설문에 의하면 50%의 응답자가 동료 재판 회의에서의 논의가 밀리치야 경찰관의 의무 위반에 대한 가장 효과적인 조치라고 응답하였다. 31% 응답자는 상사와의 면담을 꼽았으며 3%의 응답자만이 해고 조치를 꼽았다.⁴⁴⁾ 회의에서 규범 준수 필요성에 대해 함께 논의하면서 건전한 사내 여론 형성을 돕는다는 평가를 받았다. 또한, 의무 위반 행위 이후 상부로부터 견책 조치를 받은 경우 37-43%가 재차 의무위반행위를 반복한 것으로 집계되는 반면, 동료 재판을 통한 조치를 취한 경우 그 비율이 8-15%로 훨씬 낮아 다른 징계조치보다 더 효과적인 것으로 나타났다.⁴⁵⁾

내무부 내 동료 재판 제도는 법규범 위반 및 비도덕적인 행위를 예방하고 동료 사이에 정직하고 성실한 직무 수행에 대한 공감대를 형성하였다. 오늘날 러시아 경찰 내에도 이러한 부서가 필요하다는 목소리가 제기된다.⁴⁶⁾

2.3. 소비에트 밀리치야의 활동 (1963-1991)

1963년 공안부 훈령에 의해 예비조사 권한이 공안부로 이관되면서 공안부는 밀리치야, 예비조사부서, 교정, 소방을 아우르는 부서가 된다. 한편 1966년 러시아 소비에트연방공화국 내 공안부는 소련 공안부와 그 기능이 중첩되는 것이 많아 폐지되었다가 이후 1989년에서야 러시아 소비에트연방공화국 내무부로 부활하게 된다.

이후 1968년 소련 최고회의에 따라 공안부를 다시 내무부로 개칭하였고 소련 공산당 중앙위원회와 내각의 결정에 따라 ‘밀리치야 활동의 결점 및 보완 대책(Постановление «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению»)을 발표하여 법정수사, 소방, 수용자 감독 등의 기능도 밀리치야가 수행하게

44) Кутинеев В.Т., *Социальное планирование в органах внутренних дел*, Саратов, 1983, p.120.

45) Гавриленко Д.А., *Понятия, значение и способы укрепления служебной дисциплины в органах внутренних дел*, 1975, p.153.

46) Смирнов Д.А., *Российское государство и полицейская реформа*, p.142.

되었다. 이후 1973년 6월 8일 밀리치야 활동의 근거가 되는 소련 최고위원회 상임위원회 정령(Указ Президиума Верховного Совета СС СР «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью»)이 발표되었다.

한편, 1970년대 소련 문화 발달과 더불어 대중과 밀리치야 경찰의 긍정적인 상호작용을 확산시키기 위해 문화예술활동가, 노동자 단체 등과 경찰관의 만남 등 행사가 조성되었다. 또 이 시기 영화 등 미디어에서는 경찰관을 명예롭고 품행이 단정하며 국가와 민족을 위해 공헌을 세우는 인물상으로 표현하였으며, 범죄자에 대해 다룰 때는 형벌의 집행 과정보다 복역 이후 재사회화되는 과정을 주로 그렸다. 소련 예술계에서는 밀리치야 경찰관을 감수성을 갖추고 인간미 있는 사회통합에 앞장서는 인물상으로 그리는 데 주력했으며, 범죄에 엄정한 대응하는 모습은 상대적으로 그려지지 않았다. 예를 들어 경찰이 불공정한 형벌에서 무고한 국민을 구해내고 진범을 잡는 데 성공하고 약자를 보호하는 등의 모습으로 이상화되었다.⁴⁷⁾

1980년대 말 국가안전위원회(КГБ), 내무부나 군대에 대해 다소 적대적인 분위기 속에 국가기관 재조직이 이루어졌다. 위 기관들이 소비에트 정부의 가장 보수적인 기관이라는 인식으로 인해 페레스트로이카⁴⁸⁾ 지지자들의 주도하에 국민들에게 부정적인 인식을 심고 종사하는 직원들의 권위를 훼손하기 위한 조치가 이루어졌다.

1990년 12월 29일 러시아 소비에트 연방공화국 내무부령에 따라 내무부 내 각 지역별 내무국이 설치되는 구조가 확립되었고, 소련 붕괴 이후로도 러시아 경찰 활동의 근간이 되었던 ‘밀리치야 법(Закон РСФСР «О милиции»)’ 1991년 4월 18일 시행되었다. 이 법에 따르면 소비에트 밀리치야는 ‘범죄로부터 인민의 권리와 자유, 법익, 소비에트 사회와 정부를 보호하는 국가 법집행기관’으로 정의된다.

47) Сахно А.В., *Образ милиции в российской культуре: конструкция и деконструкция типов восприятия*, Ростов на Дону, 2005.

48) 페레스트로이카(Перестройка): ‘재건’, ‘개혁’의 뜻을 가진 러시아 단어로, 미하일 고르바초프가 소련 공산당서기장에 취임한 이후 1985-1991년에 진행된 개편정책

3. 소련 붕괴 이후 경찰개혁

1991년 말 단일 연합정부였던 소비에트 연방이 붕괴한 후 행정 명령 체계가 제 기능을 하지 못하는 가운데 오늘날 러시아 연방 정부가 형성되었다. 사회 내 존재하는 정치적 긴장과 경제 악화가 국민들 생활의 전 분야에 영향을 미치게 되었고, 특히 치안 약화로 마약 마피아 조직들이 등장하기 시작하였다. 밀리치야는 조직범죄, 마약범죄 및 부패 범죄 등 범죄의 위협으로부터 국가와 국민을 보호하고 법질서를 수호하며 적법한 활동을 수행하는 과제를 안게 되었으며 이에 따라 밀리치야 경찰관의 역량과 직무 교육 훈련 수준 향상, 국민과의 상호작용이 밀리치야의 주요 과제로 떠오르게 되었다.

한편, 소비에트 시절 발표된 법령 및 기관의 존폐 역시 문제가 되었다. 예를 들어 1991년 12월 19일 러시아 소비에트 연방공화국 안보부와 내무부 조직에 관한 대통령령이 시행되었으나 한 달이 채 지나지 않은 1992년 1월 14일, 헌법재판소는 해당 대통령령을 위헌이라고 판단한 것이다. 1992년 러시아 연방 정부가 출범한 시기에 소비에트연방공화국 당시 형성되었던 내무부는 여전히 밀리치야 경찰, 수사, 교정, 소방 등의 기능을 담당하고 있었다. 1998년 이후가 되어서야 내무부 조직 전문화 필요성에 의해 기능을 세분화하기 시작하여 사법부에 교정 등 형사집행 분야 업무를 이관하고 소방 기능은 비상사태부(МЧС)로 편입하였다.⁴⁹⁾

내무부 밀리치야 경찰의 활동은 1991년 시행된 러시아소비에트연방공화국의 ‘밀리치야 법’에 근거해서 이루어지고 있었으며, 밀리치야 구조는 크게 범죄 대응 경찰과 생활안전 경찰로 나뉘어 있었다. 하지만 20년간 이루어진 러시아 내 급격한 사회-경제체제 및 정치제도의 변화와 정보통신시스템의 발달에 걸맞은 경찰 활동을 수행하기에 밀리치야 경찰 조직은 지나치게 많은 권한과 의무가 부여되어 있었으며 그 근거가 구체적으로 서술되지 않아 경찰조직의 현대화에 대한 필요성이 본격적으로 대두되었다.

49) Харченко О.В., *Государственное управление в сфере полицейской деятельности в России: советский и постсоветский периоды*, История государства и права, 2008, № 10, p.30.

2011년, 메드베데프 대통령은 내무부 개혁을 지시하면서 밀리치야의 리브랜딩(Re-branding)이 아닌 현대사회의 요구 조건을 충족하는 새로운 법집행기관을 구성하여 경찰이 국민으로부터 신뢰를 받고, 위법과 부패로부터 국민을 보호할 수 있도록 해야 한다고 언급하였다.

2011년 3월 1일 러시아 연방 밀리치야는 공식적으로 존재하지 않게 되었으며 대신에 경찰이 출범하게 되었다. 오늘날 러시아 경찰의 구조는 다음과 같으며, 경찰 업무와 활동의 법적 근거가 되는 ‘경찰법’에 대해서는 다음 장에서 자세히 다루도록 한다.

<표 8 러시아 내무부 현 조직 구조>

지휘부 (장관 및 차관 4명)			
본부	국	부	인터폴 사무국 및 교육기관 등
도로안전본부	수사국	사이버 안전부	
공공질서본부	인사국	요인 경호부	
대테러 본부	협력국	공보부	
재산안전 본부	정보기술보안국	국제스포츠 행사안전부	
대중교통 본부	의료안전국	자치조직부	
형사 본부	경제정책 및 사회안전국	관리감찰부	
경제안전 반부패본부	계약 법무국	예심 심문부	
이민 본부	조직 분석국	총무부	
마약 수사 본부		국제협력부	

IV. 러시아 ‘경찰법 (2011)’ 제정

1. 입법 배경

‘경찰법’을 필두로 한 2010년대 러시아의 경찰개혁은 2009년 통과된 ‘내무부 활동 개선에 관한 대통령령’⁵⁰⁾을 시점으로 한다. 현대 러시아 사회에서 경찰에게 법질서 보장과 국민의 인권과 자유 보호를 요구하게 되면서, 소련 붕괴 이후에도 활동을 지속해오던 기존의 밀리치야의 형태와 업무의 개혁 필요성이 대두되었다. 따라서 내무부기관의 새로운 사회적 활동 모델에 대한 입법이 내무부의 주요 과제로 주목되었다.

새로운 경찰법안 구성을 위해 먼저 논의된 것은 내무부의 효율적인 활동을 위해 1) 관련성이 적은 업무를 분리하고, 2) 개별 권한을 열거하여 기존의 추상적인 넓은 권한을 구체적으로 규정하는 것이었다. 새롭게 바뀌는 경찰 활동에 대해 더 널리 알릴 수 있기 위해 내무부령 혹은 내규가 아닌 연방법 형태로 입안할 것이 결정되었는데, 전문가들은 공권력의 활동 및 권한을 국민이 관리 감독하는 것은 표트르 대제 이후 러시아 역사에서 처음 있는 일이라고 평하였다. 더 이상 경찰 기관이 이제부터 경찰은 권력의 수단이자 ‘징벌의 칼날’이 아닌 국민의 감독 하에 있는 국민의 권리를 보호하기 위한 기관이라는 의지의 표현인 것이다.⁵¹⁾

러시아 대통령의 요구에 따라 작성된 본 법안에는 다음과 같은 점들이 주로 고려되었다.

1) 구체적 입법 : 본 법안은 참조 및 위임 조항 수를 줄이고 경찰의 권한 범위를 명확하게 설정하여 경찰관의 업무 효율 뿐 아니라 국민이 경찰의 권한 남용 및 악용에 피해를 입을 가능성이 적도록 구성되었다. 기존의 법률상 용어의 모호함 또는 지나치게 범위가 넓은 참조 및 위임 규정이 경찰관의 권한 남용에 적지 않은 영향을 끼칠 수 있음을

50) Указ Президента РФ от 24.12.2009. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ»

51) Румянцев Н.В., Щелгов А.В., *Федеральной закон «О Полиции»: Комментарии и размышления*, Вестник Московского университета МВД России, 2011, p. 216-223.

고려한 것이다.

2) 강제력 행사 기준 설정 : 경찰관이 구류, 주거 침입 등 강제력을 행사하는 데에 있어 국민이 제시하는 특별한 요건을 만족하도록 하는 등 경찰의 사회적 사명에 초점을 맞추고 있는 점도 이 법안에서 중요한 사안으로 고려되었다. 일부 국민의 이익을 보호해야 할 필요성만으로 법적 근거 없이 다른 국민들의 개인적 안전 및 권리를 불합리하게 침해할 수 없다.

3) 대국민 관계 개선 : 본 경찰법은 경찰과 국민 사이의 상호 동반적 관계 모델을 확립하는 것을 그 목표로 하였다. 즉, 사회 안전 및 보호 기능을 맡은 법집행 기관인 경찰은 국민의 이익에 따른 경찰 활동을 해야 한다는 것이다. 예를 들어, 범죄에 대한 진정이나 신고를 접수, 등록할 경우 접수된 신고에 대한 조치 사항을 고지할 경찰관의 의무(전자 문서 형태로 접수된 경우 전자 우편으로 고지)를 규정함으로써 국민의 권리를 보호하고자 하였다.

내무부 경찰에 대한 이미지는 주로 국민이 경찰관과 직접 접촉한 경험을 바탕으로 형성되므로, 내무부 경찰 개혁의 성공은 국민에게 어떤 경찰관이 될 것인지 방향에 따라 결정된다 해도 과언이 아니기 때문이다. 같은 맥락으로 경찰 활동을 평가하는 주요 기준으로 국민의 여론을 반영할 필요성 역시 제기되었으며 여론을 연구하기 위한 다양한 모니터링 방법을 이용할 것을 목표로 한다.

4) 경찰관 역량 향상 : 더불어 경찰관 개개인의 직업정신과 역량 향상 관련, 채용 과정 뿐 아니라 업무 중 공정성, 투명성, 적법성이 보장될 수 있는 제도를 형성할 것이 요구되었다. 또한 소속 직원들에 대한 지휘부의 감독을 강화하여 경찰관의 의무위반행위를 줄이는 것을 목표로 한다.

경찰법의 입법과 더불어 23개의 연방 법률에 수정이 가해졌으며 새로이 ‘러시아 연방 내무부 기관 종사자에 대한 사회적 보장에 관한 연방 법(Федеральный закон «О социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»)과 경찰관 복무에 관한

연방법(Федеральный закон «О прохождении службы в рядах полиции») 등 새로운 연방법이 입법되었다.

2. 주요 내용

경찰법 (Федеральный закон «О полиции»)의 조문 구조는 다음과 같다.

<표 9 경찰법 (Федеральный закон «О Полиции») 조문 구조>

제1장 일반 조항
제1조 경찰의 사명
제2조 경찰 활동의 주요 방향
제3조 경찰 활동의 법적 근거
제4조 경찰 기관
제2장 경찰 활동 원칙
제5조 국민의 인권과 자유 수호 및 존중
제6조 적법성
제7조 공정성
제8조 개방성 및 공개성
제9조 국민의 신뢰와 지지
제10조 국가기관, 지자체 기관, 사회 단체, 국민과의 상호작용 및 협력
제11조 과학 기술 및 현대 정보 시스템의 활용
제3장 경찰의 의무와 권리
제12조 경찰의 의무
제13조 경찰의 권리
제4장 경찰의 개별 강제 수단 적용
제14조 구금
제15조 주거, 건물, 토지 등 침입
제16조 일부 지역, 주택 등 봉쇄 및 포위
제17조 국민 개인 정보 관련 데이터 베이스 구성 및 처리
제5장 물리력, 특수장비 및 화기 사용
제18조 물리력, 특수장비 및 화기를 사용할 권리
제19조 물리력, 특수장비 및 화기 사용 절차
제20조 물리력 적용
제21조 특수장비 사용
제22조 특수장비 사용 관련 금지 및 제한 사항
제23조 화기 사용
제24조 무장경찰관의 안전 보장
제6장 경찰관의 법적 지위
제25조 경찰관

제26조	경찰관의 특별 계급
제27조	경찰관의 주요 의무
제28조	경찰관의 주요 권리
제29조	(삭제)
제30조	경찰관에 대한 법적 보호
제30.1조	제한, 금지사항 위반 및 이해관계 충돌시 예방 및 중재 필요사항 미준수, 부패 방지 목적으로 설정된 직무 미이행에 대한 처벌,
제31조	경찰관의 노동조합 결성 권한
제32조	다른 내무부 직원에 경찰에 부과된 임무 수행하도록 유인하는 행위
제33조	경찰관의 책임
제7장 경찰 복무	
제34조	경찰 복무 법적 조정
제35조 ~ 제40조	(삭제)
제41조	입법기관 혹은 연방 및 지자체 행정기관에 선발된 경찰관에 대한 보장사항
제8장 경찰관에 대한 사회적 보장	
제42조	경찰관의 봉급
제43조	경찰관에 대한 보험 보장 및 직무 수행과 관련된 피해에 대한 보상
제44조	경찰관에 대한 주거 보장 권리
제45조	경찰관 및 가족에 대한 의료 보장 권리
제46조	경찰관 복무와 관련된 보장 내용
제9장 경찰 활동의 재정적, 물질적 및 기술적 보장	
제47조	경찰 활동의 재정적 보장
제48조	경찰활동의 물질적, 기술적 보장
제10장 경찰 활동에 대한 관리 및 감독	
제49조	경찰 활동에 대한 국가의 관리 감독
제50조	경찰 활동에 대한 시민 사회의 관리 감독
제51조	사법부에 의한 관리 감독
제52조	검찰에 의한 관리 감독
제53조	경찰관의 작위/부작위에 대한 진정
제11장 결론 조항	
제54조	결론 조항
제55조	개별 러시아소비에트사회주의연방공화국 및 러시아 연방 법령의 실효
제56조	본 법 시행 및 효력 발생

본 법 제1조에서는 경찰의 사회적 역할을 서술함으로써 ‘경찰’을 정의하고 있다. 경찰은 러시아 연방 국민 혹은 연방 내 무국적자의 생명, 건강, 권리와 자유를 보호하고 범죄에 대응하고, 공공질서, 재산을 보

호하며 사회 안전을 보장하는 사명을 가진다. 동시에 경찰은 범죄나 기타 위법 행위로부터 경찰의 보호를 필요로 하는 모두에게 신속히 도움을 제공한다.

본 법은 경찰에게 주어진 과제를 규정하는 대신 제2조에 그 활동 방향을 제시한다: 1) 위법한 침해로부터 개인, 사회, 국가 보호, 2) 범죄, 행정법 위반 행위 예방 및 척결, 3) 범죄 인지 및 수사, 4) 수배자 수색, 5) 행정법 위반 사건 진행 및 행정벌 집행, 6) 공공장소 법질서 보장, 7) 교통안전 보장, 8) 무기 유통 관련 러시아 연방법률 준수여부 관리 감독, 9) 사설 탐정업 및 사설 경비업 관련 러시아 연방법률 준수여부 관리 감독, 10) 계약을 포함한 재산 보호, 11) 형사 사건 피해자, 증인, 참고인 등 형사 사건 관련 인물 및 판사, 검사, 수사관 등 사법, 법집행 기관 종사자 등 보호, 12) 전문 법의학 활동의 구현. 열거된 활동 방향들은 사회 안전 보호를 경찰의 역할로서 규정하며, 형사 사건의 예비조사는 경찰의 과제에 포함되지 않았다.

제2장 “경찰 활동의 원칙”에서는 기존 밀리치야 법에서 규정한 국민의 인권과 자유 수호 및 존중, 적법성, 인본주의, 투명성에 국민과의 소통과 과학 기술, 장비의 적극적 사용을 새로이 추가하였다(제7조 공정성, 제9조 국민의 신뢰와 지지, 제10조 국가기관, 지자체 기관, 사회단체, 국민과의 상호작용 및 협력, 제11조 과학 기술 및 현대 정보 시스템의 활용).

기존 밀리치야 법과 가장 큰 차이는 경찰의 구조가 부서, 조직, 복무 등으로 법에 명시된 것이며, 직제가 기존의 행정부령이 아닌 대통령령으로 정해진다는 점이다(제4조).

2011년 대통령령(Указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 250)에 의해 정해진 현 경찰의 조직 단위에 의해 수행하는 기능은 다음과 같다.

- 범죄 진정서 및 신고서 접수, 등록, 검토
- 범죄의 인지, 예방, 제지 및 수사, 피의자 및 그밖에 연방법에 따른 인물 수색

- 범죄 및 행정법 위반 행위 동기 및 발생을 촉진하는 조건 파악 및 제거, 미성년자의 불법 행위 및 방치를 예방하는 데에 참여
- 비상 상황 및 소요 사태 혹은 공개, 대중 행사가 개최되는 장소에서의 공공질서 및 국민 안전 보장
 - 교통안전 보장
 - 형사사건에 대한 신문 등 절차 진행, 러시아 연방 법률에서 경찰의 관할권으로 규정하는 행정법 위반 사건에 대한 업무
 - 인물 수색 활동 및 수색을 위한 특수 기술적 조치 실시
 - 부패, 테러 및 극단주의 활동에 대응
 - 안보 보장
 - 신고-허가 업무
 - 전문 감식 활동 수행
 - 국민과 기관의 재산 및 국유 재산 보호
- 범죄 피해자, 참고인 및 기타 형사 소송 절차에 참여하는 인물, 판사, 검사, 수사관, 법집행 및 감독 기관 공무원 및 기타 보호 대상에 대한 국가의 보호
 - 수사 활동 정보의 수집, 분석 및 보관
 - 행정 체포된 자, 러시아 연방 내무부 기관에 의해 피의자 임시 구금 시설에 구금된 자의 관리, 경비 및 호송
 - 징역형에서 석방 받은 자에 대한 관리 및 징역이 아닌 형을 선고 받은 자의 행동에 대한 감독
 - 경찰관의 훈련, 재교육 및 역량 개발
 - Interpol 회원국 법집행기관과의 교류협력 확보

기존의 밀리치야법이 밀리치야 경찰의 일반적인 의무와 권리만을 규정한 것에 반해 경찰법은 전체 기관으로서의 경찰의 의무와 권리와 경찰 공무원의 의무와 권리를 별도로 규정한다. 이는 경찰관의 직무에 따른 권한을 구체적으로 명시하여 국민들로 하여금 경찰관의 실질적인 권한을 명확하게 보여주고자 하는 입법자의 의도를 보여주는 부분이라고 할 수 있다. 동시에 전체 경찰의 의무를 다루는 조항(제12조)에서 경찰관이 본인의 직무가 아닌 기능을 수행할 수 없도록 규정한다.

경찰법은 국민의 헌법적인 권리와 자유 제한이 가능한 경우 및 경찰

의 강제 수단을 적용하는 경우를 구체적으로 명시하기 위해 2개의 장을 할애한다. 경찰법의 4장에서는 구류(제14조), 주거·건물·토지 등 침입(제15조), 일부 지역·주택 등 봉쇄 및 포위(제16조), 국민 개인 정보 관련 데이터 베이스 구성 및 처리(제17조) 등의 경찰관에 의한 강제 조치 적용에 대해 다루고 있다(이전 밀리치야법에서는 1개의 장 ‘제4장 밀리치야의 물리력, 특수 장비 및 화기 적용’만 존재).

예를 들어, 제14조에서는 형사소송법 및 행정법전에 의한 구금 절차뿐 아니라 지인에게 체포 사실과 위치를 알리기 위한 전화 통화 1회 허용 등 구금된 자의 권리까지 구체적으로 명시하고 있다. 위 통지는 피구금자의 요청이 있을 경우 경찰관이 대신할 수 있다. 단 이 권리는 피구금인이 도주를 시도했거나, 형 복역 및 복역 장소로 이동 명령 거부 혹은 명시된 기간 내에 형 복역 장소에 불응했거나, 행정체포 집행을 회피했거나, 수배 중이거나, 법원에 의해 선고된 의료적 성격 혹은 교육적 성격의 강제 조치 집행을 회피하였거나, 법원에 의해 선고된 의료적 성격의 강제 조치 집행을 위해 전문 의료 기관에서 검사를 받는 것을 거부하였거나, 정신 병원을 탈출 혹은 정신 병원 강제 입원을 피하기 위해 은닉한 자에게는 인정되지 않는다.

경찰법 제5장은 경찰의 물리력, 특수 장비 및 화기 사용에 대해 다루고 있다. 밀리치야 법에 비해 화기 및 특수 장비를 사용할 권한에 대한 근거 조항이 늘어난 것이 특징이다.

제6장과 제7장에서 경찰관의 법적 지위 및 복무에 대해 비중 있게 다루고 있다. 특히 기존에 밀리치야 법에서 18세가 되지 않은 자도 밀리치야 복무에 지원할 수 있었던 법적 공백을 해결했으며, 경찰관 입직에 있어 요구 및 제한 사항 규정을 늘렸으며(1년 내 반복해서 고의로 저지른 행정법 위반 행위에 대해 행정벌을 부과 받은 자의 입직 제한, 정신생리학적 검사 및 알코올·마약 등 중독 증상 유무 검사 등) 22개 목에 걸쳐 경찰관 해고 사유에 대해 명시한다.⁵²⁾

52) 위 조항은 입법된 이후 개정을 통해 2012년 1월 1일부터 “러시아 연방 내무부 기관 복무 및 개별 법률 수정에 관한 연방법” (Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011.) 각 제17조 ‘내무부 기관 복무 입직에 대한 권리’, 제81조 ‘내무부 기관 복무로부터 해고’로 이동되었다.

제8장 ‘경찰관에 대한 사회적 보장’에서는 경찰관의 생명·건강 보험, 주거, 의료 보장을 국가의 의무로서 규정하며 추가로 경찰관이 직무 목적으로 모든 유형의 대중교통 수단을 (택시 제외) 이용할 권리 및 출장에 이용할 이동 편을 제공할 것을 명시한다.

그동안 법집행 기관의 활동에 대해 국가·의회·시민 사회의 충분한 관리와 감독이 이루어지고 있지 않다는 비난이 있었던 만큼, 경찰법에서는 밀리치야 법에 비해 경찰활동에 대한 관리 및 감독을 확대했다. 경찰법에 의해 러시아 연방 대통령, 연방 의회, 행정부, 시민 사회, 법관 및 검찰 등이 경찰활동에 대한 관리 감독 주체로서의 권한을 갖게 되었다.

<표 10 밀리치야 법(1991)과 경찰법(2011)의 주요 내용 비교>

밀리치야 법 (Закон РФ О милиции)	경찰법 Федеральный закон О полиции
밀리치야의 정의 (제1조) 범죄 및 기타 불법 침해로부터 국민의 생명과 건강, 권리와 자유 및 재산, 사회와 국가의 법익을 보호하도록 설계된 행정부 국가 기관의 시스템	경찰의 사명 (제1조) 경찰은 러시아 연방 국민 혹은 연방 내 무국적자의 생명, 건강, 권리와 자유를 보호하고 범죄에 대응하고, 공공질서, 재산을 보호하며 사회 안전을 보장하는 사명을 가진다.
6개 과제 (제2조) - 개인의 안전 보장, - 범죄, 행정법 위반 행위 예방 - 범죄의 인지, 수사 - 사회 질서 유지 및 안전 확보 - 사유, 국유, 지자체 소유 등 모든 형태의 재산에 대한 보호 - 법에 정하는 범위 내 자연인, 법인의 권리 및 법익 보호를 위한 도움 제공	12개 경찰 활동 주요 방향 (제2조) - 위법한 침해로부터 개인, 사회, 국가 보호 - 범죄, 행정법 위반 행위 예방 및 척결 - 범죄 인지 및 수사 - 수배자 수색 - 행정법 위반 사건 진행 및 행정법 집행 - 공공장소 법질서 보장 - 7) 교통안전 보장 - 무기 유통 관리 감독 - 사설 탐정업 및 사설 경비업 관리 감독 - 계약을 포함한 재산 보호 - 형사 사건 피해자, 증인, 참고인 등 형사 사건 관련 인물 및 판사, 검사, 수사관 등 사법, 법집행 기관 종사자 등 보호 - 전문 법의학 활동의 구현
선언적 성격의 5개 원칙 (제3조) - 권리와 자유 존중 - 적법성 - 인도주의	구체화된 7개 원칙 (제5조-제11조) - 국민의 권리와 자유 보호 및 존중 - 적법성 - 공정성

- 투명성 - 타 기관과의 협력	- 개방성 및 공공성 - 사회적 신뢰와 국민의 지지 - 상호작용 및 협력 - 과학 기술 성과 및 현대 정보 시스템 활용
밀리치야의 체계 범죄수사 밀리치야와 공공 안전 밀리치야로 구분 (부서는 러시아 연방 행정부령에 규정)	경찰 구조 소부서, 기관 및 부 등 수행하는 경찰 기능에 따라 구분 (대통령령으로 규정)
<제3장 밀리치야의 의무와 권리> - 주취자에 대한 의료적 조치, 민사 소송에 따른 채무자의 신변 및 재산 수색 등 경찰 기능에 맞지 않은 직무 명시	<제3장 경찰의 의무와 권리> 에서 경찰 기능에 맞지 않은 직무 제외
밀리치야 경찰관의 직무상 권한 및 의무에 대한 규정 없음	제6장에 경찰관의 권리와 의무 서술
국민의 권리와 자유 제한 조치에 대한 개별적 규정 없음	<제4장 경찰의 개별 강제수단 적용> 에서 구금, 주거 침입, 개인정보 수집 등 조치 관련 개별 조문 존재
<제4장 경찰의 물리력, 특수 장비, 화기 사용> 관련 5개 조문	<제5장 경찰의 물리력, 특수 장비, 화기 사용> 7개 조문 - 특수 장비 사용 근거 확대
<제5장 밀리치야 복무> 지원결격사유 및 해고 사유 규정되지 않음	<제7장 경찰 복무> 에 1년 내 반복적으로 고의적 행정법 위반 행위로 행정형벌 부과받은 경우 결격 사유, 중독 검사 등 시행, 22개 해고 사유 규정 * 현재 '러시아 연방 내무부 기관 복무 및 개별 법률 수정에 관한 연방법'으로 조문 이동
<제8장 밀리치야 활동의 적법성 및 국민의 권리 보호 보장>	<제10장 경찰활동에 대한 관리 감독> 신설, 적법성을 확보하기 위한 제도 확대 - 국가적 관리 감독 구체화 - 시민 사회의 경찰활동 감독 명시 - 사법제도내 관리 감독 규정

2011년 통과된 경찰법은 내무부 경찰관과 국민과의 상호관계를 상당 부분 변화시키고자 했다. 하지만 이를 위해서는 먼저 경찰관 개개인의 역량 향상이 필요하다. 대부분의 내무부 경찰관이 사명감을 갖고 스스로를 희생해서 국민을 보호하는 쉽지 않은 직무를 수행하고 있지만, 동시에 문제 직원도 존재한다.

본 법은 경찰관의 사회적 보장 확대 및 연봉 인상과 더불어 면밀한 선발 과정을 통해 보다 우수한 인재를 영입하고자 한다. 경찰법 입법을 통한 내무부의 모든 개혁활동이 바로 러시아 법집행 기관의 현대화 및 최적화에 초점을 두고 있다고 해도 과언이 아니다.

경찰법에서 제시된 새로운 사회적 모델은 국민의 안전 및 인권·법익 보호를 최우선으로 하며, 경찰의 우선적인 활동은 방향은 범죄 및 행정법 위반행위의 예방으로 설정된다.

본 법은 경찰관의 직무상 권리와 의무를 빠짐없이 열거하여 경찰활동의 투명성, 개방성을 높이고자 하였다. 개별 권한 및 행사할 수 있는 요건을 구체적으로 서술하고, 구체적인 법률적 의미를 가지고 있지 않은 규정은 삭제되었다. 국민들은 경찰이 국민의 권리 보호를 위해 어떤 일을 하고 있고 어떤 성과가 있었는지 알 권리가 있다. 이에 따라 각 지역 경찰관서장이 지역 내 경찰활동에 대한 보고서를 작성할 의무가 법적으로 명시되게 되었다.

시민사회와의 소통을 위한 ‘사회 위원회 (Общественный совет)’가 내무부 및 각 지역 경찰관서에 설치되었다. 내무부 경찰 업무의 전반에 대한 폭넓은 논의를 진행하고 있는 사회 위원회는 경찰법 입법에 따라 경찰활동에 대한 사회적 감시 감독 기능을 수행하게 되었다.

3. 평가

2011년의 경찰법 입법은 경찰 활동에 있어 몇 가지 의미 있는 변화를 담았고, 범죄 대응 분야에서의 경찰 활동이 개선될 것을 전망했다. 러시아의 신경찰법은 법집행관의 유엔 윤리 강령 (Code of conduct for Law Enforcement Officials), 경찰선언(Declaration on the Police), 유럽 경찰 윤리 강령 (The European Code of Police Ethics: Recommendation Rec(2001)10) 등 국제법 문서 여러 규정의 내용들을 러시아의 상황에 따라 일부 가감하여 포함하고자 시도했다. ‘유럽 경찰 윤리 강령’과 같이 구금인이 생명과 건강에 위협을 받는 일이 없도록 할 것을 규정하였고, 개인정보처리 권한의 범위를 구체적으로 정하였다. 경찰 장비 사용 권한과 관련하여서는 ‘법집행관의 유엔 윤리

강령’에 따라 경찰관의 신병 안전을 위한 장비 사용 범위를 정하였다.⁵³⁾

한편, 전러시아 국민여론 연구센터(ВЦИОМ: Всероссийский центр и изучения общественного мнения)가 2012년 연말에 진행한 여론조사에 따르면 62퍼센트의 응답자가 내무부의 개혁이 아무런 긍정적인 변화를 이끌어내지 못했다고 응답했다. 콜로콜체프 러시아 내무 장관은 2012년 10월 두마 연설에서 ‘현재 내무부 경찰개혁 방식은 명시된 목표에 부합되지 못하며, 지난해 내무부 개혁 발표 이후 구성된 부처 구조는 일정 부분 수정을 필요로 한다’라고 언급했다.⁵⁴⁾

신경찰법 입법 이후에도 경찰 활동에 있어 이후의 개선 논의를 필요로 하고 있는 문제점들은 다음과 같다.

1) 실무자들은 현장 업무를 위해 하부 조직 자체는 줄어들지 않고, 오히려 일부 지역에서는 늘어났음에도 불구하고, 개혁으로 인한 인력 손실로 인해 현장 부서가 어려움을 겪고 있음을 지적한다. 특히, 내무부 부서 중 범죄수사부서는 기존에도 가장 큰 인력 부족을 겪고 있었다.⁵⁵⁾ 콜로콜체프 내무 장관의 보고에 따르면, 2012년 기준, 업무강도가 높고 시간외 근무 비율이 가장 높은 수사부서 정원의 6.6%, 지구대 단위의 순찰 부 정원의 5.5%가 결원인 상태였다.⁵⁶⁾

2) 내무부 실무진들은 러시아의 연방관구(Федеральные округа Российской Федерации)⁵⁷⁾단위의 내무국은 사실상 업무를 중복해서 처리하는 잉여 부서에 가깝다고 지적한다. 내무부 재정 문제로 인원 감축에 대한 필요성이 제기되고 있지만 인원의 최적화에 앞서 조직의 최적화

53) Мухина Г.А., *Федеральный закон «О полиции» как один из гарантов защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации*, Вестник Калининградского юридического института МВД России, 2013, № 4, p.13.

54) Николай Гурьянов, *“Проблемы не сократились”*, Взгляд, 2012. 12. 17., URL: <https://vz.ru/society/2012/10/17/602952.html>

55) Мордовской П.С., Хармаев Ю.В. *Традиционные формы взаимодействия, как необходимый элемент совершенствования подготовки кадров для органов внутренних дел*, Вестник Бурятского государственного университета, 2006, № 3, p.76.

56) Николай Гурьянов, *“Проблемы не сократились”*, Взгляд, 2012. 12. 17.

57) 러시아 연방정부의 행정구역 구분 기준 중 하나, 연방관구는 여러 연방주체로 구성되며, 러시아 헌법에 규정된 단위는 아니지만 각 연방관구에는 러시아 연방 대통령이 임명한 ‘전권대표’가 파견되어 각 연방주체의 활동을 감독하며 지역 정보를 연방대통령에게 보고함.

가 이루어져야 중복되는 업무와 절차를 줄일 수 있고, 이를 기반으로 기능별 필요 인원을 조정하는 것이 필요하다.

3) 특정 부서에 권한이 집중되거나 부처별 배당되는 업무의 양에 불균형이 발생하는 것에 따라 경찰 기관 조직과 관련, 법 개정을 통한 부처별 권한의 재분배 혹은 조직 재편성 필요성이 제기되고 있다.

4) 사실상 폐지되다시피 한 조직범죄 대응 부서를 다시 부활시키는 것과 관련한 논의가 계속 진행 중이다. 체계적으로 조직된 범죄 조직의 활동에 효과적으로 대응하기 위해서는 전담부서의 면밀한 분석 작업이 필요하다는 의견이다. 오늘날 조직범죄 대응 활동은 수사부서 및 경제 범죄 담당 부서가 나누어 담당하고 있는데 주 업무로 인해 조직범죄에 대한 분석적 대응이 어려우므로 정책적 측면을 고려한 조직 개편이 요구된다.

5) 경찰 교육기관이 내무부 예산에 적지 않은 비중을 차지하고 있는데 반해, 내무부 설립 대학들의 졸업생들이 군에서 시행하는 것처럼 추가적인 전문 경찰 교육을 받지 않고, 또한 졸업생들이 받은 특별 교육이 실제 내무부 복무에 필요한 기준에 적합하지 않은 경우가 많다. 그 원인 중 하나로 대학에 따라 예산 문제로 인해 실습 교육을 진행하고 있지 못하거나 실무 지식을 습득하기 어려운 환경인 점이 꼽힌다.

또한, 우수 학생들이 졸업 후 연봉 등 처우에 만족하지 못하거나 대학 내 만연한 군사문화에 적응하지 못해 학업을 중도에 포기하는 경우도 많으며, 적지 않은 수가 졸업 후 복무 3년 이내 퇴직하는 현상도 관찰되고 있다. 이 때문에 기존의 교육 기관들을 통합하여 간부 양성 및 직무 교육을 위한 하나의 연방 경찰 대학을 설립하자는 목소리가 제기되고 있다.⁵⁸⁾

6) 내무부 산하의 모든 원격 교육기관이 폐지된 조치와 관련, 교육기관이 설치되지 않은 지역 내 경찰관의 교육훈련에 대한 문제가 제기된다. 경찰관 개인 파일 및 통계 데이터 분석 결과에 따르면 지역 경찰

58) Автурин Ю. Е., *Коллиззионность законодательного регулирования модернизации полиции и современной России*, Юридическая техника, 2017, 11, pp 364-371.

관서의 주된 인력 문제 중 하나가 ‘경찰관 개인의 낮은 교육 수준’이기 때문이다. 예를 들어, 2008년 러시아 내무부 동시베리아 연구소 산하 울란우데 원격 연방 직업교육 대학이 폐지된 이후, 울란우데 내 경찰관 중 부처 내 다른 고등 교육 기관에서 교육받고자 희망하는 직원의 수가 큰 폭으로 감소했다. 부랴티야 지방 및 자바이칼주에서도 같은 현상이 관찰되었는데, 가장 주요한 이유로는 첫째, 교육을 위해 다른 지역으로 파견되는 것을 꺼리며, 둘째가 파견과 관련한 비용 감당에 대한 부담으로 나타났다.⁵⁹⁾

경찰법은 2011년 입법 이후 40여 차례의 개정이 이루어졌으며, 2019년 법안 계획(План законопроектной деятельности Правительства РФ) 제23항에 따라 2020년 또 한번의 개정이 예정되어 있다. 새 개정안은 현장에서의 경찰력 행사에 있어 경찰관의 안전을 보장하기 위한 보다 명확하고 구체적인 근거 기준을 제시하고 있다.

경찰이 행인에게 불심검문을 하는 등 국민을 대할 때 반드시 먼저 경찰관 본인의 관등성명이나 소속을 밝혀야 했던 기존 규정을, 심한 저항으로 다른 생명·재산 등 법익에 위해를 끼칠 수 있는 행위를 하는 경우 이를 저지한 후에 본인의 관등성명 및 소속을 밝힐 수 있는 것으로 단서 조항을 추가하였고, 경찰관에 대한 공격이 있을 경우 장비 사용에 대한 규정 공백의 보완, 현장 통제 시 주변 행인에 대한 검문 권한, 경찰관의 직무 수행 중 일어난 행위에 대한 형사 책임 감경 등을 골자로 하고 있다. 학계에서는 경찰력 행사의 요건을 구체적으로 규정하여 기존 법규의 공백을 메우는 동시에 경찰관의 안전이 법적으로 보호받을 수 있어야 위법한 행위에 대해 경찰이 신속하고 효과적으로 대응하고 나아가 치안을 향상에 기여할 수 있다며 개정안에 대한 긍정적 반응을 보이고 있다.⁶⁰⁾

다음 장에서는 신경찰법 제·개정과 더불어 경찰법을 근거로 이루어지는 내무부의 경찰 활동이 어떻게 이루어지고 있는지 분석하고, 치안

59) Хармаев Ю.В., ФЗ «О полиции» и современные проблемы ОВД, Вестник БГУ, 2014, №2, p.278-279.

60) Кузьмин Владимир, Кабмин одобрил поправки в федеральный закон “О полиции”, Российская Газета, 2020. 5. 8., URL: <https://rg.ru/2020/05/08/kabmin-odobril-popravki-v-federalnyj-zakon-o-policii.html>

향상을 위한 지표를 선정하여 관리하기 위해 러시아 행정부령에 따라 승인된 ‘공공질서확보와 범죄예방활동’ 정부프로그램이 내무부 경찰 개혁에 어떤 의의를 갖는지 살펴보고자 한다.

V. 러시아 ‘경찰 개혁’ 정부프로그램

1. ‘공공질서확보와 범죄예방활동’ 정부프로그램 개요

러시아 연방 정부프로그램(Государственная программа Российской Федерации)은 러시아 연방의 사회 경제적 발전 전략, 개별 전략적 기획 문서 및 ‘러시아 연방 행정부의 활동 방향(Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации)’에 따라, 러시아의 사회 경제적 발전과 국가 안보 등 우선순위 목표를 달성하기 위해 행정부의 연방기관에 의해 개발되는 계획이다. 정부프로그램은 목표 달성을 위한 일정 기간을 두고 시행되며, 각 부처 목표 프로그램 및 러시아 연방 정부의 개별 활동을 담은 하위프로그램들로 구성된다.⁶¹⁾

러시아 연방의 국가 안전 전략에 따라 국가 발전에 가장 중요한 전략 중 하나로 치안 향상이 언급되었다. 국가 전략에 따라 사회 안전 보장을 위한 활동으로는 1) 국민의 안전과 재산권을 보장하는 국가의 역할을 강화, 2) 정보 범죄, 부패범죄, 테러, 극단주의, 마약 범죄를 대응하기 위한 법체계 개선, 3) 국가 안보기관 및 법집행 기관과 시민 사회와의 소통을 확대, 4) 러시아 연방의 사법제도 및 법집행 제도에 대한 국민의 신뢰 재고, 5) 재외 러시아 국민의 권리와 법익의 효율적 보호를 위한 안전 보안 분야 국제 협력 확대가 명시되었다. 또한, 이를 위해 법집행 기관의 개혁 및 경찰공무원에 대한 사회적 보장 강화, 특수 장비 및 기술 활용 및 치안 전문가 양성 체계 개발에 대한 필요성을 언급했다.

2010년 11월 11일, 러시아 행정부령에 따라 승인된 정부프로그램의 목록에 내무부 경찰 개혁 내용이 포함된 ‘공공질서확보와 범죄예방활동’ 정부프로그램이 등장하였으며, 2014. 4. 15. 러시아 연방 행정부령에 의해 승인되었다.⁶²⁾ 이후 2019. 12. 27. 러시아 연방 행정부령⁶³⁾

61) Федеральный закон от 28.06.2014. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

62) Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014. № 345 «Об утверждении и государственной программы Российской Федерации “Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности”»

63) Постановление Правительства Российской Федерации от 12.27.2019. № 1900-79 «О внесении и изменений в государственную программу Российской Федерации “Обеспечение общественного

에 따라 변경사항이 추가되었으며, 시행기간이 2013. 1. 1.에서 2024. 12. 31.까지로 연장되었다.

본 정부프로그램의 주 수행 부서로는 러시아 연방 내무부가 지정되었으며, 그 외 참여 부서로 국방부, 자연 재해·비상사태 및 결과에 대한 연방 부, 보건부, 교육 과학부, 산업 통상부, 교통부, 외무부, 보안국, 교정국, 세무국, 노동 고용국, 도로 운송국 등이 있다.

정부프로그램의 목표는 범죄 대응, 사회 질서 및 재산 보호, 치안 확보, 교통안전 보장 활동, 출입국 관리 등 내무부 업무의 효율 향상이며, 목표 달성을 위한 과제로 1) 내무부 기관의 법적 권한 있는 직무 이행의 효율 향상, 2) 내무부 업무 체제 개선, 3) 내무부 내 교육 기관 개혁, 4) 교통사망사고 감소를 위한 환경 조성, 5) 도로 교통 규칙 위반 예방 캠페인, 6) 교통사고 피해자에 대한 지원 체계 개발, 7) 운전면허 취득 요건 강화 등을 설정하였다.

내무부가 정부프로그램을 통해 실현될 것이라 기대하고 있는 결과는 다음과 같다:

- 내무부의 치안 활동에 대한 국민의 만족도 향상
- 수사부서 활동의 적법성 및 역량 향상을 통해 명확한 증거 없이 형사 책임을 지게 되는 사례 발생 방지
- 법관·검사·수사관 등 사법·법집행 기관 종사자 및 피해자·참고인·변호인 등 형사 소송 참여자에 대한 범법 행동 예방
- 경찰관에 의한 범법 행위 척결
- 내무부의 조직 관리·법적 지원 및 국제협력 개선을 통해 효율적인 업무 수행 여건 조성
- 내무부 산하 교육기관의 교육생 수준 향상
- 현대 기술 장비, 이동수단 및 경찰관에 제공되는 인프라 수준 향상을 통한 법집행 업무 효율 개선
- 교통사고로 인한 사망자의 점진적 감소 추세 유지
- 2020년 기준, 2012년 대비 사회적 위험⁶⁴⁾ 발생 수치 30.5% 감소

порядка и противодействие преступности»
64) 사회적 위험 (социальный риск) : 객관적이고 사회적으로 중요한 이유로 발생한 수입 또는 노동

- 2020년 기준, 2012년 대비 교통사고 수치 36.7% 감소
- 언론 및 시민 사회와 건설적인 협력 체계 구축, 내무부 경찰관에 대한 긍정적인 이미지 창출을 위한 여건 조성

정부프로그램을 달성하기 위해 보조적으로 1) ‘예비조사’, 2) ‘경찰’, 3) ‘러시아 연방 내무군’, 4) ‘정부프로그램의 실행’, 5) 연방 특별 프로그램 ‘도로 안전 개선(2013-2020)’ 등의 서브프로그램이 구성되었다. 각 하위프로그램의 목표 및 과제, 달성 기대 효과는 다음과 같다.

<표 11 정부프로그램 <공공질서확보와 범죄예방활동> 하위프로그램 목표 및 과제, 달성 기대효과>

하위프로그램	목표 및 과제	기대효과
예비조사	목표 러시아 내무부 조사관의 범죄 수사 활동 개선 과제 - 범죄 피해자 인권 및 법익 보호 - 예비조사 객관성 향상 - 범죄 피해 보상 - 예비조사 중 부당한 권리 및 자유 제한 가능성으로부터의 보호	- 범죄로부터 개인, 사회 및 국가 법익 보호 강화 - 러시아 내무부 수사관의 범죄 인지 및 수사 활동 개선 - 예비 조사의 객관성 개선
경찰	목표 러시아 국민의 생명, 건강, 권리 및 자유를 보호하고 범죄 대응, 공공 질서 보호, 재산 보호 및 공공 안전 보장을 목표로 경찰활동 품질 개선 과제 - 범죄 인지, 예방, 억제, 수사, 용의자 수색 활동 효율성 개선 - 형사사건 신문과정 객관성 향상 - 판사, 검사, 수사관 등 법집행 기관 종사자 국가 보호 보장 - 전문가 활용 법의학 활동 개선 - 범죄 예방 효과 향상 - 대규모 국제 및 스포츠 행사 등 공공장소 질서 및 국민 안전 보장 - 범죄 용의자 및 피의자 대한 확실한 격리 보장 - 계약 대상 보호 - 무기 거래, 사립 탐정 및 경비업 분야의 러시아연방법률 준수 여부	- 살인,상해,강도 등 강력 범죄 미제 사건 해결 등 수사 효율 증대 - 수색 활동 효율 개선하여 실종자 수 줄이기 - 경제 범죄 대응 개선 - 판사, 검찰관, 수사관 등 법집행 기관 종사자에 대한 가해 예방 - 청소년 비행 감소 - 거리, 광장, 공원 및 광장 등 공공 장소에서 일어나는 범죄 줄이기 - 국가 재산 보호 활동의 신뢰도 향상 - 무기 거래, 사립 탐정 및 경비업 분야에 대한 효과적인 통제 유지, 등록된 무기가 범죄에 사용되는 위험 최소화 - 교통 수단 내 범죄 감소 - 경찰관에 의한 범죄 수 감소 - 교통사고로 인한 높은 사망률 예방

소득의 손실 및 이로 인한 재정적 불안정 가능성과 의료 및 사회 서비스에 대한 추가 비용의 필요성을 의미하는 사회학적 용어

	<p>관련 통제력 개선</p> <ul style="list-style-type: none"> - 철도, 항공 및 수상 운송 시설 보안 수준 향상 - 도로 안전 분야 관리, 감독, 권한 부여 기능 효율성 향상 - 경찰관 안전 보장 - 러시아 내무부 교육체제 개선 	
러시아 연방 내무군	<p>목표 러시아 내무군 수준을 할당된 임무를 효율적으로 수행할 수 있는 수준으로 유지</p> <p>과제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 효과적인 임무 해결을 위한 병력의 완전성과 전투 준비 상태 보장 - 전문 교육 및 훈련 시스템 개선 	<ul style="list-style-type: none"> - 러시아 연방 내무군이 모든 상황에서 주어진 임무를 수행할 수 있는 능력 유지 - 국가 교육 표준 및 자격 요건을 기반으로 러시아 내무군 교육기관 개선 - 평상시 혹은 전시 상황 부대관리 위한 내무군 운영기관 역량 향상 - 숙련된 작전 운영.직무수행 중 부대 관리 위한 지휘관 역량 강화
정부프로그램 실행	<p>목표 내무부와 내무군 활동 보장</p> <p>과제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 러시아 연방 내무부 및 내무군 활동의 공공성.개방성 확보 - 내무부 활동 행정적 지원 - 내무부가 진행.참여하는 타 정부프로그램 시행 지원 - 내무부 임시 구금시설 운영에 있어 러시아 연방법률 요구사항 충족하도록 여건 조성 - 러시아 내무부 건강 관리 기관에 배정된 사람들에 대한 의료 서비스 가용성 및 품질 향상 - 러시아 내무부 및 내무군 직원에 거주지 제공 - 순직 직원 가족 주택문제 해결 	<ul style="list-style-type: none"> - 미디어와 건설적인 협력 시스템 구축하여 러시아 내무부 긍정적 이미지 재고 - 시민 사회와의 파트너십을 통해 내무부에 대한 대중의 신뢰 높이기 위한 여건 조성 - 내무부 직무 수행에 적합한 직원 역량 확보 - 행정 체계 효율, 제도적 보장, 국제 협력, 교통수단 및 현대 기술 장비 보급, 인프라 확대로 러시아 내무부 및 내무군의 직무 수행에 필요한 요건 구축 - 러시아 연방법에 규정하는 요건을 충족하는 임시 구금시설 운영 - 의료적 지원 및 재활시설 확대 등을 통한 내무부 직원 건강 증진 - 내규에 따라 러시아 내무부 및 내무군 직원에 관사 제공
도로 안전 개선	<p>목표 교통사망사고 2012년 대비 8천명 줄이기 (28.82%)</p> <p>과제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 교통 규칙 준수 관련 인식 개선 위한 선전 시스템 구축 - 도로에서 아이들의 안전행동교육 - 운전 문화 개선 - 교통사고 피해자 위한 현대적 지원제도 개발 - 운전 면허 취득 요건 강화 및 면허 교육 시설 대한 자격요건 강화 	<ul style="list-style-type: none"> - 2020년 기준 교통사망사고 피해 2012년 대비 8천명 (28.82%) 줄이기, 특히 아동 피해 감소 - 2020년 기준 2012년 대비 교통사고 발생 36.7% 줄이기

한편, 하위프로그램 1)‘예비조사⁶⁵⁾’, 2) ‘경찰’, 3) ‘러시아 연방 내무군’의 경우 2016년 내무군이 국가근위대로 편성됨에 따라⁶⁶⁾ 2017년부터 1, 2번 하위 프로그램을 ‘내무부 권한 기능 이행’ 하위프로그램으로 통합하여 시행되고 있다.

정부프로그램의 성과 목표의 달성도를 객관적으로 측정하기 위해 정부프로그램 및 하위프로그램에 대해 각각 다음과 같은 성과 지표가 제시되었으며, 지표별로 기간별 성과목표 기준을 설정했다.

<표 12 정부프로그램 <공공질서확보와 범죄예방활동> 및 하위프로그램 지표 및 목표 기준치>

No	성과 지표	단위	2012년	...	2020년 (목표)
정부프로그램 <공공질서확보와 범죄예방활동>					
1	러시아 연방 형사소송법 제208조 제1항 제1-3목 (피의자 불특정, 소재불명, 출석 불응 등)에 따라 기소중지된 중죄.매우 중한 죄 ⁶⁷⁾ 사건 수 (2011년 대비)	%	92		93.9
2	범죄로 인한 손해 배상 비율				
	1) 수사관에 의해 종결된 형사 사건	%	59.8		85
	2) 예심조사관에 의해 종결된 형사 사건	%	70.8		90
3	특정되지 않은 피의자의 수 (2011년 대비)	%	93.2		96.3
4	거리, 광장, 공원 등 공공장소에서 일어난 중죄 및 매우 중한 죄의 수 (2011년 대비)	%	102.6		92
5	국민의 체감 안전도 (긍정적인 답변 비율)	%	45		50
6	교통사고 사망자 수 (인구 10만명 중)	명	20		13.9
하위프로그램1 <예비 조사>					
1.1	기소 의견으로 송치된 사건이 보완 수사를 이유로 검사로부터 반환된 비율	%	4.9		3.5
1.2	근거 없이 형사 책임 부과 받은 사람의 수 (유죄판결 받은 전체 인원 1,000명당)	명	4.7		4.5
하위프로그램2 <경찰>					
2.1	형법 제105조(살인), 제106조(영아살인), 제107조(격분에 의한 살인) 중 형법 제30조 제3항(미수)에	%	85.2		82

65) 예비 조사(предварительное следствие): 우리나라의 입건 후 수사 단계에 해당하며 법정형 5년 미만 범죄에 대해 수행하는 ‘수사’와 법정형 5년 이상 범죄에 대한 ‘예심’ 과정을 포함, 경찰이 거의 대부분의 수사대상 범죄를 취급하며 예심의 경우 내무부, 검찰청, 연방안전국 등에 설치된 예심관에 의해 이루어짐

66) Указ «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»

	해당하는 경우 포함하여, 형사소송법 제208조 제1항 제1-3목에 따라 기소중지된 경우 (2011년 대비)			
2.2	형법 제111조 해당 범죄가 형사소송법 제208조 제1항 제1-3목에 따라 기소중지된 경우 (2011년 대비)	%	86.5	72
2.3	형법 제162조()범죄가 형사소송법 제208조 제1항 제1-3목에 따라 기소중지된 경우 (2011년 대비)	%	86.9	80
2.4	실종 미결 건수 (2011년 대비)	%	99.8	98.7
2.5	내무부에 신고된 중죄 및 매우 중한 죄 중 예심이 필수적인 경제 분야의 범죄 비율	%	65	64.8
2.6	범죄 피해자, 참고인 등 형사사건 관련인 및 판사 등 법집행.감독 기관 공무원에 대한 보호에 대한 신뢰도	%	99.95	100
2.7	지역 법의학 부서의 평균 발전 정도	%	72.3	75.5
2.8	법의학 전문가의 조사결과의 성공적인 도출 정도	%	20.4	25
2.9	근거없이 예심관의 수사내용에 의해 형사 책임 부과 받은 사람 수 (유죄판결 받은 전체 인원 1,000명당)	명	1.9	2.5
2.10	예심관이 검찰에 기소의견으로 송치한 사건 중 보완 수사 혹은 의견서 재작성 등을 이유로 반환된 사건의 비율	%	3.9	3.1
2.11	전체 미성년 인구 (14세-17세) 중 범죄에 참여한 미성년자의 비율	%	1.12	1.07
2.12	전체 범죄자 중 미성년 비율	%	4.28	3.73
2.13	내무부 임시 구금기관에서 도주한 사람 수 (10,000명 당)	명	0.221	0.18
2.14	국유 재산 보전률	%	99.918	99.94
2.15	내무부에 등록된 화기 중 분실 및 도난된 화기 수 (10,000정 당)	정	8.77	7.85
2.16	전체 화기 사용 범죄 중 내무부 등록된 화기가 이용된 비율	%	10.32	6.52
2.17	교통 사고 사망자 수 (인구 100,000명 대비)	명	20	13.9
2.18	전체 내무부 직원 중 의무위반자 수 (1,000명 당)	명	76.3	55
하위프로그램3 <러시아 연방 내무군>				
3.1	전체 내무군 인력 중 계약에 의한 복무자 비율	%	66	70
3.2	교육 방법론적 문서에 의한 교육 비율	%	40	100
3.3	교원의 자격 요건 충족율	%	40	100
하위프로그램4 <정부프로그램의 실행>				
4.1	내무부 인력 정원대비 현원	%	96.1	98
4.2	내무부 직원 전문성의 질적 특성 (전문성 계수)	$0 \leq a$	0.321	0.34

		≤1		
4.3	내무부 직원의 규율 준수	%	79.6	85
4.4	주요 산업 종사자 보수 수준 대비 내무군 수당	%	145	101.3
4.5	내무군 내 현대화 기술 적용한 무장장비 보급률	%	51.4	54.1
4.6	내무부 직원 1명당 평균 노동능력 상실 기간	일	8.2	8.2
4.7	내무군 군인 1명당 평균 노동능력 상실 기간	일	9.7	9.3
4.8	내무부 관사 등 직원 주거공간	1천 채	3.9	31.46
4.9	내무부 직원에 대한 관사 보급율	%	7.5	81.3
4.10	직원 장기 거주를 위해 지어진 관사 수	1천 채	0.5	0.459
4.11	주택 마련 임시 보조금을 수령한 내무부 직원 수	1천 명	5.1	0.77
4.12	내무부 직원의 장기 거주 주택 수요	1천 명	67.1	54.8
4.13	내무군내 관사 수	1천 채	12.46	24.8
4.14	내무군 군인 관사 보급율	%	50.24	100
4.15	장기 거주를 위해 지어진 내무군 관사 수	1천 채	0.68	1.05
연방 특별 프로그램 <도로 안전 개선(2013-2020)>				
5.1	교통사고 사망자 수	명	27,991	19,925
5.2	교통사고로 사망한 아동 수	명	940	673
5.3	인구 10만명 당 교통사고 사망자 수	명	20	13,9
5.4	교통수단 1만대 당 교통사고 사망자 수	명	6.1	3.9

이후 주요 정부프로그램 지표들이 수차례 변경되어 2019년 기준으로 ‘기소중지된 사건 수’와 ‘범죄 피해 배상 비율’ 대신 ‘교통안전 및 출입국관련 내무부 업무에 관한 국민의 만족도 (2024년 90% 목표)’와 ‘죄안됨, 혐의없음, 증거불충분, 가담사실 없음 등을 이유로 경찰에서 기소의견으로 송치된 사건 피의자에 대해 무죄판결이 내려지는 경우의 수 (2024년까지 유죄 판결 받은 자 1,000명 중 수사관에 의한 경우 1.04명, 예심관에 의한 경우 0.33명으로 각 줄이기 목표)’ 추가되었다. ‘국민 체감 안전도’와 ‘교통사고 사망자 수’ 항목은 주요 지표에서 제외되었다.

하위프로그램 지표의 경우 2017년부터 초기 하위프로그램 1,2가 통

67) 러시아 연방 형법 제15조에 따라 범죄 유형은 ① 경죄(고의 또는 과실범으로서 법정형 최고 징역 2년 이하 범죄), ② 일반범죄 (고의범으로 법정형 최고 징역 5년 이하이거나 법정형 최고 징역 2년 이상 과실범), ③ 중범죄 (고의범으로 법정형 최고 징역 10년 이하 범죄), ④ 매우 중한 죄 (고의범으로 법정형 징역 10년 이상 또는 중신형 등 형벌이 규정된 범죄)

합되어 재구성된 하위프로그램 ‘내무부 권한 기능 이행’의 성과지표를 구성한다.

2. 진행 현황

러시아 내무부는 ‘공공질서확보와 범죄예방활동’ 정부프로그램 이행과 관련하여 매년 이행 효율성에 관한 평가에 관한 자체 보고서를 발표하고 있다.⁶⁸⁾

2019년 연간 보고서에 따르면 정부프로그램에서 제시된 상당 지표가 대체적으로 달성되었다는 분석이다.

2019년 러시아 연방 내 총 2,024,300건의 범죄가 발생하였으며, 발생 범죄 중 93.3%인 1,888,400 건이 내무부 관할이었다. 2019년 동안 살인 및 살인미수 발생은 7,900건으로 전년 대비 7.3% 감소하였고 상해는 21,500건으로 강간 및 강간 미수는 3,200건, 강도는 6,700건으로 전년대비 각 7.6%, 5.8%, 9.8%씩 감소하며 전반적인 강력 범죄의 감소 추세가 확인되었다.

한편 재산적 이익을 목적으로 한 범죄는 747,600건 발생으로 전년 대비 4.8% 증가 추세를 보였으며 전체 범죄에서 발생하는 비율도 36.9%로 전년 35.8% 대비 상승했다.

내무부 예비조사 부서 구조와 형사 절차 관련 법규, 법집행 정책을 개선한 결과 내무부 수사관이 기소 의견으로 송치한 사건에 대해 무죄 판결이 이루어진 수가 2019년 총 368건으로 감소추세를 보이고 있으며, 근거 없이 구금 전수도 142건으로 작년 대비 10.1% 감소하는 등 수사 품질 개선 추세를 이어가고 있다.

수배자 수색의 경우 내무부 활동으로 검거된 90,300명 외에 독립국가 연합들과 합동으로 3,9월 두 차례에 걸쳐 검거기간을 운영하여 6,700명을 검거했다. 한편 실종자 수색에 있어서 자원봉사자와 시민단체의 참여가 증가하여 시민의 도움으로 소재발견된 실종자가 총 260명으로

68) Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за 2019 год, МВД РФ, URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/gosprogram/Gosprogramma/otchet-o-hode-realizatsii-programmy-2019>

전년대비 126.1% 증가한다.

전자결제 시스템 및 현대 기술을 이용한 범죄 증가 추세에 따라 ‘커뮤니케이션, 정보기술 및 대중매체 감시를 위한 연방 서비스 (Роскомнадзор: Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций)’ 와 연계하여 사이버공간에 대한 모니터링을 실시하여 마약 선전 사이트 등 불법 콘텐츠 광고 페이지 차단 활동을 벌였다.

경제 분야 발생 범죄 총 104,900건 중에 30,400건이 대규모, 특히 큰 규모⁶⁹⁾ 발생이 29%를 차지하였으며, 조직범죄에 의한 경제범죄, 여신관련, 부동산관련 등 순으로 발생했다. 조직범죄 대책을 위해 연방안전국, 수사위원회, 대법원이 참여하여 조직범죄 대응을 위한 형법 및 형소법 개정안을 제출하여 2019년 4월 1일 시행되었다. 추가로 러시아 중앙은행 등 금융기관과 연계하여 신종사기수법을 국민들에게 알리고 여신범죄와 관련한 예방 캠페인을 진행하였다.

연간 551억 규모의 국가적 피해를 안기는 부패 범죄 방지를 위해 정부프로그램에 더해 2018년부터 2020년까지 내무부와 검찰, 연방보안국, 연방반독점원(ФАС: Федеральная антимонопольная служба), 연방세무국(ФНС: Федеральная налоговая служба), 연방재정모니터링국(Росфинмониторинг), 수사위원회가 연계하여 반부패 캠페인을 벌이고 있다.

한편 2025년까지 반테러활동 및 극단주의에 따른 행위에 대한 효율적 대응을 위한 전략(Стратегией противодействия экстремизму в Российской Федерации)을 전개하여 시민회의 및 시민사회와 인권 발전을 위한 대통령 위원회의 후원으로 민족문화, 청소년 및 종교 단체 등 시민 사회와의 대화의 장 및 포럼, 컨퍼런스 등을 개최하고 있다.

69) 러시아 형법 각론 재산 범죄 및 경제 분야 범죄 조문 각 각주에는 피해 규모를 현저한(Значительный), 대규모의(Крупный), 특히 대규모의(Особо крупный)로 나누어 가중처벌하고 있으며, 경제활동분야 범죄를 다루는 제22장의 가장 많은 조문 제170.2조, 제171.1조, 제171.2조, 제171.3조, 제172.3조, 제174조, 제174.1조, 제178조, 제180조, 제185조에서 제185.4조, 제185.6조, 제191.1조, 제193조, 제193.1조, 제194조, 제198에서 제199.1조, 제199.3조, 제199.4조, 제200.1조, 제200.2조, 제200.3조와 제200.5조 기준 ‘대규모’는 225만 루블, ‘특별히 큰 규모’는 900만 루블로 규정하고 있다. (제170.2조 각주)

범죄에서의 총기 사용을 예방하기 위해 매년 각 지방에서 보관 중 화기의 자발적 반납 기간을 운영하고 있다. 반납기간 중 75,500정의 화기가 반납되었으며 러시아 근위대와 합동 단속을 진행하여 178,900정의 무기를 압수하였다. 이러한 활동에 힘입어 무기 절도 등 사건이 16.6% 감소하고 흉기를 사용한 범죄 역시 7.2% 감소하여 예방조치가 효용성이 있었음을 파악할 수 있다.

그 외 범죄 예방에 효과가 있다고 판단되는 조치로 재범률을 낮추기 위한 출소자에 대한 행정감독이 있다. 연간 10만 명 이상을 대상으로 이루어지는 행정감독과 더불어 출소자에게 특정 장소 방문 금지, 거주지 이탈 금지 등 제한 결정이 병행되고 있다. 또 출소자의 사회적 지위 개선을 위한 지역프로그램을 운영하여 거주보장, 취업 지원 등 빠른 사회 적응을 위한 지원책으로 재범률이 감소 추세를 보이고 있다. (2019년 감소율은 1.5%)

미성년 범위반행위에 대해서는 미성년 범죄 예방 및 인권보장을 위한 예방 계획을 2017년부터 시행하여 청소년들이 테러 및 극단주의 활동에 가담하는 것을 막기 위한 연방 캠페인 ‘너의 선택(Твой выбор)’을 시행하고 청소년들이 밀집하는 공간 87,800곳을 선별하여 예방 선전물 등 조치를 취하였다. 한편 아동방임에 대해 2019년 한 해 동안 140만 건의 진정서가 접수된 것에 따라 자녀교육이나 보호의무 소홀로 신고된 부모 및 보호자 127,000명을 대상으로 교육프로그램을 실시하였으며, 위법행위와 범죄 예방을 위해 경찰관들이 교육기관 및 공공미성년 쉼터를 방문해서 100만회 이상 강의와 대화의 장을 마련하기도 했다. 2016년부터 2018년간 청소년 범죄는 5%의 감소세를 이어가고 있다.

연방 특별 프로그램에 따른 교통안전정책은 크게 아동을 대상으로 한 교통안전 교육과 보호조치, 교통사고 피해자에 대한 지원조치, 위반 행위에 대한 대응으로 나뉜다. 먼저 러시아철도 등과 연계하여 교통사고로 외상을 겪고 있는 미성년 아동들의 이야기를 알리는 ‘아동과 교통’ 캠페인을 진행하였으며, 아동 교육기관 근처 자동차 도로, 보행자, 스쿨버스 대상 단속을 강화하였으며, 더불어 ‘아이가 가장 중요한 승객입니다’, ‘제일 소중한 사람에게 벨트를 매어 주세요’ 등 슬로건을 통한

교통안전규칙 준수 캠페인을 진행했다. 어린이 교통교육을 위한 학습-놀이 장비를 구비하여 상호작용 가능한 미니게임 등을 전러시아 어린이센터에서 체험할 수 있도록 비치하였고, 제4회 ‘안전한 도로, 도로안전전략 ~2024’ 컨퍼런스를 시행하여 교통사고 피해자에 대한 응급지원과 관련한 절차에 대해 논의하였다. 한편, 스마트폰 어플을 통한 교통법규 위반 신고에 대한 홍보를 통해 306,500건의 신고가 접수되었으며 교통경찰 부패 방지 및 국민과의 갈등 상황 해결을 위해 교통경찰관으로 하여금 비디오기록장치를 휴대할 것을 장려하고 있다. 교통수단에서 일어나는 범죄는 전년대비 6.4% 감소하여 감소추세를 이어가고 있으며 교통사고 사망자 역시 17,000명으로 전년대비 6.8% 감소하였다.

2011년 경찰법 제정 이후로 치안활동에 대한 시민의 참여 독려가 계속 이어지고 있으며 2019년 기준 12,700개 시민단체 348,900명의 시민이 사회질서 유지 활동에 직접 참여하고 있다. 특히 자율방범대와 내무부 경찰의 합동순찰을 통해 6,500명 검거에 도움을 받았다.

피구금자의 인권과 법익 침해를 막기 위해 보호소 신설 및 유지보수 작업을 진행하였으며 시민단체와 검찰이 공동으로 내무부내 구금시설에 대한 인권 현황 검사를 시행하고 있다. 한편 피구금자의 의료-위생 부분 확충 필요성에 따라 내무부 사회위원회의 방문조사가 2019년 동안 1,695회 이루어졌다. 사회위원회의 시설 점검 및 인권관련 시민단체와의 상호작용을 통해 인권 현황에 대한 객관적인 평가가 가능하도록 노력을 기울이고 있다.

경찰관의 긍정적인 이미지를 재고하기 위해 TV, 라디오 보도자료 외에 VK, 페이스북, 트위터, 인스타그램, 유튜브 등 다양한 소셜미디어 플랫폼을 통해 내무부 경찰활동을 알리고 있으며, 특히 부패 범죄에 대한 대처, 반테러/극단주의 범죄 및 사이버범죄에 대한 정책 안내와 함께 국민의 사회질서 유지 활동 참여를 독려하는 콘텐츠를 활용하고 있다.

또한, 고아원·보육원 등 아동 후원 기관 아동들에게 새해를 축하하는 ‘경찰산타할아버지’행사와 내무부 다양한 부서를 견학하고 체험할 수

있는 ‘학생대’프로그램 외 사회 종교 단체와의 다양한 교류 프로그램을 진행하고 있다.

이러한 국민과의 소통에는 외부 인력으로 구성된 내무부 사회위원회가 기여하는 바가 크다. 사회위원회에서는 2019년 동안 4차례 회의를 통해 내무부 신임 경찰 교육, 경찰관 직무 역량 강화 및 윤리 교육, 국민과의 상호작용 실천, 법률적 도움 제공 등 내무부 경찰과 시민사회가 상호 협동하는 방안과 사회위원회의 역할 등에 대한 논의가 이루어졌다. 사회위원회는 경찰활동에 대한 국민의 신뢰를 재고하기 위해 ‘시민모니터링’을 진행하고 있으며, 2019년 동안 총 55개 지역에서 1,120회 이상 경찰 관서를 방문하여 모니터링 활동을 펼쳤다.

경찰 인력과 관련하여 2018년 러시아 연방 국적법에 대한 개정안(№ 544-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»)이 통과되면서 국경관리 경찰이 증원되는 반면 교통부서 직원은 다소 감축되었다.

현재 운영되고 있는 경찰 교육기관은 29개와 17개 지역 캠퍼스가 있으며 한 해 동안 9,000명이 다양한 교육과정을 수료했다. 신임 직원의 역량도 높아지고 있는 추세로 대학교등교육을 받은 신임 직원이 전체의 87.2%이며 그 중에 법학을 전공으로 하여 중·고등 교육을 받은 직원은 65.7%를 차지했다.

내무부 직원에 대한 처우 개선 정책으로 내무부 일반직에 대한 봉급 체계와 수당 규모 조정이 이루어졌으며, 의료·재활 시설 확충이 이루어지고 있다. 순직 혹은 부상 경찰관 가족들에 대한 후원 일환으로 53가족에게 주거비용을 지원하고 자녀 150명에 대해 여름휴가 시설 이용 및 중국·베트남 등으로 해외여행의 기회도 제공하고 있다. 경찰관에 대한 거주 지원을 위해 2019년 동안 총 1,294 가족에게 주택지원금이 지원되었으며, 오를롭스카야 주 491채, 모르도비아 120채의 주택이 증설되었으며 로스토프스카야 주와 사마르스카야 주에 총 996실의 관사가 확충되었다.

경찰행동의 본격적인 현대화·전문화를 위한 노력으로 내무부 정보시스

템 개선을 위한 연구 용역 진행에 따라 내무부 활동 정보분석 시스템 (ИСОД МВД России: Системы информационноаналитического обеспечения деятельности МВД России) 개발과 개인정보 보호를 위한 정보 보안 작업 및 출입국 프로그램 현대화가 시도되고 있다.

유전자 정보 등록 시스템을 통해 범죄현장에서 총 131,600건의 유전자 정보가 등록되었으며, 전 내무부를 통합하는 조회 시스템 구축을 통해 전년대비 34%가 증가한 수치인 5,800명의 범죄 가담사실을 추가로 밝혀냈으며, 또한 600명의 변사자 신원을 추가로 밝혀냈는데 이는 전년대비 79.4%가 증가한 수치이다. 더불어 전자 민원 처리건수를 확대하여 치안서비스의 품질을 개선하기 위한 노력을 이어가고 있다.

경찰의 현대화-전문화를 위한 연구 활동으로 2019년 제7회 과학수사 기법에 대한 전러시아 학술실무 컨퍼런스 VII Всероссийская научно-практическая конференция «Криминалистические средства и методы в раскрытии и расследовании преступлений»), 제60회 국제 과학수사 토론회, 빅데이터를 활용한 경찰활동에 대한 컨퍼런스 개최 등 세미나를 개최하여 학계의 의견을 반영하고자 하고 있다.

한편, 수사 정보 교환 및 예방활동, 수배 활동 공동 진행을 위해 2019년 남오세티야와의 정보제공협정, 타지키스탄 마약감독기관과의 마약범죄예방활동에 관한 협정 등 총 9개국과 양자 협정을 맺었으며, 초국경범죄 대응을 위해 인터폴과 협력을 강화하였다.

교육 분야에서는 2019년 한 해 동안 64개국 1,500명 법집행기관 종사자에 대한 직무 교육을 실시하고 13개 고등교육기관과의 연구교육 분야 MOU 협정을 신규 체결하였다.

정부프로그램의 달성 정도 추산을 위해 승인된 정부프로그램 효율성 평가방법 (Методика оценки эффективности реализации Государственной программы)에 의하면, 정부프로그램 효율성(ГПОЭ)은 표별 목표 값과 실제 달성 결과의 부합성, 세부 정책 시행 결과, 정부프로그램 관련 할당 예산 집행률 등의 분석에 따라 추산하였으며 아래와 같은 공식에 의한다.

<정부프로그램 효율성 계산 공식>

$$\Gamma\Pi_{03} = k5 * OД_{\Pi} + k6 * OД_{\Pi\Pi} + k7 * OP_{OM} + k8 * K_{y\text{и}} + k9 * OЭД$$

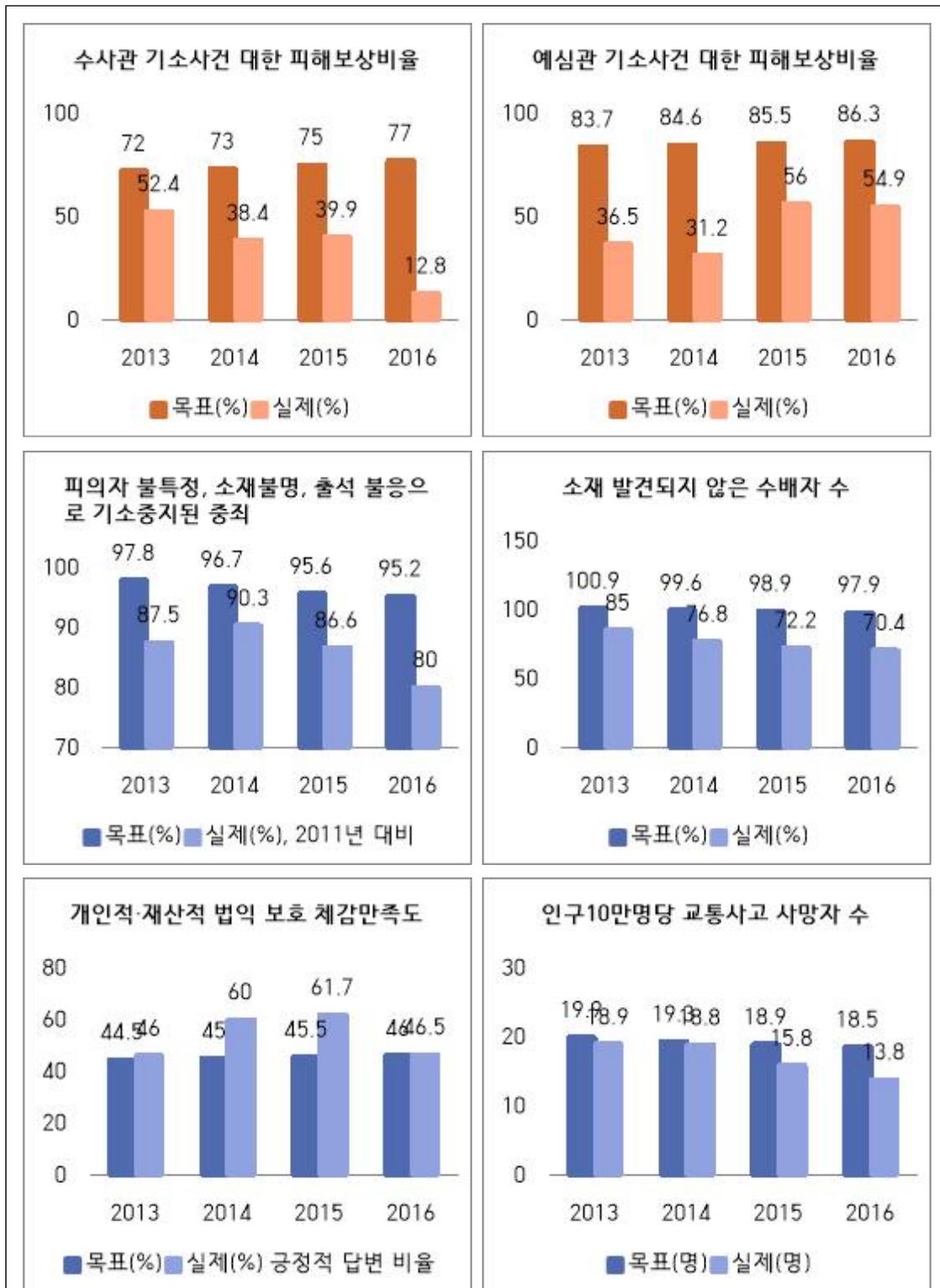
이때, $OД_{\Pi}$ 는 정부프로그램에 의해 설정된 지표 달성에 관한 총점 (2019년 기준 0.947), $k5$ 는 정부프로그램 설정 지표 달성 총점에 대한 가중치 계수(0.7), $OД_{\Pi\Pi}$ 는 각 하위프로그램에 설정된 지표 달성 총점 (2019년 기준 0.968), $k6$ 은 하위프로그램 설정 지표 달성 총점의 가중치 계수 (0.1), OP_{OM} 은 정부프로그램 개별 세부 정책 시행 효율성 점수 (2019년 기준 0.953), $k7$ 은 정부프로그램 개별 세부 정책 시행 효율성 점수의 가중치 계수 (0.1), $K_{y\text{и}}$ 는 정부프로그램의 예산 집행률(2019년 기준 0.979), $k8$ 은 정부프로그램 시행에 있어 할당 예산 활용 정도에 대한 가중치 계수(0.05), $OЭД$ 는 정부프로그램 실행 계획 관련 내무부 활동 효율성 점수 (2019년 기준 1.0), $k9$ 는 내무부의 정부프로그램 실행 활동 효율성의 가중치 계수(0.05)이다.

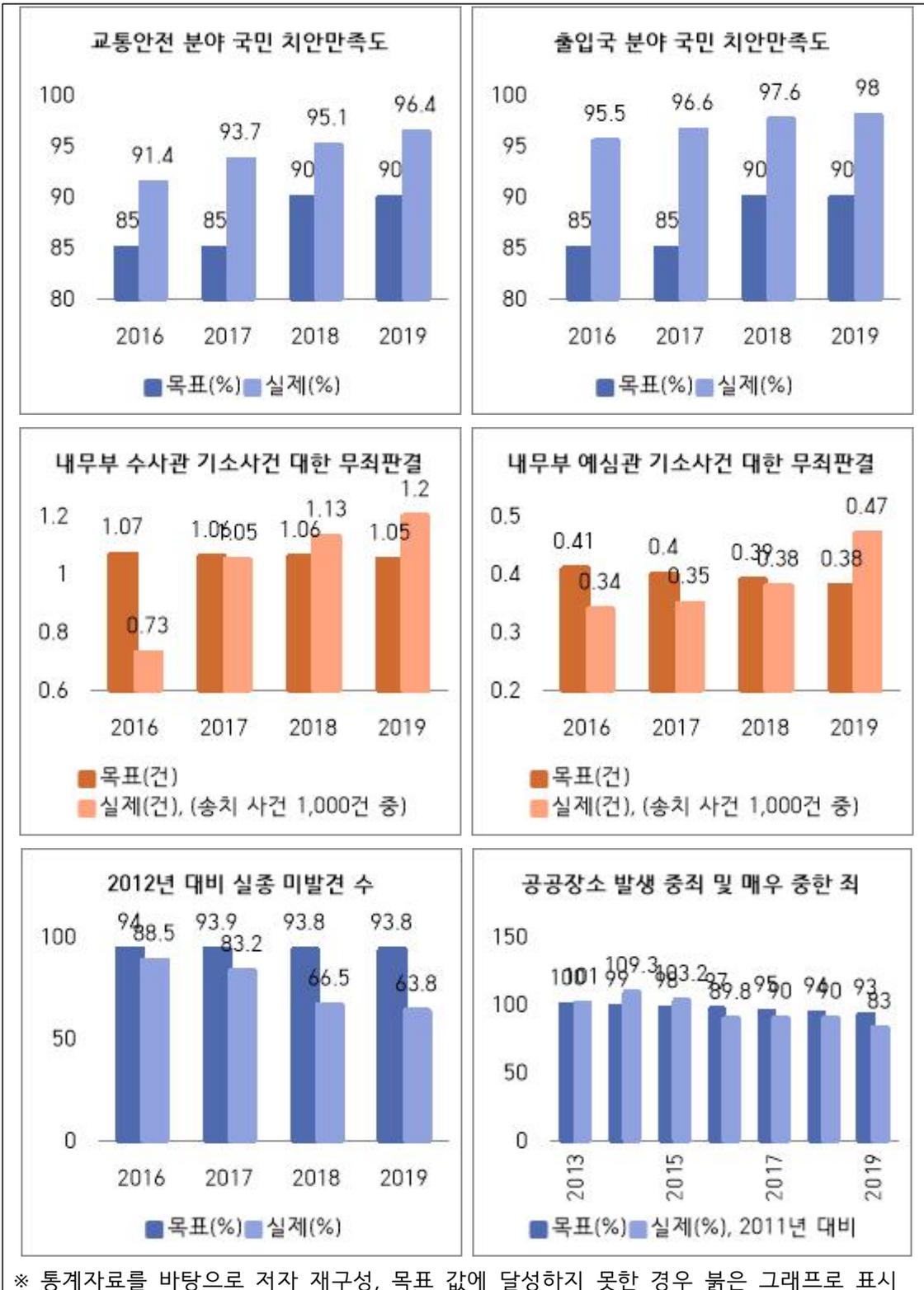
계산 결과에 따라 2019년 기준 정부프로그램 달성 정도는 95.4%이다. 한편, 2019년을 기준으로 전체 지표 중 5개의 지표가 목표치에 달성하지 못했으며 그 원인으로는 시설 건설, 기간 지연 및 예산 부족이 꼽히고 있다.

정부프로그램 시행 이후 연도별 정부프로그램 달성 정도는 2013년 91.6%, 2014년 91.2%, 2015년 93.4%, 2016년 85.8%, 2017년 98.2% 2018년 99%을 기록했으나 연도별 주요 지표에 다소 차이가 있어 위 달성 정도 수치만으로 정부프로그램 이행 효율의 증감 여부를 판단하기에는 어려움이 있다.

정부프로그램 시행 2013년부터 2019년까지 하위프로그램을 제외한 정부프로그램 주요 지표 달성 현황을 정리하면 아래 그래프와 같다.

<표 14 정부프로그램 주요 지표 달성 현황>





3. 평가 및 의의

러시아 연방 헌법 제 2조는 인권과 자유를 가장 중요한 가치로 규정하고 이를 보호하는 것이 국가의 의무임을 명시하였으며 헌법 제18조에서는 국민의 인권과 자유를 보호하기 위해 국가기관의 활동 및 법 적용의 범위를 구체적으로 규정해야 한다고 규정하고 있다.

위와 같은 헌법적 가치를 실현하기 위해 2011년의 경찰법 입법을 통한 경찰 개혁이 내무부 경찰관의 인력 및 조직구조를 조정하고 경찰관의 권한을 구체적으로 규정하여 경찰관의 권한 남용을 예방하는 것에 초점을 두었다면, ‘공공질서확보와 범죄예방활동’ 정부프로그램을 통해서도 효과적인 수사 및 범죄 예방 활동을 위한 정책들을 주로 진행하는 데 중점을 두었다.

한편, 위 정부프로그램이 입안 단계 주어진 과제처럼 내무부 조직 최적화와 업무의 효율성을 개선하는 데에는 미흡했다는 지적이 존재한다. 정부프로그램이나 하위프로그램의 성과 지표를 분석해 보면 근본적으로 내무부 경찰활동의 원칙의 변화를 위한 정책이 아니라 정해진 지표를 달성하기 위한 실행 계획의 수준에 그친 것이다.

먼저 정부프로그램의 목표와 과제, 주요 방향을 보면 일반적이고 추상적인 문구가 자주 등장하는 것을 볼 수 있다. 이 정부프로그램이 각 지방으로 하달되면서 지방별로 업무 계획을 수립할 때 서로 의도하는 바가 다르거나 상반되는 종류의 활동이 계획될 여지가 있다는 지적이 있다.⁷⁰⁾

또한 정부프로그램 및 하위프로그램의 지표 설정에 있어서 현황에 대한 진단과 그 결과에 따른 대책을 제시하는 과정이 다소 미흡하다. 예를 들어 내무부는 정부프로그램 시행을 통해 중장기적 관점에서 볼 때 공공장소에서 발생하는 강력범죄 발생건수의 감소를 목표로 제시했다. (표7 정부프로그램 4번 지표) 하지만 해당 지표가 어떠한 이유로 포함되었는지 설명하는 근거가 별도로 제시되지 않았으며 주요 지표로 선

70) “Какая полиция обеспечит безопасность общества?”, Институт проблем правоприменения, URL: <https://enforce.spb.ru/chronicle/media-about-irl/6292-2014-nov-13-13-42-50>

정된 것에 비해 이를 위한 별도의 어떤 정책이 시행되었는지에 대한 구체적인 언급도 부족하다.

정부프로그램 시행 기간 동안 주요 지표를 여러 차례 변경하여 해마다 측정되는 정부프로그램 달성 점수로 정부프로그램 진행에 대한 일관적인 분석이 어려우며, 설정된 지표가 실제 상황과는 동떨어지는 경우도 있었다.

내무부에서 진행하는 수사의 수준을 측정하기 위한 지표로 내무부의 수사관·예심관이 기소의견으로 송치한 사건에 대해 증거 불충분, 죄안됨 등을 이유로 무죄판결이 있는 경우, 기소로 인한 피해 보상 비율 등을 제시하고 이에 따른 목표를 제시하였으나 실제 상황과는 동떨어진 것을 볼 수 있다. (표9 참조) 한편, 살인 사건 검거율 상승 지표의 경우 2020년을 기준으로 한 최종 목표가 28%로 미미한 수준에 그쳐 처음부터 ‘달성이 가능한 목표’만 제시한 것이 아니냐는 비판을 피하기 어렵다.

초기 하위프로그램 2 ‘경찰’에서 제시된 정책 및 지표들의 경우 전년 대비하여 지속적으로 긍정적인 추세를 이어간 지표들은 ‘실종자 소재 발견’, ‘범죄 인지’ 등 일반적이고 상시적인 경찰 업무와 관련한 지표가 대부분인 점도 본 정부프로그램의 한계라 할 수 있다.

특히 이번 정부프로그램은 예산 확대가 강조되어 2020년까지 정부프로그램에 언급된 업무 수행과 관련한 내무부 예산을 2012년 대비 48.5% 가까이 확대 편성하는 것을 전제로 하고 있다. 한편, 앞서 지적되었다시피 정부프로그램의 지표 설정 기준 및 문제에 대한 구체적 해결 대책 제시가 미흡한 상황에서, 추가로 편성된 예산이 경찰 활동과 치안 개선으로 이어질 것이라 확신할 수 있는 근거가 부족한 상황이다.

그 예로, 2.8조 루블 가량의 예산이 대중매체와 시민 사회를 통해 내무부의 이미지를 개선할 명목으로 배정되어있다. 하지만 이는 무엇보다 경찰의 이미지를 형성하는데 중요한 요인인 경찰 본연의 활동과는 관련이 적다. 단순히 이미지를 개선하기 위한 홍보와 선전만으로는 법

집행 시스템의 본질적인 어떤 것도 바뀌지 않는다는 점이 문제로 지적되고 있다.

또한 단순히 경찰의 일상 업무에 따른 수치적 성과의 향상을 강조함에 따라 자칫 내무부 경찰의 근본적인 조직 차원의 개혁 조치 없이 업무 형태는 변화하지 않은 채로 러시아 국민이 경찰에 지불해야 하는 ‘비용’만 높아지게 되는 결과를 낳을 우려가 있다.⁷¹⁾ 내무부 경찰활동에 필요한 인프라나 기술적 재정비는 없이 단순히 내무부 예산을 확대하는 것은 내무부 경찰이 기존의 방식과 관행을 유지하겠다는 것과 마찬가지로 오늘날도 계속되고 있는 내무부 경찰 개혁의 의미를 퇴색시킨다.

종합하였을 때, 실무적 측면에서 내무부 경찰 개혁을 이어가기 위해 주요 정책적 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 경찰활동을 성과로 환산하여 관리하고자 하는 시도는 경찰 업무 관리 측면에서 의의를 가진다. 하지만 국민의 요구하는 바에 부응하기 위해서는 개별 업무의 성과 측정보다도 경찰 업무 원칙의 근본적인 변화나 조직 구조의 변화가 요구된다.

법집행 문제 연구소의 연구에 기반한 시민주도위원회(Комитет гражданских инициатив)의 보고서에 따르면 국가기관의 법집행 기능의 질이 저하되는 요인으로 크게 1) 법집행 기관의 과도한 중앙조직화 및 수직적 의사처리과정, 2) 상명하복에 의한 점수 달성식 성과 체계, 3) 지자체나 시민 단체 등 조직 외부로부터의 감독 체계 부재가 제시되었다.⁷²⁾

특히 내무부의 경찰 활동에 대한 감독이 국가의 법집행 기관 구조 외부가 아닌 내무부 조직 내에서 혹은 검찰에 의해 이루어질 경우, 나열된 근본적인 문제는 해결되지 않고 진행되고 있는 업무의 감독에만 치중하게 된다. 이는 곧 또 다른 감독 부서와 기능이 구성되고, 이에 따

71) Институт проблем правоприменения, *Справка по результатам анализа государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»*, Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2013, p.3.

72) Комитет гражданских инициатив, *Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования*, Институт проблем правоприменения, 2012.

큰 보고용 지표들이 새롭게 탄생하며, 감독 및 보고 업무를 위한 부가적인 서류 업무가 증가되는 것을 의미한다. 여러 단계의 보고 과정을 거치게 되면서 내무부 관리자 혹은 국민들이 파악할 수 있는 내무부 실무 부서의 활동에 관한 정보의 투명성은 오히려 낮아지게 된다.

이러한 조직 체계 및 업무 감독 체계에 대한 개혁적 고려가 없이 정부프로그램을 통해 내무부 예산을 우선 확대하는 것을 통해서만 ‘공공질서확보와 범죄예방’에 있어 큰 성과를 기대하기 어렵다. 따라서, 부서 간에 중복이 없도록 모든 주요 경찰 기능을 결합하여 비핵심기능을 줄이고 관리업무의 비중을 축소하는 등 조직 개선에 대한 전략 수립이 본 정부프로그램 외에 별도로 병행되어야 할 것이다.

VI. 러시아 경찰개혁과 인권

1. 러시아 경찰의 인권상황 및 신뢰도에 대한 여론 분석

소련 붕괴 이후 급격히 악화된 경제상황에 따라 경찰관 역시 본업보다 생활을 위한 수입을 얻는 데 주력했고 이는 경찰관의 부패와 권한 남용으로 이어졌다.⁷³⁾ 경찰에 대한 신뢰의 부재로 국민들이 수사 협조를 거부하는 경향이 많아 암수범죄는 급격히 증가하였으며, 1990년대 후반 이루어진 설문조사에 따르면 응답자의 1/4 이상이 ‘어떠한 일이 있더라도 알게 된 범죄 사실 혹은 모의에 대해 경찰에 신고하지 않을 것’이라고 응답했다. 응답자의 절반 이상이 지인이 연루되었을 경우 경찰의 수사 활동에 협조하지 않을 것이라고 밝히는 등 응답자의 2/3 이상이 경찰의 사회 질서 보장활동에 협조하는 것에 부정적인 입장을 드러냈다.⁷⁴⁾

2014년 Transparency International 자료에 따르면 러시아인의 89%가 가장 부패한 국가 기관으로 경찰을 꼽았고, 사법기관이 그 뒤를 이었으며,⁷⁵⁾ 2016년 설문에 의하면 20%의 응답자가 경찰관의 인권 침해를 목격한 사실이 있다고 응답하였다. 목격한 인권 침해 상황으로는 강경 대응 24%, 무례한 언행 26.6%, 공갈 행위 20%, 개인적 목적의 직위 사용 30%, 사실 왜곡 15.5% 등이 언급되었다.⁷⁶⁾

한편 2011년 경찰법이 제정되기 전에는, 밀리치야 경찰 활동에 대한 평가 자료 통계에 밀리치야 경찰의 법집행 활동 중 일부 분야만 반영이 되어 있었으며, 실제로 국민이 경찰 활동을 어떻게 평가하는지에 대한 의견은 포함되지 않았다.

러시아에서 처음으로 경찰활동에 대한 국민 여론 연구에 대해 법적으로

73) Патрова Е., *Как работали сотрудники милиции в 90-х годах прошлого века*, Газета «Время», 1995, № 30.

74) Болтова В.А. *Профессиональная идентификация личности (социологический аспект анализа)*, Х арбков, 1998.

75) *Барометр стабильности: россияне не видят прогресса в борьбе с коррупцией*. URL: <http://www.forbes.ru/sobytiya/obshchestvo/241870-barometr-stabilnosti-rossiyane-ne-vidyat-progress-a-v-borbe-s-korrupsiiei>

76) Зуева О.В., *Изучение общественного мнения как способ оптимизации деятельности полиции*, Logos et Praxis, 2007, № 2.

로 규정한 문서는 1992년 발표된 ‘내무부 활동에 대한 국민 여론 연구에 관한 내무부령(Приказ № 295 «Об организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел»)이다.

이후로 1995년 12월 9일 시행된 내무부령 ‘내무부 기관의 수사 활동 평가 감독·검증·임시 운영 절차에 관한 임시지침’과 1997년 6월 4일 시행된 내무부령 ‘내무부 기관 활동에 대한 국민 여론 연구 기관 개선 방안(Приказ «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности органов внутренних дел»)을 통해 국민 여론을 기록하고 그 자료를 처리하고 분석하는 절차를 제시하며, 경찰활동에 대한 국민 여론의 사회학적 연구를 진행할 내무부 소속 대학 및 지역 연구소를 열거하였다.

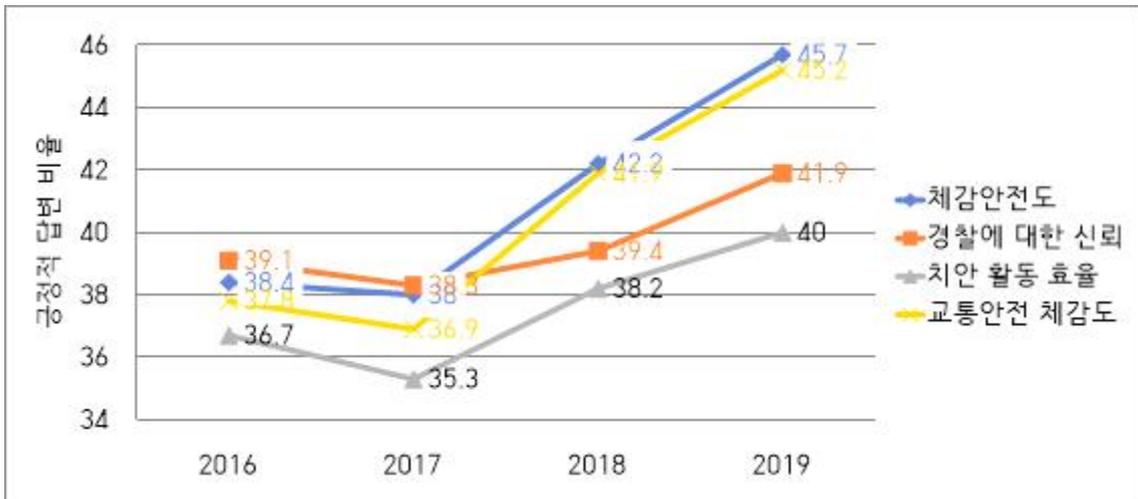
2007년, 국민 여론 수집이 내무부 외 기관에서 진행되어야 한다는 인식 하에 2007년, 내무부령 ‘내무부 외부 사회학 정보 이용에 기반한 내무부 활동 및 체감 안전도에 관한 국민 여론 연구의 효율성 증대(Приказ «О повышении эффективности изучения общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации на основе использования вневедомственных источников социологической информации»)가 시행되었다. 하지만 위 내무부령은 연구 결과보고서는 내무부 외 기관에 의해 작성되도록 규정되었으나 자료를 재구성하는 권한은 그대로 내무부에 남아 있다는 점에서 객관적인 통계의 활용이 저해될 여지가 있다.

현행 경찰법 제9조에 의하면 경찰활동에 대한 평가는 국민의 의견을 기반으로 하고 있다. 이에 따라 전러시아 내무부 연구소는 매년 경찰활동에 대한 여론 평가를 실시하고 있으며, 2019년 12월에는 총 85개 자치구 내 47,200명을 대상으로 2019년 내무부 경찰활동에 대한 여론 평가를 실시하였다. 평가 항목은 ‘체감 안전도’, ‘경찰에 대한 신뢰’, ‘치안 활동 효율’, ‘교통안전 체감도’ 등 4가지 항목으로 비교적 단순하게 구성되었으며, 각 항목별 질문과 응답 내용은 아래와 같다.⁷⁷⁾

77) Оценка деятельности полиции в Российской Федерации в 2019 г. По данным ФГКУ «ВНИИ МВД России», МВД России, URL: <https://xn-b1aew.xn-plai/publicopinion>

- 문1) 일상생활 전반에 있어서 당신의 생명, 신체, 재산이 범죄로부터 안전하다고 느끼나요?
- 문2) 당신의 개인적, 재산적 법익을 보호하는 내무부의 활동을 신뢰하고 있나요?
- 문3) 내무부의 치안 활동이 개인적, 재산적 법익을 보호하는 데 효율적이라고 여기나요?
- 문4) 철도, 수상, 항공 등 대중교통 이용에 있어 범죄로부터 안전하다고 느끼나요?

<표 16 2016-2019년 내무부 경찰활동에 대한 국민 평가>



출처: Оценка деятельности полиции в Российской Федерации в 2019 г. По данным ФГКУ «ВНИИ МВД России», МВД России, URL: <https://xn-b1aew.xn-p1ai/publicopinion>

질문 내용 관련 내무부 활동에 대해 긍정적인 답변이 ‘체감 안전도’ 45.7%, ‘경찰에 대한 신뢰’ 41.9%, ‘치안 활동 효율’ 40%, ‘교통안전 체감도’ 45.2%로 모든 지표에 대한 긍정적인 답변이 2017년 이후 상승하는 추세를 보였으며, 4년간의 비교 결과를 볼 때 ‘교통안전 체감도’가 가장 큰 폭으로 상승했다.

경찰에 대한 러시아 국민들의 긍정적인 이미지가 전반적으로 향상되고 있는 추세는 전러시아 내무부 연구소에서 2019년 실시한 경찰에 대한 신뢰도에 대한 조사에서도 나타났다.

조사 결과, 87%의 응답자가 경찰관의 목격인 진술 요청 등 수사활동 협조에 응할 것이라고 답했고 72%는 증인으로서 협력할 의향이 있다고 밝혔다. 치안 유지 활동에 직접 참여할 의사가 있다고 응답한 비율

은 47%에 이르렀다.⁷⁸⁾

10년 전 경찰관의 인권 침해를 목격한 적이 있다고 응답한 비율이 34%였던 것이 2019년 조사에서는 16%로 나타났으며 이는 설문 조사가 진행된 이후 가장 낮은 수치를 기록했다.⁷⁹⁾ 54%의 거주하고 있는 지역의 경찰의 치안유지 활동을 신뢰한다고 답하는 등 러시아 국민들 사이에서 경찰에 대한 긍정적인 인식이 자리 잡고 있는 것이 관찰된다.

2. 인권 보호를 위한 러시아 경찰과 시민사회 상호작용

경찰 기관의 치안 유지 및 범죄 예방 활동이 성공적으로 이루어지기 위해서는 시민사회의 적극적인 참여와 국민에 의한 경찰활동의 통제가 이루어질 수 있는 환경이 조성되어야 한다. 한편 러시아 시민사회는 아직 형성 단계에 머물러 있는 한계점이 존재하여, 현재 러시아 내무부와 시민사회의 상호작용을 보장해주는 제도로는 크게 1) 제정러시아에서 소련 시기에도 일부 시행되었던 자율방범대의 운영을 통한 치안 활동 직접 참여 독려, 2) 2011년 신경찰법 입법을 통해 보다 넓은 권한을 부여받게 된 내무부 산하위원회를 통한 내무부 경찰활동 감독을 꼽을 수 있다.

2.1. 자율방범대를 통한 국민의 경찰활동 직접 참여

러시아에서 국민들이 경찰활동에 직접 참여하기 시작한 것은 1881년 알렉산드르 1세 재위시절로 거슬러 올라가며, 오늘날 자율방범대는 1926년 레닌그라드 시경찰에서 밀리치야 경찰에 협력하기 위한 자원자를 접수받았던 것을 그 시초로 하고 있다.

소련 정부가 전 국민을 대상으로 자원자를 받아 오늘날과 같은 명칭의 자율방범대를 구성하게 된 것은 1959년 노동자의 소비에트사회주의공화국 사회 질서 유지활동 참여에 관한 공산당 중앙위원회의 결정

78) Полиция и граждане: движение в правильном направлении, ВЦИОМ, 2019. 11. 8., URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9994>

79) Полиция и граждане: мониторинг общественных оценок, ВЦИОМ, 2019. 11. 8., URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=9990>

이 있는 후였다. 소련 시대의 자율방범대는 독립적인 성격을 지녔으며, 범죄에 대처하거나 사회 질서 위반 행위 일체를 예방하고 국경 수비대 활동에 협력하며 국가기관과 더불어 인민을 훈육하는 기능 등을 수행하였다.

2014년, '국민의 사회질서유지 활동 참여'에 관한 연방법 (Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка») 통과로 국민들이 자원하여 사회 질서 유지나 실종자 수색 활동에 참여하는 자율방범대의 법적 근거가 마련되었다. 이 법을 통해 희망하는 누구나 사회질서 유지 활동에 참여할 수 있으며, 자율방범대에 참여하는 국민들의 법적 보호와 활동 요건을 규정하였다.

오늘날 자율방범대의 활동은 국민이 개인적으로 자원하여 경찰 등 법 집행 기관에 협력하여 실종자를 수색하는 등 활동에 참여하거나, 정원의 경찰관으로 임시 임명되어 경찰과 합동 활동을 벌이거나, 각 지역에 자율 방범을 위해 자체적으로 조직된 시민 연합에 참여하는 등의 형태로 이루어진다.

자율방범대 운영의 장점으로는 자율방범대원과 경찰관이 합동으로 순찰, 범죄 현장 출동을 통해 '참여'와 '감시'가 이루어져 경찰관의 과잉 진압이나 위법 행위가 발생할 여지가 줄어든다는 점이다. 자율방범대원이 적법한 경찰 활동을 감시하고 동시에 증명하는 역할을 하게 되는 것이다.

한편, 자율방범대 참여를 독려하기 위한 자율방범대원에 대한 제도적 물질적 지원은 미흡한 수준이다. 활동에 필요한 무전기나 제복 등 장비도 제대로 갖춰져 있지 않은 등 국민 개개인의 자원에만 호소하고 있는 상황으로, 자율방범대에 지원하는 사람들이 특정 나이대나 사회적 계층에 집중되어 있는 모습을 볼 수 있다. 다양한 계층으로부터의 자발적인 참여를 독려하기 위해 예산 확보를 통한 안정적인 운영에 대한 필요성이 지적되고 있다.⁸⁰⁾

80) Елисеев А.В., Агафонов С.И., *Актуальные вопросы участия граждан в охране общественного порядка*, Вестник экономической безопасности, 2016, № 3, pp. 27-31.

2.2. 내무부 사회위원회

신경찰법에 따라 새로운 역할을 맡게 된 내무부 사회위원회의 권한은 2011년 5월 23일 시행된 ‘내무부의 사회위원회와 지역별 조직에 대한 대통령령 (Указ «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»)에 의해 규정되었다.

내무부 사회위원회는 일종의 자문기구로서 사회위원회의 결정은 권고적 성격을 띠며 국민과 시민단체 및 비정부기구 구성원의 자발적인 참여를 통해 구성된다.

사회위원회의 구성원은 러시아 연방 시민 회의실, 시민사회 및 인권 향상을 위한 러시아 연방 대통령 위원회, 시민 단체 등의 심의 후 내무부 장관이 임명하게 되며 정원은 내무부 장관령에 의해 정해지며, 구성원의 임기는 첫 회의 참여 이후 3년이다. 사회위원회는 연방 내무부 산하 외 러시아 각 행정구역 내무부에 설치되어 있다.

내무부 사회위원회의 설립 목적은 치안 분야 정책의 입안 및 실현 과정에 있어 국민들의 참여를 독려하고 한편으로 내무부 경찰 활동에 대한 사회적 통제와 감시 장치를 마련하는 것이며, 그 외 경찰 활동을 국민들에게 알리고 국민 여론 분석 및 내무부 활동 관련 법안 검토 등의 과제가 위원회에 부여되었다. 이와 같은 과제를 수행하기 위해 내무부 사회위원회에 주어진 주요 권한은 다음과 같다.

1) 내무부 사회위원회는 내무부 활동에 관한 정보를 요구하고 형사 소송·수사 및 국가 비밀 관련 러시아 연방 법률에 따라 제한되지 않으며, 국민·사회단체 등 권리를 침해하지 않는 한에서 정보를 제공 받을 수 있다.

2) 내무부에서 정한 절차에 따라 내무부 담당 직원으로부터 범죄 예방, 사회질서보호, 치안유지, 법위반 행위 예방 관련 활동에 대한 정보를 청취할 수 있다.

3) 내무부 기관장에게 활동 개선 관련 제안을 할 수 있다.

4) 사회위원회 산하에 특정한 주제 관련한 소위원회나 TF팀을 구성할 수 있다. 관련 기능 내무부 기관장 동의로 경찰관도 구성원으로 참여할 수 있으며, 다른 국가기관 및 지자체 공무원이나 시민단체 등 구성원도 참여할 수 있다.

5) 사회위원회는 내무부에 정한 절차에 따라 내무부 평정 위원회나 보직 공모 선발 위원회에 참여할 수 있다.

6) 내무부 직원의 권리구제나 법익 보호를 위한 조력을 제공할 수 있다.

이에 더하여 사회위원회의 모든 구성원은 내무부 기관 및 피의자 구금시설을 방문할 자유로운 권한이 있다. 내무부 직원에 의해 권리와 자유 등 법익을 침해받은 국민들과 소통하고 이에 따라 알게 된 내무부 경찰관의 국민의 권리와 자유, 법익 침해 행위나 그외 경찰관 직무상 요구되는 윤리 규범을 위반하는 행위와 관련하여 기관장이나 감찰기관에 청원할 수 있으며, 진상 파악 과정에 직접 참여하거나 조치 결과를 확인할 수 있다. 내무부 기관에서 진행되는 회의 및 내무부 직원의 민원 대응 과정을 참관할 권한도 보장된다.

오늘날 내무부와 활발한 상호작용을 펼치고 있는 내무부 사회위원회는 경찰활동에 대한 사회적 감독 주체로서 가장 중요한 역할을 하고 있다. 사회위원회의 활동을 통해 내무부는 어떤 문제에 대해 국민의 경찰활동 수요가 가장 높은지 파악할 수 있으며, 국민 입장에서는 내 사회위원회가 국민 개개인의 의견과 건의 사항이 내무부 정책 논의에 실질적으로 반영이 되기 위한 통로가 될 수 있다. 한편, 구성원 추천은 시민 사회에 이루어진다고 해도 내무부 장관이 임명하는 산하 위원회라는 점에서 내무부 조직 외부로부터 독립적이고 상시적인 감독과 통제가 이루어질 수 있는 실질적인 조직 외 경찰위원회의 단계에 이르렀다고 보기에 다소 어려움이 있다.

3. 평가

내무부 조직 내 일어나고 있는 변화들은 사회에서 요구하고 있는 새로운 법집행 모델을 형성하기 위한 시도들이라고 할 수 있다. 한편, 경

찰 활동의 개혁 방향에 대해서 내무부의 지휘부, 학계, 시민 사회 사이에 공통된 공감대가 부족한 것이 그 한계로 지목된다.

현 내무부 장관인 콜로콜체프는 ‘내무부 기관의 향후 개혁에 관한 전문가그룹 구성에 관한 내무부령(О создании Расширенной рабочей группы по дальнейшему реформированию органов внутренних дел Российской Федерации)’에 서명하여 인권운동가, 국회의원, 법률가, 전직 내무부 경찰 등 전문가들과의 긴밀한 협력을 위한 전문가그룹을 출범시켰다.

전문가그룹을 통해 논의될 내용은 1) 신고 및 고소장 양식을 정형화하고 정보통신기술을 활용하여 범죄 신고체계 개선, 2) 신고 이후 다양한 절차 및 부서업무에 대한 연구를 통해 신고인이 업무 처리 결과에 대해 통지를 받고 이에 대한 평가를 할 수 있는 시스템을 마련하는 방안, 3) 심리학 전문가들의 협력을 통한 신고자 및 범죄 피해자에 대한 보호, 4) 실종자 수색을 위한 특별부서 설립, 5) 내무부 경찰 활동 평가의 새로운 기준 확립, 6) 경찰 기관을 방문했던 국민에 대한 설문 실시, 7) 내무부 중앙부서 조직 최적화, 8) 경찰관 인원 감축 합당성, 8) 숙련 인원들의 신입 직원 지도 운동(Наставничество) 부활 등 훈육 시스템 개선, 9) 내무부 교육기관 발전 방안 및 내무부 고등교육기관 입학 정원 논의, 10) 경찰활동에 있어 기술 장비 도입 등이다.

내무부 조직 내 일어나고 있는 변화들은 사회에서 요구하고 있는 새로운 법집행 모델을 형성하기 위한 시도들이라고 할 수 있다. 오늘날까지 이어지고 있는 일련의 경찰개혁의 긍정적인 측면은 경찰개혁이 국민의 경찰활동에 대한 감시와 통제를 확대하고자 하는 방향성을 가지고 있다는 점이다.

현재 내무부 기관 내 독립적인 별도 조직으로 출범한 사회위원회와 전문가그룹 등이 나아가 경찰 활동에 대한 보다 민주적인 외부통제를 위해 내무부 기관 외 경찰 위원회가 설립될 수 있도록 법·제도적 기반 마련이 요구된다.

VII. 결론 및 제언

본 연구보고서는 문헌연구 및 사례연구를 통해 러시아의 경찰기관 형성 및 개혁 과정의 전반을 살펴보고, 2011년 제정된 경찰법 및 2016년부터 시행되어오고 있는 정부프로그램을 필두로 이루어지고 있는 경찰개혁과정을 다루며 인권 보장을 위해 러시아 경찰이 당면한 과제를 연구하였다.

역사적으로 러시아 경찰개혁 과정을 살펴보면, 1) 보다 엄격한 기준의 경찰관 선발 제도, 2) 부패 방지를 위한 정책 시행, 3) 경찰관에 대한 봉급 인상·복지 개선 등 물질 지원 강화, 4) 포상체계 (메달, 훈장, 특별 계급 수여 등) 보강, 5) 경찰관의 문화·교육 수준 개선, 6) 대중매체를 통해 국민에게 경찰 활동 홍보 등의 노력이 차례로 이어져 왔다. 초기에는 경찰 인력 충원과 재정적 지원 위주의 정책이 시행되었고 그 이후에는 경찰관 개인의 역량 강화 및 교육적 측면이 더 강조된 것을 볼 수 있으며, 시민사회와의 상호작용의 중요성은 비교적 최근에 들어서야 경찰개혁 정책 입안 과정에서 그 비중을 차지하기 시작하였다. 오늘날 이루어지고 있는 러시아의 경찰개혁은 크게 경찰관 역량 향상과 조직구조 개선 등 ‘경찰 자체의 개혁’과 ‘시민사회와의 상호작용 증대’ 두 방향을 갖고 있다.

3장부터 6장까지 각 장의 러시아 경찰 개혁의 평가 부분은 우리나라 경찰개혁 정책 수립에 많은 함의를 준다. 2011년 러시아 경찰법 입법 이전의 러시아 경찰 사례는 우리나라 독립 이후부터 김대중 정부의 경찰개혁까지 이루어졌던 경찰 개혁 사례와 유사점도 많다.

2011년 신경찰법 입법 당시 메드베데프 대통령은 경찰법 입법을 통한 경찰 개혁이 내무부 경찰 기관의 단순한 명칭 변경(구 밀리치야(Милиция)에서 현 팔리치야(Полиция))이 아닌 새로운 법집행 기관으로의 이어져야 한다고 강조했다. 실제로 경찰법 시행을 통해 의미 있는 변화들이 있었으며, 그 중 눈에 띄는 내용으로 경찰관의 직무상 권리와 의무를 구체적으로 열거하고, 경찰활동에 대한 보고서를 작성할 의무를 규정하는 등 경찰 활동의 투명성과 개방성을 높이려고 한 시도를

한 점과 경찰활동 평가 기준으로 국민의 의견을 명시하여 내무부 사회위원회를 필두로 한 경찰활동 모니터링 및 국민과의 소통이 이루어지도록 법적 토대를 마련한 점을 꼽을 수 있다. 한편, 경찰 개혁을 통한 경찰 인원 감축이 조직 재편과 병행되지 않아 업무 중복과 일부 부서의 인력 부족 등 문제점이 동시에 제기되는 등 지속적인 개정을 요하고 있다.

2013년부터 시행된 ‘공공질서확보와 범죄예방활동’ 정부프로그램은 신경찰법을 근거로 한 내무부 경찰 활동의 효율적인 관리를 위한 내무부 경찰 개혁의 연장선으로서 정부프로그램의 형식을 통해 일정기간을 두고 주요 지표 및 목표를 설정하여 성과를 측정 및 분석하고자 구성되었다.

한편, 정부프로그램 및 하위프로그램 지표 선정에 있어 심도 있는 현황 분석과 근거가 뒷받침되지 않았으며 추상적인 목표와 주요 지표의 잦은 변경 등 일관성 있는 개혁을 이루는 데에 한계가 지적되었다.

현재 진행 중인 러시아의 경찰개혁 관련, 러시아 시민주도위원회(Комитет гражданских инициатив)의 보고서는 현재 진행 중인 우리나라의 경찰 개혁이 나아갈 길에 시사하는 바가 크다. 시민주도위원회의 보고서는 국가기관의 법집행 기능의 질이 저하되는 요인으로 크게 1) 법집행 기관의 과도한 중앙조직화 및 수직적 의사처리과정, 2) 상명하복에 의한 점수 달성식 성과 체계, 3) 지자체나 시민 단체 등 조직 외부로부터의 감독 체계 부재를 언급하였다.

위 문제점 중 1) 법집행 기관의 과도한 중앙조직화 및 수직적 의사처리과정과 관련하여서는 우리나라 경찰개혁위원회도 경찰위원회의 실질화, 수사의 공정·독립성 확보를 위한 일반경찰의 수사 관여 통제 방안, 광역단위 자치경찰제 도입안, 경찰의 정보활동 개혁, 보안경찰활동 개혁 방안 등의 권고안을 제시한 바 있다.

문제는 2) 상명하복에 의한 점수 달성식 성과 달성 체계와 3) 지자체나 시민 단체 등 조직 외부로부터의 감독 체계 부재이다. 러시아는 경찰개혁 과정에서 당초 경찰법(2011) 입법을 통해 ‘경찰관의 인력 및

조직구조 조정, 경찰권 세부 규정을 통한 권한 남용 예방'을 이루고자 하였던 것과는 달리, '공공질서확보와 범죄예방활동' 정부프로그램을 통해서 '효과적인 수사 및 범죄 예방 활동'에 중점을 두었다. 바꾸어 말하면 2장에서 언급한 경찰개혁의 모델 상, 경찰법 입법은 '역량과 효율성', '청렴과 책무' 두 가지 분야에 개혁하려고 하였으나, 사실상 정책을 집행하는 과정에서 '역량과 효율성' 분야에만 집중 된 것이다. 더불어 잘못 설계된 점수 달성식 성과 달성 체계는 부작용을 초래하였고, 이를 감독할 시민단체 등 외부 감독체계는 존재하지 않았다.

이러한 상황은 우리나라의 경찰 개혁 실행 과정에서도 충분히 일어날 수 있는 일이다. 우리나라 경찰개혁위원회는 30개의 권고안을 발표한 후 종료되었고, 경찰청은 대부분의 권고안에 대해 수용하며 일부 권고안은 이미 실행이 완료되었다. 그러나 향후 경찰 개혁이 추진되는 과정에서, 문재인 정부가 당초 의도하였던 경찰권 남용을 방지하기 위한 민주적 통제방안 마련과 경찰의 권한과 책임이 일치될 수 있는 법과 제도적 기반이라는 목적이 정권교체, 경찰지휘부 교체, 인권보호와 관련성이 떨어지는 치안성과 목표 추구 등 여러 요인으로 변질되거나 좌초될 수 있는 가능성 또한 충분히 존재한다.

이를 예방하기 위해서는, 러시아 경찰개혁 사례를 반면교사 삼아 경찰 개혁 추진 과정을 모니터링하고 감시할 수 있는 시민사회 감시기구가 필요하다. 이 기구는 경찰개혁위원회의 '시민에 의한 민주적 외부 통제기구 신설' 권고안의 내용인, 영국의 '독립 경찰민원 조사위원회(IPCC)' 모델을 기반으로 시민에 의한 경찰권 행사의 민주적 통제를 전담하는 가칭 '경찰인권·감찰 옴부즈만' 또는 '경찰인권·감찰위원회' 설립과 조직 구성은 비슷할 수 있으나, 경찰개혁의 진행과정을 감시한다는 점에서 차이가 있다. 경찰개혁위원회의 권고안에 '경찰개혁의 진행과정 감시'를 업무범위 및 권한으로 포함하는 것으로 검토하면 좋을 것으로 보인다.

<참고문헌>

1. 법령

- Закон РФ от 18.04.1991. № 1026-1 «О милиции»
- Федеральный закон РФ от 07.02.2011. №3-ФЗ «О полиции»
- Федеральный закон от 28.06.2014. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»
- Указ Президента РФ от 24.12.2009. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел РФ»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15.04.2014. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности”»
- Постановление Правительства Российской Федерации от 12.27.2019. № 1900-79 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности”»

2. 저서

- 경찰청, 경찰개혁위원회 백서, 2018.
- 국가인권위원회, 인권길라잡이 경찰편, 공무원 인권교육 교재 시리즈 2, 2002.
- 한국형사정책연구원, 유엔 형사사법 핸드북: 경찰의 책무와 감독 및 청렴에 관한 핸드북, 유엔 발간물 번역총서 5, 2012.
- OECD, OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice, 2007.

- United Nations, *Handbook on Police Accountability, oversight and integrity*, Criminal Justice Handbook Series, 2011.
- Бельский К.С., *Полицейское право : курс лекции*, Дело и сервис, 2004.
- Смирнов Д.А., *Российское государство и полицейская реформа: историко-правовое исследование*, Альфа, 2016.
- Калинин Г.С., Швеков Г.В., *История государства и права СССР*, ч. 2, 1981.

3. 논문

- 구종태, 한국 경찰개혁의 과정 및 성과에 관한 연구: 김대중 정부의 「경찰개혁 100일 작전」을 중심으로, 영남대학교 대학원, 2005.
- 문재우, 치안행정서비스와 경찰개혁의 과제, 한국경찰학회보, 제2권 제1호, 2000, pp.319-344.
- 박병국, 경찰개혁의 정책집행론적 분석, 한국경찰학회보 제2권, 2000, pp.67-87.
- 박병욱, 경찰개혁위원회의 성과와 과제, 민주법학, 제68호, 2018, pp.293-346.
- 신현기, 독일 바이에른주와 바덴-뷔르템베르크주 경찰개혁의 현황과 실태분석, 한국경찰연구, 제15호 제2권, 2016, pp.113-144.
- 임준태, New York시 경찰개혁 사례와 한국경찰 발전방향 모색: Zero-Tolerance Policing과 CompStat를 중심으로, 치안연구소 연구보고서 2000-12, 2000.
- 전용찬, 한국경찰개혁의 성과와 발전방향, 한국경찰학회보, 제2권 제1호, 2000, pp.386-408.
- 최경준, 민주화와 법집행 개혁의 정치: 민주주의 전환기

- (1988-2002) 한국의 경찰개혁, 한국행정학보, 제51권 제4호, 2017, pp.417-442.
- 한상암, 외국경찰개혁의 성과와 교훈, 한국경찰학회보, 제2권 제1호, 2000, pp.345-384
 - 허경미, 영국의 경찰개혁: 경찰 및 범죄총감제의 정착과 시사점 연구, 경찰학논총, 제13권 제4호, 2018, pp.119-149.
 - Charles T. Call, Competing donor approaches to post-conflict police reform, Conflict, Security & Development, 2권 1호, 2002, pp.99-pp.120.
 - Charles T. Call, Challenges in Police Reform: promoting effectiveness and accountability. NY: International Peace Academy. 2003.
 - Автурин Ю. Е., Коллизионность законодательного регулирования модернизации полиции и современной России, Юридическая техника, 2017, 11, pp 364-371.
 - Алексеёнок А. А., Кирюхина Ю. В., *Формирование имиджа органов внутренних дел России*, Гуманитарные науки, Известия Тульского государственного университета, 2018, № 2, pp 51-61.
 - Борисов А.В., Дугин А.Н., Малыгин А.Я., *Полиция и милиция России: страницы истории*, Наука, 1995, p.83.
 - Власова А.В., *Советская милиция: история и современность (1917-1987 гг.)*, 1987, p.46.
 - Главинская С.Н., *Организация штата уездной полицейской стражи Черноземного центра России в 1901-1917гг.*, История государства и права, №8. p.29.
 - Глушаченко С.Б., Шатлов С.П., *Борьба органов милиции с преступлениями, посягавшими на ослабление боеспособности Красной Ар*

- мии, в годы Великой Отечественной войны, История государства и права, 2008, №12, р.31.
- Гончаров И.В., Создание в России полиции: переименование или изменение содержания?, Российская юстиция, 2010, № 2, р.60.
 - Гутман М.Ю., Маюров Н.П., *Правовой механизм укрепления дисциплины в органах милиции в годы Великой Отечественной войны 1941–1945гг.*, История государства и права, 2009, № 10, р.28.
 - Дугенец А.С., *Создание полиции в городах России в XVIII веке*, Вестник Восточно–Сибирского института МВД России, 2002, р.21.
 - Дугенец А.С., Мухортов А.А., *Организационно–правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века*, Административное право и процесс, №5, 2007, р.25.
 - Елисеев А. В., Агафонов С. И., *Актуальные вопросы участия граждан в охране общественного порядка*, Вестник экономической безопасности, 2016, № 3, pp 27–31.
 - Звягинцев А.П., *Контрреволюционная сущность милиции Временного правительства*, Правоведение, 1971, №4, р.112.
 - Игонькина С.И. *Правовой статус милиции в механизме российского правового государства*, Исследования теоретических проблем правового государства, 1996, р.36.
 - Ильина Н.Е. *Имидж российских органов внутренних дел: проблемы формирования, доходы, перспективы развития*, Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика, 2016, № 22, р. 43–47.
 - Институт проблем правоприменения, *Справка по результатам анализа государственной программы Российской Федерации «Обеспече*

ние общественного порядка и противодействие преступности»», Европейский университет в Санкт-Петербурге, 2013, р.3.

- Кобохев А.А., *Профессиональная подготовка полицейских кадров в период образования и становления МВД Российской империи*, История государства и права, №5.
- Комитет гражданских инициатив, *Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования*, Институт проблем правоприменения, 2012.
- Костин Ю.В., *Исторический опыт борьбы с негативными явлениями в деятельности советской милиции в 1920-е гг.*, История государства и права, 2009, № 22, р.26.
- Красильников С.В., *Сельская полиция и ее место в системе органов местного самоуправления во второй половине XVIII в.*, История государства и права, №2, 2009, р.22.
- Кубышко В.Л., Щелков А.В., *Кодекс профессиональной этики – это всерьез и надолго*, Милиция, 2009, № 4, р.28.
- Кутинеев В.Т., *Социальное планирование в органах внутренних дел*, Саратов, 1983, р.120.
- МВД России, *Органы и войска МВД России: Краткий исторический очерк*, Объединенная редакция МВД России, 1996.
- МВД России, *Министерство внутренних дел России: 1802–2002: исторический очерк*, В2 т.Т.2., 2002, р.285.
- Мигущенко О.Н., *Чистка милиции в 20–30-е годы XXв.*, История государства и права, 2011, № 5, р.32.
- Мигущенко О.Н., *Материальное обеспечение деятельности милиции в 20–30-е годы XXв.*, История государства и права, 2011, № 14, р.45.

- Мордовской П.С., Хармаев Ю.В. *Традиционные формы взаимодействия, как необходимый элемент совершенствования подготовки кадров для органов внутренних дел*, Вестник Бурятского государственного университета, 2006, № 3, р.76.
- Мулукаев Р.С., Скилягин А.Т., *История советской милиции*, В 2 т.Т.2., 1977, р.56.
- Мулукаев Р.С., *К вопросу о создании общесоюзной системы советской милиции*, Советская милиция в период строительства социализма, 1983, р.22–23.
- Мулукаев Р.С., *История органов внутренних дел дореволюционной России*, М. 1984, р.80.
- Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я., *Советская милиция, этапы развития*, Академия МВД СССР, 1985, р.18.
- Мулукаев Р.С., *Полиция в России (IX в. – нач. XX в.)*, Новгород, 1993, р.75.
- Мухина Г.А., *Федеральный закон «О полиции» как один из гарантов защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации*, Вестник Калининградского юридического института МВД России, 2013, № 4, р.13.
- Мушкет И.И., *Полиция в механизме Российского государства: историко–теоретический аспект*, Санкт–Петербургский университет МВД России, 1997, р.102–103.
- Нарбутов Р.В., *Проект развития полицейских органов России*, Сов. государство и право, 1990, № 11, р.129.
- Небрятенко Г.Г., *Становление службы правопорядка на территории и Донского казачьего войска (середина XVIII–начало XX в.)*, Государство и право, №5, 2003, р.86.

- Патрова Е., Как работали сотрудники милиции в 90–х годах прошлого века, Газета «Время», 1995, № 30.
- Перегудова З.И. *Департамент полиции и местные учреждения политического розыска (1880–1917гг.)*, Жандармы России, Политический розыск в России XV–XX веков, 2002, р.287.
- Румянцев Н.В., Щелгов А.В., *Федеральный закон «О Полиции»: Комментарии и размышления*, Вестник Московского университета МВД России, 2011, pp.216–217.
- Сахарова Е.Г. *К вопросу о реализации государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности»*, Юридическая наука и правоохранительная практика, 2017, №3.
- Сахно А.В., *Образ милиции в российской культуре: конструкция и деконструкция типов восприятия*, Ростов на Дону, 2005.
- Седунов А.В., *Губернский городской*, История Псковской городской полиции XVIII – начала XX в., 2004, р.175.
- Синькевич Н.А., Крылов Г.В., *Городская реформа 1870 года и ее реализация в Санкт–Петербурге*, Санкт–Петербургский университет МВД России, 2000, р.41.
- ФСБ России, *Лубянка в дни битвы за Москву: материалы органов госбезопасности СССР из центрального архива ФСБ России*, Звонница – МГ, 2002, р.129–130.
- Хармаев Ю.В., *ФЗ «О полиции» и современные проблемы ОВД*, Вестник БГУ, 2014, №2, pp.278–279.
- Харченко О.В., *Государственное управление в сфере полицейской деятельности в России: советский и постсоветский периоды*, История государства и права, 2008, № 10, р.30.

4. 전자자료

- DCAF, Police Reform: Applying the principles of good security sector governance to policing, 2019, p.5 URL: <https://www.dcaf.ch/police-reform-applying-principles-good-security-sector-governance-policing>.
- Барометр стабильности: россияне не видят прогресса в борьбе с коррупцией. URL: <http://www.forbes.ru/sobytiya/obshchestvo/241870-barometr-stabilnosti-rossiyane-ne-vidyat-progressa-v-borbe-s-korrupsiei>
- Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за 2019 год, МВД РФ, URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/gosprogram/Gosprogramma/отчет-о-ходе-реализации-программы-2019>
- Какая полиция обеспечит безопасность общества?, Институт проблем правоприменения, URL: <https://enforce.spb.ru/chronicle/media-about-irl/6292-2014-nov-13-13-42-50>
- Кузьмин Владимир, Кабмин одобрил поправки в федеральный закон “О полиции”, Российская Газета, 2020. 5. 8., URL: <https://rg.ru/2020/05/08/kabmin-odobril-popravki-v-federalnyj-zakon-o-policii.html>
- Николай Гурьянов, “Проблемы не сократились”, Взгляд, 2012. 12. 17., URL: <https://vz.ru/society/2012/10/17/602952.html>
- Оценка деятельности полиции в Российской Федерации в 2019 г. По данным ФГКУ «ВНИИ МВД России», МВД России, URL: <https://xn-b1aew.xn-plai/publicopinion>
- Полицейские гораздо чаще нарушают ваши права, чем вы думаете. Как их за это наказать (и получить денег), Meduza, URL: <https://meduza.io/feature/2019/07/17/politseyskie-gorazdo-chasche-narushayut-vashi-prava-chem-vy-dumaete-kak-ih-za-eto>

[-nakazat-i-poluchit-deneg](#)

- Полиция и граждане: движение в правильном направлении, ВЦИОМ, 2019. 11. 8., URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=994>