

碩士學位論文

自治警察制 導入에 따른 警察 搜查構造
改善 方案에 관한 研究

2005年

漢城大學校 行政大學院

警察行政學科

警察行政專攻

高 俊 吉

碩士學位論文

指導教授 金 白 庚

自治警察制 導入에 따른 警察 搜查構造
改善 方案에 관한 研究

A Study on Improvement of the Police
Investigation Structure According to the
Introduction of Decentralized Autonomous
Police System

2004年 12月 日

漢城大學校 行政大學院

警察行政學科

警察行政專攻

高 俊 吉

碩士學位論文

指導教授 金 白 庚

自治警察制 導入에 따른 警察 搜查構造
改善 方案에 관한 研究

A Study on Improvement of the Police
Investigation Structure According to the
Introduction of Decentralized Autonomous
Police System

위 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

2004年 12月 日

漢城大學校 行政大學院

警察行政學科

警察行政專攻

高 俊 吉

高俊吉의 行政學 碩士學位論文을 認准함

2004年 12月 日

審査委員長 _____ 印

審査委員 _____ 印

審査委員 _____ 印

<목 차>

제1장 서론	9
제1절 연구의 목적	9
제2절 연구범위 및 방법	11
제2장 지방자치제와 자치경찰제도에 관한 이론적 고찰	12
제1절 지방자치제와 경찰제도	12
1. 지방자치의 의의	12
2. 경찰의 의의	15
3. 자치경찰의 의의	16
4. 지방자치와 경찰제도의 관련성	18
5. 국가경찰제도와 자치경찰제도의 유형	20
제2절 현행 경찰제도의 문제점	26
1. 조직·기능상의 문제점	26
2. 운영상의 문제점	31
3. 인사체계상의 문제점	35
4. 예산상의 문제점	40
5. 경찰법규상의 문제점	41
6. 지방자치단체와 지방경찰간의 갈등관계	41
7. 국가경찰의 효율성 저하	42
제3절 한국 자치경찰제도 도입방안 및 일반적인 모형	44
1. 자치경찰제도 도입 방안	44
2. 자치경찰제도의 일반적인 모형	48
제3장 외국의 경찰제도 및 수사구조	56

제1절 영국	56
1. 경찰제도	56
2. 수사구조	60
제2절 미국	62
1. 경찰제도	62
2. 수사구조	65
제3절 프랑스	66
1. 경찰제도	66
2. 수사구조	68
제4절 독일	70
1. 경찰제도	70
2. 수사구조	73
제5절 일본	77
1. 경찰제도	77
2. 수사구조	79
제4장 현행 수사구조의 문제점	84
제1절 수사구조	84
1. 수사의 개시	84
2. 수사의 실행	85
3. 수사의 종결	86
4. 관련법규	87
제2절 수사구조의 문제점	88
1. 검사의 행정경찰업무 전반에 관한 수사지휘	88
2. 수사현실	89
3. 사실상의 책임과 권한의 불일치	89

4. 수사의 효율성 저해와 수사경찰의 사기저하	89
제3절 수사구조개선의 필요성과 범위	90
1. 수사구조개선의 필요성	90
2. 수사구조개선의 범위	91
제5장 자치경찰제 도입에 따른 수사구조 개선방안	94
제1절 수사구조 개선방안	95
1. 경찰의 독자적 수사권 부여	95
2. 법령의 개정	100
3. 경찰 영장청구권의 부여	100
4. 점진적·단계적 접근	101
제2절 수사구조환경 개선 방안	102
1. 수사능력강화	102
2. 전직원의 수사요원화	103
3. 수사요원의 전문화	104
4. 경찰간부의 수사 및 지휘능력강화	106
5. 투명한 수사환경조성	108
6. 감식업무의 전문화 및 지원체계강화	110
7. 형사사법기관간의 협력체제구축	111
8. 국민의 자발적인 수사협력체제 강화	111
제6장 결론	113
참고문헌	116
ABSTRACT	120

<표차례>

<표 2-1 > 단체자치와 주민자치의 비교	5
<표 2-2 > 각 국가별 경찰체계 및 특징	10
<표 2-3 > 타 기관 지휘·감독 대상	24
<표 2-4 > 경찰이 수행한 타 부처 협조업무 현황	25
<표 3-1 > 영국의 관할지역별 경찰조직	49
<표 4-1 > 검사와 사법경찰관리와의 관계	80

제1장 서론

제1절 연구의 목적

현대 민주주의 국가에서 국민의 생명과 재산을 보호하고 사회의 안녕과 질서를 유지하는 경찰 기능이 매우 중요한 의미를 가지고 있으나, 현 지방자치제도가 어느정도 정착된 지금 국가경찰체제를 유지하고 있는 경찰도 자치경찰제가 도입된다면 그동안 수사과 공소를 독점해온 검찰이 수사권에 대해 경찰과 어느정도 권한 분배를 하고 상호 경쟁 및 협력 단계로 나아갈 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

일반적으로 민주주의를 통치이념으로 하고 있는 서구선진국들은 지방자치를 민주정치的重要구성요소로 하고 있으며 오늘날 민주주의 국가에 있어서는 지방자치의 실시가 필수적이며 또한 자치경찰제 역시 필수적으로 도입하고 있다. 우리나라는 1952년 지방의회를 구성한 후부터 1961년 5·16 전까지 약 10년간 지방자치를 실시하다가 중단된 후 1991년에 지방의회를 구성하고 1995년도에 지방자치단체장을 선출하는 등 본격적인 지방자치시대를 맞이하게 되었다. 이에 따라 우리나라는 정치, 경제, 사회, 교육 그리고 행정에 이르기까지 모든 분야가 지방자치화의 구조로 개편되었음에도 경찰조직만은 지방자치화 되지 못하고 있다.

우리나라 경찰조직은 효율성만을 강조함으로써 중앙집권화를 더욱 강화해 왔으나 21세기의 시작과 함께 시대적 그리고 국민적 요구는 우리나라가 처한 정치, 경제, 사회, 역사, 그리고 지리적 조건에 합당한 자치경찰시대를 갈망하고 있고, 참여정부의 출범이후 정부혁신 지방분권위원회가 출범하면서 자치경찰제를 놓고 새로운 방안들이 준비되기 시작하였으며, 마침내 2004년 5월 28일 한국지방자치학회와 서울행정학회 주제로 개최된 지방분권 대토론 회의에서 새로운 방안이 제시되었다.¹⁾

자치경찰이란 일정한 지역을 토지적 관할범위로 하는 경찰기관이 경찰사무를 수행함에 있어서 그 지역 주민의 의사에 따라서 방침을 결정하며 국민에 대하여 책임을 지는 경찰공무원에 의하여, 지방재정에 바탕을 둔 자주적 재원을 가지고, 지역주민의 경찰행정참여와 통제아래, 경찰사무를

1) 최종술, 『우리나라 자치경찰제 도입과 경찰인력관리』, 한국공안행정학회 하계학술대회 발표 논문집, 2004. 122면.

집행하고 실현하는 것이라고 정의할 수 있다.²⁾ 경찰은 오랜 노력 끝에 1991년 경찰법을 제정하였으나 경찰의 민주성, 능률성, 정치적 중립성, 나아가서는 국민에 대한 봉사자로서의 봉사성을 확보하기에 미흡하고 경찰조직의 독립성을 확보하지 못한 형식적인 기구개편이라는 폄하를 받았으며, 경찰조직의 정상화라는 측면에서 필요한 경찰수사권 현실화 내지 독립방안에 대해서는 전혀 진척이 없는 상황이다.

또한 지방자치제의 본격적인 실시에 따라 주민과 직접적으로 관련되는 경찰업무에 대한 만족할만한 수준의 치안서비스를 국민이 요구하고 있음에도 불구하고 중앙집권적인 국가경찰제를 여전히 유지해 왔다. 우리나라의 경찰행정이 국가경찰 일원구조 하에 놓여 있는 제도상의 불합리와 모순을 제거하지 않고서는 민주주의 발전이 불가능하기 때문에 경찰이 권력으로부터 독립하여 정치적 중립성을 확보하고 공정한 공권력을 행사하여 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 진력할 수 있도록 하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 하고 연간 약 200여만건의 형사사건 중 절대 다수인 96%³⁾를 실제 경찰이 수사하여 처리하고 있음에도 사실상의 책임과 권한의 불일치라는 결과를 초래하므로 현행 수사구조 또한 개선되어야 한다.

이를 위해서는 현행 검찰이 독점하고 있는 수사구조를 개선하여 권력 분산 및 견제를 통한 민주주의의 발전을 위하고, 경찰의 대국민서비스의 질적 향상 및 검찰의 과중한 업무로부터의 해방을 시켜주고, 경찰의 수사 권한과 이에 따른 책임을 함께 지우게 해야 한다.

즉, 경찰을 본연의 임무인 수사업무에 전념케 하고, 검찰은 공소권 수행에 전념해야 할 것이다. 현행 수사구조를 개선하여 경찰에게 수사권을 쥐야 하는 이유는 권한의 분배라는 민주주의 원칙에 부합하고, 명령·통일 및 지휘계통의 일원화, 검찰의 권력 집중에 따른 남용방지, 수사행정의 효율화 등을 위해 필요한 것이다.

이런 맥락 속에서 본 논문은 자치경찰제에 대한 이론적 배경과 외국의 경찰제도 및 수사구조, 자치경찰제 도입에 관한 문제점 등을 고찰하고, 현행 경찰제도, 수사구조 및 문제점을 분석한 후 자치경찰제 도입에 따른 제조건을 살펴본 다음, 우리실정에 맞는 자치경찰제 도입과 자치경찰의 수사권 분배방안 및 바람직한 수사구조 개선방안 등을 제시하고자 한다.

2) 최창호, 『지방자치의 이해』, 서울, 삼영사, 2003, 147~152면.

3) www://police.go.kr. 경찰청, '2002년 범죄분석'참조.

제2절 연구범위 및 방법

본연구의 목적은 우리나라도 지방자치시대에 맞는 자치경찰제도를 도입하여 경찰의 민주성과 능률성을 확보하고, 중앙집권과 지방분권을 잘 조화시켜 국민으로부터 존경의 대상, 친절과 공정의 표본으로서 새로운 경찰로 거듭나야 할 것이다. 따라서 본 논문의 내용을 다음과 같이 구성한다.

제 1 장에서, 연구의 목적과 연구범위 및 방법을 제시하고,

제 2 장에서, 지방자치제와 자치경찰제도에 관한 이론적 고찰과 한국형 자치경찰도입방안 및 모형을 제시하였다.

제 3 장에서, 선진 외국의 제도 중에서 대표적 양대산맥인 영미법계의 영국과 미국, 대륙법계의 프랑스와 독일, 양자를 절충한 일본의 자치경찰제도와 수사구조를 소개하여 한국의 자치경찰제 도입에 따른 수사구조 개선에 대한 전망을 할 수 있도록 하였다.

제 4 장에서, 현행 경찰제도와 수사구조의 문제점을 검토·분석하고,

제 5 장에서, 자치경찰제 도입에 따른 경찰 수사구조 및 수사구조환경 개선 방안을 제시하고,

제 6 장은, 결론 부분으로서, 본 연구에서 고찰한 내용을 요약하고 자치경찰제 도입에 따른 수사권 구조 개선방안에 관한 종합적인 견해를 밝힘으로써 본 논문을 맺고자 한다.

제2장 지방자치제와 자치경찰제도에 관한 이론적 고찰

제1절 지방자치제와 경찰제도

1. 지방자치의 의의

지방자치는 지방분권사상과 민주주의사상의 두 가지 이념이 밑바탕이 되어 있다. 중앙정부로부터 일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체에 독자적으로 지방행정을 수행할 수 있도록 권능을 부여하는 지방분권사상과 주민의 자주적 의사에 따라 주민의 참여하에 스스로 구성된 의회를 통해 자신의 공공사무를 처리토록 하는 민주주의 사상이 그것이다.

중앙정부와 자치단체와의 관계에서 볼 때 일정한 지역을 기초로 하여 독자적인 행정능력을 가진 지방자치단체에 법률로 법인격을 부여하는 형식을 법률적 의미의 지방자치라고 하며, 지방자치단체의 자치권에 대한 국가의 인정과 관계없이 주민과 지역이 본래 가지고 있는 자치권을 기반으로 하는 지방자치 유형을 정치적 의미의 지방자치라고 한다.

따라서, 중앙정부와 지방자치단체 주민과의 관계에서 어떤 관계가 더 중요하느냐에 따라 지방분권과 민주주의의 사상에서 차이가 있다고 하는데 전자를 단체자치, 후자를 주민자치라고 구분하고 있다. 그러나, 지방자치형태가 단체자치이든 주민자치이든 간에 양자가 별개로 존재하는 것이 아니고 두 가지 요소가 혼합되어 있기 때문에 어느 것이 더 강하냐 또는 약하냐에 따라 구분할 수는 있어도 독립적으로 존재하는 것은 아니다.⁴⁾ 이와 같은 양자의 비교는 <표 2-1>과 같다.

4) 최창호, 『지방자치의 이해』, 서울, 삼영사, 2003, 40~42면.

<표2-1>단체자치와 주민자치의 비교

구 분	단체자치	주민자치
성립배경	실정법에 의한 자치권의 하향적 부여	주민의 지역적 자유권 확보 과정에서 성립
자치권의 내용	법인으로서 자치단체에 자치권 인정	지역주민의 고유한 자치권 인정
관계의 중점	지방자치단체와 중앙정부와의 관계에 중점	지방자치단체 안에서의 주민과의 관계에 중점
지방정부 형태	집행기관 우월주의를 채택한 기관대립형이 많다	지방의회를 중심으로 한 기관통합방식이 많다
주요국가	독일, 프랑스, 일본 등 대륙법계 국가에서 채택	영국, 미국, 캐나다 등 영미법계 국가에서 채택

자료 : 이달곤, 『지방정부론』, 서울 : 박영사, 2004, 171~175면 및 한원택, 「지방행정론」, 서울, 법문사, 2003, 155~159면 요약.

단체자치와 주민자치를 각기 법률적 의미의 지방자치와 정치적 의미의 지방자치로 나누어 설명하면 다음과 같다.

1) 법률적 의미의 지방자치

법률적 의미의 지방자치는 주로 독일과 프랑스에서 발달되어온 자치의 개념으로 지방자치의 지방분권적 측면을 강조하는 의미로서 국가밑에서 일정한 지역을 기초로 독립된 법인격과 자치권을 인정받은 자체단체의 기관이 자주적으로 단체의 의사를 결정하며 지방의 사무를 처리하는 자치단체로 그 인정은 법률을 통하여 법인격을 부여하는 형식으로 이루어지기 때문에 법률적 의미의 지방자치단체 즉, 단체자치라고 한다.

단체자치에서 중앙정부가 지방자치단체에게 얼마만큼의 권한을 이양 내

지 위임하는가 하는 문제는 지방분권의 정도문제로 귀착된다. 단체자치와 지방분권사상에 기초하고 있기는 하지만 지방자치단체가 갖는 지방자치의 범위와 한계는 국가에 의해 결정되기 때문에 자치권은 중앙정부로부터 지방자치단체에게 부여되어야 하며, 이때 행정적 분권보다 고유사무에 대한 독립적 분권을 부여하여야 지방자치의 의미가 있다고 할 수 있다.⁵⁾

지금까지 우리나라는 중앙정부가 지나치게 많은 권한을 갖고 지방자치단체는 중앙정부의 지시사항을 이행하는 실정이었으나, 최근 본격적으로 지방자치시대가 도래함으로써 이에 대한 많은 부분이 시정되어 가고 있다

2) 정치적 의미의 지방자치

지방자치제도가 함은 일정한 지역을 단위로 하여, 일정한 지역의 주민이 그 지방에 관한 여러 가지 사무를 그들 자신의 책임 하에, 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하게 함으로써, 지방자치행정의 민주성과 능률성을 제고하고, 지방의 균형있는 발전과 아울러 국가의 민주적 발전을 도모하는 제도를 말한다.⁶⁾

주민자치는 자치민권사상에 기초를 두고 있으며, 지방행정의 수행에 주민이 얼마만큼, 어떤 방식으로 참여하는가하는 주민참여의 문제로 귀착된다. 주민은 선거를 통해서 자치단체장이나 지방의회의원 등 대표자를 선출하는 방법으로 참여할 수도 있고, 공청회에서 의견을 표명하거나 더 나아가 주민투표 등의 방식으로 지방자치단체의 의사결정에 영향을 미칠 수도 있다.

지방자치를 중앙과 지방간의 권한배분 문제로만 국한하는 경우 지방으로 이전된 권한이 소수의 지배세력에 의해 독점됨으로써 지방자치가 아닌 지방전제로 변질될 우려가 항상 있다. 따라서 분권화된 권력이 소수에게 독점되지 않도록 지역주민의 능동적인 참여가 반드시 요구된다.

이러한 의미의 주민자치는 지역사회에 대한 봉사정신이 강한 영국에서 발달하여 왔으며 그 특징은 다음과 같다.

5) 김학로, 『지방행정의 이론과 실무』, 서울, 박영사, 1994, 25면.

6) 권영성, 『헌법학원론』, 서울, 법문사, 2004, 229면.

셋째, 개별적 수권주의에 따라 국가는 지방자치단체에 대하여 필요할 때마다 일정한 권한을 개별적 법률로써 부여한다.

둘째, 지방자치단체에 대한 국가적 감독은 입법적, 사법적 감독을 원칙으로 하고 행정적 감독은 제한되고 있다.

셋째, 국가의 행정사무를 주민의 자치기관이 처리하며 행정에 참여하는 시민에게는 보수가 주어지지 않는 것이 일반적이다.

넷째, 지방세제도에 있어서 독립세주의를 채택하여 지방자치단체에 지방세의 부과·징수권을 부여하고 있는 것이 보통이다.

다섯째, 기관통합주의에 따라 지방의회가 의결기관과 집행기관의 지위를 겸한다.

2. 경찰의 의의

1) 실질적 의미의 경찰

자치경찰제도의 업무와 사무분장에 관한 문제를 고찰하기 위하여 먼저 경찰의 의미를 살펴 볼 필요가 있다. 경찰(Police, Polizei)은 그 어원을 라틴어인 Politia에 두고 있는바, 당시 그것은 헌법 혹은 질서 있는 공동생활을 의미했다. 그 후 중세독일에 서 Polizei는 공공복리라는 국가목적 내지 그러한 목적을 위하여 행하여지는 국가작용을 의미하였던 바, 그에 따라 이 시기의 경찰은 모든 국가작용을 의미하는 것이었다. 그러나, 이후 이러한 포괄적인 경찰관념에서 점차적으로 행정, 군정, 재정 및 사법이 분리되어 18세기에는 대체로 내부행정에 해당하는 부분이 경찰로 파악되고 또한 그 목적·수단도 한정적인 것으로 되었다.⁷⁾

학문적으로 경찰은 공공의 안녕 질서에 대한 위해 방지작용으로 설명되고 있다. 그리고 이러한 의미의 경찰을 일명 「실질적 의미의 경찰」이라고 일컫는 바, 개인의 신체, 생명, 재산과 같은 개인적 법익에 대한 위협이 닥칠 때 그것을 예방하고 이미 침해가 가해져 그의 기능이 방해받을 경우 그것을 방지 제거하는 일과 같은 것이 모두 학문적, 실질적 의미의 경찰이라고 볼 수 있다.

2) 형식적 의미의 경찰

7) 김동희, 『행정법Ⅱ』, 서울, 박영사, 2004, 169면.

제도적 형식적 의미의 경찰이라고 함은 실정법에서 정하고 있는 경찰을 의미한다. 우리나라는 경찰작용에 대한 일반법은 결여하고 있으나 경찰공무원법, 경찰관직무집행법 등 실질법상의 경찰과 비교할 때 양자간에 약간의 차이가 있으나 우선 경찰관직무집행법 제2조는 경찰관의 직무 범위에 관해 ‘범죄의 예방, 진압 및 수사, 경비, 요인경호 및 대 간첩작전 수행, 치안정보의 수집, 작성 및 배포, 교통의 단속과 위해의 방지, 기타 공공의 안녕과 질서유지’로 규정하고 있는데 특히, 중요한 의미를 가지는 것이 제5호의 기타 공공의 안녕과 질서유지에 관한 것이다. 공공의 안녕과 질서유지는 다른 말로 표현하면 공공의 안녕과 질서유지에 대한 위해의 방지를 의미하고 그것은 결국 학문적, 실질적 의미의 경찰과 같은 의미를 지니기 때문이다.⁸⁾ 경찰관직무집행법 제2조 제5항은 경찰관의 직무 내지 권한에 관하여 우리나라 문헌에서 행하여지고 있는 경찰권의 조리상의 한계에 관한 설명을 보게되면 그것은 독일에 있어서 개괄적 수권 조항(Generalklausel)에 근거하여 경찰권을 발동하는 경우에 적용되는 법원칙으로서 발전된 것이다.

그러나 개괄조항은 어디까지나 개별적 수권조항이 없는 경우에 있어서 제2차적 보충적 수권조항으로서 이해되어야 한다. 이러한 개괄조항에 대하여는 법치주의 관점에서 의문을 제기하는 견해도 있으나 개괄조항은 다음과 같은 이유로 그 필요성이 긍정되고 있는데,⁹⁾ 첫째, 개괄적 조항은 개별적 조항이 없는 때에 한하여 보충적으로 적용된다. 둘째, 사회사정과 관념이 부단히 변하기 때문에 경찰권 발동의 요건이나 효과를 상세히 정한다는 것이 기술적으로 불가능하다. 셋째, 개괄조항에 의거한 경찰권 발동에 관련된 법 원칙이 충분히 발달되어왔다. 넷째, 개괄조항의 확대 해석에 근거한 권한의 남용 등은 법원의 심판을 받는다.¹⁰⁾

3. 자치경찰의 의의

8) 김남진, “민선자치단체와 경찰”, 수사연구, 1995년 8월호.

9) 긍정적 견해를 갖고 있는 학자들로는, 서원우, “경찰법상의 개괄조항”, 월간고시, 1980년 6월호 ; 이명구, “경찰작용과 공공질서”, 고시연구, 1984년 1월호 ; 강구철, “경찰권의 근거와 한계”, 고시연구, 1991년 9월호 ; 서정범, “경찰권 발동에 관한 연구”, 박사학위논문, 고려대학교 대학원, 1992 ; 김동희, 『행정법Ⅱ』, 서울, 박영사, 2004, 195~196면.

10) 김동희, 『행정법Ⅱ』, 서울, 박영사, 2004, 195면.

경찰제도는 국가의 법률적 제도이기 때문에 현행법을 통하여 고찰할 수 있으며 경찰제도가 어떻게 성장·발전해왔으며, 현행법상 어떠한 국가작용을 경찰기관이 담당하고 있는가 하는 것을 문제로 삼기 전에 학문적 견지에서 경찰작용의 특수성에 착안하여 국가작용을 경찰이 할 것인가를 통하여 개념적 정리가 필요하다.

자치경찰의 개념을 명확히 규정하기는 매우 어렵다. 기존의 논의를 살펴보면 경찰제도는 권한이나 책임의 소재가 중앙정부와 지방정부 가운데 어디에 귀속되느냐 하는 구조적 측면을 기준으로 세 가지로 분류할 수 있다. 주로 대륙법계 국가들이 채택하고 있으며 경찰의 운영주체인 국가가 경찰작용의 감독과 책임을 주관하는 국가경찰제도, 경찰이 자치단체에 소속되어 지방정부가 경찰작용의 감독과 책임을 지방정부가 담당하며 영·미법계 국가들이 채택하고 있는 자치경찰제도 그리고 양 제도를 절충한 혼합형 경찰제도로 구분할 수 있다.

그러나 자치경찰의 개념을 경찰자체의 분권화 측면에서 규정할 수도 있다. 이는 지방자치제의 개념과 유사한 맥락에서 자치경찰의 개념을 규정하는 것이다. 즉, 지방자치체가 일정한 구역을 중심으로 당해 사무를 자기책임 하에 스스로 처리하는 것을 의미하는 바, 자치경찰도 일정한 구역을 중심으로 경찰의 유지와 관리를 독자적으로 처리해 나가는 것으로 볼 수 있다.¹¹⁾

이와 같은 자치경찰은 대체적으로 경찰기능을 중심으로 국가기능과 지방기능의 구분가능성을 토대로 도출된 개념이라고 볼 수 있다. 즉, 지방자치체를 실시하고 있는 국가 중에서도 국가경찰제를 채택하고 있는 경우가 있지만, 자치경찰을 채택하고 있는 대부분의 국가는 반드시 지방자치제도를 실시하고 있다는 점이다.

경찰권의 속성상 언제나 비대화하는 경향이 있을 뿐 아니라 경찰권남용에 대한 우려는 상존하고 있으며 때로는 대민관계나 주민의 욕구와의 사이에 괴리현상이 있을 수 있으므로 민중통제의 필요성이 존재하는 바, 이 같은 통제는 자치경찰 체제에서만 효율적일 수 있다.¹²⁾

결국 자치경찰제도는 그 나라의 역사적 배경과 정부간 관계 등의 여건에 따라 그 형태를 달리하지만 지방의 경찰이 자치권을 가지고 주민의 참

11) 김충남, “국가경찰과 자치경찰의 사무배분의 적정화에 관한 연구”, 관동대학교 사회과학연구소, 사회과학논총 제4권 제1호, 1999, 63~76면.

12) 정진환, 『경찰행정론』, 서울, 대영문화사, 1998, 43면.

여를 통해 운영되는 경찰관리형태를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 즉 자치경찰은 소극적으로 지역사회의 안녕질서를 유지하는 기능을 담당하며, 일반행정으로부터의 독립이라는 경찰자치와 중앙으로부터의 분리라는 지방자치경찰의 두 모습이 복합되어 있다고 보아야 할 것이다.¹³⁾

따라서 진정한 의미의 자치경찰은 경찰국가화를 지양하고 봉사기능을 수행하기 위해 경찰을 지방자치행정의 일부로 보고 경찰권이 주민자치에 의거하여 지역사회의 질서유지를 수행하는 경찰제도라고 할 수 있다.

<표 2-2> 각 국가별 경찰체계 및 특징

국가별	경찰체계			지향점					
	국가경찰제 (대륙법계)	자치경찰제 (영·미법계)	혼합	민주성	능률성	분권성	집권성	중립성	책임성
영국		O		O		O		O	
미국		O		O		O		O	
프랑스	O				O		O		O
독일	O				O		O		O
스페인	O				O		O		O
이탈리아	O				O		O		O
그리스	O				O		O		O
일본			O	O		O		O	

자료출처 : 정부혁신지방분권위원회, “자치경찰제도입방안”, 2004. 3면. 및 김석범, “자치경찰제 도입의 타당성과 합리적 시행방안”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 1996, 9면. 도표 재구성.

4. 지방자치와 경찰제도의 관련성

13) 신기선, “중앙·지방간 경찰기능의 배분모형에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997, 23면.

우리나라는 자치경찰제도 실시를 목전에 두고 있다. 이는 1995년 지방자치 전면 실시에 따른 시대적 요청이다. 더욱이 노무현 대통령은 2002년 대통령 후보 인터뷰 당시 우리나라 경찰발전을 위한 현안 과제인 경찰의 정치적 중립화·자치경찰제 도입·수사권 독립을 추진하겠다고 천명했고, 현재 자치경찰제도 실시를 위한 조정에 들어간 상태이다. 그러면 지방자치제도는 경찰제도와 어떤 관계를 갖고 있는가를 규명하기 위해 경찰기능의 성격과 경찰공무원의 형태를 중심으로 접근하고자 한다.

먼저, 국민의 생명·신체와 재산을 보호하고 사회공공의 안녕과 질서를 유지하는 경찰기능은 국가 사무적인 성격과 자치 사무적 성격을 동시에 가지고 있다. 따라서 지방자치제 실시와 함께 경찰기능을 지방자치단체가 책임을 지고 독자적으로 운영할 것인가 아니면 현재와 같이 경찰기능을 순수한 국가기능으로 인식하여 중앙정부의 하급기관으로 하여금 관장하도록 할 것인가의 양자택일의 문제는 필연적으로 발생하게 되며, 이의 선택은 국가 정책적으로 매우 중요한 것이다.

이에 관하여 우리나라 지방자치법은 경찰을 지방자치단체의 기능 내지는 사무로서 명시하고 있지 않은 동시에, 경찰을 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무로도 명시하지 않음으로써, 지방자치단체의 권능으로부터 배제하고 있지도 않다고 말할 수 있다. 이점은 지방자치단체의 자치권을 보장한 헌법규정(제117조)에 비추어도 동일한 결론에 이르게 된다.¹⁴⁾

그러나 개인생활의 안전과 사회질서에 대한 위협으로부터 보호하는 경찰기능은 주민들의 가장 가까이에 있는 지방정부에서 이루어지고, 또한 주민들의 가장 가까이에 통제·감시할 수 있는 위치에 두는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 실제로 경찰기능을 지방자치단체의 사무로 볼 것인가, 국가사무로 볼 것인가의 선택은 즉, 실질적 의미의 경찰작용 중에서 형식적 의미의 경찰기관의 권한을 어느 범위에서 결정할 것인가는 각국의 정치·문화·사회적 배경에 따라 다르며, 특히 형사사법행정의 정책방향에 크게 좌우되는 것이다.¹⁵⁾

경찰행정은 대륙법계의 법률 중심적 개념으로는 공공의 안녕과 질서에 관계되는 인위적·자연적 위해를 제거하고 예방하는 소극적인 일반공안목적에 한정된 것으로 발전하여 왔으며, 영·미 법계의 관점에서는 범 집행

14) 곽훈, “한국경찰제도의 일원화 방안에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996, 13~15면.

15) 이상안, 『현대경찰행정학』, 서울, 형설출판사, 1989, 67면.

보다는 봉사의지에 더 큰 비중을 두었다. 따라서, 국민이 필요로 하는 치안수요를 적극적으로 파악하여 이의 충족을 지향하는 영·미 법계의 경찰활동이 지방주민들에 대한 봉사행정을 지향하는 지방자치체의 목적에 부합한다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

우리 경찰관직무집행법 역시 제2조에서 공공의 안녕과 질서유지를 경찰의 직무로 명시하고 있다. 공공의 안녕과 질서유지, 즉 그것에 대한 학문적 표현인 “공공의 안녕·질서에 대한 위협의 방지”란, 개인의 생명·신체·재산과 같은 개인적 법익 및 국가적 공동체(지방자치단체 포함)의 존속과 기능이 위협에 처할 때, 다시 말하면 그러한 보호객체가 파괴되고 침해될 개연성이 있는 때에 공권력을 통해 방지하는 것을 의미한다. 그렇다고 할 때 그 경찰의 기능을 국가가 독점할 이유가 전혀 없다고 본다.

이러한 논리를 종합하여 볼 때 지방자치단체가 경찰기능을 기관위임사무 내지는 단체위임사무 형식으로 담당하더라도 별 문제가 없다고 본다. 특히, 경찰업무를 사법경찰사무와 행정경찰사무로 나눌 때, 그중 행정경찰의 상당부분은 지방자치단체의 자치 사무적 성질을 가진다고 할 수 있다.¹⁷⁾

5. 국가경찰제도와 자치경찰제도의 유형

1) 국가경찰제도

각 국의 경찰제도를 살펴보면, 대륙법계 국가에서는 대체적으로 국가경찰제도를 채택하여 운영하고 있는 바, 이는 경찰권이 중앙정부에 귀속되어 있고 경찰은 중앙집권적인 행정부조직에 의해 소극적인 공공의 안녕과 질서유지 외에 일부 복리행정의 적극적인 기능도 수행하게 되는 제도이다. 이러한 제도하에서는 국가가 경찰의 주체가 되는 것이며 경찰의 조직, 인사, 운영 등이 직접 중앙정부의 지시에 의해 처리되는 것이다. 이러한 국

16) 이종복, “지방자치제 실시에 따른 한국경찰제도 개선에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 석사학위논문, 1988, 12~13면.

17) 곽훈, “한국경찰제도의 일원화 방안에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996, 16면.

가경찰제도의 장단점¹⁸⁾을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전국적이고 통일된 조직을 관리하기에 수월하며, 교육, 훈련 등 시설이용이 편리하여 다액의 예산이 요구되는 사업의 추진이 용이하다.

둘째, 지방자치단체장 및 의회의 승진 및 전보 등에 대한 간섭을 배제할 수 있어 내부질서가 확립되고 일관성 있는 정책을 집행할 수 있다.

셋째, 경찰은 그 임무상 사회의 공공의 안녕과 질서를 해치는 행위에 대해 경찰권을 발동하고 실력을 행사하여 위해요소를 제거·진압하는 것으로 이해되며, 지방자치단체보다는 우월한 국가권력을 배경으로 하여 강력하고 광범위한 집행력을 가지게 된다.

넷째, 전국적으로 공통된 법령을 갖게 되므로 지역마다 다른 법령을 갖게 되는 자치경찰제에 비하여 업무추진의 신속성과 능률성을 기할 수 있어 국민층에서 편리한 업무수행을 기대할 수 있다.

다섯째, 경찰조직이 전국적이며 통일성을 가지고 있어, 비상사태 등의 위급한 상황이 발생시에는 각 경찰기관 상호간의 협조는 물론, 중앙정부의 명령에 의한 통일적 운영을 통해 일사불란한 전면적인 대처가 용이하다.

여섯째, 현재의 기동화, 흉포화, 광역화, 지능화된 범죄에 대해 지역별 공조체제유지로 조기에 범인을 검거할 수 있어 수사상 유리하다.

반면에, 이 제도의 단점에 대해서는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 중앙정부에서 실시하는 경찰공무원의 인사이동이 빈번하여 지역실정에 맞는 치안서비스보다는 중앙상층부의 눈치를 보는 폐단이 발생하며, 가정과 떨어진 원격지에 배치되어 사기가 저하되고, 전보를 위한 인사청탁 등의 부조리 발생원인이 된다.

둘째, 경찰조직이 전국적으로 통일되어 임무수행에 따른 여러 가지 법령이 지방실정과 맞지 않는 경우가 있으며, 개정절차가 복잡하여 임기응변적인 대응조치가 곤란하다.

셋째, 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하고 사회공공의 안녕과 질서를 유지해야 하는 경찰본연의 임무를 경시하고 타 행정업무에 수반되는 경찰로 전락되기 쉽다. 또한 중앙정부의 지시에 의해 정치집행에 관여·이용될 경우에는 정치경찰로 전락하게 되고, 경찰의 관료화가 조성되어 국민

18) 이재진 외, “한국경찰의 자치경찰제 도입 모형에 관한 연구”, 조선대학교 사회과학연구소 사회과학연구 제24권 제1호, 2003, 36~37면.

에게 위압감을 주면서 ‘군림하는 경찰’로 인식되게 된다.

넷째, 경찰공무원이 지역치안유지에 대한 책임감이 희박하여 지역주민과의 융화가 잘되지 않아 반감을 사게되며, 지방실정에 맞는 예산이 수반되는 사업을 시행하기 어렵게 된다. 오늘날 프랑스, 독일, 오스트리아 등 이른바 전통적인 대륙법계 국가에서도 일부 자치경찰형태가 존재하고 있어, 이를 국가경찰과 자치경찰의 조화 내지 절충형 경찰제도로의 발전추세로 분석하는 견해가 여러 학자들에 의해 논의되고 있다. 특히, 대륙법계의 영향을 많이 받은 우리나라로서는 이들 국가의 경찰제도에 대한 비교·분석을 통하여 향후 우리나라 경찰제도의 모델을 설정하는데 있어서 많은 도움을 얻을 수 있을 것이다.

2) 자치경찰제도

오늘날 경찰제도를 분류함에 있어서, 일반적으로 경찰권의 주체를 기준으로 하여 국가경찰과 자치경찰로 대별하며, 때에 따라서는 양 제도가 혼합·병존하는 절충형으로 구분하고 있다. 이에 따라 자치경찰제도란 경찰권의 주체를 지방자치단체에 부여하고, 지방자치단체가 예산을 부담, 유지, 관리하는 책임을 가지는 경찰을 말한다. 경찰사무의 성격은 기본적으로 자치사무로 간주하고, 조직의 면에서 국가 소속이 아닌 지방자치단체 혹은 일정 지방에 소속된 독립기관을 의미하며,¹⁹⁾ 지방자치단체가 경찰의 조직을 관리한다.

그러나, 자치제경찰을 채택한 국가라 할지라도 자치단체가 처리하기에 부적합한 경찰업무는 별도의 국가경찰기관을 두어서 처리하고 있으며, 근래에는 자치단체간 광역치안수요 또는 전국적 통일을 요하는 경찰행정에 대한 국가의 관여를 인정하는 것이 일반적인 추세이다.

자치경찰의 직무범위 및 권한은 주로 영미법계에서 발달한 관계로 경찰의 임무는 국민의 생명과 신체·재산의 보호, 사회공공의 안녕·질서유지, 범죄의 예방 및 수사, 교통의 안전관리 등 이른바 일반적인 치안유지업무에 국한되어 자연히 경찰작용의 중점은 비권력적인 수단을 취하게 된다.

19) 이황우, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 자치경찰공청회 자료집, 1998, 7~9면.

이에 반해, 대륙법계 국가는 국가경찰제로서, 임무와 권한이 광범위하며 일반적 치안유지 외에 건축, 위생, 환경 등 복리행정부분까지 권한이 미치며 경찰작용면에서도 법규명령을 제정하는 등 권력적 수단을 취하는 경우가 많다.

한편, 영미법계의 자치경찰제도는 일반적으로 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 사법경찰의 임무를 일반경찰업무의 일부분으로 여기며, 따라서 검찰관은 범죄수사의 주재자이기보다는, 일차적 수사권은 사법경찰에게 부여하고 검찰관은 공소유지를 주된 임무로 하는 국가가 많다.

이와 같은 자치경찰제도의 개념과 특성으로 인한 장·단점²⁰⁾을 살펴보기로 한다. 우선, 자치경찰제도의 장점으로서는, 첫째, 경찰간부가 지역실정에 정통하며 인사행정이 안정되어 경찰관의 잦은 인사이동으로 인한 불만을 해소하고, 장기근무할 수 있으며 우수한 실적을 쌓아 올릴 기회가 많아진다.

둘째, 경찰관이 지방자치단체의 공무원이므로 치안유지에 대한 책임감이 강하고, 주민에게 친절하게 대하여 지역주민도 경찰에 대한 호감을 갖게 되며 경찰임무수행에 자진하여 협조하게 된다.

셋째, 경찰조직이 지방자치단체규모로 작은 지역에 편성되어 있어 지역주민의 경제, 문화의 정도에 따라 범죄, 교통 등 경찰임무수행을 지역실정에 맞게 적절히 대응할 수가 있어 유리하다.

넷째, 독립된 조직운영으로서, 필요한 경우 조직운영상의 개혁을 하기가 쉽다. 특히, 인접자치단체와의 경쟁심에서 개혁이 더욱 촉구되는 경우가 많다.

위와 같은 장점에도 불구하고, 자치경찰제도의 단점으로는 다음과 같다.

첫째, 최근 교통 및 통신수단의 발달로 지역이 일정구획을 넘어 광역화되어 범죄수사 및 교통단속상 신속하고 통일된 경찰활동이 요구되나 지방자치단체의 독립된 경찰체제로는 그 기능을 발휘하기가 곤란하며, 또한 대도시 경찰은 필요에 응하여 발전함에도 불구하고 소도시의 경찰은 이에 미치지 못하여 경찰 현대화가 이루어지지 않아 전체적인 경찰활동에 지장을 초래하게 된다.

둘째, 지방정치가의 간섭이 필연적으로 생기며, 선거에 의해 지방자치단

20) 이재진 외, “한국경찰의 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 조선대학교 사회과학연구소 사회과학연구 제24편 제1호, 2003, 36~37면.

체의 수뇌부가 경질되면 경찰간부의 이동이 뒤따르게 되어 안정적 생활영위가 어렵게 되며 또한, 자치행정이 부패하면 경찰의 부패도 만연되어 오히려 악정을 초래할 수도 있게 된다.

셋째, 경찰이 일반행정에 종속되는 경향이 있어 일반적으로 집행력이 약하고, 작은 지역으로 분리·독립된 경찰이므로 경찰기관간 상호응원이 곤란하며, 내부에 다수의 예비경찰력 확보가 어려워 기동성이 떨어지게 된다.

넷째, 경찰공무원 인사에 대한 지방정치인의 간섭으로 경찰간부의 소속 직원에 대한 통제력이 미흡하면 간부의 위신이 떨어지게 되고, 지휘감독과 직원의 적정배치가 곤란하여 근무기강이 해이해질 우려가 있으며, 이는 조직의 붕괴상태로까지 도달할 위험이 있다.

다섯째, 지방정치가 및 지역토착세력의 압력이 초래하게 되어 경찰의 공정한 법집행을 기하기 어려운 면이 있으며, 또한 지방재정이 취약할 경우 투자의 우선순위에서 밀려나 경비절약의 희생물이 되기 쉽다.

여섯째, 지방자치단체의 규모가 작고 조직원이 적을 경우에는 인사적체가 심화되어 유능한 자의 승진기회가 적어져 사기가 저하되고 적시적소에 배치하기가 어렵다. 또한 재정규모가 작을 경우 교육훈련 등의 특수시설을 갖추기가 어려워져 전문인력 등을 양성하기에 어려움이 있다.²¹⁾

오늘날 전통적 의미의 자치경찰제를 채택하고 있는 국가는 미국과 영국 등이며, 그밖에 자치경찰과 국가경찰을 혼합·병립시키고 있는 국가는 일본 등이 있다.

3) 절충형 경찰제도

절충형 경찰제도는 국가경찰제도와 자치경찰제도의 균형과 조화를 모색하려는 제도이다. 독일은 2차대전 패전 후 연합국에 의해 강제적으로 국가경찰과 자치경찰의 이원적 준립형이면서 국가경찰우선형이 있고, 스페인과 같이 중앙집권적 국가경찰체제에 자치경찰요소를 가미한 형태, 스위스와 같이 자치경찰체제에 국가경찰제 요소가 가미된 형태, 일본과 같이 자치경찰원칙하에 국가경찰과 자치경찰의 이원체제형이 있다.²²⁾

21) 高橋雄豹, 『警察制度概論』, 日本警察協會, 1970, 25~27면.

22) 강선주, “자치경찰제 도입에 관한 연구”, 경상대학교 경영행정대학원, 석사학위논문,

일본은 명치유신 이래 제2차 세계대전이 종전되기 전까지는 전형적인 대륙법계 체계의 경찰제도를 유지하여 왔으나, 패전후 연합군에 의해 미국식의 경찰제도를 도입하고 있고, 1954년 구 경찰법을 전면 개정하여 민주성과 능률성의 조화, 분권성과 집권성의 균형, 그리고 중립성과 책임성의 실현 등의 신 경찰법을 제정하였다. 따라서 중앙경찰은 국가경찰인 경찰청과 국가공안위원회, 지방은 대단위(都·道·府·縣) 자치제 경찰로서 각 도도부현공안위원회를 두게 하여 집권성과 분권성의 균형을 이루게 하여 절충식 경찰제도를 유지하고 있다.

영국의 경우에도 지역을 국가경찰 운영지역과 자치경찰 운영지역으로 구별하여 혼합, 절충형으로 경찰제도를 유지하고 있다.

일본의 경찰제도는 제 2차 세계대전 이전까지 대륙법계 행정 체제 유지 및 강력한 국가경찰체제를 유지하였으나 패전후 맥아더에 의해 군국주의 해체과정의 일환으로 국가경찰체제를 해체하고 미국식 제도를 도입, 시,정,촌 단위의 전면적인 자치경찰제를 도입하였다.

그러나 전면적인 자치경찰제도의 문제점이 대두되어 1954년 신경찰법 제정을 계기로 도, 도, 부, 현 단위의 광역 자치단체만 자치경찰을 실시하면서, 자치경찰이 국가경찰 업무를 동시에 수행하는 혼합형 경찰제도를 유지해 오고 있다.

신경찰법에서는 중앙과 지방의 공안위원회 제도를 건지하여 경찰의 민주적 관리와 운영을 보장하고, 정치적 중립성을 보장함과 더불어 국가공안위원회 관리하에 경찰청을 두어 국가가 책임을 분담할 특정사항을 분담시키고 나아가 국가공안위원회의 위원장을 국무대신으로 하여 정부 치안책임의 명확화를 기하였다. 즉, 중앙에는 내각 총리대신의 소관하에 국가공안위원회를 두어 각각 국민을 대표하는 위원으로 구성된 합의체 기관으로 하여 경찰청 또는도, 도, 부, 현 경찰을 관리하도록 하였다.

일본의 국가경찰기관으로는 국가공안위원회를 설치하고 그 관리 밑에 경찰청을 두었으며, 그 산하기관으로 각 부, 현에 관구경찰국을 두고 있으나 실제 임무는 지방경찰이 행하는 국가경찰 임무를 지도, 감독하는 임무를 수행하고 있다. 또한 일반 경찰기관에 속하는 경찰관은 경찰법²³⁾에 의하여 범죄의 수사와 피의자의 체포 등의 사법경찰 사무를 그 고유의 사무

1998, 10~13면.

23) 일본경찰법 제65조(현행 범인에 관한 직권행사), 제76조(검찰관과의 관계)는 형사소송법에 의한다.

로 행하는 것으로서 형사소송법상 일반 사법경찰직원으로 규정되어 일반 경찰기관은 사법경찰사무에 관하여도 명백히 사법경찰기관으로 되어 있다.

그리고 경찰법 제2조 2항²⁴⁾에 “경찰활동은 …… 책무의 수행에 있어서 불편부당 그리고 공평중정을 본분으로한다”고 규정하여 국민에 대한 신뢰를 높이고 제도적으로公安위원회 제도를 설치, 조직의 독립성과 정치적 중립성을 보장하여 민주경찰로서 초석을 다지고 있다.

우리나라 경찰제도 개선의 주요 모델²⁵⁾로 삼고 있는 일본 경찰제도는 사실상 강제로 도입된 자치경찰제도를 시행착오를 거치면서 일본 실정에 알맞은 형태로 변형시킨 제도로서 사실상 중앙집권적 국가경찰화 되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

제2절 현행 경찰제도의 문제점

1. 조직·기능상의 문제점

현행 국가경찰제를 운영하고 있는 우리나라 경찰의 조직·기능상 드러나고 있는 운영상의 문제점은 다음과 같다.

1) 조직상의 문제점

(1) 경찰위원회의 위상과 역할 한정

경찰위원회는 경찰업무와 관련된 사항을 심의·의결²⁶⁾하게 되어 있으며,

24) 일본경찰법 제2조(경찰의 책무) 2항, “경찰의 활동은 … 그 책무의 수행에 있어서는 불편부당 또는 공평중정을 취지로 하여 적어도 일본국 헌법이 보장하는 개인의 권리 및 자유의 간섭에 이르는 등 그 권한을 남용하는 일이 있어서는 안된다.”

25) 현재 경찰청에서 추진중인 자치경찰제도 도입 모델은 스페인의 제도를 많이 참작하고 있다. 스페인은 경찰과 자치경찰의 이원적 구조로 되어 있다. 국가경찰은 내무장관 지휘 하에 국립 및 군인 경찰로구성되어 있고, 자치경찰은 기초 자치단체 중심으로 구성·운영되고 있으며, 기초 자치단체는 헌법과 법령, 조례에 따라 자치경찰을 운영하고 있다. 주의 경우 총 17개 주중 3개 주만이 자치경찰을 보유하고 있는 실정이다. 국가·자치경찰간 협력 장치로 ‘기초·광역 치안위원회’ 운영하고 있으며, 자치경찰은 단체장의지휘를 받아 자치 법규 집행, 지역교통의 소통·안전, 생활안전 유지 등의 업무를 담당하고 있다. ; 정부 혁신지방분권위원회, 「자치경찰제도입방안」, 2004, 2면.

중요사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(경찰법 제8조). 그럼에도 불구하고 대국민 치안서비스에 대한 질적인 부분과 관련된 사항은 주요 의결사항에서 배제되어 있다. 따라서 경찰위원회는 국민의 입장에서 보다는 경찰업무와 관련된 사항에 중점을 두고 있는 점에 문제가 있다.

경찰위원회의 위원은 경찰의 정치적 중립을 보장하기 위하여 행정자치부장관이 위원을 제청함에 있어 이를 고려하도록 의무화하고 있다(경찰법 제6조 제2항). 그러나, 실질적으로는 경찰위원회가 행정자치부에 외정으로 설치되고 경찰위원회의 위원도 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령에 의하여 임명되는 등 공권력 행사기관인 경찰청의 관리를 맡고 있는 경찰위원회 위원의 선정이 국회의 동의를 받거나 이에 합당한 절차 없이 정부가 임명하고 있어 과연 경찰위원회의 대표성과 정치적 중립성이 있는지에 대해 많은 논란이 되고 있다.

이런 이유로 인해 경찰위원회는 독립적 지위를 가진 행정관청임에도 불구하고 실질적으로 경찰의 인사에 관여할 수 있는 권한이 사실상 배제되어 있기 때문에 경찰행정의 최고 심의·의결·감독기관으로서 경찰의 정치적 중립을 위한 제도적 장치로서 기능하지 못하고 있다.²⁶⁾

경찰위원회는 행정자치부장관 소속으로 기속력 있는 합의제 의결기관으로 경찰위원회의 위원은 3년 임기를 보장받고 있으며(경찰법 제5조~제10조), 우리나라의 경찰행정에 관한 심의·의결기관으로서 경찰법 제9조 제1항에 관련되는 사항을 심의하여 의결할 수 있는 권한이 법적으로 부여되어 있다. 그럼에도 불구하고 과연 경찰위원회가 법상 부여된 경찰의 인사, 예산, 경찰행정의 발전이나 기타 중요정책에 얼마나 많은 기여를 했는지에 대해서 논의의 여지가 있다.

이런 논란의 이유는 위원이 대부분 비상임으로 되어 있어 실질적으로 경찰에 가장 중요하고 필요한 것이 무엇인지 잘 모르고 있어 심의안건의 작성을 집행기관인 경찰청에 의존하고 있다는 점이다. 또한 경찰위원회가 독자적으로 경찰 관리에 필요한 정보와 자료를 수집하고 분석하여 이를 정책에 반영할 수 있는 전문적인 지원이 미비 되어 있다는 데도 원인이 있다.

26) 경찰법 제9조, 경찰위원회규정 제5조.

27) 일본의 국가공안위원회는 경찰청장관, 경시총감, 都道府縣경찰본부장, 경시정이상의 경찰관 임면권을 가지고 있다.

(2) 시도치안행정협의회 기능의 제약

시도지사소속 하에 지방행정과 치안행정간의 업무협조 기타 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 치안행정협의회를 두게 되어 있다(경찰법 제16조 제1항). 그러나, 시도지사 소속 하에 주민의 대표로서 구성되어야 할 치안행정협의회의 조직·운영 기타 필요한 사항을 대통령령으로 정하게 함으로써 당해 자치단체의 실정에 맞게 이를 운영할 수 있는 여지를 제한하고 있다(경찰법 제16조 제2항).

치안행정협의회는 경우 3인은 시도공무원, 3인은 경찰공무원, 그리고 3인은 시도경찰청장의 의견을 들어 지방행정과 치안행정에 관한 학식과 경험이 있는 자를 시도지사가 위촉하게 되어 있다.²⁸⁾ 따라서 6명이 현직공무원이고 나머지 3명도 시도지사가 시도경찰청장의 의견을 들어 위촉한다는 점에서 성격상 지방행정과 경찰행정의 행정협의를 주된 기능으로 하고 있는 것으로 판단된다.

이와 같이 치안행정협의회가 공무원 위주로 구성되어 있어 주민대표성이 부족하다. 또한 치안행정협의회규정 제5조에 따르면, 분기별로 정기회의를 개최하고 수시로 임시회를 개최할 수 있도록 하고 있으나 실제로는 년 1, 2회도 개최되지 않는 등 유명무실하다.

지방자치단체장 선거 이후 자치단체와 경찰 사이에 갈등이 발생되었을 때에 경찰관 도 동 협의회가 자치단체와 관할 경찰행정청 간의 갈등을 원만하게 해결하지 못하였다는 점에서 협의회의 기능과 구성의 개선이 필요하다.

(3) 지방경찰의 신축적인 조직개편 및 사무분장 제약

지방경찰청 및 경찰서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 기타 필요한 직제 사항과 치안행정협의회 조직·운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정하게 규정되어 있어(경찰법 제18조) 지방자치단체의 치안수요에 따라 직제개편이나 정원의 조정을 자율적으로 실시할 수 없는 실정이다. 물론 지방경찰청 차원의 요청이나 승인요구가 불가능한 것은 아니나 현실적으로 용이하지 않은 상황이다.

이는 우리나라의 지방경찰조직은 국가경찰의 지방일선기관으로서의 역

28) 치안행정협의회규정 제3조.

할을 수행하고 있어 지역실정에 적합한 경찰행정을 적극적으로 집행하기 보다는 경찰청의 지시에 따라 수동적으로 업무를 수행하고 있다는데 원인이 있다.

특히 시도경찰청과의 하부조직과 분장사무는 시도경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻어 정하도록 규정되어 있다.²⁹⁾ 이는 시도경찰청의 계단위 조직개편과 사무분장마저도 경찰청 승인사항으로 묶으로써 중앙집권적인 경직된 조직으로 운영되고 있어 지역실정에 적합한 신축적인 조직개편과 사무분장을 제한하고 있다.

더욱이 경찰서 단위에 파출소를 설치할 경우에는 시도경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻도록 되어 있다.³⁰⁾ 뿐만 아니라 지구대와 파출소의 명칭·위치 및 관할구역까지도 시도경찰청장이 정하도록 되어 있다.

이와 같이 우리나라 경찰의 조직권과 사무분장 권한은 경찰청, 시도경찰청, 경찰서간 사무가 그 성격에 따라 합리적으로 배분되어 있지 않아 주민과 가장 가까운 경찰관서의 장인 경찰서장이 자기의 권한과 책임으로 조정하고 처리하는 것이 효율적인 권한마저도 경찰청 또는 시도경찰청에 집중되어 있다. 이러한 불합리한 조직권 및 사무분장 권한을 합리적인 원칙과 기준에 따라 재배분한다면 이러한 조치만으로도 대 주민 치안서비스 질의 제고에 기여할 것으로 예상된다.

따라서, 경찰서의 치안수요에 따른 효율적 인력관리를 위하여 조직개편권을 재배분하여야 하고, 지역의 치안수요에 따라 계의 규모조정이나 조직신설을 위한 권한이 경찰서장에게 부여되어야 하는 등 시도경찰청장과 경찰서장에게 지역의 실정에 따라 계 이하 단위의 조직개편권한과 사무분장 권한을 부여할 필요가 있다.

(4) 시도지사의 지휘감독권 유명무실

지방경찰청은 시·도지사에게 소속하고 있을 뿐 시도지사의 지방경찰사무에 대한 지휘감독권이 유명무실하며, 실제로는 지방경찰청장이 지휘감독권을 행사하고 있다. 시·군 단위에서는 지방행정자치단체와 경찰서가 별개의 사무를 독자적으로 수행하고 있다. 이로 인하여 각 시도와 시·군·구는 주요단속사무를 법령에 의거하여 다음과 같은 인력으로 단속하고 있는

29) 경찰청과 그 소속기관 등의 직제령 제72조, 제87조 제3항.

30) 경찰청과 그 소속기관 등의 직제령 제72조, 제89조 제1항.

실정이다.

이상과 같이 자치단체는 행정처분권을 가지고 있기 때문에 행정의 실효력을 확보하기 위해서는 한정된 자치단체의 단속인력만으로는 행정목적달성이 어려우므로 경찰과의 협조체제를 구축하여 지방자치단체의 집행력약화를 보완할 수 있는 제도개선이 필요하다.

2) 기능상의 문제점

(1) 경찰관서간 중복사무 과다

경찰청은 우리나라 국민의 생명과 재산을 보호하고 질서를 유지해야 할 책임을 가진 유일한 중앙경찰행정기관으로서 실질적인 경찰권을 집행하는 국가기관이다. 그러므로 경찰의 편제는 국가경찰제의 입법취지에 걸맞게 기획·조정·통제 및 전국적 광역수사 또는 광역행정기능을 효율적으로 수행할 수 있는 지휘체계와 편제를 갖추어야 함에도 현재의 경찰청 편제는 상당 부분이 지역실정에 따라 신축적으로 대처하기 위하여 집행기능 위주로 구성되어 있는 시도경찰청과 일선경찰서의 집행기능이 중복하여 편제되어 있다. 이로 인하여 전국적 기획·통제·조정기능과 전국적 광역수사 또는 광역경찰집행기능의 전문성이 상대적으로 취약한 실정이다.

결국 우리나라의 경찰관서는 핵심적인 권한이 중앙에 집중되어 있는 체제를 유지하고 있어 기능이 효율적으로 배분되어 있지 않다는 것을 보여주고 있다. 이는 각급 경찰관서가 기능분담을 통해 전문화된 역할체제를 확립하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

경찰관서간 기능적으로 계층적 분화가 미흡한 점을 고려하여 경찰청은 전국적 경찰행정기획·조정·통제·정보 및 전국적·국제적 광역수사 또는 광역행정기능 등의 수행에 중점을 두고, 지방경찰청은 2개 이상 경찰서와 관련된 시도경찰행정기획·조정·통제·정보 및 광역수사 또는 광역행정기능 등을 전문적으로 수행하는 방향으로 편제하는 것이 바람직할 것으로 보인다.³¹⁾

31) 예컨대, 경찰청에 설치되어 있는 생활안전국, 교통지도국, 경비국의 소관사무 중 상당

즉, 경찰청, 시도경찰청, 경찰서의 관서별 존립의 정당성을 확보하기 위해서는 가능한 한 업무의 중복을 배제하고 경찰관서별 고유한 업무영역을 확보하여 전문성을 높이며, 기능분담을 명확히 하여야 할 필요가 있다.

(2) 운영상의 치안활동체제 및 지원체제의 미비

대체로 중앙집권적 국가경찰제도는 자치경찰제도에 비하여 능률적인 운영을 장점으로 들고 있다. 그러나 우리나라의 경우 강력한 중앙집권적 국가경찰제도를 운영하고 있음에도 불구하고 그 장점을 살리지 못하고 범죄수사 공조체제상 지역관할 중심의 업무수행으로 경찰관서간 유기적인 협조체제가 미흡한 실정이다. 이와 같은 치안활동체제와 지원체제의 미비를 보완하지 않고 자치경찰제를 도입한다면, 국가적 광역경찰력의 약화가 예상된다.

즉, 전국을 단일 치안권으로 하여 범죄와 수사과정을 효과적으로 지도·규제하고 정보를 공유할 수 있는 구심적인 조직이 미비되어 있다는데 문제가 있다. 더욱이 검거만을 포상하는 제도 때문에 수사관련 정보의 공유를 기피하고 있다는 데에도 문제가 있다.

2. 운영상의 문제점

경찰은 다른 국가기관으로부터 지휘,조정,통제를 받는 경우가 많다. 즉, 수사는 검찰, 정보는 국가정보원, 작전은 국방부, 경호는 대통령경호실에서 지휘,조정,통제를 받는데 이런 점은 경찰지휘부의 통제력이 약화되고, 경찰의 사기저하를 초래할 수 있다. 경찰이 타 기관의 지휘감독을 받는 대

부분은 이미 시도경찰청과 경찰서에 설치되어 집행되고 있으므로 이 중 국가적 성격의 필수적인 사무를 제외한 중복사무의 경우, 사무위임 또는 이양을 제검토 할 필요가 있다. 반면 광역수사국 또는 국가공안국 등은 신설여부를 긍정적으로 검토해야 할 부분이라고 본다.

상 업무 내용은 <표 3- 2>와 같다.

<표 2-3> 타 기관 지휘·감독 대상³²⁾

지휘·감독기관	대상업무	근거법령
검찰청 (법무부)	- 수사업무전반 · 수사의 지휘·조정·통제 - 유치장(구속장소) 감찰	- 형사소송법 - 검찰청법 - 사법경찰관리집무규칙
대통령경호실	- 경호안전대책활동(경호·경비업무) · 행사참가자 신원조사 및 위해인물 감시 · 입국체류자 동태파악 · 행사장 및 행차로 주변경비	- 대통령경호실법 - 대통령경호안전위원회
국가정보원	- 정보 및 보안업무의 기획·조정	- 국가정보원법 - 정보 및 보안업무 기획·조정
통합방위본부 (국방부)	- 통합방위시 작전통제권	- 대통령훈령 28호 (1967. 12. 15)

자료 : 법제처(<http://www.moleg.go.kr/>) 법령 비교 요약. ³³⁾

또한, 현재 실질적으로 형사사건에 관한 수사의 대부분이 경찰에 의해 수행되고 있음에도 수사의 주체가 검사이다. 이로 인하여 범죄를 직접 수사하는 사법경찰관리 중 경찰공무원은 검찰과 경찰의 이원적인 명령계통에 따르도록 되어 있다. 이러한 수사과정은 수사의 비능률과 소신 있는 수사가 이루어지지 않거나 수사가 지연되는 문제를 초래할 우려가 있다.

32) 법제처 법령검색 (<http://www.moleg.go.kr/>)

33) 2004. 10. 현재까지도 여전히 검찰청 등 타 기관으로부터 지휘·조정·통제를 받고 있다. 그러나, 2004. 9. 부터 검경은 수사권 조정협의체를 구성하여 매월 1회씩 실무진으로 회의를 개최하기로 했다. 이는 노무현 대통령이 대선 당시 '경찰의 단계적인 수사권 독립' 문제를 공약으로 내걸었고 당선 직후인 2003년 3월 경찰대 졸업식에서도 "현재 일부 경미한 범죄에 대해서는 경찰이 사실상 수사권을 행사 중인 현실을 고려해 이를 제도화할 수 있는 방안을 검토할 것" 이라며 "차근차근 시간을 두고 추진해 임기 안에 실현될 수 있도록 하겠다"고 밝힌 바 있어 검경간의 수사권 조정문제는 불가피할 것으로 전망돼 왔고, 특히 내년(2005년)부터 자치경찰제가 본격적으로 추진되는 만큼 검경간의 수사권 조정문제는 화급을 다투게 됐으며, 이에 따른 타기관의 경찰에 대한 지휘·조정·통제에 관한 문제점도 해결될 것으로 기대된다.

한편, 다른 행정기관의 협조업무의 과다문제로서, 특히 중앙 각 부처에서 관련 행정법규 입법시 경찰의 부가, 협조업무를 일방적으로 규정함으로 인하여 협조업무가 과다하다. 경찰이 그동안 수행한 타 부처 협조업무 현황은 <표 3- 3>과 같다.

<표 2-4>경찰이 수행한 타 부처 협조업무 현황³⁴⁾

부처별	협조업무
법무부	미결수용실(대용감방)운용, 벌과금 징수, 벌과금 징수 미납자 제조사, 수형자의 교도소사이 외에서의 호송, 질병 피호송자의 조치, 사망 피호송자 조치, 감정유치자 병원감호, 집달관 강제집행시 경비, 귀휴자(교도소 일시 석방자)의 보호처리, 압수물 소유권 포기의사조사, 파산자 감수, 검사직수사권 기소중지자 수배
국방부	군보석·형집행 정지자의 관찰, 예비군 무기·탄약관리, 징병검사 영업소집시 질서유지, 군형법위반자 구속영장 집행, 군형법위반자 압수수색영장 집행, 군변사자 검시, 징병검사 대상자 행불자 소재수사, 군수용자 중 도주자 체포, 전염병 이병으로 수용불능 군복역인의 수용협조
보건복지부	윤락여성 선도보호, 식품위생법위반 단속, 유기장 단속, 의료·약사사범 단속, 향정신성 의약품 단속, 아동복지법 위반 단속
재정경제부	신용조사업 허가 및 지도감독, 밀수사범 단속, 탈세사범 단속, 밀주조사범 단속, 전매사범 단속, 물가 단속
농림·해양수산부	항만·선박·어업 등 단속, 부정임산물 단속, 산림법위반 단속, 축산물위생처리 위반 단속, 불법수렵 단속, 양곡관리법 위반 단속
문화관광부	무도장·노래연습장·만화대여업·소극장신고 및 단속
교육인적자원부	사설강습소 단속
환경부	공해사범 단속
행정자치부	행려사망자 및 병자의 처리
산업자원부	계량법위반 단속
건설교통부	무허가 건축물 단속, 도로법, 자동차관리법위반 단속
노동부	직업소개소 단속

자료 : 박창호 외 4, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 785면 및 경찰청 범죄정보관리시스템, 2004. 10. 현재 전국 경찰서 사건접수·처리 현황 및 유치장 입감 원인 참조 요약.

이와 같이, 타 행정기관에 대한 협조업무가 과다하면, 경찰본연의 기능에 경찰력을 집중하기가 곤란하고 일선경찰관의 근무시간을 불합리하게

34) 박창호 외 4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004, 785면 및 2004. 10. 현재 경찰청범죄정보관리시스템(<http://10.14.5.253:8090/ekp35/html/main>) 전국 경찰서 사건접수·처리 현황 및 유치장 입감 원인 참조 요약.

연장하게 되어, 치안유지담당자로서의 경찰의 자긍심을 손상시키고 사기저하를 초래하며, 경찰의 대국민이미지가 손상되기도 한다.

예컨대, 지구대, 파출소의 경우 법무부소관의 벌과금징수, 벌금미납자의 소재수사, 집달리강제집행시 경비 등과 국방부소관의 예비군무기탄약관리 등, 상당부분 타 부처의 협조업무를 수행하기 때문에 관할지역에 대한 치안업무의 수행에도 지장이 초래되고 있다.

그러나, 경찰청은 해당부처에 업무를 되돌려주는 작업이 해당부처의 인력, 예산, 시설 등이 부족하여 당장에 되돌려주기가 어렵고 장기적인 계획을 세워야 한다고 밝히고 있으나, 경찰이 위와 같은 문제점을 해결하기 위해서는 국가경찰체제의 국가경찰-자치경찰 이원화와 같은 근본적인 제도 개선이 시급하다 하겠다.³⁵⁾ 중앙집권적인 거대한 국가경찰제는 주민개개인의 신변에 가장 가까운 지역사회에서 민생치안이나 안전관리 또는 치안서비스를 신속하고 효율적으로 처리하기에는 역부족이다.

그 결과, 경비, 정보, 보안 등 국가치안·시국치안 위주로 경찰인력을 배치하여 주민의 생명, 신체, 재산의 보호 등과 밀접한 연관이 있는 방법, 형사, 교통관련민생치안, 봉사치안은 상대적으로 미흡한 실정이었다.³⁶⁾ 주민에 대한 봉사를 지향하는 경찰기능의 변화추세에 따라 과거에 비하면 민생치안부문의 경찰인력이 다소간 증가하고 있으나, 경찰의 지역치안서비스가 획기적으로 개선되었다고 볼 수는 없다.

한편, 전투경찰은 업무의 대부분이 군업무와 유사하여 군과의 기능구분이 모호하고, 전투경찰과 의무경찰 충원기관의 이원화로 인하여 관리에 어려움이 있다. 치안업무를 보조하는 의무경찰의 경우, 한정된 기간내에 의무적으로 복무하므로, 업무분야가 단순하여 장기적으로 우수인력의 충원이 어렵다는 점에서 경찰의 전문성을 제고하는데 한계가 있다.

대규모시위사태를 겪으면서 전투경찰은 대간첩작전수행이라는 본래의 임무에서 벗어나 시위진압업무에 동원되고 있다. 이러한 현상은 남북분단의 상황하에서 경찰기능중 상당부분이 안보 및 시국치안에 치중하지 않을 수 없었던 점에서 기인하였기 때문에 불가피했던 측면도 없지는 않다.

자치경찰제를 도입하면, 중·단기적으로는 주로 의무경찰인력을 민생치안에 중점적으로 투입하고, 장기적으로는 경찰관으로 배치하여 치안서비스 제고에 기여할 수 있을 것으로 예상된다.³⁷⁾

35) 정균환, 『지방자치의 완성을 향한 자치경찰』, 서울, 신유영사, 1996, 30면.

36) 김성호 외, “자치경찰제의 증거들과 모형설계”, 「국회보」, 1998년 9월호, 73면.

3. 인사체제상의 문제점

1) 경찰관서장의 간부급 경찰관 인사권 제약

경찰청장은 공무원 5급에 해당하는 경정이하에 대해서만 임명권을 가질 뿐이며, 그것도 경정의 신규채용이나 승진임용 및 면직 등에 관해서는 경찰청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 행사하도록 하여 경찰청장은 제한적인 인사권만을 행사하고 있다.³⁸⁾

경찰법상 행정자치부장관은 경찰청장 및 경찰위원회 위원의 임명제청권, 총경이상에 대한 임용제청권, 경찰청에 대한 일반적 지휘·감독권, 경찰위원회 심의 안전에 대한 재의요구권을 가지고 있다.³⁹⁾

이러한 점을 보완하기 위하여 시도경찰공무원 임용권의 일부를 시도경찰청장 및 소속 기관장에게 위임할 수 있도록 규정하고 있으나 위임대상 계급을 한정함으로써 시도경찰청장의 인사권이 실질적으로 보장되지 못하고 있다.⁴⁰⁾

법령상으로는 경감이하 경찰공무원의 임용권이 시도지방경찰청장에게 부여되어 있고 일선 경찰서장에게 경찰서 내 경감이하 경찰공무원의 전보권을 위임하고 있으나, 실제적으로는 경찰서의 주요 보직까지도 시도경찰청에서 내정되는 경우가 많고, 경찰서장은 이에 따를 수밖에 없는 풍토가 조성되어 있다는데 문제가 있다.

116 그러나, 최근 국방부와 행정자치부,경찰청 등에 따르면 올해 초 국방부가 군 복무 대신 의무경찰로 지원,대체복무를 신청한 인원 중 3000명에 대해 대체복무를 인정하지 않아 현재 평상시 총인원의 10% 이상이 감축된 3만여명의 의경만 치안유지 활동에 투입되고 있다. 국방부는 올해뿐 아니라 내년 1만 1000명 등 의경의 대체복무를 단계적으로 계속 줄여 2007년 초까지 의경 3만5000명 전체를 없앤다는 전면폐지 계획을 추진하고 있는 것으로 알려졌다. 국방부는 지난해 현역사병 복무 기한을 26개월에서 24개월로 단축하는 바람에 병력 확보를 위해 우선 의경 대체복무 인원 3만5000명을 완전 폐지한다는 방침이다. 치안유지 활동에 큰 역할을 담당하는 의무경찰 인력 3만5000명을 올해부터 오는 2007년까지 모두 없애기로 해놓고 인력충원 방안을 마련하지 않고 있다. 특히 의무경찰은 시위진압과 방범순찰,교통정리 등 시민들이 피부로 느끼는 기초 생활질서 확보에 큰 역할을 하고 있어 대체인력이 확보되지 않을 경우 민생치안에 구멍이 생길 수 있다는 우려가 나오고 있다.(자료출처 :http://news.naver.com/news/read.php?mode=LSD&office_id)

38) 경찰공무원법 제6조 제1항.

39) 이와 같이 총경이상의 경찰인사와 경찰위원회의 임용권이 행정자치부장관과 대통령에게 집중되어 있어 결국 경찰행정이 정치적 영향력으로부터 벗어날 수 없게 된다.

40) 경찰공무원법 제6조 제3항, 경찰공무원임용령 제4조 제1항.

만일 경찰청 등에서 일선경찰서의 주요 과장 또는 계장까지 내정한다면, 하위직 경찰공무원들이 경찰서장의 지시보다 인사에 영향을 미칠 수 있는 상급 경찰관서의 지시를 더욱 중요시하게 되고, 이는 경찰의 지휘체계를 교란시킬 우려가 있다. 경찰서장 역시 이들이 원하지 않는 지시를 요구하지 않게 될 경우, 조직의 효율성이 저하될 우려가 있다.

이와 같이 일선 지방경찰청장과 경찰서장의 인사권을 지나치게 한정하면, 지역적 특수성에 따른 창의적인 치안행정을 책임 있게 집행하는 것이 불가능하다. 예컨대, 일선 경찰관서의 보직자를 상급 기관에서 내부적으로 미리 내정하고 경찰청 또는 시도경찰청이 지침으로 파출소직원의 순찰선 및 순찰방법까지 정하여 주고 이를 준수하고 있는지 감찰한다면, 지역의 치안행정책임자인 경찰서장의 재량권을 심각하게 침해하고 있는 것으로 분석할 수 있다.

또한 지역실정을 무시하고 경찰인력을 운영하고 있다. 예컨대, 일제·특별·집중단속을 실시할 경우, 범죄발생이 예견되는 지역이건 아니건 상관 없이 전국적으로 집중적인 단속이 실시되는데 이는 대표적인 경찰인력 낭비가 아닐 수 없다.

이처럼 지역 실정을 무시한 경찰인력운용으로 지역의 치안수요에 적합한 창의적·현장 중심의 경찰인력 투입 여력이 제한되고 있다는 점을 고려하여 부득이한 경우를 제외하고는 일선경찰행정기관의 장에게 경찰인력 배치를 위한 인사권한을 실질적으로 부여할 필요가 있다.

2) 중앙집권적 인사·재정권으로 인한 경찰조직의 비효율성

중앙집권적 경찰행정구는 경찰청장으로부터 파출소 근무 경찰공무원까지 일사불란한 조직체계를 가지고 있다. 거대한 경찰조직은 불필요한 중간관리층의 확대에 의한 하의상달의 방해로 조직 내부정보의 흐름을 왜곡하는 등 경찰행정의 비효율성을 심화시키고 있다. 이러한 조직구조는 다음과 같이 지역차원에서 민생치안수요보다 국가차원의 시국치안 수요에 더욱 민감하게 반응하게 되는 결과를 초래하여 왔다.

첫째, 중앙집권적 조직체계와 광범위한 집행기능을 이유로 경찰조직은 상급기관의 인력이 비대하게 구성되어 있다. 다음 표에서 볼 수 있는 바와 같이 전체 경찰공무원 중에서 상급기관의 인력이 하급기관의 인력에 비하여 과다하게 배치되어 있다. 이는 곧 주민과 직접 접촉을 해야 하는 민생치

안 담당 부서의 인력에 비하여 민감한 정치적 사안에 대처하기 위한 시국 치안 담당 부서가 비대한 실정이다.

민생치안이나 방범활동이 아닌 시위나 폭동 등에 대처하기 위해 시도경찰청이나 경찰서에 기동중대, 방범순찰대, 전투경찰대 등이 배치되어 우선적으로 이를 수행하게 하고 있다.

둘째로 경찰청에서 지구대에 이르기까지 상의하달의 일사불란한 명령체계를 유지하고 있는 점이다. 지방경찰사무에 대한 시·도지사의 지휘·감독권은 부여되어 있지 않으며, 경찰청장의 지휘감독을 받고 있는 지방경찰청장이 전결권을 행사하고 있다. 그리고 시·군 단위에서는 지방행정관서와 경찰서가 별개의 사무를 독자적으로 수행하고 있다.

이는 지방경찰들이 상급기관의 명령이나 지시에만 민감하게 따르고, 각 지방의 특수한 치안여건에 자율적으로 대처할 수 있는 창의적 노력을 제한하는 장애요인이 되고 있다.

3) 체계적이지 못한 인사관리로 인한 전문인력 부족

경찰공무원은 전문성을 확보하기 위하여 임용 시부터 세분화된 경과가 부여되고 있으나, 실제 전문성을 고려한 보직관리가 이루어지지 않고 있으며, 계급제에 근거한 경찰인사제도로 인하여 승진에 유리한 타부서로의 진출을 선호하고 있다. 경과별 인력의 전문성이 확보되지 않으면, 주민에 대한 치안서비스 질이 제고될 수 없다는데 문제가 있다.

예컨대, 경찰공무원들은 수사분야의 근무를 기피하고 있다. 그 이유는 업무 부담이 과중하고 범죄가 잔인하며 포박해짐에 따라 위험부담이 증가하고 있는데다가 비현실적인 수사비가 지급되고 있다는데 원인이 있지만, 보다 근본적인 이유는 승진 상 불이익이 따른다고 보기 때문이다.

경정이하 계급까지 시험승진의 기회가 넓게 열려있는 현재의 승진제도(심사승진 : 시험승진 = 5 : 5)하에서는 내근자에 비해 시험승진에 불리한 수사분야 근무를 기피하게 되어 있다. 또한 수사분야의 심사승진의 경우, 업무의 성격상 정계를 받을 가능성이 높기 때문에 불리하다고 보고 있다.

또한 특정자격 소지자가 수행하여야 할 전문기술분야 업무라 하더라도 경찰공무원이 담당하기 때문에 전문인력이 양성되기 어려운 인사체계를 가지고 있는 실정이다.

4) 계급정년제로 인한 직업적 안정성 저해

핵심 간부층의 경우, 승진을 위한 경쟁관계가 부정적인 측면에서 팽배하고 있어 긍정적 의미의 경쟁적 분위기가 조성되어 있지 않고 다른 한편으로는 고급경찰인력의 손실이 우려되는 인사구조를 가지고 있다.

예컨대, 경찰대학 출신자의 경우, 20대 전·중반에 경위로 임용되어 총경 등의 상위직에서 승진이 지체되는 경우 40대 후반 또는 50대 이전에 조기 퇴직하게 되고, 고시출신자의 경우도 20대 중반에 경정급에 임용된 후 50대 이전에 계급 정년에 의하여 총경으로 퇴직하는 사례도 예상된다.⁴¹⁾

5) 경찰대학생 경위임용의 위헌성 문제

경찰대학출신자의 초임계급을 경위로 부여하고 있다. 이는 전국의 일반대학에 경찰학과가 없을 때에는 문제가 되지 않았으나 경찰학과가 전국의 각 대학에 신설되고 있어 경찰대학 출신자는 무시험으로 경위로 임용되고 일반대학 경찰학과 출신자는 간부후보시험을 다른 일반수험생과 함께 응모하여야 한다는 점이 법리적으로 문제가 될 수 있다. 즉, 헌법이 보장하고 있는 직업선택의 자유와 기회의 균등을 제한함으로써 위헌의 소지가 있다. 또한 공개경쟁을 규정하고 있는 공무원채용상의 원칙에 위반될 소지

41) 경찰청 '경찰 임용 및 인사제도 관련 자료'에 따르면 2004년 8월15일 현재 경찰대 출신 경위 이 상 간 부는 모두 2140명(15.4%)으로 1357명(9.7%)에 그친 간부후보생을 크게 앞지른 것으로 나타났다. 지난 79년 개교한 후 81년 1기가 입학한 경찰대는 85년 첫 졸업생을 시작으로 매년 110 120명의 경찰간부를 배출하고 있다. 계급별로 경찰대 출신 총경은 38명, 경정 341명, 경감 528명, 경위 1027명에 이른다. 반면 간부후보 출신은 총경 232명, 경정 318명, 경감 380명, 경위 389명이며 경무관급 이상 고위직에는 38명이 포진한 것으로 나타났고, 경무관급 이상 고위직에 오른 경찰대 출신은 아직 나오지 않았다. 경위 이상 간부 구성에서 경찰대 출신이 급속히 늘어나면서 '경찰의 꽃'인 총경 승진에서도 경찰대 출신자간에 '병목현상'이 심각해지고 있다. 한 해에 배출되는 경찰대 출신 경위는 110 120명인데 1년 총경 승진자리가 50 60명임을 감안하면 경찰대출신에게 승진의 절반(25 30명)을 배려한다고 해도 절대다수의 졸업생은 경정에서 퇴직할 수밖에 없다는 계산이다. 특히 경정 승진 후 11년 안에 총경에 오르지 못하면 계급정년에 걸린다는 점을 감안할 때 상당수 경찰대 출신 간부들은 50대를 전후로 퇴직할 위기에 처할 수밖에 없는 실정이다. 이 때문에 일각에서는 경찰대 정원 축소, 대학원 설립 등을 통한 새로운 경찰입문 시스템을 개발하는 등의 방안을 강구해야 한다고 주문하고 있지만 뚜렷한 대안은 내놓지 못하고 있다. 경찰청이 심각한 인사적체 해소를 위해 총경이 아닌 '경정서장제'를 지난해 12월 27개 전국 경찰서에 확대 시행했지만 이마저도 책임자를 찾지 못해 현재 9명만 경정이 서장직을 수행하고 있다. 이로 인해 경찰대생 간의 승진경쟁이 심화될수록 경찰대의 메리트는 떨어지기 때문에 경찰대학원 설립과 정원축소 등의 대책이 필요하다. (자료출처, <http://news.naver.com/news> 참조)

가 있다. 예컨대, 구 교육공무원법(제정 1981. 11. 23. 법률 제3458호, 개정 1988. 4. 6. 법률 제4009호, 이하 구 교육공무원법이라 한다) 제11조 제1항에 의하면, “교사의 신규채용에 있어서는 국립 또는 공립의 교육대학·사범대학 기타 교원양성기관의 졸업자 또는 수료자를 우선하여 채용하여야 한다”고 규정하고 있었다.

그런데 헌법재판소는 1990년 10월 8일 위 법률조항에 대하여 국민의 평등권 및 직업선택 자유를 보장한 헌법 제11조 제1항 및 제15조에 위반된다는 이유로 위헌결정을 선고하였다.⁴²⁾ 이러한 헌법재판소의 결정은 경찰대학 출신자들의 경위임용에도 적용될 수 있는 여지를 남기고 있다. 자치경찰제의 도입과 관련해서도 경찰공무원의 지방직화를 초래할 것이고, 경찰공무원의 충원방법이 국가경찰제 하에서 이루어졌던 것과는 달리 거주요건이 강조될 가능성이 있다는 점에서 경찰대 출신의 선발과 임용 등에 관하여 합헌적인 인사체계가 마련되어야 할 시점에 왔다.

42) 헌법재판소 1990. 10. 8. 선고, 89헌마89 결정; 헌법 제11조 제1항은 “모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다.”라고 규정하고 있다. 그런데, 구 교육공무원법 제11조 제1항은 국·공립학교의 교사를 신규채용함에 있어, “국립 또는 공립의 교육대학·사범대학 기타 교원양성기관의 졸업자 또는 수료자를 우선하여 채용하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 이러한 우선채용의 특혜는 사립 사범대학을 졸업하거나 일반대학에서 교직과정을 이수하여 교사자격을 얻은 자에게 교육공무원으로 채용될 수 있는 기회를 반사적으로 제한 또는 박탈하게 되어 결국 교육공무원이 되고자 하는 자를 그 출신학교의 설립주체나 학과에 따라 차별하는 결과가 된다. 따라서, 이러한 차별은 합리적인 존재이유가 있지 아니하는 한, 헌법이 규정한 평등의 원칙에 반하는 것이라고 할 것이다. 현재 국·공립 사범대학은 경기·인천지역을 제외한 서울특별시와 각 광역시 및 도에 대체로 하나씩만 설치되어 있고, 서울특별시와 각 광역시 및 도교육위원회 단위로 교사를 채용하고 있다. 따라서 어느 특정학교 출신자들만을 교사로 채용하는 것은 개인의 자유로운 선택과 생활방식의 다양성에 가치를 두고 자유롭고 민주적인 사회의 원리를 거스르는 획일화를 불러오게 할 위험이 따른다. 국·공립 사범대학 졸업자와 사립 사범대학 졸업자 사이에는 개인의 실력차를 제외하고는 교사자격의 본질적인 요소에 아무런 차이가 없으므로 국·공립 사범대학 출신 또는 사립 사범대학 출신을 가리지 아니하고 그들 모두에게 교육공무원으로 취업할 수 있는 기회를 균등하게 부여하여야 한다. 일반대학의 교직과정 이수자에 대하여도 일정한 비율 범위 내에서는 그 취업의 기회가 보장되어야 한다는 것은 앞에서 본 바와 같다. 그러나 법 제11조 제1항의 규정은 국·공립 사범대학 졸업자의 과잉공급으로 말미암아 사립 사범대학 졸업자 및 교직과정 이수자들이 교육공무원으로 취업할 수 있는 기회를 사실상 봉쇄하는 기능을 하기에 이르렀다. 이는 교사자격자 개인의 능력과는 관계없이 특정학교 출신이라는 사유와 국·공립 사범대학 졸업자의 과잉공급현상이라는 사정 때문에 사립 사범대학 졸업자 및 교직과정 이수자들이 교육공무원이라는 직업을 선택함에 있어서 중대한 제한을 가하는 것이 되고, 이러한 제한은 앞서 평등의 원칙에 관한 판단에서 본 바와 같이 이를 정당화할 근거가 없다. 따라서 법 제11조 제1항은 “모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다”라고 규정한 헌법 제15조에도 위반된다고 하겠다.

4. 예산상의 문제점

1) 경찰청사의 무상임대 문제

현재 지방경찰청은 지방자치단체의 토지와 건물을 무상으로 사용하고 있어 지방자치단체로부터 경찰청사 사용에 대한 사용료지불 요구와 매입 요구를 받고 있는 실정이다. 현재 경찰이 지방자치단체로부터 무상으로 사용하고 있는 재산(토지, 건물)은 총 58만 2천 평에 7,503억 원에 해당한다. 이중 토지가 48만 9천 3백 평에 6,674억 원이고 건물은 92,700평에 829억 원에 해당한다.⁴³⁾⁴⁴⁾

2) 교통범칙금의 목적 외 전용

현재 교통법규위반범칙금은 법원·검찰·경찰의 건물 건축을 위한 재원으로 사용되는 등 전액 국고로 전입되고 있어 교통범칙금이 교통난개선과는 무관하게 목적 외로 전용되고 있는 실정이다. 따라서 교통범칙금은 원래의 목적대로 도시 교통난해소, 공공주차장건설, 교통안전시설, 벽지노선, 환승시설 등 교통관리의 소요재원으로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

3) 시국치안에 치중한 예산편성

예산편성에 있어서 하나의 문제로서 정보비의 경우 범죄수사활동지원이나 예방경찰활동, 소년범죄예방활동, 교통안전활동, 경무활동지원비 등의 민생치안보다는 경호경비활동, 특공대운영, 대공활동, 외사정보활동, 치안정보활동, 통신활동, 진압경찰위문 등 시국치안에 훨씬 더 많은 예산을 편성하고 있다.

43) 경찰관서에서 사용중인 부지 및 건물 등 지방자치단체 재산에 대한 사용료지불 및 매입 요구와 관련하여 지역주민의 이익증진에 직접 연관되는 경찰업무, 예컨대 지방경찰관서의 시설제공 등에 한정하여 경찰청사에 대한 이용권을 국가경찰에 부여하는 방안을 검토할 수 있다. 즉, 경찰관서의 건축을 위해서는 부지선정이 매우 중요하다. 따라서, 경찰관서부지를 도시계획 또는 지역계획시에 공용지로 확보하고, 지방자치단체의 계획수립과정에서 이를 포함시키고 당해 부지의 이용권을 국가경찰에 부여할 수 있을 것이다.

44) 정균환, 『지방자치의 완성을 향한 자치경찰』, 서울, 신유영사, 1996, 148면.; 이런 이유로 인해 현재 경찰청에서는 무상으로 사용하고 있는 지방자치단체 재산을 점진적으로 매입하기 위해 기획예산처와 2005년도 경찰청 예산을 협의중에 있다.

5. 경찰법규상의 문제점

경찰법 제2조 2항은 경찰청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하기 위하여 시도지사소속하에 지방경찰청을 두도록 규정하고 있다. 지방경찰청장은 시도지사로부터 지휘감독을 받는 것이 아니라, 경찰청장의 지휘감독을 받아 관할구역안의 경찰사무를 관장하고 소속공무원 및 소속경찰기관의 장을 지휘·감독하는 것으로 규정되어 있다. 즉, 법상 시도지사의 지휘감독권을 배제하고 있어 시도지사소속하에 두는 법적 취지가 분명하지 않다는데 문제가 있다.

국가공무원인 지방경찰청장은 그 인사권이 대통령에게 있기 때문에 지방자치단체의 치안에 대하여 정치적 책임을 지고 있는 민선단체장과 갈등을 빚을 수밖에 없는 위치에 있다.

이상과 같이 우리나라의 중앙집권적인 국가경찰체제는 해방 이후 중앙집권적·일원적 조직체제로써 국가적 위기에 대처하고 질서유지에 주력하는 등 국가기능의 일부로서의 기능을 수행하여 왔으나, 조직과 기능면에서 지역사회 활동 중심적인 경찰활동을 강화함으로써 주민의 필요와 문제를 해결하는 등 지방의 특성에 따른 주민위주의 치안서비스공급행정을 구현하지 못해 왔다.⁴⁵⁾

6. 지방자치단체와 지방경찰간의 갈등관계

지방자치단체의 치안협조요청에 대하여 경찰이 미온적으로 협조하지 아니하거나 도로안전시설이나 도로표지판 설치를 할 경우 지방자치단체와 경찰이 의견을 달리할 경우, 또는 경찰비용의 부족을 지방자치단체가 부담하면서 아무런 경찰상의 권한을 행사할 수 없어 지방자치단체가 지원을 삭감하거나 중단함으로써 양자간의 갈등이 나타날 수 있다.⁴⁶⁾ 이는 치안행정만이 지방행정에서 분리되어 국가의 특별행정기관으로 하여금 담당하도록 함으로써 발생하게 되는 것이다.

45) 이상원, “한국경찰의 Community Policing 도입에 대한 전망”, 경찰대학논문집, 제17집, 1997, 427~429면.

46) 최병대·송광태·김현소, “서울시 자치시정의 구현을 위한 제도개선방안”, 서울시정개발연구원, 1996, 249면.

국가는 국민의 생명과 재산보호를 해야 할 의무가 있고, 지방자치단체 역시 그 지역 주민의 생명과 재산을 보호해야 하는 것이 가장 기본적인 의무이자 임무이다. 이는 지방자치단체에서 주민과 밀착하여 수행할 때에 보다 강력하고 효율적인 수행될 수 있다. 이와 같은 점에서 지방자치단체장이나 지방의원, 그리고 주민들이 민생치안에 대해 관심을 갖게 되는 것은 당연한 일이다. 주민과 밀접한 분야를 주민 스스로 결정·집행한다는 지방자치의 기본 형태이며, 주민 직선으로 선출된 지방자치단체장이나 지방의회 의원이 치안문제나 경찰관리에 대하여 단순한 관심만 갖는데서 벗어나 이젠 정치적 책임을 질 수밖에 없게 되는 것이다.

국가경찰제도하에서 경찰권은 국가기관에게 있으나 지역 주민은 지역치안문제의 해결을 지방자치단체장에게 요구하고 정치적인 책임을 묻는 경향이 있다. 지방자치단체장으로서 지역치안을 위한 일을 하려는 의지가 있어도 권한이 없기 때문에 할 수가 없어 권한과 정치적 책임간의 불일치가 생기게 되고, 지방치안에 대하여 지방경찰청은 오로지 국회와 중앙의 상급기관에 대해서만 책임을 지고 이들 기관이 지방경찰의 책임을 충분히 규명하지 않는 경우가 많아 경찰행정이 무책임행정으로 되는 경우가 많이 발생하게 된다.

7. 국가경찰의 효율성 저하

국가경찰은 지금까지 모든 문제를 해결해 왔다. 특히, 단순 지엽적인 성격의 방법활동에 가장 많은 경찰인력이 투입되어 정작 중요한 국가문제에 대해서는 해결을 하지 못하는 상황에 처하고, 이는 곧 국가경찰의 효율성 저하를 의미하게 된다. 또한 국가경찰체제 하에서 경쟁상대가 없는 경찰에게 자기혁신의 노력이 말뿐인 구호로만 그치게 되고 현대사회의 새로운 범죄나 다양한 문제해결을 위해 실험을 할 수 없게 된다.

이와 같이 현행 한국의 국가경찰제의 실태를 분석해 보면, 먼저 정치적 측면은 민주성의 관점에서 현행 국가경찰제가 시국안정기능에 보다 중점을 두게 됨에 따라 민생치안기능이 상대적으로 소외되어 대국민 봉사가 미흡하였고, 타기관에 의한 감독·통제업무가 많아 경찰행정의 자율성과 행정책임도 명확히 확보되지 않았으며 조직내부의 민주성도 결여된 다분히 경직된 조직구조를 지니고 있었다. 또한 정치적 중립성의 관점에서는

경찰인사의 자율성이 보장되지 않고 정치적 영향력에 민감하게 반응하였고 특히 치안총수의 지역적 편중이 심하게 나타났으며, 경찰 최고 심의·의결 기관인 경찰위원회가 독자성을 가지지 못한 채 유명무실하게 운영되므로 경찰의 정치적 중립성은 아직 보장되지 않았다고 할 것이다.

사회적 측면에서는 사회구조의 지방화·분권화 현상에 대해 우리나라 경찰조직은 외형상 일부 지방자치적 요소를 가지고 있으나 사실상 경찰청장을 정점으로하여 집행사무까지 경찰청에서 관여하는 강력한 중앙집권적 성격을 띠고 있어 최근의 지방화·분권화 경향과는 거리가 있었다. 그리고 지역사회와의 상호관계는 과거 권위적인 정권보다는 많이 나아졌다고 하지만 지역주민들은 여전히 경찰관과 거리감을 느끼고 있어 지역주민들과 화합을 통하여 경찰과 지역사회간의 관계 재정립이 요구되었다.

경제적 측면으로는 치안서비스의 지역공공재적 특성과 관련하여 주민들이 경찰에 요청하는 민원은 생활민원이 많아 지역적 성격을 많이 띠고 있으나 경찰행정이 아직 지역적 특수성을 제대로 반영하지 못하고 있었으며, 이에 따라 경찰자원 역시 중앙에서 일률적으로 분배되어 적절한 배분이 이루어지지 못하였다.

하지만 기능적 측면과 관련하여 범죄의 기동화·광역화·전문화 현상으로 인해 경찰의 범죄대응력의 제고를 위해 전국적 범위의 중앙집권적 경향이 요청되었고, 경찰행정이 갖는 급박성과 위기성 등 상황적 측면을 고려했을 때 강력한 지휘체계를 가진 국가경찰제가 보다 능률적이라 할 수 있었다. 다만 그동안의 경찰행정이 양적인 능률성을 강조한 나머지 체감치안 확보 등 질적 능률에는 미흡하였음을 지적하였다. 그리고 국가안보상 특성의 관점에서는 우리나라 경찰이 수행하는 국가안보관련 업무의 중요성으로 인하여 현행 국가경찰제의 모습을 유지할 수밖에 없었던 상황적 특수성이 있었다.

전반적으로 살펴보면 정치적·사회적·경제적 측면에서는 국가경찰제의 문제점이 많이 도출되었고 기능적 측면에서는 국가경찰제의 장점이 주로 분석되었다. 이를 다시 현행 국가경찰제의 문제점을 중심으로 크게 두가지로 분석하면, 대외적으로는 시국안정기능이나 국가안보기능에 치중하여 본연의 업무라고 할 수 있는 민생치안 등 대국민 봉사기능이 약화되었고 경찰조직이 정치적 영향력에 상당히 좌우되는 경향이 발생하였다. 또한 대내적으로는 경직된 조직구조로 인하여 치안서비스의 지역적 특성에 적절히 대응하지 못한 채 경찰자원의 효율적 배분이 저해되고 기능이 중복되어

지방자치라는 시대적 변화에 적응능력이 부족했다고 할 것이다.

제3절 한국 자치경찰제도 도입방안 및 일반적인 모형

1. 자치경찰제도 도입 방안

1) 자치경찰제도 도입의 필요성

지역사회 활동 중심의 경찰제는 현재 전세계 공통으로 이슈가 되고 있는 시민참여, 고객중심사상, 분권화 등의 사상이 경찰에도 반영되어야 한다는 여건 속에서 등장한 새로운 경찰행정의 추세이다. 이러한 새로운 경향은 더욱 확산될 것으로 보인다. 노무현 정부는 “지방분권과 국가균형 발전”을 참여정부 12대 과제 중의 하나로 꼽았다. 개혁의 기본방향을 권한의 분배와 지방의 균형발전 중심으로 바꾸어 나간다는 것이었다.⁴⁷⁾

이러한 목표를 구현하기 위해서 정부는 참여 정부, 지방분권화 등을 제시하였다. 정부의 이러한 거시적 개혁목표를 경찰분야에도 반영하기 위해서는 이제 기존의 경찰행정모형에서 탈피해야 한다. 과거의 우리나라 경찰은 계급중심의 명령체계, 지역주민과 의견교환이 일절 차단된 밀폐된 구조이자 경찰 수뇌부의 의사결정체제로 된 구조였다. 또한 과거 우리나라 경찰은 국가 경찰로써 국가의 존립과 사회의 체제유지에 주력하였고, 모든 인력과 예산을 그런 곳에 집중적으로 투입하였다.

반면 지역사회와 시민의 일상생활이 관련된 부분에는 상대적으로 등한시하였다. 지역주민 생활과 밀접하게 관련된 교통체증이나 교통사고, 줌도둑, 강·절도, 금품갈취, 등·하교 길 및 학교 내에서의 폭력, 폭력의 온상이 되는 유해환경 업소 등에 대한 단속도 이 범주에 속한다.

이러한 결과는 경찰의 긍정적인 이미지보다 부정적인 이미지를 더욱 많이 심어주게 되어 국민과 경찰과의 거리를 멀게 하였고, 불신의 벽을 높게 하였다. 참고로 조선일보와 한국생산성본부, 미국의 미시간 대학이 1998년

47) 자료출처 : 청와대(<http://www.president.go.kr/>)

국내 39개 업종 176개 기업과 공공기관에 대한 국가 고객만족도(NCSI: National Customer Satisfaction Index)를 조사한 결과를 보면, 경찰은 이 중에서 가장 낮은 등수를 받았다.⁴⁸⁾ 또한 최근의 기사에서 보듯이 일반인 1200명, 경찰관 1500명을 상대로 경찰의 청렴성과 신속성, 친절성, 공정성, 전문성, 인권의식 등 6개 분야로 나눠 경찰의 이미지를 물은 결과, 국민들이 매긴 종합 이미지평점은 50.74점에 불과했다. 친절성(54.80점)과 전문성(53.79점), 신속성(51.66점) 등은 간신히 50점을 넘었으나 공정성(47.10점)과 인권의식(48.42점), 청렴성(48.65점) 등에선 극히 나쁜 평가를 받았다. 그러나 경찰은 공정성(79.15점)과 친절성(76.92점), 청렴성(76.86점) 등에서 상대적으로 자부심을 느끼고 있는 것으로 나타나 국민들과 괴리현상이 나타났다.

특히 경찰과의 직접 접촉 경험이 있는 국민들이 그렇지 않은 국민들에 비해 경찰에 대해 더 나쁜 이미지를 갖고 있는 것으로 조사돼, 경찰의 대민 서비스에 문제가 있음을 시사했다. 경찰 이미지 조사에서 경찰과의 접촉경험이 없는 국민들은 종합평점 52.13 점을 줬으나, 경찰접촉 경험이 있는 국민들은 48.69점을 주는 데 그쳤다.⁴⁹⁾

21세기의 한국경찰은 이러한 이미지에서 탈피해야 한다. 지역중심의 경찰모형은 이러한 경찰의 변신에 매우 유용한 도구가 될 것으로 보인다. 앞에서 지적한 바와 같이, 지역중심의 경찰제 하에서의 경찰은 지역주민과 파트너로서 인식된다. 이와 같은 새로운 모형 하에서 경찰은 지역주민의 일부로 인식된다. 경찰관과 지역주민과의 차이점이라면, 일반 지역주민이 주민으로서 지역의 치안문제에 부분적으로 의무를 수행하는 것에 비해, 경찰관은 전업으로 시간을 투입하고 있고, 그에 따른 월급을 받는다는 것이 다를 뿐이다.

지역중심의 경찰제는 경찰의 업무가 지역주민의 의사에 의해 결정된다. 이는 일부 시민의 대표가 경찰기관의 위원회에 참여하는 것과는 차원이 다르다. 즉, 소수의 의견이 반영되는 것이 아니고, 실제로 무엇이 지역주민을 위한것인가에 대한 의견이 반영된다는 점이다. 이를 위해서는, 지역주민과 경찰과의 빈번한 접촉이 요망되고, 경찰관청 자체가 개방적이고, 접근성이 높아져야 한다. 이는 경찰관청이 일반 서민에게도 친근한 존재가

48) 조선일보, 1999. 3. 31.

49) 문화일보, 2004. 9. 24.

되도록 해야 한다는 것이다.

참고로, 현재에도 일선에서 방범 공청회라는 제도가 있다. 이는 경찰서 별로 분기에 한 번씩 지역주민의 대표들을 모아 놓고, 이들에게서 치안문제와 관련한 의견을 듣는 것이다. 이와 관련한 문제는 이러한 공청회가 경찰의 주도하에 일방적으로 이루어져, 일반 주민들은 이 제도에 대해 잘 모른다는 점이다. 또한 여기에서 제시된 의견에 대해 어떤 후속조치가 취해지는지에 대해서 지역주민은 잘 모른다는 점이다. 방범공청회가 경찰의 시혜적 차원에서 이루어지고 있기 때문이다. 이는 경찰이 대 지역과의 좀더 긍정적인 관계를 유지하기 위해서 실시하고 있는 것이지, 진정 경찰서비스의 중심축이 바뀌는 것은 아니다.

2) 자치경찰제도 도입의 전제조건

현재의 국가경찰제도는 경찰의 민주화나 정치적 중립화를 기대하기 어렵다. 우리나라에서 지역중심의 경찰제를 시행하기 위해서는 경찰기관의 철학이나 가치체계에 대한 변화가 있어야 하며, 이런 신념체계를 구현할 수 있는 제반 관리체계가 뒷받침되어야 한다.

지금까지 우리나라에서 국가경찰제도를 유지해온 이유로는 남북분단이라는 현실하에서 국가안보와 관련된 지휘체통의 필요성, 지방의 재정적 자립도의 빈약, 자치경험의 부족, 행정의 중앙집권화 경향,⁵⁰⁾ 정당의 지역연고에 의해 정치적 중립성 저해방지 등을 들고 있다.

그러나, 이러한 이유는 현재 복지국가를 지향하고 지방자치를 보장하고 있는 상황에서 그 근거가 정당성을 찾기 어려우며, 치안에 약하다는 논리 또한 설득력이 부족하다.⁵¹⁾ 따라서 경찰 본래의 기본이념에 부합하며, 지방자치화에 맞는 지방자치체경찰을 채택하여야 할 것이다. 지방자치체경찰 실현을 위한 관리체계로, 조직, 인력관리 및 구조, 예산, 감사, 권한구조, 교육, 업무처리방식 등이 뒷받침 되어야 할 것이다. 지역중심의 경찰은 지역의 치안수요에 밀착하도록 요구하고 있고, 이는 당연히 지역의 치안수요에 가장 적합한 관리체계를 갖추어야 가능하다. 이것이 가능하기 위해서

50) 이황우, "지방자치와 경찰의정치적 중립화 방안", 서재근 박사 회갑기념 논문집, 1989, 82면

51) 김경천, "경찰법 과연 100점 짜리인가?", 수사연구, 1991. 1, 35면.

는, 지역별 경찰기관장이 이와 관련한 상당한 재량권을 가지고 있어야 한다. 또한 지역 경찰기관장에 대한 인사권도, 지역주민을 위한 행정이 될 수 있도록 지역주민의 대표가 통제할 수 있어야 한다.

현재 우리나라의 경찰 현실은 이러한 면에서 매우 취약하다. 우선 지역 주민이 경찰을 통제할 수 없다. 일선 경찰서장이나 지방경찰청장은 중앙정부에 의해서 통제되기 때문이다. 이러한 구조하에서는 지방경찰기관장이 충성하는 대상은 결국 인사권자이거나 임명권을 가진자이기 때문에 이들이 지역주민의 이익을 최우선시 할 수 없고, 고객중심적 사고를 가질 수 없게 되는 것이다. 당연히 이는 지역중심의 경찰제를 시행하는데 있어, 핵심적인 걸림돌이 되는 요인이다. 관리체계도 마찬가지이다. 현 경찰체제 하에서는, 지방의 경찰기관장이 지역의 치안수요에 맞게 근본적으로 관리체계를 바꿀 수 없다.

따라서, 자치체경찰도입의 전제조건으로는 첫째, 지방자치의 정착이다. 자치체경찰제도는 지방자치의 효과적인 수행과 궁극적으로는 국민의 성숙된 자치의식과 경찰민주화의 의지가 필수적 요건이다.

둘째, 중앙경찰기관의 조정이 필요하다. 경찰의 중앙조직은 현재 행정자치부의 외청으로 독립은 되어 있으나, 형식상 독립이지 실질적으로는 행정자치부에 예속되어 있다. 따라서 경찰의 소속을 현재의 행정자치부 소속에서 국무총리소속하의 독립청으로 하여 정치적 간섭을 배제하여야 할 필요가 있다.

셋째, 지방경찰청을 국가기관으로부터 분리하여 자치경찰화하여 독립관청으로 하여야 한다. 즉 지도지사는 지방경찰청장을 임명하되, 직접적인 관리권은 지방경찰위원회에 부여하여 경찰이 관료화 되거나 정치에 개입되는 것을 방지하여야 한다.⁵²⁾ 경찰의 정치적 중립을 보장하기 위하여 경찰위원회 인선에 지방정치인이 개입할 수 있는 소지를 없애야 한다.⁵³⁾

넷째, 각 지방마다 지방의 실정에 맞는 경찰기본법을 제정해야 한다. 경찰의 민주적 관리와 운영을 보장하고 능률적으로 그 임무를 수행할 수 있도록 각 지방자치단체별로 경찰법에서 위임받은 범위 내에서 경찰조직 등에 관한 법령을 제정할 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 경찰위원회제도의 변화이다. 현재 행정자치부에 경찰위원회를

52) 정세욱, “지방자치시대 경찰의 위상과 역할”, 한양대, 지방자치연구소 지방자치정보 제61호, 1996, 62면.

53) 박병식, “일본경찰조직의 변천과 현황”, 치안연구소, 치안정책연구 제9호, 1993, 102면.

설치하고 있으나 이 위원회는 경찰인사에 대해 전혀 관여하는 권한이 없고, 위원의 임명에 있어서는 행정자치부장관이 임명하게 되어 있으므로 이러한 경찰위원회제도가 실질적인 권한을 가지는 합의제 행정기관으로서 경찰청을 관리할 수 있는 위원회제도의 개선이 필요하다. 그리고 지방경찰의 경우에는 지방경찰위원회를 설치하여 경찰사무에 주민의 대표의사가 반영되도록 하여야 하며, 지방경찰청을 관리할 수 있는 권한을 부여하여 통제와 견제기능을 충실히 하게끔 하여야 한다. 이러한 경찰위원회제는 민주성과 중립성을 보장하고 각계의 전문가의 의견을 수렴할 수 있다. 자치체경찰의 도입과 관련하여 지방자치에 대한 국민의식의 성숙도 전제조건인 하나라 볼 수 있으며,

마지막으로 현행 검찰이 독점하고 있는 수사구조를 개선해야 한다. 수사구조 개선이 없이 단순한 제도상으로만 자치경찰로 분리할 경우, 경찰의 임무를 제대로 실행할 수 없을 뿐만 아니라, 경찰의 목적을 달성할 수 없다. 따라서 수사구조를 개선하여 경찰에 수사권이 돌아가야만 자치경찰을 정착화하여 지방자치경찰의 이념을 달성할 수 있는 가장 중요한 요소라 할 수 있다.

자치경찰제를 도입함에 있어서 광역범죄나 긴급사태시에 효율적으로 대처하기 위하여는 중앙에 국가경찰을 두어야 하며, 평상시에는 지방자치단체가 경찰업무를 수행할 수 있도록 하는 경찰의 이원화 제도가 필요하다.

2. 자치경찰제도의 일반적인 모형

1) 자치경찰조직구조

(1) 시도경찰위원회

「경찰청 개정안」 제18조는, 광역시도단위에 시도경찰위원회를 설치하여 시도경찰사무를 담당하게 하고 있다. 위원회는 위원장을 포함한 5인의 위원으로 구성한다.

① 독립적 합의제기관

우리나라의 경우, 대부분의 연구들은 자치경찰을 자치단체장 직속기관이나 보조기관으로 두는 것에 대하여 부정적인 입장을 보이고 있다. 이는 수사 등 경찰의 법집행업무에 있어서 지방정치인, 지방의 토호세력 등에 의한 영향력 행사가 공정한 법집행의 장애가 될 수 있다는 데 기인한다. 그동안 경찰의 정치적 중립성 문제는 기회 있을 때마다 제기되어 왔던 쟁점 사항으로서 자치경찰이 정치인인 시도지사로부터의 중립성까지도 보장할 수 있도록 독립기관으로 설치하는 것이 바람직하다고 본다.

그리고 과거 중앙집권적인 국가경찰이 정치적 영향력으로 인하여 시국치안에 치중함으로써 민생치안에 소홀했던 전철⁵⁴⁾을 되풀이하지 않기 위해서도 자치경찰의 자치단체장으로부터의 정치적 독립은 필요한 것이다. 결국 경찰의 정치적 중립성과 민주성을 보장하기 위해서는 국가 및 시도 모두 합의제기관인 경찰위원회를 설치하고, 경찰위원회의 관리하에서 경찰청과 시도경찰청이 집행업무를 담당하도록 하는 것이 바람직하다.

② 위원회의 권한

자치경찰제의 성공적 운영을 담보하는 최대의 관건은 시도경찰위원회의 자율성 확보와 시민통제장치를 통하여 자치경찰이 민주성과 중립성을 유지하는데 있다고 생각한다. 특히 자치단체의 자치경찰에 대한 관여권을 제한하는 우리 현실에서는 주민에 의한 통제가 중요하며, 이러한 주민통제기능을 시도경찰위원회를 통하여 구체적으로 실현해야 한다. 따라서 시도경찰위원회가 시도지사 및 국가와 견제 · 균형적 관계를 형성하면서, 실질적으로 시도경찰청을 관리하도록 그 위상을 보다 강화할 필요가 있다.

이를 위해서 시도경찰위원회의 심의 · 의결사항을 구체적으로 명문화하여 그 기속력을 강화하는 한편, 경찰행정을 통제하기 위한 위원회의 자체 의안발의권을 제도화할 필요가 있다. 그리고 경찰위원회의 의결사항에 대한 지방경찰청의 집행을 강제할 수단도 보유하게 해야 한다.⁵⁵⁾ 또한, 위원

54) 과거 국가경찰이 민생치안을 소홀히 한 가장 큰 이유 중의 하나는 민주화과정의 정치적 혼란속에서 경찰은 정권안보를 위한 시국치안에 인력과 장비 등 자원을 집중시킴으로써 민생치안에 소홀할 수밖에 없었다. 이러한 측면에서 경찰의 정치적중립을 통한 민생치안의 실질적인 확보가 중요시되는 것이다.; 최종술, 『경찰인사관리론』, 서울, 대왕사, 2003, 118면.

회의 임무수행을 지원하고 전문성을 강화하기 위하여 자체 사무처를 설치하고 전문위원을 두도록 해야 한다.⁵⁶⁾ 자치경찰에 대한 주민참여 및 통제를 강화하기 위하여 위원회 소속으로 경찰관련 민원해결기구를 설치하여 민원조사권을 부여하고, 시도경찰위원회에 시도경찰청의 경정 이하 경찰관에 대한 징계권고권을 부여하는 방안도 적극 검토해야 할 것이다.⁵⁷⁾

(2) 지방경찰청

시도경찰위원회에는 시도경찰청을 두고, 시도경찰위원회의 권한으로 되어있는 사무를 개별적 · 구체적으로 집행하게 한다. 시도경찰청장 소속 하에 경찰서를 둔다. 시도경찰청장도 경찰청장과 마찬가지로 2년 정도의 임기를 보장하는 것이 좋을 것이다.

(3) 경찰서

광역시도단위에만 자치경찰제를 실시하게 되면, 경찰서는 시도경찰청의 하급기관으로 설치된다. 하지만 자치경찰의 고유사무인 실제 주민생활과 관련된 업무는 대부분 경찰서를 중심으로 이루어진다는 점에서, 광역시도단위와 기초자치단체인 시 · 군 · 자치구 단위의 자치경찰제 동시시행이 바람직하다는 의견을 고려할 필요가 있다. 따라서 경찰서 단위에도 주민참여 및 통제가 보장될 수 있도록 자치경찰적 메커니즘을 확충할 필요가 있다. 「경찰청 개정안」도 이를 고려하여 주민의견을 반영하기 위한 「자문회의」를 두도록 하고 있지만, 단순 자문기관으로는 주민참여와 주민통제기능을 충족시키기 어렵다. 경찰서 단위에 설치되는 주민참여기구도 그 실질적 기능을 강화하고, 기초자치단체인 시군의회 의원을 포함시키는 한편, 주민참여기구의 대표가 시도경찰위원회에 출석하여 발언할 수 있도록 하여 실질적인 주민참여와 통제가 가능한 기구로 발전시켜야 한다.

2) 자치경찰인사관리

55) 지방자치법 제157조의2와 같은 취지에서 시도경찰청장에 대한 직무이행명령 제도 등 직접적 지휘감독권한을 부여할 필요가 있다.

56) 김성호 외3, “자치경찰제의 준거틀과 모형설계”, 한국지방행정연구원, 1999, 40~42면.

57) 징계권은 여전히 시도경찰청장의 권한으로 하지만, 시도경찰청장은 시도경찰위원회의 징계권고안에 특별한 사유가 없는 한 이를 거부할 수 없도록 의무화할 필요가 있다.

자치경찰조직을 합의제로 하거나 독임제로 할 경우 그 위원 또는 장을 주민들의 선거에 의할 것인가 지방자치단체장이 직접 임명할 것인가 혹은 지방의회의 동의를 얻어 임명할 것인가의 문제도 중요하다.

시·도경찰위원회 위원들을 주민들이 직접 선출하게 되면 민생치안을 도모하는 데 전력하게 되어 자치경찰의 요청에 부응할 수 있게 된다. 그러나 경찰에 대한 전문지식이나 경험이 없는 자가 위원으로 선출될 우려가 있고 선거에 따르는 부작용이 있게 되어 선거제는 바람직하지 못하다. 경찰위원회 위원을 임명제로 하는 경우에도 시·도지사가 지방의회의 동의를 얻어 임명할 것인지 아니면 직접 임명할 것인지는 나라마다 상이하다. 자치경찰제가 주민의 의사를 지역경찰활동에 적극적으로 반영하며 중앙으로부터의 과도한 간섭과 통제를 방지하는 것이기도 하지만 정당의 공천을 받아 선출되는 시·도지사가 정치적 이용 가능성을 억제하는 것도 중요한 목적이므로 시·도지사가 그 관할구역의 피선거권자 중에서 당적 이탈 후 3년이 경과된 자, 금치산자 등 국가공무원법상 결격사유가 없는 자 중에서 경찰위원을 임명하되 지방의회가 추천한 자 2인과 국가경찰위원회에서 추천한 자 2인을 임명하는 것이 지방자치의 취지에는 다소 미흡하나 지역분할구도를 타파할 수 있을 것이다. 민주성 확보를 위하여 위원의 반수는 국회의원(국가경찰위원회)이나 지방의회의원(지방경찰위원회)으로 구성하자는 주장도 검토할 부분이다.⁵⁸⁾ 하지만 시·도경찰위원회위원을 정당에서 추진하는 형태는 우리나라의 현실에 비추어 지양되어야 한다.⁵⁹⁾

시·도경찰위원회 위원수는 일본의 경우 5인, 영국의 경우 17인으로 하고 있으나 우리 나라의 경우 7인정도로 하는 것이 좋을 것이다. 임기는 영국의 경우 4년이고 연임이 가능하며, 일본의 경우 3년으로 하고 재임할 수 있다. 우리나라는 자치단체장의 임기보다 길게 5-6년으로 하여 자치단체장의 교체에도 불구하고 일관성 있게 경찰을 운영할 수 있도록 하자는 주장도 있다.

그러나, 일본의 경우와 같이 3년으로 하되 연임할 수 있도록 하는 것이 위원의 비전문성을 극복할 수 있으며 또한 정책의 일관성이라는 측면에서도 바람직하다. 시·도경찰청장은 시·도경찰위원회의 재청으로 시·도지사가 임명하는 방법이 이상적이지만 시·도지사가 정당인이며, 우리나라의

58) 정진환, 『경찰행정론』, 서울, 대영문화사, 1998, 21면.

59) 일본에서는 위원의 임명에 대해서도 도도부 및 지정현에 있어서는 5인의 위원중 3인 이상, 지정현 이외의 현에 있어서는 3인의 위원 중 2인 이상이 동일 정당에 소속하여서는 아니 되도록 하여 정당인도 위원이 될 수 있도록 하고 있다.

정치수준이 낮은 점을 고려할 때 아직은 지방수준에서 경찰청장을 공정하게 선임할 수 있는 수준에 이르지 못하였다고 판단된다.

따라서 첫 단계로 국가경찰위원회가 시·도경찰위원회의 동의를 받아 시·도경찰위원회 위원 중에서 임면토록 하는 방법이 바람직하다는 의견⁶⁰⁾도 있으나 시·도경찰위원회 의원중에서 시·도경찰청을 임면토록 하는 것은 시·도경찰청장이 전문직이라야 하고 경찰내부에서의 최소한도의 위계질서 유지의 필요로 경찰에 종사한 경력과 자격이 구비되지 않아 바람직하지 못하다고 생각되며, 전문적 지식과 위계질서를 갖추어야 하기 때문에 최소한 경찰에 20년이상 근무한 경력과 경무관이상 출신 경찰관이나 현직 자격을 갖춘 경찰관은 선거공고전에 퇴직을 하여야 하고 부장검사이상 출신자중에 자격을 주어 지방자치시대에 과감하게 선거제를 도입하여 도경찰청장 선거는 도지사와의 런닝메이트제로 하는 방안과 도경찰청장 후보가 3인 이상일 때는 도소속경찰관의 1차선거에서 1, 2위 후보를 선출한 후 도 주민의 선거에 의해 최종 선출하는 방안을 도입하는 것도 검토해 볼 필요가 있다.

경찰서장은 시·군·자치구 경찰위원회의 제청으로 시장·군수·구청장이 임명하되 시·도경찰위원회의 승인을 받도록 하자는 방안⁶¹⁾도 있으나 기초자치단체까지 경찰위원회를 둘 경우 주민참여 및 통제를 보장할 수 있으나 광역치안수요의 대응 및 비효율을 극복하기 어렵고 또한 시·도경찰위원회의 동의를 받을 경우 정실에 치우칠 우려가 있으며 만일 동의를 받지 못하면 최일선 집행관청인 경찰서의 업무수행에 막대한 지장을 초래할 가능성이 있게 된다. 또한 기초자치단체장이 경찰서장을 임명한다는 것은 경찰의 사기 저하는 물론 경찰서와 기초자치단체의 관할구역도 일치하지 않기 때문에 혼란만 가중될 것이다.

따라서 경찰서장은 시·도경찰청장의 제청으로 경찰청장이 임명하는 것이 바람직하다. 경찰서단위에 경찰위원회를 두지 않는 대신 주민의 의사를 반영하고 주민의 협력을 받기 위해서는 자문회의를 두는 것이 바람직할 것이다.

자문회의는 자치단체장과 지방의회의 추천 그리고 지방행정과 치안행정에 관한 학식과 경험이 있는 자로 구성하고 현재의 경찰협력단체는 정비하여 실질적인 지역사회 경찰활동을 전개해 나가야 할 것이다.

60) 정세욱, 『한국지방자치의 과제』, 서울, 법문사, 1997, 169면.

61) 이기우, 『지방자치이론』, 서울, 학연사, 1998, 32면.

한편 내부인사에 있어서는 경찰조직은 앞에서 살펴본 것처럼 시험에 지나치게 많이 의존한다는 점에 문제가 있다. 경찰조직에서 시험승진에 지나치게 의존한 결과 승진시험준비에 적합한 보직을 찾게 되고, 업무를 도외시한 채 시험준비에 몰두하는 폐단을 가져오게 한다. 또한 필기시험에 필요한 지식의 단순한 암기에 머물러 실무능력과 관련이 적다.

따라서 자치경찰제하에서는 시험위주 승진제도의 변화와 함께 승진시 반영하는 근무성적평정의 비중을 높여야 한다. 업무수행태도가 훌륭한 사람을 우대하여야만 바람직한 직무수행태도의 향상을 가져올 수 있기 때문이다. 그러나 이는 근무성적평정이 어느 정도 객관적이고 공정하게 이루어진다는 전제가 필요하다.

또한 지역의 실정을 무시한 전국적인 일제·특별·집중단속 등은 지역의 실정을 무시한 경찰인력의 낭비이다. 지역실정을 무시한 경찰인력의 운용은 지역의 치안수요에 적합한 창의적이고 현상중심의 경찰인력 투입여력이 제한되고 있다는 점을 고려하여 부득이한 경우를 제외하고는 일선 자치경찰행정기관의 장에게 경찰인력 배치를 위한 인사권한을 실질적으로 부여할 필요가 있다.

3) 자치경찰예산

자치경찰 운영경비는 원칙적으로 자치단체에서 부담하고, 자치경찰에서 위탁을 받아 수행하는 국가경찰 사무에 소요되는 경비는 국가에서 부담하는 것이 재정관리의 기본원칙이나 우리나라 지방재정의 열악한 재정자립도 등을 감안할 때 자치경찰의 운영에 소요되는 비용의 상당부분을 국가에서 지원하지 않을 수 없을 것이다.

사실 자치경찰제도의 시행이 아직도 시기상조라는 자치경찰 불가론의 논거는 대체로 열악한 지방재정을 가장 큰 이유로 들고 있으며, 국세와 지방세의 세입구조에 대한 대폭적인 개편이 있기 전에는 당분간 해결이 어려운 실정이다. 따라서 자치경찰제정의 운영에 있어서는 각 시도경찰에 경찰경비특별회계를 설치하되, 경찰청에서 ‘시도 경찰경비 특별회계 재무회계규칙’을 재정하여 규칙에 따라 재정부운용표준안을 작성하고, 매 회계연도마다 예산편성지침을 수립하여 시달하는 방식으로 운용하여야 할 것이다.

자치경찰을 운용함에 있어서 소요되는 재원을 조달하는 방법은, 국고지원금과 자치단체의 자체부담금 그리고 교통범칙금 등 자치경찰의 자체수

입으로 충당할 수 있을 것이다. 국고지원금은 국고에서 자치경찰에 지원되는 교부금으로 운용함을 원칙으로 한다. 교부금의 교부방법은 매년 경찰공무원의 숫자를 기준으로 하여 산출한 금액에다가 경찰관서수와 범죄발생건수 및 관할 주민수 등을 고려하여 산출한 보정계수를 합산하여 경찰재정수요액을 산출하여 교부한다.

국고보조금은 국가와 시도 상호간에 이해관계가 있는 경찰시책을 추진하기 위하여 책정하는 것이다. 국가부담금은 자치경찰에 근무하는 국가직 공무원의 인건비 및 방위비, 국가위임사무의 수행경비 등을 위하여 국가에서 지급되는 금액을 말하며, 자치경찰을 운용함에 있어서 국고지원금 외에 지역치안의 확보를 위하여 소요되는 자치경찰의 소요경비는 지방자치단체에서 자체 재원으로 편성되는 자치단체전입금의 형태로 부담하여야 할 것이다. 그러므로 지방재정법을 개정하여 도로교통법에 의한 교통범칙금이나 경범죄처벌법에 의한 경범 범칙금 등은 시도경찰의 자체수입으로 경찰예산에 편성하여 이를 운용할 수 있도록 해야 한다.

4) 업무감독

(1) 자치경찰에 대한 감독

자치경찰제를 실시하더라도 국가전체의 통일적인 경찰권의 행사를 보장하고 경찰업무의 효율화를 도모하기 위하여 국가의 자치경찰에 대한 감독은 필요하다.

그러나 개개의 사무집행에 대하여 강력한 지휘·감독을 할 경우 자치경찰의 취지는 퇴색될 수 밖에 없다. 따라서 자치경찰에 대한 감독은 필요최소한도의 범위 내에 국한되어야 할 것이다. 감독기관은 지방경찰이 위임사무로 처리하는 범위 내에서 합법성뿐만 아니라 합목적성에 대한 감독권까지 갖도록 한다. 사후적인 교정·감독수단뿐만 아니라 사전적 감독수단으로써 지휘권도 갖는다. 다만 자치사무에 대해서는 합법성의 감독권만 가진다고 보는 것이 타당할 것이고, 경찰청장은 경찰청 소관사무에 관해서·도경찰청을 지휘·감독한다(경찰법 제11조).

(2) 업무의 협조

지방자치경찰은 자율적으로 관할구역내의 치안질서유지를 위하여 책임치안행정체제를 확립하지 않으면 안된다. 그러나 경찰사무의 광역적인 성격으로 인하여 공조를 하지 않으면 경찰업무의 능률화는 기대할 수 없게 된다. 실례를 들면 관내에 사회적 파장이 큰 연쇄살인사건이나 폐강도 사건 등 중요사건이 발생하였을 때 이를 검거하기 위하여 타지방경찰청에 범죄정보 등 자료의 교환, 수사·체포의 공조 등 협력이 필요할 때가 많다. 그리고 관내에서 대규모 집회 및 시위가 발생할 경우 이를 진압하거나 검거활동을 할 경우 시 경찰청 또는 타지방경찰청에 경찰력지원 및 검거활동 협조 등 원조를 요구할 때가 많다.

이때 협조 요청 또는 원조를 요구받은 지방경찰청은 경찰청의 조정에 의거 경찰력 또는 장비 지원, 공조체제유지 등을 할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 그리고 경찰청장은 국가치안유지를 위하여 시도경찰청의 필요사항에 대하여 시도경찰청장을 지휘·명령할 수 있고 긴급조정·통제 등을 행사할 수 있는 근거규정도 함께 마련해야 한다.⁶²⁾

62) 정균환, 『경찰개혁 下』, 서울, 좋은 세상, 1988, 26면.

제3장 외국의 경찰제도 및 수사구조

주요 선진국들의 자치경찰제도와 수사구조를 고찰해 보는 것은 우리나라에서 자치경찰제 도입을 할 때 상호 다른 기관의 독립 외청으로 되어 있는 검찰과 경찰임에도 불구하고 두 기관이 상명하복으로 되어 있는 수사구조의 합리적인 개선방안을 마련하는데 도움이 될 수 있을 것이다. 각 국가마다 역사적, 문화적, 정치적 배경과 인종적 성격이 다르므로 선진국의 자치경찰제와 수사구조가 다른 나라들에 비해 더욱 우월하거나 완벽하다고는 할 수 없다.

그러나, 현대 민주주의 사회에서 가장 선진화 되고 검증된 선진국들의 사례를 살펴봄으로써 우리나라 경찰에 어떤 자치경찰제를 도입하고, 또한 어떤 방법이 가장 합당하고 합리적인 수사구조 개선방안인지 전망할 수 있고, 더욱이 현대 형사사법과 형사정책의 목적이 범죄자의 사회복귀와 범죄피자의 피해회복으로 변해가는 큰 물줄기에 수사기관도 이에 부응해야 할 필요성이 있어 선진경찰제도의 양대 축인 영미법계의 영국,미국과 대륙법계의 프랑스,독일 및 영미법계와 대륙법계 양자를 절충한 일본의 선진경찰제도를 비교 고찰해 보고자 한다.

제1절 영국

1. 경찰제도

오늘날의 영국경찰은 관료가 아니라 다른 시민을 위하여 봉사하는 시민의 일원으로 생각되고 시민적 자유의 존중과 법 집행의 능률을 겸하는 이상적 경찰로 알려져 있다. 영국경찰은 그 임무의 근거를 Common Law와 형평성(equity)에 두고 있으며 범위는 전통적으로 평화유지 즉 일반 치안과 범죄수사에 국한되고 있다. 이는 경찰의 임무를 소극적으로 이해하는 경찰 소극설에 일치하며 시민의 자유를 침해하지 않는 민주적 개념이라고도 볼 수 있다.

영국은 영·미법계의 종주국으로서 그 경찰제도는 전통적으로 지방자치 경찰제도로서 내무성 직속의 수도경찰청(The Metropolitan Police)과 북아일랜드 경찰을 제외하고는 전국의 경찰이 자치제경찰로 운영되고 있으며, 전국 통일을 요하는 경찰업무와 경찰기관에 협조가 필요한 업무 등에 관해서는 내무성이 직접 조정·통제한다.

영국경찰은 국가경찰인 수도경찰과 지방경찰인 시경찰(County Police), 특별시경찰(County Borough Police) 그리고 병합경찰(Combined Police Force)로 대별된다.

영국경찰의 관할지역별 경찰조직과 경찰경비 현황은 다음 <표 2-3>와 같다.

<표 3-1> 영국의 관할지역별 경찰조직

관할지역 (Police Area)	경찰관리자 (Police Authority)	책임자 (Chief Officer)	경찰경비 출처 (Police Fund)
수도경찰청 관할지	내무성장관 (Home Secretary)	수도경찰청장	수도청기금
런던시	시의회 (Common Council)	런던시 경찰청장	시비 및 반액정부 부담
주(county)	주경찰위원회 (Police Commitee)	경찰국장	주기금 및 반액 정부부담
특별시	시공안위원회 (Watch Commitee)	경찰국장	일반지방세 및 반액 정부부담
병합지역	병합경찰위원회 (Combined Police Authority)	경찰국장	병합경찰기금 및 반액 정부부담

자료 : 김형만 외8인, 『비교경찰제도』, 서울, 법문사, 2003. 335~348면 요약.

1) 중앙경찰

(1) 수도 경찰청

수도경찰청(The Metropolitan Police: 런던 경찰청)은 내무성 직속의 유일한 국가경찰로서 경찰청장은 내무부장관의 제청으로 국왕이 임명하고,

관할구역은 런던시를 제외한 광역런던지역과 인접주의 일부를 관할하며 버킹검에 대해서도 행동이 허용되고 있다. 세계 속의 도시인 런던에 대해서는 그 임무가 외교상 또는 국가상의 비중이 크기 때문에 전통적으로 자치제경찰인 영국에서 수도경찰청은 특별히 국가경찰로 설치하게 된 것이다.

(2) 북아일랜드 경찰

1922년 아일랜드 독립 후에는 북아일랜드는 영국령으로 남아 있으며 영국에 저항을 계속하고 있다. 북아일랜드 경찰은 내무부장관 직속의 강력한 국가경찰로 구성되어 있다. 북아일랜드 경찰은 헌병대 체제를 가진 왕립 아일랜드경찰의 전통에 따라 처음부터 민간경찰의 통상적 임무의 재산·생명의 보호, 범죄예방, 진압 등 일반적 임무와 관할구역 내외에서의 무장 반란과 폭동의 진압임무를 함께 수행하는 이중의 업무를 담당하고 있다.⁶³⁾

2) 자치경찰

영국에서의 경찰사무는 북아일랜드 지역을 제외한 모든 지역의 경찰행정은 지방자치단체가 책임지는 자치경찰제도이다. 경찰관은 순경에서 경찰청장에 이르기까지 예외없이 지방자치단체가 임명하는 지방공무원이다. 영국의 지방경찰의 관리기관은 지방의회의 의원과 치안판사로 구성되는 경찰위원회(Police Authority)이며, 지방경찰의 최고책임자는 내무부장관의 동의를 얻어 경찰 관리기관이 임명하는 지방경찰청장(Chief Constable)이 있고, 그 밑에 차장(Deputy Chief Constable)을 1명 둔다.

지방의회와 지방경찰청의 관계는 지방의회는 경찰위원회 17명 중 9명을 선임하고, 3명은 그 지역치안판사 선임위원회에서 지역 치안판사 중에서 임명한다. 나머지 5명은 별도의 선발위원회에서 지원자중 최종 선발하는데 최종선발 대상인원의 4배수를 선발하여 내무장관에게 제출한 명단 중 내무장관이 1/2을 선정하여 지방의회와 치안판사선발위원회에서 선임한 12명의 경찰위원에게 제출하면 이 기존 경찰위원들이 최종 선발한다. 지방의회는 지방 치안관련 질의·답변요구를 하지만 경찰의 지휘·운영에는 관여하지 못하며, 경찰청장에 대해서는 출석요구를 할 수 없다.

63) 김형만 외 8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 법문사, 2003, 306면.

지방경찰의 예산에 대해서는 “경찰기금(Police Fund)이라는 독립된 재정으로 운영되는데 이 ”경찰기금“을 편성·운영하는 권한과 책임은 경찰위원회가 가지고 있다.⁶⁴⁾

영국의 자치경찰은 크게 주 경찰(County Police), 특별시경찰(County Borough Police)과 병합경찰(Combined Police Force)로 나뉘어 진다.

(1) 주경찰

주경찰(County Police)은 영국의 지방경찰 중에서 특별시와 같이 유력한 자치단체이나, 경찰권은 주의회 의원과 지방법원 판사로 구성된 경찰위원회(Police Committee)에 속한다. 경찰위원회에서 내무성장관의 승인을 얻어 경찰국장을 임명하고, 경찰국장은 주경찰을 통할(統割)하며 부국장이하의 경찰관을 임명하고 경찰업무에 관하여 산하 경찰을 지휘·감독하고 위원회에 보고서를 제출한다. 한편, 주경찰은 경찰위원회에서 임명하지만 일단 취임하게 되면 위원회의 간섭을 받지 않고 독립하여 운영을 담당한다.

(2) 특별시 경찰

특별시 경찰은 자치경찰로서公安위원회(Watch Committee)제도를 가지고 있으며, 이는 시장과 시의회에서 선임된 시의원으로서 구성되었고, 주경찰국장과는 달리 경찰국장은 제도상 권한이 없고公安위원회가 경찰권 행사의 중심이된다.

(3) 병합경찰(Combined Police Force)

1946년 경찰병합법에 의하여 설치된 것으로서 주 또는 특별시들이 경찰업무만을 단일조직으로 통합한 것이다. 병합경찰 설치의 근본목적은 경찰업무의 능률성 향상에 있다. 교통통신의 발달과 범죄의 광역화에 따라 이에 대처하기 위하여 인구 10만 미만의 자치단체 업무 중 경찰만을 통합하여 합동계획이 정하는 바에 따라 합동지역을 관할한다.

64) 영국 “경찰 및 치안법원에 관한 법률 1994”(Police And Magistrates' Courts Act 1994)참조.

3) 영국경찰의 특성

영국경찰의 특성은 첫째, 외형적으로는 지방분권주의에 의한 자치경찰을 운영함으로써 주민의 참여와 치안 서비스의 확대를 도모하는 동시에, 실질적으로는 내무부의 영향력을 강화하여 중앙통제장치를 강화함으로써 민주성과 효율성을 동시에 추구하는 절충적인 입장을 보이고 있다.

둘째, 지방의회는 경찰위원회의 선임과 지역치안과 관련된 답변을 요구할 수는 있으나 경찰의 지휘운영에는 간여할 수 없으며, 지방경찰청장에 대해서는 출석요구를 할 수 없게 하고 있어 지방의회의 간섭을 적절히 규제하고 있다.

셋째, 런던시 경찰에는 시의회, 각 군과 통합지역에는 경찰위원회, 특별시에는 공안위원회 등을 설치하여 경찰을 관리, 운영하는 민주적인 경찰위원회제를 취하고 있으며, 정당정치와 분리되어 중립성을 유지하고 있다.

넷째, 영국경찰은 치안질서유지 임무 외에 사범경찰사무도 경찰의 고유업무로 되어있다. 즉, 영국경찰에게는 전통적으로 독자적인 범죄수사가 가능한 수사권이 부여되고 소추권을 행사할 수 있다.⁶⁵⁾ 이점이 대륙법계 국가경찰제도를 채택하고 있는 독일, 프랑스와 대조적인 면이다.

2. 수사구조

영국에서는 범죄의 수사는 기본적으로 경찰의 책임과 권한 하에 행해지며, 모든 시민은 경찰관이 범죄를 예방하고 범죄자를 밝혀내기 위해 행하는 수사활동에 협조할 의무를 지고 있다.⁶⁶⁾ 이것은 영국이 자치체인 읍·면이 국가에 앞서 발달하고 그 자신이 모든 권한을 가지는 것으로 생각하였고, 자치체의 질서유지, 범죄수사는 총괄적으로 경찰업무에 속하였기 때문이다.

따라서 경찰만이 독자적수사권과 각종 영장청구권을 행사하고 체포·구속된 피의자에 대해 무혐의처분·훈방조치·벌금부과⁶⁷⁾를 하거나, 사안에

65) 김형만 외 8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 법문사, 2003, 319~322면.

66) 박창호 외 4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004, 418면.

67) 과속 등 교통법규위반을 포함한 특정한 경미범죄의 경우에는 정복경찰관이 ‘위반행위에 해당하는 정액벌금을 치안법원에 납부하도록’요구하는 고지서를 발부하게 된다. 기한 내에 벌금을 납부하게 되면 사안은 종결된다. 다만, 위반행위가 면허행정상의 벌점을 수반

따라 소추할 수 있는 권한이 있다. 68)

전통적인 사인소추원칙에 따라 개인 또는 경찰이 소추권을 행사하여 우리 검찰처럼 수사권에다가 기소권까지 보유하고 있었지만, 그 결과 고문 및 강압수사 문제가 대두되고 수사를 행한 이가 기소까지 하게 됨으로 인해 기소에 있어 객관적인 시각이 결여된다는 지적에 따라 1985년 기소법이 제정되고 경찰로부터 기소권을 넘겨받아 기소업무를 전담하는 ‘국립기소청’(Crown Prosecution Service : CPS)이 탄생하게 된다.69)

따라서 국립기소청 창설과 함께 생겨난 영국의 검사는 경찰에 대한 수사지휘권은 없고 경찰에 대한 법률자문역할과 공소준비 및 제기 등 소추권만 있으며 경찰과 검사는 상호 의견교환·자문의 대등협력관계를 유지하고 있다.70)

한편 영국의 국립기소청(CPS)은 기본적으로 경찰의 기소에 대한 자문을 위하여 창설되었으며, 전국적법적용의 통일성을 기해야 하는 CPS에 대하여 조차 지방분권화를 더욱 확대해야 한다는 논쟁이 불붙고 있다.

이는 영국에서는 수사권은 당연히 전적으로 경찰에게 있으며, 영국의 검경론쟁은 오히려 기소권을 검경간 어디에 두느냐, 즉 어떻게 하면 기소를 제대로 할 수 있느냐에 초점이 맞추어져 있는 것이며, 신속한 사건처리를 위하여 경찰과 CPS가 “상호협력” 관계를 위한 각종 방안이 모색되고 있는 것이다.71)

영국에서의 경찰과 검찰의 관계72)를 그 임무와 권한을 중심으로 살펴보면, 영국경찰은 ① 범죄예방, ② 불심검문, 체포 및 유치, 피의자조사, 증거수집등의 수사, ③ 소추, ④ 일부 경미사건의 공소유지등의 권한과 임무를 가지고 있다.

이에 비해 검찰은 ① 공소제기, ② 경찰의 소추에 대한 시정, ③ 범죄수사에 있어서의 사법경찰관리의 감시와 조언 등의 권한과 임무를 가지고 있다.

즉 수사에 관해서는 경찰이 독자적 판단과 책임하에 전담하고, 검사는

하게 되는 경우에는 별점이 병과된다. 통고처분을 당한 운전자는 이의를 제기할 수 있다.

68) 박창호 외 4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004, 428면.

69) 박창호 외 4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004, 418면.

70) 수사단계에서는 검찰이 감독권을 가지지 못함을 명백히 한 판례로는 R. V.Croydon Justice ex P.Dean(1993) Q. B. 769 참조(The law Quarterly Review1993).

71) 문성호, “영국의 기소권 논쟁”, 경찰발전연구회 학술세미나 자료집, 1999, 36~37면.

72) 박창호 외 4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004, 430~432면 참조.

수사를 행하는 수사권을 가지고 있지 않지만 일정한 범죄사실, 이를테면 사형에 해당하는 범죄가 발생할 경우 범죄사실, 구속여부, 수사상황 등에 대해서 경찰의 보고를 받고 법률적 조언을 할 수는 있다.⁷³⁾ 그리고 검찰총장(Director of Public Prosecution)은 경찰청장에 대해 수사에 관한 법률 조언권을 가지고 있지만 법적 구속력은 없다.

다음으로 소추에 관해서는 사인소추주의가 지배적이었던 영국의 전통에 따라 현재에도 사인소추의 범주에 해당하는 경찰의 소추가 광범위하게 이루어지고 있다. 다만, 소추권의 남용이나 공소유지의 효율성 및 적정성을 기하기 위해 검사가 행하는 공소제도가 국사범이나 경제사범 등에 대해 일부 활용되고 있다. 경찰이 소추한 사건에 대해서 검사는 증거가 충분한지, 공익추구의 이익이 있는지 등을 검토하여 경찰의 소추가 부당하다고 판단되면 공소를 취소할 수 있다. 반대로 경찰이 불기소한 사건에 대해 검사가 기소하는 경우도 있다. 이러한 점에서 소추에 관한 한 경찰이 경찰에 우월한 지위와 권한을 갖는다고 할 수 있다.

제2절 미국

1. 경찰제도

미국의 경찰은 식민지시대에 영국식 경찰제도인 보안관(Sheriff)과 치안관(Constable)제도를 도입, 실시하면서 지역 자치치안의 형태로 시작되었다. 19세기 들어 필라델피아, 보스턴, 뉴욕 등지에서 도시경찰이 창설되어 전국 대도시로 파급되었고, 1905년에는 근대적이고 조직적인 州경찰로서 펜실베이니아 「州경찰청」(State Constabulary)이 창설되었다. 이후 1930년부터 1940년 사이에 대부분의 주에서도 이러한 주경찰이 설립되어 치안유지는 주나 자치체가 담당하였다.

연방경찰은 국가적 범죄 및 州間の 범죄를 단속하기 위하여 설립되었는데, 최초로 1869년 재무부에 「Secret Service」가 설치되고, 1908년에는 법무부에 「연방수사국」(FBI)⁷⁴⁾이 창설되었다.

73) 이영란, “영국의 수사구조 및 사법경찰제도”, 형사정책 제7호, 1995, 193~205면 참조.

74) 1908년 법무부에 설치된 「수사국」은 1935년 기구확대와 함께 명칭을 변경하여 「연방

미국은 정부형태로서 연방제를 채택하고 있으며, 각 주의 경찰제도는 분권화된 완전 자치경찰제의 형태를 취하고 있다. 미국의 경찰은 지방경찰(Local Police)을 기반으로 그 위에 주경찰(State Police)과 연방 법집행기관(Federal Law- Enforcement Agencies)⁷⁵⁾으로 구성되어 있다. 경찰제도의 분권화 결과로 전국 경찰을 통일적으로 지휘하는 기구는 없으며, 연방의 경찰기관과 주경찰, 지방경찰은 서로 독립되어 있어 상호협력관계이며 지휘감독관계에 있지 않다.

1) 자치경찰

(1) 주경찰

주경찰은 20세기 들어서 급속히 발달한 경찰조직으로 연방수정헌법 제 10조에 의하여 경찰권을 부여받고 있지만, 그 기능과 조직형태는 주마다 많은 차이가 있어 일률적인 설명이 어렵다. 주의 일반경찰기관으로 「주경찰국」(Department of State Police)⁷⁶⁾ 또는 「고속도로순찰대」(Highway Patrol)⁷⁷⁾를 두는 것이 보통이며, 일반경찰기능과 각종 법집행기능을 통합한 「주공안국」(Department of Public Safety)⁷⁸⁾을 설치하는 곳이 증가하고 있다.

주경찰의 관리형태는 지사에게 속하는 곳, 지사 밑에 공안위원회 또는 경찰위원회를 두어 관리하는 곳, 지사 밑에 법집행청을 두고 그 안에 경찰

수사국」(FBI: Federal Bureau of Investigation)이 되어 오늘에 이르고 있다.

75) 연방경찰은 주경찰이나 지방경찰과는 달리 일반적인 경찰권한을 행사하는 기관이 있는 것이 아니며, 연방헌법의 범위 내에서 州間통상의 규제, 화폐위조 단속, 도량형 표준화, 우편업무 등의 필요에 따라 연방수사국(FBI), 마약단속국(DEA), 위폐단속청(Secret Service), 이민국 등 통일된 기관이 없이 여러 조직으로 분산되어 있다. 이들 기관 중 연방수사국(FBI)은 연방정부가 가진 유일한 일반적 수사기관으로서 연방범죄의 수사는 특히 다른 기관에 대한 지정이 없는 한 연방수사국의 관할에 속한다.

76) 일반적으로 동부의 여러 주에 많이 설치된 것으로서, 일반적으로 주민의 성명과 신체, 재산의 보호, 치안의 유지, 범죄수사, 교통경찰 등 폭 넓은 경찰권을 가지고 주 전역에 걸쳐 법집행을 한다.

77) 대체로 남부, 서부의 여러 주에서 주로 도로상의 치안유지를 임무로 설립되어 있다. 미개발 토지 지역이 많은 이곳은 20세기에 들어와 교통수단, 특히 자동차의 발달로 도로가 정비되면서 도로상에서의 경찰활동의 필요성에 따라 발달하게 되었으며, 그 임무는 일반적으로 운전자의 안전을 확보하기 위한 교통관련 업무와 법규의 집행이 중심이 된다.

78) 「주공안국」은 아리조나 등 9개 주에서 각종 법집행기관의 업무를 통합·조정하는 임무를 담당하는 기관으로서, 주경찰국이나 고속도로순찰대를 산하에 두고 있다.

국을 두는 곳 등 다양하다. 주정부는 연방헌법에 따라 부여된 경찰권을 직접 행사하거나 또는 지방자치단체에 위임하여 행사하고 있다. 그러나, 최근에는, 미국정부는 주경찰기관이 지방경찰에 대한 통제를 확대할 것을 우려하여 주경찰의 규모와 활동 범위를 제한하고 있다.⁷⁹⁾

(2) 도시경찰과 지방경찰

지방자치단체가 州로부터 위임된 경찰권을 행사하는 경우로서 도시경찰(Municipal Police)과 지방경찰이 있다. 도시경찰은 지방자치도시인 City, 법인격이 인정된 Town, Village, 또는 Borough의 경찰을 총칭한다. 도시경찰은 지방자치체 경찰의 주력일 뿐 아니라 미국의 법집행기관 중에서 그 규모나 역할, 활동 면에서 가장 크고 중요하다.

도시경찰에 대한 관리는 지역별로 다양한 형태로 이루어지고 있는데, 첫째로, 경찰위원회제도로써, 이는 일반시민인 수명의 위원으로 구성된 경찰위원회가 합의제로 도시경찰을 관리하는 것이다. 위원의 선임방법은 다양하지만 시장이 임명하고 시의회가 승인하는 형태가 가장 일반적이며, 주민의 선거로 선출하는 곳도 있다. 둘째는, 경찰위원 관리제도로써, 이는 위원회정부형태를 채택한 도시에서 볼 수 있는 형태로, 주민선거에 의해 선출된 위원들이 市행정을 분담하여 그 중 1명이 경찰위원이 되어 도시경찰을 관리하는 것이다. 셋째는, 단일 경찰관리자 제도로써, 이는 단일 경찰위원이나 경찰관리관, 경찰장 등 경찰전문가에 의한 독임제 경찰관리제도를 말한다. 선임방법은 시장이 임명하고 시의회가 승인하는 형태가 일반적이다. 넷째는, 도시경찰을 주의 중앙통제에 두고 주정부를 통하여 관리하는 형태이다.

지방경찰은 지방행정조직 중 자치체인 도시경찰을 제외한 County, Town 또는 Township 및 특별구(District) 경찰을 말하며, 지방경찰에 공통적인 것으로는 County의 보안관(County Sheriff)과 검사관, Town 또는 Township의 치안관(Constable) 등이 있다.

79) Samuel Walker, *The Police in America: An Introduction*, New York, McGraw-Hill, 1983, 41~43면.

2) 미국경찰의 중앙집권화 경향

미국경찰은 그 조직 및 운영에서 민주적이긴 하지만, 한편으로 경찰기관의 세분화와 중복, 협력의 결여 등의 문제점도 지적되고 있다. 이러한 문제점은 과도한 지방분권화로 인한 수많은 독립된 경찰경찰기관의 존재⁸⁰⁾에서 오는 것이고, 그 해결은 자치체경찰을 어느 정도 희생하면서 경찰기관 상호간의 통합방법을 도입하는 것이다. 이를 위해 경찰업무의 통일된 절차와 기준을 설정하고, 자치체의 병합, 광역경찰체제의 구축, 자치체 상호간의 경찰기능의 위임 등의 방법을 행하는 한편, 범죄수사 활동의 통일적 편의를 위하여 연방차원의 지문 집중관리, 과학연구시설의 전국적 이용, 전국적 교육·훈련 등을 실시하고 있다.

이러한 자치경찰제의 문제점 해결 노력은 지방자치경찰의 오랜 전통을 가진 미국에서, 아직 완전하지는 않으나 경찰의 중앙집권화 경향을 보여주고 있는 것이다.⁸¹⁾

2. 수사구조

미국은 수사의 주체 및 수사권한에 대하여 우리 형사소송법 제195조와 제196조와 같은 법령의 규정이 없다. 대부분의 주형사소송법에서 경찰·county보안관·검찰청수사관 기타 법집행관 등을 치안관으로 규정하고, 이들의 권한과 직무를 규정하고 있다.⁸²⁾ 경찰은 연방이나 자치단체를 불문하고 검사의 보조기관이 아닌 수사의 주체로서 수사권을 행사한다. 즉 경찰은 독자적수사권을 가지고 각종 령상청구권등 강제처분권을 행사하며, 검사는 수사를 개시할 필요가 있는 경우에도 스스로 수사를 전개하지는 않으며, 다른 수사기관에 수사를 요청하거나 대비심 등을 활용한다. 예외적으로 검찰이 직접 수사를 개시하는 경우는 대배심 또는 검찰 내부의

80) 미국의 연방수사국이 발행하는 연간 통계자료인 “유니폼 크라임 보고서”에 따르면, 2000년 10월 기준으로 전국에 약 13,535개의 시,군, 그리고 주경찰 기관들이 있는 것으로 파악되었다. 하지만 미국 전역에 있는 경찰서들의 정확한 숫자를 파악하는 것은 극히 어려운 일이고, 일부 경찰전문가들은 미국 연방수사국의 통계보다 훨씬 많은 약 40,000개가 넘는 경찰기관들이 미국 전역에 존재할 것으로 추산하기도 한다.(이에 대한 자세한 설명은 김형만 외 8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 박영사, 2003, 386면 참조)

81) 김성수, 『비교경찰론』, 용인, 경찰대학, 2000, 188~189면.

82) 박창호 외4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004, 527면.

수사인력을 통하여 수사를 개시하거나, 경찰 등 수사기관에 수사를 요청하거나, 또는 이들 기관과 합동수사체제를 구축하여 수사를 개시하는 경태로 나타날 수 있다.⁸³⁾ 즉, 검사는 원칙적으로 소추기관으로서 마약, 정치, White Color 범죄와 같은 일부 범죄를 제외한 대부분의 사건에서 기소여부의 결정 및 공소유지만 담당하는 것이고, 경찰과 검찰의 관계는 상호의견 교환, 자문의 대등협력관계를 원칙적으로 유지하고 있다.⁸⁴⁾

한편, 주에 따라서는 경찰의 법원에 대한 영장청구시 검사의 서명이 영장의 발부요건이 아님에도 불구하고 법원에서 검사의 서명을 요구하기 때문에 경찰은 자신이 담당하는 사건기록을 검사로부터 사전에 검토받기도 한다. 또한 캘리포니아주 같은 곳에서는 주검찰총장의 경찰에 대한 일반적인 지휘 감독권을 규정하고 있는 곳도 있다.⁸⁵⁾

그러나 기본적인 미국의 수사구조는 분권적 특성이 두드러지는 구조라고 할 수 있다. 즉 사법경찰은 독립된 수사주체로서 개개의 사건에 관한 수사의 주재자가 되며, 검사는 주로 공소제기와 유지라는 소송절차상의 역할을 하도록 하여 수사활동과 소송활동을 전문화의 원리를 토대로 이들 각각에게 직무권한을 배분하고 있다. 이는 경찰의 수사업무집행이 검사의 보조기관으로서의 역할, 지위, 권한이 아니라 완전히 독립적 지위를 가진 경찰에 의해 담당됨을 의미한다.

제3절 프랑스⁸⁶⁾

1. 경찰제도

흔히 독일의 경우 보다 국가경찰의 특색이라 할 수 있는 능률성과 합법성이 더욱 강조되고 있다고 평가되는 프랑스의 경찰조직은 크게 국가경찰과 지방경찰로 나눌 수 있다. 이는 다시 국가경찰에는 내무부장관 소속하의 전국적 조직을 가진 국가보안경찰, 파리와 세 현을 관할하는 지방적인

83) 박창호 외4인, 『비교수사제도론』, 박영사, 2004, 538면.

84) 박창호 외4인, 『비교수사제도론』, 박영사, 2004, 577~584면.

85) 윤종남, “미국검찰의 조직과 기능”, 법무부, 1986, 83면.

86) 경찰법 제정 전의 우리나라 경찰 조직과 가장 유사하다.

국가경찰로서 영국의 수도경찰청에 해당하는 파리경찰청, 그리고 국방부장관 소속하에 있으면서 전국적인 제2의 국가경찰력으로서 일반행정 경찰사무로 집행하는 헌병이 있다.⁸⁷⁾

1) 국가경찰

프랑스의 국가경찰은 프랑스 경찰을 중심으로 인구 1만명 이상의 도 지역에서 운영되고 있다. 경찰청은 내무부장관의 지휘를 받는 경찰청장이 담당한다.⁸⁸⁾ 프랑스의 국가경찰은 정복경찰관·사복경찰관·일반직원을 가지고 있는데, 이들 직원은 모두 내무부 소속의 국가공무원들이다. 지방의 국가경찰은 내무부장관이 임명하는 도지사를 통하여 관리되고 있다. 도지사는 정복·사복경찰과 군인경찰을 지휘하며, 국민의 생명·신체·재산의 보호, 법질서 유지의 책임을 지고 있다. 지방경찰은 기초적 지방단체인 시·읍·면의 자치체 경찰이다. 지방자치단체의 시·읍·면은 도지사의 감독을 받고 있으며, 관내의 질서유지 및 위생에 관한 책임을 지고 있다. 그들은 선거에 의하여 선출되며 질서유지를 위해 경찰력 사용에 관한 규칙제정권을 가지고 있다.⁸⁹⁾

프랑스는 국가경찰제도를 잘 활용하여 경찰이 정치에 간섭하는 경우가 거의 없으며 직업공무원제도가 발달하여 경찰관의 신분이 강력하게 보장되어 있으므로 경찰은 자기 본연의 임무에 전념할 수가 있다. 그리고 독선에 흐르기 쉬운 제도이면서도 영·미법계의 자치경찰과 손색없는 경찰의 민주화가 되어 있다. 이로 미루어 볼 때 확실히 국민 민주주의의 경험과 훈련이 얼마나 중요한가를 충분히 짐작할 수 있다.

2) 자치경찰

프랑스의 지방경찰은 기초지방자치단체인 시·읍·면의 자치체 경찰이다. 그런데 프랑스의 자치체 경찰은 영·미의 그것과는 달리 파리정부의 수여물로서, 중앙으로부터 연속적인 일반 직무상의 감독을 받고 있으며,

87) 이에 대한 자세한 내용은 김현일, 자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구, 「북악논총」 국민대 대학원, 2000 제17호, 94~96면 참조.

88) 원래는 국립경찰청이지만 통상 우리에게 익숙한 경찰청으로 사용하기로 한다.

89) 정균환, “경찰 중립화를 위한 외국의 경찰제도”, 「국회보」, 1988년 9월호, 19면.

더욱이 인구 1만명 정도의 시·읍·면 경찰은 국가의 직접적 통제하에 있으므로 국가경찰과 다를 바 없다.⁹⁰⁾ 따라서 프랑스 자치체경찰 분야는 극히 제한적이라 할 것이다. 지방경찰의 경우 지방자치단체의 시·읍·면장은 도지사의 감독하에 관내 질서유지 및 위생에 관한 책임을 지고 있다. 이들은 선거에 의해 선출되며, 질서유지를 위한 경찰력 사용에 관한 “규칙 제정권”도 가지고 있다. 또한 이들은 국가경찰이 설치되어 있지 않은 지역에서 치안까지도 담당하고 있으며, 이러한 지역은 전국적으로 100여 지역에 이르고 있다. 이와 같은 지방경찰은 비록 도지사의 감독하에 있기는 하나 지역주민을 위한 봉사가 기본 임무이기 때문에 정치적으로 이용될 소지는 거의 없다.

2. 수사구조

프랑스의 수사구조는 경찰이 수사를 하고, 검사와 판사가 이를 지휘하는 체계를 갖는다. 중요범죄의 대부분을 수사판사가 사법경찰관을 지휘하여 직접 수사에 관여한다. 판사가 직접 기소전에 수사에 관여⁹¹⁾하는 것은 프랑스만의 독특한 사법제도로써 수사단계에서의 판사에 의한 인권보장을 위한 제도라고 생각된다.⁹²⁾

프랑스 경찰은 범죄를 발견하고 범인을 특정하는 것을 목적으로 하며, 형사소송법이 정한대로 범인을 체포하고 범죄를 수사하며 증거를 수집한다. 사법경찰관리는 수사를 함에 있어 직권이나 검사의 지휘에 의거하여 예비조사를 행할 수 있고(형사소송법 제75조), 불심검문(형사소송법 제78조)·현행범조사(형사소송법 제53조~제74조) 등의 권한행사가 가능하다. 그리고 임의수사가 원칙이나 사법경찰관에 대해서도 제한적 강제처분을 허용하고 있으며, 현행범의 체포 등 피의자 신병구속에 대해서도 24시간 동안 경찰의 보호유치권을 인정하고 있다(형사소송법 제77조 제1항, 제2항). 그러나 24시간 내에 구속영장을 발부받아야 한다. 한편 사법경찰은 모든 범죄를 인지한 때에는 지체없이 검사에게 보고할 의무가 있고 조사를 마친 다음에는 송치하여야 하지만(형사소송법 제19조), 실제로 있어서는 중

90) 경찰대학, 『경찰학개론』, 경찰대학, 2002, 145면.

91) 수사에 관여한 판사는 당연히 공판에는 관여하지 못한다.

92) 김형만 외8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 법문사, 2003, 547면.

대하고 명백한 대규모 사건 이외에는 거의 준수되지 않고 있으며, 사실상 법원에서 관대한 처분이 예상되는 경미한 범죄는 사법경찰관에 의해 사건이 대부분 종결된다. 따라서 프랑스의 사법경찰관리는 수사의 주재자로서의 지위는 물론 수사의 보조자로서의 지위를 함께 가지고 있다고 볼 수 있다.

프랑스의 검사는 범죄수사와 소추를 위한 사법경찰관리의 활동을 지휘하며, 검사 자신의 직무를 위해 사법경찰관에게 부여된 권한과 특권을 직접 행사하거나 경찰력을 동원할 수 있다. 즉, 검사의 기본 기능은 범죄수사에 있지 아니하고 기소행위에 있으며, 범죄수사는 수사판사가 주재하고, 위임수사에 의해 사법경찰관이 수사를 담당한다. 기본적으로 기소는 검사,⁹³⁾ 수사는 수사판사, 재판은 재판판사가 행하는 것은 1808년 범죄수사법 이후의 프랑스 수사구조라고 할 수 있다.⁹⁴⁾

형사소송법상의 수사구조가 경찰·검찰·예심판사의 3단계 과정에서 검사는 사법경찰을 지휘·명령·감독하고, 예심판사는 검사에게 강제처분권을 주고 있기 때문에 검사는 공소유지가 주임무인데도 불구하고 수사도 임무로 하고 있다. 검사는 범죄의 수사와 소추를 위한 일체의 처분을 할 수 있으며, 사법경찰관에게 부여된 모든 권한 및 특권을 가지고 있다(형사소송법 제41조).

한편 프랑스의 사법제도가 다른 나라와 다른 점은, 모든 검찰은 법원에 부속되어 있고, 중죄사건·미성년자사건과 경죄사건 중 복잡한 사건의 수사는 예심이라는 독특한 절차를 통해 수사판사가 수사를 주재하고 사법경찰관리를 지휘하는 등의 수사구조를 가지고 있다는 점이다. 따라서 수사판사가 수사에 착수하면 검사는 수사에 관여하지 못한다. 수사판사는 위임수사를 통하여 지휘를 할 수 있으며 사법경찰관은 복종의무가 있다.⁹⁵⁾ 프랑스에서는 전통적으로 수사는 판사의 업무라고 여겼다. 이러한 전통으로 판사는 직접수사와 기소, 재판의 양자를 관할하였는데, 지나친 판사권한의 비대화로 인해 병폐를 시정하기 위하여 프랑스 혁명 이후 기소와 수사의 재판기능을 분리토록 하였고, 그 업무를 각각 검사, 사법경찰과 수사판사, 재판판사 등이 맡게 되었던 것이다.⁹⁶⁾

이와 같이 프랑스에서는 인권침해 등을 우려한 인도주의사상과 수사의

93) 사법경찰관은 이 단계에서 검사의 기소행위를 위한 정보제공자에 불과하다.

94) 김형만 외8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 법문사, 2003, 550면.

95) 김형만 외8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 법문사, 2003, 551면.

96) 김현만 외8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 법문사, 2003, 551면

효율성이라는 양면적 이유에서 검사와 사법경찰관의 관계는 검사의 사법경찰에 대한 강력한 지휘권이 인정되어 있으나, 프랑스의 검사는 자체 수사 인력이 없어 전적으로 사법경찰의 수사에 의존해서 수사를 진행해야 하므로 상호협력관계를 이루고 있는 것이 현실이다.⁹⁷⁾ 검사는 실제로는 경찰수사의 일부인 중대한 수사에만 개입함으로써 실질상의 수사주도권은 경찰에게 있는 것처럼 운영되고 있다.

그리고 검사는 수시로 사법경찰에 대한 교양교육을 실시하고 있으며, 사법경찰의 법률자문에도 응하고 있다. 현실적으로 강제수사를 제외하고는 사건발생초기부터 검사가 개입하는 것은 인력과 장비상 어려운 점이 많다.

따라서 검사는 사법경찰에게 직접 명령을 하기보다는 조언·지시·지침 등을 내리며, 이들을 준수하지 않으면 징계조치를 취하고, 일반적인 사법경찰의 업무를 감독하며, 혐의자가 확인이 안된 상태에서도 사건을 보고하기를 요구하는 정도이다. 또한 가끔 사법경찰의 인권침해가 문제되기 때문에 사법적 억제로서 이를 지휘·통제하고 있으며, 실무상으로도 사법경찰에 대한 평가서류를 보지하여 경찰인사에 반영하도록 하고 있고, 사법경찰은 수사판사와 검사의 지휘를 받도록 되어 있으나 검사의 수사지휘권은 실제로는 중요한 사건에 관하여 행사되고, 지휘할 수 있는 경찰관은 수사부서 경찰관에 엄격히 한정되고 있다.

제4절 독일

1. 경찰제도

1) 국가경찰

독일은 대륙법계 법질서의 중주국으로서 일관된 국가경찰체제를 유지하고 있다. 2차에 걸친 세계대전에서 패전하여 그 때마다 연합국측에 의해 지방분권적 자치경찰제 도입이 시도되었으나 곧 국가경찰체제로 복귀하곤 하였다. 현재 독일 경찰조직이 국가경찰체제로 일관하고 있는 것은 연방국

97) 김형만 외8인, 『비교경찰체제론』, 서울, 법문사, 2003, 551면.

가로서의 정치체제에 의한 결과이기도 하지만, 독일의 국가사상에 연유하는 역사적 여건, 즉 독일의 경찰은 출발부터 국가사무라는 인식이 강했던 국민적 사고방식이 가장 중요한 요인이라고 할 수 있다.⁹⁸⁾

독일은 주를 중심으로 한 주 국가경찰제를 원칙으로 하고 있으며 일부의 주가 시·읍·면 자치경찰을 설치하고 있기도 하다. 이러한 주단위의 국가경찰체제가 형식적으로 볼 때에는 영미법계의 자치경찰제도의 모습을 띄고 있는 것으로 볼 수도 있으나, 실질적으로는 전혀 다른 완벽한 국가경찰제도의 모습이다.⁹⁹⁾ 경찰조직상으로 연방경찰은 연방내무부장관의 산하에, 주경찰은 각 주의 내무부장관 산하에 소속되어 있지만 연방정부가 각 주와의 합의에 의하여 제시하는 모델에 따라 경찰조직을 구성하고 있어 조직상의 일관성을 보이고 있다. 각 주정부마다 경찰조직이 상이하게 다르게 규정되어 있기는 하지만 거의 모든 조직들은 「1974년 연방내무협의회가 제시한 안」에 준거하여 3단계의 조직구성을 갖고 있다. 이 모범초안에 의한 연방 및 각 주의 경찰법의 통일화 시도는 연방 및 각 주의 현행 실정법을 전제로 하여, 내용 중 이미 일치하고 있는 제규정에 대하여 형식적인 통일성을 부여하는 것에 중점을 둔 것이다.¹⁰⁰⁾

2) 연방경찰

경찰사무에 관한 한 연방은 극히 제한된 범위내에서만 입법권이 인정되고, 연방경찰권한도 다른 특수한 행정업무에 부수되어 있다고 보아야 한다. 독일연방은 기본법 제73조의 규정에 근거하여 일련의 특수경찰분야에 대한 배타적 입법권을 가지고 있으며, 그 외의 특별입법권도 보유하고 있다. 그리고 특수분야의 공공안녕·질서를 규율하는 규범이 필요한 경우에는 이의 질서유지를 규율하는 규범이 필요한 경우에 이의 질서유지를 규율하는 입법권을 보유한다.¹⁰¹⁾ 이 경우 연방이 보유하는 하는 입법권을 가

98) 김성호 外, “자치경찰제의 증거들과 모형설계”, 한국지방행정연구원, 1998, 84면.

99) 독일에서는 주를 국가의 일부로 보는 것이 아니라 국가 그 자체로 인식하기 때문에 「독일경찰기본법」하의 주경찰은 자치경찰이 아니라 국가경찰이다. 즉 독일 16개 주는 모두 입법, 사법, 행정부를 가진 국가로서 고유의 경찰법을 제정하여 독자적인 경찰조직을 운영하고 일괄된 국가경찰제도를 유지하고 있다.

100) 이관희, “독일의 통일경찰법모범초안에 있어서 몇가지 법적 문제”, 「경찰대학교 논문집」 13집, 1993, 105~106면.

101) 김성호 外, “자치경찰제의 증거들과 모형설계”, 한국지방행정연구원, 1998, 91면.

리켜 부수적 입법권한이라고 한다.

연방경찰에 속해 있는 보통경찰조직으로는 「연방범죄수사국설치에 관한 법률」에 의하여 설치되어 있는 국제적 범죄, 연방내의 여러 주 사이에 걸친 범죄를 담당하는 연방범죄수사국, 국경경비·국제해양법상의 보호활동을 담당하는 연방국경수비대, 연방의 사당 내의 가택권과 경찰권을 행사하는 독일연방의회경비대 등이 있다. 그리고 경찰행정관청과 조직적으로 분리되어 국가안전의 임무를 수행하는 예방경찰활동을 담당하는 연방헌법수호청, 군방첩부대, 연방첩보대 등이 있다.

3) 주경찰

연방공화국 체제하에서 각 주는 고유의 경찰법을 갖고 있으며, 1977년 내무부장관연석회의에서 결정한 「연방 및 각 주의 단일경찰법전을 위한 모범초안」이 경찰관련 활동 및 정보수집 등에 대한 통일적인 경찰법적 틀을 제공하고 있다. 대부분의 주에서 나타나는 주경찰의 조직상 공통적인 특징을 보면, 경찰국장이 아닌 일반행정가가 경찰조직을 지휘하여 간접적으로 경찰통제를 하고 있음을 알 수 있다.

독일의 주경찰조직은 공공의 안녕과 질서유지위험방지 등의 광의의 경찰임무에 대하여 질서행정관청과 집행경찰로 나누어 활동하는 분리형과, 단일경찰조직의 시각에서 집행경찰 및 위험방지임무 등을 수행하는 여타의 내무행정관청들도 모두 경찰조직에 포함하는 유형이 있다. 특히 후자의 경우에는 조직상의 경찰개념과 실질적 의미의 경찰개념이 일치한다. 또한 일부 주에서는 국가경찰에 자치경찰을 가미한 이원화된 형태를 취하고 있는데, 자치경찰조직은 자치단체와 고유업무에 속하는 경찰업무와 위임된 업무에 관하여 Gemeinde의 장이 경찰업무를 집행한다.¹⁰²⁾

4) 경찰제도의 특성

제2차 대전에서 독일이 패전하고, 연합국이 독일경찰개편에 착수하게 되었을 때 당시의 서독경찰을 지방분산·자치체화하여 행정경찰과 집행경찰

102) 유효정, “자치경찰제도에 관한 법적 고찰”, 이화여대석사학위논문, 1996, 66면.

을 분리한다는 목표로 주로 미국과 영국의 제도를 모방한 경찰제도를 도입하였다. 따라서 연방정부의 경찰권을 부인하고 그 대신에 각 주에 주경찰을 설립하도록 허용하면서 준군사적·좌익적 조직이 되지 않도록 조치하여 1950년 11월 각 주경찰이 조직되었던 것이다.

그러나 재개편된 이후 거의 모든 주에서 국가경찰로 복귀하였으며 예외적으로 자치체경찰이 존재할 뿐이며, 원칙적으로는 주를 중심으로 한 강력한 국가경찰체제를 유지하고 있다. 이와 같이 국가경찰체제를 유지하는 것은 범죄의 광역화와 기동화, 그리고 각종 테러에 적절히 대처하기 위해서라고 볼 수 있다. 즉 민주성보다는 능률성, 분권성 보다는 집권성, 봉사성 보다는 전문성을 강조한 결과의 산물이라고 할 수 있다.

독일경찰은 그 임무면에서 질서유지로 일정한 제한이 있기는 하다. 그러나 일정한 경우에는 사권의 보호까지 감당해야 하는 광범위한 것이며, 조직면에 있어서도 주경찰조직이든 연방경찰조직이든 독립된 조직으로 되어 있지 않고, 주경찰은 주정부의 내무부 직속으로, 연방경찰은 연방정부의 내무부 소속으로 되어 있다. 이와 같은 독일경찰의 임무나 조직구조는 「보수적 관료체제」라고 하는 또 하나의 특색을 나타내고 있다. 이는 앞에서 본 바와 같이 능률성·집권성·전문성을 강조한 결과라고 할 것이며 이러한 특색이 전후 혼란한 사회질서의 회복은 물론 정치발전과 경제부흥에도 크게 기여했다고 할 수 있다.

2. 수사구조

독일은 로마법을 계수하여 카롤링거형사법전을 통하여 독일연방 내의 법적 통일성이 추구되었으며, 이를 통해 통일적인 규문주의절차를 뿌리내리게 했다.¹⁰³⁾ 규문법관(Inquisitionsrichter)이 수사의 책임자였고, 경찰의 주된 임무는 국민의 안전에 대한 사전 예방 작용이었으므로 수사·소추·재판은 모두 법관의 권리와 의무에 속했다.¹⁰⁴⁾

그러나 독일이 통일되어 감에 따라 국왕의 권력 강화 필요성에 따라 경찰조직의 확대가 요청되어 경찰은 경미한 질서위반사건 뿐만 아니라 모든 사건에 개입하여 법원을 배제하고 독자적으로 수사하는 등 실질적 수사권이 경찰의 권한으로 집중되었고, 19세기 중엽부터 개혁의 필요성이 제기되

103) 박창호 외4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004, 224면.

104) 박창호 외4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004, 255면.

었다.

개혁의 내용은 수사를 경찰에서부터 사법기관으로 이양하고, 수사와 재판관을 분리하는 것이었다. 이러한 필요를 모두 충족하는 기관으로 창설된 것이 검찰제도였다. 이러한 검찰제도의 창설취지에 따라 법관은 공판과 판결에만 관여하고 수사지휘나 소추는 검사의 권한으로 인정되었다. 검사는 사법국가의 실현이라는 공익의 요청에 따라 경찰을 통제함으로써 피의자의 권리를 보장하고 법을 수호하고자 했다.¹⁰⁵⁾

한편 독일은 전후 일반경찰행정권을 주정부의 권한에 속하도록 함에 따라 검찰조직도 과거의 국가검찰체제하에서 연방검찰과 주검찰로 이원화하여, 연방검찰이 주경찰(지방경찰)을 지휘하는 문제점을 해소하였다. 즉 연방검찰은 주검찰의 상급기관이 아니다.¹⁰⁶⁾

독일의 수사권분배는 원칙적으로 검사에게 수사의 주재자로서의 지위를 인정하며 검찰은 집행기관을 갖지 않는 ‘손 없는 머리’(Kopf ohne Hande)라는 것이며, 경찰은 검사의 지휘·감독아래에서 수사를 행하는 ‘검사의 연장된 팔’(verlangerte Arm der Staatsanwaltschaft), 또는 ‘머리없는 손의 기능’(Funktion der Hande)으로서의 기능을 부여받음으로써 사법경찰관은 검사의 지휘·감독을 받아 수사를 행하는 것이 원칙이다.¹⁰⁷⁾ 즉 독일의 검사는 독일 형사소송법 제160조에 의해 수사할 권한과 의무를 지며, 이때 경찰임무를 담당하는 관청 및 공무원으로 하여금 수사를 행하게 할 수 있고, 검사의 이러한 촉탁 및 위임에 대하여 경찰은 이행할 의무를 지며(동법 제161조) 사건처리의 결과를 지체없이 검사에게 송부하여야 하고, 증거인멸의 방지를 위한 일체의 명령을 수행하여야 한다(동법 제163조). 또한 법원조직법제152조에 의해 경찰은 검사의 명령에 복종하도록 되어 있다. 이러한 규정들을 통해 검사는 경찰을 법적으로 통제하고 수사 및 공소에 관하여 권한과 책임을 진다.

그러나 경찰은 독일형사소송법 제163조에 의해 초동수사를 독자적으로 행할 수 있을 뿐만 아니라,¹⁰⁸⁾ 실무적으로는 수사의 개시와 집행은 경찰에 의해 대부분 이루어진다.

105) 손동권, “수사절차에서의 경찰과 검찰의 관계”, 경찰대 논문집 13집, 1993, 193면.

106) 경찰개혁위원회, “자치경찰제의 이해”, 1999, 18면.

107) 박창호 외4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004, 283면.

108) 독일 형사소송법 제163조(경찰의 임무) ① 경찰직무를 수행하는 관청 및 공무원은 범죄행위를 규명하여야 하며, 사건의 증거인멸을 방지하기 위하여 할 수 있는 모든 조치를 지체없이 하여야 한다.

그 이유는 고소, 고발이 국민과 가까운 경찰에 주로 접수되고, 범죄예방 활동과 관련하여 경찰이 범죄를 인지할 가능성이 크고, 범죄수사에 있어서 검찰에 비해 경찰은 인적·물적 장비도 충분하고 수사의 기술, 정책 및 조직 등의 면에서 우월하기 때문이다.

결국 수사의 진행은 경찰이 독자적으로 행하고 검찰은 최종적으로 공소제기와 유지를 담당한다고 볼 수 있다. 검사는 단지 그 사건을 불기소처리할 것인가 공소를 제기할 것인가 하는 결정만을 내리게 되며 실제로 경찰이 송치한 사건에 관하여 검사가 다시 피의자나 참고인을 조사하는 것은 극히 드문 일이며 전문가의 감정을 받는다면 보충적인 증거를 수집하는데 국한된다.¹⁰⁹⁾ 또한 경찰은 긴급한 경우 즉 검사가 신청할 수 없을 때에는 형사소송법 제160조 2항 및 제128조에 의해 법관에게 직접 구속영장을 신청, 발부받을 수 있다.¹¹⁰⁾

한편 독일의 검사는 그 소속이 법원과 같이 법무성(Justizministerium)으로 검찰조직이 행정관청에 소속된 것이 아니고 사법기관의 하나로 편제되어 있으며 그 규율하는 법률은 법원조직법이다. 즉 독일의 검찰은 그 조직이나 직무의 성격상 사법성을 띠고 있다.

또한 그 직무에 있어서도 검찰은 피고인과 대립하는 당사자(Partei)의 지위가 아닌 진실과 정의를 발견하고 실현하는 공적성격을 강하게 띠는 사법관으로 분류된다. 따라서 사실조사와 법률판단에 있어 법원과 공동목적을 가진다.

결국 독일검찰은 재판하는 사법기관(Organ der Rechtsprechung)이 아닐 뿐 사법기관임에는 틀림없다. 독일검찰은 이와 같은 사법성에 근거하여 피

109) 특별히 정치적의미가 강하여 세간의 관심을 집중시키는 사건 외에는 사건현장에 검사가 직면하는 경우는 별로 없으며, 모든 사건의 90% 정도는 경찰단계에서 수사가 마무리된 후 검찰에 송치된 후 검사가 알게 되며, 검사의 지시권 또는 지휘권이 행사되는 경우는 살인.강도와 같은 중요 범죄나 대형사고로 인한 사상자가 발생한 경우이다. 1995년 기준 검사인력이 5,375여 명이었으나 년 범죄발생은 약 658만건이 넘고 이중 50.6%인 333만건 정도가 해결되어 227만여명의 피의자가 수사기관에서 조사를 받는 상황에서 검사가 개별사건에 대한지시, 지휘한다는 것은 거의 불가능한 상태라는 것이다. ; 임준태, “독일의 경찰제도와 수사구조 연구”, 자치경찰제도 공청회 자료집, 1998. 684면. 손동권, “자치경찰제도의 시행과 경찰수사권 독립의 문제”, 1999, 206면.

110) 독일 형사소송법 제163조(경찰의 임무) 2항 : 경찰임무를 담당하는 관청 및 공무원은 지체없이 검사에게 송부하여야 한다. 판사에 의한 조사행위를 신속히 할 필요가 있다고 인정되는 때에는 모든 수사자료를 직접 구법원(Amtsgericht)에 송부할 수 있다. 동법 제128조(법관앞으로 구인) : 판사는 검사의 신청에 의하거나 검사가 신청할 수 없으면 직권으로 구속영장이나 시설수용영장을 발부한다.

의자, 피고인에게 불리한 것 뿐 아니라 유리한 사실도 수사하여야 한다(독일형사소송법제160조 2항). 이를 이른바 객관의무라고 하는데 수사단계뿐만 아니라 공판단계, 구제절차단계에서도 이 의무는 요구된다.

그리고 검찰조직내에는 검사외에 검찰수사관과 같은 자체 집행기관이 없고, 사법경찰관의 체임요구권, 경찰구속장소 감찰권 같은 권한도 없으며, 자체 감정기관도 보유하고 있지 않다.¹¹¹⁾

즉 독일의 검찰은 우리나라와 달리 조직이 전국적으로 방대하지 않고 인적 구성도 단순할 뿐 아니라 권한의 측면에서도 제한되어 있어, 독일의 검사는 법치주의를 실현하는 사법기관으로서 직접적으로 수사하기 보다는 감시·감독의 기능을 본질로 하고 있다고 할 수 있다. 결국 독일에서는 원칙적으로 수사의 주재자는 검찰이며 검사는 수사상 경찰을 지휘·감독한다.

그러나 현실적으로는 대부분의 경우 세세하게 검사가 경찰의 수사활동을 지휘, 감독하는 것은 아니며, 수사와 공소제기의 통일성, 법률전문가인 검사의 정확한 법률적용, 사건처리의 형평성 등을 고려하여 잠재적으로 검사의 수사지휘권을 인정하고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 기준에 크게 어긋나지 않는 경우에는 경찰의 독자적 수사를 인정하는 상황이라 볼 수 있다.

또한 검사가 경찰의 수사를 지휘, 감독한다고 하더라도 이는 법적 지휘·감독권일 뿐 이를 이유로 검사의 경찰에 대한 인적 지배라든가 검찰의 경찰의 기관 통제로는 이어지지 않는다.¹¹²⁾ 즉 상호협력관계를 유지하고 있는 것이다. 실제, 경찰의 독자적 수사실무 관행과 검찰의 수사지휘권(지시, 요청 등)문제에 대해 1975년 각 주의 내무부장관과 법무부장관연석

111) 임준태, “독일의 경찰제도와 수사구조 연구”, 자치경찰제도 공청회 자료집, 1998, 691면~693면.

112) 김일수 교수는 독일유학 중 뮌헨 경찰서장이 주재를 한 마약대책협의회에 마약전담 부장검사 한사람과 검사 두사람 및 마약 전담 판사 두 사람이 같이 초대가 되고, 마약전담 경찰관 5명이 원탁에 둘러 앉아 회의를 하는 것을 견학할 기회가 있었다고 하며, 이때 경찰서장이 ‘마약범죄를 줄이기 위해서는 양형을 높여야 한다’고 주장하면서 담당 경찰관들이 이에 대한 통계자료를 설명하였는데 이에 대해 부장검사가 ‘양형을 높이려면 이러 이러한 조사가 보완이 되어야겠다’는 얘기를 하고 또 법관도 ‘양형을 높이 가려면 이러한 부분에 대해서 증거가 보완이 되고 수사의 초점이 맞추어져야 할 것이다’ 라고 하는 얘기들을 자유로운 분위기에서 나누면서 합리적인 안을 찾아가는 것을 보고 충격을 받았다고 말하고 있다. ; 경찰개혁위원회, 자치경찰제도 공청회 결과보고서, 1998. 12, 263면.

회의에서 검찰과 경찰간의 관계정립에 대한 공식적인 해결방안이 모색된 바 있으며, 일종의 권고안으로 지침¹¹³⁾이 마련되었으며, 여기서 각 주내무부장관과 법무부장관들은 검찰과 경찰의 관계를 공식적으로 독립적관계, 그리고 상호협력해야 할관계로 결론을 내렸다.

제5절 일본¹¹⁴⁾

1. 경찰제도

일본의 경찰제는 국가경찰제와 지방경찰제의 혼합형을 취하고 있다. 경찰기관은 국가경찰조직인 국가공안위원회 및 도도부현경찰본부 등 4개의 기관으로 구성되어 있다. 이러한 기관들은 경찰법 제1조에서 규정하고 있는 “개인의 권리와 자유를 보호하고, 공공의 안전과 질서를 유지한다”라고 하는 공통의 임무를 가지고 있지만, 국가와 도도부현의 공안위원회는 경찰의 민주적인 운영과 정치적 중립성을 확보하기 위하여 경찰을 관리하는 역할을 담당하고, 경찰청과 도도부현경찰본부는 개별적이고 구체적인 경찰

113) 동 지침의 주요 내용은 ① 검찰과 경찰은 조직상 독립한 기관으로서 효율적인 범죄투쟁을 위하여형사사건의 소추를 행함에 있어서 상호신뢰를 가지고 긴밀하게 협력한다. ② 검찰은 수사절차의 전 과정에 걸쳐서 책임을 진다. ③ 경찰에게는 본 지침이 제시한 기준에 따라서 범죄사건을 독자적으로(selbstständig)으로 수사할 법률상의 권리와 의무(Recht und Pflicht)가 있다. ④ 경찰은 다음의 경우에 검찰에 대하여 자신이 인지하게 된 범죄사건 및 그 사건에 대하여 취한 조치에 관하여 검찰에 즉시(sofort) 보고하여야 한다. 즉, 법률적 관점 또는 사실적 관점에서 해결이 어려운 사건이나 중요한 사건, 경찰이 구체적인 사건에 대하여 보고를 요구하거나 또는 절차법상의 이유나 형사정책적인 이유에서 일정한 유형의 사건에 대하여 보고를 요구한 경우에는 검찰에 즉시 보고하여야 한다. ⑤ 검찰이 경찰을 수사에 개입시키지 아니하였기 때문에 경찰이 즉시 알지 못한 사건이 있을 경우에 검찰은 그 사건에 대하여 수사개시한 사실을 경찰에게 통지한다. ⑥ 수사가 종결되면 지체없이 수사기록을 검찰에게 송치한다. 사건이 복잡한 경우 또는 10주가 경과하도록 송치않은 사건은 검찰에 송치하여야 한다. ⑦ 검찰은 지시를 발함에 있어서 경찰이 보유하고 있는 수사기법상의 전문지식을 존중하여야 한다. 경찰은 검찰의 지시를 충속시킬 의무를 가진다. ⑧ 검찰이 경찰관서에 지시를 할 때에는 요청의 형태로(in Form von Ersuchen) 해야 한다. 경찰관서에 의하여 개별사건을 담당할 경찰관이 지정되어 있는 경우에는 그 담당경찰관에게 직접(unmittelbar) 지령(Auftrag)을 발할 수 있다. ; 임준태, “독일의 경찰제도와 수사구조 연구”, 자치경찰제도 공청회 자료집, 1998. 686면~687면 참조.

114) 김형만 외 8인, 『비교경찰제도』, 서울, 박영사, 2003, 183~184면.

사무를 담당한다.

1) 국가경찰

국가의 경찰조직으로서 내각총리대신의 소할¹¹⁵⁾하에 국가공안위원회를 두고, 그 관리하에 경찰청을 두고 있다. 국가공안위원회는 경찰에 관한 모든 제도의 기획 및 조사에 관한 광범위한 사무를 관리한다. 그리고, 경찰청의 장인 경찰청장관은 광역조직범죄에 대처하기 위하여 경찰의 태세, 범죄감식, 범죄통계 등 경찰청의 소관사무에 대해서 도도부현경찰을 지휘·감독한다. 또한 경찰청에는 장관관방과 5개의 국, 2개의 경찰통신부가 있다.

2) 자치경찰

자치체경찰인 도도부현경찰은 지사의 소할하에 도도부현공안위원회를 두어 도도부현경찰을 관리하고 있다. 도도부현경찰에는 경찰본부(동경도는 경시청)외에 경찰서를 두고 있다. 또한 경찰서의 하부기관으로서 교방(交番)과 주재소를 두고 있다. 경시청에는 경시총감이 도부현경찰에는 도부현경찰본부장을 두고, 경시청 및 도부현경찰본부의 사무를 총괄하고 있다. 또한 북해도의 구역을 5 이내의 방면(方面)으로 구분하여, 그 방면본부를 관리하는 기관으로서 방면마다 방면공안위원회를 두고 있다. 그리고 지정시(정령지정도시)¹¹⁶⁾에는 시경찰부가 설치되어 있다.

일본의 경우 우리와 유사한 문화적 환경을 지니고 있으므로 우리에게 시사하는 바가 크다. 특히 일본경찰의 치안수준은 선진국 중에서도 상위권의 수준을 인정받고 있으므로 우리 나라에서 자치경찰제를 채택할 경우 참고의 소지가 많다고 하겠다.

115) 「所轄」은 조직상 상하관계이지만 독립성이 강한 관계 사이에 소속관계를 표현하는 것으로서 지휘감독보다 더욱 약한 관계를 의미한다.

116) 指定市는 인구 50만 이상으로서 政令으로 지정된 시를 말하며, 이러한 시는 도시계획, 아동복지, 식품위생 등에 관하여 도도부현 또는 그 기관의 많은 사무를 처리하도록 되어 있으며 현재, 大阪, 名古屋, 京都, 神戸, 北九州 등 12개의 시가 지정되어 있다.(자세한 것은 김형만 외 8인, 『비교경찰제도』, 서울, 박영사, 183면~184면 참조).

일본에서는 지역경찰이 교방, 주재소(지파출소)를 중심으로 주민과의 지역사회의 일원으로서 밀접한 접촉과 관계를 형성하며, 지역사회의 안전뿐만 아니라, 미국, 영국, 캐나다 등 인정받고 있는 지역사회경찰활동과 같은 의미의 포괄적인 지역사회중심의 경찰활동을 전개하고 있다.

지역사회경찰활동은 경찰서의 전진기지인 파출소와 농촌지역에서의 주재소가 생활안전센터가 되어 경찰과 주민의 일상적인 접촉장소로 활용되고 있고 이러한 지역주민과의 접촉을 통해서 보통 경찰활동의 기본임무는 일상적으로 추진되고 있다.

일본 지방경찰과 주민과의 관계는 공식적인 관계보다는 일상적이고, 인권적인 관계의 활성화가 그 원동력이라고 할 수 있다.¹¹⁷⁾

일본 지방경찰의 임무를 살펴보기 위해서 1993년도의 통계를 참고하면, 일본에는 6,500개의 파출소가 있었고 1개소 당 3명 이상의 교대제 근무경찰관에 의해 운영되었으며, 주재소는 전국에 약 8,900개소가 설치되었고, 그 활동업무는 ① 가까운 상담의 기회, 순회연락 ② 순찰등 방법활동 ③ 사고방지를 위한 교통안전활동 ④ 술주정꾼, 미아보호활동 ⑤ 재해지역에서의 인명구조활동 ⑥ 청소년의 비행방지활동 ⑦ 지역에 밀착한 파출소, 주재소연락협의회운영 ⑧ 지역커뮤니티 활동 등이다.

일본경찰제의 장점은 강력하고 잘 조직된 국가경찰체제를 취하고 있으나 지역 수준에서의 지방경찰은 지방경찰조직화에 따른 분권화가 잘되어 있다는 점이다.¹¹⁸⁾

2. 수사구조

일본의 형사절차는 명치유신때 종래의 정치기구 및 모든 제도를 일신하기 위하여 출발하였지만, 형사절차면에서 보면 ‘왕정복고’라는 슬로건에 어울리게 율령제도를 부활하는 것으로부터 출발하였다. 일본에 검찰관제도가 일본에 도입된 것은 1870년 옥정규칙, 1872년 사법직무정제 등에서 비롯되었으며, 1874년 검사직제장정사법경찰규칙, 1875년 사법성검사직제장정, 규문판사직무규칙, 1877년 개정사법성직제장정병검사직제장정 등에 의하여

117) 이황우, “지방자치시대 자치경찰 모형에 관한 연구”, 공안행정학보, 1995, 22~23면.

118) 이상원, “한국경찰의 Community Policing 도입에 대한 전망”, 경찰대학논문집, 제17집, 1997, 426면.

형사절차가 정비되었다.¹¹⁹⁾ 현재 우리나라가 계수한 1922년 제정된 구형사소송법은 독일의 영향을 받아 검사가 수사의 주체였고, 사법경찰관리는 독자적으로 수사권을 행사하는 기관이 아니고 검찰관의 수사를 보조하는 기관으로 되어 있었다(구형사소송법 제248조). 구형사소송법은 ‘절대적 기소편의주의’를 명문화 하여 공소권의 독점과 기소유예처분권한까지도 부여하여 규문적이고 인권억압적인 성격은 국민의 정치적·사회적 자유를 억압하고 전쟁협력을 위한 거국일치체제를 만들기 위한 치안취체의 정책측면에서 강력한 무기가 되기도 했다.¹²⁰⁾

이후 전후 맥아더사령부의 주도하에 민주화시책의 일환으로 자치경찰제를 도입하면서 경찰에 독자수사권을 부여하려 하자 당시 일본검찰도 경찰의 자질 및 인권침해, 공소와 수사의 불가분성 등을 이유로 경찰에 대한 독자수사권 부여를 강력히 반대하였다. 그러나 점령군 사령부는 검사주재 수사제도에서는 검사동일체원칙에 의해 계층화된 국가검찰에 의해 경찰수사의 지휘감독의 통일이 이루어짐으로써 지방분권에 기한 수사권의 다원화를 저해하고, 정치적 중립성을 기할 수 없을 뿐만 아니라 민주주의와 지방자치의 본지에 충실하기 위해서는 권력을 분산시켜 상호견제하도록 함이 필요하고, 인권문제는 경찰자체에서 자율적으로 해결토록 하고, 수사에 관한 사법경찰관의 책임에 맞서 권한을 부여하여 책임을 명확히 함으로써 사법경찰의 자질을 향상시켜야 한다는 이유로 검찰주장을 받아들이지 않았다. 이에 따라 1948년 형사소송법개정으로 일본경찰은 통상적인 사건의 일차적이고 독립적인 수사권을 갖게 되어(형사소송법 제189조) 수사의 주재자로서 법원에 대한 체포장, 압수수색·검증영장청구권 등 강제처분권을 폭넓게 행사하게 된 것이다.¹²¹⁾

형소법 제189조에서 말하는 사법경찰직원이란 범죄수사권을 갖는 수사

119) 김형만 외8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 법문사, 2003, 215~216면.

120) 김형만 외8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 법문사, 2003, 218면~219면.

121) 제189조(일반사법경찰직원과 수사) ① 경찰관은 각각 다른 법률 또는 국가공안위원회 또는 도도부현공안위원회가 정하는 바에 의해 사법경찰직원으로서 직무를 행한다. ② 사법경찰직원은 범죄가 있다고 사료될 때에는 범인 및 증거를 수사하여야 한다.

제199조(체포장에 의한 체포의 요건) : ① 검찰관, 검찰사무관 또는 사법경찰직원은 피의자가 죄를 범한 것을 의심할 만한 상당한 이유가 있는 때에는 재판관이 미리 발부한 체포장에 의해 이를 체포할 수 있다.(이하 생략) ② 재판관은 피의자가 죄를 범한 것으로 의심할만한 상당한 이유가 있다고 인정할 때에는 검찰관 또는 사법경찰관(국가공안위원회 또는 도도부현 공안위원회가 지정하는 경부 이상의 사람에 한한다)의 청구에 의해 전항의 체포장을 발부한다. 단, 분명히 체포의 필요가 없다고 인정할 때에는 그러하지 아니하다.

기관의 형사소송법상의 자격을 말하는 것으로 사법경찰원 및 사법순사의 총칭이다. 즉 경찰관 중에서 순사부장 이상을 사법경찰원으로 하고, 순사를 사법순사로 한다. 사법경찰원은 검사의 지휘를 받지 않고 자신의 권한과 책임하에 독자적으로 수사를 개시, 수행한다. 즉 사법경찰원은 경찰수사에 있어서 수사의 주재자이고, 사법순사는 사법경찰원을 보조하여 개개의 활동에 종사하는 자이다.

한편 일본의 검사는 기본적으로 소추기관이나 경찰수사를 보충하는 2차적 보정적 수사기관으로서의 지위도 가지고 있으며,¹²²⁾ 정치적 색채가 강한 사건의 수사는 검찰에서 하는 것이 적격이라고 논하여 지고 있다.¹²³⁾ 체포된 자에 대한 구류청구권(형소법 제204조, 제205조 : 우리나라의 구속영장청구권에 해당)은 검사에게만 있다.

따라서 사법경찰직원과 검사는 각각 독립한 수사기관이며, 수사의 효율성을 담보하기 위하여 사법경찰직원과 검사는 수사에 관하여 상호 협력하여야 한다고 규정하고 있어(형사소송법제192조), 양자의 관계는 대등, 협력, 견제 관계를 유지하고 있다. 즉 수사의 권한과 의무를 가진다는 점에서는 협력이 요구되지만 권력의 분산이라는 측면에서는 견제관계를 유지토록 한 것이다.

그러나 현행법상 사법경찰직원과 검사는 각각 독립된 수사기관이나 형사소송법 제189조 제2항에 의하여 사법경찰직원이 제1차적 수사기관이고 검사는 공소제기를 위하여 보충적으로 수사하는 제2차적 기관이다. 그러나 형사소송법 제191조 제1항이 검사는 ‘필요로 인정하는 때’는 언제든지 수사할 수 있도록 하여 수사에 있어서 사법경찰직원과 검사는 경합관계에 있다고 할 수 있다.¹²⁴⁾ 예외적으로 검사는 수사의 적정화, 효율화 및 적절한 공소제기를 위하여 일정한 범위 내에서 사법경찰직원에 대하여 일반적 지시권(형사소송법 제193조 제1항.), 일반적 지휘권(형사소송법 제193조 제2항), 구체적 지휘권(형사소송법 제193조 제3항), 사법경찰직원의 복종의무(형사소송법 제193조 제4항, 제194조) 등 한정된 지시, 지휘권을 인정하고 있다.¹²⁵⁾

첫째, 일반적 지시권으로는, 검사가 관할구역내의 사법경찰직원에 대하여 수사에 관한 일반적 지시를 할 수 있는 권한으로, 이 경우의 지시는 개

122) 제191조 제1항 : 검찰관은 필요하다고 인정할 때에는 스스로 범죄를 수사할 수 있다.

123) 서울고등검찰청, 『수사지휘론』, 1998, 92면.

124) 김형만 외8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 박영사, 2003, 238면.

125) 김형만 외8인, 『비교경찰제도론』, 서울, 박영사, 2003, 239면~241면.

개개의 구체적 사건에 대한 것이 아니라, 일반적으로 ‘수사를 적절하게 수행하고 공소제기와 유지를 원활하게 하기 위하여’ 필요한 사항에 관하여 일반적인 준칙을 정하는 형식으로 행해진다. 이러한 의미에서 지시권이라고 한다. 이러한 일반적 지시권에 근거하는 것으로서 검찰총장이 발하는 서류 작성에 관한 ‘사법경찰직원수사서류기본서식례’, ‘사법경찰직원수사서류간이서식례’ 등이 있다.

둘째, 일반적지휘권이다. 검사가 관할 구역내의 사법경찰직원에 대하여 구체적 사건의 수사 협력을 위해 발하는 지휘를 할 수 있는 권한을 말한다. 이 지휘는 구체적 사건에 대해서 하는 점에서 일반적 지시와 구별된다. 그러나 개개의 사법경찰직원에 대해 하는 것이 아니고 수사의 협력을 구하는 사법경찰직원 일반에 대해 하기 때문에 일반적 지휘권이라고 한다. 이것은 검사가 구체적 사건에 대하여 수사의 방침 및 계획에 의해서 수사의 협력을 구할 경우, 각 사법경찰직원의 구체적 수사의불균형을 시정·조정하기 위하여 필요에 따라 검사자신이 당해사건의 수사를 주재하여 그 시정·조정을 할 경우에 행하여진다.

셋째, 구체적 지휘권이다. 검사 자신이 범죄수사를 할 경우, 필요가 있을 때에는 사법경찰직원을 지휘하여 수사에 보조시킬 수가 있다. 이 지휘는 개개의 사건, 개개의 사법경찰직원에 대해 행해진다는 점에서 일반적 지시권 및 일반적 지휘권과도 구별된다. 구체적 지휘는 검사 자신이 범죄수사를 하고 있는 경우에 한하여 할 수 있고, 특정의 사법경찰직원에게 수사의 보조를 구하는 것이다. 이것에 대하여 검사가 수사를 하고 있는 이상, 그 수사에 착수한 원인이 사법경찰직원으로부터 사건이 송치되었는가의 여부를 불문하고, 당해 사건을 송치한 사법경찰직원 이외의 사법경찰직원에게 대해서도 구체적 지휘권을 행사할 수 있다.¹²⁶⁾ 또 검사와 사법경찰직원이 동일 사건에 대해 각각 독립하여 수사하는 경우에 검사가 필요하다고 인정하는 때에는 사법경찰직원으로부터 사건을 인계받아 검사자신의 지휘하에서 수사를 속행할 수 있다는 견해가 있다.¹²⁶⁾ 그러나 사법경찰직원을 제1차적 수사기관으로 하고 검사와 수사에 관하여 협력하지 않으면 안된다고 하는 규정에서 보면 검사자신이 수사하는 경우란 이미 사법경찰직원이 수사하고 있는 사건에 대해서는 포함되지 않게 해석하는 것이 타당하다¹²⁷⁾고 생

126) 高野利雄, “捜査における検察と警察の關係,” 『刑事訴訟法の争点(新版)』, 東京: 有斐閣, 1992, 27면.

127) 安富 潔, 『捜査節次法』, 東京, 立花書房, 1995, 10면.

각한다.

넷째, 사법경찰직원의 복종의무이다. 사법경찰직원은 검사의 일반적 지시, 일반적 지휘, 구체적 지휘권에 복종하지 않으면 안된다. 그러나 이것 등을 따르지 않는 경우에 검사는 사법경찰직원을 처분할 권한은 없으나, 그 관리자에게 징계, 파면 등을 소추할 수 있을 뿐이다. 그리고 소추를 받은 관리자가 그 소추에 이유 있다고 인정한 때에는 징계, 파면하지 않으면 안된다.

제4장 현행 수사구조의 문제점

제1절 수사구조

현행법상 수사기관에는 검사와 사법경찰관리가 있으며, 사법경찰관리에는 일반사법경찰관리와 특별사법경찰관리가 있다. 일반사법경찰관에는 사법경찰관(수사서기관, 수사사무관, 경무관, 총경, 경정, 경감, 경위)과 사법경찰리(경사, 경장, 순경)가 있다. 또한 특별사법경찰관리에는 관세법상의 세관공무원, 조세범처벌법상의 세무공무원, 마약법상의 마약감시원, 삼림·해상·전매·군수사기관·기타 특별한 사항에 관하여 법률에 의해 정해진 사법경찰관리의 직무를 행할 자가 이에 해당된다. 현행법은 수사의 개시, 실행, 종결에 이르기까지 검사를 명실상부한 수사의 주체로 하고 범죄수사에 관하여 검사의 사법경찰관리에 대한 지휘·감독을 인정하고(형사소송법 제196조, 검찰청법 제4조), 사법경찰관리의 검사에 대한 복종의무를 명문화함으로써 양자의 관계를 상하복종관계로 하고 있다.

1. 수사의 개시

경찰법 제3조(경찰의 임무) 및 경찰관직무집행법 제2조(직무의 범위)에는 범죄수사를 경찰의 기본적인 임무로 규정하고 있으나 형사소송법에 의하면 ‘검사는 범죄의 혐의가 있다고 사료되는 때에는 범인, 범죄사실과 증

거를 수사하여야 한다(형사소송법 제195조)'. '수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다(형사소송법 제196조 1항)'. '경사, 순경은 사법경찰리로서 검사 또는 사법경찰관의 지휘를 받아 수사의 보조를 하여야 한다(형사소송법 제196조 2항)'고 규정하고 있어 수사의 개시단계에서부터 사법경찰은 검사의 지휘를 받아 수사를 하도록 되어 있다. 따라서 사법경찰은 수사의 단서가 되는 현행범인의 체포, 변사자 검시, 불심검문, 고소, 고발, 자수, 인지 등으로부터 수사를 개시할 것인가의 여부와 수사방향 등도 모두 검사의 지휘하에 이루어져야 한다.¹²⁸⁾

2. 수사의 실행

법률상 수사의 실행에 있어서 경찰은 독자적 권한이 없으며, 특히 수사진행의 가장 핵심인 체포, 압수수색·검증, 구속영장 등 모든 영장청구는 검사만이 할 수 있도록 규정하고 있다(헌법 제12조 제3항, 형사소송법 제200조의 2 제1항, 제201조, 제215조). 사법경찰관은 직접 법원에 영장을 청구할 수 없고 검사에게 신청하여 검사가 판사에게 청구하도록 되어 있다. 영장신청은 현실적으로 경찰과 검사가 수사상 가장 직접적으로 대면하는 경우로써 경찰이 검사의 지휘를 받는 대표적인 수사활동 중의 하나라고 할 수 있다. 또한 영장의 집행은 사법경찰관리가 행하나 이것 역시 검사의 지휘에 의하도록 되어 있고,¹²⁹⁾ 긴급체포의 경우에도 즉시 검사의 승인을 받아야 한다(형사소송법 제200조의 3 제2항).¹³⁰⁾

128) 2004. 10. 현재 서울중앙지검은 강남,서초,방배,성북경찰서 등 관할 경찰서에 경찰의 입건(인지)이 전의 내사 단계의 무혐의 사건에 대해서도 내사종결할 경우 검사의 사전 수사지휘를 받아 종결처리할 것을 요구하고 있다. 이는 검찰이 경찰에 대한 수사권 통제를 보다 더욱 견고히 하려는 의도로 생각된다.

129) 형사소송법 제81조, 제209조, 사법경찰관리집무규칙 제23조 제3항.

수사진행중 검사의 지휘, 감독권을 실질적으로 보장하기 위하여 서장이 아닌 경정이하의 사법경찰관리가 직무집행에 관하여 부당한 행위를 하는 경우에는 지방검찰청 검사장은 당해 사건의 수사중지를 명하고 임용권자에게 그 교체임용을 요구할 수 있다. 이 요구가 있을 때에는 임용권자는 정당한 이유를 제시하지 아니하는 한 교체임용의 요구에 응하여야 한다(검찰청법 제54조).

사법경찰관리가 관할구역 외에서 수사를 하거나 관할구역외의 사법경찰관리의 촉탁을 받아 수사할 때는 관할 지방검찰청 검사장 또는 지청장에게 보고하여야 하며, 검사는 불법구속의 유무를 조사하기 위하여 매월 1회 이상 피의자의 체포·구속장소를 감찰하여 피구속자가 불법으로 구속된 것이라고 의심할만한 상당한 이유가 있을 때에는 즉시 사건을 검찰에 송치할 것을 명한다(형사소송법 제198조의 2).

변사자 발생의 경우에도 사법경찰관은 검사에게 보고하여 지휘를 받으며 그 명에 의하여 검시조서를 작성하여야 한다(형사소송법 제222조, 사법경찰관리 직무규칙 제33조). 또한 폭력행위등처벌에관한법률위반의 범죄가 발생하였음에도 불구하고 일차로 관할 검찰청 검사장에게 보고하지 아니하거나 그 수사를 태만히 하거나 또는 수사능력부족 기타의 이유로써 사법경찰관리로서 부적당하다고 인정하는 자에 대하여는 그 임명권자에게 당해 사법경찰관리의 징계, 해임 또는 교체임용을 요구할 수 있다(폭력행위등처벌에관한법률 제10조). 이 요구가 있을 경우에 임명권자는 2주일 이내에 당해 사법경찰관리에 대하여 행정처분을 한 후 이를 관할 검찰청 검사장에게 통보하여야 한다.

3. 수사의 종결

130) 현재 서울중앙지검 관할 경찰서의 경우 서울권역 내에서는 12시간 이내에, 경기 이하 권역에서는 24시간 이내에 승인을 받아야 하며, 구속영장 신청이나 석방건의 등 신병지휘는 36시간 이전에 해야한다.

사법경찰관은 모든 사건의 수사종결시 관할 검사장 또는 지청장에게 송치하여야 한다(사법경찰관리집무규칙 제54조). 고소·고발사건의 경우 2개월 이내 수사를 완료하여 송치하여야 하고 만약 기간내 완료치 못한 때에는 그 연장지휘를 받아야 한다(형사소송법 제238조, 사법경찰관리집무규칙 제39조). 송치후 수사를 속행하는 경우에는 미리 주임검사의 지휘를 받아야 한다(사법경찰관리집무규칙 제59조 제1항). 사건의 송치후에 당해 사건에 속하는 피의자의 여죄를 발견하였을 때에는 즉시 주임검사에게 보고하여 그 지휘를 받아야 한다(사법경찰관리집무규칙 제59조 제2항).

예외적으로 검사의 지휘를 받지 않고 수사종결을 할 수 있는 것이 즉결심판청구권이다. 즉결심판이란 경미한 범죄사건에 대하여 통상의 형사소송절차에 의하지 아니하고 간이화된 절차에 의해 형을 선고하는 절차의 일종으로서, 현행법 하에서는 20만원 이하의 벌금, 구류 또는 과료에 처할 사건에 대하여 지방법원, 지원 또는 시·군 법원의 판사가 공판절차에 의하지 아니하고 ‘즉결심판에관한절차법’에 의해 신속하게 처리하는 심판을 말한다(법원조직법 제34조 1항, 3항, 즉결심판에관한절차법). 즉결심판절차의 제도적 취지는 경미한 범죄에 대해 간이한 절차를 거쳐 신속히 사건을 종결하려는데 있다.

4. 관련법규

검사와 사법경찰관리와의 관계를 규정한 법규는 총 5개 법령21개 조항으로, 그 내용을 요약하면 <표 3-4>와 같다.

<표 4-1> 검사와 사법경찰관리의 관계¹³¹⁾

구 분 법 규	조항	내 용
헌법	제12조 제3항	각종 영장신청 검사 → 법관
형사소송법	제195조 제196조 제198조의 2 제200조의 2 제200조의 3 제201조 제1항 제210조 제215조 제219조 단서 제312조	검사의 독자적 수사권 검사지휘받아 → 사법경찰관리 수사 체포·구속장소 감찰권 검사에게 부여 사법경찰관 체포영장 → 검사에게 신청 긴급체포시 → 검사의 사후승인 검사의 구속영장청구 독점 사법경찰관리의 관할구역외 수사 → 검사에게 보고의무 사법경찰관 압수·수색·검증영장 → 검사에게 신청 압수물 처분에 대한 검사의 지휘권 사법경찰관과 검사 작성 조서의 증거능력 차이
검찰청법	제4조 제53조 제54조	범죄수사에 관한 사법경찰관리의 지휘·감독 검사가 직무상 발한 명령에 복종의무 수사중지명령과 교체임용 요구권
사법경찰관리 집무규칙	제2조 제11조 제12조 제13조 제33조 제53조	사법경찰관리는 검사의 지휘를 받아 수사 수사사무 보고의무 정보 보고의무 범죄통계 보고의무 변사자 검시시 검사의 지휘 압수물의 환부 및 가환부시 검사의 지휘권
폭력행위등처벌 에관한법률위반	제10조	사법경찰관리의 행정적 책임 요구권

제2절 수사구조의 문제점

1. 검사의 행정경찰업무 전반에 관한 수사지휘¹³²⁾

형사소송법 제198조 2항(검사의 구속장소 감찰)과 형사소송법 제196조(사법경찰관리의) 수사지휘권을 근거로 검찰은 범죄 수사와 인신구속과는 관계가 없는 내사종결사건, 즉결심판사건, 교통행정처분 등에 대해 감찰을 병자하여 경찰업무 전반에 대해 관련 서류를 요구하고 있는 것은 잘못된 관행이다. 형사소송법 제198조2항은 검사가 구속장소를 감찰하여 불법적인

131) 경찰대학 교재편찬위원회, 『경찰수사론』, 경찰대학, 1998, 58면.

132) 김형중, “행정경찰 기능에 관한 법·제도사적 연구”, 수사연구사, 2004년 12월호, 40~ 41면.

인신구속을 막도록 하기 위한 것이 법적취이다. 그러나 미국,영국,독일,프랑스,일본 등 어느 선진국에서도 검찰의 유치장 감찰권을 규정하고 있는 나라는 없다.

2. 수사현실

경찰이 연간 발생하는 약 200여만건의 범죄중 96%를 처리하고 있음에도 제도상으로는 수사의 주체가 아닌 검찰의 수사보조자로 남아 있는 것은 수사현실과 전혀 맞지 않다. 또한 수사를 지휘한 담당검사에게 책임이 있다고 믿는 국민은 거의 없다고 보아도 무방할 것이다.

3. 사실상의 책임과 권한의 불일치

형사소송법 제81조(구속영장의 집행)와 제196조(사범경찰관리)는 ‘사범경찰관리는 검사의 지휘에 의하여 구속영장을 집행하고 범인 및 증거를 수사’하는 권한에 대해 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 검사는 수사에 관한 한 사범경찰관리를 지휘감독하도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 경찰이 거의 모든 수사를 담당하고 있으나, 수사의 잘못에 대한 책임소재는 검사와 수사경찰 중에 어디에 있는지 애매하므로 권한과 책임을 일치시킬 필요가 있다.

4. 수사의 효율성 저해와 수사경찰의 사기저하

실무상 경찰서장, 수사(형사)과장 등 경찰 간부의 수사지휘와 검사의 수사지휘가 중복되어 있는 등 수사지휘·명령체계가 이원화 되어 있다. 이로 인해 수사지연과 업무혼선이 초래되는 경우가 상당하다. 또한 지방경찰청장, 경찰서장 등 관서장이나 각급 수사간부는 중요사건의 해결과 수사결과에 대한 사실상의 책임을 지고 있다. 그러면서도 법률상 권한이 없어 사건수사에 검사가 개입할 경우 창의적이고 능동적인 수사지휘에 문제가 발생한다. 그리고, 일선 수사실무자의 경우 검사와 소속 경찰간부로부터 이중의 수사지휘를 받고 있으며, 검거·수사과정에서 형사소송법상 재량의 여지가 없으면서도 책임이 중하여 사기가 저하되고 있을 뿐만 아니라 수사부서 근무기피 현상이 증가하고 있는 것도 사실이다. 여기에 기타 검사의

현장대응능력 미흡과 업무과다로 인한 수사지휘곤란, 이중적 수사구조로 인한 국민불편과 시간적,경제적 손실 초래 등과 같은 문제점이 제기되고 있는 것도 사실이다.

제3절 수사구조개선의 필요성과 범위

1. 수사구조개선의 필요성

현대 사회의 범죄 경향은 교통수단이나 인터넷의 발달로 인하여 수범이나 방법에 있어 급격히 변화하는 추세에 있으며 다양화, 신속화, 광역화, 지능화, 음성화 되어가고 있다. 이로 인해 검사의 소수 인력과 조직을 가지고 초동수사 및 긴급배치수사 등 신속한 수사의 착수지휘는 현실적으로 어려운 실정이며, 수사진행과정에 있어서의 지휘 역시 사후보고에 의한 원거리 지휘로 형식화되어 비능률성을 가져오고 있고, 검사의 수사에 대한 과중한 부담으로 인하여 공소권을 해칠 우려가 많으며 더욱이 공소권을 행사하는 고도의 법률적 판단의 책임을 지는 검사에게 수사권까지 행사하게 하는 것은 지나치게 권한을 집중시키고 있는 것이 되고 있다.

현행 형사소송법이 수사기관을 검사와 사법경찰관으로 2원화하고 있어, 전체 범죄사건의 절대 다수를 실제로 사법경찰관리가 처리하고 있음에도 경찰에 독립적 수사권이 없으므로 경찰에서 불구속 송치된 피의자들과 사건 관계인들이 본인이 원치 않더라도 검찰에 재출두 해서 같은 내용으로 재차 조사를 받아야 하고, 익사자 등 변사사건 처리와 기소중지자 검거시 일일이 검사의 지휘를 기다려야 하는 불편함은 이루 말할 수 없으며, 연쇄 살인사건¹³³⁾ 등 사회적 파장을 일으키는 중요한 사건의 수사가 미진하게

133) 2004년 21명을 살해한 연쇄살인범 유영철 사건의 경우 처음부터 경찰은 살해범이나 살인의 동기 등에 대해 수사방향을 전혀 잡지 못하였고, 별건 절도 등의 사건으로 2회나 입건하여 조사한 사실이 있으나 석방하였거나 이후 검거된 피의자가 도주하여 검거하였더니 23명이나 살해한 살해범인 것을 알게 되었다. 경찰의 수사과정에서도 피의자의 자백에만 의존하고 23명에 대한 모든 증거를 확보하지 못한 채 검찰에 사건을 송치하여 결국 수사미진으로 인한 엄청난 사회적 비난을 받게 되었다.

자료출처 ; 연합뉴스, 2004. 8. 16.(<http://naver.news.com>)

되면 수사의 보조자에 불과한 사법경찰관리가 모든 비난을 받게 되며, 실질적으로 수사지휘 및 수사의 책임을 지는 검사는 비난을 받지 않아 권한과 책임에 대한 형평성의 문제가 있는 등 수많은 불합리한 점이 국민이 격는 불편함이나 수사업무의 능률성 및 인권보장 등의 측면에서 많은 문제점이 노출된다.

또한 수사와 관계가 없는 유치장감찰¹³⁴⁾ 활동을 하면서 각종 수사서류나 송치서류 대장을 감사하는 행위를 한다든지 벌금미납자 검거를 위한 소재수사지휘, 지명수배자 검거시 검찰에서 지명수배한 수배자를 경찰에서 검거할 경우 검찰로 인계하라는 규정¹³⁵⁾은 결국 국민들의 생명과 재산을 지키는데 진력해야 할 경찰이 검찰의 하부기관으로 변질시키게 되며 심각한 경찰력의 낭비를 초래하게 된다.

따라서 위와 같은 비능률적이고 불합리한 점 등을 개선할 수 있도록 경찰에 수사권을 부여하는 등 수사구조를 개선하여 경찰이 범죄에 능동적으로 대처할 수 있도록 하여야 할 필요성이 있다.

2. 수사구조개선의 범위

대륙법계체계를 유지하고 있는 우리나라의 경우 오랜 동안 경찰에 대한 불신까지 겹쳐 독자적인 경찰수사권이 그 동안 제한되어 왔다. 그러나 자치경찰제도가 성공적으로 달성되기 위해서는 검사와 사법경찰관리와의 관계, 즉 수사구조를 비롯한 경찰의 권한과 기능이 재정립될 필요가 있다. 보는 관점에 따라 자치경찰제와 독자적 경찰수사권 문제는 관련이 없을 수도 있으나,¹³⁶⁾ 자치경찰제 정신에 입각하여 지방경찰을 시·도지사에게 맡긴다는 논리에서 보면 국가기관인 검찰이 자치경찰의 수사를 지휘·명령하는 것은 자치이념과 배치될 수 있다.¹³⁷⁾ 또한 경찰력의 분산에 따른 치안역량의 약화를 방지하기 위해서도 경찰수사권의 현실화가 필수적이므로

134) 검사는 유치장감찰활동을 통하여 즉결심판사건이나 진정 등 내사사건에 대한 감찰도 한다. 서울중앙지방검찰청은 2004. 1.부터 서울 성북경찰서 등 관할 경찰서에서 종결처리하는 진정사건 등 내사사건에 대해서도 일체 사전 검사의 지휘를 받아 내사종결도록 지시를 하였다. 이는 검사가 수사권을 독점함으로써 생기는 폐해이며, 수사 뿐만 아니라 모든 경찰행정에 대해 개입코자 하는 월권적 의도로 생각된다.

135) 범죄수사규칙 제28조.

136) 서울고등검찰청, “수사지휘론”, 1998, p. 183.

137) 정균환, 『경찰개혁 下』, 서울, 좋은 세상, 1988, 40-43면.

자치경찰제와 독자적 경찰수사권 부여 문제는 경찰의 정치적 중립성 문제와 함께 분리되어 검토될 수 없는 과제라고 생각할 수도 있다.¹³⁸⁾

자치경찰제를 채택하고 있는 영국과 미국에서 경찰은 독자적인 수사권을 가지고 있고, 국가경찰과 자치경찰의 통합적인 형태를 채택하고 있는 일본에서도 경찰은 일차적인 수사권을 가지고 상호협력관계를 유지하고 있다.¹³⁹⁾ 우리나라 형사소송법은 영미법계의 많은 장점을 도입하면서도 수사권문제만은 대륙법계의 영향을 받아 검사주재의 수사권체제를 채택하고 있다(형사소송법 제195조~197조).

따라서 우리나라에서도 자치경찰제를 도입할 경우 검사와 사법경찰관리와의 관계는 상호협력관계로 발전하는 방향으로 수사구조가 개선되는 것이 바람직하다. 또한 시·도경찰청의 관할구역에서 발생하는 교통사고·단순절도·폭행 등 경미한 사건에 대해서는 경찰에 독자적인 수사권을 인정하고 고도의 법률적 지식을 요구하거나 정치적 사건에 대해서는 검사가 수사권을 가지면서 사법경찰관리에게 보조하도록 하는 방안도 있을 것이다.

그러나 장기적으로는 지역적 경찰업무는 자치경찰이 모든 권한과 책임을 가지고 수행하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 누구로부터도 부당한 간섭 없이 오직 법과 양심에 따라서만 수사할 수 있는 수사환경이 조성될 필요가 있다. 그 전제조건으로 경찰에서는 적어도 사법경찰의 간부는 검사에 못지 않은 법적 전문성을 갖춘 인력으로 구성되어야 하고, 그 인사 및 진급의 체계도 원칙적으로 전문성 있는 사법경찰 내에서 이루어져야 한다.

현행 형사소송법의 수사구조체제는 대륙법계의 영향을 받은 검사주재의 수사구조체제를 택하고 있다. 국가권력 배분과 수사기관의 역할 분담문제로 검찰과 경찰의 수사구조개선을 논하는 당사자의 입장에서는 가장 주요한 문제가 될 것이다. 이러한 법제 아래서 수사구조 개선으로 경찰에 독자적 수사권이 부여된다면 그 수사권의 범위는 어디까지로 할 것인가의 문제로 귀결되며, 이 문제는 기본적 인권보장과 실체적 진실발견, 수사의 능률성, 수사기관의 권한 분산을 통한 견제와 균형의 원리 등을 기준으로 삼아 논의되어야 한다.

경찰에 독자적 수사권이 부여된다는 것은 수사의 전과정을 경찰의 권한

138) 정균환, 「경찰개혁·상 : 수사권독립」, 좋은세상, 1998, 54면.

139) 임준태, 『독일형사사법론』, 2004, 서울, 21세기사, 358-366면 및 김형만 외8, 『비교경찰제』, 2003, 서울, 법문사, 238~241면, 319~320면, 411면.

으로 진행한다는 것의 의미한다. 그러나 현재 우리나라의 제도적 여건과 경찰수사에 대한 국민의 신뢰정도에 비추어 전면적인 수사구조 개선을 통한 독자적 수사권을 부여하기엔 여러가지 문제점을 안고 있다. 이러한 점을 감안하여 수사구조 개선을 통한 일부 수사권 부여방안을 고려해 볼 수 있다. 부분적인 수사권 부여를 인정한다 하더라도 수사권을 어느 범위의 계급에까지 부여할 것인가 하는 인적 범위사의 문제와 어떤 죄명의 범죄에까지 한정시킬 것인가 하는 사안적 한계의 문제를 고려하여야 한다.

인적 범위상의 방안으로서, 첫째 수사권을 경찰서장에게 부여하는 방안이다. 이는 경찰서장의 수사지휘를 강화할 수는 있으나, 경찰서장의 유고시 수사지휘의 공백을 초래하게 되는 문제가 있다. 둘째 수사권을 경찰서장과 수사(형사)과장에게만 국한시켜 부여하는 것인데, 경찰서장의 수사지휘 강화와 동시에 실제 수사지휘는 수사(형사)과장이 담당하여 추진할 수 있는 장점이 있다. 셋째, 수사권을 경위 이상의 사법경찰관에게 부여하는 방안으로, 실제 실무를 담당하는 사법경찰관에게 수사지휘권의 범위를 확대하여 능률적인 수사진행이 될 수 있겠으나, 수사지휘권의 남용과 수사지휘체계의 혼란의 우려가 있다는 문제가 발생할 수 있다.

독자적 수사권 부여의 사안적 범위상의 방안으로서, 첫째 내란죄,외환죄 등 국가적 범익 이외의 모든 범죄에 적용하는 방안과, 둘째 상해,폭행 등 개인적 범익을 해하는 범죄에 한하여 적용하는 방안, 셋째 사기,횡령,배임 등 재산범죄에 한하여 적용하는 방안이 있다. 우리나라의 현실 여건을 고려해 볼 때, 인적 범위상 수사권은 경찰서장과 수사(형사)과장에게 국한시켜 부여함이 옳다고 보여지고, 경찰의 독자적 수사권을 보장할 사안적 범위는 현재 형사사건의 대다수를 처리하는 경찰에게 모든 사건을 수사할 수 있도록 하는 것이 타당하다고 본다.

일본의 경우처럼 경찰이 모든 범죄에 대한 제1차적 수사기관으로 수사를 할 수 있게 하고, 검사는 제2차적 보충적 수사기관으로서 공소업무를 주로 전담하면서 사회적 이목이 크거나 고도의 법률적인 판단이 필요한 특별한 사건의 경우에만 수사할 수 있도록 하여 양자 상호협력관계의 독자적수사기관으로 운영함이 바람직하다. 이렇게 함으로써 수사경찰의 사기를 진작시킬 수 있고, 역할 분담이 이루어져 수사권체제가 합리적으로 운영될 수 있다. 따라서 수사기관은 검찰과 경찰에 병립적 수사권을 인정하는 것이 효율적이고 현실적이라고 생각한다.

제5장 자치경찰제 도입에 따른 수사구조 개선방안

우리나라의 수사구조는 앞서 살펴본 바와 같이 선진 외국에서는 그 유례를 찾아볼 수 없을 정도로 검사에게 수사권, 공소권, 재판 집행권 등 국가형벌권이 모두 검사에게 독점되어 있다. 경찰에게 수사권을 합리적으로 분배하게 된다면 권력분립의 원칙에 의한 국가기관의 균형적 발전을 도모할 수 있으며, 검사의 수사부터 공소제기 이전까지 견제할 수 있게 되어 상호 견제의 원칙에도 합당하게 된다. 이와 같은 점 등에서 살펴건데, 현행법상 검사의 보조기관의 지위에 있는 경찰을 법률상으로 수사기관으로서의 지위를 확보해 주고 인정함으로써 경찰수사의 실질화를 기하면 범죄의 수사, 예방 및 국민의 생명과 재산을 지키는 경찰 본연의 업무에도 긍정적인 역할을 할 것이다. 경찰수사구조 개선은 국가기관의 상호견제와 균형발전을 이루고 선진경찰로서의 민주성과 효율성을 제고할 수 있는 등 긍정적인 검토가 이루어져야 할 것이다.

경찰에게 수사권을 부여하게 되면 경찰의 수사만으로 사건이 종결될 수 있어 동일한 내용으로 검사의 재수사나 수사의 지연 등으로 인한 불편함이나 시간, 비용 등의 낭비를 제거할 수 있으며, 경찰의 수사미진이 발견될 경우 검사가 재수사를 요구하거나 직접 수사를 함으로써 상호 보완적인 관계가 될 것이다. 따라서 경찰은 1차적으로 증거를 수집하여 수사를 마치고, 검찰에 송치된 사건기록과 증거자료 등을 통해 검사는 범죄혐의 유무를 판단하여 공소제기 여부를 결정하면 된다. 이와 같이 수사구조 개선이 되면 경찰과 검사라는 이중수사로 인해 발생하는 여러가지 낭비를 최소화 하고, 국민의 신속한 재판을 받을 권리를 보장하게 된다.

검사 주재형 수사구조는 검사가 구체적 사건에 일일이 지휘하여 인권보장에 기여할 수 있는 점이 있을 것 같지만 모든 발생 사건에 대하여 감독, 통제하는 것은 불가능하며 경찰수사 이후에 동일한 내용으로 동일한 조사를 하는 것은 수사대상자에게 불편함을 가중시키고, 오히려 인권침해를 할 수 있는 문제점이 생긴다. 따라서 경찰에게 수사권이 부여된다면 당사자의 의의가 없는 경우 검찰에서 다시 재조사를 받을 필요가 없으며, 수사대상자의 부담을 덜어주어 인권보장에도 기여하게 된다. 물론 경찰에 대한 법적,제도적 통제장치가 미비할 경우 인권침해의 소지가 다소 있으나 이를

보완하기 위해 경찰수사에 불만을 느끼는 등 이의신청이 있게 되면 검사의 지휘를 받는 등 합리적인 수사권 개선방안이 필요로 할 것이다.

제1절 수사구조 개선방안

1. 경찰의 독자적 수사권 부여

1) 경찰과 검찰의 수사권공유

우리나라의 경찰은 수사,정보,보안 등 개인적,사회적,국가적 법익을 침해하는 모든 범죄를 수사할 수 있는 능력이 있다. 따라서 경찰에 독자적인 수사권을 부여한다고 하면 모든 사건에 대해 인정되어야 한다. 일부의 주장은 단순 경미범죄나 일정형벌이하의 범죄만 인정하자는 견해¹⁴⁰⁾도 있으나, 이왕 경찰에 독자적수사권을 부여할 경우 모든 범죄에 대하여 인정하는 것이 검찰과 경찰 양대 수사기관의 혼선과 갈등을 피할 수 있고 권한에 대한 확실한 책임을 부여할 수 있기 때문에 합리적이라고 본다. 지난 특별검사 수사팀에서 대검공안부장의 조폐공사 파업유도발언 사건을 수사하던 중 상호 비난의 소리가 새어 나오며¹⁴¹⁾ 수사진행이 문제점이 발생한 것을 볼 수 있듯이 특별검사제도도 시행상에 많은 문제점이 노출되고 있는 것이다. 따라서 원칙적으로는 수사구조 개선을 통하여 어떠한 사건에 대해서도 경찰이 수사를 독자적으로 할 수 있어야 권력이 집중된 검찰에 대한 견제장치가 자연스럽게 마련된다 할 것이다.¹⁴²⁾

140) 차용석, “완전 독립보다 일정 형벌이하 범죄에 수사권부여 바람직”, 수사연구, 1992. 3, 37~41면.

141) 조폐공사 파업유도 발언 사건관련, 김형태 특별검사보와 그외 특별수사관 3명 등 4명은 1999. 12. 2. 기자회견을 갖고서 .김 특검보, 검찰의 수사참여 방침에 불복이라는 제목의 보도 자료를 통해 동사건 수사에 있어서 최소한 지켜져야 할 기본원칙이 강원일 특별검사에 의해 받아들여지지 않았기 때문에 문제가 발생된 것이며 그 운용지침이 수용되지 않으면 복귀하지 않겠다는 의견을 피력하였다. ; 중앙일보, 1999. 11. 2.

142) 2004. 9. 15. 검찰청과 경찰청은 수사권 조정 문제를 논의하기 위한 ‘수사권조정협의체’를 구성하여 바람직한 수사제도와 관행을 정착시키기 위해 양측이 제기한 모든 사항

일본과 같이 경찰이 검사의 지휘 없이 제1차적 수사기관이 되고 검찰은 제2차적 수사기관으로서 검찰과 경찰 공히 수사권의 주체가 되어야 한다. 법이론적으로는 검찰은 본연의 임무인 공소제기와 공소유지임무만을 담당

에 대하여 제한 없이 논의하여 10월중으로 협의안을 도출하여 공동발표하기로 하였으나, 2004. 10. 15. 갑자기 법무부가 '검사직무대리운영규정(안)'을 입법예고하였다. 법무부는 이 규정안의 제안이유를, '검찰 수사 인력을 효율적으로 배분하여 검사는 고도의 법률적 판단이 필요한 중요사건에 집중 투입'하고, 그 외 정형적이고 단순한 경미 사건은 수사경험과 능력을 갖춘 검찰일반직 공무원 중에서 선발된 검사직무대리로 하여금 신속히 처리토록 함으로써 '검찰 수사 인력을 획기적으로 강화'하는 한편, '경미사건의 신속 처리를 통하여 대국민 형사사법서비스의 질을 획기적으로 향상시키려는 것임'이라고 명기하고 있다(법무부 홈페이지 <http://www.moj.go.kr> 참조).

위 법무부 안에 대해 대다수의 경찰관들은 위 규정중 제4조의 "(검사직무대리의 직무범위) ⑤ 검사직무대리는 범죄수사에 관한 사법경찰관리의 지휘·감독, 수사관서 체포·구속장소의 감찰, 변사체의 검시를 하지 아니한다. 다만, 배당된 사건기록의 보완이 필요하다고 인정되는 경우에는 검사의 결재를 받아 사법경찰관리에 대하여 사건기록의 보완 등을 요구할 수 있다. ⑥ 검사직무대리는 벌금·과료·추징·과태료·소송비용 및 비용배상의 재판에 관한 집행 사무 중 다음 각호에 정한 사항을 제외한 사무를 처리할 수 있다. 1. 노역장 유치집행지휘 2. 형집행정지 발부 3. 판결문 경정신청 4. 징수불능결정 5. 자력조사촉탁, 사실조회, 자료송부요청 ⑦ 기타, 사건의 처리 등에 관한 검사직무대리의 직무수행의 권한과 의무는 검사에 준한다" 조항을 문제삼고 있으며, 특히 ⑤항에 대해, "검사직무대리는 범죄수사에 관한 사법경찰관리의 지휘·감독, 수사관서 체포·구속장소의 감찰, 변사체의 검시를 하지 아니한다." 라고... "사법경찰관리의 지휘·감독을 하지 아니한다"라고 정의해 놓고, 예외로 "다만, 배당된 사건기록의 보완이 필요하다고 인정되는 경우에는 검사의 결재를 받아 사법경찰관리에 대하여 사건기록의 보완 등을 요구할 수 있다."라고 규정하여, 이는 사실상 사법경찰관리뿐만 아니라 모든 경찰을 지휘·감독할 수 있는 권한을 부여하고 있다며 반발하고 있다. 또한 전체 형사사건의 91%를 경찰 스스로 수사하는 현실을 감안하면 경찰의 자질부족을 이유로 경미한 수사권 이양요구를 반대하는 검찰의 주장은 어불성설이고 속보이는 '기득권지킴기'로 밖에 볼 수 없으며, 이러한 현실을 감안하여 판단할 때, 법무부가 제시한 검사직무대리규정안의 제안이유중에 '검찰 수사 인력을 획기적으로 강화', '경미사건의 신속 처리', '대국민 형사사법서비스의 질을 획기적으로 향상'은 결국 경찰과 수사권을 심의·조정하겠다는 것이 아니라 오히려 검찰의 경찰에 대한 지휘를 강화하겠다는 의도로 보고 있다. 더욱이 경찰과 검찰의 업무중간에서 검사의 수사업무 보조 역할에 불과한 검찰수사관만 검사의 업무대행으로 권한을 위임하는 것은 그 동안 형사소송법 제196조(사법경찰관리) '①수사관, 경무관, 총경, 경감, 경위는 사법경찰관으로서 검사의 지휘를 받아 수사를 하여야 한다.'라는 규정을 이유로 경찰과 대등한 협의테이블에 앉는 것조차 모욕으로 냉대하며 경찰의 '수사권이양요구'를 거부해온 검찰의 태도나 주장과도 상반되는 것이다. (사이버경찰청 경찰관 전용대화방 <http://www.mypolice.go.kr> 및 법무부 국민참여마당 <http://www.moj.go.kr> 참조)

하는 것이 가장 이상적일지 모르지만 현실성은 없는 논의라 할 것이다.

따라서 제1차적 수사권을 경찰이 행사하되 검찰의 판단에 따라 필요할 경우, 또는 경찰의 수사결과에 대해 불복하는 자가 검찰항고를 제기한 경우, 경찰관에 의한 피의자의 인권침해 시비가 있는 경우, 기타 고도의 법률지식이 요구되거나 정치적으로 중대한 사건 등에만 검찰이 제2차적, 보충적수사권을 행사하도록 한다.

2) 상호대등협력기관유지

대륙법계의 독일은 형식적으로는 상명하복으로 되어 있으나 실질적으로는 상호대등협력관계로 정착되어 있고, 일본은 형사소송법상에서 공식적으로 검찰과 경찰을 상호대등협력관계로 인정하고 있다.

우리나라에서 경찰의 사기를 저하시키는 가장 중요한 요인이 바로 상명하복관계라는 것으로서 조직·기능상의 지배뿐만 아니라 인적지배의 문제까지 제기되고 있는 것이다. 따라서 검찰과 경찰의 관계를 공식적으로 상호대등협력관계임을 명시하고 선언할 필요가 있다. 이 점에서 이와 관련된 대표조항인 사법경찰관리의 복종의무(검찰청법 제53조), 검찰의 수사중지명령권과 체임요구권(검찰청법 제54조), 검찰의 사법경찰관리에 대한 행정적 책임요구권(폭력행위등처벌에관한법률위반 제10조), 경찰의 타관할 수사시 보고의무(형사소송법 제210조), 경찰의 수사사무보고 및 정보보고의무(사법경찰관집무규칙 제11조, 제12조), 검찰의 체포·구속장소감찰권(형사소송법 제198조의 2) 등을 삭제할 필요가 있다.

3) 검찰과 경찰작성 피의자신문조서증거능력의 동일성 부여

현재 경찰이 수사주체로서 지위를 인정받지 못하고 있어 검사작성의 피의자신문조서와 증거능력의 차이가 있고, 이로 인해 피의자들은 경찰에서 1차조사를 받고 이후 검찰에서 다시 조사를 받고 있는 것이다. 따라서 경찰에게 독자적인 수사권이 부여되면 당연히 피의자, 참고인 등이 검찰에서 재수사를 받아야 하는 불편은 사라지게 되므로 경찰과 검찰이 작성하는 피의자신문조서의 증거능력의 인정정도는 기본적으로 같아야 하는 것

이다.

한편, 누가 피의자신문조서를 작성하든지간에 증거능력을 부여치 않고 공판정에서 피고인 또는 변호인이 그 내용을 인정하는 경우에만 증거능력이 인정되는 쪽으로 형사소송법이 개정해야 된다는 의견¹⁴³⁾도 있다. 그러나, 그 증거능력에 관계없이 경찰작성의 피의자신문조서는 재판에서 피고인의 신빙성을 닦는 탄핵증거로 사용되고 있고 사실관계에 대한 중요한 증거자료로 작용되는 것은 틀림없는 사실이다.

4) 경찰 수사사건의 일부 종결권 부여

수사구조를 개선하여 경찰에 독자적인 수사권을 부여한다는 것은 경찰에 수사종결권을 인정한다는 것이 아니라 경찰에 수사개시권과 수사진행권을 부여하는 것이고, 수사종결권은 여전히 검찰에 있어야 한다는 것을 말한다.

그러나 경미한 폭행으로 합의되어 처벌불원의사가 명백한 공소권없음, 심신상실자에 대한 죄가안됨, 증거없어 명백히 혐의없음, 즉결심판청구권이 경찰에 주어져 있어 부분적인 사건 종결권이 인정되고 있는 것과 같은 사건에 대해서는 경찰에게 독자적인 수사종결권을 부여하는 것이 사법처리의 효율성과 신속성으로 인해 국민편익에 도움이 될 것으로 보여진다. 다만 경찰수사결과에 대한 불신과 불만을 막는 제도적 장치로서 고소·고발인이나 진정인이 불복하는 경우 수사결과이의신청제도를 도입¹⁴⁴⁾하거나, 지체없이 다른 사건과 마찬가지로 검찰에 송치하여 현재의 검찰항고제도를 이 경우에도 도입하여 실시한다면, 다시 검찰의 수사를 의뢰할 수 있기 때문에 부당한 권리침해의 발생을 최소화할 수 있는 견제장치가 될 수 있다고 본다. 물론 현재의 검찰항고제도는 검찰자신의 수사결과에 대한 재심의 성격을 띠고 있어 그다지 실효성은 없으나, 경찰수사결과에 대한 검찰항고는 상호 경쟁적 관계에 있는 검찰이 경찰의 수사결과에 대해 재심의 성격을 가지게 되므로 경찰 수사에 대한 견제적 실효성이 클 것으로 기대되는 것이다.

143) 배종대/이상돈, 형사소송법, 2002, 544면.

144) 2003년 6월부터 8월까지 3개월동안 서울지방경찰청에서는 서울성북경찰서 등에 경찰 수사결과에 대한 이의신청제도를 시범적으로 실시한 바 있으나, 민원인들에게 홍보부족과 이의신청으로 인한 수사관들의 다른 사건부담 및 이의신청 실적이 저조한 이유 등으로 인해 아직까지 제도상으로 정착되진 못하고 있다.

다만 기소·불기소를 결정하는 공소권은 원칙적으로 검사의 고유영역에 속하므로 경찰수사결과 혐의점이 있음에도 경찰의 재량권이나 정책적 판단으로 인하여 불기소를 결정하는 것은 경찰에 인정되어서는 안 될 것이다.

5) 경찰 변사자검시권 부여

경찰에 독자적 수사권이 부여될 때 이 변사자 검시권이 주어지지 않는다면 여전히 국민들은 그만큼 고통과 불편을 가지게 될 것이다. 왜냐하면 현행법 규정으로는 모든 변사체는 검사의 지휘를 받아 검시하는 것으로 되어있으나 실제로는 경찰에서 의사를 대동, 검시를 완료하고 사후에 지휘를 받아 사체를 인계·종결하는 것이 대부분으로, 검사의 지휘는 형식상 절차에 불과한 것이 현실의 관례인 것이다.

특히 교통사고사망자, 익사사고 사망자, 기타 명백한 사고 및 자살 등의 변사사건 발생시 경찰의 실질적 검시결과 명백히 범죄 혐의가 없는 것으로 판단되어도 형식적인 검사의 지휘절차 때문에 관련 유가족들이 제때 장례를 치르지 못하고 그 불평·불만을 노출시키는 경우가 허다하게 있는 것이다.

따라서 경찰에게 이 검시권이 부여되어야 하며, 다만 변사체는 강력사건과 늘 밀접한 관련성이 있을 수 있고 잘못 처리했을 경우 결정적인 범죄 은폐나 초동수사의 실패를 귀착될 수 있기 때문에 검시시 검시의사의 참여 및 주변 상황에 대한 면밀한 조사와 함께 책임간부의 지휘가 반드시 선행되어야 할 것으로 본다.

6) 검찰의 경찰에 대한 일반적 지휘권 부여

경찰이 아무리 독자적 수사권을 가진다고 하더라도 사건은 결국 검찰에 송치되고 검사는 공소제기와 공소유지의무를 지게 된다. 따라서 경찰이 수사를 적정하게 하고, 공소수행을 완전하게 하기 위한 범위 내에서 일반적 준칙에 의한 지휘, 즉 일반적 지휘권이 부여되어야 할 것이다. 단, 개별적 구체적 사건에 대한 증거보완과 같은 문제는 지휘의 개념이 아니라 협력 의무조항의 규정 등으로도 충분히 그 목적을 달성할 수 있다고 본다.

2. 법령의 개정

사법경찰관은 수사의 주체로 하고 사법경찰리는 수사의 보조자로 구분한 현행법으로는 사법경찰관은 경위부터 경무관까지이고, 사법경찰리는 순경에서 경사까지이며 모두 검사의 지휘를 받아 수사하도록 되어 있다. 이러한 수사구조를 개선하여, 검사의 지휘 없이 독자적으로 수사할 수 있는 주체를 경위 이상 경무관까지의 사법경찰관으로 하고, 사법경찰리는 사법경찰관의 보조자로서 사법경찰관의 지휘를 받아 수사에 참여하게 하고, 사법경찰관에 대한 통제방안으로 새로운 법률이나 경찰위원회 등이 정하는 바에 의하여 사법경찰관리로서 직무를 행하도록 법률적인 통제를 하여 권한에 합당한 형사책임을 묻는다면 실효성 있는 방지책이 될 것으로 보여진다.

3. 경찰 영장청구권의 부여

현행 헌법은 모든 영장청구권을 검사가 하도록 되어 있다. 그러나 실질적으로 검사는 사법경찰관이 신청하는 각종 영장에 형식적으로 서명날인만 하고 있다. 수사의 실효를 보장하기 위해서는 제1차 수사기관인 경찰에게 체포영장과 구속영장, 압수·수색·검증영장청구권을 부여하여 법원에 바로 신청할 수 있도록 해야 한다.

일본에서는 구속영장청구권과 관련하여 경찰에게 체포장과 압수·수색·검증영장 청구권은 있으나 구류청구권은 검찰에게만 있고 경찰에게는 검찰에 대해 신청권 자체도 없다. 그러나 영장발부는 결국 법관의 판단에 있는 것이고 또한 판사의 실질심사를 거치는 것이므로 경찰이 직접 청구권을 갖는다고 인신구속으로 인한 인권침해가 이루어 질 것이라는 견해는 타당하지 않다고 본다. 오히려 법관이 공정하고 객관적인 심사를 할 가능성이 많아 국민들의 인권보호에 도움이 될 수 있는 것이다. 따라서 현행 각종 영장청구권이 인정되려면 헌법을 개정해야한다는 난관이 있으나, 수사구조개선의 핵심인 검찰 독점의 영장청구권을 경찰에게도 부여하는 것이 가장 이상적이고 합당하다.

이때 영장을 청구할 수 있는 자로서는 체포영장이나 구속영장과 같이 인신의 구속을 요하는 경우는 경감(경찰서 과·계·팀장급) 이상으로 한정하되, 압수·수색·검증영장청구권은 경위이상의 사법경찰관에게 부여하는

것이 합리적이라고 본다. 일본의 경우는 체포장은 경부(경감)이상, 압수·수색·검증영장청구권은 순사부장(경사) 이상이 행사하고 있다.

4. 점진적·단계적 접근

경찰수사권의 독자성에 대한 그 필요성과 타당성이 인정되고 이에 따라 합리적이라 생각되는 수사구조의 모델을 제시하였다.

그러나 이러한 모델이 바로 정책화되는 데는 현실적인 어려움 또한 많으리라 본다. 특히 그간 경찰대학생 및 경찰 간부후보생 등을 비롯한 우수 인재들이 상당수 영입¹⁴⁵⁾되고 확보¹⁴⁶⁾된 것은 틀림없는 사실이나 일선에서 실무를 담당하는 수사요원들에 대한 국민불신이 여전히 상존하고 있는 것도 현실이다.

따라서 한꺼번에 전술한 바와 같은 수사구조를 모두 가진다는 것은 현행 법조계나 수사환경상 그 실현가능성이 적다고 볼 수 있다. 즉 경찰에 독자적인 강제처분권을 부여하기 위해서는 헌법의 개정이 전제되어야 하는데 수사구조를 조정하기 위한 목적만으로 헌법의 개정을 기대한다는 것은 현 정치문화상 불가능하다 할 것이다.

직접영장청구권에 대한 것은 어떤 요인에 의한 헌법개정시 현행 검사의 독점적인 청구권을 규정한 조항은 당연히 삭제되어야 하고, 형소법에서 경찰에도 영장청구권이 부여되도록 하는 것이 당연한 수순이라 할 것이다.

그 외의 사항에 대해서는 빨리 도입되면 될수록 국민의 편익이 증대될 것임이 분명하다. 특히 자치경찰제도입과 관련하여 세계에 유례없는 현행 상명하복이라는 전근대적·비민주적 수사제도와 수사문화는 하루속히 불식되어야 하며, 세계적 추세에 맞추어 검·경이 상호대등협력관계를 유지하여 인권을 신장하면서 수사의 효율성을 높여 나가야 할 것이다.

145) 경찰은 그간 사법시험, 행정고시 등 특채, 경찰대생, 법대졸업생, 간부후보생 등 고급인력 3,386명을 확보(고시특채 63, 경찰대 졸업생 1,623, 법대졸 수사요원 448, 간부후보생 1,252)하였으며, 이중 고시특채, 경찰대 졸업생, 간부후보생 숫자만 해도 전체 검사 숫자(약 1,200명)를 훨씬 넘는 숫자이고, 또한 95년부터 조사요원 간부화를 지속적으로 추진, 현재 6대도시 경찰서 조사요원 703명을 경위로 배치하고, 경찰수사연구소를 통해 수사요원 11,031명에 대한 수사전문화교육을 실시했다. ; 경찰개혁위원회, 자치경찰제의 이해, 1999, 40면.

146) 2004. 10. 현재 서울성북경찰서는 지능수사팀(수사경과제 전의 조사계) 20명 중에 9명이 경위 이상의 간부로서 약50%정도가 조사간부화 되어 있다.

제2절 수사구조환경 개선 방안

1. 수사능력강화

경찰수사권의 독자성 확보는 이미 앞에서 논의한 바와 같이 이제 누구도 피할 수 없는 시대적 추세이고 역사적 타당성이라 할 수 있다. 그렇다면 경찰은 팔짱만 끼고서 강건너 불구경 하듯이 가만히 있기만 해도 제도가 저절로 개선되고 우수 인재가 경쟁적으로 들어와 경찰의 질적 수준이 향상되면서 대국민치안서비스가 강화될 수 있을 것인가?

불행하게도 경찰수사권 독자성 확보와 관련된 그간의 역사를 되돌아 볼 때 경찰의 적극적인 논리개발과 총론이 아닌 각론적 시각에서의 일대 쇄신이 이루어지지 않고서는 밝은 청사진을 기대할 수 없다고 본다.

왜냐하면 그간 경찰수사권독자성확보에 대한 경찰측 주장이 그야말로 주장으로는 무성하였는지는 몰라도 모두 물밑에서 체계적이 아닌 부분적인 논리로 제기된 것이 사실이고 공론화과정을 전혀 거치지 못하였기 때문에 어떤 시험에 제대로 원서도 내지 못한 상태로 끝나버렸다는 데서 그 단서를 짐작할 수 있다.

또한 “경찰수사능력을 강화하라”는 말은 경찰의 화두가 되어 거의 습관적으로 주장되었고 이에 따라 수사전문화교육 등이 강화된 점은 부인할 수 없지만 대체로 총론적인 시각에 머물렀고 장기적이고 거시적이며 자체 구조 조정적인 시각은 결여되었다고 보지 않을 수 없다.

이는 경찰수사능력제고차원에서 검토되고 도입된 학사특채제도를 보면 확연히 알 수 있다. 즉 1990년에 법학전공자를 조사요원 경사로 60명 특채하였으나 정기적으로 모집하지 아니하고 1993년에 들어와 조사요원 경장으로 2회 155명, 정보요원 경장 95명, 보안요원 경장 60명 등을 모집하였으며, 6년간이나 전혀 모집치 않다가 독자수사권문제가 쟁점으로 부각된 1999년도에 이르러서야 다시 조사요원 경장을 3회에 걸쳐 700명 및 보안요원경장을 100명 모집한 것을 보면 알 수 있는 것이다.

즉 꾸준히 정례적으로 조사 또는 수사요원으로 학사경장을 모집하였다면 우수 인재들이 예측가능성을 가지고 응모하게 됨으로 자원의 질적 강화를 기할 수 있고 한꺼번에 많은 학사경장의 모집으로 인한 승진 등의 문제점도 해소될 수 있었을 텐데 그렇지 못하였다는 것이다.

한편 경찰수사력은 검찰과 달리 하위직에 지나치게 의존하고 있다는 것이다. 물론 경찰대 출신의 초급간부가 대도시 경찰서 조사요원으로 의무적으로 배치되는 등 조사요원의 간부화 추진 제도는 매우 고무적인 현상으로 보지만 재직시 거의 수사업무를 경험해 보지 않은 경찰도 총경으로 진급하여 경찰서장이 되고 중요 사건 발생시 수사본부장이 되어 수사를 지휘하게 되나 얼마나 실효성 있게 지휘를 하고 수사요원들로부터 과연 신뢰를 받을 수 있겠느냐 하는 문제가 생길 수 있다고 본다.

다만 경찰수사권의 독자성과 관련하여 1999년 5월이 되어서야 비로소 경찰개혁위원회에서 “자치경찰제의 이해”라는 소책자를 통해 공론화를 시도하였고 비록 공론화 과정이 상부의 지시에 의하여 중단되기는 하였어도 그 어느 때 보다 상호 논리적 주장이 국민에게 전달됨으로서 그 과정에서 상당한 공감대를 형성한 것은 진일보된 성과로 생각된다.

따라서 경찰독자수사권의 확보 조건으로는 필연적으로 그 공감대가 국민들에게 형성되어야 할 것이며 이를 위해서는 경찰자체의 쇄신노력이 우선시 될 수 밖에 없다. 사실 경찰의 자기 쇄신과 독자수사권 확보라는 제도개혁은 상호 순환적인 의미를 가지면서 경찰의 질적 발전에 기여함이 틀림없다.

여기서는 경찰자체의 수사능력을 향상시킬 수 있다고 생각되는 방안을 인적·질적·제도적 측면에서 제시해 보고자 한다.

2. 전직원의 수사요원화

경찰은 수사분야 이외에도 경무·방법·교통·경비·작전·정보·보안 등 매우 광범위한 분야에서 다양한 기능으로 대국민치안서비스를 제공하고 있다고 볼 수 있다. 즉 사법경찰 이외에도 행정경찰분야가 매우 중요한 위치를 점하고 있음은 분명한 사실이다.

그러나 궁극적으로 보면 경찰작용은 조장행정이 아니고 규제행정인 것이며 이는 필연적으로 사법조치가 뒤따를 수밖에 없는 것이다. 갓 부임한 초임 순경이 지구대내 파출소에서 폭력에 관한 112 신고를 받고 출동하였다고 하였을 때 단순히 싸움을 말리는 것으로 끝나는 것이 아니고 그 상황에 적절한 사법조치를 하지 않을 수 없는 것이다.

또한 범죄 예방을 위해 순찰을 돌더라도 범행을 인지하였다면 그때부터

는 방법에서 수사의 개념으로 전환치 않을 수 없으며, 시위에 관해 정보를 수집하는 정보형사들도 그 시위가 불법·폭력시위로 변질되었을 때에는 적절한 사법조치를 고려치 않을 수 없게 되는 점 등을 두고 보아도 경찰작용은 수사분야와 밀접하게 연결되지 않을 수 없는 것이다.

이런 점 때문에 검찰에서는 파출소 감찰도 자신들의 고유업무 영역이라 볼 수 있다고 강변하고 있는 것이다.¹⁴⁷⁾ 그러나 모든 경찰관들이 수사업무에만 종사할 수 없기 때문에 전직원의 수사요원화는 어려울 수도 있겠지만 누구나 기본적인 수사역량을 함유한 채 자신의 업무에 충실한다는 인식이 전직원에게 자연스럽게 스며들고, 또한 제도적으로 뒷받침된다면 충분히 실현가능하다고 생각한다.

우선 경찰서별로 또는 지방경찰청별로 수사전문교육 프로그램을 개발하여 수시로 교육시키는 것이다. 특히 승진하였을 때는 최소한 총경계급까지는 반드시 일정기간의 수사연수과정을 이수하도록 제도화하여야 한다.

물론 하위직의 경우 업무의 공백이 우려될 수도 있겠지만 그 공백을 최소화하는 방향에서 반드시 이러한 과정이 이루어져야 한다고 본다. 이때는 단순히 법률소양과 수사기법뿐만 아니라 정신자세까지 교육시키는 그야말로 재충전의 기회로 삼을 수 있는 체제를 구축하여야 할 것이다.

3. 수사요원의 전문화

수사분야에 근무하는 경찰관은 그야말로 정예요원화되어야 한다는 것으로 하위계급에서 상위계급까지 모두 해당되어야 한다. 이를 위해서는 사법경찰과 행정경찰을 엄격하게 분리하여 인사·보직 등에 있어서 별도로 관리하는 것이 수사전문인력을 양성, 확보하기 위해서도 반드시 필요한 조치라는 견해도 있으나 기본적으로 경찰작용에서 사법경찰과 행정경찰은 동전의 양면과 같기 때문에 이의 분리는 많은 문제점이 있다고 본다. 사법경찰과 행정경찰의 분리를 택하지 않고서도 수사전문요원화를 이룩할 수 있는 체제를 구축하는 것이 더 바람직하다고 본다.

먼저 전술한 바와 같이 우수한 자질과 능력을 갖춘 법학과나 경찰행정

147) 검찰에서는 파출소도 피의자를 체포하는 곳이므로 구속장소로 볼 수 있기 때문에 파출소 점검은 부당한 업무간섭이 아니라는 입장을 보이고 있다. ; 중앙일보, 1999. 5. 21.

학과를 졸업한 학사들을 정례적으로 조사경장으로 특채하는 것을 공식화 하여야 한다.

현재는 순경의 1년간 모집계획은 년초에 공고하고 있으나 학사경장은 전혀 연초에 예고되거나 공고된 적이 전무하다. 그럴 수밖에 없는 것이 앞에서 살펴본 바와 같이 학사경장특채는 경찰청장의 철학에 따라서 들쭉날쭉 하였기 때문에 전혀 예측가능성이 없었던 것이다.

그러나 이제는 하위직조사요원 우수인력 확보 차원에서, 그리고 경찰직에의 꿈을 가지고 있는 우수자원에게¹⁴⁸⁾ 기회를 제공하기 위해서라도 순경과 마찬가지로 연초에 학사경장 모집을 공고, 정례화하여야 하며 이렇게 모집된 자원은 고급수사인력으로 활용하여야 한다. 혹자는 일본과 같이 순경으로 통일하되 대졸자에게 승진의 특혜를 주는 제도가 더 낫다고 볼 수도 있다.

그러나 일본은 고시출신자만 경부보(경위)로 채용되고 그 외에는 모두 순사(순경)로 채용되기 때문에 그 제도가 성공할 수 있는 여건이 마련되어 있다고 보지만, 우리나라에서는 경찰간부후보생 제도와 경찰대학이 있기 때문에 단순히 승진의 혜택을 준다고 해서 우수자원들이 순경으로 모일 것으로 기대한다는 것은 다소 설득력이 떨어진다고 본다.

학사경장이라는 명분을 부여하고 일체감을 줄 때 우수자원들이 몰려들 것이란 것은 그 경쟁률¹⁴⁹⁾을 보아서 충분히 짐작되나, 이런 제도가 2000년을 마지막으로 다시 최근 4년동안 시행되지 않아 학사경장을 준비했던 자원들이 어쩔 수 없이 순경시험으로 유입되어 순경시험 경쟁률¹⁵⁰⁾ 또한 엄청나게 높이는데 일조를 하였다.

다음으로 수사요원에 대한 처우개선 등 전반적인 대책이 마련되어야 한다. 일본은 경찰수사에 대한 비판을 계기로 1963년도에 ‘형사경찰강화대책요강’을 제정하였다. 즉, 형사들에 대한 처우개선, 무선·기동장비의 보강, 형사교양의 철저 등을 통한 형사경찰의 동원수당 및 교육강화 등을 추진하고, 1970년에는 수사초기단계의 검거활동 강화, 조사전담관 설치, 과학수

148) 학부내에 경찰행정학과가 설치되어 있는 대학은 2004년 10월 현재 계명대(90명), 관동대(120명), 원광대(50명), 동국대(45명), 대구대(185명), 등 전국 각 도에 최소 1개 이상의 경찰행정학과가 설치되어 있다.

149) 90년, 93년, 99년 합계 1,170명 모집에 15,210명이 응시하여 평균 13:1의 비율을 보였다.

150) 2004년 10월 서울은 119명 모집에 4400명이 지원하여 36.9:1, 부산은 69명 모집에 2152명이 지원하여 31.1:1, 대구는 48명 모집에 1491명이 지원하여 31:1, 인천은 27명 모집에 925명이 지원하여 25:1의 비율을 보이고 있으며, 전북은 5명 모집에 450명이 지원하여 90:1이라는 높은 경쟁률을 이뤘다.(한교경찰학원 자료 참조)

사 강화, 수사전문화 추진, 범죄정보관리시스템 도입 등 실무역량을 강화하는 ‘형사경찰쇄신강화대책’을 제정하여 시행하였다. 1980년에는 정보화사회에 지능범죄 등 환경변화에 따른 대책으로 지능범죄 수사력 강화, 광역수사력 향상 등을 주요내용으로 하는 ‘형사경찰강화종합대책요강’을 제정하고 이를 강력히 추진하였다는 점을 주목할 필요가 있다.¹⁵¹⁾ 한편 수십년 동안 일선 현장에서 축적된 경험많은 배테랑 수사관의 노하우가 축적된 경찰퇴직자를 적절히 이용하여 이론을 통해서는 배울 수 없는 노하우를 축적하는 방안이 필요하다.¹⁵²⁾ 즉 오랫동안 수사경험이 있는 퇴직자들의 경험을 데이터베이스화하고 퇴직자들을 중심으로 하는 수사자문기구를 설립하여 전임자의 노하우를 경찰 전체가 공유하는 체제를 구축하는 것이다.

결국 전문화라는 것은 소위 직무능력 향상을 통한 것과 이를 기반으로 하여 통합적으로 구성된 전문직업개념의 전문화를 포괄하는 개념이다.¹⁵³⁾ 따라서 수사요원의 전문화는 교육과 윤리라는 두 가지 요소를 잘 소화하고 충족시킬 수 있는 사람을 인선하고 현대 경찰활동에 적합한 철저한 교육을 통한 질적 향상을 도모하는 것이라 할 것이다.

즉 계급을 통한 서열추구 개념에서 전문분야에 있어서는 제1인자라는 능력추구개념으로 바뀌어야 하며 이를 위하여는 여러 가지 주변환경의 성숙이나 동기부여가 뒤따라야 하며 그렇게 함으로써 과감한 인식의 전환이 이루어져야 한다는 것이다. 이는 외부로의 부서의 독립인 독자수사권의 확보 문제뿐만 아니라 조직내부로부터의 독립과도 관련되며 수사간부는 직무수행에 있어서 독립된 관청으로서의 지위를 누릴 수 있어야 경찰수사권의 독립성이 정착될 수 있다는 것과 맥을 같이 하는 것이다.

4. 경찰간부의 수사 및 지휘능력강화

151) 경찰저널, 1996. 6, 44면 참조.

152) 2004년 10월 현재 서울지방경찰청 산하 21개 경찰서에 수사형사로 근무하다 정년 퇴임한 경찰관 들을 위주로 선발하여 각 경찰서당 1명씩 민원상담관으로 위촉하여 고소·고발사건을 접수할 경우 사전에 민원인들과 상담을 한 후 선별하여 접수하고 있으며, 그 결과 과거의 무분별한 사건 접수에서 어느정도 해방은 되어가고 있으나 일본 등 선진국에 비해서 고소고발 사건 접수가 여전히 폭주하고 있다. 따라서 경험 많은 수사형사 퇴직 경찰관들의 사장되지 않도록 그들을 교육교관으로 위촉하여 각 경찰서의 실정에 맞게 수사형사들을 체계적으로 교육해야 할 프로그램 개발과 인사관리가 필요할 것이다.

153) 양문승, “수사경찰의 과제 및 강화방안”, 수사연구, 1998. 12, 18면.

검찰과 달리 경찰은 간부가 되면 직접수사에 임한다기 보다 부하직원에게 지시하는 것이 대부분이어서 전술한 바와 같이 많은 비판을 받아 왔다. 또한 이러한 사실은 경찰의 수사역량제고에 중요한 걸림돌로 작용하고 있다고 생각한다. 따라서 경찰서수사·형사과장들도 필요시 직접조사하고 현장에는 반드시 임장하여 사건처리를 위해 적절하게 지휘할 수 있는 역량을 강화시켜야 한다. 순경 초임부터 형사 또는 조사업무에 종사해 왔다 하더라도 수사간부로서의 자질을 함양시키는 제도적 장치를 마련해야 하며, 현재 경찰수사보안연수소에서 실시되고 있는 수사·형사과장 보임시 3개월 과정의 ‘수사지휘과정’¹⁵⁴⁾을 이수한 자에게 우선 기회를 주는 제도로 상당히 적절한 것으로 보여진다. 이러한 제도를 이수치 못한 경찰관은 수사·형사과장으로서는 수사업무에 종사치 못하도록 제도화 해야 하고, 3개월 동안 교육을 받으면서 다양한 사례를 확보하여 분임·토의를 통한 교육의 내실화를 기해야 한다.

특히 경찰서장은 수사·형사업무에 일정기간 이상 근무해 본 자가 되어야 한다. 경찰서장은 중요한 사건에 대해서 수사서류를 직접 검토하여 반드시 결재해야 되고, 수사를 지휘해야 하는데 현실은 경찰서장이 되기까지 수사분야에 거의 종사치 않다가 총경으로 승진하여 경찰서장이 되어 수사를 지휘한다는 것은 형식적인 지휘로 흐를 가능성이 많고 수사·형사에 대한 장악을 할 수 없을 뿐만 아니라 대외적인 위상면에서도 많은 문제점을 보여주는 것이 사실이다.

따라서 총경으로 승진한 자 중에 경찰서장 보임될 자는 최소한 일정기간이상 수사형사업무 경력이 있거나 수사·형사과장을 거치거나 3개월 과정의 ‘수사지휘과정’을 이수한 자에 한하는 등의 방법을 모색해 볼 필요가 있고, 이러한 제도가 정착된다면 자신의 수사지휘능력은 말할 것도 없고 스스로 수사에 대한 인식을 새롭게 가지는 계기가 될 것이며, 경찰서장을 하려면 최소한 수사에 대해서는 어느정도 알아야 할 기본조건이라는 인식

154) 경찰청 수사경과 시행안에 따르면, 2005년도 수사관 양성과정에 경찰종합학교에서 3주간 1,000명을 교육할 예정이며, 수사보안연수소에서 전문수사관 교육과정으로 2~3주에 2,550명을 교육할 계획안을 발표하였다. 이에 따르면, 지능수사과정에 해당하는 금융경제범죄·공공지능범죄·보건환경범죄·선거범죄·총기범죄수사전문과정과 강력수사과정에 해당하는 강력범죄·조직폭력범죄·화재수사·테러인질범죄수사전문과정, 마약수사과정에 마약류범죄수사전문과정, 과학수사과정에 현장감식, 범죄분석전문과정, 사이버수사과정에 사이버범죄수사·디지털증거분석전문과정이 있으며, 기존 수사지휘과정은 수사보안연수소 3개월 12주동안 200명을 교육할 계획이다. ; 2004. 11. 12. 경찰청 수사경과 시행안 참조.

을 제고시킴으로 인해 수사요원의 사기를 진작시키는 효과를 거두게 될 것이기 때문이다.

5. 투명한 수사환경조성

1) 수사과정에 대한 촬영과 녹음의 제도화

영국의 경우 심문시에는 신문 전 과정을 녹음하게 되어 있고 특히 만12세 이하의 어린이 피해자 진술시에는 CCTV로 감독하도록 제도화되어 있다.

수사과정에서의 녹음 및 녹화의 실시는 피의자의 인권침해 우려 소지에 대한 차단효과와 함께 편파수사라는 의혹도 불식시키면서 수사과정에서의 피의자 진술이 재판과정에서 번복되는 것을 예방하고, 그 번복에 대한 반박증거로 활용될 수 있어 수사의 효율성과 신뢰성제고에도 도움이 될 수 있다고 본다.

2) 피의자신문시변호인참여보장

피의자에 대한 가혹수사·강압수사를 사전에 방지하고 피의자의 방어권을 실질적으로 보장하기 위해서는 신문과정에 변호인의 참여가 허용되어야 한다. 변호인에 의해 신문과정이 감시됨으로써 적법성이 보장될 수 있고 피의자가 답변시 변호인의 조력을 받음으로써 적절하게 자신을 방어할 수 있기 때문이다.

이 점에서 최근 경찰이 몇 가지 사항에 대해서는 제한¹⁵⁵⁾을 두고 있지만 피의자 신문과정에 변호인의 참여를 보장한 것은 매우 고무적인 조치로 평가된다. 동 조치가 향후 보다 더 활성화될 수 있도록 법규에 명문화하는 등 보완책이 필요하다고 본다.

155) 국가보안법위반사건, 조직폭력, 마약, 테러사건, 공범 등의 증거인멸 또는 도주를 용이하게 하거나 관련사건의 수사 및 재판에 중대한 영향을 초래할 우려가 있다고 판단되는 사건, 기타 피의자 신문과정에 변호인을 참여시킴으로써 수사에 중대한 지장을 초래한다고 판단되는 사건에 대해서는 경찰관서의 장은 제한할 수 있다고 하고 있으며, 이 경우 사법경찰관은 그 제한사유를 피의자 또는 변호인에게 충분히 설명하도록 하고 있다. ; 경찰저널, 1999. 6.

3) 경찰관서자문변호사제도운영

수사과정에서 올바른 법률 및 법조항의 적용, 증거 능력 있는 증거의 확보, 구속영장 신청시 서류 작성 및 구속의 적정성 검토 등을 위해 법률전문가의 조언이 필요하다. 이런 점에서 경찰의 독자적인 수사권이 확보된 경우에도 법률전문가들로 구성된 공소권 담당 기관인 검찰과의 유기적인 협조가 요청되고 수사진행에 대한 법적 조언을 받을 필요가 인정된다.

그러나 근본적으로는 경찰의 수사전문가들이 검사 못지 않은 법적 전문 지식과 소양을 갖추는 것이 요청된다. 나아가 경찰 내부에서 법적 조언으로 수사를 도와줄 수 있는 자문변호사제도의 도입은 수사의 신뢰성을 높이는 데 도움이 된다고 본다. 이런 점에서 1999년 9월부터 경찰이 경찰서별로 자문변호사를 위촉하고¹⁵⁶⁾ 장기적으로는 유급자문변호사제도의 도입을 추진하고 있는 것은 매우 긍정적으로 평가된다.¹⁵⁷⁾

4) 독립된 조사장소 확보

경찰에게 독자적 수사권이 부여된다면 현행 검찰과 같이 조사공간이 타인으로부터 방해받지 않는 독립된 조사장소가 필요하다고 본다. 그러나 현

156) 1999년 6월부터 경찰에서는 각종 법령 상담 및 교육, 법령의 제정·개정·해석·적용에 관한 자문, 행정심판 또는 소송수행 및 지도, 피의자 인권관련 상담, 고소·고발·진정·탄원 등 민원처리시 상담 및 자문, 징계·상벌관련 자문, 경찰관련 각종 계약 체결시 법률자문, 수사·교통 등 경찰업무개선 건의 및 자문, 기타 경찰관 고충처리 상담 등 경찰업무 수행에 필요한 자문을 위하여 경찰서별로 자문 변호사를 위촉하도록 하고 있다. 2004년 1월부터 8월까지 경찰신문시 변호인 접견이 이루어진 경우는 전국통틀어 123건으로 집계되었고, 지난 4년동안 모도 합산한 실적도 553건에 불과하였다. 이는 한 해 평균이 200건이 안되는 수치로 전국 경찰서 숫자인 234개에도 못미쳐, 경찰서당 변호인 접견이 1년에 채 1건도 이뤄지지 않는 것이다.(<http://www.news.naver.com/> 2004. 10. 13. 자 보도자료 검색)

157) 이와 같은 노력의 일환으로 경찰에서는 2천년 예산에 6대 도시 70개 경찰관서 자문변호사비 총 4억2천만원반영(1인당 월 50만원)을 추진하였으나 기획예산위에서는 예산배정을 거부하였다. 이와 관련 검찰에서는 현행법상 검사의 수사지휘로 가능한 일인데 별도의 예산을 들이는 것은 예산의 낭비라며 부정적인 반응을 보이고 있는 가운데(법률신문, 1999. 6. 3) 검찰1과 소속 검사가 경찰의 유급자문변호사 제도 도입에 반대하는 내용을 팩스로 기획예산위에 보내었는바 그 반대이유로는 ① 경찰은 수사때 검사지휘를 받게 되어 있으므로 형사소송에서 검사의 반대 당사자가 될 수 있는 변호사에게 법률문제를 자문하는 것은 현행법위반이며 ②형법상 경찰은 수사내용을 제3자에게 누설하거나 공표할 수 없으므로 변호사에게 수사내용을 자문하는 것은 피의사실 공표죄에 해당하므로 유급변호사제도는 현행법아래서는 예산지원이 불가능하다는 것을 들고 있다. ; 월간중앙, 보이지 않는 검·경전쟁, 위에서 뭐라던 밑에선, 1999. 8, 116면.

실적으로 예산상의 문제 등으로 인해 모든 조사관이 각자의 방을 가진다는 것은 실현가능성이 희박하다고 본다. 따라서 한 개의 조사반이나 조사팀을 기준으로 적절하게 칸막이를 설치¹⁵⁸⁾하는 것 등의 대책이 검토될 수 있을 것이다.

특히 성범죄 관련 여성들의 조사시 사생활의 비밀이 주위에 노출되지 않고 아늑한 분위기에서 편안한 내용으로 조사를 받을 수 있는 물적 공간이 더욱 필요하다고 보며, 만약 민원인과의 유착 등 오해의 소지도 있을 것을 대비하여 조사과정의 녹화 및 녹음제도 등이 정착된다면 이 문제 또한 불식될 것으로 본다.

6. 감식업무의 전문화 및 지원체계강화

과학수사란 결국 감식 수사라고 해도 과언이 아닐 정도로 수사에 있어서 감식은 중요하며 초동수사의 성공과 실패는 바로 감식에 달려있는 것이다.

현재 각 경찰서마다 형사들 중 감식담당자를 지정하고 있지만 중요 강력사건 발생시 자체 소화해 낼 수 있는 감식능력자가 거의 없다고 보는 것이 현실이다. 따라서 결집력 있는 수사경찰기능 발휘와 현장중심의 경찰활동강화를 위하여 지방경찰청을 중심으로 감식기능을 강화하고 경찰서를 지원하는 체제를 갖추어야 한다.¹⁵⁹⁾ 과학수사를 이루어야 한다는 문제는 누구나 공감하고 인정하지만 실제로 그러한 문제에 접근해 보면 그 위상은 공허하다. 따라서 그 중요성만큼 그 기능 또한 강화되어야 할 것이며 이를 위해 지방경찰청중심으로 과학수사를 지도하고 또한 지원할 수 있는 체제가 구축되어 지역중심의 자급자족형태로 이루어질 수 있어야 한다.

즉 현 행정자치부소속으로 있는 국립과학수사연구소¹⁶⁰⁾를 경찰청직할기

158) 2004. 9. 1. 자 현재 서울 성북경찰서 지능수사팀(수사경과제 시범경찰서로 인한 기존 조사계 명칭 변경)에 조사관 5명당 1개의 팀을 운영하고 팀당 1개의 조사실을 설치 운영하고 있으며, 2005. 1. 1.자 전면적인 수사경과제가 실시된다면 각 팀당 조사실을 갖게 될 것이다.

159) 경찰청 수사경과제 시행안에 따르면 수사·형사의 초과근무수당 배정액이 '04년 681억원에서 '05년 854억으로 25.3% 인상하였고, 이중 '05년부터 과학수사요원에 대한 사기진작 방안으로 경사급 기준 '04년 월 지급액 470,777원에서 '05년 658,863원으로 40% 인상해 주기로 하였다.; 경찰청 수사경과 세부시행안, 2004. 11. 12. 참조

160) 2004. 10.월 현재 국립과학수사연구소는 행정자치부 소속으로 서울에 본소가있고 중부분소(대전), 남부분소(부산), 서부분소(전남) 등 3개 지역에 분소가 설치되어 있다.

구로 하되 서울지방청 산하 경찰서를 지원토록 하고, 여타 지방경찰청은 각지방청별로 과학수사연구소분소를 1개씩 설치하여 법의학자와 기타 전문감식요원을 확보하는 등 명실공히 과학수사체제를 구축하여 수사의 효율성을 높여야 한다. 이러한 체제는 지방자치경찰체제가 도입될 경우 그 필요성이 더욱 증대될 수 밖에 없을 것이다.

7. 형사사법기관간의 협력체제구축

형사사법체계란 경찰,검찰,법원,교정기관으로 이루어지는 일련의 시스템을 말한다. 이와 같이 경찰은 형사사법체계의 출발점이고, 교정기관은 그 종착점이다. 그러나 재범 및 누범범죄자에게는 교정기관이 잠재적 출발점의 영역으로 작용하여 더욱 악화된 형사사법체계를 전개시킬 수 있는 문제점이 있다. 이는 재범과 누범범죄자는 초범과는 그 범죄수법이나 포악성이 궤를 달리하고 있어 수사경찰에게 현저하게 부담을 주고 있기 때문이다.

현재 경찰과 교정기관간의 범죄정보는 경찰이 그 소속기관장 명의의 공문으로 상대방의 협조를 구하고 현장방문수사를 하고 있는 수준이어서, 경찰의 입장에서 보면 범죄 발생시 출감자를 대상으로 한 동일수범용의자 파악, 공범관계의 파악, 가석방자 파악 등이 신속하게 이루어지지 못하고 있다. 따라서 재범자경우에는 특히 경찰과 교정기관간의 범죄정보는 반드시 유통경로를 확보하는 체계를 만들고 이를 정착시켜 나가야 할 것이다. 또한 형사소송의 목적을 위해 경찰은 검찰과 상호 협력 및 협조하는 방안으로 논의해 나가야 할 것이고, 또한 사범연수원에 경찰을 연수생으로 보내어 경찰에 대한상호이해와 서로 필요한 부분에 대해 협조할 수 있는 방안을 모색해 볼 필요가 있다.

8. 국민의 자발적인 수사협력체제 강화

증거를 발견치 못해 미체가 될 수 있던 사건들이 용의자의 공개 수배 등을 통해국민들의 신고로 검거되는 사례가 많다는 것은 틀림없는 사실이다. 또한 한때 세상을 떠들썩하게 했던 탈주범 신창원사건¹⁶¹⁾도 한 시민의

161) 무기수이던 신창원은 1997년 1월 20일 복역하던 부산교도소를 탈주하여 한 전기수리공의 신고로 1999년 7월 16일 전남 순천의 한 APT에서 검거되기까지 2년 6개월간 수

침착한 신고로 인해 검거, 해결되는 등 범인검거나 사건해결에 국민의 협력이 절대로 필요하다는 것은 재론의 여지가 없다. 경찰은 국민을 공조수사의 주체로 파악하는 시각으로 전환하여야 한다.¹⁶²⁾

따라서 국민이 공조수사의 일원으로서 자발적으로 참여하고, 정의실현의 공동주체라는 보람을 창조할 수 있도록 공조수사에 대한 국민협력을 이끌어낼 수 있는 전략을 수립할 필요성이 있다. 범죄에 대한 신고나 제보자의 보호 및 보상방안, 범죄수사에 대한 국민들의 역할과 요령 홍보, 방법기능과 수사기능과의 연계체계 수립, 각종 방법활동의 재정적·교육적 지원 등이 그 방안이 될 것이다. 즉, 국민들 역시 경찰과 함께 범죄예방 및 검거에 대한 공동주역이라는 인식을 느낄때 경찰의 범죄수사는 한단계 더 진보를 하게 될 것이다.

차례 경찰과 조우하였으나 이를 따돌리고 도주하였었다.

162) 교통사망사고를 비롯한 교통사고의 경우 그 사고처리에 있어서 항상 편파수사라는 오해의 소지가 있으나 외부 민간인 전문가, 이를테면 도로교통안전협회소속 전문직원 등이 참여하고 사건당사자측의 보호자 등을 입회시킬 때 사고처리의 투명성이 보장되면서 민원의 소지를 사전에 차단하는 효과를 가져온다.

제6장 결론

우리 나라의 경찰은 건국 초기의 사회 혼란과 분단상황으로 인하여 경찰의 민주성과 봉사성 보다는 효과성과 강력한 집행력을 우선하는 중앙집권적 국가경제를 운영해 왔다.

과거 우리 나라 경찰의 주요 역할은 법집행과 치안질서유지였으나 국민의 정부 들어서부터 지역사회와의 상호 작용을 강조하는 지역사회 경찰활동을 중요시하게되었고 이후 선진경찰제도의 우수한 부분을 도입하여 경찰행정의 민주성과 봉사성을 추구하면서 동시에 효율성과 전문성을 조화시킬 수 있는 제도의 도입을 위한 많은 연구가 이루어 졌고, 이로 인해 참여정부 들어와서는 기존의 파출소를 선진경찰제를 벤치마킹한 지구대로 개편하여 범죄예방활동에 중점을 두어 운영하게 되었으며, 고소인 즉일조사제와 수사경과제로 인한 죄종별 전문 수사팀제까지 도입하게 된 것이다. 그런 과정에서 참여정부시대에 지방자치시대에 알맞게 경찰도 자치경찰제로의 변화와 개혁이 추진되고 있다.

따라서 본 논문은 지방자치제 도입에 따른 자치경찰제도의 도입과 올바른 수사구조 개선방안을 위해 한국자치제도와 경찰제도의 현황, 선진 외국의 자치경찰제도와 사법경찰관과 검사로 이루어지는 수사구조를 면밀히 고찰해 보았고, 우리나라에 적합한 자치경찰제도의 도입모형과 이에 따른 적합한 수사구조의 개선방안에 대해 모색해 보았다.

급속하게 변해가는 현대사회에서 범죄문제는 날로 심각해지고 있으나, 폭주하는 치안수요 속에서 국민의 생명과 재산을 지켜주고 신속하게 범죄문제를 해결해야 하는 경찰이 형사소송법상의 시원적인 한계로 인하여 독자적인 수사권을 갖지 못하고 수동적일 수밖에 없으며, 경찰청이 단지 행정자치부의 외청으로서 형식적으로만 존재할 뿐 독립되어 있지 못하여 예산문제 등으로 인한 양질의 수사활동을 제공할 수 없다는 것은 결국 그 피해가 국민에게 돌아온다는 것에 문제가 있다.

지금 선진 각국의 흐름은 경찰을 분권화 하고 경찰에 독자적인 수사권을 부여하는 등 수사구조를 개선하는 것이 일반화 되어 지지를 받고 있으며, 권력분립, 국민의 편익증진, 인권보장 등의 관점에서도 매우 긍정적으로 평가된다.

이와 같이 지방자치제에 따른 자치경찰제도의 도입과 현행 수사구조 개선을 위해서는 다음과 같은 과제가 주어져 있다고 하지 않을 수 없다.

첫째, 지방자치제도가 정착되어야 한다. 둘째, 자치경찰제도가 도입되고 주민의 통제하에 경찰권이 행사될 수 있어야 한다. 셋째, 경찰의 중치적 중립이 이루어져 경찰 업무의 통제를 중앙정부에서 독점해서는 안된다. 넷째, 경찰 수사권이 독립 내지 최소한 현실화 되는 등 수사구조의 전반적인 변혁이 있어야 한다. 이미 영미법계국가에서는 수사와 소추를 엄격히 분리되어 있지만, 대륙법계 국가의 입법추제도 이젠 경찰에게 독자적인 수사권을 인정하면서 검찰과 경찰이 국가형벌권을 적정하게 배분, 행사하는 형태로 발전해 가고 있다. 넷째, 경찰의 직무범위가 정형화 되어야 한다. 다섯째, 경찰의 부정부패 방지 및 사기제고가 이루어 져야한다 여섯째, 통치권자의 의지와 추진력, 국민의 강한 요구가 있어야 한다. 그리고, 지방자치경찰의 운영범위를 광역자치단체에 고정할 것인가, 아니면 기초자치단체까지 확대할 것인가를 결정해야 하고 관할구역의 조정이 이루어져야 한다.

이와 같은 점 외에도 경찰은 수사요원을 전문화 할 수 있는 전문화 프로그램을 새로 마련하여 수사의 효율성과 신뢰성을 높일 수 있는 방안을 마련해야 할 것이다. 이를 위해 첫째, 수사요원이 전문화되어야 한다. 최근엔 법학과와 경찰행정학과 학사 출신들을 조사요원으로 특채하였다. 이와 같이 우수한 인력을 확보하는 방안을 지속적으로 확립해야 하고 전문화 교육을 강화해야 한다. 둘째, 편파수사와 인권침해의 시비를 차단하기 위한 투명한 수사환경을 조성해야 한다. 이를 위해 경찰청에서는 이미 변호인의 참여를 허용하며 활성화 하고 있고, 검찰도 최근 변호인이 피의자신문 과정에 참여할 수 있는 방안을 강구중에 있다. 셋째, 더욱 지능화된 범죄에 대처하기 위해 현재 4개로 운영되고 있는 과학수사연구소를 각 지방청 단위로 개소하여야 할 것이다. 넷째, 경찰·검찰·교도소 등 형사 사법기관간의 상호 협력체제를 강화해야 한다. 다섯째, 국민을 협력수사체제의 공동 주체로 인식해야 한다. 최근의 범죄는 국민의 협조 없이는 해결하기 어려우며, 국민을 자발적으로 참여케 하는 포상제도 및 신고자 비밀보장 등의 동기부여 시스템이 개발되어야 한다.

오늘날 지방자치경찰제 도입의 분위기가 무르익고, 우리나라 경찰제도에 변화와 개혁에 대한 국민의 관심이 높아지고 있다. 선진국에서 국민들의

지지와 신뢰를 입으면서 성공을 거두고 있는 자치경찰제가 오랜 연사와 수많은 제도적 개혁을 통하여 확립된 것이므로, 우리 경찰도 성급한 제도 개혁과 입법으로 단 한번에 고정화 시키겠다는 무리한 욕심을 버리고, 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제의 변화를 향한 한 걸음을 내디딘 뒤에 지속적인 연구와 검토를 거쳐 보완해야 하고, 자치경찰제에 따른 수사구조 개선방안책을 강구하여 경찰에 합당한 책임만큼 권한을 부여하고, 수사역량 역시 선진국 수준으로 끌어올려 국민으로부터 애정과 신뢰를 받을 수 있는 경찰이 될 수 있도록 해야 할 것이다.

참고문헌

I. 국내문헌

1. 단행본

- 권영성, 『헌법학원론』, 서울, 법문사, 2004.
- 경찰개혁위원회, 『자치경찰제의 이해』, 경찰개혁위원회 실무연구팀, 1999.
- 경찰대학, 『경찰학개론』, 용인, 경찰대학, 2002.
- 경찰대학, 『경찰수사론』, 용인, 경찰대학, 1998.
- 김남진, 『행정법』 서울, 법문사, 2004.
- 김동희, 『행정법Ⅱ』 서울, 박영사, 2004.
- 김성수, 『비교경찰론』, 용인, 경찰대학, 2000.
- 김학로, 『지방해정의 이론과 실무』 서울, 박영사, 1994.
- 김형만 외 8인, 『비교경찰제도』, 서울, 법문사, 2003.
- 박창호 외 4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004.
- 법무부, 『각국의 법무행정』, 법무부, 1994.
- 서울고등검찰청, 『수사지휘론』, 1998.
- 이기우, 『지방자치이론』, 서울, 학연사, 1998.
- 이상안, 『현대경찰행정학』 서울: 형설출판사, 1989.
- 임준태 외 4인, 『비교수사제도론』, 서울, 박영사, 2004.
- 임준태, 『독일형사사법론』, 서울, 21세기사, 2004.
- 정균환, 『자치경찰』 서울, 신유영사, 1996.
- 정균환, 『지방자치의 완성을 향한 자치경찰』, 서울, 신유영사, 1996.
- 정균환, 『경찰개혁 下』 서울, 좋은 세상, 1988.
- 정균환, 『경찰개혁·상: 수사권독립』, 서울, 좋은세상, 1998.
- 정세욱, 『한국지방자치의 과제』, 서울, 법문사, 1997.
- 정진환, 『경찰행정론』 서울, 대영문화사, 1998.
- 최종술, 『경찰인사관리론』, 서울, 대왕사, 2003.
- 최창호, 『지방자치학』 서울: 삼영사, 1996.
- 최창호, 『지방자치의 이해』 서울, 삼영사, 2003.
- 배종대/이상돈, 『형사소송법』, 서울: 법문사, 2002.
- 정부혁신지방분권위원회, “자치경찰제도입방안”, 2004.

2. 논문

- 강선주, “자치경찰제 도입에 관한 연구”, 경상대학교 경영행정대학원, 석사학위논문, 1998.
- 경찰개혁위원회, “자치경찰제의 이해”, 1999.
- 곽 훈, “한국경찰제도의 일원화 방안에 관한 연구”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996.
- 김정천, “경찰법 과연 100점 짜리인가?”, 수사연구, 1991.
- 김남진, “민선자치단체장과 경찰”, 「수사연구」, 통권142호, 1995.
- 김성호 외, “자치경찰제의 증거틀과 모형설계”, 한국지방행정연구원, 1998.
- 김현일, “자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구”, 국민대 대학원 북악논총, 2000 제17호.
- 김형중, “행정경찰 기능에 관한 법·제도사적 연구”, 수사연구사, 2004년 12월호
- 김충남, “국가경찰과 자치경찰의 사무분배의 적정화에 관한 연구”, 관동대학교 사회과학연구소 사회과학논총, 1999.
- 문성호, “영국의 기소권 논쟁”, 경찰발전연구회 학술세미나 자료집, 1999.
- 박병식, “일본경찰조직의 변천과 현황”, 치안연구소 치안정책연구 제9호, 1993.
- 서정범, “경찰권 발동에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 박사학위논문, 1992.
- 석진강, “왜 검사의 수사지휘가 필요하다”, 시민과 변호사, 1995.
- 손동권, “수사절차에서의 경찰과 검찰의 관계”, 경찰대 논문집 13집, 1993.
- 신기선, “중앙·지방간 경찰기능의 배분모형에 관한 연구”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1997.
- 양문승, “수사경찰의 과제 및 강화방안”, 수사연구, 1998.
- 유효정, “자치경찰제도에 관한 법적 고찰”, 이화여대 석사학위논문, 1996.
- 윤종남, “미국검찰의 조직과 기능”, 법무부, 1986.
- 이관희, “독일의 통일경찰법모범초안에 있어서 몇가지 법적 문제”, 경찰대학교 논문집13집, 1993.
- 이상원, “한국경찰의 Community Policing 도입에 대한 전망”, 경찰대학 논문집 제17집, 1997.
- 이영란, “영국의 수사구조 및 사법경찰제도”, 형사정책 제7호, 1995.
- 이재진 외, “한국경찰의 자치경찰제 도입 모형에 관한 연구”, 조선대학교 사회과학연구소 사회과학연구 제24편 제1호, 2003.
- 이종복, “지방자치제 실시에 따른 한국경찰제도 개선에 관한 연구”, 동국대학교 대학원 석사학위논문, 1988.

- 이황우, “지방자치와 경찰의정치적 중립화 방안”, 서재근 박사 회갑기념 논문집, 1989.
- 이황우, “지방자치시대 자치경찰 모형에 관한 연구”, 공안행정학보, 1995.
- 이황우, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 자치경찰공청회 자료집, 1998.
- 임준태, “독일의 경찰제도와 수사구조 연구”, 자치경찰제도 공청회 자료집, 1998.
- 정세욱, “지방자치시대 경찰의 위상과 역할”, 한양대 지방자치연구소 지방자치정보 제61호, 1996.
- 정균환, “경찰 중립화를 위한 외국의 경찰제도”, 국회보, 1988.
- 차용석, “완전 독립보다 일정 형벌이하 범죄에 수사권부여 바람직”, 수사연구, 1992.
- 최병대·송광태·김현소, “서울시 자치시정의 구현을 위한 제도개선방안”, 서울시정개발연구원, 1996.
- 최종술, “우리나라 자치경찰제 도입과 경찰인력 관리”, 한국공안행정학회, 2004.

II. 국외문헌

- 高橋雄豹, 『警察制度概論』, 日本警察協會, 1970.
- 高野利雄, “捜査における檢察と警察の關係,” 『刑事訴訟法の争點(新版)』, 東京: 有斐閣, 1992.
- 高松敬治, “警察官と司法警察職員との關係”, 警察學論輯, 6卷2號, 1970.
- 安富潔, 『捜査節次法』, 東京, 立花書房, 1995.
- 神谷尙男, 法律實務講座刑事編第3卷, 有斐閣, 1970.
- Samual Walker, *The Police in America: An Introduction*, New York, McGraw-Hill, 1983.

III. 기타

- <http://www.police.go.kr/>
- <http://news.naver.com/news/read/>
- <http://www.president.go.kr/>
- <http://www.moj.go.kr/>
- <http://www.kin.naver.com/>
- <http://www.my.police.go.kr/>

문화일보, 2004. 9. 24.
중앙일보, 1999. 5. 21.
중앙일보, 1999. 11. 2.
조선일보, 1999. 3. 31.
경찰저널, 1996. 6.

ABSTRACT

A Study on Improvement of the Police Investigation Structure According to the Introduction of Decentralized Autonomous Police System

Ko, Joon-Kil
Department of
Police Administration
Graduate School of
Public Administration
Hansung University

Police is called the national action to protect public security and order through eliminating disturbance that already has happened. Police consist of one of the national functions which are essential and basic in every country. It is a common phenomenon in modern nation that police takes responsibility the front roles to protect "Safety" as the basic needs in human life, that is the action for establishment of the society order.

The Korean police have consistently maintained a centralized national police system since its establishment. It is true that after the foundation of Korean government in a particular security situation of its divided territory.

But, Today, for the main trend of the police of developed society, the main role of the police is not only executing the law and maintaining the peace simply but also trying to find out new order of peace which underlines mutual activity with community. But, for Korean police organization, since it started as a international police, in spite of many-sided endeavor for democratic peace serve, the situation of the belief and help of the people is not so satisfactory today, because of the image of police of power and police of situation.

Since 1995, as the local government system has deepened its roots and

the security conditions became various, it was required that police should be independent from central government to complete local government system and provide higher quality service to the citizens. With the historical trend, searching for the new police system that is adequate to each local situation has become an urgent matter.

"Autonomous police system" is a system that entrusts local government the responsibility for police installment and administration by recognizing the right of local autonomy on the basis of the political idea of localization.

Under the autonomous police system, the police are appointed and maintained by the local government, thus they are going to concentrate their efforts on public security for local inhabitants, rather than considering the central government.

Since Korea has maintained national police system conventionally, for this study on autonomous police system the study about other countries' autonomous police system has to be preceded. The autonomous police system of Korea has to seek ultimate realization of democracy idea from the character of its own current system, rather than the blind introduction of foreign police system.

The change in police ought to be as a whole. Such as the consciousness, practice, ability, activity as well as the system of police, change needs in every respect. Also reviewing police administration as a whole needs in introducing and settling autonomous police system.

But for the Korean police, they don't have legal power of investigation, despite they deal actually with 96% of the 2 million crimes a year.

So, the power of investigation, which is monopolized by the prosecution now, should be shared fairly with the police, so as to enlarge the convenience of the people by raising the efficiency of the investigation, and to harmonize the responsibility and the power, and the reality and system of the investigation.

Especially, when we think of the idea of inducing self governing system of the police, individual power of investigation is really required to the police.

And, for the police also, they should think of ways to raise the efficiency and belief of the investigation, like concrete development of specializing programs for the agents of the investigation.

자치경찰제 도입에 따른 경찰 수사구조 개선방안에 관한 연구

제 출 자 : 고 준 길

지 도 교 수 : 김 백 유

위험의 발생을 예방하거나 이미 발생한 교란의 제거를 통해 공적안전과 질서를 보호하려는 국가작용을 경찰이라 부른다. 경찰은 어떠한 국가에서도 필수적이고 기본적인 국가기능의 하나를 구성한다. 인간생활의 기본적인 욕구가치로서의 안정, 즉 사회질서확립의 보장장치는 국가에 따라 정도의 차이는 있으나 그 제1선의 기능을 경찰에게 담당시키고 있는 것이 현대국가의 공통적인 현상이다.

대한민국 정부가 수립된 이후 한국경찰은 국가경찰체제를 유지해 왔으며, 그동안 불안정한 사회적, 정치적 상황에서도 큰 역할을 하여 왔다. 그러나, 오늘날 경찰의 주요 역할은 단순히 범집행자와 치안유지자를 넘어서서 지역사회와의 상호작용을 강조하는 새로운 치안질서를 모색하는 것이 선진사회 경찰의 주요 흐름이다. 그런데 우리나라의 경찰조직은 국가경찰로 출범한 이래 민주적인 치안서비스를 제공하려는 다각적인 노력에도 불구하고 시국경찰로서 그리고 권력경찰로서의 이미지로 인해 국민들의 신뢰와 협조는 만족스럽지 못했다.

1995년 이후 지방자치제도가 정착되고 뿌리를 내리게 되면서 각 지역에 치안상황은 매우 다양해 졌으며 이로 인하여 경찰이 중앙정부에서 지방정부로 독립할 필요성이 대두되고 있다.

자치경찰제도란 지방분권의 정치사상에 따라 지방자치단체에 자치권을 인정하여 경찰의 설치·운영의 책임을 자치단체에 위임하는 제도이다. 따라서 자치경찰제하에서 경찰은 지방자치단체에 의해 임용되고 유지되므로 중앙정부를 의식하기보다는 지역주민 개개인의 신변과 재산의 보호라는

민생차안에 주력하게 될 것이다.

우리 나라는 지금까지 전통적으로 국가경찰제도를 취하고 있기 때문에 자치경찰제도에 관한 논의를 하기 위해서는 각국의 경찰제도 속에 나름대로 정착하고 있는 자치경찰제도에 대한 연구가 중요할 것이다. 외국의 경찰제도를 그대로 도입하기보다는 현행제도의 특징에서 출발하여 궁극적으로 민주주의 이념이 구현될 수 있는 자치경찰제도의 논의가 있어야 할 것이다.

경찰의 변화는 총체적이어야 한다. 경찰의 제도뿐만 아니라 의식·관행·능력·활동의 모든 측면에서 개혁이 이루어져야 한다. 자치경찰제도의 도입과 정착에 있어서는 경찰행정 전반에 관한 재고도 함께 있어야 할 것이다.

우리 나라의 경찰은 연간 200만건 상당의 범죄 중 96%나 실제로 처리하고 있지만 법적으로 수사권이 없다. 따라서 수사현실과 제도, 책임과 권한을 일치시키고 수사의 효율성을 높여 국민편익을 신장시키기 위해서는 현재 검찰에 독점되어 있는 수사권을 경찰에게 적정하게 분배하여야 한다. 특히 자치경찰제 도입취지에 비추어 볼 때 경찰에게 독자적인 수사권이 부여되어야 한다는 것은 시대적 소명이라 할 것이다. 경찰 또한 수사요원의 전문화 프로그램을 구체적으로 개발하는 등 수사의 효율성과 신뢰성을 높일 수 있는 방안을 적극 강구하여야 할 것이다.