

國 文 初 錄

自治警察制度의 導入 및 效率的 運用方案에 관한 研究

金 敬 順

우리나라는 1995년 이후 본격적인 지방자치 시대를 맞이함에 따라 지역 정치와 행정에 대한 지역주민의 관심도가 크게 증가되었다. 이에 따라 정치.경제.사회.교육 그리고 행정에 이르기까지 모든 분야가 지방자치화의 구조로 변화하고 정착되고 있으나 경찰제도 만큼은 중앙집권화된 국가경찰 제도를 유지하고 있다.

이로 인하여 경찰기능은 모두 국가사무로 되어 있으며, 경찰공무원도 말단 순경에 이르기까지 국가공무원으로 되어있으므로 경찰관들의 지역주민을 위한 서비스정신이나 책임감이 미약하며, 지역특성에 맞게 개별적으로 처리되어야 하는 사항까지도 중앙의 지시에 따라 획일적으로 처리되고 있기 때문에 지역별 특수성이 무시되어 경찰행정의 효율성이 매우 낮은 실정이다. 따라서 시대적 요구인 봉사경찰로서의 기능을 강화하고 경찰이 권력으로부터 독립하여 정치적 중립성을 확보하며 공정한 공권력을 행사를 통하여 국민의 생명과 공공의 안녕과 질서유지에 전력할 수 있도록 하기 위해 자치 경찰제도의 도입이 필요성이 절실히 요구되고 있다. 이에 본 연구에서는 현재의 국가경찰제가 앓고 있는 문제점과 외국의 사례를 바탕으로 정치적 중립성을 확보하면서도 국가의 일방적인 지휘.통제에서 벗어나 각 지역의 특성에 맞게 경찰행정을 수행할 수 있는 자치경찰제도를 도입방안에 대하여 살펴보았다.

자치경찰제도 논의가 갖는 또 다른 의미는 한국사회에 적합한 경찰제도를 모색하고 탐구하려는 시도라는 것이다. 일제 강점 이후 우리는 아직껏 한국사회에 적합한 경찰제도에 관하여 진지하는 검토가 없었다. 한국사회에 적합한 경찰제도의 모색은 새로운 천년을 맞아 새로이 도약하려는 한국사회의 다양한 욕구들과 현상들에 효율적으로 대처하여 국민의 삶의 질을 높이고 보다 안전하고 평온한 사회구축을 추구하기 위해서 필요한 과제일

것이다.

국가경찰제로부터 자치경찰제로 전환한다는 것은 결코 간단한 변화가 아니다. 경찰내부의 조직, 인사, 재정 등 여러 가지 제도의 변화와 정치권, 검찰과의 관계 변화 등, 자치경찰제의 도입으로 인해 해결되어야 할 크고 복잡한 문제들이 얹혀있다. 따라서 자치경찰제의 도입에 앞서 각계 전문가의 다양한 논의가 지속적으로 이루어져야 한다.

그러나 이러한 제도적 변화만으로는 그 동안 잃어왔던 경찰의 신뢰를 일시에 회복할 수 없을 것이다. 따라서 경찰관 개개인이 끊임없는 자기성찰과 노력으로 국가와 국민을 위해 다시 태어난다는 각오를 새롭게 해야 할 것이다.

본 논문의 목적은 자치경찰제도의 도입과 관련하여 이러한 제도의 필요성과 도입에 따르는 중앙경찰과 지방경찰간의 업무분장, 예산의 배분, 인사관리, 수사관할, 자치단체와 경찰간 지휘권한의 배분 등 예견되는 문제점들을 진단하고 대처방안을 제시하는 것이다. 이를 위하여 경찰제도와 관련하여 가장 많은 연구의 대상이 되었던 영국의 경찰제도를 비롯하여 각국의 자치경찰제도를 소개하고, 우리 나라 경찰운영의 실태와 문제점, 지방자치경찰제도의 도입에 장애가 될 수 있는 요인들에 대한 대처방안을 제안하였다.

<목 차>

제 I 장 서 론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
제3절 연구의 기대효과 및 활용방법	4
제2장 자치경찰의 의의와 경찰제도에 관한 이론적 고찰	6
제1절 자치경찰제의 개념	6
제2절 자치경찰제의 근거	7
1. 이론적 근거 : 경찰의 기능 변화	7
2. 법적 근거	8
제3절 주요국가의 자치경찰제도	10
1. 개관	10
2. 독일의 경찰제도	11
3. 프랑스의 경찰제도	14
4. 미국의 경찰제도	15
5. 영국의 경찰제도	17
6. 일본의 경찰제도	18
제4절 자치경찰제의 도입필요성 및 기대효과	21
1. 현행 경찰제도의 문제점	21
2. 자치경찰제의 도입 필요성 및 기대효과	23
제5절 1980년대 이후 자치경찰제도에 대한 제논의	30
1. 제13대 국회 「야3당 단일경찰법안(1989년 11월)」	31
2. 국민회의·자민련 「공동경찰법 개정법률안(1998년)」	32
3. 국민회의 정책기획단의 「경찰법개정법률안(1998년)」	33
4. 경찰개혁위원회의 「자치경찰제안(1998)」	33
5. 경찰청의 「경찰법개정법률안(1999)」	36
6. 노무현 당선자와 대통령직 인수위원회의 구상	38

제3장 자치경찰제 도입에 있어서의 주요 논점들 39

제1절 자치경찰제와 수사권 독립(수사권 이양의 문제)	39
1. 경찰의 주장	39
2. 검찰의 입장	40
제2절 국가경찰위원회와 경찰청장의 임명문제	41
1. 국가경찰위원회의 소속과 권한	41
2. 경찰청장의 임명권 및 임기보장의 문제	42
제3절 지방경찰위원회위원 및 지방경찰청장의 임명문제	42
1. 지방경찰위원회위원의 임명권	43
2. 지방경찰청장의 임명	44
제4절 자치경찰운영 경비의 부담	45
제5절 자치경찰제의 도입범위 및 설립위치	46
제6절 자치경찰의 관리형태	48

제4장 우리나라 경찰제도와 문제점 49

제1절 경찰제도의 의의및 유형	49
1. 경찰제도의 의의	49
2. 경찰제도의 유형	51
제2절 우리나라 국가 경찰제도의 문제점	57
1. 조직·기능상의 문제점	57
2. 인사체계상의 문제점	62
3. 예산체계상의 문제점	67
4. 운영상의 문제점	67
5. 관행상의 문제점	71
6. 지방자치단체와 지방경찰간의 갈등관계	72
7. 경찰법 규정상의 문제점	73

제5장 자치경찰제의 도입방안	74
제1절 자치경찰제도입의 필요성	74
1. 주민 자치의 실현	75
2. 주민만족 치안서비스의 제공	75
3. 경찰권력의 분산	76
4. 경찰의 중립성확보	77
제2절 자치경찰제의 도입방안	78
1. 자치경찰제의 실시단위	78
2. 경찰사무의 배분	79
3. 자치경찰의 인사 및 예산	80
4. 수사업무의 배분	84
5. 지방경찰의 재원	85
6. 시행후의 정착방안	88
제6장 결 론	91
<참고문헌>	94
ABSTRACT	97

〈표차례〉

<표 1-1> 외국의 국가경찰제도 현황	10
<표 1-2> 독일연방경찰과 주경찰	11
<표 2-1> 112신고 유형별 현황	24
<표 3-1> 경찰법개정안 비교표	43
<표 4-1> 경찰제도의 비교	57
<표 4-2> 경찰 지휘감독기관과 대상업무	68
<표 4-3> 경찰의 수사권 분담체제에 대한 찬·반 비교	69
<표 4-4> 법령상 근거가 있는 타 부처 협조업무	70
<표 5-1> 자치경찰제 필요성 찬·반론 논거비교	74
<표 5-2> 지방정부별 재정자립도 추이(총계규모)	86
<표 5-3> 2002년 자치단체별 재정자립도 현황	87
<표 5-4> 재정자립도의 분포현황(2001)	87

제 I 장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

국가경찰 제도는 경찰행정의 전국적인 통일성이라든가, 정보의 집적과 교환, 강력한 집행력 그리고 전국적인 유기적 협력 등을 비롯해 수많은 장점들을 지니고 있다. 하지만 지방의 치안문제가 중앙 집권적인 국가경찰에 의해 완전히 총괄적으로 운영됨으로써 또한 적지 않은 문제점들을 보여주고 있다.¹⁾ 무엇보다 국가경찰제도는 일원구조(一元構造) 체제를 유지하고 있는 관계로 우리가 어떻게 경찰의 특수한 사정을 감안하면서도 지방의 치안수요에 부응하기 위해 자치경찰제도를 가능한 한 빨리 도입하느냐 하는 과제에 직면해 있다. 특히 우리가 자치경찰제를 실시하려는 보다 근본적인 목적은 현행 국가경찰제도의 특징인 일원구조의 폐해를 가급적이면 제도적으로 개선하여 경찰 대민 서비스를 질적으로 제고시키는데 있다. 이와 동시에 중앙경찰의 권력을 어느 정도 분산시켜 경찰의 민주화와 경찰에 대한 주민통제체계를 한층 발전시키는 것 또한 중요한 목적중의 하나다.

이러한 노력의 핵심은 우선 경찰을 정치적으로 중립화시켜 공권력의 남용을 방지하고 경찰 본연의 임무인 국민의 생명과 재산보호 등의 기능에 충실 하도록 하자는 것이다. 지방자치제는 지역주민의 생명과 재산보호, 주민복지 증진 등의 기능을 한다. 그리고 시·도 행정은 종합행정이며 자치경찰 제의 실시는 책임 있는 지역치안행정을 담당하기 위함이다. 따라서 당연히 경찰행정은 지역자치행정에 포함되어야 하며 지방자치단체가 지역치안에 대해 권한과 책임을 져야 한다는 것은 자명하다. 즉 이는 지역행정과 경찰행정이 상호 떨어질 수 없는 불가분의 관계에 있다는 이야기이다. 그러나 지금까지의 지방자치단체는 지역치안에 대해 아무런 권한과 책임도 지지 않아 온 것이 사실이다. “주인 있는 지역치안행정, 지역주민에게 봉사하는 민주치안행정”을 추진하기 위해 자치경찰제의 실시가 어느 때보다 요망되는 것이다. 물론 오늘날 주민안전의 기능을 하는 소방²⁾이나 민방위 분야에서도 지방자치체가 실시되고 있는데, 같은 맥락에

1) 이기우, “자치경찰제도도입의 쟁점”, 미간행 논문, 1997, 2면.

2) 소방업무도 종래에는 일반 경찰조직과 크게 다를것이 없었으나 현행 정부조직

서 이와 유사한 기능을 하는 경찰행정은 여전히 국가사무로 운영하고 있어 본격적인 지방자치시대가 열린지 13년이 지난 현실을 볼 때 이는 커다란 모순이라 아니할 수 없다.

한편 제2차 세계대전 후 세계경찰제도의 변화에 있어서 새로운 경향은 능률성위주의 대륙법체계의 국가에서는 자치성을 그리고 자치성 위주의 영미법체계의 국가에서는 능률성을 추구하고 있다. 대륙법체계의 국가에서 자치성을 추구하는 방안으로는 부분적 지방경찰제의 도입, 경찰위원회 제도의 활용, 민간조직의 활용 그리고 경찰관서장의 민간인임명 등 여러가지의 방법이 있으나, 독일·프랑스의 경우처럼 부분적으로 지방에 자치 경찰제를 실시하는 것이 가장 좋은 방안으로 평가되고 있다.³⁾ 국민회의는 지난 1997년 대선이 치러지던 당시 이른바 경찰의 정치적 중립화, 자치경찰제의 도입 그리고 수사권의 독립이라는 3대 경찰의 현안을 추진하겠다고 공약을 한 바 있다. 또한 3대 경찰현안으로 경찰민주화, 지방자치의 정착 및 대국민 치안서비스 강화를 동시에 적극적으로 추진해 나가겠다고 밝힌 바 있다⁴⁾. 같은 시기 김대중 대통령 당선자는 선거 다음날 당선소감으로 지방분권화는 물론이고 자치경찰제의 도입·실시를 강력히 천명했다. 그러나 현재까지 이러한 과제는 거의 진행이 되고 있지 않은 실정이다.

문제는 만약 우리가 자치경찰제를 실시한다면 구체적으로 어떠한 방식을 통해 어떠한 모습의 자치경찰제를 도입할 것이냐 하는 점에 관심을 가지지 않을 수 없다. 국민회의(현 새천년민주당)와 자민련은 “경찰중립화와 자치경찰제 도입”을 위한 경찰법 개정안을 이미 1996년 공동으로 발의한

법 제32조 제1항(행정자치부장관의 소관업무)에서는 “행정자치부장관은 … 지방자치제도, 지방자치단체의 사무지원 … 민방위, 재난관리 및 소방에 관한 사무를 장리한다”라고 규정하고 있으며 소방법 제3조(소방업무에대한 책임등)제1항에서는 “서울특별시·광역시 및 도 (이하시·도라 한다)는 그 지방 자치단체의 관할 구역 안에 있어서의 소방업무를 수행한다”라고 규정하고 제2항에서는 특별시장, 광역시장, 도지사의 지휘 감독책임에 대하여 규정하고 있다. 소방공무원법(제2조 제2호)은 지방공무원으로 “지방공무원법”을 따로 두어 소방사무를 지방자치단체의 사무로 하고 있다. 또 지방자치법 제9조 제2항 제6호는 소방에 관한 사무를 자치단체의 사무로 명시 하였다.

3) <http://www.kopsa.org/frame1.html> (시민을 위한 경찰발전연구회, 지방자치와 경찰과의 관계 -& 각국의 경찰제도 사례).

4) 이상환, 새정치국민회의의 경찰정책, 조창현(편), 「지방자치시대의 경찰의 위상과 역할, 한양대 지방자치연구소, 연구논문집, 96.1, 49-61면.

바 있고, 그 결과 현재는 경찰법이 일부 개정되어 시행 중에 있는 상태다. 이제 이것을 기초로 하여, 경찰체제의 대격변이라는 점을 고려해 자치경찰을 도입하는 현실적 방안을 도출하는 것이 바람직하다고 본다. 본 논문에서는 지방화시대, 참여민주주의시대에 걸맞는 자치경찰 도입을 눈앞에 두고 있는 시점에서 그 동안의 자치경찰제 도입에 관한 논의를 종합하고, 현행 경찰제도의 실태와 문제점을 검토하여 우리실정에 맞는 지방자치경찰제의 모델을 제시함으로써 지방자치시대 행정의 민주적 분권화를 위한 “국민을 위한 경찰상”을 모색하는 데 본 연구의 목적이 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

건국이후 국가경찰은 우리나라 정치·사회의 발전과정에서 많은 변화를 거치면서 비판도 없지 않았지만 이른바 국가안보를 최우선으로 하는 호국경찰로서 우리나라의 특유의 경찰제도로 발전되어 국가경찰제도를 유지하였다. 세계 유일 분단국인 우리는 현 국가의 특별한 안보상황을 고려하여 치안여건을 신중히 반영하면서도 한국경찰제도의 변화 논의를 접근시켜야 할 것이다.

이에 본 논문에서는 지방자치시대의 경찰이 지방화·자치화·국제화에 알맞은 자치경찰의 제도적 대안을 연구하고, 지방자치적 특성에 가장 적합한 한국적 자치경찰제도의 모델을 제시하고자 한다. 연구의 주요내용으로는 지방자치제도의 개념과 본질 및 경찰제도와의 관계에서 그 유형을 살피고, 주요 선진외국의 경찰제도 유형 및 특성을 한국경찰의 제도와 비교검토하고, 자치경찰제 도입관련 요인과 그 중요쟁점사항을 분석하여 합리적인 시행방안을 모색하고자 했다. 연구의 방법으로는 우리나라 경찰제도 및 국민회의에서 논의되었던 자치경찰제 모델과 경찰내부에서 거론되고 있는 보고서 및 공청회 자료 등을 활용하는 서술적 접근방법을 택하였고, 비교제도론적 입장에서는 대륙법계, 영·미법계의 주요 선진 경찰제도의 유형 및 특성의 장·단점과 세계적 추세에 있는 양 제도의 혼합 및 절충된 경찰제도 등을 비교하는 비교론적 방법과 이들이 가지고 있는 각 사무·기능 등 분야별 비교에 중점을 두어 자치경찰제 실시이후 문제가 될 수 있는 각 제도상의 연구에 중점을 두었다.

본 연구의 분석자료는 주로 경찰내부의 교양자료 및 연구보고서 등과

국내에서 간행되는 각종 저서와 연구보고서 및 논문 등을 참조하고, 외국에서 발간된 문헌도 직·간접적으로 활용하였다. 또한 국내 관련 기관에서 발간되는 각종 정책자료는 물론 일간지·주간지·월간지에 게재된 자료도 참조하여 국민이 원하는 자치경찰제도의 형태를 찾는 데 주력하였다.

제3절 연구의 기대효과 및 활용방법

지금까지 논의해 본 국가경찰제도와 자치경찰제도는 그 논리적 구상에 있어서 상당히 다양하다. 특히 자치경찰제 도입에서 기대될 수 있는 것은 한국경찰의 민주화, 정치적 중립화, 그리고 주민에게 봉사하는 경찰제도이다. 그러나 자치경찰제를 도입한 이후에 이것이 제대로 정착되고 확립될 수 있을지는 분명 확신할 수 없다.

그러나 중요한 것은 한국에 지방자치가 부활한지 벌써 13년이 되었다는 사실이다. 바꾸어 말하면 이제는 지방자치시대에 부합하는 진정한 민주주의적 경찰상을 제대로 수립하고 경찰 본연의 과제를 최대한 효과적이고 효율적으로 집행해 나가기 위해서라도 경찰기능의 본래 속성에 부응해서 그야말로 국가와 지방자치단체가 분담하도록 국가경찰·지방경찰 이원주의(二元主義)를 도입하는 게 바람직하다고 본다.

우리나라는 1991년 독립체제를 갖춘 경찰청을 창설해 그것을 정점으로 해서 그 동안 14개의 지방경찰청과 233개의 경찰서, 866개의 지구대,⁵⁾ 직속기관으로 경찰대학, 경찰종합학교, 중앙경찰학교, 운전면허관리공단과 경찰병원까지 운영하는 전형적인 강력한 국가경찰제를 유지하고 있다. 이 때문에 우리나라가 지방자치를 13년전부터 실시하고 있다고는 하지만 이론적으로 볼 때 엄밀한 의미에서는 반 토막 지방자치를 하고 있다는 비판을 받고 있다.⁶⁾

특히 국가경찰제하에서는 경찰이 소요진압이나 데모방지 등 국가적 관심 분야에는 적극적이나 절도·강도의 체포, 밤거리 통행에서 주민(시민)들의 안전유지와 같은 지방적 관심과제로써 민생치안 과제에는 다소 소홀하기 쉽다. 즉 일원적(一元的) 국가경찰체제하에서 경찰은 사회적 질서유지에

5) 경찰청(www.police.go.kr) 통계자료, 2003. 12.

6) 조창현(편), 지방자치시대의 경찰의 위상과 역할, 한양대 지방자치연구소, 연구논문집 96. 1, 29면.

주력할 수밖에 없으므로 이러한 단점을 최대한 확보할 수 있고 지역여건에 맞는 치안행정을 기할 수 있을 뿐만 아니라 동시에 주민개개인의 안전유지에도 최대한 전념할 수 있는 자치경찰제를 본격 수용해야 할 것이다.

국가경찰이 모든 지방적인 경찰사무까지를 총괄함으로써 국가경찰의 과부하 상태가 초래되고 있고 국민의 생명과 재산의 보호를 위한 민생 치안행정은 사실상 소홀히 취급되기 쉬운 이른바 경찰기능의 왜곡현상이 나타날 위험에 처해 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국가경찰과 지방경찰을 병존시키고 국가경찰은 국가의 안보와 사회안정과 같은 큰 문제에 경찰력을 집중하고 지방경찰은 주민의 생활과 직결되는 민생치안을 담당하도록 하여 역할의 분담을 적극적으로 꾀해야 할 것이다. 왜냐하면 경찰의 분권화는 경찰의 민주성을 보장하기 위해서도 필요한 것이지만 더 나아가서 경찰의 능률성을 향상시키기 위한 차원에서도 불가피한 시대적인 요구이기 때문이다. 때문에 우리나라 경찰의 큰 과제 중 하나는 주민(시민)이 진정으로 필요로 하며 신뢰할 수 있는 경찰 그리고 민생치안 확립에 만전을 기할 수 있는 경찰이 탄생하는 것이다. 이러한 향후 과제는 지방자치제에 부합하는 민주적 자치경찰제의 전격적인 도입·운영에서 어느 정도는 달성이 가능할 것으로 확신한다. 또한 우리는 앞으로 자치경찰제가 채택, 운영될 것에 대비해 지금부터 경찰직원에게 대해 정신교육은 물론, 윤리교육과 철학교육 등도 꾸준히 지속해 나가야 할 커다란 과제를 안고 있다고 하겠다.

제2장 자치경찰의 의의와 경찰제도에 관한 이론적 고찰

제1절 자치경찰제의 개념

경찰행정은 그 직권(조직·인사·재정부담 등)이 국가에 있는가 지방자치단체에 있는가에 따라 국가경찰과 자치경찰로 분류된다.⁷⁾ 국가경찰은 국가가 직권을 가지는 경찰을 말하고, 자치경찰은 지방자치단체가 직권을 가지는 경찰을 의미한다. 즉, 자치경찰제란 국가경찰에 대비되는 개념으로서 ‘지방분권의 정치사상’에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도를 말한다.⁸⁾ 따라서 국가경찰과는 달리 경찰권의 행사방법은 주민의 자유와 권리를 철저히 보호하는 선에서 적법절차를 거쳐 경찰권의 남용을 방지하는 방법으로 행사된다. 그리고 이는 다음과 같은 구조적 측면을 기준으로 3가지 패러다임으로 분류할 수 있다.⁹⁾

첫째, 국가가 경찰작용의 감독과 책임을 주관하는 경찰제도, 둘째, 지방자치단체가 경찰의 감독과 책임을 주관하는 경찰제도, 셋째, 경찰작용에 관한 권한과 역할을 국가와 지방자치단체에 분담시킨 절충형 경찰모델이다. 오늘날의 자치경찰의 개념은 대체적으로 경찰기능을 중심으로 국가기능과 지방기능의 구분가능성을 토대로 도출된 개념이라 할 수 있다. 결국 자치경찰이란 포괄적 의미의 국가와 자치단체간 기능배분의 원리에 입각하여 경찰기능을 배분하여 지방적 기능은 지방자치단체에 부여하여 감독과 책임을 담당하게 하는 경찰제도를 의미한다.¹⁰⁾

한편 자치경찰제는 다음과 같은 이념에 기초해 있다고 할 수 있다.¹¹⁾

7) 김동희, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2003, 178면. 자치경찰이 인정되는 경우에도 경찰권의 기초는 국가경찰과 마찬가지로 국가의 일반통치권에 의거한다고 보는 것이 일반적 견해이다.

8) 이황우, 「경찰행정학」, 법문사, 1998, 56면; 경찰개혁위원회 실무연구팀, 「자치경찰제의 이해 - 자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권 -」, 1면.

9) 강동식, “자치경찰제의 위상과 발전방향 - 국민회의 경찰청 안을 중심으로”, 「법과 정책」 제5호(1999), 343면.

10) 최우용, “자치경찰제 도입을 위한 법적 과제”, 「한국지방자치법학회 2003년 정기총회 및 제5회 학술발표대회」, 66면.

11) 경찰개혁위원회 실무 연구팀, 「자치경찰제의 이해」, 1999, 12면

첫째, 경찰권력의 분권화이다. 중앙집권화된 경찰권을 지방자치단체에 이양하여 지역치안은 그 지역경찰 스스로의 책임하에 당해 지역의 실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 하게 함으로써 경찰운영체제의 효율성을 높이고 지역주민위주의 봉사행정을 도모한다. 둘째, 경찰행정의 민주화이다. 즉 자치경찰제는 지역 주민참여로 주민의사가 치안행정에 적극 반영되도록 함으로써 주민에 의한 경찰행정이 되도록 한다. 셋째, 경찰의 정치적 중립화이다. 중앙정치권의 영향에 좌우되지 않고 오로지 지역주민의 편익을 위한 법집행과 불편부당한 치안행정을 구현한다.¹²⁾

제2절 자치경찰제의 근거

1. 이론적 근거 : 경찰의 기능 변화

일반적으로 경찰이란 「공공의 안녕 혹은 질서에 대한 위협을 방지하거나 이미 발생한 위협을 제거하는 국가작용」 또는 「공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 일반통치권에 근거하여 국민에게 명령·강제하는 권력적 작용」¹³⁾을 의미한다. 이러한 경찰작용은 현대의 모든 국가에서 가장 필수적이고 기본적인 국가기능의 하나가 되고 있다.

우리나라의 경찰법 역시 제3조에서 경찰의 임무로서 「경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다」(제3조)라고 규정하고 있으며,¹⁴⁾ 또한 경찰관직무집행법 제2조도 「공공의 안녕과 질서유지」(제5호)를 경찰관의 직무로 규정하고 있다. 현재 이와 같은 경찰작용은 경찰법 제2조 및 제14조 제2항에 비추어 오로지 국가사무로 되어 있으며, 따라서 자치경찰은 인정되지 않고 완전한 국가경찰제도를 취하고 있다.

그러나 주민의 생명·신체·재산·자유 보호 등 개인생활의 안전과 사회질서에 대한 위협으로부터 지역사회를 보호하는 경찰기능은 국가사무적

12) 정지환, “경찰기구의 개편과 지방경찰제의 도입”. 「경찰행정」 1998년 2월호, 17면; 경찰개혁위원회 실무연구팀, 「자치경찰제의 이해」, 1999, 2면.

13) 유상현, 「행정법 II」, 형설출판사, 2002, 247면.

14) 이 규정에 의한다면 실질적 의미의 경찰개념에는 해당되지 아니하는 범죄의 예방·수사 등의 사법경찰작용과 비권력적인 작용인 치안정보의 수집도 경찰기관의 소관사무로 되어있다. 김동희, 전거서, 168면; 성낙인.

성격과 자치사무적 성격을 동시에 가지고 있다. 그래서 주민들은 양질의 서비스를 받아야 할 것이지만 동시에 권력적 작용이므로 개인의 안전을 보호한다기 보다 개인생활을 침해할 위험성도 내포하고 있다.¹⁵⁾ 따라서 경찰기능은 주민들의 가장 가까이에 있는 지방정부에서 이루어지고 또 주민들이 가장 가까이에서 통제·감시할 수 있는 위치에 두는 것이 바람직하다. 뿐만 아니라 과거 자유국가체제에서는 소극적 목적으로 공공의 안녕과 질서 유지만을 경찰의 영역으로 생각하였으나, 현대 복지국가체제 하에서는 적극적으로 공공의 복리증진을 위하여 행정작용의 범위가 확대되었다.

오늘날 치안서비스는 지역주민의 참여, 감시, 통제는 필수적이라고 할 수 있다.¹⁶⁾ 요컨대 경찰기능의 변화에 따라 경찰의 개념도 변화하여야 하며, 기존의 공공의 안녕과 질서유지만이 경찰이 아니라 공공복리의 촉진을 위한 강제작용을 포함하며 지역의 설정에 맞고 지역주민의 요구와 지역치안에 적합한 경찰의 개념으로 변화하여야 한다.¹⁷⁾

한편 과거에는 권력적 수단에 의하여 경찰이 국민의 자유를 구속하였으나, 복지주의와 민주주의를 지향하는 현대에 있어서 경찰은 국민에게 봉사하며 지역주민과 가까운 협력관계를 유지하는 주민의 경찰, 즉 지역경찰인 자치경찰이 마땅히 도입되어야 한다.¹⁸⁾

2. 법적 근거

15) 국가경찰만의 일원적 구조하에서는 국가와 사회의 안전을 유지하는 기능(social security), 즉 공공의 질서유지를 수행하는 데에는 충실할는지 모르지만 개인의 신체와 재산에 대한 위해를 방지하는 개인보호기능(personal safety)을 수행하는 데에는 다소 소홀해질 우려가 있다.

16) 경찰전문가인 스켈리(Skelly)는 현대사회에 있어서의 경찰의 임무로서 ① 순찰과 관찰 ②공공서비스제공 ③순찰수사 실시 ④분쟁의 중재·해결 ⑤타부서보조 기능 수행 ⑥현장서비스 제공 ⑦법집행 수행 ⑧보고 ⑨지역사회관계 업무수행 ⑩기타 경찰활동의 실시를 들고 있다. 이에 따르면 경찰은 현대사회에서 주민들에게 보다 많은 서비스를 제공하는데 비중을 두어야 한다는 것을 알 수 있다. 즉, 전통적인 경찰기능보다 공공서비스의 제공이 현대사회에서 경찰이 수행해야 할 보다 중요한 과업이라는 것이다. 김충남, “현대 경찰의 역할 수행을 위한 경찰 - 지역사회관계 PROGRAM의 활용에 관한 연구”. 「정일서재근박사 화갑기념논문집」, 화갑기념논문집 발간위원회, 1989, 552면.

17) 미국에 있어서 경찰의 개념은 좁은 의미로는 공공의 건강·안전·도덕을 촉진, 보호하기 위한 강제작용을 의미하나 넓은 의미로는 공공복리의 촉진을 위한 강제작용을 포함한다.

18) 김원중, “자치경찰제도 도입에 관한 고찰”, 「한국공안행정학회보」 제8호, 1999. 10, 329-330면.

현대 민주주의국가에 있어서 지방자치제도는 보편적인 것으로 이해되고 있으며, 우리 헌법 역시 제117조 제1항에서 「지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.」라고 규정하여 지방자치를 헌법적 차원에서 보장하고 있다.

이와 같은 지방자치의 헌법적 보장은 전권한성과 자기책임성을 내용으로 하는 자치권의 보장으로 이해되고 있다.¹⁹⁾ 따라서 지방자치단체가 가지는 자치권의 내용은 개별적 · 한정적인 것이 아니라 포괄적 · 개방적인 것으로서 시대의 요청에 따라 새로운 영역에서 새로운 기능의 고권이 형성될 수도 있는 것이다.²⁰⁾ 다만 지방자치단체의 사무의 구체적인 내용은 입법자의 입법재량에 의하여 제한되기는 하지만, 전권한성의 원칙으로부터 입법자가 지방자치단체의 사무를 법률로써 제한적으로 열거하는 것은 헌법위반이 된다고 할 수 있다.²¹⁾

한편 지방자치단체의 사무와 관련하여 지방자치법 제9조 제2항은 예시적으로 ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 농림 · 상공업등 산업진흥에 관한 사무, ④ 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치 · 관리에 관한 사무, ⑤ 교육 · 체육 · 문화 · 예술의 진흥에 관한 사무, ⑥ 지역민방위 및 소방에 관한 사무를 규정하고 있을 뿐이다. 또한 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무로서 동법 11조는 ① 국가의 존립에 필요한 사무, ② 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ③ 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, ④ 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무, ⑤ 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무를 규정하고 있는데 불과하다.

생각건대 헌법은 물론 지방자치법도 경찰의 사무를 지방자치단체의 사무로부터 명시적으로 제외하고 있지는 아니하며, 따라서 그것을 오로지 국가사무로 하여야 할 이유는 없다고 본다. 경찰사무는 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 아울러 가지고 있다고 할 수 있는 바, 경찰사무중 국가사무적 성격을

19) 대판 1973.10.23, 73다1212(법령에 특별한 규정이 없는한 지방자치단체는 널리 지역주민의 공공이익을 위한 사무를 고유사무로서 행할 수 있다)

20) 따라서 최근에는 협력고권 · 문화고권 · 환경고권 등도 자치권의 내용으로 보아야 한다는 견해도 대두되고 있다.

21) 홍정선, 「지방자치법학」, 법영사, 2001, 40면.

가지고 있는 것을 제외하고는 지방자치단체의 사무로 하는 것이 바람직하다고 본다. 즉 자치경찰제도를 도입하는 것이 오히려 지방자치를 보장하고 있는 헌법의 취지에 부합한다고 할 것이다.

제3절 주요국가의 자치경찰제도

1. 개관

현재 각 국의 경찰제도는 국가경찰과 자치제경찰로 대별되며 일부국가에서는 절충형을 채택하고 있는데 그 나라의 역사 및 특수한 치안 여건등을 감안하여 알맞은 제도를 채택하게 되며, 또한 자기 나라에 알맞은 제도로 발전시켜 나가고 있다. 아래의 <표 1-1>에서 보는 바와 같이 미국의 경우는 자치경찰제를 전면실시하고 있고 영국과 일본의 경우는 절충형을 활용하고 있고, 독일이나 프랑스 등은 국가경찰제로 운영하고 있다.

<표 1-1> 외국의 국가경찰제도 현황

국가별	경찰체제	지방자치여부	지방경찰에 대한 자치단체의 통제
미국	자치경찰	전면실시	· 자치단체가 경찰조직 관리
영국	자치·국가병존	전면실시	· 국가경찰 실시지역은 통제권이 없으며 · 자치경찰지역은 자치경찰장이 운영
일본	자치·국가 이원화	전면실시	· 국가경찰기관이 관할경찰국에 대한 통제권은 없음
독일	국가경찰	전면실시	· 통제권 없음
프랑스	국가경찰	광역단체장은 국가에서 임명	· 자치단체장이 관장
스웨덴	국가경찰	광역단체장은 국가에서 임명	· 명목상 통제 · 실질상 독자행사
덴마크	국가경찰	전면실시	· 통제권 없음
핀란드	국가경찰	전면실시	· 통제권 없음
이스라엘	국가경찰	전면실시	· 확인불가
대만	국가경찰	전면실시	· 명목상 통제 · 실질상 독자운영

자료: 조창현편, 「지방자치시대의 경찰의 위상과 역할」, 한양대학교 지방자치연구소, 1996, 43면.

2. 독일의 경찰제도

독일의 경찰조직은 전통적으로 중앙집권적·관료적인 국가경찰제도를 유지해 왔다. 그러나 제2차 세계대전에서 연합국(미·영·프·소)에게 패한 후, 서독지역에 독일연방공화국(BRD)이 수립되자, 이때 경찰 기능은 각 주(Land)에 속하는 주요 직무가 되었다. 즉 1949년의 본(Bonn) 기본법(Grundgesetz)은 연방(Bund)과 주(州/Land)간의 권한 배분에서 연방의 일반 경찰행정권을 인정하지 아니하고 원칙적으로 주의 권한에 속하도록 했다. 그러나 경찰직무가 주로 이관되었다는 것은 결코 독일의 경찰제도가 영·미에서와 같은 자치체경찰체제로 전환되었다는 것을 의미하는 것은 아니며, 대부분의 주에서는 경찰을 전적으로 국가행정으로 하거나, 국가경찰체제에 자치체 경찰제도를 일부 가미하는데 그치고 있다. 즉 많은 주에서 주를 국가의 일부로 보는 것이 아니라 국가 그 자체로 인정하는 국가경찰을 원칙으로 하고 있다.

독일의 16개 주(Land)들은 모두 입법부·사법부를 가진 국가로써 고유의 경찰법을 제정하여 독자적인 경찰조직을 운영하고 있으며, 일관되고 강력한 국가경찰제도를 유지하고 있다. 그러나 이러한 상황하에서도 자치성(독립성)이나 민주성의 실현을 위한 제도적 장치가 유지되고 있다. 한편 일부 주(Land)에서는 국가경찰제 토대 위에 시·읍·면 자치체 경찰을 가미하고 있으며, 또 일부의 주에서는 국가경찰과 자치체 경찰의 이원제를 동시에 채택하고 있기도 하다.

<표 1-2> 독일연방경찰과 주경찰

연방(聯邦)	주(州)
· 수상(水上) 및 선박경찰 · 연방국경수비경찰 · 연방수사국 (Bundeskriminalamt)	· 주 헌법수호청(BfV) · 주 범죄수사국(Landeskriminalamt) · 주 경찰(보호경찰/형사경찰) · 기동경찰 · 국경수비경찰(바이에른, 브레멘, 함부르크) · 경찰행정국(집행경찰권 없음)

자료: Franz-Ludwig Knemeyer, 2000 참조.

1) 연방과 주 경찰 : 각 주 단위의 국가경찰

독일²²⁾은 각 주(Land)별로 고유의 헌법과 의회·법원·주 행정부를 가지고 있다. <도표 3-3>에서 보는 바와 같이 각 주 정부(Landesregierung)에 강력한 중앙집권적 경찰조직을 가지고 있고 각 주의 자체 법령체제 하에서 독자적으로 운영하고 있다.²³⁾

따라서 연방경찰은 일반경찰권을 행사하지 않고 일부 특수임무만을 수행하며, 주 경찰에 대한 지휘권이 없는 게 특징이다. 그러나 국가경찰제를 유지하고 있으면서도 극히 일부 주에서 자치체경찰을 인정하고 있기도 하다.²⁴⁾

독일은 연방국가(Bundestaat)로서 외교 등의 중요한 업무 이외에는 각기 주들에게 권한이 이양되어 있다. 연방경찰은 전국적 사항, 긴급 사태 등을 위한 조직이므로 경비, 공안 등 제한된 범위 내에서 독자적인 경찰권을 유지하고 있다. 다만, 비상경찰인 감찰위원장을 통해 주 경찰에 대한 감찰권을 최대한 행사할 수 있으며, 특별한 경우에는 주지사의 요청에 의한 특수장비를 지원할 수도 있다.

그러므로 주로 각 주(州)경찰간의 조절과 통제는 연방정부의 내무부에 의해 수행된다. 연방경찰은 기본법 제87조 제1항에서 “연방법률로 연방국경 경비, 관청 및 헌법보호목적에 필요한 기초자료를 수집하기 위한 경찰정보 부문 및 기타 부문의 중앙관청을 설립 할 수 있다”고 규정하고 있다.²⁵⁾

연방경찰기구에는 연방국경경비대, 연방 수사국, 연방헌법보호국, 연방경찰대학과 교통부 소속의 연방철도경찰국 등이 있다. 연방경찰은 전국적 사

22) 독일의 각 주별 국가경찰이란 연방경찰이 결코 아니며, 사실상 각 주별 자치 경찰인 셈이다. 본문의 자치단체란 각주 단위가 아닌 그 하위 행정단위를 말하므로, 우리나라에서 논의되고 있는 시·도 자치경찰이 독일에서는 이미 각 주 단위로 실시되고 있는 셈이다. 요컨대 독일의 각주별 국가경찰이란 곧 각 주별 수준에서의 자치경찰을 뜻한다(정균환, 「지방자치의 완성을 향한 자치경찰」, 서울: 신유영사, 1996, 208면 이하).

23) 즉 독일기본법 제70조 제1항에 따르면 기본법 제73조 각호의 규정에 의하여 연방의 배타적 입법관할권에 속하지 않는 경찰 및 질서행정법에 관해서는 주가 입법 관할권을 행사하며, 따라서 경찰사무는 각 주의 사무에 속한다.

24) 이에 대한 자세한 내용은 심익섭, 한국과 독일의 자치경찰제도에 관한 연구, 「한독사회과학논총」 1999 여름호 (통권 제9호), 151-160면 참조.

25) 경찰대학, 「비교경찰론」, 1998, 214면.

항이나 국가적 긴급사태에 대처하기 위하여 설치되었으며, 주 경찰에 대하여 원칙적으로 재정부담이나 지휘통솔의 권한을 가지지 않는다.²⁶⁾

독일기본법에 따르면 “경찰의 시설 및 조직은 기본적으로 주의 관할 사항이며” 라고 규정하여 일반 경찰행정권은 각 주 정부에 속하는 것이 원칙이다.²⁷⁾ 주 경찰의 기본임무는 사회의 안전과 질서유지에 있고, 각 주의 자체 법을 통해 독자적으로 운영되고 있다. 주 내무부는 주의 최상급 경찰관청이며 각 경찰관서는 내무부 소속기관으로서 직무집행에 관하여 내무부의 지휘·감독에 복종한다. 주 내무부는 경찰법의 시행을 위한 각종 법규 명령, 행정규칙 등을 제정한다.

2) 독일경찰의 특징과 정치적 중립성

주는 연방이나 다른 주와 비교할 때 완전히 동등하게 독립된 지위에 있으며 상호간에 지휘·명령할 수도 없다.²⁸⁾ 독일에서 주는 그 자체가 우리가 생각하는 국가경찰의 조직과 기능을 하고 있고 실제로 각 주에서는 주의 법률에 국가(Staat)라는 명칭을 사용한다. 어느 주나 연방의 존립 또는 민주적 기본질서에 대한 급박한 위협을 방지하기 위해 다른 주 또는 연방 경찰의 지원을 요청할 수 있으며 그 요청권은 원칙적으로 주 수상(Landesminister)에게 있다.

연방수사국에 의뢰할 권한을 가진 관청은 주마다 차이가 있으며, 독일의 다른 주의 경찰집행 공무원은 통상 ① 주 내무부의 요청에 근거하거나 또는 그 동의를 얻어서, ② 기본법이 정하는 특별한 경우에, ③ 현재의 중대한 위협을 방지하기 위하여 현행범인을 소추하기 위해 그리고 도망자를 소추 또는 다시 체포하기 위하여 권한 있는 경찰이 필요한 조치를 적시에 강구할 수 있는 경우에, ④ 피구금자 호송중의 경찰임무를 하기 위하여, ⑤ 주 내무부가 다른 주와 행정협정에 규정된 사건의 임무를 하기 위하여 그 직무행위를 할 수 있다. 이 경우 다른 주의 경찰관은 해당 주 경찰과 동일한 권한을 가지고, 그 공무원의 조치도 본래 당해 지역에서 권한이 있

26) 이환섭, “지방화시대의 경찰분권화에 관한 연구”, 인하대학교 행정대학원 석사 논문.

27) 경찰대학, 「비교경찰론」, 1998, 224면.

28) 경찰대학, 「비교경찰론」, 1998, 228면 이하.

는 경찰관의 조치와 동일한 권한을 가진다.

이러한 관계는 연방의 경찰관에게도 똑같이 적용된다. 대부분의 독일 주에서 경찰국장을 현직 경찰관이 아닌 일반 별정직 신분을 유지한 민간인으로 보하고 있다. 이는 민간에 의한 경찰통제를 통해 정치적으로 중립을 기하기 위한 것이고 그 이외에 경찰권의 비대화를 방지하며, 나아가서 민주성까지도 실현하기 위한 것으로 알려져 있다. 이는 우리나라에게도 시사하는 바가 매우 크다.²⁹⁾

3. 프랑스의 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 국가경찰로서 영국의 수도경찰청에 해당하는 파리경찰청, 그리고 국방부장관 소속하에 있으면서 전국적인 제2의 국가경찰력으로서 일반행정 경찰사무로 집행하는 헌병이 있다.³⁰⁾

한편, 지방경찰은 기초지방자치단체인 시·읍·면의 자치제 경찰이다. 그런데 프랑스의 자치제 경찰은 영·미의 그것과는 달리 파리정부의 수여물로서, 중앙으로부터 연속적인 일반 직무상의 감독을 받고 있으며, 더욱이 인구 1만명 정도의 시·읍·면 경찰은 국가의 직접적 통제하에 있으므로 국가경찰과 다를 바 없다.³¹⁾ 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 “규칙제정권”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 거

29) 이인구, 「외국경찰교육제도」, 경찰대학, 1978, 18면.

30) 이에 대한 자세한 내용은 김현일, “자치경찰제도의 도입방안에 관한 연구”, 「북악논총」 국민대 대학원, 2000년 제17호, 496면 참조.

31) 경찰대학, 「경찰학개론」, 경찰대학, 1983, 145면.

의 없다.

프랑스의 국가경찰은 프랑스 경찰을 중심으로 인구 1만명 이상의 도 지역에서 운영되고 있다. 경찰청은 내무부장관의 지휘를 받는 경찰청장이 담당한다.³²⁾ 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 질서 유지를 위해 경찰력 사용에 관한 규칙제정권을 가지고 있다.

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.

4. 미국의 경찰제도

미국의 경찰제도는 건국 초기에는 영국의 경우와 마찬가지로 사회공공의 안녕 질서를 유지하고 범죄자를 체포하는 것에 중점을 두었다.

특히 연방주의에 입각하고 있는 미국헌법은 연방은 경찰권을 가지지 아니한다는 원칙을 고수했으며, 경찰권은 주에 유보된 권한으로 하였다(미국연방 수정헌법 제10조).³³⁾ 그러나 근래에 와서는 연방경찰권이 사실상 현저하게 성장하게 되었는데, 연방의회는 여러 가지 위임받은 권한을 빙자해

32) 원래는 국립경찰청이지만 통상 우리에게 익숙한 경찰청으로 사용하기로 한다.

33) 미국의 경찰은 식민지시대부터 개척지 자위수단으로 주민이 직접선거를 통해 보안을 선출하는 마을 단위의 자치경찰제가 유지되어 오다가, 1838년 보스턴에 도시경찰이 탄생된 후 1905년 펜실베이니아주의 주경찰 및 1908년 연방수사국(FBI)의 신설을 계기로 연방 각 부처 및 각 주에 다양한 형태의 법집행기관이 설치되었다. 경찰개혁위원회 실무팀, 「자치경찰제의 이해」, 1999, 8면.

수많은 경찰입법을 제정했다는 것을 부인할 수 없다.³⁴⁾ 다만 연방정부가 콜럼비아 구와 속령(屬領)에 대해 가지는 경찰권은 주 정부가 가지는 경찰권과 마찬가지로 연방정부의 고유한 권한에 속한다.³⁵⁾ 연방과 주의 관계는 종속적인 관계라기보다는 사실상의 수평적 관계를 유지하고 있다. 주 정부는 연방국가내의 준국가로써 독립성을 보장받고 있다.

미국의 경찰조직은 연방경찰·주경찰 및 지방경찰이 있고, 그 외에도 특별경찰로 분류해 볼 수 있는 이른바 공원경찰, 사적(私的)경찰이 있으나 연방헌법 제10조에 의해 경찰권이 주(州)에 유보되어 있기 때문에 주 경찰이 중심을 이루어 수행되고 있다.³⁶⁾

한편 지방경찰의 경우는 지방자치단체가 주로부터 위임된 경찰권을 행사하는 경우를 의미한다. 지방경찰에는 시(city), 읍(town), 면(village) 경찰이 있으며, 그 임무는 주법률 및 시조례의 집행, 치안유지 및 교통의 단속 등을 들 수 있다. 경찰력은 시장, 시 지배인 또는 공안위원의 지배 하에 있고 지방자치를 위해 중요한 역할을 수행한다.³⁷⁾ 미국경찰의 정치적 중립성을 보면 미국도 건국 초기에는 엽관주의³⁸⁾에 의해 정치적 중립성이 보장되지 않았고 정당에 의하여 관직에 임명됨으로써 당리·당략적으로 이용되는 사례가 많았다. 따라서 20세기초부터는 시장 임명제에서 정치적 중립성을 가진 경찰위원회에서 임명하거나 감독하는 제도로 개선되었다. 그 후 주 정부에 의한 관리체제를 확립하여 주 지사가 경찰위원을 선임하는 제도가 생겼고 정당의 균형 등을 고려하여 정치적 중립성을 확보하고 있다.

미국경찰제도에서 또 하나 간과할 수 없는 사실은 현실적인 경찰행정의 환경 변화로 인해 미국경찰은 1960년대에는 커다란 위기에 봉착하게 됨으로써³⁹⁾ 이제까지의 체제나 관리형식으로는 경찰 본연의 임무수행 조차 어

34) 과세권에 의하여 마약판매의 단속 및 판매 등의 금지를 하고 州間通商規制權에 의하여 노동시간의 제한, 식육검사 및 식료품약품 등의 단속을 하는 것 등이 그 예이다.

35) 이상규, 「신행정법론(下)」, 서울: 법문사, 1993, 235면.

36) 김말태, 「한국경찰조직과 외국의 경찰」, 서울: 서라별인쇄, 1986, 100면.

37) 이규택, “우리 나라 경찰제도개선에 대한 고찰”, 「입법조사월보」, 1987년 5월호, 7면.

38) 정권을 쟁취한 정당에서 관직을 독점함으로써 기본 공무원들이 신분의 불안을 느끼게 되어 소신 있는 행정을 수행하기가 어려웠다. 관직은 정권을 잡은 정당의 전리품으로 전락하는 결과를 가져왔을 뿐만 아니라 많은 병폐를 수반하게 되어 실적제에 의한 시스템이 필요하다는 주장이 제기되었다.

39) 1960년대 미국 경찰의 먼 원인으로서 경찰 대민관계의 문제(주로 로ttinals

려운 형편에 놓이게 되었다. 따라서 1960년대 후반부터 정치·사회적인 시대적 요청에 따라 경찰에 대한 새로운 연구가 시작되었다. 또 이것을 위한 새로운 발전 방향이 꾸준히 모색되고 있다. 많은 연구기관에서 연구되는 개혁과제들은 과학기술의 활용이라든가 집중적 행정통제 그리고 관리양식의 개선 등을 비롯해 주로 능률성 제고를 위한 것들이다.

5. 영국의 경찰제도

영국은 말할 것도 없이 영·미법계의 종주국으로서 경찰제도는 전통적으로 지방자치체 경찰이다.⁴⁰⁾ 즉 내무성 직속의 수도경찰청과 북아일랜드 경찰을 제외하고는 전국 경찰이 자치체 경찰체제에 따라 운영되고 있다. 다만 전국적인 통일을 요하는 경찰 업무 및 경찰기관간에 협조를 요하는 업무 등에 관해서는 내무성으로부터 직접 명령과 통제를 받고 있다.

한편 영국 경찰의 종류를 살펴보면 ① 수도경찰청(Metropolitan Police) ② 런던시 경찰(City of London Police) ③ 시경찰(County police) ④ 특별시 경찰(County Borough Force) ⑤ 조합경찰(Combined Police Force) 등 크게 5종으로 구분되는데, 수도경찰청만이 국가경찰로써 내무성장관 지휘하에 관리되며, 그 외에는 모두 시의회(Common Council) 또는 경찰위원회(Police Committee)가 직접 관리한다. 이러한 위원회제도가 영·미법계의 제도상의 특성인 민주성과 중립성을 위한 구체적 장치임은 두말할 필요가 없다. 영국 경찰은 연원적으로나 관념적으로나 일반 국민에 비해 사실상 특별한 권력을 더 많이 가지고 있는 것으로 인식되지 않는다. 따라서 명령강제권이 매우 약해 정치적 영향력이 없을 뿐만 아니라 정당

소수민족 문제)와 경찰노동조합에 관한 문제를 들 수 있으며, 가까운 원인으로서는 첫째, 경찰권행사에 대한 새로운 기대, 둘째, 인종차별과 월남전에 대한 정치적 저항, 셋째, 중범죄의 급증 등을 들 수 있다(정진환, “영미법계 국가의 경찰 제도; 미국경찰제도의 발전과정을 중심으로,” 인천대학교 논문집 제11집, 1987, 19면).

40) 영국의 경찰제도는 그 연혁과 법적 근거에 따라 ① 잉글랜드·웨일즈 경찰, ②스코틀랜드 경찰, ③ 북아일랜드 경찰로 크게 구별할 수 있다. 이 중 조직·임무·기능·규모 등 모든 점에서 가장 중요한 것은 잉글랜드·웨일즈 경찰이며, 따라서 우리가 흔히 영국경찰이라 할 때는 잉글랜드·웨일즈 경찰을 지칭하는 것이다.

정치에서 완전히 분리되어 선거에 이용하는 것이 거의 배제되어 있다. 또한 영국 경찰의 5원칙 중 제1원칙은 “경찰은 왕의, 즉 정부의 관료가 아니다”라는 점이다. 다시 말해 자치체의 의원과 시민의 대표로 구성되는 경찰위원회가 관리하는 자치체의 경찰이며, 정부의 지휘하에 있지 않다는 것이 기본원리로 되어 있으므로 중앙정부의 정치적 영향력을 받지 않는 정치적 중립성이 전통적으로 확립되어 있고 심지어는 국가경찰인 수도경찰청 조차도 그 경찰권의 주체가 중앙정부인 국가에게 주어져 있는 것이 아니고 어디까지나 영국 국민인 것으로 깊이 인식되어 있다.⁴¹⁾

6. 일본의 경찰제도

일본은 여러 가지 문제점의 노출로 인해⁴²⁾ 1954년 새로이 새 경찰법을 제정·공포한 바 있다. 새로이 개정된 경찰법의 기본목표는 첫째 경찰체제와 운영에 민주성 외에 능률성을 함께 추구하고, 둘째 분권성과 집권성을 적절히 조화시키며, 셋째 정치적 중립을 유지하되 치안책임도 명확히 하는 것을 중요시했다.

일본 경찰제도는 경찰법 제2조 제2항에 “경찰의 활동은 …… 그 책임의 수행에 있어서는 불편부당 그리고 공평중립을 본분으로 한다”고 규정하고 있는데, 이것은 경찰에 대한 국민의 신뢰를 높이고 제도적으로는 영국식 공안위원회제도를 설치하여 경찰기구의 독립화와 정치적 중립성을 보장함으로써 민주경찰의 초석을 다지고 있다는 점에 주목할 만한 가치가 있다.⁴³⁾ 이러한 신경찰법의 목표 아래 현행 일본경찰은 중앙에는 정치적으로

41) 정진환, 「경찰행정론」, 대영문화사, 1998, 85면.

42) 구 경찰법하에서의 경찰의 철저한 지방분권화는 민주화를 기하는 것으로 보았고, 이는 또한 경찰의 관료독선화와 정치경찰화를 방지하고, 과거의 권력 경찰적 영향을 완전히 불식하는 것이기도 하였다. 그러나 한편 경찰의 조직이 국가지방경찰과 1,600개의 지방자치체 경찰로 세분화됨으로써 국가 비상 사태의 경우를 제외하고는 중앙정부로부터 완전히 독립한 순수 자치체경찰이 되었으므로 경찰활동의 능률적 활동을 저해하고 기능상 많은 문제점을 초래하였을 뿐 아니라 조직의 복잡화와 중복으로 비경제적 제도로 전락하였다(정진환, 상계서 88면).

43) 박성수, “한국에서의 자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 한양대학교행정대학원

로 독립된 “국가공안위원회” 소속으로 국가경찰을 그리고 지방에는 “都道附縣公安委員會”의 관리하에 자치체 경찰을 존속시키는 이원적 구조 형태를 취하고 있다.

1) 국가공안위원회

일본에서 경찰업무는 지방자치단체에서 처리하는 것을 원칙으로 하고 있고, 국가는 긴급사태를 제외하고는 경찰권을 직접 행사하지 않고 있다. 그러나 업무의 성격상 국가적 이익과 지방적 이익의 양자 모두에 깊은 관계를 가지고 있고 지방자치단체보다 국가가 전국적으로 통일시켜 행사하는 것이 더 효과적이라고 할 수 있는 특별한 사항인 경우는 지방자치 경찰에 대해 국가가 직접 지휘감독권을 수행하고 있다. 따라서 이러한 특별한 사항에 대한 업무를 처리하기 위해 국가기관으로 경찰청이 설치되어 있고, 행정위원회의 성격을 가지는 국가공안위원회⁴⁴⁾가 이것을 관리하는 체제를 유지하고 있다.

국가공안위원회는 국가의 치안확보 책임을 명확하게 하기 위해 특히 중앙기관에서 해야 하는 국가의 공안에 관한 경찰운영을 관장한다. 공안위원회는 그 임무를 달성하기 위해 경찰청을 관리하는데, 즉 경찰에 관한 여러 제도의 기획 및 조사, 경찰예산, 대규모 재해, 지방의 질서를 위해(危害)할 우려가 있는 소요 등 국가 공안관련사항, 긴급사태에 대응하기 위한 계획 및 그 실시, 광역조직범죄 대응에 관한 사항, 전국적인 간선도로의 교통통제, 국제수사공조, 황궁경찰, 경찰교양시설 · 통신시설·감식시설의 유지관

석사학위논문, 1996, 39면.

44) 특히 공안위원회는 법률상 행정위원회로서의 성격을 가지고 있는 것이다. 이러한 행정위원회 제도는 전후 일본에서 영미법계에서 도입한 제도로서 당초에는 각종의 행정부분에 다수의 행정위원회가 설치되었으나, 사실상 위원회제도의 필요성이 큰 것이 아니고 운영결과 실정에 맞지 않는 것이 많아 정리단계에 있고, 다만 준 사법적 기능에 한정되는 경향에 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 가장 신속한 사무처리를 필요로 하고 보통 독립성이 중요한 것으로 생각되는 경찰행정의 분야에 있어서 공안위원회 제도를 채택하고 있는 것은 본질적으로 권력행정이라고 할 수 있는 경찰행정을 민주적으로 관리하여 그 운영의 관료화와 독선화를 방지하려 하는 목적 외에는 아무 것도 없는 것이다(정균환, “경찰중립화를 위한 외국의 경찰제도”, 「국회보」, 1988년 9월호 22면 이하).

리, 범죄통계, 경찰장비, 경찰관의 임용 · 근무 및 활동사항에 관한 사항, 기타 경찰행정의 조정, 위의 업무수행에 필요한 감찰 등을 들 수 있다. 공안위원회는 경찰청장관과 지방경찰관의 신분에 관한 의견개진권과 긴급사태시 국무총리의 직권행사에 필요한 조언을 할 의무, 검찰총장 및 자치체 공안위원회와 긴밀한 연락유지 및 그 권한에 속하는 사무에 관한 법령의 특별한 위임에 따라 공안위원회규칙을 제정할 수도 있다.

2) 자치체경찰(도·도·부·현 경찰)

都·道·附·縣마다 각각 都·道·附·縣 공안위원회가 설치되어 있다. 공안위원회는 都·道·附·縣경찰의 관리기관으로 都·道·附·縣지사의 관할 하에 지방자치법 제180조 5(위원회 및 위원의 설치)에 따라 설치하여야 하는 위원회이다. 都·道·附·縣 지사는 都·道·附·縣 공안위원회를 그 관할하에 두고 있기 때문에 경찰의 운영에 관하여 위원회를 지휘·감독할 권한을 가지고 있지 않으나, 都·道·附·縣 공안위원회 위원의 임명에 관한 권한 외에 지방자치법상 가지고 있는 직무권한, 즉 都·道·附·縣 경찰에 관한 조례안 및 예산안의 의회제출권, 예산의 집행권, 경찰서 설치권 등을 가지고 있다.⁴⁵⁾

都·道·附·縣 경찰은 당해 도·도·부·현의 관할구역에 한하여 경찰의 임무에 임하고, 따라서 당해 경찰이 권한을 행사하는 지역은 당해 경찰의 관할구역으로 제한하는 것이 원칙이다. 그러나 경찰활동의 범위를 엄격히 그 관할구역으로 한정하는 것은 경찰의 임무수행을 곤란하게 할 수 있는 관계로 관할구역 안에서의 범죄진압 및 수사, 피의자의 체포 기타 공안유지와 관련해 필요한 한도 내에서 그 관할구역 밖에서도 일정한 범위 내에서 권한을 행사할 수 있도록 규정하고 있다. 관할구역 외에 권한이 미치는 경우에 都·道·附·縣 경찰은 그 권한이 미치는 구역을 관할하는 다른 都·道·附·縣 경찰과 긴밀한 연락을 항상 유지해야 한다.

한편 일본 경찰은 정치적 중립을 보장하기 위해 공안위원회 위원은 정당에 가입할 수 있지만, 3인 이상이 동일 정당에 소속할 수 없도록 규정하고 있어 어느 한 정당이 과반수의 위원을 차지하여 지배권을 행사할 수

45) 오수복, “지방자치제 실시에 따른 경찰제도의 개선방안에 관한 연구”, 전남대학교 행정대학원 석사학위논문, 1995, 25면.

없도록 보장하고 있다. 동시에 지나친 관료화를 방지하기 위하여 위원은 임명전 5년간 경찰 또는 검찰의 직무를 행한 직업공무원의 전력(前歷)이 없는 자 중에서 내각총리대신이 상하 양의원(兩議院)의 동의를 얻어 임명하도록 규정하고 있다.

제4절 현행 경찰제도의 문제점과 자치경찰제의 도입필요성 및 기대효과

1. 현행 경찰제도의 문제점

1) 경찰의 중립성 문제

현행과 같이 대통령이 경찰청장의 임명·경찰위원회 위원의 임명 등 경찰조직의 인사권을 독점하고 있는 상황하에서는 경찰의 정치적 중립성의 확보란 사실상 어려운 것이 사실이다.⁴⁶⁾

우리의 현행 경찰법제에서는 경찰의 중립성에 관해, 경찰법 제4조의 ‘공정중립’의 규정과 동법 제6조 제2항에서 행자부장관은 경찰위원회 위원을 제청함에 있어서 ‘경찰의 정치적 중립’이 보장되도록 하여야 한다고 규정하고 있을 뿐이다. 또한 경찰인사에 있어서도 경찰공무원법 제6조에, 경정이 하의 경찰공무원은 경찰청장·해양경찰청장이 임용한다고 하면서도 이에 단서를 두어 경정예의 신규채용, 승진임용 및 면직은 경찰청장 또는 해양경찰청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 행사하도록 하여 경찰청장에게는 제

46) 이 외에도 현행경찰제도의 문제점으로는 첫째, 기관 할거 행정의 폐단이 있고, 둘째, 지역적인 대응성이 저하되어 민생치안 보다는 시국치안에 역점을 두게 되고 지방의 치안은 불안하게 되는 경우가 적지 아니하며, 경찰행정이 국가기관인 지방경찰청에 의하여 행사됨으로써 경찰행정에 대한 주민의 참여가 저조하고 경찰행정에 대한 주민통제가 이루어지고 있지 않다는 문제점이 있다는 것이다. 그리고 국가경찰이 지역적인 성격이 강한 치안과 방법 문제까지를 모두 처리하게 됨으로써 국가경찰은 과부하상태에 있게 되고 이로 인하여 국가경찰은 정작 중요한 국가 문제에 대해서는 제대로 해결할 수 없게 되는 기능장애 현상에 시달리게 된다는 것이다. 이기우, “노무현 정부의 분권과제 - 경찰자치, 교육자치, 특별행정기관을 중심으로 -”, 지방자치현장 선포 2주년 기념 시민대토론회(2003.3.22), 발제문, 1011면.

한적 인사권만을 인정하고 있다.

2) 경찰위원회의 독립성·중립성 및 실질적 권한의 문제

경찰행정에 있어서의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요행정 및 경찰업무 발전에 관한 사항 등을 심의·의결하기 위하여 행정자치부에 경찰위원회를 두고 있지만, 이 또한 대통령이 임명권을 행사하고 있어 경찰법에서 정하는 바와 같은 역할을 공정하고 객관적으로 수행할 것을 기대하기는 어렵다고 하겠다.

3) 직무수행에 있어서의 일반법 내지는 일반조항의 결여

경찰관직무집행법 제2조 제5호에서 경찰은 ‘공공의 안녕과 질서유지’를 위한 직무를 행한다고 규정하고 있으나, 이는 본질적으로 조직법적인 성질의 임무규정으로써 경찰의 직무범위를 정한 것일뿐 경찰권 발동근거에 관한 수권규정 내지 일반조항으로 볼 수 없다고 할 수 있다.⁴⁷⁾ 이러한 경찰직무수행에 있어서의 일반법 내지 일반조항의 결여는 중대한 문제라 할 수 있다.⁴⁸⁾

그 외, 지휘체계의 이중성 문제, 국가경찰과 지방경찰간의 협조업무의 과다, 일관된 국가경찰작용으로 인한 민생치안경찰의 소홀, 국가사무인 경찰업무비용을 수행하면서도 법적 근거없이 지방자치단체로부터 지방비를 지원받고 있는 경찰예산상의 문제 등을 들수 있다. 예를 들어 경찰법 제2조 제2항에 의하면 ‘경찰청의 사무를 지역적으로 분담하기 위하여 서울특별시·광역시·도지사 소속 하에 지방경찰청을 두고 지방경찰청장 하에 경찰서를 둔다’라고 규정함으로써 지방경찰청장이 광역자치단체장의 소속기관임을 나타내고 있는 바, 이는 지방경찰청장은 광역지방자치단체장의 보조기관으로서의 성격을 가짐을 의미한다.

위의 조항처럼 지방경찰청장이 광역자치단체장의 소속 하에 있고 지방경찰청장이 시·도지사의 보조기관으로서의 지위에 있으나 실제로 시·도지사가 지방경찰청장에 의한 명령·지휘감독권을 행사할 수 있는 것은 아니다. 이것은 경찰법 제14조 제2항의 규정에서 ‘지방경찰청장은 경찰청장의 지

47) 일반조항의 인정가능성에 대한 논의는 홍정선, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2003, 344-346 참조. 그러나 판례는 경찰권에 관한 개괄적 수권조항으로 보고 있는 듯 하다. 대판 1986.1.28, 85도2448.

48) 홍정선, 전제서, 343면.

휘·감독권을 받아 관할구역 안의 경찰사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관을 지휘·감독한다'라고 규정함으로써 분명히 그 뜻을 명시하고 있기 때문이다.

위와 같이 명확성의 원칙이 결여된 경찰법의 조항에 의해 광역자치단체장과 경찰조직간의 시각에 차이가 있을 수밖에 없는 것이다.

예산편성에 있어서도 특히 문제되는 정보비의 경우 범죄수사활동 지원이나 예방경찰활동, 소년범죄 예방활동, 교통안전활동, 경무활동비 등의 민생치안 보다는 경호경비활동, 특공대 운영, 대공활동, 의사정보활동, 치안정보활동, 통신활동 등 시국치안 쪽으로 많은 비중을 차지하고 있다는 지적이 가능하다.⁴⁹⁾

2. 자치경찰제의 도입 필요성 및 기대효과

1) 자치경찰제도입의 필요성

(1) 사회환경변화에 따른 경찰 기능의 변화

오늘날 경찰조직을 둘러싸고 있는 환경은 급속도로 변화하고 있다. 대외적으로는 개방화와 국제화 그리고 국가 내부적으로는 분권화와 지방자치의 실시에 따른 지방화가 정착단계에 진입하고 있다. 이에 따라 경찰도 이러한 치안환경의 변화에 적응해야 하는 현실적 과제를 안고 있다. 일반행정에서 지방자치제의 본격적 실시로 인하여 지방의 권한과 책임이 확대되고 주민의 참여의식이 높아지는 한편, 지역별 특수성이 부각되고 있다. 이러한 지방화 추세는 정치, 경제, 사회, 교육 그리고 행정에 이르기까지 모든 분야에 영향을 미쳐, 전반적으로 지방자치화의 구조로 개편되어 가고 있다. 이러한 경찰을 둘러싼 사회환경의 변화는 경찰에게도 적절한 대응을 요구하고 있으며, 그 변화요구의 핵심은 경찰의 탈정치화와 민생치안 기능의 강화로 요약할 수 있다. 전통적으로 경찰의 기본 임무는 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하고, 공공의 안녕과 질서를 유지함에 있다. 그러나

49) 최우용, “자치경찰제 도입을 위한 법적 과제”, 「한국지방자치법학회 2003년 정기총회 및 제5회 학술발표대회」, 67면.

오늘날에 와서는 전통적인 임무와 더불어, 경찰에게 서비스 지향적 임무가 강하게 요구되고 있다. 21세기적 복지행정이 강하게 요구되는 오늘날, 경찰에게는 범집행적인 임무뿐만 아니라, 적극적인 서비스활동을 통해 국민에게 봉사하는 역할이 요구되고 있는 것이다.

이른바 서비스 지향적 경찰활동, 예를 들어 교통시설물의 설치, 교통정보 등 각종 정보의 제공, 인명구조 등 각종 보호의 제공, 어린이 교통안전교육 뿐만아니라 순찰을 통한 범죄예방활동도 여기에 포함된다. 나아가 범집행적 임무조차도 서비스 제공차원에서 수행해 줄 것을 바라고 있는 것이 현대 행정의 요구이다.⁵⁰⁾

현재 주민의 경찰에 대한 서비스요구의 창구로서, 가장 쉽게 접근할 수 있는 것이 112신고 제도인데, 최근 6년간 112신고의 유형별 현황을 살펴보면 과거에 비하여 형사범 신고가 점하는 비율은 점점 낮아지고, 생활민원 처리요구는 증가하는 추세에 있다. 이는 그만큼 경찰에 대한 주민의 서비스요구가 증가하고 있다는 것이며, 따라서 앞으로 경찰의 임무도 주민의 서비스요구에 대한 대응에 중점을 두어야 함을 알 수 있다.

< 표 2-1> 112신고 유형별 현황 (단위 : 건, %)

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000
생활민원	351,005	459,719	554,203	783,689	950,902	1,047,935
%	26.9	29.5	32.8	38.3	36.7	33.0
형 사 범	519,645	588,326	633,812	678,173	826,600	966,018
%	40.0	37.8	37.6	33.1	31.8	30.4
교통사범	267,532	306,379	308,379	298,734	488,603	713,003
%	20.5	19.7	18.3	14.6	18.8	22.4
경 범	164,663	202,828	191,134	284,255	328,671	451,234
%	12.61	13.0	11.3	13.9	12.7	14.2

자료 : 경찰청(2001, 69면).

(2) 경찰행정 발전과제

앞으로 경찰행정의 발전을 위해서는 경찰조직의 개편을 통하여 현재의

50) 이운주, “경찰학개론”, 경찰대학, 1998.

사회환경의 변화에 따른 국민적 요구에 부응하고 장래 예상되는 다양한 치안서비스 요구에 대응하는 체제를 갖추어야 한다. 그리고 새로운 경찰체제는 우선 경찰행정의 기본이념에 충실하면서, 사회변화의 흐름과 국민의 요구를 제도적으로 수용할 수 있도록 보다 적응성이 높은 탄력적인 체제로 개편되어야 한다. 미래의 치안여건의 변화를 전망해 보면 앞으로는 국민의 치안행정 참여가 크게 확대되고, 치안서비스는 경찰이 국민에게 일방적 또는 시혜적으로 베푸는 서비스가 아니라 국민이 권리로서 요구하는 경찰의 의무가 되며, 이에 따라 범죄예방과 순찰, 서비스 부서가 경찰조직의 중추적 부서가 될 것이라고 한다.⁵¹⁾

결국 경찰행정의 발전을 위해서는 앞으로 경찰은 그 업무의 중점을 국민의 다양한 치안서비스 수요에 대한 즉응에 두어야 할 것이며, 이를 실현하기 위해서는 보다 민주적이고 효율적인 경찰체제를 갖추어야 하는 과제를 안고 있는 것이다.

① 지방화와 분권화

현대사회는 국가 중심적인 배타성과 대량생산으로 상징되는 자본주의적 집권성에서 벗어나 근본적인 사회구조의 변화를 경험하고 있다. 이러한 변화는 궁극적으로 지방화와 분권화의 모습으로 귀결된다. 이 두 가지의 변화양상을 함께 수용하고 있는 전형이 지방자치제도이며, 지방자치제는 국가적인 문제를 지방으로 나누어 분권적으로 수행하는 새로운 정치권력구조로 파악할 수 있다.⁵²⁾ 즉 지방분권은 무엇보다도 중앙정부와 지방간의 권력분립, 그리고 주민과 가까운 행정의 실현을 통하여 국가권력의 남용을 방지하고 주민의 참여와 통제를 통하여 민주성을 확보할 수 있는 역할을 하고 있는 것이다.

또한 지방분권은 획일적인 민주주의에 대한 수정원리로서 기능한다. 민주주의 원칙이 포함하고 있는 다수결원칙은 부분의사가 전체의사에 종속할 것을 요구하며, 이로 인해 소수자가 국가권력으로부터 소외되는 폐단을 안고 있는데, 이러한 폐단은 지방분권을 통하여 지역적 수준에 다원적 권력

51) 국가경찰만의 일원적 구조하에서는 국가와 사회의 안전을 유지하는 기능(social security), 즉 공공의 질서유지를 수행하는 데에는 충실할는지 모르지만 개인의 신체와 재산에 대한 위해를 방지하는 개인보호기능(personal safety)을 수행하는 데에는 다소 소홀해질 우려가 있다.

52) 이황우, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 자치경찰제 공청회, 1998, 7면.

중심을 형성하고 여기서 소수자가 다수로 될 수 있는 기회를 부여함으로써 극복되어 질수 있다.⁵³⁾

이러한 지방화와 분권화 현상은, 사회체제의 하위체제로서 사회질서 유지와 치안서비스 제공을 담당하는 경찰에도 중요한 변화요인으로 작용한다. 기존의 사회구조가 국가 또는 중앙정부 중심의 집권적 성격을 유지해왔고, 경찰체제 또한 이러한 행정환경에 맞추어 중앙집권적인 모습을 견지해왔다면, 현대의 사회구조가 지방화와 분권화를 지향하고 있으므로 경찰도 이러한 환경에 적응하여 적합한 치안서비스를 산출하기 위해서는 그 체제를 지방화와 분권화에 적합한 모형을 바꾸어 나가야 할 과제를 안고 있는 것이다.

② 지역사회 중심의 치안서비스

현대경찰의 기능은 질서유지와 법집행이라는 전통적 기능으로부터 점차 지역사회 봉사기능으로 변화, 확대되어 가고 있다. 즉 경찰이 단순한 집행·관리기능을 위주로 하는 현상유지, 질서유지, 통제 등 안정유지자로서의 기능뿐만 아니라, 적극적·능동적으로 지역사회의 변화·발전을 유도하는 변화담당자로서의 기능까지 담당하게 되었다는 것이다. 이는 범죄가 경찰만의 문제가 아니라 주민전체의 문제로서, 지역적·개별적인 일시적인 현상으로 이해해서는 안되며 범죄를 유발시키는 근원적인 요소를 발견하고 제거하려는 문제 지향적이고 지역사회 지향적인 접근방법이 필요하다는 인식에서 비롯되었다.

일반적으로 경찰과 지역사회의 관계는 조화와 협력을 통해 서로의 문제를 이해하고 당면문제에 적절히 대처할 수 있는 긍정적 공생관계로 이해할 수 있는 한편, 언제나 긴장과 갈등이 형성되는 부정적 견제관계로도 이해될 수 있다. 현대사회의 도시화와 산업화현상은 이질화와 개인주의를 심화시켜 지역사회의 공동체 의식을 파괴하고 사회통제역량을 감소시키고 있으며 그 결과 치안수요는 급격히 증대되고 치안서비스의 질은 저하되고 있다. 이에 따라 과거능률성과 효과성에 기초를 둔 소극적 의미의 법집행적 경찰활동에도 변화를 요구하게 되어, 경찰과 지역사회의 발전적 관계정립이 시급하게 되었다. 그러므로 경찰과 지역사회가 당면한 공통의 문제를 해결하고 지역사회 전체의 발전을 이룩하기 위해서는 부정적 견제관계에

53) 이기우, “노무현 정부의 분권과제-경찰자치·교육자치·특별행정기관을 중심으로-”, 지방자치현장 선포 2주년 기념 시민대토론회 발제문, 2003. 3. 22.

서 탈피하여 긍정적 공생관계를 형성하여야 할 것이며, 이를 위해 상호신뢰와 협조를 바탕으로 공동의 노력이 필요한 데, 특히 경찰이 주민 위에 군림하거나 강자의 이익 대변자가 아니라 지역사회의 봉사를 위한 필수적 구성요소로서 활동하는 것이 필요하다.⁵⁴⁾

이에 따라 경찰활동이 국가 위주의 전통적 경찰활동의 한계를 극복하고 범죄에 대 한 대응능력을 제고함은 물론, 지역사회 발전을 위한 구성요소로서 양질의 치안서비스를 공급하기 위해서도, 새로운 지역사회와 경찰의 협력모형으로서의 경찰체제를 갖출 필요성이 제기된다.

③ 자원배분의 적정화

공공재로서의 치안서비스는 국민의 생명과 재산의 보호, 위해의 방지라는 특성상 다른 어떠한 공공서비스보다 민주적 이념에 맞게 능률성과 공평성의 차원에서 공급되어야 한다. 따라서 일차적으로는 절대수준의 자원이 확보되어야 하며, 다음으로 주어진 경찰인력과 장비, 시설에 대한 배분을 최적화시켜야만 주민의 치안욕구에 맞는 양질의 치안서비스를 제공할 수 있다. 결국 경찰인력·장비·시설을 어떻게 배분하는 것이 최적화의 방안인지의 문제가 치안서비스의 공급과 관련하여 가장 중요한 선행조건인데, 이때 가장 중요하게 고려해야 할 점은 각 경찰단위에 요구되는 치안수요 등 치안환경에 대한 적응성일 것이다. 개별 지방경찰이 처한 상황은 중앙 또는 다른 지방의 경찰이 직면한 치안환경과는 여러 측면에서 차이점이 존재할 수 있다.

특히 불균형 성장전략에 의하여 차별적으로 급성장한 우리나라의 경우 다른 나라에 비하여 도시와 비도시 간의 성장격차가 심하여 치안환경에서도 현격한 차이가 존재한다. 그리고, 비슷한 환경이라 하더라도 주민들이 요구하는 치안서비스가 동일할 수는 없을 것이다.⁵⁵⁾

따라서 경찰자원도, 각 경찰단위마다 독자적 상황과 치안수요에 맞게 배분되어야 하고 아울러 지역간의 불균형을 해소하도록 하는 것이 가장 적절한 자원배분이라 할 수 있다. 앞으로 경찰행정은 과거 중앙정부 편의적 자원배분에 의한 비효율을 극복하고, 경찰자원을 지역실정에 맞게 적정하게 배분하는 한편, 지역간 형평성을 확보해야 하는 과제를 안고 있다고 할 것

54) 문재우, “국가경찰의 자치경찰 지휘·감독 체계에 관한 연구”, 자치경찰제 공청회, 1998.

55) 신기선, “중앙·지방간 경찰기능의 배분모형에 관한 연구: 자치경찰제 도입논의를 중심으로”, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 1997, 29면.

이다.

2) 자치경찰제 도입의 기대효과

현대사회의 다양한 치안서비스 요구를 수용하고 경찰행정의 발전과제를 실현하는 데 있어서 현행 국가경찰제도로는 앞에서 살펴본 바와 같이 한계가 있다.

결국 현행 경찰제도는 다른 경찰제도에 의해 대체 또는 보완될 필요가 있고, 그 대안의 모색에 있어서는 현 사회추세인 분권화와 지방화를 제도적으로 반영할 수 있어야 한다.

이러한 측면에서 자치경찰제가 현행 경찰제도의 대안으로 도입의 필요성이 강조되고 있는 것이다. 경찰의 기본적 임무는 주민의 생명·신체·재산의 보호와 질서유지에 있으며, 이를 위한 경찰사무는 그 성격상 대부분 주민들과 가까운 경찰관서에서 제공되어야 할 서비스이고, 동시에 권력적 행정작용이므로 수요자인 주민이 실질적으로 통제·감시할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.⁵⁶⁾

결국 주민 가까이에서 활동하고, 주민의 참여를 보장하는 경찰제도의 도입이 필요한 것인데, 이런 측면에서 자치경찰제는 현재의 국가경찰제의 문제점을 극복하고 경찰행정의 민주성과 효율성 이념을 동시에 실현하면서 주민에 대한치안서비스를 개선할 수 있는 가장 현실적인 대안으로 부각되고 있다.

자치경찰제의 도입은 중앙의 정치세력으로부터 경찰의 정치적 중립을 확보할 수 있게 하고, 경찰조직의 관료화와 비대화에 따른 비효율을 막을 수 있으며, 지역주민의 경찰행정 참여와 주민에 의한 경찰통제를 강화하여 경찰행정의 민주성과 대응성을 높이는 한편, 일반행정의 지방자치와도 연계되어 지역차원의 종합행정을 가능하게 하기 때문이다.

56) 곧 지역사회경찰은 주민을 경찰서비스의 고객으로, 경찰은 지역공동체의 일부 분으로 주민과 경찰이 서로가 파트너임을 인식하면서 더욱 적극적으로 일상적인 주민의 봉사자로서 경찰서비스를 제공하고자 하는 일련의 노력인 것이다(한국지방행정연구원, 1998:170). 결국 지역사회경찰은 치안서비스를 경찰만 생산하는 것이 아니라 지역사회의 민간인과 함께 생산하는 공생산(coproduction)의 한 유형이라고 할 수 있다.

(1) 진정한 주민자치의 실현

자치경찰제도의 본질은 주민자치의 실현에 있다. 경찰권력도 결국 주민으로부터 도출되는 것이므로 경찰의 조직과 활동에 대한 주민의 참여는 폴뿌리 민주주의의 시험장이 되는 것이다.

결국 경찰조직이나 작용의 근원을 지역주민이 형성한다는 민주주의의 본질을 보다 명확하게 나타내고 시행한다는 점이 자치경찰제의 가장 본질적 특성이라고 할 수 있다.

(2) 주민협력의 활성화

대다수 경찰관이 자치단체 소속의 지방경찰관이 됨으로써 애향심을 갖게 되고, 중앙의 획일적 지시에서 벗어나게 되어 치안행정을 지역실정에 맞게 주민과 함께 모색하게 됨으로써 민경협력치안이 내실화 된다.

(3) 경찰서비스의 질적·양적 향상

자치경찰은 국가경찰에 비해 한정된 지역의 치안과 경찰서비스를 담당하므로 당해 지역의 문제점과 상황을 면밀하고 구체적으로 파악할 수 있다. 따라서 그만큼 질적으로 향상된 경찰서비스를 제공할 수 있다, 즉 자치경찰은 획일적이고 상대적으로 불평등한 경찰작용을 지양하고, 지역 발전과 지역주민의 필요에 따른 실질적이고 질적으로 향상된 서비스를 제공할 수 있다.⁵⁷⁾

(4) 경찰권력의 분산에 의한 권위주의의 청산

경찰은 군대에 다음가는 무력을 보유하고 있고, 검찰과 마찬가지로 정치권력과 결탁하게 되면 엄청난 정치적 권력을 행사할 수 있는 기관이다. 따라서 경찰권이 남용되게 되면 그 폐해는 이루 말할 수 없다. 이러한 점에서 경찰권력은 합리적으로 제한되고 통제될 필요가 있는 바, 경찰권력의 합리적 제한에 가장 유용한 수단 중의 하나가 자치경찰제를 통한 경찰권력의 분권화이다.

국가경찰제 하에서는 경찰청장을 정점으로 15만 이상의 경찰이 피라미드 형태로 명령·복종 관계를 이루므로 거대한 경찰조직이 정치적 중립성을 지키지 못할 경우, 경찰 독재라 할 수 있는 권력남용 현상을 빚게 된다.⁵⁸⁾

57)문재우, “국가경찰의 자치경찰 지휘·감독 체계에 관한 연구”, 자치경찰제 공청회, 1998, 308면.

즉 경찰의 권력남용과 정치의 시녀라는 폐해를 방지하기 위해서는 자치경찰제를 실시하여 경찰권력을 합리적으로 분산시켜야 하며, 이로써 국민의 자유와 권리를 보장하고 정치적 중립성을 도모하여야 한다.

(5) 민주적 경찰작용에 의한 부정부패의 방지

자치경찰제의 핵심인 권력의 민주성이 강화될 경우, 주민의 경찰조직에의 참여가 증진되고 적극적인 감시에 의해 경찰의 부정부패가 감소될 수 있다. 또한 자치경찰제의 시행은 개개 경찰관의 實名性이 부각되어 부정부패가 그만큼 감소할 수 있다.

다만 자치경찰제의 시행은 토착세력과의 유착으로 부정부패가 만연될 가능성이 있으므로 주민참여 및 감시기능을 강화할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.⁵⁹⁾

제5절 1980년대 이후 자치경찰제도에 대한 제논의

우리나라에서 자치경찰제의 도입에 관한 논의는 비교적 최근의 일이다.

국립경찰 발족이후 반세기 동안 주로 경찰의 정치적 중립을 위한 경찰기구의 독립에 초점이 맞추어져 왔으며,⁶⁰⁾ 여기에 덧붙여 부분적인 논의가 있어 왔을 뿐이다. 특히 경찰제도 개선에 관한 논의는 80년대 중반까지 논의의 중점이 경찰조직을 선거주관 부처인 당시 내무부로부터 분리함으로써 경찰의 정치적 중립성을 확보하려는데 두고, 자치경찰로의 분권화 필요성을 인식하면서도 분단국가의 안보논리를 앞세워 국가경찰제 유지의 불가피성을 강조하였다.

그러나 80년대 말부터 경찰의 중립성 확보와 경찰행정의 민주성을 보장하기 위한 방안으로 자치경찰제 도입이 거론되다가, 90년대에 들어와 지방자치제가 실시되면서 지방자치의 완성이라는 측면이 추가되어 자치경찰제의 도입 논의가 더욱 활성화되고 있음을 볼 수 있다.⁶¹⁾

그러면 1980년대 이후의 자치경찰제 도입의 필요성에 관한 논의와 구상을

58) 이황우, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 자치경찰제 공청회, 1998, 7면

59) 이기호·박기석, “지방자치경찰제도의 도입에 관한 연구”, 2001, 44-46면.

60) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 「한국공안행정학보」 제4호, 5면.

61) 최중술, “지방분권화와 자치경찰제의 도입방안”, 「부산지방분권협의회 출범기념 세미나」 발제문, 2003.4.14.

중심으로 하여 정리해 보기로 한다.

1. 제13대 국회 「야3당 단일경찰법안(1989년 11월)」

제13대 국회가 출범한 이후, 정부는 행정개혁위원회를 설치하여 국정전반에 걸쳐 그 개선안을 마련하였는데 경찰의 정치적 중립보장과 관련해서는 국가경찰일원체제를 유지하되 지방자치체제가 정착된 후 점차적으로 자치경찰제의 도입을 검토하는 것으로 하였다. 야당 또한 야3당 단일안으로 경찰법개정안을 마련하기로 합의하여 1989년 11월 30일 국회에 발의하였다. 야3당 단일안은 경찰기구의 독립성을 확보하면서 국가경찰체제를 기초로 하되 지방분권화를 추구하여 자치경찰제의 절충형태를 취하고 있었다. 그 구체적인 내용을 보면 다음과 같다.

중앙경찰조직으로는 국무총리소속하에 합의제인 국가경찰위원회를 두고, 국가경찰위원회의 관리하에 집행기관인 경찰청을 설치하였다. 지방경찰조직으로는 특별시장, 직할시장, 도지사 소속하에 수도경찰위원회 및 직할시·도경찰위원회를 두고, 경찰청 관할 하에 특별시·직할시·도경찰본부를 설치하여 국가경찰제도와 자치경찰제도를 절충한 안을 채택하고 있다.

자치경찰조직은 지방자치단체장으로부터 분리하여 독립기관으로 설치함으로써 자치경찰기능이 국가로부터의 자주성은 물론 지방자치단체장으로부터의 중립성까지도 보장되도록 하여 정치적 소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안에 전념할 수 있게 하였다. 조직관리형태로는 합의제(위원회제)를 채택하고 있는 바, 수도경찰위원회 및 직할시·도경찰위원회는 위원장을 포함한 7인의 위원으로 구성하며, 위원 중 4인은 국가경찰위원회가 수도 및 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 국무총리에게 제청한 자를 대통령이 임명한다. 직할시·도경찰본부장은 경찰청장이 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국가경찰위원회가 임명토록 하였다. 시·도경찰본부장은 시·도경찰위원회의 관리하에 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역내의 경찰사무를 통할하고 그 소속직원을 지휘·감독하며, 시·도경찰본부의 직제는 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 또한 시·도경찰본부 관할하에 경찰서를 두며, 경찰청장은 당해 시·도경찰본부장의 제청으로 경찰청장이 임명토록 하였다.

그러나 3당 합당 이후 정부와 여당은, ① 경찰업무의 고도의 전문성·기술성, ② 막대한 예산소요, ③ 지휘체계의 문제 등 우리나라의 실정으로

자치경찰의 도입은 검토할 수 없다고 하였다. 그리고 일반지방행정과의 조정을 위한 치안행정협의회를 설치하도록 하는 중앙집권적 국가경찰일원체제를 골자로 하는 경찰법안을 1990년 12월 12일 국회에 제출하여 1991년 5월 10일 여당단독으로 통과시키고 말았다. 이로써 자치경찰제의 도입은 무산되고 말았다.

2. 국민회의 · 자민련 「공동경찰법 개정법률안(1998년)」

3당 합당으로 집권한 문민정부가 지방자치를 시행에 옮기자, 1996년부터 새정치국민회의와 자유민주연합 두 야당이 경찰의 자치경찰화를 주장하면서 공동으로 작성하여 ‘국민의 정부’출범 직전인 1998년 1월에 제시된 ‘자치경찰제 도입방안’은 자치경찰제 도입의 구체적 시안으로 평가된다.⁶²⁾ 이 안에서도 국가경찰제에 자치경찰제를 가미한 절충형을 취하고 있다. 즉, 중앙경찰조직으로는 국무총리 소속하에 국가경찰위원회를 두고, 그 관리하에 집행기관으로 경찰청을 둔다. 국가경찰위원회는 위원장과 17인의 위원으로 구성되며, 위원 중 9인은 국무총리가 제정한 자를 대통령이 각각 임명하도록 하고 있다.

또한 경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고 그 임기는 2년으로 하고 있다. 지방경찰조직은 특별시장, 광역시장, 도지사의 소속하에 시·도지방경찰위원회를 두고, 위원장을 포함한 10인의 위원으로 구성한다. 다만, 시·도지방경찰청장은 경찰청의 관할하에 둬으로써 자치단체의 장으로부터 독립하여 중립성이 보장되도록 하였다.

시·도지방경찰청 소속 경찰직원 중 경정 이상은 국가공무원이며, 시·도지방경찰청의 제청으로 시·도지방경찰위원회와 국가경찰위원회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 그러나 경감 이하의 지방공무원은 경찰청장이 시·도지방경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고, 시·도지사가 임명하도록 하고 있는 것이 특이하다. 그 외의 대부분은 앞의 야3당안과 별 차이가 없다.

62) 이강중, “자치경찰제도의 도입과 효율적인 운용방안에 관한 연구”, 2000, 54-55면

3. 국민회의 정책기획단의 「경찰법개정법률안(1998년)」

새정치국민회의는 지방자치제 실시를 대선공약으로 제시하고 승리한 후, 국정 100대 정책과제 가운데 하나로 경찰개혁을 채택하여, 1998년 자치경찰제 도입안을 작성하였다.⁶³⁾ 이 안을 요약하면, 경찰조직은 국가경찰제와 자치경찰제의 절충형으로 하되, 도입단위는 특별시, 광역시, 도 단위로 한다는 것이다. 국가경찰조직은 국무총리 소속하에 국가경찰위원회를 두고, 집행기관인 경찰청을 관리한다.

국가경찰위원회는 위원장을 포함 7인의 위원으로 구성되며, 국회의장과 대법원장이 각 2명씩 추천케 하고, 정부에서는 국무총리가 위원장과 상임위원을 포함한 3명을 추천하여 국무회의 의결을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 또한 국가경찰위원회는 경찰행정에 관한 기본방침과 처리기준을 심의·의결하며, 경찰청장 및 시·도지방경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되 2년 임기제를 채택하고 있다. 자치경찰조직은 시·도지방경찰위원회를 시·도지사 소속하에 두고, 그 관리하에 시·도지방경찰청을 둔다. 시·도지방경찰위원회는 위원장과 상임위원 1명을 포함한 4인으로 구성하며, 위원장은 비상임위원 중에서 호선한다. 비상임위원 중 2인은 시·도의회가 추천한 자를, 2인은 국가경찰위원회가 추천한 자를 시·도지사가 임명한다. 시·도지방경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도지방경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 시·도지방경찰청장 관할 하에 경찰서장을 둔다.

시·도지방경찰청 소속 경찰공무원 중 경정 이상은 국가공무원으로, 경감 이하는 지방공무원으로 한다. 자치경찰의 재정은 당해 지방자치단체의 부담으로 함을 원칙으로 하되, 국가사무 관련 예산은 국고에서 지원하도록 하고 있다.

4. 경찰개혁위원회의 「자치경찰제안(1998)」

1998년 3월 경찰청은 경찰공무원 11인으로 ‘경찰제도개선기획단’을 편성, 자치경찰제 도입을 내용으로 하는 경찰법개정안을 마련한 후, 같은 해 10월 1일 학계·법조계·언론계·시민단체·전직경찰 등 사회 각 계층을 망라한

63) 국민회의 (자치경찰제)정책기획단, 1998.

민간위원 30인으로 ‘경찰개혁위원회’로 확대·개편하고, 이 위원회의 제도개선
분과위원회에서 앞의 경찰청기획단이 준비한 경찰법개정시안과 국민회의
자치경찰제 정책기획단에서 마련한 경찰법개정법률안을 주 분석대상으로
하여 자치경찰제 도입을 내용으로 하는 ‘경찰개혁방안을 입안하여 공청회
를 거쳐 위원회 전체회의에서 확정된 안이 경찰개혁위원회의 자치경찰제안이
다.⁶⁴⁾

또한 1999년 3월 경찰개혁위원회 실무팀에서는 경찰관들에게 새 제도의 이해
를 높이기 위한 교양자료로서, 「자치경찰제의 이해 - 자치경찰제의 이념·조
직·운영·수사권 -」라는 책을 발간하였다. 이 자료의 내용을 보면 먼저,
자치경찰제를 시행하기 전에 우리의 현실을 감안하여 충분한 제도적 장치
와 준비가 있어야 할 것이며, 특히 봉사 경찰상이 구현될 수 있도록 대대
적인 경찰개혁이 선행되어야 한다고 전제한다. 또한 지방자치경찰제는 시·
도지사에게 지방경찰을 맡겨 일반행정 뿐만 아니라, 치안행정의 업적에 관
해서도 차기선거 때 주민심판의 대상이 되도록 하고, 주민의 필요에 따라
지역실정에 맞는 치안행정을 펼칠 수 있어 풀뿌리 민주주의의 이념을 더욱
완벽하게 구현할 수 있는 제도라고 하였다.

그러나 자치경찰제는 우리나라 민주주의의 완성을 위해 반드시 실시해야
할 것이나 국토의 협소함으로 인해 광역·기동범죄에 효율적으로 대처하기
어려울 것이라는 점과 국토분단 대립의 현실에 대한 사회일각의 우려가 있
다는 것이 사실이라고 전제하면서, 우리나라에서 지방자치경찰 이념을 완벽
하게 구현하기 위해 어떤 방향으로 경찰개혁이 이뤄져야 하고 경찰관들이 어
떻게 달라져야 하는지는 신중히 모색되어야 한다고 언급한다.

이러한 맥락에서 우리나라 자치경찰제의 도입방향을 크게 6가지 측면에서
언급하고 있는데, ① 지역치안과 국가치안의 조화를 위해 절충형 채택 ②
광역자치단체인 시·도 단위로 도입 ③ 경찰위원회 제도로 민주성과 공정성
확보 ④ 국가직과 지방직의 구분 및 경비의 자치단체부담과 국고지원 ⑤ 국
가적 비상사태에의 대처, 지방정치권의 영향력 차단 등 ⑥ 경찰수사권의 현
실화와 경찰개혁의 병행 등이다.⁶⁵⁾

한편 이 자료에서는 자치경찰제 시행에 따른 수사제도개선 검토에 대하여 많

64) 경찰개혁위원회·치안연구소, 1998-1999, 56면.

65) 경찰개혁위원회 실무팀, 1999, 24-30면.

은 부분을 할애하고 있는데, 이것은 수사제도의 개선이 자치경찰제 도입과 관련하여 경찰의 주요한 관심사가 되고 있다는 것을 반영한 것이라 하겠다. 이 안은 이전 논의의 종합적인 정리와 이후 논의의 방향성을 제시하는 중요한 것으로 다음과 같은 내용을 담고 있다.

1) 국가경찰조직

국무총리 소속하에 국가경찰위원회를 설치하고 그 관리하에 집행기관으로 경찰청을 두며, 경찰청의 업무기준과 방침 등을 심의·의결한다. 국가경찰위원회는 위원 7인으로 구성된 합의제 관청으로 위원장은 장관급, 상임위원 1인은 차관급 정무직으로 한다. 위원장과 위원 6인은 대통령이 임명하되, 위원장과 상임위원을 포함한 3인은 국무총리가, 비상임위원 4인은 국회의장과 대법원장이 각 2인씩 추천하며 임기는 3년이다.

경찰청은 국가경찰위원회에서 정한 방침에 따라 집행업무를 총괄하며, 경찰청장은 경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하고 임기는 2년이다.⁶⁶⁾ 경찰청장의 임기제 도입은 경찰조직의 안정과 발전을 기한다는 점에서 바람직하다는 것이다. 국가경찰사무 가운데 경찰법제, 치안정책 등 정책입안사무는 경찰청에서 직접 수행하고, 광역사건·사고, 대간첩작전, 경호·경비 등 국가공안사무는 경찰청에서 지휘·감독하며, 각종 경찰통계, 통신, 교육훈련 등 전국적으로 통일을 기해야 할 사무는 경찰청에서 조정 또는 통제하도록 규정하고 있다.

2) 지방경찰조직

시·도에 시·도경찰위원회를 설치한다. 시·도경찰위원회는 위원장을 포함하여 5인의 위원으로 구성하며, 상임위원 1인을 포함하여 시·도지사가 3인, 시·도의회에서 2인을 추천하여 시·도지사가 임명된다. 위원장은 비상임위원 중에서 호선한다. 시·도경찰위원회는 시·도경찰사무에 대한 일반적 방침과 처리기준을 심의·의결한다. 시·도경찰위원회에 시·도경찰청을 설치하고 자치경찰 고유사무와 국가경찰에서 위임한 사무를 수행한다. 시·도경찰청장은 경찰청장이 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고 국무총리를

66) 경찰법 제11조 제5항 경찰청장의 임기는 2년으로 하고 중임할 수 없다.(신설 2003. 12. 31)

거쳐 대통령이 임명한다. 시·도경찰청장 관할 하에 경찰서를 두며, 경찰서장은 시·도경찰청장의 제청으로 경찰청장이 임명한다. 시·도경찰사무는 관할구역내의 모든 경찰사무를 수행하되, 지방경찰사무는 국가경찰의 지휘·감독을 받지 않고 독자적인 권한과 책임으로 수행하며, 국가경찰사무는 경찰청장의 지휘·감독 및 조정·통제 하에 수행한다. 경찰청과 그 부속기관 소속 직원과 지방경찰에 소속된 경정이상의 경찰공무원은 국가공무원으로 하고, 경감이하의 경찰공무원과 일반직 공무원은 지방공무원으로 한다고 한다.

5. 경찰청의 「경찰법개정법률안(1999)」

경찰제도개혁위원회의 자치경찰제 도입안은 당·정협의를 통해 일부 이견을 조율하여 경찰청안으로 1999년 5월 4일 발표되었는 바, 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

1) 국가경찰조직

(1) 국가경찰위원회

국무총리 소속하에 국가경찰위원회를 두고, 위원장 및 위원은 6인으로 구성하며, 위원장과 위원 중 1인은 상임으로 하되, 국무총리가 위원장과 상임위원 및 위원 1인을, 국회의장과 대법원장이 비상임 위원 2인을 각각 추천하고 대통령이 임명토록 한다(안 제5조). 국가경찰위원회는 국가경찰사무에 관하여 일반적 방침과 처리의 기준을 심의·의결하며, 개별적·구체적 집행에 관여하지 아니하되, 법률에 의하여 그 권한으로 규정된 사항은 예외로 한다(안 제6조).

(2) 경찰청

국가경찰위원회에 경찰청을 두고, 경찰청에는 청장(치안총감)과 차장(치안정감)을 두며, 경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하고 그 임기는 2년으로 하되, 중임할 수 없게 한다(안 제13조 내지 15조). 경찰청장은 소속직원을 지휘·감독하여 경찰청 소관사무를 수행하고, 국가경찰사무에 관하여 특별시, 광역시·도경찰청장을 지휘·감독 및 조정·통제하며, 법령에 의해 국가경찰위원회의 권한으로 되어 있는 사무를 처리하되, 국가경찰사무 중 경찰청에서 수행하는 것이 타당하다고

인정하여 국가경찰위원회 규칙으로 정한 사항은 경찰청장이 수행가능토록 한다(안 14조)

2) 지방경찰조직

(1) 시·도경찰위원회

시·도에 시·도경찰위원회를 두고, 위원장과 상임위원 1인을 포함한 5인의 위원으로 구성하며, 위원은 시·도지사가 임명하되, 2인은 시·도의회에서, 1인은 국가경찰위원회가 추천하도록 한다(안 제18조, 21조). 시·도경찰위원회는 시·도의 경찰사무에 대한 일반적 방침과 처리의 기준을 심의·의결하며, 개별적·구체적 집행에는 관여하지 아니하되, 법령에 의하여 그 권한으로 규정된 사항은 예외로 한다(안 제19조).

(2) 시·도경찰청

시·도경찰청에 청장을 두되, 시·도경찰청은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 당해 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 한다(안 제28조). 시·도경찰청장은 소속직원을 지휘·감독하여 시·도경찰사무를 관장하고, 경찰청장의 지휘·감독 및 조정·통제를 받아 국가경찰사무를 수행하며, 법령에 의하여 시·도경찰위원회의 권한으로 되어 있는 사무를 처리하도록 한다(안 제28조). 시·도경찰청장 소속하에 경찰서를 두고, 경찰서장은 당해 시·도경찰청의 제청으로 경찰청장이 임명하며, 경찰서에 지역경찰행정에 대한 주민의 의견을 반영하기 위한 자문회의를 두도록 한다(안 제31조).

경찰청 및 소속기관에 두는 공무원은 국가공무원으로 하되, 경정이상 경찰공무원과 5급 이상의 경찰공무원 이외의 공무원은 경찰청장의 제청에 의하여 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며, 시·도경찰청장 소속 경정이상의 경찰공무원은 국가공무원으로 하고 경찰청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며, 경감이하의 경찰공무원과 경찰공무원 이외의 공무원은 지방공무원으로 하고 시·도지사경찰청장이 임명한다(안 제32조).

시·도경찰에 소요되는 경비는 당해 시·도경찰재정교부금, 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 기타 시·도경찰에 속하는 수입으로 충당하고 시·도경찰청 소속의 국가직 경찰공무원의 봉급 및 기타 급여와 국가경찰사무에 소요되는 경비는 대통령령이 정하는 기준에 따라 국가가 전부 또는 일부를 부담토록 한다(안 제34조). 시·도경찰에 관한 경비를 따로

경리하기 위하여 당해 시·도에 시·도경찰경비특별회계를 두도록 한다(안 제35조). 국가는 예산의 범위안에서 시·도경찰의 경비를 보조하고, 국가의 시·도경찰경비보조에 관한 사무는 경찰청장이 관장하도록 한다(안 제36조).

6. 노무현 당선자와 대통령직 인수위원회의 구상

16대 대통령 선거 시 노무현 후보자는 지방자치분야와 대선공약의 한 부분으로서 민생치안범죄에 대한 독자적 수사권 부여와 자치경찰제 도입 등을 제시하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, ① 경찰청장의 인사청문회 도입 ② 자치경찰제 도입을 통한 경찰서비스 제공 ③ 경찰에게 절도, 폭력, 교통사고 등 민생치안 범죄에 대한 독자적인 수사권 부여의 추진 ④ 경찰공무원 사기진작을 위한 근무여건 및 처우개선 등을 주장하였다.

이에 대통령직 인수위원회에서도 지방분권화 전략의 핵심으로 꼽히는 자치경찰제 도입 추진의사를 밝혔다. 인수위원회에서는 자치경찰제의 도입을 전제로 해서 수사권독립이 가능하며 경찰의 거대한 구조와 권한을 그대로 놓아둔 채 수사권 독립만을 논의할 수 없다고 하였다.⁶⁷⁾

지난 3월 24일 행정자치부의 청와대 업무보고에서 행자부는, 모든 경찰사무를 원칙적으로 지방으로 이관하고 법령입안이나 공안관련사무, 그 외 전국적인 사무는 국가사무로 남겨둔다고 하였다.⁶⁸⁾ 이를 좀더 구체적으로 살펴보면, 경찰청은 국무총리 소속의 ‘국가경찰위원회’(7인) 산하에, 자치경찰조직인 지방경찰청은 ‘시·도경찰위원회’(5인) 아래에 둔다고 한다. 경찰청은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 경유, 대통령이 임명하고 지방경찰청장은 임명절차는 같으나 국가경찰위원회가 제청할 때 경찰청장의 의견을 듣고 시·도경찰위원회의 동의를 얻도록 한다는 것이다. 경찰인사는 시·도의 경정 이상은 국가직으로, 경감 이하는 지방직으로 구분하며, 자치경찰제 예산은 모두 지방재정으로 이양하고 ‘시·도경찰 재정교부금법’을 제정하며 자치단체와 관할구역이 일치하지 않는 광주, 대전 지방경찰청을 신설한다는 계획을 보고하였다.

67) 조선일보 2003. 1. 17.

68) 동아일보 2003. 3. 25.

제3장 자치경찰제 도입에 있어서의 주요 논점들

제1절 자치경찰제와 수사권 독립(수사권 이양의 문제)

자치경찰제의 실시와 관련하여 논의가 중단되고 실시가 연기되게 된 원인은, 먼저 수사권 독립과 관련된 검찰과 경찰간의 갈등을 들 수 있다. 이와 관련하여 각각의 입장 차이를 정리하면 다음과 같다.

1. 경찰의 주장

수사권 독립은 자치경찰제의 필수조건이라는 것이 경찰의 입장이다. 지방자치단체 소속인 자치경찰이 중앙집권화된 국가기관인 검찰의 지휘 아래 놓일 경우, 자치경찰제의 목적인 분권화와 정치적 중립성이 훼손될 수밖에 없다는 것이다. 경찰은 또 사전에 사건 처리 기준에 관한 통일된 지침과 방침을 정하여 사건을 처리한다면 법집행의 통일성과 형평성을 충분히 유지할 수 있다고 한다. 오히려 경찰은 현재처럼 검찰이 기소권과 수사권을 모두 독점하게(헌법 제11조 제3항, 형소법 제201조·제215조, 사법경찰관집무규칙 제54조) 되면 수사권의 발동여부와 수사결과의 처리를 검찰이 자의적으로 결정하게 되어 공소권의 적정행사에 장애가 된다고 주장한다.⁶⁹⁾

또한 검찰과 경찰의 관계가 철저한 상명하복과 지휘·감독관계가 아닌 분산된 권한을 갖는 대등한 관계가 돼야만 국가기관간의 상호 견제와 균형을 이룰 수 있다는 것이 경찰 주장이다. 또한 경찰은 50여년 전 형사소송법이 제정될 때와는 달리 지금은 영장실질심사 등 인권침해방지를 위한 제도적 장치가 마련돼 있어 수사권 독립에 따른 경찰의 인권침해는 일어나지 않을 것이라고 한다. 특히 변호사 수의 증가로 경찰 수사 기초부터 변호사의 도움을 받을 기회가 늘어나 수사권 남용의 안전판이 되고 있어 인권침해는 걱정할 문제가 아니라는 입장이다. 효율성 측면에서도 경찰의 수사권이 독립되면 경미한 사건의 경우 지금처럼 검사의 검토와 판단을 거치지 않고 경찰에서 간단히 처리할 수 있게돼 사건관계자들도 이중조사로 인한 불편을 겪지 않아도 된다는 것이다. 그리고 그동안 고시특채와 경찰대생, 대졸출신

69) 표창원, “경찰수사권의 독립이 인권보장의 첩경”, 2003년도 한국형사정책학회 춘계 학술회의 발제문, 33면 이하. 이 논문에서 표창원 교수는, ①경찰수사권 독립은 수사효율성 향상이 아닌 인권보호 확대를 위한 방향이며, ②현재의 검찰과 경찰은 모두 국민의 불신의 대상이므로 수사권 독립여부의 최종판단은 국민이 하여야 한다고 주장하고 있다.

의 간부후보생 등을 꾸준히 받아들여 80년대와는 달리 경찰의 자질이 많이 높아진 만큼 수사권 독립은 더 이상 미룰 수 없다는 입장이다.

2. 검찰의 입장

법무부와 검찰은 자치경찰제와 수사권 독립의 문제는 별개의 문제라고 보고 있다. 자치경찰제가 도입되면 경찰조직이 각 지방경찰로 다원화되기 때문에 법집행의 통일성을 기하기 위해 오히려 검찰의 수사지휘가 강화되어야 한다는 입장이다.

왜냐하면 사법작용은 형평성과 통일성이 있어야 하는데 지방별로 수사와 처벌이 제각각 이뤄지면 국민이 승복하겠는가에 대해서도 우려하며, 경찰이 교통사고와 절도·폭행 등 단순 형사사건에 대해서만이라도 독립된 수사권을 달라는 것에 대해서도 단순사건과 복잡한 사건의 한계가 명확히 그어지는 것이 아니다. 또한 현행법상 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무는 우리 지방자치법 제11조에서 국가의 고유사무로 규정되어 있을 뿐만 아니라, 현행 헌법이 상징하는 지방자치제가 전면적인 자치입법과 자치사법까지 허용하는 것은 아니며, 수사사무 같은 준사법 사무가 자치사무로 되려면 미국과 같은 연방제로의 헌법 개정이 선행되어야 한다는 것이다.⁷⁰⁾ 따라서 국회에서 제정한 형법과 형사소송법에 준거하고, 법원에서 경과를 심사하는 수사업무는 본질적으로 국가사무이므로 국가기관인 검찰의 수사지휘는 반드시 필요하다는 것이다. 뿐만 아니라 본래적인 자치경찰제는 지방경찰이 지자체에 소속되어 지자체장의 행정지휘를 받고 그 중 국가 위임사무인 수사 기능을 담당하는 것인데, 지자체의 장에게 사실상 지역 치안의 책임자인 경찰서장의 인사권도 주지 않으면서 검사의 지휘 마저 배제할 경우 경찰권남용으로 인한 폐해가 우려된다는 것이다. 그리고 자치경찰도 구체적인 사건 수사에 있어서는 관할 지방검찰청 또는 지청에 소속된 검사의 수사지휘를 받아야 한다는 것이다. 이럴 경우 범죄 수사에 있어서는 검사의 수사지휘를 통하여 효과적인 실체적 진실의 발견, 인권보장이라는 목표를 달성할 수 있고 4년마다 주민의 선택을 받아야 하는 지자체장은 지역 특성에 맞는 교통, 경비, 보안 등 경찰행정 기능을 주도함으로써 지역 주민의 요구에 부합하는 경찰 기능을 기대할 수 있다고 한다.⁷¹⁾

70) 김윤상, “수사지휘권과 인권보장”, 한국형사정책학회 2003년 춘계 학술회의 발제문, 22면.

따라서 자치경찰제는 경찰조직내의 지휘체계 변경과 예산의 지방이전 문제이기 때문에 자치사무가 아닌 국가사무인 형사사법권을 수행하는 검사의 수사지휘권과는 아무 관련이 없으며, 오히려 지방경찰과 지역 토착세력간의 유착에 의한 지방비리에 대한 지방경찰의 수사의 어려움을 예방하고 수사의 광역화 및 전국적 통일성을 기하기 위해서는 국가중앙조직인 검사의 수사지휘를 받아야 한다는 것이다.

이와 같은 양 기관의 입장차이로 인한 논란은 자칫 두 기관간의 권력다툼으로 비화될 가능성이 있었으며, 심화될시 국론분열을 초래할 수 있다는 우려가 제기되었다. 따라서 국민적 여론을 수렴할 수 있는 시간적 여유가 필요하게 되었고, 자치경찰제 실시연기라는 방향으로 의견이 모아지게 된 것이다.

제2절 국가경찰위원회와 경찰청장의 임명문제

1. 국가경찰위원회의 소속과 권한

이는 경찰의 정치적 중립성을 확보한다는 차원에서 경찰의 최고 행정기관인 국가경찰위원회를 어느 소속으로 할 것인가 하는 문제이다. 현행 경찰법 제5조 제1항에 경찰행정에 관하여 일정한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정자치부에 경찰위원회를 둔다고 규정하고 있다. 그러나 경찰의 최종입장은 국무총리 소속하에 국가경찰위원회를 설치하고, 국가경찰위원회는 위원장을 포함하여 7인으로 구성하며 위원장과 상임위원 1인을 포함하여 3인은 국무총리가, 2인은 국회의장이, 2인은 대법원장이 각각 추천하고, 국무회의 의결을 거쳐 대통령이 임명한다는 안으로 정리되었다(경찰법개정법률안 제5조). 국가경찰위원회의 설치 위치를 국무총리 소속으로 격상하고, 위원 임명절차에 있어서도 국무총리와 국회의장, 대법원장이 고루 추천하도록 한 것 등은 경찰의 정치적 중립의지를 반영한 것으로 볼 수 있다.

한편, 국가경찰위원회의 소속을 행정자치부장관 소속으로 두는 안도 있을 수 있으나, 이는 중앙행정기관으로부터 부당한 압력이나 정치적 영향을 받을 가능성이 높다는 위험성을 내포하고 있다. 특히 선거를 주관하는 행정

71) 김윤상 상계논문, 23면.

자치부 소속으로 둔다는 것은 선거 때마다 말썽의 소지가 있을 수 있다. 오히려 경찰의 정치적 중립성을 보다 확고히 보장하기 위하여 대통령 직속기관으로 독립해서 두는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

2. 경찰청장의 임명권 및 임기보장의 문제

현행 경찰법 제11조에서 경찰청장의 임명은 경찰위원회의 동의를 얻어 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 그러나 경찰법 개정법률안을 보면 제14조에서 경찰청장의 임명은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는 것으로 규정하고 있다. 이러한 임면권에 대한 변화로 행정자치부는 국가경찰위원회의 소속문제와 같은 맥락에서 부정적 입장을 보이는 것 같다.

다음으로 문제가 되는 것이 경찰의 정치적 중립성을 제고하기 위한 한 방안으로서 경찰청장의 임기보장의 문제, 즉 임기제에 관한 문제이다.

현행 우리 경찰법에서는 임기제를 규정하고 있지 않다. 경찰청의 입장은 임기제를 도입하는 경우, 임기동안은 외부로부터의 영향을 다소 적게 받으면서 소신껏 직무를 수행할 수 있으므로 경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있다고 본다. 경찰법 개정법률안 제14조 제3항은 경찰청장의 임기는 2년으로 하되 중임할 수 없다고 규정하고 있다.

경찰청장의 임기제를 시행할 경우, 경찰청장이 임기동안은 외부로부터의 부당한 압력을 배제할 수 있고 경찰활동의 자주성과 중립성을 보장할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 임기가 보장되는 결과 임기동안에 일어난 일들에 대한 책임규명이 이루어지지 못해 복지부동의 경찰청장으로 전락할 우려마저도 있다. 따라서 국민에 대하여 책임을 질 수 있는 제도적 보완장치가 마련되어야 할 것이다. 예를 들면 국민소환제나 탄핵소추권 등의 보완책이 마련되어야 한다.

제3절 지방경찰위원회위원 및 지방경찰청장의 임명문제

자치경찰기관을 합의제로 하거나 또는 독임제로 하는 경우에 그 위원 또는 장을 주민들이 선거로 뽑게 할 것인가, 또는 특별시장·광역시장·도지

사가 당해 의회의 동의를 얻어 임명하도록 할 것인가 하는 문제가 제기된다.

1. 지방경찰위원회위원의 임명권

지방경찰청위원회위원 임명에 대해서 경찰청안이 제시하고 있는 안은 시·도지사가 임명하되, 2인은 시·도의회에서, 1인은 국가경찰위원회가 추천하는 것으로 되어 있다(<표3-1>참조).

<표 3-1>경찰법개정안 비교표

구분	경찰개혁위원회 안	국민회의정책기획단	경찰청의 경찰법 개정안
국가경찰위원회위원의 임명 및 해임	위원장과 상임위원 1인을 포함 위원 7인 전원을 국무총리의 제청으로 대통령 임명, 국무총리 제청으로 해임	국무총리가 위원장, 상임위원 등 3인을 국회의장이 2인, 대법원장이 2인을 각각 추천하여 국무회의의 의결을 거쳐 대통령이 임명	국민회의정책기획단 안과 동일
시·도경찰위원회의 구성 및 위원 임명	위원장을 포함하여 5인의 위원 구성, 상임위원 1인을 포함하여 시·도지사가 3인, 시·도의회에서 2인을 추천하여 시·도지사가 임명한다. 위원장은 비상임위원 중 호선	위원장과 상임위원 1명을 포함한 4인 구성, 위원장은 비상임위원 중에서 호선. 비상임위원 중 2인은 시·도의회가 추천한 자를, 2인은 국가경찰위원회가 추천한 자를 시·도지사가 임명	위원장과 상임위원 1인을 포함한 5인의 위원으로 구성하며, 위원은 시·도지사가 임명하되, 2인은 시·도의회에서, 1인은 국가경찰위원회가 추천
시·도경찰청장 임명	경찰청장이 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고, 국가경찰위원회 및 국무총리를 거쳐 대통령이 임명	국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명	국민회의정책기획단 안과 동일
경찰서장 임명	경찰청장	경찰청장	경찰청장

자치경찰의 경찰위원회위원의 선임 방식의 경우, 주민에 의한 선거제는 시·도경찰위원회위원들을 주민들이 직접 선출하여 경찰위원회의 주민대표성이 제고되므로 경찰이 민생치안을 도모하는데 전력을 경주할 수 있을 것이다. 그리고 일정한 임기 동안의 기여도를 감안하여 선거를 통한 재신임을 묻는 계기도 갖게 되므로 자치경찰·민생경찰의 요청에 이론상 가장 부합된다.

그러나 선거를 통하여 선출하는 경우 경찰에 대한 전문지식이나 경험이 없는 문외한인 자가 경찰위원회위원으로 선출될 우려가 있고 위원선거에

다른 어려움과 부작용이 따르게 된다.

시·도경찰위원회 위원을 임명제로 하는 경우에도 지방자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명할 것인지 아니면 직접 임명할 것인지는 논의의 대상이다. 위원회제도는 중앙으로부터 과도한 간섭과 통제를 방지하기 위한 제도이며, 지방자치단체장으로부터 정치적 중립성을 견지하기 위한 것이기도 함으로, 당해 관할구역에 상주하는 자 중에서 식견과 덕망을 가진 자를 지방의회의 동의를 얻어 지방자치단체장이 임명하는 것이 바람직하겠다.

2. 지방경찰청장의 임명

시·도경찰청장의 임명권에 대해서 경찰청장의 입장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명해야 한다고 주장하고 있다(경찰법 개정법률안 제28조 제2항).

이에 관해서는 시·도경찰청장은 전문직이라야 하고, 경찰내부에서의 최소한도의 위계질서유지가 필요함으로 경찰에 종사한 경력과 자격이 구비된 자라야 한다는 점을 들어 제청권을 경찰청장이 갖도록 해야 한다는 주장도 있었으나, 자치경찰제의 본의에 어긋난다는 당시 여당인 국민회의측의 견해가 우세하여 채택되지 못했다고 한다.⁷²⁾

전국 시·도지사협의회(지방자치단체장)에서는 시·도경찰청장 임명제청권과 아울러 경찰서장 임명권까지 지방자치단체장이 행사해야 한다고 주장한다. 즉, 시·도경찰청장은 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 시·도 지방자치단체장이 제청한 자를 임명해야 한다는 것이다. 따라서 시·도경찰청장 임명제청권에 대해서는 갈등이 생기게 된 것이다. 또한 지방정부의 입장은 일선 경찰서장의 경우, 시·도경찰청장의 제청으로 시·도지사가 임명토록 해야 한다고 주장하고 있다.

그러나 일선 경찰서장의 임명권에 대해서 경찰측의 입장은 자치경찰제의 실시 단위를 광역지방자치단체로 할 경우, 광역치안수요의 대응 및 비효율을 극복하고, 최일선 집행관청인 경찰서의 업무수행의 원활을 기하기 위하여 시·도경찰청장의 제청으로 경찰청장이 임명하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 다만, 경찰서 단위에 경찰위원회를 두지 않는 대신 주민의 의사를 반영하고 주민의 협력을 받기 위하여 가칭 ‘치안행정위원회’와 같은 자문회의

72) 한국일보, 1999. 6. 20.

를 두는 것도 방안이 된다.

지방정부의 입장에서 보면, 자치경찰제가 추구하는 이념인 분권성을 기준으로 한다면, 지방경찰청장의 임명제청권은 지방자치단체가 가져야 함이 당연하다고 할 것이다. 그러나 민선자치단체장의 영향력을 우려하는 경찰내부의 목소리가 높기 때문에 경찰은 부정적인 태도를 보이고 있는 것 같다. 특히 인사, 예산 등에 대한 지방자치단체장의 입김이 긍정적 작용보다는 주민 인기위주의 정책 일환으로 경찰을 사용하게 될 경우, 심각한 상황이 초래될 수도 있다는 것이다. 경찰의 기능이 주민들의 욕구를 충족시키는 것도 중요하지만, 공정한 법집행이라고 볼 때, 경찰이 주민들의 인기에 영합하여 자칫 정당한 법집행에 방해를 받을 수 있다. 그러나 경찰의 정치적 중립성을 확보하고, 경찰청장의 영향력을 최소화하여 자율성을 가진 자치경찰제가 되기 위해서는 보다 중립적인 위치에서 주민의 의사를 반영할 수 있는 지방자치단체장이 그 임명제청권을 가지는 것이 바람직하다고 본다.

제4절 자치경찰운영 경비의 부담

자치경찰운영 경비의 부담에 대해서 경찰의 입장은, 시·도경찰에 소요되는 경비는 시·도경찰재정교부금, 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 기타 시·도경찰에 속하는 수입으로 한다는 것이다. 그리고 시·도경찰청 소속의 국가직 경찰공무원의 봉급, 기타 급여 및 피복비와 국가경찰사무에 소요되는 경비는 대통령령이 정하는 기준에 따라 국가가 전부 또는 일부를 부담한다는 것이다(경찰법 개정법률안 제34조).

자치경찰조직의 운영경비를 지방자치단체에서 어느 정도 부담할 것인가, 또는 국가에서 어느 정도 보조해 줄 것인가 하는 측면에서의 갈등문제이다. 지방정부의 입장에서 보면, 자치경찰을 지방자치단체의 관리하에 두지 않는 이상, 경비의 부담에 대해선 부정적일 수 밖에 없다. 자칫, 자치경찰제 도입이 지방정부에게 경비부담만 주고 관리에 관한 권한은 주지 않는다는 비판이 나오게 되는 것이다.

경찰과 중앙정부의 입장에서 본다면, 자치경찰조직의 운영경비는 지방자치단체에서 부담하는 것이 원칙으로 볼 수 있다. 그러나 지방재정이 빈약하다는 점을 고려한다면 당분간 지방경찰에 소요되는 경비는 시·도의 재정

여건에 따라 일정한 기준을 정하여 국고에서 경비를 보조하지 않으면 안 될 것이다.⁷³⁾ 이것은 국가에서 위임한 사무의 유형에 따라 그 경비를 보조해 주는 기준이 달라질 수 있다. 특히 경정 이상의 국가직 경찰공무원에 대한 인건비 전액, 유지관리비, 경호경비 및 국가 공안에 관계되는 범죄 기타 특수한 범죄수사에 소요되는 경비 등에 대해서는 국가가 부담하여야 한다는 것이다.

자치경찰에 소요되는 경비는 일본의 경우, 국고지변(100% 지급)경비와 보조금(50% 지급)이 있으며, 영국의 경우 국가에서 51%를 보조금으로 지급하고 있다. 또한 지방자치단체는 지방재정의 자체수입 확충을 위한 방안, 즉 교통, 경범죄 등의 범칙금을 자체수입으로 하는 방안 등이 다양하게 강구되어야 할 것이다.

제5절 자치경찰제의 도입범위 및 설립위치

자치경찰제를 도입함에 있어서 기초지방자치단체(시·군·구)를 기준으로 할 것인가, 아니면 광역지방자치단체(특별시·광역시·도)를 기준으로 할 것인가 하는 문제이다.

한국개발연구원의 연구보고서에 의하면, 시 및 군 수준에만 자치경찰제를 도입하고 광역자치경찰의 필요성은 일본의 管區警察制度와 같은 광역지방경찰본부를 두어 대처하려는 구상을 제시하였는데, 시·군 중심의 자치경찰은 광역 및 기초자치단체 중에 지역동질성이 강한 지역에서만 자치경찰화하여 지역문제를 스스로 해결케 하자는 것이다. 광역시 아래의 자치구 단위로 자치경찰을 두는 것은 경찰의 비능률을 초래하는 결과가 되므로 자치구에는 현행 경찰법에 있는 치안행정협의회를 두는 방안이 검토되어야 한다고 한다. 수도권경찰청은 서울특별시의 특수성을 감안, 국가경찰과 자치경찰기능을 함께 수행하되 국가적인 위상과 기능을 갖도록 한다는 대안을 제시하고 있다.⁷⁴⁾

그러나 이러한 방안과는 달리 지방자치제가 정착된다면 광역자치단체에만 시·도위원회의 관리하에 독립 관청화된 자치경찰(기초지방자치단체 제외)로 전환·발전시켜야 하고 서울특별시 경찰은 한반도의 지정학적 제약성과 수도라는 특수성을 감안하여 국가경찰인 수도권경찰청을 두는 것이 바람직하다

73) 최종술, “지방분권화와 자치경찰제의 도입방안”, 부산지방분권협의회 출범기념 세미나 발제문, 2003. 4. 14, 103면.

74) 한국개발연구원, 2000년대 경찰행정발전방안, 1992, 384-387면.

는 견해⁷⁵⁾도 있다. 물론 영국의 수도경찰청(Metropolitan Police:런던 경찰청)은 내무부장관 직속하에 특별히 국가경찰로 설치하고 있으며, 일본의 동경경시청은 자치경찰제도를 실시하고 있어 나라마다 차이가 있다.

자치경찰제를 채택하는 경우, 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체에 이르기까지 실시하는 것이 광역적인 치안수요에 부응하고 경찰업무 수행의 탄력성을 가질 수 있게 되며 주민위주의 치안서비스를 제공할 수 있기 때문에 이상적이지만, 남북분단과 경찰행정의 효율성 등 우리나라의 특수성에 비추어 광역자치단체에만 자치경찰기관을 두고 소속 시·도경찰청은 물론 관할구역의 하급경찰기관을 지휘·감독하도록 하는 것이 바람직할 것이라는 견해도 있다.⁷⁶⁾ 또한 광역자치단체는 국가경찰로 하고, 기초자치단체는 자치경찰로 하자는 방안도 있다.⁷⁷⁾

경찰개혁위원회 실무팀(1999년)에 의하면, 자치경찰제의 도입단위로 ① 좁은 국토, 교통 및 통신의 발달에 따른 반나절 생활권화와 사건 및 사고의 연쇄성과 광역성을 고려하고, ② 남북이 대치하고 있는 특수한 안보상황, 기초자치단체의 재정자립도를 감안하여 광역자치단체인 시·도를 기준으로 하여 설치하여야 한다고 한다. 마찬가지로 경찰청의 “경찰법 개정법률안” 제18조를 보면, 특별시·광역시·도경찰위원회를 둔다고 함으로써 도입범위를 특별시·광역시·도로 하고 있다.

이상의 견해들을 종합해 보면, 자치경찰제의 실시단위 내지 도입범위는 광역자치단체인 광역시 그리고 도단위까지 시행해야 한다는 의견이 다수를 차지하고 있음을 알 수 있다.

그러나 기초자치단체에만 자치경찰제를 실시하고 광역자치단체는 국가경찰제를 유지하는 案도 광역적인 치안수요에 부응한다는 측면에서 고려할 만한 것이나 행정구역의 광역화 추세, 기초자치단체의 인구가 적다는 점, 그리고 재원 확보의 어려움 등의 문제가 있다. 결론적으로 자치경찰제를 채택하는 경우, 광역자치단체 뿐만 아니라 기초자치단체에 이르기까지 전면적으로 실시하는 것이 광역적인 치안수요에 부응하고 경찰업무수행의 탄력성을 가질 수 있

75) 서재근, “지방자치제 실시에 따른 경찰의 민주화 방안에 관한 연구”, 공안행정논총 제4호, 동국대학교 공안행정연구소, 1989, 31-32면.

76) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 「한국공안행정학보」 제4호, 1998.

77) 김성호·안영훈·이효, 자치경찰제의 준거틀과 모형설계, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 1998.

게 되며, 주민위주의 치안서비스를 제공할 수 있기 때문에 가장 이상적인 것이라고 할 것이다.

그러나 ① 영국 등의 행정구역 광역화 추세에 맞춘 카운티(County) 단위에서의 자치경찰 실시 추세, ② 우리나라 기존 시·도지방교육자치 단위에 맞추어, ③ 과도기적인 상황인 점, ④ 기초자치단체단위 자치경찰은 인구규모가 적고 재정의 열악성 및 각 기초단체의 상황이 모두 달라 일괄적 실시가 어렵다는 점 등을 고려하여 자치경찰제의 전면적 실시는 어려움이 있기 때문에 우선 광역자치체인 시·도를 중심으로 먼저 실시하고 단계적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다고 본다.⁷⁸⁾

제6절 자치경찰의 관리형태

자치경찰조직의 관리형태를 합의제로 할 것인가, 아니면 독립제로 할 것인가 하는 문제이다.

자치경찰을 독립제로 할 경우, 광범위한 경찰의 목적이나 업무를 수행하는데 있어서 기동성·책임성·능률성을 기할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 비민주적인 독단에 빠져 합리적인 결정을 보장하기 어려운 단점이 있다. 합의제의 경우 정치적인 중립성과 독립성을 견지할 수는 있지만, 업무수행이 비능률적이며 위원 상호간에 서로 책임을 전가할 가능성도 존재한다.

경찰제도 개혁의 가장 큰 목적 중의 하나가 경찰의 정치적 중립성과 민주성을 보장하기 위함에 있으므로, 능률성의 문제가 있기는 하지만 이는 집행기관에게 적절한 재량권을 부여함으로써 극복할 수 있으리라고 본다. 따라서 정책결정기관으로서의 시·도경찰위원회는 합의제의 형태로, 그리고 집행기관인 시·도경찰청 및 일선 경찰서의 장은 독립제의 관리형태를 취하는 것이 바람직하다고 하겠다.⁷⁹⁾

78) 강동식, “자치경찰제의 위상과 발전방안 - 국민회의 경찰청안을 중심으로 -”, 「법과 정책」 제5호(1999), 351면.

79) 최우용, “자치경찰제 도입을 위한 법적 과제”, 「한국지방자치법학회 2003년 정기총회 및 제5회 학술발표대회」 발제문, 83면.

제4장 우리나라 경찰제도와 문제점

제1절 경찰제도의 의의 및 유형

1. 경찰제도의 의의

우리나라 경찰은 일원적 구조의 강력한 중앙집권적 국가경찰체제⁸⁰⁾를 유지하고 있다. 행정자치부장관의 소속하에 국가경찰사무를 담당하는 경찰청을 두고 있다. 경찰법상으로는 국가경찰과 지방경찰이 구분되어 있으나 지방경찰청도 경찰청장의 지휘 · 감독을 받으며, 소방사무를 제외하고는 경찰사무를 지방자치단체에 위임하지 않고 있으며, 특별시 · 광역시 · 도경찰청장과 경찰서장이 경찰사무를 관장하고 있다.

따라서, 현행 경찰조직은 ① 경찰청장을 최상급기관으로 하여 전국적 · 국가적 치안을 유지하고 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지를 위한 질서유지(경찰법 제3조), 즉 치안에 관한 사무를 관장하며, ② 경찰청의 사무를 지역적으로 분담 · 수행하기 위하여 시 · 도지사 소속하에 지방 경찰청을 두도록 하고 있으며, ③ 지방경찰청장 소속하에 경찰서를 두고 있다 (경찰법 제2조 제1항 내지 제2항). ④ 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘 · 감독을 받으며(경찰법 제14조 제2항), ⑤ 경찰서장은 지방경찰청장의 지휘 · 감독을 받아 경찰사무를 처리하도록 하여(경찰법 제17조 제2항), 지방경찰사무를 국가가 특별지방행정기관을 통하여 직접 수행하게 하고 있다.

이러한 경찰법의 규정을 미루어 보면 조직적으로는 시 · 도지사 소속하에 지방경찰청을 두고 있지만 지방경찰사무에 대한 지휘 감독권은 실질적으로는 시 · 도지사의 지휘 · 감독을 받는 것이 아니라 직접 경찰청장의 지휘 · 감독을 받는 특징이 있으며, 시 · 군 단위에서도 지방행정관서와 경찰서가 별개의 사무를 독자적으로 수행하고 있는 실정이다. 이러한 점에서 지방경찰사무가 시 · 도지사에게 기관 위임된 사무가 아니라 특별지방행정기관에 의해서 수행되는 국가사무로 이해하게 된다. 다만 현행법이 지

80) 1) 경찰의 조직형태는 ① 국가경찰형태(중앙집권적 체제), ② 자치경찰형태(지방분권적 체제), ③ 국가-지방경찰 절충형태(중앙과 지방정부가 경찰업무의 통제를 분담하는 통합형 체제)로 구분하고 있다.

방경찰청을 시·도지사의 소속하에 둔 것은 경찰사무를 시·도지사의 통할 하에 있는 다른 지방행정과 연계시켜 수행하도록 하는 의미가 있고, 또한 장래 지방경찰을 지방자치경찰로 전환하는 경우를 대비하기 위한 것으로 보는 견해도 있다.⁸¹⁾

이와 같은 국가경찰제도는 시위나 폭동의 진압, 국가안보 및 공공의 안녕·질서의 유지를 위하여 국가권력을 배경으로 한 강력한 집행력, 전국적인 통일성, 정보의 집적과 교환, 전국적이며 유기적인 협조 등으로 비상시의 경찰활동이 용이하고, 국가전체의 이익을 위한 활동이 용이하다는 작용적인 측면과 각급 경찰 관의 수가 많고 교육훈련 등의 특수시설과 장비 활용이 용이하며, 적재적소에 유능한 인재를 배치할 수 있다는 조직적인 측면의 장점을 가지고 있다.⁸²⁾

그러나, 지방의 치안문제가 국가경찰에 의하여 관리됨으로써 다음과 같은 문제점을 가지고 있는 것으로 진단되고 있다.

① 지방문제의 종합적인 해결을 어렵게 한다. 지방에서 발생하는 모든 문제에 대하여 지방자치단체가 종합적인 견지에서 기획하고, 조정·집행하는 것이 바람직하지만 치안부문의 분리로 인하여 종합행정이 저해되고, 지방행정부서간의 협조가 제대로 이루어지지 아니하는 이른바 할거행정의 폐해가 나타나는 경우가 있다.

② 지역치안수요에 대한 지역적 대응성이 떨어진다. 중앙집권적인 경찰행정은 지역적인 치안수요에 대응하기보다는 중앙차원의 정치적인 행정수요에 치우치는 경향이 나타나기 마련이다. 따라서 국가경찰은 민생치안보다는 시국치안에 역점을 두게 되고 지방의 치안은 불안하게 되는 경우가 적지 않다.

③ 지역적 특수성이 무시된다. 경찰행정은 지역의 특성을 유연하고 신속하게 대처하여야 할 필요성이 있음에도 불구하고, 국가경찰의 획일성으로 인하여 경직 되는 경우가 적지 아니하고, 구체적인 타당성을 결여하는 경우가 적지 아니하다.

81) 박윤훈, 「최신행정법 강의(하)」, 서울, 박영사, 2002, 283-284면.

82) 이상원, “한국경찰의 지역사회활동 도입에 대한 전망”, 논문집 제17집, 1997, 경찰대학.

④ 국가경찰의 과부하로 인하여 경찰행정의 효율성이 저하된다. 국가경찰이 지역적인 성격이 강한 치안과 방법문제 등을 모두 처리하게 됨으로써 국가경찰은 지나친 업무부담을 겪게 되고, 이로 인하여 국가 경찰은 정작 중요한 국가이익에 관련된 문제를 제대로 알지 못하는 인사가 지역경찰업무를 관장하게 되는 단점이 있다.

2. 경찰제도의 유형

세계의 각 국 경찰제도는 그 나라의 역사적 전통과 사회적 정치이념과 행정제도의 발달 및 주변 치안 환경의 여건을 감안하여 다원적인 배경을 바탕으로 하여 중앙집권적인 국가경찰 및 지방자치제 경찰의 형태를 취하고 있다.⁸³⁾

이에 양 제도의 조직, 임무, 수단 등을 비교해 보면 개괄적이고 유형적인 것에 불과하다는 것이다. 특히 20세기에 들어와 이러한 경향은 더욱 두드러져 대륙법계 국가인 독일, 프랑스가 자치제 경찰을 채택한 영·미 제도를 도입하는 하면, 영·미 법계의 나라들은 독일이나 프랑스의 국가경찰제도를 도입하는 등 상호간 제도상의 장점을 채택하여 반영하고 있으며, 이러한 현상은 후진국가일수록 더욱 현저하게 선진국가 경찰제도의 장점을 혼합 계수하고 있어서 오늘날의 각 국 경찰제도는 영·미법과 대륙법계 경찰제도의 혼합으로 그 나라 실정에 맞는 경찰제도 발전에 조화를 꾀하고 있는 실정이다.

경찰제도의 근본적인 문제는 국가적 이익과 지방적 이익으로 구분되며, 그 주체가 중앙정부나 지방자치단체이냐를 중심으로 국가경찰체제와 자치경찰체제로 양분하는 것이 보통이며, 대체적으로 대륙법계 국가에서는 국가권력이 중앙집권적이고 관료적인 국가경찰체제를 영·미 법계 국가에서는 개인의 권리중심적이며 지방분권화 된 자치경찰체제를 가지고 있다.

일본의 경우는 양 체제를 절충한 형태로서 국가사무와 지방자치 사무를 구별하여 중앙에는 국가경찰을 지방에는 자치경찰체제를 혼합한 이원적 절충형 제도를 운영하고 있다.⁸⁴⁾

83) 이상원, “한국경찰의 지역사회활동 도입에 대한 전망”, 논문집 제17집, 1997, 경찰대학.

84) 정진환, 「비교경찰제도」, 198-200면.

1) 국가경찰제도

각 국의 경찰제도를 살펴보면 대륙법계 국가에서는 대체적으로 국가경찰 제도를 채택하여 운영하고 있는 바 이는 경찰권이 중앙정부에 귀속되어 있고, 경찰은 중앙 집권적인 행정부 조직에 의해 소극적인 공공의 안녕·질서 유지 외에 일부 복리행정의 적극적인 기능도 수행하게 되는 제도이다. 이러한 제도하에서는 국가가 경찰의 주체가 되는 것이며, 그 조직·인사·운영 등이 직접 중앙정부의 지시에 의해 처리되는 것이다. 이러한 국가경찰제도의 장점으로는 첫째, 경찰은 그 임무상 사회의 공공의 안녕·질서를 해치는 행위에 대해 경찰권을 발동, 실력을 행사하여 危害 요소를 제거, 진압하는 것으로 이해되며 지방자치단체보다는 우월한 국가권력을 배경으로 하여 강력하게 광범위한 집행력을 가지게 된다. 둘째, 경찰조직이 전국적이며 통일성을 갖고 있어, 비상사태 등의 위급한 상황이 발생할 시에는 각 경찰기관 상호간의 협조는 물론, 중앙정부의 명령에 의해 통일적 운영을 통해 일사불란한 전면적 대처가 용이하다. 셋째, 전국적으로 공통된 법령을 갖게 되므로 지역마다 다른 법령을 갖게 되는 자치제 경찰제에 비해 업무추진의 신속, 능률성을 기할 수 있어 국민측에서 편리한 업무수행을 기할 수 있다. 넷째, 현재의 기동화, 흉폭화, 광역화, 지능화 된 범죄에 대해 지역별 공조협조체제 유지로 조기에 범인을 검거할 수 있어 수사상 유리하다. 다섯째, 전국적이고 통일된 조직을 관리하기 용이하며, 교육, 훈련 등 시설이용이 편리하여 다액의 예산이 요구되는 사업의 추진이 용이하다. 여섯째, 지방자치단체장 및 의회의 승진 및 전보 등에 대한 간섭은 배제할 수 있어 내부질서가 확립되어 일관성 있는 정책을 집행할 수 있다.

이 제도의 단점으로는 첫째, 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호하고 사회 공공의 안녕·질서를 유지해야 하는 경찰 본연의 임무를 경시하고 타 행정업무에 수반되는 경찰로 전락되기 쉽다. 또한 중앙정부의 지시에 의해 정책집행에 관여, 이용될 경우에는 정치경찰로 전락되어 경찰의 관료화가 조성되어 국민에게 위압감을 주면서 군림하는 경찰로 인식되는 경향이 생기게 된다. 둘째, 경찰조직이 전국적으로 통일되어 임무수행에 따른 여러 가지 법령이 지방실정과 맞지 않는 경우가 있으며, 개정절차가 복잡하여 임기응변적 대응조치가 곤란하다. 셋째, 중앙정부에서 실시하는 경찰공무원의 인사이동이 빈번하여 지역실정에 맞는 치안서비스보다는 상층부에

눈치를 보는 폐단을 발생하며, 가정과 떨어진 원격지에 배치되어 사기가 저하되며 전보를 위한 인사청탁 등의 부조리가 발생할 가능성이 크다.

넷째, 경찰 공무원이 지역 치안유지에 대한 책임감이 희박하여 지역민과의 융화가 잘 되지 않아 반감을 사게 되며, 지방실정에 맞는 예산이 수반되는 사업을 시행하기 어렵게 된다.⁸⁵⁾

오늘날 독일, 프랑스, 오스트리아, 스위스 등 이른바 전통적인 대륙법계 국가에서도 일부 자치경찰 형태가 존재하고 있어 이를 국가경찰과 자치경찰의 조화 내지 절충형 경찰제도로의 발전추세로 분석하는 견해가 여러 학자들에 의해 논의되고 있다. 특히 대륙법계의 영향을 많이 받은 우리는 이들 국가들의 경찰제도의 비교 분석을 통해 미래의 한국경찰제도의 좌표 설정에 그 의의가 있다고 본다.

2) 자치제 경찰제도

오늘날 경찰제도를 분류함에 있어 일반적으로 경찰권의 주체를 기준으로 「국가경찰」과 「자치경찰」로 대별하여 때에 따라서는 양 제도가 혼합, 병존하는 「절충형」으로 구분하고 있다.

이에 따라 자치경찰제도란 경찰권의 주체를 지방자치단체에 부여하고 따라서 지방자치단체가 예산을 부담, 유지 관리하는 책임을 가지는 경찰을 말한다.

경찰사무의 성격은 기본적으로 자치 사무로 간주하며, 따라서 지방자치단체가 경찰의 조직을 관리한다. 따라서, 자치제 경찰을 채택한 국가라 할지라도 자치단체가 처리하기에 부적합한 경찰업무는 별도의 국가 경찰기관을 두고 처리하고 있으며, 근래에는 자치단체간 광역치안수요 또는 전국통일을 요하는 경찰행정에 대한 국가의 관여를 인정하는 것이 일반적인 추세이다.

자치경찰의 직무범위 및 권한은 주로 영.미 법계에서 발달한 관계로 경찰의 임무는 “국민의 생명·신체재산의 보호, 사회 공공의 안녕·질서 유지, 범죄의 예방 및 수사, 교통의 안전관리” 등 이른바 일반적인 치안 유지 업무에 국한되어 자연히 경찰작용의 중점은 비권력적 수단을 취하게

85) 이상원, 한국경찰의 지역사회활동 도입에 대한 전망, 논문집 제17집, 경찰대학. 1997.

된다.

이에 반해 대륙법계 국가는 국가경찰로 임무와 권한이 광범위하며 일반적인 치안유지 외에 건축, 위생, 환경 등 복리행정 부분까지 권한이 미치며, 경찰작용면에서도 법규명령을 제정하는 등 권력적 수단을 취하는 경우가 많다. 또한, 영.미 법계의 자치경찰제도는 일반적으로 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 사법경찰의 임무를 일반경찰업무의 일부분으로 여기며, 따라서 검찰관은 범죄수사의 主帝者이기 보다는 1차적 수사권은 사법경찰에게 부여하고 검찰관은 공소유지가 주된 임무로 되는 국가가 많다.

이와 같은 자치경찰제도의 개념과 특성으로 인하여 제도적 의의와 장·단점을 살펴보고자 한다.

장점으로는 첫째, 경찰조직이 지방자치단체 규모로 작은 지역에 편성되어 있어 지역주민의 경제, 문화의 정도에 따라 범죄, 교통 등 경찰 임무 수행을 지역실정에 맞게 적절히 대응할 수 가 있어 유리하다. 둘째, 경찰관이 지방자치단체의 공무원이므로 치안유지에 대한 책임감이 강하고 친절하여 지역주민도 경찰에 대한 호감을 갖기가 쉬워 경찰임무수행에 자진협조 질서정착에 유리한 조건이 된다. 셋째, 독립된 조직 운영으로 필요한 경우 조직 운영상의 개혁을 하기가 쉽다. 특히 인접 자치단체와의 경쟁심에서 개혁이 더욱 촉구되는 경우가 많다. 넷째, 경찰간부가 지역 실정에 정통하고 인사행정이 안정되어 경찰관의 잦은 인사 이동으로 인한 불만을 해소, 장기 근무 할 수 있으며 우수한 실적을 고양할 기회가 많아진다.

그 단점으로는 첫째, 경찰이 일반행정의 부속물인 감이 있어 일반적으로 집행력이 약하고, 적은 지역으로 분리 독립된 경찰이므로 경찰기관간 상호응원이 곤란하며 내부에 다수의 예비 경찰력 확보가 어려워 기동성이 떨어진다. 둘째, 최근 교통 및 통신 수단의 발달로 지역이 일정구획을 넘어 광역화되어 범죄 수사 및 교통 단속상 신속, 통일된 경찰활동이 요구되나 지방자치단체의 독립된 경찰체제로는 그 기능을 발휘하기에 곤란하며, 또한 대도시 경찰은 필요에 응하여 발달함에도 불구하고 소도시의 경찰은 이에 미치지 못하여 경찰 현대화가 이루어지지 않아 전체적인 경찰활동에 지장을 초래하게 된다. 셋째, 지방정치가의 간섭이 필연적으로 생기며, 선거에 의해 지방자치단체의 수뇌부가 更送되면 경찰간부의 이동이 뒤따르게 되어 안정적 생활영위가 어렵게 되며, 또한 자치행정이 부패하면 경찰

의 부패도 만연되어 오히려 악정을 초래할 수도 있게 된다. 넷째, 경찰공무원 인사에 대한 지방정치인의 간섭으로 경찰간부의 소속직원에 대한 통제력이 미흡하면 간부의 위신이 떨어지고 지휘감독과 직원의 적정배치가 곤란하여 근무기강이 해이해질 우려가 있어 조직의 붕괴상태까지 도달할 위험이 있다. 다섯째, 지방자치단체의 규모가 적고 조직원이 적을 경우에는 인사정체가 심화되어 유능한 자의 승진기회가 적어져 사기가 저하되고 적시적소에 배치하기가 어렵다. 또한 재정규모가 적을 경우 교육훈련 등의 특수시설을 갖추기가 어려워져 전문인력 등을 양성하기에 어려움이 있다. 여섯째, 지방정치가 및 지역토착 세력의 압력이 초래하게 되어 경찰의 공정한 법집행을 기하기 어려운 면이 있으며, 또한 지방재정이 취약할 경우 투자의 우선순위에서 밀려나 경비 절약의 희생이 되기 쉽다.

오늘날 전통적 의미의 자치경찰제를 채택하고 있는 국가는 미국뿐이며, 그밖에 자치경찰과 국가경찰을 혼합 또는 병존시키고 있는 국가는 영국, 일본, 캐나다, 네덜란드 정도가 있다.

3) 절충형 경찰제도

일본은 明治維新 이래 제2차 세계대전이 종전되기 전까지는 전형적인 대륙법계 체계의 경찰제도를 유지하여 왔으나, 패전 후 연합군에 의해 미국식의 경찰제도를 도입하고 있어 1954년 구 경찰법을 전면 개정하여 민주성, 능률성의 조화, 분권성과 집권성의 균형, 그리고 중립성과 책임성의 실현 등의 구 경찰법을 제정하였다.

따라서, 중앙경찰은 국가경찰인 경찰청과 국가공안위원회, 지방은 都道府縣 경찰자치제 경찰로서 각기 공안위원회를 두게 하여 집권성과 분권성의 균형을 이루게 하여 절충식 경찰제도⁸⁶⁾를 유지하고 있다.

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

일본의 경찰제도는 제2차 세계대전 이전까지 대륙법계 행정체제 유지 및

86) 경찰청은 국가공안위원회에 설치되어 국가공안위원회의 관리하에 경찰사무를 관장하므로 국가공안위원회는 관리기관이고 경찰청은 수사기관으로서 각각 동일한 사무를 공동으로 관장하고 있는 것이다. 따라서 경찰청은 독립한 권한을 갖는다.

강력한 국가경찰체제를 유지하였으나 패전 후 맥아더에 의해 군국주의 해체과정의 일환으로 국가경찰체제를 해체하고 미국식 제도를 도입, 市, 町, 村 단위의 전면적인 자치경찰제를 도입하였다. 그러나, 전면적인 자치경찰제도의 문제점이 대두되어 1954년 신 경찰법 제정을 계기로 都道府縣 단위의 광역 자치단체만 자치경찰을 실시하면서, 자치경찰이 국가경찰 업무를 동시에 수행하는 혼합형경찰제도를 유지해 오고 있다.

신 경찰법에서는 중앙과 지방의公安위원회 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 또는 都道府縣 경찰을 관리하도록 하였다.

일본의 국가경찰기관으로는 국가공안위원회를 설치하고 그 관리 밑에 경찰청을 두었으며, 그 산하기관으로 각 府, 縣에 管區경찰국을 두고 있으나 실제 임무는 지도, 감독하는 임무를 수행하고 있다. 또한 일반 경찰기관에 속하는 경찰관은 경찰법에 의하여 범죄의 수사과 피의자의 체포 등의 사법경찰 사무를 그 고유의 사무로 행하는 것으로서 형사소송법상 일반 사법경찰직원으로 규정되어 일반경찰기관은 사법경찰사무에 관하여도 명백히 사법경찰기관으로 되어 있다. 그리고 경찰법 제2조 제2항에 “경찰활동은 ... 책무의 수행에 있어서 불편부당 그리고 公平中正을 본분으로 한다”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 모델로 삼고 있는 일본 경찰제도는 사실상 강제로 도입된 자치경찰제도를 시행착오를 거치면서 일본 실정에 알맞은 형태로 변형시킨 제도로서 사실상 중앙집권적 국가경찰화가 되고 있다는 점에서 주목할 필요가 있다.

경찰제도는 국가경찰과 자치제 경찰로 대별하고 있다. 그 장.단점을 <표 4-1>에 정리하였다.⁸⁷⁾

87) 이상원, “한국경찰의 지역사회활동 도입에 대한 전망”, 논문집 제17집, 경찰대학, 1997.

<표 4-1> 경찰제도의 비교

구분	국 가 경 찰	자 치 경 찰
조직 운영	· 국가가 경찰권을 보유하며 전국경찰 일원적으로 지휘·감독 · 경찰운영의 제반비용은 국가에서 부담	· 지방자치 단체가 경찰권을 보유하며, 경찰은 소속 자치단체 지역내에서만 경찰권행사 · 경찰운영비용은 원칙적으로 당해자치단체에서 부담
장점	· 치안행정의 능률성, 통일성 확보 · 전국적 치안상황 및 특수치안 여건에 신속대응가능(광범위한 집행력) · 승진등 인사행정에 공통성 및 경찰의 기강이 유지되고 내부질서 확립	· 지역특성에 맞는 치안행정 실현 · 경찰행정의 민주성 보장 용이 · 치안유지에 대한 책임성 확보 · 조직운영의 개혁이 용이 · 지역상황에 적응한 인선과 인사행정이 안정되고 우수한 실적 도모 가능 · 유사시 주민의 협조가 용이
단점	· 지역특성에 맞는 치안행정 수행 곤란 · 민생치안보다는 특수경찰, 정치경찰화 우려로 관료화 성향 짙음 · 잦은 인사이동으로 인한 폐단과 청탁등 부조리의 원인	· 국가적 광역적 치안행정 대행곤란 · 지방행정 부패시 악정초래 가능 · 지역간 치안서비스의 불균형 및 법집행의 불공정성 초래 · 지방행정가의 간섭으로 인한 폐단

자료 : 김시택, 한국자치경찰제의 도입문제에 관한 연구, 「동국대학교 행정대학원」, 석사학위논문, 1997. p.26

제2절 우리나라 국가 경찰제도의 문제점

1. 조직·기능상의 문제점

우리나라 국가경찰제의 조직·기능상 드러나고 있는 현행 운영상의 문제점은 다음과 같다.

1)조직상의 문제점

(1) 경찰위원회의 위상과 역할 한정

경찰위원회는 경찰업무와 관련된 사항을 심의·의결(경찰법 제9조, 경찰위원회규정 제5조)하게 되어 있으며, 중요사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(동법 제9조). 그런데 국민의 치안서비스 질의 제고와 관련된 사항은 주요 의결사항에서 배제되어 있다. 따라서 경찰위원회는 국민이 느낄 수 있는 치안 수용에 민감하기 보다는 경찰의 관리에 관련된 사항에 치중하고 있다는데 문제가 있다.

경찰위원회의 위원은 경찰의 정치적 중립을 보장하기 위하여 행정자치부장관이 위원을 제청함에 있어 이를 고려하도록 의무화하고 있다(경찰법 제6조 제2항). 그러나, 실질적으로는 경찰위원회가 행정자치부에 설치되고 경찰위원회의 위원도 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령에 의하여 임명되는 등 공권력 행사기관인 경찰청의 관리를 맡고 있는 경찰위원회 위원 선정이 국회의 동의를 받거나 이에 합당한 절차 없이 정부가 임명하고 있어 그 대표성과 정치적 중립성에 논란의 여지가 있다.

이상과 같은 이유로 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.⁸⁸⁾

또한 경찰위원회가 행정자치부장관 소속으로 소속력 있는 합의제 의결기관이다. 경찰위원회의 위원은 임기를 3년이나 보장받고 있으며, 우리나라의 경찰행정에 관한 심의·의결기관으로서 경찰법 제9조 제1항에 관련되는 사항을 심의하여 의결할 수 있는 권한이 법적으로 부여되어 있다. 그럼에도 불구하고 경찰위원회가 법상 부여된 경찰의 인사제도와 예산제도 및 기타 중요정책 및 경찰행정의 발전에 얼마나 기여하여 왔는지에 대해서는 논의의 여지가 있다. 그 가장 중요한 이유는 경찰위원회가 심의안건의 작성을 집행기관인 경찰청에 의존하고 있으며, 위원이 대부분 비상임으로 되어 있다. 따라서 위원회가 독자적으로 경찰 관리에 필요한 정보와 자료를 수집하고 분석하여 이를 정책에 반영할 수 있는 전문적인 지원이 미비되어 있다는 데도 원인이 있다.

88) 일본의 국가공안위원회는 경찰청장관, 경시총감, 都道府縣경찰본부장, 경시정 이상의 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 있는자를 시도지사가 위촉하게 되어 있다. 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 임시회의를 개최할 수 있도록 하고 있으나 실제로는 년 1, 2회도 개최 되지 않는 등 유명무실하다. 지방자치단체장 선거 이후 자치단체와 경찰 사이에 갈등이 발생되었을 때에도 동 협의회가 자치단체와 관할 경찰행정청 간의 갈등을 원만하게 해결하지 못하였다는 점에서 협의회 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 역할을 수행하고 있어 지역실정에 적합한 경찰행정을 적극적으로 집행하기보다는 경찰청의 지시에 따라 수동적으로 업무를 수행하고 있다는데 원인이 있다. 특히 시도경찰청과의 하부조직과 분장사무는 시도경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻어 정하도록 규정되어 있다(경찰청과 그 소속기관 등의 직

제령 제72조, 제87조 제3항).

이는 시도경찰청의 계단위 조직개편과 사무분장마저도 경찰청 승인사항으로 됨으로써 중앙집권적인 경직된 조직으로 운영되고 있어 지역실정에 적합한 신속적인 조직개편과 사무분장을 제한하고 있다. 더욱이 경찰서 단위에 지구대를 설치할 경우에는 시도경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻도록 되어 있다(경찰청과 그 소속기관 등의 직제령 제72조, 제89조 제1항). 뿐만 아니라 지구대의 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, 시도경찰청장과 경찰서장에게는 지역의 실정에 따라 계 이하 단위의 조직개편권한과 사무분장 권한을 부여할 필요가 있다.

그 이유는 첫째, 경찰서의 치안수요에 따른 효율적 인력관리를 위하여 조직개편권을 재배분하여야 한다. 둘째, 지역의 치안수요에 따라 계의 규모 조정이나 조직신설을 위한 권한이 경찰서장에게 부여되어야 할 필요가 있다. 그리고 지구대의 명칭, 위치 및 관할 구역을 시도경찰청장이 정해야 할 이유는 무엇인가? 이러한 것은 그야말로 지역의 실정과 치안수요를 고려하여 주민의 의사를 수렴하면서 설치하는 것이 타당하다는 점에서 입법 개선의 여지가 있다.

(4) 시도지사의 지휘감독권 유명무실

지방경찰청은 시·도지사에 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 실정이다.

이상과 같이 자치단체는 행정처분권을 가지고 있기 때문에 행정의 실효

력을 확보하기 위해서는 한정된 자치단체의 단속인력만으로는 행정목적 달성이 어려우므로 경찰과의 협조체제를 구축하여 지방자치단체의 집행력 약화를 보완할 수 있는 제도개선이 필요하다.

2) 기능의 문제

(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 시도 경찰행정기획·조정·통제·정보 및 광역수사 또는 광역행정기능 등을 전문적으로 수행하는 방향으로 편제하는 것이 바람직할 것으로 보인다.⁸⁹⁾ 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.

89) 예컨대, 경찰청에 설치되어 있는 방범국, 교통지도국, 경비국의 소관사무 중 상당 부분은 이미 시도경찰청과 경찰서에 설치되어 집행되고 있으므로 이 중 국가적 성격의 필수적인 사무를 제외한 중복사무의 경우, 사무위임 또는 이양을 재검토 할 필요가 있다. 반면 광역수사국 또는 국가공안국 등은 신설여부를 긍정적으로 검토해야 할 부문이라고 본다.

(2) 운영상의 치안활동체제 및 지원체계의 미비

대체로 중앙집권적 국가경찰제도는 자치경찰제도에 비하여 능률적인 운영을 장점으로 들고 있다. 그러나 우리나라의 경우 강력한 중앙집권적 국가경찰제도를 운영하고 있음에도 불구하고 그 장점을 살리지 못하고 범죄 수사 공조체제상지역관할 중심의 업무수행으로 경찰관서간 유기적인 협조체제가 미흡한 실정이다. 이와 같은 치안활동체제와 지원체계의 미비를 보완하지 않고 자치경찰제를 도입한다면, 국가적 광역경찰력의 약화가 예견된다. 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. 인사체계상의 문제점

1) 간부급 경찰관에 대한 경찰관서장의 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(경찰공무원법 제6조 제1항).

경찰법상 행정자치부장관은 경찰청장 및 경찰위원회 위원의 임명제청권, 총경이상에 대한 임용제청권, 경찰청에 대한 일반적 지휘·감독권, 경찰위원회 심의안건에 대한 재의요구권을 가지고 있다. 이상과 같이 총경이상의 경찰인사와 경찰위원회의 임용권이 행정자치부장관과 대통령에게 집중되어 있다는 이유로 경찰행정의 정치적 편향성이 크다고 보는 견해도 있다.⁹⁰⁾

이러한 점을 보완하기 위하여 시도경찰공무원 임용권의 일부를 시도경찰청장 및 소속 기관장에게 위임할 수 있도록 규정하고 있으나 위임대상계급을 한정함으로써 시도경찰청장의 인사권이 실질적으로 보장되지 못하고 있다(경찰공무원법 제6조 제3항, 경찰공무원임용령 제4조 제1항). 법령상으로는 경감이하 경찰공무원의 임용권이 시도지방경찰청장에게 부여되

90) 이상원, 「신경찰행정학」, 서울, 대영문화사, 1995, 175면.

어 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. 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, 일제특별 집중단속을 실시할 경우, 범죄발생이 예견되는 지역이건 아니건 상관없이 전국적으로 집중적인 단속이 실시되는데 이는 대표적인 경찰인력 낭비가 아닐 수 없다. 이처럼 지역 실정을 무시한 경찰인력운용으로 지역의 치안 수요에 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) 인사 · 재정권의 중앙집권으로 인한 경찰조직의 비효율성

중앙집권적 경찰행정구조는 경찰청장으로부터 지구대 근무 경찰공무원까지 일사불란한 조직체계를 가지고 있다. 거대한 경찰조직은 불필요한 중간 관리층의 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 전체경찰공무원 중에서 상급기관의 인력이 하급기관의 인력에 비하여 과다하게 배치되어 있다.

이는 곧 주민과 직접 접촉을 해야하는 민생치안 담당 부서의 인력에 비하여 민감한 정치적 사안에 대처하기 위한 시국치안 담당 부서가 비대한 실정이다. 민생치안이나 방법활동이 아닌 시위나 폭동 등에 대처하기 위해 시도경찰청이나 경찰서에 기동중대, 방법순찰대, 전투경찰대 등이 배치되어 우선적으로 이를 수행하게 하고 있다.

둘째, 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) 전문성이 고려되지 않는 인사관리로 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 업무부담이 과중하고 범죄가 잔인하며 포악해짐에 따라 위험부담이 증가하고 있는 데다가 비현실적인 수사비가 지급되고 있다는데 원인이 있지만, 보다 근본적인 이유는 승진 상 불이익이 따른다고 보기 때문이다. 경쟁이하 계급까지 시험승진 의 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 특정 자격 소지자가 수행하여야 할 전문기술분야 업무라 하더라도 경찰공무원이 담당하기 때문에 전문인력이 양성되기 어려운 인사체계를 가지고 있는 실정이다.

4) 계급정년제로 경찰공무원의 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.

5) 경찰대학출신자 경위임용의 위헌성

경찰대학출신자를 경찰에서 우대하기 위하여 초임계급을 경위로 부여하는 것이 관례가 되어 있다. 전국의 일반대학에 경찰학과가 없을 때에는 문제가 되지 않았으나 경찰학과가 전국의 각 대학에 신설되고 있어 경찰대학출신자는 무시험으로 경위로 임용되고 일반대학 경찰학과 출신자는 간부후보시험을 다른 일반수험생과 함께 응모하여야 한다는 점이 법리적으로 문제가 될 수 있다. 이는 헌법이 보장하고 있는 직업선택의 자유와 기회의 균등을 제한함으로써 위헌의 소지가 있다. 또한 공개경쟁을 규정하고 있는 공무원채용상의 원칙에 위반될 소지가 있다.

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(헌법재판소 1990. 10. 8. 선고, 89헌마89 결정 참조). 위헌결정의 요지는 다음과 같다.

(1) 차별의 존재

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, 구교육

공무원법제11조 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.

(2) 현재 국·공립 사범대학은 경기·인천지역을 제외한 서울특별시와 각 광역시 및 도에 대체로 하나씩만 설치되어 있고, 서울특별시와 각 광역시 및 도 교육위원회 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.

(3) 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 교직고정 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. 이러한 헌법재판소의 결정은 경찰대학 출신자들

의 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.

3. 예산체계상의 문제점

1) 경찰청사의 무상임대 문제

현재 지방경찰청은 지방자치단체의 토지와 건물을 무상으로 사용하고 있어 지방자치단체로부터 경찰청사 사용에 대한 사용료지불 요구와 매입요구를 받고 있는 실정이다. 현재 경찰이 지방자치단체로부터 무상으로 사용하고 있는 재산(토지, 건물)은 총 58만 2천 평에 7,503억 원에 해당한다. 이 중 토지가 48만 9천3백 평에 6,674억 원이고 건물은 92,700평에 829억 원에 해당한다.⁹¹⁾

2) 교통범칙금의 목적 외 전용

현재 교통범규위반범칙금은 전액 국고로 전입되어 법원, 검찰, 경찰의 건물 건축을 위한 재원으로 사용되고 있어 교통범칙금이 교통난개선과는 무관하게 목적 외로 전용되고 있는 실정이다. 따라서 교통범칙금은 원래의 목적대로 도시교통난해소, 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.

4. 운영상의 문제점

1) 지휘체계의 다중성

91) 정균환, “경찰관서에서 사용중인 부지 및 건물 등 지방자치단체 재산에 대한 사용료지불”, 1996, 148면.

경호(대통령 경호실), 수사(검찰), 정보(국정원), 작전(국방부) 업무 등 다른 국가기관으로부터 지휘·조정·통제되는 경우가 많아 통일성 있는 지휘체계에 따른 직무수행이 어려운 실정이다. 그 결과 경찰지휘부의 통제력이 약화되고 경찰관의 주인의식이 결핍되며 사기저하를 초래할 우려가 있다<표 3-2>. 부지 및 건물 매입요구와 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 계획 수립과정에서 이를 포함시키고 당해 부지의 이용권을 국가경찰에 부여할 수 있을 것이다.

<표 4-2> 경찰 지휘감독기관과 대상업무

관 계 부 처	관 련 사 항	법 적 근 거
법무부(검찰청)	.수사업무전반 - 수사의 지휘, 조정, 통제 .구속장소의 감찰	.형사소송법 .검찰청법 .사법경찰관리집무규칙
국방부	.대비정규전시 작전 통제권 .해양경찰대에 대한 행정 및 함정통제	.대통령훈령 28호(67.12.15) .대통령훈령 23호(67.12.15)
국정원	.정보 및 보안업무의 기획, 조정	.국정원법 정보 및 보안업 무기획조정규정
대통령경호실	.경호안전대책활동(경호경비업무)	.대통령경호실법 .대통령경호안전위원회 규정

자료 : 김성호, 안영훈, 이효, 자치경찰제의 준거틀과 모형설계, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1998, .69면.

2) 수사권 배분의 문제

현재 형사사건에 관한 수사의 주체가 검사임에도 불구하고 실제로 수사자의 대부분(98%)이 경찰에 의해 수행되고 있다. 이로 인하여 범죄를 직접 수사하는 사법경찰관리 중 경찰공무원은 검찰과 경찰의 2원적인 명령계통에 따르도록 되어 있다 이러한 수사과정은 수사의 비능률과 소신 있는 수사가 이루어지지 않거나 수사가 지연되는 문제를 초래할 우려가 있다<표 4-3>.

<표 4-3> 경찰의 수사권 분담체제에 대한 찬·반 비교

찬성론	반대론
① 경찰이 검사의 구체적인 수사지휘를 받지 않으므로 정치로부터 독립가능 ② 범죄의 예방업무와 진압(수사)업무가 단일기관에 의해 관장, 신속하게 운영되므로 치안확보에 혁신적 발전 가능 ③ 법상 책임소재가 명확해짐으로써 민주주의 원칙에도 부합되고 책임과 권한 균형의 조직원리에도 부합 ④ 범죄수사에 대한 지휘체계가 확립되어 강력하고 철저한 감독을 행할 수 있기 때문에 일부경찰관의 비위를 철저히 방지하고 인권을 옹호할 수 있음 ⑤ 외부의 지휘 없이 독자적인 수사를 전개함으로써 경찰의 사기가 진작되어 경찰수사에 우수인력의 유치가 가능 ⑥ 수사의 능률성 향상으로 공소권의 순수성을 보장함으로써 형사소송법의 이념에 충실	① 검사가 형사정책,법률적 차원에서 사법경찰의 수사를 지휘,감독, 사실상 사법경찰관이 수사개시 및 진행을 그들의 고유권한으로 행사함 ② 사법경찰이 검찰의 수사지휘 및 감독에서 벗어나 수사가 독립되기 위해서는 경찰의 조직이 행정경찰과 사법경찰로 분리되어야 함 ③ 범죄수사는 소추를 전제로 하고 있으므로 소추권자가 수사 전과정을 통제해야 함 ④ 형사소송법에서 사법경찰이 작성한 수사조서의 증거능력을 배척한 것은 경찰의 수사자질을 신뢰할 수 없다는 취지임 ⑤ 경찰의 막대한 정보기능과 수사기능이 결합되어 견제가 어려워지고 국민의 인권보장에 중대한 위협을 초래 가능성 ⑥ 검사와 경찰간에 수사의 충돌과 경쟁이 야기되어 인권침해의 소지와 부작용 우려 ⑦ 경찰의 수사권 독립은 선진국의 입법례와 추세에 역행

자료 : 김성호, 안영훈, 이효, 자치경찰제의 준거틀과 모형설계, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1998, 70면.

3) 다른 행정기관의 협조업무의 과다

현행 경찰직무집행에 관한 법규를 중심으로 보면 경찰임무가 개괄조항으

로 규정되어 있어 경찰행정영역의 한계가 불명확한데 이는 경찰작용에 관한 일반법이 제정되지 않은데 기인하는 것으로 보인다. 특히 중앙 각 부처에서 관련 행정법규 입법 시 경찰의 부가 · 협조업무를 일방적으로 부과하여 경찰 본연의 기능에 경찰력을 집중하기가 곤란하고, 일선 경찰관의 근무시간을 불합리하게 연장하게 되며, 치안유지 담당자로서의 경찰의 자긍심을 소상하고 사기저하를 초래하며 경찰의 대 국민 이미지가 손상되기도 한다.

예컨대, 지구대의 경우 법무부 소관의 벌과금 징수, 벌금미납자의 소재수사, 집달리강제집행 시 경비 등과 국방부 소관의 예비군 무기탄약관리 등 상당부분 타 부처의 협조업무를 수행하기 때문에 관할지역에 대한 치안업무의 수행에도 지장이 초래되고 있다<표 4-4>.

<표 4-4> 법령상 근거가 있는 타 부처 협조업무

소관부처	협 조 업 무
법 무 부	① 대용감방운영 ② 징수금 징수 ③ 징수금 미납자 제조사 ④ 수형자 호송 ⑤ 질병 피호송자 조치 ⑥ 사망 피호송자 조치 ⑦ 감정유 치자 병원감호 ⑧ 국가배상에 대한 사실조사 ⑨ 재소자 신원 및 환 경조사 통보 ⑩ 민사사건의 사실탐지 통보 ⑪ 가석방자 신원파악 ⑫ 동향감시
국 방 부	① 예비군 무기탄약 관리 ② 징병검사 불응자 소재확인 ③ 탈영병검거 ④ 병역기피자 단속 처리 ⑤ 입영불참자 단속 처리 ⑥ 군보석자시찰 ⑦ 군형법위반 단속
복 지 부	① 의료법, 약사법위반 관련 보건사범 수사 ② 공중위생사범의 수사 ③ 부정불량식품위생관련사범 수사 ④ 전염병예방 업무협조 ⑤ 마약 및 습관성 의약품 등 보건범죄수사 ⑥ 윤락여성 선도보호(복지부)
농림 및 해양수산 부	① 양곡관리법 위반자단속 ② 불법어로단속 ③ 농수산물유통 및 가격 안정 위반 ④ 항만.선박.불법어업 단속 ⑤ 산림보호 및 산불방지 지도단속 협조 등 농.수.축산 관련 범죄수사
재 경 부	① 통화유가증권위반.조사범 등 지능범죄 수사 ② 물가 및 공정거래 관련 사범 수사 ③ 부동산불법거래 등 부동산관련 범죄수사 ④ 탈세, 무역 및 밀수사범, 외국환관리법위반 수사 ⑤ 서민경제생활침해사범수사 ⑥ 상표도용 등 상거래질서 및 유통질서문란사범 수사 ⑦ 신용조사업허가 및 지도단속
기 타	① 공해관련 사범 수사(환경부) ② 계량 및 측정위반단속 ③ 도로법. 자동차관리법 위반단속(건교부) ④ 건축 및 국토개발 등 부동산관련 범죄 수사(건교부) ⑤ 직업안전관련 범죄 수사, 노사분규관련 고소.고발사건처리(노동부) ⑥ 문화재관리보호(문화부) 등

자료 : 김성호, 안영훈, 이효, “자치경찰제의 준거틀과 모형설계”, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1998, 70면.

4) 주민을 위한 민생치안 미흡

중앙집권적인 거대한 국가경찰제는 주민 개개인의 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·교통 관련 민생치안, 봉사치안은 상대적으로 미흡한 실정이었다. 주민에 대한 봉사를 지향하는 경찰기능의 변화추세에 따라 과거에 비하면 민생치안 부문의 경찰인력이 다소간 증가하고 있으나 경찰의 지역치안서비스가 획기적으로 개선되었다고 볼 수는 없다.

5) 전투경찰 기능의 변질

전투경찰은 업무의 대부분이 군의 업무와 유사하여 군과의 기능 구분이 모호하고 전투경찰과 의무경찰 충원기관의 이원화로 인하여 관리에 어려움이 있다.

치안업무를 보조하는 의무경찰의 경우, 한정된 기간 내에 의무적으로 복무하므로 업무분야가 단순하여 장기적으로 우수인력의 충원이 어렵다는 점에서 경찰의 전문성을 제고하는데 한계가 있다. 대규모 시위사태를 겪으면서 전투경찰은 대간첩작전 수행이라는 본래의 임무에서 벗어나 시위진압 업무에 동원되고 있다. 이러한 현상은 남북분단 상황하에서 경찰기능 중 상당 부분이 안보 및 시국치안에 치중하지 않을 수 없었다는데 기인하였기 때문에 불가피하였던 측면도 있다.

자치경찰제를 도입하면 중·단기적으로는 주로 의무경찰 인력을 민생치안에 중점적으로 투입하고 장기적으로는 경찰관으로 대체하여 치안서비스 제고에 기여할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나, 방위비 지원을 받고 있는 전·의경을 일상적으로 민생치안에 투입하는 것은 국가적인 치안위기 시 대처능력을 저하시킬 수 있다는 점에서 신중하여야 하며, 민생치안 투입대상 인력은 전투경찰과 의무경찰을 분리하여 검토하는 것이 타당하다고 본다.

5. 관행상의 문제점

지금까지 우리나라의 경찰은 주민의 생명과 재산을 보호하며 질서를 유지하는 그 본연의 임무를 수행하는 과정에서 국민에게 위압적인 인상을 주어진 것이 사실이 다. 이는 경찰의 임무수행과 관련하여 외부적으로 정

치권의 외압을 이겨내지 못하여 정치적 중립성을 확보하지 못하였고, 일제 시대 고등경찰의 부정적 이미지 및 관행이 잔존하면서 이에 대한 국민들의 비판적인 인식이 지속되어 왔다. 또한 분단국가라는 특수한 상황이 정치적, 사회적 안정논리를 지나치게 부각시켰고, 국민들 또한 커다란 저항 없이 이를 수용해 왔다는데 기인한다.

앞서 지적한 사항을 제외한 우리나라 경찰의 운영상의 문제점은 다음과 같다. 첫째로 인권보호의 취약성이다. 경찰관직무집행법 제3조에 의거 피의자 조사를 행할 경우 임의동행, 출석요구를 할 수 있으나, 이 가운데 임의동행이 남용되어 사실상의 강제연행이 아직도 남아있는 실정이다. 또한 법적 근거 없이 수사상의 편의를 위해 형사피의자의 구속영장 발부 시까지 임의로 대기시키고 있으며, 임의동행 또는 출석요구 피의자의 신병확보 및 조사를 이유로 대기시키고 있다. 특히 경찰이 행사하는 수사는 개인의 인권과 침해한 긴장관계를 형성하는 과정이므로 인권을 보호하기 위해서는 수사과정에 있어서의 민주절차의 수립과 이의 준수가 철저하게 요구되는 것이다.

둘째로 탈권위주의 노력이 미약하다. 이제 사회의 제반영역에서 민주화가 추진, 정착되어 가고 있다. 그러나 이러한 민주화과정 속에서도 가장 권위주의적인 부문 중 하나가 경찰분야라고 지적되고 있다.

셋째로 부조리의 만연이다. 경찰이 그 업무상 부조리와 관련되어 있다는 사실은 어제오늘 지적되어 온 것이 아니다. 특히 경찰공무원의 직무와 관련된 금품수수 문제는 그 동안 언론과 학계에서 누차 지적되어 온 사항이지만 아직 근절되지 않고 있다. 이러한 부조리는 교통관련업무, 형 · 수사관련업무, 각종 단속과 관련된 방법업무, 파출소업무 등 대민 접촉업무의 과다, 경찰업무집행 시 수반되는 재량행위, 낮은 보수 및 인사제도의 불합리, 보신주의 사고와 행태 등에서 원인을 찾을 수 있다.

6. 지방자치단체와 지방경찰간의 갈등관계

지방자치단체와 지방경찰청과의 갈등은 경찰에 대한 지방자치단체의 예산지원 문제로 표출되었다. 1998년 7월 10일 내무부는 ‘예산편성지침’을 시달하면서 지방자치단체 예산 계정상 경찰지원항목인 지역 안정비를 삭제하되, 방범대원 인건비와 교통안전시설설치비용을 제외하고는 일체의 지원을 중단하도록 하였고, 시·군으로부터의 예산지원도 1996년도부터 중단하

기로 함으로써 경찰과의 갈등이 심화되었다. 이는 경찰이 국가경찰체제로 운영되고 있다는데 기인한다.

자치단체가 지방행정을 수행하기 위하여 경찰력의 지원이 요구되는 경우에도 경찰과의 협조가 원만하지 못할 경우에는 지방자치단체의 집행력을 무력화시킬 수도 있다. 이제 경찰은 경찰사무자체가 지역사회의 구성요소로서 중요한 부분이기 때문에 지방자치단체와 긴밀한 협조관계를 형성하지 못하면 존립자체가 무의미하며, 치안서비스의 수요자인 주민의 의사를 무시할 수가 없다는 점과 지방자치단체 역시 자치경찰제도를 도입한다고 하더라도 남북분단의 국가적 치안수요를 외면할 수 없다는 점을 고려한 제도의 변화가 필요하다는 점을 인식하여야 할 것이다.

7. 경찰법 규정상의 문제점

경찰법 제2조 제2항은 경찰청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하기 위하여 시도지사 소속 하에 지방경찰청을 두도록 규정하고 있다. 지방경찰청장은 시도지사로부터 지휘감독을 받는 것이 아니라 경찰청장의 지휘감독을 받아 관할구역 안의 경찰사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독하는 것으로 규정되어 있다(경찰법 제14조 제2항). 즉 법상 시도지사의 지휘감독권을 배제하고 있어 시도지사소속 하에 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 국가경찰제는 조직과 기능면에서 지역사회 지향적인 경찰활동을 강화함으로써 주민의 필요와 문제를 해결해 주는 역할을 다하지 못하였다. 즉, 경찰은 해방 이후 중앙집권적, 일원적 조직체제로써 국가적 위기에 대처하고 질서유지에 주력하는 등 국가기능의 일부로서의 기능을 수행하여 왔으나, 지방의 특성에 따른 주민 위주의 치안서비스 공급 행정을 구현하지 못하였다.

그래서 경찰조직은 피동적이며, 강제적인, 상의하달식의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 조직의 특성상 보수성이 강하여 변화와 개혁에 소극적인 관료조직이라는 특징이 있다⁹²⁾.

92) 이상원, 한국경찰의 Community Policing 도입에 대한 전망, 경찰대학 논문집 17, 1997: 427-429, 김성호, 안영훈, 이효, 자치경찰제의 준거틀과 모형설계, 한국지방행정연구원 연구보고서, 1998, 45-78면.

제5장 자치경찰제의 도입방안

제1절 자치경찰제도입의 필요성

국가경찰제도를 채택하고 있는 나라에서는 경찰의 비민주화·관료독선화를 막기 위하여 자치경찰제도를 가미하고, 자치경찰제도를 도입하고 있는 국가에서는 비능률화 때문에 중앙정부의 통제를 강화하는 경향, 즉 국가경찰제도를 가미하는 것이 현재 선진국들의 일반적인 추세이다. 즉 국가경찰과 자치경찰을 혼합시킨 절충형이 경찰체제의 세계적 추세인 것이다.

외국의 사례에서 살펴본 것처럼 프랑스의 경우는 강력한 국가경찰을 근간으로 하면서도 인구 1만 명 미만의 도시에서는 자치경찰제를 수용하고 있고, 영국의 경우 지방자치경찰제를 근간으로 하면서도 런던경시청의 경우는 국가경찰로 운영하는 등 절충 형태를 취하고 있다. 또한 미국은 FBI라는 국가경찰과 별도로 각 주별로, 각 도시별로 완전한 지방자치경찰제도를 도입한 대표적 사례이고, 일본의 경우는 국가경찰과 지방경찰의 조화를 이룬 대표적인 사례이다.

그러나 우리나라의 경우 완전한 국가경찰체제를 고수하고 있다. 이에 따른 문제점을 극복하고자 최근 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 자치경찰제 도입의 필요성이 제기되고 있는데 이에 대한 찬·반론의 주요내용은 <표 5-1> 와 같다.

<표 5-1> 자치경찰제 필요성 찬·반론 논거비교

찬성론	반대론
· 정치적 중립성의 확보 · 민생치안 중시, 양질의 치안서비스 · 경찰행정에 대한 통제의 용이성 · 민·경찰 화합분위기를 통한 범죄 예방 및 대응력의 제고 · 완전한 지방자치의 완성	· 남북재치상황에서 국가안보역량에 저해 · 지방재정 빈곤으로 중앙의존도 증대 · 토호세력과 유착가능성 · 행정의 광역화현상과 불일치 · 지역색으로 인하여 정치적 중립유지곤란

자료 : 김성호외 2, “자치경찰제의 준거틀과 모형설계”. 한국지방행정연구원 1998, 15-19면.

최근 우리나라에서 논의되고 있는 자치경찰제란 국가경찰과 지방경찰의 절충적인 형태를 목표로 한 것이기 때문에, 일부에서 제기하는 국가의 안

보역량저해나 경찰의 중립성 유지곤란, 예산확보, 강력한 경찰력 집행과 광역수사 등은 크게 문제가 되지 않는다고 생각된다. 오히려 지방자치단체로부터도 합법적으로 지원을 받을 수 있으며, 각 자치경찰은 중앙경찰청의 지휘감독을 받으므로, 각 지역 특색에 맞는 경찰행정을 펴면서도 전국적으로 통일성을 유지한 강력한 경찰력을 행사할 수 있다는 장점이 있다.⁹³⁾

1. 주민 자치의 실현

자치경찰제도 정치적 지방자치와 마찬가지로, 그 본질은 주민자치의 실현이다. 주민자치란 주민의 일상생활에 밀착되어 지방행정을 국가나 정부기관에 의존하지 않고 그 지역주민들 스스로 또는 대표자를 통해 자신들의 의사와 책임하에 행하는 것을 말하며, 이는 주민 개개인의 자치능력을 신장시키고 이를 토대로 지방자치가 전개된다. 경찰권력도 결국 주민으로부터 도출되는 힘인 만큼 경찰의 조직과 활동에 대한 주민의 참여 역시 풀뿌리 민주주의의 시험장이 된다. 결국 경찰조직이나 작용의 근원을 지역주민이 형성한다는 민주주의의 본질을 보다 명확하게 나타내고 시행한다는 점에서 자치경찰제 필요성이 대두된다고 할 것이다.

2. 주민만족 치안서비스의 제공

개인생활의 안전을 보호하고 사회질서를 각종 위협으로부터 유지·보호하는 경찰기능은 개인의 신변에 가장 가까운 지방정부로부터 제공되어야 할 서비스의 하나이지만 동시에 권력적 행정작용이기도 하므로 그 기능의 수행여하에 따라서는 개인의 안전을 보호한다기보다는 도리어 개인생활을 침해할 위험성을 내포하고 있다.

그러나, 결국 경찰기능은 주민들의 가장 가까이에 있는 지방정부에서 이루어지고, 또한 주민들의 가장 가까이에서 보호·통제·감시할 수 있는 위치에 두는 것이 바람직하다. 왜냐하면, 주민들의 생명과 신체, 재산의 안전을 위한 서비스로 국가공무원인 경찰관이 담당하는 경우보다 지방공무원인 경찰관이 담당하는 경우에 더 효율적이고 적극적일 수 있기 때문이다. 즉, 지방에 근무하는 경찰관이 국가공무원일 때에는 주민을 위해서가 아니라 국가에 대해서 근무의지를 지고 있고 국가로부터 봉급을 받으며, 국가에

93) 정균환, “지방자치의 완성을 위한 자치경찰”, 1996, 40-42면.

의하여 임명·전보되기 때문에 자기가 근무하는 지역의 주민과는 특별한 관계가 없으며, 언젠가는 국가에 의하여 다른 지방으로 전보될 것이라는 생각을 갖게 되기 쉽다. 따라서 주민에 대한 위해 방지서비스에 소극적이 될 우려가 있으며 주민을 위해서 보다는 위만 쳐다보고 중앙에 잘 보여 좋은 곳으로 옮겨가려는 성향을 보일 수 있다.

그러나, 자치경찰제의 도입으로 경찰관이 지방공무원일 때에는 자기가 근무하는 지역의 자치단체에 의하여 임명되고 당해 지방자치단체에 대하여 근무의 지를 지며, 그 지역의 주민들이 내는 세금으로 봉급을 받고 또한, 앞으로도 다른 지역으로 쉽게 전보되지 않고 계속해서 당해 지방자치단체의 구역내에서 근무하게 될 것이므로 자기봉급의 공급원인 주민들의 안전을 보호하기 위하여 헌신적으로 봉사하려고 노력하게 될 것이다. 더불어 경찰관의 의식행태도 주민편익 위주로 변화되어 주민의 민원을 적극적으로 받아들이고 이를 수용하고 개선하는 쪽을 업무를 수행하게 될 것이며, 치안행정 역시 주민과 함께 모색하게 됨으로써 치안체제를 더욱 내실화할 수 있을 것이다.

3. 경찰권력의 분산

경찰의 적절한 권력분산을 위해서도 자치경찰제의 필요성이 대두된다. 경찰은 군대에 다음가는 무력을 보유하고 있고, 검찰과 마찬가지로 정치권력과 결탁하게 되면 엄청난 정치적 권력을 행사할 수 있는 기관이다. 또한 경찰권력은 그 속성상 비대화 경향 및 그 남용으로 국민의 인권 및 사생활의 침해가 종종 야기된다. 따라서 경찰권력이 남용되게 되면 그 폐해는 이루 말할 수 없게 된다. 이러한 점에서 경찰권력은 합리적으로 제한되고 통제될 필요가 있다. 경찰권력의 합리적 제한에 가장 유용한 수단 중의 하나가 자치경찰제를 통한 경찰권력의 분권화이다.

국가경찰 제도는 경찰청장을 정점으로 15만 경찰이 피라미드 형태로 명령·복종관계를 이루므로, 거대한 경찰조직이 정치적 중립성을 지키지 못할 경우 권력남용 현상을 빚게 된다.

국가경찰제는 중앙정부의 직접적인 통제하에 있고, 경찰활동의 실패는 곧바로 중앙정부의 법집행 실패로 간주된다. 또한 무력을 구비한 경찰력을 중앙정부의 통제하에 둔다는 것은 이론적으로 인정되어야 할뿐만 아니라 현실적 권력유지를 위해 필요하다. 이러한 점을 악용하여 정치권력은 경찰을 하수인으로 삼고 경찰도 정치권력과 결탁하여하여 국민의 복리

보다 는 소수 정권자들의 이익을 위해 경찰권력을 발동했던 점도 부인할 수 없다. 따라서 경찰이 중앙정치권력의 시녀로 전락하지 않고 정치적 소용돌이 속에 휘말림이 없이 독자적인 지위를 가지고 그 지역의 특성에 맞는 주민의 안전보호와 민생치안에 전념할 수 있도록 하기 위해서도 자치경찰은 필요하다고 생각된다.⁹⁴⁾

4. 경찰의 중립성 확보

경찰조직은 그 성격이 국민에게 직접 명령·강제하는 권력작용인데다 국민의 생명, 신체 및 재산을 보호한다는 측면에서 경찰관의 높은 중립성 보장이 요구된다.

그러나 현행 경찰조직의 법제상 경찰청이 지방행정 및 각종 선거와 정치적 사무를 관장하는 행정자치부 장관 소속하에 있고 총경 이상의 인사 제청권이 행정자치부장관에게 있으며, 경찰청장의 임기도 보장되어있지 않고, 경찰법에 경찰의 중립성을 보장하도록 하는 경찰위원회 위원 역시 행정자치부장관의 제청으로 대통령이 임명하도록 되어 있어 경찰이 중립성을 유지하기 어려운 실정이다. 또한 정당의 공천을 받는 시·도지사의 소속하에 지방경찰청을 설치한 점도 경찰의 중립성확보에 부정적인 영향을 미치는 요인이다.

이러한 모순점을 해결하기 위해서는 행정자치부 외청으로 되어 있는 경찰청을 행정자치부로부터 분리시켜 독립된 경찰기구로 설치하여 경찰의 중립성을 유지하고 경찰본연의 업무에 전념할 수 있으며 보다 효율적인 경찰활동을 할 수 있도록 하여야 한다. 이때 경찰조직을 대통령 직속으로 두기보다는 행정부의 수장인 국무총리 산하에 두는 방안이 가장 현실적이고 이상적인 형태라고 할 수 있다.

경찰청은 최고 집행기관으로 그 위상을 지니고 국가경찰위원회의 관리하에 지방경찰조직을 지휘, 감독하며 경찰의 최고 지휘관인 경찰청장이 임기 중에 소신있는 치안행정을 펼 수 있도록 경찰 지원권의 안정화를 도모 시켜야 주어야 한다. 따라서 이를 위해 장기적으로 지방경찰제를 도입하고 경찰조직을 국가경찰과 지방경찰로 이원화하여 국가경찰은 경찰전체의 기획, 조정, 통제, 타 기관과의 지방경찰은 당해지역 치안유지에 관한 포괄적 업무를 담당하고 시·도지사 관할 하에 시·도경찰위원회를 설치 자치단

94) 정세욱, “지방자치시대의 경찰의 위상과 역할”, 한양대학교 지방자치연구소, 프리드리히 나우만 재단 개최 발표논문초록.

체장과의 긴밀한 협의, 조정이 될 수 있는 법적 근거를 명확히 할 필요성이 있다.

제2절 자치경찰제의 도입방안

1. 자치경찰제의 실시단위

자치경찰제를 실시하는 경우 광역자치단체에만, 아니면 기초자치단체까지 확대하거나 기초자치단체에만 실시할 것인가? 또 서울특별시는 어떻게 할 것인가? 시범적으로 충북, 제주도 등 일부 광역자치단체에만 실시하고 문제점 및 대책을 강구한 후 전국적으로 확대할 것인가? 즉, 실시단위를 어느 수준으로 할 것인가의 문제가 있다. 경찰의 범집행은 국가수준보다는 지방수준에서 이루어져야 더욱 그 성과가 잘 나타나는 것으로 여겨지는데 그 이유는 주민과 가까운 주민공동체 내에서 경찰력이 더욱 친밀감을 가질 뿐만 아니라 이로 인하여 많은 주민의 기재를 받을 수 있기 때문이다.

여기서 자치경찰의 실시단위를 어디까지로 할 것인가에 대하여 - 광역자치단체에 한정할 것인가 아니면 기초자치단체에까지 확대할 것인가. 서울특별시는 어떻게 할 것인가 - 기초자치단체의 시·군 단위 경찰에만 실시하자는 의견과 광역자치단체의 지방경찰청 단위로 실시하자는 의견 등이 있으며 서울의 경우에는 영국의 도군경찰청 모형을 도입하여 특별히 행정자치부 산하에 국가경찰제를 실시하자는 의견도 있다. 시·도 단위에서 실시하자는 주장의 근거는 기초자치단체의 재정능력이 열악하다는 점과 경찰행정의 능률성과 관계되어 있다. 그리고 광역적인 치안수요에 대한 효과적인 대응도 그 근거가 되고 있다.⁹⁵⁾

그러나 자치경찰을 실시하는 목적인 주민위주의 경찰행정으로 민생치안을 확립하자는 것이라면, 주민과 가장 가까운 위치에서 행정을 펴고 있는 시·군·구 기초자치단체에서 자치경찰을 실시하는 것이 원칙이라 할 수 있다. 또 한 경찰 본연의 기능을 사회 또는 개인의 생명과 신체의 보호, 즉 민생치안으로 간주하고 국가의 통치원리를 정치·행정적 분권화를 통한 지역의 자치적 통치로 규정할 경우 지역주민에 보다 가까이 있는 자치

95) 이상원, 「신경찰행정학」, 서울, 대영문화사, 1995, 175면.

단체를 대상으로 자치경찰화를 우선적으로 도모하는 것이 바람직하다고 여겨진다.⁹⁶⁾

만약 시·도 단위로 자치경찰제가 실시된다면 주민참여장치가 반드시 필요할 것이다. 즉 주민참여를 위해서 경찰서 단위로 경찰위원회와 유사한 조직을 갖추도록 함으로써 경찰행정기관과 주민 및 지방자치단체를 연계하도록 하는 장치를 마련하여 지방치안활동에의 협력관계를 증대시키고 주민의 의사를 지방치안행정에 반영할 수 있도록 하여야 할 것이다.⁹⁷⁾

2. 경찰사무의 배분

경찰기능 가운데 어떤 직무를 자치경찰기관에 이양할 수 있는가도 문제가 될 수 있다. 경찰기능은 그 성질이 국가사무로서의 성질이 강한 것과 지방사무로서의 성질이 강한 것이 분명한 경우도 있지만 불분명한 경우도 적지 않다. 따라서 경찰기능은 국가적인 사무와 자치적인 사무를 아울러 가지고 있다고 볼 수 있다. 선진국에서와 같이 자치경찰제를 도입하지 않는다 하더라도 수사, 정보, 대공, 작전, 경호 등을 제외한 교통경찰과 생활경찰(방범경찰), 행정경찰(행정법규위반단속)에 대해서는 지방자치단체의 위임사무로 배분하여 시·도지사의 지휘, 감독을 받도록 해야 한다는 주장이 있다.⁹⁸⁾ 또한 자치경찰은 교통, 경비, 방범, 일반수사 등 지역서비스 분야에 치중하도록 하고, 해당 지방자치단체가 수행해야 하는 자치사무와 위임사무의 집행을 지원하는 행정경찰업무도 현재의 관행대로 부가업무로 수행해야 한다는 방안⁹⁹⁾도 있다.

경찰업무는 지방자치단체가 직접 처리하는 자치사무와 국가가 관여하는 정도에 따라 위임사무로 구분할 수도 있으나 지방경찰은 경찰관직무집행법 제2조에서 규정한 직무를 그 관할구역에서 담당하도록 하되 방범, 교통, 경비, 수사 등 민생치안에 주력하도록 하며, 국가경찰은 지방경찰기관이 처리하기 어렵거나 부적합한 사무를 처리하는 것이 바람직하다. 국가경

96) 금창호, “자치경찰제의 도입논의와 전망”, 지방행정정보, 통권 62호, 한국지방행정연구원.

97) 이기우, “지방경찰제도의 개선방안”, “지방경찰제와 자치교육제의 개선방안”, 연구보고서 98.1, 한국지방자치학회.

98) 김용래, 지방선거법 5대 개선과제, 1995, 198면.

99) 한국개발원, 1996.

찰이 담당해야 할 사무는 국가 안녕·질서유지에 관계되는 경찰운영에 대한 사무의 범위는 법률에 따로 예시규정을 두어야 한다.

예를 들면 ① 인사, 교육, 복무 및 장비, 통신 등 전국적 통일을 요하는 사항 ② 경찰제도, 경찰에 관한 국가의 예산 및 감찰에 관한 사항 ③ 범죄감식 및 통계관리와 국제적·광역적 수사공조에 관한 사항 ④ 전국 고속도로 등 간섭도로에 있어서의 교통규제에 관한 사항 ⑤ 대규모 재해, 소요·집단사태 및 긴급상황에 대한 계획 및 실시에 관한 사항 ⑥ 기타근무의 균질성·법적합성·체계성 유지를 위한 조정·통제에 관한 사항 등을 국가경찰의 사무로 포함시켜야 하나 국가경찰의 사무를 당연히 자치경찰에 위임하여 집행토록 할 수 있기 때문에 경찰청이 수행하는 국가경찰의 고유사무를 최소화할 필요가 있다. 국가경찰 사무로 규정된 사항에 대해서 국가경찰은 자치경찰을 지휘·감독하며, 자치경찰은 지역내의 경찰업무 전반에 대한 계획을 수립, 집행하고 국가경찰이 담당할 사무에 대하여 위임을 받아 수행토록 한다는 주장도 있다.¹⁰⁰⁾

따라서 국가 경찰은 경찰제도 및 치안정책의 기획, 경찰예산편성 및 운영기준설정, 국제협력, 치안관련기관 및 정부부처와의 업무협조 등의 사무는 직접 담당하며, 시·도 경찰사무 중 국가안보와 관련되는 사항, 광역범죄, 대규모 재해 및 소요사태 대처, 전국적인 교통의 관리와 규제 등의 사무는 지휘·감독하도록 하고 경찰통계, 인사관리, 전산, 통신, 장비, 자치경찰간의 상호협력, 감사 등에 관한 사무는 조정·통제토록 하는 것이 바람직하다.

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

3. 자치경찰의 인사 및 예산

우선 인사와 관련하여서는 자치경찰조직에는 모두 지방공무원으로 배치하는 것이 이상적이나(경찰의 중앙집권화의 방지), 지방자치단체의 예산의

100) 정균환, 「지방자치의 완성을 위한 자치경찰」, 신유영사, 1996.

한계, 자치경찰과 국가경찰간의 협조, 자치경찰의 일정한 질적 수준의 유지 등을 고려하여야 할 것이다. 따라서 총경이상의 경찰관은 국가공무원으로 하고 이들 국가경찰은 경찰청장의 제청으로 국가경찰위원회의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 하며, 경정이하의 자치경찰은 지방공무원으로 보하되 시·도 경찰청장의 제청으로 시·도 경찰위원회가 임명하도록 하는 것이 타당할 것이다.¹⁰¹⁾

한편 예산과 관련하여서는 자치경찰에 소요되는 예산은 당해 자치단체에서 부담하는 것이 원칙이나, 현재 지방자치단체의 재정자립도가 대단히 열악할 뿐만 아니라 지방자치단체간에 현격한 차이가 있는 점이 고려되어야 할 것이다. 즉 자치경찰제의 도입에 의해 지방자치단체간 치안서비스의 불균형이 발생하지 않도록 함은 물론 향상된 치안서비스를 제공하기 위해서는 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원이 불가피하다고 보며, 이 경우에는 「지방경찰재정교부금법」의 제정을 통해 국고지원의 범위와 수준을 법률로써 명시해 놓아야 할 것으로 본다. 예를 들어 인건비·통신·통계 등에 소요되는 재원에 대해서는 보통교부금의 형태로서 조건 없이 지원하고, 특별재정수요와 서비스 제공상의 차이에 따른 재정수요에 대해서는 특별교부금의 형태로 범주형 보조를 제공하는 것이 필요하다. 전자의 경우는 특히 기본적인 경찰기능의 유지와 전국적 통일성의 확보가 필요한 분야에 대해 최소한도의 서비스 수준을 마련하기 위한 조치이다.¹⁰²⁾

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·도 경찰위원회 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

101) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 한국공안행정학회, 1995.

102) 이종수, “경찰기능의 분권화 ; 자치경찰제도 도입의 함정과 대안”, 7면.

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 부분이다¹⁰³⁾. 하지만 시·도경찰위원회위원을 정당에서 추진하는 형태는 우리 나라의 현실에 비추어 지양되어야 한다.¹⁰⁴⁾

지정현 이외의 현에 있어서는 3인의 위원 중 2인 이상이 동일 정당에 소속하여서는 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. 우리 나라는 자치단체장의 임기보다 길게 5-6년으로 하여 자치단체장의 교체에 도 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 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 의견¹⁰⁵⁾도 있으나 시·도경찰위원회 의원 중에서 시·도경찰청을 임면토록하는 것은 시·도 경찰청장이 전문직이라야 하고 경찰내부에서의 최소한도의 위계질서 유지의 필요로 경찰에 종사한 경력과 자격이 구비되지 않아 바람직하지 못하다는 주장¹⁰⁶⁾이 바람직하다고 생각되며, 전문적 지식과 위계질서를 갖추어야 하기

103) 정진환, 「비교경찰제도」, 도서출판 책사랑, 2001.

104) 일본에서는 위원의 임명에 대해서도 도도부 및 지정현에 있어서는 5인의 위원 중 3인 이상.

105) 정세욱, “지방자치시대의 경찰의 위상과 역할”, 한양대학교 지방자치연구소, 프리드리히 나우만 재단 개최 발표논문초록. 1996.

106) 이황우, “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 자치경찰제 공청회, 1998.

때문에 최소한 경찰에 20년이상 근무한 경력과 경무관이상 출신 경찰관이거나 현직 자격을 갖춘 경찰관은 선거공고 전에 퇴직을 하여야 하고 부장검사이상 출신자중에 자격을 주어 지방자치시대에 과감하게 선거제를 도입하여 도 경찰청장 선거는 도지사와 런닝메이트제로 하는 방안과 도경찰청장 후보가 3인 이상일 때는 도 소속경찰관의 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 임명되 시·도경찰위 아니 되도록 하여 정당인도 위원이 될 수 있도록 하고 있다.

위원회의 승인을 받도록 하자는 방안¹⁰⁷⁾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.

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 실무능력과는 관련이 적다. 따라서 자치경찰제 하에서는 시험위주 승진제도의 변화와 함께 승진시 반영하는 근무성적평정의 비중을 높여야 한다. 업무수행태도가 훌륭한 사람을 우대하여야만 바람직한 직무수행태도의 향상을 가져올 수 있기 때문이다. 그러나

107) 이기우, “지방경찰제도의 개선방안”, “지방경찰제와 자치교육제의 개선방안”, 연구보고서, 98.1, 한국지방자치학회.

이는 근무성적평정이 어느 정도 객관적이고 공정하게 이루어진다는 전제가 필요하다.

또한 지역의 실정을 무시한 전국적인 일제특별집중단속 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 자치경찰 행정기관의 장에게 경찰인력 배치를 위한 인사권한을 실질적으로 부여할 필요가 있다.

4. 수사업무의 배분

지방경찰제 도입에 따른 국가경찰과 자치경찰의 수사 업무의 배분문제와 경찰의 수사권독립이 문제될 수 있다. 먼저 수사업무의 배분은 다음의 두 가지 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 첫째, 경찰의 수사에 관한 모든 업무를 자치경찰에 이양하고 국가 경찰은 이에 대한 지휘, 조정, 통제 협력을 하는 방안이 있고, 둘째, 국가와 자치경찰이 수사업무를 분담, 처리하고 이에 대해 상호협력과 조정을 하는 방안으로 대별할 수 있을 것이다.

첫번째 방안은 지방경찰의 수사업무를 위임사무와 고유사무로 분류하고 고유사무는 지방경찰의 수사업무로 정함으로서 지방경찰이 독자적으로 처리하자는 안이다. 자치 경찰의 수사업무중 위임사무에 한하여 자치경찰이 독자적으로 수사업무를 처리할 수도 있고, 사안에 따라서는 국가 경찰은 자치 경찰을 지휘·조정·통제를 하여 사무를 처리할 수 있다. 또한 국가 경찰에서는 각 경찰서에 중앙 수사국 지부요원을 파견하여 수사 지도관의 자격으로 활용하여 사건(위 임사무에 해당하는 사건)이 발생할 때 초동수사, 참고인 조서, 피해자 진술 조서 등과 같은 기초 수사는 일선 경찰서의 형사가 행하도록 하고 중앙 수사국지부 요원은 일선 경찰서의 수사 업무를 지휘하는 권한을 주도록 하는 것이다.

두 번째 방안은 국가경찰과 자치경찰이 독자적으로 수사업무를 분담하여 처리할 것이라는 예상하에 중앙경찰이 행하는 수사업무와 지방경찰이 행하는 수사업무를 정함으로서 양자가 이를 독자적으로 처리하면서 상호 협력, 조정하자는 안이다. 이 안은 현행경찰서의 강력반, 지방청 강력계, 수사2계, 형사기동대 조직을 흡수하여 중앙 수사국 각 지부에서 통합관리하

여, 사건발생시 현장으로 출동하는 시스템으로 운영된다. 이때 초동 대치는 지역 경찰서에서 담당하게 된다. 또한 필요에 따라서 지방적 특성을 고려하여, 각 경찰서에 중앙 수사국 지부를 설치할 수도 있다.

경찰 수사업무를 중앙과 지방경찰의 업무로 구분하여 지방 수사업무는 당해 지방경찰이, 중앙 수사업무는 국가경찰이 수행하도록 한다. 이 때 국가와 자치경찰 사이의 신속하고도 효율적인 사건해결을 도모하고 수사기법 및 정보의 교류, 중앙경찰과 지방경찰관의 지휘·조정·통제·협조 체제를 구축하며, 중앙경찰의 각종 자료의 관리·지원 기능을 강화하기 위해서 중앙경찰 단위의 중앙 수사국을 설치할 필요가 있다. 중앙 수사국이 설치되면 기존의 경찰청 수사국의 업무와의 조정이 필요하다. 예컨대, 중앙수사국은 범죄수사 업무를 직접 담당하는 실행부서로서 활용하고, 경찰청 수사국은 중앙수사국 및 각 지방경찰청 수사업무의 기본 지침작성, 조정, 통제, 각종 서무업무를 담당하면 될 것이다.

한편, 검찰과의 수사권독립문제는 자치경찰제와 검찰의 수사지휘·감독권과는 직접적인 관련이 없다고도 하는 주장¹⁰⁸⁾이 있는 반면, 자치경찰제를 전면 실시할 경우 검찰이 자치경찰하의 사법경찰관리를 지휘감독하는 문제는 중앙집권적인 검찰이 경찰수사에 대하여 지휘·명령하는 것은 자치단체의 자치권에 대한 침해라 뜻할 수 있다는 주장도 있다.¹⁰⁹⁾ 자치경찰제를 채택하고 있는 영국과 미국에서 경찰은 독자적인 수사권을 가지고 있고 국가경찰과 자치경찰의 통합적인 형태를 채택하고 있는 일본에서도 경찰은 1차적인 수사권을 가지고 상호협력관계를 유지하고 있다.

따라서 우리나라에서 자치경찰제가 도입될 경우 경찰에 수사권을 부여하는 것이 타당할 것이다. 기존의 관행을 무시하고 일거에 모든 수사권의 부여가 어렵다면, 자치구내에서 발생하는 경미한 사건에 대해서는 경찰에 독자적인 수사권을 부여하고, 고도의 법률적 지식이나 정치적 사건에 대해서는 검찰이 수사권을 가지면서 경찰에 보조하도록 하는 방안도 강구할 수 있을 것이나, 장기적으로는 자치경찰이 수사에 관한 모든 권한과 책임을 가지고 수행하는 것이 바람직할 것이다.

5. 지방경찰의 재원

108) 서울고등검찰청, 「수사지휘론」, 1998, 183면.

109) 정균환, 「지방자치의 완성을 위한 자치경찰」, 신유영사, 1996.

지방자치제도의 도입과 관련하여 중요한 문제 중의 하나가 지방자치단체의 재정이 빈약하고 자치단체별 편차가 심한 상태에서 자치단체가 자치경찰의 비용을 부담할 수 있는가의 문제일 것이다. 실제 영국과 일본의 자치경찰에서도 자치단체에게만 경찰비용을 부담시키는 것이 아니라 일정부분 국가가 경찰비용을 부담하고 있다. 그 이유로는 경찰사무가 지방사무와 국가사무의 이중성을 가지고 있고, 실제 경찰비용을 자치단체에게 모두 부담시키는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다.

그러나 현재 <표 5-2>에 나타나 것처럼 우리나라의 지방재정자립도 수준에 서는 자치경찰은 명목뿐이고 실질적으로는 중앙집권이 될 수밖에 없다. 이와 같은 이유는 경제적 자립 없이 자율적이고 지역에 부합하는 자치경찰제 운용은 기대할 수 없기 때문이다. 재정자립도가 지방자치단체의 재정상태를 직접적으로 나타내는 것은 아닐 것이다. 그러나 재정자립도 격차가 클수록 균형 있는 지역발전을 하기 어렵고, 자치경찰제의 근본 목적과도 거리가 멀어지게 된다.

<표 5-2> 지방정부별 재정자립도 추이(총계규모)(단위%)

연도별	전국평균 (순계규모)	특별시 광역시 (총계규모)	도 (총계규모)	시 (총계규모)	군 (총계규모)	자치구 (총계규모)
1995	63.5	97.3	46.7	53.7	23.8	54.3
1996	62.2	98.0	43.1	53.4	22.5	53.0
1997	63.0	98.1	42.5	53.3	21.2	51.6
1998	63.4	90.0	42.1	54.1	22.9	49.7
1999	59.6	88.1	38.3	52.0	23.4	52.3
2000	59.4	84.8	37.9	50.6	22.0	46.9
2001	57.6	84.8	35.2	49.6	21.0	45.0
2002	54.6	80.3	34.6	47.5	19.1	46.0

*출처: 행정자치부 (<http://www.mogaha.go.kr>)

최근 몇 년간의 우리나라의 재정자립도는 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 1995년 전국평균이 63.5%를 최고점으로, 1996년 62.2%, 1997년 63.0%, 1998년 63.4%, 1999년 59.4%, 2000년 59.4%, 2001년 57.6% 계속 하락하고 있으며 2002년 현재 54.6%로 매우 낮은 수준이다. 이처럼 재정자립도가 낮아진다는 것은 외부재원에 대한 지방재정의 의존도가 높아짐으로써 자치경찰제 도입의 핵심조건 중의 하나라 할 수 있는 자치재정의 여건이 악화

된다는 것을 뜻하는 것이다.

<표 5-3> 2002년 자치단체별 재정자립도 현황

(단위: %)

구 분	특별시	광역시	도	시	군	자치구
평균	94.7	66.0	34.6	47.5	19.1	46.0
최고 (단체명)	94.7 서울본청	73.1 인천본청	70.1 경기도본청	94.8 경기과천시	58.5 울산울주 군	93.7 서울중구
최저 (단체명)	-	56.7 광주본청	13.7 전남본청	14.3 경북문경시	9.2 전남장흥 군	21.5 광주남구

*출처: 행정자치부 (<http://www.mogaha.go.kr>)

*전체평균 재정자립도: 54.6%

<표 5-3>은 지방자치 단계별 재정자립도를 요약하고 있는데 지방자치단체별 전국평균은 54.6%이고 서울특별시가 94.7%로 가장 높다. 광역시의 재정자립도는 66.0%이며 이중 인천시가 73.1%로 높고 광주시가 56.7%가 가장 낮다. 특히 군의 재정자립도는 평균 19.1%로 매우 낮으며, 울산 울주군이 58.5%로 가장 높고, 전남 장흥군은 9.2%로 자치단체의 역할을 거의 하지 못하는 것으로 나타났다. 또한 <표 5-4>에서 보는 바와 같이 전체자치단체 248곳 중 재정자립도가 50%미만인 단체가 194곳이나 되는 현실을 감안하면, 지방재정의 확보가 자치경찰제 도입을 위해 선결해야할 중요한 요인임을 알 수 있다.

<표 5-4> 재정자립도의 분포현황(2001)

단체수 비율	합 계	구성비 (%)	시.도	시	군	자치구
합 계	248	100	16	72	91	69
10%미만	2	1			2	
10~30%미만	108	44	6	21	74	7
30~50%미만	85	34	2	24	11	48
50~70%미만	28	11	3	12	4	9
70~90%미만	20	8	4	14		2
90%이상	5	2	1	1		3

* 출처: 행정자치부, 2001년 지방자치단체 예산개요, 2001.

앞에서 살펴본 것과 같이 재정자립도의 저하는 지방자치의 여건이 상대적으로 악화되는 것을 의미한다. 또한 지방재정자립의 약화는 중앙정부의 재원에 대한 의존이 높아지는 것을 반증하는 것이기도 하다. 이를 경찰에 국한시켜보면 자치경찰에 소요되는 비용을 조달할 수 있는 재원은 지방자치단체의 예산, 국가경찰의 보조금, 자체 수입금 등이다. 이 중 국가경찰 혹은 국가예산으로부터의 보조금이 적으면 적을수록, 다시 말해 지방자치단체나 자체예산 비율이 높으면 높을수록 자치경찰의 독립성이나 자율성이 더 보장될 수 있을 것이다.

한편, 국가가 자치경찰의 재원을 국고보조금의 형태로 지불할 경우 경찰의 국가적 사무를 위임받아 처리하는 것이 논리적으로 맞다고 할 것이나, 지원예산을 통하여 국가에게 조정·통제를 받게되므로 자치경찰의 진정한 의미와는 거리가 있다고 할 것이다. 따라서 불가피할 경우 자치경찰에게 지원되는 예산 및 사업비용은 특정한 용도가 지정되지 않는 지방교부세가 형식으로 해당시·도 자치단체의 특별회계를 통해 교부하여 사용하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 자치경찰이 독립성과 자율성을 보장하기 위해 가장 바람직한 것은 자치경찰 자체수입이나 지방자치단체 예산으로 자치경찰이 운영되어야 한다.

이를 위해서는 자체 수입(범죄금 수입 등)을 대부분 자치경찰의 수입으로 인정하여 국고에 귀속되지 않도록 해야하며, 국세의 상당부분을 지방세로 이전하여 지방자치단체의 재원을 확충하는 것이 필요하다. 지방재정이 확충되어되어 당해 지역의 수입으로 경찰예산을 감당할 수 있을 때 비로소 국가경찰로부터 실질적으로 독립할 수 있고, 정치적 중립도 기할 수 있다. 또한 자치경찰도 자신의 재원을 마련해 주는 지역주민에 대해 진정한 봉사를 하게 될 것이다.

6. 시행후의 정착방안

1) 자치경찰과 국가경찰과의 관계

지방경찰에 대한 감독은 한편으로는 국가전체의 경찰권의 통일적 행사를 보장하고 다른 한편으로는 경찰행정에 있어서 법치행정을 실현하기 위하여 필요하다. 경찰권 행사의 목적이 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공

의 안녕과 질서의 유지에 있지만 경찰권이 남용되거나 적정한 경찰권의 행사가 이루어지지 아니하는 경우에는 국민의 인권이 침해되고 공공의 안녕과 질서에 공백이 발생할 수도 있다는 점에서 지방자치단체 경찰기관에 대한 국가경찰의 감독은 매우 중요한 의미를 갖는다.

자치경찰에 대한 국가경찰의 감독은 전체의 이익을 대표하는 입장인 자치경찰에 대하여 여러 가지 교섭, 조정, 지도, 원조, 감독, 협력 등을 가하는 과정이라고 보아야 한다. 이것은 각 지방자치단체간의 최소한도의 경찰 서비스확보를 위한 것이기도 하다.

여기서 국가경찰이란 개정안 상의 국가경찰위원회와 경찰청을 의미한다. 국가경찰위원회에 의한 자치경찰 조정, 통제는 경찰의 민주성과 정치적 중립성을 담보하기 위한 내용으로 하여야 할 것이다. 국가경찰기관은 자치경찰을 지방유력가나 지방의회의 부당한 간섭으로부터 보호해나가야 한다.

자치경찰에 대한 주된 통제방법으로서 들 수 있는 것은 재정통제, 감사제도 등을 들 수 있다. 경찰사무는 그 특성상 국비를 사용하는 경우가 많으므로 국가로부터 지원받은 보조금에 대하여 감사를 실시하는 재정통제방안을 생각해 볼 수 있다. 그러나 지나친 재정통제는 자치경찰을 유명무실하게 할 가능성이 있으므로 필요최소한도에 그쳐야 할 것이다. 그밖에 행정감사제도를 활용하는 방안도 생각해 볼 수 있는데 업무분담과 책임한계, 권한과 그 정확한 행사, 범죄의 예방과 수사 등에 관한 불법·부당한 사항을 시정하고 경찰행정에 영향을 미치는 제반분야에 대하여 조언을 해줄 수 있을 것이다. 다만 국가경찰에 의한 조종과 통제는 어디까지나 상호보완적인 관계를 유지하여, 자치경찰제의 본질을 훼손하지 아니하는 범위내에서 그쳐야 할 것이다.

따라서 최소한의 통제와 조정을 기본으로 하고 통제를 가하는 경우에도 어디까지나 종합기획의 수립, 행정기준의 성정이나 기술적인지도, 재정적인 원조등의 비권력적인 방안이어야 할 것이다.

2) 자치경찰과 자치단체의 관계

1991년 제정된 경찰법에서는 경찰청을 (구)내무부 장관 소속의 외청으로, 지방은 지방자치단체인 시·도지사의 소속으로 두어 지역적으로 경찰사무를 분담·수행케 하고 또한 지방행정과 치안행정의 업무협조 및 협의·조정을 위해 시·도지사 소속하에 치안행정협의회를 두게 하고 있다.

따라서 현행 법규상 지방자치단체와 경찰과의 관계는 소속적인 의미로만 규정하고 있으며, 한 기관은 지방자치단체의 독립된 법인격체의 형태를 띠는 반면, 다른 한 기관(경찰)은 일선기관으로서 집행만 수행하게 되어 있으므로 양자는 주체·수단·관리방식에서 독자적 존립형태를 띠고 있다. 이를 광역자치단체장과 기초자치단체장으로 구분하여 살펴보면, 현행법상 지방경찰청장은 도지사 등 광역자치단체장의 보조기관으로서의 성격을 가진다.

(경찰법 제2조 2항). 그러나 기초자치단체장과 경찰서장은 대등관계에 있을 뿐 만 아니라 권한관계에 있어서도 직접적인 연관이 없다. 이는 지방자치단체장이 정당의 공천을 받아서된 정치인이며, 감독권한을 부여할 경우 각 지역별 정당의 편중현상으로 인하여 경찰의 정치적 중립성이 훼손될 가능성이 있다는 우려 때문인 것으로 보인다. 그러나 지방자치단체의 치안에 대한 책임도 역시 단체장의 몫이다. 따라서 자치단체장에게 지역치안에 대한 정치적인 책임을 물을 수 있도록 지방경찰에 대한 최소한의 연결고리는 필요하다고 본다.

이를 위하여 시·도지사의 의견이 시·도 경찰청 고위간부 인사에 반영될 수 있도록 하여 자치체 경찰을 자치체 경찰을 시·도지사에 맡긴다는 취지를 살리고 시·도지사가 시·도 경찰위원회 위원 일부의 임명권을 보유하도록 하여야 한다.

한편으로는 현행법상 실력행사를 수반한 사회의 질서유지의 권한은 원칙적으로 경찰에만 부여되어 있기 때문에, 일반행정의 수행을 위해서 경찰의 협력을 요청하는 경우가 있을 것이며, 실제로도 종종 일어나고 있다.¹¹⁰⁾ 시·도지사 등에게 경찰관서에 대한 감독권한이 부여되고 있지 않더라도 지방경찰청장이 시·도지사의 보조기관인 것만은 분명하므로 지방경찰청장은 경찰조직을 통해 시·도지사를 보좌하지 않으면 안된다. 또한 시·도지사는 그 소속하의 치안행정협의회를 통하여 경찰에 대하여 상당한 영향력을 행사할 수도 있다.

치안행정협의회는 광역자치단체보다는 시군구단위의 기초자치단체와 일선 경찰기관간의 갈등을 해소하기 위하여 유용한 협조체제이다. 치안행정협의회는 시·도지사의 소속기관으로서 지방행정과 치안행정의 업무협조 기타 필요한 사항을 협의·조정하는 기능을 갖고 있기에 시·도지사는 그 치안행정협의회를 통하여 영향력을 행사할 수 있을 것이다.

110) 김남진, “민선자치단체장과 경찰”, 수사연구, 통권 142호, 1995.

제6장 결 론

우리나라의 경찰은 미군정 하에서 출발하여 건국경찰 그리고 6.25 전란 중에는 국가형성과 국가변란의 극복이라는 과제를 안고 호국경찰로서의 역할을 맡아왔으며, 1960년대 이후에는 산업화와 정치적 권위주의에 따라 정권의 정당성에 회의적인 사회분위기 속에서도 질서유지자로서의 역할을 담당하여 왔음에도 불구하고 역사의 과정에서 경찰상은 왜곡되고, 국민의 불신을 받아온 것은 부인할 수 없는 현실이다. 또한 정치 · 경제 · 사회 · 교육 그리고 행정에 이르기까지 모든 분야에서 개혁과 민주화가 추진되고 있고 지방자치화 구조로 개편되고 있는 현실에서 경찰조직만은 예외 국가경찰제체제를 유지하고 있다.

일반적으로 국가경찰제는 경찰조직의 능률성을 도모할 수 있는 반면 민주성이나 중립성을 확보하는 데 있어서는 자치경찰에 비하여 어려움이 있으며, 자치경찰제는 국가경찰제와 반대의 장 · 단점을 가지고 있다. 국가경찰제의 형태를 취하고 있는 대륙법계 국가는 자치제 경찰을 가미하거나 또는 사법경찰을 행정경찰로부터 분리하여 이원화하려는 노력이 행하여지는 반면, 전통적으로 자치경찰형태를 취하고 있는 영 · 미계 국가는 경찰조직의 능률화 제고를 위하여 국가의 감독권을 강화하거나 중요범죄를 다루기 위하여 국가경찰제를 일부 도입하고 있어 양자는 각각의 단점을 보완하기 위하여 상대방의 장점을 도입 시행하고 있는 추세이다. 오늘날 민주화된 국가에서 완전한 국가경찰제 또는 자치경찰제만으로 구성된 국가는 매우 드물다. 즉, 국가경찰제를 채택하고 있는 국가에서는 경찰의 비민주성과 관료적 독선화를 극복하기 위하여 자치제 경찰제도를 가미하고 있으며, 자치경찰제를 채택하고 있는 국가는 비능률화를 극복하기 위해 국가경찰제도의 장점을 도입하고 있다.

우리 나라의 경우 남북이 대치한 분단국가라는 특수한 상황속에서 국가경찰제도가 가지는 장점으로 국가안보 유지와 시국치안 질서유지에 기여한 것은 사실이다. 그러나 국가경찰제도는 권위주의 국가의 정권유지적 차원에서 선거 개입과 과도한 시국치안 활동 등으로 인하여 국민들부터 부정적 역할을 수행해왔다는 이미지를 심어준 것 또한 사실이다. 따라서 이러한 불신을 바로잡고 지역주민과 더욱 가깝게 다가설 수 있도록 하기 위하여 경찰제도의 제도적 변화의 필요성이 요구되고 있다.

본격적인 지방자치제의 실시를 계기로 여러 일각에서 제기된 자치경찰제

의 도입은 우리 나라의 민주화와 주민복지의 실현을 위하여 필수적이라고 할 수 있다. 특히 경찰 자체적인 측면에서 볼 때, 경찰의 정치적 중립성 확보와 더불어 경찰의 자치화는 가장 중요한 현안과제라고 할 것이다. 이에 본 연구에서는 경찰이 정치적 중립성을 확보하면서 국가의 일방적인 지위·통제에서 벗어나 지역실정에 적합한 경찰행정을 보장할 수 있는 자치경찰제도의 도입방안에 대하여 논의하였다.

우리 실정에 맞는 자치경찰제를 정립하기 위해서는 무엇보다도 정치적 중립성, 주민의 지지와 신뢰를 정통성의 기반으로 삼는 경찰활동, 철저한 법규정과 절차의 준수 등 기본 경찰철학을 정립하고 이를 각급 교육과정과 현장업무의 지침으로 삼아야 함은 물론, 주민과 언론, 학계 등 외부에서 이러한 기본 철학을 기반으로 경찰활동을 평가하고 비판할 수 있는 토대를 마련하여야 한다. 이를 통하여 국가경찰제가 안고 있는 문제점을 해소하고 지방자치시대에 걸맞게 경찰 행정을 지방자치단체에 이양함으로써 지역주민의 치안욕구를 반영하고 지역적으로 자율적인 치안 행정을 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다.

지방자치시대이기 때문에 경찰제도도 자치경찰제도이어야 한다는 것은 법적으로나 이론적으로 확연히 정해진 것은 아니다. 오히려 그 나라의 정치, 문화, 사회적 배경과 국민성향 그리고 치안 상황에 따라 달라질 것이다. 그러나 지방자치가 상당히 정착되어가고 있는 현실에서 국가경찰제도의 문제점을 감안한다면 자치경찰제도를 실시하는 것이 바람직하다고 판단된다. 따라서 논란이 되고 있는 문제점들을 개선하고 경찰, 정부, 국민이 제도가 정착될 수 있도록 노력을 기울여 제도적 장치가 조속히 마련된다면, 실시 초기의 시행착오를 극복하고 지역주민의 신뢰와 사랑을 받는 자치경찰제도가 도입 될 수 있을 것이다.

우리나라에서는 해방 이후 줄곧 권위주의적이고 중앙집권적인 국가경찰제도를 유지하여 왔다. 그러나 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 경찰제도 그 자체도 대변혁을 강요받고 있는 바, 자치경찰제도의 도입은 더 이상 미루거나 피할 수 없는 최대의 과제가 되고 있다.

공공의 안녕과 질서유지라는 국가의 기본적인 업무는 국가가 존재하는 한 필수적일 수밖에 없다. 그러나 전통적인 야경국가에서의 경찰은 단순히 공공의 안녕과 질서유지 기능에 한정되었지만, 현대 복지국가에의 경찰은 그것뿐만 아니라 복리민복의 후원자로서의 역할까지도 겸하여야 하는 가중적 특성이 강조된다.

특히 오늘날 치안서비스는 지역적 수요에 대응해야 하는 핵심적 공공서비스라는 점에서 이에 대한 당해 지역주민의 참여·감시·통제는 필수적이라 할 수 있으며, 따라서 자치경찰제는 반드시 도입되어야 한다. 뿐만 아니라 지방자치를 헌법적 차원에서 보장하고 있는 헌법 제117조 제1항은 전권한성과 자기책임성을 내용으로 하는 자치권을 보장하고 있는 것으로 이해되고 있으며, 따라서 헌법 자체가 자치경찰제의 도입을 배제하고 있지 않을 뿐만 아니라 이것은 오히려 지방자치의 헌법적 보장의 취지에 더욱 부합하는 것이라 할 수 있다.

한편 각국의 경찰제도는 그 역사적 특성 등을 반영하여 다양하게 발전, 전개되어 왔다. 대체로 영미법계국가에서는 자치경찰제도를, 대륙법계국가에서는 국가경찰제도를 채택하여 왔다고 할 수 있다. 그러나 국가경찰제도를 채택하고 있는 국가에서는 경찰의 비민주화, 관료독선화를 막기 위하여 자치경찰제도를 가미하는 경향이 있으며, 자치경찰제도를 채택하고 있는 국가에서는 비능률화 때문에 중앙정부의 통제를 강화하는 경향이 나타나고 있다.

주민의 생명·신체·재산·자유 보호 등 개인생활의 안전과 질서유지에 대한 위협으로부터 지역사회를 보호하는 경찰기능은 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 아울러 가지고 있다. 그래서 주민들은 양질의 서비스를 받아야 할 것이지만 동시에 권력적 작용이므로 개인의 안전을 보호한다기보다 개인생활을 침해할 위험성도 내포하고 있다. 따라서 경찰기능은 주민들의 가장 가까이에 있는 지방정부에서 이루어지고 또 주민들이 가장 가까이에서 통제·감시할 수 있는 위치에 두는 것이 바람직함은 물론이다.

우리나라에 있어서 자치경찰제도는 다음과 같은 방향으로 도입되어야 한다고 본다. 우선 중앙에는 국가경찰을, 시·도 단위의 광역자치단체에는 자치경찰을 두는 절충형 광역자치경찰제를 도입하여야 한다. 이렇게 함으로써 국가적 요소와 지방적 요소를 동시에 충족시켜 경찰의 민주성과 능률성, 중앙집권과 지방분권을 잘 조화시킬 수 있을 것이다. 둘째, 주민의 의사가 잘 반영된 자치경찰위원회를 설치하되 여기에는 경찰에 관련된 정책의 심의·의결기능 등 실질적 기능을 갖도록 하여야 할 것이다. 셋째, 인사 및 예산과 관련하여서는 가능한 한 자치단체에 폭넓은 권한을 부여하되 치안서비스의 지역차별이 발생하지 않도록 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원은 불가피하다고 본다.

<참고문헌>

1. 단행본

- 김동희, 「행정법Ⅱ」, 박영사, 2003.
- 김말태, 「한국경찰조직과 외국의 경찰」, 서울, 서라벌인쇄, 1986.
- 김용래, 「지방선거법 5대 개선과제」, 1995.
- 박윤훈, 「최신행정법 강의(하)」, 서울박영사, 2002.
- 유상현, 「행정법 Ⅱ」, 형설출판사, 2002.
- 이황우, 「경찰행정학」, 법문사, 1998.
- 이상규, 「신행정법론(下)」, 서울: 법문사, 1993.
- 이상원, 「신경찰행정학」, 서울대영문화사, 1995.
- 조창현, 「지방자치시대의 경찰의 위상과 역할」, 한양대학교 지방자치연구소, 1996.
- 정균환, 「지방자치의 완성을 위한 자치경찰」, 1996.
- 정지환, 「경찰행정론」, 대영문화사, 1998.
- 「비교경찰제도」, 도서출판 책사랑, 2001.
- 홍정선, 「지방자치법학」, 법영사, 2001.
- 「행정법원론(하)」, 박영사, 2001.

2. 논문

- 강동식, “자치경찰제의 위상과 발전방안 - 국민회의 경찰청안을 중심으로 -”, 「법과 정책」 제5호(1999).
- 김남진, “민선자치단체장과 경찰”, 수사연구, 통권 142호 1995.
- 김원중, “자치경찰제도 도입에 관한 고찰”, 「한국공안행정학회보」 제8호, 1999.
- 김윤상, “수사지휘권과 인권보장”, 한국형사정책학회 2003년 춘계 학술회의 발제문.
- 금창호, 자치경찰제의 도입논의와 전망, 지방행정정보, 통권 62호, 한국지방행정연구원.
- 문재우, “국가경찰의 자치경찰 지휘·감독 체계에 관한 연구”, 자치경찰제 공청회 19장 선포 2주년 기념 시민대토론회 발제문, 2003. 3. 22.
- 박성수, “한국에서의 자치경찰제도 도입에 관한 연구”, 한양대학교행정대

- 학원 석사학위논문, 1996.
- 신기선, “중앙·지방간 경찰기능의 배분모형에 관한 연구: 자치경찰제 도입논의를 중심으로”, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 1997.
- 오수복, “지방자치제 실시에 따른 경찰제도의 개선방안에 관한 연구”, 전남대학교, 행정대학원 석사학위논문, 1995.
- 이강중, “자치경찰제도의 도입과 효율적인 운용방안에 관한 연구”, 2000.
- 이규택, “우리 나라 경찰제도개선에 대한 고찰”, 「입법조사월보」, 1987년 5월.
- 이기우, “자치경찰제도도입의 쟁점”, 미간행 논문 1997.
- 이상원, “한국경찰의 지역사회활동 도입에 대한 전망”, 경찰대논문집 제17집, 1997.
- <http://www.kopsa.org/frame1.html> (시민을 위한 경찰발전연구회, 지방자치와경찰과의 관계 -& 각국의 경찰제도 사례).
- “노무현 정부의 분권과제 - 경찰자치, 교육자치, 특별행정기관을 중심으로 -”, 지방자치현장 선포 2주년 기념 시민대토론회(2003.3.22), 발제문.
- 지방경찰제도의 개선방안, 지방경찰제와 자치교육제의 개선방안, 연구보고서 98-1, 한국지방자치학회.
- 이기호·박기석, “지방자치경찰제도의 도입에 관한 연구”, 2001.
- 이상환, “새정치국민회의의 경찰정책”
- 조창현(편), “지방자치시대의 경찰의 위상과 역할”, 한양대 지방자치연구소, 연구논문집 96.1.
- 이종수, “경찰기능의 분권화 ; 자치경찰제도 도입의 함정과 대안.
- 자치경찰제의 이해 - 자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권 -
- “우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도”, 자치경찰제 공청회, 1997.
 - 「한국공안행정학보」 제4호, 1998.
- 이환섭, “지방화시대의 경찰분권화에 관한 연구”, 인하대학교 행정대학원.
- 정지환, “경찰기구의 개편과 지방경찰제의 도입”. 「경찰행정」 1998년 2월호, 17면; 경찰개혁위원회 실무연구팀, 「자치경찰제의 이해」, 2면.
- 정세욱, “지방자치시대의 경찰의 위상과 역할”, 한양대학교 지방자치연구소,

프리드리히 나우만 재단 개최 발표논문초록. 1996.

최우용, “자치경찰제 도입을 위한 법적 과제”, 「한국지방자치법학회 2003년 정기총회 및 제5회 학술발표대회」

최종술, “지방분권화와 자치경찰제의 도입방안”, 「부산지방분권협의회 출범 기념 세미나」 발제문, 2003.4.14.

표창원, “경찰수사권의 독립이 인권보장의 첩경”, 2003년도 한국형사정책학회 춘계 학술회의 발제문.

3. 기타

경찰청(www:police.go.kr) 통계자료, 2003. 12.

행정자치부(www:mogha.go.kr)

경찰대학, 「비교경찰론」, 1998.

국민회의 (자치경찰제)정책기획단, 1998.

경찰개혁위원회 · 치안연구소, 1998-1999.

김성호 · 안영훈 · 이효, 자치경찰제의 준거틀과 모형설계, 한국지방행정연구원, 연구보고서, 1998.

동아일보 2003. 3. 25.

조선일보 2003. 1. 17.

한국일보, 1999. 6. 20.

한국개발연구원, 2000년대 경찰행정발전방안, 1992.

ABSTRACT

A Study in the Implementation and Efficient operation of

Autonomous Police System

by **Kim, Kyung, soon**

Dept, of Police Administration

Graduate School of Public Administration

Hansung University

After 1995, the local residents' interest rate in local politics and administration increased entering the period of Local Government. Also, politics, economics, society, education and administration has changed into autonomous system but only the police system is maintaining centralized national police system.

That's why the police force is one of national affairs and all the police are public officials so the service and responsibility of them are poor. Even things that are supposed to be taken care of individually according to the characteristics of the region, are all directed by the central system so it defies the characteristics of the region and this results very low efficiency rate of the police administration. Therefore as the demand of the time, they need to reinforce the service police and become independent from the authority to form political neutrality. The induction of autonomous policy is really needed to focus on lives of the people, public stability, and maintenance of order by exercising fair authority. In this study, we looked at the induction plan of autonomous policy that can help to exercise appropriate administration for the region without one-way orders and control of the government maintaining the political neutrality, based on problems of current police and instances from foreign countries.

A caveat must be remembered when the implementation of autonomous police system is to be discussed. The police system of nation is deeply related to the nation's culture, customs, and social conditions. Korea has tried several attempts to reform unmodernized social institutions. But those attempts have gone in unintended directions by the fierce resistance of opposing parties, peer understanding of background, and lack of coordinations with existing customs and organizational cultures. Any attempt to implement the autonomous police system needs to pay special attentions to the reations between the form of police arrangement and ideological, technological, and cultural backgrounds.

Changing the national policy to autonomous policy is not a easy thing. They need to change a lot of policies such as system, personnel, finance, etc. inside the police and the relation of the police and the prosecution. There are many problems to be solved with the induction of autonomous policy. Therefore, before the induction, experts from different areas should discuss this matter continuously. Changing the policy will not bring the trust they lost at once. Therefore, the police officers need to think that they are reborn to serve the citizens with continuous effort and self-examination.

The objective of this paper is to devise ways of implementing autonomous police sy stem in Korea. For this , anticipated problems such as assignment of tasks between central police and local police, procurement of budgets, personnel administration, jurisdictional distribution of investigative agent s, and as signment of commanding authority between local government and police force are diagnosed and ways to deal with those problems are proposed. The police systems of England, United States of America, and Japan are reviewed and current problems of Korean police syst em are analyzed in an attempt to better prepare the introduction of autonomous police system.

