

碩士學位論文

自治警察制의 效率的運營 및 서비스
向上方案에 관한 研究

2005年

漢城大學校 行政大學院

警察行政學科

警察行政專攻

吳 公 明

碩士學位論文

指導教授 金 白 庚

自治警察制의 效率的運營 및 서비스
向上 方案에 관한 研究

A Study on the Effective Management and
Improvement of the Local Police Service

2004年 12月 日

漢城大學校 行政大學院

警察行政學科

警察行政專攻

吳 公 明

碩士學位論文

指導教授 金 白 庚

自治警察制의 效率的 運營 및 서비스
向上 方案에 관한 研究

A Study on the Effective Management and
Improvement of the Local Police Service

위 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함.

2004年 12月 日

漢城大學校 行政大學院

警察行政學科

警察行政專攻

吳 公 明

吳公明의 行政學 碩士學位論文을 認准함

2004年 12月 日

審査委員長 印

審査委員 印

審査委員 印

ABSTRACT

A Study on the Effective Management and Improvement of the Local Police Service

The political, social and administrative environment of the police is rapidly changing these days. Socially, we can witness the localization happening due to the openness, globalization and the introduction of the local autonomy system and informatization and advanced industrialization is progressing at an unprecedented speed. Politically, as the national quality of life is enhanced, the Korean society is in demand of a more democratic and friendly police force. Activities of the police should become to be those by the people, for the people and of the people and public security administration should also shift its focus from suppliers to the consumers.

After the fourth local elections in 1995, a historical localization era unfolded here in Korea. This led to a decentralization, although partially, in all sectors including politics, administration, society and education. Only the police is holding on to the central and authoritative national police system. Now, with the advent of a full-fledged local autonomy era, the introduction of a local autonomous police system has become one of the hottest issues and this, fundamentally, is directly linked to the complete and strong foundation of the local autonomy.

Following such trends, the National Police Agency has prepared a bill on the introduction of an autonomous police based on the "Japanese-style Police System" and announced this as the revised bill of the Police Law in April 1999. At the time, due to the

conflict between police and prosecutors on the issue of an independent investigation rights of the police and the opposition of the local governments on the financial burden of the autonomous police, the will of the government, the political arena and the police lost its momentum; the implementation of the bill was postponed to after the general elections of April 13th 2002 and has not been realized to this day.

The ROK police must stand as the police of and for the people. For this to happen, the current national police system should be converted to that of a local autonomous police for the people. Moreover, with the advent of the localization era, the local autonomous police system must be implemented for the sake of the public security service of the police, who has the duty to protect the lives and the properties of the people.

In sum, the police themselves feel the necessity of a local autonomous police system that can not only reflect the people's opinions to the maximum, but also maximize the democratization and political neutrality of the police, efficiency of the police administration and the public security administration services. For that matter, the introduction of a local autonomous police system that makes the police by, for and of the people is a major requirement for realizing local autonomy.

The autonomous police system should be introduced in local authorities first and be expanded stage by stage. A compromising autonomous police system should be introduced which will, in the center, be in charge of the National Police, in basic local authorities such as the cities, counties and districts, take care of civil security, local traffic, and local patrol, and take care of 20 special judiciary police work including health, sanitation, environment and economy of basic local authorities.

This thesis has focused on analyzing the problems of the current police system in Korea, suggested the necessity to introduce the autonomous police system as a way to deal with such problems and studied on the major issues dealing with the introduction, effective management methods and other ways to improve police services.

目 次

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	4
제2장 자치경찰제의 의의	6
제1절 경찰제도의 유형	6
1. 국가경찰제도	6
2. 자치경찰제도	8
3. 절충형 경찰제도	10
제2절 자치경찰제의 개념	11
제3절 자치경찰제의 근거	13
1. 이론적 근거	13
2. 법적 근거	15
제3장 외국의 자치경찰제도	17
제1절 대륙계 국가	17
1. 프랑스	17
1) 국가 경찰 및 지방경찰	17
2) 평가	20
2. 독일	21
1) 독일의 연방경찰	22
2) 주경찰	22
3) 평가	23
제2절 영미계 국가	24
1. 미국	24
1) 연방경찰	24

2) 주경찰(State Police)	25
3) 군경찰	26
4) 면(Twon) · 읍(Township)경찰	27
5) 도시경찰	27
6) 평가	29
2. 영국	30
1) 영국의 중앙경찰	31
2) 영국의 지방경찰	33
3) 통합경찰(Combined Police Force)	37
4) 평가	38
3. 일본	39
1) 국가경찰	39
2) 지방자치경찰	42
3) 都道府縣 경찰의 상호관계	44
4) 평가	44

제4장 우리나라의 자치경찰제 논의 과정 및 쟁점46

제1절 자치경찰제에 관한 논의 과정46

1. 국립경찰 이전 미군정 경찰의 영미법계의 경찰체제 도입	46
2. 1950 ~ 60년대 자치경찰제의 논의	47
1) 1955년 9월 11일 정례국무회의에서 의결된 경찰법안	47
2) 제4대 국회에서의 “경찰중립화 법안(1960년 5월)”	47
3) 경찰행정개혁심의회 “경찰중립화 법안(1960년 6월)”	48
3. 1980 ~ 90년대 자치경찰제의 논의	49
1) 치안본부의 “2000년대를 향한 경찰발전방향연구(1985년)”	49
2) 제13대 국회 “야3당 단일경찰법안(1989년 11월)”	49
3) 국민회의 · 자민련 “공동경찰법 개정법률안(1998년)”	51
4) 국민회의 정책기획단의 “경찰법 개정법률안(1998년)”	51

4. 경찰개혁위원회의 “자치경찰제안(1998년)”	52
1) 국가경찰조직	54
2) 지방경찰조직	54
5. 경찰청의 “경찰법 개정법률안(1999년)”	55
1) 국가경찰조직	55
2) 지방경찰조직	56
6. 정부혁신 지방분권 위원회의 자치경찰제 도입안(2004년 9월)	58
1) 도입방안 개요	58
2) 사무 및 권한	59
3) 자치경찰 기구운영	59
4) 국가경찰과 자치 단체간, 자치경찰 상호간 협력강화	60
제2절 자치경찰제 도입에 따른 쟁점	60
1. 자치경찰제와 수사권 독립(수사권 이양의 문제)	60
1) 경찰의 주장	61
2) 검찰의 입장	62
3) 수사권의 조정	63
2 국가경찰위원회와 경찰청장의 임명 문제	64
1) 국가경찰위원회의 소속과 권한	64
2) 경찰청장의 임명권 및 임기보장의 문제	64
3) 자치경찰 운영 경비의 부담	65
4) 자치경찰의 도입 범위 및 설립 위치	66
5) 자치경찰의 관리 형태	68
제5장 우리나라 현행 경찰제도의 효율성 및 서비스 향상 저해요인	69
제1절 효율성 저해요인	69
1. 조직·기능상의 제약	69
1) 경찰위원회의 위상과 역할 한정	69
2) 시·도 치안행정협의회 기능의 제약	70

3) 지방경찰의 조직개편 및 사무분장 제약	71
4) 경찰관서간 중복사무 과다	72
5) 치안활동체제 미비	73
2. 인사체계상의 비효율성	73
1) 경찰관서장의 인사권 제약	74
2) 인력배치의 비효율성	75
3) 전문성 확보 미비	76
4) 계급정년제로 고급인력 손실	76
5) 경찰대학 출신자의 임용체계	77
3. 예산의 불합리 운영	78
1) 경찰청사의 무상임대 문제	78
2) 교통범칙금의 목적 외 전용	78
3) 시국치안에 치중한 예산 편성	78
4. 운영상의 제약	79
1) 지휘체계의 다중성	79
2) 수사권 배분의 문제	79
3) 타 행정기관의 협조업무의 과다	79
4) 주민을 위한 민생치안 미흡	80
5. 관행상의 문제점	80
6. 경찰법 규정상의 문제점	81
제2절 서비스 향상 저해요인	81
1. 서비스 특성상의 한계	82
1) 본질적 특성	82
2) 서비스적 특성	82
3) 서비스의 평가기준	84
2. 실제·기술상의 저해요인	86
1) 정치적 악용과 범죄의 조작·방조	86
2) 국민의 편익증진 곤란	86

3) 법 집행 및 서비스 배분의 파행	87
----------------------------	----

제6장 자치경찰제 도입에 따른 효율적 운영 및 서비스 향상 방안88

제1절 자치경찰제의 효율적 운영 방안88

1. 지방자치경찰의 사무분장체제	88
2. 지방자치경찰의 자율성 강화	89
1) 자치단체장의 자치경찰에 대한 인사권 확보	89
2) 지방경찰청장의 자율성 확보와 인사권의 확대	90
3) 지방경찰 적용 범위의 확대 및 재조정	91
4) 자치단체 내 일반직 공무원과의 인사교류	92
5) 지방별 경찰교육체계의 수립	92
6) 인재 지역할당제의 도입	94
3. 전국적 균형성 강화	94
1) 인사관리체계의 단순화와 과학화	95
2) 목표관리제(Management By Objective)의 도입	96
3) 승진적격성(Promotability Assessment) 평정제도의 도입	97
4) 효율성 평가제도의 도입	98
4. 수사관할의 조정	99
5. "수사경과"경찰 인사관리	100

제2절 자치경찰제 서비스향상 방안101

1. 지방자치실시와 치안환경의 변화	101
1) 지방자치의 의의	101
2) 지방자치단체와 지방경찰간의 관계 재정립	102
2. 경찰서비스 향상 방안	102
1) 고객지향성	102
2) 공정성과 신뢰성의 확보	109
3) 고객행정의 과학화	109
4) 시민에 대한 태도 개선	111
5) 경쟁매커니즘의 도입	111

6) 조직의 창의성과 자율성 배양	112
제7장 결 론	114
참고문헌	117

表 目次

<표 3-1> 미국의 지방경찰	26
<표 4-1> 자치경찰제 예상 조직도	58

그림 目次

<그림 3-1> 프랑스 경찰청장 직속기관 조직도	18
<그림 3-2> 2000년 이후의 런던 경찰 조직 체계도	31
<그림 3-3> 영국의 경찰관리·통제방식: 3각 체제(tripartite system) ..	34
<그림 3-4> 일본의 국가경찰	41
<그림 3-5> 일본의 지방자치체경찰	42

제1장 서론

제1절 연구의 목적

오늘날 경찰을 둘러싸고 있는 정치적·사회적·행정적 환경은 급속도로 변화하고 있다. 사회적으로는 개방화와 국제화, 그리고 지방자치제도 실시에 따른 지방화 현상이 본격화되었고, 정보화와 고도 산업화의 추세 또한 전례 없는 속도로 전개되고 있다. 정치적으로는 국민전체의 삶의 질이 높아지면서 민주적이고 친근한 경찰에 대한 사회적 욕구가 밀려들고 있다. 이제 경찰활동도 주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 경찰활동이 되어야 하며, 치안행정도 궁극적으로는 대 국민 서비스 향상을 위한 방향으로 정립 되어져야 한다.

우리나라에서는 지난 1995년에 4대 지방선거가 실시된 이후로 역사적인 지방화(Localization)시대가 개막되었고, 이에 따라 정치·행정·사회·교육 등 모든 분야에서 부분적인 것이기는 하나, 지방분권화가 이루어져 왔다. 그러나 경찰만은 중앙집권적 국가경찰제도를 유지하고 있다. 이에 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 최근 지방자치경찰제도의 도입은 최대의 화두가 되고 있으며, 이는 기본적으로는 지방자치의 완전하고 내실 있는 정착과 직접적으로 연계되어 있는 사안이기도 하다.

과거 김대중 정권인 국민의 정부에서 자치경찰제 도입을 대선 공약으로 제시한 바 있었다. 그 이후 자치경찰제 도입은 국정 100대 과제로 선정되었고, 이에 따라 지난 1999년 4월 경찰청은 ‘일본식 절충형 경찰제도’를 골격으로 한 자치경찰제 도입방안을 마련하여 이를 경찰법 개정안으로 발표한 바 있었다. 그러나 경찰의 수사권 독립 문제와 관련하여 경찰과 검찰 간의 갈등을 초래하였고, 자치경찰의 재정부담을 둘러싼 지방자치단체의 반발로 인하여 정부와 정치권, 경찰내부의 추진의지를 약화시켜 결국은 2002년 4월 13일 총선이후로 실시가 연기되어 오늘에 이르고 있다.¹⁾

1) 제16대 대통령 선거에서 당선된 노무현 대통령은 지방분권화의 일환으로 자치경찰제의 도입과 경찰에 대한 독자적인 수사권 부여를 대선 공약으로 제시한 바 있다.

생각건대 우리나라의 경찰은 일제하의 강압적인 경찰에서부터 제1공화국의 정치경찰로 출발하여 현재까지도 여전히 국민에게 봉사하는 경찰이기 보다는 위압감을 주는 경찰, 특히 정치적 시녀로 전락하여 왔음을 부인할 수는 없다. 경찰의 개혁을 위한 헌신적인 노력에도 불구하고 국민들은 아직도 경찰조직은 관료화되어 있어 권력경찰의 이미지를 벗어나 지목했다고 하는 평가가 상존하고 있다. 이러한 까닭은 우리나라 경찰이 국립경찰로 출범한 이래 오늘에 이르기까지 중앙집권적인 국가경찰체제를 유지하면서 국가보위와 사회안정에 중점을 두어 국민의 권익보호에는 소홀했다는 데서 찾을 수 있을 것이다.²⁾

한편 공공의 안녕과 질서유지는 국가의 기본적인 업무일 수밖에 없으며, 바로 그러한 점에 비추어 경찰의 기능과 역할은 국가가 존재하는 한 필수적일 수밖에 없다. 전통적인 야경국가에서의 경찰은 그것뿐만 아니라 복리민복의 후원자로서의 역할까지도 겸하여야 하는 가중적 특성이 강조되고 있다.³⁾

유명한 경찰행정 학자인 윌슨(O. W. Wilson)은 현대사회에 있어서 경찰의 사회적 책임은 서비스의 보다 긍정적인 철학에 귀착된다고 하면서 오늘날 경찰의 업무는 단순히 국민의 불평을 조사하고 처리하는 것뿐만 아니라 개인과 사회의 복지를 그 목적으로 하여야 한다고 지적하였다.⁴⁾ 게다가 베이커(T. Baker)와 헌터(R. D. Hunter), 그리고 러쉬(J. P. Rush)는 경찰의 역할과 기능이 20세기를 거쳐오는 동안 범죄 통제자·법집행자·질서유지자·지역봉사자로 변화·발전되어 왔다고 한다.⁵⁾

우리나라의 경찰도 이제 국민의 경찰, 국민을 위한 경찰로 자리 매김을 해야 할 필요성이 대두되고 있으며, 이를 위 하여는 현재의 국가경찰제도를

2) 이황우, 한국적 자치경찰제, 어떻게 가능한가, 『지방자치』 제147호, 2000. p. 12, p.31.

3) 성낙인, 자치경찰제 도입방안에 관한 연구, 『대구광역시 시정연구』 제 18호, 1998, p.50.

4) 이황우, 자치경찰의 여러 도입 모델, 정균환, 『지방자치의 완성을 위한 자치경찰』, 신유영사, 1996, p.191.

5) 즉 베이커와 헌터, 그리고 러쉬는 경찰의 역할 모델을 범죄통제·질서유지·봉사로 규정하고 그 외에 정보수집, 개인의 권리보호도 포함되어 있다고 지적하면서 20세기에 걸쳐 경찰은 정치적 야경원(political watchman)에서 군사적 법집행자(militaristic law enforcers), 준 전문적 치안유지자(quasi-professional peacekeepers), 지역사회봉사자(community service agents)로 천천히 발전되었다고 한다.

주민을 위한 자치경찰로 전환시키는 것이 바람직하다. 더욱이 본격적인 지방화시대를 맞이하여 국민의 생명과 재산을 보호하는 경찰본연의 대 국민 치안서비스를 위해서도 지방자치경찰제의 도입은 반드시 실현되어야 한다. 요컨대 경찰도 지방자치시대에 부응해 주민의 의사를 최대한 반영함은 물론 주민의 통제에 의하여 경찰의 민주화와 정치적 중립성, 경찰행정의 효율성 및 주민치안행정서비스의 극대화를 기할 수 있는 지방자치경찰제도를 도입할 것이 절실히 요청되고 있다. 즉 ‘주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 경찰체제’, 이러한 지방자치경찰제도의 도입은 지방자치의 실질화를 위해 필요불가결한 시대적 과제이다.

경찰력이 중앙정부의 직접적인 통제 하에 있는 현행 국가경찰제 하에서 경찰은 중앙정부의 눈치를 보면서 경찰임무를 수행해야 하는 어려움이 있다. 반면 자치경찰제가 도입되면, 지방자치단체 소속의 자치경찰은 지역사회와의 긴밀한 관계를 유지하면서 중앙의 반응보다 지방의 이해관계를 우선적으로 고려하고, 지역주민을 위한 치안유지의 책임감이 강화된다. 경찰업무의 중점이 지역주민의 일상생활 안전과 민생치안으로 옮겨지게 되고, 지역공동체 정신과 지방실정에 적합한 경찰활동이 가능해진다.⁶⁾

앞으로 자치경찰제도를 우리나라에서 실시한다면 자치경찰의 조직구조와 인사·관리·권한배분 등 해결해야 할 많은 문제가 남아있다. 가장 중요한 것은 자치경찰제 도입을 둘러싼 각 국가기관들의 이해관계를 어떻게 규정할 것인가가 아니라, 지역 주민들에게 가장 많은 혜택과 편의를 제공할 수 있는 자치경찰제 도입 방안이 무엇인가가 중요한 것이고 이를 진지하게 검토해야 할 것이다. 이에 따라 2004년 5월 28일 정부혁신지방분권위원회에서 2006년도 ‘자치경찰제 도입’에 대해 공론화를 시작하면서, 현재 우리나라에서 자치경찰제의 도입에 관한 논의가 활발해지며, 자치경찰제에 대한 다양한 의견들이 제시되고 있다.

우리나라에서 생소한 자치경찰제의 성격과 필요성에 대한 논의와 함께 자치경찰제가 지향해야 할 방향의 설정이 중요한 과제로 대두되고 있다. 본 논문에서는 이러한 과제와 관련하여 다음과 같은 두 가지 관점에 연구

6) 이윤근, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2001, p.178.

의 목적을 두고 있다.

본 연구의 목적은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, 자치경찰제의 도입방향에 대한 것이고, 둘째 자치경찰제도입에 따른 경찰서비스 향상을 도모하기 위한 대안의 제시이다.

제2절 연구의 범위와 방법

연구대상 범위 및 방법은 다음과 같다. 첫 번째 주제에 대한 고찰을 위해서는 자치경찰제의 의의와 이념 및 우리나라 자치경찰제의 도입방향에 대한 논의를 하게 된다. 우리나라 자치경찰제의 방향모색을 위하여 주요국가의 자치경찰제도에 대한 고찰을 하게 된다. 두 번째 주제를 위해서는 지방자치제도가 정착단계에 있는 현실 속에서 급격하게 변화하고 있는 치안환경에 따른 우리나라 경찰서비스의 개선방안을 제시한다.

본 논문은 총 7개의 장으로 구성하였다.

제1장 서론에서는 본 논문의 연구목적과 범위 및 방법에 대하여 서술하였고,

제2장에서는 자치경찰제에 관한 의의에 대하여 설명하였으며,

제3장에서는 대륙계 및 영미계의 자치경찰제도에 대해 살펴보고,

제4장에서는 자치경찰제 도입에 있어서의 논의과정 및 쟁점사항에 대한 분석을 하였으며,

제5장에서는 우리나라 현행 경찰제도의 효율성 및 서비스 향상 저해요인에 대해 살펴보았고,

제6장에서 자치경찰제 실시에 따른 효율적 운영 및 서비스 향상 방안을 제시하였으며,

제7장에서는 결론을 맺고자 한다.

본 연구는 주로 문헌 연구 등에 의한 기술적인 연구방법을 택하여 자치경찰제 대비에 따른 효율적 운영 및 서비스 향상 방안을 관련된 논문, 보고서, 정부기관의 관련 자료, 국내외의 관련 법규 등을 분석하는 문헌 분

석적인 방법과 더불어 인터넷 검색을 통한 네티즌들의 다양한 의견을 수렴하였다.

제2장 자치경찰제의 의의

제1절 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.⁷⁾ 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 영미제도를 도입하는 하면, 영미법계의 나라들은 독일이나 프랑스의 국가경찰제도를 도입하는 등 상호간 제도상의 장점을 채택하여 반영하고 있으며, 이러한 현상은 후진국가일수록 더욱 현저하게 선진국가 경찰제도의 장점을 혼합계수하고 있어서 오늘날의 각국 경찰제도는 영미법계와 대륙법계 경찰제도의 혼합으로 그 나라 실정에 맞는 경찰제도 발전에 조화를 꾀하고 있는 실정이다.⁸⁾

경찰제도의 근본적인 문제는 국가적 이익과 지방적 이익으로 구분되며, 그 주체가 중앙정부나 지방자치단체이냐를 중심으로 국가경찰체제와 자치경찰체제로 양분하는 것이 보통이며, 대체적으로 대륙법계 국가에서는 국가권력이 중앙집권 적이고 관료적인 국가경찰체제를 영미법계 국가에서는 개인의 권리 중심적이며 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.⁹⁾

1. 국가경찰제도

7) 정진환, 『비교경찰제도』, 학문사, 2001, p.32~33.

8) 정진환, 『비교경찰제도』, 학문사, 2001, p.34.

9) 김시택, 한국 자치경찰제의 도입 문제에 관한 연구, 동국대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1997. p.11~12.

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 제도 하에서는 국가가 경찰의 주체가 되는 것이며, 그 조직, 인사, 운영 등이 직접 중앙정부의 지시에 의해 처리되는 것이다.

국가경찰제도의 장점으로서는 첫째, 경찰은 그 임무상 사회의 공공의 안녕·질서를 해치는 행위에 대해 경찰권을 발동, 실력을 행사하여 위해 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 국민 측에서 편리한 업무수행을 기할 수 있다. 넷째, 현재의 기동화, 흉폭화, 광역화, 지능화된 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. 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 임기응

변적 대응조치가 곤란하다. 셋째, 중앙정부에서 실시하는 경찰공무원의 인사이드가 빈번하여 지역실정에 맞는 치안서비스보다는 상층부에 눈치를 보는 폐단을 발생하며, 가정과 떨어진 원격지에 배치되어 사기가 저하되며 전보를 위한 인사청탁 등의 부조리가 발생할 가능성이 크다. 넷째, 경찰공무원이 지역 치안유지에 대한 책임감이 희박하여 지역주민과의 융화가 잘 되지 않아 반감을 사게 되며, 지방실정에 맞는 예산이 수반되는 사업을 시행하기 어렵게 된다.¹⁰⁾

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. 자치경찰제도

오늘날 경찰제도를 분류함에 있어 일반적으로 경찰권의 주체를 기준 하여 “국가경찰”과 “자치경찰”로 대별하여 때에 따라서는 양 제도가 혼합, 병존 “절충형”으로 구분하고 있다. 자치경찰제이란 경찰권의 주체를 지방자치단체에 부여하고 지방자치단체가 예산을 부담, 유지 관리하는 책임을 가지는 경찰을 말한다. 경찰사무의 성격은 기본적으로 자치 사무로 간주하며, 지방자치단체가 경찰의 조직을 관리한다.

자치제 경찰을 채택한 국가라 할지라도 자치 단체가 처리하기에 부적합한 경찰업무는 별도의 국가 경찰기관을 두고 처리하고 있으며, 근래에는 자치단체간 광역치안수요 또는 전국 통일을 요하는 경찰행정에 대한 국가의 관여를 인정하는 것이 일반적인 추세이다. 자치경찰의 직무범위 및 권한은 주로 영미법계에서 발달한 관계로 경찰의 임무는 “국민의 생명, 신체·재산의 보호, 사회 공공의 안녕·질서 유지, 범죄의 예방 및 수사, 교

10) 배철효·하정용·이광수, 『경찰학 개론』, 경찰고시연구원, 2002, p.100~101.

통의 안전관리” 등 일반적인 치안 유지 업무에 국한되어 자연히 경찰작용의 중점은 비권력적 수단을 취하게 된다.

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

영미법계의 자치경찰제도는 일반적으로 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 사법경찰의 임무를 일반경찰업무의 일부분으로 여기며, 검찰관은 범죄수사의 주재자이기보다는 1차적 수사권은 사법경찰에게 부여하고 검찰관은 공소 유지가 주된 임무로 되는 국가가 많다.

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 지역 실정에 맞게 적절히 대응할 수 가 있어 유리하다. 둘째, 경찰관이 지방자치단체의 공무원이므로 치안유지에 대한 책임감이 강하고 친절하여 지역주민도 경찰에 대한 호감을 갖기가 쉬워 경찰임무수행에 자진 협조, 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, 장기근무 할 수 있으며 우수한 실적을 고양할 기회가 많아진다.

단점으로는 첫째, 경찰이 일반행정의 부속물인 감이 있어 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 단속 상 신속, 통일된 경찰활동이 요구되나 지방자치단체의 독립된 경찰체제로는 그 기능을 발휘하기에 곤란하며, 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 경질되면 경찰간부의 이동이 뒤따르게 되어 안정적 생활영위가 어렵게 되며, 자치행정이 부패하면 경찰의 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. 재정규모가 적을 경우 교육훈련 등의 특수시설을 갖추기가 어려워져 전문인력 등을 양성하기에 어려움이 있다. 여섯째, 지방정치가 및 지역토착 세력의 압력이 초래하게 되어 경찰의 공정한 법 집행을 기하기 어려운 면이 있으며, 지방재정이 취약할 경우 투자의 우선순위에서 밀려나 경비절약의 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 명치유신 이래 제2차 세계대전이 종전되기 전까지는 전형적인 대륙법 계 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. 중앙경찰은 국가경찰인 경찰청과 국가공안위원회, 지방은 都道府縣 경찰자치제 경찰로서 각기 공안위원회를 두게 하여 집권성과 분권성의 균형을 이루게 하여 절충식 경찰제도를 유지하고 있다.

영국의 경우에도 지역을 국가경찰 운영지역과 자치경찰 운영지역으로 구

별하여 혼합, 절충형으로 경찰제도를 유지하고 있다.

제2절 자치경찰제의 개념

경찰행정은 그 권한이 조직·인사·재정부담 등이 국가에 있는가 지방자치단체에 있는가에 따라 국가경찰과 자치경찰로 분류된다. 국가경찰은 국가가 직권을 가지는 경찰을 말하고, 자치경찰은 지방자치단체가 직권을 가지는 경찰을 의미한다. 즉, 자치경찰제란 국가경찰에 대비되는 개념으로서 ‘지방분권의 정치사상’에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임 하에 지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 행하는 제도를 말한다.¹¹⁾ 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.¹²⁾

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.

자치경찰이란 포괄적 의미의 국가와 자치단체간 기능배분의 원리에 입각하여 경찰기능을 배분하여 지방적 기능은 지방자치단체에 부여하여 감독

11) 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2004, p.178. 비록 법적 구속력은 인정할 수 없지만 지방분권특별법(제10조 제3항)은 「국가는 지방행정과 치안행정이 연계성을 확보하고 지역 특성에 맞는 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다」고 규정하고 있다. 다만 국가 자치경찰이 인정되는 경우에도 경찰권의 기초는 국가경찰과 마찬가지로 국가의 일반통치권에 의거한다고 보는 것이 일반적인 견해이다.

12) 강동식, 자치경찰제의 위상과 발전방향 - 국민회의 경찰청 안을 중심으로, 『법과 정책』 제5호, 1999, p.343.

과 책임을 담당하게 하는 경찰제도를 의미한다.¹³⁾

한편 자치경찰제는 다음과 같은 이념에 기초해 있다고 할 수 있다.¹⁴⁾

첫째, 경찰권력의 분권화이다. 중앙집권화 된 경찰권을 지방자치단체에 이양하여 지역치안은 그 지역경찰 스스로의 책임 하에 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 법 집행과 불편 부당한 치안행정을 구현한다.¹⁵⁾

자치경찰제의 도입 필요성을 살펴보면,

첫째, 진정한 주민자치의 실현을 들 수 있다. 자치경찰제도 그 본질은 정치적 지방자치와 마찬가지로 주민자치의 실현에 있다. 경찰권력도 결국 주민으로부터 도출되는 힘인 만큼 경찰의 조직과 활동에 대한 주민의 참여역시 풀뿌리 민주주의의 시험장이 되는 것이다. 경찰조직이나 작용의 근원을 지역주민이 형성한다는 민주주의의 본질을 보다 명확하게 나타내고 시행한다는 점이 자치경찰제의 가장 본질적 특성이라고 할 것이다.¹⁶⁾

둘째, 주민협력의 활성화를 들 수 있다. 대다수 경찰관이 자치단체 소속의 지방경찰관이 됨으로써 애향심을 갖게 되고, 중앙의 획일적 지시에서 벗어나게 되어 치안행정을 지역실정에 맞게 주민과 함께 모색하게 됨으로써 민·경 협력치안이 내실화 된다.

셋째, 경찰서비스의 질적·양적 향상이다. 자치경찰은 국가경찰에 비해 한정된 지역의 치안과 경찰서비스를 담당하므로 당해 지역의 문제점과 상황을 면밀하고 구체적으로 파악할 수 있다. 그만큼 질적으로 향상된 경찰

13) 최우용, 자치경찰제 도입을 위한 법적 과제, 『한국지방자치법학회 2003년 정기총회 및 제5회 학술발표대회』, p.66.

14) 경찰개혁위원회 실무 연구팀, 『자치경찰제의 이해』, 경찰청, 2002, p.1~2.

15) 정지환, 경찰기구의 개편과 지방경찰제의 도입, 『경찰행정』, 1998. 2, p.17.
경찰개혁위원회 실무연구팀, 『자치경찰제의 이해』, 경찰청, 2003. p.2.

16) 윤태범, 자치경찰제도 하에서의 효율적인 경찰인사 관리방안, 자치경찰제 공청회, 1998. p.85.

서비스를 제공할 수 있다, 자치경찰은 획일적이고 상대적으로 불평등한 경찰작용을 지양하고, 지역발전과 지역주민의 필요에 따른 실질적이고 질적으로 향상된 서비스를 제공할 수 있다.¹⁷⁾

넷째, 경찰권력의 분산에 의한 권위주의의 청산이다. 경찰은 군대에 다음가는 무력을 보유하고 있고, 검찰과 마찬가지로 정치권력과 결탁하게 되면 엄청난 정치적 권력을 행사할 수 있는 기관이다. 경찰권이 남용되게 되면 그 폐해는 이루 말할 수 없다. 경찰권력은 합리적으로 제한되고 통제될 필요가 있는바, 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.¹⁸⁾ 따라서 경찰의 권력남용과 정치의 시너라는 폐해를 방지하기 위해서는 자치경찰제를 실시하여 경찰권력을 합리적으로 분산시켜야 하며, 이로써 국민의 자유와 권리를 보장하고 정치적 중립성을 도모하여야 한다.

다섯째, 민주적 경찰작용에 의한 부정부패의 방지이다. 자치경찰제의 핵심인 권력의 민주성이 강화될 경우, 주민의 경찰조직에의 참여가 증진되고 적극적인 감시에 의해 경찰의 부정부패가 감소될 수 있다. 자치경찰제의 시행은 개개 경찰관의 실명성이 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.¹⁹⁾

제3절 자치경찰제의 근거

1. 이론적 근거

17) 문재우, 국가경찰의 자치경찰 지휘·감독 체계에 관한 연구, 자치경찰제 공청회, 1998, p.308.

18) 이황우, 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도, 자치경찰제 공청회, 1998, p.7.

19) 이기호·박기석, 지방자치경찰제도의 도입에 관한 연구, 2001, p.44~46.

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(자연적 자유를 제한하는) 권력적 작용”²⁰⁾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,²¹⁾ 또한 경찰관직무집행법 제2조도 “공공의 안녕과 질서유지”(제5호)를 경찰관의 직무로 규정하고 있다. 현재 경찰작용은 경찰법 제2조 및 제14조 제2항에 비추어 오로지 국가사무로 되어 있으며, 자치경찰은 인정되지 않고 완전한 국가경찰제도를 취하고 있다.

그러나 주민의 생명·신체·재산·자유 보호 등 개인생활의 안전과 사회질서에 대한 위협으로부터 지역사회를 보호하는 경찰기능은 국가 사무적 성격과 자치 사무적 성격을 아울러 가지고 있다. 주민들은 양질의 서비스를 받아야 할 것이지만 동시에 권력적 작용이므로 개인의 안전을 보호하기보다는 개인생활을 침해할 위험성도 내포하고 있다.²²⁾ 경찰기능은 주민들의 가장 가까이에 있는 지방정부에서 이루어지고 또 주민들이 가장 가까이에서 통제, 감시할 수 있는 위치에 두는 것이 바람직하다.

과거 18·19세기의 시민사회적 자유주의 국가체제에서는 소극적 목적으로 공공의 안녕과 질서 유지만을 경찰의 영역으로 생각하였으나, 현대 복지국가체제 하에서는 적극적으로 공공의 복리증진을 위하여 행정작용의

20) 김동희, 『행정법Ⅱ』, 박영사, 2004, p.171, 174 ; 유상현, 『행정법Ⅱ』, 형설출판사, 2002, p.247.

21) 이 규정에 의한다면 실질적 의미의 경찰개념에는 해당되지 아니하는 범죄의 예방·수사 등의 사법경찰작용과 비권력적인 작용인 치안정보의 수집도 경찰기관의 소관사무로 되어 있다. 김동희, 『행정법Ⅱ』 박영사, 2004, p.174.
성낙인, 자치경찰 도입 방안에 관한 연구, 『대구광역시 시정연구』 제18호, 1998, p.52~53.

22) 국가경찰만의 일원적 구조 하에서는 국가와 사회의 안전을 유지하는 기능(social security), 즉 공공의 질서유지를 수행하는 데에는 충실할 지는 모르지만 개인의 신체와 재산에 대한 위협을 방지하는 개인보호기능(personal safety)을 수행하는 데에는 다소 소홀해 질 우려가 있다.

범위가 확대되었다. 오늘날 치안서비스는 지역주민의 참여, 감시, 통제는 필수적이라고 할 수 있다.²³⁾ 요컨대 경찰기능의 변화에 따라 경찰의 개념도 변화해야 하며, 기존의 공공의 안녕과 질서유지만이 경찰이 아니라 공공복리의 촉진을 위한 강제작용을 포함하며 지역의 설정에 맞고 지역주민의 요구와 지역치안에 적합한 경찰의 개념으로 변화하여야 한다.²⁴⁾

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.²⁵⁾

2. 법적 근거

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

지방자치의 헌법적 보장은 전권한성과 자기책임성을 내용으로 하는 자치권의 보장으로 이해되고 있다.²⁶⁾ 지방자치단체가 가지는 자치권의 내용은

23) 경찰전문가인 스켈리(Skelly)는 현대사회에 있어서의 경찰의 임무로서 ①순찰과 관찰 ②공공서비스제공 ③순찰수사 실시 ④분쟁의 중재·해결 ⑤타부서보조 기능수행 ⑥현장서비스 제공 ⑦법 집행 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 역할수행을 위한 경찰 - 지역사회관계 PROGRAM의 활용에 관한 연구』, 『정일 서재근박사 회갑기념 논문집』, 회갑기념 논문집 발간위원회, 1989, p.552.

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

25) 김원중, 자치경찰제도 도입에 관한 고찰, 『한국공안행정학회보』 제8호, 1999. 10. p.329~330.

26) 대판 1973. 10. 23, 73다1212(법령에 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체는 널리 지

개별적·한정적인 것이 아니라 포괄적·개방적인 것으로서 시대의 요청에 따라 새로운 영역에서 새로운 기능의 高權力이 형성될 수도 있는 것이다.²⁷⁾ 다만 지방자치단체의 사무의 구체적인 내용은 입법자의 입법재량에 의하여 제한되기는 하지만, 전권한성의 원칙으로부터 입법자가 지방자치단체의 사무를 법률로써 제한적으로 열거하는 것은 헌법위반이 된다고 할 수 있다.²⁸⁾

한편 지방자치단체의 사무와 관련하여 지방자치법 제9조 제2항은 예시적으로 ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 농림·상공업 등 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 지방자치법 제11조는 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.

헌법은 물론 지방자치법도 경찰의 사무를 지방자치단체의 사무로부터 명시적으로 제외하고 있지는 아니하며, 그것을 오로지 국가사무로 하여야 할 이유는 없다고 본다. 경찰사무는 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 아울러 가지고 있다고 할 수 있는 바, 경찰사무중 국가사무적 성격을 가지고 있는 것을 제외하고는 지방자치단체의 사무로 하는 것이 바람직하다고 본다. 자치경찰제도를 도입하는 것이 오히려 지방자치를 보장하고 있는 헌법의 취지에 부합한다고 할 것이다.

역주민의 공공이익을 위한 사무를 고유사무로서 행할 수 있다)

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

28) 홍정선, 『지방자치법학』, 법영사, 2001, p.40.

제3장 외국의 자치경찰제도

제1절 대륙계 국가

1. 프랑스

프랑스의 경찰은 미국이나 독일의 州는와는 달리 주로 국가경찰로 일원화하고 있다. 이에 따라 경찰은 내무부장관의 지휘를 받는 전국적인 조직을 가지고 중앙에서 일반적 지휘감독을 행하고 있다. 따라서 파리를 비롯하여 리옹, 마르세이유 등과 같은 중요한 도시에서는 기본적으로 국가경찰의 형태를 가지고 있다. 다만 자치경찰도 인구 2만명 이하의 자치단체(commune)에서 제한적으로 실시하고 있다. 프랑스 경찰조직으로는 크게 국가경찰과 지방자치경찰이 있고, 전자에는 다시 국립경찰과 군인경찰이 있다. 국립경찰은 경찰청이며 이에는 다시 경찰청 본부조직, 파리경찰청, 지방조직 등이 있다.

1) 국가경찰 및 지방경찰

프랑스의 국가경찰(Police Nationale)은 프랑스 경찰의 중심으로 인구 2만명 이상의 도시지역에서 운용되고 있다. 경찰청은 내무부장관의 지휘를 받는 경찰청장(Directeur général de la police nationale : DGPN)²⁹⁾이 담당한다. 프랑스의 국가경찰은 정복경찰관·사복경찰관·일반 직원을 가지고 있는데 이들 직원은 모두 내무부 소속의 국가공무원이다.

지방경찰은 우리와 같이 道로 일원화하고 있지 않지만 각자기 독자적인 지방조직을 통하여 전국을 망라하면서 중앙에서는 내무부차관 및 부속실, 지방에서는 지사부속실을 중심으로 긴밀하게 조정·협력하고 있다.

29) 원래는 국립경찰이지만 통상 우리에게 익숙한 경찰청으로 사용하기도 한다. 프랑스어에서 양자를 사용할 경우 句讀點을 찍는 것이 원칙이지만 경우에 따라 다수의 용어가 함께 사용할 때는 생략할 수도 있다.

(1) 경찰청

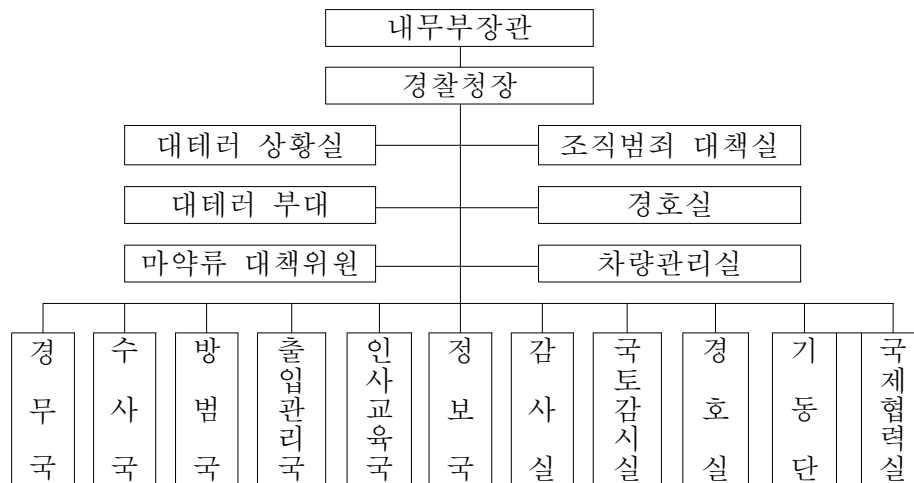
국립경찰의 중앙조직을 관할하고, 파리 경찰청을 포함하여 전국의 국가경찰업무의 지시 및 조정을 담당한다. 경찰청장은 국무회의에서 임명하며, 그 신분은 내무부의 공무원이다. 또한 경찰청장은 파리 등 수도권 지역 치안을 담당하는 파리경찰청장의 관할이외의 전국을 담당한다.

기타 경찰청장에 직속한 부속기관으로 특별임무를 담당하는 대테러연구반, 대테러대책실, 교통지령실, 마약반, 마피아전담반, 도시경찰반, 내무부장관경호실, 청소년고용대책반 등이 있다. 경찰청장 밑에는 경무국과 실무국이 있고 이를 담당하는 차장이 각 1명씩 있다.

(2) 파리지방경찰청

파리지방경찰청은 1800년 2월 17일 기본법률로 나폴레옹이 제정하였다. 파리는 정부 소재지이고 경제의 중심지이고 인구도 많고 역사적으로는 폭동의 발생지이기도 해서 직접 중앙권력의 종속하게 할 경찰기관을 설치할 필요성이 있어서 수도 경찰로서 파리경찰청을 창설한 것이다.

<그림 3-1>은 프랑스의 국가경찰조직을 圖示한 것이다.



<그림 3-1> 프랑스 경찰청장 직속기관 조직도³⁰⁾

파리지방경찰청장은 파리 및 주위의 6개 도의 도지사와 동일한 내무부장관의 추천으로 대통령이 임명한다. 지위에서도 도지사와 동일하게 파리지의 시장의 자격을 가지고 시행정을 나누어 담당한다. 파리경찰청은 국가행정업무와 지방자치 행정업무 및 경찰업무를 동시에 수행하는 특수한 제도로 일반경찰 업무 외에 교통, 운송, 민방위, 등 업무를 수행한다. 파리경찰청의 조직은 청장 밑에 2명의 차장이 있고 실무부서와 경무부서가 있는데, 실무부서에는 경비교통국, 방범국, 형사국, 장비국, 정보국, 감찰국의 6국이 있고, 경무부서에는 법무국, 교통국, 위생안전국의 4국이 있다.

(3) 군인경찰

군인경찰은(Gendarmerie Nationale)은 일반 경찰조직과 함께 국가경찰로서 파리지, 경찰서, 등의 경찰기관이 없는 인구 2만 명 미만의 소도시와 농촌지역, 주로 간선도로 등 전국토의 95%에 해당하는 지역의 경찰업무를 수행한다. 조직으로는 국방부에 군인경찰 사령부가 설치되어있다. 군인경찰에는 각 군의 헌병과 합쳐서 군인경찰 군단을 구성한다. 전국 22개 지방마다 설치한 사령부 밑에, 인구 2만명 미만의 읍·면에서 행정·사법의 일반 행정업무를 행하는 군인경찰과 행정구역과 관계없이 전국을 관할구역으로 경찰력을 행사하는 기동군인경찰이 있다.

(4) 자치경찰

자치경찰(Police municipale)³¹⁾은 1884년 4월 5일 법률 제102조 및 지방자치법 131-1조 이하에 의거 인구가 2만 명이거나 도시의 교외에 인구가 많지 않은 경우에 읍면장(maire)이 경찰권에 따라 자치단체 내의 공공의 안전과 질서의 유지

30) 김형만 외, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2003, p531

31) Police Municipale 는 프랑스의 지방자치단체의 경찰을 의미하는데 市町村警察이라고 하는데 이는 우리의 실정에 맞지아니한다. 우리에게는 지방경찰, 자치경찰, 읍면경찰에 해당한다. 여기서는 통상 자치경찰을 원칙으로 하고 경우에 따라 읍면경찰이라는 용어를 쓰기로 한다.

를 위하여 설치하였다. 읍면장이 경찰임무를 수행할 사람을 자치적으로 모집하고 배치하므로 이를 자치경찰이라고 한다. 현재의 자치경찰은 1977년 1월27일의 지방자치법이 규율한다. 자치경찰은 각 자치단체의 읍면장이 책임 하에 자치단체의 사정에 따라 삼림감시관을 두거나 별도의 국가경찰을 두는 두 가지가 있다.

① 삼림감시관(Garde Champê tre)

보통의 지방자치제에서 경찰업무는 자치단체장의 권한에 속하고, 그 업무는 삼림감시관이 행한다. 삼림감시관은 郡의 군수의 동의를 얻어 ³²⁾자치단체장-시장, 읍면장이 임명한다.

② 지방자치제의 국가경찰

내무부장관과 재무부장관은 읍이나 면의회의 동의를 얻어 부령으로 읍면에 국가경찰을 설치하고, 기타의 경우에는 행정법원의 심의를 거친 명령으로 국가경찰을 설치한다.

2) 평가

프랑스 경찰제도의 가장 큰 약점은 전국적으로 두 가지로 조직된 경찰력을 가지고 있어서 조정과 통제가 지방자치단체의 이익을 소홀히 하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 관점은 1983년이래 수많은 시·읍·면경찰(la Police Municipale)의 설치로 증명되고 있다. 전형적인 중앙집권적인 국가경찰체제를 취하고 있는 프랑스에서도 국민생활의 지방적 편익을 고려하여 제한적인 기능을 갖는 자치경찰을 인정하여 국가와 지방간의 분업과 협력으로 치안유지에 힘쓰고 있다. 프랑스 경찰제도는 선진적인 민주국가에서도 국가경찰력에 의해 잘 봉사될 수 있다는 점에 있어서 뛰어나다.

32) 자치단체의 경찰관 임명의 특별한 지위에 관한 명령 제5조에서는 검사의 동의를 얻은 후에 임명이 있다고 규정하고 있다.

프랑스는 국가경찰의 통제는 내무부장관이, 헌병경찰의 통제는 국방부장관이 양자의 경찰력을 통하여 시민통제를 안전하게 하기 위한 제도로써 보호장치가 있다는 것이 특히 주목할 만하다. 프랑스의 국가경찰제도가 정치적 중립성보장, 운영에 있어서의 민주성, 국민의 신뢰성확보라는 문제에 취약한 구조라는 인식에도 불구하고 자치경찰에 손색없는 민주화, 중립화를 보장받고 있다.

2. 독일

독일은 16개 주로 구성된 연방국가(Bundestaat)이며 국가경찰체제를 유지하면서 일부주의 읍·면(Gemeinde)단위에서 자치경찰을 가미하고 있는 국가이다. 독일의 연방헌법인 기본법(Grundgesetz : GG)에는 연방과 주(Land)의 입법사항을 배분하고 있는데(제30조이하 참조) 연방의 일반경찰행정권을 인정하지 않음으로써 일반경찰분야는 각주의 입법사항으로 규정하고 있다. 독일연방의 주는 단순한 행정구역이 아닌 국가적 고유권력을 가진 주정부이며, 각 주마다 연방헌법의 기본원리를 승계한(동질성의 원리)³³⁾ 주 헌법을 제정하여 입법·사법·행정을 자체적으로 행사한다.³⁴⁾

경찰은 주를 국가로 하는 국가경찰로 주 내무부장관 소속 하에 있다. 연방경찰은 국가경비와 특수업무만을 담당하고 있어 지역치안은 주경찰이 전담하고 있다. 따라서 연방경찰과 주경찰은 상호 독자적인 지위를 유지하며 양자사이에 상하관계는 인정하지 않는다.³⁵⁾

33) 聯邦憲法の 헌법질서 : 支邦憲法の 헌법질서: 독일 헌법(基本法) 제28조에는 동질성의 원리(Homogenitätsprinzip)에 입각하여 동질성조항(Homogenitätsklausel)을 규정하고 있다(제28조 제1항: 支邦의 헌법질서는 이 기본법(Grundgesetz)에서 의미하는 공화적·민주적 및 사회적 법치국가의 諸原則에 부합하여야 한다). 그러나 이는 ‘최소한의 동질성(Mindestmaß an Homogenität)’, 즉 성질상의 최소한의 동질성을 의미할 뿐이지 ‘동일형태(Gleichförmigkeit)’, 즉 형태상의 동일성 그 자체를 의미하지는 않는다.

34) 支邦에는 연방정부와 동질성의 원리를 침해하지 않는 범위내에서 다른 여러 가지의 권한(Zuständigkeit)이 인정되는데, 제30조(지방의 권한: Länderkompetenz), 제70조(지방의 긴급입법제도: Gesetzgebungsnotstand der Länder), 제83조(연방법의 지방에 의한 시행: Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder), 제92조(사법권: Rechtsprechende Gewalt)에서 볼 수 있는 바와 같이 3권분립의 이론에 입각하여 그 권한이 부여되어 있다.

35) 독일기본법(1990년 독일 통일이후에는 독일의 연방헌법이라고 칭하는 것이 바

1) 독일의 연방경찰

연방경찰(Bundespolizei)은 전국적 사항, 긴급사태 등을 위한 조직으로 경비, 공안 등 제한된 범위 내에서 경찰권을 행사한다. 주경찰에 대하여 재정적 부담을 하지 않으며, 원칙적으로 지휘·통솔의 권한을 갖고 있지 않다. 다만 주경찰에 대한 감찰권을 가지고 있으며, 이는 정부를 대신하여 비상경찰의 경찰위원장이 직무수행을 통하여 행사하게 된다. 또한 각 주경찰간의 조정·통제는 연방정부의 내무부에 의하여 이루어지고 있다.³⁶⁾

이와 같은 연방내무부에 속해 있는 전국적 경찰기구로는 ① 연방헌법보호국(Das Bundesamt für Verfassungsschutz : BFVS), ② 연방범죄수사국(Bundeskriminalamt : BKA), ③ 연방국경경비대(Der Bundesgrenzschutz : BGS) 등 세 기관이 있다.

2) 주경찰

독일기본법에 따르면 “경찰의 시설 및 조직은 기본적으로 주의 관할사항이며”라고 규정하여 일반 경찰행정권은 각 주 정부에 속하는 것이 원칙이다. 경찰권이 연방정부가 아니라 주정부에 있다는 점에서는 영국보다 미국에 유사하지만, 미국에서는 지방자치단체의 자치경찰권이 극소수 주의 큰 도시에만 허용된다는 점에서 다르다. 대다수의 주에서는 주를 국가로 하는 국가경찰을 원칙으로 하며, 예외적으로 국가경찰에 읍면이라는 자치경찰을 가미하는 주도 있다. 그 기본임무는 사회의 안전과 질서유지에 있고, 각 주의 자체 법으로 독자적으로 운영되고 있다.

주내무부는 주의 최상급 경찰관청³⁷⁾이며 각 경찰관서는 내무부 소속기관

람직하지만, 법률용어의 관습적 표현상 연방헌법을 기본법이라고 부르고 있다). 연방과 주의 입법사항 배분에 관하여는 동법 제30조(支邦의 권능: 국가적 권능의 행사와 국가적 과제의 수행은 이 기본법이 다른 규정을 두지 아니하거나 두지 못하도록 하는 경우, 지방의 사항이다), 기본법상 연방과 주의 입법사항이 명확하게 구별되어 있으나 실제로는 연방과 주가 상호 협조하면서 업무를 수행한다.

36) James Cramer , 『The World ' s Police, London』 ; Casell, 1964. p.306.

37) 주경찰조직중 Baden-Württemberg주 내무부의 경찰담당국(Abteilung 3, Landespolizeipräsidium)

으로서 직무집행에 관하여 내무부의 지휘감독에 복종한다. 주 내무부는 경찰법의 시행을 위한 각종 법규명령, 행정규칙 등을 제정한다.

독일의 주 경찰조직은 행정경찰, 사법경찰, 기동경찰의 3개 기능이 있다. 몇몇 주에서는 수상경찰이 있는데 수상경찰은 연방경찰조직에도 있다.

주경찰의 조직과 관리는 행정조직원리에 따라 주정부 내무부장관이 주경찰을 관리하고 대부분 경찰청장(Polizeipräsident)이 지휘한다. 1969년 1월1일 개정 프로이센 경찰행정법에 따르면 인구 10만 명 이상의 대도시는 시경찰국을 설치한다.

읍면, 시, 군에는 각각 읍면·시·군경찰이 있고, 시와 군은 대등한 위치의 행정조직이고, 경찰책임자는 모두 임명제이다.

시경찰의 조직은 시의 규모에 따라 차이가 있다. 일반적으로 관리, 보안, 수사부문이 있다. 관리부문은 총무, 회계, 인사를 담당하고, 보안부문은 순찰과 교통정리를 담당하고, 수사부문은 범죄정보의 수집과 범인검거를 담당한다. 보안경찰은 경찰국-경찰서-파출소의 조직체계를 가진다. 군경찰의 조직은 시경찰조직과 유사하다.

3) 평가

독일은 제2차 세계대전에서 지고 연합국이 경찰제도를 개편하여 지방분권, 자치경찰제, 사법경찰과 행정경찰의 분리 등을 목표로 하여 연방정부의 경찰권을 인정하지 않고 주에 경찰권을 부여하여 주경찰을 조직하였다. 얼마 안 가서 거의 모든 주에서 국가경찰로 복귀함으로써 국가경찰체제로 되었다. 독일의 국가경찰체제를 유지하는 것은 프랑스와는 달리 범죄의 광역화와 기동화, 각종 테러에 적절히 대처하기 위해서라고 할 수 있다. 또

의 조직을 살펴보면, 7개과로 이루어져 있다. 과장급의 직책은 경찰서장급에 해당하는 간부이다. 4명은 경찰간부, 나머지 2명은 서기관급에 해당하는 일반행정직공무원들이다. 감사과, 경비교통과(상황실포함), 수사과, 행정지원과(인사, 조직, 교육담당), 법무과(홍보 및 법무담당, 일반직공무원), 예산 및 경리과(복지후생포함, 일반직 공무원), 장비과 등으로 편성되어 있다.

Baden-Württemberg주는 독일에서 인구가 세 번째로 많으며, 독일에서 범죄발생계수가 가장 낮은, 치안상태가 양호한 주이다(김형만 외, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2003년 p463).

한 행정경찰과 사법경찰의 분리도 주에 따라 다양하게 운영되고 있다. 양자를 분리 운영하는 주에서는 행정경찰만을 경찰 개념 속에 포함시키고 건축, 산림, 위생 등 실질적 의미의 경찰은 주정부 또는 자치단체에서 담당한다.

반대로 양자를 분리운영하지 않는 주에서는 경찰은 사법경찰업무에 국한하지 않고 광범위한 실질적 의미의 경찰업무를 총괄하고 있다. 연방국가제도하에서 경찰조직이 주단위로 엄격하게 분권화 되어 있는 독일에서도 각 주의 경찰법이 전체적인 법적 통일의 경향을 띠고 있음은 경찰 업무수행에 통일성의 필요에 기인한 것으로 지방자치경찰제 하에서도 이러한 필요성은 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 하겠다.

제2절 영미계 국가

1. 미국

미국은 현재 50개의 주(state)로 구성된 연방국가이다. 연방에는 15개의 부와 기타 공사, 위원회 등의 90개 독립행정기관이 있으며 각 주는 연방에 준하는 행정조직을 가지고 있다. 주에 속하는 지방자치단체는 자치도시(Municipality)와 준 지방자치단체가 있는데 전자에는 시(City), 빌리지(Village), 버로우(Borough) 및 법인격 있는 면(Incorporated Town) 등이 있고, 후자에는 군(County), 면(Town), 읍(Township), 및 특별구(Special District)가 있다. 이들 기관은 주가 헌장(Charter)을 통하여 설치하고 그에 따라 다양한 자치권이 인정된다.

미국의 경찰조직은 행정단위의 구성형태에 따라 연방경찰, 주경찰, 지방경찰로 나눌 수 있다. 지방경찰은 다시 도시경찰, 군 경찰, 면 경찰이 있고 그밖에 전통적인 농촌경찰로 치안관(Constable)과 대학경찰, 공원경찰 등 특별경찰이 있다.

1) 연방경찰

연방경찰³⁸⁾은 연방법에 의하여 부여된 과세권, 주간통상규제권, 대외통상권, 우편권, 우편도로 건설권 등에 근거하여 전국적으로 경찰업무를 수행하는 기관으로, 통일된 기관은 없고 여러 조직으로 분립되어 있다. 연방법집행 기관으로는 법무부의 연방수사국(FBI)³⁹⁾, 마약수사국(DEA), 연방보안국(US Marshal), 이민국(INS), 재무부의 관세조사국(BC), 국세조사국(IRS), 경호 및 화폐조사국(SS), 총기수사국(BATF), 우편조사국(US Post Inspectors), 해안경비대(US Coast Guard), 군수사대(Military Police and Intelligence Agencies) 등 대략 1330개 기관이 있으며, 이 가운데 연방수사국(FBI)은 연방정부가 가진 유일한 특별경찰기관이며 법무부의 외국으로서 약취유인, 자동차강도, 은행강도, 수표위조 및 행사, 항공기 관련 범죄 등 150여종의 범죄를 수사하고 있다.

2) 주경찰(State Police)

주경찰은 연방헌법 제10조에 의해 주정부가 창설한 경찰로 그 기능에 있어서는 주마다 차이가 있다. 예컨대 미시간 주경찰이나 펜실베이니아 주경찰과 같이 일반경찰권(general police powers)을 모두 행사하여 모든 주법(state laws)을 집행하는 형태가 있는가 하면, 플로리다주, 미네소타주, 캘리포니아 주의 고속도로순찰대(Highway Patrol)⁴⁰⁾와 같이 공공도로 및 고속도로상에서의

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

39) 1908년 법무부에 설치된 수사국은 1935년 기구확대와 함께 명칭을 변경하여 연방수사국(FBI)이 되어 오늘에 이르고 있다.

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

교통과 관련된 경찰활동에 주력하는 형태의 주경찰, 그리고 플로리다주의 법 집행부(Department of Law Enforcement)나뉘어져 있다. 그밖에 전통적인 농촌경찰로 치안관(Constable)과 대학경찰, 공원경찰 등 특별경찰이 있다.

단위	명칭	임무	형태	선출방식
County	The County Sheriff	카운티의 주경찰기관, 질서유지, 법정명령 수행 등 종합치안기능	1명의 보안관이 필요에 따라 수명의 보조자를 임명하여 운영	보안관은 주민 직선, 보조자들은 보안관이 임명
	The County Police	종합적 경찰기능 수행	경찰장이 지휘하는 조직체	경찰장은 군수나 지방검사가 임명
	Corner, Medical Examiner	사인조사·규명, 사체처리	Corner, Medical Examiner가 필요직원 고용, 운영	주민 선출
Township police	Township police	제한된 행정경찰기능	소수의 경찰관, 지역거주	정부에서 임명
	Constable	치안유지, 법원업무보조, 세금 징수, 영장 집행, 죄수 호송	Constable이 보조자 수명 임명, 운영	주민 선출
Municipal ity	City police, Town police	종합적 치안 업무	2-3인 경찰서에서 3만명 이상 조직체까지 다양	주로 시장이나 읍장이 임명, 시의회 동의를 얻는 것도 있음.
Special District	공원경찰, 의회경찰, 대학경찰, 학교경찰 등	구역 내 경비, 방범, 응급대처 등 기본경찰 업무	수명에서 천여명 조직체까지 다양	구역의 책임자 또는 관리위원회에서 임명

<표 3-1> 미국의 지방경찰⁴¹⁾

오늘날 도시경찰의 발달로 그 중요성이 많이 줄어들기는 하였지만 아직도 미국 전 국토 대부분의 치안유지는 보안관(Sheriff)과 치안관(Constable)에 의하여 수행되고 있다.

3) 군 경찰

군(County)의 경찰기관으로 대표적인 것은 식민지시대부터 현재까지 존속되고 있는 보안관(Sheriff)과 검시관(Coroner)제도를 들 수 있다.

보안관은 미국 최초의 경찰관으로 미국의 지방자치와 함께 하는 긴 역사

41) 김성수, 비교경찰론, 경찰대학, 2003, p510

를 가진 조직이다. 이들의 임무는 관할구역의 치안유지이지만 이에 한정되지 않고 민·형사소송절차 수행, 군 유치장 관리, 법정질서유지, 법원명령수행 등 다양하다. 현재 미국에는 3,340여 개의 군에 보안관실이 설치되어 있으며 보안관은 2~4년의 임기로 주민의 선거에 의하여 선출되고 자격과 권한 및 임무는 주법으로 규정하고 있다.

오늘날 미국에서는 도시치안은 자치경찰이 맡고, 도시가 아닌 지역의 치안유지는 보안관이 맡는 것이 일반적인 형태이다. 검시관의 주된 임무는 범죄의 혐의가 있는 변사자를 검시하여 범죄로 사망한 것이 인정되면 증거를 보존하고 보안관에게 범인수사에 필요한 조언을 한다. 검시관은 주민의 선거에 의하여 선출됨으로 비전문가가 많아 그 중요성을 상실해 가고 있으며, 주에 따라서는 검시관을 폐지하거나 치안판사가 겸직하는 사례가 늘고 있다.

4) 면(Town)·읍(Township) 경찰

면이나 읍에서는 치안관(Constable)이 경찰기능을 수행한다. 치안관은 대부분 선거로 선출되며 범인체포, 영장발부 등의 권한을 행사하는 점에서는 보안관과 흡사하다. 규모가 작은 면이나 읍에서는 치안수요가 적고 치안관⁴²⁾을 유지하기 위한 비용부담이 커 군 보안관이나 주경찰에 치안기능을 위탁하는 사례가 있으며, 최근 도시화 추세에 따라 도시경찰의 발전으로 치안관 제도는 그 기능을 상실해가고 있다.⁴³⁾

5) 도시경찰

도시경찰은 자치체 도시인 시(City), 법인격이 있는 면(Incorporated Town), 빌리지(Village), 버로우(Borough)의 경찰을 총칭하여 미국의 법집

42) 치안관의 급여는 그 업무에 기한 수수료에서 취득하므로 보안관과 비교했을 때 극히 적고, 지위도 낮아 별도의 직업을 갖는 경우가 많다. 또한 전문적인 교육훈련도 받지 못하여 경찰활동이 비능률적이며 별다른 감독기관도 없다. 또한 자기 의사와는 상관없이 선임되는 경우도 있어 소극적인 임무수행을 하게 된다. 이런 이유로 그 인지도가 낮은 편이다.

43) 정진환, 『비교경찰제도』, 학문사, 1996, p.127.

행기관 중에서 그 규모나 역할, 대외활동 및 정치적 특징으로 가장 크고 중요하다. 도시경찰은 지방자치체 경찰의 주력일 뿐 아니라 미국 경찰조직의 중심부분이다. 1990년대 이후 미국 내 전체 전문직 경찰관의 3/4가 넘는 인원이 도시경찰기관에 종사하고 있고, 도시경찰 중에서도 규모가 큰 것은 뉴욕시 경찰처럼 3만 명이 넘는 직원을 고용하고 있는 데가 있는가 하면, 10명 미만의 직원을 보유하고 있는 작은 규모의 도시경찰도 있다.

도시경찰의 역할은 광범위한 법 집행, 질서유지 및 봉사기능을 수행한다. 24시간 신고대응체제를 유지하면서 다른 공공기관이나 민간기관이 할 수 없거나 하지 않는 모든 사회문제에 대응한다. 특히 약물남용, 알코올 중독, 가정문제, 빈민문제, 인종문제와 그밖에 다양한 질서위반행위 등을 관장한다. 도시경찰의 관리제도는 도시정부형태와 관계가 있지만 경찰장을 선출하는 방식, 합의제 경찰위원회로 하는 방식, 이사회방식, 독립제의 경찰관리자를 두는 방식 등이 있다.⁴⁴⁾

독립제 경찰관리자에는 공안관리자(Director or Administrator of Public Safety), 감독관(Commissioner), 경찰장(Chief of Police)의 세 가지 형태가 있다.

공안관리관은 오하이오주의 클리브랜드, 콜롬버스, 콜로라도주의 덴버 등 많은 도시에서 채택하고 있는데 시장이 임명하며, 경찰업무이외에 소방과 사법사무 전체를 총괄 조정하고 감독하는 임무를 부여받고 있다. 또한 공안관리관은 법집행 분야의 경험과 조직관리의 능력이 풍부한 자가 임명되는 것이 보통이며 경찰장은 공안관리관의 추천으로 시장이 임명하고, 공안관리관은 경찰을 통해서만 지휘·감독하며 개개의 경찰관이나 사건에 관하여는 직접 지휘를 하지 않는다.

감독관은 뉴욕, 보스턴, 볼티모어, 버팔로 등 대도시에서 폭넓게 채택하고 있는데 경찰관리의 경험을 가진 전문가를 시의회의 승인을 얻어 시장이

44) 시장-의회제도를 채택하고 있는 도시의 경찰국은 시장의 관리 하에, 의회-지배인형 제도를 채택 하고 있는 시지배인 관리 하에, 그리고 위원회제를 채택하고 있는 경우에는 위원회 관리 하에 운영되고 있다. 그러나 대도시에서는 시장과 지배인형이 합의제인 경찰위원회의 위원 또는 독립제의 경찰관리자를 임명하여 경찰국을 관리하는 것이 일반적이다. 한편 도시경찰 중 가장 큰 규모인 뉴욕시는 시장 밑에 시의 경찰기능을 담당하게 하기 위하여 공안담당 시장보를 두고 있고, 그 밑에 경찰국이 있다. 경찰국장은 시장이 임명한다.

임명하는 것이 일반적이다. 시장이 바뀌면 교체되는 것이 보통이나 임기는 5-6년이며 경찰을 직접 관리한다.

경찰장은 경찰위원회제, 공안관리제, 이사회제를 채택하고 있는 대부분의 지방자치체경찰에서 두고 있는데 경찰조직 내부의 최고책임자를 경찰장으로 부르고 있다. 경찰장은 종래 선거나 임명에 의하여 선임하였으나 오늘날에는 본인의 경험, 실적, 능력, 장래성 등을 종합하여 시장이 임명하는 곳이 가장 많다.⁴⁵⁾

시 이외의 자치체인 법인격 있는 면(Incorporated Town), 빌리지(Village), 버로우(Borough) 등에도 시경찰과 유사한 조직이 있지만 일반적으로 조직이 간단하고 활동도 미약하다. 독자적인 경찰조직을 가지지 않고 인접한 군이나 대도시경찰에게 경비를 부담하여 치안유지를 위탁하고 있는 곳도 많다. 자치체 도시의 숫자와 도시경찰기관의 숫자가 반듯이 일치하지는 않는다. 그리고 자치경찰의 재정은 그 경찰을 관리하는 자치단체에서 전적으로 부담한다. 다만 소규모의 마을단위 자치단체에서는 비용부담을 조건으로 인접 도시경찰 또는 군(County)경찰에 임무를 위탁시키는 경우도 있다.

6) 평가

위에서 살펴본 바와 같이 미국은 분권화 된 지방자치경찰형 체제를 채택하고 있는 대표적인 국가이다. 미국경찰은 개인주의, 지역적 분쟁, 일률적인 표준의 결여 등 때문에 중앙집권적인 국가경찰이나 절충형 제도를 취하고 있는 다른 민주주의 국가와는 달리 범죄를 다루고 경찰업무를 취급함에 있어서 비효과적이다. 반면에 미국의 경찰기관의 대부분은 그들의 안정된 자원을 훌륭히 활용하고 있지만 그들이 분권화 된 제도에 의하여 나타난 비능률을 극복하기는 쉽지 않다.

이에 대한 해결책은 집권화를 더욱 강화하는 것이 아니라 기존의 기관간의 서비스의 조정과 협조를 더욱 강화하는 것이다. 주의 위임에 따라 경찰

45) 이황우, 『지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구』, 한국공안행정학회보 제4호, 1997, p.22~23.

표준을 마련하여 경찰훈련과 채용기준을 진전시킨 것은 작은 기관에 근무하는 경찰관의 자질을 향상시키는데 기여했고, 경찰 통신체제와 컴퓨터화의 진전은 더욱 조정과 통제를 강화시키는 계기가 되었다.

2. 영국

영국경찰은 기원전 9세기경 모든 가구를 10호반(Tithing)으로 묶어 성인남자모두에게 치안 의무를 부과한 것에서 찾을 수 있으며, 영국의 자치경찰의 전통은 이때부터 수립되기 시작했다고 볼 수 있다. 그러나 근대적 의미의 경찰은 1829년 수도경찰법(The Metropolitan Police Act)에 의거 유급의 직업경찰관으로 구성된 관료제형태의 전문경찰조직인 수도경찰청(Metropolitan Police Force)⁴⁶⁾이 내무장관 산하 국가경찰의 형식으로 창설되면서부터이다.

그리고 1835년 도시운영법 및 1839년 지방경찰법에 따라 시 자치구 및 카운티(County)⁴⁷⁾의 자치의회 또는 치안판사가 경찰청(Constabulary)을 설립하여 경찰청장(Chief Constable) 및 경찰관을 임명하는 본격적인 자치경찰제도가 시행되는데 경비는 전액 주민세금으로 부담하였기 때문에 경비부담 문제로 많은 지역에서 경찰청의 창설을 기피하는 사태가 발생하기도 하였다.

1964년에는 경찰법에 따라 잉글랜드(England)와 웨일즈(Wales)의 126개 지방경찰청을 광역단위 43개로 통폐합하는 조치가 이루어지고⁴⁸⁾, 1997년에는 국립범죄정보국(National Criminal Intelligence Service : NCIS)과 국가범죄수사대(National Crime Squad: NCS)의 양대 국가수사기구가 창설되어 독립적 관리위원회(Service Authority)가 관리하는 국가경찰제도가 수립되었다.

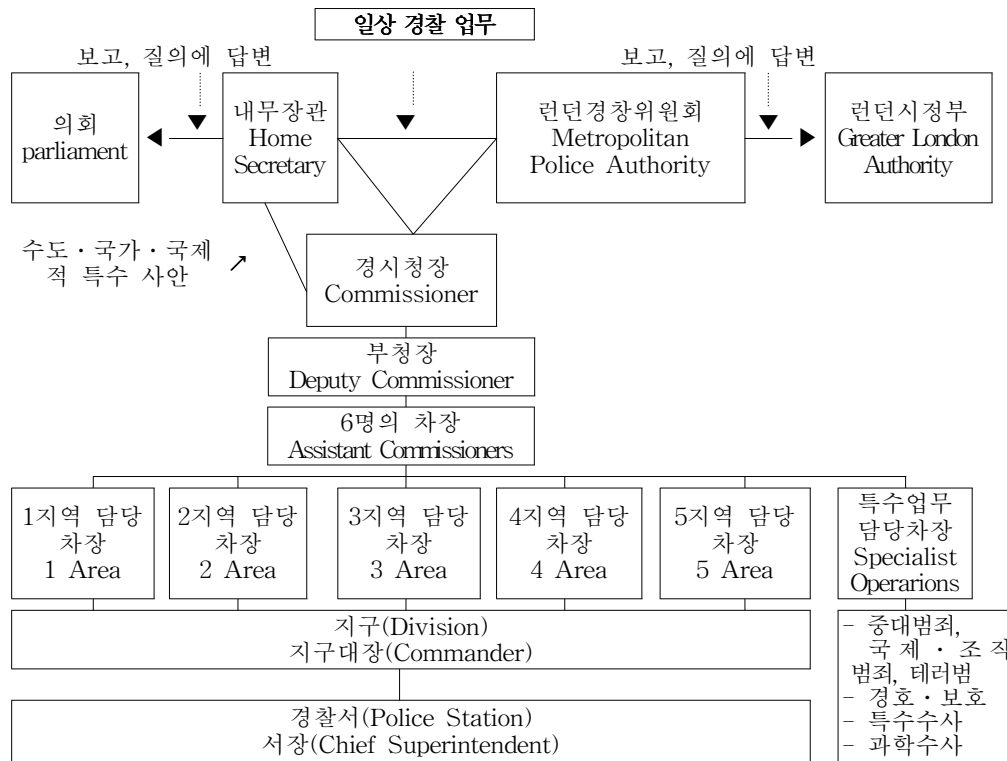
영국의 경찰은 지방경찰이 먼저 형성되고, 후에 주로 지방경찰이 수행하기 어려운 부분의 역할을 수행하는 기능을 담당하는 중앙경찰이 형성되는 절차를 거쳐왔다. 형식적으로나마 국가경찰의 형태를 띠고 있던 수도경찰

46) 종래 런던경시청으로 표기했으나 이는 런던시경찰(City of London Police Force)과 혼동할 우려가 있고, 경시청이란 용어는 원래 일본식 표현이므로 여기에서는 수도경시청으로 표기한다. 실제 원문에도 런던이란 표시가 없다.

47) 영국의 County는 우리나라의 도와 군의 중간규모에 해당하는 면적과 인구를 보유하고 있다.

48) 보통 영국경찰이라고 하면 England와 Wales경찰을 지칭한다.

청 마저도 2000년부터 런던자치정부수립과 함께 자치화 됨으로써 적어도 형식적으로는 영국 전역에 걸쳐 자치경찰제도가 시행되기에 이르렀지만 영국경찰의 경우, 형식적 지방분권, 실질적 중앙집권이라는 이원적 구조를 띠고 있는 것이 특징이다.



<그림 3-2> 2000년 이후의 런던 경찰 조직 체계도⁴⁹⁾

1) 영국의 중앙경찰

(1) 내무부(Home Office)

치안과 국가 범죄질서 관련 내치를 총괄하고 있는 내무부는 경찰업무의 효율성 향상, 효과적 범죄예방책 및 피해자 지원책 강구 등 국가적 치안업무에 각종 연구, 정책 개발, 감사, 조정 통제, 예산 및 인사 기능을 수행하며, 기존

49) 김형만 외, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2003. p343

의 전국단위 경찰 집행기능으로 크게 교육·훈련(Education& Training), 범죄정보(Criminal Intelligence), 과학수사(Forensic Science Service), 정보통신(Information Technology)으로 나눌 수 있다.

내무부의 경찰관련 조직으로는 ① 경찰정책국, ② 경찰정보기술실(Police Information Technology Organization) ③ 경찰감사관실(HM Inspectorate of Constabulary), ④ 과학수사연구소, ⑤ 범죄정책국, ⑥ 국제범죄국, ⑦ 국립범죄정보국, ⑧ 국가범죄수사대가 있다.

이들 중앙경찰의 각 조직이 수행하는 업무를 보면 경찰정책국에서는 국가경찰정책을 연구 개발하며, 산하기관으로 경찰대학(Bramshill Police Staff College)을 두어 경감이상 간부교육을 담당하고 있다.

경찰정보기술실(Police Information Technology Organization)에서는 경찰과 관련된 컴퓨터 전산 시스템 및 프로그램을 개발하고 관리하는 업무를 수행하고 있다.

경찰감사관실(HM Inspectorate of Constabulary)에서는 지방경찰 업무를 감사 및 평가하는 업무를 맡고 있으며, 과학수사연구소에서는 감식 등 법의학 및 경찰 업무의 과학적 수행과 관련된 업무를 담당하고 있다.

그밖에 범죄정책국 및 국제범죄국에서는 범죄해결책에 대한 연구 개발을 담당하고 있으며, 광역적이고 조직적인 국제범죄수사와 관련된 사무는 1997년 경찰법(The Police Act 1997)의해 독립 신설된 국립범죄정보국(National Criminal Intelligence Service)과 국가수사대(National Crime Squad)에서 담당하고 있다.

(2) 수도경찰청(The Metropolitan Police Service)

수도경찰청은 내무부장관 직속의 국가경찰로 1829년 창설 시부터 영국집행의 대명사이며 여타 지방경찰의 창설과 운영에 있어서의 모범과 선도역할을 해 오고 있다. 수도경찰청은 국제적 정치, 금융, 문화, 외교의 중심지인 런던의 중요시설 및 요인 경호 등 특수치안 수요와 북아일랜드공화국군(IRA)등 국제적 테러단의 테러 위협 등 특수성으로 인해, 현재까지 국가경찰체제로 운영되어 오고 있

는 영국경찰의 실질적인 총괄 최고위기구라고 해도 과언이 아니다.

수도경찰청장은 내무부장관이 임명하며, 런던치안의 총수로 휘하 2만8천여 명의 경찰에 대한 인사와 지휘에 전권을 행사한다. 내무부장관과는 수시 연락하여 정부정책과 조율하며, 런던시민 중에서 선임된 자문위원회(Metropolitan Police Commitee)의 자문으로 시민의사를 수렴하여 치안행정에 반영한다.

깨끗한 외모와 멋진 태도, 시민에겐 지극히 친절하고 범죄자에겐 단호하며 뛰어난 과학적 수사력을 가진 세계최고의 경찰로 대변되는 영국경찰의 이미지는 바로 수도경찰청의 이미지이다. 이는 국가로서의 영국의 상품가치를 높이는 주요한 요인인 동시에 사회안정을 이루고 법질서를 유지하는 가장 큰 무기이다. 영국정부는 이러한 수도경찰청의 높은 수준을 유지하고 이를 통해 전국경찰의 수준을 향상시키는 데에 엄청난 비용과 노력을 아끼지 않고 있다.⁵⁰⁾

수도경찰이 지역주민의 통제가 배제된 국가경찰체제라는 점에 끊임없는 문제제기와 비판이 있어 왔으며, 결국 1997년 7월에 이르러 내무부에서 사상 최초의 런던시장과 의회의원 직선을 골자로 하는 런던자치정부수립안(New Leadership for London : The Government ' s proposals for a Greater London Authority)을 발표하고 1998. 5. 7 런던시민 투표에 의하여 확정됨으로써 수도경찰청은 신설되는 런던경찰위원회(The Metropolitan Police Authority)의 관리 하에 있게 되어 여타 지방경찰청과 같은 3각 체제(tripartite system)를 빠르면 2000년 초에 런던시장선거와 함께 시행하게 되었다. 이로서 영국은 체제상 완전한 자치경찰제를 이루었다고 할 수 있다.

2) 영국의 지방경찰

영국의 경찰제도의 요체는 광역단위의 자치경찰이다. 다시 말하면, 주민의 필요와 선택에 따라 그 지역의 치안정책이 결정되고 그 집행 과정에 주민들이 여러 경로를 거쳐 직접 참여하며, 그 결과도 주민들에게 보고되어 최종 평가를 받게 된다는 것이 영국식 경찰제도의 이념이다.

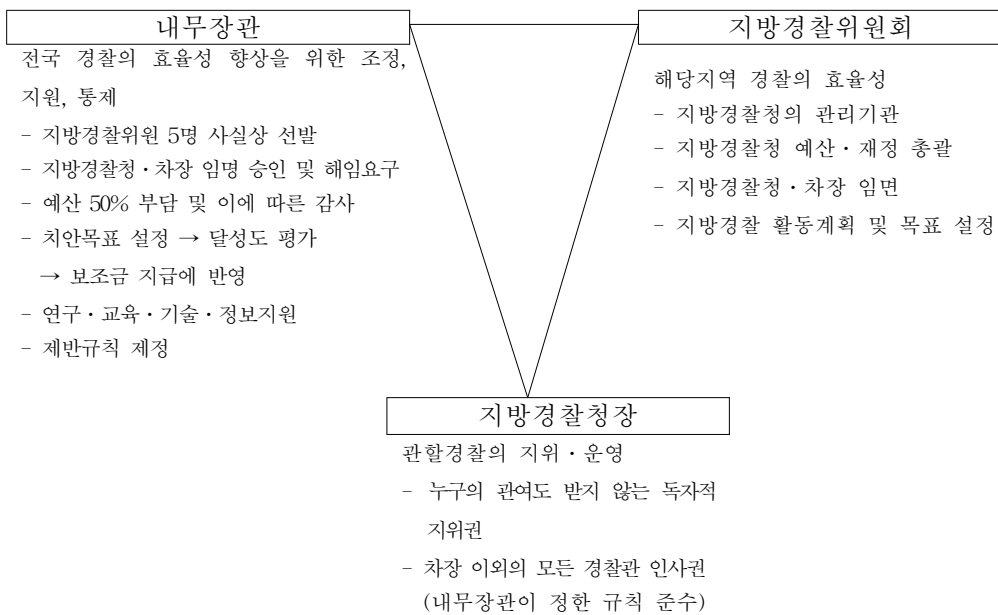
50) 이경은, 국가경찰과 자치경찰의 사무분장과 자치경찰의 바람직한 기능에 관한 연구, 『경찰기획위원회 외』, 자치경찰제도 공청회, 1998, p.134~135.

현실은 앞에서 본 바와 같이 중앙의 영향력이 강하고 가장 중요한 런던(London)이 아직까지는 중앙정부의 직접 통제 하에 있다.

영국의 근대식 지방경찰 조직은 수도경찰청이 창설되어 자리를 잡은 후에 이를 모델로 각 지역의 사정과 여건에 맞게 조금은 무질서하게 형성되었으며, 이후 대대적인 지방행정의 통폐합 및 지방경찰조직 정비 과정을 거치며 1964년 경찰법(Police Act 1964)에 의해 지금의 수도경찰청, 런던시티 경찰청과 41개(Scotland 제외)의 지방경찰청 체제가 구축되었고, 그 관할구역은 1994년 경찰과 치안법원에 관한 법률(Police And magistrates ' Court s Act 1994)로 정비되었다.

영국경찰의 가장 가시적인 조직형태는 전국 52개⁵¹⁾의 지방경찰청인데, 런던을 제외한 지방경찰청의 관리는 내무장관(Home Secretary), 지방경찰위원회(Local Police Authority), 지방경찰청장(Chief Constable)의 3자간 권한과 책임을 분담하는 3각 체제(Tripartite System) 또는 3각 배분(Tripartite Arrangement)이라는 매우 독특한 형태를 취하고 있다.

이를 圖示하면 다음 <그림 3-3>과 같다.



<그림 3-3> 영국의 경찰관리 · 통제방식 : 3각 체제(tripartite system)⁵²⁾

51) 영국의 52개 지방경찰청은 London을 포함하여 England와 Wales에 43개, Scotland에 8개, Northern Ireland에 1개이다.

52) 이승철, 한국의 자치경찰제 도입에 관한 연구-지방경찰위원회를 중심으로-.

(1) 지방경찰위원회(Police Authorities)

영국의 지방경찰위원회는 독립법인체(abody corporate)⁵³⁾로 원칙적으로 17인의 위원으로 구성되는데, 그 중 9명은 해당지역 의회(local council)에서 그 의원 중에서 선임하며, 3명은 그 지역 치안판사 선임위원회(panel)에서 지역 치안판사(magistrates) 중에서 임명하고, 나머지 5명은 별도의 선발위원회(selection panel)에서 지원자 중 최종선발 대상인원의 4배수(최종 선발인원이 5명일 경우 20명)를 선발하여 내무장관에게 제출한 명단 중 내무장관이 그 1/2을 선정하여 지방의회⁵⁴⁾와 치안판사 선발위원회에서 선임한 12명의 경찰위원에게 제출하면 이 기존 경찰위원들이 최종 선발한다.

또한, 2개 이상의 지방자치단체나 치안법원 관할구역을 담당하는 경찰위원회의 지방의회의원인 경찰위원과 치안판사인 경찰위원의 해당 지방의회나 치안법원별 숫자는 상호 합의에 의해 정하고, 합의가 이루어지지 않을 때에는 지방의원의 경우는 내무장관이, 치안판사일 경우는 대법원장(Lord Chancellor)이 정한다.

각 지방 경찰위원회의 의장은 위원 중에서 호선하며, 경찰위원회의 위원의 임기는 4년이나 연임할 수 있다. 이렇게 복잡한 과정을 거쳐 경찰위원회 위원을 선발 임명하는 이유는, 주민의 대표(의회의원)와 법원의 대표(치안판사) 및 중앙정부 대표(별도의 선발위원회 선발 독립위원)를 적절하게 혼합하여 주민의 의사를 최대한 반영하되 지방정치에 지나치게 영향 받지 않고, 법적 정통성을 유지하되 지나친 법원예의 예측을 방지하며, 중앙정부의 의견을 반영하되 조종당하지는 않게 해야 한다는 요구와 필요성

대구대학교 대학원, 석사학위논문, 2003.

53) 영국의 지방정부(local government)는 지방의회 의원(councillors)들로 구성되는 지방의회(local council)가 곧 지방정부이고, 지방정부의 장(chair)은 지방의회에서 호선한다. 지방의회 내에는 각 분야별 위원회(committee)가 있어 예산심의, 정책결정, 사업실시 등 지방정부운영의 핵심 주체적 역할을 한다. 그러나 지방의회 내에 경찰위원회를 두지는 않고 1994 경찰법(the Police Act 1994) 제3조 제2항에 의거 독립법인체(abody corporate)로 운영하고 있다.

54) 지방의회는 지방경찰위원회 위원 9명을 선임하고 치안 관련 질의와 답변요구를 하지만, 경찰의 지휘·운영에는 관여하지 못한다. 지방의회의 질의에는 경찰위원회에서 답변하고 경찰청장의 출석요구는 하지 못한다.

을 충족시키기 위해서이다.⁵⁵⁾

이렇게 세심한 배려에도 불구하고, 영국 경찰위원회의 구성에 대해 실질적으로 내무장관이 결정적 영향력을 행사하고 있는 것이 현실이다. 경찰위원회의 법정임무는 그 해당지역 내에 있는 경찰의 능률성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 유지하는 것이며, 이러한 임무를 수행함에 있어 각 지방 경찰위원회는 ① 내무장관이 정한 주요 치안 목표(policing objectives), ② 지방경찰청장(Chief Constable)과 상의하여 세운 지역 경찰 활동목표(local policing objectives) 및 ③ 업무수행 목표(performance targets)와 ④ 지역경찰활동계획(local policing plan)을 고려해야 할 법적 책임을 진다. 각 지방 경찰위원회는 매 회계 연도가 종료한 후 가능한 최단시간 내에 그 해의 해당 지역 내 경찰활동에 대한 보고서(Annual Report)를 작성하여 발표하여야 하는데, 이 보고서에는 그 해의 지역경찰 활동 계획(local policing plan)이 어느 정도 실행되었는지에 대한 평가를 반드시 포함하여야 한다.

또한 경찰위원회는 지방의회에서 경찰과 관련한 질문이 있을 때 출석 또는 자료제출을 통하여 이에 대한 답변을 해야 하며, 이를 위해 그 위원 중에서 1~2명을 선정하여 답변업무를 전담하도록 할 수 있다. 지방경찰위원회는 그 관리 하에 있는 지방경찰청의 청장(Chief Constable)과 차장(Assistant Chief constables)을 임명하고 해임시킬 수 있다. 그러나, 청장의 임·면에는 내무부장관의 승인을 얻어야 하고, 차장의 임·면에는 청장의 자문(consult)을 얻어야 한다. 청장과 차장 이외의 경찰관의 인사에는 전혀 간여할 수 없다.

영국 지방경찰은 경찰기금(Police Fund)이라는 독립된 재정으로 운영되는데 이 경찰기금을 편성 운영하는 권한과 책임은 경찰위원회가 가지고 있다. 중앙정부(내무부)의 보조금, 지방정부의 부담금, 각종 기부금 및 수익 등 경찰위원회가 받는 모든 수입금은 이 경찰기금으로 들어가고 경찰관들의 급여 및 경찰청 운영경비 등 경찰위원회의 이름으로 지출되는 모든 경

55) 이경은, 국가경찰과 자치경찰의 사무분장과 자치경찰의 바람직한 기능에 관한 연구, 경찰기획위원회 외, 자치경찰제도 공청회, 1998, p.147~148.

비도 이 경찰기금에서 사용된다. 지방경찰청에서 행하는 모든 구매와 계약의 주체도 경찰위원회이고, 경찰청 및 경찰위원회 소속 민간인 직원(Civilian employees)의 채용 및 관리도 경찰위원회의 권한 하에 이루어진다.

이상에서 본 바와 같이 지방 경찰위원회의 권한은 광범위한 것이지만 이러한 권한은 중앙정부가 수립한 경찰행정의 국가차원의 정책목표와 그 기본 틀 안에서 수행되어야 한다는 제약을 가지고 있다. 또한 지방자치는 국가의 통일성, 단일성을 해치지 않아야 한다는 대전제가 내포된 것이라고 할 수 있다.

(2) 지방경찰청장(Chief Constable)

지방경찰청장은 경찰위원회가 선정하여 내무장관의 승인을 얻어 임명하게 된다. 임명된 경찰청장은 독자적인 경찰지휘권을 행사하게 된다.

지방경찰청장은 그 지역의 왕(Chief Constable is king of his kingdom)이라고 일컬어질 정도로 광범위한 권한과 거의 절대적인 독자적 지휘권(absolute operational autonomy)을 가지고 있다.

막강한 권한을 가진 경찰청장에 대한 견제는 법과 그 임·면 및 예산권을 가진 지방경찰위원회와 내무장관에 의해 행해진다. 1964년 경찰법(Police Act 1964)⁵⁶⁾ 및 1994년 경찰과 치안법원에 관한 법에 명시된 경찰청장의 권한은 관할 경찰의 지휘와 통제 및 차장 이외의 모든 경찰관에 대한 인사권이다. 영국 지방경찰의 경우는 독립 지방경찰청(Constabulary)에서 방법, 경비, 교통, 수사, 주민보호 및 봉사 등 경찰업무를 모두 수행하고 있다.

3) 통합경찰(Combined Police Force)

1946년 경찰법(Police Act 1946)에 의한 통합계획에 따라 주(County)와 특별시(County Borough)지역을 통합 관할하는 경찰⁵⁶⁾로 주와 특별시는

56) 김성수, 『비교경찰론』, 경찰대학, 2003, p.74. 통상 조합경찰, 병합경찰 또는 연합경찰

각각 대등한 관계의 자치단체로 자치업무중 경찰업무만을 통합 운영하는 것을 의미한다. 통합경찰은 교통·통신의 발달로 인한 범죄의 광역화현상에 능률적으로 대처하고, 관리비의 부담을 주리기 위한 취지에서 비롯된 것이지만 지방자치의 원칙으로 하는 영국에서 자치단체가 가지고 있는 경찰권을 박탈하는 결과가 되므로 그 기준을 인구 10만 미만에 두고 있다. 통합경찰의 관리는 통합경찰위원회(Combined Police Authority)가 담당하며, 통합경찰위원회는 통합경찰을 이루는 주, 또는 특별사의 경찰위원회⁵⁷⁾가 선출한 위원으로 2/3, 치안판사 1/3로 구성된다.

통합경찰이 성립할 때 경찰청장은 통합경찰을 구성하는 경찰청중 조직과 규모가 큰 경찰청장이 임명되는 것이 보통이며, 통합경찰은 주경찰과 같은 성격을 갖는다. 그리고 영국 자치경찰은 앞서 본 바와 같이 경찰기금(Police Fund)이라는 독립된 재정으로 운영되는데 이 경찰기금은 해당 자치단체의 부담금 25%(통합경찰의 경우는 분담), 중앙정부(내무성)의 보조금 50%, 각종 기부금 및 수입 25%로 편성된다. 지방의회의 경찰에 대한 관여는 해당자치단체의 경찰예산부담과 관련하여 예산편성권자인 경찰위원회로 하여금 의회에 출석하여 질의에 답변하도록 하는 것에 그친다.

4) 평가

영국경찰은 형식적으로는 거의 완전히 자치경찰의 면모를 갖추고 있으나 실질적으로는 중앙정부의 강력한 통제 하에 있다는 것이 가장 큰 특징이다. 이는 경찰권의 효율적인 행사와 관련하여 각급 자치단체별로 조직된 자치경찰로는 국가적 비상사태, 전국적인 조직범죄, 테러 등에 강력하고 능동적인 대처가 어렵다는 현실적 필요에 의한 것이다. 영국경찰의 또 하나의 특징은 그 관리체계이다. 내무부장관과 경찰위원회 그리고 경찰청장

이라고 옮긴다. 우리나라의 경우 광역시라는 용어를 씀으로 광역경찰로 옮겨야 한다는 견해도 있다.

57) 이 위원회는 직접으로 경찰을 관리하지 아니하나 통합경찰관리자를 구성하는 통합경찰위원회의 위원을 선출하는 모체가 되며, 통합경찰위원회가 위임한 지정사항에 대하여 허가권을 갖는다.

으로 이루어지는 3각 관리체제는 영국경찰의 민주성과 정치적 중립의 보장장치로 평가받고 있다. 영국경찰의 3각 관리체제와 자치경찰의 중앙집권화 경향은 우리의 자치경찰도입에도 시사하는 바가 크다 할 것이다.

3. 일 본

일본의 경찰제도는 통합적인 체제의 대표적인 모델이다. 일본은 1871년 프랑스 및 독일의 경찰제도를 모델로 제2차 세계대전 전까지 내무성 소속의 중앙집권적 국가경찰제도를 유지해왔으나 패전 후 연합국사령부의 민주화개혁의 일환으로 1948년 3월 공안위원회제도와 함께 미국식 자치경찰제를 도입하여 전체경찰을 국가지방경찰과 지방자치제경찰로 이원화하였다. 시·정·촌 단위 경찰제도는 자치단체의 재정부족과 자치경찰상호간의 공조부족 등 문제점으로 인해 1954년 경찰법을 개정하여 광역자치단체의 도·도·부·현 단위의 자치경찰로 일원화하였다.⁵⁸⁾

1) 국가경찰

일본의 국가경찰기구로는 국가공안위원회, 경찰청, 관구경찰국이 있다.

(1) 국가공안위원회

내각총리대신의 ‘소할’ 하에 국가공안위원회⁵⁹⁾를 두며, 국가공안위원회는

58) 일본에서는 1947년에 제정된 경찰법을 구경찰법이라고 하고 1954년 전면 개정된 경찰법은 신경찰법이라고 한다. 신경찰법의 목표는 민주성과 능률성의 조화, 분권성과 집권성의 균형 그리고 정치적 중립성과 책임성의 실현 등에 두고 있다. 일본의 시·정·촌은 우리나라의 시·읍·면에 해당하고, 도·도·부·현은 우리나라의 광역시·도에 해당한다.

59) 공안위원회는 법률상 행정위원회로의 성격을 가지고 있는 것이다. 이러한 행정위원회 제도는 전후 일본에서 영미법계에서 도입한 제도로서 당초에는 각종의 행정부분에 다수의 행정위원회가 설치되었으나, 사실상 위원회 제도의 필요성이 큰 것이 아니고 운영 결과 실정에 맞지 않는 것이 많아 정리단계에 있고, 다만 준사법적 기능에 한정되는 경향에 있는 것이다. 그럼에도 불구하고 가장 신속한 사무처리를 필요로 하고 보통 독립성이 중요한 것으로 생각되는 경찰행정의 분야에 있어서 공안

국가공안과 관련된 경찰운영과 경찰교양, 경찰통신, 범죄감식, 범죄통계 및 경찰장비에 관한 사항을 통할하고, 경찰행정에 관한 조정을 행한다.

국가공안위원회는 이 임무를 수행하기 위해 경찰에 관한 제도의 기획 및 조사에 관한 사항, 경찰에 관한 국가의 예산에 관한 사항 등 경찰법 제5조 제2항 각 호에서 정한 사무에 대하여 경찰청을 관리한다.

경찰법 이 외의 법률에서 정하고 있는 국가공안위원회의 주요권한을 긴급사태 포고에 관한 권고권, 긴급사태 중의 권고권, 도로교통에 관한 지시권, 화약류의 제조허가 등의 보고를 받을 권한, 핵연료물질사업의 지정 및 허가 등 보고를 받을 권한 등 60가지에 가까운 권한 내지 임무가 있다.

국가공안위원회는 위원장과 5인의 위원으로 조직되며, 위원장은 국무대신을 임명한다. 위원은 임명되기 전 5년 동안에 경찰 또는 검찰의 직무를 행하는 직업공무원의 전력이 없는 자 중에서 내각총리대신이 국회양원의 동의를 얻어 임명하여 임기는 5년이고 재임할 수 있다.

(2) 경찰청

경찰청은 국가공안위원회의 관리 하에 일본경찰법 제5조 제2항에서 정한 국가공안위원회의 사무를 관장하며, 국가공안위원회의 권한에 속하는 사무(제5조 제3항의 규정)에 대해 국가공안위원회를 보좌한다. 그런데 일본 경찰법에는 경찰청의 임무에 대해 규정한 조문이 없다. 그 이유는 경찰청의 임무는 국가공안위원회의 임무와 동일하기 때문에, 경찰행정사무의 배분에 관해서는 국가공안위원회의 임무와 동일하기 때문에, 경찰행정사무의 배분에 관해서는 국가공안위원회의 임무를 명확하게 규정하는 것으로 충분하다는 것이다. 다만, 경찰청은 국가공안위원회가 관리하는 사무는 이를 처리하고, 국가공안위원회가 처리하는 사무는 이를 보좌한다는 것에 차이가 있을 뿐이다.

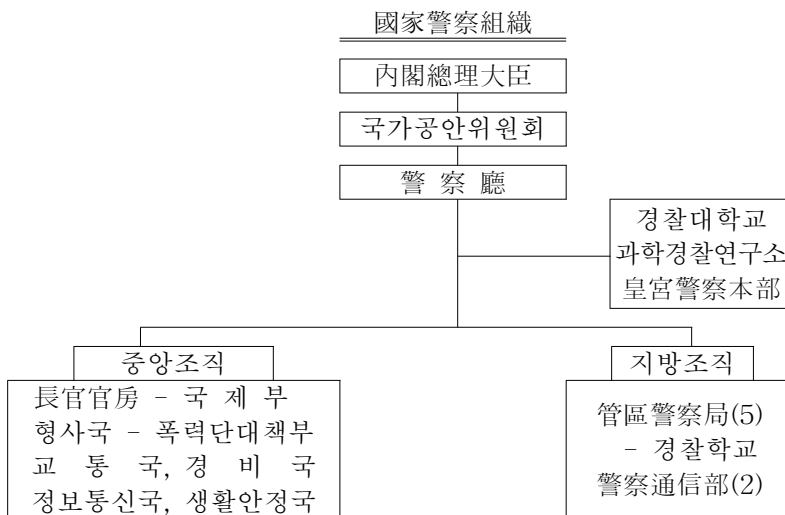
경찰청의 장은 경찰청장관으로 하고, 국가공안위원회가 내각총리대신의

위원회 제도를 채택하고 있는 것은 본질적으로 권리행정이라고 할 수 있는 경찰행정을 민주적으로 관리하여 그 운영의 관료화와 독선화를 방지하려 하는 목적 외에는 아무 것도 없는 것이다.

승인을 얻어 임명한다. 경찰청장관은 국가공안위원회의 관리에 따라 경찰청의 청무를 통괄하며, 직원을 임명하고 그 복무에 대해 통독하며, 경찰청의 관장업무에 대해 都道府縣 경찰을 지휘·감독한다. 이렇듯 일본 경찰조직의 특징은 경찰권의 집행사무를 都道府縣에 단체위임하면서도 경찰청장관이 都道府縣경찰을 지휘·감독할 수 있게 한 점에 있다.

이는 경찰사무가 국가적 성격과 지방적 성격을 동시에 갖고 있다는 점을 감안하여 국가가 일정한 범위에서 관여할 필요가 있다고 판단한 때문이다. 1994년 6월 1일 경찰청은 내부부국을 대폭 개편하여, 장관관방 및 생활안보국, 형사국, 교통국, 경비국, 정보통신국의 5개국으로 개편하였다.

일본의 국가경찰 조직을 圖示하면 <그림 3-4>와 같다.



<그림 3-4> 일본의 국가경찰⁶⁰⁾

(3) 관구경찰국

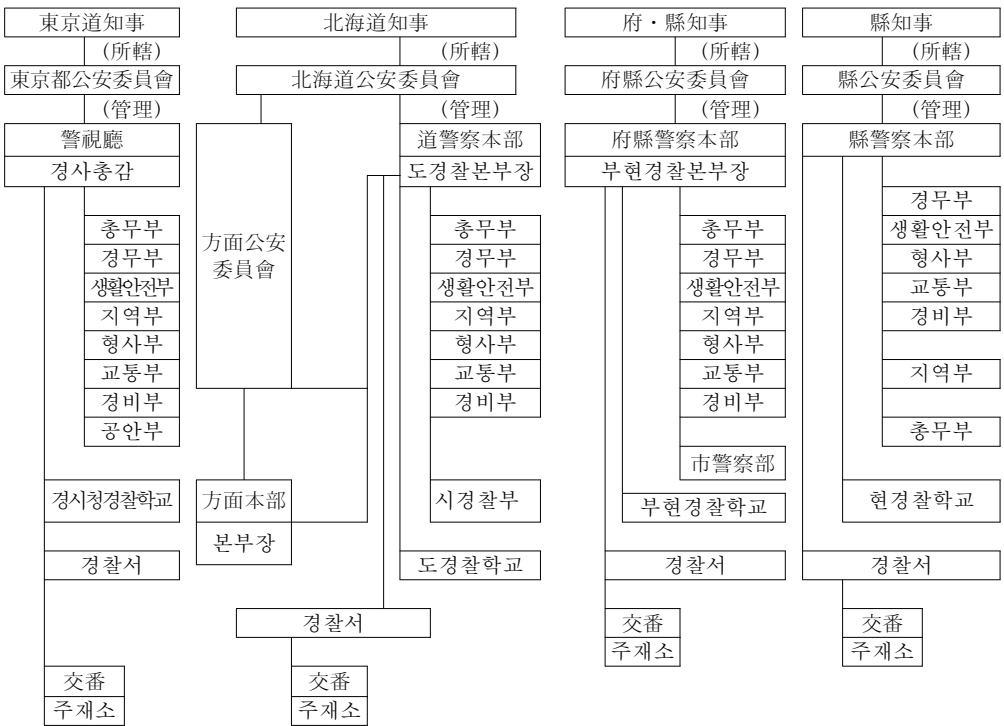
경찰청의 지방기관으로 동경, 관동, 중부, 근기, 중국, 사국, 구주 등 7개의 관구경찰국을 두어 경찰청의 사무를 지역적으로 분장시키고 있다. 동경도와 북해도가 누락되어 있으나, 동경도의 경시청이 어느 관구에도 속해있

60) 김성수, 비교경찰론, 경찰대학, 2003. p.510

지 않은 것은 수도경찰을 특별 취급했던 내무성의 방침에 영향을 받은 것이며, 북해도경은 경찰청으로부터 너무 멀리 떨어져 있고 또 황성을 담당하기 때문이다.

2) 지방자치경찰

자치경찰기구로는 都道府縣 公安위원회, 都道府縣 경찰, 경시청, 도부현경찰본부, 시경찰부, 경찰서 등이 있다. <그림 3-5>는 자치경찰기구를 표로 나타낸 것이다.



<그림 3-5> 일본의 지방자치체경찰⁶¹⁾

각 都道府縣에 都道府縣 경찰을 두며, 都道府縣 경찰은 당해 都道府縣의 구역에서 경찰의 책무를 담당한다.

61) 김형만 외, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2003. p196

都道府縣 지사의 소할 하에 都道府縣 공안위원회를 두고 都道府縣 경찰을 관리한다. 다만 북해도는 구역을 5개의 방면으로 나누어 방면 공안위원회를 별도로 설치하고 있다.

공안위원회의 위원의 수는 都道府縣 및 지방자치법에 의해 지정을 받은 인구 50만명 이상의 지정시가 있는 현⁶²⁾은 5인이고, 그 밖의 현은 3인이다. 都道府縣 공안위원회의 위원은 지사가 都道府縣 의회의 동의를 얻어 임명하지만, 지정시가 있는 부·현의 위원 중 2명은 지정시의 시장이 시의회의 동의를 얻어 추천 한 자를 지사가 임명한다. 위원장은 상선으로 결정한다.

(1) 경시청, 都道府縣 경찰본부

동경도 경찰의 본부로 경시청을 두며, 都道府縣 경찰의 본부로 都道府縣 경찰본부를 둔다. 북해도는 구역을 세분하여 방면본부로 나누고 있다. 경시청에 경시총감을 두며, 都道府縣 경찰본부에 경찰본부장을 두고 북해도 방면 본부에는 방면본부장을 둔다. 경시총감은 국가공안위원회가 도공안위원회의 동의를 얻은 후 내각총리대신의 승인을 받아 임명하며, 都道府縣 경찰본부장은 국가공안위원회가 都道府縣 공안위원회의 동의를 얻어 임명한다.

(2) 시경찰부 · 경찰서

지정시의 구역 내에서 都道府縣 경찰본부의 사무를 분장시키기 위해 당해 지정시의 구역에 시경찰부를 두며, 시경찰부에 부장을 두어 都道府縣 경찰본부장의 명을 받아 소속의 경찰을 지휘 감독한다. 또한 都道府縣의 구역을 나누어 각 지역을 관할하는 경찰서를 두며, 경찰서에서 서장을 둔다. 경찰서장은 경찰총감(동경), 경찰본부장(도부현), 방면본부장(북해도)

62) 지정시를 보유하고 있는 현은 궁성, 천엽, 신제천, 애지, 병고, 부강, 응도 등 7개 현이다.

또는 시경찰부장(지정시의 경우)의 지휘 감독을 받아 관할구역의 경찰사무를 처리하고 소속경찰관을 지휘 감독한다.

3) 都道府縣 경찰의 상호관계

都道府縣 경찰은 상호 협력의무를 진다. 都道府縣 공안위원회는 경찰청 또는 기타 都道府縣 경찰에게 원조를 요구할 수 있다. 관할구역이 인접하거나 근접하는 都道府縣 경찰은 상호 협의하여 정한 바에 따라 사회적·경제적 일체성의 정도, 지리적 상황 등으로 판단하여 상호 권한을 미칠 필요가 있다고 인정되는 경계주변구역에서의 사안을 처리하기 위해 관계 都道府縣의 관할구역에 권한을 미칠 수 있다.

都道府縣 경찰은 거주자, 세대자, 기타 그 관할구역 관계자의 생명, 신체 및 재산의 보호와 그 관할구역에 있어서의 범죄진압 및 수사, 피의자 체포 기타 공안유지와 관련하여 필요가 있는 한도에서 그 관할구역 밖에서도 권한을 미칠 수 있다. 경찰관은 어떤 지역에서도 형사소송법이 규정하는 현행범 체포에 관하여 직권을 행사할 수 있다. 都道府縣 경찰의 운영경비는 당해 都道府縣에서 부담하는 것이 원칙이며, 국가경찰사무 비용에 대하여는 국고지원금제도(100%지원)를, 여타 사무비용에 대하여는 경찰보조금제도 (50%지원)를 두어 취약한 지방재정을 보전해 주고 있다.

4) 평가

일본의 경찰법에 의하면 경찰의 조직단위는 都道府縣 경찰이며 경찰직무의 집행은 都道府縣 경찰이 행한다. 이들 都道府縣 경찰을 국가적·전국적 입장에서 지도 감독 또는 조정하는 국가경찰기관으로서 국가공안위원회의 관리 하에 경찰청이 설치되어 있다. 일본의 경찰체제는 중앙집권적인 체제와 지방분권적인 체제를 일본의 역사적 배경과 현실적 여건 하에서 적절히 조화시킨 절충체제이다.

일본의 현행법은 경찰조직 또는 경찰행정에 있어서 지방자치의 장점을

거의 잃어버림으로써 주민으로부터 멀어진 중앙집권적 경찰로 회귀하고 있고, 그 임무수행도 민주화보다는 능률화에 비중을 두고 있다는 비판이 있다.⁶³⁾

경찰행정사무에는 본래 국가적 사무와 지방적 사무가 혼합되어 있는 것이지만 일본의 경우, 경찰은 都道府縣 단위의 자치경찰이라는 것은 이름 뿐이고 실태는 경찰청을 정점으로 완전히 중앙집권적 국가경찰로 일원화 되어 버린 현상에 있다는 비판도 있다. 또한 국가공안위원회도 독립성이 약화되고 민주성을 감소시켜 실질적으로는 정치기관화, 자문기관화 되고 있다고 한다.

일본의 통합형 체제는 국가가 지배하는 중앙집권화 되어 있는 경찰제도와 지역적으로 지배하는 지방분권화 된 제도와와의 훌륭한 타협인 것이다. 비록 그것이 집권화 된 제도처럼 잘 조직화되어 있지 않다고 하더라도 분권화 된 제도보다는 더욱 조직화되어 있다. 지방통제와 영향은 분권화 된 제도와 같이 크지 않을지라도 집권화 된 제도보다는 우수하다고 할 수 있다.

63) 특히 경찰직원의 인사에 있어서 중앙집권적 관리가 철저하여 都道府縣 경찰의 경시정 이상은 국가공무원으로 되어 있고, 동경도경시청의 경시총감은 국가공안위원회가 도공안위원회의 동의를 얻고, 내각총리대신의 승인을 얻어 임명하도록 하고 있으며, 도도부현 본부장의 임명은 국가공안위원회가 도부현 공안위원회의 동의를 얻어 임명하게 되어 있다.

都道府縣 경찰을 관리하도록 되어있는 都道府縣 공안위원회가 都道府縣 경찰관에 대하여 동의권을 가지고는 있으나 실제로는 임명권이 박탈당하여 충분한 관리를 할 수 있을지 의문이다.

제4장 우리나라의 자치경찰제 논의과정 및 쟁점

제1절 자치경찰제에 관한 논의과정

1. 국립경찰 이전 미군정 경찰의 영미법계의 경찰체제 도입

1945년 8월 15일 일제의 패전으로 미군정⁶⁴⁾이 시작되고 동년 10월 21일 군정청에 경무국을 창설하였고, 도지사 밑에 경무부를 설치함으로써 군정 경찰의 발족을 보게 되었다. 이와 같은 군정경찰은 군 정권에 의한 군사적 경찰이고 동시에 국립경찰을 목표로 하는 임시적이며 과도기적인 성격을 지니고 있었다. 그러나 군정경찰은 일제의 식민지배를 위한 대륙법계 경찰 체도를 주권회복을 위한 영미법계의 경찰체제로 전환하려고 시도하였으나 전면적인 전환은 되지 못했다.

특히 국립경찰은 경찰이 운영하는 주체를 결정하려고 하는 논의가 미군 정당국과 민정당국 사이에서 빈번히 있었으나 국토가 협소하다는 점, 좌우 사상 대립으로 공산주의자들의 직·간접적인 침략이 예상된다는 점, 지방 제정이 빈약하여 지방자치단체에서 경찰의 운영을 감당할 수 없다는 점, 통일된 일원적 조직으로 신속, 활발하고 유기적인 활동과 업무수행이 필요하다는 점 등 때문에 자치제 경찰체도는 채택되지 않았다. 따라서 국가경찰로서의 국립경찰을 더욱 강화시키기 위하여 경찰행정권을 도지사의 권한으로부터 분리시켜 독립화한 것이다. 다만 도지사는 경찰이 직무를 수행하는데 필요로 하는 사항에 한해 지원을 하여 주도록 했고, 각 관구 경찰청장은 경찰의 업무를 수행함에 있어 도지사에게 대하여 책임을 지고 관할 구역에서 발생한 중요사건을 도지사 또는 시장에게 통보할 책무가 있을 뿐이다. 이러한 조직의 문제는 그 후 일반 행정관서와 경찰간에 잡음을 낳았고 권한의 귀속문제 같은 것으로 논란이 심했다.

64) 최종술 『자치경찰에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구』, 한국공안행정학회보 제12호, 2001, p. 354~359

2. 1950 ~ 60년대 자치경찰제의 논의

1) 1955년 9월 11일 정례국무회의에서 의결된 경찰법안

이 법안에 나타난 경찰제도의 특색은 중앙경찰기관으로서 대통령직속으로 3인의 경찰위원회를 두어 경찰행정과 운영을 관리케 하며 집행기관으로 경무청을 두었고, 지방경찰기관으로서 특별시장과 도지사 소속 하에 특별시·도 경찰위원회를 두는 것이다. 위원은 대통령이 임명하는 2인의 위원과 당연직인 시·도지사 1인등 3인으로 하고, 임기는 2년으로 하였으며 동일정당·사회단체에서 2인 이상의 위원을 임명할 수 없게 하였다. 특별시와 도의 경찰위원회는 경찰위원회 지휘를 받아 경찰행정사무를 관장케 하였다.

특별시·도 경찰위원회의 집행기관으로 특별시·도경무청을 두었고 서울특별시 경무청장은 경찰위원회의 제청으로 대통령이 임명하고, 그 밖의 도경무청장은 경찰위원회가 임명토록 하여 경찰관리의 형태를 위원회제로 하면서 자치경찰의 형식을 취했다. 경찰의 하부기구로서 행정구역인 구·시·군마다 경찰서와 소방서를 두었다. 국가비상사태가 선포되었을 때에는 대통령이 경찰을 직접 관리하는 대통령중심의 형태를 취하고 있었다.

이 법안은 법무부가 제안하여 정례 국무회의 의결까지 거친 것으로 경찰을 3인 위원회의 자치제 형식과 대통령 직속으로 내무행정으로부터 분리시킨 점에서 특기할 만한 것이었으나 국회에 회부되지 못하고 사장되었다.⁶⁵⁾

2) 제4대 국회에서의 “경찰중립화 법안(1960년 5월)”

4.19 혁명 후, 제4대 국회는 경찰중립화 법안 기초특별위원회를 구성하고 5월 24일부터 경찰중립화법안을 기초하여 공청회까지 열었다. 논의의 초점은 경찰의 관리기관 문제, 즉, 국립경찰로 일원화하느냐 또는 국립경찰과

65) 최종술, 『자치경찰에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구』, 한국공안행정학회보 제12호, 2001, p. 355.

자치경찰로 일원화하느냐 하는 문제, 경찰관의 자격문제, 범죄수사의 주체 문제이었다. 국립경찰로 일원화하자는 논자는 협소한 지역에 자치경찰을 따로 두면 경찰력이 약화되어 치안을 유지하기 어렵고, 지방자치단체들로 재정상 자체경찰을 유지할 만한 능력이 없다는 것이 그 논거였다. 자치경찰을 두자는 논자는 자치행정은 민주주의의 근간이며, 그 것은 경찰의 자치화에 의한 민주경찰의 구현에서만 가능한 것이다.

1960년 6월 7일 특별사법위원회를 통과한 경찰중립화법안의 관리체계는 중앙에는 국무총리 소관 하에 중앙공안위원회를 두고, 위원장을 포함한 5인의 위원이 경찰사무를 관장하며, 위원의 임기는 3년으로 하고 재임할 수 있게 하였다. 위원장은 국무위원으로 보하고 위원의 행정각부 차관에 준하는 부수를 받도록 하였다. 중앙공안위원회의 사무기관으로는 경무청을 두고, 청장은 국무총리의 동의를 얻어 중앙공안위원회가 임명하게 하였다. 경무청 소속 하에 서울특별시와 각도에 경찰청을 두며, 경찰청 소속 하에 필요한 지역에 경찰서와 소방서를 두도록 하여 전국적으로 국가경찰체제를 유지하였다.

국가경찰의 운영에 관하여 지방의 공익을 경찰행정에 반영키 위하여 서울특별시와 각 도에 지방공안위원회를 두고 위원은 5인으로 하며 명예직으로 하였다. 지방공안위원회의 권한은 서울특별시 또는 도경찰청장의 보직에 대한 동의와 경무관, 총경, 및 경감의 해면건의 뿐으로 형식적인 것이다. 그러나 이 법안도 제4대 국회가 해체됨에 따라 폐지되고 말았다.⁶⁶⁾

3) 경찰행정개혁심의회 “경찰중립화 법안(1960년 6월)”

과도정부는 대통령령 1584호로 경찰행정개혁 심의회령을 공포하여 교육계, 언론계, 실업계, 법조계대표를 위원으로 하여 심의회를 구성하여 10여 차례 걸쳐 토의한 결과 경찰제도의 지방분권화를 찬성하는 의견이 있기는 하지만 현재 행정부 및 사법부가 중앙집권화 되고 있는 이상 지방분권화된 경찰력은 원활치 못할 뿐 아니라 적절한 기능을 발휘하지 못할 것으로

66) 최종술, 『자치경찰에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구』, 한국공안행정학회보 제12호, 2001, p. 356.

해당지역에 있는 경찰의 시책과 운용면에 그 지방의 견해가 반영되어질 수 있는 기회가 이루어지기 위하여 도 단위로公安자문위원회를 설치할 것을 건의하고 있다.

3. 1980 ~ 90년대 자치경찰제의 논의

1) 치안본부의 “2000년대를 향한 경찰발전방향연구(1985년)”

이 보고서에서는 “2000년대에 이르는 과도기에는 내무부의 외청으로서의 조직현실화와 국가경찰로서의 일원화를 도모하여 경찰행정의 전문성과 능률성을 확보함으로써 분권화의 기반을 조성하고, 지방자치가 정착되는 선진사회가 실현되는 2000년대에는 합의제기관인 위원회관리하의 치안 처리 발전시키고, 경찰의 민주적 관리와 운영을 확보하기 위하여 지역주민의 욕구에 즉응 하는 경찰행정을 위해서 시·도 단위 자치경찰제를 도입하여야 할 것”이라고 지적하고 있다. 또한 “지방경찰기관의 비용은 지방자치단체에서 부담하되 국고보조를 하도록 하고, 경찰공무원도 국가직과 지방직으로 이원화하되 지방직은 경감이하로 한정하여 중앙의 조정 및 통제가 이루어 질 수 있도록 하는 모형”을 제시하고 있다.

2) 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 단일경찰법안(1989년 11월)”으로 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 보

면 다음과 같다.

중앙경찰조직으로는 국무총리소속 하에 합의제인 국가경찰위원회를 두고, 국가경찰위원회의 관리 하에 집행기관인 경찰청을 설치하였다.

지방경찰조직으로는 특별시장, 직할시장, 도지사 소속 하에 수도경찰위원회 및 광역시·도 경찰위원회를 두고, 경찰청 관할 하에 특별시·광역시·도 경찰본부를 설치하여 국가경찰제도와 자치경찰제도를 절충한 “야3당 단일경찰법안”을 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 광역시·도 경찰위원회는 위원장을 포함한 7인의 위원으로 구성하며, 위원 중 4인은 국가경찰위원회가 수도 및 시·도 경찰위원회의 동의를 얻어 국무총리에게 제청한 자를 대통령이 임명한다.

광역시·도 경찰본부장은 경찰청장이 시·도 경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국가경찰위원회가 임명토록 하였다. 시·도 경찰본부장은 시·도 경찰위원회의 관리 하에 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역 내의 경찰사무를 통할하고 그 소속직원을 지휘·감독하며, 시·도 경찰본부의 직제는 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 또한 시·도 경찰본부 관할 하에 경찰서를 두며, 경찰청장은 당해 시·도 경찰본부장의 제청으로 경찰청장이 임명토록 하였다.

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.

일반지방행정과의 조정을 위한 치안행정협의회를 설치하도록 하는 중앙집권적 국가경찰일원체계를 골자로 하는 경찰법안을 1990년 12월 12일 국회에 제출하여 1991년 5월 10일 여당단독으로 통과시키고 말았다. 이로써 자치경찰제의 도입은 무산되고 말았다.

3) 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.⁶⁷⁾

국민회의 · 자민련 ‘자치경찰제 도입방안’ 국가경찰제에 자치경찰제를 가미한 절충형을 취하고 있다. 중앙경찰조직으로는 국무총리 소속 하에 국가경찰위원회를 두고, 그 관리 하에 집행기관으로 경찰청을 둔다.

국가경찰위원회는 위원장과 17인의 위원으로 구성되며, 위원 중 9인은 국무총리가 제청한 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 소속 하에 시·도 지방경찰위원회를 두고, 위원장을 포함한 10인의 위원으로 구성한다. 다만, 시·도 지방경찰청장은 경찰청의 관할 하에 둬으로써 자치단체의 장으로부터 독립하여 중립성이 보장되도록 하였다.

시·도 지방경찰청 소속 경찰직원 중 경정 이상은 국가공무원이며, 시·도 지방경찰청장의 제청으로 시·도 지방경찰위원회와 국가경찰위원회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 경감 이하의 지방공무원은 경찰청장이 시·도 지방경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고, 시·도지사가 임명하도록 하고 있는 것이 특이하다. 그 외의 대부분은 앞의 “야3당 단일경찰법안(1989년 11월)”과 대동소이하다.

4) 국민회의 정책기획단의 “경찰법개정법률안(1998년)”

새정치국민회의는 지방자치제 실시를 대선 공약으로 제시하고 승리한 후, 국정 100대 정책과제 가운데 하나로 경찰개혁을 채택하여, 1998년 자치

67) 이강중, 자치경찰제도의 도입과 효율적인 운용방안에 관한 연구, 2000, p.54~55.

경찰제 도입안을 성안하였다.⁶⁸⁾ 국민회의 정책기획단의 “경찰법개정법률안(1998년)”을 요약하면, 경찰조직은 국가경찰제와 자치경찰제의 절충형으로 하되, 도입단위는 특별시, 광역시, 도 단위로 한다는 것이다.

국가경찰조직은 국무총리 소속 하에 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·도 지방경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되 2년 임기제를 채택하고 있다.

자치경찰조직은 시·도 지방경찰위원회를 시·도지사 소속 하에 두고, 그 관리 하에 시·도 지방경찰청을 둔다. 시·도 지방경찰위원회는 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·도 지방경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도 지방경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 시·도 지방경찰청장 관할 하에 경찰서장을 둔다. 시·도 지방경찰청 소속 경찰공무원 중 경정 이상은 국가공무원으로, 경감이하의 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, 1998년 10월 1일 학계·법조계·언론계·시민단체·전직경찰 등 사회 각 계층을 망라

68) 국민회의, 자치경찰제, 정책기획단, 1998.

한 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 공청회를 거쳐 위원회 전체회의에서 확정된 안이 경찰개혁위원회의 자치경찰제안이다.⁶⁹⁾

1999년 3월 경찰개혁위원회 실무팀에서는 경찰관들에게 새 제도의 이해를 높이기 위한 교양자료로서, 『자치경찰제의 이해 - 자치경찰제의 이념·조직·운영·수사권 -』라는 책을 발간하였다.

이 자료의 내용을 보면 먼저, 자치경찰제를 시행하기 전에 우리의 현실을 감안하여 충분한 제도적 장치와 준비가 있어야 할 것이며, 봉사하는 경찰상이 구현될 수 있도록 대대적인 경찰개혁이 선행되어야 한다고 전제한다.

지방자치경찰제는 시·도지사에게 지방경찰을 맡겨 일반행정 뿐만 아니라, 치안행정의 업적에 관해서도 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.

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 있다는 것이 사실이라고 전제하면서, 우리나라에서 지방자치경찰 이념을 완벽하게 구현하기 위해 어떤 방향으로 경찰개혁이 이뤄져야 하고 경찰관들이 어떻게 달라져야 하는지는 신중히 모색되어야 한다고 언급한다. 이러한 맥락에서 우리나라 자치경찰제의 도입 방향을 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 국가적 비상사태에의 대처, 지방정치권의 영향력 차단 등 ⑥ 경찰수사권의 현실화와 경찰개혁의 병행 등이다.⁷⁰⁾

69) 경찰개혁위원회·치안연구소, 1998~1999, p.5~6.

70) 경찰개혁위원회 실무팀, 1999, p.24~30.

한편 이 자료에서는 자치경찰제 시행에 따른 수사제도개선 검토에 대하여 많은 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 소속 하에 국가경찰위원회를 설치하고 그 관리 하에 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, 경찰청은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하고 임기는 2년이다. 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 정하고 있다.

2) 지방경찰조직

시·도에 시·도 경찰위원회를 설치한다. 시·도 경찰위원회는 위원장을 포함하여 5인의 위원으로 구성하며, 상임위원 1인을 포함하여 시·도지사가 3인, 시·도의회에서 2인을 추천하여 시·도지사가 임명된다. 위원장은 비상임위원 중에서 호선한다. 시·도 경찰위원회는 시·도 경찰사무에 대

한 일반적 방침과 처리기준을 심의·의결한다.

시·도 경찰위원회에 시·도 지방경찰청을 설치하고 자치경찰 고유사무와 국가경찰에서 위임한 사무를 수행한다. 시·도 지방경찰청장은 경찰청장이 시·도 경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

시·도 지방경찰청장 관할 하에 경찰서를 두며, 경찰서장은 시·도 지방경찰청장의 제청으로 경찰청장이 임명한다. 시·도 경찰사무는 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 경정 이상의 경찰공무원은 국가공무원으로 하고, 경감이하의 경찰공무원과 일반직 공무원은 지방공무원으로 한다고 한다.

5. 경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)"

경찰제도개혁위원회의 자치경찰제 도입안은 당·정 협의를 통해 일부 이견을 조율하여 경찰청 안으로 1999년 5월 4일 발표 되었는데, 그 내용을 요약하면 다음과 같다.

1) 국가경찰조직

(1) 국가경찰위원회

국무총리 소속 하에 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(경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)" 제 5조). 국가경찰위원회는 국가경찰사무에 관하여 일반적 방침과 처리의 기준을 심의·의결하며, 개별적·구체적 집행에 관여하지 아니하되, 법률에

의하여 그 권한으로 규정된 사항은 예외로 한다(경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)"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, 중임 할 수 없게 한다(경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)"제13조 내지 제15조).

경찰청장은 소속직원을 지휘·감독하여 경찰청 소관사무를 수행하고, 국가경찰사무에 관하여 특별시, 광역시·도 지방경찰청장을 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 수행 가능토록 한다(경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)"제14조).

2) 지방경찰조직

(1) 시·도 경찰위원회

시·도에 시·도 경찰위원회를 두고, 위원장과 상임위원 1인을 포함한 5인의 위원으로 구성하며, 위원은 시·도지사가 임명하되, 2인은 시·도의회에서, 1인은 국가경찰위원회가 추천하도록 한다(경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)" 제18조, 제21조).

시·도 경찰위원회는 시·도의 경찰사무에 대한 일반적 방침과 처리의 기준을 심의·의결하며, 개별적·구체적 집행에는 관여하지 아니하되, 법령에 의하여 그 권한으로 규정된 사항은 예외로 한다(경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)"제19조).

(2) 시·도 지방경찰청

시·도 지방경찰청에 청장을 두되, 시·도 지방경찰청은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 당해 시·도 경찰위원회의 동의를 얻어 제정한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 한다 (경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)"제28조).⁷¹⁾

시·도 지방경찰청장은 소속직원을 지휘·감독하여 시·도 경찰사무를 관장하고, 경찰청장의 지휘·감독 및 조정·통제를 받아 국가경찰사무를 수행하며, 법령에 의하여 시·도 경찰위원회의 권한으로 되어 있는 사무를 처리하도록 한다(경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)"제28조).

시·도 지방경찰청장 소속 하에 경찰서를 두고, 경찰서장은 당해 시·도 지방경찰청의 제청으로 경찰청장이 임명하며, 경찰서에 지역경찰행정에 대한 주민의 의견을 반영하기 위한 자문회의를 두도록 한다(경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)"제31조).

경찰청 및 소속기관에 두는 공무원은 국가공무원으로 하되, 경정이상 경찰공무원과 5급 이상의 경찰공무원 이외의 공무원은 경찰청장의 제청에 의하여 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며, 시·도 지방경찰청장 소속 경정이상의 경찰공무원은 국가공무원으로 하고 경찰청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며, 경감이하의 경찰공무원과 경찰공무원 이외의 공무원은 지방공무원으로 하고 시·도지사경찰청장이 임명한다(경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)"제32조).

시·도 경찰에 소요되는 경비는 당해 시·도 경찰재정교부금, 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 기타 시·도 경찰에 속하는 수입으로 충당하고 시·도 지방경찰청 소속의 국가직 경찰공무원의 봉급 및 기타 급여와 국가경찰사무에 소요되는 경비는 대통령령이 정하는 기준에 따라 국가가 전부 또는 일부를 부담토록 한다.(경찰청의"경찰법개정법률안(1999년)"제34조) 시·도 경

71) 총경 이상의 경찰공무원을 국가경찰로 하는 결과, 치안감으로 보하게 되는 지방경찰청장은 국가 경찰위원회와 협의하여 추천하게 된다. 시·도지방경찰청장은 시·도 경찰위원회가 시·도의회 동의를 거쳐 임명하는 것이 바람직하다는 의견이 많지만, 이러한 협의가 없이 지방경찰위원회에서 추천하게 하면, 예컨대 국가경찰인 경찰청의 어느 국장을 자치경찰에서 지명하여 시·도지방경찰청으로 임명하게 되면 국가경찰의 인사권에 제약을 가져오고, 업무상 혼선도 초래하여, 심지어는 동일인을 수개의 자치경찰에서 시·도지방경찰청장으로 임명할 우려조차 있기 때문에 국가경찰위원회와의 협의는 필요하다.

국가는 예산의 범위 안에서 시·도 경찰의 경비를 보조하고, 국가의 시·도 경찰경비보조에 관한 사무는 경찰청장이 관장하도록 한다(경찰청의 "경찰법개정법률안(1999년)" 제36조).

1) 도입 방안 개요

소요재원은 제도 정착시 까지 지방교부세, 국고보조금, 범칙금 등으로 확보하여 국가에서 일정부분 지원토록 한다.

```

graph TD
    subgraph NP [국 가 경 찰]
        NP_1[국 가 경 찰]
        NP_2[<수사, 정보, 외사, 보안 등>]
    end

    subgraph LG [자 치 경 찰]
        LG_1[자 치 경 찰]
        LG_2[<지역교통, 생활안전 등>]
    end

    NP_1 --- JCT[경 찰 청]
    JCT --- SDNPA[시·도 국가경찰청]
    SDNPA --- NP_Letter[국 가 경 찰 서]
    NP_Letter --- ZG[지구대<br/>(특수파출소)(치안센터)]

    SDNPA -.-> SDIAC[시·도 치안행정위원회]
    SDIAC -.-> SDC[시·도지사]
    SDC -.-> SMC[시장·군수·구청장]
    SMC -.-> ZLG[자 치 경 찰 기 구]
    ZLG --- ZLG_Box1[ ]
    ZLG --- ZLG_Box2[ ]
    ZLG --- ZLG_Box3[ ]

    SDNPA -.-> SCIA[시·군·자치구 치안협의회]
    SCIA -.-> SMC
    SMC -.-> SCIA

    ZG -.-> ZG_Box1[ ]
    ZG_Box1 -.-> ZG_Box2[ ]
    ZG_Box2 -.-> ZG_Box3[ ]
    ZG_Box3 -.-> ZG_Box4[ ]
    ZG_Box4 -.-> ZG_Box5[ ]
    ZG_Box5 -.-> ZG_Box6[ ]
    ZG_Box6 -.-> ZG_Box7[ ]
    ZG_Box7 -.-> ZG_Box8[ ]
    ZG_Box8 -.-> ZG_Box9[ ]
    ZG_Box9 -.-> ZG_Box10[ ]
    ZG_Box10 -.-> ZG_Box11[ ]
    ZG_Box11 -.-> ZG_Box12[ ]
    ZG_Box12 -.-> ZG_Box13[ ]
    ZG_Box13 -.-> ZG_Box14[ ]
    ZG_Box14 -.-> ZG_Box15[ ]
    ZG_Box15 -.-> ZG_Box16[ ]
    ZG_Box16 -.-> ZG_Box17[ ]
    ZG_Box17 -.-> ZG_Box18[ ]
    ZG_Box18 -.-> ZG_Box19[ ]
    ZG_Box19 -.-> ZG_Box20[ ]
    ZG_Box20 -.-> ZG_Box21[ ]
    ZG_Box21 -.-> ZG_Box22[ ]
    ZG_Box22 -.-> ZG_Box23[ ]
    ZG_Box23 -.-> ZG_Box24[ ]
    ZG_Box24 -.-> ZG_Box25[ ]
    ZG_Box25 -.-> ZG_Box26[ ]
    ZG_Box26 -.-> ZG_Box27[ ]
    ZG_Box27 -.-> ZG_Box28[ ]
    ZG_Box28 -.-> ZG_Box29[ ]
    ZG_Box29 -.-> ZG_Box30[ ]
    ZG_Box30 -.-> ZG_Box31[ ]
    ZG_Box31 -.-> ZG_Box32[ ]
    ZG_Box32 -.-> ZG_Box33[ ]
    ZG_Box33 -.-> ZG_Box34[ ]
    ZG_Box34 -.-> ZG_Box35[ ]
    ZG_Box35 -.-> ZG_Box36[ ]
    ZG_Box36 -.-> ZG_Box37[ ]
    ZG_Box37 -.-> ZG_Box38[ ]
    ZG_Box38 -.-> ZG_Box39[ ]
    ZG_Box39 -.-> ZG_Box40[ ]
    ZG_Box40 -.-> ZG_Box41[ ]
    ZG_Box41 -.-> ZG_Box42[ ]
    ZG_Box42 -.-> ZG_Box43[ ]
    ZG_Box43 -.-> ZG_Box44[ ]
    ZG_Box44 -.-> ZG_Box45[ ]
    ZG_Box45 -.-> ZG_Box46[ ]
    ZG_Box46 -.-> ZG_Box47[ ]
    ZG_Box47 -.-> ZG_Box48[ ]
    ZG_Box48 -.-> ZG_Box49[ ]
    ZG_Box49 -.-> ZG_Box50[ ]
    ZG_Box50 -.-> ZG_Box51[ ]
    ZG_Box51 -.-> ZG_Box52[ ]
    ZG_Box52 -.-> ZG_Box53[ ]
    ZG_Box53 -.-> ZG_Box54[ ]
    ZG_Box54 -.-> ZG_Box55[ ]
    ZG_Box55 -.-> ZG_Box56[ ]
    ZG_Box56 -.-> ZG_Box57[ ]
    ZG_Box57 -.-> ZG_Box58[ ]
    ZG_Box58 -.-> ZG_Box59[ ]
    ZG_Box59 -.-> ZG_Box60[ ]
    ZG_Box60 -.-> ZG_Box61[ ]
    ZG_Box61 -.-> ZG_Box62[ ]
    ZG_Box62 -.-> ZG_Box63[ ]
    ZG_Box63 -.-> ZG_Box64[ ]
    ZG_Box64 -.-> ZG_Box65[ ]
    ZG_Box65 -.-> ZG_Box66[ ]
    ZG_Box66 -.-> ZG_Box67[ ]
    ZG_Box67 -.-> ZG_Box68[ ]
    ZG_Box68 -.-> ZG_Box69[ ]
    ZG_Box69 -.-> ZG_Box70[ ]
    ZG_Box70 -.-> ZG_Box71[ ]
    ZG_Box71 -.-> ZG_Box72[ ]
    ZG_Box72 -.-> ZG_Box73[ ]
    ZG_Box73 -.-> ZG_Box74[ ]
    ZG_Box74 -.-> ZG_Box75[ ]
    ZG_Box75 -.-> ZG_Box76[ ]
    ZG_Box76 -.-> ZG_Box77[ ]
    ZG_Box77 -.-> ZG_Box78[ ]
    ZG_Box78 -.-> ZG_Box79[ ]
    ZG_Box79 -.-> ZG_Box80[ ]
    ZG_Box80 -.-> ZG_Box81[ ]
    ZG_Box81 -.-> ZG_Box82[ ]
    ZG_Box82 -.-> ZG_Box83[ ]
    ZG_Box83 -.-> ZG_Box84[ ]
    ZG_Box84 -.-> ZG_Box85[ ]
    ZG_Box85 -.-> ZG_Box86[ ]
    ZG_Box86 -.-> ZG_Box87[ ]
    ZG_Box87 -.-> ZG_Box88[ ]
    ZG_Box88 -.-> ZG_Box89[ ]
    ZG_Box89 -.-> ZG_Box90[ ]
    ZG_Box90 -.-> ZG_Box91[ ]
    ZG_Box91 -.-> ZG_Box92[ ]
    ZG_Box92 -.-> ZG_Box93[ ]
    ZG_Box93 -.-> ZG_Box94[ ]
    ZG_Box94 -.-> ZG_Box95[ ]
    ZG_Box95 -.-> ZG_Box96[ ]
    ZG_Box96 -.-> ZG_Box97[ ]
    ZG_Box97 -.-> ZG_Box98[ ]
    ZG_Box98 -.-> ZG_Box99[ ]
    ZG_Box99 -.-> ZG_Box100[ ]
    ZG_Box100 -.-> ZG_Box101[ ]
    ZG_Box101 -.-> ZG_Box102[ ]
    ZG_Box102 -.-> ZG_Box103[ ]
    ZG_Box103 -.-> ZG_Box104[ ]
    ZG_Box104 -.-> ZG_Box105[ ]
    ZG_Box105 -.-> ZG_Box106[ ]
    ZG_Box106 -.-> ZG_Box107[ ]
    ZG_Box107 -.-> ZG_Box108[ ]
    ZG_Box108 -.-> ZG_Box109[ ]
    ZG_Box109 -.-> ZG_Box110[ ]
    ZG_Box110 -.-> ZG_Box111[ ]
    ZG_Box111 -.-> ZG_Box112[ ]
    ZG_Box112 -.-> ZG_Box113[ ]
    ZG_Box113 -.-> ZG_Box114[ ]
    ZG_Box114 -.-> ZG_Box115[ ]
    ZG_Box115 -.-> ZG_Box116[ ]
    ZG_Box116 -.-> ZG_Box117[ ]
    ZG_Box117 -.-> ZG_Box118[ ]
    ZG_Box118 -.-> ZG_Box119[ ]
    ZG_Box119 -.-> ZG_Box120[ ]
    ZG_Box120 -.-> ZG_Box121[ ]
    ZG_Box121 -.-> ZG_Box122[ ]
    ZG_Box122 -.-> ZG_Box123[ ]
    ZG_Box123 -.-> ZG_Box124[ ]
    ZG_Box124 -.-> ZG_Box125[ ]
    ZG_Box125 -.-> ZG_Box126[ ]
    ZG_Box126 -.-> ZG_Box127[ ]
    ZG_Box127 -.-> ZG_Box128[ ]
    ZG_Box128 -.-> ZG_Box129[ ]
    ZG_Box129 -.-> ZG_Box130[ ]
    ZG_Box130 -.-> ZG_Box131[ ]
    ZG_Box131 -.-> ZG_Box132[ ]
    ZG_Box132 -.-> ZG_Box133[ ]
    ZG_Box133 -.-> ZG_Box134[ ]
    ZG_Box134 -.-> ZG_Box135[ ]
    ZG_Box135 -.-> ZG_Box136[ ]
    ZG_Box136 -.-> ZG_Box137[ ]
    ZG_Box137 -.-> ZG_Box138[ ]
    ZG_Box138 -.-> ZG_Box139[ ]
    ZG_Box139 -.-> ZG_Box140[ ]
    ZG_Box140 -.-> ZG_Box141[ ]
    ZG_Box141 -.-> ZG_Box142[ ]
    ZG_Box142 -.-> ZG_Box143[ ]
    ZG_Box143 -.-> ZG_Box144[ ]
    ZG_Box144 -.-> ZG_Box145[ ]
    ZG_Box145 -.-> ZG_Box146[ ]
    ZG_Box146 -.-> ZG_Box147[ ]
    ZG_Box147 -.-> ZG_Box148[ ]
    ZG_Box148 -.-> ZG_Box149[ ]
    ZG_Box149 -.-> ZG_Box150[ ]
    ZG_Box150 -.-> ZG_Box151[ ]
    ZG_Box151 -.-> ZG_Box152[ ]
    ZG_Box152 -.-> ZG_Box153[ ]
    ZG_Box153 -.-> ZG_Box154[ ]
    ZG_Box154 -.-> ZG_Box155[ ]
    ZG_Box155 -.-> ZG_Box156[ ]
    ZG_Box156 -.-> ZG_Box157[ ]
    ZG_Box157 -.-> ZG_Box158[ ]
    ZG_Box158 -.-> ZG_Box159[ ]
    ZG_Box159 -.-> ZG_Box160[ ]
    ZG_Box160 -.-> ZG_Box161[ ]
    ZG_Box161 -.-> ZG_Box162[ ]
    ZG_Box162 -.-> ZG_Box163[ ]
    ZG_Box163 -.-> ZG_Box164[ ]
    ZG_Box164 -.-> ZG_Box165[ ]
    ZG_Box165 -.-> ZG_Box166[ ]
    ZG_Box166 -.-> ZG_Box167[ ]
    ZG_Box167 -.-> ZG_Box168[ ]
    ZG_Box168 -.-> ZG_Box169[ ]
    ZG_Box169 -.-> ZG_Box170[ ]
    ZG_Box170 -.-> ZG_Box171[ ]
    ZG_Box171 -.-> ZG_Box172[ ]
    ZG_Box172 -.-> ZG_Box173[ ]
    ZG_Box173 -.-> ZG_Box174[ ]
    ZG_Box174 -.-> ZG_Box175[ ]
    ZG_Box175 -.-> ZG_Box176[ ]
    ZG_Box176 -.-> ZG_Box177[ ]
    ZG_Box177 -.-> ZG_Box178[ ]
    ZG_Box178 -.-> ZG_Box179[ ]
    ZG_Box179 -.-> ZG_Box180[ ]
    ZG_Box180 -.-> ZG_Box181[ ]
    ZG_Box181 -.-> ZG_Box182[ ]
    ZG_Box182 -.-> ZG_Box183[ ]
    ZG_Box183 -.-> ZG_Box184[ ]
    ZG_Box184 -.-> ZG_Box185[ ]
    ZG_Box185 -.-> ZG_Box186[ ]
    ZG_Box186 -.-> ZG_Box18
```

2) 사무 및 권한

생활안전, 지역교통, 지역경비 등 주민생활과 밀접한 사무는 자치경찰이 우선 처리하되, 국가경찰은 보완적 역할을 담당한다. 국가·자치경찰간 명확한 사무 처리 방안 강구, 책임성 확보하고, 수사, 정보, 외사, 보안 등 고도의 전문적 기술 및 전국적 통일성을 요하는 사무는 국가경찰이 수행한다.

현재 기초자치단체에서 보유하고 있는 특별사법경찰 사무 등을 수행한다.

< 자치경찰의 사무범위안 >

◆ 현 국가경찰 사무 중 주민생활과 밀접한 분야

- 방법순찰, 사회적 약자 보호, 기초질서사범 단속 등 **생활안전** 분야
- 교통소통 관리, 교통법규위반 지도단속 등 **지역교통** 분야
- 공공시설 경비, 집회시위 주변 교통정리 등 **지역경비** 분야

◆ 현재 기초자치단체에서 보유하고 있는 특별사법경찰사무 수행 등

- 보건·위생, 교통, 환경, 경제 등 **특별사법경찰 사무**(20여종)

직무범위 및 관할구역 내에서 불심검문, 범죄예방 및 제지, 장비사용 등 경찰관 직무 집행법에 의한 직무 수행과 법 집행력 확보를 위하여 현재 자치단체가 보유한 특별사법경찰관리 사무 범위에 한하여 사법경찰권 부여하며 기존 특별사법경찰관한과의 관계 등에 대해서는 법률의 개정 등이 필요하다.

3) 자치경찰 기구 운영

조직 규모는 자치단체별 인구 규모, 지역특성 등을 고려하여 결정하되 구체적 인력규모는 자치단체의 인구, 면적 등 치안수요와 지역특성 등을 고려하여 인력을 산정 해야 한다. 처음 출범 시 소요인력의 50%는 국가경찰에서 이관하고 나머지 50%는 신규채용으로 확보하며, 기초질서 단속 등에 종사하는 청원경찰, 공익근무요원을 자치경찰 부서로 재배치·활용해야 할 것이다.

또 단체장의 자의적 운영 방지, 국가-자치경찰간 연계성 및 협력 강화 등을 위해서는 교육·인사고료 활성화 방안을 강구하고 자치경찰의 교육

훈련은 경찰업무의 특수성을 고려하여 국가경찰 교육훈련기관 등에 위탁하여 실시하고 주기적 교육훈련으로 자치경찰의 능력 유지·관리토록 한다. 단, 자치행정의 특수성이 반영되도록 교육프로그램 조정해야 할 필요성이 제기된다. 국가·자치경찰 상호간에 ‘인사교류 할당제’, ‘상호 파견제’를 제도화하여 적극적으로 인사교류 의무화하고, 자치경찰 상호간에도 ‘주기적 인사교류제’ 등 인사교류를 의무화하는 제도를 도입해야 할 것이다.

자치경찰기구 운영에 소요되는 예산은 소요경비는 자치단체가 부담을 원칙으로 하고 다만, 제도 정착 시까지 국가에서 예산을 지원하되 사무배분에 따라 당연히 이관되는 관련 예산 외에 자치단체 부담분에 대해서도 일정부분 지원한다. 소요 재원은 지방교부세, 국고보조금, 범칙금 등으로 확보하되, 추후 관계부처 협의를 거쳐 확정한다.

4) 국가경찰과 자치단체간, 자치경찰 상호간 협력 강화

국가경찰과 자치단체간 협력 방안은 시·도 치안행정위원회 설치, 운영은 국가경찰과 광역 자치단체의 협력강화 및 행정의 연계성 확보 위해 현행 치안행정협의회를 확대·개편한다.

시·군·자치구 지역치안협의회 설치, 운영은 국가경찰과 자치경찰의 연계성 강화 위해 지역치안 협의회 신규 설치한다. 지방의원 및 시민단체의 참여 확대, 협의회 결정에 법적 구속력 부여 등으로 민주성 및 실효성을 제고한다.

자치경찰 상호간 협력 방안으로 경계지역, 관할구역 외 사안 등의 처리를 위해 상호 정보·자료의 교환 등 공조와 협력 의무화하고, 시·도 치안행정위원회에 기초단위 자치경찰 상호간 갈등의 중재·조정역할을 부여하는 방안 등을 강구해야 할 것이다.

제2절 자치경찰제 도입에 있어서의 쟁점

1. 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 중앙집권화 된 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 법 집행의 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.⁷²⁾

검찰과 경찰의 관계가 철저한 상명하복과 지휘·감독관계가 아닌 분산된 권한을 갖는 대등한 관계가 돼야만 국가기관간의 상호 견제와 균형을 이룰 수 있다는 것이 경찰 주장이다. 경찰은 50여 년 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 있게

72) 표창원, 경찰수사권의 독립이 인권보장의 첩경, 2003년도 한국형사정책학회 춘계 학술회의 발제문, p.33. 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.

돼 사건관계자들도 이중조사로 인한 불편을 겪지 않아도 된다는 것이다. 그리고 그동안 고시특채, 간부후보생, 경찰대학 출신 등을 꾸준히 받아들여 1980년대와는 달리 경찰의 자질이 많이 높아진 만큼 수사권 독립은 더 이상 미룰 수 없다는 입장이다. 경찰은 사법연수원 수료자, 법학과, 경찰행정학과 졸업생 등을 수사요원으로 채용 수사업무의 전문화를 꾀하고 있다.

2) 검찰의 입장

법무부와 검찰은 자치경찰제와 수사권 독립⁷³⁾의 문제는 별개의 문제라고 보고 있다. 자치경찰제가 도입되면 경찰조직이 각 지방경찰로 다원화되기 때문에 법 집행의 통일성을 기하기 위해 오히려 검찰의 수사지휘가 강화돼야 한다는 입장이다. 사법작용은 형평성과 통일성이 있어야 하는데 지방별로 수사와 처벌이 제각각 이뤄지면 국민이 승복하겠는가에 대해서도 우려하며, 경찰이 교통사고와 절도·폭행 등 단순 형사사건에 대해서 만이라도 독립된 수사권을 달라는 것에 대해서도 단순사건과 복잡한 사건의 한계가 명확히 그어지는 것이 아니라는 입장이다.

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 준 사법 사무가 자치사무로 되려면 미국과 같은 연방제로의 헌법 개정이 선행되어야 한다는 것이다.⁷⁴⁾

국회에서 제정한 형법과 형사소송법에 준거하고, 법원에서 경과를 심사하

73) 경찰과 검찰간에 갈등과 대립을 야기하고 있는 수사권 독립의 초점은 형사소송법 제159조에 규정된 수사권의 검찰행사 조항이다. 이와 관련하여 경찰 측에서 지속적으로 문제를 제기하여 왔지만, 표면적으로 양자간에 갈등의 조짐을 보인 것은 1999년에 발생한 일련의 사건들이다. 즉, 검찰이 경찰청 모 정보국장을 구속한 사건이 경찰의 수사권 독립 요구를 압박하기 위한 검찰의 전략으로 비춰지거나, 모 법무부장관의 부인이 옷 뇌물사건에 연루되었을 때 관련정보를 경찰에서 제공했을 것이라는 추측 등이 경찰의 수사권 독립을 둘러싼 검·경간의 대표적 갈등사례라고 할 수 있다.

74) 김윤상, 수사지휘권과 인권보장, 한국형사정책학회 춘계학술회의 발제문, 2003

는 수사업무는 본질적으로 국가사무이므로 국가기관인 검찰의 수사지휘는 반드시 필요하다는 것이다. 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.

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 자치단체장은 지역 특성에 맞는 교통, 경비, 보안 등 경찰행정 기능을 주도함으로써 지역 주민의 요구에 부합하는 경찰 기능을 기대할 수 있다고 한다.⁷⁵⁾

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.

3) 수사권의 조정

양 기관의 입장차이로 인한 논란은 자칫 두 기관간의 권력다툼으로 비화될 가능성이 있었으며, 심화될 시 국론분열을 초래할 수 있다는 우려가 제기되었다. 자치경찰제 실시와 관련 검찰과 경찰의 관계가 선진 제 국가들의 관계처럼, 상명하복과 지휘·감독관계가 아닌 분산된 권한을 갖는 대등·협조 관계가 돼야될 것으로 보며 또한, 경찰은 수사권 위주로 검찰은

75) 김윤상, 수사지휘권과 인권보장, 한국형사정책학회 춘계학술회의 발제문, 2003

기소권 위주로 개선되어야 하며, 경찰·검찰간“수사권 조정 협의체”를 발족(2004.9.15) 공식적인 협의를 시작하였으며 수사권 문제는 국민의 인권보장과 보다 양질의 수사서비스 제공을 위한 최선의 제도와 관행을 도출하는 것이 본질이 되어야 할 것이다.

2. 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.

경찰의 입장은 국무총리 소속 하에 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“경찰법 개정법률안 제5조”(1999년).

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 행정자치부 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. 경찰의 정치적 중립성을 제고하기 위한 한 방안으로서 경찰의 정치적 중립성을 제고하기 위한 한 방안으로서 경찰청장의 임기보장의 문제이다. 현행 우리 경찰법에서는 임기제를 규정하고 있다. 경찰청의 입장은 임기제를 도입하는 경우, 임기동안은 외부로부터의 영향을 다소 적게 받으면서 소신껏 직무를 수행할 수 있으므로 경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있다고 본다.

경찰법 개정법률 제11조 제5항은 경찰청장의 임기는 2년으로 하되 중임할 수 없다고 규정하고 있다. 경찰청장이 임기동안은 외부로부터의 부당한 압력을 배제할 수 있고 경찰활동의 자주성과 중립성을 보장할 수 있다는 장점이 있다.

임기가 보장되는 결과 임기동안에 일어난 일들에 대한 책임규명이 이루어지지 못해, 국민에 대하여 책임을 질 수 있는 제도적 보완장치가 마련되어야 할 것이다.

3) 자치경찰운영 경비의 부담

자치경찰운영 경비의 부담에 대해서 경찰의 입장은, 자치경찰조직의 운영 경비를 지방자치단체에서 어느 정도 부담할 것인가, 또는 국가에서 어느 정도 보조해 줄 것인가 하는 측면에서의 갈등문제이다.

지방정부의 입장에서 보면, 자치경찰을 지방자치단체의 관리 하에 두지 않는 이상, 경비의 부담에 대해선 부정적일 수밖에 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. 지방재정이 빈약하다는 점을 고려한다면 당분간 지방경찰에 소요되는 경비는 시·도의 재정여건에 따라 일정한 기준을 정하여 국고에서 경비를 보조하지 않으면 안 될 것이다.⁷⁶⁾ 이것은 국가에서 위임한 사무의 유형에 따라 그 경비를 보조해

주는 기준이 달라질 수 있다. 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, 국고지원(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.

4) 자치경찰제의 도입범위 및 설립 위치

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·구 중심의 자치경찰은 광역 및 기초자치단체 중에 지역동질성이 강한 지역에서만 자치경찰화 하여 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. 수도경찰청은 서울특별시의 특수성을 감안, 국가경찰과 자치경찰기능을 함께 수행하되 국가적인 위상과 기능을 갖도록 한다는 대안을 제시하고 있다.

이러한 방안과는 달리 지방자치제가 정착된다면 광역자치단체에만 시·도위원회의 관리 하에 독립 관청화 된 자치경찰(기초지방자치단체 제외)로

76) 최중술, 지방분권화와 자치경찰제의 도입방안, 부산지방분권협의회 출범 기념 세미나 발제문. 2003. 4. 14, p.103.

전환·발전시켜야 하고 서울특별시 경찰은 한반도의 지정학적 제약성과 수도라는 특수성을 감안하여 국가경찰인 수도경찰청을 두는 것이 바람직하다는 견해도 있었다.

물론 영국의 수도경찰청(Metropolitan Police:런던 경찰청)은 국가사무를 내무부장관과 경찰청장이 직접 의논하여 운영하고 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 지방경찰청은 물론 관할구역의 하급경찰기관을 지휘·감독하도록 하는 것이 바람직할 것이라는 견해도 있다.⁷⁷⁾

광역자치단체는 국가경찰로 하고, 기초자치단체는 자치경찰로 하자는 방안도 있다. 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 광역자치체인 시·도를 기준으로 하여 설치하여야 한다고 한다. 마찬가지로 경찰청의 “경찰법 개정법률안” 제18조를 보면, 특별시·광역시·도 경찰위원회를 둔다고 함으로써 도입범위를 특별시·광역시·도로 하고 있다.

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

기초자치단체에만 자치경찰제를 실시하고 광역자치단체는 국가경찰제를 유지하는 안도 광역적인 치안수요에 부응한다는 측면에서 고려할 만한 것이나 행정구역의 광역화 추세, 기초자치단체의 인구가 적다는 점, 그리고

77) 이황우 『지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구』, 한국공안행정학보 제4호, 1998.

재원확보의 어려움 등의 문제가 있다.

결론적으로 영국의 행정구역 광역화 추세에 맞춘 카운티(County) 단위에서의 자치경찰 실시 추세, 우리나라의 시·도 지방교육자치 단위 실시 예로 보아 기초자치단체 단위의 자치경찰제는 주민위주의 치안서비스를 제공할 수 있기 때문에 기초자치단체 단위의 자치경찰제 중심으로 먼저 실시하고 단계적으로 확대해 나가는 것이 바람직하다고 본다.

5) 자치경찰의 관리 형태

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·도 경찰위원회는 합의제의 형태로, 그리고 집행기관인 지방경찰청 및 일선 경찰서의 장은 독립제의 관리형태를 취하는 것이 바람직하다고 하겠다.⁷⁸⁾

78) 최우용, 자치경찰제 도입을 위한 법적 과제, 한국지방자치법학회 2003년 정기총회 및 제5회 학술발표대회 발제문, p.83.

제5장 우리나라 현행 경찰제도의 효율성 및 서비스 향상 저해요인

제1절 효율성 저해요인

1. 조직·기능상의 제약

1) 경찰위원회의 위상과 역할 한정

경찰위원회는 경찰업무와 관련된 사항을 심의·의결(경찰법 제9조, 경찰위원회 규정 제5조)하게 되어 있으며, 중요사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다. 그런데 국민의 치안서비스 질의제고와 관련된 사항은 주요 의결사항에서 소극적으로 되어있다. 경찰위원회는 국민이 느낄 수 있는 치안 수용에 민감하기보다는 경찰의 관리에 관련된 사항에 치중하고 있다는 데 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 임명하고 있어 그 대표성과 정치적 중립성에 논란의 여지가 있다.

위와 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. 경찰위원회가 행정자치부장관 소속의 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 경찰법 상 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 미비 되어 있다는 데도 원인이 있다.

2) 시·도 치안행정협의회 기능의 제약

시·도지사 소속 하에 지방행정과 치안행정간의 업무협조 기타 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 치안행정협의회⁷⁹⁾를 두게 되어있다(경찰법 제16조 제1항). 시·도지사 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).

치안행정협의회의 경우 3인은 시·도 공무원, 3인은 경찰공무원, 그리고 3인은 지방경찰청장의 의견을 들어 지방행정과 치안행정에 관한 학식과 경험이 있는 자를 시·도지사가 위촉하게 되어 있다. 6명이 현직공무원이고 나머지 3명은 시·도지사가 지방경찰청장의 의견을 들어 위촉한다는 점에서 성격상 지방행정과 경찰행정의 행정협의를 주된 기능으로 하고 있는 것으로 판단된다.

치안행정협의회가 공무원 위주로 구성되어 있어 주민대표성이 부족하다. 치안행정협의회 규정 제5조에 따르면, 분기별로 정기회의를 개최하고 수시

79) 치안행정협의회는 1991년 경찰청 발족 당시 시·도경찰국이 지방경찰청으로 개편되면서 자치단체와의 원활한 업무협조를 위해 시·도지사 소속 하에 두고 있는 협의기구로 9명의 위원 중 3명의 민간인이 포함되어 있고, 경찰서 행정발전위원회는 경찰서에서 운영되던 유관단체를 정비하여 NGO 관련 인사 등 사회지도층 인사로 구성되어 참여와 감시를 통해 경찰행정의 발전을 도모하기 위해 경찰 대개혁 과정에서 신설된 기구이다. 다만, 경찰위원회는 경찰의 민주성과 중립성 및 공정성 확보 등을 목적으로 행정자치부에 설치된 심의·의결기구로 지역사회관계의 발전과는 다소 거리가 있다.

로 임시회의를 개최할 수 있도록 하고 있으나 실제로는 년 1, 2회도 개최되지 않는 등 유명무실하다. 협의회는 지역안정 및 질서유지에 관한 사항 등 지방행정과 치안행정간의 업무협조 기타 조정이 필요한 사항을 협의하는 단순자문기구의 기능을 한다.

3) 지방경찰의 조직개편 및 사무분장 제약

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

우리나라의 지방경찰조직은 국가경찰의 지방일선기관으로서의 역할을 수행하고 있어 지역실정에 적합한 경찰행정을 적극적으로 집행하기보다는 경찰청의 지시에 따라 수동적으로 업무를 수행하고 있다는데 원인이 있다. 지방경찰청과의 하부조직과 분장사무는 지방경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻어 정하도록 규정되어 있다(경찰청과그소속기관등의직제령 제72조, 제87조 제3항).

지방경찰청의 계 단위 조직개편과 사무분장마저도 경찰청 승인사항으로 됨으로써 중앙집권적인 경직된 조직으로 운영되고 있어 지역실정에 적합한 신속적인 조직개편과 사무분장을 제한하고 있다. 경찰서 단위에 지구대를 설치할 경우에는 설치 후 지방경찰청장이 경찰청장에게 보고하여야 한다 라고 되어있다. 또한, 경찰서 지구대의 명칭·위치 및 관할구역까지도 지방경찰청장이 정하도록 되어 있다.

우리나라 경찰의 조직권과 사무분장 권한은 경찰청, 지방경찰청, 경찰서 간 사무가 그 성격에 따라 합리적으로 배분되어 있지 않아 주민과 가장 가까운 경찰관서의 장인 경찰서장이 자기의 권한과 책임으로 조정하고 처리하는 것이 효율적인 권한마저도 경찰청 또는 지방경찰청에 집중되어 있

다. 이러한 불합리한 조직권 및 사무분장 권한을 합리적인 원칙과 기준에 따라 재 배분하는 조치만으로도 대 주민 치안서비스 질의 제고에 기여할 것으로 예상된다.

시·도 지방경찰청장과 경찰서장에게는 지역의 실정에 따라 계 이하 단위의 조직개편권한과 사무분장 권한을 부여할 필요가 있다. 그 이유는 첫째, 경찰서의 치안수요에 따른 효율적 인력관리를 위하여 조직 개편권을 재배분 하여야 한다. 둘째, 지역의 치안수요에 따라 계의 규모조정이나 조직신설을 위한 권한이 경찰서장에게 부여되어야 할 필요가 있다. 예컨대, 호수가 많은 춘천과 담양에는 수상경찰과 또는 수상경찰계가 필요할 수 있으며, 경주의 경우, 외국 관광객의 숫자와 치안수요를 고려하여 외사계를 과 수준으로 두어야 할 필요가 없는지 치안수요를 분석한 후, 필요하다면 이를 허용하여야 할 것이다.

지구대의 명칭, 위치 및 관할 구역을 지방경찰청장이 정해야 할 경우에도 지역의 실정과 치안수요를 고려하여 주민의 의사를 수렴하면서 설치하는 것이 타당하다는 점에서 입법개선의 여지가 있다.

4) 경찰관서간 중복사무 과다

경찰청은 우리나라 국민의 생명과 재산을 보호하고 질서를 유지해야 할 책임을 가진 유일한 중앙경찰행정기관으로서 실질적인 경찰권을 집행하는 국가기관이다. 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 지방경찰청과 일선경찰서의 집행기능이 중복하여 편제되어 있다.

전국적 기획·통제·조정기능과 전국적 광역수사 또는 광역경찰집행기능의 전문성이 상대적으로 취약한 실정이다. 우리나라의 경찰관서는 핵심적인 권한이 중앙에 집중되어 있는 체제를 유지하고 있어 기능이 효율적으로 배분되어 있지 않다는 것을 보여주고 있다. 각급 경찰관서가 기능분담

을 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 시·도 경찰행정기획·조정·통제·정보 및 광역수사 또는 광역행정기능 등을 전문적으로 수행하는 방향으로 편제하는 것이 바람직할 것으로 보인다.⁸⁰⁾

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

5) 치안활동체제 미비

대체로 중앙집권적 국가경찰제도는 자치경찰제도에 비하여 능률적인 운영을 장점으로 들고 있다. 우리나라의 경우 강력한 중앙집권적 국가경찰제도를 운영하고 있음에도 불구하고 그 장점을 살리지 못하고 범죄수사 공조체제상 지역관할 중심의 업무수행으로 경찰관서간 유기적인 협조체제가 미흡한 실정이다. 치안활동체제와 지원체제의 미비를 보완하지 않고 자치경찰제를 도입한다면, 국가적 광역경찰력의 약화가 예견된다. 전국을 단일 치안권으로 하여 범죄와 수사과정을 효과적으로 지도·규제하고 정보를 공유할 수 있는 구심적인 조직이 미비 되어 있다는데 문제가 있다. 더욱이 검거만을 포상하는 제도 때문에 수사관련 정보의 공유를 기피하고 있다는 데에도 문제가 있다.

2. 인사체계상의 비효율성

80) 예컨대, 경찰청에 설치되어 있는 방법국, 교통지도국, 경비국의 소관사무 중 상당 부분은 이미 지방경찰청과 경찰서에 설치되어 집행되고 있으므로 이중 국가적 성격의 필수적인 사무를 제외한 중복사무의 경우, 사무위임 또는 이양을 재검토 할 필요가 있다. 반면 광역수사국 또는 국가공안국 등은 신설여부를 긍정적으로 검토해야 할 부분이라고 본다.

1) 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 위원들의 임명제청권, 총경 이상에 대한 임용제청권, 경찰청에 대한 일반적 지휘·감독권, 경찰위원회 심의 안건에 대한 재의요구권을 가지고 있다. 총경이상의 경찰인사와 경찰위원회의 임용권이 행정자치부장관과 대통령에게 집중되어 있다는 이유로 경찰행정의 정치적 편향성이 크다고 보는 견해도 있다. 이러한 점을 보완하기 위하여 시·도 경찰공무원 임용권의 일부를 지방경찰청장 및 소속 기관장에게 위임할 수 있도록 규정하고 있으나 위임대상 계급을 한정함으로써 지방경찰청장의 인사권이 실질적으로 보장되지 못하고 있다(경찰공무원법 제6조 제3항, 경찰공무원임용령 제4조 제1항).

법령상으로는 경감이하 경찰공무원의 임용권이 지방경찰청장에게 부여되어 있고 일선 경찰서장에게 경찰서 내 경감이하 경찰공무원의 전보권을 위임하고 있으나, 실제로는 경찰서의 주요 보직까지도 지방경찰청에서 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 약화시킬 우려가 있다.

경찰서장 역시 이들이 원하지 않는 지시를 요구하지 않게 될 경우, 조직의 효율성이 저하될 우려가 있다. 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 지방경찰청이 지침으로 지구대직원의 순찰선 및 순찰방법까지 정하여 주고 이를 준수하고 있는지

감찰한다면, 지역의 치안행정책임자인 경찰서장 의 재량권을 심각하게 침해하고 있는 것으로 분석할 수 있다. 또한 지역실정을 무시하고 경찰인력을 운영하고 있다. 예컨대, 일제·특별·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 치안수요에 적합한 창의적·현장 중심의 경찰인력 투입 여력이 제한되고 있다는 점을 고려하여 부득이한 경우를 제외하고는 일선경찰행정기관의 장에게 경찰인력 배치를 위한 인사권한을 실질적으로 부여할 필요가 있다.

2) 인력배치의 비효율성

중앙집권적 경찰행정구는 경찰청장으로부터 지구대 근무 경찰공무원까지 일사불란한 조직체계를 가지고 있다.

첫째, 중앙집권적 조직체계와 광범위한 집행기능을 이유로 경찰조직은 상급기관의 인력이 비대하게 구성되어 있다. 전체 경찰공무원 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 지방경찰청이나 경찰서에 기동중대, 방법순찰대, 전투경찰대 등이 배치되어 우선적으로 이를 수행하게 하고 있다. 둘째로 경찰청에서 지구대에 이르기까지 상의하달의 일사불란한 명령체계를 유지하고 있는 점이다. 지방경찰사무에 대한 시·도지사의 지휘, 감독권은 부여되어 있지 않으며, 경찰청장의 지휘감독을 받고 있는 지방경찰청장이 권한을 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 장해요인이 되고 있다.

3) 전문성 확보 미비

경찰공무원은 전문성을 확보하기 위하여 임용 시부터 세분화된 경과가 부여되고 있으나, 실제 전문성을 고려한 보직관리가 이루어지지 않고 있으며, 계급제에 근거한 경찰인사제도로 인하여 승진에 유리한 타부서로의 전출을 선호하고 있다. 경과별 인력의 전문성이 확보되지 않으면, 주민에 대한 치안서비스 질이 제고될 수 없다는데 문제가 있다. 예컨대, 경찰공무원들은 수사분야의 근무를 기피하고 있다. 그 이유는 업무 부담이 과중하고 범죄가 잔인하며 포악해짐에 따라 위험부담이 증가하고 있는데다가 비현실적인 수사비가 지급되고 있다는데 원인이 있지만, 보다 근본적인 이유는 승진 상 불이익이 따른다고 보기 때문이다.

경정이하 계급까지 시험승진의 기회가 넓게 열려있는 현재의 승진제도(심사승진 : 시험승진 = 5 : 5)하에서는 내근자에 비해 시험승진에 불리한 수사분야 근무를 기피하게 되어 있다.

또한 수사분야의 심사승진의 경우, 업무의 성격상 징계를 받을 가능성이 높기 때문에 불리하다고 보고 있다. 또한 특정자격 소지자가 수행하여야 할 전문기술분야 업무라 하더라도 경찰공무원이 담당하기 때문에 전문인력이 양성되기 어려운 인사체계를 가지고 있는 실정이다.

4) 계급정년제로 고급인력 손실

핵심 간부층의 경우, 승진을 위한 경쟁관계가 부정적인 측면에서 팽배하고 있어 긍정적 의미의 경쟁적 분위기가 조성되어 있지 않고 다른 한편으로는 고급 경찰인력의 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) 경찰대학 출신자 임용체계

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

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

헌법재판소는 1990년 10월 8일 위 법률조항에 대하여 「사립사범대학교졸업자와 일반대학의 교직과정 이수자가 교육공무원으로 채용될 수 있는 기회를 제한 또는 박탈하게 되어 결국 교육공무원이 되고자 하는 자를 그 출신학교의 설립주체나 학과에 따라 차별하는 결과가 되는바, 이러한 차별은 이를 정당화할 합리적인 근거가 없으므로 국민의 평등권 및 직업선택 자유를 보장한 헌법 제11조 제1항 및 제15조에 위반된다」는 이유로 위헌을 선고하였다.⁸¹⁾

위 헌법재판소의 판결은 경찰대학 출신자들의 경위임용에도 적용될 수 있는 여지를 남기고 있다. 자치경찰제의 도입과 관련해서도 경찰공무원의 지방직화를 초래할 것이고, 경찰공무원의 충원방법이 국가경찰제 하에서 이루어졌던 것과는 달리 거주요건이 강조될 가능성이 있다는 점에서 경찰대학 출신의 선발과 임용 등에 관하여 합헌 적인 인사체계가 마련되어야 할 시점에 왔다.

81) 헌법재판소, 1990. 10. 8. 선고, 89헌마89 결정.

3. 예산의 불합리 운영

1) 경찰청사의 무상임대 문제

현재 지방경찰청은 지방자치단체의 토지와 건물을 무상으로 사용하는 경우가 있어 지방자치단체로부터 경찰청사 사용에 대한 사용료지불 요구와 매입 요구를 받고 있는 실정이다. 경찰청사 매입요구와 관련하여 지역주민의 이익 증진에 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 지역계획 시에 공용지로 확보하고, 지방자치단체의 계획 수립과정에서 이를 포함시키고 당해 부지의 이용권을 국가경찰에 부여할 수 있을 것이다.

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 실정이므로 교통범칙금은 원래의 목적대로 도시 교통난해소, 공공주차장건설, 교통안전시설, 벽지노선, 환승시설 등 교통관리의 소요재원으로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

3) 시국치안에 치중한 예산 편성

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

4. 운영상의 제약

1) 지휘체계의 다중성

경호(대통령경호실), 수사(검찰), 정보(국정원), 작전(국방부) 업무 등 다른 국 기관으로부터 지휘·조정·통제되는 경우가 많아 통일성 있는 지휘 체계에 따른 직무수행이 어려운 실정이다. 그 결과 경찰지휘부의 통제력이 약화되고 경찰관의 주인의식이 결핍되며 사기저하를 초래할 우려가 있다.

2) 수사권 배분의 문제

현재 형사사건에 관한 수사의 주체가 검사임에도 불구하고 실제로 수사자의 대부분(97%)이 경찰에 의해 수행되고 있다. 이로 인하여 범죄를 직접 수사하는 사법경찰관리 중 경찰공무원은 검찰과 경찰의 2원적인 명령계통에 따르도록 되어 있다. 수사과정은 수사의 비능률과 소신 있는 수사가 이루어지지 않거나 수사가 지연되는 문제를 초래할 우려가 있다.

3) 타 행정기관의 협조업무의 과다

현행 경찰직무집행에 관한 법규를 중심으로 보면 경찰임무가 개괄조항으로 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 손상하고 사기저하를 초래하며 경찰의 대 국민 이미지가 손상되기도 한다. 지구대의 경우 법무부 소관의 벌과금 징수, 벌금 미납자의 소재수사, 집달리강제집행 시 경비 등과 국방부 소관의 예비군 무기탄약관리 등 상당부분 타 부처의 협조업무를 수행하기 때문에 관할지

역에 대한 치안업무의 수행에도 지장이 초래되고 있다.

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. 관행상의 문제점

지금까지 우리나라의 경찰은 주민의 생명과 재산을 보호하며 질서를 유지하는 그 본연의 임무를 수행하는 과정에서 국민에게 위압적인 인상을 주어진 것이 사실이다. 이는 경찰의 임무수행과 관련하여 외부적으로 정치권의 외압을 이겨내지 못하여 정치적 중립성을 확보하지 못하였고, 일제시대 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 임의동행 시 본인에게 불리, 교통방해 요건 외 임의동행이 사실상 이루어지는 경우가 있다. 또한 출석요구 피의자의 신병확보 및 조사를 이유로 대기시키

고 있다. 경찰이 행사하는 수사는 개인의 인권과 침해한 긴장관계를 형성하는 과정이므로 인권을 보호하기 위해서는 수사과정에 있어서의 민주적 절차의 수립과 이의 준수가 철저하게 요구되는 것이다.

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

셋째로 부조리 발생이다. 경찰이 그 업무상 부조리와 관련되어 있다는 사실은 어제오늘 지적되어 온 것이 아니다. 경찰공무원의 직무와 관련된 금품수수 문제는 그 동안 언론과 학계에서 누차 지적되어 온 사항이지만 아직 근절되지 않고 있다. 부조리는 교통관련업무, 형·수사관련 업무, 각종 단속과 관련된 방범 업무, 지구대 업무 등 대민 접촉업무의 과다, 경찰업무집행 시 수반되는 재량행위, 낮은 보수 및 인사제도의 불 합리, 보신주의 사고와 행태 등에서 원인을 찾을 수 있다.

6. 경찰법 규정상의 문제점

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.

경찰조직은 피동적이며, 강제적인, 상의하달식의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 조직의 특성상 보수성이 강하여 변화와 개혁에 소극적인 관료조직이라는 특징이 있다.⁸²⁾

제2절 서비스 향상 저해요인

82) 김성호·안영훈·이효, 『자치경찰제의 준거틀과 모형설계』, 한국지방행정연구원, 1998 p. 45~78.

1. 서비스 특성상의 한계

1) 본질적 특성

경찰행정은 본질적으로 사회 공공의 안녕 질서와 갈등해소 및 사회적 응원을 주임무로 유지하는 기능으로서 사회공공의 복리증진을 적극적으로 추구하는 복지행정과 구별된다. 다시 말하면 범죄예방·진압·수사 등 기타 공공의 안녕과 질서를 규제, 제한하는 차원의 속극성과 또한 적극적 보호를 주임무로 하는 치안서비스의 배분적 특성의 이원적 유형을 띠는 점에서 타 행정과 구분된다. 따라서 경찰행정은 배분적 특성의 이원적 유형을 띠는 점에서 타 행정과 구분된다. 따라서 경찰행정은 “배분적 의미”와 “규제적 의미”를 동시에 갖는 특징을 가진다⁸³⁾

2) 서비스적 특성

경찰서비스는 공공재적 특징을 지닌다. 정부가 공급하는 공공재 중에서도 경찰서비스는 순수 공공재의 대표적인 예이다. 웨이처(Weicher)는 경찰순찰이 공공재라고 보고 이는 시민들의 봉사요청에 대한 응답과 범죄예방이라는 두 가지 측면이 지니는 배제성의 원리 및 경합성의 원리 여하에 따라 결정된다고 보았다.

문제는 경찰서비스가 지역공공재(local public goods)로서 특정지역에만 공급되고 공공재 다른 유형으로 제공할 수 있는 지역사회(지방)가 충분히 있다면 아마도 개인들은 그 지역 사회에 살 것을 선택함으로써 결국 공공재에 대한 자기 선호를 나타내 보이게 된다는 것이다.

치안서비스는 경제활동의 토대를 제공할 뿐만 아니라 범죄로부터 보호를 받는 집단과 손해를 보는 집단과 지역에 차별화가 없어야 함에도 불구하고 지방자치화는 자칫 ‘빈익빈 부익부’현상을 자초할 우려가 있다.

경찰서비스는 경찰목적을 달성하기 위한 제 활동으로서 다음과 같은 특

83) 이상안, 『현대사회의 봉사론』, 2003, p. 198.

성을 가지고 있다. 첫째, 민주성⁸⁴⁾이다. 민주국가의 이념은 국민의 행복을 실현하는데 있으며 이를 위하여 국민의 의사를 존중하게되며, 국민의 뜻을 행정에 반영하는 것을 행정의 민주성이라 부른다. 경찰의 조직, 제도, 관리, 법 집행 등 모든 영역이 자유민주주의정신에 입각함을 요하므로 경찰서비스도 민주성이라는 이념을 기초로 하여야한다. 둘째, 능률성⁸⁵⁾이다. 능률성이란 행정업무를 처리함에 있어 최대한의 생산성을 구현하는 것을 말한다. 경찰서비스 역시 행정의 영역에 속하므로 최대한의 능률성을 확보하여야 한다. 셋째, 합법성⁸⁶⁾이다. 경찰행정의 합법성은 법치행정의 원리와 법 지배의 원리를 근거로 하는 법치국가의 이념상 당연한 전제가 된다. 합법성은 행정이 법령에 위반해서는 안 된다는 의미이다. 경찰행정이 법의 기준에 따라야할 뿐만 아니라 법의 규제를 받아야 함을 말하는 것이다. 넷째, 윤리성이다. 경찰관은 법 집행관으로서 법률을 즉각적으로 시행하여 효력을 발생시키고 즉각적인 자기방식에 따라 집행한다. 법 집행에 있어 가장 큰 책임과 의무는 법을 단지 효과적인 방법으로 집행하는 것이 아니라 법의 명령과 우리의 헌법이 지니고 있는 법의 정신에 따라 집행하는 것이며 또한 정의가 유지되기 위해서는 엄격한 법조문만으로는 만족할 수 없으며 고도의 윤리성이 요구된다. 다섯째, 중립성이다. 경찰행정은 정치세력의 개입을 방지하는 정치적 중립성을 확보하여야 한다. 이는 경찰행정을

84) 민주성이란 모든 민주정부가 추구하는 이념으로 민주정치에서 행정의 민주성은 의사결정과정에 국민의 참여를 확대시키고 여론을 충실하게 반영시키며 집행에 있어서 국민의 복지와 편의를 증대시키고 행정구조를 분권화하는 것이라고 말할 수 있다.

85) 능률성이란 행정국가가 대두되면서 강조된 행정이념으로 현대 국가에서는 감축관리의 차원에서 능률성을 매우 강조하게 되었다. 행정의 능률성이란 적은 투입으로 산출을 극대화시키는 것이며 제한된 자원으로 행정목표를 최대로 성취할 수 있는 대안을 선택하는 것을 의미한다

86) 행정이 헌법이나 법률 또는 다른 규칙들을 따라함은 당연하다. 이것은 행정권의 자의적인 행사를 방지하여 국민의 권리를 보호한다는 측면과 더불어 행정이 일정한 절차에 따르게 함으로서 행정을 표준화하고 예측가능성을 높이게 한다. 전자의 경우 공권력을 수반하는 행정(경찰, 세무 등)에서 강조가 된다. 행정에서 합법성은 필요조건이지 충분조건은 되지 못하는 것 같다. 행정이 당연히 법에 어긋나지 말아야 한데 이견이 없다. 그러나 법에 어긋나지 않는 행정이 바람직한 행정의 요건을 모두 갖춘 것이라고 보기는 어렵다. 전문화되고 복잡하고 변화가 심한 행정운동을 모두 성문화한다는 것은 불가능한 일에 가까울 것이다. 따라서 합법성의 요구는 행정에서 최소한의 요구이라 할 수 있다.

과당적 체제에서 독립시켜 정치적 중립을 이룩할 제도적 장치가 마련되어야 한다는 것이며 전체국민의 봉사자로서 국민의 자유와 권리를 최대한으로 수호해야 할 경찰이 어떤 정치권력의 차원이나 정치목적에 이용됨으로써 일개정권의 유지와 연장을 위하여 국민을 억압하는 수단으로 작용하여서는 안 된다는 것이다.

3) 서비스의 평가기준

(1) 서비스질의 개념

최근 서비스의 질에 대한 관심은 공사조직을 막론하고 제기되고 있으며 활발하게 연구되고있다. 우선 공공부문에서 나타나고 있는 현상들로는 주민 지향적인 행정운영형태를 들 수 있으며, 행정부문의 비능률 제거, 규제 철폐, 행정서비스헌장의 제정 등은 주민 중심적인 행정의 변신이라고 할 수 있다. 민간부문의 경우 고객만족운동, 사무 혁신, 품질 혁신, 다운사이징, 리엔지니어링⁸⁷⁾ 등과 같은 운영방식이 도입되고있다. 이제 행정기관도 모든 업무처리의 목적 및 절차가 행정의 대상인 주민 즉 고객위주로 이루어져야 하며 서비스의 질이 행정서비스를 평가하는 기준이 되고 있는 것이다.

서비스의 질이란 고객의 만족과 평가에 의해 형성되는 개념이라고 보고 있다. 평가의 모든 요인을 단순히 고객에게 제공된 산출물의 최종 만족도에 의해서만 평가하는 것이 아니라 고객에게 서비스를 제공하는 과정상의 전달체계나 반응까지도 포함된 것까지를 의미한다. 따라서 행정서비스의 질이란 공급자에 의해 제공되는 서비스전달과 이를 수용하고 지각하는 고객의 인식의 차에 의해 결정되는 것이다.

87) 1990년 마이클 해머가 제창한 기업 체질 및 구조의 근본적인 변혁을 가리킨다. 비용, 품질, 서비스, 속도와 같이 핵심이 되는 경영성과의 지표들을 비약적으로 향상시킬 수 있도록 사업활동을 근본적으로 다시 생각하여 조직구조와 업무방법을 혁신시키는 재설계 방법이다

(2) 서비스 질에 대한 평가기준

경찰서비스 질에 대한 평가기준은 다양한 차원에서 설정될 수 있다.

우선 가장 개괄적이고 추상적 기준으로서 경찰서비스의 특성에서 살펴본 바와 같은 민주성, 능률성, 합법성, 윤리성, 중립성을 들 수 있다. 그러나 이러한 추상적 기준을 측정하기 위한 구체적인 지표는 대단히 다양하다.

경찰서비스의 질의 평가를 위한 경찰청 내부의 평가기준으로는 부조리 척결 및 기강확립, 친절한 대민봉사 자세 확립 등을 들 수 있으며, 이를 평가하기 위한 측정지표로서는 응대태도, 업무수행자세, 서비스전달소요시간, 민원서류처리속도, 시설물의환경상태, 금품수수여부 등이 제시되고 있다.

한편, 한국갤럽조사연구소에서 주민민원행정서비스에 대한 고객만족도를 측정한 설문자료에 따르면 측정요소로서 업무처리의 신속성, 신청수속절차의 간편성, 업무처리의 공정성, 접대태도의 친절도, 업무처리의 적극성, 근무태도의 성실성, 설비시설의 만족도, 청소상태 및 분위기 만족도 등을 들고 있다.

서비스 평가기준은 일선행정기관의 서비스 제공 행태에 영향을 미치게 된다. 일선 행정기관은 결정과 상황의 판단을 업무영역으로 하기보다는 결정된 정책목표를 달성하기 위한 활동에 주력한다고 하겠다.

정책의 지시나 지침 속에 밝혀진 정책내용을 현장에 적용시키기 위하여 주민과의 협의를 통해 만족할 만한 활동을 수행했는가의 여부가 주요한 평가의 대상이 될 수 있다. 결과적으로 일선 행정단위에서는 주민과의 지속적인 접촉이 주된 업무이며 주민과의 접촉을 통해 성과를 달성해야 하는 필연성을 지니고 있다. 일선 행정단위의 서비스 평가영역은 전달과정에서 지역주민과 어느 정도로 원만한 관계를 지니면서 목표달성을 위해 활동했는가에 평가의 초점이 있다고 하겠다.

서비스 공급과정에서 주민의 요구에 부합하는 서비스를 제공하기 위해 수혜자인 주민의 요구를 수용하며 내부적으로는 능률을 꾀하는 집행의 흐름이 일선행정기관의 서비스질의 평가영역이라고 하겠다.

이를 서비스질의 구성요소의 측면에서 고려해 본다면 집행과정에서의 활

동은 물적 요인과 인적 요인을 구분하여 측정될 수 있다. 이들 두 요인 중에서도 서비스특성상 인적요인의 비중이 크다고 볼 수 있다.

서비스를 제공하는 이런 공무원의 인상이나 행태 등은 주민들의 의식이나 생각에 의해 평가를 받기 때문이다. 한편으로는 민간부문의 서비스를 경험한 지역주민일수록 공공부문에서도 민간부문과 같은 수준의 대우 및 서비스를 받고 싶은 욕구가 있을 것이며 서비스를 제공하는 일선공무원들의 업무처리자세에 관심을 지니게 될 것이기 때문이다.

행정서비스에 대해 주민이 기대하는 바는 얼마나 평등하게 대우받고있는가, 알고자 하는 것을 정확하게 알려주는가, 능력을 감안한 배려정도에 따라 원하는 자료를 손쉽게 구해가며 가능한 한 납득할 수 있는 대우를 받는가의 여부가 만족의 정도를 결정짓는다고 할 수 있다. 최고의 고객으로서의 대우를 받을 수 있는 분위기와 업무자세가 되어 있다면 만족의 정도가 높으리라 기대된다.

2. 실재 · 기술상의 저해요인

1) 정치적 악용과 범죄의 조작 · 방조

경찰의 지방자치화가 경찰의 정치적 악용을 방지할 수 있을 것인가 하는 문제이다. 최근 미국의 연방수사국(FBI)범죄보고서에 나타난 범죄오류를 보면 경찰서장이 자치단체장의 재선을 위하여 범죄건 수를 축소보고 하거나 범죄유형을 조작한 사례가 많음을 지적한 바 있다. 이는 경찰기능의 정치적 악용이 위로부터 진행 되었다기 보다는 아래로부터 진행된 경우를 직시하는 것이다.

2) 국민편익 증진 곤란

국토의 협소성과 분단적 정치적 상황 또한 현대에 있어서 범죄의 광역화 · 기동화에 따른 소단위 자치단체의 대응능력 저하이다. 이런 상황으로

볼 때 국가체제에서 공급하는 서비스와 자치체가 공급하는 서비스에서 국민의 이익을 증진시키는 방안은 어느 쪽인가는 엄격한 검증이 필요한 부분이다.

3) 법 집행 및 서비스 배분의 파행

지방재정구조의 상대적 격차는 자치행정에 큰 애로요인으로 작용한다.⁸⁸⁾ 현 실정에서는 재정자립도가 낮은 시도에 대하여는 지방재정의 활용도를 높이는 것이 아니라 국비에 의한 지방재정 보전비율만 크게 하는 것으로 도리어 자원배분에 왜곡현상이 일어날 뿐이다.

88) 2001년 7월 기준으로 전국 자치단체 재정자립도는 평균 54.6%에 미치고 있다, 한국경제신문, 2003 .1. 12.

제6장 자치경찰제 효율적 운영 및 서비스 향상 방안

제1절 자치경찰제의 효율적 운영 방안

1. 지방자치경찰의 사무분장체제

지방경찰의 사무분장 체제로는,

첫째, 관리·지원 사무에서 지역경찰의 운영에 관한 시책의 연구·조사·기획·경찰예산의 편성 및 집행, 지방경찰관의 인사·교육·복무 및 경찰행정의 감사·감찰에 관한 사항을 들 수 있다. 둘째, 지역치안의 확보에 관한 사무이다. 지역내의 범죄예방, 방범심방, 지구대, 112제도 등 외근업무에 관한 계획의 수립 및 집행, 용역경비업·전당포업·사행행위 및 사격장의 지도·단속, 경범죄의 지도·단속과 즉결심판 청구, 유실물업무, 청소년선도, 미아·가출인 보호·수배, 풍속사범단속, 불법수렵행위 및 총포·도검·화약류 등의 지도·단속, 안전사고의 예방에 관한 사항, 소년비행방지 및 소년범죄의 수사, 범죄수사, 유치장 관리, 사건송치 및 피의자 호송, 소재수사처리, 범죄감식 및 범죄통계, 도로교통 시설 및 장비운영, 교통안전지도계몽, 자동차운전면허관리, 교통법규위반자 지도·단속교통사고 조사처리, 경찰부대운영, 청원경찰운영 및 지도, 검문소 운영 및 비상소집, 대 테러 및 다중범죄진압, 집회·시위 및 사설경비, 장비·통신·항공기의 관리운영, 지역치안정보의 수집·작성 및 배포, 신원조사 접수 및 회보, 보안사범의 수사과 관리 등으로 분류 할 수 있겠다.

자치경찰제의 성공적 정착을 위해서는 자율적이고, 균형적인 인사관리방안일 것이다. 자치경찰제를 성공적으로 정착시키기 위한 관건은 크게 두 가지 측면에서 정리될 수 있다. 즉, 하나는 말 그대로 자치경찰(지방경찰청에 근무하는 지방 경찰)에 대한 지역 수준에서의 자율성 확보문제와, 두 번째는 중앙정보 수준(즉 경찰청)에서의 지방청간(혹은 지역 간) 서비스의 균형성 확보를 위한 조정능력도 정도에 달려 있다고 할 수 있다.

두 가지 측면은 일견 모순이 되기도 하지만, 사실상 상호 보완적인 측면

을 지니고 있다. 우리가 처하고 있는 현실적인 여건 하에서 어느 일방만을 강조하는 것이 한계가 있다는 점에서, 우선 지방청별로 최대한 자율성을 부여하면서, 동시에 전국적인 균형성과 통일성을 유지할 수 있는 합리적인 인사관리 방안의 설계가 필요하다.

2. 지방자치경찰의 자율성 강화

자치경찰의 자율성을 확보하기 위해서는 먼저 자치단체장의 자치경찰에 대한 인사권의 확보와 지방경찰청장의 자율성과 인사권의 확대를 비롯한 지방경찰의 적용 범위의 확대 및 재조정과 자치단체내의 일반직공무원과의 인사교류와 지방청별로 경찰교육체계의 수립과 인재의 지역할당제가 필요하다고 생각된다.

1) 자치단체장의 자치경찰에 대한 인사권 확보

국민회의 정책기획단의 법안에서는 자치단체장에 의한 지방경찰에의 인사의 관여의 폭을 매우 제한적으로 규정하고 있다. 자치경찰제 하에서는 지방경찰청에 대한 인사권의 상당 부분이 지방경찰위원회에 속하게 되는데, 문제는 이 지방 경찰위원회를 자치단체장의 소속 하에 두면서도 사실상의 인사권이 당해 지역의 자치단체장에게는 부여되지 못하는 안이라는 것이다.

비록 자치경찰에 대한 중앙의 재정적인 지원이 이루어지고, 현재의 국가경찰제와 비교하여 지방정부의 추가적인 재정적 부담이 없기 때문에 현재와 같이 인사권을 제한하는 것이 타당하다는 주장에 일리가 있다 하여도, 극히 제한적인 자치단체장에 의한 인사권의 행사는 자치경찰제의 도입의 기본 취지에 크게 어긋나는 것이라고 할 수 있다.⁸⁹⁾

현재에도 1991년 경찰청 독립이후 명확한 법적 근거가 없는 상태에서 지

89) 윤태범, 지방자치경찰제 하에서 효율적인 경찰인사 관리방안, 『자치경찰제도 공청회 자료집』, 1998. p.95.

방경찰청이 지방자치단체로부터 지방비를 지원 받고 있지만, 지방비에 대한 결산 심사도 제대로 이루어지지 않고 있으며, 또한 국회와 지방의회에서도 통제를 받지 않고 있는 실정임을 고려할 때, 이와 같은 주장은 현실적인 수용성이 없다.

자치경찰제가 지니고 있는 최소한의 의미를 살리기 위해서라도 해당지역의 자치단체장이 비록 자치경찰의 인사관리에 직접적인 관여는 하지 않더라도, 지방경찰위원회를 통하여 간접적인 통제와 조정은 상당 부분 가능하도록 지방경찰위원회의 구성에 있어서 자치단체장의 권한이 일부 확대되도록 하여야 할 것이며, 나아가서 지방경찰청장의 임면에 있어서 자치단체장이 일정한 권한을 행사할 수 있도록 할 필요가 있다. 즉, 정치인이 지방자치단체장이 지방경찰청장에 대하여 전적인 인사권을 행사하는 것이 정치적 중립성 확보 측면에서 문제의 소지가 있다면, 지방경찰청장에 대한 임면에 있어서 비록 제한적이기는 하지만 제청권을 행사할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

지방자치단체장의 인사권행사가 전제되지 않는 자치경찰제의 도입은 기존의 국가공무원으로 일원적인 경찰공무원을 단지 지역성을 근거로 국가경찰과 지방경찰로 형식적으로 이원화한 것에 불과한 것이라고 할 수 있다.

2) 지방경찰청장의 자율성 확보와 인사권의 확대

지방경찰청장에 대한 임면권은 기존의 국가경찰제에서와 마찬가지로 사실상 대통령에게 부여되어 있는 실정이다. 즉 형식상으로는 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견과 지방경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있으나, 현실적으로 대통령이 국가경찰위원회에 대한 절대적 권한을 행사할 수 없다는 점에서 문제를 지니고 있다. 즉, 지방경찰청장은 국가공무원의 신분을 유지하게 될 뿐만 아니라 그 임면이 중앙정부의 직접적인 통제 하에 놓이게 됨으로서, 사실상 자치경찰제의 핵심이라고 할 수 있는 지방경찰청장의 자율적인 인사권한의

행사에 상당한 제약을 받게되는 실정이다.

지방경찰청장의 신분은 국가공무원으로 보호하도록 하되 지방경찰청장의 자율성과 정치적 중립성의 양자를 조화시키기 위하여 지방경찰청장을 임명함에 있어서 중앙과 지방간에 조정과 타협이 가능하여야 할 것이다.

이와 같은 방식으로 지방경찰청장이 임명될 때 중앙과 지방 어느 일방에 치우침이 없이 보다 중립적이고 자율적인 입장에서 인사권을 제도적으로 행사할 수 있을 것이다. 만일에 있을 수 있는 지방경찰청장의 인사권 등의 남용 문제는 지방경찰위원회, 지방자치단체장, 그리고 국가경찰위원회 등의 여과 장치를 통해서 충분히 감독될 수 있도록 간접적 · 사후적인 장치를 마련하는 것이 바람직하다. 최소한 이와 같은 경찰청장의 자율성이 제도화 될 때, 현재 유명무실하게 운영되고 있는 경찰공무원 임용령 상의 권한의 위임과 관련된 규정들이 실효성을 발휘 할 수 있을 것이다.

3) 지방경찰 적용 범위의 확대 및 재조정

과거에 논의되었던 법안에서는 지방경찰청의 근무하는 경찰공무원을 국가공무원(경정 이상)과 지방공무원(경감 이하)으로 이원화하여 운영하도록 하고 있다. 이는 앞서 언급한 것처럼 오랫동안 유지되었던 국가경찰제에서 자치경찰제로의 전환에 따른 부작용을 완화하고, 우리나라의 여건상 경찰업무의 전국적 통일성과 지휘와 명령체계의 효율성과 신속성을 확보하기 위한 방안으로서 논의되고 있는 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 구도는 현재 지방자치단체에서 부분적으로 적용되고 있다. 경제 관련 국장이나 민방위 관련 국장, 기획관리실장 등은 사실상 지방자치단체에 근무하지만 형식상으로는 국가공무원으로서 보하고 있는 실정이다.

그 이유는 이와 같은 분야의 업무는 중앙정부의 정책과 매우 밀접하게 연계되는 업무로서 지역 간 일관성을 유지하는 것이 무엇보다도 중요하기 때문에 이들 실·국의 장을 국가공무원으로 포함으로서 업무의 효율성을 기대 할 수 있다는 것이다.

지방경찰청의 경찰공무원에 대한 이원적 운용은 이와 같은 일반직 공무원에 있어서의 구도와는 전혀 상이한 것으로서, 중앙과의 업무의 연계성을 고려한 것이라기 보다는 일정 계급을 중심으로 획일적으로 이원화한 것으로서, 자칫 이원화된 운용은 과거의 지방자치단체에서 보아왔던 것처럼 국가공무원과 지방공무원간에 인사상의 괴리감 혹은 사기저하 문제 등을 야기할 수 있다. 예를 들어서 현재 일선 경찰서의 경우, 지역에 따라 경감 혹은 경정이 각각 과정에 보 할 수 있도록 되어 있어, 같은 과장이면서도 상이한 계급체계를 지니게 되어 업무체계상의 갈등을 빚을 수 있는 상황에서, 이제는 상위직으로 인식되는 국가공무원과 상대적으로 하위직으로 인식되는 지방공무원으로 될 수밖에 없다. 장기적으로는 지방공무원의 범위를 상위직으로 확대하는 것이 바람직하다고 생각된다.

4) 자치단체 내 일반직 공무원과의 인사교류

현재 지방자치단체에서 일반행정 서비스와 경찰행정 서비스가 각각 별도의 행정체계로서 제공됨으로써 업무상의 연계가 체계적으로 이루어지지 않고 있을 뿐만 아니라 경제적인 비효율적으로 운영하고 있는 실정이다. 특히 장기적으로 자치경찰제가 정착되기 위해서는 일반행정과 경찰행정이 자치단체 내에서 조직상·기능상으로 통합적으로 운영되는 것이 바람직하다는 점에서, 우선적으로 이를 위한 단기적인 방안으로서 자치단체 수준에서 일반행정직과 경찰서간에 일정 분야에 있어서 인사교류를 실시할 필요성이 높다고 할 수 있다.⁹⁰⁾

예를 들어 전산, 도로, 교통 등 일반행정과 경찰행정에 공통으로 유사성이 높은 업무를 현재 각각 별도의 조직과 인력으로 운영하고 있다는 점에서 이들에 대한 통합이전에 인사교류 등의 방법을 통하여 업무의 경제적 효율성을 확보할 필요가 있다고 보여진다.

5) 지방경찰청별 교육체계의 수립

90) 경찰개혁위원회 실무연구팀, 『자치경찰의 이해』, 경찰청, 1999. p.27.

자치경찰제의 도입으로 가장 우선적으로 추진하여야 할 것은 바로 지역적 특수성을 반영한 경찰서비스의 제공이라고 할 수 있다. 즉 자치경찰제의 기본적인 전제는 지역마다 필요로 하거나 혹은 선호되는 경찰서비스는 확일적일 수 없으며, 지역적 특수성에 효율적으로 대응하기 위해서는 국가 중심적인 확일적인 서비스의 제공보다는 지역 단위의 개별적인 서비스의 공급이라고 할 수 있다. 지역 단위의 개별적인 경찰서비스가 제공되기 위해서는 먼저 지방자치단체의 자치경찰이 지역의 특수한 경찰 수요를 파악할 수 있어야 하며, 이를 토대로 지역성(locality)있는 경찰 서비스가 신속하게 제공될 수 있어야 한다.

예를 들어 내륙산간 지역인 충주시, 공단 지역인 울산시, 농촌지역인 김제시, 항도도시인 군산시에서 각각 요구되는 경찰서비스와 제공되어야 할 서비스는 동일할 수가 없다는 것이다. 지역마다의 상이한 실정에 적합한 인력의 충원과 이에 상응하는 교육과 훈련의 필수적인 것이라고 할 수 있다. 현재와 같이 확일적인 경찰에 대한 교육·훈련체계는 이러한 자치경찰제 하에서의 새로운 수요에 효율적으로 부응하는 데 한계가 있다. 자치경찰로서의 지역성과 전문성의 확보에 있어서 근본적인 한계가 있을 뿐 만 아니라, 이로 인하여 확일적인 교육체계에서 벗어날 수 없다.⁹¹⁾

지역적인 수요에 맞는 경찰인력의 공급을 위하여 광역자치단체 단위의 경찰교육체계의 수립이 필요하다고 할 수 있다. 이를 위하여 별도의 교육기관을 설립하는 것을 고려할 수도 있지만, 현재 광역자치단체별로 각각 별도의 지방공무원교육원을 운영하고 있다는 점에서, 교육기관과의 통합적인 교육훈련의 제공도 고려할 수 있다.

현재 지방자치단체별 지방공무원교육원은 대부분 대규모의 부지를 확보하고 있을 뿐만 아니라, 최근 행정조직의 구조조정과 관련하여 권역별 통합폐합 등의 방안이 거론되고 있다는 점에서, 오히려 이와 같은 방식으로 구조조정을 하는 것도 적극 고려할 수 있을 것이다.

91) 윤태범, 『지방자치경찰제 하에서의 효율적인 경찰인사 관리 방안』, 자치경찰제도 공청회 자료집, 1998. p.101.

6) 인재 지역할당제의 도입

현재 일반행정의 경우 지방자치제의 본격적인 실시와 함께 지역의 발전을 위한 우수한 인력의 발굴과 활용을 위하여 그 동안 국가고시에 대한 절대적 의존에서 탈피하여 지방고시를 통하여 인력을 발굴·충원하고 있는 실정이다. 이 지방고시에 의하여 지역별로 지역 연고에 기초한 인력이 균형적으로 충원됨으로서, 특정한 지역에 대한 선호도가 상당 수준 희석되고 있다.

일반 행정에서의 방식을 자치경찰제의 경우에도 적극 활용할 수 있도록 제도화 할 필요가 있다. 즉, 경위 혹은 경사 급에 대한 공개채용에 있어서 채용 전반에 대한 관리는 경찰청에서 하되, 선발인원 배정에 있어서 지역별로 균등하게 할당하여 선발되도록 함으로서, 중간관리직 이상의 이직 경로의 지역성 혹은 자치성을 충분히 확보할 수 있다. 나아가서 이와 같은 인재의 지역적 할당은 중간관리직의 대표적인 것이 바람직하다. 현재 총경까지 배출할 정도로 경찰의 중추로서 성장하였기 때문에, 경찰대학 신입생 선발 시에 이러한 인재지역 할당제를 적용할 경우, 이는 자치경찰제의 정착에 결정적인 기여를 할 수 있을 것이다.

이미 기존의 일반 대학에서도 이와 유사한 다양한 특별전형제도를 실시하고 있다는 점에서, 유용성과 실현 가능성이 높은 제도라고 할 수 있다.

물론 인력 충원의 지역적 안배가 인사관리의 실적성이나 혹은 형평성에 어긋난다는 주장도 있지만, 근본적인 문제는 실적성이나 형평성이 기본적으로 지역 간에 현실적인 차이를 보이고 있다는 점에서 충분히 활용의 정당성이 있다고 할 수 있다.

3. 전국적 균형성 강화 방안

전국적으로 균형성을 강화하기 위해서는 인사관리의 단순화와 과학화가 선행되어야 하며 목표관리제의 도입과 승진적격성 평정제도를 도입하고 성과 중심적인 근무성적평정제도로 개편하는 한편 경찰서별로 효율성평가

제를 도입하는 방안을 모색해 볼 수 있다.

1) 인사관리체계의 단순화와 과학화

전체 공무원 수에서 경찰공무원은 9.5% 정도의 비중을 차지하고 있다. 그런데 이처럼 경찰 공무원이 차지하는 비중은 상대적으로 작지만, 인사체계는 오히려 더 복잡하고 다양한 모습을 나타내고 있는 실정이다. 경찰서비스의 특수성을 감안하여도 지나치게 다양하고 복잡하다는 평가를 받고 있다. 문제는 인사관리 체계에 있어서 다양성은 비합리성을 조성할 가능성이 높다는 것이다. 인사체계의 복잡성은 경찰관이 되는 임용단계에서부터 승진관리에 이르기까지 거의 전 인사관리 과정에 걸쳐서 나타나고 있어서, 명확하게 경찰 인사관리의 기본 틀을 규정하기 어려운 실정이다.

자치경찰제의 도입에 따른 인사권의 분권화와 함께 지방자치단체별로 다양하게 운영될 수밖에 없는 경찰 인사관리의 과학화와 합리화를 위하여 인사관리 체계를 단순화할 필요가 있다. 물론, 단순화가 다양성을 지니고 있는 경찰에 대한 인사관리를 경직화시키고 나아가서 경찰 공무원의 직무상의 전문성을 확보하는데 어렵다는 반론도 충분히 가능할 수 있으나 반드시 인사관리의 다원화나 다양화가 인사관리를 신축적으로 이루어지도록 하고, 경찰관의 직무상의 전문성을 충분히 보장할 수 있는 유일한 방향만은 아니다.

자치경찰제 하에서 중앙과 지방의 유기적 관계를 구축하는 한편으로 자치경찰의 자율성을 확보하기 위해서는 오히려 경찰 공무원 전체에 적용될 수 있는 인사관리의 기본적인 골격은 단순화하는 가운데, 단순화된 틀 속에서 자치경찰이 지역 실정에 맞는 신축적인 인사관리를 하도록 하는 것이 오히려 바람직하다고 할 수 있다. 인사관리체계의 단순화와 분권화를 통하여 인사관리의 과학성과 전문성을 강화하자는 것이다.

현재 자치경찰제를 둘러싸고 논의되는 경찰 인사권의 분권화나 혹은 자율성은 이 점에서 문제를 지니고 있다. 인사권에 대하여 계속적으로 중앙지향적인 인상이 강하다는 것이다. 우리의 과거 경험을 살펴보면, 우리는

한때 통행금지를 해제하면 전국이 무법천지로 변할 줄 알았고, 지방자치를 실시하면 국론이 분열되고 나아가서 나라가 망하는 줄 알았었다. 지금의 현실은 그렇지 않다. 많은 문제들을 조정하고 해결할 수 있는 충분히 자율 능력을 지니고 있었던 것이다.

2) 목표관리제(Management By Objective)의 도입

최근 공무원의 경쟁력을 제고시키기 위한 방안의 하나로써 목표관리제(MBO)⁹²⁾에 대한 도입 논의가 활발히 이루어지고 있으며, 일반 행정직의 경우 1999년부터 상위직을 대상으로 적용하기로 방침을 결정하였다. 목표관리제의 평가를 결과로 승진과 성과급의 지급 등이 결정되도록 하는 것이다. 목표관리제가 모든 영역에 적용될 수 있는 것은 아니며, 기본적으로 계량화가 비교적 용이한 직무가 대상으로 적합하다는 점에서, 경찰서비스의 경우 다른 행정서비스에 비하여 상대적으로 적용 가능성이 높은 것으로 평가되고 있다.

물론 경찰서비스의 모두에 획일적으로 적용되는 것은 불가능하며, 그 중 직무의 특성이 안정적이고 계량화 가능성이 높은 직무에 대하여 우선적으로 적용할 수 있다.

목표관리제는 하위직급보다는 비교적 중간 관리직 이상에 적용이 용이하다는 점에서, 경감급 이상에서부터 우선적으로 적용하도록 할 수 있다.⁹³⁾

목표관리제의 기본적인 이념은 목표의 설정에서부터 달성에 이르는 전 과정에서 상하간의 협력과 이에 바탕을 둔 직무담당자의 자율성 확보라고 할 수 있다. 협력체계와 자율성을 명확히 확보해 줄 수 있는가가 목표관리제의 성공여부를 결정하게 된다.

국가경찰제 하에서의 그 동안의 경험으로 협력체계의 구축과 자율성이

92) 연초에 공무원 개개인의 성과목표를 조직 전체목표와 연계하여 미리 설정하고, 연말에 업무추진 실적, 성과목표와 대비하여 평가하는 제도로써 조직 구성원들의 목표지향적 업무행태와 일하는 방식의 개선을 유도하고 개인의 실적에 대하여 조직목표 달성에 대한 기여도에 따라 보상함으로써 궁극적으로 행정의 생산성·효율성을 제고하는 제도

93) 윤태범, 『지방자치경찰제 하에서 효율적인 경찰인사 관리 방안』, 자치경찰제도 공청회 자료집, 1998. p.105.

확보에 있어서 현실적인 한계를 지니고 있기 때문에, 극복이 전제 조건이라고 할 수 있다. 경찰공무원에 대한 조사의 결과들을 보면, 경찰공무원의 사기를 저하시키는 요인의 하나로서 자율성의 부족과 일방적인 지시체계를 들고 있다는 점에서, 목표관리제의 도입을 통한 이의 극복이 필요하다고 할 수 있다.

경찰행정은 일반 행정에 비하여 직무이 전문화가 비교적 분명하게 이루어져 있다는 점에서, 일반행정 분야 보다 목표관리제의 도입 가능성이 상대적으로 높다고 할 수 있다. 다만 목표관리제가 도입되기 위해서는 사전에 직무에 대한 매우 정확한 직무분석과 평가, 그리고 적절한 업무의 배분 등이 전제되어야 한다는 점에서, 보다 장기적으로 추진하는 것이 바람직하다.

3) 승진적격성(Promotability Assessment) 평정제도 도입

현재 경찰 공무원에 대한 승진체계는 시험승진, 근속승진, 심사승진, 특별승진 등 다양한 방식에 의하여 이루어지고 있다.

승진의 합리성을 제고하기 위한 방안으로서 승진적격성 평정제도⁹⁴⁾를 도입할 필요성이 높다. 자치경찰제의 도입에 따라서 국가경찰제에 비하여 지방경찰청장에 의한 인사권이 확대됨으로써 승진관리에 있어서 지방경찰청장간에 편차가 발생할 가능성이 높으므로, 이와 같은 편차의 정당성을 확보하기 위해서도 경찰청 차원에서 보다 객관적인 평정방식을 마련할 필요

94) 승진적격성 평가는 4급 이상의 고위관리직을 대상으로 하는 것으로서, 4급 이상은 이미 목표관리제에 의하여 실적 중심의 평가가 이루어지므로, 승진적격성 평가에서는 실적보다는 고위관리자로서 갖추어야 할 지도력과 관리능력 등을 중심으로 평가하도록 한다. 승진적격성 평가지표는 다음과 같이 크게 3개 평가요소(지도능력, 관리능력, 개인능력)로 구성되며, 요소별 비중은 40%, 30%, 30%로 한다.

- 지도능력 : 조직의 고위관리자로서 조직이 지향할 목표를 제시하고, 이를 책임 있게 추진할 수 있는 능력.
- 관리능력 : 조직의 고위관리자로서 조직의 구성원을 발전시키고 효율적으로 이끌어 나갈 수 있는 능력.
- 개인능력 : 조직의 고위관리자로서 누구보다 효율적으로 능력 있게 일을 추진 하여 조직의 모범이 될 수 있는 능력.

평가지표별 척도는 5점 척도로 구성하며, 평정요소별 비중은 각각 2.0, 1.5, 1.5로 조정하여 지도능력의 비중을 우선하도록 한다.

가 있다.

승진적격성 평정제도(promotability assessment)는 중간 관리직 이상을 대상으로 운영하도록 하며, 그 기준은 경정 이상으로 승진시에 적용하도록 하는 것이다. 경정급 부터 경찰서에서 과장의 보직을 받아 조직의 지도자로서 리더쉽을 적극적으로 발휘 할 수 있기 때문이다. 승진적격성 평정에서는 실적보다는 고위관리자로서 갖추어야 할 지도력과 관리능력 등을 중심으로 평가하도록 한다는 것이다.

예시적으로 승진적격성 평가지표는 다음과 같이 크게 3개 평가요소로 지도능력, 관리능력, 개인능력으로 구성되며, 요소별 비중은 40%, 30%, 30%로 한다. 먼저 지도능력의 평가기준은 조직의 고위관리자로서 조직이 지향할 목표를 제시하고, 이를 책임 있게 추진할 수 있는 능력이며 둘째 관리능력은 조직의 고위관리자로서 조직의 구성원을 발전시키고 효율적으로 이끌어 나갈 수 있는 능력이며 셋째 개인능력은 조직의 고위관리자로서 누구보다 효율적으로 능력 있게 일을 추진하여 조직의 모범이 될 수 있는 능력이다.

승진적격성 평가에는 다면평정방식을 적용하여 피 평정자의 상급자만이 아니라, 동료와 부하에 의해서도 이루어지도록 하는 것이다. 관리자에게 요구되는 능력은 실적의 증진에 대한 것만 아니라 조직을 원활하게 운영하고 지도할 수 있는 운영에 필요한 자질(지도능력과 관리능력 등)도 복합적으로 요구하고 있기 때문이다. 다면평정시 평정차별 평정의 비중은 상급자의 평정을 가장 우선 시 하도록 하고(60%), 동료평정과 부하평정은 각각 20%의 비중으로 최종 평정에 반영하도록 할 수 있다.

조직의 고위 관리자는 개인으로서 실적과 관리자로서의 능력이라는 다면적 기준을 요구하므로, 승진 결정 시에는 승진적격성 평정과 MBO 평정을 동일한 비중으로 통합하여 최종 승진 평정순위를 결정하도록 하는 것이다.

4) 효율성 평가제도의 도입

자치경찰제의 도입으로 국가경찰제에서와 같은 효율성이나 혹은 신속성,

엄격한 명령·지휘계통에 문제가 발생할 수 있다. 그렇다고 해서 직접적인 통제방식을 택하거나 혹은 자치경찰을 축소하는 것은 바람직하지 못하다.

경찰청의 전국적인 권한을 유지하는 방안으로서 각 지방경찰청의 경찰서별로 업무의 효율성에 대한 평가를 실시하는 것을 고려할 수 있다. 경찰서별로 업무의 효율성에 대한 평가를 토대로 경찰청 차원에서 제공할 수 있는 인센티브와 제재수단을 간접적으로 활용할 수 있다. 예를 들어서 우수한 평가를 받은 지방경찰청에 대해서는 승진 대상자나 혹은 성과급⁹⁵⁾의 지급에 있어서 유인수단을 제공할 수 있다

문제는 현재 이와 같은 경찰서 업무의 효율성을 평가할 수 있는 완벽한 평가체제가 마련되고 있지 않을 뿐만 아니라 현실적으로도 매우 어렵다고 할 수 있다. 최근에 치안연구소의 지원으로 연구된 평가자료를 시범적으로 활용할 수 있을 것이다. 평가 방식에 있어서 객관적 자료 확보의 문제, 경찰 공무원의 심리적 저항, 평가항목의 객관성과 간결성, 경찰관서별 불균등성, 비계량적 자료의 미활용 등에 측면에서 문제가 있을 수 있지만, 문제점을 지속적으로 보완해 나가면 충분히 활용할 수 있을 것이라고 본다.

4. 수사관할의 조정

자치경찰제로의 전환은 일단 전반적인 경찰능력의 저하를 가져올 우려가 있다. 그 중에서도 광역성 범죄에 대한 수사기능의 약화라고 할 수 있겠다. 사실 현재 체제인 중앙 집중식 경찰조직에서도 공조수사의 허점이 많이 눈에 띄기는 한다. 자치경찰제도를 시행할 경우 공조수사의 허점은 더욱 커질 것이다. 자치경찰제도의 도입이전에 시급하게 개선할 문제는 범죄수사에 있어서 공조의식을 지금보다도 더욱 배가시키는 것이라 하겠다.⁹⁶⁾

공조의식의 함양 이외에도 공조수사를 체계적으로 수행할 제도적인 장치의 마련에도 필수 불가결한 전제조건이라 하겠다. 광역성 범죄에 대처하기 위해 제도의 개선은 경찰행정의 전반적인 모든 영역에 걸쳐 다루어야 하

95) 본래는 할증임금제(割増賃金制)에 있어서 일정한 생산액 이상의 능력을 올린 자에게 지급되는 임금 부분.

96) 이황우, 『자치경찰제도입모형』, 한국공안행정학회보 제4호, 1998, p.7.

겠지만 우선적으로 살펴 볼 문제는 광역성 범죄를 체계적이고 밀도 있게 수사할 전담 기구를 중앙에 설치하는 것이다.

관할책임에 따르는 이기주의를 극복하고 대국적 견지에서 공조수사를 하는 것만이 변화하는 현대의 범죄에 적극적으로 대응하여 새로운 경찰상을 국민에게 제시할 수 있는 것이다. 그러기 위해서는 일단 중앙정부의 경찰청 형사국 산하에 어떠한 지방경찰의 관할에도 구애받지 않고 광역성 범죄를 전담하여 수사할 수 있는 부서가 설치되어야 하고 이에 소속된 수사관이 지방청 단위로 파견되어 그 지역의 광역성 범죄를 전담할 필요성이 있다.

5. “수사경과”경찰 인사관리

날로 흉포화·지능화되고 있는 범죄추세에 대응해야 할 수사경찰의 역할이 한층 강조되는 시점에서 수사경찰의 체계적인 인사운용 방안인 수사경과제⁹⁷⁾를 운영 경찰수사의 전문성 제고 및 범죄대응역량을 강화키 위해

첫째, 수사경찰의 선발, 교육, 수사경과 부여, 보직관리 및 승진 등 인사운영의 적정함을 기하고 둘째, 수사경과자의 개념을 수사경과를 부여받은 경정이하 경찰공무원으로 정의하고 셋째, 수사경찰 선발은 경찰 경력 2년 이상의 재직경찰관 중 선발을 원칙으로 하고, 예외적으로 신규 채용을 하도록 하며, 지방경찰청에 “수사경찰선발위원회”를 두도록 하고 넷째, 수사경찰로 선발된 자에 대한 수사경과 부여절차를 정하고, 시보기간 중 부적합한 자에 대하여는 수사경과를 부여하지 않을 수 있도록 하며 다섯째, 수사경과자는 범죄수사 관련 부서에 배치하고, 부득이한 경우를 제외하고 전과를 제한하는 등 보직관리 기준을 제시하고 여섯째, 수사경찰의 승진은 수사경과 내 승진예정인원수를 책정하여 그 범위 안에서 일반경과의 승진방식을 준용하도록 한다. 수사경과제는 전문성을 살려 범죄 대응에 충실해야 되며, 나아가서는 실제적 진실과 인권 보장 등 범죄의 수사 임무가 시민의 이익에 부합된 방향으로 시행되어야 할 것이다.

97) 경찰청, 『수사경찰 인사운영 규칙』, 훈령 제435호, 2004. 12. 8

제2절 자치경찰제 서비스 향상 방안

1. 지방자치 실시와 치안환경의 변화

지방자치⁹⁸⁾ 실시에 따른 경찰서비스의 대응을 논의하기 위하여 필요한 일차적 과제는 지방화가 치안환경으로서 경찰에 대해 어떠한 의미를 갖는 것인가를 고찰하는 것이다.

1) 지방자치의 의의

지방자치는 다음과 같은 의미를 지니고 있다. 첫째, 중앙정부업무의 지방이양 추세가 가속화 될 것이다. 특히 현재 약 30%에 못 미치는 자치단체의 고유사무가 확대되고 중앙정부에 의한 기관위임사무가 대폭 감축될 것으로 예상된다. 또한 재원구조에 있어서도 현재의 중앙정부재정의 상당부분 지방재원으로 이전되어 지방정부의 재정능력이 커지게 될 것이다. 둘째, 지방정부간 관계의 수평적 병립현상이다. 현재의 3단계로 되어 있는 행정적 계층의 의미가 퇴색되고 인접 지방정부가 수평적 차원에서 협력의 필요성을 더해간다. 중앙정부의 조정, 통제력이 서서히 감소하고 지방정부간 경쟁·대립의 관계가 심화됨에 따라 수평적조정과 협력의 중요성이 심화될 것이다. 셋째, 지방정부의 정치화 현상이다. 지방정부의 정책결정이 탈 관료화와 동시에 단체장과 지방의원 같은 정치인에 의해 지배될 것이다. 전통적으로 지방정책을 독점해 오던 관료 대신 지방정치인과 유권자, 이익집단 등의 영향력이 확대될 것이다. 정책결정이 이익의 관점에서 해석되고 이익을 자각한 다양한 사회집단이 정책과정에 참여함으로써 집단

98) 일정한 지역을 기초로 하는 지방자치단체가 중앙정부로부터 상대적인 자율성을 가지고 그 지방의 행정사무를 자치기관을 통하여 자율적으로 처리하는 활동과정으로서 지방자치는 단체자치와 주민자치가 결합된 것으로서 자신이 속한 지역의 일을 주민 자신이 처리한다는 민주정치와 가장 기본적인 요구에 기초를 두고 있다. 그렇기 때문에 J.브라이스는 "지방자치란 민주주의의 최상의 학교이며 민주주의 성공의 보증서라는 명제를 입증해 준다"고 하였다. 이 밖에도 J.S.밀은 "지방자치는 자유의 보장을 위한 장치이고 납세자의 의사 표현수단이며 정치의 훈련장이다"라고 하였으며, J.J.스미스는 "지방 자치정부는 민주주의의 고향이다"라고 하였다.

화될 것으로 전망된다. 넷째, 다원적 정책결정구조를 지니게 되었다. 다원적 정책결정구조요구란 경찰조직 내부에서의 분권화와 참여에 대한 요구를 의미한다. 인사와 사무수행에서 보다 개방적인 상하관계가 요청되고, 전통적인 규범에 의한 조직관리 못지 않게 향후에는 인사와 보수체계를 이용한 물질적 유인체계의 보완이 불가피 할 것이다.

2) 자치단체와 지방경찰간의 관계 재정립

지방자치의 실시로 지방자치단체와 지방경찰간에는 관계의 재정립이 요청되며 이러한 요청은 특히 지역중심치안서비스로 변화하기 때문이다. 문제해결위주의 지역치안 서비스요구란, 시민생활위주의 치안서비스를 의미한다.

이미 미국이나 영국에서는 전통적인 치안서비스 외에 긴급구호, 개인과 가정생활의 카운셀링, 사회집단간의 갈등조정 등의 사무를 중요한 과제로 인식하고 서비스를 제공하고 있다. 우리도 지방자치실시로 경찰의 내부가 더욱 공개되고 지역주민들의 관심이 적극화 될 수록 경찰의 서비스는 생활문제 해결위주로 확장되게될 것이다. 이러한 변화는 지방자치단체와 지방경찰간의 관계변화를 촉진하게 될 것이다. 우선, 직선단체장이 지방경찰에 대한 관할권을 주장하고 지방경찰의 예산, 인사, 그리고 치안정책에 영향을 행사하려 할 것이다.

지방자치단체 내에서 선거 시 경찰서비스가 중요한 공약사항으로 간주되면서 경찰조직에 지대한 관심을 가지고 접근해 올 것이며 지역사회의 통제권 확보라는 차원에서 지방경찰제에 대한 영향력행사를 시도하게될 것이다.

2. 경찰서비스의 향상 방안

1) 고객지향성

(1) 고객지향의 의의

고객지향성이란 선진국 정부혁신에서 정부와 관련된 전통적인 용어인 “시민” 대신 “고객”이라는 용어를 사용하는 이유는 경찰서비스에 대한 깊은 불신에서 연유한다.⁹⁹⁾ 즉 시민이 정부의 주인이고 또 그래서 정부정책 결정에 이론적으로 참여하게 되어 있지만 실제 시민들은 질이 낮은 서비스나 자신들의 이익에 반하는 서비스를 받게 되기도 한다. 대신 ‘고객’은 그들이 주인도 아닌 사기업에서 자신들의 요구를 충족시키려고 노력하고 있음을 보게 되고 실제로 만족할 만한 서비스를 제공받아 왔다. 이러한 일이 벌어지는 까닭은 시민들이 정책결정에 참여하지 못하는 경우가 많을 뿐만 아니라 설사 간접적으로 참여하는 경우에도 서비스가 원하는 방향으로 전달되지 않기 때문이다.

행정에 있어서의 고객지향의 개념은 일반시민을 고객으로 간주하여 그들의 요구와 선호에 부합하는 행정서비스를 제공하려는 것이며 이러한 경향이 행정전반에 걸쳐 지속적으로 전개될 때 고객지향주의(customerism)라 한다. 고객에게 행정서비스에 관한 정보를 최대한도로 제공하고 고객의 서비스 선택권을 확대하며, 고객의 선호와 욕구에 맞는 서비스 유형과 수준을 확보하려는 것이다.

고객지향적 행정에서 제기되는 하나의 문제는 고객의 범위에 관한 것이다. 행정서비스의 고객이 직접적인 서비스 수혜자에 한정되는지 아니면 서비스에 관심과 이해관계를 갖는 이해당사자 또는 일반시민까지 포함하는 것인지에 대한 합의가 이루어져 있지 않다.

선행연구에 의하면 고객지향적 행정서비스에서 고객을 주요 고객과 부차적 고객, 이해관계 당사자, 순응자로 구분하면서 서비스의 대상을 주요 고객과 이해당사자에 한정시키고 있다. 주요 고객은 행정서비스로부터 직접적인 수혜를 받는 개인이나 집단을 의미하고, 부차적 고객은 행정서비스로부터 간접적 이득을 보는 개인이나 집단을 의미한다. 순응자는 법이나 규

99) 김병섭, 『고객만족 행정과 경찰서비스』, 치안정책연구 제8호, 치안연구소. 1999. p. 5.

정에 순응해야 하는 사람들로써 국세청의 납세자, 인·허가기관의 개발업자, 고속도로순찰대의 도로운전자 등을 의미하는 것으로 고객전략의 범위에서 제외된다. 이해당사자는 공공조직의 성과나 서비스에 이해관계를 갖는 개인 및 집단을 의미하며, 공립학교의 교원, 작업장 안전기관의 기업 등이 이에 속한다.

이상에서 미루어 볼 때, 고객지향이라는 것은 절차나 규칙 중심의 통제방식에서 벗어나서 달성하고자 하는 결과주의(치안상태의 만족 정도)로 전략을 바꾸는 것을 의미한다. 자치경찰의 취지는 지역주민의 행정수요에 가장 잘 부응한다는 데 있다. 분석결과에 의하면 국민들은 경찰의 친절성을 가장 중시하고 있는데 요청을 충족시키기 위해서는 무엇보다 경찰서비스가 고객지향적¹⁰⁰⁾이 되어야 할 것이다.

고객지향성이란 경찰서비스의 고객인 주민을 최대한 만족시킬 수 있도록 하기 위해 온갖 열과 성을 다해 감동과 편리함을 느끼도록 하는 과정이라 할 것이다. 치안 행정측면에서 보면 고객은 용역공급자이고 주민은 그 용역을 요구하고 누릴 수 있는 고객이라 볼 수 있다.

고객 지향적인 행정서비스를 위해서는 ‘주민만족 서비스’라는 개념을 도입할 수 있다. 서비스는 다음의 다섯 가지 조건을 만족시키는 경우에 충족되는 개념이다.

첫째, 시간만족 서비스이다. 이는 민원처리 절차를 간소화하여 행정처리에 걸리는 시간을 최소화해야 한다는 것을 말하는 것이다. 이 같은 맥락에서 새 정부는 ‘민원1회방문처리제’를 도입하여 이를 실시함으로써 시간

100) 민주적 정부는 그 국민에게 봉사하기 위하여 존재하고 기업은 이윤을 창출하기 위하여 존재한다. 오늘날의 기업은 고객이 누구인지를 알고 수요자인 고객의 만족을 위하여 부단한 기술개발과 최대의 서비스를 제공하고자 노력하지만 대부분의 공공조직은 자신들의 고객이 누구인지조차 알지 못한다.

공공기관들은 그들의 재원을 실제 부담하는 납세자인 국민들을 진정한 고객으로 보지 못하고 그들의 자금을 승인하고 제공하는 상급기관 및 의회를 고객으로 보고 그들의 만족을 위해 노력한다.

전통적인 공공기관은 획일적인 서비스만을 제공하지만 그들의 고객은 새로운 서비스를 제공받고자 하며 스스로 선택하고자 한다. 이러한 대규모 변화에 대응하기 위하여는 기업가적 정부가 변화를 시작해야 한다. 고객설문조사 등 다양한 방법으로 고객의 소리를 듣고 고객이 원하는 곳으로 나아가기 위하여 고객을 운전석에 앉혀야 하며, 진정한 고객이 누구인가를 알아야 할 것이다.

만족 행정서비스를 실현하고 있다. 경찰관서의 경우 주민들의 신고 및 요청에 얼마나 빨리 현장에 도착하고 필요한 조치를 하느냐에 따라 결정된다.

둘째, 비용만족 서비스이다. 이는 불요불급하고 낭비적이거나 소모적이고 전시적인 곳에 들어가는 예산은 절감해서 좀 더 주민을 만족시킬 수 있는 곳에 사용해야 함은 물론 조직과 인력은 최대한 효율적으로 운용함으로써 예산운용의 최적조건을 찾아내는 노력을 게을리해서는 안 된다는 것이며 치안행정에 있어서도 인건비나 운영비를 절감해야 한다는 근거를 제공하는 것이다.

셋째, 공간만족 서비스이다. 이는 행정처리과정에서 주민의 편의를 도모하고 복리후생을 극대화시킬 수 있는 공간을 제공하고 이를 적극적으로 활용해야 한다는 것이다. 주민들이 안심하고 살 수 있고 다른 곳으로 이주하기 싫어할 정도의 치안수준을 유지할 때 거시적인 측면에서의 공간만족이 달성될 수 있을 것이다.

넷째, 정보만족 서비스이다. 종래의 관은 내부정보를 독점함으로써 民에 대한 우위를 점할 수 있었으며 정보는 백성을 통제하는 주요 수단이자 창구이었다. 주민만족 행정서비스의 개념에 따르면 모든 행정정보는 공개되어야 하고 적극적으로 제공되어야 한다는 것으로 변한다. 정보의 공유에 의해서 공개행정이 달성될 수 있고 이것이 결국에는 주민을 만족시키는 행정이 되기 때문이다. 치안서비스의 경우 교통사고 발생 시 대처요령이나 방범요령 등을 담은 책자 등을 배포하거나 강좌를 개설하는 방법이 이에 해당한다.

다섯째, 자세만족 서비스이다. 지방자치시대에 직접적으로 주민을 마주하는 치안행정이 요구하는 자세는 눈높이, 역지사지, 적극적 자세이다. 이는 주민을 대할 때 내려다보기보다는 같거나 낮은 눈높이에서 주민의 입장에서서, 소극적이거나 관망하는 것이 아니라 적극적으로 민원을 해결해주겠다는 자세의 변환을 요구하는 것이다.

자세만족 서비스에서는 다음의 '5S'를 요구하고 있다. 5S는 각각 미소(smile), 속도(speed), 안전(safety), 성실(sincerity), 비밀(security)의 다섯

단어에서 알 수 있듯이 성실하고 안전한 동시에 비밀을 보장하면서도 미소를 잃지 않으며 최대한 빨리 행정을 처리한다는 뜻이고 이것이 바로 주민이 만족하는 행정을 구현하는 길임을 강조하는 것이다.

첫째, 웃는 얼굴로 주민을 대한다(SMILE). 둘째, 고객에게 빠르고 확실한 행동력으로 신뢰의 기반을 만든다(SPEED). 셋째, 진심이 담긴 정성으로 고객을 맞이하면 즐거움이나 감동을 준다(SINCERITY). 넷째, 안도감을 주고 안전한 환경을 제공함으로써 신용을 키운다(SAFETY). 다섯째, 품질 보증이나 기밀유지 등으로 보다 높은 신뢰를 쌓는다(SEcurity).

친절이라는 개념에는 여러 가지 의미가 내포되어 있으나 고객이 특히 유념해야 하는 것은 말과 행동의 친절이다. 반말, 욕설 등 거친 말투는 서비스 수요자인 주민들이 아무리 고객에 대하여 신뢰하고 협조한다 하더라도 그러한 관계를 일순간에 끊어버리는 가장 손쉬운 방법이다.

반대로 평소 고객에 대한 이미지가 좋지 않은 사람일지라도 말 한마디의 친절로 친 경찰력이 될 수 있음은 물론이다. 간접적으로 주민과 가장 많이 접촉하는 것이 전화이다. 전화예절에 있어서도 상대방이 편안하고 친숙한 감정을 가질 수 있도록 응대하는 자세가 필요하다. 주민들이 고객에 대하여 거칠고 폭력적이며 위압감을 주는 것 같은 막연한 환상을 가지고 있다. 의식을 전환하기 위해서는 대민 접촉시에 특히 유념하여 행동에 주의를 기하여야 한다.

(2) 고객지향 경찰서비스의 전략

고객지향 경찰서비스를 제공하기 위하여 제시되는 기본전략은 총체적 품질관리(Total Quality Management : TQM)와 총체적 품질서비스(Total Quality Service : TQS), 시민헌장제도(Citizen's Charter)의 도입 등이 있다. 이들은 공공행정분야에서 처음으로 나타난 것은 아니고 민간기업의 생산성 향상을 위하여 발전되었던 것이 최근에 들어 공공행정 분야에 도입된 것이다. 즉 과거의 권위주의적인 행정 형태에서 벗어나서 행정을 하나의 서비스 개념으로 인식하고 이를 개선·발전시키기 위하여 도입된 것들

이다.

① 총체적 품질관리(TQM)

총체적 품질관리는 처음에는 민간부문에서 발달된 개념으로 공공부문으로의 도입은 상대적으로 최근에 이르러서야 시작되는데 미국의 경우 부시 행정부의 도입 노력이 주목을 받고 있다. 초기 이론가로는 슈하트(Shewhart), 데밍(Deming), 주란(Juran), 화이겐 바움(Feigenbaum) 등이 있으며 원래는 미국에서 발전된 개념이지만 제2차 세계대전 이후 일본이 적극적으로 도입, 이를 다시 미국이 역수입하는 과정을 거쳤다.

총체적 품질관리에 대한 연구는 화이겐 바움(Feigenbaum)에 의하여 시도되었는데 그에 의하면 총체적 품질관리란 “소비자가 만족할 수 있는 재화와 서비스를 제공하기 위해 조직 내 품질 개발, 유지, 개선 노력들을 통합하는 효과적 시스템”이라고 정의하였다.

총체적 품질관리 철학의 원리를 체계적으로 집대성한 학자는 데밍(W. Edwards Deming)이라고 할 수 있는데 그는 “종업원들은 본질적으로 품질이 좋은 생산품을 만들기를 원하고 관리자는 그들이 그렇게 할 수 있게 하기 위하여 업무를 조직할 책임이 있는 것”이라고 주장하고 이러한 주장을 ① 품질과 서비스 향상을 위한 목적 수립과 이에 대한 관심 및 지속성 유지 : 목적의 일관성을 유지 ② 혁신적인 관리이념의 도입 ; 새로운 철학의 수용 ③ 가격을 기초로 한 계약의 지양 : 가격 하나만으로 사업을 평가하지 말 것 ④ 철저하고 현대적인 교육훈련의 지속적 실시 : 최신 훈련방법의 제도화 ⑤ 하위자의 위축감 제거 ⑥ 부서간의 장벽 제거 ⑦ 총체적 참여를 통한 조직 변화 등 14가지로 요약하였다.

데밍(Deming)의 이러한 주장은 품질관리의 권위자인 톰 피터(Tom Peters)에 의하여 비판을 받았는데, 그는 “숙련된 노동자에 의한 품질과 유연성은 결코 미국적 전통이 되지 못한다”고 하고, 그 이유로 첫째, 공공조직과 민간조직은 “소비자의 가치가 변했다는 것을 빨리 인식하지 못하였고 둘째, 조직의 리더들은 가치의 변화가 매우 곤란하고 심지어 복잡하

다는 것을 인식하고 있다는 점등의 이유를 들었다.

(3) 총체적 품질관리의 요소

① 증가된 개혁

증가된 개혁이라는 것은 끊임없는 향상을 의미하는 것으로서, 이는 모든 사람이 창조적이며 창의적일 수 있다는 것을 가정한다. 따라서 이러한 마인드를 가진다면 경찰업무는 보다 창조적으로 수행될 수 있을 것이다.

② 자기관리

증가된 경찰서비스의 생산성은 지역주민을 만족시키게 될 것이며, 더 나아가 경찰 스스로도 자긍심을 갖게 된다. 경찰관들의 증대된 자긍심은 일반적으로 권한 우임을 유도하게 되고, 일선 경찰관은 경찰관리자만큼 효과적으로 스스로 책임질 수 있음을 깨닫을 수 있게 되는 것이다.

③ 장인정신으로의 회귀

고객서비스에 대한 지속적인 관심이 없으면 품질이 나아질 수 없고, 품질이 나아지지 않으면 오늘날 경찰행정상에서 중요한 문제로 인식되고 있는 지역사회 지향 또는 문제지향 경찰활동이란 생각하기가 어렵다. 따라서 경찰관들은 그들이 생산하는 서비스에 대한 관심을 가짐으로써 보다 큰 결과, 혁신, 자주성의 과정을 통한 경찰서비스를 창출하게 된다.

④ 작업장 정신으로의 복귀

과학적 관리기법에 대해 여러 학자들이 주장한 것은 단순한 생산과 서비스의 혁명이 아니라 작업장에서의 인간정신의 재 구현을 의미하는 것이다.

2) 공정성과 신뢰성 확보

주민들의 고객에 대한 불신의 근간은 주로 고객의 편파적인 업무처리에서 나타난다. 비록 범법자라 하더라도 자기 변명이나 자기 합리화를 하는 것이 주민의 심리이다. 피의자를 조사하는 과정에서 무조건 범법사실만을 추궁하다보면 상대방이 느끼는 고객에 대한 감정은 우선 억울하다는 생각이 앞서게 된다.

경미한 교통사고조사의 경우 쌍방과실이 인정되는 경우가 많은데 이때 조사자가 자칫 잘못하면 양쪽으로부터 편파적이라는 오해를 살 소지가 있고 경미한 교통사고임에도 불구하고 마치 중죄인 취급을 당하는 듯한 감정을 유발할 가능성이 있다.

고객서비스의 공정성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 고객의 중립적인 업무태도와 함께 행정에 대한 일관성의 유지도 대단히 중요하다. 일관성은 인사제도의 일관성 유지와도 밀접한 관련이 있다.

정부조직 중 고객조직과 같이 인사교체가 잦은 조직을 찾기 힘들 것이다. 이러한 잦은 인사 때문에 행정에 대한 신뢰를 저하시키고 있다. 지방경찰청장이나 경찰서장의 경우 평균 재임기간이 1년 정도로 재직 시 업무공적의 특성상 단기간의 행정, 즉흥적인 시책 등을 시도하다보니 행정의 일관성이 유지되지 못하고 인사발령과 동시에 용도 폐기되는 경우가 허다하다.

물론 업무의 특수성과 관련해서 모든 추진사항을 처음부터 끝까지 마무리할 때까지 한 곳에서 머무를 수는 없다. 이임할 경우 후임자에게 기본적인 서류만 인계할 것이 아니라 추진하고 있는 중요정책을 설명해 주고 과거 시행착오나 애로사항, 문제점 및 개선방안까지 넘겨주는 관례를 정착시켜 정책의 노하우를 제고하는 것이 필요하다.

3) 고객행정의 과학화

고객지향적 행정서비스는 친절하고 공정한 업무처리 자세와 함께 주어진 민원사항 혹은 문제를 정확하고 신속하고 해결하는 업무능력과도 밀접한

관련이 있다. 이를 위해서는 고객행정의 과학화가 요청된다. 고객행정의 과학화란 다음과 같은 요소를 수반하고 있다.

첫째, 업무의 전문화이다. 고객업무는 경무, 방법, 교통, 수사, 경비, 형사, 정보, 보안 등 8개 분야로 나뉘어져 있다. 고객의 업무가 다양해지고 주민의 욕구가 증대되면서 업무관련 지식이 방대하게 요구되고 있다. 즉흥적이고 무계획한 인사발령과 보직변경 등으로 인하여 업무의 전문화가 이루어지지 못하고 있다. 한직과 요직에 관념이 팽배하여 권한은 없으면서 책임만 지고 벌만 받는 보직을 기피하는 경향이 뚜렷하다. 또한 이른바 경찰의 기피현상(교통, 수사, 형사기능)이 만연되어 힘들고 괴로운 직책은 외면하는 실정이다. 그러한 직책에 있는 사람을 더 우대해 주는 정책적인 배려로 각 기능별 전문화를 기하여 업무의 효율성 및 노하우를 축적하는데 노력해야 할 것이다.

둘째, 고객장비의 현대화이다. 범법자는 날아다니는 반면 고객은 걷거나 기고 있는 격이다. 교통과 통신이 급속도로 발전하고 있으나 고객의 장비는 30년 전의 그것과 별로 다르지 않다. 이제 시대가 변하여 모든 것을 인력으로 대처하던 시대는 끝났다. 훌륭한 장비는 고객관 수십명 아니 수백명의 뒤통을 해낸다. 또한 고객장비의 과학화와 병행해서 추진되어야 할 과제가 고객인력관리의 과학화이다. 관료제의 병폐를 과감히 떨쳐버리고 과감하게 과거의 낡은 조직을 개편하여 시대 변화에 적응할 수 있는 체제로 전환하고 인력을 효율적으로 배치하여 업무능률의 향상을 도모해야 한다.

셋째, 고객업무의 신속화이다. 고객서비스를 원하는 주민들에게 신속성이 없으면 오히려 더 큰 고통과 부담을 줄 수 있다. 사건 처리를 차일피일 지연하다 보면 주민들의 법적 안정성을 해하여 일상생활에 지장을 초래한다. 고객업무에 협조하려는 참고인을 계속해서 출석을 요구하다보면 고객에 협조하는 것이 힘들고 귀찮다는 인식을 줄 가능성도 많고 마침내는 정말 고객에서 협조를 필요로 할 때 외면하기 십상이다. 고객의 서비스는 적시성을 잃으면 오히려 역효과가 날 가능성이 많다. 신속한 고객서비스는 주민생활과 밀접하게 관련되는 ‘주민만족 서비스’를 실천하는 지름길이다. 이는 전술한 업무의 전문화와 장비의 현대화가 이루어질 경우 상당부분 달

성될 수 있는 과제이지만 특별히 강조되어야 할 목표로 설정되어 관리되어야 할 것이다.

4) 시민에 대한 태도 개선

고객지향 경찰서비스를 효율적으로 제공하기 위해서는 주민과의 관계를 상호교류와 이해를 통해 개선해 나가며 민경관계를 중요시하는 자치경찰 활동이 전개되어야 한다.

매닝(Manning)과 같은 경찰학자는 “지역사회를 기반으로 하는 경찰활동의 필요성이 대두되는 것은 형식주의적, 관료주의적이며 직업적인 경찰업무를 대신할 수 있는 보다 인간주의 적인 경찰업무에 대한 주민들의 향수이며 새로운 요구”라고 하였다. 또한 미국의 경찰행정학자인 윌슨(O. W. Wilson)은 “오늘날 경찰의 업무는 단순히 국민의 불만을 조사하고 처리하는 것뿐만 아니라 개인과 사회의 복지를 그 목적으로 하여야 한다”고 하였다. 지방자치 경찰정책은 분권화, 주민들과의 적절한 상호 교류 및 협력, 제도화된 감독과 업무수행에 필요한 훈련을 통하여 주민과의 관계를 재정립하는 것이며, 또한 상하계급의 경찰관들 사이의 관계 재정립이라고 볼 수 있다.

또한 카터(Carter)는 “범죄 및 무질서, 범죄에 대한 두려움 등을 감소시키기 위해 장기간 지역담당 경찰관을 특정지역에 배치시켜 그 지역의 봉사자로서 주민들의 요구를 충족시키고 주민들과 함께 그들의 동반자로서 범죄유발요인들을 찾아 근본적인 해결을 하는 것”이고 하고 있다.

5) 경쟁매커니즘의 도입

주민들에게 치안서비스를 공급하는 곳은 경찰 등 국가기관 뿐이었으나 이러한 독점적 체제는 지양하고 앞으로는 민간경비 등의 적극 육성을 통하여 이를 경쟁체제로 발전시켜야 하며, 각종 사회봉사단체들을 적극 활용하여 이들과의 서비스 경쟁체제를 유지하는 것도 적극적으로 시행하여야

한다. 또한 지방자치 시대에 대응하는 자치경찰 프로그램을 개발 및 교통 시설 개선, 불법 주·정차 예방순찰의 집중시간·지역 등 치안활동 방향 결정에 주민들을 적극 참여시킴으로써 집행의 효율화는 물론 주민들의 불만을 해소하는 차원의 경찰서비스가 이루어져야 한다.

6) 조직의 창의성과 자율성 배양

고객중심의 과학적인 고객서비스를 제공하기 위해서는 고객조직이 민주화되고 자율성을 지녀야 한다. 현재 우리나라 고객에는 아직까지 관료주의와 그 것에 기인한 선례답습주의가 적지 않다.

이제 주민들의 고객서비스에 대한 인식도 보다 적극적이고 또한 고객행정도 주민들에게 점차 공개되는 이른바 투명성이 확보될 것이다. 최소한 자기 소관 업무에 있어 선례는 참고만 하고 자기 개인의 역량을 총동원하여 행정발전을 도모하고 행정능률 향상 기법을 부단히 개발하여야 한다. 조직의 창의성과 자율성을 높이는 방안으로서는

첫째, 고객행정의 실질화가 강조되어야 한다. 상급기관의 지시일변도의 행정과 문서주의도 개선되어야 할 필요성이 있다. 하급기관의 실정을 전혀 감안하지 않은 일시적인 효과만을 노리는 전시적인 정책이나 행정은 청산되어야 한다. 서울 등 대도시나 중소도시에 해당되는 정책을 농어촌 지역까지 동일하게 적용하는 것은 무리가 따른다. 예를 들면 일제검문검색의 경우 보통 21시에서 24시경에 실시하고 있는데 농어촌의 경우 그 시간은 인적을 찾기 힘들 정도이다. 또한 실적만을 중요시하는 관행도 사라져야 한다. 주민들의 불만과 불신을 조장하는 것이 이러한 실적주의이다. 이러한 실적위주의 정책 때문에 각 고객서 혹은 각 지구대간의 경쟁이 촉발되어 무리한 단속을 하는 것이 현재의 실정이다. 문서제일주의도 개선되어야 할 것이다. 구두보고로 갈음될 수 있는 것도 책임을 회피하기 위하여 반드시 문서보고를 받는 행정은 행정력의 낭비가 아닐 수 없다

둘째, 정책의 효율화를 제고시켜야 한다. 경찰관서 중 특히 지구대의 경우 일부 대도시를 제외하고는 전국적으로 불합리 내지 불가능한 근무 여

건 속에서 근무하고 있다. 과중한 업무부담이 직원들로 하여금 근무시간도 따로 없고 쉬는 시간도 따로 없을 정도로 되어 있다.

제7장 결론

우리나라에서는 해방 이후 줄곧 권위주의적이고 중앙집권적인 국가경찰 제도를 유지하여 왔다. 그러나 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 경찰제도 그 자체도 대 개혁을 요청받고 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. 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, 자치경찰제는 반드시 도입되어야 한다.

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.

국가경찰제도를 채택하고 있는 국가에서는 경찰의 비 민주화, 관료 독선화를 막기 위하여 자치경찰제도를 가미하는 경향이 있으며, 자치경찰제도를 채택하고 있는 국가에서는 비 능률화 때문에 중앙정부의 통제를 강화하는 경향이 나타나고 있다.

주민의 생명·신체·재산·자유 등의 보호 등 개인생활의 안전과 질서유지에 대한 위협으로부터 지역사회를 보호하는 경찰기능은 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 아울러 가지고 있다. 주민들은 양질의 서비스를 받

아야 할 것이지만 동시에 권력적 작용이므로 개인의 안전을 보호한다기보다 개인생활을 침해할 위험성도 내포하고 있다.

경찰기능은 주민들의 가장 가까이에 있는 지방정부에서 이루어지고 또 주민들이 가장 가까이에 통제·감시할 수 있는 위치에 두는 것이 바람직함은 물론이다. 우리나라에 있어서 자치경찰제도는 다음과 같은 방향으로 도입되어야 한다고 본다.

자치경찰제는 기초자치단체 단위의 중심으로 먼저 실시하고 단계적으로 확대해 나가는 방향으로 도입되어야 한다. 중앙에는 국가경찰을, 시·군·구 단위의 기초자치단체에는 현 국가경찰 사무 중 생활안전, 지역교통, 지역경비 분야와, 현재 기초자치단체에서 보유하고 있는 보건, 위생, 환경, 경제 등 20여종의 특별사법경찰사무를 담당하는 절충형 자치경찰제를 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.

본 연구의 논의를 통하여 다음과 같은 결론을 얻게 되었다. 자치경찰제의 도입이 경찰서비스에 대한 주민 만족도를 높일 뿐 아니라 쟁점이 되고 있는 고객의 정치적 중립화 문제와 수사권 독립 문제를 해결할 수 있는 좋은 대안이 될 수 있다는 것이다.

우리나라 자치고객제의 방향으로서는 기초자치단위로 도입하되, 지역치안과 국가치안을 조화시키고, 민주성과 자율성을 확보하도록 하는 것이 바람직한 것으로 나타났다.

현재의 경찰서비스에 대한 국민의 만족도는 다소 긍정적인 편이지만 개선의 여지가 많으며, 장차 지향해야 할 방향은 국민에 대한 친절과 함께

서비스의 만족도를 높여야 할 것으로 나타났다. 이를 위해서는 고객지향적 고객서비스가 강조되어야 하며, 요구를 충족시키는 대안으로 주민만족 서비스를 위한 다섯 가지 조건을 제시하였다. 그것은 경찰서비스가 시간과 공간 및 비용과 정보, 자세라는 측면에서 모두 주민을 만족시킬 때 진정한 만족을 가져올 수 있다는 것이다.

參考 文獻

【國內 文獻】

- 강동식, 『자치경찰제의 위상과 발전방향-국민회의 경찰청 안을 중심으로 “법과 정책”』, 제5호, 1999
- 경찰청, 『경찰백서』, 2003
- 국민회의, 자치경찰제, 정책기획단, 1998
- 김동희, 『행정법 II』, 박영사, 2004
- 김원중, 『자치경찰제도 도입에 관한 고찰』, 한국공안행정학회보 제8호, 1999
- 김윤상, 수사지휘권과 인권보장, 한국형사정책학회 춘계학술회의 발제문, 2003
- 김충남, 『자치경찰제의 도입에 관한 일고』, 관동대 사회과학논총 제2호, 1997
『현대경찰의 역할 수행을 위한 경찰-지역사회관계 PROGRAM 의 활용에 관한 연구』, 정일 서재근 박사 회갑기념논문집, 회갑 논문집 발간위원회, 1999
- 김형만 외, 『비교경찰제도론』, 법문사, 2003
- 문재우, 국가경찰의 자치경찰 지휘·감독체계에 관한 연구, 자치경찰제 공청회, 1998
- 박응격, 『지방행정론』, 신조사, 2003
- 성낙인, 『자치경찰 도입방안에 관한 연구』, 대구광역시 시정연구 제18호, 1998
- 신두범, 오무근 『최신 행정학개론』, 박영사, 2004
- 유상형, 『행정법II』, 형설출판사, 2002
- 윤태범, 자치경찰제도하에서의 효율적인 경찰인사관리 방안, 자치경찰제 공청회, 1998
- 이강중, 자치경찰제도의 도입과 효율적인 운용방안에 관한 연구, 2000
- 이관희, 『한국경찰의 자치경찰제 도입방안』, 한국공안행정학회보 제9호, 2000. 2
- 이기우, 노무현 정부의 분권과제-경찰자치·교육자치·특별행정기관을 중심으로, 지방자치현장 선포 2주년 기념 시민대토론회 발제문, 2003. 3. 22
- 이기호 / 박재석, 지방자치경찰제도의 도입에 관한 연구, 2001
- 이상안, 『현대사회봉사론』, 박영사, 2003

- 이승철, 한국의 자치경찰제 도입에 관한 연구-지방경찰위원회를 중심으로-, 대구대학교 대학원 박사학위논문, 2003
- 이영남/신현기, 『경찰조직관리론』, 법문사, 2003
- 이주희, 『경찰지방자치제도에 대한 입법론』, 한국지방자치학회 2002년도 동계학술 발표회 자료집, 2002.
- 이종수, 『지방정부이론』, 박영사, 2002.
『경찰기능의 분권화 ; 자치경찰제도 도입의 함정과 대안』, 2003
- 이황우, 『한국적 자치경찰제, 어떻게 가능한가』, 지방자치 제147호, 2000
『경찰행정학』, 법문사, 2002.
우리나라 실정에 맞는 자치경찰제도, 자치경찰제 공청회, 1998
『지방화 시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구』, 한국
공안행정학회보 제4호
- 정균환, 『지방자치의 완성을 위한 자치경찰』, 신유영사, 1996
- 정진환, 『비교경찰제도』, 도서출판 책사랑, 2001
- 최우용, 자치경찰제 도입을 위한 법적 과제, 한국지방자치법학회 2003년 정기총회 및 제5회 학술발표대회 발제문
- 정지환, 『경찰기구의 개편과 지방경찰제의 도입』, 경찰행정, 1998. 2
- 조현빈, 고객지향 경찰서비스에 관한 연구, 『한국경찰학회보』 제5권, 2003
- 최선우, 『경찰과 커뮤니티』, 대왕사, 2003.
- 최종술, 지방분권화와 자치경찰제의 도입 방안, 2003. 4. 14
『한국적 자치경찰제 도입방안에 관한 연구』, 서울대학교 행정
논집 제41권 제1호, 2003.
- 최창호, 『신행정학』, 삼영사, 2002.
- 표창원, 경찰수사권의 독립이 인권보장의 첩경, 한국형사정책학회 춘계
학술회의 발제문, 2003 ·
- 한국개발연구원, 『2000년대 경찰행정발전 방안』, 1992
- 홍정선, 『지방자치법학』, 법영사, 2001
- 정부혁신지방분권위원회, 자치경찰제 도입방안, 경찰청, 2004. 9. 16
- 경찰청, 『수사경찰 인사운영 규칙』, 훈령 제435호, 2004.12.8

【외국 문헌】

- 경찰청장관 관방(편), 『경찰법해설(신판)』, 동경: 동경법령 출판사, 1998
- 大津英男, 『경찰행정』, 동경: 양서보급회, 1958
- 大野達三, 『日本の警察』, 東京: 新日本出版社, 1995
- 北村滋, 『フランスの警察』, 日本警察廳, 主要諸外國の警察制度Ⅱ, 1998
- 佐藤英彦, 『警察行政機關の任務, 所掌事務及び權限(講座日本の警察第1卷)』, 東京: 立花書房, 1993
- Adams, Thomas F, *Police Field Operation*, Englewood Cliffs, N.J:Prentice-Hal, 1994
- Swanson, Charles R. Leonard Territo.Robert W. Taylor, *Police Administration*, Macmillan Publishing Company, 1998
- Oliver Ian, *Police, Government and Accountability*, 2nd ed., London: Macmillan Press, 1997
- Kenneth, Peak.Glenor Ronald W, *Community Policing and Problem Solving*, New Jersey: Prentice-Hall, 1996
- Metropolitan Police Committee, *Annual Report*, 1996-1998
- National Police Agency, 『*The Police of Japan*』, 1996
- Richard N. Holden, *Modern Police Management*, 2nd ed., Englewood Cliff, New Jersey: Prentice-Hall, 1994
- Langworthy Robert H. & Lawrence F. Travis III, *Policing in America*. Macmillan Publishing Company, 1994
- Walker Samuel, *The Police in America Second Edition*, N.Y:McGraw Hill Book Co, 1994
- Baker Thomas, Ronald D. Hunter.Jeffery P. Rush, *Police Systems & Practice: An Introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1994