

# 自治警察制의 位相과 發展方案\*

## - 國民會議 警察廳案을 中心으로 -

강 동 식\*\*

### 目 次

- I. 序 論
- II. 自治警察制의 意義와 類型
  - 1. 自治警察制의 意義
  - 2. 自治警察制의 類型
- III. 우리 나라 自治警察制의 位相과 發展方案
  - 1. 自治警察制의 位相
  - 2. 우리 나라 自治警察制 案의 問題點과 發展方向
- IV. 結 論

## I. 序 論

우리 나라의 경찰제는 해방 이후 오늘에 이르기까지 민주경찰을 지향하며 국가경찰로써 남북한 대치상태에서 민생치안 못지 않게 안보경찰로써 중요한 역할을 다해오고 있다.<sup>1)</sup> 그러나 다가오는 21c 國際主義, 地方主義, 地域主義 등 社會變動에 적극적으로 대처하고 지방자치제도가 제대로 정착되고 발전되기 위해서는 아직도 여러 가지 측면에서 부족한 면이 많다. 경찰행정도 이 중에 하나다. 구대의연한 중앙통제, 획일적인 중앙중심의 행정으로는 더 이상 민족의 생존과 이익증대를 효율적으로 달성할 수 없기 때문에 경찰과 지방정

\* 이 논문은 법과정책연구소 월례발표회('99. 4. 10)에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

\*\* 濟州大學校 行政大學院

1) 우리 나라에 근대적인 경찰제도가 시행되고, 경찰이라는 용어가 사용되기 시작한 것은 甲午更張期에 內務衙門에 경찰국이 설치되면서부터이다. 일제시대에는 朝鮮總督府에 警務局이 설치되어 경찰과 헌병의 기능을 통합 수행하였으며, 美軍政期에는 美軍政廳에 警務局을 두었다가 警務部로 승격시켜 경찰조직이 독립 부서가 되었다. 건국 후, 1948년에 중앙에는 내무부 산하에 治安局이, 지방에는 시, 도지사 산하에 경찰국이 설치되고, 경찰국 밑에 警察署를 두어 오늘에 이르기까지 국가경찰로서 그 면모를 일신해왔다. 崔昌浩, 地方自治學, 三英社, 1996, p. 171.

부와의 관계에 새로운 모델을 설정하지 않으면 안될 시대적 상황에 직면하게 된 것이다.

자치경찰제<sup>2)</sup>에 대한 논의는 1989년 12월 대한 변호사협회가 지방자치제의 전면실시를 전제, 자치경찰제의 도입을 주장한 것이 계기가 되었으며, 그 전에는 경찰의 정치적 중립에 관한 논의가 대부분 이었다.<sup>3)</sup> 그러다가 1991년 지방의회의원 선거로 개막된 자치시대를 맞아 자치경찰제 도입문제는 본격적으로 제기되어 贊反에 대한 논의가 심도 있게 다루어 졌다. 그러나 자치경찰제에 대한 當爲性은 인정하면서도 우리 나라의 정치, 행정구조와 풍토 상 미루어져 오다, 현 김 대중 정부에 들어와 행정개혁의 일환으로 자치경찰제를 2000년 상반기부터 실시하기 위해 국민회의와 경찰에서 시안을 마련함으로써 그 실현이 가시화 되게 된 것이다.

국민회의와 경찰청(경찰개혁 위원회)의 시안을 보면 자치경찰제의 기본적인 틀은 국가경찰 기능과 자치경찰 기능이 분리되나 자치경찰이 완전 독립되는 형태는 아니다. 전국적으로 통일이 필요한 경찰법령과 국가안보 및 공안과 관련된 업무, 사회적인 반향이 큰 광역사건 등은 국가경찰 업무에 속하도록 하고 있다. 즉 국가경찰의 틀 안에서 지방경찰이 움직일 수 있도록 함으로써, 연방정부의 간섭이 일절 없는 美國式 자치경찰제와는 거리가 멀고, 국가경찰 기능과 자치경찰 기능을 혼합한 日本式 折衷型 자치경찰제에 가깝다.

지방자치시대의 개막은 국가경찰제의 문제점을 개선하고 주민의 치안수요를 경찰행정에 구체적으로 반영할 수 있는 우리 실정에 적합한 새로운 경찰제도의 모색을 적실하게 요구하고 있다. 이러한 맥락에서 자치경찰제는 국가치안을 확보하면서 민주성과 능률성의 조화를 통하여 주민에 대한 치안서비스도 개선할 수 있는 제도의 도입에 초점을 두어야 할 것이다.

이 글은 자치경찰제의 贊反을 논외로 하고, 국민회의와 경찰청이 마련한 자치경찰제의 試案을 중심으로 자치경찰제의 위상과 그 발전방향을 모색하는 데 중점을 두었다.

## II. 自治警察制의 意義와 類型

### 1. 自治警察制의 意義

警察制는 그 概念 規定이 어렵지만 국가경찰제와 대립되는 개념으로 “地方自治團體 別

- 2) 여기서 사용하고 있는 자치경찰이란 용어는 국가경찰과 대비되는 ‘지방자치경찰’, ‘자치경찰’, ‘자치체경찰’ 등과 동일하며 이 글에서는 ‘자치경찰’로 표기하고 있다.
- 3) 여기서 경찰의 정치적 중립과 자치경찰제에 대해 국회에 법률안의 형태로 발의 또는 제출된 안건을 요약하면 다음과 같다. 1953년. 9. 28. 정부가 제출한 <경찰법안>을 비롯, 1960. 6. 9. 국회 ‘경찰중립화 법안 기초 특별위원장’이 발의한 <경찰법안>, 1960년. 12. 5. <경찰법안>, 1988. 10. 24. <경찰법안>, 1989. 11. 30. <경찰법안> 등이다. 이 상환, “경찰정책”, 지방자치시대의 경찰의 위상과 역할(한양대학교 지방자치연구소, 1996. 2. 29), pp. 49-60.

로 治安서비스를 提供하는 方法”이라고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

경찰제도는 구조적 측면을 기준으로 3 가지 패러다임으로 분류할 수 있다.

첫째, 국가가 경찰작용의 감독과 책임을 주관하는 경찰제도(국가경찰 일원적 모델),

둘째, 자치단체가 경찰의 감독과 책임을 주관하는 경찰제도(국가경찰 자치경찰 이원적 모델),

셋째, 경찰작용을 국가와 자치단체에 혼합한 절충형 경찰제도(절충형 경찰 모델) 등이다.

이와 같이 구조적 측면에 의한다면 순수한 의미의 자치경찰제란 경찰작용의 감독과 책임을 자치단체가 주관하는 제도를 뜻한다. 그러나 현대사회에 있어서 경찰의 기능이 다양하고 복잡해짐에 따라 국가경찰기능과 지방경찰기능을 적절히 조화시킨 혼합형 경찰제를 지향하게 된 것인데 이 모형이 절충형이다.

오늘날의 자치경찰제의 개념은 대체적으로 경찰기능을 중심으로 국가기능과 지방기능의 구분가능성을 토대로 도출된 개념이라 할 수 있다.<sup>5)</sup> 결국 자치경찰이란 포괄적 의미의 국가와 자치단체간 기능배분의 원리에 입각하여 경찰기능을 배분하여 지방적 기능은 지방자치단체가 그 작용의 감독과 책임을 담당하는 지방경찰을 통해서 수행하는 경찰제도를 의미한다.

## 2. 自治警察制의 類型

경찰의 개념을 기능적 배분에 의해 구분할 경우 자치경찰제의 유형에는 의의에서 살펴본 둘째와 셋째의 유형을 자치경찰제로 보고 있다.

여기서 둘째의 자치경찰제는 警察業務에 대한 모든 責任이 地方自治團體에 있는 경우(미국, 캐나다, 네덜란드 등) 이고, 셋째의 절충형은 中央政府와 地方自治團體가 경찰업무의 통제를 분담하는 경우(일본, 호주, 브라질 등) 인데 이 형은 국가에 따라 다양하게 운영되고 있다.

### 1) 自治警察制(國家警察과 自治警察의 二元的 모델)

이 모형의 자치경찰제는 지방분권의 정치사상에 따른 제도이다. 때문에 중앙정부는 지방자치단체에 자치권을 부여하고 경찰의 설치, 운영의 책임을 자치단체에 위임한다. 즉 경찰기관의 설치, 운영을 국가가 아닌 지방자치단체가 담당하고 있다. 이 유형의 장점은 무엇보다도 지방과 중앙이 경찰업무를 분담함으로써 국가경찰이 과부하 상태로부터 벗어나 기획, 조정과 국가경찰업무의 효율적인 수행을 가능하게 한다는 점에 있다. 또한 독립된 지방경찰을 둬으로써 책임을 명백히 하고 지역실정과 지역치안수요에 부합하는 행정을 가능하

4) 자치경찰의 개념은 외부통제의 소재를 중심으로 파악하는 개념이기보다는 치안서비스의 제공주체를 중심으로 분류하는 개념이라 할 수 있다.

5) 鄭振煥, 比較警察制度, 學文社, 1996.

게 한다는 점이다. 단점으로는 광역적인 경찰행정수요에 대응하기 어렵고 전국적인 공조체제를 유지하기 힘들다는 점이며 국가경찰과 지방경찰의 이원적인 조직을 유지, 관리하기 위한 비용이 증대된다는 데 있다.

여기서 자치경찰제 모델인 美國 뉴욕市の 경찰기능과 조직을 보면 다음과 같다.<sup>6)</sup>

미국은 연방으로 이루어진 국가이다. 聯邦憲法 修正 제10조에 “合衆國에 위임되지 아니하였거나, 各 州에게 금지되지 아니한 권한들은 각주나 人民이 보유한다.” 는 규정에 따라 경찰권이 州에 留保되어 있다. 연방정부가 州의 권한을 모두 흡수하지 않을 것임을 국민에게 다짐하기 위하여 채택된 이 修正憲法 제10조는 州와 人民이 연방정부에 의존하지 않은 모든 권한을 보유한다는 점을 분명히 하고 있으며, 이에 따라 경찰기능도 州에 속해 있다. 州에 따라서는 경찰기능을 직접 담당하는 州도 있고, 카운티(county)나 州의 創造物(creature of the state)인 市, 邑, 面(city, town, village 등의 municipalities)에 배분하여 담당하게 하는 곳도 있는데 대다수의 州가 후자를 채택하고 있다.

뉴욕州 뉴욕市の 경찰기능과 조직은 뉴욕州 憲法和 뉴욕市 憲章(New York Charter) 제435-438조에 의하여 다음과 같이 수행되고 있다.<sup>7)</sup>

- ㉠ 공공의 안전을 보장하고, 범죄를 예방하며 범인을 탐문 수사하여 체포하는 일
- ㉡ 폭도들을 진압하고 자유로운 거리통행을 방해하는 불법 또는 위험한 집회를 해산시키는 일
- ㉢ 인권 및 재산상의 권리를 보호하는 일, 공중보건을 지도하고 생명과 건강을 보호하는 일
- ㉣ 선거 및 공공집회에서 질서를 유지하는 일
- ㉤ 법과 교통국장이 정한 규칙 및 규정에 따라 차량과 통행인의 통행을 규제, 지시 또는 제한하여 교통소통을 원활하게 하는 일
- ㉥ 공공장소에서 모든 불법적인 행동을 진압하고, 거리의 부랑자나 거지들을 체포하게 하는 일
- ㉦ 화재시에 적절한 경찰인력을 출동시켜 혼란을 방지하는 일, 공공오락장과 사업장을 검사하고 관찰하는 일
- ㉧ 모든 법률과 시가 시행하는 지방법(local laws) 규정들을 집행하고 위반하지 않도록 예방하는 일, 법규를 위반하는 범죄자들을 체포하여 범죄를 진압하거나 처벌하는 일
- ㉨ 면허를 가진 또는 무면허인 전당포주인, 고물상, 중고 보트업자, 짐수레꾼, 중소기계류 거래업자, 경매업자로서 뉴욕시내에 거주하는 자에 대한 일반적 감독, 이러한 자들과 그 서기 및 피고용자들, 그들의 장부와 거래처, 거래품목을 조사하는 일
- ㉩ 이러한 자들이 규정을 위반할 때 형사법원의 법관에게 재판을 청구하는 일

6) 鄭振煥, 전계서, pp. 178-179.

7) 정세욱, 전계서, pp. 13-16.

㉔ 경찰업무 수행을 위하여 필요한 전신, 전화 기타의 통신수단을 설치, 운영, 공급, 유지하는 일

그러나 특별히 규정된 경우를 제외하고는 전술한 경찰기능이 각분야별 행정기관의 권한 또는 관할권을 제한, 박탈하거나 대체하는 것이 아님을 분명히 함으로써 협의의 행정경찰과의 업무영역의 한계를 명확히 구분하고 있다. 이를 위해 뉴욕市는 시장 밑에 공안담당 市長補(6명의 시장보 중) 1명을 두고 있으며 市長補 밑에 경찰국(Police Department)이 있다. 경찰국장(Police Commissioner)은 시장이 임명하며 그 임기는 5년이다. 그러나 시장 또는 주지사가 공공의 이익에 적합하다고 판단하는 경우에는 임기전이라도 경찰국장을 해임할 수 있으며, 경찰국장이 공석이 된 때에는 시장은 10일 이내에 경찰국장을 임명하게 되어 있다(뉴욕 시 헌장 제431조). 시 경찰국장은 경찰국의 수석행정관(Chief Administrative Officer : C. A. O)이며 그 재량에 따라 7명의 경찰국장보(Deputy Commissioners)와 1명의 제1부 부국장을 임명하고 해임할 권한을 가지고 있다.

그리고 聯邦政府의 법 집행업무는 법무성 소속인 聯邦捜査局(FBI : Federal Bureau of Investigation)를 비롯 재무성의 稅關, 郵便局과 郵便監視課 등 4개의 省에 분산되어 있는 9개 기관에 의해 수행된다.

## 2) 折衷制

이 모델은 국가경찰제와 자치경찰제를 혼합한 것으로 국가에 따라 다양하게 운영되고 있다.

### (1) 地域에 따라 國家警察制모델 혹은 自治警察制모델을 採擇하는 경우

일부의 지방에서는 국가경찰모델을 채택하여 국가의 일선기관으로 지방경찰청을 운영하고, 다른 지방에서는 지방자치단체의 경찰을 운영하는 경우인데 英國이 그 대표적인 예이다.

英國은 Great Britain의 세 지역인 England, Wales, Scotland와 Northern Ireland의 4 지역으로 구성되어 있으며 이 4 지역을 모두 합한 공식 명칭은 United Kingdom, 즉 大英帝國으로 불리워지고 있다.

英國 경찰제의 대강을 살펴보면 앞의 4 지역 모두의 공통점을 찾기 힘들다는 데 있다. 영국의 경찰제도는 그 연역과 법적 근거에 따라 1) 잉글랜드, 웨일즈 경찰, 2) 스코트랜드 경찰, 3) 북아일랜드 경찰로 크게 구분할 수 있다. 이 중 조직, 임무, 기능, 규모 등 모든 면에서 가장 중요한 것은 잉글랜드, 웨일즈 경찰이며, 따라서 우리가 흔히 영국경찰이라 할 때는 이 잉글랜드, 웨일즈 경찰을 지칭하는 것이다. 영국의 경찰이 전형적인 자치경찰이라고 일컬어지고 있는 것도 이 두 지역의 경찰이 전통적으로 자치단체 단위로 운영되어 왔기 때문이다. 그러나 영국의 경찰체제는 전통적으로 內務省(Home Office) 직속의 首都警察廳(The Metropolitan Police)을 제외하고는 전국 경찰이 자치경찰제로 운영되고 있다. 다만 전국 통일을 필요로 하는 경찰업무 및 경찰기관간의 협조를 요하는 업무 등에 관하여는

내무성으로부터 직접 조정, 통제를 받고 있다.

이와 같은 영국 경찰은 잉글랜드와 웨일즈 및 북아일랜드에 있어서는 경찰책임자는 내무성 장관(Home Secretary)이고, 스코트랜드에 있어서는 스코트랜드성 장관(Secretary of State for Scotland)이다. 다만 북아일랜드에 있어서는 警察總監(Inspector General)이 내무성 장관의 책임하에 경찰을 관리하고 있다.<sup>8)</sup>

영국의 경찰제를 국가경찰과 자치경찰로 구분해 살펴보면 다음과 같다.

영국의 국가경찰로는 首都警察(London경찰청)과 북아일랜드 지역이다.

먼저 首都警察을 보면 자치경찰제인 나라에서 수도경찰을 국가경찰로 한 것은 London이 세계적인 대도시이며, 왕궁, 외교관 공관이 있고, 세계적인 외교, 경제의 중심지라는 이유 때문이다.

북아일랜드 경찰을 국가경찰로 한 이유는 분리독립운동으로 치안이 불안하기 때문이다.

자치경찰은 잉글랜드, 웨일즈 지역이다. 州(County)는 特別市(County Borough)와 普通市(Borough), 邑(Urban District) 및 面(Rural District)을 관장하는 가장 유력한 자치단체이다. 이 중 특별시는 주와 대립하는 상급지방자치단체이며 보통 시는 주의 구역 안에 있는 하급지방자치단체이며, 종래에는 다같이 독립된 경찰을 가지고 있었으나, 1946년의 경찰법에 의하여 보통 시의 경찰은 주 경찰에 원칙적으로 합병되었다. 특별시만이 독립된 경찰을 가지고 있다.

州 경찰은 주의회의 내무위원회인 경찰위원회가 관리하고 있으며, 경찰위원회는 주의회의 위원회로서, 주 의회 의원 3분의 2와 지방법원 판사 3분의 1로 구성되어 있다. 경찰위원회에서는 내무부 장관의 승인을 얻어 警察局長(Chief Constable)을 임명한다. 경찰국장은 취임 후에는 독립하여 주 경찰국을 統轄하고, 副局長 이하의 경찰관을 임명하며 일반적으로 경찰업무에 관하여 경찰위원회와 협의하며, 동 위원회에 연차보고서를 제출한다.

주 경찰의 하부조직은 보통 관내를 수 개의 警察區로 나누고 각 구에 경찰서를 설치하여 자체적으로 운영하고 있다.<sup>9)</sup>

## (2) 自治警察에 대해 國家의 關與權을 一定하게 許容하는 경우

이 모델은 기본적으로 國家, 地方警察의 이원적 모델을 취하되 자치경찰의 인사, 재정, 업무의 수행에 관하여 일정한 범위 내에서 국가경찰의 관여를 허용하는 모델로 日本의 경찰제가 여기에 해당한다.

일본의 국가경찰기관으로는 國家公安委員會(行政委員會)를 설치하고 그 관리 밑에 경찰청을 두고 있으며, 그 산하기관으로 각 府, 縣 내에 7개의 管區警察局을 두고 있다.

자치경찰기관으로는 都, 道, 府, 縣에 도, 도, 부, 현 공안위원회를 설치하고 그 관리 밑에 경찰본부를 두고 있으며 그 밑에 하급기관으로 경찰청, 경찰서, 파출소 또는 駐在所를

8) 鄭振煥, 比較警察制度, 學文社, 1996, pp. 41-42.

9) 鄭振煥, 전계서, pp. 65-66.

두고 있다. 경찰업무는 원칙적으로 도, 도, 부, 현에서 처리토록 하고 있다.

국가는 긴급사태의 布告가 있는 때를 제외하고는 직접 경찰권을 행사하지 않고 있다. 그러나 경찰업무의 성격이 국가적 이해와 지방적 이해와의 서로 관계를 가지고 있기 때문에 도, 도, 부, 현에서 처리하는 것보다 국가가 전국적으로 통일하여 처리하는 것이 효율적인 특정사항에 관하여는 국가가 도, 도, 부, 현의 경찰을 지휘, 감독할 권한을 가지고 있다.

경찰관의 任用방법은 경찰청 직원 및 도, 도, 부, 현 경찰본부에 근무하는 輕視正 이상 직원(지방경무관)의 임용은 국가공무원법과 인사원 규칙 및 인사원 지령에 따르고 있다. 예를 들면 경찰청 직원에 대한 임명권은 경찰청 장관에 속한다. 그러나 경찰청 장관은 경찰청의 부속기관 및 지방기관의 상급직원에 대하여 국가 공무원 법을 유추 적용하여 그 소속기관의 일부직원에 대한 任命權을 위임하고 있다.

그리고 지방경찰관의 임명은 국가공안위원회에 속한다. 단 警視總監의 임명은 都公安委員會의 동의 및 총리대신의 승인을 필요로 하며, 기타 지방경무관의 임명은 각기 도도부현 공안위원회의 동의를 얻도록 하고 있다.<sup>10)</sup>

### 3) 國家警察形態를 취하되 警察組織을 地方化 하는 경우

지방자치단체 산하에 있는 지방경찰조직이 국가경찰사무와 지방경찰사무를 동시에 처리한다는 방식으로 이러한 방식도 지방경찰은 자치체경찰이라고 부를 수 있다. 즉 경찰사무를 수행하는 지방자치단체의 집행기관은 지방자치단체의 자치기관이 아니라 국가행정기관으로서 국가의 지시와 감독에 따라 경찰업무를 수행하게 된다. 그 대표적인 국가가 獨逸이다.

통일전의 西獨의 경찰제는 다음과 같다.<sup>11)</sup>

#### (1) 州警察組織

독일 대다수 州에서는 州를 국가로 하는 국가경찰을 원칙으로 하고 있다. 일부의 州는 국가경찰에 市, 邑, 面(Gemeinde) 자치경찰을 병행하고 있으며, 기타의 州는 국가경찰과 자치경찰의 二元制를 채택하고 있다.

##### 가. 國家警察인 州

함부르크, 슈레스비히-홀스타인, 니티삭센, 노르트라인-베스트팔렌, 베르린, 라인란트-팔츠 등이다. 이 중 함부르크의 경찰조직을 살펴보면 州內務部長官에게 책임을 지는 경찰국장 산하에 행정부와 집행부 그리고 교육기관인 경찰학교를 두고 있다. 핵심부서인 집행부는 인사과, 공안과, 수사과, 교통과, 해양과 등으로 조직되어 있으며, 전체지역을 4개 관구로 구분, 각 관구에는 다시 수개의 경찰서를 설치하여 치안업무를 수행하고 있다. 경찰국장 독립기구로 특별수사대, 특별정보대, 교통행정실, 기동대를 두고 있다. 그리고 기동대는 경찰악대와 항공대를 보유하고 있으며, 각 관구에 파견대를 설치 운영하고 있다.

10) 鄭振煥, 전계서, pp. 203-215.

11) 鄭振煥, 전계서, pp. 247-253.

#### 나. 國家警察이면서 自治警察이 加味된 州

헷센, 바덴-뷔르템베르히, 싸아란트, 브레멘 등이다. 이 중에서 바덴-뷔르템베르히의 경찰조직을 고찰하며 경찰행정청과 경찰집행근무대로 구성되어 있으며, 경찰행정청의 책임자는 비경찰관, 즉 민간인이 임명되어 있다. 경찰행정청에는 최고 주 경찰행정청(주 각부장관), 도 경찰행정청(도지사), 군 경찰행정청(군수), 시, 읍, 면 경찰행정청(시, 읍, 면장)으로 조직되어 있으며, 경찰집행 근무대는 주 형사국, 비상 경찰대, 수상 경찰대, 국가지방경찰대-국가지방경찰방면본부 등으로 조직되어 있다.

이 가운데 국가지방경찰대는 수상경찰대 및 규모가 큰 시자치경찰 등이 관할하는 구역 외에서 일반경찰집행업무를 담당하며, 국가지방경찰방면본부와 이에 소속되어 있는 制服隊 및 형사경찰대로 조직되어 있다.

#### 다. 國家警察과 自治警察 二院制인 州

앞에서 살펴본 州 이외에는 국가, 자치경찰의 이원제로 조직되어 있다. 바이에른 주의 경찰을 보면 경찰조직법에 의거 경찰업무를 주와 읍, 면에서 담당하고 있다. 국가경찰과 자치경찰의 이원제로 되어 이으며, 국가경찰조직은 주 내무부장관 소속의 경찰본부와 각 도에 지방경찰 지휘청이 있고, 각 郡에 지방경찰감찰부가 있다. 자치경찰조직은 읍, 면에 지방경찰서가 설치되어 있고 읍, 면 자치경찰에서는 읍, 면의 고유업무에 속하는 경찰업무와 위임업무에 관하여 읍, 면장이 경찰관청으로써 집행한다.

#### 라. 聯邦警察組織

연방경찰은 어디까지나 전국적 사항, 긴급사태 등을 위한 조직인바, 州 경찰에 대하여 재정적 부담을 하지 않으며, 원칙적으로 지휘, 통솔의 권한을 가지지 않고 있다. 다만 주 경찰에 대한 監察權을 가지고 있으며, 이는 정부를 대신하여 비상경찰의 감찰위원장이 그 직무수행을 통하여 행사하게 된다. 또한 각 주 경찰간의 조정통제는 연방정부의 내무부에 의하여 이루어지고 있다.

연방내무부에 속해 있는 전국적 경찰기구로는 연방헌법보호국, 연방범죄 수사국, 국경수비대 등이 있다.

이상에서 자치경찰제의 유형을 간략하게 고찰해 왔다. 경찰조직의 선택은 그 국가의 정치, 문화적 특성에 따라 달리 채택할 수 있는 것이다.

### III. 우리 나라 自治警察制의 位相과 發展方向

#### 1. 自治警察制의 位相

국민회의와 경찰청이 마련한 자치경찰제 안은 日本式 折衷모형으로 경찰을 국가경찰과



자치경찰로 구분은 하되 일정한 범위 내에서 자치경찰에 국가경찰기능을 담당토록 하는 국가경찰과 자치경찰의 혼합된 모형이다.

자치경찰제안의 골자는 현재 행정자치부 산하에 있는 경찰 조직을 국무총리와 시, 도지사 아래로 나눠 보내는 것이다. 그래서 국무총리 산하에 합의제 의결기관(경찰청 안은 행정관청)으로 국가경찰위원회(위원장 장관급)를 설치하고, 그 밑에 경찰청을 두며, 각 시, 도에는 시, 도 경찰위원회를 설치하고, 그 아래에 시, 도 경찰청을 두어 관리토록 한다는 것이다.

경찰청은 경찰법령, 국가보안 및 공안, 내란-외환에 관한 범죄, 광역사건, 대간첩작전, 경호-테러업무 등을 책임지며, 시, 도 경찰은 방법, 교통, 일반수사, 경비 등 업무를 맡는다는 것이다.

인사와 관련 경찰청 소속 전원과 시, 도의 경정급 이상의 지방경찰청 경찰관은 국가공무원 신분을 유지하며, 지방경찰청에 근무하는 경감급 이하의 공무원은 지방공무원으로 하되 상호 교류할 수 있도록 하고 있다. 인사권 중 경정급 이상 등 고위직은 중앙정부가 갖되 지방경찰청 경정급 이상 고위직에 대해서는 해당 경찰위원회의 동의를 얻어 경찰청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다.

경찰청의 자치경찰제 시안에 대해 집권당인 국민회의는 그 일부에 대해 異見을 보이고 있는데 다음과 같다.

첫째, 警察委員會 : 국민회의 안은 경찰위원회의 설치에 있어서 합의제 의결기관으로 설치하자는 데 대해, 경찰청 안은 행정관청으로 설치(경찰위원회가 경찰의 의사결정권 및 외부 표시권을 보유하고, 위원회가 경찰청을 대표하며, 경찰의 운영방침, 기준을 결정한다) 하자는 안이다. 또한 정치적인 중립을 보장하기 위해 경찰청 안은 위원회가 방과제 역할을 담당하도록 하고 있으며, 국민회의 안은 경찰위원장이 의회에 출석하는 안을 내놓고 있다.

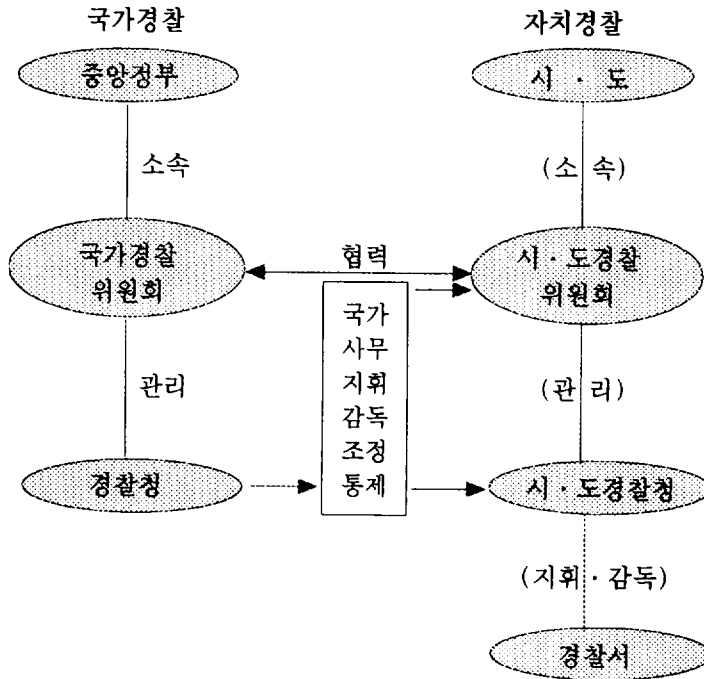
둘째, 人事 : 국민회의 안은 국가경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 대통령이 임명하고, 시, 도 경찰청장은 국가경찰위원회가 시, 도 경찰위원회의 의견을 들어 제청하고 대통령이 임명하며, 경정 이상 경찰공무원은 國家公務員으로 임명한다는 것이다. 경찰청 안은 시, 도 경찰의 청장은 시, 도지사가 임명하며, 시, 도 경찰위원도 시, 도지사가 일부 임명할 수 있도록 하고 있으며, 경정 이상 경찰공무원은 국가공무원으로 임명한다는 것이다.

셋째, 豫算 : 경찰청 안은 자치단체의 부담을 원칙으로 하고 재정자립도를 고려 국가가 지원하는 방안을 마련했으며, 국민회의 안은 자치단체의 부담을 원칙으로 하여 국가사무는 국가가 지원하도록 하고 있어 의견이 조율되고 있다.

넷째, 수사권 현실화의 문제 : 경찰청 안은 이번 기회에 수사권 독립을 주장하고 있으나, 국민회의 안은 구체적인 대안 제시를 하지 않고 있다.

다섯째, 국가적 비상사태 등 중요한 문제 발생에 대한 대비 : 경찰청 안과 국민회의 안 모두 시, 도 경찰 상호협력 의무부과와 경찰청장이 직접지휘권 행사 등이다. 자치경찰체계는 [그림 3-1]과 같다.

[그림 3-1] 中央 및 自治警察 體系(警察廳 案)



## 2. 우리 나라 自治警察制 案의 問題點과 發展方向

경찰청의 마련한 자치경찰제안은 기본적으로 국가경찰업무와 자치경찰업무가 구분되나 자치경찰이 완전히 독립하는 형태는 아니다. 즉 국가경찰의 틀 안에서 지방경찰을 움직이게 한다는 것인데, 이는 연방정부의 간섭이 일절 없는 미국식과는 거리가 멀고, 일본식 절충형 자치경찰제에 가깝다.

여기서는 경찰청이 마련한 자치경찰제안을 중심으로 그 문제점을 고찰키로 한다.

### 1) 自治警察의 실시 單位이다.

경찰청 안은 광역자치단체를 그 대상으로 하고 있다. 이는 광역자치단체에만 자치경찰기관을 두고 관할 구역의 하급경찰기관을 지휘, 감독하는 것을 말한다.

그러나 한국개발연구원 등 국책 연구기관의 연구결과는 우선 지역 동질성이 강한 시(광역시 포함), 군을 1차 자치경찰실시 대상으로 하고, 광역경찰은 일본의 관구경찰 제도와 같은 광역 지방경찰본부를 설치하여 대처한다는 것이다. 다만 서울특별시의 경우는 수도란 특수성을 감안하여 국가경찰과 자치경찰기능을 함께 수행할 수 있도록 하고 수도의 위상과 기능을 부여한다는 것이다. 이러한 방안은 모든 자치단체를 대상으로 자치경찰제를 실시하는 것

에 비하여 사회적 비용도 감소되고, 지역동질성이 강한 지방자치단체 위주로 자치경찰제를 도입함으로써 지방자치의 의의에도 부합된다고 볼 수 있다. 또한 일부 기초의회 의원, 자치단체의 장들은 현행 교육자치가 시, 도 단위에 그치는 교육자치의 문제점을 극복하는 맥락에서 지방자치가 이루어지는 기초자치단체까지 자치경찰제가 이루어져야 한다고 주장하고 있다.

앞에서 고찰해본 여러 가지 논의는 각기 장, 단점을 가지고 있어 대안의 선택에 어려움이 있다. 그러나 대안의 선정 시에는 자치경찰의 본연의 기능과 국가의 통치원리를 기준으로 삼아야 한다. 경찰본연의 기능을 사회 또는 개인의 생명과 재산의 보호라는 측면과 국가통치원리를 정치, 행정분권화를 통한 지방의 자주적 통치로 규정한다면 지역주민에 보다 가까이 있는 자치단체를 대상으로 자치경찰제를 실시하고, 광역은 광역자치단체 경찰을 두어 처리하는 것이 바람직하다 할 것이다.<sup>12)</sup>

### 2) 國家警察委員會의 所屬

경찰청 안은 합의제 행정기관인 국가경찰위원회를 국무총리소속으로 하고 있다. 그러나 정부조직 개편위원회에서는 국가경찰위원회를 국무총리, 자치부, 법무부 등 산하에 두는 안도 주장되고 있다. 그러나 우리 나라의 특수한 치안여건상 경찰력 약화는 국가안보와 직결됨으로 경찰청 안이 상당한 근거를 가지고 있다 할 것이다.

### 3) 搜查權의 歸屬問題

수사권의 귀속문제를 놓고 검찰과 경찰이 팽팽히 맞서고 있다. 검찰은 경찰의 수사권 독립의 불가입장으로 인권보호와 법 적용의 형평성문제 등을 들고 있고, 경찰은 자치경찰제 실시시 수사권독립은 필수적 사항이라고 주장하고 있다.

수사권을 둘러싼 검-경의 주장은 다음과 같다.

수사권 독립을 둘러싼 검찰, 경찰의 주장

경 찰	쟁 점	검 찰
자치경찰제에선 수사권독립 꼭 필요	자치경찰제와 관계	자치경찰제 시행과 수사권 독립은 별개
영장실질심사제 등 안전판 확충	인권침해문제	검찰의 존재 장치없어져 악화우려
고시특채, 경찰대출신 등 고급인력 충분	경찰의 자질	아직은 미흡, 경찰소양 향상태도 법치국가에서는 검찰이 수사지휘권 가져야
사건처리기준 통일시키면 가능	형평성-통일성 확보	자치경찰이 되면 지방마다 다르게 된다
현행대로 경찰이 가져야	즉결심판청구권	장기적으로 검찰이 회수해야
선진국 경찰은 한국 경찰보다 권한도 많고 독립적	외국실태	경찰이 유리한 부분만 무각해 왜곡, 현재보다 검찰권 더 강화돼야

\* 자료 : 조선일보, 1999. 5. 8(4면) 참조.

12) 강동식, "자치경찰제에 관한 고찰", 제행논총(제주대학교 행정대학원, 제6집), 1998. 2. pp. 113-114.

## 4) 市. 道の 警察組織

## 첫째, 警察委員會

시. 도의 경찰기관을 시. 도지사의 직속 보조기관으로 할 것인지 아니면 독립성을 띤 별개의 기관으로 할 것이냐가 문제된다. 시. 도 경찰의 정치적 중립성 보장과 밀접한 관계를 가진 문제이다. 시. 도 경찰기관을 시. 도지사의 직속기관으로 설치하는 경우에 시. 도 경찰의 정치적 중립성이 보장되기 어렵다는 점을 감안하면 시. 도 경찰기관을 시. 도지사의 직속하에 두되상당히 독립된 경찰기관으로 편성하는 방안이 바람직하다는 주장과, 시. 도지사의 정치적인 영향력에 대하여 경찰의 중립성을 보장하기 위하여 시. 도 경찰위원회를 독립기관으로 설치하되 시. 도지사의 소속 하에 두는 방안이 대체로 주장되고 있다.<sup>13)</sup>

이 경우 한편으로는 중앙정부의 정치적 개입을 방지하고 다른 한편으로 지방자치단체의 장의 정치적인 간섭을 배제시킬 수 있는 장점이 있는 반면 업무처리의 지연과 책임성의 확보가 어려운 단점이 있기도 하다. 국가에 따라 합의제 집행기관으로 하는 국가도 있고, 독임제 기관으로 자치단체장 직속 하에 경찰국장제도를 채택하는 국가도 있다. 경찰행정의 정치적인 중립성과 민주성의 실현이 우리경찰의 당면한 과제인 점을 감안하면 합의제 집행기관으로서 경찰위원회를 시. 도지사 소속 하에 두는 것이 바람직하다고 본다.

또한 시. 도 경찰위원회 위원의 인선은 민주성과 주민참여를 보장하기 위하여 시. 도의회의 동의를 얻어 시. 도지사가 임명하도록 하는 방안이 바람직한 것으로 지적되고 있다. 지방경찰위원회는 지방경찰의 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 경찰업무 발전에 관한 사항, 인권보호에 관한 사항, 기타 시. 도지사 또는 시. 도 경찰청장 및 경찰위원회의 발의한 사항 등을 심의, 의결하는 기능을 담당하도록 한다. 시. 도 경찰위원회의 설치와 운영에 대하여는 법률로 기본적인 것은 정하고 세부사항은 지방적인 특성을 반영할 수 있도록 시. 도의 조례로 정할 수 있도록 탄력성을 부여하는 것이 바람직하다.<sup>14)</sup>

## 둘째, 市. 道 警察廳

시. 도 경찰은 해당 경찰위원회의 의결사항과 일상적인 경찰업무를 수행하기 위해서 시. 도 경찰위원회의 관리하에 두며, 시. 도 경찰청장은 시. 도 경찰위원회의 제청으로 시. 도지사가 임명하는 것이 바람직하다. 이 문제에 관해서는 경찰청과 국민회의 안이 이견을 보이고 있다. 경찰 안은 자치에 무게를 두어 시. 도지사에게 인사권을 더 주려고 하는 반면, 국민회의 안은 정치적 중립성을 감안 경찰위원회나 경찰청장에게 인사권을 더 주려고 하고 있다. 다만 시. 도 경찰청장이 국가경찰사무에도 관여한다는 점을 감안하면 국가경찰위원회의 승인을 받도록 하는 안도 제기되고 있다.<sup>15)</sup> 시. 도 경찰청장의 독립성을 보장하기 위해 임기제는 바람직하다.

13) 최병대 외, "서울시 자치시정의 구현을 위한 제도개선방안", 서울시정개발연구원, 1996, p. 256.

14) 이기우, "지방자치경찰제도의 개선방안", 한국지방자치학회보, 1998, 4(통권 22호), pp. 101-104.

15) 정세욱 교수는 시. 도 경찰위원회가 시. 도 경찰청장을 임명토록 하는 것이 바람직하나 아직은 지방적인 수준에서 경찰청장을 공정하게 임명할 수 있는 단계에 이르지 못했으므로 국가경찰위원회가 임.

### 5) 警察의 人事問題

시. 도 경찰의 인사권을 누가 가질 것인가의 문제는 자치경찰제의 가장 핵심적인 문제의 하나이다. 시. 도 경찰공무원을 모두 지방공무원으로 하자는 견해가 있는가 하면<sup>16)</sup>, 경정 이상의 공무원은 국가공무원으로 하고 경감 이하의 경찰공무원은 지방공무원으로 하자는 견해 등이 대립되어 있다. 지방자치권을 강조하면서 시. 도지사가 인사권을 갖도록 하고 시. 도 경찰을 지방공무원으로 하는 것이 이상적이나 경찰이 처리하는 사무 중에서 상당 부분이 국가사무인 점을 감안하면 일정한 범위 내에서 국가의 승인을 받도록 하는 경찰청안이 바람직하다. 즉 시. 도 경찰공무원은 지방공무원으로 하고 시. 도 경찰위원회의 추천으로 시. 도지사가 임명하되 일정 계급 이상의 경찰관의 인사에 관해서는 국가경찰위원회의 승인을 받도록 하는 방안이 합리적이라고 본다.

### 6) 地方警察의 豫算

지방경찰의 운영경비는 자치경찰제의 취지에 맞게 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 지방재정의 빈곤 등으로 지방자치단체가 경찰비용을 부담하기는 힘들기 때문에 국세와 지방세의 재조정은 물론 교부세의 인상을 통해 지방재정이 개선되도록 해야 한다. 그렇지 않을 경우 경찰비용은 국고부담으로 해야 할 것이다.

### 7) 自治警察에 대한 監督

경찰권은 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서의 유지에 있으므로 자치경찰에 대한 감독은 국가경찰위원회가 행하도록 하는 것이 바람직하다. 시. 도 경찰이 국가사무를 위임사무로 처리하는 범위 내에서 감독기관은 합법성뿐만 아니라 합목적성에 대한 감독권까지 갖는다. 사후적인 교정적 감독수단 뿐만 아니라 사전적인 감독수단으로서 지시권도 갖는다. 다만 자치사무에 대해서는 합법성의 감독권만 가진다고 보는 것이 타당하다. 시. 군. 자치구의 경찰행정에 대한 감독은 시. 도지사가 국가의 하급관청으로서의 지위도 갖고 있으므로 시. 도 경찰위원회를 통하여 행사토록 하는 것도 바람직하다.

### 8) 警察 相互 間的 協助

우리의 경우 오랫동안 국가경찰제를 시행해오다 자치경찰제 도입으로 행어나 경찰간의 협조체제가 문제될 수 있다. 이는 국가경찰과 지방경찰 및 지방경찰 상호간에 서로 협조할 수 있는 제도적 장치를 만들어 범죄진압, 피의자 체포, 기타 경찰사무의 원활한 운영을 할 수 있도록 경찰법에 명시할 필요가 있다.

면의 권한을 가지는 방안을 제시하고 있다.

16) 정세욱, 전제서, p. 18.

### 9) 警察行政에 대한 住民參與

자치경찰제를 실시하는 이유는 경찰행정에 대한 주민참여를 제고하여 경찰행정의 민주성에 기여하는 데 있다. 현행 국가경찰제도하에서는 경찰은 국회의 통제를 받는 것을 제외하고는 거의 통제를 받지 않고 있다고 볼 수 있다. 경찰행정의 합리화를 위해서는 주민에 의한 통제가 필요하다. 경찰에 대한 주민 통제는 우선 지방의회에 의한 통제를 들 수 있다. 또한 경찰행정의 투명성을 전제로 한 주민들에 의한 통제도 필요로 하며, 경찰의 업무수행에 주민들도 보조토록 하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

## IV. 結 論

국민회의와 경찰청이 마련한 자치경찰제 안은 국가경찰과 자치경찰을 병존시키는 절충형 모델이다. 국가경찰은 국가의 안보와 사회안정과 같은 큰 국가적 문제에 경찰력을 집중하고 자치경찰은 '민중의 지팡이'로서의 주민의 생활과 직결되는 민생경찰을 담당하도록 역할의 분담을 꾀하는 경찰제이다. 경찰의 분권화는 경찰의 민주성을 보장하기 위해서도 필요하지만 경찰의 능력을 향상시키기 위한 차원에서도 불가피한 시대적인 요구이다

자치경찰의 실시 단위로는 경찰사무의 성질에 따라 광역자치단체와 기초자치단체 수준에서 분담하여 동시에 실시하는 것이 바람직하나, 자치단체의 재정 등을 고려 우선 광역자치단체에 먼저 실시하고 단계적으로 기초자치단체로 확대하는 방법도 생각해 볼만하다.

자치경찰의 기관으로서의 광역자치단체로 자치경찰을 한정할 경우 경찰행정의 정치적 중립과 주민의 참여를 보장하기 위하여 광역자치단체 내에 민간인으로 구성되는 경찰위원회를 합의제 집행기관으로 설치하며, 그 산하에 경찰청을 둔다. 경찰위원은 당해 지방자치단체장이 지방의회의 동의를 얻어 임명하고, 지방청장은 경찰위원회의 제청으로 국가경찰위원회의 승인을 얻어 광역자치단체의 장이 임명토록 하는 방안도 바람직하다.

지방경찰에 근무하는 경찰공무원은 지방공무원으로 하되 그 인사는 당해 경찰위원회의 추천에 의해 지방자치단체의 장이 하도록 한다. 자치경찰에 소요되는 경비는 지방자치단체가 부담하는 것이 이상적이나 이를 위한 국세와 지방세의 재배분이 이루어질 때까지 지방자치단체의 부족분을 국가가 부담하는 방법도 있다.

국가경찰과 지방경찰 및 지방경찰 상호간의 유기적 협조체제를 구축하기 위해 경찰기관 상호간의 공조의무를 규정할 필요가 있다.

자치경찰제도의 실시는 지방자치시대에 경찰행정에 대한 주민의 참여를 통한 경찰의 민주화를 실현시키는 데 있으므로 주민참여를 위한 통로를 제도화할 때 경찰은 "민중의 지팡이"로서의 구실과 시대의 흐름에 부응할 수 있을 것이다.