

地方自治警察制度의 導入方案에 관한 研究

韓 貴 鉉*

차 례

I. 머리말

II. 자치경찰제의 의의

1. 자치경찰제의 개념
2. 자치경찰제의 근거
3. 자치경찰제의 도입필요성

III. 주요국가의 자치경찰제도

1. 영 국
2. 미 국
3. 프랑스
4. 독 일
5. 일 본

IV. 자치경찰제의 도입방안

1. 절충형 자치경찰제
2. 광역자치단체(시·도) 중심의 자치경찰제
3. 자치경찰위원회제도
4. 인사 및 예산

V. 맺음말

* 韓國法制研究院 副研究委員, 法學博士

I. 머리말

우리나라에서는 1995년 지방자치가 전면적으로 실시된 이래 정치, 행정, 사회, 교육 등 모든 분야에서 부분적인 것이기는 하나 지방분권화가 이루어져 왔다. 그러나 경찰만은 권위주의적인 중앙집권적 국가경찰제도를 유지하고 있다. 이에 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 최근 지방자치경찰제도의 도입은 최대의 화두가 되고 있으며, 이는 기본적으로는 지방자치의 완전하고 내실있는 정착과 직접적으로 연계되어 있는 사안이기도 하다.

사실 우리나라의 경찰은 일제하의 강압적인 경찰에서부터 제1공화국의 정치경찰로 출발하여 현재까지도 여전히 국민에게 봉사하는 경찰이라기 보다는 위압감을 주는 경찰, 특히 정치의 시녀로 전락하여 왔음을 부인할 수는 없다. 경찰의 개혁을 위한 혁신적인 노력에도 불구하고 국민들은 아직도 경찰조직은 관료화되어 있어 권력경찰의 이미지를 벗어나지 못했다고 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.¹⁾

한편 국가기능을 어떻게 정립하든지 간에 공공의 안녕과 질서유지는 국가의 기본적인 업무일 수밖에 없으며 바로 그러한 점에 비추어 경찰의 기능과 역할은 국가가 존재하는 한 필수적일 수밖에 없다. 그러나 전통적인 야경국가에서의 경찰은 단순히 공공의 안녕과 질서유지 기능에 한정되었지만, 현대 복지국가에서의 경찰은 그것 뿐만 아니라 복리민복의 후원자로서의 역할까지도 겸하여야 하는 가중적 특성이 강조되고 있다.²⁾ 유명한 경찰행정학자인 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.³⁾ 게다가 베이커(T. Baker)와 헌터(R.D. Hunter), 그리고 러

1) 이황우, “한국적 자치경찰제, 어떻게 가능한가”, 『지방자치』 제147호, 2000. 12, 31면.

2) 성낙인, “지방경찰제 도입방안에 관한 연구”, 『대구광역시 시정연구』 제18호, 1998, 50면.

3) 이황우, “자치경찰의 여러 도입 모델”, 정균환, 『지방자치의 완성을 위한 자치경찰』, 신유영사, 1996, 191면.

쉬(J.P. Rush)는 경찰의 역할과 기능이 20세기를 거쳐오는 동안 범죄통제자, 법집행자, 질서유지자, 지역봉사자로 변화, 발전되어 왔다고 한다.⁴⁾

우리나라의 경찰도 이제 정권유지를 위한 경찰로부터 국민의 경찰, 국민을 위한 경찰로 자리매김을 해야 한다. 그 첩경은 정권을 위한 국가경찰을 주민을 위한 자치경찰로 돌려주는 것으로부터 시작되어야 한다. 더욱이 본격적인 지방화시대를 맞이하여 국민의 생명과 재산을 보호하는 경찰 본연의 대국민 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 시민(주민)치안행정서비스의 극대화를 기할 수 있는 지방자치경찰제도를 도입할 것이 절실히 요청되고 있다. 즉 ‘주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 경찰체제’, 즉 지방자치경찰제도의 도입은 지방자치의 실질화를 위해 필요불가결한 시대적 과제이다. 이에 본 연구는 자치경찰제에 대한 비교법적 검토를 통하여 경찰의 정치적 중립화, 민주화, 봉사화를 기할 수 있는 우리나라 자치경찰제도의 바람직한 도입방안을 제시하고자 하는데 그 목적이 있다.

II. 자치경찰제의 의의

1. 자치경찰제의 개념

경찰행정은 그 직권(조직·인사·경비부담 등)이 국가에 있는가 지방자치단체에 있는가에 따라 국가경찰과 자치체경찰로 분류된다.⁵⁾ 국가경찰은 국가가 직권을 가지는 경찰을 말하고, 자치(체)경찰은 지방자치단체가 직권을 가지는 경찰을 의미한다.

4) 즉 베이커와 헌터, 그리고 러쉬는 경찰의 역할모델을 범죄통제, 질서유지, 봉사로 규정하고 그외에 정보수집, 개인의 권리보호도 포함되어 있다고 지적하면서 20세기에 걸쳐 경찰은 정치적 야경원(political watchman)에서 군사적 법집행자(militaristic law enforcers), 준전문적 치안유지자(quasi-professional peacekeepers), 지역사회봉사자(community service agents)로 천천히 발전되었다고 한다. Thomas Baker, Ronald D. Hunter & Jeffery P. Rush, *Police Systems & Practices: An Introduction*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall Career & Technology, 1994, pp.100~111, 335.

5) 김동희, 『행정법 II[제9판]』, 박영사, 2003, 178면. 자치경찰이 인정되는 경우에도 경찰권의 기초는 국가경찰과 마찬가지로 국가의 일반통치권에 의거한다고 보는 것이 일반적 견해이다.

즉 자치경찰제도란 국가경찰에 대한 개념으로서 지방분권의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도를 말한다.⁶⁾ 따라서 국가경찰과는 달리 경찰권의 행사방법은 주민의 자유와 권리를 철저히 보호하는 선에서 적법절차를 거쳐 경찰권의 남용을 방지하는 방법으로 행사된다.

한편 자치경찰제는 다음과 같은 이념에 기초해 있다고 할 수 있다.⁷⁾ 첫째, 경찰권력의 분권화이다. 중앙집권화된 경찰권을 지방자치단체에 이양하여 지역치안은 그 지역경찰 스스로의 책임하에 당해 지역의 실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 하게 함으로써 경찰운영체제의 효율성을 높이고 지역주민위주의 봉사행정을 도모한다. 둘째, 경찰행정의 민주화이다. 즉 자치경찰제는 지역주민참여로 주민의사가 치안행정에 적극 반영되도록 함으로써 주민에 의한 경찰행정이 되도록 한다. 셋째, 경찰의 정치적 중립화이다. 중앙정치권의 영향에 좌우되지 않고 오로지 지역주민의 편익을 위한 법집행과 불편부당한 치안행정을 구현한다.⁸⁾

2. 자치경찰제의 근거

(1) 이론적 근거: 경찰의 기능 변화

일반적으로 경찰이란 『공공의 안녕 혹은 질서에 대한 위협을 방지하거나 이미 발생한 위협을 제거하는 국가작용』 또는 『공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 일반통치권에 근거하여 국민에게 명령·강제하는 권력적 작용』⁹⁾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,¹⁰⁾ 또한 경찰관직무집행법 제2조도

6) 이황우, 『경찰행정학』, 법문사, 1998, 56면; 경찰개혁위원회 실무연구팀, 『자치경찰제의 이해 - 자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권 -』, 1면.

7) 경찰개혁위원회 실무연구팀, 『자치경찰제의 이해』, 1~2면.

8) 정진환, “경찰기구의 개편과 지방경찰제의 도입”, 『경찰행정』 1998년 2월호, 17면; 경찰개혁위원회 실무연구팀, 『자치경찰제의 이해』, 2면.

9) 김동희, 전게서, 172면; 유상현, 『행정법 II』, 형설출판사, 2002, 247면.

10) 이 규정에 의한다면 실질적 의미의 경찰개념에는 해당되지 아니하는 범죄의 예방·수

『공공의 안녕과 질서유지』(제5호)를 경찰관의 직무로 규정하고 있다. 현재 이와 같은 경찰작용은 경찰법 제2조 및 제14조 제2항에 비추어 오로지 국가사무로 되어 있으며, 따라서 자치경찰은 인정되지 않고 완전한 국가경찰제도를 취하고 있다.

그러나 주민의 생명·신체·재산·자유의 보호 등 개인생활의 안전과 사회 질서에 대한 위협으로부터 지역사회를 보호하는 경찰기능은 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 아울러 가지고 있다. 그래서 주민들은 양질의 서비스를 받아야 할 것이지만 동시에 권력적 작용이므로 개인의 안전을 보호한다기 보다 개인생활을 침해할 위험성도 내포하고 있다.¹¹⁾ 따라서 경찰기능은 주민들의 가장 가까이에 있는 지방정부에서 이루어지고 또 주민들이 가장 가까이에 통제, 감시할 수 있는 위치에 두는 것이 바람직하다.

뿐만 아니라 과거 자유국가체제에서는 소극적 목적으로 공공의 안녕과 질서유지만을 경찰의 영역으로 생각하였으나, 현대 복지국가체제하에서는 적극적으로 공공의 복리증진을 위하여 행정작용의 범위가 확대되었다.¹²⁾ 오늘날 치안서비스는 지역적 치안수요에 대응해야 하는 핵심적 공공서비스라는 점에서 이에 대한 지역주민의 참여, 감시, 통제는 필수적이라고 할 수 있다.¹³⁾ 요컨대 경찰기능의 변화에 따라 경찰의 개념도 변하여야 하며, 기존의 공공의 안녕과 질서유지만이 경찰이 아니라 공공복리의 촉진을 위한 강제작용을 포함하

사 등의 사법경찰작용과 비권력적인 작용인 치안정보의 수집도 경찰기관의 소관사무로 되어 있다. 김동희, 전계서, 168면; 성낙인, 전계논문, 52~53면.

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

12) 田中二郎, 『行政法 下卷』, 弘文堂, 1996, 36~37頁 참조.

13) 경찰전문가인 스텔리(Skelly)는 현대사회에 있어서의 경찰의 임무로서 ① 순찰과 관찰(patrol and observation), ② 공공서비스(public service) 제공, ③ 순찰수사(patrol investigation) 실시, ④ 분쟁(dispute)의 중재·해결, ⑤ 타부서보조(aids to other agencies) 기능 수행, ⑥ 현장서비스(field service) 제공, ⑦ 법집행(law enforcement) 수행, ⑧ 보고(reporting), ⑨ 지역사회관계(community relation) 업무수행, ⑩ 기타 경찰활동(other activity)의 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 화갑기념논문집』, 화갑기념논문집 발간위원회, 1989, 552면.

며 지역의 실정에 맞고 지역주민의 요구와 지역치안에 적합한 경찰의 개념으로 변하여야 한다.¹⁴⁾ 또한 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.¹⁵⁾

(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 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.』라고 규정하여 지방자치를 헌법적 차원에서 보장하고 있다.

이와 같은 지방자치의 헌법적 보장은 전권한성과 자기책임성을 내용으로 하는 자치권의 보장으로 이해되고 있다.¹⁶⁾ 따라서 지방자치단체가 가지는 자치권의 내용은 개별적·한정적인 것이 아니라 포괄적·개방적인 것으로서 시대의 요청에 따라 새로운 영역에서 새로운 기능의 고권이 형성될 수도 있는 것이다.¹⁷⁾ 다만 지방자치단체의 사무의 구체적인 내용은 입법자의 입법재량에 의하여 제한되기는 하지만, 전권한성의 원칙으로부터 입법자가 지방자치단체의 사무를 법률로써 제한적으로 열거하는 것은 헌법위반이 된다고 할 수 있다.¹⁸⁾

한편 지방자치단체의 사무와 관련하여 지방자치법 제9조 제2항은 예시적으로 ① 지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무, ② 주민의 복지증진에 관한 사무, ③ 농림·상공업등 산업진흥에 관한 사무, ④ 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, ⑤ 교육·체육·문화·예

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

15) 김원중, “자치경찰제도 도입에 관한 고찰”, 『한국공안행정학회보』 제8호, 1999. 10. 329~330면.

16) 대판 73다1212, 1973. 10. 23(법령에 특별한 규정이 없는 한 지방자치단체는 널리 지역주민의 공공이익을 위한 사무를 고유사무로서 행할 수 있다.); Reichert/Röber, *Kommunalrecht*, S. 30.

17) 따라서 최근에는 협력고권(Kooperationshoheit), 문화고권(Kulturhoheit) 및 환경고권(Umweltschutzhoheit) 등도 자치권의 내용으로 보아야 한다는 견해도 대두되고 있다(Alfons Gern, *Kommunalrecht*, 8. Aufl., 2001, S. 105 ff.).

18) BVerfGE 79, 127 (146 ff.); Hegele/Ewert, *Kommunalrecht*, S. 32; 홍정선, 『지방자치법학』, 법영사, 2001, 40면.

술의 진흥에 관한 사무, ⑥ 지역민방위 및 소방에 관한 사무를 규정하고 있을 뿐이다. 또한 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무로서 동법 11조는 ① 국가의 존립에 필요한 사무, ② 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, ③ 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, ④ 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무, ⑤ 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무를 규정하고 있는데 불과하다.

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

3. 자치경찰제의 도입필요성

(1) 진정한 주민자치의 실현

자치경찰제도 그 본질은 정치적 지방자치와 마찬가지로 주민자치의 실현에 있다. 경찰권력도 결국 주민으로부터 도출되는 힘인 만큼 경찰의 조직과 활동에 대한 주민의 참여 역시 풀뿌리 민주주의의 시험장이 되는 것이다. 결국 경찰조직이나 작용의 근원을 지역주민이 형성한다는 민주주의의 본질을 보다 명확하게 나타내고 시행한다는 점이 자치경찰제의 가장 본질적 특성이라고 할 것이다.

(2) 경찰서비스의 질적·양적 향상

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

(3) 경찰권력의 분산에 의한 권위주의의 청산

경찰은 군대에 다음가는 무력을 보유하고 있고, 검찰과 마찬가지로 정치권력과 결탁하게 되면 엄청난 정치적 권력을 행사할 수 있는 기관이다. 따라서 경찰권이 남용되게 되면 그 폐해는 이루 말할 수 없다. 이러한 점에서 경찰권력은 합리적으로 제한되고 통제될 필요가 있는 바, 경찰권력의 합리적 제한에 가장 유용한 수단 중의 하나가 자치경찰제를 통한 경찰권력의 분권화이다. 즉 경찰의 권력남용과 정치의 시너라는 폐해를 방지하기 위해서는 자치경찰제를 실시하여 경찰권력을 합리적으로 분산시켜야 하며, 이로써 국민의 자유와 권리를 보장하고 정치적 중립성을 도모하여야 한다.

(4) 민주적 경찰작용에 의한 부정부패의 방지

자치경찰제의 핵심인 권력의 민주성이 강화될 경우, 주민의 경찰조직에의 참여가 증진되고 적극적인 감시에 의해 경찰의 부정부패가 감소될 수 있다. 또한 자치경찰제의 시행은 개개 경찰관의 실명성(實名性)이 부각되어 부정부패가 그만큼 감소할 수 있다. 다만 자치경찰제의 시행은 토착세력과의 유착으로 부정부패가 만연될 가능성이 있으므로 주민참여 및 감시기능을 강화할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.¹⁹⁾

Ⅲ. 주요국가의 자치경찰제도

각국의 경찰제도는 그 역사적 특성 등을 반영하여 다양하게 발전·전개되어 오고 있다. 대체로 영국, 미국을 비롯한 영미법계국가에서는 자치경찰제도를, 프랑스와 독일을 포함한 대륙법계국가에서는 국가경찰제도를 채택하고 있다. 그리고 일본과 같은 일부 국가에서는 국가경찰과 자치경찰의 이원적(질충형) 경찰제도를 채용하고 있다. 일반적으로 국가경찰은 정부보호에 중점을 두는 제도인 반면에 자치경찰은 주민보호에 중점을 두는 제도라고 할 수 있다.

19) 이상의 서술에 대해서는, 이기호·박기석, “지방자치경찰제도의 도입에 관한 연구”, 『경대 논문집』 제21집, 2001, 44~46면 참조.

1. 영 국

영국의 경찰제도는 오랜 영국의 자치제도의 역사와 더불어 발전되어 왔으며, 먼저 지방경찰제도가 정립되고 중국적으로는 국가경찰제도가 정립되었다.²⁰⁾

영국의 근대적 경찰제도는 1829년 당시 로버트 필(Robert Peel)경이 수도경찰법(The Metropolitan Police Act)에 의거하여 런던 경찰청을 설치하면서 부터이다. 이후 1835년 도시단체법(The Municipal Corporation Act), 1839년 주경찰법(The County Police Act), 1856년의 주 및 특별시 경찰법(The County and Borough Police Act), 1888년의 지방정부법(The Local Government Act), 1919년과 1964년의 경찰법, 1994년의 경찰 및 치안법원법, 그리고 1996년 신경찰법(The Police Act)의 제정 등의 과정을 거치면서 발전되어 왔다.²¹⁾

영국의 경찰체제는 전통적으로 자치체경찰로 운영되고 있으며,²²⁾ 대체로 수도경찰(Metropolitan Police),²³⁾ 런던시경찰(City of London Police),

20) 영국의 경찰제도는 그 연혁과 법적 근거에 따라 ① 잉글랜드·웨일즈 경찰, ② 스코틀랜드 경찰, ③ 북아일랜드 경찰로 크게 구별할 수 있다. 이 중 조직·입부·기능·규모 등 모든 점에서 가장 중요한 것은 잉글랜드·웨일즈 경찰이며, 따라서 우리가 흔히 영국경찰이라 할 때는 잉글랜드·웨일즈 경찰을 지칭하는 것이다. 영국경찰의 역사에 대해서는, T.A. Critchley, *A History of Police in England and Wales*, London, Constable, 1978; R.S. Bunyard, *Police, Police: Organization and Command*, Plymouth, Macdonald and Evans, 1978 Chapter 1; R. Reiner, *Chief Constables*, Oxford: Oxford University Press, 1991 참조.

21) 김충남, “자치경찰제의 도입에 관한 일고”, 『관동대 사회과학논총』 제2호, 1997. 10, 72면.

22) 다만 전국 통일을 요하는 경찰업무 및 경찰기관간의 협조를 요하는 업무 등에 관하여는 내무부로부터 직접 조정·통제를 받고 있다.

23) 수도경찰청은 1829년 창설시부터 수도경찰의 특수성을 고려하여 내무부장관 직속의 국가경찰로 운영되어 왔으나 이것도 2000년 7월부터 수도경찰위원회(Metropolitan Police Authority)관리하의 자치경찰로 전환되었다. 즉 1998년 5월 런던자치정부수립안(New Leadership for London: The Government's Proposals for Greater London Authority, 1998)이 런던시민 투표에서 65%이상의 찬성표를 얻어 확정되었다. 2000년에 첫 시장선거로 민선시장이 선출되었고, 경찰위원회가 설치되어 수도경찰청장도 경찰위원회가 임명(내무부장관 승인)하였다. 다만 경찰위원회 위원의 인원수 및 선임방식만 지방경찰위원회와 약간의 차이가 있다. 즉 지방경찰위원회는 17명인데 비하여 수도경찰위원회 위원은 23명으로 시의원 11명(부시장 포함), 장관임명 1명, 그리고 관내 지방의원 1명, 독립위원 및 치안판사 10명 등이다. 정진환, 『비교경찰제도(개정판)』, 도서출판 책사랑, 2001, 44~45면.

주경찰(County Police), 특별시경찰(County Borough Police),²⁴⁾ 병합경찰(Combined Police Force)²⁵⁾로 대별된다.

영국의 경찰제도는 고대로부터 자경대장(Constable) 등 주민야경제도를 모태로 기초자치단체 단위의 자치체경찰을 유지하다가 1964년 경찰법으로 자치경찰단위를 기초자치단체로부터 광역자치단체로 조정하였다. 즉 영국경찰의 가장 가시적인 조직형태는 전국 52개(런던을 포함한 잉글랜드와 웨일즈에 43개, 스코틀랜드에 8개, 북아일랜드에 1개)의 지방경찰청인데, 이러한 지방경찰청의 관리는 내무장관(Home Secretary), 지방경찰위원회(Local Police Authority),²⁶⁾ 지방경찰청장(Chief Constable)의 3자가 권한과 책임을 분담하는 3두체제(Tripartite System)라는 매우 독특한 형태를 취함으로써 견제와 균형을 도모하고 있다.²⁷⁾

지방경찰청의 재정은 주(County) 25%, 중앙정부 75%(내무부지원 경찰보조금(Police Grant) 50%, 기타 중앙정부의 지방자치정부 보조금 25%)로 구성되는데,²⁸⁾ 지방경찰의 수입과 지출은 모두 경찰위원회를 통해서 이루어진다. 한편 지방경찰청에 대한 지방의회의 관여는 지방경찰위원회위원의 9

24) 시는 특별시와 보통시로 나뉘는데 1946년의 경찰법에 의하여 보통시의 경찰은 주경찰에 흡수되고 특별시만이 경찰권을 가지고 있다. 정진환, 전게서, 49면.

25) 병합경찰은 자치단체로서 강한 권한을 가지고 있는 영국식 정치체제에서 경찰업무만을 통합하기 위해 1946년 경찰병합법에 의해 설치되었으며, 1964년 경찰법의 제정에 의한 통합계획(Amalgamation Scheme)에 따라 주와 특별시의 통합지역을 관할한다. 이와 같은 병합경찰의 설치이유는 경찰의 능률증진에 있으며, 그 관리는 병합경찰을 구성할 주 또는 특별시의 위원회가 선출한 위원으로 구성되는 병합경찰위원회가 담당한다. 그리고 병합경찰은 대부분 주경찰의 성격을 갖게 된다.

26) 지방경찰위원회는 지방경찰청의 관리기관으로서 총 17명의 위원(지방의회의원 9명 - 지방의회 선임, 치안판사 3명 - 치안판사선발위원회 선임, 독립적 위원 5명 - 별도선발위원회 선발·내무장관추천)으로 구성되며, 위원의 임기는 4년이고 연임이 가능하나 만 70세미만이어야 하고, 위원장은 위원들중 호선한다(이관희, “한국경찰의 자치경찰제 도입 방안”, 『한국공안행정학회보』 제9호, 2000. 2, 17면). 영국 지방경찰위원회의 구성에 대한 자세한 사항은 영국 “경찰 및 치안법원에 관한 법률 1994(Police and Magistrates’ Courts Act 1994)” 제3항 Members of police authorities etc)와 동법 부칙 2(Schedule 2) 참조.

27) 1964 Police Act, 제4조, 제5조, 제6조, 제7조, 제12조 및 Part II Central Provision, Direction and Facilities 참조.

28) 영국 “경찰 및 치안법원에 관한 법률” 제8조(police fund), 제17조(police grants and other grants), 제24조(grants by local authorities), 제27조(precepts), 제28조(approval of decisions about precepts), 제29조(directions as to minimum budget), 제30조(revenue accounts and capital finance), 제31조(financial administration) 참조.

명 선임권과 예산부담과 관련하여 경찰위원회로 하여금 출석, 질의에 답변토록 하는 것에 그치고 있다.

한편 국가(중앙)경찰기구로는 내무부와 독립된 관리위원회가 있다. 우선 내무부는 그 직속으로 과학수사연구소, 경찰대학, 경찰정보센터(Police Information Technology Organization : PITO)를 직접 관장·운영하고 있을 뿐만 아니라, 자치체경찰위원 선임(전체 17명중 5명), 국고보조금의 책정(최고 50%까지), 경감이상에 대한 간부교육, 정책연구 및 과학수사지원을 통해 지방경찰을 지도·조정·통제하고 있다. 다음으로 독립된 관리위원회(Service Authority) 산하에는 국가범죄수사대(National Crime Squad : NCS)와 국가범죄정보국(National Criminal Intelligence Service : NCIS)이 운영되고 있다.²⁹⁾

요컨대, 영국경찰제도의 특색으로서는 첫째, 지방분권주의에 의한 자치체경찰체제라는 점 둘째, 경찰조직에 있어서 민주적인 경찰위원회제도를 취하고 있다는 점 셋째, 경찰의 임무가 치안유지외의 사범경찰사무도 또한 경찰의 고유업무로 되어 있다는 점이다.³⁰⁾

2. 미 국

미국의 경찰제도는 분권화된 완전한 자치경찰제의 형태를 취하고 있다. 미국의 경찰은 지방경찰(local police)을 토대로 그 위에 주경찰(state police), 연방법집행기관(federal law enforcement agencies)을 구성하여 성립되었다.³¹⁾ 즉 미국의 경찰조직은 연방경찰, 주경찰, 지방경찰로 구성되어 있다.

우선 미국헌법수정 제10조에 의하여 경찰권은 원칙적으로 각 주에 유보되어 있기 때문에 연방정부는 경찰권을 가지고 있지 않다. 하지만 연방정부는 연방법에 의하여 부여된 과세권, 주간통상규제권, 대외통상권 등을 집행하기 위해 연방의 각 부처별로 다수의 연방법집행기관(연방경찰)이 설치되어 있으

29) 경찰개혁위원회 실무연구팀, 『자치경찰제의 이해』, 4~5면 참조.

30) 정진환, 전계서, 74~75면 참조.

31) 즉 미국의 경찰은 식민지시대부터 개척지 자위수단으로 주민이 직접선거를 통해 보안관을 선출하는 마을 단위의 자치경찰제가 유지되어 오다가, 1838년 보스턴에 도시경찰이 탄생된 후 1905년 펜실베이니아주의 주경찰 및 1908년 연방수사국(FBI)의 신설을 계기로 연방 각 부처 및 각 주에 다양한 형태의 법집행기관이 설립되었다. 경찰개혁위원회 실무연구팀, 『자치경찰제의 이해』, 8면.

며,³²⁾ 특히 최근에 이르러서는 연방경찰의 권한이 확대·강화되어가고 있다.

주경찰은 연방헌법수정 제10조에 의하여 미국경찰제도의 기초를 이루고 있다. 주는 일반적으로 경찰권을 주의 지방조직이나 관내의 지방자치단체에 위임하여 행사케 하나 주 자체가 주 전역을 관할하는 주 자체의 경찰력을 가지고 있다. 그리고 주경찰권은 광범위하여 지방자치단체에 위임하여 행사하는 경우에도 책임을 진다. 일반적으로 각 주에는 주 경찰국(State Police)과 고속도로순찰대(Highway Patrol)가 설치되어 있으며, 주 경찰국은 주지사의 직속기관으로서 경찰국장은 주 상원의 동의를 얻어 주지사가 임명한다.

끝으로, 지방경찰(자치경찰)은 지방자치단체가 주로부터 위임된 경찰권을 행사하는 경우로서 이에 도시경찰(Municipal Police)과 군경찰(County Police)이 있다. 도시경찰은 대부분 단체장이 임명하고 합의제 경찰위원회 또는 독립제 경찰국장이 관리·운영하며, 군보안관(County Sheriff)은 임명 또는 주민직선으로 선출된다.³³⁾ 자치단체 경찰의 재정과 관련하여서는 해당 자치단체에서 전적으로 부담하고, 소규모 마을단위 자치단체경찰은 비용부담을 조건으로 인접 도시경찰 또는 군경찰에 업무를 위탁시키는 경우도 있다.³⁴⁾

3. 프랑스

프랑스에서는 강력한 중앙집권적 국가경찰제를 채용하고 있다. 국가경찰은 경찰청과 그의 산하에 지방조직으로서 파리경찰청과 96개 시·도에 시·도경찰국을 설치하고 있다.³⁵⁾ 게다가 경찰기관이 설치되어 있지 않은 일부 농촌 지역에는 헌병이 일반경찰권을 행사하고 있는 바,³⁶⁾ 이들은 국방부장관의 소속이지만 행정경찰업무를 수행할 시에는 내부무장관의 지휘를 받는다.

32) 연방의 법집행기관으로서 1908년 법무부 산하기관으로 창설된 연방수사국(FBI) 및 재무부 산하의 알콜·담배·무기국(Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms)을 비롯하여 현재 4개 부처에 9개 기관에 의해서 수행되고 있다. 성낙인, 전제논문, 74~75면 참조).

33) 정진환, 『미국경찰론』, 양영각, 1994, 79면.

34) 경찰개혁위원회 실무연구팀, 『자치경찰제의 이해』, 9면.

35) 정진환, 『비교경찰제도』, 265면.

36) 국가헌병대는 지역헌병대(Provincial Gendarmerie)와 기동헌병대(Mobile Gendarmerie)로 구성되어 있으며, 이들 헌병은 전원이 사법경찰관리의 권한을 부여받고 있다. 이는 국가헌병대는 넓은 지역을 관할하고 있어 사법절차가 필요한 경우 즉시 대응하기 위한 것이다. 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 『한국공안행정학회보』 제4호, 1995. 8, 19면.

강력한 국가경찰제로 인하여 프랑스에 있어서 자치경찰은 인구 1만명 이하의 코뮌(Commune)에서 극히 제한적으로 실시되고 있을 뿐이다. 지방자치단체의 시·읍·면장은 도지사의 감독하에 관내의 질서유지 및 위생에 관한 책임을 지고 있다. 이들은 선거에 의하여 선출되며 질서유지를 위한 경찰력 사용에 관한 규칙제정권을 가지고 있다.

4. 독 일

독일의 경찰조직은 전통적으로 중앙집권적·관료적인 국가경찰제도를 유지하여 왔으나, 제2차대전후 일반경찰행정권은 독일기본법에 의하여 각 주의 권한으로 되었다.³⁷⁾ 그러나 경찰직무가 주로 이관되었다는 것은 결코 독일의 경찰제도가 영미에서와 같은 자치체경찰체제로 전환되었다는 것을 의미하는 것은 아니며, 대부분의 주에서는 경찰을 전적으로 국가행정으로 하거나 국가경찰체제에 자치체경찰제도를 일부 가미하고 있는데 그치고 있다.

연방경찰은 일반경찰권을 행사하지 않고 전국적 사항, 긴급사태 등 제한된 범위내에서만 독자적 경찰권을 가지며, 또한 주경찰에 대한 지휘권은 없지만 감찰권은 행사할 수 있다. 연방경찰조직으로는 연방국경수비대(Bundesgrenzschutz), 연방수사국(Bundeskriminalamt), 연방헌법보호청(Bundesamt für Verfassungsschutz)이 연방내무부 소관으로 설치되어 있으며,³⁸⁾ 그 밖에도 연방철도경찰(Bahnpolizei des Bundes), 연방정보국(Bundesnachrichtendienst, BND), 군정보기관 등이 있다.³⁹⁾

한편 전술한 바와 같이 독일에 있어서 일반경찰행정권은 주정부의 전속권한에 속하는 결과 각 주는 고유의 경찰법과 독자적인 경찰조직을 가지고 있다. 일반적으로 대다수의 주에서는 주를 국가로 하는 국가경찰을 원칙으로 하고 있고,⁴⁰⁾ 일부의 주는 국가경찰에 게마인데(Gemeinde)자치체경찰을 가미하

37) 즉 독일기본법 제70조 제1항에 따르면 기본법 제73조 각호의 규정에 의하여 연방의 배타적 입법(ausschließliche Gesetzgebung)관할권에 속하지 않는 경찰 및 질서행정법에 관해서는 주가 입법관할권을 행사하며, 따라서 경찰사무는 각 주의 사무에 해당한다.

38) V. Götz, *Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht*, 12. Aufl., 1995, S. 177 ff.; F.-L. Knemeyer, *Polizei- und Ordnungsrecht*, 6. Aufl., 1995, S. 17 ff.

39) 성낙인, 전제논문, 73면.

40) 쉴레스비히-홀스타인, 함부르크, 니더-작센, 노르트라인-베스트팔렌, 베를린, 라인란트-팔츠 등이 이에 해당한다.

고 있으며,⁴¹⁾ 기타의 주(바이에른)는 국가경찰과 자치체경찰의 이원제를 채택하고 있다.⁴²⁾ 그리고 대부분의 주에서는 경찰국장(Polizei Präsident)을 일반별정직으로 경찰관이 아닌 민간인을 보하고 있는 바, 이는 민간에 의한 경찰통제를 통하여 민주성을 확보하고 경찰권의 비대화를 방지하기 위한 조치로 볼 수 있다.

5. 일 본

일본의 경찰제도는 국가경찰과 자치경찰의 절충형제도를 취하고 있다. 즉 연혁적으로 살펴본다면 일본은 제2차세계대전까지는 국가경찰제를 유지하였으나, 1947년 12월 미국식 자치경찰제를 모델로 한 경찰법이 제정되어 공안위원회제도와 함께 시정촌단위에 자치경찰제가 도입되었다.⁴³⁾ 그러나 시정촌단위의 자치경찰제는 자치단체의 재정부족 및 자치체경찰간 공조부재 등의 문제점으로 인하여 1954년의 신경찰법에 의하여 광역자치단체인 도도부현 단위의 자치체경찰로 일원화되었다.⁴⁴⁾ 따라서 일본경찰은 국가경찰과 자치체경찰이 존재하는 이원적 구조를 취하고 있다.

국가경찰로서는 내각총리대신의 소할⁴⁵⁾하에 있는 국가공안위원회에 의해서 관리(대장의 방침을 정하고 그 방침에 따라 운영되도록 감독하는 것)되는 경찰청이 있으며,⁴⁶⁾ 그 지방기관으로 7개의 관구경찰국이 설치되어 있다.⁴⁷⁾ 국

41) 헤센, 바덴-뷔르템베르크, 자아르란트, 브레멘 등이 이에 해당한다.

42) 정진환, 『비교경찰제도』, 236~241면 참조.

43) 뿐만 아니라 동법은 경찰의 책무를 『국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 범죄의 수사와 피의자의 체포 및 공안의 유지』로 규정함과 아울러 경찰활동을 엄격히 이 책무의 범위에 한정하도록 하였다.

44) 구경찰법의 시행상의 문제점 및 신경찰법의 주요 골자에 대해서는, 정진환, 『비교경찰제도』, 187~192면 참조.

45) 일본의 행정조직상 '所轄'이라 함은 지휘명령권이 없는 감독을 말하며 지휘감독보다는 약한 관리의 개념이다.

46) 경찰청은 국가공안위원회에 설치되어 국가공안위원회의 관리하에 경찰사무를 관장하므로 국가공안위원회는 관리기관이고 경찰청은 실시기관으로서 각각 동일한 사무를 공동으로 관장하고 있는 것이다. 따라서 경찰청은 독립한 권한을 갖는 행정기관이다.

47) 관구경찰국은 국가공안관련 재해 및 소요사태 발생 등에 신속·적절한 경찰운용 지휘, 전국적인 경찰통신시설 확보 및 경찰중견간부의 교양시설(관구경찰학교)의 유지, 범죄의 광역화와 기동화에 대응하여 도도부현간의 수사활동 조정, 고등검찰청, 공안조사국 등의 치안관계기관과 긴밀한 연락유지의 필요 등을 이유로 설치되어 있는 바(일본경찰법 제30조 참조), 관구경찰국장은 경찰청장관의 소관사무에 관하여 부현경찰(府縣警察)을 지휘감독한다.

가공안위원회는 위원장 및 5인의 위원으로 구성되고 위원의 임기는 5년이며, 경찰청장관은 국가공안위원회가 내각총리대신의 승인을 얻어 임명한다.

자치경찰로서는 도도부현지사의 소할하에 도도부현공안위원회가 설치되고 이 공안위원회의 관리하에 도도부현경찰의 사무를 관장하며 그 관할구역내에서 경찰의 책무를 수행하는 도도부현경찰본부가 두어져 있다. 즉 도도부현지사는 경찰의 운영에 관하여 도도부현공안위원회를 지휘·감독할 권한을 갖고 있지는 않으나, 도도부현공안위원회의 위원의 임면에 관한 권한 이외에 지방자치법상 갖고 있는 권한 즉 도도부현경찰에 관한 조례안 및 예산안의 의회제출권·예산의 지출명령권을 갖고 있다. 도도부현공안위원회는 도·도 및 지정도시를 포괄하는 부현은 5인, 지정부현 이외의 현과 방면공안위원회는 3인의 위원으로 조직하며, 이는 국가공안위원회 및 다른 도도부현공안위원회와 항시 긴밀한 연락을 유지하여야 한다.⁴⁸⁾ 그리고 동경도경찰의 본부로 특별구내에 경시청을, 도부현경찰의 본부로서 도부현청 소재지에 도부현경찰본부를 두고 있다. 한편 도도부현경찰의 운영경비는 당해 도도부현에서 부담함이 원칙이며, 국가경찰사무 비용에 대해서는 국고지번금(國庫支辨金)제도(100% 지원)를, 여타 사무비용에 대해서는 경찰보조금제도(50% 지원)를 두어 취약한 지방재정을 보전하고 있다.⁴⁹⁾

IV. 자치경찰제의 도입방안

경찰제도는 그 나라의 역사적 배경, 시민의식, 정치제도, 치안상태 등 여러 여건에 따라 그 형태를 달리하며 그 운영방법도 서로 다르다. 민주주의국가에 있어서의 경찰조직은 민주성과 봉사성을 추구하면서 동시에 능률성과 전문성을 도모하여야 한다. 일반적으로 자치경찰에 있어서는 전자에 강점이 있고 국가경찰에 있어서는 후자에 우위가 있다고 할 수 있다.⁵⁰⁾

우리나라의 경찰은 지금까지 우리나라의 특수한 여건을 반영하여 중앙집권적인 국가경찰체제를 유지하여 왔으나, 이제 21세기의 민주화, 지방화의 시대를 맞이하여 자치경찰제도의 도입은 불가피한 시대적 과제가 되고 있다. 따라서 이하에서는 자치경찰제의 바람직한 도입방안에 관해서 살펴보고자 한다.

48) 정진환, 『비교경찰제도』, 198~200면 참조.

49) 경찰개혁위원회 실무연구팀, 『자치경찰제의 이해』, 13면.

50) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 24면.

1. 절충형 자치경찰제

우선 자치경찰제도를 전면적으로 도입할 것인지(완전한 자치경찰제) 아니면 국가경찰과 자치경찰이 병존하는 절충형(이원적) 자치경찰제를 취할 것인가 하는 것이 문제된다.

경찰행정은 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 아울러 가지고 있는 점을 고려한다면(국가치안과 지역치안의 조화) 절충형 자치경찰제도를 취하는 것이 타당하다고 생각된다.⁵¹⁾ 즉 절충형 자치경찰제는 국가적 요소와 지방적 요소를 동시에 충족시킬 수 있으며, 경찰의 민주성과 능률성, 중앙집권과 지방분권, 정치적 중립성을 조화시키면서 조직의 목표에 접근할 수 있는 장점을 가지고 있어 국민으로부터 신뢰성은 물론 봉사하는 경찰로서 이해와 협조에 의한 대민관계의 개선도 한층 촉진할 것이다.

경찰의 기능은 국가적 사무와 자치적 사무를 포괄하고 있는 바, 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분하여 자치경찰사무는 자치체경찰기관이 독립하여 자치책임하에 자율적으로 고유의 경찰권을 행하하도록 하여야 할 것이다.⁵²⁾ 다만 자치체경찰이 담당할 기능(사무)을 어느 수준으로 할 것인가는 중요한 문제의 하나이다. 국가경찰과 자치경찰간의 기능배분에 있어서도 국가사무와 자치사무에 관한 지방자치법상의 일반원칙, 즉 국가사무의 처리제한을 규정하고 있는 지방자치법 제11조 및 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)을 규정하고 있는 동법 제10조 제3항에 따라 행해져야 한다고 본다.

따라서 국가경찰은 정책기획, 지침제시 등 중앙부처적 기능과 전국적인 치안유지에 역점을 두면서 자치체경찰조직간에 조정적 역할이나 보조적 기능을 담당하여야 한다. 그리고 자치경찰은 수사, 정보, 대공, 작전, 경호 등을 제외한 경찰사무, 즉 당해 지역의 방범, 교통, 경비, 일반수사 등 민생치안사무를 담당하는 것이 타당할 것이다.⁵³⁾

51) 경찰개혁위원회 실무연구팀, 『자치경찰제의 이해』, 24면.

52) 다만 광역사건·사고와 대규모 집회시위, 대간첩작전 등 국가적 비상사태에 대하여는 시·도 경찰청에 상호협력의무를 부과하고 경찰청장이 직접 지휘·감독·조정하도록 할 필요가 있을 것이다(일본경찰법 참조).

53) 김충남, “자치경찰제의 도입에 관한 일고”, 83면.

2. 광역자치단체(시·도) 중심의 자치경찰제

자치경찰제를 도입한다 하더라도 그 도입범위, 즉 광역자치단체와 기초자치단체 모두를 대상으로 할 것인지, 아니면 광역자치단체 또는 기초자치단체 중 어느 하나를 대상으로 할 것이냐가 문제된다.

전술한 바와 같이 자치경찰제의 종주국이라 할 수 있는 영국에서도 기초자치단체 단위의 자치체경찰을 유지하다가 1964년 경찰법으로 자치경찰단위를 기초자치단체로부터 광역자치체인 주(County)단위로 조정하였으며, 1948년 경찰법의 제정을 계기로 시정촌단위의 기초자치단체경찰을 전면적으로 도입하였던 일본에서도 자치단체의 재정부족 및 자치체경찰간 공조부재 등과 같은 부작용으로 인하여 1954년 신경찰법의 제정으로 도도부현단위의 광역자치단체경찰로 일원화한 바 있다.

따라서 우리나라에 있어서 자치경찰제를 도입함에 있어서는 특히 좁은 국토, 교통 및 통신의 발달에 따른 반나절 생활권화, 사건·사고의 연쇄성과 광역성을 고려함은 물론 남북한이 대치하고 있는 특수한 안보상황, 기초자치단체의 재정자립도 등을 감안하여 볼 때 시·도단위의 광역자치경찰제를 도입하는 것이 바람직할 것으로 본다.

3. 자치경찰위원회제도

자치경찰기관의 구성에 있어서는 독립제형, 합의제행정기관형, 자문기관형이 있을 수 있다. 그러나 이 경우 오랫동안 경찰의 역할이 정권보호에 치중되어 왔고, 더욱이 지역적 정당편중이 심각한 수준에 있는 우리나라의 실정에 비추어 본다면 무엇보다도 경찰의 정치적 중립성 확보가 가장 우선적으로 고려되어야만 할 것이다. 따라서 중앙정부의 과도한 통제·감독을 최소화할 수 있고 자치단체장의 정치적 이용가능성을 배제함으로써 정치적 중립성을 확보할 수 있을 뿐만 아니라 민의의 반영과 주민참여를 촉진함으로써 경찰행정의 투명성과 민주성을 확보할 수 있는 장점을 가진 합의제행정기관형으로서의 시·도경찰위원회제도를 채택하는 것이 바람직하다고 본다.⁵⁴⁾

54) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구”, 27면. 다만 합의제행정기관형은 정책결과 업무수행의 비능률 및 책임소재의 불분명, 압력단체의 영향력 증대를 초래할 수 있다고 지적되고 있다.

요컨대 시·도지사 소속하에 시·도경찰위원회를 합의제행정관청으로 설치하여 시·도경찰청을 관리하게 하여야 한다(정책결정기관과 집행기관의 분리). 이 경우 시·도경찰위원회는 경찰행정의 최고 심의의결기관으로서의 위상을 갖는 점에 비추어 동 위원회의 구성에 있어서는 객관성과 투명성 및 민주성이 담보될 수 있어야만 할 것이다. 그러나 위원의 숫자가 지나치게 많을 경우에는 위원회의 운영상 비능률이 초래될 수 있기 때문에 위원의 숫자는 5인 내지 7인으로 하고 또한 주민의 의사를 반영할 수 있도록 3인 내지 4인은 당해 지방의회가 추천한 자를, 그리고 나머지는 지방자치단체의 장이 그 관할 구역에 상주하는 자 중에서 지방의회의 동의를 얻어 임명하도록 하는 것이 바람직할 것이다.

한편 시·도경찰청장을 임명함에 있어서는 중앙경찰과의 연계를 고려하여 국가경찰위원회 또는 경찰청장이 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 국무총리에게 제청한 자를 대통령이 임명하도록 하여야 한다는 주장도 있으나,⁵⁵⁾ 이는 자치경찰제의 취지에 반하는 것이라 하지 않을 수 없다. 따라서 시·도경찰청장은 시·도경찰위원회의 추천을 받아 시·도의회 동의를 얻어 시·도지사가 임명하도록 하는 방안이 타당하다고 본다.⁵⁶⁾ 그리고 경찰서장은 시·군·구 자치단체장의 추천을 받아 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 시·도지사가 임명하는 방안이 바람직할 것으로 생각된다.⁵⁷⁾

4. 인사 및 예산

우선 인사와 관련하여서는 자치경찰조직에는 모두 지방공무원으로 배치하는 것이 이상적이나(경찰의 중앙집권화의 방지), 지방자치단체의 예산의 한계, 자치경찰과 국가경찰간의 협조, 자치경찰의 일정한 질적 수준의 유지 등을 고려하여야 할 것이다. 따라서 총경이상의 경찰관은 국가공무원으로 하고 이들 국가경찰은 경찰청장의 제청으로 국가경찰위원회의 동의를 얻어 대통령이 임명하도록 하며, 경정이하의 자치경찰은 지방공무원으로 보하되 시·도경찰청장의 제청으로 시·도경찰위원회가 임명하도록 하는 것이 타당할 것이다.⁵⁸⁾

55) 이황우, 전계논문, 28면.

56) 성낙인, 전계논문, 83면.

57) 성낙인, 전계논문, 84면; 정세욱, 『한국지방자치의 과제』, 법문사, 1997, 169면.

58) 이황우, 전계논문, 29면.

한편 예산과 관련하여서는 자치경찰에 소요되는 예산은 당해 자치단체에서 부담하는 것이 원칙이나, 현재 지방자치단체의 재정자립도가 대단히 열악할 뿐만 아니라 지방자치단체간에 현격한 차이가 있는 점이 고려되어야만 할 것이다. 즉 자치경찰제의 도입에 의해 지방자치단체간 치안서비스의 불균형이 발생하지 않도록 함은 물론 향상된 치안서비스를 제공하기 위해서는 지방자치단체에 대한 국가의 재정지원은 불가피하다고 본다.

V. 맺음말

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

공공의 안녕과 질서유지라는 국가의 기본적인 업무는 국가가 존재하는 한 필수적일 수밖에 없다. 그러나 전통적인 야경국가에서의 경찰은 단순히 공공의 안녕과 질서유지 기능에 한정되었지만, 현대 복지국가에서의 경찰은 그것 뿐만 아니라 복리민복의 후원자로서의 역할까지도 겸하여야 하는 가중적 특성이 강조된다. 특히 오늘날 치안서비스는 지역적 수요에 대응해야 하는 핵심적 공공서비스라는 점에서 이에 대한 당해 지역주민의 참여, 감시, 통제는 필수적이라 할 수 있으며, 따라서 자치경찰제는 반드시 도입되어야 한다. 뿐만 아니라 지방자치를 헌법적 차원에서 보장하고 있는 헌법 제117조 제1항은 전권 한성과 자기책임성을 내용으로 하는 자치권을 보장하고 있는 것으로 이해되고 있으며, 따라서 헌법 자신 자치경찰제의 도입을 배제하고 있지 않을 뿐만 아니라 이것은 오히려 지방자치의 헌법적 보장의 취지에 더욱 부합하는 것이라 할 수 있다.

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

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

우리나라에 있어서 자치경찰제도는 다음과 같은 방향으로 도입되어야 한다고 본다. 우선 중앙에는 국가경찰을, 시·도 단위의 광역자치단체에는 자치경찰을 두는 절충형 광역자치경찰제를 도입하여야 한다. 이렇게 함으로써 국가적 요소와 지방적 요소를 동시에 충족시켜 경찰의 민주성과 능률성, 중앙집권과 지방분권을 잘 조화시킬 수 있을 것이다. 둘째, 주민의 의사가 잘 반영된 자치경찰위원회를 설치하되 여기에는 경찰에 관련된 정책의 심의의결기능 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.

21세기는 지방화, 민주화, 세계화의 시대이다. 이제 우리나라에서도 정치적 중립성과 민주성을 담보할 수 있는 자치경찰제도를 도입함으로써 경찰이 권력의 시녀가 아닌 진정한 시민의 지팡이로 거듭 태어나야 할 것이다.

On Introduction of Local Autonomy Police System

Han, Kwi-Hyeon*

It is often said that the 21st century is the age of localization, democratization, and globalization. With the advent of real local autonomy age, the introduction of autonomy police system has become one of the most important issues in our country.

Ever since its independence from Japan, Korea has kept the authoritarian and centralized national police system, which has made the police authority serve for politics, not for the people. It is the basic obligation of the State to put the police in the service of public peace and social order. However, the participation of local residents in police administration and the supervision and control of such administration by them are nowadays indispensable in that it should meet local demand for the maintenance of public order. And so, the introduction of autonomy police system is required to decentralize police powers, democratize police administration, and achieve the political neutralization of police.

In introducing the autonomy police system into this country, it is required 1) to adopt the metropolitan autonomy police system in which the central government administers the national police while the Metropolitan City and provincial governments manages autonomy polices, 2) to establish autonomy police committees to conduct the substantial management of police, and 3) to allow each local government, as widely as possible, to exercise powers over the personnel affairs and budget of the police and for the State to provide financial support to local governments, contributing to the prevention of local inequality in rendering police service.

In short, with the advent of the age of localization, our police system should be revamped to serve citizens, not political powers. It must be started with efforts to introduce the autonomy police system for the good of residents.

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute, Ph. D in law