

이 책에 실린 내용을 무단 전재하거나 복사
유통시키면 법에 저촉됩니다.

발 간 사

새천년에 들어와 안팎으로 급격한 변화가 거세게 휘몰아치고 있다. 안에서는 경쟁력을 갖추기 위한 구조개혁 작업이, 밖에서는 닫혔던 장벽을 허무는 개방화물결이 가속화되고 있는 것이다.

그러나 우리의 생활세계(Lebensraum)가 펼쳐지고 있는 곳은 바로 지방인 것이며, 여기서부터 우리는 열린세계를 향해 새로운 변화와 도전에 당당히 맞서 이겨내지 않으면 안된다. 본시 변화에는 그만큼의 위험부담이 따르는 법이다. 그러나 이것을 뛰어넘지 못한다면 우리는 더 이상 열린세계로 나갈 수 없다.

민선지방자치가 실시된 지도 몇 해가 지났다. 그동안 무모하리만치 중앙에 집중됐던 권한과 자원들이 차츰 지방으로 분산되면서, 나라 전체가 균형 있게 발전될 수 있는 가능성을 보여주었다. 지방자치야말로 이 시대를 소망스럽게 변모시킬 수 있는 유일무이한 대안임이 틀림없기 때문이다.

그러나 공동체의 안전을 지켜주는 우리의 경찰은 안타깝게도 국가권력의 그늘에서 아직껏 헤어나지 못하고 있다. 현재의 경찰 모습은 반쪽이라고 할 수 있다. 그런즉 바람직한 경찰상이 민중의 지팡임이 분명하다면, 지방자치의 근본정신에 따라 자치경찰로 다시 태어나야 옳다. 그러한 경찰의 본모습 찾기가 정치권과 학계 일각에서 누차 논의되었고, 최근까지 정부당국에서는 자치경찰제 도입 채비에 부심하고 있는 것이다.

이러한 상황에서 이번에 탈고된 「자치경찰제 도입에 따른 충청도정의 대응 전략 연구」는 晩時之歎의 感은 있으나, 지방에서는 비교적 내놓기 쉽지 않은 연구성과물이라 할 수 있다. 중앙에서는 이와 관련된 연구가 일부 있으나, 자치경찰제 도입과 관련한 복잡한 쟁점사안들을 정리하고 특히 충청남도를 모델로 삼아 추후 충청도정이 나아갈 방향과 해결해야 할 실천과제들을 제시한 것

은 뜻깊다 하지 않을 수 없다. 물론 구체적인 사항들은 앞으로 실무부서에서 충분히 검토해야 할 것이다.

世間에 잘 알려지고 있는 바대로 경찰의 민주화와 정치적 중립의 견지는 자치경찰제 도입의 전제조건이라 할 수 있으며, 지역주민들을 현장에서 직접 보살피는 민생봉사경찰로 換骨奪胎함은 우리 경찰에게는 절대절명의 숙제임이 분명하다. 차제에 전국적으로 가장 앞서가는 모범적인 광역자치단체인 충청남도는 도정철학이자 기본이념인 「인본·경영행정」과 그 실천방법론인 「수요자 중심의 행정서비스」를 토대 삼아, 자치경찰제를 성공적으로 도입, 내실 있게 운영한다면, 충청도정은 거듭 재도약할 수 있음을 믿어마지 않는다.

현재로서는 자치경찰제 도입방안을 국가경찰과 자치경찰로 분리 운영하고, 중앙과 지방에 각기 경찰위원회를 구성하며, 광역단체장에게 자치경찰권을 부여하는 것으로 그 기본틀이 짜여지고 있다. 중앙과 지방의 역할분담, 수사권 독립, 인사권 행사, 예산확보 등은 쟁점사안들이다. 상당부분은 당국과 입법단계에서 구체화될 것이지만, 그 이전에 광역단체에서는 자체내 대비책을 갖춰놓지 않으면 안된다. 그리하여 광역단체장 책임하에 자치경찰이 지역치안과 민생봉사의 책무를 다하는 自治尖兵으로 거듭나도록 해야 마땅하다.

그동안 연구수행에 협조해 주신 도민 여러분과 도, 시·군 공무원분들께 깊이 감사드리면서, 모쪼록 이 연구결과를 실무에 활용해 주실 것을 당부드린다. 연구일정은 상당기간 늦춰졌으나 끝까지 성의를 다해서 마무리한 자치행정팀장 최병학 박사에게 수고했다는 말을 전한다.

2000년 8월

충남발전연구원장
도시 및 지역계획학박사

황 용 주

기본연구과제

자치경찰제 도입에 따른 충남도정의 대응전략 연구

연구수행 : 최 병 학 박사 (자치행정팀장)



2000

발 간 사

새천년에 들어와 안팎으로 급격한 변화가 거세게 휘몰아치고 있다. 안에서는 경쟁력을 갖추기 위한 구조개혁 작업이, 밖에서는 닫혔던 장벽을 허무는 개방화물결이 가속화되고 있는 것이다.

그러나 우리의 생활세계(Lebensraum)가 펼쳐지고 있는 곳은 바로 지방인 것이며, 여기서부터 우리는 열린세계를 향해 새로운 변화와 도전에 당당히 맞서 이겨내지 않으면 안된다. 본시 변화에는 그만큼의 위험부담이 따르는 법이다. 그러나 이것을 뛰어넘지 못한다면 우리는 더 이상 열린세계로 나갈 수 없다.

민선지방자치가 실시된 지도 몇 해가 지났다. 그동안 무모하리만치 중앙에 집중됐던 권한과 자원들이 차츰 지방으로 분산되면서, 나라 전체가 균형 있게 발전될 수 있는 가능성을 보여주었다. 지방자치야말로 이 시대를 소망스럽게 변모시킬 수 있는 유일무이한 대안임이 틀림없기 때문이다.

그러나 공동체의 안전을 지켜주는 우리의 경찰은 안타깝게도 국가권력의 그늘에서 아직껏 헤어나지 못하고 있다. 현재의 경찰 모습은 반쪽이라고 할 수 있다. 그런즉 바람직한 경찰상이 민중의 지팡임이 분명하다면, 지방자치의 근본정신에 따라 자치경찰로 다시 태어나야 옳다. 그러한 경찰의 본모습 찾기가 정치권과 학계 일각에서 누차 논의되었고, 최근까지 정부당국에서는 자치경찰제 도입 채비에 부심하고 있는 것이다.

이러한 상황에서 이번에 탈고된 「자치경찰제 도입에 따른 충남도정의 대응 전략 연구」는 晩時之歎의 感은 있으나, 지방에서는 비교적 내놓기 쉽지 않은 연구성과물이라 할 수 있다. 중앙에서는 이와 관련된 연구가 일부 있으나, 자치경찰제 도입과 관련한 복잡한 쟁점사안들을 정리하고 특히 충청남도를 모델로 삼아 추후 충남도정이 나아갈 방향과 해결해야 할 실천과제들을 제시한 것

은 뜻깊다 하지 않을 수 없다. 물론 구체적인 사항들은 앞으로 실무부서에서 충분히 검토해야 할 것이다.

世間에 잘 알려지고 있는 바대로 경찰의 민주화와 정치적 중립의 견지는 자치경찰제 도입의 전제조건이라 할 수 있으며, 지역주민들을 현장에서 직접 보살피는 민생봉사경찰로 換骨奪胎함은 우리 경찰에게는 절대절명의 숙제임이 분명하다. 차제에 전국적으로 가장 앞서가는 모범적인 광역자치단체인 충청남도는 도정철학이자 기본이념인 「인본·경영행정」과 그 실천방법론인 「수요자 중심의 행정서비스」를 토대 삼아, 자치경찰제를 성공적으로 도입, 내실 있게 운영한다면, 충청도정은 거듭 재도약할 수 있음을 믿어마지 않는다.

현재로서는 자치경찰제 도입방안을 국가경찰과 자치경찰로 분리 운영하고, 중앙과 지방에 각기 경찰위원회를 구성하며, 광역단체장에게 자치경찰권을 부여하는 것으로 그 기본틀이 짜여지고 있다. 중앙과 지방의 역할분담, 수사권 독립, 인사권 행사, 예산확보 등은 쟁점사안들이다. 상당부분은 당국과 입법단계에서 구체화될 것이지만, 그 이전에 광역단체에서는 자체내 대비책을 갖춰놓지 않으면 안된다. 그리하여 광역단체장 책임하에 자치경찰이 지역치안과 민생봉사의 책무를 다하는 自治尖兵으로 거듭나도록 해야 마땅하다.

그동안 연구수행에 협조해 주신 도민 여러분과 도, 시·군 공무원분들께 깊이 감사드리면서, 모쪼록 이 연구결과를 실무에 활용해 주실 것을 당부드린다. 연구일정은 상당기간 늦춰졌으나 끝까지 성의를 다해서 마무리한 자치행정팀장 최병학 박사에게 수고했다는 말을 전한다.

2000년 8월

충남발전연구원장
도시 및 지역계획학박사

황 용 주

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 문제제기 및 연구목적	1
1. 문제의 제기	1
2. 연구의 목적	3
제 2 절 연구범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5
 제 2 장 경찰행정의 수요변화와	
현대경찰의 역할 · 기능	7
제 1 절 경찰행정의 수요변화	7
1. 경찰행정수요의 변화문제	7
2. 경찰행정의 위상 · 역할 정립	13
제 2 절 현대경찰의 역할과 기능	17
1. 사회변화 속의 경찰행정	17
2. 경찰의 현대적 역할변화	19
제 3 절 한국 경찰제도의 변천과정	22
1. 대륙식 국가경찰제도의 도입	22
2. 정치적 중립성의 기반상실	23
3. 경찰행정의 능률화 · 전문화 추진	25
제 4 절 한국 경찰행정의 현주소와 문제점	30
1. 경찰행정의 현주소	30
2. 경찰행정의 문제점	34

제 3 장 자치경찰제 도입 관련 현안쟁점과

주요국가의 운영사례 38

제 1 절 현안쟁점의 검토(Ⅰ) : 「경찰법」 개정 관련 38

1. 「경찰법」 개정에 따른 기본입장 38
2. 경찰의 정치적 중립성 보장 및 지방분권화 40
3. 경찰의 상호협력과 비상사태의 특별조치 42

제 2 절 현안쟁점의 검토(Ⅱ) : 「자치경찰제」 도입 관련 43

1. 자치경찰제의 실시단위와 주민참여 43
2. 자치경찰의 인사권과 비용분담 45
3. 자치경찰에 대한 감독권 행사 47

제 3 절 주요국가의 자치경찰제 운영체제 49

1. 미 국 49
2. 영 국 55
3. 프랑스 60
4. 독 일 64
5. 일 본 67

제 4 장 자치경찰제 도입 관련 현안쟁점에

대한 조사분석 및 논의 73

제 1 절 조사내역 73

1. 조사절차 73
2. 조사도구 : 설문지 74

제 2 절 조사표본의 특성 76

1. 성별분석 76
2. 연령별 분석 76

3. 거주지 유형별 분석	77
4. 지역별(시·군별) 분석	77
5. 최종학력별 분석	78
6. 직업·직종별 분석	78
7. 월평균 소득수준별 분석	79
제 3 절 경찰이미지에 대한 인식	80
1. 국민 대다수가 원하는 바람직한 경찰상	80
2. 현재 국민들에게 비춰지고 있는 경찰상	81
3. 최근 경찰이미지의 개선 정도	82
4. 경찰의 청렴도 향상방법	83
5. 바람직한 경찰상 정립의 방향	84
제 4 절 경찰서비스에 대한 인식	85
1. 경찰서비스에 대한 만족도	85
2. 경찰의 친절도 개선정도	86
3. 경찰의 범죄예방과 주민편익 노력정도	87
4. 경찰 신뢰의 결정요인	88
5. 경찰임무 중 가장 시급한 개선과제	89
6. ‘포돌이·포순이’ 치안서비스의 경찰개혁 기여도	90
제 5 절 경찰의 개혁방향	91
1. 경찰부패의 원인	91
2. 경찰개혁 추진과제의 실질적 체감(體感)효과	92
3. 경찰이 안고 있는 시급한 개혁과제	93
4. 경찰개혁 선결조건의 실효성 여부	94
5. 향후 경찰의 중점적 개혁방향	95
제 6 절 자치경찰제 도입현안(1)	96
1. 자치경찰제의 도입·운영형태	96

2. 현행 국가경찰제 유지에 따른 문제점	97
3. 현행 지방경찰청과 자치단체간의 문제점	98
4. 자치경찰제 운영의 기대효과	99
5. 자치경찰과 지방자치단체간 협력관계 구축의 제도적 방안	100
제 7 절 자치경찰제 도입현안 (2)	101
1. 우리나라 자치현실에 적합한 경찰제도	101
2. 자치경찰제 도입에 대한 찬반 견해	102
3. 자치경찰제 도입시의 실시단위	103
4. 자치경찰제 도입시 현 지방경찰청의 소속문제	104
5. 국립경찰의 기능 중 지방경찰기관에 대한 권한이양	105

제 5 장 자치경찰제 도입에 대한

충남도정의 대응전략 모색

제 1 절 기본전제	107
1. 「인본·경영행정」과 「수요자 중심의 경찰서비스」	107
2. 「지역사회~경찰 관계」(CPR)의 제도화 추진	109
제 2 절 자치경찰제 도입의 필요와 조건	110
1. 자치선진국의 경찰개혁이 주는 시사	110
2. 자치경찰제 실시를 앞둔 경찰개혁의 평가	118
제 3 절 자치경찰제 도입의 추진구도 설정	123
1. 자치경찰제 도입의 기본요건	123
2. 자치경찰제 도입의 추진방향	125
제 4 절 자치경찰제 도입의 추진전략	133
1. 국가경찰제와 자치경찰제의 개편문제	133
2. 자치경찰제 도입의 범위와 운영방식	136

3. 지방자치단체와 지방경찰기관의 연계관계	139
4. 자치경찰제 도입에 따른 조직화모델	141
제 5 절 충남도정의 대응전략 모색 (1) : 도정기조 ·	
정책목표 연계구조 설정	145
1. 도정철학 · 행정이념으로서 「인본 · 경영행정」	145
2. 도정 실천방법론으로서 「수요자 중심 서비스」	151
3. 충청남도 자치경찰 행정체제의 구도설정	154
제 6 절 충남도정의 대응전략 모색 (2) : 지역사회와	
자치경찰의 협력프로그램	159
1. 「지역사회~경찰 관계」(CPR)의 제도화	159
2. 「지역사회~경찰 관계」의 운영프로그램(안)	166
제 6 장 결 론	173
제 1 절 연구결과의 시사점	173
제 2 절 정책제안	176
참 고 문 헌	179
부 록 (1) : 설 문 지	187
부 록 (2) : 경 찰 법	195

그림 목 차

[그림 2-1]	사회변화에 따른 경찰행정수요	8
[그림 2-2]	예방경찰행정체제	12
[그림 2-3]	경찰조직의 기능별 유형 : 전통조직과 현대조직	21
[그림 2-4]	치안국 경찰기구(1963년도 기준)	26
[그림 2-5]	치안본부 기구(1987년도 기준)	27
[그림 2-6]	경찰청 기구(2000년도 기준)	29
[그림 2-7]	현행 우리나라의 경찰행정기능	33
[그림 3-1]	미국의 경찰조직	51
[그림 3-2]	영국의 경찰조직	57
[그림 3-3]	일본의 경찰조직	70
[그림 4-1]	성별 분석결과	76
[그림 4-2]	연령별 분석결과	76
[그림 4-3]	거주지별 분석결과	77
[그림 4-4]	지역별(시·군별) 분석결과	77
[그림 4-5]	학력별 분석결과	78
[그림 4-6]	직업·직종별 분석결과	78
[그림 4-7]	월평균 소득별 분석결과	79
[그림 4-8]	바람직한 경찰상에 대한 분석결과	80
[그림 4-9]	현재 국민들에게 비춰지고 있는 경찰상에 대한 분석결과	81
[그림 4-10]	근간 경찰이미지의 개선정도에 대한 분석결과	82
[그림 4-11]	경찰의 청렴도 향상방법에 대한 분석결과	83
[그림 4-12]	바람직한 경찰상 정립의 방향에 대한 분석결과	84

[그림 4-13] 경찰서비스에 대한 만족도 분석결과	85
[그림 4-14] 경찰의 친절도 개선정도에 대한 분석결과	86
[그림 4-15] 범죄예방과 주민편익 노력에 대한 분석결과	87
[그림 4-16] 경찰을 신뢰하게 하는 요인에 대한 분석결과	88
[그림 4-17] 경찰임무 중 가장 시급한 개선과제에 대한 분석결과	89
[그림 4-18] 포돌이·포순이 치안서비스의 경찰개혁 기여도에 대한 분석결과	90
[그림 4-19] 경찰부패의 원인에 대한 분석결과	91
[그림 4-20] 경찰개혁 추진과제의 실질적 체감(體感)효과에 대한 분석결과	92
[그림 4-21] 경찰이 안고 있는 시급한 개혁과제에 대한 분석결과	93
[그림 4-22] 경찰개혁 선결조건의 실효성 여부에 대한 분석결과	94
[그림 4-23] 향후 경찰의 중점적인 개혁방향에 대한 분석결과	95
[그림 4-24] 국가경찰제와 자치경찰제의 절충운영에 대한 분석결과	96
[그림 4-25] 현행 국가경찰제 유지상의 문제점에 대한 분석결과	97
[그림 4-26] 현행 지방경찰청과 자치단체간의 문제점에 대한 분석결과	98
[그림 4-27] 자치경찰제 운영의 기대효과에 대한 분석결과	99
[그림 4-28] 지방경찰과 자치단체간 협력관계 구축에 대한 분석결과	100
[그림 4-29] 우리나라 자치현실에 적합한 경찰제도에 대한 분석결과	101
[그림 4-30] 자치경찰제 도입에 대한 찬반견해에 대한 분석결과	102
[그림 4-31] 자치경찰제 도입시의 실시단위에 대한 분석결과	103
[그림 4-32] 자치경찰제 도입시 지방경찰청 소속에 대한 분석결과	104

[그림 4-33] 자치경찰제 도입시 가장 우선적인 이양업무에 대한 분석결과	105
[그림 5-1] 자치경찰제 도입시 국가 - 지방경찰의 관계모델	142
[그림 5-2] 현행 국가경찰제에서 지방경찰청의 조직모델	143
[그림 5-3] 자치경찰제 도입시 지방경찰청의 조직화모델	144
[그림 5-4] 충청남도 자치경찰행정체제의 역할정립	158

표 목 차

<표 2-1> 갈등해결자로서 경찰의 역할	21
<표 3-1> 영국의 관할지역별 경찰조직	58
<표 4-1> 설문조사를 위한 문항구성	74
<표 4-2> 인구통계학적 요인의 문항	75
<표 5-1> 인본·경영행정의 구성체계 비교	148
<표 5-2> 인본행정과 경영행정의 상호관련성	149
<표 5-3> 실천적 명제로서의 인본·경영행정의 일반화	150
<표 5-4> 충청남도 수요자 중심의 행정서비스 대상 구분	153
<표 5-5> 충청남도 자치경찰의 기본이념과 실천방법 틀	155

제 1 장 서 론

제 1 절 문제제기 및 연구목적

1. 문제의 제기

그동안 우리나라 경찰의 정치적 중립성(political neutrality)이 끊임없는 논란의 대상이 되어왔으며, 경찰업무의 중앙집중으로 인하여 국가경찰의 과부화 상태를 초래하여 경찰은 민생치안수요를 충족시키는데 한계를 드러냈다.

경찰행정조직이 구조적으로 거대관료화(mammoth bureaucratization)되고 권위주의적 형태를 벗어나지 못함으로써, 경찰 본연의 역할·기능이 민생봉사에 앞장서야 함에도 불구하고, 규제의 대명사가 된 것이다. 결과적으로 우리의 경찰은 「민중의 지팡이」 역할을 다하지 못하였다.

경찰행정이 현장을 중심으로 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공질서를 유지하는 특성 때문에 주민의 적극적인 협조와 참여가 필수적임에도 불구하고 지금까지 일원화된 국립경찰제도에서 경찰은 지역주민의 관심 밖으로 고립되어 왔다. 이제는 경찰행정(police administration)을 명실공히 지방분권화하여 주민과 경찰기관과의 물리적 거리부터 단축하고, 경찰행정의 지역적 특수성에 대한 대응성을 높일 필요가 있다. 결국 이것은 「자치경찰제」(local autonomy police system) 도입으로 해결될 수 있다.¹⁾

이제 민생경찰로서의 경찰 본연의 임무수행이 가능한 제도도입을 통해서 21세기 지방자치시대에 명실공히 부응하는 「지역사회~경찰의 관계」(CPR; Community-Police Relationship)를 시급히 정착시켜야 한다.²⁾

1) 필자, “자치경찰제 도입의 필요와 조건,” 「중도일보」, 2000. 6, 15.

한편, 국가기능의 합리적 배분은 필연적으로 지방행정체제의 기능강화 및 제도개선으로 이어지는 바, 특별지방행정기관의 기능이양은 대표적인 것으로써 그 중에서 자치경찰제 도입은 매우 중요한 현안이라 할 수 있다.

우리나라에서 자치경찰제가 논의된 것은 1994년 12월 1일 「경찰법개정안」이 발의되면서부터였다. 오늘날 복잡 다양한 환경변화와 함께 경찰의 기능도 바뀌어야 하며, 특히 경찰의 역할이 지역주민의 민생치안을 담당하기 위한 경찰행정서비스에 핵심을 두지 않으면 안되었기 때문이다. 그러나 현재로서 2002년 시행될 예정으로 있는 자치경찰제의 윤곽은 미국식 순수 자치경찰제가 아니라, 절충방안인 일본식 자치경찰제로 틀을 잡아가고 있으며, 자치여건과 동떨어진 쟁점사안도 적지 않아 논란의 여지를 남기고 있다.

어떻든 민선지방자치의 성숙단계에서 자치경찰제 도입은 우리나라 21세기 지방자치행정의 새로운 패러다임의 전환, 구축을 위한 필수적 현안임이 분명하다. 자치단체장이 지역내 치안업무를 책임있게 담당함으로써 지역공동체의 안전책무를 다할 수 있어야 한다는 점에서, 이에 대한 대비는 현실적으로 대단히 중요할 수밖에 없다. 새로운 제도 도입에 대한 준비는 晩時之歎이 되어서는 안된다. 이 연구는 이러한 문제를 통해 제기된 것이다.

자치경찰제 도입과 관련된 경찰 민주화, 정치적 중립성 확보, 지방분권화와 함께 수사권 현실화, 도입범위와 경찰위원회 구성, 소속 및 기관구성, 인사권 행사, 예산문제 등 많은 현안쟁점들이 산적해 있으나, 추후 일련의 정책결정과 국회법 통과에 앞서서 지방정부 차원에서 자치경찰제 도입에 따르는 타당한 논의를 충청남도의 입장에서 먼저 펼쳐보자는 것이다.

2) 당초 「공공관계~경찰의 관계」(PPR; Public-Relation Police)를 발전시킨 「경찰~지역사회의 관계」(PCR; Police-Community Relationship)였으나, 이는 어디까지나 경찰 중심의 개념구조인 까닭에 이 연구에서는 「지역사회~경찰의 관계」(CPR)로 수정(재구성)하여 사용하였다. Howard H. Earle, *Police-Community Relations*, Illinois: Charles C. Thomas Publisher, 1967 참조.

2. 연구의 목적

지방시대에는 지역공공체의 안전확보를 위한 경찰행정의 역할이 새롭게 재정립되어야 하며, 특히 「지역사회~경찰의 관계」를 토대로 경찰은 주민들에게 보다 친밀하고, 봉사적인 경찰행정 서비스를 제공해야만 한다.

이러한 맥락에서 자치경찰제 도입에 따르는 지방 차원의 대응문제는 더 이상 시간을 지체할 수 없는 것이며, 국립경찰에서 자치경찰로의 전환에 따르는 핵심쟁점과 현안과제에 대한 책임있는 대응전략 수립은 매우 필요하다. 특히, 최근 정부계획에 따라 불원간 광역자치단체에 경찰행정의 역할과 책무가 추가될 예정으로 있는 바, 이에 충청남도의 대응방안 수립은 필요하다.

이 연구에서는 현재까지 정부 차원의 공식발표나 그동안의 논의상황에 비추어 2001년도 자치경찰제 도입계획이 불변하다는 사실을 그 전제로 삼는다. 더욱이 민선지방자치 2기 및 2000년도 진입에 즈음하여, 충청남도의 지역치안 및 민생봉사경찰을 위한 21세기 자치경찰행정체제 정착구도 설정과 함께 자치경찰 서비스프로그램의 예시를 통해 불원간 다가올 자치경찰제 도입에 따른 충청남도의 대응전략을 모색하고자 한다.

특히, 자치경찰제 도입에 따르는 많은 쟁점사안들인 민주적 절차 및 정치적 중립성 확보, 수사권 현실화 문제, 기관구성, 자치경찰권의 행사·적용범위, 등에 대한 기본적 입장정리와 논의 틀은 충남도정의 양대축인 「人本행정」(human-based administration)과 「경영행정」(management-oriented administration) 차원에서 진행될 것이며, 이는 근본적으로 충남도민을 자치경찰의 '주인으로 모시는' 「수요자 중심 행정」(user-centered administration)의 충남도정이념에 접근, 접목시키고자 한다.³⁾

3) 필자, 「인본·경영행정의 기본이념과 구현전략 : 자치충남도정의 지도원리」, 충청남도, 1997; 필자, 「새천년을 이끌어가는 충청남도 수요자중심 행정체제 수립연구」, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1999. 6 각각 참조.

제 2 절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

이 연구의 범위는 크게 예비적 고찰 편, 실증적 조사분석 편, 그리고 대응 전략 모색 편으로 구분하여 연구를 수행한다.

첫째, 예비적 고찰 편은 다시 두가지로 나누어 경찰행정의 수요변화와 현대경찰의 역할·기능과 함께 자치경찰제 도입 관련 현안쟁점과 주요국가의 운영사례를 검토한다. 전자는 경찰행정 수요변화, 현대경찰의 역할과 기능, 한국 경찰제도의 변천과정, 한국 경찰행정의 현주소와 문제점을 살펴보고, 그리고 후자는 경찰법 개정 및 자치경찰제 도입 관련 현안쟁점에 대한 검토, 미국·영국·프랑스·독일·일본 등의 자치경찰 운영체제를 비교·검토한다.

둘째, 실증 조사분석 편에서는 자치경찰제 도입 관련 현안쟁점을 중심으로 일련의 연구조사설계를 토대로 충청도민과 함께 도~시·군 공무원을 대상으로 경찰이미지, 경찰서비스, 경찰개혁, 자치경찰제 도입과 관련된 현안쟁점들에 대한 설문조사 결과분석 및 정책적 시사점(policy-implications)을 발견한다.

셋째, 대응전략 모색 편에서는 민선자치도정의 큰 틀인 「인본·경영행정」 및 「수요자중심 행정」의 경찰서비스 차원과 「지역사회~경찰 관계」 제도화를 기본전제로 삼고, 자치경찰제 도입의 필요와 조건, 자치경찰제 도입의 추진구도 설정, 자치경찰제 도입의 추진전략 모색, 그리고 지역사회와 자치경찰의 협력관계 구축과 관련된 일련의 추진프로그램을 제시하고자 한다.

이에 따라 자치경찰제 도입에 따른 대응전략 수립의 기준년도는 1999년도 조사분석이 이루어지는 시점을 기준으로 하고,⁴⁾ 조사범위는 충청남도과 시·군 조사대상으로 도민과 공무원들의 의견을 집약, 검토하고자 한다.

4) 다만 신규제도·기능 도입에 따른 실무차원의 도정순기조정 사항 등은 제외되었다.

2. 연구의 방법

이 연구의 방법은 문헌조사, 실증적 조사·분석(설문지), 그리고 일부 모델 구성과 프로그램 구성방법 등을 필요에 따라 혼용하고자 한다.

첫째, 문헌조사(literature review)는 경찰행정수요 및 경찰의 역할, 자치경찰제 관련 논리적 배경 및 핵심쟁점·최근동향, 외국사례 비교분석 등과 관련하여 정부공식자료, 정책보고서, 언론문건 등에 이르기까지 폭넓게 참조토록 한다. 한편 이 연구주제에 대해서는 법적, 제도적, 정치적, 정책적 접근이 모두 또는 일부 가능한 바, 여기에서는 객관적 사실을 토대로 바람직한 정책처방(policy-prescription)을 제안하는 입장을 택하였다.⁵⁾

둘째, 실증분석(empirical analysis)은 자치경찰제 도입에 따른 현안쟁점을 중심으로 설문조사를 실시하며 분석결과에 대한 정책적 시사점을 도출한다. 이는 충청남도과 15개 시·군을 대상으로 도민과 공무원에 대한 설문조사인 것이며, 자치경찰제 도입이라는 민감한 사안이라는 성격상 경찰관(본청, 지방청, 경찰서)에 대한 조사는 제외되었다.⁶⁾

셋째, 모델구성(model building)은 추후 충청도정에 적용되는 자치경찰제의 조직화(organizing)모델의 제시와 「지역사회~경찰 관계」 제도화를 위한 경찰행정서비스 관련 프로그램을 예시적으로 개발, 구체화한다. 이는 민선자치에 부응하는 자치경찰시스템을 마련하기 위해, 그리고 지역공동체 안전확보 차원에서 수요자 중심의 민생봉사 경찰서비스를 위한 정책프로그램(안)이다.

5) 즉, 자치경찰제 도입은 지방자치의 필수요건이며 따라서 이러한 문제제기(prerequisite) 자체가 하나의 객관적 실체(substance / Sein)로 간주될 수 있다. 그러나 추후 (정책적·정치적) 의사결정과 충청도정의 실천이 필요한만큼, 바람직한 대안 제시를 위한 처방안 제시(prescription / Sollen)가 요구된다. 어쨌든 여기서 분명한 사실은 객관성을 토대로 한 진술만이 논리적 타당성을 확보할 수 있다는 것이다.

6) 다만 실무 차원에서 수 차례 경찰청 본청과 지방청에 근무하는 책임자급 및 경찰 실무자들에 대한 수시면담과 함께 전문가 의견청취로 대신하였다.

제 2 장 경찰행정의 수요변화와 현대경찰의 역할 · 기능

제 1 절 경찰행정의 수요변화

1. 경찰행정수요의 변화문제

(1) 현대사회의 특징과 치안문제

우리 사회는 지난 한 세대동안 엄청난 사회구조의 변화과정을 경험하였으며, 이는 도시화(urbanization)와 산업화(industrialization)를 통해 사회변화의 가속화가 이루어졌다. 이들은 인구의 사회적 이동에 의한 농촌에서 도시로의 인구집중과 1차 산업에서 2·3차 산업으로의 비중의 급속한 증가추세, 그리고 이러한 인구집중 및 산업구조의 변화로 인한 각종 사회관계의 이질성과 비인격성을 포함하는 매우 복합적인 개념으로 변화되고 있다.

특히 현대사회로 들어오면서 확연하게 나타나고 있는 산업화와 도시화현상은 물론 관료제화(bureaucratization)의 강화현상은 기존 사회구조의 재편성 또는 재조직화를 뜻하는 것으로써, 이는 과거의 단순하고도 동질적 구조에서 복잡적이면서도 매우 다원적인 사회구조로의 전환을 의미한다.¹⁾

예컨대 사회변동으로 인하여 고도의 산업기술이 도입되고 이에 따라 전문화가 촉진되며 다양한 분배 및 보상제도와 통제·소통체계가 발달하며, 이로써 지위·권력·계층의 분화가 가속화된다는 점이다. 도시화에 있어서 익명성이 높은 거대도시(megalopolis)의 출현은 전통과의 점진적 단절 속에서 산업사회에서

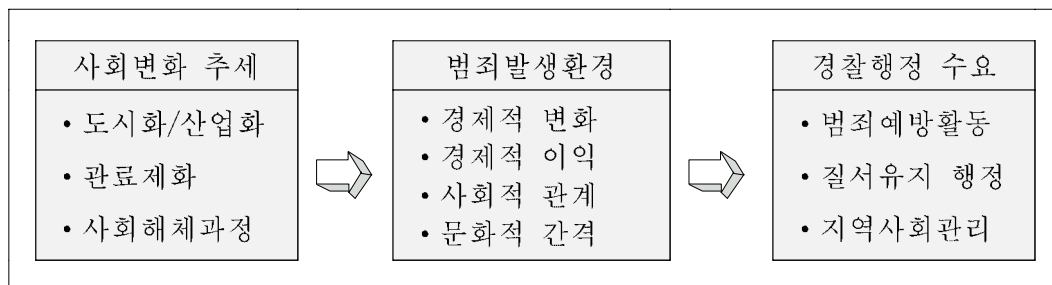
1) 김일철, 「한국사회와 재구조화과정」, 서울대학교 출판부, 1989, 3면.

새롭게 생성되는 이익, 직업, 취미를 매개로 하여 과거에 없었던 새로운 조직과 활동을 다양하게 전개시키며, 복잡하게 발달되는 교통망과 통신망은 현대 사회인의 활동을 매우 혼란스럽게 만든다. 한편, 관료제화는 인간공동생활을 보다 생산적으로, 조직적으로 또는 능률적으로 만들기 위해 개개인의 자율성과 독자성을 억제시키면서, 인간의 일을 공식적으로 또는 계획적으로 공동(空洞)조직화시켜 나간다.

따라서 이러한 사회구조의 변화과정에서 기존의 가치체계와 사회구조의 완화내지는 해체와 함께 새로운 사회구조의 원리의 등장과 이를 중심으로 한 사회의 재조직화(reorganization)가 일어나고 있다.²⁾

결국 사회변화는 정치, 경제, 사회, 문화에 급격한 변화가 발생하여 보편적인 생활양상에 막대한 영향을 미치게 되며, 이는 필연적으로 가치혼란을 수반하게 되므로 여기에서 발생하는 사회문제의 대부분이 새로운 경찰업무를 질적·양적으로 변화시키고 또한 새로운 경찰행정수요를 창출하고 있다.

[그림 2-1] 사회변화에 따른 경찰행정수요



그런데 많은 사회범죄 중에서 도시범죄(urban crime)는 심각한 수준에 달하고 있다. 도시는 인간들이 가지는 여러 욕구를 충족시켜 주는 장소이다. 이

2) 가치체계의 변동과 사회체계의 재조직화(reorganization)는 종전에 비해 막대한 사회문제를 일으키고 있으며, 그 정도나 양상은 사회변화의 성격에 따라 달라진다. 한국형사정책연구원, 「사회구조와 범죄」, 1993, 15면.

곳에서는 많은 인간들의 이익획득의 관계가 빈번하게 발생하며,³⁾ 따라서 경쟁 구조에서 탈락하거나 적응하기 못하는 경우 범죄가능성, 즉 일탈요인이 늘 상존하게 된다. 아직도 주민의식이 성숙하지 못하고 급증하는 인구팽창 속에서 보이지 않는 도시공간 속의 많은 독소들이 범죄발생의 불완전한 요소로 작용하게 된다.

물론 이러한 급격한 사회변화에는 필수적으로 지역변화 및 가족관계의 변화에서 오는 각종 갈등구조를 수반한다. 이를테면 정치적으로는 가치관의 붕괴와 남북분단에 따른 사회혼란 및 정치적 불안정이며, 경제적으로는 급속한 인구증가에 의한 부존자원의 제약과 도농간·지역간의 격차발생이고, 사회적으로는 사회통합 결여와 매스컴의 혼란문제이며, 문화적으로는 교육부재와 청소년의 무분별한 행동 및 종교간의 이해대립 등이 지적된다.

이러한 맥락에서 볼 때, 모든 범죄는 특정사회가 바람직하지 않다고 보는 행위를 유형화(typology)하여 처벌하는 것이기 때문에 그 발생은 사회기반세력에 대하여 우려와 혐오감을 일으키는 것이며, 결국 이들은 「민생치안범죄」라는 행위로 귀결되고 있다.⁴⁾

(2) 현대사회와 경찰행정수요 변화

1) 범죄유형과 경찰행정

어떤 사회나 그의 구성원들을 위해 해결해야 할 공공문제, 또는 공공의 관심사가 존재하고 있는데, 이를 공공문제해결 메카니즘(public problem-solving mechanism)인 행정작용을 통해 해결하고자 한다. 따라서 이것이 만일 민생치

3) 정봉휘, “한국의 도시화와 도시범죄에 관한 연구: 도시화에 따르는 도시환경 (원인)의 규명,” 제7권 1호, 대전대학교, 1988. 8, 99~100면.

4) 신현주, 「민생치안범죄규제의 전략과 이론」, 한국형사정책연구원, 1991, 21~22면.

안범죄라는 공공의 문제라 한다면 이것의 해결을 위한 경찰행정이 필연적으로 요구된다.

급격한 사회변화와 최근 잇따라 발생하고 있는 범죄양상에 비추어 볼 때, 앞으로 예상될 수 있는 중요한 문제점을 대략 예상해 보면 다음과 같다.⁵⁾

첫째, 도시화·산업화·관료제화가 지속되면서 사회범죄는 계속 악화될 것이라는 점이다. 우리의 사회변화는 문제성을 떨 경우가 많은 반면에 경찰행정 당국의 효율적인 범죄대처능력이 아직도 미흡하다는 점이 지적된다.

둘째, 고도경제성장이 지속되고 서비스산업이 급속히 팽창됨에 따라 재산범죄 즉, 경제사범이 급증할 것이다. 불법·탈세를 포함하여 경제적 이해관계에 따라 급증하는 경제범죄에 대한 전문대처능력의 확보가 매우 시급한 상태에 있다.

셋째, 청소년층의 범죄가 절박한 사회문제로 대두될 것이다. 이는 매우 조직화되면서 흉포성을 띄고 있는데, 이는 도시사회의 낭비·유흥·퇴폐풍조와 정서교육 및 인성교육 부재로 더욱 악화되고 있다.

넷째, 공공부문에서 발생하는 범죄도 계속 증대될 것이다. 공공부문의 인력·운용예산의 규모가 막대하게 증가하고 있고, 이들의 담당하는 재량권(discretionary power)의 행사범위가 계속 증대됨에 따라 부정부패의 소지가 더욱 커질 것이 예상된다.

다섯째, 생활영역의 전반적인 기계화·정보화에서 과실범이 확산될 우려가 커질 것이다. 자동차, 중기계류, 원동기, 각종 전기전자제품은 물론 컴퓨터나 인터넷, 그리고 최근 사이버범죄와 각종 전산장비의 사용증대로 인하여 과실치사상 문제가 종전보다는 급격히 발생할 것이다.

여섯째, 세계화·개방화에 따라 국제적 범죄가 증가될 것이다. 이는 계속되

5) 한국형사정책연구원, 사회구조와 범죄: 경제발전과 인구성장을 중심으로, 1993, 23~34면 ; 이원희, “경찰의 역할과 경찰기능의 능률화방안,” 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1992, 13~17면 각각 참조.

는 국제간 교류가 활성화되는데 기인하고 있으나, 어쨌든 이로써 범인인도 · 피해보상 · 범인재판권 문제에 관한 국제협력의 필요성도 증대될 것이며 따라서 외사경찰업무의 중요성을 현실적으로 증대시킬 것이다.

일곱째, 전통문화의 퇴조와 가치관의 일대혼란을 야기시키는 최근의 세태 변화는 국민들의 준법정신을 약화시키며, 특히 질서위반자들에 의한 경찰업무 집행에 대한 보복행위가 발생하는 등 복잡한 국면이 계속될 것이다. 더욱이 대도시주변의 범죄는 위험수위를 넘은 상태이며, 이러한 범죄증가는 도시 · 지방을 가리지 않고 계속 급증추세를 보일 것이 예견되고 있다.

2) 경찰행정의 체질변화 요구

이와 같이 각종 사회범죄의 ‘광역화 · 조직화 · 속도화’가 날로 심화되고 있다는 것은 현대사회의 교통 · 통신수단의 발달로 범죄가 더욱 치밀해지고 기동화된다는 것을 의미한다. 그러나 아직도 이에 대한 경찰행정의 대응능력은 미흡하며, 더욱이 현재 공안담당의 법집행기관의 난립으로 법집행상의 혼란이 가중되고 있다는 점도 문제를 악화시키는 한 요인이 되고 있다.⁶⁾

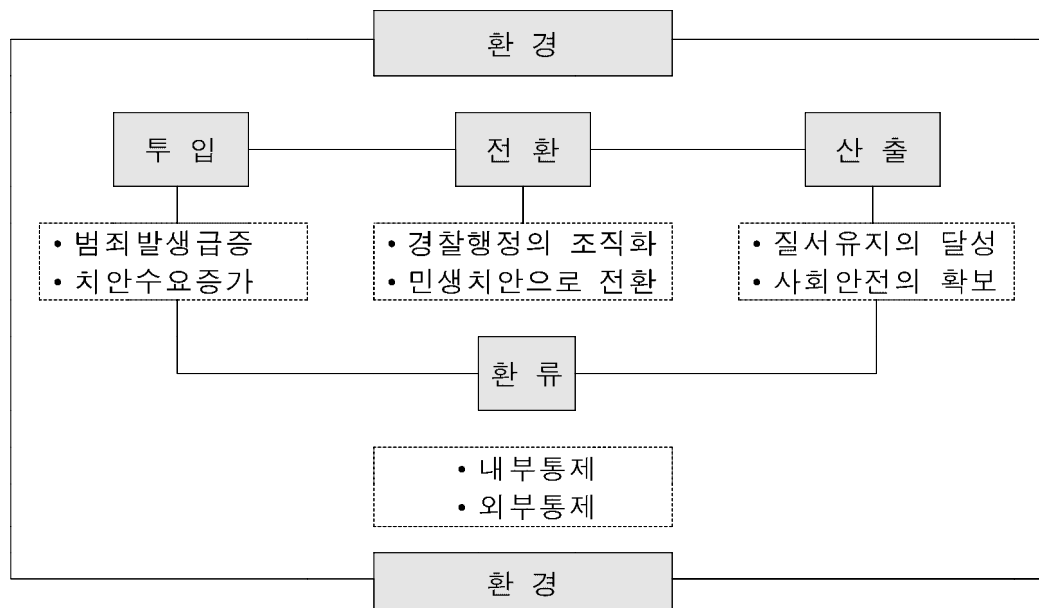
이처럼 급증하는 경찰행정수요에 적극 대처하고 각종 사회병리현상을 효율적으로 대처하기 위해서는 경찰행정체제의 능력강화와 특히 경찰과 지역사회간의 긴밀한 협력관계가 설정 · 운용되어야 한다. 이를 좀 더 구체적으로 보면, 경찰직무수행의 원활하고 효율적인 집행을 위한 경찰조직체제의 개선, 현행 경찰법의 개정 · 보완의 필요성, 경찰의 역할주체성(role subjectivity)의 확립, 조사기술의 적극적 계발, 전문직업적인 경찰간부의 양성 및 훈련강화, 법집행

6) 이미 공안행정을 담당하는 일반경찰관리와 사법경찰관리사이의 법집행의 측면에 있어서 전문화와 중복성에서 오는 마찰과 상호공조체제의 미숙으로 인하여 경찰행정을 위한 법집행체제의 혼란과 비효율이 야기되고 있으며, 그러한 개연성이 오래 전부터 문제시되어 왔다. 서재근, “사회변동과 국립경찰의 문제점,” 「경찰학논집」, Vol.1, 경찰대학, 1977, 122면 참조.

기관 간의 상호협업체 구성 등 여러 시책을 필요로 한다.

이와 같은 경찰행정의 수요급증은 특히 예방경찰의 측면에서 해결되는 것이 가장 바람직하며, 이는 체제(system)이 투입(input), 과정·전환(process), 산출(output), 환류(feed-back), 환경(environment)으로 구성된다는 측면에서 보면,⁷⁾ 다음과 같이 예방경찰행정체제의 필요성을 검토해 볼 수 있다.

[그림 2-2] 예방경찰행정체제



이러한 「예방경찰행정체제」(the preventive-aimed police administration system)는 급격한 사회변동의 과정에서 야기되는 각종 사회범죄에 능동적으로 대응하여, 미리 예방적 차원에서 이루어지는 방법활동·경비활동을 말하는 것이며, 이는 결국 민생봉사 지향적 활동을 의미한다.

7) John W. Sutherland, *A General Systems Philosophy for the Social and Behavioral Sciences* (New York: George Braziller, 1983).

2. 경찰행정의 위상 · 역할 정립

(1) 「지역사회-경찰 관계」(CPR)의 정립

본래 지방자치는 지역단위로 이루어진다는 의미에서 지역자치이며, 지역주민의 일상생활과 직결되어 있다는 측면에서는 생활자치라는 의미를 담고 있다. 지방화시대를 맞이하여 점차 뿌리내리고 있는 지방자치가 본래의 취지에서 이탈하거나 그 효과보다는 폐단이 더 많은 결과를 초래하는 일이 없어야 할 것이다.

이러한 문제의식이 제기되는 이유는 우리의 경찰행정체제가 국가경찰제도인 까닭에 민생경찰로서의 경찰 본연의 책무수행이 제도적으로 가능하지 못했으며, 따라서 앞으로 21세기 지방자치시대에 명실공히 부응하는 「지역사회와 경찰의 관계」(community - police relationship)를 시급히 정착시켜야 하기 때문이다.⁸⁾

특히, 우리나라는 오랫동안 도시화 · 산업화과정에서 각종 사회변화가 상당한 속도로 진척되어 오면서 범죄발생율이 계속 늘고 있다. 최근에 들어서는 각종 사회범죄가 기승을 부리고 있고, 더욱이 강력범 · 폭력범 · 파렴치범의 비율이 급증하고 있다. 이는 정부 차원에서도 강력 대응했었던 ‘범죄와의 전쟁’의 결과가 무색하리만큼 이미 사회범죄의 극렬화 추세는 이미 구조화되고 있음을 여실히 보여준다.⁹⁾

이같은 범죄추세로 인한 각종 사회불안은 지방화시대에 있어서 경찰의 역할증대를 필요로 하고 있는 것이며, 최근에 발생했었던 몇몇 극악무도한 연쇄

8) Howard H. Earle, 김충남(역), 「지역사회와 경찰: 현대의 위기」, 여명출판사, 1991; Louis A. Radelet, *The Police and the Community*, New York: Macmillan, 1986, pp.24~25 각각 참조.

9) 한국형사정책연구원, 「사회구조와 범죄」, 1993, 35~39면.

살인사건이나 도저히 사회통념상 납득하기 힘든 특수범죄의 내용으로 미루어 볼 때, 앞으로 「지역사회와 경찰의 관계」에 착실한 준비를 통해 다음과 같이 범죄예방기능에 전력을 기울여야 할 것이 요청된다.

우선 지방자치 자체가 하나의 체제변화로서 여기에는 정치적·물리적 변화가 함께 포함된다. 지방선거(local election) 즉, 지방의원선거나 지방자치단체장선거에는 이러한 정치사범·선거사범의 등장이 높아질 것이며, 지방정치시대라는 측면에 있어서도 편협한 지역구조에 따른 경제사범의 발생이나 지역폭력배의 등장이 예견되지 않을 수 없다. 여기에 지방중소도시들이 계속 도시화되면서 도시성(都市性)(urbanism)에서 오는 낭비풍조와 노출성향으로 인하여 풍속사범이 더욱 기승을 부리게 될 것이며, 특히 청소년과 정신장애자들에 의한 보복행위 등을 야기할 개연성이 점차 커지고 있다.

그러므로 지방화시대에 있어서는 전반적인 경찰의 역할이 효과적으로 신장되어야만 하며, 특히 「경찰과 지역사회와의 관계」가 더욱 더 긴밀해야만 할 것이 요청된다.¹⁰⁾ 이에 과거와는 달리 새로운 방법으로 지역주민 속에 파고 들어가 지역주민과의 진솔한 대화를 나누고, 지역사회 각 구성원들에게 경찰에 대한 종전의 인식을 바꾸면서 관계개선을 지속적으로 도모하는 것에서부터 다시 시작하지 않으면 안된다.

이를 위해 경찰은 지역주민들에게 보다 적극적인 봉사서비스를 제공해야 한다. 더욱이 민주경찰의 이상인 「민중의 지팡이」라는 의식을 공유하도록 하는 것이 매우 중요한 과제이다. 모든 경찰관들은 적극적으로 지역사회의 전 구성원들과 끊임 없이 교류를 촉진해야 하며, 필요하면 공청회나 토론회·설명회 및 애로사항 청취 등에 투자를 아끼지 말아야 한다.¹¹⁾

10) 이는 ‘보다 적은 경찰단위가 보다 많은 시민들에게 만족을 준다’라는 의미와 일맥상통한다. Elinor Ostrom and Gordon P. Whitaker, “Do We Really Want to Consolidate Urban Police Force?,” *Public Administration Review*, Vol.33 (Sep./Oct. 1973), pp.423~433.

11) 한국형사정책연구원, 「민생치안 범죄규제의 전략과 이론」, 1993, 56~63면.

따라서 경찰은 그러한 대화의 광장으로부터 지역주민들의 불평과 불만을 청취하고, 경찰이 지역주민에게 무엇을 어떻게 봉사할 것인가를 생각할 수 있도록 함이 필요하다. 나아가 지역사회의 어렵고, 가렵고, 그늘진 곳을 찾아가는 것이 무엇보다 중요하다. 이처럼 경찰과 지역사회와의 전반적인 관계개선을 통해 앞으로 경찰의 새로운 이미지를 지역주민들의 마음 속에 깊이 심어야 한다.

아직 「지역사회와 경찰의 관계」에 대해 기본적으로 강조되지 못하고 있으며, 그 이론적 적용도 초보단계에 머물고 있으나, 복잡한 사회문제의 대두는 국민의식의 향상과 더불어 경찰행정수요를 급격하게 변화시키고 있으며 특히 최근 자치권 강화 의지에 따른 지방경찰의 도입이 논의되고 있는 실정임을 감안할 때, 「지역사회와 경찰의 관계」의 적극적인 도입 및 적용이 시급히 필요하다고 판단되고 있다.

(2) 민경(民警) 상호간 협력관계

그러나 중요한 것은 종래의 소극적인 경찰행정 업무수행의 현상유지보다는 앞으로 적극적이고 발전적인 사회기능에 중점을 두면서 민경상호 간의 협력체제를 강화하는 것이 무엇보다 중요하다.¹²⁾

즉, 경찰당국은 국민생활을 적극적으로 지도, 개선, 조장, 봉사하며, 지역주민은 명량한 지역사회건설을 위해 경찰업무에 적극 협조하고 참여하는 민주적 주민의식을 갖추어야 할 것이 요구된다. 더욱이 경찰에 대한 주민참여를 통해 앞으로 경찰행정에 대한 지역주민의 관심을 높이고 서로 신뢰할 수 있는 지역의 형성·구축을 위해서는 「지역사회와 경찰의 관계」가 무엇보다 시급하며, 또한 중요한 사실임이 강조되어야 한다.¹³⁾

12) 한국형사정책연구원, 「경찰에 대한 시민의 의식에 관한 연구」, 1991, 47면.

13) 이황우, 「경찰행정학」, 법문사, 1994, 336면.

현대행정국가에서 나타나는 제반 경찰기능의 효율화와 지방자치시대에서 요구되는 민생경찰·봉사경찰로의 전환은 필연적 추세라 할 것이며, 지역사회와 경찰 간의 협력관계는 그 어느 때보다 중시되는 시점에 와있다. 무릇 경찰상이 「민중의 지팡이」로 표현되듯이, 경찰의 역할은 민생치안과 공공봉사를 위해서는 무엇보다 지역사회와 상호친선·이해를 바탕으로 한 선린적 연대관계를 이룩함으로써 지역주민들의 경찰에 대한 신뢰·협력을 도모해야 한다.

새로운 방법으로 지역주민의 관심과 이해에 깊이 접근함으로써, 주민과의 대화를 촉진하고 지역사회 모든 구성원들에게 경찰업무수행에의 협력을 요청하면서, 그들로 하여금 경찰에 대한 인식을 전환시키고 상호관계 개선을 도모하는 것이 매우 중요하다.

우호적이고 협조적인 긴밀한 「지역사회와 경찰의 관계」의 구축은 현대 자유민주국가의 경찰운영에 있어서 기본적인 과제라 할 수 있으며, 공고하게 형성·구축된 「지역사회와 경찰의 관계」는 경찰행정의 발전과 성숙에 필수적 조건이라는 점에서 본질적으로 매우 중요한 의미를 가진다.¹⁴⁾

오늘날과 같이 시국치안에서 「민생치안」으로의 전환을 절실히 요구받고 있는 현시점에서, 이는 경찰행정의 체질변화를 내외적으로 요청하고 있다는 측면에서도 새로운 경찰상의 정립은 매우 중요한 시사점을 전하고 있다.

경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.¹⁵⁾ 즉, 민주적 기본질서 유지, 그리고 사회의 안녕·질서를 유지하는 임무와 함께 사회 개개인의 생명과 신체·재산에 대한 위해로부터 주민을 보호하는 민생치안 임무를 경찰은 동시에 가지고 있는 것이다.

14) Howard H. Earle, *Police - Community Relations*, Illinois: Charles C. Thomas, Publisher, 1967.

15) 「경찰법」, 제3조 경찰의 임무.

제 2 절 현대경찰의 역할과 기능

1. 사회변화 속의 경찰행정

(1) 경찰행정의 시대적 변화

전통적으로 경찰은 사회안녕과 공공질서를 유지하기 위하여 주로 범죄를 통제하고 법률의 집행역할을 담당하였다.¹⁶⁾ 전반적 의미에서 경찰의 법적 개념은 대륙법계의 법률중심적 개념의 정의인 것이며 이는 주로 경찰권행사의 제한에 착안한 것으로써, 경찰개념을 공공안녕과 질서유지의 요소와 명령 · 강제라는 소극적 요소로 구성되어 있었다.

현대의 국가행정은 그 바탕을 국민의 공통된 이해와 염원에 두고 있으며, 이러한 행정목표의 달성은 국민과의 협조를 불가결하게 요구하고 있다. 그런데 이 협조의 원동력은 국민이 행정기관 또는 공무원으로부터 피부로 느끼는 친밀감과 신뢰감이라는 주민근접행정에 있음은 더 말할 나위도 없다.¹⁷⁾ 이에 비추어 볼 때 경찰이 국민으로부터 친밀감과 신뢰감을 얻도록 하는 것이 경찰의 봉사라는 수단을 가장 능률적으로 수행케 하는 방법이 된다.

오늘날 논의되고 있는 경찰의 역할에 관한 논의들은 크게 경찰의 역할을 소극적 의미로 한정해야 한다는 견해와 이를 보다 적극적 의미로 확대해야만 현대사회에 속출하고 있는 문제에 해결방안을 적극적으로 제시할 수 있다는

16) 여기서 공공의 안녕질서라 함은 사회공동생활의 건전한 상태를 뜻하는 것으로서, 공공안녕이란 공동사회에서 일단 국민이 이미 획득한 생활의 문화적 · 물질적 행복을 평온 또는 안전하게 향유하는 사회적인 측면에서의 내용이며, 공공질서란 이미 도달한 공공사회의 문화생활을 훼손하지 않기 위한 시간과 계열의 법적 순서이다.

17) Renate Mayntz, *Soziologie der Offentlichen Verwaltung*, Heidelberg/ Karlsruhe, C. F. Muller, 1988, s.245.

전해로 대별되고 있다.

최근 사회생활관계가 급격하게 변화되어 종래의 법률적 경찰개념만으로는 공공안녕과 질서유지의 기능을 다할 수 없게 되었다. 현대국가의 경찰은 질서 유지 차원의 소극적인 기능을 넘어 적극적인 복지행정적 기능의 수행을 요구 받게 된 것이다.¹⁸⁾ 즉 종래의 경찰력행사의 제한에 중점을 두어 축소를 거듭해 온 경찰개념을 확대할 필요성이 인정되기에 이른 것이다. 경찰개념의 기초를 이루는 ‘공공의 안녕과 질서의 유지 및 이를 위협하는 위험’의 의미와 내용이 재검토되고 그 범위도 확대되었던 것이다. 경찰은 현재의 위험뿐만 아니라 장래의 위험 및 추상적 위험에 대해서까지도 —그것이 기존의 개념으로는 복지행정(welfare administration)의 분야에 속한다 할 지라도— 적절한 대책을 강구하여야 하기에 이르렀다.

결국 경찰개념의 변화문제를 종래의 국가방임관에서 오늘날의 국가책임관으로의 전환이라는 측면에서 살펴볼 수 있으며,¹⁹⁾ 이로써 복지국가에 도달하기 위해서는 필연적으로 행정국가와 조세국가를 거치게 된다는 점도 이해할 필요가 있다.

그러나 현대경찰의 역할은 현대사회에 있어서 지역사회가 요구하는 서비스 제공자로서 변화·발전하고 있음을 볼 수 있다. 현대경찰의 역할 중에서 전통적인 역할이라 할 수 있는 법집행의 역할은 점차 감소되고, 경찰서비스나 교통순찰 및 대민봉사의 역할이 점차 강화되는 모습이 강조되고 있는 것이다.

이러한 맥락에서 경찰의 현대적 역할이란 무엇인가? 왜 경찰역할이 변하지 않으면 안되는가? 앞으로 경찰의 역할은 어떻게 변해야 하는가? 이 때 가장 중요한 변수는 무엇인가? 등을 깊이 숙고해야 할 것이다.

18) 이상안, 「현대경찰행정학」, 형설출판사, 1986, 69면.

19) 즉, 국가소극론(Entstaatlichung)에서 국가적극론(Vertstaatlichung)으로의 변모인 것이다. 필자, “복지정책과 정부개입의 논리,” 「사회과학연구」, 제7권 2호, 충북대학교 사회과학연구소, 1990, 3면.

2. 경찰의 현대적 역할변화

(1) 전통적 경찰과 현대적 경찰

현대경찰의 적극적인 역할을 강조하는 까닭은 급속한 사회변화와 더불어 현대경찰의 개념은 종래의 것으로는 이러한 치안수요에 대응할 수 없다는 위기의식 때문이다. 더욱이 최근과 같이 전반적인 국가관리체계에 이상이 생겨 불특정 다수에게 증오감을 품고 사회전체를 극심한 불안에 몰아넣는 사회범죄가 기승을 부리는 한, 앞으로 범죄수사는 더욱 전문화되어야 한다.

이미 셔먼(L.W. Sherman)은 현대사회에 부응하는 경찰역할의 변화를 제시하였는데,²⁰⁾ 경찰의 업무와 그 영역은 점차 일반사회의 그것과 고립되는 추세를 보여오면서 순찰경찰관(patrolman)은 그들이 갖는 재량권에 의해 가장 강력한 법집행자의 역할을 담당하게 되었다는 점, 범법자에 대한 경찰의 대응은 오히려 범법행위의 심각성과 그 빈도를 증가시켰다는 점,²¹⁾ 경찰이 수행하는 경찰행위의 많은 시간이 법집행과는 거의 관계가 없는 분야에 투입되고 있다는 점, 경찰행태의 다양성은 특수한 상황적, 조직적, 그리고 지역사회의 제반 요인에 의해 좌우된다는 점, 경찰조직은 지역사회주민들이 경찰의 공공서비스 제공에 대한 요구를 강화하면서 많은 변화를 갖게 되었다는 점, 지역사회에 대한 경찰의 규제는 더욱 어려워지고 있다는 점 등이 바로 그것이다.

이와 유사하게 골레스테인(Herman Golestein)도 현대사회에서의 경찰임무에 관해 몇 가지를 제시하고 있는데, 범인을 가려내고 범인을 체포하는 것은 전체 경찰임무 중에서 매우 작은 부분을 차지한다는 점, 경찰은 상대적으로 범죄를 예방하고 폭력의 발생을 억제하는데 있어서 잠재적 능력을 거의 갖고

20) Lawrence W. Sherman, "The Sociology and the Social Reform of the American Police," *Journal of Police Science and Administration*, Vol. 2, No.3, 1974.

21) 이러한 경향은 청소년문제의 경우에 더욱 뚜렷하다.

있지 못하다는 점, 경찰관에게는 그들의 임무의 원활한 수행을 위하여 보다 넓은 재량권(discretionary power)이 요구되고 있다는 점 등이다.²²⁾

아울러 스켈리(J. F. Skelly)도 현대사회에서의 경찰관의 임무는 순찰과 관찰(patrol and observation), 공공서비스(public service) 제공, 순찰수사(public investigation), 분쟁(dispute) 중재, 타기관의 보조역할(aids to other agencies), 현장서비스(field service), 법집행활동(law enforcement action), 직무보고(reporting), 지역사회관계(community relation) 업무수행, 기타 경찰활동(other activities) 등으로 예시하면서, 전통적인 경찰임무인 법집행활동이나 규제단속 보다는 오히려 지역사회에 대한 봉사·조장기능을 강조하고 있다.

(2) 현대경찰의 역할과 기능

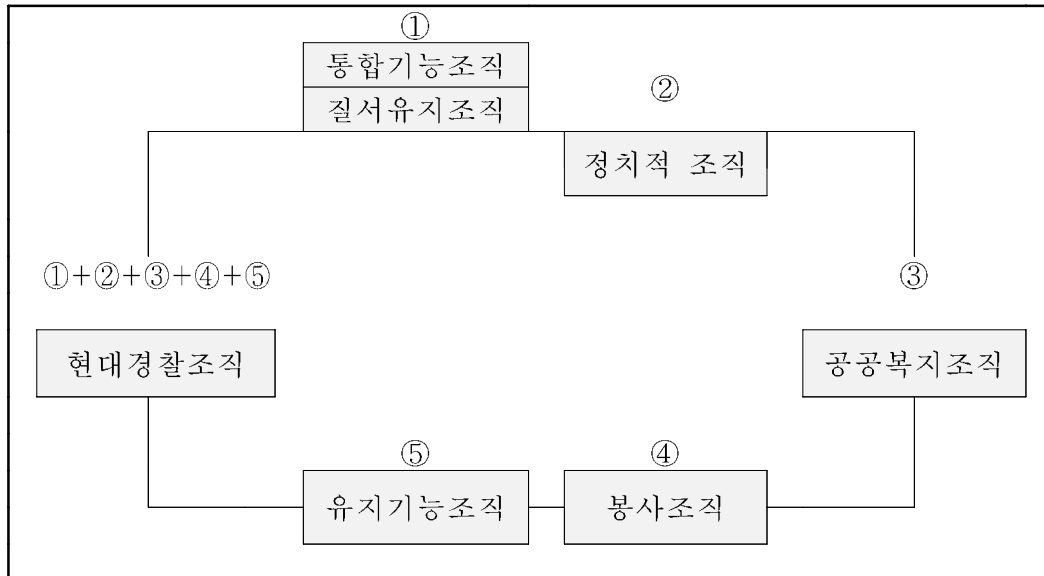
이들 주장에 따르면 한마디로 경찰은 현대사회에서 지역주민들에게 보다 많은 경찰서비스를 제공하는데 중점을 두어야 한다는 것이다. 즉, 전통적인 경찰역할보다는 공공적인 경찰서비스의 제공이 바로 현대사회에서 경찰이 수행해야 할 보다 중요한 과업이라는 것이다.

이렇게 볼 때, 현대경찰은 지역주민들을 위한 공공봉사경찰로서 더욱 폭넓은 역할을 수행하는 것이 필요하며, 이는 종전의 질서유지기능에 비해 앞으로는 공공봉사기능이 더욱 중시된다는 사실을 의미한다. 이를 다음을 통해 살펴볼 수 있다.

따라서 현대경찰조직은 전통적 경찰기능에 공공봉사기능을 추가해야 한다는 것이며, 이것의 핵심은 지역사회에 대한 경찰서비스의 제공에 두어야 한다는 것으로 풀이될 수 있다.

22) Herman Goldstein, "administration of Criminal Justice," in Report No.7, *Southern Regional Education Board and Institute of Government*, Univ. of North Carolina, 1987.

[그림 2-3] 경찰조직의 기능별 유형: 전통조직과 현대조직



<표 2-1> 갈등해결자로서 경찰의 역할

구 분	주 요 기 능	비 고
질서유지	▶ 지역사회봉사	법집행
평온유지	▶ 보건봉사	경고·훈방
행동규제	▶ 공사의 업무위탁	소환
범죄예방	▶ 민법사무봉사	체포
분쟁해결	▶ 주민불평해소	
위기개입	▶ 긴급구호봉사	

※ 자료: 이상안, 「현대경찰행정학」, 형설출판사, 1996, 97면.

이러한 문제제기는 오늘날 가장 효과적인 경찰서비스로 인정받는 것이 전통적인 단순한 법집행이 아니라 사회갈등의 효과적 해결 즉, 특정한 지역사회에서 발생한 또는 발생할 위해를 신속히 해결·처리하는 것이 무엇보다 중요하다는 것이며, 이는 갈등해결자로서의 경찰의 역할로 제시되고 있다.

제 3 절 한국 경찰제도의 변천과정

1. 대륙식 국가경찰제도의 도입

우리나라의 경찰제도는 독자적인 발전을 보지 못하고 일제의 식민지배를 위한 대륙식제도가 도입되었다. 미군정 당시 영미식제도가 어느 정도 이입되었으나, 정착하지 못하고 중앙집권적 국가경찰제도로 정착된 것이다.

1945년 8월 15일 일제의 패망으로 미군정이 시작되고 같은 해 10월 21일 군정청에 경무국을 창설하고, 도지사 예하에 경찰부를 설치함으로써 군정경찰의 발족을 보게 되었다.²³⁾

그 해 12월 27일, 군정명령 「경찰조직에 관한 건」에 의해 지방행정경찰을 도지사 권한에서 분리, 도 경찰부로 독립시키고, 1946년 2월 16일 군정명령 「경찰국과 경찰부에 관한 건」에 의해 군정청의 경찰국을 경찰부로 승격, 독립시킴과 동시에 도 경찰부를 관구경찰청으로 개편하였다.

이와 같은 군정경찰은 주권회복을 위한 과도기적 성격과 함께 기존의 대륙법계인 경찰전통을 위한 과도기적 성격을 지니고 있으며, 기존의 대륙법계인 경찰전통이 영미법계 경찰체제로 전환되는 우리나라 경찰행정사적으로 중요한 역사적 의미를 지니고 있다. 그 뿐만 아니라 경찰부에 교육국을 설치하여 종래의 관료의식을 불식시키고, 교육·훈련을 시키는 등 운영체제를 나름대로 보완하게 되었다.

그 후 국립경찰 초기(1948~1953)인 1948년 9월 2일 대한민국 정부수립에 수반된 정부기구조직에 따라 독립행정관서였던 경찰기구는 내무부의 치안국으로 축소·격하되고 각 경찰청은 시·도지사 산하로 소속되었다. 따라서 법제상

23) 이는 한국경찰행정사에서 특기할 수 있는 획기적인 기구의 개혁이었으며, 조선말기 정부의 독립 이후 두 번째의 경찰기구의 독립이었다.

으로 시도지사 소속하에 하나의 보조기관으로서 외형상으로는 자치경찰의 형식으로 취하고 있으나, 실제로는 내무부장관 → 치안국장 → 시도경국장 → 서장으로 이어지는 강력한 국가경찰체제로 운영되었다.²⁴⁾

그 후 6.25동란을 겪으면서 경찰은 전투경찰로 개편되어 휴전이 성립될 때까지, 전선은 물론 후방지역의 패전병 소탕과 공산군의 괴멸에 주력하였다.²⁵⁾ 이 기간중의 경찰행정기구의 변천을 살펴보면, 미군정 당시 확대한 경찰기구가 인원의 감원 없이 대폭 축소되었다는 점, 미군정의 유산인 여자경찰과 소방과가 폐지된 점, 6.25로 경찰이 전투부대의 대열에 참전함에 따라 보급과와 부국장제가 신설되고 경찰병원이 설치된 점 등을 들 수 있다.

2. 정치적 중립성의 기반상실

그러나 1952년 7월, 이른바 발취개헌에 동원되어 이 개헌에 반대하는 야당 의원 47명을 체포하는데 이용됨으로써 정치에 이용되기 시작하였다.

1953년 7월, 휴전이 성립되자 경찰행정은 戰後 사회공공의 안전과 질서를 유지한다는 본연의 경찰목표를 달성하기 위해 기구조정과 함께 예방경찰 강화, 대공사찰 강화, 과학수사 강화 등 기본방침을 수립하고 사무의 간소화, 표준화를 통한 경찰행정의 민주화 · 능률화를 추구한 바 있다.²⁶⁾

즉, 1953년 7월 내무부 직제 개정으로 경비과를 신설하고 같은 해 12월 「경찰관직무집행법」을 제정하여 경찰직무의 표준을 규정하며, 경찰사무정비위원회를 통한 경찰관계 제반예규, 통계문서 정비, 경범죄 처벌법 제정(1954. 4), 경찰순열 규정, 경찰관 점검규칙의 개정(1955. 4), 경찰공제조합규정의 제

24) 또한 미군정으로부터 국립경찰을 이양받아 내무부장관은 경찰개편에 착수하여 경무총감부와 지구감찰서를 폐지하는 등 몇 차례의 경찰직제를 개편하였다.

25) 박범래, “경찰성의 시대적 조명,” 「치안논총」, 제1집, 경찰대학 치안연구소, 1984, 179면 참조.

26) 치안국, 「경찰통계연보」, 1954, 22~23면.

정(1955. 7) 등의 경찰관계법령의 통폐합, 국립과학수사연구소의 설치, 중앙경찰전문학교의 훈련기능통합(1954. 3), 기획계의 신설(1959) 등으로 경찰행정의 능률화·민주화에 진전을 보게 된다.

즉, 1953년 7월, 내무부 직제 개정으로 경비과를 신설하고, 같은 해 12월 「경찰관직무집행법」을 제정하여 경찰직무의 표준을 규정하고, 경찰사무정비위원회를 통한 경찰관계 제반예규, 통계문서 정비, 경범죄 처벌법 제정(1954. 4), 경찰순열 규정, 경찰관 점검규칙의 개정(1955. 4), 「경범죄처벌법」 제정(1954. 4), 경찰관 점검규칙의 개정(1955. 4) 등의 경찰관계법령 통폐합, 국립과학수사연구소 설치, 중앙경찰전문학교의 훈련기능통합(1954. 3) 등으로 경찰행정의 능률화·민주화에 진전을 보게 되었다.

그 후 자유당 말기에는 정치적 문제해결을 위한 수단으로 이용되어 대국민 불신을 심어줄을 물론, 4. 19의거를 유발하는 원인제공과 4. 19혁명에 이어 발족한 과도정부는 제2공화국의 출범을 준비하는 임무를 수행하게 되고, 이른바 ‘선개헌 - 후총선’이라는 방침에 따라 제2공화국의 골격을 규정하게 될 「헌법」과 「정부조직법」 등은 과도정부에서 제정되었는 바, 그 때 전문 개정된 「정부조직법」(1960. 7. 1)은 헌법의 경찰중립화에 관한 규정의 취지에 따라 공안위원회를 신설한 것이다.²⁷⁾

과거 공무원 특히 경찰공무원들이 선거에 간여했던 폐단이 있었으므로, 이를 제도적으로 시정하기 위해 공안위원회를 국무총리에 소속한 회의체 경찰행정기구로서 상당한 정치적 중립성을 유지할 것이 기대되었다. 그러나 공안위원회가 생겨나지 못했고 그에 관한 규정도 훗날 5.16 군정기간중인 1961년 5월 26일 폐지되고 말았다. 그 후 「경찰법」이 제정된 1991년까지 공안위원회와 같은 구상이 법제화된 일이 없는 상태에서 5.16을 맞게 되었다.

5.16 군사혁명으로 한국사회는 정치·사회적으로 중대한 대변혁을 맞게 되었다. 1952년 4월 5일 최초로 지방의회가 구성되어 뿌리를 내리던 지방자치는

27) 김운태·오석홍, 「한국행정사」, 한국방송통신대학 출판부, 1990, 305면.

군사혁명위원회 포고령 제4호에 의하여 지방의회가 폐지되고, 1991년 지방자치가 부활될 때까지 지방자치단체라는 법인격은 인정하면서도 지방자치적 요소는 거의 전면적으로 철폐되었다.

3. 경찰행정의 능률화 · 전문화 추진

그러나 경찰 또한 새로운 환경변화에 적응하기 위하여 새로운 경찰체제의 확립이 시급하게 된 것이다. 그리하여 사회질서의 확립, 반공체제의 재정비, 과학적 인사관리 등 당면목표로 1961년 10월 2일 내무부 직제개편으로 경찰기구를 개편하고, 1963년 10월 2일 각령(閣令) 제166호 내무부 직제개정으로 경찰기구를 개편하였다.²⁸⁾

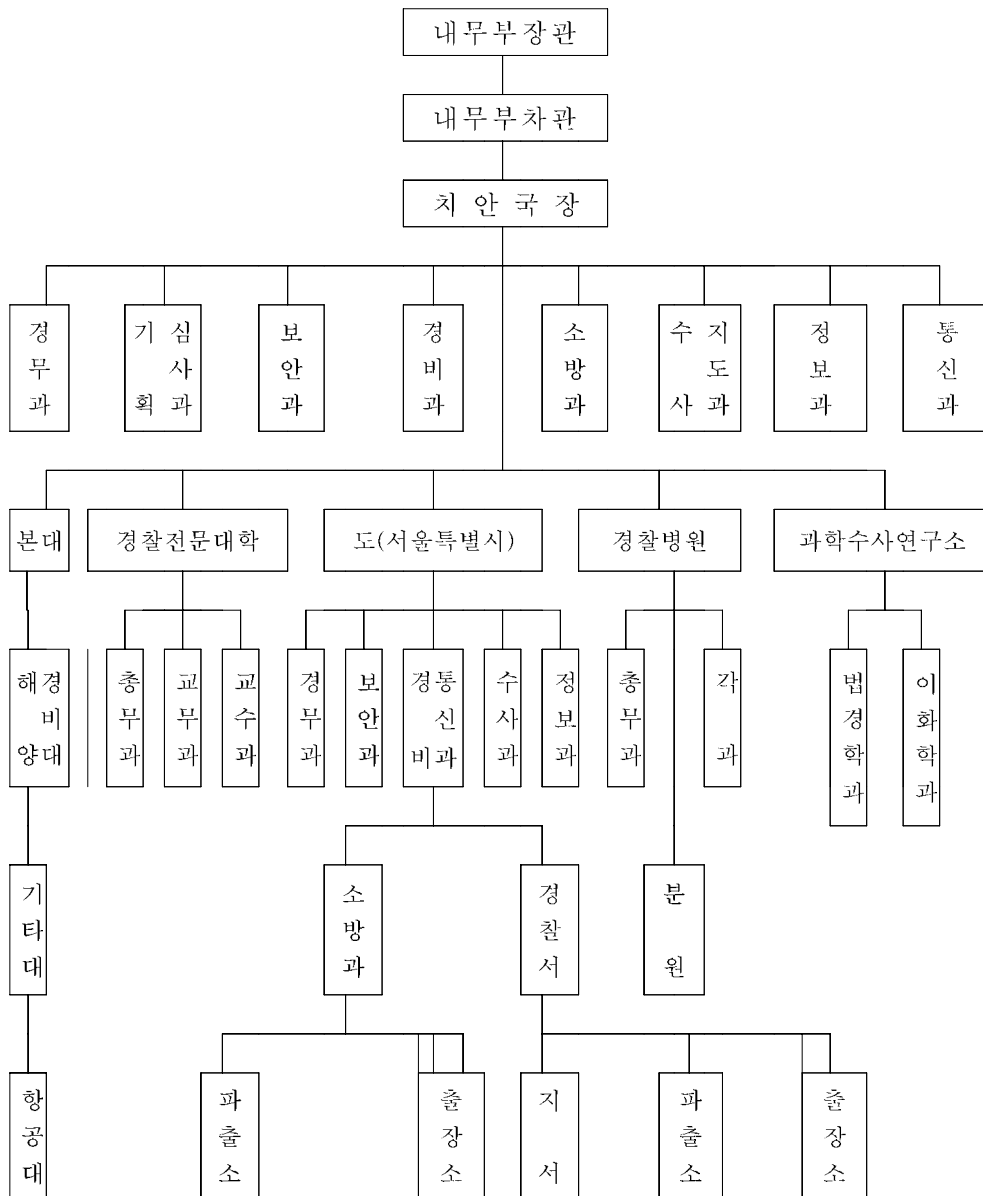
1972년 말에는 내무부장관 산하에 치안국장을 두고 치안국장 밑에 치안감으로 보임되는 공안담당관, 방위담당관을 두어 치안국장을 보좌토록 하였으며, 그 산하에 12개 과와 40여개 계를 관장하는 경찰기구로 발전하게 되었다. 그 후 1974년 12월 24일 「정부조직법」 개정으로 치안국을 치안본부로 승격시키면서, 본부장의 직급을 차관급으로 격상하여 별정직으로 보하고 제1, 2, 3부를 설치하여 부장은 치안감으로 보하고, 다시 그 후에 4부로 증설하였다.²⁹⁾

특히, 치안본부가 내무부장관의 보조기관으로 설치되어 있어 경찰행정을 독자적으로 추진할 수 없었으며, 시·도 경찰국장 또한 시·도지사의 형식적인 보조기관에 불과함은 물론 법제상의 계선조직과 실질적인 계선조직이 달라 법과 현실사이의 모순을 드러내었다. 결과적으로 우리나라는 1945년 경찰 창설 이후부터 현재까지 단 한번도 자치경찰제를 실시한 적이 없게 된 것이다.

28) 이 직제개정으로 경찰기구를 개편하여 기획심사과와 소방과를 설치하였다.

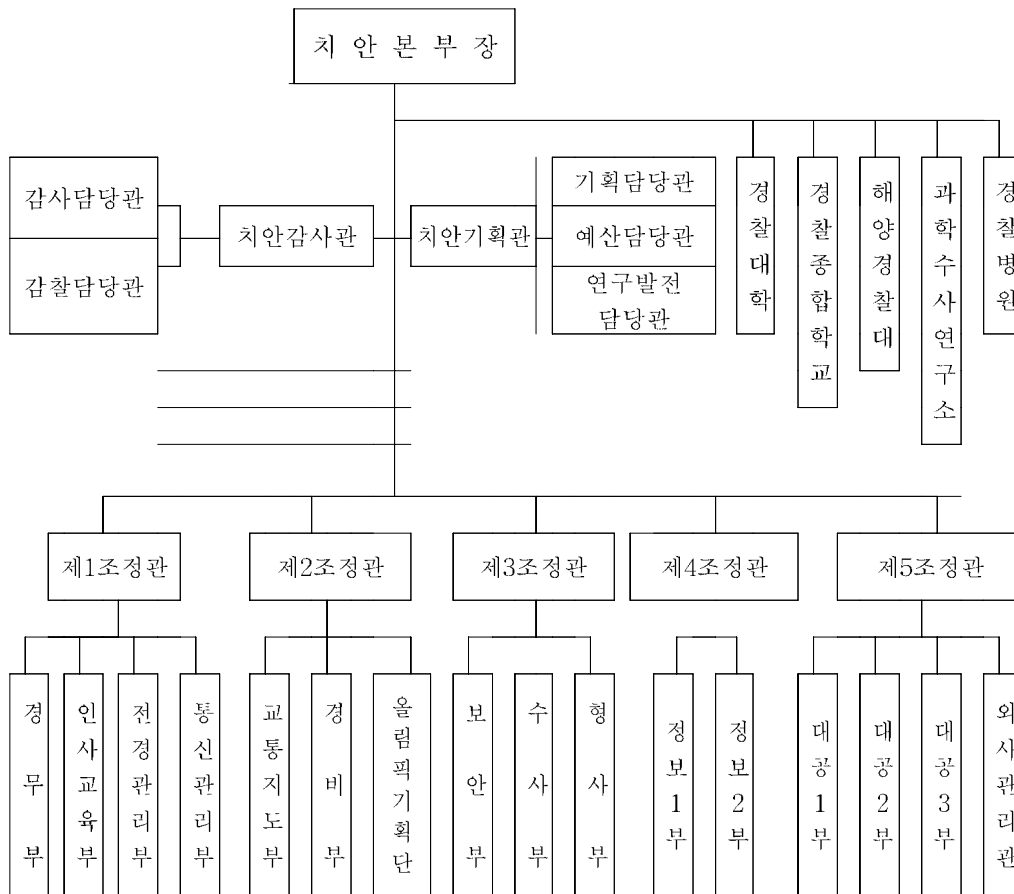
29) 경찰법이 제정되기 직전인 1991년 4월까지 이러한 기본골격은 커다란 변화 없이 그대로 유지되어 왔으나, 다만 업무량 증가에 대비하고 전문화를 기하기 위하여 치안본부는 5조정관, 12부, 4관, 35과, 5담당관, 1소로 구성하게 되었다.

[그림 2-4] 치안국 경찰기구 (1963년도 기준)



※ 자료 : 총무처, 「정부조직변천사」, 1980, 405면; 내무부 치안본부, 「한국경찰사」, 1985, 244면.

[그림 2-5] 치안본부 기구 (1987년도 기준)



※ 자료 : 치안본부, 「경찰통계연보」, 제30호, 치안본부, 1987, 361면.

1991년 5월 31일 법률 제4369호로 「경찰법」 제정으로부터 현재의 경찰청 직제로 발전되었으며, 1997년 1월 13일 법률 제5260호에 의해 이 법률이 일부 개정되어 오늘에 이르고 있으나,³⁰⁾ 아직까지 자치경찰제를 도입하지 못하였다.

30) 1996. 8. 8. 법률 제5153호(정부조직법), 1997.12.13. 법률 제5454호(정부부처 명칭 등의 변경에 따른 건축법 등의 정비에 관한 법률), 1998. 2. 28. 법률 제5529호(정부조직법), 1999. 1. 21. 법률 제5681호(국가정보원법)의 일부개정이 경찰법 개정과 함께 이루어졌다.

여기서 현행 「경찰법」의 주요사항을 살펴보면 다음과 같다.³¹⁾

첫째, 경찰행정에 관한 주요사항을 심의·의결하기 위하여 행정자치부에 경찰위원회를 두며, 위원회는 위원장 1인을 포함한 7인의 위원으로 구성하되, 위원장 및 5인의 위원은 비상임, 1인의 위원은 상임으로 하고, 위원은 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되, 행정자치부장관은 위원을 제청함에 있어서 경찰의 정치적 중립이 보장되도록 한다. 또한 위원중 2인은 법관의 자격이 있는 자로 한다고 명시되어 있다.³²⁾

둘째, 경찰청에 경찰청장을 두고 경찰청장은 치안총감으로 보하며, 경찰청장은 경찰위원회의 동의를 얻어 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 또한 경찰청에 차장을 두고, 이는 치안정감으로 보한다.

셋째, 경찰청의 하부조직은 국 또는 부 및 과로 하며, 경찰청장·차장·국장 또는 부장 밑에 정책의 기획이나 계획의 입안 및 연구조사를 통하여 그를 직접 보좌하는 담당관을 둘 수 있다.

넷째, 지방경찰청에 지방경찰청장을 두되, 이는 치안정감·치안감 또는 경무관으로 보하며, 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역안의 경찰사무를 관장하고 소속공무원 및 소속경찰기관의 장을 지휘·감독한다.

다섯째, 지방행정과 치안행정의 업무협조 기타 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 시·도지사 소속하에 치안행정협의회를 두며, 치안행정협의회의 조직·운영, 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

31) 특히, 현행 「경찰법」상의 ‘경찰청 설치 등에 관한 경과조치’에 의거, 시행 당시의 내무부 치안본부와 그 소속공무원은 각각 이 법에 의한 경찰청과 그 소속공무원으로, 서울특별시·직할시·도 경찰국 및 경찰서와 그 소속공무원은 각각 지방경찰청 및 경찰서와 그 소속공무원으로, 해양경찰대 및 지구해양경찰대와 그 소속공무원은 각각 해양경찰청 및 해양경찰서와 그 소속공무원으로 본다.

32) 특히, 경찰위원회의 위원은 정당에 가입하거나 「경찰법」 제6조 제4항 제2호 또는 제3호의 직에 취임 또는 임용되거나 제4호에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직된다. 또한 위원은 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

제 4 절 한국 경찰행정의 현주소와 문제점

1. 경찰행정의 현주소

(1) 경찰의 정치적 중립성

원래 정치적 중립성(political neutrality)은 행정을 능률적으로 수행하기 위해서는 정치와 행정은 분리되어 이원화되어야 하며, 공무원이 성실하고 능률적으로 공무를 집행하기 위해서는 정치에 초연해야 한다는 개념이다.³³⁾

따라서 정치적 중립성의 관점에서 공직으로서의 경찰직을 자신의 생애를 바칠만한 가장 보람있는 일(worthwhile life work)로 간주될 수 있도록 필요한 제도적 장치가 보장되어야 한다. 바이마르 헌법은 “관리는 전체의 봉사자이며, 일당의 봉사자가 아니다” 라고 규정하고 있음에서도 알 수 있다.

그러나 최근에 와서 행정의 정치적 중립성의 확보도 중요하지만 공무원의 기본권의 보장도 이에 못지 않게 중요하다는 점에서, 공무원의 정치적 중립성에 대하여 몇가지 논란도 제기되고 있다.

과거 우리나라에서 경찰의 정치적 중립성 논의에 관한 배경을 보면, 과거 자유당이 경찰을 정치의 도구화한 것을 감안하여 경찰의 정치적 중립성을 보장하기 위한 방안이 강구되기 시작하였다. 10. 26 이후 제5공화국 헌법의 민간 안 중에는 경찰의 중립성을 보장하기 위하여는 공안위원회를 설치하고 경찰청을 독립시키는 안이 발표된 적이 있었다. 또한 1991년 5월 31일 「경찰법」의 개선으로 경찰의 오랜 숙원이던 경찰의 독립은 이루었으나, 경찰청은 선거주무장관인 내무부장관 소속하에 두고 경찰업무를 지역적으로 분담하기 위하여

33) J. Kingdom, *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston: Little, Brown and Co., 1984, pp.23-27.

시·도지사 소속하에 지방경찰청을 둔다고 규정함으로써, 아직도 실질적인 정치적 중립성 보장은 이루어지지 않았다고 말할 수 있다.

경찰은 국민 전체의 봉사자로서 국민의 자유·권리 및 재산을 보호하고 어떠한 형태의 정치적 목적에 이용됨으로써 개인의 권익보호와는 관계없이 정권 유지와 그 연장을 위하여 국민을 억압하는 수단으로 작용되어서는 결코 안될 것이다.

이처럼 우리나라에서 경찰관에 대한 정치적 중립성을 강조하고 있는 것은 이들이 국민 전체에 대한 봉사자로서 공익을 추구하는 전담집단이며, 법제적 토대 아래에서 특정정당이나 특수계층의 이익을 위해 편파적인 태도를 갖지 못하게 하는데 그 중점이 두어지고 있다. 이러한 맥락에서 한국경찰은 과거의 ‘시국경찰’이 아닌 ‘민생경찰’로 전면 탈바꿈해야만 하며, 따라서 정치적 중립성은 경찰조직의 가장 중요한 선행과제임을 재인식해야 한다.

(2) 경찰행정의 민주성

경찰행정의 민주성이란 민주정치체제의 이상적 구현을 위하여 경찰행정이 그러한 이념이나 기능의 측면에서 자유민주주의와 부합됨을 뜻한다.³⁴⁾ 따라서 경찰행정에서의 민주성이란 대내적으로 경찰행정기관 내부 또는 경찰행정의 계층제적 상하관계에 있어서도 중요하지만, 대외적으로 지역주민과의 관계에 있어서도 특정계층이 아닌 전체 지역주민을 위할 뿐만 아니라, 지역주민의 참여를 촉진하고 주민에 대하여 봉사와 책임을 다하자는 것이다.

이는 「헌법」에서 “공무원은 국민 전체에 대한 봉사자이며 국민에 대하여 책임을 진다”³⁵⁾ 라고 규정한 것과 「국가공무원법」에서 “이 법은 공무원으로 하여금 국민 전체의 봉사자로 행정의 민주적이며 능률적인 운영을 기하게 함

34) 경찰대학, 「경찰학개론」 (1987), p.43.

35) 「헌법」, 제7조 1항.

을 목적으로 한다”³⁶⁾ 라고 규정한 것 등은 행정의 민주성을 표현한 것이다.

우리나라의 경찰은 남북분단이라는 특수상황에서 대공업무 및 對간첩작전 임무까지도 함께 수행해야 하는 특수성 때문에 국가이익을 위한 국법질서유지에 치중하여 경찰권을 행사하고 있다 해도 과언이 아니다. 여기에서 관료는 늘 통치와 지배의 주체이며, 민은 피동적인 객체의 위치에 있었으며, 경찰은 민에게 위협적이고 억압적인 존재가 되어 왔다는 비판이 있었던 것이다. 그만큼 관료제에서는 무엇보다도 관료제적 조직의 원리·규칙 및 상관에 봉사할 것을 내부적으로 요구하게 된다는 것이다.

이에 따라 우리나라의 경찰제도는 강력한 중앙집권적 국가경찰제도를 유지하고 있으며, 경찰행정의 분권화에 있어서는 자치단체장에게 기관위임사무로 되어 있으나 순수한 지방자치형 경찰제도를 채택하고 있지 못한 상태에 있다.³⁷⁾ 이러한 점에서 우리나라 경찰에 대한 인상(이미지)은 대체로 긍정과 부정이 엇갈리는 애매한 결과를 늘상 보여 주고 있는데, 아직도 부정적 이미지가 상당히 남아 있다는 것을 볼 수 있다.

다행히 최근 민주역량의 신장에 따라 정치·행정 및 사회의 각 분야에서 개혁작업이 진척되고 있으나, 아직도 주민의 대표기관인 국회에 대한 관료제 권력의 상대적 우위는 매우 크다. 사실 해방 이후 「봉사와 질서」를 행동강령으로 설정하고 출발한 한국경찰은 그동안 양적, 질적으로 많은 발전을 이룩했으나, 아직도 우리의 경찰행정은 민주성을 충분히 확보하지 못하고 있다는 비판의 소리가 높은 실정에 있다.

경찰력을 행사하기 전에는 미리 예고·공고를 함으로써, 지역주민의 어떠한 불이익이나 불편이라도 최소화하는 것이 반드시 요구되지만, 아직도 한국경찰의 관료주의적 타성으로 인해 소홀히 하는 경우가 전혀 없지 않다.

36) 국가공무원법, 제1조(목적).

37) 이황우, 「경찰행정학」, 법문사, 1994, 33~34면.

(3) 경찰행정의 조직과 기능

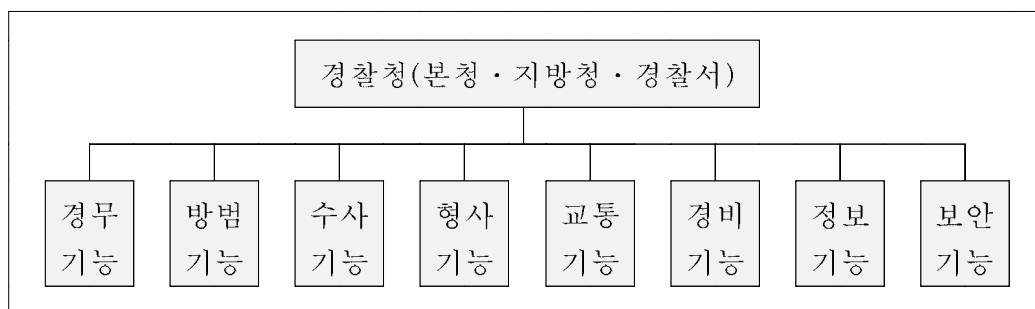
우리나라의 경찰제도가 몇몇 경찰선진국의 경찰행정조직에서 볼 수 있는 분권화되면서도 유연성 있는 경찰조직이 되기 위해서는 현재의 경찰조직상의 문제점을 제도적으로 보완해야 할 것이 요구된다. 또한 지역주민들의 높은 치안요구에 부응하기 위해서도 대민봉사를 위주로 한 민생치안 · 예방수사 · 교통단속 등에 치중할 수 있는 기구개편이 더욱 보장되어야 한다.

그런데 지방경찰청 정원은 경찰서에 비해 과도하게 많은 비중이나, 지서 · 파출소는 경찰서의 정원을 밀돌고 있다. 이러한 경찰인력의 부족은 필연적으로 급증하는 범죄율을 감당할 수 없는 수준이다.

따라서 부족한 경찰인력을 해결하기 위한 현실적 대책으로 전 · 의경요원으로 대체하여 지파방범 및 교통단속 등에 배치하고 있으나, 이들의 전문성과 경험부족으로 대민업무에 또다른 문제점을 야기하고 있다.

더욱이 우리의 경찰행정기능은 선진외국의 경우처럼 순찰기능이나 지역봉사(교류)기능이 별도로 독립되어 있지 않고, 종전방식대로 질서유지기능에 크게 편중되어 있으므로, 앞으로 기능조정이 시급한 실정에 있다. 여기에서 현행 우리나라 경찰행정의 기능을 보면 다음과 같다.

[그림 2-7] 현행 우리나라의 경찰행정기능



※ 자료: 경찰청, 「연구기획종합보고서」, 1998.

2. 경찰행정의 문제점

(1) 정치적 중립성의 차원

현행 우리나라 경찰행정의 문제점에 대하여 여러 측면에서 분석·논의할 수 있겠으나, 여기에서는 경찰봉사기능과 관련된 사항을 중심으로 문제점을 지적·도출해 보고자 한다. 그러나 이것은 경찰행정의 제도 및 구조에서 비롯되는만큼, 정치적 중립성에 따른 문제점과 ‘시국치안’에 치우친 민주성의 문제, 그리고 지방자치형 경찰제도의 부재현상, 경찰행정에 대한 민주적 통제 미흡과 봉사경찰상의 미정립 등으로 나누어 살펴보기로 한다.

원칙적으로 우리나라의 경찰행정은 직접 사회질서를 유지하기 위하여 국가의 일반통치권에 의거하여 주민에게 명령하고 강제함으로써 자연적 자유를 제한하는 권력작용에 근거를 둔 것이기 때문에, 경찰조직의 정치적 중립성은 일반행정에 비해 더욱 엄격하게 요구된다.

그러나 건국 이후 오늘날까지 정치적 격동기 때마다 경찰의 정치적 중립화에 대한 시도와 논의는 여러 차례에 있었으나 그 때마다 집권당의 정책부재와 외면으로 그 실현을 보지 못했다.³⁸⁾ 그러므로 공무원의 자각에 의하여 공무원의 정치적 중립성이 직업윤리로 확립되지 않는 한, 부패방지의 경우와 같이 단지 법률의 규정만으로 정치적 중립성의 확보는 어렵다. 특히 경찰관이 강제나 명령이라는 특수한 경찰권 행사를 지역주민의 의사에 반하여 특정한 정당이나 정파를 위해 행사한다는 것은 국가발전에 역행하는 처사라 할 것이다.

더욱이 이제까지 한국경찰이 소위 ‘정치경찰’, ‘권력의 시녀’, ‘데모진압경

38) 그 결과 현재 경찰청장이 각종 선거와 투표를 관장하는 정치성이 강한 내무장관의 소속기관으로 되어 있으며, 따라서 내무장관의 정책지시를 받아 경찰행정업무를 수행하게 되므로 현실적으로 경찰 본연의 임무를 소홀히 하기 쉽다는 우려를 면하기 어려웠다.

찰'이라는 대명사를 안아왔던 것을 부인하기 어려운 것이 사실이며, 이로써 시국경찰의 범주를 크게 벗어나지 못한 오명을 씻고 앞으로는 '민생경찰·봉사경찰·봉사경찰'로 탈바꿈하는 것이 강렬한 시대적 요청인 것이다.

(2) 민주적 경찰상(像)의 차원

현재 우리의 지방경찰조직은 법제상으로 시·도 경찰청장과 경찰서장은 국가로부터 경찰업무를 위임받은 지방상급 보통경찰관청인 서울특별시청, 광역시장, 도지사의 지방하급의 보통경찰관청으로 되어 있어 '자치적' 경찰의 요소를 약간 가미한 듯한 체제이지만, 실상 인사·예산 등 실질적인 경찰업무의 수행이 본청 경찰청장을 정점으로 하는 강력한 중앙집권적인 국가경찰체제로 운영되고 있다.

이로 인하여 경찰본연의 임무수행보다는 조장행정업무에 이용되고 쉽고 정치적 영향을 받을 가능성이 큰 것은 당연한 일이 아닐 수 없다.

또한 지방경찰청과 경찰서는 대부분이 지방자치단체의 관할에 속하는 지역과 지역주민을 위하여 경찰활동을 전개하고 있음에도 불구하고, 지방자치단체로부터 예산상의 지원을 받지 못하고 있는 불합리한 모순을 안고 있다. 이처럼 민선지방자치의 본격적인 실시에도 불구하고 「지방자치형 경찰」이 제도적으로 부재하고 있다는 것은 큰 모순이 아닐 수 없다.³⁹⁾

우리의 경우에는 자치형 경찰제도에서 볼 수 있는 봉사경찰상의 정립은 아직은 요원한 과제라 할 수 있으며, 앞서 살펴본 바와 같이 급증하는 범죄발생에 비하여 경찰인력과 예산부족, 근무시간의 과다현상 등은 물론 지금까지 규제위주에 치우쳐 오면서 우리의 오랜 경찰체질상 권위주의적인 업무수행으로 인하여 민주적인 경찰봉사상이 제대로 정립되지 않고 있다.

39) 필자, “자치경찰제 도입의 필요와 조건,” 「중도일보」, 2000. 6. 15.

(3) 경찰행정 직무수행구조의 차원

민선지방자치의 실시와 교통·통신수단의 발달 등 급격한 국내의 여건의 변화는 경찰행정수요와 대민서비스에 대한 질적, 양적 증대가 요구되고 있으나 이에 따른 대응력이 아직도 부족하며, 이러한 경찰행정수요에 대처하기 위한 교육훈련은 절대적으로 강화되어야 하나 아직도 체계성이 미흡하여 성숙한 교육훈련효과를 기대하기 어려운 상태에 있다.

한편, 한국경찰은 대륙적 관념에 따라 경찰의 고유한 직무 외에도 경찰 본연의 임무처럼 간주된 타부처의 조장행정업무를 담당하고 있으며, 특히 국가안보의 차원에서 대공·대간첩업무를 담당하고 있는 관계로 과중한 업무에 시달리고 있다. 경찰인력의 부족과 기본업무를 훨씬 상회하는 조장업무로 인한 업무과다 현상, 단일화된 「경찰기본법」의 부재 등 여러 원인으로 인한 비능률적이며 비정형적 업무를 수행하고 있다.⁴⁰⁾

이러한 비능률적·비정형적인 업무처리에 급급한 경찰을 「민중의 지팡이」라고 느끼기란 현실적으로 어려운 것이며, 이제는 많이 개선되었지만 과거에 지역주민들이 경찰에게 도움을 청해도 빨리 해결되지 않을 때, 또는 청탁을 받고 처리할 때, 무고한 지역주민을 죄인 취급할 때 등에서 나타나는 경찰상(像)은 앞으로 완전히 탈바꿈시켜야 한다.⁴¹⁾

더욱이 앞에서 거론되었던 경찰수사권이 부재한 상태로 현재 수사권은 검사에게만 주어져 있는 까닭에 수사의 장기화 현상과 반복수사가 나타날 개연성이 높고 이로써 지역주민들에 대한 인권침해의 가능성이 높으며, 권한과 책임 간의 현실적인 불일치, 지휘권행사의 혼선, 책임의 부재 등으로 인한 경찰관의 사기저하와 경찰행정발전의 장애요인으로 작용하고 있다.

40) 형사정책연구원, 「경찰순찰활동의 실태와 발전적 개선방안」, 1991.

41) 허석진, “자치경찰제도 도입방안에 관한 연구,” 석사논문, 한양대학교 지방자치대학원, 1998, 48~50면 참조.

(4) 민경(民警)관계의 차원

「민경관계」차원에서 주민참여는 강요가 아닌 자발적 참여를 유도해야 하고 경찰행정의 공개가 따라야 한다. 주민참여의 효과는 경찰기관과 주민들 간의 문제점을 해소하고 의사소통과 협조를 얻을 수 있으나, 그 근본취지에서 벗어날 경우 단점도 있다. 주민참여를 확보하는 방법으로 주민자문기구와 주민단체를 활용해야 한다.⁴²⁾

오늘날과 같이 국내의 경제·사회문제가 날로 복잡해져 가고 사회변동으로 인한 가치의 다원화 및 사회병리현상의 증대 등으로 인한 경찰행정 분야의 수요증대는 더욱 주민의 참여와 협동을 필요로 하는 것이며, 이러한 주민참여가 제도화되기 위해서는 앞장에서 기술한 바람직한 「민경관계」의 유형인 지도·참여형의 시급한 정착이 바람직하다.

그러나 우리나라의 정치행정문화는 역사적 산물 즉 유교사상에 의한 주종 및 관료 지배체제, 일제하의 중앙집권적·권위적인 지배체제, 해방 후 외국 영향에 의한 관료체제 등의 전통적 정치·행정문화의 토양 때문에 지배·복종 및 지배·반역형의 「민경(民警)관계」의 잔재가 한국인의 의식 속에 남아 있다고 볼 수 있으며, 특히 범집행 기능을 담당하고 있는 경찰행정 분야에서는 더욱 많이 존재하고 있다고 여겨진다.

그러므로 다소의 혼란과 갈등을 무릅쓰고라도 바람직한 「민경관계」의 정착을 위해서 의도적이고 의식적인 변화·개혁을 통한 행정의 체질개선에 역점을 두어야 하리라 생각된다. 그렇게 하는 것이 지도·참여형의 「민경관계」의 정착을 단축시킬 수 있고 행정의 능률성·효과성·민주성·사회적 형평성을 증가시킬 수 있기 때문이다.

42) 경찰활동을 감시하고 규제할 필요성으로 경찰의 내부감찰기능의 강화와 옴부즈맨(Ombudsman)제도의 도입을 주민의 감시제도와 함께 적극 갖출 필요가 크다.

제 3 장 자치경찰제 도입 관련 현안쟁점과 주요국가의 운영사례

제 1 절 현안쟁점의 검토(Ⅰ) : 「경찰법」 개정 관련

1. 「경찰법」 개정에 따른 기본입장

(1) 경찰의 역할·기능의 재정립 문제

그동안 경찰의 정치적 중립성(political neutrality)이 끊임없는 논란의 대상이 되어왔으며, 경찰업무의 중앙집중으로 인하여 국가경찰의 과부화상태를 초래하고, 결과적으로 경찰은 민생치안 수요를 만족스럽게 충족시키지 못했다. 경찰이 관료화되고 권위주의적 형태를 벗어나지 못함으로써 일반국민과는 상당한 거리에 있게 되고, 특히 국민의 의사가 경찰업무 수행에 구조적으로 반영되지 못하고 있다.

또한 경찰에 대한 주권자의 통제는 미미한 수준에 그치고 있다. 경찰행정이 현장을 중심으로 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 질서를 유지하는 특성 때문에, 주민의 적극적인 협조와 참여에도 불구하고 시대적 요청에 제대로 부응하지 못하고 있다.

이미 국회에서 지방경찰의 설치를 위한 경찰법 개정안이 발의되고 학계와 실무계의 적지 않은 논의가 있어 왔다.¹⁾ 따라서 현행 경찰제도의 문제점과 개

1) 1994년 12월 1일 발의된 「경찰법개정법률안」은 국민회의 정균환 의원 외 97인이 의안번호 962호로 발의한 것이며, 1996년 10월 15일 발의된 「경찰법개정법률안」이 그것이다. 그 후 1997년 12월 대통령 당선 제1성(聲)으로 공약한 자치경찰제 실현은 당시 집권여당인 국민회의의 추미애 의원을 단장으로 한 내부 「지방자치경찰제

편사안을 살펴보면, 바람직한 경찰제도 개혁과 함께 자치경찰제 도입구도를 짜보는 것이 필요하다. 현재에도 심각하게 논의·검토되고 있는 경찰법 개정 법률안은 경찰을 국가경찰과 지방경찰로 이원화하여, 한편으로는 경찰의 지방 분권화를 추진하고, 다른 한편으로는 경찰위원회제도를 도입하여 경찰의 정치적 중립성을 확보하는데 그 특징이 있다.

이것은 그동안 현행 경찰행정제도가 안고 있는 문제점과 개선방안에 대한 논의를 입법적 차원에서 구체화했다는 점에서 우리 경찰제도사에 있어서 일대 변화를 의미한다.

(2) 자치경찰제 도입과의 연계성 문제

국가기능의 합리적 배분은 필연적으로 지방행정체제의 기능강화 및 제도개선으로 이어지는 바, 특별지방행정기관의 자치단체로의 기능이양은 대표적이며, 그 중에서 자치경찰제 도입은 가장 중요한 현안이다. 불원간 시행 예정으로 있는 자치경찰제 윤곽은 중앙정부의 간섭을 일체 받지 않은 미국식의 순수 자치경찰제가 아니라, 국가의 치안책임을 명확히 하는 국가경찰과 지역중심의 자치경찰을 절충한 일본식 자치경찰제로 그 틀을 잡아가고 있는 것으로 전해진다.²⁾

어떻든 민선지방자치의 성숙과정에서 자치경찰제 도입은 매우 중대한 의의를 지니며, 자치단체장이 지역내 치안업무를 책임 있게 담당함으로써 지역공

정책기획단」이 1998년 8월 마련한 시안으로 출발한다. 자치경찰제 정책기획단은 위원 12명(학계 7명, 연구기관 2명, 법조·언론·관계 각 1명), 자문위원 및 실무간사 각 3명 등 총 19명으로 구성되었으며, 모두 8차례에 걸쳐 12개 항목 45개 과제를 선정, 집중토론을 벌인 바 있다. 이 시안으로 공청회 등을 거쳐 공식 당론으로 입법화한다는 것이며, 향후 이 골격은 대체로 유지될 전망으로 알려지고 있다.

2) 필자, “자치경찰제 도입에 따른 현안쟁점과 대응인식,” 「충북리포트」, Vol.7, No.2, 충북개발연구원, 2000년 여름호, 18~19면.

동체의 안전책무를 다할 수 있어야 한다는 차원에서, 자치경찰제 도입에 따르는 지방적 차원의 능동적 대비는 현실적으로 대단히 중요할 수밖에 없다. 새로운 제도 도입에 대한 준비는 빠를 수록 좋기 때문이다.

지방시대는 지역공동체의 안전확보를 위한 경찰의 역할이 효과적으로 신장되어야 하며, 특히 「지역사회~경찰의 관계」가 더욱 더 긴밀해야 한다. 이를 위해 경찰은 주민들에게 보다 적극적인 경찰행정 서비스를 제공해야만 한다. 종래 현상유지적인 경찰행정 업무수행에서 민생봉사형의 자치경찰로 전환하여, 지역사회 안전확보에 중점을 두면서 주민과의 협력체제를 강화하는 것이 시급한 현안과제이기 때문이다.

이 점에서 자치경찰제 도입에 따르는 지방 차원의 대응문제는 더 이상 시간을 지체할 수 없는 것이며, 종래 국가경찰제에서 자치경찰로의 전환에 따르는 핵심쟁점과 현안문제에 대한 적실성 있는 대응전략 수립은 매우 필요하다. 특히, 최근 정부의 자치경찰제 도입계획에 따라 불원간 광역단체에 경찰행정의 역할 및 책무가 추가될 예정으로 있음에 유의해야 한다.

2. 경찰의 정치적 중립성 보장 및 지방분권화

(1) 경찰의 정치적 중립성 보장 문제

경찰법 개정안에서는 “누구든지 법률에 정한 경우를 제외하고는 이 법의 규정에 의한 국가경찰위원회 및 특별시·광역시·도 경찰위원회와 경찰의 직무에 관하여 지시하거나 간섭하여서는 안된다”고 함으로써, 경찰의 정치적·사회적인 중립성을 선언하고 있다.³⁾

특히 정치적인 중립성을 보장하기 위하여 국가에서는 국가경찰위원회를 두고 국가경찰위원회에서 경찰청을 두도록 하고 있다. 국가경찰위원은 6인으로

3) 「경찰법」 개정안 제3조.

하되 위원 중 2인은 국회의장이, 2인은 대법원장이 추천한 자 중에서 대통령이 임명토록 하고 있다. 또한 경찰위원회를 종래와는 달리 행정자치부로부터 독립시켜 국무총리 산하에 두도록 하고 있다. 시·도 경찰도 시·도 지방경찰위원회를 구성하여 자치단체장의 정치적 개입을 방지하고 있으며, 경찰위원의 임기를 3년으로 규정함으로써 사실상 독립적인 업무수행을 보장하고 있다.

(2) 경찰행정의 지방분권화 추진 문제

개정안에서는 종래의 일원화된 국가경찰제도를 국가경찰과 지방경찰로 이원화함으로써 경찰의 지방분권을 과감하게 시도하고 있다.⁴⁾ 즉, 경찰사무는 원칙적으로 시·도 경찰이 처리하되, 일정 경찰사무에 대해서만 국가경찰이 직접 처리하거나 지방경찰의 업무처리에 국가경찰이 관여하도록 하고 있다.

한편, 개정안의 내용을 업무배분의 측면에서 본다면, 국가경찰은 기획·조정 기능과 일부의 경찰사무에 대한 권한을 가지도록 하고, 경찰사무의 집행에 대하여는 거의 지방경찰이 관할권을 가지도록 하는 것이며, 이는 경찰업무의 지방분권적인 특징이 매우 강하다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 시·도 경찰위원회 위원 중 2분의 1을 국가경찰위원회가 추천하고 시·도 경찰청장, 경찰청장, 경찰서장의 임명권을 대통령이 가지며, 경정급 이상을 국가공무원으로 하고 경감급 이하만 지방공무원으로 보하도록 하여, 국가의 지방경찰에 대한 인사권을 광범하게 인정하고 있다는 점에서는 아직 중앙집권적 요소가 크게 남아 있는 것이며, 이는 지방경찰기관이 자치단체의 기관으로서의 성격보다는 전체적으로 국가경찰적인 요소를 더 드러내주고 있음을 확인할 수 있다.

4) 이경은, “국가경찰과 자치경찰의 사무분장과 자치경찰의 바람직한 기능에 관한 연구,” 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소 공동주최, 「자치경찰제도 공청회 자료집」, 1998. 12. 7~12. 9, 118~121면.

3. 경찰의 상호협력과 비상사태의 특별조치

(1) 경찰 상호간 협력문제

현재 일원화된 국가경찰제로부터 자치경찰로의 분권화 추진에 의한 이원적 경찰제도의 도입을 통해 발생하기 쉬운 지역할거직 폐단을 극복하기 위하여, 이번 경찰법 개정안에서는 경찰기관 상호간의 협력체제 구축에 관한 규정을 하고 있다.

즉, 시·도 경찰에 대한 응원이 필요하다고 인정된 경우, 경찰청장은 이를 명령하고 지원·조정해야 한다. 또한 시·도 경찰청장은 소관 경찰력만으로는 관할구역 안의 사건·사고에 대처할 수 없다고 판단되는 경우, 경찰청장 또는 다른 시·도 경찰청장에게 인원, 기술, 정보, 장비 등의 지원을 요구할 수 있도록 하고 있다. 또한 관할구역 이외에서도 예외적인 경우에 권한행사를 가능하게 함으로써 치안공백 및 광역적 사건에 대비하고 있고, 또한 공조수사, 광역 사건, 조직범죄에 대비한 규정을 포함하고 있다.⁵⁾

(2) 비상사태의 특별조치 문제

그러나 전시·사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태, 내우·외환·천재·지변 등 긴급사태, 대간첩작전, 대규모 소요사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 치안유지를 위해 필요하고 국가경찰위원회의 개최를 기다릴 여유가 없는 경우, 경찰청장은 시·도 경찰청장에 대한 최소한의 명령권을 갖는 등의 예외적인 권한을 인정하고 있다.

5) 최운도, “자치경찰간의 상호협력과 공조체제 구축방안,” 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소 공동주최, 「자치경찰제도 공청회 자료집」, 1998. 12. 7~12. 9, 360~363면 참조.

제 2 절 현안쟁점의 검토(Ⅱ) : 「자치경찰제」 도입 관련

1. 자치경찰제의 실시단위와 주민참여

(1) 자치경찰제의 실시단위 문제

이번의 개정안은 지방자치경찰을 시·도단위에서 도입하고 기초지방자치단체의 수준에서는 실시하지 않고, 시·도 경찰청의 하급기관으로 경찰서를 두도록 하고 있다.⁶⁾ 이에 대하여 찬성하는 견해와 반대하는 의견의 대립이 있다.

물론 주민위주의 행정을 수행하기 위해서는 기초단체를 중심으로 하는 자치경찰제가 필요하다. 그러나 경찰업무는 그 구체적인 내용에 따라 광역적 업무와 주민밀착형 민생봉사업무로 구분할 수 있는만큼, 업무성격에 따라 양자간의 관계를 적절히 설정할 필요가 있다.⁷⁾

어떻든 원론적 차원에서는 시·도 경찰과 시·군 자치구 경찰간의 업무배분은 보충성의 원칙에 따라 시·군·자치구를 중심으로 사무를 배분하고, 시·도

6) 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소 공동주최, 「자치경찰제도 공청회 자료집」, 1998. 12. 7~12. 9, 13~14면 참조.

7) 자치경찰제 도입과 관련하여 우선 검토되어야 하는 것은, 자치경찰 계층을 어떻게 할 것인가의 문제이다. 즉, 자치단체의 계층과 관할구역과 동일하게 하는 방식과 현재의 경찰관서의 계층과 관할구역을 중심으로 하는 방식을 모두 상정해 볼 수 있다. 전자와 같이 자치경찰제도를 상정할 경우에는 행정편의는 크게 도모할 수 있으나, 자치계층대로 지방경찰청이 설치되어 있지 않고 시·도간 공동으로 설치되어 있는 경우나 시·군·구간 공동으로 경찰서가 설치되어 있는 경우에는 자치단체별로 독립적인 경찰관서를 별도로 설치해야 하는 문제가 발생한다. 또 하나의 문제는 현행 자치계층제 중에서 논란의 여지를 남기고 있는 현안들, 즉 일부 광역시와 이를 둘러싸고 있는 인접 도와의 통합, 이른바 「시·도통합」 논의와 관련해 볼 때 시·도단위로 지방경찰청을 설치한다는 것도 일부 논란의 여지가 있다. 필자, “자치경찰제 도입에 따른 현안쟁점과 대응인식,” 「충북리포트」, Vol.7, No.2, 충북개발연구원, 2000년 여름호, 23~24면 참조.

경찰은 시·군·자치구로서는 감당하기 어려운 광역적인 사무, 조정적인 사무, 보완적인 사무만을 배정하는 것이 바람직하다고 본다.

(2) 주민참여의 문제

개정안대로 시·도 단위에서 지방경찰제도를 실시하는 경우에도 주민참여를 위하여 경찰서 단위로 경찰위원회를 유사한 조직을 갖추도록 함으로써 경찰행정기관과 주민 및 지방자치단체를 연계하도록 하는 장치가 필요하다.⁸⁾ 이에 경찰서마다 가칭 ‘경찰위원회’를 설치하는 것이 바람직하다고 본다. 경찰위원회의 설치와 관련하여 다음과 같이 잠정적으로 구상해 볼 수 있다.

경찰위원회는 11인의 위원으로 구성한다. 위원 중 4인은 지방자치단체의 장이 임명하며 4인은 지방의회가 추천하는 자 중에서 단체장이 임명한다. 여러 지방자치단체에 한개의 경찰서가 설치된 경우에는 지방자치단체간에 인구의 비례에 따라 임명될 위원의 숫자를 배분한다.

경찰위원회는 주민과 지방자치단체와 지방경찰서의 활동을 상호연계하여 지방치안활동에 협력관계를 증대시키고 주민의 의사를 지방경찰행정에 반영하는 기능을 한다. 경찰위원회는 지역사회의 공익에 영향을 미치는 치안사항에 대하여 경찰서장 및 지방자치단체장에게 의견을 제시할 수 있다.

경찰서장의 임명에는 미리 경찰위원회의 의견을 들어야 한다. 경찰서장은 경찰위원회에 출석해야 하며 지역치안의 현황과 현안문제를 보고해야 한다. 경찰 관할구역의 시장, 군수, 구청장 등은 경찰위원회에 출석하여 발언할 수 있다. 그리고 경찰위원회는 매 2개월마다 정기적인 회합을 가져야 하며 위원장 또는 위원 3인 이상이 요구하는 경우에 개최한다. 경찰서장과 자치단체의 장은 필요한 경우에 위원장에게 경찰위원회의 소집을 요구할 수 있다.

8) 영미법계의 자치경찰제도란 지방분권의 정치사상에 따라 지방자치단체에 자치권을 부여함으로써 경찰의 유지권능과 책임을 지우는 경찰제도이다.

2. 자치경찰의 인사권과 비용분담

(1) 자치경찰의 인사권 행사 문제

지방경찰에 대한 인사권 행사문제는 자치경찰제에 있어서 가장 핵심적인 문제가 아닐 수 없다.⁹⁾ 개정안에 의하면 시·도 경찰위원회의 위원을 4인으로 하되 2인은 지방의회가 추천하고 2인은 국가경찰위원회가 추천하는 자를 지방자치단체장이 임명하되 상임위원은 국가경찰위원회가 추천하는 위원에 포함되도록 하고 있다.

또한 시·도 경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도 경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 지방공무원의 인사에 있어서도 경정 이상은 국가공무원으로 보하고 경감 이하는 지방공무원으로 보하도록 하고 있어, 지방경찰간부는 모두 국가공무원으로 정하고 있다.

개정안에 따르면 지방경찰청의 인사권은 거의 국가에 속하도록 함으로써 지방경찰을 자치경찰화하는 취지와 매우 동떨어지게 된다. 지방공무원에 대한 지방자치단체의 인사권이 지방자치의 본질적인 내용을 이룬다는 점을 감안하면, 개정안은 시·도 경찰의 인사권을 국가가 가짐으로써 시·도 경찰을 국가경찰화할 우려가 있다.

자치경찰제의 의미를 살리기 위해서는 시·도 경찰청장을 시·도 경찰위원회의 제청으로 시·도지사가 임명하도록 하는 것이 바람직하다. 다만 시·도 경찰청장이 국가경찰 사무에도 관여한다는 점을 고려하면 국가경찰위원회의 승인을 받도록 하는 것을 고려할 수 있다. 시·도 경찰위원도 시·도지사가 지방의회의 동의를 얻어 임명하거나 그중 과반수를 지방의회가 추천하도록 하는 방

9) Calvin J. Swank and James A. Conser, *The Police Personnel System*, New York: John Wiley & Sons, 1983, p.14.

식이 보다 지방자치의 의미에 부합된다.¹⁰⁾

지방자치는 인사고권을 본질적인 요소로 한다는 점에서 시·도 경찰은 시·도 공무원, 즉 지방공무원으로 하는 것이 타당하다고 본다. 경찰업무의 특수성을 감안하여 시·도 경찰위원회의 의결을 거쳐 시·도 경찰위원회의 의결을 거쳐 시·도 경찰청장의 제안에 따라 시·도지사가 행하는 것이 바람직하다.

다만 국가경찰과 지방경찰간의 인사교류의 폭을 증대시키는 방안을 강구함으로써 경찰인사의 경직성을 해소하는 장치를 강구할 필요가 있다.

(2) 경찰비용의 분담 문제

이번의 경찰법안에 의하면 시·도 경찰에 소요되는 경비는 원칙적으로 시·도에서 부담하되 그 경비의 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가가 일부 보조할 수 있도록 하고 있다.

지방경찰의 운영경비는 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이다. 그러나 지금까지 지방경찰이 국가경찰로 운영되어 왔고, 이를 기준으로 하여 국세와 지방세가 배분되어 있으며 지방재정이 빈곤하다는 점을 고려한다면, 지방자치단체가 경찰비용을 부담하기 위해서는 국세와 지방세의 재조정과 교부세의 인상을 통하여 지방재정이 개선되도록 해야 한다.

이러한 재정조치가 수반되지 않는 경우 자치경찰은 재정빈곤으로 제기능을 하기 어려울 뿐만 아니라, 자치단체의 재정부담이 지나치게 커질 우려가 있다.¹¹⁾ 국가의 지방경찰비용 부담정도를 대통령령에 위임하고 있으므로 이러한 점을 충분히 고려해야 하고, 관련 법률에 대한 개정작업이 있어야 한다.

10) 1994년 12월 1일 발의된 경찰법개정법률안 제22조와 1996년 10월 15일 발의된 경찰법개정법률안 제21조에서는 모두 시·도지사 소속하에 시·도지방경찰위원회를 설치할 것을 규정하고 있다.

11) Harry W. More, *Effective Police Administration*, San Jose, California: Justice Systems Development, Inc., 1995, pp.361~389.

3. 자치경찰에 대한 감독권 행사

(1) 자치경찰에 대한 감독권 행사 문제

지방경찰에 대한 감독은 한편으로는 국가전체의 경찰권의 통일적인 행사를 보장하고 다른 한편으로 경찰행정에 있어서 법치행정을 실현하기 위하여 필요하다.

경찰권의 행사가 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서의 유지에 있지만 경찰권이 남용되거나 적정한 경찰력의 행사가 이루어지지 아니하는 경우에 국민의 인권이 침해되고 공공의 안녕과 질서에 공백이 발생할 수도 있다는 점에서 지방자치경찰기관에 대한 국가의 감독은 매우 중요한 의미를 갖는다.¹²⁾

시·도 경찰에 대한 국가감독은 국가경찰위원회가 행하도록 하는 것이 바람직하다. 시·도 경찰이 국가사무를 위임사무로 처리하는 범위내에서 감독기관은 합법성뿐만 아니라 합목적성에 대한 감독권까지 갖는다. 사후적인 교정적 감독수단뿐만 아니라 사전적인 감독수단으로서 지시권도 갖는다. 다만 자치사무에 대해서는 합법성의 감독권만 가진다고 보는 것이 타당하다.

개정안에는 시·도 경찰에 대한 국가의 감독규정이 없다. 지방경찰에 대한 국가의 감독규정이 결여된 것은 일견 지방경찰의 자율성이 확대되는 것처럼 보일 수 있으나 국가관여의 필요성과 법치행정의 유지는 특히 경찰행정의 경우에 필요성이 강하므로 이를 경찰법에 규정해야 한다.

이를 명백히 하지 아니하는 경우에 지방경찰에 대한 국가의 탈법적이고 비정형적인 관여·간섭이 늘어나게 되어 지방자치단체의 경찰권의 자율성이 더 많이 침해될 우려가 있다.

12) 경찰청, 「미국경찰」, 1998, 46면.

(2) 지방경찰기관과 지방의회 및 지방자치단체장간의 관계 문제

자치경찰기관은 지방자치단체의 한 기관을 이룬다. 이 점에서 주민의 대표자인 지방의회의 지방경찰에 대한 관여는 당연히 요구된다고 볼 수 있다. 법령의 범위 안에서 지방경찰의 조직과 운영에 관해서는 지방의회가 조례를 정할 수 있으며 의결권 및 감시·통제권이 허용된다.

개정안은 “위원장 및 상임위원은 시·도 경찰사무에 관하여 시·도의회의 요구가 있는 때에는 출석·답변해야 하며 필요하다고 인정할 때에는 시·도 경찰에 관하여 시·도의회의 요구가 있는 때에는 출석·답변해야 하며 필요하다고 인정할 때에는 시·도의회에서 발언할 수 있다”고 규정함으로써 지방의회의 통제권을 전제로 의회 출석자를 위원장 및 상임위원으로 정하고 있다.

개정안에서 의회의 출석자를 위원장 및 상임위원으로 한 것은 지방경찰청장이 의회에 자주 출석요구를 당하게 되면 업무수행에 지장을 초래할 우려가 있으므로 이를 방지하려는 취지이다.

그러나 구체적인 개별적인 집행에 관여를 하지 아니하는 시·도 경찰위원이 시·도의회의 질문에 충분히 대응할 수 없게 된다. 입법취지를 살리기 위해서는 시·도 경찰청이 직접 관련된 사안을 제외하고는 시·도 경찰청 직원으로 하여금 출석·답변할 수 있도록 하는 것으로 충분하다고 본다.

경찰의 정치적인 중립성을 보장하기 위하여 지방자치단체장의 지방경찰에 대한 직접적인 지휘·통할권은 인정하지 않고 있다. 그러나 지방행정의 종합성에서 경찰행정과 연계성이 필요하므로 자치단체장은 지방경찰의 인사에 대하여 간접적으로 개입함으로써, 이를 확보할 수 있다.¹³⁾

13) 개정안에 의하면 지방자치단체장의 지방경찰인사에 대한 개입이 매우 부족하여 지방자치단체장은 지방경찰과는 거의 무관한 실정이다. 지방자치단체장에게 지역치안에 대한 정치적 책임을 물을 수 있도록, 지방경찰에 대한 최소한의 연결고리는 당연히 보장되어야 한다.

제 3 절 주요국가의 자치경찰제 운영체제

1. 미 국

(1) 조직과 임무

연방국가(Federal state)인 미국에서는 “합중국에 위임되지 아니하였거나 각 주(州)에 금지되지 아니한 권한들은 각 주나 인민(人民)이 보유한다”라는 근거에 의하여 경찰권이 주에 속해 있다.¹⁴⁾

연방정부가 주의 권한을 모두 흡수하지 않을 것임을 국민에게 다짐하기 위하여 채택된 이 수정 제10조는 주와 인민이 연방정부에 의존하지 않은 모든 권한을 보유한다는 점을 분명히 천명하고 있다.¹⁵⁾

미국에서의 경찰자치 사상은 전통적인 것으로서 그 관념은 미국사회에 완전히 정착, 그 권한은 세분되어 사회생활 가운데 융화되어 있다. 이것은 모든 시민은 치안유지의 임무에 종사할 기본적인 책임이 있다는 ‘커먼로우’(common law) 이래의 전통에 의한 것이며, 말하자면 공동의 적으로부터 자체(自體)를 방위하기 위해서 사회공동체를 만든다는 발상에서 자치단체가 생겨난 것이므로 말단의 지역사회에 기본적인 경찰이 설립되어야 한다는 사상이 당연한 것으로 받아들여졌다. 이러한 사정으로 인하여 지방자치단체의 수도 압도적으로 많을 뿐 아니라, 그러한 다양한 행정체제 가운데 불가분(不可分)의 것으로 경찰조직이 뿌리박고 있는 것이다. 따라서 자치단체를 초월하여 경찰조직이 이

14) "The powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively, or to the people," 연방헌법 수정(修正) 제10조(Amendments Article X).

15) 이에 따라 경찰기능도 주에 속해 있다. 주에 따라서는 경찰기능을 직접 담당하는 곳도 있고 카운티(county)나 주의 창조물(creature of the state)인 시·읍·면(city, town, village 등의 municipalities)에 배분하여 담당하는 곳도 있는데 대다수의 주가 후자를 채택하고 있다. 허석진, 앞의 논문, 27~28면.

루어진다는 것은 있을 수 없다고 인식되어져 왔다.¹⁶⁾

미국의 지방행정체계는 크게 지방정부·주정부·연방정부로 나눌 수 있으며 다시 지방정부는 도시(city)·군(county)·읍(town)의 정부단위로 구분된다. 따라서 미국의 정부단위는 5체계이며 경찰도 이 정부단위에 따라 ①도시경찰(city police), ②군 보안관(county sheriff), ③읍 치안관(town constable) ④주경찰(state police), ⑤연방법집행기관(Federal Law-Enforcement Agencies)의 5종류가 있다. 그러나 미국의 경찰은 자치경찰인 도시경찰이 중심이며 그 위에 주경찰, 연방집행기관이 있다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

1) 도시경찰(city police)

도시경찰은 미국 법집행에 있어서 가장 크고 중요한 요소이다. 1990년 현재 전문직 총 경찰관의 거의 4분의 3(644,073명 중 480,733명)이 도시경찰로 근무하고 있다. 도시경찰은 다른 경찰보다 임무가 훨씬 복잡한데, 질서유지, 봉사행정, 법집행 등 광범위한 영역의 임무를 수행한다. 또 그들은 매일 24시간 출동태세를 갖추고 있으며 다른 공공기관이나 사회기관이 할 수 없는 사회 문제에 관여하고 있다.

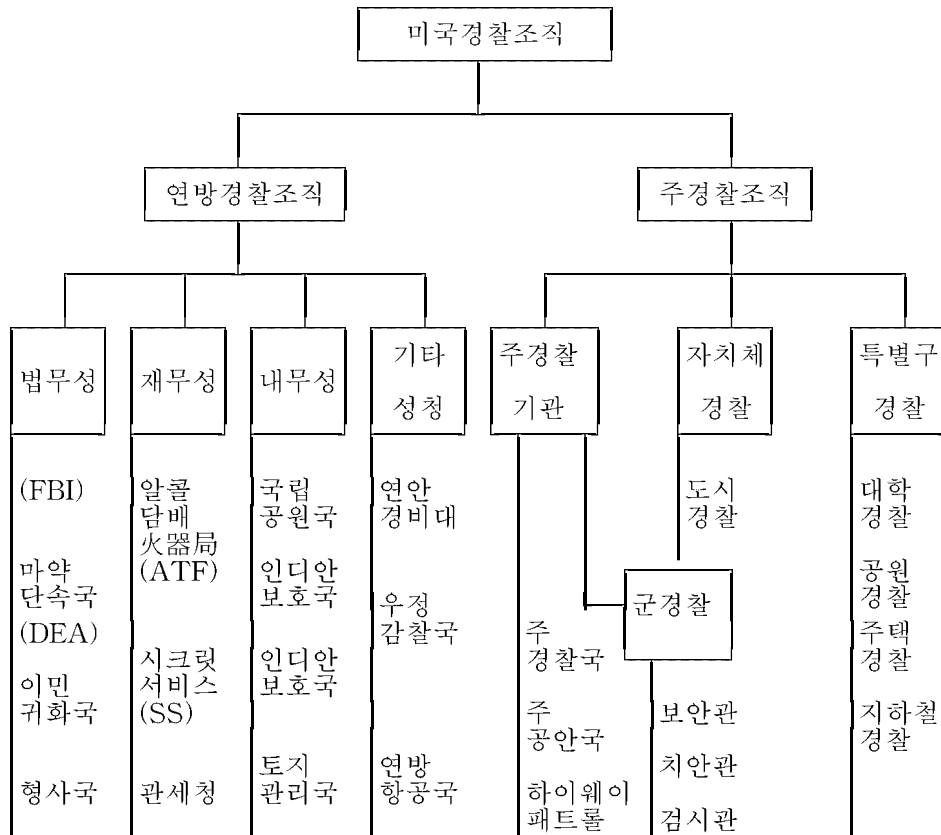
도시경찰은 질서를 유지할 뿐만 아니라 예측할 수 없는 불확실한 상황에서 도 항상 평화를 수호해야 할 책무를 지고 있다. 그 결과 경찰은 언제나 병리적 사회문제의 중심에 서 있는 것이다.

언제나 경찰은 알콜중독, 약품남용, 가정문제, 그 외의 갖가지 무질서 행위 등에 1차적으로 대처한다. 경찰은 가난한 사람들이나 또는 빈곤에서 야기되는 모든 사회문제에 직접 접촉하며, 마지막으로 인종애의 문제와 인종차별 문제까지 취급하고 있는 것이다.

16) 정진환, 「비교경찰제도」, 학문사, 1996, 106면.

17) Richard N. Holden, *Law Enforcement an Introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1992, pp.81~83 참조.

[그림 3-1] 미국의 경찰조직



※ 자료 : 경찰청, 「미국경찰」, 1997년, 71면.

이러한 도시경찰은 크게 4가지로 관리되고 있다. 즉, ①경찰장(警察長)을 선거에 의해 결정하는 방식, ②합의제의 경찰위원회에 의한 방식, ③이사회 방식, ④독임제 경찰관리자 방식이다. 어떠한 관리방식을 채택하느냐는 도시정부의 기관구성 형태와 관계가 있는데, 시장-의회제도를 채택하고 있는 도시의 경찰국은 시장의 관리하에, 의회-지배인형 제도를 채택하고 있는 도시의 경찰국은 시지배인 관리하에, 그리고 위원회제를 채택하고 있는 경우는 경찰이 위원회의 관리하에 운영되고 있다. 그러나 대도시에서는 시장과 지배인형이 합

의제인 경찰위원회의 위원 또는 독임제의 경찰관리자를 임명하여 경찰국을 관리하게 하는 것이 일반적이다.¹⁸⁾

미국 도시경찰 중에서도 가장 큰 규모를 자랑하고 있는 뉴욕시의 경우를 예로 들어보면 시장밑에 시의 경찰기능을 담당하게 하기 위하여 공안담당 시장보(Deputy Mayor for Public Safety)를 두고 있으며 시장보 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 임명(뉴욕시 헌장 제431조)하게 되어 있다. 시 경찰국장은 경찰국의 수석행정관 (Chief Administrative officer : CAO)이며 그 재량에 따라 7명의 경찰국장보(Deputy Commissioners)와 1명의 제1부 국장을 임명하고 해임할 권한을 가지고 있다.

2) 군(郡) 보안관(county sheriff)

군 보안관은 미국에 설치된 최초의 경찰관직이다. 따라서 군 보안관은 미국 법집행 제도상 특유한 위치를 확보하고 있다. 이는 먼저 법적 지위에서 나타나는데, 임기나 선출방식에 있어 대부분의 주가 헌법상에 규정하고 있다.

보안관의 임기는 보통 2~4년이며 주민선거에 의해 뽑히는 경우가 일반적이다. 미국의 50개 주 중 2개주(Island 주에서는 지사가, Hawaii 주에서는 대법원 재판장이 임명)만 제외하고 모두가 선거직이다. 선거직 보안관은 지방정계에서도 중요한 존재로 강력한 정치력을 발휘하며, 다른 공직자에 비해서 상당한 독립성을 향유하고 있다.

보안관의 임무와 권한은 다음과 같다. ①전통적으로 주민보호의 책임과 함께 법집행관의 역할, ②영장이나 소환장을 발부하는 등 법원사무를 담당, ③감

18) 上野治男, 「米國の警察」, 東京: 良書普及會, 1981年, 67面.

옥사무와 함께 교정관으로서의 역할을 담당하는 것이 그것이다.

3) 읍(邑) 치안관(town constable)

치안관은 과거 촌락(neighborhood)이나 부락(community) 단위의 사회에서 법집행, 영장발부 등 법집행권을 행사했다. 그러나 현대에 와서는 도시화와 도시 경찰관서의 급속한 성장으로 치안관은 그 기능을 대부분 상실했으나 여전히 존재하고 있다.

4) 주(州) 경찰(state police)

미국의 주 정부도 법 집행임무를 부여받고 있다. 검찰총장이 모든 주에서 법집행의 최고책임자이나 이는 주지사 관할하에 있으며, Commissioner로 호칭되는 주 경찰국장은 주 상원의 승인하에 주지사가 임명하는데, 주 경찰국은 주지사의 직속기관으로 직접 보고하고, 지휘감독을 받는다.¹⁹⁾

미국의 주 경찰기관은 3종류가 있는데 다음과 같이 대별된다.²⁰⁾

첫째, 주 경찰국(the State police)으로 보통 주민의 생명, 신체, 재산의 보호와 치안의 유지, 범죄수사, 교통단속 등과 같은 일을 한다.

둘째, 주 공안국(Department of public safety)이다. 최근 범죄가 증가하고 교통이 발달함에 따라 마약단속, 조직범죄수사 등의 중요성이 높아지면서 각종 법집행기관이 설립되었다. 그러다 보니 이들 사이에 조직이나 임무가 중복되는 등 문제점이 나타났다. 이를 조정할 필요성에 의해서 공안국이라는 통합조직이 설치된 것이다

셋째, 하이웨이 패트롤(Highway patrol)을 주 경찰로 이용하는 것이다. 차량의 운행을 규제하는 각종 교통관계 업무와 범규의 집행이 주 임무이다..

19) Rechar N. Holden, *op. cit.*, p.84.

20) 정진환, 「미국경찰론」, 양명각, 1994, 83~85면 참조.

5) 연방 법집행기관(Federal Law Enforcement Agencies)

미국의 연방정부는 연방헌법에 의해 위임된 권한만 가지고 있다. 경찰권은 원칙적으로 주의 권한으로 되어 있기 때문에 연방정부 자체가 경찰을 유지할 수는 없다. 하지만 국가규모가 커지고 주간 교류가 활발해짐에 따라 연방정부 차원에서 주간의 범죄나 연방의 기능을 저해할 범죄에 대한 범죄수사의 필요에 의해 만들어진 것이 바로 연방법집행기관이다. 연방정부내에는 FBI를 비롯하여 약 113개의 연방법집행기관이 있다.

(2) 제도적 특징

이상에서 살펴본 대로 미국경찰제도는 우선 지방자치제도와 연계, 철저히 분권화되어 있다는 특색을 발견할 수 있다. 경찰에 대한 관리 및 운영방식에 있어 연방이나 주경찰을 제외하고는 주민에 의한 운영, 관리방식이 취해지고 있는 것이다.²¹⁾

다음 특색은 다원성과 복잡성이다. 미국 경찰은 주지하듯이 도시경찰, 군 보안관, 읍 치안관, 주경찰, 연방법집행기관 등 정부단위별로 5종류나 되는 다원성을 가지고 있으면서 또 각자 고유영역을 확보, 업무를 수행하고 있다.

세 번째 특색은 정치성이다. 이는 미국 행정체제의 발달과정으로 설명될 수 있는데, 건국초기의 엽관제도가 실적주의로 정착되기까지는 상당한 시간이 걸렸으며 그 후에도 정당의 발달과 병행하여 행정에 대한 영향력 행사는 관례처럼 되어 있었다. 이는 경찰도 예외는 아니다. 경찰행정에의 정당적 영향은 특히 보안관과 치안관과 같은 선거직 경찰관의 경우에 가장 뚜렷하게 나타나지만 경찰위원회에 의하여 관리 운영되고 있는 도시경찰에 있어서도 경찰인사 또는 업무수행에 있어 많은 영향을 미치고 있다.

21) 허석진, 앞의 논문, 34면.

2. 영 국

(1) 조직과 임무

영국경찰은 관료가 아니라 다른 시민을 위하여 봉사하는 시민의 일원으로 서, 시민적 자유의 존중과 법집행의 능력을 겸하는 이상적 경찰로 알려져 있 다.²²⁾ 이러한 영국경찰은 그 임무의 근거는 Common Law와 형평성(equity)에 두고 있으며, 범위는 전통적으로 일반치안과 범죄수사에 국한되고 있다.

이는 경찰의 임무를 소극적으로 이해하는 경찰소극설에 일치하며 시민의 자유를 침해하지 않는 민주적 개념이라고도 볼 수 있다.²³⁾

단순히 주민의 생명과 신체 및 재산을 보호하고 치안을 유지하는 것을 직무 로 하는 관료가 아니라 다른 시민을 위하여 일하는 한 사람의 시민으로 인식 되고 있는 영국경찰은 일반국민에 비하여 특별한 권력을 더 가지고 있는 것이 아니므로 명령강제권이 매우 약하여 정치적 영향력이 없을 뿐 아니라, 정당정 치에서 완전히 분리되어 선거에의 이용이 원칙적으로 배제되고 있다.

영국의 경찰은 전통적으로 자치경찰제도로 운영되고 있다. 내무성(내무성) 직속의 수도경찰청(The Metropolitan Police)과 북아일랜드 경찰을 제외하고는 전국의 경찰이 자치경찰로 운영되고 있다. 다만 전국 통일을 요하는 경찰업무 및 경찰기관간 협조를 요하는 업무 등에 관하여는 내무성으로부터 직접 조정·통제를 맡고 있다.²⁴⁾

내무성장관은 치안유지의 총책임자로서 의회에 대하여 경찰상의 모든 문제에 관하여 답변할 책임이 있다. 그러나 수도경찰청과 주 및 특별시 경찰국에 대한 권한은 일정하지가 않다. 즉, 수도경찰청에 대해서는 그 관리자로서, 수

22) 順具條, 杉村敏正, “英美警察制度,” 『日本評論』, 1995, 5面.

23) C. A. Cross, *Principles of Local Government Law*, 6th ed., London: Sweet, Maxwell, 1981, pp.2~14.

24) 경찰대학, 「경찰학개론」, 대한문화사, 1998, 155면.

도의 치안유지에 관한 기본방침을 결정하지만 주 및 특별시 경찰국에 대해서는 그들이 자치경찰로서 치안을 유지하기에 충분한 조직과 기능을 갖추도록 지원하는 역할을 가지고 있고 각종 경찰사안에 대한 승인, 국고보조금지급의 교부에 대한 경찰감찰관을 파견, 감사 등의 통제를 하고 있다. 지방경찰에 대한 내무성장관의 가장 강력한 통제력은 국고보조금을 통한 통제인 셈이다.

수도경찰청은 내무성장관 직속 하에 있는 유일한 국가경찰이다. 전통적으로 자치제 경찰인 영국에서 수도경찰청만 특별히 국가경찰로 설치한 것은 런던이 세계적 대도시로 국제적 색채가 강하고 왕궁·상하양원·외국대·공사관 등이 있고, 여기서 발생하는 사건은 국가적 성격이 많다는 이유에서이다.

수도경찰청은 런던 지역을 관할하는 경찰일 뿐 아니라 형사, 경비 등 실무 부분의 활동에 관하여 전국경찰의 중추기관으로서의 역할도 한다. 수도경찰청에 부여된 임무는 대략 다음과 같다.²⁵⁾

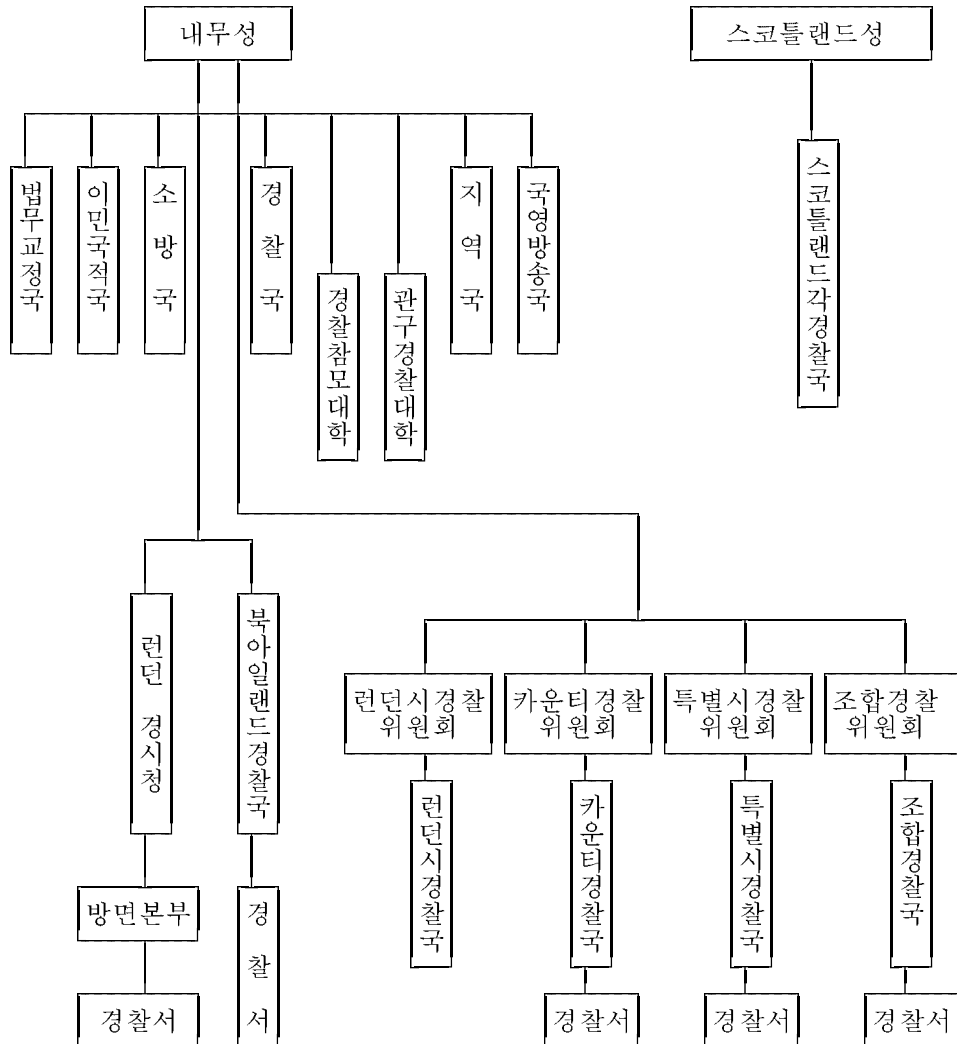
- ① 왕궁, 별궁 및 의사당 등의 경비
- ② 범죄기록·정보의 관리, 조회, 감식자료의 제공, 국제형사 경찰기구(ICPO)와의 연락 등
- ③ 주요한 또는 특이한 형사사건의 수사활동, 수도경찰청 관내는 물론 지방경찰의 요청을 받아 다른 경찰관내에서도 수사활동을 함
- ④ 국가안전에 대한 범죄·외사(外事)범죄 관련 수사·정보수집, 연락 등

수도경찰청장은 내무성장관의 제청에 의해 국왕이 임명하며 65세에 정년 퇴직하는 것 이외에는 임기가 없다. 수도경찰청장의 신분은 경찰관은 아니지만 수도경찰의 장으로서 경찰에 관한 고유한 권한과 위임된 권한을 가지며 또한 선서를 함으로서 치안판사의 자격을 갖게 된다.

다음으로 영국의 자치경찰에 대해 살펴보면, 영국의 자치경찰은 런던시경찰(city of London police), 주경찰(county police), 특별시경찰(county borough force)과 조합경찰(combined police force)로 나뉘어 진다.

25) 정진환, 앞의 책, 60면.

[그림 3-2] 영국의 경찰조직



※ 자료: 경찰청, 「서구경찰」, 1998년, 67면.

주경찰은 주의회의 내무위원회인 경찰위원회(police committee)가 관리하고 경찰위원회는 주의회의 위원회로서, 주의회의원의 3분의2와 지방법원판사 3분

의 1로 구성되어 있다. 경찰위원회에서 내무성장관의 승인을 얻어 경찰국장을 임명하고, 경찰국장은 주경찰을 통할(統割)하며, 부국장 이하의 경찰관을 임명하고, 경찰업무에 관하여 산하 경찰을 지휘·감독하고, 위원회에 보고서를 제출한다.

주 경찰국의 규모와 인원이 적기 때문에 하부 경찰서가 주 경찰조직의 중심이 되고 있고, 주의 하부 경찰조직은 보통 관내를 수개의 경찰구(Division)로 나누고 각 구에 경찰서를 설치한다.²⁶⁾

<표 3-1> 영국의 관할지역별 경찰조직

관할지역 (Police Area)	경찰관리자 (Police Authority)	책임자 (Chief Officer)	경찰비용 출처 (Police Fund)
수도경찰청 관할지	내무성장관 (Home Secretary)	수도경찰청장	수도청기금
런던시	시의회 (Common Council)	런던시 경찰청장	시비 및 반액정부 부담
주(county)	주 경찰위원회 (Police Committee)	경찰국장	주기금 및 반액 정부부담
특별시	시 공안위원회 (Watch Committee)	경찰국장	일반지방세 및 반액 정부부담
병합지역	병합 경찰위원회 (Combined Police Authority)	경찰국장	병합경찰기금 및 반액 정부부담

※ 자료 : 정진환, 「비교경찰제도」, 학문사, 1996, 58면.

특별시 경찰은 공안위원(Watch Committee)제도를 가지고 있으며 공안위원회는 시장과 시의회에서 선임된 3분의 1이내의 시의원으로 구성된다. 이 위원회는 내무성장관의 승인을 얻어 경찰국장을 임명하는 등 조직을 관리·운영하

26) 다시 경찰구는 다시 수개의 분구(Sub-Division)로 나누어 각 분구에 분서(分署, Sub-Station)를 설치하고, 분구는 다시 감독구로 나뉘어 진다.

는 권한을 가지고 있다.

주 경찰에서는 경찰국장이 사실상의 중심이다. 그러나 특별시 경찰에서는 공안위원회가 경찰권 행사의 중심이며 중요한 안건은 이 위원회에서 결정하고 상대적으로 경찰국장의 권한은 빈약하다. 이는 시의 자치권 존중과 의회소집이 용이한 점, 권력을 수반하는 경찰행정은 시민의 대표가 감시할 필요가 있다는 점 등 때문이다. 이에 따라 공안위원회는 경찰국장 이하 전 경찰관의 임명·해임·징계·승진 등의 모든 권한을 가진다. 경찰국장은 독립적인 권한을 가지고 있지 않고 공안위원회의 감독하에 소속 직원을 통솔·운영한다.²⁷⁾

병합경찰은 1964년의 경찰법 규정에 의한 통합계획에 따라 주와 특별시의 통합지역을 관할하는 경찰이다. 주와 특별시는 대등한 관계의 자치단체로서 경찰기관만을 목적달성을 위해 통합한 것이다.

병합경찰의 설치이유는 교통통신이 발달되고 범죄가 광역화 됨에 따라 이에 적극 대처하기 위한 것인데, 인구 100만 미만의 자치단체에서 경찰업무간의 통합을 허용토록 한 것이다.

(2) 제도적 특징

이상과 같은 영국의 자치경찰제도에서는 몇가지 특징을 발견할 수가 있다. 첫째가 지방분권주의에 기초한 철저한 자치경찰제라는 점이다. 앞에서 살펴본 대로 수도경찰만이 국가경찰이고 주·특별시 등의 지방경찰이 모두 지방분권주의에 기초한 자치경찰이다.

두 번째는 민주적 위원회제도이다. 수도경찰을 제외하고 런던시 경찰은 시의회, 각 주에는 경찰위원회, 특별시에는 공안위원회, 병합경찰은 병합경찰위원회가 있어 이들 경찰을 관리하고 있다.

27) 그러나 최근에 들어서는 경찰의 규율유지와 능률향상을 위해 경찰국장의 역할이 점차 신장되고 있는 추세이다.

셋째가 경찰의 정치적 중립성 보장이다. 경찰은 지방의회 의원이 지배하는 지방자치단체에 소속하며 경찰국장의 임명은 내무성장관의 승인을 얻는다고는 하지만 경찰과 정당간의 관계는 상호독립적인 편이다. 이는 경찰의 지위가 제도 및 관습상으로 보장되어 있기 때문으로 볼 수 있다.

넷째는 치안유지 이외의 사범경찰사무도 경찰의 고유사무로 되어 있다는 점이다. 즉, 영국경찰은 전통적으로 범죄에 대하여 독자적 수사권을 가지고 있으며 소추권을 행사한다. 이 점은 대륙법계 국가경찰제도를 취하고 있는 독일이나 프랑스의 제도와는 판이한 것이다.

3. 프랑스

(1) 조직과 임무

프랑스의 현행 경찰제도는 오랜 전통 속에서 발달된 중앙집권적 국가경찰제도하에서 크게 국가경찰(Police d'Etat)과 지방경찰(La police Municipale)로 크게 나뉘어 진다.

국가경찰은 치안본부와 그의 산하에 지방조직으로 파리경찰청과 96개 시·도에 시·도경찰국을 설치하고 있으며, 이들은 국방부 소속 국가헌병대와 긴밀한 협조 아래 경찰업무를 수행하고 있으며, 국가헌병대(National Gerdanmerie)는 약 8만여명의 헌병인 군인으로 구성되어 있고, 도헌병대와 이동헌병대로 나뉘어 있다.²⁸⁾ 이는 국방장관의 소속하에 중앙헌병본부가 설치되어 있고, 중앙헌병본부는 기획, 인사 및 관리의 책임을 지고 있다.

프랑스에서는 독일과 마찬가지로 강력한 중앙집권적 국가경찰관계를 유지해 오고 있다. 이는 대륙법계 국가의 공통점이다. 그러나 형식적으로는 지방분권제 형태를 취하고 있다.

28) 정진환, 「비교경찰제도」, 학문사, 1996, 274면.

1) 국가경찰

국가경찰에는 전국조직을 가진 국가보안경찰(a Sûreté Nationale)과 파리와 세느현(顯)을 관할하는 ‘지방적인’ 국가경찰이 있다. 영국의 런던경시청에 해당하는 파리경시청(La Prefecture de Police de Paris) 및 전국적 제2의 국가경찰력으로 일반행정 경찰사무도 집행하는 헌병(La Gendarmerie)이 있다.²⁹⁾

국가보안경찰은 일반조직과 특별조직으로 나누어 진다. 국가보안경찰의 일반조직으로서, 치안국소속의 국가경찰 헌경찰(Police Departementale)로 구성되어 있고, 특별조직으로서 공화국보안대, 정보경찰대, 범죄수사대, 방첩대, 헌병이 있다.

공화국보안대는 국가보안경찰에 소속되어 있는 기동대로서 프랑스 전국에서 야기되는 긴급사태에 출동한다. 주요임무로는 질서의 유지 또는 회복, 도로 및 기타 교통관계, 경찰업무의 협조, 재해가 발생하는 경우 민중보호 등이다.

정보경찰대는 중앙에 본부를 두고 각도에 하부조직 즉, 지부를 가지고 있다. 이 지부는 모두 지사의 지휘하에 있으며 그 주요 임무는 정부에 대하여 각종 정보를 수집, 제공하는데 있다. 또한 국경, 공항, 항공교통, 경마장, 도박장, 주요 철도역 등의 경비보호책임을 지고 있다.

범죄수사대도 역시 본부를 중앙에 두고 전국을 17개 지역으로 나누어 분산 배치되어 있다. 이 기관은 일반형사범과 경제·금융사범 및 범법수사를 처리한다. 방첩대도 본부를 중앙(국가경찰방첩대)에 두고 그 주요임무는 첩보활동을 단속함으로써, 국가안보에 관한 외부로부터의 공격의 발견 및 그 방위에 대하여 책임을 지며, 방첩대원의 모든 활동은 중앙본부의 지휘하에 움직이도록 되어 있다.

2) 파리경찰청

특별행정법규가 시행되고 있는 세에느현에 있어서는 경찰업무에 관한 한

29) James Cramer, *The World's Police*, London: Cassel, Co., 1994, pp.292~293.

경시총감이 모든 권한을 관장하고 임무대행을 한다. 타현(他縣)에 있어서는 지사 및 시·읍·면장이 공유하고 있다. 경시총감은 각종기관을 수중에 장악하고 있는데 이들 기관의 통합이 경시청을 구성하고 있다.³⁰⁾ 파리경시청 소속에 제복대, 범죄수사부, 정보부가 있다.

첫째, 제복대는 자치체경찰 또는 ‘파리공화국 위병대’라고도 불리우는 수도 경비대로서 도보연대와 기마연대의 2개연대로 구성되어 있다. 경시총감 지휘하에 일반의 예방적 임무 이외에 공로(公路)상에서의 질서유지(교통 Patrol, 집회, 시위 등)에 임한다. 또한 정책고위인사나 특정인물의 경호임무도 담당하며 국가적 행사 때에는 시가를 행진하기도 한다.

둘째, 범죄수사부는 사범경찰로서 사복수사 경찰조직이다. 이는 간부급 경찰관으로 구성되며, 경시총감과 부장의 지휘하에 범죄를 수사하고 범죄자를 재판해 송치함을 그 임무로 하고 있다.

셋째, 정보부는 부장의 명을 받아 관할구역내(세느현)의 정치 경제 및 사회운동 그리고 사회단체에 관한 일반정보를 수집함을 그 주임무로 하며, 그 이외 외국인, 경마장, 도박장 등에 대해서도 정보수집을 행한다.

3) 헌병(La Gendarmerie)

국가경찰로서의 헌병은 국방부장관 소속하에 있으면서 전국적인 제2의 국가경찰력으로서의 일반행정경찰사무를 집행한다. 이 헌병대는 군인으로 구성되며 대원은 크게 이동헌병대와 현(縣)헌병대로 조직되어 있다. 이들은 국방장관에 소속되어 있으나, 행정경찰임무를 수행할 때는 법무부장관의 지휘를 직접 받을 때도 있다.

30) 안영훈, “프랑스의 경찰조직체계와 수사구조에 관한 연구,” 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소 공동주최, 「자치경찰제도 공청회 자료집」, 1998. 12. 7~12. 9, 118~121면.

4) 지방경찰

지방경찰은 기초적 지방단체인 시·읍·면의 자치체 경찰이다. 그러나 프랑스에 있어서 자치체 경찰은 영·미국의 지방경찰과는 달리 중앙집권적 경찰제도의 한 조직으로 중앙정부 산하기관에 지나지 않으며 중앙으로부터 연쇄적으로 일반직무감독을 받는다. 더욱이 인구 1만명 이상의 시·읍·면의 경찰은 국가의 직접적 통제 아래 있어 자치체 경찰의 분야는 극히 제한되어 있다.³¹⁾

그러나 1998년 6월, 프랑스 행정부는 「자치경찰법률안」을 국회에 상정한 바 있는데, 여기에서는 기존 「지방자치법」에 근거한 자치경찰체제에 대하여 보다 새로운 정비를 시도하고 있다.

5) 경찰관리자

프랑스경찰의 임무 성격은 질서유지나 위해방지라는 소극적 작용이 아니라, 국가의 단일 불가분성이라는 지도이념 아래 적극적인 경찰행정을 수행하고 있다.

특히, 국가경찰은 내무장관의 책임하에 있고 파리경찰청은 경시총감의 책임하에 있다. 헌병은 국방부장관의 지휘하에 있다. 자치체경찰 역시 연방정부의 지휘 즉, 내무장관의 지휘를 받으며, 제한된 범위에서 지방자치단체장에게 독립명령권을 부여하고 있다.

(2) 제도적 특징

프랑스 경찰은 국가의 단일 불가분성을 근거로 하여 형식적으로는 지방분권을 취하고 있지만 강력한 중앙집권의 국립경찰조직을 채택하고 있다. 또 다

31) 어떤든 자치체 경찰은 1795년의 경범죄처벌법전의 경찰임무조항을 계승한 1884년 지방자치법 제97조에 의하여 공공의 질서안전 및 위생을 확보함을 목적으로 하는바, 이러한 자치경찰권은 대체로 미약하다.

른 국가와는 달리 국가경찰 속에 헌병을 포함시켜 일반행정경찰사무도 집행토록 한다는 점이다. 그리고 경찰행정을 행정경찰과 사법경찰로 구분하고 있다. 영미사법권의 작용으로서 파악하여 광의의 행정경찰(Police administrative speciale)로 구분된다.

이 구분은 독일의 집행경찰, 협의의 행정경찰의 구분과 같고 따라서 경찰개념이 영국의 경우보다는 넓고 미국에서 사용되는 것과 흡사한 점이 있다.³²⁾

4. 독 일

(1) 조직과 임무

중앙집권적 경찰제도를 확립한 국가가 독일이다. 독일에 있어서 경찰행정은 사상의 변천에 따라 변동이 있었으나, 대체적으로 국가공권력행사라는 입장에서 영미국의 경찰개념과는 달리 적극적 의미로 이해되고 있다.

독일 기본법 아래서 전국적 사항이나 긴급사태 등을 위한 연방경찰도 있으나 경찰권은 각 주(Land)에 속하는 것을 원칙으로 하고 있다.³³⁾ 또 주에서는 국가경찰임을 원칙으로 하고, 예외적으로 시·읍·면(Gemeinde)의 자치체 경찰을 인정하는 경우도 있다.

주 경찰은 연방과 주의 권한분배에 있어서 주의 경찰권만을 인정하고 각 주의 경찰은 국가경찰임을 원칙으로 세웠다. 주경찰조직은 경찰과 보안행정을 분리시키는 한편 행정경찰제도를 유지하고 있으며, 각 주의 자체법률하에서 독자적으로 운영되고 있다. 주에 속해 있는 일반경찰조직 외에 특수경찰조직으로는 비상경찰, 해안경찰, 수사경찰 등이 있다. 비상경찰은 특수장비로 무장되어 있으며, 천재지변에 대비하여 비상근무를 하고 있고, 폭력과 같은 비상사

32) James Cramer, *op. cit.*, pp.187~188.

33) 독일 기본법 제30조, 제70조.

태에 대응한다. 해안경찰은 운하와 항구 그리고 연안의 모든 항해가능한 곳에 배치된다. 근무내용은 선박의 안전과 범죄의 예방, 선박의 자격과 항해를 통제하며 이에 관련된 모든 사무를 관장한다. 수사경찰은 주경찰의 특별요청에 따라 범죄수사의 임무를 수행한다.³⁴⁾

연방경찰은 독일의 주정부로 구성된 연방국가이므로 그 성격상 주경찰을 주축으로 하고 있다. 연방경찰은 어디까지나 전국적 긴급사태 등을 위한 조직이나 일반경찰행정권은 인정되지 않고 있다. 따라서 주경찰에 대하여도 재정적인 부담을 지지 않으며 원칙적으로 지휘통솔의 권한을 갖지 않는다.³⁵⁾

연방경찰에 속해 있는 특별조직으로서는 국경수비대와 철도경찰대가 있다. 국경수비대는 독일연방공화국의 국경과 군사선을 보호하기 위해 조직은 남부, 중부, 북부, 해안선을 각기 담당하도록 4개대로 조직되어 있다. 철도경찰대는 전국적으로 철도를 보호하고 철도시설을 경비·보호한다.

독일경찰의 임무는 경찰개념의 변천과 함께 변동이 있었으나 사회의 안전과 질서유지라는 기본적 임무 즉 보안경찰의 범위에서 벗어나 행정경찰, 보육경찰을 포함하는 적극적 임무수행을 인정한다.

독일경찰의 관리자는 특별한 점은 없다. 주경찰은 주지사 책임하에 있고 연방경찰은 내무부장관의 책임하에 있다. 특수경찰인 국경수비대는 연방내무부장관의 책임하에 있고 철도경찰대는 연방교통장관이 최고책임자이다. 위원회의 운영이라는 것이 없는 점이 독일 경찰조직의 특징이다.

(2) 제도적 특징

독일 각 주의 경찰조직의 특성을 보면 다음과 같다.

34) James Cramer, *The World's Police*, London: Cassel Co., 1984, p.305.

35) 다만 각주의 비상경찰의 경찰장(警察長)을 통하여 행사를 할 수 있으며, 특별한 경우 주지사의 요청에 의한 특수장비를 지원할 수는 있다.

첫째는 경찰행정과 보안행정의 분리이다. 대부분의 주(Berlin, Hamburg 외 4주)에서는 경찰청은 집행경찰(Vollzugspolizei)만을 담당하고 집행경찰은 보안경찰과 사법경찰을 포함하며, 기타의 실질적 경찰사무 이른바 건축경찰, 산림경찰, 위생경찰 등은 일반행정의 비경찰화(Entpolizeilichung)정책에 의하여 주나 자치단체의 사무를 집행하는 각 소관행정기관들에 이관되어 있다.

이들은 경찰청이 아니고 보안청 혹은 단순히 행정청이라고 불리지만 집행경찰에 적용되는 동일한 실질적 경찰법규의 적용을 받는 것이 대부분이다.³⁶⁾ 그러나 이들 경찰행정과 보안행정은 서로 공동임무(Gemeinsame Aufgaben)를 수행하는 짝으로 생각하기 때문에 그 분류는 사실상 형식적이다.

둘째는 행정경찰제도가 갖는 특징이다. 기타 주(Bremen Rheinland Pfalz, Saarland Baden-Württemberg)에서는 종래되로 경찰은 비단 집행경찰에 한하지 않고 모든 실질적 경찰사무가 경찰(Verwaltungs polizei, W. S.)이며, 그 담당기관은 경찰청에 포함되는 개념이다. 이와 같은 경찰제도는 프로이센 경찰행정법(PVG)에 따른 효과라고 할 수 있다.

중앙집권적인 강력한 경찰제도를 유지하고 있는 독일에서는 경찰권의 행사는 법에 의한 원리라는 점이 철저히 강조되고 있다. 이로 인한 행정의 예측성에 의해 국민의 권리, 인권보호를 한다는 점에서 주의할 만하다.

독일의 경찰제도는 국가경찰체제를 원칙으로 하여 연방경찰과 주경찰의 병존 형태를 취하되 그 기능이 상호분리되어 가능한 한 독립성을 유지하도록 되어 있으나, 조직 자체는 내무부서에 소속된 형태를 취하고 있다. 다만, 협조문제에 있어서는 공존상태를 유지하는 것이 다른 나라와 동일하다.

즉 독일은 16개주(Land)로써 하나의 연방(Bund)을 구성하고 있으므로 지역별로 16개주의 경찰조직과 하나의 연방경찰조직이 있다. 한편 독일의 경찰은 기능별로 보면 크게 치안경찰, 수사경찰, 기동경찰, 국경경비경찰이 있다. 치안경찰은 주의 경찰조직에만 있고 수사경찰은 주경찰조직 및 연방경찰조직에 있

36) 적용법규를 달리하는 곳은 Bayern, Nordrhein-Westfalen 등이다.

고 연방경찰조직에는 ‘테러’ 등의 특수한 범죄를 위해서 존재하는 연방수사관이 있다. 한편 국경경비경찰은 연방경찰조직에만 있다.³⁷⁾

독일의 경찰은 그 조직에 있어서는 주경찰조직이든 연방경찰조직이든 독립된 조직으로 되어 있지 않고, 주경찰은 주정부의 내무부 소속으로 되어 있고, 연방경찰은 연방정부의 내무부 소속으로 되어 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 독일의 경찰조직 중 연방조직은 국경경비와 특수한 범죄의 수사만을 담당하고 있고 국내치안은 주경찰이 전담하고 있으므로, 독일 경찰조직의 핵심은 주경찰조직이라 할 수 있다.

5. 일 본

(1) 조직과 임무

일본의 경찰제도는 이른바 국가경찰제도와 자치경찰제도의 균형과 조화를 위한 대표적인 절충형 제도이다. 일본은 제2차 세계대전 이후 연합군의 점령으로 전제적인 군국주의에서 민주국가로 전환되었다. 이에 경찰도 민주경찰제도 확립이라는 목표아래 1947년 종래 내무성 소속하의 중앙집권적인 국가경찰조직을 독립적인公安위원회 제도로 개편했다.

그리고 지방분권화에 따라 시 및 5천명 이상의 정·촌(町・村)에 자치제경찰을 채택, 전체경찰을 국가지방경찰과 자치제경찰로 이원화하는 개혁을 단행했다. 이것이 이른바 구경찰법이다. 그러나 자치제경찰의 난립과 이에 따른 경찰활동의 중복과 능률적 운영 저해의 문제점이 나타나 1954년 구경찰법을 전면 개정했다. 이것이 오늘날까지 유지되고 있는 이른바 신경찰법이다.

신경찰법의 목표는 민주성과 능률성의 조화·분권성과 집권성의 균형, 그

37) 또한 앞서 언급한 경찰 중, 치안경찰, 기동경찰, 국경경비경찰은 제복을 착용하고 있으나, 수사경찰은 제복을 착용하지 않는다.

리고 정치적 중립성과 책임성의 실현 등이었다.³⁸⁾ 따라서 중앙의 경찰조직은 국가경찰로서 국가공안위원회의 관리하에 두고, 지방은 자치제경찰로서의 도·도·부·현(都道府縣) 공안위원회의 관리하에 두었으며 종래의 국가지방경찰을 폐지, 자치제 경찰로 일원화 하였다.

국가경찰기관인 국가공안위원회와 그 밑의 경찰청, 관구경찰국(管區警察局)에 대해 알아보자.

일본에서 경찰사무는 자치단체인 도·도·부·현에서 처리하는 것을 원칙으로 한다. 국가는 긴급사태 상황을 제외하고는 경찰권을 직접적으로 행사하지 않으나 사무의 성격상 국가적 이해와 지방적 이해의 쌍방에 관계를 갖고 있는 것으로 도·도·부·현에서 처리하는 것보다는 국가가 처리하는 것이 효율적인 특정사항은 도·도·부·현경찰에 대하여 국가가 지휘 감독권을 갖고 있다.

이러한 특정사안에 관한 사무를 행하는 국가기관으로서 국가공안위원회와 경찰청이 설치되어 있다. 국가공안위원회는 법률상 행정위원회로서의 성격을 갖고 있고 경찰행정을 민주적으로 관리, 그 운영의 관료화와 독선화를 방지하고 경찰의 정치적 중립을 유지하려는데 있다. 국가공안위원회는 위원장 및 5인의 위원으로 구성되며 위원장은 국무대신으로서 회무(會務)를 총리(總理)하고 위원회를 대표한다. 위원장과 위원의 임기는 민주적이고 중립적인 기능수행을 위한 신분보장의 측면에서 5년으로 규정하고 있다.

경찰청은 국가공안위원회 아래에 있으나 경찰사무를 관장하는 독립된 권한을 갖고 있는 것은 행정기관이다. 즉, 경찰청의 장은 장관(長官)으로 이는 국가공안위원회가 내각총리대신의 승인을 얻어 임명한다. 정부의 치안책임을 명백히 하기 위해서이다.

관구(管區)경찰국은 경찰청의 지방기관으로 경찰청 사무의 일부를 분장하

38) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구,” 「한국공안행정학회보」, 제4호, 한국공안학회, 1995년 8월, 21면.

며 지역적인 대규모 긴급사태나 대규모 재해발생시 또는 국가적 입장에서 범죄의 광역화에 효과적으로 대처하기 위해 설치되었다.

앞서 설명한대로 도·도·부·현에는 자치경찰을 두고 있다. 도·도·부·현 경찰관리기관으로서 도·도·부·현 지사 소속하의 도·도·부·현 공안위원회가 있다. 이 공안위원회는 도·도·부와 지정시를 포괄하는 현에는 5인의 위원으로, 지정시가 없는 현에는 3인의 위원으로 조직되어 있다.³⁹⁾ 공안위원회위원은 지방의회의원 피선거권을 가진 자로서 임명전 5년동안 경찰 또는 검찰의 직무를 담당할 전력이 없는 자 중에서 도·도·부·현 지사가 의회의 동의를 얻어 임명하고 있다. 도·도·부·현지사는 이 위원회를 직접 감독할 권한은 없고 위원의 임면에 관한 권한 이외에 도·도·부·현 경찰에 관한 조례안 및 예산안의 의회제출권·예산의 지출명령권 등을 갖고 있다.

도·도·부·현 경찰조직을 보면 도(都) 경찰은 경시청을, 도·부·현(道府縣) 경찰은 도·부·현 경찰본부를 두며, 경시청과 도·부·현 경찰본부는 각각 도·도·부·현 공안위원회의 관리하에 경찰업무를 수행한다.

경시청의 장(長)인 경시총감(警視總監)과 도·도·부·현 경찰 본부장은 국가공안위원회가 도·도·부·현 공안위원회의 동의를 얻어 임명한다. 다만 경시총감은 내각총리 대신의 승인을 얻어야 한다. 도·도·부·현 공안위원회는 국가공안위원회에 대하여 경시총감 또는 경찰본부장의 징계 또는 파면에 관한 필요한 권고를 할 수 있다.⁴⁰⁾ 이들은 자치경찰로서 국고에서 지불하는 국고보조금을 제외하고는 필요한 경비 모두를 도·도·부·현 자치단체가 부담하고 있다.

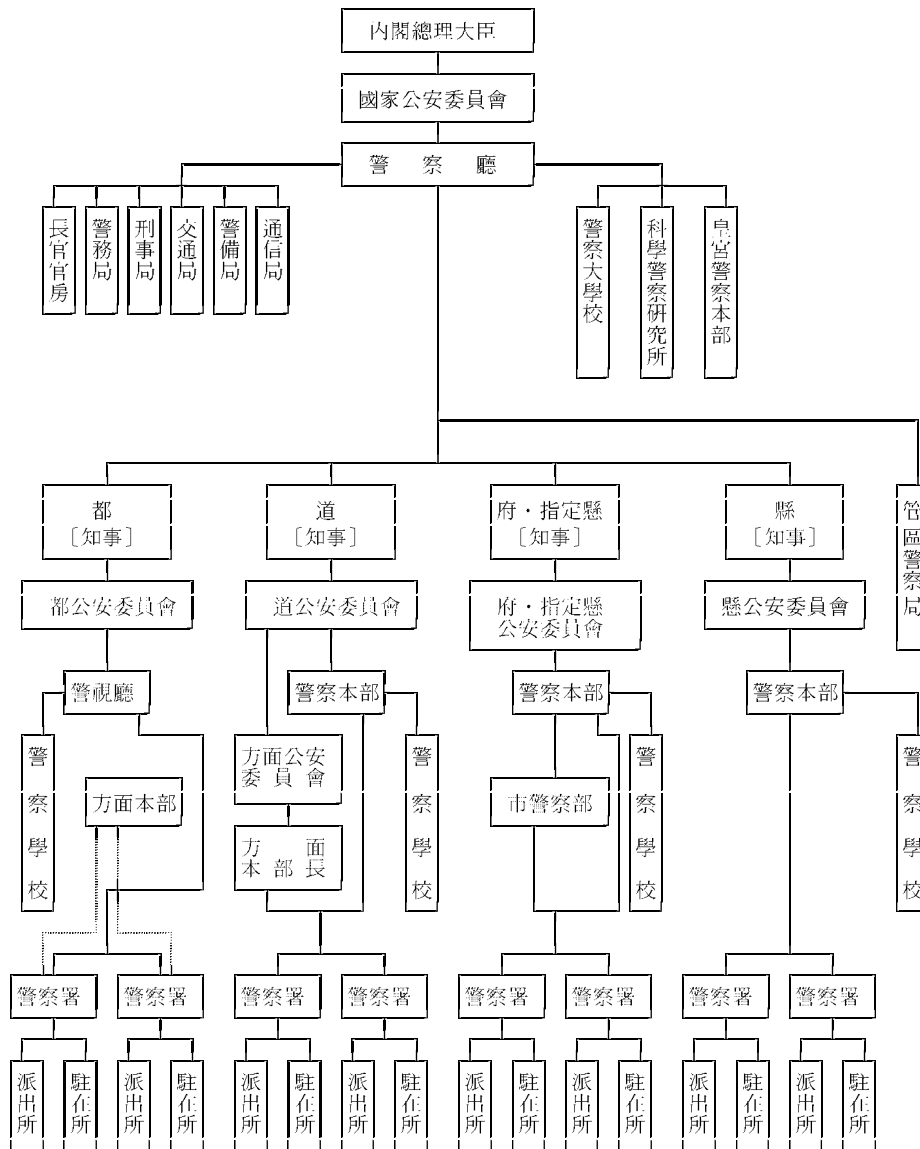
도·도·부·현 경찰은 상호 협력할 의무가 있으며, 필요한 사항을 경찰청에 연락, 원조를 요구할 수도 있다.

39) 일본 경찰법, 제38조.

40) 일본 경찰법 제49조 및 제50조.

다음은 일본의 경찰조직을 보여준다.

[그림 3-3] 일본의 경찰조직



※자료 : 정진환, 「비교경찰제도」, 학문사, 1996, 205면.

(2) 제도적 특징

일본의 자치경찰제도의 특징으로는 다음 몇가지를 꼽을 수 있다.

우선 민생치안을 잘 확립하고 있다는 점이다. 지역경찰이 지역사회에 있어서의 생활안전센터로서 주재소, 파출소를 중심으로 하여 순찰 등 지역의 안전을 수호하는 모든 활동에 종사함으로써 보다 지역에 뿌리를 둔 경찰활동을 전개, 주민들과 깊은 접촉과 유대를 가지고 있다. 일본경찰들은 주민과의 공식적인 것보다는 일상적이고 탈권위적이며 인간적인 접촉을 활성화시키고 있다. 그들의 침투력은 은근하고 은밀하면서도 매우 봉사적이다.⁴¹⁾

두 번째는 정치적 중립성과 경찰기구의 독립성을 조화시켜 운영해가고 있다는 점이다. 이는 공안위원회제도 등을 통해 실현되고 있다.

세 번째는 경찰이 1차 수사기관이 되고 검찰은 보충적인 수사기관으로 되어 있다는 점이다. 이로 인해 양자간의 실질적이고 효율적인 활동이 이뤄지고 있다. 네 번째는 자치경찰의 실시 단위가 앞서의 미국이나 영국처럼 기초자치단체가 아니고 광역자치단체라는 점이다. 일본도 구 경찰법규에서는 기초자치단체별로 자치경찰제를 도입했지만 이후 광역단위로 바꾸었다.

특히, 일본의 제도는 지방분권주의에 기초한 자치경찰제도라는 평가를 받고 있다. 이 때문에 민생치안 확립이 잘되고 있고, 경찰과 주민과의 거리도 매우 가까운 편이며, 따라서 경찰에 대한 관리·운영·감독에는 비교적 주민의사가 잘 반영되고 있다.

더욱이 일본은 정치성을 철저히 차단시키고 있다. 영국의 경우 경찰이 지방의회의원이 지배하는 지방자치단체에 소속해 있기는 하지만 경찰의 지위가 제도와 관습으로 보장되어 있기 때문에 경찰과 정당간은 상호독립적인 편이다. 일본 역시 공안위원회제도를 통해 정치적 중립성을 확보하고 있다.

41) 이황우, 앞의 책, 27면.

제 4 장 자치경찰제 도입 관련 현안쟁점에 대한 조사분석 및 논의

제 1 절 조사내역

1. 조사절차

설문조사의 목적은 자치경찰제 도입에 따른 충남도정의 대응전략 구축을 위한 의견조사로서, 자치경찰제 도입에 대한 전반적인 현황과 실태를 분석하기 위함에 있었다. 조사대상은 도, 시·군 공무원 및 주민들에게 총 1,000부를 배포하고, 그 중에서 964부를 회수하여, 최종적으로 951부(사용율 : 98.7%)를 대상으로 분석하였다.

조사범위는 충청남도 전역(15개 시·군)이었으며, 조사기간은 2000년 5월 22일부터 6월 9일까지 약 2주간이 소요되었다.

또한 조사문항의 수는 총 33문항(기본문항 26개 문항, 인구통계학적 사항의 7개 문항)이었으며, 설문문항 구성상의 척도는 서열척도(ordinal scale)와 명목척도(nominal scale)를 혼용하였다.

- 기본문항 : 경찰이미지, 경찰서비스, 경찰의 개혁방향, 자치경찰제 도입현안(1), 자치경찰제 도입현안(2) 등 5개 조사영역으로 총 26개 문항
- 인구통계학적 요인(demographic factors) : 성별, 연령, 거주지 유형, 지역별 구분, 최종학력, 직업(직종), 월평균소득 등 총 7개 문항

설문조사 및 분석절차는 설문지 배포 및 회수 후 응답상태를 검토, 일부 불량자료를 폐기한 후 코딩작업을 실시했으며, SPSS 통계패키지를 이용하여 자료분석을 실시하였다. 여기서는 주로 문항별 분석(item analysis)을 중심으로 실태분석에 임하였고, 특히 빈도분석, 백분율분석 위주로 평균치 및 표준편차를 중시하면서 통계분석을 수행하였다.

2. 조사도구 : 설문지

설문조사를 위한 문항구성과 인구통계학적 요인문항은 다음과 같다.

<표 4-1> 설문조사를 위한 문항구성

조사 영역	조 사 문 항	번호	소계	비 고
경 찰 이미지	① 국민 대다수가 원하는 바람직한 경찰상	Q1	5	명목척도
	② 현재 국민들에게 비춰지고 있는 경찰상	Q2		"
	③ 최근 경찰의 이미지 개선 정도	Q3		서열척도
	④ 경찰의 청렴도 향상방법	Q4		명목척도
	⑤ 바람직한 경찰상 정립의 방향	Q5		"
경 찰 서비스	① 경찰서비스에 대한 만족도	Q6	6	서열척도
	② 경찰의 친절도 개선정도	Q7		"
	③ 경찰의 범죄예방과 주민편의 노력정도	Q8		"
	④ 경찰 신뢰의 결정요인	Q9		명목척도
	⑤ 경찰업무 중 가장 시급한 개선사항	Q10		"
	⑥ ‘포돌이·포순이’ 치안서비스의 경찰개혁 기여도	Q11		서열척도
경찰의 개 혁 방 향	① 경찰부패의 원인	Q12	5	명목척도
	② 경찰개혁 추진과제의 실질적 체감(體感)효과	Q13		서열척도
	③ 경찰이 안고 있는 가장 시급한 개혁과제	Q14		명목척도
	④ 경찰개혁 선결조건의 실효성(實效性) 여부	Q15		서열척도
	⑤ 향후 경찰의 중점적 개혁방향	Q16		명목척도
자 치 경찰제 도 입 현 안 (1)	① 자치경찰제의 도입·운영형태	Q17	5	명목척도
	② 현행 국가경찰제 유지에 따른 문제점	Q18		"
	③ 현행 지방경찰청과 자치단체간의 문제점	Q19		"
	④ 자치경찰제 운영의 기대효과	Q20		"
	⑤ 지방경찰과 자치단체간 협력관계 구축의 제도적 방안	Q21		"
자 치 경찰제 도 입 현 안 (2)	① 우리나라 자치현실에 적합한 경찰제도	Q22	5	명목척도
	② 자치경찰제 도입에 대한 찬반 견해	Q23		"
	③ 자치경찰제 도입시의 실시단위	Q24		"
	④ 자치경찰제 도입시 현 지방경찰청의 소속문제	Q25		"
	⑤ 국립경찰 기능 중 지방경찰기관에 대한 권한이양	Q26		"
계	· 5개 조사영역: 26문항 → 서열척도 7문항, 명목척도 19문항			

<표 4-2> 인구통계학적 요인의 문항

조 사 영 역	조 사 문 항	번 호	소 계	비 고
일 사 반 향	① 성별	Q27	7	명목척도
	② 연령	Q28		서열척도
	③ 거주지 유형	Q29		명목척도
	④ 지역별(시·군) 구분	Q30		"
	⑤ 최종학력	Q31		"
	⑥ 직업(직종)	Q32		"
	⑦ 월평균 소득수준	Q33		서열척도
계	▪ 7개 문항 → 서열척도 2문항, 명목척도 5문항			

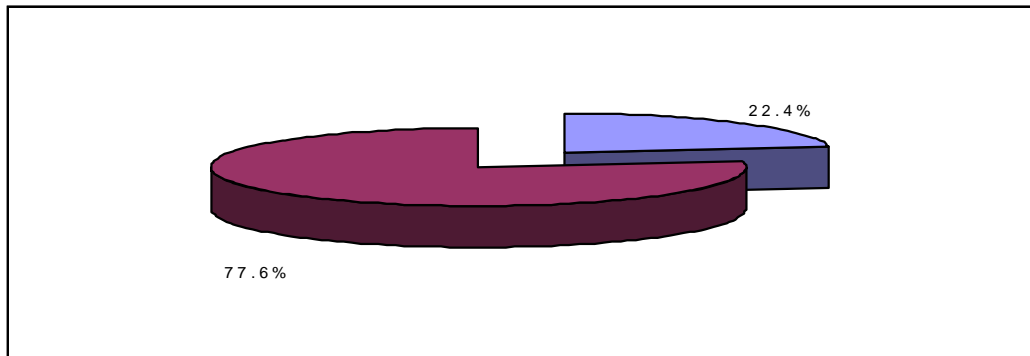
설문구성은 크게 경찰이미지, 경찰서비스, 경찰개혁방향, 자치경찰제 도입 현안(1)·(2)와 인구통계학적 요인의 문항으로 구성하였다.

- 경찰이미지 : 경찰 이미지(police image)는 국민(주민·시민)들에게 비추어지고 있는 경찰의 모습으로, 이는 평가요소(evaluation factor)로서의 성격을 갖는다. 특히 과거 권위적이었던 경찰이 오늘날 국민들에게 어떠한 모습으로 다가오고 있는가를 살펴보고자 한다.
- 경찰서비스 : 경찰의 직무수행은 그 자체가 이미 ‘경찰서비스’(police service)인 것이다. 오랫동안 법집행, 규제·단속업무는 행정서비스의 속성을 전혀 인정치 않았으나, 이제는 경찰서비스가 이들 직무수행의 본분(=본질적 직분)이 되고 있음을 짚어보고자 한다.
- 경찰개혁방향 : 최근 경찰청에서는 ‘경찰개혁’(police reform) 프로그램을 대대적으로 추진하여 왔으나, 그 성과와 함께 여기에 내포된 함의(implication)는 결국 자치경찰제 도입문제와 불가분의 관계가 있음을 의미 있게 드러내 보고자 한다.
- 자치경찰제 도입현안(1)·(2) : 불원간 실시할 예정으로 있는 자치경찰제는 도입방식, 성격과 범위, 특히 소속·관할의 문제와 관련하여 첨예한 쟁점사안이 되고 있다. 여기에서는 자치경찰제가 민주경찰 - 민생경찰 - 서비스경찰 - ‘이웃경찰’(neighbor police), 그리고 자치단체 기본업무와의 협력관계가 어떻게 연계되는 것인가를 찾아보고자 한다.

제 2 절 조사표본의 특성

1. 성별분석

[그림 4-1] 성별 분석결과

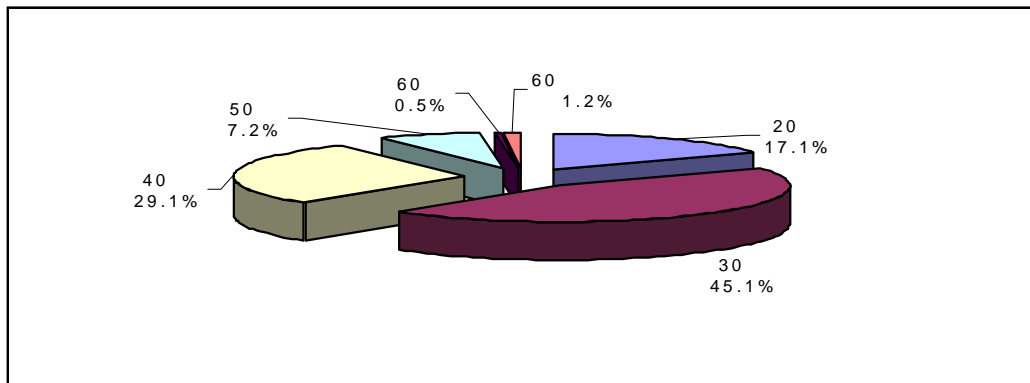


(▪ 누락: 2명)

□ 성별에 있어서는 남자가 77.6%, 여자는 22.4%를 차지하였다.

2. 연령별 분석

[그림 4-2] 연령별 분석결과

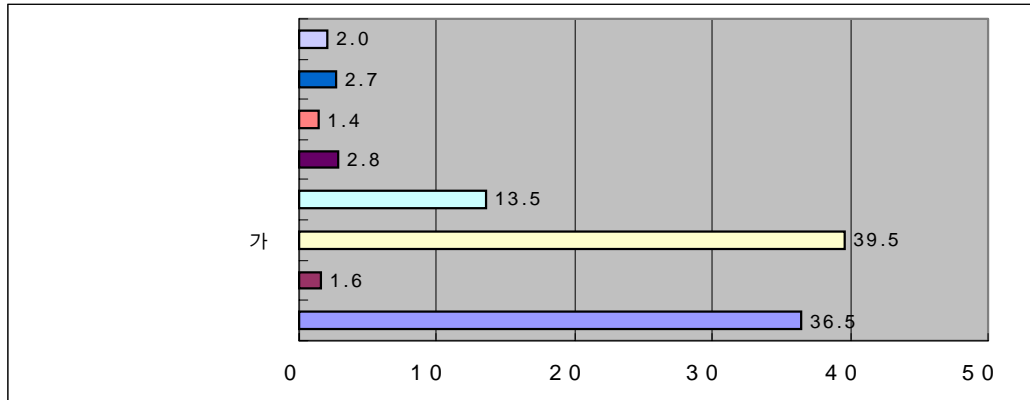


(▪ 누락: 1명)

□ 연령은 30대가 45.1%로 가장 많고, 40대 29.1%, 20대가 17.1%로 나타났다.

3. 거주지 유형별 분석

[그림 4-3] 거주지별 분석결과

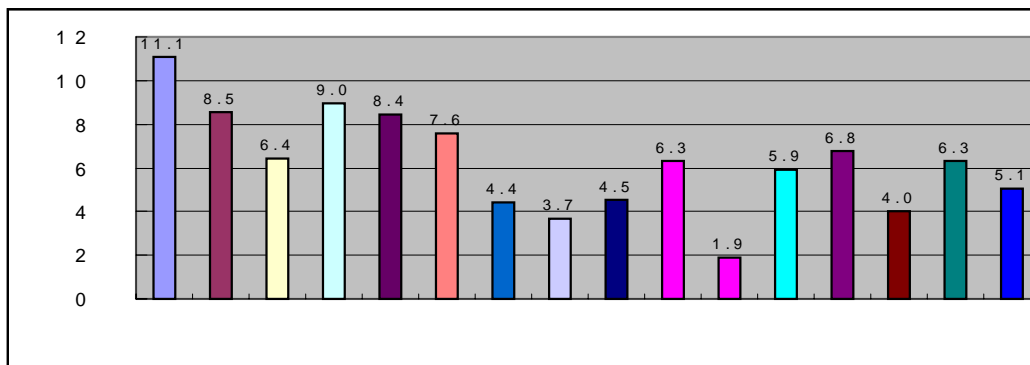


(• 누락: 2명)

- 거주지별 유형은 도시주택가는 39.5%, 농촌지역은 36.5%로 다수를 차지하고 있으며, 도시근교지역이 19.5%로 그 다음을 차지하였다.

4. 지역별(시·군별) 분석

[그림 4-4] 지역별(시·군별) 분석결과

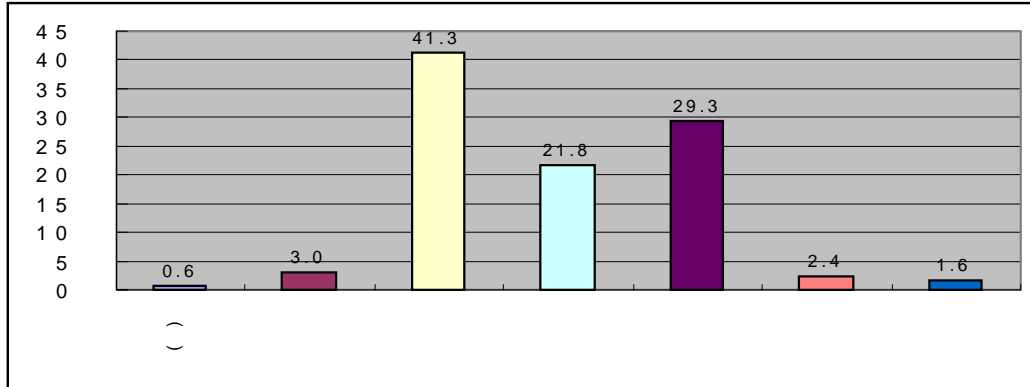


(• 누락: 3명)

- 지역별 분포는 충청남도 15개 시·군이 비교적 고르게 분포하였으며, 이는 시·군별 주민 수 및 공무원 규모와 대체로 비례하는 것이다.

5. 최종학력별 분석

[그림 4-5] 학력별 분석결과

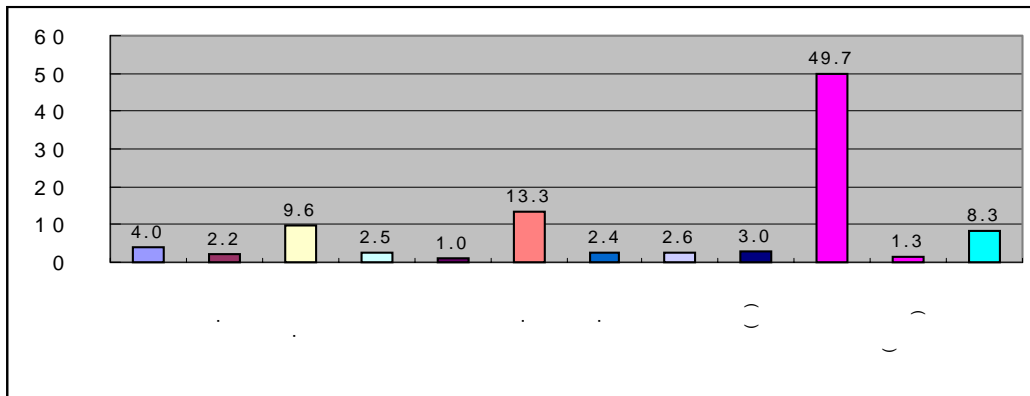


(• 누락: 6명)

- 고졸이 가장 많은 41.3%를 차지하고 있으며, 대졸 29.3%와 전문대졸 21.0%가 그 다음을 차지하는 것으로 나타났다.

6. 직업 · 직종별 분석

[그림 4-6] 직업 · 직종별 분석결과

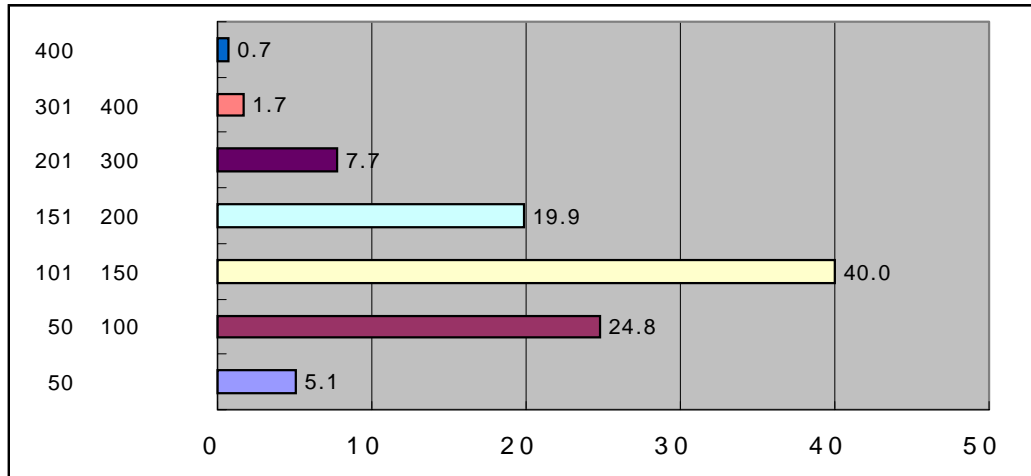


(• 누락: 6명)

- 직업별로는 공무원이 절반에 가까운 49.7%이 차지하고 있고, 사무직 · 회사원 및 상업 · 서비스업이 그 다음으로 분포하고 있다. 여기에서 공무원 수가 절반 가까이 차지한 것은 공무원들의 의견을 충분히 수렴할 이유였기 때문이다.

7. 월평균 소득수준별 분석

[그림 4-7] 월평균 소득별 분석결과



(· 누락: 9명)

□ 월평균 소득은 101~150만원이 40.0%로 가장 많았고, 그 다음으로 50~100만원이 24.8%, 151~200만원이 19.9% 등으로 나타났다.

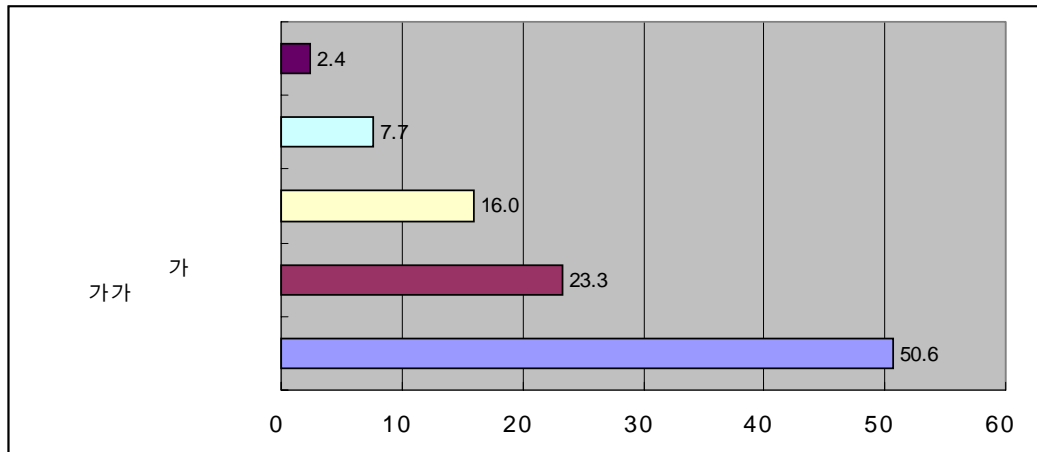
<종합적 분석>

- 첫째, 성별로는 남자가 전체의 ¾으로 여성의 참여율은 매우 낮았다.
- 둘째, 연령별로는 30~40대가 ¾, 20대가 약 17%로 젊은 추세를 보였다.
- 셋째, 거주지 유형별로는 도시주택가는 약 40%, 농촌지역은 약 37%를 차지하여 도농간 이원화된 거주지 유형을 보여주고 있다.
- 넷째, 지역별(시·군별)로는 시는 비교적 균형을 이루었으나, 군 중에서는 서천·예산·당진군이 금산·연기·청양군 보다 많은 비중을 차지했다.
- 다섯째, 최종학력별로는 고졸이 약 41%, 대졸과 전문대졸이 전체의 절반을 상회하여 비교적 높은 교육수준을 보여주고 있다.
- 여섯째, 직업별로는 공무원이 절반이고 사무직·서비스업이 다음이었다.
- 일곱째, 월평균 소득수준별로는 101~150만원이 40%로 중산층이 많았다.

제 3 절 경찰 이미지에 대한 인식

1. 국민 대다수가 원하는 바람직한 경찰상

[그림 4-8] 바람직한 경찰상에 대한 분석결과(Q1)



(・누락: 1명)

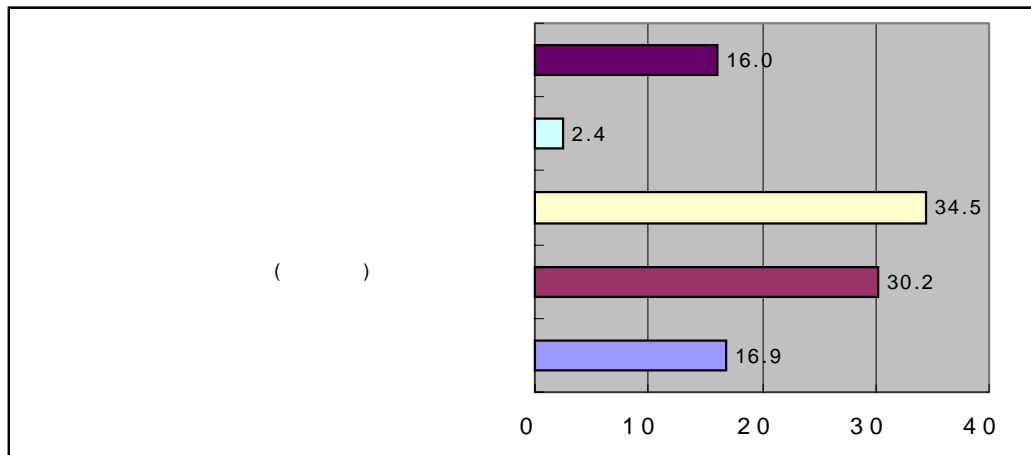
□ 분석 : 우리 국민 대다수가 원하는 바람직한 경찰상은 친절하고, 공정한 경찰 그리고 지역주민에게 가까이 다가서는 경찰로 나타났다.

- ① 친절하고 공정한 경찰 (481명 / 50.6%)
- ② 지역주민에게 가까이 다가가는 경찰 (221명 / 23.3%)
- ③ 사회정의의 실현자 (152명 / 16.0%)
- ④ 민중의 지팡이 (73명 / 7.7%)
- ⑤ 시민권익의 대변자 (23명 / 2.4%)

□ 시사점 : 우리 국민이 원하는 바람직한 경찰상은 친절하고, 본연의 임무에 충실하며 사회정의의 실현자가 되는 것, 한마디로 ‘봉사하는 경찰상’인 바, 이를 위해서는 고객서비스 마인드에 입각한 공직 수행자세를 확립하며, 직업윤리(ethos)를 강화해야 할 것이다.

2. 현재 국민들에게 비춰지고 있는 경찰상

[그림 4-9] 현재 국민들에게 비춰지고 있는 경찰상에 대한 분석결과(Q2)



(· 누락: 3명)

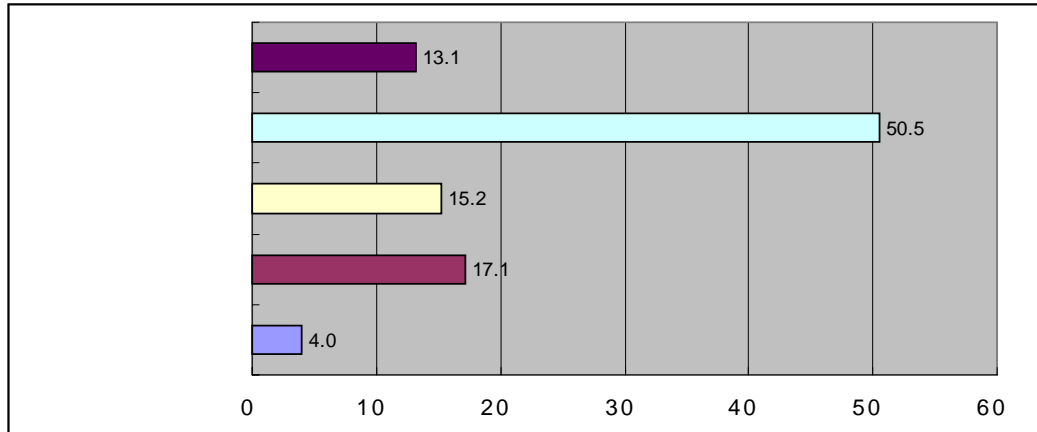
□ 분석 : 그동안 민주화 진전, 자체의 개혁에도 불구하고 아직도 고압적이고 권위적인 모습으로 국민들에게 비춰지고 있는 것으로 나타났다.

- ① 사회질서 유지를 담당하는 법집행기관 (160명 / 16.9%)
- ② 검찰과 함께 강제력(공권력)을 행사하는 권력기관 (286명 / 30.2%)
- ③ 고압적 근무형태로 친근감이 없는 조직 (327명 / 34.5%)
- ④ 데모 진압을 잘하는 시국치안 경찰 (23명 / 2.4%)
- ⑤ 국민의 편에서 사회정의를 실현해 주었으면 하고 기대되는 경찰 (152명 / 16.0%)

□ 시사점 : 현재 우리의 경찰이미지는 ‘꼭 필요하지만 국민의 기대에는 못 미치는 조직’으로서 양면성(ambivalence) 평가가 병존한다고 할 수 있다. 특히 부정적 측면의 원인은 과거 일제시대 이후 계속된 경찰활동의 바람직하지 못한 시국치안에의 치중 등과 함께 경찰조직의 특수한 직무수행방식에 기인한다.

3. 최근 경찰이미지의 개선 정도

[그림 4-10] 근간 경찰이미지의 개선정도에 대한 분석결과(Q3)



(▪ 평균: 3.516 ▪ 표준편차: 1.047 ▪ 누락: 3명)

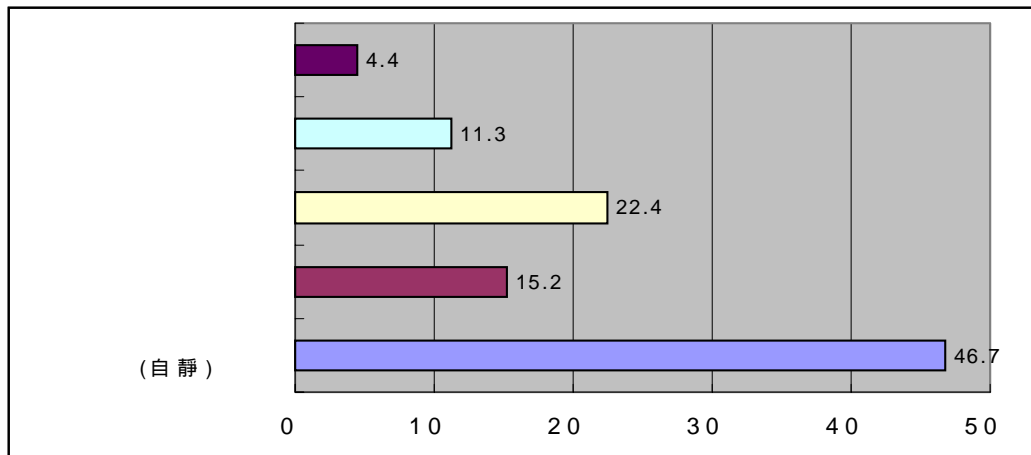
□ 분석 : 경찰의 이미지 개선 정도에 대해서는 상당수가 긍정적으로 답하고 있어 경찰개혁이 어느 정도 성과를 나타내고 있는 것으로 보인다.

- ① 매우 개선되었다 (38명 / 4.0%)
- ② 상당히 개선되었다 (163명 / 17.1%)
- ③ 중간이다 (145명 / 15.2%)
- ④ 일부 개선되었다 (480명 / 50.5%)
- ⑤ 전혀 개선되지 않았다 (125명 / 13.1%)

□ 시사점 : 경찰에 대한 강한 국민적 변화의 요청은 지난날 민주화과정에서 국민의 사회적 욕구를 외면한 권력기관이라는 인식과 친절하고 공정한 경찰서비스를 바라는 국민적 요청에 크게 미흡했다는 점에서 비롯된 것이라 할 수 있다. 그러나 근간 ‘국민에게 사랑받는 경찰상’ 정립을 내걸고 추진했던 경찰개혁이 차츰 성과를 나타내고 있음을 보여주고 있다.

4. 경찰의 청렴도 향상방법

[그림 4-11] 경찰의 청렴도 향상방법에 대한 분석결과(Q4)



(□ 누락: 1명)

□ 분석 : 경찰의 청렴도 향상방법으로는 자체 의식개혁 및 자정노력, 실질적 처우 개선, 사회풍토 개선 및 처벌강화 순으로 나타났다.

① 경찰관의 의식개혁 및 자정(自靜)노력 (444명 / 46.7%)

② 뇌물 받는 사회풍토 개선 (144명 / 15.2%)

③ 실질적 처우개선 (213명 / 22.4%)

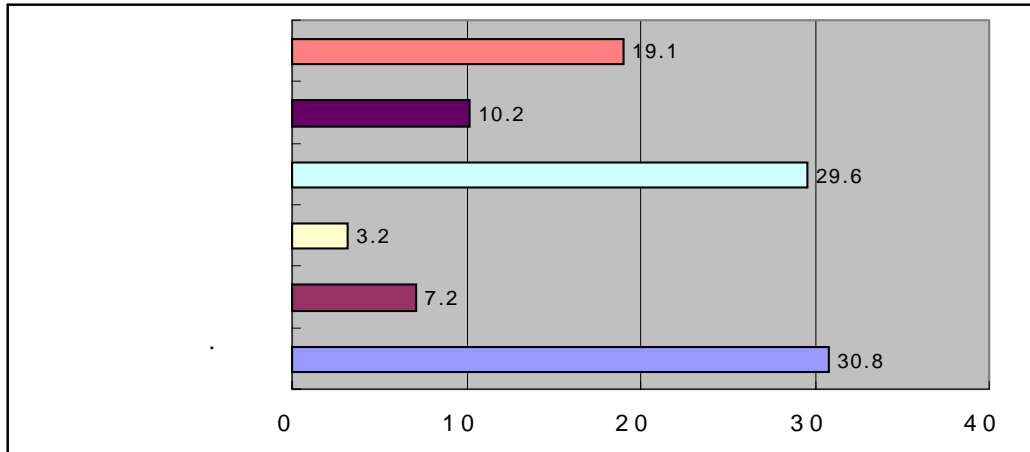
④ 부패 경찰관의 처벌 강화 (107명 / 11.3%)

⑤ 시민감시의 강화 (42명 / 4.4%)

□ 시사점 : 경찰의 청렴도를 향상하기 위해서는 법·제도의 보완과 함께 경찰관의 의식 개혁과 자정 노력, 합리적 보수체계의 실현 등을 통해 경찰 본연의 임무수행에 충실할 수 있는 여건을 조성하는 것이 중요하며, 국민들의 지속적인 관심이 뒤따라야 한다. 무릇 의식과 제도의 관계는 상호보완적이지, 상호배타적인 것은 아니다.

5. 바람직한 경찰상 정립의 방향

[그림 4-12] 바람직한 경찰상 정립의 방향에 대한 분석결과(Q5)



(· 누락: 1명)

□ 분석 : 바람직한 경찰상 정립방향의 중점은 경찰의 독립성·중립성 유지와 봉사지향적 경찰상 확립 및 자치경찰제 도입 순으로 나타났다.

① 경찰의 중립성·독립성 유지 (293명 / 30.8%)

② 경찰기능의 정형화 (68명 / 7.2%)

③ 수사권 확보 (30명 / 3.2%)

④ 친절봉사의 경찰상 확립 (281명 / 29.6%)

⑤ 경찰관의 전문직업화 (97명 / 10.2%)

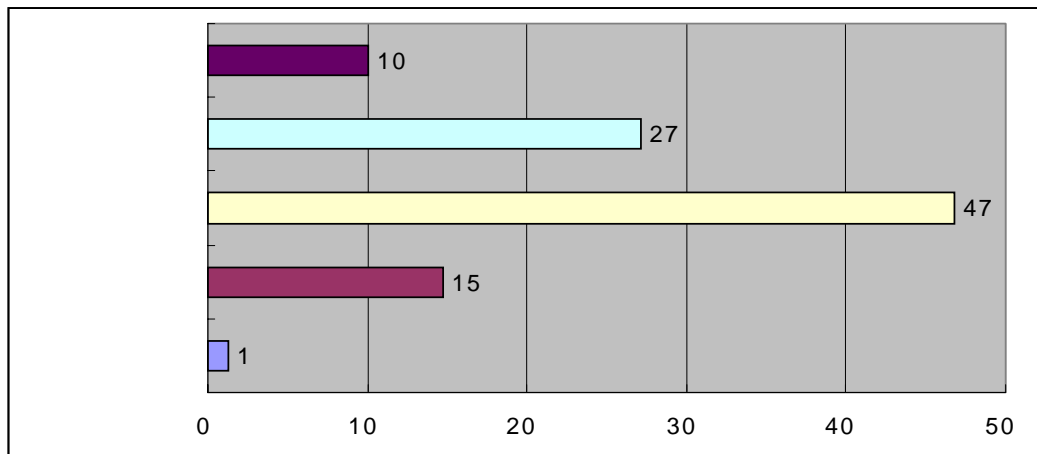
⑥ 자치경찰제 도입 (181명 / 19.1%)

□ 시사점 : 경찰에 대한 국민 일반의 지지와 신뢰의 구축은 경찰의 존립기반이 된다. 이 결과를 통해서 그동안 취약했던 경찰의 중립성·독립성문제와 불친절했던 경찰상이 자치경찰제 도입문제와 서로 불가분한 관련이 있음을 시사 받을 수 있다.

제 4 절 경찰서비스에 대한 인식

1. 경찰서비스에 대한 만족도

[그림 4-13] 경찰서비스에 대한 만족도 분석결과(Q6)



(▪ 평균: 3.298 ▪ 표준편차: 0.883 ▪ 누락: 1명)

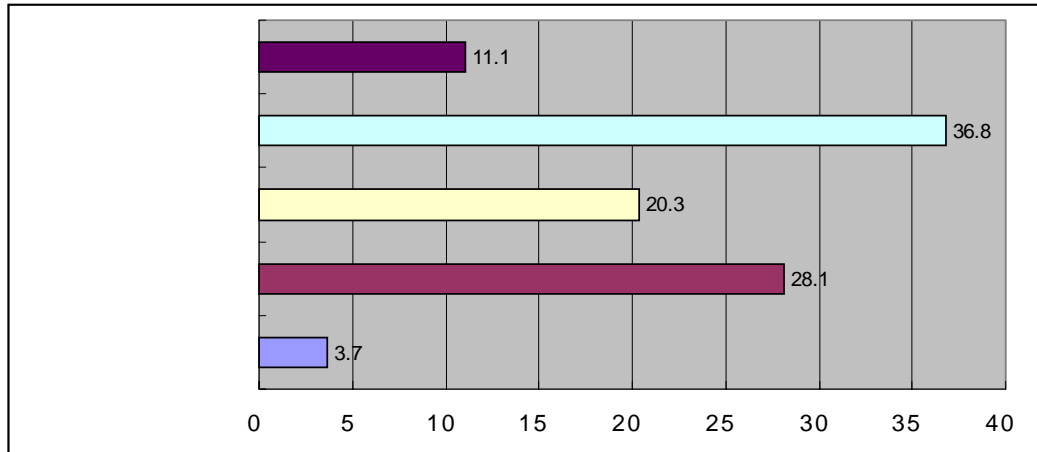
□ 분석 : 경찰서비스에 대한 주민만족도의 분석결과, 별로 만족스럽지 못한 것으로 나타나고 있다.

- ① 매우 만족한다 (12명 / 1.3%)
- ② 대체로 만족한다 (140명 / 14.7%)
- ③ 중간이다 (445명 / 46.8%)
- ④ 거의 불만족이다 (258명 / 27.2%)
- ⑤ 매우 불만족이다 (95명 / 10.0%)

□ 시사점 : 주민편익 위주의 경찰행정 서비스체제 강화를 통해서 그 지역의 치안을 책임지면서, 특히 경찰의 역할을 통제·규제가 아닌 주민 서비스 차원으로 전환하는 것이 중요하다.

2. 경찰의 친절도 개선정도

[그림 4-14] 경찰의 친절도 개선정도에 대한 분석결과(Q7)



(▪ 평균: 3.233 ▪ 표준편차: 1.088 ▪ 누락: 2명)

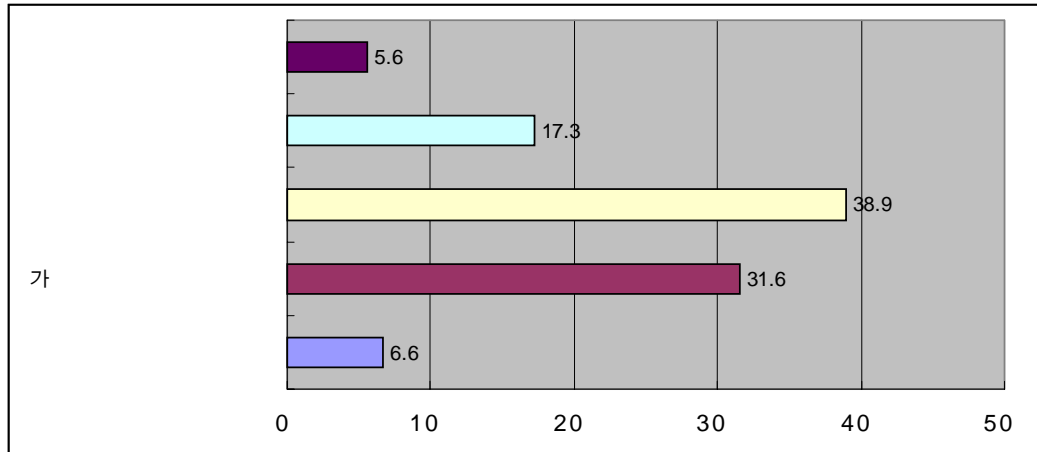
□ 분석 : 경찰의 친절도 개선정도에 대해서는 아직도 미흡하다는 반응이 많으나, 어느 정도 개선되었다는 긍정적인 의견도 상당수 나타났다.

- ① 아주 많이 개선되었다 (35명 / 3.7%)
- ② 어느 정도 개선되었다 (267명 / 28.1%)
- ③ 중간이다 (193명 / 20.3%)
- ④ 조금 개선되었다 (349명 / 36.8%)
- ⑤ 전혀 개선되지 않았다 (105명 / 11.1%)

□ 시사점 : 경찰관이 주민과 접촉할 때에는 언어, 행동, 태도에 있어서나 직무집행시 과거 권위적 모습에서 벗어나 친근한 이웃으로 다가설 수 있도록 친절도 향상을 위한 실질적인 노력, 즉 서비스 마인드를 갖추는 것과 함께 주민을 위해 봉사하는 것 자체가 훌륭한 직무수행과 동일할 수 있도록 체질을 과감히 바꾸어야 한다.

3. 경찰의 범죄예방과 주민편의 노력정도

[그림 4-15] 범죄예방과 주민편의 노력에 대한 분석결과(Q8)



(▪ 평균: 2.835 ▪ 표준편차: 0.975 ▪ 누락: 1명)

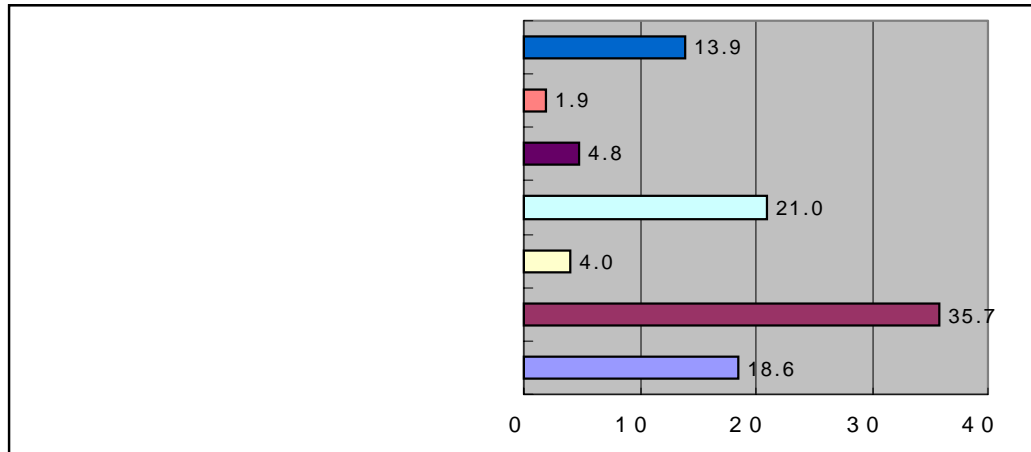
□ 분석 : 거주지역 경찰의 범죄예방 활동 및 주민편의를 위한 노력은 비교적 긍정적으로 응답하고 있으나, 일부 부정적 견해도 나타났다.

- ① 매우 노력한다 (63명 / 6.6%)
- ② 가능한 노력하고자 한다 (300명 / 31.6%)
- ③ 중간이다 (370명 / 38.9%)
- ④ 거의 노력하지 않는다 (164명 / 17.3%)
- ⑤ 전혀 노력하지 않는다 (53명 / 5.6%)

□ 시사점 : 현재 우리의 경찰은 전통적 법집행 및 질서유지 등의 역할·기능 수행과 함께 현대적 경찰행정의 수요변화에 따라 다양한 역할·기능수행이 요구되고 있다. 즉, 오늘날의 경찰은 주민에게 친절하게 경찰서비스를 제공하는 ‘진정한 이웃’이자 ‘동반자’가 되어야 하는 것이며, 이러한 방향에서 경찰개혁을 추진해야 한다.

4. 경찰 신뢰의 결정요인

[그림 4-16] 경찰을 신뢰하게 하는 요인에 대한 분석결과(Q9)



(■ 누락: 19명)

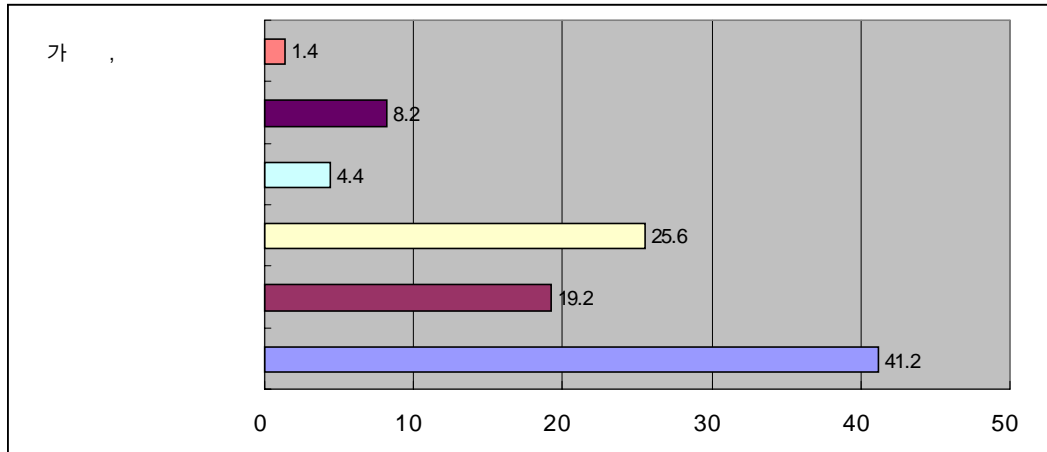
□ 분석 : 경찰을 신뢰하게 만드는 요인은 공정한 업무처리, 확실한 법집행, 사회적 약자를 먼저 돕는 자세, 경찰의 친절한 모습 등의 순으로 나타났다.

- ① 경찰의 친절한 모습 (173명 / 18.6%)
- ② 공평무사한 업무처리 (333명 / 35.7%)
- ③ 완벽한 방법활동 (37명 / 4.0%)
- ④ 사회적 신분에 무관한 엄격한 법집행 (196명 / 21.0%)
- ⑤ 깨끗하고 단정한 용모와 복장 (45명 / 4.8%)
- ⑥ 강력범죄를 속 시원하게 해결 (18명 / 1.9%)
- ⑦ 사회적 약자를 먼저 돕는 자세 (130명 / 13.9%)

□ 시사점 : 경찰의 신뢰성 향상을 위해서는 매사에 공정한 업무처리를 통해 국민에 대한 신뢰기반을 조속히 마련해야 하고, 특히 지역사회와 지역주민에게 봉사하는 경찰로 거듭나도록 야 할 것이다.

5. 경찰임무 중 가장 시급한 개선과제

[그림 4-17] 경찰임무 중 가장 시급한 개선과제에 대한 분석결과(Q10)



(□ 누락: 4명)

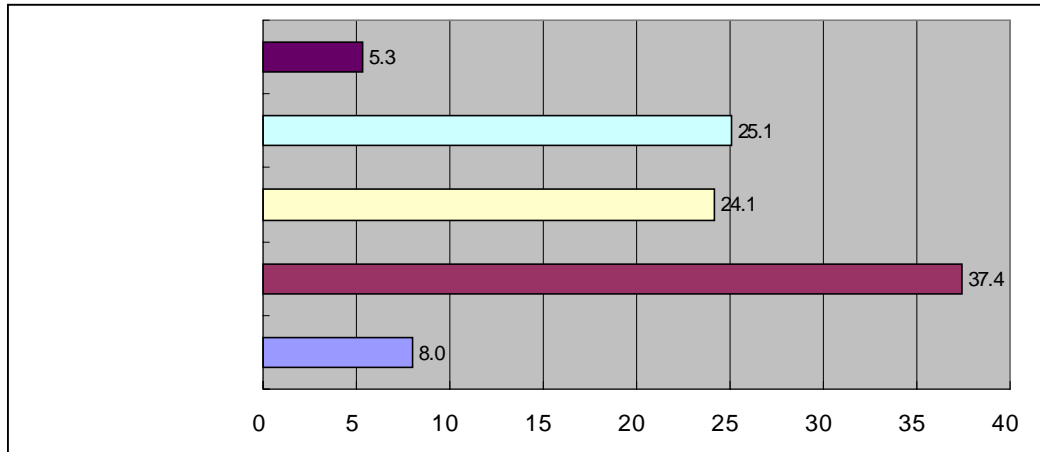
□ 분석 : 현재 경찰의 임무중에서 시급히 개선할 사항으로는 사회질서 유지, 지역사회 봉사 임무, 범죄 집행, 교통단속의 순으로 나타났다.

- ① 사회질서유지 (390명 / 41.2%)
- ② 범죄 집행 (182명 / 19.2%)
- ③ 지역사회 봉사임무 (242명 / 25.6%)
- ④ 행정적 기능 (42명 / 4.4%)
- ⑤ 교통단속 (78명 / 8.2%)
- ⑥ 국가보위, 대간첩업무 등 (13명 / 1.4%)

□ 시사점 : 지역사회 - 경찰의 관계는 경찰의 역할에 대한 지역사회의 이해가 전제되어야만 하며, 따라서 양자는 조화와 협력을 위한 성실한 노력과 상호간의 문제점을 이해하려는 공통기반을 갖출 때 질서 유지, 지역봉사, 범죄집행, 교통단속의 실효성을 확보할 수 있다.

6. ‘포돌이·포순이’ 치안서비스의 경찰개혁 기여도

[그림 4-18] 포돌이·포순이 치안서비스의 경찰개혁 기여도에 대한 분석결과(Q11)



(▪ 평균: 2.823 ▪ 표준편차: 1.061 ▪ 누락: 11명)

□ 분석 : 최근 전국 경찰서·파출소에서 추진하고 있는 포돌이·포순이 치안서비스가 경찰개혁에 미친 영향에 대해서는 긍정, 부정이 엇갈린 의견을 보이고 있다.

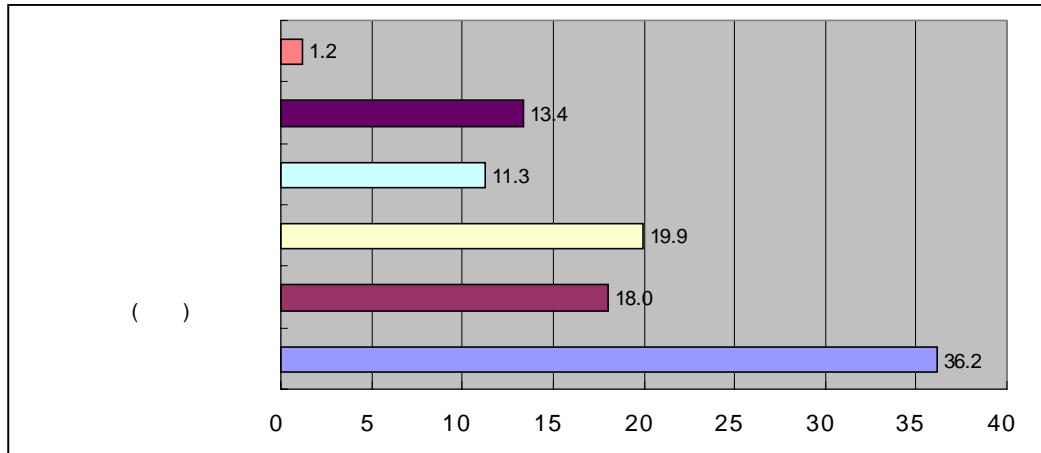
- ① 상당히 도움이 되었다 (75명 / 8.0%)
- ② 약간 도움이 되었다 (352명 / 37.4%)
- ③ 중간이다 (227명 / 24.1%)
- ④ 별로 도움이 되지 않았다 (236명 / 25.1%)
- ⑤ 전혀 도움이 되지 않았다 (50명 / 5.3%)

□ 시사점 : 최근 ‘포돌이·포순이’ 경찰서비스에 대한 TV, 신문, 인터넷 등을 통한 홍보를 강화하고 국민들에게 널리 알려 민생문제에 가까이 다가가서 봉사할 수 있는 ‘사랑 받는 경찰’로 다시 태어날 수 있는 실질적 개혁이 뒷받침되어야 할 것이다.

제 5 절 경찰의 개혁방향

1. 경찰부패의 원인

[그림 4-19] 경찰부패의 원인에 대한 분석결과(Q12)



(▪ 누락: 3명)

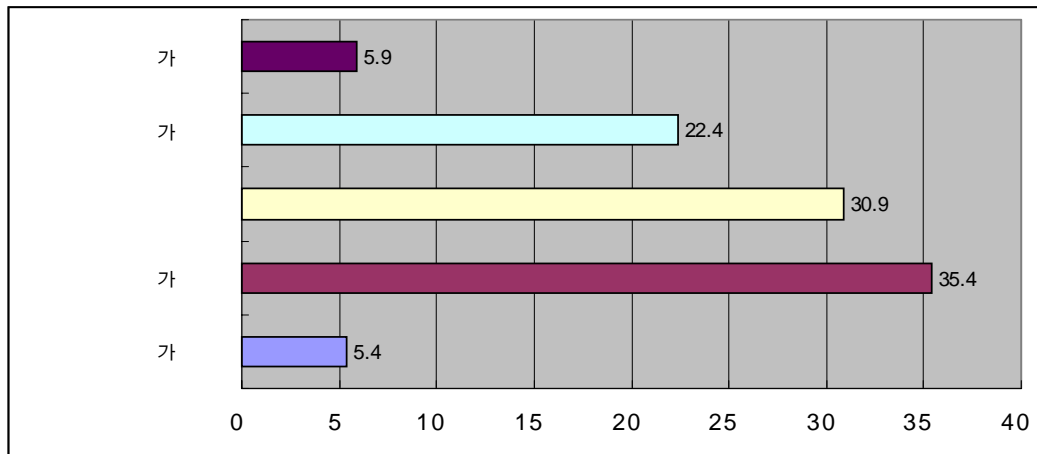
□ 분석 : 경찰부패의 원인으로는 사회 전반에 만연된 부패문화, 열악한 근무 환경, 비현실적인 경찰관의 보수, 그리고 비합리적인 경찰조직의 운영 등의 순으로 나타났다.

- ① 사회 전반에 걸쳐 만연한 부패문화 (343명 / 36.2%)
- ② 비현실적인 경찰관의 보수(급여) (171명 / 18.0%)
- ③ 열악한 근무환경과 인력의 부족 (189명 / 19.9%)
- ④ 비합리적인 경찰조직의 운영 (107명 / 11.3%)
- ⑤ 경찰관의 부족한 자질과 교육훈련의 문제 (127명 / 13.4%)
- ⑥ 기 타 (11명 / 1.2%)

□ 시사점 : 부패문화(corruption culture)는 우리 사회의 구조악(構造惡)이며, 여기에 경찰이 적지 않은 비중을 차지하고 있는 바, 경찰관들의 처우개선을 통해 부정부패의 소지를 없애야 한다.

2. 경찰개혁 추진과제의 실질적 체감(體感)효과

[그림 4-20] 경찰개혁 추진과제의 실질적 체감(體感)효과에 대한 분석결과(Q13)



(▪ 평균: 2.880 ▪ 표준편차: 1.008 ▪ 누락: 5명)

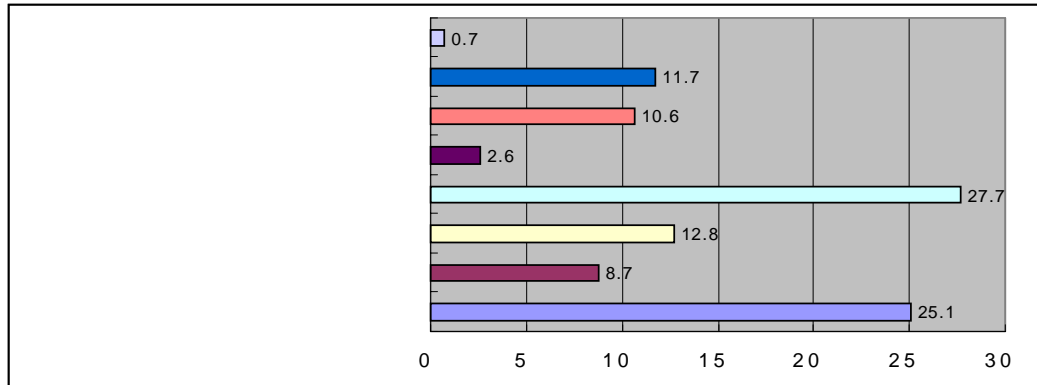
□ 분석 : 최근 경찰청에서 추진하고 있는 개혁과제의 실질적인 효과에 대해서는 상당수가 효과를 인정하고는 있으나, 아직도 미미한 수준으로 지속적인 개혁을 추진해 나가야 한다.

- ① 상당한 효과가 있다 (51명 / 5.4%)
- ② 약간의 효과가 있다 (335명 / 35.4%)
- ③ 중간이다 (292명 / 30.9%)
- ④ 거의 효과가 없다 (212명 / 22.4%)
- ⑤ 아무런 효과가 없다 (56명 / 5.9%)

□ 시사점 : 경찰개혁 추진이 아직도 국민들의 피부에 와 닿지 않는 것은 그것이 전시성 위주로 이루어지고 있다고 보기 때문이다. 더욱 근본적이라 할 수 있는 정치적 중립, 수사권 독립, 국민편익의 증진을 위한 자치경찰제 도입, 인사교육제도 개혁 등 각종 제도개혁에 대해서는 아직 표피적 수준에 머물고 있다 할 수 있다.

3. 경찰이 안고 있는 시급한 개혁과제

[그림 4-21] 경찰이 안고 있는 시급한 개혁과제에 대한 분석결과(Q14)



(• 누락: 2명)

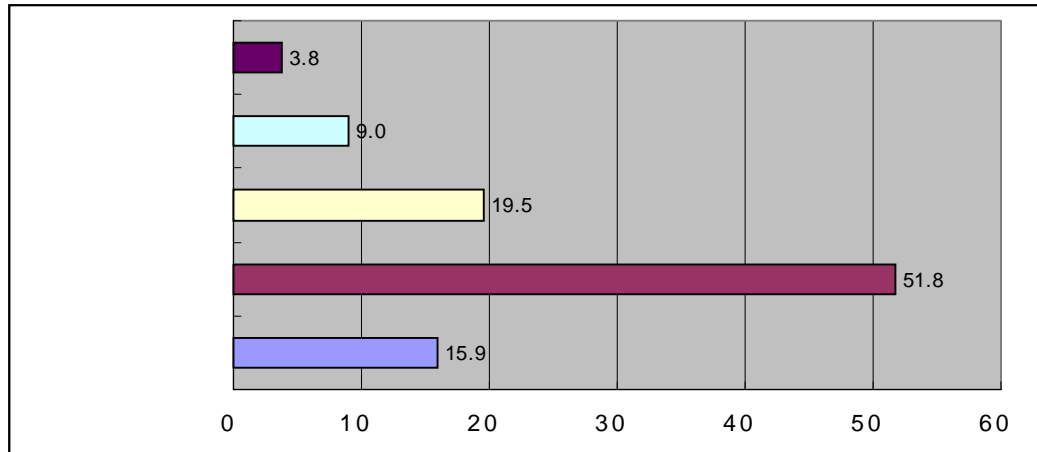
□ 분석 : 현재 우리의 경찰이 안고 있는 시급한 개혁과제로서는 부정부패의 근절과 자치경찰제 도입문제이며, 그 다음은 정치적 중립성 확보, 민생 봉사경찰로의 전환문제 등의 순으로 나타났다.

- ① 자치경찰제 도입 (238명 / 25.1%)
- ② 수사권 현실화 (83명 / 8.7%)
- ③ 정치적 중립성 확보 (121명 / 12.8%)
- ④ 내외부 정화활동 강화로 부정부패 근절 (263명 / 27.7%)
- ⑤ 자체 인사교육제도의 혁신 (25명 / 2.6%)
- ⑥ 처우 및 근무여건 개선 (101명 / 10.6%)
- ⑦ 민생봉사 경찰로의 전환 (111명 / 11.7%)
- ⑧ 기 타 (7명 / 0.7%)

□ 시사점 : 최근 「경찰개혁 100일 작전」이라는 슬로건 아래 경찰 내부적으로 개혁을 추진한 바 있으며, 경찰개혁 추진이 국민과 지역주민을 위한 경찰로 거듭나기 위한 개혁이라면, 근본적인 제도개혁 분야 중에서도 자치경찰제 도입문제가 시급히 이루어져야 한다.

4. 경찰개혁 선결조건의 실효성 여부

[그림 4-22] 경찰개혁 선결조건의 실효성 여부에 대한 분석결과(Q15)



(▪ 평균: 2.329 ▪ 표준편차: 0.973 ▪ 누락: 3명)

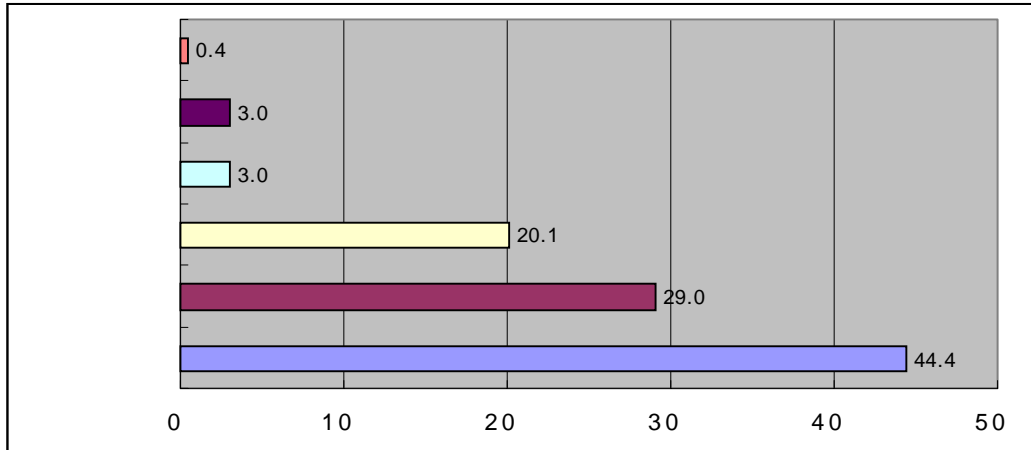
□ 분석 : 경찰개혁의 선결조건으로 경찰기구 독립, 자치경찰제 도입 그리고 수사권 확보 등이 실현된다면, 민주경찰로서 시대적 변화에 걸맞는 경찰서비스를 제공할 수 있음을 대체로 생각하고 있다.

- ① 매우 그렇다 (151명 / 15.9%)
- ② 대체로 그렇다 (491명 / 51.8%)
- ③ 중간이다 (185명 / 19.5%)
- ④ 거의 그렇지 않다 (85명 / 9.0%)
- ⑤ 전혀 그렇지 않다 (36명 / 3.8%)

□ 시사점 : 사실 경찰의 정치적 중립, 자치경찰제, 경찰의 수사권 독립은 상호 긴밀하게 연관되어 있으며, 이런 맥락에서 볼 때 상당수의 응답자들의 답변을 통해서 경찰중립화, 자치경찰제 도입, 경찰의 수사권 독립 등 ‘3대 현안’은 따로따로 추진될 수 없음을 시사 받을 수 있다.

5. 향후 경찰의 중점적 개혁방향

[그림 4-23] 향후 경찰의 중점적인 개혁방향에 대한 분석결과(Q16)



(• 누락: 4명)

□ 분석 : 향후 우리나라 경찰의 중점적인 개혁방향으로는 공정한 경찰이 가장 비중이 높고, 그 다음은 청렴한 경찰, 친절한 경찰 등의 순으로 나타나고 있다.

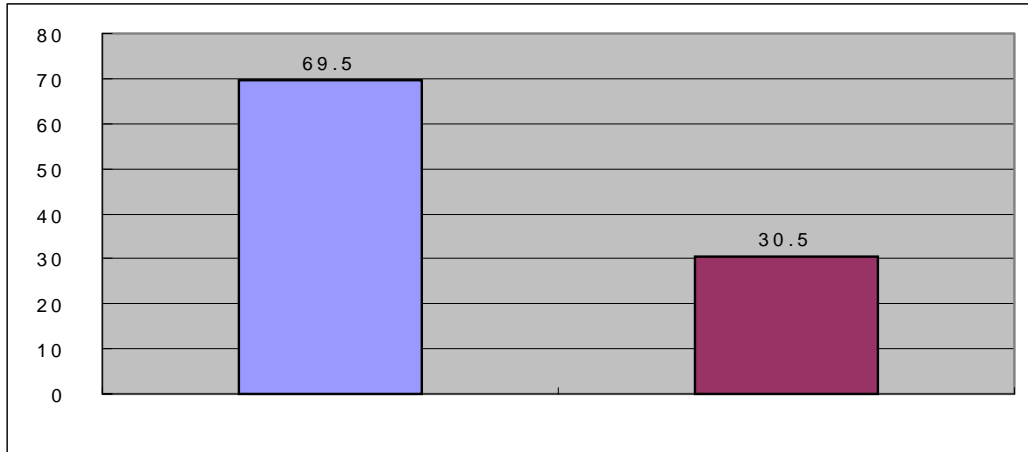
- ① 공정한 경찰 (422명 / 44.4%)
- ② 청렴한 경찰 (276명 / 29.0%)
- ③ 친절한 경찰 (191명 / 20.1%)
- ④ 신속한 경찰 (29명 / 3.0%)
- ⑤ 강력한 경찰 (29명 / 3.0%)
- ⑥ 기 타 (4명 / 0.4%)

□ 시사점 : 경찰이 주어진 임무 수행에 사심 없이 국민에게 친근감을 주면서 공정한 법집행자로 존경을 받는 민주경찰로 나아가기 위해서는 경찰의 자체내 자정(自靜)활동을 통해 새로운 경찰상을 확립하고, 국민의 신뢰를 확보하여 ‘민중의 지팡이’로 다시 태어날 수 있도록 하는데 환골탈태의 노력을 기울여야 한다.

제 6 절 자치경찰제 도입현안(1)

1. 자치경찰제의 도입 · 운영형태

[그림 4-24] 국가경찰제와 자치경찰제의 절충운영에 대한 분석결과(Q17)



(· 누락: 4명)

□ 분석 : 지방자치가 정착되어 가고 있는 우리의 현실에 비추어 중앙의 국가경찰제와 광역시·도에 자치경찰제를 병행하는 절충형 운영방식에 대해서는 약 2/3 이상이 찬성하고 있는 것으로 나타났다.

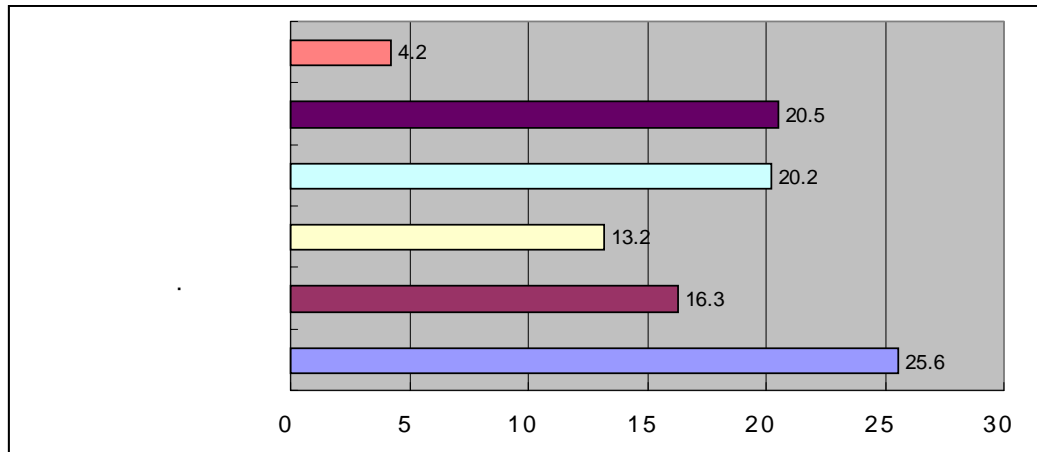
① 찬성 (658명 / 69.5%)

② 반대 (289명 / 30.5%)

□ 시사점 : 지방자치와 경찰행정의 현실을 감안하면 국가경찰제와 자치경찰제의 장점을 적절히 포괄하는 운영체제를 채택하는 것이 필요하다. 광역단체 뿐 아니라 일시에 기초단체에 이르기까지 자치경찰조직을 설치하는 것이 직접 주민통제를 받게 되어 이상적이거나, 경찰행정의 무리한 분권화로 인한 행정비용 문제는 물론, 급격한 추진으로 인한 제도정착의 실패가능성 문제도 고려해야 한다.

2. 현행 국가경찰제 유지에 따른 문제점

[그림 4-25] 현행 국가경찰제 유지상의 문제점에 대한 분석결과(Q18)



(• 누락: 1명)

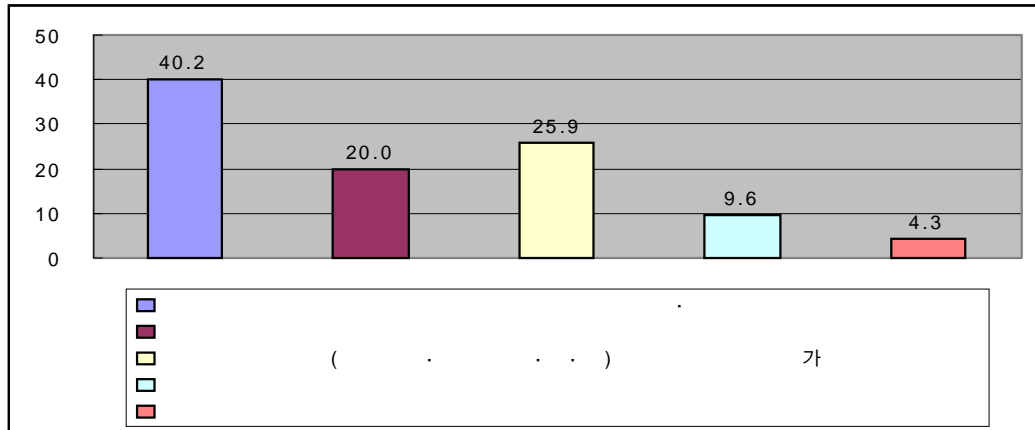
□ 분석 : 지방자치가 30년만에 부활되었으나 자치경찰제도가 도입되지 않고 현행 국가경찰제를 유지함으로써 생기는 문제점은 정치적 중립성 상실, 지방 차원의 종합행정 저해, 지역치안의 대응력 저하, 경찰 자체의 비효율성 등의 순으로 나타나고 있다.

- ① 정치적 중립성의 상실 (243명 / 25.6%)
- ② 경찰의 비대화·거대화에 따른 비효율 (155명 / 16.3%)
- ③ 민주성 및 봉사정신의 상실 (125명 / 13.2%)
- ④ 지역치안 유지에 대한 대응능력 저하 (192명 / 20.2%)
- ⑤ 지방차원의 종합행정 수행에 저해 (195명 / 20.5%)
- ⑥ 기 타 (40명 / 4.2%)

□ 시사점 : 자치경찰제를 도입하지 않고 현행 국가경찰제를 유지함으로써 나타나는 구조적 문제들은 매우 치명적이다. 따라서 자치경찰제를 도입하여 국민적 지지와 신뢰를 확보할 수 있는 새로운 경찰로 다시 태어나 수요자 중심의 고객지향적 서비스를 제공해야 한다.

3. 현행 지방경찰청과 자치단체간의 문제점

[그림 4-26] 현행 지방경찰청과 자치단체간의 문제점에 대한 분석결과(Q19)



(• 누락: 5명)

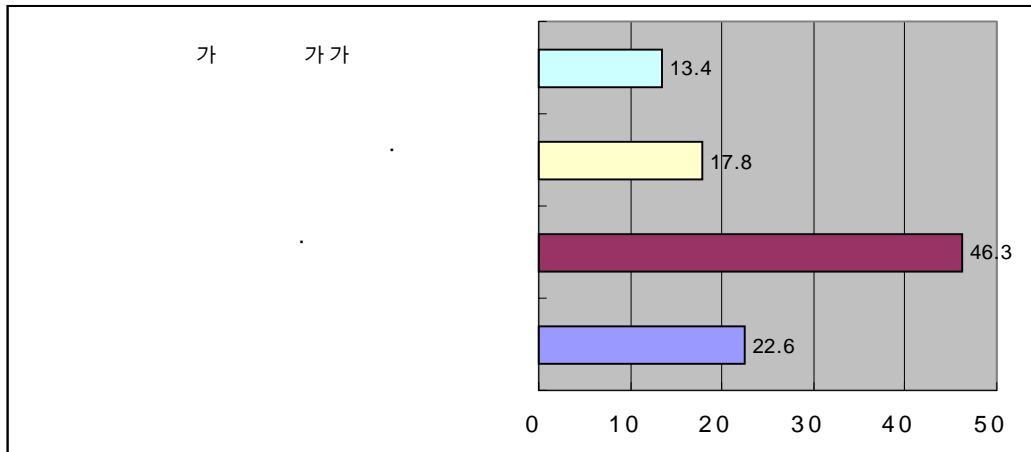
□ 분석 : 현행 국가경찰제에서는 지방경찰청이 중앙정부의 특별지방행정기관의 위치에 있는 까닭에 자치단체와의 관계 속에서 나타나는 문제점은 지역치안수요 및 주민욕구에 신속히 대응치 못하며, 일반행정기관과의 갈등유발 및 주민대표성의 반영불능 등으로 나타나고 있다.

- ① 지역치안수요에 대한 주민의 욕구에 신속·적절하게 대응하지 못함 (380명 / 40.2%)
- ② 경찰기구 구성에 주민대표성이 제도적으로 반영되지 않음 (189명 / 20.0%)
- ③ 일반행정기관(광역시·도 및 시·군·구)과의 갈등유발 가능성 (245명 / 25.9%)
- ④ 지방 차원에서 종합행정이 지연됨 (91명 / 9.6%)
- ⑤ 기 타 (41명 / 4.3%)

□ 시사점 : 교통행정수요는 날로 증가함에도 불구하고 현행 경찰행정은 지방자치의 영역에서 벗어나 있듯이, 중앙정부의 특별지방행정기관 즉 '중앙부처의 지방사무소'가 지니는 역할의 한계는 주민의 행정수요와 지역사회의 요구에 적절히 대응하고 있지 못함으로써, 결국 주민만족도와 대표성을 떨어뜨리고 된다.

4. 자치경찰제 운영의 기대효과

[그림 4-27] 자치경찰제 운영의 기대효과에 대한 분석결과(20)



(●누락: 11명)

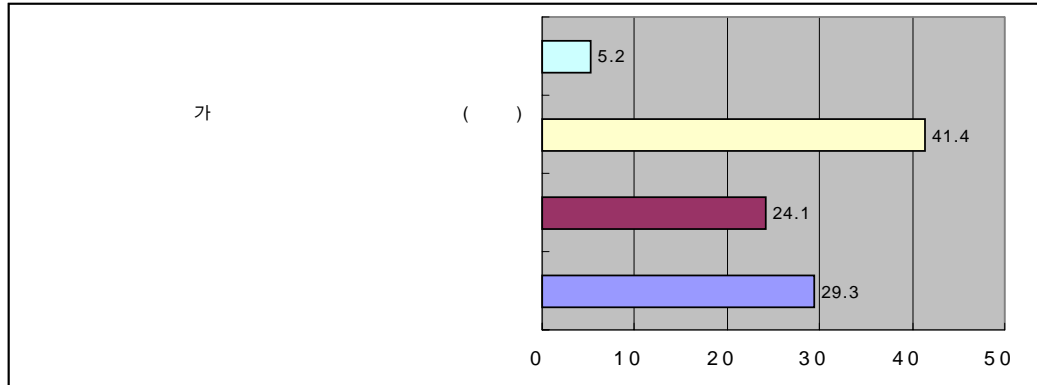
□ 분석 : 현행 국가경찰제를 자치경찰제도로 바꾸어 운영한다면 자치단체와 긴밀한 협력·공조로 수요자 중심의 경찰행정서비스를 구현하고, 민생치안의 제고, 일반행정과의 마찰감소, 경찰행정의 민주화 등의 순으로 나타났다.

- ① 민생치안 수요에 대한 대응성 제고로 주민의 삶의 질 향상에 기여 (212명 / 22.6%)
- ② 자치단체와 긴밀한 협력·공조로 수요자 중심의 경찰서비스 구현을 도모 (435명 / 46.3%)
- ③ 일반행정과 경찰행정간 중복·마찰감소로 행정비용 절감과 운영효율화 (167명 / 17.8%)
- ④ 지역주민에게 가까이 다가가 봉사하고 경찰행정의 민주화에 기여 (126명 / 13.4%)

□ 시사점 : 민선지방자치가 본격화되면서 주민의 지방행정에 대한 관심과 수요가 급증하는 가운데, 지방 차원의 경찰행정수요가 증가함에 따라 주민의 치안욕구를 직접 반영하고 민생치안 서비스 수요에 대한 대응성(responsiveness)을 확보하는 바람직한 경찰행정 구현을 위한 자치경찰제 도입의 당위성이 크게 강조되고 있다.

5. 자치경찰과 지방자치단체간 협력관계 구축의 제도적 방안

[그림 4-28] 지방경찰과 자치단체간 협력관계 구축에 대한 분석결과(Q21)



(• 누락: 13명)

□ 분석 : 자치경찰과 자치단체간 협력관계 구축방안으로는 지역의 경찰사무가 자치단체 소속의 지방경찰위원회 사무로 이양, 민생치안사무를 자치경찰과 자치단체간에 수평적인 분담, 경찰기구 구성에 지역적 대표성 또는 민주적 정당성 확보 등의 순으로 나타났다.

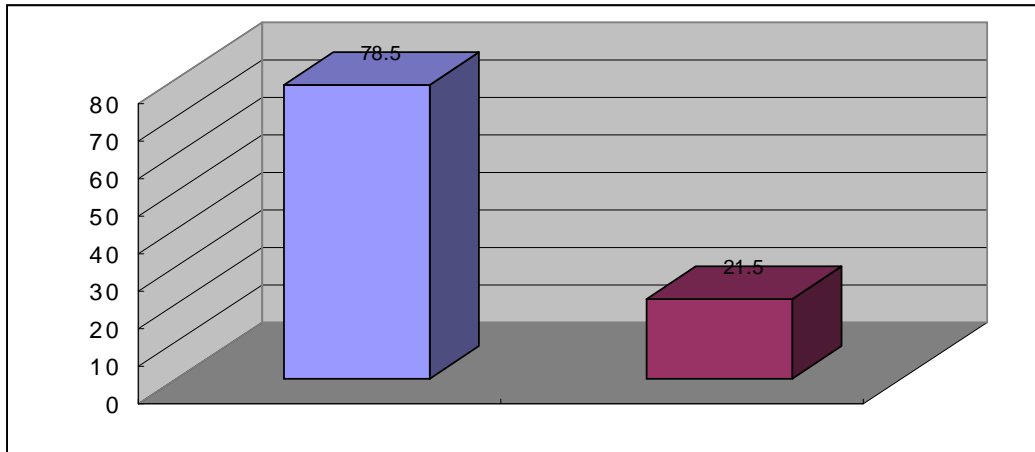
- ① 민생치안사무를 자치경찰과 자치단체간에 수평적으로 분담 (275명 / 29.3%)
- ② 자치경찰기구 구성에 지역적 대표성 또는 민주적 정당성을 확보 (226명 / 24.1%)
- ③ 지역의 경찰사무가 자치단체장 소속의 지방(자치)경찰위원회 사무로 이양되면서 이에 따른 재원 등도 함께 이양 (388명 / 41.4%)
- ④ 지방의회와 자치경찰간에 사무감사권을 분담 (49명 / 5.2%)

□ 시사점 : 자치경찰제는 주민의 생활과 직결되는 경찰서비스를 민선단체장의 궁극적인 책임하에 두는 제도이기 때문에 자치경찰과 자치단체간의 협력을 전제로 한다. 자치경찰과 자치단체가 주민치안 서비스 극대화라는 공통의 주민위주·고객지향의 목표가치를 향해 상호협력하게 될 때만이 자치경찰제가 주민의 신뢰와 존경을 받는 민중의 지팡이로서 견고히 자리매김 하게 될 것이다.

제 7 절 자치경찰제 도입현안(2)

1. 우리나라 자치현실에 적합한 경찰제도

[그림 4-29] 우리나라 자치현실에 적합한 경찰제도에 대한 분석결과(Q22)



(■ 누락: 19명)

□ 분석 : 경찰행정체제를 영미법계와 대륙법계로 대별한다면, 우리나라 현실에 적합한 경찰제도는 주민을 위한 치안행정과 지역특성에 적합한 경찰행정서비스를 구현할 수 있는 장점을 가진 영미법계 경찰체제를 다수가 선호하는 것으로 나타났다.

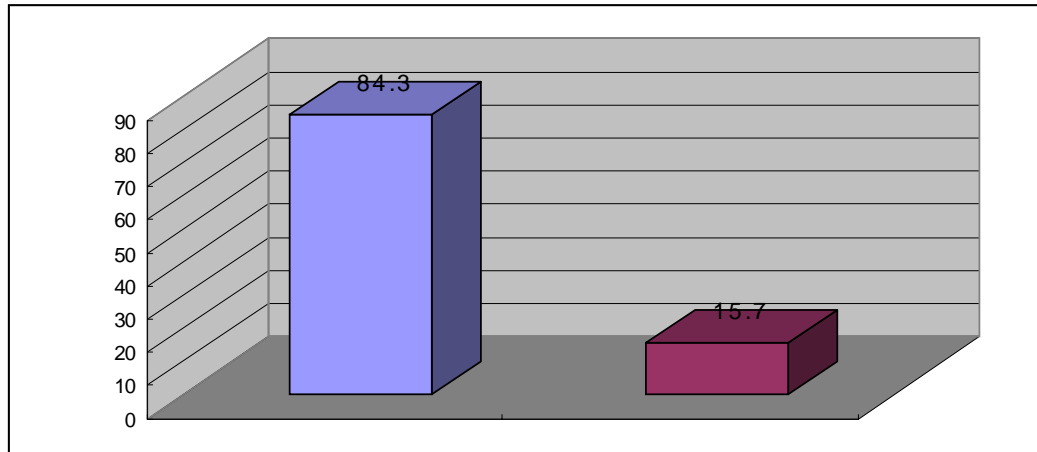
① 영미법계 경찰체제 (732명 / 78.5%)

② 대륙법계 경찰체제 (200명 / 21.5%)

□ 시사점 : 분석결과는 기초단체까지 자치경찰제를 운영하는 영미법계형 방식을 선호하고 있으나, 이는 오랫동안 자치경찰도에 대한 강한 열망의 發露로 해석된다. 그러나 근간에 대륙법계 국가의 능률성·합법성과 영미법계 국가의 민주성·자치성(自治性)을 상대적으로 보완해 가는 경향도 나타나고 있음에 유의할 필요가 있다.

2. 자치경찰제 도입에 대한 찬반 견해

[그림 4-30] 자치경찰제 도입에 대한 찬반견해에 대한 분석결과(Q23)



(• 누락: 6명)

□ 분석 : 우리나라 경찰제도의 발전방향은 경찰행정기구의 실질적인 정치적 독립을 포함하여 자치경찰제의 도입이라는 의견에 대하여 대다수 (84.3%)가 찬성하는 것으로 나타났다.

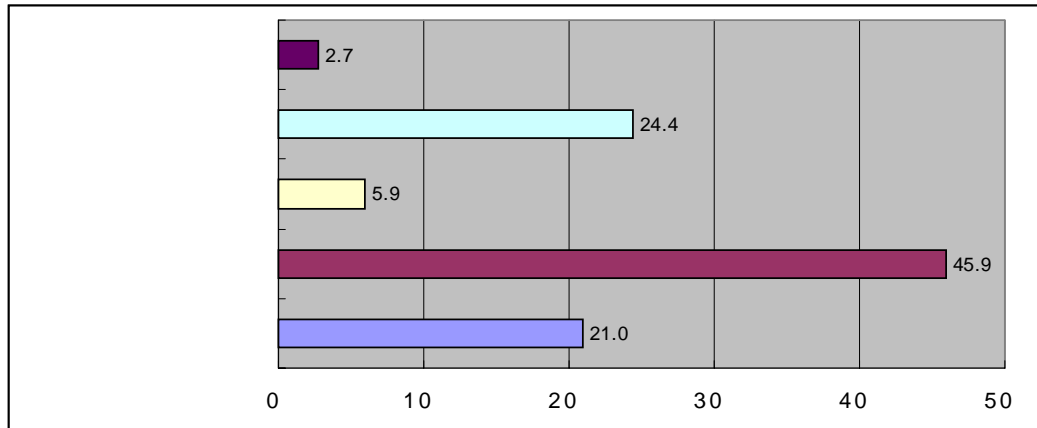
① 찬 성 (797명 / 84.3%)

② 반 대 (148명 / 15.7%)

□ 시사점 : 국가경찰제를 채택하고 있는 우리나라에 자치경찰제를 도입하기 위해서는 먼저 그 필요성을 분명하게 인식하여야 한다. 새정부 들어 또다시 경찰개혁 문제가 현안으로 올라와 있는 현재, 경찰 개혁의 핵심은 경찰의 분권화·민주성, 그리고 자치성(自治性)을 확보하기 위한 자치경찰제의 도입이라 할 것이다. 요컨대 지역주민을 위한 경찰기능의 효율적 수행을 위한 제도적 장치라는 점에서 자치경찰제는 반드시 도입되어야 하는 것이다.

3. 자치경찰제 도입시의 실시단위

[그림 4-31] 자치경찰제 도입시의 실시단위에 대한 분석결과(Q24)



(· 누락: 2명)

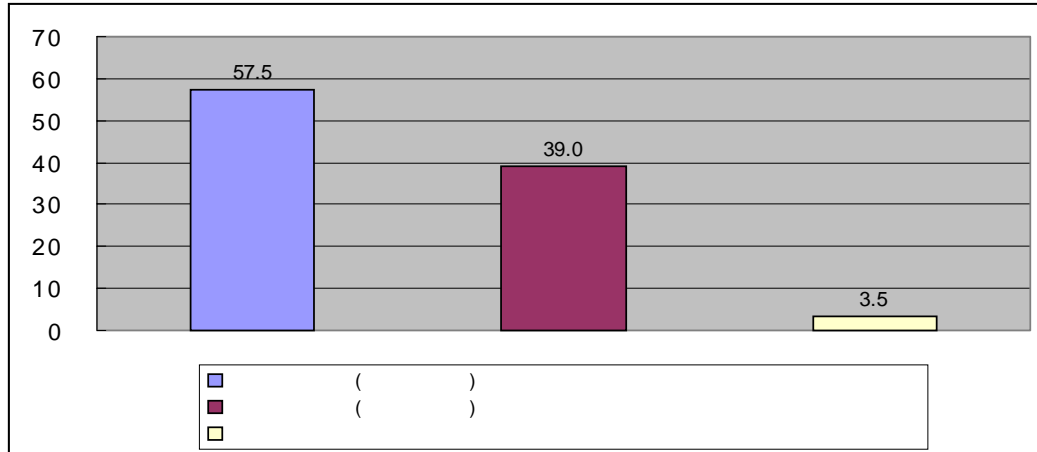
□ 분석 : 향후 지방자치의 진전과 더불어 자치경찰제도를 도입한다고 볼 때 그 실시단위에 대해서는 기초자치단체까지 확대실시, 일부 광역자치단체에만 실시 후 점차 확대실시, 그리고 광역자치단체에만 실시 등의 순으로 나타났다.

- ① 광역자치단체에만 실시 (199명 / 21.0%)
- ② 기초자치단체까지 확대 실시 (436명 / 45.9%)
- ③ 기초자치단체에만 실시 (56명 / 5.9%)
- ④ 일부 광역자치단체에만 실시후 점차 확대 (232명 / 24.4%)
- ⑤ 기 타 (26명 / 2.7%)

□ 시사점 : 지방자치의 본질과 관련하여 본다면, 기초단체까지 확대 실시가 필요한 것은 분명하다. 다만 현행 국가경찰제를 자치경찰제로 전환, 도입하는 것 자체가 중요하며, 따라서 현실적 측면에서 실현 가능성 있는 대안의 선택과 함께 경찰행정서비스의 특성과 행정비용문제 등을 동시에 고려하면서 추진되어야 한다.

4. 자치경찰제 도입시 현 지방경찰청의 소속문제

[그림 4-32] 자치경찰제 도입시 지방경찰청 소속에 대한 분석결과(Q25)



(• 누락: 7명)

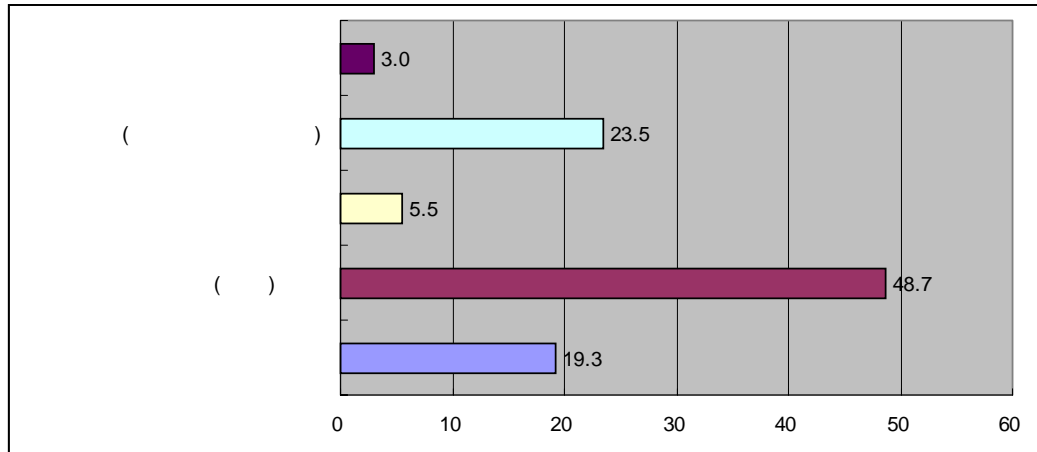
□ 분석 : 앞서 자치경찰제 도입시 실시단위(Q24) 문제를 논외로 하고, 자치경찰제가 광역단체에 도입된다고 할 때 지방경찰청의 소속에 대해서는 지방경찰기관(지방경찰청)을 광역자치단체장의 직속기관으로 설치해야 한다는 의견이 약간 높게 나타났다.

- ① 지방경찰기관(지방경찰청)을 광역단체장의 직속기관으로 설치 (543명 / 57.5%)
- ② 지방경찰기관(지방경찰청)을 광역단체장으로부터 독립기관으로 설치 (368명 / 39.0%)
- ③ 기 타 (33명 / 3.5%)

□ 시사점 : 지방경찰기관의 직속기관모델과 독립기관모델이 각기 이론적 근거와 장단점을 가지고 있다. 즉, 자치단체장 직속기관으로 할 때는 정치적 중립 시비가, 독립기관으로 설치할 때는 지방자치 구현가능성 여부가 각각 논란의 대상이 된다. 그러나 광역단체장 직속기관에 대한 의견이 더 높은 것은 ‘자치3권’ 즉, 행정·경찰·교육을 단체장에게 부여해야 한다는 것으로 이해할 수 있다.

5. 국립경찰의 기능 중 지방경찰기관에 대한 권한이양

[그림 4-33] 자치경찰제 도입시 가장 우선적인 이양업무에 대한 분석결과(Q26)



(·누락: 7명)

□ 분석 : 자치경찰제 도입시 현재 국립경찰의 기능 가운데 생활(방법)경찰을 비롯하여, 행정경찰(행정법규 위반단속), 교통경찰 등의 순으로 지방경찰기관에 이양해야 한다고 나타났다.

- ① 교통경찰 (182명 / 19.3%)
- ② 생활경찰(방법경찰) (460명 / 48.7%)
- ③ 일반수사 (52명 / 5.5%)
- ④ 행정경찰(행정 법규위반 단속) (222명 / 23.5%)
- ⑤ 기 타(35명 / 3%)

□ 시사점 : 종래 일원화된 국가경찰제를 국가경찰과 지방경찰로 이원화하여 경찰행정의 지방분권화를 이룩하는 것이 자치경찰제이다. 응답결과와 같이 방법, 단속, 교통 관련사무는 시·도 경찰이 처리하고, 일정한 경찰사무(범죄수사, 특수정보 등)는 국가경찰의 직접처리 내지는 지방경찰에 국가경찰의 관여를 허용하는 것이다.

제 5 장 자치경찰제 도입에 대한 충남도정의 대응전략 모색

제 1 절 기본전제

1. 「인본·경영행정」과 「수요자 중심의 경찰서비스」

자치경찰제 도입은 지방 차원에서만 필요한 것이 아니라 국가 차원에서도 필요하다. 이러한 논리는 지방자치가 도입될 당시에 설득력 있게 주장되었던 주장과 동일한 논리인 것이다. 즉, 국가권력의 지방분산으로 과도한 중앙집중 현상을 제도적으로 막고 분권화함으로써 균형있는 지역발전을 도모할 수 있는 유일무이한 방책이 바로 지방자치였기 때문이다.

그렇다면 경찰행정의 경우는 어떠한가? 현재와도 같은 국립경찰제에서는 경찰의 민주화나 정치적 중립성의 확보는 제도적으로 한계가 있다. 즉, 우선적으로 정당성(legitimacy) 차원에서 구조적인 문제를 안고 있는 것이다. 또한 경찰의 역할·기능과 관련하여 경찰 본연의 「민중의 지팡이」노릇을 제대로 담당하지 못하고 있다. 단일의 국립경찰제로서는 당연히 체제유지적 성격의 법집행 등 질서유지기능이 우선시될 수밖에 없다. 이 또한 구조적 문제인 것이다. 따라서 경찰 본연의 「민중의 지팡이」역할에서 본다면 즉, 민생봉사치안 기능의 효율성(efficiency)도 없는 것이다.

그렇다면 자치경찰제 도입을 통해 이러한 정당성(목적가치)과 효율성(수단가치)의 동시충족이 가능한가? 그 답은 충분히 가능하다.¹⁾ 물론 쟁점현안들이 정책결과과정에서 합리적으로 조정되어 자치경찰제가 정상적으로 도입, 운영한

1) 한 마디로 말해서 자치경찰제란 경찰 본연의 역할과 기능을 재정립하고, 이를 정위치에(on just post), 새롭게 자리매김시켜야만 한다는 이 시대의 대명제이자 요청명제(postulate)인 것이다.

다는 전제가 붙을 때만이 이러한 言明이 성립될 수 있다.

그러므로 자치경찰제 도입의 당위성은 더 이상의 재론을 요하지 않는다. 문제는 어떻게 실천할 것인가이다. 그 실천적 방법론이 마땅치 않은 것이다. 정부에서 골격을 잡아가고 있으나, 아직 지방정부는 특별한 대응전략이 없다.

우선 충남도정에서는 자치경찰제의 도입과 관련하여 자치경찰의 성격 즉, 정체성(identification)부터 명확히 규정해야만 한다. 그것은 충청남도를 이끌어가는 도정이념인 「인본·경영행정」을 기본이념의 토대로 삼고, 「수요자중심의 서비스」를 실천적 지표로 삼으면 되는 것이다.²⁾

앞서 논의한 바와 같이, 현행 국립경찰제로서는 정당성과 효율성 모두에 한계가 있다. 그래서 자치경찰제가 도입되는 것이다. 충청남도의 경우 자치경찰은 200만 도민을 충남자치경찰의 ‘주인’으로 모시면서, 지역사회 속에서 민생봉사경찰로서 현장 수요자중심의 경찰서비스를 성심성의껏 펼치면 되는 것이다. 이렇게 한다면 충청남도의 자치경찰은 그 이념적 가치기준과 실천적 방법론에 있어 전국 어느 시·도에 견주어 견고하게 무장할 수 있다.

〈표 5-1〉 충청남도 자치경찰의 기본이념과 실천방법의 틀 (예시)

구 분		일 반 자 치 도 정	자 치 경 찰 행 정
기 본 이 념	인 본 행 정	▶ 인간본위의 행정 ▶ 생명존중의 행정 ▶ 依民 - 與民 - 爲民의 행정	▶ 도민은 경찰의 진정한 봉사자 ▶ 어떤 경우에도 도민생명 우선 ▶ 지역사회와 함께 하는 경찰
	경 영 행 정	▶ 효율적·혁신적 행정 ▶ 고품질, 경쟁력의 행정 ▶ 저비용 - 고효율의 행정	▶ 경찰개혁으로 새로운 틀짜기 ▶ 민생봉사로 도민 삶의 질 향상 ▶ 타시도에 앞서는 자치경찰모델
실 천 방 법	수요자 중심 서비스	▶ 200만 도민을 주인으로 대접 ▶ 수요자 계층별 특화된 서비스 ▶ 현장 중심의 감동행정	▶ 범죄 없는 충남건설에 앞장 ▶ 수요자대상별 경찰서비스 제공 ▶ 밤낮 없이 발로 뛰는 무한책임

2) 필자, 「인본·경영행정의 기본이념과 구현전략 : 자치충남도정의 지도원리」, 충청남도, 1997; 필자, 「새천년을 이끌어가는 충청남도 수요자중심 행정체제 수립연구」, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1999. 6 각각 참조.

2. 「지역사회~경찰 관계」(CPR)의 제도화 추진

지방시대는 지역공동체의 안전확보를 위한 경찰의 역할이 효과적으로 신장되어야 하며, 특히 「지역사회~경찰의 관계」가 더욱 더 긴밀해야 한다. 이를 위해 경찰은 주민들에게 보다 적극적인 경찰행정 서비스를 제공해야만 한다. 종래 현상유지적인 경찰행정 업무수행에서 민생봉사형의 자치경찰로 전환하여, 지역사회 치안확보에 중점을 두면서 주민과의 협력체제를 강화하는 것이 시급한 현안과제이기 때문이다. 즉, 민생경찰로서의 경찰 본연의 임무수행이 가능한 제도도입을 통해 21세기 지방자치시대에 부응하는 「지역사회~경찰의 관계」(CPR; Community-Police Relationship)를 조속히 정착시켜야 한다.

이렇듯 민선지방자치의 성숙과정에서 자치경찰제 도입은 매우 중대한 의의를 지니며, 자치단체장이 지역내 치안업무를 책임 있게 담당함으로써 지역공동체의 안전책무를 다할 수 있어야 한다는 차원에서, 자치경찰제 도입에 따르는 지방적 차원의 능동적 대비는 현실적으로 대단히 중요하다.³⁾

자치경찰제 도입에 따르는 지방 차원의 대응문제는 시간을 지체할 수 없는 것이며, 국가경찰제에서 자치경찰로의 전환에 따르는 핵심쟁점과 현안문제에 대한 적실성 있는 대응전략 수립은 매우 필요하다. 여기에서 충남도정의 책임 있는 대응노력은 지방정부 차원에서 큰 의의를 담고 있다.

문제는 자치경찰제 도입에 대해 지방정부에서 얼마나 적극적으로 준비하고 있는가이다. 그동안 많이 변했지만 단체장 지휘감독체제에서는 경찰의 기능·성격이 근본적으로 바뀌지 않으면 안된다. 분명한 점은, 새로운 제도의 도입과 그것의 제도화는 전혀 다르다는 것이다. 프로그램에 따라 그 결과는 전혀 달라질 수도 있다는 것이다. 그만큼 준비는 매우 중요하다.

3) 한편, 국가기능의 합리적 배분은 필연적으로 지방행정체제의 기능강화 및 제도개선으로 이어지는 바, 특별지방행정기관의 자치단체 로의 기능이양은 대표적인 것이며, 그 중에서 자치경찰제 도입은 가장 중요한 현안이 되고 있다.

제 2 절 치경찰제 도입의 필요와 조건

1. 자치선진국의 경찰개혁이 주는 시사

(1) 영국의 경찰개혁

영국은 정부백서(White Paper)를 통해 1993년 6월 정부로 하여금 「21세기를 향한 경찰개혁안」을 발표하였는 바,⁴⁾ 이는 자치경찰제 도입을 앞두고 추진되었던 우리나라의 경찰개혁에 많은 시사점을 던져주고 있다.

① 정부는 경찰에게 기대해야 할 핵심적인 목표를 설정하되 범죄퇴치와 시민보호가 최우선순위가 되어야 하며, 경찰의 실적도 이러한 목표에 따라 측정되어야 한다.

② 경찰청장은 지역의 요구에 부응하는 서비스를 제공하여야 하며 경찰의 실적에 더욱 큰 책임을 지고, 범죄퇴치를 위해 자원을 운용할 수 있는 자율권을 가져야 한다.

③ 지방경찰위원회는 강화되고 보다 효과적이어야 하며 규모는 축소되거나 기능을 더욱 확대하여 경찰활동이 지역의 요구와 정부의 핵심적인 목표대로 이행되도록 해야 하며, 반드시 그 결과에 책임을 져야 한다.

④ 시민현장과 관련하여 경찰위원회는 지역주민과 협의하여 그 의견을 경찰활동 우선 순위에 반영하고, 그 결과를 주민들에게 통보하여야 한다.

⑤ 경찰위원회는 범죄퇴치에 있어서 이웃감사(시민감시)를 위한 더욱 효

4) 1992년 4월 당시 내무부장관에 임명된 클라크(Kenneth Clark)는 경찰업무에 대한 심도 있는 개혁을 단행코자 쉬이(Patrick Sheehy) 경(卿)을 위원장으로 1992년 6월 발족하여 1993년 6월에 「경찰책임 및 보수에 관한 조사보고서」(Inquiry into Police Responsibilities and Rewards)를 내놓았고, 이것이 구체화된 것이 바로 「21세기를 향한 경찰개혁안」이다.

과적인 계획이 되도록 주민이 참여하는 전략을 수립하여야 한다.

⑥ 경찰은 가장 효과적인 배치와 자원을 배분하기 위한 관리를 능률화해야 하며, 지역경찰활동의 책임은 지역사회와 긴밀한 접촉을 하는 경찰청장에게 있어야 한다.

⑦ 경찰의 기금 모금방법은 변화해야 하며 경찰위원회와 경찰은 예산집행결정의 자율권을 확대하고 중앙정부의 보조금은 향후 축소되어야 한다.

⑧ 정부는 재정 및 인력에 대한 세부적인 통제를 포기하여야 한다

⑨ 경찰감찰관실은 경찰기준의 유지와 양질의 서비스를 제공하도록 보장하기 위하여 강화되어야 한다.

⑩ 내무부 외에 수도경찰청을 조정할 경찰위원회가 최초로 구성될 것이지만, 내무부장관이 직접 책임을 져야 한다

⑪ 쉬이 조사의 권고에 비추어 경찰계급구조, 봉급 및 근무여건의 변화가 있어야 한다.

⑫ 경찰통합절차를 간소화하여 필요한 지역에서는 이를 실시하여야 한다

⑬ 업무실적이 미흡한 경찰관들을 공정하고 효과적으로 다룰 수 있도록 보장하기 위하여 새로운 절차를 마련해야 한다.

⑭ 경찰관의 부정행위를 다루기 위한 새롭고도 강력한 별도의 조치를 마련해야 한다.

그리고 이 백서에서는 경찰의 중첩된 책임, 불필요한 통제, 그리고 혼란스러운 책임계층 등이 주민의 욕구에 부응하기 위한 경찰업무능력을 저하시키고 있다고 지적하면서,⁵⁾ 정부는 경찰의 훌륭한 업무실적에 장애가 되는 요소들을 제거하기 위하여 첫째로 범죄예방 등 핵심부문의 업무실적을 증진시키는데 초점을 두어야 하고, 둘째로 경찰청장, 경찰위원회 및 내무부장관

5) 그러나 이에 대한 경찰의 저항은 작지 않았다. 순경에서 경감에 이르기까지 12만명 이상을 대표하는 경찰협회(Police Federation)는 그것의 채택에 관해 많은 의문을 제기했으며, 250명 이상의 경찰청장을 대표하는 경찰청장협회도 반발하였다.

의 역할을 명확히 하여 경찰업무에 대한 책임을 증진시켜야 하며, 셋째로 경찰지도자들에게 현대적인 관리체제로 훌륭한 업무실적을 보장하도록 입법화하려는 의도를 담고 있다.⁶⁾

특히, 정치적 중립과 독자적 수사권이 보장되어 있는 영국경찰은 자치체 경찰을 뿌리내리고 있으면서도 능률적이고 효과적인 경찰관리체제를 구축하고 국민을 위한 경찰로서 국민의 권익보호와 지역주민의 편안한 삶의 질을 보장하기 위하여 경찰개혁을 추진하여 경찰의 발전을 도모하고 있다.

(2) 미국의 경찰개혁

첫째, 미국의 경찰제도는 다양성·자치성(自治性)·민주성이 가장 두드러지게 나타나고 있고, 이 중에서 가장 큰 특징의 하나는, Police라는 용어 대신에 Law Enforcement라는 용어가 더욱 많이 사용되고 있다는 점에서도 잘 알 수 있다.

둘째, 미국경찰의 개혁과정에서 찾아볼 수 있는 또 다른 특징은 민간경찰의 현저한 활동이라는 점이다. 이는 미국경찰의 다양성·자치성(自治性)·민주성이 크게 반영된 것으로서, 미국에는 오늘날 공(公)경찰의 약 두배 반 이상의 사(私)경찰이 활동하고 있다.

셋째, 미국경찰의 개혁과정에서 현저히 나타나는 또 하나의 특징은 경찰을 정치적 영향으로부터 분리하여 독자성, 중립성을 확보하고 직업적 전문성을 이룩하려는 노력이다. 즉, 경찰전문화운동의 지도자들이 개혁의 목표로서, 「경찰로부터 정치의 분리 및 정치로부터의 경찰의 분리」(Get politics out of police and get police out of the politis)를 내걸었으며, 또한 「기능직에서 전문직」(From craft to profession)으로 라는 슬로건을 내세운 것에서도 잘 이

6) 백형조, 「경찰개혁에 대한 평가분석과 21세기 한국경찰의 나아갈 방향」, 경찰청 연구보고서, 1999, 57면 참조.

해될 수 있다.

넷째, 미국경찰은 개혁의 중점사항으로서 경찰의 도덕성과 윤리성 및 반부패운동에 있어서 세계 어느 경찰보다도 앞서 있다 할 수 있다.⁷⁾ IACP(국제경찰장협회)는 1991년 이를 보다 간결하게 정리하여 「경찰관 행동강령」(Police code of conduct)도 제정·발표한 바 있다.

다섯째, 이와 같은 제도적인 윤리규범 이외에도 미국경찰의 지도자들은 경찰의 도덕성 제고와 반부패운동에도 많은 노력을 기울인 바 있다. 특히, 미국의 3대도시인, 뉴욕시의 전 경찰청장 Patrick murphy, 시카고 전 경찰청장인 O. W. Wilson, 그리고 L.A. 전 경찰청장 August Vollmer 등은 “봉급 이외의 깨끗한 돈(Clean Buck)이란 없으며, 공짜 커피 한잔도 허용되어서는 안된다”는 의지를 가지고 부패척결에 큰 성과를 거두었다.

여섯째, 최근들어 미국의 전체 경찰관들이 적극적인 노력과 발전을 추진하고 있는 것이 지역중심치안활동(Community policing)이다. 아직까지 그 성과와 평가는 좀 이른 편이지만 한국경찰 개혁에 시사하는 바는 매우 크다. 특히, 지역치안활동은 “주민에게 한걸음 가까이(Closer to Citizens) 다가가서, 항상 주민의 곁에 있고(Visible to public), 주민의 필요와 여망(needs, wants and demands)에 부응하면서, 지역문제를 함께 이해하면서 치안을 주민과 더불어 合作·생산한다(as partners co-producing policing)”는 목표를 가지고 있다.

일곱째, 미국의 경찰개혁에 있어서도 정부의 공식적 지원은 물론, 특히 사회공공의 연구·지원기구가 많았다는 점이다. 예컨대, 「경찰서 표준 및 훈련위원회」(Police Office Standards and Training Commissions), 「법집행원 원조청」(Law Enforcement Assistance Administration; LEAA), 「법집행과 사법

7) 이미 1937년에는 FBI의 “법집행선서문”(FBI Pledge for law enforcement officer)이 발표되었고, 1956년에는 미국내 경찰장협회(National Conference of police association)에서 윤리강령이 채택되었으며, 이것은 보다 수정·보완되어 국제경찰장협회(IACP)가 채택한 세계경찰윤리헌장(Law enforcement code of ethics)으로 승격되었다.

행정에 관한 대통령위원회」(President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice), 「국제경찰장협회」(IACP), 「윅셔햄위원회」(The Wickersham Commission), 「캘리포니아 치안관협회」(The California Peace Officer's Association), 「공공무질서 대책위원회」(The National Commission on Civil Disorders)등이 그것이다. 또한 미국 경찰의 고위 지도자들이 거의 모두 가입하고 있는 「경찰행정연구포럼」(Police Executive Research)은 경찰에 관한 전문적 연구와 지원에 상당히 큰 역할을 하고 있다.

(3) 통일독일의 경찰개혁

첫째, 통일 이후 주요 관심사는 구 동독 경찰조직을 「Bonn기본법」의 대원칙에 따라 정비하는 것이었다.⁸⁾ 이 「Bonn기본법」은 연방국가를 국가구성의 기본원리로 삼고 있기 때문에, 경찰에 관한 사항도 기본법에 특별한 규정이 없는 한 주의 고유권한이다. 결국 구동독의 경찰조직을 정비하는 일은 사회주의 단일국가에서 중앙 내무부에 설치된 경찰본부의 강력한 지휘감독을 받던 중앙통제적 경찰을 지방분권적 민주적 경찰로 바꾸는 것이다.

둘째, 주경찰 중심의 다양한 경찰제도로써, 독일의 경찰권은 각주(16개주)에 있으며, 독일이 연방국가이기 때문에 각주에 주권이 있어서 국가경찰제도를 특징으로 하고 있다. 다만, 각주마다 그 지방의 전통과 특성에 따라 다양한 경찰조직과 업무 및 기능 등을 가지고 있으며, 이것이 상호비교 연구되어 독일경찰 발전에 크게 활용되고 있다.⁹⁾

8) 즉, 법치국가에서의 모든 국가작용은 법률의 근거를 필요로 한다는 것이다.

9) 이에 따라 경찰법의 입법형태에 있어서도, 경찰조직법·경찰작용법·경찰강제법·경찰공무원법 등을 별도로 갖는 주(7개주)가 있는가 하면, 단일경찰법으로 하는 주(9개주)도 있다. 그리고 과거 프로이센 지역에 속하는 북부독일의 주들은 대개 중앙집권적 경찰조직법을 그대로 유지한 반면, 남부지역의 많은 주에서는 자치적 요소를 상당히 가미한 편으로 되어 있다. 백형조, 앞의 연구보고서, 131면.

셋째, 독일경찰의 자치경찰적 운영인 바, 인구 5천명 이상의 읍·면에는 자치제경찰을 시행하거나, 국가경찰과 자치제경찰을 절충하여 운영하는 주(바덴 뷔르템베르크주, 헤센주 등) 및 순수 국가경찰제도를 운영하는 주 등으로 다양하나, 실제 운영상으로 보면, 영·미의 자치제 경찰에 못지 않은 주민위주의 민주적 경찰행정을 펼치고 있다.

특히, 대부분의 경찰기관이 경찰위원회 위원과 유사한 민간인 자문위원을 활용하거나, 경찰청장과 사장을 경찰관이 아닌 민간인(법률전문가 등)으로 임명할 뿐 아니라, 경찰업무에 가급적 많은 민간인 직원으로 충원하여 실질적인 주민참여에 의한 민주경찰로서의 운영에 임하고 있다.

(4) 일본의 경찰개혁

이미 1954년 5월에 경찰법의 전면개정안이 통과되어 마련된 신경찰법에서는 경찰의 민주화와 능률화, 국가적 성격과 자치적 성격의 조화, 정치적 중립과 책임의 명확화를 어떻게 구현할 것인가를 심도 있게 검토, 경찰개혁의 일환으로 추진하였다.¹⁰⁾

첫째, 민주경찰의 이념에 기초하여 경찰업무의 범위를 종전과 같이 경찰본래의 임무에 한정하고, 도·도·부·현경찰에 원칙적으로 자치적 성격을 부여하였으며 둘째, 경찰운영의 단위를 시·정·촌에서 도·도·부·현으로 격상하고 경찰조직을 모두 도·도·부·현경찰로 일원화하였다. 셋째, 정치적 중립성을 확보하기 위하여 중앙과 지방에 공안위원회제도를 유지하였으며 넷째, 경찰행정책임의 명확화를 위하여 중앙의 경찰기관에게 국가가 책임을 분담할

10) 1947년 일본의 경찰제도를 근본적으로 개혁한 경찰법을 제정하여 종전의 내무성 밑의 警保局이던 경찰기구를 개혁하여 독립적인 공안위원회제도로 개편하였는데, 일본에서 1947년에 제정한 경찰법을 구경찰법이라고 하고 1954년에 전면 개정한 경찰법을 신경찰법이라 부른다. 치안문제연구소, “일본의 경찰: 발전과 성장과정을 중심으로,” 「치안문제」, 122호, 1991. 5, 40~42면 참조.

특정사항을 관장하도록 하고, 국가공안위원회의 위원장을 국무대신으로 하였다. 다섯째, 국가와 지방자치의 관계는 도·도·부·현경찰의 성격에 원칙적으로 자치적 성격을 부여하였고, 동시에 국가의 요청에 근거하여 필요한 한도의 국가적 성격을 부여하였다. 요컨대 신경찰법은 이러한 이념에 따라 일본실정에 적합한 민주적이고 능률적인 경찰제도의 확립을 도모한 것이다.

이와 같이 신경찰법은 앞에서의 기본이념에 따라 일본실정에 맞는 민주성과 능률성의 조화, 분권성과 집권성간의 균형 그리고 정치적 중립성과 책임성의 실현을 도모한 것으로서, 이를 살펴보면 다음과 같다.¹¹⁾

첫째, 민주적 관리방식과 정치적 중립성 보장이다.

신경찰법에서는 중앙과 지방의 공안위원회제도를 존속시켜 경찰의 민주적 운영과 정치적 중립성을 보장함과 동시에 국가공안위원회 관리하에 경찰청을 두어 국가책임의 특정사항을 분장시키고, 국가공안위원회의 위원장을 국무대신으로 하여 정부 치안책임의 명확화를 도모하였다. 즉, 중앙에는 내각총리대신의 소관하에 국가공안위원회를 두어 국민을 대표하는 위원으로 구성된 합의체기관으로 하여금 경찰청 또는 도·도·부·현경찰을 관리하도록 하였다.

구경찰법의 공안위원회제도를 존속시킨 것은 국민을 대표하는 민주적 관리에 의하여 경찰이 관료화·독선화하는 것을 경계함과 동시에 경찰에 대한 정치세력의 개입을 방지하고 그 정치적 중립성을 보장하려고 한 것이다.

따라서 국가공안위원회는 국가의 공안에 관계된 경찰운영과 경찰의 교양·통신·감식·통계·장비에 관한 사항의 통합과 더불어 경찰행정에 관한 조정을 행하기 위하여 그 관리하에 경찰청을 두고 특정의 경찰사무를 분장시켜 국가의 책임분담을 명확히 하고 나아가 경찰청장관이 도도부현경찰을 지휘감독하도록 하였고 경찰청장관은 국가공안위원회가 내각총리대신의 승인을 얻어 임명하도록 하였다.¹²⁾

11) 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구,” 「한국공안행정학회보」, 제4호, 한국공안행정학회, 1995, 21면.

둘째는 능률성 및 자치성(自治性)의 확보이다.

신경찰법에서는 도·도·부·현경찰로 일원화하는 경찰조직의 합리화를 통하여 경찰운영의 능률적·경제적 요청에 부응함과 동시에 도·도·부·현경찰의 성격에 대해서는 자치체경찰의 장점을 강화하였다. 구경찰법은 지역에 따라 상이한 성격의 경찰이 분담한다는 이원적 제도를 취하였으나 이는 능률적 측면이나 경제적 측면에서도 불합리한 경찰운영 실적을 나타내었다.

따라서 신경찰법은 이 문제점을 시정하고자 경찰사무의 광역성에 대한 고려와 능률적 처리의 요청상 이것을 처리하는 자치단체로서 도·도·부·현을 선정하여 경찰조직을 도·도·부·현경찰로 일원화시킨 것이다.

한편, 현대 선진국 경찰기능의 최대 중점방향은 “Control and order”에서 “Care and service”로의 서비스 중심의 치안이며, 주민과의 가까운 거리(Close to public)에서 지역의 제반문제를 시원스럽게 해결해 주는 지역치안활동(communitary policing)이라 할 수 있다. 이를 위해서는 경찰의 이미지가 국민에게 친근감을 느끼게 하는 것이어야 한다.¹²⁾

이러한 차원에서 영국의 경찰관들에 대한 애칭으로서 “보비”(the bobby, or villagies bobbies)라고 부르거나 홈비트오피서(Home beat officer)라고 하는 것과 마찬가지로, 일본경찰관들이 도덕적 권위를 갖춘 “거리의 선생님” 또는 “거리를 살피는 친근한 아저씨”(오마와리상) 등이라 부르는 것은 일본 경찰의 좋은 인간상을 의미하고 있다.

12) 국가공안위원회는 위원장 및 5인의 위원으로 구성하고 위원장은 회의시 표결에 참가할 수 없도록 하여 국가공안위원회가 정치적 중립성을 지닌 독립된 합의체기관의 성격을 일관성 있게 유지토록 하였다. 동시에 국무대신을 위원장으로 하여 금 정부와 국가공안위원회의 밀접한 관계유지를 통한 상호간 의사반영과 소통을 도모하고, 위원장인 국무대신을 통해 의회에 대한 정부책임을 명확히 하여 책임 내각제의 요청에 부응케 함으로써, 경찰의 정치적 중립성의 보장과 정부의 치안 책임의 명확화를 가능케 하였다.

13) 백형조, 앞의 연구보고서, 151면 참조.

2. 자치경찰제 실시를 앞둔 경찰개혁의 평가

(1) 「경찰대개혁 100일 작전」의 추진

경찰청이 1999년 12월 1일부터 2000년 3월 9일까지 중점적으로 추진했던 개혁운동을 경찰청에서는 “경찰대개혁 100일 작전”으로 명명하면서, 경찰에 대한 거센 시대적 요구에 발맞추어 경찰도 스스로 변화하지 않으면 도태될 것이며, 이에 따라 권위적·관료적 병폐를 청산하고 정직하고, 공정하며, 깨끗한 모습으로 국민과 함께 하는 경찰로 거듭날 것을 촉구한다는 취지에서 비롯된 것이다.¹⁴⁾

특히, 경찰의 자화상이 건국 이후 한번도 「식민지 경찰의 잔재」를 제대로 청산할 기회가 없었으며, 부정부패와 인권침해의 주역이 되어 국민의 비난과 질책을 받아왔다는 점에서, 이렇게 낡은 의식·제도·관행을 완전히 탈바꿈하는 개혁대장정이 불가피하게 된 것이다.

이에 따라 경찰개혁은 다음과 같은 주요한 개혁작업을 추진한 바 있다.

첫째, 「제2의 창경(創警)」으로서 이는 경찰의 기본을 다시 세우는 작업인 바, 경찰관의 96%에 해당하는 경위급 이하 경찰관의 눈에서 핏발을 가시게 하여 ‘인간의 얼굴’로 되돌아오게 하며, ‘경찰을 다시 만들겠다’는 개혁의지를 확산시키고, 경찰기강을 확립하여 상하간 신뢰에 바탕을 둔 조직문화 정립으로 고질적인 비리를 척결과 함께, 비민주적인 근무방식을 혁파하고 선진화된 근무여건과 합리적 평가에 중점을 두고자 하였다.

둘째, 「신지식 경찰」로의 탈바꿈으로서 이는 계급에 모든 가치를 부여하여 승진만을 추구하는 고질적인 경찰조직풍토를 청산하고, 계급보다는 자신의 업무에 정통하고 자아실현을 목표로 하는 프로경찰이 되도록 육성함으로써 자신

14) 경찰청, 「경찰개혁의 성과와 발전방향」, 2000. 3. 10.

의 일을 개선·개발·혁신하여 고부가가치화하는 신지식경찰로 탈바꿈하는 것에 비중을 높이고자 하였다.

셋째, 「국민의 경찰」로 거듭나기 위하여 대국민서비스 강화 및 경찰이미지 제고, ‘포돌이·포순이’ 등 경찰캐릭터 확대, 시행으로 시민에게 친근하고 다정한 경찰이미지 부각, 민생치안활동 및 범죄예방활동 강화로 체감치안 제고, 현장 치안활동에 주민참여 확대, 그리고 소통과 예방위주 교통관리, 사회안전기반 구축을 위한 신집회시위 관리대책으로 평화적 시위문화 정착 등을 중점적으로 추진하고자 하였다.

여기에 대한 사회적 평가를 보면 대내적으로는 대체로 이번 경찰개혁도 일회성 구호에 그칠 것이라고 일부 냉소한 것이 사실이나, 성과가 나타나자 긍정적으로 평가하는 분위기가 형성되었으며, 대외적으로는 추진력과 현장감 있는 개혁으로 평가 초기의 비판적 입장에서 긍정적 시각으로 차츰 전환된 것으로 보고 있다.

한편, 언론에서는 개혁사례 소개 등 큰 관심을 보이면서도 성과에 대해서는 시간을 두고 지켜봐야 한다는 입장이었으며, 여론주도층이나 일반국민들은 경찰의 친절도 향상 등을 다소나마 체감하기 시작한 것으로 평가되고 있다.

경찰개혁 추진상의 문제점을 전체적으로 뽑아보면 다음과 같다.¹⁵⁾

첫째, 경찰대개혁 100일 작전은 전체 경찰의 총동원체제 아래 엄청난 자체 노력을 기울이긴 하였으나, 그 노력한 만큼의 국민적 인지도내지 서비스 체감도는 저조한 편이다.

둘째, 개혁과제가 경찰의 조직, 인력, 장비, 예산업무 개혁 및 도덕성과 부패척결 등 대내적 개혁과 범죄예방·진압·수사 등 대외치안기술의 개혁 등 종합성을 갖추지 못했을 뿐 아니라, 전국적 일률적으로 너무 정형화, 고착화(stereotype)되어 있다는 점이다.¹⁶⁾

15) 백형조, 앞의 연구보고서, 194~198면 참조.

16) 즉, 경찰청에서 발행한 “경찰개혁의 성과와 발전방향”을 보면, 개혁과제가 ①기강

셋째, 경찰행정서비스의 개념정의(definition)와 철학(이념), 목표와 기준(standards) 및 전략과 실천방법에 대한 명확한 방향설정이 되어 있지 않다.

넷째, 경찰과제 중에는 전시성, 이벤트성, 일회성 행사로 외형적 형식주의에 치우친 점이 허다하고, 이로 인하여 예산낭비도 적지 않았다.

다섯째, 경찰간부의 보직 배치에 있어서 지역민과의 유착 및 토착비리의 방지를 위해 출신지역 배치제도를 없애는 이른바 향피(鄉避)제도는 일리 있는 시도일 수 있으나, 그러나 이는 「지역민에 의한 지역치안제도」(Community policing)와 자치제 경찰제도와는 모순될 뿐만 아니라, 지역 접객업소와의 유착 및 토착비리는 오히려 파출소내지 일선직원과의 문제이지 경찰서장이나 지방청장과의 문제가 아님에 주의할 필요가 있다.

(2) 경찰개혁에 담긴 함의(含意)

근간 실시된 「경찰대개혁 100일 작전」이라는 이름 아래 경찰 내부적으로 추진했던 대대적인 개혁작업에서는 과거 경찰이 하지 않던 세세한 주민봉사업무를 발굴, 추진하기도 하고, 부정부패 근절을 위해 청문감사관제의 도입이나 뇌물공여의사표시죄를 적용, 금품수수 예방노력 등은 고무적이다.¹⁷⁾

그러나 경찰개혁 추진이 국민의 피부에 와 닿지 않는 것은 그것이 전시성 위주로 이루어지고 있기 때문이며, 더욱 근본적인 지방민주주의 구현에 반드시 필요한 자치경찰제 도입이 제외되어 있기 때문이다. 물론, 수사기관으로서 필수적인 정치적 중립성 유지와 국민편의 증진을 위한 수사권 독립과 함께 경찰자질 향상 및 경찰인사개혁 등의 제도적 개혁에 대해서는 애써 눈감고 표피

확립, ②인사관리, ③근무여건 선진화, ④민생치안 강화, ⑤사회안정 확보, ⑥경찰 이미지 개선, ⑦민원행정개선 등 7종으로 정형화하여 그 성과를 측정하고 있다.

17) 문성호, “주민의 생명·재산보호와 자치경찰,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호, 13면.

적이거나 전시적인 측면들에 치중하고 있기 때문이다.

특히, 국민과 지역주민을 위한 경찰로 거듭나기 위한 경찰개혁이라면 무엇보다도 자치경찰제 도입 문제가 가장 시급하게 이루어져야 한다. 자치경찰은 주민에 대한 경찰행정서비스를 극대화하기 위한 제도이다. 현재와 같이 강력하고 단일의 국가경찰체제를 유지하고 있는 상황에서는 중앙에서 아무리 잘하고자 해도 지역의 특수한 상황과 지역주민들의 정서를 충분히 고려한 경찰행정서비스가 구조적으로 제공될 수 없다. 따라서 아무리 경찰개혁 100일 작전을 한다 하더라도, 지방경찰을 주민의 손으로 돌려주지 않으면, 경찰이 주민을 위한 봉사기관으로 거듭나는 것은 근본적으로 불가능한 일이 될 것이다.

우리나라에서 1999년 그나마 경찰서장 직속의 과장급 청문감사관을 신설한 것은 뉴욕시의 경우와 비교해 보면 약 50년 정도 뒤진 것이다. 이와 관련하여 미국 뉴욕시의 「경찰비리심사민간위원회」(CCRP; Civil Complaints Review Board)와 「컴스탯」(Compstat; Computer Comparative Statistics - 컴퓨터범죄 분석자료)은 우리에게 시사하는 바가 크다. 뉴욕시의 경우에도 시장, 시의회, 주민 등이 경찰의 반대를 물리치고 경찰을 올바르게 이끌기 위한 감시기구를 만들어 내는데 40여년이나 걸렸다.¹⁸⁾ 영국의 경우에도 경찰서 민원실장은 모두

18) CCRB는 독립적이며 비경찰(independent Police)의 뉴욕시장 직속기관이다. CCRB 위원은 시장이 지명한 5명, 시의회가 지명한 5명, 뉴욕경찰청이 전문성을 고려, 지명한 3명 등 총 13명으로 구성되어 있다. 이 CCRB는 뉴욕경찰에 대하여 과도하거나 불필요한 경찰력 사용, 권한남용, 불손함, 공격적 언어사용 등과 관련된 경찰 비리를 접수하고 수사와 청문활동을 벌이며, 그 결과를 공표하고 필요한 조치를 권고할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 수사는 전원이 민간인으로 구성된 위원회 소속 수사요원이 담당한다. CCRB의 처분은 뉴욕경찰청장에게 이송되며 징계조치 권고도 가능하다. 1993년 뉴욕시의회가 시헌장 제440조를 개정하여 전원이 민간인이며 비경찰인 위원과 수사요원으로 두도록 함으로써 최초의 경찰감시기구가 탄생하게 되었던 것이다. Hartford Institute of Criminal and Social Justice, *Civilian Review of the Police: The Experience of American Cities*, Hartford: Hartford Institute of Criminal and Social Justice, 1980), pp.12~17.

민간인 전문가가 채용되어 운영되고 있다.

줄리아니 뉴욕시장의 1997년 11월 시장선거에서 재선의 바탕이 되고 그의 명성을 확인시킨 바 있는 뉴욕시 범죄대책의 근간이 바로 컴스텟 기법이었다. 그런데 이 컴스텟 기법 역시 자치경찰제도 아래에서 가능하였다는 점에 주목해야 한다. 1994년 컴스텟 기법을 도입한 후 1997년까지 3년동안 주요 범죄 40% 감소, 살인사건 49% 감소 등의 효과를 거두었다. 자치단체장인 뉴욕시장의 책임 아래 뉴욕경찰이 주민의 삶의 질 향상을 위해 컴스텟이라는 획기적인 방안을 강구하여 범죄를 대폭 근절시킬 수 있었던 것이다.

이렇게 본다면 주민의 생명과 재산보호라는 경찰의 임무를 충실히 달성하기 위해서는 자치경찰제가 반드시, 조속히 도입되어야 한다. 이왕에 지방자치의 뿌리가 착근되어 가고 있는 현실에 비추어 자치경찰제는 분명히 지방화의 발전에 중요한 몫이자 시대적 소명인 것이다.

예컨대 중앙의 국가경찰제도와 함께 광역 시·도에 자치경찰제를 운영하는 절충형태의 경찰제도를 도입한다면, 국가적 요소와 지방적 요소를 모두 충족시킬 수 있을 뿐 아니라, 경찰의 민주성과 효율성이 동시에 충족되면서 시민들이 진정으로 바라는 경찰상을 보여줄 수 있다. 물론 자치경찰제는 지역과 역사적 배경, 주민의식 등에 따라 다소 차이가 있겠으나, 주민의 생명과 재산은 물론 주민의 정보까지도 안전하게 보호한다는 치안책임 구현 및 경찰서비스 제공이라는 경찰 본연의 의무수행에 조금도 변함이 없을 것이다.¹⁹⁾

국가안보와 민주적 질서유지, 사회의 안녕·질서를 담당하는 보안 및 고급정보관리 등의 기능은 국가경찰의 몫이나 교통시설 설치, 시민의 생명과 신체, 재산의 보호, 방범, 교통, 기초질서, 일반수사 등의 민생치안은 자치경찰의 몫이 되도록 함으로써, 지역사회의 민생봉사경찰로 환골탈태해야 할 것이다.

19) 이용부, “자치경찰과 지방화는 상관관계가 있는가?,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호, 16~17면.

제 3 절 자치경찰제 도입의 추진구도 설정

1. 자치경찰제 도입의 기본요건

(1) 자치경찰제 도입의 의의와 기본이념

자치경찰제는 지방분권의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 따라 지역사회의 치안임무를 자주적으로 수행하는 민생봉사형의 경찰제도를 말한다. 따라서 자치경찰은 국가경찰과는 달리 경찰권의 행사방법을 주민의 자유와 권리를 철저히 보호하는 선에서 적법 절차를 거쳐 경찰권의 남용을 제도적으로 방지하는 방법으로 행사되는 제도를 의미한다.²⁰⁾

이러한 자치경찰제의 이념은 다음과 같은 이념을 바탕으로 삼고 있다.

첫째는 분권화(decentralization)로서, 이는 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양하여 지역치안은 그 지역경찰 스스로의 책임하에 지역실정에 적합하게 자율적으로 수행하도록 하게 함으로써, 경찰운영체제의 효율성을 높이고 지역주민 위주의 봉사행정을 도모하는 것이다.

둘째는 민주화(democratization)로서, 이는 지역주민의 참여로 주민의사가 경찰행정에 제도적으로 반영되도록 함으로써 주민의, 주민에 의한, 주민을 위한 경찰행정이 되도록 하는 것이다.

셋째는 중립화(neutralization)로서, 이는 중앙정치권의 압력이나 지방정치의 영향에 좌우되지 않고, 오로지 지역주민들의 안전과 편익을 위한 범집행과 불편부당한 경찰행정을 구현하는 것이다.

20) 이황우, 「경찰행정학」, 법문사, 1998, 56면; 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소 공동주최, 「자치경찰제도 공청회 자료집」, 1998. 12. 7~12. 9, 10~11면.

(2) 자치경찰제 도입의 기대효과

자치경찰제 도입을 통해 다음과 같은 기대효과를 구할 수 있다.

첫째는 주민만족의 경찰행정서비스를 제공할 수 있다는 점으로, 단체장이 일반행정 뿐 아니라 치안유지에 대해서도 선거를 통해 지역주민들의 심판을 받게 되므로 경찰행정에 많은 인적·자원을 배분함으로써, 주민만족의 경찰행정서비스 제공이 가능해진다.

특히, 자치단체가 자치경찰을 관리함으로써 주민의 욕구와 의사를 반영할 수 있게 되고, 지역주민의 일상생활의 안전(생명, 신체 및 재산의 보호)에 경찰업무의 중점이 옮겨지게 되어 지역특성에 맞는 경찰활동이 이루어지게 되며,²¹⁾ 이에 경찰관도 주민편익 위주로 의식과 행태가 변화되어 주민의 민원을 적극적으로 받아들이고 이를 수용, 개선하는 방향에서 경찰업무를 수행할 수 있게 된다.

둘째는 주민협력의 활성화로서, 대다수 경찰관이 자치단체 소속의 지방경찰관이 됨으로써, 애항심을 갖게 되고, 중앙의 획일적 지시에서 벗어나게 되어, 경찰행정을 지역실정에 적합하도록 지역주민과 함께 모색하게 됨으로써, 「지역사회~경찰의 관계」(CPR)과 민경협력 지향적 치안활동으로 지역안전의 도모가 내실화될 수 있다.

셋째는 깨끗하고 민생위주의 봉사민주경찰 실현에 대한 기여로서, 경찰의 위법·부당한 처분에 대한 주민의 감시활동이 활성화될 뿐 아니라, 그 시정조치도 보장될 수 있게 됨에 따라 비리와 부정을 억제할 수 있고, 특히 지역단위의 조직이므로 필요한 경우, 조직운영상의 개혁을 추진하기가 용이하여 경직되고 비능률적인 중앙집권적 경찰관료주의(police bureaucracy)의 병폐를 해소하는데 크게 기여할 수 있다.

21) 경찰개혁위원회 실무연구팀, 「자치경찰제의 이해: 자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권」, 1999. 3, 1~2면 각각 참조.

2. 자치경찰제 도입의 추진방향

(1) 경찰행정의 지방분권화

앞에서도 여러 차례 강조되었듯이, 자치경찰제란 경찰기능을 국가와 지방 간 기능배분의 원칙에 따라 배분하여 지방에서 담당하는 것이 적합한 경찰기능에 대해서는 자치단체가 감독과 궁극적인 책임을 맡은 경찰제도를 말한다.

지방자치의 궁극적인 목적인 주민복지증진 차원에서 볼 때, 주민이 안심하고 편리하게 정주(settlement)할 수 있도록 자치단체가 주민의 지역경제·환경·교육 및 민생치안 서비스수요에 대한 대응성(responsiveness)을 확보하는 것이 대단히 중요하다. 이제 지방자치가 본격화되면서 주민의 지방행정에 대한 관심과 수요가 계속 증대하고 있고, 지방경찰 행정수요가 증가함에 따라 주민의 치안욕구를 직접 반영하고 자율적인 경찰행정을 구현하기 위한 자치경찰제의 도입이 계속 강조되고 있다.

문제는 지방자치시대에 자치경찰제가 성공적으로 뿌리내리게 하기 위해서는 자치단체와의 협력관계가 제도적으로 설정되어 있어야 한다는 것이다. 즉, 현행 국가경찰체제에서는 지방경찰청이 중앙정부의 특별 지방행정기관의 위치에 있기 때문에, 특별지방행정기관과 지방자치단체간 관계에서 오는 다음과 같은 문제점을 안고 있다.²²⁾

첫째, 지역치안수요에 대한 주민의 욕구에 신속히 대응하지 못하고 있다. 예컨대 교통행정수요는 날마다 증가함에도 불구하고 현행의 경찰행정은 지방자치의 영역에서 벗어나고 있다. 그 결과 주민의 행정수요에 적절히 대응하고 있지 못해 주민 만족도를 떨어뜨리고 있다.

22) 이승우, “자치경찰, 지방자치단체와 협력해야 한다,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호, 10~11면.

둘째, 경찰기구 구성에 주민대표성이 반영되지 않고 주민통제가 배제되어 있어 경찰이 주민감시를 받지 않는 사각지대에 있다. 특히 경찰민원은 다른 분야의 민원에 비해 주민기본권의 직접적 제한과 관련됨에도 불구하고 그 처리가 권위주의적인 경우가 많다.

셋째, 일반행정기관과의 갈등이 유발되고 있다. 자치단체가 경찰업무에 대해 사실상 권한은 행사하지 못하면서도 업무협조라는 차원에서 법령에 근거가 없는 예산지원을 해야 하는 경우 등 여러 측면에서 갈등이 노정되고 있다.²³⁾

넷째, 지역차원의 종합행정수행이 저해되고 있다. 예컨대 도로교통법상 노점상 단속이 시장·군수의 사무로 되어 있으나 자치단체 단독의 힘으로는 안 되며 실질적으로 경찰력의 협조 없이는 그 집행이 불가능하다.

반면에 국가경찰제를 지역단위의 지방자치에 접목시켜 자치경찰제로 운영하는 경우에는 다음과 같은 기대효과를 예상할 수 있다.

첫째, 주민의 생활과 직결되는 경찰서비스를 민선단체장의 궁극적 책임하에 둬으로써 민생치안수요에 대한 높은 대응성 제고로 주민의 삶의 질 향상에 기여하게 된다.

둘째, 자치경찰기구 구성과 인사에 자치단체장과 지방의회의 참여가 이루어짐에 따라서, 자치단체와 긴밀한 공조로 수요자위주의 경찰행정서비스 구현을 도모할 수 있게 된다.

셋째, 일반행정과 경찰행정의 중복제거로 행정비용 절감과 행정효율화로 지역수준에서 경찰행정의 경쟁력이 현행의 국가경찰제에 비해 보다 강화된다.

넷째, 주민통제를 강화하고 정책결정메커니즘을 지방자치구도와 긴밀하게 연계시킴으로써 경찰행정의 민주화에 기여하게 된다.

그렇다면 이러한 기대효과를 도모할 수 있는 자치경찰과 자치단체간의 협

23) 필자, 「광역지방자치단체의 역할재정립 방안연구: 최근 정부개혁 관련 지방행정의 구조개편·기능조정 현안과제」, 현안과제 최종 연구보고서, 충남발전연구원, 1998. 2, 6면 참조.

력의 기본방향은 무엇인가?²⁴⁾

자치경찰과 자치단체는 지역경찰권 주도를 위해 일방이 타방에 대해 일방적 지원만을 요구하거나 일방적 협조만을 요구해서는 안된다. 양자간 갈등에 따른 피해는 결국 주민경찰서비스의 품질 저하, 그리고 주민만족도 하락으로 귀결되기 때문이다. 따라서 양자는 주민경찰서비스 극대화라는 고객지향적 목표에서 호혜적인(reciprocal) 협조체제를 구축해야 한다.

양자간 호혜협력관계가 구축되기 위해서는 기본적으로 경찰사무, 경찰위원회 구성, 경찰청장을 비롯한 인사권, 경찰재정, 경찰행정운영 등이 자치단체와 협력 속에서 적실성 있게 이루어지도록 제도화되어야 한다. 이러한 관점에서 제도화방안을 모색해 보기로 한다.

첫째, 경찰행정의 수혜자인 주민고객에 대한 신속한 서비스 공급의 관점에서 민생치안사무가 자치경찰과 자치단체간에 수평적으로 분담되도록 한다. 민생치안 사무 중에는 사안에 따라서는 자치경찰의 전문경찰력에 일임하는 것이 합리적이거나 또는 지방자치단체 고유사무로 전환하는 것이 합당한 사무도 적지 않다.²⁵⁾

둘째, 이러한 사무분담체계에 의하여 자치경찰기구로 귀속된 사무에 대해서는 관할권을 자치경찰위원회가 갖고 내부적으로 자치경찰청장에 집행권한과 책임을 부여토록 하며, 자치단체로 귀속된 사무에 대해서는 관할권을 자치단체장이 갖도록 하는 것이다.

셋째, 자치경찰기구 구성에 지역적 대표성 또는 민주적 정당성을 확보토록 해야 한다. 즉, 자치경찰위원회 구성과 자치경찰청장 임명에 있어 자치단체기구 및 시민단체의 상호검증과 동의절차를 거치는 것이 중요하다.

넷째, 자치경찰기구 구성에 지역적 대표성 또는 민주적 정당성을 확보토록

24) 이승우, 앞의 논문, 11~12면 참조.

25) 예컨대 주민교통서비스의 경우 교통사고의 처리, 일반수사 등은 자치경찰에 일임하고 주정차단속, 교통신호등 설치, 과속방지턱 설치 및 재원조달은 자치단체에 일임하는 것이 합리적이다.

한다. 즉, 자치경찰위원회 구성과 자치경찰청장 임명에 있어 자치단체기구 및 시민단체의 상호 검증과 동의절차를 거치도록 한다.

넷째, 국가·지방간의 기능배분원칙에 의거하여 지역의 경찰사무가 자치단체장 소속의 자치경찰위원회 사무로 이양되면 그에 따를 재원도 지방에 이양되어야 한다. 이 경우 현행 지방경찰청 예산을 이양하기 위해 지방교육교부금 제도와 유사한 성격의 것으로 「지방자치경찰교부금제도」를 신설할 필요가 있다. 아울러 부족한 지방재원을 보정하고 지역간 치안수준의 격차 해소를 위한 보조금제의 도입도 고려할 필요가 있다.

다섯째, 지방의회와 자치경찰간에 사무감사권을 분담하도록 한다. 이 문제는 기본적으로 지방교육자치분야에 있어서 지방의회와 지방교육위원회 관계에 준하여 검토될 수 있는 것이다. 즉, 자치경찰사무에 대한 행정사무감사와 조사는 원칙적으로 합의제 자치의결기구로서의 자치경찰위원회의 권한을 존중하여 자치경찰위원회가 수행토록 하고, 특정한 사안에 한하여 지방의회가 본회의 의결을 얻어 조사를 하도록 하는 것이다.²⁶⁾

자치경찰제는 주민의 생활과 직결되는 경찰서비스를 민선단체장의 궁극적인 책임하에 두는 제도이기 때문에 자치경찰과 자치단체간의 협력을 전제로 하고 있다. 자치경찰과 자치단체가 주민의 치안서비스 극대화라는 공통의 고객지향적 목적하에 호혜적인 자세로 상호협력하게 될 때, 자치경찰제가 주민의 신뢰와 존경을 받는 「민중의 지팡이」로서 자리매김하게 될 것이다.

자치경찰제를 도입하려는 주된 이유가 경찰의 민주화와 정치적 중립, 그리고 주민편익위주의 경찰서비스 강화에 있기 때문이다. 오늘날 경찰안서비스는 지역적 치안수요에 대응해야 하는 핵심적 공공서비스라는 점에서, 지역주민의 참여, 감시, 통제, 서비스에 대한 관심은 계속 확대되고 있다.

26) 또한 지역경찰사무가 자치사무로 전환됨에 따라 「지방자치법」 제37조를 준용하여 지방의회에 대한 주요한 자치경찰사무처리의 상황보고 및 출석·답변제도가 도입될 필요가 있다.

(2) 경찰행정의 정치적 중립과 수사권 독립

경찰의 민주화는 경찰에 대한 주민통제를 강화함으로써 개인생활에 대한 침해를 최소화하려는 것이고, 정치적 중립은 중앙집권적 국가경찰제에서의 선거개입이나 체제유지적 기능의 수행으로 인한 폐해를 제도적으로 방지하고, 경찰 본연의 임무에 충실하고자 하는 것이며, 그리고 주민편익 위주의 경찰행정서비스의 강화는 자치경찰이 그 지역의 치안을 책임지며 경찰의 역할을 통제가 아닌 서비스차원으로 전환시키려는 것을 의미한다.

이러한 의미에서 지방자치단체의 자율성을 확대하고 지역주민의 생명과 재산을 보호하는 경찰 본연의 치안서비스를 강화하고, 경찰 본연의 업무를 효율적으로 수행토록 하기 위하여 자치경찰을 도입하고자 한다면, 이와 동시에 필연적으로 경찰수사권의 독립이 어떠한 형태로라도 함께 이루어져야 한다.

즉, 경찰수사권의 단계적 독립은 도범, 폭력, 교통사고 등 민생치안 범죄수사에 한하여 독립시켜 주며, 경찰의 수사업무 효율성을 제고하고 검사의 수사업무부담을 덜어주며, 그렇게 함으로써 검사의 기소를 보다 공정·정확하게 하고, 국민의 신속한 재판 받을 권리를 보장하면서 현행 경찰의 독립적 수사관행을 현실화시켜 주자는 의미를 담고 있다.

사실 경찰의 정치적 중립, 지방자치제 경찰, 경찰의 수사권 독립은 상호 긴밀하게 연관되어 있다. 그러나 경찰중립화, 자치경찰제 도입, 경찰의 수사권 독립 등 경찰의 3대 현안은 따로따로 추진될 수 없음이 관명되고 있다. 다만 경찰의 수사권은 경찰중립화와 자치경찰제 도입과 동시에 추진한다는 조건이 반드시 선행되어야만 한다.²⁷⁾

경찰수사권 독립은 첫째 경찰기능의 효율화를 위해 필요하고, 둘째 국가형

27) 경찰수사권 독립과 함께 검찰은 독자적으로 얼마든지 수사권을 행사할 수 있고, 계속해서 영장 독점청구, 기소독점, 공소유지권 독점 등 막강한 권한을 행사하게 된다. 그간 ‘검찰왕국’, ‘검찰 至尊主義’라는 세간의 평가도 참작할 필요가 있다.

별권의 기능을 분리시켜 국민의 인권보호를 피하자는 것 즉, 수사·소추·재판이라는 3대 국가형별권을 각기 경찰·검찰·법원에 분배하는 것이며, 셋째 검사는 공소관으로서 직무수행에 전념토록 하고, 넷째 수사의 책임소재를 명확히 하며, 다섯째 대국민 치안 및 사법서비스를 강화하여 국민에게 번거로운 이중절차를 부담시키지 않도록 하기 위해 사법경찰에게 독자적 수사권을 인정하고, 경찰조서에 증거능력을 부여하며, 피의자·참고인이 검찰에서 재조사를 받는 번거로움을 피하도록 하자는데 있다.²⁸⁾

선진국의 경찰은 독자적 수사권한을 행사하고 있다.²⁹⁾ 미국의 경우 경찰은 수사권, 압수수색권, 피의자신문권, 검증권, 증거조사권을 갖고 있으며, 영국의 경우 모든 범죄수사는 원칙적으로 경찰이 담당하며 불심검문(정지·수색권), 체포·구인·유치(유치연장)·석방, 구속, 체포·구금되어 있는 피의자의 조사, 구속장소 수용 중의 접견, 교통 등의 권한을 행사한다.³⁰⁾ 독일과 프랑스도 경찰이 수사에 있어서 주도권을 행사하고 있다. 그리고 이미 일본은 1948년에 맥아더장군이 경찰에 독자적인 수사권을 부여한 이래, 일본경찰은 독자적 수사권을 가진 1차적 수사기관으로서 법원에 대한 체포장·압수·수색·검증영장청구권 등 강제처분권을 가지고 있다.³¹⁾

그러나 여기서 가장 중요한 사실은, 자치경찰제 도입과 관련한 경찰의 수사권 독립이 경찰 자체의 권한 강화·확보나 경찰중립화에 역행하는 처사가 있어서는 안될 말이다. 그러므로 자치경찰권의 소재와 행사는 자치단체장의 권한과 책임하에 엄정하게 이루어져야 하는 것이다.

28) 김영재, “자치경찰제의 핵심: 경찰중립화, 수사권 독립,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호, 20~21면.

29) 1996년 8월, 외무부가 재외공관을 통해 자료를 수집, 제출한 답변자료에 따르면, 미국·일본·영국·독일·프랑스·스웨덴·스페인·캐나다·호주·태국·이탈리아·인도 등 12개국의 경찰은 그 운영방법의 차이는 있으나, 조사대상 국가 모두 경찰의 수사권 독립이 이루어지고 있다.

30) Rule 4, Arrest Warrant or Summons upon Complaint.

31) 桐山隆彦 「警察官のため刑事訴訟法解説」, 東京法令出版株式會社, 1994, 62~63面.

(3) 경찰행정의 민생치안서비스

21세기에 들어와 자치경찰제 도입문제는 시대적 요청명제(postulate)로서, 1차적인 국정과제이자 자치발전을 위한 가장 시급한 과제가 되고 있다. 그러므로 이제는 주민만족의 봉사경찰상 구현을 위해 자치경찰제 도입은 불가피하며, 그 중요성은 지방자치의 성숙화와 밀접하게 관련되고 있다.

자치경찰제 도입은 주민편익적 봉사경찰로 탈바꿈해야 할 것을 엄숙히 요구받는다. 예컨대 교통신호체계의 불합리한 운영이 그 좋은 사례로서, 교통은 시민생활과 직결된 사항이 되고 있다. 시민들은 그들의 편리를 위해 신속한 교통신호체계로의 개선을 요구함에도 불구하고, 현행 교통신호체계 업무는 경찰의 권한으로 되어 있어 제대로 개선이 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.³²⁾ 그러나 이에 따른 설치비용은 지방자치단체가 전담하는 불합리성 때문에, 자치경찰제가 도입되기까지는 상당한 기간 동안 주민들은 이유 없는 불편을 감수해야 하는 것이다.

이러한 불합리한 사례들은 주변에 얼마든지 있으며, 이것들은 결국 주민생활을 불편하게 함으로써 지방자치의 발전을 저해하는 것으로 비판의 대상이 되고 있다. 따라서 경찰의 기능 중 주민중심의 민생치안은 과감하게 주민생활속의 자치경찰 기능으로 전환되어야 마땅할 것이다.

32) 이는 필자가 파견근무했던 국무총리실 안전관리대책기획단(단장 황용주 충남발전연구원장)에서 「교통안전시설 설치·운영의 전문화 및 계열화」 차원에서 제기한 현행 비전문조직인 교통경찰이 담당하고 있는 것을 조속히 현장 지방자치단체로 이관해야 한다는 주장과도 일맥상통하는 것이다. 즉, 「도로교통법 시행령」을 2000년말까지 개정하여 자치단체에 교통안전시설의 설치권한의 환원인 것이다. 원래 「도로교통법」 상으로 교통안전시설 설치·운영에 관한 책임과 권한은 해당 자치단체장에게 있는 것이나, 시행령에서 행정편의상 경찰청장에게 위임한 것이다. 그러나 경찰청에서는 교통안전시설의 자치단체 이관에 반대하며, 다만 자치경찰제 도입에 맞추어 업무의 이관·조정이 필요하다고 주장하고 있다. 국무총리실 안전관리대책기획단, 「국가안전관리 종합대책 중간보고서(비공개자료)」, 2000. 6.

자치경찰과 지방자치가 조화·균형을 이루기기 위해서는 무엇보다도 철저한 경찰행정의 서비스지향적 제도개선을 토대로 마땅히 지방경찰청이 단체장의 소속하에 그 지휘·감독이 이루어져야 한다. 그리고 자치경찰제는 자치단체와 지방의회의 기능과 함께 법률에 위임된 범위 안에서 주민서비스 불편요인의 완전한 해소 등 민생치안에만 전념하게 되어 주민만족의 경찰상이 제도적으로 확립될 것이다.

자치경찰제를 도입하려는 주된 이유가 경찰의 민주화와 정치적 중립, 그리고 주민편익위주의 경찰서비스에 있다. 특히, 주민편익 위주의 경찰서비스 강화는 자치경찰이 그 지역의 치안유지를 책임지며 고품질의 경찰서비스를 경찰본연의 임무로 재규정하려는 것을 의미한다.

사실 전통적으로 경찰의 목표는 국민의 권익을 보호하고 사회의 안녕과 질서를 유지하는데 있다. 그러나 우리 사회의 범죄문제는 좀처럼 개선될 기미를 보이지 않고 주민들의 ‘체감치안’은 낮은 것으로 평가되고 있다.³³⁾ 더욱이 최근 지지와 신뢰를 확보할 수 있도록 경찰조직의 기능과 전략을 수정하려는 시도로서 주민과 함께 하는 「지역사회경찰활동」(Community Policing)을 전개하고 있는 마당에 우리 경찰도 주민위주·봉사중심의 경찰서비스를 제공해야 마땅하다. 종래 단속과 처벌 위주의 경찰활동으로부터 고객지향적 경찰서비스를 제공하기 위해 경찰은 환골탈태하지 않으면 안된다.

여기서 경찰이미지에 대한 주민들의 인식이 어떠했는가를 주민들이 바라는 바람직한 경찰상에 대한 조사결과를 보면, 주민 대다수가 원하는 바람직한 경찰상은 친절하고 공정한 경찰, 그리고 지역주민에게 가까이 다가서는 경찰인 것이다.³⁴⁾ 바로 이 점에서 자치경찰제 도입이 경찰개혁의 핵심사안이 되는 까닭을 다시 깨달을 수 있다.

33) 이황우, “21세기 경찰과 자치경찰의 나아갈 방향,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호, 22~23면.

34) 필자, “자치경찰제 도입에 따른 현안쟁점과 대응인식,” 「충북리포트」, Vol.7, No.2, 충북개발연구원, 2000년 여름호, 18면.

제 4 절 자치경찰제 도입의 추진전략

1. 국가경찰제와 자치경찰제의 개편문제

(1) 자치경찰제 도입에 따른 현실제약의 극복

지방경찰제도 개편논의와 관련하여, 자치경찰제 도입을 주장하는 주요논거의 하나는 민주주의 뿌리가 지방자치이므로 경찰사무 또한 당연히 자치사무가 되어야 하며, 따라서 경찰사무를 자치단체에 두고 운영해야 한다는 것이고, 또 다른 하나는 이렇게 되어야 만이 경찰업무를 주민통제(civil control) 아래에 둘 수 있다는 것이다. 한마디로 자치경찰제의 도입은 「지방민주주의」(local democracy)를 이룩하기 위한 필요조건이다.

경찰행정 서비스는 공공재적 특징을 지닌다. 정부가 공급하는 공공재 중에서도 경찰행정서비스는 순수 공공재의 대표적인 예이다.³⁵⁾ 이는 시장경제가 자원 및 재화의 자발적 교환을 전제로 하고, 이 교환과정에서 공정한 준칙(rule)이 세워져야 한다는 점을 그 전제로 삼는다. 바로 이러한 조건을 정부가 보장할 때 불필요한 장애요인 없이 모든 자원은 시장기능에 따라 효율적으로 배분될 수 있다. 따라서 경찰제도라는 공공재를 생산, 공급함으로써 그 기능의 정상적인 유지가 가능하다. 그러나 국가경찰제와 같은 과도한 정부개입의 논리는 현재까지 지방경찰청과 자치단체간의 구조적 문제점을 배태시켰다.

현행 국가경찰제에서는 지방경찰청이 중앙정부의 특별행정기관의 위치에 있으므로, 지방자치단체와의 관계 속에서 나타나는 구조적 문제점인 지역치안

35) Alfred R. Stone and Stuart M. Deluca, *Police Administration*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1994, pp.12~23.

수요에 대한 주민의 욕구에 신속히 대응할 수 없으며, 두 기관간의 갈등관계는 물론, 경찰행정기관에 주민대표성이 제도적으로 반영될 수 없는 것으로 나타나게 되었다.

(2) 국가경찰과 자치경찰의 역할 분담

현행 경찰제도를 자치경찰제로의 개편을 찬성하는 입장은 자치사무와 관련된 경찰사무는 국가경찰로 남아 있을 필요가 없다는 논리에 기초를 둔다. 경찰의 정치적 중립성, 경찰조직의 민주화 및 지역주민의 편의를 도모하는 경찰서비스의 제공을 위해서는 현행과 같은 국가경찰체제로는 한계가 있으므로, 마땅히 자치경찰제를 도입해야 한다는 것이다.

한마디로 지방자치시대에 걸맞는 경찰서비스 수요에 부응하기 위해서는 경찰기능을 지방정부에 이양하여 자치경찰에 의해 경찰행정 서비스가 제공되도록 개편해야 한다는 주장이다. 그러면 자치경찰제 도입과 관련하여 국가와 지방은 어떻게 역할을 분담할 것인가를 생각해야 한다.³⁶⁾

국가경찰은 국가치안 업무에 대한 장기구도에서 전국적으로 통일을 요하는 경찰업무에 대한 기준설정 즉, 마약, 국제범죄, 정보작전 등 국가목적상의 치안업무를 담당하고, 지방경찰기관은 지역적인 치안기획·집행기능을 담당하는 것이다. 즉, 자치경찰은 주민의 생명·재산보호를 위해 방범유지, 교통관리, 일반수사 등 지역적 업무를 전담 처리하면서, 위임사무를 집행하는 것이다.

따라서 앞으로 경찰제도를 개편함에 있어 문제되는 것은 자치경찰의 준거틀로서의 모델과 아울러 범죄수사에 있어 검찰과의 관계를 새롭게 정립하는 것일 수 있다.³⁷⁾

36) 필자, 앞의 논문, 22면.

37) 이태언, “경찰제도 개편에 대한 소고,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호, 18~19면.

즉, 국가경찰과 자치경찰로 구분하여 지방적 성격의 업무는 자치경찰의 소관으로 전환시키는 것이다. 특히, 지방적 성격으로 볼 수 있는 방법(순찰), 교통, 경비, 일반수사 등은 자치경찰의 영역으로 설정하여 광역단체장의 지휘를 받도록 하는 것이다. 결국 자치경찰은 자치단체장의 책임하에 운영되어야 하며, 다만 자치단체의 재정에 어려움이 있을 것이므로 중앙정부가 자치경찰의 유지비의 일정액을 반드시 분담토록 해야 한다.³⁸⁾

한편, 이번 「경찰법 개정안」에서는 종래의 일원화된 국가경찰제도를 국가경찰과 지방경찰로 이원화함으로써 경찰의 지방분권을 과감하게 시도하고 있다. 즉, 경찰사무는 원칙적으로 시·도 경찰이 처리토록 하되, 일정한 경찰사무에 대해서만 국가경찰이 직접 처리하거나 지방경찰의 업무처리에 국가경찰이 관여하도록 하고 있다. 이를 업무배분의 측면에서 본다면, 국가경찰은 기획·조정 기능과 일부의 경찰사무에 대한 권한을 가지도록 하고, 경찰사무의 집행에 대하여는 거의 지방경찰이 관할권을 가지도록 하는 것이며, 이는 경찰업무의 지방분권적인 특징이 매우 강하다고 볼 수 있다.

한편, 현 국가경찰의 기능 중에서 지방경찰기관으로의 권한이양에 대한 견해를 보면, 즉 자치경찰제 도입시 현재 국립경찰의 기능 가운데 생활(방법)경찰, 행정경찰(행정법규위반단속), 교통경찰 등의 순으로 지방경찰기관에 이양해야 한다는 의견이 많이 나타나고 있다.³⁹⁾

어떻든 자치경찰제의 장점은 자치경찰기능이 중앙으로부터 자주성을 회복할 수 있고 단체장으로부터 정치적 중립성을 보장받을 수 있는만큼, 자치경찰이 정치적 소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안을 위한 주민서비스에 전념할 수 있다는 사실은 중요하다. 이에 따른 경찰권의 지방분권화 추진비용과 경찰관서의 독자적인 예산확보도 강구되어야 한다.

38) 이와 같이 경찰제도를 개편할 경우에는 약 8만명의 경찰인력은 국가경찰이 30%, 자치경찰이 70% 정도로 분류될 수 있다.

39) 필자, 앞의 논문, 20면 참조.

2. 자치경찰제 도입의 범위와 운영방식

(1) 자치경찰제의 도입범위

자치경찰제 도입과 관련하여 필히 검토되어야 하는 것은, 자치경찰의 계층을 어떻게 할 것인가 문제이다. 즉, 자치경찰제 도입에 따른 핵심쟁점 중의 하나인 도입단위(적용범위)는 광역단위에서 도입하며, 시·도 경찰청의 하급기관으로 시·군·구 경찰서를 두도록 하는 것이다. 그래서 찬반대립이 있다.⁴⁰⁾

여기에서 자치단체의 계층과 관할구역과 동일하게 하는 방식과 현재의 경찰관서의 계층과 관할구역을 중심으로 하는 방식을 모두 상정해 볼 수 있다.

전자와 같이 자치경찰제도를 상정할 경우에는 행정편의는 크게 도모할 수 있으나, 자치계층대로 지방경찰청이 설치되어 있지 않고 시·도간 공동으로 설치되어 있는 경우나 시·군·구간 공동으로 경찰서가 설치되어 있는 경우에는 자치단체별로 독립적인 경찰관서를 별도로 설치해야 하는 문제가 발생한다. 또 하나의 문제는 현행 자치계층체제 중에서 논란의 여지를 남기고 있는 현안들, 즉 일부 광역시와 이를 둘러싸고 있는 인접 도간의 통합, 이른바 「시·도통합」 논의와 관련해 볼 때, 시·도 단위로 지방경찰청을 설치한다는 것도 일부 논란의 여지가 있다.

이와 같이 자치경찰제 도입에 따른 현 지방경찰청의 소속문제는 지방자치단체와 지방경찰기관 간에 다음과 같은 기능적 연계문제를 야기시킨다. 한편 자치경찰제가 광역자치단체에 도입된다고 상정해 볼 때, 현 지방경찰청의 소속에 대해서는 지방경찰기관(지방경찰청)을 광역자치단체장의 직속기관으로

40) 물론 주민위주의 행정을 수행하기 위해서는 기초단체를 중심으로 하는 자치경찰제가 필요하다. 그러나 치안업무는 그 구체적인 내용에 따라 광역적 업무와 주민근린적 업무로 구분할 수 있는만큼, 업무성격에 따라 양자간의 관계를 적절히 설정할 필요가 있다.

설치한다는 의견이 높게 나타났다.⁴¹⁾ 즉, 자치경찰에 대한 운영책임을 광역단체장에게 부여할 경우, 자치경찰조직은 광역단체장의 보조기관보다는 직속기관으로 설치하는 것이 바람직하다.⁴²⁾

물론 자치경찰제를 도입함에 있어 지역적 특수성이 있는 경우에는 별도의 운영체제를 구축해야 한다는 점과 모든 자치단체 계층에 따라 전면 실시할 경우에는 자치경찰구조를 단순화하는 측면은 있으나, 지역적 특수성이 고려되지 못하는 점도 있는 것이다.

한편, 자치경찰제를 도입하는 단계나 방식은 자치계층을 중심으로 기초단체와 광역단체가 동시에 실시하는 방식, 광역단체만 실시하는 방식, 기초단체만 실시하는 방식, 그리고 광역단체와 기초단체 중 어느 한쪽을 먼저 실시하는 방식 등으로 나누어 볼 수 있다.

여기서 자치경찰제 도입시 그 실시단위에 대한 조사결과를 보면, 지방자치의 진전과 더불어 자치경찰제도를 도입한다 할 때 그 실시단위에 대해서는 기초단체까지 확대 실시, 일부 광역단체에만 실시후 점차 확대, 그리고 광역단체에만 실시 등의 순으로 나타나고 있다.

물론 자치경찰의 본질과 관련하여 본다면, 기초자치단체까지 확대 실시가 바람직한 것은 분명한 것이지만, 지방단위에서 자치적으로 운영되어야 하는 현실적 측면에서 경찰행정 서비스의 특성과 행정비용문제 등을 동시에 고려하지 않으면 안된다.

특히, 현재 소방행정 서비스가 광역단체를 기준으로 운영되고 있다는 점에서, 현실적·단계적인 문제를 충분히 감안하면서, 새로운 자치경찰제가 실효성 있고 성공적으로 도입될 수 있도록 대응전략을 짜는 것이 매우 중요하다.

41) 필자, 앞의 논문, 24면.

42) 물론 자치경찰조직(지방경찰청)을 광역단체장의 보조기관으로 설치·운영하는 경우도 상정해 볼 수 있으나, 조직규모(organizational size), 업무성격 등을 종합적으로 고려할 때, 이는 현실성 있는 방안이 되기는 어렵다.

(2) 자치경찰제의 운영방식

현행 경찰제도를 자치경찰제로의 개편을 찬성하는 입장은 자치사무와 관련된 경찰사무는 국가경찰로 남아 있을 필요가 없다는 논리에 기초를 둔다. 한마디로 지방자치시대에 걸맞는 경찰서비스 수요에 부응하기 위해서는 경찰기능을 지방정부에 이양하여 자치경찰에 의해 경찰행정 서비스가 제공되도록 개편해야 한다는 주장이다.

한편, 지방경찰에 대한 인사문제는 자치경찰제에 있어 가장 핵심적인 문제이다. 여당안은 시·도 경찰위원회의 위원을 4명으로 하되 2명은 지방의회가 추천하고 2명은 국가경찰위원회가 추천하는 자를 광역단체장이 임명하되, 상임위원은 국가경찰위원회가 추천하는 위원에 포함되도록 하고 있다. 또한 시·도 경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도 경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명토록 하고 있다.⁴³⁾

이는 지방경찰청의 인사권을 거의 국가에 속하도록 하는 것으로, 자치경찰제와는 근본취지가 매우 동떨어지는 것이다. 따라서 자치경찰제의 의의를 살리기 위해서는 지방경찰청장을 시·도 경찰위원회의 제청으로 시·도지사가 임명토록 하는 것이 필요하다. 시·도 경찰위원도 시·도지사가 지방의회의 동의를 얻어 임명하거나, 그 중 과반수를 지방의회가 추천하도록 하는 방식이 보다 지방자치의 의미에 부합될 것이다.

또한 시·도 경찰에 소요되는 경비는 원칙적으로 시·도에서 부담하되, 그 경비 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 국가가 일부 보조할 수 있도록 하고 있다. 그러나 현실적으로 지방재정의 형편을 고려한다면, 국세와 지방세 간의 제조정과 교부세 인상 등을 통해 지방재정이 개선되도록 필요한 선결요인이거나 후속조치가 뒤따라야 한다.

43) 마찬가지로 경정급 이상 지방경찰간부는 모두 국가공무원으로 정하고 있다.

3. 지방자치단체와 지방경찰기관의 연계관계

(1) 지방경찰청의 자치단체장 직속기관화

경찰의 정치적 중립성, 경찰조직의 민주화 및 지역주민의 편의를 도모하는 경찰서비스의 제공을 위해서는 현행과 같은 국가경찰체제로는 한계가 있으므로 마땅히 자치경찰제를 도입해야 한다.

따라서 자치경찰제로의 개편방안에 있어서 경찰업무 담당기구를 단체장의 직속기관 또는 보조기관으로 편입·개편하는 것은 자치제도의 근본취지에 부합된다는 점에서 「책임치안」이 구현되고, 자치단체와 협조관계도 용이하다.

여기서 자치경찰제 운영에 대해 갖는 주민의 기대효과를 보면, 현행 국가경찰제를 자치경찰제도로 전환, 운영한다면 자치단체와 긴밀한 협력·공조로 수요자 중심의 경찰행정 서비스를 구현하고, 특히 민생치안의 제고와 일반행정과의 마찰 감소, 그리고 경찰행정의 민주화 등이 기대된다는 것이다.⁴⁴⁾

아울러 지방경찰에 대한 감독은 한편으로는 국가전체의 경찰권의 통일적인 행사를 보장하고, 다른 한편으로 경찰행정에 있어서 법치행정을 실현하기 위하여 필요하다. 그러한 점에서 시·도 경찰에 대한 국가감독은 국가경찰위원회가 행하도록 하는 것이 요구되며, 다만 자치사무에 대해서는 합법성 차원의 감독권만 가져야 할 것이다.

자치경찰기관은 지방자치단체의 한 기관을 이룬다. 이 점에서 주민의 대표자인 지방의회의 지방경찰에 대한 관여는 당연한 것이며, 법령의 범위 안에서 지방경찰의 조직과 운영에 관하여 지방의회가 조례를 정할 수 있고, 의결권 및 감시·통제권이 허용되어야 한다.

어떻든 자치경찰제의 장점은 자치경찰기능이 중앙으로부터 자주성을 회복

44) 필자, 앞의 논문, 22면.

할 수 있고 단체장으로부터 정치적 중립성을 보장받을 수 있는만큼, 자치경찰이 정치적 소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안을 위한 주민서비스에 전념할 수 있다는 사실은 매우 중요하다.⁴⁵⁾ 이에 따른 경찰권의 지방분권화 추진비용과 경찰관서의 독자적인 예산확보도 강구되어야 한다.

(2) 경찰행정 의결기관의 구성방법

자치경찰행정의 의결기관은 지방경찰위원회와 집행기관인 지방경찰청장을 둘 경우 지방경찰위원회의 위원 및 지방경찰청장의 임명방법을 어떻게 할 것인가의 문제가 대두된다.

첫째는 지방경찰위원을 지역단위로 1명씩 당해 지방의회에서 선출하고 지방경찰청장은 지방경찰위원회의 동의를 얻어 단체장이 임명하되, 경찰서장은 지방경찰청장이 임명하는 것이다. 둘째는 지방경찰위원을 단체장이 지방위원회의 동의를 얻어 임명하고, 지방경찰청장은 단체장이 지방경찰위원회의 동의를 얻어 임명하며, 경찰서장은 지방경찰청장이 임명하는 것이다. 셋째 지방경찰위원, 지방경찰청장 및 경찰서장을 모두 주민에 의해 선출하는 것이다.

여기서 첫번째 방식은 주로 민주성에 기초하며, 두번째 방식은 자치단체장의 권한을 강화해 주는데 초점을 두고 있고, 마지막 세번째인 경찰위원 및 경찰청장을 주민이 직접 선출하는 경우에는 민생치안 중심적 자치경찰의 요청에 부응할 수는 있으나 선거문제를 수반하는 문제가 있다. 따라서 경찰행정의 정치적 중립을 보장할 수 있고, 경찰기관 구성에 민주성을 확보할 수 있는 첫번째 방식을 택하는 것이 바람직하다.

45) 자치경찰제 도입과 관련하여, 「경찰법 개정안」 제3조에서는 “누구든지 법률에 정한 경우를 제외하고는 이 법의 규정에 의한 국가경찰위원회 및 특별시·광역시·도경찰위원회와 경찰의 직무에 관하여 지시하거나 간섭하여서는 안된다”고 함으로써, 경찰의 정치적·사회적인 중립성을 선언하고 있다.

4. 자치경찰제 도입에 따른 조직화모델

(1) 국가경찰과 자치경찰의 관계설정

우리나라의 경찰제도는 자치경찰제 도입에 따라 중앙에는 국가경찰제도를, 지방에는 자치경찰제를 택하는 절충적인 형태가 될 것이다.

국가경찰은 경찰 전체의 기획·조정과 치안관련기관 및 정부 각 부처와 업무협조, 국가안보와 관련되는 사항, 광역범죄, 대규모 소요사태 대처, 전국적인 유·무선 통신시설의 확보 및 유지, 경찰중견간부의 양성 등을 담당하고, 자치경찰은 주민의 생명과 재산의 보호 등 지역사회 내의 포괄적인 병범, 경비, 교통, 일반수사 등의 업무를 담당토록 해야 한다.

국가경찰조직에는 현재 행정자치부 소속으로 되어 있는 경찰위원회를 제도적으로 지위를 격상시켜 국무총리 소속의 국가경찰위원회로 전환, 명실공히 경찰행정업무와 관련된 최고의사결정기구로 설치할 필요가 있다. 그 산하에 경찰청을 둠으로써 독립제의 폐단을 방지할 수가 있고, 또한 경찰청의 현행 업무분장을 재조정하여 국가경찰조직으로서의 면모를 다져나가야 한다.

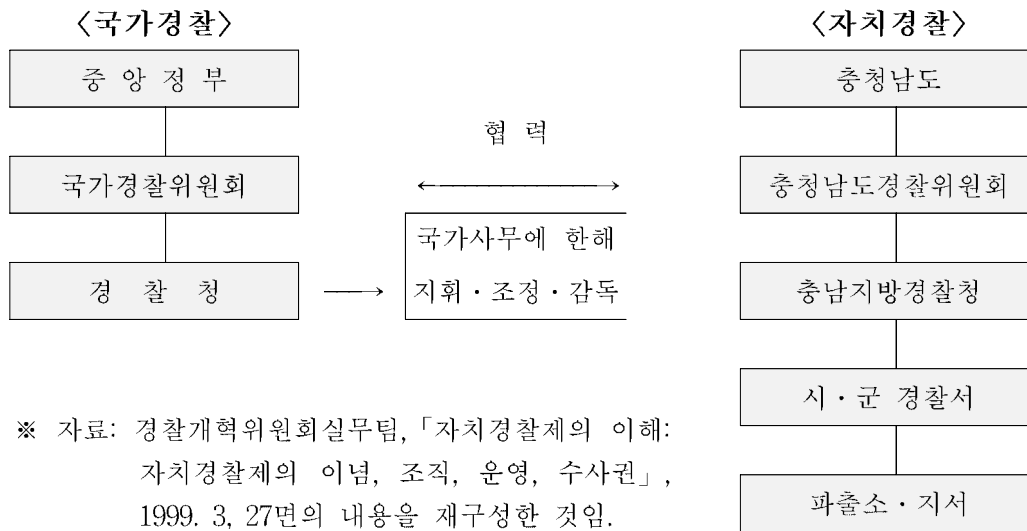
또한 시·도에 지방경찰위원회를 설치하며, 시·도지사 직속으로 지방경찰청을 설치하도록 한다. 시·도 경찰위원회를 합의제로 조직함으로써 국가경찰 조직으로부터의 상대적 독립성을 보장함을 물론, 자치경찰조직이 단체장의 정치적 압력을 받지 않도록 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.⁴⁶⁾

시·도 경찰위원회는 5~7명 위원으로 구성하고, 위원은 당해 시·도의회의원의 피선거권을 가진 자 중 반드시 민간인을 2~3명 포함시켜 시·지사가 당해 지방의회의 동의를 얻어 임명하고, 위원의 임기는 시·도지사의 임기와 차이를 두기 위해 5년 정도로 하되 1회에 한하여 재임할 수 있어야 한다.⁴⁷⁾

46) 이는 지방자치의 이념에 부합하는 자치경찰제를 상정한 것으로서, 지방경찰청을 광역단체장 직속으로 설치하는 경우이다.

다음은 지방경찰기관의 광역자치단체장 소속문제와는 별도로 경찰위원회 구성문제를 중심으로 국가경찰~지방경찰간의 관계설정모델이다.

(그림 5-1) 자치경찰제 도입시 국가 - 지방경찰의 관계모델 (충청남도의 경우)



(2) 지방경찰청의 직제구성(안) — 충청남도의 경우

자치경찰의 구성에는 자치경찰제의 적용범위, 소속관계, 운영형태, 경찰권 이양의 범위, 재정문제 등에 대한 구체적인 검증작업이 이루어진 후에 논의되어야 할 문제이나, 여기에서는 지금까지의 논의를 토대로 자치경찰제의 도입 범위와 운영방식 등과 관련하여, 광역지방자치단체 수준에 적용할 수 있는 시·도지방경찰청, 시·도경찰위원회를 조직화모델에 의하여 잠정적으로 구성, 제시해 보고자 한다.

이는 시·도지사 직속으로 지방경찰청을 설치하고, 지방경찰사무의 의결기

47) 이 또한 여당안으로 제시된 기존의 「경찰법 개정안」이 중앙집권적 요소가 크다고 보고, 지방자치적 요소를 현실적으로 감안한 경우이다.

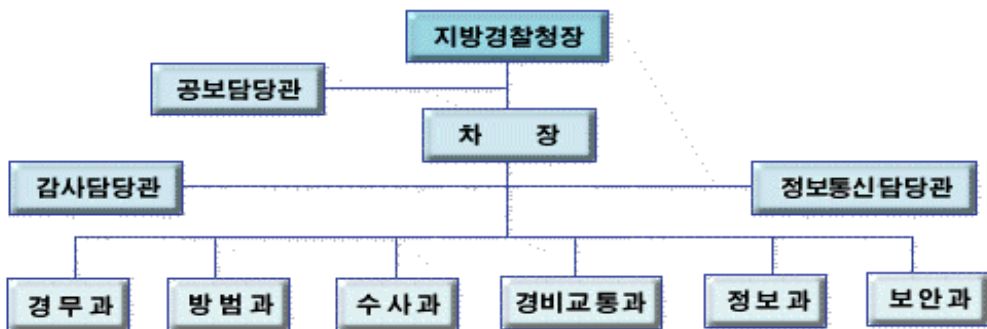
관으로 특별시·광역시·도 경찰위원회제도를 설치하여 지방정치인의 영향으로부터 완충장치로서 기능과 지방경찰조직, 직무의 종류 등 지방적 경찰사항을 심의·의결토록 하여 민주성과 독자성을 부여토록 한다.

지방경찰청은 국가사무로서 경찰청의 위임사무와 고유의 지방경찰사무를 담당하며 지방경찰청의 권한을 대폭 확대, 독자성을 부여하여 경찰행정의 민주화와 책임·봉사의 경찰행정 서비스를 제공토록 한다. 또한 지방경찰의 운영경비는 원칙적으로 지방자치단체가 부담하되, 일정경비를 반드시 국고보조로서 지원토록 한다.

각 시·도 경찰청장은 시·도 경찰위원회의 집행기관으로 관할구역내의 경찰사무를 총괄하고 소속직원을 지휘·감독한다. 시·도 경찰청장은 경찰서와 그의 하부조직으로 지서 및 파출소를 둔다. 또한 특별조직으로 관할지역내 다중범죄 진압을 위한 기동대를 두고 교육기관을 비롯한 부속기관을 둘 수 있다.

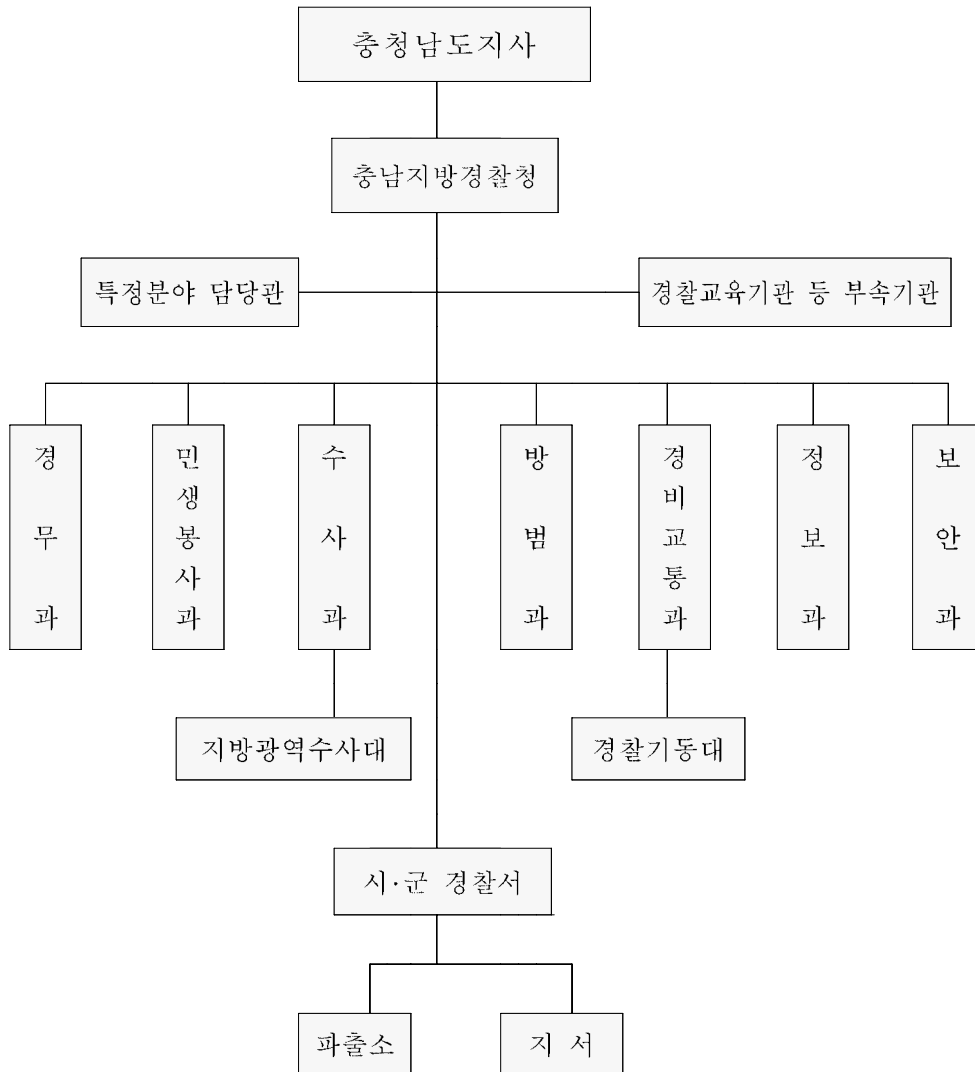
이는 경찰권의 분권화, 경찰의 정치적 중립화, 경찰행정의 민주화, 그리고 경찰행정의 주민봉사를 중심으로 하면서, 지역사회의 안전유지와 주민편익을 위해 봉사하는 자치경찰기관으로 탈바꿈시키는데 초점을 두고 있다.

(그림 5-2) 현행 국가경찰제에서 지방경찰청의 조직모델



※ 광주·대전광역시는 각각 전남·충남 지방경찰청에서 관할

(그림 5-3) 자치경찰제 도입시 지방경찰청의 조직화모델
(충청남도의 경우를 예시)



※ 일반적 경찰청 직제표준과 충청도정의 人本行政 특성을 감안, 「민생봉사과」를 제안한 것이며, 이는 지방자치단체의 자치고권(高權)인 자치조직권 행사로 가능한 것이다. 또한 「경비교통과」의 교통관련업무는 교통안전시설의 설치·관리업무는 제외하고 교통단속을 주업무로 하는 경우를 상정한 것이다.

제 5 절 지역사회와 자치경찰의 협력관계 구축

1. 「지역사회~경찰 관계」(CPR)의 제도화

(1) 「지역사회~경찰 관계」의 기본요건

자치경찰제 도입과 관련하여, 자치단체에서도 경찰과 사회의 관계를 개선하면 경찰기능의 효과성이 제고될 것이라는 점에서, 앞으로 충청도정에서 취택(取擇), 200만 도민을 충청도정의 주인으로 모시면서, 수요자 중심의 人本행정 구현을 위한 자치경찰 서비스와 관련하여 일련의 정책개발에 도움을 주고자 한다.

사실 「지역사회~경찰 관계」(CPR)를 명확히 정의하기는 매우 광범위하여 어려운 점이 있으나, 이는 경찰행정기관 및 지역사회에서 나타나는 문제들에 적절히 대처할 수 있는 대응성(responsiveness)에 관한 것이며, 경찰이 직면하는 어려움을 주민에게 이해를 구하는 것을 강조한다는 점에서 경찰정보를 지역주민에게 성심껏 전달하고 이들의 조력을 구하려는 입장에 중점을 두는 개념이다.⁴⁸⁾

지역사회와 경찰은 서로 공존공영의 관계로서 지역사회와 경찰의 관계 속에는 언제나 공감대가 형성되고 경찰과 주민과의 사이에는 애정과 협력의 관계가 존재한다고 말할 수 있다. 그러므로 「지역사회~경찰 관계」는 지역 봉사, 곧 경찰서비스를 제공토록 되어 있는 경찰행정기관이 주민 위에 군림하거나 주민과 유리된 단순한 국가기관이 아니라 사회의 필수불가결한

48) 이를 지역사회 내외에서 제기되는 압력요인의 측면에서 이해하려는 경우도 있다. 그런만큼 이때는 이익집단의 역할의 비중이 커진다. 정진환, 「미국경찰론」, 양영각, 1994, 180면.

구성요소가 될 수 있도록 조직화(organizing)하는 것이라 할 수 있다.⁴⁹⁾

여기서는 경찰의 주요한 역할을 민생봉사적 경찰서비스로 규정하고, 특히 대민관계 프로그램을 「경찰~공공관계」 프로그램(Police-Public Programs)과 「경찰~지역사회 관계」 프로그램(Police-Community Relation Programs)으로 구분하여 지역주민과 경찰간의 상호이해와 평가 그리고 상호접촉이 관계개선 및 교호작용으로 상승작용을 한다는 점에서, 이를 토대로 제안된 잠정적 프로그램을 통해 향후 자치경찰의 서비스 개선방안을 제시하고자 한다.

(2) 「지역사회~경찰 관계」의 운영목표

먼저 「지역사회~경찰 관계」를 운영하는데 있어 중요하게 고려해야 하는 운영목표를 살펴보면 다음과 같다.

이미 미국사회에서 「지역사회~경찰 관계」에 대한 프로그램이 성공적으로 정착되는 나타났던 운영목표(operating objectives)들은 앞으로 우리나라 경찰에 좋은 모델이 된다는 점에서 중요한 시사점을 주고 있다.

첫째, 주민에게 필요한 조언을 제공하는 것인데, 이를 통해 지역사회의 안전보장과 궁극적으로는 삶의 질을 향상시키기 위하여 경찰이 신속히 제공해야 하는 것이 무엇인가에 대하여 수시로 주민에게 조언하는 것이다. 공공기관으로서의 경찰행정기관은 이러한 조언과 이것이 갖는 교육적 의의는 매우 크다.

둘째, 주민의 욕구와 열망에 관한 경찰관의 학습과정(learning process)으로서 이는 앞에서 언급한 바와 같이 「지역사회~경찰 관계」는 단순한 법집행과는 달리 경찰활동에 대해 주민이 원하고 있는 것을 경찰관 스스로 배우

49) Howard Hallman, "Federally Finance of Citizen Participation," *P.A.R.*, Vol.32, Special Issue, Oct. 1972.

고 느낄 수 있는 중요한 기회를 제공한다.

셋째, 「지역사회~경찰 관계」의 중요한 것은 경찰기관이 무엇을 하고 있는가를 신속 정확하게 주민들에게 알리고 주민들로부터 환류(feed-back)를 구하는 것이다. 경찰기관은 범집행과 그들의 고객(clients) 사이에 개재될 수 있는 거리감과 불신의 장벽을 제거하기 위하여 우선 주민들에게 공개적인 정보교환을 지속한다.

넷째, 주민들과의 끊임없는 대민접촉을 통하여 상호간 긍정적 태도를 형성한다는 것이다. 경찰관과 지역주민들과의 빈번한 접촉으로 경찰관에 대한 친절함, 공정성, 협조성, 효과성(범인검거시 주민제보 등)등이 결정적인 영향을 받는다. 그러므로 모든 경찰관들은 전문성과 민경관계에 있어 친절함을 통해 상호간의 문제나 오해 등을 해소하는데 주안점을 두면서 주민과 끊임 없는 대화·접촉을 가져야 한다.

다음으로 효과적인 「지역사회~경찰 관계」를 발전시키기 위한 적용프로그램은 바람직한 목표설정이 선행될 때만이 가능하다. 따라서 앞에서 살펴본 「지역사회~경찰 관계」에 대한 운영목표를 더욱 구체화시키기 위해서는 보다 효율적인 운영수단을 강구, 적용해야 한다. 이에 따라 「지역사회~경찰 관계」를 운영하는데 있어 중요하게 고려해야 하는 운영수단을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 「지역사회~경찰 관계」에 있어 공공관계(public relation)는 확실히 중요하다. 현재 경찰기관이 무엇을 하고 있고, 왜 그것을 하고 있으며, 누구에게 봉사하며, 그것이 지역사회의 복리증진에 어떻게 이바지하는가를 주민들에게 효율적으로 전달함으로써, 친근감 있고 주민들에게 봉사하는 경찰이 이미지를 심어주는 것이 매우 필요하다.⁵⁰⁾

50) T.A. Johnson, *op. cit.*, p.125.

일반적인 의미에서 경찰의 대민관계는 경찰기관에 대한 이미지, 즉 경찰에 대한 우호적 태도를 통해 주민들의 신뢰감을 불어 넣어주는 것을 말한다. 따라서 경찰기관이 주민들에게 봉사하고 있다는 인식은 공공관계의 중요한 관심사가 되어야 하며, 주민들의 경찰부서 방문, 설명회·토론회에 주민대표 참석, 모범경찰관을 소재로 한 방송프로그램 방영 및 신문지상에 게재,⁵¹⁾ 주민을 대상으로 하는 일일경찰관제도 또는 명예경찰관제도 등이 여기에 포함될 수 있다.

특히, 범죄문제를 해결하기 위하여 혁신적인 대민접근을 시도해야 하며, 긴급시에는 지역사회와 경찰이 공동대응을 위한 대안을 모색하는 것도 필요하고, 그리고 기본적인 경찰기관의 범집행에 대하여 경찰행정에 지역주민을 폭넓게 참여시키는 것이 중요하다. 물론 이 경우에는 별도의 참여프로그램이 준비되어야 한다.

둘째, 사회범죄를 예방하기 위한 노력에 경찰과 주민의 협력을 장려함으로써 범죄예방에 공동 대처하는 것이 가장 효과적이라는 점을 인식시키는 노력이 필수적이다. 이를 위해서는 경찰과 지역주민들 간의 의사소통과 상호이해를 향상시켜야 함은 물론, 경찰행정기관과 다양화되어 있는 형사사법체제의 구성요소 사이의 관계, 예컨대 「수사공조체제」를 조기에 구축, 이를 효과적으로 증진시켜야 할 것이다.

셋째, 효과적인 「지역사회~경찰 관계」에 대한 운영프로그램은 결국 지역사회봉사(community service)를 통해 보다 구체화되는 것이다. 경찰서비스는 보통 지역사회의 구성원들에 대한 사전 종합계획을 통해 지역사회에서 보편적인 삶의 질을 향상시킬 수 있는 운영프로그램의 형태로써 다양하고도 매우 효과적으로 이루어질 수 있다. 예컨대 지역사회봉사의 사례로는 청소

51) 예컨대 MBC 프로그램 중의 「경찰청 사람들」이 여기에 해당되며, 현재도 방영되고 있는 SBS 프로그램인 「경찰특공대」가 해당된다.

년선도 가두캠페인 프로그램, 모범청소년표창 프로그램, 범죄예방을 위한 교육프로그램, 운전자교육(교통안전) 프로그램, 경찰악대의 지역행사참가 프로그램, 경찰병원의 일반주민 진료프로그램, 각종 가정방범지원 프로그램 등을 생각할 수 있다.

넷째, 경찰행정의 발전을 위해 주민들의 의견개진 및 비판과 조언이 투입(input)될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 동시에 경찰조직 스스로가 지역사회에 참여하는 것도 이에 못지 않게 중요하다. 이를 위해서는 전문가집단(adhoc group) 또는 팀집단(task force)을 구성, 운영토록 하여 특정한 범죄문제를 감소시키고 경찰행정의 질(행정서비스의 품질)을 향상시키는 일을 그들에게 위임하는 것도 효과적이다.

또한 각종 자문위원회에 주민의 폭넓은 참여방법,⁵²⁾ 민간자율단체와 동시에 업무를 수행하는 방법,⁵³⁾ 주민들과 함께 지도·단속·점검업무 실시, 범죄퇴치운동 프로그램 등 여러 가지 바람직하며 효과적인 방법들을 최대한 활용할 필요가 있다. 이러한 프로그램은 최근 종종 문제가 되고 있는 담당경찰관의 직권남용이나 또는 주민의 몰이해, 예컨대 음주단속시 불응사태에 민경 합동단속반을 활동하도록 하는 것 등은 충분히 바람직한 효과를 거둘 수 있다.

(3) 「지역사회~경찰 관계」의 운영기조

이러한 「지역사회~경찰 관계」는 자유민주사회에 널리 보급되어 있는 전통과 관습을 고려하여 선택되어야 할 것이며, 범집행은 그 자체가 목적이

52) 여기에는 방법위원회, 보안지도위원회, 노인조력봉사위원회, 청소년선도위원회, 선진질서위원회, 교통안전대책위원회 등을 생각할 수 있다.

53) 여기에는 민간인 기동순찰대, 녹색어머니회, 어린이교통경찰대, 모범운전자회 등이 포함된다. 최근에 실시되고 있는 「민간인 112순찰제도」는 대표적이다.

아니라 오히려 사회정의와 개인적인 자율성을 확보하기 위한 수단이라는 것을 이해시킬 필요가 있다. 즉, 명령을 강요하는 경찰과 개인적인 자유를 행사하려는 지역사회와의 관계는 종래의 민경(民警)관계와는 근본적으로 다르다는 점을 재인식해야 한다. 그러한 맥락에서 지역사회와 경찰 양자간의 조화와 협력을 위한 성실한 노력과 양자간의 문제점을 서로 이해하려는 공통 목표를 나누어 가지려는 다음과 같은 노력들이 강조된다.

첫째는 경찰행정에 대한 주민의 정보접근권(access right)이다.

앞에서 논의한 「지역사회~경찰 관계」의 본질적인 특징은 경찰이 어느 정도 효율적으로 치안유지를 하면서도 동시에 지역사회의 목표를 어느 정도 안정적·발전적으로 달성하고 있는가에 달려 있다. 이에 따라 지역주민들은

know)를 가지고 있으며, 마찬가지로 경찰행정기관에서는 지역주민들에게 ‘알릴 의무’(informing discharge)가 있다. 이로써 경찰활동을 통해 얼마나 범죄율이 감소되고 또한 범죄자를 신속하게 체포했는가를 주민들에게 전달해 주는 것이 현대경찰의 중요한 임무가 된다.⁵⁴⁾ 그러므로 경찰의 대응력이 효과적으로 나타날 수 있는 판단기준이란, 결국 주민들의 신뢰감 및 존경심과 그러한 경찰봉사 프로그램에 대한 주민들의 열망과 기대 여부에 달려있다고 말할 수 있다.

둘째는 경찰행정에 대한 주민의 자발적 법규준수이다.

남이 보지 않는 곳에서는 위법을 하고, 꼭 남이 보는 곳에서만 법규에 대한 ‘준수지향적’(order-oriented) 행동을 한다면, 그것은 ‘근본적인’ 문제가 아닐 수 없다. 이러한 현상은 「지역사회~경찰 관계」가 소원할 때, 즉 주민들

54) 행정정보의 문제는 그 어느 때보다 중요성을 더해 가고 있다. 여기서 광의의 정보공개란 공공기관이 보유하고 있는 정보(government held information)를 일반인에게 공개하는 일체의 행위를 말한다. 정보공개는 민주행정 혹은 행정의 민주화에 매우 중요한 요소가 되며, 특히 경찰행정에 있어서는 더욱 그렇다.

이 관할경찰관을 거리감을 가지고 대할 때 더욱 심각하게 나타난다.

그러므로 바람직한 「지역사회~경찰 관계」는 법률과 준칙에 대한 자발적 준수로 강화될 수 있으며, 이로써 경찰의 부담이 가벼워지고 경찰업무의 대비를 용이하게 만든다.

셋째는 공정하고 형평성 있는 경찰봉사서비스이다.

이미 미국사회에서 신행정학(New Public Administration)이 대두되었던 중요한 배경의 하나는 당시의 사회상에 비추어 공공서비스가 사회적 형평성(social equity)을 잃었다는 데 있었다. 경찰행정서비스가 편파적으로 제공되고, 특히 순찰구역(경비구역)의 설정에 있어 부유층을 중심으로 이루어진 것들이 그러한 실례가 되고 있다. 따라서 평등보호와 적법절차(due process)에 따라 경찰은 공평한 법집행의 책임을 져야 한다. 분쟁을 해결하는데 있어서 공평무사한 공무집행은 경찰신뢰를 위한 중요한 근거가 되며, 이로써 지역주민과의 원만한 관계를 형성·구축할 수 있다.

원래 대민관계 개선을 위한 「지역사회~경찰 관계이론」은 미국사회의 경험과 사회학이론에서 본격적으로 논의된 이론이라 할 수 있다. 그러나 경찰의 기능 중에서 왕왕 나타나는 업무수행상 ‘비밀성’과 ‘제도적 할거주의(institutional sectionalism)’⁵⁵⁾ 및 권위주의 등은 아직도 우리 사회에서 탈피되지 못하고 있는 현실인 것이다.⁵⁶⁾

55) Algeron D. Black, "The People and the Police," (New York : McGraw-Hill, 1968), p.59.

56) 특히 이 점과 관련하여 「지역사회~경찰 관계이론」의 의의 및 그 시행에 대해 비판하고 그 적용을 반대하는 경우도 없지 않다. 예컨대 경찰-지역사회관계 프로그램의 시행에는 장기적인 시간이 요구되고, 또 그 결과도 분명하지 않다는 측면에서 이 분야에 부족한 경찰자원을 배분하는 것은 오히려 비효율적이라는 주장도 나오고 있다. Ramond L. Bancroft, "Municipal Law Enforcement," *Nation's Cities*, February 1986, p.25.

2. 「지역사회~경찰 관계」의 운영프로그램(안)

(1) 「공공관계~경찰」 프로그램(PPR Program)

현재 우리나라에서 시행되고 있는 경찰의 대민관계 프로그램은 1970년대 초부터 시작되었다고 볼 수 있으나, 아직 그 성과에 대한 평가는 제대로 이루어지지 않고 있으며 프로그램의 채택 및 실시 여부도 그 시대상황과 경찰 행정기관 책임자의 여부에 따라 다르다. 그러나 이러한 프로그램의 내용은 주로 경찰행정의 홍보를 통한 주민의 이해 및 협조획득에 목표를 둔 것이 대부분이며, 주민참여를 통한 대민관계 프로그램은 그 내용이나 실천적인 측면에서 한계가 있다고 볼 수 있다.

어떻든 「경찰~공공관계」(Public Relation - Police) 프로그램의 목적이나 취지에 따라 다음과 같이 크게 나누어 검토할 수 있다.⁵⁷⁾

첫째는 경찰홍보를 통한 대민관계 프로그램으로 다음의 내용이 포함된다.

- ① 지역주민들의 경찰서 래방을 적극 권장하는 프로그램
- ② 경찰문제를 주제로 한 토론회에 주민대표가 참석하는 프로그램
- ③ 주민들이 관심을 가지는 경찰문제를 주제로 한 영화를 제작 및 상영하는 프로그램
- ④ 지역주민의 고소·고발접수 및 진정사건을 처리하는 프로그램(민원실, 취약지역 대상 상록수 경찰관 운영)
- ⑤ 지역사회단체 및 기관의 행사에 경찰관을 참석시키는 프로그램
- ⑥ 청소년의 선도를 위한 각종 행사를 주관·후원하는 프로그램(청소년 선도 가두캠페인, 5월 청소년의 달 기념행사 및 모범청소년 표창 등)

57) 김충남, “경찰과 지역사회관계에 관한 연구,” 박사학위논문, 동국대학교 대학원, 1989, 57~58면 참조.

- ⑦ 경찰악대를 각종 지역행사 및 축제 등에 참여시키는 프로그램
- ⑧ 경찰병원에 일반주민들도 진료 받을 수 있게 하는 프로그램
- ⑨ 경찰관이 각급 학교에 1일 교사가 되어 학생들에게 경찰활동을 소개하는 프로그램
- ⑩ 범죄예방 및交通安全 등 협조사항에 대하여 전단, 책자, 스티카, 표어 등 유인물을 제작, 배포하는 프로그램

둘째는 주민참여를 통한 대민관계 프로그램으로 다음의 내용이 포함된다.

- ① 경찰의 업무수행에 적극 참여하여 공적이 있는 주민에 대한 포상을 실시하는 프로그램
- ② 경찰기관내에 각종 자문위원회를 구성하여 지역주민들을 참여시키는 프로그램(방법위원회, 위민봉사위원회, 청소년선도위원회, 선진질서위원회 등)
- ③ 민간자율단체와 함께 경찰활동을 수행하는 프로그램(민간인 기동순찰대, 녹색어머니회, 어린이 교통경찰대, 모범운전자회 등)
- ④ 경찰의 지도, 단속, 점검업무를 1차적으로 사회단체, 협회 또는 주민단체와 분담 협력하는 프로그램
- ⑤ 경찰과 사회봉사단체가 공동으로 범죄 퇴치운동을 전개하는 프로그램
- ⑥ 경찰과 주민이 함께 범죄 추방행사를 개최하는 프로그램
- ⑦ 경찰과 지역주민이 함께 지역주민의 억울하고 어려운 사정을 상담하고 해결하여 주는 프로그램(위민봉사실)

그런데 이러한 「공공관계~경찰」(CPR)는 경찰이미지를 제고하는 일방적 정보제공이 주목적이라 할 수 있으므로, 주로 행정홍보의 차원에서 전개되는 것이 일반적이라 할 수 있다.⁵⁸⁾

58) 이 점에서 「지역사회~경찰 관계」는 주민들에게 ‘경찰의 이미지를 판매’(selling the police image)하는 「공공관계~경찰」와는 다르다. 후자는 경찰행정을 ‘홍보’하

이와 같은 점에서 「공공관계~경찰」 관계개선 프로그램의 대표적인 몇 가지를 들어보면 다음과 같다.⁵⁹⁾

- ① 주민 민원·민생문제 상담실 운영 : 가장 일반적 수준의 「공공관계~경찰」 프로그램이라 할 수 있다.
- ② 주민순찰(citizen ride-along program) : 경찰의 순찰활동에 주민이 함께 참여하는 프로그램으로써, 이를 통해 주민들은 경찰기능 수행의 어려움과 주민의 협력의무 등에 관해 폭넓게 이해할 수 있게 된다.
- ③ 경찰서 방문 : 경찰이 직접 나서서 주민들의 방문을 적극적으로 추진한다.
- ④ 범죄예방 프로그램 개발, 홍보 : 주민들로부터 가장 수요가 큰 프로그램인 만큼 이를 적극 개발 홍보함으로써, 범죄예방은 물론 민생봉사경찰의 이미지 진작에 효과를 얻을 수 있다. 이는 다음과 같이 더 구체화할 수 있다.
 - 완전도 조사 : 주민들의 요청 또는 경찰 자신의 적극적인 범죄예방책의 일환으로 가정이나 사업장을 직접 방문하여 시설물의 안전성, 범죄유발 가능성 등에 관해 상담하고 동시에 그 대책을 강구한다.
 - 범죄예방교육프로그램 개설·운영 : 범죄로부터 보호받을 수 있는 여러가지 방법을 강구하는 상설의 교육프로그램을 개설, 운영한다.
 - 주의, 경고문 부착 : 범죄유발 가능성이 있다고 판단되는 시설물, 지역, 유흥가 주변 뒷골목 등지에 안전의식을 고취시킬 수 있도록 안내문, 경고문 등을 부착하여 범죄를 예방할 수 있도록 하는 것이다.
 - 주민에 대한 포상 : 경찰기능을 대신하여 경찰의 업무수행에 적극적으로 참여한 주민에 대해서는 아낌없이 포상, 격려한다.

는 것이 1차적 목적인 것이다. President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, *"The Challenge of Crime in a Free Society,"* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967), p.25.

59) P. D. Mayhall, *"Community Relations and Administstion of Justice,"* New York: John Wiely and Sons, 1989). pp.36-38.

(2) 「지역사회~경찰 관계」 프로그램(CPR Program)

「지역사회~경찰 관계」 프로그램은 경찰 스스로 이미지를 제고한다는 목표에서 추진되는 「공공관계~경찰」 프로그램은 경찰 자신의 일방적 판단과는 달리 더욱 바람직한 목표를 가지고 있다 할 수 있다.

이러한 맥락에서 「지역사회~경찰 관계」 프로그램은 ‘경찰과 지역사회가 함께, 모두 참여’하여 다음과 같은 과제를 해결하는 것이 바람직하다.⁶⁰⁾ 즉, 여기에서 가장 중요한 사실은 「지역사회~경찰 관계」라는 것은 지역사회의 「필요·수요」(needs) 즉, 「경찰행정수요」에 따라 경찰업무를 수행하는데 있는 것이다. 첫째는 경찰은 지역사회에 어떤 공공서비스를 제공할 것인가이고, 둘째는 경찰은 이를 어떻게 수행할 것인가이며, 셋째는 경찰과 지역사회 주민들은 경찰행정의 역할·기능과 관계된 문제들을 어떻게 해결할 것인가 등으로 압축될 수 있다.

부연하면, 앞서 「공공관계~경찰」과 「지역사회~경찰 관계」의 개념구조상 공통점은 경찰의 목적과 기능을 공중(일반대중, 지역주민)에게 설명함으로써 이들의 지지와 협력을 얻고자 한다는 점이다.⁶¹⁾ 이 점에서 양자는 상호보완적인 입장에 있다고 말할 수 있다.

어떻든 「지역사회~경찰 관계」 프로그램의 핵심은 민생봉사경찰로서 지역주민의 생활안전과 경찰 자신에게 있다는 점을 강조한다. 즉, 아직도 다수의 지역주민들은 경찰을 신뢰하지 못하고 있으며, 일부 사회계층에서는 경찰을 두려워하고 경원시하는 경우마저 있는 현실을 감안할 때, 「지역사회~경찰의 관계」 프로그램의 의의와 효용성이 있는 것이다.

60) Attorney General's Advisory Commission on Community-Police Relation, *The Police in the California Community, Sacramento: State of California*, 1983, p.19.

61) 이 점에서 양자는 의사소통 문제(communication)와 깊이 연결되어 있다는 주장이 설득력을 갖는다. C. S. Steinberg, *The Mass Communicators: Public Relation, Public Opinion and Mass Media*, New York: Haper & Row, 1988). p.357.

1) 공공교육 프로그램(Public Education Programs)

먼저 「공공교육프로그램」은 다음과 같이 몇 가지 내용으로 나눌 수 있다.

- ① 주민조직 및 주민과의 만남·접촉 촉진(contacts with civic organizations and individuals) : 경찰은 기회가 있을 때마다 주민들과의 만남과 접촉을 강화해야 하는 바, 이를 위해서는 주민조직으로부터의 초청에 적극 응하고 또한 자발적으로 주민의 모임에 참석하여 현안과 관련된 설명회를 갖거나 협조·당부말씀을 전하는 등 만남과 접촉의 기회를 확대해야 한다. 특히, 경찰업무 중 민생봉사경찰로서의 역할과 다짐, 그리고 주민의 생명과 재산 보호, 학교폭력·조직폭력·성폭력 예방대책 등에 관한 주민 설명기회 등은 매우 바람직한 프로그램이 될 수 있다.
- ② 경찰서 방문, 民警 합동순찰, 경찰장비 및 활동전시회(tours, cruises, and demonstration) : 주민들의 정기·수시 경찰서 방문 및 친선교류 기회의 증대, 주민과 경찰이 함께 하는 예방방법 합동순찰, 경찰장비나 모범경찰 활동에 대한 설명회·전시회 등을 통해 바람직한 「지역사회~경찰 관계」 프로그램이 될 수 있다.
- ③ 학교내 경찰교육 프로그램 (school programs) 운영 : 경찰이 직접 각급 학교를 방문하여 초·중·고등학생들에게 경찰활동에 관한 것, 경찰이 지역사회를 위해 봉사할 수 있는 분야, 주민·학생들이 경찰에게 요청하는 사항, 경찰행정서비스의 개선방안, 또는 각종 사회문제에 대해 주민·학생들이 공감하고 함께 노력할 수 있는 사항 등에 관해 수시 또는 정기적으로 교육연찬 기회를 갖는 것이다.
- ④ 「지역사회~경찰관계 발전·협력 연구프로그램(CPR; developmental programs 설치·운영 : 경찰과 지역사회의 지도자, 활동가, 전문가집단이 함께 제반 사회문제를 연구·토론함으로써, 바람직한 해결책을 도출할 수 있는 상설 성격의 합동연구 프로그램을 설치, 운영한다.

2) 범죄예방 프로그램(Crime Prevention Programs)

각종 범죄예방사업은 현재 지역주민들의 폭발적인 수요증대에 따라 시급히 대응해야 할 분야임에 틀림없다.⁶²⁾ 이러한 「범죄예방 프로그램」은 다음과 같이 몇 가지 내용으로 나눌 수 있다.

- ① 경찰행정서비스의 획기적 개선방법 및 지역안전 확보·개선방법을 검토, 제안한 경찰보고서를 지역사회에 널리 배포, 전파하는 프로그램
- ② 특정 범죄를 예방할 수 있는 효율적인 대처방법을 설명해 주는 교육강좌의 개설프로그램, 예컨대 성폭력·가정폭력·학교폭력·조직폭력(‘組暴’), 인신매매와 사이버(신홍) 종교단체내의 특정범죄 및 사채(私債)연루 폭력 등에 대한 예방 차원의 설명·교육 프로그램
- ③ 지역 내에서 일어나고 있는 특수범죄의 발생현황, 수법, 그리고 예방방법에 관한 자료를 작성하여 지역주민의 주의 및 경계를 강화토록 하는 프로그램

3) 지역사회서비스 프로그램(Community Service Programs)

- ① 레크레이션 프로그램(recreation programs) : 불우 어린이, 소년·소녀가장 및 비행청소년들과 어울린 경기·오락 및 위로의 시간을 갖음으로써, 경찰의 노력과 관심의 대상은 불우 어린이, 소외계층, 그리고 비행전과가 있는 청소년 및 낙·오지 대상의 지역주민들을 위한 민생봉사로 전환
- ② 사회봉사(social services to the poor and other citizens) : 불우한 사람, 전과자, 기타 달동네 주민 등을 찾아가서 따뜻한 서비스를 제공
- ③ 자원봉사(community voluntary activities) : 지역사회내 여러 자원봉사활동

62) 물론, 여기에 해당하는 프로그램들 중 상당수 정보전달 성격을 갖고 있기 때문에 프로그램의 효과가 지속적·보편적·대중적·광역적·공공적·지속적·인구적·불문하고 공공안전(public safety)을 크게 위협하고 있다는 사실이다.

제 6 장 결 론

제 1 절 연구결과의 시사점

자치경찰제 도입시기는 당초 정부측 발표대로 2000년 실시예정인 정치과정과 연동된 국정운영 프로그램에 따라 앞으로 1~2년 미루어질 전망이다.¹⁾

최근까지 수사권 독립문제로 검·경찰간 내부진통을 겪었고 또 앞으로 그러할 것이 예견되나, 이를 경찰에서는 자치경찰제 도입 현안과 맞물린 선행조건의 성격으로 규정, 주장함으로써 사안의 성격을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 그러면서도 동시에 ‘경찰개혁 100일 작전’ 등을 전개함으로써, 경찰 자체의 의도가 현행체제 유지인가, 아니면 자치경찰로의 탈바꿈을 위한 예비절차인가를 분간하기 어렵게 하고 있다.

또한 얼마 전에는 전국 광역단체장들이 수사권 없이는 자치경찰제가 무색하다는 사실을 정부당국에 합동건의를 한 바 있어 자치경찰제 도입을 앞두고 민선지방자치현장에서 책임지고 있는 시·도지사의 입장을 충분히 엿볼 수 있다.

따라서 지금까지 진행했던 연구결과를 종합해 보면, 다음과 같은 시사점을 발견할 수 있다.

첫째, 중앙집권적 국가경찰제도에서는 경찰의 민주화 또는 경찰행정의 정치적 중립화 실현은 사실상 한계가 있다는 것이다. 물론 우리 경찰이 숭한 우여곡절을 겪어오면서 1991년 5월 10일 제154회 임시국회에서 경찰법안이 통과됨에 따라 행정자치부 산하 기관이던 경찰이 그 해 8월 1일 경찰청으로 독립하여 외형상으로는 커다란 변화를 가져왔다. 그러나 경찰청 발족이 경찰 중립

1) 이미 정부는 2000년부터는 자치경찰제를 도입하고, 2001년부터는 교육분야도 명실상부한 교육자치제를 실시한다는 방침을 여러차례 밝힌 바 있다.

화를 통한 위상 정립과는 동떨어진 채 단순한 기구승격에 불과하다는 지적이 많았다.

그동안 자치경찰제 도입현안과 관련하여 「경찰중립화와 자치경찰 도입을 위한 경찰법」을 이미 1994년과 1996년 국회에서 발의된 바 있고, 1998년에는 대대적인 자치경찰제도 공청회가 열렸는가 하면, 최근에도 크고 작은 논의가 계속되는 가운데 정부당국에서는 원칙론만 되풀이하고 하고 있다. 이러한 과정에서 경찰청에서는 아직껏 자치경찰제 도입에 대한 분명한 입장 표명을 하지 않고 있으며, ‘경찰개혁 100일 작전’과 같은 자기변화과정을 통해 그대로 현행 체제를 유지하려는 의도가 비교적 짙다고 할 수 있다.

둘째, 그런데 정부당국에서 현재 잡아가고 있는 추진구도는 중앙정부의 간섭을 일체 받지 않는 순수 자치경찰제가 아니라 국가의 치안책임을 명백히 하는 절충식형태로 그 틀을 잡아가고 있다. 이러한 맥락에서 정부는 경찰개혁위원회를 가동, 자치경찰제 도입과 관련된 현안을 검토했던 것이며, 그 결과는 금년 9월 정기국회에 법안으로 제출될 예정이다.²⁾

주요내용은 국가의 치안책임을 인정하는 한편, 방법·교통·일반수사 등은 고유의 경찰권을 행사하도록 하는 절충형 방식으로 경찰의 수사권 현실화를 포함하고 있고, 도입단위는 광역자치단체인 시·도를 기준으로 설치하는 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 광역자치단체의 경찰기관은 자치경찰사무에 대해 자율적으로 고유의 경찰권을 행사하도록 하되, 광역사건과 대간첩작전 등 국가비상사태와 관련해서는 경찰청장이 지휘·감독·조정토록 했다.

또한 경찰의 민주적 운영을 위해 합의제 방식의 경찰위원회제도를 도입, 중앙정부와 시·도에 각각 국가경찰위원회와 시·도경찰위원회를 설치, 여기

2) 경찰청은 자치경찰제의 핵심사안인 자치경찰의 인사권행사 방식, 국가직·지방직 경찰공무원 범위 등에 대한 최종입장을 정리, 소정의 보고절차를 거쳐 대통령에게 최종안을 보고한 후, 자치경찰제 입법방식은 의원입법으로 2000년 9월 정기국회에 법안을 제출할 계획으로 알려지고 있다.

에서 경찰청과 시·도경찰청을 관리하도록 하며, 따라서 시·도경찰청 인사와 관련해서는 경찰위원회의 동의를 얻도록 하되 자치경찰제 취지를 살리기 위해 시·도의회에서 추천토록 할 방침이다.

그러나 자치제경찰을 시·도지사에게 맡긴다는 취지는 살리면서도 정당 소속문제와 관련 민선단체장의 정치적 개입 가능성을 최소화하기 위해 시·도지사에게 지방경찰 조례안이나 예산안제출권 정도만을 부여키로 한다는 것이다. 또한 자치경찰에 소요되는 비용은 자치단체 부담을 원칙으로 하되, 자치단체의 재정자립도가 미흡한 점을 고려, 국가에서 지원하도록 했다. 이와 같은 정부 측 복안들은 여러 형태로 제시되고 있다.³⁾

셋째, 최근 경찰이 추진하고 있는 개혁노력과 자치경찰제 도입 문제는 마치 별개의 사안처럼 비춰질 수도 있으나, 당국에서는 이를 정략적으로 추진해서는 안된다는 점이다. 왜냐하면 자치경찰제 도입에 대한 경찰당국의 분명한 입장표명은 배제한 채 단지 경찰개혁만을 내세운다면, 자치경찰제를 구태여 도입하지 않아도 민중의 지팡이로 얼마든지 환골탈태할 수 있다는, 本末이 뒤바뀐 것으로 보여질 수 있기 때문이다.

따라서 경찰개혁의 중심은 자치경찰제 도입이 되어야만 한다. 물론 자치경찰제 도입에 따르는 핵심 쟁점사안들은 국정수행 여건과 지방자치에 부합되는 범위내에서 합리적으로 조정, 결정되어야 한다.

3) 예컨대 지난 1995년 2월 재정경제원이 국가재정의 건실화 차원에서 경찰을 중앙과 지방으로 이원화하여 지방경찰의 소요예산은 시·도 등의 부담을 거론한 바 있다. 대략적 내용은 파출소 소속 경찰부터 지방경찰관으로 전환하고 단계적으로 시·군 단위 경찰서도 자치경찰화하며, 국가공무원 신분을 지니는 중앙경찰은 광역자치단체 경찰까지만으로 하자는 것이다. 또한 지방경찰은 지역의 방범, 교통, 경비, 일반 수사 등 민생치안에 주력하며, 중앙경찰은 정책기획, 기준제시 등 중앙부처 기능과 국제범죄 및 전국망을 갖춘 조직폭력, 첨단장비를 동원한 지능범죄와 마약 등 사회적 파장이 큰 범죄를 주로 담당하며, 지방경찰은 사건·사고의 예방에 큰 비중을 두는 반면, 중앙경찰은 사후검거와 수사에 중점을 둔다는 것이다. 김남진 외, “지방 자치시대 경찰의 역할과 위상,” 「수사연구」, 1995년 8월호, 24면 참조.

제 2 절 정책제안

이 연구를 마무리하면서 몇 가지 정책제안을 덧붙이고자 한다.

첫째, 자치경찰제는 지방자치의 큰 틀 속에서 접근해야 한다. 왜 자치경찰제를 실시해야 하는가? 그것은 현재와 같은 국립경찰제로서는 주민을 위한 진정한 민중의 지팡이 역할을 다할 수 없기 때문이다. 경찰은 치안질서 유지와 범죄예방이라는 사회적 안전기능을 담당하는 집단이며, 이를 위해 공권력을 행사한다.

따라서 현재 정부당국에서 구도를 잡아가고 있는 제한된 자치경찰제 도입방안은 마땅히 재고되어야 하며, 특히 자치경찰기관의 소속문제나 인사권 행사는 관할 광역단체장에게 책임 있게 맡겨져야 하며, 자치경찰의 운영재원 문제는 왜곡된 국세 - 지방세간의 배분구조와 함께 현재 어려운 지방재정 여건을 감안하여 중앙정부에서 현실적으로 지원해야 한다. 다만 지방경찰위원회 구성 및 지방의회 등을 통해 자치경찰권 행사가 민주적으로 이루어지도록 내부장치를 마련해 놓아야 한다.

결국, 자치경찰제 도입구도상 정당성(legitimacy)과 효율성(efficiency)을 함께 충족시켜야만 한다. 전자는 정치적 중립화, 민주적 절차의 확보인 것이며, 후자는 자치단체장의 관할하에 책임 있고 효율적으로 지역치안과 민생봉사 서비스를 전담(집행)토록 하는 것이다. 이는 충남도정의 양대축인 「人本행정」(human-centered administration)과 「경영행정」(management-oriented administration)의 도정이념이자 운영기조와도 근본적으로 부합되는 것이다.⁴⁾

둘째, 원칙적으로 사회적 안전유지의 1차적 책임은 검사에게 달려 있으며, 이러한 이유에서 검사가 수사권을 가지고 경찰을 지휘·감독하고 있다.

4) 필자, 「인본·경영행정의 기본이념과 구현전략 : 자치충남도정의 지도원리」, 충청남도, 1997).

그러나 자치경찰제는 자치단체장에게 자치경찰권(지역치안권)을 부여하는 것과 결코 무관할 수 없고, 따라서 여기에는 수사권의 현실화 조치가 수반되지 않으면 안된다.

그러므로 가장 중요한 것은 국가경찰과 자치경찰간의 관계정립(역할분담)의 문제이겠지만, 그 다음은 자치경찰권에 수사권 포함 여부 및 그 수사권의 성격·범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 수사권 현실화 문제는 자치경찰제 도입과 관련된 중요한 정책결정사항임이 틀림없으나, 현재 수사권이 검찰청 소관이라는 점에서 특별(지방)행정기관 권한의 광역자치단체로의 이양방안 차원에서 접근할 필요가 있다.⁵⁾ 차제에 경찰당국에 주장하는 수사권 현실화 문제도 자치경찰제 도입을 위한 조건과 방법이라는 차원에서 입장을 반드시 재정리해야 한다.

셋째, 지방자치란 해당 지역주민들이 선택한 단체장을 중심으로 지방행정을 꾸려가는 것이며, 여기에는 응당 경찰행정과 지방교육이 포함돼야 한다. 차기 단체장 선거에서는 임기동안 우리 지역의 치안을 책임지겠다는 공약이 나오게 될 것이다. 즉, 자치경찰은 지방자치를 제도화시키기 위한 최소한도의 요건이다. 따라서 이것이 정치적 흥정의 대상이 되거나 혹은 검·경찰간 힘겨루기의 결과물이 돼서는 결코 안된다. 또한 국가경찰과 자치경찰은 서로 협력파트너가 돼야 한다.

문제는 자치경찰제 도입에 대해 지방정부에서 얼마나 책임있게 대비하고 있는가 하는 것이다. 단체장 지휘감독체제에서는 경찰행정의 위상·역할·기능·성격이 근본적으로 바뀌지 않으면 안된다. 분명한 점은, 새로운 제도 도입에 대응하는 프로그램 준비는 아주 중요하다. 논리적 기반확보를 위한 연구개발과 함께 실무적 차원의 준비기획팀 구성이 필요하다.

5) 필자, 「광역자치단체의 역할 재정립 방안연구 : 최근 정부개혁 관련 지방행정의 구조개편·기능조정 현안과제(대외비)」, 최종연구보고서, 충남발전연구원, 1998. 4.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

■ 단행본

- 김운태·오석홍, 「한국행정사」, 한국방송통신대학 출판부, 1990.
- 김일철, 「한국사회와 재구조화과정」, 서울대학교 출판부, 1989.
- 김진국 외(공역), 「고객만족 서비스 품질의 측정과 개선」, 서울포럼, 1993.
- 매일경제 지식프로젝트팀(편), 「지식혁명보고서」, 매일경제신문사, 1999.
- 윤순봉 외, 「열린시대 열린경영」, 삼성경제연구소, 1996.
- 이계식·고영선, 「아래로부터의 정부개혁」, 박영사, 1997.
- 이언호·김선빈(공역), 「선진행정의 길: 공공적 책임을 효율적으로 달성하는 행정」, 삼성경제연구소, 1996.
- 이주희, 「주민만족 행정서비스 혁명」, 도서출판 무한, 1994.
- , 「초일류 자치단체를 만들자」, 한국지방자치연구원, 1996.
- 이상안, 「현대경찰행정학」, 형설출판사, 1986.
- 이황우, 「경찰행정학」, 법문사, 1994.
- 정기섭, 「경찰홍보론」, 제일법령출판사, 1985.
- 정진환, 「미국경찰론」, 양영각, 1994.
- , 「비교경찰제도」, 학문사, 1996.
- 최창호, 「지방자치학」, 삼영사, 1996.
- 황태규, 「신사고로 펼쳐는 지방시대」, 서울미디어, 1996.
-
- Earle, Howard H. / 김충남(역), 「지역사회와 경찰: 현대의 위기」, 여명출판사, 1991.

■ 논문

- 김번웅, “행정서비스의 혁명: 주요국의 행정개혁의 비교적 맥락,” 「21세기 한국행정론」, 유종해 박사 정년기념 논문집, 박영사, 1996.
- 김영재, “자치경찰제의 핵심: 경찰중립화, 수사권 독립,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호.
- 김남진 외, “지방자치시대 경찰의 역할과 위상,” 「수사연구」, 1995년 8월호.
- 김충남, “경찰과 지역사회관계에 관한 연구,” 박사학위논문, 동국대학교 대학원, 1989.
- 문성호, “주민의 생명·재산보호와 자치경찰,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호.
- 박범래, “경찰관의 시대적 조명,” 「치안논총」, 제1집, 경찰대학 치안연구소, 1984.
- 서재근, “사회변동과 국립경찰의 문제점,” 「경찰학논집」, Vol.1, 경찰대학, 1977.
- 안영훈, “프랑스의 경찰조직체계와 수사구조에 관한 연구,” 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소 공동주최, 「자치경찰제도 공청회 자료집」, 1998. 12. 7~12. 9.
- 오성호, “지방자치단체 인사관리의 자치권 확대: 공직분류체계 및 임용제도를 중심으로,” 「한국행정학보」, 28권 2호, 한국행정학회, 1994.
- 이경은, “국가경찰과 자치경찰의 사무분장과 자치경찰의 바람직한 기능에 관한 연구,” 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소 공동주최, 「자치경찰제도 공청회 자료집」, 1998. 12. 7~12. 9.
- 이승우, “자치경찰, 지방자치단체와 협력해야 한다,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호.

- 이용부, “자치경찰과 지방화는 상관관계가 있는가?,” 「지방포럼」, 제5호, 한국 지방행정연구원, 2000년 3·4월호.
- 이원희, “경찰의 역할과 경찰기능의 능률화방안,” 석사학위논문, 한양대학교 행정대학원, 1992.
- 이태언, “경찰제도 개편에 대한 소고,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호.
- 이황우, “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구,” 「한국공안행정학회보」, 제4호, 한국공안행정학회, 1995.
- , “지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구,” 「한국공안행정학회보」, 제4호, 한국공안학회, 1995년 8월.
- , “21세기 경찰과 자치경찰의 나아갈 방향,” 「지방포럼」, 제5호, 한국지방행정연구원, 2000년 3·4월호.
- 정봉희, “한국의 도시화와 도시범죄에 관한 연구: 도시화에 따르는 도시환경(원인)의 규명,” 제7권 1호, 대전대학교 (1988. 8).
- 최병학, “복지정책과 정부개입의 논리,” 「사회과학연구」, 제7권 2호, 충북대학교 사회과학연구소, 1990.
- , “2000년대 진입을 위한 충청도정의 행정혁신,” 「열린충남」, 제4권 4호, 충남발전연구원, 1998년 가을호.
- , “자치경찰제 도입에 따른 현안쟁점과 대응인식,” 「충북리포트」, Vol.7, No.2, 충북개발연구원, 2000년 여름호.
- , “자치경찰제 도입의 필요와 조건,” 「중도일보」, 2000. 6. 15.
- 최운도, “자치경찰간의 상호협력과 공조체제 구축방안,” 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소 공동주최, 「자치경찰제도 공청회 자료집」, 1998. 12. 7~12. 9.
- 허석진, “자치경찰제도 도입방안에 관한 연구,” 석사논문, 한양대학교 지방자치대학원, 1998.

■ 정책보고서 및 실무자료

- 경찰개혁위원회 실무연구팀, 「자치경찰제의 이해: 자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권」, 1999. 3.
- 경찰개혁위원회 · 한국경찰학회 · 치안연구소 공동주최, 「자치경찰제도 공청회 자료집」, 1998. 12. 7~12.
- 경찰대학, 「경찰학개론」, 대한문화사, 1998.
- 경찰청, 「경찰개혁의 성과와 발전방향」, 2000. 3. 10.
- 경찰청, 「일본경찰」, 1990.
- , 「경찰통계연보」, 1995.
- , 「미국경찰」, 1998.
- 국무총리실 안전관리대책기획단, 「국가안전관리 종합대책 중간보고서(비공개자료)」, 2000. 6.
- 백형조, 「경찰개혁에 대한 평가분석과 21세기 한국경찰의 나아갈 방향」, 경찰청 연구보고서, 1999.
- 총무처 직무분석기획단, 「신정부혁신론: OECD국가를 중심으로」, 동명사, 1997.
- 충청남도, 「신경영행정 추진전략」, 한국능률협회, 1998. 12.
- , 「새로운 충남의 경영혁신, 이렇게 추진하고 있습니다」, 제1회 공공부문 경영혁신대회 제출보고서, 1998. 12.
- , 「21세기 신경영행정의 비전: 수요자중심 도정운영의 새로운 패러다임」, 1999. 1.
- 최병학, 「인본 · 경영행정의 기본이념과 구현전략 : 자치충남도정의 지도원리」, 충청남도, 1997.
- , 「광역지방자치단체의 역할재정립 방안연구: 최근 정부개혁 관련 지방행정의 구조개편 · 기능조정 현안과제」, 현안과제 최종 연구보고서, 충남발전연구원, 1998. 2.

- 최병학, 「21세기형 도정비전과 정책방향: 인본·경영행정의 새로운 패러다임 구축방향」, 현안과제 연구보고서, 충남발전연구원, 1999. 1.
- , 「신경영행정 추진전략 및 실무적 접근방법론 연구」, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1999. 2.
- , 「새천년을 이끌어가는 충청남도 수요자중심 행정체제 수립연구」, 현안과제 최종보고서, 충남발전연구원, 1999. 6.
- 치안국, 「경찰통계연보」, 1954.
- 한국경제연구원, 「지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영」, 1995.
- 한국지방행정연구원, 「지방자치와 지방공무원의 능력발전」, 1991.
- 한국행정연구원, 「영국·일본의 행정개혁사례」, 1997. 12.
- , 「정부생산성의 개념체계와 측정지표」, 한국행정연구원, 1998. 3.
- , 「행정서비스 제공방식의 다원화 방안」, 한국행정연구원, 1998. 3.
- , 「행정에 관한 공무원의 인식과 태도」, 한국행정연구원, 1998. 12.
- , 「행정에 관한 국민의 인식」, 한국행정연구원, 1998. 12.
- 한국형사정책연구원, 「사회구조와 범죄」, 1993.
- , 「한국형사정책연구원, 「경찰에 대한 시민의 의식에 관한 연구」, 1991.
- , 「경찰순찰활동의 실태와 발전적 개선방안」, 1991.
- , 「민생치안범죄규제의 전략과 이론」, 1991.
- , 「사회구조와 범죄: 경제발전과 인구성장을 중심으로」, 1993.
- 행정쇄신위원회, 「고객만족시대의 행정서비스: 행정쇄신 및 고품질서비스를 실현합니다」, 1995. 12.

II. 국외문헌

■ BOOKS

- Attorney General's Advisory Commission on Community-Police Relation, *The Police in the California Community, Sacramento: State of California*, 1983.
- Clinton, Bill and Gore, Al, "Putting Customers First '97: Standards for Serving the American People," *National Performance Review*, Washington D.C., 1997.
- Cramer, James, *The World's Police*, London: Cassel, Co., 1994.
- Cross, C. A., *Principles of Local Government Law*, 6th ed., London: Sweet, Maxwell, 1981.
- Duggett, Michael, "The Evolution of the United Kingdom Civil Service 1848 ~1997," A Paper Prepared for *the International Institute of Administrative Sciences Quebec Conference*, 1997.
- Gore, Al, "Serving the American Public: Best Practices in Customer-Driven Strategic Planning," *National Performance Review*, Washington, D.C., 1997.
- Earle, Howard H., *Police-Community Relations*, Illinois: Charles C. Thomas Publisher, 1967.
- Hartford Institute of Criminal and Social Justice, *Civilian Review of the Police: The Experience of American Cities*, Hartford: Hartford Institute of Criminal and Social Justice, 1980.
- Holden, Richard N., *Law Enforcement an Introduction*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1992.

- Ivancevich, J. M., et al., *Managing for Performance*, Business Publications Inc., 1993.
- Kingdom, J., *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston: Little, Brown and Co., 1984.
- Mayntz, Renate, *Soziologie der Offentlichen Verwaltung*, Heidelberg/Karlsruhe, C. F. Muller, 1988.
- More, Harry W., *Effective Police Administration*, San Jose, California: Justice Systems Development, Inc., 1995.
- Porter, Lyman W. and Lawler III., Edward E., *Managerial Attitude and Performance*, Homewood, Ill.: Richard D. Irwin, Inc., 1988.
- Radelet, Louis A., *The Police and the Community*, New York: Macmillan, 1986.
- Rule 4, Arrest Warrant or Summons upon Complaint.
- Steinberg, C. S., *The Mass Communicators: Public Relation, Public Opinion and Mass Media*, New York: Harper & Row, 1988.
- Stone, Alfred R. and Deluca, Stuart M., *Police Administration*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1994.
- Sutherland, John W., *A General Systems Philosophy for the Social and Behavioral Sciences*, New York: George Braziller, 1983.
- Swank, Calvin J. and Coser, James A., *The Police Personnel System*, New York: John Wiley & Sons, 1983.

啓正社(編), 「警察の姿勢と管理」, 日本評論社, 1977.


警察制度研究會, 「現代警察全集(23): 警察編」, 1985.

桐山隆彦, 「警察官のため刑事訴訟法解説」, 東京法令出版株式會社, 1994.

■ ARTICLES

- Bancroft, Ramond L., "Municipal Law Enforcement," *Nation's Cities*, Februry 1986.
- Black, Algeron D., "*The People and the Police*," New York: Mcgraw-Hill, 1968.
- Goldstein, Herman, "Administration of Criminal Justice," in Report No.7, *Southern Regional Education Board and Institute of Government*, Univ. of North Carolina, 1987.
- Hallman, Howard, "Federally Finance of Citizen Participation," *P.A.R.*, Vol.32, Special Issue, Oct. 1972.
- Mayhall, P. D., "*Community Relations and Administstion of Justice*," New York: John Wiely and Sons, 1989.
- Ostrom, Elinor and P., Gordon, Whitaker, "Do We Really Want to Consolidate Urban Police Force?," "*Public Administration Review*," Vol.33 (Sep./ Oct. 1973).
- President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice, "*The Challenge of Crime in a Free Society*," Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1967.
- Sherman, Lawrence W., "The Sociology and the Social Reform of the American Police," *Journal of Police Science and Administration*, Vol. 2, No.3, 1974.

【부록 2】 경 찰 법

 여기서는 조항을 현실에 맞게 수정하고, 임의로 보기 쉽게 띄어쓰기를 하였음

제정 91. 5.31 법률 제4369호

일부개정 96. 8. 8 법률 제5153호(정부조직법)

일부개정 97. 1. 13 법률 제5260호

일부개정 97. 12. 13 법률 제5454호(정부부처명칭 등의 변경에 따른 건축법 등의
정비에 관한 법률)

일부개정 98. 2. 28 법률 제5529호(정부조직법)

일부개정 99. 1. 21 법률 제5681호(국가정보원법)

제 1 장 총 칙

제1조 (목적)

이 법은 경찰의 민주적인 관리·운영과 효율적인 임무수행을 위하여 경찰의
기본조직 및 직무범위 기타 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조 (경찰의 조직)

- ① 치안에 관한 사무를 관장하게 하기 위하여 행정자치부장관 소속하에 경찰청을 둔다. <개정 96. 8. 8>
- ② 경찰청의 사무를 지역적으로 분담 수행하게 하기 위하여 특별시장·광역시장 및 도지사(이하 시·도지사라 한다) 소속하에 지방경찰청을 두고, 지방경찰청장 소속하에 경찰서를 둔다. <개정 97. 12. 13>
- ③ 삭제 <96. 8. 8>

제3조 (경찰의 임무)

경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다.

제4조 (권한남용의 금지)

경찰은 그 직무를 수행함에 있어서 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고, 국민 전체에 대한 봉사자로서 공정중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 아니된다.

제 2 장 경찰위원회

제5조 (경찰위원회의 설치)

- ① 경찰행정에 관하여 제9조 제1항 각호에 정한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정자치부에 경찰위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.
- ② 위원회는 위원장 1인을 포함한 7인의 위원으로 구성하되, 위원장 및 5인의 위원은 비상임, 1인의 위원은 상임으로 한다.

제6조 (위원의 임명 및 결격사유)

- ① 위원은 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.
- ② 행정자치부장관은 위원을 제청함에 있어서 경찰의 정치적 중립이 보장되도록 하여야 한다.
- ③ 위원중 2인은 법관의 자격이 있는 자이어야 한다.
- ④ 다음 각호의 1에 해당하는 자는 위원이 될 수 없다. <개정 99. 1. 21>
 1. 당적을 이탈한 날부터 3년이 경과되지 아니한 자
 2. 선거에 의하여 취임하는 공직에서 퇴직한 날부터 3년이 경과되지 아니한 자

3. 경찰·검찰·국가정보원 직원 또는 군인의 직에서 퇴직한 날부터 3년이 경과되지 아니한 자
4. 국가공무원법 제33조 각호의 1에 해당하는 자

제7조 (위원의 임기 및 신분보장)

- ① 위원에 임기는 3년으로 하며, 연임할 수 없다. 이 경우 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.
- ② 위원은 정당에 가입하거나 제6조 제4항 제2호 또는 제3호의 직에 취임 또는 임용되거나 제4호에 해당하게 된 때에는 당연히 퇴직된다.
- ③ 위원은 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

제8조 (국가공무원법의 준용)

위원에 대하여는 국가공무원법 제60조 및 제65조의 규정을 준용한다.

제9조 (위원회의 심의·의결사항)

- ① 다음 각호의 사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.
 1. 경찰의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요정책 및 경찰업무발전에 관한 사항
 2. 인권보호와 관련되는 경찰의 운영·개선에 관한 사항
 3. 경찰업무 외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조 요청에 관한 사항
 4. 기타 행정자치부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회에 부의한 사항
- ② 행정자치부장관은 제1항의 규정에 의하여 심의·의결된 내용이 부적절하다고 판단될 때에는 재의를 요구할 수 있다.

제10조 (위원회의 운영 등)

- ① 위원회의 사무는 경찰청에서 수행한다.
- ② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.
- ③ 이 법에 규정된 것 외에 위원회의 운영 및 제9조 제1항 각호에 정한 심의·의결사항의 구체적 범위, 재의요구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제 3 장 경찰청

제11조 (경찰청장)

- ① 경찰청에 경찰청장을 두되, 경찰청장은 치안총감으로 보한다.
- ② 경찰청장은 경찰위원회의 동의를 얻어 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.
- ③ 경찰청장은 경찰에 관한 사무를 통할하고 청무를 관장하며 소속공무원 및 각급 경찰기관의 장을 지휘·감독한다.
- ④ 경찰청장은 퇴직일부터 2년 이내에는 정당의 발기인이 되거나 당원이 될 수 없다. <신설 97. 1. 13>

제12조 (차장)

- ① 경찰청에 차장을 두되, 차장은 치안정감으로 보한다.
- ② 차장은 경찰청장을 보좌하며, 경찰청장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다.

제13조 (하부조직)

- ① 경찰청의 하부조직은 국 또는 부 및 과로 한다.

- ② 경찰청장·차장·국장 또는 부장 밑에 정책의 기획이나 계획의 입안 및 연구조사를 통하여 그를 직접 보좌하는 담당관을 둘 수 있다.
- ③ 경찰청의 하부조직의 각청 및 분장사무와 공무원의 정원은 정부조직법 제2조 제4항 및 제5항의 규정을 준용하여 대통령령 또는 행정자치부령으로 정한다. <개정 98. 2. 28>

제 4 장 지방경찰

제14조 (지방경찰청장)

- ① 지방경찰청에 지방경찰청장을 두되, 지방경찰청장은 치안정감·치안감 또는 경무관으로 보한다.
- ② 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역안의 경찰사무를 관장하고 소속공무원 및 소속경찰기관의 장을 지휘·감독한다.

제15조 (차장)

- ① 지방경찰청에 차장을 둘 수 있다.
- ② 차장은 지방경찰청장을 보좌하여 소관사무를 처리하고 지방경찰청장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행한다.

제16조 (치안행정협의회)

- ① 지방행정과 치안행정의 업무협조 기타 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 시·도지사 소속하에 치안행정협의회를 둔다.
- ② 치안행정협의회 조직·운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 (경찰서장)

- ① 경찰서에 경찰서장을 두되, 경찰서장은 총경으로 보한다.

- ② 경찰서장은 지방경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역안의 소관사무를 관장하고 소속공무원을 지휘·감독한다.
- ③ 경찰서장 소속하에 지서 또는 파출소를 둔다. 다만, 필요한 경우에는 출장소를 둘 수 있다.

제18조 (직제)

지방경찰청 및 경찰서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 기타 필요한 사항은 정부조직법 제2조 제4항 및 제5항의 규정을 준용하여 대통령령 또는 행정자치부령으로 정한다. 〈개정 98. 2. 28〉

제 5 장 (제19조 내지 제22조) 삭제 〈96. 8. 8〉

제 6 장 경찰공무원

제23조 (경찰공무원)

- ① 경찰공무원의 계급은 치안총감·치안정감·치안감·경무관·총경·경정·경감·경위·경사·경장·순경으로 한다.
- ② 경찰공무원의 임용·교육훈련·복무·신분보장 등에 관하여는 따로 법률로 정한다.

제24조 (직무수행)

- ① 경찰공무원은 상관의 지휘·감독을 받아 직무를 수행하고, 그 직무수행에 관하여 서로 협력하여야 한다.
- ② 경찰공무원의 직무수행에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

부 칙

제1조 (시행일)

이 법은 공포후 60일이 경과한 날부터 시행한다.

제2조 (최초위원의 임기)

이 법 시행후 최초로 임명되는 경찰위원회 위원의 임기는 7인중 2인(위원장 및 상임위원)은 3년, 5인은 2년으로 한다.

제3조 (경찰청 설치 등에 관한 경과조치)

이 법 시행 당시의 행정자치부 치안본부와 그 소속공무원은 각각 이 법에 의한 경찰청과 그 소속공무원으로, 서울특별시·직할시·도 경찰국 및 경찰서와 그 소속공무원은 각각 지방경찰청 및 경찰서와 그 소속공무원으로, 해양경찰대 및 지구해양경찰대와 그 소속공무원은 각각 해양경찰청 및 해양경찰서와 그 소속공무원으로 본다.

제4조 (다른 법률의 개정)

- ① 서울특별시 행정에 관한 특별조치법 중 다음과 같이 개정한다. 제3조 제1항 제5호를 삭제한다. 제5조 제3항 중 "경찰업무를 담당하는 국장은 치안정감으로, 과장은 총경으로,"를 삭제한다. 제6조 단서를 삭제한다.
- ② 경찰대학설치법 중 다음과 같이 개정한다. 제1조, 제4조 제1항 및 제6조 제2항 중 "행정자치부장관" 각각 "경찰청장"으로 한다.
- ③ 전투경찰대설치법 중 다음과 같이 개정한다. 제1조 제1항 중 "서울특별시·직할시장·도지사"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제1조 제2항, 제2조 및 제3조 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다.

- ④ 경찰공무원법 중 다음과 같이 개정한다. 제4조 제1항 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로, "행정자치부"를 "경찰청"으로 한다. 제5조 제3호 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다. 제6조를 다음과 같이 한다. 제6조 (임용권자) ①총경 이상의 경찰공무원은 경찰청장의 추천에 의하여 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용한다. 다만, 총경의 진보·휴직·직위해제·정직 및 복직은 경찰청장이 행한다.
- ② 경정 이하의 경찰공무원은 경찰청장이 임용한다. 다만, 경정에의 신규채용·승진임용 및 면직은 경찰청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 행한다.
- ③ 경찰청장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 경찰공무원의 임용에 관한 권한의 일부를 소속기관의 장 및 지방경찰청장에게 위임할 수 있다.
- ④ 경찰청장 또는 제3항의 규정에 의하여 임용권의 위임을 받은 자는 행정자치부령이 정하는 바에 의하여 소속경찰공무원의 인사기록을 작성·보관하여야 한다. 제9조 제1항 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 하고, 동조 제3항 단서 및 제4항 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다. 제12조 제1항 중 "행정자치부에 중앙승진심사위원회를, 행정자치부·서울특별시·직할시·도"를 "경찰청에 중앙승진심사위원회를, 경찰청·지방경찰청"으로 한다. 제13조 제1항 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다. 제15조 제1항 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다. 제17조 제1항 내지 제3항 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다. 제24조 제4항 전단 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 하고, 동항 후단을 다음과 같이 한다. 이 경우 경무관 이상의 경찰공무원에 대하여는 행정자치부장관 및 국무총리를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 하고, 총경·경정의 경찰공무원에 대하여는 국무총리를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 제25조 제1항 중 "행정자치부·서울특별시·직할시·도"를 "경찰청·지방경찰청"으로 한다. 제27조 본문 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 하고, 동조 단서를 다음과 같이 한다. 다만, 파면·해임 및 정직은 징계위원회의 의결을 거쳐 당해 경찰공무원의 임용권자가 행하되, 경무관 이상의 정직과

경정 이상의 파면 및 해임은 경찰청장의 제청으로 행정자치부장관 및 국무총리를 거쳐 대통령이 행하고, 총경 및 경정의 정직은 경찰청장이 행한다. 제28조 본문 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다. 제30조 제2항 제2호 및 제4호 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다. 법률 제3606호 부칙 제6조 중 "행정자치부"를 "경찰청"으로 한다.

- ⑤ 경범죄처벌법 중 다음과 같이 개정한다. 제7조 제1항 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다.
- ⑥ 총포·도검·화약류 등 단속법 중 다음과 같이 개정한다. 제4조 제1항 전단, 제9조 제1항 본문·제2항, 제10조 제5호, 제42조 제1항·제3항 전단, 제51조 제2항 전단, 제52조 제9호, 제53조 제2항, 제59조 제2항 전단, 제60조 및 제61조 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다. 제6조 제1항 중 "서울특별시장·직할시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제12조 제1항, 제13조 제2항 내지 제4항, 제14조 제1항, 제22조, 제25조 제1항 전단·제2항, 제28조 제1항, 제32조 제2항, 제38조 제1항 전단, 제39조 제1항 전단, 제40조 제3항 및 제67조 제2항 중 "시·도지사"를 각각 "지방경찰청장"으로 한다. 제14조 제2항, 제38조 제2항·제3항 및 제39조 제2항·제4항 전단 중 "시·도지사는"을 각각 "지방경찰청장은"으로 한다. 제32조 제3항 중 "행정자치부장관 또는 시·도지사는"을 "경찰청장 또는 지방경찰청장은"으로 한다. 제68조 중 "행정자치부장관 또는 시·도지사는"을 "경찰청장 또는 지방경찰청장은"으로, "시·도지사 또는 경찰서장"을 "지방경찰청장 또는 경찰서장"으로 한다. 제74조 제2항 중 "행정자치부장관, 시·도지사"를 "경찰청장, 지방경찰청장"으로 한다.
- ⑦ 사격 및 사격장단속법 중 다음과 같이 개정한다. 제6조 본문 중 "서울특별시·부산시장 또는 도지사"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제7조 제6호 중 "총포화약류단속법"을 "총포·도검·화약류 등 단속법"으로 한다. 제20조 제2항을 삭제한다.
- ⑧ 신용조사업법 중 다음과 같이 개정한다. 제4조 제1항 본문 중 "서울특별시

장·직할시장 또는 도지사(이하 "도지사"라 한다)"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제4조 제3항, 제12조 제1항 본문 및 제12조의 2 본문 중 "도지사는"을 각각 "지방경찰청장은"으로 한다. 제7조 본문 및 제14조 중 "도지사"를 각각 "지방경찰청장"으로 한다. 제12조 제3항 중 "도지사가"를 "지방경찰청장이"로, "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다.

- ⑨ 경찰직무응원법 중 다음과 같이 개정한다. 제1조 제1항 중 "서울특별시시장 또는 도지사(이하 지방장관이라 한다)는"을 "지방경찰청장은"으로, "타지방장관"을 "다른 지방경찰청장"으로 하고, 동조 제2항을 다음과 같이 한다.
- ② 경찰청장은 돌발사태의 진압이나 특수지구의 경비에 있어서 긴급한 경우에는 지방경찰청장 또는 소속경찰기관의 장에 대하여 다른 지방경찰청의 경찰관을 응원시키기 위하여 소속경찰관의 파견을 명할 수 있다. 제2조 중 "도"를 "지방경찰청"으로 한다. 제3조 중 "지방장관"을 "지방경찰청장"으로 "타도"를 "다른 지방경찰청"으로 한다. 제4조 및 제5조 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다. 제6조 본문 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 하고, 동조 단서 중 "내무부 치안국 파장인 서기관"을 "경찰청 파장인 총경"으로 한다. 제7조 제1항 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 하고, 동조 제2항을 삭제한다.
- ⑩ 용역경비업법 중 다음과 같이 개정한다. 제4조 제1항 본문 중 "서울특별시장·직할시장 또는 도지사(이하 "도지사"라 한다)"를 "지방경찰청장"으로 하고, 동항 단서를 다음과 같이 한다. 다만, 영업구역이 2 이상의 지방경찰청 관할구역에 걸칠 때에는 경찰청장의 허가를 받아야 한다. 제13조 제1항 및 제15조의 2 제2항 전단 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 하고, 제13조 제2항 중 "도지사와"를 "지방경찰청장과"로 한다.
- ⑪ 청원경찰법 중 다음과 같이 개정한다. 제4조 제1항 중 "서울특별시장·직할시장 또는 도지사(이하 "도지사"라 한다)"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제4조 제2항·제3항, 제8조 제2항 및 제9조 본문 중 "도지사는"과 제9조의 2 제1항, 제9조의 3 제2항 및 제10조의 3 중 "도지사는"을 각각 "지방경찰

청장은"으로 한다. 제5조 제1항, 제9조의 2 제2항 및 제12조 제1호 중 "도지사"를 각각 "지방경찰청장"으로 한다. 제6조 제2항 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다. 제12조 제2호 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다.

- ⑫ 도로교통법 중 다음과 같이 개정한다. 제3조 본문 중 "서울특별시·직할시 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)는"을 "지방경찰청장은"으로 하고, 동조 단서 중 "시·도지사"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제6조 제1항 중 "시·도지사는"을 "지방경찰청장은"으로 하고, 동조 제4항 중 "시·도지사가"를 "지방경찰청장이"로 하며, 동조 제5항 중 "시·도지사"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제10조 제1항 중 "시·도지사는"을 "지방경찰청장은"으로 한다. 제12조 제4항 제5호중 "시·도지사가"를 "지방경찰청장이" 한다. 제13조 제1항 중 "시·도지사는"을 "지방경찰청장은"으로 하고, 동조 제2항 단서 중 "시·도지사가"를 "지방경찰청장이"로 한다. 제15조 제2항 및 제16조 제2항 중 "시·도지사는"을 각각 "지방경찰청장은"으로 한다. 제20조 제3항, 제22조 제1항 단서, 제27조 제1항 제5호·동조 제2항 제2호, 제28조 제6호 및 제29조 제7호 중 "시·도지사가"를 각각 "지방경찰청장이"로 한다. 제34조 제2항, 제35조제2항, 제38조제3항 및 제39조중 "시·도지사는"을 각각 "지방경찰청장은"으로 한다. 제40조 본문중 "시·도지사"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제48조 제9호 중 "시·도지사가"를 "지방경찰청장이"로 한다. 제55조 제2항·제3항 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다. 제63조 제3항 제7호중 "시·도지사가"를 "지방경찰청장이"로 한다. 제65조 본문 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다. 제68조 제1항, 제73조 및 제74조 제1항 중 "시·도지사"를 각각 "지방경찰청장"으로 한다. 제74조 제2항·제3항 중 "시·도지사는"을 각각 "지방경찰청장은"으로 한다. 제75조 중 "시·도지사"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제76조 제1항 및 제78조 본문 중 "시·도지사는"을 "지방경찰청장은"으로 한다. 제79조 제1항 본문 중 "시·도지사"를 "지방경찰청장"으로 하고, 동조 제2항 중 "시·

도지사가"를 "지방경찰청장이"로 한다. 제81조 제1항 본문 중 "시·도지사는"을 "지방경찰청장은"으로 하고, 동조 제2항 중 "시·도지사"를 "지방경찰청장"으로 하며, 동조 제3항 중 "시·도지사는"을 "지방경찰청장은"으로 한다. 제82조 제1항 중 "시·도지사"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제85조 제2항, 제87조 제2항 및 제95조 내지 제97조 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다. 제100조 중 "서울특별시·직할시 또는 도"를 "지방경찰청"으로 한다. 제101조 제1항 본문 중 "시·도지사는"을 "지방경찰청장은"으로 한다. 제103조 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다. 제104조 중 "시·도지사는"을 "지방경찰청장은"으로 한다. 제113조 제4호 중 "시·도지사"를 "지방경찰청장"으로 한다. 제119조 제1항 본문 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다.

- ⑬ 대한민국재향경우회법 중 다음과 같이 개정한다. 제2조 제2항, 제9조 본문, 제11조 제5항 및 제16조 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다.
- ⑭ 형의 실효 등에 관한 법률 중 다음과 같이 개정한다. 제2조 제4호·제5호 및 제5조 제1항 중 "내무부 치안본부"를 각각 "경찰청"으로 한다.
- ⑮ 병역의무의 특례규제에 관한 법률 중 다음과 같이 개정한다. 제5조 제1항 내지 제4항 및 제6조 제4항 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다.
- ⑯ 해상교통안전법 중 다음과 같이 개정한다. 제9조 제2항·제3항, 제45조 제1항 및 제52조 제1항 중 "행정자치부장관"을 각각 "경찰청장"으로 한다.
- ⑰ 도로법 중 다음과 같이 개정한다. 제54조의 2 제2항 중 "행정자치부장관과 건설교통부장관"을 "건설교통부장관과 경찰청장"으로 한다.
- ⑱ 자동차관리법 중 다음과 같이 개정한다. 제24조 제1항 중 "행정자치부장관"을 "경찰청장"으로 한다.
- ⑲ 집회 및 시위에 관한 법률 중 다음과 같이 개정한다. 제6조 제1항 단서 및 제2항 본문 중 "경찰국장"을 "지방경찰청장"으로 하고, 제6조 제1항 단서 중 "경찰국"을 "지방경찰청"으로 한다.

제5조 (행정처분 등에 관한 일반적 경과조치)

이 법 시행당시 종전의 규정에 의하여 행정자치부장관·서울특별시장·직할시장 또는 도지사 등 행정기관이 행한 행정처분 기타 행정기관의 행위 또는 각종 신고 기타 행정기관에 대한 행위는 그에 해당하는 이 법에 의한 행정기관의 행위 또는 행정기관에 대한 행위로 본다.

제6조 (다른 법령과의 관계)

이 법 시행 당시 다른 법령에서 내무부 치안본부를 인용한 경우에는 경찰청을, 치안본부장을 인용한 경우에는 경찰청장을, 시·도경찰국을 인용한 경우에는 시·도지방경찰청을, 시·도경찰국장을 인용한 경우에는 시·도지방경찰청장을, 해양경찰대 및 지구해양경찰대를 인용한 경우에는 해양경찰청 및 해양경찰서를, 해양경찰대장 및 지구해양경찰대장을 인용한 경우에는 해양경찰청장 및 해양경찰서장을 각각 인용한 것으로 본다.

부 칙 <96. 8. 8>

제1조 (시행일)

이 법은 공포후 30일 이내에 제41조의 개정규정에 의한 해양수산부와 해양경찰청의 조직에 관한 대통령령의 시행일부터 시행한다. [1996.8.8 대통령령 제15135호에 의하여 공포한 날부터 시행]

제2조 내지 제4조 생략

부 칙 〈97. 1. 13〉

- ① (시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다.
- ② (다른 법률의 개정) 정당법 중 다음과 같이 개정한다. 제6조에 제5호를 다음과 같이 신설한다.
- 5. 경찰법 제11조 제4항의 규정에 의한 경찰청장 퇴직후 2년 이내인 자

부 칙 〈97. 12. 13〉

이 법은 1998년 1월 1일부터 시행한다. 〈단서 생략〉

부 칙 〈98. 2. 28〉

제1조 (시행일)
이 법은 공포한 날부터 시행한다. 〈단서 생략〉

제2조 내지 제7조 생략

부 칙 〈99. 1. 21〉

제1조 (시행일)
이 법은 공포한 날부터 시행한다.

제2조 내지 제4조 생략