자치경찰제의 준거틀과 모형설계

연구책임 : 김 성 호(책임연구원)
안 영 훈(책임연구원)
이 효(책임연구원)

한국지방행정연구원

<요 약>

I. 연구의 목적

○ 지방자치시대의 개막은 국가경찰제의 문제점을 개선하고 그 순기능과 광역경찰행정을 강화하며, 주민의 치안수요를 경찰행정에 구체적으로 반영할 수 있는 우리 실정에 적합한 새로운 경찰제도의 모색이 절실하게 요구되고 있음.

○ 이러한 맥락에서 본 연구에서는 우리 나라의 지역실정에 적합한 책임 있는 치안행정을 구현하고 민주성과 능률성의 조화를 통하여 주민에 대한 치안서비스를 개선함으로써 자치시대에 부응하는 자치경찰제의 도입모형을 설계하려는데 목적을 두고 있음.

II. 연구방법과 절차

○ 문헌분석방법에 의존하였음. 국가경찰제도의 실태 및 문제점 파악과 더불어 도입방안을 모색하기 위하여 이와 관련된 논문, 보고서, 정부기관의 관련자료, 국내외의 관련법규 등을 분석하는 문헌분석적인 방법을 채택하였음.

○ 비교연구방법을 채택하였음. 우리 실정에 적합한 자치경찰제도 도입방안을 모색하기 위하여 외국 자치경찰의 조직과 기능, 인사, 예산제도를 비교분석하고 시사점을 도출하였음.

○ 셋째, 현행 국가경찰제 하에서 실현가능한 자치경찰제 도입모형을 제시하기 위하여 경찰실무자와 각 정당의 관련 전문위원, 학계 전문가, 행정자치부 및 시도공무원과의 협의 및 워크샵을 병행하였음.

○ 본 연구는 자치경찰제 도입과 관련하여 서론에 이어 제2장에서 우리나라에서의 자치경찰제 도입 논의의 배경을 살펴보고, 현행 국립경찰제도 실태와 문제점을 분석하였으며, 국립경찰제도의 문제점을 보완하기 위한 제도로서 자치경찰제의 도입 필요성을 도출하였음.

○ 우리 나라 실정에 적합한 자치경찰제도의 모형을 찾기 위하여 제3장에서는 아직도 명확하게 개념규정이 되어 있지 않은 자치경찰의 기본원리를 정립하기 위하여 외국 자치경찰제의 실태를 분석하고 이를 바탕으로 하여 자치경찰의 개념정립과 그 준거틀을 제시하였음.

○ 제4장에서는 자치경찰제 도입을 위해 기본방향에 따라 자치경찰제 도입 모형들을 도입단계별로 표준유형화 하여 도입 전 단계, 절충형 도입단계, 순수한 자치경찰제로 구분하여 설계하였음. 이와 함께 본고에서는 각 모형의 조직과 기능, 인사체계, 예산체계를 제안하고 제도 도입 시, 예상되는 기대효과와 문제점을 분석하였고, 제5장에서는 본 보고서를 요약·정리하였음.

Ⅲ. 내용요약

1. 자치경찰의 개념

○ 본고에서 사용되고 있는 '경찰'의 개념은 제도나 공무원집단 만을 의미하지 않고 기능 또는 활동을 포괄한 의미임.

○ 이러한 의미에서 본 연구에서 '자치경찰'의 개념은 "지방자치단체의 장 또는 주민을 대표할 수 있는 기관이 지방자치단체를 관할구역으로 하는 경찰행정관서의 유지에 대한 권한과 책임을 가지고 조직·인사·재정 등에 관하여 경찰행정정책에 주민의 의사를 반영하여 그 주민들에게 직접적 또는 간접적으로 제공하는 공공서비스 제도와 활동"으로 설정하고 있음. 이에 대칭되는 '국가경찰'은 "중앙정부의 통치권이 직접 관장하는, 추상적인 개념을 포함한 국민을 대표할 수 있는 국가기관으로 하여금 국가전체를 관할구역으로 하는 경찰행정관서의 유지에 대한 권한과 책임을 가지고 조직·인사·재정 등에 대하여 국민의 의사를 경찰행정정책에 반영하여 국민에게 직접적 또는 간접적으로 제공하는 공공서비스 제도와 활동"이라고 정의함.

2. 자치경찰제의 비교·분석과 준거틀

○ 본고에서는 현재의 우리 나라 경찰체제로부터 어떠한 자치경찰제로 전이(transformation)하는 것이 가장 적합할 것인가에 연구초점을 두고 있음. 그러므로 자치경찰제 도입을 위한 기초적인 조직체계를 제시하기 위하여 현행 경찰제도의 운영실태와 그 문제점을 분석하였음.

○ 또한 연구대상 외국의 국가경찰조직과 지방경찰조직을 경찰의 기능에 초점을 두고 비교 분석하였음. 외국 자치경찰 활동사례를 토대로 지역단위 수준의 지방경찰(Local Policing), 종합행정의 주체자이며 자치경찰의 협력자가 되는 지방자치단체(Local Partnership with Local Governments), 포괄적인 경찰개념으로서의 대륙법계 행정경찰

(Administrative Policing), 영미법계 지역사회경찰활동원리 (Community Oriented Policing and Problem Solving, COPPS)를 근간요소로 한 자치경찰제의 준거틀을 구성하였다.

○ 외국 자치경찰제의 비교·분석 결과는 본 연구팀이 제시하고 있는 몇 가지 자치경찰 도입모형의 준거틀에 대한 경험적 증거로 뒷받침될 수 있다고 판단됨.

○ 이런 점들을 고려하여 사례연구는 영미법계를 대표하여 영국의 자치경찰체제를, 대륙법계 국가들을 대표하여 프랑스의 자치경찰체제를 심도 있게 분석하였음.

3. 자치경찰제의 모형 설계

○ 본고에서는 자치경찰의 모형의 조직과 기능, 인사체계, 예산체계를 아래와 같이 모형별로 제안하고 각 모형을 제도로 도입할 경우, 예상되는 기대효과와 문제점을 분석하여 제시하였음.

○ 첫째 모형은 경찰제도가 주민의 일상생활에 가장 커다란 영향력을 끼친다는 점에서 제도개선에 신중하여야 하므로 현행 제도를 부분적으로 개선하는 분권형 모형을 제안하였음.

○둘째 모형은 현행 국가경찰제도의 근간을 유지하면서 자치경찰제를 절충하는 형태로서 광역자치단체단위와 기초자치단체단위의 자치경찰 모형을 제시하였음. 자치경찰제의 이념적 배경과 제도 도입의 필요성을 고려하면 주민과 가까운 단위가 적절하다는 점을 밝히고 있음.

○ 셋째 모형은 자치경찰제 본래의 유형에 가장 적합한 모형으로서 단

체장 임명형과 주민 선출형을 제시하였음.

○ 넷째 모형은 자치단체의 행정의 실효력 확보를 위하여 국가경찰과 별도로 행정경찰을 두는 방안을 제안하였음.

목 차

제1장 서론 1

제1절 연구목적 1

제2절 연구범위 및 방법 3

제2장 자치경찰제 도입논의 8

제1절 논의의 배경 8

1. 정치권에서의 논의 8

2. 자치경찰제 도입에 관한 기관별 의견 10

3. 자치경찰제 도입 찬반논거 15

4. 각계의 의견 종합 19

제2절 현행 국가경찰제의 실태와 문제점 19

1. 국가경찰제도의 실태 19

2. 국가경찰제의 문제점 46

3. 자치경찰제 필요성 78

제3장 외국 자치경찰제의 실태분석과 자치경찰제의 준거틀 83

제1절 외국의 경찰체제 실태분석 84

1. 독일의 경찰체제 84

2. 일본의 경찰체제 99
3. 프랑스의 경찰체제 111
4. 영국의 경찰체제 124
5. 미국의 경찰체제 141
6. 시사점 153
제2절 외국의 자치경찰활동 분석 161
1. 경찰개념 및 경찰기능의 변화 161
2. 프랑스의 자치경찰활동 175
3. 영국의 자치경찰활동 182
4. 미국의 자치경찰활동 199
5. 일본의 자치경찰활동 204
제3절 자치경찰제의 준거틀과 구성여건 207
1. 자치경찰의 준거틀 208
2. 준거틀에 의거한 자치경찰제의 정의 212
3. 준거틀이 의미하는 지역사회와 경찰활동의 관계 213
4. 자치경찰체제 구성을 위한 기본선행여건 216

제4장 자치경찰제 도입방안 219
제1절 기본방향 219
제2절 자치경찰제 도입 시 고려사항 222
1. 경찰조직의 유형 222
2. 경찰사무의 배분 228
3. 경찰공무원 인사제도 233
4. 경찰예산제도 234

제3절 자치경찰제 모형설계 237
1. 제1안 : 국가경찰의 분권모형 238
2. 제2안 : 국가경찰제에 자치경찰적 요소를 절충한 모형246
2-A안 : 시도단위 절충형 자치경찰 모형 246
2-B안 : 시군구단위 절충형 자치경찰 모형 265
3. 제3안 : 자치경찰제 모형 279
3-A안 : 임명형 자치경찰 모형 280
3-B안: 선출형 자치경찰모형 290
4. 제4안 : 행정경찰 위주의 자치경찰 모형 298

제5장 요약 및 결론 305
제1절 모형의 운영체계 요약 305
1. 제1안 : 국가경찰의 분권모형 305
2. 제2안 : 국가경찰제에 자치경찰제 요소를 절충한 모형307
3. 제3안 : 자치경찰제 모형 312
4. 제4안 : 행정경찰 모형 316
제2절 결 론 317

참고문헌 321
영문목차 326

표 목 차

<표 2-1> 경찰관서의 기능별 업무분장(1987. 6 현재) 36
<표 2-2> 경정이상 경찰공무원 인사권자와 임명절차 38
<표 2-3> 경정이하 경찰공무원의 인사권자 39
<표 2-4> 경찰인력 현황 39
<표 2-5> 경찰예산의 구성 42
<표 2-6> 충청남도 주요 단속사무의 처분내용(971.1 - 12.31) 51
<표 2-7> 한일 경찰인력 정원의 비교 57
<표 2-8> 부문별 경찰관 배치 현황 57
<표 2-9> 경찰관련 지방비지원 현황 66
<표 2-10> 법적 근거 없는 지방비지원액 66
<표 2-11> 경찰청사의 무상임대 현황 67
<표 2-12> 교통법규위반범칙금의 징수실적 68
<표 2-13> 대 경찰 지휘감독기관과 대상업무 69
<표 2-14> 수사권 분담체제에 대한 찬·반 비교 70
<표 2-15> 법령상 근거가 있는 타 부처 협조 업무 72
<표 2-16> 기능별 경찰관 정원 현황 74
<표 3-1> 노르트라인-베스트팔렌 Landesregierung 조직표(1991) ... 95
<표 3-2> 일본의 국가경찰조직 102
<표 3-3> 일본의 자치경찰조직 108
<표 3-4> 도도부현 경찰소요비용의 부담 110
<표 3-5> 경찰예산 구성비 110
<표 3-6> 1994년까지의 영국경찰직제 127

<표 3-7> 경찰활동관련 지역현황 187
<표 3-8> 웨스트메르시아 자치경찰청 지출비율 191
<표 3-9> 999 긴급전화 15초 내 대응시간 달성비율 196
<표 4-1> 외국의 사무배분원칙 231
<표 4-2> 자치경찰 소요비용의 국가-지방간 분담(예시) 272
<표 4-3> 경정이하 경찰공무원의 수 283
<표 4-4> 경찰공무원의 봉급표 284
<표 4-5> 경찰공무원 1인당 연보수액의 추정 284
<표 4-6> 지방직 전환에 따른 인건비 추정액 284
<표 4-7> 자치경찰제 모형 비교표 302

그 림 차 례

<그림 2-1> 경찰청 기구표(1998. 3 현재) 30
<그림 2-2> 시도경찰청 기구표(98. 3월 현재) 33
<그림 2-3> 경찰서 기구표(1998. 3 현재) 35
<그림 2-4> 경찰 1인당 담당인구 41
<그림 2-5> 경찰예산의 흐름도 44
<그림 3-1> 국가경찰제에서 자치경찰제로의 발전경로 207
<그림 3-2> 자치경찰제 준거틀의 구성요소 209
<그림 4-1> 자치경찰예산의 구성도 236
<그림 4-2> 국가경찰의 분권 모형 238
<그림 4-3> 시도단위 절충형 자치경찰 모형 247

<그림 4-4> 시군구단위 절충형 자치경찰 모형 267
<그림 4-5> 임명형 자치경찰 모형 279
<그림 4-6> 선출형 자치경찰 모형 291
<그림 4-7> 행정경찰 위주의 자치경찰 모형 299

제1장 서론

제1절 연구목적

해방 이후 지금까지 우리 나라의 경찰제도는 국립경찰제로 운영되면서 6. 25전쟁을 겪었고 역대 정권들이 정통성 결여라는 성립기반의 취약으로 인해 사회혼란이 끊임없이 지속되었던 까닭에 구조적 차원에서 국립경찰을 그리고 기능적 차원에서의 시국치안을 탈피하지 못하였는데 이는 불가피한 선택이었다.

우리 나라는 지금, 건국 이후 경제성장으로 인한 경제적 풍요를 누리던 중 일순간 불어닥친 국가적인 경제위기를 맞이하여 국가의 정책담당자들은 사경제분야 뿐만 아니라 공공분야에서도 구조적·체제적 재조정을 하고 있다. 이 과정에서 불가피하게 파생되고 있는 실업자의 급증과 경제침체의 여파로 인한 사회적 동요를 최소화할 수 있는 대안을 마련하기 위해 고심하고 있다. 이러한 사회 변화는 그 동안 고도 경제성장 속에서 양적 성장의 위력에 타성적으로 익숙 되어 왔던 사회질서체계의 불안정과 불확실성을 증대시키고 있다. 역사적 경험에 의한다면, 이와 같은 사회변혁기에는 가치관의 혼란이 사회를 지배하게 되고 이것이 범죄통제력을 약화시킨다는데 문제가 있다. 이에 더하여 이미 급속하게 보급된 자동차로 인하여 범죄는 기동화 되었고, 다양한 정보전달매체의 신속

한 보급으로 새로운 유형의 범죄발생과 범죄의 지능화, 국제화되고 있다. 또한 정부부문에서는 조직개편과 사무의 재배분 등 개혁과제를 수행하기 위하여 지방분권이 가속화되고 있는 실정이다.

특히 지방행정은 조장행정이라는 점에서 각종 규제 또는 단속사무와 관련하여 행정경찰작용을 수반하므로 행정경찰권이 뒷받침되어야 행정의 실효성을 달성할 수 있다. 따라서 지방자치단체가 지역의 질서를 유지하고 주민의 생명과 재산을 보호하기 위해서는 주민의 가까이 에서 임무를 수행하고 있는 경찰력의 지원이 반드시 필요하다. 이러한 행정적·사회적 요구와 시대적 변화는 건국 이후 일관적으로 유지해 온 국가경찰제를 21세기에 적응하기 위한 조직으로 재편성함으로써 발전적으로 그 역할을 재정립할 것을 요구하고 있다.

지방자치시대의 개막은 국가경찰제의 문제점을 개선하고 그 순기능과 광역경찰행정기능을 강화하면서, 주민의 치안수요를 경찰행정에 구체적으로 반영할 수 있는 우리 실정에 적합한 새로운 경찰제도의 모색이 절실하게 요구되고 있다.

이러한 맥락에서 본고는 우리 나라의 지역실정에 적합한 책임 있는 치안행정을 구현하고 민주성과 능률성의 조화를 통하여 주민에 대한 치안서비스를 개선함으로써 자치시대에 부응하는 자치경찰제의 도입모형을 설계하려는데 연구목적을 두고 있다.

자치경찰제 모형설계에 관한 본 연구는 자치경찰제의 도입을 위한 기본틀을 정립하여 현재의 우리 나라 경찰체제로부터 어떠한 자치경찰제로 전이(transformation)하는 것이 가장 적합할 것인가에 연구초점을 두고 자치경찰제 도입을 위한 기초적인 운영체계를 제시하려는데 직접적인 연구목적이 있다.

우리 나라에 적합하다고 사료되는 자치경찰제를 설계하기 위해서는 먼저 현행 우리 나라의 국가경찰체제가 어떠한 임무를 수행하고 있으며, 국가경찰로서의 문제점은 무엇인가를 밝혀보는 것이 우선적인 임무라고 여겨진다. 우리 나라 국가경찰의 운영실태를 분석하여 그 문제점이 어디에 있는지를 살펴봄으로써 자치경찰제도입의 필요성이 논증될 수 있다고 본다. 나아가 이러한 문제점을 외국의 경찰체제와 분석하여 비교해 봄으로써 더욱 분명하게 우리에게 적합한 자치경찰모델이 무엇인지 인지할 수 있다고 본다. 외국의 자치경찰제를 분석함에 있어서는 그 나라의 국가경찰과 자치경찰의 전체적인 맥락 속에서 자치경찰의 위상과 기능을 판단해야 된다고 보기 때문에 자치경찰에 대한 분석은 가능하면 많은 실증자료들을 기초로 하여 실제로 시행하고 있는 자치경찰활동을 분석하여, 그것을 기초로 하여 <자치경찰>의 개념적 준거틀을 제시하고자 한다[1]. 그리하여 자치경찰의 준거틀을 바탕으로 우리 나라에 자치경찰제를 도입할 때 고려해야 되는 기본적 요인들, 자치경찰제의 골격을 형성하는 주요 구성요소들을 고려하여 우리 나라에 적합하다고 여겨지는 자치경찰의 기본적 모형들을 설계하고자 하였다.

제2절 연구범위 및 방법

일반적으로 학문적 의미에서 경찰은 개인의 생명과 신체 및 재난의 보호와 공공의 안녕과 질서의 유지를 위하여 일반 통치권에 기하여 국민

1) 여기서의 자치경찰 준거틀이란 자치경찰체제를 구성하게 되는 요인들의 환경적인 선행 여건이라고 정의한다 : <framework is a environmental precondition setting or a systematic inventory or classification of elements constituing the system to be explored in the study of modelling municipal police system>.

을 명령하고 강제하는 권력적, 비권력적 행정작용을 의미하며, 목적상 다른 행정작용과도 구분된다. 경찰행정, 경찰활동, 경찰사무 등 본 연구과정에서 사용하고 있는 '경찰'의 개념은 제도나 공무원집단 만을 의미하지 않고 기능 또는 활동을 포괄한 의미이다. 또한 경찰활동은 '공공질서를 유지·확보'하기 위한 공공서비스 활동인 바 '공공질서의 유지'가 갖는 의미는 보다 확대된 의미로 사회생활 전반에 관련된 것으로, 공공질서를 파괴할 가능성이 있는 소요들을 예방, 진압하거나 그 위협의 상태를 완전히 종결시키는 것을 포괄하고 있다.

따라서 본 연구에서 의미하는 '자치경찰'의 개념적 범주는 "지방자치단체의 장 또는 주민을 대표할 수 있는 기관이 지방자치단체를 관할구역으로 하는 경찰행정관서의 유지에 대한 권한과 책임을 가지고 조직·인사·재정 등에 관하여 경찰행정정책에 주민의 의사를 반영하여 그 주민들에게 직접적 또는 간접적으로 공공서비스(경찰서비스)를 제공하는 제도와 활동"으로 설정하고 있다. 이에 대칭 되는 '국가경찰'은 "중앙정부의 통치권이 직접 관장하는 국민을 대표하는 국가기관으로 하여금 국가전체를 관할구역으로 하는 경찰행정관서의 유지에 대한 권한과 책임을 근저로 조직·인사·재정 등에 대하여 국민의 의사를 경찰행정정책에 반영하여 국민에게 직접적 또는 간접적으로 공공서비스를 제공하는 제도와 활동"이라고 정의한다.

연구의 방법으로는 첫째, 문헌분석방법에 의존하였다. 국가경찰제도의 실태 및 문제점 파악과 더불어 도입방안을 모색하기 위하여 이와 관련된 논문, 보고서, 정부기관의 관련자료, 국내외의 관련법규 등을 분석하는 문헌분석적인 방법을 채택하였다. 이러한 문헌분석은 각 연구대상의 국가들이 역사적, 법적, 정치제도적으로 형성된 국가-지방자치 경찰제

도가 갖고 있는 특수성 즉, 민주제도적 질서를 필연적으로 보호하기 위한 범죄의 억지 및 예방, 평온의 확보가 경찰행정의 고유하고 본질적인 <필연적 보호기능>임을 밝혀주면서 관련된 각국의 상이한 특징을 들어내 줄 수 있다고 본다.

둘째, 비교연구방법을 채택하였다. 우리 실정에 적합한 자치경찰제도 도입방안을 모색하기 위하여 외국 자치경찰의 조직과 기능, 인사, 예산제도를 비교분석하고 시사점을 도출하였다. 비교연구에 있어서 1차적으로 <현상학적인 조사>에 의할 때에는 실증적으로 다양한 각국의 경찰활동에 관한 현실을 관찰할 수 있게 한다.

셋째, 현행 국가경찰제 하에서 실현가능한 자치경찰제 도입모형을 제시하기 위하여 경찰실무자와 각 정당의 관련 전문위원, 학계 전문가, 행정자치부 및 시도공무원과의 협의와 워크샵을 병행하였다.

본 연구보고서의 연구진행체계를 살펴보면(아래 그림), 자치경찰제 도입과 관련하여 서론에 이어 제2장에서 우리 나라에서의 자치경찰제 도입 논의의 배경을 살펴보고, 현행 국가경찰제도 실태와 문제점을 분석하여 자치경찰제의 필요성과 국가경찰제도의 문제점을 보완하기 위한 제도로서 자치경찰제의 도입 적시성을 제기하였다.

제3장에서는 우리 나라의 실정에 적합한 자치경찰제도의 모형을 찾기 위한 노력으로 아직도 명확하게 개념화되어 있지 않은 자치경찰의 기본원리를 정립하기 위하여 외국 자치경찰제의 실태를 분석하고 이를 바탕으로 하여 개념정립과 자치경찰의 준거틀을 제시하였다. 준거틀을 구성한 목적은 우리 나라가 어떤 자치경찰의 유형을 택하는 것이 적합할 것인가를 판단하기 위하여 정립한 방향성을 가진 개념틀이[2] 필요하였기

2) 개념틀 그 자체는 연구를 위한 하나의 목적성을 가질 수 없고 단순히 연구자에게 현실

때문이다.

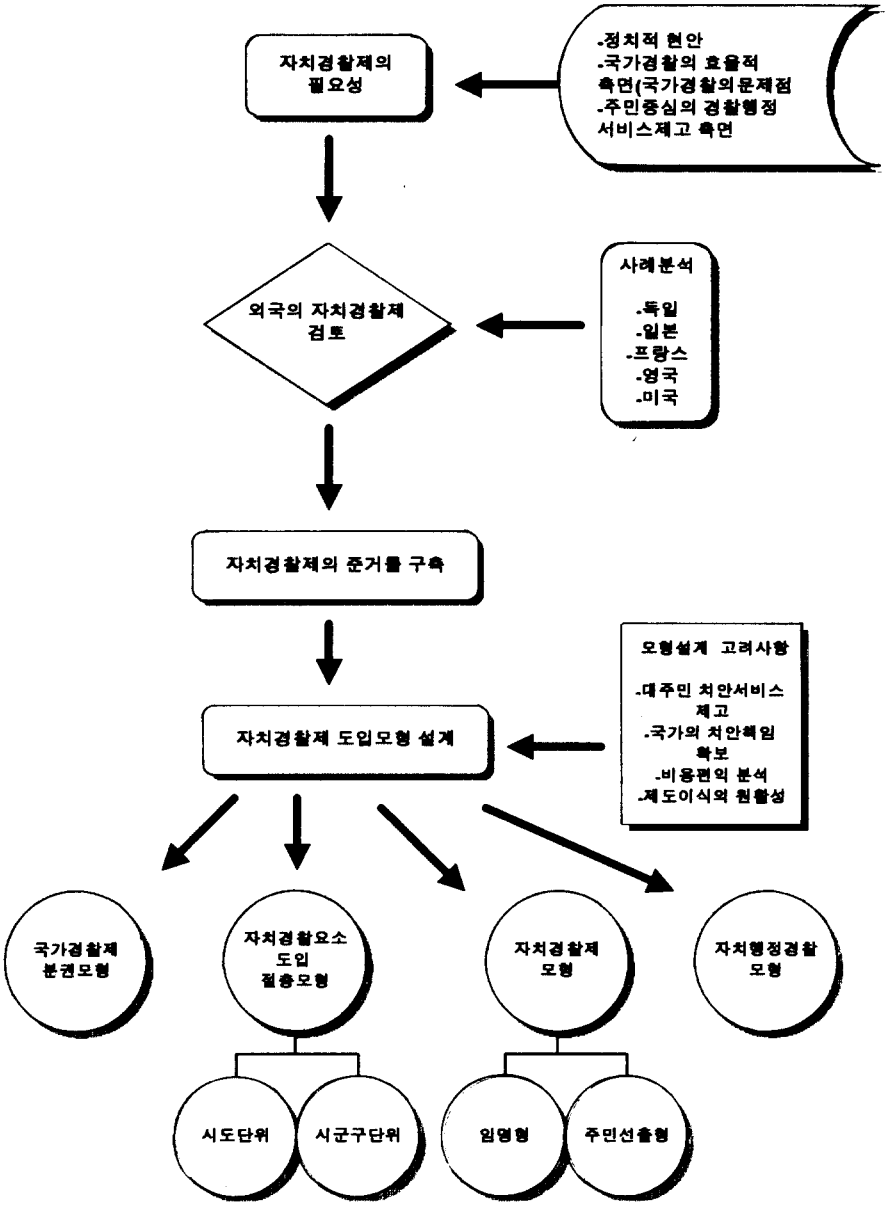
연구의 대상으로는 미국의 자치경찰제와 국가경찰제를 갖고 있으면서도 자치경찰제를 실시하고 있는 프랑스, 독일, 영국, 일본 등의 경찰활동을 중심으로 변화되어 온 경찰개념을 함께 살펴보면서 자치경찰제의 활동사례를 분석했다. 이러한 분석과정은 자치경찰활동의 내용이 무엇인가를 실증적으로 가늠해 볼 수 있을 뿐만 아니라, 분석결과로부터 영미법계와 대륙법계의 자치경찰개념이 표현용어는 다르지만 실제로는 공통성을 갖게 된다는 것을 찾아낼 수 있었고, 이것이 곧 자치경찰의 개념과 준거틀을 도출할 수 있게 하였다.

계속해서 제4장에서는, 이렇게 정립된 기본틀과 기존의 우리 나라 경찰개념을 비교한 뒤 지방자치를 실시하는 현 시점에서 우리 나라에 도입할 자치경찰제의 역할과 기능에 대하여 기본적으로 고려해야 할 점들을 참고하여 현실상황에 적절하다고 판단되는 자치경찰제의 기본모형들을 구축하였는데 이것을 곧 도입단계별로 3가지로 표준 유형화하여 ① 도입 전 단계, ② 절충형 도입단계, ③ 순수한 자치경찰제로 구분하여 설계하였다.

끝으로 제5장에서는 본 연구의 결과인 자치경찰 도입모형을 요약하였다.

이상의 연구절차를 아래와 같이 도식화 할 수 있다.

에 대한 가시성을 제공해 줄 수 있는 도구적인 것으로서 복잡 다기한 사실들에 대하여 질서정연함이나 그러한 질서체계를 세워 줌으로써 보다 명확하게 사실들을 이해할 수 있도록 도와준는데 그 목적이 있다. 바로 M. Weber의 이상형이 이 같은 요구조건에 합치하는 것인 바, 이상형은 단순하게 현실을 재현 했다기 보다는 인지된 현실세계를 개별연구자의 인지과정으로 다시 재구성한 현실을 이해하기 위한 하나의 이상적인 도표(ideal table), 도구인 것이다. 그렇다면 이상형은 중간의 평균적인 모델이 아니라 오히려 제한된 모델케이스로서 현실세계에서는 찾을 수 없는 것이라고 하겠다. 하지만 이 이상형은 실제와의 비교를 가능케 해 주는 준거척도로써의 가치를 갖는다.


자치경찰제의 필요성
-정치적 현안
-국가경찰의 효율적 측면(국가경찰의문제점
-주민중심의 경찰행정 서비스제고 측면
외국의 자치경찰제 검토
사례분석
-독일
-일본
-프랑스
-영국
-미국
자치경찰제의 준거틀 구축
자치경찰제 도입모형 설계
모형설계 고려사항
-대주민 치안서비스 제고
-국가의 치안책임 확보
-비용편익 분석
-제도이식의 현실성
국가경찰제 분권모형
자치경찰요소 도입 절충모형
자치경찰제 모형
자치행정경찰 모형
시도단위
시군구단위
임명형
주민선출형

제2장 자치경찰제 도입논의

제1절 논의의 배경

1. 정치권에서의 논의

13대 국회에서 건국 후 처음으로 3야당의 의석이 과반수를 점유하는 여소야대 정국이 전개되면서 야당은 경찰의 정치적 중립을 목적으로 공동경찰법안을 마련하여 입법을 추진하였으나 여당을 중심으로 3당 통합이 이루어짐으로 인하여 무산되고 말았다.

그 후 새정치국민회의와 자유민주연합에서는 자치경찰제도 도입을 위한 경찰법개정법률안을 1996년 10월 국회에 공동으로 제출하였다.

동 경찰법개정법률안의 제안이유에서 경찰은 정치적 중립이 보장되어 있지 않고 자치경찰제가 실시되고 있지 못하여 지방자치제와 균형을 상실하고 있으며, 민생치안이 소홀하게 취급되고 있다는데 문제가 있다고 지적하였다. 따라서 동 법안은 경찰의 정치적 중립과 자치경찰제의 설치, 그리고 민생치안의 확립을 통하여 경찰행정이 안고 있는 문제점을 시정하는데 기본목표를 두고 있다. 이로써 법과 제도에 의한 민주주의를 실현하기 위하여 물리적 경찰권을 행사하는 경찰을 정치적으로 중립화하고, 지방자치제 실시 목적의 하나인 주민의 생명과 재산을 스스로 보호할 수 있도록 하기 위하여 지방의 경찰사무를 광역지방자치단체의 사무

이자 책임, 권한으로 하며, 경찰 본연의 임무인 주민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕질서를 유지하는데 경찰권을 공정하게 행사할 수 있다고 보았다. 결국 민생치안의 확립도 경찰의 정치적 중립과 자치경찰제 도입을 통해서만 실현이 가능하다고 본 것이다.

경찰제도상의 불합리와 모순을 제거하지 않고서는 민주주의의 발전이 불가능하므로 경찰이 권력으로부터 독립하여 정치적 중립성을 확보하고 광역지방자치단체가 책임과 권한을 가지고 경찰행정을 담당하며, 주민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서유지에 진력할 수 있는 제도적 장치를 마련하기 위하여 동법 개정안을 제안하였다.

이후 자치경찰제 도입은 새 정부의 대통령 공약사항이자 1998년 2월 12일 대통령직 인수위원회가 선정한 100대 과제의 하나로 선정되었고 구체적인 정책대안의 선택이 요구되고 있다.

새 정부는 지방자치의 구현이라는 시대적 요청에 부응하면서 실질적으로 경찰의 치안역량이 효율적으로 발휘될 수 있도록 경찰제도를 개선하는 것을 목표로 하고 있다. 새로운 시대에 국민으로부터 신뢰받는 경찰상을 정립하고 공정하고 엄정한 경찰의 직무수행 여건을 마련하기 위해서는 자치경찰제도의 도입이 필요하다고 본 것이다.

이외에도 자치경찰제를 도입하려는 보다 중요한 이유는 지역실정에 적절한 책임치안을 구현하는데 있다. 국회에 상정되어 있는 경찰법개정안에 의하면, 정부가 구상하고 있는 자치경찰제의 윤곽은 우리 나라 치안특성에 맞도록 국가경찰과 자치경찰의 절충형 경찰체제를 선호하는 것으로 보인다. 이는 국가경찰제를 근간으로 하고 자치경찰제적 요소를 도입하는 것으로서 민주성과 능률성을 조화시킴으로써 수요자인 주민 중심의 경찰서비스 공급체제를 구축함과 동시에 전국적 광역적 치안에도 효

율적 대처를 목표로 하는 제도이다.

2. 자치경찰제 도입에 관한 기관별 의견

가. 자치경찰제 도입에 소극적인 기관

1) (구)내무부장관 및 경찰청장

95년 10월 국정감사에서 구내무부장관은 경찰제도의 선택은 치안여건이 중요시되어야 하며, 전체 국가행정체계와 형사 및 사법체계와의 관계를 고려하여 검토하여야 한다고 하였다. 동년 국회 본회의 대정부 질의에서도 구내무부장관은 날로 지능화하고 기동화하는 범죄추세 등의 치안여건과 남북대치의 안보현실, 그리고 지방자치단체의 재정여건 등을 감안한다면 국가경찰제도를 유지하는 것이 바람직하다고 보았다. 이러한 견해는 경찰청장에 대한 국정감사시 경찰청장에 의해서도 피력되었다.

즉 구내무부와 경찰청은 자치경찰제도는 우리 나라의 치안여건, 안보현실에 맞지 않을 뿐만 아니라 지방자치단체의 재정자립도가 낮아 시기상조라는 이유로 국가경찰체제의 유지에 무게를 두었다.

2) (구)한나라당

구한나라당은 남북대치의 안보현실에서 후방치안을 위한 군사작전시 대간첩작전의 일부를 경찰이 담당하고 있는 실정이며 치안여건에 있어서도 범죄 양상이 전국단위로 광역화, 기동화 되어 가는 추세이므로 자치경찰제 도입은 많은 부작용이 예상된다고 보았다. 또한 특정지역에서 특정 정당이 기초자치단체와 광역자치단체의 장 및 의회를 장악하게 되면, 자치경찰이 자치단체의 장과 소수의 지역유지의 영향력에 좌우될 우려가

있다. 따라서 지방정치세력으로부터 경찰을 보호하여야 할 필요가 있다는 점에서 국가경찰제도를 유지하는 것이 바람직하다고 보았다[3].

구한나라당은 경찰의 정치적 중립과 광역경찰행정력의 약화를 이유로 자치경찰제도의 도입을 반대하고 있다.

나. 자치경찰제 도입에 적극적인 기관

1) 감사원

감사원에서 발간된 보고서에서는 경찰조직체계의 문제점을 다음과 같이 분석하고 있다[4].

첫째, 우리 나라의 경찰은 강력하게 중앙집권화된 준 군사조직구조로 되어 있으며, 조직내부에서의 상하관계나 대민관계에 있어서 그 분위기가 매우 권위주의적이다. 이러한 권위주의적 행태는 조직내부의 민주적인 상의하달을 저해할 뿐 아니라 대민업무 과정에서도 시민들의 인격을 무시하거나 인권을 침해하는 사례까지 유발시키고 있다. 권위주의가 팽배한 조직내에서 하급자들은 소신을 가지고 성실하게 업무를 수행하기보다는 수단과 방법을 가리지 않고 진급에만 관심을 갖게 된다.

둘째, 우리 나라의 경찰은 독립 후 출발 당시부터 정치적 중립성이 결여된 조직으로 오늘에 이르고 있다. 더욱이 6. 25 전쟁을 거치면서 안보위주의 국가치안에 전념하였으며, 이후에는 정권의 불안과 독재권력하에서 경찰은 본연의 역할인 민생치안보다 정치적 시국치안 경찰로서 역할에 중점을 두어 왔다.

---

3) 윤장호, 한나라당(구신한국당) 정책발표, 지방자치시대의 경찰의 위상과 역할, 한양대학교 지방자치연구소, 1996. 2. p.31

4) 부정방지대책위원회, 경찰부조리 실태 및 방지대책, 보고서 제3집, 1993.7. pp.41-46.

셋째, 지방경찰청의 경우 형식적으로는 행정조직체계상 각 시도지사 소속 하에 있어 조직이 지방분권형태를 갖추고 있는 듯 하나 실제 운영체계는 강력하게 중앙에 집중되어 일사불란한 지휘체계를 갖추고 있다. 이러한 경찰조직 하에서 경찰의 정치적 중립을 기대하기란 매우 어려운 상황이다.

현재 우리 나라는 국가경쟁력 강화를 위하여 정치, 경제, 사회, 교육 그리고 행정에 이르기까지 모든 분야가 분권구조로 개편되고 있는 현실에서 오직 경찰조직만 예외로 남아 있다. 1991년 제정된 경찰법은 경찰청으로 지휘체계를 일원화하여 효율성을 강조함으로써 오히려 중앙집권화를 강화한 것으로 보여진다.

따라서 이상과 같은 중앙집권적 국립경찰의 문제점을 개선하기 위해서는 우리 나라의 체제에 적합한 국가경찰제와 자치경찰제를 조화시킨 절충형 자치경찰제의 도입으로 민주성과 자율성을 제고할 뿐만 아니라 능률성을 높이는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

결국 자치경찰제의 정착은 경찰의 민주성, 자율성, 그리고 능률성의 조화를 통하여 선진국 진입의 기틀을 다지는데 필요한 기본조건을 갖추는 것이라 할 수 있다[5].

2) (구)재경원

구재경원 예산실에서는 중앙정부와 지방자치단체의 기능과 역할을 재정립한다는 구도아래 경찰제도의 개혁에 대한 실무초안에서 자치경찰제도의 도입을 근간으로 하는 다음과 같은 계획을 수립한 바 있다[6].

---

5)상게서, pp.128-129.
6)정균환, 자치경찰, 신유영사, 1996. p. 148에서 재인용.

동 초안에서는 전국 경찰 중 우선 파출소 소속 경찰관부터 자치경찰로 전환하고 단계적으로 시군단위 경찰서도 자치경찰화 하며, 국가경찰은 시도단위의 지방경찰청까지로 한다는 것을 그 내용으로 하고 있다. 이 같은 자치경찰제를 도입할 경우, 제도와 인력을 운영하기 위한 재원은 지방양여금을 증액하는 방안을 검토하였다.

이는 자치경찰의 경우 사건·사고의 예방에 비중을 두고 국가경찰은 사후 검거와 수사에 중점을 두는 제도의 도입을 전제로 한 것이다. 자치경찰에 관한 통설적 개념정립이 이루어지지 않은 가운데 나온 대안이라는 점이 고려되어야 한다.

3) 한국개발연구원

한국개발연구원은 지방화시대의 경찰의 기능과 역할을 감안할 경우 자치경찰제도의 도입은 불가피하다고 보았다[7].

그 이유로서는 첫째, 국가경찰이 본질적으로 중앙정부 지향적인 행태를 견지하고 있으므로 이를 주민 지향적 행태로 바꾸기 위해서는 자치경찰제도가 도입되지 않으면 안된다고 보았다. 둘째, 국가와 지방자치단체간 경찰경비 관련 재원과 책임의 분담이 가능해지고, 셋째, 자발적인 부정의 자제분위기가 조성되고 경찰관의 봉사자세확립이 용이하며, 넷째, 비공식적 지역정보의 다양한 통로가 구축되어 수사력의 향상과 치안유지에 긍정적인 효과를 초래할 수 있다고 보았다.

한국개발연구원은 우리 나라에 적용 가능하다고 생각되는 자치경찰 모형을 3가지로 제시하였다[8].

---

7)한국개발연구원, 2000년대 경찰행정발전방안, 한국개발연구원, 1992. pp.378-391 참조.
8)상게서, pp.384-388.

첫째, 미국식 자치경찰제도로서 광역 및 기초자치단체에 상응하는 경찰을 자치경찰화 함으로써 사실상 2계층의 자치경찰제도를 설치하고 국가경찰에는 중앙경찰수사본부를 두어 광역경찰기능의 효율적 수행이 가능하도록 하려는 대안이다.

둘째, 시 및 군 수준의 한 단계에만 자치경찰제를 도입하고 광역경찰은 국가경찰의 지방경찰본부를 두어 대처하려는 구상이다.

셋째, 현재의 지방경찰청을 전제하고 지방경찰청이 국가경찰기능과 지방경찰기능을 동시에 수행하는데 광역수사 및 중요수사, 정보 및 통신 등은 국가경찰기능으로 하고, 교통, 경비, 방범, 일반수사 등은 자치경찰기능으로 구분하여 인사, 비용부담 등을 다르게 분담하는 방법도 있다. 또한 일정한 직급 이하의 경찰공무원에 대해서는 지방직화 하고, 자치경찰행정을 수행하는 부청장을 두며 이의 임명은 지방경찰위원회의 동의 또는 협의를 거치게 하는 등 자치경찰요소를 강화하는 안을 제안한 바, 있다.

또한 한국개발연구원은 전국적인 효과를 미치거나 타 지역으로 파급효과가 큰 공공서비스는 정부에 의하여 공급되는 것이 바람직하고 그 파급효과가 지역에 한정적인 공공서비스는 지방자치단체에 의하여 제공되는 것이 바람직하다고 보았다. 이러한 기준에 의하면 치안, 소방, 지역경제 운영, 교육 등은 지방자치단체에 의하여 자치적으로 이루어지는 것이 타당하다. 따라서 향후 지방자치제의 정착을 위해서는 전형적인 지방공공서비스인 치안기능의 경우, 지방자치단체로 이양되어야 할 것이라고 보았다[9].

시도지사들도 자치경찰제도 도입의 필요성을 지속적으로 제기하고

9)한국개발연구원, 지방화시대의 재정정책방향, 한국개발연구원, 1994. p.3.

있다.

이외에도 한국공법학회와 한국지방자치학회를 비롯한 관련 대학의 연구소 등에서 자치경찰제 도입의 필요성에 관한 논문들이 지속적으로 발표되어 왔으며, 경실련과 같은 시민단체에서도 동 제도의 도입을 요구하고 있는 실정이다.

이와 같은 배경 하에 자치경찰제 도입에 관한 찬반논의를 정리하면 다음과 같다.

3. 자치경찰제 도입 찬반논거

가. 자치경찰 도입 반대 논거

1) 운영면

○국가의 안보역량을 약화시킬 우려가 있다.

○경찰조직 관리운영의 비효율을 초래하게될 우려가 있다. 또한 경찰이 지방자치단체의 부속기관으로 예속되면, 집행력이 약해지고 지역 관할 갈등이 표출되어 지방청간 공조 약화로 타지방 발생사건과 관련하여 지방경찰상호간 응원이 어렵게 될 것이다.

○경찰과 지역을 주도하는 특정 정당이 결속하게 될 경우, 정치적 중립성이 저해될 우려가 있다. 특히 단체장이 당리당략적·자의적으로 경찰권 행사에 관여하면, 당해 지역은 물론 국가전체의 치안혼란을 야기하여 국정의 안정기반을 위협하고 통치권 약화를 초래할 수 있다.

○좁은 국토에서 경찰권이 분권화 되면, 지역간 갈등이 증폭될 우려가 있다.

2) 인사면

○경찰공무원 중 일부 직급을 지방직화 할 경우, 경찰의 위계질서가 해이하게 되어 지휘권 행사에 문제를 초래하게될 가능성이 있다.

○경찰이 특정지역주민계층과 유착이 심화되면 소신 있는 치안의지가 약화될 우려가 있다. 이들이 경찰의 직무집행과 경찰인사에 대하여 간섭하거나 영향력을 행사할 경우, 경찰의 통제력이 약화되고 적절한 지휘·감독이 곤란해질 우려가 있다.

○지방자치단체 단체장과 지방의회의원의 경찰인사개입으로 인사지연, 줄서기 등 인사기강이 문란해질 우려가 있다.

○단체장 및 지역의 유지들과 자치경찰이 유착되면, 경찰의 부패가 심화될 가능성이 크다.

3) 조직기능면

○국가경찰과 자치경찰의 기능을 엄격하게 구분하는 것은 현장성이 중요시되는 경찰사무의 특성상 현실적으로 곤란하다.

○경찰의 수사권 독립 문제의 해결이 전제되어야 한다.

○범죄수사·교통단속에는 전국적인 광역수행체제가 필요한 경우가 많기 때문에 지방자치단체 수준의 독립된 소규모의 경찰체제로는 국제적·광역적 기동성 있는 범죄에 대한 일사불란하고 신속한 대응력을 저하시키게 될 가능성이 크다.

4) 재정면

○자치경찰의 운용 및 유지경비를 자치단체가 부담하게될 경우, 지방재정에 커다란 부담을 주게 될 것이다. 즉, 재정력이 미약하여 필요 적절한 경찰력을 충분히 확보하지 못하는 자치단체의 경찰은 기동성이 떨어질 수 있고 교육훈련을 위한 특수한 시설을 충분하게 갖추지 못하게 될 것이다.

○자치단체간의 재정력과 경찰인력의 질적 수준에 따른 민생치안서비스 질의 차별화가 초래될 우려가 있다. 소규모 지방자치단체의 경우 경찰인력의 규모가 적어 인사적체로 인한 사기저하의 우려가 있으며 유능한 경찰전문인력의 확보가 어렵다.

나. 자치경찰제 도입 찬성논거

1) 운영면

○주민공동체 지향적인 경찰활동으로 민생치안서비스 질이 향상 될 수 있을 것이다. 강제력 위주에서 탈피, 지역사회의 봉사자로서 지역 치안문제의 해결과 조정역량을 발휘하여 주민과의 일체감이 확대될 것이다.

○지역적 특성에 적합한 경찰서비스체제의 구축이 가능할 것이다.

○대민접촉이 가장 많은 경찰관서단위로 지역치안에 대한 책임이 강화되는 지역단위 책임경찰행정체제의 구축이 가능하다.

○자치경찰제의 도입으로 경찰행정작용에 대한 주민의 지지와 협조가 제고되면, 오히려 국가안보역량이 강화될 수 있을 것이다.

2) 인사면

○자치경찰 소속 경찰공무원에 대한 인사권이 자치경찰관서에 이양 또는 위임되면, 지방단위 자치경찰관서장이 주민의 요구를 적극적으로 수행하려는 태도의 변화를 초래할 수 있다.

○지역출신경찰관의 배치와 장기근무가 가능해짐으로써 지역사회의 실정에 정통하게 되고 경찰임무에 투철하게 되면, 경찰작용의 실명화로 인하여 부정·부패에 대한 자제가 가능해질 수 있다.

3) 조직기능면

○주민의 생명과 재산의 보호 기능은 자치단체의 고유사무라 볼 수 있으므로 지방자치제도 정착을 위한 요소 중의 하나는 자치경찰제 도입이다.

○경찰청, 시도경찰청, 경찰서간 관계를 재정립하고 경찰사무 및 인력의 효율적 배분을 통하여 국가경찰과 자치경찰의 역할분담을 명확하게 함으로써 광역경찰행정 기능의 약화와 경찰행정기관간 갈등이나 권한쟁의를 미연에 방지할 수 있다.

○자치경찰의 정책수립 및 기획력이 제고됨으로써 창의적인 경찰행정수행이 가능할 수 있다.

○지방자치단체에 대한 경찰협조가 보다 원활하게 되어 지방행정의 집행력이 강화될 것이다.

○경찰의 정치적 중립과 지역유지간의 유착문제는 국가, 경찰, 단체장간의 견제와 균형, 실효성 있는 주민 감시장치의 도입될 경우, 경찰행정의 투명성 및 정치적 중립성을 확보할 수 있을 것이다.

4) 재정면

○예산편성 및 운영에 대한 권한의 위임을 통해 예산운영의 적정화와 재정지출의 효율성을 제고할 수 있다.

○경찰력 유지를 위한 재원확보의 책임이 국가와 지방자치단체간에 명확하게 분담될 수 있을 것이다.

○예산편성과 집행에 있어 지방의회와 주민의 감시가 가능하고 각종 재정정보의 공표를 통해 예산운영의 투명성을 확보할 수 있을 것이다.

4. 각계의 의견 종합

이상의 논의를 종합·검토하면, 국가경찰제를 분권화 하거나 어떠한 형태의 자치경찰제를 도입하는 것이 바람직한 가에 대한 논의가 필요한 시점이 되었다고 볼 수 있다. 따라서 다음 절에서는 현행 우리 나라의 국가경찰제도의 실태와 문제점을 분석한 후 문제 해결방안으로서 자치경찰제 도입 필요성을 검토하고자 한다.

제2절 현행 국가경찰제의 실태와 문제점

1. 국가경찰제도의 실태

가. 이론적 배경

학문적 의미에서 경찰은 공공의 안녕과 질서의 유지를 위하여 일반통치권에 기하여 국민을 명령하고 강제하는 권력적, 비권력적 행정작용

을 의미하며, 목적 상 다른 행정작용과 구분된다[10]. 예컨대, 경찰작용은 개인상호간의 법적 질서를 유지함을 목적으로 하는 민사작용과는 다르며, 범죄에 관한 응보 또는 교화로서의 형벌부과를 목적으로 하는 형사작용과도 구분된다. 또한 경찰은 목적 상 소극적 행정작용이라는 점에서 적극적 행정을 내용으로 하는 복리행정(국토개발, 환경보전, 경제규제행정)과 구분되며, 국가목적적인 행정작용이면서도 외교, 군사, 통일 등의 행정과도 구분된다.

실정법상 경찰의 개념은 보통경찰행정기관에 의하여 이루어지는 행정작용을 의미한다[11]. 경찰은 국민의 생명과 신체 및 재산을 보호하고 범죄의 예방과 진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통단속 기타 공공의 안녕과 질서 유지를 그 임무로 하고 있다(경찰법 제3조). 동법 제4조는 "경찰은 그 직무를 수행함에 있어서 헌법과 법률에 따라 국민의 자유와 권리를 존중하고 국민전체에 대한 봉사자로서 공정중립을 지켜야 하며, 부여된 권한을 남용하여서는 안된다"고 규정하고 있다.

따라서 실정법상 경찰의 개념은 국민의 생명, 신체, 재산의 보호, 범죄예방, 진압과 수사, 치안정보의 수집, 교통단속, 기타 공공의 안녕과 질서유지를 위한 행정작용으로 이해할 수 있으며, 부여된 권한을 남용하여서는 안된다는 경찰행정의 소극성과 경찰의 정치적 중립의 개념으로 파악된다.

1) 행정경찰과 사법경찰

경찰활동에는 공공의 안전, 질서위반 행위를 사전에 방지하는 행정

---

10)천병태, 특별행정법Ⅲ, 삼영사, 1997. pp.108-109.
11)상게서, p.109.

경찰활동과 범죄가 발생한 경우에 그 범인에 대한 형벌권(형사사법작용)을 확보하는 사법경찰활동이 있다.

행정경찰은 행정법규의 적용을 받아 경찰권 행사를 규율하는 법리에 따르고 사법경찰은 형사소송법의 적용을 받는다. 다만 경찰이라고 하는 동일한 조직과 주체가 두 가지 작용을 담당하고 있기 때문에 양자가 교차하기도 하고 직무관련 질문에서부터 현행범체포에 이르기까지 양자가 연속하기도 하므로 그 관계와 구별이 매우 모호하다[12]. 그렇다고 하여 행정과 사법의 혼동, 융합이 예방을 우선하는 사법의 후퇴를 의미한다면, 헌법이 명하는 적정절차의 보장은 변질된다.

프랑스의 경우, 행정경찰은 공공의 질서를 유지하기 위한 것을 목적으로 하고(프랑스 형법 제19조), 사법경찰은 행정경찰이 범행을 방지할 수 없었던 범죄를 수사하고 그 증거를 수집하여 법률에 의한 처벌을 책무로 하는 법원에 범인을 인도한다(동법 제20조)고 규정되어 있다. 사법경찰은 형벌법규의 위반행위를 확인하고 증거를 수집하는 것(프랑스 형소법 제14조 제1항)으로 규정되어 있다. 이처럼 법규상으로는 명쾌하게 규정으로 구분되어 있어도 실제로 행정경찰과 사법경찰을 구분하는 것은 매우 어렵다.

그 이유는 첫째, 수사가 현실적인 범죄뿐만 아니라 발생 가능한 범죄도 대상으로 하고 있기 때문이다. 둘째, 대부분의 경우 사법경찰과 행정경찰은 똑같은 경찰관이 그 임무를 겸하여 담당하기 때문에 당해 활동이 어떤 성격을 갖는지의 판단이 곤란하기 때문이다. 셋째, 경찰활동의 가변성 때문에 그 구별을 어렵게 하고 있다. 예컨대, 교통단속 시 경찰관이 교통단속이라는 행정활동을 수행하고 있을 때, 범죄에 직면하였다면

12)同旨, 상게서, p.110 ;강구철, 행정법II, 학연사, 1994, pp.268-271.

그 활동은 사법경찰활동으로 변하게 된다. 반대로 사법경찰활동으로부터 행정경찰활동으로 이행하는 경우는 매우 드물다.

이 때문에 프랑스헌법원은 경찰작용의 성질 여하를 묻지 않고 인신의 자유의 보호를 확보할 수 있다는 입장을 취하고 있다. 예컨대, 프랑스헌법원은 외국인의 국외추방에 관한 판결에서 경찰활동의 행정적 성격은 인신의 자유를 보호하기 위한 사법기관의 개입을 방해하여서는 안된다고 하였다.[13]

이를 이유로 경찰은 관점에 따라 다음과 같이 분류된다[14].

경찰의 직접적인 목적에 의한 분류로서 행정경찰이란 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위한 권력작용인 실질적 의미의 경찰을 의미하며 사법경찰은 범죄를 수사하고 체포하는 권력작용을 의미한다. 이러한 구분은 원래 1795년 프랑스의 경범죄처벌법제18조에서 비롯되어 대륙법계국가에서 일반화되었으나 영미법계국가에서는 양자를 구분하지 않고 사법경찰사무를 일반경찰기관의 고유사무로 이해하고 있다.

우리 나라에서는 조직상 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 일반경찰행정기관이 양자를 관장하고 있다(경찰관직무집행법제2조, 형소법제196조). 양자의 구분실익은 행정경찰은 행정법규의 적용을 받으며, 사법경찰은 형벌권의 작용이므로 형사소송법의 적용을 받기 때문에 검사의 지휘를 받아 수행한다는 점에 있다.

사법경찰에 대응한 행정경찰은 다시 보안경찰과 협의의 행정경찰로 나누어진다. 보안경찰이란 일반적인 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 다른 종류의 행정작용에 수반함이 없이 그것 자체가 독립하여 행

---

13)Décision n. 80. 127 DC du 9 janvier 1980, J.O., 22 janvier1981, p.84
14)강구철, 전게서, pp.268-271

하여지는 작용을 말한다. 이에 대하여 협의의 행정경찰이란 보건행정 사회행정 등 다른 행정작용에 부수 하여 다른 행정 분야에서 발생할 수 있는 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 행하는 작용으로 그 다른 행정작용과 결합하여 행정의 일부분을 구성하고 있는 것을 말한다[15].

이는 19세기 독일에서 성립된 것이다. 그러나 2차대전후 독일의 대다수 주와 일본에서는 협의의 행정경찰은 보통경찰기관의 소관사항에서 제외되어 각 주무행정청의 소관사항으로 이관되었고 우리 나라에서도 이와 같다. 이러한 결과는 복리행정, 조성행정 또는 계획행정에 협의의 경찰사무가 부수되는 경우에도 그것을 본체인 행정작용과 구분하기가 매우 어렵고 의미가 없는 것이 보통이므로 보안행정에 대응한 협의의 행정경찰 개념을 따로 인정할만한 실익은 매우 희박하다고 본다[16]. 따라서 행정법학상 경찰이란 보안행정만을 의미하는 것이 일반적이다.

2) 국가경찰과 자치경찰

국가경찰과 자치경찰은 그 유지의 권한과 책임의 소재에 의한 분류이다. 국가경찰은 국가가 그 유지의 권한과 책임을 가지는 경찰을 말하고 자치경찰은 지방자치단체 또는 주민의 대표기관이 그 유지의 권한과 책임을 지는 경찰을 의미한다[17]. 여기에서 유의하여야 할 사실은 자치경찰과 지방경찰은 구별되어야 할 개념이라는 것이다.

지방경찰이라 함은 국가경찰의 지방일선경찰행정기관을 의미하는 바, 지방일선경찰행정기관은 국가경찰의 사무를 지역적으로 배분 받아

---

15)상게서, pp.268-271

16)이상규, 최신행정법론(하), 법문사, 1993, p.252.;박윤흔, 최신행정법강의(하), 국민서관, 1993, p.291.

17)강구철, 전게서, p.271

집행하므로 그 권한과 책임은 어디까지나 중앙정부에 귀속되어 있다.

반면, 자치경찰은 지방자치단체 즉 시도 또는 시군구의 단체장에 소속되고, 주민의 대표성을 갖는 기관이 경찰의 유지에 대한 권한과 책임을 가지며, 주민의 의사를 경찰행정에 반영할 수 있는 통로를 가진 제도를 의미한다.

우리 나라에서는 1991년 경찰법을 제정하여 내무부장관 소속 하에 국가경찰인 경찰청을, 시도지사 소속 하에 지방경찰청을 두고 지방경찰청은 경찰청장의 지휘감독을 받게 함으로써 경찰의 독립성을 강화하고 중앙집권적인 국가경찰체제를 공고히 하였다.

나. 현행 국가경찰제도의 조직과 기능

1) 조직

경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다(제3조, 경찰의 임무). 이러한 임무를 수행하기 위하여 우리 나라에서는 중앙집권적인 국가경찰조직으로 구성되어 있다.

경찰권은 행정권의 일부로서 대통령을 수반으로 하는 정부에 속하므로 대통령과 국무총리의 통할 하에 행정자치부장관이 경찰청과 하부 경찰집행기관을 관장한다.

본고에서는 경찰기관 중 보통경찰기관을 중심으로 그 실태를 분석하고자 한다. 보통경찰기관은 그 권한과 기능에 따라 집행기관인 경찰청과 의결기관인 경찰위원회로 구성된다[18].

---

18)강구철, 전게서, 1994. pp.272-276

(가) 의결기관으로서의 경찰위원회

경찰행정에 관한 심의·의결기관으로 내무부에 경찰위원회를 둔다. 위원회는 위원장 1인을 포함한 7인의 위원으로 구성되며, 위원장 및 5인의 위원은 비상임, 1인의 위원은 상임으로 한다(경찰법제5조).

위원은 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다(제6조제1항). 행정자치부장관은 위원을 제청함에 있어서 경찰의 정치적 중립이 보장되도록 하여야 한다(제6조제2항). 위원 중 2인은 법관의 자격이 있는 자이어야 한다(제6조제3항).

위원의 임기는 3년으로 하며, 연임할 수 없다(제7조). 위원은 중대한 심신상의 장애로 직무를 수행할 수 없게 된 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다(제7조제3항)고 규정함으로써 그 신분을 보장하고 있다.

다음 각호의 사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(제9조).

1. 경찰의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 주요정책 및 경찰업무 발전에 관한 사항

2. 인권보호와 관련되는 경찰의 운영·개선에 관한 사항

3. 경찰임무 외의 다른 국가기관으로부터의 업무협조요청에 관한 사항

4. 기타 행정자치부장관 및 경찰청장이 중요하다고 인정하여 위원회에 부의한 사항

행정자치부장관은 제1항의 규정에 의하여 심의·의결된 내용이 부적정하다고 판단될 때에는 재의를 요구할 수 있다(경찰법제9조제2항).

위원회의 사무는 경찰청에서 수행하며, 위원회의 회의는 재적위원

과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다(경찰법제10조제2항).

경찰위원회의 심의·의결사항 중 경찰법제9조제1항제1호의 구체적인 범위는 다음과 같다(경찰위원회규정 제5조제1항).

1. 경찰인사에 관계되는 법규·훈령·예규 및 운영기준에 관한 사항

2. 경찰교육 기본계획

3. 경찰장비와 통신의 개발·보강 및 운영에 관한 기본계획

4. 경찰예산편성 기본계획

5. 경찰중·장기 발전계획에 관한 사항

법 제9조제1항 제2호의 구체적인 범위는 다음 각호와 같다(경찰위원회규정 제5조제2항).

1. 국민의 권리·의무와 직접 관계되는 경찰행정 및 수사절차

2. 경찰행정과 관련되는 과태료·범칙금 기타 벌칙에 관한 사항

3. 경찰행정과 관련되는 국민의 부담에 관한 사항

법제9조제2항의 규정에 의하여 행정자치부장관이 재의를 요구하는 경우에는 의결한 날부터 10일 이내에 재의요구서를 위원회에 제출하여야 한다(경찰위원회규정제6조제1항).

위원장은 재의요구가 있는 경우에는 그 요구를 받은 날부터 7일 이내에 회의를 소집하여 다시 의결하여야 한다(경찰위원회규정 제6조제2항).

위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분한다(경찰위원회규정 제7조제1항). 정기회의는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 매월 1

회 위원장이 소집한다(경찰위원회규정 제7조제2항). 위원장은 필요한 경우 임시회의를 소집할 수 있으며, 위원 3인 이상과 행정자치부장관 또는 경찰청장은 위원장에게 임시회의의 소집을 요구할 수 있다(경찰위원회규정 제7조제3항). 제3항의 규정에 의한 임시회의소집 요구가 있는 경우에는 위원장은 특별한 사유가 없는 한 회의를 소집하여야 한다(경찰위원회규정 제7조제4항).

경찰위원회와는 별도의 경찰 관련 협의기관으로서 지방행정과 치안행정의 업무협조 기타 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 시·도지사 소속 하에 치안행정협의회를 둔다(이하 협의회라 한다)(경찰법제16조제1항). 협의회의 조직·운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(경찰법 제16조제2항). 협의회는 다음 사항을 협의하는 기능을 가진다(치안행정협의회규정 제2조).

1. 지역안정 및 질서유지에 관한 사항

2. 민방위 및 재해대책 운영에 관한 사항

3. 질서확립운동 등 지역사회운동의 효율적 추진에 관한 사항

4. 지역주민과 경찰간의 협조 및 요망사항

5. 기타 지방행정과 치안행정간 상호지원에 관한 사항과 시·도지사 및 지방경찰청장이 회의에 부치는 사항

협의회는 위원장을 포함한 위원 9인으로 구성한다(동규정 제3조제1항).

위원장은 서울특별시·직할시 또는 도(이하 "시·도"라 한다)의 부시장 또는 부지사가 되고, 위원은 다음 각 호의 자가 된다(동규정 제3조제2항).

1. 시·도 소속 공무원 중 서울특별시장·직할시장 또는 도지사(이하 "시·도지사"라 한다)가 임명하는 자 2인

2. 지방경찰청소속 경찰공무원 중 지방경찰청장의 추천으로 시·도지사가 임명하는 자 3인

3. 지방행정과 치안행정에 관한 학식과 경험이 있는 자로서 지방경찰청장의 의견을 들어 시·도지사가 위촉하는 자 3인

제2항 제3호의 위원의 임기는 2년으로 한다(동 규정 제3조제3항).

위원장은 협의회를 대표하여 그 회무를 통할하며, 위원장이 사고가 있을 때에는 위원장이 미리 지명하는 자가 그 직무를 대행한다(동 규정 제4조).

협의회의 회의는 매 분기 1회 개최하되, 특정사안에 관하여 지방행정과 치안행정과의 업무협조 등을 위하여 필요한 경우에는 수시로 개최할 수 있으며(동 규정 제5조제1항), 회의는 위원장이 소집한다(동 규정 제5조제2항).

협의회의 사무를 처리하게 하기 위하여 간사 2인을 두되, 시·도의 기획담당관 및 지방경찰청 경무과장이 된다(동 규정 제6조).

위원장은 협의회의 심의를 위하여 필요한 경우에는 관계공무원 또는 관계전문가의 출석·발언이나 자료의 제출을 요구할 수 있다(동 규정 제7조).

지방경찰청이 설치되지 아니한 시·도의 협의회는 지방경찰청이 설치될 때까지 당해 시·도의 치안업무를 담당하는 지방경찰청과 당해 시·도간에 구성한다(동 규정 부칙 제2항).

지방경찰청 및 경찰서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의

정원 기타 필요한 직제사항은 대통령령으로 정한다(경찰법 제18조).

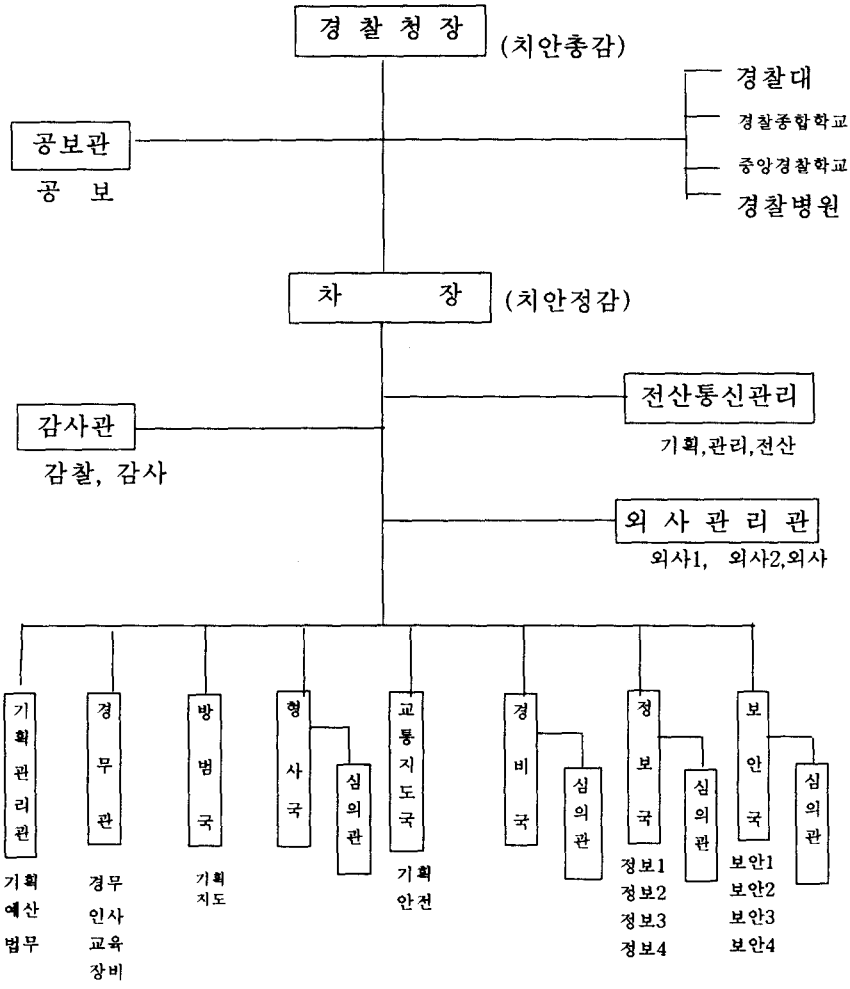
(나) 경찰청

경찰청이란 경찰에 관하여 직접 대외적 구속력이 있는 의사를 결정하고 표시하는 권한을 가진 경찰행정기관을 의미한다. 정부조직법과 경찰법 상 경찰청은 경찰청장을 최상급기관으로 하여 지방경찰청장과 경찰서장으로 구성되는 계층적 구조를 형성하고 있다. 종래에는 구내무부장관이 행정사무와 경찰사무를 관장하였기 때문에 이를 최상급의 경찰행정청으로 볼 수 있었으나 현행법상으로는 경찰청이 행정자치부장관하에 소속되어 있고, 행정자치부장관이 경찰청장과 경찰위원회위원을 임명제청하며, 경찰청의 3급 이상 공무원 인사에 대한 중요정책을 수립하고 경찰청장을 직접 지휘할 수 있다(정부조직법제6조제4항)는 점에서 행정자치부장관도 광의의 보통경찰기관으로 간주할 수 있지만 치안에 관한 사무를 실질적으로 관장하는 기관은 경찰청(제2조, 경찰의 조직)으로서 다음과 같다.

경찰청에 경무국·방범국·형사국·교통지도국·경비국·정보국 및 보안국을 둔다(제4조). 청장 밑에 공보관 1인을, 차장 밑에 기획관리관·감사관·전산통신관리관 및 외사관리관 각 1인을 둔다.

따라서 경찰청은 1차장, 7국, 5관, 2심의관, 25과, 12담당관으로 구성되어 있다. 98년 7월 현재, 경찰청은 직제개정을 준비하고 있으며, 법령개정과 함께 변경될 것으로 예상된다.

<그림 2-1> 경찰청 기구표(1998. 3 현재)



(다) 지방경찰청장

경찰청의 사무를 지역적으로 분담 수행하기 위하여 시도지사 소속 하에 지방경찰청을 둔다(동법 제2조제2항). 지방경찰청장은 치안정감·치안감 또는 경무관으로 보한다(동법 제14조제1항). 형식적으로는 지방경찰청장을 시도지사 소속 하에 두고 있으나 시도지사의 지휘·감독을 받지 않으며, 실질적으로는 지방경찰청장이 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역 안의 경찰사무를 관장하고 소속공무원 및 소속경찰기관의 장을 지휘·감독한다(동법 제14조제2항).

(1) 서울특별시 지방경찰청

서울특별시지방경찰청(이하 "서울지방경찰청"이라 한다)에 경무부·방범부·형사부·교통지도부·경비부·정보관리부 및 보안부를 둔다(경찰청과 그 소속기관 등의 직제령 제61조).

서울지방경찰청장 밑에 공보담당관을, 서울지방경찰청 차장 밑에 감사담당관을 둔다. 서울지방경찰청 차장 밑에 101경비단·22특별경호대·기동단·국회경비대·정부종합청사경비대·김포국제공항경찰대(현판·표지판 등의 표기에 있어서 "김포공항경찰대"로 표기할 수 있다)·경찰특공대 및 전투경찰중대를 둔다.

(2) 시도경찰청장

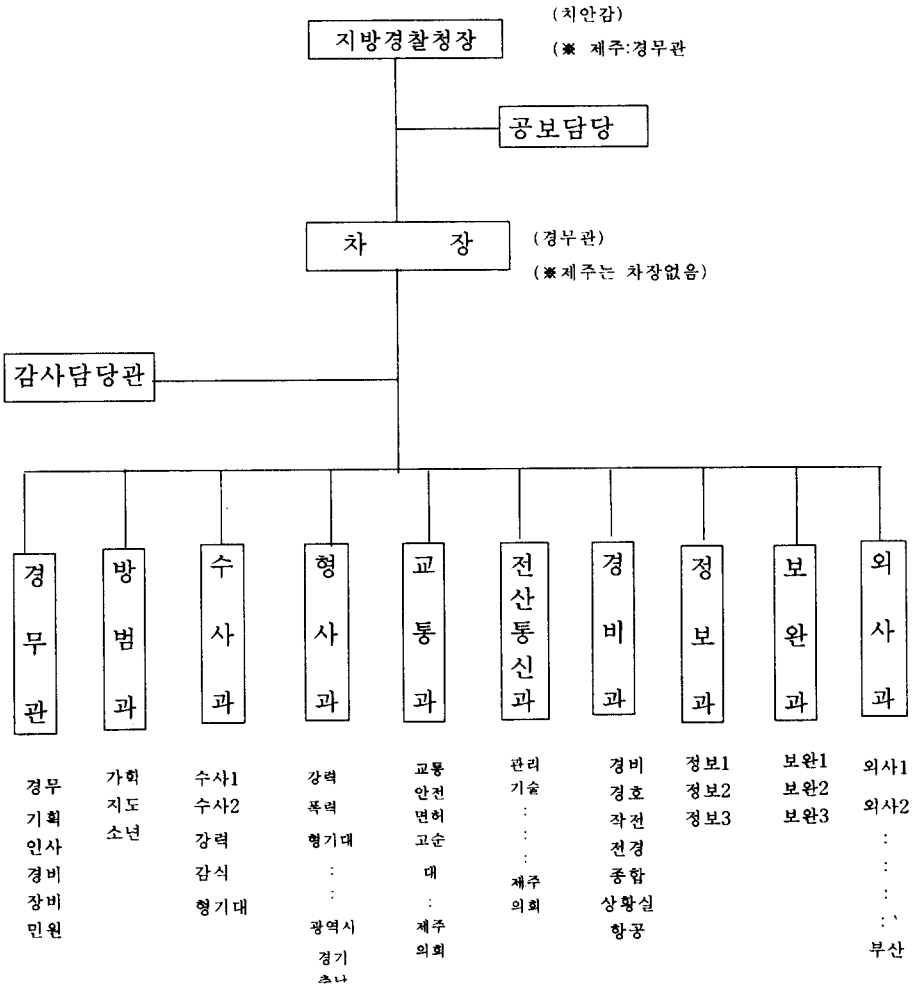
광역시 및 도의 지방경찰청에 경무과·방범과·수사과·형사과(부산광역시·대구광역시·인천광역시·경기도·충청남도 및 전라남도의 지방경찰청에 한한다)·교통과·경비과·정보과·보안과·외사과(부산광역시지방경찰청에 한한다) 및 전산통신과를 둔다. 다만, 제주도지방경찰청에는 경무과·방범과·수사과·경비과·정보과 및 보안과를 두되, 경무

과는 다른 도의 지방경찰청의 경무과에 속하는 사무 및 전산통신과에 속하는 사무를, 경비과는 다른 도의 지방경찰청의 경비과에 속하는 사무 및 교통과에 속하는 사무를 분장한다(직제령 제73조).

지방경찰청장 밑에 공보담당관을, 지방경찰청 차장(지방경찰청에 차장을 두지 아니하는 경우에는 지방경찰청장)밑에 감사담당관을 둔다. 공보담당관은 경정으로 보하고, 경찰공보사무에 관하여 지방경찰청장을 보좌한다. 감사담당관은 경정으로 보하고, 감사사무에 관하여 지방경찰청차장(지방경찰청에 차장을 두지 아니하는 경우에는 지방경찰청장)을 보좌한다.

과의 하부조직과 분장사무는 광역시 및 도의 지방경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻어 정한다(직제령 제86조의2).

<그림 2-2> 시도경찰청 기구표(98. 3월 현재)



(라) 경찰서장

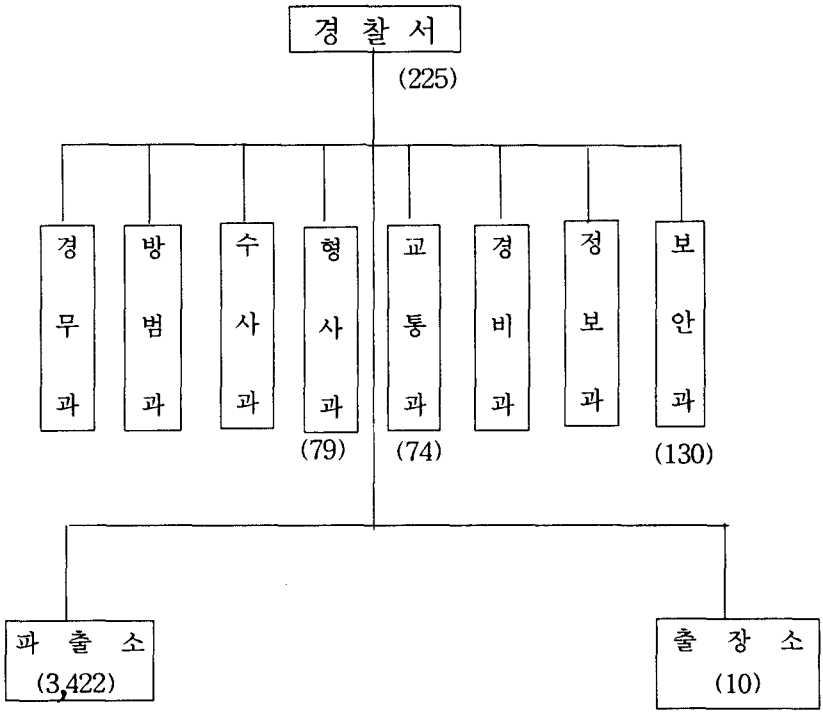
지방경찰청장 소속 하에 경찰서를 둔다(경찰법제2조제2항). 경찰서장은 총경으로 보한다(동법 제17조제1항). 경찰서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정한다(동법 제18조). 경찰서장 소속 하에 파출소를 두며 필요한 경우에는 출장소를 둘 수 있다(동법 제17조제3항). 경찰서장은 지방경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역 안의 치안에 관한 사무를 처리하고 소속 공무원을 지휘·감독한다(동법 제17조제2항). 경찰서는 225개가 있으며, 파출소는 3,199개가 있다(98년 7월 현재).

경찰서의 사무를 분장하기 위하여 경찰서에 경무과·방범과·수사과·경비과 및 정보과를 둔다(직제령 제87조). 과장은 경정 또는 경감으로 보한다.

과의 하부조직과 분장사무는 지방경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻어 정한다(직제령 제87조제3항).

지방경찰청장은 경찰서장의 소관사무를 분장하게 하기 위하여 경찰청장의 승인을 얻어 파출소를 두며, 임시로 필요한 때에는 출장소를 둘 수 있다. 파출소 및 출장소의 명칭·위치 및 관할구역은 지방경찰청장이 정한다(직제령 제89조).

<그림 2-3> 경찰서 기구표(1998. 3 현재)



2) 기능

우리 나라의 경찰청, 시도경찰청, 경찰서의 기구와 사무를 분석하면, 기구가 상급 기관에 대응되어 있고 사무도 상당수 중복되어 있음을 알 수 있다. 특히 경찰청의 법정 단위사무는 135개, ㅇㅇ도경찰청은 731개, ㅇㅇ경찰서는 609개의 단위사무를 가지고 있다(ㅇㅇ지방경찰청과 경찰서의 조직 및 사무분장규칙 1998 현재). 이 중 도경찰청과 경찰서의 중복사무는 478건, 경찰청과 서울경찰청의 중복사무는 32개나 된다. 이는 도

경찰청사무의 65%, 경찰서사무의 78%, 경찰청사무의 23%에 해당한다.

결국 우리 나라의 경찰관서는 위임제도에 의하여 사무가 배분되어 있어 같은 사무라도 정책입안·결정기능이냐, 조정·통제기능이냐, 일선 집행기능이냐에 따라 계층적 구조를 지니고 있으며, 이로 인하여 경직성이 심화되고 자율성이 약화되어 있다.

경찰관서의 기능별 업무분장을 다음과 같이 나눌 수 있다.

<표 2-1> 경찰관서의 기능별 업무분장(1987. 6 현재)

구 분		민생치안 기능	시국안정 기능	지원 기능
경 찰 청		방범국, 형사국, 교통지도국	경비국, 정보국, 보안국	기획관리실, 경무국, 5개 부속기관
지방경찰청	서울지방경찰청	방범부, 형사부, 교통지도부	경비부, 정보 관리부, 보안부	경무부
	기타 지방경찰청	방범과, 수사과, 형사과, 교통과	경비과, 정보과, 보안과, 외사과	경무과, 전산통신과
경 찰 서		방범과, 수사과, 형사과, 교통과	경비과, 정보과, 보안과	경무과
파 출 소		종 합 기 능		

다. 인사체계

1) 인사

경찰청장은 치안총감으로 보하며 경찰위원회의 동의를 얻어 행정자치부장관의 제청으로 대통령이 임명한다(동법 제11조).

지방경찰청장 및 경찰서장 등 총경 이상의 경찰공무원은 경찰청장의 추천과 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임용한다(경찰공무원법 제6조). 다만 총경의 전보·휴직·직위해제·정직 및 복직은 경찰청장이 행한다.

경정의 신규채용·승진임용 및 면직은 경찰청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 행한다(경찰공무원법 제6조제2항).

경정이하의 경찰공무원은 경찰청장이 임용한다(경찰공무원법 제6조제2항). 경찰청장은 대통령령이 정하는 바에 의하여 경찰공무원의 임용에 관한 권한의 일부를 소속기관의 장과 지방경찰청장에게 위임할 수 있다(경찰공무원법 제6조제3항). 경찰청장은 지방경찰청장 등 소속기관의 장에게 소속경찰공무원중 경정의 전보·파견·휴직·직위해제 및 복직에 관한 권한과 경감이하의 임용권을 위임할 수 있다(경찰공무원임용령 제4조제1항).

지방경찰청장은 소속 경감이하의 경찰공무원에 대한 당해 경찰서 안에서의 전보권을 다시 경찰서장에게 위임할 수 있다(경찰공무원임용령 제4조제2항).

<표2-2> 경정이상 경찰공무원 인사권자와 임명절차

직급별 인사내용	인사권자	임명절차	비고
경찰청장 임명	대통령	경찰위원회동의 ↓ 행자부장관 제청 ↓ 국무총리 경유 ↓ 대통령 임명	경찰법 제11조
시도경찰청장 등 총경 이상 경찰공무원 임명	대통령	경찰청장추천 ↓ 행자부장관 제청 ↓ 국무총리 경유 ↓ 대통령 임용	경찰공무원법 제6조 제1항
총경의 전보·휴직·직위해제·정직·복직	경찰청장		경찰공무원법제6조 제1항
경정의 신규채용·승진임용·면직	대통령	경찰청장 제청 ↓ 국무총리 경유 ↓ 대통령 임용	경찰공무원법제6조 제2항

<표 2-3 > 경정이하 경찰공무원의 인사권자

직급별 인사내용	인사권자	비 고
경정이하 경찰공무원 임용	경찰청장	경찰공무원법제6조제2항
경감이하 임용권, 경정의 전보·파견·휴직·직위해제·복직권	지방경찰청장 등 소속기관장에게 위임	경찰공무원임용령제4조제1항 다만 정원조정·인사교류·파견에 필요할 경우 예외적으로 경찰청장이임용권 행사, 경찰공무원임용령제4조제4항
경감이하 경찰서내 전보권	경찰서장	경찰공무원임용령제4조제2항
ㅇ 경감·경위 신규채용 ㅇ 경위·경사 승진	경찰청장의 승인을 얻어 지방경찰청장이 임용	경찰공무원임용령제4조제3항

2) 인력

경찰은 8만9천여 명의 경찰관과 5만여 명의 전·의경 및 6천7백여 명의 보조인력을 포함한 총 14만7천여 명으로 구성되어 있다(1998. 1. 경찰청 내부자료)

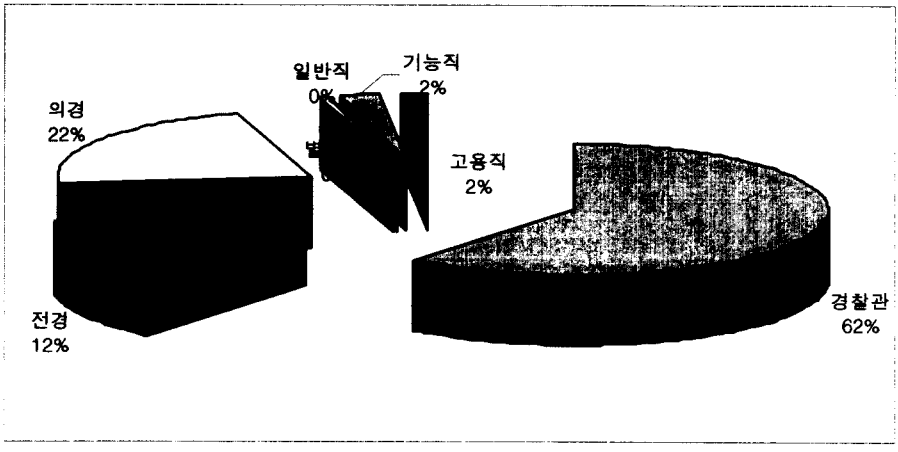
○ 총계 : 147,008명

<표 2-4> 경찰인력 현황

(단위 : 명)

경찰관	전경	의경	일반직	별정직	기능직	고용직
89,629	18,174	32,435	691	41	3,449	2,589
61.0%	34.4%(50,609)		4.6%(6,770)			

<표 2-4> 경찰인력 현황



※자치경찰제 도입 시 지방직 전환 가능 인력

-국가경찰 : 2,931명(경정이상 1,622, 경감이하 1,309)

-지방경찰 : 86,698명(경감이하만)

○ 총계 : 147,008명

경찰인력의 적정규모는 당해 국가의 인구 외에 국민들의 준법의식, 질서의식, 경찰의 임무 및 경찰장비보유율 등이 종합적으로 고려되어야 한다. 경찰1인당 담당인구수는 다음과 같다.

※경찰 1인당 담당인구(경찰 내부자료, 1998)

-한국 : 516명(의무경찰 포함 시 379명, 97년 6월말 기준)

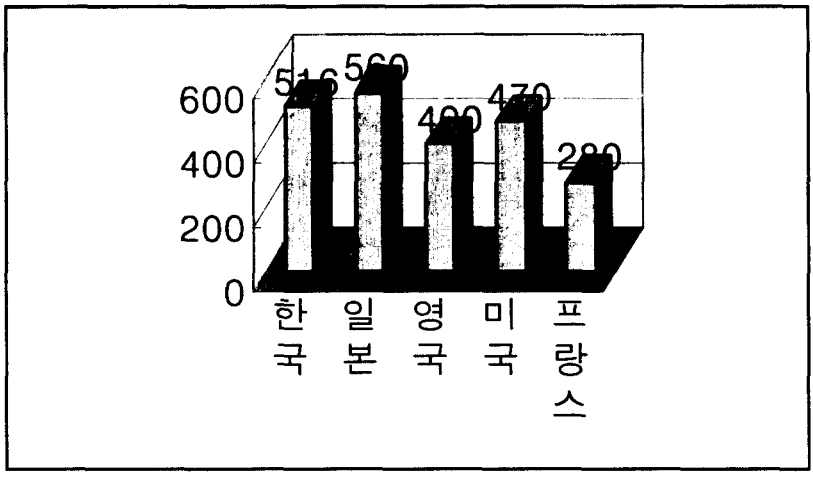
-일본 : 560명(94년 기준)

-영국 : 400명(94년 기준)

-미국 : 470명(94년 기준)

-프랑스 : 280명(94년 기준)

<그림 2-4> 경찰 1인당 담당 인구



라. 예산체계

1) 경찰예산의 규모

경찰조직에 의하여 수행되는 치안행정은 국방, 교육과 더불어 중요한 사회간접자본으로서의 인식이 확대되고 있다. 우리 나라에서도 이러한 인식 하에 매년 치안분야에 대한 예산을 확대하고 있다. 1991년 경찰청 발족과 더불어 경찰이 독자적인 예산편성권을 갖게된 이후 적정한 예산규모 및 효율적인 배분에 대한 중요성이 커지게 되었다.

경찰예산은 기본적으로 일반회계로 편성되는데 경찰관서 증·개축 등 시설관련경비는 국유재산관리특별회계에서 충당되고, 운전면허 등 교통관련 경비 중 일부는 자동차관리개선특별회계에서 충당된다.

경찰예산의 현황을 살펴보면 <표 2-5>에서 보는 바와 같이 1998년도 경찰예산은 총 3조 4,833억 원으로 국가예산(일반회계)의 4.7%에 해당하는 규모이다. 이를 경제성질별로 보면, 인건비가 1조 9,757억 원으로 경찰예

산의 56.7%를 점하고 있고, 그 다음으로는 사업비가 18.5%, 기준경비 12.9%, 경상경비 5.7%, 그리고 국특회계 3.3%, 자특회계 2.8%의 순으로 구성되어 있다.

<표 2-5> 경찰예산의 구성

(단위 : 억원, %)

구분	1997		1998	
	금액	비중	금액	비중
계	36,078	100	34,833	100
○일 반 회 계	33,678	93.3	32,711	93.9
-인 건 비	20,043	55.6	19,757	56.7
-기준경비	4,466	12.4	4,515	12.9
-경상경비	2,343	6.5	1,985	5.7
-사 업 비	6,826	18.9	6,454	18.5
○국 특 회 계	1,458	4.0	1,152	3.3
○자 특 회 계	942	2.6	970	2.8

주: 1)국특회계는 국유재산관리특별회계, 자특회계는 자동차교통관리개선특별회계
2)기준경비는 각급기관운영에 기본적으로 소요되는 경비중 정원 및 정수에 따라 각부처에 공통적으로 적용되는 예산편성기준단가를 기초로 하여 편성되는 경비(예: 직책급업무추진비, 특정업무수행활동비, 직급보조비, 부서운영업무추진비, 복리후생비, 급량비 등)

자료 : 경찰청

2) 예산의 편성 및 배분과정

경찰예산이 어떻게 편성되고 배분되고 있는가 하는 예산흐름을 살펴보면, 기본적으로 경찰예산의 편성과정은 경찰서→ 지방경찰청→ 경찰청→ 예산청의 흐름을 거쳐 이루어지고, 편성된 예산은 예산청→ 경찰청→ 지방경찰청→ 경찰서의 흐름을 거쳐 배분되는 체제를 이루고 있다. 이러한 예산흐름을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

가) 예산편성과정

예산청은 전년도 3월말에 경찰청에 예산편성지침을 시달하고, 경찰청은 해당 실국 및 시도경찰청에 대해 전년도 4월초에 예산편성지침을

시달한다. 그 다음 경찰청은 전년도 4월말에 해당 실국 및 시도경찰청으로부터 예산요구를 받아 전년도 5월 31일까지 예산청에 예산을 요구하고, 정부는 회계연도 개시 90일전인 전년도 10월 2일경 예산안을 국회에 제출하고 국회에서는 이를 심의하여 회계연도 개시 30일 전인 전년도 12월 2일까지 정부예산을 확정한다.

나) 예산배정과정

예산청은 1월, 3월, 6월, 9월의 4분기로 나누어 경찰청에 예산을 배정하고, 경찰청은 분기별로 시도경찰청에, 시도경찰청은 경찰서에 분기별로 예산을 재배정한다. 분기별 예산배정과정을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 1분기에는 1월 5일 - 10일경 예산청에서 경찰청에 예산을 배정하고 1월 15일 - 20일경 경찰청은 시도경찰청에, 시도경찰청은 경찰서에 각각 예산을 재배정한다.

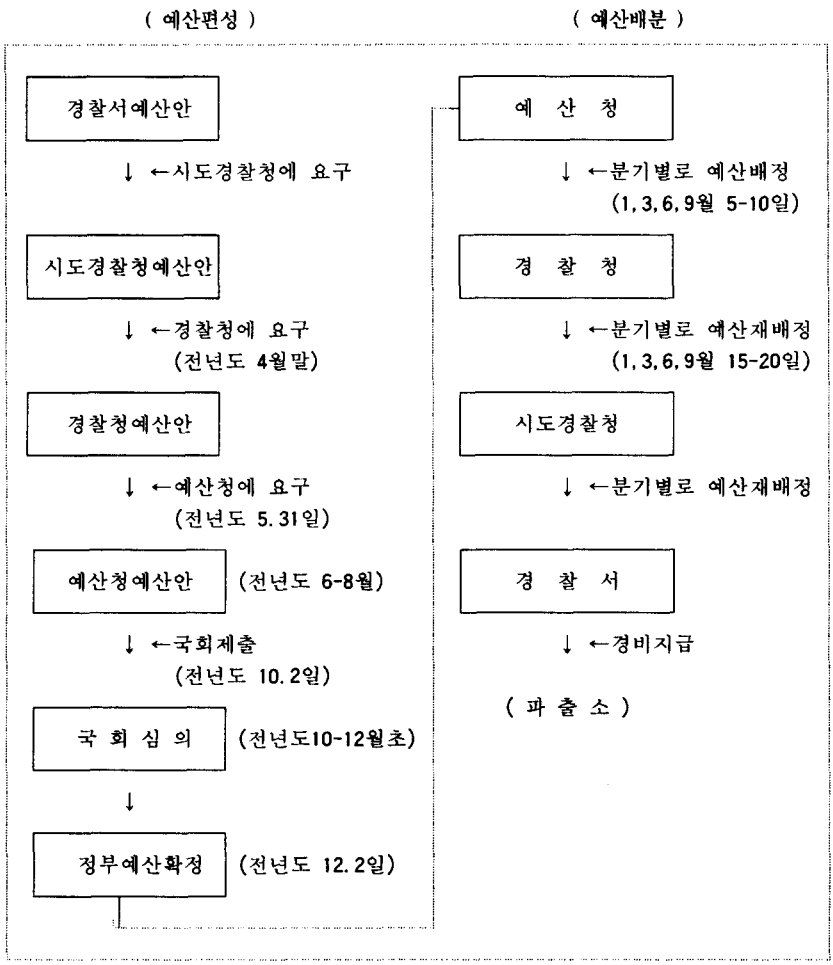
(2) 2분기에는 3월 5일 - 10일경 예산청에서 경찰청에 예산을 배정하고 3월 15일 - 20일경 경찰청은 시도경찰청에, 시도경찰청은 경찰서에 각각 예산을 재배정한다.

(3) 3분기에는 6월 5일 - 10일경 예산청에서 경찰청에 예산을 배정하고 6월 15일 - 20일경 경찰청은 시도경찰청에, 시도경찰청은 경찰서에 각각 예산을 재배정한다.

(4) 4분기에는 9월 5일 - 10일경 예산청에서 경찰청에 예산을 배정하고 9월 15일 - 20일경 경찰청은 시도경찰청에, 시도경찰청은 경찰서에 각각 예산을 재배정한다.

이러한 경찰예산의 편성과 배분과정을 종합하면 <그림 2-5>과 같다.

<그림 2-5> 경찰예산의 흐름도



마. 현행 경찰조직의 특징

우리 나라의 경찰은 강력한 국가경찰체제 유지하고 있다. 행정자치부장관은 경찰청장 및 경찰위원회 위원의 임명제청권, 총경이상에 대한 임용제청권, 경찰청에 대한 일반적 지휘감독권, 경찰위원회 심의안건에 대한 재의요구권 등이 있다. 시·도지사 소속 하에 지방경찰청을 두고 있으나 지방경찰사무에 대한 지휘감독권은 실질적으로 지방경찰청장에게 있으며, 시·군·단위에서는 지방행정관서와 경찰서가 별개의 사무를 독자적으로 수행하고 있다.

이상과 같이 우리 나라 경찰조직의 특징은 고급경찰인력이 경찰청에 집중되어 있으며, 중앙집권적 일사불란한 지휘체계를 가진 준 군대식 조직으로서 국민을 대상으로 광범위한 집행력을 행사하는 대표적인 기관이라는데 있다. 다만, 경찰은 건국 이 후 정치적 격동기를 거쳐오면서 정치적·시대적인 여건으로 인하여 지역 특성에 맞는 민생치안보다 시국치안을 당면과제로 우선하였던 이유로 정치적 중립성을 유지하지 못하였다는데 대한 비판을 받고 있다.

2. 국가경찰제의 문제점

가. 조직·기능상의 문제점

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

1) 조직상의 문제점

(가) 경찰위원회의 위상과 역할 한정

경찰위원회는 경찰업무와 관련된 사항을 심의·의결(경찰법제9조,

경찰위원회규정 제5조)하게 되어 있으며, 다음 각 호의 사항은 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다(동법 제9조).

그런데 국민의 치안서비스 질의 제고와 관련된 사항은 주요 의결사항에서 배제되어 있다. 따라서 경찰위원회는 국민이 느낄 수 있는 치안수요에 민감하기보다는 경찰의 관리에 관련된 사항에 치중하고 있다는데 문제가 있다.

경찰위원회의 위원은 경찰의 정치적 중립을 보장하기 위하여 행정자치부장관이 위원을 제청함에 있어 이를 고려하도록 의무화하고 있다(경찰법제6조제2항). 그러나 실질적으로는 경찰위원회가 행정자치부에 설치되고 경찰위원회의 위원도 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령에 의하여 임명되는 등 공권력 행사기관인 경찰청의 관리를 맡고 있는 경찰위원회 위원 선정이 국회의 동의를 받거나 이에 합당한 절차없이 정부가 임명하고 있어 그 대표성과 정치적 중립성에 논란의 여지가 있다.

이상과 같은 이유로 경찰위원회는 독립적 지위를 가진 행정관청임에도 불구하고 실질적으로 경찰의 인사에 관여할 수 있는 권한이 사실상 배제되어 있기 때문에 경찰행정의 최고 심의·의결·감독기관으로서 경찰의 정치적 중립을 위한 제도적 장치로서 기능하지 못하고 있다[19].

또한 경찰위원회가 행정자치부장관 소속으로 기속력 있는 합의제 의결기관이다. 경찰위원회의 위원은 임기를 3년이나 보장받고 있으며, 우리나라의 경찰행정에 관한 최고 심의·의결기관으로서 경찰법제9조제1항에 관련되는 사항을 심의하여 의결할 수 있는 권한이 법적으로 부여되어 있

19)일본의 국가공안위원회는 경찰청장관, 경시총감, 도도부현경찰본부장, 경시정이상의 경찰관 임면권을 가지고 있다.

다. 그럼에도 불구하고 경찰위원회가 법상 부여된 경찰의 인사제도와 예산제도 및 기타 중요정책 및 경찰행정의 발전에 얼마나 기여하여 왔는지에 대해서는 논의의 여지가 있다.

그 가장 중요한 이유는 경찰위원회가 심의안건의 작성을 집행기관인 경찰청에 의존하고 있으며, 위원이 대부분 비상임으로 되어 있다. 따라서 위원회가 독자적으로 경찰 관리에 필요한 정보와 자료를 수집하고 분석하여 이를 정책에 반영할 수 있는 전문적인 지원이 미비 되어 있다는 데도 원인이 있다.

(나) 시도치안행정협의회 기능의 제약

시도지사소속 하에 지방행정과 치안행정간의 업무협조 기타 필요한 사항을 협의·조정하기 위하여 치안행정협의회를 두게 되어 있다(경찰법 제16조제1항).

그러나 시도지사 소속 하에 주민의 대표로서 구성되어야할 치안행정협의회의 조직·운영 기타 필요한 사항을 대통령령으로 정하게 함으로써 당해 자치단체의 실정에 맞게 이를 운영할 수 있는 여지를 제한(경찰법 제16조제2항)하고 있다.

치안행정협의회의 경우 3인은 시도공무원, 3인은 경찰공무원, 그리고 3인은 시도경찰청장의 의견을 들어 지방행정과 치안행정에 관한 학식과 경험이 있는 자를 시도지사가 위촉하게 되어 있다. 따라서 6명이 현직 공무원이고 나머지 3명도 시도지사가 시도경찰청장의 의견을 들어 위촉한다는 점에서 성격상 지방행정과 경찰행정의 행정협의를 주된 기능으로 하고 있는 것으로 판단된다.

이와 같이 치안행정협의회가 공무원 위주로 구성되어 있어 주민대표성이 부족하다. 또한 치안행정협의회규정 제5조에 따르면, 분기별로 정기회의를 개최하고 수시로 임시회를 개최할 수 있도록 하고 있으나 실제로는 년 1, 2회도 개최되지 않는 등 유명무실하다.

지방자치단체장 선거 이후 자치단체와 경찰 사이에 갈등이 발생되었을 때에도 동 협의회가 자치단체와 관할 경찰행정청 간의 갈등을 원만하게 해결하지 못하였다는 점에서 협의회의 기능과 구성의 개선이 필요하다.

(다) 지방경찰의 신축적인 조직개편 및 사무분장 제약

지방경찰청 및 경찰서의 명칭·위치·관할구역·하부조직·공무원의 정원 기타 필요한 직제사항과 치안행정협의회의 조직·운영 기타 필요한 사항은 대통령령으로 정하게 규정(경찰법제18조) 되어 있어 지방자치단체의 치안수요에 따라 직제개편이나 정원의 조정을 자율적으로 실시할 수 없는 실정이다. 물론 지방경찰청 차원의 요청이나 승인요구가 불가능한 것은 아니나 현실적으로 용이하지 않은 상황이다.

이는 우리 나라의 지방경찰조직은 국가경찰의 지방일선기관으로서의 역할을 수행하고 있어 지역실정에 적합한 경찰행정을 적극적으로 집행하기보다는 경찰청의 지시에 따라 수동적으로 업무를 수행하고 있다는데 원인이 있다.

특히 시도경찰청 과의 하부조직과 분장사무는 시도경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻어 정하도록 규정되어 있다(경찰청과 그소속기관등의 직제령 제72조, 제87조제3항). 이는 시도경찰청의 계단위 조직개편과 사무분장마저도 경찰청 승인사항으로 둠으로써 중앙집권적인 경직된 조직

으로 운영되고 있어 지역실정에 적합한 신축적인 조직개편과 사무분장을 제한하고 있다.

더욱이 경찰서 단위에 파출소를 설치할 경우에는 시도경찰청장이 경찰청장의 승인을 얻도록 되어 있다(경찰청과 그 소속기관등의 직제령 제72조, 제89제1항). 뿐만 아니라 파출소의 명칭·위치 및 관할구역까지도 시도경찰청장이 정하도록 되어 있다.

이와 같이 우리 나라 경찰의 조직권과 사무분장 권한은 경찰청, 시도경찰청, 경찰서간 사무가 그 성격에 따라 합리적으로 배분되어 있지 아 주민과 가장 가까운 경찰관서의 장인 경찰서장이 자기의 권한과 책임으로 조정하고 처리하는 것이 효율적인 권한마저도 경찰청 또는 시도경찰청에 집중되어 있다. 이러한 불합리한 조직권 및 사무분장 권한을 합리적인 원칙과 기준에 따라 재배분한다면 이러한 조치만으로도 대 주민 치안서비스 질의 제고에 기여할 것으로 예상된다.

따라서 시도경찰청장과 경찰서장에게는 지역의 실정에 따라 계 이하 단위의 조직개편권한과 사무분장 권한을 부여할 필요가 있다.

그 이유는 첫째, 경찰서의 치안수요에 따른 효율적 인력관리를 위하여 조직개편권을 재배분하여야 한다. 예컨대, 많은 외국인이 출입하는 남대문서나 용산서 등의 경우 외사과의 기능과 인력을 현재보다 확대할 필요가 있을 수 있으나, 일급호텔이 없는 중량서의 경우 업무량에 비하여 많은 인력이 외사계에 비하여 필요한 부서인력을 소진하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 경찰청은 시도경찰청 또는 경찰서별 반드시 두어야 할 과를 정하여 주되 지역의 실정에 맞게 조직편성권을 부여하고 계의 업무분장도 지역의 치안수요에 적합하게 조정할 수 있도록 하여야 할 것이다. 둘째, 지역의 치안수요에 따라 계의 규모조정이나 조직신설을 위한

권한이 경찰서장에게 부여되어야 할 필요가 있다. 예컨대, 호수가 많은 춘천과 담양에는 수상경찰과 또는 수상경찰계가 필요할 수 있으며, 경주의 경우, 외국 관광객의 숫자와 치안수요를 고려하여 외사계를 과수준으로 두어야 할 필요가 없는지 치안수요를 분석한 후, 필요하다면 이를 허용하여야 할 것이다.

그리고 파출소의 명칭, 위치 및 관할 구역을 시도경찰청장이 정해야 할 이유는 무엇인가? 이러한 것은 그야말로 지역의 실정과 치안수요을 고려하여 주민의 의사를 수렴하면서 설치하는 것이 타당하다는 점에서 입법개선의 여지가 있다.

(라) 시도지사의 지휘감독권 유명무실

지방경찰청은 시·도지사에 소속하고 있을 뿐 시도지사의 지방경찰사무에 대한 지휘감독권이 유명무실하며, 실제로는 지방경찰청장이 지휘감독권을 행사하고 있다. 시·군·단위에서는 지방행정자치단체와 경찰서가 별개의 사무를 독자적으로 수행하고 있다.

이로 인하여 각 시도와 시군구는 주요단속사무를 법령에 의거하여 다음과 같은 인력으로 단속하고 있는 실정이다.

<표 2-6> 충청남도 주요 단속사무의 처분내용(971.1 - 12.31)

단속사무명	적발건수	처 분 내 용	법적 근거	감시요원		단속요원의 신분
				도	시군	
계	91,932건	5,431백만원		9	911	
하천감시				3	115	청원경찰
산불감시	79	검찰송치 23건 과태료부과56건 (700만원)	산림법제120조제1항 동법제125조제4항	-	500	공익요원, 일용직 등
위생단속	2,476	허가취소 181건 영업정지 391건 과징금 489건 (916백만원) 시정경고 886건 기타 174건 과태료 355건 (119백만원)	식품위생법제55조 동법제58조 동법제65조	2	22	별정직 공무원
주차단속	88,364	과태료 부과 (3,581백만원)	도로교통법제115조의2 동법시행령제72조의3	-	217	공익요원
공원감시	622	현장계도 622건(오물투기, 불법주정차, 취사사항등)	자연공원법제60조의1	-	12	청소인부
폐수단속	391	허가취소및폐쇄12건 조업정지 33건 개선명령79,고발33건 경고107건, 기타31건 배출부담금 96건 (115백만원)	수질환경보전법제16조 동법제17조, 동법제20조	4	45	환경직, 행정직 공무원

※방범단속은 경찰서 방범과(집행), 지방경찰청 방범과(조정) 담당
※상기 단속사무 중 주차단속을 제외하고는 협의의 행정경찰작용임

이상과 같이 자치단체는 행정처분권을 가지고 있기 때문에 행정의 실효력을 확보하기 위해서는 한정된 자치단체의 단속인력만으로 행정목적 달성이 어려우므로 경찰과의 협조체제를 구축하여 지방자치단체의 집행력 약화를 보완할 수 있는 제도개선이 필요하다.

2) 기능

(가) 경찰관서간 중복사무 과다

경찰청은 우리 나라 국민의 생명과 재산을 보호하고 질서를 유지해야할 책임을 가진 유일한 중앙경찰행정기관으로서 실질적인 경찰권을 집행하는 국가기관이다. 그러므로 경찰의 편제는 국가경찰제의 입법취지에 걸맞게 기획·조정·통제 및 전국적 광역수사 또는 광역행정기능을 효율적으로 수행할 수 있는 지휘체계와 편제를 갖추어야 함에도 현재의 경찰청 편제는 상당 부분이 지역실정에 따라 신축적으로 대처하기 위하여 집행기능 위주로 구성되어 있는 시도경찰청과 일선경찰서의 집행기능이 중복하여 편제되어 있다.

예컨대, 경찰청의 법정 단위사무는 135개, ○○도경찰청은 731개, ○○도의 경찰서는 609개의 단위사무를 가지고 있다(○○도지방경찰청과 ○○도경찰서의 조직 및 사무분장규칙 1998년 현재). 이 중 ○○도경찰청과 ○○도경찰서의 중복사무는 478건, 경찰청과 서울경찰청의 경찰법상의 중복사무는 32개나 된다. 이는 ○○도경찰청사무의 65%, ○○도경찰서사무의 78%가 중복되어 있으며, 경찰청과 서울경찰청의 중복사무는 경찰청사무의 23%에 해당한다.

이로 인하여 전국적 기획·통제·조정기능과 전국적 광역수사 또는 광역경찰집행기능의 전문성이 상대적으로 취약한 실정이다.

결국 우리 나라의 경찰관서는 핵심적인 권한이 중앙에 집중되어 있는 체제를 유지하고 있어 기능이 효율적으로 배분되어 있지 않다는 것을 보여주고 있다. 이는 각급 경찰관서가 기능분담을 통해 전문화된 역할체제를 확립하지 못하고 있다는 것을 의미한다.

경찰관서간 기능적으로 계층적 분화가 미흡한 점을 고려하여 경찰청은 전국적 경찰행정기획·조정·통제·정보 및 전국적·국제적 광역수사 또는 광역행정기능 등의 수행에 중점을 두고, 지방경찰청은 2개 이상 경찰서와 관련된 시도경찰행정기획·조정·통제·정보 및 광역수사 또는 광역행정기능 등을 전문적으로 수행하는 방향으로 편제하는 것이 바람직할 것으로 보인다[20].

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

(나) 운영상의 치안활동체제 및 지원체계의 미비

대체로 중앙집권적 국가경찰제도는 자치경찰제도에 비하여 능률적인 운영을 장점으로 들고 있다. 그러나 우리 나라의 경우 강력한 중앙집권적 국가경찰제도를 운영하고 있음에도 불구하고 그 장점을 살리지 못하고 범죄수사 공조체제상 지역관할 중심의 업무수행으로 경찰관서간 유기적인 협조체제가 미흡한 실정이다. 이와 같은 치안활동체제와 지원체계의 미비를 보완하지 않고 자치경찰제를 도입한다면, 국가적 광역경찰력의 약화가 예견된다.

즉 전국을 단일 치안권으로 하여 범죄 수사과정을 효과적으로 지도

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

·규제하고 정보를 공유할 수 있는 구심적인 조직이 미비되어 있다는데 문제가 있다. 더욱이 범인 검거자만을 포상하는 제도 때문에 수사관련 정보의 공유를 기피하고 있다는 데에도 문제가 있다.

나. 인사체계상의 문제점

1) 간부급 경찰관에 대한 경찰관서장의 인사권 제약

경찰청장은 공무원 5급에 해당하는 경정이하에 대해서만 임명권을 가질 뿐이며, 그것도 경정의 신규채용이나 승진임용 및 면직 등에 관해서는 경찰청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 행사하도록 하여 경찰청장은 제한적인 인사권만을 행사하고 있다(경찰공무원법제6조제1항).

경찰법상 행정자치부장관은 경찰청장 및 경찰위원회 위원의 임명제청권, 총경이상에 대한 임용제청권, 경찰청에 대한 일반적 지휘·감독권, 경찰위원회 심의안건에 대한 재의요구권을 가지고 있다. 이상과 같이 총경이상의 경찰인사와 경찰위원회 위원의 임용권이 행정자치부장관과 대통령에게 집중되어 있다는 이유로 경찰행정의 정치적 편향성이 크다고 보는 견해도 있다[21].

이러한 점을 보완하기 위하여 시도경찰공무원 임용권의 일부를 시도경찰청장 및 소속 기관장에게 위임할 수 있도록 규정하고 있으나 위임대상계급을 한정함으로써 시도경찰청장의 인사권이 실질적으로 보장되지 못하고 있다(경찰공무원법 제6조제3항, 경찰공무원임용령 제4조제1항).

법령상으로는 경감이하 경찰공무원의 임용권이 시도지방경찰청장에

21)김병준, 자치경찰제도 도입의 의의와 도입모형, 경실련 지방자치토론회, 경제정의실천시민연합, 1996. 11. p.1

게 부여되어 있고 일선 경찰서장에게 경찰서 내 경감이하 경찰공무원의 전보권을 위임하고 있으나 실제적으로는 경찰서의 주요 보직까지도 시도 경찰청에서 내정되는 경우가 많고 경찰서장은 이에 따를 수밖에 없는 풍토가 조성되어 있다는데 문제가 있다.

만일 경찰청 등에서 일선경찰서의 주요 과장 또는 계장까지 내정한다면, 하위직 경찰공무원들이 경찰서장의 지시 보다 인사에 영향을 미칠 수 있는 차상급 경찰관서의 지시를 더욱 중요시하게 되고, 이는 경찰의 지휘체계를 교란시킬 우려가 있다. 경찰서장 역시 이들이 원하지 않는 지시를 요구하지 않게 될 경우, 조직의 효율성이 저하될 우려가 있다.

이와 같이 일선 지방경찰청장과 경찰서장의 인사권을 지나치게 한정하면, 지역적 특수성에 따른 창의적인 치안행정을 책임있게 집행하는 것이 불가능하다.

예컨대, 일선 경찰관서의 보직자를 상급 기관에서 내부적으로 미리 내정하고 경찰청 또는 시도경찰청이 지침으로 파출소직원의 순찰선 및 순찰방법까지 정하여 주고 이를 준수하고 있는지 감찰한다면, 지역의 치안행정책임자인 경찰서장의 재량권을 심각하게 침해하고 있는 것으로 분석할 수 있다.

또한 지역실정을 무시하고 경찰인력을 운영하고 있다. 예컨대, 일제·특별·집중단속을 실시할 경우, 범죄발생이 예견되는 지역이건 아니건 상관없이 전국적으로 집중적인 단속이 실시되는데 이는 대표적인 경찰인력 낭비가 아닐 수 없다. 이처럼 지역 실정을 무시한 경찰인력운용으로 지역의 치안수요에 적합한 창의적·현장 중심의 경찰인력 투입 여력이 제한되고 있다는 점을 고려하여 부득이한 경우를 제외하고는 일선경찰행정기관의 장에게 경찰인력 배치를 위한 인사권한을 실질적으로 부여할

필요가 있다.

2) 인사·재정권의 중앙집권으로 인한 경찰조직의 비효율성

중앙집권적 경찰행정구조는 경찰청장으로부터 파출소 근무 경찰공무원까지 일사불란한 조직체계를 가지고 있다. 거대한 경찰조직은 불필요한 중간관리층을 확대로 인한 하의상달의 방해로 조직 내부정보의 흐름을 왜곡하는 등 경찰행정의 비효율성을 심화시키고 있다. 이러한 조직구조는 다음과 같이 지역차원에서 민생치안수요보다 국가차원의 시국치안수요에 더욱 민감하게 반응하게 되는 결과를 초래하여 왔다.

첫째, 중앙집권적 조직체계와 광범위한 집행기능을 이유로 경찰조직은 상급기관의 인력이 비대하게 구성되어 있다. 다음 표에서 볼 수 있는 바와 같이 전체 경찰공무원 중에서 상급기관의 인력이 하급기관의 인력에 비하여 과다하게 배치되어 있다. 이는 곧 주민과 직접 접촉을 해야하는 민생치안 담당부서의 인력에 비하여 민감한 정치적 사안에 대처하기 위한 시국치안 담당부서가 비대한 실정이다. 민생치안이나 방범활동이 아닌 시위나 폭동 등에 대처하기 위해 시도경찰청이나 경찰서에 기동중대, 방범순찰대, 전투경찰대 등이 배치되어 우선적으로 이를 수행하게 하고 있다.

둘째로 경찰청에서 파출소에 이르기까지 상의하달의 일사불란한 명령체계를 유지하고 있는 점이다. 지방경찰사무에 대한 시·도지사의 지휘감독권은 부여되어 있지 않으며, 경찰청장의 지휘감독을 받고 있는 지방경찰청장이 전결권을 행사하고 있다. 그리고 시·군단위에서는 지방행정관서와 경찰서가 별개의 사무를 독자적으로 수행하고 있다.

이는 지방경찰들이 상급기관의 명령이나 지시에만 민감하게 따르고, 각 지방의 특수한 치안여건에 자율적으로 대처할 수 있는 창의적 노력을 제한하는 장애요인이 되고 있다.

<표 2-7> 한일 경찰인력 정원의 비교

구분	합계	경찰청	지방경찰청 (관구경찰국)	경찰서 및 파출소	
한국(98.1 현재)	89, 612 (100%)	*1,482 (1.65%)	11,989(13개소) (13.38%) 평균 922명	34,266(225개) (38.24%) 평균 152명	41,875(3,422개) (46.73%) 평균 12명
일본(94년 현재)	180,180 (100%)	2,502 (1.4%)	5,106(7개소) (2.8%) 평균 729명	172,572 (95.8%)	

* 부속기관 포함

<표 2-8> 부문별 경찰관 배치 현황

(단위 : 명)

구분	계	민생치안 기능			공 안 기 능				지 원 기 능			지.파 (종합)
		방범	형사	교통	경비	정보	보안	외사	경무	통신	기타	
정원	90,108	3,754	14,357	4,445	9,843	4,230	5,268	951	4,986	2,263	509	39,502
구성비	100	4.2	16.0	5.0	11.0	4.7	5.8	1.0	5.5	2.5	0.5	43.8
		25.2			22.5				8.5			43.8

3) 전문성이 고려되지 않는 인사관리로 전문인력 부족

경찰공무원은 전문성을 확보하기 위하여 임용 시부터 세분화된 경과가 부여되고 있으나 실제 전문성을 고려한 보직관리가 이루어지지 않고 있으며, 계급제에 근거한 경찰인사제도로 인하여 승진에 유리한 타부서로의 전출을 선호하고 있다. 경과별 인력의 전문성이 확보되지 않으면, 주민에 대한 치안서비스 질이 제고될 수 없다는데 문제가 있다.

예컨대, 경찰공무원들은 수사분야의 근무를 기피하고 있다. 그 이유는 업무 부담이 과중하고 범죄가 잔인하며 포학해짐에 따라 위험부담이 증가하고 있는데다가 비현실적인 수사비가 지급되고 있다는데 원인이 있지만, 보다 근본적인 이유는 승진 상 불이익이 따른다고 보기 때문이다. 경정이하 계급까지 시험승진의 기회가 넓게 열려있는 현재의 승진제도(심사승진 : 시험승진 = 5 : 5)하에서는 내근자에 비해 시험승진에 불리한 수사분야 근무를 기피하게 되어 있다. 또한 수사분야의 심사승진의 경우, 업무의 성격상 징계를 받을 가능성이 높기 때문에 불리하다고 보고 있다.

또한 특정자격 소지자가 수행하여야 할 전문기술분야 업무라 하더라도 경찰공무원이 담당하기 때문에 전문인력이 양성되기 어려운 인사체계를 가지고 있는 실정이다.

4) 계급정년제로 경찰공무원의 직업적 안정성 저해

핵심 간부층의 경우, 승진을 위한 경쟁관계가 부정적인 측면에서 팽배하고 있어 긍정적 의미의 경쟁적 분위기가 조성되어 있지 않고 다른 한편으로는 고급 경찰인력의 손실이 우려되는 인사구조를 가지고 있다.

예컨대, 경찰대학 출신자의 경우, 20대 전중반에 경위로 임용되어 총경 등의 상위직에서 승진이 지체되는 경우 40대 후반 또는 50대 이전에 조기 퇴직하게 되고, 고시출신자의 경우도 20대 중반에 경정급에 임용된 후 50대 이전에 계급 정년에 의하여 총경으로 퇴직하는 사례도 예상된다. 하위직급인 경위·경감급의 경우에도 계급정년제를 채택하고 있어 심리적으로 위축될 수 있는 인사체계를 가지고 있다.

5) 경찰대학출신자 경위임용의 위헌성

경찰대학출신자를 경찰에서 우대하기 위하여 초임계급을 경위로 부여하는 것이 관례가 되어 왔다. 전국의 일반대학에 경찰학과가 없을 때에는 문제가 되지 않았으나 경찰학과가 전국의 각 대학에 신설되고 있어 경찰대학 출신자는 무시험으로 경위로 임용되고 일반대학 경찰학과 출신자는 간부후보시험을 다른 일반수험생과 함께 응모하여야 한다는 점이 법리적으로 문제가 될 수 있다.

이는 헌법이 보장하고 있는 직업선택의 자유와 기회의 균등을 제한함으로써 위헌의 소지가 있다. 또한 공개경쟁을 규정하고 있는 공무원채용상의 원칙에 위반될 소지가 있다.

예컨대, 구 교육공무원법(제정 1981.11.23. 법률 제3458호, 개정 1988.4.6. 법률 제4009호, 이하 구 교육공무원법이라 한다) 제11조 제1항에 의하면, "교사의 신규채용에 있어서는 국립 또는 공립의 교육대학·사범대학 기타 교원양성기관의 졸업자 또는 수료자를 우선하여 채용하여야 한다" 고 규정하고 있었다. 그런데 헌법재판소는 1990년 10월 8일 위 법률조항에 대하여 국민의 평등권 및 직업선택의 자유를 보장한 헌법 제11조 제1항 및 제15조에 위반된다는 이유로 위헌결정을 선고하였다(헌법재판소 90.10.8. 선고, 89헌마89 결정 참조). 위헌결정의 요지는 다음과 같다.

(가) 차별의 존재

헌법 제11조 제1항은 "모든 국민은 법 앞에 평등하다. 누구든지 성별·종교 또는 사회적 신분에 의하여 정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다." 라고 규정하고 있다. 그런데, 구교육공무원법 제11조 제1항은 국·공립학교의 교사를 신규채

용함에 있어 "국립 또는 공립의 교육대학·사범대학 기타 교원양성기관의 졸업자 또는 수료자를 우선하여 채용하여야 한다." 라고 규정하고 있다. 이러한 우선채용의 특혜는 사립 사범대학을 졸업하거나 일반대학에서 교직과정을 이수하여 교사자격을 얻은 자에게 교육공무원으로 채용될 수 있는 기회를 반사적으로 제한 또는 박탈하게 되어 결국 교육공무원이 되고자 하는 자를 그 출신학교의 설립주체나 학과에 따라 차별하는 결과가 된다. 따라서 이러한 차별은 합리적인 존재이유가 있지 아니하는 한, 헌법이 규정한 평등의 원칙에 반하는 것이라고 할 것이다.

(나) 현재 국·공립 사범대학은 경기·인천지역을 제외한 서울특별시와 각 직할시 및 도에 대체로 하나씩만 설치되어 있고, 서울특별시와 각 직할시 및 도 교육위원회 단위로 교사를 채용하고 있다. 따라서 어느 특정학교 출신자들만을 교사로 채용하는 것은 개인의 자유로운 선택과 생활방식의 다양성에 가치를 두고 자유롭고 민주적인 사회의 원리를 거스르는 획일화를 불러오게 할 위험이 따른다.

(다) 국·공립 사범대학 졸업자와 사립 사범대학 졸업자 사이에는 개인의 실력차를 제외하고는 교사자격의 본질적인 요소에 아무런 차이가 없으므로 국·공립 사범대학 출신 또는 사립 사범대학 출신을 가리지 아니하고 그들 모두에게 교육공무원으로 취업할 수 있는 기회를 균등하게 부여하여야 한다. 일반대학의 교직과정 이수자에 대하여도 일정한 비율 범위 내에서는 그 취업의 기회가 보장되어야 한다는 것은 앞에서 본 바와 같다. 그러나 법 제11조 제1항의 규정은 국·공립 사범대학 졸업자의 과잉공급으로 말미암아 사립 사범대학 졸업자 및 교직과정 이수자들이 교육공무원으로 취업할 수 있는 기회를 사실상 봉쇄하는 기능을 하기에 이르렀다. 이는 교사자격자 개인의 능력과는 관계없이 특정학교 출신이

라는 사유와 국·공립 사범대학 졸업자의 과잉공급현상이라는 사정 때문에 사립 사범대학 졸업자 및 교직과정 이수자들이 교육공무원이라는 직업을 선택함에 있어서 중대한 제한을 가하는 것이 되고, 이러한 제한은 앞서 평등의 원칙에 관한 판단에서 본 바와 같이 이를 정당화할 근거가 없다. 따라서 법 제11조 제1항은 "모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다" 라고 규정한 헌법 제15조에도 위반된다고 하겠다.

이러한 헌법재판소의 결정은 경찰대학 출신자들의 경위임용에도 적용될 수 있는 여지를 남기고 있다.

자치경찰제의 도입과 관련해서도 경찰공무원의 지방직화를 초래할 것이고 경찰공무원의 충원방법이 국가경찰제 하에서 이루어 졌던 것과는 달리 거주요건이 강조될 가능성이 있다는 점에서 경찰대 출신의 선발과 임용 등에 관하여 합헌적인 인사체계가 마련되어야 할 시점에 왔다.

다. 예산체계상의 문제점

1) 지방비지원에 따른 갈등

가) 지방비지원의 배경과 경위

국가사무인 경찰사무를 수행하고 있으면서도 명확한 법적 근거 없이 지방자치단체로부터 지방비를 지원 받고 있다. 1991년 경찰청 독립이후 많은 부분이 개선되어 현재에는 교통안전시설에 대해 지방비지원이 이루어지고 있다. 다만, 민생치안경비는 서울특별시가 유일하게 지방비를 지원하고 있다. 교통안전시설 관련경비에 대하여는 행정자치부가 지방자치단체에 시달하는 1998년도 예산편성지침을 통해 "예산편성 시 교통안전시설의 확충, 유지관리에 필요한 예산을 확보하도록" 하고 있어 법령에 근거를 두고 있으나, 서울특별시가 지원하는 민생치안경비는 법령에 근

거 없이 지원되고 있는 실정이다.

따라서 지방자치단체로서는 지방비를 지원하고도 결산심사를 실시하지 못하고 있어 예산지출에 대한 통제가 이루어지지 않고 있으며, 경찰청의 예산·결산에도 포함되지 않아 국회 및 지방의회의 예산심의권을 침해하고 있다고 볼 수 있다. 여기서 경찰예산에 대한 지방비지원과 관련하여 행정자치부가 지방자치단체 예산편성지침을 통해 시달한 내용을 연도별로 그 경위와 변화과정을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 1992년

내무부는 1991년 치안본부에서 경찰청으로 독립하면서 1992년 11월 6일 지방자치단체에 "경찰관련 지방예산편성지침"을 다음과 같이 시달하였다.

첫째, 운전면허수수료수입과 운전면허시험장, 교통경찰장비관련경비는 1993년 1월 1일부터 경찰청장이 관리·운영하는 자동차교통관리개선특별회계에 계상되므로 지방예산에 계상 하지 않도록 할 것

둘째, 교통안전시설관련 경비는 그 일부가 자동차교통관리개선특별회계에서 자치단체에 대한 자본보조예산으로 지원되므로 지방비부담에 차질이 없도록 할 것(자치단체간 부담비율 : 특별시·직할시 - 100%, 도 - 30%, 시·군·구 - 70%)

셋째, 방범원인건비는 방범원의 신분이 국가직으로 전환될 때까지 자치단체예산에 편성할 것

넷째, 경찰관서의 시설, 장비, 총포·화약 등 경찰고유기능분야 및 경찰관서운영비 등 경찰기능수행과 관련된 각종 경상경비는 전액 국가예산으로 충당하여야 할 분야이므로 지방비를 계상 하는 사례가 없도록 할

것

다섯째, 민생치안관련 경비 중 출동중인 전경대원 특식제공과 대학생아르바이트 관련경비에 대하여는 지역사회안정 등 종합행정을 수행하는 차원에서 지역실정에 따라 조치할 것

(2) 1996년

1996년에는 지방자치단체예산편성기본지침에서 국가기능사업의 지방비부담과 관련하여 경찰관련 경비의 경우 관계법령 및 조례 등에 의하여 지방자치단체가 경비를 부담하여야 할 다음의 경우에 한하여 예산편성을 하도록 하였다. 즉, 신분상 지방고용원으로 운영되고 있는 방범대원 관련 경비, 도로교통법 제3조에 의거 설치하는 교통안전시설 관련경비에 대해 예산에 편성토록 시달하였다.

특히 1996년에는 그 동안 경찰이 지방자치단체로부터 지원 받았던 순수업무지원비 중 방범동원 경찰급식비, 휴대용 가스분사기 등 재료비, 보안계도시설물 설치비 등 주로 기초민생치안 및 공안업무관련 경비를 국가예산으로 전환하여 100억 원을 지원하였다.

(3) 1998년

1998년에는 지방자치단체예산편성기본지침을 통해 행정자치부는 경찰관련경비는 도로교통법 제3조에 의거 설치하는 교통안전시설 관련경비에 한하여 예산을 편성하도록 지침을 시달하고, 예산편성 시 교통안전시설의 확충, 유지관리에 필요한 충분한 예산을 확보하도록 하고 있다.

즉, 신호기, 안전표지, 노면표시 등 관리체계 향상, 신기술도입, 우수

자재 사용 등 업무개선을 위한 예산반영(예 : 신호등 전구일체 교체, 시설물 세척·관리 용역사업비, 선진국에서 사용하는 노면표시 테이프 설치 등)과 교통난이 심각한 주요도시의 과학적 교통관리를 위한 교통정보센터의 설치에 대한 예산반영(※ 97-98년에 시급한 추진대상지역 : 부천, 수원, 진주, 성남, 춘천, 제천, 순천, 포항 등)을 지침에 담고 있다[22].

나) 지방비지원 현황

경찰예산에 대한 지방비지원이 이루어지는 과정을 살펴보면, 지방비지원은 기본적으로 지방자치단체와 이와 동급의 경찰관서 단위로 이루어지고 있다.[23] 이러한 지방비지원은 경찰관서가 관할 자치단체장에게 공문을 통하여 요청하고 이를 토대로 각 자치단체가 다음 연도의 예산편성시 경찰관련 지방비도 함께 편성한 후 지방의회의 의결을 거침으로써 이루어진다. 현행법상 지방자치단체는 경찰업무에 대하여 아무런 권한도 행사하지 못하면서도 지방경찰 등에 업무협조라는 차원에서 행정편의주의에 입각하여 경찰에 대해 예산을 지원하고 있다[24].

본격적인 지방자치제의 실시와 함께 경찰관서에서 사용중인 부지 및 건물 등 지방자치단체 재산에 대한 사용료지불과 매입요구, 지방비지원 중단 등 지방의회의 반발이 확대되고 있어 이에 대한 대책이 마련되지

---

22) 제93차 행정쇄신위원회(96. 1. 9)에서 지금까지 지방자치단체가 지원하던 전의경등 경찰경비를 일체중단하고 지금까지 지원액 상당액의 70%를 교통안전시설에 투자할 것을 결정하였다.

23) 한국개발연구원, 경찰예산제도의 개선방안, 한국개발연구원, 1994, p.103

24) 다만, 교통시설비용에 대한 지방비지원은 지방자치법 제9조에서 "주차장·교통표지등 교통편의시설의 설치 및 관리"를 지방자치단체의 사무로 규정하고 있고, 이들 사무에 대하여는 지방재정법 제17조에 "지방자치단체의 공공사무에 관하여 필요한 경비는 당해 지방자치단체가 그 전액을 부담한다"는 규정이 있고, 행정자치부가 지방자치단체에 매년 시달하는 예산편성지침을 통해 교통안전시설 관련경비를 예산에 편성하도록 하고 있어 법령에 근거를 두고 있다고 볼 수 있다.

않으면 경찰예산확보에 큰 애로가 발생할 것이다. 특히 지방비지원이 해당 지방자치단체와 경찰관서 단위간 상호관계 의해 예산이 편성되고 있어 지역별 지방비지원이 상이하고 재정력이 취약한 자치단체의 경우 재정적 어려움을 초래하고 있는 실정이다.

지방경찰예산에 대한 지방비지원 현황을 보면, <표 2-9>에서 1993년 - 1996년에는 1,716억 원 - 1,980억 원 수준이었으나 1991년 경찰청 독립 이후 1992년부터 연차적으로 정비되어 경찰예산에 대한 지방비지원 중 방범원운영비는 지방예산에 편성하고 경찰관서시설비와 면허시험장관리는 자동차교통관리개선특별회계에서 계상 되고, 기타경비는 국가예산으로 계상 되고 있다.

그러나 이러한 조치에도 불구하고 지방경찰예산에 대한 지방비지원은 계속되어 1997년에는 1,231억 원, 1998년에는 1,360억 원에 이르고 있으며, 1998년의 경우 지방비지원액 중 교통안전시설경비[25]가 98.2%를 점하고 민생치안경비가 1.8%를 차지하고 있다. 이러한 지방비지원액 1,360억 원은 경찰예산 34,833억 원의 3.93%, 지방경찰예산(시도경찰청예산) 27,361억 원의 4.97%에 해당하는 규모이다.

25) 교통안전시설에 대한 지방비지원과 관련하여 교통시설에 대한 운영권 문제가 제기되고 있다. 따라서 교통시설의 경우 신호기와 안전표시판의 설치예산을 국고에서 지원받으면 문제의 소지는 해소되지만, 현실적으로 국가예산상 어려움이 있으므로 지방비지원을 받는 대신 집행과정에서 지방자치단체의 감독권을 인정하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 그리고 버스전용차선단 속의 경우 지방자치단체는 단속권도 보유하지 않고 범칙금도 국고로 귀속되므로 문제의 소지가 발생하고 있으므로 예산을 지출하는 자치단체에게도 단속권을 공유하도록 하고 범칙금과 과태료를 일정부분 자치단체에 귀속시키는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

<표 2-9> 경찰관련 지방비지원 현황

(단위 : 백만원, %)

구분	1993	1994	1995	1996	1997	1998
계	187,859	175,212	198,009	171,617	123,149	136,001
교통안전시설	76,933	70,921	83,229	95,844	119,875	133,555
방범원운영비	69,692	79,012	88,103	67,713	-	-
민생치안경비	15,440	15,287	17,727	4,360	3,274	2,446
경찰관서시설비	6,599	5,345	3,574	3,634	-	-
면허시험장관리	6,728	-	-	-	-	-
기타	12,465	4,647	5,376	66	-	-

주 : 기타경비는 총포·화약업무관련경비, 통신시설·중계소운영비, 보안업무관련경비 등임
자료 : 경찰청

이와 같은 지방비지원 중 법령에 근거가 없이 지원되는 금액을 보면, <표 2-10>에서와 같이 1993년 - 1995년에는 345억 원 - 253억 원으로 지방비지원액의 18.4% - 13.5%를 차지하였으나 1996년 이후 제도적인 정비를 통해 1996년 - 1998년에는 81억 원 - 24억 원으로 지방비지원액의 4.7% - 1.8%를 점하고 있다[26].

<표2-10> 법적 근거 없는 지방비지원액

(단위 : 백만원, %)

구분	지방비지원액(A)	법적 근거 없는 지원액(B)	비율 (B/A×100)
1993	187,857	34,504	18.4
1994	175,212	25,279	14.4
1995	198,009	26,677	13.5
1996	171,617	8,060	4.7
1997	123,149	3,274	2.7
1998	136,001	2,446	1.8

주 : 법적 근거 없는 지원액은 민생치안경비, 경찰관서시설비, 기타경비의 합계액

26) 이에 대하여는 정균환, 전게서, pp.36-37 참조

2) 경찰청사의 무상임대 문제

현재 지방경찰청은 지방자치단체의 토지와 건물을 무상으로 사용하고 있어 지방자치단체로부터 경찰청사 사용에 대한 사용료지불 요구와 매입요구를 받고 있는 실정이다. 현재 경찰이 지방자치단체로부터 무상으로 사용하고 있는 재산(토지, 건물)은 <표 2-11>에서와 같이 총58만 2천 평에 7,503억 원에 해당한다. 이중 토지가 48만 9천 3백 평에 6,674억 원이고 건물은 9만 2천 7백 평에 829억 원에 해당한다[27].

<표 2-11> 경찰청사의 무상임대 현황

(단위: 100평, 억원)

구분	계		토지		건물	
	면적	가액	면적	가액	면적	가액
계	5,820	7,503	4,893	6,674	927	829
경찰청	61	127	55	124	6	3
서울	1,647	3,604	1,088	3,069	559	535
부산	301	1,074	231	1,044	70	30
대구	120	195	99	168	21	27
인천	64	65	44	49	20	16
경기	453	924	386	868	67	56
강원	285	173	261	155	24	18
충북	222	105	203	81	19	24
충남	181	132	175	129	6	3
전북	234	90	209	83	25	7
전남	386	158	356	131	30	27
경북	231	124	196	95	35	29
경남	497	591	460	545	37	46
제주	704	111	697	103	7	8
경찰종합학교	188	11	188	11	-	-
중앙경찰학교	210	1	210	1	-	-
해양경찰청	36	18	35	18	1	-

자료 : 정균환, 전게서, p.21

27) 경찰관서에서 사용중인 부지 및 건물등 지방자치단체 재산에 대한 사용료지불및 매입요구와 관련하여 지역주민의 이익증진에 직접 연관되는 경찰업무, 예컨대 지방경찰관서의 시설제공 등에 한정하여 경찰청사에 대한 이용권을 국가경찰에 부여하는 방안을 검토할 수 있다. 즉, 경찰관서의 건축을 위해서는 부지선정이 매우 중요하다. 따라서 경찰관서부지를 도시계획 또는 지역계획시에 공용지로 확보하고 지방자치단체의 계획수립과정에서 이를 포함시키고 당해 부지의 이용권을 국가경찰에 부여할 수 있을 것이다.

3) 교통범칙금의 목적 외 전용

현재 교통법규위반범칙금은 전액 국고로 전입되어 법원·검찰·경찰의 건물건축을 위한 재원으로 사용되고 있어 교통범칙금이 교통난개선과는 무관하게 목적 외로 전용되고 있는 실정이다. 따라서 교통범칙금은 원래의 목적대로 도시교통난해소, 공공주차장건설, 교통안전시설, 벽지노선, 환승시설 등 교통관리의 소요재원으로 활용하는 것이 바람직할 것이다.

교통범칙금의 징수실적을 살펴보면, <표 2-12>에서 보는 바와 같이 1995년의 경우 7,785천 건에 2,062억 원, 1996년에 8,172천 건에 2,503억 원, 1997년에 10,640천 건에 3,108억 원이 징수되었다.

<표 2-12> 교통법규위반범칙금의 징수실적

(단위 : 천건, 억원)

구분	1995	1996	1997
징수건수	7,785	8,172	10,640
징수액	2,062	2,503	3,108

따라서 현재 전액 국고로 전입되는 교통범칙금은 지방자치단체가 수행하고 있는 도시교통난해소, 대중교통수송, 교통신호체계개선 등 교통관리에 소요되는 재원으로 활용할 수 있도록 해당 자치단체에 귀속시키는 것이 요구된다. 일본과 미국의 경우 교통법규위반범칙금은 전액 지방정부의 세입에 귀속되고 있으며, 프랑스에서는 전국도로를 통해서 도로경찰이 징수한 벌금과 과태료를 도단위의 위반수에 따라 해당도의 기초단체들에게 교부금으로 배분하여 주로 도로교통과 대중교통수송관련 경비에 사용하고 있다[28].

28) 안영훈, 프랑스의 지방재정구조, 지방재정, 1997, p.132

4) 시국치안에 치중한 예산편성

예산편성에 있어서 하나의 문제로서 정보비(94년부터 특수활동비로 명칭을 변경)의 경우 범죄수사활동지원이나 예방경찰활동, 소년범죄예방활동, 교통안전활동, 경무활동지원비 등의 민생치안보다는 경호경비활동, 특공대운영, 대공활동, 외사정보활동, 치안정보활동, 통신활동, 진압경찰위문 등 시국치안에 훨씬 더 많은 예산을 편성하고 있다.

라. 운영상의 문제점

1) 지휘체계의 다중성

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

<표 2-13> 대 경찰 지휘감독기관과 대상업무

관 계 부 처	관 련 사 항	법 적 근 거
법무부(검찰청)	o 수사업무전반 - 수사의 지휘.조정.통제 o 구속장소의 감찰	o 형사소송법 o 검찰청법 o 사법경찰관리집무규칙
국방부	o 대비정규전시 작전통제권 o 해양경찰대에 대한 행정 및 함정 통제	o 대통령훈령 28호(67.12.15.) o 대통령훈령 23호(67.12.15.)
안기부	o 정보 및 보안업무의 기획.조정	o 국가안전기획부법 정보및보안업무기획조정규정
대통령경호실	o 경호안전대책활동(경호경비업무)	o 대통령경호실법 o 대통령경호안전위원회규정

2) 수사권 배분의 문제

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

(가) 경찰의 수사권 분담체제에 대한 찬·반론 비교

<표 2-14> 수사권 분담체제에 대한 찬·반 비교

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

(나) 검찰과 경찰의 수사권 배분방안

제 1 안 : 현행대로 유지

검찰과 경찰의 상하관계를 현행대로 유지하여 수사에 대한 경찰의 보조자적 지위를 인정하는 안이다.

제 2 안 : 일정 범위 내 경찰의 독자적 수사권 허용

권력형 범죄, 공무원 비리사건, 대형경제범죄 등을 제외한 민생관련 일반범죄에 한하여 경찰의 독자적 수사권을 인정하는 방안이다. 경찰의 수사가 위법·부당하게 추진될 경우, 검찰의 수사지휘권을 한정적으로 인정하고 경찰의 독자적 수사권을 인정할 수 있다.

이 경우, 수사 관련 경찰공무원에 대한 검찰의 일반적 지휘권은 계속 유지하고, 경찰의 독자적인 수사권은 경험이 축적된 경사이상의 경찰관에게 제한적으로 인정하는 방안을 검토할 수 있다.

제 3 안 : 완전 독자적 수사권 부여

수사권의 주체를 검찰과 경찰로 2원화 하여 경찰의 독자적 수사권을 전면적으로 인정하고 경찰과 검찰이 각기 독립적으로 수사할 수 있게 하되, 경찰과 검찰의 업무영역을 명확하게 구분하는 방안이 있다.

3) 다른 행정기관의 협조업무의 과다

현행 경찰직무집행에 관한 법규를 중심으로 보면 경찰임무가 개괄조항으로 규정되어 있어 경찰행정영역의 한계가 불명확한데 이는 경찰작용에 관한 일반법이 제정되지 않은데 기인하는 것으로 보인다.

특히 중앙 각 부처에서 관련 행정법규 입법 시 경찰의 부가·협조업무를 일방적으로 규정함으로 인하여 협조업무가 과중하다. 타 행정기관에 의한 협조업무가 과다하여 경찰 본연의 기능에 경찰력을 집중하기가 곤란하고, 일선 경찰관의 근무시간을 불합리하게 연장하게 되며, 치안유지 담당자로서의 경찰의 자긍심을 손상하고 사기저하를 초래하며 경찰의 대 국민 이미지가 손상되기도 한다.

예컨대, 파출소의 경우 법무부 소관의 벌과금 징수, 벌금미납자의 소재수사, 집달리강제집행 시 경비 등과 국방부 소관의 예비군무기탄약관리 등 상당부분 타 부처의 협조업무를 수행하기 때문에 관할지역에 대한 치안업무의 수행에도 지장이 초래되고 있다.

<표 2-15> 법령상 근거가 있는 타 부처 협조 업무

소관부처	협 조 업 무
법무부	①대용감방운영 ②징수금 징수 ③징수금 미납자 제조사 ④수형자 호송 ⑤질병 피호송자 조치 ⑥사망 피호송자 조치 ⑦감정유치자 병원감호 ⑧국가배상에 대한 사실조사 ⑨재소자 신원 및 환경조사 통보 ①민사사건의 사실탐지 통보 ①가석방자 신원파악 ①동향감시
국방부	①예비군 무기탄약 관리 ②징병검사 불응자 소재확인 ③탈영병 검거 ④병역기피자 단속 처리 ⑤입영불참자 단속 처리 ⑥군보석자 시찰 ⑦군형법위반 단속

소관부처	협 조 업 무
복지부	①의료법, 약사법위반 관련 보건사범 수사 ②공중위생사범의 수사 ③부정불량식품위생관련사범 수사 ④전염병예방 업무협조 ⑤마약 및 습관성 의약품등 보건범죄수사 ⑥윤락여성 선도보호(복지부)
농림 및 해양수산부	①양곡관리법 위반자단속 ②불법어로단속 ③농수산물유통 및 가격안정위반 ④항만.선박.불법어업 단속 ⑤산림보호 및 산불방지 지도단속 협조등 농수축산 관련 범죄수사
재경부	①통화유가증권위변·조사범등 지능범죄 수사 ②물가 및 공정거래관련사범 수사 ③부동산불법거래등 부동산관련 범죄수사 ④탈세, 무역 및 밀수사범, 외국환관리법위반 수사 ⑤서민경제생활침해사범 수사⑥상표도용등 상거래질서 및 유통질서문란사범 수사 ⑦신용조사업허가 및 지도단속
기타	①공해관련 사범 수사(환경부) ②계량 및 측정위반단속 ③도로법.자동차관리법위반단속(건교부) ④건축 및 국토개발 등 부동산관련 범죄 수사(건교부) ⑤직업안정관련 범죄 수사, 노사분규관련 고소·고발사건처리(노동부) ⑥문화재관리보호(문화부) 등

4) 주민을 위한 민생치안 미흡

중앙집권적인 거대한 국가경찰제는 주민 개개인의 신변에 가장 가까운 지역사회에서 민생치안이나 안전관리 또는 치안서비스를 신속하고 효율적으로 처리하기에는 역부족이다. 그 결과, 경비·정보·보안 등 국가치안·시국치안 위주로 경찰인력을 배치하여 주민의 생명, 신체, 재산의 보호 등과 밀접한 연관이 있는 방범·형사·교통 관련 민생치안·봉사치안은 상대적으로 미흡한 실정이었다. 예컨대, 최일선 경찰기관인 파출소가 98년 1월 현재 전국적으로 총 3,422개이나 해당 경찰인력은 41,875명으로서 파출소 당 소속인원은 12명에 불과하여 1인당 40,000명 이상의 주민을 대상으로 치안서비스를 제공하고 있는 실정이다[29].

29) 실무자들은 외국에서도 police box 등을 설치하는 등 방범분야에 45% 내외의 경찰관을 배치하고 있다는 점을 감안하면, 우리 나라도 낮은 수준이 아니라고 하는 실무자의 견해도 있다.

주민에 대한 봉사를 지향하는 경찰기능의 변화추세에 따라 과거에 비하면 민생치안 부문의 경찰인력이 다소간 증가하고 있으나 경찰의 지역치안서비스가 획기적으로 개선되었다고 볼 수는 없다.

- 경비, 정보, 보안 등 시국안정 담당인력: 18.3%
- 형사, 교통, 수사, 방범, 파출소 등 민생치안인력: 74.8%

<표 2-16> 기능별 경찰관 정원 현황

(단위 : 명, %)

구분	계	민생치안			공안업무				지원기능			파출소
		방범	형사	교통	경비	정보	보안	외사	경무	통신	기타	
정원	89,612	4,694	13,945	6,460	7,084	4,036	4,439	919	4,409	1,270	481	41,875
구성비	100	5.24	15.6	7.2	7.9	4.5	4.9	1.0	4.9	1.4	0.5	46.7
		28.0			18.3				6.8			46.7

주 : 내부자료 98년 1월 현재

5) 전투경찰 기능의 변질

전투경찰은 업무의 대부분이 군의 업무와 유사하여 군과의 기능 구분이 모호하고 전투경찰과 의무경찰 충원기관의 이원화로 인하여 관리에 어려움이 있다. 치안업무를 보조하는 의무경찰의 경우, 한정된 기간 내에 의무적으로 복무하므로 업무분야가 단순하여 장기적으로 우수인력의 충원이 어렵다는 점에서 경찰의 전문성을 제고하는데 한계가 있다.

대규모 시위사태를 겪으면서 전투경찰은 대간첩작전 수행이라는 본래의 임무에서 벗어나 시위진압업무에 동원되고 있다. 이러한 현상은 남북분단 상황하에서 경찰기능 중 상당 부분이 안보 및 시국치안에 치중하

지 않을 수 없었다는데 기인하였기 때문에 불가피하였던 측면도 있다.

자치경찰제를 도입하면 중·단기적으로는 주로 의무경찰 인력을 민생치안에 중점적으로 투입하고 장기적으로는 경찰관으로 대치하여 치안서비스 제고에 기여할 수 있을 것으로 예상된다.

그러나 방위비 지원을 받고 있는 전·의경을 일상적으로 민생치안에 투입하는 것은 국가적인 치안위기 시 대처능력을 저하시킬 수 있다는 점에서 신중하여야 하며, 민생치안 투입대상 인력은 전투경찰과 의무경찰을 분리하여 검토하는 것이 타당하다고 본다.

마. 관행상의 문제점

지금까지 우리 나라의 경찰은 주민의 생명과 재산을 보호하며 질서를 유지하는 그 본연의 임무를 수행하는 과정에서 국민에게 위압적인 인상을 주어온 것이 사실이다. 이는 경찰의 임무수행과 관련하여 외부적으로 정치권의 외압을 이겨내지 못하여 정치적 중립성을 확보하지 못하였고, 일제시대 고등경찰의 부정적 이미지 및 관행이 잔존하면서 이에 대한 국민들의 비판적인 인식이 지속되어 왔다. 또한 분단국가라는 특수한 상황이 정치적, 사회적 안정논리를 지나치게 부각시켰고 국민들 또한 커다란 저항 없이 이를 수용해 왔다는데 기인한다.

앞서 지적한 사항을 제외한 우리 나라 경찰의 운영상의 문제점은 다음과 같다.

첫째로 인권보호의 취약성이다. 경찰관직무집행법 제3조에 의거 피의자 조사를 행할 경우 임의동행, 출석요구를 할 수 있으나, 이 가운데 임의동행이 남용되어 사실상의 강제연행이 아직도 남아있는 실정이다.

또한 법적 근거 없이 수사상의 편의를 위해 형사피의자의 구속영장 발부 시까지 임의로 대기시키고 있으며, 임의동행 또는 출석요구 피의자의 신병확보 및 조사를 이유로 대기시키고 있다. 특히 경찰이 행사하는 수사는 개인의 인권과 첨예한 긴장관계를 형성하는 과정이므로 인권을 보호하기 위해서는 수사과정에 있어서의 민주적 절차의 수립과 이의 준수가 철저하게 요구되는 것이다.

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

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

바. 지방자치단체와 지방경찰간의 갈등관계

지방자치단체와 지방경찰청과의 갈등은 경찰에 대한 지방자치단체의 예산지원 문제로 표출되었다. 1995년 7월10일 내무부는 '예산편성지침'을 시달하면서 지방자치단체 예산계정상 경찰지원항목인 지역안정비를 삭제하되, 방범대원 인건비와 교통안전시설설치비용을 제외하고는 일체의 지원을 중단하도록 하였고, 시·군으로부터의 예산지원도 1996년도

부터 중단하기로 함으로써 경찰과의 갈등이 심화되었다. 이는 경찰이 국가경찰체제로 운영되고 있다는데 기인한다.

자치단체가 지방행정을 수행하기 위하여 경찰력의 지원이 요구되는 경우에도 경찰과의 협조가 원만하지 못할 경우에는 지방자치단체의 집행력을 무력화시킬 수도 있다.

이제 경찰은 경찰사무자체가 지역사회의 구성요소로서 중요한 부분이기 때문에 지방자치단체와 긴밀한 협조관계를 형성하지 못하면 존립자체가 무의미하며, 치안서비스의 수요자인 주민의 의사를 무시할 수가 없다는 점과 지방자치단체 역시 자치경찰제도를 도입한다고 하더라도 남북분단의 국가적 치안수요를 외면할 수 없다는 점을 고려한 제도의 변화가 필요하다는 점을 인식하여야 할 것이다.

사. 경찰법 규정상의 문제점

경찰법 제2조 제2항은 경찰청의 사무를 지역적으로 분담하여 수행하기 위하여 시도지사 소속 하에 지방경찰청을 두도록 규정하고 있다.

지방경찰청장은 시도지사로부터 지휘감독을 받는 것이 아니라 경찰청장의 지휘감독을 받아 관할구역 안의 경찰사무를 관장하고 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독하는 것으로 규정되어 있다(경찰법 제14조제2항). 즉 법상 시도지사의 지휘감독권을 배제하고 있어 시도지사소속 하에 두는 법적 취지가 분명하지 않다는데 문제가 있다.

국가공무원인 지방경찰청장은 그 인사권이 대통령에게 있기 때문에 지방자치단체의 치안에 대하여 정치적 책임을 지고 있는 민선단체장과 갈등을 빚을 수밖에 없는 위치에 있다.

이상과 같이 우리 나라의 중앙집권적인 국가경찰체제는 조직과 기능 면에서 지역사회 지향적인 경찰활동을 강화함으로써 주민의 필요와 문제를 해결해 주는 역할을 다하지 못하였다. 즉, 경찰은 해방 이후 중앙집권적, 일원적 조직체제로써 국가적 위기에 대처하고 질서유지에 주력하는 등 국가기능의 일부로서의 기능을 수행하여 왔으나, 지방의 특성에 따른 주민 위주의 치안서비스 공급 행정을 구현하지 못하였다. 이리하여 경찰조직은 피동적이며, 강제적인, 상의하달식의 성격이 강하다고 볼 수 있다. 조직의 특성상 보수성이 강하여 변화와 개혁에 소극적인 관료조직이라는 특징이 있다[30].

이러한 중앙집권적 국가경찰제의 구조적인 문제를 해결하기 위해서는 국가경찰제의 분권 또는 자치경찰제의 도입이 대안이 될 수 있다. 지금까지 살펴보았던 여러 가지 경찰관련문제들을 상기해 보면서 우리 나라의 현 시점에서 자치경찰제를 도입하여야 할 필요성을 다시 한번 정리해 보고자 한다.

3. 자치경찰제 도입의 필요성

위에서 논의된 우리 나라 경찰의 문제점과 자치경찰제 도입을 위한 여러 의견들을 살펴봄으로써 확연하게 느낄 수 있는 것은, 현 우리 경찰의 정치지향성을 탈피하고 사회안정을 위한 예방적이고 분권화된 시민의 경찰로써 지역사회에 다가가기 위해서는 자치경찰제의 도입이 필요하게 되었다는 것, 그러므로 중앙집권적인 국가경찰 조직구조를 현장위주로 개편하고 이러한 경찰의 개혁이 자율성을 보장하고 있는 자치단체와의

30) 이상원, 한국경찰의 Community Policing 도입에 대한 전망, 경찰대학 논문집, 제17집, 1997, pp.427-429.

긴밀한 관계 속에서 이루어질 수 있는 자치경찰제의 조속한 정착을 위하여서도 경찰관련 주체자들의 의식개혁이 필요한 시점에 와 있다는 것을 인식하게 되었다고 본다. 나아가 21세기를 앞둔 시점에서 경찰관이 경찰개혁의 주체로서 자치경찰제 도입을 위한 정책수립, 조직구조의 설정에 있어 경찰의 역할에 대한 이념적 성찰과 개혁의지를 통하여 새로운 개념정립이 필요하다는 것은 주지의 사실이다.

1995년 6. 27 및 1998년 6. 4 지방선거 결과, 정당별 지역 편중현상으로 인하여 자치단체별로 지배정당이 달라 경찰의 정치적 중립성이 침해될 수 있다는 점이 우려되고 있다. 또한 자치경찰제를 채택하였던 스웨덴, 덴마크, 핀란드 등에서 치안행정의 광역화, 기동화에 대처하기 위하여 오히려 국가경찰로 전환하고 있어, 우리 나라에 자치경찰제도를 도입할 경우, 자치단체별 재정자립도의 심한 불균형 등을 이유로 지역별 치안서비스의 불균형을 초래할 우려가 있다는 점에서 국가경찰제도 유지의 당위성이 주장되고 있다.

그러나 우리 경찰이 안고 있는 문제 즉 국가경찰제를 유지하고 있음에도 불구하고 광역경찰행정기능의 약화, 경찰의 정치적 중립성 결여, 시국치안 중심의 운영으로 인하여 주민에 대한 치안서비스 질 저하, 효과적인 경찰통제장치 부족 등의 현상을 근본적으로 해결하여야 할 필요가 있다. 더욱이 자치행정과 경찰행정간에 지방비의 불법지원, 교통시설에 대한 운영권, 방범원 인건비 삭감문제, 무상임대하고 있는 경찰관서청사 반환문제 등을 이유로 갈등이 표출된 바 있다[31]. 이러한 갈등은 주민의 협조와 신뢰를 중요시하는 경찰사무의 성격상 지역치안서비스 제공 시 부정적인 영향력을 초래할 수 있다.

---

31) 정균환, 전게서, p.20.

우리 나라 경찰의 문제점을 두 측면에서 간추려 본다면, 우선 외부적 요인으로 지적하고 있는 것으로 공안경찰에 주력하여, 지휘권의 빈번한 교체가 발생되고, 관련부처로부터의 과중한 협조업무의 부과로 관련 민간협력단체와의 관계와 의견수렴 등이 부진하였으며, 또 치안수요증대에 따른 관련부처로부터의 정원 및 예산지원이 미흡했다. 다른 한편으로는 검찰과의 관계에 있어서 수사권의 한계(독립문제) 등을 거론하기도 한다. 두 번째 내부적 요인으로서는 기회·기능의 빈약과 예산과의 연계가 미흡하다는 지적이며, 조직과 기능상 인력배분의 불합리가 상당하였으며, 인력구성의 이중성과 간부배출경로의 문제점 등도 중첩된 문제점으로 지적되었고, 인력관리에 있어서 초임 및 보수교육의 미흡과 교육시설의 불충분, 근무시간의 과다, 근대적 장비의 부족, 반공·안보·시국치안 등에 급급하여 지방자치라는 시대변화에 대한 변화적응능력 등이 부족하였음을 지적할 수 있다.

이러한 광범위한 현행 경찰제의 문제해결 대안으로서 자치경찰제의 도입 필요성은 다음과 같다[32].

첫째, 자치경찰은 국가경찰보다 주민의 요구나 필요에 민감하게 대응할 수 있어 방범, 수사, 교통 등과 같은 민생치안서비스 질의 제고와 신속하고 다양한 대민 경찰서비스체제가 구축될 것이다. 이로써 경찰은 지역사회문제의 주요 해결자, 주민공동체의 봉사자로서 주민과 일체감을 확대할 수 있다.

이는 주민의 치안요구에 대한 경찰의 현장 대응성을 향상시키고 지역사회의 각종 사회병리 현상을 사전에 예방하는 새로운 경찰상을 정립

32) 同旨, 최승원, 자치체경찰의 도입을 위한 몇 가지 검토, 공법연구 제25집 제3호, 1997. 6., pp.154-156.

하는데 기여할 수 있다.

둘째, 대부분의 경찰공무원이 지방공무원 신분으로 바뀌게 될 경우, 국가경찰 신분인 지금과는 달리 지방자치단체의 행정을 보다 능동적으로 지원하고 협력함으로써 지방행정의 실효성 확보에 기여하게 될 것이다. 이로써 치안유지의 책임행정을 기대할 수 있으며 관료주의적·권위주의적 색채가 약해지는 대신 공복의식이 강해지고, 지역주민에게 친밀감을 주는 경찰로 거듭나게 될 것이다.

셋째, 자치경찰제는 국가적인 이해관계보다 지역의 안녕과 질서유지를 우선적으로 도모하게 될 것이다. 따라서 중앙정부가 정치적으로 자치경찰에 개입할 우려가 적기 때문에 중앙정치권력에의 예속을 탈피하고 경찰의 정치적 중립성을 확보하는 계기가 될 수 있다.

넷째, 경찰권 중 민생치안과 관련된 사항이 자치단체의 사무로 귀속되면 자치단체와 경찰간의 불필요한 갈등과 행정적인 마찰을 줄일 수 있으며 자치단체의 행정력을 경찰력으로 뒷받침함으로써 행정력의 향상에 기여하게 될 것이다.

다섯째, 자치경찰제는 대체로 당해 지역주민이 경찰관 모집에 응모하여 임명된 후, 당해 지역의 경찰행정을 담당하게 되므로 익명성을 깨뜨릴 수 있어 치안서비스의 실명화를 도모할 수 있다. 또한 자치경찰관서의 경찰관은 주거범위가 안정되고 장기근무가 가능하여 생활기반의 계속성이 확보되고 지역사회 속에서 주민과 상호 긴밀한 협조를 맺으면서 주민의 치안수요에 즉각 대처하여 문제를 능률적으로 수행하게 될 것이다.

여섯째, 경찰조직이나 설비가 지방자치단체별로 구성될 것이므로 지역실정에 적합하게 조직을 편성하고 기능을 배분함으로써 지역 실정에

적합한 조직운영상의 개혁이 용이하다.

마지막으로 주민통제·감시장치의 도입으로 경찰행정의 투명성을 확보할 경우, 경찰공무원의 부패요인을 최소화 할 수 있다.

중앙집권적 국가경찰제 하에서는 경찰행정의 민주화 실현이 쉽지 않은 과제이다. 그러므로 자치경찰제의 도입과 정착은 민주화와 자율화를 기할 수 있으며, 능률성의 확보까지 보장된다면, 주민위주의 치안서비스와 국가치안과의 조화를 위한 기틀을 다지는데 필요한 기본조건을 갖추는 것이다[33].

33) 부정방지대책위원회, 경찰부조리실태 및 방지 대책, 보고서 제3집, 1993. 7, 128-129면.

제3장 외국 자치경찰제의 실태분석과 자치경찰제의 준거틀

본 장에서 중점을 두고 연구하려고 하는 것은, 국가경찰체제인 우리나라에 자치경찰제도를 도입하기 위한 기본틀의 설계를 세우기 위해서 외국의 자치경찰사례를 먼저 살펴보고자 한다. 외국 자치경찰의 체제와 기능을 이해함으로써 우리에게 적합할 수 있는 자치경찰의 도입모형을 세울 수 있는 몇 가지의 기본적인 준거틀을 찾아내고자 하는 것이 주목적이라고 하겠다. 본 장에서 시도하려고 하는 선진국의 자치경찰체제와 그 활동에 관한 비교분석은, 본 연구팀이 설계하고자 하는 자치경찰의 준거모델을 뒷받침해 줄 수 있는 실질적인 근거들을 찾아보려는 노력이다.

먼저 각국의 경찰체제를 분석함에 있어서[1] 외적인 측면을 고려하여 국가경찰, 자치경찰의 제도적인 조직과 이를 구성하고 있는 인적, 물적 요소들에 대한 비교분석을 시도하였다. 다만 여기서는 제도상의 기능으로부터 파생되는 외국 경찰활동의 문제점들에 대해서는 본 연구의 목적과 합치되는 관점에서만 요점을 중심으로 다루려고 하였다. 이러한 비교의 결과를 고려하게 되면 각국의 경찰개념이 서로 다르면서도 유사한 면

1) 외국경찰에 대한 자료들은 기존의 연구문헌과 직접 관련 부처에 서신과 팩스로 연락을 취하여 필요한 사항들을 제공받은 것을 일부 활용하였으며, 인터넷을 통하여 취합된 자료를 분석하였다.

을 발견하게 되고 경찰활동을 뒷받침하는 현대의 경찰개념이 점차 확대되어 온 것을 발견하게 된다. 이렇게 확대된 경찰활동의 범위를 참고하여 각국 자치경찰활동의 실증 자료를 토대로 분석해 나감으로써 우리가 구성하고자 하는 자치경찰의 개념적 준거틀에 도달할 수 있을 것이다. 나아가 우리 나라의 경찰을 중심으로 한 여러 환경적 요인을 고려함으로써 비로소 우리에게 적합한 자치경찰제의 기본 모형을 설계할 수 있게 된다고 본다.

제1절에서는 외국 자치경찰제도에 대하여 논의의 편의상 국가경찰과 자치경찰의 활동 등을 전체적인 맥락에서 살펴보고 자치경찰에 대한 기능 및 권한부분을 간략히 서술하였으며, 제2절에서 보다 자세하게 각국의 자치경찰활동을 실증적으로 분석하였고, 이러한 실증자료를 근거로 제3절에서는 독일·프랑스의 행정경찰의 개념, 영미국가의 자치경찰활동 원리들을 근거로 하여 자치경찰의 준거틀을 정립하여 우리에게 적합한 자치경찰체제를 구성해 보고자 한다.

제1절 외국의 경찰체제 실태분석

1. 독일의 경찰체제

현재 독일 경찰조직[2] 형성에 영향력을 끼친 가장 중요한 요인으로서는 연방국가로서의 정치체제에 의한 결과이기도 하지만, 지난 150여 년간의 정치적 역사의 결과적 요인이라고 할 수 있다. 특히 2차 대전 이

2) 참조: 신동운 외, 독일의 수사구조 및 사법경찰제도, in 주요국가의 수사구조 및 사법경찰제도, 연구보고서 96-11, 1996, p.59-157. / Joachim Jens Hesse, Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der bundesrepublik Deutschland, Westdentscher Verlag, 1992.

후의 연합점령국들의 영향이 컸다고 할 수 있다.

가. 역사적 배경

1차 대전 전의 프러시아 경찰은 국가경찰(die Königlische Schutzmanschaft), 군경찰(die Gendarmerie), 자치경찰(die Kommunalen Polizeien) 등의 3가지 형태로 존재하고 있었으나 여기서 말하는 자치경찰은 실제로는 국가경찰로써 프러시아의 경찰개념에서는 경찰권은 영미계통과는 다르게 국가에 속하는 고유권으로 다만 국가가 위임할 수 있다고 보았다[3].

따라서 이때의 자치경찰은 국가로부터 경찰권을 위임받아 특별임무를 수행하는 국가기관이었다. 한편, 사회적 변혁기에 있던 당시의 독일은 신흥계급과 엘리트 등 지도층의 개념으로 볼 때 국가경찰의 존재가 정치사회의 현상유지를 확보해 주는 중요한 한 수단으로 여겨지고 있었기 때문에 프러시아의 경찰개념으로부터 영향을 받은 바이마르공화국 역시 국가경찰화를 계속 추진하였으며 나치정권에서는 이러한 경찰권의 중앙집중화가 극도에 이르게까지 되었던 것이다.

2차 대전 후 4국의 점령국가들은 각국의 정치적, 문화적 전통을 독일점령지에 이식시키게 되면서 독일의 경찰조직 형성에 영향을 주었다. 따라서 영국과 미국의 점령지는 영미계통형 경찰조직의 분권화를 추진한 반면, 프랑스와 소련의 점령지에서는 국가경찰체제가 그대로 유지되었다고 볼 수 있다. 그리고 경제발전과 함께 점차 경찰권한이 독일정부에게 귀속되면서 독일의 연합점령국이 만들었던 경찰조직들을 독일 고유의 풍

3) Albrecht Funk, Herbert Reinke, La police en république fédérale d'Allemagne, in Erbes J.M. et al., Polices d'Europe, Paris, Editons L'Harmattan, 1992, p.33.

토에 알맞게 바꾸어 가기 시작하면서 대체로 독일 각주를 중심으로 한 국가경찰화의 방향으로 이루어져 갔다. 예를 들어 베스트팔렌 주처럼 영국체제의 자치경찰이 국가경찰화 되면서 경찰위원회의 권한도 축소되었다. 이러한 개편방향에 대하여 간단히 말한다면, 1970년대까지 독일 경찰조직은 군조직의 형태에 커다란 영향을 받고 있었으며 독일 전역에 걸쳐 과거의 프러시아, 바이마르공화국 등의 국가경찰개념이 다시 지배적이 되면서 사소하고 일상적인 사건보다는 소요사태, 범죄사건 등의 진압과 소탕에 중점을 둔 경찰조직과 기능을 형성하는 방향이었다고 말할 수 있다.

그러나 1970년대에 들어오면서 1972년 테러범죄가 증가함에 따라 독일경찰은 현대화를 추진하기 시작하였고, 하나의 정책으로 연방정부와 주정부들 간에 내국안전정책 등에 합의하였고 이를 실천하기 위하여 모든 안전(치안)관련기관의 개혁을 단행하였다. 이때 연방범죄수사국, 연방국경수비대 등을 중점으로 전국적인 조직의 단일화와 협력관계를 추진하게 되었다.

나. 경찰체계와 그 특성

1)경찰의 종류

가)행정경찰과 사법경찰

두 관계는 관념상의 구분이나 현실적으로는 두 관계가 혼용되기 나타나기 때문에 실무적으로 검찰과 경찰의 합의를 통한 적절한 조치를 취하는 것을 원칙으로 하여 공동준칙(gemeinsame richtlinie)을 규정해 두고 있다. 즉, 독일 경찰이 어떠한 조치를 취하는 경우, 그것이 행정경찰(위험방지, gefahrenabwehr)에 속하는 것인지 또는 사법경찰(형사소추,

strafverfolgung)에 속하는 것인지 판단의 문제가 발생되기 때문에 경찰조치의 지향목적과 핵심적인 내용을 기준으로 하여 기능적인 관점에 따라서 판단을 하게 된다.

그러나 양자의 직무가 충돌하게 되는 경우 구체적인 조치를 필요로 할 때 형사소추가 더 우선적인 목적인가 위험방지가 더 우월한 목적인가 하는 점에 따라서 판단을 하고 있다. 특히 지체를 불허하는 긴급상황이 발생한 경우에는 경찰로 하여금 판단을 내리도록 한다는 지침이 검찰-경찰의 공동준칙 가운데 규정되어 있다[4].

나)사법경찰과 보안경찰

집행경찰은 그 기능상으로 사법경찰(kriminal polizei)[5]과 보안경찰(기동경찰과 수상경찰을 포함하기 때문에 치안경찰이라고도 한다)로 나뉜다. 사법경찰은 범죄의 수사, 예방을 담당하는 수사경찰로서 사복근무를 하며 보안경찰(schutz polizei)과 혼합되거나 이원화된 조직을 갖고 있다.

보안경찰은 치안경찰로서 전형적인 경찰업무를 수행하는 기능으로 각 주의 경찰관서에 정복을 착용하고 순찰, 교통, 지역안전관리, 경제사범단속 등 제반 경찰업무를 수행하는 일반경찰관이다.

다)질서행정관청과 집행경찰

두 기관은 공공의 안녕과 질서유지를 임무로 하기 때문에 공공에 대

---

4) 공동준칙의 내용 참조 :신동운, 106-109.

5) 사법경찰의 경우 약 14-19%의 인원으로 구성되어 있으며 1990년 약 28,000명으로 1990년대 초부터 빠른 증가를 보였다.

한 위험의 예방, 진압업무 등을 수행하는 점에서 보면 광의의 경찰개념이다.

질서행정관청(ordnungsbehörde)은 건축경찰, 영업경찰, 환경보호경찰 등 사회생활의 다양화에 따라 그 활동영역이 넓어지고 있으며 행위수단으로는 행정행위나 기타의 조치(대집행, 벌과금 등)들로 임무를 수행한다. 반면에 집행경찰(vollzugspolizei)은 질서행정관청을 제외한 부분으로 위험의 발생을 방지, 제거하며 신원조회를 위한 소환조치, 위험방지를 위한 직무 등 직접강제권을 사용하여 임무를 수행한다.

독일은 어원상의 차이에도 불구하고 집행경찰(vollzugspolizei)를 일반행정관청과 대립하는 용어로 널리 사용하고 있다. 이 집행경찰이 우리나라의 경찰과 개념상 상당부분 일치하고 있다[6].

2) 경찰조직의 특성

독일 경찰조직의 기본적인 특징들을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

경찰업무에 관한 한 연방은 극히 제한된 범위에서만 입법권이 인정되고, 연방경찰권한도 다른 특수한 행정업무에 부수되어 있다고 봐야 한다. 이 때문에 연방차원에서 독자적인 법률에 의거하여 설치되어 있는 독립된 경찰기구를 보면 연방헌법보호국, 연방범죄수사국, 국경수비대 등이 있다[7].

경찰활동을 분리한 개념에서 본다면, 공공의 안녕과 질서유지, 위험방지 등의 광의적인 경찰임무에 대하여 서로 다른 명칭을 가진 두 기관

6) 참조:신동운, 같은 책, 65쪽.
7) 정진환, 1991 :245.

이 나누어 경찰활동을 하게 되는데 이때 바로 질서행정관청(일반행정관청)과 집행경찰이 그것이다. 이 의견에 따르면 우리 나라도 분리형 경찰조직을 갖고 있는 것과 같다. 그러한 독일의 주는 노르트라인-베스트팔렌 주, 슐레스비히-홀슈타인 주 등이 있다. 정치적 감독의 의무를 갖는 기관(bundesverfassungschutz)과 일반경찰 또는 범죄경찰의 의무를 담당하는 기관이 분리되어 있다.

단일경찰조직의 시각에서는 집행경찰 및 위험방지의 임무 등을 수행하는 여타의 내무행정관청들도 모두 경찰의 개념에 포함되고 이때에는 조직상의 경찰개념과 실질적 의미의 경찰개념이 일치한다. 예로 바덴-뷔르템베르크 주, 브레멘 주, 라인란트-팔츠 주, 자르란트 주 등이 있다.

독일 기본법에 따라서 경찰사항은 각 주의 입법권한에 속하므로 각 주별로 별도의 경찰법전(polizeigesetz)이 제정되어 있고 각 주의 독립적 책임 하에 모든 경찰력과 경찰관련 정책결정이 이루어진다. 하지만 이러한 다양성에도 불구하고 각 주경찰의 사법적 관여는 전 독일에 통일적으로 적용되는 형사소추와 형법의 범위에서 이루어지고 있기 때문에 독자적인 주자치의 경찰제도라고는 말할 수 없다.

독일은 주를 중심으로 한 주국가경찰제를 원칙으로 하고 있으며 일부의 주가 게마인데(시읍면)의 자치경찰을 설치하고 있기도 한다. 그리고 행정조직상으로 연방경찰은 연방내무부장관의 산하에, 주경찰은 각 주의 내무부장관 산하에 소속되어 있지만 연방정부가 각 주와의 합의에 의해서 제시하는 모델에 따라 경찰조직을 구성하고 있어서 조직상의 일관성을 보이고 있다[8].

---

8) 각 주의 경찰조직은 거의 통일적으로 구성되어 공안(보안)경찰(schutzpolizei), 사법(범죄수사)경찰(kriminalpolizei), 질서경찰(bereitchaftpolizei) 등이 하나의 조직을 통합되어 있다. 경찰국장(Polizei präsident)은 경찰관이 아닌 고위직의 일반행정가가 임명되어 민

각 주정부마다 경찰조직이 상이하게 다르게 구성되어 있지만 거의 모든 조직들은 1974년 연방내무협의회가 제시한 안에 준거하여 (연방-주-군 단위의) 3단계의 조직구성을 갖고 있다.

특히 바덴뷔르템베르크, 함부르크, 베를린 등의 주를 보면 최하위 조직으로 농촌지역은 하나 또는 둘 정도의 군(Landkreise) 지역과 도시의 경우는 약 30만 정도의 주민을 가진 지역을 단위로 하여 안전과 질서 등을 담당하는 경찰조직을 가지고 있다. 이러한 조직은 direction, inspection, prefecture 등의 이름으로 일반적으로 경찰서를 중심으로 한 지휘계통을 통하여 경찰활동을 직접 수행하고 있다. 이 수준에는 일반적으로 보안경찰, 사법경찰, 교통경찰 등이 통합되고 있다. 예외적으로 니더작센과 슐레스비히홀스텐 주는 보안경찰과 사법경찰을 분리한 조직구성을 하고 있다[9].

서독 형사소송법은 사법경찰을 포함한 경찰일반에 대하여 소위 초동수사(ester zugriff)의 책무를 부여하여, «경찰관청과 경찰공무원은 범죄사건을 수사하고 사실의 은폐를 방지하기 위하여 즉각적으로 요구되는 조치를 취하여야 한다»고 규정하고 있다. 경찰의 초동수사활동은 경찰이 검찰의 연장된 팔로서 기능하는 데에서 비롯된 것으로 이해되며 따라서 수사의 주재자인 검찰의 구체적인 지시를 기다리지 않고도 가능하다[10].

경찰재정은 거의 주정부에서 부담하고 있다. 약 120억 마르크(1990년)으로 각 시민에게 약 224 마르크 정도가 부담된다.

간에 의한 경찰지휘를 하고 있어서 경찰권의 남용 등을 방지하는 통제장치를 사전에 마련해 두고 있다.

9) Albrecht, 1992 :46. / 형사사건에 대한 수사의 주재자는 전문법률인인 검사로 되어 있다. 검사에게는 긴급을 요하는 경우 압수, 수색, 신체검사 및 참고인, 감정인, 피의자 등의 소환권과 같은 강제수수권이 형사소송법의 개별규정에 의하여 부여되고 있다.

10) 정진환, 1991 :263.

다. 연방경찰조직

1)연방경찰의 권한

독일 연방은 기본법의 규정에 근거하여 일련의 특수(경찰)분야에 대한 입법권을 갖고 있으며 그 외의 특별입법권도 보유하고 있다.

먼저, 성문입법권으로서 배타적 입법권(기본법 제73조) , 국방 및 민간인 보호, 거주이전에 관한 사항, 여권 및 출입국에 관한 사항, 관세 및 국경보호, 연방도로 및 항공망, 수사경찰, 헌법질서 유지, 국제테러, 공조수사, 연방범죄수사국(bundeskriminalamt)의 설치(제10호) 등이 있다. 그리고, 특수분야의 공공안녕·질서를 규율하는 규범이 필요할 경우에 이의 질서유지를 규율하는 규범들을 입법할 수 있는 권한을 가진다. 이 경우 연방이 보유하는 입법권을 가리켜 부수적 입법권한(Annex-kompetenz)이라 한다.

2)경찰조직

연방범죄수사국(Bundeskriminalamt, BKA)은 연방범죄수사국 설치에 관한 법률에 의해 설치되어 국제적 범죄, 연방 내의 여러 주 사이에 걸친 범죄를 퇴치하는 사법경찰권이 인정하는 임무를 수행한다. 또 국제조직범죄, 불법무기거래, 약물범죄 등의 임무와 연방기구(연방의회, 연방헌법재판소, 독일헌법기관) 등의 경비, 연방대통령, 국빈, 외교사절 등 생명보호의 의무를 진다. 연방범죄수사국이 관장하는 경찰정보시스템으로서 Inpol-Bund(Informationnssystem der polizei)은 수사기록, 인적 수배, 물적 수배의 기록, 구속영장의 발부에 관한 자료, 사진촬영, 지문채취 등 감식에 관한 자료, 지문검색체계, 범죄단서에 관한 자료, 용의자에 관한 자료 등을 처리, 제공한다.

연방경찰관청으로 1972년 설치된 연방국경수비대(Bundesgrenzschutz)는 국경의 경비, 연방기관보호, 국제해양법상의 보호활동, 긴급상황 및 국가방위 상황이 발생한 경우 등에 직접 경찰임무를 수행하고 있다. 1992년 1월 23일 법에 의해서 연방국경수비대가 철도경찰 및 항공치안의 임무를 이양 받아 더욱 권한이 확대되었다.

독일연방의회 경비대(Deutschen Bundestages)는 연방의사당 내의 가택권과 경찰권을 행사하고, 수로 및 항해경찰은 독일 수로법 제24조 제1항 및 제2항에 의하여 수로경찰권을 갖고 수로와 관련하여 수면의 양호한 상태와 제방 등에 대하여 위험방지의 임무를 수행한다.

해양·내항경찰은 선박항해의 안전과 편의성에 가해지는 위험 및 선박의 항해로 야기되는 위험을 방지하는 활동을 말한다. 최고책임자는 연방교통부장관이다.

연방헌법수호청(Bundesamt fur verfassungsschutz), 군방첩부대(Militrischer Abschirmdienst), 연방첩보대(Bundesnachrichtendienst) 등과 같이 경찰행정관청과 조직적으로 분리되어 국가안전의 임무를 수행하는 예방경찰활동을 담당하는 특수보안기관들이 있다.

라. 주경찰조직

연방공화국 체제하에서 각 주(Land)는 고유의 경찰법을 갖고 있지만 1977년 내무부장관연석회의에서 결의한 연방 및 각 주의 단일경찰법전을 위한 모범초안이 경찰관련활동 및 정보수집 등에 대한 통일적인 경찰법적 틀을 제공하고 있다. 대부분의 주에서 나타나는 주경찰(Landespolizei)의 조직상 공통적인 특징을 보면, 경찰국장(polizei präsident)이 경찰관

이 아닌 일반행정가가 경찰조직을 지휘하여 경찰통제를 간접적으로 하고 있음을 알 수 있다.

다음에서 단일형을 취하고 있는 바덴-뷔르템베르크 주의 경찰조직과 분리형의 노르트라인-베스트팔렌 주의 경찰조직과 권한을 살피기로 한다.

1)바덴-뷔르템베르크 주의 경찰조직

바덴-뷔르템베르크 주는 1955년 제정된 주 경찰법에 근거하여, 일반경찰관청과 경찰관으로 구성되는 협의의 경찰관서(Polizeivollzugsdienst)로 분류하고 있으며 공공의 안녕질서에 대한 위험방지(Gefahrenabwehr)의 경찰임무는 일반경찰관청과 경찰관서가 모두 수행하게 되는데 이것이 바로 단일형 경찰조직이다.

가)주의 내무부와 주경찰청

주의 내무부(innenministerium)는 주경찰행정관청의 최상급기관이자 최상위 복무감독관청, 최상위 직무감독관청이고, 그 산하에 중앙통제기관으로서 주경찰청(Landespolizeipräsidium)이 설치되어 있다. 하위경찰관서에 대하여 최상급 지휘부서이며 경찰력의 투입여부와 투입형태 등 경찰활동에 대하여 단독의 결정권한을 갖는다[11].

주경찰청은 주전체의 통일적인 집행경찰의 임무수행을 필요에 따라서 수행할 수 있는 권한을 부여받았다.(바덴-뷔르템베르크 주 경찰법 제77조 제1항)

주정부 부처 중 공공의 안녕과 질서 부서의 책임을 맡고 있는 경찰

---

11) 신동운, 같은 책, 80.

청장(polizeipräsident)은 그의 산하에 슈트트가르트 1, 슈트트가르트 2, 칼스루에, 프라이부르크, 튜빙겐 등 5개의 주경찰국(Landespolizeidirektion)을 지휘한다. 그리고 주경찰국 산하에는 경찰관서(Polizeidienststelle)들의 조직이 있으며 계서권에 의하여 경찰관서에 대해 내적 행정질서에 대한 감독과 직무감찰 중심의 복무감독(Dienstaufsicht)과 경찰행정의 합법성 심사 및 합목적성에 대한 심사인 직무감독(Fachaufsicht) 등을 행할 수 있다. 경찰관서의 기능은 1992년 주경찰법의 개정으로 집행경찰로서의 권한이 확대되었는데 바덴-뷔르템베르크 주 경찰법 제60조 제2항에 의하면 경찰관서는 응급관할 및 비상관할에 간여되는 경찰임무를 수행할 수 있고, 제3항에 의하면 집행에 특유한 임무(vollzugstypische Aufgabe)를 수행할 수 있다고 명시했다. 여기에는 신원확인, 소환, 압류, 조회와 정보수집 등이 포함되어 경찰이라는 개념을 사용하고 있다.

나)주 특별경찰

주범죄수사국(Landeskriminalamt)은 범죄투쟁(범죄의 예방, 진압, 수사의 통칭 개념, verbrechensbek mpfung)에 관한 경찰활동을 지휘, 감독한다. 범죄예방활동과 범죄수사의 임무를 수행함에 있어서 모든 경찰서들이 유기적으로 협력할 수 있도록 조종한다. 주범죄수사국이 경찰업무의 핵심적인 사항에 관하여 경찰관서에 일반적 지시를 발하는 경우에는 주내무부장관의 동의를 받아야 한다.

기동경찰(Bereitschaftspolizei)은 기동경찰국 및 그 산하기관이 맡고 있는 경찰활동을 수행하는 바, 공공의 안녕질서에 대한 위협과 침해 등의 상황에 대처하기 위하여 경찰병력을 지원해 주는 임무를 수행한다.

특히 자연재해, 사고발생 시의 구조활동과 주의 주력경찰로서 민주주의 체제를 방어한다.

수방경찰(Wasserschutzpolizei)은 항행이 가능한 수로, 수면, 부대시설, 항만, 조선시설 등에 대한 경찰상의 집행활동을 수행한다.

2)노르트라인-베스트팔렌 주의 경찰조직

분리형 시각에서 본 경찰조직을 갖고 있는 노르트라인-베스트팔렌 주는 집행경찰(vollzugspolizei)과 일반행정관청(ordnungsbehörde)으로 나누고 경찰이라는 용어는 집행경찰에 국한하여 활용하고 있다.

<표 3-1> 노르트라인-베스트팔렌 Landesregierung 조직표(1991)[12]



12) 출처 : Joahim Jens Hesse, Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deuthschland, 1992, Westdentscher Verlag, p.452.

가)주범죄수사국

다른 주와 마찬가지로 주내무부 산하에 속하고 있는 주범죄수사국(Landeskriminalamt)은 범죄와 관련하여 검찰과 법원의 요청에 의한 직접수사 이외에도 과학수사 및 사진촬영, 지문채취 등의 감식활동, 범죄관련 정보수집 및 평가를 하며 지원활동을 한다. 그리고 다른 주와 마찬가지로 기동경찰이 맡고 있는 임무는 대규모집회, 경찰병력의 대규모지원 등이 필요한 경우에 주내무부장관 및 주임명도지사의 지시로 병력을 동원하여 다른 경찰관서의 활동을 지원한다.

나)주경찰관서

다음에 살펴 볼 지역경찰관서의 상위 경찰관서인 주경찰관서는 임명도지사(regierungspräsident)가 지휘하며 Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster 등 다섯 곳에 위치하고 있고 주요 기능으로는 주범죄수사국 및 주내무부장관과 함께 하급경찰관서에 대한 감독을 수행하고 크라이스 등 하급행정구역에 대한 도로교통의 감독권한을 행사한다.

다)지역경찰관서

크라이스(Kreis)에 설치되는 지역경찰관서(Kreispolizeibehörde)는 주경찰조직에 있어서의 제1차적 경찰기관으로서 위험방지를 포함한 치안질서의 유지(gefahrenabwehr), 범죄수사, 무기류 및 폭발물 단속, 교통단속 등의 임무를 수행한다[13].

노르트라인-베스트팔렌 주경찰법 제3조에 따르면 지역경찰관서의 장은 크라이스 지역의 장이 맡고, 크라이스를 구성하지 않는 도시지역에

13) 신동운, 같은 책, 85.

있어서는 경찰지소장(polizeiamt), 경찰서장(poliziedirektor), 경찰청장(polizeipräsident) 등이 경찰관서의 장이 된다. 여기서 조직상 크라이스의 장과 도시의 경찰서장은 동급이다.

마. 자치경찰조직

게마인데 자치단체 수준의 경찰활동에 관한 조직은 일부의 주에서는 주경찰제도에 자치경찰제를 가미한 곳도 있고, 또는 국가경찰과 자치경찰로 이원화 한 경우도 있다.

지휘체계와 지원체계의 합리화를 지향하는 1970년대의 경찰현대화의 하나로 주경찰제로 체제를 갖춘 경찰제도이기는 하지만 여전히 슈트트가르트, 뮨헨 등 몇몇 대도시에서는 자치경찰제를 볼 수 있다. 이러한 자치경찰도 주경찰의 지휘계통에 통합되어 경찰행정을 집행한다고 말할 수 있다.

1) 자치단체에서의 경찰활동

일반행정관청과 집행경찰의 통합적인 체제를 보여 주고 있는 바덴-뷔르템베르크 주에서는, 자치단체 내에서 한정되는 특정한 경찰업무의 수행을 위하여 지역경찰행정관청(Ortspolizeibehörde)은 바덴-뷔르템베르크 주 경찰법 제80조 제1항에 의거하여 집행공무원(Vollzugsbedienstete)을 임용할 수 있고, 집행공무원이 자치경찰업무를 수행하게 될 때에는 자치단체의 범위에서 경찰관의 지위를 갖는다. 여기서 중요한 특징은 자치단체의 집행공무원이 경찰관서의 공무원과 병존하기 때문에 경찰관서의 공무원과 자치단체의 집행공무원간 수시로 상호협의를 필요로 하고

있다.

교통안전의 단속, 자치단체가 제정한 경찰관계법령의 준수에 대한 단속 등 자치단체를 중심으로 행하는 임무들은 행정경찰의 개념에 포함될 수 있는 자치단체집행공무원(Gemeindevollzugsbedienstete)의 권한에 속한다. 행정경찰임무를 수행하는 자치단체소속 집행공무원은 자치단체령 제44조 제4항에 의거하여 자치단체장의 지시, 감독을 받으며 자치단체장은 또한 이들의 교육, 제복, 장구, 무기휴대, 편제 등을 결정한다. 그러나 경찰기능과 관련해서는 지방자치단체가 지방행정관청의 지위를 갖게 됨으로 주경찰법에 따른 여러 감독(복무감독, 직무감독)을 받아야 한다.

다음에 볼 프랑스의 행정경찰기능을 수행하는 자치경찰과 마찬가지로 바덴-뷔르템베르크 주의 자치단체집행공무원은 위임받은 집행경찰의 업무범위 내에서 검찰보조공무원이 된다[14].

분리형 경찰조직형태를 취하고 있는 노르트라인-베스트팔렌 주의 경우에는 공공의 안녕질서에 대한 위험방지의 임무는 원칙적으로 일반행정관청이 담당하고 집행경찰은 이러한 임무에 대하여 응급관할권만을 행사할 뿐이다. 집행경찰이 담당하는 고유의 임무는 교통안전에 관한 사항, 전통적인 범죄수사권 등인데 부분적으로는 질서위반행위(ordnungswidrigkeit)에 대한 조사와 제재의 권한을 갖는다.

독일에서의 질서위반행위는 형사사건과 유사하면서도 형사사건으로 분류되지 아니하고 이에 대한 관할은 행정관청이 담당하기 때문에 검사가 수사권을 가지는 형사사건과 구별된다. 따라서 형벌 대신 범칙금에

14) 독일 법원조직법 제152조 제2항, 바덴-뷔르템베르크 주경찰법 제81조, 검찰보조공무원에 관한 주정부령 제2조 제1호.

의해서 제재한다[15].

일반적으로 노르트라인-베스트팔렌 주경찰법은 주일반행정관청법의 내용을 준용하는 것들이 있는데 이것은 두 법이 부분적으로 상호보완하고 있음을 의미한다.

2) Bayern주의 경찰

바이에른주 경찰조직법에서 경찰업무는 주와 게마인데를 모두 포함하고 있는 주경찰-자치경찰의 이원제로 되어 있어, 주경찰조직은 주내무부장관 소속의 경찰본부와 각 관구(Regierungsbezirke)에 지방경찰청, 각 군에 지방경찰감찰부, 자치경찰조직으로는 게마인데에 경찰서가 설치되어 경찰 고유업무와 Gemeinde-Vorsther의 지휘 하에 경찰관청으로써 경찰업무를 집행한다[16].

2. 일본의 경찰체제

일본의 경찰체제는 국가경찰과 도도부현(1都, 1道, 2府, 43縣) 단위의 자치경찰로 이원화되어 있다[17]. 2차 대전 후 1947년 구경찰법의 제정으로 시정촌 자치경찰제를 실시하였다가 신경찰법을 만들어 1954년 현재와 같은 도도부현 경찰체제로 바꾸어 시행해 오고 있다.

---

15) 연방법률의 질서위반법(ordnungswidrigkeitengesetz) 제54조 제2항.
16) 정진환, 1991 : 250.
17) 일본경찰에 대한 자료로는 일본 경찰법(문헌참조)과 외국경찰에 대한 치안연구소의 내부자료(1998) / 김중겸, 일본의 경찰제도, 치안연구소, 1998. 등을 주로 참고하였다.

가. 역사적 배경

2차 대전 후 연합군총사령부(GHQ)는 일본을 경찰국가로 간주하고 일본이 전후 이를 재건하지 못하도록 하려는 의도에 의하여 국가지방경찰과 자치체 경찰을 두도록 1947년 경찰법을 제정하였는데 그 주체는 어디까지나 자치경찰이었다. 자치경찰제를 원칙으로 하면서도 국가경찰을 둔 것은 재정적인 면에서나 기능적인 면에서 경찰조직을 가질 수 없는 촌락지방을 국가가 직접 보호하고 자치경찰로는 대처할 수 없는 비상사태 시에 국가적 이익을 위하여 지방경찰이 중앙정부의 직속기관으로 활동할 필요가 있었기 때문이다[18].

구경찰법에서는 도도부현에 자치경찰조직을 두지 않았으며, 경찰사무를 시정촌사무로 보고 철저하게 경찰의 지방분권화를 실시하여 인구 5,000명 이상의 시정촌에 자치경찰을 두도록 하였다.

그러나 구경찰법은 경찰조직의 약체성을 보완한다는 목적 하에 1951년[19]과 1952년 두 차례에 걸쳐 다음과 같은 이유로 개정되었다.

---

18) 박병식, 일본의 경찰제도와 그 적용 가능성에 관한 고찰, 경찰행정,1998. 4. pp.27-29 : 연합군 총사령부는 일본정부의 개혁안을 거부하고 다음과 같은 서한을 가타야마수상에게 보냈다. 첫째, 고도로 중앙집권화 된 경찰조직을 유지하는 것은 경찰국가가 될 위험이 있으므로 허용할 수 없으며, 공안위원회로 하여금 경찰을 관리하도록 할 것. 둘째, 점진적인 경찰의 지방분권 방침에 반대함. 셋째, 경찰의 민주화를 위해서는 경찰제도의 지방분권이 필요하며, 국가경찰과 자치경찰이 지휘명령관계에 있어서는 안됨. 넷째, 경찰은 범죄수사와 범인의 체포 및 공안유지에 전념하여야 하며, 비경찰사무는 다른 행정기관에 이양하여야 함. 그리하여 연합국 사령부의 명령으로 일본정부는 이를 기초로 법안을 작성하여 1947년 12월 경찰법을 제정, 시정촌 단위로는 자치경찰제, 기타 지역은 국가경찰제를 실시하게 되었다. 그러나 초기의 자치경찰제는 치안부재의 상태를 야기하게 되는 심각한 상황에 도달하게 되어 새로운 경찰제도의 개혁이라는 과제를 안게 되었던 것이다.

19) 1951년 경찰법개정에서 인구 5,000명 이상의 시가적 정촌은 주민투표에 의하여 자치체 경찰을 폐지할 수 있도록 하였다. 당초 1,386개에 달하였던 정촌자치체경찰이 1951년에는 139개로 줄었다. 이처럼 정촌이 자치경찰을 폐지한 배경에는 시정촌경찰의 유지비용을 원칙적으로 시정촌의 부담으로 하면서도 지방재정이 자립될 때까지 국고 및 도도부현이 그 비용을 부담한다고 정한 구경찰법 규정을 1951년 법개정으로 자치경찰에 대한 보조금 지급을 중단하였다는데 가장 큰 이유가 있다.

첫째, 구경찰법의 경우, 국가의 지방경찰은 자치적 요소가 결여되고 자치경찰은 국가적 요소가 결여되었다. 둘째, 자치경찰을 인구 5,000명 이상의 시정촌에 두었으나 경찰단위가 너무 작아 효율적 운영에 지장을 초래하였다. 셋째, 경찰기구의 복잡화와 시설 및 인원의 중복을 초래하여 국가재정과 지방재정 나아가 국민의 조세부담 차원에서 극히 비경제적이었다. 넷째, 자치경찰은 국가로부터 완전 독립되어 있어 치안에 대한 국가 내지 정부의 책임이 불명확하였다. 그 뒤에 계속해서 정치적 중립성 관점에서 비판을 하면서 현행 경찰법으로 전면 개정되면서 절충적인 형태를 취하게 되어 도도부현단위의 자치경찰제를 택하게 된 것이다[20].

경찰활동이 원래 국가적 성격과 지방적 성격을 갖는데 대하여 일본은 구경찰법 하에서 시정촌자치경찰을 두었으나 자치경찰을 폐지하고 경찰의 단위조직을 광역단위인 도도부현경찰로 일원화하였다. 이는 도도부현경찰은 각 광역지방자치단체인 도도부현이 스스로 유지하게 하여 지방자치를 존중하는 입장에서 자치경찰제를 유지하였고, 국가경찰기관은 국가적, 전국적 견지에서 국가가 관리 통할하고 나아가 각 도도부현경찰간 조정 사항을 담당하게 하였다. 정리하면, 구경찰법의 장점인 민주적 통제를 확보하려는 노력으로 경찰단위를 광역자치단체인 도도부현으로 일원화하면서 그 수준에서 자치경찰제도를 유지하였고, 공안위원회제도와 경찰청, 관구경찰국 등 국가 전체의 치안을 조정, 통합하기 위하여 국가경찰제를 함께 두고 있다.

---

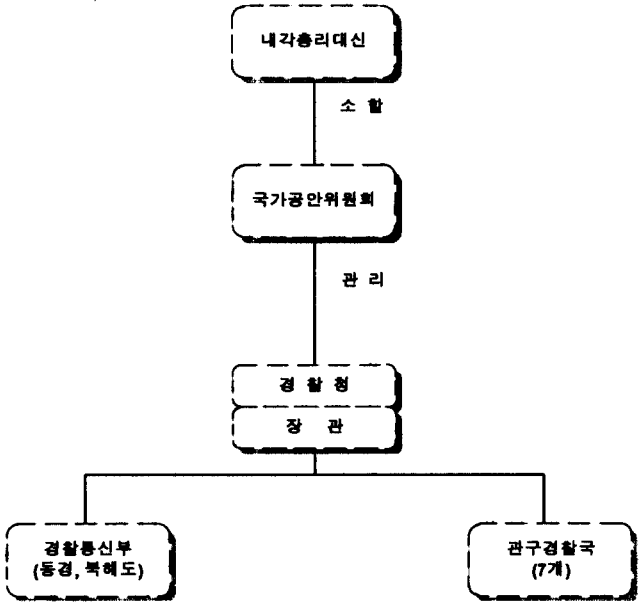
20) 박병식, 같은 논문, pp.29-30. /김중겸, 일본의 경찰제도, 치안연구소, 1998. p.31-32.

나. 국가경찰조직과 기능

일반적으로 경찰활동에 있어서 모든 사무는 도도부현경찰에 단체위임을 하고 있으며, 경찰청은 국가차원의 공안, 전국적인 차원에서의 치안, 기술적으로 전국적인 통일성이 요구되는 사항 등에 관해서만 사무를 관장하고 있다.

중앙경찰조직은 경찰청을 관리하기 위하여 내각총리대신의 관할 하에 위원장 및 5명의 위원으로 구성되는 국가공안위원회를 두고 있다(경찰법 제4조). 국가공안위원회는 국가행정조직법상 총리부의 외국(外局)으로 되어 있으며, 국가의 공안에 관한 경찰운영을 담당하고 경찰교양, 경찰통신, 범죄감식, 범죄통계 및 경찰장비에 관한 사항을 통할하고 경찰행정에 관한 조정업무를 담당하고 있다[21].

<표 3-2> 일본의 국가경찰조직



21) 일본경찰법 제5조.

1) 국가공안위원회

국가공안위원회는 일본 경찰법 제5조가 예시한 임무를 수행하기 위하여 다음의 사무에 대하여 경찰청을 관리한다(동법 제5조 제2항). 즉, 경찰제도의 기획 및 조사, 경찰에 관한 국가예산, 대규모적인 재해에 관한 사항, 지방의 평온을 침해하는 소란, 전국적인 범위에서 개인의 생명, 신체 및 재산 그리고 공공의 안녕과 질서를 해하거나 해할 우려가 있는 광역조직범죄에 대한 대처, 전국 간선도로의 교통규제, 국제수사의 공조, 범죄통계, 경찰장비, 경찰직원의 임용, 근무 및 활동의 기준에 관한 사항 등 경찰활동의 전반적인 사항에 관여한다. 또한 국가공안위원회는 법률(법률명령 포함)의 규정에 근거하여 그 권한에 속하게 된 사무를 담당하며 도도부현 공안위원회와 항상 긴밀한 연락을 유지하여야 한다(동법 제5조 4)

국가공안위원회 위원장은 국무대신이 맡아 회무를 총리하고 국가공안위원회를 대표한다(동법 제6조). 특이한 것은 도도부현 공안위원회와는 달리 위원장과 위원이 구분되어 있다(동법 제4조 제2항). 따라서 위원장은 가부동수인 경우 재결권 외에 국가공안위원회에서의 표결권을 가지지 못한다(동법 제11조 제2항). 국무대신을 위원장으로 둔 것은 정부의 치안책임을 명확히 함과 동시에 위원장에게 의결권을 주지 않음으로써 정부의 치안책임과 경찰의 정치적 중립성의 조화를 도모하고 있다(동법제6조). 국가공안위원회 위원은 내각총리대신이 양의회의 동의를 얻어 임명 전 5년간 경찰 또는 검찰의 직무를 수행하는 직업적 공무원의 전력이 없는 사람 중 내각총리대신이 양의회의 동의를 얻어 임명한다(경찰법제7조). 임명에 국회 양원의 동의를 얻도록 한 것은 국민의 대표자로서의 자격을 담보하고자 하는 취지이다. 따라서 내각총리대신은 위원의 임명

시 국회의 동의를 얻지 않은 임명행위는 법률적 요건이 결여된 것이므로 무효이다.

2) 경찰청

경찰청은 국가공안위원회의 관리하에 경찰교육, 통신, 범죄감식, 범죄통계 등을 총괄하며 도도부현 경찰행정에 대하여 조정 및 통제의 역할을 담당하고 있다. 구체적으로는 제5조 제2항 각호에 든 사무를 담당하고 동조 제3항의 사무에 대하여 국가공안위원회를 보좌한다(동법 제17조).

경찰청의 장은 경찰청장관으로[22] 하고 국가공안위원회가 내각총리대신의 승인을 얻어 임면한다(동법 제16조). 경찰청장관은 국가공안위원회의 관리(대강의 방침에 의한 운영을 감독)에 따라 경찰청의 사무를 통괄하고 직원을 임면하며 경찰청의 소관사무에 대하여 도도부현경찰을 지휘감독한다. 경찰청의 조직을 보면, 장관비서실(관방) 및 생활안전국, 형사국, 교통국, 경비국, 정보통신국 등 5국을 두고, 장관관방에 국제부를, 형사국에 폭력단 대책부를 둔다(동법 제19조). 경찰청의 부속기관으로서는 경찰대학교, 과학경찰연구소, 황궁경찰본부가 있다.

경찰청 소관사무를 분장하기 위하여 국가경찰의 지방일선기관으로써 관구경찰국(7개)을 두고 있다(동법 제30조). 관구경찰국장은 관구경찰국의 사무를 통괄하고 소속경찰직원을 지휘감독하며 장관의 명을 받아 관구경찰국의 소관사항에 대하여 부현경찰을 지휘감독한다(동법 제31조의 2).

---

22) 일본에서의 장관은 내각을 구성하는 각료인 대신과 구별되는 바, 관청의 장 또는 최고책임자를 말하며, 법령상 고급관리의 4등급 중 최고등급에 해당된다.

3) 관구경찰국

관국경찰국은 경찰통신부(동경도, 북해도)와 마찬가지로 경찰청의 지방기관이고 경찰청장관의 지휘에 따라 관구경찰국장이 사무를 관장하며, 부현(府縣)경찰을 지휘감독 한다.

관구경찰국을 설치하게 된 것은 국가의 긴급사태 광역화되어 가는 범죄 등에 대하여 신속하고 통일성 있게 경찰력을 지휘하기 위하여 경찰력을 행사하는 다른 기관들과의 긴밀한 협력관계를 위해서다.

다. 자치경찰조직

경찰력의 남용을 억제하고 주민의 통제가 이루어질 수 있도록 지방자치단체의 경찰사무에 관해서는 도도부현 자치단체에 위임하여 시행하고 있다. 그러나 경찰활동과 관련해서는 국가적 이해관계가 민감하게 연결되어 있기 때문에 법률에 의하여 인사, 예산, 지휘감독 등 국가의 지방자치단체에 대한 관여 등 필요한 조치를 강구해 두고 있다.

도도부현지사의 소할[23] 하에 도도부현 공안위원회를 두고 있으며 도도부현의회는 경찰사무에 대한 감시, 조사의 권한을 갖고 있다. 도도부현지사는 공안위원회위원에 대한 임면권, 지방의회는 조례안 제출권, 예산편성, 집행, 지출명령권을 통해서 공안위원회와 경찰을 감독한다.

1) 도도부현 경찰조직

도도부현 경찰조직상으로는 도(都)경찰본부인 경시청, 도부현경찰로서 도부현경찰본부를 둔다. 경시청 및 도부현경찰본부는 각각 도도부현

23) 조직상 상하관계이나 직접 지휘감독을 받지 않는 관계.

공안위원회의 관리 하에 도경찰 및 도부현경찰사무를 담당하고 그 사무에 대하여 도도부현 공안위원회를 보좌하게 되어 있다. 그리고 이 공안위원회의 위원에 대한 임명은 도도부현의회의 승인을 받아야 한다.

도도부현경찰본부의 내부조직은 정령으로 정하는 기준에 따라 조례로써 정하며 경시총감 및 도도부현경찰본부장은 각각 도도부현 공안위원회의 관리에 복종하고 도도부현경찰본부의 사무를 통괄하며 소속 직원을 지휘·감독한다(동법 제48조). 경시총감은 국가공안위원회가 도공안위원회의 동의, 내각총리대신의 승인을 거쳐 임면하고, 도부현경찰본부장은 국가공안위원회가 도도부현 공안위원회의 동의를 얻어 임면한다(동법 제49-50조).

경찰관할에 있어서는 도(道)의 구역을 5개 이상의 방면으로 나누어 방면구역 내에 있는 경찰사무를 처리하기 위하여 방면마다 방면본부를 두고 있지만 도경찰본부 소재지를 포괄하는 방면에 대해서는 설치하지 않는 것으로 하고 있다.

한편, 인구 50만 이상의 지정시구역 내의 도부현경찰본부 사무를 분장하기 위하여 당해 지정시 구역에 시경찰부를 둔다. 시경찰부장은 시경찰부의 사무를 총괄하고 도부현경찰본부장의 명을 받아 시경찰부 소속 경찰직원을 지휘·감독한다(동법 제52조). 도도부현구역을 나누어 각 지역을 관할하는 경찰서를 두며, 각 경찰서의 서장은 그 관할구역내의 경찰사무를 처리하고 소속 직원을 지휘·감독한다(동법 제53조).

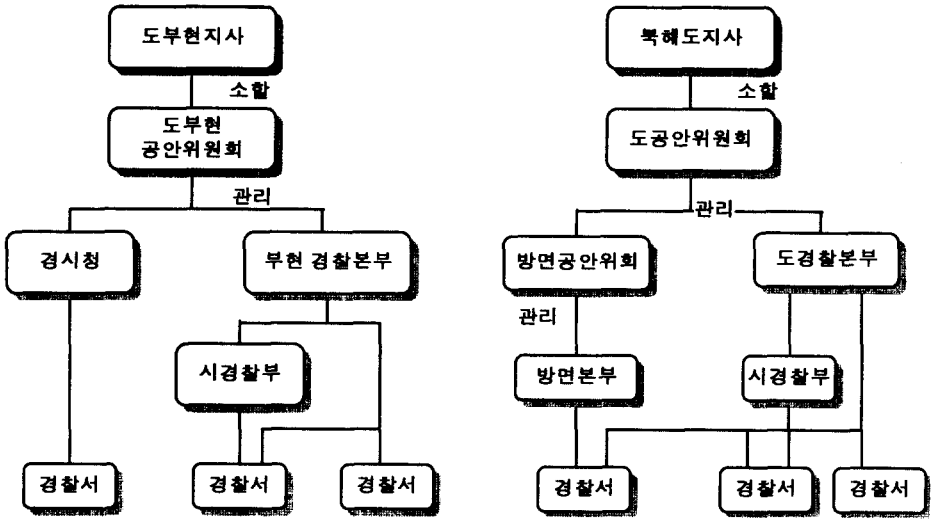
2) 도도부현 공안위원회

도도부현 공안위원회의 위원은 도도부현지사가 도도부현의회의 동의를 얻어 임명한다. 다만 도부 및 지정현에 있어서는 그 위원 중 2인은

당해 도, 부, 현이 포괄하는 지정시의회의 피선거권을 가진 자로서, 임명 전 5년간에 경찰 또는 검찰의 직무를 수행한 직업공무원 전력이 없는 자 중 당해 지정시의 시장이 그 시의회의 동의를 얻어 추천하여 임명한다. 위원의 임기는 3년으로 하고, 보궐기간은 잔여임기로 하고 연임할 수 있다(동법 제39-40조). 도도부현공안위원회 위원장은 위원이 호선하며 임기는 1년으로 연임할 수 있다(동법 제43조). 도도부현 공안위원회는 도도부 및 지방자치법상의 지정시를 포함하는 현에 있어서는 5인의 위원으로, 지정현이외의 현에 있어서는 3인의 위원으로서 조직한다.

도도부현 공안위원회는 그 권한에 속하는 사무에 관하여 법령 또는 조례의 특별한 위임에 근거하여 도도부현 공안위원회규칙을 제정할 수 있다(제38조의 5). 도도부현 공안위원회는 국가공안위원회 및 다른 도도부현 공안위원회와 항상 긴밀한 연락을 유지하여야 한다. 이 공안위원회는 사무국을 두지 않고 경시청, 도부현경찰본부가 그 서무를 담당하고 있다. 한편, 위원에 대한 해직청구에 있어서는 주민의 연서에 의하여 해직대상이 되고 있는 바 유권자 1/3 이상의 서명과 의회의 2/3 이상의 출석과 그 3/4 이상의 동의에 의해서 해직된다.

<표 3-3> 일본의 자치경찰조직[24]



라. 경찰조직의 운영

1) 국가경찰과 자치경찰의 인사

경찰청장관이 도도부현경찰을 지휘·감독하게 되어 있으며, 경시정(총경급) 이상의 고급경찰관료는 도도부현경찰로 직무를 수행하는 경우에도 경찰청 지원을 위하여 각 도도부현경찰로 파견되고 있다. 이들은 고급국가공무원시험에 합격한 후 일반경찰관과 다른 속도로 승진한다. 경찰관은 전국적 통일적 계급을 가지고 있으며 고급경찰관료는 전국적 관점에서 각자의 계급에 어울리는 직위에 임용된다. 고급경찰관료들의 최대의 관심은 도도부현경찰에서 그 실력이나 업적을 인정받는 것이 아니라 인사권을 가지고 있는 경찰청 관료조직으로부터 인정받는 것이다[25].

---

24) 치안연구소 내부자료, 외국의 경찰제도, 1998.

인사문제를 살펴보면, 도도부현지사라고 하여도 당해 지방자치단체 경찰관료에 대한 인사권은 없다. 전국의 경찰관은 전국적 통일적으로 조직되어 운영되고 있다. 즉, 도도부현직원 중 경시정 이상의 지방경무관은 도도부현경찰로서 지방기관의 직원이지만 신분은 일반직국가공무원으로서 봉급이 국고에서 지급되며 인사관리에 있어서도 국가공무원법이 적용된다. 경찰관(警視이하), 사무직 등은 일반직 지방공무원으로서 지방공무원법이 적용된다. 지방공무원의 채용에 있어서는 도도부현 인사위원회가 위탁하여 경시청, 도부현경찰본부가 단독 또는 공동으로 채용자를 결정한다. 지방경찰관의 정원은 도도부현경찰을 통하여 정령으로 정하고, 그 도도부현경찰마다 계급별 정원은 총리부령으로 정한다. 도도부현 지방경찰직원의 정원(경찰관에 대해서는 계급별정원을 포함한다)은 조례로 정한다. 이 경우, 경찰관의 정원에 대해서는 시행령으로 정한 기준을 준수하여야 한다(동법 제57조).

2) 경찰예산

일본의 경찰예산은 국가예산상의 경찰청예산과 각 도도부현 회계상의 도도부현 경찰예산으로 구성된다. 경찰청예산에는 경찰청, 관구경찰국 등 국가기관에 필요한 경비 뿐 아니라 도도부현경찰이 사용하는 경찰용 차량이나 헬리콥터의 구입비, 경찰학교 등의 증개축비, 특정중요범죄의 수사비 등의 도도부현경찰에 소요되는 경비나 도도부현경찰에 대한 보조금(1993년 기준으로 경찰청예산의 25.1%) 등이 포함되어 있다. 도도부현은 도도부현경찰을 유지하기 위한 재정부담을 지지만 앞에서 살펴본 것처럼 예산규모나 경찰인력 규모를 결정하는 권한을 가지고 있지 않고 있

25) 久保博司, 日本の警察-警視廳VS大阪府警, 講談社, 1984, p.7.

다(경찰법 제57조).

도도부현경찰예산은 각 도도부현의 재정사정, 범죄추세 등을 감안하여 작성되고 있다.

<표 3-4 > 도도부현 경찰소요비용의 부담

구분	國庫支給經費	補助金	都道府縣費
인건비	· 경시정이상 (지방경무관)	· 기동대 초과근무 · 공항경비대 인건비 · 수도특별 보조	· 경시정이하
시설비	· 경찰학교 · 기동대청사 · 통신부청사 · 범죄감식시설	· 본부청사, 경찰서, 파출소, 주재소, 대기숙소, · 특정교통안전시설(신호기개량, 교통관제센타)	· 파출소,주재소(本土) · 운전면허시험장 · 교통안전시설(신호기 신설, 도로표지 · 표시
기타 물건비	· 총, 차량, 선박, 항공기 장비품 · 교양, 통신, 감식 · 국가공안범죄, 기타 특수범죄수사에 소요되는 경비 · 범죄피해급부금	· 차량, 선박, 항공기의 유지비 · 경찰수첩, 수갑 · 일반범죄에 소요되는 경비 · 경찰관의 직무에 협력하는 자에 대한 재해급부금	· 피복비 · 비품등 · 赴任旅費

자료: 경찰청 내부자료.

<표 3-5 > 경찰예산 구성비[26)]

예산내역(엔)	1993	1996
총계	3조 1,237억	3조 3,702억
인건비	73.6%	78.4% (2조 6,410억 엔)
시설비 (경찰시설, 교통신호기 등)	13.4%	11.4% (3,849억 엔)
기타(물건비 포함)	10.3%	10.2% (3,442억 엔)

26) 자료: 일본 자치성, "지방재정의 상황", 1996, p.78-79. / 경찰청, 경찰백서, 1994, p.321-322.

도도부현 경찰사무경비는 크게 국고지급경비와 도도부현 경찰비로 나누어지며 이 가운데 국가에서 지급되는 경비는 국고지급경비 외에 도도부현 경찰보조금, 지방교부세, 교통안전대책 특별교부금 등이 있으며, 도도부현비(都道府縣費)로는 지방세, 수수료, 지방채 등으로 구성된다. 여기에서 국고지급경비는 경찰보조금 등과는 달리 도도부현의 재원에 산입되지 않으며, 경찰본부장 등이 직접 집행하기 때문에 도도부현의 예산조정과 집행과는 직접적인 관계가 없다. 도도부현 경찰보조금은 부담금의 성격을 지니고 있는데 그 이유는 경찰업무가 국가사무성격과 자치업무성격 모두를 가지고 있기 때문에 자치단체 또는 해당기관이 집행하고 국가가 의무적으로 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 것이다. 국가가 보조하는 범위는 정령으로 규정되며 경찰직원에 필요한 경비인 급여비, 피복비 등을 제외한 그 이외의 경비에 대하여 경찰관수, 경찰서수, 범죄의 발생건수 등을 기준으로 소요액을 산출하여 그 1/2을 보조한다. 또한 도도부현에 교부되는 지방교부세의 기준재정수요액 산정기준에 경찰비(경찰직원수를 기준으로 재정수요 축정)가 포함되어 있고, 도로교통안전시설의 설치 및 관리에 소요되는 비용으로 교통범칙금, 교통안전대책 특별교부금, 지방세, 수수료수입 등도 있다.

3. 프랑스의 경찰체제

프랑스의 경찰조직은 내무부 소속의 국가경찰총국을 주축으로 한 국가경찰조직과 자치단체장의 관할 하에 조직된 자치경찰제로 이분되고 있지만 행정경찰이라는 개념 하에서 상호 보완관계를 유지하고 국가경찰제가 주축이 되고 있다.

가. 역사적 배경

프랑스에서는 경찰사무가 원칙적으로 순수한 지방사무로 간주되어 왔기 때문에 오랜 동안 경찰권이 지방중심으로 집행되었었다. 그러나 점차적으로 국가경찰화가 진행되어 1934년에 비로소 국가경찰(Sûreté nationale)로 조직되었다. 그 뒤 1966년 7월 9일 법에 의하여 수도경찰인 파리경찰도청(préfecture de police de Paris)의 특수성을 고려하면서 자치경찰과 국가경찰(Sûreté nationale)을 통합하여 전국적으로 단일 국가경찰화(police nationale)를 추진·완결하였고, 1982년 지방자치의 실시를 거쳐 1995년 법에 의하여 새로운 국가경찰의 개혁정책 기초를 마련하였다. 또한 자치제도가 완전히 정착되면서 자치단체를 중심으로 하는 행정경찰 중심의 자치경찰제 확립을 위하여 프랑스 정부는 1998년 6월 현재 하원과 상원의 1차 법안심의에 <자치경찰법안>을 상정하여 1차 통과시켰고 법률로서의 마지막 채택단계에 있는 상태이다.

내국의 안전과 질서유지 등을 위하여 국가경찰제를 채택하고 있는 프랑스의 경찰조직상 일반적으로 국가경찰조직은 내무부장관의 계서지휘권 하에 조직되어 있고, 군경찰은 국방부장관의 지휘하에 두고 있다. 국가경찰총국(direction générale de la police nationale, DGPN)의 주임무는 범죄의 예방과 퇴치에 있고 국제적으로는 각국의 경찰로 구성된 인터폴과의 연계를 갖고 있다. 일반공무원으로 분류되는 내무부 소속 하의 국가경찰(police nationale)과 국방부 소속 하의 군경찰(gendarmerie nationale)로 대표되는 두 경찰력을 주축으로 조직되어 있다. 그리고 지방자치단체의 지방공무원직급으로 자치경찰공무원이 있다.

나. 국가경찰의 기능

1) 국가경찰의 임무와 내무부조직

프랑스 내무부가 수행하는 경찰활동과 관련하여 두 축을 중심으로 한 5가지의 기본적인 주임무가 국가경찰의 기본역할, 기능을 이루고 있다[27].

(1) 프랑스 전영토에 걸쳐 행정권을 갖는다 : ① 해외의 프랑스 영토를 포함한 전국토에 걸쳐 영속적으로 <국가주권>을 확보하는 책임을 지고 있다 ② 모든 공공단체의 성실성을 보장할 수 있도록 지원한다 ③ 지방자치제도의 테두리에서 지방의 자율권이 보장될 수 있도록 감독하며 지방자치단체들의 행정권이 확보될 수 있도록 보장하는 책임을 맡는다.

(2) 시민과 재산의 안전을 보장한다 : ④ 전국민의 기본권 행사를 보장하는 규칙들을 발의하며, 이 규칙들이 존중될 수 있도록 책임진다. 특히 전국민의 선거권 행사에 관한 보장을 책임진다 ⑤ 모든 성격의 재해로부터 또는 궁극적으로 발생되는 사회적 갈등의 결과로부터 야기된 모든 위험으로부터 국민들을 보호한다.

이와 같은 내무부의 주임무를 수행하기 위한 내부행정조직으로는, 내무부장관 직속로 설치되어 있는 보조기관 및 보좌기관이 있으며, 행정계서상 총 3개 분야로 나뉘어져 있다[28]. 즉, 전반적인 행정권한을 책임지고 있는 행정총국(direction générale de l'administration, DGA), 지방자치단체총국(direction générale des collectivités locales, DGCL), 국가경찰총국(direction générale de la police nationale, DGPN) 등 3개 총국으로 구성된 일반주무부서와 4개의 특별행정분야로 구성된 4개 특별국(시민자

27) 프랑스 내무부 자료, 1998.
28) 프랑스 내무부 자료, 1998. / Bottin administratif, 1998 내무부 조직 참조.

유법률국, 시민안전국, 재정예산운영국, 행정정보전산국)으로 조직되어 있다. 이 외에 지방행정기관으로 전국 각지에 걸쳐 각 도의 임명도지사와 임명군수를 총괄·지휘하고 있다. 내무부장관은 이 모든 부서를 관장하면서 국민의 일상적인 삶과 관련하여 국민의 안전, 사회의 질서유지, 시민의 자유, 공정선거관리, 지방자치단체 등에 대하여 법률에서 부여받은 행정적 책임을 갖게 된다.

2) 내무부의 국가경찰조직

국가경찰을 직접적으로 지휘하는 조직을 살펴보자. 내무부 소속의 국가경찰총국장(directeur générale de la police nationale)의 지휘하에 행정국과 5개 부국, 그리고 1995년 1월 21일 법에 의거한 특별임무담당 부서 등으로 조직되어 있다. 그리고 또 다른 국으로 국가경찰총감사국(inspection générale de la police nationale)이 국가경찰기관 전체의 경찰행정에 대한 감독 및 경찰서비스의 개선에 관한 연구 등을 수행한다.

국가경찰총국장은 주로 임명도지사 직군으로 일반행정인이며 경찰의 최고행정을 관장하고 경찰총국을 책임진다.

각 조직의 기능을 다음과 같이 요약해서 살펴보자.

▶ **사법경찰국**(direction centrale de la police judiciaire)은 독일의 범죄수사국과 마찬가지의 임무를 수행하는 바 조직범죄, 특별범죄 등에 대한 범죄예방을 목적으로 임무를 수행한다. 예심판사 또는 검사의 지휘와 위임을 받아 범죄수사를 수행하는 사법경찰요원(officier de police judiciaire)이 7,400명 정도이며 전 국토에 걸쳐 과학적, 기술적 범죄수사를 전담한다. 전국적으로는 각 광역행정단위를 중심으로 하여 19개의 지

역사법경찰국(services régionaux de police judiciaire, SRPJ)이 여러 도행정단위를 중심으로 광역적으로 경찰수사권을 행사하고 있다.

▶ **국토감시국**(direction de la surveillance du territoire)은 내국의 안전을 위협하는 간첩행위 등을 퇴치하는 것을 임무로 하여 경제, 과학, 기술분야에서의 간첩활동을 감시하며, 테러범죄의 소탕을 통하여 내국의 안전을 도모한다.

▶ **시민안전국**(direction centrale de la sécurité publique)은 도심지를 근간으로 하여 일반적인 경찰행정을 24시간 상시로 봉사활동을 수행하는 경찰국으로서, 파리주변지역을 관할하는 파리경찰도청을 제외하고, 전국 도심지에 약 2천9백 만 명의 시민과 1,628개 기초자치단체의 안녕과 신변보호 재산보호 등을 책임지고 있다. 범죄와 비행 퇴치, 마약퇴치, 교통법규와 도로안전수칙의 준수, 불법노동, 소요사태 처리, 공공질서유지, 방범활동 등을 중점적으로 수행한다.

▶ **국가방첩국**(direction centrale des renseignements généraux)은 국가안전을 위한 정보수집 등을 목표로 하기 때문에 근본적인 국방임무를 수행하고 있다. 전 국토에 걸쳐 임무를 수행하기 때문에 군경찰의 관할을 포함하여 각 도의 임명도지사와 중앙의 국가경찰총국의 이중적 지휘체계 하에 있다. 약 3,850명이 근무하며 파리경찰도청에 700명 정도가 있다. 중앙에는 4개의 부국으로 나뉘어져 있고, 지방에는 방어지역권 중심의 광역단위, 도단위, 군단위, 대도시단위 등에 설치되어 있다.

▶ **불법이민통제국**(direction centrale du contr le de l'immigration et de la lutte contre l'emploi des clandestins)은 불법이민자와 불법근로자를 감시하는 임무를 맡고 있다.

3) 특별경찰

일반행정경찰은 공공질서의 유지를 위한 경찰로써 수상, 임명도지사, 민선도지사, 시장 등이 경찰권자이다. 그러나 일반행정경찰과 비교하여 특별경찰은 주로 세 가지 차이점을 갖는다. 경찰권자가 다르고, 경찰작용 절차의 결과가 다르고, 특정의 목적성을 갖고 있는 경우가 일반경찰과 다른 존재의의를 갖게 한다.

-철도경찰, 공항경찰, 시위진압(일부 시장에게도 있으나) 등의 경찰권은 임명도지사의 권한에 속한다.

-영화관의 상영권 등에 관한 권한을 가진 (문화)장관이 전국적으로 영화관에 관한 경찰권을 행사한다

-외국인에 대한 것과 외국출판물에 대한 경찰권은 내무부장관이 가진다

-붕괴위험의 건물에 대한 감독, 경고는 임명도지사가 경찰권을 행사한다.

-옥외광고, 간판, 건물미화, 환경보호, 사냥동물보호, 연안어로 등에 관한 특별경찰권[29].

내무부 내의 국가경찰총국장 직속기관으로 소속되어 있는 특별경찰대를 보면, 마약단속반(mission de lutte anti-drogue, MILAD), 테러방지조정반(unit de coordination de la lutte anti-terroriste, UCLAT), 범죄테러진압반(unité de recherche, assistance, intervention et dissuasion, RAID), 마피아퇴치반(unité de coordination et de recherches anti-mafia, UCRAM), 안전경비경호반(service de sécurité du ministère de

29) Chapus, 1996:653 s.

lintérieur, SSMI), 경찰기동반(service central automobile, SCA), 범죄우발지역안전대책반(mission sur la politique de sécurité dans les quartiers difficiles) 등이 있다. 그리고 과학적, 기술적인 경찰활동이 될 수 있도록 보장하기 위하여 내무부 사법경찰국 산하에 1985년 기술과학경찰부국(sous-direction de la police technique et scientifique)을 조직하여 국가경찰과 군경찰, 검사 및 예심판사 등에게 범죄수사에 필요한 모든 수사수단 및 조사결과를 제공하고 있다. 기술과학경찰부국은 371명이 있으며 5개의 과로 나뉘어져 있다. 이중에 중앙경찰연구과(service central des laboratoires)는 파리, 리용, 마르세이유, 릴, 툴루즈 등 5개 도시에 설치된 국립과학경찰연구소(laboratoires de police technique et scientifique)의 업무를 통합·조정하는 역할을 담당한다.

진압경찰로는 프랑스 국가경찰로 내무부에 소속되어 있는 진압경찰대(compagnies républicaines de sécurité, CRS)가 있는데 군대조직과 유사하게 되어 있으며 반드시 경찰력의 동원요구에 의해서만 움직이며 사회의 소요, 혼란 등을 진압한다.

다. 파리경찰도청

프랑스의 수도인 파리시와 수도권 주변을 관할지역으로 경찰기능을 수행하고 있는 파리경찰도청은 파리경찰도지사(préfet de police)의 지휘를 받는다. 파리경찰도지사는 법률, 경찰법규를 집행하며, 공공질서를 유지하는 임무를 담당한다. 또 지방에서 국가를 대표하는 자격으로 자치단체인 파리시의 경찰업무들인 공공도로 질서유지, 교통질서, 주차, 주민의 평온 유지, 공중위생과 안전 확보 등의 책임을 진다. 뿐만 아니라 화재예방, 긴급구조, 교통문제 등의 경우에는 파리시의 관할구역을 넘어서 다른

도와의 협력체제 하에 그러한 업무를 수행한다.

또 일드프랑스(Ile-de-France) 광역도 지역 내에서 방위임명지사로서의 권한을 갖고 있는 파리경찰도지사는, 공공질서를 유해하는 사건들을 예방하기 위해서 그리고 파리시나 다른 도지역 등 8개 도관련 치안문제와 관련해서[30] 일드프랑스 지역 내 임명도지사들의 활동을 조정하는 역할도 담당한다. 이러한 임무수행을 위하여 5개의 경찰관련국(directions actives de police), 4개의 행정관련국(directions administratives), 여러 개의 도관련기관(services interdépartementaux), 1개의 파리소방국 등을 통괄지휘하고 있다.

라. 자치경찰조직

국가경찰제가 1974년 수정재정법(제21조)에 의해서 확정되었지만, 자치단체의회가 요청을 하게 될 경우에는 내무부장관, 예산장관의 공동령에 의해서 국가경찰로 하여금 자치단체의 치안을 확보할 수 있게 하였다. 그리고 1982년 직접적인 주민자치를 시작한 지방자치법 이후에도 1983년 1월 7일 법에 의해서 자치경찰이 구성되어 있는 지방자치단체라도 의회의 요구가 있을 경우 국가경찰을 설치할 수 있도록 하였다[31].

따라서 자치단체와 관련한 경찰조직을 보면, 어떤 기초자치단체들은 국가경찰 소속의 경찰기관으로 경찰권을 확보하고 있다. 또 다른 기초자치단체들은 순수한 자치경찰로만 구성되어 경찰권을 유지 행사한다. 그리고 세 번째의 경우 어떤 대도시의 자치단체들은 자치경찰력과 국가경

30) 파리지역을 중심으로 활동하는 파리사법경찰국(direction régionale de la police judiciaire)은 약 3,400명이다.

31) André de Laubadère, Jean-Claude Vénézia, Traité de droit administratif, Tome III, Paris, LGDJ, 1990, p.185-186.

찰력이 함께 경찰권을 유지하고 있다.

1) 지방자치법에 근거한 자치경찰

기초자치단체와 관련하여 국가경찰조직과 자치경찰조직(police municipale)은 두 가지의 형태로 구분된다. 먼저, 국가경찰이 소재하고 있는 기초자치단체 내에서의 경찰조직은 국가의 권한에 속하지만 지방자치법에 근거한 자치경찰권의 지휘(direction)는 자치단체장인 시장과 민선도지사에게 귀속된다. 다만 특별히 공공의 평온을 유지함에 있어서 군중집회와 대규모의 소요 등에 효율적으로 대처하기 위해서는 자치경찰권보다는 임명도지사에 의한 국가경찰권이 우선한다.

프랑스 기초자치단체법 제L.131-15조에 명시되어 있는 자치경찰관의 권한을 보면, 자치경찰권자의 지휘하에 공공질서, 평온, 공중위생 등의 예방과 감시를 위하여 시장으로부터 권한을 위임받아 시장의 권한에 속하는 자치경찰권을 행사할 수 있다. 즉, 자치경찰관은 기초자치단체장인 시장의 경찰령(arrêtés de police)을 집행할 의무가 있다. 이때에는 프랑스 형법 제21조 4항과 7항에 명시되어 있는 조건에 일치하고, 기초자치단체의 행정관할구역 내에서 시장경찰령의 효력이 집행되는 것이다. 특히 자치경찰권의 확보를 위하여 1982년 본격적인 지방자치의 실시 이후 1987년 7월 13일 법 제57조, 1995년 1월 21일 <안전에 관한 법> 제 9조 등의 법률이 자치경찰의 존재성을 확인시켜 준 법적 토대였다. 실제로 이때까지 자치경찰의 권한은 제한적이고, 불확정적이었기 때문에 1993년 1월 13일의 법률안과 현재 계류 중인 1998년 <자치경찰법> 등을 통하여 국가경찰체제와 시장의 지휘하에 따르는 자치경찰체제 상호간에 보다 명확한 경찰활동관계를 정립하고자 노력하고 있다.

현재 2천 5백에서 3천 여 기초자치단체들이 자치경찰조직을 갖고 있는데 프랑스 형사절차법 제21조에서는 이 자치경찰요원을 <사법경찰사법경찰보조자>(agents de police judiciaires adjoints)로 부르고 있다.

2) 자치경찰의 활동영역

행정경찰로서의 기초자치단체장의 경찰명령을 수행하는 자치경찰의 기본적인 활동영역을 살펴보면 다음과 같다.

① 질서유지 : 군중집회장소에서의 질서유지

② 공공의 평온 : 주위의 소란제거 등

③ 공공의 안전 : 인명과 재산의 안전과 보호, 주민의 주민보건, 청결유지, 장례식, 묘지정비, 음식청결 등

④ 도시계획분야 : 건축허가 위반사항에 대한 감시, 검사에게 위반사항 보고,

⑤ 교통분야 : 주차위반

⑥ 수사협조 : 범죄 및 관련정보 수집을 위한 행정조사 시행과 사법경찰요원의 통제하에 범죄와 관련한 수사에 보조요원으로서 협조 등을 들 수 있다.

마. 경찰조직의 운영

전 국토를 중심으로 470개의 시민안전관할지역(circonscriptions de sécurité publique)을 설정하여 이 관할구역을 중심으로 695개의 경찰기관이 설치되어 있다. 135개의 경찰국(commissariats subdivisionnaires),

383개의 경찰서(bureaux de police), 177개의 파출소(postes de police) 각 도단위를 중심으로 도안전국(sûretés départementales)이 설치되어 있고 시민안전국 소속하의 국가경찰기동반(groupes d'intervention de la police nationale, GIPN)이 9개 지역의 도심지를 중심으로 설치되어 특별한 상황의 범죄, 주요 폭력범죄 등을 소탕하는데 주력하고 있다.

재정지원은 국가직 경찰공무원의 인건비는 국고로 지원하게 되며 자치경찰공무원의 인건비는 자치단체 예산에서 경상비로 계정 된다. 다만 일본과 마찬가지로 국가경찰이 자치단체 내에서 경찰력을 행사할 경우 건물의 유지 및 보수 등은 자치단체가 책임을 지게 되나 재정적인 어려움이 생길 경우 국고의 보조를 통하여 재정지원이 이루어지고 있다.

1) 경찰공무원

국가경찰공무원은 내무부에 속한 일반행정공무원으로 분류되는 바, 국가경찰은 12만 명이며 군인으로 국방부에 7만 7천 명의 군경찰(Gendarmerie nationale)이 있다. 내무부 시민안전국에는 국가경찰요원의 1/2이상인 7만여 명이 전반적인 경찰행정을 담당하고 있는 바 거의 모든 경찰공무원의 직급이 소속되어 있다.

최고위 국가경찰직은 국가경찰기관의 지휘책임을 맡으며 경찰행정의 정책수립, 작전책임과 조직책임을 담당한다. 아래에서 보는 바와 같이 정복경찰직으로 국가경찰의 지휘권을 갖는 최고기획관리직급이다[32].

32) 이하 1997년 현재 프랑스 내무부 내부자료.

-fonctionnaires du corps de conception et de direction(최고위 지휘·기획직) 2,084명

-commissionnaire divisionnaire(emploi fonctionnel) 195명,

-commissaire divisionnaire(치안감) 341명,

-commissaire principal(경무관) 751명,

-commissaire총경(경찰서장) 797명

경찰간부로서 경찰기관의 관리층인 경찰서장을 보좌하는 업무를 중심으로 현장수사, 정보수집, 감시 등과 같은 임무를 수행하며 현장지휘관의 직위를 갖는다. 경찰기관의 지휘임무를 담당하기도 하며 임무의 성격에 따라서 정복 또는 민간복장을 할 수 있다.

-fonctionnaires du corps de commandement et d'encadrement(중간관리직급) 17,441명,

-commandant(emplois fonctionnels)(경정급) 599명,

-commandant de police 4,367명,

-capitaine de police(경감급) 5,091명,

-lieutenant de police(경위급) 7,384명.

주어진 임무에 따라서 정복근무, 사복근무를 하는 경찰공무원으로 범죄예방, 교통정리, 긴급구호 등 주로 최일선 현장에서 경찰행정을 실현한다.

-fonctionnaires du corps de maîtrise et dapplication 94,162명,

-brigardier major(경사급) 2,016명,

-brigardier de police(준경사) 16,121명,

-gardien de la paix(순경) 76,025명

-personnels administratifs(행정직) 12,463명 (여성 9,594명/76.98%)

2) 자치경찰공무원

지방자치단체의 공무원으로 1996년 현재 1만 1천 명의 자치경찰공무원(agents de police municipale)이 있다. 자치경찰의 채용에 대해서는 필기와 실기 등 채용시험과목과 교육에 대하여 1994년 10월 25일 내무부장관령과 정부령 등이 구체적으로 명기하고 있다. 그리고 지방공무원으로서의 자치경찰직군의 특별지위와 보수에 대해서는 1994년 8월 24일 정부령 제94-732호에 의해서 명시되고 있다.

-Garde champêtre(농촌지역의 경찰) : 지방공무원 직군의 하나로 기초자치단체에서의 업무를 수행한다. 농촌지역의 자치경찰로서 부여된 임무를 수행하는 바 시장의 경찰권 하에서 지시하는 시장명령을 집행한다.

-Agent de police municipale(자치단체의 경찰) : 시장의 경찰명령권하에서 주민의 공공위생, 안전, 질서유지를 책임지며 감시한다. 시장령을 준수케 하며 시장의 경찰명령권 내에서 부여된 지시사항(directives)을 수행한다. 이 직군에 속하는 chefs de police municipale(자치경찰서장, 총경), birgadiers-chefs principaux(경찰부서장, 경정) 등은 자치경찰의 간부요원으로 자치경찰활동을 시장을 대신하여 책임진다. Brigadiers(경감급), brigadiers-chefs(경위), brigadiers-chefs principaux(경사)는 자치경찰이 적어도 2명이 되는 경우의 기초자치단체에서 그 기능을 수행하게 된다.

1993년을 기준으로 하면, 자치단체의 경찰은 총 자치단체공무원 총

수의 1.8%로 15,777명이며, 순경급인 brigadier, gardien들이 12,641명, garde-champêtre(농촌지역의 순경) 3,136 명이다. 이외에도 비정규 지방경찰공무원은 약 1,548명으로 9.4%를 차지했다[33].

4. 영국의 경찰체제

가. 역사적 배경

지방자치의 성격이 강한 영국에서 경찰조직도 마찬가지로 자치적 성격이 농후하였지만 1918년이래 내무부가 제정한 실천행동강령이 전국의 모든 경찰기관에 대하여 국가적 차원에서 통일적으로 적용되는 기본지침으로 유효하였기 때문에 단일국가로서의 경찰조직체계를 잃지 않고 유지하고 있다. 1964년 경찰조직을 개편하면서 잉글랜드와 웨일즈의 122개 지방경찰기관을 43개로 통폐합 시켰다. 그러나 경찰활동과 그 경영에 있어서는 보다 많은 자율권을 행사할 수 있도록 해 줌으로써 효과적인 경찰기관을 조성하도록 유도하였고, 1990년에 들어서면서 경찰과 국민과의 협력관계를 강화시킬 목적으로 1993년 정부백서에 경찰조직을 개편하려는 제안을 한 뒤 다음 해인 1994년 <경찰과 법원법>(Police and Magistrates' Courts Act)이 시행되었고 본격적인 경찰조직의 재개편과 새로운 경찰행정의 경영방식이 도입되어 지금에 이르고 있다.

현재의 개략적인 경찰조직을 보면, 전국에 52개의 경찰행정기관을 기본으로 경찰력이 조직되어 있어 잉글랜드와 웨일즈에는 43개의 지방경찰청, 스코틀랜드에는 8개, 북아일랜드에는 왕립 얼스터경찰청(Royal Ulster Constabulary)으로 구성되어 있다. 런던대도시 경찰권은 내무부장

33) 프랑스 지방공무원 통계집, 1996년.

관 지휘하에 있는 런던대도시경찰청(London's Metropolitan Police Service, MPS)과 자치경찰조직인 런던중심지경찰청(City of London Police)이 나누어 관할하고 있다. 즉, 영국의 경찰조직은 국가경찰과 지방자치경찰로 구분되는데 단일경찰청으로 가장 규모가 큰 국가경찰이자 수도경찰인 런던대도시경찰청(London's Metropolitan Police Service, MPS)이 있고, 런던중심지경찰청을 비롯하여 지방정부와 밀접히 관련된 지방자치경찰들이 있다.

나. 1964-1994년의 경찰조직

1) 3자 견제체제의 경찰조직

1964년 경찰법(Police Act)으로 조직되었던 영국의 경찰체제는 내무부장관, 스코틀랜드부장관, 북아일랜드부장관, 지방경찰위원회(Local police authorites, LPAs), 지방경찰청장(Chief constables, CCs)의 삼각체제 형태의 조직구도를 갖게 되었다.

이 경찰법에 의해서 내무부장관에게 주어진 권한으로는, 경찰서비스의 효율성을 높이고 경찰관의 보수와 근무조건 등을 규정하는 내무부장관령(regluations)을 발할 수 있었으며 지방경찰청장들을 임명할 수 있었고 모든 경찰력에 대하여 필요한 지원서비스를 제공할 수 있었다. 한편 지방경찰위원회는 적절하고 효과적인 경찰인력을 유지하고 경찰의 예산을 수립, 재원과 인력관리, 지방경찰청장의 임명 등에 관한 권한을 갖고 있었으나 정책결정은 내무부장관의 책임이었으며 지방경찰위원회는 경찰력에 대한 지휘권이나 통제권을 갖고 있지 않았다.

각 지방경찰청장은 관할지역의 경찰력을 지휘하고 통제하는 책임자

였다. 지방경찰청장은 경찰인원의 채용, 교육, 징계, 인력배치(deploy staff), 모든 경찰활동의 통제에 관한 권한을 갖고 있다. 지방경찰청장은 비록 내무부장관이나 지방경찰위원회에 대하여 경찰행정에 관한 책임을 지고 있으나 이들로부터 직접적인 지시를 받지 않는다. 이 3자 견제체제에서는 경찰의 업무집행과정에 있어서 독립성 보장이 가장 중요한 열쇠라고 할 수 있다[34].

이 법에 따르면 지방경찰위원회는 북아일랜드만 제외하고 지방정부의 한 조직으로서 스코틀랜드, 잉글랜드, 웨일즈 등의 지역행정권과 일치하여 27개의 도경찰청(county forces)이 있었고, 스코틀랜드의 경우는 8개의 도경찰청이 2~3개의 도를 관할하였다. 잉글랜드 지방에서는 그 당시 6개의 대도시권역을 6개 대도시경찰청이 담당하였다. 이때 대도시경찰청은 합동지방경찰위원회가 관할권을 행사하였다. 런던에는 두 개의 경찰청으로 런던대도시경찰청(London's Metropolitan Police Service, MPS)과 런던중심지경찰청이 있었다. 런던중심지경찰청의 관할은 런던중심구(City of London Corporation)의 경찰위원회 소속이었으며 런던대도시경찰청은 내무부장관의 책임 하에 있었다.

2) 경찰인사조직

경찰조직은 군대의 계급조직을 배경으로 계서제에 의하여 전통적으로 9계급이 있었으며 대도시경찰청은 11계급으로 되어 있었다.

---

34) Sylvia Horton, The Police, in David Farnham, Sylvia Horton (ed.), Managing people in the public services, London, Macmillan, 1996, p.272.

<표 3-6 > 1994년까지의 영국경찰직제

최고경영직(ACPO ranks)	전국적으로 통일된 계급 (Federation ranks)
지방경찰청 고위직 순위 Chief Constable 경찰청장(치안정감) Deputy Chief Constable 치안감 Assistant Chief Constable 경무관	Chief Superintendent 총경 Superintendent 경정 Chief Inspector
런던대도시경찰청 고위직 순위 Commissioner of Metropolitan Police 런던경찰청장 Deputy Commissioner 부청장 Assistant Commissioner 차장 Deputy Assistant Commander	경감 Inspector 경위 Sergeant 경사 Constable 순경

경찰간부에 해당하는 ACPO계급은(대도시경찰청의 경우는 상위 5계급 이상) 경찰간부협의회(Association of Chief Police Officer, ACPO)를 구성하는 최고관리직에 속하고 있으며 주요 정책을 결정하면서 경찰활동, 행정과 인사관리 및 교육훈련 등 중앙의 임무에 대한 책임을 맡고 있는 직위이다[35].

중간관리자 계급은 chief superintendent로부터 inspector에 이르기까지 지역적 또는 기능적인 division을 책임지는 부서장이다. 가장 하위관리자 계급으로는 sergeants(경사)가 있으며 순경(constables)들을 지휘한다.

영국의 경찰행정 관할구역

Areas--divisions--sub-divisions--basic command units--sections--beats

35) 일반적인 경찰활동으로는 일반경찰서비스, 범죄수사(criminal investigations, CID), 교통경찰행정 등을 예로 들 수 있다. 경찰조직 내부행정활동으로는 모든 지원서비스, 인력관리, 전 경찰인력에 대한 교육훈련 등에 관한 업무를 담당하고 있다.

경찰업무수행을 위한 조직구성은 마약반, 무기밀매반, 공안, 범죄수사, 교육 등 특별경찰반과 중복되어 있다. 지역단위별(territorial divisions), 지형별(geographical units)로 경찰활동을 집행하고 평균 경찰력은 3-6개의 구역단위(divisions)이다. 맨체스터 대도시의 경우 구역이 13개로 되어 있다. 한편, 대도시경찰청은 8개 지역(areas)이 75개의 구역(divisions)으로 나뉘어져 있다. 구역은 보통 구역경찰서장(chief superintendents)이 지휘하였으며 하위단위로 파출지소(sub-divisions)가 있고 지서장(superintendents)이 지휘했다. 이들 파출지소 또는 기초지휘반(Basic Command Units, BCU)들은 inspector가 지휘하는 sections들로 조직되어 있어 24시간 경찰서비스를 제공하고 있다.

경찰조직은 군사조직과 유사하여 standing orders라고 하는 복무규정이 있어 일반적으로 규정집(General Orders)으로 알려진 법규를 기초로 체계화되어 있다. 이에 따라 경찰조직은 상당한 관료제적 조직으로 상의하달 방식의 권위적 지휘체제를 가지고 있었다.

1964년에 기초한 이 조직구조는 경찰행정의 책임소재에 대한 혼선을 야기하는 조직이었다는 비판을 받게 되었고 재정위기를 극복하기 위한 경찰행정의 새로운 경영기법의 도입에도 상당한 방해를 초래했던 조직체계로 인식되었었다. 이 점을 고려하면서 환경변화에 대처하는 새로운 경찰법을 1994년 제정하면서 3자 구도의 조직체계는 그대로 유지하면서 각 구성원의 역할과 권한을 자율적인 방향으로 재편하게 되었던 것이다. 1994년 법은 중앙정부와 경찰위원회, 경찰청장간의 관계를 변화시킨 새로운 법률이면서 또한 경찰행정의 경영혁신과 국가감독을 최소화하는 것을 목적으로 제정된 법이었다.

3) 경찰조직의 개혁방향

경찰행정에 관한 개혁방향은 다른 공공부문의 개혁과 유사한 방법으로 이루어졌다. 먼저 낭비를 없애고 비용가치를 높이려는 목적으로 전략정보재정관리체제를 도입했고 이어 모든 경찰기관은 목표에 의한 경찰행정(policing by objectives)이라는 정책 하에 합리적인 경찰행정의 정책결정을 채택하려고 노력하였다.

비용을 절감하는 하나의 전략은 경찰서비스를 담당하는 인원들을 민간직화(civilianization) 시키는 방법과 민간위탁방식(contracting out)으로 서비스를 제공하는 방법이 있었다. 두 번째로는 교육과 기술개발 등을 통하여 특히 경영교육을 통하여 서비스 성과를 개선하는 방법이 있었다. 1980년대 말 민간부문에서의 성공적인 운영과 또 미국에서 경찰서비스에 도입한 경영방식이 효율적이라는 결과들이 나오면서 내무부경찰감사단과 내무부회람 등을 통한 중앙정부의 경찰행정정책 방향은 표준화를 정착시키는 쪽으로 기울어져 가는 개혁을 시도하게 되었다[36].

다. 1994년 <경찰 및 법원법> 이후의 경찰조직

1) 국가의 경찰권

가) 중앙부처장관과 내무부장관의 권한

영국에서 중앙부처장관 즉, 내무부장관, 스코틀랜드부장관, 북아일랜드부장관들은 각 지방자치경찰청 책임자인 경찰청장(chief constables), 경찰부청장(deputy constables), 경찰차장(assistant chief constables) 등의 인사에 대한 승인권을 갖고 있다. 중앙부처장관의 지방경찰청에 대한 권

36) Horton, The Police, 1996 :271.

한은 ① 지방경찰위원회의 경찰청장에 대한 사임결정 승인 ② 지방경찰업무(local policing)와 관련한 문제들에 대하여 지방경찰청장에게 보고서 요구 ③ 지방경찰조사단(local inquiry)을 구성할 수 있다. 또한 임명, 승진, 퇴직 자격, 징계, 근무시간, 휴가, 보수와 수당, 경찰제복, 계급 등에 대하여 각기 장관령(regulations)을 발할 수 있다.

내무부장관은 행정부 각료의 한 구성원으로서 국회에 대하여 책임을 진다[37]. 1994년 이후에는 그 위치가 보다 전략적인 역할을 담당하게 되면서 국가가 추구하는 목표를 설정하고 지방경찰위원회와 각 지방경찰청장들이 경찰활동을 주도하는데 기준이 될 수 있는 기본틀(framework)을 제공하는 중요한 위상을 견지하였다. 또한 내무부장관은 경찰행정의 성과목표를 설정하고 전국적 수준의 지침안(national guidelines), 경찰공무원의 행동강령(codes of practice), 중앙의 통합서비스 제공 등을 책임지게 되었다.

재정지원은 예전과 같이 중앙정부의 보조금으로 같은 비율로 지원하지만 지출상한선의 제한을 두게 되었다. 과거와 비교해서 볼 때, 가장 커다란 변화로서는 내무부는 더 이상 경찰기관의 인력을 통제하지 않게 되었으며 경찰행정의 근무조건과 규정에 관해서 내무부령을 발하지 못하도록 바뀌었다. 이로써 내무부장관은 전반적인 경찰행정의 효율성, 효과성에 대하여 책임을 지고 있기 때문에 관계기관의 자문을 거친 뒤에 경찰관할지역을 변경할 수 있는 권한 등 몇 가지 제한적으로 경찰권을 보유하게 되었다.

37) 1998년 토니블레어 행정부의 내무부장관(Home Secretary)인 Jack Straw가 있고 경찰을 전담하고 있는 담당장관(Minister of State)으로는 Alun Michael이 있다.

나) 중앙경찰감사단

중앙경찰감사단(Her Majesty Inspectorate of Constabulary, HMIC)은 경찰행정기관 소속이 아니고 내무부장관에 직속된 독립기구이다. 기능적으로는 전문경찰업무에 대하여 내무부장관과 내무부 직원들에게 자문역할을 한다. 이 경찰감사단은 또한 43개의 모든 지방경찰청에 대하여 경찰서비스 업무를 감독하고 그 실현여부에 대한 평가를 한다. 뿐만 아니라 경찰업무의 평가가 객관적으로 가능하도록 성과지표(Performance indicators)의 개발, 재정 및 경영 정보체제 개선, 최신의 기술보강과 응용 등을 발전시킬 수 있도록 연구책임을 부여받고 있다. 시민헌장의 원칙인 행정서비스의 대응성(responsiveness), 서비스 질 개선, 비용의 효율성(value for money) 등이 잘 지켜지는지에 대하여 감사활동도 하고 있다. 그리고 각 경찰청간의 협력증진을 위한 임무를 수행하며 주민공동체와 경찰기관과의 공동협력관계가 효과적으로 수행될 수 있도록 조언하기도 한다. 경찰과 기타 범죄재판소, 긴급구조서비스 기관들과의 협력관계를 점검하기도 한다.

감사기능을 보면, 경찰감사관(inspectors of constabulary)이 지방경찰기관에 대한 감사를 실시하며 중앙경찰감사단장(HMs Chief Inspector of Constabularies, HMCIC)은 내무부장관에게 감사결과를 보고서로 작성하여 매년 제출, 출간한다. 법률에 따라 지방경찰위원회와 각 경찰청의 보고서는 중앙경찰감사단의 의견을 기재하고 주민들로 하여금 감사사항을 인지할 수 있도록 공표하고 있다.

다) 특별경찰

고위경찰공무원은 범죄와 교통분야의 특별부서를 책임지고 있다. 영

국의 특수경찰(Police Specialists)은 범죄수사부(criminal investigation department, CID), 기마대, 경찰견, 교통특별부, 해안경찰 등과 긴밀한 협조 하에 경찰행정을 추진하고 있다. 이들 특별경찰들을 보면 경찰견부대, 자동차범죄, 교통위반, 교통사고, 교통사고구조 등의 업무를 처리하는 교통경찰(traffic police)이 있다.

수사업무를 담당하는 경찰비율은 약 8명 중 1명이며 이들 수사요원은 범죄수사부(CID)에 소속된는 범죄수사 담당경찰이다. 또 각 경찰청은 자체적으로 특별반인 special branch(테러진압반)을 조직하고 있다. 이들은 정치가 또는 보호를 요하는 인물들에 대하여 무장경호원의 경찰서비스를 제공하고 모든 총기, 화약류의 범죄를 조사하는 바 이러한 것은 직접적으로 국가의 안보와 직결되어 있기도 하다. 이외에도 무장경찰반(Firearms units), 마약단속반(Drugs squads), 사기단속반(Fraud squad), 잠수경찰반(Under water search teams), 기마경찰(mounted branches), 항공지원경찰(Air support units), 왕실 및 외교관 등 요인경호반(Royal and diplomatic branches) 등이 있다.

라) 런던대도시경찰청

런던대도시경찰청(London's Metropolitan Police Service, MPS)은 단일 경찰청으로는 가장 커서 5개의 지역(areas)으로 나뉘어 있고, 하나의 지역은 다른 지방경찰청의 관할구역과 거의 같은 규모라고 말할 수 있다. 수도경찰청은 New Scotland Yard에 위치하고 있어서 '뉴스코틀랜드야드'라는 소재지의 이름이 런던대도시경찰과 동의어로 사용되고 있다. 런던시의 경찰권은 런던대도시경찰청과 지방정부 관할구역의 런던중심지경찰청(City of London Force)이 담당하고 있으며 내무부장관은 런던대

도시경찰청(MPS)을 지휘하고 있다. 런던대도시경찰청장(London's Metropolitan Police Commissioner)과 경찰청장의 직계직위(immediate subordinates, 막료조직)는[38] 내무부장관의 제청에 의해 여왕이 임명한다.

2) 자치경찰조직

가) 지방경찰위원회

1994년 법에 의해서 구성되는 지방경찰위원회(LPAs)는 지방정부와 분리되어 독자성을 확보한 독립협력기관(independent corporate bodies)의 지위를 갖게 되었다. 지방경찰위원회는 법률로 부여된 권한과 의무(statutory powers and duties)를 행사한다.

경찰위원회의 구성원은 17-19명으로 제한되어 있으며 보통은 관할지방행정구역을 대표하는 9명의 지방의원, 3명의 법관, 5명의 독립위원으로 구성되어 있다. 만일 지방의 상황적 필요성이 인정될 때에는 내무부장관이 경찰당국인 경찰위원회의 구성인원을 17명 이상으로 늘릴 수 있도록 하고 있다. 독립위원(independent members)을 선별할 때에는 지방선별인사위원회(local selection panel)가 선정한 20명의 후보명부에서 내무부장관이 다시 10명의 후보자를 추천하고 이 중에서 경찰위원회의 위원들이 독립위원들을 선출하게 된다[39]. 이 선출방식은 논란의 여지가 많기 때문에 중앙정부는 이들 독립위원을 선별하는 과정에서 중앙정부의 간섭

38) 런던대도시경찰 부청장(deputy commissioner)은 국가경찰조직망의 경찰활동에 대한 조정,통합을 담당하는 전략적 역할을 행사할 뿐만 아니라 정책위원회(policy board)의 도움을 받아 런던대도시경찰청의 경찰활동계획(policing plan), 자원배분, 효율성 제고를 위해 노력한다. 또한 경찰활동에 대해서도 규칙적으로 헌장기준, 경찰목표 등과 일치하고 있는지 성과감독을 시행하기도 한다.

39) Britain 1995 :84.

을 가능하면 제한하려고 노력하고 있다. 초기의 독립위원들을 보면 지역의 사업가 또는 전문직 인사들이 선별되고 있음을 짐작할 수 있다[40].

지방경찰위원회의 주요 기능은 관할구역에서 효과적으로 경찰력이 유지되도록 하는 책임을 맡고 있다. 따라서 지방경찰청장과의 의견조정을 통해서 내무부장관이 정한 국가정책목표를 고려하여 지방경찰행정서비스의 우선권을 설정하고, 자체 예산을 세우며, 주요 전국적, 지방적 목표실천과 관련한 비용계획을 승인하며 경찰력의 재정과 기타에 관한 성과를 감독한다. 또 경찰청장이 작성한 연간정책계획안을 승인하고 출판한다. 여기에는 내무부장관이 정한 주요목표, 지방수준에서의 정책목표, 성과목표 등이 담겨 있다. 이들에 대하여 연례결과보고서를 출판한다.

지방경찰위원회는 내무부장관의 승인을 받아 지방경찰청장, 다른 경찰간부들을 임명하는데 경찰청장은 임기제의 계약직으로 되어 있다. 또한 경찰인력의 충원, 건물과 장비 등 보충사안에 대하여 동의권을 갖고 있다.

나) 지방경찰청장

지방경찰청장(Chief Constables)은 경찰의 최고위 직급이며 경찰서비스 분야의 전문경영인으로서 과거보다 더 많은 권한을 소유하게 되었다. 지방경찰청장은 관할행정지역의 경찰활동계획안(local police plan)과 예산편성을 기초하고 인력, 재산, 물자, 장비 등에 대한 책임을 진다. 지방경찰청장은 이처럼 모든 경찰직원들에 대한 고용주로서 인력의 편성, 지휘, 통제 등 전반적인 사항에 대하여 권한과 책임을 가지고 있다. 따라서

40) Cf. R. Vize, "Howard's police shortlists show bias to businessmen", Local Government Chronicle, 6 January. 1995.

경찰력의 효율성, 효과성을 책임지며 중앙경찰감사단(HMIC)의 연례감사 등 경찰활동에 관한 성과평가(performance review)를 받고 있다.

다) 지방경찰구역의 개편

지역요구에 대처하기 위한 일반적인 경찰행정 관할구역은, 지역(areas)을 구역(divisions)으로 나누고 각 구역지휘본부(divisional headquarter)를 두어 이들이 몇 개 구역의 경찰서망(network of local stations)을 통할한다. 이 구역을 지휘하는 경찰직위는 우리 나라의 경정 또는 경감에 해당하는 superintendent가 지휘하고 있다. 국가경찰조직이기도 한 런던대도시경찰청의 경우, 단일 경찰청으로는 가장 크기 때문에 5개의 지역(areas)으로 나뉘어져 있는데 하나의 지역이 다른 지방경찰청의 관할권과 거의 같은 규모이다. 다만, 런던중심지경찰청은 런던중심지 1평방 마일을 따로 관할한다.

1991년 지방자치단체 감사위원회(Audit Commission)는 경찰조직에 있어 기초지휘반(BCUs)을 기본으로 모든 경찰행정과 재정을 책임질 수 있는 조직구조를 채택하도록 제안하고 있다. 이에 따라 1992년 23개의 경찰기관이 BCU 조직 형태를 갖추게 되었고 다른 기관들도 이 방식의 조직형태를 채택하고 있는 중이다.

가장 먼저 재조직을 한 것이 Kent지역으로 1992년 구역관할구조(divisional structure)를 대체하여 지금은 단지 2계층으로 지휘본부(headquarters)와 13개의 BCUs가 있다. 지휘본부는 전략과 목표, 기준, 비용가치 등을 결정하고 지역지서장(Area superintendents)들이 정책이 잘 집행되는가 관리하고 또 주요 성과지표가 BCU 단위에서 잘 이루어지고 있는지를 책임진다. 각 BCU는 Operations Manager(chief

inspector), Crime Manager(chief inspector), civilian Support Manager 등이 예산과 다른 지원기능을 책임지며 최고책임자가 된다. 이렇게 감사위원회와 대도시경찰청이 요구하는 조직개편 형태로 유도되어 가는 것을 관찰할 수 있다.

라. 경찰조직의 운영

1) 경찰재정

경찰행정서비스의 재정은 물론 현재의 지방정부들은 전체 재정의 약 90%를 담당하고 있기는 하지만 중앙정부와 지방정부가 공동으로 부담하고 있다. 모든 지방경찰위원회는 내무부장관이 정한 내역서를 기초로 하여 경찰업무 실천을 고려해서 내무부의 경찰교부금에서 51%정도 되는 특별보조금의 지원 받았으며 이 보조금은 1995년까지도 지출상한선(cash limited)이 없었다. 나머지 49%는 지방정부가 재정을 부담하였다. 그러나 실제로 이러한 지방정부의 재정부담도 지방자치단체들의 주무부서인 환경부의 재정수입교부금(revenue support grant)과 사업소세(non-domestic rates)로부터 나온 것이었다. 이외에도 지방의회가 자유롭게 필요에 따라서 원할 경우 비상기금 등을 제공하기도 한다. 런던대도시경찰청의 재원은 52%가 특별보조금이고 나머지 48%는 프리셉트(precept, 재정사용권)를 통해서 지방정부로부터 지원을 받았다[41].

일반적으로 영국의 경찰재정 배분을 위해서 다음과 같이 분류하여 지원한다.

-런던대도시경찰청(Receiver for the Metropolitan Police District),

41) Horton, Ibid., p.273.

-지방경찰청(Police authorities other than the Common Council of the City of London),

-런던중심지경찰청(Common Council of the City of London).

경찰활동을 위한 표준지출예산평가액(standard spending assessment, SSA)은 지역간 비용격차를 고려한 후(area cost adjustment, 안전지표와 연금은 제외) 경찰행정 분담업무에 따라 구별되어 혼합문서로 작성된다.

이 예산평가안이 구별하고 있는 경찰활동을 살펴보면 다음과 같다.

-긴급구조요청관리(call management),

-범죄관리(crime management),

-교통행정(traffic management),

-공공질서관리(public order and reassurance),

-순찰관리(patrol),

-주민공동체와의 관계(community relations),

-안전대책지출(security provision expenditure),

-연금지출(expenditure on pensions) 등.

이러한 각 경찰행정 분야의 지출정도는 중앙경찰감사단의 평가분석 보고서를 참조하여 새롭게 작성된다. 또한 민간경찰과 특별경찰인력의 업무도 분석대상이 된다.

표준지출예산평가액을 산정 하는데 고려되는 요인들은 다음과 같다. 경찰행정의 안정성과 계속성을 보장하기 위해서 전년도의 예산평가액에 따라서 경찰편제(police establishments, 기관설비와 인건비 등) 유지를 위해서 30%를 배분한다. 또 주로 사회, 경제, 주민의 성격을 나타내는

지표(인구밀도, 과밀도 가정수, 젊은 남성실직자 수, 도심거리, 고속도로 거리 등)들을 고려하고 또 주된 고려요인으로 경찰행정의 대상인 주간인구와 거주인구를 고려해서 다른 50%의 재원을 배분한다. 나머지 중 정부 보험계리사의 정보에 근거하여 경찰연금으로 13%를 지원한다. 그리고 약 1%를 넘는 재원은 안전관련 지출비용을 근거로 배분되고, 0.5%는 농촌지역과 같이 주민의 거주거리를 고려한 부가비용으로 그리고 기타 분야에 재정지원이 이루어진다[42].

2) 경찰인력과 민간직

경찰기관은 정복경찰관(uniformed officers)과 민간직(civilian staff) 등 두 인력집단으로 구성되며, 경찰직(police officers)은 복무규정(discipline code)에 예속된 특별임용조건 하에서 근무하며, 민간직은 보통법의 고용계약에 의해서 지방경찰위원회가 경찰직과는 다른 임용조건과 절차에 따라서 채용하고 있다.

모든 경찰직은 최하위 직급(basic rank)으로부터 채용되며 대개는 순경직급(constables)으로 남는다. 1994년을 기준으로 보면, 76% 이상이 일반순경직이었고 약 15%가 sergeants(경사), 7%가 inspectors(경위 또는 경감)이고 1.5% 정도가 고위직(senior rank)이었다[43]. 1993년 말 경찰인원을 보면 약 15만 명, 이중에 런던대도시경찰청은 2만 8천 명이 넘었었다. 왕립얼스터 경찰청은 약 8천 5백 명, 스코틀랜드는 1만 4천 명을 상회하였다. 1997년 통계를 보면, 잉글랜드와 웨일즈의 경찰력은 127,000명을 상회하므로 인구 400명 당 1명의 경찰력을 보유하고 있다. 각 경찰기

42) 환경부 자료, SSA, 1997/98 Methodology와 SSA specification of indicators for 1997/98, Annex I, 1997년 1월 30일 자 결정내역.

43) Horton, The Police, 1996 :278.

관의 인력규모는 관할지역의 크기와 인구수를 고려하므로 인구가 적은 지역은 넓은 면적에도 불구하고 그만큼 경찰인력이 적게 배치된다(예, Devon과 Cornwall 지역). 뿐만 아니라 각 경찰청은 특별자원경찰인력(volunteer special constables)을 보유하고 있어 무보수 명예직으로 경찰직분을 수행하며 정규직 경찰관을 지원한다. 북아일랜드에 약 5천 명의 주시간근무 유급보충경찰과 전일근무 유급보충력(strong part-time and full-time paid reserve)이 있다[44].

현재 모든 경찰청의 직위는 A, B, C로 분류하여 A직위는 경찰관만이 수행할 수 있는 직위이고, B직위는 경찰관과 민간인이 공동으로 담당할 수 있는 직위, C는 민간직으로만 가능한 직위로 구성되어 있다. 1994년의 통계에서는 44%가 민간직이며 C직위의 80%가 민간직화(civilianization) 되었다. 지역(areas, 우리의 군정도)수준으로 볼 때 계속해서 민간직화를 요하는 분야는, 정보기술(information technology), 재정, 인력관리, 범죄현장관리(scenes of crime work), 행정지원 등이다. 이 같은 추세는 신공공경영기법(New Public Management)의 적용이 늘어나면서 경찰분야의 민간직이 전문화되므로 민간위탁방식은 상대적으로 줄고 민간직화의 강세를 보이고 있다.

민간직의 증가추세를 보면, 1961-1978년 사이에 약 2천 명의 민간직이 증가하면서 더욱 증가하게 되었다. 즉, 1978-1992년 사이에 약 25% 이상의 증가를 보였고, 교통직까지 포함한다면 약 32%의 증가를 나타내는 통계이다. 민간직 임용에 대한 중앙으로부터의 통제는 없고 다만 채용인원에 대해서는 개별적으로 경찰기관이 결정한다. 민간직의 기능은 노무, 기계, 사무, 행정, 전문직 등 여러 수준에서 채용이 이루어지고 있

44) 영국 내무부자료, 1998.

다[45]. 대도시경찰청에서는 1829년부터 계속 고위민간행정가(senior civilian administrators)들이 있었는데 그 이유는 경제적인 원인, 전문적인 경영능력의 요구, 주민공동체에서의 경찰활동 등이 주된 이유였다.

제복경찰직은 명백히 업무정의가 되어 계서직제 속에 지불 및 근무조건을 중앙에서 결정하여 내무부장관이 발하는 규칙으로 명문화되었다. 그리하여 모든 기준과 조건, 징계규칙들은 법률형태(statutory)로 명문화되었다. 경찰경영의 책임은 지방경찰청장의 권한이었으나 인력관리의 책임으로 채용, 훈련, 인사행정 및 복지 관계사항들의 책임은 ACC Personnel이 담당하였다. 직제편제에 있어 그 결정은 내무부장관이 규칙으로 제정하여 채용, 견습교육(probationer training), 승진 등을 결정한다. 이러한 규정들은 관료제적 체제로 구성되어 전국적으로 중앙화 되어 통일적으로 이루어져 있었다. 제복경찰은 인사업무와 관련한 교육을 받지 않았으며 3년을 넘어서 근무하는 경우가 드물었고 인사부의 역할은 거의가 행정업무였다[46].

인사업무를 담당하는 인력을 살펴볼 때 이 업무는 상당부분 민간직화 되었으며 몇몇 경찰기관에서는 민간인사경영인(civilian personnel managers)들이 임명되었다[47]. 가장 최근의 발전 방향은 인사행정 책임의 분권화 경향인데 지휘본부로부터 기초지휘반(BCUs)으로 분권화를 시행

45) 1978년 Edmund-Davies의 보수체계가 비용등식을 바꾸어 놨으며 보다 고용비용이 적게 드는 민간직을 채용하기 시작했다. 이에 따라 내무부지침 114/83호는 모든 경찰력은 민간직으로의 전환을 고려해보도록 요구하였으며 내무부지침 105/88호는 특정한 민간직의 필요성을 확인한 바 있다. 이어 1993년 내무부경찰감사단HMIC은 민간직으로 적절한 직무의 범위를 정하는 지침안을 내놓았다.

46) Horton, The Police, 1996 :281.

47) 헴프셔의 경우 여성이 인사담당국장(Personnel director)으로 34명의 인력(이 중 31명이 민간직)을 지휘하고 ACPO Policy committee(최고위직 인사정책위원회)의 구성원이며 모든 인사문제에 대한 조언을 하고 있다. 또한 점차로 민간직원이 전문자격을 취득하고 있으며 이에 따라서 경찰직들도 점차 전문직화 하려고 노력하고 있다.

하고 있다. 이러한 추세는 다른 공공부문에서도 시행하는 것으로 경찰분야에서는 인사행정분야에서 제일 먼저 도입되는 것으로 보인다. 다음 몇년 후에는 인사기능이 완전히 민간직화 되면서 전문직화 되고 보다 다양하게 각 경찰기관들은 자체의 책임 하에 보다 유연성을 가지는 인사관리체제를 갖추게 될 것으로 전망하고 있다. 지휘본부는 전략적인 업무치침을 결정하고 이에 대한 감독을 행사하며 산출결과에 대한 평가를 담당하게 될 것이다. 중앙부처의 인사관리처에서는 다른 부처와 또 다른 경찰기관의 인사부처들로부터 경쟁적으로 조언을 제공하게 될 것이다.

5. 미국의 경찰체제

가. 경찰조직의 특성

영국경찰로부터 영향을 받은 미국은 개인의 자유, 시민의 권익과 인권보장의 우선권 존중, 보통법의 관습에 영향을 받아 경찰권한이 제한적으로 사용된다. 그리고 미국의 경찰기능은 전통적으로 지방정부의 책임하에 집행되고 있다. 즉, 대부분의 경우 경찰공무원은 지방수준에서 채용, 훈련과정을 거쳐 지방정부의 공무원체계를 근간으로 지방정부의 독립재정으로 보수를 받게 된다.

이러한 결과 미국에서의 경찰기관은 대부분 관리방식에 있어서 주민 또는 시민들의 영향을 직접 받을 뿐만 아니라 법집행에 있어서 분권적이고도 단편적인 형태를 보여 주고 있다. 대략 지방자치 수준에서는 약 32,000개의 경찰국이 있으며 이러한 단편성 때문에 경찰요원도 주민수에 비해서 수적인 열세를 나타내고 있다. 더구나 경찰기능이 지엽적으로 분할되어 있어 전국적으로 잘 조직된 고도의 조직범죄활동에 대하여 효과적

으로 대처하지 못하는 약점도 많이 보인다[48]. 이처럼 경찰기능의 단편성 문제(problems of fragmentation)에 대한 보충적인 노력으로 연방정부 수준의 FBI 등 법집행기관 간의 협력체제를 계속적으로 발전시켜 왔다. 그 결과 조그만 경찰국은 광역경찰국, 도시경찰국 등과의 긴밀한 연계체제를 구축하게 되었다. 도시지역에서의 경찰조직도 이와 함께 많은 변화를 겪었다[49].

미국의 일반적인 경찰조직의 구성은 지방자치제도와 관련하여 특별구경찰을 제외하면, 각 정부수준에 따라 경찰체제가 이루어져 있는 바, 연방법집행기관(federal law-enforcement agencies), 주경찰(state police), 카운티(광역)보안관(county sheriff), 도시(정부)경찰(city police), 읍치안관(town or township constable) 등으로 구분될 수 있다. 여기서는 다른 국가와 마찬가지로 주 수준의 국가경찰조직으로부터 지방정부의 자치경찰 수준까지를 몇 가지 예를 들어 미국의 경찰조직을 설명해 보기로 한다.

나. 주 경찰조직

1) 조직적 특성

하와이를 제외하고 미국의 모든 주는 주경찰(state police)을 조직하고 있으며, 이 주경찰체제가 26개 주에서는 고속도로순찰경찰국(Highway Patrols)의 명칭으로 알려져 있으면서 대개 고속도로 교통위반 등의 업무에 국한되어 있다. 다른 12개 주는 주교통국(State highway) 또

48) 이상원, 한국경찰의 자치경찰화를 위한 소고, 한국공안행정학회보 제4호, 1995, p.183 / 이황우, 지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구, 한국공안행정학회보 제4호, 1995, pp.12-13.

49) 참조: David R. Berman, State and Local Politics, IA(USA), Wm.C. Brown Publishers, 1990, p.373.

는 기동경찰국(Motor vehicle departments) 등으로 조직되어 주경찰의 활동을 수행하고 있다. 즉, 주경찰은 행정조직상 주정부의 행정조직 내에 하나의 부처로써 존재하고 있으며 그 명칭도 다양하여 Department of Public Safety, Department of law Enforcement, State Police, State Troopers, Highway Patrol 등으로 불린다. 이 모든 주경찰은 주지사의 총괄지휘 하에 주경찰국장(superintendent or commissioner)이 최고집행권자로서 주경찰국을 지휘통제하고, 주정부 관할구역을 중심으로 범죄수사권도 함께 집행한다. 실제 주경찰의 활동은 지방정부의 관할지역이 아닌 곳에 한정하여 경찰권을 행사하지만 지방정부의 요청에 의한 소요지압, 재난구조, 일반법집행 보조 등의 기능을 수행하기도 한다. 또한 수사, 지방경찰교육, 범죄식별을 위한 검색 등의 보조경찰활동도 지방정부들의 요청이 있을 경우에 제공한다.

2) 아리조나 주경찰

아리조나 주경찰국은 그 명칭이 아리조나주 공공안전국(Arizona department of public safety)으로 불리고 있는데, 주경찰국으로서는 1901년 아리조나 주경찰(Arizona Rangers)로 출발하여 12년 후 교통사고의 증가로 그에 대한 관심이 고조되면서 아리조나주 도로국의 한 과조직의 고속도로순찰대로써 구성되었다. 그리고 나서 1969년 아리조나주 공공안전국이 공식적으로 설립되어 고속도로순찰, 주류감독, 통제국의 법집행과, 주법무국 마약반 등을 통합하여 총체적인 경찰활동을 전담하기 시작하였다.

현재는 피닉스시에 본부를 두고 법집행, 범죄정보수집, 범죄예방 등 경찰활동 전반에 관한 경찰권을 집행하는 주경찰국으로서 약 1,600명이

일하고 있다. 지휘계통으로는 임명직인 공공안전국장(Office of the director), 부국장(deputy director), 회계관(comptroller) 등을 중심으로 주 경찰의 조직이 관리되고 있다.

3) 델라웨어 주경찰

델라웨어 주경찰(State of Delaware department of public safety, division of state police)은 1919년 고속도로교통경찰(Highway Traffic Police)로 출발해서 1923년부터 정식으로 주경찰(Delaware State Police)로 활동하기 시작하였고, 1987년 고도의 컴퓨터감식체제(automated fingerprint identification system, AFIS)를 설치하여 경찰활동의 과학화를 이루었다. 500여 명이 근무하는 공공안전국은 임명직인 공공안전국장(secretary of public safety)의 총괄책임 하에 경찰국장(superintendent), 경찰부국장(deputy superintendent)이 경찰조직을 지휘한다[50].

주정부 수준에서 대민봉사활동을 위한 경찰서비스를 한 예를 들어 좀 더 자세히 살펴보자. 델라웨어주경찰국의 주민서비스과(community services section)는 18명의 정복경찰관과 6명의 민간행정요원으로 구성되어 특별교육을 받은 경찰요원들이 주 전체를 관할지역으로 하여 여러 계층의 시민들에게 다양한 교육, 정보 프로그램, 범죄예방 프로그램 등을 제공한다. 지금까지 9만여 명의 시민을 상대로 1천여 교육프로그램을 시행하였다. 또 경제사범단속반(business community crimes unit)을 두고 여러 소매상들과의 정기적 모임을 통하여 절도와 도둑예방, 범죄예방정책 등을 시도하고 있다.

---

50) 델라웨어 주경찰 인터넷 참조.

다. 카운티경찰 조직

1) 조직적 특성

미국의 지방정부를 중심으로 설치되어 있는 자치경찰들은 보통 연방수사국인 FBI, 주경찰과 광역자치단체 수준의 카운티경찰 등의 협조를 받아 경찰권을 행사하고 있다. 특히 대략 3,041개의 카운티는 카운티경찰을 두고 있으면서, 선출직 또는 임명직의 경찰책임자인 카운티경찰국장(county sheriff, constable, county coroner 등의 명칭)이 경찰권으로서 광역수사권, 수사관련 시신조사, 국도교통경찰권 등을 행사한다. 카운티경찰의 존재의의는 자치경찰의 조직상에서 나타나는 단편성으로 인한 경찰집행능력을 보완하려는 점을 고려해 볼 때 미국에서의 카운티경찰과 주경찰의 역할이 중요시되고 있다.

카운티경찰은 자치경찰의 요청에 의해서만 자치경찰의 권한을 대리로 행사한다. 카운티경찰은 사법기관으로서의 역할도 함께 행사하기 때문에 교도행정, 심지어는 세금징수까지 다양한 경찰기능을 담당하기도 한다. 도심지역의 카운티에 위치한 많은 카운티경찰들은 전문적인 대도시경찰국으로 조직되어 있기 때문에 강력한 경찰권을 형성하게 되는데, 이들 도시경찰국들도 마찬가지로 지방정부의 요청이나 상호협력계약에 의해서 여러 자치정부들의 자치경찰기능을 대집행하기도 한다. 어떤 카운티에서는 별도의 보안관사무실을 두고 법집행활동이 아닌 다른 활동을 하는 카운티 보안관도 있다.

2) 켈리포니아주 카운티보안관국

가) 카운티의 지위

자치도시정부와 카운티의 차이가 있다면 켈리포니아주에서는 우선

도시정부들은 재정자율권 확보를 위한 재정수입발생권(revenue generating authority)을 보유하고 있으나 카운티정부는[51] 주정부의 감독하에 있기 때문에 자율행정권이 없다.

카운티정부를 구성할 때 일반법카운티에서의 선출직은 주법에 근거하고 있으며 차터카운티의 경우에는 제한적인 자율헌장권한(home rule authority)을 갖고 있기 때문에 선거, 선거, 임기, 파면, 공직의 보수 등을 자율적으로 제정할 수 있다. 그러나 보안관직(sheriff), 지역검사(district attorney) 등은 반드시 주민의 선출에 의하는 경우가 대다수이다.

나) 카운티보안관

카운티를 통할하는 감독위원회(board of supervisors)의 감독을 받는 카운티 보안관은 주헌법에 의한 선출직이며 카운티정부의 공직자로서 주법을 집행한다. 이때에는 주를 대표하는 평화유지자(peace officer of the state)이기 때문에 검사의 직접적인 감독을 받는다. 또 카운티의 보안관은 동시에 법원경찰(officer of the courts)의 지위를 갖게 되는데 이때에는 감독위원회의 통제를 받지 않는다.

켈리포니아 주헌법(California Constitution) 제11조 지방정부편(section 4)에 보안관은 선출직으로 정해두고 있으며 그의 기능은 법률에 정하는 바에 의한다고 명시하였다(c, d항). 보안관의 주요 임무는 평화유지(keep the peace), 법원령 집행관(superior court bailiffs), 카운티교도소 운영 등을 책임지고 있다. 켈리포니아의 모든 58개 카운티는 보안관국(sheriffs department)을 설치하고 있으며 이 중에서 41개의 카운티가 검

51) 특히 켈리포니아주의 카운티는 두 가지 형태가 일반적인데 하나는 주법의 지배를 받는 일반법카운티(general law counties)와 다른 하나는 자치적인 조례를 갖고 있는 차터카운티(charter counties)로 나뉜다.

시관(Coroner)의 역할을 동시에 수행한다[52]. 다른 카운티에서는 선출직 또는 임명직의 검시관이 존재하고 있다. 법(원령)집행관으로 법원보안관(office of Marshal)이 따로 설치된 곳도 있다. 법원보안관은 감독위원회와 상급법원으로부터 임명되기도 하고 또는 선출직이 되기도 한다.

일반적으로 카운티정부의 보안관국 기능은 주로 6가지로 나누어 볼 수 있다. ① 순찰 ② 구금 ③ 민사사건 처리 : 고소장처리, 법원명령이행, 민원서류발급 ④ 법정관련 업무처리 : 죄수호송, 법정 내 질서유지 등 ⑤ 기록 : 범죄기록작성, 범죄정보수집, 범죄자 현상공모 ⑥ 검시 : 범죄수사를 위한 검시 등.

3) 산타클라라 카운티 보안관국

실리콘 벨리(Silicon Valley)를 중심으로 조직되어 있는 산타클라라 카운티보안관국(Santa Clara Office of the Sheriff)은 1,420명의 정규경찰관이 근무하고 있어 1,529,000명의 카운티 주민을 위하여 경찰서비스를 제공하고 있다. 이는 대략 1명의 카운티 경찰관이 188,500명을 대상으로 경찰서비스를 제공하는 것이라고 하겠다. 경찰예산액은 카운티정부 예산으로부터 지원 받으며 총액은 118,000,000달러에 이른다.

경찰활동에 있어서 중요한 자원조직으로는 1980년 결성된 산타클라라 카운티보안관 자문위원회(Sheriffs advisory of Santa Clara county)가 있는데 카운티보안관의 지방법집행 등 여러 분야의 관련업무에 대한 조언과 지원을 한다. 재정지원의 하나로 지원자금을 마련하여 보안관국의 복지와 업무환경조성을 위해서 사용하기도 한다. 이 자문위원회와 관련

52) 캘리포니아 주헌법 제11조 지방정부편(section 7)에서 카운티정부 또는 자치시정부는 주법률에 위배되지 않는 범위 내에서 자체의 지역경찰(local police)를 설치할 수 있다고 명시하였다.

된 경제단체들은 약 150여 개가 넘는 것으로 나타나고 있는데 이러한 것은 지역사회와 경찰과의 긴밀한 관계를 단적으로 나타내 주는 것이라고 하겠다.

4) 몬트로즈 카운티보안관국

몬트로즈(Montrose) 카운티정부는 3명의 선출위원이 카운티 행정부(statutory form of government)를 책임지고 있으며 각각 1개의 district(지역)을 담당하고 있다. 여기에 카운티보안관국은 총 55명의 인원으로 구성되었고 일반경찰활동 외에도 몬트로즈 카운티지역의 공공사업을 조정하기도 하며 주변의 콜로라도 주경찰, 몬트로즈 시경찰국 등과 지역안전을 위한 정책 등을 공동으로 집행한다. 경찰활동을 수행함에 있어서 인력부족을 보충하기 위하여 44명의 자원봉사자들과 함께 구조활동 및 법집행을 실천해 가고 있다. 물론 각 관할 시자치정부, 법원, 교도소 등과의 연계를 유지해 가고 있는 것도 큰 특징이다.

5) 덴버 카운티보안관국

덴버 카운티보안관국은 콜로라도 주에서 유일한 보안관국이며 주로 덴버 카운티정부의 교도행정, 법원질서와 안전, 기타 공공안전활동을 주임무로 하고 있다. 시장으로부터 임명된 안전국장이 보안관국의 책임을 맡고 그 지휘하에 교도소장(director of corrections) 겸 부보안관(undersheriff)이 있어 경찰업무를 보좌한다.

라. 자치경찰조직

1) 조직적 특성

미국의 자치경찰활동과 기타 법집행에 있어서 가장 중요한 구성요소인 자치경찰(municipal police), 도시경찰(city police)은 1990년대 이후 전체 전문직 경찰관의 3/4가 넘는 인원이 도시경찰기관에 종사하고 있다[53]. 시경찰을 포함하는 자치경찰의 공식적인 최고경찰책임자는 시장이며, 시장을 대리한 지방행정관(commissioner)이나 시행정관(city manager)이 행정기구의 총체적 책임을 지고 있다.

자치경찰의 임무는 조례(municipal ordinances), 규칙(regulations), 주법(state statutes) 등의 준법상태를 감독한다. 경찰국 내부조직으로는 군대조직의 지휘계통을 모방하는 지휘체계를 갖추고 있으면서 경찰국장(chiefs/superintendent)이 인사와 재정에 관한 총괄책임을 맡고 있다. 경찰인사는 경찰국장(chiefs)을 비롯하여 부국장(assistant chiefs) 이하 majors(경감), captains(경위), sergeants(경사), patrolmen(순경) 등의 직급을 보여준다. 실제적으로 하위직급으로 갈수록 현장경찰공무원들로서의 임의재량권을 행사할 수 있는 기회가 많다고 한다. 도시경찰의 경우 경찰조직에 있어서 지휘통솔체제가 담당구역별(precincts)로 상당히 분권화되어 있는 것이 특징이다. 이것은 도보순찰을 더 장려하게 되며 기동력도 함께 빠르게 대처할 수 있게 하는 경찰조직형태이다.

2) 뉴욕시 경찰국

뉴욕시 경찰국(New York City police Department, NYPD)은 과거에

53) 정진환, 1991 :129.

는 4명에서 6명으로 구성된 경찰위원회가 경찰국을 관할하였지만 1901년 2월 22일부터 1인의 경찰총장의 지휘를 받게되었다. 현재의 직급은 경찰총장(police commissioner)-제1차장(first deputy commissioner)-경찰국장(chief of department)-순찰국장(chief of patrol)으로 조직되었다.

뉴욕시경찰국의 임무는 지역공동체와의 협력관계 속에서 법적 권리를 보호하고 평화를 유지하며 범죄에 대한 두려움을 없애며 안전한 주거환경을 제공할 수 있도록 하는 도시생활의 질을 높이는 것을 경찰임무로 하고 있다. 현재의 뉴욕시경찰은 Giuliani시장을 중심으로 경찰서비스와 범죄퇴치전략을 바꾸어, 특히 1994년부터 개인범죄에 대응하는 소극적인 자세를 버리고 보다 적극적인 전략을 세워, 내부적으로는 절차의 간소화와 경찰활동을 위한 경영권을 과감하게 현장경찰관할(precinct)수준으로 분권화 시키고, 외적으로는 지역공동체와 협력관계를 유지하면서 순찰요원, 형사, 특별반, 시민봉사단 등이 함께 범죄예방전략(crime control strategies)을 실천해 가고 있다.

3) 덴버시 경찰국

덴버시의 안전국(Department of Safety)은 덴버 카운티와 시의 공공안전을 동시에 담당하고 있으며 안전국장 (Manager of Safety)의 총괄지휘 하에 있으며 그 소속조직으로 경찰국(Denver Police Department), 소방국(Denver Fire Department), 보안관국(Sheriff Department)을 설치, 운영하고 있다. 덴버시 경찰국은 안전국장의 총괄권한 하에 경찰국장(chief of Police)이 책임지휘하고 있는데 경찰국의 조직구성은 다음과 같다.

▶ manager of Safety (안전국장)

▶ chief of police (경찰국장)

▶ deputy chief of operation (경찰작전부국장):

▷ patrol division : division chief(구역서장)--districts 1-6(6개의 관할경찰서), mounted horse patrol(기마대), mail motorcycle unit, bicycle patrol section, metro/Swat(특별기동대), gang bureau, nuisance abatement unit 등 6개 특별단속반.

▷ criminal investigation division : division chief--crimes against persons, property crimes, crime laboratory, vice/drug control,

▷ special operations division : division chief--traffic investigations, traffic operations, airport bureau,

▶ deputy chief of administration (경찰행정부국장):

▷ staff services division : division chief--staff services support, communication bureau, training bureau, firearms section, records and ID bureau, electronics engineering,

▷ administration support(행정지원부서) : intelligence bureau, civil liability bureau, research and development, finance bureau, personnel bureau, internal affairs bureau, computer help and information.

한편 덴버시는 경찰지원팀(Denver police reserve unit)을 보유하고 있는데 이 경찰지원팀은 지역사회의 안전을 위하여 경찰복장의 시민자원봉사자들로 조직되어 순찰, 특별작전 등을 수행한다. 이들의 임무는, 특별행사의 교통정리로부터 축구시합에서의 질서정리 등 다양하다. 지원경찰팀의 응시자격은 경찰관시험에 응시할 수 있는 자격을 가진 청년들로

이 지원팀에서의 봉사활동을 통하여 경찰관 업무의 경험을 쌓은 뒤 정식 경찰관에 응모할 수 있는 자격을 줌으로써 경찰관 채용시 자원봉사활동의 경험을 연결할 수 있도록 그 중요성을 배려하고 있다.

4) 로스엔젤레스시 경찰국

로스엔젤레스 시경찰국(Los Angeles Police Department)도 로스엔젤레스 정규경찰들의 법집행을 지원하기 위해서 로스엔젤레스시 지역주민들 가운데 모집한 보조경찰요원들의 지원경찰단(Reserve corps)을 운영한다. 이 지원경찰단 소속의 현장경찰요원(line reserve officers)들은 전통적인 정규경찰의 직위로 정복근무, 무기휴대를 하고 전일근무 경찰관들과 경찰차량을 이용한 경찰활동을 수행하고 있다. 반면, 기술경찰요원(technical reserve officers)들의 경우에는 정복을 착용하지만 무기를 휴대하지 않고 여러 기술적, 행정적인 경찰업무와 사복경찰로써의 직무 등을 수행하며 경찰력을 지원한다.

5) 몬트로즈시 경찰국

켈리포니아주 몬트로즈(Montrose) 시정부는 자치헌장(home-rule)에 의한 시지배인형 자치정부로써 5명이 시의회를 구성하고 있고 시장은 이들 시의원 중에서 1년 임기로 선출된다. 이 시의 경찰국(City of Montrose Police Department)은 28명의 정규직 경찰관, 6명의 비정규 행정직, 3명의 전일근무자, 1명의 시간제 근무자 등으로 인원구성이 되어 있다.

몬트로즈 시경찰국의 경찰활동지역으로 9평방 마일의 면적, 14,200명의 주민을 구성하고 있으며 이곳의 여러 경찰활동 중에서 학교를 중심으

로 한 마약퇴치 운동, 지역주민과의 연계를 통한 주민자율방범정책(Neighborhood Watch Program) 등을 중점적으로 시행하고 있다. 몬트로즈 카운티보안관, 소방서와도 긴밀한 연계를 맺고 경찰활동을 벌이고 있다.

6)오렌지타운읍 경찰

뉴욕주 오렌지타운읍(Town of Orangetown)은 뉴욕주 Rockland카운티 지역에 위치하고 있으며 Nyack, south Nyack, Piermont 등 몇 개의 마을(villages)들로 구성되어 있다. 오렌지타운읍경찰(Town Police Department)은 1935년부터 설치되었고 현재는 뉴욕주헌법에 따라서 오렌지타운읍을 형성하는 여러 마을의 경찰행정권과 이웃 Clarkstown의 경찰권을 함께 관할하고 있다. 즉, 동부지역은 오렌지타운읍의 관할이고 서부지역은 크라크스타운읍의 관할지역이지만 경찰권은 합동으로 집행하고 있다. 현재 경찰력은 97명의 정규경찰(sworn officers), 8명의 민간파견경찰(civilian dispatchers), 5명의 행정요원 및 40여 명의 보조경찰(auxiliary police officers)이 근무하고 있다. 경찰서장(chief of Police)은 1997년 2월 임명되어 현재에 이르고 있다.

6. 시사점

가. 각국 경찰의 특징

1) 일본경찰

일본의 경찰은 형식상으로는 자치경찰제의 요소를 채택하고 있으나 실제 조직과 운영상으로는 자치경찰이 아니다. 경찰조직과 경찰행정에

있어서 지방자치의 관점을 채택할 수 있는 여지가 상당히 결여되어 있어 주민들로부터의 소원한 도도부현 중심의 중앙집권적인 경찰임무를 수행하고 있음을 알 수 있다[54]. 비록 1994년 경찰청의 조직을 개편하였다고 해도 이는 광역수사를 보다 강화시킨 차원으로 볼 수 있다.

한편 일본의 경찰역사를 보면 2차 대전 직후의 자치경찰제도는 1,600여 개의 지방자치경찰로 세분화되어 광역적인 경찰활동에서 효과성이 감소 되었다. 이러한 결함을 보완하기 위한 것이 신경찰법으로서 시정촌 자치경찰제로부터 도도부현을 단위로 하는 지방경찰제로 바꾸었다. 그렇기 때문에 일본의 자치경찰은 역사적 배경과 현실성을 고려하여 중앙집권적인 체제와 지방분권적인 체제를 적절히 조화시킨 절충형 또는 혼합형이라고 한다. 즉, 이 혼합형은 지방자치경찰제라기 보다는 조직상으로 보다 효율적인 경찰활동을 유지하기 위한 지방분권적인 경찰조직으로 봐야 한다. 하지만 미국의 자치경찰이 일본의 자치경찰활동으로부터 많은 것을 배웠는데 특히 파출소 등을 중심으로 지역주민을 중심으로 하는 일본의 자치경찰기능들이 있다. 이 점들에 대해서는 다음 2절 미국의 자치경찰활동과 일본의 자치경찰활동 등에서 더욱 자세히 다루게 된다.

다른 한편으로, 일본의 경우 경찰기능이 지역적으로 미치는가 전국적으로 미치는가에 따라서 그 기능을 국가와 지방자치단체에 배분하고 있다. 일본에서의 자치경찰이라고 하면 미국, 영국, 프랑스와 같이 기초

54) 일본 경찰의 부정적인 특징을 3가지로 요약한다면, ① 경찰청이 총괄하며 경찰청장을 정점으로 하는 전국적 통일적인 조직이다 ② 거대기구이다 ③ 특권관료제를 가지고 있다. 이와 관련하여 일본경찰에 관한 비판을 보면, 첫째, 경찰에 노동조합이 없으며, 둘째, 국가경찰이고, 셋째, 조직전체가 정치경찰이며, 넷째, 국민을 포위하는 방대한 기구로 구성되어 있으며, 다섯째, 탄압정보수집이 일상적 경찰활동으로 되어 있으며, 여섯째, 모략, 처세를 잘하는 정책을 펴왔으며, 일곱째, 2차대전 전부터 특권관료제를 유지하고 있으며, 여덟째, 자백중심주의를 채택하고 있으며, 아홉째, 폭력단과 유착하여 많은 범죄를 범하고 있다고 지적하는 사람도 있다(前野育三, 日本の警察-その特徴についての · 試論, 法と政治, 第41卷第4號, 關西學院大學法政學會, 1990. 12, p.240).

자치단체의 수준이 아닌 광역자치단체에 두고 있다는 점이다. 그리고 영국의 지방자치경찰청을 지원, 감독하는 경찰위원회와 유사한 합의제 국가공안위원회, 도도부현 공안위원회를 두고 있다. 일본의 경우 이들 경찰위원회의 조직구성은 영국과 상당한 차이점이 있으며 실제적인 기능에 있어서도 많은 차이가 있다. 이러한 합의제 경찰위원회가 설치되어 있는 공통적인 중요한 이유는 바로 정치적 중립성과 자치단체의 의견수렴이라고 말할 수 있다.

2) 프랑스

프랑스의 국가경찰제도는 그 기능에 있어서 전국적이지만 기초자치단체에 소재 할 경우, 사실상 그 지역 자치단체들의 지방이익을 완전하게 대변하지 못하고 있는 실정이다. 이러한 사실은 1983년 이후 많은 기초자치단체들이 계속 자치경찰을 설치하고 있고, 중앙정부도 이 점을 인식하여 보다 객관적이고 분명한 국가경찰과 자치경찰의 기능 및 활동을 위하여 1998년 별도의 <자치경찰법>을 하원에 법안으로 제출하였다.

그러나 국가경찰, 자치경찰은 실제적으로는 행정경찰개념을 근간으로 하기 때문에 지휘권한의 범위를 제외하고는 커다란 구별이 없으며, 자치단체에 소재한 국가경찰이 자치단체의 장인 시장의 명령에 따라서 자치경찰로서의 기능을 충실하게 제공해 주며, 자치경찰은 국가경찰에게 보조적인 역할을 제공함으로써 지역사회를 위한 협력체제를 구축해 두고 있다. 즉, 통상적으로는 국가경찰, 자치경찰 등 구별 없이 지역주민을 위해서 경찰활동을 전개하며 광역적인 협력이 요구될 경우에는 지역사회의 일원인 자치경찰이 적극적인 협력보조를 제공하게 된다. 이는 중앙과 지방자치단체가 자치분권 하에서 상호보완적인 역할을 하는 것과 마찬가지

로 프랑스의 국가경찰과 자치경찰은 상호보완성의 원리(principle of subsidiarity)에 기초하고 있다고 본다.

3) 독일

프랑스와 마찬가지로 독일경찰의 경우도 최고의 지휘권자는 정치인 또는 정무직의 일반행정가가 그 책임을 맡아 경찰력을 지휘하고 있다. 조직상에 있어서는 보안경찰과 질서유지행정경찰이 각 주의 내무부 산하에서 함께 경찰활동을 집행하고 있는데 이는 바로 넓은 의미의 행정경찰 개념에 의한 조직적 특성을 반영한 것이라고 할 수 있다.

각 주의 경찰활동에 있어서 영국의 영향을 받아 <목표에 의한 경찰활동(direction by objective, 목표관리)>을 지향하면서 경찰조직과 운영의 합리화를 유지하고 있다. 즉, 경찰활동의 목표와 우선권에 있어서 분명한 정의를 먼저 해두고 이에 따른 경영체제를 발전시키자는 취지이다. 하지만 여전히 몇몇 주에서는 보안경찰과 사법경찰의 조직이 분리되어 있어 각자의 영역을 고수하는 보수적 성향이 잔존하고 있기도 하다고 한다. 특히 경찰채용 등 인사분야에 있어서 경찰전문성을 고집하면서 폐쇄적인 경찰조직을 유지하고 있어, 영국이나 미국의 경찰이 각 대학교, 연구소 등과의 정보, 교육 등의 교환을 통해서 상호협력관계를 유지하는 것과는 대조적으로 독일의 경찰체제는 외부환경의 변화에 잘 적응하지 못하는 부분도 비판으로 지적되고 있다[55].

그러나 대체로 독일경찰은 각 주의 내무부를 중심으로 한 국가경찰 제이지만 자치단체인 게마인데 수준에서 행정관청 등도 자치경찰의 기능을 포괄적으로 수행하고 있기 때문에 자치단체와 자치경찰의 관계는 지

55) Albrecht, 1992 :52-55.

역사회를 중심으로 자율적으로 경찰활동을 집행하고 있어 주민들로부터의 신뢰를 잃지 않고 있다는 점을 강조할 수 있다.

4) 영국

영국에서의 경찰조직은 지방수준에서나 전국적 수준에서 민주적으로 선출된 국민의 대표자들에게 언제든지 답변을 할 수 있도록 책임감을 실현하려고 노력하고 있다. 즉, 국민에게 경찰기관이 행하는 경찰업무에 대한 투명성을 보여주려고 하며, 국민의 요구에 어떻게 주민공동체를 위해서 봉사하는지에 대하여 알려주려고 노력한다. 제도상으로는 런던대도시 경찰청을 제외하고는 지방자치제도에 따라서 원칙적으로 자치경찰제도를 채택하고 있다. 영국의 지방경찰청들은 미국 자치경찰과 마찬가지로 독자적인 수사권과 소추권을 보유하고 있다.

영국의 경우 일본과 같이 명목적이 아니라 1994년 경찰법의 개편을 통해서 더욱 그 역할을 중요하게 여기는 것이 위의 설명에 대한 증거가 될 수 있다. 곧, 이러한 위원회제도는 경찰기관의 정치적인 중립성을 유지시킬 수 있고, 경찰청장의 경찰권 남용, 경영부실, 인사의 불공정 등에 대하여 객관적인 견제세력으로 존재할 수 있다.

잉글랜드와 웨일즈의 경찰행정은 내무부장관, 각 지역의 경찰청장, 경찰위원회가 공동으로 책임을 진다. 이것이 삼각체제(tri-partite structure)로 알려진 경찰행정의 조직구조이다. 이 세 경찰당국은 균형적인 권한을 가지고 있으며 주민들이 이 세 경찰당국의 조직에 대하여 중요한 영향력을 행사할 수 있게 되었다.

5) 미국

미국 경찰활동의 기본적인 특징으로는 먼저 시민의 권익과 인권을 존중하는 방향으로 경찰권의 행사가 이루어지고 있다. 즉, 시국치안 보다는 지역사회의 질서유지, 안전 등을 중시하는 민생치안에 더욱 치중하고 있다. 이러한 특징은 경찰권의 최고 책임자는 바로 시민이 선출한 시장, 주지사로써 관료조직체 또는 전문경찰관이 아닌 시민의 직접적인 대변자에게 모든 책임을 갖도록 한다.

또 지방행정체제에 의거하여 경찰조직도 분권화, 단편화되어 주민의 직접선거 또는 임명에 의해서 주민의 의사가 직접적으로 반영될 수 있는 경찰체제를 갖추고 있다. 미국의 자치경찰제의 분권화, 단편화로 인하여 경찰업무상에 있어서 중복 또는 복합되는 현상을 보여주며, 이는 이웃의 다른 카운티정부 또는 자치시정부와 갈등과 통제의 문제를 일으키는 원인이 되기도 한다. 자치경찰제가 근간인 미국의 경찰조직이 갖게 되는 단점들로는 자율적인 조직구성으로 편재되어 나타나는 단편성으로 인한 약점 이외에도 조직의 소규모에서 오는 인원의 부족, 부적절한 훈련, 빈약한 장비 등의 문제로 효과적인 치안서비스를 제공하는 데에는 상당히 부족한 경우가 많다는 점을 지적할 수 있다[56]. 이러한 문제는 특히 농촌지역의 자치정부에 더 많이 나타나기도 한다.

미국경찰의 근저를 이루고 있는 개인주의, 지역의 자율성, 다원성(표준의 결여) 등의 특성으로부터 경찰업무를 취급함에 있어서 비효과적이라는 지적이 강하다. 이러한 단점들을 보완하기 위하여 컴퓨터기술 등의

56) 이상원, 남궁구 공역, 현대경찰행정학, 서울, 진명문화사, 1992, p.284 / 이황우, 1995: 12-13.

힘을 빌어 광역범죄에 치중하는 법집행기관들 간의 통합 및 협력방안을 위한 협력체제와 연락네트워크를 확대하고, 카운티정부 또는 주정부에게 경찰권을 의존하는 자치정부들도 있다. 즉, 미국의 지방정부들은 지방경찰조직의 집권화를 추진하기보다는 관련기관과의 서비스공급을 원활하게 하기 위한 협력체제를 구축하려고 노력하며, 다른 한편으로는 주민들의 적극적인 참여가 이루어지도록 제도적인 장치를 마련해 두고 있다. 앞에서 살펴본 예처럼 reserve units, voluntary organization, association 등 시민들의 자율적 자원조직들이 자치경찰을 도와주고 있다.

나. 요약 및 시사점

지금까지 보아 왔듯이 외국의 경찰제도는 영미법계 국가와 대륙법계 국가의 경찰제도로 구분되며, 영미법계는 전통적으로 분권화된 자치경찰제도로서 사회질서유지, 시민보호가 경찰의 중심기능이다. 대륙법계는 전통적으로 중앙집권화된 국가경찰제를 선호하였으며 사회질서유지를 넘어 국가시책의 촉진을 위한 행동까지 경찰개념에 포함시켜 경찰작용의 범위가 넓다[57]. 일본의 경우는 현장에서의 경찰활동이 더욱 자치경찰로서의 역할을 수행하고 있는 것이다.

현대국가에서는 보통 이러한 양방향의 제도를 적절히 조화시키는 통합된 경찰체제로 발전해 가는 경향이 있기 때문에 국가경찰 형태를 취하고 있는 대륙법계 국가는 일부 자치제경찰을 채택한다든지 행정경찰의 개념을 실제로 확대하여 현장에서 적용함으로써 공권력의 실현을 확대하여 사법경찰과 공동보조를 취하고 있다. 영국, 미국의 경우 자치경찰제로부터 생겨나는 단편성 등으로 비능률적인 요인들을 방지하기 위하여 광

57) 정균환, 지방자치의 완성을 위한 자치경찰, 서울, 신유영사, 1996, 57 p.

역적 경찰력의 강화, 첨단기술에 의한 정보교환, 협력체제와 지휘계통의 일관성을 자치경찰제에 도입하고 있다. 그러나 자치경찰에 있어서 언제나 강조되는 것은 주민에게 피부로 다가오는 지방자치제도와 밀접한 관계를 갖는 자치경찰의 중요한 가치는 주민에게 가장 가까운 곳에서 주민의 요구를 즉각적으로 만족시켜 줄 수 있는 위치에 있어야 한다는 것이다.

즉,

● 경찰제도는 영미법계 국가와 대륙법계 국가의 경찰제도로 대별된다.

● 영미법계는 사회질서유지가 경찰의 중심기능이고 경찰조직도 지방분권적인 자치경찰제도를 유지하고 있는 경향을 보인다.

● 대륙법계는 사회질서유지에 국한하지 않고 국가시책의 촉진을 위한 행동까지 경찰개념에 포함시켜 경찰작용의 범위가 넓고 경찰조직도 국가경찰제도로서 중앙집권적인 경찰조직을 갖는다[58].

● 국가경찰제도를 채택하고 있는 나라는 경찰의 비민주화, 관료독선화를 막기 위해 자치경찰제를 가미하고,

● 자치경찰제를 도입하고 있는 나라는 비능률성 때문에 중앙정부의 통제를 강화하는 경향으로 국가경찰제도를 가미하는 것이 전세계적인 추세이다.

● 이러한 분류는 양자의 특성을 강조한 상대적인 구분이고 실제 운용상으로는 양자가 절충하여 국가경찰과 자치경찰의 조화를 꾀하는 방향으로 발전하고 있다.

---

58) 정균환, 1996 :57.

● 전통적으로 자치제경찰형태를 취하는 영미계 국가는 경찰조직, 생활의 능률성을 증대시키기 위하여 국가의 감독권을 강화하거나 중요한 범죄를 다루는 사법경찰을 국가경찰화 하고 있어 각각 단점을 보완하기 위하여 상대방의 장점을 도입하는 실정이다.

제2절 외국의 자치경찰활동 분석

제3장 제1절에서 선진국들의 국가경찰과 자치경찰의 조직과 임무 등에 대한 분석이 이루어졌기 때문에 이번에는 이들 각국의 변화되고 있는 경찰개념, 자치경찰활동의 원리 등을 살펴보고, 자치경찰제를 시행하고 있는 영국과 미국의 자치경찰활동 사례와 대륙법계 행정경찰을 대표하는 프랑스의 자치경찰제에 대한 실제 운영사례들을 중심으로 자치경찰의 활동, 국가경찰이 자치경찰로서의 활동사례들을 살펴보기로 한다.

1. 경찰개념 및 경찰기능의 변화

가. 대륙법계 경찰기능의 확대

1) 독일

초기 독일의 경찰개념은 공동체의 양호한 질서유지 상태를 의미하며, 경제거래에 있어서의 규율과, 도덕, 계약관계, 상속규칙 등 넓은 의미에서 주민의 생활배려(Daseinsvorsorge)와 복리증진을 위한 작용이 포함되었다. 그러나 공업화, 도시화가 진전되면서 국가작용이 분화되었고 이

와 함께 사법, 행정, 군사(국방)가 경찰로부터 분리되어 경찰은 보안경찰(Sicherheitspolizei)과 복리경찰(Wohlfahrtspolizei)로 축소하게 되었던 것이다[59].

그러다가 다시 경찰국가에서의 경찰개념은 절대군주를 지지하여 절대적 지배의 법률적 총괄개념(Inbefriff)으로 파악되어 국가 전권적인 의미로 확대되었다. 하지만 이러한 경찰개념은 1882년 프로이센 고등행정재판소의 크로이쯔베르크 판결을 통해서 결정적으로 소극적인 질서유지를 위한 위해방지의 개념으로 축소되었다. 이 판결의 의의는 경찰의 임무를 국가와 개인의 안전과 질서의 보호에 국한하고 경찰개념을 자유주의적 법치국가의 원리에 적합토록 구성하였고 국민의 자유와 재산권에 대한 공권적 침해에 법률유보원칙의 적용을 인정한 점 등을 의의로 들 수 있다[60].

2차 대전 이후 Bonn기본법 하의 경찰개념은 프로이센 경찰행정법 제14조에 의지하였고 따라서 1954년부터는 모든 주가 고유의 경찰법을 제정하면서 일반조항적 성격의 실질경찰개념을 채택하여 <공공의 안전과 질서를 위한 위해의 방지와 이미 발생한 장해를 제거하기 위한 강제권이 결부된 공행정 기능>으로써 이해하였다. 오늘날에는 이런 공행정의 기능이 실질적 의미의 경찰활동을 뒷받침하고 있는데 이 점들을 다른 협의의 경찰개념들과 구별하기 위해서 행정경찰(Verwaltungspolizei)이라고 지칭하고 있다. 말하자면, 조직법상 일반행정기관이 관장하는 실질적 의미의 경찰(기능)은 질서유지행정(Ordnungsverwaltung), 또는 보안행정이라고 하여 영업감시, 식품 및 보건감시행정 등 위해방지에 그치는 것이

59) 석종현, 일반행정법(하), 삼영사, 1995, p.250.
60) 크로이쯔벨크판결에 대해서는 박상희, 서정범, 경찰작용법제의 개선방안, 한국법제연구원, 1996, 연구보고 96-8, p.18.

아니라 공공복리의 실현을 위한 배려, 계획, 형성행정을 중심으로 확대된 개념임을 보여주고[61], 이것이 자치경찰활동의 근간을 이루고 있다. 이러한 점들은 독일보다는 프랑스에서 행정경찰의 개념으로 더욱 이론적인 체계가 잘 논의되어 있다. 이것은 다음 프랑스의 경찰개념과 그 실질적 행정경찰활동을 분석해 봄으로써 더욱 이해가 쉽다고 보겠다.

그런데 우리 나라는 사실상 현행법상 경찰개념이 명확하지 않은 상태이며 다만 학설상으로 공공의 안녕과 질서에 대한 위험방지로 보는 실질적인 경찰개념으로 알고 있지만[62], 우리의 경찰법 제3조(생명, 신체, 재산보호, 공공의 안녕과 질서유지), 경찰관직무집행법 제2조 등은 독일에서의 확대된 경찰개념과 마찬가지로 실질적인 질서유지행정, 광의의 행정경찰의 의미를 내포하는 것으로 우리 나라의 경찰개념을 확대해서 인식해도 강학적으로나 실무적으로 어떠한 하자도 없다고 보겠다. 이 점에 대한 논의는 다음에 계속 프랑스의 행정경찰개념 등 외국의 실제 사례를 제시함으로써 확신을 할 수 있다.

2) 일본

일본의 경찰개념도 대륙법계 국가들과 같은 맥락에서 이해된다고 하겠다. 일본 경찰법 제2조 1항은 경찰의 책무를 개인의 생명, 신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방, 진압 및 수사, 피의자의 체포, 교통의 단속 기타 공공의 안전과 질서의 유지를 담당하는 것이라고 밝히고 있는데 현재의 일본헌법 하에서 사법경찰 즉, 경찰의 범죄수사에 관계된 활동은 공행정의 일부로 포함하고 있고[63], 실제의 경찰활동은 광의의 행정경찰 개념을

61) 석종현, 같은 책, pp.254-255.
62) 박상희, 같은 책, p.13.
63) 김중겸, 일본의 경찰제도, 치안연구소, 1998, p. 41.

적용하고 있다.

일본경찰은 그 존립의 근거를 경찰법 제1조에서 밝히고 있는 것처럼 개인의 자유와 권리를 보호하고, 공공의 안녕과 질서를 유지한다는 민주적 이념에 두고 있다. 이는 경찰이 직접적으로 국민에게 봉사하고 책임진다는 것을 의미하고 있기도 하다. 이러한 개념을 반영하는 것이 바로 경찰법상 경찰의 조직적 통제를 위하여 공안위원회 및 경찰사무의 지방자치단체에 대한 단체위임 제도를 설정하고 있는[64] 이유라고 하겠다.

이와 같은 맥락에서 지방경찰이 행하는 경찰사무를 살펴보면, 지방자치단체의 질서를 유지하고 주민 또는 체류자의 안전을 보호하고 유지하는 사무(동법 제3조 제1항), 미풍양속을 해치는 행위의 제한, 기타 환경의 정비보전 및 미풍양속의 순화에 관한 사무의 처리(동법 동조 제7호), 방범·방재·이재민 구호·교통안전의 유지(동법 동조 제8호) 등이 있다. 지방수준에서 자치단체를 위한 이러한 경찰사무의 확대를 통하여 1970년대 경찰근대화 과정에서 경시되었던 파출소 등의 외근부서가 재평가되기도 하였다. 경찰업무영역의 확대는 주민의 생명과 신체 및 재산의 보호, 공공의 안녕과 질서의 유지에 관한 경찰이념을 한정적으로만 해석, 적용해 온 상황과 일치되지 않은 경우가 대부분이었다.

실제로는 경찰개념을 확대해서 전통적으로 행해 오고 있고 또 오래전부터 인정되고 있는 일본경찰의 지역사회 중심의 자치경찰기능은 바로 시민과 가깝고 시민에 대한 서비스활동을 중요시하고 있다는 점이다. 실제로 일본 경찰은 법집행활동, 순찰활동 외에 많은 부분이 광의의 질서유지활동 즉 만취한 싸움판, 민사상의 요금시비, 소음고충 등을 해결하거나, 사회적 서비스활동 즉 미아보호나 지리안내 등을 제공하고 담당하는

64) 상게서, p. 29.

것으로 이해되어 왔다[65]. 이러한 일본의 지역사회 중심의 경찰기능들이 보여 준 장점들을 미국의 경찰에서 community policing의 철학으로 자리잡을 수 있도록 많은 시사점을 주게 되었던 것이다.

이 모든 것을 고려해 볼 때 일본의 실질적인 경찰기능은, 바로 전에 살펴보았던 독일에서의 확대된 경찰개념, 또 다음에 볼 프랑스와 영미국가들의 확대 발전된 경찰개념과도 일치하고 있음을 부인할 수 없다. 그렇다면 우리 나라의 실질적인 경찰개념으로부터 도출되는 경찰기능과 경찰의 의무는 바로 시국치안에 중점을 두는 것도 중요하지만 자치단체를 중심으로 하는 지역사회의 구성원인 주민들의 직접적인 삶의 질을 향상시켜 줄 수 있는 전반적인 사회봉사자로서의 경찰기능을 기대할 수 있다고 본다. 이것이 바로 자치경찰의 기본적 의무가 될 것임은 논란의 여지가 없겠다.

3) 프랑스

프랑스에서의 경찰활동은 공공질서를 유지하기 위한 공공서비스 활동으로 보고 있다. 이는 지금부터 설명하게 될 행정경찰의 개념으로부터 파생되는 경찰기능의 수행을 의미한다. 행정경찰의 특별한 목적은 공공질서의 유지이며 프랑스의 행정경찰제도 역시 여러 면에서 특별하다고 볼 수 있다.

일반적으로 경찰활동은 개인의 자유를 제한하는 효과를 갖게 되는데 공공질서를 유지하기 위한 목적에서 개인의 자유를 규제하는 방향으로 경찰법이 제정되었을 때에는 합법적이라고 하겠다. 그런데 질서유지의 행정행위와 재산관리, (주류판매점의 개점허가 등과 같은)직업에 관련한

65) 村上眞維, 警邏警察の研究, 成文堂, 1990, p.211.

규칙제정행위 등이 서로 구별되고 있지만 실제로 상황에 따라서 공공질서라는 개념에 모두 내포되기도 한다. 이 변화의 순간에 놓여 있는 사회 속에서 여러 공권력기관들이 해석하는 어떤 합의에 따라 다양하게 개념의 변화를 가져올 수 있다는 것을 의미한다.

전통적으로 행정경찰개념의 주를 이루고 있는 공공질서의 유지는 평온(tranquillité), 안전(sécurité), 위생(salubrité)에 관한 것으로 무질서, 사고, 질병, 공중위생 등에 의해서 야기되는 개별적이거나 집단적인 손해를 피하고자 하는데 목적이 있는 것이다[66]. 프랑스 기초자치단체법 제 L.131-2조에서 직접적으로 자치경찰(police municipale)의 목적이 «질서, 안정, 안전과 공중위생을 확보하는 것이다»라고 규정하고 있는 것이 이와 같은 의미이다.

그러나 현대국가로 발전하면서 이러한 공공질서의 유지를 책임지는 행정경찰의 개념틀이 확대되어 전통적인 의미에서의 공공질서의 의미 이외에도 특별법들에 의하여 그 의미가 보충되었는데, 말하자면 평화적 상태를 유지하거나 회복하는 목적 외에도 «개별적 또는 집단적인 안녕(mieuv-vivre)과 복지상태(mieux-être)의 추구와 창조»를 첨가함으로써 개념의 확대를 보여주고 있다. 이러한 개념의 확대는 모든 사회생활에 대한 규칙체정의 근거로도 확대되어 예를 들면 위생과 안전을 목적으로 건설규정에 관한 엄격한 규칙제정, 예방접종과 예방검사 등에 관한 규칙제정 등 독일에서 말하고 있는 '질서유지공행정'의 개념과도 일치하고 있다

66) 공공질서를 확보한다는 것은 예방을 목적으로 하는 조치를 결정하고 행동으로 옮기는 것을 의미한다. 사고의 위험, 재산보상 등을 규칙과 적절한 통제를 통하여 방지하고자 하는 것이며, 이웃의 고요를 침해하는 야간소동 등으로 인한 무질서의 위험으로부터 공공도로를 점유하며 행하는 시위가 만들어 내는 등의 무질서의 위험을 예방하는 것이다. 수질의 위생상태를 감시하면서 시장에 유통되는 음식의 위생상태에 이르기까지 병의 위험이 없는지에 대한 예방을 책임지고 있다(Chapus, 같은 책, 1996:638).

는 것을 알 수 있는 것이다.

그렇다고 본다면 행정경찰은 여러 공공기관들의 이름으로 행사된다는 의미가 될 것이고 이는 하나만의 경찰개념이 존재한다는 것이 아니며, 또한 일반행정경찰과 특별행정경찰로도 구분될 수 있다고 본다. 일반행정경찰은 중앙정부 수준에서는 수상에게 귀속된다. 또한, 전국의 지방차원에서 그리고 특정지역의 한계적 상황에서 도의 임명도지사, 도자치단체장, 기초자치단체장 등에게 귀속된다.

그런데 행정경찰권의 행위는 그 목적을 달성하기 위해서 여러 방식으로 구체화되는 바 ① 형법상으로 벌을 가할 수 있는 법규범(normes juridiques)의 제정으로 구체화된다 : 예, 경찰시행령과 경찰법령, ② 이러한 법규범은 법률적 성격이 된다 : 자동차교통 및 주차법규, 공용도로상에서의 사진촬영 활동에 관한 규정 등, ③ 이 법률들은 개별적인 성격으로 작용하기도 한다 : 운전면허정지, 시위금지, 금서 및 잡지압수, (1995년 법의 혁신적인 사항으로) 공공도로에서의 카메라감시 기구의 설치에 관한 허가 등, ③ 경찰의 행위는 또한 물리적인 행위의 완결에 의해서 구체화되는데 즉, 현장의 작전순찰, 거리통제를 위한 바리케이트 설치, 시위감시, 신분증검사 등으로 경찰활동이 나타나게 된다[67].

프랑스의 이와 같은 행정경찰의 개념에서 대통령뿐만 아니라 행정부의 수반인 수상도 공공질서의 유지를 확립하기 위한 목적으로 전국적인 경찰규칙을 제정할 수 있는 권한을 갖고 있다. 그리고 1982년 본격적인 지방자치의 실시와 함께 도단위 수준에서는 임명도지사가 단독으로 소지하던 행정경찰권이 이분되어 도자치단체장 역시 도자치단체 관할 행정경찰 집행권자의 자격(qualité d'autorité exécutive du

67) Chapus, 같은 책, 1996:635.

département—personne morale)으로 도관할 내에서의 교통문제 등과 같은 도자치단체 관할영역의 경영과 관련되는 경찰권을 소지하고 있다(통합자치법 제L.3221-4조). 마찬가지로 기초자치단체의 시장도 기초자치단체 행정관할 내에서의 일반행정경찰권을 부여받고 있고 나아가 시장은 국가기관으로서 자치단체장으로서의 이중적 지위를 가지고 있으므로 국가경찰의 일원으로서 일반안전에 관한 조치를 집행하는데 적극 참여해야 한다[68].

이것은 결국 행정경찰의 기본 목적이 바로 독일, 일본의 자치경찰과도 일치되고 있다는 것을 알게 되는데 즉, 자치경찰의 기본활동은 바로 <자치단체, 지역사회를 중심으로 지역주민의 안전과 지역사회의 공공질서를 유지하기 위함>이라고 본다. 이러한 점들은 영미국가들의 경찰개념과 그 경찰활동을 분석하게 되면 서로의 개념과 실제적으로 지방경찰, 자치경찰이 추구하는 목적이 같은 방향으로 향하고 있다는 것을 재삼 확인할 수 있다.

나. 영미법계 경찰기능의 변화

1) 영미 경찰기능의 확대

영미국가의 경찰의 존재는, 모든 시민은 치안유지의 임무에 종사할 기본적인 책임이 있다고 하는 보통법(common law)의 인식을 이어 받아, 공동의 적으로부터 자신을 방어하기 위해서 사회공동체를 만든다는 자치사상으로부터 본래의 지역사회에 자주적 경찰이 설립되어야 한다는 사상이 근저를 이루고 있다. 이런 연유로 행정주체인 지방자치단체를 중심으

68) Vénézia, 행정법 I, 1996:797.

로 자치적인 경찰조직이 뿌리를 내리게 된 것이라고 말할 수 있다. 그러나 사회규모의 확대, 인적교류의 활성화에 따라 여러 경제사회문제들이 빈번하게 발생됨으로써 전통적인 지방경찰의 능력을 넘어서는 문제들이 나타나 지방자치단체를 대신하여 광역수준에서의 카운티정부, 주정부 등이 점차 강력한 경찰제도를 강화해 나가고 있다.

국가경찰과 자치경찰이 공존하고 있는 영미국가의 경찰개념를 살펴보면, 대륙법계 국가의 경찰개념과 표현은 다르지만 거의 유사한 경찰활동을 의미하고 있다는 사실을 알게 된다. 영국 경찰의 아버지라고 불리는 Robert Peel이 중심이 되어 1829년 (런던)대도시경찰법(Metropolitan police Act)이 제정되면서 근대의 경찰이 제도화되었고, 이때에도 경찰활동의 개념은 "범죄에 대한 예방적 성격을 강조하여 범죄가 이루어진 뒤 범죄자를 찾아내서 벌을 주는 것보다는, 예방에 의해서 인명과 재산에 대한 안전을 확보하는 것이 더 효과적이다"라고 하였다. 이는 현대적인 의미로 볼 때 경찰과 지역주민의 긴밀한 관계를 중요시 한 지역사회 중심의 경찰기능(community oriented policing)을 경찰권의 일반지침에 포함시켰던 것으로 이해된다. 이 정신은 Peel의 경찰원칙(Peel's principles of policing)의 근간이 되었고[69] 처음으로 1844년 미국의 뉴욕주 법안으로 뉴욕시정부 산하에 전일근무제 예방경찰을 설치하는 것으로 이어졌다. 이후 미국에서의 자치경찰은 지방정부체제의 정치권에 귀속되어 지역사회에 동화된(integrated into neighborhoods) 자치경찰로 발전하게 되었던 것인데[70], 대륙법계 국가들의 자치경찰과 마찬가지로, 미국의 경

69) 경찰활동의 원칙 : -범죄와 무질서의 예방을 기본임무로 한다. -경찰의 존재, 경찰활동, 경찰행태 등에 대한 주민의 승인을 통해서 경찰의 의무이행 능력이 발휘된다. -공공의 도덕을 지키기 위하여 자발적인 법의 준수에 의한 시민의 협력을 확보해야 한다. -시민의 협력정도에 따라서 경찰활동의 목표를 달성하는데 강제력을 사용할 필요성이 증감된다(원칙에 대한 참조는 W.L.Melville Lee, A History of Police in England, London, Methuen, 1901, chp.12).

찰조직은 사법경찰과 행정경찰의 구분 없이 경찰활동은 공공질서를 유지하고, 법집행, 범죄수사, 그리고 지역사회에 필요한 서비스를 제공해 오고 있다. 따라서 미국경찰은 현재 법집행자라는 인식보다는 대민봉사자라는 인식을 심으면서 **지역사회를 기반으로 지역사회의 문제해결에 앞장서는 경찰활동(community oriented policing and problem solving, COPPS)**으로 경찰개념을 확대해 왔다. 곧 주민을 경찰서비스의 고객으로, 경찰은 지역공동체의 일부분으로 주민과 자치경찰이 서로가 파트너임을 인식하면서 전통적이라고 여겨왔던 범죄해결 중심의 경찰활동을 넘어서 더욱 적극적으로 일상적인 주민의 봉사자로서의 경찰서비스를 제공하고자 노력하고 있다.

County를 중심으로 한 자치경찰제를 실시하고 있는 영국의 경찰활동도 미국과 같은 방향으로 지향하고 있다. 1994년 <경찰과 법원법>(Police and Magistrates' Courts Act)이 시행되어 본격적인 경찰조직의 재개편, 새로운 경찰행정의 경영방식을 도입하여 자치경찰체제를 강화하였고 그 활동에 있어, 범죄예방과 범죄퇴치를 하는 방법에서도 새로운 경찰상을 정립하려고 노력하며, 주민공동체와 더욱 가까운 파트너의 입지를 마련하여 경찰활동을 수행하며, 경찰조직과 경찰행정의 경영 간소화 등을 실천하고 있다[71].

2) 지역사회경찰활동의 원리

전통적인 경찰활동으로부터의 인식을 보면 과거의 미국경찰은 대민봉사자라기 보다는 법집행자로서 인식되어 왔었다. 그렇지만 영국과 미

70) 참조: Kenneth J. Peak, Ronald W. Glensor, Community policing and problem solving :Strategies and practices, New Jersey, Prentice Hall, 1996.

71) 참조: Ian Oliver, Police, Government and Accountability, London, Macmillan, 1997.

국은 80년대에 들어서면서 새로운 경찰활동의 경찰개념이 나타나게 되었는데 이것이 지역사회 지향적 경찰활동(communitiy oriented policing and problem solving, COPPS)이다. 이 지역사회경찰활동(community policing)은 지역사회를 위하는 주민지향적인 경찰활동을 통해서 범죄를 비롯한 지역사회의 근본문제를 개선하고 해결해 가고자 하며 이러한 임무는 경찰과 시민의 협력관계를 중심으로 하여 이루어질 수 있다고 믿는 지역(사회)의 경찰활동인 것이다. 이러한 기능은 바로 주민과 가까운 자치단체 수준에서 더욱 활발하게 이루어지고 있는 새로운 자치경찰의 모습이라고 하겠다.

이 원리의 발전과정을 살펴보자. 1970년대까지의 전통적 경찰활동에서는 경찰은 법을 집행하는 정부의 기관이고, 경찰의 역할은 범죄해결에 초점을 맞추고, 경찰활동의 우선 순위는 주로 사건을 목표(incident driven policing)로, 은행강도와 같은 범죄가 주류를 이루었으며, 경찰활동에 대한 평가 측면은 경찰이 특별히 취급하는 것은 사건이고 경찰의 봉사는 주로 여과로 하는 일이므로 경찰업무의 효과성을 중심으로 한 평가변수들은 말하지만 사건중심으로 경찰활동을 집행하는 대응시간에 의해 결정되는 것으로 인식하고 있었다[72].

1930년대부터 본격적으로 경찰이 자동차를 사용하여 경찰활동을 시작하게 되면서 경찰활동의 전문화가 이루어졌고 따라서 처음의 경찰개념으로부터 멀어지면서 점차 요구되는 사건해결 중심(incident-driven policing)의 <문제>의 해결자라는 이미지가 부각되었다. 그러나 이러한 경찰활동이 효과적인 결과를 나타내지 못하자 1970년대 중반부터 합동경찰활동(team policing)이[73] 나타나 경찰관들을 여러 작은 팀제로 구성하

72) 이상원, 1997 :416.

여 각 팀에게 적은 관할구역과 이웃지역을 지정하여 경찰활동을 벌이도록 유도하기도 하였다. 이 정책도 단지 하나의 부수적인 경찰활동으로 여겨 강력한 실천의지가 부족하였기 때문에 곧 포기하게 되었으나 1980년대의 <지역사회의 문제를 해결하는 방향의 새로운 경찰활동>이 원활하게 진행될 수 있는 바탕을 마련하기도 하였다.

마침내 1980년대에 들어오면서 Madison, Wisconsin, Blatimore county, New York, Virginia 등 미국 여러 도시에 이러한 지역사회지향의 문제해결 경찰활동이 활발하게 추진되었다. 지역사회경찰활동은 새로운 경찰전술을 요구할 뿐만 아니라 예방을 중심으로 추진해야 하는 경찰활동이므로 이에 대한 경찰조직의 새로운 구성, 경찰관의 새로운 행태와 교육 등을 요구하게 된다. 특히 이러한 경찰활동의 개념에서 강조하는 것으로써 <경찰은 또한 주민이기도 하고 주민은 경찰이 된다는 인식으로부터 경찰은 주민의 한 일원이 되므로 지역공동체에 소속되어 있는 주민은 지역공동체의 안녕과 질서유지를 위하여 모든 주민이 서로에게 부과된 의무를 수행할 수 있도록 언제나 주의를 기울여야 한다>는 의식이 요구된다[74].

이러한 개념에 기초한 경찰활동이 바로 영국 경찰의 시조가 되는 Peel이 의도하였던 것과 일치하는 경찰개념인 것이다. 즉, 지역공동체가

---

73) 합동경찰활동(team policing) : 경찰업무를 재정의 하기 위한 최초의 노력 중의 하나로 1960년대 말 시작되어 경찰조직의 전문성을 증진시켰고 경찰기관과 지역사회의 밀접한 관계를 가져다 주었으며 기능이 다른 경찰관 사이의 의사소통이 원활해지고 경찰관 개인의 업무능력증진의 기회가 주어져서 경찰관들의 업무만족도가 증대된 긍정적인 면도 있었다. 합동경찰활동의 실패는 경찰의 정책결정에 관여한 시민들이 어떻게 일을 완수했는지 명백하지 않았다는 의미로 경찰조직 내에서 변화를 수반했으나 경찰기본업무의 본질에서 변화를 가져오지 못했다.

74) Chris Braiden, «Community Policing : Nothing new under the Sun», in Community Oriented Policing and Problem Solving, Sacramento, Calif., California Department of Justice, Nov. 1992, p.17-22.

경찰 그 자체가 되어야만 한다는 것이다. 그리하여 경찰관은 지역공동체의 한 구성원으로서 정복착용으로 전일근무를 통하여 지역공동체의 안녕과 질서 및 범죄예방에 주력하고, 나머지 다른 구성원들은 일상적으로 이러한 경찰활동에 주의를 기울이게 되는 환경조성이 이루어져야 하는 것이다. 나아가 지역공동체 내에서 일어나는 일상적인 일들에 대해 주의를 기울여야 하는 것도 경찰관과 주민들의 의무인 것이다. 특히, 상처받기 쉬운 계층인 유아, 여성 등에 관심을 갖고 이들의 범죄에 대한 두려움(fear of crime)을 제거시켜 주어야 하는 임무가 있다. 예를 들면, Mini-and shop front police station, 이웃지역방범활동(Neighborhood Watch), 여성과 어린이들의 문제에 주의를 기울이는 경찰, 도보순찰(foot patrols), 마을경찰(village constables), 등이 이에 속하는 활동이다. 즉 주민의 경찰로서 기본적인 역할수행을 그 원칙으로 하고 있다[75].

다. 우리 나라의 경찰기능에 대한 시사점

우리 나라에 처음 근대적인 경찰개념과 제도가 도입된 것은 갑오경장 이후의 1894년 고종 31년 경무청의 신설과 함께라고 보는데, 이때부터 지금까지 우리의 경찰개념은 명확한 정의규정 없이[76] 경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조에 의거하여 공공의 안녕과 질서유지를 위한 집행경찰(vollzugspolizei)로서의 경찰권 행사로 위해의 방지와 이미 발생한 장해를 제거하기 위한 강제권이 결부된 권력적 명령이자 강제작용으로 파악하고 있다. 즉, 우리의 경찰은 형식적 의미의 경찰개념을 토대로 하여 제도상의 일반경찰기관의 권한에 속하는 작용으로 보았기 때문에, 독

75) "return to the basics"(Peak, 1996 :18).
76) 박상희, 서정범, 경찰작용법제의 개선방안, 한국법제연구원, 1996, 연구보고 96-8, p.13.

일이나 프랑스에서는 사법경찰(justizpolizei), 행정경찰(verwaltungspolizei)을 실제상으로도 구분하고 있는 바, 범죄수사, 범인체포 등 형벌권상의 구별실익을 인정하고는 있으나 경찰활동의 실제상으로는 구분하지 않는다. 이러한 결과 부분적으로 <공공의 질서유지>라는 측면에서 살펴보는 우리 나라의 경찰개념은 경범죄처벌법, 가정의례에관한법률 등 민생규율법안들이 따로 존재하여 실질적으로 공공의 안녕 조항에 포함되지 않기 때문에, 프랑스의 행정경찰(police administrative), 독일의 보안경찰(schutzpolizei) 및 질서유지행정(ordnungsverwaltung) 등이 포괄하고 있는 경찰개념(활동) 보다는 더 좁은 의미로 사용해 오고 있다.

그런데 외국경찰체제는 국가전체의 측면에서 경찰기능을 살펴보게 되면 영국의 지방자치경찰, 미국의 각 자치경찰들은 그 자체로 범죄수사국을 가지고 있다. 이것은 바로 한편으로는 행정경찰과 사법경찰, 다른 한편으로는 경찰과 검찰(수사)의 관계라는 것이 영국과 미국의 경우는 기본적으로 통합되어 있다고 볼 수 있고 대륙법계 국가인 독일, 프랑스, 일본은 협력체제(협약) 하에 검찰과 경찰의 활동이 공존하고 행정법규명령상의 필요에 따라서 사법경찰과 행정경찰을 구분한다고 볼 수 있다. 또한 대륙법계와 영미법계 국가들의 경찰개념과 기능의 변화, 자치경찰조직으로부터 확인하였듯이, 지방자치제를 시행하는 현 시점에서 우리 나라의 국가경찰이 취하고 있는 경찰개념은 자치경찰제의 도입과 그 기능정립을 위해서라도 확대·해석되어야 한다. 이러한 주장은 자치단체들을 중심으로 국가체제가 이루어진 영미국가의 지역사회경찰활동 원리가 시사하는 것을 살펴보아도 같은 결론에 도달하게 된다. 말하자면, 포괄적인 행정경찰개념과 지역사회경찰활동의 원리를 자치경찰개념(활동)의 근

거로 하여 자치경찰권을 집행하게 되면, 행정경찰과 사법경찰의 구별 실익이 주는 중요성을 논외로 하고라도, 현재 자치경찰의 존재이유로서의 경찰임무가 바로 <지역사회에서의 공공질서의 유지, 지역주민들을 위하는 민생치안 중심의 자율적인 지방경찰서비스를 제공>하는 것으로 정립되고, 이것은 우리가 다음에 논의하게 될 자치경찰제의 구성을 위한 준거틀을 제시할 수 있도록 해준다.

본 연구의 범위에서는 논의를 하지 않지만, 이렇게 자치경찰의 기능정립을 위한 경찰개념의 확대는 바로 종합행정을 구현하고 있는 자치단체와 마찬가지의 원리로 자치경찰도 이와 같은 논리에서 종합적인 경찰기능을 수행해야 하기 때문에 자치경찰이 담당하게 되는 사무가 더욱 증가되고 확대될 수 있다는 것이 본 제2절에서 얻어내 명백한 결론이라고 말할 수 있다.

2. 프랑스의 자치경찰활동

프랑스는 행정경찰개념을 바탕으로 국가경찰체제가 주류를 이루고 있지만 자치단체 중심의 자치경찰기능도 같은 원리에서 수행되고 있다. 따라서 위에서 대륙법계 경찰기능의 확대를 서술하는 부분에 자세하게 프랑스 자치경찰과 존립 및 그 기능 등에 대해서 알아보았으므로 여기서는 기초자치단체의 행정경찰을 중심으로 한 자치경찰제의 실제상황을 일별하고, 현재 더욱 구체화되어 있는 최근 <자치경찰법안>의 대강내용에 대하여 언급함으로써 현장에서의 자치경찰 기능을 제시해 보도록 한다.

가. 기초자치단체 관할 내에서의 자치경찰권

기초자치단체 내에서의 자치경찰권은 옛 꼬뮨법에 명시된 것처럼 기초자치단체장인 시장이 보유하고 기초자치단체의 이름으로 행정경찰권을 행사한다. 이것이 일반적인 프랑스의 자치경찰(police municpale)이다. 연안에 위치한 기초자치단체의 경우, 특별한 해변가의 규칙들을 제정하지 않는 한, 시장의 권한은 300미터의 연안까지 규칙상 그 관할권이 정해져 연안범위를 넘어서지 않는다.

국가경찰이 책임지고 있는 기초자치단체는 1996년 현재 약 800개의 기초자치단체들로써 주민이 1만 명 이상이 되는 곳이다. 특별한 조치에 의해서 국가경찰이 관할하게 되는 기초자치단체의 경우는 기초자치단체 의회의 동의에 의해서 장관령으로 또는 기초자치단체의 의회가 반대하게 되는 경우는 국무회의의 결정에 의해 정부령으로 국가경찰이 경찰권을 갖게 된다. 곧, '기초자치단체 내에서의 국가경찰화'란 경찰관들이 국가경찰에 편입된 국가공무원의 자격으로 기초자치단체장의 행정경찰령(arrêtés de police du maire)을 집행한다는 것을 의미한다. 이때 시장의 경찰(명령)권은 특히 사람들의 대집회와 군중시위, 소요, 공공장소에서의 폭동 야간소요 등 공공의 평온(tranquillité publique)을 유지하기 위한 조치를 결정할 수 있는 권한 등으로 대표되는 시장명령권이 국가를 대표하는 임명도지사에게 이양되는 것을 의미한다. 반면에 일상적인 모임인 시장, 전통행렬, 상설장 등과 이웃소음(1990년 11월 28일) 등에 대해서는 여전히 시장에게 행정경찰권이 남아 있을 수 있다[77].

1995년 1월 21일 안전에 관한 지침 및 계획에 관한 법(loi d'orientation et de programmation relative la sécurité)은 다시금 경찰과

77) Chapus, 프랑스 행정법 I, 1996:652.

국민의 기본권과의 관계를 재정립하려고 노력하면서 국가경찰과 군경찰의 협력관계, 자치경찰의 중요성에 대한 인식을 강조하고 있다. 특히 이 법에서는 <안전>(치안)은 기본권으로서 자유의사의 실현을 결정 짓는 요인이기 때문에 국가는 안전을 책임져야 할 의무가 있다고 결정하고, 법률 제1권에서 이웃경찰개념(police de proximité)의 확대, 국가경찰-군경찰-세관경찰의 협력, 국제협력 등을 다루면서 안전에 관한 정책, 1995-1999년 기간에 걸쳐 국가경찰에게 부여된 최우선적인 임무(missions prioritaires)로써 도시폭력, 마약 등의 추방, 불법이민통제, 테러방지 등을 정의하고 있다. 자치단체 내에서 국가경찰에 의한 자치경찰권의 중요성을 함께 강조한 1995년 법률인 것이다. 구체적으로 기초자치단체 내의 국가경찰에 대하여 동법 제8조에는 다음과 같이 명시되어 있다 : 국가경찰제도는 안전에 관한 요구에 따라서 기초자치단체 내에 설치될 수 있다. 이러한 요구는 상시거주자, 임시거주자와 관련하여 범죄성격, 도심전체에 대한 기초자치단체의 상황 등을 고려하여 결정된다. 기초자치단체 의회의 요구와 국사원령에 의하여 기초자치단체의회가 찬성하는 경우에, 경찰조직권을 가진 장관들의 공동령에 의해서 국가경찰이 설치된다. 기초자치단체 내에서의 국가경찰제도의 철폐도 마찬가지의 기준과 절차를 통해서 이루어진다라고 명시하였다[78].

나. 시장의 자치경찰권

기초자치단체에서 시장은 단독으로 행정경찰명령권인 자치단체의 경찰권을 행사한다. 시장단독으로 가지고 있는 경찰권은 질서유지, 안전, 평온, 공중위생 등을 책임진다. 구체적으로는 공공도로에서의 안전을 책

78) 참조:프랑스 기초자치단체법 제 L.132-6조.

임지므로 거리조명, 거리청결, 쓰레기 및 장애물 제거, 붕괴위험이 보이는 건물의 철거와 보수 등을 책임지고 있다. 주민의 평온을 깨뜨리는 싸움을 진압해야 하고, 공공의 장소에서의 소요와 소란, 이웃의 소음 등을 제거해야 하며, 시장, 영화관, 축제장소 등에서의 질서유지, 판매하는 화장품류의 위생검사 등을 책임진다. 사고, 재난, 오염, 화재, 홍수, 둑파손, 산사태, 전염병 등을 예방해야 하며 재난이 발생할 경우 필요한 응급과 구조를 예견해야 한다. 산간지역이나 해변지역의 시장은 스키가 가능한 지역, 수영이 가능한 지역 등 해안으로부터 300미터 이내의 지역을 관할한다. 도심지 내에서는 주차규제를 하며 필요에 따라서는 소형 자동차, 중형차 등의 순환을 임시 또는 결정적으로 통행의 금지를 명할 수 있다. 화재와 관련하여서도 다른 자치단체, 도자치단체 등과 협력을 통하여 방지책임을 맡고 있다.

프랑스에서 공공도로상의 교통경찰권의 예를 들어보자. 공공도로상의 교통경찰권은 도단위의 범위에서 3분되어 있는데, 우선 임명도지사는 국가를 대표하여 도심지 외곽의 국도상에서 공공안전의 유지에 필요한 조치를 제정할 수 있는 경찰권을 갖고 있으며, 도심지 외곽의 도관할 도로의 교통관련조치에 대해서는 국가기관인 임명도지사가 아니라 도단위의 법인격체를 대표한 도자치단체장의 권한에 속하고 있다. 기초자치단체의 시장은 기초자치단체의 이름으로 기초자치단체 관할 도로(voies communales)상과 도심지 내의 도자치단체 관할도로, 국도 등의 일부에 적용되는 경찰조치를 제정할 수 있다[79].

이러한 자치경찰의 임무수행을 위하여 시장이 자치단체 소속의 자치경찰을 설치하여 경찰업무를 감당하기도 하지만, 도심지에 위치한 자치

79) Chapus, 같은 책, 1996:650.

단체일 경우 국가경찰이 범죄수사 이외에도 이와 같은 자치경찰기능을 책임지고 대리수행하기도 한다. 농촌지역에서는 군경찰이 이와 유사한 기능을 수행하며 필요한 경우는 군인도 이를 보좌할 수 있다.

알사스 지방의 녹색경찰(brigades vertes)은 농촌지역 자치단체들이 연합해서 만든 자치단체연합경찰(groupes de gardes champêtres intercommunaux)로써 마치 캐나다 경찰과 같은 복장을 한 기마경찰을 조직 하에 관할지역의 환경보전도 담당하고 있다. 이와 아울러 숲의 화재예방, 자연환경의 보전에 노력한다[80].

1) 파리시의 경우

파리시의 경우 경찰권은 자치단체인 파리시의 시장과 경찰도청장(préfet de police)이 갖고 있다[81]. 파리시장의 경찰권한은 1986년 12월 29일 법에 의해서 더 확대되었다(프랑스 통합자치법 제9조 참조). 중앙정부가 제정한 일반안전조치를 시행하게 될 때에는 자치단체의 시장이라도 국가의 말단행정기관의 자격을 가졌기 때문에 국가의 이름으로 경찰권을 행사하게 되나 자치경찰 분야에 대해서는 파리시의 이름으로 파리시장이 공공도로의 안전과 평온을 책임지기 위하여 교통순환, 주차, 거리매춘의 금지 등에 관한 조치들을 취하게 된다.

2) 공동경찰권

경찰관련 법규명령을 제정할 수 있는 경찰명령 제정권자(autorités

80) Jean-Luc Varin, Le Conseil municipal, le Maire et ses Adjoints, Paris, Les éditions de l'Atelier, 1994, 26-27.

81) 프랑스 1996년 통합자치법 제 L.2512-13조에 관련.

de police)인 수상, 장관, 임명도지사, 민선도지사, 시장 등은 경찰조치를 규정하는데 서로 협조하거나 공동경찰령을 제정할 수 있다. 예를 들어 수상이 전국적인 경찰령을 제정한 뒤에도 임명도지사, 또는 관선도지사, 시장 등이 수상이 제정한 것과 같은 내용의 경찰령을 제정할 수 있으며, 이때에는 수상이 제정한 것 보다 더 엄격하고 제한적인 내용의 경찰령을 제정할 수 있다. 이것을 일반행정경찰권의 협력(concours de polices administratives générales)이라고 한다. 즉, 예외적인 상황을 제외하고는 상급경찰기관의 경찰령을 넘어서는 규정을 제정할 수 없으며 지엽적인 상황이 인정하는 경우에는 보다 하위범위의 경찰령을 제정할 수 있다.

다. 자치경찰과 국가 군경찰과의 협력

국가경찰인 군경찰은 군경찰 2002(gendarmerie 2002)라는 경찰활동 계획을 세워두고 각 경찰관계기관과의 협조를 계획하고 있는 바, 이 중에는 기초자치단체장인 시장의 지휘하에 움직이는 자치경찰과의 협력관계도 고려하고 있다. 왜냐하면 자치경찰은 항상 주민과 가장 가까이 접촉을 하고 있기 때문에 국가경찰의 경찰서비스를 증진시키기 위해서는 자치경찰의 협력이 절대적이 되어 가고 있다.

이러한 이유로 이미 여러 기초자치단체에서는 군경찰과 지방공무원 전국교육원(Centre national de la fonction publique territoriale, CNFPT)과 협약을 맺고 이 교육원 교육 프로그램의 하나로 신규 자치경찰공무원의 적응교육에 군경찰이 자치경찰의 이론과 실기교육에 참여하도록 했다. 이와 같은 협력관계의 발전을 통하여 군경찰의 기본임무인 인명과 재산을 보호하는 등의 경찰활동을 더욱 효과적으로 시행하고 있다고 본다.

라. 1998년 <자치경찰법률안>

1998년 6월 현재 프랑스 행정부는 자치경찰법률안을 국회에 상정해 두고 있는데, 이 법률안은 기존 지방자치법에 근거한 자치경찰체제에 대하여 보다 구체적으로 자치경찰제의 도입을 새롭게 정비하고 있다. 현재 하원의회의 1차 심의에서 통과하였고 상원에서는 6월 3일 법안이 일부 수정되어 통과되었고 결정적인 하원의회의 법률안 채택과정이 남겨져 있다.

이 법안의 내용을 간추려 보면, 자치경찰서는 최소한 5명 이상의 자치경찰관으로 구성되며, 검찰총장의 의견을 참고하여 임명도지사와 당해 기초자치단체 시장간의 협정에 의해서 설치될 수 있다. 다만 이 협정은 국가정책심의원겸행정최고법원(Conseil d'Etat)이 제정한 협약내용에 따라서 합의가 이루어져야 한다. 이 협약의 내용에는 자치경찰의 임무와 성격, 활동관할지역 등이 명기되며 국가경찰, 군경찰과 경찰활동 협력방식 등이 결정된다. 따라서 협약의 내용이 수정되지 않고는 자치경찰의 임무가 수정될 수 없다(자치경찰법률안 제1조-2조).

자치경찰 관련업무에 대하여 내무부장관을 보조하도록 자치경찰자문위원회(commission consultative des polices municipales)를 두며 이 자문위원회의 구성은 자치경찰을 설치하고 있는 기초자치단체 시장 중에서 1/3, 정부를 대표한 임명도지사 중에서 1/3, 자치경찰공무원 대표기구에서 1/3 등으로 구성하며 시장 중에서 위원장을 선임한다.(동법률안 제3조)

자치경찰은 상황적 필요에 따라서, 관련시장의 요청에 임명도지사의 허가를 받아 다른 기초자치단체나 국가경찰 등의 협력활동에 참여할 수 있다. 한편, 자치경찰의 무기휴대는 주어진 임무의 성격, 상황과 조건 등

을 고려하여 국가정책심의원겸행정최고법원령에 의해서 명시되고, 이때에는 어떤 종류의 무기를 휴대할 것인가도 결정된다(제7조). 자치경찰의 신분증(carte professionnelle), 자치경찰복장의 착용은 의무적이며, 자치경찰 장비 등에도 국가경찰과 혼돈이 되지 않도록 자치경찰 표시를 반드시 해야 한다(제8조).

3. 영국의 자치경찰활동

가. 영국 자치경찰의 기본활동

영국 경찰의 기본적인 임무로는 다른 나라들의 경찰임무와 마찬가지로써 법의 집행을 지원 또는 실천하고 공공질서를 유지하며 범죄를 예방하며 범법자를 체포하는 것이다. 이러한 경찰임무들 중에서 우선권을 정하기란 상당히 어려운 문제이기도 한데, 예를 들어 오늘날의 영국경찰은 매년 999 긴급전화 시스템으로부터 약 6백만 건의 시민요청을 접수받아 경찰임무로써 이것들을 취급하고 있다는 사실만 보아도 짐작이 된다.

영국 국민이 자국의 경찰에게 바라는 대표적인 경찰의 임무를 살펴보게 되면 대체로 국민들이 경찰로부터 요구하고 있는 경찰기능의 우선적 중요성이 어디에 있는가 짐작케 해준다. 다음은 1998년 영국 내무부의 내부자료에 의거하여 살펴 본 영국 국민이 원하는 우선 순위의 경찰임무들이다[82].

① 폭력범죄의 소탕

② 가정절도의 소탕

---

82) 영국 내무부자료, 1998.

③ 각 지역의 주민공동체와의 긴밀한 협조 하에 경찰업무를 진행해 주기 바라고 있고,

④ 경찰관들이 국민들의 생활공간 주변에서 가시적으로 경찰활동을 수행함으로써 국민들에게 안전감이 인지될 수 있기를 바라고 있고,

⑤국민들로부터의 긴급구원요청에 신속히 대처해 주기를 바라고 있다.

영국 경찰은 점차 복잡해져 가는 현대 사회에서 적절한 경찰기능을 발휘할 수 있도록 여러 측면에서 경찰활동을 합리적, 효율적으로 관리하려고 노력하고 있다.

① 범죄예방과 범죄퇴치를 하는 방법에 있어서 새로운 경찰상을 정립하려고 노력하며,

② 주민공동체와 더욱 가까운 파트너가 되어서 업무를 수행하며,

③ 경찰조직과 경찰행정의 경영을 간소화하며,

④ 최신의 기술을 사용하는 것 등을 경찰활동을 위한 정책적 최우선 목표로 설정하고 실천해 가고 있다.

또 1994년 <경찰 및 법원법>의 내용을 분석해 보면 경찰활동의 중심점을 어디에 두고 있는가 하는 점을 알 수 있는 바, 영국 경찰이 주안점으로 두고 있는 경찰활동의 방향은 다음과 같이 요약될 수 있다.

① 폭력범죄(fighting crime)의 예방과 시민보호에 우선권을 둔 경찰행정의 주목표 설정

② 지방경찰행정계획안(police plan)을 수립함에 있어서 주민공동체

가 경찰에게 요구하거나 필요사안들에 대하여 강조

③ 경찰감사단(Inspectorate of constabulary)의 역할을 강화하고 대도시경찰청을 감사할 수 있는 법적 권한을 부여한다.

④ 경찰청장에게 경찰인력과 민간직(civilian staff)을 관리할 수 있고, 인력(수)조정을 결정할 수 있는 새로운 권한을 대폭 부여함으로써 인사관리와 재정에 관한 중앙정부의 세부적 통제를 제한 또는 철회하고자 노력

⑤ 고위경찰간부(senior police officers)들에 대한 지정근무임기제를 도입하고 고위직 중에서 불필요하다고 여기는 중간관리계층인 deputy chief constable, chief superintendent 등의 직급을 폐지하여 보다 신속하고 능률적인 지휘, 관리체계를 형성하려고 노력하였다.

영국 경찰관 중 일반경찰관(순경)인 Police constable(PC)은 보통 미국, 일본, 프랑스, 독일 등 일반 선진국들의 경찰들이 행하는 일반적인 경찰업무를 수행하고 있다. 곧, 도보순찰, 차량순찰, 구원요청에 대한 긴급조치, 주민에게 조언, 고발처리, 검거된 범죄자의 처리, 각종 범죄행위, 절도, 자동차절도 등의 업무처리를 하고 있다. 일반적으로 경찰간부는 순경계급으로부터 직업경찰관을 시작하고 대다수의 경찰관은 정규직 일반경찰관(순경)으로 남아 경찰활동을 한다. 이들 현장경찰관은 항시 주민과의 직접적인 접촉을 하게 되며 최일선에서 언제나 경찰업무를 수행하는 경찰관이기 때문이다.

정복경찰관의 경찰활동을 보조하기 위한 경찰보조인력(Police support staff)들은 주로 행정적인 업무와 인사, 재정, 안전, 정보처리, 지문, 과학수사, 현장분석, 교통분석 등의 분야에서 경찰행정서비스를 지원하고 있다. 이러한 지원기능의 중요성은 계속적으로 강조가 되고 있기는

하지만 경찰 본연의 기능을 수행하기 위해서 없어서는 안 될 보조기능이다.

또 다른 보조자로는 특별자원경찰(Special Constabulary or Special constables)이라고 부르는 자원봉사자들이 있는데[83] 이들은 지역경찰관을 지원한다. 경찰훈련을 받으며 경찰복장을 하고 정규직 경찰관과 동등한 의무를 가지고 경찰권의 일부를 행사한다. 이들의 임무는 주로 교통경찰업무, 도보순찰업무, 자동차순찰업무 등을 수행하고 있다. 1997년 현재 7명의 정규직 경찰관에 1명의 특별자원경찰이 있는데 이들은 <자신의 주민공동체는 자신들이 지킨다>는 전통적인 정신을 이어받아 활동하고 있다. 영국시민으로 18세 반 이상부터 50세까지 지원이 가능하다. 어떤 특별자원경찰은 특정한 지역에서만 경찰업무를 수행하는 바 이들을 인근특별자원경찰관(Neighbourhood Special Constables)이라고 부른다. 농촌지역에서는 마을경찰관(Parish Constables)이라고도 칭한다. 이 자원경찰들은 경찰활동의 집행 중 싼 노동력으로 인한 중도탈락 비율이 높기도 한데 정부가 의도하는 것은 이 보조경찰력을 응용하여 보행순찰(foot patrols)기능을 확대해 보려는 것이다.

나. 웨스트메르시아(West Mercia) 자치경찰청의 활동

1) 웨스트메르시아 자치경찰청 관할지역 개요

웨스트메르시아 자치경찰청(West Mercia Constabulary)의 관할지역

83) 특별자원경찰의 인력이 점차로 증가하는 추세를 보이고 있다. 시간제 자원봉사집단 등이 1980년대를 거치면서 증가하고 있다. 1988년과 1993년 사이에 이들의 숫자는 1만 5천 명에서 2만 명 이상으로 증가하였고 정부는 1996년까지 전국적으로 약 3만 명으로 늘리려는 의도를 가졌다. 이것은 정규편제에서 약 25%의 인력을 차지하는 수치이다(영국 내무부자료, 1998).

은 인구 110만이 거주하며, 7,429 평방 키로미터의 면적으로 구성되어 있다. 이 경찰청은 잉글랜드와 웨일즈 지역의 Herefordshire, Telford, Wrekin, Worcestershire 지역을 관할하고 이를 6개의 관할구역(divisions)으로 나누어 경찰권을 집행하고 있는 바 영국에서 4번째로 큰 경찰력을 보유하고 있다[84].

이 지역은 이미 675개의 마을교구(parishes)가 구성되어 있지만 경찰력이 주로 대도시와 타운에 집중되어 있다. 그런데 이 지방자치경찰은 연장 13,621 키로 미터의 도로망이 구성되어 있어 영국 내에서 3번째로 규모가 큰 도로망을 관리하고 있다. 도시에 집중된 경찰력의 편중이 문제가 되기는 하지만 보통은 농촌에서의 경찰과 관련한 문제는 도시보다는 비교적 위험성의 발생빈도가 약한 상태이다. 치안개선을 위한 노력의 하나로 주민과의 친밀성을 갖기 위해서 점차적으로 전통적이던 마을경찰(village bobby)을 새롭게 창설하면서 농촌문제와 관련한 경찰력의 편중을 해결해 보려고 하고 있다.

통계로 보면 이 지역은 비교적 범죄율이 다른 지역보다 낮다.

1996/97년 통계에 의하면, 전국적으로는 인구 1,000명 당 91건의 범죄가 발생되나 이곳은 73건으로 기록되어 있다. 이에 힘입어 웨스트메르시아 경찰청은 1997년 새로운 지방정부가 수립되면서 전략적인 경찰계획안인 « 2000+"A better place"»프로그램에서 우선 순위로 강조하고 있는 경찰정책으로 바로 지역사회 안전확립(Community Safety)정책을 추진하고 있다.

---

84) 웨스트메르시아 자치경찰에 관해 이하 참조 : http://www.westmercia.police.uk..

<표 3-7 > 경찰활동관련 지역현황

경찰관 1인 당 541명의 주민관할 (전국적으로는 1경찰관 당 425명) -가구수 467,000 -도로 13,621키로미터(8,464 마일) 경찰시설 : 경찰서(police stations) 50개, police houses 34개, 기동장비 510대의 경찰차량 순예산 10,393,000 파운드 인원 : 잉글랜드와 웨일즈 지방에서 가장 민간인화된 경찰요원이 많다. 경찰관 2,067명(여성 15%) : 경찰청장 1인, 경찰부청장Assistant chief constables 3명, superintendents 18명, chief inspectors 34명, inspectors 117명, sergeants 306명, constables 1,588명, 특별경찰 : special constabulary 528명(여성 35%), 지원요원 : support staff 1,065명(여성 72%)

2) 경찰위원회

경찰위원회의 구성은 총 17명으로 9명의 지방의원, 3명의 판사, 5명의 독립적 지위를 가진 인사 등으로 되어 있다. 9명의 지방의원에 대한 선출은 1998년 4월 1일부터 지방자치단체의 구역개편에 따라서, 정치적 균형을 고려해 4개의 지방자치단체인 Herefordshire, Shropshire, Telford & Wrekin, Worcestershire 등의 주민수에 기초하여 경찰위원회의 구성원을 결정하였다. 경찰위원회는 보통 1년에 5번 정도 회합을 갖는다. 이 회의는 공개적으로 진행된다.

1996년 경찰법에 의거한 경찰위원회의 주요 임무를 보면 다음과 같

다.

①효과적이고 효율적인 지방자치단체의 경찰력을 유지하는데 노력한다. ②예산승인권이 있으며 자치세(council tax)를 통한 프리셉트(precepts, 징세사용권)를 발한다. ③지역사회의 의견을 참조하여 특별목적의 설정, 경찰활동목표의 제시, 성과지표 등이 수립되어 있는 웨스트메르시아의 경찰활동계획안을 수립한다. ④경찰관할 내 지역사회의 의견수렴을 거쳐 경찰서비스의 만족도를 확보할 수 있도록 노력한다. ⑤경찰서 내 수감자 처우개선을 위한 일반인 불시방문제도를 시행한다. ⑥주민의 경찰관에 대한 민원신고 처리를 감독하고 경찰간부들을 대상으로 한 주민의 민원고충을 처리한다. ⑦경찰청장과 부청장을 임명한다.

그리하여 경찰위원회는 경찰활동계획안에 따라서 경찰활동을 감독하게 되며 1999년 봄 위의 내용들을 담은 연례보고서(Annual Report 1998/99)를 지역주민과 내무부장관에게 공개, 제출한다.

3) 경찰활동계획안(Policing Plan)

웨스트메르시아 자치경찰청의 경찰활동에 대하여 경찰활동계획안(Policing plan)의 내용을 참고로 하여 살펴보면 자치경찰의 중요한 기능들이 무엇인지 알 수 있다.

웨스트메르시아 경찰청장은, 새로운 경찰계획안 «2000+"A better place"»프로그램이 강조하는 지역사회 안전확립(Community Safety)정책을 중심으로 하여 지방자치의 계층구조 재개편에 따라서[85] 경찰관할지역을 9개에서 6개로 축소 개편하였으며 카운티, 디스트릭트, 단일지방정

85) 영국 지방정부의 재개편에 관해서는 안영훈, "1997년 영국 지방자치단체의 구조개편에 관한 고찰", 지방행정연구지, 1997년 8월, vol.12, No.2, p.95-126. 참조.

부(unitary councils) 등의 자치단체들과의 긴밀한 협력관계를 강조하였다.

웨스트메르시아 경찰청의 경찰활동계획안을 보면, 이 활동안의 작성을 위해서 경찰위원회와 경찰청장은 광범위한 주민들과의 의견수렴을 거쳐서 경찰정책의 우선권을 설정했다고 강조하고 있다. 특히, 1998년 계획안을 만들기 위해서 각 경찰관할구역(police divisions)에서 총 6번의 공개토의를 가지면서 주민의견수렴을 받았고, 특히 이러한 주민의 의견청취과정에서 97/98년의 경찰활동계획안이 강조하였던 가장 중요한 요소중의 하나는 지역사회와의 협력관계(partnership with the community)로써 이에 최고의 가치를 두었다는 점을 발견할 수 있다.

일반적으로 경찰활동계획안은 회계년도가 시작되기 전에 수립되고 경찰청이 다음 회계년도부터 중점 사항으로 시행해야 할 목표와 사용재원 등에 대한 것들이 계획서의 근간을 이루게 된다. 또한 내무부장관의 주요 경찰정책에 대한 목표와 실천계획안을 포함하는데, 이러한 계획안의 주요 기능으로는 지방경찰청장과 지방경찰위원회 서로간의 다음 년도 정책적 우선권의 합의사항으로 사용되며, 지역주민들에게 경찰서비스의 내용과 주민들이 기대할 수 있는 경찰서비스의 표준이 무엇인지에 대하여 알려주는 역할을 하게 된다. 또한 경찰청장, 경찰위원회, 중앙경찰감사단, 내무부처 등으로 하여금 경찰관들의 활동을 감독하고 성과를 측정할 수 있도록 하는 기준을 제시하게 된다.

4) 경찰서비스의 목표

웨스트마르시아 지방자치경찰청이 삶의 질이 향상된 주거환경을 조성하기 위하여 1995년부터 시작한 «2000+"A better place"»의 정책에서

경찰서비스의 표준목표와 목적을 제시하였는데 그 내용을 5가지 외적 표준가치와 달성목표를 고려하여 <경찰활동의 지표>로 만들어 제시하고 있다.

① 평화를 유지한다(keeping the peace) : 공공질서를 유지하고 주거환경의 안락함에 대한 확신을 증가시킨다.

② 주민의 요구를 만족시킨다(metting demand) : 주민의 요구와 도움요청에 대하여 신속하고 효과적인 대응을 할 수 있는 총체적 경영능력과 질을 제고한다.

③ 범죄예방(crime) : 범죄행위를 감소시키도록 노력한다.

④ 도로안전(road safety) : 도로교통사고의 사상자를 줄이도록 노력한다.

⑤ 지역사회의 안전확보(community safety) : 지역사회의 안전확보를 위한 경찰활동을 개선시킨다.

⑥ 경찰서비스의 질 개선(improving ourselves) : 경찰요원들의 능력과 경찰체제를 개선하여 표준목표 달성을 이룰 수 있도록 노력한다.

이 경찰정책의 목표를 한마디로 요약한다면, "웨스트마르시아의 지역을 보다 살기 좋고 일하기 좋은 곳으로(a better place in which to live and work) 만들자"는 것이 자치경찰청의 주정책이라고 하겠다.

경찰활동의 주목표 달성을 위하여 웨스트메르시아 지방자치경찰청이 지출하고 있는 내역을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

<표 3-9 > 웨스트메르시아 자치경찰청 지출비율

범죄예방(reducing criminal activity)	35%
도로안전(road safety)	12%
지역사회의 안전(community safety)	5%
공공질서의 유지(keeping the peace)	22%
주민요구 만족(meeting demand)	26%

5) 경찰청과 지역사회와의 협력

웨스트메르시아 자치경찰청은 지역사회와의 긴밀한 협조관계를 계속적으로 유지하기 위하여 예를 들면 지역사회의 의견수렴(community consultation)을 거쳐 경찰활동계획을 수립하고 있다. 이처럼 지역사회의 요구와 의견수렴을 위해서 경찰청은 여러 측면에서 지역사회와의 접촉통로를 유지하고 있다. 경찰관이 지방의회의 회기에 참석한다거나 주민들의 회합에 참석하는 것이 그러한 예에 속한다. 또는 위에서 언급한 바와 같이 경찰계획안을 수립하기 위해서 주민들과의 공개적인 회합을 거쳐 의견을 수렴하기도 한다.

이외에도 경찰위원회는 18개의 다양한 경찰-지역사회자문기구(Police/Community Consultative Groups, PCCG)들과의 협력관계 네트워크를 조성하여 정규적으로 회합을 갖고 의견수렴과 상호협력관계를 유지하고 있다. 경찰-지역사회자문기구의 구성원들은 이들이 속한 지역과 관련되어 직접적으로 영향을 받을 수 있는 경찰정책안을 토의할 수 있고 의견반영이 충분히 가능하도록 관련지역의 각 시민단체 대표자로 구성된다. 경찰위원회의 구성원들도 동시에 이들 자문기구의 구성원이 되기 때문에 관련지역의 문제성들을 직접 경찰위원회의 경찰정책안에 반영할 수 있도록 네트워크를 형성하여 관계를 개선해 가고 있다.

다. 맨체스터대도시경찰청의 활동

맨체스터대도시경찰청(Greater Manchester Police)의 경찰계획안을 살펴보면[86], 웨스트메르시아 자치경찰청의 경찰활동안과 마찬가지로, 내무부장관이 정한 국가전체 수준에서의 경찰활동목표가 있고, 맨체스터대도시경찰청 관할 하에 있는 지역사회로부터 의견수렴을 거쳐 경찰위원회가 설정한 맨체스터대도시경찰청의 경찰활동계획안 목표가 정해져 있다.

물론 이러한 경찰활동안은 경찰청장과 공동협력 하여 수립한 다음 년도의 경찰활동계획서이다. 맨체스터대도시경찰청은 경찰활동안을 만들기 전에 8천여 주민 이상에게 설문조사를 하였으며, 컴퓨터 통신을 통한 의견수렴 등을 거쳤다. 그리고 다른 한편에서 경찰위원회는 경찰청과 지방자치단체, 정부기관, 민간기업, 시민자선단체, 시민법정단체 등과의 협력관계를 유지할 수 있도록 협조와 조정 역할을 통해서 자치경찰이 효율적으로 범죄퇴치를 할 수 있도록 앞장서고 있다.

지금까지의 두 지방자치경찰청이 시행하는 경찰활동을 살펴보면서 우리는 쉽게 자치경찰의 중요한 기능을 짐작할 수 있다. 즉, 경찰청과 경찰위원회는 관련기관들과의 협력관계를 유지하면서 지역사회지향의 경찰활동을 통하여 주민들이 요구하고 있는 경찰서비스를 제공하는 것이 경찰본연의 임무이고, 이러한 자치경찰의 활동은 직접적으로 관련지역을 보다 살기 좋고, 일하기 좋고, 방문하기 좋은 지역으로 만들어 자치발전에 기여하는 중요한 파수꾼이자 봉사자로서의 역할을 수행하고 있는 것

86) 참조: 맨체스터 자치경찰청의 경찰활동계획안 Policing Plan 1997/98.

이다. 특히 맨체스터대도시경찰청의 활동을 보게 되면, 전 경찰관의 73%가 직접적인 현장 위주의 경찰업무에 종사하고 있으며, 순찰경찰관의 경찰활동시간 중 56%는 경찰서 밖 외근활동에 투자되고 있는 것으로 나타나고 있다. 이것은 자치경찰의 본연은 주민과 항상 가까이, 쉽게, 자주 접촉관계를 유지해야 한다는 것이 기본적 임무임을 강조하는 것이기도 하다.

라. 런던대도시경찰청의 자치경찰활동

국가경찰제를 유지하고 수도경찰로서의 역할을 담당하고 있는 런던대도시경찰이지만 다른 지방자치경찰과 마찬가지로 런던지역을 중점으로 자치경찰의 역할을 수행하고 있기 때문에 여기서는 자치경찰서비스를 위주로 살펴보기로 한다[87].

1) 기본임무 : 가정절도방지

경찰기능에 있어서 가장 우선적인 기능으로는 주거침입절도방지와 안전확보로 나타나고 있다. 런던경찰청의 경우 비록 경찰활동계획이 내무부장관의 승인, 런던경찰 자문위원회(Metropolitan police committee)의 자문을 거쳐 수립되는 것으로 다양하게 제시되는 경찰활동목표에도 불구하고 런던지역주민의 요구사항은 주변 삶의 공간을 위한 안전확보를 더 중요하게 생각하고 있다.

런던경찰청의 경찰활동계획안이 밝힌 우선적인 정책목표들은 테러진압, 주거침입절도범(burglary), (노상)절도범죄 등의 검거(색출)(crime

87) 자료 : 런던대도시경찰청장 연례보고서 1997/98 / 런던대도시경찰청 시민헌장 Metropolitan Police Service Charter for London, MPS Policing Plan 1998/99.

detection), 범죄감소, 효율적인 순찰강화, 현장경찰관의 리더쉽 제고 (demonstrating leadership, 현장경찰들의 임무수행 능력, 지시 및 보고능력'briefing and debriefing'을 향상시키는 것을 목적으로 함), 정보시스템의 활용을 통한 경찰활동과 경찰관리 능력의 향상, 지원부서의 역할강화 (review of support services) 등이다. 하지만 런던경찰청이 시행한 주민의견청취를 위한 연례조사에서 밝혀진 것을 보면, 응답자 중 45%가 경찰임무로써 바라는 것은 바로 주민들의 거주지역의 삶의 질 향상을 위한 도둑 및 절도방지에 전념해 주기를 바라는 것으로 나타나고 있다. 특히 이러한 주민들의 요구는 다른 범죄퇴치에 대한 바램보다 더 크게 나타나고 있다.

이 점은 런던경찰이 국가경찰제를 택하고 있으나 단적으로 자치경찰로서 지역사회를 위한 기본적인 역할에 주력해 주기를 바라는 주민들의 가장 큰 행정적 요구사항이 표출된 것이라고 말할 수 있다. 그러므로 국가경찰이지만 자치경찰로서의 이중적인 역할을 수행하고 있는 런던경찰의 입장에서는 <도둑예방 및 검거>라는 목표는 경찰정책의 최우선적 목표이고 이 목표의 달성에 우선적인 노력을 기울이고 있었으며 또한 그 결과들에 대해서도 상당히 만족한 성과를 얻었다고 발표하고 있다.

1997/98년도 조사에 따르면 도둑절도범 색출(검거)율(detection rate for burglary offences)이 22% 증가를 기록하여 목표치인 20%를 초과하였고, 계속적인 도둑방지 노력으로 14% 정도 도둑발생 감소를 기록했다고 한다. 이 통계는 1980년대 이후를 비교해 볼 때 가장 낮은 도둑범죄 발생율의 기록이었다고 한다. 수치로는 전체적으로 22,967건이 더 감소되었고, 가정절도범죄율에 있어서는 11,932건의 감소를 기록했다고 한다.

노상절도와 같은 범죄들은 주민들의 경찰에 대한 요구사항 중에서

두 번째로 나타나는 범죄로서 조사응답자 중 19%의 시민요청을 기록하고 있다. 1998년도 노상절도 검거율이 19% 증가된 것으로 기록되고 있는데 이는 노상절도 발생율이 작년에 비해서 6%의 감소율로 나타나 1,975건이 감소되었다고 한다[88].

2) 효과적인 순찰과 문제해결 중심의 경찰활동(effective patrolling and problem solving)

런던주민을 대상으로 한 경찰의 주민의견수렴조사에서[89] <경찰과 시민과의 관계>에 대한 의견을 주의할 필요가 있는데, 조사응답자들 다수가 런던시민으로서 삶의 질 개선이 되고 있다는 긍정적인 의견을 보여주고 있다고 한다. 이러한 만족도를 측정하고 있는 지표로는, 주변지역의 안전도와 범죄로부터의 위협감이 어느 정도인가를 고려했을 때로써 어두운 저녁에도 주거지역 주변에서의 안전감과 범죄의 위협을 느끼지 않았다는 점 등을 지표로 한 조사결과에서 밝혀졌다.

이러한 긍정적인 결과는 경찰서비스를 제공하기 전에 지역주민과의 협력관계 유지, 주민의 의견수렴 등 주거지역을 중심으로 발생되는 문제점을 탐문하여 그 문제에 대한 해결안을 제시하는 경찰서비스를 제공할 수 있도록 한 경찰청의 노력이었다. 결과적으로 주민요구가 잘 반영된 경찰활동계획안을 세워서 주목표로써 설정하고 이 목표의 달성을 위해서 여러 합리적인 경찰활동을 바탕으로 경찰서비스를 제공한 결과라고 하겠다.

---

88) 참조: Metropolitan Police Committee, Annual Report 1997/98.
89) Anual Public Attitude Survey : 주민대표표본 4천명에 대한 인터뷰.

3) 런던경찰청의 시민헌장

런던대도시경찰청에서 시민들에게 제공할 경찰서비스의 내용을 평가기준과 함께 제시한 시민헌장이 있다[90]. 이 시민헌장의 내용을 살펴보면 주민요구를 중심으로 하는 경찰활동사항들이 예시되어 있다.

① 긴급사항 등 24시간 행정서비스 제공

② 999긴급전화에 15초 내에 응답하기 (80% 이상의 목표달성 기대)

③ 긴급요청에 12분 내에 도착하기 (85% 이상의 목표달성 기대)

④ 긴급요청이란 주민의 정보에 따라 판단하지만 기본적으로 사상자의 발생, 위험에 처한 사람이 발생할 때, 재산상의 위협이 발생되었을 때, 범죄발생 시 또는 발생가능 시 등이라고 할 수 있음.

⑤ 주민의 편지에 10일 내에 답변하기

⑥ 경찰서에서의 민원요청 시 지체없이 주민요청 접수

⑦ 주민에게 100% 만족의 경찰서비스 제공하기

<표 3-9 > 999 긴급전화 15초 내 대응시간 달성비율

	1996/97	1997/98
총 긴급전화 건수	1,772,871	1,875,381
15초 내 응답 건수	1,601,825	1,704,581
달성비율(%)	90%	91%

마. 다양한 자치경찰활동

1) 지방자치단체와의 협력

범죄예방을 위하여 민간인들과의 협력관계(Partnership) 네트워크를

90) 자료 : 런던대도시경찰청장 연례보고서 1997/98 / 런던대도시경찰청 시민헌장 Metropolitan Police Service Charter for London.

형성하여 경찰활동을 시행하고 있다. 이 경찰활동은 사회적 책임원칙, 공동체정신 등의 원칙에 바탕을 두고 지방자치단체와의 긴밀한 협력관계를 유지하는 바 예를 들면, 지역주민들과의 공동치안활동을 통하여 반사회적 행동의 예방, 범죄퇴치, 어린이 보호 등에 노력하고 있다[91].

2) 지역사회경찰자문위원회

잉글랜드와 웨일즈의 모든 경찰기관은 경찰정책을 시행할 때, 정책의 우선권을 선정할 때 등 지역사회경찰자문위원회(community consultative committees)의 의견을 수렴해야 한다. 경찰자문위원회의 구성은 지방의원, 지방경찰위원회, 경찰기관의 대표자, 자원단체, 법률단체, 시민단체의 대표자 등으로 구성된다. 대개의 경우 하원의원들은 자동적으로 경찰자문위원회의 구성원이 된다.

어떤 지역에서는 경찰기관들이 자문단체의 구성원들로 하여금 주요 경찰활동에 참여하여 현장에서 경찰들이 어떻게 주민들의 바램을 실천하는 가를 살펴볼 수 있도록 현장참여 프로그램을 시행하는 곳도 있다[92].

3) 주민고충처리위원회

주민고충처리위원회(Police Complaints Authority, PCA)는 공공재정의 후원으로 조직되며 경찰행정에 관한 고충처리를 담당하고 있다. 이 위원회는 경찰관에 대한 주민의 불만을 처리해 주기 위해 필요에 따라서는 문제의 경찰관을 징계처분 하도록 권고할 수 있는 권한이 있다. 이외에도 경찰구치소에 감금되어 사망한 경우, 경찰관의 총기에 의한 사고

91) MPS, Policing Plan 1998/99.
92) 영국 내무부자료, 1998.

등의 사건조사를 감시할 수 있다.

4) 시민헌장제

경찰행정 서비스의 질 개선을 위해서 잉글랜드와 웨일즈는 1990년에 시민헌장(Citizens Charter)을 도입해 지역주민의 요구사항을 조사하여 경찰서비스의 내용에 반영하고 있다. 이미 39개의 지방경찰청은 주민요구조사를 마쳤으며, 1995년부터 행정서비스 포상제도(Charter Marks)도 시행하고 있다.

5) 일반인방문제도

지방자치경찰 관할지역의 일반주민들이 경찰서를 불시에 방문하여 경찰서에서의 구금자 위생상태 등을 직접 점검하는 일반인방문제도(Lay Visiting Schemes)가 있다. 방문 후에는 이 방문제도를 담당하고 있는 지방경찰위원회의 책임자에게 방문보고서를 제출한다. 런던대도시경찰청도 마찬가지로 각 구역의 시민방문위원(lay visitors for London panels)들로부터 연례보고서를 받아 정책에 참고하고 있다.

6) 마을방범경찰

마을방범경찰(Neighbourhood Watch or Home Watch)은 1982년 Mollington, Cheshire 등지에서 조직되었는데 현재 잉글랜드와 웨일즈에 5백 만 이상의 가정을 지키는 마을방범경찰이 약 153,000개 정도가 있다. 보통은 구역순찰경찰과 특별자원경찰들이 관련되어 있다.

마을방범경찰은 도둑을 퇴치하려는 목적도 있지만 주민공동체의 단

결을 고취하고 인근주민과의 협동으로 범죄와 병약자, 노인문제 등 보다 적극적으로 사회문제를 해결할 수 있다는 신념을 확신시켜주기 위한 역할을 담당하고 있다[93]. 런던대도시경찰청도 런던구를 기반으로 범죄퇴치, 공해와 무질서 퇴치, 범죄의 두려움 감소 등을 위하여 1983년부터 마을방범제도(Neighbourhood Watch Schemes)를 실시하면서 자치단체, 지역시민단체, 주민들과의 정보교환 통로로도 이용하고 있다[94].

4. 미국의 자치경찰활동

가. 미국 자치경찰의 기본활동

미국에서 경찰실무가, 학자 등이 미국경찰활동에 대하여 일반적으로 일치된 견해를 보여주고 있는 것을 보면, (자치)경찰관들의 기능으로써는 주민공동체를 위한 서비스 제공(provide services), 공공질서유지(maintain order), 법집행(enforce law) 등이라고 말할 수 있다[95].

그 중에서도 가장 오래되고 전통적인 경찰기능으로는 대륙법계 국가 경찰들과 마찬가지로 공공질서유지로서, 이러한 임무를 수행하기 위해서는 의심쩍은 행위에 대한 통제, 거리싸움의 방지, 부랑아 통제 등을 집행한다. 여기에 종종 가정에서의 부부싸움 등에 대한 중재자 역할도 수행한다. 곧, 미국에서의 경찰기관이란 기본적인 서비스를 제공하는 기관으로 법집행, 범죄예방, 질서유지 등의 기능을 수행하는 기관이라고 말할

93) 자세한 연구는 Joanna Shaplan, Jon Vagg, Policing by the public, London, Routledge, 1988. 참조.

94) 참고자료 : MPS, Neighbourhood watch, 1998 : 런던경찰청의 Metropolitan Police Community Safety and Partnership Police Unit-CO20 부서관할.

95) 참고: James Q. Wilson, Varieties of Police Behavior, New York, Atheneum, 1970. / Jefrey M. Elliot, Sheikh R. Ali, The State and Local Government : Political Dictionary, California, The Borgo press, 1995, 278-279.

수 있겠다[96].

현재에 보다 확대된 경찰기능을 보면, 주헌법의 준수, 법집행, 폭탄테러방지, 긴급구조반, 재난구호, K-9(마약단속)반, 범죄수사, 차량도난범죄, 노상강도 예방 및 체포, 도주범죄자 체포, 신원조사, 시민의 민원처리 등이며 특별히 지역사회경찰활동의 기본활동(community programs)으로서는 청소년-초등학교 등 학교와의 관계를 통한 경찰서비스(sheriffs after school youth program) 제공, 청소년 법원실습교육(youth court)을 통한 경찰교육과 청소년선도, 교육프로그램(education programs)으로 마약상급을 방지하기 위한 청소년 교육, 청소년의 경찰봉사활동(Teenage police academy) 후원, 지역공동체 자원방범활동(community police academy)조직 등 다양하게 이루어지고 있다.

지역사회경찰활동은 미국 내 240개 이상의 지역사회프로그램으로 나타나고 있으며 영국에서도 보다 구체적으로 실천되고 있고 호주, 캐나다, 네덜란드, 싱가폴 등의 국가들도 경찰활동에서 <Community policing>을 기초로 하고 있다[97].

나. 뉴욕시 경찰국

자치경찰의 지위에 있는 뉴욕시 경찰국이 강조하고 있는 자치경찰활동의 주요 가치는 아래와 같다.

① 지역공동체와의 협력관계를 통하여 시민의 생명과 재산을 보호하

---

96) 이상원, 한국경찰의 community policing(지역사회경찰활동)도입에 대한 전망, 경찰대학 논문집, 제17집, 1997년 10월, p.179.

97) 참조: 김충남역, 경찰과 지역사회:현대의 위기, 여명출판사, 1991 / Dorothy Guyot, Policing as though People matter, Philadelphia, Temple university press, 1991의 11장 Police-Community Relations (PCR).

고 법집행에 있어서 공정성을 유지한다.

② 범죄예방에 주력하고, 범법자는 반드시 법적인 제재가 있도록 한다.

③ 경찰의 청렴성을 기대수준 보다 더 높힌다.

④ 인간의 생명을 존중하고, 각 개인의 존엄성을 존중하며 친절과 봉사로 경찰서비스를 제공한다.

1984년 뉴욕시 경찰국이 시행하였던 community patrol officer program(CPOP)도 여러 가지 면에서 Flint시에서 시행하였던 도보순찰 프로그램과 유사하였는데 이 계획에 참여했던 경찰관들의 임무를 살펴보면, 그들의 순찰지역(beat area)을 중심으로 주민, 상인, 서비스 공급자 등과 친분을 쌓으면서 이들 지역구성원들이 직면하게 되는 질서유지문제, 주요 범죄상황 등을 밝혀 내어서 이러한 문제들을 어떻게 해결할 수 있는가 하는 전략을 수립하여 해결하는 것이 자치경찰활동이다[98].

특히 뉴욕시 경찰국은 1994년부터 12개의 구조조정팀(reengineering teams)을 발족시켜서 모든 경찰장비와 기술, 경찰관할구역의 재구성, 교육 및 훈련 등에 대한 전면조사를 실시하는 경찰활동계획(Plan of Action)을 수립하고 각계각층으로부터 600여 건의 제안을 받아들여 이미 400여 건을 실천에 옮기고 있다. 또 각 경찰관할구역, 시전체 등 단계적인 수준에서의 범죄통계(crime statistics)를 주·월마다 수치화 하여 경찰국 활동의 기초자료로 활용하는 방안을 시도하였다. 예를 들어, 주민들의 삶의 질 향상을 위해서 1994년부터 시행하고 있는 주일마다의 통계보고

98) Michael J. Farrell, «The Development of the Community Patrol officer Program : Community-Oriented Policing in the New York City Police Department», in Jack R. Greene and stephen D. Mastrofski (eds.), Community Policing : Rhetoric or Reality , New York, Praeger, 1988, p.73-88.

회의(Compstat meeting-computer comparative statistics, 컴퓨터 범죄분석자료 보고회의)를 통해서 경찰국의 최고관리층과 뉴욕시 여러 곳 등의 경찰관할지역 현장경찰지휘관들과 회합을 통해서 자료교환, 의견교환, 전략토의, 자원배부 등에 대한 논의를 하고, 또 각 구역지휘자들은 그들의 경찰활동에 대한 결과보고를 하기도 하였다. 1996년부터는 다시 <Strategy 96>라는 새로운 전략을 세워 실천하고 있다.

이러한 노력의 결과로 1996년도 통계를 보면, 주민들의 범죄에 대한 공포를 측정하는 <안전인지도>가 증대되었고 범죄에 대한 두려움도 함께 감소되었다고 밝히고 있다. 수치로는 1994년 1월부터 2년 동안까지 중범죄가 28% 감소하였고, 살인은 38% 감소, 강도 강간 총기사건 등의 범죄희생자가 118,000건으로 줄어들었다고 발표하였다. 차량도난율도 20% 감소를 보였다[99].

다. 참여적 관리(participatory management)

1990년대 초기부터 Wisconsin(Madison)의 경찰국장인 David Couper는 새로운 아이디어로써 현장실험을 결심하고 경찰국 내에 팀을 조직해서 질관리에 대한 교육을 시킨 뒤 약 3만 명의 주민을 단위로 한 새로운 경찰관할구역을 설정하고, 38명의 경찰관을 파견하여 이들 주민들의 관심사항 등을 조사한 뒤 새롭게 설정한 경찰관할구역의 관리조직에 참고하는 정책을 수행하였다.

이것은 혁명적인 절차라고 받아들여지고 있는데 왜냐하면 이들 구역에 배치된 구역담당 경찰관들은 스스로가 자신들의 지휘자와 보좌관을

99) 뉴욕시 경찰국 1997년 통계.

선출하였을 뿐만 아니라, 업무계획과 인사조직을 스스로 계획하도록 자율권을 부여받았던 것이다. 이들 관할경찰관들은 자신들이 직접 고유의 구역관할 경찰활동을 계획하고 주민을 경찰행정서비스의 고객과 같이 생각하여 주민들의 관심사를 조사함으로써 지역사회의 문제해결을 지향하는 경찰활동(community policing and problem solving) 모델을 채택하여 이를 수행해 갔던 것이다. 관할경찰관들의 업무수행을 돕기 위해서 형사, 경찰간부, 행정요원들도 이들과 함께 팀을 이루어 회합을 갖기 시작하였다. 즉 현장경찰요원과 경찰국의 여러 분야 요원들이 함께 협력체제를 확대시켜 나갔던 것이다. 이렇게 조직된 구역경찰조직(district)은 자율적이고 주민을 위하는 열정적인 사명감을 더욱 절실히 그리고 자발적으로 가질 수 있도록 동기부여를 유발하는 조직체가 되어 갔던 것이다. 관계 경찰요원의 80% 이상이 전보다 더 상당히 직업적 만족을 얻었고, 또 60% 이상의 요원들은 범죄문제를 해결하는데 성공적이었다고 믿고 있다. 이 구역조직에서 일하면서 만족을 느끼게 된 주요한 이유들을 보면, "지원을 중점적으로 한 경영스타일을 보여주며"(a more supportive management style), "보다 덜 경직된 조직이고"(a less rigid structure), "의사결정에 더 심도 있는 주의를 기울이고"(greater input in decision making), "더욱 자율적이며"(more autonomy), "동료의식이 강하고"(a team atmosphere), ...등의 이유들을 밝히고 있다[100].

이 모델의 의미는, 이미 경영학의 한 이론으로 확인되고 있기도 하지만, 자신들의 직업활동에 영향을 주는 결정사항들에 대해서 팀의 한 구성원으로서 직접 자신이 영향력을 가질 수 있으며 또 자신의 주장을

100) 과거로부터의 개선노력을 분석하고 있는 다른 참고문헌으로는 David Cooper and Sabine Lobitz, Qaulity Policing : The Madision Experience, Washington, D.C. :Police Executive Research Forum, 1991.

실현시킬 수 있다고 하는 점이 상당히 중요한 요건이라고 할 수 있었다.

라. 자율봉사 중재위원회(community boards)

Osborne과 Gaebler의 책에서도 지역주민 문제해결을 지향하는 경찰활동에 대하여 언급하면서 이와 관련한 좋은 사례를 소개하고 있는데 바로 샌프란시스코의 경우를 들고 있다[101]. 자원봉사요원들로 구성된 지역중재위원회(community boards of mediators)를 활용하여, 일상적으로 일어나는 갈등으로부터 폭력이 유발할 수 있는 문제거리들을 처리해 줄 수 있도록 자원봉사원으로 구성된 지역중재위원회가 관여해서 법정까지 비화될 수 있는 갈등을 중재하여 해결함으로써 사전에 상당한 비용절감과 이웃간의 발생되는 갈등을 서로의 합심으로 문제를 해결할 수 있다는 신념을 심어주게 되었던 것이다. 지역사회중재단 구성원 중 1/3은 이미 전에 한번이라도 이웃과의 갈등을 겪어본 경험을 갖고 있는 사람들로 구성되었기 때문에 문제해결의 실마리를 찾는데 도움이 되었다고도 한다.

5. 일본의 자치경찰활동

국가경찰제이지만 조직적인 측면으로 볼 때 지방경찰조직을 중심으로 하는 혼합형인 일본경찰체제는 치안수준에서는 선진국 중에서도 상위권의 수준을 인정받고 있는 나라이다. 이러한 명성을 갖게 된 이유 중 가장 중요한 것의 하나는 바로 우리 나라가 추구하려고 하는 자치경찰제의 근간이 될 수 있는 것이다. 즉, 지역경찰이 지역사회의 한 일원으로서

101) David Osborne and Ted Gaebler, Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Tranforming the Public Sector, Reading, Mass. :Addision-Wesley, 1992, p.53, 56.

의 자리매김 속에 생활안전센터로서 交番, 駐在所(지파출소)를 중심으로 하여 주민과의 밀접한 접촉과 관계 속에서 지역사회의 안전뿐만 아니라, 미국, 영국, 캐나다 등 인정받고 있는 지역사회경찰활동(community oriented policing)과 같은 의미의 포괄적인 지역사회 중심의 경찰활동을 전개하고 있기 때문인 것이다. 이 지역사회경찰활동은 경찰서의 전진기지인 파출소와 농촌지역에서의 주재소가 생활안전센터가 되어 경찰과 주민의 일상적인 접촉장소로 활용되고 있고 이러한 지역주민과의 접촉을 통해서 보통 경찰활동의 기본임무는 일상적으로 추진되고 있다.

일본 지방경찰과 주민과의 관계는 공식적인 관계보다는 일상적이고, "인권적인" 관계의 활성화가 그 원동력이라고 할 수 있다[102]. 이러한 면들이 미국의 경찰활동에 영향을 주었다는 사실은 또 다른 일본경찰의 일면이라고 할 수 있으며 이러한 봉사정신이 바로 자치경찰의 기본이 되어야 함은 지금까지 살펴 본 모든 나라의 자치경찰이 갖고 있는 공통분모라고 하지 않을 수 없다.

일본 지방경찰의 임무를 살펴보기 위해서 1993년도의 통계를 참고하면, 일본에는 6,500개의 파출소가 있었고 1개소 당 3명 이상의 교대제 근무경찰관에 의해 운영되었으며, 주재소는 전국에 약 8,900개소가 설치되었다. 그 활동업무로는

① 가까운 상담의 기회, 순회연락,

② 순찰 등 방범활동

③ 사고방지를 위한 교통안전활동

④ 술주정꾼, 미아 보호활동

---

102) 참조: 이황우, 1995 : 22-23.

⑤ 재해지역에서의 인명구조활동

⑥ 청소년의 비행방지활동

⑦ 지역에 밀착한 파출소, 주재소 연락협의회 운영

⑧ 지역컴뮤니티 활동 등이 중심이 되었다[103].

결론적으로, 일본의 경찰체제의 장점을 요약해 보면서 지금까지 프랑스, 영국, 미국의 자치경찰활동들도 함께 살펴보았던 것들을 정리해 보면 다음과 같은 의미들을 되새길 수 있다. 즉, 일본의 경찰체제는 강력하고 잘 조직된 국가경찰체제를 취하고 있으나 지역수준에서의 지방경찰은 지방경찰조직화에 따른 분권화가 잘되어 있어서 미국과 영국 등의 나라들이 일본의 지방경찰활동의 장점을 수입하여 지역사회경찰활동이라는 원리를 체계화시켜 새로운 경찰활동의 의미를 발견하였는데 이는 바로 지역사회 중심의 자치경찰기능에 절대적인 당위성을 제시한 것이었다고 말할 수 있다.

일본을 비롯한 선진국들의 자치경찰활동이 지역사회 중심으로 수행한 기본적인 활동요인의 몇 가지를 다음과 같이 요약할 수 있다. ① 지역사회를 중심으로 한 범죄예방, ② 순찰활동을 긴급구조서비스 보다는 일상적인 경찰서비스로 새롭게 전환, ③ 주민에 대한 경찰관의 점진적인 신뢰와 책임감을 보여주며, ④ 지휘권을 분권화 하여 보다 많은 자율권을 현장경찰관에게 부여한다[104].

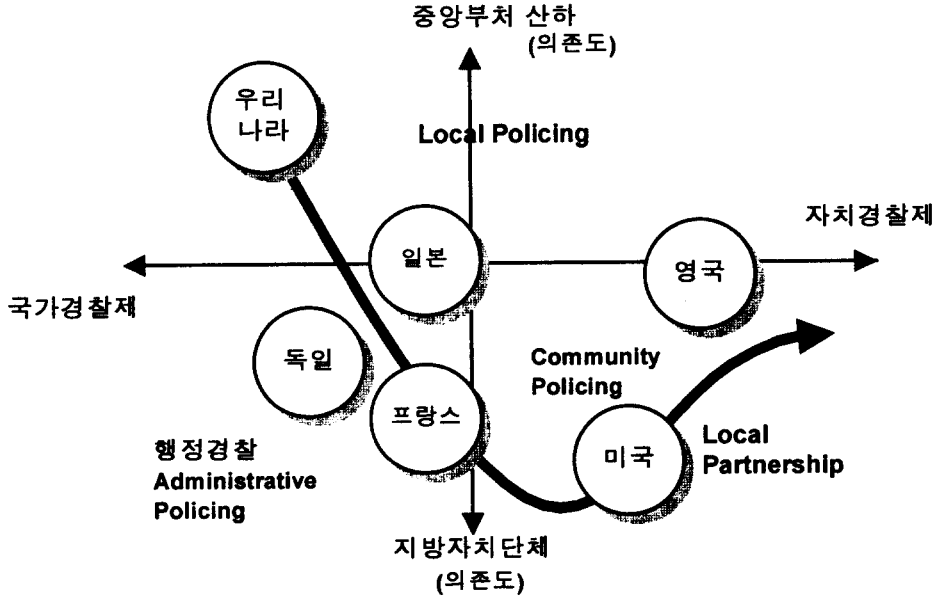
지금까지의 각국 자치경찰제에 대한 논의를 순수 자치경찰제로의 발전과정에 초점을 맞추어 본다면 아래의 도표와 같이 나타낼 수 있다.

---

103) 이상원, 1997 :426.

104) 참조: Jerome H.Skolnick and David H.Bayley, Community Policing :Issues and Practices Around the World, Washington, D.C., National Institute of Justice, 1988.

<그림3-1>국가경찰제에서 자치경찰제로의 발전경로



제3절 자치경찰제의 준거틀과 구성여건

현재의 우리 나라에서 지역주민들을 위하여 경찰의 기능으로 가장 시급하게 여겨지는 것은 대체로 민생치안의 확립문제라고 할 수 있는데 외국의 경우 경찰서비스를 비롯한 모든 행정서비스에 대하여 국민을 고객으로 여기고 행정서비스를 제공하려고 노력하고 있다. 자치경찰제를 도입하면서 우리 나라도 치안서비스를 제공할 때 같은 원리를 도입하여 지역주민을 고객으로서가 아니라 진정한 주권의 소유자인 서비스기관의 주인으로서 경찰서비스를 받을 수 있도록 하여야 할 것으로 본다. 이러

한 당위성의 실현은 바로 자치경찰제가 더욱 실효성이 있다고 하는 것은 지금까지의 외국 자치경찰활동 사례들을 분석하면서 느끼고 보았던 것이다.

본 절에서는 이러한 지금까지의 외국 사례들로부터, 우리 나라의 자치경찰제 구성을 위한 기본적인 여건이 무엇이며, 어떠한 자치경찰의 개념, 자치경찰제의 환경적 사전여건 및 구성요소들인 자치경찰제의 준거틀을[105] 정립해 보기로 한다. 그리고 4장에서는 그러한 준거틀을 근저로 다른 구성요소들을 포함함으로써 우리에게 적합한 자치경찰제가 무엇인지를 찾아보도록 하겠다. 한가지 부연하면, 여기서 제시하고 있는 자치경찰제의 준거틀은 다음 장에서 보는 바와 같이 확장이 가능할 뿐만 아니라 우리의 현실에 보다 적절하다고 생각되는 요인들을 포함함으로써 보다 변화가 가능한 방향으로 발전할 수 있는 기초라고 할 수 있다.

1. 자치경찰의 준거틀

지금까지 외국 자치경찰활동의 사례들을 분석하였고, 이러한 자치경찰활동을 뒷받침하는 이론적인 경찰개념도 살펴보았다. 우리는 선진국의 자치경찰기능에게 합법성을 부여하고 있는 이러한 이론적 개념들로부터 직접적으로 우리가 얻고자 하는 자치경찰의 기본틀을 구성할 수 있는 논리적 자치경찰의 근거를 찾을 수 있다. 이것이 아래 그림에서 설명하고 있는 자치경찰제의 구성요소이며 이것이 곧 자치경찰의 근거가 되는 기본틀이라고 할 수 있다.

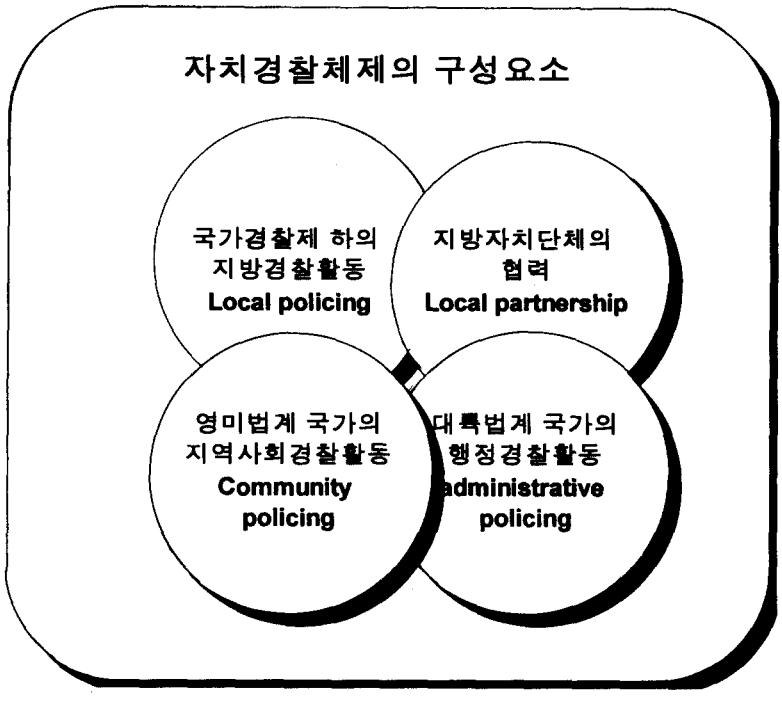
---

105) 여기서 사용되고 있는 준거틀 자체의 용어정의는 <<framework is a environmental precondition setting or a systematic inventory or classification of elements constituing the system to be explored in the study of modelling municipal police system>>.

즉, 자치경찰체제가 성립될 수 있는 준거틀의 근간은 4가지 요소로 구성되어 있는데, ① 국가경찰과의 연계가 이루어지고 있는 지역단위 수준에서의 **지방경찰의 존재**가 필요하다, ② 관할행정구역의 종합적인 행정을 담당하고 있는 **지역의 주체인 지방자치단체**가 주축이 되고 관련 지방경찰과 긴밀한 협력관계를 갖는다, ③ 대륙법계 국가의 **행정경찰개념**을 바탕으로 한 경찰활동, ④ 영미법계 국가에서 경찰활동의 근간이 되는 **지역사회경찰활동의 원리**가 함께 조화를 이루게 되면서 자치경찰체제의 한 이상형이 구성될 수 있다.

이해를 돕기 위해 지금까지의 논지를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 3-2 > 자치경찰제 준거틀의 구성요소



▶ **지방경찰활동(Local Policing)** : 국가경찰과의 기능적, 조직적 긴밀한 관계를 갖고 있으며 기초자치단체 수준을 넘어 광역행정권에서의 경찰활동을 포함하는 것으로 국가경찰의 분권적 성격을 갖는 지방경찰제의 근간이다. 이때의 지방경찰관은 주민과의 협력관계를 개발하기 위해 계속성을 가지고 정해진 구역에서 지역사회경찰관으로서 임무를 부여받아 구역 내에서의 갑작스런 교체됨이 없이 근무함으로써 조직적인 안정성을 가져야 할 것이다.

▶ **지방자치단체(Local Partnership with Local Governments)** : 행정적으로 한 지역의 종합적인 행정권을 갖고 지역주민의 공공복지를 위하여 자율성을 바탕으로 종합행정을 구현하는 주체로써 지역사회의 질서유지와 안녕 등을 확보하기 위한 "민생치안"을 담당하는 주체가 된다. 치안확보를 위하여 자치단체는, 미국과 같이 때로는 인적, 물적, 재정적 자율성을 근간으로 자율적인 자치경찰조직을 갖기도 하지만, 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 국가경찰체제 내에서 자치적인 요소를 갖는 자치경찰을 통해서 지역사회의 치안을 확보하고 있다. 특별히 주목할 점이라면 대부분의 국가들이 공통적으로 혼합형 경찰체제하에 있기 때문에 완전히 자주재원으로 자치경찰을 운영하지 않는다는 것이다. 따라서 재정적인 자립도의 문제와 자치경찰제의 구성과는 보다 정치적인 차원에서의 해결책이 요구되고 있으므로 본 준거틀에서는 객관화된 구성요소로써는 배제하고 있다.

▶ **행정경찰활동(Administrative Policing)** : 지역공동체의 양호한 질서유지 상태를 보장하는 행정경찰은 경제거래에 있어서의 규율, 도덕, 계약관계, 상속규칙 등 넓은 의미에서의 주민 생활배려와 복리증진을 위한 기능을 담당하는 바, 이는 보다 넓은 의미에서 보면, <공공의 안전과

질서를 위한 위해의 방지와 이미 발생한 장해를 제거하기 위한 강제권이 결부된 공행정의 기능>으로서 이미 언급한 것처럼 질서유지행정 또는 보안행정을 포괄하고 나아가 경찰의 범죄수사에 관계된 활동 역시 공행정의 일부로 포함하고 있다. 제도적으로는 일본경찰에서도 볼 수 있듯이 경찰의 조직적 통제를 위하여 공안위원회 및 경찰사무의 지방자치단체에 대한 단체위임 제도의 설정, 또는 프랑스와 같이 국가경찰이지만 자치관할구역에서 시장의 합법적인 경찰명령을 집행해야 하는 것이 행정경찰활동을 뒷받침하고 있다.

이러한 행정경찰에 의한 경찰활동개념은 우리 나라의 경찰법에 적용하게 되면 경찰법 제3조(생명, 신체, 재산보호, 공공의 안녕과 질서유지), 경찰관직무집행법 제2조 등에서의 개념확대가 자치경찰의 역할을 지적하는 것으로 볼 수 있다. 결국 다음에 언급할 영미법계 국가들의 자치단체와 불가분의 관계를 갖게 되는 지역사회경찰활동의 개념과 다르지 않다는 점인데, 이것은 우리가 지금까지 선진국의 자치경찰활동사례에서 명백하게 보아온 사실이다.

▶ **지역사회경찰활동(Community Oriented policing and problem Solving or Community Policing)** : 문제해결 중심의 경찰활동 모델(community problem sloving model)을 근간으로 하게 되면 새로운 경찰활동에서의 전술을 요구할 뿐만 아니라 새로운 조직접근법이 요구된다. 우선, 많은 경찰의 임무들에 대해서 지역사회의 허가 또는 그 임무의 필요성에 대하여 주민의 인정을 받아야 하는 것이다. 이때 범죄를 통제하는 것이 경찰의 주임무이기는 하지만 더욱 강조되는 것은 바로 범죄, 주민의 안녕 등에 대한 예방차원인 것이다. 그리고 지역사회의 문제해결을 지향하는 경찰활동은 지역을 담당하는 경찰관에게 더욱 권한을 부

여해 줌으로써 그들의 통상적이고 표준화된 임무를 수행하는 것 이상의 자유재량권을 부여해야 하는 것이다.

이 개념을 결국 경찰활동에의 참여가 강조되는 모델로서 위에서도 미국 자치경찰활동 부분에서 언급한 바 있는 참여적 경영체제 (participative management)를 더욱 확대해야 하므로 자치단체의 적극적인 참여가 당연히 요구되는 체제가 될 것이다.

2. 준거틀에 의거한 자치경찰제의 정의

자치경찰제의 준거틀을 구성하고 있는 요인들의 특성을 잘 살펴보면, 자치경찰체제가 갖추어야 할 몇 가지 변수들이 도출되며 이러한 것이 자치경찰을 정의하기 위한 개념구성의 요인으로 자치경찰의 특징을 나타내어 준다. 이것을 구성하는 변수들을 좀 더 자세히 살펴보면서 자치경찰의 정체성을 보자.

① 자치경찰은 지방자치단체 관할행정구역 내의 지역주민을 위한 공공질서의 유지의무에 모든 관심을 갖도록 고용된 사람이고, 자치경찰의 활동에 있어서 그 우선 순위는 지역사회를 불안하게 하는 모든 문제를 제거하거나 해결해 주는 기능으로써 경찰업무의 효과성과 그에 대한 평가는 사실상 지역주민과 자치단체와의 공동협력에 달려 있다고 본다.

② 자치경찰은 범죄, 마약, 무질서 등에 대하여 전통적인 접근법을 사용하고 있는 국가경찰과는 다른 접근법을 취함으로써 지역주민 뿐만 아니라 자치경찰이 살고 일하고 있는 공동의 지역사회를 더 안전한 삶의 터전으로 만들기 위하여 노력하는 공공서비스의 제공자이다. 자치경찰활동에는 필연적으로 지역주민들을 자치경찰의 파트너로 참가시킴으로서

보통시민들에게도 권한과 자격과 의무를 함께 부여하는 경찰활동의 한 유형이기도 하다.

이러한 특징들을 개념적으로 정리하여 자치경찰의 정의를 내려보면, 자치경찰이란 "지리적인 경계를 정한 국가경찰의 하위단위로 기능 하지만(Local policing), 관할 자치구역 내에서 지역사회와 관련 자치단체와의 협력관계를 바탕으로(Local partnership with local governments) 하기 때문에 국가경찰과는 다른 접근방식을 통하여 자율적이며 창조적으로 공공질서유지와 법집행 뿐만 아니라(Administrative policing), 지역사회의 문제해결을 지향하는 방향에서 경찰활동을 집행하는(Community policing) 지역사회의 치안유지 및 봉사활동(Public service)"이라고 정의할 수 있다.

3. 준거틀이 의미하는 지역사회와 경찰활동의 관계

지역사회경찰활동에 의거한 경찰기능은 자치단체나 관할 주민이 파트너로 관련되어 범죄, 범죄의 두려움, 불법마약, 사회적 물리적 무질서, 이웃의 부패 등과 같은 문제를 해결함에 있어서 적극적이고도 주민요구에 부합하는 경찰서비스를 제공할 것이다.

지방경찰, 자치단체, 행정경찰, 지역사회문제지향경찰 등으로 구성된 자치경찰의 준거가 지역사회와 경찰활동에 대하여 던져주는 의미는 여러 측면에서 감지될 수 있다. 이들 요인들로부터 파생되는 변화를 몇 가지 살펴봄으로써 우리에게 적합한 자치경찰체제가 무엇이 될 것인가를 짐작할 수 있게 한다.

지역사회의 자치경찰과 지역주민은 상호협조 하에 일상생활이 이루

어진다.

-자치경찰은 국가경찰과 협력하여 공공의 질서유지를 위하여 강력한 공권력으로 법집행을 하지만 한편으로는 지역사회의 문제해결에 적극적으로 관여하게 된다.

-이러한 관여와 주민 및 자치단체와의 상호협조는 자치경찰의 익명성을 깨뜨리고 공동체정신을 바탕으로 한 투명성과 책임의식을 고조시킬 수 있다.

-투명성, 책임의식의 고조는 경찰기관에서의 정책, 행정적 절차 등의 변화를 야기시킨다.

▶ 자치경찰관은 일상으로 주민에게 경찰서비스를 제공하고 순찰활동도 주로 일상적인 봉사활동에 초점을 두기 때문에 가까운 이웃의 봉사자이자 조언자로서의 역할을 중요한 임무로써 수행한다.

-지역사회를 기반으로 하는 문제해결에, 자치단체와의 연계를 통해서 구성된 지역사회경찰관의 지원네트워크를 기반으로 다른 구역을 책임지는 자치경찰관의 즉각적인 자원과 요구를 원조 받을 수 있다. 이는 지역 공동의 문제에 자치단체와 지방자치경찰이 서로의 협력 속에서 적극 참여하여 상호 의사결정을 존중하고 지방의 자율성에 의해서 위급상황 등에 적극 대처하는 것이며, 상호존중에 의한 지원을 근거로 경찰과 지방자치단체 지역주민사이에 새로운 협력관계를 구축하게 한다.

-자치경찰의 자질향상을 위해 알맞은 교육과 훈련이 절대적으로 필요하게 된다. 그리고 지역사회의 민간단체, 교회 등과의 정보교환, 친목유지, 의견교환 등 보다 효과적이고 직접적인 접촉이 중심이 되는 경찰

활동 전략이 요구된다. 이 모든 것은 현장성의 중요성이 강조되기 때문에 결정이 필요할 경우 최하위 단위의 경찰활동 수준에서 자율적인 결정권이 요구된다.

▶ 자치경찰은 지역의 지방자치단체와의 협력으로 지역사회의 책임구역 내에서 최선을 다할 수 있는 창조적 의지가 발휘될 수 있다. 예를 들어 운송수단만 의지하지 않고 직접적인 도보순찰 등 보다 적극적인 자치경찰활동을 행사하도록 지역공동체의 주민들이 경찰에게 도보순찰(Foot patrol)방법을 빈번하게 사용하도록 요구하게 될 것이다[106]. 주민들과의 빈번한 접촉은 주민으로부터 적극적인 지원과 정보를 제공받고 직접적인 고충과 요구사항을 수렴할 수 있기 때문에 더욱 효과적인 경찰서비스를 제공해 줄 수 있으며 그 결과로는 경찰과의 관계가 더욱 만족스럽게 유지될 수 있다는 것이다.

-이러한 자치경찰의 준거틀에서는 경찰의 임무는 영속적으로 변화되지만 언제나 지역사회의 문제해결에 맞추게 될 것이며 양적인 결과(체포, 숫자로 본 경찰활동) 보다는 질적인 성과(해결된 문제들)에 중점을 두게 될 것이고 지역주민, 자치단체도 그러한 방향에서 경찰에 대한 성과측정을 할 것이다.

▶ 지역사회에 뿌리를 두고 지역사회를 위하여 활동하는 자치경찰활동은 경찰과 지역사회를 재결합시켜주는 것이며, 지역의 문제해결을 중심으로 이루어지는 자치경찰활동은 범죄와 무질서, 범죄에 대한 두려움

106) 이 정책이 Newark, New Jersey, Boston, Flint, Michigan 등지에서 직접적으로 범죄문제를 줄이게 해 준 효과를 나타내었고 그 결과 효과적으로 지역공동체의 안전을 확보해 주는 성과를 보였다고 평가되었던 것이다(Police Foundation, The Newark Foot Patrol Experiment, Washington, D.C., Author, 1981).

을 감소시킬 뿐만 아니라 지역주민을 동반자로 여기며 지역사회의 전반적인 삶의 질을 개선시키기 위한 지역주민 자체의 노력의 표현이요, 공권력을 집행하는 경찰기관의 적극적인 새로운 경찰개념 하의 접근법이라고 할 수 있다.

4. 자치경찰체제 구성을 위한 기본선행여건

외국의 사례를 살펴봄으로써 확인할 수 있었던 것은, 바로 독일 일본 프랑스 영국 미국 등 각국의 자치경찰제는 그 나라의 역사적인 배경, 시민의식, 정치제도, 관료조직 등 경찰행정을 둘러싸고 있는 여러 환경과 여건에 따라 그 형태를 달리하고 있다. 우리 나라가 도입하고자 하는 자치경찰제는 여러 가지의 모습을 가질 수 있다고 보지만 본질적으로 자치경찰이 갖는 진정한 가치는 위의 자치경찰 준거틀을 주축으로 하여 다음의 몇 가지 기본환경여건을 갖추게 된다면 더욱 유용한 자치경찰체제를 구축할 수 있다고 본다.

▶ 주민봉사적 책임행정을 강화시키는 방향으로 자치경찰제가 이루어져야 한다 : 중앙정부가 아닌 주민에게서 가장 가까이 있는 주민공동체인 자치단체에 우선적인 행정의 가치를 부여하게 되는 자치경찰제가 바람직한 것이다. 주민공동체를 위하는 자치경찰일 때에 주민들의 자발적인 경찰활동의 참여를 유도할 수 있게 된다.

▶ 장소적, 시간적으로 빠른 시간 안에 민생 치안문제를 해결할 수 있는 자치경찰 장치가 바람직하다 : 주민지향적인 경찰행정을 실시하기 위해서는 자치경찰제도의 도입이 절대적으로 필요하다고 보면 장소적, 지리적으로 주민과 가까이 있는 자치경찰일 경우 민생치안, 주민치안, 주

민공동체 주변의 치안문제의 예방과 결과에 대한 심판을 즉시적으로 직접적으로 받게되므로 책임봉사행정 중심의 경찰행정이 이루어져 진정한 의미의 자치경찰원리가 실현될 수 있는 가능성이 더 크다.

▶ 주민, 지방의회, 시도지사 등 주민의 통제가 언제나 직접적으로 가능할 수 있는 자치경찰조직이 중요하다 : 경찰은 시민을 보호하는 역할을 수행하지만 이와 동시에 공권력의 행사를 통하여 시민들의 기본권적 권리가 무시당할 경우가 생겨나기도 한다. 이러한 폐단을 시정하고 권위주의적 관료주의적 억압경찰행정의 단점을 제거할 수 있는 직접적인 장치가 선결되어야 할 것이다. 또한 주민의 통제가 있어야 자치경찰의 1차적인 가치인 지역주민에게 봉사하고 지역주민의 요구를 경찰행정에 잘 반영할 수 있기 때문이다.

▶ 제도적으로 가능하다면 자치단체의 행정과 자치경찰행정의 일원화가 될 수 있는 방향에서 자치경찰제가 효과적이라고 본다 : 우선적으로 행정비용의 절감, 현재 우리 나라의 형식적인 경찰개념을 넘어서 보다 적극적으로 실질적인 경찰활동을 구현할 수 있기 때문이다. 이는 위에서도 밝힌 행정경찰의 개념을 최대화하여 경찰활동이 바로 자치단체가 추구하고 있는 주민의 안녕과 복지를 위한 보다 광범위한 행정서비스를 제공하는 목표와 일치되어 더욱 효과적인 결과를 산출할 수 있기 때문이다.

▶ 국가경찰과 자치경찰간에 재원분담, 기능배분과 책임의 분담 등이 균형적으로 고려될 수 있는 자치경찰제가 되어야 한다 : 이것은 중앙정부와 지방자치단체간의 합리적인 기능이양과 균형적인 재정분담 등이 반드시 고려되도록 해야 한다. 지방자치경찰제 하에서 경찰운용경비가 국가와 지방자치단체간 적절한 분담이 가능해 지면 경찰행정의 책임 또

한 역할분담이 잘 이루어질 수 있게 된다. 보다 직접적으로는 주민들 스스로가 주민공동체를 보호하는 자치경찰의 재산을 아끼게 되는 풍토가 조성될 것이다.

▶ 자치경찰제는 가능하면 그 지역과 연계가 되는 경찰구성원으로 이루어지는 방향이 바람직하다 : 이것은 그 지역 출신의 경찰관이 주류를 이루게 되면 경찰서비스를 구현해야 하는 대상지역이 자치경찰봉사자와 공간적으로 동일시됨으로써 주거안정, 부정행위에 대한자발적 자제분위기, 경찰정보수집의 용이성, 친근과 봉사자세의 확립 등이 용이해 질 수 있다. 또한 경찰구성원과 자치경찰을 지원하는 지역의 자원봉사자나 모두 우리 마을은 우리가 관리한다고 하는 자세를 갖게 됨으로 지역안정화에 절대적으로 기여하게 된다. 나아가 자치경찰기관과 연계되는 자치단체, 시민단체, 지역경제단체 등과의 다양한 통로가 구축되어 수사력의 향상, 치안유지의 긍정적 효과, 비공식적 경로를 통한 지역정보의 수집 등의 시너지효과가 크다.

이러한 자치경찰조직을 위해서 2차적으로는 자치경찰조직의 자율성, 운영의 합리성을 확보시켜야 하며, 다른 한편으로는 경찰행정의 분권화로 소홀할 가능성이 있는 직무수행의 전문성을 높이는 방향에서 자치경찰요원에 대한 교육이 강화되어야 할 것이다.

제4장 자치경찰제 도입방안

제1절 기본방향

주민의 생명과 재산을 위해(危害)에서 보호하고 질서를 유지하기 위한 경찰사무는 그 성격상 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 함께 내포하고 있기 때문에 주민에 가까운 경찰관서로부터 제공되어야 할 서비스이며, 동시에 권력적 행정작용이므로 치안서비스 수요자가 실제적으로 통제·감시할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 지방자치제도가 실시된 이 후 자치경찰제의 도입이 끊임없이 제기된 이유도 여기에 있다.

따라서 본고에서는 자치경찰제 도입을 위한 모형설계의 기본방향을 다음과 같이 정하였다.

가. 주민 지향 치안서비스 질의 제고

국가경찰제의 유지의 당위성을 충분히 긍정하면서도 국가경찰제가 간과하기 쉬운 지역특성을 고려한 주민 지향 치안서비스의 질의 제고와 주민의 요구를 치안정책에 반영하고 경찰행정에 대한 주민만족도를 높이는데 일차적인 목표를 두고자 한다. 주민이 경찰의 민생치안 대응력과 경찰공무원들의 행태가 개선되었다는 사실을 감지할 수 없을 정도의 제도라면, 새로운 제도의 도입에 신중하여야 할 필요가 있기 때문이다.

나. 국가 치안력 약화 방지

불확실한 남북대치 및 유동적인 국제적 상황을 고려하여 국가적·국제적 범죄에 대응하는 치안역량을 저해하지 않을 수 있는 모형을 도입하여야 한다. 자치경찰제를 도입하더라도 경찰청이 국가의 치안책임을 확보할 수 있도록 조직과 권한을 보장하여야 할 것이다.

다. 제도전환으로 인한 비용 최소화

제도 도입으로 인한 비용과 부작용이 최소화될 수 있는 방안이어야 할 것이다. 즉 새 제도가 얼마나 신속하고 용이하게 최소의 비용으로 현 제도에 이식될 수 있는지를 고려하여야 한다. 제도전환이 국가나 지방자치단체에 별도의 부담을 최소화하면서 현행 제도상의 문제점을 보완하고 경찰행정의 효율성을 제고할 수 있는 제도이어야 한다. 만일 형식적인 자치경찰제의 도입에 연연하여 도입하고자 하는 제도의 운영상의 문제점을 간과한 경우에는 국가와 지역의 치안에 심각한 영향을 제공할 수 있다는 점에 유의하여야 할 것이다.

경찰제도의 개혁은 국가적·사회적 질서의 유지와 공익에 즉각적으로 영향력을 미치게 되므로 구체적이고 명확한 목표를 세우고 새로운 제도의 운영에 따른 장단점과 기대효과를 분석한 후에 단행하지 않으면, 경찰력을 현저하게 약화시킬 우려가 있다는데 유의하여야 할 것이다.

라. 광역경찰행정력 약화 방지

자치경찰제의 도입으로 자치경찰관서는 이전보다 더 많은 자율적 경찰행정권한을 행사하여 관할구역 내의 치안확보에 치중하게 될 것이므로

광역적 치안수요에 기민하게 대처하는 데에는 소홀해질 가능성이 크다. 중앙집권적 국가경찰제를 유지하고 있는 현재에도 광역경찰력의 효율적 기능이 어렵다면, 자치경찰제를 도입할 경우, 국가의 광역경찰력이 지금보다 더 약화될 가능성이 높다고 하겠다. 그러므로 자치경찰제의 도입이 국가경찰과의 관계를 단절시켜 국가경찰과의 교류와 협력 또는 지도를 저해하지 않는 제도가 필요하다.

예컨대, 자치경찰의 단위를 시도로 할 경우, 국가경찰의 기능을 경찰청만 담당하게 되므로 각 시도의 단체장과 시도의회의 지배정당이 국정을 담당하고 있는 여당과 입장이 달라 업무협조가 잘 이루어지지 않는다면, 국가경찰력을 현저하게 약화시키게 될 우려가 있다.

그러므로 자치경찰제를 도입하더라도 전국적·광역적 경찰행정수요에 대응하는 경찰력이 약화되지 않을 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

마. 경찰공무원의 사기진작과 정체성 회복

경찰공무원의 정체성 회복으로 사기진작에 기여할 수 있는 제도이어야 한다. 자치경찰제 도입으로 경찰이 권위주의를 탈피하고 주민 가까이에서 봉사하는 경찰로 거듭남으로 인하여 그 위상이 제고되고 주민의 신뢰와 존경을 받을 수 있는 기회로 삼을 수 있는 모형이 설계되어야 할 것이다.

바. 사무이양에 따른 재원이양

경찰기능은 현재 국가사무로 수행되고 있으므로 자치경찰제의 도입

에 의해 경찰기능 중 상당한 사무가 지방자치단체로 이양됨에 따라 동 업무를 수행하는데 필요한 재원의 추가적인 지방이양이 필요하다. 이 경우 권한의 이양에 따른 재정부담에 대하여는 완전한 보상(동등한 보상의 원칙)의 원칙과 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 신장시킬 수 있도록 하는 재정운영의 자율성 원칙[1]을 통해 자치경찰예산의 재정구도가 구성되어야 할 것이다.

제2절 자치경찰제 도입 시 고려사항

1. 경찰조직의 유형

국가의 행정조직가운데 경찰기관을 어떠한 형태로 둘 것 인지의 여부에 따라 위원회형, 독립기관형, 보조기관형으로 나눌 수 있다.

1) 위원회형 경찰조직

위원회형 경찰기관은 경찰조직의 독립성과 민주성을 확립하는데 적절한 형태로서 계급적 관료제 경찰조직의 경직성을 완화하고 민주적인 정당성을 가진 주민 2인 이상의 대표에 의하여 경찰행정의 중요한 정책결정과 지휘, 감독 및 통제를 기하기 위하여 구성되는 합의제 행정기관

---

1) 프랑스는 1983년의 신분권화법의 제정이후 지방분권화를 추진하면서 다수의 기능이 지방정부로 이양되었는데, 이 경우 권한의 이양에 따른 재정보전에 관해서 2가지 원칙을 설정하고 있다. 첫째는 권한을 이양받는 지방자치단체는 중앙정부로부터 이양에 따른 재정부담에 대하여 완전한 보상(동등한 보상의 원칙)을 받는다는 것이고, 둘째는 권한의 이양에 따른 중앙정부의 지방정부에 대한 재정보상은 지방자치단체의 재정운영의 자율성을 신장시킬 수 있도록 하여야 한다는 원칙을 제시하였다. 오연천, "프랑스의 중앙·지방간 재원배분의 특성과 지방재정조정제도 개편의 성격," 「행정논총」, 33(2)(서울대 행정대학원, 1995. 12월), pp.218-226 참조.

이다.

원래 경찰위원회는 19세기 초반 당시 영국사회 전반의 혼란과 경찰의 비능률에 대처하기 위하여 1835년 지방자치법에서 공안위원회((Watch Committee) 설치를 규정하였으며, 미국에서는 19세기중반 자치단체별로 경찰활동의 감시와 정치성 배제를 위한 감독기관으로 설치하였다. 일본에서는 2차 대전 후 경찰위원회제도가 도입되었으나 오늘날 그 기능이 형식화되고 있다[2].

경찰위원회제도는 경찰행정의 정치적 중립성과 독립성 및 정책의 일관성을 보장할 필요가 있거나 행정의 전문화와 이해당사자의 대립을 조정하고 주민의 의사를 행정에 반영함으로써 민주적 행정운영을 위한 제도적 장치로 많이 활용하고 있다[3].

(가) 장점

첫째, 영국, 미국, 일본 등이 자치경찰조직으로서 위원회제도를 도입한 이유는 경찰의 중립성보장과 정치관여의 폐단을 방지하는데 유리한 제도라고 평가되었기 때문이다. 경찰조직과 지휘권의 중립성에 대한 제도적 장치가 없을 경우 경찰은 그 정치성, 권력성으로 인하여 정치적 운용여하에 따라 오용될 소지가 있다.

둘째, 자치경찰조직에 대한 경찰청 또는 경찰위원회에 의한 과도한 통제나 감독을 최소화 할 수 있다.

셋째, 자치단체장이 경찰을 정치적으로 이용하려는 가능성을 최소화

---

2)부정방지대책위원회, 전게서, 130-131면
3) 이황우, 전게논문, 73면

할 수 있다.

(나) 단점

첫째, 위원회제는 정책결정과 업무수행이 지연되어 비능률적이며 책임을 전가할 가능성이 있다.

둘째, 위원회 위원의 전문성이 부족하고 위원회 운영이 형식화 될 경우, 합리적인 경찰정책결정이 어려워 질 수 있다. 형식화된 위원회는 부여된 권한을 행사하지 못할 뿐만 아니라 존재가치를 상실하게될 것이다. 따라서 위원회가 본래의 역할과 기능을 수행하기 위해서는 위원의 자격과 선정 및 권한과 책임에 적절한 사회적 예우가 전제되어야 할 것이다.

(다) 위원회제 도입 시 경찰위원회의 소속과 위원 임면

합의제 경찰위원회를 둘 경우, 어느 중앙부처에 소속시킬 것이며, 정부·시도·시군구 중 어느 단계까지 둘 것인가가 문제이다.

우선 국가경찰위원회는 국무총리보다는 행정자치부장관에게 소속시키는 것이 타당하다는 견해이다.

그 이유는 첫째, 우리 나라의 경찰조직은 준 군대식 조직으로서 군 다음가는 방대한 조직의 법집행기관으로서 국민생활에 권력적 영향력을 행사하고 있다. 그러므로 경찰권력을 제도적으로 견제하기 위해서는 국무총리 하에 두어 경찰청장을 장관급으로 두게 될 경우, 그 정치적·권력적 영향력을 통제할 수 없는 상황에 도달하게될 것이라는 우려가 있어 동 조직안이 타 부처의 동의를 받는데 어려울 가능성이 크다.

둘째, 경찰사무는 기본적으로 주민의 생명과 재산을 보호하는 것을 그 임무로 하고 있으므로 내무행정 담당 중앙행정기관에서 경찰행정을 동시에 관할하는 것은 외국에서도 일반적이라는 점에서 무리한 제도가 아니라는 것이다. 예컨대, 영국, 독일, 프랑스의 경우, 경찰청은 내무부에서 관할하고 있으며, 일본의 경우, 경찰위원회위원장은 국무위원이 되는데 지금까지 자치성장관이 담당하여 왔으며, 경찰청장관은 우리의 장관보다 차하급직이라는 점이 고려되어야 한다는 것이다.

반면, 경찰위원회를 국무총리 소속으로 두어야 한다는 논리로서는 첫째, 선거사무를 담당하는 행정자치부장관 소속으로 둘 경우, 경찰의 정치적 중립성을 유지하기가 어렵다고 본다. 둘째, 경찰이 특정 중앙부처소속으로 있기보다는 국무총리 소속으로 두게 되면, 경찰의 위상이 강화될 것으로 본다.

경찰위원회 위원의 구성은 여러 가지 방법이 있을 수 있으나 위원회 내의 세력균형을 유지하기 위한 위원구성이 타당할 것으로 본다.

다음으로 자치경찰의 실시단위는 어느 자치단위가 적절한지 고려되어야 한다.

경찰의 법집행은 국가수준 보다는 지방수준에서 이루어져야 더욱 그 성과가 잘 나타나는 것으로 여겨지는데 그 이유는 주민과 가까운 주민공동체 내에서 경찰력이 더욱 친밀감을 가질 뿐만 아니라 그로 인해 많은 주민의 지지를 받게 되기 때문이다. 그러므로 대단위의 경찰력보다는 소단위의 경찰력이 시민의 긍정적인 평가를 더 많이 받고 있다는 조사결과를 참고할 필요가 있다[4].

---

4) Elinor Ostrom, Roger B. Parks, and Gordon P. Whitaker, « Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces ? A Reappraisal of Some Old Assertions, » Public Administration Review, sept /oct. 1973, p.423-423. Elinor Ostrom and William

또한 자치경찰제를 도입한다면 외국사례와 같이 수도인 서울경찰청을 국가경찰로 두어야 한다는 견해가 많은 반면, 가장 재정력이 양호한 서울경찰청을 자치경찰제에서 제외한다면 무슨 의미가 있느냐 하는 반론도 있다.

민생치안서비스의 질을 제고하기 위해서는 민생치안 집행기능이 거의 없는 시도경찰청 보다는 주민과 가장 밀접하게 접촉하고 있는 경찰서의 치안서비스에 대한 주민의 평가가 필요하다. 이 평가는 시도경찰청장 및 시군구 관할 경찰서장 임용 시 중요한 고려사항으로 존중될 수 있을 것이다. 이를 위하여 시도경찰위원회 또는 시군구경찰위원회를 두어 공정하고 정당하고 합리적인 평가를 주도하게 할 수 있다.

2) 독립기관형 경찰조직

독립기관형 경찰조직은 광범위한 경찰상의 목적이나 사무를 수행함에 있어 모든 인력과 사무를 단일 경찰책임자가 직접적으로 관리·통제·처리하는 제도이다.

일반적으로 정부의 내무행정담당 장관에게 소속하면서도 당해 중앙행정기관의 외청 형식으로 별개의 독립적인 경찰기구를 설치하는 형태이다. 독일의 연방수사국(BKA)은 연방내무부장관 소속의 외국(外局)으로서 연방내무부장관의 지휘와 감독을 받고 있으며, 미국의 연방수사국(FBI)은 연방법무부장관 소속의 외국(外局)으로서 연방법무부장관의 지휘와 감독

Baugh, Community organization ad the Provision of Police Services, Beverly Hills, Calif., Sage Publications, 1973. 이에 대한 반대의견을 보이는 사람들은 Harry P.Pachon and Nicholas P.Lvrich, Jr., « The consolidation of Urban Public Services : A Focus on the Police », Public Administration Review 37, Jan./Feb., 1977, p.38-47. David R. Berman, State and Local Politics, IA(USA), Wm.C. Brown Publishers, 1990, p.373

을 받고 있다.

(가) 장점

첫째, 독립기관형 경찰제는 단일책임자가 다른 부서와의 협상, 조정, 협조 등을 받을 필요가 없기 때문에 갈등이나 알력없이 문제를 해결할 수 있으며, 업무에 전념할 수 있다.

둘째, 단일경찰책임자는 경찰직무의 특성상 상황변화에 신속하게 대처할 수 있으며 기동성이 제고될 수 있다.

(나) 단점

독립기관형 경찰제는 경찰행정의 신중성과 합리성을 보장하기 어렵고 비민주적 독단에 빠질 우려가 있다.

3) 보조기관형 경찰조직

경찰행정조직을 관련 중앙행정기관의 장관에게 직속 또는 소속시키고 그 권한행사를 보조하는 형태이다. 프랑스 국가경찰총국은 내무부장관의 직속 또는 보조기관으로 있으며 독일의 주경찰국은 주내무부장관의 직속기관으로서 그 소속장관의 지휘와 감독을 받고 보좌한다.

이상과 같은 경찰조직의 유형에 대한 검토 결과, 우리 나라의 경우, 자치경찰조직의 장을 자치단체장의 보조기관이나 직속기관으로 두게 되면, 정당의 공천을 받아 당선된 정치인인 시도지사나 시장·군수, 구청장이 경찰의 정치적 중립성을 훼손할 가능성이 예상된다는 점에서 자치단체장으로부터 독립적인 합의제위원회를 둠으로써 경찰조직의 정치적 중립성을 제고하고 특정인 또는 특정 정당의 영향력을 차단하는 효과를 기

대할 수 있다. 이러한 이유로 자치경찰제의 모형 중 일부는 위원회제로 설계하였다.

2. 경찰사무의 배분

고객서비스지향적인 경찰행정제도의 개선을 위해서는 현행 국가경찰제도의 기본틀을 유지하면서 자치경찰적 요소를 도입하여 치안서비스에 대한 주민의 요구를 반영할 수 있도록 지방자치시대에 적합하게 경찰사무의 재배분이 요구되고 있다[5].

1) 경찰사무의 배분기준

사무처리 주체를 결정하는 사무배분의 원칙은 역사적·환경적 산물로서 자치행정의 경험 등에 따라 나라마다 다르고, 한 나라에 있어서도 사무배분에 관한 인식의 차이에 따라 달리 나타나고 있는 것이 일반적인 현상이라고 할 수 있다.

우리 나라도 예외가 아니어서 논자간 사무배분의 원칙이 다양하게 제시되고 있으나 여기에서는 지방자치법상의 행정사무 배분기준을 고려하여 경찰사무의 배분기준 정립에 원용하고자 한다.

현행 지방자치법 제10조 제3항은 사무배분의 원칙으로 "시·도와 시·군 및 자치구는 사무를 처리함에 있어 서로 경합하지 아니하도록 하며"라고 하여 불경합의 원칙을 규정하고 있고, 이어 "그 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리한다"는 기초자

5) 김성호, 국가경찰제도에 자치경찰적 요소 도입방안, 지방자치, 현대사회연구소, 1996.12., pp.89-90.

치단체 우선의 원칙을 규정하고 있다.

아울러 현행 지방자치법은 사무배분의 원칙에서 파생되는 세부적인 기준으로서의 사무배분기준을 국가사무와 지방자치단체의 종류별로 구분하여 명시하고 있다. 먼저 지방자치법 제11조는 지방자치단체가 처리해서는 안되는 사무, 또는 국가가 배타적 권한을 가지는 사무로서 다음과 같은 국가사무의 기준을 규정하고 있다. 즉,

- 국가의 존립에 필요한 사무 : 외교, 국방, 사법, 국세
- 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 : 물가정책, 금융정책, 수출입정책
- 전국적 규모의 사무 : 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입
- 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 : 국가종합경제개발계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도, 일반국도, 국립공원, 우편, 철도
- 전국적 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무 : 근로기준, 측량단위
- 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 : 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등이다.

이어 지방자치법 제10조 제1항에서는 지방자치단체의 종류별 사무배분을 명시하고 있는데 제1호에서 광역자치단체, 제2호에서 기초자치단체의 사무배분기준을 규정하고 있다.

먼저 광역자치단체의 사무배분 기준으로는

- 행정처리의 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무

- 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무

- 지역적 특성을 살리면서 시·도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무

- 국가와 시·군 및 자치구간의 연락·조정 등의 사무

- 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에는 부적당한 사무

- 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무 등이다.

다음으로 기초자치단체의 사무배분 기준으로는

- 제1호(광역자치단체의 사무)에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무 등으로 주민복리에 관한 사무를 포괄적으로 처리할 수 있도록 규정하고 있다.

참고로 외국의 사무배분의 원칙으로 제시된 내용을 요약해 보면 <표 4-1>과 같다[6].

6) 김재훈외 2인, 중앙과 지방간의 행정사무배분을 위한 기준 및 지표개발, 한국행정연구원, 1992. 12. pp. 28-52.

<표 4-1> 외국의 사무배분원칙

구 분		원 칙
영미법계	영 국	- 행정비용절감 - 행정의 간소화 - 서비스의 주민밀착성 - 지방정부 계층간 갈등제거
	미 국	- 경제적 효율성 - 정치적 책임성 - 재정적 형평성 - 행정적 효과성
대륙법계	프 랑 스	- 전문성의 원칙 - 감독금지의 원칙 - 중복재정에 대한 금지의 원칙 - 동등한 보상의 원칙 - 기존단체의 이익보장의 원칙
	독 일	- 기초자치단체 우선의 원칙 - 보완성의 원칙 - 법적합성의 원칙 - 전권한성의 원칙 - 자기책임성의 원칙
	일 본	- 행정책임 명확화의 원칙 - 능률의 원칙 - 기초자치단체 우선의 원칙 - 현지성의 원칙 - 종합성의 원칙 - 경제성의 원칙

이상과 같은 행정사무의 배분기준을 고려하여 경찰사무의 배분기준은 기초자치단체우선의 원칙, 보완성(또는 보충성)의 원칙, 자기책임성의 원칙, 행정책임명확화의 원칙, 현장성의 원칙, 능률성의 원칙 등을 원용할 수 있다.

경찰행정관서간 경찰사무의 배분은 사무구분 기준을 설정하고 이에 따라 국가사무, 기관위임사무, 자치사무로 구분할 것 인지의 여부를 먼저 결정할 필요가 있다. 여기에는 국가사무를 먼저 배분하고 나머지를 자치사무로 구분하는 방법과 자치사무를 먼저 예시하고 그 이외의 사무는 국가사무로 구분하는 방법이 있다.

반면, 현장성이 중요 시 되는 경찰사무의 특성상 사무구분이 어렵다는 것을 이유로 당해 자치경찰관서에서 처리하는 사무를 전부 자치사무로 둘 수도 있다. 타당성이 있는 견해이기는 하나 세 가지 문제가 있다.

첫째, 일견 자치경찰의 자율권을 확대한 것으로 볼 수 있으나 사무의 주체가 모호하여 국가경찰이 포괄적인 감독권을 행사하려고 할 경우, 국가경찰과 자치경찰간에 권한쟁의가 빈발할 것으로 예상된다.

둘째, 국가경찰의 사무가 지나치게 한정되어 국가경찰의 집행력이 저하될 우려가 크다. 사무배분 원칙상 일단 자치사무로 구분된 사무에 대해서는 경찰청이나 시도경찰청이 지휘·감독할 수 없게 되므로 자치경찰에 대한 경찰청의 지휘·감독 범위가 대폭 축소될 것이다. 따라서 자치사무를 법령에 규정할 경우에는 신중하여야 한다.

셋째, 사무의 구분이 명확하지 않으면, 경찰사무에 대한 재원분담 기준이 모호하여 국가와 자치단체간 재원 분담 비율을 놓고 다투게 될 가능성이 크다.

대부분 국가사무로 되어있는 경찰사무 중 자치사무로 재배분되어야 할 사무는 주민의 일상생활과 밀접하게 관계있는 민생치안 대상사항을 우선적으로 재배분하여야 할 것이다. 예컨대, 법령상 이미 경찰서장이 처리권자로 위임되어 있는 사무 가운데 국가사무이기 보다는 자치사무의 성격이 강한 교통지도·범죄예방·사회안정업무 등을 지방자치단체에 이양하는 방안이 있다.

이상과 같이 경찰사무를 국가사무와 자치사무 등으로 구분하면, 우리 나라의 특수한 치안환경을 고려하여 국가경찰제도를 유지하면서도, 경찰사무 중 전국적 기획·교육·정보·광역수사 등의 사무를 국가사무로 수행함으로써 국가의 체제유지 기능을 지속적으로 수행하게 될 것이

다. 이와 동시에 지방자치단체와 경찰간에 업무협조와 지원이 원활하게 될 것이고 갈등은 최소화될 것이며 지역 주민과의 거리는 좁혀질 수 있을 것이다.

주민의 입장에서는 일상생활과 밀접하게 관련되는 범죄예방·교통지도 등 경찰상의 사무들이 자치경찰관서 장의 지휘 아래 있게 됨으로써 빠른 시일 안에 주민이 체감할 수 있을 정도로 민생관련 치안서비스가 개선될 수 있을 것이다.

3. 경찰공무원 인사제도

자치경찰제의 도입은 원칙적으로 자치경찰제하의 경찰공무원 임면 등 인사권에 대하여 주민의 대표기관 및 자치단체장의 의사가 반영될 수 있는 통로를 가지게 되는 것을 의미하는데 이에는 다양한 대안이 있을 수 있다.

1996년 제출하였던 국민회의 안에는 자치경찰관서 소속 경찰관 중 경정이상의 경찰관의 경우 경찰청장의 제청으로 국가경찰위원회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고, 경감이하의 경찰관은 시도경찰청장의 제청으로 시도지사가 임명하는 것으로 되어 있다. 일본에서는 도도부현경찰의 경시정(우리 나라의 총경) 이상의 간부는 국가공무원으로 하되 도도부현공안위원회의 동의를 얻어 임면하고 있다는 점을 들어 경찰이 중앙집권화 되었다는 비판이 있다[7].

그러나 자치단체가 경찰인력을 자주재원으로 유지할 수 있다면 문제는 없으나, 오랜 국가경찰체제를 유지해왔던 우리 나라의 특수한 여건을

---

7)정세욱, 지방자치제 실시에 따른 경찰과 지방정부와의 관계, 지방자치와 경찰의 민주화, 동국대 공안문제연구소, 1989. p.57

감안하여 자주재원으로 경찰인력을 유지할 수 없어 국가경찰제를 유지할 수밖에 없는 상황이라면, 경찰관을 계급으로 나누어 임면할 수도 있고 단체장이나 경찰위원회가 임면할 수도 있다. 어느 쪽이든 경찰인사의 단위는 시도단위로 하고 특별한 사정이 없는 한 연고지를 고려하여 보직하여야(임용령 제22조제4항)하나, 직무의 성과를 증진하고 능률저하를 방지하며 안정적 직무수행을 위해 정기적으로 전보하여야 한다(임용령 제26조). 본고에서는 제시된 각 모형의 특성에 따라 인사권자와 인사대상 경찰공무원의 직급과 범위는 달리하고 있다.

4. 경찰예산제도

1) 자치경찰재원의 확보방안

자치경찰제의 도입방식에 따라 상이한 재정구조를 상정할 수 있겠으나 기본적으로 자치경찰사무에 소요되는 경비는 지방자치단체가 부담하는 것이 원칙이므로 지방자치단체로서는 경찰재원의 확보방안이 중요한 관건이 될 것이다.

따라서 경찰기능이 일정부분 지방자치단체로 이양되는 경우 이에 따른 재원이양이 동시에 진행되어야 할 것이다. 또한 지방경찰예산에 대한 지방비 지원이 제도화될 것으로 예상된다. 이 경우, 자치경찰 도입과 동시에 현행 지방경찰청예산을 원칙적으로 이양하게 되면, 예산상의 과부족 또는 지방재정자립도는 문제가 될 여지가 적다. 다만, 현재의 지방교부세 산정방법을 수정하여야 할 것이다. 경찰예산 중 경찰공무원들의 인건비는 국가가 전액 부담하고, 경찰사무의 집행예산은 자치단체의 재정력에 따라 지방비에서 부담하는 등 국가와 지방자치단체간의 재원분담체계를 설정하여야 할 필요가 있다[8].

2) 자치경찰예산의 구성

자치경찰예산은 크게 국가사무에 대해 전액 국고가 지급하는 국고지급경비와 국가와 지방자치단체가 상호 관련성을 갖는 사무에 소요되는 경비에 대해 국가가 교부하는 보조금, 그리고 지방자치단체에 전적으로 이해관계가 있는 운영경비에 대해 지방자치단체가 부담하는 자체재원으로 구성될 것이다.

(가) 국가지급경비는 경찰청에서 예산을 확보하여 해당 경찰관서에 직접 지급하는 것으로 자치경찰의 세입세출에 포함되지 않고 지방의회의 심의대상에서 제외된다.

(나) 보조금은 국고보조금 형식의 경찰보조금, 지방교부세, 특별교부금을 들 수 있다. 경찰보조금은 국고보조금과 같은 특정재원으로서 경찰청예산에서 교부하되 지방자치단체의 경찰운영 성과를 평가하여 매칭펀드방식(matching fund)을 통해 교부할 수 있을 것이다. 지방교부세는 행정자치부가 교부하는 지방교부세의 기준재정수요액에 경찰경비관련 측정항목(경찰관수 등)을 산입하여 교부하고, 특별교부금은 현재 국고로 귀속되는 교통범칙금을 재원으로 하여 교통안전대책 특별교부금 형태로 인구수, 교통사고건수 등을 고려하여 지방자치단체에 교부하는 방식을 고려할 수 있다.

(다) 지방자치단체의 자체부담은 지방세, 수수료수입, 지방채 등으로

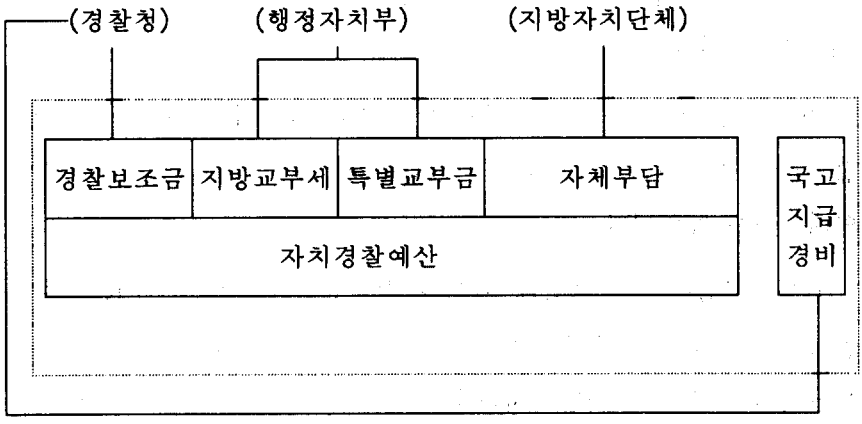
---

8) 영국의 경우, 각 경찰위원회별로 차이는 있으나 경찰재정의 51% 정도는 특별보조금 형태(경찰보조금)로 중앙정부가 국무부를 통하여 지원하고, 나머지 49%는 세입지원보조금(우리 나라의 지방교부세에 해당함), 국가비주거레이트(지방양여세에 해당함), 지방세(council tax) 등 지방정부 재정제도를 통하여 지원된다. 따라서 전체적으로 보면, 중앙정부가 경찰재정의 80% 내지 85%를 부담하고 그 나머지 15% 내지 20%는 지방세 등으로 충당하고 있음을 알 수 있다. 예컨대, 템즈밸리 경찰위원회의 경우 1995년 기준으로 경찰보조금 49%, 국가비주거레이트 20%, 세입지원보조금 12%, 지방세 17%, 자체수입 2%로 구성되어 있다.

충당한다.

이와 같은 자치경찰예산의 구성체계를 제시하면 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 자치경찰예산의 구성도



3) 자치경찰예산의 운영방법

이는 자치경찰의 예산을 특별회계로 운영할 것인가, 일반회계에 통합하여 운영할 것인가의 문제이다.

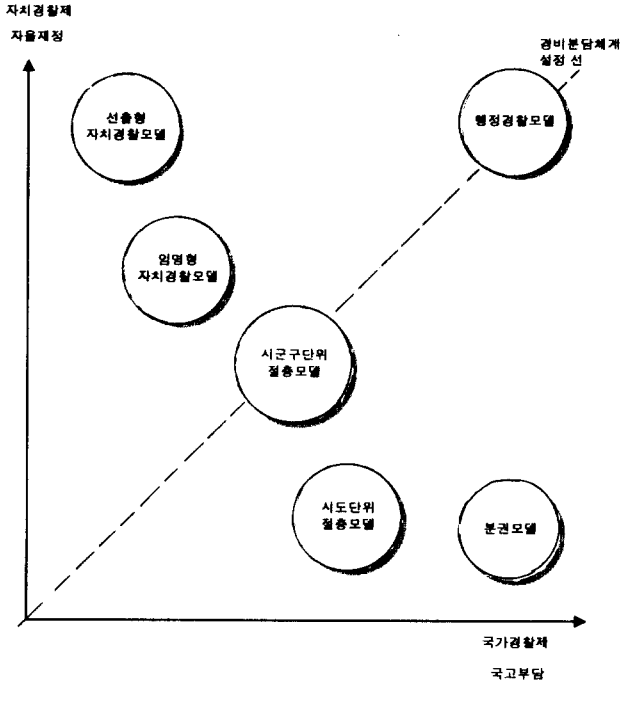
특별회계는 세입과 세출을 일반회계와는 분리하여 독립적으로 운영하므로 경찰예산의 분리를 통한 독자적인 운영이 기대되는 반면 일반회계와 분리되어 운영됨에 따른 비효율성이 제기된다.

한편, 일반회계로 통합하여 운영하는 경우 지방자치단체로서는 전체적인 예산을 기초로 세입과 세출을 종합적으로 파악하고 세출의 우선순위에 따라 보다 효율적으로 예산을 운영할 수 있을 것이다. 다만, 재정자립도가 낮은 자치단체의 경우, 경찰운영에 투입하여야 할 예산마저도 경상경비에 투입함으로써 치안서비스 질의 저하를 초래하게될 우려가 있다.

제3절 자치경찰제 모형설계

본 절에서는 자치경찰제도를 도입하는데 고려되어야 조직의 유형, 이에 따른 사무배분방식, 경찰관의 인사제도 및 경찰예산의 조달방안을 중심으로 채택 가능한 모형을 제시하고자 한다.

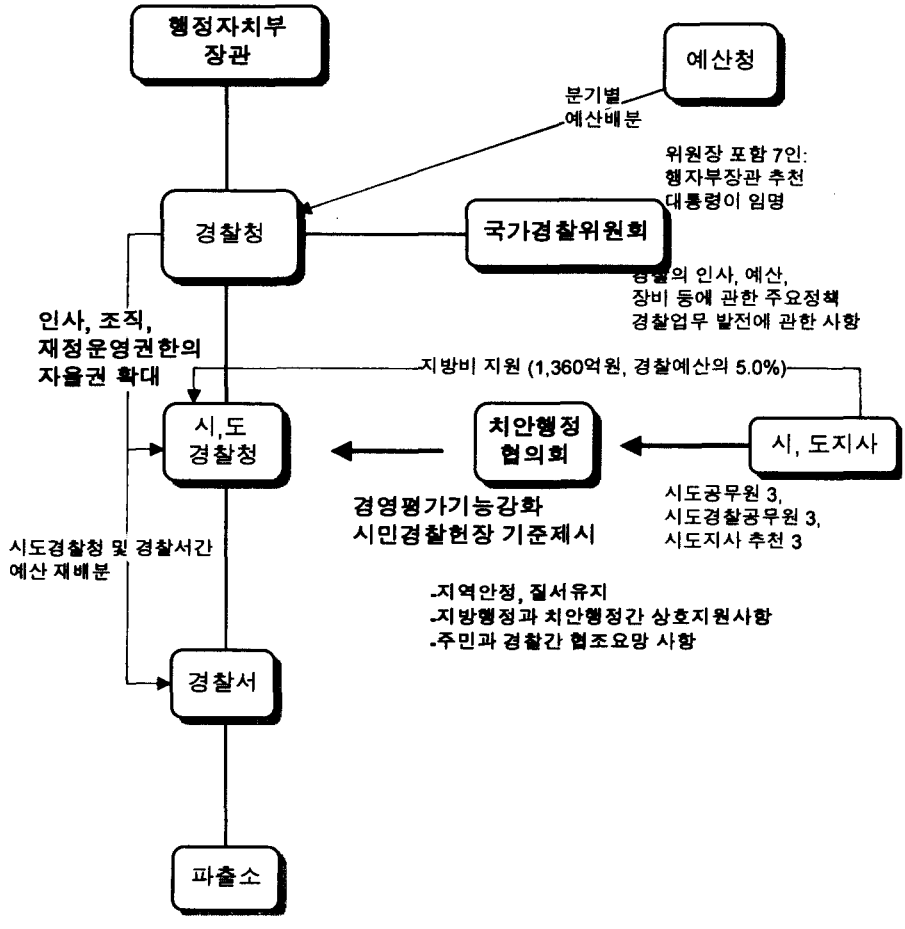
자치경찰제 도입 전 단계로서 국가경찰의 분권모형을 제1안으로, 국가경찰제와 자치경찰제의 절충형을 시도단위모형과 시군구단위모형으로 구분하여 제2안으로, 단체장이 경찰관서의 장을 직접 임명하는 임명형과 주민 선출형으로 구분하여 순수한 의미의 자치경찰제를 제3안으로, 현행 국가경찰제를 유지할 경우, 자치단체의 행정의 실효력을 확보하기 위한 행정경찰제를 제4안으로 제시하고자 한다. 따라서 자치경찰제라고 할 수 있는 모형은 제2안, 제3안 및 제4안이다.



1. 제1안 : 국가경찰의 분권모형

자치경찰제 도입 전단계로서 경찰청의 권한을 일선경찰행정기관에 위임하여 자율성을 제고시킴으로써 체제전환비용을 최소화하려는 분권모형

<그림 4-2> 국가경찰의 분권 모형



가. 운영체계

1)조직체계와 기능

국가경찰의 분권모형은 현행대로 국가경찰제도를 유지하면서 경찰위원회와 시도치안행정협의회의 기능을 추가 보완하고 경찰의 조직, 기능, 인사, 예산권을 분권하는데 중점을 두고 있다.

즉 경찰청에 집중되어 있는 인사권과 조직권을 시도경찰청장 및 경찰서장에게 일정한 범위 내에서 위임·분권함으로써 지역실정과 치안수요에 따라 조직을 개편하거나 계의 업무량을 고려하여 업무분장을 새롭게 하는 등 자율적 책임경영체제의 기반을 구축하려는 모형이다.

앞서 지적한 대로 경찰사무는 다른 국가기관의 사무까지 위임받아 수행함으로써 경찰업무의 과중을 초래하고 있으며, 경찰조직내부에서도 업무가 상호 중복되어 있어 효율성이 낮은 실정이다. 이러한 경찰의 조직운영상의 문제점은 다음과 같이 경찰사무의 분권을 통하여 해결할 수 있다.

첫째, 경찰사무의 직무분석이 선행되어야 한다. 경찰공무원은 대부분 격무에 시달리고 있으며 이것이 사기저하의 원인이라고 하나 각 경찰공무원의 실제업무와 그 업무수행을 위한 시간소요에 대하여 체계적인 직무분석이 이루어지지 않고 있어 문제해결대안을 마련하지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 경찰사무 중 경찰청, 시도경찰청, 경찰서간 그리고 경찰서 하부조직인 계간 중복사무를 최소화하고 각급 경찰관서별 기능과 역할을 전문화하며 일선 경찰서의 중복사무를 사무의 성격에 따라 재배분한다.

셋째, 다른 국가기관의 업무협조는 법령에 규정된 사항에 국한하도

록 한다. 행정처분관련 단속업무는 해당 행정청이 실시하고, 구체적인 범법사실에 대하여 당해 행정청이 경찰에 고발하는 경우 경찰이 이를 처리하도록 함으로써 경찰의 업무를 고유한 기능에 한정할 수 있다.

넷째, 각 경찰서의 관할구역 내 치안수요에 따라 조직과 인력을 재배치할 수 있도록 경찰서장에게 계의 인력조정권한을 위임한다. 또한 시국치안에 투입되었던 기동대 등 경찰인력을 경제위기로 인하여 야기되기 쉬운 집단민원성 시위 또는 비상사태에 우선적으로 투입하거나 평상시에는 민생치안보조업무에 투입할 수 있도록 인력배치 권한을 위임한다.

다음으로 경찰청 정보국의 사무는 대단히 포괄적으로 규정되어 있어 치안정보 뿐만 아니라 사회의 전 분야에 걸친 정보를 광범위하게 수집하고 있다. 지금까지는 이것이 정통성이 결여된 정권에 이용됨으로 인하여 경찰의 정치적 중립성을 저해하는 가장 중요한 요인이 되어 왔다. 따라서 경찰의 정보수집 관련 범위와 대상을 경찰의 계층에 따라 구체적으로 명확하게 한정함으로써 시국치안 위주의 정보수집 관련 사무를 축소하고 민생치안 관련 정보수집사무를 확대할 수 있도록 정보수집관련 조직을 개편하고 인력을 재배치하여야 할 것이다.

2) 인사체계

현재 경찰청장, 시도경찰청장, 경찰서장 등 총경이상 경찰공무원의 임용권은 경찰청장의 추천을 받아 행정자치부장관이 제청하여 대통령이 임용한다. 이러한 임용절차는 경찰청 소속기관의 보조기관을 임용함에 있어서 중앙정부의 정치적 영향력이 폭넓게 개입될 소지가 크다.

더욱이 시도경찰청장, 경찰서장 임용 시 해당 지역주민의 의사를 고

려하지 아니하고 중앙정부가 일괄적으로 시행하고 있어 인사권의 지나친 중앙집중을 초래하고 있다. 경찰서장은 경찰의 최일선경찰행정기관의 장으로서 법령상 실질적으로 가장 많은 대민치안서비스를 제공하고 있는 경찰행정기관의 장이라는 점이 고려되지 않고 있다.

대통령의 임용을 받은 경찰서장은 관할 주민을 위한 민생치안보다 중앙에 있는 임용권자의 기대와 요구에 민감할 수밖에 없는 인사체제를 유지하고 있다. 이러한 인사체제는 경찰의 정치적 중립성 유지를 저해할 우려가 크고 치안서비스의 수혜자인 주민의 의사를 반영할 수 없다는데 문제가 있다. 그러므로 경찰청장, 시도경찰청장, 경찰서장에게 관할 경찰행정기관 내 보조기관 및 직원의 전보·파견·직위해제·휴직·정직·복직 등에 관한 인사권을 부여함으로써 단위 경찰행정기관장의 책임경영 기반체제를 조성할 필요가 있다. 이는 첫째, 경찰행정기관장에 의한 지휘·명령체계를 공고히 하여 줄 것이며, 둘째, 인사권 부여에 따른 치안행정에 대한 책임을 경찰행정기관장에게 요구할 수 있는 제도적 장치가 될 수 있다.

또한 경찰청장, 시도경찰청장, 경찰서장에게 사무분장 조정 및 인력배치권을 부여함으로써 지역실정과 치안수요에 따라 신속한 인력배치가 가능하여 주민의 요구를 즉각 반영할 수 있는 체제를 유지하게 될 것이다.

현재 경찰위원회 7인 위원은 행정자치부장관이 제청하여 국무총리를 거쳐 대통령이 임기 3년으로 임명하고 있다. 경찰위원의 임명은 정치적 중립성이 중요한 고려사항이므로 민주적 정당성을 확보하기 위해 국회의장의 추천을 얻어 대통령이 임명하게 하거나 임기를 대통령의 임기와 같이 5년으로 연장하여 특정정권의 영향력이 최소화되도록 할 수 있다.

그러나 그 구성에 있어서 국민적 대표성을 가질 수 있는 인사를 법정화 하여 국가경찰의 최고의결기관으로서의 기능을 다할 수 있도록 개편하는 데에는 법리상 한계가 있다.

시도치안행정협의회는 9명의 위원 중 6명이 현직공무원 및 경찰공무원으로 구성되어 경찰과 시도간의 협조를 원활하게 하기 위한 통로 마련을 이유로 설치되었다. 협의회의 회의는 매 분기 1회 개최하고 특정사안에 관하여 필요한 경우 수시로 개최하게 되어 있으나 회의가 규정대로 개최되지 못하고 있는 실정이다.

특히 그 기능이나 구성을 고려하면 위원의 주민대표성이 부족하여 주민의 치안에 대한 요구를 반영할 수 없는 실정이다. 따라서 동 협의회가 본래의 역할을 다하기 위해서는 그 기능을 활성화 할 필요가 있으나 그 권한과 기능에는 한계가 있다.

그러나 현행제도를 유지하면서 분권형 경찰조직으로 나아가기 위해서는 경찰관서에 대한 치안행정경영평가 기능을 추가하는 것으로 제도를 보완할 수 있을 것이다. 치안행정협의회의 기능을 획기적으로 확대하기 어려운 이유는 현행 위원의 자격이 법령상 한정되어 있다는데 있다.

3) 예산체계

가) 지방비지원에 대한 통제기능 확보

현재 지방자치단체와 이와 동급의 경찰청(경찰서)간에 지원되고 있는 지방비 지원부문에 대해서는 첫째, 민주적 정당성을 확보하기 위해서도 지방비지원부문에 대해 경찰관서가 지방의회에 예·결산을 보고하여야 하며 예결산의 심의·의결을 받아야 할 것이다.

또한 지방자치를 실시하고 있는 이상 지방자치단체의 예산은 반드시 지방의회의 심의·의결을 거쳐야 할 사항이므로 이를 회피할 경우 경찰과 자치단체 및 주민간에 심각한 불신이 야기될 수 있다는 점이 고려되어야 할 것이다. 특히 지방비 지원예산은 국가경찰 예산에 포함하여 편성운영하고 이에 대하여는 주민의 대표성을 가진 기관에서 이를 감사하도록 한다(지방비 지원액 : 1998년 1,360억원).

나) 지방비지원의 공식화

지방자치단체에 의한 경찰예산지원을 공식화하고 지원기준 및 범위를 명확히 설정하고 지역별 지방비지원의 차이를 해소하여야 한다. 현재 교통안전시설과 민생치안경비(서울특별시)를 지원하고 있다. 따라서 교통안전시설 관련경비에 대하여는 신호기 설치, 차선도색, 인건비, 전자감응신호체계, 안내표시판, 교통안전지도단속(순찰차, 견인차운영 등) 등의 범위를 명확히 설정하여 지방자치단체가 전액 지원토록 한다.

민생치안경비의 경우 집단민원에 대한 경비에 동원되는 인력의 급량비는 자치단체가 지원하되, 다만, 민생치안경비 중 치안의 기본적 장비 및 도구인 피복비, 의료비, 차량, 가스총, 무전기, 컴퓨터단말기 등 장비구입비는 국비로 조달하는 것이 바람직할 것이다.

그리고 지방자치단체간에는 상당한 정도의 재정력격차가 존재하기 때문에 지방비지원에 대한 자치단체간의 부담비율을 차등화할 필요성이 있다. 예컨대, 교통안전시설경비의 경우 서울특별시와 광역시는 100%, 도지역의 경우 도 30%, 시군구 70%의 배분비율로 할 것인가를 설정하여야 할 것이다.

다) 수익자부담을 통한 재원확충

경찰예산의 확보를 위하여는 외국의 사례와 같이 경찰이 소수 특정인의 개별적 영리를 목적으로 하는 행사를 위해 경찰업무가 집행되는 경우 수익자부담원칙을 적용하여 이를 통해 소요재원을 확보할 필요가 있다.[9] 수익자부담원칙이 적용가능한 범위를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 스포츠경기, 공연회, 발표회, 연주회, 전시장 등의 이벤트사업에 대한 경찰경비 요청 시

(2) 민간회사, 각종 기관·단체에 대해 훈련장 대여, 훈련프로그램 제공, 교육훈련, 호신술 교육, 경호경비강좌 등의 제공

(3) 결혼식, 장례식, 상가나 공장입구의 교통정리 등 특정행위에 대한 경찰인력 요청 시

(4) 지역경찰시설의 부대시설의 수익적 운영: 시설대여 및 자산운영

(5) 안전시스템의 보수·수리서비스의 제공

(6) 특정단체에서 신원조회, 지문채취 등 특별서비스 요구 시 이에 대해 서비스 제공 대가로서 수익자 부담을 요구할 수 있을 것이다.

나. 기대효과

(1) 현행대로 국가경찰제도를 유지함으로써 경찰조직의 전국적 통일성, 일관성의 유지가 가능하다.

---

9) 영국의 지방경찰은 축구경기를 비롯하여 사적영리를 목적으로 사업주체가 시행하는 행사에 대해 경찰력을 파견할 때, 경찰1인당 부담금을 징수한다. 사적인 영리를 목적으로 행사를 주체하여 경찰력을 지원받을 경우 파견경찰에 대한 일정한 부담을 요청할 수 있는 것이다. 또한 교육훈련, 호신술 등에 대해 민간기관으로부터 위탁을 받고 수익사업적 관점에서 부담금을 부과할 수 있다.

(2) 중복업무의 합리적 재배분, 다른 국가기관의 위임 또는 협조사무의 축소, 경찰내부의 업무량 차이에 따른 조직과 사무분장 재조정 권한의 분권 등은 민생치안 관련 업무처리에 이전보다 더 많은 인력을 자율적으로 투입하게 되어 업무의 효율성을 제고하고 직원간 업무량의 형평화를 기할 수 있다. 뿐만 아니라 사무의 신속한 처리로 민원인들의 편의를 도모할 수 있을 것이다.

(3) 국가의 지방경찰행정기관을 최소의 비용으로 효율적인 분권모형으로 전환함으로써 경찰의 지역치안에 대한 관심을 제고할 수 있다.

(4) 시도경찰청장, 경찰서장에게 소속 직원의 지역 내 인사권을 위임함으로써 지휘권이 강화될 것이다.

(5) 지역별 경찰관 모집과 근무지 지정으로 경찰관의 주거안정을 도모하고 주민과의 관계가 개선되어 부정부패가 감소될 수 있을 것이다.

(6) 시도경찰청과 경찰서별 경영평가제를 도입할 경우 책임경찰행정기반이 조성될 수 있을 것이다.

다. 문제점

(1) 경찰은 중앙집권적 권력기관으로서의 조직문화가 뿌리깊기 때문에 국가경찰제의 분권모형만으로는 지역주민의 치안수요를 경찰행정에 적절하게 반영할 수 있는 제도로 변화를 기대하기 어렵다.

(2) 현행 중앙집권적 경찰행정체제의 분권은 지방자치단체와의 업무협조 및 지원과 관련하여 갈등이 다소 줄어들 수는 있을 것이나 만족할 정도로 해결된 것은 아니다.

(3) 명령에 복종하는데 익숙한 조직문화가 지배하고 있는 현실이므

로 조직과 인력재조정 권한을 분권할 경우, 경찰청과 지방경찰청간 조직의 명령체계에 상당기간 시행착오가 예상될 수 있다.

2. 제2안 : 국가경찰제에 자치경찰적 요소를 절충한 모형

> 현행 국가경찰제를 근간으로 하되 시도 또는 시군구 단위에 「경찰위원회」를 설치하여 자치경찰적 요소를 부가함으로써 제도전환에 따른 소요비용을 최소화하려는 모형

2-A안 : 시도단위 절충형 자치경찰 모형

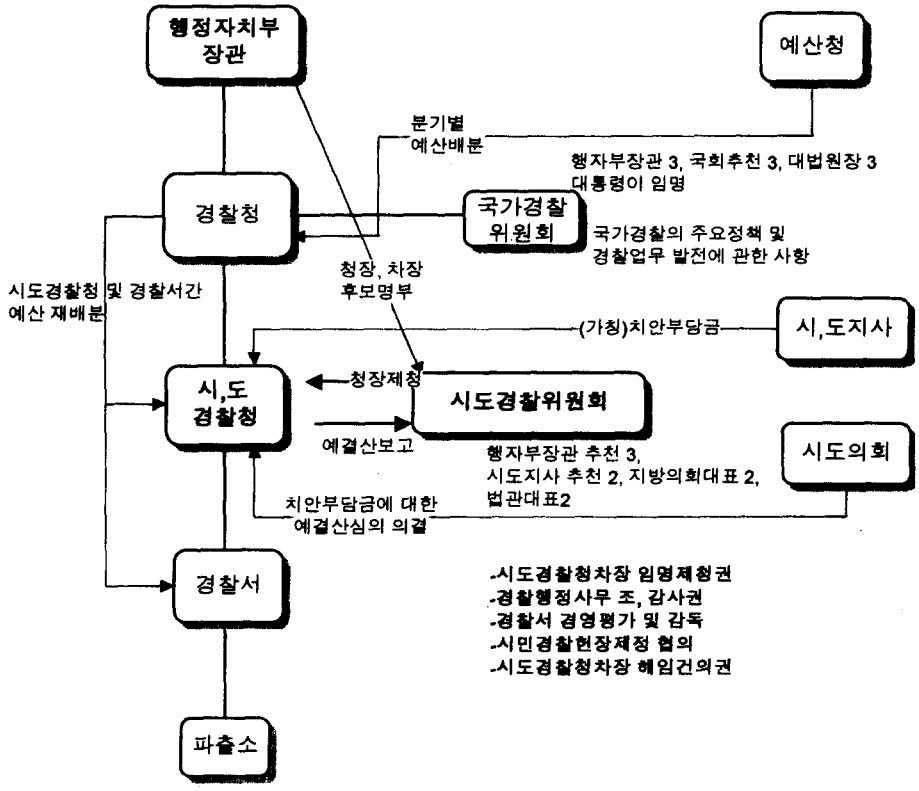
시도단위 절충형 자치경찰모형은 우리 나라의 특별한 국가안보적 상황을 고려하여 일사불란한 지휘체계를 유지하고 있는 현행 국가경찰제도를 근간으로 하되 정치적 중립을 확보하기 위하여 자치경찰적 요소인 시도경찰위원회제를 도입함으로써 경찰행정에 대한 주민의 요구를 시도단위에서 반영하기 위한 제도이다.

시도단위 절충형 자치경찰모형이 도입되어야 할 당위성으로는 광역경찰행정력 약화를 방지하기 위하여 관할구역이 시도단위 정도는 되어야 한다고 본다. 그 이유로서는 첫째, 시군구단위의 자치경찰제는 자치경찰행정단위로서 관할 구역이 지나치게 좁고, 둘째, 경찰관의 인사범위가 한정되어 경찰공무원의 사기가 떨어질 우려가 있으며, 셋째, 국가공무원으로서의 경찰공무원의 위상이 저하되는 결과를 초래하기 때문에 부적절한 제도라고 보고 있다.

예컨대, 기초자치단체중심의 자치경찰제도는 일본에서 이미 실패한 경험이 있다는 것을 내세우고 있다. 이와 관련된 상세한 논의는 시군구 단위의 절충모형에서 계속하고자 한다.

여기에서는 시도단위 절충형 자치경찰제의 채택 시 예측가능한 모형을 제시하고자 한다.

<그림 4-3> 시도단위 절충형 자치경찰 모형



가. 운영체계

1) 조직체계와 기능

가) 국가경찰위원회의 권한

경찰행정에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 행정자치부에 경찰위원회 대신 국가경찰위원회를 둔다. 국가경찰위원회의 위원은 행정자치부장관 제청으로 국회의 동의를 거쳐 임기 5년으로 대통령이 임명한다. 국가경찰위원회 위원장은 내무행정 담당 국무위원인 행정자치부장관이 겸하는 것을 신중히 검토할 수 있다. 자치경찰제가 시행되는 단계에서는 국가경찰위원회의 존폐여부를 검토할 가치가 있다.

국가경찰위원회 위원은 민주적 정당성을 가지고 국민의 대표로서 국가경찰행정사무 조사·감사권, 주민의 고충처리, 국가경찰청에 대한 경영감독, 경찰청장, 시도경찰청장 및 차장 해임건의권 등에 관한 심의·의결권을 가진다.

나) 정치적 중립을 위해 3자 견제체제 구축

경찰권은 국민과 주민의 생명과 재산을 위해로부터 보호하는데 필요한 권력을 집행하는 기관이라는 점에서 일정한 견제장치가 필요하다. 이를 위하여 동 모형에서는 행정자치부장관, 시도경찰청장, 시도경찰위원회 3자 견제체제의 구축을 기본으로 하고 있다.

행정자치부장관은 국가를 대표하여 시도경찰청을 감독하고 시도지사와 시도의회는 주민을 대표하여 시도경찰위원회를 통하여 시도경찰청을 감독하고 견제한다. 시도경찰위원회는 현행 경찰위원회의 권한에 시도경찰청의 경찰행정사무 조사·감사권, 경찰서장 및 경찰서 근무 공무원 인사권, 주민의 고충처리, 시도경찰청에 대한 경영감독, 시민경찰헌장의 제

정협의 등에 관한 권한을 추가로 가진다.

시도경찰청장·경찰서장은 지역의 치안수요에 따른 조직재편성 및 운영상의 재량권을 가지고 시도경찰위원회에 대하여 책임을 지고 경찰행정을 집행한다.

2) 인사체계

(가) 시도경찰청장의 임용

행정자치부장관이 경찰청장의 의견을 들어 시도경찰위원회에 시도경찰청장 및 차장 후보명부를 시달하고 이 중에서 시도경찰위원회가 제청한 자를 대통령이 임명한다.

이러한 임용방법은 시도경찰청장의 중요성에 비추어 정부, 경찰청장, 시도지사, 시도경찰위원회의 의견이 부분적으로 모두 반영되지만 단체장, 또는 특정정당의 인사에 의한 일방적인 영향력을 제도적으로 배제함으로써 제 기관 상호간의 3자 견제체제를 구축하여 경찰의 정치적 중립을 유지하려는데 중점을 두었다. 동 인사체계는 법집행기관이자 주민에게 치안서비스를 공급하는 기관의 장에게 민주적 정당성을 보완하여 줌으로써 시도의 치안행정책임자로서 소신있게 임무를 다하게 하자는 데 그 의의가 있다.

시도경찰청장 임용과정에서 지방의회의 동의를 배제한 이유는 시도의원 선거 시 정당이 참여하고 있기 때문에 불가피하게 파생되고 있는 경찰에 대한 지방의원의 정치적 영향력을 최소화하기 위해서이다. 그렇다고 하여 지방의회의 정치적 의사를 전혀 배제하는 것은 아니고 시도경찰위원회의 위원 중 1/3을 지방의원 중 선출하게 함으로써 지역의 치안

정책 수립과 집행에 주민의 여론과 지방의회의 의사를 반영할 수 있어 주민대표의 참여로 가름할 수 있다고 보았다.

(나) 시도경찰위원회 위원의 임용

시도에서는 시도지사의 행정적·정치적 영향력이 매우 크기 때문에 경찰행정에 대한 시도지사의 직접적인 감독을 허용할 경우, 경찰의 정치적 중립성을 저해할 수 있다는 우려가 많아 간접적으로 그 의사를 경찰행정에 반영할 수 있도록 하였다. 시도지사는 직접적으로 시도경찰위원회에 참여할 수는 없으나 시도경찰위원회의 위원 2인에 대한 추천권을 통하여 시도지사의 치안행정정책을 간접적으로 반영할 수 있다. 또한 시도의회가 2인을, 법관대표 2인을 경찰위원으로 추천하게 하여 주민의 의사를 반영하고 객관적인 법적 시각에서 경찰운영의 좌표를 제시하게 하였다.

행정자치부장관이 경찰위원회 위원 1/3을 추천하게 한 것은 경찰행정 중 중요한 부분을 차지하는 국가경찰사무를 집행하고 있다는 점에서 국가의 의견을 대표할 수 있는 위원이 시도경찰위원회에 참여하여 자칫하면 소홀하게 될 수 있는 국가적 관점의 치안수요를 시도경찰위원회에 반영하기 위한 정책적 배려이다.

동 모형은 일원화된 현행 국가경찰조직체계를 그대로 유지하면서 주민의 의사를 대표하고 반영하는 조직 형태를 채택하고 있다. 경찰청장은 국가경찰사무에 관한 한 시도경찰청장에 대한 지휘·감독권을 가진다.

(다) 시도경찰청장의 인사권

시도경찰청장에게는 경찰서장 인사권 및 총경 이하의 지역 내 전보권을 부여한다. 이는 시도경찰청장의 관할구역 내 경찰조직에 대한 지휘

·감독권을 강화함으로써 책임경찰행정체제를 구축하기 위한 조치이다. 지역의 경찰책임자를 선정하고 지역실정에 부합하는 자를 적재적소에 배치하기 위해서는 지역경찰행정책임자인 경찰서장의 인사권을 시도경찰청장에게 위임하고, 경찰서내의 경찰공무원 전보권은 경찰서장에게 실질적으로 위임하는 것이 타당하다고 보았다. 인사권 등의 권한을 위임한 후에는 그 결과에 대하여 당연히 책임을 물을 수 있다.

(라) 지방직화 대상 경찰공무원의 계급 수준

1996년 10월 국민회의와 자민련이 공동으로 국회에 제출한 경찰법개정안에 의하면 경감이하 경찰공무원의 지방직화를 규정하고 있다.

경감이하 경찰공무원의 지방직화로 인해 예상되는 문제점으로서는

첫째, 경찰서의 과장은 경정 또는 경감이 담당하고 있는데 경찰서내 과장급인 경정이 국가직화될 경우, 현실적으로 지역의 치안수요와 문제해결보다 승진 등 인사와 관련하여 경찰청과의 연계에 보다 관심을 기울이게 됨으로써 지역에 적합한 치안정책을 입안하고 이를 집행하는데 소홀하게될 우려가 있다. 특히 승진인사의 경우 단기간 지방에 근무한 후 중앙으로 떠나는 것이 관례가 되어 있어 지방에서의 근무에 전력투구하여 능력을 발휘하여야 할 유인이 없다는데 문제가 있다.

둘째, 경정인 과장은 경찰청 인사권자의 의사를 우선하게 될 경우, 경찰서장의 지휘감독권을 훼손할 가능성이 있다. 더욱이 경찰서의 과장직은 서장의 참모로서 정책을 결정하고 집행하는 중요한 직이므로 동일직급 보직자를 계급으로 지방직과 국가직으로 나누는 것은 일반행정공무원의 경우와 달리 지휘권과 관련하여 신중하게 취급되어야 할 사항이다. 따라서 만일 자치경찰제의 조속한 정착을 위하여 경찰공무원의 지방직화를 추진한다면 이상과 같은 취지를 고려하여 경감이하 경찰공무원을 대

상으로 하기보다는 경감의 보직대상 직위의 계급인 경정도 지방직화 대상에 포함하는 것이 타당하다고 본다.

시도경찰위원회에는 시도경찰청장 및 차장 해임건의권을 부여함으로써 경찰청장과 차장의 업무실적을 평가하는 권한과 주민의 의사를 치안행정에 반영 하였는 지의 여부에 대한 책임을 물을 수 있는 수단을 제공하였다.

그러나 동 모형에서는 시도단위의 자치경찰제 도입이 초래할 수 있는 국가경찰력의 약화에 대비하고, 지휘권의 확립을 위하여 경찰공무원의 지방직화를 고려하지 않았다.

3) 예산체계

(가) (가칭)치안부담금제의 도입 법제화

지방비지원을 제도화하는 수단이자 지방자치단체의 경찰예산지원방안으로는 지방자치단체의 치안부담금제가 있다. 시도경찰위원회에서는 지방자치단체 치안부담금(안)의 협의와 조정을 하도록 한다. 이를 위해 법적 측면에서 국가사무 중 지방이해관련 사무에 대한 지방자치단체의 부담근거를 마련한다.

현재 경찰업무는 일부 교통경찰업무를 제외하면 모두 국가사무로 규정되어 있어 전액 국고로 경비를 충당하게 되어 있으나 이의 원활한 전환이 이루어지지 않고 있다. 예컨대, 현재 지방자치단체의 소유로 되어 있는 경찰부서의 부지와 건물의 처리도 미해결상태에 있다. 또한 현체제하에서는 자치경찰의 운영을 통해서 그 지역주민이 직접 치안서비스를 수혜 받음에도 불구하고 자치단체가 부담할 수 있는 통로가 개설되어 있

지 않다.

현행 지방재정법 상으로는 국가사무에 대한 지방자치단체의 부담금 부과근거가 마련되어 있지 않으므로 치안부담금제의 도입을 위해서는 일본과 같이[10] 지방재정법 제18조(부담금과 교부금)에 제3항을 신설하여 그 근거를 마련할 필요가 있다.

즉, 현재 지방재정법 제18조 제1항은 "지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하여야 할 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다"고 규정하고, 제2항에서는 "국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에 그 소요되는 경비는 국가가 그 전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다."고 규정하고 있다.

따라서 제3항을 신설하여 "①과 ②에 규정하는 사무를 국가가 스스로 행하는 경우에 지방자치단체가 법률 또는 대통령령에 정하는 바에 따라 경비의 일부를 부담할 때는 당해 지방자치단체는 그 부담하는 금액(지방자치단체의 부담금)을 국가에 지출한다"고 규정할 수 있을 것이다.

---

10) 일본의 지방재정법 제17조의 2(지방공공단체의 부담금)에 의하면, "① 제10조 2(국가가 전부 또는 일부를 부담하는 건설사업에 필요한 경비) 및 제10조 3(국가가 일부를 부담하는 재해에 관한 사무에 필요한 경비)에 규정하는 사무를 국가가 스스로 행하는 경우에 있어서 지방공공단체가 법률 또는 정령에 정하는 바에 따라 경비의 일부를 부담할 때는 당해 지방공공단체는 그 부담하는 금액(지방공공단체의 부담금)을 국가에 지출한다. ② 국가가 행하는 하천, 도로, 소방, 항만 등의 토목사업으로서 지방자치단체를 유익하게 하는데에 대한 당해 지방공공단체가 부담할 부담금의 예정액은 당해공사 착수전에 당해 지방공공단체에 통지해야 한다. 사업계획의 변경 등에 의하여 부담금 예정액이 현저하게 변경될 경우에도 동일하다. ③ 지방공공단체는 전항의 통지를 받은 경우에 부담금 예정액에 불만이 있는 경우는 자치대신을 경유해서 내각에 의견을 개진할 수 있다"고 규정하여 국가사무에 대한 지방자치단체의 부담금부과 근거를 두고 있다.

(나) 치안부담금에 대한 통제기능 확보

경찰유지 경비를 지방비로 지원하기 위한 장치로서 (가칭)치안부담금제를 법제화 할 경우, 이에 대하여 지방자치단체가 통제할 수 있는 장치를 필요로 할 것이다. 즉, 시도경찰청장의 시도경찰위원회에 대한 경찰예·결산보고를 의무화하고 시도의회가 (가칭)치안부담금에 대한 예결산을 심의·의결하는 것이 바람직하다. 이를 통해 지방자치단체의 경찰예산지원에 대한 편성과 집행과정을 평가함으로써 재정지출의 효율성을 도모할 수 있을 것이다.

(다) 3개 지방청, 국가경찰의 지방일선기관 신설 추가비용의 부담

이 모형은 시도단위를 기본으로 경찰행정을 실시함으로 현재 13개 지방경찰청 외에 지방경찰청이 미설치 되어 있는 광주지방청, 대전지방청, 울산지방청의 신설에 따른 추가비용이 소요될 것이다. 1개 지방경찰청의 신설비용을 420억 원으로 추정하는 경우 총 1,260억 원의 추가비용이 발생하게 된다. 여기서 산출기준은 대도시(250명) 기준으로 1개 지방경찰청의 신설비용은 인건비 74억원, 시설비 304억 원, 장비구입 및 운영비 42억 원 등 420억 원이 소요될 것으로 추산하였다. 이외에도 국가경찰의 지방일선기관 신설로 인한 추가비용부담이 예상된다.

나. 기대효과

1) 자치경찰제 도입에 대한 저항 최소화

우리 나라에서는 자치경찰제도를 한번도 실시해 본 경험이 없고, 전통적으로 국가안보 차원에서 국립경찰이 중요한 역할을 담당하여 왔기 때문에 아직도 자치경찰제 도입에 부정적인 견해를 가진 경우도 있다.

따라서 국가경찰제도를 유지하면서 국가경찰제도의 문제점을 보완하는 차원에서 시도단위의 자치경찰제도를 도입한다면 실질적으로는 국가경찰제도의 근간을 유지한다는 점에서 새로운 제도 도입에 대한 내외부의 저항이 최소화 될 수 있는 방안이다.

2) 정치적 중립성 확보

시도단위 자치경찰제를 도입하게 되면, 정치인인 시도지사의 정치적 영향으로 인하여 경찰의 정치적 중립성이 저해될 것이라는 우려가 있다. 이를 고려하여 2A안에서는 행정자치부장관(경찰청)-시도경찰청장-시도경찰위원회의 3자 견제체제를 통하여 경찰행정의 정치적 중립성을 보장하기 위하여 지휘권을 시도경찰청장에게 부여하고, 국가와 시도지사는 시도경찰청장의 인사와 시도경찰청의 경찰행정에 대한 간접적인 관여를 할 뿐 경찰행정에 대한 일반적인 감독은 시도경찰위원회가 담당하도록 하였다.

시도경찰청은 경찰청과의 관계에서 분권을 전제하고 행자부장관과 시도지사 등 주민을 대표할 수 있는 인사로 구성된 경찰위원회를 통하여 경찰행정의 인사와 재정운영에 대한 주민의 요구를 반영할 수 있다. 따라서 시도지사나 중앙정부 어느 일방이 시도경찰위원회나 시도경찰청을 좌우할 수 없을 것이다. 다만 고위 경찰공무원임명권이 대통령에게 집중되어 있을 경우, 반대의 결과가 나올 수 있다.

3) 시도경찰청장의 인사권 확대로 책임경영 기반 조성

시도경찰청장에게 총경 이하의 지역 내 전보권을 부여하여 지역실정에 적합한 인력배분으로 시도경찰행정에 관한 한 책임경영을 할 수 있는

기반을 구축하게 하였다. 경찰서장의 임명권은 지역치안의 결과를 좌우하는 중요한 권한이므로 시도단위의 자치경찰제를 실시하는 한 시도경찰청장에게 그 권한을 부여할 수 있다.

4) 시도경찰위원회에 행정사무조사·감사권 부여

시도경찰위원회는 경찰행정사무에 대한 조사·감사권을 부여받아 주민의 입장에서 경찰행정의 효율성과 주민에 대한 치안서비스 질을 제고하는 방향으로 권한을 행사함으로써 주민을 위험으로부터 보호하고 경찰공무원의 뿌리깊은 부정부패를 제도적으로 개선해 나갈 수 있다.

경찰행정의 공정성, 투명성, 합리성을 제고하기 위해서는 시도지사의 경찰행정에 대한 위법·부당한 간섭이나 경찰공무원의 비리나 부정에 대한 특단의 처벌규정을 둘 필요가 있다.

5) 지방행정과 경찰행정의 협력관계 조성

시도경찰위원회가 설치된 후 법령상 시도지사와 시도경찰청간 협력·지원체제가 제도화되면 지금보다 진전된 협력관계가 구축될 것이다. 이는 행정의 실효력을 높이는데 다소간 기여하게 될 것이다.

6) 지방비지원의 법제화로 경찰청과 자치단체간 갈등해소

(가칭)치안부담금제 도입을 통해 지방비지원이 공식화되면, 시도경찰청과 시도 자치단체간에 경찰예산에 대한 지방비지원과 관련하여 제기되고 있는 갈등이나 위법성 문제가 해소될 것이다.

7) 예산운영의 효율성·투명성제고

시도경찰청장이 시도경찰위원회에 경찰예·결산을 보고하고, 시도의회의 예결산 심의·의결과정을 통해 경찰예산의 투명성을 확보하게 될 것이다. 이는 시도경찰청의 효율적 예산집행을 촉구하는 계기가 될 수 있다.

8) 현행조직 유지 시 제도전환 비용 최소화

현행 국가경찰제도의 근간을 유지하면서 자치경찰적 요소를 도입함에 있어서 제도전환을 할 경우, 광주, 대전, 울산시경찰청 신설과 관련된 비용이 1,260억 원 정도 추가될 수 있다.

그러나 경제적 위기상황을 고려하여 예외적으로 전남, 충남, 경남경찰청이 위탁관리하게 한다면 제도전환에 따른 추가비용이 없을 뿐만 아니라 운영비의 현 수준 유지가 가능할 것이다.

다. 문제점

1) 지역주민의 치안수요 충족에는 미흡

국가경찰제에 자치경찰제적 요소를 가미한 제도이므로 지역주민의 치안수요를 충족시키는 데에는 미흡하다. 경찰공무원의 인사권과 재정권이 경찰청에 있으므로 시도경찰위원회를 설치하여 시도경찰청장을 견제하더라도 한국의 정치역학으로 볼 때, 주민의 치안수요를 우선하는 데에는 한계가 있을 것으로 예상된다.

2) 시도경찰청 소관사무는 자치경찰적 사무에 부적합

시도경찰청 소관사무는 경찰서간 업무의 조정, 지도, 국가적 사무의 지휘감독을 주요사무로 하고 있어 시도단위 자치경찰제의 도입으로 주민이 감지할 수 있을 정도로 지역치안서비스의 질을 제고한다는 것은 현실적으로 불가능하다.

시도경찰청장은 시도관할구역 안의 경찰사무를 관장하고 소속공무원 및 소속 경찰서의 장을 지휘·감독한다. 예컨대, 시도경찰청장이 처리권자로 구분되어 있는 사무 중 대민서비스 사무로 볼 수 있는 것은 방범, 교통관련 사무가 해당될 뿐이고[11], 이 마저도 집행사무가 아니라 지도감독사무가 대부분이며, 주로 국가적 치안수요를 그 대상으로 하고 있음을 알 수 있다.

이러한 점을 고려한다면, 시도경찰청은 그 처리사무 내용 면에서 주민의 치안수요와 직접적으로 연관이 되는 사무와는 거리가 멀고 전국적으로 통일을 요하거나 국가적 치안수요 그리고 경찰행정 내부적으로 광역사무, 조정사무를 주로 처리하고 있다는 점을 고려한다면, 자치경찰의 단위로는 부적합하다. 지리적으로도 도경찰청의 경우, 시도경찰청이 시군의 주민으로부터 멀리 떨어져 있어 시도경찰청에서 제공하는 치안서비스를 주민이 인지하기란 여간 어려운 것이 아니라는데 문제가 있다.

3) 전국적 광역경찰행정 기능 약화

전국수준의 광역경찰행정기능이 약화될 것이다. 국가경찰의 일선기관이 설치되어 있지 않는 상황에서 시도단위의 자치경찰제가 도입되면, 국가경찰은 경찰청만 남게 되어 전국을 단위로 하는 광역경찰행정수요가 발생할 경우, 시도경찰청의 협조 없이는 아무 일도 할 수 없는 사태가

11) 총무처, 중앙·지방사무총람(1), 총무처 조직국, 1994. 1. pp. 592-648

예상된다는 점에서 전국적 수준의 광역경찰행정기능의 약화가 심각하게 우려된다. 다만, 시도수준의 광역경찰행정기능은 다소 강화될 수 있을 것이다.

예컨대, 범죄의 광역화·기동화 등에 대처하기 위해서는 자치경찰보다 국가적 수준의 강력한 광역경찰행정관서가 필요하다. 이러한 점에서는 시도경찰청을 자치경찰의 단위로 두게 되면 타 시도와의 업무협조체계 등이 지금보다도 더 약화될 우려가 크다. 국가경찰제인 지금도 실적경쟁으로 인하여 시도간 수사나 정보의 공조가 쉽지 않고 관할구역의 치안에만 관심을 가지고 있는 현실에서 자치경찰제의 단위를 시도로 정할 경우 우리 나라의 지방자치체제상 광역경찰행정의 약화를 초래하게 될 가능성이 있다.

시도단위의 자치경찰제 도입은 이상과 같이 국가경찰력의 약화를 초래함으로써 국가경찰의 지방일선기관의 신설을 촉진하게 될 것이라는 부담을 감수하여야 하는 난제가 예상된다.

4) 인구 및 면적규모 과다

자치경찰제의 단위로서 시도경찰청은 규모가 커서 부적절하다. 일본은 패전 후 경찰사무를 시정촌의 자치사무로 보고 인구 5,000명 이상의 시정촌에 1,605개의 시정촌자치경찰을 두었다. 일본의 자치경찰제는 자치경찰의 단위가 지나치게 작아 경찰의 효율적 운영에 지장을 초래하였으며, 치안에 대한 정부의 책임이 불명확하였다고 지적받고 있다[12].

뿐만 아니라 중앙정부가 자치경찰제를 유지하기 위한 재원부담을 해

12)박병식, 일본의 경찰제도와 그 적용 가능성에 관한 고찰, 경찰행정(4월호), 1998. 4. pp.28-29.

주지 않아 시정촌자치단체가 열악한 재정을 견디지 못하고 자치경찰제를 포기하고야 말았다. 이러한 일본의 예를 근거로 하여 우리 나라에서도 시도단위의 자치경찰제를 도입하는 것을 기정사실화하고 있으나 이는 심각하게 재고되어야 할 과제이다.

그 이유는 우리 나라의 시군구 기초자치단체의 인구는 일본의 시정촌과는 달리 경남의 경우 가장 적은 인구를 가진 의령군이 37,718명, 전남 구례군이 35,807명이라는[13] 점을 고려하면, 인구 5,000명 이상의 시정촌에 자치경찰제를 도입하였던 일본이나 인구 1만 명 이상의 꼬뮨에 자치경찰제를 실시하고 있는 프랑스보다 관할인구가 월등하게 많다는 것이 간과되고 있다.

이외에도 우리 나라에는 지리적 여건, 치안수요를 고려하여 경찰서가 225개 설치되어 있다. 경찰서의 수가 232개인 시군구자치단체의 수와 거의 비슷하다는 점을 고려한다면 재원부담의 정책적 지원이 있을 경우, 자치경찰제를 시군구단위에서 도입하는 것이 전혀 무리라고 볼 수 없으며, 오히려 적정한 규모라 할 수 있다는 것을 반증하고 있다. 따라서 일본에서 패전 직후 도입하였던 시정촌자치경찰제의 폐지를 이유로 일본의 시정촌과는 비교할 수 없을 정도로 관할구역이나 인구면에서 광역화되어 있는 우리 나라의 시군구를 같은 규모로 비교하여 우리 나라에서 시도단위의 자치경찰제를 주장하는 것은 설득력이 없다고 할 것이다.

5) 시도경찰청과 경찰서의 기능중복 과다

ㅇㅇ도경찰청의 기능 중 경찰서 기능과 중복된 것은 ㅇㅇ도경찰청 731건 중 478건, 경찰서 609건 중 478건이나 된다. 이는 ㅇㅇ도경찰청 뿐

13) 내무부, 행정구역 및 인구현황(1997.3.1 현재), p.106, 133.

만 아니라 전국의 각 시도경찰청과 경찰서의 기능이 합리적으로 역할분담 되지 않고 중복되어 있음을 보여준다. 그럼에도 불구하고 시도경찰청의 업무는 국가경찰의 집행사무가 대부분이고 국가의 일선경찰행정기관으로 기능하고 있어 자치경찰의 단위로서는 부적절하다.

시도경찰청을 단위로 하여 자치경찰제를 도입하면, 경찰서는 시도자치경찰청의 일선경찰행정기관으로 기능하게 될 것이다. 따라서 주민과 가장 가까운 곳에 위치하고 매일 같이 얼굴을 대면하는 경찰공무원은 주민의 치안서비스 요구 보다 자신들의 인사권과 재정권을 가지고 있는 시도경찰청의 지시나 요구에 더욱 민감하게 될 것이다. 이러한 결과는 적어도 경찰서 단위에서는 인사 및 조직 그리고 운영상 국가경찰제인 현재보다 나을 것이 없다는데 문제가 있다.

다만 시도경찰위원회를 통하여 시도주민대표의 의사가 투입되고 이것이 경찰서로 전달될 수는 있으나 지역마다 다른 치안여건을 가지고 있는 지역주민의 의사를 직접 경찰서의 치안행정 집행에 반영하는 것과는 그 질이 다르다고 할 것이다.

물론 이러한 논의들은 아직 검증을 거치지는 못하였으나 지방행정과 경찰행정 경험을 가진 실무자와 전문가들이라면 선험적으로 충분히 예측할 수 있는 사항들이다.

그러나 선입견에 사로잡혀 이상과 같이 예상되는 역기능에 대한 대책을 마련하지 아니하고 시도단위의 자치경찰제 도입을 논리적 근거없이 시도한다면, 머지 않은 장래에 국가경찰력 약화를 초래하게될 가능성이 우려된다.

6) 국가경찰의 일선기관 설치를 위한 막대한 추가비용 발생

시도단위 자치경찰제의 도입은 단기적으로 시도경찰청 3개를 설치하여야 하므로 1,260억 원 상당의 비용부담요인이 발생할 것이다.

장기적으로는 약화가 예상되는 전국적 광역경찰행정기능의 강화와 국가경찰기능의 제고를 위하여 일본의 관구경찰제와 유사한 국가의 일선경찰조직의 설치가 필연적으로 대두될 것이라는 점을 고려하여야 할 것이다.

국가경찰력 약화가 예상되는 점을 고려하여 동 모형에서는 경찰공무원을 지방직화 하지 않고 현행대로 국가공무원으로 두도록 하였다.

7) 경찰청과 시도경찰청간 지휘체계 등의 연계 이완

행자부장관은 시도경찰청장·차장 후보명부를 시도경찰위원회에 시달하고 이 가운데 시도경찰위원회가 제청한 자를 대통령이 임명하는 것으로 하였다.

시도경찰청·차장은 국가경찰기능과 자치경찰적 기능을 지휘·감독하여야 하는 중요한 직위에 있으므로 국가와 주민의 의사를 균형있게 반영할 수 있도록 하였다. 시도경찰청장은 시도경찰위원회가 제청권을 가지고 있으므로 시도경찰위원회의 영향력이 커지게 되면 상급기관인 경찰청의 지휘체계가 이완될 가능성을 가지고 있다.

동 모형은 시도경찰청에 자치경찰제적 요소인 경찰위원회를 설치함으로써 경찰서는 자연히 자치경찰적 기능을 수행하게 된다. 일단 시도경찰청에 자치경찰제적 요소를 도입하는 한 시도경찰청과 경찰서의 자율권은 확대될 것이나 반면에 국가경찰력의 조직적 구심력이 약화되어 이것

이 국가경찰력의 약화를 초래하게 될 가능성이 크다.

만일 1996년 제출된 경찰법 개정안에 의거하여 시도단위의 자치경찰제를 도입하고 시도경찰청과 경찰서의 경감이하 경찰공무원을 지방직화할 경우, 자치단체에서 경찰공무원의 인사권과 재원에 대하여 어떤 형태로든 관여하게 되고, 동일한 경찰관서 내에서도 지휘·명령권자와 수령자의 법적 지위가 달라 지휘체계에 혼선을 빚을 우려도 있다.

또한 범죄정보수집활동에 있어서도 경찰청과 시도경찰청간 정보의 공유에 차질을 빚을 수 있는 우려가 있다.

8) 경찰위원회제의 효율성 제고 대안이 필요

동 모형에서는 3자 견제장치를 통하여 정치적 중립성을 확보하려고 하였다. 이는 영국경찰의 3자 견제관계를 참고한 것이다.

우리 나라의 경우, 시도지역 주민의 대표이자 국가의 일선행정기관의 장인 시도지사를 정당인이라는 이유로 정치적·행정적 영향력을 배제하기 위하여 자치경찰에 대한 일반적인 감독권마저 부여하지 않도록 하는 것을 주요과제로 삼고 있다.

그러나 우리 나라의 경우, 위원회제도는 정부 내에서 자문적·전문적 지원 역할을 하는 경우가 대부분이고, 집행적·권력적 권한을 부여한다고 하더라도 그 권한을 제대로 행사하지 못하는 것이 우리의 실정이다. 즉 우리의 정치문화적 특성상 자문적 기능을 상회하는 권한을 행사하는 위원회제가 성공적으로 운영된 사례가 거의 없어 익숙하지 않을 뿐만 아니라 그 기능상 집행적, 권력적 기능수행에는 한계가 있다. 그러므로 경찰위원회가 경찰청과 같은 권력적 기관을 관리·견제하고 국가나

시도지사로부터 정치적 중립을 유지하면서 주민의 요구를 경찰행정에 반영하는 역할을 수행하기에 적합한 제도인지 재검토할 필요가 있다.

시도지사의 영향력이 크고 위원회제도에 익숙하지 않은 문화를 가지고 있는 우리 나라의 경우 위원회의 제도적 한계를 고려한다면, 시도경찰청에 대한 일반적인 감독권을 위원회에 부여한다고 하더라도 실질적으로 그 법상의 기능과 역할을 다할 수 있을지 의문의 여지가 있다.

주민과 접촉이 가장 많은 일선경찰서에서 근무하는 경찰공무원들은 지역주민보다 인사와 재정권을 가지고 있는 시도경찰청의 지시나 명령을 가장 우선적으로 시행하게 될 것이므로 주민들이 피부로 느끼는 치안행정서비스의 질은 국가경찰제의 상태 보다 크게 달라지지 않을 것으로 보인다. 왜냐하면 기초자치단체의 관점에서는 경찰의 조직·인사·재정 등에 관여할 여지가 마련되어 있지 않기 때문이다.

따라서 시군구행정기관과의 업무협조나 지방비 지원이 원활할 지에 대해서는 예단할 수 없는 모형이다. 이러한 점에서 시도단위의 자치경찰제를 도입하는 것은 상당한 역기능이 예상되고 있음을 감안하여 현행 제도를 개선하는 것이 제도전환으로 인하여 예상하기 어려운 비용을 지불하는 것보다 나은 대안이 될 수도 있다.

이상적인 제도를 도입하려다가 무리한 제도를 만들기보다는 시도지사의 정치적 영향력을 인정하고 경찰에 대한 일반적 감독권을 부여하되 이것이 순기능 할 수 있도록 개별사건에는 관여하지 못하도록 법제화하는 방안이 실효성 있는 대안으로 검토될 수 있다.

2-B안 : 시군구단위 절충형 자치경찰 모형

동 모형은 현행 국가경찰제도를 근간으로 하되 시군구 또는 경찰서 중심의 시군구경찰위원회라고 하는 자치경찰적 요소를 도입함으로써 주민의 의사를 주민에게 가장 가까운 경찰관서의 치안행정에 반영하기 위한 제도이다.

동 모형은 시도단위 절충형 모형이 간과하기 쉬운 광역경찰행정력 약화를 방지하고 시군구 주민이 체감할 수 있는 경찰행정서비스 질의 개선을 추구하고 있으며, 국가치안의 상당 부분을 맡고 있다는 것을 감안하여 기본적으로 국가경찰제를 근간으로 하였다.

동 모형에 의하면, 경찰청과 시도경찰청은 국가경찰제를 현행대로 유지하고 광역경찰행정과 광역수사, 대규모시위 등에 대한 위해의 수사·진압 등을 소관사무로 가진다. 주민의 가장 가까운데 있는 경찰서는 주민의 일상사에 밀접한 관련을 가지면서 각종 민원사무를 가장 많이 담당하고 있는 경찰관서이므로 자치경찰의 단위로 가장 적합하다고 볼 수 있다. 경찰서의 수는 225개로서 232개인 시군구자치단체 수와 거의 일치하고 있으며, 7개의 시군구에만 경찰서가 설치되어 있지 않을 뿐이다(만일 특별시, 광역시의 자치구 65개를 자치경찰의 단위에서 제외하면, 자치경찰의 수는 167개만 있으면 가능하다). 만일 치안수요를 고려하여 특정 시군에 경찰서를 신설할 필요가 없다고 판단될 경우, 이웃 시군구와 조합을 구성하여 관할 경찰서로부터 치안서비스를 공동으로 받을 수 있도록 제도화한다면, 제도 도입에 따른 추가비용 없이도 도입이 가능한 제도이다.

따라서 동 모형설계의 기본방향은 시도단위의 자치경찰모형보다 국

가치안의 효율성을 유지하면서 지역주민이 체감하는 경찰서비스 질의 개선 그리고 제도전환에 따른 비용을 최소화할 수 있도록 설계하였다(다음 쪽 그림 참조).

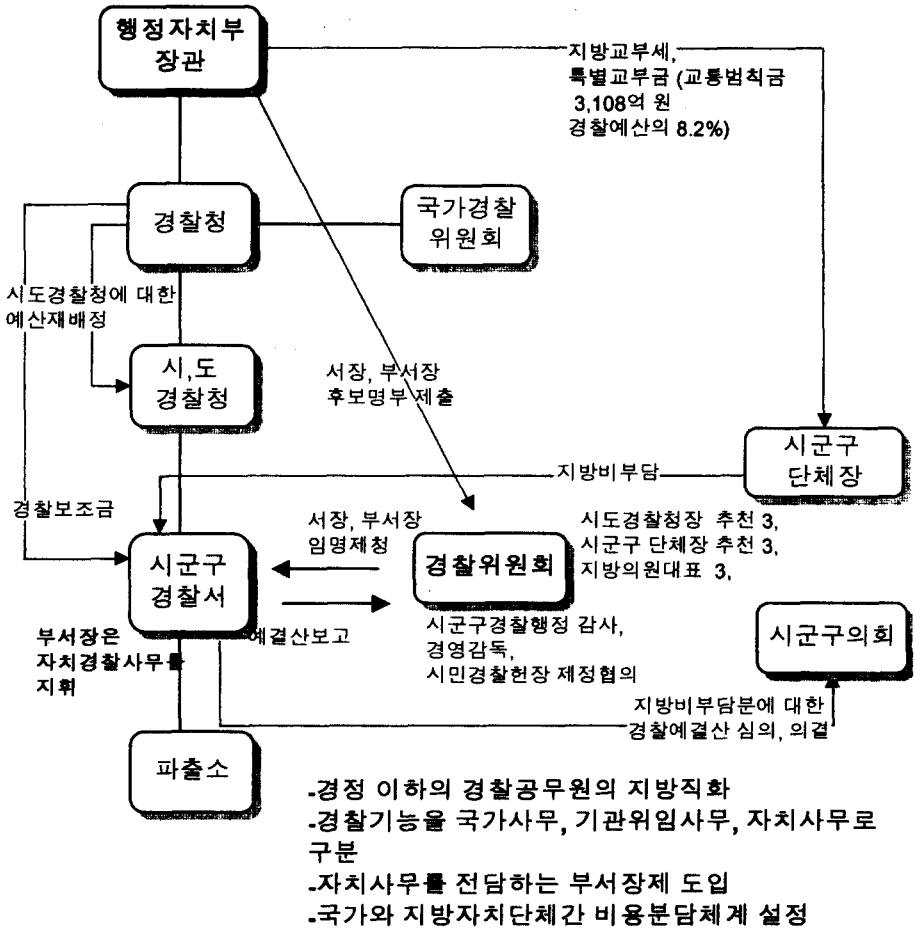
가. 운영체계

1) 조직체계와 기능

시군구경찰위원회는 시도경찰청장, 시군구단체장, 시군구의회가 각 1/3씩 제청하여 구성한다. 이는 국가경찰을 대표한 시도경찰청장, 주민의 대표이자 국가의 일선행정기관의 장인 시군구단체장, 주민을 대표한 지방의회 의원으로 구성하여 시군구경찰행정에 각 위원의 제청기관의 입장을 반영하게 하였다.

시군구경찰위원회에는 주민을 대표하여 경찰행정사무 조사·감사권, 주민의 고충처리, 경찰서 경찰행정에 대한 경영감독, 시민경찰헌장의 제정협의 등에 관한 권한을 부여하고 경찰예·결산을 심의하게 함으로써 국가, 시군구청장, 주민의 의사가 공정하고 합리적으로 경찰행정에 반영될 수 있는 기제로 설계하였다.

<그림 4-4> 시군구단위 절충형 자치경찰 모형



시군구경찰서의 사무를 국가사무와 자치사무로 구분하고 이 중 자치사무에 관해서는 경찰서에 (가칭)부서장제를 신설하여 지휘권을 별도로 부여하는 것도 고려할 수 있다. 부서장제가 신설된다면 질서유지, 방범, 교통, 혼잡경비 등의 사무를 중심으로 책임경찰행정을 집행할 수 있다.

그러나 경찰업무의 특성상 예방적 사무를 자치사무로, 수사나 범죄

진압사무를 국가사무로 구분할 수 있으나 예방적 사무나 범죄진압사무는 별개의 사무가 아니라 경찰작용의 한 부분이라는 점에서 사무를 엄격하게 구분하여 서로 다른 경찰관이 이를 담당하는 것이 현실적으로 비효율적이고 불가능하다는 점이 난제이다. 그러나 자치경찰제 도입의 필요성과 그 임무에 대한 책임을 명확하게 하기 위해서는 경찰사무를 국가사무와 자치경찰사무로 구분할 필요가 있다. 어떤 국가사무를 위임하여 시행할 것인지는 전적으로 국가경찰의 재량권이라 할 수 있다.

2) 인사체계

경찰서장 및 (가칭)부서장은 시도경찰청장의 의견을 들어 행정자치부장관이 시군구경찰위원회에 3배수 추천한 후보명부 중에서 시군구경찰위원회가 제청한 자를 시군구의회의 동의를 거쳐 대통령이 임명한다. 이는 국가경찰을 대표한 행자부장관의 의사와 시군구경찰위원회의 선택 그리고 주민을 대표하는 지방의회의 동의를 거치게 함으로써 경찰서장의 임면에 국가와 주민의 의사를 신중하게 반영함으로써 국가경찰과 자치경찰의 기능이 조화를 이룰 수 있도록 하였다.

경찰서장직은 시군구자치단체의 치안책임자로서의 위상을 확립하고 2년 단위로 임기를 부여하여 소신 있는 경찰행정을 수행할 수 있도록 권한과 기회를 부여함으로써 임기동안의 치안책임을 물을 수 있도록 제도화한다.[14] 시군구경찰위원회에 경찰서장 및 부서장 해임건의권을 부여하여 정치적 문제를 배제한 책임경찰행정을 촉구하는 제도로 활용한다.

경찰서에 근무하는 경찰공무원 중 경정 이하 경찰공무원의 지방직화를 통하여 자치경찰의 경찰공무원에 대한 인사권을 시군구경찰위원회에

14) 자치단체장과 교차년수제를 고려한다면, 임기를 4년으로 할 수도 있을 것이다.

이양한다. 지방직화 직급의 대상을 경감에서 경정으로 한 이유는 2-A안 인사체계에서 이미 논의한 바와 같다. 경정이하경찰공무원의 지방직화는 소속 경찰서의 자치경찰사무의 적극적 수행과 주민의 치안서비스 질을 제고하고 경찰공무원의 주거지와 근무지의 일치를 통하여 안정된 생활여건을 마련하여 경찰공무원이자 주민으로서 지역사회를 위하여 봉사하는 자세를 갖게 하는데 기여할 수 있다. 또한 자신들의 보수를 지급하고 인사권을 가진 시군구자치단체와 시군구경찰위원회 등 주민대표기관의 치안요구에 충실하고자 하는 의식의 변화를 초래할 수 있다는데 의의가 있다.

3) 예산체계

가) 경찰행정의 재원과 책임의 분담체계 확립

경찰예산의 확보는 자치적인 경찰행정의 관건이 된다. 경찰예산체계는 위원회에 의한 주민통제를 전제한 영국식 모델이 시사를 주고 있다. 자치경찰제 하에서는 그 운용경비는 원칙적으로 지방자치단체가 부담해야 하기 때문에 경찰경비에 대한 국가와 지방간의 분담이 가능해지고 경찰의 책임도 그 역할에 따른 분담이 이루어 질 수 있다. 경찰재정은 기본적으로 국고+지방비의 혼합형태를 골간으로 하여 구성한다.

즉, 기본적으로 자치경찰의 재원구조는 국고지급경비, 국가보조금, 지방자치단체의 자체부담을 통해 마련하도록 한다. 각 재원간의 부담기준은 경찰사무의 성격에 따라 국가가 직접 지급하는 경비는 국고지급경비로 부담하고, 국가지급경비를 제외한 국가적 경찰사무에 대하여는 국가보조금을 통해, 그리고 자치경찰사무의 운영에 소요되는 경비는 그 자치단체가 부담하는 것이 원칙이다. 따라서 지방경찰공무원의 인건비와

자치경찰사무의 운영경비 등은 지방자치단체의 자체부담으로 충당하여야 할 것이다. 따라서 경찰사무를 국가와 자치단체가 분담하여 처리하게 되므로 지방자치법에 국가가 그 경비의 재원에 대하여 필요한 조치를 강구하도록 규정하고 경찰법에 국고지급제도, 경찰보조금제도의 규정을 마련한다.

다만, 지방경찰공무원의 인건비(78,143명에 1조 4,200억원 추정)[15]는 지방자치단체의 재정력을 고려하여 자치경찰에 사무가 이양되는 만큼 자치경찰 시행초기에 그 비용을 해당 자치단체에 이양하는 것이 바람직할 것이다.

(1) 국고지급경비(국가사무)는 경찰사무 중 전국적인 통괄조정이 요구되는 교양, 감식, 통신 및 장비업무와 공안업무인 특수범죄수사활동, 경비부서업무 등 업무특성에 따른 것이다. 그러므로 국고지급경비는 보조금 등과는 달리 자치단체의 재원에 산입되지 않으며 경찰청에서 직접 집행하기 때문에 지방자치단체의 예산조정 및 집행과는 직접적인 관계가 없고 자치단체의 세입세출에 포함되지 않는다.

(2) 보조금은 현행의 국고보조금 형식의 특정재원으로서 경찰청 예산에서 경찰보조금으로 하여 교부한다. 즉, 경찰보조금(국가예산에서 보조)은 경찰법에 의거하여 성격상 국가사무성격이 강한 사무이나 자치단체 또는 해당기관이 집행하고 국가가 의무적으로 경비의 전부 또는 일부를 부담하는 성격을 지니고 있다. 국가가 보조하는 범위는 대통령령으로 규정하고, 경찰직원에 필요한 경비(급여비, 피복비 등)를 제외한 그 이외의 경비에 대하여 경찰관수, 경찰서수, 범죄발생건수 등을 기준으로 소요액을 산출하여 보조한다.

---

15) 자치경찰공무원의 인건비 추정의 구체적인 산출기준은 3A안을 참조.

특히 경찰보조금은 지방경찰에 소요되는 경비 중에서 대통령령으로 정하는 부분으로 당해 자치단체의 재정자립도를 감안하여 국고에서 차등 지급하도록 하여 지역간 균등한 치안행정서비스 제공을 유지하도록 한다. 즉, 경찰보조금의 지급에 있어서 영국에서와 같이 지방자치단체의 경찰운영성과와 연계시켜 지급하는 공동분담(matching fund) 방식을 통해 보조금의 지급을 자치단체간에 차등화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

(3) 지방비부담은 행정자치부로부터 교부받는 지방교부세와 특별교부금 및 지방자치단체의 자체재원을 통해 마련한다. 이 경우 지방교부세는 행정자치부가 교부하는 지방교부세의 기준재정수요액에 경찰경비관련 측정항목(경찰관수 등)을 산입 하여 교부하고, 특별교부금은 현재 국고로 귀속되는 교통범칙금(1997년도 3,108억 원)을 재원으로 하여 교통안전대책 특별교부금 형태로 인구수, 교통사고건수 등을 고려하여 지방자치단체에 교부한다. 그리고 지방자치단체의 자체재원으로는 지방세, 수익자부담금, 지방채 등으로 충당할 수 있을 것이다.

이와 같은 내용을 중심으로 자치경찰 소요비용의 국가 - 지방간 경비분담체계를 제시하면 <표4-2>와 같다.

<표 4-2> 자치경찰 소요비용의 국가-지방간 분담(예시)

구분	국고지급경비	보조금	지방비
인건비	· 총경이상 경찰관의 봉급 및 기타급여 · 전의경의 봉급 · 국가적 요청에 의한 파견경찰관의 수당	· 전경대, 기동대, 방범순찰대 근무 경찰관의 초과근무수당등 수당 · 공항등 국가중요시설, 경비대 경찰관의 초과근무수당등 수당	· 경정이하 경찰관의 봉급 및 기타급여
시설비	· 경찰교양시설의 신설 · 유지 · 경찰통신시설의 신설 · 유지 · 범죄감식시설의 신설 · 유지 · 경찰전산망시설의 신설 · 유지 · 전경대, 기동대 청사의 신설 유지 · 공항등 국가중요시설 경비에 필요한 시설의 신설과 유지	· 경찰서 청사신설 · 특정교통안전시설의 신설 · 개량 (신호기개량, 교통관제센터등)	· 경찰서청사 유지관리 · 파출소의 신설 · 유지관리 · 교통안전시설
물건비	· 총, 차량, 선박, 항공기 구입 · 경찰장구의 구입 · 진압장비의 구입 · 경찰교양에 필요한 경비 · 경찰통신운영에 필요한 경비 · 경찰전산망운영 경비 · 경찰통계에 필요한 경비 · 전경대운영에 필요한 경비 · 기동대운영에 필요한 경비 · 경비대운영에 필요한 경비 · 정보 · 보안 활동비 · 경호 · 작전 · 전국적 다중범죄 진압 동원비 · 특수범죄수사의 소요경비	· 총기.차량.선박.항공기의 유지비 · 경찰장구와 진압장비의 유지.보수비 · 일반범죄수사에 소요되는 경비 · 범죄정보수집 활동비	· 피복비 · 행정물품비 · 기타경비

나) 자치경찰예산운영에 대한 통제기능 확보

경찰서장이 시군구경찰위원회에 경찰예 · 결산에 대한 보고를 의무화하고, 시군구의회에서 경찰예결산을 심의 · 의결(자치경찰관련 예산에 국한)하도록 한다. 이를 통해 예산운영의 투명성과 재정지출의 효율적 운영을 제고한다.

다) 추가비용의 발생

시군구단위 절충모형에서는 경찰공무원의 지방직화와 경찰관서의 신설에 따른 비용이 추가적으로 발생한다.

(1) 경정이하 경찰공무원의 지방직전환에 따른 인건비는 78,143명에 1조 4,200억 원으로 추정된다. 산출기준은 각 직급별 중간호봉, 상여금 1,100% 기준에 의하여 추산하였다(자세한 산출내역은 3A안 참조). 다만, 자치경찰공무원의 인건비는 시군구의 재정력을 감안하여 앞서 지적한 바처럼 해당 자치단체의 경찰예산에 편성하는 것이 바람직할 것이다.

(2) 경찰관서 신설에 따른 추가비용은 현재 경찰서가 미설치 되어 있는 지역에 대한 7개 경찰서의 신설비용으로서 총 1,582억 원이 소요될 것으로 추정된다(자세한 산출내역은 3A안 참조).

나. 기대효과

1) 시군구경찰위원회의 정치적 중립성 확보

시군구경찰위원회는 행정자치부장관, 시군구단체장, 시군구의원의 대표로 구성되어 있어 3자간 견제와 균형을 통하여 국가와 자치단체의 치안에 관한 우선순위나 경영상의 관리기준을 정함에 있어서 어느 일방에 치우치지 않고 정치적 영향력을 최소화하게 될 것이다. 경찰행정에 특정 정당이 정치적 영향력을 행사하려고 하면 다른 기관의 대표가 이를 견제함으로써 정치적 중립성을 확보하게 될 것이다.

이는 경찰서가 그 업무를 수행함에 있어서 시군구자치단체와 긴밀한 협력관계를 구축하는데 기여하게 될 것이다.

2) 국가와 자치단체간 경비분담 명확화로 재정갈등 해소

경찰행정사무를 법상 국가사무, 기관위임사무 그리고 자치사무 등으로 구분하게 되면, 국가와 시군구간의 재원배분을 명확하게 함으로써 경비를 합리적으로 부담할 수 있고, 시군구의 치안수요에 따라 자주적으로 재정을 지원할 수 있다. 이로써 그 동안 경찰과 자치단체간 파생되었던 갈등을 해소할 수 있다.

3) 경찰관의 친절도, 지역의 질서유지 향상

시군구경찰위원회와 경찰서는 시민경찰헌장을 상호 합의하에 제정·공포하고, 매년 이 기준에 따라 경찰서의 치안서비스 개선노력에 대하여 평가하고 이를 경찰서장의 인사고과에 반영한다. 이는 경찰서장이 소속 직원들을 적정하게 배치하여 주민과 약속한 일정 수준이상으로 치안서비스의 질을 높이는데 기여할 수 있을 것이다.

4) 주민을 위한 책임경찰행정 확립

경찰행정이 주민의 요구에 즉시 응하는 체제로 집행될 것이므로 지역의 치안여건은 획기적으로 개선될 것이다. 경찰위원회에서 이를 지속적으로 확인하고 책임을 촉구할 것이므로 국가경찰로만 운영하던 때보다는 경찰행정의 책임성이 강화될 것이다.

5) 경찰청과 시도경찰청의 광역경찰행정 역량 강화

경찰청, 시도경찰청 등 국가경찰은 경찰행정의 중장기 종합발전계획 수립, 국가치안, 고도의 범죄정보수집, 지능범죄 퇴치, 국제수사협력, 광역경찰행정을 고유기능으로 확립하고, 그 수행에 전념할 수 있어 광역경

찰행정력의 강화가 예상된다. 이는 국가경찰력을 전문화함으로써 전략적 역할을 제고할 수 있다는 점에서 커다란 의의를 찾을 수 있다.

6) 경찰행정사무조사·감사권 통해 비리와 비능률성 통제

시군구경찰위원회는 국가와 주민을 대표하여 경찰행정을 관리하는 기관으로서 경찰서의 행정사무에 대한 조사·감사권을 통하여 경찰공무원의 비리를 제거하고 경찰행정의 비능률성을 통제할 수 있다.

7) 경찰서간 경쟁체제 확립

시군구경찰서에 대한 경영평가를 통하여 경찰서간 경쟁체제를 확립할 수 있다. 이는 경찰행정서비스의 질을 제고하는데 기여하게 될 것이다.

8) 사무의 성격상 경찰서단위 적절

시도경찰청 업무의 특성을 고려하면, 시도경찰청의 업무는 대부분 국가경찰의 집행사무이며, 국가의 지방일선경찰행정기관으로서의 특성을 가지고 있어 자치경찰의 단위로서는 부적절하므로 경찰서 단위의 자치경찰제가 바람직하다.

이는 일반 주민들이 매일같이 생활 속에서 감지할 수 있는 풍속영업관리, 고물영업관리, 전당포영업관리, 경범죄 처벌, 유실물관리, 미성년자 보호, 일반적인 교통지도와 단속, 교통안전업무, 청원경찰업무, 집회와 시위관리 등과 같은 사무가 자치경찰의 주요사무로 될 것이다.

주민에게 가장 많은 치안서비스를 제공하는 경찰관서가 자치경찰의 단위로 되는 것은 가장 합리적인 대안이라고 본다.

9) 주민에 대한 경찰관의 태도변화

주민과 가장 가까운 곳에 위치한 경찰서장은 자신에 대한 인사권과 재정권을 가지고 있는 시군구경찰위원회의 방침 또는 정책결정에 민감하게 될 것이다. 이로써 경찰서에 근무하는 경찰공무원으로 하여금 자연스럽게 주민에 대한 치안서비스의 질 개선에 기여하는 방향으로 경찰직무를 수행하는 태도의 변화가 예상된다.

10) 시군구가 자치경찰단위로서 적정

시군구기초자치단체 중심의 자치경찰제는 일본에서 이미 실패한 경험이 있어 부적합하다는 견해가 있다. 이를 이유로 국민회의와 자민련은 1996년 시도단위의 자치경찰단위를 기반으로 하는 경찰법개정안을 제출하였다.

앞서 고찰한 바와 같이 시도단위의 자치경찰제는 첫째, 전국수준의 광역경찰행정기능이 약화될 것이고, 둘째, 우리 나라의 시군구 기초자치단체의 인구는 경남의 경우 가장 적은 인구를 가진 의령군이 37,718명, 전남 구례군이 35,807명[16]이라는 점을 고려하면, 인구 5,000명 이상의 시정촌에 자치경찰제를 도입하였던 일본이나 인구 1만명 이상의 꼬뮨에 자치경찰제를 실시하고 있는 프랑스보다 관할인구가 월등하게 많다는 것이 간과되고 있다.

16) 내무부, 행정구역 및 인구현황 -1997.3.1 현재- , 자치기획자료 , 1997. p.106,133.

구분		최고	구분	최저
서울	송파구	668,579	중구	132,138
경남	창원시	493,687	사천시	122,378
	창령군	78,217	의령군	37,718
전남	목포시	245,005	나주시	114,825
	고흥군	101,563	구례군	35,807

따라서 일본에서 패전 직후 도입하였던 시정촌자치경찰제의 폐지를 이유로 일본의 시정촌과는 비교할 수 없을 정도로 관할구역이나 인구면에서 광역화되어 있는 우리 나라의 시군구와 비교하여 시도단위의 자치경찰제를 주장하는 것은 설득력이 없다고 할 것이다.

다. 문제점

1) 경찰공무원의 지방직화로 지휘체제 이완 가능

경정이하 경찰서 근무 경찰공무원의 지방직화로 승진 및 국가경찰과의 인사교류가 경찰서에 한정될 경우 사기가 저하될 우려가 있다. 그 이유는 시군구단위의 자치경찰제는 자치경찰행정단위로서 관할구역이 지나치게 제한되고 국가공무원으로서의 경찰공무원의 위상이 저하되는 결과를 초래한다고 보기 때문이다.

또한 동일 경찰서내에서 경찰공무원 신분이 이원화되면, 상위직인 국가경찰공무원의 지휘·명령에 지방직 경찰공무원이 복종하지 않을 경우 지휘체계가 이완될 가능성이 있다.

그러나 이는 경찰공무원이 승진할 경우 소속 경찰서와 동일 생활권의 경찰서로 발령받는 것을 인사교류원칙으로 하고, 타 경찰서 또는 국가경찰과의 교류를 원활하게 할 수 있도록 제도화한다면 자치경찰제 도입 그 자체가 경찰공무원의 사기를 저하시키거나 인사의 정체로 인한 경찰력의 약화를 초래하지 않을 것이라 본다.

또한 지휘체제의 이완을 방지하기 위하여 경찰서장만 국가직으로 하고 경정이하를 지방직으로 할 경우, 각 경찰서의 간부가 모두 지방직이므로 경감을 기준으로 하는 것보다 지휘체제의 확립이 용이할 것이다.

경찰서장은 국가직이면서 시군구경찰위원회의 제청을 받아 부임하므로 민주적 정당성을 확보한 상태에서 간부들에 대한 근무성적평정과 인사권을 통하여 지휘체제를 확립할 수 있으므로 이를 자치경찰 도입의 장애요인으로 보기 어렵다.

2) 경찰행정 비용부담 증대 및 시군구간 치안서비스 격차 발생

시군구단위 자치경찰제의 도입은 단기적으로 시군구경찰서 7개를 설치하여야 하므로 1,582억원의 비용부담요인이 발생된다. 이를 해결할 수 있는 방안은 두가지가 있다.

첫째, 경찰서가 없는 시군구의 경우 인근 시군구와 합하여 (가칭)경찰위원회조합 또는 행정협의회를 구성하고 인구 또는 재정부담을 기준으로 위원을 배정하여 경찰서 중심의 자치경찰제를 도입할 수 있다.

둘째, 광역행정수행을 위한 행정협의회와 조합운영이 미진하다는 점을 고려하면, 시군구마다 경찰서를, 경찰서가 없는 자치단체에는 경찰서보다 적은 규모의 소경찰서를 신설하고 파출소 인력을 재조직하여 활용할 수 있는 방안도 있다. 따라서 경찰서 설치부담 때문에 자치경찰제를 도입하기 어렵다는 것은 설득력이 부족하다.

시군구단위의 자치경찰 도입은 시군구의 경찰행정 비용부담의 증가요인이 될 수 있다. 그러나 이는 주민의 치안서비스 만족도를 높이기 위한 것이므로 주민의 입장에서는 문제가 되지 않을 수 있다.

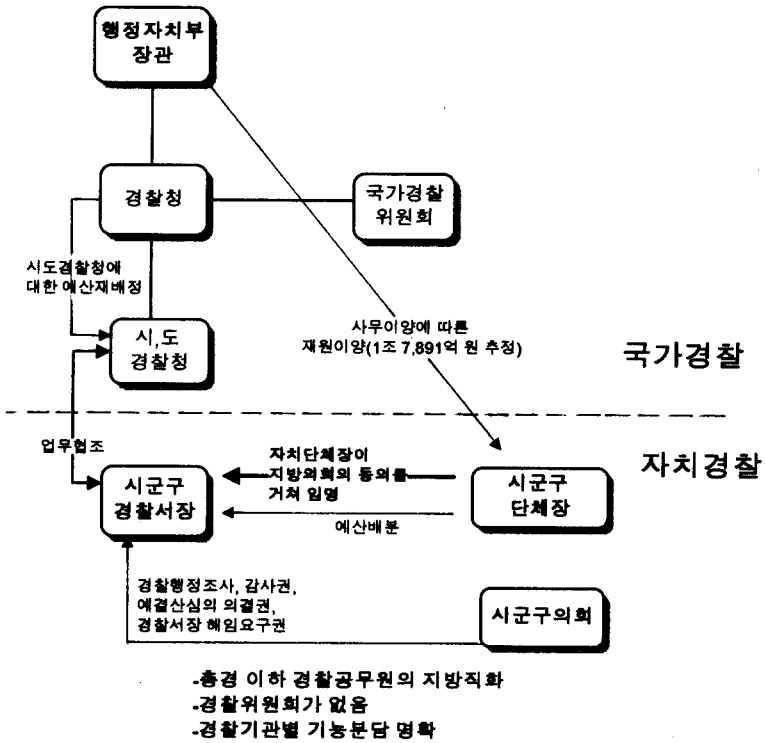
치안서비스의 경우, 국가경찰인 현재에도 시도간 시군구의 경찰서간 격차가 존재하고 있다. 중요한 것은 해당 시군구의 실정에 맞는 경찰행

정을 실시하는 것이며, 경찰서비스의 격차는 기본적인 경찰행정서비스 수준을 국가가 정하여 전국적 균등을 기하되, 기본적 수준 이상에 대한 서비스는 시군구의 재정력과 경찰에 대한 지방비의 수준에 따라 격차가 발생할 수 있다는 것이 자치경찰제의 장점이면서 단점이기도 하다.

3. 제3안 : 자치경찰제 모형

시군구단위의 경찰서장을 임명 또는 선출하는 자치경찰제로써 방범, 교통, 경비, 일반수사 등의 경찰사무를 자치사무로 집행하는 모형

<그림 4-5> 임명형 자치경찰 모형



3-A안 : 임명형 자치경찰 모형

시군구의 단체장이 경찰서장을 임명하는 안

가. 운영체계

1) 조직체계와 기능

경찰청, 시도경찰청은 국가경찰, 시군구의 경찰서 단위 이하는 자치경찰조직으로 편성한다. 자치경찰제도를 도입하였음에도 불구하고 경찰청에 국가경찰위원회가 필요한지에 대한 논의가 필요하다.

경찰청은 자치경찰의 필수조직을 정하고 이에 따라 각 경찰서는 지역의 치안실정에 적합한 계 편제조정권을 가진다.

자치경찰의 기본단위는 국가의 일선경찰행정기관인 경찰서로 하고, 현재 경찰서가 수행하고 있는 방범, 교통, 경비, 일반수사 등 일체의 사무를 집행한다.

위원회형 경찰조직은 경찰의 독립성과 민주성을 확립하는데 적절한 형태라 할 수 있다. 이는 계급적 관료제 경찰조직의 경직성을 완화하고 정치적 중립성을 확보하기 위하여 민주적인 정당성을 가진 주민 2인 이상의 대표로 구성되는 합의제 행정기관으로서 자치경찰의 치안정책을 결정하고 감독 및 통제한다.

그러나 위원회제 경찰조직의 단점으로는 현장성이 중요한 경찰사무의 특성상 정책결정이 신속하지 못하고 비능률적이며 책임전가의 가능성이 있으며, 자치단체를 지배하고 있는 특정 정당의 영향으로 인하여 경찰행정이 지배정당의 당리당략에 따라 좌우될 우려가 있다.

이러한 문제를 고려하여 동 모형에서는 시군구 단체장이 경찰서장을 임명하고 감독하는 독임제의 자치경찰제를 도입하였는데 그 이유는 다음과 같다.

시군구청장은 주민의 치안수요에 대한 정치적·행정적 책임을 지고 있다. 단체장의 영향력을 배제하기 위하여 경찰위원회와 같은 합의제 의결기관을 설치함으로써 정치적 중립성 유지를 도모하려고 하지만, 우리나라의 정치문화적 측면을 고려하면, 현실적으로 단체장의 영향력을 피할 수 없다고 할 것이다. 그렇다면, 시군구청장이 자치단체의 치안행정 책임자인 경찰서장을 직접 임면하고 치안에 대한 책임을 지도록 제도화하는 것이 실질적으로 주민지향적 경찰행정행태의 변화를 기대할 수 있을 것이다.

이로써 경찰청과 시도경찰청은 광역수사 등 전국적·광역적·전문적 경찰행정에 치중하고 경찰서는 지역실정에 적합한 민생치안에 치중하도록 기능을 분담하는 경찰체제의 정립이 가능해질 것이다.

2) 인사체계

시군구의 단체장이 시군구의회의 동의를 얻어 경찰서장을 임면한다. 주민의 치안문제는 지역주민의 생명과 재산을 위해(危害)로부터 보호하기 위한 지방행정의 핵심적인 행정사무이므로 시군구청장이 경찰행정에 대하여 책임을 지는 것이 당연하다는데서 정당성을 찾고 있다.

그러나 정치인인 단체장이 경찰공무원의 인사에 개입함으로 인하여 경찰공무원의 줄서기 등 인사기강이 문란해질 우려가 있으며, 정당의 영향력으로 경찰의 정치적 중립성을 저해할 수 있다는 점이 문제로 지적되

고 있다.

그럼에도 불구하고 위원회제의 한계를 인식한다면, 자치단체의 행정집행권의 주체인 시군구청장에게 경찰공무원의 인사권을 맡기되, 예상되는 문제점에 대하여 견제장치를 마련하는 것이 현실적이라는데 논리적 근거를 두고 있다.

단체장의 경찰공무원 인사권 행사에 대한 견제장치로서는 주민의 대표인 시군구의회에 경찰인사행정에 대한 조사·감사권, 경찰서 예결산심의·의결권을 통하여 경찰의 인사 및 재무행정 전반에 관한 단체장과 경찰서장의 치안책임을 수시로 확인하고, 일정한 범위 안에서 경찰서장 해임요구권을 부여함으로써 비합리적인 인사를 방지할 수 있다. 경찰청장은 경찰인사의 원칙과 기준을 법령으로 명확하게 제시함으로써 단체장의 위법·부당한 인사를 사전에 예방하기 위한 제도적 장치를 마련하여야 할 것이다.

또한 경찰서장에게 경찰서의 계 편제조정에 따른 실질적인 인력조정·배치권, 경정이하 전보권을 부여하고 지역의 치안여건에 따른 자치조직 및 인사권을 보장하며 그 결과에 대해서는 책임을 지도록 제도화하는 것이 타당하다고 본다.

시군구청장에게 경찰서장 임면권을 부여하는 자치경찰제를 도입할 경우, 시군구경찰서 소속 경찰공무원(경정이하)은 지방직화하여야 할 것이다.

3) 예산체계

중앙정부로부터 사무가 이양됨에 따라 재원을 이양받은 시군구가 자

치경찰예산을 자율적으로 편성·운영하고 시군구의회에서 자치경찰 예·결산안을 심의·의결한다. 이와 함께 이 모형에서는 시군구별로 경찰관서를 운영하기 때문에 경찰관서의 신설에 따른 추가적인 비용이 소요된다[17].

이 모형에서는 경찰기능이양에 따른 재원이양이 필수적으로 수반되어야 한다. 재원이양방식은 기본적으로 동등한 보상의 원칙과 재정운영의 자율성 보장원칙에 입각하여 국세의 지방세이양을 통해 총재원의 50%를 이양하고 나머지 50%는 중앙정부의 교부금에 의해 충당하는 것이 바람직할 것이다. 이는 영국의 자치경찰예산체계와 유사하다고 하겠다. 이외에 지방재원확보를 위한 교통범칙금의 지방재원화, 수익자부담의 확대 등이 고려되어야 할 것이다.

중앙정부로부터의 재원이양규모는 총 1조 7,891억원으로 추정된다. 즉, 총경이하 경찰공무원 인건비 1조 4,267억원, 경찰서(225)와 파출소(3,422)의 운영비 2,042억원 , 경찰관서 신설에 따른 추가비용 1,582억원 등이다. 이들 비용의 추산과정은 다음과 같다.

(가) 총경이하 경찰공무원의 지방직 전환에 따른 인건비 : 78,368명에 1조 4,267억원 추정(<표 4-3 ~ 4-6> 참조).

<표 4-3> 경정이하 경찰공무원의 수

(단위 : 명)

구분	계	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
계	78,368	225	795	1,302	6,186	6,730	26,604	36,526
경찰서(225개)	36,493	225	795	1,298	3,603	4,987	19,375	6,210
파출소(3,422개	41,875	-	-	4	2,583	1,743	7,229	30,316

주 : 1998년 경찰서 및 파출소 단위 기준

17) 현재 시군구수는 232개 이고 경찰관서는 225개 이므로 7개의 경찰서의 신설이 필요하다.

<표 4-4> 경찰공무원의 봉급표

(단위 : 원)

구분	총경	경정	경감	경위	경사	경장	순경
월지급액	1,271,400	1,162,800	1,050,500	942,100	860,800	792,000	732,700
중간호봉	15호봉	16호봉	17호봉	16호봉	16호봉	16호봉	16호봉

주 : 계급별 중간호봉 기준

<표 4-5> 경찰공무원 1인당 연보수액의 추정

(단위 : 원)

구분	봉급(월지급액)(A)	연지급액(B)(B=A×12월)	상여금기타(C)(봉급의 1,100%)	1인당 연보수액(B+C)
총경	1,271,400	15,256,800	13,985,400	29,242,200
경정	1,162,800	13,953,600	12,790,800	26,744,400
경감	1,050,500	12,606,000	11,555,500	24,161,500
경위	942,100	11,305,200	10,363,100	21,668,300
경사	860,800	10,329,600	9,468,800	19,798,400
경장	792,000	9,504,000	8,712,000	18,216,000
순경	732,700	8,792,400	8,059,700	16,852,100

<표 4-6> 지방직 전환에 따른 인건비 추정액

구분	인건비 추정액(A×B)(천원)	인력(A)(명)	1인당 연보수액(B)(원)
계	1,426,741,171	78,368	-
총경	6,579,495	225	29,242,200
경정	21,261,798	795	26,744,400
경감	31,458,273	1,302	24,161,500
경위	134,040,104	6,186	21,668,300
경사	133,243,232	6,730	19,798,400
경장	484,618,464	26,604	18,216,000
순경	615,539,805	36,526	16,852,100

주 : 경찰서, 파출소 기준

(나) 경찰서 및 파출소의 운영비 : 연 2,042억원 추정

첫째, 225개 경찰서 운영비 : 연 810억원 추정(산출기준은 1개 경찰

서의 월운영비 = 30백만원 기준)

둘째, 3,422개 파출소에 1,232억원 추정(산출기준은 1개 파출소의 월 운영비 = 3백만원 기준(경찰서의 1/10로 계산)

(다) 경찰관서 신설에 따른 추가비용 : 1,582억원 소요추정

7개 경찰서 신설비용 : 1,582억원 소요추정, 산출기준은 경찰서 1급(210명) 기준 : 226억원(인건비 44억, 시설비 169억, 장비구입 및 운영비 13억 예상)

나. 기대효과

1) 치안서비스 질에 대한 시군구단체장의 책임의식 고양

동 모형은 경찰행정 서비스에 대한 시군구 단체장의 책임의식을 높이고 시군구의 독특한 치안여건에 따른 다양한 치안서비스의 제공이 가능하다. 지역치안환경의 개선은 단체장 선거의 중요 쟁점사항이며, 이에 대하여는 단체장이 직접적으로 정치적·행정적 책임을 지게 되므로 상당한 정치적 부담이 될 수 있다. 따라서 단체장이 경찰책임자를 직접 임명하는 자치경찰제가 도입되면, 지역의 범죄예방, 수사 그리고 진압의 질적 수준의 개선을 통하여 주민의 지지를 받을 수 있도록 정책을 추진하게 될 것이다. 또한 주민의 자치경찰의 치안서비스 질에 대한 관심도를 제고할 수 있다.

2) 지역치안의 획기적 개선

단체장이 자치경찰의 치안서비스에 대한 행정적·정치적 책임을 지게 되면, 지속적으로 치안책임자를 독려하면서 주민의 관점에서 일반적

감독권을 행사하게 될 것이다. 경찰서장은 지역의 치안책임자로서 단체장의 임명을 받아 주민의 요구를 수렴하여 지역 내 범죄의 예방과 선도, 위해로부터의 보호, 질서유지 등 지역의 치안수요에 적합하게 경찰인력을 배치하고 순찰선을 정하는 등 창의적인 치안행정을 수립하고 이를 집행함으로써 지역치안여건이 획기적으로 개선될 수 있을 것이다.

주민의 요구를 치안행정에 신속하게 반영하기 위해서는 주민에게 가장 가까운 경찰행정관서인 경찰서를 자치경찰단위로 설정하는 것이 지역여건에 따른 창의적인 치안행정정책을 수립·적용할 수 있고 지역간 경쟁을 촉발시킬 수 있다는 점에서 바람직한 제도 중 하나 이다.

3) 국가적 광역경찰 기능 강화

경찰청과 시도경찰청은 자치경찰에서 집행하는 경찰기능을 제외한 국가적·광역적·국제적 경찰사무에 전념할 수 있어 국가적 광역경찰 기능이 강화되고 전문화될 수 있다.

4) 자치경찰에 대한 단체장의 견제 수단 확대

단체장이 경찰서장을 임명하는 자치경찰제는 단체장에게 경찰책임자의 임명권과 경찰공무원에 대한 인사권을 부여한다. 이렇게 되면, 경찰에 대한 단체장의 일반적 감독권이 강화되고, 그만큼 단체장의 책임도 무거워 지게 된다. 이 제도는 경찰책임자를 단체장이 임명하기 때문에 경찰책임자는 단체장에 대하여 책임을 지고 단체장의 명령을 받게 되므로 자칫 잘못하면, 단체장의 경찰로 전락할 우려가 있다. 경찰공무원의 인사와 승진을 바탕으로 단체장이 경찰조직을 자신의 재선을 위한 도구화하려는

유혹을 받을 경우, 경찰의 정치적 중립성이 훼손될 가능성이 크다.

단체장의 경찰공무원에 대한 인사권한을 견제하고 주민요구를 치안행정에 반영하는 경찰조직으로 개선하기 위해서는 시군구의회에 경찰인사행정에 대한 조사·감사권, 경찰서장 해임요구권 부여로 단체장과 경찰서장을 견제하도록 할 필요가 있다.

5) 경찰공무원의 책임감 강화

경찰서에 근무하는 총경이하 경찰공무원 전체를 단체장이 지방직 경찰공무원으로 임명하게 되므로 자치경찰 유지의 권한과 책임이 시군구에 귀속되어 경찰공무원들의 지역 경찰행정서비스에 대한 책임감이 강화될 것이다. 특히 범죄예방, 청소년 선도, 노약자 보호, 교통질서의 확립, 조직폭력, 유해환경의 단속, 절도범 수사 등과 같은 민생치안에 치중하게 될 것이다. 이를 위하여 창의적인 경찰업무집행이 기대된다.

또한 경찰행정에 대한 주민의 관심을 제고하고 경찰공무원의 책임감을 강화시키기 위해서는 경찰공무원에게는 부담스러운 제도일 수 있으나, 경찰옴부즈만을 의회 내에 설치하여 경찰공무원의 부정과 비리에 대한 견제장치의 도입을 검토할 수 있다. 이는 주민 개개인이 위법·부당한 경찰행정으로 인하여 인권침해나 재산상의 손실을 입었을 경우에는 복잡하고 시간이 많이 걸리는 사법심사 이전에 경찰옴부즈만을 통하여 신속하게 이를 시정할 수 있는 제도이다.

다. 문제점

1) 단체장에 의한 자치경찰의 정치적 중립성 저해

자치경찰에 대한 인사권과 재정권을 정당인인 시군구의 단체장이 장악하게 될 경우, 자치경찰의 정치적 중립성을 훼손할 가능성이 크다. 단체장이 표를 의식하여 법상 의무화된 단속을 게을리 하거나 자신을 지지하는 특정인이나 특정단체의 위법 부당한 행위를 묵인하는 등의 방법으로 치안유지활동의 엄정성을 저해할 우려가 있다.

또한 단체장과 의회가 대립하거나 의회가 파행적으로 운영될 경우, 예산확보의 지연 등 경찰행정의 신속성과 적시성을 저해할 수 있다. 그러므로 이에 대한 견제 수단을 제도적으로 확립하여야 한다.

2) 전국적·광역적인 통일적 지휘체계 약화

단체장이 경찰행정책임자를 직접 임명하게 되면, 국가경찰과의 연계가 약화되어 국가 위기상태 및 국제적·광역적·기동력있는 대응력이 필요할 경우에도 자치경찰의 응원자세가 미온적일 가능성이 크다.

또한 지역간 관할에 대한 갈등이 표출되어 이웃 지역에서 발생한 사건 처리에 대한 업무협조가 난제로 등장하게 될 수 있다. 지역에서 대규모 시위 등이 발생하여 전국적 응원이 필요할 경우, 경찰서간 공조가 약화되어 자치경찰간의 신속한 협력이 과제로 등장할 수 있다. 뿐만 아니라 국가경찰행정사무의 지역적 집행기능을 약화시키게 될 것으로 예상된다.

자치경찰제 도입으로 인한 광역경찰행정력의 약화는 시도경찰청이 국가경찰로 남아 이러한 문제점을 보완해 주지 않으면 국가적 치안상황의 약화를 초래할 가능성이 크다.

3) 재정력 격차에 따른 경찰행정서비스 수준의 차이 발생

현재 자치단체의 재정력에 따라 행정서비스 수준에 차이가 있다는 점을 고려할 때, 자치경찰제를 도입하는 한, 전국적으로 일률적이고 동일한 수준의 치안서비스 수준을 유지할 수는 없다고 보아야 한다. 다만 전국적으로 일정한 수준 이상의 치안서비스가 가능하도록 국가가 기준을 세워 지원할 필요는 있을 것이다. 예컨대, 지방자치단체의 재정력 격차로 인한 치안서비스 질의 차이는 국가가 지원하는 재정조정장치를 통해 전국적으로 일정한 수준을 유지하도록 완화할 수 있을 것이다.

4) 인사 기강의 문란

자치경찰 시행 초기에 단체장이 경찰서장 임명권과 경찰공무원의 인사권을 가지게 되면, 독단적인 인사나 경찰공무원의 줄서기 등으로 인사기강이 문란해질 우려가 있다. 단체장 직선 이후 일반행정직 공무원도 이러한 경향을 보이고 있다는 점을 고려한다면 앞서 제시한 대비책을 사전에 강구하지 않으면 제도 도입의 순기능보다 역기능으로 인하여 제도 도입의 취지가 흐려질 가능성이 높아 질 수 있다.

5) 경찰관서의 신설에 따른 추가비용 발생

경찰서 단위의 자치경찰제 도입은 현재 기초자치단체수가 232개인 반면, 경찰서는 225개이므로 시군구별 경찰서를 설치할 경우 7개의 경찰서가 부족하다. 7개의 경찰관서 설립을 위하여 추가로 비용을 부담하여야 한다는 과제가 있다.

이러한 점을 고려하여 경찰서가 없는 시군구에서는 이미 설치되어

있는 경찰서의 관할구역에 속한 시군구에서 대표자를 각 지방의회에서 인구비례로 선출하여 경찰위원회를 구성하고 여기에서 경찰서를 관리하는 방안도 고려할 수 있다.

3-B안: 선출형 자치경찰모형

시군구단체장 후보가 선거 시 경찰서장 후보를 지명하여 주민이 동시에 선출 하는 안

가. 운영체계

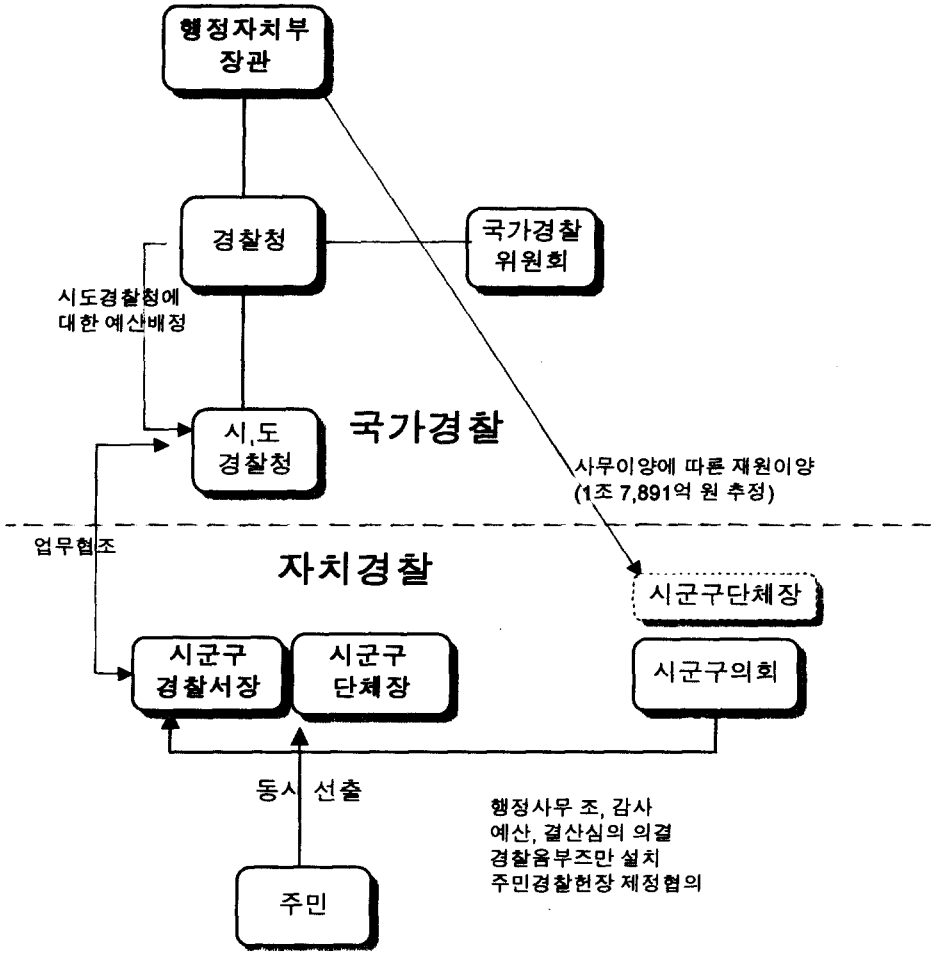
1) 조직체계와 기능

경찰청, 시도경찰청은 국가경찰, 시군구의 경찰서 단위 이하는 자치경찰조직으로 개편한다. 경찰청은 자치경찰의 필수조직을 규정하고 각 경찰서에게 계 편제조정권을 부여한다.

자치경찰은 국가의 일선경찰행정기관인 경찰서를 기본단위로 하고, 현재 경찰서가 수행하고 있는 방범, 교통, 경비, 일반수사 등 일체의 사무를 집행한다.

시군구청장은 주민의 치안수요에 대한 정치적·행정적 책임을 지고 있기 때문에 시군구청장이 치안행정 책임자인 경찰서장을 직접 임면할 수 있다.

<그림 4-6> 선출형 자치경찰 모형



그러나 시군구의 단체장이 경찰서장을 직접 임명하는 독임제의 경우 경찰책임자에 대한 단체장의 영향력이 지나치게 강화될 수 있다는 문제점이 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 경찰책임자를 단체장과 함께 선거에서 선출함으로써 민주적 정당성을 확보하고 주민의 검증을 받게

하여 주민 지향적 경찰행정을 기대하고자 하는 제도이다.

동 제도는 업무처리에 있어서는 단체장과 협력관계에 있으나 경찰서장도 선거에 의하여 선출되었기 때문에 치안행정에 관한 한 일정한 독립적 지위를 부여함으로써 단체장에 예속되지 않고 경찰행정을 소신껏 수행할 수 있어 경찰의 정치적 중립성과 공정성을 유지하고자 하는 제도이다.

시군구청장은 주민의 치안수요에 대한 정치적·행정적 책임을 지고 있으므로 관할구역의 치안책임자로서 주민의 신뢰를 받을 수 있는 자를 런닝메이트로 하여 주민의 신임을 받을 경우, 지역의 치안행정에 관한 한 시군구청장과 경찰서장이 그 책임을 공유하게 되고 정치적 책임을 분담하게 된다. 동 제도에 의하면, 시군구의 단체장과 경찰서장은 동반자관계로서 자치단체의 치안책임자는 주민이 자신의 책임 하에 스스로 선출한다는 점에서 주민지향적 자치경찰제이다.

2) 인사체계

시군구의 단체장이 경찰서장을 지명하여 런닝메이트로 삼아 선거에서 선출한다. 주민의 치안문제는 지역주민의 생명과 재산을 危害로부터 보호하기 위한 지방행정의 핵심적인 행정사무이므로 시군구청장과 함께 경찰서장이 경찰행정에 대하여 책임을 지는 것이 당연하다는데서 정당성을 찾고 있다.

동 모형은 3-A안과는 달리 경찰공무원에 대한 인사권은 자치경찰의 책임자인 경찰서장에게 부여되어야 할 것이다. 그 이유는 첫째, 자치경찰 책임자로서 주민으로부터 선출되었기 때문에 자치경찰사무에 관한 한 처

리권한을 주민으로부터 직접 위임받았다는데 있다. 둘째, 서장이하 경찰공무원에 대한 인사권은 단체장으로부터 위임받은 것이 아니라 주민으로부터 치안책임자로 위임받았으므로 당연히 경찰인사권을 행사할 수 있다고 보는 것이다.

그럼에도 불구하고 정치인인 단체장이 경찰서장을 지명하였기 때문에 이를 통하여 경찰인사에 개입할 개연성은 매우 높은 것이 사실이다. 그 결과 경찰공무원의 줄서기 등 인사기강이 문란해질 우려가 있으며, 정당의 영향력으로 정치적 중립성을 저해할 수 있다는 점이 문제로 지적되고 있다.

경찰인사권 행사에 대한 견제장치로서는 주민의 대표인 시군구의회에 경찰인사에 대한 조사·감사권, 경찰서 예결산심의·의결권을 통하여 경찰인사 전반에 관하여 단체장과 경찰서장의 위법·부당한 인사를 수시로 확인하고, 경찰서장 해임요구권을 부여함으로써 비합리적인 인사를 방지하여야 할 것이다.

그러나 경찰서장에게 경찰서의 인력조정·배치권, 경정이하 전보권을 부여하여 지역의 치안여건에 따른 인사권을 보장하고 그 결과에 대해서는 책임을 지도록 제도화하는 것이 타당하다.

3) 예산체계

동 모형은 기본적으로 3A안과 동일한 자치경찰 예산체계로 운영된다. 다만, 자치경찰의 책임자인 경찰서장이 지역주민에 의해 직접 선출되기 때문에 그만큼 예산운영에 있어서도 주민의 의사를 적극적으로 반영하게 될 것이다. 따라서 재정정보의 공개 및 재정지출에 대한 주민감시

체제의 강화를 통해 예산운영의 투명성과 재정책임성이 확보될 수 있을 것이다.

나. 기대효과

1) 책임감과 소신있는 경찰행정 기대

경찰서장은 단체장의 지명을 받아 선거로 선출되므로 경찰서장에 대한 주민의 평가가 선거에서 반영된다는 점에서 민주적 정당성을 가진다. 따라서 단체장이 경찰서장을 직접 임명하는 제도보다 소신있고 책임있는 치안정책 집행이 가능하다.

2) 주민의 요구가 치안행정에 충실하게 반영

선거에 의하여 선출된 경찰서장은 단체장의 치안정책을 고려하여 지역주민의 경찰행정서비스 요구에 민감하게 반응하게 될 것이며, 이를 신속하게 경찰행정에 반영하게 될 것이다.

3) 시군구의 단체장과 경찰서장간 긴밀한 협력관계 유지

단체장의 지명으로 런닝메이트로 선거에 나서 동반당선된 관계이므로 자치행정의 실효력을 적극적으로 뒷받침 할 것이고 경찰행정에 대한 자치단체의 지원도 신속하게 이루어져 긴밀한 협력관계를 형성하게 될 것이다.

4) 자주적 예산운영으로 경찰예·결산의 투명성 확보

자주적인 재정권에 기초하여 경찰예산을 편성하고 집행함에 따라 자원배분의 효율성을 제고할 수 있고, 지방자치단체로서는 효율적이고 경

제적인 예산운영에 노력할 수 있다. 그리고 경찰예산의 편성과 집행이 지방의회에서 구체적으로 심의 검토되므로 예산운영의 투명성을 확보할 수 있다.

5) 치안서비스 질에 대한 시군구단체장의 책임의식 고양

동 모형은 경찰행정 서비스에 대한 시군구 단체장의 책임의식을 높이고 시군구의 독특한 치안여건에 따른 다양한 치안서비스의 제공이 가능하다. 지역치안환경의 개선은 단체장 선거의 중요 쟁점사항이며, 이에 대하여는 단체장이 간접적으로 정치적·행정적 책임을 지게 되므로 정치적 부담을 덜 수 있다.

따라서 단체장이 선거 시 런닝메이트로 경찰책임자를 지명하는 자치경찰제가 도입되면, 주민의 지지를 받는 경찰책임자가 주민의 요구를 치안정책에 반영함으로써 지역의 범죄예방, 수사 그리고 진압의 질적 수준의 개선을 통하여 주민의 지지를 받을 수 있도록 정책을 추진하게 될 것이다.

6) 지역치안의 획기적 개선

단체장은 자치경찰의 치안서비스에 대한 정치적 책임을 지지만, 직접적인 치안행정담당자는 주민에 의하여 선출된 경찰서장이다.

경찰서장은 지역의 치안책임자로서 주민의 요구를 수렴하여 지역 내 범죄의 예방과 선도, 질서유지 등 지역의 치안수요에 적합하게 경찰인력을 배치하고 순찰선을 정하는 등 창의적인 치안행정을 수립하고 이를 집행함으로써 지역치안여건이 획기적으로 개선될 수 있을 것이다.

7) 국가적 광역경찰 기능 강화

경찰청과 시도경찰청은 자치경찰에서 집행하는 경찰기능을 제외한 국가적·광역적·국제적 경찰사무에 전념할 수 있어 국가적 광역경찰 기능이 강화되고 전문화될 수 있다.

8) 경찰인사의 공정성·객관성 유지 위한 견제 수단 확보

단체장이 경찰서장을 선거에서 지명하는 자치경찰제는 선출된 경찰책임자에게 경찰공무원에 대한 인사권을 부여한다. 이렇게 되면, 자치경찰의 경찰공무원의 인사에 대해서는 단체장의 책임이 경찰서장보다 가벼워지게 될 것이나 정치적 책임이 없어지는 것은 아니다.

이 제도는 경찰서장이 소속 경찰공무원의 인사권을 행사하지만 단체장과는 동반자 관계에 있으므로 경찰책임자는 단체장에 대하여 책임을 지고 있다. 자칫 잘못하면, 경찰서장이 단체장과 담합하여 위법부당한 인사를 시도할 우려가 있다. 이로써 경찰서장은 경찰의 정치적 중립을 훼손하고 경찰공무원의 인사와 승진을 바탕으로 단체장의 재선을 위한 도구로 경찰을 이용하려는 유혹을 받을 수 있다.

단체장의 경찰공무원에 대한 위법부당한 인사를 견제하고 주민의 요구를 치안행정에 반영하는 경찰조직으로 개선하기 위해서는 경찰서장의 권한과 책임을 명확하게 보장하고, 시군구의회에 경찰인사행정에 대한 조사·감사권, 경찰서장 해임요구권 부여로 단체장과 경찰서장을 견제하도록 할 필요가 있다.

9) 지역치안에 대한 경찰공무원의 책임감 강화

경찰서에 근무하는 총경이하 경찰공무원 전체를 지방직화 하면, 자치경찰 유지의 권한과 책임이 시군구에 귀속되어 경찰공무원의 경찰행정서비스에 대한 책임감이 강화될 것이다. 특히 범죄예방, 청소년 선도, 노약자 보호, 교통질서의 확립, 조직폭력, 범인성 유해환경의 단속, 절도범 수사 등과 같은 민생치안에 치중하게 될 것이다.

다. 문제점

1) 단체장과 경찰서장의 담합 우려

시군구 단체장과 경찰서장의 담합으로 인한 부정부패가 우려된다. 예컨대, 단체장의 위법행위를 눈감아 주거나 업자와의 유착이 심할 경우, 범인성 유해환경단속이나 풍속영업단속이 약화될 우려가 있다.

2) 경찰의 집행력 저하 우려

시군구의 단체장과 시군구의회간의 갈등 발생 시 경찰행정서비스의 집행력이 저하될 가능성이 크다.

3) 국가경찰과의 연계 이완

시군구의 단체장과 국정을 지배하는 여당이 다를 경우 국가경찰과 자치경찰간 정보가 차단되고 상급경찰기관의 지휘·감독에 대해 반발하거나 비협조적이 되는 갈등이 노출될 수 있다.

4) 광역적 협조체제 약화

명실상부한 자치경찰제는 경찰인력 운영기준을 자치단체의 치안수요

에 우선을 두게 되므로 광역경찰의 집행력 및 지역간 협조체제가 약화될 것이다.

5) 자치경찰 운영경비 전액부담

순수한 자치경찰제는 자치경찰의 운영경비를 자체적으로 부담하는 것이 원칙이다. 우리의 현실을 고려하여 기본적 경비는 국가가 지원하더라도 자치경찰사무의 운영경비는 자치단체가 부담하게 될 것이므로 국가경찰제를 실시할 때 보다 경찰에 대한 자치단체의 경비부담이 늘어나게 될 것이다. 특히 경찰서가 없는 7개의 시군구에 경찰서를 설립할 경우 추가 비용부담이 발생한다.

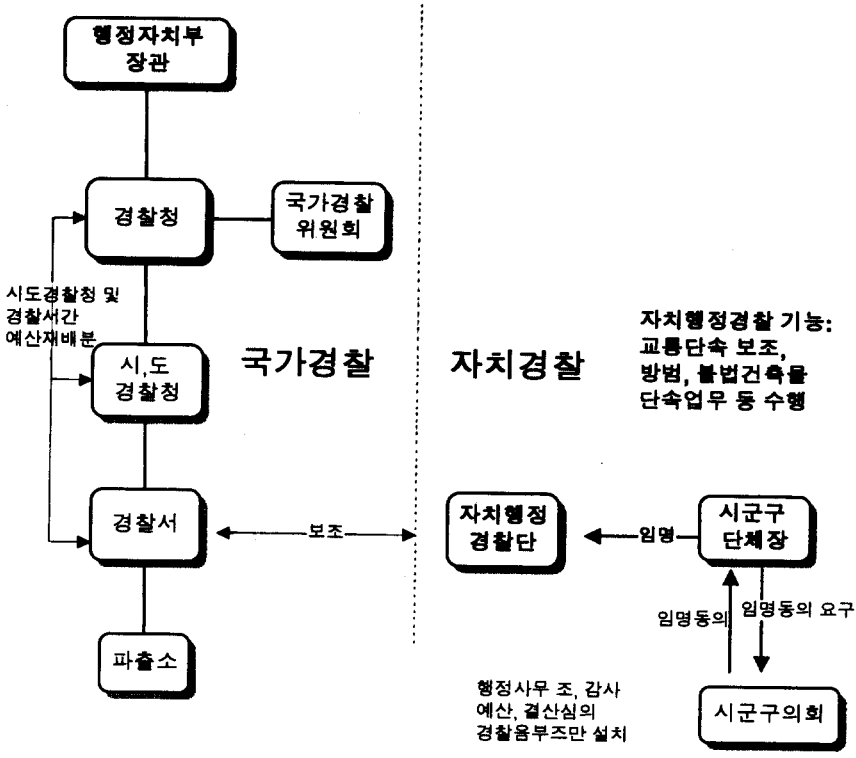
6) 경찰공무원에 대한 직무교육의 질 저하

자치경찰제 도입으로 경찰공무원 직무교육을 경찰서별로 담당한다면 경찰서 소관 직무교육시설 및 교육체제 미흡으로 교육수준이 저하될 우려가 있다.

4. 제4안 : 행정경찰 위주의 자치경찰 모형

기존 경찰기관은 그대로 두고 시군구의 경찰권행사에 부수되어 있는 불법건축물·위생업소·산불감시·주차단속 등 각종 단속사무와 교통, 방범, 질서유지 등의 민생치안 관련 사무의 단속인력을 통합하여 자치경찰기관으로 활용하는 모형

<그림 4-7> 행정경찰 위주의 자치경찰 모형



자치경찰제도를 전면적으로 실시하는데 대한 정책적 우려가 크다면, 국가경찰제도를 경찰청, 시도경찰청, 경찰서, 파출소까지 현행대로 유지하되, 시군구 자치단체의 행정의 실효력 확보와 주민에 대한 신속한 봉사를 위하여 관련 행정경찰 사무와 지역적 민생치안 관련 사무를 담당하는 자치경찰기관을 자치단체의 실정에 적합하게 구성하고 자치단체가 스스로의 재원과 책임으로 유지하는 자치경찰 모형이다.

가. 운영체계

1) 조직체계와 기능

시군구가 경찰사무 중 교통, 방범 및 질서유지 등 각종 민생치안 관련사무와 시군구자치단체의 행정작용에 부수되어 있는 규제와 단속업무를 집행하는 별도의 자치경찰기구를 설치한다.

자치행정경찰기구는 시군구단체장 직속 하에 (가칭)ㅇㅇ시군구자치경찰서라는 명칭으로 설치한다. (읍면동 시설 이용 가능)

시군구단체장은 시군구자치경찰의 일반적인 지휘·감독권을 가진다.

2) 인사체계

시군구자치경찰서의 장은 시군구의회의 동의를 얻어 시군구단체장이 임면한다. 경찰관서의 장은 단체장과 주민에 대하여 소관사무에 대한 책임을 진다.

3) 예산체계

이 모형에서 시군구자치경찰서의 소요예산은 전적으로 지방자치단체가 부담하고 소요비용은 현행 지방자치단체의 예산과 경찰범칙금의 지방재원화, 수익자부담금 등으로 충당한다. 즉, 주차단속요원, 방범원, 불법건축물단속요원, 산불감시요원 등에 대한 인건비 등 소요경비는 시군구 예산으로 충당한다[18].

---

18) 현재 지방자치단체에는 기능직 공무원인 주차단속요원 1,072명, 교통지도요원 52명, 그리고 고용직 공무원인 방범원 2,333명(시 102, 자치구 1,993, 읍 3, 면 1, 동 234) 등이 있다. 내무부, 지방자치단체 공무원인사통계, 1997. 6. 참조.

나. 기대효과

1) 주민의 요구사항에 대한 대응성 증대

시군구자치경찰서는 법령상의 소관사무에 대하여 주민의 요구에 대해 신속한 대응이 가능하며, 가시적인 경찰행정서비스의 개선이 가능하다.

2) 자치행정의 실효성을 확보

시군구 스스로가 자기의 조직과 재원으로 자치경찰을 유지함으로써 행정의 실효성을 확보할 수 있다. 이는 현 국가경찰제 하에서는 자치단체가 경찰의 지원을 필요로 할 경우, 신속한 업무협조가 이루어지지 않아 자치단체가 행정집행의 실효력을 확보하기 위한 대안으로서 자치경찰제로 운영하는 형태이다.

다. 문제점

1) 시군구간 경찰행정서비스의 격차 발생

시군구간 인력의 질, 업무수행능력, 재정력의 차이로 인하여 경찰행정서비스의 격차가 발생하게 될 것이다.

2) 국가경찰과 업무의 중복으로 비협조와 갈등 우려

시군구의 자치경찰은 법령상 행정에 부수되는 경찰사무와 민생치안 관련 지역적 사무를 국가경찰과 공동으로 수행한다.

따라서 국가경찰과 자치경찰과는 그 관할구역과 업무가 중복이 되어 있어 이와 관련하여 갈등이 야기될 우려가 있다.

3) 독자적 경찰업무 추진에 한계

시군구의 자치경찰은 그 업무의 성격상 법령상 위임에 의하여 한정된 범위 안에서 독자적으로 또는 국가경찰의 업무보조로 경찰행정을 집행하기 때문에 자치단체가 독자적인 경찰행정업무를 추진하는데 한계가 있다.

<표 4-7 > 자치경찰모형 비교표

구 분		개 념	조 직
국가경찰제의 분권모형	1안	· 경찰행정권의 위임 · 일선경찰행정기관의 자율성 제고	· 조직권한의 위임확대 : 경찰서의 과·계편제 조정권부여 · 일선경찰서 기능강화 · 소규모 파출소 광역화, 기능강화 · 경영평가기능 도입 · 시민경찰헌장제 도입
국가경찰제에 자치경찰제 요소를 절충한 모형	시도경찰청 절충모형 (2A안)	· 국가경찰제도를 근간으로 자치경찰제 요소로서 경찰위원회 설치	· 시도에 경찰위원회 설치 · 시도경찰위원회에 경찰행정사무조사감사권, 주민고충처리, 경영감독, 시민경찰헌장 제정협의권 부여 · 행자부장관(경찰청장), 시도경찰청장, 시도경찰위원회의 3자견제체제 구축
	시군구경찰서 절충모형 (2B안)		· 시군구별 경찰위원회 설치 · 시군구경찰서 부서장이 자치경찰사무 전담 · 시군구경찰위원회에 사무조사감사권, 주민고충처리, 경영감독, 시민경찰헌장 제정협의권 부여
자치경찰제도 도입모형	시군구자치경찰관서장을 단체장이 임면하는 안 (3A안)	· 현행 경찰서를 자치경찰관서로하여 시군구단체장이 경찰서장을 임면하거나 직선 · 단체장이 자치경찰의 유지에 대한 권한·책임 보유 · 주민의사를 경찰정책에 반영	· 시군구별 자치경찰관서 설립 · 방범, 교통, 경비, 일반수사등 사무포괄 · 시군구단체장이 자치경찰 지휘·감독
	시군구자치경찰관서장을 주민직선하는 안(3B안)		상 동
행정경찰기구의 설치모형	4안	· 경찰권행사에 부수되는 단속사무와 민생치안관련사무를 통합하여 담당하는 경찰기구 설치	· 시군구별 교통, 방범등 각종 단속업무를 담당하는 별도의 행정경찰기구 설치 · 시군구단체장에게 지휘감독권 부여

구 분		기 능	인 사	예 산
국가경찰제의 분권모형	1안	· 경찰청, 시도경찰청, 경찰서간 기능배분 · 전문화 · 시도치안행정협의회 기능활성화	· 지역실정에 맞는 인사제도 확립 · 총경이하 지역내 전보권 · 지역별 경찰관 모집, 근무지 지정	· 지방비지원 공식화 · 지방비지원에 대한 통제기능확보 · 수익자부담을 통한 재원확보
국가경찰제에 자치경찰제 요소를 절충한 모형	시도경찰청 절충모형 (2A안)	· 시도경찰청은 현행기능 유지 · 인사 · 예산권에 대한 시도경찰청의 자율권확대 · 시도경찰청장과 경찰서장의 운영상 재량권 확대	· 지방청장 · 차장은 행자부장관이 시도경찰위원회에 후보명부를 시달하고 시도경찰위원회가 세청한 자를 대통령이 임명 · 정치적 중립유지에 중점 · 총경이하 지역내 전보권(시도청장)	· (가칭)치안부담금 제의 도입 법제화 · 치안부담금에 대한 통제기능 확보 · 시도경찰청장이 경찰위원회에 예결산보고 의무화
	시군구경찰서 절충모형 (2B안)	· 시도경찰청과 경찰서간 권한 · 책임일치 · 경찰사무를 국가사무와 자치사무로 구분	· 경찰서장 · 부서장은 행자부장관 추천, 시군구경찰위원회가 제청, 지방의회 동의거쳐 대통령이 임명 · 경정이하 경찰공무원의 지방직화	· 경찰행정의 재원과 책임 분담체계 확립 · 경찰예산운영에 대한 통제기능 확보 · 사무이양에 따른 재원이양 · 추가비용 발생
자치경찰제도 도입모형	시군구자치경찰관서장을 단체장이 임면하는 안 (3A안)	· 국가경찰과 자치경찰의 기능 · 역할 재정립 · 시도경찰청은 광역경찰행정, 경찰서는 민생치안에 중점	· 단체장이 지방의회 동의얻어 경찰관서의장 임명 · 지방의회에 사무조사감사권 부여 · 총경이하 경찰공무원의 지방직화	· 자치경찰 소요경비는 자치단체가 전액부담 · 사무이양에 따른 재원이양조치 · 추가비용 발생 · 교통범칙금의 지방재원화
	시군구자치경찰관서장을 주민직선하는 안(3B안)	상 동	· 경찰관서의 장을 단체장 선거시 동시선출로 주민이 직접선출	상 동
행정경찰기구의 설치모형	4안	· 경찰의 보조기능 · 독자적인 경찰행정업무추진에 한계	· 자치경찰기구의 장은 지방의회의 동의를 얻어 시군구단체장이 임명	· 자치경찰기구의 유지운영예산은 자치단체 부담

구 분		기대효과	문제점
국가경찰제의 분권모형	1안	· 행정분권을 통한 지방경찰의 자율권 확대 · 제도개선비용의 최소화 · 경찰예산운영의 효율성 제고 · 경찰조직의 전국적 통일성, 일관성 유지가능 · 민원편의 도모 · 일선경찰관서장의 지휘권강화	· 주민요구의 반영미흡 · 지방자치단체와의 갈등해소 장치 미비
국가경찰제에 자치경찰제 요소를 절충한 모형	시도경찰청 절충모형 (2A안)	· 경찰행정서비스의 대응력 제고 가능 · 경찰행정의 중립성 확보가능 · 책임경영 기반조성 · 시도와의 협조관계 조성 · 예산운영의 투명성 확보	· 국가경찰력 약화 · 형식적 수준의 자치경찰제도입 · 시도경찰청 소관사무는 자치경찰사무에 부적합 · 자치경찰단위로는 인구,면적과다 · 제도도입에 따른 추가비용발생 · 지휘체계 이완
	시군구경찰서 절충모형 (2B안)	· 주민에 대한 서비스 질 제고 · 경찰서비스의 대응력 제고 · 경찰행정의 중립성 확보가능 · 책임경영체제 확립 · 경찰-자치단체간 재정갈등해소 · 국가경찰의 광역행정역량강화 · 경찰서간 경쟁체제 확립	· 인사범위 협소로 간부급 인사제약 · 지역간 비용부담 차별화 · 경찰의 지휘체계 이완 · 지역간 치안서비스 격차발생
자치경찰제도 도입모형	시군구자치경찰관서장을 단체장이 임면하는 안 (3A안)	· 경찰행정계층별 조직, 기능, 재원분담 명확화 · 광역경찰기능 강화 · 주민에 대한 경찰서비스강화 · 자치경찰의 책임경영 확보 · 경찰공무원의 책임감 강화 · 단체장의 치안책임 고양	· 지역간 서비스 수준의 차별화 · 정치적 중립성 약화가능성 · 추가소요비용 발생 · 인사기강 문란 · 광역경찰행정기능 약화 · 국가경찰과의 연계이완 · 직무교육의 질 저하
	시군구자치경찰관서장을 주민직선하는 안 (3B안)	· 민주적 정당성 확보 · 자치경찰공무원의 지역봉사의식 강화 · 경찰행정서비스의 충실화 · 직접적인 주민통제 강화 · 국가경찰과 자치경찰의 사무·재원분담 명확화	· 지역간 서비스 수준의 차별화 · 광역경찰 집행력 저하우려 · 추가소요비용 발생 · 단체장과 경찰서장의 담합으로 부정부패 묵인우려 · 국가경찰과의 연계이완 · 직무교육의 질 저하
행정경찰기구의 설치모형	4안	· 주민의 요구에 신속대응 · 행정의 실효성 확보가능	· 국가경찰과의 지휘권 중복 · 인력의 질 저하 · 한정된 경찰기능 수행

제5장 요약 및 결론

제1절 모형의 운영체계 요약

당 보고서는 자치경찰제의 도입 가능 모형을 설계하여 제시하는데 주안점을 두었다. 이하에서는 당 보고서에서 제시하고 있는 모형의 운영체계를 요약하였다.

1. 제1안 : 국가경찰의 분권모형

가. 운영체계

1)조직과 및 기능

-시도경찰청장 및 경찰서장에게 조직개편 및 계의 업무분장 등 경찰행정의 운영권을 위임확대 하여 자율적 책임경영 기반 구축

-경찰관서별 기능과 역할 재배분, 전문화

-치안행정협의회에 시민경찰헌장기준 제시 기능 추가

2)인사체계

-시도경찰청장에게 경정 이하 직원의 지역 내 인사권을, 경찰서장에

게 서내 인사권 위임

-시도경찰청장, 경찰서장에게 경찰인력 조정 및 배치권 부여

-치안행정협의회의 주민대표성 확보 위해 위원구성 개선

3)예산운영체계

-지방비 지원부문에 대해 시도경찰청이 시도의회에 예·결산 보고·심의

-지방비 지원예산을 국가경찰 예산에 포함하여 편성운영

(지방비 지원액 : 1998년 1,360억원)

나. 기대효과

1) 국가경찰제도의 유지로 전국적 통일성, 일관성의 유지 가능

2) 분권모형으로의 전환에 따른 소요비용의 최소화

3) 시도경찰청장, 경찰서장 소속 직원의 지역 내 인사권 위임으로 해당 경찰관서의 장의 지휘권 강화

4) 지역별 경찰관 모집과 근무지 지정으로 경찰관의 주거안정 및 주민과의 관계개선

5) 시도경찰청과 경찰서별 경영평가제 도입으로 책임경영기반 조성

다. 문제점

1) 지역주민의 치안수요를 적절하게 반영할 수 있는 제도의 결여

2) 중앙집권적 경찰행정체제 유지로 지방자치단체와의 업무협조 및 지원 관련 갈등 미해결

2. 제2안 : 국가경찰제에 자치경찰제 요소를 절충한 모형

2-A안: 시도단위 절충모형

가. 운영체계

1) 조직과 기능

-행정자치부장관, 시도경찰청장, 시도경찰위원회 3자 견제체제 구축

-시도경찰위원회에 경찰행정사무 조사·감사권, 주민의 고충처리, 경찰청에 대한 경영감독, 시민경찰헌장의 제정협의 등에 관한 권한 부여

-시도경찰청·경찰서의 경찰행정업무 및 조직운영의 재량권 확대

2) 인사체계

-행정자치부장관이 경찰청장의 의견을 들어 시도경찰위원회에 시도경찰청장 및 차장 후보명부를 제출하고 이 중에서 시도경찰위원회가 제청한 자를 시도의회의 동의를 거쳐 대통령이 임명

-시도경찰청장에 총경 이하의 지역 내 전보권 부여

-시도경찰청장에게 경찰서장 인사권 부여

-시도경찰위원회에 시도경찰청장 및 차장 해임건의권을 부여함으로써 불신임 가능

3)예산운영체계

-지방비지원을 위한 (가칭)치안부담금제 도입 법제화

-시도경찰청장이 시도경찰위원회에 경찰예·결산보고

-시도의회의 (가칭)치안부담금에 대한 예결산 심의·의결

나. 기대효과

1) 실질적인 국가경찰제도의 유지

2) 행정자치부장관(경찰청)-시도경찰청장-시도경찰위원회의 3자 견제 체제를 통한 경찰행정의 정치적 중립성 확보

3) 시도경찰청장에게 총경 이하의 지역 내 전보권 부여로 지역실정에 적합한 인력배분 및 책임경영 기반 구축

4) 시도경찰위원회에 경찰행정사무 조사·감사권 부여로 부정부패 사전예방

5) 시도지사가 시도경찰위원회를 통하여 간접적으로 주민의 의사를 치안행정에 반영

6) 시도지사와 시도경찰청간 협력·지원기반 조성

7) (가칭)치안부담금제 도입을 통해 경비지원의 공식화로 시도경찰청과 시도간 재정지원 갈등 해소

8) 시도경찰청장이 시도경찰위원회에 경찰예·결산보고, 시도의회의 예결산 심의·의결을 통해 경찰예산의 효율성, 투명성 확보

9) 제도전환에 따른 추가비용이 없으므로 운영비의 현 수준 유지

다. 문제점

1) 시도단위의 국가경찰에 자치경찰제적 요소를 추가한 제도이므로 지역주민의 치안수요 충족 미흡

2) 시도단위 경찰청의 소관사무는 민생치안 관련 사무가 거의 전무하여 주민체감도 낮음

3) 시도단위의 절충형 자치경찰체제 구축으로 전국 수준의 국가경찰력 약화 우려

4) 경찰청과 시도경찰청간 지휘체계 등의 연계 이완

5)국가경찰의 일선기관의 설치가 요구되므로 조직과 인력의 확대에 따른 예산상의 부담이 매우 클 것으로 예상됨.

2-B안 : 시군구단위 절충모형

경찰청과 시도경찰청은 국가경찰제 유지

시군구단위의 경찰서만 자치경찰관서로 함

가. 운영체계

1) 조직과 기능

-시군구경찰위원회는 행정자치부장관(시도경찰청장), 시군구단체장, 시군구의회의 각 1/3 추천으로 구성

-3자 견제체제 구축, 단체장의 정치적 영향력 최소화

-시군구경찰위원회에 경찰행정사무 조사·감사권, 주민의 고충처리, 경찰서의 경찰행정에 대한 경영감독, 시민경찰헌장의 제정협의 등에 관

한 권한 부여, 경찰예·결산 심의

-시군구경찰서의 자치사무와 국가사무 중 자치사무에 관해서는 신설하게될 (가칭)경찰서의 부서장에게 지휘권 부여(질서유지, 방범, 교통, 혼잡경비 등 중심) ; 책임경찰행정 집행

2) 인사체계

-경찰서장 및 부서장(가칭)은 행정자치부장관이 시군구경찰위원회에 추천한 후보명부 중에서 시군구경찰위원회가 선정한 자를 시군구의회의 동의를 거쳐 대통령이 임명

-시군구경찰위원회에 경찰서장 및 부서장 해임건의권 부여

-경찰서에 근무하는 경찰공무원중 경정 이하 경찰공무원의 지방직화

3) 예산운영체계

-지방경찰공무원의 인건비 국가부담(약 1조 4,200억원 추정)

-자치경찰사무의 운영경비 시군구 부담

-경찰서장이 시군구경찰위원회에 경찰예·결산보고

-시군구의회에서 경찰예결산 심의·의결(자치경찰관련 예산에 국한)

나. 기대효과

1)시군구 단위 중심의 경찰서와 시군구경찰위원회간의 견제 및 긴밀한 협력관계 구축

-시민경찰헌장의 제정으로 경찰관의 친절도, 지역의 질서유지 향상

2)주민을 위한 책임경찰행정 확립으로 지역치안여건 획기적 개선

3)경찰청, 시도경찰청은 국가 및 광역경찰행정역량 강화

-국가경찰은 경찰행정의 중장기 종합발전계획 수립, 국가치안, 고도의 범죄정보수집, 지능범죄 퇴치, 국제수사협력, 광역경찰행정 수행에 전념 가능

-국가경찰력의 전문화를 위한 전략적 역할에 치중 가능

4)시군구경찰위원회의 경찰서에 대한 조사·감사권 행사로 경찰관의 비리와 비능률성 통제

5)시군구경찰서에 대한 경영평가를 통하여 경찰서간 경쟁체제 확립

6)시군구경찰위원회는 행정자치부장관, 시군구단체장, 시군구의원 간의 견제로 특정정당의 영향력 최소화

-시군구자치단체와의 긴밀한 협력관계 구축

7)국가와 자치단체간 경비분담 명확화로 재정 갈등 해소

다. 문제점

1)경정이하 경찰서 근무 경찰공무원의 지방직화로 지휘체제 이완

-승진 및 국가경찰과의 인사교류가 한정될 경우 사기저하 우려

2)시군구의 경찰행정 비용부담 증대 및 시군구간 치안서비스 격차 발생

3)부서장제 도입으로 자치경찰행정사무에 대한 경찰서장의 관심과

협조 미흡

3. 제3안 : 자치경찰제 모형

3-A안 : 임명형 자치경찰 모형

가. 운영체계

1) 조직과 기능

-경찰청, 시도경찰청은 국가경찰, 시군구의 경찰서 단위 이하는 자치경찰조직으로 재편 ; 계 편제조정권 위임

-자치경찰의 경우 현행 국가의 일선경찰행정기관인 경찰서가 수행하고 있는 방범, 교통, 경비, 일반수사 등을 집행

-시군구의 단체장이 경찰서장을 임명하고 감독

-시도경찰청은 광역수사 등 광역경찰행정에 치중하고 경찰서는 지역실정에 적합한 민생치안에 치중

2)인사체계

-시군구의 단체장이 시군구의회의 동의를 얻어 경찰서장을 임명

-시군구의회에 경찰행정에 대한 조사·감사권, 경찰서 예결산심의·의결권, 경찰서장 해임요구권부여

-경찰서장에게 경찰서 계 편제조정에 따른 인력조정·배치권, 경정이하 전보권 부여

-시군구경찰서 소속 경찰공무원(경정이하)의 지방직화

3)예산운영체계

-시군구의회에서 경찰예결산안 심의·의결

-시군구가 자치경찰예산을 자율적으로 편성·운영

-사무이양에 따른 중앙정부의 재원이양 : 1조 7,891억원 추정

-재원이양방식은 동등한 보상의 원칙과 재정운영의 자율성 보장원칙에 기초하여 충당

-지방자치단체는 교통범칙금의 지방재원화, 수익자부담금 등을 통해 재원을 확보

나. 기대효과

1)일반행정과 경찰행정 서비스에 대한 시군구 단체장의 책임의식 고양

2)시군구단위의 특수성에 따른 다원적 치안서비스의 제공

3)지역 내 범죄의 예방과 선도, 질서유지 등 지역의 치안수요에 적합한 경찰인력 배치로 지역치안여건 획기적으로 개선

4)시군구의회의 경찰행정에 대한 조사·감사권, 경찰서장 해임요구권 부여로 단체장과 경찰서장을 견제

5)경찰서 경정이하 경찰공무원의 지방직화로 지역의 경찰행정서비스에 대한 책임감 강화

다. 문제점

1)시군구의 단체장에 의한 자치경찰의 정치적 중립성 훼손 가능성

2)광역경찰행정력의 전국적 광역적인 통일적 지휘체제 약화

3)국가경찰행정사무의 지역집행기능 약화

4)자치단체의 재정력 격차에 따른 경찰행정서비스 수준의 차이 발생

5)경찰관서의 신설에 따른 추가비용 발생

3-B안: 선출형 자치경찰모형

가. 운영체계

1) 조직과 기능

-경찰청, 시도경찰청은 국가경찰, 시군구의 경찰서 단위 이하는 자치경찰조직으로 재편 ; 계 편제조정권 위임

-시군구의 단체장과 경찰서장의 동반자관계

-국가의 일선경찰행정기관이 수행하고 있는 방범, 교통, 경비, 일반수사 등 포괄적 기능 수행

-시도경찰청은 국가치안 및 광역경찰행정에, 경찰서는 민생치안 치중

2)인사체계

- 시군구단체장이 선거 시 경찰서장을 런닝메이트(동시선출)로 지명하여 주민이 직접 선거

3)예산체계

- 기본적으로 3A안과 동일하지만, 예산운영의 투명성과 재정책임성

의 확보가능

나. 기대효과

1)경찰서장은 단체장의 지명을 받아 선거로 선출되므로 민주적 정당성을 가짐. 임명제 보다 소신 있는 치안정책 집행 가능

2)지역주민의 경찰행정서비스 요구를 자치경찰행정에 충실하게 반영

3)시군구의 단체장과 경찰서장간 긴밀한 협력관계 유지

4)자주적 예산운영으로 경찰예·결산의 투명성 확보와 경찰서장의 책임경영체제 유도

5)시군구의회의 경찰행정사무조·감사권을 통한 경찰행정의 남용을 견제

다. 문제점

1)시군구의 단체장과 경찰서장의 담합으로 인한 부정부패 우려

2)시군구의 단체장과 시군구의회간의 갈등 발생 시 경찰행정서비스의 집행력 저하 우려

3)시군구의 단체장과 국정지배정당의 당적이 다를 경우 국가경찰과 자치경찰간 정보의 차단 및 갈등 노출

4)광역경찰의 행정력 및 지역간 협조체제 약화

5)경찰서가 없는 시군구에 경찰서를 설립할 경우 추가 비용 발생

6)경찰서 소속 경찰관에 대한 계속 교육시설 및 교육체제 미흡

4. 제4안 : 행정경찰 모형

가. 운영체계

○현행 국가경찰제 경찰청, 시도경찰청, 경찰서, 파출소 유지

○시군구 자치단체의 행정집행력 확보

1)조직과 기능

-경찰사무 중 시군구 별 위생업소·불법건축물·주차단속 등 행정경찰사무와 교통, 방범 및 질서유지 등 각종 민생관련 경찰사무를 담당하는 별도의 자치행정경찰기구 설치

-자치행정경찰기구는 시군구단체장 직속 하에 (가칭)ㅇㅇ자치경찰단을 설치 (읍면동 시설 이용 가능)

-시군구단체장에게 행정경찰인 자치경찰 감독권 부여

2)인사체계

-자치행정경찰기구의 장은 시군구의회의 동의를 얻어 시군구단체장이 임명

3)예산체계

-자치행정경찰 소요예산은 전적으로 지방자치단체가 부담

-현행 지방자치단체의 예산과 경찰범칙금의 지방재원화, 수익자부담금 등을 통해 자치행정경찰 소요경비를 충당

나. 기대효과

1)주민불편사항의 즉각 시정 등 일부 가시적 효과 증대

2)시군구 스스로가 자치행정경찰의 실효성을 획득

3)국가경찰제도를 유지하면서 순수 자치경찰제 운영

다. 문제점

1)시군구간 인력의 질, 업무수행능력, 재정력의 차이로 격차 발생

2)한정된 행정경찰의 권한과 민생치안 관련 사무를 담당함에도 불구하고 국가경찰과 자치경찰과의 업무갈등 야기 우려

3)자치행정경찰로는 독자적인 경찰행정업무 추진에 한계

제2절 결 론

자치경찰제의 도입은 우리 나라 치안행정의 틀을 바꾸는 중요한 정책이므로 국가경찰제의 문제점을 해결할 수 있는 대안으로 기능 할 수 있으나 어떠한 방법으로 도입할 것인지에 대해서는 신중한 접근이 필요하다.

현행 국가경찰제도의 조직, 기능, 인사, 재정집행 관련 문제점을 감안한다면 경찰이 자체적으로 주민의 경찰로 다가가기 위한 자구노력을 하여야 할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 경찰은 시도경찰청이나 경찰서의 조직 및 사무분장규칙 중 일부를 대외비로 다루고 있는 등 내부자

료에 대한 접근의 제약으로 인하여 본 연구도 한계가 있었음을 인정하지 않을 수 없다. 경찰의 조직과 기능, 그리고 구체적인 인사체계 관련 정보에 대한 접근의 어려움 등으로 깊이 있는 연구 없이 경찰제도를 개선하거나 경찰관련 법령을 개정한다는 것은 매우 신중하지 못한 일이라고 본다. 특히 경찰제도의 개선을 정치적 논리나 권력적 시각에서 접근하여서는 모순에 빠지게될 우려가 크지 않을 수 없다.

자치경찰에 대한 직·간접적인 의견수렴과 도입방안의 대안들을 모색하기 위하여 가능한 한 관련 전문가나 실무자들의 의견을 참작하여 연구한 결과, 자치경찰의 도입에 대한 당위성이 근거가 있다는 결론을 얻었다. 이에 본 연구팀은 이러한 정당성의 논지들을 분석하여 자치경찰 도입의 필요성을 정리해 봄으로써 비록 자치경찰제가 능률성, 생산성 면에서 기대치보다 높지 않다고 해도 민주주의의 기본원리인 주민참여, 주민통제와 감독, 보다 가까운 주민공동체를 위한 경찰서비스가 무엇보다도 시급하고 절실히 요구된다는 사실을 짐작할 수 있었다.

본고에서는 우리 나라에 도입할 수 있는 자치경찰제의 모형이 어떠한 것들이 있을 수 있는지 발전단계를 설정하고 이를 설계하였다. 이러한 제도도입 모형을 설계하기 전에 우선 아직도 개념화되어 있지 않은 자치경찰제의 기본원리와 방향을 제시하기 위하여 우리 나라의 경찰제도에 영향을 주었던 일본과 유럽 대륙법계를 대표한 독일과 프랑스의 행정경찰개념을 중심으로 한 지방자치경찰의 실제분석과 영미계통에서 경찰활동의 표본으로 활발하게 전개되는 지역사회경찰활동(Community Oriented Policing and Problem Solving, COPPS)의 원리들로부터 지방자치제의 준거틀을 정립해 보았고, 실제로 이들 국가의 지방정부 차원에서 실천되는 자치경찰의 활동사례들을 조사하여, 우리 나라에 도입하기

에 적합한 자치경찰의 기본방향이 어떠한 것인가를 제시해 봄으로써 제4장에서 제시하였던 6가지 자치경찰제 도입모형들을 보다 구체적으로 인지할 수 있도록 하였다.

보고서에서 제시하고 있는 자치경찰 모형은 자치경찰 도입 전단계의 국가경찰분권 모형으로부터 시작하여 자치경찰제적 요소를 도입하는 단계, 순수한 의미의 자치경찰제 그리고 행정경찰 위주의 자치경찰제를 설계하였다. 각 모형은 주요선진국의 경찰제를 분석한 후 운영체계를 고려하여 설계한 것인 만큼 특정제도의 장단점을 반영한 것이다.

제시된 자치경찰제 모형은 주민위주의 치안서비스를 강화하고 법집행과 업무수행의 공정성을 위하여 정치적 중립성을 확보하며, 지방자치시대에 부합하는 치안체제를 구축하는 계기가 되고, 각급 경찰관서의 합리적 기능배분으로 국가경찰의 기능이 전문화 될 수 있어야 할 것이다. 그리고 무엇보다도 경찰공무원의 직업적 자긍심을 높이고 주민들의 신뢰받는 태도의 변화를 가져올 수 있을 때, 제도개혁의 의미가 인정받을 수 있을 것이다. 다만 주지해야 할 점으로 자치경찰제의 시행여부와 시기는 행정적인 여건보다는 정치적인 논리가 더욱 큰 영향을 끼치는 요소라는 점을 고려해야 할 것을 본다.

현재의 연구는 자치경찰제를 위한 1차적인 연구단계 수준에서 자치경찰의 준거틀, 도입 가능한 모형의 기본원리, 기초적인 운영체계를 제시하는 결과만을 생산한 것이 연구목적이었다면, 이와 같은 <기본준거틀>을 발전시키면서 어떤 것이 현실적으로 받아들여질 수 있는 적절한 실제 자치경찰제인지 하는 다음 단계의 연구를 통하여 국가와 자치경찰의 조직, 인사, 기능배분, 예산체계, 경찰활동 등 관련부분들에 대하여 보다 거시적이고 발전된 후속연구가 요구된다고 하겠다.

끝으로 한 가지를 강조해 본다면, 자치경찰제에서 가장 중요한 역할을 하는 행위주체자는 바로 국민 또는 주민이라고 할 수 있다. 그렇다면 국민은 경찰서비스의 대상이 되는 단순한 고객으로만 존재하는 것이 아니라 전국적인 수준에서는 국민 전체가, 지역적인 수준에서는 주민들이 경찰활동의 주체요 경찰기관의 주인이라는 의식을 확산시켜야 한다. 국민과 주민들이 이러한 주인의식을 가져야만 지역사회의 발전을 위하여 활동하는 자치경찰에게 더욱 적극적인 지원을 보낼 것이며, 동시에 주민들도 주인의식을 갖고 선진국의 지역사회 주민들과 마찬가지로 직접적인 봉사활동, 지원활동, 참여활동 등을 적극적으로 실천함으로써 자치경찰에 참여·협조할 때 진정한 의미에서의 자치경찰제가 형성될 것이라는 확신이 선다.

참고문헌

강구철, 행정법II, 학연사, 1994.

경찰청, 경찰통계연보 서울 :경찰청, 1996.

김성호, 국가경찰제도에 자치경찰적 요소 도입방안, 지방자치, 현대사회연구소, 1996. 12.

김중겸, 일본의 경찰제도, 치안연구소, 1998.

김충남역, 경찰과 지역사회:현대의 위기, 여명출판사, 1991.

내무부, 행정구역 및 인구현황 -1997.3.1 현재- , 자치기획자료, 1997.

박병식, 일본의 경찰제도와 그 적용 가능성에 관한 고찰, 경찰행정(4월호), 1998. 4.

박윤흔, 최신행정법강의(하), 국민서관, 1993.

박상희, 서정범, 경찰작용법제의 개선방안, 연구보고 96-8, 한국법제연구원, 1996,

부정방지대책위원회, 경찰부조리 실태 및 방지대책, 보고서 제3집, 1993.7.

석종현, 일반행정법(하), 삼영사, 1995.

신동운, 독일의 수사권과 경찰제도, 선진국의 수사권제도연구, 치안연구소, 1995.

안영훈, 1994년 이후 개편된 영국의 지방경찰제도, 지방행정정보, 1998 4월호.

윤장호, 한나라당(구신한국당) 정책발표, 지방자치시대의 경찰의 위상과 역할, 한양대학교 지방자치연구소, 1996. 2.

이관희, 경찰의 정치적 중립과 수사권 독자성 확보방안, 수사연구, 1994

이상규, 최신행정법론(하), 법문사, 1993.

이상안, 경찰활동에 대한 지방재정 지원의 논거, 경찰대학 치안논총 1993. 12.

이상원, 한국경찰의 Community Policing 도입에 대한 전망, 경찰대학 논문집, 제17집, 1997.10.

_____, 한국경찰의 자치경찰화를 위한 소고, 한국공안행정학보, 1995. 8

_____·남궁구 공역, 현대경찰행정학, 서울, 진명문화사, 1992.

이황우, 지방자치시대 자치경찰 모형에 관한 연구, 공안행정학보,1995. 8

정균환, 자치경찰, 신유영사, 1996.

_____, 경찰개혁: 상(수사권 독립), 중(인사교육제도), 하(자치경찰), 3권, 좋은세상, 1998.

정세욱, 지방자치시대의 경찰의 위상과 역할, 지방자치정책세미나, 한양대지방자치연구소, 1996. 2.

정진환, 미국경찰론, 서울 :양영각, 1994.

_____, 비교경찰제도, 도서출판 대정, 1991.

천병태, 특별행정법III, 삼영사, 1997.

총무처, 중앙·지방사무총람(1), 총무처 조직국, 1994. 1.

최승원, 자치체경찰의 도입을 위한 몇 가지 검토, 공법연구, 제25집 제3호, 공법학회, 1997. 6.

한국개발연구원, 2000년대 경찰행정발전방안, 한국개발연구원, 1992.

久保博司, 日本の警察-警視廳VS大阪府警, 講談社, 1984.

吉川經夫, 編各國警察制度の再編 東京 :法政大學 現代法研究所,1995.

大野達三, 日本の警察 東京 :新日本出版社,1995.

前野育三, 日本の警察-その特徵についての一 試論, 法と政治, 第41卷第4號, 關西學院大學法政學會, 1990. 12.

村上眞維, 警邏警察の研究, 成文堂, 1990.

法務大臣官房司法法制調査部編集, 現行日本法規(第12編 警察), 帝國地方行政學會, 平成8年(1996).

日本警察廳 編 警察白書, 東京 :日本大藏省印刷局, 平成8년(1996).

Albrecht Funk, Herbert Reinke, La police en république fédérale dAllemagne, in Erbes J.M. et al., Polices d'Europe, Paris, Editons L'Harmattan, 1992,

André De Laubadère, Jean-Claude Vénézia, Traité de droit administratif ; Tome III ; Les grands services publics administratifs, Paris, (4e éd.) LGDJ, 1990.

_____, Traité de droit administratif ; Tome I, Paris, (14e éd.) LGDJ, 1996.

Chapus René, Droit administratif I, II, Paris, Monstrench, 1996.

David Farnham, Sylvia Horton (ed.), Managing people in the public services, London, Macmillan, 1996.

David R. Berman, State and Local Politics, IA(USA), Wm.C. Brown Publishers, 1990.

DGCL, Guide budgétaire communal, départemental et régional 1997.

DGCL, Les collectivités locales en chiffres, édition 1996.

Elinor Ostrom, Roger B. Parks, and Gordon P. Whitaker, « Do We Really Want to Consolidate Urban Police Forces ? A Reappraisal of Some Old Assertions, » Public Administration Review, sept /oct. 1973.

Elinor Ostrom and William Baugh, Community organization ad the Provision of Police Services, Beverly Hills, Calif., Sage

Publications, 1973.

Erbes J.M. et al., Polices d'Europe, Paris, Editons L'Harmattan, 1992.

Georges Dupuis, Marie-José Guédon, Institutions administratives : Droit administratif, Paris, Armand Colin, 1988.

Guyot Dorothy, Policing as though People matter, Philadelphia, Temple university press, 1991.

Harry P. Pachon and Nicholas P. Lvrich, Jr., « The consolidation of Urban Public Services : A Focus on the Police », Public Administration Review 37, Jan./Feb., 1977.

HMSO, Britain 1995: An Official Handbook, London, HMSO, 1994, Justice and Law 편.

Kelling George L., Coles Catherine M., Fixing broken windows : Restoring order and reducing crime in our communities, New York, The Free Press, 1996.

Kenneth J. Peak, Ronald W. Glensor, Community policing and problem solving :Strategies and practices, New Jersey, Prentice Hall, 1996.

Metropolitan Police Service, Policing Plan 1998/99.

Metropolitan Police Committee, Annual Report 1996/97, 1997/98.

Oliver Ian, Police, Government and Accountability, London, MacMiillan, 1997.

Patrick Sheehy, Report into Inquiry into Police Responsibilities and Rewards, London, HMSO, 1993.

Peak Kenneth, Glenor Ronald W., Community Policing and Problem Solving:Strategies and Practices, New Jersey, Prentice Hall, 1996.

R. Vize, "Howard's police shortlists show bias to businessmen", Local Government Chronicle, 6 January, 1995.

Ronald D.Junter, « Three models of Policing », Police Studies, vol.13, No.3, 1990.

Shaplan Joanna, Vagg Jon, Policing by the public, London, Routledge, 1988.

Sylvia Horton, "The Police", in David Farnham, Sylvia Horton (ed.), Managing people in the public services, London, Macmillan, 1996, 12.

영국 내무부 경찰행정자료, 1998.

영국 환경부자료, SSA, 1997/98 Methodology, 1997.

http://www.met.police.uk.

A Study for Elaborating the Models of Municipal Police System in Korea

Abstract

Chapter 1. Preliminary introduction

Chapter 2. Debates on the establishment of the municipal police system in Korea

1. Pros and Cons for the adoption of municipal police
2. Realities and problems under the state police system
3. Fundamentality in the introduction of municipal police

Chapter 3. Comparative analysis on the foreign countries' municipal police system and Elaboration of the framework for Korean municipal police system

1. Analytical study of the police system in Germany, Japan, France, United Kingdom and United States
2. Analysis on municipal police activities in Developed countries
3. Setting out the environmental preconditions and the framework for the establishment of municipal police system in Korea

Chapter 4. Elaboration of the models for municipal police system in Korea

1. Basic orientations
2. Consideration on the possible components of municipal police system
3. Propositions of 6 models for the municipal police system

Chapter 5. Conclusion

1. Summary
2. Concluding remarks

Reference