

自治警察制에 관한 考察

강 동 식*

目 次

I. 序 論	IV. 自治警察制에 관한 爭點과 發展 方案
II. 警察의 本質과 類型	V. 結 論
III. 現행 우리 나라 警察制의 問題點	

I. 序 論

주지하는 바와 같이 우리 나라도 이제는 명실상부한 지방자치시대에 들어섰다. 모처럼 이룩한 지방자치의 기틀을 튼실히 다지기 위해서는 지난 날의 중앙집권적 사고와 논리, 중앙위주의 행정체제에서 지방분권적 사고와 논리, 지방위주의 행정체제로 점진적으로 전환 되어야 한다. 이러한 변화의 시점에서 개혁이 중요시 되는 분야가 우리의 경찰제도 이다. 다행히 새로 탄생한 김대중 정부는 우리나라의 현행 국가경찰제에 자치경찰제¹⁾의 도입을 밝히므로써, 지방자치라는 제도가 함축하고 있는 의미로 인해 국민다수의 지지를 받고 있다. 그러나 자치경찰제가 우리 나라의 현실 여건인 남·북 대치로 인한 안보문제, IMF 구제금융으로 인한 경제위기, 지방자치단체간의 재정불균형 문제 등을 들어 시기상조론을 제기하고 있지만 상황적·논리적 설득력이 약한 실정이다. 사실 현행 경찰법(제2조)에도 자치경찰적 요소가 있다²⁾

현 시점에서 중요한 것은 자치경찰제 도입에 따른 이론적 상황적 논리보다는 자치경찰제가 새로운 정부의 행정개혁과제의 하나로 추진될 것이라는 명확한 사실이다.

* 행정대학원 교수

1) 용어상 국가경찰과 대비되는 '자치경찰제', '자치경찰', '자치체경찰', '지방자치단체경찰' 등의 용어는 동일한 용어이다.
2) 경찰법 제2조에 시·도지사 소속하에 지방경찰청을 두도록 한 규정과, 동법 제16조에 부지사·부시장을 위원장으로 하는 치안행정협의회를 설치·운영토록 한 규정을 들 수 있다.

이러한 관점에서 이 글은 자치경찰제 도입에 따라 경찰의 구조와 조직을 종합적으로 개관해 보고, 자치경찰제에 관한 중요한 쟁점들을 체계적으로 전망, 그 발전방향을 제시하는데 목적을 두었다.

II. 警察의 本質과 類型

1. 警察의 本質

경찰활동은 본래 원시사회에서 여러 사람이 공동으로 외적의 침입에 대비하고, 공공의 질서를 유지하면서 각자의 생명과 재산을 보호하는 활동에서 비롯되었으며, 경찰(Police)이란 용어는 일찍이 구주대륙의 Greece에서 사용되었다고 한다³⁾. 또한 그 쓰이는 의미는 국가 성격의 변천에 따라 憲政 전반을 의미하기도 하고, 그 중 내무행정을, 내무행정 중 질서유지를 위한 치안작용을 의미하기도 하는 등 다양한 변천을 하여왔다.

내무행정에 관한 국가의 임무는 절대군주체제가 정리. 강화됨에 따라 점차 확대되고, 결국 경찰이 통치권의 전반을 행사하는 경찰국가(Policestate) 시대를 맞게 되었다. 입법국가 시대에는 경찰국가에서 볼 수 있었던 무제한의 권력을 인정하지 않는 국가목적 한정설이 주장되면서, 적극적 부문의 국가관여(국민의 생활향상 등)에는 많은 제약을 받게되었다. 이러한 국가목적 한정설은 직접 경찰의 개념 또는 경찰권의 한정을 목적으로 하지는 않았으나, 행정기능의 확대됨에 따라 경찰의 개념도 내무행정 중 보안행정에 중점을 두게 되었다. 이는 퓨터어(K. Putter)의 경찰개념에 대한 정의에 힘 입은바 크다⁴⁾. Putter는 경찰의 정의에서 “경찰이라 함은 장래의 해악을 방지하기 위하여 행사되는 국가권력이며, 복리의 작용은 경찰의 작용에 속하지 않는다”라는 것이다⁵⁾.

3) 최창호, 지방자치학, 삼영사, 1996, pp. 166-168.

4) 정진환, 비교경찰제도, (서울: 학문사, 1996), pp. 12-15.

5) 이상규, 신행정법론(하), 법문사, 1978, P. 40. : 김도창, 행정법론(하), 청운사, 1976, pp. 184 - 185 (제1장 제1절 경찰의 개념), 참조 Putter의 경찰의 개념에 대한 주장은 1882년 6월 14일 프로이센 고등행정법원 판결문에 나타난 것이다. 이 판결은 베르린의 크로이쯔베르크에 있는 전승기념탑에서의 조망 및 그에 대한 전망을 저해하지 아니하게 하기 위하여 그 주변의 건축물을 규제한 베르린 경시총감의 경찰명령을 프로이센 일반국법상의 경찰직무의 범위를 일탈한 무효의 것이라고 판시함으로써 보육작용은 경찰임무에 속하지 아니함을 명백히 규정한 것이다.

이러한 사상은 실정법에도 영향을 미쳤으며, 특히 1794년 제정된 프로이센 일반국법이 “경찰의 임무는 공공의 평은, 안녕 및 질서를 유지하고, 공중 또는 각 개인에게 대하여 위해를 제거하기 위하여 필요한 조치를 취하는 데 있다”라는 규정과, 1797년 제정된 경범죄 처벌법전의 “경찰은 공공의 질서·자유·재산 및 개인의 안전을 보존하는 임무를 갖는다”라는 규정은 자연법사상에 의한 것이다.

이러한 경찰의 역사적 개념, 즉 경찰의 임무를 소극적인 것으로 보는 견해는 오늘 날의 민주주의 체제 하에서도 그대로 승계되고 있다⁶⁾.

한편 경찰학이 학문적 체계를 갖추게 된 것은 16c 중엽부터 18c 말에 이르는 절대군주국 시대의 관방학적 경찰학에서 보다는, 1829년 영국의 로버트 필(P. Peel) 경의 수도경찰법에서 경찰의 전문화와 유급 경찰기구의 조직화 등 경찰제도개혁을 제시한 데서 비롯 되었다고 보는 것이 많은 학자들의 견해다⁷⁾.

오늘 날에도 경찰의 의미가 명확치 않다. 경찰을 형식적 개념으로 볼 때는 실정법상 “경찰기관의 권한에 속하는 작용”을 말하고, 그것은 일반적인 공공의 안녕·질서유지 등 소극적 기능만을 의미했다. 그러나 근래에는 소극적 기능 외에 공공복리의 증진이라고 하는 적극적 기능까지 포함하는 광의의 개념으로 확대되는 경향이 있으며, 이론적으로도 실질적 의미의 경찰과, 실제 제도상의 형식적 의미의 경찰이 일치하지 않고 있다. 그러나 경찰을 실질적 개념으로 보면 경찰은 “질서유지를 위한 권력적 명령·강제작용”을 의미한다. 여기

6) 윤세창, 행정법(하) (서울: 박영사, 1978), pp. 43 - 44.

7) Robert Peel경이 1829년 경찰조직과 운영에 관하여 제시한 개혁안의 기본 원칙은 다음과 같다.

- 1) 경찰은 안정되고 능률적이며 군대식으로 조직되어야 한다.
- 2) 경찰은 정부의 통제를 받아야 한다.
- 3) 범죄의 부재는 경찰의 능률성을 가장 잘 증명할 것이다.
- 4) 범죄정보의 배포가 필요하다.
- 5) 시간과 지역에 따른 경찰력의 배치가 필요하다.
- 6) 완전한 감정통제보다 경찰관에게 더욱 필요한 자질은 없으며 평온하고 결의에 찬 태도는 강력한 조치보다 더욱 효과적이다.
- 7) 단정한 외모는 존경을 산다.
- 8) 적격자의 선발과 훈련은 능률성의 근본이다.
- 9) 공공의 안전 모든 경찰관에게 신원을 증명하는 번호를 붙이는 것이 요구된다.
- 10) 경찰본부는 중앙에 위치하고 시민이 쉽게 찾을 수 있어야 한다.
- 11) 경찰관은 시간간격을 두어 임용되어야 한다.
- 12) 경찰기록은 경찰력의 적절한 배치를 위하여 필요하다.

A. C. Germann, Frank D. Day & Robert R. Gallati, Introduction to Law Enforcement and Criminal Justice(Springfield, Illionis: Charles C. Thomas, 1976), pp.61 - 62. 이황우, 전거서, P. 20 재인용.

에는 일반적인 공공의 안녕·질서유지에 관한 보안경찰과, 도로·운송·교통을 규제하는 교통경찰, 식품·마약 등을 규제하는 위생경찰, 영업·산업을 규제·보호하는 산업경찰 등이 포함된다. 이들은 범죄수사·피의자 체포 등의 형사작용으로 검찰권에 속하는 사법경찰과는 달리, 광의의 행정경찰을 의미한다⁸⁾.

이에 반해 형식적 의미의 경찰이란 실정법상 경찰관서에서 담당하는 기능으로서, 여기에는 전술한 보안경찰과 교통경찰 및 사법경찰이 포함되고, 그 외의 행정경찰 기능은 각각 별개의 행정기관에서 수행하고 있다.⁹⁾

이와같이 경찰기능을 “공공의 안녕·질서유지를 위한 일반통치권에 의한 권력적 명령·강제작용”으로 정의한 다음에는 그 기능을 국가만이 전적으로 담당해야 할 것인가, 아니면 지방자치단체도 분담해야 할 것인가 하는 문제가 이론상 제기될 수 있다. 그 이유는 경찰기능 중에는 성질상 지방자치단체가 담당해야 할 것이 있기 때문이다. 일반적으로 특정한 공공서비스(public service)나 행정기능이 전국적으로 획일성·통일성이 요구될 때는 중앙정부가 담당해야 하며(지방자치단체가 관여해서는 아니됨), 또한 행정기능이 지역 특성에 맞게 처리되어야 할 것이라면 지방자치단체가 처리해야 되는데(중앙정부가 관여하거나 처리해서는 안된다), 예를 들면 중앙정부의 배타적 기능으로서는 외교, 국방, 화폐발행 및 통화관리 등이고, 지방정부의 기능은 청소, 도시계획, 상·하수도, 지역경제 등이다.

2. 警察制의 類型

앞의 경찰의 본질에서 살펴본 바와 같이 경찰기능을 기준으로 분류해 보면 국가기능과 자치단체기능으로 분리될 수 있다.

보편적으로 경찰행정은 국가행정의 일부임으로 지방행정이 중앙정부에 의하여 이루어지는 경우, 즉 중앙집권이 강할 때는 국가경찰제도를, 지방행정이 지방자치단체를 위주로 이루어질 때, 즉 지방분권이 강할 때는 자치경찰제로 운영되고 있다. 국가경찰제는 경찰활동을 개인의 권리보호와 사회질서의 유지 뿐만 아니라 국가정책의 추진까지 포함하여 경찰을 국가권위의 상징으로까지 발전시켰다. 이에 반해 자치체경찰제는 경찰활동을 개인의 생명·재산의 보호 및 사회의 안녕·질서의 유지에 국한하여 그 책임을 지방자치단체가 맡고 있다.

8) 최창호, 지방자치학, 삼영사, 1996. pp. 166 - 167.

9) 정세욱, 지방자치시대의 경찰의 위상과 역할, 한양대학교 지방자치연구소, 1996. 2. pp. 10 - 11. 良書普及會, 新版 地方自治辭典(동경: 1986), pp. 115 - 118.

그러나 오늘 날에는 국가경찰이나 자치체경찰 어느 한쪽만 가지고는 국가와 사회의 수요에 효율적으로 대응할 수 없기 때문에 양제도를 병존시키거나, 양제도의 장점을 결합시킨 절충형을 채택하는 국가도 있다. 일본의 경우가 절충형의 예이다. 일본은 명치유신 이후 제2차 세계대전이 종료 이전까지는 대륙계 경찰체도를 유지했었다. 그 후 일본이 패전으로 미국의 경찰체도를 도입, 절충식 경찰체도를 운영하고 있다. 또한 근래들어 러시아를 비롯한 사회주의 국가들의 경찰체도를 별도로 연구해야 한다는 주장이 있다. 그러나 대부분의 학자들은 사회주의 국가들의 경찰체계를 대륙계의 경찰체계로 보는 것이 타당하다고 주장하고 있다¹⁰⁾.

1) 國家警察制

국가경찰제를 채택하고 있는 국가들은 독일, 폴란드 등 구라파 대륙의 여러 국가외에 터키, 중남미 여러 국가, 남아프리카, 실론, 스페인, 포르투갈, 네덜란드, 중국, 태국, 한국 등 대체로 중앙집권이 강한 국가들이다.

이들 국가들의 경찰조직은 거의 공통적으로 중앙정부의 관할하에 두고 경찰행정을 전국 통일적으로 수행하고 있다. 때문에 경찰은 강한 집행력을 가지고 능률적으로 국가권력을 행사하고 있으나 지방의 실정에 소홀하다는 단점을 가지고 있다.

2) 自治警察制

영미계의 자치경찰제는 지방분권의 정치사상에 따른 제도이다. 때문에 지방자치단체에 자치권을 부여하고 경찰의 설치·운영의 책임이 자치단체에 위임되는 경찰제도이다. 즉 경찰기관의 설치·운영을 국가가 아닌 지방자치단체가 담당하고 있다. 자치경찰제의 장점은 주민의 권리보호를 중심으로 하는 생활치안을 책임성있게 실현할 수 있고, 분권화와 민주화를 구현할 수 있는 반면, 경찰행정이 일반행정에 지나치게 예속되고, 집행력이 약하며, 광역사건처리의 비능률 등의 단점으로 지적되고 있다. 이를 채택하고 있는 국가로서는 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 인도 등이다.

10) 사회주의 국가들의 법체계를 독립적으로 연구해야 한다는 주장의 근거는 이들 국가들의 법체계가 자본주의 국가의 법체계와 내용이 판이할 뿐만 아니라, 독창성과 자주성을 갖고 있기 때문이라는 것이다. 서희원, 영미법강의, 박영사, 1975, pp. 1-2. 참조할 것.

(1) 국가경찰제와 자치경찰제의 관계

국가경찰제와 자치경찰제의 장·단점은 서로 보완관계에 있기 때문에 어느 제도가 좋고 나쁘냐 하는 평가는 할 수 없다. 왜냐하면 양체제는 각각 그 장·단점을 가지고 있으며, 특정 국가가 양체제 중 어느 제도를 채택하느냐 하는 것은 그 국가의 정치, 제도, 문화와 깊게 연관되어 있는 정책상 문제이기 때문이다¹¹⁾

서재근 교수는 양제도를 판단하는 기준으로 다음을 설정하고 있다.

첫째, 일반행정제도와 밀접한 연관성을 갖는다. 일반행정제도에 있어서 지방자치단체가 어느 정도의 비중을 갖느냐 하는 것이다. 경찰도 국가행정의 일부분이므로 그 국가의 행정제도, 즉 중앙집권적이나 지방분권적이나에 따라 판단하여야 할 것이다. 중앙집권이 강한 국가에서는 대륙법계의 국가경찰제도를 채택할 것이고, 지방분권이 발달하여 지방행정이 지방자치단체를 주축으로 이루어지고 있는 국가에서는 자치경찰제를 채택할 것이기 때문이다.

둘째, 국민의 전통적 성격과 관계가 있다. 이는 그 국가의 국민이 전통적으로 국가의 지도와 통제에 익숙하고 관권을 신뢰하는 국가에서는 대륙법계의 국가경찰제를 선호할 것이고, 자치신념이 강한 국가에서는 영미법계의 자치경찰제를 선호할 것이기 때문이다. 그러나 근대적 정치사상이 민주정치에 많은 비중을 두고 있기 때문에 지방분권적인 자치경찰제로 이행되고 있는 것은 불인할 수 없는 사실이다.

셋째, 교통·통신의 발달이다. 자치경찰은 비교적 작은 지역만을 관할하는 것이 보통이므로 인구의 이동성의 증대나 교통, 통신의 발달에 따라 국가경찰의 필요성이 생겨나게 된다.

네째, 치안상태 이다. 범죄의 심각도, 특히 강력범의 과다는 경찰력과 밀접한 관련을 갖게 된다. 합의제를 기초로 하는 자치행정은 본래 강권적인 것이 아니어서 그 영향이 경찰의 집행에도 미쳐 강력범이 빈발하는 곳에서는 치안이 문란해지므로 강력한 집행력을 가진 국가경찰이 요청된다.

(2) 국가경찰제와 자치경찰제의 비교

경찰조직을 편성함에 있어서 경찰의 주체를 중앙정부로 하느냐 지방정부로 하느냐 하는 문제는 중요한 국가 정책상의 문제이다. 국가경찰제는 경찰권을 국가의 통치권으로 인식하여 국가적 이해관계의 지배아래 두고 경찰행정의 중앙집권화를 추진하여 능률성을 추구하는 것이다. 반면 자치경찰제는 경찰권은 고유한 자치권의 일부로 인식하여 지방적 이해관계

11) 서재근, 전제서, pp. 51 - 53.

아래 경찰행정의 지방분권화를 추진하여 지역주민의 자치에 의한 민주성을 추구하는 것이다. 그러나 엄격한 의미에서 민주성과 능률성은 상호보안됨으로써 그 가치를 인정받게 되므로 양자는 밀접한 관련을 맺고 있다할 것이다.

양제도의 특징을 조직, 직무의 범위, 권한, 수단, 사법경찰과 행정경찰의 구별문제, 경찰관의 복무자세 등을 비교하면 다음과 같다¹²⁾

국가경찰제와 자치경찰제 비교

	국 가 경 찰(대륙계)	자 치 경 찰(영미계)
조 직	경찰은 국가행정작용의 일부를 담당하는 행정관청이므로 국가기관인 것을 원칙으로 함. 중앙집권적, 관료적임.	도시경찰이 원칙·지방분권적이다.
직무의 범위	경찰은 치안유지를 위한 권력작용 외에 국민의 복리증진상의 질서유지를 위한 권력작용도 행사함.	경찰은 국민의 생명과 재산의 보호, 공안의 유지, 범죄의 수사, 피의자의 체포 등 경찰고유의 직무에 한정하는 것을 원칙으로 함.
권 한	행정권한 외에 법규명령을 제정하는 권한과 재판권을 가지는 경우가 있다. (예: 2차대전 전의 일본에서 廳府縣令이라는 경찰 명령이 경찰단속의 근거로 된 경우가 있었고, 경찰서장에게 違警罪即決權이라는 일종의 재판권이 부여된 경우가 있었다).	재판권은 물론 일반적인 명령제정권도 인정되지 않는 것이 통례. 다만 교통위반 사건에 대하여는 경찰관에게 即決權이 부여되는 예가 있음.
수 단	경찰작용의 중심은 개인의 이익보다도 국익보호에 있으므로 권력적 수단을 행사하는 경우가 많다.	경찰작용은 개인적 이익 또는 사회적 안전보호에 중점을 두기 때문에 비권력적 수단을 행사.
사법경찰과 행정경찰의 구분문제	양제도를 구별 함. 사법경찰: 범죄의 수사, 피의자의 체포 등을 행사하며, 검찰관의 지휘를 받음.	양제도를 구별하지 않고 사법경찰의 임무를 일반경찰임무의 일부분으로 여김. 검찰관은 공소권만 전담.
복 무 자 세	관료적이며, 국민에 대하여 우월적 경향을 가짐.	일반시민에 대하여 특별한 권력을 가지지 않고, 일반시민을 대신하여, 일반시민을 위하여 시민의 재산, 생명보호와 질서유지를 위한 봉사기관적 성격을 가짐.

12) 이황우, 전게서, pp. 30 - 33.

3). 日本의 折衷型 警察制度

일본이 근대 경찰제도는 국가경찰제를 채택하고 있는 불란서의 경찰제도를 도입하므로써 그 기틀을 마련하게 된 것으로 보고 있다.¹³⁾ 현재 일본이 채택하고 있는 절충형 경찰제도는 2차대전 후 내무성 산하에 있던 警保局을 독립적인 공안위원회제도로 개편하면서부터인데, 1947년에 제정된 경찰법을 구경찰법이라 하고, 1954년에 전면 개정된 경찰법을 신경찰법이라 부르고 있다.

구경찰법하에서는 국가지방경찰과 자치체경찰의 이원적 조직구조였다. 그러나 신경찰법에서는 양자를 都道府縣경찰로 일원화시킨 다음, 국가긴급사태를 대비해 중앙에 국가경찰조직을 따로 둬으로써 국가경찰과 도도부현자치체의 이원적 조직을 두었다. 그러나 이는 구법하의 이원조직과는 그 성격이 전혀 다르다. 국가경찰기관으로는 '국가공안위원회'를 설치하고 그 관리밑에 '경찰청'을 두었으며, 그 산하기간으로 각 '府·縣'에 관구경찰국을 두고 있다. 지방경찰기관으로는 '都·道·府·縣'에 '도도부현 공안위원회'를 설치하고 그 관리밑에 '경찰본부'를 두었으며 그 밑에 하급기관으로 '경찰청'·'경찰서'·'파출소' 또는 '주재소'를 두고 있다. 그리고 경찰업무는 도도부현에서 원칙적으로 처리케 하고, 국가는 긴급사태의 布告가 있는 때를 제외하고는 직접 경찰권을 행사하지 않고 있다. 그러나 경찰업무의 국가적 이해와 지방적 이해와의 쌍방에 관계를 가지고 있기때문에 도·도·부·현에서 처리하는 것보다 국가가 전체적으로 통일하여 처리하는 것이 효율적인 특정사항에 대하여는 국가가 도·도·부·현의 경찰을 지휘, 감독할 권한을 가지고 있다¹⁴⁾.

여기서 주요국가의 경찰제도를 보면 다음과 같다.

-
- 13) 일본이 근대 국가경찰제도를 마련하게 된 것은 1872 - 1873에 걸쳐 불란서 경찰제도를 시찰. 조사한 일본경찰의 시조인 川路利浪의 건의에 따라 1872년 10월 司法省에 설치한 국가경찰조직인 '警保寮'를 1874년 1월에 내무성으로 이관시켜 재판기능과 분리시킴으로서 근대 경찰의 효시가 되었다. 다만 범죄수사는 사법관한 검찰관의 지휘하에 두었으며 내무성 소속하의 행정경찰의 임무는 범죄의 예방과 국사범의 단속에서부터 일상생활에까지 광범위한 것이 었다. 警保寮가 내무성으로 이관됨과 동시에 동경에는 경시청이 설치되었다. 동경 경시청은 일시 내무성에 속해 있었으나 1881년 10월 독립하게 되면서 사법경찰과는 그 기능이 구분된 행정경찰이 탄생하게 된 것으로 보고 있다. 정진환, 전게서, pp. 191 - 192.
- 14) 정진환, 전게서, pp. 203 - 204. 이상안, 전게서, pp. 119 - 122.

주요국가 경찰제도 총괄

국 가 별	경 찰 체 계	지 방 자 치 여 부	지 방 경 찰 에 대 한 자 치 단 체 의 통 제
미 국	자 치 경 찰	전 면 실 시	* 자 치 단 체 가 경 찰 조 직 관 리
영 국	자 치 · 국 가 병 존	전 면 실 시	* 국 가 경 찰 실 시 지 역 은 통 제 권 이 없 으 며, * 자 치 경 찰 지 역 은 자 치 경 찰 장 이 운 영
일 본	자 치 · 국 가 이 원 화	전 면 실 시	* 국 가 경 찰 기 관 이 관 구 경 찰 국 에 대 한 통 제 권 은 없 음
독 일	국 가 경 찰	전 면 실 시	* 통 제 권 없 음
프 랑 스	국 가 경 찰	광 역 단 체 장 은 국 가 에 서 임 명	* 자 치 단 체 장 이 관 장
스 웨 덴	국 가 경 찰	광 역 단 체 장 은 국 가 에 서 임 명	* 명 목 상 통 제 * 실 질 상 독 자 행 사
덴 마 크	국 가 경 찰	전 면 실 시	* 통 제 권 없 음
핀 란 드	국 가 경 찰	전 면 실 시	* 통 제 권 없 음
대 만	국 가 경 찰	전 면 실 시	* 명 목 상 통 제 * 실 질 상 독 자 운 영

※ 자료: 윤장호, “신한국당 경찰정책”, 지방자치시대의 경찰의 위상과 역할, 한양대학교 지방자치연구소, 1996. 2. 9. p. 43. 참조.

Ⅲ. 우리 나라 현행 警察制의 問題點

1. 우리 나라 현행 警察制

앞에서 살펴본 바와 같이 경찰제는 크게 국가경찰제, 자치경찰제 그리고 양제도를 혼합한 절충제로 분류할 수 있다.

우리 나라의 현 경찰제는 해방 이후, 오늘에 이르기까지 국가경찰제를 채택하고 있다¹⁵⁾.

15) 우리 나라도 100% 국가경찰만은 아니며, 일본의 절충형 경찰제의 색채를 띠고 있다. 경찰법상 경찰사무를 지방자치단체에 위임했거나, 고유사무로 인정하고 있다. 총 566건의 경찰사무중 국가사무가 97%(549건), 지방위임사무로 집시법 관련 사항 등이 0.5%(3건), 지방고유사무로는 도로교통법과 수난구조법 등 2.5%(14건) 이다. 자치단체가 수행하는 경찰사무가 미미하지만 그래도 존재한다는 것은 국가경찰과 자치경찰간 권한배분의 참고가 될 수 있다. 총무처, 중앙-지방사무 총람, 1994.

이러한 우리의 경찰제는 1948년 7월에 정부수립과 동시에 중앙에는 내무부 산하에 치안국이, 지방에는 시·도산하에 경찰국을, 경찰국 산하에 경찰서를 두었다. 그 후 경찰의 중립화를 위한 공안위원회의 설치문제가 자주 거론되었으나 실현되지 못하였다. 5. 16 이후에는 경찰내부조직 정비와 운영개선이 이루어 졌으며, 1969년에는 경찰공무원법이 제정되어 공개채용, 신분보장, 정년제 등이 확립되었다.

1974년에는 내무부 치안국이 치안본부로 승격되고, 각급 경찰조직의 기구확충, 기능이정비 등이 이루어져 경찰활동의 활성화 하게 되었다. 1991년 5월 31일에 경찰기본법인 경찰법이 제정되어 경찰의 조직·기능·운영에 새기름이 마련되었다. 또한 새로 제정된 경찰법에 의하여 내무부의 외부로서 경찰청이 설립되었으며, 시·도 단위에 지방경찰청이 설립되고, 경찰행정의 의사기관으로서 경찰위원회가 설치되는 등 큰 변혁이 이루어 졌다¹⁶⁾. 그러나 이는 절충제를 채택하고 있는 일본의 경우처럼 행정부로부터 상대적으로 독립성을 가진 국가공안위원회를 두어 국가경찰을 운영하는 것도 아니고 내무부장관 소속하에 경찰청을 두고 있어 경찰행정의 적확성·공정성·정치적 중립성을 보장하거나 이해의 공평한 조화를 도모할 수 있는 제도적 장치라고는 볼 수 없다.

경찰제도를 보면 내무부에 경찰행정에 관한 의사기관으로서 경찰위원회를 설치하고 있으며, 치안에 관한 사무를 관장하기 위하여 내무부장관 소속하에 경찰청이 설치되어 있다. 지방에는 시·도지사 소속하에 지방경찰청을 두고, 지방경찰 소속하에 경찰서를 두고 있다. 이들의 기능을 보면 경찰위원회는 경찰의 인사·예산·장비·통신 등에 관한 중요한 정책 및 경찰업무 발전에 관한 사항, 인권보호와 관련된 경찰의 운영·개선에 관한 사항, 다른 기관으로부터의 업무협조에 관한 사항, 기타 중요한 사항을 심의·의결하도록 되어 있다¹⁷⁾. 위원회의 조직은 위원장 1인, 상임위원 1인, 비상임위원 5인 등 모두 7명으로 구성되며, 위원은 내무부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 되어 있다¹⁸⁾ 경찰청의 기능은 경찰에 관한 사무를 통괄하고 廳務를 관장하며, 소속 공무원 및 소속 경찰기관의 장을 지휘·감독한다¹⁹⁾. 지방경찰청 및 경찰서의 기능을 보면 지방경찰청장은 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할 구역안의 경찰사무를 관장하고, 소속 공무원 및 소속 경찰기관의

16) 최창호, 전계서, P. 171.

17) 경찰법 제9조 참조.

18) 경찰법 제5조, 제6조, 제7조 참조.

19) 경찰법 제11조.

장을 지휘·감독하도록 되어 있다²⁰⁾. 경찰서장은 지방경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할 구역안의 소관사무를 관장하고 소속 공무원을 지휘·감독 한다²¹⁾.

지방경찰청장은 비록 시·도지사의 산하에 있기는 하지만, 시·도의 사무를 처리하는 것이 아니라 중앙경찰청의 사무를 지역적으로 분담 수행하는 것이며, 또한 시·도지사의 지휘·감독을 받는 것이 아니라 중앙경찰청장의 지휘·감독을 받고 있으므로 엄밀한 의미에서 자치경찰행정청의 지휘를 가지고 있다고 볼 수 없다.²²⁾

2. 現行 警察制의 問題點

국가경찰제만을 유지해 온 우리경찰은 국가의 위기대처와 사회 전반적인 질서유지 등에 커다란 공헌했다는 긍정적인 평가를 받는 것도 사실이다. 그러지만 경찰행정의 정치적 중립성, 공정성, 적확성을 보장받지 못함으로써 정권의 시너라는 큰 오점을 남긴 것도 부인할 수 없는 사실이다.

현행 경찰제도가 안고 있는 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 지역의 특수성을 무시한 경찰행정을 하고 있다. 지방경찰청장은 중앙정부 경찰청의 일선기관으로서 경찰청장의 지휘·감독을 받아 경찰사무를 처리할 뿐 엄격히 말해 시·도와는 아무런 관계가 없다. 때문에 경찰기능 중에서 지방의 특성을 고려하여, 지역특성에 맞게 개별적으로 처리되어야 하는 사항까지도 중앙의 지시에 따라 획일적으로 처리되고 있어, 지역별 특수성이 무시되고 있다.

둘째, 지역주민을 위한 서비스 정신의 결여를 들 수 있다. 국가경찰기능은 모두 국가사무로 되어 있으며, 경찰공무원도 말단에 이르기까지 국가공무원이므로 경찰관들의 지역주민을 위한 서비스 정신이나 책임감이 미약하다.

셋째, 경찰행정의 민주성을 상실하고 있다는 점이다. 국가경찰제로는 시민참여와 시민통제가 제대로 이루어질 수 없다. 공권력 남용 등이 그 예이다.

네째, 정치적 중립성을 상실하고 있다. 경찰법상 총경 이상의 경찰인사와 경찰위원회

20) 경찰법 제14조

21) 경찰법 제17조

22) 김도창, 일반행정법론(하), 서울: 청운사, 1992, P. 300.

위원의 인사권이 모두 내무부장관과 대통령에 집중되어 있어 정치적으로 편향될 수 밖에 없다.

다섯째, 경찰조직의 비대화에 따른 비효율성이다. 중앙집권적 거대한 피라밋 구조는 불필요한 중간 관리계층을 만들어 내고 있으며, 하의 상달의 의사전달 체계를 방해해 정보의 흐름을 왜곡시킬 수 있어 경찰행정의 비효율성을 심화시킨다.

여섯째, 지방자치단체 차원의 종합행정을 저해한다. 교통과 경비부문이 그 예가 될 수 있다. 일 예로 교통신호기, 횡단보도설치 등의 권한을 경찰이 가지고 있기 때문에 종합적인 도로관리가 될 수 없는 것이다.

일곱째, 지방자치단체와의 갈등을 유발할 수 있다. 현재 지방경찰청과 경찰서는 국가기관 이면서도 지방자치단체로부터 재정지원을 받고 있다. 내무부장관이 회계년도 전년 7월말까지 지방자치단체에 시달하는 예산편성지침에는 지방자치단체로 하여금 방범비 등의 명목으로 일정금액의 재정지원을 하도록 명시하고 있다. 때문에 지방경찰청과 경찰서는 시·도와 시·군·자치구의 재정지원은 당연한 것으로 여기고 있다. 만약 자치단체장이 경찰지원 예산을 적게 제상할 때, 또는 지방의회가 이를 삭감할 때는 경찰과 지방자치단체장·의회간에 묘한 갈등이 야기될 수도 있다.

IV. 自治警察制에 관한 爭點과 發展 方案

자치경찰제의 의미를 어떻게 규정할 것인가? 이는 어려운 문제다. 그러나 경찰제를 구조적 측면에서 보면 3 가지 패러다임(paradigm)으로 구분할 수 있다. 즉 국가가 경찰작용의 감독과 책임을 지는 국가경찰제, 지방자치단체가 그러한 것을 담당하는 자치경찰제, 양제도를 절충한 절충제로 구분하고 있다. 이와 같은 구분에 의해 우리 나라가 채택하려는 자치경찰제는 국가경찰 일원주의를 극복 국가경찰과 자치경찰의 조화를 이루려는 것이다.

이러한 의미의 자치경찰이란 경찰작용의 감독과 책임이 지방자치단체에 있는 제도를 뜻한다 할 것이다²³⁾. 결국 자치경찰제란 국가와 지방간 기능배분의 원칙에 입각하여 지방적 기능은 지방자치단체가 그 작용의 감독과 책임을 담당하는 경찰제라 할 수 있다. 그런데

23) 자치경찰의 의미를 외부통제의 소재를 중심으로 파악하는 개념이기 보다는 치안서비스의 제공주체를 중심으로 분류하는 개념으로 보고 있다. 정세욱, 지방행정론, 법문사, 1994. P. 564.

지방자치를 실시하고 있는 국가중에도 국가경찰제를 채택하고 있는 경우가 있지만, 자치경찰제를 채택하고 있는 대부분의 국가는 반드시 지방자치제를 실시하고 있다는 점이다.

경찰의 본무란 민주주의적 기본 의념 위에서 개인의 권리와 자유를 보호하고, 사회공공의 안전과 질서를 유지하는 것으로 볼 때, 전자는 주민가까이에 있는 지방자치단체가, 후자는 국가가 담당하는 것이 지방자치시대의 자치경찰제는 당연한 귀결로 받아 들여지고 있다.

자치경찰제 실시에 따른 중요한 쟁점은 구조, 조직, 기능 분야이다. 이 분야는 당사자인 경찰, 학계, 정당, 연구기관 등에서도 서로 견해를 달리하고 있다. 여기서는 기존논의를 고려하여 3 분야의 쟁점사항을 살펴보고 발전방안을 제시하고자 한다.

첫째, 구조적인 측면이다. 자치경찰제의 도입범위를 자치단체 모두를 대상으로 할 것인가, 아니면 광역자치단체 또는 기초자치단체 중 어느 하나를 대상으로 할 것인가에 관한 것이다.

이에 관한 논의는 많이 전개되어 왔다. 한국개발연구원의 연구결과는 우선 지역동질성이 강한 시(광역시 포함)·군을 1차 대상으로 자치경찰제를 실시하고, 광역경찰의 필요성은 일본의 관구경찰제도와 같은 광역지방경찰본부를 설치하여 대처한다는 것이다. 다만, 서울특별시의 경우는 수도권 특수성을 감안하여 국가경찰과 자치경찰 기능을 함께 수행할 수 있도록하되 국가적인 위상과 기능을 갖도록 하자는 것이다. 이러한 방안은 전 자치단체를 대상으로 자치경찰제를 실시하는 것에 비하여 사회적 비용도 감소되고, 지역동질성이 강한 지방자치단체 위주로 자치경찰제를 도입함으로써 지방자치의 의의에도 부합된다는 것이다. 또한 광역시가 자치경찰제 단위로 됨으로써 대도시 경찰의 광역적 기능수행과 자치성을 함께 도모할 수 있다는 잇점이 있다는 것.

이에 반해 광역자치단체만을 대상으로 자치경찰제를 실시하자는 주장도 있다. 이는 광역자치단체에만 자치경찰기관을 두고 소속 지방경찰청은 물론 관할구역의 하급경찰기관을 지휘·감독하도록 하자는 것이다. 이방안도 서울특별시의 경우는 수도권경찰청의 설치를 제안하고 있다.

또한 일부 기초의회의원·자치단체장들은 현행 교육자치가 시·도 단위에 그치는 교육자치의 문제점을 극복하는 맥락에서 지방자치가 이루어지는 기초단체까지 자치경찰제가 이루어져야 한다고 주장을 하고 있다.

이상에서 살펴본 여러가지 논의는 각기 장·단점을 가지고 있어 대안의 선택에 어려움이 있다. 그러나 대안의 선정시에는 경찰 본연의 기능과 국가의 통치원리를 기준으로 삼아야

하기 때문에, 경찰본연의 기능을 사회 또는 개인의 생명과 재산의 보호라는 측면과 국가통치원리를 정치·행정분권화를 통한 지방의 자주적 통치로 규정한다면, 지역주민에 보다 가까이 있는 자치단체를 대상으로 자치경찰제를 실시하고, 광역은 광역자치단체 경찰청을 두어 처리하는 것이 바람직하다 할 것이다.

둘째, 조직적 측면이다. 문제는 합의제 경찰위원회를 의사기관으로 할 것이냐, 행정기관으로 할 것이냐, 이의 소속은 내무부냐 또는 다른 부처이냐, 아니면 국무총리소속으로 할 것이냐에 쟁점이 있다. 현행 경찰법에는 내무부의 외부에 경찰의 의사기관으로서 경찰위원회가 설치되어 있다. 이는 절충제를 채택하고 있는 일본의 경우처럼 행정부로부터 상대적으로 독립성을 확보하지 못하고 있다. 때문에 경찰의 중립성과 독립성을 보장하기 위해 합의제 행정기관인 국가경찰위원회를 설치토록 하고, 국무위원급으로 보하는 경찰위원회 위원장을 총리소속으로 함으로써 국가경찰과 자치경찰로 이원화되는 경찰의 위상을 강화해야 된다는 것. 합의제 행정기관을 행정각부에 두는 것은 조직원리상 맞지 않으므로 공정거래위원회 등과 같이 총리소속으로 할 필요가 있다. 정부조직 위원회에서 국가경찰위원회를 국무총리, 자치부, 법무부 산하에 두어야 한다는 주장까지 제기되고 있기도 하다. 경찰의 본무를 다하기 위해서는 국무총리소속하에 상대적 독립성을 가진 행정위원회인 국가경찰위원회를 설치하고 그 밑에 경찰청을 두어 국가경찰위원회가 경찰청을 관리하도록 하여야 한다는 주장이 주류를 이루고 있다. 이와 같은 선상에서 특별시·광역시·도에 시·도경찰을 두되, 그 조직은 국가경찰과 동일한 원리에 따르도록 하자는 것이다.

셋째, 기능적인 측면이다. 경찰의 기능을 국가경찰 기능과 자치경찰 기능으로 분류한다는 것은 매우 어려운 문제이나, 기능적인 측면에서 대체 합의를 이루고 있는 것은 우리 나라 지방자치법 제9조와 제11조에 규정된 사무를 기준으로 하면 될 것이다. 국가가 수행할 사무로는(동법 제11조 1) 국가의 존립에 필요한 사무, 2) 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 3) 전국적 규모의 사무, 4) 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, 5) 전국적 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무, 6) 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, 7) 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등을 들고 있다.

이러한 행정기능의 배분기준에 의하여 국가경찰기능과 자치경찰이 수행할 사무를 구분하여 보면 다음과 같다²⁴⁾.

24) 정세욱, 전계서, pp. 11-13.

(1) 국가경찰기능의 예

국가의 공안에 관계되는 사항, 범죄의 진압 및 수사, 피의자의 체포, 국제수사공조, 경찰통신, 해양경찰, 범죄감식, 범죄통계 및 경찰장비의 기준, 전국적인 간선도로에서의 교통규칙, 지역의 안전을 해칠 우려가 있는 소요에 관한 사항 등 이다.

(2) 자치경찰 기능의 예

개인의 생명, 신체 및 재산의 보호, 범죄의 예방, 진압 및 피의자 체포, 자동차 및 원동기 부착 자전거의 운전면허시험 및 운전면허, 일정한 지방자치단체 지역에서의 교통법규위반행위 및 주차위반행위의 단속, 유흥업소의 영업허가, 정지, 퇴폐행위의 방지, 퇴폐업소의 단속, 전당포업의 허가 또는 허가취소 등 이다.

V. 結 論

지방자치실시와 더불어 논의되어 오던 자치경찰제 도입 문제는 새로운 정부가 행정개혁차원에서 그 실시를 분명히 함으로써, 우리나라의 민주화의 진전과 더불어 주민복지를 실현한다는 데 큰 의의가 있다. 현대사회에 있어 경찰의 역할과 기능은 범죄통제, 질서유지, 지역사회봉사로 크게 범주화 할 수 있다. 경찰의 이러한 역할과 기능은 국민의 요구에 따라 변화되어 왔으며 국민의 지지와 협조속에서 그 가치를 인정받게 된다. 지난 48년 국립경찰로 출범한 우리 경찰은 그동안 남·북분단으로 인한 안보위주의 시국치안에 매달려 왔으며, 정치적 혼란 등으로 국민의 자유와 권리의 보호라는 민생치안에는 소홀히 했던 것이 사실이다. 때문에 경찰조직은 관료화되어 봉사경찰보다는 국민위에 군림하는 권력경찰의 이미지를 벗어나지 못하고 있다.

이제는 지방자치 전면실시로 인한 지방분권이 서서히 진행되고 있고, 50년만에 정권교체라는 역사적인 큰 흐름속에 국민을 통치의 대상으로 여겨왔던 구각에서 벗어나 국민의 권익 보호라는 서비스 경찰로 탈바꿈할 시점에와 있다.

모처럼 도입되는 자치경찰제의 위상과 역할을 어떻게 할 것인가는 현정부의 정책에 달려 있다. 앞에서도 살펴보았지만 민주경찰제를 채택하고 있는 국가의 경찰제에는 세가지 페러다임으로 구분되고 있다. 경찰력이 중앙정부의 직접적인 통제하에 있는 프랑스, 이탈리아 등의 중앙집권화 체제, 경찰업무에 대한 책임이 지방정부에 있는 미국·캐나다 등의 지방분

권화 체제, 그리고 중앙정부와 지방정부가 경찰업무의 통제를 분담하고 있는 일본·호주 등의 절충형 체제가 그것이다. 중앙집권화된 국가경찰은 정부보호에 역점을 두는 반면, 지방분권화된 자치경찰은 시민보호에 역점을 두게 된다. 그래서 이를 적절히 조화시키는 절충형 체제를 지향하게 된다.

새로운 정부가 도입하려는 자치경찰제는 절충형 제도로 알려지고 있는데, 경찰행정의 민주성과 봉사성, 능률성과 전문성을 동시에 추구할 수 있는 새로운 경영기법이 요구되고 있다.

자치경찰제 도입이 경찰이 안고 있는 모든 문제를 해결하는 것은 아니다. 자치경찰제 도입으로 오히려 현행 경찰제가 안고 있는 문제점 보다 더욱더 큰 문제를 야기시킬 수도 있다. 때문에 자치경찰제 실시에 따라 해이되기 쉬운 안보문제 등 우리의 현실을 정확히 진단하고, 이에맞는 좌표를 설정하여 경찰조직을 합리적으로 개편하여야 할 것이다. 따라서 중앙에는 국무총리 소속하에 경찰위원회를 두어 경찰청을 관리토록하고, 지방에는 시·도지사 소속하에 시·도경찰위원회를 두어 시·도 지방경찰청을 관리토록 하여야 한다. 경찰의 기능도 중앙경찰은 기획·조정업무, 광역범죄 대처 등 전국적인 업무를, 지방경찰은 방법·교통·일반수사 등 민생치안에 주력하도록 배분해 지역주민들의 수요에 효과적으로 반응토록 해야 할 것이다.

경찰이 주민가까이서 국민들에 봉사할 때 민중의 지광이로써의 본연의 임무를 다하게 되며, 민주경찰로서의 발전을 확고히 하게 될 것이다.