

碩士學位論文

# 自治警察制 導入에 관한 研究

指導教授 金 秀 吉



濟州大學校 行政大學院  
行政學科 司法行政專攻

高 錫 洪

# 自治警察制 導入에 관한 研究

指導教授 金 秀 吉

이 論文을 行政學 碩士學位 論文으로 提出함

2003年 12月 日

濟州大學校 行政大學院

行政學科 司法行政專攻



高錫洪의 行政學 碩士學位 論文을 認准함

2003年 12月 日

審査委員長\_\_\_\_\_印

委 員\_\_\_\_\_印

委 員\_\_\_\_\_印

# - 目 次 -

<b>第 1 章 序 論</b> .....	1
第 1 節 研究의 目的 .....	1
第 2 節 研究範圍 및 方法 .....	2
<b>第 2 章 自治警察의 基本概念</b> .....	5
第 1 節 自治警察의 意義 .....	5
1. 自治警察의 概念 .....	5
2. 警察의 種類 .....	6
3. 國家警察과 自治警察의 特性 .....	10
第 2 節 自治警察의 理念 및 期待效果 .....	11
1. 理念 .....	11
2. 自治警察制의 期待效果 .....	12
<b>第 3 章 地方自治制와 警察制度</b> .....	14
第 1 節 地方自治의 特性 .....	14
第 2 節 警察制度 .....	17
1. 警察概念의 沿革 .....	17
2. 우리나라의 警察制度 .....	20
3. 各國의 警察制度의 特性과 長短點 .....	22
4. 地方自治制와 警察制度와의 關係 .....	33
第 3 節 各國의 中央警察과 地方警察과의 關係 .....	36

<b>第 4 章 우리나라 警察制度의 問題點</b> .....	40
第 1 節 우리나라 警察制度의 發展過程 .....	40
第 2 節 政治的 中立性 缺如 .....	41
1. 警察機構의 獨立性 缺如 .....	41
2. 爲政者의 意志缺如 .....	42
3. 警察官의 職業倫理觀 稀薄 .....	42
第 3 節 警察行政의 民主性 缺如 .....	43
1. 制度上의 非民主性 .....	43
2. 警察行政의 民主的 統制制度 微弱 .....	44
3. 住民奉仕 警察像 未定立 .....	44
4. 形式的인 警察委員會 .....	45
第 4 節 警察機能의 問題點 .....	45
1. 警察自體의 指揮權 問題 .....	45
2. 警察業務의 非定型性 .....	46
第 5 節 地方自治團體와의 關係 .....	46
1. 警察行政의 效率性 實態와 問題點 .....	46
2. 地方財政의 不均衡 .....	48
3. 地方自治團體長과 警察機關長의 葛藤 .....	49
<b>第 5 章 自治警察制 導入方案</b> .....	51
第 1 節 우리나라 自治警察制의 導入에  관한 論議 .....	51
1. 自治警察의 導入目的 .....	52
2. 自治警察導入 必要性 .....	52
3. 自治警察 導入 當爲性 .....	54
4. 自治警察制 導入에 따른 關聯要因 .....	60
5. 우리나라 自治警察制의 導入方向 .....	65

第 2 節 自治警察制 導入에 따른 改善方案 .....	69
1. 政治的 中立性 및 民主性 確保 .....	69
2. 警察機能面에 대한 改善方案 .....	72
3. 警察行政의 效率性 提高 .....	74
4. 國家警察組織의 構成 .....	82
5. 警察搜查權의 獨自性 確保 .....	85
6. 새로운 경찰패러다임의 擴散 .....	87
7. 專門化·科學化의 增加로 警察 效果性 增大 .....	87
8. 他部處 業務協助의 合理化 改善方案 .....	87
9. 人權保障 및 住民參與를 誘導하는 다양한 프로그램 開發 施行 .....	89
10. 地方警察의 自律性 및 財源確保 .....	90
11. 警察의 地方政府와의 새로운 關係定立 .....	91
第 6 章 結 論 .....	93
參 考 文 獻 .....	96
Abstract .....	101



- 表 目 次 -

〈표 1〉	각국의 경찰제도 비교 .....	36
〈표 2〉	자치경찰제의 효용 .....	38
〈표 3〉	절충형 일본 경찰제도의 장점과 단점 .....	39
〈표 4〉	거주지별 독립성 확보방안 우선순위 .....	48
〈표 5〉	직업별 효율성 확보방안 우선순위 .....	81
〈표 6〉	거주지별 효율성 확보방안 우선순위 .....	81

- 圖 表 目 次 -

〈도표 1〉	프랑스·독일의 국가경찰제도 형성배경 .....	37
〈도표 2〉	영·미 자치경찰제의 신 중앙집권화 현상 .....	38
〈도표 3〉	자치경찰제 도입의 촉진요인 .....	62
〈도표 4〉	자치경찰제 도입의 제약요인 .....	64
〈도표 5〉	경찰조직 체계 .....	67

# 第 1 章 序 論

## 第 1 節 研究의 目的

우리나라 경찰은 일제 식민지 시대에 우리 민족을 고사직전까지 몰고 가는데 주도적인 역할을 한 아픈 역사를 안고 있지만, 1945년<sup>1)</sup> 일제로부터 해방과 함께 미군정청하에 독립부서인 경무부로 출발하여 격동과 변혁의 소용돌이를 지나 새로운 반세기를 지나왔다. 1948년 11월 4일 대한민국 정부수립과 함께 국회의 정부조직법 입법과정에서 첫번째로 경찰의 기구 독립에 관하여 첨예한 의견대립이 생긴 후 결국 이승만 정권의 정치적 이용 야심과 권력비대화에 따르는 권한남용 우려 등으로 경무부와 같은 독립행정부처 대신에 당시 내무부 보조기관인 치안국으로 축소·개편되었고<sup>2)</sup>, 이후 현재까지 정치적 격변기마다 폐해가 지적되어 왔다.

이에 국민들 대다수가 경찰기구의 독립성과 정치적 중립성·민주성의 확보에 공감하였지만 정치적 이해관계의 대립으로 인해 1991년 5월 31일 경찰법(법률제 4369호)이 제정되어 같은 해 8월 1일 내무부 외청인 경찰청으로 승격되는 미봉책으로 일관하여 현재까지 경찰부서의 정치적 중립성·민주성 등에 대해 논란이 끊이지 않고 있다. 그러나 건국 이후 사상대립과 분단의 아픔속에서 국가를 수호하기 위해 목숨을 바쳐 이 나라를 지키며 공헌한 경찰의 역할도 간과할 수 없

---

1) 국립경찰이란 이름으로 출범한 경찰은 비록 미군정 법령에 의한 군정경찰의 성격이 강하였으나 우리자신에 의해 운영되었다. 1945년 10월 21일을 '경찰의 날'로 선정하여 오늘 날까지 기념하고 있다.

2) 1948년 국회에서 보조기관인 치안국과 독립부처인 치안부로 의견대립이 첨예화하여 결국 108 : 80으로 치안국안이 통과되어 1974년에 물론 내무부 보조기관인 치안본부로 개편시 까지 유지되어 왔다.

다. 이 과정에서 우리나라는 “건국·호국·구국”으로 통칭되는 국가경찰제도를 계속 유지해 왔다. 이제 정치적·경제적 안정을 추구하고 지방자치의 전면실시에 따른 주민의 의사가 올바르게 반영되는 지방경찰제도, 즉 주민이 직·간접으로 참여하여 민주적 정당성과 효율성이 보장된 치안서비스의 확보가 절실히 필요한 과제로 대두되었다.

이와 같은 치안환경과 국민생활의 정치적 변화는 경찰제도의 개편논의를 촉발시킨다. 치안서비스에 대한 국민적 관심증대와 1998년 2월 출범한 「국민의 정부」의 지방자치 의지는 「경찰자치제」도입의 문제를 사회적 쟁점으로 부각시켰다. 그러나 「경찰자치제」도입 자체에는 동감하지만 구체적 조직형태나 정치적 중립성 및 민주성 확보방안을 놓고서는 여·야 및 학계가 의견을 달리하고 있다.

국민들은 아직까지도 경찰에 대해 정치 권력의 시녀 또는 국민위의 군림자로서 관료적·독선적·비민주적인 권력기관으로 인식하고 있다. 자치경찰제 도입으로 이런 폐해를 시정하고 권력의 분권화와 민주적 봉사경찰로 전환시키기 위하여 이러한 제반문제들에 대해 이론적으로 분석해 볼 필요가 있을 것이다. 그러나 분권화에 치우친 조급한 자치경찰제의 실시는 경찰조직을 약화시켜 범죄가 만연하는 결과를 초래할 위험이 있다.

따라서 본 논문에서는 외국의 경찰제도와 특성을 우리나라 경찰제도와 비교·분석하고 우리나라 실정에 맞는 바람직한 경찰자치제의 도입방안을 제시하고자 한다.

## 第 2 節 研究範圍 및 方法

경찰제도는 그 나라의 정치·경제·문화·역사에 따라 변화된 관료제이다. 그래서 국가경찰제를 실시하는 나라는 권력기관으로 작용하고, 경찰자치제를 실시



하는 나라에서는 대국민 서비스의 기능이 강조된다. 국가체제의 중요한 정부조직인 경찰은 크게 국가경찰제도와 자치경찰제도로 대별하나 양제도 모두가 장단점을 가지고 있어, 세계 어느 나라에서도 어느쪽 하나의 경찰제도로 구별하기는 힘들고 도리어 두 제도의 장점을 절충하는 형태의 체제를 운영하고 있다.

세계 유일한 분단국가인 우리나라는 남북의 대립과 갈등이 병존하는 특별한 안보상황에서 한국경찰체제의 변화에 대한 논의는 치안여건을 신중히 반영하면서 접근하여야 할 것이다. 그러나 지금까지는 우리나라의 특수한 안보상황과 치안 여건하에서 불안정한 정치질서의 이해관계가 맞물려 능률적으로 사회치안질서를 유지해야 한다는 의견이 강렬하게 대두되어 중앙집권적 경찰체제인 국가경찰제도를 유지하여 왔으나 『국민의 정부』가 들어선 이래 주변치안환경이 변화되고 민주화가 정착되면서 1991년 3월 실시한 기초 및 광역자치단체의 의원 선출을 시작으로 본격적인 지방자치시대가 열렸다.

이에 따라 경찰도 지방자치시대에 맞도록 개편되어야 한다는 주장이 강렬하게 제기되고 있으며 노무현 대통령도 자치경찰제와 수사권 독립문제에 대해서 선거공약으로 제시한바 있다.

본 논문의 내용은 총 6장으로 구성하였다.

제1장에서는 본 논문의 연구 목적과 연구 범위 및 방법에 대해 설명하였고,

제2장에서는 경찰의 종류와 국가경찰과 자치경찰의 기본개념 등에 관해 살펴 보았으며, 제3장에서는 지방자치와 경찰제도와와의 상호관계를 규명함과 동시에 외국의 경찰제도를 비교·분석한다. 제4장에서는 우리나라 경찰제도의 문제점을 살펴 본 후, 제5장에서는 자치경찰제 도입에 따른 우리나라 실정에 알맞는 개선 방안을 제시하여 본다. 마지막으로 제6장은 본 연구의 결론으로서 본 연구의 내용을 요약하였다.

본 논문의 연구방법에 있어서는 구조·기능적 접근방법(Structural and Functional Approach)을 기초로 하면서 문헌에 의한 연구의 자료를 주로 국내외 학자들의

연구 논문·저서 등과 관련기관에서 각종 자료와 연구보고서·정기간행물 등을 활용하고, 자치경찰제도와 관련된 경찰자체의 각종 연구결과와 각종 자료를 통한 분석·검토하는 등의 기술적 연구방법(Descriptive Research)를 채택하였다. 문헌에 의한 연구는 대륙법계·영미법계의 각국의 경찰조직을 살펴서 그 특성과 세계적 추세에 있는 양제도의 혼합·절충된 경찰제도 등을 비교분석하는 방법을 택하였다. 이러한 문헌 등에 의한 연구결과를 기초로 도출된 내용을 바탕으로 선진국의 여러 제도와 우리의 안보적인 치안여건 등의 특수성을 감안한 미래지향적인 우리 실정에 맞는 경찰자치제도 도입을 위한 발전연구적 방법(Development Research)을 사용하였다.



## 第 2 章 自治警察의 基本概念

### 第 1 節 自治警察의 意義

#### 1. 自治警察의 概念

자치경찰이란 지방자치단체가 그 유지의 권한과 책임을 지는 경찰을 뜻한다. 여기서 유지의 권한과 책임이란 경찰조직권 및 경찰인사권, 경찰에 관한 경비부담책임을 의미한다. 자치경찰제는 경찰이 완전히 자치단체에 소속되어 그 자치단체에서 채용하고 복무케 하는 방식이다. 미국과 영국이 이 유형에 속한다.

우리 헌법 제117조에는 지방자치에 대하여 규정하고 있으며, 지방자치란 주민 복리에 관한 사무를 주민 스스로 처리한다는 것을 의미한다. 여기에서 주민의 복리라 함은 주민의 행복과 이익에 관한 모든 사무를 의미한다고 보며 자치경찰, 즉 치안과 공공질서의 유지도 주민의 행복과 이익에 직결되는 부분이라고 할 수 있다. 따라서 우리 헌법 제117조가 의미하는 주민의 복리에 관한 사무에는 자치경찰의 사무가 포함된다고 봄이 타당할 것이다.

경찰이 “2000년대 경찰행정 발전방안”을 통해 밝힌 자치경찰의 장점은 경찰이 지방자치단체의 지원과 통제 및 지방의회 감시를 받는 민주경찰이 될 수 있다고 한다. 그 외에도 주민봉사적 책임 행정자세, 국비와 지방비 지원을 통한 재원과 책임의 분담, 주거안정과 부정행위 자제분위기 조성을 통한 사기진작과 경찰비리예방·일반행정과 경찰행정의 중복을 제거하여 행정비용 절감과 행정효율화를 기할 수 있다는 장점이 있다.

## 2. 警察의 種類

### (1) 行政警察과 司法警察

경찰은 그 직접적인 목적에 따라 행정경찰과 사법경찰로 나눌 수 있다. 행정경찰은 사회공공의 안녕과 질서를 유지하는 권력작용인 실질적의미의 경찰을 말하고, 사법경찰은 범죄를 수사하고 범인을 체포하는 권력작용을 말한다. 경찰을 행정경찰과 사법경찰로 구분하는 것은 『프랑스』에서 비롯되어<sup>3)</sup> 대륙법계 여러 나라에서 일반화된 것이다. 영미에서는 양자의 구별을 인정치 않고 사법경찰사무는 일반경찰기관의 고유사무요 주사무로 이해되고 있다. 이론상으로는 사법경찰은 이미 발생한 특정한 범죄에 대한 형벌권의 작용으로서, 행정법규의 적용을 받는 것이 아니라 형사소송법의 적용을 받는 것이므로 실질적 의미에서는 경찰이라 할 수 없으며, 오직 그것이 일반적으로 경찰관의 직무에 속하고 있다는 점에서 형식적 의미의 경찰이라 할 수 있다.

우리나라에서는 조직상으로 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않고 일반경찰기관이 양자를 아울러 관장하고 있는바 이론상으로만 양자의 구별을 인정하고 있다. 행정경찰은 경찰작용이기 때문에 행정법규(경찰법규)의 적용을 받으나, 사법경찰은 형벌권의 작용이기 때문에 형사소송법의 적용을 받고, 검사의 지휘를 받아 수행된다는 점에서 구별의 실익이 있다 하겠다.

### (2) 保安警察과 俠義의 行政警察

사법경찰에 대응한 행정경찰은 광의의 개념이며, 이것은 다시 보안경찰과 협의의 행정경찰로 나누어진다. 보안경찰은 보통경찰기관의 소관사무와 같이 사회

3) 1795년의 『프랑스』 경죄처벌법전(Code des delits et des peines) 제18조는 『행정경찰은 공공의 질서유지·범죄예방을 목적으로 하고, 사법경찰은 범인의 수사·체포를 목적으로 한다』라고 규정하여 행정경찰과 사법경찰의 구별을 인정하였다.

공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 다른 종류의 행정작용에 부수되지 아니하고 오직 경찰작용만이 독립하여 행정의 일부분을 구성하고 있는 것을 말한다.<sup>4)</sup> 이에 대하여 협의의 행정경찰은 다른 행정작용<sup>5)</sup>에 부수하여 그 다른 행정의 분야에서 생길 수 있는 사회공공의 안녕과 질서를 유지하기 위하여 행하여지는 작용으로 그 다른 행정작용과 결합하여 행정의 일부분을 구성하고 있는 것을 말한다.<sup>6)</sup> 협의의 행정경찰을 건축행정에서 예를 들면 건설교통부장관이 행하는 건축행정은 건축물의 대지, 구조, 설비의 기준 및 용도 등을 규제함으로써 적극적으로 공공복리의 증진을 도모함을 목적으로 하지마는 이에 부수하여 보안상 또는 위생상 유해하다고 인정되는 건축물 등의 철거를 명하는 등 이른바 건축경찰권도 행사한다.

보안경찰과 협의의 행정경찰의 구분은 19세기 독일에서 성립된 것인데, 이 시대에는 이들 양작용을 모두 보통경찰기관이 관장하고 있었기 때문에 양자의 구분은 경찰기관 내부의 부문적인 의미를 가졌다. 그러나 2차 대전후 독일의 대다수의 주에서는 이른바 탈경찰화(Entpolizeizierung)로 협의의 행정경찰은 보통경찰기관의 소관사항에서 제외되어 각 주무행정청의 소관사항으로 되었고, 우리나라에서도 마찬가지이다. 이런 점에 착안하여 협의의 행정경찰을 경찰개념에 포함시키지 않는 견해도 있다.

### (3) 豫防警察과 鎮壓警察

경찰권 발동의 시간을 기준으로 한 분류이며, 행정경찰과 사법경찰의 분류와 거의 일치한다. 예방경찰은 사전에 범죄의 발생을 방지하기 위한 권력적 작용으로 행정경찰 보다는 좁다. 예컨대 정신착란자, 주취자의 보호조치(경찰관직무집

4) 교통경찰, 풍속경찰, 해양경찰, 소방경찰 등.

5) 보건행정, 사회행정, 수산행정, 건축행정, 체신행정, 문화행정 등.

6) 위생경찰, 어업경찰, 건축경찰, 문화경찰 등.

행법 제4조 제1항) 등이 예방경찰의 예이다. 진압경찰은 이미 발생한 범죄를 제지·진압·수사하고 피의자를 체포하는 권력작용으로 사법경찰과 일치한다.

#### (4) 高等警察과 普通警察

경찰에 의하여 보호되는 법익의 가치를 표준으로 한 분류이다. 양자의 구별은 「프랑스」법에서 유래한 것으로 고등경찰이란 당초에는 사회적으로 보다 고차원의 가치를 지닌 법익의 보호를 목적으로 하는 경찰을 뜻하였으나, 오늘날에 와서는 국가조직의 근본에 대한 위해의 예방 및 제거를 위한 경찰작용(사상·종교·집회·결사·언론·출판 등)을 뜻하며 보통경찰은 일반사회공공의 안녕과 질서의 유지를 위한 경찰작용(교통, 풍속 등)을 뜻한다. 우리나라에서는 고등경찰과 보통경찰의 구분은 보통경찰기관 내부에서의 사무분장 또는 행정조직에 있어서의 권한의 확정과의 관계에서 구별의 의의를 인정할 수 있는 정도이다.<sup>7)</sup>

#### (5) 平時警察과 非常警察

경찰기관에 의한 분류이다. 일반경찰기관의 일반경찰법규에 의하여 행하는 경찰작용을 평시경찰이라 하고, 군대에 의한 경찰작용을 비상경찰이라 한다. 사회공공의 안녕과 질서의 유지는 일반 경찰기관에 의하여 행하여지는 것이 원칙이나, 계엄이 선포된 경우 등에는 예외적으로 군대가 사회공공의 안녕과 질서의 유지를 행한다. 즉 헌법 제 77조 및 계엄법에 의하여 계엄이 선포되면 계엄사령관은 군사에 관한 행정사무와 사법사무(경비계엄의 경우) 또는 모든 행정사무와 사법사무(비상계엄의 경우)를 관장하게 되는바 행정사무의 일환으로 경찰사무도

7) 경찰청 및 그 소속기관직제 제12조 제3항, 제4항은 경찰청 정보과 및 외사과의 분장사무로써 대공정보의 수집, 분석, 반국가적 범죄의 수사 및 수사지도, 외사정보의 수집·분석, 외사사범의 수사 및 수사지도와 같은 고등경찰사무를 규정하고 있으며, 정부조직법 제14조 및 국가안전기획부법 제 2조는 일반적인 고등경찰기관으로서의 국가안전기획부를 두었다.

관장하게 된다. 또한 계엄령 제 12조에 의하면 계엄사령관은 재해 또는 비상사태에 즈음하여 서울특별시, 광역시 또는 도경찰청장으로부터 병력출동의 요청을 받은 때에는 육군참모총장의 승인(긴급시는 사후보고)을 얻어 이에 응할 수 있다. 이 경우에는 경찰권을 행사하게 된다.

#### (6) 國家警察과 自治警察

경찰유지의 직권(조직·인사·경비부담 등)이 국가에 있는지 지방자치단체에 있는지를 표준으로 한 분류이다. 우리나라에서는 소방사무를 제외하고는 경찰은 중앙집권적 국가경찰이고, 자치체경찰은 없을 뿐만 아니라 지방자치단체에 위임되지도 않았으며, 특별지방행정관청인 서울특별시·광역시·도경찰청장과 경찰서장이 관장하고 있다. 다만 소방사무는 지방자치단체인 시·도의 사무로 되어 있으며, 그점에서는 부분적인 자치체경찰이 인정되었다고 말할 수 있겠다.

#### (7) 一般警察과 請願警察

일반경찰이란 일반 경찰행정기관에 의해 이루어지는 일반적인 경찰작용을 말하고 청원경찰이란 청원경찰법에 의해 이루어지는 경찰을 말한다. 이러한 청원경찰제도는 국가의 예산상 한계등을 이유로 일반경찰이 갖는 한계를 극복하기 위하여 국가의 감독과 사업주 등의 부담하에 운영하게 된다. 청원경찰은 청원주와 배치된 기관시설 또는 사업장 등의 구역을 관할하는 경찰서장의 감독을 받아 그 경비구역에 한하여 경찰관직무집행법에 의한 경찰관의 직무를 수행한다.<sup>8)</sup> 그리고 청원경찰업무에 종사하는 자는 형법 기타 법령에 의한 벌칙의 적용에 있어서 공무원으로 본다.<sup>9)</sup>

8) 한건우, 『행정법(Ⅱ)』, 홍문사, 1996, p. 271 ; 홍정선, 『행정법원론(下)』, 박영사, 1998, p. 222.

9) 대관 1986. 1. 28, 85도 2448, 85감도 356 :『청원경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조에 비추어 보면 군 도시과 단속계 요원으로 근무하고 있는 청원경찰관이 허가없이 창고를 주택으로 개축하는 것을 단속하는 것은 그들의 정당한 공무집행에 속한다고 할 것이므로

### 3. 國家警察과 自治警察의 特性

경찰은 그 유지의 권한과 책임의 소재에 따라 국가경찰과 자치경찰로 나눌 수 있다. 국가경찰은 국가가 그 유지의 권한과 책임을 가지는 경찰임에 반하여 자치경찰은 지방자치단체가 그 유지의 권한과 책임을 지는 경찰을 뜻한다. 유지의 권한과 책임이란 경찰조직권 및 경찰에 관한 경비부담책임을 의미한다. 일반적으로 영·미법계 국가에서는 일찍부터 경찰권을 지방분권의 일부로 보고, 지방자치단체에 자치권을 부여함으로써 경찰권을 지방자치단체가 담당하며 경찰의 책무로 사회의 안녕·질서유지 및 시민의 생명·신체·재산의 보장을 위주로 하는 것이다. 따라서 일반경찰조직도 자치제 경찰이다.

한편 대륙법계국가에서는 경찰을 국가권위의 대표라고 인정하고 경찰작용에 공공의 안녕·질서유지 및 개인의 생명·신체·재산의 보호뿐만 아니라 국가의 시책을 추진하기 위하여 필요한 행정까지 포함시키고 있다. 따라서 대륙법계국가에서는 경찰작용의 영역이 훨씬 광범위하고 경찰조직도 국가경찰로서 중앙집권적인 조직이라고 볼 수 있다. 국가경찰은 강력하고 광범위한 집행력을 가지고 있는 광역적인 수사·긴급을 요하고 수사에 유리한 반면 경찰행정의 관료화로 조직의 경직성을 초래하고 정치적으로 중앙정치의 시녀역할을 하여 국민으로부터 불신을 받을 우려가 있으며, 지방보다 중앙의 이익에 급급하여 지방실정에 소홀할 수 있다.

자치제경찰은 지역을 우선시하는 지역주민 위주의 대민봉사로 주민들의 신뢰를 받을 수 있고 지역경찰조직의 규모가 적음으로 인해 관료제의 역기능이 발생할 소지가 국가경찰에 비해 적으며 지방자치의 기본이념인 분권화·민주화의 요구를 충족시켜 줄 수 있다. 집행력과 경찰상호간의 협조가 상대적으로 약하며,

---

로 이를 폭력으로 방해한 피고인의 판시 소위를 공무집행방해죄로 다스린 원심조치는 정당하다.」



광역화한 범죄수사에 기동성을 발휘하는데 불리하다. 무엇보다도 자치경찰을 운영하려면 경찰운영 경비를 해당 자치단체에서 충당해야 하는데 자치단체의 재정이 충분치 못할 경우 자치단체간에 큰 혼란이 야기될 소지가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국가경찰과 자치경찰은 그 장·단점을 함께 갖고 있는바 일반적으로 민주성과 봉사성에 충실한 자치경찰제와 능률성과 전문성이 장점인 국가경찰제를 적절히 조화를 이루는 것이 이상적이라 할 수 있다. 자치경찰을 기본으로 하고 있는 영미계 국가가 공히 양자의 장점을 살린 절충형태를 취하고 있는 것이 오늘날의 일반적 추세이다.<sup>10)</sup>

## 第 2 節 自治警察의 理念 및 期待效果

### 1. 理念



자치경찰의 이념은 '분권화·민주화·중립화'로 요약정리할 수 있다.

먼저 분권화와 관련해서는 중앙집권화된 경찰권을 지방으로 이양하여 지역치안은 그 지역 경찰 스스로의 책임하에 실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 하게 함으로써 경찰운영체제의 효율성을 높이고 지역주민 위주의 봉사행정을 도모할 수 있다.<sup>11)</sup>

둘째, 민주화의 측면에서는 지역주민참여로 주민의사가 치안행정에 적극 반영되도록 함으로써 주민에 의한 경찰행정이 되도록 한다.

10) 김현소, “우리나라 자치경찰제 도입에 관한 소고”, 『월간자치공론』 1997. 1. pp. 124-126.

11) 김성호, “자치경찰관리기관으로서의 국가·지방경찰위원회의 모형 및 상호관계에 관한 연구”, 『자치경찰제도 공청회 자료집』, 1998, p. 252. ; 이기우, “지방경찰제와 자치교육제의 개선방안”, 『한국지방자치학회 연구보고서』, 1998, p. 252. ; 이상환, “우리나라에 적합한 지방경찰제도의 방향”, 『경찰행정』, 1998. 2. p. 29.

셋째, 중립화의 측면에서는 중앙정치권의 영향에 좌우되지 않고 오로지 지역 주민의 편익을 위한 법집행과 불편 부당한 치안행정을 구현한다.<sup>12)</sup>

## 2. 自治警察制의 期待效果

### (1) 住民滿足の 治安서비스 提供

자치단체장이 일반행정뿐만 아니라 치안에 대하여도 선거를 통하여 심판을 받게 되므로 경찰행정에 많은 인적·물적 자원을 배분하게 되고<sup>13)</sup> 자치단체가 자치제 경찰을 관리함으로써 주민의 의사와 욕구를 반영할 수 있고 지역주민의 일상생활의 안전(생명·신체 및 재산의 보호)에 경찰업무의 중점이 옮겨지게 되어 지역특성에 맞는 경찰활동이 이루어지게 된다.<sup>14)</sup> 경찰관도 주민편익 위주로 의식과 행태가 변화되어 주민의 민원을 적극적으로 받아들이고 이를 수용하고 개선하는 쪽으로 업무를 수행하게 된다.<sup>15)</sup> 따라서 치안책임의 소재가 분명해지며 민생치안에 중점을 두는 정책을 시행하게 되는 장점이 있다.

### (2) 住民協力 活性化

대다수 경찰관이 자치단체 소속의 지방경찰관이 됨으로써 애항심을 갖게 되고 중앙의 획일적 지시에서 벗어나게 되어<sup>16)</sup> 치안행정을 지역실정에 맞게 주민과

12) 정진환, “경찰기구의 개편과 지방경찰제의 도입”, 『경찰행정』, 1998. 2. p. 17. ; 정균환, “지방자치도입 어떻게 도입할 것인가?”, 『경찰행정』, 1998. 4. p. 27. ; 윤태범, “자치경찰제하에서 효율적인 경찰인사관리방안”, 『자치경찰제도 공청회 자료집』, 1998, p. 89.

13) 이황우, “지방자치시대와 자치경찰의 도입”, 『경찰행정』, 1998. 2. p. 29.

14) 김성호, 전계서 p. 210. ; 김석범, “자치경찰제도 도입의 타당성과 합리적 시행방안”, 『석사학위 논문』, 서울대학교 행정대학원, 1996. p. 7. ; 이황우, 전계논문, p. 29.

15) 김석범, 상계논문, p. 7. ; 이주희, “자치경찰제도의 구축방안”, 『월간자치공론』, 1998. 3. p. 36.

16) 이주희, 전계논문, p. 36. ; 이황우, 전계논문, p. 29.

함께 모색하게 됨으로써 민경협력 치안에 내실화를 기할 수 있다.<sup>17)</sup>

### (3) 깨끗하고 效率的인 警察行政 實現에 寄與

경찰의 위법·부당한 처분에 대한 주민의 감시활동이 활성화 될 뿐아니라 그 시정조치도 실효성있게 보장될 수 있게 됨에 따라 비리와 부정을 억제할 수 있고<sup>18)</sup>, 지역단위의 조직이므로 필요한 경우 조직운영상의 개혁을 하기가 쉬워 경직되고 비능률적인 중앙집권적 관료주의의 병폐를 해소할 수 있다.<sup>19)</sup>



---

17) 김석범, 전계논문, p. 7.

18) 이주희, 전계논문, p. 36.

19) 김석범, 전계논문, p. 8.

## 第 3 章 地方自治制와 警察制度

### 第 1 節 地方自治의 特性

지방자치는 「민주주의의 학교」나 「민주주의의 뿌리」 또는 「민주주의의 훈련장」이라고도 부른다. 지방자치의 의미는 여러 각도에서 이해되고 있으나 법적인 것과 정치적인 것 두가지만 보면 다음과 같다.<sup>20)</sup>

첫째, 법적 개념으로서의 지방자치는 국가에 종속되어 있는 법적 능력을 가진 공공단체가 자기 이름으로 지방공공의 사업을 책임지고 수행하는 것을 의미한다. 이에는 수락설과 고유권설이 있는바, 수락설은 19세기 독일의 공법학자들 사이에서 주장되기 시작한 입장으로서 지방자치단체를 법률이 정함으로써 생긴 창조물이고, 자치권이란 국가가 부여한 수동적 권한이라고 생각한다. 반면에 고유권설은 자연법 사상에 근거를 두고 나라를 구성하고 있는 개별적 당위의 존재를 특유한 것으로 인정하여 자치권을 창출할 수 있다고 믿는 입장이다.

둘째, 정치적 개념으로서의 주민자치는 민주정치의 이념상 필연적인 것으로서 영국과 같이 일찍부터 인민자치 사상에 입각하여 국가의 지방행정 사무를 지방주민이 직접 선출한 명예직 공무원이 국가 행정기관의 입장에서 담당하도록 인식하고 있다. 즉 의결기관과 집행기관이 하나로 통합되어 있는 형태를 취하고 있다.

이상에서 볼때 지방자치는 독일과 프랑스의 지방자치의 개념인 단체자치와 영국과 미국의 지방자치의 역사적 개념인 주민자치의 두가지 기본요소가 내포되어

---

20) 김광웅, “지방자치와 행정발전”, 『사회과학총서』 제16권, 서울대학교 사회과학연구소, 1983, pp. 35-37.

있다고 볼 수 있다. 양자의 차이를 살펴보면 다음과 같다.<sup>21)</sup>

단체자치는 지방분권의 원리를 표현하고 지방자치단체와 중앙정부와의 관계에 중점을 두고, 자치단체로서의 자치권을 중시하며 자치권을 인정한 주체를 중앙정부로 간주한다. 반면에 주민자치는 민주주의의 원리를 표현하고 지방자치단체 안에서의 주민과의 관계에 중점을 두고, 지방행정에의 주민참여를 중시하며 자치권을 주민이 인정한 것으로 간주한다.

이와 같이 단체자치와 주민자치가 각각 다른 측면을 가지고 있으나, 이 양자는 따로 병립하는 개념이 아니고 밀접한 관련성을 가지고 있다. 단체자치는 지방자치단체가 국가로부터 독립 내지는 위임을 받고 행하는 자치이고, 주민자치는 지방주민이 주체로서 참여하여 행하는 자치이므로 양자가 결합되지 않으면 진정한 지방자치는 실현될 수 없을 것이다.

그러나 지방자치단체가 국가와는 별개의 단체자치가 인정되었다 하더라도 그 단체의 행정이 주민의 참여에 의한 집행이 아니라면 참된 의미의 지방자치라 할 수 없다. 그러므로 주민자치는 지방자치의 본질적 요소이며 민주주의의 원리인 것이다. 환언하면 진정한 현대 민주국가는 이러한 주민자치를 기본전제로 민주정치의 이념에 두고 공통적인 지역사회의 특수성을 인정하여 가급적 중앙정부의 통제를 지양하고, 지방주민들의 자발적인 참여를 중심으로 지방행정을 집행하는 것이라고 볼 수 있다. 이와 같은 관점에서 지방자치의 특성을 살펴보도록 하겠다.

첫째, 지방자치는 중앙에 집중되어 있는 의사결정의 권한이 지방자치단체에 분산되어 있음으로써 의사결정의 시간을 단축시켜 신속한 업무처리를 할 수 있다.

둘째, 지방자치는 지방주민이 지방행정에 직접 참여하므로써 지역의 특성에 알맞고 지방의 실정에 적합한 민주적인 행정발전을 기할 수 있으며, 지역주민의 기본수요를 제1차적으로 충족시키기 위한 상향식개발(Development from Below)이 새로운 개발전략으로 나타나게 되는 소위 참여적 개발전략이라고 할 수 있다.<sup>22)</sup>

21) 손재식, 『현대지방행정론』, 박영사, 1985, pp. 27-28.

셋째, 지방자치는 비관료적 성격이 강하고 비권력성을 강조하는 민주적인 창의성 있는 행정업무 수행에 효과적이다.

넷째, 지방자치 행정은 적어도 이념면에서는 중앙정부의 정치적 변동과 조직적 부패로부터 지방의 안정을 보호함으로써 직업공무원제도와 더불어 전제정치 또는 정당정치의 폐단에 대한 방파제(bulwark)의 역할을 담당한다고 할 수 있다.<sup>23)</sup>

다섯째, 큰 중앙의 무대에서 안전하게 시도해 볼 수 없는 입법·행정상의 실험을 해볼 수 있는 실험실의 구실을 자치행정이 담당할 수 있다.<sup>24)</sup>

여섯째, 지방자치단체의 행정기관은 영국의 경우처럼 민선의 비전문가로 구성되는 위원회로써 입법기관과 행정기관을 겸하거나(영국의 경우) 겸하지 않는 경우도 있다. 양기관을 겸하지 않는 경우, 각종 행정위원회가 행정규제의 활동을 하여 민주적 통제를 강화하고 있다.

그 외에도 지방자치의 특성으로는 지방재정의 나약성, 중앙의 지휘·감독의 약화 등 단점이 있다고 할 수 있으나, 지방자치는 민주주의 산실임에는 틀림없다.

지방자치가 이루어지기 시작한다고 하는 것은 시민참여의 범위가 넓어지고 국가권력이 분권화된다는 것을 의미하므로 과거 중앙집권화되었을 적 보다 공정배분을 위한 일보전진이 제도화될 수 있으며 책임정치·정치발전으로 진전된다고 하는 것을 의미한다.<sup>25)</sup>

우리나라도 이러한 지방자치의 특성을 잘살려, 중앙정부로서는 행할 수 없는

---

22) Walter B. Stöhr, *Development from Below : The Bottom-up and Periphery-Inward Development Paradime.*

; Walter B. Stöhr D. R. Fraser Taylor(eds.), *Development from Above or Below : The Dialect of Regional Plannig in Developing Countries*, New york : gohn wiley and sons, Ltd, 1981, pp. 39-40.

; 이종익, "민주발전과 지역개발", 『한국행정학보』 제21권 제1호, 1987, p. 286.

23) 김도창, 『일반행정법론(下)』, 청문사, 1993, p. 124.

24) 상계서, p. 105.

25) 박동서, 『한국행정의 미래상』, 법문사, 1986, pp. 154-155.

자치단체의 창의성을 발휘한다면 영·미에서와 같은 평가를 받을 수 있는 민주적이고 효율적인 자치행정을 이룰 수 있을 것이다.

## 第 2 節 警察制度

### 1. 警察概念의 沿革

경찰이라는 용어가 우리 법제상 맨 처음으로 사용된 것은 고종 31년(1894년)의 新官制와 內務官制(칙령 53호)에서 인데, 이는 영어 및 불어의 police와 독일어 polizei의 역어로 알려지고 있다. 이와 같이 어원을 가지는 경찰의 개념은 시대에 따라서 여러 가지로 변천되어 왔는데 경찰개념의 역사적 발전과정을 살펴보면 다음과 같다.

Police 또는 polizei는 희랍어 및 라틴어의 Politia에서 연유된 것으로서 그것은 고대로부터 중세까지는 국가·국헌·국가활동 전체의 뜻으로 사용되었다. 그런데 15·16세기에 와서는 다소 축소되어 1530년의 독일의 제국경찰법(Reichpolizeiordnung)에서 보는 바와 같이 교회활동에 대비하여 속세의 분야에서 국민의 복지를 위한 모든 국가활동을 뜻하였다.<sup>26)</sup>

17세기에 들어서면서 국가활동의 확대와 그에 따르는 국가작용의 분화·전문화는 종래 경찰개념속에 포함되었던 외무·사법·군정·재무 등의 경찰에서 분리되게 되었고<sup>27)</sup> 그에 따라 경찰은 사회공공질서와 공공복리를 위하여 행하여지는 내무행정을 뜻하는 것으로 되어 양적으로는 그 범위가 감소되었다. 그러나

26) 박윤흔, 『최신 행정법강의(下)』, 박영사, 1998, pp. 272-274.

27) 사법행정이 경찰에서 분리된 것은 1648년의 웨스트팔리아 근약(Treaty of Westphalia)에 의한 것이다.

당시의 절대군주제하에서는 국가의 행복주의적인 입장에서 중상주의 경제정책이 취하여져 경찰은 오히려 질적으로 강화되었으며 단순히 소극적인 치안유지를 위한 작용뿐만이 아니라 적극적인 복리증진을 위한 작용까지를 포함하게 되어, 이른바 경찰국가(Polizeistaat)시대가 실현되었다. 그리하여 경찰은 한편으로 국가에서 공공복리라고 생각하는 것에는 개인의 윤리적·종교적 생활에 있어서의 복리도 포함하여 국민생활의 모든 부분에 간섭의 손을 뻗치게 되었고, 다른 한편으로는 그 활동에 관하여 아무런 법적구속·재판적 통제를 받지 아니하고 개인의 무조건 복종을 요구하였으므로 경찰이란 말은 마치 만능의 대명사처럼 생각되었다.

18세기 중엽의 계몽기를 거쳐 자연법적 자유주의 사상의 영향 아래 실현된 1776년의 미국독립, 1789년의 프랑스혁명을 계기로 하여 시민적 법치국가가 성립함에 따라, 시민의 자유보장을 주안으로 하는 법치국가적 경찰개념이 성립하였다. 종래의 경찰개념은 자유보장의 견지에서 두 가지 방면에서 재검토를 받게 되었다.



첫째, 국가기능과의 관계에서인바, 근대 법치국가에서의 국가기능의 변질은 동시에 경찰사명의 변화를 가져왔다. 경찰국가적 국가관을 지양하여 국가목적이 축소됨에 따라 경찰의 임무도『소극적인 질서유지·위해방지·장해제거』에만 국한하고, 적극적인 복리증진작용은 경찰개념에 포함시키지 아니하게 되었다.

이와 같은 법치국가적 경찰개념이 처음으로 법제화 된 것은 1794년의 『프로이센』일반주법전 제17장 제2부 제10조<sup>28)</sup>와 1795년의 프랑스 경죄처벌법전(Code des delits et des peines) 제16조<sup>29)</sup>이다.

28) 1794년의 『프로이센』일반주법전 제17장 제2부 제10조에는 『공공의 평온·안녕·질서를 유지하고 공공 또는 그의 개별적인 구성원에게 발생하는 위해를 제거하는데 필요한 수배는 경찰의 직무이다』라고 규정하고 있었다.

29) 동법 제16조에 『경찰은 공공의 질서·개인의 자유·재산·안전을 유지함을 그 임무로 한다』라고 규정하였다.



둘째, 법치국가와의 관계에서 경찰작용은 권력적 명령강제 작용으로서 국민의 권리자유를 침해하는 면이 과거의 경찰 국가 시대와는 달리 「법률에 의한 행정」의 원리가 적용되어 법률 또는 적어도 법률의 수권을 받는 명령에 근거를 두어야 하게 되었으며 여기에 경찰법규의 정비를 가져오게 되었다. 또한 열기적이나 마 경찰권에 대한 권리구제의 길이 열렸다.

현대국가에 있어서의 복리행정기능의 발전은 행정작용의 영역과 행정작용법의 내용을 현저히 확대시켰다. 그리하여 근대 행정작용법은 소극적 목적을 위한 경찰을 중심으로 하였는데 현대 행정작용법은 적극적 목적을 위한 급부작용 등 복리작용도 그 중심으로 하게 되었다. 그것은 한편에서는 현대작용법에서의 경찰영역이 가지는 비중의 변화를 가져오고 다른 한편으로는 경찰영역의 확대 내지는 다른 분야와의 유기적인 교섭관계가 발생하게 된 것이다. 이러한 현대행정의 발전 및 경찰행정과 복리행정간의 유기적인 관계를 강조하여 공공복리의 증진이라는 적극적 목적을 가진 권력작용(주로 구제작용)을 경찰개념에 포함시키는 견해도 있다(경찰 적극설).<sup>30)</sup>

그러나 경찰과 복리는 서로 성격을 달리하고 법원칙의 차이가 있는 것을 부인할 수 없으며 따라서 경찰은 여전히 질서유지를 위한 소극적 작용으로 보아야 한다(경찰소극설). 다만 우리나라에서는 경찰의 소극적인 질서유지 작용이라는 점에 있어서는 견해가 일치되고 있으나 경찰을 일반사회 질서유지 작용만으로 볼 것인지 복리작용이 부수되는 질서유지 작용까지를 포함시킬 것인지에 대해서는 견해가 대립되고 있다. 일반적 견해는 이들을 모두 경찰로 보고 있으나 일부 견해는 전자만을 경찰이라고 일컫는다.<sup>31)</sup> 생각건대 사회질서 유지 행정과 복리작용에 부수되는 질서유지 작용은 일응 그 관장기관을 달리하지만은 그 법률적

30) 柳瀨良幹, 『行政法教科書(再訂版)』, p. 183. ; 錦貫芳源, 『行政法 概説』, p. 326. ; 土屋正三, 『給付行政의 주체로서의 警察』, 『警察研究』, 1972. 12. 재인용

31) 정하중, “독일경찰법의 체계와 한국경찰관 직무집행법의 개선방향”, 『사법행정』 1994. 2.

성질은 같고 따라서 적용법 원리를 같이 한다는 점에서 학문상으로는 광의의 경찰개념의 양자를 포괄하여 이해하는 것이 타당할 것으로 본다.

## 2. 우리나라의 警察制度

### (1) 警察의 沿革

고려시대까지의 우리의 경찰은 전문적인 경찰기관을 둠이 없이 병사로서 이에 당하게 하였으며 따라서 치안유지임무는 군사행정의 일환이었다. 군대가 경찰기능을 겸하는 일은 고구려의 「武厲邏」(벼슬이름), 신라의 「停幢」(벼슬이름) 고려의 「巡軍」·「三別抄」 등에서 볼 수 있다.

조선시대에 들어와서 1392년(태조원년)에 고려 이래의 「순군만호부」<sup>32)</sup>로 하여금 「장승작포도금란」<sup>33)</sup>의 임무를 담당하게 하였으니 이것이 최초의 전문적인 경찰기관이었다(1452년까지). 그 후 捕盜와 夜巡을 임무로 하는 「좌우포도청」이 서울에 설치되고 지방에는 守旣이 겸임하는 「討捕使」가 경찰사무를 보았다. 포도청은 성종조 무렵부터 생겨서 중종 23년(1528년) 무렵에 정식으로 제도화되어 갑오경장(1894년)까지의 장기간에 걸친 전문적 경찰기관이었다.

한편 조선조 초부터 말단 치안조직의 하나로써 「五家作統」의 조직이 있었으니 상민 5호로써 1통을 삼고 통주를 두어, 5통을 里(村·洞)로 하여 통내에서 도적의 은닉을 용인하면 통주·호주·와주(도적이거나 노름판의 두목)는 모두 全家徒邊<sup>34)</sup>의 형을 받게 되어 있었다.

구한말의 갑오경장에 따라 「의정부관제」에 의하여 포도청이 폐지되고 내무아문 소속 하에 警務廳이 신설되었다. 경무청 밑에는 한성 5부에 각각 경찰지서

32) 태조 14년에 의금부로 개칭.

33) 순찰·도둑·체포·질서유지.

34) 전가족을 변방으로 이사시키는 것.

(을미년에 경찰서로 개칭)을 두었고, 경찰관은 군부에서 문관으로 대치되었다. 경무청의 직무는 사법경찰·소방·감옥 사무였다.

을미년에는 「内部」에 전국의 경찰을 관장하는 「地方局」이 설치되고 한성관찰부를 제외한 22개 관찰부에 경무관, 경무관보, 총순·순검이 배치되었다. 그 후 1910년(융희3년)에는 이러한 경찰제도가 완전히 폐지되고 일본경찰로 대치되게 되었다.

## (2) 現行警察制度

경찰에 관한 기본법인 경찰법에서 경찰의 조직과 작용에 관한 기본적인 사항을 정하고 있으며 경찰에 관한 사항은 정부조직법·경찰관직무집행법·경찰공무원법등에서도 정하고 있다. 경찰조직을 살펴보면 국가경찰제도를 유지하고 자치체경찰은 인정되고 있지 않다.

지방경찰은 과거에는 국가의 지방자치단체의 집행기관에 대한 기관 위임사무로 되어 있었다. 그런데 경찰법은 경찰청의 사무를 지역적으로 분담·수령하기 위하여 시·도지사 소속 하에 지방경찰청장을 두도록 하고 그 소속 하에 경찰서를 두도록 하였으며 지방경찰청장은 경찰청의 지휘·감독을 받아, 경찰서장은 지방경찰청장의 지휘·감독을 받아 경찰사무를 처리하도록 하여 지방경찰사무를 국가가 특별지방행정기관을 통하여 직접 수행하게 하였다.

경찰법에서는 지방경찰청을 시·도지사 소속 하에 두도록 하였으나 지방경찰청장은 시·도지사의 지휘·감독을 받지 않고, 직접 경찰청장의 지휘·감독을 받는 점에서 지방경찰사무는 시·도지사에게 대한 기관 위임사무로 볼 수 없다. 지방경찰청을 시·도지사 소속 하에 둔 것은 경찰사무를 시·도지사의 통할 하에 다른 지방행정과 연계시켜 수행하도록 하고 또한 장래 지방경찰을 자치체경찰로 전환하는 경우에 대비하기 위한 것이라 하겠다.

경찰임무를 경찰법에서는 국민의 생명·신체·재산의 보호와 범죄의 예방·진

압·수사·치안정보의 수집·교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지로 하고 있다. 이는 우리나라의 제도적 경찰의 사명이 영국식으로 보안경찰과 사법경찰로 되어 있음을 뜻한다.

### 3. 各國의 警察制度의 特性과 長短點

경찰권의 본질이 국가의 통치권에 연유하는 것임에 대하여는 학자간에 다툼이 없는 바이지만, 경찰의 사무를 국가적 이익과 지방적 이익에 관한 것으로 양분하여 그 주체를 국가경찰과 자치경찰로 나누는 것이 일반적 보통이다. 그 나라의 경찰의 주체가 국가냐 자치단체냐 하는 것은 그 나라의 정치이념 나아가서는, 그의 표현인 행정조직의 형태에 의존하는 것이지만 그 나라의 역사적 전통이나 치안상태 또는 경찰자체의 발전정도에 따라 그 모습은 다양하게 나타나고 있다.

독일·프랑스·이태리·한국 등과 같이 대륙법계의 국가에서는 경찰의 주체는 국가이나 영국·미국·호주·뉴질랜드 등 영미법계의 국가에서는 자치체 경찰을 위주로 하고 있다.<sup>35)</sup> 그리고 그 기능면을 보더라도 대체적으로 대륙법계의 국가 경찰제도는 광의의 경찰을 채용하고 있음에 반하여 영미법계의 자치체 경찰은 협의의 경찰을 취하고 있다.<sup>36)</sup>

경찰활동의 기원은 본질적으로는 원시사회에 있어서의 자율적 활동에 있는 것으로서 사회활동을 함에 있어서 외적의 침입에 대비하고 사회공공의 질서유지를 도모하는 활동이었다. 그러나 사회가 진보하고 기능이 분화됨에 따라 자위제도에 대신하여 전문적 직업인을 채용하여 그에게 생명·신체·재산의 보호 및 사회질서의 유지에 관한 업무를 맡기게 되었다. 영·미법계 국가의 경찰개념은 여

35) 중앙정부 또는 주정부가 1차적으로 경찰권을 행사하나 궁극적으로는 중앙정부에서 관여할 수 있는 제도를 시행하고 있다.

36) 서재근, 『경찰행정학』, 삼중당, 1963, p. 42.

기에 기초를 두고 있으며 경찰조직도 지방분권적인 자치제 경찰제도를 유지하고 있다. 반면에 대륙법계 국가에 있어서는 개인의 생명·신체·재산의 보호뿐만 아니라 국가의 시책을 촉진하기 위하여 필요한 행정까지 경찰개념속에 포함시키고 경찰은 곧 국가권위의 대표라고 인정하였으니, 그 결과 경찰작용의 영역은 훨씬 광범위하고 경찰조직도 국가경찰로서 중앙집권적 조직을 갖게 되었다.<sup>37)</sup>

그러나 경찰제도상 양대 체계의 주체와 이에 상응하는 기능의 차이는 원칙적인 의미일 뿐이며, 대륙법계 국가에서는 국가경찰만 존재하여야 함은 아니고 그 기능도 광의의 경찰만을 취해야 한다는 것은 더욱 아니며, 영·미법계 국가에서도 자치제경찰<sup>38)</sup>만이 존재하는 것은 아니며 그 기능도 반드시 협의의 경찰을 취한다는 것은 아니다. 국가경찰의 표본이라고 할 수 있는 독일에 있어서도 자치제경찰제도가 가미되고 있으며 자치제경찰의 발상지인 영국에 있어서도 수도인 런던에서는 국가기관인 런던 경시청이 설치되는 등 국가경찰과 자치제 경찰과의 절충조직이 유지되고 있으며 심지어 최근에는 경찰제도의 신 중앙집권화를 촉진하고 있는 실정이다. 또한 현행 일본의 경찰제도도 이러한 대표적인 절충형 조직형태를 취하고 있는 것이다. 이러한 현상은 변화하는 사회환경에 적응하는 조직과 기능을 구비해야 한다는 경찰임무의 특수성에서 비롯된다고 볼 수 있다.

#### (1) 大陸法係 警察制度의 特性

대륙법계 국가에서는 공통적으로 역사적 배경이 지방자치단체의 주민보다는 국가의 방위 목적을 위하여 경찰의 조직관리에 관한 모든 권한을 중앙정부가 장악하고 있는 국가경찰제도를 유지하게 되었으며 극히 일부 지방에서만 형식적인 자치체 경찰을 갖게 되었다. 이와 같은 대륙법계 국가경찰제도의 특성을 개략적으로 분석해 보면 다음과 같다.

37) 이상규, 『신행정법론(下)』, 법문사, 1994, pp. 266-267.

38) 경찰대학, 『경찰학개론』, 경찰대학, 1987, p. 132.

첫째, 경찰조직면에 있어서는 경찰의 국가적 권력을 대표하는 것으로 중앙집권적·관료적인 조직을 유지하고 있으므로 경찰본래의 임무를 경시하고 타 일반행정에 수반되는 특수경찰로 이용될<sup>39)</sup> 위험성이 있어 정치적 중립성 보장이 어렵다.

둘째, 경찰의 목적 내지 사명에 있어서는 일반 공안의 유지에 한하지 않고 복리증진상의 질서유지를 포함한 권력작용도 포함한다.

셋째, 경찰수단면에 있어서는 국가적 이익이 보호와 국가적 질서유지에 치중하여 권력을 행사하므로 명령·강제라는 면이 중시된다.

넷째, 조직이 전국적이고 통일성이 있어 비상시 각 경찰기관의 상호응원은 물론 경찰활동상 기동성이 풍부하여 협조와 능률성이 확보된다.

다섯째, 중앙정부의 통제로 각 지방마다의 특수성·창의성이 저해되어 경찰과 주민이 일체감을 갖지 못하고 경찰이 관료화되어 주민에 대한 인권보장과 경찰의 민주성이 보장되지 못한다.<sup>40)</sup>

여섯째, 중앙에서 실시하는 간부의 인사이동이 빈번하여 지방실정에 맞는 임무 수행보다는 중앙에 신경을 쓰는 폐단이 농후하여 전보를 위한 인사청탁 등으로<sup>41)</sup> 인사제도의 민주화를 기할 수 없다.

일곱째, 영·미법계 경찰제도와는 달리 경찰행정을 행정경찰과 사법경찰로 구분하고 있는데, 사법경찰을 전통적으로 형사소송법에 의한 형사 사법권의 작용으로서 파악하여 광의 행정경찰과 개념상 구별하고 있다. 다만 행정경찰기관이 그 사무를 함께 담당하는 것이 보통이다.

프랑스에서의 검사와 사법경찰관리의 관계를 보면 검사는 범죄수사·소추를 위한 사법경찰관리의 활동을 지휘한다. 이러한 관계는 프랑스 혁명후 1808년 프

---

39) 서재근, 전계서, p. 46.

40) 김화남외, 『요점 경찰법』, 정문출판사, 1983, p. 79.

41) 경찰대학, 『경찰학개론』, p. 134.

랑스 治罪法에 의하여 명문화·구체화되었던 것이다.<sup>42)</sup> 독일에서도 프랑스제도의 영향을 받아 사법경찰관리는 수사의 주재자인 검사의 보조기관으로서 검사의 지휘를 받아야 하며(법원조직법 제152조) 범죄를 수사하여 검찰에 송치하여야 한다(형사소송법 제163조).<sup>43)</sup> 이와 같이 대륙법계에서는 검사주재 수사권체제 하에 상명하복 관계를 유지하고 있으며 사법경찰관리의 독자적인 수사권을 인정하지 않는다.

## (2) 英·美法係 警察制度의 特性

영·미법계 국가의 경찰제도는 대륙법계 국가의 경찰제도와는 달리 자치제 경찰제도를 가지고 있다. 자치제 경찰제도는 지방분권의 정치사상에 따라 지방자치단체에 자치권을 인정하여 경찰의 설치운영의 책임을 자치단체에 위임하는 제도이다. 그러므로 경찰의 주체가 국가가 아닌 지방자치단체가 되는 것으로 그 기능은 경찰의 기본 임무를 중심으로 하는 소극행정의 수행을 원칙으로 하고 있다. 영국에 있어서는 노르만정복 이래로 부락단위의 자위권적 경찰이 전통적으로 발전되어 왔으며, 미국 역시 신대륙을 개척하면서 영국의 경찰제도를 답습하여 지방자치 고유의 경찰로 발전되었다.

물론 영미법계 국가에서도 자치체 경찰을 유지하면서도 일 부문에서 통일된 임무수행을 위한 경찰제도의 집권화 경향을 전혀 배제할 수는 없다. 근본적으로 지방분권적 정치·사회 배경을 지닌 경찰제도라고 볼 수 있다. 이와 같은 영미법계 자치제 경찰제도의 특성을 개략적으로 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 경찰 조직면에 있어서는 경찰은 국민의 수임자에 불과하다는 사상에 따라 지방분권적인 자치제 경찰을 유지하고 있다.

둘째, 경찰의 사명은 일반 공안의 유지에 한하고 경찰의 수단에 있어서는 개

42) 법무부, 『법무자료』, 제46집, 외국형사소속법, 1982, p. 138.

43) 상계서, p. 60.

인적 이익·사회적 안전의 보호에 치중하여 행사하므로 비권력적인 면이 중시되고 있어 정치적 중립성을 확고히 유지할 수 있다.

셋째, 주로 지방자치단체 위주의 경찰활동을 전개함으로 대체적으로 경찰의 활동은 전국적인 기동성이 약하고 비능률적이라고 볼 수 있다. 그러나 영국은 경찰력이 간단하며 안정을 갖고 있어 경찰에 대한 통제가 능률적이며 중앙과 지방관청간에 계급적인 관념이 없다. 미연방수사국도 전국적인 조직을 갖고 과학 수사를 전개하므로 능률적인 활동을 전개한다고 볼 수 있다.

넷째, 경찰관이 지방자치단체의 공무원이므로 치안유지를 담당하는 책임감이 강하고 지방의 특수성·창의성을 반영하여 주민과 일체감을 갖고 활동하게 됨으로써 안전보장과 민주성이 보장된 봉사경찰의 역할을 담당하고 있다.<sup>44)</sup>

다섯째, 영국은 경찰장을 민주적으로 선출하고 있으며, 미국도 주민이 직접 선출한 지방자치단체 의원으로 구성된 위원회나 전문적인 경찰위원회 등으로 하여금 경찰을 관리·운영하는 등 대체적으로 민주적인 경찰제도를 지니고 있다.

여섯째, 영·미법계에서는 사법경찰사무는 경찰고유 임무이므로 행정경찰과 사법경찰을 구분하지 않는다.

영국의 검사와 사법경찰관리 관계에 있어서는 원칙적으로 검사는 소추기관이고, 경찰은 수사기관이라는 입장을 고수하며 상호협력관계이다. 검사가 직접 중요사건의 수사를 담당할 수 없는 것은 아니지만 범죄수사의 책임은 경찰이 전담한다.<sup>45)</sup> 그리고 영국의 경찰은 범죄수사에 종사할 뿐 아니라 범죄소추까지 담당하고 있다는 점에서 다른 어느 나라 제도와 다르다.

미국 경찰은 연방의 경우에 있어서나 각 주의 경우에 있어서나 독자적으로 범죄를 수사할 권한을 가지며, 검사는 연방과 주 어느 경우를 막론하고 그 자체 소추기관이거나 소추기관으로서의 大陪審의 보조기관으로서의 기능을 갖는데 불

44) 서재근, 전제서, p. 48.

45) 문인규, 『영미경찰제도 개론』, 법률문화연구회, 1970, p. 99.



과하다.<sup>46)</sup>

### (3) 折衷型 警察制度의 特性

절충형 경찰제도라 함은 경찰행정의 국가적 성격과 지방적 성격에 착안하며 국가경찰제도와 자치체 경찰제도의 균형과 조화를 도모하려는 제도이다. 이에는 스위스, 네덜란드, 오스트리아 등 기존의 국가경찰에 영·미적 요소를 발전적으로 가미한 공존형과 2차 대전 후 연합국에 의해 타율적으로 개혁이 강제된 것으로써 독일과 같은 국가경찰과 자치체 경찰의 이원적 존립위의 국가경찰 우선형과 일본과 같은 자치체경찰 원칙 하에 국가 관리의 단체 위임국가 관리형이 있다.<sup>47)</sup> 그러나 이와 같은 여러 국가의 절충형 경찰제도 중에서 가장 민주적이고 능률적이며 정치적 중립성이 강한 대표적인 제도라고 볼 수 있으며, 지리적으로나 역사적으로나 우리나라와 가장 밀접한 관계를 지니고 있는 일본의 경찰제도를 중심으로 절충형 경찰제도의 특성을 개략적으로 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 대륙법계 경찰제도와 영미법계 경찰제도의 장점을 조화시켜 국가적 요소와 지방적 요소를 동시에 충족시키고 있다.

둘째, 경찰법안 입안당시부터 경찰의 민주성과 능률성·중앙집권과 지방분권 정치적 중립성을 확보하고 치안책임을 명확히 하는 등<sup>48)</sup> 일본의 공안위원회 및 경찰제도는 경찰기구의 독립성과 정치적 중립성을 기하고 있다.

셋째, 교육의 우수성으로 경찰의 전문화를 추진하고 있으며, 최근에는 범죄수사 등 경찰운용 전반에 걸쳐서 컴퓨터와 통신기술을 위시한 최선의 과학기술을 대폭적으로 도입하여 경찰활동의 신속성과 확실성의 향상을 추진하는 등<sup>49)</sup> 업

46) 신현주, 『형사소송법』, 박영사, 2002, p. 96.

47) 이상안, 『현대경찰행정학』, 형설출판사, 1986, p. 101.

48) 경찰제도연구회, “현대행정전집 경찰(23)”, 1985, p. 65.

49) 치안본부, 『일본경찰』, 치안본부, 1987, p. 526.

무의 효율성을 증진시키고 있다.

넷째, 경찰이 국민으로부터 신뢰성이 강하여 대민 협조가 강한 편이다.

다섯째, 경찰의 정치적 중립성을 보장하는 공안위원회제도를 설치하면서 영·미법체제를 대폭 반영한 형사소송법의 개정으로 경찰수사 주재체제로 전환하였으며 그 결과 검찰을 제2차적이고, 보충적·보정적 수사기관으로 되어 검찰과 경찰은 상호협력관계에 서게 되었으며 사법경찰은 실질적이고 효율적인 활동을 하게 되고 또한 외근 경찰은 더욱 봉사적인 방범업무의 수행을 보여주게 되었다.<sup>50)</sup>

이상 절충형 경찰제도의 특성에서 살펴본 바와 같이 일본은 공안위원회 제도의 활용으로 경찰기구의 독립과 민주성 및 정치적 중립성이 확고히 보장되고 있으나 일부 지방자치단체의 상호협조와 조정 면에서는 국가경찰제도에 비하여 원활하지 못한 편이라고 볼 수 있을 것이다. 그러나 대륙법계 경찰제도에 비하여는 훨씬 대국민 봉사면에 있어서 경찰 본래의 임무에 한정함으로 인하여 민주경찰의 이념을 잘 구현한 제도라 할 것이다.



#### (4) 國家警察制度와 自治警察制의 長短點<sup>51)</sup>

##### 1) 국가경찰제의 장점

국가경찰제의 장점으로는 첫째, 국가경찰제는 경찰의 주체가 국가인 만큼 지방자치단체가 운영하는 자치경찰제보다 국가권력을 배경으로 운영·유지되기 때문에 강력하고도 광범위한 집행력을 행사할 수 있다.

둘째, 타 행정부처와 긴밀한 협조체계를 취할 수 있어 경찰이나 일반행정부처의 운영을 용이하게 할 수 있으며 비상시에 특히 유리하다.

셋째, 전국에 걸쳐 통일적으로 조직되어 있어 비상시에 각 경찰단위간에 상호

50) 치안본부, 전계서, p. 49. ;日本警察廳,『警察白書』,大藏省,1981, pp. 67-69.

51) 오용래, “지방자치단체와 지방자치경찰간의 관계정립에 관한 연구”, 『석사학위논문』, 서울대학교 환경대학원, 2000, pp. 41-43.

응원은 물론 중앙의 명령으로 통일적으로 운영이 편리하며 기동성이 풍부하다.

넷째, 교통·통신이 발달된 오늘날에 있어서 전국 공통의 법령을 가지고 집행을 할 수 있어 편리하며 경찰관이 전국에 걸쳐 자유로이 활동할 수 있어 범죄수사에 특히 유리하다.

다섯째, 경찰 조직이 전국 공통이므로 포용하는 경찰인력 규모가 많고 교육훈련 등에 특수시설을 이용할 수 있으며 적재적소의 배치와 승진의 기회가 많다.

여섯째, 형사·감식설비 등 전국적인 통일시설로서 효율성을 발휘 할 수 있다. 경찰발전을 위해 많은 경비가 소요되는 경우에도 쉽게 마련할 수 있다.

일곱째, 지방 정치인의 경찰운영이나 인사에 관한 간섭을 배제할 수 있어서 공정하게 직무를 수행할 수 있다.

## 2) 국가경찰제의 단점<sup>52)</sup>

국가경찰제의 단점으로는 첫째, 경찰본래의 임무를 경시하고 타의 일반행정이 수반된 특수경찰이 이용되기가 쉽다. 또한 특수경찰의 영향뿐만 아니라 당시의 정부의지에 따라 생명·재산의 보호와 치안유지와 직접 관련 없는 특별한 정책 수행으로 정치경찰화의 가능성이 높다.

둘째, 국가 경찰은 지역 치안수요와 무관하게 조직체계를 전국적으로 동일하게 획일적으로 규정하고 있다. 이러한 경우 지역실정에 부응하지 못하는 경우가 많다. 또한 법령뿐만 아니라 각종 집행상의 규칙들도 지역실정과 유리된 채 유명무실화 하는 경우가 많다.

셋째, 경찰관의 인사권을 중앙정부가 소유하고 있기 때문에 각 경찰관 개인은 지역에 대한 봉사보다는 중앙의 인사권의 향방에 더 큰 관심을 가질 수 있다. 이는 경찰이 지방의 이해보다 국가의 이행에 치중할 가능성이 크다는 것을 나타낸다.

넷째, 빈번한 인사이동으로 경찰관의 사기가 저하되고 직무능률과 지역주민을

---

52) 상계논문, pp. 41-42.

위한 활동을 저하시킬 수 있다.

다섯째, 경찰상의 시설 및 설비에 있어서도 전국의 평균적 관점에서 계획되므로 지방실정에 적합하지 않은 경우가 발생할 수 있다.

### 3) 자치경찰제의 장점<sup>53)</sup>

자치경찰제의 장점으로는 첫째, 지방자치단체는 대체로 주민의 경제상태·문화의 정도 등에 있어 어느 정도 동질적인 지방색을 띄고 있는 것이 보통인데 자치경찰은 이러한 지방색을 정책에 적극 반영할 수 있어 지역실정에 맞는 치안정책의 수립·시행이 가능하다.

둘째, 경찰관이 지방자치단체의 공무원이므로 해당 지역의 치안유지를 담당함에 있어 지역주민의 안전에 대한 책임이 강조됨으로써 대국민 봉사기능을 강화할 수 있다.

셋째, 경찰행정에 대한 주민의 접근성을 제고하여 경찰행정에 대한 자발적인 협력을 도모할 수 있고, 자치경찰의 비리나 부당한 공권력의 행사를 감시하는 등의 민중통제의 역할을 수행하여 경찰행정의 투명성을 확보할 수 있다.

넷째, 중앙으로부터 독립된 조직이므로 조직운영에 있어서 신속적이기 때문에 개혁적 시도가 용이하며 자치경찰간의 경쟁체제 도입을 통한 운영의 효율성을 도모할 수가 있다.

다섯째, 지역 치안속의 변화에 따라 탄력적인 인사배치가 가능하며 지역범죄에 보다 신속적으로 대응할 수 있다.

### 4) 자치경찰제의 단점<sup>54)</sup>

자치경찰제의 단점으로는 첫째, 경찰이 일반행정의 부속물인 감이 있어 대체

---

53) 상계논문, p. 42.

54) 상계논문, p. 43.

로 집행력이 약하고 경찰기관의 상호응원이 어려우며 자체의 많은 예비경찰력을 보유하기가 쉽지 않아 기동성이 적다.

둘째, 범죄수사·교통단속에 있어서는 전국적인 광역체제를 유지하여야 하나 지방자치단체 수준의 독립된 경찰체제로서는 그 기능을 발휘하기가 어렵다.

셋째, 인사에 대한 지방정치인의 간섭으로 경찰간부의 통제력이 미흡하게 되면 국가 경찰제보다 훨씬 더 심한 부패를 초래할 가능성이 크고, 지휘·감독과 적정한 배치가 곤란하며 근무기강이 해이해지게 될 위험이 있다.

넷째, 각 지역실정에 맞는 법령 및 집행상의 규칙을 제정할 경우 전국적 통일성을 확보하기가 곤란하여 일반적인 법집행이 곤란할 수 있다.

다섯째, 각 지역실정에 맞는 시설·설비를 각각 확보하고자 할 경우 자원의 중복 투자로 규모의 경제를 달성하기 어렵다.

#### (5) 折衷型 警察制度의 長短點<sup>55)</sup>

##### 1) 절충형 경찰제도의 장점

영미법계 경찰조직은 대체로 민주성·분권성·중립성을 강조하고, 반면에 대륙법계 경찰조직은 능률성·집권성·책임성을 대체로 강조하여 왔는데 양체제가 추구하고 있는 제원리들은 그대로 특성 내지 장점으로 표출되지만 그것이 일정 한계를 넘어 과도하게 강조될 때에는 양체제가 가지는 단점 내지 역기능 현상이 노정되기 마련이다. 따라서 절충형 경찰제도인 일본의 경찰체제는 양대 체계의 조직원리를 절충·조화하는 것을 기본목표로서 민주성과 능률성의 조화, 정치적 중립성과 책임의 명확화, 집권성과 분권성의 균형, 그리고 국가적 이해와 지방적 이해의 조화를 추구하고 있다.

첫째, 민주성을 제고시키기 위해 일본헌법에서는 경찰책무의 범위를 종전과 같이 경찰 본래의 임무에 한정하였고, 중앙과 지방에 공안위원회제도를 유지하

55) 김석범, 전계논문, pp. 37-39.

는 것을 명시하였으며 都道府懸 경찰에 대해서 원칙적으로 자치적 성격을 부여하였다.

둘째, 효율성을 제고시키기 위해 경찰운영의 단위를 도도부현으로 한 것과 경찰조직을 모두 도도부현 경찰로 일원화한 점을 들 수 있다.

셋째, 정치적 중립성을 확보하기 위해서는 중앙과 지방에 공안위원회제도를 견지하였다.

넷째, 치안행정의 책임을 명확히 하기 위해 중앙의 경찰기관에서 국가가 책임을 분담할 특정사항을 명문화하였으며, 국가공안위원회의 위원장을 國務大臣으로 하였다.

다섯째, 국가적 이해와 지방적 이해를 조화시키기 위해 도도부현 경찰의 성격에 원칙적으로 자치적 성격을 부여하고 동시에 필요한 한도 내에서 국가적 성격을 부여하였다.

여섯째, 중앙의 경찰조직은 국가경찰로서 그대로 국가공안위원회 관리 하에 두고, 지방은 대단위(도도부현) 자치경찰제도로써 각기 도도부현 공안위원회 관리 하에 두게 함으로써 경찰구조상 집권성과 분권성의 균형을 이루게 하였다.

일곱째, 능률성에 대한 요청에 대하여는 지방경찰에 있어 종전의 국가지방경찰을 폐지하여 자치제 경찰로 일원화하였으며, 아울러 국가치안책임을 명확히 규정하였다. 또한 자치단체의 정신을 존중하여 도도부현 경찰이 국가적 요청에 응할 수 있도록 국가경찰적 성격을 필요한 한도에서 부여하고 있다.

## 2) 절충형 경찰제도의 단점

첫째, 절충형인 일본의 경찰제도는 기본적으로 도도부현의 경찰을 기본으로 하는 자치경찰을 기본으로 하기 때문에 범죄의 광역화·기동화에는 적절히 대응하지 못하는 단점이 있다.

둘째, 일본경찰은 치안행정의 책임을 명확히 하기 위하여 국가가 책임을 분담

할 특정사항을 명문화하였다. 그러나 경찰행정과 관련된 사무의 효력범위가 국가적인가 지방적인가를 나누는 것은 대단히 어려우며 이러한 명문화가 자칫 책임회피의 소지가 될 수 있다.

#### 4. 地方自治制와 警察制度와의 關係

지방화 시대의 등장은 국토전역의 균일화된 발전과 지역주민의 복지향상과 더불어 궁극적으로는 민주발전의 초석을 다질 수 있다는 가능성을 제시해 주고 있다.<sup>56)</sup> 이러한 지방자치의 실현이야말로 민주주의를 우리나라에 토착화시킬 수 있는 절호의 기회이며, 경찰의 민주화를 부채질하는 시금석이 될 수 있는 것이다.

지방자치는 참여의 의미를 내포한 대의정치이며 민주주의의 척도를 높이 평가 받을 수 있는 상징이라고 표현할 수 있다. 따라서 이러한 지방자치가 경찰행정 발전에 어떠한 영향을 미치며, 어떤 상관관계를 갖고 있는지 규명해 볼 필요가 있을 것이다. 우선 이점에서는 지방자치단체의 일반행정과 경찰개념에 의한 경찰행정과 관계의 관계를 고찰하여 봄으로써 지방자치제와 경찰제도의 관계설정에 필요한 기초를 다지고자 한다.

경찰기관의 작용에 관한 권한을 형식적 의미의 경찰의 경찰개념과 보안경찰 외에 타 행정부문 작용으로서 그 부문의 행정에 따른 질서유지 등을 행하는 실질적 의미의 경찰의 경찰개념과 지방자치를 결부시키면 다음과 같은 논의가 전개될 수 있다.

형식적 의미의 경찰개념에 의한 경찰행정은 지방자치를 실시한다 하여도 지방자치단체의 일선 행정에 속하는 협의 행정경찰 작용을 행사하지 않고 있으므로 지방자치단체의 일반행정과 마찰을 빚을 염려가 없으며 상호간에 능률적인 활동을 하게 된다. 그러나 실질적 의미의 경찰개념에 의한 경찰행정은 지방자치를

---

56) 이종익, 전제논문, p. 283.

실시할 경우 협의의 행정경찰 작용도 함께 행사할 수 있으므로 지방자치단체의 일반행정과 상호 유기적인 협력관계가 유지될 경우는 별 문제가 없으나, 지방자치단체의 일반행정과 의견이 대립될 경우에는 상호간에 비능률적인 활동이 될 뿐만 아니라 주민들의 행정에 대한 신뢰감을 상실하게 될 소지가 있다<sup>57)</sup>.

물론 실질적 의미의 경찰작용 중에서 형식적 의미의 경찰기관의 권한을 어떤 범위에서 확정할 것인가는 각국의 정치·문화·사회적 배경에 따르며 특히 형사사법행정의 정책방향에 크게 좌우된다고 할 수 있다.<sup>58)</sup> 행정발전은 다른 현상의 경우와 마찬가지로 행정체제의 능력이 신장되는 상태로써 그 능력은 체제의 소기목적의 달성할 수 있는 정도의 힘을 말한다.<sup>59)</sup>

경찰행정은 대륙계의 법률중심적 개념으로는 공공의 안녕과 질서에 관계되는 인위적·자연적 위해를 제거·예방하기 위한 소극적인 일반 공안목적에 한정하는 것으로 발전되었고 영·미계의 관점에서는 법집행적 기능보다 봉사적 지향에 더 큰 비중을 두고 적극적으로 국민이 필요로 하는 경찰수요와 욕구를 충족시키는 정도에까지 발전되었다. 그러므로 영미법계를 중심으로 발전되어온 지방자치는 일반행정분야뿐만 아니라 경찰행정에서도 각 지방의 특수성과 창의성을 고려하여 지방주민에 대한 봉사행정으로 발전될 수 있을 것이다.

지방자치단체와 경찰제도와의 관계는 자치권의 본질에 따라 관리·운영되고 있는 각국의 지방자치제에 의거하여 변화 발전되어 왔다. 각국의 지방자치제와 경찰제도의 관계를 경찰제도의 유형별로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 영·미법계 국가에서의 관계는 대표적으로 영국과 미국의 경우를 살펴 보도록 한다. 정치적 자유를 주민자치와 연결시켜 생각해 온 영국의 경찰은 「경찰은 왕의, 즉 정부의 관료가 아니다」라는 것으로서 자치제의 의원과 시민의 대

57) 경찰기관이 지방자치단체 장으로부터 독립된 경우에는 물론 아니거니와 독립되지 않는 경우에도 소관 부서간의 의견대립이 있을 수 있다.

58) 이상안, 전계서, p. 66.

59) 김광웅, 전계논문, p. 43.



표로 구성되는 경찰위원회가 관리하는 자치제의 경찰이며 정부의 지휘 하에 있지 않다는 것이 기본원리이다. 또한 영국에서 유일한 국가경찰인 런던 경시청조차도 경찰권의 주체는 중앙정부에 있는 것이 아니라 어디까지나 영국의 국민인 것으로 인식되어 왔다. 정치·행정이 다양한 것처럼 다양한 경찰제도를 지닌 미국은 지방자치단체 중심의 자율성이 높은 위원회제·이사회제 등의 도입으로 자치제 경찰제도를 유지하고 있다. 다만 자치단체경찰은 주의 경찰권에 의하여 통제되며 주(州)가 수사하기 곤란한 조직범죄단·마약사범·주와 주경계에서 일어난 범죄 등의 능률적인 수사를 위해 연방경찰인 연방수사국을 운영하고 있다.

둘째, 대륙법계 국가에서의 관계는 세계 제2차대전 전의 일본과 프랑스 등의 경우를 살펴보면 지방자치단체의 관여없이 직접 중앙정부에서 관리·운영하는 강력한 국가경찰제도를 유지하는 것이다. 그러나 이 제도는 중앙정부가 지방자치단체에게 국가사무인 경찰사무를 위임하는 기관위임 형식을 취하는 경우가 많다.

셋째, 대륙법계 국가경찰제도와 영·미법계 자치제 경찰제도를 혼합한 일본에서의 관계를 보면 국가와 지방자치단체에 각각 공안위원회 제도를 두어 경찰의 독립성을 보호하는 민주적인 경찰체제를 채택하고 있다.

이상 살펴본 바와 같이 지방자치단체가 어떻게 운영되느냐에 따라 경찰제도도 자치제 경찰제도를 채택하느냐 국가경찰제도를 채택하느냐의 향방이 결정된다고 볼 수 있다.

현재 우리나라 헌법 제117조와 제118조에서 지방자치단체의 목적·기능·의결기관 조직·운영·권한 그리고 구성방법은 법률로 정한다는 점등을 규정하고 법적 근거를 명시하고 있다. 결국 지방분권화가 민주화의 첩경이라면 우리나라 경찰제도도 지방자치제 실시에 따라 자치제 경찰제도를 우리나라 실정에 부합할 수 있도록 실시하는 것이 바람직할 것이다.<sup>60)</sup>

60) 이종복, “지방자치제 실시에 따른 한국경찰제도 개선에 관한 연구”, 『석사학위논문』, 동국대학교 행정대학원, 1987. pp. 11-15.

### 第 3 節 各國의 中央警察과 地方警察과의 關係

외국의 경찰제도의 특징을 살펴보면 <표 1>, <도표 1>, <표 2>, <도표 2>, <표 3>에서 알 수 있듯이 각 나라마다 고유한 전통과 사회환경에 따라 경찰제도를 발전·유지시켜온 것을 발견할 수 있다.

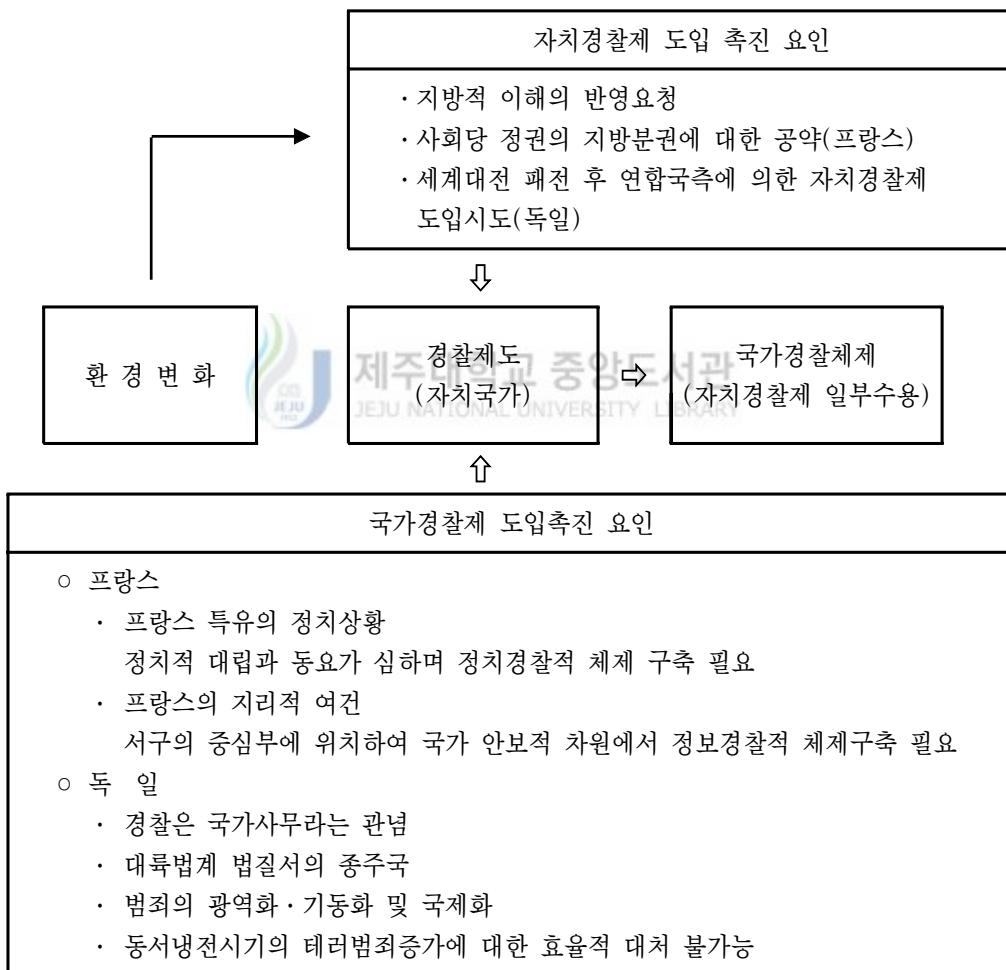
<표 1> 각국의 경찰제도 비교

국가별	경찰형태			경찰제도의 특징	중앙경찰과 지방경찰과의 관계
	국가	자치	혼합		
미 국		○		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주민자치의 전통이 강하여 통일적인 경찰제도가 없고 매우 다양함</li> <li>· 지역생활공동체→州→聯邦 수준으로 발전함</li> <li>· 치안유지권한은 원칙적으로 각 주에 속함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 원칙적으로 상호 독립되어 간섭배제</li> <li>· 법률이 정하는 범위 내에서 상호 협력관계</li> </ul>
영 국		○		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주에 따라 상이한 경찰제도 운영</li> <li>· 수도 런던은 국제적 색채를 띤 세계적 외교 중심지로 지방이해를 초월한 국가적 이해가 얽힌 사안이 많다는 점을 고려하여 국가 경찰화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최근 중앙집권화 경향</li> <li>· 국가(내무성)는 지방경찰의 長 임명승인권, 승진·징계등에 관한 규칙 제정권과 지방경찰 원조 승인권, 국고보조금(약50%) 교부권 및 기타 감찰권 등으로 중앙통제권 행사</li> </ul>
프랑스	○			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가경찰 (정치경찰 및 정보경찰의 비중이 높음)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 강력한 중앙통제 체제</li> </ul>
독 일	○			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가경찰인 주경찰은 주내무장관의 직속이며 자치제 경찰인 경우에는 신청에 의하여 주내무장관이 설치를 허가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 헌법상 경찰권은 원칙적으로 각주에 속함</li> <li>· 중앙통제 경향이 강함</li> <li>· 연방은 주(경찰)지원</li> </ul>
일 본			○	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방경찰 중심으로 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가는 국가공안에 관계되는 일 외에는 직접적인 현장 지휘권한이 없지만, 전국 경찰의 차량·통신시설·감식·무기 등의 비용을 지급하고 있고, 자치체경찰의 인사권을 사실상 장악하고 있음</li> </ul>

자료 : 김석범, “자치경찰제 도입의 타당성과 합리적 시행방안”, 『석사학위논문』, 서울대학교 행정대학원, 1996, pp. 39-40.

각국의 경찰제도는 연원적으로 보아 각기 특유한 환경과 전통 하에서 생성되고 발전되어 온 것으로 나름대로의 경찰체제를 선택하여 운영하고 있다. 우선 대륙법계인 프랑스와 독일의 경우는 강력한 국가경찰체제를 바탕으로 극히 일부 지역에 한하여 자치경찰제를 가미하고 있다. 프랑스·독일의 국가경찰제도 형성 배경을 살펴보면 <도표 1>과 같다.

<도표 1> 프랑스·독일의 국가경찰제도 형성배경



자료 : 김석범, “자치경찰제 도입의 타당성과 합리적 시행방안”, 『석사학위논문』, 서울대학교 행정대학원, 1996, p. 41.

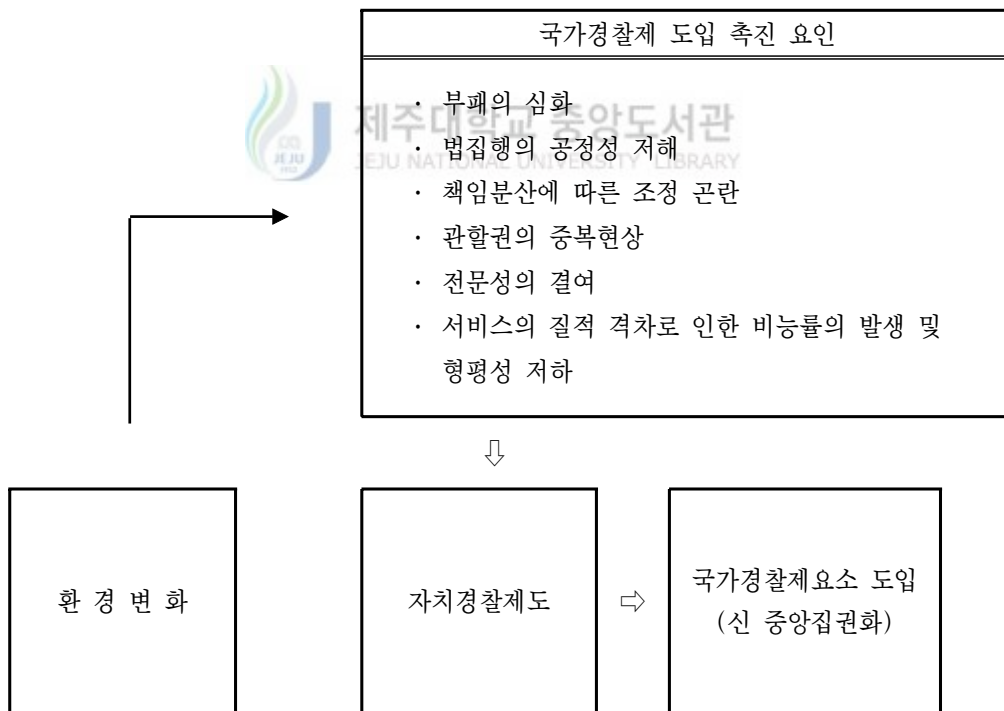
이처럼 국가경찰제의 보완요소로 도입되고 있는 영·미 자치경찰제의 효용 및 영·미 자치경찰제의 신 중앙집권화 현상을 살펴보면 <표 2>, <도표 2>와 같다.

<표 2> 자치경찰제의 효용

<ul style="list-style-type: none"> <li>· 민생치안관련 서비스나 생활위주 서비스에 대한 수요를 지역 실정에 맞게 경찰 행정에 적절히 반영할 수 있음</li> <li>· 시민에 의한 관리·운영방식 채택</li> <li>· 조직의 신속적 운영을 통한 변화하는 치안환경에 능동적으로 대처 가능</li> </ul>
--

자료 : 김석범, “자치경찰제 도입의 타당성과 합리적 시행방안” 『석사학위논문』, 서울대학교 행정대학원, 1996. p. 42.

<도표 2> 영·미 자치경찰제의 신 중앙집권화 현상



자료 : 김석범, “자치경찰제 도입의 타당성과 합리적 시행방안”, 『석사학위논문』, 서울대학교 행정대학원, 1996. p. 42.

이상에서 볼 때 각국은 자국의 경찰제도가 형성될 당시의 환경이 변화함에 따라 자국경찰제도의 단점을 보완하기 위하여 국가경찰제나 자치경찰제의 장점을 수용하는 절충형 경찰제도로 나아가고 있다. 절충형 경찰제의 대표적인 사례인 일본경찰체제의 장·단점을 살펴보면 <표 3>와 같다.

<표 3> 절충형 일본 경찰제도의 장점과 단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 양대 체계의 원리를 절충·조화하는 것을 기본목표로 하여 민주성과 능률성의 조화, 정치적 중립성과 책임이 명확하다.</li> <li>· 집권성과 분권성의 균형, 그리고 국가적 이해와 지방적 이해의 조화가 가능하다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방자치제를 근간으로 하기 때문에 범죄의 광역화·기동화에는 적절히 대응하지 못함.</li> <li>· 국가적 사무와 자치적 사무의 구분이 곤란하다.</li> </ul>

자료 : 김석범, “자치경찰제 도입의 타당성과 합리적 시행방안” 『석사학위논문』, 서울대학교 행정대학원, 1996. p. 43.



## 第 4 章 우리나라 警察制度의 問題點

### 第 1 節 우리나라 警察制度의 發展過程<sup>61)</sup>

우리나라 현행 경찰제도나 문제점을 고찰하기 전에 먼저 우리제도의 발달과정을 살펴볼 필요가 있다. 우리나라에서 근대적 경찰이 이룩된 것은 1894년 갑오개혁 때였으며, 그 이래로 우리나라 경찰체제는 전형적인 대륙법계의 중앙집권적 국가경찰체제를 고수해 오고 있다. 1945년 광복 이후 우리 경찰은 정부수립을 돕는 건국경찰로서, 6·25동란에 따른 국가 존립위기에는 구국경찰로서 그리고 남북대치상황에서는 호국경찰로서 또는 민생경찰로서 그들이 감당해온 책무와 역할은 실로 중대한 것이었음은 재론의 여지가 없다고 하겠다.

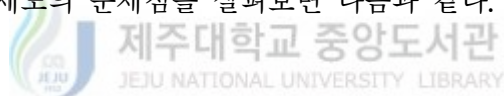
하지만 한편으로는 일제의 집권계층들이 경찰을 식민지 지배목적에 이용함으로써 이른바 '정치·행정의 경찰의존성'이 정치집단의 하나의 속성처럼 되어버렸고 대한민국 정부수립 후 제1공화국인 자유당 정권 또한 경찰들을 '권력의 시녀'화하여 부정선거에 앞장서게 한바 있다. 지난 제5공화국 말기에는 전국적으로 확산되었던 학생을 주축으로 한 민주화 시위과정에서 대간첩 작전을 주된 임무로 창설된 전투경찰대를 활용함으로써 시국치안은 물론 정권의 교체 또한 가능하게 하였던 것이다.

그 후 제6공화국 출범을 계기로 사회전반에 걸친 민주화 추진과정에서 특히 지방자치의 실현을 목전에 두고 이른바 개혁법의 하나로써 경찰법의 제정 등이 3당통합 이전부터 추진되어 마침내 1991년 5월에는 경찰청을 행정자치부의 외청

61) 차명귀, "경찰자치제도에 관한 연구", 『석사학위논문』, 고려대학교 특수법무대학원, 1998, pp. 126-127.

으로 독립시키는 것을 골자로 하는 새로운 경찰법(조직법)이 제정되어 오늘에 이르고 있다. 우리나라 경찰이 걸어온 발자취는 대략 이상과 같거니와 좀더 구체적으로 보아 우리 경찰제도가 안고 있는 뚜렷한 문제점이 무엇인가? 이미 논한바와 같이 우리의 경찰조직은 중앙집권적인 일원체제이다. 항상 정치적 중립성 문제가 제기되고 아울러 지나친 중앙집권적 관료제에 따른 부작용으로 지역 실정에 맞는 분권적 자치경찰제의 도입이 요청되고 있다. 요컨대 우리나라 현행 경찰제도상의 문제점은 ① 정치적 중립성 문제 ② 지나친 중앙집권적 관료제에 따른 부작용 ③ 민생치안 체제 확보문제 등 3가지로 요약할 수 있다.<sup>62)</sup>

우리나라 경찰제도는 대륙법계 국가의 경찰제도와 유사하며, 특히 연방국가이지만 독일의 경찰제도 복사판 같은 느낌이다. 또한 자치경찰제도 도입에 관한 논의가 활발하지만 국가경찰제도를 유지하고 있으며, 경찰위원회제도를 도입하여 운영하고 있지만 형식적이고 유명무실한 기관으로 그 기능을 다하고 있지 못하다. 구체적으로 제도의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.



## 第 2 節 政治的 中立性 缺如

### 1. 警察機構의 獨立性 缺如

우리나라 경찰은 해방후 잠시 중립의 전제조건이라고 할 수 있는 독립기구인 경무부로 출발하였다가 내무부 산하의 치안국으로 소속시킨 이래 독립된 경찰기구를 갖지 못하고 있다. 경찰은 독립된 의미의 일반경찰이기 보다는 행정수행상의 장애를 제거하는 협의의 행정경찰과 같은 성격을 갖게 되었으며 경찰 본래의

62) 정진환, “경찰기구의 개편과 지방경찰제의 도입”, 『경찰행정』, 1998. 2. pp. 13-14.

임무를 제대로 수행하지 못하게 된 것이다. 이러한 경찰조직체계는 경찰이 본래의 위치를 확보하지 못하고 정권안보의 도구 내지는 정치적 사병화를 이루게 되는 주된 원인이 되는 것이며, 지방자치제 실시에 즈음한 지방의회 선거 등 각종 선거에 또다시 경찰의 정치적 중립을 기대할 수 없는 원인을 제공하는 것이다. 경찰기구의 독립이야말로 정치적 중립성에 대한 최소한의 전제조건이며 교두보임에도 한국 경찰기구가 독립되어 있지 않다는 사실은 경찰제도의 제일 큰 문제점이라고 아니할 수 없다.

## 2. 爲政者의 意志缺如

근대적 민주주의 국가의 정치체제가 필연적으로 정당정치를 지향하고 있는 것이라면 행정질서의 일관성 유지와 정당정치로부터의 집행기능의 독립성과 안정성을 보장하기 위하여 공무원의 정치적 중립성이 가일층 적극적으로 요청되는 것이다. 건국 이후 현재까지 정치적 격동기 때마다 경찰의 정치적 중립화에 관한 시도와 논의는 경찰 내외적으로 수차례 걸쳐 있었으나 그때마다 “경찰민주화의 길”에 역행한다는 사실을 망각하고 있으며, 위정자의 정치적 중립화에 대한 실천의지가 부족하기 때문이라고 밖에 볼 수 없다.

## 3. 警察官의 職業倫理觀 稀薄<sup>63)</sup>

공무원의 자각에 의해 공무원의 정치적 중립성이 직업윤리로서 확립되지 않는 한 부패방지의 경우와 같이 법률의 규정만으로서의 정치적 중립의 확보가 어렵다. 특히 경찰공무원이 강제·명령의 경찰권을 국민의 의사에 반하여 특정한 정당이나 정파를 위해서 행사한다는 것은 민주국가 발전에 역행하는 국

---

63) 차명귀, 전계논문, p. 128.



민의 행복에 대한 침해 행위라 할 것이다. 이렇게 볼 때 경찰이 “정치경찰”이  
니 “권력의 시녀”라는 말을 듣는 것은 경찰을 정치적 수단에 이용한 집권당의  
잘못 뿐만 아니라 경찰관에 대한 직업공무원제도가 확립되지 못하여 신분보장  
이 제대로 안되고 집권당에 부화뇌동한 경찰지휘관 등 경찰관 자신의 직업윤  
리관이 희박하다는 사실에도 그 문제점이 있다 할 것이다. 특히 경찰지휘관들  
이 입신출세를 위하여 위정자 개인에게 충성하기 위한 경찰력 운영의 비민주  
성에도 더 큰 문제가 있다.

### 第 3 節 警察行政의 民主性 缺如<sup>64)</sup>

#### 1. 制度上的 非民主性

행정의 민주성 중에 가장 중요한 것은 가급적 행정의 결정·집행을 중앙정  
부에 집중시키지 않고 지방정부에 분산시켜 집행하도록 하는 권력의 분권화이  
다. 그러나 우리나라 지방경찰제도를 보면 법제상으로는 시·도 경찰청장과  
경찰서장은 국가로부터 위임받은 지방상급 보통경찰관청인 서울특별시장·광  
역시장·도지사의 산하기관 및 지방하급 보통경찰관청으로 되어 있어 자치경  
찰제적 요소를 약간 가미한 듯한 체제이나 실제상으로는 인사·예산 등 실질  
적인 경찰업무수행에 있어서 경찰청장을 정점으로 하는 중앙집권식 국가경찰  
제도를 유지하고 있다. 경찰조직은 효율성만을 강조함으로써 중앙집권적 관료  
제를 고수하고 있다.

---

64) 상계논문, pp. 128-130.

## 2. 警察行政의 民主的 統制制度 微弱

행정의 민주적 통제란 행정책임을 강화하고 행정의 민주화를 확보하기 위하여 행정의 외부에서 행해지는 통제이다.<sup>65)</sup> 그러나 경찰행정에 대한 이러한 통제는 대부분 사후적인 통제제도이며 사전예방적인 민주적 통제제도는 미약한 실정이다. 이와 같이 경찰행정의 통제는 지방자치제 실시와 더불어 사전예방적이며, 주민이 참여할 수 있는 민주적 통제제도로 보완·개선되어야 할 문제점이다.

## 3. 住民奉仕 警察像 未定立

미국의 경찰학자 저먼(A.C. German)은 “경찰은 법률의 범위 내에서 경찰임무를 완수하기 위하여 국민의 곤란을 주고, 국민의 행복을 촉진하기 위하여 봉사하는 것을 그 주요 수단으로 보고 있으며, 경찰이 주민으로부터 친밀감과 신뢰감을 얻는 것이 가장 중요한 과제”라고 하였다.<sup>66)</sup>

이와 같이 영·미법계의 자치경찰은 대주민 봉사경찰로서의 임무에 중점을 두고 경찰활동을 전개한다고 볼 수 있다. 그러나 우리나라 경찰은 미군정 경찰로 출범하여 남북분단의 역사적 배경과 6·25동란, 4·19혁명, 5·16군사혁명 등 정치적·사회적 변동기를 거치면서 6·25 남침때 호국경찰의 임무를 수행하는 외에는 일제경찰의 잔재적 요소를 벗어나지 못하고 다분히 권위주의적이고 관료적인 경찰이라는 비난을 받아왔다. 우리 경찰이 이런 비난을 받는 것은 주민에 대한 경찰봉사상이 올바르게 정립되어 있지 않기 때문이라고 볼 수 있다.

65) 이러한 통제제도에는 제도적인 기구에서 이루어지는 입법통제·사법통제·옴브즈만제도 등이 있고, 비정형적인 시민통제로서는 국민의 여론 선거제도, 주민참여, 정당, 이익단체에 의한 통제 등이 있다.

66) 이상안, 전계서, p. 98.

#### 4. 形式的인 警察委員會

현행 경찰법에 따라 행정자치부 소속 하에 경찰위원회를 두어 경찰업무에 관한 모든 사항을 심의·의결케 하고 있으나 자주성·독립성이 결여된 경찰위원회의 존재는 경찰조직의 최고의사결정기관으로서가 아닌 행정자치부의 자문기구에 불과한 실정이다.

### 第 4 節 警察機能的 問題點<sup>67)</sup>

#### 1. 警察自體의 指揮權 問題

지휘체통의 단일화가 지켜져야 경찰제도상의 원활한 기능이 이룩될 수 있으나 한국경찰조직은 법제상으로는 행정자치부장관·경찰청장·각 시도경찰청장·경찰서장을 잇는 계선조직으로 되어 있다. 이러한 이원적 일원성을 지닌 경찰의 지휘체통으로 인하여 하급경찰기관에서의 업무수행은 상당한 혼란을 일으키게 되며 업무능률을 저해하게 되는 요인이 되는 것이다. 또한 중앙에서의 강력한 중앙집권적인 지휘체통은 일률적이고 일사불란한 지휘체통으로 인하여 효율적이라고도 할 수 있으나, 지방자치제 실시에 따라 각 지방의 특수성을 감안한 정책수립 및 정책집행을 할 수 있도록 지휘업무체제 또한 시급히 개선되어야 할 문제이다.

---

67) 차명귀, 전계서, pp. 130-132.

## 2. 警察業務의 非定型性

우리나라는 경찰의 고유한 업무 외에 경찰본연의 임무처럼 간주된 수많은 다른 행정업무를 담당하고 있으며, 남북분단이라고 하는 국가적 현실을 고려하여 안보라고 하는 중요한 업무를 부담하고 있어 다른 어느 나라 경찰보다도 과중한 업무에 시달려 왔다. 더구나 현대 산업사회의 급속한 전개, 도시화의 가속화, 여기에서 파생되는 사회적 일탈행동의 증가, 국민들의 경찰에 대한 봉사행정 요구의 증대 등 과거에는 볼 수 없었던 거대한 치안수요의 변화를 초래하고 있다.

이렇게 볼 때 경찰의 업무가 비록 돌발성·시급성·직접성·위험성 등 특수요소를 갖고 있고 경찰력이 치밀성과 조직성이 있다고 하지만, 우리나라 경찰은 경찰인력의 부족, 기본업무외에 각 부처와의 협조업무를 수행하고 있다. 특히 타 부처 협조업무 현황은 13개부처 48종과 은행경비·철거지원 등 민간단체가 자체 경비를 조달하여 수행해야 할 업무에도 동원되는 등 과중한 업무량으로 근무시간의 불합리한 연장과 국민과의 마찰로 공권력을 훼손하여 경찰 고유업무 수행이 경시되는 경향이 있다. 경찰업무의 과다에 따른 효율성 저하, 단일화된 경찰 기본법의 부재 등의 요인으로 비효율적이며 비정형성인 업무를 수행하고 있는 바 자치경찰 도입시 합리적인 사무배분이 이루어져야 할 문제이다.<sup>68)</sup>

## 第 5 節 地方自治團體와의 關係

### 1. 警察行政의 效率性 實態와 問題點

강력한 중앙집권체제인 우리나라의 경찰은 효율성을 중시하여 국가경찰제도조

68) 김형섭, “지방자치제 실시에 따른 한국경찰제도 발전방안에 관한 연구”, 『석사학위논문』 동국대학교 행정대학원, 1992, pp. 58-66.

직을 운영해 왔고 그 결과 많은 성과를 거두었으나 급격히 변화하는 치안환경에 시기 적절하게 대응하지 못함으로써 효율성이 오히려 저하되고 국민의 불신이 고조되어 변하지 않으면 소멸할 수밖에 없는 상태라고 진단하였다.<sup>69)</sup>

1999년 2차 정부조직 개편을 앞두고 서울대학교 행정대학원과 대우경제연구소가 공동으로 행한 중앙행정기관에 대한 경영진단에 따르면 경찰청에 대한 부분은 현행 경찰제도가 효율성 측면에서의 문제점을 가지고 있다고 진단하였는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>70)</sup>

중앙집권적 조직체제 하에서 집행기능을 직접 수행하고 있는 영역이 넓어 본청과 지방청의 조직의 비대화를 초래하며 업무의 중복현상을 초래한다. 본청-지방청-경찰서-파출소의 다단계 계층구조로 인하여 의사결정에 많은 비용이 소요되고 간접관리 인력이 많다. 현재의 국가 경찰제도는 전국적으로 획일적인 지휘체제에 따라 운영되기 때문에 현지 실정에 적합한 치안행정서비스를 효과적으로 제공하지 못하고 있다. 경찰인사권을 중앙정부가 행사하기 때문에 지방경찰관들은 지역에 봉사하기보다는 중앙정부의 인사권의 향방에 더 큰 관심을 기울이게 되어 경찰이 지방의 이해보다는 중앙의 이해에 치중할 가능성이 높다. 본격적인 민선지방자치제 출범이후 지방자치단체와 지방경찰조직간에 상호 유기적 업무연계와 협조체계가 정립되지 못하고 갈등을 일으키는 경우가 많다.

일반적으로 지방자치단체장은 지역주민들에 대한 서비스를 제고하기 위하여 치안서비스를 지방자치단체가 제공하는 하나의 복지 서비스 차원에서 운용·관리하고자 하는 반면, 지방경찰책임자는 지역의 질서유지 기능이나 범집행 기능을 강조하는 경우가 많아 실제 업무수행에 있어 양자간에 갈등관계가 생길 가능성이 크다.

69) 경찰청, “새천년 우리의 다짐 - 경찰개혁의 목표와 전략-”, 2001. 1.

70) 한국행정연구소, “중앙행정기관 경영진단”, 서울대행정대학원·대우경제연구소 공동연구, 1999.

지방의 치안문제가 국가경찰에 의해 관리될 때 지역문제의 해결과 완전한 지방자치 구현을 제약할 수밖에 없는 본질적인 한계를 지닌다.

또한 효율성을 확보하기 위한 현실적인 대안이 협력치안체제의 확립, 범죄발생을 감소, 범죄검거율향상, 범죄신고율증진 등이라는 사실로 볼 때, 경찰의 효율성은 실제 경찰의 역량과 직결되는 중요한 문제라는 것을 알 수 있다. 그러나 이러한 중요성에도 불구하고 경찰은 예산의 부족 등으로 인력 및 장비에 있어서 첨단화하는 범죄에 대응하지 못하고 전반적인 범죄대응에 대한 효율성이 저조한 실정이다.

〈표 4〉 거주지별 중립성 확보방안 우선순위

단위 : 명(%)

거주지	중립성	경찰위원회 제도활성화	경찰청장 임기제보장	정 치 권 외부간섭배제	무응답	합 계
특별시		4(11)	12(33)	19(51)	1(3)	36(100)
광역시		19(14)	22(17)	90(68)	2(2)	133(100)
시·군		45(17)	45(17)	173(65)	1(0)	263(100)
농·어촌		1(9)	1(9)	8(73)	0(0)	10(100)
합 계		69(16)	80(18)	290(65)	4(1)	442(100)

DF=16, Value=22.252, Prob=0.315

자료 : 최기문, “한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구”, 『박사학위논문』 동국대학교 대학원, 2000.

## 2. 地方財政의 不均衡

현실적으로 지역 간 재정불균형이 극심한 상태에서 경찰조직을 자치단체가 떠맡을 경우 경찰기능이 형평성은 물론 효율성을 기대하기가 어렵고 나아가 지방자치발전에도 장애가 될 우려가 있다.<sup>71)</sup>

### 3. 地方自治團體長과 警察機關長의 葛藤

지방자치단체장과 관할 경찰기관장과의 갈등은 지방자치의 발달이나 주민복지의 향상에 장애 요인으로 작용할 수 있다. 그 사례를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1995년 10월경 유명 서울강서구청의 관할 경찰서장과의 면담요구 묵살건은 지역주민이 구청장면담을 요구하며 민원시위를 하던 주민을 경찰에서 연행하여 구청장의 면담을 관할 경찰서장이 정당한 법집행이었으며 이는 법집행에 관한 한 지방자치단체장의 개입을 차단하겠다는 묵살한 사례로 볼 수 있다.

둘째, 1996년 2월경 충북에서 시민단체가 청주시 3·1공원 안에 세워진 정춘수 목사의 동상이 친일파의 행적으로 강제 철거하려 하자 청주시에서 경찰서에 동상을 철거하지 못하도록 조치를 취해줄 것을 요청하였으나 경찰은 '행정기관의 일관성 없는 정책 때문에 발생한 민원인들의 요구가 주민들의 지지를 받고 있고 일면 정당하여 그들의 시위를 막기위해 경찰을 동원할 수 없다'고 거절한 사례를 들 수 있다.

셋째, 서울특별시가 교차로의 신호등 교체, 버스전용차선 단속권, 안전표지 설치 등에 대하여 서울경찰청에 예산을 지원하는 만큼 권한을 요구하던 중 98년 1월에 권한의 일부인 버스전용차선 단속권을 지방자치 단체에 넘겨준 사례를 들 수 있다.

지방자치단체와 경찰과의 마찰은 빈번하게 일어나고 있다. 자치단체에 의해 지방의 사무가 결정·집행되는 지방자치시대이지만 지방자치단체는 현행법상 경찰업무에 대하여 아무런 권한을 행사하지 못하고 있다. 이는 지방자치단체가 수익자 부담원칙과 경찰의 업무협조차원에서 지방자치법 제113조, 제132조, 지방재정법 제30조, 지방자치단체 예산지침 등 현행법을 위반하면서까지 경찰에 대해

---

71) 김현소, 전계논문, pp. 133-134.

예산을 지원하고 있다는 현실을 참작할 때 개선되어야 할 제도로 볼 수 있다.

이에 관련된 문제점은 ① 지방비 지원(현재는 상당히 삭감) ② 교통시설에 대한 운영 관리권, ③ 무상임대하여 사용중인 청사반환문제 등을 들 수 있다.

현실적으로 지역 간 재정불균형이 극심한 상태에서 경찰조직을 자치단체가 떠맡을 경우 경찰기능이 형평성은 물론 효율성을 기대하기가 어렵고 나아가 지방 자치발전에도 장애가 될 우려를 배제할 수 없다.<sup>72)</sup>



---

72) 김현소, 전계논문, pp. 133-134.



## 第 5 章 自治警察制 導入方案

### 第 1 節 우리나라 自治警察制의 導入에 관한 論議

일반적으로 경찰의 기능은 크게 2가지로 나뉘어지는데 하나는 개인의 신체·재산을 위해로부터 보호하는 기능이요, 다른 하나는 사회의 혼란과 대규모 시위 등을 진압하여 국가와 사회의 질서와 안전을 유지하는 기능이다. 일반적으로 전자는 자치경찰이요, 후자는 국가경찰이라고 한다. 경찰조직을 국가경찰과 지방자치경찰의 이원적 구조로 할 것인가, 또는 국가경찰만의 일원적 구조로 할 것인가는 사회전체의 안전과 개인의 안전이라는 경찰본연의 임무와 관련시켜 결정해야 하며 그 나라의 정치·문화적 배경과 치안여건 등이 고려되어야 한다. 지난 1995년 6월 27일 지방선거가 실시된 이후 민선자치단체장에 의한 지방자치가 실시된지도 8년째로 접어들고 있다. 그동안 우리사회는 지방화시대를 지내면서 사회전반에 걸쳐 많은 개혁이 시도되었으며 지금도 진행되고 있다. 이러한 개혁의 물결속에 끊임없이 개혁의 대상으로 오르내리면서 아직도 해결될 기미가 안보이는 문제중의 하나가 경찰조직에 대한 개혁인 것이다. 즉 우리의 경찰체제는 해방이후 오늘날까지 강력한 중앙집권체제의 형태로 국가에 의한 일원적인 체제가 계속되어 왔으며 지방자치를 하고 있는 현재에도 지방화시대에 걸맞는 새로운 경찰제도의 개혁이 전혀 이루어지지 않고 있는 실정이다.

한국경찰은 1945년 9월 군정경찰이 들어선 이후 순수한 대륙법계 국가경찰체제를 유지하면서 국가발전에 많은 공헌을 한 것도 사실이지만 한편으로는 정치권력의 시녀로서 권력에 이용되어 왔다고 해도 과언이 아닐 것이다. 그러나 지난날의 권위주의가 차츰 사라져가고 “참여 정부”와 더불어 지방자치시대가 기틀

을 다져가고 있는 현시점에서 한국경찰도 지방화시대에 부응한 새로운 모습으로 다시 태어날 필요성이 있다.

본장에서는 근자에 크게 대두되고 있는 자치경찰제의 도입 논란에 대해 우리나라에 자치경찰제도의 도입목적·필요성 및 타당성 여부 등에 대해 살펴보기로 하겠다.

## 1. 自治警察의 導入目的<sup>73)</sup>

우리가 자치경찰을 도입하려는 목적은 현행 국가경찰 일원구조의 폐해를 제도적으로 개선하여 경찰 대국민 서비스의 질적 제고를 가져오고자 하는데 있으며, 또한 경찰권력을 분산하여 경찰의 민주화와 경찰에 대한 주민참여와 통제체계를 발전시키는데 있다. 경찰을 정치적으로 중립화시켜 공권력의 남용을 방지하고 경찰본연의 임무인 국민의 생명과 재산보호 등의 기능에 충실하도록 하자는 것이다. 자치경찰제 도입은 책임있는 지역치안 행정을 하기 위함이다.

지방자치제는 지역주민의 생명과 재산보호, 주민의 복리증진 등의 기능을 한다. 그러나 지역치안은 국가 안보와 국가 전체적인 질서유지의 기능보다 상대적으로 방치되어 왔다. 이로 인하여 경찰행정의 비효율성·비민주성 등이 나타나게 되었다. “주인있는 지역치안 행정·지역주민에게 봉사하는 민주치안행정”을 추진하기 위해서는 자치경찰제를 도입할 필요가 있다.

## 2. 自治警察導入 必要性<sup>74)</sup>

### (1) 過度한 中央集權性的 弊害除去

우리나라의 경찰조직이 근대 경찰창설 이래로 지금까지 강력한 중앙집권적·

73) 이상환, 전계논문, pp. 29-30.

74) 정진환, 전계논문, pp. 17-18.

일원적 조직체계를 유지해 옴으로써 국가기능의 일부로서 건국초기 건국경찰로 또는 6·25동란기 구국경찰로서 그리고 남북대치상황에서의 호국경찰로서 질서 유지기능 등에서 커다란 공헌이 있었음은 말할 것도 없다. 그러나 위와 같은 정치적 또는 사회적 정세를 빌미로 과도하게 비대해진 중앙집권성과 획일적 운영 체제는 여러 가지 폐해를 가져왔다. 무엇보다도 경찰이 '정치권력의 시녀'가 되어 왔다는 사실이다. 앞에서 지적하였듯이 정치집단의 '정치행정의 경찰의존성'이라는 고질적인 속성과 함께 부정선거나 체제유지기능에만 몰두하게 하는 변태적 운영형태를 보여 주고 있는 것이다. 과거의 3·15부정선거나 5공화국 이래 이른바 '전경시대'의 연출에서 그 실례는 너무나도 잘 나타나고 있다.

## (2) 住民治安體制 確保問題

경찰의 기본 기능인 주민들의 생명·신체와 재산의 안전을 위한 활동도 국가 공무원이 아닌 지방공무원으로서의 경찰관이 자기가 근무하는 지역의 지방정부에 의하여 임명되고, 당해 지방정부에 대하여 근무의무를 지며, 또 그로부터 봉급을 받으므로 자기 봉급의 공급원인 주민들의 안전을 보호하기 위하여 헌신적으로 봉사하고자 노력하게 될 것이다. 아울러 중앙의 정치적 소용돌이 속에 휘말림이 없이 독자적인 지휘를 확보해 감으로써 그 지역의 특성에 맞는 주민의 안전보호, 주민치안<sup>75)</sup>에 전념할 수 있게 된다.

## (3) 住民統制(경찰의 민주화 완성)

개인생활의 안전과 사회질서에 대한 위협으로부터 보호하는 기능인 경찰은 가장 신변에 가까운 지방정부로부터 제공되어야 할 서비스이다. 그러한 활동은 권력적 행정작용이기도 하므로 그 기능의 수행여하에 따라서는 개인의 안전을 보호한다기 보다는 도리어 개인생활을 침해할 위험성을 내포하고 있다. 따라서 경

75) 정진환, 상계논문, pp. 17-18.

찰기능은 주민들의 가장 가까이에서 통제·감시할 수 있는 위치에 두는 것이 바람직하다. 경찰권은 속성상 언제나 비대화하는 경향이 있을 뿐만 아니라 경찰권 남용의 우려는 언제나 존재하며 때로는 대민관계나 주민의 요구와의 사이에 괴리현상이 있을 수 있으므로 주민통제의 필요성이 존재하는바 이같은 통제는 자치경찰제에서만 효율적일 수 있다. 효율적인 주민통제가 가능할 때 경찰업무 수행의 능률성은 물론 민주성이 아울러 확보될 수 있을 것이다.

### 3. 自治警察 導入 當爲性<sup>76)</sup>

법을 올바르게 집행하는 것은 만드는 것보다도 훨씬 어려운 일이라 하겠다. 그것은 오늘 이 지구상에 있는 약 200여개의 국가들이 모두 훌륭한 민주국가인 아 니면서도 그들의 헌법이나 기타 법률을 보면 거의 모든 나라의 법률이 훌륭한 민주적 조항으로 가득차 있음을 보아서도 쉽게 알 수 있는 일이기 때문이다. 어떤 나라가 민주국가인가 또는 비민주국가인가의 차이는 그들이 갖고 있는 헌법 이나 법률 때문이 아니고 그러한 훌륭한 입법 노력에도 불구하고 그러한 법률을 집행하는 행정부가 민주적인가 또는 비민주적인가의 차이라고 하겠다. 따라서 그 나라가 민주국가로 되기 위해서는 그 나라의 법을 집행하는 행정부의 구성과 운영이 민주적이어야 함은 너무나도 당연한 원리이다.

그러면 어떻게 하면 그 나라의 행정부를 민주화시킬 수 있을까? 여기에는 근본적으로 몇 가지 불가결한 요건들이 있다.

첫째, 민주행정이란 주민의 의사가 법집행 과정에 최대한으로 반영되도록 하는 것을 의미하며 이렇게 하기 위해서는 주민의 참여를 입법과정에만 허용할 것이 아니라 그렇게 만들어진 법을 막상 집행하는 행정과정에도 최대한으로 보장

76) 조창현, “선거관련 공직자 중립성 제고를 위한 검찰청법·경찰법 등 개정방향에 관한 공청회”, 국회제도 개선 특별위원회, 1996. 10. 28.

함을 뜻한다. 그래서 행정의 수반을 직선하는 것이 행정의 민주화에 절대적으로 없어서는 안되는 것이기는 하나, 이렇게 행정의 총책임자 한사람만을 선출하는 것으로는 충분치 못하다. 따라서 민주행정을 확보하는 수단으로서 근래 가장 많이 활용되는 제도로서는 직업공무원의 구성을 종래의 '엘리트' 중심의 관료제에서 이른바 대표적 관료제로의 전환이다. 이러한 가장 확실한 보장은 법을 집행하는 공무원의 구성을 국민의 인구사회학적 특징을 잘 반영하도록 구성하는 것이다.

둘째, 민주행정이란 법집행의 공정성이 보장되는 행정을 말한다. 행정에 공정성을 어떻게 보장할 수 있을까? 법집행의 공정성은 공무원의 정치적 중립성이 없이는 불가능하며 이러한 중립성이 보장되기 위해서는 공무원의 신분이 절대적으로 보장되어야 하며 그 인사가 정치적 영향을 받지 않도록 제도적 장치를 마련해야 한다. 공무원의 신분보장과 인사행정의 정치적 중립을 위해서는 고위 정무직을 제외하고는 그 채용에서부터 승진에 이르는 전 과정에 정치적 영향을 받지 않도록 해야 한다.

셋째, 민주행정은 이러한 직업공무원제가 국민 위에 군림하는 것이 아니고 국민의 통제 하에 있는 것을 뜻한다. 즉, 국민의 통제를 벗어난, 그래서 스스로 그 존립이 보장되는 항구적 관료제도로는 민주적 법집행을 기대할 수 없으며, 그것은 소련의 공산당이나 제2차 세계대전을 일으킨 독일의 나치 또는 일본의 군부에서 그 좋은 예를 찾을 수 있듯이 매우 위험한 집단이다. 여기서 국민의 통제라 함은 공무원의 일체의 역할과 기능이 국민의 민주적 여론의 감시와 통제 속에서 이루어짐을 뜻한다. 물론 국민의 통제는 국민 각자가 개별적으로 할 수 없는 것이나 여론과 주기적인 국민의 선거를 통한 국민의 의사를 대표하는 국회 또는 지방의회가 하는 것은 불가피하다.

이처럼 일반적으로 법을 집행하는 공무원의 정치적 중립이 강조되는 것은 법의 공정한 집행을 보장받기 위한 최소한의 제도적 요구임을 감안할 때 우리나라와 같이 지난날의 오랜 세월 또한 권위주의 내지 전체주의적 유산이 강한 나라

에 있어서는 법집행의 공정성을 확보하기 위해서 공무원의 정치적 중립을 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

그 중에서도 경찰공무원이 정치적 중립이 강조되는 것은 다음과 같은 추가적 이유 때문이다.<sup>77)</sup>

첫째, 경찰의 기능과 권한이 주민의 생활과 직접적으로 관련되는 많은 활동을 규제하기 때문에 공정한 법집행없이 우리사회의 사회정의나 경제정의를 달성되기 어렵다는 사실이다. 우리 경찰은 전통적 경찰업무는 말할 것도 없고 다른 나라에서는 경찰이 아닌 다른 부처에서 관장하는 업무까지 떠맡아서 하고 있기 때문에 그 영향력은 몹시 크다. 즉, 보건복지부 관련 식품위생법위반 단속·건설교통부 관련 무허가건축물 단속·재경부 관련 밀주조사범 단속·농림부 관련 산림법위반 단속·공해사범단속 등 이처럼 국민의 생활과 직접 관련된 사무를 경찰이 관장하기 때문에 경찰의 법집행에 정치적 중립성이 더욱 절실히 요구되는 것이다.

둘째, 경찰의 중립화가 요청되는 또 하나의 이유는 우리 경찰은 통합선거법 위반사범의 수사과 같은 정치적으로 매우 민감한 사무도 감당하기 때문에 이러한 법률의 집행에 공정성 시비가 붙는다면 곧 법의 권위와 궁극적으로는 법의 수용자체에 대한 논란까지 제기될 수 있기 때문이다.

셋째, 그간 많은 진전을 보였으나 아직도 개선할 여지가 많은 헌법으로 보장 받은 국민의 기본권의 보호여부가 경찰관의 정치중립적 법해석과 그 집행에 크게 달려 있다는 현실을 감안할 때에 경찰행정의 정치적 중립화는 절대로 필요하다고 할 것이다.

#### (1) 警察行政 二元化의 不可避性<sup>78)</sup>

경찰의 중립화를 이론적으로 아무도 그것을 부인하는 사람이 없을 정도로 보

77) 차명귀, 전제논문, pp. 8-9.

78) 차명귀, 상계논문, pp. 9-11.

편타당성을 가짐에 틀림없다. 문제는 이 중립성을 어떻게 달성할 수 있는냐이다.

지금까지의 경험으로는 경찰의 중립화는 현행 제도 하에서는 달성할 수 없다는 사실을 아무도 부인하지 못할 것이다. 경찰의 정치적 중립성을 보장하기 위해서는 먼저 경찰의 이원화가 절대로 필요하다. 즉, 중앙경찰과 지방경찰의 이원화이다. 경찰조직의 이원화가 이루어지면 중앙경찰은 2개 이상의 시·군내에서의 통상적인 경찰업무를 담당한다. 여기서 경찰이 이원화, 즉 지방분권화가 불가피한 이유를 몇 가지만 들어본다.

#### ① 조직관리상의 이유

경찰업무를 크게 중앙경찰업무와 지방경찰업무로 나눈다는 여러 가지 이유가 있을 수 있겠으나 무엇보다도 현재와 같이 전국의 경찰조직을 한 조직으로 묶으면 조직관리상의 엄청난 문제가 생긴다. 약 10만에 가까운 경찰인력을 한 조직으로 관리한다는 것은 수많은 조직관리상의 문제를 낳을 수가 있는데, 이를 분석해 보면 다음과 같다.

첫째, 통솔의 범위와 원칙에 의하여 불가피하게 거대한 중간관리계층을 조성하지 않으면 안되는 모순을 낳는다. 중간 관리층이 많으면 많을수록 조직의 제반효율성이 떨어지기 마련이라는 것은 경영이론의 기초이다. 이것을 실증하는 것이 제2공화국 시절에서는 불과 한 개의 국(치안국)이었던 경찰조직이 경찰수요가 증가함에 따라 경찰인력을 증원하다 보니 자연히 그 중간관리층을 형성하고 있는 계층이 엄청나게 팽창하여, 지금은 한 개의 청으로 구성하기에 이르렀다. 한 개의 청이라고 하지만, 그 조직을 보면 작은 정부를 연상케 할 정도로 다단계의 복잡한 조직구조를 갖게 됨을 볼 수 있다.

둘째, 경찰의 지나친 계층화로 조직원이 승진에 집념한 나머지 경찰의 원래의 업무를 소홀히 하게 될 가능성이 많다.

셋째, '피라미드식' 조직의 공통된 취약점인 승진에 탈락한 구성원의 사기진작

문제이다. 일선에서 묵묵히 일에 종사하는 대부분의 경찰관은 승진에서 이미 탈락하여 사기가 극도로 저하된 데다가 몇년 후에는 계급정년에까지 걸려 사기가 말이 아니다. 이러한 ‘승진병’은 거대한 중앙집권적 조직이 아니었다면 불필요한 다단계 계급 때문에 생긴 것이다.

#### ② 자치경찰 행정수요의 증가

지방자치가 실시됨에 따라 주민의 지방행정에 대한 관심의 목소리가 증가됨에 따라서 자연히 지방경찰 행정수요도 증가하게 된다. 즉, 교통행정의 상당한 부분이 현행 제도 하에서는 경찰업무로 되어 있는 바 이러한 행정수요는 날로 증가함에도 불구하고 경찰행정은 지방자치의 영역에서 벗어나 있어서 이러한 주민의 행정수요에 적절히 대응하고 있지 못하다.

#### ③ 현행 경찰위원회의 비중립성

현행법상 경찰의 총수인 경찰청장의 임명동의권을 포함한 명목상으로는 경찰위원회의 권한이 나열되어 있으나 아무도 경찰위원회가 실질적으로 그러한 권한을 독립적으로 행사하지 못하고 사실상 대통령에 의해서 독점적으로 행사되어 왔음을 감안할 때 현행 경찰위원회는 그 원래의 설립취지와는 달리 그것이 정치적으로 중립을 지키지도 못하고 주민통제(citizen's review)의 기능도 하지 못하고 있다.

#### ④ 경찰청장의 임기제 부재

새로 들어서는 대통령은 지금까지 한번도 빼놓지 않고 이른바 ‘자기사람’을 경찰의 총수인 경찰청장으로 임명해왔다. 이처럼 경찰의 총수가 정치적으로 임명됨에 따라서 일정한 임기가 없는 경찰청장은 그에 대한 임명권을 전횡하는 대통령의 정치적 입지를 강화하기 위해서 그의 산하에 있는 전국의 10만 경찰 인사권을 행사하지 않을 수 없게 되고 이렇게 되다보니 경찰행정이 평소에는 별 문



제가 없으나 정치적으로 민감한 문제에 이르게 되면 중립을 지키리라고 기대하  
기란 거의 불가능하게 되었다.

## (2) 警察 二元化의 構造<sup>79)</sup>

### ① 중앙경찰위원회와 지방경찰위원회

먼저 국무총리의 산하에 중앙경찰위원회를 설치하고 국가의 모든 경찰행정 정  
책은 이 합의제 중앙경찰위원회를 통하여 결정하도록 한다. 문제는 중앙경찰위  
원회를 어떻게 구성해야만 목적인 정치적 중립을 확보받을 것인가이다. 이것 역  
시 중앙경찰위원회를 정치적으로 중립을 지킬 수 있도록 구성하려면 무엇보다도  
먼저 위원의 임기가 대통령의 임기를 초과하는 긴 임기인 6년 또는 7년을 보장  
해야만 한다. 뿐만 아니라 7인의 경찰위원을 한꺼번에 교체하는 일이 없도록 첫  
번째 임기는 서로 다르게 끝나도록 하여 임명권자가 자기 재임시 결코 과반수를  
교체할 수 없도록 해야 한다. 경찰위원의 임명은 각 정당의 국회의석수에 비례  
하여 각 정당이 추천한 사람을 대통령이 국회의 동의를 얻어서 임명하되 어떠한  
경우에도 같은 정당이 추천한 경찰위원이 정원의 3분의 2를 초과하지 않도록 함  
으로서 반드시 소수당의 의견이 경찰행정에 반영되도록 해야 한다는 주장<sup>80)</sup>이  
있지만 정당이 추천한 사람이 정치적 중립을 지킬 수 있을 지는 의문이다. 그러  
나 이러한 제도를 시행하는 경우에는 국민의 대표인 국회에서 추천하고 선출된  
사람이 위원직을 수행하게 되어 간접적으로 민주적 정당성을 확보하게 되는 이  
점이 있다. 이러한 조직상의 이점은 중앙경찰위원회 위원의 직무수행에 순기능  
으로 작용하게 된다. 지방경찰위원회도 국가경찰위원회와 똑같은 원리로 구성한  
다. 즉, 지방경찰위원회는 7인으로 구성하되 시·도지사가 당해 지방의회에서 정  
당의 의석분포에 비례해서 각 정당이 추천한 사람을 시·도의회의 동의를 얻어

79) 차명귀, 상계논문, pp. 11-13.

80) 조창현, 전계논문, 1996. 10. 28.

서 임명하되 어떠한 경우에도 같은 정당이 정원의 3분의 2를 초과하는 일이 없도록 하여 최초의 임기를 서로 다르게 하여 위원의 임기가 모두 동시에 끝나는 일이 없도록 한다는 주장이 있다. 그러나 시·도지사는 정치인이고 정당에서 추천·임명된 경찰위원회 위원이 태생적 한계를 벗어나 정치적 영향력을 배제하고 정치적 중립을 지키기는 어렵다고 생각하는 견해도 있다.

## ② 경찰청과 지방경찰청

경찰청장은 중앙경찰위원회(가칭)가 임명하되, 그 임기를 적어도 대통령의 5년 임기를 초과하는 6년 또는 7년으로 하고, 지방경찰청장의 임기는 5년으로 하며 지방경찰위원회가 임명하되 그 5년의 임기동안에는 중대한 과실이 없는 한 신분이 보장되도록 해야 한다. 그리고 경찰의 주요간부의 인사는 각급 경찰청장의 제청으로 경찰위원회의 승인을 받도록 함으로서 경찰청장의 인사에 대한 개인적인 영향력을 견제할 필요가 있으며, 동시에 경찰이 어떤 특정정당의 점유물이 되는 것을 막아야 한다.



## 4. 自治警察制 導入에 따른 關聯要因

경찰제도에 관한 이론과 외국의 경찰제도를 살펴볼 때 자치경찰제 도입의 촉진요인과 제약요인을 다음과 같이 종합·정리해 볼 수 있다.

### (1) 自治警察制 導入의 促進要因<sup>81)</sup>

#### ① 지방자치실시에 따른 경찰의 관계변화

영국과 미국의 경찰제도에서 나타난 바와 같이 지방자치제의 실시는 자치경찰제 도입의 촉진요인이 되고 있는 것으로 나타났다. 이는 지방자치가 지방주민의

81) 김석범, 전계논문, pp. 43-46.

의사와 책임 하에 스스로 또는 주민이 선출한 대표자를 통하여 사무를 처리하는 제도라는 속성에 비추어 볼 때 본질적으로 통치구조의 분권화를 초래하기 때문이다. 이러한 통치구조의 분권화는 국가 전체적으로는 분권화된 운영방식과 간접적인 정책수단을 통한 관리전략이 적실성 있는 대안으로 받아들여지게 되며, 관민관계에 있어서도 과거의 권위적·비대칭적인 관계에서 수평적 대등관계로의 전환을 초래한다. 이러한 분권화된 운영방식과 간접관리 전략, 그리고 새로운 민·관간의 관계설정이라는 환경변화에 부응하기 위해서 각국은 자치경찰적 요소를 경찰제도에 도입하고 있는 것이다.

## ② 경찰의 기능변화

자치경찰제도입의 촉진요인으로 다른 하나의 차원은 경찰의 기능변화이다. 경찰기능의 변화를 살펴보기 위해서는 경찰의 기능을 유형화하여 범주별로 나누어 보아야 한다. 하지만 이러한 범주에 구체적으로 어떤 경찰의 업무와 활동이 포함되는가를 결정하는 것은 대단히 어려울 뿐만 아니라 필연적으로 자의적일 수밖에 없다. 왜냐하면 경찰의 활동은 모호하고 다면적인 성격을 지니며 시간과 장소에 따라 범죄에 대한 정의가 상대적이기 때문이다.

외국의 문헌에서는 경찰의 기능을 질서유지(order maintenance), 법집행(law enforcement), 서비스제공(Service Provision)으로 유형화하고 있다. 법집행의 영역에는 범인의 체포·벌금부과·범죄에 대한 수사활동 등이 포함된다.

법집행의 목적은 억제(deterrence), 예방(prevention) 그리고 체포(apprehension)이다. 질서유지는 법집행기능에서 사용하는 수단이외의 방법을 사용하는 것으로서 이에 지역주민의 안전과 만족감을 증진시키는 업무와 관련된다. 서비스의 제공은 보고서 작성, 정보의 제공 등 시민과 관련된 활동으로서 교통사고처리 등을 범주에 넣고 있다.

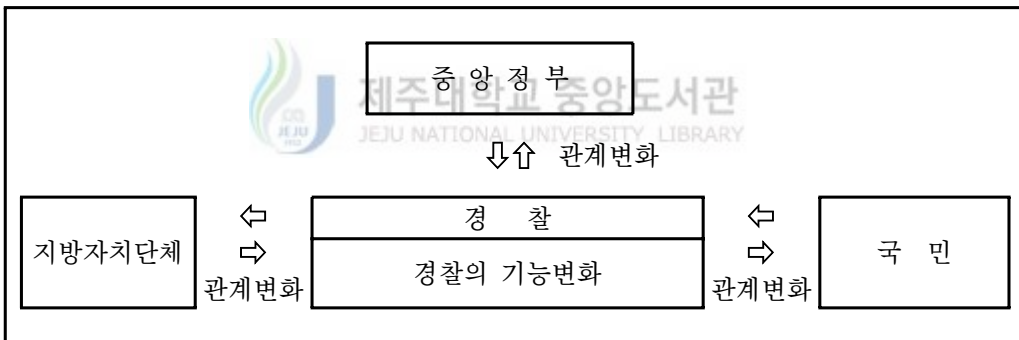
이러한 유형화의 의미는 경찰의 임무를 이해하고 설명하는데 있다. 현재 경찰

에 대한 서비스의 요구가 법집행·질서유지·서비스 제공 중 어느 활동에 더욱 많은 비중을 두고 있는냐에 따라 경찰체제가 재평가되어야 하기 때문이다.

법집행이나 질서유지에 많은 비중을 두고 있는 프랑스나 독일경찰의 경우는 강력한 법집행을 위해 일원적이고 중앙집권적인 국가경찰제를 유지하고 있는 반면, 지역주민들의 서비스 요청에 대하여 반응성 제고 차원에서 서비스제공에 보다 많은 비중을 두고 있는 미국과 영국은 분권적인 자치경찰제를 도입하고 있는 것이다. 지방자치제의 실시를 보면 <도표 3>과 같다.

<도표 3> 자치경찰제 도입의 촉진요인

지방자치제의 실시



자료 : 김석범, “자치경찰제 도입의 타당성과 합리적 시행방안”, 『석사학위논문』, 서울대학교 행정대학원, 1996, p. 46.

(2) 自治警察制 導入의 制約要因

외국의 사례에서 보면 자치경찰제가 명실상부하게 실현되기 위해서는 몇 가지 요건이 구비되어야 한다.

첫째, 일정지역내의 치안 행정사무 처리에 있어 대표성과 고유한 영역이 설정되어야 한다. 이를 위해서는 일반행정으로부터 독립되어 치안행정만을 전담하는

조직이 있어야 하며, 그 존립목적과 고유사무가 부여되어야 한다.

둘째, 자치경찰행정에 대한 자율성이 보장되어야 한다. 중앙정부의 권한과 기능을 대폭 위임해야 하며, 중앙으로부터의 지시·감독을 최소화하고 자율적으로 통제하도록 해야 한다.

셋째, 독자적인 재원 및 재정운용의 자주성이 확보되어야 한다. 기관위임사무의 처리에 소요되는 경비는 전액 국고에서 부담하는 것이 원칙이지만 고유사무나 단체위임사무는 지방자치단체가 자주적인 재원으로 수행될 수 있어야 하며, 경찰에 대하여 재정운영의 재정권이 부여되어야 한다.

이러한 조건과 최근 신 중앙집권화 현상을 보이고 있는 영·미의 자치경찰제의 변화에 비추어 볼 때 일반적인 자치경찰제 도입의 제약요인은 다음과 같다.

#### ① 경찰자원 운용의 자율성

자치경찰의 도입은 자치경찰기관이 외부의 지시나 개입 없이 기관운영에 관하여 자주적으로 의사결정을 하여 스스로 집행·통제하고 그 결과에 책임을 지는 체제가 되어야 한다. 특히 치안서비스의 경우는 그 수요내용이나 수요지역 등이 수시로 바뀔 수 있다는 특성이 매우 강하기 때문에 정원과 예산운용에 있어서 탄력성을 확보하는 문제는 매우 중요하며 이는 자치경찰제 도입의 궁극적인 목적이 된다.

#### ② 사무배분

자치경찰제가 도입되기 위해서는 광범위한 경찰업무의 수행을 누가 어떻게 수행할 것인가에 대한 합의와 지방분권의 이념에 맞게 합리적으로 배분되어야 한다. 이를 위해서는 경찰행정의 고유영역에 대한 합의와 경찰의 사무를 국가사무와 지방사무로 명확히 나눌 수 있어야 한다.

#### ③ 자치단체의 경비부담

자치경찰제가 시행될 수 있으려면 자치단체가 자치경찰을 운영할 수 있는 경비를 부담할 경비 부담능력이 있어야 한다. 즉, 자치경찰을 중심으로 한 지방재정구조의 틀이 형성되어야 한다.

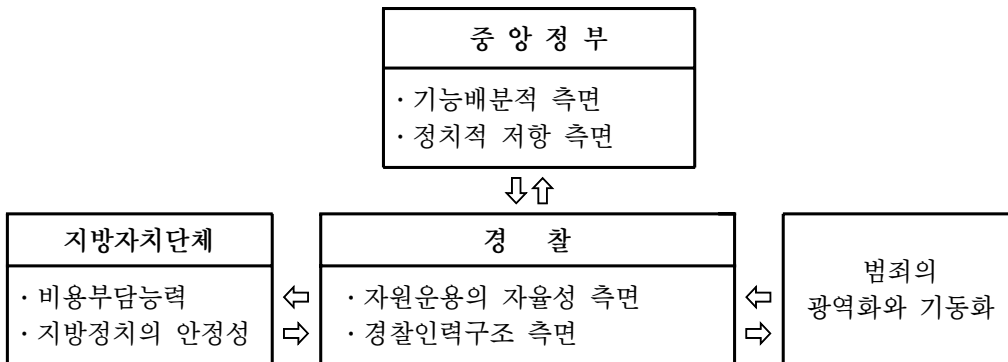
④ 정치적 저항

여기서의 정치적 저항은 국가경찰의 자치경찰화에 따른 저항을 의미하는 바 이는 사무배분과 관련된 정치적 저항과 자치경찰화에 따른 경찰내부의 정치적 저항 측면이 있다.

⑤ 범죄의 기동화와 광역화

범죄의 성질변화에 관련하여 최근에 심각한 문제를 발생시키고 있는 범죄의 기동화와 광역화는 자치경찰제 도입의 제약요인으로 가장 많이 들고 있는 바 이러한 범죄의 성질변화는 자치경찰제를 도입하고 있는 미국과 영국에서는 신 중앙집권화 현상으로 나타나고 있다. 자치경찰제 도입의 제약요인을 살펴보면 <도표 4>와 같다.

<도표 4> 자치경찰제 도입의 제약요인



자료 : 김석범, “자치경찰제 도입의 타당성과 합리적 시행방안”, 『석사학위논문』, 서울대학교 행정대학원, 1996, p. 49.

## 5. 우리나라 自治警察制의 導入方向<sup>82)</sup>

### (1) 地域治安과 國家治安의 調和를 위해 折衷型 採擇

자치단체별로 경찰기관이 상호 독립하여 중앙정부의 간섭을 일체 받지 않는 미국식 자치경찰제는 일응 지방자치정신에 가장 충실한 이상적인 모델인 것처럼 보이기는 하나 미국은 자치단체 외에 연방정부의 각 부처에서 395개의 중앙경찰기관을 별도로 설치, 국가 전체의 치안을 확보하고 있는 실정이다. 자치경찰제의 종주국인 영국은 중앙정부(내무부)에서 자치체 경찰을 조정·통제하도록 되어 있으며<sup>83)</sup>, 일본은 지도·감독과 조정·통제는 물론 심지어는 비상사태시 직접지휘권을 중앙정부의 경찰청에 부여하여 국가치안과 지역치안의 연계·균형을 위한 장치를 강구하고 국가의 치안책임을 명확히 하고 있다.

우리의 경우에도 국가경찰사무와 자치경찰사무를 구분<sup>84)</sup>하여 국가경찰사무는 경찰청이 직접 수행하거나 시·도 경찰에 위임하여 수행하고 광역단체의 자치경찰기관은 자치경찰사무에 대해서 독립하여 자기 책임 하에 자율적으로 고유의 경찰권을 행사하도록 하되, 광역 사건·사고와 대규모 집회시위, 대간첩작전 등 국가적 비상사태에 대하여는 시·도 경찰청에 상호 협력의무를 부과하고 경찰청장이 직접 지휘·감독·조정하도록 해야 한다.<sup>85)</sup>

### (2) 廣域自治團體인 市·道 單位로 導入<sup>86)</sup>

미국은 기초자치단체 경찰이 먼저 설치·운영되고 나중에 군·주 및 연방경찰

82) 경찰개혁위원회, 『자치경찰제의 이해』, 1999, pp. 24-30.

83) Home office, Annual Report, 1998, London, HMSO 1998 참조.

84) 국가경찰사무는 ① 전국통일을 요하는 경찰법령·통신·통계사무 ② 국가안보 및 공안에 관계되는 업무 ③ 광역사건 사고 국제협력에 관한 업무 등이며, 자치경찰사무는 방범·교통·일반수사 등 국가경찰사무를 제외한 모든 사무이다.

85) 경찰법 개정법률(안) 시안에 반영 추진

86) 1994년 12월 1일 발의된 경찰법 개정 법률안(국민회의 안) 제22조와 1996년 10월 15일

이 창설되는 “아래에서 위로”의 특이한 역사적·문화적 과정을 밟았으며, 이로 인하여 기초자치단체경찰이 난립하게 되어 각 군과 주 및 연방정부에서 각기 경찰기관을 설치하여 중첩적으로 운영하는 비효율성을 극복하지 못하고 관할권 고수와 공조의 거부, 재정기관의 취약에 따른 인력·장비·시설 확충의 한계 등이 지적되어 왔다. 일본은 1948년에 기초 자치단체경찰을 도입하였으나 그 부작용으로 인하여 광역 자치단체경찰로 일원화하였고, 영국도 기초 자치단체경찰을 유지하였으나 1964년 광역자치단체인 카운티(County)단위 경찰로 통합하였으며, 이 도 단위 경찰마저도 합병을 계속하고 있는 실정이다.

우리의 경우에는 자치경찰제 도입단위로 좁은 국토·교통 및 통신의 발달에 따른 만나질 생활권화와 사건·사고의 연쇄성과 광역성을 고려하고 남북한이 대치하고 있는 특수한 안보상황과 기초자치단체의 재정 자립도를 감안하여 광역자치단체인 시·도를 기준으로 설치하는 것이 바람직하다.

### (3) 警察委員會制度로 民主性和 公正性 確保

국가경찰위원회와 시·도지사 소속의 시·도 경찰위원회를 합의제 행정관청으로 설치하여 경찰청과 시·도 경찰청을 각각 관리하게 함으로서 경찰 민주화를 촉진·정착시킬 수 있다<sup>87)</sup>. 정책결정과 집행을 분리하여 국가 및 시·도 경찰위원회는 경찰사무의 일반적인 방침과 처리기준을 결정하고 이에 따라 경찰청과 시·도 경찰청이 집행하도록 감독기능을 수행한다.

우리나라 자치경찰제 도입시 경찰조직체계를 설명하면 <도표 5>와 같다.

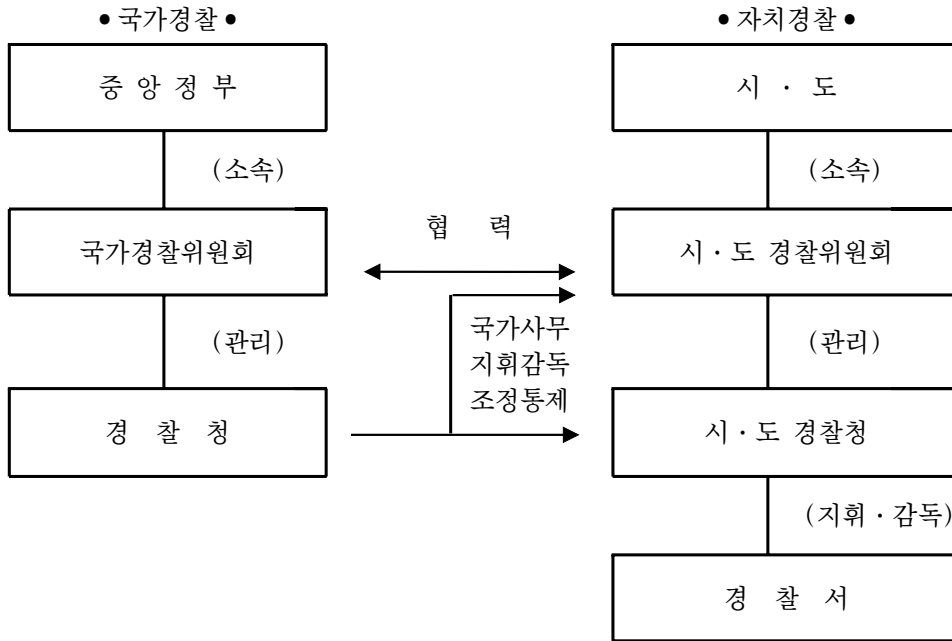
---

발의된 경찰법 개정 법률안(당시 야당 공동안) 제21조에서는 “시·도지사 소속 하에 시·도 지방경찰위원회를 설치하고 그 단위를 시·도에 한정한다”고 규정하였다.

87) 공안위원회에 의한 관리는 경찰의 정치적 중립성과 함께 민주성을 보장한다.



〈도표 5〉 경찰조직 체계



자료 : 경찰개혁위원회, 『자치경찰제의 이해』, 1999, p. 27.



#### (4) 人事 및 豫算

경찰공무원을 국가적 경찰공무원과 지방직 경찰공무원으로 구분하여 경찰청 및 그 소속기관 직원 전원과 경정(또는 총경)이상의 전 경찰관은 국가공무원으로 하고, 시·도에 근무하는 여타 공무원은 지방공무원으로 하되 상호 교류할 수 있도록 해야한다. 시·도지사의 의견이 시·도 경찰청 고위간부 인사에 반영될 수 있도록 하여 자치제 경찰을 시·도지사에게 맡긴다는 취지를 살리고 시·도 지사가 시·도경찰위원 임명권을 보유토록 한다.

자치경찰에 소요되는 경비는 자치단체가 부담함이 원칙이나 자치단체의 재정자립도가 미흡한 점을 고려 국가에서 총괄적으로 지원하는 방안이 검토되어야 한다.

(5) 自治警察制 導入時 豫想되는 問題點 補完

① 국가적 비상사태에 대처

무장공비 침투·대규모 집회 및 시위와 같은 전국적 사안에 효율적으로 대처하기 위해서 시·도 경찰청의 상호 협력의무 부과 및 경찰청장의 조정권·중요 상황에 대한 보고체계 확립·경찰사무에 대한 경찰청 감사·감찰, 긴급사태시 경찰청장의 직접 지휘권 행사 등의 제도적 보완장치를 마련해야 한다.

② 지방정치권 영향력의 차단

선거이용·인사개입 등 지역정치권의 부당한 영향을 최소화하기 위해 합의제 관청인 시·도 경찰위원회를 설치하여 지역정치권에 대한 방파제 역할을 하도록 하고, 시·도 경찰청의 기구·정원·인사관리 등 경찰운영에 관한 기준을 구체적으로 대통령령에 규정해야 한다.

③ 경찰관 자질의 지역적 불균형 방지

국가직과 지방직간 및 시·도간에 경찰관의 자질면에서 차이가 생기는 현상을 완화하기 위해 경찰관의 신입교육 및 재교육을 국가경찰기관인 중앙경찰학교·경찰종합학교·경찰대학에서 현행대로 실시하고 매년 국가직과 지방직간 및 시·도 경찰간 인사교육계획을 수립 시행토록 한다.

④ 조직관리 전국적 통일성 약화에 대비

시·도 경찰마다 지역특성에 맞는 조직구성과 관리를 한다는 이유를 내세워 방만한 운영을 하는 사례가 없도록 하기 위해 경찰조직 구성과 관리에 관한 기준은 대통령령 또는 국가 경찰위원회 규칙으로 정하여 대비하도록 한다.

(6) 警察搜查權의 現實化와 警察改革의 並行

자치경찰제와 독자적 경찰수사권 문제는 서로 관련이 없다는 견해도 있으나<sup>88)</sup>

시·도지사 소속하의 자치경찰제를 도입함에도 불구하고 검사가 사법경찰관리를 지휘·감독하는 것은 국가기관인 검찰이 자치경찰의 수사를 지휘·명령하는 것으로서 시·도지사에게 지방경찰을 맡긴다는 취지에 어긋나며<sup>89)</sup>, 경찰력 분산에 따른 치안역량의 약화를 방지하기 위해서도 경찰 수사권 현실화가 필수적이므로 자치경찰제와 독자적 경찰수사권 부여문제는 경찰의 정치적 중립성 문제와 함께 분리되어 검토될 수 없는 과제이다.<sup>90)</sup>

자치경찰제가 성공적으로 정착되기 위해서는 경찰에 독자적 수사권 부여와 함께 수사과정에서 보다 철저한 법절차 준수 및 인권보장은 물론 일부 일선 경찰관의 부정부패와 부조리를 청산하여 경찰조직·제도와 운영시스템의 혁신 등 경찰이 맑아졌고 친절해졌다는 이미지를 주민이 체감할 수 있도록 대대적인 개혁을 추진하여 주민신뢰를 제고해야 할 것이다.<sup>91)</sup>

## 第 2 節 自治警察制 導入에 따른 改善方案

### 1. 政治的 中立性 및 民主性 確保

경찰청의 발족과 더불어 경찰법의 제정으로 내무부 보조기관인 치안본부에서 행정자치부 외청인 경찰청으로 독립되었으나 완전한 기구독립은 아니지만 합의

88) 서울고등검찰청, 『수사지휘론』, 1998, p. 183.

89) 정균환, 『경찰개혁(하)』, 좋은세상, 1998, pp. 40-43.

90) 상계서, p. 54.

91) 영·미법계 형사소송제도를 전부 또는 부분적으로 실시하고 있는 영국·미국·일본 등은 자치경찰제를 채택하고, 자치체 경찰에 독자적 수사권이 부여되어 있으며 독일은 전후 주단위의 자치경찰제를 채택하면서도 검사지휘제도를 유지하고 있으나 검찰도 전후에 연방검찰과 지방검찰로 이원화함으로써 국가(연방)검찰이 지방(주)경찰을 지휘하는 문제점을 해소하고 있다.

제 행정기관인 경찰위원회가 경찰의 주요정책 및 경찰업무발전에 획기적인 권리를 마련하였다고 볼 수 있다. 경찰력은 그 성격이 국민에게 직접 명령·강제하는 권력작용인데다 국민의 생명·신체 및 재산을 보호하고 선거사범 수사를 직접 한다는 측면에서 경찰의 정치적 중립성이 고도로 요구된다. 특히 경찰청이 지방행정 및 각종선거와 국민투표를 관장하는 행정자치부 장관에 소속되어 있어 경찰이 중립성을 유지하기 어려운 실정이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해 경찰청을 행정자치부로부터 독립시켜야 한다. 그렇다면 경찰조직을 어떻게 편성할 것인가 문제인데 대통령 직속으로 할 경우 지휘계통의 일원화로 강력한 경찰력을 발휘하여 각종치안 상황에 신속히 대처하여 정부의 정책집행을 용이하게 할 수 있다는 장점이 있으나 경찰기능을 국가원수 소속 하에 둘 성질이 못되며, 경찰권을 전횡할 경우 독재화·경찰국가화 할 우려가 크기 때문에 바람직한 방안이라 보기 어렵다. 경찰청을 국무총리 직속으로 바꾸는 것이 바람직한 방향이라고 생각된다. 경찰청은 경찰위원회의 관리 하에 지방경찰조직을 지휘·감독하여 경찰의 국민을 위한 소신적인 업무수행과 정치적 영향력 배제를 위해 경찰청장의 임기제 도입도 검토해 볼 만 하다. 지방경찰청은 경찰위원회 관리 하에 지방경찰청장을 시·도지사 소속으로부터 독립시켜야 한다.

장기적으로 경찰조직을 국가경찰과 지방경찰로 이원화하여야 한다. 경찰의 정치적 중립화의 문제는 경찰제도 개선으로만 이루어질 수 없다. 경찰관이 올바른 공직관을 갖고 일할 수 있도록 직업경찰제도 확립과 신분보장이 선행되어야 한다. 무엇보다 대통령의 강력한 의지와 경찰 지휘관 및 경찰관 스스로 도덕과 양심을 갖고 정치적 중립성을 확보하고 있는 경찰관의 행동규범을 자율적으로 실현할 수 있는 자성의 기회와 의식의 대전환이 필요하다.

경찰제도의 민주성과 관련하여 경찰행정이 국민에게 가장 가까운 거리에서 명령·강제하는 권력적 작용이기 때문에 개인의 안전보호 임무와 아울러 개인의

안전 및 사생활을 침해할 소지는 항상 내포하고 있다.

그러므로 경찰행정에 대한 민주적 통제제도를 강화함으로써 주민으로부터 경찰행정에 대한 신뢰성을 확보할 수 있고, 주민들은 경찰을 이해하고 경찰업무 집행에 협조할 것이다. 그 방안 중 하나로서 “치안책임제”를 도입하여 경찰업무의 책임소재를 명확히 하여 책임행정이 실현될 수 있도록 해야한다. 1994년 실시한 “치안행정 모니터제”를 단순한 치안행정에 대한 의견제시·국민들의 불편 사항 청취 등의 여론 수집차원에서 체계적으로 활성화시킬 필요가 있다. 예를 들어 영국에서 실시되고 있는 경찰감찰관제도를 도입하여 경찰행정에 대한 민주적 통제제도를 강화 개선해 나가는 방안도 생각해 볼 수 있다. 경찰 옴부즈만제도는 경찰이 수행하는 각종 역할을 감시하고 그 공정성을 확보할 수 있는 시민적 통제제도를 말한다.

경찰 옴부즈만은 경찰기능을 심사하고, 제도개선 등을 담당하여야 하므로 경찰내부의 인력으로 구성할 것이 아니라 민간 전문가를 선임하여 경찰청 감사담당관실·지방청의 감사담당관실의 비상설기구로 설치하여 정례회의 및 임시회의를 통해 경찰의 시책에 대한 여론수집 및 감시활동의 결과를 제시, 그 사안에 대해 조사하여 개선시켜 나가는 제도로 활용이 되어야 하겠다. 경찰권은 속성상 비대화 경향이 있고 그 남용으로 인한 국민의 인권 및 사생활의 침해가 야기되는 경우가 존재함으로 이같이 효율적인 민중통제가 가능할 때 경찰행정의 능률성은 물론 민주성도 아울러 확보될 수가 있다.

영국경찰은 존경의 대상이요, 일본경찰은 공정의 표본이며, 미국의 경찰은 법의 화신이다. 우리 경찰도 이제 공정한 법집행자로 친절의 표상으로 그리고 존경받는 주민의 경찰로 다시 태어나야 한다. 경찰은 법의 공정한 집행자로서의 이미지 쇄신을 위해 여러 가지 노력을 다하고 국민의 인권을 보호하는 차원에서 경찰서 단위에 ‘인권보호 상담실’을 설치, 공익법무관<sup>92)</sup> 등으로 구성·운영하여 스스로 국민의 권익보호에 앞장서야 할 것이다.

국민들에게 친절한 봉사를 하기 위해서는 경찰관들의 열악한 근무여건을 우선적으로 개선하여야 할 것이다. 특히 파출소는 시민과 가장 가까이 있는 치안관서로서 24시간 주민들을 보호하기 위해 경찰관이 근무하고 있다. 주민 가까이 있는 파출소를 중심으로 인권상담·옹호·봉사활동으로 경찰 CR활동<sup>93)</sup>의 기회가 확대되어야 한다. 교통경찰은 교통위반자 단속업무에만 치중한다는 인식을 가지지 않게 교통체증현장에 신속하게 출동하여 차량정체를 원활하게 하고 고장차 수리·지리안내 등을 통해 경찰을 귀찮아하고 경원시하는 존재에서 경찰이 출동하면 반가워하고 환영하는 변화된 이미지를 가질 수 있도록 봉사경찰로 탈바꿈해야 한다. 그러기 위해서는 경찰관의 근무여건 개선과 경찰관 스스로 국민에게 봉사하는 공직관을 확립시켜 나가야 할 것이다.

## 2. 警察機能面에 대한 改善方案<sup>94)</sup>



### (1) 警察自體의 指揮權 一元化

경찰행정조직의 원리 중에서도 특히 명령통일의 원리가 제대로 지켜져야만 조직의 목표를 능률적이고 체계적으로 달성할 수 있는 것이다. 경찰업무가 주로 다중범죄의 진압·살인·강도·절도·폭력 등 각종 강력사범의 검거와 위해의 방지 등에 대해 신속하게 대처해야 할 특수성 있는 업무이므로 경찰지휘관은 타 행정부처의 장과는 달리 긴급한 사태에 신속한 지휘권을 행사하여 업무의 효율

92) 공익법무관(가칭)은 군법무관처럼 사법시험 합격자중 군복무면제혜택을 부여하고, 대도시일 경우 동서남북 4개 중심경찰서에 공익법무관을 배치, 법률자문을 받게 하여 국민들의 인권신장을 기하는 제도를 경찰 스스로 신설할 필요가 있을 것이다.

93) 경찰 CR(police Community Relations Program)은 지역사회관계, 공동사회관계로 표현되며, 경찰이 시민과 자유로운 분위기에서 대화 등을 통해 지역사회에 잠재하고 있는 문제들의 장애를 제거, 해결하며 경찰업무·기능 등을 알리고 이해시켜 주민들로부터 존경과 신뢰를 획득하여 상호 이해의 틀을 넓히려는 경찰의 활동이다.

94) 서재근, 전제논문, pp. 88-91.

성을 기해야 하며 특히 지휘 단일성의 원칙이 유지되어 일사불란한 명령통일체제가 이루어져야 한다.

그러나 현행 경찰조직은 각 소관부서 경찰이 소관업무별로 경호실·국가정보원·감사원 등 타부서로부터 지휘감독을 받고 또한 경찰청장의 지휘감독을 받는 등 이중적 지휘체제도 타부서와의 협조체제로 전환하는 한편 경찰청장이 일괄지휘권을 행사할 수 있는 지휘체제로 일원화하도록 개선해야 할 것이다.

## (2) 警察搜查權의 效率的인 改善

거대하고 복잡한 현대의 범죄문제에 공동 대처하는데 있어서 경직적인 상명하복관계보다는 유연한 자율협력관계가 보다 강력한 범죄대응력과 대국민 봉사의 내실을 기할 수 있다고 보여지기 때문에 경찰수사권의 문제는 언제까지나 법과 현실의 괴리를 외면한 채 가부논쟁만을 할 수 없으며 무엇인가 점진적인 개선이 필요하다.<sup>95)</sup>

그럼에도 불구하고 현행 형사소송법에서는 경찰의 독자적인 수사권을 인정치 않을 뿐 아니라 사법경찰관이 작성한 피의자 신문조서의 증거능력을 같은 수사기관인 검사가 작성한 피의자 신문조서의 증거능력과는 차별하여 거의 인정치 않고 있다. 실제적으로 사법경찰관리가 범죄수사의 98%이상의 활동을 하고 있으며 수사초기에서부터 범인 검거 및 증거물 확보 등 필요한 조치를 하고 있음에도 법적인 뒷받침 없는 불합리한 모순이 있는 것이다.

이러한 현행법의 모순을 제거하여 사법경찰관리의 피의자 신문조서의 증거능력을 검사가 작성한 피의자 신문조서의 증거능력과 동일시하고 경찰의 독자적인 수사권을 인정함으로써 범죄수사를 효율적으로 경찰이 수행하도록 함과 동시에 경찰관의 사기를 진작시켜야 할 것이다. 또한 경찰직무의 중립성과 독립성이 보

95) 백형조, “한국형사 사법행정의 문제점과 대책”, 서재근 편저, “한국형사 사법행정의 발전과 그 과제”, 신흥출판사, 1985, p. 44.

장되고 지속적인 우수인재 확보와 자질향상 등 획기적인 자체개선이 필요하다. 그리고 특히 기기·시설·통신·기동력과 기술면에서 현대범죄에 효율적으로 대응할 수 있는 과학수사체제가 확립되어야 할 것이다.<sup>96)</sup>

### (3) 警察業務의 定型化

지방자치제 실시와 함께 경찰행정의 민주화 내지는 분권화를 달성하기 위하여는 어느 정도 경찰업무를 정형화할 필요가 있다. 물론 경찰업무를 대주민 위주의 실질적인 봉사업무에 치중할 수 있도록 과중한 업무체제를 정비하여야 할 것이다.

더욱이 타부처의 조장행정업무와의 협조관계에서도 경찰력이 꼭 필요한 경우에만 발동하도록 극히 제한할 필요가 있으며, 경찰업무중 타부처와 중복되는 경찰업무는 아예 소관부처로 이관하는 문제 등을 검토·개선해야 할 것이다. 우리나라 경찰은 남북분단이라는 지정학적인 특수성 때문에 국가적 이익의 보호와 국가적 질서유지에 치중하던 것을 가급적 제한하여 사회적 이익의 보호와 개인의 안전을 위한 업무에 치중하도록 경찰업무를 개선해야 할 것이다.

## 3. 警察行政의 效率性 提高

중앙집권체제의 국가경찰제도를 유지해 온 우리나라는 민주성과 정치적 중립성보다는 효율성을 중시하는 조직을 운영하여 왔다. 그러나 조직관리에 있어서 긍정적 영향보다는 정치적인 영향과 비민주적 조직운영 등과 같은 부정적인 관행이 많아지면서 오히려 비능률적 조직운영이라는 반대결과를 낳게 되었다. 이로 인해 국민의 불신이 고조되어 공권력에 치명적인 결과를 낳게까지 이르렀다. 그러나 '99경찰대개혁 100일작전을 시작으로 경찰의 개혁이 시작되어 민주성,

---

96) 백형조, 상계논문, p. 43.



중립성과 아울러 효율성에도 많은 관심을 가지게 되었다.

자치경찰제의 이념이 민주성을 중시하고 있지만 효율성과는 상충되지 않도록 해야 한다. 따라서 효율성을 조화시킬 수 있는 방향으로 제도가 마련되어야 할 것이다.

행정의 효율성을 강조하면 민주성과 조화되기 어렵기 때문에 자치경찰제에서의 자치를 강조하다보면 경찰행정의 효율성이 약화될 수도 있다. 따라서 각국에서는 자치경찰제를 실시하면서도 중앙경찰의 적절한 조정과 통제 그리고 자치경찰간 공조체제에 관심을 보이고 있다. 영국의 경우 치안서비스의 효율화를 위해 주요 기본목표를 설정하여 성과를 측정·발표하고 결과에 따라 보조금을 차등 지급하는 방법으로 효율성을 강조한다.

중앙경찰은 정책연구 및 그 결과의 시행권고, 경감이상 간부에 대한 교육실시 등으로 지방경찰의 약점을 보완해 주며, 행정자치부장관은 지방청장·차장의 임면에 대한 승인, 경찰위원회위원 중 5인의 선발과정에 참여한다.

일본의 경우 국고보조금 제도를 통하여 간접적인 통제를 할 뿐아니라 국가공안위원회가 경시총감과 도경찰본부장을 임면함으로써 도도부현 경찰을 사실상 통제할 수 있는 강한 권한을 가지고 있고, 국가의 공안에 관한 사항, 전국적 통일이 필요한 사항 등 중요한 경찰사무는 국가경찰이 도도부현 경찰을 직접 지휘 감독 할 수 있게 하고 있다. 긴급사태시에는 내각총리대신이 포고를 발하여, 도도부현경찰을 직접 지휘할 수도 있다. 도도부현 경찰간에는 상호응원을 요구하고 이에 응하도록 하였으며, 관할구역 경계지점이나 관할구역 밖에서의 사무처리기준도 경찰법에 제시하였다.

미국경찰은 효율성보다는 민주성, 자치권 보장에 치중한 제도를 갖고 있다. 그 결과 각종 비능률성 문제가 많이 제기되고 있는데, 이 문제를 CIA, FBI, DEA (마약단속국) 등과 같은 강력한 연방경찰기구나 주경찰기구를 운영함으로써 해결하고 있다.

### (1) 協力治安體制 確立

우선 지역치안체제에 있어서 기동화·광역화하는 범죄에 대응하기 위해 협력치안체제를 확립하여야 한다. 자치경찰조직은 자율적으로 관할구역내의 치안질서를 유지하여 책임치안행정체제를 확립해야 한다. 그런데 지역치안체제에 있어서 기동화·광역화하는 범죄에 대응하기 위해서는 범죄정보 등 각종 자료의 교환, 조사 및 공조에 있어서 자치경찰 상호간 협력치안체제를 공고히 확립하여야 한다. 특히 국가안보 및 사회안정에 지대한 영향을 미치는 긴급사태나 대규모 시위 등이 발생했을 경우 경찰관 파견, 장비지원 등에 경찰기관 상호간에 긴밀한 협조관계가 유지되어야 하며 또한 원조를 요청할 수 있어야 하고, 경찰청장은 치안유지를 위하여 경찰응원 등 최소한의 사항에 대하여 자치경찰을 지휘·명령할 수 있어야 한다. 획일적인 국가경찰체제의 일원화된 명령체계에서 벗어나 지역의 실정에 맞는 치안행정을 실시하는 것을 기본으로 하고 광역범죄에 대해서는 국가경찰의 단일지휘감독을 받을 수 있도록 광역범죄조사국, 치안공조국을 설치운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 지방자치단체와 자치경찰간의 권한과 책임, 예산 등이 일치하지 않을 경우 갈등이 일어날 수 있으므로 상호 유기적 업무연계와 협조가 가능하도록 하여야 한다. 경찰행정은 규제업무와 서비스 업무로 나뉘는데 서비스 업무는 자치단체의 복지행정·봉사행정과 연계되고 중복되는 부분이 많기 때문에 자치단체와 연계프로그램을 다양하게 마련하여야 한다.

협조와 공조를 추진하기 위해서는 소극적인 방법과 적극적인 방법이 있다. 소극적 방법이란 협력과 공조가 이루어지지 않았을 경우 처벌을 배경으로 하는 강제적인 규정으로서 협력과 공조가 이루어져야 할 경우와 절차, 과정 그리고 조정에 대한 세부적이고 합리적인 법규의 제정을 의미한다. 즉 자치경찰관서 입장에서는 수사과정에서 수행해야 할 최소한의 행동들과 그 기준을 뜻한다.

적극적인 방법이란 자치경찰단위 혹은 경찰관 개인에게 공조와 협력의 중요성

을 인지하도록 하고 그 분위기의 형성과 사기진작을 통해 협력과 공조가 이루어 지기를 유도하는 것을 말한다. 자치경찰의 다양한 활동, 즉 경찰관에 대한 교육 및 자치경찰간의 사업개발 뿐 아니라 각 역할 분야에서의 프로그램 개발 등의 활동 속에서 협력과 공조의 중요성을 의식하도록 하는 환경을 만드는 것을 의미한다. 이러한 강제적인 규정과 자발적인 행동의 근원인 의식개혁은 극단적인 방안으로써 경찰관들의 합리적 선택에 의한 행위를 유도하는 중간단계의 방안들이 필요하다.

이를 위해 무엇보다 컴퓨터를 통한 정보의 관리와 연락망의 구축, 통신체계와 장비의 구축이 있어야 한다. 방대한 수사자료를 조속히 전산화함으로써 현재 개별적으로 분류, 검색되고 있는 것을 종합 데이터베이스화하여 범죄수사자료의 조회시 공보제도에 해당하는 모든 자료를 일괄 조회할 수 있게 하는 시스템 개발이 필요하다.<sup>97)</sup> 사건보고 및 공조요청 등을 전산망 또는 통신망을 통해 복수의 기관으로 일괄 처리 할 수 있도록 하고, 유무선 통신기기의 확대보급으로 수사와 동시에 언제든지 공조관련 보고와 요청이 가능하도록 한다. 아울러 미국, 일본, 중국, 호주, 러시아 그리고 동남아 인접국과의 경찰교류 협력을 확대하고 국제성 범죄 정보자료의 체계적 관리 및 전산화를 추진하여 인터폴 전산망과 연계·운용함으로써 일선 경찰서까지 국제 범죄정보 활용체제를 구축하여 국제성 범죄에 대한 대응역량을 확대해 나가야 할 것이다.

## (2) 犯罪發生率 減少, 檢舉率 提高

경찰활동의 효율성을 제고하는 방향을 모색하는데는 많은 한계가 있다. 왜냐하면 범죄의 잠재적 발생가능성과 발생은 하였지만 신고를 하지 않는 경우, 범죄비용, 검거이익 등과 같은 치안과 관련된 일련의 변수들이 정확하게 드러나지

97) 일본의 경우, 중요사건 검색시스템, 경찰청 혹은 도도부현 경찰지정사건 검색시스템 등이 있다.

않을 뿐만 아니라 측정하기도 곤란하기 때문이다. 범죄경제학에서 말하는 치안의 효율성 측면은 범죄의 발생율과 검거율, 그리고 치안에 투입된 비용과 이로 인해 유발된 치안효과를 들 수 있다.

자치경찰제가 실시되면 치안의 효율성이 떨어진다고 일반적으로 생각하기 쉽다. 그러나 이는 운용여하에 따라 성패가 달려있다고 해야 한다. 경찰관서장의 업무평가시 해당지역의 범죄감소율과 범죄검거율 등을 평가하여 인사에 반영한다면, 각급 관서장들은 보다 좋은 평가를 얻기 위해 노력하게 됨으로써 치안의 효율성은 훨씬 제고될 수 있을 것이다. 경찰관서장들은 범죄예방을 위해 컴스탯(Compstat : Computerized Statistics)을 활용하여 발생범죄의 시간·장소를 과학적으로 분석한 뒤, 취약시간대의 범죄다발지역에 경찰력을 집중 배치하는 노력을 기울일 것이다.

또한 발생하는 범죄에 대해서는 초동수사 단계부터 현장감식을 철저히 하고, 혈흔·모발 등을 수거하여 DNA(유전자)감정 등을 의뢰함으로써 범인의 신원을 확인하고, 보다 적은 비용으로 범인을 신속히 검거하기 위해 심혈을 기울일 것이다. 특히 범죄검거율 뿐만 아니라 범죄발생부터 검거시까지 소요되는 시간과 비용까지 평가해준다면 경찰관서 상호간은 물론 경찰관사이의 범인검거 경쟁도 촉발할 수 있을 것이다. 아울러 범죄정보의 수집, 분석·관리, 활용의 활성화를 위하여 “범죄정보관리센터”의 설치 문제도 심도 있게 검토해야 할 것이다.

특히 자치경찰제가 도입되면 기본적으로 경찰관서장에게는 전보다 많은 자율권이 보장될 것이기 때문에 국가경찰체제하에서 일원적 업무지시에 따라 경찰력을 운용할 때 보다 치안의 각 분야에 있어서 더욱 많은 고심을 해야하고, 이는 치안의 효율성을 향상시키는 요인이 될 수 있을 것이다.

가령 도심지, 농어촌, 관광지, 공장밀집지역 등 지역특성에 따라 유동인구와 주민활동시간이 다른 만큼 지역 실정에 맞는 치밀한 방법, 경비, 수사계획을 수

립하여 범죄발생을 억제하고, 발생 범죄에 대해서는 수사력과 방범력을 적절하게 배분하여 최대화시키는 방안도 지역별로 모색될 수 있을 것이다.

### (3) 住民의 犯罪申告活性化

오늘날 증가하는 범죄에 대응하기에는 경찰력의 운용만으로는 한계가 있다. 따라서 효율적인 치안행정의 확립과 실질적인 범죄의 예방과 검거를 위해서는 경찰과 시민, 경찰기관간, 경찰과 언론 등 사회의 다른 제수단과의 연계활동, 즉 협력치안체계의 확립이 필요하다. 특히 신고가 범죄의 예방과 검거에 결정적이라는 것은 누구나 다 아는 사실이다. 이러한 신고는 신고를 촉진하는 요인과 저해하는 요인으로 분류될 수 있는데 신고의 속성상 신고율을 증가시키기 위해서는 저해하는 요인을 제어하는 것이 보다 효율적이라고 할 수 있다. 특히 신고를 저해하는 요인 중 가장 큰 부분을 차지하는 것이 경찰과 시민과의 관계에서 발생하는 경우가 많다는 것이다.<sup>98)</sup> 경찰에 대한 불신, 신고에 대한 거부감, 신고요령의 부지, 신고처리결과에 대한 실망, 기타 경찰과 치안정책에 대한 불신 등이 복합적으로 신고율을 저하시키는 요인으로 작용하는 것으로 나타났다. 하지만 무엇보다 신고율을 높이기 위해서는 시민의 협조를 확보하는 장치가 필요하다. 협조 메카니즘은 정책의 집행에 있어서 가장 중요한 요인으로 작용을 하는데 경찰조직 내외적인 개혁과 신고자와 피해자의 인적인 측면, 언론과 기타 다른 변수들의 종합적인 개혁이 필요한 것이다.

이러한 범죄신고율을 증진시키기 위해서는 우선 정책의 우선순위를 범죄의 예방에 초점을 맞추고 강제적인 법집행보다 유인적인 수단을 사용하는 것으로 방향이 전환되어야 한다. 둘째, 적극적이고 지속적인 경찰홍보활동을 강화하여 경찰과 시민과의 연대를 강화하고 민경협력 치안체제를 정착시키는 길이다. 셋째,

98) 이훈규·이기웅, “범죄신고 증진방안”, 한국형사정책연구원, 1996, pp. 35~38.

시민과 경찰집행자들의 협력메카니즘의 구축으로 치안행정집행의 극대화를 모색하여야 한다.

무엇보다 이러한 대안에 앞서 경찰장비의 첨단화가 선행되어야 한다. 즉 경찰 내부의 장비와 인력으로 운용되는 112제도에 첨단장비의 도입과 인력의 증원이 필요하다는 것이다. 기존의 장비와 통신체계를 보완하고, 새로운 첨단장비의 확대보급을 통하여 조직내부의 효율성을 확보하고 112신고와 관련된 시민들의 의식과 신고방법, 신고요령, 신고보상금제도 등을 통하여 모든 신고가 112를 중심으로 일사불란하게 이루어지도록 하여야 할 것이다. 또한 새로운 지역사회 범죄 예방 프로그램 등을 이용하여 시민의 협조와 지지를 확보하는데 주력해야 한다는 것이다. 이것은 단기적으로 주민의 참여를 확보하여 범죄를 예방하고 검거할 수 있으며, 장기적으로는 범죄의 감소와 시민의 범죄에 대한 두려움 감소로 실질적인 치안의 효율성을 확보할 수 있으며, 특히 시민자율 치안확보라는 민주주의의 기본이념의 실현을 이룰 수 있다.

아울러 전자화 시대의 도래에 따라 2000년 10월 24일 경찰청에 신설한 “사이버 경찰청”을 더욱 활성화하여 컴퓨터범죄 등 첨단기술을 이용한 신종 범죄에 적극 대응하는 한편, “사이버 신고센터”를 통해 범죄신고, 공개수배, 여성·청소년 문제 상담, 민원업무 등을 처리하고 그 진행상황 및 처리결과를 홍보·공개하도록 하는 “사이버 종합 치안서비스 체제” 구축에도 주력해야 할 것이다.

직업별 효율성 확보방안 우선순위에 대해서는 다음 <표 5>와 같이, 협력치안 체제확립이 가장 높은 비율을 보였다. 따라서 효율성을 확보하기 위해서는 자치경찰과 국가경찰간의 공조체제를 우선적으로 확립하고 범죄발생율과 범죄검거율을 제고시킬 수 있는 대안을 적용하고 아울러 주민의 범죄신고 활성화 방안을 추구해야 할 것이다.

〈표 5〉 직업별 효율성 확보방안 우선순위

단위 : 명(%)

직업 \ 효율성	협력치안 체제확립	범죄발생율떨소 및 검거율제고	주민의 범죄 신고 활성화	무응답	합 계
경찰	71(70)	14(12)	17(15)	3(3)	114(100)
교수	76(83)	6(7)	8(9)	1(1)	91(100)
지방의원	57(73)	8(10)	13(17)	0(0)	78(100)
자치단체장	44(77)	7(12)	5(9)	1(2)	57(100)
일반시민	82(78)	13(12)	10(9)	1(1)	106(100)
합 계	330(76)	48(11)	53(12)	6(1)	446(100)

DF = 20, Value = 30.297, Prob = 0.065

자료 : 최기문, “한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구”, 『박사학위논문』, 동국대학교 대학원, 2000.

거주지별 효율성 확보방안은 다음 〈표 6〉과 같이, 직업별 분포와 비슷한 분포를 나타냄을 알 수 있다.



〈표 6〉 거주지별 효율성 확보방안 우선순위

단위 : 명(%)

거주지 \ 효율성	협력치안 체제확립	범죄발생율떨소 및 검거율제고	주민의 범죄 신고 활성화	무응답	합 계
특별시	20(54)	6(16)	10(27)	1(3)	37(100)
광역시	88(66)	15(11)	17(13)	4(3)	124(100)
시·군	213(80)	27(10)	24(9)	1(0)	265(100)
농·어촌	8(73)	0(0)	2(18)	0(0)	10(100)
합 계	329(75)	48(11)	53(12)	6(2)	436(100)

DF = 16, Value = 37.334, Prob = 0.002

자료 : 최기문, “한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구”, 『박사학위논문』, 동국대학교 대학원, 2000.

#### 4. 國家警察組織의 構成<sup>99)</sup>

국가경찰조직에는 현재 행정자치부 소속으로 되어 있는 경찰위원회를 제도적으로 지위를 격상시켜 국무총리 소속의 국가경찰위원회로 전환하고 국가경찰조직의 최상부 조직으로 편성함으로써 명실공히 치안에 관련한 최고의 의사결정기구로 하는 방안을 검토할 수 있겠다. 그 산하에 경찰청을 둠으로써 독립체의 폐단을 방지할 수가 있으며 또한 경찰청의 현행 업무분장을 대폭 재조정시켜 국가 경찰조직으로서의 변모를 정비해 나가야 할 것이다. 그외 조직임무의 특성상 현행 경찰청의 일부 특수조직을 국가경찰조직으로 포함시키면 될 것이다.

##### (1) 國家警察委員會

첫째, 현재 행정자치부장관 소속 하에 있는 경찰위원회의 설치위치를 국무총리 소속으로 하여 행정자치부에서 분리시키고 그 명칭을 국가경찰위원회로 하여 경찰위원회의 관리 하에 경찰청을 두는 것이 정치적 중립성 면에서나 대국민 신뢰 증진면에서 효율적이라고 본다. 국무총리 소속으로 하는 경우 국무총리는 임명에 있어서 국회동의를 받아야 하고, 해임건의·국회출석 답변요구 등을 할 수가 있기 때문에 국회와 국민에 대한 책임성이 높다.

둘째, 국가경찰위원회의 성격에 있어서도 단순한 자문기관인 상징적 위치에서 의결에 구속력을 부여하는 의결기관으로 최상급 경찰기관으로서의 기능을 할 수 있는 상설기관이 되어야 한다.

셋째, 위원은 국무총리가 제청하는 5명 내지 7명으로 하고 국회동의를 얻어 대통령이 임명하며 위원장은 호선하도록 하고 정부의 치안책임을 명확히 하기 위하여 위원장을 장관급으로 격상 국무위원으로 보한다.

---

99) 차명귀, 상계논문, pp. 148-151.



넷째, 국가경찰위원회는 시·도 경찰위원회에 항상 긴밀한 연락을 취하여 각 자치체 경찰청의 이해를 조정하며, 그 권한에 속하는 사항에 대하여 법령의 위임에 따라 국가경찰위원회 규칙을 제정할 수 있다.

다섯째, 남북으로 대치되어 있는 우리나라의 특수성을 감안하여 대통령은 대규모 집단사태의 치안유지상 특별히 필요하다고 인정할 때에는 전국 또는 특정 구역에 대하여 치안비상조치를 할 수 있으며, 치안비상조치가 발동되었을 때에는 모든 경찰위원회는 그 기능을 정지하고 필요한 전국 또는 일정구역에 대한 경찰을 직접 관리하여 필요한 명령을 발하거나 직접 지휘 또는 행정자치부장관이 지휘한다.

이상과 같은 제도적 보완을 한 국가경찰위원회는 국가경찰조직으로서의 국가적 치안확보에 관계되는 경찰운명을 관장하고 지방의 자치체 경찰에 방임하는 것보다 중앙에서 통일적으로 하는 것이 능률적이고, 자치체 경찰간의 격차를 해소하고 질적 수준을 향상하기 위한 경찰의 교양·장비·범죄감식·범죄통계에 관한 사항을 총괄하여 각 경찰관청간의 “경찰행정에 관한 조정”을 행하며, 특정한 경찰의 제도·인사·예산·조직 및 인권보장 등 경찰행정의 주요사항을 심의·의결하여 경찰청장을 통하여 경찰을 관리한다.

국가경찰위원회 산하에 중앙경찰집행기관으로서 경찰청을 설치하는데 경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 경유하여 대통령이 임명하고 치안총감으로 보한다. 경찰청장의 임기제를 검토해야 한다. 경찰청장은 국가경찰위원회 관리 하에 경찰청의 직무를 관장하며 소속 직원의 임면과 복무감독 경찰청 소관사무에 관한 시·도 경찰을 지휘·감독한다.

## (2) 警察廳

경찰청의 조직은 경무기획국·방법국·수사국·경비국·정보국·보안국을 둔다. 특수조직으로 전투경찰대·고속도로 경찰대와 부속기관으로 경찰대학교·경

찰종합학교·중앙경찰학교의 교육기관과 경찰병원을 두고 국립과학수사연구소는 객관성과 중립성을 확보하기 위하여 국가경찰위원회나 국무총리 소속으로 두는 것이 바람직할 것이다.

경무기획국은 경찰의 제도 및 조직관리에 관한 사항, 예산의 편성 및 집행의 조정과 결산에 관한 사항, 각종 정책의 기획수립 및 조정에 관한 사항, 소속부처에 대한 감사 및 직원감찰에 관한 사항, 경찰의 인사·교양·장비·통신·범죄 통계에 관한 사항 및 경찰청의 다른 실·국의 주관에 속하지 아니한 업무에 관한 사항을 담당한다. 방범국은 풍속사범의 지도단속·총포화약류 허가의 단속·즉결심판 청구업무의 지도·소년비행방지·범죄예방 및 안전사고 예방을 위한 순찰 등을 담당한다.

수사국은 국제 형사기구와의 공조체제를 유지하고 2개 시도지역에 걸치는 광역범죄를 비롯한 마약·밀수 등 전국 규모의 범죄수사를 담당한다. 경비국은 대규모 집단사태의 진압 및 경찰작전 임무의 지도·감독·경호·청경 및 용역경비 등 경찰작전에 관한 사항, 경찰항공대의 관리 운영·군의 협조에 관한 사항·교통안전업무에 관한 제도 및 지도 단속과 자동차 운전면허의 관리 및 고속도로 경찰대와 교통시설의 관리 등을 담당한다. 정보국은 국익의 보호와 신장을 위한 정보의 수집 및 수사를 비공개적으로 수행한다. 해·공항에 파견실을 설치하여 출입국자의 동향을 파악하고 해외주재 경찰관으로 하여금 해외주재국 경찰과의 협조아래 관련된 첩보수집·불순분자의 국내 잠입 저지 활동·특명사항 처리 등의 활동을 수행케 한다.

보안국은 남북분단이라는 특수상황에서 유래되는 대공업무는 국가존립과 관련 되는 중요한 사안이므로 국가경찰로 조직하여 전국의 대공정보를 수집하고 보안 처분 대상자에 대한 감시 및 관련 법령 위반자를 수사하며 기무사·국정원 등 관련기관과 긴밀히 협조하는 체제를 유지할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 5. 警察搜查權의 獨自性 確保<sup>100)</sup>

국민의 기본적 권리를 최대한으로 보장하기 위하여 국가의 권력을 견제와 균형에 의해 가능한 분립시키는 것이 오늘날 민주주의의 기본이념이자 민주화시대의 당연한 요청이라 하겠다. 경찰의 수사권독립은 정치적 중립성과 경찰민주화의 필수과제로서 진실의 발견과 인권보장이라는 형사소송법의 양대이념을 실현하는데 있어 어떻게 수사권을 적절히 배분할 것인가 하는 점과 현행법규와 수사실무상의 불일치한 요인을 분석하여 적법한 절차에 따라 수사가 진행될 수 있도록 실정법상 뒷받침이 되어야 한다는 두 가지의 난제를 신중히 고려하면 최적의 대안이 도출될 수 있을 것이다.

현행 형사소송법 체계하에서는 “국가검찰의 지휘를 받는 자치경찰”이라는 새로운 문제가 대두되는 것이다. 지방자치단체의 자율성을 지역주민의 생명과 재산을 보호하는 경찰본연의 대국민 치안서비스 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 자치경찰의 도입을 전제한다면 그와 동시에 경찰 수사권 확보가 되어야 한다.

현재 경찰의 1년 범죄수사사건 처리건수는 134만여건에 이르고 있으며, 이것은 전체 범죄건수의 98%에 해당한다. 날로 다양화·신속화·광역화·전문화·컴퓨터화 해가고 있는 현대범죄에 대하여 검사가 적은 인력과 조직을 가지고 초동수사 및 긴급수사배치 등의 신속한 수사의 착수지휘는 어려운 실정이며 수사 진행과정에서 현장지휘의 어려움으로 사후보고에 의한 지휘로 형식화되고 비능률적이다.

또한 검사가 수사의 과중한 부담으로 공소제기 업무를 소홀히 한다든가 경찰에게 독자적 수사권이 없음으로 인해 국민의 겪는 불편은 연간 90여만명이 넘는 불구속 피의자와 1백만명이 넘는 사건관계인들이 검찰에 재출두하여 조사를 받아야하는 불편과 익사자·변사자 등의 처리와 기소증지자 검거시 검사지휘를 기

100) 차명귀, 전제논문, pp. 137-142.

다린다든가 하는 불편과 증거인멸의 우려가 있어 경찰자체 수사권의 독자적 확보가 더욱 절실하다고 하겠다.

경찰수사권의 단계적 독립은 절도·폭력·상해 및 교통사고 등의 민생치안과 직결되는 범죄수사에 한해 먼저 독립시켜야 한다. 이는 경찰수사업무의 효율성을 제고하고 검사의 수사업무의 부담을 덜어주며 그렇게 함으로써 검사의 기소를 보다 공정하고 정확하게 하여 국민의 신속한 재판을 받을 권리를 보장하여 현행 경찰의 독립적 수사의 관행을 현실화시켜 준다는 점에서 그 의의가 크다고 할 수 있다.

오늘날 경찰의 정치적 중립·지방자치 경찰의 도입·경찰의 수사권 독립은 상호 긴밀히 연관되어 있다. 경찰의 수사권 독립문제는 경찰의 오랜 야망이었으나, 논의가 대두될 때마다 경찰의 자질문제와 경찰의 중립화 문제가 걸림돌로 작용해 왔었다. 그러나 이러한 경찰의 3대 현안은 따로 추진될 수 없음이 자명한 사실이다. 경찰수사권을 독립시킨다고 해서 검찰의 수사권행사에 제약을 받는 것이 아니다. 검찰도 얼마든지 수사권을 행사하며 계속해서 영장의 청구·기소·공소유지권을 독점 행사한다.

수사·소추·재판이라는 3대 국가형벌기능을 각기 경찰·검찰·법원에 배분함으로써 국민의 인권보호를 신장시킬 수 있다. 국민에게 번거로운 2중 절차를 부담시키지 않도록 하기 위해서는 사법경찰에게 독자적 수사권을 인정하고 경찰의 조서에 증거능력을 부여하여 피의자·참고인이 검찰에서 재조사 받는 번거로움을 피하도록 하는 치안·사법 서비스제도 개선이 시급하다는데는 국민적 공감대가 형성되어 있다.

끝으로 경찰수사권 확보의 전제조건으로서는 첫째 수사경찰관의 자질향상과 전문교육의 내실화, 둘째 철저한 직업의식과 책임의식 및 인권보호 풍토의 정착, 셋째 인권보호를 위한 과학수사체계 및 광역공조수사체계의 확립, 넷째 효율적인 내부감사·감찰활동으로 공정성 확보 등이다. 이러한 전제조건들은 나름대로 중요한 조건이기는 하나 경찰수사권의 부여를 통하여 이루어질 수도 있는 것들이다.

## 6. 새로운 경찰패러다임의 擴散<sup>101)</sup>

지방경찰제도의 시행과 더불어 새로이 정립되는 경찰의 이념 하에 세부적인 경찰업무의 원칙과 규범과 기준에 대한 인식들을 “경찰업무의 서비스화”, “무력사용의 최소화”, “효과성 극대화”, “주민과 함께 하는 경찰활동”, “예방경찰 우선” 등 주민위주의 자치경찰 이념에 맞도록 바꾸어 업무전반으로 확산하고 조직체계나 운영방식을 이러한 패러다임에 맞추어 변혁해 나가야 할 것이다.

## 7. 專門化·科學化의 增加로 警察 效果性 增大<sup>102)</sup>

경찰대학 등 경찰교육기관의 교육과정과 편제 등을 전문화·과학화에 맞추어 획기적으로 개편하여 자치경찰시대에 필요한 경찰전문인력을 양성하고 경찰 효과성 증대를 위한 각종 연구를 시행하여 각 지방경찰에 대한 지원과 서비스 기능을 수행하도록 해야 한다. 그리고 국립과학수사연구소 및 경찰청 수사대 등 과학수사 전문수사기관의 기능을 확충, 자치경찰제 실시로 인해 자칫 약화될지도 모를 경찰의 범죄억지력을 향상·유지시켜 나가야 할 것이다.

## 8. 他部處 業務協助의 合理化 改善方案

### (1) 警察作用에 關한 法の 制定

현행 경찰관직무집행법은 경찰직무의 대상 및 집행수단 등에 대하여 미비점을 보완·정비해 왔지만, 아직도 현실과 괴리현상을 보이는 부분이 내포되어 있어 ‘경찰작용에 관한 법’으로 확대 개편되어야 할 것이다. 경찰의 타부서 협조업무

101) 상계논문, p. 56.

102) 상계논문, p. 55.

의 범위에 있어서는 타부처에 대한 협조업무를 경찰권행사의 최종수단으로 인정하여 범위를 최소량으로 한다.

즉, 공공의 안녕질서에 관한 위험방지 임무상 경찰권의 발동에 의하지 않으면 불가능하거나 즉시 이행되지 않을 경우 극도의 사회혼란이 야기되는 경우 등에 그 행정관청의 요청에 의해 경찰권의 발동조건과 정도에 부합하는 경우로 최소화하도록 해야 한다. 협조업무를의 절차에 있어서는 모든 협조요청은 사전에 기관 협조문서에 의하여야 하며, 그 문서에는 배경·법적근거·책임의 한계 등이 명시되도록 해야 한다.

다만 긴급상황이 발생할 때에는 사후 문서처리가 가능하도록 하고 책임의 한계에 있어서 협조요청기관과 경찰의 책임한계가 명확히 구분되어야 사후결과에 따라 국민들로부터 경찰임무수행에 대한 이해 협조가 잘 이루어질 수 있다.

## (2) 警察協助業務의 民間에 移管 方案

현재의 불합리한 경찰협조업무를 개선은 근본적으로 경찰작용에 관한 법의 제정과 소관부처로의 이관에 의해 이루어져야 하나, 이는 단기간에 그 집행의 효과를 기대하기 어려운 문제가 있어 민간비용 개념의 도입과 이관의 방법을 제시할 수 있다.

해당기관이 업무의 집행을 위해 경찰력의 동원을 요구할 때, 그 업무가 경찰의 고유업무와 일정한 관련이 있기는 하지만, 당해기관의 특별사법경찰관리의 획기적인 충원이 재정 형편상 단기간에 실현되기 어려울 경우나 상시적으로 유지 운용하기에는 그에 따른 효과에 비해 비용이 지나치게 과다한 경우 예를 들면 1년에 3~4회 정도 수요가 있을 경우 경찰은 당해 업무에 협조함에 있어 주무부처에 일정한 비용을 부과하거나, 예산기관이 예산 배정시 경찰에게 특별한 배려를 하도록 간접적으로 비용을 부과하는 방법을 강구하는 것이 필요하다.

이러한 비용부과는 경찰이 타부처 협조업무 수행시 관련 경찰관에게 수당 및

급식비 지급 등 사기진작을 위한 경비로 사용될 재원마련의 측면도 있을 뿐만 아니라, 보다 중요한 효과는 관련 주관부서에서도 불요불급한 업무 외에 경찰에 의존하려는 경향을 저하시키는 요인이 될 수도 있다.

또한 경찰의 협조업무 중 일부는 뚜렷한 소관부서가 없이 민간회사 운행경비 등 관행적으로 수익적 사업에 경찰력을 동원하는 경우는 민간용역 경비업체의 용역경비원을 적극 활용하여 경찰력의 손실을 줄여 본연의 임무에 충실하고 과중한 업무부담으로 인한 사기저하의 방지에 힘써야 한다. 예를 들면 각종경기 및 행사시 경찰력 동원·운전면허 시험실시·교통정보제공·용역경비원의 모집·감독 등은 민간부문으로 이관시켜 자율적으로 실시해야 할 것이다.

## 9. 人權保障 및 住民參與를 誘導하는 다양한 프로그램 開發 施行<sup>103)</sup>

피의자신문 단계부터 변호인의 참여권 보장, 경찰서 담당 당직변호사 경찰서 담당 당직의사(Police Doctor) 경찰관과 주민 공동순찰·학교담당 경찰관·지역 산업체·언론·경찰이 함께하는 범죄예방 및 퇴치 프로그램 등 경찰업무 수행중 부당한 인권침해사태가 발생치 않도록 노력해야 한다. 지역주민과 기관단체가 적극적이고 폭넓게 지역의 평화와 안정을 위해 경찰활동에 참여할 수 있는 다양한 프로그램을 개발·시행할 수 있어야 진정한 의미의 자치경찰제가 정립될 수 있을 것이다. 현행 중앙집권적 경찰제에서 보여지는 폐쇄적이고 닫힌 경찰만의 경찰활동을 유지한다면 자치경찰제 시행은 언제나 경찰의 인력과 장비부족만 호소하는 가운데 갖은 문제만 양산되는 부작용에 봉착할 가능성이 짙다.

103) 표창원, “영국경찰의 사례를 통하여 살펴본 우리실정에 맞는 자치경찰제 정립을 위한 전제조건”, 1999. 5. 14. 시민을 위한 경찰발전연구회 제1회 학술회의 논문집, 1999. 9. 56.

## 10. 地方警察의 自律性 및 財源確保<sup>104)</sup>

지방경찰청은 국가사무로서 경찰의 위임사무와 고유의 지방경찰사무를 담당하고 있기 때문에 지방경찰청의 권한을 대폭 확대하여 어느 정도 독자성을 갖도록 하여 경찰행정의 민주화와 책임행정을 구현토록 하여야 한다. 현재 경찰기능 중 지역 특성에 맞게 개별적으로 처리해야 할 사항까지 중앙의 지시에 따라 획일적으로 처리함으로써 지역별 특수성을 무시하고 있다는 것이 현재의 실정이라고 할 수 있다.

경찰관 역시 지역주민을 위한 서비스 정신이나 책임감이 미약하다는 지적에 대해서는 경찰내부에서도 다각적인 대안을 강구 중에 있다. 치안업무지시는 특별한 경우를 제외하고는 일반적인 업무지침은 과감히 없애고, 지방경찰관서장의 치안운영에 대한 재량권을 보장하고 이를 위해 지방경찰청의 기획기능을 활성화할 필요가 있다.

첫째, 지방경찰청의 업무 및 권한수입의 확대방안으로 지역특성에 맞는 치안 운영을 위해 정원조정권을 확대하여 부여하는 방안이다. 예를 들면 지방경찰청장에게 경위이하, 경찰서장에게 경사이하의 정원조정권을 부여하여 지역특성에 맞는 효율적 치안운영을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 지역주민에 대한 봉사치안 활동의 확대방안이다. 경찰의 운영을 “절제·단속” 위주에서 주민의 문제해결·애로사항의 청취 위주의 봉사경찰활동으로, 치안서비스를 확대하는 시책을 지속적으로 발굴하여 추진하는 한편 지방행정기관과 경찰관할구역의 일치화를 추진하여 주민의 행정 및 경찰의 민원사항 해결의 번거로운 불편을 해소시켜 주어야 한다.

셋째, 「치안행정협의회」 운영이 활성화되도록 협의회의 위상제고와 권한강화가 요청된다. 현행 경찰법은 지방경찰과 자치단체 상호간에 업무영역의 고유성과 자율성을 인정하는 가운데 긴밀한 협조 및 협력관계가 유지되도록 시·도지사 직속으로 설치하고 있는 치안행정협의회의 위상제고와 권한강화를 위해 지방

104) 차명귀, 전계논문, pp. 142-144.



자치단체의 경찰지원금의 협의·조정과 지방도로 안전시설공사·안전협의회에 대한 예산운용 협의조정 및 경찰임무수행에 대한 감시 및 통제임무의 기능도 부여하여 경찰의 민주적 통제제도의 역할도 수행함이 좋은 방안이 될 수 있다.

넷째, 지방자치제 경찰제도의 도입을 위한 지방재원의 확보는 지방자치단체의 자체수입으로 충당하는 것이 가장 이상적이다. 그러나 현재의 지역별 산업구조 내지 조세기반의 구성으로 보아 전적인 국세의 지방세 이양으로 자체수입을 확보하는 것은 지방자치단체의 부익부 빈익빈 현상을 조장하여 지역격차를 심화시키는 결과가 된다.

지방자치경찰제 도입을 반대하는 이유 중에 자치단체의 비용부담이 가중되어 재정자립이 약한 지역 간 경찰 공공서비스의 불균등을 들 수 있다. 지방자치경찰의 운영경비는 자체부담으로 하되 국가적 활동에 소요되는 경비는 국고에서 보조지원이 되어야 하며 특히 차량 및 통신기기시설비, 경찰기동대 운영, 교육기관의 신·개설비, 특정한 중요범죄의 수사비 등은 국고에서 보조해주는 체계로 전환되어야 한다. 이는 국가경찰이 지방자치경찰에 대한 간접적 지휘·감독권이 되며, 전국적 상황에 효율적으로 대처할 수 있는 좋은 계기가 될 수 있기 때문이다. 또한 빈약한 지방재원의 확보를 위해서는 국세 중 일부분 이양과 지방교부세의 증액 또는 지방잉여세의 확대로 해결하여야 할 것이다. 이를 위해서는 내국세 할당비율의 확대와 지방교부세법 시행령의 개정이 필요하다.

## 11. 警察의 地方政府와의 새로운 關係定立

우리나라에서의 국가경찰제도는 일원적 구조로 유지되어 왔기 때문에 중앙집권적인 성격이 강한 정부통제력으로 능률적인 치안행정을 이루어 왔다고 할 수는 있다. 그러나 지방자치경찰이라든지 불평호소에 대한 민주적이고 즉응적인 주민의 요청에는 충분치 못한 봉사결과를 초래하여 불신을 받아 왔다고 볼 수

있다. 결국 지방자치제 실시가 민주화의 첩경이라면 우리나라 경찰제도도 지방자치제 실시에 따라 자치경찰제도를 우리나라 실정에 알맞게 개발·적용 실시하는 것이 바람직하다 할 것이다.

지방자치와 경찰의 지방정부와의 관계정립에 좋은 시범을 보여주고 있는 자치경찰의 표본적 국가로 영·미법계 국가를 들 수 있으며 가장 민주적인 경찰을 갖는 나라로 미국과 영국이 치안유지의 최후의 책임을 자치경찰이 맡고 있다. 뿐만 아니라 지방자치경찰제도가 지역주민을 위하여는 보다 신뢰받고 민주적 봉사제도임을 확인시켜 주고 있다.

따라서 우리도 원칙적으로 지방자치가 정착된 이상 지방자치단체의 고유사무로서 경찰도 합의제 위원회관리하의 중앙행정부처의 수준으로 체제를 개혁하고 시·도 경찰도 시·도 경찰위원회의 관리 하에 독립 관청화된 자치경찰로 전환 발전시켜야 할 것이다.<sup>105)</sup> 국가경찰과 자치경찰로 이원화된다면 지방의 발전과 주민자치를 확실히 담보할 수 있다고 본다. 왜냐하면 지방자치경찰제도가 확립 되면 관할구역의 치안유지에만 전념할 수 있으며 주민자치의 원칙에 따라 지방자치단체에만 책임을 지게 되므로 책임의 영역이 분명해지기 때문이다.

지방자치제 실시와 더불어 지방경찰조직도 한국경찰의 특수성을 고려하여 과도한 분권에 따른 비능률성의 요인이 되는 요소들을 제거하면서 중앙에는 국가경찰제도를, 시·도에는 자치경찰제도의 절충적인 형태를 취하는 것이 바람직하다. 이러한 절충형은 국가적 요소와 지방적 요소를 동시에 충족시킬 수 있으며, 경찰의 민주성과 능률성, 중앙집권과 지방분권·정치적 중립성 등을 잘 조화시키면서 확보할 수 있어 국민으로부터 신뢰성도 강하며 대민협조도 한층 강화될 것으로 예측된다.<sup>106)</sup>

---

105) 서재근, 전계논문, 1989, p. 31.

106) 이황우, “지방자치와 경찰의 정치적 중립방안”, 『공안행정논총』 제4호, 동국대학교 공안행정연구소, 1989, p. 78.

## 第 6 章 結 論

1945년 일제로부터 해방된 이후 미군정청 경무부로 출범한 우리경찰은 분단국가로서의 특수한 치안상황과 불안정한 정치·사회적 환경에 효과적으로 대처하기 위하여 격동과 변혁의 반세기를 지나 중앙집권적인 국가경찰체제를 오늘에 이르기까지 일관되게 유지하여 왔다. 그러나 1990년대에 들어와 지방자치제도가 전면 시행되고 치안여건이 다양화 되어감에 따라 지방화시대에 걸맞는 민의를 반영하고 주민참여와 주민통제에 의한 경찰봉사를 주민에게 제공하지 않으면 안되게 되었다. 따라서 경찰권의 합리적 분권화를 추진하여 경찰활동의 민주성과 봉사성은 물론 전문성을 확보하기 위하여 중앙과 지방간의 조화로운 경찰운동을 도모함으로써 경찰의 임무를 충실히 수행하기 위한 제도적 기반을 마련하여야 한다.

경찰의 제도는 어느 행정분야보다도 환경변화에 민감하여 그 대응에 있어서도 기동성과 신속성이 요구되고 있다. 국제화·개방화가 세계적으로 진행되면서 각 나라에서는 지방화·자치화란 문제가 동시에 제기되고 있다. 하지만 경찰개혁을 포함한 경찰자치제 도입을 통치권자의 의지나 정치적 논리로 이 문제를 해결하여서는 안된다.

우리나라의 특수한 국가현실과 치안여건 그리고 경찰업무의 특수성을 고려하여 보다 효율적인 경찰업무를 수행할 수 있는 제도개혁이 추진되어야 한다. 따라서 자치경찰이 민의의 반영, 주민의 참여·통제 등으로 민주성 등이 확보되는 장점이 있지만 경찰권행사의 범위·지역 등의 제약요인으로 날로 광역화·기동화·홍포화·집단화·국제화되는 범죄에 대응하기에는 여러 가지 제약요인으로 신속히 대처하는데 어려움이 있다. 특히 지방정치인의 영향력으로 인한 정치적 중립성 훼손우려와 경찰간부와 지방토호세력(경찰대상업주 등)과 연계문제로 인한 병폐 등 문제점도 간과해서는 안된다.

자치경찰제 도입으로 그동안 국가경찰제 아래에서 유지되었던 경찰업무의 효율적인 배분에 있어서는 지방자치이념에만 귀를 기울일 것이 아니라 경찰업무의 특수성을 고려하여야 한다. 그러한 의미에서 수사업무는 다른 경찰업무와 많은 특성이 있기 때문에 획일적으로 자치경찰로 이양하거나 국가경찰이 고수하는 것은 효율적이지 못하다. 따라서 범죄유형에 따라서 지방경찰에 어느 정도 수사업무를 이양하여 경찰수사업무의 효율성을 높일 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다. 이런 수사업무의 효율적 배분과 국가적이고 조직적인 범죄와 국제적 범죄수사를 위하여 국가경찰의 중앙수사국 설치가 절실히 필요하다.

이러한 인식에 기초하여 지방경찰조직도 과도한 분권화로 인한 비능률요인이 되는 요소를 최소화하기 위해 경찰제도는 절충형 체제를 도입하되 중앙은 국가경찰, 지방은 자치경찰로서 광역자치단체에만 실시하는 것이 한반도 분단상황과 광역범죄의 발생과 범죄의 기동화·신속화에 대비하여 우리나라 실정에 더 적합할 것이다.

자치경찰제의 도입을 계기로 중앙의 국가경찰조직도 개편하여 경찰의 정치적 중립을 보장하고 경찰행정의 공평한 조정을 도모할 수 있도록 국무총리 소속 하에 정치적 독립성을 지닌 국가경찰위원회를 설치하여 경찰청을 관리하여야 한다. 그동안 자치경찰제의 도입은 정부기구의 개편이 있을 때마다 그리고 정치적 변혁이 있을 때마다 끊임없이 제기되어 왔지만 공권력을 통솔하는 경찰에 대한 위정자의 이용유혹과 국민들의 무관심 속에서 결말을 보지 못하고 오늘에 이르러 왔으나, 참여정부에서는 이를 도입할 의지가 강력하기 때문에 시행착오가 없는 모델을 개발하여야 할 것이다.

따라서 자치경찰제 도입에 따른 예상되는 문제점을 극복하기 위한 대응전략으로서 국가경찰과 자치경찰간의 지휘체계 확보와 상황발생시 신속한 대응전략을 조화롭게 이루어야 하며, 경찰활동의 자율성과 공정성을 제고하기 위한 경찰수사권의 독자성 확보가 이루어져야 한다. 또한 지방자치단체와 지방자치경찰간의

권한과 책임, 예산 등이 일치하지 않을 경우 갈등이 일어날 수도 있으며 지방정치인의 간섭과 지방토호세력과 지방경찰간부와 유착우려도 있기 때문에 이를 분명히 설정하여 제도마련을 하여야 할 것이다.

자치경찰제 도입이후 문제점을 사전에 점검하여 대책을 완벽하게 강구한 후 지역주민을 위한 신뢰받는 민주봉사경찰로 다시 태어날 수 있도록 국민의 절대적인 관심과 협력이 있어야 할 것이다.



## 參 考 文 獻

### I. 國內文獻

#### 1. 單行本

- 경찰개혁위원회, 「자치경찰제의 이해」, 경찰개혁위원회, 2002.
- 경찰대학, 「경찰학개론」, 경찰대학, 1987.
- 경찰제도 연구회, 「현대행정전집」 경찰(23), 1985.
- 김도창, 「일반행정법론(下)」, 청운사, 1993.
- 김화남외, 「요점경찰법」, 정문출판사, 1983.
- 문인구, 「영미검찰제도 개론」, 법률문화연구회, 1970.
- 박동서, 「한국행정의 미래상」, 법문사, 1986.
- 박윤흔, 「최신행정법강의(하)」, 박영사, 1998.
- 법무부, 「법무자료」, 제46집, 외국형사소송법, 1982.
- 서울고등검찰청, 「수사지휘론」, 서울고등검찰청, 1998.
- 서재근, 「경찰행정학」, 삼중당, 1963.
- 손재식, 「현대지방행정론」, 박영사, 1985.
- 신현주, 「형사소송법」, 박영사, 2002.
- 유지태, 「행정법 신론」, 신영사, 1997.
- 이기우, 「지방자치 이론」, 학현사, 1996.
- 이상규, 「신행정법론(下)」, 법문사, 1994.
- 이상안, 「현대경찰행정학」, 형설출판사, 1986.
- 정균환, 「경찰개혁(下)」, 좋은세상, 1998.
- 정균환, 「자치경찰」, 신영사, 1997.

정영석, 『형사소송법』, 법문사, 1996.  
치안본부, 『일본경찰』, 치안본부, 1987.  
한건우, 『행정법(Ⅱ)』, 홍문사, 1996.  
홍정선, 『행정법원론(하)』, 박영사, 1998.

## 2. 論文

경찰청, “새천년 우리의 다짐 - 경찰개혁의 목표와 전략-”, 2000. 1.  
김광웅, “지방자치와 행정발전”, 『사회과학 총서』, 제16권, 서울대학교 사회과학 연구소, 1983.  
김병준, “지방자치시대의 바람직한 경찰행정을 모색한다”, 경실련 지방자치토론회 발표문, 1996. 3. 25.  
김석범, “자치경찰제 도입의 타당성과 합리적 시행방안”, 『석사학위논문』, 서울대학교 행정대학원, 1996.  
김성호, “경찰관리기관으로서 국가·지방경찰위원회의 모형 및 상호관계에 관한 연구”, 『자치경찰제도 공청회 자료집』, 1998.  
김현소, “우리나라 자치경찰제 도입에 관한 소고”, 『월간자치공론』, 1997. 1.  
김형섭, “지방자치제 실시에 따른 한국경찰제도 발전방안에 관한 연구”, 『석사학위논문』, 동국대학교 행정대학원, 1992.  
백형조, “한국형사사법행정의 문제점과 대책”, 서재근 편저, 『한국형사법행정의 발전과 그 과제』, 신흥출판사, 1985.  
서재근, “일본행정경찰과 사법경찰에 관한 연구”, 『공안행정논총』 제3호, 동국대학교 공안행정연구소, 1988. 1.  
오용래, “지방자치단체와 지방자치경찰간의 관계정립에 관한 연구”, 『석사학위논문』, 서울대학교 환경대학원, 2000.  
유봉안, “지방자치제와 경찰제도의 방향 모색”, 『석사학위논문』, 한양대학교 행

- 정대학원, 1990.
- 윤태범, “자치경찰제하에서 효율적인 경찰인사 관리방안”, 『자치경찰제도 공청회 자료집』, 1998.
- 이기우, “지방경찰제와 자치교육제의 개선방안”, 『한국지방자치학회 연구보고서』, 1998.
- 이상환, “우리나라에 적합한 지방경찰제도의 방향”, 『경찰행정』, 1998. 2.
- 이주희, “자치경찰제도의 구축방안”, 『월간자치공론』, 1998. 3.
- 이종복, “지방자치제 실시에 따른 한국경찰제도 개선에 관한 연구”, 『석사학위논문』, 동국대학교 행정대학원, 1987.
- 이종익, “민주발전과 지역개발”, 『한국행정학보』, 제21권 제1호, 1987.
- 이황우, “지방자치시대와 자치경찰의 도입”, 『경찰행정』, 1998. 2.
- 이황우, “지방자치와 경찰의 정치적 중립화 방안”, 『공안행정논총』, 제4호, 동국대학교 공안행정연구소, 1989. 1.
- 이훈규·이기웅, “범죄신고 증진방안”, 한국형사정책연구원, 1996.
- 정균환, “지방자치도입 어떻게 도입할 것인가?”, 『경찰행정』, 1998. 4.
- 조창현, “선거관련 공직자 중립성 제고를 위한 검찰청법·경찰법 등 개정방향에 관한 공청회”, 국회제도 개혁 특별위원회, 1996. 10. 28.
- 차명귀, “경찰자치제도에 관한 연구”, 『석사학위논문』, 고려대학교 특수법무대학원, 1998.
- 최기문, “한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구”, 『박사학위논문』, 동국대학교 대학원, 2000.
- 표창원, “우리실정에 맞는 자치경찰제 정립을 위한 전제조건”, 1999. 5. 14. 『시민을 위한 경찰발전연구회 제1회 학술회의 논문집』, 1999.
- 한국행정연구소, “중앙행정기관 경영진단”, 서울대학교 행정대학원·대우경제연구소 공동연구, 1999.



## II. 國外文獻

- 日本警察廳, 『警察白書』, 大藏省, 1981.
- 土屋正三, “給付行政의 주체로서의 警察”, 『警察研究』, 1972. 12.
- Ainsworth. peter B., *Psychology and policing in a changing World*, Chichester, John Wiley & Sons, 1995.
- Bayley. David H., *Forces of Order Police Behavior in Japan and The United States*, Los Angeles : University of California Press, 1976.
- Brogden. M., et al., *Untrodueing Policework*, London, Unwin Hyman, 1988.
- Bunyard. R.S., *Police : Organization and Command*, Plymouth, Mc. Donald and Evans, 1978.
- Critchley. T.A., *A History of Police in England and Wales*, London Constable, 1978.
- Charlesworth. James., *Government Administration*, New York : Low & Harpers Co., 1951.
- Frean. Alexandra, “City says a surprise ‘yes’ to elected mayor - London referendum. Race under may for a capital appointment”, The Times, May. 8. 1998.
- Goldsmith. Andrew F.(ed), *Complaints Against police - The trend to External Review*, Oxford Clarendon Press, 1991.
- Maguire · Mike and Corbett. C., *A study of the Police Complaints System*, London, HMSO, 1991.
- Reiner. R., *Chief Constables*, Oxford, Oxford University Press, 1991.
- Reiner. R., *The Politics of the police*, London, Harvester Loheatsheaf, 1992.
- Spendcer. Sarah., *Called to Account : The case for police Accountability in*

- England & Wales*, Nottingham, National Council for civil liberties, 1985.
- Wilson, O. W. and Melaren R. C., *Police Administration 4th. ed.*, New York : McGraw, 1993.
- Walter B. Stöhr D. R. Fraser Taylor(eds)., *Development from Above or Below : The Dialect of Regional Planning in Developing Countries*, New York : Gohn Wiley and sons. Ltd., 1981.



- Abstract -

## A Study on the Introduction of the Autonomous Police System

**Ko, Seok-Hong**

Graduate School of Public Administration

Cheju National University

Supervised by Professor Kim, Soo-Gil

The Korean police took the lead in bringing people almost to death during the Japanese colonial rule. And the police started as Kyeongmu-bu, an independent department under the rule of American military in 1945 when Korea was liberated from Japan, going through convulsion and changes for half a century. After the opinions remained sharply divided about the independence of the police in the process of legislating the government organization law at the National Assembly on November 4, 1948, when the Korean government was established, the police organization came to be reduced and changed into the law enforcement bureau, the auxiliary institution of the Ministry of Internal Affairs instead of working as an independent administrative branch such as Kyeongmu-bu for fear of power abuse coming from the political desire of the Lee Seung-man government and the excessive expansion of authority. Their ill effects have been pointed out at every political convulsion since then.

That is why the majority of people agreed that the plice should be

independent, politically neutral and democratic. But the political neutrality and democracy, etc. of the police department have been subjected to much controversy since the police law was established on May 31, 1991 and the police department was promoted to the Office of Police without getting direct instructions from the Ministry of Internal Affairs. Yet it goes without saying that the police have played an important role in protecting the nation at the cost of their life in the midst of ideological confrontation and separation after the establishment of the government. The national police system has been preserved under the banner of founding, protecting and saving the nation. Now is high time that the local police system should be firmly established in accordance with the full implementation of the local autonomous system where the opinions of local citizens are correctly reflected or where local residents take direct and indirect part so that the democratic legitimacy and effectiveness of the security service may be guaranteed.

These kinds of political changes in security environment and people's life have prompted discussions over the reorganization of the police system. An increase in national interest in security service and the local-autonomy will of the people's government starting from February, 1988 have brought the introduction of the police local-autonomy system into relief. But majority party and minority parties as well as the academic world remain divided over how to secure the political neutrality, and democracy of the police, even if they agreed to introduce the police local autonomy system.

People still regard the police as the puppet of political authorities or a tyrant, or authoritative, self-righteous and undemocratic government power. It is necessary to make a theoretic analysis of the problems as a whole so that

the introduction of the local-autonomous police system may be discussed and that the police may be converted into a democratic service police along with the decentralization of authority. Yet it is likely that the sudden execution of the local-autonomous police system focusing on the decentralization of power may weaken the police and give rise to the prevalence of crimes.

In this context, this study is designed to make a comparative analysis of the Korean police system along with the foreign system and its characteristics and to present measures for introducing the desirable policy local-autonomous system appropriate for the conditions of Korea.

