

참여정부의 자치경찰제 도입방안

정진환*

<목 차>

- I. 서언
- II. 주요 국가의 자치경찰제도
- III. 자치경찰제 도입의 당위성과 자치경찰제 모형
- IV. 도입방안에 대한 논의
- V. 결어

<요 약>

본 논문은 오랫동안 논의되어 왔던 자치경찰제의 도입방안에 대한 참여정부의 도입안이 확정됨에 따라 주요내용을 분석하고 쟁점사항을 검토하여 보완책을 제시하는데 목적이 있다. 참여정부의 자치경찰 구성은 해당 시·군·구가 자치경찰제 도입의 필요성이 있다고 판단되면 의회에서 조례를 제정하여 실시할 수 있도록 했으며, 시장, 군수, 구청 조직에 과단위의 기구로 운영되도록 한다는 것이다. 주요 업무는 방법, 순찰, 교통단속 등 주민생활과 밀접한 치안서비스와 현재 자치단체가 벌이고 있는 보건, 위생, 환경단속의 업무를 수행하게 된다.

그러나 정부안의 수용을 전제로, 예상되는 몇 가지 쟁점사항을 정리하면 다음의 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 경찰의 기본기능과 관련된 논점이다. 정부안에는 자치경찰에게 일반범죄에 대한 수사권을 주지 않고 있어 '경찰의 보조원'에 불과한 것이 아닌가, 하는 것이 논점이 되고 있다.

둘째, 지자체간의 치안서비스의 균형성 논란이 제기될 수 있다. 지방 자치단체간에는 치안환경이 상이하고, 따라서 치안수요도 각기 다르다. 그러기에 자치경찰의 치안서비스는 지자체에 따라 질적인 면에서 차이를 보이게 될 것이다.

셋째, 자치단체 예산으로 운영됨으로서 예상되는 논점이다. 자치경찰이 지자체의 예산으로 운영된다는 점에서, ① 경찰행정이 일반행정의 하위에 놓여 집행력이 약화 될 수 있다. ② 경찰기관 간에 협조가 원활하게 이루어지지 않을 수 있다. ③ 예비경찰 보유의 어려움으로 인해 경찰의 기동성(機動性)이 다소 떨어질 수도 있다.

【주제어 : 자치경찰, 자치단체, 주민생활중심의 자치경찰제】

* 인천대학교·중부대학교 명예교수

I. 서 언

세계 경찰제도상의 뚜렷한 변화 중의 하나는 제2차 대전 후 양대 체제인 대륙법체제와 영미법체제의 양자가 서로의 장점을 택하며 보완해 가는 절충형(또는 통합형) 체제가 늘어가고 있다는 사실이다. 우리나라도 이러한 양 체제로의 접근화 경향에 예외는 아니어서 이미 광복직후인 미군정시대부터 자치경찰제 논의는 있어왔다.¹⁾ 그러나 그 후 6.25, 4.19 그리고 5.16을 거쳐오면서 격동과 시련의 와중에서는 별다른 논의가 계속될 수 없는 상황이었다.

그러나 1980년대에 이르러 서서히 국민적 자각과 민주화운동이 태동하면서 자치경찰제의 논의는 다시 시작되었다. 80년 12월 치안본부의 '2000년대를 향한 경찰 발전 방안'이라는 기획안이 제시한 자치경찰제 도입 안이 있었고, 1990년대 초 중반에는 행정쇄신위원회의 도입방안, 그리고 민주당 정책위원회가 내놓은 자치경찰제 도입방안도 있었다.

1998년 2월에 출범한 국민의 정부는, 대선공약의 하나로 자치경찰제 도입을 약속한 바 있었기에 그해 7월 '지방자치경찰제 기획단'을 설치하여 자치경찰제 도입을 위한 공동연구를 시작하였고, 9월 기획단을 '경찰제도개혁위원회'²⁾로 확대 개편하고, 공청회 및 경찰 내부검토를 거쳐 경찰청개정안을 마련하여 1999년 4월 자치경찰제 도입방안을 골자로 하는 경찰개혁방안을 대통령에게 보고하였다. 이후 4차에 걸친 당·정협의를 통해 그 해 8월 경찰제도개혁위원회의 자치경찰제 최종시안을 마련하였다.

논의 때 마다 염려되던 우리만의 특수 사정인 남북분단 상황, 중앙과 지방간의 역

1) 2차 대전 후 일본은 자국의 경찰제도를 개혁함에 있어, 명치유신 이래의 대륙법체, 중앙집권적 국가경찰체제에 소단위 지방행정단위인 市 · 町 · 村 에 미국식 자치경찰제를 도입하여, 국가경찰과 자치경찰의 이원체제의 경찰로 전환하였다. 이것이 1947년의 구 경찰법이며, 이것은 당시 미주둔군 사령관 맥아더의 종용을 따른 것이었다. 우리나라도 이에 영향을 받아 남한의 주둔군 사령관 하지(J.R.Hadge)중장은 당시 군정에 참여했던 남한의 지도자들과 자치경찰제 도입문제를 논의한 바 있었다. 그러나 우리의 국토가 38선 이남으로 협소하고, 그리고 지방 재정이 빈약하여 지방자치단체에서 경찰의 운명을 담당할 수 없다는 우리측의 주장이 관철되어 종전대로 국가경찰형태를 취하게 되었던 것이다. - 정진환, 군정시대의 질서행정에 관한 연구, 인천대학논문집 제21집 (인천 : 인천대학교, 1996), P,204.

2) 당시의 '경찰개혁위원회'는, 학계·법조계·사회단체 등에서 선임한 민간인 30명으로 구성되었으며, 위원장(최인기)을 장점으로 3개 분과로 나누어 제1분과(위원장, 정진환)는 제도, 제2분과(위원장, 김병목)는 인사·교육, 제3분과(위원장, 백형조)는 사기진작 분야의 개혁안을 담당했다. 자치경찰제 도입안을 제1분과가 맡아 쟁점 사항을 정리하여 최종 시안을 완성하였다.

할분담, 예산상의 문제, 지나친 지역주의, 그리고 검찰위주의 수사구조 등이 모두 고려되었었다. 따라서 당시로서는 도입방안의 재론은 무의미하고, 도입시기의 문제만이 남아있는 듯이 보였다(정진환, 2000). 그러나 2000년 4월의 16대 총선직전에 불거진 수사권 현실화 문제로 모든 것이 중단되어 자치경찰제 도입 문제는 다시 참여정부로 넘어가게 되었다.

참여정부는 대선공약에 따라 2004년 1월, '신행정수도 이전에 관한 특별법(추에 헌법재판소에서 위헌판결)', '균형발전 특별법', 그리고 '지방분권 특별법'을 제정하였다. 지방분권 특별법 제10조 제3항에서, "국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 도입하여야 한다."라고 규정함으로써 자치경찰제 도입을 법적으로 의무화했다. 이에 따라 정부는 「2005년 상반기 중 자치경찰법제정, 2005년말 시범 실시 그리고 2006년 12월 전면 실시」라는 자치경찰제 도입 로드맵을 확정해 놓고 있다(문화일보, 2005).

지금까지의 자치경찰제 도입을 위한 진행상황으로 보아 현정부기간 중에는 자치경찰제가 실현될 전망이다. 따라서 「우리나라 실정에 적합한 자치경찰제」라는 대전제하에 관련문제나 쟁점사항들을 요약정리해 보기로 한다.

문제에 접근하기 위하여 먼저 주요국가의 자치경찰제와 전형적 모형들을 살펴보고, 도입방안의 논의로서는 1999년 국민의 정부시절에 마련되었던 도입안과 2004년 참여정부가 마련한 두 안을 모두 검토해 보기로 한다. 양자의 차이가 크고 대조적이기 때문이다.

II. 주요국가의 자치경찰제도

선진 여러 나라의 자치경찰제도는 우리에게 시사하는 바 크다. 영국은 자치경찰제의 원산지라고 볼 수 있으나 일부지역에는 국가경찰제도 시행하고 있으며, 독일은 프랑스와 함께 대륙법체계의 중주국이면서도 지방에 자치경찰제를 부분적으로 가미하고 있으며, 이웃나라 일본은 우리나라처럼 대륙법체계였으나 패전 후 양대체계를 혼합한 절충식 경찰제를 시행하고 있다.

이들 나라들의 자치경찰부분만을 간추려 살펴보기로 한다(정진환, 2002).

1. 영국

1) 경찰제도 개요

영국은 영·미법계 자치경찰제의 대표적 국가이다. 영국은 「그레이트 브리탄(Great Britain)」의 세 지역인 「잉글랜드(England)」, 「웨일즈(Wales)」, 「스코트랜드(Scotland)」와 「북 아일랜드(Northern Ireland)」의 네 지역으로 구성되어 있으며 이 네 지역을 모두 합한 공식 명칭은 「유나이티드 킹덤(United Kingdom)」으로, 흔히 대영제국으로 불리우고 있다.

영국 경찰제도의 대략을 살펴보면, 위의 네 지역 모두를 통한 통일적인 경찰제도는 존재하지 않는다는 사실을 먼저 인식해야 할 필요가 있다. 영국의 경찰제도는 그 연혁과 법적 근거에 따라 (1) 「잉글랜드」·「웨일즈」경찰, (2) 「스코트랜드」경찰, (3) 북 「아일랜드」경찰로 크게 구별할 수 있다. 이 중 조직·임무·기능·규모 등 모든 점에서 가장 중요한 것은 「잉글랜드」 「웨일즈」경찰이며, 따라서 우리가 흔히 「영국경찰」이라 할 때는 이 「잉글랜드」·「웨일즈」경찰을 지칭하는 것이다.

영국의 경찰이 전형적인 자치체경찰이라고 일컬어지고 있는 것도 이 「잉글랜드」·「웨일즈」의 경찰이 전통적으로 자치체 단위로 운영되어 왔기 때문이다. 그러나 오늘날의 영국에 있어서는 지방경찰에 대한 중앙의 통제가 차츰 강화되고 있다. 그리고 「잉글랜드」·「웨일즈」경찰에 대해서는 영국정부의 내무성이 중앙경찰조직이며, 내무성에는 「경찰국」이라고 하는 사무기관이 설치되어 있다.

「스코트랜드」에 대하여는 그 역사적 배경에 따라, 내정 전반을 담당하는 조직으로서 내무성과 별개의 「스코트랜드」성(省)이 설치되어 있는데 이것이 「스코트랜드」경찰의 중앙조직이다. 북 「아일랜드」에 대해서는 구 식민지라는 특수 사정 때문에 정부 직할인 국가경찰이 설치되어 있다. 위의 3대 지역경찰 유형 외에 영국에는 군·철도·항만·하천·공원·대학 등에 특별경찰이 설치되어 있다.

2) 자치경찰조직

위에서 본 바와 같이 영국에서는 「잉글랜드」와 「웨일즈」지방의 경찰이 전형적인 자치경찰체제로 조직되어 있다. 이 두지역의 경찰조직은 수도경찰청을 비롯하여 5개의 자치기관으로 분류되는데 수도경찰청은 1829년, 내부성장관 Robert Peel에 의해 수도경찰법(The Metropolitan Police Act)이 제정되어 근대경찰로 출범한 이래 2000년 6월까지 내내 국가경찰로 편성되어 있었다.

그러던 것이 런던 자치정부수립안(New Leadership for London : The Government's Proposals for Greater London Authority, 1998)이 런던 시민투표로 확정됨으로서 민선시장이 선출되고 수도경찰이 지금까지의 국가경찰에서 자치경찰체제로 전환하였다.

잉글랜드와 웨일즈 지방의 자치경찰조직을 보면 다음의 <도표 1>과 같다.

<도표 1> 잉글랜드 · 웨일즈 지방의 자치경찰조직

지역	적합지역 (Police Area)	경찰관리자 (Police Authority)	책임자 (Chief Officer)	경찰비 출처 (Police Fund)
중앙	수도경찰청 관할지	수도경찰위원회 (Metropolitan Police Authority)	수도경찰청장	수도청기금
	「런던」시	시의회 (Common Council)	「런던」시경찰청장	시비 및 반액정부부담
지방	주(count)	주경찰위원회 (Police Committee)	경찰청장	주기금 및 반액정부부담
	특별시	시경찰위원회 (Watch Committee)	경찰청장	일반지방세 및 반액정부부담
	병합지역	병합경찰위원회 (Combined Police Authority)	경찰청장	병합경찰기금 및 반액정부부담

<자료> 정진환, 「비교경찰제도」 P. 42.

위의 <도표 1>에서 보는 바와 같이 중앙경찰에는 수도경찰(The Metropolitan Police Service)과 런던시 경찰(London City Police)이 있다. 수도경찰의 관할구역은

런던시 경찰의 관할구역을 제외한 대런던(Greater London)과 인접주(州) 일부지역을 관장한다. 런던 시 경찰은 런던 시를 관장하는 자치체 경찰이다. 수도인 대런던 안에는 시티(City)라고 불리우는 특별지역이 있으며 예전부터 몇 가지 정치적 특권을 갖고 있다.

면적은 겨우 2.6km²이며 영국 경제의 중심지로서 주간 인구가 60만 (야간은 5천 3백명)에 불과하지만 여기에는 옛날부터 독립된 자치경찰이 설치되어 있다.

수도경찰과 런던시경찰을 제외한 영국의 지방경찰은 주경찰(County Police)과 특별시경찰(County Borough Police), 그리고 병합경찰(Combined Police Force)로 나뉘어지고, 이들은 모두 지방자치체경찰이다. 주(County)는 특별시(County Borough)와 보통시(Borough), 읍(Urban District) 및 면(Rural District)을 관할하는 가장 유력한 광역 자치단체이다. 그 중 특별시는 주와 대립하는 상급지방자치단체이며 보통시는 주의 구역안에 있는 하급지방자치단체이며, 종래는 다같이 독립된 경찰을 가지고 있었으나, 1946년의 경찰법에 의하여 보통시의 경찰은 주경찰에 원칙적으로 합병되었으며 특별시만이 독립된 경찰을 가지고 있다. 여기서 유의할 것은 주와 특별시의 성격상 경찰의 통합 운영의 필요에 의하여 주경찰과 특별시 경찰의 통합체로서의 병합경찰(Combined Police Force)이 있다는 것이다.

3) 자치경찰의 운영

자치경찰의 운영은 위의 <도표 1>에서와 같이 모두 경찰위원회 또는 시의회가 관리자(Police Authority)가 되어 책임자 즉 작급 경찰청장을 임명하고, 자체기금이나 정부보조로 운영한다.

① 수도경찰: 2000년에 첫 시장선거로 민선시장이 선출되었으며, 경찰위원회가 설치되어 수도경찰청장도 경찰위원회가 임명(내무성장관 승인)하였다. 다만 경찰위원회 위원의 인원수 및 선임방식만 지방경찰위원회와 약간의 차이가 있다. 즉 지방경찰위원은 17명인데 비하여, 수도경찰위원회 위원은 23명으로 시의원 11명(부시장포함), 장관임명 1명, 그리고 관내 지방의원 1명, 독립위원 및 치안판사 10명 등이다.

수도경찰청은 템즈(Thames)강 제방에 있는 뉴 · 스코트랜드 야드(New Scotland Yard)에 가까운 브로드웨이(Broadway)의 빅토리아(Victoria)가(街)에 위치하고 있으며,

여기에 경찰총감이 위치하여 각종 필요한 모든 시설과 장비를 갖추고 수도경찰의 행정을 관장하고 있다.

수도경찰청은 런던 수도지역을 관할하는 경찰일 뿐 아니라 형사, 경비 등 실무 부분의 활동에 관하여 전국경찰의 중추기관으로서의 역할도 한다.

② 런던시 경찰 : 런던시 경찰국의 관리자는 런던시의회이다. 시의회는 런던시의 입법기관인 동시에 집행기관이며, 경찰에 대한 책임과 권한을 가지고 있으며, 그 내부에 경찰위원회를 두고 있다. 경찰관리자로서의 시의회는 경찰권을 보유하는 기관이지만, 실제로 행사하는 권한은 ① 경찰총감의 임면 ② 경찰경비의 의결 ③ 법률의 시행에 필요한 규칙 및 조례의 제정 등이다.

③ 주경찰 : 주경찰청은 주의회(County Council)의 내부위원회인 경찰위원회(Police Committee)가 관리하고 있으며, 경찰위원회는 주의회의 위원회로서, 주의회의원의 3분의 2와 지방법원판사 3분의 1로 구성되어 있다. 동 경찰위원회에서는 내무성장관의 승인을 얻어 경찰청장(Chief Constable)을 임명한다. 경찰청장은 일단 취임 후에는 독립하여 주경찰청을 통할하며, 차장(Assistant Chief Constable) 이하의 경찰관을 임명하고, 일반적으로 경찰업무에 관하여 경찰위원회와 협의하며, 동위원회에 연차보고서를 제출한다.

④ 특별시경찰 : 특별시경찰은 경찰위원회(Watch Committee)제도를 가지고 있으며, 이는 시장과 시의회에서 선임된 3분의 1이내의 시의원으로서 구성된다. 의원의 임기는 1년이며 개선될 수 있다. 이 위원회는 내무성장관의 승인을 얻어 경찰청장을 임명하는 등 조직을 관리 · 운영하는 권한을 가지고 있다.

주경찰에서는 경찰청장이 사실상의 중심이나, 특별시경찰에서는 경찰위원회가 경찰권 행사의 중심이며, 중요한 안건은 본 위원회에서 결정하고, 상대적으로 경찰청장의 권한은 빈약하다.

⑤ 병합경찰 : 병합경찰(Combined Police Force)은 1946년 경찰병합법에 의하여 설치 되었으며, 1964년 경찰법의 제정에 의한 통합계획(Amalgamation Scheme)에 따라 주와 특별시의 통합지역을 관할한다.

병합경찰의 관리는 병합경찰위원회(Combined Police Authority)가 담당하며, 그 경찰을 구성할 주 또는 특별시의 위원회가 선출한 위원으로 구성된다. 병합경찰이

성립될 때의 경찰청장은 양측 구성 경찰청 중 조직이 큰 경찰청장이 임명되는 것이 보통이며, 병합경찰은 대부분 주경찰의 성격을 갖게 된다. 따라서 경찰청 및 경찰서 · 분서 · 파출소 등의 배치와 시설, 경찰활동 등은 주경찰과 같다.

2. 프랑스

1) 경찰제도 개요

먼저 프랑스의 행정제도를 살펴볼 필요가 있다. 모든 행정기관은 중앙 · 지방 · 자치체를 막론하고 국가기관으로서 간주되고 있으며 중앙행정기관에 의한 철저한 중앙집권적 행정이 운영됨으로 각 지방기관의 자주성이나 재량권은 극히 제약되고 있다. 국민의사의 우위를 받아들이는 민주주의 사상의 발전으로 분권주의(décentralisation)이론이 주창되기도 하였으나 이러한 이론은 행정체제에 부분적으로 반영되고 있을 뿐이다(김규정, 1980).

한편 지방행정제도는 광역자치단체에 해당하는 레지옹(région), 데парта트망(département)와, 기초자치단체에 해당하는 코뮌(commune)의 3단계적 구조를 형성하고 있다. 레지옹과 데парта트망에는 지사(知事 : préfet)가 임명되며, 데парта트망은 현재 100개(본토96개, 해외 4개)가 있다. 코뮌은 우리나라의 시 · 읍 · 면에 해당하나 우리나라처럼 시읍면 구별 없이 코뮌으로 다루어지며 그 장(長)은 메에르(Maire)로서 코뮌의회 의회에서 선출된다. 전국적으로 3만 7천여개의 코뮌이 있다.

프랑스의 경찰제도의 대강을 보면 19세기 이래 지방분산의 형식을 취하면서도 강력한 중앙집권적 체제를 근간으로 하는 전통이 180여 년을 두고 근본적인 수정없이 오늘에 이르고 있다. 즉 프랑스에 있어서는 경찰개념의 전개과정 및 경찰권에 대한 태도는 독일의 경우와 크게 다를 바가 없다. 다만 프랑스에 있어서는 중앙집권제가 확립된 17 · 8세기에도 시 · 읍 · 면의 자치권(pouvoir municipal)이 1789년 12월 14일의 명령(décret)에 의하여 확인되고, 그 자치권 속에는 경찰권이 포함되는 것으로 이해되었다. 이는 곧 프랑스에 있어서는 지역경찰제에 있어 예외적으로나마 자치체경찰이 존재함을 나타내는 것이라 할 수 있다(이상규, 1978).

경찰조직은 1968까지는 (법률은 1966년 7월 31일에 제정) 파리경찰청, 국가경찰

청, 국가헌병대 그리고 지방자치체경찰로 편성되어 있었으나, 1968년 이래 빠리경찰청이 국가경찰에 통합됨으로써 현재 내무장관 소속하의 국가경찰(경찰청), 국방부 소속의 국가헌병대 그리고 지방자치체경찰이 존재한다.

2) 자치경찰의 조직과 활동

위에서 본 바와 같이 프랑스는 강력한 중앙집권적 국가경찰제의 국가이나 지방에서는 많은 코뮌에서 자치경찰제를 시행하고 있다.

프랑스 자치경찰제의 시원(始源)은 중세의 삼림감시관(森林監視官 : Garde champêtre)제에서 유래한다. 중세에 비교적 인구를 많이 가졌던 코뮌(프랑스 코뮌의 60%는 인구가 1000명 이하임)에서는 산림을 보호하기 위하여 코뮌의 장인 메에르가 산림관리원을 임명하였었는데 이것이 코뮌에 따라 농촌경찰관 또는 삼림감시관으로 발전하였다. 이들이 자치체경찰(Police Municipale)로 제도화한 것은 1884년 4월 5일 법률 제102호 및 지방자치법 131-1에 따라 인구 1만명 이상의 코뮌에서 메에르가 그의 권한의 일부인 경찰권에 따라 자치체내의 공공의 안전과 질서의 유지를 위하여 자치경찰을 설치 할 수 있도록 한데서 비롯한다.

현재의 자치체경찰은 1977년 1월 27일의 「지방자치법」이 규율하고 있으며, 산림보호는 물론 지역 질서유지 기능을 행사한다. 코뮌에 따라 사법경찰관으로서의 권한을 행사하기로 한다. 관할구역내에 발생한 경찰법령에 위반하는 행위를 수사하고 조서를 작성한다. 형사소송법에 따라 사법경찰관의 임무를 수행하고 경찰사범에 대한 수사결과를 작성·보고한다. 이들은 직무수행을 위하여 무장이 가능하며, 업무수행시에는 신분을 나타내는 징표를 패용하여야 한다.

3) 자치경찰의 운영

프랑스정부는 1995년부터 대형코뮌에 대하여, 치안상 필요에 따라 행정경찰분야의 자치경찰로 허용하고 있다. 이들은 교통관리, 통학로 안전확보, 주·정차 위반단속, 공원·시장·묘지의 정비, 통행금지구역의 설정·운영, 위험방지 등 행정경찰업무를 수행한다. 그러나 실제로는 행정경찰 운영비용 때문에 예산 형편을 고려하여 교통순시원 정도만을 운용하는 곳이 대부분이다.

프랑스의 자치경찰은 그 규모와 활동내용에 따라 대체로 세 가지 유형으로 운영된다. 보조경찰형, 방법경찰형 그리고 국가경찰형이 그것이다.

① 보조경찰형 : 노르(Nord) 데빠르트망의 랭케르그 릴 코뮌(Dunk-ergue Lille Commune)의 자치경찰이 대표적인 예이며 이것은 소형 자치체경찰이다. 통학로의 안전 확보, 주차위반단속, 관청으로부터의 서류 송달, 시장경비 등 일반경찰활동 중에서 신체의 구속을 수반하지 않는 극히 좁은 분야의 활동만을 행한다. 광의의 경찰활동 중 예방활동에 주력하나 실제로는 경찰의 보조역할을 수행한다고 볼 수 있다.

② 방법경찰형 : 에스느(Aisne) 데빠르트망의 생강땡 코뮌(Saint-Quentin Commune)의 자치경찰을 예로 들 수 있는 바, 중간형 자치체경찰이라고 할 수 있다. 이 형의 자치경찰은 24시간 체제로 순찰, 경계활동 중에 거동 수상자 발견, 범죄인지의 경우는 국가경찰 또 군인경찰에 통보·인계하며, 국가경찰 또는 군인경찰의 영역을 침해하지 않는 범위 내에서 활동한다. 대체로 방법경찰의 역할을 수행한다.

③ 국가경찰형 : 오드센드(Hauts-de Seine) 데빠르트망의 류레이 망매종 코뮌(Rueil Manmaison Commune)의 자치경찰이 그 좋은 예이다. 이 유형은 질서유지·법집행 등 경찰기능을 모두 수행한다. 24시간 체제로 순찰·경계 활동과 동시에 거동 수상자에 대한 불심검문, 파출소로의 임의동행, 신체수색 등 국가경찰과 동일한 기능과 역할을 수행한다.

3. 일 본

1) 경찰제도 개요

일본은 절충형체계의 대표적 국가이다. 일본의 경찰제도는 명치유신 때 독일식 대륙법체계의 근대 경찰제도를 도입하여 제2차 대전시까지 그대로 유지하여 오다가 대전후인 1947년에, 미국식 경찰제도를 도입하여 전국을 국가지방경찰과 지방 소단위 자치경찰의 이원조직으로 운영하였는 바, 조직의 세분화에서 오는 여러 가지 부작용이 있어 7년 후인 1954년에 와서는 대단위(都·道·府·縣)자치경찰을 원칙으로 하는 새로운 제도로 대개혁을 단행하여 오늘에 이르고 있다.

현행제도를 좀더 자세히 알기 위하여는 먼저 일본의 지방행정제도를 이해할 필

요가 있다.

일본의 지방행정체제는 자치제도를 근간으로 하며, 자치제도상의 지방공공단체는 보통지방공공단체와 특별지방공공단체로 나누어진다. 보통지방공공단체는 행정구역을 바탕으로 한 都·道·府·縣 및 市·町·村이 있고, 특별지방공공단체는 특별구와 지방공공단체의 조합 및 재산구, 지방개발사업단 등이 있다.

보통지방공공단체 중 도·도·부·현·은 국가와 시·정·촌의 중간 단체로서 우리 나라의 특별시·광역시·도와 같은 성격을 띠고 있다. 현재 도쿄도(東京都), 홋카이도(北海道), 교토부(京都府), 오오사까부(大阪府) 및 43개 현(縣)이 이에 해당한다.

시정촌은 기초적 행정단위이자 가장 본질적인 지방자치단체로서 우리 나라의 시·읍·면에 해당된다고 할 수 있다.

흔히 일본의 도·도·부·현은 대단위자치단체, 시·정·촌은 소단위자치단체라고 부르기도 한다.

2) 자치경찰조직

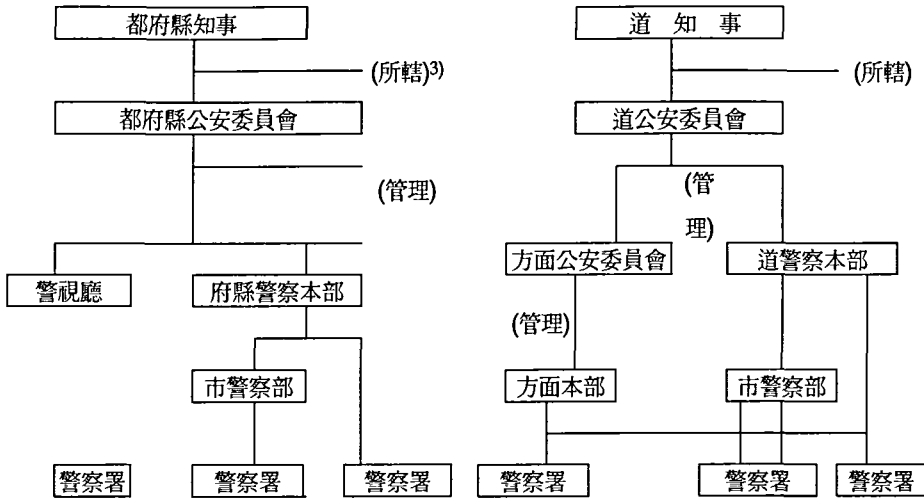
이미 논한 바와 같이 구 경찰법 하에서는 국가지방경찰과 자치체경찰의 이원적인 구조였으나, 신 경찰법에서는 위의 양자를 도·도·부·현 자치경찰로 일원화시켰으며, 아울러 국가 긴급 사태의 포고 등을 대비하여 중앙에 국가경찰조직을 따로 두었다. 결과적으로는 중앙의 국가경찰과 지방의 자치경찰(도·도·부·현 자치경찰)의 이원적 조직이지만 구 경찰법 하에서의 이원조직과는 그 성격이 전혀 다른 이원조직체계라 할 수 있다.

국가경찰기관으로는 「국가공안위원회」를 설치하고 그 관리 밑에 「경찰청」을 두었으며, 그 산하기관으로 각 「부·현」내에 관구경찰국을 두고 있다.

자치경찰기관으로는 「도·도·부·현」에 「도·도·부·현 공안위원회」를 설치하고 그 관리하에 「경찰본부」를 두었으며, 그 밑에 하급기관으로 「경찰청」, 「경찰서」, 「파출소」 또는 「주재소」를 두고 있다.

일본의 자치경찰조직을 도표로 표시하면 아래 <도표 2>와 같다.

<도표3-2> 일본의 자치경찰조직



<자료> 警察廳長官 官房編, 警察法解説 (新版) · (東京 : 東京法令出版, 2000), P. 560.

3) 자치경찰의 운영

① 도도부현公安위원회 : 도도부현 경찰 관리기관으로서 지사(知事)의 소할하에 두는 도도부현公安위원회는 지방자치법 제180조의 5, ②(위원회 및 위원의 설치)에 의하여 법률이 정하는 바에 따라 집행기관으로서 도도부현에 설치하여야 하는 위원회로 되어 있으며 동법 제180조 9(공안위원회 · 도도부현 경찰)에도 공안위원회의 사무 등에 관하여 규정하고 있다.

도도부현 지사는 도도부현公安위원회를 그 소할(所轄)하에 두고 있을 뿐이므로 경찰의 운영에 관하여 도도부현公安위원회를 지휘 · 감독할 권한을 갖고 있지 않으나, 도도부현公安위원회의 위원의 임면에 관한 권한 이외에 지방자치법상 갖고 있는 직무권한 즉 도도부현경찰에 관한 조례안 및 예산안의 의회제출권 · 예산의 지출명령권 등을 갖고 있다.

아울러 도경찰본부 하부기관으로 5개 이내의 방면(方面)본부를 두고 있는 홋카이도에 한하여 방면공안위원회를 설치한다. 위원의 호선(互選)에 의하여 선출된 위원장의 임기는 1년으로서 재임할 수 있고 회무를 총리하여 도도부현公安위원회를 대표한다.

3) 소할(所轄)은 지휘명령권이 없는 감독을 말하며, 관리(管理)는 대강의 방침을 정하여 그에 따라 운영되도록 감독하는 것을 의미한다.

한편 도도부현 공안위원회의 임무를 보면 다음과 같다.

도도부현 공안위원회는 도도부현 경찰을 관리한다. 도도부현 공안위원회는 도도부현 경찰에 대한 관리를 경시총감 또는 당해 도부현 경찰본부장을 통하여 행하며, 도도부현 공안위원회는 그 권한에 속하는 사무에 관하여 법령 또는 조례의 특별위임에 따라 도도부현 공안위원회 규칙을 제정할 수 있다.

아울러 도도부현 공안위원회는 국가공안위원회 및 다른 도도부현 공안위원회와 항상 긴밀한 연락을 유지하여야 하며 그 외에 경찰법에 정하여져 있는 도도부현 공안위원회의 개별적인 권한으로는 지방 경무관의 임면에 관한 동의권, 도도부현 경찰의 직원에 대한 징계 또는 파면에 관한 권고권, 도도부현 경찰의 조직 세목에 관한 제정권, 경찰청 또는 다른 도도부현 경찰에 대한 원조 요구권이 있다.

② 도도부현경찰

가. 성격 : 도도부현 경찰은 당해 도도부현의 구역내에서 경찰행정을 수행하며 국고에서 지불하는 일정한 경비(지방재정법상 국고보조금)을 제외하고는 필요한 경비는 당해 도도부현이 부담하는 자치체경찰이다. 다만 도쿄(東京) 경시청은 자치체 경찰이면서도 국가경찰의 성격이 농후하다.

나. 조직 : 도쿄도경찰의 본부로 특별구내에 경시청을, 도부현경찰의 본부로서 도부현청 소재지에 도부현 경찰본부를 두며, 경시청 및 도부현 경찰본부는 각각 관리기관인 도도부현 공안위원회의 관리하에 실시기관으로서 도경찰 및 도부현경찰의 사무를 관리하고 도도부현 공안위원회를 보좌하며 위원회의 사무업무를 처리한다.

다. 도도부현 경찰 상호간의 관계 : 도도부현 경찰은 상호협력할 의무가 있다. 도도부현 경찰은 상호 독립하고 있어 상하의 지휘명령 관계는 없으나 경찰사무의 광역적 성격으로 말미암아 상호 협력하지 않으면 경찰운영의 능률화는 기대 할 수 없으므로 상호협력할 의무가 규정되어 있는 것이다(정진환, 2002).

Ⅲ. 자치경찰제 도입의 당위성과 자치경찰제 모형

1. 자치경찰제 도입의 당위성

먼저 자치경찰제 도입의 필요성은 다음과 같다.

첫째, 과도한 중앙집권성의 폐해를 제거하자는 것이다. 우리나라의 경찰조직이 근대경찰 창설 이래로 지금까지 강력한 중앙집권적 · 일원적 조직체계를 유지해 오으로써 국가기능의 일부로서 건국 초기 또는 6·25동란기 그리고 남북대치상황에서의 질서유지기능 등에서 커다란 공헌이 있었음은 말할 것도 없다. 그러나 위와 같은 정치적 또는 사회적 정세를 빌미로 과도하게 비대해진 중앙집권성과 획일적 운영체제는 여러 가지 폐해를 가져 왔다. 무엇보다도 경찰이 정치권력의 시녀가 되어 왔다는 사실이다. 정치집단의 '정치 · 행정의 경찰 의존성' 이라는 고질적 속성과 함께 부정선거나 체제유지기능 즉 시국치안에만 몰두케 하는 변태적 운영형태를 경험한 바 있다. 과거의 3·15 부정선거나, 제5공화국 이래 이른바 '전경시대'의 연출에서 그 실례는 너무나도 잘 나타나고 있다.

둘째, 민생치안 체제를 확보하자는 것이다. 경찰의 기본 기능인 지방 주민들의 생명 · 신체와 재산의 안전을 위한 활동도 국가공무원이 아닌 지방공무원으로서 경찰관이 자기가 근무하는 지역의 지방정부에 의하여 임명되고, 당해 지방정부에 대하여 근무의무를 지며, 또 그로부터 봉급을 받으므로 자기 봉급의 공급원(供給源)인 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 안전보호와 민생치안에 전념할 수 있게 된다.

셋째, 민중통제 즉 경찰의 민주화를 이룩하자는 것이다. 개인생활의 안전과 사회질서에 대한 위협으로부터 보호하는 경찰기능은 가장 신변에 가까운 지방정부로부터 제공되어야 할 서비스이다. 또, 그러한 활동은 권력적 행정작용이기도 하므로 그 기능의 수행여하에 따라서는 개인의 안전을 보호 한다기 보다는 도리어 개인생활을 침해할 위험성을 내포하고 있다. 따라서 경찰기능은 주민들의 가장 가까이에서 통제 · 감시할 수 있는 위치에 두는 것이 바람직하다. 경찰권은 속성상 언제나 비대화하는 경향이 있을 뿐 아니라 남용의 우려는 언제나 존재하며 때로는 대민관계나 주민

의 욕구와의 사이에 괴리현상이 있을 수 있으므로 민중통제의 필요성이 존재하는 바, 이 같은 통제는 자치경찰체제에서만 효율적일 수 있다. 효율적인 민중통제가 가능할 때, 경찰업무수행의 능률성은 물론 민주성이 아울러 확보될 수 있을 것이다.

이상이 대략 자치경찰제 도입의 필요성 내지는 당위성이라고 할 것이다. 요컨대 주민을 위한 경찰기능의 효율적 수행을 위한 제도적 장치라는 점에서 자치경찰제는 도입되어야 한다.

2. 자치경찰제의 모형

자치경찰제 도입의 당위성은 이상과 같지만 우리나라의 경우 서울특별시에 있어서도 자치경찰제를 채택하여야 한다는 주장이 있으나 필자는 반대의 입장이다. 그 이유는 대도시의 특수성, 즉 경찰수요의 급증과 이에 기민하게 대처할 수 있는 경찰력과 그 집행력이 필요하기 때문이다. 바꿔 말하면 서울과 같은 대도시에 있어서는 개인의 보호보다는 사회의 안전이 우선해야 한다는 이유에서다. 따라서 자치경찰제의 도입은 광역시와 도에 도입하는 것으로 충분하다고 여겨지는 것이다.

그러면 현실적으로 시도에 도입하여야 할 자치경찰체제는 어떤 모형의 것이어야 할까? 경찰기구의 독립문제는 경찰의 정치적 중립과 관련, 그 동안 많은 논의가 있었기에 나름대로 정계나 학계에서 제시된 구체안이 마련되어 왔던 것이 사실이지만, 자치경찰체제의 모형에 관하여는 아직 생소한 편이라 할 것이다. 왜냐하면 자치경찰제는 영미법계 제국에 있어서조차 그 어떤 통일적 정형이 있는 것이 아니고 자국의 역사적·문화적·정치적 환경에 따라 적절한 자치경찰제가 형성·운영되어 왔기 때문이다.

그러나 자치경찰제에는 구조상으로 대략 다음과 같은 몇 가지 모형이 제시될 수 있다.

첫째, 조직면에서 볼 때 조직기관형과 독립기관형이 그것인 바 이것은 자치경찰조직을 집행기관인 지방자치 단체장의 직속기관으로 설치할 것인지 아니면 단체장으로부터의 독립기관으로 설치할 것이냐에 따르는 모형이다.

둘째, 관리·형태면에서 보면 합의형·독립형·절충형이 그것인 바, 이것은 자치경찰조직을 위원회에 의한 합의제로 하는 모형과 자치경찰 최고책임자의 단독책임 하

에 두는 독립제 모형, 그리고 집행위원회 소속 하에 두는 절충제 모형 등이 있다.

셋째, 경찰장 및 경찰위원의 인사면에서 보면 선거형과 임명형이 그것인 바, 이것은 독립제의 경찰장이나 합의제의 위원을 주민의 선거로 뽑을 것인가 또는 지방자치단체의 장이 의회의 동의를 얻어 임명할 것인가에 따른 모형이다.

자치경찰제의 모형이 이상과 같을진대 우리 나라에 도입되어야 할 모형은 어떤 것이 바람직할까? 경찰의 중립과 민생치안의 확보에 초점을 맞추어 보면 다음과 같은 모형이 바람직하다고 할 것이다.

첫째, 조직면은 독립기관 모형이 바람직하다. 직속기관모형이나 독립기관 모형은 각기 이론적 근거와 장단점을 가지고 있으나, 지방자치단체장의 직속기관(또는 보조기관)으로 두면 자치경찰의 정치적 중립화는 기대하기 어렵다. 왜냐하면 자치단체의 장(長)은 대체로 정치인이기 때문이다. 그러나 독립기관모형으로 설치할 때에는 자치경찰기능이 중앙정부로부터 자주성은 물론 지방자치단체장으로부터의 중립성 까지도 보장되므로 자치경찰이 정치적 소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안업무에 전념할 수 있을 것이다.

둘째, 관리·형태면은 합의제 모형이 되어야 한다. 독립제 모형을 택할 경우에는 경찰이 상황 변화에 신속히 대처할 수 있으며, 기동성 또한 제고된다는 장점이 있다. 그러나 합의제 모형을 택할 경우에는 ①자치경찰에 대한 중앙정부(행정자치부장관 또는 국가경찰위원회)로부터의 과도한 통제·감독을 최소화 할 수 있으며, ② 지방단체장에 의한 경찰의 정치적 이용가능성도 배제할 수 있다. 그 밖에도 ③신중한 정책수립, ④ 경찰의 독선화·관료주의화의 방지, ⑤ 경찰행정의 안정성 도모 등의 장점을 들 수 있기 때문에 합의제 모형이 바람직하다고 하겠다.

셋째, 경찰장과 경찰위원회의 인사에 있어서는 임명제 모형이 바람직하다. 자치경찰의 장이나 경찰위원을 주민이 직접 선출하는 선거제 모형은 주민의 대표성이 제고되므로 경찰이 민생치안을 도모하는데 전력을 기울일 수 있다는 장점이 있으나, 이 경우에는 경찰에 대한 전문지식이나 경험이 없는 자가 경찰장이나 경찰위원으로 선출될 수도 있다는 단점이 있다. 따라서 우리나라 광역시와 도의 자치경찰제에 있어서는 먼저, 경찰위원은 일정한 요건을 구비한 자 중에서 광역시장·도지사가 당해 지방의회의 동의를 얻어 임명하도록 하고 광역시·도의 경찰청장은 시·도 경찰위원

회의 제청으로 시·도지사가 임명하되 그 임기를 지방선거직의 임기 4년과 다르게 3년 또는 5년으로 함이 바람직하다. 아울러 자치경찰의 실효성을 보장하기 위하여 시·도경찰청과 경찰서의 경찰관들은 가급적 국가공무원이 아닌 지방공무원으로 보(補)해야 함이 마땅하다.

IV. 도입방안에 대한 논의

우리나라의 자치경찰도입에 관한 논의는 일찍부터 시작되었고 따라서 도입방안(시안)도 여러개가 있었다 함은 이미 논 바 있다. 그동안의 여러 가지 시안 중에서도 지난 국민의 정부시절, 1999년의 경찰청시안은 한번 꼭 짚고 넘어가야 할 필요가 있다고 여겨진다. 왜냐하면 그것은 그동안의 모든 논의를 처음으로 마무리한 것이었기 때문이다. 따라서 지난 정부의 도입안을 먼저 살펴보고 다음으로 현정부인 참여정부안을 논하기로 한다.

1. 1999년 (국민의 정부)의 도입안

이것은 국민의 정부 출범 초기에 당시의 국민회의 기획단이 내놓은 도입안과, 경찰청이 내놓은 도입안의 두 개의 시안을 놓고 '경찰제도개혁위원회'가 주도하여 쟁점사항을 정리함으로써 경찰청시안으로 내놓은 것이었다.

따라서 경찰청의 최종시안이 나오기까지의 쟁점사항을 정리하고 최종시안의 골자를 요약해 보기로 한다.

① 쟁점사항의 논의

첫째, 제도개혁의 기본방향이였다. 양자 모두 국가경찰과 자치경찰의 절충형을 택하여 자치경찰의 도입단위를 특별시, 광역시, 도 단위, 즉 전국을 대상으로 하고 있었다.

우리는 이미 앞부분에서 세계 경찰제도의 양대 체계와 제도발전의 새로운 경향을 살펴 본 바 있다. 특히 대륙법계 국가들이 영미법계의 자치성 내지는 민주성을 가미해가고 있음을 알았고 따라서 독일에서는 일부 지방경찰에서 경찰관서장에 민간인을

임명한다거나 부분적으로 자치경찰제를 가미하고 있으며, 일본에서는 아예 양대 체계의 장점만을 두루 본따서 이원적인 절충체제를 취하고 있음을 보았다.

과거 경찰청과 국민의 정부 기획단이 내놓은 도입안은 똑같이 독일식 가미형이 아닌 일본식 절충형을 택하고 있었는데, 그것은 우리나라와 일본이 근대경찰로서의 출발이 대륙법계로 시작하고 있고 또 지방행정체제가 유사하다는 점에서 일본식 모델을 취하고 있었다고 짐작된다. 그러나 우리나라와 일본은 역사적 배경이나 현실적 여건에서 크게 다르다. 대륙법계로 출발한 점이 같다고 하나 발전과정에 있어서 일본은 패전 후 미국식 분권체제(1947년 구 경찰법)를 택하였다가 다시 절충형 이원체제(1945년 현행 경찰법)로 바꾼, 즉 많은 시행착오 끝에 지금의 체제를 유지하고 있는 나라이며, 우리나라는 이미 지적하였듯이 100년 이상을 한결같이 국가경찰제로 일관해 왔다. 또 현실적 여건에 있어서도 일본은 비교적 치안상태가 안정되어 있어서 전국적으로 자치경찰제가 적합한 상황이나, 우리나라는 아직도 시국치안 수요가 상존할 뿐만 아니라 가장 중요하게는 남북대치라는 긴장상태가 그대로 계속되고 있어서 일본과는 현실적 여건이 크게 다르다.

따라서 자치경찰의 도입 단위는 광역시·도 단위로 한정하고 수도권 서울은 현행대로 국가경찰제가 오히려 바람직하다는 주장도 있었다(정진환, 1998). 우리나라는 일본과 다를 뿐만 아니라 대도시의 특수성, 즉 경찰수요의 급증과 이에 기민하게 대처할 수 있는 경찰력과 집행력이 필요하다는 것이었다. 바꿔 말하면 서울과 같은 대도시에서 있어서는 개인의 보호보다는 사회의 안전이 우선해야 한다는 이유에서이다.

둘째, 경찰사무의 배분에 관한 것이다. 두 안(案) 모두 경찰사무를 업무성질에 따라 국가경찰사무와 지방경찰사무로 구분하여 명시하고 있었다. 국민회의 안에는 경찰사무에 「치안정보의 수집」을 추가한다고 되어 있었는데, 정보수집 임무는 이미 우리 경찰법 제3조 「경찰의 임무」에 규정되어 있어서 새로운 것은 아니었으나 단순히 치안정보의 수집이라는 표현보다는 정보화시대에 걸맞게 최근의 선진국에서의 경찰법⁴⁾과 같이 「개인정보 관련 정보의 수집과 처리절차」와 같은 표현으로 구체적인 명시가 필요하다는 주장도 있었다.

4) 1986년, 독일경찰법 모범초안에 대한 개정시안(Vorentwurf) 이래 동·서독 통일 후 여러주에서 경찰법에는 이 같은 정보수집과 처리절차를 규정하고 있다. <홍준형·조성규, “통합경찰법 제정에 관한 연구”(유인물), (서울: 치안연구소, 1993), pp. 14~15.

그리고 문제가 되었던 것은 국민회의 도입안 중 「경찰사무를 원칙적으로 자치사무」로 규정한 부분이다. 이것 역시 위에서 논의한 「도입범위」와 함께 자치경찰제도 도입의 기본방향의 문제이다. 이 부분 역시 현행 일본체제를 모델로 한 것이어서 많은 논란을 불러 일으켰다. 왜냐하면, 당시의 도입안을 전체적으로 세밀하게 들여다보면 시·도 경찰위원회 위원 구성이나 경찰관서장 임명에 있어서 중앙의 국가경찰위원회가 관여한다든지, 그 외에도 자치경찰에 대한 제한적 범집행권(범죄수사권) 등 전체적으로 보아 경찰사무는 여전히 국가사무를 원칙으로 하고 있는 것이 분명하여 「원칙적으로 자치사무」라고 규정하고 있는 것은 논리적 모순이라는 것이었다.

셋째, 경찰운영기관, 즉 국가경찰위원회 및 시·도경찰위원회의 구성문제였다. 위의 두 개 안 모두 국무총리 소속하에 국가경찰위원회를, 시·도지사 소속하에 시·도경찰위원회를 두되 전자는 7명, 후자는 5명으로 구성하고 위원장은 국가경찰위원회는 대통령이, 시·도 경찰위원회는 호선하게 하였다. 위원 구성에 있어서는 국가경찰위원은 국회의장·대법원장 그리고 국무총리 3자가 추천하게 하고, 시·도 경찰위원은 시·도의회·국가경찰위원회 그리고 시·도지사 3자가 추천하게 하고 있다.

그러나 자치경찰제 도입의 기본이념(취지)이 자치성 외에 민주성·분권성에 있다면 국가경찰위원회는 국회의원 4명(국회 추천)과 민간인 3명(시·도의회 추천)과 민간인 2명(시·도지사 추천)으로 구성하는 것이 바람직하다는 이론(異論)이 있었으며 또, 시·도 경찰위원회에 있어서 중앙의 국가경찰위원회가 추천하는 부분은 경찰행정의 통일성이나 중앙의 지휘·감독적 위상을 반영시키고자 하는 것이겠지만 자치경찰의 기본취지에도 어긋난다는 주장도 있었다.

넷째, 집행부인 경찰관서장의 임명에 관한 문제이다. 위의 2개 안(案) 모두 「경찰청장(중앙)은 국가경찰위원회 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되 임기는 2년으로 한다」고 하여 경찰위원회가 관리기관임을 명시하고 있는 부분에는 별다른 이의가 없었지만 시·도 경찰청장의 임명방식에는 재고의 주장이 있었다. 즉 「국가경찰위원회」가 제청토록 한 부분인데 자치경찰제의 기본정신으로 보아 시·도 경찰위원회가 직접 제청토록 하는 것이 바람직하다는 것이었다.

다섯째, 이원조직과 관련한 경찰관의 신분문제이다. 위의 도입안들은 「경찰청 소

속 기관의 직원 및 전국 경정 이상은 국가직, 지방경찰청 소속 경감 이하는 지방직」으로 한다고 규정하고 있었는데 역시 쟁점사항의 하나가 되었다. 경찰조직 자체를 이원화하고 있으므로 경찰관의 신분도 이원화 하는 것은 당연한 것이지만 문제는 지방 경찰청 소속 경찰관에 있어 어느 선까지를 국가공무원으로 할 것인가 하는 점에는 의견이 분분했었다. 두 안 모두 「경정」 이상을 국가직으로 하고 있었으나 「총경」 이상이 바람직하다는 주장이 있었다. 왜냐하면 총경까지는 관리자로서 정책결정과정에 참여하며, 경정 이하는 정책집행자의 역할을 담당하는 실무자들이므로 지방경찰청장이 인사권을 행사하는 지방직으로 하는 것이 분권성과 자치성의 측면에서 합당하는 것이었다.

② 최종시안의 골자

경찰제도개혁위원회의 심의, 공청회 및 경찰의 내부검토를 마친 개혁안은 1999년 4월 대통령에게 보고되었다. 그 후 다시 4차에 걸친 당·정 협회를 통해 그해 8월 자치경찰제 최종시안이 마련되었는데 그 골자를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 시·도 광역단위에 자치경찰제를 도입한다.

둘째, 국가경찰은 국무총리 소속하에 '국가경찰위원회'를, 자치경찰은 시·도에 심의·의결기관인 '시·도 경찰위원회를 설치하며, 동 위원회 소속하에 시·도 경찰청을 설치한다.'

셋째, 국가경찰사무를 '정책입안적·총괄적사무, 국가공안 관련사무, 전국적 통일을 요하는 사무'로 규정하고, 그 외의 경찰업무수행에 필요한 모든 사무를 자치경찰사무로 규정한다.

넷째, 시·도 경정급 이상 경찰관은 국가공무원, 경감급 이하는 지방공무원 신분으로 한다.

다섯째, 자치경찰 소요경비는 자치단체 부담원칙이나, 시·도 경찰소속 국가경찰공무원의 인건비와 자치경찰이 수행하는 국가경찰사무 경비등은 국가에서 지원한다.

위의 최종시안의 골격을 보면, 대체로 이웃나라 일본의 자치경찰제 즉 대륙법계와 영미법계의 절충형 체계가 많이 반영되고 있음을 알 수 있다.

2. 2004년 (참여정부)의 도입안⁵⁾

1) 추진과정

참여정부의 자치경찰제 도입안은 대통령 직속의 정부혁신 지방분권위원회('03.4.7 발족)의 자치경찰 T/F 팀 ('04.1.6.발족)이 내놓은 도입방안을 경찰청 경찰혁신위원회 ('03.4.30 설치)와 협의하여 완성한 것인 바, 그 추진과정을 요약하면 다음과 같다.

① 2003년 5월 19일 경찰혁신위원회 자치경찰분과위는 첫 회의를 개최하여 1999년 경찰개혁위원회에서 마련한 자치경찰시안을 검토하고, 자치경찰제 도입단위에 대한 논의를 시작하였다.

② 2003년 12월까지 매월 개최된 자치경찰 분과위 회의에서 '자치경찰제 도입단위, 경찰위원회 제도, 지방청장 및 경찰서장인사, 국가직 경찰공무원범위'등이 주요 논점으로 토의되었다.

③ 정부혁신위 자치경찰 T/F에서는 기존 경찰혁신위 자치경찰분과위에서 논의되고 있었던 '시·도광역단위 자치경찰제 도입방안'과는 다른 프랑스 등 유럽을 모델로 하는 '시·군·구 기초자치단체 중심의 자치경찰제 방안'을 제시하였다.

④ 정부혁신지방분권위 자치경찰 T/F와 경찰혁신위 자치경찰분과위간에 자치경찰제 도입방안에 대한 수차례 논의(자치분과위 자체회의 3회, 자치경찰 T/F와 간담회 및 연석회의 4회 등)를 거치면서 양 위원회간 상호 협의를 통한 질충안 마련이 시급하다는 것을 인식하였다.

⑤ 그 후 2004년 7월까지, 도입방안의 단일안을 마련하기 위하여, 양위원회 연석회의 17회 경찰혁신위원회의 자체회의 16회, 외국자치경찰에 대한 현지(프랑스등 3개국·10일간)시찰, 학술회의·사이버공청회 등을 통한 여론 수렴과정을 가졌다.

⑥ 2004년 9월 16일 대통령 주재 국정과제회의에서 국무총리, 정부혁신위 위원장, 경찰혁신위 위원장, 행자부 장관 등 관계부처 장관, 지방 4단체 협의체 대표 등이 참석한 가운데 '주민생활중심의 자치경찰제'라는 합의안을 도출하였다.

이상이, 참여정부의 자치경찰제 도입안이 마련된 과정인데, 유의할 점은 당초 경찰혁신위원회(자치경찰분과위)는, 99년 안과 같이 '시·도 광역단위 자치경찰제'안을

5) 최근 경찰청에서 발행한 2005년도 경찰백서 27쪽부터 39쪽의 내용을 요약 정리한 것임.

심의하기 시작하고 있었는데, 이것이 정부혁신위원회의 '시·군·구 기초자치단체' 중심의 자치경찰제 방안으로 바뀌어 결론지어졌다는 점이다.

2) 도입방안

(1) 기본방향

자치경찰제가 추구하는 '분권화, 민주화, 중립화'라는 3대 이념에 준거하여 현행 국가경찰제의 장점과 지방분권의 취지를 조화롭게 구현하기 위하여,

첫째, 국가경찰은 현행대로 유지한 채 자치경찰을 병렬적으로 창설한다.

둘째, 주민에 대한 대응성에 충실하게 시·군·구 기초단위로 자치경찰을 운영한다.

셋째, 경찰행정의 즉시성, 책임성을 고려하여 독립제로 자치경찰을 운영한다.

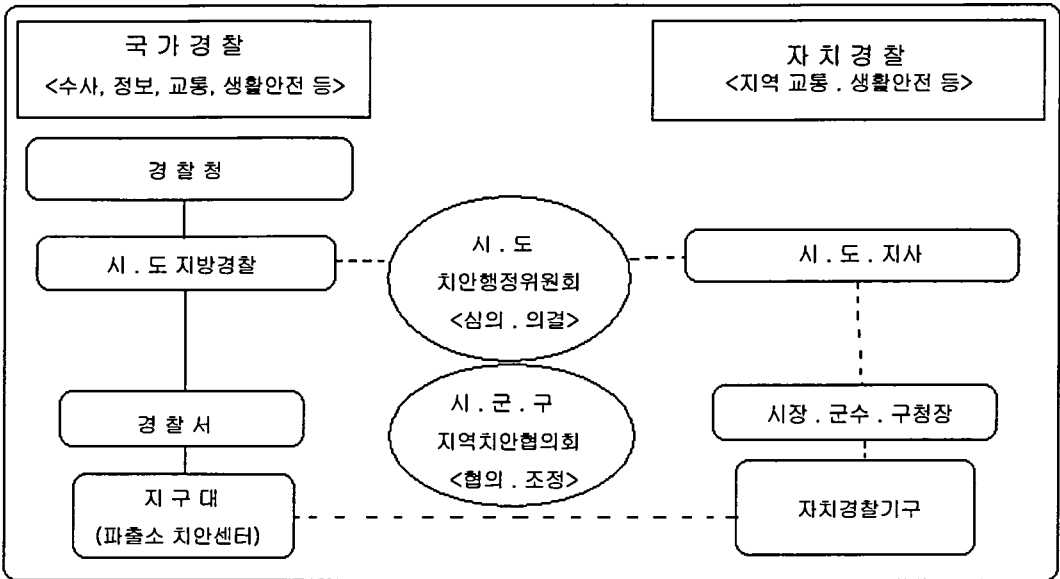
(2) 주요내용

첫째, 시·군·구 기초자치단체에 '자치경찰대'를 창설한다.

시·군·구 기초단위로 「자치경찰대」를 창설하되, 자치단체에 자치경찰제 도입여부를 선택할 수 있는 재량을 부여한다. 자치경찰대장은 자치총경·경정·경감 등 경력직 공무원으로 하고, 예의적으로 계약직 공무원을 보할 수 있다.

또한, 국가경찰과 자치경찰간에 치안협력 및 조정과 치안활동에 주민참여를 보장하여 자치경찰의 민주성과 중립성을 확보하기 위하여 시·도에 「치안행정위원회」와 시·군·구에 「지역치안협의회」를 설치하여 운영한다.

<그림 1> 자치경찰 예상조직도



<자료> 경찰청, 「2005 경찰 백서」 P. 37.

둘째, 자치경찰사무는 주민밀착형 치안서비스 제공을 주로한다.

사무를 배분하는 준거는 국가경찰은 범죄 대응, 법질서 확립 및 사회안정 확보와 관련된 사무에 주력하는 것으로 하고, 자치경찰은 주민밀착형 치안서비스 제공과 자치행정의 법집행 지원 및 기타 특별사법경찰사무를 처리하는 것으로 한다.

이러한 사무배분 준거에 따라 자치경찰은 국가경찰과 자치경찰간 공동수행사무로 순찰, 사회적 약자 보호, 기초질서위반 지도·단속 등 지역생활안전 분야와 교통소통, 교통법규위반 지도·단속 등 지역교통 분야 그리고 자치단체의 공공시설 경비 및 지역행사장 등 지역경비 분야 사무를 담당하고, 환경·위생·산림·어업 등 20여종의 특별사법 경찰사무를 수행하게 된다.

셋째, 자치경찰공무원은 특정직 지방공무원의 신분으로 한다.

자치경찰공무원은 시·군·구청장의 권한과 책임 하에 임용·관리되는 특정직 지방공무원의 신분을 가진다. 신규임용은 공개채용을 원칙으로 하되, 경찰의 전문성·특수성 등을 고려하여 도입 초기 국가경찰관 3,000명을 이관시킨다. 아울러 우수한 국가경찰관의 진출을 유도하기 위해서 자치경찰로 전직하는 경우에는 1계급 승진시켜 임용, 자치경찰관의 계급정년 폐지 등 다각적인 인센티브 부여방안을 검토한다.

한편, 자치경위 및 자치경정으로 승진하기 위해 다른 자치단체 또는 국가경찰에서 1년 이상을 의무적으로 근무하게 하여 국가·자치경찰간의 상호 인사교류를 활성화하도록 할 예정이고, 자치경찰공무원의 채용시험과 교육훈련 등은 국가경찰에 위탁·실시한다.

넷째, 자치경찰의 운영경비를 국가가 일정부분 지원한다.

자치경찰의 본질과 운영책임측면에서 볼 때 자치단체에서 경비를 부담하는 것이 원칙이나, 자치단체의 재정자립도가 열악한 점을 감안하여 자치경찰제가 원활하게 정착될 때까지는 국가에서 일정부분 지원한다.

자치경찰의 전체인력 규모가 어느 정도선에서 정해지든지 국가에서 이관되는 인력은 3,000명 이내이며, 이에 수반되는 추계예산 약 1,100억원은 자치단체로 이체되고, 그 외 국고보조금, 지방교부세, 범칙금 등을 활용하는 방안을 검토한다.

다섯째, 국가경찰과 협력·보완관계를 형성한다.

국가경찰과 자치경찰은 대등한 협력관계를 유지하면서 경찰력의 운영상황 및 경찰통계 등을 상호 통보하도록 하여 효율적으로 운영한다.

이러한 운영을 위해 상호 지원체계, 시설 장비의 공동사용, 통신망을 설치하는 등 협력사항을 의무화할 필요가 있다.

그리고 전시·사변 등 국가 비상사태나 테러 및 소요사태가 발생할 경우 등을 대비하여 경찰청장 또는 지방경찰청장이 자치경찰을 지휘·감독하는 시스템을 구축할 예정이다.

(3) 정부안의 내용분석⁶⁾과 논점

위에서 제시한 참여정부의 자치경찰제 도입방안은 경찰청이 「2005 경찰백서(05.7.20)」를 통하여 공식적으로 발표한 것이다. 법제화 과정에서 다소의 변동이 있겠지만 정부안의 내용을 좀 더 상세히 알아 볼 필요가 있다.

먼저 참여정부의 도입안은 우리나라의 자치경찰을 중앙집권적 경찰행정에서 탈피하여 지역환경에 걸맞는 '맞춤형 치안서비스'를 제공한다는데 초점을 맞추고 있다.

따라서 그 구성은 해당 시·군·구가 자치경찰도입의 필요성이 있다고 판단되면 의회에서 조례(條例)를 제정, 실시 할 수 있도록 했으며 시장, 군수, 구청 조직에

6) 문화일보, 2005년 4월 1일자.

과(課)단위의 기구로 운영되도록 한다는 것이다.

자치경찰의 중립성 확보를 위해 자치경찰대장은 공모절차를 통해 전직경찰이나 변호사, 판·검사 등에게 개방하고 임기도 2~3년으로 하여 자치단체장의 임기와 엇갈리도록 하는 방안이 검토되고 있다. 정부는 6,000명 안팎이 될 자치경찰인력의 50%는 국가경찰에서 이관하고 예산 역시 제도가 정착될 때 까지 일정부분 지원토록 할 방침이라는 점은 위에서 이미 설명한 바와 같다.

한편 새도입안의 형태(자치경찰제모형)와 자치경찰의 업무. 자치경찰의 형태에 따라 그 업무내용도 달라진다. 참여정부가 도입하려는 자치경찰제는 경찰의 틀을 유지하면서 국민생활에 밀접한 부분만 자치경찰이 담당하는 유럽형 내지는 프랑스식 가미형이라고 경찰혁신위원회는 말하고 있다.

따라서 앞으로 탄생할 자치경찰은 방법·순찰·교통단속 등 주민생활과 밀접한 치안서비스와 현재 자치단체가 벌이고 있는 보건·위생·환경단속의 업무를 수행하게 된다. 현재 경찰이 가진 230여종의 업무 중 112개 정도가 지방경찰에 이관 될 것으로 보인다. 자치경찰은 지역주민과의 접촉이 용이한 치안센터에 근무하게 되고, 경찰서나 지구대에는 현행대로 국가경찰이 상주한다. 자치경찰은 또 교통단속을 하더라도 범칙금 20만원 이상으로 형사 입건 될 사안이면 국가경찰에 사건을 넘겨야 하며, 다른 사안도 마찬가지이다.

다음으로 정부의 위와 같은 자치경찰제 도입안과 관련한 논점(쟁점사항)들은 어떤 것들이 있을까. 가장 먼저 정부안의 「기본방향」에 관한 논점이 있을 수 있겠지만 이것은 다음의 결론부분에서 논하기로 한다. 여기서는 정부안의 수용을 전제로 하고, 논의 되는 쟁점사항이나 앞으로 예상되는 문제점들을 정리해 보기로 한다. 크게 나누어 다음과 같이 세 가지 논점으로 묶어 볼 수 있다.

첫째, 경찰의 기본기능과 관련된 논점.

근대경찰 이래 대중법체계나 영미법체계이나 또는 절충형체제이나 어느 국가에서든지 경찰의 기본기능은 사전적·예방적 업무인 질서유지기능과, 사후적·진압적기능인 법집행기능의 두 가지는 경찰의 기본기능으로 이해되고 있다. 그런데도 정부안에는 자치경찰에게 일반범죄에 대한 수사권을 주지 않고 있어 우리의 자치경찰은 '경찰보조원'에 불과한 것이 아닌가, 하는 것이 논점이 되고 있다. 그런데다가

현재의 국가경찰은 경찰대로 권한이양에 대한 불만을 감추지 않고 있다.

둘째, 지자체간의 치안서비스의 균형성 논란

지방자치단체간에는 치안환경이 상이하고, 따라서 치안수요도 각기 다르다. 그러기에 자치경찰의 치안서비스는 지자체 따라 질적인 면에서 차이를 보이게 될 것이다. 게다가, 지역별 재정자립도에 따라 치안서비스의 질이 달라질 수 있음을 쉽게 예상할 수 있다. 최근 서울 강남구의 폐쇄회로(CCTV) 설치 증설이 보여주듯 “돈 많은 지자체가 돈이 없는 지자체로 도둑을 몰아내고 있다.”는 불만이 쏟아질 수도 있다.

셋째, 자치단체 예산으로 운영됨으로서 예상되는 논점

위에서 적시한 논점 외에도 자치경찰이 지자체의 예산으로 운영된다는 점에서, ① 경찰행정이 일반행정의 하위에 놓여 집행력이 약화 될 수 있다. ② 경찰기관 간에 협조가 원활하게 이루어지지 않을 수 있다. ③ 예비경찰 보유의 어려움으로 인해 경찰의 기동성(機動性)이 다소 떨어질 수도 있다.

V. 결 어

지금까지의 논의를 통하여 많은 국가에서 자치경찰제가 시행되고 있으며 또 그 형태나 업무범위 등은 국가에 따라 다양하다는 사실을 알았다. 우리의 경우도 자치경찰제 도입의 필요성을 인식하여 오래전부터 이에 관한 논의가 시작되어 이제 참여정부에 이르러 곧 실현될 단계까지 와있음도 알았다.

참여정부의 도입안과 관련된 쟁점 사항들은 입법과정(경찰법의 제정)이나 시범실시과정에서, 당초의 목표인 “주민생활중심의 자치경찰제”가 실현 될 수 있는 개선책과 보완책을 마련하는데 범국민적 참여와 협조가 요망된다.

그러한 차원에서 다음의 몇 가지 논의를 덧붙이고자 한다.

첫째, 자치경찰제도입의 기본방향과 관련한 논의이다.

이제 도입안이 확정되어 입법단계에 와있는 현시점에서 ‘시·군·구 기초자치단체에 자치경찰제를 도입한다’는 기본방향을 다시 원점에서 재론하자는 것은 결코 아니며, 다만 정부가 밝힌대로, ‘유럽 선진국들의 자치경찰제 도입과정은 자국의 정치·

행정의 발전도와 국민의 의식수준에 따라 순차적으로 발전시키고 있다(경찰청, 2005). 라는 점에 유의하여 앞으로의 발전방향을 모색한다는 취지에서 한번 더 논의해 보자는 것이다.

앞으로 지적한대로 참여정부가 대선공약에 따라 자치경찰제 도입을 위한 논의를 시작(2003.5)할 때, 경찰혁신위원회는 국민의 정부 시절인 99년 경찰개혁위원회가 마련했던 시안, 즉 광역자치단체에 자치경찰제를 도입한다는 시안을 놓고 논의하다가, 정부혁신위원회(자치경찰 T/F)가 '시·군·구 기초 자치단체 중심의 자치경찰제'안을 내놓음으로서 기본방향이 바뀌었다. 이러한 기본방향의 전환은 2004년 5월 28일 한 언론기관의 보도(조선일보, 2004. 5. 28)를 통하여 국민에게 알려졌다.

“지방자치경찰제 내년 도입, 시·군·구 등 기초자치단체의 보조기관으로 자치경찰을 운영하는 지방자치 경찰제도가 내년부터 도입 될 전망이다. 대통령 직속 정부혁신지방분권위원회는.... ”

이상과 같은 기본방향에서 출발한 시·군·구 단위의 자치경찰제 도입안은 같은 해 9월 확정되었으며, 그 추진과정과 도입안의 내용은 앞에서 본 바와 같다.

자치경찰제 도입 안을 마련한 정부혁신지방분권위원회와 경찰혁신위원회는 새 도입 안을 유럽형 또는 프랑스식 가미형(문화일본, 2005. 4. 1, 경찰청, 2005)이라고 말하고, 프랑스·스페인·이태리 3개국 모두 치안에 있어서 '국가경찰을 핵심역량으로 자치경찰을 보조 역량' 역할을 설정하여, 상호 긴밀하게 협력·조정해나가는 치안시스템을 유지한다는 점에 유의하였다고 밝히고 있다. 요컨대 새 도입안의 자치경찰은, '시·군·구 기초자치단체의 보조기관' 또는 '국가경찰에 대한 보조경찰'이라고 규정 지을 수 있을 것이다.

실제 프랑스에 있어서는 (앞의 주요국가의 자치경찰제도 설명 참조) 지방행정 단위인 코뮌(Commune)에 실시되고 있는 자치경찰 형식은 ① 보조경찰형, ② 방법경찰형 ③ 국가경찰형의 3가지 형태가 있음은 이미 고찰한 바와 같거니와 우리의 새 도입안은 프랑스의 '보조경찰형'을 모델로 한 것 같다. 프랑스의 보조경찰형은 소형 자치체 경찰로서 글자 그대로 보조역할이 그 임무이다.

자치경찰의 모형이나 형태에는 이미 고찰한 바와 같이 국가에 따라 여러 가지가 있을 수 있으며, 또 과거 1999년의 도입안의 경우처럼 '광역자치단체의 자치경찰제'

만이 바람직한 것도 아니겠으나, '보조기관으로서의 자치경찰'이 주민생활 중심의 자치경찰제에 적절한 것인지, 또 그것이 그동안 많은 국민들이 소망했던 자치경찰제인지에는 의문이 있을 수 있다. 또 정부는 새 도입안의 형태가 유럽형이라고 하지만, '국가경찰은 그대로 유지하면서 자치경찰을 병렬적으로 창설하며, 또 기초자치단체인 시·군·구에 실시' 한다는 기본방향에서 보면 그것은 과거 일본에서 체험하였던 구경찰법(1947 - 1953) 하의 자치경찰제를 연상케 한다. 일본은 명치유신 이래로 대륙법체계의 경찰제도를 유지해 오다가 2차대전 후 소단위 자치단체인 市·町·村에 자치경찰제를 도입하여 실시하다가, 조직의 세분화에서 오는 여러 가지 부작용(국가경찰과의 권한중복, 조직간의 지나친 독립성, 치안책임의 불명확성, 국민의 재정적부담 등)(정진환, 2002, 1982)으로 인해 불과 7년 만에 대단위 자치단체인 都·道·府·縣 자치경찰제로 전환하여 오늘에 이르고 있는 바 일본에서는 성공하지 못하였던 제도였다. 우리나라와 일본과는 시대적·환경적 여건에서 큰 차이가 있으나 경찰제도의 발전과정에는 공통적인 부분도 있으므로 일본의 과거사례는 참고사항이 될 수 있을 것이다.

둘째, 민간조직의 활용방안이 함께 논의되어야 한다. 대륙법계의 여러 나라에서 능률성 위에 자치성 내지는 민주성을 가미하는 방안에는 여러 가지가 있다. 즉, 부분적 자치경찰제(독일·프랑스)등 외에도, 관리기관으로서의 경찰위원회 설치(스웨덴·일본), 경찰관서장에 민간인 임명(독일) 그리고 민간조직의 활용(덴마크·일본·중국) 등이 그것이다. 이러한 방안 중 자치경찰제 만큼이나 중요한 것이 민간인조직(민간경비)의 활용이다. 자치성이라는 이념적 측면에서는 자치경찰이나 민간경비는 같은 것이며, 우리나라도 80년대 이후 많이 발전하고는 있으나 정책적으로 더 많은 활용 방안이 논의되고 강구되어야 할 것이다.

셋째, 제도 개혁은 통일 후의 경찰설계도 염두에 두어야 한다. 우리의 남북통일은 언제 이루어질지 모른다. 그러나 동·서독 통일 후 우리는 한반도의 통일도 머지않아 이루어 질 것이라는 막연한 기대를 갖고 있다. 더구나 참여정부에 들어와 더욱 활성화 된 남북교류는 그러한 기대를 한층 더 크게 하고 있다. 우리 정부의 통일정책은 남북경협정책에 따른 평화통일정책이다. 이러한 통일정책 속에는 민족통합과 사회통합을 위한 통일 후의 경찰설계도 포함되어야 마땅하다는 것이다.

독일 통일 당시의 경찰통합사례는 좋은 본보기를 보여줄 것이지만 독일의 경우는 흡수통일 방식이었기 때문에 우리가 지향하는 통일 방식과는 다르다. 따라서 경찰의 통합과 통일 후의 경찰설계도 같을 수가 없다. 남북통일 후에 예상되는 치안여건을 분석하여 그에 상응한 경찰설계가 이루어져야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 경찰청(2005). 「경찰백서」. 서울 : 경찰청.
- 김규정(1980). 「비교행정론」. 서울 : 법문사.
- 문화일보(2005). 4월 1일자.
- 이상규(1978). 「신행정법론(하)」. 서울 : 법문사.
- 정진환(1996). “조정시대의 질서행정에 관한 연구”. 『인천대학논문집 제 21집』.
(1998). 「경찰행정론」. 서울 : 대영문화사.
(1998). “자치경찰제 도입에 관한 연구”. 『한국공안행정학회보』 제 7호, 서울 : 한국공안행정학회.
(2000). “자치경찰제 도입 시점 정하자(칼럼)”. 동아일보, 11월 13일자.
(2002). 「비교경찰제도」. 서울 : 도서출판 책사랑.
- 조선일보(2004). 5. 28 일자.
- 홍준형·조성규(1993). “통합경찰법 제정에 관한 연구”(유인물). 서울 : 치안연구소.

ABSTRACT

The Method of Participatory Government to Introduce the System of Autonomous Police

Jung, Jin Hwan

As the system of autonomous police that has been debated for long time is fixed to be introduced by the program of participatory government, this treatise intends to analyze main contents and review controversial items in order to present supplementary measures. The program of participatory government to introduce autonomous police in Korea focuses on converting the autonomous police of Korea from centralized police administration in order to provide 'customized security service' that is appropriate to the regional environment. Thus, if relevant city, county or district considers that it is required to introduce the system of autonomous police, the assembly may enforce the decision by enacting ordinance. For enforcement, organization in the unit of section will be established in the line of mayor, county headman and district office. The main role will be security service that is closely related to the life of inhabitants such as crime prevention, patrol, traffic crackdown, etc. as well as public health, sanitation and environmental control which are being performed by autonomous organization at present. However, some expected controversial items may be summarized in the following 3 points on the premise of accepting the program of government.

First, the point at issue related to the basic function of police. The basic function of police is generally understood as order keeping function such as anterior and preventive job and law enforcing function such as posterior and suppressing job. By the way, the program of government does not endow the autonomous police with investigation right for general crime, thereby raising the controversy that our autonomous police is nothing but the assistant of police. Furthermore, the present national police also expresses its dissatisfaction to the transfer of authority.

Second, the issue of balance of security service between self-governing bodies may be raised. The security environment is different between self-governing bodies and thus demand of security is different. Therefore, the security service of autonomous police will reveal difference in qualitative aspect for each self-governing body. Moreover, it can be easily anticipated that the quality of security service may be different as per the financial independence degree.

Third, the point at issue anticipated with the operation funded by the budget of self-governing body. As autonomous police is operated by the budget of self-governing body, the following problems may be raised; ① since police administration is subordinated to general administration, the concentration may be weakened ② the cooperation between policy agencies may be impeded ③ owing to the difficult in possessing spare police, the mobility of police may be somewhat reduced.

【Key words: autonomous police, self-governing body, the system of autonomous police mainly on the basis of life of inhabitants】