



주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석

견제·통제 방안을 중심으로



A study on the Democratic Control
Methods of the Local Police

안성훈



머리말

2017년 5월에 출범한 새 정부는 ‘국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁’을 목표로, 검찰, 경찰, 국가정보원, 국세청 등 권력기관에 대한 개혁 방안을 국정과제로 추진 중에 있다. 특히 검찰과 경찰개혁은 수사권 조정과 자치경찰제도 도입을 중심으로 구체적인 개혁의 방향성을 가지고 적극 추진되고 있다. 즉, 자치경찰을 통해 중앙집권적 경찰권을 분산하고 민주적으로 통제하면서 경찰비대화에 대한 우려를 불식시키고, 이를 토대로 검찰과 경찰 간 수사권조정을 통해 국민을 위한 권력기관으로 개편해 가겠다는 것이다.

주지하다시피 우리나라는 2006년 2월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」이 제정됨에 따라 제주특별자치도가 발족하였고, 이에 따라 2006년 7월 1일 제주특별자치도에 자치경찰제도가 도입되었다. 지역중심의 생활치안, 사회안전망 확보, 지역치안에 대한 자치행정의 종합성 제고를 바탕으로 주민생활 중심의 자치경찰을 목표로 출범한 제주자치경찰은 올해로 12년째를 맞이하고 있다. 제주자치경찰은 우리나라 경찰제도에 있어 큰 전환점이 되었다는 점에서 큰 기대감을 안고 출범하였으나 지방자치단체의 재정 부담만 늘릴 것이라는 비판과 함께 무늬만 경찰이지 경찰분권 등 자치경찰제의 의의를 찾아보기 어렵다고 하는 비판이 제기되면서 아직은 자치경찰제의 도입이 시기상조라고 회의적인 시각이 팽배하기도 하였다.

그러나 이제 국가경찰제로는 민주화와 지방분권의 시대에 부응하는 지역의 치안수요와 주민의 참여 및 통제를 충분히 반영하지 못하기 때문에 자치경찰제도를 도입하여야 한다는 국민의 공감대가 형성되었고, 이에 부응하듯 2017년 출범한 새 정부는 ‘광역단위 자치경찰제’ 도입을 국정과제로 적극 추진하면서 자치경찰제의 전면적 도입과 시행의 가능성은 그 어느 정권 때보다도 높아졌다고 볼 수 있다. 사실상 자치경찰의 도입 방식과 도입 시기만을 저울질하고 있다고 해도 과언이 아니다.

이와 같이 자치경찰제도의 도입이 기정사실화됨에 따라 국민의 인권을 보호함과 동시에 국가공동체를 범죄로부터 가장 안전하게 지켜낼 수 있는 자치경찰의 도입방안 마련과 자치경찰의 경찰활동에 대한 새로운 견제와 통제 방안의 마련이 요구되고 있다.

본 연구는 이러한 요구에 기여하고자 하는 차원에서 수행되었다. 이를 위해 자치경찰제가 추구하는 이념, 즉 경찰의 분권화, 민주화, 중립화를 실현하기 위한 전제조건으로서 국민에 의한 통제장치 확보와 정치적 중립성의 보장을 강조하고 이를 현실에서 구현하기 위한 방안을 모색해 보았다. 지난 역사가 말해주듯이 우리나라의 경찰은 치안과 질서의 유지라는 본래의 사명보다는 국가의 정권 유지적 차원에서 경찰권을 행사해 왔고, 이에 따라 정치적 중립성을 지키지 못하고 국가권력의 통치수단으로 활용되어 왔다는 것이 일반적인 평가이다. 이에 현 정부는 ‘국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁’을 목표로, 자치경찰제를 도입하여 중앙집권적 경찰권력의 분권과 민주적 통제를 도모하고자 다양한 방안을 강구하고 있다. 이에 본보고서에서는 영국, 일본 등 자치경찰에 대한 민주적 통제가 성공적으로 이루어지고 있는 나라들을 모델로 하여, 바람직한 실효적 자치경찰제의 모습을 살펴보고, 이를 토대로 자치경찰에 대한 ‘민주적 통제’ 방안을 모색해 보았다.

한정된 기간 내에서 수행된 연구이기에 미흡한 부분이 있음을 인정하지 않을 수 없다. 추후 보완할 수 있는 연구가 이루어지기를 기대하며 발간사에 갈음하고자 한다.

2018년 8월

연구위원 안 성 훈

목 차

국문요약	1
제1장 서 론	17
제1절 연구목적 및 의의	19
제2절 연구범위 및 방법	21
1. 연구범위	21
2. 연구방법	22
제2장 자치경찰제도에 대한 이론적 검토	23
제1절 자치경찰제도의 의의	25
제2절 우리나라 자치경찰제도의 도입 연혁	27
제3절 자치경찰제도의 법적 근거	31
제4절 현 정부의 자치경찰제 도입 추진배경	32
제3장 외국의 자치경찰제 비교분석	35
제1절 영국	38
1. 개요	38
2. 영국 자치경찰의 조직 및 기능	42
3. 영국 자치경찰의 운용	44

제2절 일본	45
1. 개요	45
2. 일본 자치경찰의 조직 및 기능	47
3. 일본 자치경찰의 운용	51
제3절 소결	53

| 제4장 | 자치경찰제 도입에 따른 경찰제도의 변화 55

제1절 자치경찰제도의 도입 효과	57
제2절 지방분권의 실현과 국민에 의한 민주적 통제가 가능한 자치경찰제 ..	60
1. 경찰개혁위원회의 자치경찰제 권고안	60
2. 경찰개혁위원회의 자치경찰제 모델에 대한 비판적 검토	65
3. 자치경찰제의 도입 방향	66

| 제5장 | 일본의 자치경찰 모델을 통한 시사점 모색 71

제1절 일본 경찰의 연혁	74
1. 전전(戰前)의 경찰제도	74
2. 전후(戰後) 구(舊)경찰법의 제정과 경찰제도	75
3. 현행 경찰법의 제정과 경찰제도	78
제2절 국가경찰과 자치경찰과의 관계	80
1. 조직	80
2. 인사	87
3. 재원: 국비(국고지원금과 보조금)지원제도	88
4. 기능	89

제3절 시사점 - 국민에 의한 경찰의 통제	91
1. 일본 경찰조직의 특징	91
2. 국민에 의한 경찰 통제를 위한 제도	91
3. 경찰법상의 공안위원회제도	93
4. 경찰서협의회	97

Ⅱ 제6장 | 자치경찰제 도입에 따른 새로운

건제·통제 수단	99
----------------	----

제1절 자치경찰의 민주적 통제	101
1. 지방자치의 이념과 자치경찰의 의의	101
2. 국민·주민에 의한 통제와 정치적 중립성의 확보	103
제2절 자치경찰의 민주적 통제를 위한 제도-경찰위원회-	104
1. 민주적 통제와 정치적 남용의 방지	104
2. 민주적 통제의 방법	105
3. 경찰위원회에 의한 정치적 중립의 확보와 통제관리	107
제3절 자치경찰의 민주적 운영방안	110
1. 조직	110
2. 관리	114
3. 인사	116

참고문헌	121
------------	-----

Abstract	131
----------------	-----

부록	133
----------	-----

[부록1] 경찰새신에 대한 긴급제언	133
---------------------------	-----

[부록2] 경찰개혁요강	147
--------------------	-----

표 차례

〈표 2-1〉 국가경찰과 자치경찰의 특징 비교	26
〈표 2-2〉 역대 정부의 자치경찰제 추진과정	30
〈표 3-1〉 영국 경찰제도의 변화 과정	38
〈표 3-2〉 일본 경찰제도의 변화 과정	47
〈표 4-1〉 1999년 경찰청 자치경찰제 시안 주요 내용	68

그림 차례

[그림 3-1] 영국 자치경찰의 관리감독 체제	42
[그림 4-1] 광역단위 자치경찰제 도입안 조직도	60
[그림 4-2] 1999년 경찰청 자치경찰제 시안	67
[그림 5-1] 일본 국가경찰 조직	83

국문요약

1. 서론

우리나라는 2006년 2월「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」이 제정됨에 따라 제주특별자치도가 발족하였고, 이에 따라 2006년 7월 1일 제주특별자치도에 자치경찰제도가 도입되었다. 지역중심의 생활치안, 사회안전망 확보, 지역치안에 대한 자치행정의 종합성 제고를 바탕으로 주민생활 중심의 자치경찰을 목표로 출범한 제주자치경찰은 올해로 12년째를 맞이하고 있다. 제주자치경찰은 우리나라 경찰제도에 있어 큰 전환점이 되었다는 점에서 큰 기대감을 안고 출범하였으나 지방자치단체의 재정 부담만 늘릴 것이라는 비판과 함께 무늬만 경찰이지 경찰분권 등 자치경찰제의 의의를 찾아보기 어렵다고 하는 비판이 제기되면서 아직은 자치경찰제의 도입이 시기상조라고 회의적인 시각이 팽배하기도 하였다. 그러나 이제 국가경찰제로는 민주화와 지방분권의 시대에 부응하는 지역의 치안수요와 주민의 참여 및 통제를 충분히 반영하지 못하기 때문에 자치경찰제도를 도입하여야 한다는 국민의 공감대가 형성되었고, 이에 부응하듯 2017년 출범한 새 정부는 '광역단위 자치경찰제' 도입을 국정과제로 적극 추진하면서 자치경찰제의 전면적 도입과 시행의 가능성은 그 어느 정권 때보다도 높아졌다고 볼 수 있다. 사실상 자치경찰의 도입 방식과 도입 시기만을 저울질하고 있다고 해도 과언이 아니다.

이와 같이 자치경찰제도의 도입이 기정사실화됨에 따라 국민의 인권을 보호함과 동시에 국가공공체를 범죄로부터 가장 안전하게 지켜낼 수 있는 자치경찰의 도입방안 마련과 자치경찰의 경찰활동에 대한 새로운 견제와 통제 방안의 마련이 요구되고 있다.

2. 현 정부의 자치경찰제 도입 추진배경

현 정부는 '광역단위 자치경찰제 전국 확대'라고 하는 대통령 공약사항에 근거하여 광역단위 자치경찰제 도입을 100대 국정과제의 하나로 설정하고 2018년 시범실시를 거쳐 2019년 전면 실시하는 것을 목표로 제시하고 있다.

2 주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석

경찰개혁위원회 권고안에서 언급하고 있는 현 정부의 자치경찰제 도입배경을 살펴보면, 자치경찰제 도입은 “헌법상 가치에 근거한 지방자치제도의 완성을 위해 더 이상 미룰 수 없으며, 권력기관 개혁의 시대적 흐름인 ‘민생 중심, 분권 중심, 인권 중심’에 부응하는 과제이자 국민적 요구”라고 하는 점을 분명히 하고 있다. 즉 ① 헌법 제117조 제1항에서 지방자치제도가 헌법적 가치에 근거하고 있는 것임을 분명히 하고 있고, 자치경찰제도는 이러한 지방자치제도의 완성을 위한 주요한 분야로 해당 제도의 도입을 위해서 별도의 법률적인 근거까지 두고 있다는 점, ② 권력기관의 민주적 개혁의 관점에서 현행 중앙집권적 권력구조의 국가경찰을 지방분권적 자치경찰로 개편하여, 경찰활동의 민주성과 정치적 중립성 및 시민지향성을 강화해야 한다는 점에서 자치경찰제 도입은 국가의 선택이 아닌 의무사항으로 반드시 도입되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

이러한 배경에서 잘 나타나듯이, 이번 정부에서 추진하고 있는 자치경찰제 도입의 취지는 사회질서와 치안 유지, 경찰업무의 효율성 확보와 같은 경찰의 역할과 기능적 측면에서의 개혁이 아니라, 분권과 국민에 의한 민주적 통제, 정치적 중립성 확보와 같은 경찰의 민주적 개혁에 있음을 분명히 하고 있다. 이러한 점에서 장래에 도입될 자치경찰제도의 모습은 이러한 취지에 부응할 수 있는 자치경찰제의 모습이 되어야 할 것이다.

3. 외국의 자치경찰제 비교분석

본보고서의 주요 연구목적인 자치경찰의 민주적 운영방안과 관련하여 이에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있는 국가를 선정하여 논하는 것이 바람직하다고 보고, 영국과 일본의 사례를 구체적으로 살펴보았다.

영국과 일본의 자치경찰 운영 사례를 살펴보고자 하는 이유는 우선 영국경찰의 경우 2000년에 국가경찰이었던 런던경찰을 자치경찰로 전환하면서 광역단위 자치경찰제체를 확립하여 운영해오고 있고, 또한 2011년 제정된 「경찰개혁 및 사회책임법」에 근거하여 ‘지역치안위원장’, ‘지역치안평의회’, ‘지방경찰청장’이 각자의 책임과 권한 하에 중앙정부로부터 독립적으로 관여하여 운용하는 체제로 바뀌어, 자치경찰의 민주적 통제와 지역주민에 대한 경찰의 직접적인 책임성을 강화하고 있다는 점에서

비교분석의 대상으로 하였다.

일본경찰의 경우는 자치경찰제도의 도입과정에 있어서 우리나라와 유사한 역사적 배경을 가지고 있고 또한 법제에 있어서도 사실상 일본의 영향을 받았다는 점, 일본의 경찰체제는 국가경찰과 도도부현 단위의 자치경찰로 이원화된 절충형 자치경찰제를 취하고 있고, 또한 경찰의 관리감독을 공안위원회라고 하는 독립적인 조직을 통해 운영함으로써 자치경찰의 민주적 운영을 도모하고 있다는 점, 그리고 이러한 일본의 자치경찰제가 현재 우리나라에서 자치경찰제 도입시의 모델로서 언급되고 있다는 점에서 비교분석의 대상으로 하였다.

영국경찰은 2000년에 국가경찰이었던 런던경찰을 자치경찰로 전환하면서 광역단위 자치경찰체제를 확립하여 운영하고 있으며, 자치경찰은 지역안전 및 범죄예방에 관한 관할구역 내 모든 경찰사무(일반 수사권한을 포함)를 처리하고 있다. 자치경찰의 운영에 있어서는 2011년 경찰개혁 및 사회책임법(Police Reform and Social Responsibility 2011)의 제정에 따라 큰 변화를 맞게 된다. 즉 영국경찰은 1964년 경찰법에 의하여 내무부장관과 지방경찰위원회, 지방경찰청장이 관여하여 운영하는 삼원체제가 설정된 후, 계속해서 운영해 왔는데, 1994년 경찰 및 치안법원에 관한 법 및 중앙정부의 통제를 더욱 강화하는 2002년 경찰개혁법을 거치면서 중앙정부의 과도한 개입으로 치안정책에 지역 특성 및 지역주민의 의견이 제대로 반영되지 못한다는 비판이 강하게 제기되었고, 이에 따라 2011년 제정된 경찰개혁 및 사회책임법에 근거하여 ‘지역치안위원장’, ‘지역치안평의회’, ‘지방경찰청장’이 각자의 책임과 권한 하에 중앙정부로부터 독립적으로 관여하여 운용하는 체제로 바뀌게 되었다. 지역치안위원장은 지역의 치안책임자로서의 역할을 수행하는데, 지역치안위원장은 주민에 의해 직접 선출되고, 선출된 지역치안위원장이 지방경찰청장을 임면하도록 하도록 하고 있다. 또한 지역치안위원장의 견제장치로 각 지역에 지역치안평의회(Police and Crime Panel)를 설치하여, 지역경찰의 예산안과 지방경찰청장의 임명에 대한 거부권 행사와 예산지출에 대한 감사를 하도록 하고 있다.

이와 같이 영국의 자치경찰은 선출된 지역치안위원장을 통하여 주민의 의견을 치안정책에 직접 반영하고 또한 지역치안평의회를 통하여 지역치안위원장의 활동에 대하여 감시와 통제를 하도록 함으로써 자치경찰의 민주적 통제와 지역주민에 대한 경찰

4 주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석

의 직접적인 책임성을 강화하고 있다는 점이 특징이다.

일본의 경찰체제는 국가경찰과 도도부현 단위의 자치경찰로 이원화된 절충형 자치경찰제를 취하고 있다. 2차 대전 후 1947년 구경찰법의 제정으로 시정촌(인구 5,000명 이상) 단위의 자치경찰제를 실시하였다가 신경찰법 제정에 따라 1954년 현재와 같은 도도부현 경찰체제가 시행되고 있다. 경찰활동에 있어서 수사활동을 포함한 모든 사무는 도도부현 공안위원회의 관리 하에 도도부현 자치경찰에서 수행하고 있고, 국가경찰인 경찰청은 국가공안위원회의 관리 하에 경찰교육, 통신, 범죄감식, 범죄통계 등을 총괄하며, 전국적인 차원에서의 치안, 기술적으로 전국적인 통일성이 요구되는 사항과 관련한 사무의 관장, 그리고 도도부현 경찰행정에 대하여 조정·통제의 역할을 담당하고 있다.

일본 자치경찰의 특징은 정치적 중립성 확보 및 민주적 운영의 보장을 위해 중앙정부에는 내각총리대신의 소할 하에 국가공안위원회가 설치되어 있으며, 지방에는 도도부현 지사의 소할 하에 도도부현 공안위원회가 설치되어 있다는 점이다. 즉 일본의 자치경찰은 영국과 같이 선거를 통하여 선출된 대표의 직접적인 지휘감독을 받지 않지만 국민의 대표를 통한 통제라는 간접적인 통제방식을 취하고 있다. 공안위원회는 국민·주민의 대표자인 위원으로 구성되고, 위원의 임명은 국회의 양의원 또는 도도부현 의회의 동의를 필요로 한다. 국무대신이나 지사의 지휘감독을 받지 않는 경찰은 공안위원회의 관리에 복종함으로써 국민의 통제를 받게 되는데 경찰은 공안위원회의 관리 하에서 운영되고 활동하게 된다.

4. 자치경찰제 도입에 따른 경찰제도의 변화

우리나라 자치경찰제도의 연혁에서 알 수 있듯이 자치경찰제 도입의 필요성은 우선 중앙집권적 권력의 분권과 민주적 통제에서 찾아 볼 수 있다. 해방 후 미군정은 당초 경찰의 지방분권화를 의도하였지만, 당시의 정치적 사회적 상황을 고려하여 경찰의 중앙집권화를 유지하였다. 이러한 중앙집권적 경찰체제의 유지는 결국 대통령의 권력을 유지·강화하는 수단으로 기능하게 되었고, 이후 권위주의 정부의 붕괴와 민주화 과정을 거치면서 그 위상이 약화된 측면이 있지만 여전히 민생치안보다는 시위집압

등 시국치안에 더 치중하는 모습을 보이면서 변함없는 권력기관으로서의 위상을 유지하면서 최고권력자에 영합하고 권력의 부당한 요구에 응하는 행태를 보여 왔다. 이에 민주주의가 성숙하여 지방자치제가 본격적으로 실시되어 중앙정부와 지방정부 간에 기능적 권력배분이 이루어지고 있는 지점에서 중앙집권화된 경찰권의 지방지차단체로의 분권화의 필요성이 강하게 요청되고 있는 것이다.

다음은 중앙집권적인 국가경찰제 하에서는 주민이 원하는 또한 지역실정에 적합한 치안행정을 실현하기 곤란하다는 점에서 도입의 필요성이 제기된다. 현행 국가경찰제 하에서는 교통이나 생활안전 일반범죄에 대한 수사 등에 대해 충분한 지역주민의 통제와 감시, 의견을 반영할 수 없다. 예컨대 지역 주민이 지구대나 파출소 등에서 잘못이 발생하거나 문제가 생겨도 지방의회나 지방자치단체는 아무런 역할을 할 수 없고 국회 행정안전위원회 만이 역할을 할 수 있는 구조이다. 그러나 전국 13만 국가경찰의 대국민 접점지대에서 일어나는 모든 상황을 국회 행정안전위원회가 통제, 감독할 수 없다는 것은 자명하다. 국가경찰은 대체로 지역실정과와는 거리가 있는 국가적 측면에서 치안활동을 실시하고 있다. 따라서 각 지역마다 치안여건과 수요가 상이하다는 점을 고려할 때 중앙에서 국가 전체적 관점에서 일방적으로 치안정책을 결정하고 그에 따른 치안서비스가 제공되는 경우 지역에 따라서는 불필요한 경찰력의 낭비가 초래될 수 있고, 또한 그 반대의 경우도 초래될 수 있기 때문에 이는 결국 경찰행정에 대한 불신으로 이어질 수밖에 없다. 이에 비해 자치경찰은 국가경찰에 비해 한정된 지역의 치안, 경찰서비스를 담당하므로 해당 지역의 문제점과 상황을 구체적으로 파악할 수 있다. 따라서 지역주민들의 필요와 요구에 따라 더욱 신속하고 성실히 대응함으로써 그 지역의 특성에 맞는 그리고 지역주민이 진정으로 원하는 맞춤형 치안서비스가 제공될 수 있을 것이기 때문에 국가경찰에 비해 보다 지역주민에게 필요한 치안서비스를 제공하는데 유리하다.

결론적으로 자치경찰제의 도입은 지방자치단체의 종합행정을 가능케 하여 지방자치를 완성시킴으로써 지방분권을 실현할 수 있다는 점, 또한 자치경찰이 지역실정에 맞는 실질적인 민생치안 중심의 치안행정을 실시함으로써 경찰행정의 지역대응성과 책임성의 제고, 또한 경찰행정에 대한 주민참여와 주민에 의한 통제의 실현을 가능케 한다는 점에서 자치경찰제의 도입은 시대적 과제라고 할 수 있다.

5. 일본의 자치경찰도 모델을 통한 시사점 모색

일본 자치경찰의 운영사례를 구체적으로 논하는 배경에는 자치경찰제도의 도입과정에 있어서도 우리나라는 미국이나 서구유럽과는 다른 배경을 가지고 있는 반면, 일본의 경우 우리나라와 유사한 배경을 가지고 있고 또한 법제에 있어서도 사실상 일본의 영향을 받았기 때문에 일본식 모델이 주는 시사점이 클 것으로 생각되기 때문이다.

1) 일본 경찰조직의 특징

일본 경찰법은 “개인의 권리와 자유를 보호하고 공공의 안전과 질서를 유지하기 위하여 민주적 이념을 바탕으로 하는 경찰의 관리와 운영을 보장하는 동시에, 능률적으로 그 임무를 수행할 수 있도록 경찰의 조직을 규정함”을 목적으로 하고 있다(제1조).

이러한 목적에서 알 수 있듯이, 경찰의 권한이 남용되지 않고 국민에 의하여 경찰이 통제되는 것은 ‘민주적 이념을 바탕으로 하는’ 관점에서 요구되는 것이다. 이 때문에 경찰사무의 지방분권이 이루어지는 동시에 국민의 대표인 공안위원회가 경찰을 관리하도록 규정하고 있다.

또한 일본의 경찰조직은 현실적인 실효성(개인보호 및 치안유지)과 효율성(재정부담)이라는 요점에 부응하기 위해 광역지방자치단체인 도도부현이 경찰사무를 담당하도록 하면서도, 국가의 경찰기관이 상급 간부의 임면권을 가지고 일정한 범위에서 지휘감독을 하도록 하고 있다.

2) 국민에 의한 경찰 통제를 위한 제도

경찰은 강력한 권력기능을 담당하는 만큼 민주적인 통제가 실질적으로 작동될 필요가 있다. 일본의 경우 국민에 의해 선출된 정치인에게 경찰의 통제를 맡긴다면 오히려 정치적인 남용을 초래할 수 있다는 문제가 발생할 수 있을 것으로 보고, 경찰은 선거를 통하여 선출된 대표의 직접적인 지휘감독을 받지는 않지만 최종적으로는 국민의 대표를 통한 통제라는 간접적인 통제방식을 취하고 있다.

가) 공안위원회 제도

경찰은 공안위원회의 관리 하에서 운영되고 활동한다. 공안위원회는 국민의 대표자인 위원으로 구성된다. 위원의 임명은 국회의 양의원 또는 도도부현 의회의 동의를 필요로 하며, 도도부현 공안위원회의 위원인 경우에는 주민에 의한 해직 청구의 대상이 되기도 한다. 국무대신이나 지사의 지휘감독을 받지 않는 경찰은 공안위원회의 관리에 복종함으로써 국민의 통제를 받는다. 또한 경찰은 공안위원회에 대한 보고의무를 진다.

나) 법률과 조례에 의한 통제

경찰활동은 국회가 정하는 법률 및 도도부현 의회가 정하는 조례에 따라 행해진다. 경찰조직은 경찰법과 도도부현의 조례로 정해진다. 경찰예산은 국가의 경우 내각이 책정하여 국회의 승인을 얻고, 도도부현의 경우 지사가 책정하여 의회의 승인을 얻는다. 이러한 의미에서 경찰활동에 대한 법적 통제, 조직구성과 재정에서의 규율은 모두 국민의 대표인 의회가 결정권을 가지고 있다고 볼 수 있다.

다) 지방자치법상의 제도를 통한 통제

도도부현 경찰은 각 지역에서 경찰책무를 맡고 있다. 경찰사무의 지방분권은 권력의 집중을 방지하고 남용의 폐해가 발생하지 않도록 하기 위함이라는 점에서, 또한 경찰을 국민에게 보다 친숙한 존재로 만들어 지방자치법상의 제도를 통한 통제를 가능하게 할 수 있다는 의미에서 매우 중요하다. 경찰은 지역주민의 대표로 구성되는 의회의 감독과 감사위원의 감사를 받고, 주민청구나 주민소송 등 지방자치에 있어서의 특유한 제도를 통하여 주민의 통제를 받게 된다. 특히 주민소송은 국가에는 없는 직접적인 통제로서 유력한 통제수단이 되고 있다.

라) 정보공개제도

경찰은 국민에 대하여 설명할 책무를 진다. 정보공개제도는 경찰을 통제하는데 중요한 의미를 가지는데, 명확히 밝혀진 정보를 토대로 주권자로서의 국민이 경찰행정을 평가하고, 만약 문제가 있다면 다양한 방법을 통하여 개선을 요구할 수 있다.

마) 경찰서협의회제도

국민은 대표를 통한 결정권뿐만 아니라 경찰을 포함한 행정활동에 관하여 의견을 제시함(행정절차법상의 퍼블릭 코멘트제도)으로써 사실상의 영향력을 미치고 있으며, 경찰법에 경찰서협의회를 제도화하여 경찰서장의 자문에 대하여 의견을 진술하도록 하고 있다.

3) 경찰법상의 공안위원회제도

가) 공안위원회에 의한 정치적 중립성 확보

공안위원회는 국무대신 또는 지사의 지휘감독을 받지 않고 독립하여 경찰을 관리하고 그 밖의 권한을 행사한다. 공안위원회제도는 정치적 중립성이라는 관점에서 연합국총사령부의 의향에 따라 구경찰법에 도입된 제도로서, 현행 경찰법에서도 유지되고 있는 제도이다.

공안위원회를 설치하는 이유는 정치적 중립성의 확보 때문이다. 정치적인 이유에서 편향된 사건처리가 이루어져서는 안 된다는 것은 다른 행정 분야도 마찬가지이지만, 특히 경찰의 경우 전전(戰前)에 정권이 경찰을 집권의 수단으로 삼았던 점과 범죄수사의 권한, 그 중에서도 선거위반 단속을 담당하고 있다는 점에서 정치적 중립성 확보의 중요성이 널리 인식된 결과로써 공안위원회제도가 계속 유지되어 왔다.

나) 공안위원회에 의한 경찰의 관리

(1) 공안위원회의 관리책임과 설명책임

공안위원회는 경찰의 정치적 중립성을 유지하고 경찰의 독선적 운영을 방지한다는 관점에서 국가공안위원회는 경찰청을, 도도부현 공안위원회는 경시청 및 도부현 경찰 본부를 관리한다. 공안위원회의 관리기능을 강화하고 명확히 하기 위한 차원에서 2000년에 경찰법을 개정하였는데, 그 주요 내용으로는 다음과 같다.

경찰과의 긴장관계를 확보하기 위하여 재임 횟수를 제한(위원의 임기는 5년으로 1회에 한해 재임가능)하는 동시에(법 제8조), 공안위원회에 의한 감찰의 지시(법 제12조의2, 제43조의2), 도도부현 경찰직원에게 징계사유에 해당하는 사실이 있는 경우의

공안위원회에 대한 보고의무(법 제56조3항)를 규정하고, 도도부현 공안위원회가 시민의 고충을 청취하여 답신하도록 규정하고 있다(법 제79조).

공안위원회는 경찰의 관리(임면권 등 관리를 위한 개별적 권한행사를 포함)에 관하여 국민에게 책임을 진다(법 제5조2항, 제16조, 제49조, 제50조, 제55조3항). 경찰청장과 및 경시총감·경찰본부장은 공안위원회의 관리에 복종함으로써 국민의 통제를 받는다.

공안위원회는 경찰조직의 관리를 포함하여 권한행사에 관하여 국민에게 설명할 책임을 진다. 회의록의 작성 및 공표는 공안위원회의 책임 하에 이루어지는 중요한 사항이다.

(2) 경찰본부장 등에 대한 임명권

경찰조직을 통제하는 데 가장 기본이 되는 것은 임면권(파면과 징계를 포함)이다. 경찰법은 도도부현 경찰의 장(경시총감과 도부현 경찰본부장) 및 경시정 이상의 경찰관에 관하여 국가공안위원회가 도도부현 공안위원회의 동의를 얻어 임명한다고 규정하고 있다. 경찰청장관의 경우에도 국가공안위원회가 임명한다. 징계권도 마찬가지로 국가공안위원회가 가지고 있다. 국가공안위원회는 도도부현 경찰의 장 및 경시정 이상의 경찰관, 그리고 경찰청장관에 관하여 적임자를 선임할 의무를 지며, 임명권자로서 필요한 감독을 한다.

이에 반해 도도부현 공안위원회는 임면 등에 관하여 간접적인 권한만을 가진다. 도도부현 경찰의 장 및 경시정 이상의 경찰관의 임면에 관하여 동의와 거부(법 제49조, 제50조, 제55조의3항), 도도부현 경찰의 비위에 대한 감찰지시권(제43조의2) 또한 징계, 파면을 권고할 수 있다(법 제55조의4항). 이러한 의미에서 국가공안위원회처럼 직접적인 임면책임을 지는 것은 아니지만, 도도부현의 주민에 대하여 권고권 등의 불행사에 대한 책임을 진다. 그 외의 직원에 대해서는 경시총감 또는 도부현 경찰본부장의 요구에 대한 의견제시 및 징계, 파면을 권고할 수 있다(법 제55조의4항).

(3) 전체적인 운영방침 제시

공안위원회는 개별사건의 수사를 어떻게 진행할 것인가에 대하여 지휘감독을 하지 않는다. 개별사건의 대응은 경시총감 또는 경찰본부장이 도도부현 경찰의 장으로서

책임을 진다. 공안위원회는 전체적인 운영방침을 제시하고 보고를 받으며 경찰운영의 지침을 수립함을 기본업무로 한다.

경찰사무를 직접적으로 담당하는 것은 도도부현 경찰이므로, 경찰사무관리의 중심은 도도부현 공안위원회에 있다. 국가공안위원회는 임면에 대해서는 직접적이고 중요한 책임을 지지만, 경찰사무에 대해서는 국가의 관여 자체가 제한되기 때문에 국가공안위원회규칙의 제정 등 한정된 범위 내에서 관여에 대한 책임을 진다. 공안위원회는 경찰의 운영방침 외에 개별사안에 대해서도 주민의 입장에서 부적절한 사태가 초래되었다고 판단되는 경우에는 그 원인에 대한 질책과 재발방지를 요구할 수 있고, 또한 위원회의 의사결정이라는 형식 이외에도 경찰본부장 등에 대해서 유의사항을 전달함으로써 경찰조직의 운영방향을 제시하는 경우도 있다.

(4) 감찰의 지시

경찰법은 공안위원회에 의한 관리를 강화하는 차원에서 감찰의 지시를 규정하고 있다. 도도부현 공안위원회는 도도부현 경찰의 사무 또는 직원의 비위에 대한 감찰과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 관리권의 행사로서 구체적 또는 개별적인 사항에 관하여 지시할 수 있다. 지시를 받은 도도부현 경찰의 장은 이에 따라야 할 법적 의무를 진다.

국가공안위원회도 국가기관으로서 가지는 감찰권한의 범위 내에서 필요하다고 인정할 때에는 관리권에 근거하여 구체적 또는 개별적인 사항에 관하여 지시할 수 있다.

(5) 고충신청의 처리

경찰법은 도도부현 공안위원회가 고충신청을 처리한다고 규정하고 있다. 시민의 대표로서 경찰을 관리하는 공안위원회의 전형적인 사무라고 할 수 있다. 도도부현 경찰직원의 직무집행에 관하여 불만이 있는 사람은 도도부현 공안위원회에 대하여 문서로써 고충을 신청할 수 있다.

도도부현 공안위원회는 성실히 고충을 처리하고 신청자에게 처리결과를 문서로써 통지하여야 한다. 다만 도도부현 경찰사무의 적정한 수행을 방해할 목적으로 신청하였다고 인정되는 경우는 제외한다.

고충신청의 처리는公安위원회가 도도부현 경찰의 사무에 관하여 도도부현 경찰을 관리하는 권한 행사의 일환으로 이루어지는 것으로, 公安위원회 의 지시를 받은 도도부현 경찰의 장은 사실을 조사하여 그 결과에 따라 조치를 취한 후 公安위원회에 보고하여야 한다.

4) 경찰서협의회

경찰서 별로 경찰서협의회를 설치하고 있다. 경찰서의 사무처리에 지역인사(주민으로 한정되지 않고 지역근무자 및 지역거주 외국인도 포함)의 의견을 반영하기 위한 것으로, 관할구역 내에서의 경찰의 사무처리에 관하여 경찰서장의 자문에 응하는 동시에 경찰서장에 대하여 의견을 진술하는 기관이다. 경찰서장 측이 요구한 사항에 관하여 의견을 진술할 뿐만 아니라, 경찰서장 측이 요구하지 않은 사항에 대해서도 협의회의 의견을 진술할 수 있다. 경찰서협의회는 경찰서장이 업무운영에 관한 설명 책임을 완수하는 장으로 활용되고 있다.

협의회는 의사결정기관이 아니므로 협의회의 의견은 경찰서장을 구속하지 않는다. 협의회의 위원은 公安위원회가 위촉하며, 위촉된 위원은 비상근 공무원이지만 특별직이기 때문에 지방공무원법의 적용을 받지 않는다. 협의회의 설치 등에 관해서는 조례(의사절차에 관해서는 도도부현 公安위원회규칙)로 정한다.

6. 자치경찰제 도입에 따른 새로운 견제·통제 수단

가. 자치경찰의 민주적 통제를 위한 제도-경찰위원회-

1) 민주적 통제와 정치적 남용의 방지

민주국가에 있어서 행정기관에 대한 가장 민주적인 통제는 국민에 의한 민주적인 선거를 통해 선출된 의원에 의한 통제이다. 따라서 경찰의 경우도 입법부 또는 입법부의 의원 등에 의한 통제 제도가 이론적으로는 가장 진보된 형태의 민주적 통제 제도라고 할 수 있다. 그러나 경찰은 그 강한 권한 때문에 정책결정자, 특히 정치가에 의한 남용의 대상이 될 우려가 있다. 예를 들어, 정책결정자인 정치가가 자신의 정책에 유리한 정보수집 및 분석을 위해 경찰에 압력을 가할 우려가 있는 것이다. 또한 정책결

정자인 정치가가 치안정책의 필요성이 아니라 단순히 국내의 정치적 필요성에 따라 반대파 정당의 동향에 관한 정보수집 등을 일선 경찰에 지시할 위험성도 있다. 따라서 선거에 의해 선출되었다고 하더라도 정치가가 경찰활동을 아무런 제한 없이 직접 통제하는 것은 바람직하지 않다.

이와 같이 경찰에 대한 민주적 통제 제도를 고려할 때에는 ‘민주적 통제’와 ‘정치적 남용 방지’라고 하는 양자의 균형을 신중히 고려하여 판단할 필요가 있다. 그러나 제도의 구체적인 존재 방식은 각 국가의 정치적, 사회적, 역사적 배경 등에 따라 다르기 때문에 각 국가의 여러 사정을 고려하여 민주적 통제 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 일본에서는 전전(戰前)의 일본경찰이 강력한 치안입법과 비밀경찰 등을 바탕으로 군국주의와 전체주의의 국가체계를 공고히 하는데 정치적으로 이용되었다는 역사적 배경 때문에 경찰기관의 정치적 남용에 대한 국민들의 우려가 매우 강하였고, 이에 따라 정치적 중립성에 중점을 두고 대대적인 경찰개혁이 이루어 졌다. 이러한 배경에서 도입된 제도가 공안위원회 제도이다.

우리나라의 경우는 앞서 살펴본바와 같이 일본과 유사하게 해방 전후와 민주화 과정에서 경찰이 정치적으로 이용된 역사적 배경이 있기 때문에 경찰의 정치적 남용에 대한 우려는 다른 어느 나라보다 상대적으로 매우 강한 것으로 생각된다. 이런 의미에서 경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위한 구체적인 제도로서 정치로부터 일정한 독립성을 가지는 기관에 의한 감독제도 등의 이용을 고려할 필요가 있으며, 대표적인 제도로서 경찰위원회 제도가 제언되고 있다.

2) 민주적 통제의 방법

경찰에 대한 통제 방법은 일반적으로 다음과 같은 방법들이 주장되고 있는데, 주의할 점은 이들 방법 중 특히 어느 하나가 결정적으로 효과적이거나 또는 중요하다는 것은 아니라는 점이다. 외국의 사례를 보더라도 각 국가의 구체적 사정에 따라 여러 방법을 함께 이용하고 있는 것이 현실이다.

가) 경찰기관의 장에 대한 임명 절차를 통한 통제

첫째는 경찰기관의 장의 임명절차를 통한 통제이다. 예를 들어, 일본의 경우 자치경찰기관의 장의 임명권을 공안위원회가 가지고 있다. 즉 동경경시청의 경시총감은 국

가공안위원회가 도(都)공안위원회의 동의를 받아 내각총리대신 승인을 얻어 임면하며 (경찰법 제49조), 도부현 경찰본부장은 국가공안위원회가 도부현공안위원회의 동의를 받아 임면한다(동법 제50조).

나) 경찰기관의 예산 절차를 통한 통제

둘째는 경찰기관의 예산 절차를 통한 통제이다. 예를 들어, 입법부에 의한 예산의 심의 및 승인은 대표적인 예이고, 행정부 중에서도 경찰관련 예산안의 작성 절차에 있어서 정책부서 등에 의해 경찰기관의 예산에 대한 감독 및 조정 등이 이루어질 수 있다. 그러나 전자가 후자에 비해 민주적 통제의 정도가 높다고 할 수 있다.

다) 경찰기관의 존재·활동 근거의 제정을 통한 통제

셋째는 경찰기관의 존재·활동 근거의 제정을 통한 통제이다. 이러한 존재·활동의 근거가 보다 상세하게 명문화되고, 또한 공개되어 있는 경우에는 민주적 통제의 정도가 높다고 할 수 있다. 사실, 각국의 경찰의 존재·활동 등의 근거는 ① 입법부의 법률로 정해져 있는 경우, ② 행정적인 명령 등으로 정해져있는 경우, ③ 법령 등의 명확한 규정은 없는 경우 등 다양한 형태가 있을 수 있지만, 일반적으로, ③보다는 ②, ②보다는 ①이 민주적 통제의 정도가 높다고 할 수 있다.

라) 경찰기관의 활동 내용에 대한 감사를 통한 통제

넷째는 경찰기관의 활동 내용에 대한 감사를 통한 통제이다. 예를 들어, 일본의 경우 공안위원회가 경찰에 대해 감찰의 지시 등을 할 수 있도록 하고 있다. 이 제도는 경찰의 감찰기능이 충분히 발휘되지 않을 경우를 상정하고 제3자적인 입장에서 경찰을 관리·감독하는 기관인 공안위원회가 주도권을 가지고 경찰의 감찰이 어떻게 이루어지고 있는지 등에 대해서 엄정히 점검하는 시스템이다. 예를 들면 자치경찰본부장 등으로부터의 감찰결과에 대한 보고를 받았으나 경찰이 한 감찰이 불충분한 경우, 예컨대, 본래 행해져야 할 조사가 행해지지 않고, 그 행해지지 않는 이유에 대해서도 명확한 설명이 없는 등, 공안위원회로서 납득할 수 없다고 인정되는 경우에 공안위원회에 의한 감찰의 지시가 실시되고, 또한 공안위원회 자체의 판단으로, 예컨대, 직무윤리교육의 철저나 인사관리, 신상파악의 철저 등에 대해서 감찰을 하도록 지시가 이루어진다.

3) 경찰위원회에 의한 정치적 중립의 확보와 통제관리

경찰에 대한 민주적 통제의 대표적인 제도로써 경찰위원회 제도가 강조되고 있음은 앞서 살펴본바와 같다. 경찰위원회를 설치하는 이유는 정치적 중립의 확보이다. 즉 경찰위원회 제도를 통해 경찰은 선거를 통하여 선출된 대표의 직접적인 지휘감독을 받지는 않지만, 국민의 대표에 의한 통제와 감시를 받게 되는 것이다. 이는 경찰의 정치적 남용이 실제 일어나지 않도록 하는 것에 그치지 않고 그러한 우려가 조금이라도 남지 않도록 하기 위한 것으로 경찰운영과 정치가에 대한 경계심을 배경으로 하고 있다.

경찰위원회는 경찰의 정치적 중립성을 유지하고 경찰의 독선적 운영을 방지하는 관점에서 경찰을 관리하게 된다. 또한 경찰위원회는 경찰의 관리에 대해서 국민·주민에게 책임을 진다. 경찰은 경찰위원회에의 관리에 따름으로서 국민·주민의 통제를 받는다. 경찰운영에 정치적 편향이 생기거나 국민주민의 의사와 동떨어진 독선적 결정이 내려지는 사태가 발생하면 경찰위원회는 관리책임을 완수하지 못하였다는 비판을 받게 된다. 또한 경찰위원회는 경찰조직의 관리를 포함하여 스스로의 권한행사에 관하여 국민주민에게 설명할 책임을 진다. 이와 같은 관리를 통해 경찰의 민주적 통제와 정치적 중립성을 확보하게 된다.

경찰에 대한 민주적 통제의 필요성과 관련하여 아래의 일본의 사례는 많은 시사점을 제공한다. 일본에서는 1999년과 2000년에 경찰의 독선적이고 폐쇄적인 운영으로 인한 불미스러운 일이 연이어 발생하여 사회적 문제가 되었고, 이것이 경찰의 민주적 통제를 위한 경찰개혁의 계기가 되었다.

나. 자치경찰의 민주적 운영방안

경찰제도는 그 나라의 역사적, 사회적, 문화적 배경뿐만 아니라, 시민의식, 정치제도, 치안상태 등의 여건에 따라 각기 다른 형태를 취하고 있고, 또한 경찰제도의 운영에 있어서도 국가경찰제와 자치경찰제의 독립적으로 운영하거나 상호간의 장점을 채택하여 운영하는 등 그 나라의 실정에 맞는 방법을 채택하여 운영하고 있다. 그렇다면 현재 우리나라의 현실적인 여건 등을 고려하여, 민주적 통제가 가능한 자치경찰제의 운영은 구체적으로 어떤 것이 되어야 할 것인가.

우리나라에서 자치경찰제를 도입하여 운영하는 경우에 어떻게 민주적 통제를 확보

할 수 있을 것인가에 대해서 구체적으로 ① 조직면, ② 기능면, ③ 인사면이라는 3가지 측면에서 국민·주민에 의한 통제와 정치적 중립성을 담보할 수 있는 자치경찰제 운영 방안을 살펴보고자 한다.

1) 조직

자치경찰의 소속과 관리·감독을 하는 기관을 어떻게 설정할 것인지를 문제는 자치경찰의 민주적 통제와 정치적 중립성을 보장할 수 있는가 라고 하는 관점에서 매우 중요한 문제이다. 국민·주민에 의한 민주적인 선거를 통해 선출된 의원에 의한 통제가 대의민주주의를 취하고 있는 우리나라의 현실에서 가장 이상적인 형태의 민주적 통제 제도로 할 수 있겠지만, 앞서 살펴본바와 같이 경찰은 그 강한 권한 때문에 정책결정자인 정치가에 의한 남용의 대상이 될 우려가 있기 때문에 정치인인 시·도지사로부터의 중립성까지도 보장할 수 있도록 독립된 기관을 설치하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.

자치단체의 질서유지 및 주민의 생명, 신체, 재산의 안전과 보호가 주민들의 일상생활과 관련된 사무의 일부로서 지방자치단체장의 권능에 속한다고 보는 관점에서 본다면, 자치경찰의 기능도 당연히 이에 포함되므로 자치경찰조직을 자치단체장의 보조기관 또는 직속기관으로 설치하는 것이 바람직하겠지만, 자치단체장의 보조기관 또는 직속기관으로 두게 되면 자치경찰의 정치적 중립성의 유지와 정치적 이용의 가능성이 상존하게 되어, 구조적으로 민주적 통제와 정치적 중립성의 확보라고 하는 자치경찰의 도입 취지에 의문을 제기하게 된다. 따라서 구조적으로 이러한 의문을 원천적으로 차단하기 위해서는 자치경찰조직을 지방자치단체장으로부터 분리하여 독립기관으로 설치하는 방안을 마련할 필요가 있다.

1999년 경찰청안은 자치단체장으로부터 독립된 경찰위원회의 관리·감독 하에 운영하는 방안을 상정하고 있다. 이처럼 자치경찰의 조직을 지방자치단체장과 분리된 독립기관으로 설치하면, 자치경찰의 기능은 지방정부로부터 자주성을 보장받게 되기 때문에 자치경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있게 된다. 과거의 중앙집권적인 국가경찰이 정치적 영향력으로 인하여 권력유지의 수단으로 이용되어 왔던 전철을 되풀이하지 않기 위해서라도 자치경찰은 자치단체장으로부터 분리된 독립기관이 되어야 할 것이다.

2) 관리

일본의 공안위원회의 사례에서 알 수 있듯이 ① 정치적 중립성 확보, ② 다양한 주민의사 반영, ③ 주민에 의한 경찰행정의 민주적 통제, ④ 지역주민에 대한 경찰의 직접적인 책임성을 보장해 주는 관리방안으로 합의제 형태의 경찰위원회를 통한 자치경찰의 관리를 강화하고 있다. 합의제와 독임제는 각각 장단점을 가지고 있지만, 우리나라의 경우 자치경찰제를 도입하고자 하는 취지가 자치경찰의 민주적 통제와 정치적 중립성의 확보에 있다는 점을 고려할 때 합의제 형태의 경찰위원회를 설치하여 경찰 활동에 대한 관리·감독 기능을 하도록 하는 형태를 채택하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

1999년 경찰청안은 합의제의 경찰위원회를 설치하여 국가경찰과 자치경찰을 각각 국가경찰위원회와 시·도 경찰위원회의 관리·감독 하에 운영하는 방안을 상정한 바 있어 합의제 형태의 경찰위원회 제도 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

3) 인사

자치경찰의 인사, 즉 경찰위원회의 위원과 지역자치경찰의 장의 임명 방식은 우리나라의 현실을 고려할 때 정치적 중립성을 담보하기 어려운 우리나라의 현실을 고려할 때 선거에 의한 선출방식은 바람직하지 않으며 동일한 이유에서 지방자치단체의 장에 의한 임명방식도 바람직하지 않다고 생각한다.

인사면에서의 자치경찰의 민주적 운영과 정치적 중립성의 확보를 위해서는 적어도 다음의 두 가지 전제를 반드시 고려할 필요가 있다. 첫째, 국가경찰의 중앙집권적 인사관리의 문제가 자치단체에서 다시 반복하지 않도록 하여야 한다. 둘째, 현재 도입하고자 하는 자치경찰제가 국가경찰과 자치경찰이 공존하는 절충형 자치경찰제인 점을 고려할 때 자치경찰의 장의 임명과 관련하여서는 국가경찰과 자치경찰과의 관계를 고려하여야 하고, 또한 지자체에 속한 자치경찰의 활동이라고 하더라도 그 활동에 대해서 국가책임이 반영될 수 있는 제도이어야 한다.

이와 같은 두 가지 전제를 고려할 때 미흡하지만 현 상황에서 취할 수 있는 방식은 자치경찰의 장의 임명은 지방자치단체의 장과 지역경찰위원회의 의견 및 동의를 얻어 국가경찰위원회에서 임명하는 방식이 최선일 것으로 생각된다.

제 1 장

서 론

서론

제1절 연구목적 및 의의

권력기관은 정부기관들 중 권력의 크기가 상대적으로 큰 부처들을 일반적으로 일컫는 말로, 특히 행정규제기본법의 적용에서 제외되는 특별권한을 바탕으로 집권세력의 권력기반을 유지·강화하거나 또는 최고 권력자의 권력을 강화하기 위한 수단으로 적극 활용되는 기관을 분별하여 일컫는 말이다.¹⁾ 우리나라에서는 주로 언론에서 검찰, 경찰, 국가정보원, 국세청을 ‘4대 권력기관’이라는 말로 부르면서, 일반적인 용어로 정착되게 되었다.²⁾

2017년 5월에 출범한 새 정부는 ‘국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁’을 목표로 검찰, 경찰, 국가정보원, 국세청 등 권력기관에 대한 개혁 방안을 국정과제로 추진 중에 있다. 특히 검찰과 경찰개혁은 수사권 조정과 자치경찰제도 도입을 중심으로 구체적인 개혁의 방향성을 가지고 적극 추진되고 있다.³⁾ 즉, 자치경찰을 통해 중앙집권적 경찰권을 분산하고 민주적으로 통제하면서 경찰비대화에 대한 우려를 불식시키고, 이를 토대로 검찰과 경찰 간 수사권조정을 통해 국민을 위한 권력기관으로 개편해 가겠다는 것이다.

1) 오재록·윤향미(2014), “관료제 권력과 민주적 거버넌스”, 한국자치행정학보 제28권 제1호, 한국자치행정학회, 133쪽.

2) 위의 논문, 133쪽.

3) 검찰 개혁방안으로는 공수처 설치와 수사권조정 등을 기본방향으로 설정하면서, 다만 수사권조정은 실질적인 자치경찰제 도입과 연계하여 견제와 균형의 원리가 제대로 작동되도록 추진되고 있고, 경찰 개혁방안으로는 검찰과 국정원 개혁방안을 통해 경찰이 비대화되는 것에 대한 우려를 불식시킬 수 있도록 민주적 통제를 강화하고 경찰의 인권 수준을 획기적으로 제고할 필요가 있다는 기본 원칙에 따라 자치경찰제도의 도입이 추진되고 있다. 검경 수사권 조정 관련 청와대 민정수석실 보도자료(2018.6.21.) 참조.

주지하다시피 우리나라는 2006년 2월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」이 제정되어 제주특별자치도가 발족하였고, 이를 계기로 2006년 7월 1일 제주특별자치도에 자치경찰제도가 도입되었다. 지역중심의 생활치안, 사회안전망 확보, 지역치안에 대한 자치행정의 종합성 제고를 바탕으로 주민생활 중심의 자치경찰을 목표로 출범한 제주자치경찰은 올해로 12년째를 맞이하고 있다. 제주자치경찰은 우리나라 경찰제도에 있어 큰 전환점이 되었다는 점에서 큰 기대감을 안고 출범하였으나, 지방자치단체의 재정 부담만 늘릴 것이라는 비판과 함께 무늬만 경찰이지 경찰분권 등 자치경찰제의 의의를 찾아보기 어렵다고 하는 비판이 제기되면서 아직은 자치경찰제의 도입이 시기상조라고 회의적인 시각이 팽배하기도 하였다.⁴⁾ 그러나 이제 국가경찰제로는 민주화와 지방분권의 시대에 부응하는 지역의 치안수요와 주민의 참여 및 통제를 충분히 반영하지 못하기 때문에 자치경찰제도를 도입하여야 한다는 국민의 공감대가 형성되었고,⁵⁾ 이에 부응하듯 2017년 출범한 새 정부는 '광역단위 자치경찰제' 도입을 국정과제로 적극 추진하고 있어 자치경찰제의 전면적 도입과 시행의 가능성은 그 어느 정권 때보다도 높아졌다고 볼 수 있다. 사실상 자치경찰의 도입 방식과 도입 시기만을 저울질하고 있다고 해도 과언이 아니다.⁶⁾

이와 같이 자치경찰제도의 도입이 기정사실화됨에 따라 국민의 인권을 보호함과 동시에 국가공동체를 범죄로부터 가장 안전하게 지켜낼 수 있는 자치경찰의 도입 방안 마련과 자치경찰의 경찰활동에 대한 새로운 견제와 통제 방안의 마련이 요구되고 있다.

종래의 선행연구는 자치경찰제의 도입 방안을 중심으로 많이 이루어져 왔다. 따라서 본보고서에서는 영국, 일본 등 민주화와 분권의 차원에서 자치경찰제가 성공적으로 시행되고 있는 나라들을 모델로 하여 바람직한 실효적 자치경찰제의 모습을 살펴보고, 이를 토대로 자치경찰에 대한 견제와 통제방안, 즉 '민주적 통제' 방안을 모색해 보고자 한다.

4) 황문규(2017), "문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관한 고찰", 「한국지방자치학회보」 제4호, 한국지방자치학회, 26~27쪽 참조.

5) 황현락(2008), "우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법적·정책적 고찰-제주자치경찰과 서울시특별사법경찰제도를 중심으로-", 한국경찰학회보 10권 4호, 36쪽.

6) "자치경찰제 도입 전부터 시끌...지자체-경찰 '날선 신경전'", 헤럴드경제 인터넷판 2018.07.04. 기사 참조. <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20180704000177>, 검색일 2018.07.26.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구범위

본 연구는 자치경찰제의 도입을 전제로 이에 따른 경찰활동에 대한 새로운 견제와 통제 방안을 검토하고자 하는 것이다. 이를 위해 연구범위를 대상과 내용으로 구분하면 다음과 같다.

첫 번째로 연구대상의 범위는 우리나라의 자치경찰제를 국가경찰과 자치경찰이 공존하는 절충형 자치경찰제로 도입하는 것을 전제로, 제도 도입시 자치경찰의 조직과 관리, 인사 분야를 중심으로 민주적 운영방안을 살펴보고자 한다.

두 번째로 연구내용의 범위는 각 장의 내용을 중심으로 다음과 같다.

제1장에서는 연구의 목적과 필요성에 대해서 설명하고, 연구수행에 있어서의 범위와 방법에 대해서 논한다.

제2장에서는 자치경찰제도의 기본적 이해를 위해 자치경찰제도의 의의와 우리나라 자치경찰제도의 도입 연혁, 자치경찰제도의 법적 근거, 그리고 현 정부의 자치경찰제 도입 추진배경에 대해서 살펴보고자 한다.

제3장에서는 영국과 일본을 중심으로 선진외국의 자치경찰제를 비교·분석한다.

제4장에서는 자치경찰제 도입에 따른 경찰제도의 변화를 2017년 경찰개혁위원회의 권고안을 중심으로 살펴보고 자치경찰제 도입의 필요성에 근거하여 경찰개혁위원회 권고안에 대한 비판적 관점에서 자치경찰제 도입의 방향을 제시하고자 한다.

제5장에서는 일본의 자치경찰모델의 도입과정과 민주적 운영 방안을 구체적으로 살펴봄으로써 이를 통해 자치경찰의 구체적인 민주적 운영방안과 관련한 시사점을 살피고자 한다.

제6장에서는 자치경찰에 대한 민주적 운영과 통제방안을 모색하고자 한다. 이를 위해 지방자치의 이념과 자치경찰의 의의에 대해서 살펴보고, 또한 자치경찰의 민주적 통제와 정치적 중립성 확보의 중요성에 대해서 구체적으로 살펴보고자 한다. 이러한 논의를 바탕으로 자치경찰의 민주적 운영방안을 조직과 관리, 인사의 측면으로 나누어 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 연구방법

본 연구의 방법은 첫째, 문헌 검토를 통해 자치경찰제 도입 관련 논문, 연구보고서, 경찰청 등 정부기관 및 관련단체 등의 자료, 국내외 관련법과 제도 등을 살펴보고자 한다.

둘째, 비교분석방법에 의해 외국의 자치경찰제도 및 선행 연구 등을 비교·분석하여 시사점을 도출하고자 한다.

셋째, 자치경찰제 도입과 민주적 운영방안과 관련하여 실무관계자와 학계의 전문가 의견을 수렴하여 참고자료로 활용하고자 한다.

제 2 장



자치경찰제도에 대한 이론적 검토



자치경찰제도에 대한 이론적 검토

제1절 자치경찰제도의 의의

경찰제도는 국가경찰제도와 자치경찰제도로 대별된다. 이러한 구분은 경찰권의 주체, 경찰조직의 운영 및 인사권 행사의 주체가 누구인가에 따라 나누어지는데, 국가경찰제도의 경우 경찰권이 국가권력의 일부로서 행사되기 때문에 경찰유지의 권한과 책임이 국가에 있고, 자치경찰제도의 경우는 경찰권이 지방자치행정의 일부로서 행사되기 때문에 경찰유지의 권한과 책임이 지방자치단체에 있다.⁷⁾ 이러한 의미에서 자치경찰제도는 “경찰권을 지방자치단체에 귀속시키고 경찰조직을 지방자치단체의 행정조직으로 하는 것”으로 정의할 수 있다.⁸⁾

법체제로 볼 때 대체로 대륙법계 국가들은 경찰을 국민의 안전과 보호에 국한하지 않고 국가통치권에 기초하여 국가권위의 대변자로 보았기 때문에 국가경찰제도를 형성·발전시켜왔으며, 영미법계 국가들은 시민에 대한 외부의 침해에 대항하는 시민 스스로의 자위권 행사의 일환으로 경찰이 발전해왔기 때문에 지방분권 정치사상의 전통 하에 자치경찰제도가 발전되어 왔다.⁹⁾ 그러나 대륙법계 국가인 독일·프랑스

7) 조성택(2005), “한국의 자치경찰제 모형에 관한 이론적 탐색”, 한국경찰학회보 제9호, 210쪽.; 정세종 외 2인(2017), 한국 자치경찰제 성과평가와 자치경찰법안 개선방안, 2017년도 국회사무처 연구용역보고서, 27쪽.

8) 황문규(2016), “자치경찰제 도입과 수사권조정 상관계에 대한 연구”, 한국민간경비학회보 제15권 제1호, 155쪽. 이러한 정의 외에도 자치경찰제의 개념을 지방자치를 강조하거나 기능배분 입장에 따라 나누기도 한다. 지방자치를 강조하는 입장에서는 ‘지방분권 제도와 지방자치사상에 따라 경찰운영에 필요한 모든 책임과 권한을 지방자치 단체가 수행하는 제도’라고 주장하고, 기능배분의 관점에서 접근하는 입장에서는 ‘국가와 지방간의 기능배분의 원칙에 따라 경찰의 지방적 기능을 지방자치단체가 감독과 책임을 담당하는 제도’라고 주장한다. 행정자치부 자치경찰제실무추진단(2008), 자치경찰제 추진 중간보고서, 21쪽.

9) 조성택(2005), 위의 책, 210쪽.

등도 지방분권화를 통한 주민의 참여와 통제를 높이기 위하여 자치경찰제를 도입하여 다양한 방식으로 시행하고 있고, 영미법계 국가인 영국과 미국 등도 교통·통신의 발달과 국제범죄, 사이버범죄의 증가, 범죄수사의 국제화와 광역화 문제 등 경찰행정의 환경변화로 인해 국가경찰의 위상과 기능을 강화하고 있어 순수한 의미에서의 완전한 국가경찰제도나 자치경찰제도를 채택하고 있는 국가는 거의 찾아 볼 수 없다.¹⁰⁾ 이러한 절충형 경찰제도는 경찰권에 대한 통제와 경찰권의 효율성 추구라고 하는 두 마리 토끼를 잡기 위한 교육지책이라고 볼 수 있다.

〈표 2-1〉 국가경찰과 자치경찰의 특징 비교

구 분	국가경찰	자치경찰
이 념	합법성, 능률성, 집권성, 책임성	민주성, 분권성, 중립성, 자치성
장 점	① 강력하고 광범위한 집행력의 행사 ② 타행정부서와 긴밀한 협조체제 구축에 용이 ③ 각 경찰 단위간 협조 용이 ④ 교통통신의 발달로 인한 통일적 운영 및 범죄수사에 유리 ⑤ 교육훈련, 인사행정상 적재적소 배치 ⑥ 형사·감식시설 등 전국적인 시설 이용에 편리성	① 정치적 중립성의 보장 ② 경찰사무의 분권화로 권력독점과 중앙집권 해소 ③ 지방행정의 효율성 강화 ④ 주민의 경찰에 대한 호감 및 참여 촉진 ⑤ 독립된 조직운영으로 조직운영상의 개혁 가능 ⑥ 지역공무원으로서의 치안유지 책임감 강화
단 점	① 주민참여, 시민의 자발적 협조 취약 ② 정권담당자 및 타행정부처의 정치적 의도 개입 여지 ③ 경찰조직의 비대화로 인한 비효율성 ④ 획일적 업무수행으로 인한 지역적 특수성에 대한 대응 결여 ⑤ 지방이해관계보다 중앙의 반응을 고려하려는 경향 ⑥ 경찰장비의 지역 고려 미흡 ⑦ 부당한 직무에 대한 책임감 저하 가능성	① 경찰기관간 상호 응원에 어려움 ② 범죄수사 등 광역적 경찰업무에 불리 ③ 경찰 부패의 가능성 ④ 인사에 대한 지방정치인의 간섭으로 경찰 간부의 통제력 미흡 ⑤ 승진 기회 축소로 경찰 사기에 문제 ⑥ 예비경찰의 미보유로 기동성 약화 ⑦ 경찰의 전문적 기능 발휘가 어려움

※ 조성택(2005), “한국의 자치경찰제 모형에 관한 이론적 탐색”, 한국경찰학회보 제9호, 212쪽. 〈표 1〉 인용.

〈표 2-1〉에서 알 수 있듯이 자치경찰제도의 주요 장점으로서는 ① 정치적 중립성의 보장, ② 경찰사무의 분권화로 권력독점과 중앙집권 해소, ③ 지방행정의 효율성 강화, ④ 주민의 경찰에 대한 호감 및 참여 촉진, ⑤ 독립된 조직운영으로 조직운영상의

10) 위의 책, 211쪽.

개혁가능, ⑥ 지역공무원으로서의 치안유지 책임감 강화 등이 거론되고 있다.¹¹⁾ 그 중에서도 정치적 중립성의 보장과 권력독점, 중앙집권의 해소는 자치경찰제 도입의 필요성과 정당성의 주요 근거가 된다. 한편 경찰 부패의 가능성과 광역적 경찰업무에 불리, 지방정치인의 인사에의 간섭 등이 단점으로 거론되고 있어 이러한 단점을 어떻게 해소하고 보완할 수 있는지의 여부가 자치경찰제도의 성공적 도입을 위한 필요불가결한 조건이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 자치경찰제가 추구하는 기본이념은 분권화, 민주화, 중립화로 대별된다. 실제로 자치경찰제를 채택하고 있는 국가들의 경찰행정체제를 살펴보면 경찰행정의 민주성에 초점을 두고 가능한 한 경찰권의 집중을 지양하고, 지역주민에 의한 참여와 통제가 이루어질 수 있는 방향에 초점을 두고 운영되고 있으며, 또한 정치로부터 영향이나 간섭을 받지 않는 방식으로 운영되고 있다. 자치경찰제가 추구하는 기본이념들을 살펴보면 다음과 같은 이념들로 정리할 수 있다.¹²⁾

제2절 우리나라 자치경찰제도의 도입 연혁

우리나라 자치경찰제도 도입의 발자취를 돌이켜 보면 그 시작은 1945년 광복 이후 미군정이 시작되면서 부터이다. 당시 미군정은 남한 지역에 자국의 제도를 모델로 하는 분권화된 형태의 민주주의와 대의기구를 설치하려고 시도하였다. 이러한 배경을 바탕으로 우리나라 경찰제도에 대해서도 중앙집권적인 국가경찰제가 대중적 통제 없이 국가권력의 통치수단으로 사용되었다는 판단 하에 주요 개혁의 대상으로 삼았다.¹³⁾ 그러나 이러한 경찰개혁 움직임은 좌익조직들의 활동과 미군정의 무지 때문에

11) 이에 비해 국가경찰제도의 장점으로는 ① 강력하고 광범위한 집행력의 행사, ② 타행정부서와 긴밀한 협조체제 구축에 용이, ③ 각 경찰 단위간 협조 용이, ④ 교통통신의 발달로 인한 통일적 운영 및 범죄수사에 유리, ⑤ 교육훈련, 인사행정상 적재적소 배치, ⑥ 형사·감식시설 등 전국적인 시설 이용에 편리성 등이 거론되고 있는데, 그 중에서도 치안행정의 통일성 확보와 강력한 집행력, 광역적인 협조체제의 구축이 국가경찰제의 필요성과 정당성의 주요 근거로 주장되고 있다.

12) 임병연(2003), “자치경찰제 도입에 따른 지방재정 확충방안에 관한 연구”, 『한국경찰학회보』 제 6권 한국경찰학회, 139~140쪽.

13) 황문규(2016), 앞의 논문, 158쪽.

시행되지 못하였다.¹⁴⁾ 즉, 미군정은 한국에서의 좌익조직들을 미국의 목표실현에 방해가 되는 위협적 요소로 간주하였기 때문에 이들을 통제할 유일한 세력으로서 기존의 확고적이고 패쇄적인 국가경찰에 의존하게 되었고, 이러한 이해관계 때문에 한국 경찰에 대해서는 치안의 효율성을 우선시하여 민주적 개혁을 의도적으로 배제하였다.¹⁵⁾

당시 미군정이 우리나라 국가경찰의 민주적 개혁의 필요성을 인식하고서도 좌익으로부터의 위협이라는 명분을 내세워 국가경찰제의 사용을 정당화한 주요 이유는 다음과 같다.¹⁶⁾

1. 비상시에 일정 수의 경찰이 동원되어 지체 없이 현장으로 이동될 수 있다.
2. 지방경찰들 간의 관할 논쟁과 사소한 시비가 없어진다.
3. 경찰에 대한 정치적 영향력이 제거된다.
4. 경찰의 통일적 훈련과 공정한 법 집행이 보장된다.
5. 개인적으로든 집단적으로든 경찰이 특정 정치집단과 연결될 가능성이 줄어든다.
6. 많은 지역에 대한 최대의 보호가 가능하다.
7. 반란운동에 관한 정보가 지방경찰조직에만 한정되지 않고, 전체 적으로 평가되어 상호 교환된다.

이러한 미군정의 의도대로 한국의 국가경찰은 중앙집권적인 조직과 장비들을 이용하여 남한의 좌익조직들을 척결하는데 있어 큰 기여를 하였고, 나아가 국민들에 대한 사상통제와 정치집단의 통제에 적극적으로 이용됨으로써 권력의 통치수단으로 철저히 활용되었다.¹⁷⁾

주지하다시피, 이후 우리나라는 6.25전쟁과 이승만 정권, 박정희 정권 등 여러 권위주의적 정권과 군사정권을 거쳤다. 그 과정에서 국민들의 민주화의 염원이 실현되기도 하였지만, 한국의 경찰제도는 일관되게 강력하고 일원적인 중앙집권적 경찰제도를

14) 브루스 커밍스는 “일제 하 한국인 경찰이 일본인들을 위해 업무를 훌륭히 수행했다면 우리를 위해서도 그걸 것이다”라고 언급한 당시 한국 경찰에 대한 미국인 감독관 매그린(William Maglin) 대령의 예를 들어 이를 지적하고 있다. 브루스 커밍스 저, 김수환 역(1986), 한국전쟁의 기원, 도서출판 청사, 277쪽.

15) 브루스 커밍스는 미군정의 이러한 이중적인 행태와 관련하여 “미군정 기간 중의 한국경찰사를 통해 해방 후의 비극과 그것에 대한 미군정의 커다란 책임을 찾아볼 수 있다”고 언급하고 있다. 위의 책, 272쪽.

16) 위의 책, 276쪽.

17) 아이러니한 점은 동시기의 패전국 일본의 경우 상기의 동일한 이유를 들어 국가경찰제의 필요성을 주장하였으나, “대중적인 지방통제를 벗어난 일제의 중앙경찰체제가 너무 쉽게 권위적 억압의 수단으로 사용되었다는 정확한 판단 하에 제개혁을 실시”하여 미군정 기간 중 국가경찰제가 폐지되고 자치경찰제가 도입되었다. 위의 책, 276쪽.

계속해서 유지해 왔다. 그 배경에는 남·북한의 대치라고 하는 특수한 상황과, 국정의 안정적 운영과 질서유지라고 하는 현실적 필요성, 그리고 효율성 추구가 있었다. 이와 같이 정부수립 당시부터 1980년대까지는 정치·사회적으로 불안정한 시대적 상황으로 인해 경찰기능의 효율성과 능률성을 우선하는 국가경찰제를 유지하였다.¹⁸⁾

그러나 1990년대에 들어 사회의 민주화와 지방자치제가 본격적으로 실시되면서 외형적으로나마 중앙집권적인 권력구조가 지방분권적으로 변화하였고, 지방자치의 완성이라는 측면에서 자치경찰제의 도입 논의가 활발하게 진행되었다.¹⁹⁾

국민의 정부는 자치경찰제 도입을 국정 100대 과제로 선정하고 경찰위원회 중심의 일본식 자치경찰제(안)를 마련한바 있고, 참여정부는 지방분권특별법에 자치경찰제 도입을 의무화하고 주민생활 중심의 치안서비스를 제공하는 별도의 자치경찰제 도입 방안을 확정하여 2004년 11월 15일 행정자치부장관 소속 ‘자치경찰제 실무추진단’ 설치 및 2005년 11월 자치경찰법(안)을 마련하였으나 입법에 이르지 못하는 못하였다.²⁰⁾ 그러한 상황 속에서 2006년 7월 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정되었고 이를 계기로 127명으로 구성된 우리나라 최초의 자치경찰인 제주자치경찰단이 출범하여 현재에 이르고 있다.²¹⁾

이명박 정부는 광역단위 기능과 주민참여 확대방안을 추가하여 자치경찰제 도입 방향을 설정하고 ‘5대 국정지표, 193개 국정과제’에 포함하여 도입의지를 분명하였고, 2008년 2월 29일 지방분권촉진에 관한 특별법 제11조 제3항에 자치경찰제 도입을 명시하였다.²²⁾

박근혜 정부에서는 ‘지방자치발전위원회’가 주민 편의의 증진, 행정효율 제고, 지방 경쟁력 제고 등을 3대 정책목표로 설정하고, 6개 핵심과제 중 하나로 5년 내 자치경찰제 도입 추진을 발표하였다.²³⁾

18) 육동환 외 2인(2017), 최근 자치경찰제 논의와 합리적 도입방안, 강원연구원, 4쪽.

19) 이하 자치경찰제 도입 연혁에 관한 서술은, 육동환 외 2인(2017), 위의 보고서, 4쪽 이하를 참조하여 작성하였음.

20) 위의 보고서, 5쪽.

21) 당시 참여정부의 방안은 2006년 제주지역에 한해 시범적으로 실시한 후 전국적으로 확대 실시할 계획으로 추진되었으나, 자치경찰제 실시를 위한 입법화에 실패함에 따라 현재의 제주자치경찰에 머물러 있다. 황문규(2017), 앞의 논문, 26쪽.

22) 육동환 외 2인(2017), 위의 보고서, 5쪽.

23) 위의 보고서, 5쪽.

현재의 문재인 정부는 대통령 공약사항으로 권력기관 개혁 차원에서 ‘광역단위 자치경찰제 전국 확대’를 제시하였고, 이후 이 공약사항을 100대 국정과제로 설정하고 2018년 시범실시를 거쳐 2019년 전면 실시하는 것을 목표로 자치경찰제 도입을 적극 추진하고 있다(아래 <표 2-2> 역대 정부의 자치경찰제 추진과정 참조).²⁴⁾

<표 2-2> 역대 정부의 자치경찰제 추진과정

구분	추진동기	추진기구	도입모델	주요쟁점	추진결과
미군정	▶ 해방 ▶ 미군정 규정	▶ 내부주도 ▶ 미군정	▶ 초기 기획안은 병렬형, 후기는 종속형	▶ 도입단위	▶ 국가경찰 독점체제로 전환
장면 정권	▶ 4.19. ▶ 국회안	▶ 국회주도 ▶ 국회특위	▶ 종속형	▶ 정치적 중립	▶ 입법화 실패
노태우 정권	▶ 6.10.민주항쟁 ▶ 야3당 안	▶ 국회주도 ▶ 야당	▶ 종속형	▶ 정치적 중립	▶ 입법화 실패
김대중 정권	▶ 대통령 공약 ▶ 국정과제	▶ 여당주도 ▶ 여당위원회	▶ 절충형	▶ 정치적 중립 ▶ 민주성	▶ 국회상정 포기
노무현 정권	▶ 대통령 공약 ▶ 국정과제	▶ 대통령주도 ▶ 대통령위원회	▶ 병렬형	▶ 도입단위 ▶ 운영체제	▶ 입법화 실패 ▶ 제주자치경찰 실시
이명박 정권	▶ 대통령 공약 ▶ 국정과제	▶ 초기 청와대 주도, 후기 대통령위원회	▶ 병렬형	▶ 도입단위 ▶ 운영체제	▶ 입법화 실패
박근혜 정권	▶ 대통령 소속 지방자치발전위원회 정책목표 ▶ 지방자치발전종합계획 핵심과제	▶ 대통령위원회	▶ 병렬형	▶ 시범시기 ▶ 사무, 재정	▶ 입법화 실패

※ 양영철(2015), “역대 정부의 자치경찰도입 정책 추진과 정책적 함의에 관한 연구”, 한국경찰연구 제14권 제1호, 148쪽, <표 1> 인용·편집.

앞에서 살펴본 바와 같이 국가 성립 초기의 남북의 대치상황과 국정의 안정적 운영 및 국가질서유지라는 명목은 경찰업무의 효율성만을 강조하게 되어 중앙집권적 국가 경찰제도의 존치라는 대의명분을 유지시켜 주었다. 그러나 이제 국가경찰제로는 민주화와 지방분권의 시대라고 하는 시대적 변화에 부응할 수 없고, 크게 변화한 지역민생 치안 수요에 적극적으로 대응할 수 없다는 지적이 계속해서 제기되고 있다. 이에 따라 지역 주민과 함께 하는 새로운 경찰상을 정립하고, 지역주민과 가까운 곳에서

24) 황문규(2017), 위의 논문, 24쪽.

주민에 의한 그리고 주민에 의해 통제받는 자치경찰제가 도입되어야 한다는 국민적 공감대가 형성되고 있다.

제3절 자치경찰제도의 법적 근거

「헌법」 제117조와 제118조는 지방자치단체가 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하도록 함으로써 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다는 점에서 이를 자치경찰제 도입의 헌법적 근거로 볼 수 있다. 즉 경찰의 주요 임무는 주민의 재산과 생명을 보호하는 일이고, 주민의 생명과 재산의 보호는 주민 복리의 핵심으로서 자치경찰은 헌법에 규정한 자치단체의 주민 복리에 관한 사무에 해당하기 때문에 이러한 점에서 자치경찰제 도입의 근거가 헌법에 있다고 보는 것이다.²⁵⁾

제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
 ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
 제118조 ① 지방자치단체에 의회를 둔다.
 ② 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

「지방자치법」 제113조는 지방자치단체가 그 소관 사무의 범위 안에서 필요할 경우 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관을 직속기관으로 설치할 수 있도록 규정하고 있다.

제113조(직속기관) 지방자치단체는 그 소관 사무의 범위 안에서 필요하면 대통령령이나 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 자치경찰기관(제주특별자치도에 한한다), 소방기관, 교육훈련기관, 보건진료기관, 시험연구기관 및 중소기업지도기관 등을 직속기관으로 설치할 수 있다.

25) 양영철(2008), 경찰자치론, 대영문화사, 265쪽.

「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제12조 제3항은 “국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다”고 규정하고 있고, 동조 제4항은 ‘교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다’고 규정하고 있다.

제12조(특별지방행정기관의 정비 등) ① 국가는 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관이 수행하고 있는 사무 중 지방자치단체가 수행하는 것이 더 효율적인 사무는 지방자치단체가 담당하도록 하여야 하며, 새로운 특별지방행정기관을 설치하고자 하는 때에는 그 기능이 지방자치단체가 수행하고 있는 기능과 유사하거나 중복되지 아니하도록 하여야 한다.
 ② 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.
 ③ 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제도를 도입하여야 한다.
 ④ 교육자치와 자치경찰제도의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.

제4절 현 정부의 자치경찰제 도입 추진배경

현 정부는 ‘광역단위 자치경찰제 전국 확대’라고 하는 대통령 공약사항에 근거하여 광역단위 자치경찰제 도입을 100대 국정과제의 하나로 설정하고 2018년 시범실시를 거쳐 2019년 전면 실시하는 것을 목표로 제시하고 있다.

경찰개혁위원회 권고안에서 언급하고 있는 현 정부의 자치경찰제 도입배경을 살펴보면, 자치경찰제 도입은 “헌법상 가치에 근거한 지방자치제도의 완성을 위해 더 이상 미룰 수 없으며, 권력기관 개혁의 시대적 흐름인 ‘민생 중심, 분권 중심, 인권 중심’에 부응하는 과제이자 국민적 요구”라고 하는 점을 분명히 하고 있다. 즉 ① 헌법 제117조 제1항에서 지방자치제도가 헌법적 가치에 근거하고 있는 것임을 분명히 하고 있고, 자치경찰제도는 이러한 지방지자치제도의 완성을 위한 주요한 분야로 해당 제도의 도입을 위해서 별도의 법률적인 근거까지 두고 있다는 점, ② 권력기관의 민주적 개혁의 관점에서 현행 중앙집권적 권력구조의 국가경찰을 지방분권적 자치경찰로 개편하여, 경찰활동의 민주성과 정치적 중립성 및 시민지향성을 강화해야 한다는 점에서 자치경찰제 도입은 국가의 선택이 아닌 의무사항으로 반드시 도입되어야 한다는

점을 강조하고 있다.²⁶⁾

이러한 배경에서 잘 나타나듯이, 이번 정부에서 추진하고 있는 자치경찰제 도입의 취지는 사회질서와 치안 유지, 경찰업무의 효율성 확보와 같은 경찰의 역할과 기능적 측면에서의 개혁이 아니라, 분권과 국민에 의한 민주적 통제, 정치적 중립성 확보와 같은 경찰의 민주적 개혁에 있음을 분명히 하고 있다. 이러한 점에서 장래에 도입될 자치경찰제도의 모습은 이러한 취지에 부응할 수 있는 자치경찰제의 모습이 되어야 할 것이다.

26) 경찰개혁위원회 2017.11.3. “광역단위 자치경찰제 도입안” 참조.

제 3 장



외국의 자치경찰제 비교분석

외국의 자치경찰제 비교분석

외국의 자치경찰제도에 관한 소개는 자치경찰제 도입과 관련한 논의가 본격적으로 이루어질 때마다 관련 학술논문이나 연구보고서, 경찰청 자료 등을 통해 상세히 소개되어 왔다. 따라서 이 보고서에서 이를 다시 언급하는 것 보다는 본보고서의 주요 연구목적인 자치경찰의 민주적 운영방안과 관련하여 이에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있는 국가를 선정하여 논하는 것이 바람직하다고 보고, 영국과 일본의 사례를 구체적으로 살펴보았다.

영국과 일본의 자치경찰 운영 사례를 살펴보고자 하는 이유는 다음과 같다.

우선 영국경찰의 경우 2000년에 국가경찰이었던 런던경찰을 자치경찰로 전환하면서 광역단위 자치경찰제제를 확립하여 운영해 오고 있고, 또한 2011년에 제정된 「경찰개혁 및 사회책임법」에 근거하여 ‘지역치안위원장’, ‘지역치안평의회’, ‘지방경찰청장’이 각자의 책임과 권한 하에 중앙정부로부터 독립적으로 관여하여 운용하는 체제로 바뀌어, 자치경찰의 민주적 통제와 지역주민에 대한 경찰의 직접적인 책임성을 강화하고 있다는 점에서 비교분석의 대상으로 하였다.

일본경찰의 경우는 자치경찰제도의 도입과정에 있어서 우리나라와 유사한 역사적 배경을 가지고 있고 또한 법제에 있어서도 사실상 일본의 영향을 받았다는 점, 일본의 경찰체제는 국가경찰과 도도부현 단위의 자치경찰로 이원화된 절충형 자치경찰제를 취하고 있고, 또한 경찰의 관리감독을 공안위원회라고 하는 독립적인 조직을 통해 운영함으로써 자치경찰의 민주적 운영을 도모하고 있다는 점, 그리고 이러한 일본의 자치경찰제가 현재 우리나라에서 자치경찰제 도입시의 모델로서 언급되고 있다는 점에서 비교분석의 대상으로 하였다.

제1절 영국

1. 개요

영국은 1829년 최초의 근대적 경찰조직인 ‘런던수도경찰청’ 창설 이후 국가경찰(런던)과 자치경찰(지방)로 운용하여 왔으나, 2000년 「런던광역시설치법」(1999년)에 따라 국가경찰 조직인 런던수도경찰을 자치경찰로 전환함으로써 광역단위 자치경찰체제를 확립하였다.²⁷⁾

영국 경찰제도의 변천 과정을 구체적으로 살펴보면, 1829년 세계 최초로 현대적 의미의 경찰기구인 국립 ‘런던수도경찰청’ 창설 이후 수도경찰청을 모델로 각 지역 여건에 따라 자치경찰을 운용해 왔다. 1964년 경찰법에 따라 수도경찰청, 런던시티경찰청 등 41개 지방 경찰체제가 구축되었고, 2000년 내무성 직속의 국가경찰로 운영되어 오던 수도경찰청을 자치경찰로 전환하여 광역단위로 지방경찰청을 설치하여 운영해 오고 있다. 현재 잉글랜드(England)와 웨일즈(Wales) 지역에 자치경찰인 43개 지방경찰청(수도 런던 2개 경찰청 포함)과 스코틀랜드(Scotland) 지역에 1개 지방경찰청, 그리고 노던아일랜드(Northern Ireland) 지역에 1개 지방경찰청이 설치되어 총 45개 지방경찰청이 운영되고 있다.²⁸⁾

〈표 3-1〉 영국 경찰제도의 변화 과정

시기	근대경찰 창설 (1829년)	⇒ 중앙정부 권한 강화 (1980년)	⇒ 경찰 개혁 (2010년 이후 현재)
특징	근대 경찰의 창설 이후 자치경찰제 확립 (런던 국가경찰 / 그 외 자치경찰)	범죄 증가에 따른 효율성 강조로 내무부장관 권한 강화	내무부장관 권한 축소 / 주민 직선의 지역치안위원장이 지역치안 담당
체제	지방분권적 자치경찰	중앙정부의 관여가 확대된 자치경찰	지방분권적 자치경찰

27) Wikipedia, “List of police forces of the United Kingdom” 참조. (출처: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_police_forces_of_the_United_Kingdom, 검색일 2018.09.01.)

28) 위의 Wikipedia “List of police forces of the United Kingdom” 설명 자료.

종래에 전국 지방경찰청의 관리는 ‘내무부장관’, ‘지방경찰위원회’, ‘지방경찰청장’의 3자가 권한과 책임을 분담하는 ‘3원 체제’로 운영되어 왔으나, 1980년대 이후, 내무부(Home Office)의 권한이 강화되면서, 1994년 「경찰 및 치안법원에 관한 법」(Police and Magistrates’ Courts Act 1994)에 따라 내무부장관이 전략적인 국가목표를 설정하고 이를 지방경찰위원회에 지시할 수 있는 권한을 가지게 되었다. 또한 2000년대에 들어 범죄의 광역화와 전문화 그리고 조직화가 문제가 되어 국가적인 치안활동의 필요성이 높아졌고, 이에 따라 중앙정부의 통제를 더욱 강화하는 「경찰개혁법」(Police Reform Act 2002)이 제정됨에 따라, 이에 근거하여 내무부장관은 경찰활동계획의 수립, 경찰활동실무·절차 규정 및 업무처리규약의 발령, 또한 왕립경찰감사관실을 통해 지역경찰에 대한 개선 등을 요구할 수 있는 권한을 가지게 되었다.²⁹⁾

그러나 2010년 이후, 중앙정부의 과도한 개입으로 인해 치안정책에 지역의 특성 및 지역주민의 의견이 제대로 반영되지 못한다는 비판이 강하게 제기되었다. 특히 2010년 5월 새로이 출범한 보수당과 자유민주당의 연합정권은 경찰이 국민이 아닌 정부에 책임을 진다고 비판하며 개혁의 필요성을 강하게 제기하였다. 즉 기존 노동당 정권의 과도한 중앙집권적 치안정책으로 인하여 지역경찰에 대한 과도한 개입 현상이 나타났고, 이에 따라 지역특성을 반영한 치안활동이 전혀 이루어지지 못하는 상황에 이르렀다. 이에 연합정권은 경찰의 지역주민에 대한 책임을 강화하는 근본적인 개혁의 실시를 선언하면서, 경찰개혁의 출발점으로서 2010년 7월 ‘21세기 경찰활동: 경찰과 지역주민의 연결’(Policing in the 21st Century: Reconnecting police and the people)이라는 백서를 발간하였다.³⁰⁾ 이 백서에서는 당시 영국경찰이 직면하고 있는 문제점을 다음과 같이 4가지로 요약하고 있다.

29) 김학경/이성기(2012), “영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: 2011 경찰개혁 및 사회책임법과 국립범죄청을 중심으로”, 경찰학연구 제12권 제1호, 경찰대학, 151~155쪽 참조

30) 이하 문제점에 대한 기술은 김학경/이성기(2012), 위의 논문, 156~157쪽, ‘현재 영국경찰이 직면하고 있는 문제점’을 인용하여 작성하였음.

① 국민이 아닌 중앙정부에 책임을 지고 있는 영국경찰

범죄를 예방함에 있어서 주민의 동의와 협조는 필수적이거나, 현재 지역경찰과 지역주민과의 유대관계는 그렇게 강하지 않다. 경찰은 지역사회의 관심사가 아닌 중앙정부 (Whitehall)가 제시한 성과지표 및 목표를 달성하는데 집중을 하고 있는 상황이며, 이로써 지역사회의 특색을 치안정책에 반영해야 하는 지방경찰청장의 전문적 책임성 (Professional responsibility)이 잠식되고 있는 실정이다. 또한 경찰위원회에서는 지역주민을 대표하고 나아가 지역경찰의 현장 대응력을 높이기 위하여 많은 노력을 기울였으나, 지역주민의 대부분은 경찰위원회가 존재한다는 사실 자체도 모르고 있는 상황이다. 가장 큰 문제점은 지역주민들이 자기들의 생생한 목소리를 지역경찰조직에게 직접적으로 전달할 수 있는 메커니즘이 없다는 것이다.

② 전문가적인 권한을 상실한 영국경찰

영국 중앙정부는 경찰과 지역주민들을 단절시켰을 뿐만 아니라, 지역사회의 현실을 무시한 각종 지침서(Guidance) 및 매뉴얼을 만들고, 나아가 지역경찰에게 이를 따르도록 강제함으로써 경찰이 진정으로 지역주민에게 봉사하기보다는 중앙정부의 안내서만을 충실히 따르게 하는 관료제적 폐해를 만들어 냈다. 2009년 영국 내무부에서 발간된 안내서 및 매뉴얼만 해도 총 52종에 이르며 그 양도 각각 100페이지에 달하고 있다. 이로 인하여 현재 영국경찰은 범죄와 싸우는 투사(Crime Fighter)의 모습이 아닌 서식 작성자(Form Writer)로 전락해버렸다. 이는 경찰 스스로 자초한 모습도 많다. 지역사회를 대변해야 하는 지역경찰이 중앙정부가 제시한 목표와 업무지침을 달성하는데 집중함으로써 지역주민들의 직감(Instinct)과 자원봉사단체의 설 자리를 없게 만들고 있다. 이제 관료적 책임(Bureaucratic responsibility)의 시대에서 전문가적 재량권에 바탕을 둔 민주적 책임(Democratic responsibility)의 시대로 나아가야 한다는 것이다.

③ 가시성과 가용성이 저하된 영국경찰

2010년 7월 왕립경찰감사관실에서 발간된 '경찰에 대한 가치평가'(Valuing the police)라는 보고서에 따르면, 시민의 요구에 즉각 응답할 수 있는 현장 경찰관이 전체 경찰관의 11%에 불과하다는 충격적인 사실이 밝혀졌다. 이러한 모습은 지역주민이 기대하는 경찰의 모습이 아니며, 따라서 지역사회에 대한 봉사 및 안전이라는 관점에서 현장에서 일하는 경찰관(on their streets)을 훨씬 늘려야 한다. 물론 지난 10여 년간 지역경찰이 직면하고 있는 범죄의 양상은 테러·사이버범죄·경제범죄·가정폭력 등 굉장히 복잡하게 변화해 왔으며, 이러한 범죄에 대한 대응을 위해서는 지역 대응기관 및 다른 법집행기관과의 협력은 당연히 된다. 이러한 다기관 협력과 더불어 중요한 것이 바로 거리에서의 경찰의 가시성과 가용성이 더욱 더 확대되어야 한다는 사실이다.

④ 예산절감에 직면한 영국경찰

2000년 이후 경찰 예산은 24%나 증가했으며 현재 경찰의 총 예산은 130억 파운드 (약 23조원)에 달한다. 하지만 예산사용에 있어서 '돈에 대한 합당한 가치'(Value for money)는 고려되지 않았으며, 산출물(Outcome)보다는 투입물이나 경찰관 수에만 초점을 두고 있는 형국이었다. 예를 들자면, 6백만 파운드 가량(약 107억원)의 예산이 범죄대응이 아닌 '경찰서약'(Police Pledge)이라는 경찰활동 홍보비용으로 사용되기도 하였다. 영국정부는 당면하고 있는 국가 재정적자 해소를 위해 향후 4년간 전 부처의 예산을 삭감할 예정이고, 따라서 이러한 긴축예산 속에서 현재 치안수준 이상 유지를 위해서는 조직운영의 효율성 제고를 위한 정책변화가 반드시 필요하게 된 것이다.

※ 김학경/이성기(2012), "영국지방자치경찰의 새로운 패러다임: 2011 경찰개혁 및 사회책임법과 국립범죄청을 중심으로", 경찰학연구 제12권 제1호, 경찰대학, 151~155쪽 인용.

이러한 영국경찰의 중앙집권적 관료주의 철폐를 위해서, 동백서는 ① 지역주민에 대한 직접적 책임성 강화, ② 지역현실을 반영할 수 있는 전문가적인 재량권 강화, ③ 새로운 범죄유형의 대응을 위한 다기관 협력체계의 강화 및 현장 경찰관 증원을 통한 거리에서의 가시성과 가용성 강화, ④ 예산에 대한 합당한 가치의 경찰조직 운영 등을 개혁방안으로 제시하였고, 또한 이러한 문제에 대한 해결방법으로 ① 지역주민의 권한 강화, ② 경찰의 권한 강화, ③ 중앙정부의 중점사항 변화, ④ 공동체 사회의 권한 강화라고 하는 정책적 대안을 제시하고 있다.³¹⁾ 백서의 내용 중에서 입법을 요하는 정책적 대안이 이후 법률로 만들어 졌는데, 이것이 바로 2011년 9월 14일 의회를 통과하여 2012년 1월 1일부터 발효된 「경찰개혁 및 사회책임법」(Police Reform and Social Responsibility Act 2011)이다.³²⁾

동법은 중앙집권적인 3원 체제를 폐지하고, 지역실정에 맞는 현장 치안 강화를 위한 개혁안으로서 지역주민이 직접 선출한 ‘지역치안위원장’(Police and Crime Commissioner)이 지역의 치안문제를 전담하도록 하고, 또한 이를 견제하기 위한 지역 치안평의회(Police and Crime Panel) 제도를 새로이 도입하였다.³³⁾

한편, 지방자치경찰의 전통을 유지하면서 국가적인 조직범죄에 대한 효율적 관리를 위해 기존의 ‘중대조직범죄청(Serious Organised Crime Agency)’을 대신하는 ‘국가범죄수사청(National Crime Agency)’을 신설하여 운영하고 있다. 국가범죄수사청은 국가적·국제적 범죄조직 등에 대한 국가 차원의 효율적 대응을 위해 「2013년 범죄 및 법원조직에 관한 법률」에 따라 신설된 조직으로 내무부 산하의 국가수사기관이다. 본부를 포함하여 50개 지역기관과 해외에 40개 지부를 두고 있다. 국가범죄수사청장은 내무부장관이 임면하고 국가범죄수사청의 직원은 청장이 임면하며, 내무부장관은 국가범죄수사청 업무 전반에 대한 지휘·감독 권한을 가지고 있다. 국가범죄수사청에는 청장과 부청장이 있고, 산하에 7명의 부서장이 각 부서를 통할하고 있다. 국가범죄수사청의 주요 부서로는 아동착취 및 온라인보호부(Child Exploitation and Online Protection Command), 국경경찰부(Border Policing Command), 범죄정보부(Intelligence), 경제범죄부(Economic Crime Command), 조직범죄부(Organised Crime Command), 운용부(Operations), 지원부(Corporate Services) 등이 있다.³⁴⁾

31) 위의 논문, 158쪽.

32) 위의 논문, 158쪽.

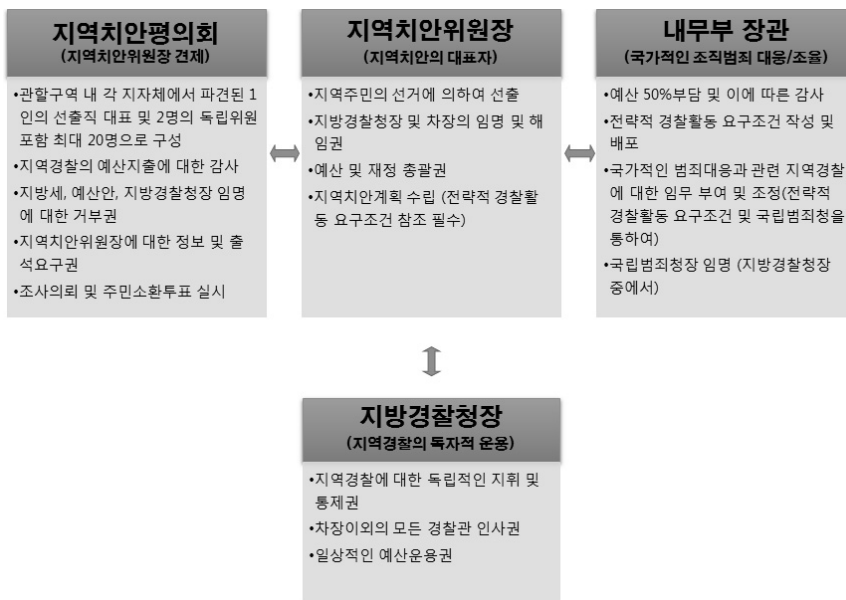
33) 위의 논문, 158~161쪽 참조.

2. 영국 자치경찰의 조직 및 기능

가. 광역단위 자치경찰체제

영국 자치경찰 조직은 전국에 45개의 지방경찰청을 설치하여 운영하고 있는 광역단위 자치경찰제로 각 지방경찰청 산하에 경찰서(Police Station)를 운영하고 있다. 전국에 약 1,300개의 경찰서(Police Station, Division 등)를 운영하고 있으며(예 : 스코틀랜드 지방경찰청은 214개 경찰서, 런던수도경찰청은 180개 경찰서 운용), 우리나라의 지구대나 파출소 등과 같은 하부조직은 없다.³⁵⁾

자치경찰의 운영은 ‘지역치안위원장’과 ‘지역치안평의회’, ‘내무부 장관’의 관리 감독 하에 ‘지방경찰청장’이 각자의 책임과 권한 하에 중앙정부로부터 독립적으로 이루어지고 있다.



※ 김학경/이성기(2012), “영국지방자치경찰의 새로운 패러다임 : 2011 경찰개혁 및 사회책임법과 국립범죄청을 중심으로”, 경찰학연구 제12권 제1호, 164쪽 <그림 3> 인용.

[그림 3-1] 영국 자치경찰의 관리감독 체제

34) National Crime Agency, "National Crime Agency Annual Report and Accounts 2016-17"; 김학경/이성기(2012), 위의 논문, 161~163쪽

35) Wikipedia, "List of police forces of the United Kingdom" 참조. (출처: https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_police_forces_of_the_United_Kingdom, 검색일 2018.09.01.)

나. 지역치안위원장(Police and Crime Commissioner)

지역치안위원장은 지역주민이 직접 선출한 지역치안의 총책임자로서 2011년 경찰개혁 및 사회책임법(Police Reform and Social Responsibility 2011)이 제정됨에 따라 새로이 도입된 제도에 근거하고 있다.³⁶⁾ 지역치안위원장은 주민 직선으로 선출되며 임기는 4년이다.³⁷⁾ 지역치안위원장의 주요 권한은 ① 지방경찰청장(The Chief Constable) 임면권, ② 지역경찰의 최우선 목표 설정 및 이에 따른 지역치안계획(Police and Crime Plans)의 수립³⁸⁾, ③ 관할 지방경찰의 예산과 재정 총괄 등이다.³⁹⁾

다. 지역치안평의회(Police and Crime Panel)

지역치안평의회는 지역치안위원장에 대한 감시·감독 기능을 수행하는 기구로 각 지방자치단체에서 파견된 각 1명의 선출직 대표단(지방의회의원) 및 2명의 독립위원을 포함한 10~20명의 위원으로 구성된다. 주요 권한으로는 ① 지역경찰의 예산지출 감사권 행사, ② 지역치안위원장의 지역치안계획 초안 검토 및 제안, ③ 지역경찰 예산안, ④ 지방경찰청장 임명 등에 대한 거부권(위원 2/3 찬성), ⑤ 지역치안위원장에 게 정보 제공 및 출석요구 권한 등이 있다.⁴⁰⁾

라. 지방경찰청장(The Chief Constable)

지방경찰청장은 경찰 또는 경찰이었던 사람 중에서 지역치안위원장이 임명하고, 지역치안위원장의 임명 조건에 따라 임기가 정해진다.⁴¹⁾ 지방경찰청장은 지역치안위

36) 다만, 런던의 경우에는 별도 선거 없이 런던시장이 지역치안위원장 역할을 수행하고, 런던시장에 의해 임명되는 수도경찰청장은 수도경찰에 대한 독립적인 지휘권과 통제권을 가진다. 또한 런던 중심에 위치한 금융 중심지인 시티(City)를 담당하는 런던시티경찰청은 런던시티의회가 경찰위원회의 역할을 대신하고 있고 주민 의사가 시티의회를 통해 직접 반영되므로 별도의 지역치안위원장 선출 없이 구체제를 유지하고 있다. 김학경/이성기(2012), “영국지방자치경찰의 새로운 패러다임 : 2011 경찰개혁 및 사회책임법과 국립범죄청을 중심으로”, 경찰학연구 제12권 제1호, 160쪽.

37) 2011년 경찰개혁 및 사회책임법 제1조 제4항, 제50조 제1항

38) 지역치안위원장에 의해 임명된 지방경찰청장은 경찰운용의 독립성을 보장받으나 그 운용에 있어 지역치안계획을 참조하여야 한다(2011년 경찰개혁 및 사회책임법 제5조).

39) 2011년 경찰개혁 및 사회책임법 제1조

40) 2011년 경찰개혁 및 사회책임법 제7조.; 김학경·이성기(2012), 앞의 논문, 160~161쪽 참조.

41) 2011년 경찰개혁 및 사회책임법 제2조

원장이 수립한 지역치안계획을 참조하여 독립적으로 지방경찰청 및 산하 경찰서를 운용한다.⁴²⁾ 지방경찰청장의 주요 권한은 차장 이외의 모든 소속 경찰관에 대한 인사권⁴³⁾ 및 일상적인 예산 운용권이다.

3. 영국 자치경찰의 운용

자치경찰은 지역안전 및 범죄예방에 관한 관할구역 내 모든 경찰사무(일반 수사권 한을 포함)를 처리한다.

지역의 치안책임자인 지역치안위원장은 주민이 직접 선출하고, 지역치안위원장이 경찰 또는 경찰이었던 사람 중에서 지방경찰청장을 임명한다. 단 지방경찰청장 임명에 대해서 지역치안평의회가 거부권을 행사할 수 있도록 하여 인사권을 견제할 수 있는 방안을 마련해 두고 있다.

지방경찰청장은 지방경찰을 지휘·감독하고, 반드시 지역치안위원장이 정한 지역치안계획을 참고하여 경찰사무를 수행하여야 한다.

자치경찰 운영예산은 정부에서 지급하는 보조금(Grant)과 지역주민들이 납부하는 지방세금으로 충당되고 있는데,⁴⁴⁾ 주된 재원은 정부 보조금이고, 지역치안위원장이 추가로 지방세를 통해 재원을 충당할 수 있도록 하고 있다.⁴⁵⁾

자치경찰의 민주적 통제와 관련하여서는 자치경찰의 운영과 관리를 담당하는 지역치안위원장을 주민 직선의 지역치안위원장이 임명하고, 또한 자치경찰은 반드시 지역치안위원장이 정한 지역치안계획을 참고하여 경찰사무를 운영하도록 함으로서 민주적 통제가 가능하도록 하고 있다.

42) 종래 내무부 장관이 하달하였던 중앙집권적 국가경찰활동계획(National Policing Plan)은 폐지되었다. 김학경·이성기(2012), 앞의 논문, 160쪽.

43) 지방경찰청장이 차장을 임명할 때에는 지역치안위원장과 상의하여야 한다(2011년 경찰개혁 및 사회책임법 제39조 제3항).

44) 영국 지방자치경찰은 2002년까지 '경찰기금'이라는 독립된 재원으로 운영되었는데 이 경찰 기금은 해당 자치단체의 부담금 25%(통합경찰의 경우는 분담), 중앙정부의 보조금 50%, 각종 기부금 및 수입 25%로 편성되었다. 하지만 2003년부터는 지방자치경찰자금에 대한 배분현황변화로 인하여 해당 자치단체의 부담금 25%, 중앙정부의 보조금이 75%까지로 증가하였고, 또한 각종 기부금 및 수입은 거의 미비한 상태이다. 최관(2012), 영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교 분석을 통한 한국자치경찰제도 발전방안, 279쪽.

45) 2015~16년 기준으로 잉글랜드 지역경찰의 평균 중앙정부 보조금은 전체 경찰예산의 68%, 지방세 부담금은 24%이다.

제2절 일본

1. 개요

일본 경찰은 국가경찰과 자치경찰로 구성된 이원적 체제로 이루어져 있다. 국가경찰은 국가공안위원회가 관리하는 경찰청과 경찰청의 지방기관인 관구경찰국으로 구성되어 있고, 자치경찰은 광역단위 자치경찰로 도도부현(都道府縣) 경찰위원회가 관리하는 도도부현 경찰본부와 그 산하에 있는 경찰서와 파출소, 주재소 등으로 구성되어 있다. 경찰사무의 집행은 원칙적으로 자치경찰이 담당하고, 국가경찰은 국가적 요청 및 전국적 조정이 필요한 사안과 관련하여 필요최소한으로 관여하고 있다.

일본 경찰제도의 변천과정을 구체적으로 살펴보면, 일본경찰제도는 메이지(明治) 시대(1868~1911년) 초기부터 중반에 걸쳐 처음에는 프랑스의 제도를 모델로 도입하였다가 이후에는 독일의 제도를 모델로 하여 도입하였다.⁴⁶⁾ 2차 세계대전 이전까지 강력한 국가경찰체제를 유지해 왔으나, 2차 세계대전 후 국가경찰이 일본의 군국주의를 지탱한 세력의 하나로 보아 근본적인 개혁과 해체가 필요하다는 미군정의 판단 하에 대대적인 경찰개혁이 이루어졌고, 1947년 경찰법(이하 구(舊)경찰법이라고 함)이 새로이 제정됨에 따라 기초자치단체인 시정촌(市町村) 단위의 자치경찰제도가 도입되었다.⁴⁷⁾

구(舊)경찰법은 종래의 중앙집권적 국가경찰을 근본적으로 개혁하여 경찰의 지방분권(시정촌 경찰), 경찰책무의 한정, 공안위원회에 의한 경찰의 관리(경찰운영의 민주화)를 목적으로 하고, 경찰제도의 폐해 개선과 경찰의 지방분권을 추진하기 위해 국가 지방경찰과 시정촌 자치단체경찰이 병존하는 제도를 규정하였다. 특히 경찰의 책무를 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호와 범죄수사, 피의자의 체포 및 공안의 유지를 수행하는 것으로 하고, 경찰활동은 엄격히 그 책무의 범위 내로 한정되어야 한다는 것을 분명히 하였다.⁴⁸⁾ 또한 일본국 헌법이 보장하는 개인의 자유 및 권리 간섭 등 그 권한

46) 일본의 초기 경찰제도에 관한 상세한 내용은, 吉田英法(2008), “明治前期の警察制度の変遷と近代警察の確率に至る経緯”, 安藤忠夫外2人編, 警察の進路—21世紀の警察を考える—, 東京法令出版, 427쪽 이하 참조.

47) 島根悟(2008), “国家地方警察及び市町村自治体警察並立時代の概観—両者の制度的關係を主に—”, 安藤忠夫外2人編, 위의 책, 466쪽

48) 위의 논문, 469쪽.

남용을 엄격히 금하는 취지를 특별히 규정하였다. 이러한 법률적 근거 하에 권력 분산과 지방자치를 통한 주민에 의한 통제라는 견지에서 전전(戰前)의 중앙집권형 경찰기구를 전면적으로 개편하여, 시민에 의한 민주적인 경찰을 목표로 시정촌(市(市) 및 인구 5,000명 이상의 시가(市街)적 정촌(町村))이 경찰을 가지는 자치단체경찰을 설치하였다.⁴⁹⁾ 이는 미국의 경찰체제를 전폭적으로 채택한 구(舊)경찰법의 성격상 미국의 시티폴리스의 보안관과 비슷한 형태로 1,605개의 시정촌에 설치된 경찰조직이었다.⁵⁰⁾

그러나 일본경찰은 구(舊)경찰법을 통해 경찰조직의 지방분권과 민주적 관리, 정치적 중립성의 확보라는 점에서 일본의 경찰제도에 있어 획기적인 개혁을 이루게 되었지만, 매우 세분화된 경찰조직으로 분리됨에 따라 경찰조직의 세분화로 인한 문제와 재정부담의 문제, 경찰사무의 성격에 관한 문제 등 많은 문제점이 발생하였다.⁵¹⁾ 이러한 문제를 해소하기 위해 경찰법의 전면 개정이 이루어졌고, 1954년 6월 7일에 법률이 성립되어 동년 7월 1일부터 개정된 현행 경찰법이 시행되었다. 개정된 현행 경찰법의 주요 목적은 경찰의 민주적 관리와 능률적 운영(사건사고에 대한 대응능력을 구비하는 동시에 효율적일 것)의 달성, 지방분권과 국가의 관여(경찰사무가 지방적 성격과 국가적 성격을 함께 가지는 경우의 대응), 정치적 중립성의 보장과 정부의 치안책임의 명확화라는 문제에 대하여 합리적이고 조화로운 해결을 도모하고자 하였다.⁵²⁾ 이에 따라 개정 경찰법에서는 구(舊)경찰법 하의 경찰조직을 민주적이고 능률적인 경찰조직으로 만든다는 대전제 하에, 구(舊)경찰법의 장점을 유지하면서도 문제점을 적극적으로 개선한다는 입장에서 ① 광역지방자치단체인 도도부현으로 경찰의 일원화, ② 국가가 경시정(警視正) 이상의 인사권을 가지는 등 한정된 범위에서의 인사에 관여, ③ 공안위원회가 경찰을 관리하고 정치인의 개입(지휘감독권, 임면권) 불인정, ④ 최소한의 수단으로써 내각의 치안책임을 확보하고 내각과의 의사소통 도모라는 점을 구체적으로 규정하였다.

49) 구(舊)경찰법 제40조는 자치경찰은 모든 시 및 인구 5천명 이상의 시가적인 정촌에 설치하도록 규정하고 있다. 위의 논문, 470쪽.

50) 시정촌 자치단체경찰은 최고책임자인 경찰장(警察長)과 경찰이원(警察吏員; 현행법의 경찰관에 해당)에 의해 구성되었으며, 복수의 경찰서를 두는 경우는 경찰본부의 설치가 의무화되었고 대도시의 경찰본부는 경찰국이라고 칭하는 경우가 많았다.

51) 일본 구(舊)경찰법 하에서의 경찰제도의 문제점에 대해서는 島根悟(2008), 위의 논문, 477쪽 참조.

52) “現行警察制度の發足”, 昭和49年 警察白書, 警察庁, <https://www.npa.go.jp/hakusyo/s49/s490100.html>, 검색일: 2018.09.23.

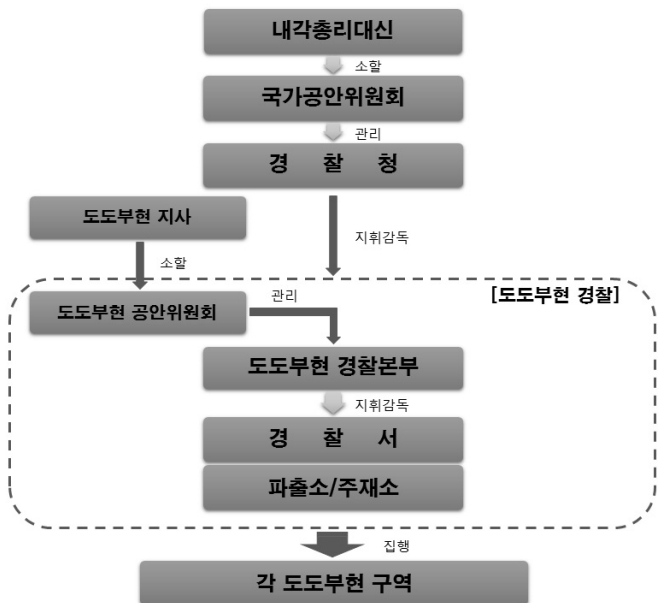
〈표 3-2〉 일본 경찰제도의 변화 과정

시기	2차 세계대전 이전	⇒	패전 이후 구(舊)경찰법 (1947년)	⇒	경찰법 (1954년 이후 현재)
특징	군국주의		연합군 최고사령부에 의한 자치경찰제 도입 / 지방분권, 민주적 관리		구경찰법 전면개정 / 민주적 운영, 경찰조직의 효율적 운영, 정치적 중립성 확보, 내각의 치안책임
체제	중앙집권적 국가경찰 체제		기초단위(市町村) 자치경찰제		광역단위(都道府縣) 자치경찰제

이에 따라 종래의 국가지방경찰과 자치단체경찰로 구성된 경찰조직은 폐지되었고, 경찰청과 도도부현 경찰로 구성된 현행의 광역단위 자치경찰 조직으로 재편되었다.

2. 일본 자치경찰의 조직 및 기능

□ 현행 경찰법 상의 경찰조직



주: 일본 경찰백서(2004) 인용 편집

일본경찰조직은 경찰의 정치적 중립성 확보 및 민주적 운영의 보장을 위해 중앙정부에는 내각총리대신의 소할⁵³⁾ 하에 국가공안위원회가 설치되어 있으며(경찰법 제4조), 지방에는 도도부현 지사의 소할 하에 도도부현 공안위원회가 설치되어 있다(동법 제38조). 국가경찰인 국가공안위원회에는 경찰청을 두고(동법 제15조), 자치경찰인 도도부현 공안위원회에는 도(都)경찰본부로서 경시청을, 도부현(道府縣) 경찰본부로서 도부현경찰본부를 두고 있다(동법 제47조).⁵⁴⁾ 2017년 4월 기준으로 전국에 47개의 도도부현 경찰본부와 1,159개의 경찰서가 설치되어 있다.⁵⁵⁾

가. 국가경찰

국가경찰은 내각총리대신 소할 하에 국가공안위원회를 두고(경찰법 제4조), 국가위원회 산하에 경찰청과 고등법원 관할에 따라 7개의 관구경찰국을 두고 있다(동법 제15조). 국가공안위원회는 주로 정책의 기획입안에 대한 기능과 실시기능을 담당하며, 내각부의 외국(外局)으로서 설치되어 있다(중앙성청등개혁기준법 제16조제4항 및 내각부설치법 제64조). 주요 담당 업무는 '개인의 권리와 자유를 보호하고 공공안전과 질서유지'를 임무로 하여 내각부설치법의 경찰행정에 관한 소장 사무의 전부, 즉 법 제5조 제2항에서 정한 사무(동항 각호에서 정한 사무에 대한 경찰청 관리) 및 법률에 근거하여 공안위원회의 권한에 속한 사무를 소장사무로 한다(경찰법 제5조). 또한 경찰청 관리 이외의 사무에 대해서는 경찰청의 보좌를 받아 행한다(동법 제17조).

국가공안위원회는 위원장인 국무대신 및 5인의 위인으로 구성되며, 국가공안위원의 임기는 5년이다. 국가공안위원은 재임할 수 있으며, 위원의 궐위로 새로 선출된 위원은 전임자의 잔임 기간 동안 재임할 수 있다(동법 제7조, 제8조).

53) 소할(所轄)은 어떤 범위를 관리한다는 의미로, 일정한 권한을 가지고 통제하거나 지배하는 의미를 가지는 관할(管轄)과는 구별되는 개념이다.

54) 지방자치단체의 경찰기구로는 각 도도부현 공안위원회 하에 도도부현 경찰이 설치되어 있으나 도쿄도만이 특별하게 도쿄도 경찰본부가 아닌 '경시청'이라는 명칭을 사용하고, 그 장의 호칭도 본부장이 아니라 '경시총감'이라고 하였다. 또한 총감의 임명은 국가공안위원회가 행하고, 도 공안위원회의 동의 및 내각총리대신의 승인이 필요하다는 점에서 다른 도부현 경찰본부장과는 다르다. 경시청과 북해도도 국가기관인 관구(管區) 경찰국의 관할에서 제외되었는데, 그 이유는 경시청은 수도경찰이며 북해도는 관구와 동등한 영역·규모이기 때문이다. 도도부현의 경찰사무는 자치사무지만, 전국의 통일된 치안을 유지하기 위해 예외적으로 국가(경찰청장관)의 지휘감독이 인정되고 있다.

55) 일본 警察白書(2018), 警察廳, 60쪽.

위원은 임면 전 5년간 경찰 또는 검찰직무를 수행한 직업적 공무원의 경력이 없는 자 중에서 내각총리대신이 양원의 동의를 얻어 임명하는데, 이는 국민의 양심을 대표하고 경찰운영의 독선화와 관료화를 방지하며, 경찰행정의 민주적 보장과 정치적 중립성의 확보를 위해서이다. 경찰행정에 관하여 편파적인 지식과 경험을 가지고 있거나 관료적 성향이 강한 자를 위원으로 임명할 경우 공안위원회제도의 취지⁵⁶⁾를 오히려 퇴색시키는 결과를 초래할 수 있기 때문에 사전에 일정한 신분상의 제한을 가하는 것이다.

경찰청은 국가공안위원회에서 그 소장 사무의 범위 내에 둔 특별기관(내각부설치법 제56조)으로, 경찰법 제15조에 의해 설치되어 있다. 경찰청의 임무는 규정되어 있지 않으며, 국가공안위원회의 관리 하에 동법 제5조 제2항 각 호의 사무를 소장하고, 국가공안위원회의 권한에 속하는 사무에 대해 국가공안위원회를 보좌한다(내각부설치법 제56조, 동법 제15조 및 제17조). 따라서 동법 제5조 제4항 각호의 사무⁵⁷⁾에

56) 정치적 중립을 위해서 국민의 양식을 대표하는 자로 구성되는 합의제 관청으로 경찰의 민주적 운영과 정치적 중립성 확보를 목적으로 한다.

57) 경찰법 제5조4항 각호의 사무는 다음과 같다.

1. 경찰에 관한 제도의 기획 및 입안에 관한 것
2. 경찰에 관한 국가의 예산에 관한 것
3. 경찰에 관한 국가정책의 평가에 관한 것
4. 다음의 사무에서 국가공안에 관한 것 중 경찰운영에 관한 것
 - 가. 민심에 불안을 유발하는 대규모 재해에 관한 사안
 - 나. 지방의 정온(靜穩)을 해할 위험이 있는 소란에 관한 사안
 - 다. 국제관계에 중대한 영향을 끼치고 그 외 국가의 중대한 이익을 저해할 우려가 있는 항공기의 강취, 인질에 의한 강요, 폭발물의 소지 기타 그에 준하는 범죄에 관한 사안
5. 제71조의 긴급사태에 대처하기 위한 계획 및 그 실시에 관한 것
6. 다음의 어느 것에 해당하는 광역조직범죄 기타 사안(이하 '광역조직범죄등'이라 한다)에 대처하기 위한 경찰의 태세에 관한 것
 - 가. 전국 광범위한 구역에 걸쳐 개인의 생명, 신체 및 재산 등에 공안의 안전과 질서를 해하거나 해할 우려가 있는 사안
 - 나. 국외에서 일본국민의 생명·신체·재산 및 일본국의 중대 이익을 해하거나 해할 우려가 있는 사안
7. 전국적 간선도로에서 교통의 규제에 관한 것
8. 범죄에 의한 수익에 관한 정보의 집약, 정리 및 분석 등의 관계기관에 대한 제공에 관한 것
9. 국제형사경찰기구, 외국의 경찰행정기관, 기타 국제적인 경찰 관련 관계기관과의 연락에 관한 것
10. 국제수사공조에 관한 것
11. 국제긴급원조활동에 관한 것
12. 소장사무에 관한 국제협력에 관한 것
13. 범죄피해자등기본계획(범죄피해자등기본법제8조제1항을 말함)의 작성 및 유지에 관한 것
14. 채권관리회수업에 관한 특별조치법의 규정에 근거한 의견의 진술 기타의 활동에 관한 것
15. '무차별대량살인행위를행한단체의규제에관한법률'의 규정에 근거한 의견 진술 기타 활동에 관한 것
16. 황궁경찰에 관한 것

대해 경찰청이 자기책임으로 담당하며, 국가공안위원회는 경찰청을 관리하는 역할분담을 하고 있다. 경찰청장관은 경찰청의 소관사무(경찰법 제5조 제4항 각호의 사무)에 대해 도도부현 경찰을 지휘·감독하고(동법 제16조 제2항), 또한 관구경찰국장도 그 소관 사무에 대해 경찰청장관의 명을 받아 부현(府縣)경찰을 지휘·감독한다.

나. 자치경찰

일본의 지방자치법 제180조의5에 따라 도도부현 경찰의 관리기관으로서 도도부현 공안위원회를 도도부현 지사의 관할 하에 의무적으로 설치하도록 되어 있다. 도도부현 지사는 도도부현 경찰운영에 관해 도도부현 공안위원회를 지휘감독할 권한을 갖고 있지는 않으나 위원 임면에 관한 권한을 가지고 있으며, 도도부현 경찰에 관한 조례 및 예산안 제출권, 예산의 지출명령권 등을 통하여 간접적인 영향력을 행사할 수 있다.

도도(都道) 및 지정도시를 관할하는 부현의 공안위원회의 위원은 5인, 지정부현 이외의 현과 방면 소속 공안위원회는 3인으로 구성된다. 위원은 해당 지방의회의원 피선거권을 갖는 자로서, 임명 전 5년간 경찰 또는 검찰직을 수행하지 않은 자 중에서 도도부현 지사가 지방의회의 동의를 얻어 임명한다(동법 제39조). 단 지정도시를 포괄하는 도부현위원회에는 지정도시의 시장이 시의회 의장의 동의를 얻어 추천한 위원 2인을 반드시 임명하여야 한다. 위원의 임기는 3년이며 재임할 수 있고, 보궐위원은 전임자의 잔임 기간 동안에만 재임할 수 있으며, 매년 1인 또는 2인을 새로 충원하여 위원회의 정치적 중립성과 운영의 공정성을 유지하도록 하고 있다(동법 제40조).

집행사무는 도도부현 공안위원회 관리 하에 있는 도도부현 경찰이 일원적으로 담당하는데, 이는 국가공안위원회와 경찰청의 지방기관이 아니며, 경찰청 지방기관으로

-
17. 경찰교양시설의 유지관리 기타 경찰교양에 관한 것
 18. 경찰통신시설의 유지관리 기타 경찰통신에 관한 것
 19. 범죄의 취급을 위한 전자통신처리조직 및 전자적 기록(전자적방식, 자기적 방식 기타 사람의 지각에 의해서는 인식할 수 없는 방식으로 만들어진 기록으로서, 전자계산기에 의한 정보처리용으로 제공된 것을 말한다)의 해석 기타 정보기술의 해석에 관한 것
 20. 범죄감식시설의 유지관리 기타 범죄감식에 관한 것
 21. 범죄통계에 관한 것
 22. 경찰장비에 관한 것
 23. 경찰직원의 임용, 근무 및 활동이 기준에 관한 것
 24. 전호에 기술한 것 외에 경찰행정의 조정에 관한 것

관구경찰국 등이 설치되어 있다. 경찰조직의 중추는 경찰본부인데, 경찰청은 동경도 특별구 구역 내에, 도도부현 경찰본부는 도부현청 소재지에 둔다.

도도부현 경찰은 도도부현公安위원회의 관리 하에 두고, 도도부현公安위원회는 도도부현 지사의 소할 하에 둔다(동법 제38조 제1항). 도도부현 경찰본부는 도도부현公安위원회의 관리 하에 도(都)경찰 및 도부현(道府縣)경찰사무를 관장하고 도도부현公安위원회를 보좌한다. 경찰본부의 장은 경찰청의 경우에는 경시총감, 도부현 경찰본부의 경우에는 경찰본부장이다. 경시총감 및 도부현 경찰본부장은 도도부현公安위원회의 관리에 따라 도도부현 경찰사무를 통관하고 소속경찰직원을 지휘감독하며, 권한에 해당하는 사무와 관련하여 법령 또는 조례의 특별위임에 의해 도도부현公安위원회규칙을 제정할 수 있다. 도도부현 경찰 집행사무 중 경찰청 소장 사무는 장관의 지휘감독을 받으며, 경찰본부의 간부 인사, 운영측면에서도 경찰청의 강한 영향 하에 있다. 또한 현(縣)경찰본부장 취임자 중에서 대부분은 경찰청 출신이다.

도도부현 경찰은 경찰법 제2조 제1항에 정한 사무(개인의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄예방, 진압 및 수사, 피의자의 체포, 교통의 단속, 기타 공공의 안전과 질서의 유지)를 수행하기 위해 당해 도도부현에 설치된 조직이다. 도도부현 경찰은 상호 독립되어 있고, 상하관계가 아니기 때문에 효율적 경찰운영을 위해 각 도도부현 경찰에게 상호협력의 의무가 부과되어 있으며(법제59조) 각 도도부현公安위원회는 국가公安위원회 및 다른 도도부현公安위원회와 상시적으로 긴밀한 연락을 취하도록 하고 있다(법 제38조 제6항 및 제46조 제2항).

3. 일본 자치경찰의 운용

자치경찰은 해당 자치단체(도도부현) 구역 내의 모든 경찰사무(수사권 포함)를 수행한다. 경찰청과 자치경찰(도도부현 경찰)과의 관계에 있어서 전제는 역할분담에 의한 전국적으로 통일적인 조정기능과 자율적, 지방분권적 경찰운영의 실현 도모에 있다. 이러한 전제 하에 국가경찰은 주로 경찰제도에 관한 기획입안사무, 국가의 공공안전에 관한 경찰운영, 범죄감식, 통신, 교육훈련 등의 인프라 정비, 국가경찰기관과 지방경찰기관 간에 겹치는 경찰행정의 중복 조정사무 등을 실시하며(경찰법 제5조 제2항), 국민에 대한 직접적인 사무는 도도부현 경찰이 실시한다.

자치경찰의 인사는 동경경시청의 경시총감은 국가공안위원회가 도(都)공안위원회의 동의를 받아 내각총리대신 승인을 얻어 임면하며(법 제49조), 도부현 경찰본부장은 국가공안위원회가 도부현 공안위원회의 동의를 받아 임면한다(법 제50조). 즉 자치경찰기관의 장의 임면권은 자치단체장에게 있지 않으며, 신분 또한 국가공무원으로 경찰청으로부터 급여를 지급받는 구조로 되어 있어 인사와 예산에 관한 권한을 경찰청이 가지고 있다. 또한 지방경무관제도를 두고 있는데, 이는 도도부현 경찰직원 중 경시정(警視正) 이상 계급인 경찰관을 국가공무원으로, 국가공안위원회가 도도부현 공안위원회의 동의를 받아 임면하는 제도이다(법 제49조 제1항, 제50조 제1항, 제55조). 지방경무관은 일반직 국가공무원이므로 정원을 조례로 정하는 것이 부적절할 뿐만 아니라 국가행정기관의 직원도 아니기 때문에 정원을 행정기관 정원령으로 정하는 것 또한 부적절하여 경찰법 시행령(제6조)으로 정하도록 하고 있으며, 계급별 정원은 경찰법 시행규칙 제156조의 규정범위 내에서 국가공안위원회가 정한다.⁵⁸⁾

기본적으로 도도부현 경찰은 당해 도도부현의 구역 내에서 수행하는 경찰행정의 필요경비를 지급하는 것이 원칙이다. 그러나 국가적인 활동 및 광역적인 활동에 필요한 경비를 도도부현에 부담시키는 것은 적정하지 않고, 또한 국가적, 전국적인 필요를 충족하기 위한 국가의 책임을 다하기 위해 도도부현 경찰의 활동이 지체되지 않도록 국가가 전액 지급하는 제도로써 경찰법 제37조에 대상이 되는 경비가 정해져 있다. 국고로 지불하는 경비는 도도부현의 예산에는 포함되지 않고, 국가에서 조달해서 배포하거나 국가회계담당관인 경찰본부장 등이 그 경비를 지출한다. 국가경찰예산은 국가경찰의 운영에 필요한 인건비, 장비·통신·시설비, 기타 경비를 포함한 국비(75.3%)와 도도부현에 지불하는 보조금(24.7%)으로 구성된다. 그 외에도 도도부현이 스스로 지불하는 경비 중에서 경찰직원의 봉급, 기타 급여, 경찰관의 피복비, 기타 경찰직 설치에 필요한 것 이외의 것(경찰직원의 기숙사 설치에 필요한 경비를 포함)에 대해서는 국고보조의 대상이 된다.⁵⁹⁾

전술한 바와 같이, 일본 경찰의 정치적 중립성 확보 및 민주적 운영의 보장을 위해 중앙정부에는 내각총리대신의 소할 하에 국가공안위원회가 설치되어 있으며, 지방에

58) 2017년 현재 경찰직원의 정원은 총 296,667명으로, 경찰청 정원이 7,848명이며, 288,819명이 도도부현 경찰의 정원이다. 일본 경찰청 내부 통계자료.

59) 일본 경찰청 내부 통계자료.

는 도도부현 지사의 소할 하에 도도부현 공안위원회가 설치되어 있다. 특히 경찰의 정치적 중립성 확보와 관련하여 공안위원회 위원의 임명은 국회 양의원 또는 도도부현 의회의 동의를 얻어 임명(법 제7조 제1항, 제39조)하도록 하고 있고, 위원의 임명시 3인 또는 2인 이상이 동일한 정당에 소속되지 못하도록 하고, 그와 같은 제한에 위반되는 경우 위원을 파면(제7조 제5항, 제9조 제3항, 제4항, 제39조 제3항, 제41조 제3항, 제4항, 제5항)할 수 있도록 하고 있다. 또한 위원은 정당 또는 기타 정치적 단체의 임원이 되거나 적극적으로 정치활동을 하는 것이 금지(제10조 제3항, 제42조 제3항)되어 있고, 국가공안위원회 위원장인 국무대신은 의사결정시 의결권이 없고 가부동수인 경우에만 의결권을 부여(제11조 제2항)하고 있다.

제3절 소결

영국경찰은 2000년에 국가경찰이었던 런던경찰을 자치경찰로 전환하면서 광역단위 자치경찰제체를 확립하여 운영해오고 있으며, 자치경찰은 지역안전 및 범죄예방에 관한 관할구역 내 모든 경찰사무(일반 수사권한을 포함)를 처리하고 있다. 자치경찰의 운영에 있어서는 2011년 경찰개혁 및 사회책임법(Police Reform and Social Responsibility 2011)의 제정에 따라 큰 변화를 맞게 된다. 즉 영국경찰은 1964년 경찰법에 의하여 내무부장관과 지방경찰위원회, 지방경찰청장이 관여하여 운영하는 삼원체제가 설정된 후, 계속해서 운영해 왔는데, 1994년 경찰 및 치안법원에 관한 법 및 중앙정부의 통제를 더욱 강화하는 2002년 경찰개혁법을 거치면서 중앙정부의 과도한 개입으로 치안정책에 지역 특성 및 지역주민의 의견이 제대로 반영되지 못한다는 비판이 강하게 제기되었고, 이에 따라 2011년 제정된 경찰개혁 및 사회책임법에 근거하여 ‘지역치안위원장’, ‘지역치안평의회’, ‘지방경찰청장’이 각자의 책임과 권한 하에 중앙정부로부터 독립적으로 관여하여 운용하는 체제로 바뀌게 되었다. 지역치안 위원장은 지역의 치안책임자로서의 역할을 수행하는데, 지역치안위원장은 주민에 의해 직접 선출되고, 선출된 지역치안위원장이 지방경찰청장을 임명하도록 하도록 하고 있다. 또한 지역치안위원장의 견제장치로 각 지역에 지역치안평의회(Police and

Crime Panel)를 설치하여, 지역경찰의 예산안과 지방경찰청장의 임명에 대한 거부권 행사와 예산지출에 대한 감사를 하도록 하고 있다.

이와 같이 영국의 자치경찰은 선출된 지역치안위원장을 통하여 주민의 의견을 치안 정책에 직접 반영하고 또한 지역치안평의회를 통하여 지역치안위원장의 활동에 대하여 감시와 통제를 하도록 함으로써 자치경찰의 민주적 통제와 지역주민에 대한 경찰의 직접적인 책임성을 강화하고 있다는 점이 특징이다.

일본의 경찰체제는 국가경찰과 도도부현 단위의 자치경찰로 이원화된 절충형 자치경찰제를 취하고 있다. 2차 대전 후 1947년 구경찰법의 제정으로 시정촌(인구 5,000명 이상) 단위의 자치경찰제를 실시하였다가 신경찰법 제정에 따라 1954년 현재와 같은 도도부현 경찰체제가 시행되고 있다. 경찰활동에 있어서 수사활동을 포함한 모든 사무는 도도부현 공안위원회의 관리 하에 도도부현 자치경찰에서 수행하고 있고, 국가경찰인 경찰청은 국가공안위원회의 관리 하에 경찰교육, 통신, 범죄감식, 범죄통계 등을 총괄하며, 전국적인 차원에서의 치안, 기술적으로 전국적인 통일성이 요구되는 사항과 관련한 사무의 관장, 그리고 도도부현 경찰행정에 대하여 조정·통제의 역할을 담당하고 있다.

일본 자치경찰의 특징은 정치적 중립성 확보 및 민주적 운영의 보장을 위해 중앙정부에는 내각총리대신의 소할 하에 국가공안위원회가 설치되어 있으며, 지방에는 도도부현 지사의 소할 하에 도도부현 공안위원회가 설치되어 있다는 점이다. 즉 일본의 자치경찰은 영국과 같이 선거를 통하여 선출된 대표의 직접적인 지휘감독을 받지 않는지만 국민의 대표를 통한 통제라는 간접적인 통제방식을 취하고 있다. 공안위원회는 국민·주민의 대표자인 위원으로 구성되고, 위원의 임명은 국회의 양의원 또는 도도부현 의회의 동의를 필요로 한다. 국무대신이나 지사의 지휘감독을 받지 않는 경찰은 공안위원회의 관리에 복종함으로써 국민의 통제를 받게 되는데 경찰은 공안위원회의 관리 하에서 운영되고 활동하게 된다.

제 4 장

자치경찰제 도입에 따른 경찰제도의 변화

자치경찰제 도입에 따른 경찰제도의 변화

제1절 자치경찰제도의 도입 효과

1991년 헌법재판소는 “지방자치제도는 현대 입헌민주주의의 통치원리인 권력분립 및 통제·법치주의·기본권보장 등의 제원리를 주민의 직접적인 관심과 참여 속에 구현시킬 수 있어 바로 자율과 책임을 중시하는 자유민주주의 이념에 부합되는 것이므로, 국민(주민)의 자치의식과 참여의식만 제고된다면 권력분립원리의 지방에서의 실천(지방분권)을 가져다 줄 수 있을 뿐만 아니라 지방의 개성 및 특성과 다양성을 국가전체의 발전으로 승화시킬 수 있고…, 국민주권주의와 자유민주주의 이념구현에 크게 이바지할 수 있는 것이다”고 하여 지방자체제도와 관련한 의미 있는 결정을 내렸다.⁶⁰⁾ 현재의 자치경찰제도 도입을 위한 취지 또한 이러한 관점에서 이해될 필요가 있다.

즉 우리나라 자치경찰제도의 연혁에서 알 수 있듯이 자치경찰제 도입의 필요성은 우선 중앙집권적 권력의 분권과 민주적 통제에서 찾아 볼 수 있다. 해방 후 미군정은 당초 경찰의 지방분권화를 의도하였지만, 당시의 정치적 사회적 상황을 고려하여 경찰의 중앙집권화를 유지하였다. 이러한 중앙집권적 경찰체제의 유지는 결국 대통령의 권력을 유지·강화하는 수단으로 기능하게 되었고, 이후 권위주의 정부의 붕괴와 민주화 과정을 거치면서 그 위상이 약화된 측면이 있지만 여전히 민생치안보다는 시위집압 등 시국치안에 더 치중하는 모습을 보이면서 변함없는 권력기관으로서의 위상을 유지하면서 최고권력자에 영합하고 권력의 부당한 요구에 응하는 행태를 보여 왔다.⁶¹⁾ 이에 민주주의가 성숙하여 지방자치제가 본격적으로 실시되어 중앙정부와 지방

60) 헌법재판소, 1991.3.11., 91헌마21.

61) 2016년 9월 경찰청 감사에서 “언제까지 경찰은 권력의 시녀로 진실과 정의, 경찰현장, 헌법 제

정부 간에 기능적 권력배분이 이루어지고 있는 지점⁶²⁾에서 중앙집권화된 경찰권의 지방자치단체로의 분권화의 필요성이 강하게 요청되고 있는 것이다. 우리나라는 박정희 정권 이후 중단되었던 지방자치제도를 1990년대에 다시 부활시켰다. 현재 각 지자체의 시도지사와 시장, 군수, 구청장은 물론이고 교육감도 주민직선으로 선출하고 있어 일반행정과 교육 분야의 지방자치는 실현되고 있다. 그러나 일반행정과 교육분야를 포함하는 3대 지방자치 분야 중 하나인 경찰분야는 아직도 지방자치를 실현하지 못하고 국가경찰제를 유지하고 있다. 지방자치는 근대민주주의 국가의 권력구조가 분권화를 바탕으로 대의제의 원리를 실현하고 중앙정부의 권력을 수평적으로 분립하는 권력분립의 특성을 가지고 있으며, 권력남용의 방지와 중앙으로의 권력의 집중을 피하기 위하여 그 의의가 있다.⁶³⁾ 이러한 점에서 자치경찰제도의 도입은 지방분권에 의한 공권력의 견제와 균형의 의미를 가지고 있다.⁶⁴⁾

다음은 중앙집권적인 국가경찰제 하에서는 주민이 원하는 또한 지역실정에 적합한 치안행정을 실현하기 곤란하다는 점에서 도입의 필요성이 제기된다. 현행 국가경찰제 하에서는 교통이나 생활안전 일반범죄에 대한 수사 등에 대해 충분한 지역주민의 통제와 감시, 의견을 반영할 수 없다. 예컨대 지역 주민이 지구대나 파출소 등에서 잘못이 발생하거나 문제가 생겨도 지방의회나 지방자치단체는 아무런 역할을 할 수 없고 국회 행정안전위원회 만이 역할을 할 수 있는 구조이다. 그러나 전국 13만 국가경찰의 대국민 접점지대에서 일어나는 모든 상황을 국회 행정안전위원회가 통제, 감독

37조 2항, 경찰관 직무집행법, 집행 및 시위에 관한 법률 모두 무시하고 오직 권력을 위해서 권력의 지시를 받아서 국민을 억압하고 개인의 자유를 짓밟고 진실을 감추고 정의에 반하는 행동을 해야 합니까?" 라고 토로한 더불어민주당 표창원 의원의 발언은 이와 같은 경찰의 현 위상을 상징적으로 잘 설명하고 있다.

62) 헌법재판소, 1991.3.11., 91헌마21. 결정에서 지방자치의 의의를 다음과 같이 판시하고 있다. "공업화·도시화·국제화의 추세가 가속되어 가고 있는 오늘날 우리나라처럼 국토도 협소하고 언어·풍속·문화·생활양식 등도 지방에 따라 현저한 차이가 없는 단일민족국가에는 오히려 중앙집권의 강화가 바람직하다는 견해도 없지 않지만, 지방자치제도는 현대 입헌민주국가의 통치원리인 권력분립 및 통제·법치주의·기본권보장 등의 제원리를 주민의 직접적인 관심과 참여 속에 구현시킬 수 있어 바로 자율과 책임을 중시하는 자유민주주의 이념에 부합되는 것이므로, 국민(주민)의 자치 의식과 참여 의식만 제고된다면 권력분립원리의 지방에서의 실현을 가져다 줄 수 있을 뿐 아니라(지방분권) 지방의 개성 및 특성과 다양성을 국가전체의 발전으로 승화시킬 수 있고, 나아가 헌법상 보장되고 있는 선거권·공무담임권(피선거권) 등 국민의 기본권 신장에도 크게 기여할 수 있는 제도가 될 것이다."

63) 황현락(2017), "자치경찰제 전면실시에 따른 헌법적 쟁점", 33~34쪽.

64) 황문규(2016), 앞의 논문, 173쪽.

할 수 없다는 것은 자명하다. 국가경찰은 대체로 지역실정과는 거리가 있는 국가적 측면에서 치안활동을 실시하고 있다. 따라서 각 지역마다 치안여건과 수요가 상이하다는 점을 고려할 때 중앙에서 국가 전체적 관점에서 일방적으로 치안정책을 결정하고 그에 따른 치안서비스가 제공되는 경우 지역에 따라서는 불필요한 경찰력의 낭비가 초래될 수 있고, 또한 그 반대의 경우도 초래될 수 있기 때문에 이는 결국 경찰행정에 대한 불신으로 이어질 수밖에 없다. 이에 비해 자치경찰은 국가경찰에 비해 한정된 지역의 치안, 경찰서비스를 담당하므로 해당 지역의 문제점과 상황을 구체적으로 파악할 수 있다. 따라서 지역주민들의 필요와 요구에 따라 더욱 신속하고 성실히 대응함으로써 그 지역의 특성에 맞는 그리고 지역주민이 진정으로 원하는 맞춤형 치안서비스가 제공될 수 있을 것이기 때문에 국가경찰에 비해 보다 지역주민에게 필요한 치안서비스를 제공하는데 유리하다.⁶⁵⁾

결론적으로 자치경찰제의 도입은 지방자치단체의 종합행정을 가능케 하여 지방자치를 완성시킴으로써 지방분권을 실현할 수 있다는 점, 또한 자치경찰이 지역실정에 맞는 실질적인 민생치안 중심의 치안행정을 실시함으로써 경찰행정의 지역대응성과 책임성의 제고, 또한 경찰행정에 대한 주민참여와 주민에 의한 통제의 실현을 가능케 한다는 점에서 자치경찰제의 도입은 시대적 과제라고 할 수 있다.⁶⁶⁾

65) 황문규(2013), 앞의 논문, 307쪽

66) 선진 외국의 경우를 살펴보더라도, 국가경찰제를 근간으로 하고 있던 대륙법계 국가들 대부분도 이러한 이유로 이미 자치경찰제를 수용하여 국가경찰제와 접목하여 운영하고 있다.

제2절 지방분권의 실현과 국민에 의한 민주적 통제가 가능한 자치경찰제

1. 경찰개혁위원회의 자치경찰제 권고안

경찰개혁위원회는 2017년 11월 7일 국가경찰과 자치경찰이 공존하는 이원화안을 바탕으로 하는 ‘광역단위 자치경찰제’ 권고안을 발표하였다. 본 권고안에 따른 이원화 모델은 현 국가경찰을 그대로 유지하는 것을 전제로 하면서, 광역시·도에 독립적으로 자치경찰을 설치·운영하여 방안이다(아래 그림 참조).



※ 경찰청(2018), 국민을 위한 경찰개혁 1년의 발자취-경찰개혁위원회 권고안 모음-, 244쪽 표 인용하여 재편집

[그림 4-1] 광역단위 자치경찰제 도입안 조직도

경찰개혁위원회에서 권고한 광역단위 자치경찰제 도입안의 주요내용을 살펴보면 아래와 같다.⁶⁷⁾

67) 이하 주요 내용은 경찰개혁위원회 권고안을 인용하여 작성하였다. 경찰청(2018), 국민을 위한 경찰개혁 1년의 발자취-경찰개혁위원회 권고안 모음-, 244~259쪽 참조.

권고명	주요 내용
광역단위 자치경찰제 도입안	□ 지방분권이념 구현, 주민밀착형 치안서비스 제공을 위해 「광역단위 자치경찰제」 도입 ※ ① 조속한 법령 제·개정, ② 수사구조개혁 선행 필요, ③ 시범 실시(5개 시·도) 후 시행 □ 조직 - 전국 시·도에 '자치경찰본부'와 심의·의결기구인 '시·도 자치경찰위원회' 설치, 시·군·구에 '시·군·구 자치경찰대' 운영 □ 사무 - 보안·외사 등의 국가사무를 제외한 전체 경찰사무 중 생활안전·교통·경비 등 생활치안 영역 사무 및 특별사법경찰 사무와 권한(자치경찰에 대한 공무 집행방해사건·직무과정에서 단속한 음주운전사건 및 주민의 기초적인 사회관계 형성과정과 밀접하게 관련된 범죄인 학교폭력·가정폭력·성폭력 사건에 대한 수사권 포함)을 자치경찰에게 부여 □ 인사 - 일반적으로 시·도지사가 인사권을 보유, 다만 자치경찰본부장은 시·도 자치경찰위원회가 공모를 통해 3배수를 선발한 후 시·도지사에게 추천하면, 시·도지사가 후보자 중에서 1인을 임명 □ 인력 - 시·도에서 자치경찰을 일괄 선발하여, 시·도나 산하 시·군·구에서 운용 □ 재정 - 지방자치단체 재정부담 완화를 위해 출범 시 예산지원 및 국가경찰건물 공동자원 활용 검토 □ 업무협력 - 신속한 112 처리를 위한 국가-자치경찰 무선통신망·전산망 공동 활용 - 합동단속·합동수사 - 시·도 의회에 지방경찰청장을 출석시켜 치안 현안 관련 질의·응답 □ 정치적 중립성 확보 - 자치경찰본부장 후보자를 시·도 자치경찰위원회가 공모 후 시·도지사에게 추천 - 시·도 자치경찰위원회를 시·도지사, 시·도 의회 등의 추천 인사로 구성

※ 경찰개혁위원회 2017.11.3. “광역단위 자치경찰제 도입안” 참조.

가. 조직

자치경찰의 조직은 전국 시·도에 시·도지사 소속으로 자치경찰의 사무를 총괄하는 '자치경찰본부'와 자치경찰의 주요정책 및 업무발전 등에 관하여 심의·의결하는 기구인 '시·도 자치경찰위원회'를 설치하고, 또한 기초자치단체와의 연계성 강화 및 지역 특성과 수요에 부응하는 치안서비스를 제공하기 위하여 '시군구 자치경찰대'를 두고 있다. 다만, 치안수요 등을 고려하여 시군구 자치경찰대를 통합 운영할 수 있으며,

시·도에서도 자치경찰대를 설치하여 교통안전시설 설치·관리 등의 광역적 사무를 직접 수행할 수 있다.

자치경찰의 민주적 통제와 정치적 중립성 확보 장치로서 시·도 자치경찰위원회를 두고 있는데, 시·도 자치경찰위원회의 구성과 심의·의결사항은 다음과 같다.

나. 구성 및 운영

시·도 자치경찰위원회는 시·도지사, 시·도 의회 등의 추천을 받아 9~15인으로 구성되며, 구체적인 사항은 시·도 조례로 정하였다. 다만, ① 정당의 당원 또는 지방의회 의원, ② 「지방공무원법」 제31조 각호(공무원 결격사유)에 해당하는 자, ③ 경찰 퇴직 일로부터 3년이 경과하지 않은 자는 위원이 될 수 없도록 하고 있다.

시·도 자치경찰위원회의 직무상 독립성 강화 및 원활한 업무 수행을 위해, 시·도 자치경찰위원회에 1인의 상임위원과 독립된 사무기구를 두도록 하였고, 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다. 또한 위원회는 심의를 위하여 필요한 경우에는 관계공무원의 출석·발언이나 자료 제출을 요구할 수 있고, 관계공무원 외 관계인의 출석도 요구할 수 있도록 하였으며, 이러한 요구에 대해 정당한 이유가 없는 한 반드시 응하도록 하였다. 또한 위원회는 자체 규칙 제정권을 가지며, 위원회의 심의·의결 사항에 대한 구속력 및 집행력 확보를 위해, 위원회는 심의·의결 사항에 대한 조치 결과를 보고받도록 하였으며, 심의·의결 사항을 이행하지 않을 경우 해당 자치경찰공무원의 감찰 및 징계를 요구할 수 있도록 하였다.

다. 심의·의결사항

시·도 자치경찰위원회에서 심의·의결할 사항은 ① 자치경찰 활동에 관한 목표의 수립 및 평가에 관한 사항, ② 자치경찰의 운영 지원에 관한 사항, ③ 자치경찰의 인사, 예산, 장비, 통신 등에 관한 주요정책 및 자치경찰 인사가준 제시 등 자치경찰 업무 발전에 관한 사항, ④ 시·도지사에게 자치경찰본부장 후보자 추천, ⑤ 자치경찰의 부패 방지와 청렴도 향상에 관한 주요 정책사항, ⑥ 자치경찰에 의한 인권침해 또는 경찰권 남용 소지가 있다고 인정되는 제도·법령·관행 등에 대한 개선 또는 시정

요구, ⑦ 국민·자치경찰공무원의 민원 및 자치경찰공무원의 주요비위사건 등에 대한 감사·감찰요구 및 징계요구, ⑧ 상관의 부당한 수사지휘에 대해 이의가 제기된 경우, 이에 대한 조치요구, ⑨ 자치경찰 임무가 아님에도 불구하고 다른 기관으로부터 자치경찰에 대해 협조를 요청하는 사항 등이다.

라. 사무와 권한

자치경찰의 사무는 생활관련 치안, 지역교통, 지역경비에 관한 사무, 그리고 특별사법경찰사무를 제안하고 있다. 구체적으로 살펴보면 주민의 생활안전활동에 관한 사무로는 ① 생활안전을 위한 순찰 및 시설 운영, ② 주민참여 방법활동의 지원 및 지도, ③ 안전사고와 화재·재난 등으로부터의 주민보호, ④ 아동·청소년·노인·여성·장애인에 대한 보호업무, ⑤ 지역 내 노숙인·주취자·행려병자에 대한 보호조치 관련 업무, ⑥ 주민의 일상생활과 관련된 사회질서의 유지와 그 위반행위의 지도·단속 등을, 지역교통활동에 관한 사무로는 ① 교통안전과 교통소통에 관한 사무, ② 교통안전시설 설치·관리, ③ 교통법규위반 지도·단속, ④ 주민참여 지역교통활동의 지원·지도 등을 제언하고 있으며, 지역경비에 관한 사무로는 ① 지방자치단체가 관리하는 공공청사에 대한 직접 경비, ② 지역축제 등 각종 다중운집 행사 관련 혼잡교통 관리 등을 제언하고 있다. 또한 특별사법경찰사무는 「사법경찰관리의 직무를 수행할 자와 그 범위에 관한 법률」에 규정된 수사사무 중 교정시설 안에서 발생하는 범죄 등 범죄의 성격상 국가의 전속관할이 인정되는 사무를 제외한 모든 특별사법경찰 사무를 자치경찰의 사무로 하고 있다.

또한 이상의 사무 외에도 주민생활과 밀접한 학교폭력, 가정폭력, 성폭력 범죄 및 납치 등 강력범죄가 의심되지 않는 실종자·미귀가자에 대한 수사업무를 담당하고, 또한 도로교통법 또는 경범죄 처벌법 위반자에 대한 즉결심판 청구 권한과 소위 '반려견 사건' 등 동물 안전 관리와 관련한 수사업무(동물보호법), 「즉결심판에 관한 절차법」 등에 따라 「도로교통법」 또는 「경범죄 처벌법」 위반에 따른 통고처분 불이행자 등에 대한 즉결심판 청구 사무를 수행하는 것으로 제언하고 있다.

마. 인사

자치경찰관에 대한 인사권은 시·도지사가 행사하며, 신분은 시·도 소속의 특정직 지방공무원이 된다.

자치경찰본부에는 자치치안감 또는 자치경무관급 자치경찰본부장을 둔다. 자치경찰본부장은 자치경찰 내부에서 임용하거나 개방직으로 운영할 수 있도록 하였으나, 정치적 중립성과 공정성을 확보하기 위해 시·도 자치경찰위원회에서 공모를 통해 3배수 후보자를 추천하여 그 중에서 시·도지사가 1인을 임명하였고, 임기는 2년으로 하고, 1회에 한하여 연임할 수 있도록 하였다.

시·군·구 자치경찰대장은 자치총경급으로 비개방직으로 하였고, 자치경찰대장의 경우 시·군·구의 의사가 반영될 수 있도록, 자치경찰본부장이 시·군·구청장의 동의를 받아 시·도지사에게 후보자를 추천하여 시·도지사가 임명하도록 하였다.

자치경찰은 시·도에서 일괄 선발하고, 이를 시·도지사가 직접 운용하거나 산하 시·군·구에 배치하였으며, 지방자치단체에서 운용하는 자치경찰 인력 규모는 자치경찰의 사무범위에 따라 전국적으로 공통적인 기본 인력 기준을 마련하되, 그 외에 추가 인력은 지방자치단체의 여건에 따라 자율적으로 결정하도록 하였다.

바. 재정

자치경찰의 재정은 지방자치단체에서 부담하는 것이 원칙이나, 자치경찰 출범 초기에 국가경찰에서 이관되는 인력과 필요한 일부 장비에 대해서는 국가가 재정을 부담하고, 향후 자치경찰 운영과정에서 지역 간 균형적인 치안서비스를 위해 국가재정을 지원할 수 있도록 하였다. 또한 지구대·파출소·치안 센터 등 국가경찰 건물에 대해 국가경찰과 자치경찰의 공동자원으로 활용할 가능성을 검토하도록 하여 시·군·구에 설치되는 자치경찰대에 국가경찰의 건물 등을 활용할 수 있도록 하였다.

2. 경찰개혁위원회의 자치경찰제 모델에 대한 비판적 검토

주지하다시피 자치경찰제를 어떠한 모델로 도입할 것인가에 대한 문제는 어제, 오늘의 문제가 아니라 정권이 바뀔 때마다 제기되어온 문제이다. 현 정부에서 자치경찰제를 도입하겠다고 한 취지는 한 마디로 권력기관의 민주적 개혁에 있다. 즉 현행 경찰에 요구되고 있는 개혁은 국가경찰이 효율적이며 치안도 성공적이라는 효율성의 관점에서가 아니라, 주민에 의한 민주적 통제와 정치적 독립성의 관점에서의 개혁이다. 따라서 자치경찰제의 도입은 ① 중앙집권적 국가경찰의 지방분권화, ② 국민에 의한 민주적 통제와 정치적 중립성 확보, ④ 지역특성과 수용에 부응하는 치안서비스 제공이라고 하는 자치경찰제의 이념을 충실히 구현할 수 있는 방향으로 도입을 모색하여야 한다. 그러나 경찰개혁위원회에서 제시한 자치경찰제가 이와 같은 도입 방향에 부합하는지는 의문이다.

우선, 경찰개혁위원회가 제시한 자치경찰제는 현행 국가경찰을 유지하면서 광역단위 자치경찰제를 새로이 창설하여 도입하는 방안으로, 현재의 제주자치경찰제의 전국적인 확대와 다름이 없다.⁶⁸⁾ 현행 국가경찰의 권한과 사무, 조직 등에 아무런 변화가 없이 그대로 유지하는 것을 전제로 하면서 어떻게 권력기관의 민주적 개혁의 관점에서 현행 중앙집권적 권력구조의 국가경찰을 지방분권적 자치경찰로 개편하고자 하는 현 정부의 취지를 반영할 수 있는 것인지 의문이 아닐 수 없다.

다음으로 현 국가경찰을 그대로 유지하면서 자치경찰에 이관하는 사무를 인위적으로 구분함으로써 발생하는 문제이다.⁶⁹⁾ 경찰사무는 국가적 성격과 지방적 성격을 동시에 가지고 있음에도 불구하고, 경찰사무가 단순히 지리적 구분에 따라 국가나 지방의 어느 한쪽의 성격으로 치우친 조직이 되면서 분담되게 된다. 이렇게 될 경우 예컨대 서울특별시의 치안과 관련하여 일부는 국가경찰이 담당하고 일부는 자치경찰이 담당하게 되는 현상, 또는 중복하여 수행하거나 서로 미루는 현상이 발생할 가능성이 있고, 이는 치안 현장의 혼란과 더불어 최일선 현장에 있어서의 종합적 치안대응 역량의 약화로 이어질 우려가 있다.⁷⁰⁾ 또한 업무수행에 있어서 국가경찰의 관할 하에

68) 제주자치경찰제가 안고 있는 문제점이 그대로 노정될 가능성이 높다. 황문규(2018), “자치경찰제 도입의 방향과 과제”, 자치경찰제 도입 대토론회 자료집, 자치분권위원회, 54쪽

69) 위의 발논문, 55쪽

70) 위의 발표문, 55쪽

있는 곳과 자치경찰의 관할 하에 있는 곳의 시설, 인원, 재정 등의 측면에 있어 불균형이 초래될 가능성이 높기 때문에, 이로 인해 제한된 조직과 인력을 가진 자치경찰에서 수행하는 사무는 한정적으로 이루어질 수밖에 없고, 결국 미흡한 부분은 국가경찰이 수행하게 될 것이다. 이렇게 되면 이는 다시 자치경찰의 존재이유에 대한 비판으로 이어질 것이기 때문에 경찰개혁위원회의 모델은 자치경찰제의 취지를 반영하기 어려운 모델이다. 결국 경찰개혁위원회의 권고안은 국정과제로 설정된 자치경찰제를 이행하지 않을 수 없는 상황에서 어쩔 수 없이 내놓은 교육지책에 불과하다고 할 것이다. 현재 대령령소속 자문위원회인 자치분권위원회 위원으로 활동하고 있는 한 위원은 이상에서 지적한 우려와 관련하여 다음과 같이 지적하고 있다.

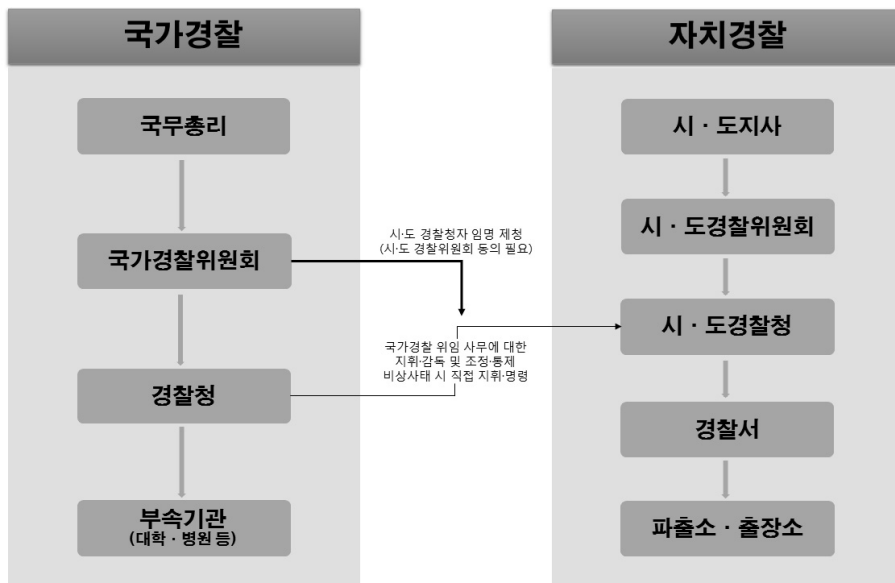
“...10여년이 지난 현재에 또 다시 이미 여러 문제점을 노정하고 있는 제주자치경찰 모델을 제시한다는 것은 한편으론 경찰을 국민의 품으로 돌려보내야 한다는 시대적 요구에 한참 뒤떨어져 있음을 말해준다. 이는 더구나 제주자치경찰이 그간 자치경찰로서의 정체성은 물론 자치경찰제의 취지를 살리지 못하고 있다는 비판이 끊임없이 제기되고 있다는 점에서 더욱 그러하다. 다른 한편으론 국가경찰의 근간을 유지하고자 하는 경찰의 의지가 강해서, 경찰 자체적으로 경찰개혁을 추진하는데 한계가 있음을 의미한다. ‘경찰의 살과 뼈를 깎는 부분을 눈 씻고도 찾을 수 없다’는 어느 개혁위원의 지적이 더 큰 울림으로 다가오는 이유이다.”

3. 자치경찰제의 도입 방향

앞서 살펴본바와 같이 경찰개혁위원회의 권고안은 현행 국가경찰을 그대로 유지함으로써 인해 중앙집권적 경찰의 지방분권의 효과가 미흡하고 또한 단순한 지리적 구분에 따른 인위적 사무구분에 의해 치안현장에서의 혼란과 치안대응역량의 약화가 우려된다. 따라서 중앙집권적 경찰의 지방분권의 충실한 이행을 위해서는 국가경찰은 경찰사무의 행정기관으로서의 역할을 담당하도록 하고, 현행 국가경찰 조직의 지방경찰청 이하 조직은 자치경찰로 전환하여 자치경찰이 원칙적으로 모든 경찰사무를 수행하도록 하는 것이 바람직하다. 이 모델은 원칙적으로 국가경찰의 조직을 자치경찰로 이관하는 형태로 1999년 경찰청 시안과 2017년 서울시 건의안에서도 제안되었다.

특히 1999년 경찰청안은 경찰개혁위원회의 권고안과 비교해 볼 때 현 정부의 자치경찰제 도입취지를 보다 충실히 반영하고 있는 것으로 생각된다.

1999년 경찰청안(이하 1999년 모델이라고 함)은 광역단위 자치경찰제 모델로 일본식의 절충형 자치경찰제를 모델로 하고 있다(아래 [그림 4-2] 참조).



※ 황문규(2018), “자치경찰제 도입의 방향과 과제”, 자치경찰제 도입 대토론회 자료집, 자치분권위원회, 61쪽
그림을 인용하여 수정 작성하였음

[그림 4-2] 1999년 경찰청 자치경찰제 시안

1999년 모델은 국가경찰로서 국무총리 소속의 ‘경찰위원회’를 두고 그 집행기관으로 경찰청을 설치하고, 자치경찰로는 광역시도에 ‘시·도 경찰위원회’를 두고 그 집행기관으로 ‘시·도 경찰청’을 두고 있다. 이러한 구조 하에 기존 국가경찰 조직의 지방청 이하를 시도에 이관하고, 경찰위원회가 집행기관인 경찰청을 관리 감독하도록 하였고, 경찰사무는 자치경찰이 원칙적으로 수행하고 국가경찰은 지휘감독 및 조정통제 업무를 수행하도록 하고 있다. 1999년 모델의 주요내용을 정리하면 아래 <표 4-1>과 같다.

〈표 4-1〉 1999년 경찰청 자치경찰제 시안 주요 내용

구성요소	주요 내용
조직	- 국무총리 소속으로 경찰위원회를 두고, 집행기관으로 경찰청 설치 - 시도에 '시·도 경찰위원회'를 두고, 집행기관으로 '시·도 경찰청' 설치 - 국가경찰의 지방청 이하는 경찰위원회에서 관리
시·도 경찰위원회	- 합의제 심의/의결기관으로 시·도 경찰위원회를 설치 - 시·도 경찰위원회는 5인으로 구성하며 시·도지사가 임명하되, 시·도 의회가 2인, 국가 경찰위원회가 1인을 추천 - 시·도 경찰위원회는 시·도의 경찰사무에 대한 일반적 방침과 처리의 기준을 심의/의결 하되 법률에 그 권한으로 규정한 사항을 수행
사무	- 국가경찰사무는 경찰법에 열거하여 명시하고, 시·도 경찰에 위임하여 수행하되 필요한 경우 경찰청이 직접 수행 - 국가경찰사무에는 정책입안 및 총괄적 사무 / 테러, 광역사건 등 공안사무 / 장비, 전산 등 전국적 통일 사무 등이 해당 - 자치경찰사무는 국가경찰사무를 제외한 방법, 수사, 교통 등 경찰의 모든 임무
인사	- 시·도 경찰청장은 국가경찰위원회가 시·도 경찰위원회 동의를 얻어 제청하면 대통령이 임명 ※ 단, 국가경찰위원회는 제청에 앞서 경찰청장의 의견을 들어야 함 - 경찰서장은 시·도 경찰청장의 제청으로 경찰청장이 임명
인력	- 경찰청 및 그 소속기관 직원, 시·도의 경정급 이상 경찰관은 국가공무원 - 시·도에 근무하는 경감 이하는 지방공무원(전체 경찰관의 97% 상당) - 경찰청과 시·도 경찰청 및 시·도 경찰청 상호간 인사교류 가능
재정	- 원칙적으로 자치경찰 사무에 소요되는 경비 및 인건비 등은 자치단체 부담, 시·도 경찰 이 수행하는 국가경찰사무 경비·인건비 등은 국가 부담 - 단, 자치단체의 재정자립도가 미흡하므로 국고지원 필요
상호관계	- 경찰청장은 국가 비상사태 등의 경우 시·도 경찰청장에 대한 직접 지휘·명령 가능 - 이 경우 경찰청장은 시·도 경찰에 대한 조치 사항을 국가경찰위원회에 보고하고, 위원회 승인을 얻지 못하면 지휘·명령은 효력을 상실

※ 황문규(2018), “자치경찰제 도입의 방향과 과제”, 자치경찰제 도입 대토론회 자료집, 자치분권위원회, 62쪽 표 인용.

경찰제도는 그 나라의 역사적 배경, 시민의식, 정치제도, 치안상태 등의 여건에 따라 그 형태를 달리하며 나라마다 그 운영방법도 서로 다르다. 따라서 우리나라에의 자치경찰제 도입에 있어서도 현재 우리나라의 현실적인 여건 등을 고려하여, 어떠한 유형의 모형을 채택하는 것이 바람직할 것인가에 대해 검토하여야 할 것이다. 그러나 이러한 검토에 있어서 제도 도입의 취지를 전제로 하여 검토가 이루어져야 함은 두말할 나위가 없다.

그러나 최근의 일부 논의에서는 우리나라의 현실적인 여건과 경찰활동의 효율성

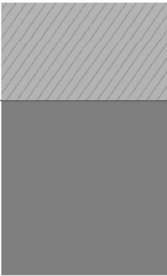
등을 고려하여 도입을 하더라도 단계적, 점진적 도입을 주장하는 목소리가 강하게 제기되고 있다. 이러한 주장은 현 정부가 추진하고 있는 중앙집권적 권력의 분권과 민주적 통제라고 하는 자치경찰제 도입의 취지를 몰각하는 주장에 다름이 아니다.

아직 가보지 않은 길에 대한 두려움과 걱정이 앞서겠지만, 왜 이 시점에서 자치경찰제를 도입해야만 하는가라고 하는 취지를 절대 잊어서는 안 된다. 작금의 경찰제도 개혁은 현행 경찰제도가 비효율적이어서 추진되고 있는 것이 아니다. 현시점에서 무엇보다 중요한 것은 효율성의 추구가 아니라 경찰권력의 분권과 국민에 의한 민주적 통제, 나아가 정치적 중립성이 실현될 수 있는 방안이 무엇인가 하는 것이다. 따라서 이하에서는 우리나라 실정에 맞는 자치경찰제 방안으로서 현 정부에서 추진하고 있는 광역단위자치경찰제를 전제하고, 이러한 전제 하에서의 국민에 의한 민주적 통제방안과 정치적 중립성 확보 방안을 모색해보고자 한다.

제 5 장



일본의 자치경찰 모델을 통한 시사점 모색



일본의 자치경찰 모델을 통한 시사점 모색

지난 역사가 말해주듯이 우리나라의 경찰은 치안과 질서의 유지라는 본래의 사명보다는 국가의 정권 유지적 차원에서 경찰권을 행사해 왔고, 이에 따라 정치적 중립성을 지키지 못하고 국가권력의 통치수단으로 활용되어 왔다는 것이 일반적인 평가이다. 이에 현 정부는 ‘국민의, 국민을 위한 권력기관 개혁’을 목표로, 자치경찰제를 도입하여 중앙집권적 경찰권력의 분권과 민주적 통제를 도모하고자 다양한 방안을 강구하고 있다. 이에 본보고서에서는 영국, 일본 등 자치경찰에 대한 민주적 통제가 성공적으로 이루어지고 있는 나라들을 모델로 하여, 바람직한 실효적 자치경찰제의 모습을 살펴보고, 이를 토대로 자치경찰에 대한 ‘민주적 통제’ 방안을 모색해 보았다. 결론적인 논의는 제5장에서 대부분 이루어졌다고 생각하지만, 구체적인 운영과 관련하여서는 논의가 미진한 부분이 있음을 시인하지 않을 수 없다. 이와 관련하여 필자가 예정하고 있는 운영방안을 논할 수 있겠지만, 그 방안이 대부분 일본 자치경찰의 민주적 운영방안과 유사하기 때문에 이하에서 일본의 자치경찰모델의 도입과정과 민주적 통제 방안을 중심으로 살펴봄으로서 이를 통해 자치경찰의 구체적인 민주적 운영방안과 관련한 결론적 제언을 대신하고자 한다.

일본 자치경찰의 운영사례를 구체적으로 논하는 배경에는 자치경찰제도의 도입과정에 있어서도 우리나라는 미국이나 서구유럽과는 다른 배경을 가지고 있는 반면, 일본의 경우 우리나라와 유사한 배경을 가지고 있고 또한 법제에 있어서도 사실상 일본의 영향을 받았기 때문에 일본식 모델이 주는 시사점이 클 것으로 생각되기 때문이다.⁷¹⁾

71) 이하 일본 경찰의 연혁, 제도, 국민에 의한 통제방안 등에 관한 내용은 일본 경찰백서와 田村正傳 著, 황순평/김혁 역(2017), 경찰행정법, 도서출판 그린의 내용을 정리하여 작성하였다. 따라서 개념의 설명이 필요한 부분이나 추가설명이 필요한 부분, 또한 주된 내용을 인용한 부분 이외에는 구체적인 각주를 생략하였다.

제1절 일본 경찰의 연혁

1. 전전(戰前)⁷²⁾의 경찰제도

일본의 근대적 경찰제도는 메이지(明治) 시대(1868~1911년) 초기부터 중반에 걸쳐 처음에는 프랑스의 제도를 모델로 도입하였다가 이후에는 독일의 제도를 모델로 도입하였다.⁷³⁾

일본경찰은 1874년(明治 7年) 내무성에 경보료(警保寮)가 설치된 이래 제2차 대전이 종료될 때까지 내무성 경보국(警保局) 하에 국가의 지방기관인 경시청(警視廳)과 부현(府縣)을 설치하여 경찰사무를 관장하였다. 경시총감 및 부현지사는 천황이 임명하고, 국가(내무대신)의 지휘감독을 받았다. 이와 같은 조직구성으로 인해 중앙집권적 국가 경찰이었다는 평가가 많지만, 실제로는 부현지사의 판단에 따라 경찰활동이 이루어졌다는 점에서 자치경찰의 면모를 갖추고 있었기 때문에 준국가경찰로 지칭하는 것이 타당하다. 실제로 내무성에는 경찰관을 배치하지 않았을 뿐만 아니라 지방조직도 없었으며 지휘감독의 태세도 갖추고 있지 않았다. 부현(府縣) 또한 국가의 지방기관으로서 조직구성이나 경찰관의 정원은 국가가 직접 규정하였으나, 독립된 위치에서 주민이 부담하는 예산에 관해서는 선출직 의원으로 구성되는 부현회(府縣會)가 심의하는 등 자치단체의 특징을 가지고 있었다. 특히 경찰의 경비에 관해서는 원칙적으로 부현이 부담하고 국가는 경부급 이상의 급여 또는 일부 사무비용에 한하여 지출 총액의 일정 비율을 부담하였다.

일본 최초의 근대적 경찰법은 1875년에 제정된 ‘행정경찰규칙’이다. 이 규칙에는 경찰의 소관사항으로 위해방지, 건강보전, 사회풍속상의 일탈방지, 그리고 범죄의 경계·예방을 규정하고 있다. 이외에도 경찰은 정치활동의 단속, 소방, 위생, 건축규제, 교통사업의 감독 등도 담당하였고, 또한 사회보험이나 노동에 관한 사무(임금통제, 노동자 보호, 쟁의조정)에 관해서도 담당하였다.

한편 범죄수사의 경우에는 재판소에 설치된 사법관인 검사의 권한으로 되어 있었기에, 경찰관은 행정경찰과 구별되는 사법경찰이자 검사의 보조자로서 검사의 지휘 하

72) 제2차 세계대전 발발 전을 의미함.

73) 田村正傳(2017), 위의 책, 12쪽.

에서 수사를 하였다.

당시 경찰은 매우 광범위하고 강력한 권한을 가지고 있었는데, 예컨대 개별 법률의 근거규정이 없더라도 공공의 안전과 질서의 유지를 위하여 필요한 강제활동을 할 수 있다고 생각되었고, 법규가 존재하더라도 경찰에게 폭넓은 재량을 인정하고 있었다.

2. 전후(戰後) 구(舊)경찰법의 제정과 경찰제도

가. 구경찰법의 제정

제2차 세계대전 후 일본을 점령한 연합국총사령부(GHQ)는 전쟁 이전의 경찰을 일본의 군국주의를 지탱한 세력의 하나로 보아 근본적인 개혁과 해체가 필요한 대상으로 보았다.⁷⁴⁾ 총사령부의 지시에 따라 군국주의에 관여한 것으로 인정된 조직 등이 해체되었고, 또한 소방, 노동행정, 등을 비롯한 많은 사무를 다른 기관으로 이관하는 조치가 취해졌다. 일본 정부도 경찰사무의 축소, 지자체인 도부현(道府縣)으로의 경찰사무의 원칙적 이관, 경찰에 대한 정치적 영향을 방지하기 위한 장치의 도입이라는 측면에서 경찰제도의 개혁안을 마련하여 제시하였으나, 연합국총사령부는 일본 측의 안을 받아들이지 않았고, 이른바 맥아더 서한으로 불리는 경찰사무의 시정촌(市町村)으로의 이관, 공안위원회제도의 창설 등을 기본으로 하는 경찰제도개혁안(경찰제도 개조계획)을 제시하였다.⁷⁵⁾ 이는 경찰을 철저히 분산하는 것이 과도한 경찰권 행사를 막고 재차 군국주의화 되는 것을 방지하는데 도움이 될 것이라는 생각에 기인한 것이다. 이후에 이 안이 그대로 받아들여지면서 제정된 법률이 1947년에 제정된 경찰법(법률 제196호, 이하 구(舊)경찰법이라 함)이다.⁷⁶⁾ 구경찰법은 경찰책무의 한정, 경찰의 지방분권(시정촌 경찰), 공안위원회에 의한 경찰의 관리를 주요 내용으로 하고 있다.

나. 구경찰법 하의 자치경찰제: 국가지방경찰과 자치단체경찰

앞서 언급한 바와 같이 전전(戰前)의 일본경찰은 강력한 치안입법과 비밀경찰 등을 바탕으로 군국주의·전체주의의 국가체제를 공고히 하는데 일조하였고, 이에 패전 후

74) 위의 책, 14쪽.

75) 위의 책, 15쪽.

76) 위의 책, 15쪽.

일본을 점령한 미군정은 군국주의적 요소를 제거하기 위해 치안입법폐지, 비밀경찰조직을 해체하고 자치경찰제를 실시하는 등 대대적인 경찰개혁을 단행하였다. 또한 당시의 경찰제도 및 경찰작용의 기초가 되었던 메이지(明治) 헌법을 대신하여 일본국 헌법이 새로이 제정되었는데, 특히 일본국 헌법 제92조에 지방자치의 보장이 명문으로 규정됨에 따라 자치경찰제도의 근거가 마련되었다.⁷⁷⁾

구경찰법은 종래의 중앙집권적 국가경찰을 근본적으로 개혁하여 경찰의 지방분권(시정촌 경찰), 경찰책무의 한정, 공안위원회에 의한 경찰의 관리(경찰운영의 민주화)를 목적으로 하고, 경찰제도의 폐해 개선과 경찰의 지방분권을 추진하기 위해 국가지방경찰과 시정촌 자치단체경찰이 병존하는 제도를 규정하였다. 특히 경찰의 책무를 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호와 범죄수사, 피의자의 체포 및 공안의 유지를 수행하는 것으로 하고, 경찰활동은 엄격히 그 책무의 범위 내로 한정되어야 한다는 것을 분명히 하였다. 또한 일본국 헌법이 보장하는 개인의 자유 및 권리 간섭 등 그 권한남용을 엄격히 금하는 취지를 특별히 규정하였다.⁷⁸⁾

이러한 법률적 근거 하에 권력 분산과 지방자치를 통한 주민에 의한 통제라는 견지에서 전전의 중앙집권형 경찰기구를 전면적으로 개편하여, 시민에 의한 민주적인 경찰을 목표로 시정촌(市) 및 인구 5,000명 이상의 시가적 정촌(町村)이 경찰을 가지는 자치단체경찰을 설치하였다.⁷⁹⁾ 이는 미국의 경찰체제를 전폭적으로 채택한 구경찰법의 성격상 미국의 시티폴리스의 보안관과 비슷한 형태로 1,605개의 시정촌에 설치된 경찰조직이었다.⁸⁰⁾ 시정촌 자치단체경찰은 시정촌장의 소할(所轄) 하에 시정촌 공안위원회를 두어 자치경찰을 관리하고 경비는 모두 해당 자치단체가 부담하도록 하여 운영이나 조직 유지에 있어서 국가로부터 완전히 독립되었고, 국가비상사태를 제외하면 국가의 지휘감독을 일체 받지 않았다.

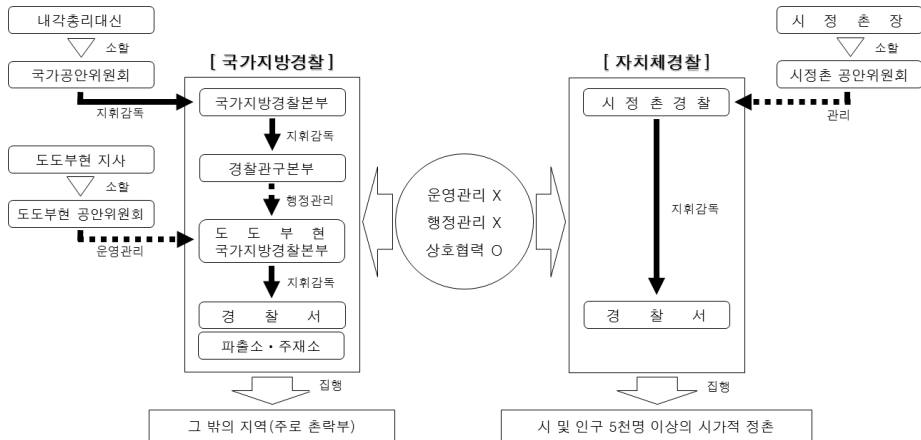
77) 제92조 지방공공단체의 조직 및 운영에 관한 사항은 지방자치의 본래의 취지에 기초하여 법률로 정한다.

78) 위의 책, 15쪽.

79) 舊경찰법 제40조는 자치경찰은 모든 시 및 인구 5천명 이상의 시가적인 정촌에 설치하도록 규정하고 있다. 위의 책, 15쪽.

80) 시정촌 자치단체경찰은 최고책임자인 경찰장(警察長)과 경찰의원(警察吏員: 현행법의 경찰관에 해당)에 의해 구성되었으며, 복수의 경찰서를 두는 경우는 경찰본부의 설치가 의무화되었고 대도시의 경찰본부는 경찰국이라고 칭하는 경우가 많았다.

□ 구경찰법 상의 경찰조직



주: 일본 경찰백서(2004) 인용 편집

한편 국가경찰은 통신·감식·교양시설의 유지관리를 담당하는 이외에 범죄통계, 환경경찰 및 국회 등의 시설경비에 관한 사무를 수행하였고, 국가공안위원회의 사무부국으로 국가지방경찰본부가 설치되었다. 자치경찰의 관할구역을 제외한 도도부현(都道府縣)에는 국가기관으로 국가지방경찰의 하부기관인 도도부현 국가지방경찰을 두고 치안유지 등을 담당하게 하였으며,⁸¹⁾ 국가비상사태 시에는 내각총리대신이 포고를 발하여 일시적으로 모든 경찰을 통제하고 국가지방경찰본부장관 등이 시정촌 경찰장 등에 대하여 명령·지휘를 할 수 있도록 하였다.

다. 경찰의 민주적 통제

경찰을 민주적으로 관리하여 독선으로 흐르는 것을 방지하고, 정치적 중립성을 확보하기 위하여 국가, 도도부현 및 시정촌에 공안위원회가 설치되었다.⁸²⁾ 공안위원회는 국민의 대표자로서 경찰을 통제하고 관리함을 임무로 하고, 내각총리대신, 지사 및 시정촌장으로부터 완전히 독립하여 직권을 행사하였다. 위원은 직업공무원의 전력이 없는 자 중에서 내각총리대신·도도부현 지사·시정촌장이 국회의 양의원·지방의회의 동의를 얻어 임명되었다.⁸³⁾ 시정촌 자치단체경찰은 시정촌 공안위원회의 관리

81) 도도부현의 국가지방경찰은 지사의 소할 하에 있는 도도부현 공안위원회가 그 운영을 관리하였다.

82) 위의 책, 16쪽.

83) 위의 책, 16쪽.

하에 놓여지고, 시정촌 공안위원회가 임명한 시정촌 경찰장이 직원을 임면하고 지휘 감독을 하였다. 도도부현 국가지방경찰은 인사·조직·예산 등에 관하여는 국가공안위원회의 사무부국인 국가지방경찰본부의 관리를 받았고, 그 활동에 관하여는 도도부현의 기관인 도도부현 공안위원회의 관리를 받았다.⁸⁴⁾

3. 현행 경찰법의 제정과 경찰제도

구경찰법을 통해 경찰조직의 지방분권과 민주적 관리, 정치적 중립성의 확보라는 점에서 일본의 경찰제도에 있어 획기적인 개혁을 이루게 되었지만, 매우 세분화된 경찰조직으로 분리되면서 그에 따라 많은 문제점이 발생하였다. 경찰법 하의 경찰제도에 나타난 문제를 대별하면 아래와 같다.⁸⁵⁾

① 경찰조직의 세분화로 인한 문제

시정촌 경찰제도를 도입한 결과 1,605개에 이르는 자치경찰이 생겼으며, 이에 따라 경찰활동의 단위가 매우 세분화 되었다. 그 결과 집단적인 조직범죄와 광역적인 범죄 등에 대하여 효율적이고 효과적인 대응이 곤란하게 되었으며, 조직의 소규모화로 인한 인사의 적체와 능력저하, 부패 등의 문제가 발생하였다.

② 재정 부담의 문제

자치경찰에 소요되는 재정은 특히 소규모 지자체에 있어서 매우 큰 재정부담이 되었다. 그에 반해 국가지방경찰의 관할 하에 있었던 인구 5,000명 미만의 정촌(町村)의 경우 전액 국고부담이었기 때문에 지역적 불균형이 초래되었으며, 조직의 세분화에 따른 조직의 복잡화와 시설·인원 등의 중복이 초래되면서 비효율적인 재정운용으로 인해 국민에게 큰 재정부담을 주게 되었다.⁸⁶⁾

③ 사무의 성격에 관한 문제

경찰사무는 국가적 성격과 지방적 성격을 동시에 가지고 있음에도 불구하고, 경찰사무가 단순히 지리적 구분에 따라 국가나 지방의 어느 한쪽의 성격으로 치우친 조직이 되면서 분담되었다. 더욱이 수도(首都)경찰로서 국가적 성격이 강한 사무를 처리하는 경시청에 대한 국가의 관여가 전혀 없었고, 재정도 자치단체의 부담으로 하는 반면, 주로 지방적 성격의 사무를 처리하는 촌락부의 경찰이 국가예산으로 유지되어 지방의회의 감독이 미치지 않는 등 모순적인 사무분담이 이루어졌다.

84) 동경도 23구는 과거 동경시의 구역이었기 때문에 특별구의 구역전체를 하나의 시로 간주되어(동법 제51조), 동경도지사의 소할 하에 특별구 공안위원회를 두고 도지사가 도의회의 동의를 거쳐 임명하였다(동법 제52조). 특별구 구역 내의 자치체경찰의 경찰장은 특별구 공안위원회가 임명하였고 일정한 이유로 인해 파면되며(동법 제42조의2), 경시총감의 임면·파면은 내각총리대신의 승인을 얻어야 했다. 위의 책, 16쪽.

85) 위의 책, 16쪽.

④ 공안위원회제도와 정부의 치안책임의 문제

공안위원회제도는 새로운 경찰관리방식으로서 높이 평가된 반면, 국가공안위원회의 내각에 대한 독립성이 매우 강하였다. 이 때문에 치안과 관련하여 내각이 정치적인 책임을 충분히 다할 수 없게 되었고, 이러한 관점에서 민주주의의 요청에 반하는 것이 아닌가라고 하는 의문이 제기되었다.

⑤ 치안악화의 문제

시정촌의 범위를 넘어 발생하는 광역적인 범죄에 충분히 대응할 수 없다는 문제와 지역의 범죄조직 등과 유착관계가 발생하는 등의 부정부패 문제가 발생하였다.

이상과 같은 문제를 해소하기 위해 경찰법의 전면 개정이 이루어졌고, 1954년 6월 7일 개정된 현행 경찰법이 성립되어 동년 7월 1일부터 시행되었다. 이에 따라 종래의 국가지방경찰과 자치단체경찰로 구성된 경찰조직은 폐지되었고, 경찰청과 도도부현 경찰로 구성된 새로운 조직으로 재편되었다.

새로운 경찰조직의 주요 구성내용은 다음과 같다. 국가경찰로 내각총리대신 소할 하에 국가공안위원회를 두고(경찰법 제4조), 국가공안위원회에 경찰청을 두며(동법 제15조), 도도부현에는 도도부현경찰을 둔다(동법 제36조). 도도부현 지사의 소할 하에 도도부현 공안위원회를 두며(동법 제38조), 도(都)경찰본부로서 경시청을, 도부현(道府縣) 경찰본부로서 도부현경찰본부를 두었다(동법 제47조).

지방자치단체의 경찰기구로는 각 도도부현 공안위원회 하에 도도부현 경찰이 설치되어 있으나 도쿄도만이 특별하게 도쿄도 경찰본부가 아닌 '경시청'이라는 명칭을 사용하고, 그 장의 호칭도 본부장이 아니라 '경시총감'이라고 하였다. 또한 총감의 임면은 국가공안위원회가 행하고, 도 공안위원회의 동의 및 내각총리대신의 승인이 필요하다는 점에서 다른 도부현 경찰본부장과는 다르다. 경시청과 북해도(북해도)는 국가기관인 관구(管區)경찰국의 관할에서 제외되었는데, 그 이유는 경시청은 수도경찰이며 북해도는 관구와 동등한 영역·규모이기 때문이다. 도도부현의 경찰사무는 자치사무지만, 전국의 통일된 치안을 유지하기 위해 예외적으로 국가(경찰청장관)의 지휘감독이 인정되고 있다.

개정된 현행 경찰법의 주요 목적은 경찰의 민주적 관리와 능률적 운영(사건사고에

86) 이러한 이유로 인해 1951년 일부개정으로 자치체경찰의 임의폐지제도(주민투표에 의해 자치체 경찰의 존폐가 가능)가 도입되자, 단기간에 1,000개 이상의 자치체경찰이 폐지되어 1953년까지 시정촌 자치체경찰의 수는 약 1/4인 402개(정촌경찰은 139개)까지 감소하였다.

대한 대응능력을 구비하는 동시에 효율적일 것)의 달성, 지방분권과 국가의 관여(경찰 사무가 지방적 성격과 국가적 성격을 함께 가지는 경우의 대응), 정치적 중립성의 보장과 정부의 치안책임의 명확화라는 문제에 대하여 합리적이고 조화로운 해결을 도모하고자 하였다.⁸⁷⁾ 이에 따라 구경찰법 하의 경찰조직을 민주적이고 능률적인 경찰조직으로 만든다는 대전제 하에 구경찰법의 장점을 유지하면서도 문제점을 적극적으로 개선한다는 입장에서 ① 광역지방자치단체인 도도부현으로 경찰의 일원화, ② 국가가 경시정(警視正) 이상의 인사권을 가지는 등 한정된 범위에서의 인사에 관여, ③ 공안위원회가 경찰을 관리하고 정치인의 개입(지휘감독권, 임면권) 불인정, ④ 최소한의 수단으로써 내각의 치안책임을 확보하고 내각과의 의사소통 도모라는 점을 구체적으로 규정하고 있다.⁸⁸⁾

제2절 국가경찰과 자치경찰과의 관계

1. 조직

전술한 바와 같이 경찰의 정치적 중립성 확보 및 민주적 운영의 보장을 위해 중앙정부에는 내각총리대신의 소할 하에 국가공안위원회가 설치되어 있으며, 지방에는 도도부현 지사의 소할 하에 도도부현 공안위원회가 설치되어 있다.

가. 국가경찰⁸⁹⁾

국가경찰은 내각총리대신 소할 하에 국가공원위원회를 두고(경찰법 제4조), 국가위원회 산하에 경찰청과 고등법원 관할에 따라 7개의 관구경찰국을 둔다(법 제15조).

국가공안위원회는 주로 정책의 기획입안에 대한 기능과 실시기능을 담당하며, 내각부의 외국(外局)으로서 설치되어 있다(중앙성청 등 개혁기준법 제16조제4항 및 내각부설치법 제64조). 구체적으로는 '개인의 권리와 자유를 보호하고 공공안전과 질서유지'를 임무로 하여 내각부설치법의 경찰행정에 관한 소장 사무의 전부, 즉 법 제5조

87) 위의 책, 17~18쪽.

88) 위의 책, 18쪽.

89) 국가경찰에 대한 내용은 위의 책, 453쪽 이하 참조하여 작성하였음.

제2항에서 정한 사무(동항 각호에서 정한 사무에 대한 경찰청 관리) 및 법률에 근거하여 공안위원회의 권한에 속한 사무를 소장사무로 한다(동법 제5조). 경찰청 관리 이외의 사무에 대해서는 경찰청의 보좌를 받아 행한다(동법 제17조).

국가공안위원회는 위원장인 국무대신 및 5인의 위인으로 구성되며, 위원장은 회의를 관장하고 위원회를 대표하고 위원장 유고시를 대비하여 대리할 자를 미리 호선에 의해 정해두고 있다. 국가공안위원의 임기는 5년으로 규정하고 있는데, 이는 위원회 기능의 계속성 및 안전성과 위원의 신분을 보장하기 위해서이다. 국가공안위원은 재임할 수 있으며, 위원의 궐위로 새로 선출된 위원은 전임자의 잔임기간 동안 재임할 수 있다. 위원은 매년 1명씩 교체하도록 하여 위원회의 중립성과 운영방침의 지속성을 유지하도록 하고 있다.

위원은 임면 전 5년간 경찰 또는 검찰직무를 수행한 직업적 공무원의 경력이 없는 자 중에서 내각총리대신이 양원의 동의를 얻어 임명하는데, 이는 국민의 양심을 대표하고 경찰운영의 독선화와 관료화를 방지하며, 경찰행정의 민주적 보장과 정치적 중립성의 확보를 위함이다. 경찰행정에 관하여 편파적인 지식과 경험을 가지고 있거나 관료적 성향이 강한 자를 위원으로 임명할 경우 공안위원회제도의 취지⁹⁰⁾를 오히려 퇴색시키는 결과를 초래할 수 있기 때문에, 사전에 일정한 신분상의 제한을 가하는 것이다.

경찰청은 국가공안위원회에서 그 소장 사무의 범위 내에 둔 특별기관(내각부설치법 제56조)으로 경찰법 제15조에 근거하여 설치되어 있다. 경찰청의 임무는 규정되어 있지 않으며, 국가공안위원회의 관리 하에 동법 제5조 제2항 각호의 사무를 소장하고, 국가공안위원회의 권한에 속하는 사무에 대해 국가공안위원회를 보좌한다(내각부설치법 제56조, 동법 제15조 및 제17조). 따라서 동법 제5조 제4항 각호의 사무⁹¹⁾에

90) 정치적 중립을 위해서 국민의 양식을 대표하는 자로 구성되는 합의제 관청으로 경찰의 민주적 운영과 정치적 중립성 확보를 목적으로 한다.

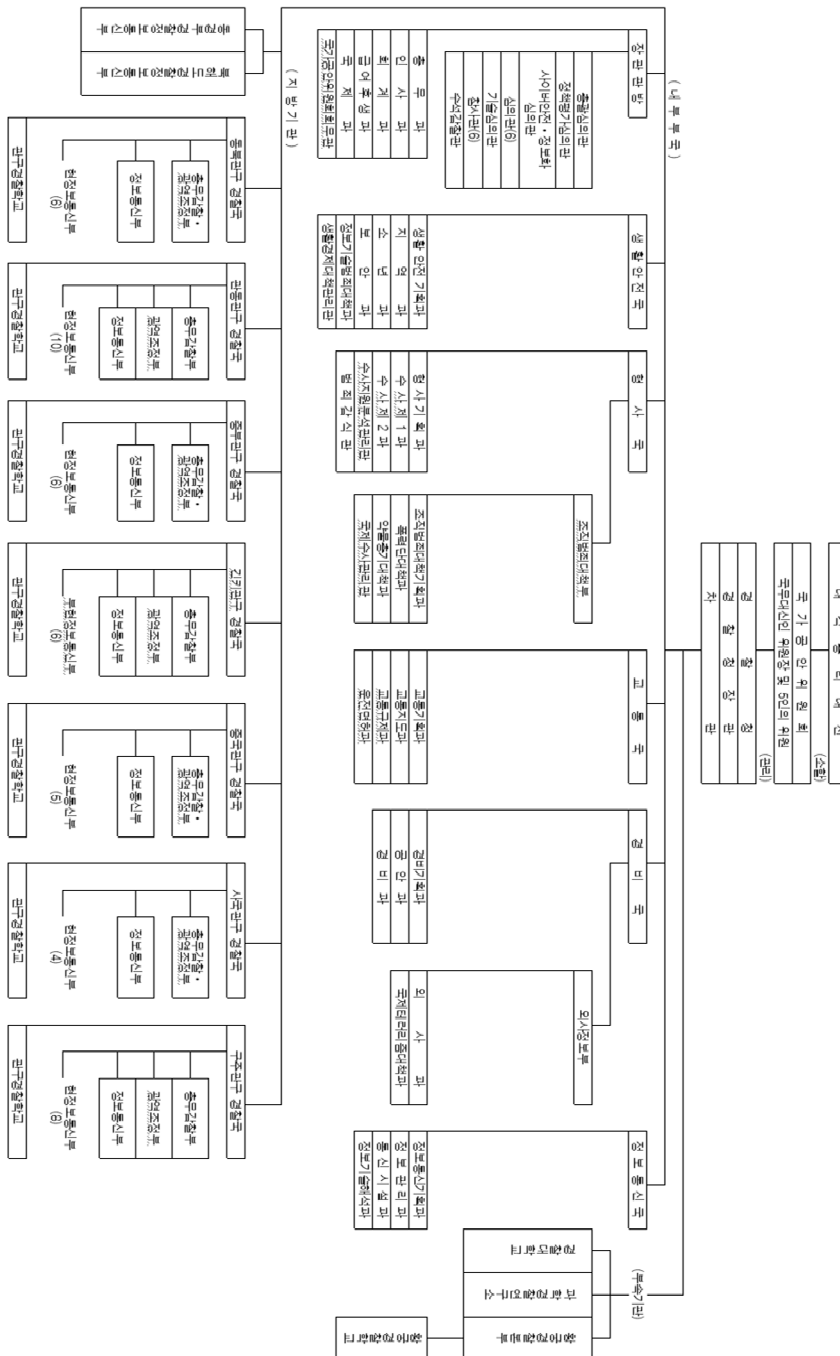
91) 경찰법 제5조4항 각호의 사무는 다음과 같다.

1. 경찰에 관한 제도의 기획 및 입안에 관한 것
2. 경찰에 관한 국가의 예산에 관한 것
3. 경찰에 관한 국가정책의 평가에 관한 것
4. 다음의 사무에서 국가공안에 관한 것 중 경찰운영에 관한 것
 - 가. 민심에 불안을 유발하는 대규모 재해에 관한 사안
 - 나. 지방의 정온(靜穩)을 해할 위험이 있는 소란에 관한 사안
 - 다. 국제관계에 중대한 영향을 끼치고 그 외 국가의 중대한 이익을 저해할 우려가 있는 항공기의 강취, 인질에 의한 강요, 폭발물의 소지 기타 그에 준하는 범죄에 관한 사안
5. 제71조의 긴급사태에 대처하기 위한 계획 및 그 실시에 관한 것

대해 경찰청이 자기책임으로 담당하며, 국가공안위원회는 경찰청을 관리하는 역할분담을 하고 있다. 경찰청장관은 경찰청의 소관사무(법 제5조4항 각호의 사무)에 대해 도도부현 경찰을 지휘·감독하고(법 제16조 제2항), 또한 관구경찰국장도 그 소관사무에 대해 경찰청장관의 명을 받아 부현(府縣)경찰을 지휘·감독한다.

경찰청에는 장관관방과 5개의 국, 2개의 부로 구성된 내부부국, 3개 부속기관을 두고 있으며, 지방기관으로 7개의 관구경찰국(동북관구경찰국, 관동관구경찰국, 중부관구경찰국, 근기관구경찰국, 중국관구경찰국, 사국관구경찰국, 구주관구경찰국)과 2개의 경찰정보통신부(동경도, 북해도)가 있다. 관구경찰국은 복수의 부현의 구역을 관리하고 경찰청의 특정사무를 분장하는 지방기관으로, 주된 업무로는 부현경찰에 대한 감찰, 광역 조정, 대규모 재해의 대응, 경찰 정보통신망 관리, 사이버범죄의 수사지원 및 교육훈련을 담당한다. 관구경찰국장은 관구경찰국의 사무를 관리하고 소속경찰관을 지휘감독하며, 경찰청장관의 명을 받아 관구경찰국의 담당사무에 관한 부현경찰을 지휘감독한다(동법 제31조). 부속기관으로 경찰대학교, 과학경찰연구소, 항공경찰본부가 있다.

-
6. 다음의 어느 것에 해당하는 광역조직범죄 기타 사안(이하 '광역조직범죄등'이라 한다)에 대처하기 위한 경찰의 태세에 관한 것
 - 가. 전국 광범위한 구역에 걸쳐 개인의 생명, 신체 및 재산 등에 공안의 안전과 질서를 해하거나 해할 우려가 있는 사안
 - 나. 국외에서 일본국민의 생명·신체·재산 및 일본국의 중대 이익을 해하거나 해할 우려가 있는 사안
 7. 전국적 간선도로에서 교통의 규제에 관한 것
 8. 범죄에 의한 수익에 관한 정보의 집약, 정리 및 분석 등의 관계기관에 대한 제공에 관한 것
 9. 국제형사경찰기구, 외국의 경찰행정기관, 기타 국제적인 경찰 관련 관계기관과의 연락에 관한 것
 10. 국제수사공조에 관한 것
 11. 국제긴급원조활동에 관한 것
 12. 소장사무에 관한 국제협력에 관한 것
 13. 범죄피해자등기본계획(범죄피해자등기본법제8조제1항을 말함)의 작성 및 유지에 관한 것
 14. 채권관리회수업에 관한 특별조치법의 규정에 근거한 의견의 진술 기타의 활동에 관한 것
 15. '무차별대량살인행위를행한단체의규제에관한법률'의 규정에 근거한 의견 진술 기타 활동에 관한 것
 16. 항공경찰에 관한 것
 17. 경찰교양시설의 유지관리 기타 경찰교양에 관한 것
 18. 경찰통신시설의 유지관리 기타 경찰통신에 관한 것
 19. 범죄의 취급을 위한 전자통신처리조직 및 전자적 기록(전자적방식, 자기적 방식 기타 사람의 지각에 의해서는 인식할 수 없는 방식으로 만들어진 기록으로서, 전자계산기에 의한 정보처리용으로 제공된 것을 말한다)의 해석 기타 정보기술의 해석에 관한 것
 20. 범죄감식시설의 유지관리 기타 범죄감식에 관한 것
 21. 범죄통계에 관한 것
 22. 경찰장비에 관한 것
 23. 경찰직원의 임용, 근무 및 활동이 기준에 관한 것
 24. 전호에 기술한 것 외에 경찰행정의 조정에 관한 것



※ 일본 경찰청 홈페이지.

[그림 5-1] 일본 국가경찰 조직

나. 도도부현 경찰조직⁹²⁾

일본의 지방자치법 제180조의5에 따라 도도부현 경찰의 관리기관으로서 도도부현 공안위원회를 도도부현 지사의 관할 하에 의무적으로 설치하도록 되어 있다. 도도부현 지사는 도도부현 경찰운영에 관해 도도부현 공안위원회를 지휘감독할 권한을 갖고 있지는 않으나 위원 임면에 관한 권한을 가지고 있으며, 도도부현 경찰에 관한 조례 및 예산안 제출권, 예산의 지출명령권 등을 통하여 간접적인 영향력을 행사할 수 있다.

도도(都道) 및 지정도시를 관할하는 부현의 공안위원회의 위원은 5인, 지정부현 이외의 현과 방면 소속 공안위원회는 3인으로 구성된다. 위원은 해당 지방의회의원 피선거권을 갖는 자로서, 임명 전 5년간 경찰 또는 검찰직을 수행하지 않은 자 중에서 도도부현 지사가 지방의회의 동의를 얻어 임명한다. 단 지정도시를 포괄하는 도부현 위원회에는 지정도시의 시장이 시의회 의장의 동의를 얻어 추천한 위원 2인을 반드시 임명하여야 한다. 위원의 임기는 3년이며 재임할 수 있고, 보궐위원은 전임자의 잔임 기간 동안에만 재임할 수 있으며, 매년 1인 또는 2인을 새로 충원하여 위원회의 정치적 중립성과 운영의 공정성을 유지하도록 하고 있다.

집행사무는 도도부현 공안위원회 관리 하에 있는 도도부현 경찰이 일원적으로 담당하는데, 이는 국가공안위원회와 경찰청의 지방기관이 아니며, 경찰청 지방기관으로 관구경찰국 등이 설치되어 있다. 경찰조직의 중추는 경찰본부인데, 경찰청은 동경도 특별구 구역 내에, 도도부현 경찰본부는 도부현청 소재지에 둔다.

도도부현 경찰은 도도부현 공안위원회의 관리 하에 두고, 도도부현 공안위원회는 도도부현 지사의 소할 하에 둔다(동법 제38조 제1항). 도도부현 경찰본부는 도도부현 공안위원회의 관리 하에 도경찰 및 도부현경찰사무를 관장하고 도도부현 공안위원회를 보좌한다. 경찰본부의 장은 경찰청의 경우에는 경시총감, 도부현 경찰본부의 경우에는 경찰본부장이다. 경시총감 및 도부현 경찰본부장은 도도부현 공안위원회의 관리에 따라 도도부현 경찰사무를 통관하고 소속경찰직원을 지휘감독하며, 권한에 해당하는 사무와 관련하여 법령 또는 조례의 특별위임에 의해 도도부현 공안위원회규칙을

92) 도도부현 경찰에 대한 내용은 田村正傳(2017), 앞의 책, 401쪽 이하를 참조하여 작성하였음.

제정할 수 있다. 도도부현 경찰 집행사무 중 경찰청 소장 사무는 장관의 지휘감독을 받으며, 경찰본부의 간부 인사 및 운영측면에서도 경찰청의 강한 영향 하에 있다. 또한 현경찰본부장 취임자 중의 대부분은 경찰청 출신이다.

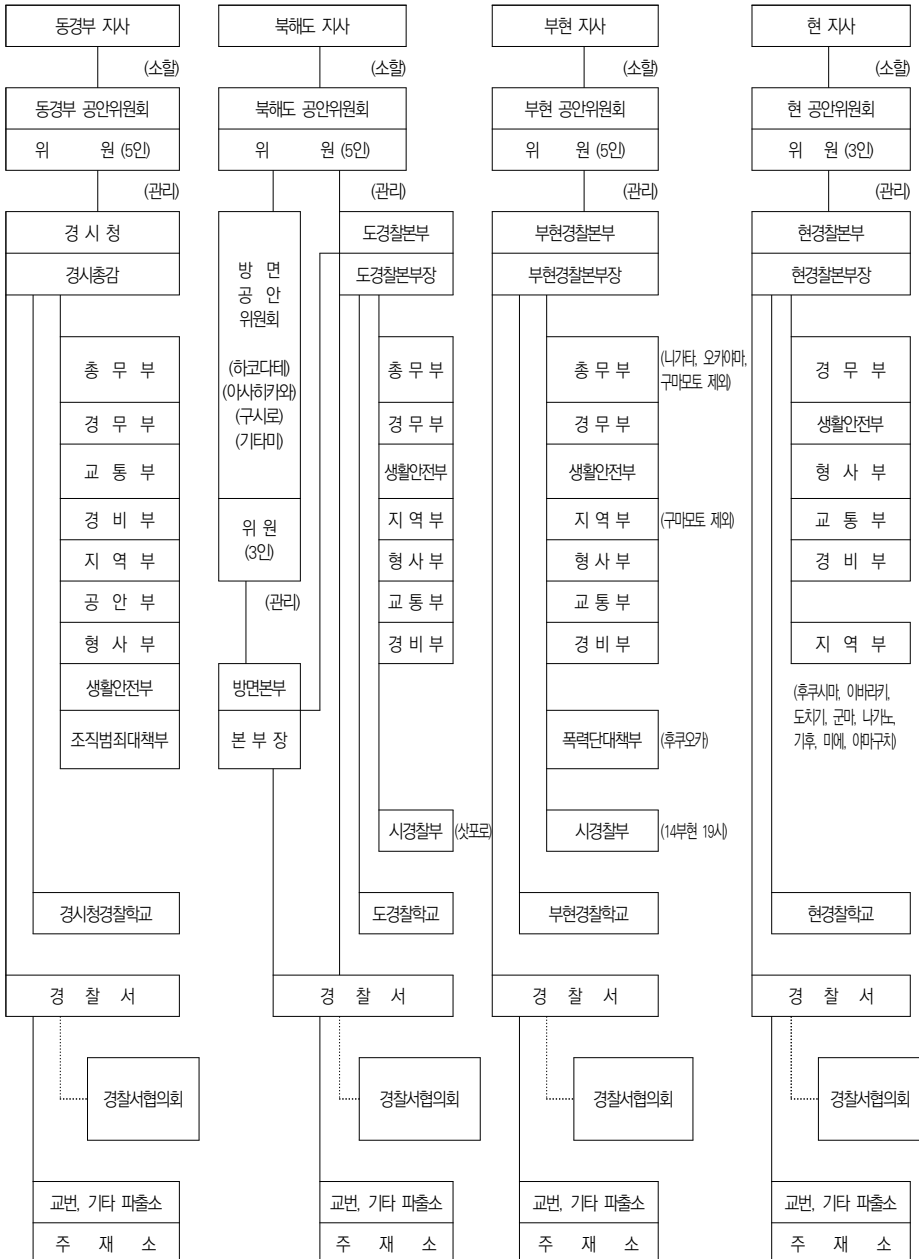
도도부현 경찰은 경찰법 제2조 제1항에 정한 사무(개인의 생명·신체 및 재산의 보호, 범죄예방, 진압 및 수사, 피의자의 체포, 교통의 단속, 기타 공공의 안전과 질서의 유지)를 수행하기 위해 당해 도도부현에 설치된 조직이다. 도도부현 경찰은 상호 독립되어 있고, 상하관계가 아니기 때문에 효율적 경찰운영을 위해 각 도도부현경찰에게 상호협력의 의무가 부과되어 있으며(법제59조), 각 도도부현 공안위원회는 국가 공안위원회 및 다른 도도부현 공안위원회와 상시적으로 긴밀한 연락을 취하도록 하고 있다(법 제38조 제6항 및 제46조 제2항).

도도부현 경찰본부의 내부조직을 정하는 조례는 정령에서 정한 기준을 따라야 한다(법 제47조 제4항). 현행 기준(동법 시행령 제4조 제1항, 별표1)에서는 경무부, 생활안전부, 형사부, 교통부, 경비부의 5부의 명칭과 소장 사무를 정하고 있으나, 인구와 범죄발생 상황에 따라 편성을 변경할 수 있다. 이러한 기준을 정한 이유는 도도부현 경찰 간의 연계를 원활히 하고 경찰청에 의한 지휘감독 및 조정의 기동성, 신속성을 확보하기 위해서이다. 각 도도부현 경찰이 설립한 경찰서에 대해서도 그 명칭, 위치 및 관할구역에 대한 기준이 정해져 있다(동법 제53조 제4항). 이처럼 규제를 가하는 이유는 경찰을 운영하는데 있어서 경찰기능을 유지하기 위한 것으로 보이며, 경찰법 시행령 제5조에는 경찰 임무의 능률적인 수행과 주민의 편리 확보를 위해서라고 규정되어 있다.

북해도경찰에 둔 방면본부도 그 내부조직은 정령으로 정한 기준에 따라 조례로 정하도록 되어 있다(동법 제51조 제6항). 이는 조직을 복잡화시켜 도경찰본부 조직과 중복되는 것을 막고, 다른 부현 경찰본부와의 균형을 유지하기 위해서이다. 도도부현 경찰본부의 조직은 경찰청 조직도와 매우 유사하며, 경찰의 각 부서가 수직적으로 경찰청과 연계되어 있는 특성을 보인다.

□ 도도부현(都道府県) 경찰의 조직도

(부(府)경찰 및 지정현(県)의 현경찰 14부현) (현(県)경찰 31현)



2. 인사

국가경찰인 경찰청은 경찰관, 왕궁호위관, 사무관, 기관(技官)⁹³⁾, 기타 소요의 직원을 두며, 직원의 임면·승인·징계 그 밖의 인사관리에 관한 사항은 국가공무원법이 정하는 바에 따르도록 하여 정원에 관한 규정이 따로 없다.

지방경찰직원의 정원(경찰관에 대해서는 계급별 정원을 포함한다)은 조례로 정하지만, 그 중 경찰관의 정원에 대해서는 정령으로 정한 기준에 따라야 한다(법 제57조 제2항). 이 기준은 치안수준이 낮은 현이 발생하는 것을 막고, 광역범죄에 대한 연계적인 대처가 가능한 체제를 만들어 치안수준을 전국적으로 균등하게 유지하기 위한 최저기준으로 해석된다. 또한 계급별로 정원기준을 둔 이유는 지휘운용능력과 집행력에 영향을 끼치는 계급의 구성비를 통제하여 전국적으로 능력수준이 균일성을 유지하도록 하기 위한 것이다. 다만 북해도경찰의 경우 방면본부가 있기 때문에 다른 비슷한 규모의 현경찰과 비교해볼 때 경시는 1.8배, 경부는 1.3배의 정원폭을 두어 통제의 허용범위가 상당히 넓다(법 시행령 별표 제3의2호).

도쿄경시청의 경시총감은 국가공안위원회가 도(都) 공안위원회의 동의를 받아 내각총리대신 승인을 얻어 임면하며(법 제49조), 도부현 경찰본부장은 국가공안위원회가 도부현 공안위원회의 동의를 받아 임면한다(법 제50조). 즉 임면권은 지사에게 있지 않으며, 신분 또한 국가공무원으로 경찰청으로부터 급여를 지급받는 구조로 되어 있어 인사와 예산에 관한 권한을 경찰청이 장악하고 있다.

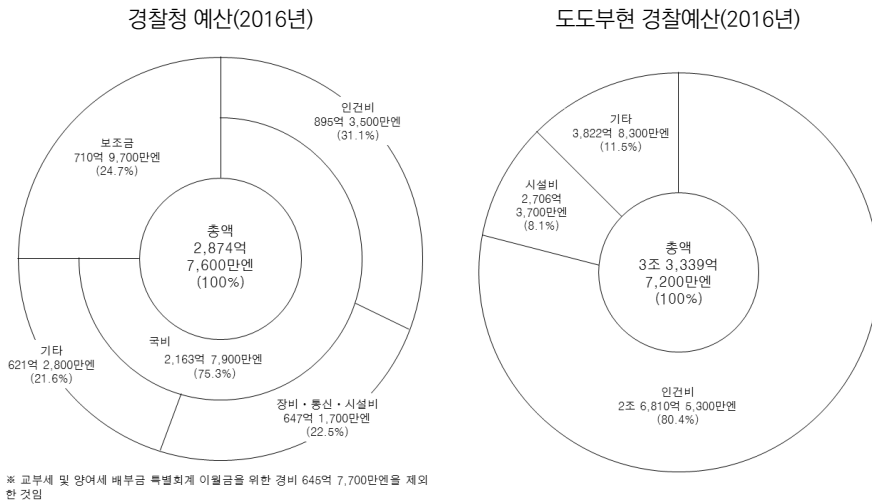
또한 지방경무관제도를 두고 있는데, 이는 도도부현 경찰직원 중 경시정(警視正) 이상 계급인 경찰관을 국가공무원으로, 국가공안위원회가 도도부현 공안위원회의 동의를 받아 임면하는 제도이다(법 제49조 제1항, 제50조 제1항, 제55조). 지방경무관은 일반직 국가공무원이므로 정원을 조례로 정하는 것이 부적절할 뿐만 아니라 국가행정기관의 직원도 아니기 때문에 정원을 행정기관 정원령으로 정하는 것 또한 부적절하여 경찰법 시행령(제6조)으로 정하도록 하고 있으며, 계급별 정원은 경찰법 시행규칙 제156조의 규정범위 내에서 국가공안위원회가 정한다. 2017년 현재 경찰직원의 정원

93) 경찰청기관(技官)은 경찰활동에 불가결한 디지털통신망, 위성·영상시스템, 정보네트워크시스템, 경찰무선 및 경찰전화 등의 정보통신기반의 구축, 보수관리 업무 외에, 사어범죄에서의 정보기술해석지원, 재해·사건현상에서의 통신망 확보·운용의 업무를 담당한다.

은 총 296,667명으로, 경찰청 정원이 7,848명이며, 288,819명이 도도부현 경찰의 정원이다.⁹⁴⁾

3. 재원: 국비(국고지원금과 보조금)지원제도

경찰의 예산은 국가예산인 경찰청 예산과 지방자치단체 예산인 도도부현 경찰 예산으로 구성되며, 기본적으로 도도부현 경찰은 당해 도도부현의 구역 내에서 수행하는 경찰행정의 필요경비를 자급하는 것이 원칙이다. 그러나 국가적인 활동 및 광역적인 활동에 필요한 경비를 도도부현에 부담시키는 것은 적정하지 않으며, 국가적, 전국적인 필요를 충족하기 위한 국가의 책임을 다하기 위해 도도부현 경찰의 활동이 지체되지 않도록 국가가 전액 지급하는 제도로써 경찰법 제37조에 대상이 되는 경비가 정해져 있다.



주: 일본 경찰백서(2017) 인용 편집

국고로 지불하는 경비는 도도부현의 예산에는 포함되지 않고, 국가에서 조달해서 배포하거나 국가회계담당관인 경찰본부장 등이 그 경비를 지출한다. 위의 그림에서 알 수 있듯이, 국가경찰예산은 국가경찰의 운영에 필요한 인건비, 장비·통신·시설비,

94) 일본 경찰청 내부 통계자료에 의함.

기타 경비를 포함한 국비(75.3%)와 도도부현에 지불하는 보조금(24.7%)으로 구성된다. 그 외에도 도도부현이 스스로 지불하는 경비 중에서 경찰직원의 봉급, 기타 급여, 경찰관의 피복비, 기타 경찰직 설치에 필요한 것 이외의 것(경찰직원의 기숙사 설치에 필요한 경비를 포함)에 대해서는 국고보조의 대상이 된다. 다만 기동대원의 초과근무 수당 등에 대해서는 예외를 둔다.

국고보조금은 일반범죄수사활동, 청사의 신·증·개축, 교통안전시설 등에 필요한 경비를 대상으로 당해 도도부현의 경찰관 수, 경찰서 수, 범죄의 발생 건수, 기타 사항을 기준으로 소요액을 산출하여 원칙적으로는 50%가 보조된다(법 시행령 제3조). 도도부현 예산의 대부분은 인건비이며(80.4%), 이 외에 시설비(8.1%), 기타 경비(11.5%)로 구성되어 있다.

이처럼 인건비가 도도부현 경찰예산의 대부분을 차지하고 있기 때문에 지방재정의 개선에 있어 지방경찰관의 정원이 주요 쟁점이 되는 경우가 있다.

일본의 통합형 경찰제도는 국가가 통제하는 중앙집권적 성격을 갖는 동시에 지방정부가 운영하는 지방분권적 경찰제도의 결합이다. 완전히 중앙집권적인 국가경찰제도에 비해서는 약하지만 지방분권적 경찰제도에 비하면 잘 조직화되어 있으며, 지방통제 및 영향 정도는 지방분권적 경찰제도에 비하면 약하지만 중앙집권적 경찰제도에 비하면 강하다고 할 수 있다.

4. 기능

가. 국가경찰과 자치경찰의 관계

경찰청과 자치경찰(도도부현 경찰)과의 관계에 있어서의 전제는 역할분담에 의해 전국적으로 통일적인 조정기능과 자율적, 지방분권적 경찰운영의 실현 도모에 있다. 이러한 전제 하에 국가경찰은 주로 경찰제도에 관한 기획입안사무, 국가의 공공안전에 관한 경찰운영, 범죄감식, 통신, 교육훈련 등의 인프라 정비, 국가경찰기관과 지방경찰기관 간에 중복되는 경찰행정의 조정사무 등을 실시하며(법 제5조 제2항), 국민에 대한 직접적인 사무는 도도부현 경찰이 실시한다.

국민에 대한 직접적인 사무는 도도부현 경찰이 실시하기 때문에 일본의 경찰조직은

도도부현이 주체가 되어 설치되고(법 제36조), 경찰사무는 도도부현이 국가의 법정수탁사무(과거의 기관위임사무)로 행하는 사무가 아니기 때문에 일반적으로 자치단체경찰로 간주된다. 그러나 도도부현 경찰의 지휘명령권을 도도부현公安위원회가 아니라 경찰청이 갖는다는 점과 경시정 이상의 간부가 국가공무원이라는 점에서 실제로는 국가경찰과 자치경찰의 절충형에 가깝다.

나. 경찰사무의 국가적 성격과의 관계

국가의 관여 및 규제 관련 제도의 필요성은 경찰사무의 특성을 통해서 설명된다. 경찰사무는 지역적이지만 그와 동시에 국가적·광역적 성격도 가진다. 즉 경찰이 대응하는 사건사고는 국가 전체의 치안에 영향을 미치는 것도 있으며, 몇몇 지방과 관련이 있어 광역적인 조정을 필요로 하는 경우도 있다. 또한 대규모의 사건사고가 발생하는 등 통상적인 조직체계로는 대처할 수 없는 경우에 예비적인 집행력이 필요한 경우도 있다.

이러한 관점에서 경찰사무의 성격에 맞게 국가와 자치단체에 각각 사무를 분배하여 각각 경찰사무를 담당하도록 하는 형태를 생각할 수 있는데, 현실에서의 경찰사무는 유동적이고 다면적이기 때문에 국가적인 것과 지역적인 것으로 엄밀히 분리할 수 없다는 점에서 관할과 조직의 중복을 피할 수 없다. 또한 중대한 사안만을 담당하는 조직을 설치하는 것은 그와 같은 사안이 없는 경우에 무엇을 할 것인가와 같은 비효율성이라는 문제가 발생하였다.

이러한 이유에서 경찰의 지방분권을 피하는 한편, 경찰의 능률적인 운영을 확보하기 위해 도도부현 경찰이 집행적 성격을 가지는 경찰사무를 처리하는 방식을 취하도록 하였다. 한편, 치안유지는 국민복지증진의 기반이 되기 때문에 국가가 도도부현 경찰사무의 처리에 무관심할 수 없으며, 국가적인 요청 및 전국적인 조정이라는 관점에서 필요최소한의 범위 내에서 국가가 관여하는 제도를 구축하고 있다.

현행법은 황궁경찰을 제외하고 국가의 활동 부문을 두지 않은 채 도도부현의 책임과 판단으로 경찰사무를 처리하도록 하고, 일정한 사안에 대해서만 국가기관(경찰청)이 지휘감독하게 하고, 도도부현 경찰의 장을 포함한 상급 경찰관을 국가공무원으로 하여 국가공안위원회가 임명하도록 하며, 도도부현 경찰의 경찰관 정원에 관한 조례의 기준을 정령(政令)으로 정하게 하는 등 국가의 관여를 인정하고 있다. 기준을 정하

는 것과 같은 국가의 관여는 일본 내의 다른 행정분야에서도 찾아볼 수 있지만, 국가기관에 의한 지휘감독을 인정하고 조직의 장 등을 국가기관이 임명하는 것은 매우 이례적인 제도이다.

그러나 현재의 제도는 경찰의 실효성과 효율성을 고려한 합리적인 이유가 있다는 점에서 지방자치와 분권이 강조되는 상황 속에서도 계속 유지되어 왔으며, 또한 최근에는 범죄의 광역화와 국제화 등에 대응하기 위한 차원에서 국가기관의 지휘감독의 범위가 확대되고 있는 추세이다.

제3절 시사점 - 국민에 의한 경찰의 통제

1. 일본 경찰조직의 특징

일본 경찰법은 “개인의 권리와 자유를 보호하고 공공의 안전과 질서를 유지하기 위하여 민주적 이념을 바탕으로 하는 경찰의 관리와 운영을 보장하는 동시에, 능률적으로 그 임무를 수행할 수 있도록 경찰의 조직을 규정함”을 목적으로 하고 있다(제1조).

이러한 목적에서 알 수 있듯이, 경찰의 권한이 남용되지 않고 국민에 의하여 경찰이 통제되는 것은 ‘민주적 이념을 바탕으로 하는’ 관점에서 요구되는 것이다. 이 때문에 경찰사무의 지방분권이 이루어지는 동시에 국민의 대표인 공안위원회가 경찰을 관리하도록 규정하고 있다.⁹⁵⁾

또한 일본의 경찰조직은 현실적인 실효성(개인보호 및 치안유지)과 효율성(재정부담)이라는 요청에 부응하기 위해 광역지방자치단체인 도도부현이 경찰사무를 담당하도록 하면서도 국가의 경찰기관이 상급 간부의 임면권을 가지고 일정한 범위에서 지휘감독을 하도록 하고 있다.

2. 국민에 의한 경찰 통제를 위한 제도

경찰은 강력한 권력기능을 담당하는 만큼 민주적인 통제가 실질적으로 작동될 필요가 있다. 일본의 경우 국민에 의해 선출된 정치인에게 경찰의 통제를 맡긴다면 오히려

95) 田村正傳(2017), 앞의 책, 353쪽.

정치적인 남용을 초래할 수 있다는 문제가 발생할 수 있을 것으로 보고, 경찰은 선거를 통하여 선출된 대표의 직접적인 지휘감독을 받지 않지만公安위원회라는 기관을 통해 최종적으로는 국민의 대표를 통한 통제라는 간접적인 통제방식을 취하고 있다.⁹⁶⁾

가.公安위원회 제도

경찰은公安위원회의 관리 하에서 운영되고 활동한다.公安위원회는 국민의 대표자인 위원으로 구성된다. 위원의 임명은 국회의 양의원 또는 도도부현 의회의 동의를 필요로 하며, 도도부현公安위원회의 위원인 경우에는 주민에 의한 해직 청구의 대상이 되기도 한다. 국무대신이나 지사의 지휘감독을 받지 않는 경찰은公安위원회의 관리에 복종함으로써 국민의 통제를 받는다. 또한 경찰은公安위원회에 대한 보고 의무를 진다.

나. 법률과 조례에 의한 통제

경찰활동은 국회가 정하는 법률 및 도도부현 의회가 정하는 조례에 따라 행해진다. 경찰조직은 경찰법과 도도부현의 조례로 정해진다. 경찰예산은 국가의 경우 내각이 책정하여 국회의 승인을 얻고, 도도부현의 경우 지사가 책정하여 의회의 승인을 얻는다. 이러한 의미에서 경찰활동에 대한 법적 통제, 조직구성과 재정에서의 규율은 모두 국민의 대표인 의회가 결정권을 가지고 있다고 볼 수 있다.

다. 지방자치법상의 제도를 통한 통제

도도부현 경찰은 각 지역에서 경찰책무를 맡고 있다. 경찰사무의 지방분권은 권력의 집중을 방지하고 남용의 폐해가 발생하지 않도록 하기 위함이라는 점에서, 또한 경찰을 국민에게 보다 친숙한 존재로 만들어 지방자치법상의 제도를 통한 통제를 가능하게 할 수 있다는 의미에서 매우 중요하다. 경찰은 지역주민의 대표로 구성되는

96) 이하 구체적인 통제 수단의 내용에 대해서는 田村正傳(2017), 앞의 책, 354쪽 이하 참조.

의회의 감독과 감사위원의 감사를 받고, 주민청구나 주민소송 등 지방자치에 있어서의 특유한 제도를 통하여 주민의 통제를 받게 된다. 특히 주민소송은 국가에는 없는 직접적인 통제로서 유력한 통제수단이 되고 있다.

라. 정보공개제도

경찰은 국민에 대하여 설명할 책무를 진다. 정보공개제도는 경찰을 통제하는데 중요한 의미를 가지는데, 명확히 밝혀진 정보를 토대로 주권자로서의 국민이 경찰행정을 평가하고, 만약 문제가 있다면 다양한 방법을 통하여 개선을 요구할 수 있다.

마. 경찰서협의회제도

국민은 대표를 통한 결정권뿐만 아니라 경찰을 포함한 행정활동에 관하여 의견을 제시함(행정절차법상의 퍼블릭 코멘트제도)으로써 사실상의 영향력을 미치고 있으며, 경찰법에 경찰서협의회를 제도화하여 경찰서장의 자문에 대하여 의견을 진술하도록 하고 있다.

3. 경찰법상의公安위원회제도

가.公安위원회에 의한 정치적 중립성 확보

公安위원회는 국무대신 또는 지사의 지휘감독을 받지 않고 독립하여 경찰을 관리하고 그 밖의 권한을 행사한다.公安위원회제도는 정치적 중립성이라는 관점에서 연합국총사령부의 의향에 따라 구경찰법에 도입된 제도로써, 현행 경찰법에서도 유지되고 있는 제도이다.

公安위원회를 설치하는 이유는 정치적 중립성의 확보 때문이다. 정치적인 이유에서 편향된 사건처리가 이루어져서는 안 된다는 것은 다른 행정 분야도 마찬가지이지만, 특히 경찰의 경우 전전(戰前)에 정권이 경찰을 집권의 수단으로 삼았던 점과 범죄수사의 권한, 그 중에서도 선거위반 단속을 담당하고 있다는 점에서 정치적 중립성 확보의 중요성이 널리 인식된 결과로써 公安위원회제도가 계속 유지되어 왔다.

나.公安위원회에 의한 경찰의 관리

1) 公安위원회의 관리책임과 설명책임

公安위원회는 경찰의 정치적 중립성을 유지하고 경찰의 독선적 운영을 방지한다는 관점에서 국가公安위원회는 경찰청을, 도도부현 公安위원회는 경시청 및 도부현 경찰 본부를 관리한다.⁹⁷⁾ 公安위원회는 관리기능을 강화하고 명확히 하기 위한 차원에서 2000년에 경찰법을 개정하였는데, 그 주요 내용은 다음과 같다.⁹⁸⁾

경찰과의 긴장관계를 확보하기 위하여 재임 횟수를 제한(위원의 임기는 5년으로 1회에 한해 재임가능)하는 동시에(법 제8조), 公安위원회에 의한 감찰의 지시(법 제12조의2, 제43조의2), 도도부현 경찰직원에게 징계사유에 해당하는 사실이 있는 경우의 公安위원회에 대한 보고의무(법 제56조3항)를 규정하고, 도도부현 公安위원회가 시민의 고충을 청취하여 답신하도록 규정하고 있다(법 제79조).

公安위원회는 경찰의 관리(임면권 등 관리를 위한 개별적 권한행사를 포함)에 관하여 국민에게 책임을 진다(법 제5조2항, 제16조, 제49조, 제50조, 제55조3항). 경찰청장 및 경시총감·경찰본부장은 公安위원회에 관리에 복종함으로써 국민의 통제를 받는다.⁹⁹⁾

公安위원회는 경찰조직의 관리를 포함하여 권한행사에 관하여 국민에게 설명할 책임을 진다. 회의록의 작성 및 공표는 公安위원회의 책임 하에 이루어지는 중요한 사항이다.

2) 경찰본부장 등에 대한 임명권

경찰조직을 통제하는 데 가장 기본이 되는 것은 임면권(파면과 징계를 포함)이다. 경찰법은 도도부현 경찰의 장(경시총감과 도부현 경찰본부장) 및 경시청 이상의 경찰관에 관하여 국가公安위원회가 도도부현 公安위원회의 동의를 얻어 임면한다고 규정하고 있다. 경찰청장관의 경우에도 국가公安위원회가 임면한다. 징계권도 마찬가지로 국가公安위원회가 가지고 있다. 국가公安위원회는 도도부현 경찰의 장 및 경시청 이상의 경찰관, 그리고 경찰청장관에 관하여 책임자를 선임할 의무를 지며, 임명권자로

97) 田村正傳(2017), 앞의 책, 362쪽.

98) 위의 책, 362쪽.

99) 위의 책, 362쪽.

서 필요한 감독을 한다.¹⁰⁰⁾

이에 반해 도도부현 공안위원회는 임면 등에 관하여 간접적인 권한만을 가진다. 도도부현 경찰의 장 및 경시정 이상의 경찰관의 임면에 관하여 동의와 거부(법 제49조, 제50조, 제55조의3항), 도도부현 경찰의 비위에 대한 감찰지시권(제43조의2) 또한 징계, 파면을 권고할 수 있다(법 제55조의4항). 이러한 의미에서 국가공안위원회처럼 직접적인 임면책임을 지는 것은 아니지만, 도도부현의 주민에 대하여 권고권 등의 불행사에 대한 책임을 진다. 그 외의 직원에 대해서는 경시총감 또는 도도부현 경찰본부장의 요구에 대한 의견제시 및 징계, 파면을 권고할 수 있다(법 제55조의4항).

3) 전체적인 운영방침 제시

공안위원회는 개별사건의 수사를 어떻게 진행할 것인가에 대하여 지휘감독을 하지 않는다. 개별사건의 대응은 경시총감 또는 경찰본부장이 도도부현 경찰의 장으로서 책임을 진다. 공안위원회는 전체적인 운영방침을 제시하고 보고를 받으며 경찰운영의 지침을 수립함을 기본업무로 한다.¹⁰¹⁾

경찰사무를 직접적으로 담당하는 것은 도도부현 경찰이기 때문에 경찰사무관리의 중심은 도도부현 공안위원회에 있다. 국가공안위원회는 임면에 대해서는 직접적이고 중요한 책임을 지지만, 경찰사무에 대해서는 국가의 관여 자체가 제한되기 때문에 국가공안위원회규칙의 제정 등 한정된 범위 내에서 관여에 대한 책임을 진다.¹⁰²⁾ 공안위원회는 경찰의 운영방침 외에 개별사안에 대해서도 주민의 입장에서 부적절한 사태가 초래되었다고 판단되는 경우에는 그 원인에 대한 질책과 재발방지를 요구할 수 있고, 또한 위원회의 의사결정이라는 형식 이외에도 경찰본부장 등에 대해서 유의 사항을 전달함으로써 경찰조직의 운영방향을 제시하는 경우도 있다.¹⁰³⁾

100) 임면권자는 국가공무원법상 징계사유나 파면사유가 있는 경우에 처분뿐만 아니라 훈계나 주의 등을 할 수 있다.

101) 위의 책, 364쪽.

102) 위의 책, 364쪽.

103) 위의 책, 364~365쪽.

4) 감찰의 지시

경찰법은 공안위원회에 의한 관리를 강화하는 차원에서 감찰의 지시를 규정하고 있다. 도도부현 공안위원회는 도도부현 경찰의 사무 또는 직원의 비위에 대한 감찰과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 관리권의 행사로서 구체적 또는 개별적인 사항에 관하여 지시할 수 있다. 지시를 받은 도도부현 경찰의 장은 이에 따라야 할 법적 의무를 진다.¹⁰⁴⁾

국가공안위원회도 국가기관으로서 가지는 감찰권한의 범위 내에서 필요하다고 인정할 때에는 관리권에 근거하여 구체적 또는 개별적인 사항에 관하여 지시할 수 있다.¹⁰⁵⁾

5) 고충신청의 처리

경찰법은 도도부현 공안위원회가 고충신청을 처리한다고 규정하고 있다. 시민의 대표로서 경찰을 관리하는 공안위원회의 전형적인 사무라고 할 수 있다. 도도부현 경찰직원의 직무집행에 관하여 불만이 있는 사람은 도도부현 공안위원회에 대하여 문서로써 고충을 신청할 수 있다.¹⁰⁶⁾

도도부현 공안위원회는 성실히 고충을 처리하고 신청자에게 처리결과를 문서로써 통지하여야 한다. 다만 도도부현 경찰사무의 적절한 수행을 방해할 목적으로 신청하였다고 인정되는 경우는 제외한다.¹⁰⁷⁾

고충신청의 처리는 공안위원회가 도도부현 경찰의 사무에 관하여 도도부현 경찰을 관리하는 권한 행사의 일환으로 이루어지는 것으로, 공안위원회의 지시를 받은 도도부현 경찰의 장은 사실을 조사하여 그 결과에 따라 조치를 취한 후 공안위원회에 보고하여야 한다.¹⁰⁸⁾

104) 위의 책, 366쪽.

105) 위의 책, 366쪽.

106) 위의 책, 367쪽.

107) 위의 책, 367쪽.

108) 위의 책, 370쪽.

4. 경찰서협의회

경찰서 별로 경찰서협의회를 설치하고 있다. 동협의회는 경찰서의 사무처리에 지역 인사(주민으로 한정되지 않고 지역근무자 및 지역거주 외국인도 포함)의 의견을 반영하기 위한 것으로, 관할구역 내에서의 경찰의 사무처리에 관하여 경찰서장의 자문에 응하는 동시에 경찰서장에 대하여 의견을 진술하는 기관이다.¹⁰⁹⁾ 경찰서장 측이 요구한 사항에 관하여 의견을 진술할 뿐만 아니라, 경찰서장 측이 요구하지 않은 사항에 대해서도 협의회의 의견을 진술할 수 있다. 경찰서협의회는 경찰서장이 업무운영에 관한 설명책임을 다하는 장으로 활용되고 있다.¹¹⁰⁾

협의회는 의사결정기관이 아니므로 협의회의 의견은 경찰서장을 구속하지 않는다. 협의회의 위원은公安위원회가 위촉하며, 위촉된 위원은 비상근 공무원이지만 특별직이기 때문에 지방공무원법의 적용을 받지 않는다. 협의회의 설치 등에 관해서는 조례(의사절차에 관해서는 도도부현 公安위원회규칙)로 정한다.¹¹¹⁾

109) 위의 책, 370쪽.

110) 위의 책, 370쪽.

111) 위의 책, 361쪽.

제 6 장

자치경찰제 도입에 따른 새로운 견제·통제 수단

자치경찰제 도입에 따른 새로운 견제·통제 수단

제1절 자치경찰의 민주적 통제

1. 지방자치의 이념과 자치경찰의 의의

민주주의 발전의 역사는 절대 권력에 대한 약화, 통제 과정이라고 할 수 있다. 이러한 의미에서 오늘날 지방자치와 지방분권은 시대적 과제이자 세계적인 추세로 이제 선택의 문제가 아니라 우리 앞에 닥친 피할 수 없는 과제이다. 지방자치는 근대민주주의 국가의 권력구조가 분권화를 바탕으로 대의제의 원리를 실현하고 중앙정부의 권력을 수평적으로 분립하는 권력분립의 특성을 지니고 있기 때문에 중앙으로의 권력 집중과 그에 따른 권력남용을 방지함에 그 의의가 있다.¹¹²⁾

그러나 지방자치는 ① 자유민주주의의 토대 구축, ② 지역주민의 정치 및 행정에의 의사반영, ③ 지역별 실정에 맞는 행정을 통한 행정효율증대, ④ 주민 스스로의 행정에 의한 책임과 주민의식을 함양 등 많은 장점¹¹³⁾에도 불구하고, 주민에 의한 감시와 견제가 충분하지 않을 경우 지방자치단체장이나 지방의원 등 지방정치인들의 권한과 권력 강화를 촉진시켜 자치단체장의 과도한 권한과 권한의 남용, 부정부패의 문제가 언제든지 발생할 수 있다. 따라서 지방분권을 통한 권한 분산도 중요하지만 권한의 분산에 따른 적절한 민주적 통제 또한 매우 중요하다. 특히 단체장을 감시하고 견제하는 민주적 통제가 중요하다.¹¹⁴⁾ 이러한 통제를 위해서는 우선 지방의회의 역할이

112) 임승빈(2006), 지방자치론, 법문사, 3쪽; 황현락(2018), “자치경찰제 전면실시에 따른 헌법적 쟁점”, 국가법연구 14권 1호, 33~34쪽 재인용.

113) 지방행정연수원 기획지원부 편(2012), 지방자치제도, 지방행정연수원/시도 공무원교육원, 3쪽.

114) “지방분권 만큼 증여한 민주적 통제”, 문화일보 2018년 5월 18일 기사, <http://www.munhwa>.

중요한데, 지방의회 또한 정치적 당리당략에 의해 좌우될 가능성을 항상 내포하고 있기 때문에 지방의회에 의한 통제에만 기대할 수 없는 것이 현실이다.¹¹⁵⁾ 그러므로 지방분권 시대에 단체장의 권력을 통제하고 견제하면서 지방분권이 효율적으로 이뤄질 수 있도록 하는 가장 중요하고 효과적인 수단 또한 주민참여를 통한 민주적 통제이다.¹¹⁶⁾ 이에 따라 지방분권화가 실시되면서 지방자치단체장과 지방의회에 대한 주민의 감시와 견제 장치가 미비했던 점을 인식하고, 이를 해결하기 위한 주민에 의한 통제장치가 도입되었고, 또한 주민들의 지방행정에 대한 권리의식이 제고되면서 제도적인 통제장치를 통한 주민들의 감시와 견제활동이 더욱 강화되고 있다.¹¹⁷⁾

이러한 지방자치의 이념은 당연히 자치경찰제도에서도 그대로 적용된다. 앞서 언급하였듯이 일반적으로 자치경찰제가 추구하는 이념은 분권화, 민주화, 중립화로 대별된다.¹¹⁸⁾ 첫째, 경찰의 분권화는 중앙집권적 경찰권을 자치단체로 이양하여 지역차안은 그 지역의 자치경찰의 책임 하에 지역실정에 맞게 자율적으로 수행하도록 하게 함으로써 경찰운영의 효율성을 높이고 지역주민 위주의 치안비스를 지향하는 것을 말한다.¹¹⁹⁾ 경찰사무의 지방분권은 지방자치의 이념에 부합하는 것으로 자치경찰은 자치단체의 기관으로서 그 지역에서 경찰의 책무를 담당하게 된다. 둘째, 경찰의 민주화는 경찰조직이 민주적으로 운영되어야 한다는 것을 의미한다.¹²⁰⁾ 경찰의 조직과 제도를 민주적인 이념에 부합한 방향으로 운영하기 위해서는 지역주민의 참여로 주민의 의사가 경찰운영에 적극 반영되도록 함으로써 주민에 의한 경찰행정을 실현하고, 권력적 행정작용의 특성이 강한 경찰활동을 주민이 감시·통제할 수 있는 방향으로 경찰행정이 이루어져야 한다.¹²¹⁾ 셋째, 중립화는 경찰이 어떤 정치세력이나 특수계층

com/news/view.html?no=2018051801030830000001, 검색일: 2018.12.21.

115) 자치경찰제의 단점으로 종종 지적되고 있는 것이 “지역주의 폐해가 심한 현실여건에서 경찰에 대한 지역정치세력의 영향력 증대로 정치적 중립성 약화”되고 또한 “지역 세력과의 유착가능성이 높아져 경찰의 부정부패 심화”될 것이라고 하는 지적이다(행정자치부 자치경찰제실무추진단(2008), 앞의 보고서, 24쪽). 따라서 이러한 단점을 어떻게 극복하느냐가 자치경찰제 정착의 성패를 좌우하게 될 것으로 생각한다.

116) “지방분권 만큼 중요한 민주적 통제”, 2018년 5월 18일 문화일보 인터넷기사, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2018051801030830000001>, 검색일: 2018.12.21.

117) 강선주(2012), “지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구”, 경상대학교 박사학위 논문, 3쪽.

118) 제2장 제1절 자치경찰제도의 의의 참조.

119) 행정자치부 자치경찰제실무추진단(2008), 앞의 보고서, 22쪽.

120) 임병연, 앞의 논문, 140쪽.

121) 행정자치부 자치경찰제실무추진단(2008), 앞의 보고서, 22쪽.

의 영향에 좌우되지 않고 오로지 법과 원칙에 따라 지역주민의 편익을 위한 법집행과 공정한 치안행정을 구현하는 것을 말한다.¹²²⁾ 경찰의 정치적 중립성은 경찰행정의 공정성을 확보하는 중요한 요소이기도 하다.¹²³⁾

이와 같이 경찰활동에 있어서의 지방자치와 지방분권은 대국민 서비스와 경찰활동에 대하여 제대로 민주적 통제를 하는데 효율성이 검증된 기초적인 방식으로, 지역 수준에서 경찰을 감시 통제할 수 있어야 국민 눈높이에 맞는 경찰서비스가 효과적으로 이루어질 수 있다.¹²⁴⁾ 현재 정부에서 적극적으로 추진하고 있는 자치경찰제 또한 예외가 아니다. 따라서 자치경찰제가 실현된다고 하더라도 자치경찰에 대한 주민에 의한 견제와 감시 장치 확보와 정치적 중립성이 보장되지 않는다면 효과적인 자치경찰제 운영을 기대할 수 없고, 무엇보다 자치경찰제 도입의 취지가 무색해진다. 주민참여와 감시 및 견제활동의 강화는 치안서비스에 대한 주민들의 욕구와 기대수준을 더욱 높아지게 하기 때문에 지역주민들이 직접 자신들의 지역 내 치안문제를 해결하고자 하는 자치경찰제도의 도입 당위성을 더욱 강화시킨다.¹²⁵⁾ 이러한 의미에서 자치경찰제 도입의 목적을 달성하고 또한 자치경찰제의 성공을 위한 전제조건으로서 국민에 의한 통제장치 확보와 정치적 중립성의 보장은 매우 중요한 의미를 가진다.

2. 국민·주민에 의한 통제와 정치적 중립성의 확보

경찰 기능은 군사력 등과 같이 매우 강력한 권력기능의 하나이다. 따라서 만약 경찰기관이 그 권력을 남용한다고 하면 국민의 인권과 인신을 심각하게 침해할 수 있는 잠재적인 위험성이 있다는 점을 부정할 수 없다. 이러한 점에서 민주적 국가에서는 경찰기관의 활동에 대한 민주적 통제 제도를 확립해가고 있다. 이와 같이 민주적 국가에 있어서 경찰 활동에 대한 민주적 통제 제도를 확립하는 것은 필요불가결하다.¹²⁶⁾ 이러한 관점에서 경찰은 국민의 대표에 의한 관리와 감독에 따라야 하고, 국민

122) 위의 보고서, 22쪽.

123) 임병연, 앞의 논문, 140쪽.

124) “경찰이 ‘정권의 하수인’ 벗어나려면?”, 2017년 5월 29일 프레시안 인터넷신문 기사, <http://www.pressian.com/news/article.html?no=159595>, 검색일: 2018.12.21.

125) 강선주(2012), 위의 논문, 3쪽.

126) 현행 경찰법에서도 “경찰의 민주적인 관리·운영과 효율적인 임무수행”을 경찰조직의 목적(제1조)으로 규정하고 있고, 이에 따라 경찰의 권한이 남용되지 않도록 국민에 의하여 경찰이 견

에 대하여 설명할 책무를 다 하여야 하며, 국민의 감시와 통제 하에 국민의 대표가 정한 규칙에 따라 공정하게 행정을 운영하여야 한다. 특히 경찰의 경우에는 강력한 권력기능을 가지고 이를 직접적으로 행사하는 만큼 민주적 통제가 실질적으로 작동할 필요가 있다.

한편 경찰은 정치적 중립성을 확보하여야 한다. 정치적인 이유 등으로 편향된 사건 처리가 이루어져서는 안 된다는 것은 다른 행정 분야에서도 마찬가지이지만 특히 경찰의 경우에는 앞서 살펴보았듯이 정권의 유지를 위해 경찰이 이용되었던 적이 있고, 또한 언제든지 이용될 수 있는 여지가 있다는 점에서 정치적 중립성 확보의 중요성이 특히 강조된다.

제2절 자치경찰의 민주적 통제를 위한 제도-경찰위원회-

1. 민주적 통제와 정치적 남용의 방지

민주국가에 있어서 행정기관에 대한 가장 민주적인 통제는 국민에 의한 민주적인 선거를 통해 선출된 의원에 의한 통제이다. 따라서 경찰의 경우에도 입법부 또는 입법부의 의원 등에 의한 통제가 이론적으로는 가장 진보된 형태의 민주적 통제 제도라고 할 수 있다. 그러나 경찰은 그 강한 권한 때문에 정책결정자, 특히 정치가에 의한 남용의 대상이 될 우려가 있다. 예를 들어, 정책결정자인 정치가가 자신의 정책에 유리한 정보수집 및 분석을 위해 경찰에 압력을 가할 우려가 있는 것이다. 또한 정책결정자인 정치가가 치안정책의 필요성이 아니라 단순히 국내의 정치적 필요성에 따라 반대파 정당의 동향에 관한 정보수집 등을 일선 경찰에 지시할 위험성도 있다. 따라서 선거에 의해 선출되었다고 하더라도 정치가가 경찰활동을 아무런 제한 없이 직접 통제하는 것은 바람직하지 않다.

이와 같이 경찰에 대한 민주적 통제 제도를 고려함에 있어서는 ‘민주적 통제’와 ‘정치적 남용 방지’라고 하는 양자의 균형을 신중히 고려하여 판단할 필요가 있다. 그러나 제도의 구체적인 존재 방식은 각 국가의 정치적, 사회적, 역사적 배경 등에

제·통제되는 것이 민주적인 관리의 관점에서 요구되고 있다.

따라 다르기 때문에 각 국가의 여러 사정을 고려하여 민주적 통제 방안을 고려할 필요가 있다. 예를 들어 일본에서는 전전(戰前)의 일본경찰이 강력한 치안입법과 비밀 경찰 등을 바탕으로 군국주의와 전체주의의 국가체계를 공고히 하는데 정치적으로 이용되었다는 역사적 배경 때문에 경찰기관의 정치적 남용에 대한 국민들의 우려가 매우 강하였고, 이에 따라 정치적 중립성에 중점을 두고 대대적인 경찰개혁이 이루어졌다. 이러한 배경에서 도입된 제도가 공안위원회 제도이다.¹²⁷⁾

한편, 미국에서는 경찰권의 남용에 따라 피의자 사망사건이나 경찰관에 의한 각종 비리 의혹이 종종 발각되어 사회에서 경찰에 대한 불신은 비교적 높은 것으로 생각되지만, 그러나 미국의 이러한 불신은 어디까지나 경찰기관 자체에 대한 불신이며, 민주적 절차에 의해 선출된 정치인에 대한 신뢰는 오히려 상대적으로 높은 것으로 생각된다. 이러한 점에서 미국에서는 경찰에 대한 매우 강한 통제권이 의회에 부여되어 있다.¹²⁸⁾

우리나라의 경우는 앞서 살펴본바와 같이 일본과 유사하게 해방 전후와 민주화 과정에서 경찰이 정치적으로 이용된 역사적 배경이 있기 때문에 경찰의 정치적 남용에 대한 우려는 다른 어느 나라보다 상대적으로 매우 강한 것으로 생각된다. 이런 의미에서 경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위한 구체적인 제도로써 정치로부터 일정한 독립성을 가지는 기관에 의한 감독제도 등의 이용을 고려할 필요가 있으며, 대표적인 제도로써 경찰위원회 제도가 제언되고 있다.

2. 민주적 통제의 방법

경찰에 대한 통제 방법은 일반적으로 다음과 같은 방법들이 주장되고 있는데, 주의할 점은 이들 방법 중 특히 어느 하나가 결정적으로 효과적이거나 또는 중요하다는 것은 아니라는 점이다. 외국의 사례를 보더라도 각 국가의 구체적 사정에 따라 여러 방법을 함께 이용하고 있는 것이 현실이다.

127) 일본 공안위원회 제도에 대한 구체적인 내용은 제6장에서 후술한다.

128) 안성욱(2008), “미국 자치경찰에 대한 시민통제 연구”, 국외검사 해외연구논문집, 34쪽(논문파일 기준) 이하 참조.

가. 경찰기관의 장에 대한 임명 절차를 통한 통제

첫째는 경찰기관의 장의 임명절차를 통한 통제이다. 예를 들어, 일본의 경우 자치경찰기관의 장의 임명권을 공안위원회가 가지고 있다. 즉 도쿄경시청의 경시총감은 국가공안위원회가 도(都)공안위원회의 동의를 받아 내각총리대신 승인을 얻어 임면하며(경찰법 제49조), 도부현 경찰본부장은 국가공안위원회가 도부현공안위원회의 동의를 받아 임면한다(동법 제50조).

나. 경찰기관의 예산 절차를 통한 통제

둘째는 경찰기관의 예산 절차를 통한 통제이다. 예를 들어, 입법부에 의한 예산의 심의 및 승인은 대표적인 예이고, 행정부 중에서도 경찰관련 예산안의 작성 절차에 있어서 정책부서 등에 의해 경찰기관의 예산에 대한 감독 및 조정 등이 이루어질 수 있다. 그러나 전자가 후자에 비해 민주적 통제의 정도가 높다고 할 수 있다.

다. 경찰기관의 존재·활동 근거의 제정을 통한 통제

셋째는 경찰기관의 존재·활동 근거의 제정을 통한 통제이다. 이러한 존재·활동의 근거가 보다 상세하게 명문화되고, 또한 공개되어 있는 경우에는 민주적 통제의 정도가 높다고 할 수 있다. 사실, 각국의 경찰의 존재·활동 등의 근거는 ① 입법부의 법률로 정해져 있는 경우, ② 행정적인 명령 등으로 정해져있는 경우, ③ 법령 등의 명확한 규정은 없는 경우 등 다양한 형태가 있을 수 있지만, 일반적으로, ③보다는 ②, ②보다는 ①이 민주적 통제의 정도가 높다고 할 수 있다.

라. 경찰기관의 활동 내용에 대한 감사를 통한 통제

넷째는 경찰기관의 활동 내용에 대한 감사를 통한 통제이다. 예를 들어, 일본의 경우 공안위원회가 경찰에 대해 감찰의 지시 등을 할 수 있도록 하고 있다. 이 제도는 경찰의 감찰기능이 충분히 발휘되지 않을 경우를 상정하고 제3자적인 입장에서 경찰을 관리·감독하는 기관인 공안위원회가 주도권을 가지고 경찰의 감찰이 어떻게 이루어

어지고 있는지 등에 대해서 엄정히 점검하는 시스템이다. 예를 들면 자치경찰본부장 등으로부터의 감찰결과에 대한 보고를 받았으나 경찰이 한 감찰이 불충분한 경우, 예컨대, 본래 행해져야 할 조사가 행해지지 않고, 그 행해지지 않는 이유에 대해서도 명확한 설명이 없는 등, 공안위원회로서 납득할 수 없다고 인정되는 경우에 공안위원회에 의한 감찰의 지시가 실시되고, 또한 공안위원회 자체의 판단으로, 예컨대, 직무윤리교육의 철저나 인사관리, 신상파악의 철저 등에 대해서 감찰을 하도록 지시가 이루어진다.¹²⁹⁾

3. 경찰위원회에 의한 정치적 중립의 확보와 통제관리

경찰에 대한 민주적 통제의 대표적인 제도로써 경찰위원회 제도가 강조되고 있음은 앞서 살펴본바와 같다. 경찰위원회를 설치하는 이유는 정치적 중립의 확보이다.¹³⁰⁾ 즉 경찰위원회 제도를 통해 경찰은 선거를 통하여 선출된 대표의 직접적인 지휘감독을 받지는 않지만, 국민의 대표에 의한 통제와 감시를 받게 되는 것이다. 이는 경찰의 정치적 남용이 실제 일어나지 않도록 하는 것에 그치지 않고 그러한 우려가 조금이라고 남지 않도록 하기 위한 것으로 경찰운영과 정치가에 대한 경계심을 배경으로 하고 있다.

경찰위원회는 경찰의 정치적 중립성을 유지하고 경찰의 독선적 운영을 방지하는 관점에서 경찰을 관리하게 된다.¹³¹⁾ 또한 경찰위원회는 경찰의 관리에 대해서 국민·주민에게 책임을 진다. 경찰은 경찰위원회에의 관리에 따름으로서 국민·주민의 통제를 받는다. 경찰운영에 정치적 편향이 생기거나 국민주민의 의사와 동떨어진 독선적 결정이 내려지는 사태가 발생하면 경찰위원회는 관리책임을 완수하지 못하였다는 비판을 받게 된다. 또한 경찰위원회는 경찰조직의 관리를 포함하여 스스로의 권한행사에 관하여 국민주민에게 설명할 책임을 진다. 이와 같은 관리를 통해 경찰의 민주적 통제와 정치적 중립성을 확보하게 된다.

129) 吉村博人編著(2002), 警察改革の道すじ, 立花書房, 44~50쪽 참조.

130) 일본의 공안위원회 제도 또한 정치적 중립의 관점에서 연합국 점령당국에 의해 구경찰법에 도입되어 현행 경찰법에서도 유지되고 있다.

131) 경찰위원회는 장관 또는 지사의 지휘감독에서 독립하여 경찰을 관리하고 그 밖의 권한을 행사한다. 국가경찰위원회는 경찰청, 광역시도 경찰위원회는 지방경찰청을 각각 관리한다.

경찰에 대한 민주적 통제의 필요성과 관련하여 아래의 일본의 사례는 많은 시사점을 제공한다. 일본에서는 1999년과 2000년에 경찰의 독선적이고 폐쇄적인 운영으로 인한 불미스러운 일이 연이어 발생하여 사회적 문제가 되었고, 이것이 경찰의 민주적 통제를 위한 경찰개혁의 계기가 되었다(아래 <사례 1> 참조).

<사례 1> 독선적이고 폐쇄적인 운영으로 인해 발생한 일본 자치경찰의 사례

□ 아츠기(厚木)경찰서와 사가미하라 미나미(相模原 南)경찰서 사안

1999년 3월부터 7월까지 수 차례에 걸쳐서 가나가와현神奈川현 아츠기(厚木)경찰서의 경찰기동대에서, 권총을 뽑아 부하 대원의 안면에 겨누는 등의 학대를 가한 상해사건이 발생하였다. 또한 이에 앞서 타마(多摩)경찰서에 설치되어 있던 절도사건 수사본부에 파견되어 있던 사가미하라 미나미(相模原 南)경찰서의 경찰관이 1998년 11월 절도피의자의 압수품 가운데 네거티브 필름(negative film)¹³²⁾을 빼내어, 이것을 이용해 여성을 협박한 일이 적발되었다. 이러한 불상사에 대해서 각 지역경찰서는 아무런 조치를 취하지 않았고, 이러한 상황 중에 1999년 9월 연이어서 매스컴이 이들 사안에 대해서 대대적인 보도가 이루어졌다. 보도 당시, 가나가와현 지역경찰은 그 사실을 정면 부인하였고, 또한 기자회견장에서의 경찰본부장과 경무부장의 언동 등이 비판의 대상이 되었다. 문제의 본질은 이들 불상사의 사건처리가 적절히 이루어졌는가였다. 국가경찰인 경찰청은 가나가와현 경찰에 대해 형사책임을 물어야 할 사안이라면 책임의 소재를 신속하게 명확히 하고, 또한 이와 함께 징계책임도 명확히 하도록 지시를 하였다.

이에 따라 가나가와현 경찰에서는 형사부에 특별수사반을 설치하여 사실관계의 규명에 착수하였고 10월 1일에 이르러 아츠기경찰서 사안에 대해서는 1999년 9월 의원퇴직을 하였던 경찰기동대 분대장 前순사부장을 「폭력행위등에관한법률」 위반 등으로 체포함과 동시에, 그 외 3명의 분대장과 대원에 대해서도 폭행죄, 상해죄 등으로 서류송치를 하였다. 또한 사가미하라미나미경찰서 사안에 대해서는 前순사장으로부터 협박을 받았던 사실에 대해서는 당해 여성으로부터 피해가 신고가 되지 않았었기 때문에, 네거티브 필름을 불법반출한 사실을 근거로, 1998년 12월에 징계면직되었던 前순사장을 절도죄로 체포하였다. 이에 앞서 9월 9일, 가나가와현 경찰본부장은 이들 불상사에 대한 감독책임과 경찰청에 대한 보고해태, 그리고 처리의 부적정을 이유로, 100분의 20, 1개월의 감봉처분을 받았지만, 형사책임이 명확히 된 10월 1일 경찰본부장은 사의를 표명하고, 10월 7일 사직하였다. 또한 10월 1일에는 각각의 비위행위자의 감독자는 문책을 받게 되었다.

□ 각성제 사안의 은폐

가나가와 경찰본부에서 이상의 2개의 사건을 처리를 하고 있던 중인 9월 하순, 또 다시 매스컴에 의해서 다른 의혹이 보도되었다. 즉, 1996년 12월 경찰본부 외사와 소속의 경부보가 교제중인 여성과 함께 각성제를 사용했던 사건에 대해서 당시 경찰본부장 등이 당연히 하여야 할 수사를 하지 않고(형사책임을 추궁하는 일 없이), 다른 사실을 이유로 同 경부보를 권고면직한 사안이 발각되었다.

가나가와현 경찰본부는 즉시 특별수사반을 편성해 수사를 하였고, 1996년 12월 당시의 현경간부 9명에 대해서 범인은닉·증거인멸로 입건하여, 11월 14일 서류송치하였다. 12월 10일 송치된 자 중에서 당시의 경찰본부장, 경무부장, 감찰관실장, 감찰관 및 생활안전부장 5명이 기소되었다.(2000년 5

월 29일 유죄판결이 선고되었다) 같은 해 12월 10일 관계자에 대한 처분이 행해졌는데 주요 내용은 이하와 같다. 기소되었던 5명 가운데 현직자 2명은 징계면직. 기소는 되지 않았지만 당시의 악물대책 과장, 외사과장 등 4명은 정직 또는 감봉이 되어, 그 가운데 2명은 의원퇴직하였다. 또한 당시의 경비부장은 송치되지는 않았지만 감봉처분을 받고 의원퇴직하였다.

□ 간부 경찰관의 부적절한 사건처리

이 각성제사안 은폐사안의 문제의 본질은 현직 경부보가 각성제를 사용하였다고 하는 것이었다. 이 사실의 은폐를 위해, 경찰본부장 이하 가나가와현 경찰본부의 핵심 간부가 관여했다는 점에서, 또한 본래 비위를 규명해야 할 감찰관도 관여했다는 점에서, 본사안은 범인은폐사건으로서는 과거에 사례를 찾아볼 수 없는 사안이었다. 물론 이와 같은 사태는 가나가와현경찰본부 간부의 사리사욕에서 발생한 것은 아니다. 각성제를 사용했던 경찰관의 존재가 공개되면, 가나가와현 경찰 전체의 신뢰를 잃게 될 것을 우려하여, 그와 같은 사태는 피하고 싶다는 조직 우선의 생각으로부터 나온 것이었다. 그러나 이것은 '잘못된 조직방위'였고, 각성제사안을 숨기려고 했던 일이, 결과적으로 조직에 보다 심각한 신용실추를 초래한 일이 되고 말았다.

□ 니가타(新潟) 사안

9년 2개월 동안 유괴되어 감금되어 있던 소녀가, 2000년 1월28일, 보건소직원에게 의해서 발견 구출되었다. 그러나 당시 니가타현 자치경찰은 적절한 대응을 취하지 않았을 뿐만 아니라, 그 피해자가 발견된 경위를 조작하여 기자회견을 하였다. 또한 피해소녀가 구출된 당일 저녁에 전국적으로 실시되고 있던 특별감찰을 위해 니가타현에 내려와 있던 관동관구경찰국장과, 감찰을 받는 입장인 니가타현 경찰본부장 등이, 부적절한 회식과 유흥을 한 사실이 밝혀졌다.

※ 吉村博人編著(2002), 警察改革の道すじ, 立花書房, 1~3쪽 참조.

2000년 3월 9일 국민의 신뢰를 잃은 일본 경찰의 개혁을 위해 '경찰쇄신회의'가 발족하여 경찰의 쇄신개혁의 방향을 도출하였는데, 그 결과물이 「경찰쇄신에 대한 긴급제언」이다. 이 제언을 바탕으로 일본 국가공안위원회와 경찰청은 2000년 8월, 「경찰개혁요강」을 발표하였다.¹³³⁾

132) 필름면에 나타나는 이미지가 실물과 반대인 필름을 말한다. (출처: 네이버 지식백과, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=348881&cid=42617&categoryId=42617>, 검색일: 2018.9.17.)

133) 제언과 요강에 대한 구체적인 내용은 보고서에 첨부된 부록을 참조.

제3절 자치경찰의 민주적 운영방안

경찰제도는 그 나라의 역사적, 사회적, 문화적 배경뿐만 아니라, 시민의식, 정치제도, 치안상태 등의 여건에 따라 각기 다른 형태를 취하고 있고, 또한 경찰제도의 운영에 있어서도 국가경찰제와 자치경찰제의 독립적으로 운영하거나 상호간의 장점을 채택하여 운영하는 등 그 나라의 실정에 맞는 방법을 채택하여 운영하고 있다. 그렇다면 현재 우리나라의 현실적인 여건 등을 고려하여 민주적 통제가 가능한 자치경찰제의 운영은 구체적으로 어떤 것이 되어야 할 것인가.

이하에서 우리나라에서 자치경찰제를 도입하여 운영하는 경우에 어떻게 민주적 통제를 확보할 수 있을 것인가에 대해서 살펴보고자 한다. 구체적으로 ① 조직면, ② 기능면, ③ 인사면이라는 3가지 측면에서 국민·주민에 의한 통제와 정치적 중립성을 담보할 수 있는 자치경찰제 운영방안을 살펴보고자 한다. 또한 각각의 검토에 있어서 앞서 살펴본 선진 외국의 제도와 학계의 견해 등을 반영하여 민주적 통제가 가능한 자치경찰제의 운영방안에 대해서 모색해 보고자 한다.

1. 조직

자치경찰의 조직을 국가경찰과 관련하여 어떻게 설정할 것인가의 문제는 지방자치제에서 추구하고 있는 지방분권의 본질적 목표와 직결되어 있다.

가. 경찰조직의 형태

우선 국가경찰과 자치경찰간의 관계를 중심으로 경찰조직의 형태를 구분하면 ① 독립적 자치경찰제와 ② 절충형 자치경찰제, ③ 종속적 지방경찰제로 대별된다.¹³⁴⁾

독립적 자치경찰제는 국가경찰과 자치경찰 체계를 완전히 분리하여 운영하는 경찰운영체제이다. 따라서 국가경찰은 중앙정부의 소속 하에 국가경찰에 관한 권한이 행해지고 자치경찰사무로 분리된 업무에 대해서는 어떤 영향력도 행사할 수 없고, 반면 자치경찰은 지방정부의 소속 하에 자치경찰에 관한 권한이 행해지고 자치단체의

134) 행정자치부 자치경찰제실무추진단(2008), 앞의 보고서, 22쪽.

책임 하에 독자적으로 경찰업무를 수행함으로써 국가경찰의 영향력을 받지 않는다. 독립적 자치경찰제는 대부분의 국가경찰 기능이 이관된 자치경찰의 형태로 일반적으로 자치경찰제도라 함은 이를 말하는데, 자치경찰의 설치 위치를 독립된 기관으로 운영하느냐 아니면 지방정부의 직속기관으로 하느냐에 따라 차이가 있다.¹³⁵⁾

절충형 자치경찰제는 국가경찰과 자치경찰이 병존해 있는 경찰운영체제이다. 국가경찰과 자치경찰은 경찰사무의 성격을 기준으로 업무가 구분되는데, 자치경찰사무로 분류되어진 것은 자치경찰이 수행 하고 국가경찰사무로 분류되어 진 것은 국가경찰이 그 업무를 수행하는 것을 원칙으로 한다. 다만, 국가경찰은 조직의 특성상 직접적으로 수행하기 어려운 국가경찰사무를 자치경찰에게 위임하여 업무를 수행토록 하고 국가경찰 위임 사무에 대한 감독과 통제권을 가진다.¹³⁶⁾ 이와 같은 경찰제도 하에서 국가경찰과 자치경찰간의 관계는 국가위임사무를 제외하고는 종속적이거나 상하적인 관계가 아니라 대등한 관계를 가지게 되지만, 현실적으로는 국가경찰에 대한 자치경찰의 지배 구조가 형성되어 자치경찰은 국가경찰의 영향권 내에서 경찰활동이 이루어지고 있다.¹³⁷⁾

종속적 지방경찰제는 경찰에 관한 권한과 책임을 완전히 중앙정부가 지는 경찰운영체제이다. 자치단체의 지방경찰은 자치단체가 아닌 국가경찰에 소속된 경찰로서 국가경찰의 지시와 통제 하에 경찰활동이 이루어 진다. 이와 같이 경찰활동이 지방자치단체별로 이루어지는 것이 아니라 국가경찰의 지시와 통제를 받는 지방경찰에 의해서 수행된다는 점에서 엄밀한 의미에서 자치경찰제라고 할 수는 없고, 일반적으로 국가경찰제도라 함은 이를 말한다.¹³⁸⁾

이상의 경찰조직의 형태는 국가별로 다양하게 나타나고 있는데, 크게 프랑스와 독일, 핀란드, 덴마크, 스웨덴 등 대륙법계 국가는 국가경찰제도 중심으로 운영되고 있고, 영국과 미국 등 영미법계 국가는 자치경찰제도 중심으로 운영 되고 있다. 절충형 경찰제를 채택하고 있는 대표적인 국가는 일본이다.¹³⁹⁾

135) 위의 보고서, 28쪽.

136) 위의 보고서, 27쪽.

137) 위의 보고서, 27쪽.

138) 위의 보고서, 26쪽.

139) 위의 보고서, 27쪽.

나. 자치경찰의 소속

독립적 자치경찰제 또는 절충형 자치경찰제 중 어느 경우를 채택하더라도 정치적 중립의 관점에서 자치경찰의 소속을 어떻게 설정할 것인지가 매우 중요하다. 즉 자치경찰을 지방자치단체장(특별시장, 광역시장, 도지사)의 직속기관으로 설치하는 유형으로 할 것인지, 지방자치단체장으로부터 분리하여 경찰기능상의 독립성을 부여하고 독립기관으로 설치하는 유형으로 할 것인지의 문제이다.¹⁴⁰⁾

1) 영국

영국 자치경찰 조직은 전국에 45개의 지방경찰청을 설치하여 운영하고 있는 광역단위 자치경찰제로 각 지방경찰청 산하에 경찰서(Police Station)를 두고 운용하고 있다. 자치경찰의 운영은 ‘지역치안위원장’과 ‘지역치안평의회’의 관리 감독 하에 ‘지방경찰청장’이 각자의 책임과 권한 하에 중앙정부로부터 독립적으로 이루어지고 있다. 주민에 의해 직접 선출된 지역치안위원장이 지방경찰청장을 임명하고, 지방경찰청장은 지역치안위원장이 정한 지역치안계획을 참고하여 경찰사무를 수행하고 있다.

2) 일본

일본의 경찰제도는 앞서 살펴본 바와 같이 국가경찰과 자치경찰이 각각의 역할을 수행하는 절충형 내지 통합형 경찰제도이다. 국가경찰은 내각총리대신 소할 하에 있는 국가공안위원회(경찰법 제4조) 관리 하에 경찰청을 두고 있으며(동법 제15조), 자치경찰은 도도부현 지사의 소할 하에 있는 도도부현 공안위원회(동법 제38조)의 관리 하에 도도부현 경찰¹⁴¹⁾을 두고 있다(동법 제36조).

자치경찰을 중심으로 살펴보면, 일본의 지방자치법 제180조의5에 따라 도도부현 경찰의 관리기관으로서 도도부현 공안위원회를 도도부현 지사의 소할 하에 의무적으로 설치하도록 되어 있다. 도도부현 지사는 도도부현 경찰운영에 관해 도도부현 공안

140) 최종술(2003), “지방분권화와 자치경찰제의 도입 방안”, 부산발전포럼 기고문, http://bdi.re.kr/program/periodical/periodicalitem/outPeriodicalItem.asp?pididx=42&pdldidx=415&idx=30979&pidx=42&didx=&cate=P1002&SType=PdI_Title&SString=&page=8, 검색일: 2018.12.21.

141) 도(都)경찰본부로서 경시청을, 도부현(道府縣) 경찰본부로서 도부현경찰본부를 두고 있다(경찰법 제47조).

위원회를 지휘·감독할 권한을 갖고 있지는 않으나 위원 임면에 관한 권한을 가지고 있으며, 도도부현 경찰에 관한 조례 및 예산안 제출권, 예산의 지출명령권 등을 통하여 간접적인 영향력을 행사할 수 있다.

다. 운영방안

자치경찰의 소속과 관리·감독을 하는 기관을 어떻게 설정할 것인지의 문제는 자치경찰의 민주적 통제와 정치적 중립성을 보장할 수 있는가 라고 하는 관점에서 매우 중요한 문제이다. 국민·주민에 의한 민주적인 선거를 통해 선출된 의원에 의한 통제가 대의민주주의를 취하고 있는 우리나라의 현실에서 가장 이상적인 형태의 민주적 통제 제도라고 할 수 있겠지만, 앞서 살펴본바와 같이 경찰은 그 강한 권한 때문에 정책결정자인 정치가에 의한 남용의 대상이 될 우려가 있기 때문에 정치인인 시·도지사로부터의 중립성까지도 보장할 수 있도록 독립된 기관을 설치하여 운영하는 것이 바람직할 것이다.¹⁴²⁾

자치단체의 질서유지 및 주민의 생명, 신체, 재산의 안전과 보호가 주민들의 일상생활과 관련된 사무의 일부로서 지방자치단체장의 권능에 속한다고 보는 관점에서 본다면, 자치경찰의 기능도 당연히 이에 포함되므로 자치경찰조직을 자치단체장의 보조기관 또는 직속기관으로 설치하는 것이 바람직하겠지만, 자치단체장의 보조기관 또는 직속기관으로 두게 되면 자치경찰의 정치적 중립성의 유지와 정치적 이용의 가능성이 상존하게 되어, 구조적으로 민주적 통제와 정치적 중립성의 확보라고 하는 자치경찰의 도입 취지에 의문을 제기하게 된다. 따라서 구조적으로 이러한 의문을 원천적으로 차단하기 위해서는 자치경찰조직을 지방자치단체장으로부터 분리하여 독립기관으로 설치하는 방안을 마련할 필요가 있다.

1999년 경찰청안은 자치단체장으로부터 독립된 경찰위원회의의 관리·감독 하에 운영하는 방안을 상정하고 있다. 이처럼 자치경찰의 조직을 지방자치단체장과 분리된 독립기관으로 설치하면, 자치경찰의 기능은 지방정부로부터 자주성을 보장받게 되기 때문에 자치경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있게 된다. 과거의 중앙집권적인 국가

142) 최종술(2003), “한국적 자치경찰제의 도입방안에 관한 연구”, 행정논총 제41권 제1호, 117쪽.

경찰이 정치적 영향력으로 인하여 권력유지의 수단으로 이용되어 왔던 전철을 되풀이하지 않기 위해서라도 자치경찰은 자치단체장으로부터 분리된 독립기관이 되어야 할 것이다.¹⁴³⁾

2. 관리

관리적 측면에 있어서 자치경찰의 관리 형태를 어떻게 할 것인가 하는 것이다. 관리 형태의 유형으로는 일반적으로 합의제와 독임제로 대별된다.

가. 합의제

합의제는 여러 사람으로 구성되는 합의체에 조직의 의사결정권을 부여하고, 그 운영 또는 행정이 여러 사람의 합의에 의하여 이루어지도록 하는 형태를 말한다. 따라서 자치경찰의 합의제 관리란 자치경찰의 관리가 최고책임자 1인의 책임과 결정에 의해 이루어지는 것이 아니라 합의체인 위원회에 의해서는 관리되는 형태이다. 자치경찰을 합의제로 관리할 경우 조직의 운영과 행정이 여러 위원의 합의에 의해 결정되기 때문에 경찰의 독선적 운용과 정치적 이용을 방지할 수 있어 사무의 민주성, 신중성, 독립성 등의 장점을 가진다.

구체적으로 자치경찰조직을 합의제 관리하게 되면, 첫째, 자치경찰에 대한 중앙정부(주무부장관 또는 경찰위원회)로부터의 과도한 통제·감독을 최소화할 수 있고, 둘째로 지방자치단체장에 의한 경찰의 정치적 이용 가능성도 배제할 수 있어서 정치적 중립성과 독립성을 보장할 수 있으며, 민의를 반영하고 주민의 행정참가를 촉진시킬 수 있으나, 반면 강력하고, 신속한 경찰업무의 집행이 어려워지고, 정책결정과 업무수행이 지연되어 비능률적이며 책임을 전가할 가능성이 있고, 이익 및 압력단체의 활동 무대가 될 우려가 있다.¹⁴⁴⁾

143) 위의 논문, 116쪽.

144) 위의 논문, 121~122쪽.

나. 독임제

독임제는 조직의 의사결정권이 한 사람의 책임자에게 부여되어 있는 형태를 말한다. 따라서 자치경찰의 독임제 관리란 자치경찰의 관리가 최고책임자 1인의 책임과 결정에 의해 이루어지는 관리 형태이다.

자치경찰기관을 독임제로 관리할 경우, 광범위한 경찰상의 목적이나 업무를 수행하는 데 있어서 단일책임자의 직접적인 책임있는 결정에 의하여 처리되기 때문에 사무의 통일성, 신속성, 융통성, 비밀성 등을 확보하는데 있어 장점을 가지고, 또한 책임의 소재도 분명하지만, 민주적 통제와 정치적 중립성의 확보가 어려운 구조를 가지고 있기 때문에, 정치적 중립성을 보장하기 어렵고, 운영과 관리에 있어 비민주적인 독단에 빠질 우려가 있다.¹⁴⁵⁾

다. 관리방안

일본의 공안위원회의 사례에서 알 수 있듯이 ① 정치적 중립성 확보, ② 다양한 주민의사 반영, ③ 주민에 의한 경찰행정의 민주적 통제, ④ 지역주민에 대한 경찰의 직접적인 책임성을 보장해 주는 관리방안으로 합의제 형태의 경찰위원회를 통한 자치경찰의 관리를 강화하고 있다. 합의제와 독임제는 각각 장단점을 가지고 있지만, 우리나라의 경우 자치경찰제를 도입하고자 하는 취지가 자치경찰의 민주적 통제와 정치적 중립성의 확보에 있다는 점을 고려할 때 합의제 형태의 경찰위원회를 설치하여 경찰 활동에 대한 관리·감독 기능을 하도록 하는 형태를 채택하는 것이 바람직하다고 할 것이다.

1999년 경찰청안은 합의제의 경찰위원회를 설치하여 국가경찰과 자치경찰을 각각 국가경찰위원회와 시·도 경찰위원회의 관리·감독 하에 운영하는 방안을 상정한 바 있어 합의제 형태의 경찰위원회 제도 도입을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

145) 위의 논문, 122쪽.

	일 본	1999년 경찰청안
국가경찰	▶ 국가공안위원회 ▶ 합의제 기구 ▶ 6인으로 구성하고, 위원장은 내각총리대신이 임명 ▶ 위원은 국회 양의원(중의원, 참의원)의 동의를 얻어 내각총리대신이 임명	▶ 국가경찰위원회 ▶ 합의제 기구 ▶ 7인으로 구성하며 행정자치부 차관을 당연직 위원으로 하고, 국무총리가 상임위원 2인, 국회의장이 비상임 위원 2인, 대법원장이 비상임위원 2인을 추천하여 대통령이 임명
자치경찰	▶ 도도부현공안위원회 ▶ 합의제 기구 ▶ 5인으로 구성(일부 지역 3인)하되, 도도부현지사가 도도부현 의회의 동의를 얻어 임명	▶ 시·도경찰위원회 ▶ 합의제 기구 ▶ 5인으로 구성하며 시도지사가 임명하되, 시도의회가 2인, 국가경찰위원회가 1인을 추천

3. 인사

경찰조직을 통제함에 있어서 가장 기본이 되는 것이 임명권이다. 자치경찰제가 도입이 되면 자치경찰의 인사는 현행 국가경찰제 하에서의 인사관리체계와는 전혀 다른 방식이 요구된다. 주지하다시피 경찰위원과 자치경찰의 장을 주민에 의한 선출 방식으로 할 것인지 자치단체장의 권한으로 할 것인지 등에 관한 인사 문제는 자치경찰의 민주적 운영과 정치적 중립성의 확보에 있어 매우 중요한 사항으로 이하에서는 자치경찰의 인사와 관련하여 경찰위원회의 위원과 지역자치경찰의 장의 임명 방식에 대해서 살펴보고자 한다.

가. 주민선거에 의한 방안

주민이 직접 선거를 통해 선출하는 방식은 지방자치의 취지에 가장 부합하는 안이라고 볼 수 있다. 즉 경찰위원과 자치경찰의 장을 주민들이 직접 선출하게 되어 선출된 자치경찰의 관리자는 주민의 의견을 적극 반영하여 경찰활동을 하게 될 것이고, 또한 이러한 경찰활동에 대해서는 선거를 통해 재신임을 묻을 수도 있기 때문에 자치경찰의 민주적 운영과 통제라고 하는 도입취지에도 가장 부합하는 안이라고 볼 수 있다. 그러나 선거에 의한 선출방식은 우리나라의 현실을 고려할 때, 경찰위원이나 자치경찰의 장의 후보자가 정당의 공천을 받은 인물이 후보자로 나올 가능성이 높고, 따라서 경찰업무에 문외한 정치적 성향의 인물이 선임될 우려가 있기 때문에 경찰의 정치적

중립성을 담보하기 어렵다는 근본적인 문제를 가지고 있다. 현직 경찰 또는 경찰이었던 자가 후보자로 나온다고 하더라도 이러한 우려는 여전히 상존한다.

나. 자치단체장의 권한으로 하는 방안

주민에 의한 직접선거를 통한 방식이 아닌 주민의 대표인 자치단체장이 경찰위원과 자치경찰의 장을 임명하는 방식 또한 지방자치의 취지에 부합하는 안이라고 할 수 있다. 그러나 앞서 살펴본바와 같이 자치단체장이 정당의 공천을 받은 선출직이라는 점에서 경찰의 지역정치권의 예측 가능성과 이로 인한 경찰의 공정한 경찰권 집행에 장애를 초래할 가능성이 매우 크기 때문에, 자치단체장이 직접적으로 자치경찰의 인사관리에 관여하는 방식은 바람직하지 않다.

따라서 자치경찰제 도입의 취지가 경찰의 민주적 운영과 정치적 중립성의 확보라는 취지에서 볼 때 자치단체장이 직접적인 인사권을 가지는 것 보다는 외국의 사례에서도 나타나듯이 자치단체장이 자치경찰의 관리기관인 경찰위원회의 위원과 자치경찰의 장의 선임권을 가지는 등의 간접적인 인사권을 행사하는 방안이 바람직하다. 과거 국가경찰의 정치 지향적이고 정치 수단화 되었던 점이 자치경찰제 도입의 직접적인 계기가 되었다는 점을 고려할 때 국가경찰의 중앙집권적 인사관리의 문제가 자치단체에서 다시 반복되지 않도록 한다는 차원에서 이러한 방안은 필요불가결한 조치라고 할 수 있다.

다만, 우리나라의 경우 전면적인 자치경찰제 도입이 아닌 국가경찰과 자치경찰이 공존하는 절충형 자치경찰제인 점을 고려할 때 자치경찰의 장의 임명과 관련하여서는 국가경찰과 자치경찰과의 관계를 고려하지 않을 수 없고, 또한 경찰활동의 국가책임의 반영이라는 차원에서 지역경찰위원회에서 임명하는 방식보다는 국가경찰위원회에서 임명하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 이러한 외국의 사례로서 일본의 사례는 많은 시사점을 제공하고 있다.

일본의 경우, 도도부현 지사는 도도부현 공안위원회를 그 소할 하에 두고 있으나 도도부현 공안위원회의 자치경찰 운영에 대해서 지휘하거나 감독할 권한을 갖고 있지 않고, 그렇지만 도도부현 공안위원회의 위원의 임면에 관한 권한과 도도부현 경찰에 관한 조례안 및 예산안의 의회제출권, 예산의 지출명령권 등을 갖고 있기 때문에

자치경찰의 운영과 관련하여 간접적인 권한만을 부여받고 있다. 구체적으로 도도부현 공안위원회는 임면 등에 관하여 간접적인 권한만을 가진다. 도도부현 경찰의 장 및 경시정 이상의 경찰관의 임면에 관하여 동의와 거부(일본경찰법 제49조, 제50조, 제55조의 제3항), 도도부현 경찰의 비위에 대한 감찰지시권(제43조의2) 또한 경시총감 또는 도부현 경찰본부장의 요구에 대한 의견제시 및 징계, 파면을 권고할 수 있다(법 제55조의 제4항). 이러한 의미에서 국가공안위원회처럼 직접적인 임면책임을 지는 것은 아니지만, 도도부현의 주민에 대하여 권고권 등의 불행사에 대한 책임을 진다. 이와 같이 자치경찰의 장에 대한 임명을 국가경찰인 국가공안위원회가 하기 때문에 국가경찰과 자치경찰의 협력관계를 도모할 수 있고, 또한 자치경찰의 경찰활동과 관련한 행위결과에 대해서는 국가공안위원가 임명권자로서의 책임을 지게 되어, 경찰활동에 대한 국가의 책임 있는 역할을 기대할 수 있다.

이상의 논의와 관련하여 아래의 일본의 사례는 국가공안위원회의 경찰활동에 대한 책임과 관련하여 많은 시사점을 제공하고 있다(〈사례 2〉 참조).

〈사례 2〉 니가타(新潟) 사안

□ 니가타 사안의 문제점

9년 2개월 동안 유괴되어 감금되어 있던 소녀가 보건소직원에게 의해서 발견 구출된 사안과 관련하여 피해소녀를 발견했던 보건소직원이 지역경찰인 카시와자키(柏崎)경찰서에 출동요청을 하였으나, 신속한 대응을 하지 않았고, 또한 구출 당일의 수사과정의 기자회견 시, 피해자 구출 경과에 대해서 사실과 다른 설명을 하였다.

1991년에 본건 소녀피해사건이 발생하였는데, 그 전에, 피의자는 카시와자치경찰서에 강제추행으로 체포돼 있었음에도 불구하고, 다시 범행수법에 관한 자료가 작성되지 않았다는 점 등, 결과적으로 본건 사건수사의 대상자에서도 빠져있었다.

□ 국가공안위원회에 대한 비판

이상의 니가타 사안의 대응 과정에서 국가공안위원회도 비판의 대상이 되었다. 즉, 니가타현 경찰본부장과 관동관구경찰국장에 대한 처분과 관련하여, 당시 다른 지역에서의 경찰 관련 불상사가 있어 경찰 개혁에 대한 목소리가 높아지고 있는 상황에서 또다시 지역 경찰본부장이 관여된 심각한 불상사가 발생한 것에 대해서, 경찰본부장을 임명한 것은 국가공안위원회이기 때문에 국가공안위원회에도 관리책임과 임명책임이 있다고 하는 비판이 제기 되었고, 이에 대한 논의가 이루어졌다. 당시 논의된 사항의 대강은 다음과 같다.

국가공안위원회는 주1회 목요일 개최되는 정례적인 공안위원회에만 출석하고, 경찰청 내에 집무실도 없는 상황을 고려할 때, 경찰청을 관리하는 국가공안위원회는 형해화되어 있어 경찰청의 의지로 움직이는 것은 아닌가라고 하는 비판이 있었다. 이에 따라 국가공안위원회에 사무국과 같은 조직을 설치하여 공안위원회의 관리기능을 제고해야한다는 주장과 함께 공안위원의 선임방법이나 국가공안위원회 위원장의 역할 등에 대해서도 논의가 되었다. 또한 국회 등에서는 국가공안위원의 보수가 지나치게 고액이어서 이를 삭감해야 한다는 의견도 제시되었다.

※ 吉村博人編著(2002), 警察改革の道すじ, 立花書房, 11쪽 참조.

다. 운영방안

자치경찰의 인사, 즉 경찰위원회의 위원과 지역자치경찰의 장의 임명 방식은 우리나라의 현실을 고려할 때 정치적 중립성을 담보하기 어려운 우리나라의 현실을 고려할 때 선거에 의한 선출방식은 바람직하지 않으며 동일한 이유에서 지방자치단체의 장에 의한 임명방식도 바람직하지 않다고 생각한다.

인사면에서의 자치경찰의 민주적 운영과 정치적 중립성의 확보를 위해서는 적어도 다음의 두 가지 전제를 반드시 고려할 필요가 있다. 첫째, 국가경찰의 중앙집권적 인사관리의 문제가 자치단체에서 다시 반복하지 않도록 하여야 한다. 둘째, 현재 도입하고자 하는 자치경찰제가 국가경찰과 자치경찰이 공존하는 절충형 자치경찰제인 점을 고려할 때 자치경찰의 장의 임명과 관련하여서는 국가경찰과 자치경찰과의 관계를 고려하여야 하고, 또한 지자체에 속한 자치경찰의 활동이라고 하더라도 그 활동에 대해서 국가책임이 반영될 수 있는 제도이어야 한다.

이와 같은 두 가지 전제를 고려할 때 미흡하지만 현 상황에서 취할 수 있는 방식은 자치경찰의 장의 임명은 지방자치단체의 장과 지역경찰위원회의 의견 및 동의를 얻어 국가경찰위원회에서 임명하는 방식이 최선일 것으로 생각된다.

참고문헌

□ 학술지 논문

- 강주영(2013), “제주특별자치도 자치경찰’의 공법적 검토 -제주특별자치경찰을 중심으로-”, 「동아법학」 제60호, 동아대학교 법학연구소
- 고현환(2012), “자치경찰의 운영 실태와 주요쟁점에 관한 법·제도적 고찰”, 「법학논총」 제19권 제3호, 조선대학교 법학연구원
- 고현환(2009), “제주특별자치도 특별법상 자치경찰 규정의 법적 검토”, 「공법학연구」 제10권 제1호, 한국비교공법학회
- 기광도(2002), “‘자치경찰제도’의 도입논의에 대한 비판적 고찰”, 「사회과학연구」 제10집 제1호, 대구대학교 사회과학연구소
- 김남철(2018), “독일에서의 연방참사원과 주지사협의회를 통한 국정참여 -특히 지방자치단체의 국정참여권 실현방법의 관점에서-”, 「지방자치법연구」 제18권 제1호, 한국지방자치법학회
- 김동혁(2012), “피해자고소의 기소권 제한에 대한 고찰”, 「경찰법연구」 제10권 제2호, 한국경찰법학회
- 김면기(2017), “미국 연방정부가 지역경찰에 미치는 영향력의 실체와 그 시사점 -최근의 사례들을 중심으로-”, 「경찰학연구」 제17권 제2호(통권 제50호), 경찰대학 경찰학연구편집위원회
- 김성규(2010), “사인소추주의의 제도적 현상과 수용가능성”, 「외법논집」 제34권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소
- 김성은(2009), “독일의 기소유예와 법원동의제도”, 「안암법학」 제29권, 안암법학회
- 김용훈(2012), “검찰권에 대한 통제 방안을 위한 법정정책적 고찰 -헌 감사원 권한 활용 가능성을 중심으로-”, 「법과 정책연구」 제12권 제3호, 한국법정책학회
- 김원중(2004), “자치경찰제도의 법리적 검토”, 「한국지방자치학회보」 제16권 제1호, 한국지방자치학회
- 김원중(2005), “한국 경찰충원제도의 실태와 개선방안”, 「인문사회과학연구」 제12집, 호남대학교 인문사회과학연구소
- 김원중(2006), “자치경찰법(안)의 일반적 고찰”, 「법학연구」 제22집, 한국법학회

- 김원중(2016), “자치경찰제도 입법적 방향 검토”, 「지방자치법연구」 제16권 제4호, 한국지방자치법학회
- 김원중(2016), “제주자치경찰에 관한 지방자치 및 경찰사무 부합성 검토”, 「지방자치법연구」 제16권 제3호, 한국지방자치법학회
- 김원중(2017), “자치경찰제도 도입 논의에 관한 비판적 검토와 입법적 제언”, 「지방자치연구」 제17권 제2호, 한국지방자치협회
- 김윤상(2003), “수사지휘권과 인권보장”, 「형사정책」 제15권 제1호, 한국형사정책학회
- 김인회(2013), “상설 특별검사제 도입 법률안 시론”, 「법학연구」 제16집 제2호, 인하대학교 법학연구소
- 김정환(2016), “재정형사소송법을 통해 본 재정신청제도의 본질 -검사의 기소독점주의와 기소편의주의에 대한 통제수단-”, 「법학연구」 제26권 제2호, 연세대학교 법학연구원
- 김충남(2001), “자치경찰제의 도입과 경찰의 수사권독립”, 「한국경찰학회보」 제3권, 한국경찰학회
- 김태영(2013), “독일의 기소강제절차와 일본의 부심판절차에 비추어 본 우리나라 재정신청제도의 개정방향”, 「경찰법연구」 제11권 제2호, 한국경찰법학회
- 김태우(2017), “고위공직자비리수사처 입법론 검토 -현재 발의된 관련 법안의 합헌성을 중심으로-”, 「형사법의 신동향」 제54호, 대검찰청
- 김해룡(2007), “자치경찰의 효율적 구성과 운영을 위한 법제 개선방안”, 「지방자치연구」 제7권 제3호, 한국지방자치법학회
- 김현진(2012), “수사옴부즈만 도입방안에 대한 연구”, 「한국부패학회보」 제17권 제3호, 한국부패학회
- 노동영(2017), “자치경찰제 논의와 법정정책 소고”, 「법학연구」 제28권 제2호, 충북대학교 법학연구소
- 노호래(2004), “지방분권시대의 경찰사무 배분방안”, 「한국경찰학회보」 제8권, 한국경찰학회
- 박경규(2017), “독일의 기소강제절차를 통해 살펴본 재정신청제도 개선 논의의 방향”, 「법학논고」 제60집, 경북대학교 법학연구원
- 박기석(2005), “경찰의 책임수사제와 자치경찰제”, 「법과 정책연구」 제5권 제2호, 한국법정책학회
- 박성수(2002), “자치경찰제 도입에 따른 경찰예산확보에 관한 연구”, 「한국경찰학회보」

제4권, 한국경찰학회

- 박찬걸(2017), “기소재량의 통제방안으로써 검찰시민위원회의 합리적인 운영방안”, 「한양법학」 제28권 제3집(통권 제59집), 한양법학회
- 박형식/황문규/김형섭(2012), “경찰 독자적 수사준칙에 관한 행안부령 제정의 의의 및 원칙과 방향”, 「경찰법연구」 제10권 제1호, 한국경찰법학회
- 박호현/김종호/백일홍(2016), “형사사법절차에서 시민참여에 관한 고찰 -검찰시민위원회를 중심으로-”, 「치안정책연구」 제30권 제2호(통권 제38호), 경찰대학 치안정책연구소
- 배상균(2017), “일본의 기소권 통제에 관한 비교법적 검토 -검찰심사회제도를 중심으로-”, 「형사정책연구」 제28권 제3호(통권 제111호), 한국형사정책연구원
- 서보학(2014), “판사 및 검사의 법외곡에 대한 대응방안 -법외곡죄의 도입을 중심으로-”, 「경희법학」 제49권 제4호, 경희법학연구소
- 서찬교(2005), “경찰기능의 분권과 한국형 자치경찰제에 관한 연구 -시, 군, 구 중심의 자치경찰법을 중심으로-”, 「한국조직학회보」 제2권 제1호, 한국조직학회
- 손상식(2017), “지방자치의 헌법적 보장의 의미 -지방자치의 기존 시각에 대한 비판적 검토를 중심으로-”, 「서울법학」 제24권 제4호, 서울시립대학교 법학연구소
- 송영지(2014), “자치경찰제의 문제점 -제주특별자치도의 사례를 중심으로-”, 「강원법학」 제43권, 강원대학교 비교법학연구소
- 신태훈(2017), “이른바 '수사와 기소 분리론'에 대한 비교법적 분석과 비판”, 「형사법의 신동향」 제57호, 대검찰청
- 심민규/박종승(2018), “성공적인 자치경찰제 도입을 위한 제언 -문재인 정부의 자치경찰제 추진안을 중심으로-”, 「한국경찰학회」 제68권, 한국경찰학회보
- 심익섭(1999), “한국과 독일의 자치경찰제도에 관한 연구”, 「한독사회과학논총」 제9호, 한독사회과학회
- 안성수(2006), “인권보호와 검사의 수사지휘권”, 「법조」 제55권 제6호, 법조협회
- 안영진(2014), “자치경찰제도 도입논의의 재고”, 「공법학연구」 제15권 제1호, 한국비교공법학회
- 양문승(1996), “지방자치경찰제 실시에 대비한 지방경찰의 역할 모델 -일본의 지역경찰을 중심으로-”, 「논문집」 제32집, 원광대학교
- 양영철(2009), “참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구”, 「한국지방자치학회보」 제21권 제1호, 한국지방자치학회

- 오경식(2010), “미국의 기소대배심 운영과 한국의 도입방안”, 『형사법의 신동향』 제28호, 대검찰청
- 오승은(2017), “일본의 통합형 경찰제도에 관한 연구”, 『한국지방자치학회보』 제29권 제3호(통권 제99호), 한국지방자치학회
- 오정용(2011), “일본의 검찰심사회제도를 통해 본 또 하나의 시민의 사법참여”, 『형사법연구』 제23권 제3호, 한국형사법학회
- 오정용/송광섭(2013), “의회에 의한 검찰견제유형과 바람직한 검찰권실현을 위한 통제방안”, 『법학연구』 제52권, 한국법학회
- 원소연/홍의표(2012), “자치경찰제 도입을 위한 주요쟁점분석과 시사점 -제주자치경찰사례를 중심으로-”, 『인문사회과학연구』 제36집, 호남대학교 인문사회과학연구소
- 유영현(2006), “자치경찰제 도입논의에 관한 연구”, 『한국민간경비학회보』 제7호, 한국민간경비학회
- 윤동호(2018), “대선공약, 국정과제 이행을 위한 수사, 기소 분리방안”, 『비교형사법연구』 제19권 제4호, 한국비교형사법학회
- 윤영철(2012), “검찰개혁과 독립된 특별수사기관의 신설에 관한 소고”, 『홍익법학』 제13권 제1호, 홍익대학교 법학연구소
- 윤영철/이창수(2016), “국민의 직접 참여를 통한 검찰 기소권의 효과적인 통제방안에 관한 고찰”, 『법학연구』 제27권, 충남대학교 법학연구소
- 이기우(2003), “경찰지방자치의 바람직한 방향”, 『지방행정』 제52권 제597호, 대한지방행정공제회
- 이만중(2008), “자치경찰법 제정 법안에 관한 주요쟁점 고찰”, 『법과 정책연구』 제8권 제1호, 한국법정책학회
- 이상한(2016), “기소절차에서 국민참여 방안에 관한 법정정책적 연구”, 『법과 정책연구』 제16권 제3호, 한국법정책학회
- 이성기(2013), 검사의 부당한 공소제기를 방지하기 위한 미국 기소대배심제(Grand Jury)의 수정적 도입에 관한 연구, 강원법학 제38(II)권, 강원대학교 비교법학연구소
- 이성기(2017), “수사-기소의 분리와 검찰개혁”, 『형사정책』 제29권 제1호, 한국형사정책학회
- 이승철(2012), “자치경찰제 도입에 대한 차기정부의 과제 -자치경찰제 도입실패를 중심으로-”, 『한국경찰학회보』 제36권, 한국경찰학회

- 이완규(2005), “형사사법권력의 통제와 소송구조론의 연관성”, 「법조」 제54권 제8호, 법조협회
- 이완규(2015), “민주적 정당성의 관점에서 본 현행법상 수사권 구조와 지휘체계”, 「법조」 제64권 제2호, 법조협회
- 이윤제(2017), “검찰개혁과 검사장 직선제”, 「형사법연구」 제29권 제2호, 한국형사법학회
- 이윤제(2017), “검찰개혁과 고위공직자비리수사처”, 「형사법연구」 제29권 제1호, 한국형사법학회
- 이현우/이미애(2010), “자치경찰제 도입에 관한 비교연구”, 「한국정책연구」 제10권 제2호, 경인행정학회
- 이호중(2013), “검찰개혁의 방향, 과제 전망 -박근혜 정부의 검찰개혁논의에 부쳐-”, 「법과 사회」 제44권, 법과 사회 이론학회
- 임병연(2003), “자치경찰제 도입에 따른 지방재정 확충방안에 관한 연구”, 「한국경찰학회보」 제6권, 한국경찰학회
- 장영수(2017), “검찰개혁과 독립수사기관(고위공직자비리수사처)의 설치에 관한 검토,” 「형사정책연구」 제28권 제1호(통권 제109호), 한국형사정책연구원
- 정덕영(2006), “자치경찰제 실시와 경찰 인력수급 방안에 관한 연구”, 「한국경찰학회보」 제11권, 한국경찰학회
- 정상완(2001), “한국경찰제도의 역사적 변천과 운영체제”, 「한국행정사학지」 제10권, 한국행정사학회
- 정세중(2018), “기초단위 자치경찰 모델을 위한 제언”, 「한국민간경비학회보」, 제17권 제1호, 한국민간경비학회
- 정우열(2016), “한국 지방자치제도의 발달과정에 관한 연구”, 「한국행정사학지」 제38권, 한국행정사학회
- 정한중(2009), “시민참여형 공소권통제제도의 모색”, 「법학연구」 제12집 제1호, 인하대학교 법학연구소
- 조광훈(2011), “수사개시권 남용의 원인과 그 개선방안”, 「법학연구」 제14집 제2호, 인하대학교 법학연구소
- 조기영(2010), “재정결정에 대한 불복여부 및 재정결정상 하자의 법적 효과”, 「법조」 제59권 제10호, 법조협회
- 조만형(2017), “수사기관간 수사권의 합리적 균형관계 모색”, 「법학연구」 제67권, 한국법학회

- 조성규(2017), “지방자치의 본질과 자치경찰제 논의”, 「행정법연구」 제50호, 행정법 이론실무학회
- 조용철/허준(2017), “경찰 관련 대선공약 검증과 바람직한 인력구조 개편 방향 -원내 주요 정당의 19대 대선후보자들을 중심으로-”, 「한국경찰학회보」 제64권, 한국경찰학회
- 최관(2012), “영국자치경찰과 제주자치경찰의 비교분석을 통한 한국자치경찰제도 발전 방안”, 「지방행정연구」 제26권 제1호, 한국지방행정연구원
- 최기식(2009), “검사의 수사재량권에 대한 고찰”, 「형사법의 신동향」 제23호, 대검찰청
- 최영승(2017), “고위공직자범죄수사처 설치에 따른 바람직한 입법방향의 모색”, 「형사법연구」 제29권 제4호, 한국형사법학회
- 최응렬/박상진(2008), “한국형 지역사회경찰활동의 발전방안”, 「사회과학연구」 제14권 제2호, 동국대학교 사회과학연구원
- 최종술(2001), “자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구”, 「한국공안행정학회보」 제12집, 한국공안행정학회
- 최종술(2010), “역대정부의 자치경찰제 도입방안과 비교 연구”, 「지방정부연구」 제13권 제4호, 한국지방정부학회
- 최종술(2010), “제주자치경찰 운영성과의 평가와 발전방안에 관한 연구”, 「사회과학연구」 제16권 제2호, 동국대학교 사회과학연구원
- 최준혁(2013), “제주자치경찰과 국가경찰과의 협력방안 -특별사법경찰제도를 중심으로-”, 「경찰법연구」 제11권 제1호, 한국경찰법학회
- 최철호(2014), “한국의 지방자치경찰제도의 현황과 과제”, 「지방자치법연구」 제14권 제3호, 한국지방자치법학회
- 최현락(2006), “자치경찰의 재원확보 방안에 관한 연구”, 「한국민간경비학회보」 제8호, 한국민간경비학회
- 최호진(2017), “한국형 수사와 기소분리모델의 전망과 경찰의 과제”, 「비교형사법연구」 제19권 제1호, 한국비교형사법학회
- 표성수(2009), “재판 전 형사절차에 있어서 국민참여제도에 관한 연구 -미국의 대배심제도와 일본의 검찰심사회제도를 중심으로-”, 「저스티스」 통권 제113호, 한국법학원
- 한견우(2017), “경찰의 주민근접성을 실현하기 위한 프랑스 자치경찰의 연혁과 발전 -프랑스 자치시경찰의 법적 구조를 중심으로-”, 「법학논총」 제29권 제3호(통

- 권 제55호), 국민대학교 법학연구소
- 한동효(2012), “역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구”, 「지방정부연구」 제16권 제2호, 한국지방정부학회
- 허일태(2007), “법외국행위와 사법살인의 방지를 위한 입법정책”, 「형사정책연구」 통권 제70호, 한국형사정책연구원
- 허일태(2009), “수사절차에서 가혹행위의 예방과 억제”, 「동아법학」 제43호, 동아대학교 법학연구소
- 허일태(2015), “한국에서 수사권에 대한 규제와 통제”, 「형사소송 이론과 실무」 제7권 제2호, 한국형사소송법학회
- 황문규(2011), “개정 형사소송법상 경찰의 수사개시권 및 검사의 수사지휘권의 내용과 한계”, 「형사정책연구」 통권 제87호, 한국형사정책연구원
- 황문규(2012), “검, 경 수사권 관련 대통령령에 대한 비판적 고찰”, 「형사정책연구」 통권 제89호, 한국형사정책연구원
- 황문규(2012), “수사절차상 경찰의 지위변화에 관한 고찰”, 「형사법연구」 제24권 제2호, 한국형사법학회
- 황문규(2016), “자치경찰제 도입과 수사권 조정의 상관관계에 대한 연구 -연혁적 고찰을 중심으로-”, 「한국민간경비학회보」 제15권 제1호, 한국민간경비학회
- 황문규(2017), “‘경찰을 경찰답게’ 만들기 위한 경찰조직 재설계”, 「법학논총」 제39집, 숭실대학교 법학연구소
- 황문규(2017), “경찰수사의 독립성, 중립성 확보를 위한 수사체제 재설계”, 「형사정책연구」 제28권 제4호(통권 제112호), 한국형사정책연구원
- 황문규(2017), “문재인 정부의 광역단위 자치경찰제에 관한 고찰”, 「한국지방자치학회보」 제4호(통권 제100호), 한국지방자치학회
- 황문규/최천근(2013), “자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰”, 「형사정책연구」 통권 제93호, 한국형사정책연구원
- 황정익(2007), “제주자치경찰 현황과 치안 업무의 범위”, 「형사정책」 제19권 제1호, 한국형사정책학회
- 황현락(2008), “우리나라 자치경찰제도 정착을 위한 법적정책적 고찰”, 「한국경찰학회보」 제10권 제4호, 한국경찰학회
- 황현락(2018), “자치경찰제 전면실시에 따른 헌법적 쟁점”, 「국가법연구」 제14집 제1호, 한국국가법학회

□ 학위 논문

- 강선주(2012), 지방분권 강화를 위한 자치경찰제에 관한 연구, 국내박사학위논문, 경상대학교
- 강순천(2014), 재판 전 형사절차에 있어서 시민의 사법참여제도 -공소권통제를 중심으로-, 박사학위논문, 전주대학교
- 강영규(2007), 자치경찰의 재정운용 방안에 관한 연구, 국내박사학위논문, 동국대학교
- 박창호(2013), 경찰개념의 재정립과 경찰권의 배분에 관한 연구 -프랑스와 한국의 경찰법을 중심으로-, 국내박사학위논문, 단국대학교
- 박현정(2010), 검사의 공소권 통제제도에 관한 연구 -기소절차상 시민참여제도와 관련하여-, 박사학위논문, 조선대학교
- 배경완(2009), 자치경찰제하에서의 수사권 합리화 방안에 관한 연구, 국내석사학위논문, 동국대학교
- 안희출(2013), 경찰수사와 인권보장에 관한 연구, 국내박사학위논문, 동아대학교
- 윤상흠(2013), 자치경찰법안의 개선방안에 관한 연구 -역대 정부의 자치경찰법안을 중심으로-, 국내석사학위논문, 제주대학교
- 윤영균(2013), 광역자치경찰제 연구, 국내박사학위논문, 목포대학교
- 윤현곤(2014), 국가경찰과 자치경찰간 합리적 사무배분에 관한 연구 -자치경찰제의 도입을 중심으로-, 국내석사학위논문, 충남대학교
- 이상규(2008), 합리적인 수사권 조정에 관한 연구, 국내석사학위논문, 전남대학교
- 이승후(2014), 치안협력조정기구에 대한 법적고찰, 국내석사학위논문, 건국대학교
- 임수빈(2017), 검찰권 남용에 대한 통제방안, 박사학위논문, 서울대학교
- 황진규(2010), 경찰 수사권 독립에 관한 연구, 국내석사학위논문, 고려대학교

□ 단행본/연구보고서

- 김영식 외 6인(2017), 지역맞춤형 자치경찰 기본운영모델 개발에 관한 연구, 연구용역보고서, 지방자치발전위원회
- 박경래(2005), 주요국의 자치경찰제도와 한국의 자치경찰법안 연구, 연구총서 05-26, 한국형사정책연구원
- 서보학(2009), 헌법상 검사독점적 영장청구권 문제의 실증적, 처방적 연구, 연구용역보고서, 경찰청

- 손동권(2012), 우리 국민의 바람직한 수사 참여 방안 연구, 연구용역보고서, 대검찰청
- 안영훈 외 2인(2007), 자치경찰 표준운영 모델개발 연구, 연구용역보고서, 행정안전부
- 안영훈/강기홍(2008), 자치경찰제 확대 및 가오하방안, 연구보고서, 한국지방행정연구원
- 양영철(2008), 경찰자치론, 대영문화사,
- 원소연/홍의표/권영호/이성용(2011), 광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가 -제주자치경찰제의 사례와 독일 경찰법제의 연구를 중심으로-, 입법평가 연구 11-17-13, 한국법제연구원
- 이동희(2015), 수사구조개혁이 국민편익에 미칠 영향에 대한 법경제학적 연구, 연구용역보고서, 경찰청
- 이동희/이성기/오상지(2012), 선진수사구조 도입을 대비한 경찰수사시스템 개편방향, 연구용역보고서, 경찰청
- 이상수(2009), 지방행정체제 개편에 따른 자치경찰제 도입방안 연구, 책임연구보고서, 경찰청 치안정책연구소
- 이정민/황태정(2013), 수사구조개혁 관련 일본 형사제도 도입방안, 연구용역보고서, 경찰청
- 정세종 외 2인(2017), 한국 자치경찰제의 성과평가와 자치경찰법안 개선방안, 연구용역보고서, 국회사무처
- 정승환(2012), 사법개혁에 부응하는 경찰수사조직의 개혁, 연구용역보고서, 대검찰청
- 조국/김준호(2013), 경찰 내부 수사지휘의 합리적 운용방식에 대한 연구, 연구용역보고서, 경찰청
- 최대현/박상진/심희섭(2017), 수사, 기소 분리 이후 국가수사시스템의 발전방향 모색 -영국과 미국의 수사시스템을 참고하여-, 연구용역보고서, 경찰청

□ 기타 자료

견제와 균형을 위한 검찰 개혁 어떻게 할 것인가 자료집, 2017.1.24.

Abstract

A study on the Democratic Control Methods of the Local Police

An, Sung-hoon

This research aims to discuss about the Democratic Control Methods of local police in Korea. In recent years, the Korean government is pushing to decentralize and implement self-rule of local governments, which in turn is prompting changes in the public order policy in the country. In light of this recent policy trend, the current study aims to review positive effects of local police system in the public order policy as the decentralization of governance takes place gradually, in addition to discuss the feasibility of introducing and employing the local police system. To achieve this end, the current study presents a time series analysis of governance policy changes in the Korean history, as well as analyzes the political issues in various administrations and management and operational features regarding the local police system. The objective of the study is to introduce the democratic control methods of the local police system in the future.

The study includes case studies of United Kingdom local police system which has the representative case of local police administration, in addition to Japan, a country has a similar police system to that of Korea. Through these examples, the goal is to develop core management implications of successful implementation and democratic control of local police system following the decentralization of governance.

부록

[부록1] 경찰쇄신에 대한 긴급제언

시작하며

이 쇄신회의는 연달아 발생하는 경찰 불상사에 대한 국민의 분노와, 경찰이 마땅히 취해야 할 모습으로 돌아가기를 원한다는 바람을 받아들여, 2번의 공청회를 시작으로 국가공안위원들로부터의 의견청취, 홈페이지를 통해 접수된 의견 등 많은 사람들의 의견을 들으면서 경찰당국으로부터 현상보고를 받아 2000년 3월 23일로부터 11회에 걸쳐서 토의를 거듭해왔다.

우리들은 경찰이 이 정도의 국민의 비판, 불신에 이르게 된 것을 깊이 우려하고 있으며, 그 원인은 어디에 있는지를 토의하여 이에 대한 방지대책은 없는지 고려해왔다.

경찰관에 의한 많은 직무관련범죄의 발생과 이를 은폐한 가나가와(神奈川)현 경찰사건, 특별감찰을 할 때 유흥이나 관계자에 대한 처분에 있어서의 바람직한 자세 등에 대하여 비판을 받은 니가타(新潟)현 경찰사건, 국민들의 절실한 요구에 성실하게 대응하지 않았기 때문에 중대한 결과를 야기한 사이타마(埼玉)현 오케가와(桶川)시 사건이나 토치기(栃木)현 이시바시(石橋)읍 사건 등등, 이러한 일련의 경찰 불상사의 원인이나 배경으로 경찰조직이 비밀성·폐쇄성, 무류성(無謬性)에 얽매이고, 캐리어로 인한 자만, 제일선 현장에서의 법률에 대한 해이함이나 태만 등 다양한 것들이 지적되고 있다.

우리들도 경찰활동의 상세한 내용에 대하여 자세한 지식을 가지고 있는 입장은 아니지만, 시민의 시각에서 현장의 제일선에서 경찰활동에 종사하는 경찰관의 노고나 심정도 배려하면서 경찰이 안고 있는 문제점을 토의해왔다. 단기간의 한정된 토의였기 때문에 모든 문제가 해결되었다고는 말할 수 없으나, 우리들은 다음과 같은 관점에서 긴급제언을 하나로 모아서 국가공안위원회에 제언한다.

첫째, 이 제언은 대증요법에 그치지 않고, 구조적인 문제점을 구명하고 고충처리제도 등 새로운 제도를 신설하는 동시에 법개정이 필요한 경찰의 쇄신을 내용으로 해야 한다.

둘째, 지금의 사태는 심각하며, 일각이라도 빨리 처방전을 제언하여 긴급하게 실행에 들어가야 한다.

셋째, 전술과 바와 같은 사건들이 왜 발생했는지, 어떻게 하면 방지할 수 있는지와 연관시키면서 구체적으로 제안을 해야 한다.

제1. 문제의 소재와 쟁점의 방향성

오늘날 경찰의 불상사의 문제점이나 원인을 탐구하여 해결의 방향성과 처방전을 생각하건대, 먼저 우리나라 경찰이 가지고 있는 문제점을 해결하여야 한다.

1. 폐쇄성의 우려

- (1) 범죄수사의 비밀성을 너무 강조한 나머지, 경찰행정이 폐쇄적으로 되는 동시에 본래 공개해야 하는 정보가 공개되지 않을 우려가 있다.
- (2) 조직내부의 과도한 소속의식은 허락되지 않음에도 불구하고, 공모하여 감찰이 충분히 그 기능을 다하지 않는 것으로 보인다.
- (3) 공안위원회는 경찰행정의 민주적 운영을 보장하고 정치권력으로부터의 중립성을 확보하기 위하여 경찰을 관리하는 역할을 맡고 있으나, 국민의 양식(良識)의 대표로 경찰의 운영을 관리하는 기능을 충분히 하지 못하고 있다.

2. 국민의 비판이나 의견을 접수하기 어려운 체질

- (1) 경찰에 대하여 개개인의 국민이 직언하는 것은 쉬운 일이 아니기 때문에, 부적절한 대처가 발생하는 경우에도 경찰에 대하여 비판을 제기하기 어려우며, 또한 이를 확인하는 시스템도 충분하지 않다.
- (2) '민사불개입'에 대한 잘못된 사고방식을 떨쳐내지 않은 채, 역으로 이를 얼버무려 국민의 요청·의견 등을 진지하게 받아들이기 필요가 있는 수사, 보호 등을 하지 않는 사례가 눈에 띈다.
- (3) 경찰에서는 조직적 대응이 너무 강조된 나머지, 직무집행에 따른 경찰직원 개인의 책임을 묻지 않고 '익명성'에 숨어 긴장감을 결여한 채 직무집행을 하고 있다.

- (4) 지역사회가 현저하게 변하고 있고 주민의 일상의 안전에 관한 요청·의견 등도 다양화되고 있음에도 불구하고, 경찰은 이를 민감하게 받아들이지 않았다.

3. 시대 변화에 대한 대응능력 부족

- (1) 이른바 경찰의 캐리어에는 현장 경험을 쌓을 기회가 충분히 확보되지 않았을 뿐만 아니라, 일부의 경우 국가와 국민에게 헌신한다는 높은 뜻과 책임감을 결여한 자가 눈에 띈다.
- (2) 제일선의 각급 간부에게는 그 역할에 따른 정확한 지식과 판단력, 지도능력, 왕성한 책임감이 요구되며, 또한 높은 직무윤리나 엄결성(廉潔性)이 필요함에도 불구하고, 이러한 자를 대상으로 하는 교육훈련이 질적·양적으로 불충분하다.
- (3) 최근 110번 수리건수, 교통사고건수 등이 급증하고 있으며, 파출소에 근무하는 직원들은 이에 대한 대응에 쫓기고 있다. 이러한 상황으로 인하여 순찰이나 순회연락 등을 충분히 수행되지 못하고, 또한 비어있는 파출소가 다수 발생하는 등, 주민의 일상적인 불안을 해소하는 기능이 저하되고 있다.
- (4) 침단범죄나 사이버테러, 국제조직범죄 등 전문적인 지식이나 기능이 필요한 사건에 대응하기 위하여 인재나 체제가 충분히 확보되고 있다고는 할 수 없다. 더욱이, 스토키 사안, 가정 내 폭력, 아동학대 등의 사건에 대한 대응, 피해자 대책에 대한 충실화 여부도 포함하여 종래의 경찰체제로 대처하는 것이 곤란한 분야가 발생하고 있다.

4. 쇄신의 방향성

이상, 경찰이 안고 있는 문제를 개선하기 위하여 다음과 같은 처방전을 제시한다.

- (1) 투명성 확보와 적절한 시정조치를 위한 방책
- 국민의 눈에 뚜렷하게 보이는 경찰이 되기 위하여 정보공개 적극 추진
 - 경찰직원의 부적절한 직무집행에 대한 고충신청제도 창설
 - 경찰에서의 감찰 강화
 - 공안위원회에 맡겨져 있는 경찰에 대한 '관리'기능의 재검토, 관리능력 강화 등 공안위원회 활성화

- (2) 국민의 요청이나 의견을 민감하게 파악하여 성실히 대응하는 방책
 - 현장의 경찰관에게 있는 '민사불개입'에 대한 잘못된 사고방식을 불식하는 등, 주민의 상담에 대한 정확한 대응
 - 개개인의 경찰직원의 책임감을 입증하는 직무 집행
 - 지역주민의 의견이나 비판을 겸허하게 경청하기 위한 경찰서평의회(가칭) 설치
- (3) 시대의 변화에 대응하는 유연하고 강력한 경찰활동기반의 정비방책
 - 인사·교육제도의 개혁
 - 조직의 지속적인 재검토, 철저한 합리화 및 경찰체제의 강화

제2. 정보공개로 국민에게 열린 경찰을

경찰행정의 투명성을 확보하고 국민의 신뢰를 회복하기 위하여 경찰은 정보를 비밀로 하려고 하는 체질을 개선하여 정보공개에 대하여 진지하게 대응해야 한다. 구체적으로는 별지1 '경찰이 보유하는 정보의 공개에 관한 몇 가지 가이드라인'과 같이,

- 경찰청의 시책을 나타내는 훈령, 통달은 개시정보를 포함하는 것에 대해서는 발표 후 신속하게 홈페이지에 게재하는 등의 조치를 취한다.
- 「정보공개법」 제5조 제4호의 대상이 됨을 이유로 개시하지 않는 정보는 해당 규정의 취지에 따르고, 그 이유를 알리는 것 등을 통해 현재 또는 장래의 범죄의 예방, 진압 또는 수사에 지장을 미칠 우려가 있는 등으로 한정한다.
- 범죄수사 등 개별 경찰활동에 지장을 미칠 우려가 없다고 인정되는 여비 및 회의비에 관한 회계지출문서에 대해서는 원칙적으로 개시한다.
- 징계사안의 발표에 대해서는 그 범위 및 내용을 명확하게 한다.

이러한 내용들을 실시하여야 한다.

경찰청은 앞으로 가능한 한 빨리 이 가이드라인의 사례를 기반으로 세부사항을 정하여 정보공개를 진행하도록 요청한다. 특히 경찰의 예산집행에 대해서는 니가타

(新潟)시에서의 공청회 등을 통해 국민의 뿌리 깊은 불신이 드러났다. 예산집행에 대한 정보개시는 최대한 철저해야 한다.

또한, 경찰청은 「정보공개조례」상 실시기관 대상이 아닌 도도부현 경찰에 대해서는 실시기관 대상으로 포함되는 방향으로 검토를 진행하도록 해야 하며, 또한 실시기관 대상이 된 도도부현 경찰에 대해서는 경찰청과 동일한 가이드라인을 책정하도록 지도해야 한다.

제3. 고충을 말하기 쉬운 경찰로

조직에서는 말단조직에서 발생하고 있는 문제(고충이나 불상사 등)가 직접 중심으로 모이는 것이 중요하다. 이를 통해 잘못된 직무집행이나 비능률적인 업무운영을 처음부터 파악할 수 있게 된다. 고충 등을 말단에서 처리하여 적절한 문제점이 중심으로 모이지 않는 조직은 건전하지 않다.

따라서 경찰직원의 직무집행에 대하여 국민의 고충을 성실하게 접수하는 것을 제도화하고, 이를 간부의 감독 하에서 적절하게 처리하는 것, 또한 부적절한 직무집행이 드러난 경우에는 감찰제도를 통해 이를 확실하게 시정하는 것이 중요하다.

이를 위하여 경찰·공안위원회에 대하여 문서를 통해 고충신청을 하는 것에 대해서는 공안위원회로 집약하는 시스템을 확립하고, 그 처리결과를 문서로 통지(회답)하는 제도를 창설해야 한다(별지2 참조). 또한, 문서에 의한 고충으로 한하는 것은 이러한 의무를 담당함에 있어서 신청에 대한 의견과 내용이 명확할 필요가 있다는 점 등을 고려한 것이다. 고충신청 의사와 내용이 명확함에도 불구하고 문서에 의하지 않은 경우, 그 이유가 있을 때에는 구두로 고충을 신청하더라도 경찰서의 창구에서 경찰직원이 문서작성을 지원하는 제도의 도입을 검토해야 한다는 것은 말할 필요도 없다.

또한, 문서를 통하지 않은 고충신청의 대부분의 경우에는 시민이 일상에서 접하고 있는 경찰서에서 이루어지고 있는데, 이러한 고충신청에 대해서도 경찰본부장으로 집약한 다음에 적절하게 처리하여 공안위원회에 보고해야 한다. 경찰본부에도 이를 직접 접수하는 청구(고충상담과)를 설치하는 동시에 고충처리상황을 관리할 수 있는 체제를 정비해야 한다.

이에 따라서 후술하는 고충상담(가칭)의 충실강화, ‘민사불개입’에 대한 잘못된 인

식의 불식, 직무집행에서의 책임의 명확화 등의 대책과 합하여 국민의 절실한 요청에 대응하고, 성실한 대응을 하는 것을 기대할 수 있을 것이다.

제4. 경찰에서의 감찰의 강화를

감찰, 공안위원회 및 고충처리라는 상호 연관성이 있는 3가지 문제에 대하여 토의한 결과, 별지2 ‘감찰, 공안위원회 및 고충처리에 대한 바람직한 자세’를 정리하였다.

경찰직원의 불상사에 관하여 엄정하게 처리하고 부적절한 업무운영을 시정하기 위해서는 무엇보다도 경찰내부의 자정능력을 높이는 것이 선결되어야 한다. 이를 위해서는 도도부현 경찰의 감찰담당관 증강은 물론, 경찰청이나 관구경찰국에서의 체제 증강, 관구경찰국 ‘감찰부(가칭)’의 설치 등을 도모한 다음에 도도부현 경찰에 대한 감찰을 빈번하게 실시하는 등, 국가가 강하게 관여해야 한다. 국가의 관여 강화 관점에서는 도도부현 경찰의 수석감찰관을 국가공안위원회에서 임명하는 등 인사 측면에서 경찰본부장으로부터 상대적으로 독립성을 확보하는 것도 유익하다.

이를 통해 경찰본부와 경찰청의 2중 감찰이 강화된다.

또한, 제3의 기관을 통한 외부감찰제도 도입의 적부에 대한 내용인데, 경찰조직이나 업무에 정통한 자가 담당하지 않으면 실효성 있는 감찰이라고 할 수 없다는 점, 직원의 불상사에 대한 조사가 수사활동과 밀접하게 관련이 있는 경우도 적지 않은 것으로 보아 경찰 이외의 조직에서 실시하는 것은 적절하지 않다는 점, 엄정한 처분을 하는 업무운영 상의 문제점을 해결하기 위해서는 감찰과 인사의 긴밀한 협력이 불가결하다는 점 등을 이유로 이른바 외부감찰은 필요하지 않다고 생각된다. 후술하는 바와 같이, 공안위원회가 제3의 기관적 감찰점검기능을 충분히 할 수 있기 때문에 이러한 결론에 도달하였다.

제5. 공안위원회의 활성화를

1. ‘관리’ 개념의 명확화

공안위원회가 유명무실화 되고 있는 것은 아닌가라는 국민의 비판에 대하여, 공안위원회의 경찰에 대한 ‘관리’(별지3 ‘경찰법상의 “관리”에 대하여’)가 어떻게 실시되어

야 하는가에 대하여 논의하였다. 제도의 본래의 취지로 돌아와서 '관리' 개념을 명확화 및 공안위원회의 활성화로 연결해야 한다.

이를 위하여 공안위원회가 경찰에 대하여 필요한 보고를 요구하는 경우에는 경찰은 신속하게 이에 대응해야 한다는 점, 필요에 따라 공안위원회가 개선권고 등을 할 수 있다는 점을 어떠한 형태로 법령상 명확하게 할 필요가 있다.

2. 감찰점검기능의 강화

공안위원회는 경찰본부장에 의한 감찰이 충분하지 않다고 인정할 때에는 이를 시정해야 하며, 제3의 기관적 감찰점검기능을 하는 것이 중요하다. 이러한 사고방식은 시민의 대표로써 경찰활동을 확인한다는 공안위원회의 제도취지에도 합치하는 것이다.

구체적으로는 별지2의2 (1)과 같이,

- 도도부현 공안위원회의 주도에 의해 필요하다고 인정되는 경우에는 어떤 조사를 할 필요가 있는지 개별적, 구체적으로 지시한다.
- 경찰본부장이 이를 성실하게 처리하고 있는지에 대하여 공안위원회가 공안위원 중에서 1명을 감찰관리위원(가칭)으로 지명하여 기동적으로 확인하는 것이 가능하도록 한다.
- 당해 도도부현 경찰의 직원, 경우에 따라서는 경찰청 직원 등을 감찰조사관(가칭)으로 임명하여 이를 보조하도록 함으로써 확인이 가능하도록 한다.

이러한 내용들을 실시하여야 한다.

이에 따라 국가에 의한 감찰의 강화에 더하여 경찰본부장에서 독립적인 확인이 이중으로 하도록 되는 것이다.

또한, 경찰법상 공안위원회의 지시에 따르지 않는 경찰본부장이 있는 경우에는 공안위원회는 징계·파면 권고권이라는 인사상의 권한을 행사하여 경찰본부장의 경질을 요구할 수 있도록 되어 있다. 이러한 권한과 감찰관리위원(가칭)이나 감찰조사관(가칭)과 같은 새로운 제도가 유기적으로 운용된다면 공안위원회의 감찰점검기능은 비약적으로 강화될 것이라고 확신한다.

3. 관리능력의 강화

공안위원회의 심의기능의 충실을 위해서는 공안위원을 보다 폭넓은 분야에서 선임할 필요가 있으며, 높은 식견에 따라 경찰행정의 바람직한 태도와 깊은 관련성이 있는 국민의 시점에서 제언을 하는 것이 필요하다.

또한, 경찰청 및 경찰본부 내에서 공안위원회 사무담당실(과)을 설치하여 스태프를 증강하는 동시에, 집무실을 정비하는 등 진정으로 효과적인 보좌체제를 확립하여야 한다.

게다가 도도부현 공안위원회에 대해서는 법률상 위원은 비상근으로 되어 있는데, 지방의 실정에 따라 적임자를 확보할 수 있는지를 고려한 다음에 상근으로 할 수 있도록 하는 것이 적절하다.

제6. 주민의 상담에 적절하고 명확한 대응

1. 고충상담(가칭)의 충실 강화

일본 경찰은 전통적으로 국민을 보호하는 역할로 기대를 받아왔다. 현재 전국에 약 1만 5천개의 파출소·주재소가 설치되어 있으며, 24시간 체제로 지역 주민을 위해 활동하고 있는 경찰은 국민이 곤란한 일에 처해 있을 때 국민이 의지할 수 있는 기관으로 인식되고 있다. 이러한 파출소·주재소나 경찰서에 접수되는 다양한 상담 중에는 국민이 경찰에 절실한 마음으로 해결을 요청하고 있는 불안이나 불만이 다수 포함되어 있기 때문에, 주의 깊게 경찰이 이를 파악하고 성실하게 대응하는 것은 국민으로부터의 신뢰를 확보하는데 있어서 필수적이라고 할 수 있다.

한편, 지역사회와 가정에서 본래 해결되어야 할 문제가 경찰에 접수되는 경향이 강해지고 있다는 점도 부인할 수 없기 때문에 이러한 경향이 우려된다. 왜냐하면, 경찰 본연의 업무로 임해야 할 절실한 상담에 대한 대응이 저해될 우려가 있기 때문이다. 기존 경찰의 상담업무는 ‘고충상담’ 등으로 불렸으나, 경찰이 대응하는 상담의 범위·한계에 대해 국민에게 다소나마 구체적인 이미지를 가질 수 있는 명칭으로 변경하는 것도 좋은 방법이 아닐까 생각한다. 경찰이 모든 상담에 대응할 수 있는 권한과 능력을 가지고 있는 것이 아니기 때문에, 다른 기관과의 연락 체제를 확립하고 소관

책임을 가지는 다른 기관이 있는 경우에는 반드시 해당 기관으로 인수하는 것이 필요하다.

상담을 기민하게 파악하고 이에 성실하게 대응하기 위해서는, 먼저 비어 있는 파출소를 최대한 해소함과 동시에 상담업무를 담당하는 경찰직원의 배치를 증가시키거나 경험이 풍부한 전직 경찰직원 등을 국민과 경찰 사이의 다리 역할을 하도록 하는 비상근 고충상담원(가칭)으로 임명하는 등의 방법으로 상담체제를 강화해야 한다. 또한 경찰본부장과 경찰서장은 상담의 대응, 판단을 담당자에게 맡기지 말고 정확하게 내용을 파악하여 조직적인 대응을 도모하여야 한다.

또한 기존에는 업무평가의 중점을 전적으로 사건수사해결 등에 두었지만, 상담업무 및 피해자보호 등의 업무에 대해서도 적절하게 평가해야 한다.

2. ‘민사 불개입’에 대한 잘못된 인식의 불식과 내부자 교육 충실

국민은 개인의 권리와 자유를 보호하고 사회의 안전을 지키는 경찰의 역할에 큰 기대를 걸고 있다. 경찰관은 악을 증오하고 피해자와 함께 운다고 하는 경찰의 원점으로 다시 한 번 돌아올 필요가 있다. 경찰직원은 ‘경찰을 의지한다’는 평범한 말이 가지고 있는 무게를 음미하기 바란다.

경찰에게 있어서 사전에 범죄를 방지하는 것은 중요한 책무 중 하나이다. 방치하게 되면 형사사건으로 발전할 우려가 있는 경우에는 필요한 조치를 강구하는 것은 당연하다. 이것을 경찰조직 내에 철저히 주지시키고 ‘민사 불개입’에 대한 잘못된 인식을 불식시켜야 한다. 또한 상담에 적절하게 대응하고, 나아가 추후 사건으로 발전될 우려에 대해서 이를 정확하게 간파하는 것에 대해서는 경험과 능력이 요구된다. 따라서 주민으로부터의 상담에 있어 해당 경찰직원의 역량을 향상시키기 위해 부내 교육을 충실히 할 필요가 있다.

또한 고소·고발에 대하여 다양한 이유를 붙여 그 접수를 보류하는 경향이 보이고 있는데, 국민의 고소·고발에 관한 권리를 침해하지 않도록 유의해야 한다.

제7. 경찰직원의 책임의 자각

사회의 안전을 지키는 경찰활동은 무엇보다도 국민의 신뢰가 필수적이다. 경찰직원은 ‘국민의 생명, 신체 및 재산의 보호’라고 하는 직무를 다시 한 번 가슴에 새기고 안전을 바라는 국민의 간절한 기대에 부응해 나가야 한다. 이를 위해서는 개개인이 책임감을 갖고 업무에 임할 필요가 있으며, 이때 경찰활동에 있어서의 ‘의명성’은 최대한 배제하고 직책에 대한 개개인의 자각을 촉구하는 방안을 취하고자 한다. 여기에서 발생하는 긴장감은 주민의 요구에 대해 민감하게 반응하는 감각을 가지도록 하는 데에도 기여할 것이다.

그러나 한편으로 경찰직원이 단속의 방해나 수사 견제 등의 의도를 가진 집단이나 개인으로부터 공격이나 괴롭힘의 대상이 되는 것에 대해서도 배려가 필요하다.

이상을 근거로 창구를 담당하는 직원과 그 책임자는 명찰을 부착해야 하며, 또한 일상적으로 주민과 접하는 제복경찰관은 직무집행에 있어서 현저한 지장이 있는 경우를 제외하고 식별장(識別章)을 부착한다. 또한 파출소 근무 및 방범활동에 종사하는 경찰이 지역 주민에게 이름과 얼굴을 인식시키기 위한 명함 등을 적극적으로 활용하는 한편, 경찰관은 경찰수첩을 제시할 때에는 성명과 계급 등이 포함된 페이지를 반드시 보여주도록 철저를 기해야 한다.

또한 경찰본부장과 경찰서장은 근무지의 최고 책임자로, 관내에 근거지를 두어 지역 및 부하 직원과 일체감을 유지하도록 해야 한다. 이를 위해서라도 재임기간이 단기간이 되지 않도록 배려할 필요가 있으며, 또한 특별한 사정이 있는 경우를 제외하고 가족이 함께 관내에 생활 기반을 두도록 해야 한다.

제8. 주민들의 의견을 경찰행정에

경찰은 범죄예방, 관계기관과의 연계, 범죄피해자 지원방안 등에 관하여 주민의 생생한 목소리를 충분히 이해할 필요가 있으며, 또한 그 활동은 주민에 의한 지지, 협력이 이루어져 한다.

이를 위해서 경찰서마다 보호사회(保護司會), 변호사회, 지자체, 학교, 반사회, NPO, 여성단체, 피해자단체 등의 관계자 등, 지역의 전문가로 구성된 경찰서평의회(가칭)를

설치하여 경찰과 주민 사이에 공통적으로 문제의식을 가지고 경찰이 주민의 목소리에 근거하여 행동하는 구조가 확립되어야 한다.

※ 주: 영국에서는 1980년대 초 이후 인종문제를 배경으로 빈발한 소요사건에 대한 반성에서 소수 민족이나 사회적 약자를 포함한 지역주민의 다양한 목소리를 직접 듣기 위하여 '경찰과 지역의 협의회(PCCG : Police/Community Consultative Group)'가 마련되었다.

제9 시대의 변화에 대응하는 경찰을 목표로

1. 인사·교육 제도의 개혁

경찰 조직에서는 '사람'이야말로 최대의 자원이다. 우수한 인재를 채용하여 그 능력을 높이고, 또한 신상필벌을 통해 높은 사기를 유지하는 것이 매우 중요하다. 이러한 관점에서 경찰의 인사와 교육을 어떻게 할 것인지에 대해 토의한 결과, 별지4 '인사·교육제도의 개혁'으로 정리하였다.

첫째, 간부경찰관¹⁴⁶⁾에게 우선적으로 요청하고자 하는 것은 카스미가세키(霞が関)에 머물지 않고 도도부현(都道府縣) 경찰의 일선 현장도 자신의 임지라는 인식을 가져야 하며, '노블레스 오블리주(높은 지위에는 의무가 따른다)'의 개념에 기반으로 하는 사명감을 자각할 것이 요청된다.

또한 경찰청 입사 후 약 10년 동안은 장래에 필요한 지식을 습득하고 경험을 쌓는다는 점에서 매우 귀중한 기간이기 때문에, 다른 부처의 국가공무원시험 1급 채용자와 처우의 균형을 배려하면서도 경시(警視)로 승진하기까지의 기간을 현재의 2배 정도로 연장할 필요가 있다. 피의자 조사 등의 수사실무와 주민과 직접적으로 접하도록 파출소에서의 근무경험 등을 쌓을 수 있도록 함과 동시에, 해외유학의 기회도 제공하는 방안 등을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

또한 처음부터 능력주의에 근거한 인사운용을 함으로써 조직에 공정성과 긴장감을 창출할 필요가 있으며, 경찰본부장의 일률적 등용의 배제 등과 같이 적절하게 선별하고, 가능한 한 초기에 적절한 교육을 받도록 한 뒤에 소위 추천자(도도부현 경찰로 채용된 우수한 경찰관으로, 해당 도도부현 경찰의 추천에 따라 경부 등의 계급으로

146) 소위 캐리어 구미라고 하는 간부경찰관을 말한다. 일반적으로 이들은 국가공무원시험 1급을 통해 경찰관이 된 자로, 경찰본부나 경찰서에서 관리자로 역할을 수행하며, 이들 중에서 경찰 청장관과 경시총감이 임명되는 것이 관례로 되어 있다. (역자 주)

경찰청에 중도채용된 자)의 경찰본부장의 등용 등을 적극적으로 추진하여야 한다.

한편, 도도부현 경찰로 채용된 경찰관의 인사·교육에 대해서는 경찰의 전문적이고 강력한 집행력 확보의 유무가 현장의 주요 핵심인 경부보(警部補)의 능력 여하에 달려 있기 때문에 이에 따른 적절한 교육과 배치, 운영을 추진하는 것이 필요하다.

또한 각급 경찰간부의 승진시 교육기간을 연장할 것, 국민에게 봉사한다는 자각을 향상하도록 노력할 것, 전문능력을 갖춘 자와 여성경찰관의 적극적인 채용을 도모할 것 등이 중요하다고 생각한다.

2. 조직의 지속적인 개혁을 통한 철저한 합리화와 경찰체제의 강화

경찰은 현재의 정원을 최대한 활용하기 위해, 직원의 자질 향상, 업무처리 방법의 재검토, 장비 기자재의 현대화뿐만 아니라 현장이 아닌 관리부문에서 제일선으로의 인원배치 전환 등을 더욱 추진하는 등 조직의 지속적인 개혁과 철저한 합리화를 추진해야 한다. 지금의 시점에서는 방범활동 등 국민의 일상생활, 지역에 밀착한 경찰활동과 복잡 다양화하는 범죄에 맞서 이를 해결하는 경찰활동에 중점을 두어야 할 것이며, 업무량이 감소한 분야의 인력·예산 등을 전환하는 방안을 모색해야 한다.

그러나 노동시간이 단축되었다는 점을 고려할 때, 한편으로 증가하는 국민의 요구와 질적 변화에 대응하기 위해서는 내부 노력만으로는 한계가 있다. 우리나라 경찰관 1인당 부담 인구는 전국 평균 556명이지만, 이는 서양의 국가경찰의 부담 인구가 대략 300~400명인 것과 비교하면 상당히 높은 수치이다(우리나라의 경찰관 수는 정령에 정해져 있는 정원, 서구유럽의 경찰관 수는 ICPO를 통한 자료에 의함). 정부는 범죄 등의 위협로부터 국민을 보호하는 것이 국가의 가장 기본적인 책무임을 충분히 인식하고, 경찰이 사이버 테러(첨단기술범죄), 국제조직범죄, 스토킹 사안, 고층상담(가칭)에 대한 대응 등 새로운 시대의 요구에 부응할 수 있도록 체제를 강화해야 한다.

또한 오사카 공청회에서 “최근 파출소의 문이 잠겨있거나, 문은 열려 있어도 아무도 없는 경우가 많다. 이렇다면 무엇을 위해 파출소가 존재하는지 모르겠으며 반감만이 더해지고 있다. 파출소의 활성화가 필요하다.”고 지적된 바와 같이, 주민의 요청이 많은 순찰을 강화하고 비어있는 파출소를 해소하는 등, 그 기능이 충분히 발휘될 수 있도록 노력해야 한다. 따라서 철저하게 합리적으로 진행되는 것을 전제로 국민을 위한 경찰활동을 강화하기 위하여, 지금의 시점에서는 경찰관 1인당 부담 인구가

500명이 되는 정도까지 지방경찰관을 증원할 필요가 있다.

미국 뉴욕시에서는 치안회복을 공약의 하나로 내세웠던 줄리아니 시장이 재임 중에 경찰관의 수를 약 1만 명 증원하였다. 물론 증원 효과로 인한 것만은 아니지만, 살인, 강도, 상해, 절도 건수는 1993년부터 1997년까지 4년간 거의 절반 이하로 급감하였다. 이것은 ‘안전은 공짜로 살 수 없다’고 하는 것의 구체적인 사례로서 시사하는 바가 크다. 재정은 국가나 지방 모두 매우 어려운 상황에 있다는 것은 두 말할 필요도 없지만, 안전 확보를 위한 지출에 대해서는 특별한 배려가 필요하다는 점을 강조하고자 한다.

또한 사이버 테러와 국제조직범죄 등에 적절히 대응하기 위해서는 정부 차원의 방침과 정책의 수립, 경찰이 보유한 인적·물적자원과 기술이 최대한 기능할 수 있는 조직의 구축, 연락책임자의 확충을 비롯한 외국치안기관과의 협력관계 강화, 새로운 법제도 및 체재의 정비 등을 도모하는 것도 필수적이다. 이 밖에 사이버 테러에 대응하기 위하여 관계기관과 국민의 협조를 G8 이외의 국가를 포함하여 국내·외의 폭을 넓혀가는 것과 통역체제의 정비가 시급한 과제가 되고 있으며, 특히 경찰의 관련 대책의 마련과 대처 강화가 요구된다.

마치며(결론에 갈음하여)

제언을 마치면서 다음 3가지를 지적하고자 한다.

첫째, 일련의 불상사를 접하면서 국민에게 시선을 두지 않고 조직의 상부만 바라보고 있는 경찰간부가 증가하고 있는 것은 아닌가라고 하는 의구심을 품지 않을 수 없다. 전체 경찰직원은 국가와 국민에게 봉사한다는 원점으로 돌아오기를 바란다. 고충을 가지고 있는 국민을 돕고 불안감을 가지고 있는 사람들에게 안심을 주는 것이야말로 경찰의 진면목이며, 또한 경찰직원의 기쁨의 원천이기도 하다. 비바람이 치는 날에도 관내를 도보로 순찰하는 ‘오마와리상’의 친절함과, 악에 대적하고 악에 대해 조금의 주저함도 없는 ‘형사’의 힘이야말로 국민이 경찰직원에게 요구하는 것이다. 그리고 이러한 경찰활동의 근간을 이루고 지지하고 있는 것은 국민을 위해 최선을 다한다고 하는 한결같은 사명감에 다름 아니라는 점을 이제 명심해야 할 것이다.

둘째, 사회와 시민생활의 안전 확보는 국민과 경찰이 책임을 공유하면서 자발적으로 협력할 때 비로소 창출될 수 있는 것이다.

우리가 제안으로 제시한 처방전에는 경찰의 인적·물적체제의 강화와 국민의 부담을 수반하는 것, 경찰서평의회(가칭)와 같이 능동적으로 사회 관련 책임을 다하고자하는 방안과 같이 국민의 존재를 필요로 하는 것 등이 포함되어 있다.

약 5년 전의 한신·아와지 대지진의 발생시 무너진 자신의 집과 부상당한 가족을 남겨두고, 즉시 직장으로 달려온 경찰직원이 전국에서 모인 자원봉사자와 손을 잡고, 부상당한 시민과 도움을 요청하는 시민을 구한 것은 우리의 기억 속에 생생한 감동을 남겼다. 그때 국민과 경찰이 공유한 연대감이야말로 지금 가장 요구되고 있는 것이다.

이 제안이 계기가 되어 사회와 시민생활의 안전에 있어 국민이 완수해야 할 책임에 대해서도 심도 있는 논의가 이루어지기를 기대한다.

셋째, 우리는 이 제안을 통해 경찰이 다시 국민의 신뢰를 회복하기 위한 기본적인 처방전을 제시하였다고 생각하고 있지만, 이렇게 논의하고 있는 동안에도 시대의 변화와 그에 대응하는 국민 새로운 의견, 요청이 나타나고 있기 때문에, 경찰은 앞으로도 이를 면밀하게 파악하여 해결책을 제시할 것이 요구되고 있다.

여기에서 중요한 것은 경찰이 수동적이지 않고 스스로 개혁방안을 제시할 수 있을 정도의 자발성과 의욕을 계속해서 숙지할 필요가 있다. 국민 또한 경찰의 신뢰 회복을 위한 노력을 감시함과 동시에 필요한 지원을 이어나갈 필요가 있다.

일단 잃어버린 신뢰를 회복하려면 부단한 노력이 필요하지만, 간부들이 솔선수범하여 어려움을 극복하고 우리가 제시한 제언을 충실히 이행함과 동시에 시대의 요청에 부응하는 새로운 개혁안을 국민 앞에 제시하여 국민에게 사랑받고 신뢰받는 조직이 되기 위해 최선의 노력을 다할 것을 강력히 요구한다.

마지막으로, 우리는 오늘날에도 일선 현장에서 많은 경찰직원이 국민 생활의 안전을 위해 많은 곤란과 어려움을 극복하면서 묵묵히 직무에 정념하고 있음을 믿는다. 경찰 쇄신에 의한 국민의 신뢰 회복은 이러한 일선 현장에서의 노력이 더욱 확산되고 강화됨으로써 비로소 달성될 수 있음은 두 말할 나위가 없다. 이를 위해 경찰직원이 노력을 하면 보상을 받고, 사회로부터 감사와 존경을 받으며 긍지와 사명감을 가지고 일할 수 있는 환경을 실현할 필요가 있으며, 정부는 보상제도의 충실 및 기타 처우 개선에도 노력해야 할 것이다. 경찰직원이 긍지와 사명감을 가지고 더욱 국민에게 봉사하고자 하는 의욕을 높이도록 함으로써 국민이 보다 안심하고 생활할 수 있는 안전한 사회가 실현되는 것이다.

[부록2] 경찰개혁요강

경찰개혁요강

- 「경찰쇄신에 관한 긴급제언」에 대응하여 -

2000년 8월

국가공안위원회·경찰청

작년 말에 경찰을 둘러싼 불상사가 연이어 발생하여 경찰에 대한 국민의 신뢰는 크게 실추되었다.

이러한 상황을 받아들여, 국가공안위원회의 요구에 의해 경찰쇄신회의가 발족하였다. 3월 하순 이후 11회에 걸친 회의가 개최되었고, 7월 13일 「경찰쇄신에 관한 긴급제언」이 국가공안위원회에 제출되었다.

치안의 유지는 국가의 존립 및 사회의 발전이며, 이를 담당하고 있는 경찰의 개혁을 단행하여 국민의 신뢰를 회복하는 것이 중요한 과제이다.

국가공안위원회 및 경찰청은 긴급제언을 무겁게 받아들여, 국민의 엄격한 비판을 수렴하여 반성하고 교훈으로 삼아 경찰이 우선적으로 추진해야 하는 정책을 경찰개혁요강으로 한데 모았으며, 이를 실현하는 데에 전력을 다하여야 한다.

앞으로도 새로운 치안정세에 대응하는 경찰개혁에 적극적으로 임하도록 한다.

1. 경찰행정의 투명성 확보와 자정기능 강화

(1) 정보공개 추진

- 정책을 나타내는 훈령, 통달의 공표
- 징계사안의 발표기준 명확화
- 도도부현 경찰의 정보공개에 관한 지도

(2) 경찰직원의 직무집행 관련 고충의 적절한 처리

- 문서를 통한 고충신청제도 창설
- 고충처리시스템 구축

(3) 경찰에서의 엄정한 감찰 실시

- 경찰청, 관구경찰국 및 도도부현 경찰에서의 감찰체제 정비(경찰청: 감찰관의 증가배치, 관구경찰국: 총무감찰부 설치, 도도부현 경찰: 수석감찰관의 격상 등)
- 경찰청 및 관구경찰국에 의한 도도부현 경찰에 대한 감찰 강화

(4)公安위원회의 관리기능의 충실과 활성화

- 경찰이 실시하는 감찰을 체크하는 기능 강화(구체적·개별적 지시권, 감찰담당위원, 감찰조사관 등)
- 보좌체제 확립(국가공안위원 보좌관실 신설 등)
- ‘관리’ 개념의 명확화
- 공안위원의 임기 제한

2. ‘국민을 위한 경찰’의 확립

(1) 국민의 요청·의견 파악과 성실한 대응

- 경찰안전상담(가칭)의 충실(전직 경찰직원 배치 등 체제강화, 상담업무 관련 연수 실시, 관계기관과의 협력 강화 등)
- 고소·고발에 대한 대처 강화
- 직무집행에 있어서의 책임의 명확화(창구직원: 명찰 착용, 제복경찰관: 식별장(識別章) 착용, 경찰수첩의 발본적인 모양 변경 등)
- 경찰서협의회 설치

(2) 국민의 신변불안을 해소하기 위한 경찰활동의 강화

- 빈 파출소의 해소, 주재소의 재평가 및 순찰의 강화
- 범죄나 사고 없는 마을 만들기 추진
- 스토키 행위, 아동학대 등 새로운 문제에 대한 대응 및 소년범죄대책의 강화

(3) 피해자 대책의 추진

- 범죄피해자급부제도의 확충
- 세심한 피해자지원의 추진

(4) 실적평가의 재검토

- 상담, 피해자대책, 보호 등의 업무에 대한 적절한 평가

3. 새로운 시대의 요청에 부응하는 경찰의 구축

(1) 폭력단범죄, 기타 조직범죄와의 대결

- 총기·약물, 밀입국, 자금세탁 관련 대책의 강화
- 집행력 강화를 위한 조직 만들기
- 전문적 기술능력의 향상을 위한 훈련의 충실
- 국제적 협력강화를 위한 틀 구축
- 안팎의 관계기관 상호간 협조체제 구축을 통한 공동행동 추진

(2) 사이버범죄 등 첨단범죄 관련 대책의 발본적인 강화

- 경찰청 및 관구경찰국에 사이버 포스(フォース) 설치를 비롯한 경찰정보통신 조직의 개편
- 감시·긴급대처체제의 정비 강화

(3) 광역범죄에 대한 정확한 대응

- 관구경찰국 광역조정부 신설(공안부 폐지)
- 광역수사지원시스템 정비

(4) 안전하고 쾌적한 교통의 확보

- 도로교통의 IT화, 배리어프리(バリアフリー)의 추진
- 흉악화되고 있는 폭주족에 대한 대책 강화
- 철차의 간소화를 통한 국민의 부담경감

4. 경찰활동을 지탱하는 인적기반의 강화

(1) 우수하고 강한 집행력 확보와 각각의 자질 향상

- 교육의 충실(승진시 교육기간 연장, '민사불개입'에 대한 잘못된 인식 불식 등)
- I종 채용자 등의 인사관리 재검토
- 직무집행의 핵심인 경찰보의 바람직한 자세의 재검토
- 우수하고 다양한 인재의 확보와 활용
- 여성경찰관의 적극적인 채용

(2) 업무의 합리화와 지방경찰관의 계획적인 증원

- 철저한 합리화를 통한 인원의 배치, 운용의 재검토
- 효율성 추구(IT를 통한 업무처리방법의 발본적 재검토, 수사서류작성 등의 합리화를 통한 과중한 부담 해소 등)
- 국민을 위한 경찰활동을 강화하기 위한 지방경찰관의 계획적 증원

(3) 활력을 일으키는 조직운영

- 엄격한 근무에 종사하는 경찰직원의 처우 개선
- 표창·보장제도 충실
- 능력·실적에 따른 승진·급여

연구총서 18-AB-05

주요 국가 자치경찰제 운영현황 비교분석 - 견제·통제 방안을 중심으로 -

발 행 | 2018년 8월

발 행 처 | 한국형사정책연구원

발 행 인 | 한 인 섭

등 록 | 1990. 3. 20. 제21-143호

주 소 | 서울특별시 서초구 태봉로 114

전 화 | (02)575-5282

홈페이지 | www.kic.re.kr

정 가 | 7,000원

인 쇄 | (사)한국장애인이워크협회 02) 2272-0307

I S B N | 979-11-89908-08-9 93360

• 사전 승인없이 보고서 내용의 무단 전제 및 복제를 금함.

