형사정책연구 Korean Criminological Review
제24권 제1호(통권 제93호, 2013 · 봄호)

자치경찰제 추진에 있어 검경수사권 조정에 대한 고찰*

황문규** · 최천근***

국 | 문 | 요 | 약

이 연구는 지금까지 자치경찰제와 수사권조정 문제 각각에 대해 개별적으로 이루어져왔던 기존연구에서 벗어나 두 가지 문제의 상호 관련성을 검토하고 양자간의 정책적 관계에 대해 고찰하고 있다. 그리하여 양자의 성공적 실현에 기여하고자 하였다.

수사권조정이 이루어져야 자치경찰제 도입이 가능하다든지, 아니면 자치경찰제 도입이 전제되어야 수사권조정이 가능하다는 논리는 어찌보면 내용적으로 큰 연관성을 발견하기 어렵다. 오히려 정책목표를 복잡하게 함으로써 해당정책의 원활한 추진을 곤란하게 하는 의도로 읽히는 측면이 있다. 그럼에도 양자의 상호관련성을 검토하고 양자를 통합할 수 있는 이론적 개념 및 정책적 관계를 고찰해야 하는 것은 두 가지 문제의 본질에 독점체제가 갖고 있는 한계와 그로 인해 국민이 진정 필요로 하는 것을 제대로 충족시키지 못하고 있다는 점이 자리잡고 있기 때문이다.

실제로 경찰권을 독점하고 있는 국가경찰은 국민의 보호자가 아닌 '정권의 보호자'로서의 역할을 우선하고, 수사권을 독점하고 있는 검찰은 '힘 있는 정치권력'을 먼저 위하는 방식으로 제각기 자신의 권한을 국민과 동떨어진 엉뚱한 곳에 행사해왔던 것이다. 그래서 국민은 독점체제가 아닌 경쟁체제를 도입하여 권력이 유래하는 국민을 위하여 선의의 경쟁을 시키고자 하는 것이다. 이러한 점은 어떠한 체제에서 공공재를 가장 효율적으로 제공할 수 있는가에 대한 공공선택론적 접근방식을 통해서도 잘 드러난다. 공공재도 단일기관에 의해 중앙집권적으로 제공되는 '단일중심적 체제(monocentricity)'에서보다 다양한 기관들이 경쟁적으로 서비스를 제공하는 '다원중심적 체제(polycentricity)'에서 더 효율적으로 제공될 수 있다는 것이다.

요컨대, '자치경찰제 도입'과 '검경 수사권 조정'의 본질에는 다원적 체제에 의한 서비스 제공이라는 연관성을 찾아볼 수 있다. 여기에 자치경찰제와 수사권조정 논의를 서로 연계해 검토함이 바람직한 이유가 있다.

주제어 : 자치경찰제, 수사권조정, 공공선택론

---

* 이 논문은 2013년 2월 14일 제주대학교에서 개최된 한국지방자치학회에서 발표한 것을 투고형식에 맞게 수정·보완한 것임. 한성대학교 교내학술연구비 지원과제임

** 중부대학교 경찰행정학과 교수(법학박사)
** 한성대학교 공공인재학과 교수(행정학박사)

I. 서론

최근 10여 년간 경찰과 관련하여 사회적 이슈가 되어왔고 또 지금도 활발하게 논의되고 있는 주제들 가운데 두 가지를 뽑으라면 많은 사람들은 '자치경찰제'와 '검경수사권조정'을 들 것이다. 이는 이 문제가 그만큼 오랜 기간 논의되어 왔음에도 당사자들간 이해관계가 복잡하여 쉽게 해결되기 어려운 사안이라는 점을 잘 말해준다.

이 문제와 관련하여 논의의 중심에 있는 경찰은 종래에는 검경수사권조정을 자치경찰제 실시를 위한 전제조건이어야 한다는 점을 강조하였으나, 최근에 들어서는 양자는 논의의 차원을 달리하는 문제이므로 '별개의 문제'로 보려는 입장을 취하고 있다. 사실 자치경찰제는 지방분권화의 일환으로서 경찰행정을 지방자치 행정의 일부로 보고 지방자치단체가 해당지역주민들의 요구에 부합하는 경찰서비스를 제공하여야 한다는 것이다. 반면 수사권조정 내지 독립은 경찰이 수사에 있어 검찰로부터 독립하는 것을 주요 내용으로 하고 있다는 점에서 자치경찰제와 큰 연관성은 없어 보인다. 실제로 수사권조정의 한 당사자인 검찰도 종래에는 자치경찰제와 수사권조정을 연계해야 할 이유가 없다는 입장을 취했다.

그리하여 지금까지의 논의와 연구는 자치경찰제 또는 수사권조정 문제 각각에 대해 개별적으로 이루어졌을 뿐 양 문제의 관련성을 체계적으로 분석하려는 진지한 시도는 거의 없었다. 물론 자치경찰제 문제를 다루면서 수사권조정 문제를 언급하거나 수사권조정 문제를 논의하면서 자치경찰제 문제를 언급한 논문을 발견할 수는 있으나 종합적인 접근에는 이르지 못하고 단편적 시도에 그치고 있다. 다만 박기석의 논문 "경찰의 책임수사제와 자치경찰제"[1]가 그나마 "양 제도를 합리적이고 효과적으로 도입하기 위해서는 양 제도의 관계와 상호 영향 등을 생각해 보아야 한다"고 지적하면서 자치경찰제와 수사권조정 문제의 관련성을 연구하였다. 하지만 그의 연구도 수사권조정이 선행되어야 한다는 결과를 도출하기 위한 방법으로 양자의 관련성을 논의하는데 그치고, 두 가지 이슈를 통합할 수 있는 방안에까지는 이르지 못했다. 최근의 논의는 오히려 자치경찰제 도입에 검경수사권 조정 문제가 커다란

1) 박기석, 경찰의 책임수사제와 자치경찰제, 법과 정책연구 제5집 제2호(2005.), 747면.

장애요인으로 작용하고 있다는 점을 부각시키면서 정책의 실현가능성에 초점을 두고 양 문제를 분리하여 추진할 것을 제안하고 있다.

그렇지만 논의의 직접 당사자인 경찰이 수사권조정 문제와 결부시켜 자치경찰제 논의를 주도해왔고[2], 그에 따라 현실적으로 자치경찰제의 도입이 큰 영향을 받고 있는 사실[3]에서 알 수 있듯이 두 가지 문제를 전혀 별개의 문제로 접근하는 데에도 한계가 있다. 이 점은 최근 지방의 한 일간지가 박근혜 대통령의 대통령직인수위원회에서 수사권조정으로 경찰권이 비대화하는 것을 막기 위한 수단의 하나로 자치경찰제 도입을 '매우 긍정적'으로 보고 있다는 보도에서도 확인할 수 있다.[4] 여기에는 일단 양자간의 문제를 개별적으로 논의해서는 해법의 실마리를 찾기 어렵다는 인식이 깔려있는 것으로 보여진다. 그렇다면 앞으로 자치경찰제와 검경수사권조정의 문제는 지금까지의 논의와는 차원을 달리하여 서로 연계하여 추진하는 방안을 적극 모색해 나갈 것으로 보인다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 지금까지의 개별적인 논의의 틀에서 벗어나 자치경찰제 도입과 수사권조정의 상호 관련성을 분석하는데 초점을 맞추고자 한다. 즉, 자치경찰제와 수사권조정의 두 가지 이슈를 통합할 수 있는 이론적 개념에 대해 검토하고 양자간의 정책적 관계에 대해 고찰해 보고자 한다.

II. 논의의 발단

1. 자치경찰제 도입논의의 발단

자치경찰제 도입의 배경은 무엇인가. 우리나라에서 자치경찰제의 도입에 관한 논

2) 양영철, 참여정부에서의 자치경찰제 도입실패에 관한 연구, 한국지방자치학회보 제21권제1호(2009. 3), 154면. 물론 최근에는 경찰도 수사권조정과 자치경찰제는 별개의 문제라는 입장을 취하고 있다.

3) 최종술, 자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구, 한국공안행정학회보 제12호(2001.), 374면.

4) "인수위, 자치경찰제 논의…수사권 조정 연계", 경남도민일보 2013. 2. 4.자(인터넷 검색 http://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=404373).

의는 1945년 8월 15일 광복 이후 미군정이 실시되면서부터이다. 미군정은 제2차 세계대전 직후 패전국인 독일과 일본의 경찰조직에 직접적인 영향을 끼친 바와 마찬가지로 우리나라의 경찰을 조직함에 있어서도 엄격한 지방분권적 자치경찰제도를 근간으로 하고 있는 미국식 경찰제도[5]를 도입하려고 시도하였다. 미군정은 중앙집권화된 국립경찰제도는 '대중적 지역통제를 받지 않아 억압의 도구로 쉽게 사용될 수 있다'는 역사적 경험에서 전국적 경찰조직의 형성을 거부하였다.[6] 그러나 이러한 미군정의 의도는 실현되지 못했다. 왜냐하면 광복 이후 남한의 극심한 사회혼란을 막고 또 공산주의 세력이 남한으로까지 확대되는 것을 막기 위한 수단으로서 일제시대 조직된 중앙집권화된 국립경찰 이외 대안이 없었기 때문이다.[7] 이로 인해 미국식 자치경찰제를 한국에 도입하려는 미군정의 의도는 포기되었고, 대신 그 자리에는 효율성과 능률성이 우선시되는 국가경찰체제가 차지하게 되었다.

역설적이게도 여기가 자치경찰제를 도입하기 위한 논의의 출발점이 되어왔다. 바로 경찰권의 비대화 나아가 경찰국가에 대한 우려이다. 예컨대 정권유지의 수단으로서 경찰이 일사불란하게 움직이던 1950년대와 1960년대에는 경찰의 정치적 중립을 위한 방안으로 자치경찰제도가 검토되었다.[8] 그리고 경찰의 효율성이 강조되던 1970년대와 1980년대의 군사정권에서는 자치경찰제에 대한 논의자체가 없었다. 그에 비해 사회가 민주화되고 지방자치제가 실시된 1990년대부터는 '지방자치의 완성' 측면에서 자치경찰제를 도입하기 위한 논의가 활발하게 진행되어왔다. 즉, 종래 대공, 집회시위 등 시국치안에 중점을 둠으로써 상대적으로 민생치안을 소홀히 해왔던 국가 입장의 치안행정에서 탈피하여 범죄로부터 주민보호 등 지역주민에 적합

5) 미국의 경찰제도는 엄격한 지방분권적 자치경찰제도로서 전통적으로 경찰조직 체제 자체가 분권성에 기초한 지방행정제도와 밀접한 상호관계에 있을 뿐 아니라 경찰에 대한 관리 및 운영, 나아가 경찰임무 범위에 있어서도 지방자치적 성격을 강하게 띠고 있다. 자세한 내용은 이현우 외, 자치경찰제도 도입에 관한 연구, 2009, 132-156면 참조.

6) 브루스 커밍스, 한국전쟁의 기원, 김자동 옮김, 218-219면.

7) 브루스 커밍스는 그의 저서에서 "조병옥은 그의 자서전에서 자신과 하지는 국립경찰만이 남한 전역에 걸쳐서 인민공화국과 인민위원회를 해체시킬 수 있을 것으로 믿었다고 솔직히 시인했다. 미국측도 동감했다. 공식기록도 '군이 존재하지 않았으므로 경찰이 유일한 힘의 수단이었다'라고 서술했다." 브루스 커밍스, 한국전쟁의 기원, 김자동 옮김, 218면.

8) 최종술, 자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구, 한국공안행정학회보 제12호(2001), 354-357면.

한 치안서비스 제공을 위한 방안으로서 자치경찰제가 논의되고 있는 것이다.[9] 이는 '건국・호국・구국'에 중점을 두고 효율성과 능률성을 강조하는 일원적 구조의 국가경찰체제로는 지방분권시대의 지역주민이 기대하는 치안서비스 제공에 한계가 있다는 것을 의미한다.[10]

2. 검경수사권 조정논의의 발단

검경수사권 조정의 배경과 관련하여서는 1954년 1월 9일 있었던 형사소송법에 대한 공청회에서 엄상섭 의원이 한 다음의 발언을 주목할 필요가 있다.

"(...) 우리는 여러 가지 우리나라 실정에 비추어 역시 검찰관이 수사의 주도적 입장에 있어야 되겠다... 이렇게 생각해 왔습니다.

그런데 미국에 있어서 왜 수사는 경찰관, 기소는 검사, 이렇게 노났느냐 하면 이것은 역시 미국 사람들 생각에는 권력이 한군데에 집중되면 남용되기 쉬우므로 권력은 분산이 되어야 개인에게 이익이 된다, 이렇게 생각했든 것입니다. 그런데 우리나라 실정으로 보면 수사기관이 범죄수사의 주도체가 된다면 기소권만을 가지고도 강력한 기관이거늘 또 수사의 권한까지 「푸라스」하게 되니 이것은 결국 검찰 「팟쇼」를 가지고 온다는 것입니다.

그런데 지금 일본이나 미국 같은 데 있어서는 경찰기관이라는 것은 자치단체에 드러가 있어요. 혹은 영국 같은 데서도 그렇습니다. 이런 나라에서도 「수사는 경찰관이 해라, 기소 여부는 검찰관이 해라…」 또 「증거가 모자라면 경찰에다가 의뢰해라…」 이렇게 되어 있는데, 우리나라는 경찰이 중앙집권제로 되어 있는데, 경찰에다가 수사권을 전적으로 마끼면 경찰 「팟쇼」라는 것이 나오지 않나, 검찰 「팟쇼」보다 경찰 「팟쇼」의 경향이 더 시지 않을까? 이런 점을 보아 가지고 소위원회나 법제사법위원회에서는 오직 우리나라에 있어서 범죄수사의 주도권은 검찰이

9) 이종배, 자치경찰법안의 기본방향과 주요내용, 6면(인터넷 '한국지방행정연구원' 홈페이지 http://krila.re.kr/?code=know&subp=0302&bbsid=know0801&lcode=&mcode=&gbn=viewok&cate=&ps=10&sp=&sw=&gp=16&ix=1324.에서 다운로드).

10) 원소연 외, 광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가 - 제주자치경찰제의 사례와 독일 경찰법제의 연구를 중심으로, 2011, 33면.

가지는 것이 좋다는 정도로 생각을 했든 것입니다.

그러나 장래에 있어서는 우리나라도 조만간 수사권하고, 기소권하고는 분리시키는 이러한 방향으로 나가는 것이 좋겠다는 생각을 가지고 있습니다."[11)]

요컨대, 수사권을 검찰에 맡길 것이냐 경찰에 맡길 것이냐의 문제는 권력집중과 남용의 측면을 고려하여 결정되어야 한다는 것이다. 지방분권적 경찰체제를 갖추고 있는 외국과 달리 중앙집권적 경찰체제를 취하고 있는 우리나라에서는 경찰에 권력이 집중되어 경찰파쇼까지도 우려해야 하는 상황이므로 우선은 그보다 덜한 검찰에 수사권을 맡기되, 장래에는 수사권과 기소권을 분리하여 경찰에 수사권을 부여하자는 것이다. 그런데 이러한 입법자의 의도와는 달리 지난 반세기 동안 줄곧 검사지배적 수사구조가 확대 강화되어 '대한민국은 검찰공화국'이라는 말이 등장할 정도로 무소불위의 검찰조직이 탄생하게 되었다. 여기에서 검경수사권 조정의 배경을 찾을 수 있다.

3. 소결

자치경찰제와 수사권조정 문제의 논의의 발단은 결국 대한민국 수립의 시대적 상황과 맞물려 있다. 미군정은 당초 경찰의 지방분권화를 의도하였지만, 당시의 정치적・사회적 상황을 감안하여 경찰의 중앙집권화를 꾀하였다. 그것은 위 엄상섭 의원의 발언에서처럼 중앙집권적 경찰체제를 취하고 있는 우리나라에서 검찰에 수사권과 기소권을 독점시키는 형사사법구조를 채택하는 결과로 이어졌다.

그러나 여기에서 자치경찰제와 수사권조정의 배경에는 공통된 하나의 이념이 있음을 확인할 수 있다. 즉, '분권'과 '견제와 균형'이라는 민주주의 원리이다. 어느 한 기관에 권력이 집중될 수 없도록 권력을 분산시키고 이것이 견제와 균형의 원리가 작동할 수 있는 시스템 아래에 놓아져야 한다는 것이다. 자치경찰제는 '분권'과 '참여'라는 지방분권의 원리를 실천하기 위한 것이라면, 검경수사권조정은 '견제'와 '균형'이라는 민주주의 원리가 작동하는 시스템을 구현해내기 위한 것으로 본질적으로 두 가지 모두 일원적 체제에서 다원적 체제로 향하고 있다. 양자 모두 국민이

11) 형사정책연구원, 형사소송법제정자료집, 1990, 109면.

부여한 권력을 국민이 원하는 방향으로 행사되도록 하는 제도적 장치인 셈이다.

III. 자치경찰제 도입 및 검경수사권 조정의 구성논리

1. 자치경찰제

가. 자치경찰의 의의

자치경찰의 개념은 어떤 관점에서 바라보느냐에 따라 크게 두 가지 방향으로 정의되고 있다. 먼저 '지방자치'를 강조하는 입장에서 자치경찰은 "경찰권을 지방자치단체에 귀속시키고 경찰조직을 지방자치단체의 행정조직"으로 파악된다.[12] 이 견해에 따르면 자치경찰은 일정한 지역내의 경찰작용이 지방자치단체의 권한과 책임에 의하여 이루어지는 경찰이기[13] 때문에 "지역실정에 맞게 치안행정을 펼칠 수 있는 지방자치 이념의 진정한 구현을 위한 제도"[14]로 평가되고 있다. 이러한 입장은 주민생활 중심의 치안서비스를 확보하고 제공한다는데 자치경찰의 의의를 두고 있다.[15]

이에 대해 '경찰의 기능'을 중심으로 자치경찰을 파악하는 입장에서는 자치경찰을 "지방분권과 자치의 정치사상에 따라 지방경찰이 지방자치단체의 권한과 책임하에 지역주민의 의사에 기하여 치안임무를 자주적으로 수행하는 제도"라고 정의한다.[16] 이 견해에 따르면 자치경찰제도는 풀뿌리 민주주의 자방자치를 정착시킴과 동시에 경찰의 정치적 중립성을 보장하는 제도로서 의의를 가진다.[17]

한편 자치경찰을 중앙정부로부터 부당한 간섭과 통제를 방지하여 자주성을 확보하고, 자치단체장으로부터 분리된 독립기관이어야 한다는 견해도 있다.[18] 이 견해

12) 고문현, 자치경찰제의 도입방향, 공법연구 제33집 제5호(2005), 434면.
13) 한견우, 지방자치경찰의 실시에 따른 법적 문제점, 치안정책연구 제13호(1999), 93면.
14) 박진현, 우리나라 자치경찰제 도입방향에 관한 실증적 연구, 한국공안행정학회보 제9권(2000), 317면.
15) 안영훈, 자치경찰표준운영모델 개발에 관한 연구, 2007, 5면.
16) 이황우, 경찰행정학, 1998, 56면.
17) 최기문, 한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구, 박사학위논문, 2000, 11면.

는 주민의 대의기구에 의한 자치경찰 본래의 역할을 강조한 차원을 넘어 경찰의 자치 및 지위의 독립성을 강조하고 있다.

이러한 개념간의 차이는 도입단위, 사무범위 등 다양한 측면에서 차이를 보일 수 있으나 자치경찰제를 실시하고 있는 그 나라의 여건과 운영상황에 따라 달라질 수 있을 것이다. 어떠한 형태이건 국가적 치안력 확보라는 경찰의 특수성을 고려한다면 자치경찰과 국가경찰의 관계는 상호 융합 또는 보충적인 관계에 있어야 한다. 다만 스페인, 이탈리아, 프랑스 등 유럽3국과 미국에서 실시되고 있는 자치경찰제의 원형은 지방자치의 기본원리에 근거해서 지방자치정부가 자치경찰 서비스를 제공하는 제도이다.[19] 우리나라에서 도입하려는 자치경찰제도 이와 맥락을 같이한다고 볼 수 있다. 국회에 제출된 자치경찰법안에 따르면, 정부는 "지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 주민생활 중심의 치안서비스를 제공함으로써, 주민의 복리를 증진하기 위한 지방자치단체의 종합 행정력을 높이는 한편, 국가전체의 치안역량을 강화할 수 있는 제도적 기반을 마련하기 위하여 시・군・자치구에 자치경찰제도를 도입"하려고 함을 밝히고 있다.[20]

그렇지만 자치경찰과 지방경찰의 개념은 구분할 필요가 있다. 자치경찰이 반드시 지방경찰인 것은 아니다. 지방경찰의 개념에는 자치경찰과 국가의 지방경찰이 포함될 수 있다. 그리고 지방경찰에는 기초자치경찰뿐만 아니라 광역자치경찰 또는 독일의 경우와 같이 주정부의 경찰도 포함하는 의미를 갖는다.[21]

나. 자치경찰제 도입의 필요성

자치경찰제 도입의 필요성은 특히 지방자치의 완성이라는 측면에서 접근할 필요가 있다. 왜냐하면 자치경찰제 도입논의는 엄밀히 말해 현행 국가경찰제로는 공공의 안녕과 질서유지라는 경찰의 기능을 더 이상 수행할 수 없다는 문제의식에서 시작된 것은 아니기 때문이다. 따라서 지방자치제도가 가지는 의의가 크면 클수록 그

18) 최종술, 한국적 자치경찰제의 도입방안에 관한 연구, 서울대학교 행정논집 제41권 제1호(2003), 102면.

19) 안영훈/강기홍, 자치경찰제 확대 및 강화 방안, 연구보고서(한국지방행정연구원), 2008, 16면.

20) 정부, '자치경찰법안(2005. 11. 3 국회제출

21) 안영훈/강기홍, 자치경찰제 확대 및 강화 방안, 연구보고서(한국지방행정연구원), 2008, 17면.

에 비례하여 자치경찰제 도입의 필요성도 높아진다고 볼 수 있다. 이와 관련하여 헌법재판소는 지난 1991년 3월 11일 다음과 같은 의미있는 결정[22]을 내놓았다.

"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 자치의식과 참여의식만 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 제도라 할 것이다.

이와 같이 지방자치제도는 민주정치의 요체이며 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 주민의 자발적인 참여・협조로 지역내의 행정관리・주민복리・재산관리・산업진흥・지역개발・문화진흥・지역민방위 등(헌법 제117조 제1항, 지방자치법 제9조 참조) 그 지방의 공동관심사를 자율적으로 처결해 나간다면, 국가의 과제도 그만큼 감축되는 것이고, 주민의 자치역량도 아울러 배양되어 국민주권주의와 자유민주주의 이념구현에 크게 이바지할 수 있는 것이다."

이러한 의의를 가지고 있는 지방자치를 완성시키고 지방분권에도 충실하기 위해서는 자치경찰제도 반드시 도입되어야 할 필요가 있다. 이와 맥락을 같이하여 이기우 교수도 1) 경찰행정의 지역대응성과 책임성의 제고, 2) 경찰행정에 대한 주민참여와 주민에 의한 통제, 3) 지방종합행정의 실현 등의 장점을 들면서 자치경찰제 도입의 필요성을 역설하고 있다.[23]

그러나 자치경찰제가 가지는 이러한 장점은 일원적 구조의 국가경찰체제가 가지는 한계이자 단점이 되기도 하다. 여기서 국가경찰제가 가지고 있는 장점을 고려하

22) 헌법재판소, 1991. 3. 11, 91헌마21.

23) 이기우, 경찰지방자치의 바람직한 방향, 지방행정(2003년 7월호), 40-42면.

지 않을 수 없기에 자치경찰제 도입에 대한 다음과 같은 우려를 간과해서는 안된다. 첫째 지역주의 폐해가 심한 현실여건에서 경찰에 대한 지역정치세력의 영향력 증대로 정치적 중립성 약화될 우려가 있고, 둘째 지역 세력과의 유착가능성이 높아져 경찰의 부정부패가 심화될 우려가 있다. 셋째 남북이 분단되어 있는 상황에서 경찰권의 분산은 경찰의 안보역량 약화를 불러오고 남북통일과정에서 예상되는 사회혼란과 위기에 효율적으로 대처하기 어려울 수 있다. 넷째 지역우선주의 경찰운영으로 대규모 집회시위 등 국가적 치안수요와 범죄의 조직화, 광역기동화, 국제화 등 광역 치안수요에 대한 효율적인 대응이 곤란해 질 수 있으며, 다섯째 지방재정의 빈곤과 지역 간 불균형으로 경찰운영 수준과 치안서비스의 지역편차가 심화될 우려가 있다. 여섯째 지역이기주의와 정치적 선심행정의 영향으로 법집행력 및 법집행의 공정성이 약화될 우려가 있다는 점이 지적된다.[24] 결국 자치경찰제 도입의 성패는 이러한 우려를 감안하여 어떻게 그 장점을 잘 살려나가느냐에 달려 있을 것이다.

다. 자치경찰의 유형 및 주요쟁점

(1) 유형

자치경찰의 유형은 그 기준, 예컨대 기능, 국가경찰과의 관계, 도입단위 등에 따라 다양하다. 여기서는 국가경찰과 자치경찰간의 관계를 중심으로 구분해보고자 한다. 먼저, 국가경찰과 자치경찰이 이원화된 유형으로 양자는 상호 독립적인 관계에 있다. 미국, 스페인, 이탈리아 등의 자치경찰이 이 유형에 속한다. 다음으로 국가경찰과 자치경찰이 동시에 존재하는 이원적 경찰조직을 가지고 있으나 양자가 '중앙의 국가경찰과 광역단위의 자치경찰간의 절충 및 합의제 공안위원회'에 의해 관리되고 있어 사실상 단일체제로 운영되고 있는 유형이 있다.[25] 일본의 경우가 여기에 속한다. 마지막으로 위 두 유형이 혼합된 형태로서 영국의 자치경찰제가 취하고 있는 유형이다. 내무부가 직접 관장, 운영하는 국가경찰과 런던수도경찰청 및 광역단위에 설치된 지방경찰청의 관리는 내무장관, 지방경찰위원회, 지방경찰청장의 3자

24) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 자치경찰제 추진 중간보고서(2004-2007), 2008, 24면.
25) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 자치경찰제 추진 중간보고서(2004-2007), 2008, 36면.

가 권한과 책임을 분담하는 형태를 취하고 있다.[26)]

(2) 주요쟁점

자치경찰제 도입과 관련하여서는 도입단위, 사무배분, 수사권, 국가경찰과의 관계, 재정 등 다양한 쟁점사항이 논의의 대상이 되고 있다. 여기서는 그 중에서도 특히 쟁점이 되고 있는 도입단위, 사무배분, 수사권, 재정부담 등 4가지 사항에 대해 살펴보고자 한다.

(가) 도입단위

자치경찰제의 도입단위를 시・도 광역단위로 할 것이냐 아니면 시・군・구 기초단위로 할 것이냐 또는 광역 및 기초단위 모두 도입하는 절충안이냐의 문제이다. 광역단위의 자치경찰제는 생활밀착형 치안서비스 제공에 한계가 있고, 기초단위의 자치경찰제는 광역화・기동화 하는 범죄에 대한 대응이 어렵다는 문제가 있다. 현재는 제주특별자치도에 한해 자치경찰제가 실시되고 있다.

(나) 사무배분

자치경찰이 담당해야 할 사무의 범위를 어디까지로 정할 것인가의 문제이다. 자치경찰도 경찰인 만큼 원칙적으로 모든 경찰사무를 담당하도록 하되 다만 그 관할권이 미치는 범위로 제한 것이냐, 아니면 지역주민과 밀접한 사무로 제한할 것인가를 생각해 볼 수 있다. 자치경찰에게 극히 제한적인 권한만이 부여된다면 현장에서의 업무수행에 지장을 초래할 뿐만 아니라 자칫 '권한은 없고 무늬만 경찰'이라는 비판이 제기될 수 있다.

제주자치경찰은 주민생활과 밀접한 생활안전활동, 지역교통활동, 지역경비활동 등의 사무를 국가경찰인 제주지방경찰청과 병렬적으로 수행하고 있다.

26) 행정자치부 자치경찰제실무추진단, 자치경찰제 추진 중간보고서(2004-2007), 2008, 38면.

(다) 수사권

자치경찰은 순수하게 행정경찰의 기능만을 수행하도록 하고, 사법경찰의 업무영역에 속하는 범죄의 진압과 수사는 국가경찰이 담당하도록 할 것이냐의 문제이다. 또는 자치경찰에게 일반수사의 권한을 부여하고, 국가안보 및 공안에 관계되는 범죄의 수사 그리고 자치경찰의 관할을 넘나드는 전국단위의 범죄 및 국제협력을 요하는 범죄에 대한 수사는 국가사무로 하는 방안이 있다. 이는 자치경찰의 도입단위를 고려하여 결정되어야 할 문제이기도 하다.

현재 제주자치경찰에게는 특별사법경찰에 관한 권한만 부여되어 있고 일반범죄 수사권은 인정되지 않고 있다.

(라) 재정부담

자치경찰의 설치・운영에 따른 재정부담의 문제는 자치경찰제의 실시 여부를 결정하는 결정적 사항이다. 재정이 열악한 자치단체의 경우 치안서비스의 질 또한 낮아 결국은 치안서비스의 불균형을 가져올 것으로 예상된다. 현재 자치단체마다 재정자립도가 극심한 차이를 보여 자치단체에서 어느 정도까지 자치경찰의 운영재정을 부담하고, 국가는 어느 정도 지원할 것인가가 문제된다.

제주자치경찰의 경우 인건비를 해결하는 데에도 부담스러워할 정도로 재정압박이 심한 것으로 전해진다.[27)]

2. 검경수사권조정의 구성논리

가. 검경수사권조정의 의의

검경수사권조정이란 검찰과 경찰이 수사권을 어떻게 배분할 것인가에 관한 조정을 말한다. 이 말은 참여정부 시절인 2004년 9월 15일 검찰에서 “검찰의 수사권 독점과 검찰・경찰간 상명하복식 종속구조에서 탈피하여 경찰에게 절도, 폭력, 교통사고 등 민생치안범죄에 대한 독자적인 수사권을 부여하겠다”는 대통령 공약사항을

27) 김성호, 국가경찰 재구조화에 관한 실증연구 – 자치경찰제 도입을 중심으로, GRI연구논총 제14권 제2호(2012), 120면.

이행하기 위하여 검찰과 경찰측에서 각 5명씩으로 '검경수사권조정협의체'를 구성하여 1차 회의를 진행하면서 사용되기 시작했다.[28] 그 이전에는 경찰수사가 검찰로부터 독립되어야 한다는 의미에서 '수사권독립'이 한동안 사용되어왔다. 그런데 '독립'이라는 용어가 자칫 경찰수사가 어떠한 통제나 견제도 받지 않겠다는 것으로 오해되는 등 국민들에게 부정적인 인상을 줄 수 있다고 판단한 경찰에 의해 '수사권현실화'라는 용어가 등장했다.[29] 이 말에는 경찰이 검사의 지휘없이 전체 형사사건의 약 97%를 주도적으로 처리하고 있는 수사현실을 인정해 달라는 의미가 담겨 있다. 왜냐하면 2011년 개정되기 전의 형사소송법 제196조에서는 '경찰은 검사의 지휘를 받아 수사를 할 수 있다'고 규정하고 있어 검사의 지휘가 없는 경찰의 수사는 있을 수 없다는 것이 법문언에 충실한 해석이었기 때문이다.

'수사권독립'이든 '수사권현실화'이든 이 용어에는 경찰의 일방적인 주장만 있지 그 상대방인 검찰은 보이지 않는다. 그에 반해 '수사권조정'이라는 말에서 비로소 수사권조정문제를 협의해야 할 양 당사자인 검찰과 경찰이 보인다. 사실 2004년 9월 15일 이전까지는 검찰과 경찰이 수사권문제를 두고 긴장과 갈등관계에 있었지만, 이 문제를 논의하기 위해 공식적으로 같은 테이블에 앉아 머리를 맞댄 적은 한 번도 없었다. 또한 수사권조정이라는 용어에는 무엇인가 '조정'할 대상이 있다는 것을 내포하고 있다. 그 대상은 바로 협의체가 구성될 당시 노무현대통령의 공약사항이었던 '검찰이 독점하고 있는 수사권'과 '검찰・경찰간 상명하복식 종속구조'이었음을 확인할 수 있다. 현재 검경수사권조정협의체는 존재하지 않지만 수사권조정의 대상은 지금까지 유효하다.

나. 검경수사권조정의 필요성

그러면 왜 '검찰이 독점하고 있는 수사권'과 '검경간 상명하복식 종속구조'를 조정해야 하는가. 한마디로 그러한 시스템이 많은 문제점을 안고 있기 때문이다. 예컨

28) 필자는 당시 경찰청 혁신기획단 수사제도개선팀에 근무하면서 협의체 구성, 협의체 회의 및 회의자료 준비 등 실무를 담당하였음을 밝혀둔다.

29) 언제부터 경찰이 '수사권현실화'라는 용어를 사용하였는지는 확인되지 않으나, 대외적으로는 1999년 5월 "자치경찰제의 이해"라는 소책자를 배포하면서부터인 것으로 확인된다.

대 검찰이 수사를 독점하고 있지만 검찰의 수사는 정치적인 편향과 부실로 국민의 불신을 초래하고 있는 실정이다. 최근 논란이 된 '스폰서검사', '그랜저검사', '벤츠 검사'에 '성추문검사'까지 끊임없이 이어지는 일련의 사건들은 단적인 예에 불과하다. 게다가 검찰의 수사권 독점은 개정전 형사소송법하에서는 경찰이 독자적으로 수사를 개시조차도 할 수 없게끔 되어 있어 현실적으로 검사의 지휘없이 이루어져 왔던 경찰의 수사개시를 불법으로 만들고 있다는 지적이 있었다. 이러한 문제점으로 인해 2011년 법개정으로 경찰에게 수사개시・진행권이 부여되었다.[30] 문제는 검찰의 독점적 권한은 수사권 이외에도 수사지휘권, 영장청구권, 기소권, 형집행권 등 민주법치국가의 다른 나라에서는 도저히 상상하기 힘들 정도로 과도한 권한을 독점하고 있다는 것이다. 이는 검찰만이 모든 권한을 독식해야 한다는 이기적인 조직문화와 배타적 엘리트의식에서 비롯되고 있다. 더 큰 문제는 이러한 권한을 견제하고 감시할 제도적 장치는 제대로 마련되어 있지 않다는 점이다. 검찰이 민주주의 발전을 가로막을 위험성도 그만큼 크다는 것을 의미한다.[31]

또한 검찰에게 부여된 경찰수사에 대한 상명하복식의 수사지휘권은 경찰수사에 대한 법률적 통제보다는 경찰을 검찰의 손발로 취급하는데 이용되어 국민인권 보호라는 수사지휘 본래의 목적을 제대로 살리지 못하고 있는 것이 현 실정이다. 2010년 발생한 서울 양천경찰서 피의자 고문사건은 그 대표적인 예이다. 이는 검사가 직접 수사에 깊이 관여하면 할수록 법률적 통제자로서의 수사지휘권을 제대로 행사하기 어렵다는 것을 잘 말해준다. 수사는 합목적성과 밀행성을 추구하는 특성상 다른 어떤 공권력보다 인권침해의 위험성이 높기 때문이다. 이 때문에 검사가 법률적 통제자로서 수사지휘권을 행사하려면 직접 수사에 가급적 관여하지 않아야 한다. 이처럼 검사의 수사지휘가 인권보호 관점에서 경찰수사에 대한 통제를 제대로 못하고 있는 것을 넘어 오히려 '벤츠 검사'사건에서처럼 검사가 자신이 받은 청탁 등을 들어주는 보이지 않는 손으로 수사지휘를 활용하는 경우가 있다.[32] 여기에는 검사

30) 그러나 개정법에 의해서도 경찰은 모든 수사에 관하여 검사의 지휘를 받아야 하고(형사소송법 제196조 제1항), 그러한 검사의 지휘에 따라야 한다(동조 제3항)는 점에서 경찰의 수사는 검찰에 종속되어 있다고 보아야 한다. 이에 대해서는 황문규, 개정 형사소송법상 경찰의 수사개시권 및 검사의 수사지휘권의 내용과 한계, 형사정책연구 제22권 제3호(2011 가을), 217-251면 참조.

31) 정태호, 검찰개혁의 필요성과 개혁의 기본방향, 계간 「민주」제5호(2012 가을), 106-121면.

의 지시에 경찰은 복종해야 하는 상명하복식의 검경관계가 크게 작용해왔다. 이러한 검경관계는 경찰에게 자괴감만 심어주어 검경 갈등을 심화시키는 부작용을 가져왔을 뿐만 아니라 경찰수사의 질을 저하시키는 요인으로도 작용해왔다는 점을 부인하기도 어렵다. 이러한 점에서 명령복종의 검경관계를 설정한 검찰청법 제53조가 지난 2011년 삭제되었다.

요컨대, 검경수사권조정은 검찰에게 과도하게 집중된 권한에 대해 견제하기 위한 방안의 하나로서 절실히 요구되어지고 있는 것이다. 다만 검경수사권조정으로 인해 경찰에게 수사권이 주어지고 그에 대한 통제가 느슨해질 경우 경찰의 비대화와 경찰권 남용의 가능성도 우려하지 않을 수 없다. 따라서 검경수사권조정은 단순한 권한의 배분문제가 되어서는 안되고, 권력기관 상호간의 견제와 균형을 통해 권력남용을 막고 사법정의의 실현과 인권보장에 기여하는 방향으로 이루어져야 한다.[33)]

다. 검경수사권조정의 주요쟁점

수사권조정과 관련하여 경찰주장의 핵심은 검사 중심의 독점적 수사구조를 조정하여 검찰과 경찰에 수사권을 분점시킴으로써 어느 한 기관이 전권을 행사하는 것을 방지하자는데 있다. 그리하여 수사에 있어 검찰과 경찰이 때로는 경쟁하고 때로는 협력하는, 그래서 견제와 균형의 원리가 작동하는 다원적 수사체제를 형성하자는 것이다. 최근 경찰이 최근 인수위 업무보고[34)] 과정에서 제시한 “사건 송치 전 수사개시・진행은 경찰이 맡고, 송치 후 공소제기나 유지를 위한 보충수사・기소는 검찰에서 담당하는 일본식 모델”도 이러한 맥락의 연장선에 있다고 볼 수 있다. 궁극적으로 경찰이 책임감을 가지고 수사를 할 수 있도록 검찰에 종속된 경찰수사권을 독립시켜 달라는 것이다. 그에 따라 경찰수사에 대한 검사의 지휘권도 수사단계에서는 원칙적으로 배제하되, 다만 경찰의 수사권남용을 방지하기 위하여 경찰이 모든 사건을 검찰로 송치하도록 하고 공소유지에 필요한 경찰의 보완수사를 위한

32) 2012. 1. 22.자 매일경제 “벤츠 여검사, 내연남과 주고 받은 문자메시지 열어보니...”.

33) 서보학, 수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분, 헌법학연구 제8권 제4호(2002), 178면 참조.

34) “[경찰청 업무보고][종합2보]검-경 수사권 조정 '일본식 모델' 제시”, 2013. 1. 13.자 뉴시스 인터넷판 (http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0004925348).

지휘는 허용하자는 것이다.

이에 대해 검찰에서는 경찰에 수사권이 주어질 경우 경찰권이 비대화할 우려가 있다고 지적한다. 정보력을 갖춘 10만이 넘는 경찰력이 중앙집권화 되어있는 경찰에 독자적인 수사권까지 부여할 경우 경찰권력이 비대화하고 그만큼 권한남용의 위험이 높아진다는 것이다. 또한 경찰관의 수사능력과 인권의식이 검찰에 많이 부족하기 때문에 경찰에 독자적 수사권이 주어질 경우 국민인권침해의 가능성이 높아질 것이라는 지적이다. 경찰대학 등이 설립되어 우수한 자질을 갖춘 경찰간부가 양성되는 것은 맞지만 사건을 주로 처리하는 하위직 경찰관인데 이들의 전반적인 자질은 국민의 신뢰를 받기에는 여전히 미흡한 수준이라는 지적이다.[35] 나아가 행정경찰과 사법경찰이 분리되지 않아 행정경찰에 속하는 치안감 이상의 경찰고위직이 사법경찰의 수사에 개입・간섭하는 경우를 배제키 어렵고 그에 따라 경찰수사의 공정성 확보가 어렵다는 것이다. 이러한 문제는 특히 행정경찰이 인사권을 가지고 사법경찰의 수사를 장악할 경우 더욱 심각해질 것이라는 우려에서 나온다.

IV. 공공선택론의 적용

지금까지 자치경찰과 수사권 조정에 대한 논의의 발단과 구성논리에 대해 대략적으로 살펴보았다. 이 장에서는 자치경찰과 검경 수사권 조정을 논의하는 연결점의 역할을 할 수 있는 이론적 고찰을 탐색한다. 우리는 이 두 개의 제도적 개혁을 지지해 줄 수 있는 이론으로 공공선택론(public choice theory)을 택하였다.[36] 아래에서

35) 노명선, “[쟁점토론] 검・경 수사권 조정 – 반대”, 2012. 1. 31.자 법률신문 인터넷판(http://www.lawtimes.co.kr/LawNews/News/NewsContents.aspx?serial=71957).

36) 연구자들은 공공선택이론 중에서도 다원중심적 체제이론을 중심으로 자치경찰제 도입과 검경수사권 조정에 대한 이론적 연관성을 찾고자 노력하였다. 이에 대해 익명의 심사자께서 “[다원중심적 체제이론]은 우리나라와는 다른 체계를 가진 미국에서는 일응 분석 및 적용이 가능할 수 있을지 모르지만, 우리나라의 현 상황에 적용될 수 있는 논리라고는 여겨지지 않는다”고 지적하였다. 다원중심적 체제이론의 연구가 대체로 미국의 경찰을 중심으로 이루어진 것은 사실이지만, “단일중심적 체제 보다 다원중심적 체제의 효율적 우월성”이라는 이론적 주장만큼은 우리나라에도 적용가능하다는 점에서 시사하는 바가 크다.

보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

미국의 정치경제학자로서 올리버 윌리엄슨(Oliver Williamson)과 공동으로 2009년 노벨경제학상을 수상한 엘리노 오스트롬 (Elinor Ostrom)은 공공재(public goods)에 대한 경제학적 접근을 시도하였으며, 공공선택론[37]의 계보를 이으면서 소위 "신제도주의 경제학(the new institutional economics)"이라는 학문적 분파로 발전시켰다. 그녀는 노벨경제학상을 수상한 최초의 여성 학자로도 유명한데, 공적재화를 관리하고 분배하는 의사결정시스템 또는 정부제도에 대해 깊이 연구하였다. 오스트롬에 따르면, 공공재(public goods) 또는 공유재(common pool resources)를 생산하거나 제공하는 방법은 경쟁적인 시장 시스템 또는 중앙집권적인 정부제도 중의 하나를 선택하는 문제가 아니라고 강조하였다.[38] 즉, 모든 재화는 사적재화와 공공재로 이분법적으로 구분하기 어렵고 대부분의 재화는 사적재화와 공공재의 중간 어디엔가 위치될 수 있을 뿐만 아니라, 사적재화(private goods)는 시장에서 제공해야 하고 공적재화 또는 공유재는 중앙집권적 정부에서 제공해야 한다는 이분법적 접근도 바람직하지 않다는 지적이다.[39]

또한 공공재가 가지는 "집단행동의 문제(collective action problems)"는 정부의 권위적 수단에 의해서만 가장 효율적으로 해결될 수 있는 것이 아니고, 자발적인 행동(voluntary actions)을 포함한 다양한 제도적 배열(institutional arrangements)의 선택을 통해 보다 효율적으로 해결할 수 있다고 주장하였다. 특히, 공공재는 반드시 단일의 기관에 의해 중앙집권적으로 제공되는 "단일중심적 체제(monocentricity)"에서보다 다양한 기관들이 경쟁적으로 서비스를 제공하는 "다원중심적 체제(polycentricity)"에서 더 효율적으로 제공될 수 있다는 것이다.[40] 말하자면 경찰활

37) 김문성, 행정학의 이해, 2000, 84면. 그에 의하면, 공공선택이론이란 공공부문에 대한 의사결정을 분석하기 위해 경제학적 방법을 원용한 이론이다. 공공재(公共材)는 대가의 지불없이 누구나 사용을 금지시킬 수 없는 문제로 인해 사회 전체의 손해와 이익을 고려하지 않고 오로지 개인의 이익만을 위해 공짜로 사용하려는 무임승차자 문제가 발생하는데, 이러한 문제를 해결하기 위한 접근방법으로서 제시된 이론이 '공공선택 이론'이다.

38) Ostrom, Vincent, and Ostrom, Elinor. (1971). "Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration" Public Administration Review 31(2): 203-216.

39) Ostrom, Elinor (2006), 'Converting threats into opportunities', PS: Political Science & Politics, 39(1), 3-12.

40) McGinnis, Michael (ed.) (2000), Polycentric Games and Institutions: Readings from the

동(police services) 또는 수사활동(investigation)이라는 공공재를 제공하는 것은 단일의 기관(경찰청 또는 검찰청)에 의해 제공되는 것이 가장 효율적인 것은 아니라는 점이다. 오히려 다양한 수준(muticple scales)의 지방자치단체와 지방행정조직을 설치하여 집단행동의 문제를 해결하는 것이 더 낫다는 것이다. 이를 증명하기 위해 오스트롬은 미국의 대도시 지역의 경찰을 실증적으로 분석하였다. 1970년대와 1980년대의 미국은 심각한 범죄증가에 직면하면서 경찰의 효율성 제고에 큰 관심을 가지게 되었고, 미국의 도시와 농촌 지역에 존재하는 작은 경찰관서(예컨대, 경찰공무원 20명 이내 경찰관서)를 대규모 경찰서 하나로 통폐합하자는 주장이 이 분석의 배경이다. 오스트롬은 다양한 크기의 경찰관서에 대한 성과지표를 측정하고 실증분석을 한 결과 대규모 경찰서가 소규모 경찰서보다 성과(신고 의향, 경찰대응의 신속성, 시민만족도, 경찰활동 질에 대한 평가 등)가 높다는 결과를 도출하였다.[41] 즉, 규모가 크면 높은 수준의 경찰성과를 거둔다는 주장을 뒤집는 실증적 분석을 제시한 것이다.

보다 중요한 연구는 경찰의 성과에 대한 정부제도의 배열에 대한 효과에 대한 것이다. 즉, 대도시지역에 하나의 경찰관서만 두는 것이 좋은지 아니면 여러 개의 경찰관서를 두는 것이 보다 성과가 높은지에 대한 분석이다. 이 연구에서는 미국의 80개 대도시지역을 대상으로 경찰서비스를 제공하는 기관의 수와 경찰의 성과 간의 관계를 분석하였다. 경찰의 성과는 범죄해결, 신고 대응능력, 순찰활동의 정도 등에 의해 측정되었다. 연구결과에 의하면, 대도시 지역에서 경찰관서의 수가 많으면 많을수록, 그리고 단일의 경찰관서에 의해 지배되는 정도가 낮으면 낮을수록 더 높은 경찰성과를 나타내는 것으로 나타났다.[42] 하나의 대도시 지역에 도시경찰(city police)과 카운티경찰(sheriff), 주경찰(state police), 대학경찰(university police) 등 다양한 경찰기관이 동시에 존재하면서 상호 경쟁하는 것이 보다 효율적이라는 지적

Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

41) Ostrom, Elinor, Roger Parks, and Gordon Whitaker (1978), Patterns of Metropolitan Policing, Cambridge, MA: Ballinger.

42) Parks, Roger (1985), ‘Metropolitan structure and systemic performance: The case of police service delivery’, in Kenneth Hanf and Theo A.J. Toonen (eds.), Policy Implementation in Federal and Unitary Systems, Dordrecht, the Netherlands: Martinus Nijhoff, pp. 161-191.

이다. 이러한 연구와 더불어 공공재화를 단일의 큰 행정기관에 의해 제공되는 것이 가장 효율적이라는 주장을 반박하는 다양한 경험적 연구들이 진행되었는데, 많은 연구에서 오히려 다수의 기관이 다양한 수준에서 공공재 또는 서비스를 제공하는 것이 보다 효율적이라는 결과가 도출되었다.[43] 이들 연구에서는 다양한 지역에서 직면하고 있는 다양한 형태의 문제들을 해결하기 위해서는 단순히 하나의 제도적 배열로는 곤란하고, 오히려 다양한 형태의 공식적인 행정조직과 시민들, 시민사회단체 등에 의한 다양한 제도적 배열이 보다 효율적일 수 있다는 원칙을 제시하고 있다. 이러한 공공선택론적(public choice) 접근방식을 다원중심적체제(Polycentricity)라고 일컫는다.

이러한 접근방식이 "자치경찰제도 도입"과 "검경 수사권 조정"에 주는 시사점은 무엇인가. 경찰활동도 수사권도 모두 시장에서 제공할 수 없는 공공재적 성격이 강하다. 그렇다면 이러한 공공재는 반드시 단일의 기관에 의해 중앙집권적으로 제공하는 것이 바람직한가. 정치적 중립성, 민주성, 분권성 등 다른 이념적 논의는 차치하고 서비스 제공의 효율성 자체만 논의하더라도 단일의 기관에 의해서 제공되기보다는 다양한 지방자치의 단계에 따라 다양한 수준에서 다양한 기관에 의해 제공되는 것이 '시민'들에게 보다 높은 수준의 경찰서비스 또는 수사서비스를 제공할 수 있다. 따라서 종래 Max Weber식의 단일기관에 의한 상의하달식의 중앙집권적 서비스 제공은 한계에 봉착한 것이고, 다양한 기관이 상호 경쟁과 견제를 통해 다중심체제로의 전환이 요구된다고 하겠다. 이러한 측면에서 '자치경찰제 도입'과 '검경 수사권 조정'의 본질에 들어가면 단일중심체제가 아닌 다원중심적 체제에 의한 서

43) Hanushek, E.A. (1986), 'The economics of schooling: Production and efficiency in public schools', Journal of Economic Literature 24, 1141-1177; Teske, Paul, Mark Schneider, Michael Mintrom, and Samuel Best (1993), 'Establishing the micro foundations of a macro theory: Information, movers, and the competitive local market for public goods', American Political Science Review, 87 (3), 702-713; Dilorenzo, T. (1983), 'Economic competition and political competition: An empirical note', Public Choice, 40, 203-209; Schneider, Mark (1986), 'Fragmentation and the growth of government', Public Choice, 48, 255-263.; Boyne, G. (1992), 'Local government structure and performance: Lessons from America', Public Administration, 70, 333-357.; Oakerson, Ronald and Roger Parks (1989), 'Local government constitutions: A different view of metropolitan governance', American Review of Public Administration, 19 (4), 279-284.

비스 제공이라는 연관성을 찾아볼 수 있을 것이다.

V. 자치경찰제 도입과 검경수사권 조정의 함수관계

앞장에서는 자치경찰제 도입과 검경수사권 조정을 연결시킬 수 있는 이론적 논의로 “다원중심적 체제”를 살펴보았다. 여기서는 이론적 수준에서 나아가 양 제도의 추진 또는 논의에 있어서 실질적 함수관계를 논의하고자 한다. 앞에서 잠깐 언급한 바와 같이 대통령직인수위원회에서는 대통령 공약사항인 ‘검경수사권조정’ 방안을 논의하면서 당초 공약하지도 않았던 자치경찰제 도입을 적극 검토하였다고 한다. 그렇지만 수사영역에 한정되어 있는 수사권조정의 문제를 자치경찰제와 연계해서 추진해야 될 정도로 밀접한 연관이 있다고 보기 어려운 측면이 있는 것도 사실이다. 오히려 양자를 각각 독립적으로 추진한다면 정책목표의 단순화 차원에서 실현가능성이 더 높아 보이기까지 하다.[44] 그러면 그 정도로 자치경찰제와 수사권조정의 문제는 불가분의 관계에 있지도 않은 것인가. 아래에서는 자치경찰제 도입과 검경수사권 조정의 함수관계에 대해 보다 구체적으로 논의하고자 한다.

1. 자치경찰제 도입의 전제로서 검경수사권 조정

자치경찰제 도입은 검경수사권조정을 전제로 할 때에만 가능한 것인가. 먼저 이 문제는 자치경찰에게 범죄수사의 사무를 배분하지 않는 경우라면 문제될 소지가 없다. 하지만 자치경찰에게 수사사무를 배분하는 경우에는 자치경찰이 행하는 수사업무를 국가기관인 검찰이 지휘・감독하는 것은 분권화를 추구하는 지방자치제도의 취지에 반한다는 의견이 있을 수 있다. 이러한 입장에서는 자치경찰제 도입에 앞서 검찰에 종속된 경찰수사권에 대한 독립여부를 먼저 결정할 필요가 있다. 이는 최근에 검찰개혁 방안의 하나로 제시되고 있는 지방검찰청장의 주민직선제 도입 및 이

44) 양영철, 참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구, 한국지방자치학회보 제21권 제1호 (2009. 3), 169면.

를 통한 검찰의 지방분권화와 연계해 볼 수 있다. 예컨대, 지검장의 주민직선제가 도입되고 그에 부합하는 정도의 인사권이 지검장에게 부여되면 지검의 검사들은 검찰총장 등 중앙권력의 비위를 맞추고 눈치를 볼 필요가 없게 될 것이다. 그리하여 중앙권력으로부터 지방의 검찰조직을 독립시켜 검찰에 대한 민주적 통제의 질을 제고함으로써 중앙권력이 통치수단으로 검찰조직을 악용하는 현 검찰의 병리현상을 상당부분 치유할 수 있을 것이다.[45)]

그러나 수사업무는 그 성질상 범죄인의 형사소추를 위한 국가형사사법의 사무로서 법리적으로 자치경찰이 국가사무를 위임받아 행하는 것으로 보아야 하기 때문에 이에 대한 검찰의 통제는 자치기관에 대한 통제라기보다는 국가사무에 대한 기능적 통제로 파악해야 한다는 견해[46)]가 만만치 않다. 또한 지방자치는 자치행정에 국한되는 개념이고 법을 적용하는 사법에서 자치사법이라는 개념은 통용될 수 없기 때문에 자치경찰제 시행과 경찰수사권독립 사이의 연관성은 그다지 크지 않다고 하는 견해도 있다.[47)] 이러한 점에 비추어 단적으로 자치경찰제가 수사권조정 내지 독립을 전제로 도입되어야 한다고 보기는 어렵다.

이처럼 자치경찰제와 수사권조정의 문제는 밀접한 연관이 없는데도 수사권조정 문제를 자치경찰제 도입의 전제로 보고 굳이 양자를 연계하여 추진한 것은 수사권조정 내지 독립을 위한 경찰의 전략이었다는 지적이 있다. 즉, 경찰이 김대중 대통령의 공약사항이었던 자치경찰제 시행을 앞두고 내부반발에 부딪치자 이를 희석시키기 위해 자치경찰제와 별개의 문제인 수사권독립 문제를 제기하여 검찰과의 갈등을 초래함으로써 자치경찰제와 관련한 논의중단 및 실시의 연기를 도모하였다는 것이다.[48)]

---

45) 정태호, 검찰개혁의 필요성과 개혁의 기본방향, 계간 「민주」 제5호(2012 가을), 124-127면.

46) 김해룡, 지방분권과 지방자치경찰제도, 한국경찰학회보 제6호(2003. 8), 31면; 허영, “검・경 수사권 다툼을 보며”, 1999. 5. 8.자 동아일보(인터넷 http://news.donga.com/Series/List_70040100000018/3/70040100000018/19990508/7439028/1).

47) 손동권, 자치경찰제도의 시행과 경찰수사권독립의 문제, 경실련 자치경찰제 대토론회 자료집, 1999, 33면(서보학, 수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분, 헌법학연구 제8권 제4호(2002), 193면에서 재인용).

48) 최종술, 자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구, 한국공안행정학회보 제12호(2001), 366-379면.

이와 관련 검찰은 자치경찰제가 도입되면 검찰의 수사지휘권이 오히려 더욱 강화되어야 한다고 주장한다. 즉, 자치경찰제로 인해 경찰수사의 지역한정성이 증대되고, 또 동일한 사안에 대해 자치경찰마다 다르게 처리할 우려가 있으므로 수사지휘권을 통해 전국적 수사 및 법집행의 통일성과 형평성을 확보할 필요가 있다는 것이다. 또한 자치경찰이 지방자치단체장의 영향아래 놓이게 되어 그 지역의 고질적·구조적 비리에 대한 수사가 어려워질 것이므로 지역비리 척결을 위해서도 수사지휘권 강화가 필요하다는 것이다.[49] 그러나 정치적 편향성이 강한 현재의 검찰을 고려할 때 검찰이라고 해서 이 문제에서 완전히 자유로울 수는 없을 것이기 때문에 수사지휘권 강화로 해결될 문제는 아니다. 오히려 정치적 영향으로부터 수사의 독립성을 지킬 수 있는 제도적 장치를 강구함으로써 풀어나가는 것이 근본적인 해결책으로 보인다.[50] 그리고 자치경찰제가 도입된다고 해도 사건처리에 관한 통일된 기준이 마련되어 시행된다면 법집행의 전국적 통일성과 형평성이 크게 문제될 것도 없다고 생각된다. 검찰의 이러한 주장도 결국 수사권독립을 자치경찰의 필수조건으로 보고 양자를 연계시킨 경찰의 논리를 반박하기 위한 의도에서 나온 것이 아닌가 판단된다.

다만, 분명한 것은 경찰에게 자치경찰제 도입은 곧 국가경찰의 분권화로 인한 조직규모 및 영향력의 축소를 의미하는 민감한 사안이라는 점이다. 또한 그럼에도 자치경찰제 도입에 적극적으로 참여하였던 경찰이 수사권독립 문제가 벽에 부딪치게 되면서부터 경찰의 참여의지가 약화되었다는 사실이다.[51]

한편 일원적 국가경찰제가 안고 있는 문제점과 자치경찰제의 도입 취지를 고려하여 우선 현실에 맞게 자치경찰제를 실시하고 이후 점진적으로 경찰의 수사권문제를 해결해 나갈 것을 제안하는 견해도 있다.[52]

---

49) 최운식, 소위 「경찰수사권 독립」주장 관련 검토, 경찰, 국가정보원 개혁을 위한 토론회 자료집, 2003, 45면.

50) 서보학, 수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분, 헌법학연구 제8권 제4호(2002), 194면.

51) 최종술, 자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구, 한국공안행정학회보 제12호(2001), 378면; 한동효, 역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구, 지방정부연구 제16권 제2호(2012 여름), 190면.

52) 한견우, 지방자치경찰의 실시에 따른 법적 문제점, 치안정책연구 제13호(1999), 111면.

2. 검경수사권 조정의 전제로서 자치경찰제

자치경찰제 도입을 전제로 검경간 수사권 조정이 가능하다는 논리이다. 주로 경찰의 수사권 독립을 반대하는 논거로서 많이 제시되고 있다. 10만의 경찰력에다 정보업무까지 갖고 있는 경찰은 이미 21세기 정보화사회에서 거대한 권력인데 독자적 수사권까지 가지게 되면 이를 견제할 수단이 없게 된다는 지적이다. 이러한 지적은 1954년 형사소송법 제정당시의 입법자들이 고도로 중앙집권화된 거대 경찰조직에 대한 견제책으로 검찰에 수사권을 독점시키고 경찰에 대한 수사지휘권까지 부여하였다는 사실과 맥락을 같이한다. 물론 당시의 특수한 정치・사회적 상황이 반세기가 지난 지금까지 그대로라고 생각하는 사람은 없을 것이다. 그러나 역으로 검찰의 권력이 지난 반세기 동안 '검찰공화국'을 형성할 정도로 거대해졌다라는 점을 생각한다면 경찰이 그러지 않을 것이라는 보장 또한 없다. 이런 점에서 현재의 경찰에게 독자적 수사권이 주어지면 경찰의 비대화 및 권력남용의 위험성이 높아진다는 지적은 상당히 설득력이 있다. 다만 검찰이 그러한 지적을 주로 하고 있다는 점에서 설득력이 떨어지는 점을 부인키 어렵다.

이에 대해 경찰수사권 독립으로 경찰의 비대화를 막기 위해 자치경찰제가 전제되어야 한다는 논리는 성립될 수 없다는 견해도 있다. 자치경찰제는 중앙집권적 국가경찰체제와는 다른 경찰의 정치적 중립과 주민 근거리 경찰행정이라는 민주적 경찰행정 체제로서 보통 경찰수사권 독립이라는 합리적 수사행정체제와 병존하는 제도일 뿐이라는 지적이다.[53]

어떻든 자치경찰제가 도입되어 경찰조직의 지방분권이 이루어진다면 역사적 입법자가 가졌던 '경찰파쇼'에 대한 우려는 그만큼 줄어들 것이다.[54] 자치경찰제가 경찰권 비대화에 대한 견제 수단으로 작용하고 있는 셈이다. 대통령직인수위에서 수사권조정 공약의 이행방안을 고민하면서 당초 공약에 없던 자치경찰제 도입을 검토하고 있는 이유도 바로 여기에 있다고 본다.

---

53) 이관희, "(토론광장) 민주주의와 경찰수사권독립의 논리", 2003. 3. 5.자 법률신문 인터넷판 (http://www.lawtimes.co.kr/LawNews/News/NewsContents.aspx?serial=10088&kind=).

54) 신동운, 수사지휘권의 귀속에 관한 연혁적 고찰(1), 서울대학교 법학 제42권 제2호(2001. 7), 279면.

3. 소결

수사권조정이 이루어져야 자치경찰제 도입이 가능하다든지, 아니면 자치경찰제 도입이 전제되어야 수사권조정이 가능하다는 논리는 어찌보면 정책목표를 복잡하게 함으로써 해당정책의 원활한 추진을 곤란하게 하는 의도로 읽히는 측면이 있다. 경찰이 자치경찰제 도입을 앞두고 수사권조정과 연계시킨 점이라든지, 검찰이 수사권조정 논의와 관련하여 경찰권의 분화를 주장하는 것에서 그러한 의도를 엿볼 수 있다. 역으로 생각하면 논란의 중심에 있는 당사자는 해당정책의 추진에 그만큼 민감하다는 얘기다. 사실 경찰의 입장에서는 수사권조정 없이 이루어지는 자치경찰제 도입은 자칫 현재의 경찰조직이 와해되는 것으로 발전할 수 있다. 또 검찰입장에서는 수사권을 경찰과 분점하는 순간 수사기관으로서의 위상은 상실하게 될 위기에 처할 것이다. 이걸 뒤집어 보면 검찰과 경찰 모두 자신의 이익을 우선시하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

여기서 왜 수사권조정이 필요하고, 무엇 때문에 자치경찰제를 도입하려는지 곰곰이 생각해 볼 필요가 있다. 둘 다 국민이 진정 필요로 하는 것을 충족시키지 못하고 있기 때문이다. 다시 말해 경찰권을 독점하고 있는 국가경찰은 국민의 보호자가 아닌 정권의 보호자로서의 역할을 우선하고[55], 수사권을 독점하고 있는 검찰은 힘있는 정치권력을 먼저 위하는 방식으로 각기 자신의 권한을 국민과 동떨어진 엉뚱한 곳에 행사해왔기 때문이다. 그래서 국민은 독점체제가 아닌 경쟁체제를 도입하여 권력이 유래하는 국민을 위하여 선의의 경쟁을 시키고자 하는 것이다. 이러한 점을 감안한다면 자치경찰제와 수사권조정의 문제를 논의해야 할 주체는 중립적인 제3자가 되어야 하며, 자치경찰제와 수사권조정을 서로 연계해 신중하게 검토함이 바람직하다.

55) 같은 취지로 양영철, “독립된 수사권 부여로 자치경찰 위상 높여야”, 공공정책 21(2011. 6.), 78면.

VI. 결론 및 정책적 시사점

수사권조정의 이행과 더불어 자치경찰제 도입을 연계하여 추진하는 것이 양자의 성공적인 실현을 위해 매우 합리적인 조치라고 생각된다.

1. 다만 이러한 조치가 무엇을 목표로 하고 있느냐는 굉장히 중요한 문제인데, 먼저 수사권조정을 자치경찰제와 연계하려는 의도가 수사권조정이 아니라 자치경찰제에 방점을 두는 방안을 생각해 볼 수 있다. 즉, 검찰개혁에 수사권조정을 지렛대로 활용하는 것이 아니라 자치경찰제 도입 그 자체에 중점을 두는 방안이다. 여기에는 수사권조정논의를 중단 또는 연기하려는 수단으로서 자치경찰제를 들고 나온 것이 아닌가 하는 의문이 제기될 수 있다. 만약 수사권조정을 회피하기 위한 의도라면 자치경찰제의 실현가능성도 낮아 보이고, 설사 실현된다 하더라도 '경찰분권'이라는 자치경찰제 본래의 의미를 살리기는 어려울 것이다.

2. 검경수사권조정을 이행하기 위해 자치경찰제 도입을 검토하는 것이라면 수사권조정에 따른 경찰의 비대화 우려를 불식시킴으로써 수사권조정 및 자치경찰제의 실현가능성을 더 높일 것으로 기대된다.

문제는 경찰수사의 독자성 인정 범위와 자치경찰제 도입의 유형 및 단위 그리고 수사사무의 배분을 어느 정도로 할 것인가이다. 예컨대, 경찰에게 독자적인 수사권을 부여하는 정도가 높으면 높을수록 자치경찰에게 부여하는 수사사무의 범위도 확대되어야 한다. 자치경찰이 국가경찰의 지휘・감독을 받지 않고 수행할 수 있는 사무의 범위는 원칙적으로 모든 경찰사무로 해야 할 것이다. 이 경우 자치경찰제의 도입단위도 기초단위 보다는 광역단위 또는 기초단위+광역단위 차원에서 적극 검토되어야 할 것으로 보인다. 자치경찰제의 도입이 실질적인 '경찰분권화'로 이어져야 하기 때문이다. 반면 기초단위의 경우 광역적 치안수요에 신속하고 체계적인 대응이 어려울 뿐만 아니라 제주자치경찰제도에서 보여지는 바와 같이 자칫 자치경찰이 국가경찰의 보조자 역할에만 그쳐[56] '경찰분권화'의 의미를 충분히 살릴 수 없

56) 김성호, 국가경찰 재구조화에 관한 실증연구 – 자치경찰제 도입을 중심으로, GRI연구논총 제14권

기 때문이다. 요컨대, 국가경찰은 강력범죄 또는 국제범죄 수사나 광역치안 유지에 집중하고, 자치경찰은 주민생활과 밀접한 생활안전 문제 등에 대해 지역실정에 맞는 치안서비스 제공에 역점을 두어야 한다.

또 다른 하나의 방안으로 자치경찰은 예방을 중심으로 하는 행정경찰로, 국가경찰은 범죄진압과 수사를 중심으로 하는 사법경찰로 이원화하는 모델을 생각해 볼 수 있다.[57] 이 경우에는 현재의 제주자치경찰제와 같이 행정경찰+ 특별사법경찰관리를 조합한 자치경찰이 될 것으로 보인다. 그렇지만 이 경우에도 법집행에 필요한 기본적인 범죄수사권한을 부여해야 한다. 그렇지 않을 경우 음주운전자를 보면서도 멍히 서 있는 등 무늬만 경찰인 제주자치경찰의 문제점이 그대로 답습될 수 있다.

어느 경우이건 우선적으로 현재 제주특별자치도에 한해 실시되고 있는 제주자치경찰에 시범적으로 수사권을 부여하여 그 문제점을 도출해내고 이를 보완할 수 있는 기회로 삼을 필요가 있다. 소극적이고 방어적인 입장으로 일관하여 제주자치경찰제가 가지는 정책적 의의를 살리지 못하는 우를 범해서는 안된다.

3. 수사권조정과 자치경찰제 도입은 국가경찰의 재구조화로 이어져야 한다. 경찰분권의 의미를 살리는 방향으로 자치경찰제가 도입된다면 국가경찰의 수사조직을 광역적・초국가적 치안수요에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있는 방향으로 재편해야 한다. 독일 연방경찰(Bundespolizei)의 기동경찰대(Bereitschaftspolizei)와 같이 광역적 공안사건의 현장에 신속히 투입할 수 있는 경찰조직을 별도로 설치 운영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

또한 자치경찰에 대해서 수사업무의 전문성과 전국적인 연계성을 확보할 수 있도록 수사업무를 전국적으로 지휘・감독하는 방안을 강구하여야 한다.[58] 이와 관련하여 검찰에서 제기하고 있는 미국식 FBI와 같은 이른바 '국가수사청'을 경찰기관으로 두는 방안도 검토해 볼 가치가 있다. 미국 FBI는 법무부 소속이지만 독일 연방범죄수사청(BKA)은 연방차원에서 범죄정보의 수집・분석, 연방 및 국제차원의 범죄

제2호(2012), 134면.

57) 양영철, "제주자치경찰제의 운영 경험에서 본 바람직한 자치경찰제의 도입", 자치행정(2012. 1.), 31면.

58) 같은 취지에서 김해룡, 지방분권과 지방자치경찰제도, 한국경찰학회보 제6호(2003. 8), 21면.

진압 및 수사, 과학수사를 담당하는 연방내무부 소속의 경찰기관이다. 이에 대해 국가수사청이 생기면 사법경찰기능을 검찰이 장악하여 경찰조직은 와해될 것이라는 우려가 있으나, 민주법치국가에서 가장 우려하는 것이 거대권력기관의 탄생이라는 점을 생각한다면 그러한 우려가 현실화될 가능성은 낮다. 독일에서도 사법경찰을 경찰에서 분리하여 검찰소속의 법무부에 통합하는 방안이 수사권독립을 두고 벌어진 검경간의 갈등을 해결하려는 대안으로 제시되었으나, 통제받지 않는 거대권력이 탄생할 것이라는 우려로 충분한 논의조차 이루어지지 못한 바 있다. 현재의 검찰에 대해서도 권한분산이 이루어져야 한다는 지적이 있다는 점을 고려하면 그 가능성은 더욱 낮다고 보여진다. 그렇다면 자치경찰제 도입과 국가수사청 신설을 통한 경찰의 재구조화는 국가경찰과 자치경찰간 역할분담과 전문화에 역량을 집중함으로써 경찰분권화와 더불어 국가치안과 민생치안의 질 제고에 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

고문현, 자치경찰제의 도입방향, 공법연구 제33집 제5호(2005).

김문성, 행정학의 이해, 박영사, 2000.

김성호, 국가경찰 재구조화에 관한 실증연구 - 자치경찰제 도입을 중심으로, GRI연구논총 제14권 제2호(2012).

김해룡, 지방분권과 지방자치경찰제도, 한국경찰학회보 제6호(2003. 8).

박기석, 경찰의 책임수사제와 자치경찰제, 법과 정책연구 제5집 제2호(2005).

박진현, 우리나라 자치경찰제 도입방향에 관한 실증적 연구, 한국공안행정학회보 제9권(2000).

브루스 커밍스, 한국전쟁의 기원, 김자동 옮김, 일월총서, 1986.

서보학, 수사권의 중립을 위한 수사권의 합리적 배분, 헌법학연구 제8권 제4호(2002).

손동권, 자치경찰제도의 시행과 경찰수사권독립의 문제, 경실련 자치경찰제 대토론회 자료집, 1999.

신동운, 수사지휘권의 귀속에 관한 연혁적 고찰(1), 서울대학교 법학 제42권 제2호(2001. 7).

안영훈, 자치경찰표준운영모델 개발에 관한 연구, 2007.

안영훈/강기홍, 자치경찰제 확대 및 강화 방안, 연구보고서(한국지방행정연구원), 2008.

이기우, 경찰지방자치의 바람직한 방향, 지방행정(2003년 7월호).

이종배, 자치경찰법안의 기본방향과 주요내용, 인터넷 '한국지방행정연구원' 홈페이지 http://krila.re.kr/?code=know&subp=0302&bbsid=know0801&lcode=&mcode=&gbn=viewok&cate=&ps=10&sp=&sw=&gp=16&ix=1324.에서 다운로드.

양영철, 참여정부에서의 자치경찰제 도입 실패에 관한 연구, 한국지방자치학회보 제21권 제1호(2009. 3).

양영철, "독립된 수사권 부여로 자치경찰 위상 높여야", 공공정책 21(2011. 6.).면.

이현우 외, 자치경찰제도 도입에 관한 연구, 2009.

이황우, 경찰행정학, 법문사, 1998.

원소연 외, 광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가 - 제주자치경찰제의 사례

와 독일 경찰법제의 연구를 중심으로, 2011.
정태호, 검찰개혁의 필요성과 개혁의 기본방향, 계간 「민주」 제5호(2012 가을).
최기문, 한국적 자치경찰제 확립방안에 관한 연구, 박사학위논문, 2000.
최종술, 자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구, 한국공안행정학회보 제12호(2001.).
최종술, 한국적 자치경찰제의 도입방안에 관한 연구, 서울대학교 행정논총 제41권 제1호(2003).
최운식, 소위 「경찰수사권 독립」 주장 관련 검토, 경찰, 국가정보원 개혁을 위한 토론회 자료집, 2003.
한동효, 역대정부의 자치경찰제 도입 실패요인에 관한 연구, 지방정부연구 제16권 제2호(2012 여름).
한견우, 지방자치경찰의 실시에 따른 법적 문제점, 치안정책연구 제13호(1999).
형사정책연구원, 형사소송법제정자료집, 1990.
행정자치부 자치경찰제실무추진단, 자치경찰제 추진 중간보고서(2004-2007), 2008.
황문규, 개정 형사소송법상 경찰의 수사개시권 및 검사의 수사지휘권의 내용과 한계, 형사정책연구 제22권 제3호(2011 가을).
Boyne, G. (1992), ‘Local government structure and performance: Lessons from America’, Public Administration, 70.
Dilorenzo, T. (1983), ‘Economic competition and political competition: An empirical note’, Public Choice, 40.
Hanushek, E.A. (1986), ‘The economics of schooling: Production and efficiency in public schools’, Journal of Economic Literature 24.
McGinnis, Michael (ed.) (2000), Polycentric Games and Institutions: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
Oakerson, Ronald and Roger Parks (1989), ‘Local government constitutions: A different view of metropolitan governance’, American Review of Public Administration, 19 (4).

Ostrom, Vincent, and Ostrom, Elinor. (1971). “Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration” *Public Administration Review* 31(2).

Ostrom, Elinor (2006), ‘Converting threats into opportunities’, *PS: Political Science & Politics*, 39 (1).

Ostrom, Elinor, Roger Parks, and Gordon Whitaker (1978), Patterns of Metropolitan Policing, Cambridge, MA: Ballinger.

Parks, Roger (1985), ‘Metropolitan structure and systemic performance: The case of police service delivery’, in Kenneth Hanf and Theo A.J. Toonen (eds.), Policy Implementation in Federal and Unitary Systems, Dordrecht, the Netherlands: Martinus Nijhoff.

Schneider, Mark (1986), ‘Fragmentation and the growth of government’, Public Choice, 48.

Teske, Paul, Mark Schneider, Michael Mintrom, and Samuel Best (1993), ‘Establishing the micro foundations of a macro theory: Information, movers, and the competitive local market for public goods’, American Political Science Review, 87 (3).

A Study on Readjusting Investigation Right for the Introduction of the Municipal Police System

Mun-Gyu Hwang · Cheon Geun Choi *

In the field of police administration, the readjustment of investigation right between police and prosecutors and the introduction of the municipal police systems has long been discussed and disputed. As with the municipal police system, local community police will be established by municipal governments as operations distinct from the state-run police forces and will provide services tailored to meet the demands of regional policing for matters such as neighborhood security, traffic control, food safety and minor criminal offenses.

The basic idea of this system is that the municipal police system can facilitate democratic and decentralized police activities as a key element of the local government. Its significance can be found to obtain the quality of services through citizen participation. With regards to the readjustment of investigation right, the police insist that the democratic principle of “checks and balances” should be introduced into Korean criminal justice system. It is because, in Korea, all the powers and authority regarding Criminal investigation are monopolized by the Public Prosecutors who from a strict hierarchical and bureaucratic organization themselves.

This study explores the common theoretical backp-ups for these two issues. Especially, the authors focus on the idea of polycentricity.

* Assistant Professor, The Department of Public Administration in Hansung University, Ph D.
Assistant Professor, The Department of Police Administration in Joongbu University, Ph D.

❖ Key words : municipal police system, readjusting investigation right, Polycentricity

투고일 : 3월 1일 / 심사(수정)일 : 3월 13일 / 게재확정일 : 3월 13일