

## 자치경찰제 도입과 관련한 지방정부의 정책대응

- 쟁점현안에 대한 논의와 충남도정의 추진구상 -

### Introducing the Autonomous Police System in the Local Government and Its Policy Responsiveness

- Discussions on the Current Conflicting Issues and Policy Plans for Chung Cheong Nam Do -

최 병 학 (충남발전연구원 연구위원)

이 연구는 자치경찰제 도입과 관련한 쟁점현안들에 대한 논의를 통해 앞으로 지방정부에서 추진해야 하는 정책과제를 충청남도 경우를 중심으로 구상해 본 시도이다. 1994년 「경찰법개정법률안」 발의후 자치경찰제 도입현안은 답보상태에 머물러 있으나, 현행 국가경찰에서 민생봉사경찰로 탈바꿈되기 위한 자치경찰제 도입은 필수적이고 시급하다. 이와 관련된 경찰법 개정 및 자치경찰제 도입구도에 관한 상반된 논의들이 제시되고 있으나, 크게 보아 국가경찰과 지방경찰로 이원화하여 국가의 치안책임을 인정하면서, 방범·교통단속·일반경비, 일반수사는 지방정부가 고유의 경찰권을 행사하는 절충형 방식으로 집약된다. 결국 이는 경찰행정의 정치적 중립성 확보와 양질의 경찰서비스 향상으로 귀결된다. 그동안 자치경찰제 도입과 관련된 기존의 논의들이 주로 법직·제도적 접근에 치중하여 지방정부 측의 정책대응에 한계가 있다는 측면에서, 불원간 다가올 자치경찰제 도입에 따른 대응논리를 충청남도 정책운영에 적용, 「인본·경영행정」 및 「수요자 중심 행정서비스」를 토대로 예시적으로 검토하였다.

주제어: 자치경찰제, 민생치안, 생활경찰, 자치경찰행정, 수요자중심 경찰서비스

## I. 서론

몇 해전까지만 해도 자치경찰제 및 교육자치제와 관련하여 논의가 크게 일었으나, 근래에 와서는 지방분권에 대한 원론적인 논란만 지속되고 있는 듯하다.

얼마 전 정세욱 교수는 “현재의 지방자치는 권력적 통제·감독인 중앙집권체제에서 벗어나지 못하고 있는 만큼 원조와 권고, 협력체제인 지방분권을 통한 주민자치형으로 발전되어야 한다”고 주장했으며, 김인 교수는 “현정부가 자치경찰제를 도입하겠다고 했지만 수포로 돌아갔고, 지방공기업까지 중앙정부에서 영향력을 행사하고 있는 것이 현실이므로, 지방정부가 책임지고 담당할 수 있는 분권화가 필수적”이라고 토론했다.<sup>1)</sup>

본래 지방자치란 지역단위로 이루어진다는 의미에서 지역자치이며, 지역주민의 일상생활과

1) 2002년 한국정책학회 기획세미나, “지방정부의 위상과 발전방향” 주제논문(경남신문, 2002. 1. 30).

직결되어 있다는 측면에서 생활자치이다. 그런데도 우리의 지방자치는 당초 취지에서 크게 이탈하고 있으며, 특히 경찰행정은 아직도 국가경찰제를 유지함으로써, 민생경찰로서 경찰 본연의 책무수행이 제도적으로 불가능한 실정이다. 또한 오랫동안 경찰의 정치적 중립성 문제는 끊임없는 논란의 대상이 되어 왔고, 경찰권의 중앙집중으로 한국경찰은 민생치안수요를 충족시키는데 한계를 드러냈다. 결국 우리의 경찰은 “민중의 지팡이” 역할을 다하지 못한 것이다.

미국의 자치경찰제도는 경찰권이 각 州로 분권화되어 도시경찰, 카운티 보안관, 타운 치안관, 주 경찰 등으로 나뉘어져 있고, 영국은 지방분권주의에 따라 내실 있는 자치경찰제를 실시하고 있다.<sup>2)</sup> 독일은 연방경찰과 자치체경찰로 운영되고 있으며, 일본은 자치경찰제를 광역단체 단위에 두면서 시·정·촌 경찰과 균형을 잘 이루고 있다.

특히 정치적 중립성 차원에서 보면, 미국은 경찰운영에 주민참여가 높고, 보안관·치안관 등 선거직 경찰관과 주지사가 경찰위원을 선임하는 제도를 운영하고 있으나 정치적 중립을 확보하고 있으며, 영국은 경찰의 정치활동 관여 및 의원겸직 불가를 유지하고 있다. 프랑스의 지방경찰은 주민봉사가 기본임무이므로 정치적으로 이용될 소지는 거의 없고(James Cramer, 1994: 187-188), 일본은 치안책임을 명확히 하면서 공안위원회 제도 등을 통해 정치적 중립성과 경찰기구의 독립성을 유지하고 있다.

이처럼 선진국들의 자치경찰제 운영이 우리에게 주는 시사는 매우 중요하다. 그러므로 우리도 이제는 경찰행정을 분권화해야 하며, 「자치경찰제」(local autonomy police system) 도입을 서둘러야만 한다. 민생봉사경찰로서 경찰 본연의 임무수행이 가능한 제도적 장치로서 자치시대에 부응하는 「지역사회~경찰의 관계」(CPR: Community-Police Relationship)를 조속히 정착시켜야만 한다.<sup>3)</sup>

지방자치 성숙과정에서 경찰행정은 민생현장을 중심으로 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공질서를 유지하며 주민의 적극적인 협조와 참여를 기본으로 해야 한다. 이 점에서 자치경찰제 도입에 따른 지방 차원의 정책대응은 자치경찰제 도입에 따른 핵심쟁점과 현안문제에 대한 적실성 있는 추진전략 수립 또한 긴요하다(경찰개혁위원회 외, 1998). 그러므로 자치단체장이 지역내 치안업무를 책임 있게 담당함으로써 지역공동체의 안전책무를 다할 수 있어야 한다는 점에서 자치경찰제 도입은 중요한 의의를 지니며, 따라서 지방정부의 정책대응은 현실적으로 대단히 중요할 수밖에 없다.

한편, 자치경찰제 윤곽은 중앙정부의 간섭을 일체 받지 않은 미국식 순수 자치경찰제가 아니라, 국가의 치안책임을 명확히 하는 국가경찰과 지역중심의 자치경찰을 절충한 일본식 자치경찰제로 그 틀이 잡혀지고 있는 것으로 전해지고 있다. 이미 국회에서 지방경찰의 설치를 위한 경찰법 개정안이 발의되었고, 학계와 실무계에서 적지 않은 논의가 있어 왔음은 주지의 사

2) 미국의 경우, 1937년에는 FBI의 “법집행헌서문”(FBI Pledge for law enforcement officer)이 발표되었고, 1956년에는 미국내 경찰장협회(National Conference of police association)에서 윤리강령이 채택되었으며, 이는 보완되어 국제경찰장협회(IACP)가 채택한 세계경찰윤리헌장(Law enforcement code of ethics)으로 구체화되었다. 영국의 경우는 1992년 4월, 내무장관에 임명된 클라크는 경찰업무에 대한 심도 있는 개혁을 단행하고자 쉬이(Patrick Sheehy)경을 위원장으로 세워 「경찰책임 및 보수에 관한 조사보고서」(Inquiry into Police Responsibilities and Rewards)를 내놓았고, 이것이 구체화된 것이 바로 「21세기 경찰개혁안」이다.

3) CPR은 경찰행정기관이 곧 지역주민에게 고품질의 경찰서비스 제공을 지역사회의 필수적 구성요소로서 조직화하는 것이다. 이는 경찰 중심인 「경찰~지역사회 관계」(PCR: Police-Community Relationship)를 주민 중심인 CPR로 수정한 것이다(Howard Hallman, 1972).

실이다. 4)

여기서는 현재까지 자치경찰제 도입을 둘러싼 쟁점현안들을 검토해 보고자 한다. 특히 그동안 이 문제가 법적·제도적 접근에 치중되어 왔다는 점을 감안한다면, 지방정부 측에서는 자체적인 정책대응이 어려웠던 것도 부인할 수 없는 사실이다. 차제에 충청남도의 입장에서 자치경찰제 도입에 따른 대응구도를 모색, 제시해 보고자 한다.

## II. 쟁점현안의 논의(1) : 경찰법 개정과 관련하여

### 1. 기본입장

그동안 우리나라 경찰의 정치적 중립성(political neutrality)이 끊임없는 논란의 대상이 되어왔으며, 경찰업무의 중앙집중으로 인하여 국가경찰의 과부화상태를 초래하고, 결과적으로 경찰은 민생치안 수요를 제대로 충족시키지 못했다. 경찰이 관료화되고 권위주의적 형태를 벗어나지 못함으로써 일반국민과는 상당한 거리에 있게 되고, 특히 국민의 의사가 경찰업무 수행에 구조적으로 반영되지 못하고 있다(최병학, 2000: 19-25).

또한 경찰에 대한 주권자의 통제능력은 미미한 수준에 그치고 있다. 경찰행정이 현장을 중심으로 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 질서를 유지하는 특성 때문에, 주민의 적극적인 협조와 참여에도 불구하고 시대적 요청에 제대로 부응하지 못하고 있다.

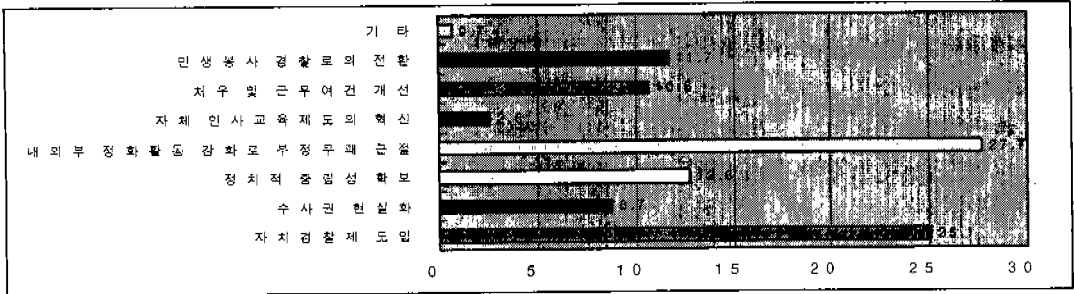
이미 국회에서 지방경찰의 설치를 위한 경찰법 개정안이 발의되고 학계와 실무계의 적지 않은 논의가 있어 왔다. 이제는 현행 경찰제도의 문제점과 개편사안을 살펴보면서, 바람직한 경찰상 모색과 함께 자치경찰제 도입의 틀을 숙고해 보는 것이 필요하다. 얼마 전까지만 해도 심각하게 논의된 바 있는 경찰법 개정 법률안은 국가경찰과 지방경찰로 이원화하여, 한편으로는 경찰의 지방분권화를 추진하고 다른 한편으로는 경찰위원회제도를 도입하여 경찰의 정치적 중립성을 확보하는데 특징이 있다.

어떻든 이는 현행 경찰행정제도가 안고 있는 문제점과 개선방안에 대한 논의를 입법적 차원에서 구체화했다는 점에서 한국경찰제도사에 있어서 일대변화를 의미한다. 여기서 경찰개혁방

4) 「경찰법개정법률안」은 새정치국민회의 정균환 의원의 97인이 의안번호 962호로 발의한 것이다(1994. 12. 1). 그 후 1997년 12월 대통령당선 제1성으로 공약한 자치경찰제 실현은 당시 집권여당 추미애 의원을 단장으로 「지방자치경찰제 정책기획단」에서 마련한 시안으로 출발한다(1998. 8). 이는 위원 12명(학계 7, 연구기관 2, 법조·언론·관계 각 1), 자문위원 및 실무간사 각 3명 등 총 19명으로 구성되었으며, 모두 8차회에 걸쳐 12개 항목 45개 과제를 선정, 집중토론을 벌인 바 있다. 이 시안으로 공청회 등을 거쳐 공식당론으로 입법화할 계획이었으며, 이 골격은 대체로 유지될 전망으로 알려진 바 있다. 한편 경찰청은 자치경찰제의 핵심사안인 자치경찰의 인사권행사 방식, 국가직·지방직 경찰공무원 범위 등에 대한 최종입장을 정리, 대통령 보고절차를 거쳐 자치경찰제를 의원입법 방식으로 2000년 9월 정기국회에 법안을 제출할 계획으로 알려졌으나, 더 이상 진척은 없다. 다만 1995년 5월 경찰청 자체의 검토결과에 따르면, 국가경찰제와 자치경찰제를 혼합한 일본식 절충제 도입, 시·도 자치경찰에 방범, 교통, 일반 수사권 이양 및 광역사건·사고, 대규모 집회시위, 대간첩작전 등 국가적 비상사태시 경찰청이 직접 지휘·감독·조정, 경정(또는 총경)이상은 국가공무원 및 시·도 경찰관은 지방공무원으로 하되 상호교류 실시, 자치경찰 예산은 시·도 부담원칙 및 국가지원 가능 등이 주요골자이다. 그러나 정부입법(경찰청)으로 「경찰법 중 개정법률안」(의안번호 23호, 2000. 6)을 통해 “총경으로 보하던 경찰서장을 총경 또는 경정으로 보하도록 함으로써 경찰인력의 탄력적 운영을 도모”하도록 하기 위해 경찰법 제17조 1항을 개정(2000. 12. 20)한 것이 전부이다.

향에 대한 주민의 인식도 조사결과를 보면 다음과 같다(최병학, 1999a).<sup>5)</sup>

〈그림 3-1〉 현재 경찰이 안고 있는 시급한 개혁과제



(N: 931 / m.v.: 2)

즉, 현재 우리의 경찰이 안고 있는 시급한 개혁과제로서는 부정부패의 근절과 자치경찰제 도입문제이며, 그 다음은 정치적 중립성의 확보, 민생봉사경찰로의 전환문제 등의 순으로 나타나고 있다.

## 2. 경찰법 개정 관련 논의

### 1) 경찰의 정치적 중립성 보장

경찰법 개정안 3조에서는 “누구든지 법률에 정한 경우를 제외하고는 이 법의 규정에 의한 국가경찰위원회 및 특별시·광역시·도경찰위원회와 경찰직무에 관해 지시하거나 간섭해서는 안된다”고 함으로써, 경찰의 정치적·사회적인 중립성을 선언하고 있다.

특히 정치적 중립성을 보장하기 위하여 국가에서는 국가경찰위원회를 두고 국가경찰위원회에 경찰청을 두도록 하고 있다. 국가경찰위원회는 6인으로 하되 위원 중 2인은 국회의장이, 2인은 대법원장이 추천한 자 중에서 대통령이 임명토록 하고 있다. 또한 경찰위원회를 행정자치부로부터 독립시켜 국무총리 산하에 두도록 하고 있다.

시·도 경찰도 시·도 지방경찰위원회를 구성하여 지방자치단체장의 정치적 개입을 제도적으로 방지하고 있으며, 경찰위원의 임기를 3년으로 규정함으로써 사실상 독립적인 업무수행을 보장하고 있다. 시·도 경찰위원회는 5~7명 위원으로 구성하고, 위원은 당해 시·도의회의원의 피선거권을 가진 자 중 반드시 민간인을 2~3명 포함시켜 시·지사가 당해 지방의회의 동의를 얻어 임명하고, 위원의 임기는 시·도지사의 임기와 차이를 두기 위해 5년 정도로 하되 1회에 한하여 재임할 수 있어야 한다.<sup>6)</sup>

5) 여기에서는 자치경찰제 도입과 관련된 현안쟁점에 대하여 필자가 수행한 설문조사결과를 활용하기로 한다. 설문조사는 2000. 5. 22~6. 9까지 충남도민과 공무원 1,000명을 대상으로 조사한 것으로 최종사용된 표본수는 951명이다. 조사문항은 경찰 이미지, 경찰서비스, 경찰의 개혁방향, 자치경찰제 도입현안 등 총 26개 문항이었으나, 여기서는 쟁점논의에 필요한 일부자료만 발췌, 제시하기로 한다(최병학, 1999).

6) 이 또한 여당안으로 제시된 기존의 「경찰법 개정안」이 중앙집권적 요소가 크다고 보고, 지방자치적 요소를 현실적으로 감안한 경우이다.

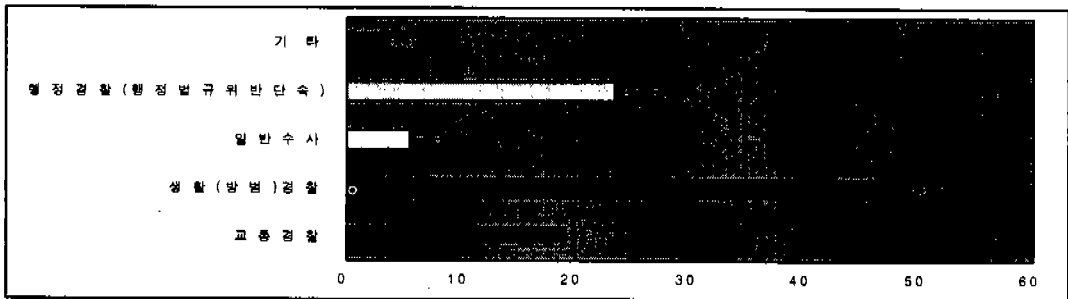
## 2) 경찰행정의 지방분권화 추진

이 개정안에서는 종래의 일원화된 국가경찰제도를 국가경찰과 지방경찰로 이원화함으로써 경찰의 지방분권을 과감하게 시도하고 있다. 즉, 경찰사무는 원칙적으로 시·도 경찰이 처리토록 하되, 일정한 경찰사무에 대해서만 국가경찰이 직접 처리하거나 지방경찰의 업무처리에 국가경찰이 관여토록 하고 있다.

한편, 개정안의 내용을 업무배분의 측면에서 보면, 국가경찰은 기획·조정기능과 일부의 경찰사무에 대한 권한을 갖도록 하고, 경찰사무의 집행에 대하여는 거의 지방경찰이 관할권을 가지도록 함으로써, 경찰업무의 지방분권적 특징이 매우 강하게 담겨있다고 볼 수 있다. 즉, 국가경찰과는 달리 자치경찰은 "생활경찰"로서 방범경찰·교통경찰·일반수사경찰과 함께 최근 범의식 약화에 따른 행정경찰의 역할도 강조되고 있다.

그런데 시·도 경찰위원회 위원 중 2분의 1을 국가경찰위원회가 추천하고 시·도 경찰청장, 경찰청장, 경찰서장의 임명권을 대통령이 가지며, 경정급 이상을 국가공무원으로 하고 경감급 이하만 지방공무원으로 補하도록 하여, 국가의 지방경찰에 대한 인사권을 광범하게 인정하고 있다는 점에서는 집권적 요소가 크게 남아 있는 것이며, 이는 자치경찰기관으로서의 성격보다는 국가경찰제적 요소를 더 드러내주고 있음을 알 수 있다.

〈그림 3-2〉 자치경찰제 도입시 지방경찰기관의 권한이양



(N: 951 / m.v.: 7)

## 4) 경찰의 상호협력과 비상사태의 특별조치

일원화된 국가경찰체제로부터 자치경찰로의 분권화 추진에 의한 이원적 경찰제도의 도입을 통해 발생하기 쉬운 지역할거적 폐단을 극복하기 위하여, 경찰법 개정안에서는 경찰기관 상호간의 협력체제 구축에 관한 규정을 하고 있다.

즉, 시·도 경찰에 대한 응원이 필요하다고 인정된 경우, 경찰청장은 이를 명령하고 지원·조정해야 한다. 또한 시·도 경찰청장은 소관 경찰력만으로는 관할구역 안의 사건·사고에 대처할 수 없다고 판단되는 경우, 경찰청장 또는 다른 시·도 경찰청장에게 인원, 기술, 정보, 장비 등의 지원을 요구할 수 있도록 하고 있다. 또한 관할구역 이외에서도 예외적인 경우에 권한행사를 가능하게 함으로써 치안공백 및 광역적 사건에 대비하고 있고, 또한 공조수사, 광역사건, 조직범죄에 대비한 규정을 포함하고 있다.<sup>7)</sup>

7) 그러나 전시·사변 또는 이에 준하는 국가 비상사태, 내우·외환·천재·지변 등 긴급사태, 대간첩작전, 대규모 소요사태가 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에는 치안유지를 위해 필요하고 국가경찰위원회의

### Ⅲ. 쟁점현안의 검토 (2) : 자치경찰제 도입과 관련하여

#### 1. 기본입장

자치경찰제 도입과 관련된 핵심쟁점 중의 하나인 도입단위(적용범위)는 우선 광역단위에 도입하여 시·도 경찰청의 하급기관으로 경찰서를 두도록 하는 것이다. 그래서 찬반대립이 있다. 물론 주민위주행정을 수행하기 위해서는 기초단체 중심의 자치경찰제가 필요하다. 그러나 치안 업무는 그 구체적인 내용에 따라 광역적 업무와 주민근린적 업무로 구분할 수 있다는 측면과 국가경찰기능을 분권화하여 1차적으로 광역단위에 도입한다는 측면을 감안한다면 양자간의 관계를 적절히 설정할 필요가 있다.

또한 지방경찰에 대한 인사문제는 자치경찰제에 있어 가장 핵심적인 문제이다. 여당안에 의하면 시·도 경찰위원회 위원을 4인으로 하되 2인은 지방의회가 추천하고 2인은 국가경찰위원회가 추천하는 자를 광역단체장이 임명하되, 상임위원은 국가경찰위원회가 추천하는 위원에 포함되도록 하고 있다. 또한 시·도 경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도 경찰위원회 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명토록 하고 있다. 여기서 경정급 이상 경찰간부는 국가공무원으로 정하고 있다.

이는 지방경찰청의 인사권을 거의 국가에 속하도록 하는 것으로써, 자치경찰제와는 근본취지가 매우 동떨어지는 것이다. 따라서 자치경찰제의 본질과 의의를 살리기 위해서는 지방경찰청장을 시·도 경찰위원회 제청으로 시·도지사가 임명토록 하는 것이 필요하다. 시·도 경찰위원도 시·도지사가 지방의회의 동의를 얻어 임명하거나, 그 중 과반수를 지방의회가 추천하는 방식이 보다 지방자치의 의미에 부합될 것으로 보여진다.

또한 시·도 경찰에 소요되는 경비는 원칙적으로 시·도에서 부담하되, 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 의해 국가가 일부 보조할 수 있도록 하고 있다. 그러나 현실적으로 지방재정의 형편을 고려한다면, 국세와 지방세간의 재조정과 교부세 인상 등을 통해 지방경찰 운영재정이 개선되도록 필요한 선행요건 등 후속조치가 뒤따라야 한다.

아울러 지방경찰에 대한 감독은 한편으로는 국가 전체의 경찰권의 통일적인 행사를 보장하고, 다른 한편으로 경찰행정에 있어서 범치행정을 실현하기 위하여 필요성이 인정된다. 그러한 점에서 시·도 경찰에 대한 국가감독은 국가경찰위원회가 행하도록 하는 것이 요구되나, 자치사무에 대해서는 합법성 차원의 감독권만 가져야 할 것이다.

한편 자치경찰기관은 지방자치단체의 한 기관을 이룬다. 이 점에서 대표기관인 지방의회의 지방경찰에 대한 관여는 당연하며, 법령범위 내에서 지방경찰의 조직과 운영에 관하여 지방의회가 조례를 정할 수 있고, 의결권 및 감시·통제권이 허용되어야 한다.

개최를 기다릴 여유가 없는 경우, 경찰청장은 시·도 경찰청장에 대한 최소한의 명령권을 갖는 등의 예외적 권한을 인정하고 있다. 이는 1999년 5월 경찰청 자체 검토결과와도 크게 다르지 않다(이세구 외, 2000: 45).

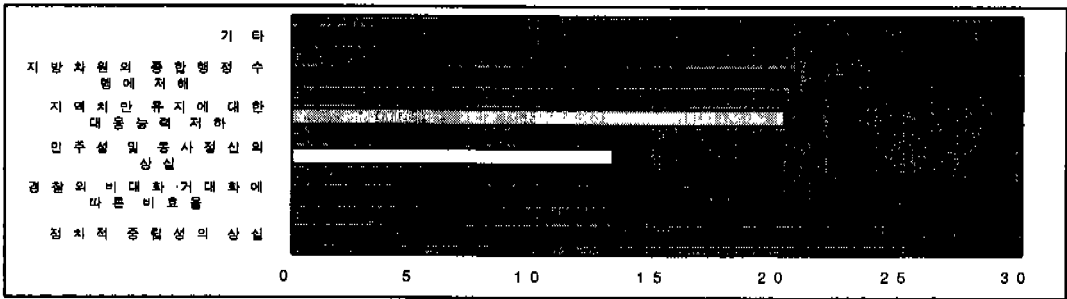
## 2. 자치경찰제 도입 관련 논의

### 1) 지방경찰제도 개편논의

현행 경찰제도를 자치경찰제로의 개편을 찬성하는 입장은 자치사무와 관련된 경찰사무는 국가경찰로 남아 있을 필요가 없다는 논리에 기초를 둔다. 경찰의 정치적 중립성, 경찰조직 민주화 및 지역주민 편의를 도모하는 경찰서비스 제공을 위해서는 현행과 같은 국가경찰체제로는 한계가 있으므로 마땅히 자치경찰제를 도입해야 한다는 것이다.

여기서 현행 국가경찰제 유지에 따르는 문제점을 보면 다음과 같다. 결국 자치시대에 걸맞는 경찰서비스 수요에 부응하기 위해서는 경찰기능을 지방정부에 이양하여 자치경찰에 의해 경찰서비스가 제공되도록 개편해야 한다는 주장이 큰 설득력을 얻고 있다. 자치경찰제를 도입하여 국민적 지지와 신뢰를 확보할 수 있는 새로운 경찰로 다시 태어나 수요자 중심의 고객지향적 서비스를 제공해야 한다는 것이다.

〈그림 3-3〉 현행 국가경찰제도 유지상의 문제점



(N: 950 / m.v.: 1)

그러면 자치경찰제 도입과 관련하여 국가와 지방은 어떻게 역할을 분담할 것인가를 생각해 야 한다. 중앙정부는 국가치안 업무에 대한 장기구도에서 전국적으로 통일을 요하는 경찰업무에 대한 기준설정 즉, 마약, 국제범죄, 정보작전 등 국가목적상의 치안업무를 담당하고, 지방경찰기관은 지역적인 치안기획·집행기능을 담당하는 것이다. 결국 자치경찰은 주민의 생명과 재산의 보호를 위해 방범유지, 교통관리, 일반수사 등 지역적 업무를 전담 처리하면서, 일부의 위임사무를 집행하는 것이다.

한편, 자치경찰제 개편에 있어 경찰업무 담당기구를 지방자치단체의 보조기관으로 편입·개편하는 것은 자치제도의 근본취지에 부합된다는 점에서 「책임치안」이 구현되고, 자치단체와의 협조관계가 용이하다 할 수 있다. 그러나 이에 대한 반대의견도 있다.

그렇지만 자치경찰제의 장점은 자치경찰기능이 중앙으로부터 자주성을 회복할 수 있고 단체장으로부터 정치적 중립성을 보장받을 수 있는 만큼, 자치경찰이 정치적 소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안을 위한 주민서비스에만 전념할 수 있다는 것이다.

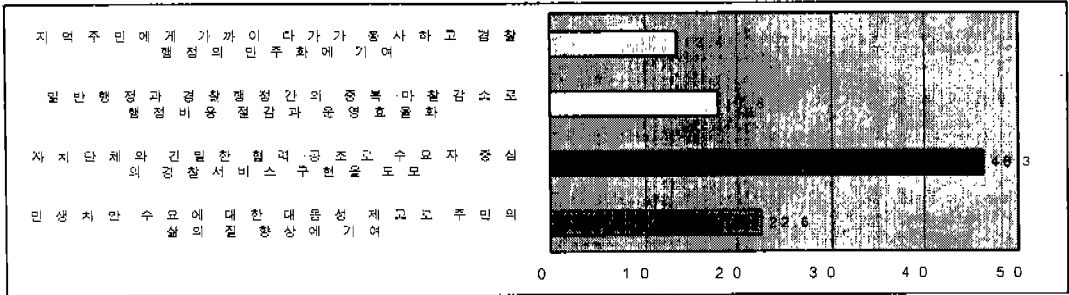
### 2) 자치경찰제 도입의 현실적 제약 여부

자치경찰제 도입을 주장하는 주요한 논거 중의 하나는 민주주의의 뿌리가 지방자치이므로

경찰사무 또한 당연히 자치사무가 되어야 하며, 따라서 경찰사무를 지방자치단체에 두고 운영해야 한다는 것이고, 또 다른 하나는 이렇게 되어야 만이 경찰업무를 주민통제 아래에 둘 수 있다는 것이다. 결국 자치경찰제의 도입, 정착은 「지방민주주의」(local democracy)를 이룩하기 위한 필수조건으로 인식되고 있다.

물론 경찰행정 서비스는 공공재적 특징을 지닌다. 정부가 공급하는 공공재 중에서도 경찰행정서비스는 순수 공공재의 대표적인 예이다(Alfred R. Stone and Stuart M. Deluca, 1994: 12-23). 이는 시장경제가 자원 및 재화의 자발적 교환을 전제로 하고, 이러한 교환과정에서 공정한 준칙(rule)이 세워져야 한다는 점을 그 전제로 삼는다. 이러한 조건을 정부가 보장할 때 불필요한 장애요인 없이 모든 자원은 시장기능에 따라 효율적으로 배분될 수 있다는 것이다. 따라서 경찰제도라는 공공재를 생산, 공급함으로써 그 기능의 정상적인 유지가 가능하다.

〈그림 3-4〉 자치경찰제 운영의 기대효과



(N: 951 / m.v.: 11)

그런데 현행 국가경찰제에서는 지방경찰청이 중앙정부의 특별행정기관의 위치에 있으므로, 지방자치단체와의 관계 속에서 나타나는 구조적 문제점인 지역치안수요에 대한 주민의 욕구에 신속히 대응할 수 없으며, 두 기관간의 갈등관계는 물론 경찰행정기관에 주민대표성이 제도적으로 반영될 수 없는 것으로 나타난다. 결국 이러한 문제인식은 자치경찰제를 도입, 운영함으로써 상당부분 해결될 수 있다.

### 3) 광역자치단체와 지방경찰청의 기능적 연계구조

자치경찰제 도입과 관련하여 검토현안 중의 하나가 자치경찰의 계층을 어떻게 할 것인가의 문제이다. 즉, 자치단체의 계층과 관할구역과 동일하게 하는 방식과 현재의 경찰관서의 계층과 관할구역을 중심으로 하는 방식을 모두 상정해 볼 수 있다.

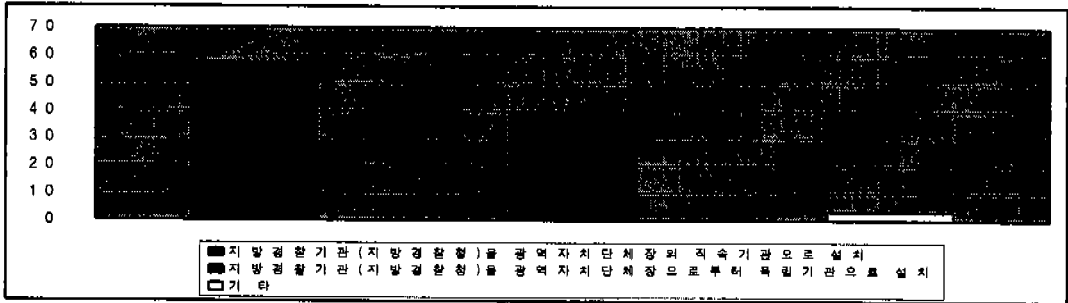
전자와 같이 자치경찰제를 상정할 경우에는 행정편의는 크게 도모할 수 있으나, 자치계층대로 지방경찰청이 모두 설치되어 있지 않고 시·도간 공동으로 설치되어 있는 경우나 시·군·구간 공동으로 경찰서가 설치되어 있는 경우에는 자치단체별로 독립적인 경찰관서를 별도로 설치해야 하는 문제가 발생한다.<sup>8)</sup>

8) 이와 관련하여 또 하나의 문제는 현행 자치계층체제 중에서 논란의 여지를 남기고 있는 현안들, 즉 일부 광역시와 이를 둘러싸고 있는 인접 도간의 통합, 이른 바 “시·도통합” 논의와 관련해 볼 때(성충진,



자치경찰제도가 광역자치단체에 먼저 도입된다고 상정해 볼 때, 현 지방경찰청의 소속에 대해서는 지방경찰기관(지방경찰청)을 광역자치단체장 소속기관으로 설치해야 한다는 의견이 더 높게 나타났다.<sup>9)</sup>

〈그림 3-5〉 자치경찰제 도입에 따른 현 지방경찰청 소속문제



(N: 951 / m.v.: 7)

물론 자치경찰제를 도입함에 있어 지역적 특수성이 있는 경우에는 별도의 운영체제를 구축해야 한다는 점과 모든 자치단체 계층에 따라 전면 실시할 경우에는 자치경찰구조를 단순화하는 측면은 있으나 지역적 특수성이 고려되지 못하는 점도 있다.

#### 4) 자치경찰제 도입의 단계별 추진 및 경찰행정 의결기관의 구성방식

자치경찰제를 도입단계나 방식은 자치계층을 중심으로 기초단체와 광역단체 동시실시 방식, 광역단체만 실시하는 방식, 기초단체만 실시하는 방식, 그리고 광역단체와 기초단체 중 어느 한쪽을 먼저 실시하는 방식 등으로 나눌 수 있다. 즉, 지방자치의 진전과 더불어 자치경찰제를 도입한다 할 때 그 실시단위에 대해서는 기초단체까지 확대 실시, 일부 광역단체에 실시 후 점차 확대, 그리고 광역단체에만 실시 등 여러 의견이 나오고 있다.

물론 자치경찰의 본질과 관련하여 본다면, 기초단체까지 확대 실시가 바람직한 것은 분명하지만, 지방단위에서 자치적으로 운영되어야 하는 현실적 측면에서 경찰행정 서비스의 특성과 행정비용문제 등을 동시에 고려하지 않으면 안된다. 특히, 현재 소방행정 서비스가 광역단체를 기준으로 운영되고 있다는 측면에서 본다면(최병학, 1999d: 11-17), 현실적·단계적인 문제를 충분히 감안하면서, 새로운 자치경찰제가 실효성 있고 성공적으로 도입될 수 있도록 대응전략을 짜는 것이 매우 중요하다.

한편, 자치경찰행정의 의결기관은 지방경찰위원회와 집행기관인 지방경찰청장을 둘 경우 지방경찰위원회 위원 및 지방경찰청장의 임명방법을 어떻게 할 것인가이다.

첫째 지방경찰위원을 지역단위로 1명씩 지방의회에서 선출하고 지방경찰청장은 지방경찰위원회 동의를 얻어 단체장이 임명하되 경찰서장은 지방경찰청장이 임명하는 것이다. 둘째 지방경찰위원을 단체장이 지방의회 동의를 얻어 임명하고, 지방경찰청장은 단체장이 지방경찰위원

2002: 71-72). 시·도 단위로 지방경찰청을 설치한다는 것도 일부 논란의 여지를 안고 있다.

9) 이 경우도 자치경찰조직(지방경찰청)을 광역단체장의 보조기관으로 설치·운영하는 경우도 상정해 볼 수 있으나, 조직규모(organizational size)나 업무성격 등을 종합적으로 고려할 때, 광역단체장 소속기관이 현실성 있는 방안이 될 것이다.

회 동의를 얻어 임명하며, 경찰서장은 지방경찰청장이 임명하는 것이다. 셋째 지방경찰위원, 지방경찰청장, 경찰서장 모두 주민직선으로 선출하는 것이다.

여기서 첫째 방식은 주로 민주성에 기초하며, 둘째 방식은 자치단체장의 권한을 강화해주는 데 초점을 두고 있고, 마지막 셋째인 경찰위원 및 경찰청장을 주민이 직접 선출하는 경우는 민생치안 중심적 자치경찰의 요청에 부응할 수는 있으나 선거문제를 수반해야 하는 문제가 있다. 따라서 경찰행정의 정치적 중립을 보장할 수 있고, 경찰기관 구성에 민주성을 확보할 수 있는 첫째 방식을 택하는 것이 바람직하다 하겠다.

## IV. 자치경찰제 도입과 관련한 충청도정의 추진구상

### 1. 기본방향

자치경찰제 도입은 지방정부 차원에서만 필요한 것이 아니라 국가정책 차원에서도 중요하다. 이러한 논리는 지방자치가 도입될 당시에 설득력 있게 주장되었던 주장과 동일한 논리인 것이다. 즉, 국가권력의 지방분산으로 과도한 중앙집중현상을 제도적으로 막고 분권화함으로써 균형 있는 지역발전을 도모할 수 있는 유일무이한 방책이 바로 지방자치였기 때문이다.

그렇다면 경찰행정의 경우는 어떠한가? 현재와도 같은 국가경찰제에서는 경찰의 민주화나 정치적 중립성 확보는 제도적으로 한계가 있다. 즉, 우선적으로 정당성(legitimacy) 차원에서 구조적인 문제를 안고 있는 것이다. 또한 경찰의 역할·기능과 관련하여 경찰 본연의 「민중의 지팡이」 역할을 제대로 담당하지 못하고 있다. 단일의 국가경찰제로서는 당연히 체제유지적 성격의 법집행 등 질서유지기능이 우선시될 수밖에 없다. 이 또한 구조적 문제인 것이다. 따라서 경찰 본연의 “민중의 지팡이” 역할 차원에서 본다면 민생봉사치안기능의 효율성(efficiency)도 없는 것이다.

그렇다면 자치경찰제 도입을 통해 이러한 정당성(목적가치)과 효율성(수단가치)의 동시충족이 가능한가? 일단 그 답은 가능하다.<sup>10)</sup> 그러므로 자치경찰제 도입의 당위성은 더 이상의 재론을 요하지 않는다. 문제는 어떻게 실천할 것인가이다. 이미 당국에서 골격을 잡아놓은 것은 있으나, 아직 지방정부 측에서는 특별한 대응전략이 없다.

그러므로 충청남도의 입장에서는 자치경찰제 도입과 관련하여 자치경찰의 성격 즉, 정체성부터 명확히 규정해야만 한다. 이는 충청남도를 이끌어 가는 도정철학이자 지도이념인 「인본·경영행정」을 기본이념의 토대로 삼고, 「수요자 중심 행정서비스」를 실천적 지표로 설정함으로써 가능할 것이다(최병학, 1999a : 최병학, 1999b).

앞서 논의한 바와 같이, 현행 국가경찰제로서는 정당성과 효율성 모두에 한계가 있다. 그래서 자치경찰제가 도입되는 것이다. 충청남도의 경우 자치경찰은 충청도민을 충남자치경찰의 ‘주인’으로 모시면서, 지역사회 속에서 민생봉사경찰로서 경찰행정서비스를 성심성의껏 펼치면 되는 것이다. 이렇게 한다면 충청남도의 자치경찰은 그 이념적 가치기준과 실천적 방법론에 있어 견고하게 무장할 수 있을 것이다.

10) 물론 쟁점현안들이 정책결과정에서 합리적으로 조정되어 자치경찰제가 정상적으로 도입, 운영한다는 전제가 붙을 때만이 이러한 설명이 성립될 수 있다.

## 2. 충남도정의 자치경찰제 도입방안 모색

### 1) 충청남도 자치경찰의 성립요건

지방시대를 제대로 열어가기 위해서는 무엇보다도 지역공동체의 안전을 도모할 수 있는 자치경찰제 도입, 운영이 필수적이다. 그렇다면 충청남도의 입장에서 자치경찰제의 성공적 도입·운영을 위한 기본전략은 무엇인가? 기본적으로 어떠한 형태, 어떠한 방식의 자치경찰행정 체제에 입각하는 것이 필요하겠는가?

첫째, 충청남도 차원에서 자치경찰제를 도입, 운영하게 됨으로써 지역공동체의 안전을 스스로 지키면서 책임지고 꾸려가게 되었다는 사실이 중요하다. 일원화된 현행 국가경찰체제하의 지방경찰청 운영구조로는 그 지역의 실정과 특성에 적합한 경찰행정서비스, 그리고 지역밀착형 민생치안이 이루어질 수 없다. 그러므로 앞으로는 「4천만이 살고싶은 충남전설」이라는 도정비전에 부응하는 충남도민에게 고품질의 경찰서비스를 제공할 수 있게 될 것이다.

둘째, 자치경찰제 도입은 충청남도의 경우 특별한 의미를 지닌다. 이는 인본행정의 핵심적 내용을 이루고 있는 「안전한 주민생활보장」 즉, 「생활안전의 확보」는 그 구체적인 정책수단인 자치경찰제 도입을 통해 실현 가능하며, 특히 충남도민의 「생명지킴이」로서 24시간 각종 火魔로부터 생활안전을 책임지는 소방안전본부와 함께 충청남도를 전국에서 가장 안전한 지역으로 만들 수 있기 때문이다(최병학, 1999d).

셋째, 지금까지 중앙정부의 특별지방행정기관, 언필칭 「중앙정부의 지방사무소」 또는 「중앙행정기관의 支部」로서 기능해 왔던 중앙의 권한을 자치단체에 이양한다는 차원에서, 경찰권 역시 지역주민과 지역사회를 위해 마땅히 봉사하는 유효한 제도적 장치로 확립될 것이 기대된다. 본래 행정의 본분은 주민봉사와 복지증진에 있다. 그러므로 지방자치 정신과 이념에 따라 민생치안 구현은 자치경찰제를 통해 이루어지는 것이 논리적으로나, 현실적으로 타당하다.

특히 충남도정은 민선 1기 이후 지금껏 도정철학이자 도정운영의 기본이념인 「인본·경영행정」을 꾸준히 堅持해 오고 있으며, 민선 2기에 들어와서는 현장 수요자 계층별로 고품질 행정서비스를 제공하기 위한 실천방법론으로 「수요자 중심의 행정서비스」를 활발히 추진하여 왔다. 그러므로 「인본·경영행정」과 「수요자 중심의 행정서비스」를 충청남도 자치경찰의 기본이념과 실천방법론의 모토로 삼는다면, 충청남도 자치경찰은 도정운영기조에 접목·연계되어 도민 모두가 바라는 쓸모 있는 민생봉사경찰이 될 것이다.

다음은 충청남도 자치경찰의 기본이념과 실천방법론을 일반자치도정과 자치경찰행정으로 구분하여 예시해 본 것이다.

〈표 4-1〉 충청남도 자치경찰의 기본이념과 실천방법의 틀

구 분		일반자치도정	자치경찰행정
기본이념	인본행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인간본위의 행정</li> <li>○ 생명존중의 행정</li> <li>○ 依民 - 興民 - 爲民의 행정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 도민은 경찰의 진정한 봉사자</li> <li>○ 어떤 경우에도 도민생명 우선</li> <li>○ 지역사회와 함께 하는 경찰</li> </ul>
	경영행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 효율적·혁신적 행정</li> <li>○ 고품질, 경쟁력의 행정</li> <li>○ 저비용·고효율의 행정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 경찰개혁으로 새로운 틀짜기</li> <li>○ 민생봉사로 도민 삶의 질 향상</li> <li>○ 타시도에 앞서는 자치경찰모델</li> </ul>
실천방법론	수요자 중심 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 충남도민을 주인으로 대접</li> <li>○ 수요자 계층별 특화 서비스</li> <li>○ 현장 중심의 감동행정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 범죄 없는 충남건설에 앞장</li> <li>○ 수요자대상별 경찰서비스 제공</li> <li>○ 밤낮 없이 발로 뛰는 무한책임</li> </ul>

여기서의 자치경찰행정은 일단 제도도입 초기임을 감안하여 일반자치도정과 구분한 것이나, 충청남도의 도정기조인 「인본·경영행정」 및 「수요자 중심의 행정서비스」 차원에서 다음과 같이 맥락구성을 해 볼 수 있다.

첫째, 「인본행정」 차원에서는 충남자치경찰의 진정한 봉사의 대상은 충남도민임을 명백히 하고, 어떤 경우에도 도민 생명보호를 최우선으로 하며, 지역밀착형 민생치안에 입각하여 지역 사회와 함께 하는 민주봉사의 경찰상을 확고히 정립, 정착시키는 것이다.

둘째, 「경영행정」 차원에서는 자치경찰제 도입을 계기로 다시 태어난다는 각오로 지방경찰 개혁을 통한 새로운 틀짜기에 임하고, '이웃경찰'(neighbor police)로서 가장 효율적인 경찰서비스 제공으로 도민 삶의 질 향상을 위해 자치경찰모델을 구축하는 것이다.

셋째, 「수요자 중심 행정서비스」 차원에서는 '범죄 없는 충남건설'에 앞장서며, 특히 수요자 대상별로 특화된 경찰서비스를 제공하면서, 24시간 현장에서 발로 뛰는 무한책임을 통해 지역 사회를 위한 '민중의 지팡이'임을 실증해 내는 것이다.<sup>11)</sup>

## 2) 충청남도 자치경찰의 역할정립

충청남도 자치경찰은 도정철학인 「인본·경영행정」과 그 실천방법론인 「수요자 중심 서비스」를 토대로 다음의 역할수행에 만전을 기해야 한다(최병학, 1999a: 157-158).

첫째, 자치경찰제 도입에 따라 충청남도의 지역공동체·지역사회의 안전을 지키는 "민중의 지팡이" 구현이 아닐 수 없다. 이는 충청남도지사 소속기관으로 「충남지방경찰청」을 설치, 운영함으로써 국립경찰이 아닌 충남도민의 민생치안을 보살피는 지방자치형 봉사경찰로서, 지역 사회의 참다운 반려자가 되는 것이다.

둘째, 전국에서 가장 모범적인 「범죄 없는 지역만들기」에 최선의 노력을 경주하는 것이다. 이는 24시간 범죄예방활동을 통한 「無犯地域」만들기, 실현으로 더 이상 '주먹'이 발붙이지 않는 견실한 신뢰사회를 이룩하고, 특히 어르신과 장애인 등 사회적 약자계층이 먼저 보호받는 풍토를 조성하는 것이다.

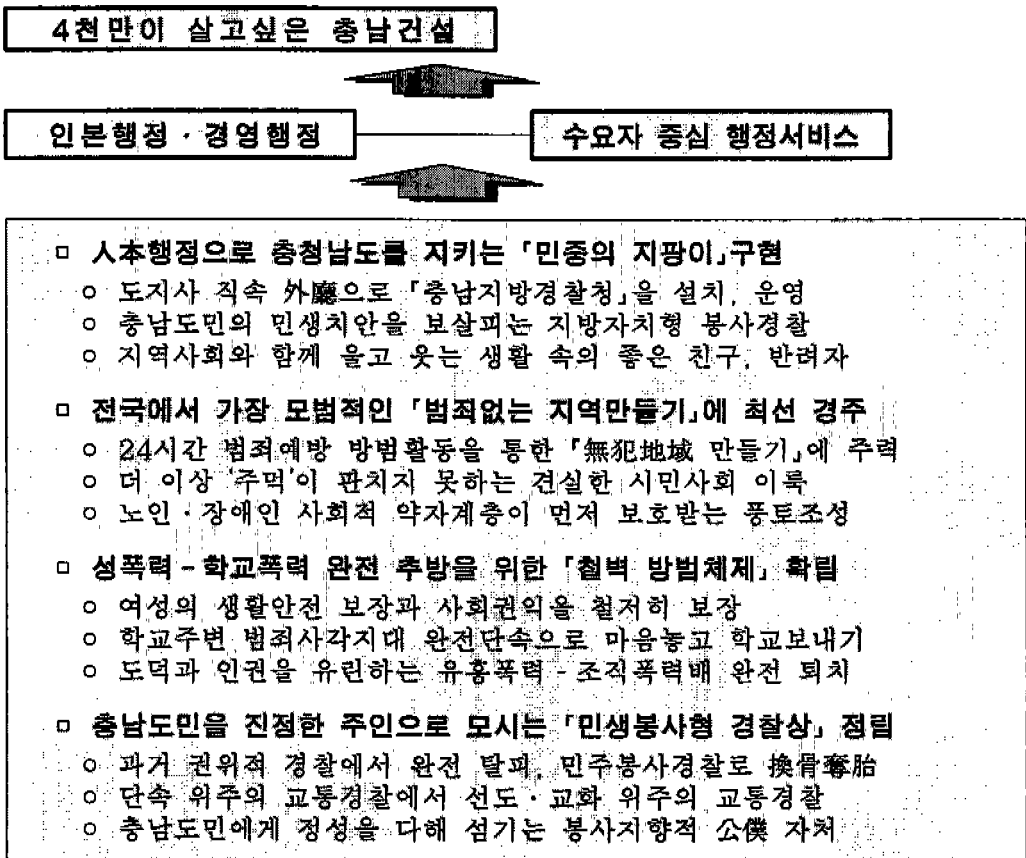
셋째, 성폭력과 학교폭력 및 조직폭력 등의 완전 추방을 위한 「철벽 방법활동」 강화이다. 이

11) 이같은 맥락구성은 충청남도 자치경찰의 기본이념과 실천방법론을 「인본·경영행정」 및 「수요자 중심 행정서비스」 차원에서 유추한 것이므로, 보다 엄격한 논리체계 구성은 별도의 작업을 요한다.

는 여성의 생활안전 보장과 사회권익을 철저히 보장하고, 학교주변 범죄사각지대의 완전단속으로 마음놓고 학교 보내기가 가능하도록 하며, 도덕과 인권을 유린하는 유흥폭력·組暴을 완전 퇴치하는 것이다.

넷째, 지방자치의 이념·정신에 부응하여 도민을 주인으로 모시는 「민생봉사형 경찰상」정립이다. 이는 과거 권위적 경찰에서 완전 탈피, 민주봉사경찰로 換骨奪胎함으로써 정성을 다해 충남도민을 섬기는 봉사지향적 公僕이 되는 것이며, 그동안의 단속 위주의 교통경찰에서 선도·교화 위주의 교통경찰로 변신하는 것은 물론, 전국에서 가장 모범적으로 「人本警察像」을 구현, 실천하는 충남경찰을 말한다.

〈그림 4-1〉 충청남도 자치경찰행정의 역할정립



이와 같이 충남도정·지역발전을 위한 자치경찰행정체제를 도정비전·목표를 포함, 그 의의와 역할을 검토해 보았다.

### 3) 국가경찰과 자치경찰의 관계설정

우리 나라의 경찰제도는 자치경찰제 도입에 따라 중앙에는 국가경찰제도를, 지방에는 자치

경찰제를 택하는 절충적인 형태가 될 것으로 전망된다.

국가경찰은 경찰사무 전체의 기획·조정과 치안관련기관 및 정부 각 부처와 업무협조, 국가안보와 관련되는 사항, 광역범죄, 대규모 소요사태 대처, 전국적인 유·무선 통신시설의 확보 및 유지, 경찰중견간부의 양성 등을 담당하고, 자치경찰은 주민의 생명과 재산의 보호 등 지역사회 내의 포괄적인 방법, 교통, 경비, 일반수사 등의 업무를 담당토록 해야 한다.

국가경찰조직은 현재 행정자치부 소속으로 되어 있는 경찰위원회를 제도적으로 지위를 격상시켜 국무총리 소속의 국가경찰위원회로 전환, 명실공히 경찰행정업무와 관련된 최고의사결정기구로 설치할 필요가 있다. 그 산하에 경찰청을 둬으로써 독립제의 폐단을 방지할 수 있고, 또한 경찰청의 현행 업무분장을 재조정하여 국가경찰조직으로서의 면모를 다져나가야 한다(이경은, 1998: 118-121).

또한 시·도에 지방경찰위원회를 설치하며, 시·도지사 직속으로 지방경찰청을 설치하도록 해야 한다. 시·도 경찰위원회를 합의제로 조직함으로써 국가경찰조직으로부터의 상대적 독립성을 보장함을 물론, 자치경찰조직이 단체장의 정치적 압력을 받지 않도록 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.<sup>12)</sup> 시·도 경찰위원회는 5~7명 위원으로 구성하고, 위원은 당해 시·도회의의원의 피선거권을 가진 자 중 반드시 민간인을 2~3명 포함시켜 시·도지사가 당해 지방의회의 동의를 얻어 임명하고, 위원의 임기는 시·도지사의 임기와 차이를 두기 위해 5년 정도로 하되 1회에 한하여 재임할 수 있어야 한다.<sup>13)</sup>

한편, 자치경찰제의 장점은 자치경찰기능이 중앙으로부터 자주성을 회복할 수 있고 단체장으로부터 정치적 중립성을 보장받을 수 있는 만큼, 자치경찰이 정치적 소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안을 위한 주민서비스에 전념할 수 있다는 사실이 중요하다.

그러므로 자치경찰제 도입과 관련한 경찰의 수사권 독립이 경찰 자체의 권한 강화·확보나 경찰중립화에 역행하는 처사가 있어서는 안될 일이다. 자치경찰권의 소재와 행사는 자치단체장의 권한과 책임하에 엄정하게 이루어져야 하는 것이다. 경찰의 민주화는 경찰에 대한 주민통제를 강화함으로써 개인생활에 대한 침해를 최소화하려는 것이고, 주민편의 위주의 경찰행정서비스의 강화는 자치경찰이 그 지역의 치안을 책임지며 경찰의 역할을 통제가 아닌 서비스차원으로 전환시키려는 것을 의미한다.

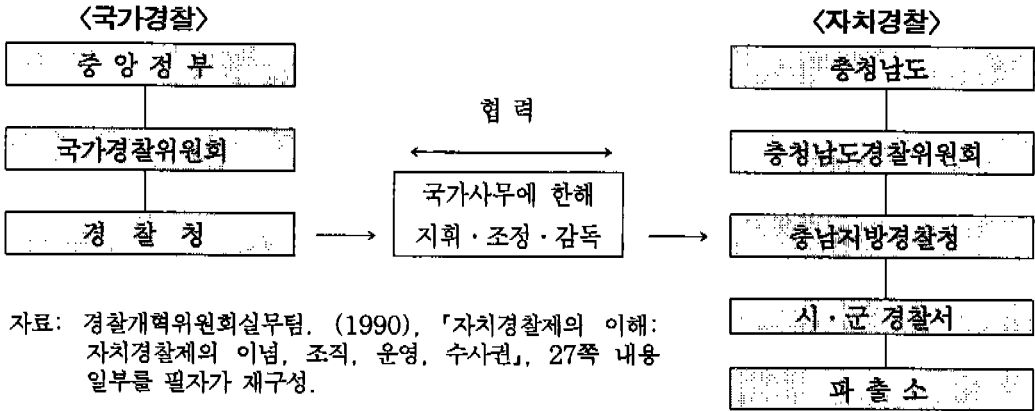
이러한 맥락에서 지방자치단체의 자율성을 확대하고 지역주민의 생명과 재산을 보호하는 경찰 본연의 치안서비스를 강화하고, 경찰 본연의 업무를 효율적으로 수행토록 하기 위하여 자치경찰을 도입하고자 한다면, 이와 동시에 필연적으로 경찰수사권의 독립이 어떠한 형태로라도 함께 이루어져야 한다.

다음은 지방경찰기관의 광역자치단체장 소속문제와는 별도로 경찰위원회 구성문제를 중심으로 국가경찰~지방경찰간의 관계설정모델이다.

12) 이는 지방자치의 이념에 부합하는 자치경찰제를 상정한 것으로서, 지방경찰청을 광역단체장 소속기관으로 설치하는 경우이다.

13) 이 또한 여당안으로 제시된 기존의 「경찰법 개정안」이 중앙집권적 요소가 크다고 보고, 지방자치적 요소를 현실적으로 감안한 경우이다.

〈그림 4-2〉 자치경찰제 도입시 국가-지방경찰의 관계모델(충청남도의 경우)



자료: 경찰개혁위원회실무팀, (1990), 「자치경찰제의 이해: 자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권」, 27쪽 내용 일부를 필자가 재구성.

#### 4) 지방경찰청의 職制구상 — 충청남도의 경우

자치경찰의 구성에는 자치경찰제의 적용범위, 소속관계, 운영형태, 경찰권 이양의 범위, 재정문제 등에 대한 구체적인 검증작업이 이루어진 후에 논의되어야 할 문제이나, 여기에서는 자치경찰제의 도입범위와 운영방식 등과 관련, 광역단체 수준에 적용할 수 있는 시·도 지방경찰청을 조직모델에 의해 잠정적으로 구성, 제시해 보고자 한다.

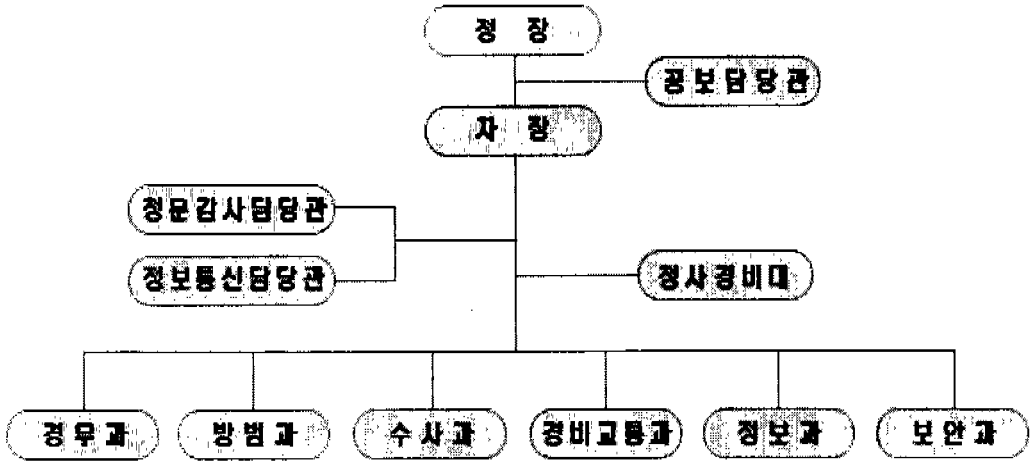
이는 시·도지사 직속으로 지방경찰청을 설치하고, 지방경찰사무의 의결기관으로 특별시·광역시·도 경찰위원회제도를 설치하여 지방정치인의 영향으로부터 완충장치로서 기능과 지방경찰조직, 직무의 종류 등 지방적 경찰사함을 심의·의결토록 하여 민주성과 독자성을 부여토록 한다.

지방경찰청은 국가사무로서 경찰청의 위임사무와 고유의 지방경찰사무를 담당하며 지방경찰청의 권한을 대폭 확대, 독자성을 부여하여 경찰행정의 민주화와 책임·봉사의 경찰행정 서비스를 제공토록 한다. 또한 지방경찰의 운영경비는 원칙적으로 지방자치단체가 부담하되, 일정 경비를 반드시 국고보조로서 지원토록 한다.

각 시·도 경찰청장은 시·도 경찰위원회의 집행기관으로 관할구역내의 경찰사무를 총괄하고 소속직원을 지휘·감독한다. 시·도 경찰청장은 경찰서와 그의 하부조직으로 지서 및 파출소를 둔다. 또한 특별조직으로 관할지역내 다중범죄 진압을 위한 기동대를 두고 교육기관을 비롯한 부속기관을 둘 수 있다.

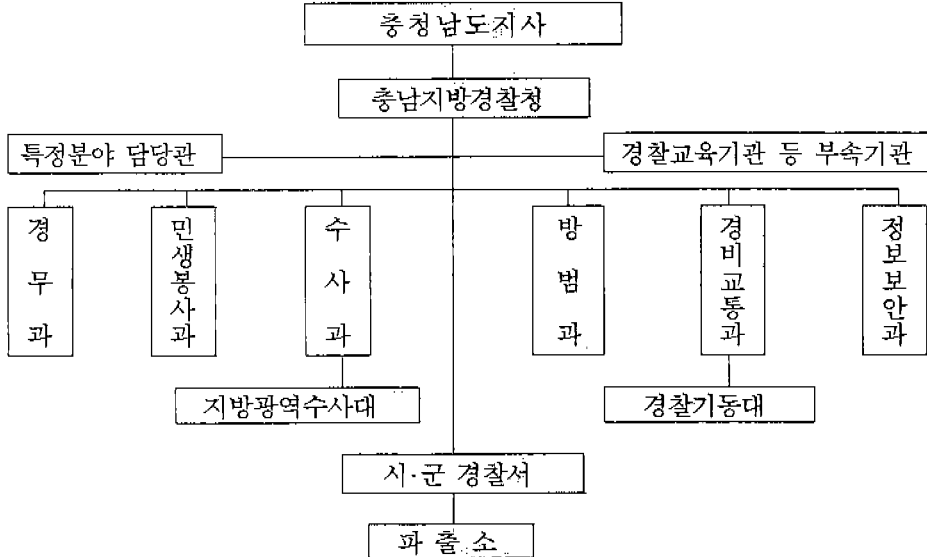
이는 경찰권의 분권화, 경찰의 정치적 중립화, 경찰행정의 민주화, 특히 경찰행정의 주민봉사기능을 중심으로 하면서, 지역사회의 안전유지와 주민편익을 위해 봉사하는 자치경찰기관으로 탈바꿈시키는데 초점을 두고 있다.

〈그림 4-3〉 현행 국가경찰제에서 지방경찰청의 조직모델



※ 이는 충청남도지방경찰청을 기준으로 한 것이며(정부3청사 관할 포함), 대구·인천·전남·충남의 지방경찰청 조직은 동일하며, 광주·대전은 전남·충남지방경찰청 관할임  
 자료: <http://cnpolice.go.kr/newhome/introduce/formation.htm>.

〈그림 4-4〉 자치경찰제 도입시 지방경찰청 조직구성(안): 충청남도의 경우



특히, 여기서는 일반적인 경찰청 직제표준과 충청도정의 「人本行政」을 감안, 민생봉사과 신설 및 정보과·보안과의 통합을 제안한 것이다. 이 경우 일반적으로 주무과인 「警務課」는 총괄 부서로서, 특히 별도의 「민생봉사과」라는 「지역사회~경찰의 관계」(CPR)를 전적으로 담당하는 민생봉사형 경찰서비스 전담부서를 우선순위가 높게 編制시키며, 「수사과」는 일반수사업무만을 담당토록 한다. 또한 「경비교통과」의 교통관련업무는 교통안전시설 설치·관리업무는 제외하



고, 14) 교통단속을 주업무로 하는 경우를 상정한 것이며, 자치경찰제 특성상 상대적 비중을 고려하여 「정보보안과」를 통합한 것이다.

아울러 담당관실 및 課단위 직제구성은 지역특성 등에 따라 일부 달라질 수 있을 것이며, 이는 지방정부의 自治高權인 자치조직권의 행사로 가능할 것이다.

#### IV. 결 론

국가기능의 합리적 배분은 필연적으로 지방행정체제의 기능보강 및 제도개선으로 이어지는 데, 특별지방행정기관의 광역지방자치단체로의 기능이양은 대표적인 것이며, 그 중에서 자치경찰제 도입은 가장 중요한 현안이 되고 있다.

그런데 우리의 경우, '새로운 제도의 도입'에 앞서서 그대로 있으면 절로 해결된다는 식의 고정관념이 지방정부 수준에서 거의 일반화되어 있다. 그러나 준비를 한 경우와 그렇지 못한 경우의 차이는 매우 크다. 따라서 지방정부의 정책대응은 매우 중요하다(최병학, 2002b: 211-213). 지방자치의 정신·이념에 부응하는 자치경찰제 도입·운영은 그대로 앉아서 기다리면 해결될 문제가 아닌 것이다. "해결방안이 없으면 문제도 없다"(No Solution, No Problem)는 윌다비스키의 言明처럼, 새로운 제도 도입이 주는 의미심장함을 깊이 있게 헤아려 기본틀과 추진전략을 수립해야 한다.

자치경찰제 도입시기는 당초 정부측 발표대로 2000년도 실시예정이 정치과정과 연동된 국정운영 프로그램에 따라 상당기간 미루어질 전망이다. 15) 얼마 전 수사권 독립문제로 검·경찰 간 내부진통을 겪은 바도 있으나, 이를 경찰에서는 자치경찰제 도입 현안과 맞물린 선행조건의 성격으로 규정, 주장함으로써 사안의 성격을 더욱 복잡하게 만들었다. 그러면서도 「경찰개혁 100일 작전」 등을 전개함으로써, 경찰 자체의 의도가 현행체제 유지인가, 아니면 자치경찰로의 탈바꿈을 위한 예비절차인가를 분간하기 어렵다.

그동안 자치경찰제 도입현안과 관련하여 경찰중립화와 자치경찰 도입을 위한 경찰법안들이 이미 1994년과 1996년 국회에서 발의된 바 있고, 1998년에는 대대적인 자치경찰제 공청회가 열렸는가 하면, 이후 크고 작은 논의가 계속되는 가운데에서도 정부당국에서는 원칙론만 되풀이 해오다가, 최근에는 아무런 반응도 없다. 이러한 과정에서 경찰청에서는 아직껏 자치경찰제 도입에 대한 분명한 입장 표명을 하지 않고 있다.

한편 1999년 5월, 전국의 광역단체장들이 일반수사에 한정된 수사권 없이는 자치경찰제가 무색하다는 점을 정부당국에 합동건의를 한 바 있어, 자치경찰제 도입을 앞두고 민선지방자치를 현장을 책임지고 있는 시·도지사들의 입장을 엿볼 수 있다. 미국은 수사권, 압수수색권, 피의자심문권, 검증권, 증거조사권을 가지고 있으며, 영국은 전통적으로 범죄사건에 대해 독자적

14) 이는 교통안전시설의 설치 및 운영업무를 현재 비전문조직인 교통경찰이 담당하고 있는 것을 지방정부로 이관해야 한다는 주장이다. 즉, 「도로교통법시행령」을 개정, 지방정부에 교통안전시설 설치권한을 환원하자는 것이다. 원래 「도로교통법」상 교통안전시설 설치·운영에 관한 책임과 권한은 해당 단체장에게 있는 것이나, 시행령에서 행정편의상 경찰청장에게 위임한 것이다. 그러나 경찰청에서는 교통안전시설의 지차체 이관에 반대하며, 다만 자치경찰제 도입에 따라 업무의 이관·조정이 가능하다고 보고 있다(국무총리실 안전관리대책기획단, 2000, 5: 87).

15) 이미 정부는 2000년부터는 자치경찰제를 도입하고, 2001년부터는 교육분야도 명실상부한 교육자치제를 실시한다는 방침을 수차례 밝힌 바 있다.

수사권을 가지고 있으며 소추권을 행사한다. 독일은 사법경찰이 범죄행위 규명, 증거인멸 방지를 위한 조치강구 및 그 처리결과에 송치 등 독자적 수사권을 행사하며, 프랑스도 사법경찰이 독자적으로 형사법 위반행위에 대한 수사권을 행사한다. 또한 일본은 경찰이 1차 수사기관이 되어 압수·수색·검증영장청구 등 강제처분권을 가지고 있으며 검찰은 보충적인 수사기관으로 되어 있다.

더욱이 우리가 자치경찰제를 도입해야 하는 이유를 선진국의 민생봉사 경찰서비스를 통해 적절히 시사 받을 수 있다. 미국은 지역중심치안활동으로 주민에게 가까이 다가가서, 주민의 눈 곁에 있고, 주민의 필요와 여망에 부응하여 치안을 주민과 더불어 합작생산(coproduction)한다.<sup>16)</sup> 영국경찰은 시민현장에 입각하여 양질의 경찰서비스를 제공하며, 비무장과 반폭력주의에 따라 주민보호에 전념하고 있다. 프랑스 자치경찰은 주민에 대한 봉사가 기본임무이며, 일본은 자치경찰제를 토대로 민생치안을 확립하면서 지역내 생활안전센터를 중심으로 방범, 순찰, 지역봉사활동을 활발히 전개하고 있다.

이 글을 마무리하면서 몇 가지 정책제안을 덧붙이고자 한다.

첫째, 자치경찰제는 지방자치라는 큰 틀에서 접근해야 한다. 왜 자치경찰제를 실시해야 하는가? 그것은 현재와 같은 국가경찰제로서는 주민을 위한 진정한 민중의 지팡이 역할을 다할 수 없기 때문이다. 특히 자치경찰기관의 소속문제나 인사권 행사는 관할 지방정부에게 책임 있게 맡겨져야 한다. 이 경우 지방경찰위원회 구성 및 지방의회 등을 통해 자치경찰권 행사가 민주적으로 이루어지도록 내부장치를 마련해 놓아야 한다. 또한 자치경찰의 운영재원 문제는 근본적으로 검토해야 한다. 지방자치는 왜곡된 국제-지방세간의 배분구조와 함께 현재 어려운 지방재정 여건을 감안, 중앙정부에서 현실적으로 지원하는 방안이 선행되지 않으면 안된다(심대평, 2001: 101-107).

둘째, 원칙적으로 사회적 안전유지의 1차적 책임은 검사에게 달려 있으며, 이러한 이유에서 검사가 수사권을 가지고 경찰을 지휘·감독하고 있다. 그러나 자치경찰제는 자치단체장에게 자치경찰권(지역치안권)을 부여하는 것과 결코 무관할 수 없고, 따라서 여기에는 수사권의 현실화 조치가 수반되지 않으면 안된다. 그러므로 국가경찰과 자치경찰간의 관계정립(역할분담)이 선결되어야 하나, 그 다음은 자치경찰권에 수사권 포함 여부 및 그 수사권의 성격·범위를 어떻게 설정할 것인가이다.<sup>17)</sup>

셋째, 지방자치란 해당 지역주민들이 선택한 단체장을 중심으로 지방행정을 꾸려가는 것이며, 여기에는 응당 자치경찰과 교육자치가 포함되어야 한다. 그러므로 자치경찰제는 지방자치를 제도화시키기 위한 최소한도의 요건이다. 국가경찰과 자치경찰은 당연히 서로 협력파트너가 되어야 한다.

문제는 자치경찰제 도입에 대해 중앙정부는 물론 지방정부에서 얼마나 책임 있게 대비하고 있는가이다. 단체장 지휘감독체계하에서는 경찰행정의 위상·성격·역할·기능이 근본적으로 바뀌지 않으면 안되기 때문이다. 분명한 점은, 새로운 제도 도입에 대응하는 지방정부 측의 정책대응 프로그램 준비는 매우 긴급하다. 아울러 심도 있는 연구개발과 함께 실무 차원의 준비기획팀 구성·운영 등이 필요하다.

16) 즉, 「지역사회 경찰제도」(community oriented policing)인 것이다(김인·허용훈, 2000: 2 / 6, Community Policing Consortium, 1994: 13).

17) 이 수사권 현실화 문제는 자치경찰제 도입과 관련된 중요한 정책결정사항이 틀림없으나, 현재 수사권이 검찰청 소관이라는 점에서 특별지방행정기관의 권한과 사무의 지방정부로의 이양 차원에서 접근할 필요가 있다(임도빈, 1997: 339-342, 최병학, 1998: 20).

## 참 고 문 헌

- 국무총리실 안전관리대책기획단. (2000). 「국가안전관리 종합대책: 중간보고서」.
- 최병학·최병학·최병학·최병학·최병학. (2000). 「국가안전관리 종합대책: 최종보고서」.
- 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소. (1998). 「자치경찰 공청회 결과 보고서」.
- 경찰개혁위원회실무연구팀. (1999). 「자치경찰제의 이해: 자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권」.
- 경찰청. (1990). 「일본경찰」.
- 최병학. (1998). 「미국경찰」.
- 최병학. (2000). 「경찰개혁의 성과와 발전방향」.
- 최병학. (2001). 「경찰백서」.
- 김남진 외. (1995). 지방자치시대 경찰의 역할과 위상. 「수사연구」. 8월호.
- 김영재. (2000). 자치경찰제의 핵심: 경찰중립화, 수사권의 독립. 「지방포럼」. 제5호. 3·4월호. 한국지방행정연구원.
- 김인·허용훈. (2000). 지역사회경찰제도의 도입방안. 「지방정부연구」. 제4권 1호. 여름호. 한국지방정부학회.
- 김인·허용훈·이희태. (2000). 경찰개혁에 따른 기강확립 성과평가와 정책과제: 부산지역 경찰을 중심으로. 「지방정부연구」. 제4권 2호. 겨울호. 한국지방정부학회.
- 김충남. (1989). 경찰과 지역사회관계에 관한 연구. 박사논문. 동국대학교 대학원.
- 문성호. (2000). 주민의 생명·재산보호와 자치경찰. 「지방포럼」. 제5호. 3·4월호. 한국지방행정연구원.
- 백형조. (1999). 「경찰개혁에 대한 평가분석과 21세기 한국경찰의 나아갈 방향」. 경찰청 연구보고서.
- 성중진. (2002). 지방행정체제의 개편방안 연구. 석사논문. 충남대학교 행정대학원.
- 신원득 외. (2001). 「지방정부의 정책주도권에 관한 연구」. 경기개발연구원.
- 심대평. (2001). 지방재정 건실화를 위한 지방재정 발전방안. 「지방자치 부활 10주년 기념 21세기 지방자치발전 대토론회」. 전국시도지사협의회 외 공동개최.
- 윤광재. (2000). 자치경찰제 실시에 따른 소요재원 추정과 재원분담방안. 「경기연구」. 제5호. 경기개발연구원.
- 이경은. (1998). 국가경찰과 자치경찰의 사무분장과 자치경찰의 바람직한 기능에 관한 연구. 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소 공동주최. 「자치경찰제도 공청회 자료집」.
- 이기우. (1998). 지방경찰제도의 개선방안, 지방경찰제와 자치교육제의 개선방안. 「연구보고서」 98-1. 한국지방자치학회.
- 이상안. (1986). 「현대경찰행정학」. 형실출판사.
- 이상원. (1997). 한국경찰의 지역사회활동 도입에 대한 전망. 「논문집」 제17집. 경찰대학.
- 이세구·조임곤. (2000). 「교육·경찰행정의 지방이양과 정부간 재원분담방안」. 시도연구원협의회.
- 이용부. (2000). 자치경찰과 지방화는 상관관계가 있는가?. 「지방포럼」. 제5호. 3·4월호. 한국지방행정연구원.
- 이황우. (1995). 지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」. 제4호. 한국공안행정학회.
- 최병학. (1996). 미국의 지역사회 경찰활동에 관한 연구. 「한국공안행정학회보」. 제5호.
- 임도빈. (1997). 「지방조직론: 한국지방자치의 새로운 이해」. 박영사.
- 정균환. (1996). 「지방자치의 완성을 위한 자치경찰」. 신유영사.
- 정진환. (1994). 「미국경찰론」. 양영각.
- 최병학. (1994). 「비교경찰제도」. 학문사.
- 최병학. (1998). 「경찰행정론」. 대영문화사.
- 지방이양추진위원회(2002). 「국가사무의 지방이양 추진현황」.

- 최병학. (1997). 「인본·경영행정의 기본이념과 구현전략: 자치충남도정의 지도원리」. 충청남도.
- 최병학. (1998). 「광역자치단체의 역할 재정립 방안연구: 최근 정부개혁 관련 지방행정의 구조개편·기능조정 현안과제」. 충남발전연구원.
- 최병학. (1999a). 「자치경찰제 도입에 따른 충남도정의 대응전략 연구」. 충남발전연구원.
- 최병학. (1999b). 「충청남도 수요자중심 행정체제 수립연구」. 충남발전연구원.
- 최병학. (1999c). 「초일류를 지향하는 신세기 도정비전 수립」. 충남발전연구원: 안전관리분야 중 “자치경찰제 도입으로 민생치안서비스 정착” 편.
- 최병학. (1999d). 21세기 소방행정서비스 추진전략: 수요자 중심의 소방안전서비스를 중심으로. 「제1회 소방행정발전 세미나집」. 충청남도·충남발전연구원.
- 최병학. (2000). 자치경찰제 도입에 따른 현안쟁점과 대응인식. 「충북리포트」. Vol.7. No.2. 여름호. 충북개발연구원.
- 최병학. (2001). 정책주도권의 개념과 실제: 충청남도의 조직운영사례와 관련하여. 「지방정부의 정책주도권에 관한 워크숍」. 경기개발연구원 주최.
- 최병학. (2002a). 「21세기 지방자치발전 시책추진 연구」. 충남발전연구원.
- 최병학. (2002b). 지방정부의 문제해결능력과 정책혁신: 충청남도의 정책운영 사례를 중심으로. 「2001년도 동계학술세미나 자료집」. 한국지방자치학회.
- 최병학. (2002 c). 분권화와 지방자치제도 혁신: 자치경찰제 도입 관련 쟁점현안과 충남도정의 추진구상. 「지방선거제도의 개혁과 지방정부의 발전」. 한국지방정부학회 2001년도 동계학술대회 발표논문.
- 치안문제연구소. (1991). 일본의 경찰: 발전과 성장과정을 중심으로. 「치안문제」. 122호.
- 행정자치부. (2001). 「통계연보」. 제4호.
- 최병학최병. (2001). 「중앙행정권한의 지방이양 추진계획 시달: 획기적이고 과감한 지방이양을 통한 지방분권 촉진」.
- Attorney General's Advisory Commission on Community-Police Relation. (1983). *The Police in the California Community*. Sacramento: State of California.
- Duggett. Michael. (1997). The Evolution of the United Kingdom Civil Service 1848 ~ 1997. A Paper Prepared for the *International Institute of Administrative Sciences Quebec Conference*.
- Community Policing Consortium. (1994). *Understanding Community Policing: A Framework for Action*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice.
- Earle. Howard H. (1967). *Police-Community Relations*. Illinois: Charles C. Thomas Publisher.
- Goldstein. Herman. (1987). Administration of Criminal Justice. in Report No.7. *Southern Regional Education Board and Institute of Government*. Univ. of North Carolina.
- Hallman. Howard. (1972). Federally Finance of Citizen Participation. *P.A.R.*. Vol.32. Special Issue. Oct.
- Holden. Richard N. (1992). *Law Enforcement an Introduction*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall.
- Kingdom. J. (1984). *Agendas. Alternatives and Public Policy*. Boston: Little. Brown and Co.
- Mayntz. Renate. (1988). *Soziologie der Offentlichen Verwaltung*. Heidelberg/ Karlsruhe. C. F. Muller.
- Ostrom. Elinor and P.. Gordon. Whitaker. (1973). Do We Really Want to Consolidate Urban Police Force?. "Public Administration Review." Vol.33. Sep./ Oct.

- President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. (1967). *The Challenge of Crime in a Free Society*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Radelet, Louis A. (1986). *The Police and the Community*. New York: Macmillan.
- Stone, Alfred R. and Deluca, Stuart M. (1994). *Police Administration*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Walker, Samuel. (1980). *The Police in America: An Introduction*. New York: McGraw-Hill Book Co.

---

**최별화:** 공군사관학교 국방관리학과 졸업(1978), 청주대학교 대학원 행정학석사(1982) 및 박사(논문: 한국행정문화의 종교문화적 영향에 관한 연구, 1987. 2). 현재 충남발전연구원 연구위원으로 재직하고 있으며, 국무총리실 안전관리대책기획단 정책자문관을 역임했다. 주요 관심분야는 자치행정, 정책개발, 안전관리이며, 주요 저서 및 논문으로는 [인본·경영행정의 기본이념과 구현전략](1997), "국가정책과 지방정부의 정책연계 추진방향"(1998), "자치경찰제 도입에 따른 대응전략 연구"(2000), [국가안전관리 종합대책, 공동](2000), [21C 동북아 그린파트너십 형성과 충남의 역할, 공동] (2001), "한국소방의 정책수행체제 구축방안"(2002) 외 다수가 있다. 한국지방정부학회 이사(2001), 철도청 심사평가위원(2001), 한국정치정보학회 이사(2002), 한국소방정책학회 이사(2002). <e-mail: bhchoi@cdi.re.kr>