

지방자치경찰의 실시에 따른 법적 문제점

〈연세대법대교수〉 한 견 우¹⁾

I. 序 論

오랫동안 우리나라는 國家警察制度가 이어져 왔으나 地方自治制의 실시와 더불어 自治警察에 관한 논의가 활발하게 이루어져왔고, 김대중 대통령은 1997년 12월 19일 첫기자회견에서 현재 경찰의 정보·수사·경비 등의 업무는 국가(중앙)경찰이 맡고, 교통·방범 등의 對民서비스의인 業務는 지방경찰이 맡는다는 시행방침을 분명히 하였다. 이러한 統治權者의 입김에 힘입어 地方自治警察制度의 導入을 골자로 하는 警察法 改正法律案이 마련

되었다.²⁾

비록 통치권자의 강력한 의지로 지방자치경찰제의 도입이 방향을 잡았다고 해도, 지방자치경찰을 어떤 내용으로 구성할 것인지에 대해서는 아직 충분한 검토가 이루어지지 않았다고 생각한다. 地方自治警察의 目的과 그 導入의 必要性이 보다 적극적으로 인정된다고 할 때, 경찰의 업무를 구체적으로 어느 범위까지 지방자치경찰의 업무영역으로 分權할 것인가는 지방자치경찰의 도입이라는 원론적인 문제로는 풀 수 없는 한계가 있다.³⁾ 따라서 지방자치경찰제도의 도입은 경찰의 政治的 中

1) 법학박사·연세대·법대교수·법학연구소 상임연구원

2) 경찰법의 개정은 여러차례 이루어졌으나, 이 연구의 토대가 되는 개정안은 경찰개혁위원회, 자치경찰기획단이 1999. 5. 4. 당정협의를 따라 수정된 1999. 5. 6. 경찰법개정안이다.

3) 예를 들면, 현행 警察法 제3조(경찰의 임무)[개정 경찰법 제2조]에 의하면, “경찰은 국민의 생명·신체 및 재산의 보호와 범죄의 예방·진압 및 수사, 치안정보의 수집, 교통의 단속 기타 공공의 안녕과 질서유지를 그 임무로 한다”고 규정하고 있다. 이러한 경찰의 업무 중에서 특히 경찰의 주요업무 중의 하나인 搜查業務를 과연 지방자치경찰제도가 도입되었다고 해서 지방자치경찰의 업무로 분권화할 것인가는 搜查의 國家的 機能을 고려할 때 보다 신중하게 대처하여야 할 중요한 문제 중의 하나이다.

立, 搜查權의 獨立 등과 함께 警察行政의 變化에 있어서 앞으로 주목할 만한 중요한 사항이며, 앞으로 더욱 뜨거운 論議가 계속될 것으로 보인다. 이러한 시각에서 아직 실시되지 않은 지방자치경찰제도를 法的으로 檢討한다는 것은 앞으로 직면하게 될 地方自治警察의 實施에 따른 法的 問題點을 미리 조명한다는 점에서 研究의 意義가 있다.

地方自治警察은 기본적으로 地方自治와 警察을 接木하는 의미가 있다. 그러나 우리나라의 경우 地方自治의 歷史가 그렇게 길지 못하기 때문에 지방자치의 실시에 따른 副作用과 逆機能 등이 많이 지적되고 있는 나머지 地方自治의 本來的 趣旨가 다소 歪曲된 경우도 있는 것 같다. 이러한 상황에서 지방자치경찰제도의 도입과 실시는 당연히 우려의 목소리가 새어 나오게 마련이다. 그러나 한가지 분명한 것은 지방자치경찰제도의 도입은 과거 중앙집권적 논리와 사고방식 그리고 중앙위주의 행정체계를 탈피하고 地方分權的 論理와 思考方式을 바탕으로 地方爲主의 行政體系로 과감히 전환하여야 한다는 지방자치시대의 요구의 하나로서 地方自治의 內實을 기한다는 점에 그 意義를 둘 수 있다.

1991년 地方議會가 구성되면서 주요 문제점으로 등장한 것은 바로 전국의 모든 경찰행정이 국가사무로 되어 있기 때문에 형식적인 治安行政協議會를 제외하고는 지방자치단체가 지역주민의 생명과 재산을 보호하는 치안

기능에 책임감 있는 행동을 할 수 없다는 비판과 갈등의 목소리가 높았다. 이러한 문제점들을 개선하기 위하여 지방자치경찰제도의 도입을 적극적으로 생각하게 되었다. 즉 지방자치경찰제도의 도입은 기본적으로 지방의 치안행정을 상당부분 自治事務로 이관시켜 地方自治團體와 地方議會가 이 부분에 대하여 권한과 책임을 갖고 지역주민들의 생명과 재산을 지켜야 한다는 것이다.

지방자치경찰제의 도입과 함께 이번 개정 경찰법의 기본내용은 행정자치부의 보조기관으로 되어 있는 현행 경찰청을 독립시켜 國務總理의 소속하에 설치될 경찰행정의 최고 심의·의결기관으로서 國家警察委員會가 警察廳을 감독하게 함으로써 경찰의 정치적 중립성을 보장하고, 동시에 지방자치경찰제를 도입하여 지역치안업무를 담당하도록 하자는 것이다. 여기서 국가경찰위원회와 지방자치경찰위원회의 구성에 있어서 각각 국회와 지방의회의 의사를 반영하여, 公權力에 대한 住民統制가 가능하도록 하고 있다. 따라서 그 동안 지방자치경찰에 관한 우리나라의 논의는 대강 다음의 내용으로 요약할 수 있다. 첫째, 지역치안과 국가치안의 조화를 위한 절충형을 채택한다. 둘째, 광역지방자치단체 단위로 도입한다. 셋째, 지방자치경찰위원회제도를 채택한다. 여기서 첫째 지역치안과 국가치안의 조화를 위한 절충형이라는 것은 지방자치법이론에 의하면 團體自治적 요소와 住民自治的 요소를

調和한다는 취지로 파악할 수 있기 때문에, 이는 우리나라 지방자치제도의 근간에 관한 문제로서 지극히 당연한 명제이다. 둘째 광역 지방자치단체 단위로 도입한다는 뜻은 자치경찰제도를 기초자치단체에까지 실시하기에는 여러 가지 부작용이 있을 것을 우려한 판단으로 여겨지며, 교육·학예·체육의 전문성과 독자성을 감안하여 현재 시·도 단위에서만 地方教育自治를 실시하도록 하고 있는 점과 그 맥을 같이 한다. 셋째, 지방자치경찰위원회 제도를 채택하기로 한 것은 국가경찰제도 아래서의 경찰위원회제도를 지방자치경찰에도 적용하도록 한다는 취지와 지방자치경찰제를 실시함에 있어서 執行機關과 議決機關을 分離하도록 하고 있는 지방자치제도의 근간을 그대로 따른 것이라도 할 것이다.

II. 地方自治警察의 意義

1. 地方自治警察의 概念

지방자치경찰이란 일정한 地域內의 警察作用을 地方自治團體의 권한과 책임에 의하여 이루어지는 경찰을 말한다. 이러한 경찰의 개념을 實質的 意味와 形式的 意味로 구분하듯이,⁴⁾ 지방자치경찰의 개념도 實質的 의미와 形式的 의미로 구분할 수 있는데, 지방자치경찰은 기본적으로 경찰권이라는 공권력을 국가(중앙정부)와 지방자치단체로 분리하는 의미가 있다. 그리고 지방자치경찰이 자치경찰권을 행사하는 지방자치경찰의 概念에 대해서 협의·광의·최광의의 구별이 있을 수 있다. 1) 狹義의 지방자치경찰은 지방자치경찰기관이 그의 固有한 業務를 처리하는 경찰작용을 말한다. 이러한 의미의 지방자치경찰은 지방

4) 形式的(制度的·組織的) 意味의 경찰이란 警察作用의 所管機關(제도적·조직적 의미의 경찰)에 따라 경찰의 개념을 정립하는 것을 말한다. 따라서 구체적으로 수행하는 국가활동의 행위주체가 경찰기관에 속하는가의 여부를 기준으로 논하는 경찰개념이다. 우리나라 경찰법 제3조의 경찰과 경찰관직무집행법 제2조에서 규정하고 있는 경찰의 직무는 형식적·조직적·제도적 경찰을 의미한다. 반면에 實質的(學問的) 意味의 경찰이란 국가작용의 性質에 따라 정의하게 되는데, “공공의 안녕과 질서에 대한 위해를 방지하기 위한 목적으로 행해지는 활동”을 말한다. 이러한 실질적 의미의 경찰은 공공의 안녕과 질서유지라는 소극적 목적을 위해서 활동하는 작용을 말하고, 적극적인 공공복리를 위한 활동은 포함되지 않는다. 따라서 이러한 실질적 의미의 경찰개념에는 보통경찰기관의 소관사항이기는 하지만 성질상 경찰의 개념에 포함시키기 어려운 점이 있는 司法警察은 제외된다. 그러나 복리행정작용에 附隨되는 秩序維持作用을 실질적 의미의 경찰에 포함시킬 것인가가 문제된다. 이 점에 관해서 1) 실질적 의미의 경찰에 포함시켜서는 안된다는 입장과 2) 복리행정작용에 부수되는 질서유지작용은 다른 행정기관의 소관사항이기는 하지만 성질상 경찰의 개념에 포함시키는 것이 타당하다는 입장의 대립이 있다. 3) 실제운영상에서 보면, 복리행정상 질서유지작용을 위한 團束作用과 단속작용에 위반한 處罰作用은 서로 表裏의 관계에 있기 때문에, 형식적 의미의 경찰과 실질적 의미의 경찰은 서로 깊은 관련이 있다. 즉, 복리행정상 질서유지작용으로 행하는 下命 등에 위반한 경우는 법률에 의하여 벌칙을 규정하고 있기 때문에, 보통경찰기관이 행하는 벌칙규정에 위반한 범칙사건의 수사와 범죄의 체포 등은 복리행정상 이루어지는 질서유지작용에 영향을 미치게 된다.

자치단체의 존립과 주민복리와 관련된 경찰행정을 뜻하게 된다. 2) 廣義의 지방자치경찰은 地方自治警察機關이 처리하는 모든 경찰작용을 말한다. 따라서 이러한 의미의 지방자치경찰에는 좁은 의미의 지방자치경찰과 지방자치경찰이 국가(중앙)경찰 또는 다른 지방자치경찰로부터 委任받아서 처리하는 경찰작용을 포함하게 된다. 3) 最廣義의 지방자치경찰은 지방자치단체의 區域 안에서 행해지는 모든 경찰작용 중에서 국가(중앙)경찰의 特別機關에 의하여 처리되는 경찰을 제외한 것을 말한다. 따라서 이러한 의미의 지방자치경찰에는 지방자치경찰이 행하는 고유사무와 위임사무가 관련된 경찰작용도 포함한다. 생각컨대, 4) 지방자치경찰이라고 할 때 그 기본은 자치사무의 처리에 관련된 경찰작용이라는 점은 의문이 없다. 그러나 우리나라의 지방자치법이 지방자치단체의 업무에 관하여 二元主義(자치사무와 위임사무)를 취하고 있는 점과 아무리 지방자치라고 해도 국가적 이익에 관한 업무를 총괄적으로 행하는 중앙정부의 행정과 완전히 分離해서 생각할 수 없다는 점을 생각하면, 양자를 함께 지방자치경찰의 연구대상 혹은

규율대상으로 하는 것이 바람직하다.

2. 地方自治警察의 機能

(1) 意 義

憲法裁判所의 決定⁵⁾이 밝히고 있는 바와 같이, 지방자치는 이념적으로 국민주권주의와 자유민주주의를 구현하고 권력분립주의를 지방적 차원에서 실현할 뿐만 아니라 국민의 기본권을 신장하는데 기여하고 있다. 따라서 지방자치경찰 역시 이념적으로 國民主權主義와 自由民主主義를 구현하고 權力分立主義를 地方的 次元에서 실현하고 국민의 기본권을 신장하는데 기여하고 있다고 할 것이다. 그러나 지방자치제의 실시와 더불어 지방자치경찰제 역시 순기능과 역기능이 있을 수 있으며, 앞으로 지방자치경찰제도가 현실적으로 실시되게 되면 때로는 위기를 맞게 될 수도 있다.

(2) 地方自治警察의 順機能

1) 지방자치경찰은 지역주민의 참여와 협조를 통한 치안행정의 민주화를 이룰 수 있으며, 이러한 치안행정의 민주화는 국가 전체의

5) 현재 1991. 3. 11, 91 헌마 21 : 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 기본권의 신장에도 크게 기여할 수 있는 제도라 할 것이다. 이와 같이 지방자치제도는 민주정치요체이며 현대의 다원적 복합사회가 요구하는 정치적 다원주의를 실현시키기 위한 제도적 장치로서 ... 국민주권주의와 자유민주주의 이념구현에 크게 이바지할 수 있는 것이다.

민주주의의 실현에 이바지한다. 그리고 지방자치경찰의 기능은 중앙정부의 정치적 변동과 조직적 부패로부터 지방의 안정을 보호하고, 정당정치폐단을 방지하는 방파제로서 경찰의 中立性을 보장할 수 있다.

2) 지방자치경찰은 민주주의를 위한 政治的 教育場 내지 政治的 實驗場으로서 역할을 담당함으로써 警察行政의 民主性을 보장하게 된다. 어느 지방의 성공적인 지방자치경찰제도는 다른 지역에서도 활용될 수 있을 뿐만 아니라 중앙정부에서 시도하기 어려운 경찰행정의 실험을 지방자치경찰의 영역에서 시도해 볼 수 있는 장점이 있다.

3) 지방자치경찰은 지역의 특성에 가장 적합한 경찰행정을 할 수 있을 뿐만 아니라 지방의 문화적 전통이나 지방주민들의 감정에 알맞은 경찰행정을 추진할 수 있는 의의가 있다. 즉 지방자치경찰제도는 지방문제의 종합적 해결, 지역치안수요에 대한 지역적 대응과 지역적 특수성의 존중이라는 점에서 警察行政의 效率性을 높일 수 있다. 지방자치경찰을 통하여 이와 같이 경찰행정의 지역적 특성에 맞는 효율적인 경찰행정이 이루어지기 위해서는 補充性의 原則이 잘 준수되어야 한다. 즉 지방자치경찰이 스스로 할 수 있는 업무에 대해서 국가경찰은 개입해서는 안되고, 지방자치경찰이 주도적 지위에서 스스로 자신의 문제를 해결할 수 없는 상황에서만 보충적으로 국가경찰의 개입이 인정되어야 한다. 따라서

지방자치경찰제도의 도입은 과도한 정부의 재정부담을 줄이고 지역실정에 맞는 責任行政을 구현할 수 있는 의의가 있다.

4) 지방자치경찰은 국가구조 속에서 경찰권의 垂直的 分權을 통하여 기능적 권력통제를 가능하게 한다. 따라서 중앙의 국가경찰권력을 지방으로 분산함으로써 국가경찰권력의 행사를 지방자치경찰권력의 차원에서 견제하고 통제할 수 있게 된다. 이러한 점에서 지방자치경찰제도의 도입은 완전한 地方自治의 完成을 기할 수 있으며, 지방자치제도를 실시하는 국가 중에서 국가경찰을 유지하고 있는 나라는 없다.

(3) 地方自治警察의 逆機能

현대국가에 있어서 과학기술의 발달과 사회적·경제적 構造가 變化됨에 따라, 지방자치경찰사무는 지역적 이해에만 한정되지 않고 지역사회를 벗어나 직능사회 또는 대도시권으로 확대되는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치경찰을 지역적 이해관계에 매달리게 하는 것은 地域感情의 深化를 초래하게 된다. 따라서 교통통신의 발달과 광역화·첨단화·대형화하는 범죄에 대하여 효율적으로 대처하기 위해서는 국가경찰제도가 불가피하다고 보는 경우가 있다. 더욱이 현대사회구조의 변화, 복리국가기능의 확대, 정당정치의 발달, 지방재정의 궁핍 등으로 말미암아 지방자치경찰은 언제라도 위기를 맞을 수 있다. 예컨대 정당

의 지역편중이 심한 상황 속에서 지방자치경찰이 도입되면 경찰의 政治的 中立이 毀損되기 쉽다. 그리고 지방재정이 빈곤한 상태에서 지방자치단체가 경찰조직을 떠맡게 되는 경우 지방자치단체의 財政負擔이 加重되고 중앙에 대한 재정의존도가 증대되는 경우가 있을 수 있다. 그러나 이러한 지방재정의 빈곤은 국가 수입의 부적정한 배분에서 비롯된 결과이며 稅源의 合理的 配分을 통하여 해결되어야 할 것으로 보인다.

3. 地方自治警察權

(1) 地方自治警察權의 概念

지방자치단체가 자신의 사무를 자신의 책임하에 행할 수 있는 권한을 지방자치단체의 自治權 혹은 自治高權이라 부른다. 따라서 지방자치단체가 자치경찰에 관한 사무를 자신의 책임하에 행할 수 있는 권한을 지방자치단체의 自治警察權 혹은 自治警察高權이라 부른다. 우리 헌법의 규정(제117조, 제118조)에 의하면 의회는 그의 입법재량에 따라 지방자치행정의 구체적인 내용을 형성할 수 있기 때문에, 지방자치경찰권은 법률에 의하여 그 범위가 제한된다. 이러한 법률에 의한 자치경찰권의 제한은 법치주의에 의한 제한이며, 민주주의에 의한 제한으로 이해한다. 그런데 이러한 자치경찰권의 제한은 무제한적으로 인정되는 것이 아니라 一般法原則에 의하여 일정한 限

계가 있다. 이러한 자치경찰권제한의 한계법리는 국민전체의 다수의사인 법률에 의하여 무제한적으로 소수집단인 주민의 이익을 제한하는 것을 방지함으로써 지방적 특수성이 형식적 다수의 횡포에 희생되지 않도록 하는데 그 의의가 있다.

(2) 地方自治警察權의 內容

지방자치경찰권의 내용은 대체로 1) 地域에 관한 자치경찰권, 2) 立法에 관한 자치경찰권, 3) 組織에 관한 자치경찰권, 4) 人事에 관한 자치경찰권, 5) 財政에 관한 자치경찰권 등을 들 수 있다.

첫째, 地域에 관한 자치경찰권(自治地域權·地域高權)이란 일정한 구역을 기초로 하는 지역적 사단인 지방자치단체의 일정한 구역에서 행사하는 모든 경찰권한을 의미한다. 따라서 지방자치경찰은 그 구역에 있는 모든 사람이나 물건에 대하여 지배할 수 있는 지역에 관한 자치경찰권을 가진다. 이러한 지방자치단체의 지역자치경찰권은 지방자치단체의 경찰작용이 미치는 효력범위와 그에 복종하는 사람의 범위를 결정하는 기능을 한다.

둘째, 立法에 관한 자치경찰권(自治立法權·立法高權·法規制定高權)이란 지방자치경찰이 관련업무를 처리하기 위하여 법령의 범위내에서 일반적·추상적인 법규를 제정할 수 있는 권한을 말한다. 우리 헌법 제117조 제1항은 지방자치단체의 자치입법권을 보장하

고 있으며, 지방자치법 제15조는 헌법이 보장하고 있는 지방자치단체의 자치입법권의 하나인 조례제정권을 재확인하여 규정하고 있다.

셋째, 組織에 관한 자치경찰권(自治組織權·組織高權)이란 자치경찰이 스스로 당해 자치경찰의 내부조직을 결정할 수 있는 권한을 말한다. 헌법 제118조 제2항은 “...지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다”는 자치조직권의 헌법적 보장을 규정하고 있고, 이에 따라 지방자치법, 지방교육자치에관한법률 등이 지방자치단체의 조직에 관한 기본적인 사항을 정하고 있다. 따라서 앞으로 지방자치경찰이 실시되는 경우에 관련 법률에도 자치경찰의 조직에 관한 기본적인 사항을 규율하여야 할 것이다. 이러한 자치경찰조직권을 규정할 사항으로는 지방경찰위원회의 설치, 시·군·구 경찰기구의 결정, 지방자치경찰에 두는 지방경찰공무원의 정수 등을 들 수 있다.

넷째, 人事에 관한 자치경찰권(自治人事權·人事高權)이란 지방자치경찰이 그의 업무를 수행하기 위하여 필요한 인적 요소인 지방자치경찰의 公務員 등을 선출·임명, 승진, 강임, 해임, 징계하고 그 복무와 수당, 급료와 후생에 관한 인사행정을 자기책임하에 규율할 수 있는 권한을 말한다. 지방자치경찰이 자치인사권을 갖는다고 할 수 있기 위해서는 지방자치경찰의 인사에 관한 업무가 주민에 의하여 직접 혹은 그 대표기관에 의하여 간접적으

로 민주적인 정당성을 획득한 지방자치단체의 기관에 의하여 수행되어야 한다. 그리고 이러한 자치경찰의 인사권은 인사행정이 다른 업무의 수행에 결정적인 영향을 미친다는 점에서 지방자치경찰이 존립하고 활동하기 위한 가장 기본적인 업무에 속한다.

다섯째, 재정에 관한 자치경찰권(自治財政權·財政高權)이란 지방자치경찰이 법령의 범위내에서 그 수입과 지출을 자기책임하에서 규율할 수 있는 권한을 말한다. 이러한 자치재정권이 인정되는 것은 지방자치경찰이 주민의 복리관련 경찰사무를 자기책임하에 처리하기 위하여 요구되는 비용을 독자적으로 마련하고 지출할 수 있도록 하기 위한 것이다. 이러한 지방자치경찰의 자치재정권은 자치수입권, 자치지출권, 자치예산권 등을 포함한다.

III. 地方自治警察의 業務

1. 地方自治警察事務의 意義

(1) 地方自治警察事務의 概念

지방자치단체는 制度的 保障의 내용으로서 작용영역이나 그 사무의 범위에 있어서 제약되지 않는 내용의 사무처리권한을 갖는다. 따라서 지방자치단체의 사무는 기본적으로 지방자치단체의 구역 내에서 이루어지는 사무를 말하지만, 이러한 사무에는 법령에 의해 위임

되는 사무도 포함된다. 이러한 의미에서 우리나라에서 인정되는 지방자치단체의 사무는 自治事務와 委任事務(단체위임사무)로 구분되며, 지방자치법 제9조 제1항에서는 “지방자치단체는 그 관할구역의 자치사무와 법령에 의하여 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다”고 규정하여 지방자치단체의 사무범위에 관해 이를 확인하고 있다. 그리고 지방자치법 제8조에 의하면, 1) 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 하며, 2) 지방자치단체는 조직 및 운영의 합리화에 노력하고 그 규모의 적정화를 도모하여야 하고, 3) 지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다는 事務處理의 基本原則을 규정하고 있다.

지방자치경찰의 사무범위는 기본적으로 주민의 안전과 치안질서에 관한 사무이지만, 지방자치경찰은 그 관할구역의 자치경찰사무와 법령에 의하여 지방자치경찰기관에 속하는 사무(위임경찰사무)를 처리하게 될 것이다. 그리고 지방자치경찰이 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 안녕과 치안질서를 유지하기 위하여 노력하여야 하며, 지방자치경찰은 조직

및 운영의 합리화에 노력하고 그 규모의 적정화를 도모하여야 할 것이다. 그리고 지방자치경찰은 법령이나 조례에 위반하여 사무를 처리하여서는 안된다는 기본원칙을 설정할 수 있다.

(2) 地方自治警察事務의 配分原則

지방자치경찰제도를 실시하고 있는 나라들은 어떤 사무를 국가경찰이 담당하고, 또 어떤 사무를 지방자치경찰이 담당할 것인가가 일정하지 않다. 그 이유는 警察業務의 性質과 內容에 따라 중앙정부와 지방자치단체에 배분되어야 한다는 것이 이론이지만, 실제로는 국가의 여건, 예컨대 정치적 이념이나 여러 가지 환경적 요인에 따라 제대로 실시되지 않는 경우가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지방자치경찰의 사무배분에 관해서 몇가지 원칙들을 생각할 수 있으나, 우리나라 현행 지방자치법(제10조 제3항)에서는 기초지방자치단체와 광역지방자치단체의 사무배분에 관한 원칙으로서 1) 불경합성의 원칙⁶⁾과 2) 보충성의 원칙⁷⁾을 규정하고 있고, 國家와 地方自治團體 사이의 사무배분에 관하여 지방자치법은 제9조 제2항과 제11조에서 각각 지방자치단체가

6) 不競合性의 原則이란 시·도와 시·군 및 자치구는 그 사무를 처리함에 있어서 서로 경합하지 않아야 한다는 원칙을 말한다(지방자치법 제10조 제3항 전단). 이러한 불경합성의 원칙은 사무의 귀속과 권한, 책임의 소재 등을 명확하게 하고 이중행정, 중복행정을 피하기 위한 것이다. 따라서 동일한 성질의 사무라도 개별적·구체적 내용이 동일하지 않으면, 시·도와 시·군 및 자치구의 관할로 할 수 있다. 예컨대, 일정규모 이상의 건축허가는 도에, 그 이하 규모의 건축허가는 시·군에 귀속하게 할 수 있다.

처리할 수 있는 사무와 국가가 스스로 국가기관에 의하여 처리하거나 지방자치단체의 기관을 이용하여 처리할 수 있는 사무를 규정하고 있다.

(3) 國家警察事務

지방자치법(제11조)은 다른 법률에 별도의 규정이 없는 한 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가사무에 관해서 일정한 사항들을 列擧하고 있다.⁸⁾ 이러한 국가사무는 1) 국가의 존립에 직접 필요한 사무,⁹⁾ 2) 정책상 전국적 규모로서 전국적·종합적으로 행하는 企劃에 관한 사무,¹⁰⁾ 3) 전국적으로 基準의 統一 또는 調

整을 요하는 사무,¹¹⁾ 4) 전국적 또는 광역적 규모로 행하는 현업에 관한 사무,¹²⁾ 5) 시·도의 구역을 넘으며 시·도 상호간의 협의에 의하여 처리하기 곤란한 사무 및 지방자치단체의 구역에 관계가 없는 사무,¹³⁾ 6) 지방자치단체의 기술로써는 그 목적을 달성하기가 어려운 사무¹⁴⁾ 등을 들 수 있다.

따라서 국가경찰사무는 1) 전국 통일을 요하는 경찰법령·장비·통신·통계사무, 2) 국가안보 및 공안에 관계되는 내란·외환·국교에 관한 죄 등의 수사과 대간첩작전, 경호·대테러 등 중요사건·사고, 3) 2개 이상의 시도에 걸친 광역사건·사고의 수사공조 및 국

7) 補充性的 原則이란 시·도와 시·군 및 자치구의 사무가 서로 경합되는 경우에는 시·군 및 자치구에서 우선적으로 처리한다는 원칙을 말한다(지방자치법 제10조 제3항 후단). 이러한 보충성의 원칙은 지방자치제도의 핵심이 풀뿌리 민주주의에 있으므로 기초지방자치단체가 광역지방자치단체보다 자치사무에 가장 가까이 있기 때문이다. 즉 자치사무를 가장 가까이 있는 당사자가 우선적으로 해결하는 것이 지방자치의 정신에 합당하기 때문이다.

8) 1) 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무, 2) 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무, 3) 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무, 4) 국가종합경제개발계획, 직할하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, 5) 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무, 6) 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무, 7) 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무 등을 열거하고 있다.

9) 외교, 국방(국가안보), 화폐, 병무, 대통령 및 국회의원의 선거, 국가의 조직 및 재정(국세 및 국채), 사법 및 행형, 국가경찰에 관한 사무 등.

10) 경제개발계획·국토종합개발계획·전국간선도로계획에 관한 사무, 국민형성·사회변동의 관리에 관한 사무, 실업대책·사회보장·생활보호기준의 설정에 관한 사무 등.

11) 도량형의 단위, 의사·약제사 등의 시험 및 면허, 근로기준, 국세조사 및 전국적인 통계조사에 관한 사무, 식량관리, 물자 및 물가의 통제, 농지제도 및 어업권제도의 개선, 무역 및 검역, 은행업·보험업·광업·전기사업·해상운송사업 등의 감독, 공정거래의 확보, 해난심판, 중요한 선박 및 선원, 마약단속, 중요한 문화재의 보호에 관한 사무 등.

12) 우편, 전신, 전화, 정보통신, 전파관리, 철도, 전매에 관한 사무.

13) 원양어업, 대하천, 항만, 간척, 발전소, 국유임야, 대규모 토지개발사업에 관한 사무 등.

14) 기상, 항공안전 및 항행, 수로, 원자력의 개발이용, 고도의 기술을 요하는 시험연구·검사, 대학에 관한 사무(?) 등.

제협력에 관한 사항 등을 예정하고 있다.

2. 自治警察事務(固有警察事務)

(1) 自治警察事務(固有警察事務)의 概念

자치경찰사무라 함은 지방자치경찰의 본래의 목적으로 예정되어 있는 사무로서 지방자치경찰의 존립목적이 되고 있는 地方的 公共의 安全과 治安秩序에 관한 사무를 말한다. 이러한 자치경찰사무는 지방자치경찰이 자치경찰사무의 수행여부와 수행방법에 관하여 자기책임 하에 이루어지는 수의적(임의적) 자치경찰사무와 지방자치단체가 사무를 수행할 의무가 법적으로 규정되어 있는 필요적(의무적) 자치경찰사무가 있다. 그런데 隨意的 自治警察事務도 법령에 규정할 수 있으나 이러한 경우는 예시적·주의적 의미가 있는데 불과하기 때문에 지방자치경찰은 어떠한 수행의무도 없다. 요컨대 지방자치경찰이 어느 정도로 수의적 자치경찰사무를 수행할 수 있는가는 지방자치경찰의 의사여하와 재정적·행정적 능력에 달려있다. 그런데 수의적 자치경찰사무라고 해서 지방자치경찰이 마음대로 행할 수 있는 것은 아니고 일정한 재량권의 한계는 있다고 보아야 할 것이다. 그리고 必要的 自治警察事務는 지방자치경찰의 사무수행여부에 대한 결정권은 인정되지 않고, 단지 사무의 수행방법에 대한 자율성이 인정된다.

지방자치경찰은 본래 地域的인 治安事務를

처리함을 목적으로 하는 것으로서, 주민의 안전과 치안질서에 관한 사무가 자치경찰사무의 핵심을 이룬다. 따라서 자치경찰사무(고유경찰사무)가 지방자치경찰의 결정적인 요소이고, 국가경찰의 위임경찰사무는 지방자치경찰을 국가경찰에 예속하게 하는 위험한 선물에 불과하다. 우리나라의 현실은 자치사무에 비하여 위임사무가 많은 비중을 차지하고 있으며, 위임사무 중에서도 단체위임사무는 그렇게 많지 않고 대부분이 기관위임사무이다. 이러한 점은 아직도 중앙행정기관의 관장사무에 대한 기득권의식과 지방자치단체의 기능수행 능력에 대한 불신 등으로 기능배분이 제대로 안되고 있다고 보아야 한다. 이러한 현실이 지방자치경찰의 경우에도 얼마든지 나타날 수 있다. 따라서 지방자치경찰의 발전을 위하여 처음부터 지방자치의 정신과 보충성의 원칙에 의하여 효과적인 지방자치경찰과 국가경찰간의 사무배분이 이루어져야 할 것이다.

지금까지 연구에 의하면 지방자치경찰의 固有警察事務는 방법·교통·일반수사·경비, 지역치안정보의 수집 중 국가경찰사무를 제외한 모든 경찰사무로서 국가경찰의 지휘·감독을 받지 않고 지방자치경찰이 전적인 권한과 책임으로 수행하는 사무로 예정하고 있다. 경찰법개정안 제19조 제2항에 의하면, 시·도의 자치경찰사무를 예시적으로 다음과 같이 규정하고 있다. 1) 시·도경찰의 조직 및 행정관리 등에 관한 사무,⁵⁾ 2) 범죄의 예방활동에 관한

사무,¹⁶⁾ 3) 지역교통의 안전과 소통에 관한 사무,¹⁷⁾ 4) 지역경비에 관한 사무,¹⁸⁾ 5) 범죄의 진압·수사에 관한 사무,¹⁹⁾ 6) 지역치안정보의 수집·관리에 관한 사무,²⁰⁾ 7) 기타 법령에 의하여 시·도경찰사무로 정한 사항들을 시·도의 자치경찰사무로 본다.

(2) 自治警察事務의 法律關係

자치경찰사무는 지방자치경찰 자체의 사무이므로 그 효과는 소속 자치단체에 귀속된다. 따라서 소속 지방자치단체는 자치경찰사무의 수행에 필요한 경비를 지출할 의무를 지며,²¹⁾ 자치경찰사무는 지방자치단체 자신의 사무이므로, 그에 소요되는 경비는 당해 지방자치단

체가 당연히 부담한다.²²⁾ 그러나 국가시책상 필요하다고 인정할 때에는 보조금을 교부할 수 있다.²³⁾

자치경찰사무에 대하여는 행정자치부장관 또는 시·도지사의 감독을 받는다. 지방자치법 제158조에 의하면, “행정자치부장관 또는 시·도지사는 지방자치단체의 자치사무에 관하여 보고를 받거나 서류, 장부 또는 회계를 감사할 수 있다”고 규정하고 있다. 자치경찰사무에 대한 국가 또는 시·도지사의 감독권(시정명령권, 취소·정지권)행사는 자치경찰사무의 교정적 감독 및 適法性의 統制만을 허용하며²⁴⁾ 예방적 혹은 합목적성의 통제는 인정되지 아니한다. 이는 자치경찰사무에 대한 자

-
- 15) 1) 시·도경찰운영에 관한 시책의 연구·조사·기획, 2) 시·도경찰예산의 편성·제출 및 집행, 3) 시·도경찰의 조직·인사·교육·복무·감사·감찰, 4) 시·도경찰공보, 5) 민원봉사 및 주민고충처리 등을 규정하고 있다.
- 16) 1) 방법순찰·112신고처리 및 협력방법 등 지역방범활동, 2) 파출소 운영·외근경찰업무 등의 계획수립 및 집행, 3) 지하철범죄의 예방 및 수사, 4) 사격장의 지도·단속, 5) 경범죄의 지도·단속과 즉결심판 관련업무, 6) 유실물처리, 미아·가출인 보호 및 수배, 7) 사행행위 및 풍속사범의 지도·단속, 8) 총포·도검·화약류 등의 지도·단속, 9) 안전사고의 예방, 10) 청소년 선도 및 성폭력범죄의 예방, 소년범죄의 수사, 11) 경비업의 지도·육성 등을 들 수 있다.
- 17) 1) 교통사고방지와 소통증진, 2) 교통규제 및 교통안전시설의 설치·관리, 3) 교통안전에 관한 지도·계몽·교육, 4) 교통법규 위반자에 대한 지도·단속, 5) 자동차운전면허관리 및 자동차운전학원의 지도·육성, 6) 교통사고의 조사 및 처리 등을 들 수 있다.
- 18) 1) 집회·시위·시설경비 등 각종 경비활동, 2) 경찰부제의 운영, 3) 검문소의 설치·운영, 4) 청원경찰 관련 업무 등을 들 수 있다.
- 19) 1) 범죄첩보의 수집, 2) 피의자 등의 체포, 범죄의 진압 및 수사, 증거의 수집·보관, 3) 고소·고발 및 진정사건의 조사·처리, 4) 유치장의 관리 등을 들 수 있다.
- 20) 1) 치안정보의 수집·작성·배포, 2) 신원조사, 3) 집회·시위의 신고 처리 및 관리 등을 들 수 있다.
- 21) 지방자치법 제132조 본문 참조.
- 22) 지방재정법 제17조 참조.
- 23) 지방재정법 제20조 참조.
- 24) 지방자치법 제157조 제1항 후단 참조.

치경찰의 독자적인 책임수행을 보장하기 위한 것이다. 그리고 자치사무에 대하여 이의가 있는 지방자치단체의 장은 大法院에 提訴할 수 있는 지방자치법(제157조 제2항)의 규정을 고려할 때, 자치경찰사무에 대해서 국가가 감독권을 행사하는 경우에 이에 대하여 이의가 있는 지방자치경찰기관의 장은 대법원에 제소할 수 있다고 보아야 할 것이다. 그리고 자치경찰사무는 자치경찰집행기관의 전속적 권한에 속하는 사항을 제외하고는 지방의회의 의결·동의, 사무감사 및 조사, 회계감사 등에 의한 관여가 인정된다고 보아야 할 것이다.

3. 委任警察事務

(1) 委任警察事務의 概念

위임경찰사무는 法令에 의하여 지방자치경찰의 사무로 규정하고 있는 경우와 국가경찰 또는 다른 지방자치경찰이 자치경찰기관에게 委任하여 처리하게 하는 경찰사무를 말한다. 전자의 경우를 團體委任警察事務라고 부르는 반면 후자를 機關委任警察事務라고 부를 수 있을 것이다. 단체위임경찰사무는 지방자치경찰 그 자체에게 위임되는 경찰사무인데 대하여, 기관위임경찰사무는 자치경찰기관의 장 기타의 집행기관에게 위임되는 경찰사무라는 점에서 양자는 구별된다. 자치경찰사무가 지

방자치경찰에 고유한 경찰사무인데 대하여, 단체위임경찰사무는 국가나 다른 지방자치단체가 법령에 의하여 당해 자치경찰에 위임한 사무로서의 성질을 가진다. 단체위임경찰사무가 위임되더라도 당해 경찰사무의 성질은 국가 또는 다른 지방자치단체의 경찰사무가 된다. 이러한 단체위임경찰사무는 국가경찰 또는 다른 지방자치경찰의 지시와 감독을 받기는 하지만, 경찰사무의 수행에 있어서는 어느 정도의 自律性과 獨自性이 인정된다. 즉 단체위임경찰사무의 처리에 있어서 지방자치경찰은 지역적인 여건과 구체적 타당성을 자율적으로 고려하게 된다.

(2) 委任警察事務의 法律關係

위임경찰사무는 경찰사무를 위임한 국가 또는 지방자치단체 등의 경찰사무이기 때문에, 위임경찰사무의 처리효과는 국가 또는 위임 지방자치단체에 귀속된다. 특히 기관위임경찰사무는 그 처리의 효과가 국가경찰 등에 귀속되는 국가경찰 등의 사무로서, 이를 수임처리하는 지방자치경찰기관은 그 범위 안에서 국가경찰기관의 지위에 서게 되므로, 기관위임경찰사무의 수행에 있어서 자율성이 약하다.

지방자치경찰은 자치경찰사무 뿐만 아니라 위임경찰사무에 소요되는 經費도 負擔할 의무(자치부담)가 있으나,²⁵⁾ 국가경찰사무 또는

25) 지방자치법 제132조 본문 참조.

다른 지방자치경찰사무를 위임받은 경우에는 이를 위임한 국가 또는 지방자치단체에서 그 경비를 부담한다.²⁶⁾ 그런데 단체위임경찰사무에 대한 비용을 국가가 전액 부담하여야 하는지, 그렇지 않으면 국가와 지방자치단체가 비용을 분담하여야 하는지에 관해서 견해의 대립이 있다. 이러한 견해의 대립은 지방재정법 제18조 제1항의 적용과 관련이 있다. 즉 지방재정법 제18조 제1항에 의하면, “지방자치단체 또는 그 기관이 법령에 의하여 처리하여야 할 사무로서 국가와 지방자치단체 상호간에 이해관계가 있는 경우에, 그 원활한 사무처리를 위하여 국가에서 부담하지 아니하면 아니 될 경비는 국가가 그 전부 또는 일부를 부담한다”고 규정하고 있다. 따라서 성질상 지방적 이해와 국가적 이해를 동시에 가지고 있는 단체위임경찰사무의 비용은 국가와 지방자치단체가 분담한다고 보아야 할 것이다. 그리고 地方財政法 제18조 제2항에 의하면, “국가가 스스로 행하여야 할 사무를 지방자치단체 또는 그 기관에 위임하여 수행하는 경우에, 그 소요되는 경비는 국가가 그

전부를 당해 지방자치단체에 교부하여야 한다”고 규정하고 있다.

위임경찰사무는 수임 지방자치경찰의 이름과 책임으로 행하기 때문에, 위임경찰사무를 수행함에 있어서 자치경찰은 제3자에 대해서 직무상 불법행위를 저지른 경우에 수임 지방자치경찰이 원칙적으로 책임을 지게 된다. 그러나 경우에 따라서는 비용을 부담하는 위임자도 損害賠償責任을 지게 된다.²⁷⁾ 그러나 기관위임경찰사무로 인하여 손해배상이 문제될 때에는 당해 기관이 소속된 지방자치단체가 아니라 국가가 배상책임이 있다.²⁸⁾

단체위임경찰사무는 자치경찰사무와 마찬가지로 지방자치경찰의 자주적인 책임아래 이를 처리하여야 하며, 이에 대한 국가의 감독도 위법·부당에 대한 교정적 감독(취소·정지)에 그친다.²⁹⁾ 기관위임경찰사무는 위임받은 한도 안에서 당해 집행기관은 위임자인 국가경찰의 기관으로서의 지위에 서게 되고, 그의 직무상 지휘감독을 전면적으로 받게 된다.³⁰⁾ 즉 기관위임경찰사무에 대한 감독은 하급행정기관에 대한 감독에 해당하므로 違法한 경우

26) 지방자치법 제132조 단서 참조.

27) 국가배상법 제6조 제1항 참조.

28) 대법원의 判例에 의하면(대판 1982. 11. 24, 80 다 2303), 경기도지사가 행하는 공유수면매립에 관한 사무의 집행상 인정되는 행정상 손해배상책임은 경기도가 아니라 국가에 있다고 판시하였다. 즉 공유수면매립법 제9조와 시행령 제2조에 의하여 경기도지사의 공유수면매립사무는 기관위임사무로 처리하기 때문에, 그 사무는 국가행정기관으로서의 사무로 보았기 때문이다.

29) 지방자치법 제157조 참조.

30) 정부조직법 제29조 제3항, 제31조, 제24조 제4항, 지방자치법 제156조, 지방교육자치에관한법률 제50조 등 참조.

뿐만 아니라, 不當한 경우에도 발동될 수 있다.³¹⁾ 또한 기관위임경찰사무의 관리 및 집행을 명백하게 해태한 때에는 감독관청은 履行命令을 발할 수 있고, 이러한 경우 일정한 기간 내에 명령을 이행하지 않는 경우는 代執行을 할 수 있다.³²⁾ 이러한 이행명령에 대하여 이의가 있는 경우는 이행명령서를 접수한 날로부터 15일 이내에 지방자치경찰기관의 장은 대법원에 提訴할 수 있다고 보아야 할 것이다.³³⁾

지방자치법(제35조 제1항)의 규정에 의하여, 地方議會는 당연히 단체위임사무에 관여할 수 있다. 위임사무는 원래 지방자치단체의 고유한 사무는 아니지만, 지방자치단체가 수행하는 사무이고 이를 통하여 지방자치단체에 영향을 미치게 되므로, 자치사무와 마찬가지로 지방의회가 관여할 수 있다. 따라서 위임경찰사무는 자치경찰사무와 마찬가지로 지방의회의 관여가 인정된다고 할 것이다. 기관위임경찰사무에 대해서는 원칙적으로 당해 지방자치단체에서 경비를 부담하는 경우를 제외하고는 지방의회가 관여하지 못하지만, 기관위임경찰사무도 지방자치단체가 수행하는 경찰사무이고 이를 통하여 지방자치단체에 영향을 미치게 되므로 자치경찰사무와 마찬가지로 地方議會의 關與를 인정할 수 있다. 따라서 감

사에 대해서는 국회가 직접 감사하기로 한 사무를 제외하고는 기관위임경찰사무의 감사를 당해 시·도의회가 행할 수 있는 특례가 지방자치법(제36조 제3항 1문)의 해석으로 가능하다고 할 것이다.

IV. 地方自治警察의 組織

1. 地方自治警察의 機關構成形態

국가가 자기의 행정기관을 통하여 행위를 하는 것과 마찬가지로 지방자치단체도 그 고유한 機關을 통하여 사무를 처리하는 것이 원칙이다. 지방자치단체의 기관은 자치단체의 의사를 결정하는 議決機關과 이를 집행하는 執行機關으로 나눌 수 있으며, 지방자치단체의 기관구성형태는 의사결정기능과 집행기능을 단일기관에 귀속시키는 機關統合型과 다른 기관에 분담시키는 機關對立型으로 대별된다. 또한 지방자치단체의 기관은 그 권한의 일반성 여하에 따라 보통기관과 특별기관으로 나눌 수 있다.

우리나라의 지방자치단체는 기관대립형을 채택하여, 자치단체의 보통기관으로 단체의사를 결정하는 의결기관인 지방의회와 이러한 의결기관의 결정과 기타 전결사항을 집행하는

31) 지방자치법 제157조 제1항 전단 참조.

32) 지방자치법 제157조의2 제1항, 제2항 참조.

33) 지방자치법 제157조의2 제3항 참조.

집행기관인 지방자치단체의 장 등을 두고 있다. 그리고 특별기관으로는 교육위원회(의결기관)와 교육감(집행기관) 외에도 선거관리위원회·인사위원회 등이 있는데, 앞으로 우리가 도입하고자 하는 지방자치경찰위원회와 지방자치경찰기관장의 경우도 지방자치단체의 특별기관이라고 할 것이다. 따라서 지방자치법은 의결기관과 집행기관의 분립원칙을 채택하여 기본적으로 상호 권한의 독립을 인정하는 동시에 협력·견제 관계를 유지하도록 하고 있다.

2. 自治警察委員會(시·도경찰위원회)

(1) 自治警察委員會의 法的地位

자치경찰위원회는 특별시·광역시·도의 경찰업무에 관한 중요사항(일반적 방침과 처리기준 등)을 심의·의결하는 의결기관이다. 앞으로 실시될 예정인 지방자치경찰제도는 경찰자치의 실시단위를 특별시·광역시·도 단위로 한정하고, 시·군·자치구에는 그 하급 집행기구(警察署)만을 두게 될 것이다. 따라서 시·도의 警察行政도 일반자치단체의 사무로 하기는 하되, 경찰의 전문성과 지방경찰의 특수성을 살리기 위하여 집행기관을 따로 둘 뿐만 아니라 경찰위원회라고 하는 의결기관도 따로 두게 된다. 여기서 경찰위원회는 條例와 財政에 관련된 사항을 제외하고는 부분적으로 지방의회의 기능을 담당하게 될 것이다. 즉

경찰위원회는 1) 경찰사무에 관한 조례안, 예산안·결산 및 특별부과금의 과징에 있어서 지방의회의 의결에 앞서 먼저 의결하는 先議的 議決機關이 되고, 2) 그 밖의 사항에 있어서는 지방의회의 의결을 배제하는 單獨 議決機關으로서 기능을 담당하게 될 것이다. 따라서 지방의회의 의결사항은 경찰위원회의 의결사항의 범위 내에서 제한되게 된다. 그리고 3) 지방의회에 인정되는 사무감사·조사권, 지방자치경찰기관장 등의 출석·답변요구권, 청원의 수리·심사처리권 등을 자치경찰행정에 대해서는 경찰위원회가 행하게 될 것이다.

(2) 自治警察委員會의 構成

자치경찰위원회의 정수는 위원장을 포함하여 5인으로 하며, 위원장이 아닌 위원 중 1인은 상임으로 하고 지방정무직 공무원으로 보하게 되며, 당해 시·도경찰청장의 계급에 상당하는 직급으로 하게 될 것이다. 委員長은 상임위원이 아닌 위원 중에서 호선하게 된다. 이들 위원들은 시·도지사가 임명하며, 상임위원이 아닌 위원 중 2인은 시·도의회가 추천한 자를 임명하도록 기본가닥을 잡고 있는 듯하다. 그러나 일부의 견해에서는 국가경찰위원회가 위원 1인을 추천하게 하자는 의견이 제시되기도 하였고 실제 경찰법개정안(1999. 5. 6.) 제18조 제4항에는 국가경찰위원회가 1인의 위원을 추천하도록 규정하고 있다. 그러나 이러한 견해와 개정안은 진정한 의미의 지

방자치경찰의 실현보다는 국가경찰의 기본틀을 흔들리지 않겠다는 발상에서 비롯된 것으로 풀이된다.

자치경찰위원회의 委員長은 자치경찰위원회를 대표하고 자치경찰위원회의 사무를 통할한다. 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 상임위원, 위원 중 연장자의 순으로 위원장의 직무를 대행한다. 委員의 임기는 3년이며 1차에 한하여 중임할 수 있으며, 정당 기타의 정치적 활동을 할 수 없으며, 국가 또는 지방자치단체의 다른 직을 겸할 수 없다.

(3) 自治警察委員會의 權限과 任務

자치경찰위원회의 중요한 권한은 議決權이다. 따라서 자치경찰위원회는 당해 시·도의 관할구역안에서 자치경찰의 임무를 수행하기 위하여 시·도 경찰사무에 관한 일반적 방침과 처리의 기본을 심의·의결하며, 개별법률에 의한 경우를 제외하고는 개별적·구체적 집행에는 관여하지 아니한다. 따라서 1) 시·도경찰의 조직 및 행정관리 등에 관한 사무, 2) 범죄의 예방활동에 관한 사무, 3) 지역교통의 안전과 소통에 관한 사무, 4) 지역경비에 관한 사무, 5) 범죄의 진압·수사에 관한 사무, 6) 지역치안정보의 수집·관리에 관한 사무, 7) 기타 법령에 의하여 시·도경찰사무로

정한 사항들을 심의·의결하게 된다.

시·도경찰위원회는 그 임무를 수행함에 있어서 주민의 의사가 최대한 반영되도록 하여야 하며 필요한 경우에는 관계전문가 등을 출석시켜 의견을 들을 수 있다(개정 경찰법 제19조 제3항). 그리고 개정 경찰법(제19조 제4항)에 의하면, 시·도경찰위원회는 국가경찰위원회 및 시·도경찰위원회 상호간에 긴밀히 협조하여야 한다고 규정하고 있다.

(4) 自治警察委員會의 運營

1) 자치경찰위원회의 庶務는 시·도경찰청에서 수행하도록 예정하고 있는데(개정 경찰법 제24조), 이러한 운영방법으로는 자치경찰위원회가 진정한 의미의 의결기관으로서 그 기능을 제대로 수행할 수 없는 한계점이 있을 수 있다. 2) 자치경찰위원회의 會議는 위원장이 소집하거나, 위원 2인 이상 또는 시·도경찰청장이 필요하다고 인정하여 위원장에게 회의소집을 요구한 때에 위원장이 소집한다.³⁴⁾ 3) 자치경찰위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하고 可否同數인 경우는 위원장이 결정한다. 4) 자치경찰위원회는 법령 또는 조례의 범위 안에서 自治警察委員會規則을 제정할 수 있으며, 이러한 자치경찰위원회규칙은 법령·조례 및 국가경찰위원회규칙에 저촉되어서는 아니

34) 지방교육자치에관한법률에 의하면, 교육위원회는 교육감 또는 교육위원의 재적위원 3분의 1이상의 요구가 있을 때 소집한다.

된다.

3. 地方自治警察廳長

(1) 地方自治警察廳長의 法的 地位

개정 경찰법에 의하면, 광역지방자치단체에 서만 경찰자치를 실시하도록 함에 따라 시·도의 경찰행정에 관한 집행기관으로서 독립제 기관인 地方自治警察廳長을 두었다. 요컨대 地方自治警察廳長은 특별시·광역시·도의 경찰에 관한 사무의 執行機關으로서 지위를 가진다. 따라서 법령에 달리 정한 바가 없는 한 자치경찰에 관하여 당해 地方自治團體를 代表하고 그 事務를 統轄하기 때문에 그만큼 시·도지사의 권한이 제한된다. 그리고 그밖에 법령에 달리 정한 바가 없는 한, 국가경찰 사무 중 특별시·광역시·도에 위임하여 시행하는 사무로서 경찰에 관한 사무는 地方自治警察廳長에게 위임하여 행한다. 이러한 地方自治警察廳長은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고, 자치경찰위원회의 同意를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 지방자치경찰청장은 치안정감, 치안감 또는 경무관으로 보하게 된다.

(2) 地方自治警察廳長의 權限

1) 지방자치경찰청장은 지방자치경찰에 관

하여 당해 지방자치단체를 代表한다. 따라서 지방자치경찰청장은 자치경찰에 관한 소관사무로 인한 訴訟이나 재산의 登記 등 그 밖의 사항에 대해서 시·도를 대표한다고 보아야 할 것이다. 2) 지방자치경찰청장의 管掌事務는 개정 경찰법(제19조 제2항)이 예시하는 사무뿐만 아니라 지방적 공공의 안전과 치안질서의 유지를 위한 경찰권의 발동에 관한 모든 사무를 지방자치경찰청장이 관장한다. 3) 교육·학예에 관한 조례에 대하여 작성·제출권과 공포권이 교육감에게 인정되었듯이,³⁵⁾ 지방자치경찰청장도 자치경찰에 관한 조례에 대하여 작성·제출권과 공포권이 인정된다고 보아야 할 것이다. 3) 지방자치경찰청장은 법령 또는 조례의 범위 안에서 그 권한에 속하는 사무에 관한 警察規則을 제정할 수 있으며, 지방자치경찰청장은 소속공무원을 지휘·감독하고 법령과 조례 및 경찰규칙이 정하는 바에 의하여 그 임용·교육훈련·복무·징계 등에 관한 사항을 처리할 수 있다. 4) 지방자치경찰청장의 先決處分權과 관련해서도 자치경찰권이 긴급하게 필요한 사항에 대해서 시·도의회 또는 자치경찰위원회가 성립되지 못하거나 소집할 여유가 없거나 또는 의결의 지체로 인하여 의결되지 못한 때는 先決處分을 할 수 있다고 보아야 할 것이다. 5) 지방자치경찰청장은 자치경찰위원회의 심의·의결에 대하여 이의가

35) 지방자치교육에관한법률 제14조 참조.

있을 때에는 재의를 요구할 수 있다고 개정 경찰법(제19조 제5항)에서 규정하고 있다. 여기서 재의를 요구할 수 있는 자치경찰위원회의 심의·의결은 위법한 경우뿐만 아니라 부당한 경우도 해당된다. 그리고 지방자치경찰청장은 자치경찰위원회의 심의·의결뿐만 아니라 자치경찰에 관한 시·도의회 의 違法·不當한 議決에 대해서도 再議를 요구할 수 있다고 보아야 할 것이다. 6) 개정 경찰법(제19조 제5항 단서)에 의하면 “재의 요청에 의한 시·도경찰위원회의 심의·의결에 대해서는 이의를 제기할 수 없다”고 규정하고 있는데, 이러한 규정의 의미는 지방자치법 및 지방교육자치에관한법률의 규정과 비교해 보면 그 의미가 다소 의심스러운 데가 있다. 따라서 다른 지방자치관련법령과 조화스러운 해석은 지방자치경찰청장의 재의요구에 대해서 시·도의회 또는 교육위원회가 재의결한 사항이 違法한 경우에는 대법원에 提訴할 수 있다고 보아야 할 것이다.³⁶⁾

(3) 地方自治警察廳長의 補助機關 및 所屬教育機關

1) 지방자치경찰청장 밑에 지방자치경찰청장을 보좌하여 사무를 처리하며 지방자치경찰청장이 사고가 있을 때에는 그 직무를 대행하

는 地方自治警察廳次長을 둔다. 지방자치경찰청차장은 치안감 또는 경무관으로 보한다.³⁷⁾ 또한 2) 지방자치경찰청장 밑에 필요한 補助機關을 두되, 그 설치·운영 등에 관하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 특별시·광역시·도의 조례가 정하며, 지방자치경찰청의 하부조직의 분장사무는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치경찰위원회규칙으로 정한다. 3) 지방자치경찰청장 소속하에 경찰서를 두며, 경찰서에는 서장을 두되 총경으로 보한다. 개정 경찰법(제31조 제3항)에 의하면 경찰서장은 지방자치경찰청장의 제청으로 경찰청장이 임명하도록 규정하고 있는데, 이러한 규정도 기본적으로는 지방자치경찰제도의 도입에 따른 병리현상을 최소화하려는 노력에서 비롯된 것으로 볼 수 있으나 지방자치의 정신과 자치경찰의 정신에 다소 거리가 있다고 할 것이다.

3. 地方自治團體 機關相互間的 關係

(1) 地方自治警察廳長과 地方自治警察委員會의 關係³⁸⁾

1) 지방자치경찰청장은 일정한 重要事項에 대해서 지방자치경찰위원회의 의결에 따라 집행한다. 다만 條例와 財政에 관한 사항은 지

36) 지방자치교육에관한법률 제38조 제3항 참조.

37) 지방교육자치에관한법률(제40조)에 의하면, 부교육감은 당해 특별시·광역시·도의 교육감이 추천한 자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는 국가공무원으로 하고 있다.

방의회의 의결에 따라 집행한다. 2) 지방자치경찰위원회는 지방자치경찰청장이 처리한 사무를 監査하거나, 그 사무 중 특정사업에 대한 調査를 할 수 있는 行政事務監査 및 調査權과 지방자치경찰청장 또는 관계공무원에 대한 出席·答辯要求權 및 書類提出要求權 등은 인정되지 않고 있다.

(2) 地方自治警察廳長과 地方自治團體長 및 地方議會의 관계³⁸⁾

경찰청 경찰개혁위원회의 경찰개혁 추진사항 보고서(1999. 4. 27)에 의하면, 지방자치경찰업무관련 조례안·예산안 제출권을 지방자

치단체장에게 인정하고 있으나, 이러한 견해는 지방자치경찰제도의 전문성과 독립성에 반하는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 1) 지방자치경찰청장은 지방자치경찰에 관한 議案중 ① 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안, ② 지방자치단체의 일반회계에 관련되는 사항에 관한 의안을 지방자치경찰위원회에 제출할 때에는 미리 지방자치단체의 長과 協議하여야 한다.⁴⁰⁾ 자치경찰위원이 이에 해당하는 議案을 경찰위원회에 발의한 때에는 경찰위원회의 위원장이 미리 지방자치단체의 長의 意見を 듣도록 하여 전체 行政의 調和를 도모할 필요가 있다. 2) 지방의회는 지방자치

38) 地方自治警察廳長과 地方自治警察委員會의 관계는 기본적으로 지방자치단체장과 지방의회와 유사하고, 보다 구체적으로는 교육감과 교육위원회의 관계와 유사하다. 따라서 1) 地方議會의 自治團體長에 대한 관계와 관련해서, 지방의회가 가지고 있는 의결권(지방자치법 제35조), 행정사무조사권(같은법 제36조), 출석·답변요구권(같은법 제37조), 청원의 이송과 처리보고(같은법 제68조), 예산·결산에 대한 권한(같은법 제118조 이하), 지방의회의장의 조례공포권(같은법 제19조 제6항) 등은 지방의회가 자치단체의 장 및 집행기관에 대해서 행하는 견제수단인 동시에 협동을 위한 장치로 볼 수 있다. 2) 自治團體長의 地方議會에 대한 관계와 관련해서, 자치단체의 장이 가지는 임시회의 소집권(같은법 제39조 제1항), 부의안건의 공고(같은법 제40조), 조례공포권(같은법 제19조 제2항), 의안의 발의권(같은법 제58조) 등은 지방자치단체의 장과 지방의회가 행하는 協同의 手段으로 이해할 수 있다. 그리고 지방의회의 의결에 대한 재의요구(같은법 제98조·제99조), 대법원예의 제소(같은법 제159조 제3항)는 지방의회에 대한 牽制手段으로 볼 수 있다. 그 밖에 지방자치단체의 장의 선결처분(같은법 제100조)은 일종의 緊急措置로 볼 수 있다. 3) 교육감과 教育委員會의 관계와 관련해서, 教育監은 일정한 重要事項에 대해서 교육위원회의 의결에 따라 집행한다(지방교육자치에관한법률 제13조). 다만 條例와 財政에 관한 사항은 지방의회의 의결에 따라 집행한다. 教育委員會는 교육감이 처리한 사무를 監査하거나, 그 사무 중 특정사업에 대한 調査를 할 수 있는 行政事務監査 및 調査權(지방교육자치에관한법률 제24조, 지방자치법 제36조)과 교육감 또는 관계공무원에 대한 出席·答辯要求權(지방교육자치에관한법률 제24조, 지방자치법 제37조) 및 書類提出要求權(지방교육자치에관한법률 제24조 지방자치법 제35조의2) 등이 인정된다.

39) 경찰청 경찰개혁위원회의 경찰개혁 추진사항 보고서(1999. 4. 27)에 의하면, 지방자치경찰과 지방의회의 관계에 있어서 기본방향은 “우리나라의 사회·문화적 특성과 정치적 지역분할 구도 등 현실적 여건을 감안, 자치경찰의 성공적 정착과 정치적 중립을 기하기 위해서는 시·도지사 및 시·도의회는 ‘시·도경찰위원회’를 통하여 자치경찰을 관리하는 것을 원칙으로 하되, 직접적인 관여를 최소화할 필요가 있음”을 적고 있다.

40) 지방교육자치에관한법률 제13조 제3항 참조.

경찰청장이 제출한 豫算案을 修正議決하고자 할 때에는 미리 지방자치경찰청장의 의견을 듣도록 하여 자치경찰예산의 獨立性을 실질적으로 保障하여야 할 것이다. 3) 지방의회에서 의결한 자치경찰행정에 관한 조례안의 공포와 이의가 있는 때의 재의요구는 지방자치경찰청장이 한다. 지방자치경찰청장은 조례안 이외의 시·도의회 또는 자치경찰위원회의 의결이 法令에 위반되거나 公益을 현저히 저해한다고 판단될 때에는 再議要求權과 함께 재의결된 사항에 대한 提訴權을 가진다고 할 것이다. 4) 지방자치경찰청장은 자치경찰위원회 또는 시·도위원회의 의결사항 중 경찰권의 발동이 긴급하게 필요한 사항에 대해서는 先決處分權을 가진다고 할 것이다.

(3) 地方自治警察委員會와 地方議會 및 地方自治團體長의 관계

1) 경찰청 경찰개혁위원회의 경찰개혁 추진사항 보고서(1999. 4. 27)에 의하면, 지방자치경찰 하부조직 등 조례안의 심의·의결권과 예산안의 심의·의결권 등을 지방의회에 인정하는 것으로 예상하고 있으나, 이러한 견해는 지방자치경찰제도의 전문성과 독립성에 반하는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 지방자치경찰위원회는 地方議會에 提出할 조례안, 예

산안 및 결산, 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금의 부과 징수에 관한 사항을 심의·의결할 수 있어야 한다. 2) 지방의회는 지방자치경찰관련 조례 및 예산에 대하여 자치경찰위원회 위원장 또는 상임위원으로 하여금 出席·答辯하게 하고 있다.⁴¹⁾ 그런데 지방의회가 자치경찰위원회 위원장 또는 상임위원에 대해서 출석·답변을 요구하더라도 위원장 또는 상임위원은 개인의 사생활을 침해하거나 계속중인 재판 또는 수사중인 사건에 영향을 줄 수 있는 답변이나 자료의 제출을 거부할 수 있다.⁴²⁾

3) 지방자치단체의 장 및 지방의회는 그 권한을 행사함에 있어서 자치경찰사무의 具體的執行에 干涉하거나 搜查中인 事件에 영향을 끼쳐서는 아니된다고 개정 경찰법(제23조)에 명문의 규정을 두고 있다. 4) 지방자치단체장은 시·도경찰위원의 임명권, 시·도경찰청장의 추천권, 경찰서장의 임명시 경유권 등이 인정된다.

VI. 結 論

국민의 생명과 신체 그리고 자유와 재산의 안전을 보호하고 공공질서를 유지하는 것을

41) 경찰청 경찰개혁위원회의 경찰개혁 추진사항 보고서(1999. 4. 27)에 의하면, “시·도지방위원회의 출석·답변은 시·도경찰위원회에서 수행”한다고 적고 있다.

42) 개정 경찰법 제20조 제2항 참조.

목적으로 하는 경찰행정은 이론상 국가사무적 성격과 자치사무적 성격을 아울러 가지고 있다. 그러나 국가경찰만의 일원적 구조하에서는 경찰이 국가와 사회의 안전에는 충실할지는 모르나 국민 개개인의 신변에 가장 가까운 곳에서 서비스를 제공하여 안전을 보호하는데에는 소홀하게 되는 근본적인 취약점이 있다. 따라서 이러한 민생치안이 소홀하게 되는 이유는 경찰조직이 국가경찰로 일원화되어 있고 자치경찰제를 채택하고 있지 않기 때문이라는 주장을 강하게 하여 왔다. 즉 현재 국가경찰로 되어 있는 경찰의 행정서비스에 대하여 강한 불만을 가지고 있는 주민들이 중앙정부의 권한을 본격적으로 지방분권화에 발맞추어 민선단체장을 앞세우고 경찰행정사무의 상당부분을 지방자치단체로 이관하고자 하였다.

지방자치경찰의 모델은 각 나라마다 정치·사회·문화적 상황을 고려해서 다양한 형태로 이루어져 있다. 따라서 우리나라가 채택하여야 할 지방자치경찰의 모델도 우리나라의 현실을 충분히 고려하여야 할 것이고, 지방자치경찰의 기본틀은 우리나라가 채택하고 있는 지방자치제도의 기본틀을 바탕으로 만들어져야 할 것이다. 우리나라 지방자치제도의 기본틀은 단체자치를 기본으로 하면서 주민자치적 요소를 가미하고 있다는 점이다. 따라서 개정 경찰법의 내용에 있어서도 이러한 지방자치의 기본적 요소에 충실하면서 경찰의 고유한 영역을 발전시킬 수 있는 방향으로 입법화하여

야 할 것이다. 그리고 경찰의 자주적 수사권의 확립 혹은 수사권의 독립이 경찰의 입장에서 보면 사활이 걸린 문제일 수도 있으나, 이러한 문제를 지방자치경찰제도와 관련해서 지나치게 고리를 걸어두는 것은 주와 객이 혼동될 수 있는 소지가 있다. 따라서 지방자치경찰제도의 실시는 지방자치경찰의 이념과 현실에서 맞게 실시하고 이후 경찰의 자주적 수사권의 문제를 확보해 가는 방향으로 나아가야 할 것이다.

지역사회 경찰활동의 윤리적 역할에 관한 연구

〈중부대 경찰법학부 교수〉 황택주

I. 서론

옛날 걸보기에는 식량이 다 떨어진 마을에서 한 사람이 돌국(stone soup)을 끓일 것을 제안했다. 물론 이 사람은 마을 사람들 각자가 약간씩의 무언가의 먹을 것을 보관하고 있음을 안 사람이다. 끓여질 돌이 모아진 후 마을 사람들에게 국맛을 낼 오직 조금씩의 무언가를 가져오도록 했다. 마을 사람들은 저마다 간직했던 것을 가져와서 돌국이 완성되었을 때 그것은 맛있고 영양가있는 돌국이 되었다(L.S.Miller & K.M.Hess, 1998:51) 연인원 97만여명, 463만여장의 전단, 1081만 곳의 예상업소 탐문, 은신용의처 1004만 여 곳을 수색한 2년 6개월간 908일 동안 경찰을 우롱하며 전국을 누벼 온 ‘申출귀몰’은 평범한 한 시민의 예리한 관찰력이 탈옥수 신창원을 붙잡게 했다(조선일보, 99년 7월 17일, 19일). 한 시민의 주의 깊은 관찰과 신고가 체포의 결정

적 요소였다.

모든 물체가 그러하듯 인간은 각자의 능력을 갖게 마련이다. 그래서 그것이 잘 모아진다면 위대한 시너지 효과의 힘을 창출함은 당연지사인 것이다. 그러나, 사실 인간의 생활권의 중심지인 활동영역은 한계성이 있어 빈번한 만남의 상호작용과 의존적 믿음의 공동체 의식은 생활의 토대인 지역성을 갖게 마련이다. 이곳이 지역사회(community)로서 이 작은 곳을 중심으로 국가와 인류사회로 확대되는 것이다. 이것이 지방자치요, 자치경찰활동(community policing:c.p.)의 근본이다. 서로가 서로를 평등한 존재로 존경하고 서로의 자유와 권리를 보장한다는 원초적인 자유 평등의 이념의 공유에는 자연스러운 모둠사회의 원리로 민주주의의 기본 가치이다. 따라서 현대행정이 주민의 요구와 합의된 의사결정에 의해 선택되어지는 복리증진이 최대목표로 제시됨은 물론이다. 민주경찰인 자치시대의 경