

연구논문

우리나라 자치경찰제 도입의 갈등요인에 관한 연구

최종술

우리나라에서 자치경찰제 도입에 관한 논의는 국민의 정부가 출범하면서 구체화되기 시작하여 1999년 상반기에는 절정에 달하였다. 특히 이 논의는 각종 학술대회의 중요한 주제가 되었고, 기타 공청회와 공안관련 학술지의 주요한 논제가 되기도 했다. 그러나 1999년 하반기부터 논의의 자체가 줄어들면서, 2002년 현재는 거의 논의가 중단된 상태에 있다. 본 논문에서 그러한 논의가 중단된 배경과 원인을 중심으로 분석해 보고자 한다. 즉, 자치경찰제 도입과 관련하여 이해관계를 가지는 제 국가기관들이 어떠한 입장을 보이고 있으며, 이것이 어떠한 갈등요인으로 나타나고 있는가를 분석해 보고자 한다.

주제어: 자치경찰제도, 정치적 중립성, 갈등요인

1. 서론

오늘날 경찰을 둘러싸고 있는 정치적, 사회적, 행정적 환경이 급속도로 변화하고 있다. 사회적으로는 개방화와 국제화, 그리고 지방자치제도의 실시에 따른 지방화 현상이 본격화되었고, 정보화와 고도 산업화의 추세 또한 전례 없는 속도로 전개되고 있다. 정치적으로는 국민전체의 삶의 질이 높아지면서 민주적이고 친근한 경찰에 대한 사회적 욕구가 밀려들고 있다. 이제 경찰활동도 주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 경찰활동이 되어야 하며, 치안행정도 궁극적으로는 공급자 중심에서 소비자 중심으로 바뀌어져야 한다.

지난 1995년에 4대 지방선거가 실시된 이후로 우리나라는 역사적

최종술은

동국대학교에서 법학 박사학위를 취득하고 현재 동의대학교에서 법·경찰학부 경찰학 전공 주임교수로 재직중이다.

cjs2634@dongeui.ac.kr

인 지방화(Localization)시대가 개막되었고, 이에 따라 정치, 경제, 사회, 교육 그리고 행정에 이르기까지 국가의 모든 분야가 지방자치화의 구조로 개편되고 있다. 그러나 경찰조직만은 여전히 남북분단의 대치상황에 따른 특수성과 능률성만을 강조함으로써 자치경찰제의 도입을 미루어 왔던 것이 사실이다. 시대적·국민적 요구는 현 국가경찰체제의 완전한 고수가 아니라, 현재 우리나라가 당면하고 있는 정치, 경제, 사회, 역사 그리고 지리적 조건에 적합한 새로운 경찰제도 에로의 개혁을 갈망하고 있다.

특히, 지방화시대가 열리면서 지방자치단체로서의 일선 행정기관 들이 국가기관으로서의 경찰기관에 대하여 지방자치단체의 예산을 지원할 수 없다는 논리가 대두되면서, 지방자치단체들은 경찰이 담당하는 업무의 일부를 지방정부에 이양하라는 등 갈등요인이 생성되고 있다. 또한 임명직 때와는 달리 주민선거에 의하여 당선된 민선단체장의 위상변화에 따라 지방정부는 중앙정부로부터의 부당한 간섭, 지시, 요구 등에는 무조건적, 맹목적으로 추종하지 않겠다는 식의 자치권강화로 인하여 지방자치단체와 지방경찰청과의 관계 정립이 또한 민감한 문제가 되고 있는 실정이다. 즉, 국가기관인 경찰청과 지방자치단체인 지방정부와의 상호의존성과 이에 따른 관계정립의 문제가 예민한 사항으로 대두되고 있다. 따라서 지방화시대의 개막과 더불어 민선자치단체장과의 관계 변화에 따라 경찰제도의 근본적인 개혁이 당연히 요구되는 것이다.

한편, 지방자치시대의 개막과 더불어 주민들은 경찰의 치안정책에 대한 기대욕구가 과거 중앙집권적인 행정체제 시대와는 현저히 달라졌는데, 이를테면 양보다는 질적인 치안서비스로의 전환을 요구하게 되었고, 이에 따른 치안정책의 대처가 당면과제로 등장하였다. 다시 말하면, 지방정부가 그 지역의 주민에 의하여 들어섰지만, 지방정부의 관점에서 볼 때, 지역의 주민들에게 가장 기본적이고도 중요한 생명, 신체, 재산에 대한 안전문제와 질서유지의 문제가 지방정부의 차원에서 해결되지 못하고, 중앙정부가 경찰에 대한 유지의 권능과 책

임을 가지는 국가경찰제도로 운영되고 있다는 것이다. 이것은 바로 지역주민의 요구에 부응하고 더 나은 삶과 생활 및 편익의 증진을 위해서도 지방분권적인 자치경찰제에 대한 요구가 팽배해질 수밖에 없는 것이다. 따라서 급변하는 치안환경에 새롭게 적응하고 신뢰받는 민주경찰로 거듭나기 위한 제도적 장치로 자치경찰제의 도입은 시급한 당면 과제이다. 그러나 이 문제는 어제오늘의 얘기가 아니며, 광복이후, 정치적 변혁이 있을 때마다 논의해 오던 과제이기도 하다.

특히 이 자치경찰제의 도입문제는 지난 대선에서 승리한 김대중정부의 대선공약사항이기도 하기 때문에 어떤 형태로든 자치경찰제도로의 개혁이 이루어질 것으로 기대가 되던 사안이었다. 이에 경찰청에서도 1998년 4월 1일 기획단을 구성하여 영국·미국·일본 등의 자치경찰제도를 연구하였다. 그리고 1998년 10월 1일에는 경찰간부 30명으로 구성된 '경찰개혁위원회'로 확대 개편하여 이러한 문제들에 대한 개혁작업이 학계 등 여러 분야 전문가들의 참여 하에 진행되었다.

이러한 노력의 결실이 경찰개혁위원회의 자치경찰제 도입안으로서 만들어지고, 이어서 당·정협의를 통해 일부 이견을 조율하여 경찰청안으로 '警察法改正法律案'이 1999년 5월 4일 발표되었다. 애초 예정대로라면 1999년 9월 정기국회에 상정하여 2000년 1월이나 7월부터 실시기로 했으나, 국회에 법안상정조차 하지 못한 채, 실시시기를 1년간 늦추기로 했다가, 또다시 16대 총선 이후로 연기되어 현재에 이르르고 있다.

자치경찰제에 대한 논의는 국민의 정부가 출범하면서부터 구체화되기 시작되어 1999년 상반기에는 절정에 달하였다. 특히 1998년 12월 7~9일에 '자치경찰제도 공청회'를 경찰개혁위원회, 한국경찰학회, 치안연구소 공동주최로 개최하였고, 1999년 5월 14일 '시민을 위한 경찰발전연구회'의 제1회 학술대회에서 이 주제가 논의되었으며, 기타 공청회와 공안관련 학술지의 주요한 논제가 되기도 했다. 그러나 1999년 하반기부터 논의 자체가 줄어들면서, 현재는 거의 논의가 중단됐다.

본 논문에서는 먼저 자치경찰제 도입과 관련하여 논의 자체가 중단된 배경과 도입, 실시가 불투명해진 원인을 분석해 본다. 그리고 논의와 도입, 실시 자체가 중단된 요인을 자치경찰제 시행과 이해 관계를 가지는 관련 국가기관들을 제시해 보고, 각 부문들이 어떠한 입장을 보이고 있는가를 현실적으로 접근하여 분석한다. 즉, 자치경찰제 도입과 관련하여 이해관계를 가지는 각 국가기관들이 어떠한 입장을 보이고 있으며, 이것을 둘러싼 제 국가기관들간의 갈등관계를 분석해 보고자 한다. 또한 이들 기관들간의 갈등관계에는 어떤 갈등요인들이 작용하고 있는가를 몇 가지 변수를 통하여 논의하고자 한다.

2. 자치경찰제에 도입에 관한 논의들

1) 경찰환경의 변화와 제약요인

지방자치제도의 실시 이후, 경찰체제를 둘러싸고 있는 정치적·사회적 환경은 커다란 변화가 일어났다. 해방 이후부터 지금까지 고수해 온 국가경찰제도는 새로운 환경변화에 대처하기 위해서 자치경찰제도로의 전환을 요구받고 있다. 지방자치제 실시 이후 경찰환경 변화에 따라 자치경찰제의 도입을 촉진시키는 요인들이 제기 되었고, 한편으로는 이를 제약하는 요인도 야기되고 있다. 자치경찰제 도입을 촉진시키는 요인이란 자치경찰제 도입의 필요성 내지 당위성에 관한 것으로서 여러 가지 요인들을 제시할 수 있을 것이다. 한편 제약요인이란 자치경찰제의 도입에 대한 반대론으로서 이에 대한 의견들도 다양하게 제시되고 있다.

이제 경찰환경의 변화에 따른 자치경찰제 도입의 촉진요인과 제약요인을 경찰과 관련 있는 국가기관과의 관계를 중심으로 살펴보겠다.

(1) 경찰환경의 변화

① 경찰과 중앙정부와의 관계변화

㉠ 신 정치적 중립성: 지방자치가 실시된 이후, 중앙정부가 지방정부를 통제하기 위한 수단으로서 행정권에 의한 통제보다는 검찰권, 또는 경찰권을 통한 견제와 감시를 강력한 수단으로 이용할 가능성은 한층 높아지고 있다. 그러나 검찰과 경찰이 지역비리의 근절을 명분으로 자치단체와 지방의회에 대한 감시를 강화할 경우, 자칫 지방자치가 위축될 가능성이 크고, 정당의 추천에 의하여 당선된 단체장의 경우, 검찰과 경찰이 감시를 강화할 때, 특정정당에 대한 정치적 탄압으로 비추어질 소지가 있다. 그러나 때때로 지방정부의 비리 가운데는 경찰권의 발동으로 적법타당한 지방행정을 유도해야 하는 것이 당연한 것도 있다. 따라서 경찰권이 중앙정부의 정치적 고려에 의하여 발동되는 일이 없도록 정치적 중립이나 부당한 공권력의 남용을 방지할 수 있는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 따라서 경찰의 새로운 '정치적 중립성'을 기초로 한 자치경찰제의 도입이 필요한 것이다.

㉡ 자원운영의 자율성: 경찰의 치안서비스는 지역적 특성을 바탕으로 공급되어야 하고, 지역치안수요에 대한 대응성(*responsiveness*)을 높일 수 있어야 한다. 그러나 현행 국가경찰체제하에서는 예산과 인력운용에 있어 획일적이고 경직성이 강하여 수요발생에 능동적이고 적실성(*Relevance*) 있는 대처가 어렵다. 즉 예산운용에 있어서는 중앙으로부터의 비공식적인 예산이 사라졌으며, 각종 교부금도 차단되고 있는 실정이다. 따라서 비현실적인 경찰예산의 실태와 통제위주의 예산운용은 각급 경찰기관장의 재량부족과 함께 민생치안을 확보하는데 주요한 장애가 되고 있다(경찰청, 1999~2000).

또한 인력을 관리, 운용하는 면에서 보면, 중앙에 의한 경직적인 정원운영 및 규제 그리고 방법, 교통 등의 서비스 기능보다는 시국관련기능과 체제유지기능 등에 집중되어 있다. 따라서 이러한 폐단을

제거하고 경찰이 중앙정부 또는 중앙경찰로부터의 자율성을 확보하여 지역주민을 위한 경찰활동을 확립하기 위해서도 지방분권적인 자치경찰제의 도입이 필요한 것이다.

② 경찰과 지방정부의 관계변화

㉠ 사무의 마찰 : 지방자치단체와 경찰의 업무수행시, 단체장의 요망과 경찰의 대처 등에 있어서 갈등과 마찰이 발생할 가능성이 커지게 되었다.

지방화시대를 맞아 지방정부의 입장에서 볼 때, 지역주민들에게 가장 기본적이고도 중요한 국민의 생명, 신체, 재산에 대한 안전과 질서유지 등 경찰의 본래적 기능문제를 지방정부가 제공하는 공공서비스 차원에서 해결하려는 경향을 가지고 있다. 따라서 경찰활동도 국가공무원이 아닌 지방공무원으로서의 경찰관이 자기가 근무하는 지역의 지방정부에 의하여 임명되고 당해 지방정부에 대하여 근무의무를 지고, 또 그로부터 봉급을 받는다면, 자기봉급의 공급원인인 주민들의 안전을 보호하기 위하여 헌신적으로 봉사하고자 노력하게 될 것이라는 주장이 제기되고 있다. 아울러 중앙정부의 정치적 소용돌이 속에 휘말리지 않고 경찰의 독자적인 지위를 확보해 감으로서 그 지역의 특성에 맞는 주민의 안전보호와 민생치안에 전념할 수 있다는 것이다. 지역사회와의 상호작용을 강조하면서 지역주민 위주의 서비스 활동을 적극적으로 전개할 때, 경찰 또한 국민과 지역주민의 지지와 협조를 받을 수 있게 됨은 당연하다 할 것이다.

따라서 민선 자치단체장은 지역주민에 대한 서비스의 제고를 위하여 치안서비스를 지방자치단체가 제공하는 하나의 복지서비스 차원에서 운용하려는 경향이 있으나, 경찰은 지역의 질서유지기능이나 법집행기능을 강조하는 경향을 가짐으로서 그 시각을 달리 하는 경우, 경찰과 지방정부 간의 업무상 마찰을 일으킬 수 있다.

이와 같은 경찰과 지방정부 간의 관계변화는 지방분권적인 자치경찰제의 도입을 촉진시키는 요인이 된다.

⑥ 지방예산 지원문제 : 지방자치제도 실시 이후 지방정부와 경찰 사이에 생긴 갈등요인중의 하나는 경찰활동에 대한 지방예산 지원문제이다. 특히 행정자치부(구 내무부)가 1995년 7월 10일 각 시도에 <지방자치예산 지침>을 시달하면서 지자체 예산계정상에서 경찰지원항목(地域安定費)을 삭제하도록 지시함으로써 행정자치부(구 내무부)가 그 동안 일선경찰에 지원해 오던 지방비중 방법대원 인건비와 교통안전 시설물 비용을 제하고는 지원을 일절 중단하겠다고 밝힘에 따라 경찰 1년 전체예산의 1/3이나 되었던 지방비 지원이 중단됐다.

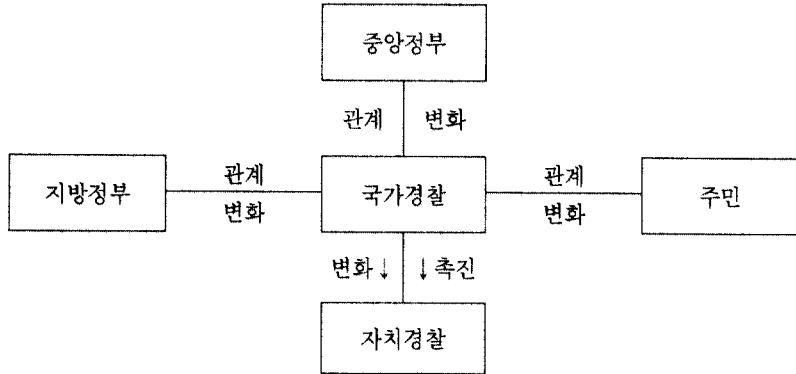
결과적으로 지방자치단체에서는 국가기관인 경찰에 자치단체의 예산을 지원할 수 없다는 입장인 반면, 경찰은 지역주민의 생활안전을 위해 활동하는 것인 만큼 지방자치단체의 예산지원은 불가피하고 그렇지 않으면 민생치안에도 차질이 생길 수밖에 없다는 논리로 맞서 서로 갈등을 빚고 있는 것이다. 따라서 이러한 갈등과 마찰을 해소하기 위해서는 자치경찰과 민선 자치단체장간의 관계를 새롭게 설정해야 하며, 민선자치단체장이 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련하여, 집권화된 국가경찰체제를 분권화된 지방자치체제의 틀 속에 정착시키는 것이 필요하다.

③ 경찰과 지역주민의 관계변화

① 지역주민 위주의 서비스활동: 국가경찰체제라는 일원적인 구조하에서 우리의 경찰역사가 보여주듯이, 경찰력이 시위진압이라든지, 정치권력에 의하여 특정목적 달성을 위한 방편으로 이용되어 온 측면이 없지 않기 때문에, 경찰조직이 비정상적으로 비대하고 국민의 기대와 신뢰를 얻지 못하며, 결국 경찰본연의 임무인 민생치안에는 소홀하게 되는 근본적인 취약점이 있다.

따라서 앞으로의 경찰활동은 법을 집행하고 질서를 유지하는 차원을 떠나 개인과 사회의 복지를 목적으로 지역사회에 대한 봉사자로서의 역할을 해야하기 때문에 지역사회와의 긴밀한 관계를 이루지 않고는 존립자체가 의미 없다고 할 것이다(이상원, 1995 : 22~23). 이것

그림 1
경찰환경의 변화



은 지방분권적인 자치경찰제의 도입을 촉진시키는 요인이 되고 있다.

또한 지방자치가 실시됨에 따라 국민의 치안서비스욕구 또한 다양해지고 있고, 치안수요의 격증으로 국민과의 협력 치안체제가 구축되지 않으면 원만한 업무수행이 어려운 현실적 상황에 처해 있다. 따라서 국민 개개인의 신변에서, 가장 가까운 곳에서 민생치안이나 안전관리 또는 치안서비스를 신속하고 효율적으로 처리하고, 지역적인 치안업무는 지역의 실정에 적합하도록 그 지역에서 부담하는 제도적 장치로 자치경찰제의 도입이 필요한 것이다.

② 시민통제에 의한 경찰의 민주성 확보: 개인생활의 안전을 보장하고 위협으로부터 개인을 보호하는 경찰기능은 개인의 신변에서 가장 가까운 지방정부 차원에서 제공되어야 할 서비스이다. 또한 이러한 경찰의 활동은 권력적인 행정작용이므로 개인의 생활을 침해할 위험성을 내포하고 있다. 따라서 경찰의 기능은 주민들로부터 가장 가까이 있는 지방정부 차원에서 이루어져야 하고, 주민이 통제·감시할 수 있는 가장 가까운 위치에 경찰을 두는 것이 바람직하다는 주장이 대두되었다.

경찰권은 속성상 항상 비대화하는 경향이 있을 뿐더러 남용될 위험성이 항상 존재하며, 때로는 주민의 욕구와 괴리되는 현상이 발생할

수 있으므로 주민통제에 의한 경찰의 민주성 확보가 필요하다. 이것은 지방분권적인 자치경찰제의 도입을 촉진하는 요인이 된다.

(2) 자치경찰제 도입의 제약요인

① 권한과 기능의 배분

자치경찰제가 도입되기 위해서는 먼저 전제조건으로서, 일정지역 내 치안행정사무 처리에 관한 대표성과 고유한 영역이 설정되어야 하며, 자치경찰행정에 대한 자율성이 보장되어야 한다. 따라서 중앙정부의 권한과 기능을 대폭 위임해야 하며, 중앙으로부터 지시, 감독을 최소화하고 자율적으로 통제하도록 해야 한다. 따라서 자치경찰기관이 외부의 지시나 개입 없이 기관 운영에 관하여 자주적으로 의사결정을 하여 스스로 집행·통제하고 그 결과에 책임지는 체제가 되어야 한다. 특히 치안 서비스의 경우, 수요내용이나 수요지역 등이 수시로 바뀔 수 있다는 특성이 매우 강하기 때문에 정원과 예산운용에 있어서 탄력성을 확보하는 문제가 매우 중요하다.

이러한 전제조건들이 우리나라의 현 실정에 비추어 볼 때, 과연 실현 가능한 것인가. 특히 중앙집권적 경찰체제를 유지하고, 지금까지 기득권을 유지해온 경찰관리층이 권한과 기능을 자치경찰에게로 대폭 위임할 것이라고 하기에는 의문의 여지가 있다. 우리나라 경찰조직의 문화적 속성이나 준군대적 경찰조직의 특성 등은 권한과 기능의 위임, 배분을 부정적으로 볼 수밖에 없다. 결국 이러한 요인들이 진정한 의미의 자치경찰제 도입을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

② 정치적 저항

정치적 저항이라 함은 국가경찰의 자치경찰화에 따른 저항을 의미하며, 여러 가지 측면에 논의될 수 있다.

첫째, 사무기능 배분과 관련된 정치적 저항이다. 앞서 언급한 바처럼 중앙정부의 권한과 기능을 대폭 위임하고, 중앙으로부터 지시와 감독, 통제를 최소화하고 자치경찰에게 자율성을 부여하는 것에 대해서 반대에 부딪치게 된다는 것이다.

표1
관계변화의 요인

관계	중앙정부	지방정부	주민
경찰	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 신 정치적 중립성 ▪ 자원운영의 자율성 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 사무상의 마찰 ▪ 지방예산 지원문제 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 주민위주의 경찰활동 ▪ 경찰의 민주성

둘째, 자치경찰화에 따른 경찰 내부의 정치적 저항이다. 국가경찰 체제하에서 기득권을 유지해온 경찰관리층이 자치경찰화에 따라 권한과 기능을 위임하는 것은 경찰 내부의 반발을 초래할 수 있다.

셋째, 집권화된 경찰권의 분권화에 따른 정치적 저항이다. 중앙정부나 집권당의 입장에서 기존 권한을 지방정부로 이양하여 나타나는 권력상실감은 중앙정부나 집권당의 내부의 반발을 초래할 수 있다.

③ 자치경찰 자체재원의 부족

자치경찰제를 도입하는 경우, 자치경찰 활동에 소요되는 예산 등 비용은 지방정부차원에서 해결되어야 한다. 그러나 현재 각 지방자치 단체의 재정자립도를 고려하면 현실적으로 어려운 점이 많다. 자치경찰제를 실시하려면, 지방차원의 독자적인 재원 및 재정운용의 자주성이 확보되어야 한다. 기관위임사무의 처리에 소용되는 경비는 전액 국고부담이 원칙이지만 고유사무나 단체위임사무는 지방자치단체가 자주적인 재원으로 수행할 수 있어야 하며, 경찰에 대한 재정운용의 재량권도 부여되어야 한다. 그러나 현실적으로 지방자치단체의 비용 부담능력이 자치경찰을 지원할 수 있을 정도가 아니며, 지방재정이 충실하지 못한 상황에서의 자치경찰제도 도입은 지방자치단체에 대한 재정의존을 심화시켜 오히려 지방자치를 위태롭게 할 수 있기 때문에 자치경찰제 도입을 제약하는 요인이 된다.

④ 자원운영의 자율성 제약

자치경찰제를 실시하는 경우, 자치경찰기관이 자원운영의 자율성을 가지고, 외부의 지시나 개입 없이 기관운영에 관하여 자주적으로

표 2
 제약요인

관계	중앙	지방
경찰	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 권한과 기능의 배분 ▪ 정치적 저항 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 자치경찰 자체재원의 부족 ▪ 자원운용의 자율성제한

의사결정을 하여 스스로 집행통제하고 그 결과에 책임지는 체제가 되어야 한다. 특히 치안서비스의 경우, 수요내용이나 수요지역 등이 수시로 바뀔 수 있다는 특성이 매우 강하기 때문에 정원과 예산운용에 있어서 탄력성을 확보하는 문제가 매우 중요하다. 그러나 자치경찰제 도입시 경찰재정 문제 등에 있어서 자치경찰 자체재원의 확보가 어렵기 때문에, 중앙정부나 지방정부로부터 재원조달이 이루어지는 상황에서 자원운용의 자율성을 확보할 수 있겠는가 하는 점이다. 따라서 현실적으로 자원운용의 자율성을 확보하기 위한 재원 조달에 어려움이 많으리라고 예상되며, 자치경찰의 재정적 의존 심화는 자치경찰제의 도입을 제약하는 요인으로 작용하고 있다.

2) 자치경찰제도에 대한 구상과 논의들

우리나라에서 자치경찰체제의 도입에 관한 독자적 논의는 비교적 최근의 일이다. 국립경찰 발족이후 반세기 동안 주로 경찰의 정치적 중립을 위한 경찰기구 독립에 초점이 맞춰져왔으며(이황우, 1997: 5~10), 이에 덧붙여 부분적인 논의가 있었을 뿐이다. 특히 경찰제도 개선에 관한 논의는 80년대 중반까지 논의의 중심이 경찰조직을 선거주관 부처인 당시 내무부로부터 분리해 경찰의 정치적 중립성을 확보하는 데 두고, 자치경찰로의 분권화 필요성을 인식하면서도 분단국가의 안보논리를 내세워 국가경찰체제 유지의 불가피성을 강조하였다.

그러나, 80년대 말부터 경찰의 중립성 확보와 경찰행정의 민주성을 보장하기 위한 방안으로 자치경찰제 도입이 거론되다가, 90년대에 들

어와 지방자치제가 실시되면서 지방자치의 완성이라는 측면이 추가되어 자치경찰제의 도입 논의가 더욱 활성화되고 있음을 볼 수 있다.

물론 1980년대 이전에도 자치경찰제에 관한 논의가 있었다. 먼저, 군정경찰의 영미법계 경찰제도 구상이 국립경찰 이전에 있었고, 1955년 9월의 정례국무회의 의결 경찰법안, 1960년 제4대 국회의 경찰중립화 법안(1960년 5월) 그리고 1960년에 경찰행정개혁심의회 의 경찰중립화 법안(1960년 6월) 등에서 자치경찰제 도입 논의가 있었다.

그러면 1980년대 이후, 경찰제도 개선 및 자치경찰체제 도입의 필요성에 관한 논의를 중심으로 하여 정리해 보기로 한다.

(1) 제13대 국회 야3당 단일경찰법안(1989년 11월)

제13대 국회가 출범한 이후, 정부는 행정개혁위원회를 설치하여 국정전반에 걸쳐 그 개선안을 마련하였는데 경찰의 정치적 중립보장과 관련해서는 국가경찰일원체제를 유지하되 지방자치제가 정착된 후 점차적으로 자치경찰제의 도입을 검토하는 것으로 하였다. 그러나 1988년 10월 24일 통일민주당이 발의한 경찰법안과 동년 11월 25일 평화민주당이 발의한 경찰법안, 그리고 1989년 5월 10일 신민주공화당이 발의한 경찰법안을 놓고 야3당 단일안을 마련하기로 합의하여 1989년 11월 30일 국회에 발의하였다. 야3당 단일안은 경찰기구의 독립성을 확보하면서 국가경찰체제를 기초로 하되 지방분권화를 추구하여 자치경찰체제의 절충형태를 띠고 있었다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

중앙경찰조직으로는 국무총리 소속 하에 합의제인 국가경찰위원회를 두고, 국가경찰위원회관리하에 집행기관인 경찰청을 설치하였다. 지방경찰조직으로는 특별시장, 직할시장, 도지사 소속 하에 수도경찰위원회 및 직할시·도경찰위원회를 두고, 경찰청 관할 하에 특별시, 직할시, 도경찰본부를 설치하여 조직주체분류상 국가경찰제도와 자치경찰제도를 절충한 안을 채택하고 있다.

자치경찰조직은 지방자치단체장으로부터 분리해 독립기관으로 설치함으로써 자치경찰기능이 중앙정부로부터의 자주성은 물론 지방자

치단체장으로부터의 중립성까지도 보장되게 하여 정치적 소용돌이에 휘말리지 않고 민생치안에 전념할 수 있게 했다. 조직관리형태로는 합의회(위원회제)를 채택하는 바, 수도권경찰위원회 및 직할시·도경찰위원회는 위원장을 포함한 7인의 위원으로 구성하며, 위원 중 4인은 국가경찰위원회가 수도 및 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 국무총리에게 제청한 자를 대통령이 임명하고, 직할시·도경찰본부장은 경찰청장이 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국가경찰위원회가 임명케 하였고, 시·도경찰본부장은 시·도경찰위원회의 관리하에 경찰청장의 지휘·감독을 받아 관할구역내의 경찰사무를 통할하고 그 소속직원을 지휘 감독하며, 시·도경찰본부의 직제는 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 또한 시·도경찰본부 관할 하에 경찰서를 두며, 경찰서장은 당해 시·도경찰본부장의 제청으로 경찰청장이 임명토록 하였다(民主黨國會議員 補佐陳·內務委 專門委員 등, 1994: 54~58).

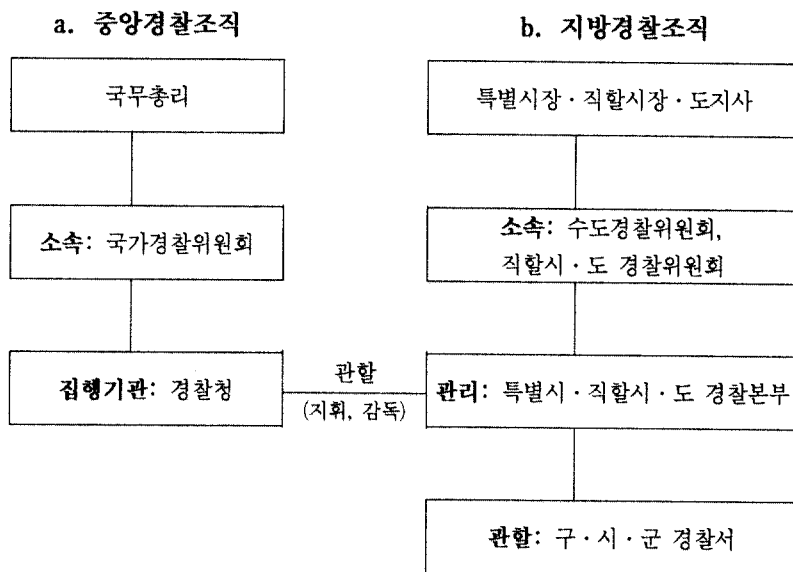
그러나 3당 합당이후 정부와 여당은 ① 경찰업무의 고도의 전문성, 기술성, ② 막대한 예산소요, ③ 지휘체계의 문제 등 우리나라의 실정으로 자치제경찰의 도입은 검토할 수 없고, 다만 일반지방행정과의 조정을 위한 치안행정협의회를 설치하도록 하는 중앙집권적 국가경찰 일원체제를 골자로 하는 경찰법안을 1990년 12월 12일 국회에 제출하여 1991년 5월 10일 여당단독으로 통과시킴으로서 자치경찰제의 도입은 무산되고 말았다(경찰청, 1994: 99).

(2) 국민의회·자민련 공동경찰법 개정법률안(1998년)

3당 합당으로 집권한 문민정부가 지방자치를 시행에 옮기자, 1996년부터 새정치국민회의와 자유민주연합(자민련) 두 야당이 경찰의 자치경찰화를 주장하면서 공동으로 작성하여 “국민의 정부” 출범 직전인 1998년 1월에 제시된 “자치경찰제 도입방안”은 자치경찰제 도입의 구체적 시안으로 평가된다(이강중, 2000:54~55)

이 안에서도 국가경찰제에 자치경찰제를 가미한 절충형을 취하고 있다. 즉, 중앙경찰조직으로는 국무총리 소속 하에 국가경찰위원회를

그림 2
 야3당 단일 경찰법안
 (1989년)



두고, 그 관리하에 집행기관으로 경찰청을 둔다.

국가경찰위원회는 위원장과 17인의 위원으로 구성되며, 위원 중 9인은 국회에서 추천한 자를, 9인은 국무총리가 제청한 자를 대통령이 각각 임명하도록 하고 있다. 또한 경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 국회의 동의를 얻어 대통령이 임명하고 그 임기는 2년으로 하고 있다. 지방경찰조직은 특별시장, 광역시장, 도지사의 소속 하에 시·도지방경찰위원회를 두고, 위원장을 포함한 10인의 위원으로 구성한다. 다만 시·도 지방경찰청장은 경찰청의 관할하에 있음으로써 자치단체의 장으로부터 독립하여 중립성이 보장되도록 하였다.

시·도 지방경찰청 소속 경찰직원 중 경정이상은 국가공무원이며, 시·도 지방경찰청장의 제청으로 시·도지방경찰위원회와 국가경찰위원회의 동의를 얻어 대통령이 임명한다. 그러나 경감이하의 지방공

무원은 경찰청장이 시·도지방경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고, 시·도지사가 임명하도록 하고 있는 것이 특이하다. 그 외의 대부분은 앞의 야3당안과 대동소이하다.

(3) 국민회의 정책기획단의 경찰법 개정법률안(시안)(1998년)

새정치국민회의는 지방자치제 실시를 대선공약으로 제시하고 승리하여 “國民의 政府”로 출범하면서 100대 정책과제 가운데 하나로 경찰개혁을 채택하고, 이어 1998년 7월 당내에 “자치경찰제 정책기획단”을 설치하여 年末까지 6개월에 걸쳐 자치경찰제 도입안을 성안하였다(국민회의 정책기획단, 1998)

이 案을 요약 정리하면, 경찰조직은 국가경찰제와 자치경찰제의 절충형으로 하되 도입단위는 특별시, 광역시, 도단위로 하고 있다.

국가경찰조직은 국무총리 소속 하에 국가경찰위원회를 두고, 집행기관인 경찰청을 관리한다. 국가경찰위원회는 위원장을 포함 7인의 위원으로 구성되며, 국회의장과 대법원장이 각 2명씩 추천케 하고, 정부에서는 국무총리가 위원장과 상임위원을 포함한 3명을 추천하여 국무회의 의결을 거쳐 대통령이 임명하도록 하고 있다. 또한 국가경찰위원회는 경찰행정에 관한 기본방침과 처리기준을 심의·의결하며, 경찰청장 및 시·도지방경찰청장은 이에 따라 시행하여야 한다. 경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하되 2년 임기제를 채택하고 있다.

자치경찰조직은 시·도지방경찰위원회를 시·도지사소속 하에 두고, 그 관리하에 시·도지방경찰청을 둔다. 시·도지방경찰위원회는 위원장과 상임위원 1명을 포함한 4인으로 구성되며, 위원장은 비상임위원 중에서 호선한다. 비상임위원 중 2인은 시·도의회가 추천한자를, 2인은 국가경찰위원회가 추천한자를 시·도지사가 임명한다. 시·도지방경찰청장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도지방경찰위원회의 동의를 얻어 제청한 자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 시·도지방경찰청장 관할 하에 경찰서장을 둔다.

시·도지방경찰청 소속 경찰공무원 중 경정이상은 국가공무원으로, 경감이하는 지방공무원으로 한다.

자치경찰의 재정은 자치단체 부담을 원칙으로 하되, 국가사무관련 예산은 국고에서 지원하도록 하고 있다.

(4) 경찰자체에서 시도된 자치경찰제에 대한 구상

경찰조직 외부에서 자치경찰제의 필요성에 대한 위와 같은 논의와 구상이 있었던 것과는 달리 경찰 자체에서도 자치경찰제에 대한 구상은 몇 차례 있었다. 1970년대와 1980년대에 있었던 구상과 논의로서 1972년 내무부의 '치안행정기획안'과 1985년 치안본부의 '2000년대를 향한 경찰발전방향 연구'가 있다.

그러면, 1990년대 이후 그 대표적인 것을 살펴보면 다음과 같다.

① '민생치안확립방안' 연구보고서(1991년, 한국생산성본부)

1991년 치안본부의 용역에 의한 한국생산성본부의 <민생치안확립 방안 연구보고서>에서는 우리나라의 경우 일반행정제도 및 형태, 국민적 성향, 교통·통신의 발달과 치안상태 등의 판단기준 외에 국가분단 상황이라는 특수여건 하에 그간 국가경찰제가 운용되어 왔고 향후에도 상기한 판단기준으로 볼 때, 경찰행정의 많은 분야가 국가경찰제에 의해 운용되는 것이 합리적일 것이라고 판단된다고 지적하면서, 다만 주민자치의 욕구도 점차 고조될 것이므로 자치경찰제의 도입이 논의될 것이라고 전망하였다(한국생산성본부, 1991).

또한 우리나라 경찰업무 환경을 고려하면, 조직규모는 방대하나 치안서비스를 제공해야하는 일선환경은 다양하고 복잡하다. 치안서비스를 제공해야 하는 경찰업무는 단순하지 않다는 것을 고려하여 조직규모의 측면에서는 집권적인 직선적 조직이 요구되고, 업무환경적 측면에서는 자율성이 제고되도록 분권화된 조직이 합리적인 것으로 판단하여 절충적인 형태를 제시하고 있다.

② '2000년대 경찰행정발전방안' 연구보고서(1992년, 한국개발연구원)

1992년 경찰청의 용역에 의한 한국개발연구원의 <2000년대 경찰행정발전방안 연구보고서>가 발표되었는데, 이 보고서에서는 우리나라의 경찰제도는 국가경찰체제가 정착되었으나 이제는 지방자치체가 본격화되어 가는 시점에 있으므로 자치경찰적 요소의 도입이 불가피한 상황으로 진전되고 있다고 지적하면서 단기적으로는 현행 국가경찰체제 속에서 지방자치와 부합되는 방향으로 지방경찰청의 권한을 강화하면서 지방자치단체와의 협조체제의 도입을 시도하고, 중장기적으로는 자치경찰제도를 도입하면서 국가경찰의 능률성과 조화를 꾀하는 개편방향을 제시하고 있다(한국개발연구원, 1992: 379~391).

③ 자치경찰제안(경찰제도개혁위원회, 1998)

주민의 치안욕구를 직접 반영하고 지역적으로 자율적인 치안행정을 실현할 수 있는 자치경찰제의 도입은 중앙집권적 국가경찰 일원체제의 결점을 보완할 수 있는 최선의 대안으로 국민의정부 수립 이후 공론화 되자, 경찰청에서도 1998년 3월 경찰공무원 11인으로 “경찰제도 개선기획단”을 편성, 자치경찰제 도입을 내용으로 하는 경찰법개정시안을 마련한 후, 같은 해 10월 1일 학계, 법조계, 언론계, 시민단체, 전직경찰 등 사회 각 계층을 망라한 민간위원 30인으로 “경찰개혁위원회”로 확대개편하고, 이 위원회의 제도개선분과위원회에서 앞의 경찰청기획단이 준비한 경찰법개정시안과 국민회의 자치경찰제정책기획단에서 마련한 경찰법개정법률안을 주 분석대상으로 하여 자치경찰제 도입을 내용으로 하는 “경찰개혁방안”을 입안하여 공청회를 거쳐 위원회 전체회의에서 확정된 案이 경찰제도개혁위원회의 자치경찰제(안)이다(경찰개혁위원회·치안연구소, 1998~1999: 5~6).

또한 1999년 3월 경찰개혁위원회 실무팀에서는 경찰관들에게 새 제도의 이해를 높이기 위한 교양자료로서, <자치경찰제의 이해-자치경찰제의 이념, 조직, 운영, 수사권->라는 책자를 발간하였다. 이 자료의 내용을 보면 먼저, 자치경찰제도를 시행하기 전에 우리의 현실을 감안하여 충분한 제도적 장치와 준비가 있어야 할 것이며, 특히

봉사 경찰상이 구현될 수 있도록 대대적인 경찰개혁이 선행되어야 한다고 전제한다. 또한 지방자치경찰제는 시·도지사에게 지방경찰을 맡겨 일반행정 뿐만 아니라, 치안행정의 업적에 관해서도 차기선거 때 주민심판의 대상이 되도록 하고, 주민의 필요에 따라 지역실정에 맞는 치안행정을 펼칠 수 있어 풀뿌리 민주주의의 이념을 더욱 완벽하게 구현할 수 있는 제도라고 하였다.

그러나 자치경찰제는 우리나라 민주주의의 완성을 위해 반드시 실시해야 할 것이나 국토의 협소함으로 인해 광역·기동범죄에 효율적으로 대처하기 어려울 것이라는 점과 국토분단 대립의 현실에 대한 사회일각의 우려가 있다는 것이 사실이라고 전제하면서, 우리나라에서 지방자치경찰이념을 완벽하게 구현하기 위해 어떤 방향으로 경찰개혁이 이루어져야 하고 경찰관들이 어떻게 달라져야 하는지는 신중히 모색되어야 한다고 언급한다(경찰개혁위원회 실무팀, 1999: 3).

이러한 맥락에서 우리나라 자치경찰제의 도입방향을 크게 6가지 측면에서 언급하고 있는데, (1) 지역치안과 국가치안의 조화를 위해 절충형 채택 (2) 광역자치단체인 시·도 단위로 도입 (3) 경찰위원회 제도로 민주성과 공정성 확보 (4) 국가직과 지방직의 구분 및 경비의 자치단체부담과 국가지원 (5) 국가적 비상사태에의 대처, 지방정치권의 영향력 차단 등 (6) 경찰수사권의 현실화와 경찰개혁의 병행 등이다(경찰개혁위원회 실무팀, 1999: 24~30)

한편, 이 자료에서는 자치경찰제 시행에 따른 수사제도 개선검토에 대하여 많은 부분을 할애하는데, 이는 수사제도의 개선이 자치경찰도입과 관련해 경찰의 주요한 관심사라는 점을 반영한 것이라 하겠다.

이 案의 주요내용을 요약하면 경찰체제는 국가치안과 지역치안의 조화를 기하기 위해 국가경찰제와 자치경찰제의 절충형을 취하고, 자치경찰단위는 광역자치단체인 특별시, 광역시·도단위로 하며, 경찰행정의 중립성을 확보하기 위해 경찰관리기관으로 국가경찰위원회와 시·도경찰위원회를 설치한다는 것이다.

㉑ 국가경찰조직

국무총리소속 하에 국가경찰위원회를 설치하고, 그 관리하에 집행 기관으로 경찰청을 두며, 경찰청의 업무기준과 방침 등을 심의, 의결한다. 국가경찰위원회는 위원 7인으로 구성된 합의제 관청으로 위원장은 장관급, 상임위원 1인은 차관급 정무직으로 한다. 위원장과 위원 6인은 대통령이 임명하되 위원장과 상임위원을 포함한 3인은 국무총리가, 비상임 위원 4인은 국회의장과 대법원장이 각 2인씩 추천하고 임기는 3년이다.

경찰청은 국가경찰위원회에서 정한 방침에 따라 집행업무를 총괄하며, 경찰청장은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하고 임기는 2년이다. 경찰청장의 임기제 도입은 경찰조직의 안정과 발전을 기한다는 점에서 바람직한 것이라 할 수 있다.

국가경찰사무 가운데 경찰법제나 치안정책 등 정책입안사무는 경찰청에서 직접수행하고, 광역사건·사고나 대간첩작전, 그리고 경호·경비 등 국가공안사무는 경찰청에서 지휘·감독하며, 각종 경찰통계, 통신, 교육훈련 등 전국적으로 통일을 기해야 할 사무는 경찰청에서 조정 또는 통제하도록 정하고 있다.

㉒ 자치경찰조직

시·도에 “시·도경찰위원회”를 설치한다. 시·도경찰위원회는 위원장을 포함하여 5인의 위원으로 구성하며, 상임위원 1인을 포함하여 시·도지사가 3인, 시·도의회에서 2인을 추천하여 시·도지사가 임명한다. 위원장은 비상임위원 중에서 호선한다. 시·도경찰위원회는 시·도경찰사무에 대한 일반적 방침과 처리기준을 심의·의결한다.

시·도경찰위원회에 시·도경찰청을 설치하고 자치경찰 고유사무와 국가경찰에서 위임한 사무를 수행한다. 시·도경찰청장은 경찰청장이 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다.

시·도경찰청장 관할 하에 경찰서를 두며, 경찰서장은 시·도경찰

청장의 제청으로 경찰청장이 임명한다. 시·도경찰사무는 관할구역내의 모든 경찰사무를 수행하되, 자치경찰사무는 국가경찰의 지휘·감독을 받지 않고 독자적인 권한과 책임으로 수행하며, 국가경찰사무는 경찰청장의 지휘·감독 및 조정·통제하에 수행한다.

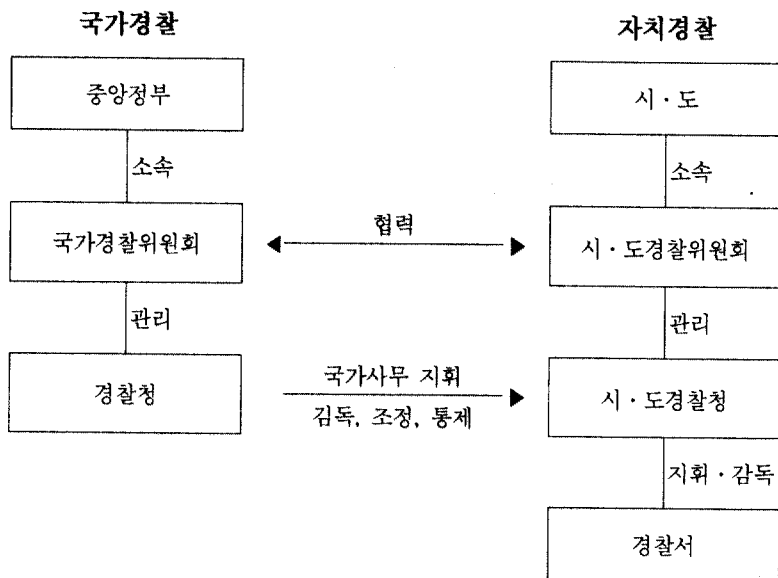
㉓ 인사

경찰청과 그 부속기관 소속 직원과 자치경찰에 소속된 경정이상의 경찰공무원은 국가공무원으로 하고, 경감이하의 경찰공무원과 일반직 공무원은 지방공무원으로 한다.

㉔ 재정

자치경찰 소요경비는 당해 자치단체에서 부담하되 부족재원은 국고에서 지원한다.

그림 3
자치경찰제안(경찰제도
개혁위원회, 1998)



④ 경찰법개정법률안(경찰청, 1999)

경찰개혁위원회의 자치경찰제 도입안은 당·정협의를 통해 일부 이견을 조율하여 경찰청안으로 1999년 5월 4일 발표한 바 그 내용을 요약하면 다음과 같다(경찰청 경찰개혁위원회, 1999: 1~5).

① 국가경찰위원회 위원의 임명 및 해임: 위원장과 상임위원 1인을 포함한, 위원 7인 전원을 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 국무총리제청으로 해임하게 되어 있던 것을 국무총리가 위원장, 상임위원 등 3인을, 국회의장이 2인, 대법원장이 2인을 각각 추천하여 국무회의의 의결을 거쳐 대통령이 임명하게 했고, 국회의장 또는 대법원장의 추천 위원 해임시는 추천권자에게 통지하게 단서규정을 뒀다.

② 시·도경찰위원회의 구성 및 위원 임명: 위원장을 포함 7인으로 구성하며, 상임위원 1인을 포함하여 3인을 시·도지사가, 2인은 시·도의회에서, 2인은 국가경찰위원회에서 각각 추천하고 시·도지사가 임명하도록 되어있던 것을, 위원장을 포함 5인으로 구성하고, 시·도지사가 상임위원을 포함하여 2인을, 시·도의회에서 2인을, 나머지 1인은 국가경찰위원회가 추천하여 시·도지사가 임하도록 수정되었다.

③ 시·도경찰청장 임명: 경찰청장이 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고, 국가경찰위원회 및 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하게 되어있던 것을 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하도록 수정했다. 이상의 은 국민회의의 안을 따른 것이다(국민회의 정책기획단의 “경찰법개정법률안” 제5조, 제9조, 제18조, 제26조 참조).

3. 자치경찰제 논의의 중단과 원인

1) 자치경찰제 논의의 중단배경

1999년 5월 4일 이후, 자치경찰제 도입에 관한 논란은 사회 각 분야에서 다양한 반향을 불러일으켰다. 즉, 경찰청의 '경찰법개정법률안' 발표에 국민과 형사사법기관, 그리고 지방자치단체 등이 다양하게 반응했다. 1999년 5월 4일 이후, 표출된 각 기관들의 반응과 여론을 일간지의 보도내용 등을 종합하여 정리해 보면 다음과 같다.

(1) 법무부와 검찰의 반응

법무부와 검찰은 경찰청의 공식입장이 자치경찰제 도입과 연계하여 경찰의 수사권 독립을 추진한다는 것에 대해서 공식적으로 '경찰 수사권 독립 절대 불가' 방침을 밝히기로 함에 따라 검찰과 경찰간의 갈등은 증폭하게 되었다.

법무부와 검찰은 수사권독립을 주장하는 경찰의 선제공격에 표면적으로는 '일고의 가치도 없다'며 즉각적인 대응을 자제해 왔었다. 왜냐하면 경찰이 일방적으로 수사권 독립을 위한 '여론몰이'에 나선 데 대해 내심 불쾌해 하였지만, 국민들에게 검·경 두 기관간 권한싸움으로 비쳐질 수 있는 데다 자칫 경찰의 논리에 말려들 가능성을 우려했기 때문이다.

하지만 검찰은 경찰청장을 비롯한 경찰 지휘부가 전면에 나서 자치경찰제와 연계해 경찰 수사권 독립문제를 공론화하고 경찰대학 출신 간부경찰들이 수사권독립추진을 지지하는 성명서를 발표하는 등 예상치 못한 집단 움직임 사태를 보였고, 게다가 자치경찰제에 대한 당정의 후속안들이 속속 나오자 검찰로서는 더 이상 무대응으로 일관할 수 없다는 판단을 내리고, 그동안 내부적으로 준비해 둔 반박자료를 공개하는 것을 시작으로 경찰의 움직임에 제동을 걸기 위한 구체적인

행동에 나서게 되었다. 즉 이제 더 이상 좌시했다간 형사소송법의 근간이 흔들릴 수 있고 더 나아가 '검찰권 무용론'까지 제기될 수 있다는 위기의식이 작용한 것이다. 결과적으로 검찰은 경찰의 집단적이고 조직적인 수사권 독립 추진 움직임을 검찰권에 대한 도전으로까지 받아들였다.

또한 검찰은 대통령 공약사항인 자치경찰제가 시행을 앞두고 경찰이 내부 반발에 부딪치자 경찰이 이를 희석시키기 위해 자치경찰제와 '별개의 문제'인 수사권 독립을 제기한 것으로 해석하고 있다. 사실 자치경찰제가 될 경우 경찰력의 분산과 일정 직급이하의 경찰 인사권 일부가 지방자치단체장에 넘어갈 가능성이 커 경찰 내부에서는 상당한 반발이 일고 있다는 것이며, 특히 자치경찰제가 시행되면 지방자치단체간 법집행의 형평성과 일관성을 유지하기 위해 오히려 수사지휘권은 더 강화돼야 한다는 것이 검찰의 주장이다(《한국일보》, 1999. 4. 20)

(2) 청와대와 중앙정부의 반응

경찰청의 자치경찰제 도입방침과 관련하여 경찰의 수사권 독립 여부를 둘러싼 경찰청과 법무부의 싸움에 대하여 청와대측의 반응은 검·경간의 갈등이 전면전의 양상으로 발전될 조짐에 '경고'를 하면서, 민감한 사안임을 지적하고 시간을 갖고 토론해야한다는 것을 강조한다. 특히 자치경찰로의 전환을 앞둔 경찰이 조직적인 홍보전에 나서고, 이에 법무부 측이 공개적인 입장을 발표해 전면전 양상을 떠나, 제동을 걸지 않을 수 없다고 판단한 것이다.

수사권을 둘러싼 검·경의 싸움은 오래된 것이지만, 경찰청장이 대통령에게 공론화를 사전에 보고하고 지방청장들에게 공개적으로 의지를 표명한 것은 처음 있는 일이기 때문에 사태의 심각성을 인식하고 있으며, 대통령의 대선 공약인 자치경찰제를 추진하면서 이 문제가 제기된 것에 대해서 청와대측은 곤혹스러운 부분이라는 반응을 보이고 있다. 청와대측은 그러나 자치경찰제와 경찰 수사권 문제는 상호

관련성이 없는 별개의 사안이란 점을 분명히 하고 있다. 그렇다고 경찰 수사권 현실화 주장이 잘못됐다고 말하는 것도 아니다. 이 문제는 이것대로 제도로서 필요한 것인지 여부를 충분한 시간을 갖고 검토해 해결해 나가겠다는 것이다. 즉 경찰과 법무부가 조직으로서 집단적인 목소리를 낼 것이 아니라 이와 관련한 공청회 등이 열리면 그 자리에서 토론하는 정상적인 절차를 밟아나가야 한다는 것이다. 청와대측은 만약 자치경찰제 관련 법안을 가을 정기국회에 상정한다면, 이 문제도 함께 해결해야 한다는 입장이다.

그러나 청와대 내에서도 법조 출신과 경찰 출신, 관료 출신들의 주장이 제각각이어서 그 방향을 종잡기는 어려운 면도 없지 않다. 이런 가운데 대통령은 뚜렷한 입장을 밝히지 않고 있지만, '법무부와 잘 협의하고 전문가 의견도 듣고 시민 여론을 수렴하고 당정 협의도 한 뒤 다시 보고하라'고 지시했다고 한다. 즉, 인화성이 큰 사안임을 감안해 일단 신중한 대응을 한 것으로 보여진다.

이러한 청와대측의 움직임에 대해 법무부와 검찰은 청와대 지시에 의한 논의 중단이 기정사실로 이어질 것으로 보았다. 왜냐하면 과거에도 경찰이 이 문제를 들고 나왔지만 일정기간 논의되다가 논란이 중단되면 '원위치'된 경우가 많기 때문이다. 그럼에도 불구하고 경찰청은 5월말까지 당정협의를 계속해 자치경찰 시행안을 확실히 짜 대통령에게 보고한 후 오는 9월 국회 입법을 한다는 계획은 변함없이 그대로 추진한다는 계획을 실현코자 하였다(《조선일보》, 1999. 5. 9).

그러나 2000년도에 들어서면서 중앙정부의 입장은 빠르면 2000년 총선 이후 지방자치경찰제를 실시한다는 것이었다. 즉, 최인기(崔仁基) 신임 행정자치부 장관은 2000년 1월 14일 취임 후 첫 기자간담회에서 '자치경찰제 법안의 골격은 당정 협의를 거쳐 경찰개혁위원회에서 이미 대통령께 보고한 상태로 오는 총선 이후 시행할 것을 검토하고 있다'고 밝혔다. 최 장관은 이와 함께 '국가공권력의 엄정한 집행을 위해 경찰 임용에는 자치단체장의 영향을 배제해야 한다는 입장'이라고 말해 시·도 지사에게 자치경찰의 임용권을 주지는 않을 방침

임을 명확히 했다. 그러나 최 장관은 '시·도별로 구성된 경찰위원회 위원 5~6명중 일부에 대해서는 시도지사에게 임용권을 줄 방침'이라고 덧붙였다(《조선일보》, 1999. 5. 9).

또한 중앙정부의 입장을 좀더 살펴보면, 자치경찰제 도입방안은 경찰청을 국무총리 소속으로 설치되는 국가경찰위원회 산하에 두며 국가치안과 지역치안의 조화를 위해 절충형이 도입한다는 것이다. 이에 따라 경찰은 전국적 통일이 필요한 국가경찰사무를 다루는 국가경찰과 방법·교통·수사 등을 다루는 자치경찰로 이원화한다는 것이다(서울=연합뉴스, 2000. 1. 14).

결과적으로 2000년도에 들어서 중앙정부와 청와대는 검·경간의 갈등으로 인한 국론분열과 국민여론을 의식한 듯 16대 총선 이후에 실시하겠다는 유보적인 입장을 보이고 있다. 이것은 2000년 4월 총선을 통하여 민의의 향방을 좇아 자치경찰제의 도입을 추진할 수도 있다는 것이었다.

(3) 지방자치단체의 반응

전국 지방자치단체장들은 정부의 자치경찰제추진 계획과 관련 제1차 전국 시·도지사협의회를 통하여 의견을 모은 17개 항목을 중앙정부에 건의키로 하였다. 즉, '전국 시·도지사협의회 주요 건의사항'으로 이를 국무회의에 보고하였는데, 지방자치단체들은 정부의 자치경찰제 추진과 관련하여 자치경찰에 대한 지방자치단체의 예산지원에 대하여 반발하고 있으며, 그것은 부담만 주고 권한은 주지 않기 때문으로 보여진다.

즉, 재정과 인사 문제에 대해 중앙정부와 지방정부가 어떻게 역할 분담을 할 것인가에 대해서, 경찰은 지방경찰청의 예산은 지방자치단체가 부담하고, 지방경찰청장을 포함한 간부들의 인사권은 경찰청장이 가지고 있어야 한다는 입장이나, 지방자치단체장들은 그와 반대로 재정은 중앙정부가 부담하고 인사권은 지방자치단체장이 행사해야만 한다는 입장이며, 시·도경찰청장 임명 제청권과 경찰서장 임명권을

시·도자치단체장이 행사할 수 있도록 해 줄 것을 건의하였다.

결국 자치경찰제 도입과 관련하여 적극적인 반대 입장을 보이는 것은 아니지만, 자치경찰권의 일부를 자치단체로 이양할 것을 건의하고, 이를 전국 시·도지사협의회를 통하여 요구하였다(《한국일보》, 1999. 6. 8).

(4) 정치권의 반응

여당(당시 국민회의)은 당초 내년부터(2000년도) 도입할 예정이었던 자치경찰제의 실시시기를 1년간 늦추는 방안을 추진키로 했다. 당정 회의에서 경찰은 내년 상반기 중 광주와 대전 지방경찰청을 신설하고 경찰 수사제도 민주화 방안을 마련해 공청회 등을 거친 뒤 자치경찰제 최종 방안을 확정, 내년 정기국회에 법안을 제출해 2001년 1월이나 7월부터 자치경찰제를 도입하겠다는 방안을 보고했다. 그리하여 여당과 경찰은 경찰 수사권독립을 두고 검·경 갈등 양상이 계속되고 있는 데다, 국민적 여론 수렴의 필요성이 높아짐에 따라 당초 올해 정기국회에 제출키로 했던 지방자치경찰제 법안을 1년간 미룬다는 데 원칙적인 합의를 했다. 당정은 이를 위해 내년 상반기 중 경찰 수사제도 현실화방안을 마련해 공청회 등을 거쳐 최종 방안을 확정, 내년 정기국회에 제출한 뒤 2001년 1월이나 7월부터 자치경찰제를 도입하기로 한다는 다소 유보적인 의견을 모은 것이다(《서울경제》, 1999. 6. 23).

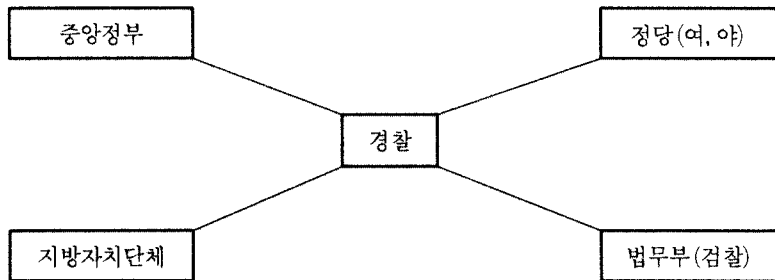
당정은 또 논란이 됐던 경찰청장 임기제 도입과 국가경찰위원회를 국무총리 소속으로 두는 문제도 재검토키로 했다. 경찰은 이와 관련, 기존의 경찰청장 2년 임기제를 수정, 임기 1년에 1회 연임방안을 제시했으나 국민회의는 대통령의 통치권 행사와 경찰력의 효율적인 운영 등을 위해 임기제 도입에 반대하는 것으로 알려졌다. 아울러 국민회의는 국가경찰위원회를 총리실 산하에 두되 행사부장관을 위원장으로 임명하는 방안을 유력하게 검토중이나 대통령 직속 또는 행사부산하로 두는 것도 고려중인 것으로 알려졌다(《한국일보》, 1999. 6. 23).

그러나 여전히 자치경찰제와 관련하여 경찰의 수사권 독립에 관한 논의에 있어서 여당내부에서도 이견이 있음을 볼 수 있다.

2) 자치경찰제 논의의 중단원인

자치경찰제 도입에 관한 논의가 더 이상 진전을 보지 못한 채, 2000년대 들어서는 거의 중단된 상태로 있다. 이에 대한 원인을 분석하기 위해서는 자치경찰제의 실시에 따른 이해관계를 가지고 있고, 보다 큰 영향을 받는 국가기관들이나 부분을 중심으로 이들간의 관계변화를 검토해야 할 것이다. 자치경찰제의 도입과 관련하여 이해관계를 가지면서 많은 영향을 받는 부분이나 기관들을 살펴보면, 경찰은 물론이고 중앙정부(행정자치부), 법무부(검찰), 지방자치단체, 정당(정치권) 등을 들 수 있다(그림 4). 언급한 다섯 가지 변수를 중심으로 이 변수들간의 관계를 분석하면서 그 원인을 살펴보기로 한다(최중술, 2000: 373~379).

그림 4
자치경찰제 도입과
관련된 제변수



(1) 검찰과 경찰간의 갈등

자치경찰제의 실시와 관련하여 논의가 중단되고 실시가 연기되게 된 원인은, 먼저 '수사권독립' 또는 '수사권의 현실화'와 관련된 검찰과 경찰간의 갈등을 들 수 있다. 이와 관련하여 각각의 입장 차이를 보이고 있는 바, 이를 정리해 보면 다음과 같다.

수사권 독립은 자치경찰제의 필수조건이라는 것이 경찰의 입장이다. 지방자치단체 소속인 자치경찰이 중앙집권화된 국가기관인 검찰의 지휘아래 놓일 경우 자치경찰제의 목적인 분권화와 정치적 중립성이 훼손될 수밖에 없다는 것이 경찰의 일관된 주장이다. 경찰은 또 사전에 사건 처리 기준에 관한 통일된 지침과 방침을 정하여 사건을 처리한다면 법집행의 통일성과 형평성을 충분히 유지할 수 있다고 자신한다. 오히려 경찰은 현재처럼 검찰이 기소권과 수사권을 모두 독점하게 되면 수사권의 발동여부와 수사결과의 처리를 검찰이 자의적으로 결정하게 되어 공소권의 적정행사에 장애가 된다고 반박한다.

또한 검찰과 경찰의 관계가 철저한 상명하복과 지휘감독관계가 아닌 분산된 권한을 갖는 대등한 관계가 돼야만 국가기관간의 상호 견제와 균형을 이룰 수 있다는 것이 경찰 주장이다. 이와 함께 경찰은 50여 년 전 형사소송법이 제정될 때와는 달리 지금은 영장실질심사 등 인권침해방지를 위한 제도적 장치가 마련돼 있어 수사권 독립에 따른 경찰의 인권침해는 일어나지 않을 것이라고 강조한다. 특히 변호사 수의 증가로 경찰 수사초기부터 변호사의 도움을 받을 기회가 늘어나 수사권 남용의 안전판이 되고 있어 인권침해는 걱정할 문제가 아니라는 입장이다. 효율성 측면에서도 경찰의 수사권이 독립되면 경미한 사건의 경우 지금처럼 검사의 검토와 판단을 거치지 않고 경찰에서 간단히 처리할 수 있게 돼 사건관계자들도 이중조사로 인한 불편을 겪지 않아도 된다는 것이다.

한편 경찰은 그동안 고시특채와 경찰대생, 대졸출신의 간부후보생 등을 꾸준히 받아들여 80년대와는 달리 경찰의 자질이 많이 높아진 만큼 수사권 독립은 더 이상 미룰 수 없다는 입장이다. 경찰은 앞으

로도 매년 3백명 정도의 변호사와 사법연수원 수료자, 법학과 졸업생을 수사요원으로 특채할 계획이라고 밝히고 있다(《동아일보》, 1999. 5. 7).

그러나, 법무부와 검찰은 자치경찰제와 수사권 독립은 별개의 문제라고 보고 있다. 자치경찰제가 도입되면 경찰조직이 각 지방경찰로 다원화되기 때문에 법집행의 통일성을 기하기 위해 오히려 검찰의 수사지휘가 강화돼야 한다는 입장이다. 또한 사법작용은 형평성과 통일성이 있어야 하는데 지방별로 수사와 처벌이 제각각 이뤄지면 국민이 승복하겠는가에 대해서도 우려한다. 경찰이 교통사고와 절도 폭행 등 단순 형사사건에 대해서만 이라도 독립된 수사권을 달라는 것에 대해서도 단순사건과 복잡한 사건의 한계가 명확히 그어지는 것이 아니라는 입장이다.

검찰의 입장은 수사, 공소유지, 형벌집행은 일관된 행위인 만큼 공소유지와 형벌집행의 책임을 지는 검찰이 수사에 관여할 수밖에 없다는 것이다. 법무부는 또 경찰의 수사권 남용에 따른 인권침해를 막고 권력기관간의 견제를 통해 사법정의를 실현하기 위해서도 경찰수사에 대한 검찰의 견제가 불가피하다고 말한다. 법무부는 현재 검찰이 경찰수사에 관여하는 것은 지휘가 아니라 견제라고 보며, 시민과 일선 현장에서 직접 접촉하는 경찰의 부패와 인권침해를 막기 위해서도 검찰의 견제는 필요하다고 주장한다.

경찰수사를 검찰이 반복함으로써 수사의 효율성을 떨어뜨리고 당사자들에게 이중조사로 인한 불편을 준다는 주장에 대해서, 검찰은, 현재 검찰이 보강수사나 재수사로 다시 조사하는 것은 경찰이 송치한 전체사건의 5% 밖에 안 된다고 반박한다. 법무부는 경찰이 실질적인 수사권과 함께 폭넓은 '독립기소권'까지 행사한다고 주장한다. 연간 1백10만건에 이르는 즉결심판사건의 경우, 경찰이 검찰의 간섭 없이 벌금과 구류 등의 형벌을 부과하는 등 기소권까지 행사한다는 것이다. 경찰자질론 시비에 대해 법무부는 경찰의 자질을 문제삼아 수사권 독립을 반대하는 것이 아니라 민주 법치국가의 기본을 지키기 위

해 반대하는 것이라는 입장이다(《동아일보》, 1999. 5. 7).

이와 같은 양 기관간의 입장 차이로 인한 논란은 자칫 두 기관간의 권력싸움으로 비화될 가능성이 있었으며, 만약 이것이 심화되면 국론 분열을 초래할 수 있다는 우려가 제기되었다. 따라서 국민적 여론을 수렴할 수 있는 시간적 여유가 필요하게 되었고, 자치경찰제 실시연 기라는 방향으로 의견이 모아지게 된 것이다.

(2) 지방자치단체의 반발

‘경찰법 개정법률안’을 보면, 지방자치단체에 대해서 실질적인 권한은 주지 않은 채, 재정부담만 줌으로서 지방자치단체의 반발을 유발하였다. ‘경찰법개정법률안’ 제34조를 보면, 시·도경찰에 소요되는 경비는 당해 시·도경찰재정교부금, 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 기타 시·도경찰에 속하는 수입으로 충당하고, 시·도경찰청소속의 국가직 경찰공무원의 봉급 및 기타 급여와 국가경찰사무에 소요되는 경비는 대통령이 정하는 기준에 따라 국가가 전부 또는 일부를 부담토록 규정하고 있다. 그리고 시·도경찰의 재정부담 뿐만 아니라 경찰공무원 신분의 구분에 대해서도 논란의 여지를 남겨두었다. 즉 ‘개정법률안’ 제32조 3항을 보면, 시·도경찰청 소속 경정 이상의 경찰공무원은 국가공무원으로 하고 경찰청장의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하며, 경감 이하의 경찰공무원과 경찰공무원 이외의 공무원은 지방공무원으로 하고 시·도경찰청장이 임용한다고 규정함으로써, 임용권을 자치경찰의 장에게 부여하고 있다. 이것은 자치단체장을 배제함으로써 논란의 여지를 남기고 있다는 것이다. 또 자치경찰제의 실시에 따른 지방자치단체 차원의 조례정비에 대하여 일부 지방자치단체들이 반발을 일으키기도 했다.

특히 전국 시·도지사협의회는 정부의 자치경찰제추진 계획과 관련, 시·도경찰청장 임명 제청권과 경찰서장 임명권을 시·도자치단체장이 행사할 수 있게 해 줄 것을 정부에 건의함으로써 지방자치단체의 반발을 구체화시키기에 이르렀다. 이것은 자치경찰제 실시에 부

담요인으로 작용하였고, 광주광역시와 대전광역시의 경우, 지방경찰청이 신설되지 않은 관계로 자치경찰제 체제상의 문제가 노정되기도 했다.

(3) 중앙정부와 정치권의 추진의욕 상실

2000년 1월에 중앙정부(행정자치부)는 자치경찰제의 실시시기를 4·13 총선 이후로 연기한 바, 이것은 16대 총선의 결과로 나타난 민의를 바탕으로 추진여부를 결정하고, 추진에 대한 자신감을 얻고자 하는 것으로 보여졌다. 그러나 16대 총선은 '한나라당 승리, 민주당 선전, 자민련 몰락'의 결과를 낳았다. 이로써 정치권은 한나라당 대 민주당의 뚜렷한 양당 구도로 재편되었고, 여당은 과반수의 의석을 얻는 데 실패한 것이다(《조선일보》, 2000. 4. 16) 즉, 총선의 결과로 얻어진 국민적 지지를 바탕으로 그 여세를 몰아, 자신감을 가지고 자치경찰제를 추진하려고 하였으나, 여당은 그 의욕이 다소 떨어지게 되었으며, 급기야는 추진의욕이 상실된 상황이 초래되었다. 즉, 총선의 결과로 인한 정부와 여당의 분위기 침체는 정치권의 자치경찰제 추진의지를 약화시키는 계기가 된 것 같다.

또한 집권화된 경찰권력을 분권화시킨다는 것은 기득권층의 반발을 야기할 수 있기 때문에 차기 대선을 앞두고, 이것 또한 정부와 여당의 부담으로 작용한 것 같다.

(4) 경찰내부의 추진의지 약화

당초 강력한 의지를 가지고 자치경찰제의 실시를 추진해 온 경찰의 가장 큰 관심사였던 경찰의 수사권 현실화 문제는 검찰과 갈등을 겪게 되었고, 이에 대한 법무부, 검찰과 기타 부분으로부터의 압력은 그 부담으로 작용하게 되었다. 이에 수사권 현실화라는 경찰최대의 현안을 자치경찰제의 도입과 관련시켜 추진해 온 경찰은 그것이 벽에 부딪치게 되자, 그 의욕을 상실하게 된 것이다.

또 자치경찰제를 실시할 만한 국민적 분위기가 이루어지지 않은 상

황에서, 자치경찰체제는 경찰의 정치적 중립이 지방자치단체들에 의하여 오히려 침식되어 진정한 국민을 위한 경찰상 정립에 방해가 될 수 있다는 점을 경찰내부에서 우려하고 있는 것 같다. 특히, 인사권, 예산권 등에 대한 지방자치단체장의 요구와 압력은 진정한 자치경찰제의 확립에 긍정적이기보다는 부작용을 유발할 수 있다는 것이다.

한편, 현시점은 짧은 시간 안에 많은 변화를 추구하고 있는 실정이고, 이러한 경찰개혁이 상당히 국민과 경찰 자체에 긍정적으로 반영되고 있기 때문에, 지금 갑자기 자치경찰체제로 돌변할 경우, 이러한 개혁노력의 중단이라는 측면으로 인식될 수 있다는 것이다.

4. 자치경찰제 도입의 갈등요인

앞서 언급한 것처럼 경찰개혁위원회의 자치경찰제 도입안은 당·정협의를 통해 일부 이견을 조율하여 자치경찰제의 최종안이라고 할 수 있는 경찰청안으로 1999년 5월 4일 발표하였다(경찰청 경찰개혁위원회, 1999: 1~5).

그러면 이 안의 내용을 중심으로 앞서 언급한 이해관계를 가지는 4개 변수들간의 갈등요인을 검토해 보고자 한다. 즉, 이러한 갈등요인은 ① 중앙정부와 경찰간, ② 지방자치단체와 경찰간 ③ 검찰과 경찰간 ④ 정치권(정당들)과 경찰간으로 구분하여 살펴볼 수 있을 것이다.

1) 중앙정부와 경찰간의 갈등요인

(1) 국가경찰위원회의 소속

중앙의 경찰체제로서 국가경찰위원회를 어느 소속 하에 두는가에 대하여, 여러 가지 방안을 검토해 볼 수 있다.

제1안은 국무총리의 소속 하에 두는 것이다.

제2안은 대통령의 직속기관으로 두는 것이다.

제3안은 총리실 산하에 두되 행정자치부장관을 위원장으로 임명하는 것이다.

제4안은 행정자치부산하로 두는 것이다.

이 사항은 경찰의 정치적 중립성을 확보한다는 차원에서 경찰의 최고 행정기관인 국가경찰위원회를 어느 소속으로 할지의 문제이다.

현행 경찰법 제5조 ①에 의하면 경찰행정에 관하여 일정한 사항을 심의, 의결하기 위하여 행정자치부에 경찰위원회를 둔다고 규정하고 있다.

그러나 경찰의 최종입장은 제1안을 택하고 있다. <경찰청 개정안>에서 “국무총리 소속 하에 국가경찰위원회를 설치하고, 국가경찰위원회는 위원장을 포함하여 7인으로 구성하며, 위원장과 상임위원 1인을 포함하여 3인은 국무총리가, 2인은 국회의장이, 2인은 대법원장이 각각 추천하고, 국무회의 의결을 거쳐 대통령이 임명한다”고 규정하고 있다(경찰법 개정법률안 제5조). 국가경찰위원회의 설치 위치를 국무총리 소속으로 격상하고, 위원 임명절차에 있어서도 국무총리와 국회의장, 대법원장이 고루 추천하도록 한 것 등은 경찰의 정치적 중립의지를 반영한 것으로 볼 수 있다. 현행 제도와는 달리 선거주관 부처인 행정자치부장관 소속에서 벗어나 정치적 중립성이 확보되고, 대 국민 신뢰도를 증진시키기 위해서는 국무총리소속으로 하는 것이 바람직하다(이황우, 1989: 80).

한편, 국가경찰위원회의 소속을 행정자치부장관 소속으로 두는 제3안이나 제4안은 중앙정부로부터의 부당한 압력이나 정치적 영향을 받을 가능성이 높다는 것이다. 특히 선거를 주관하는 행정자치부 소속으로 둔다는 것은 선거 때마다 말썽의 소지가 있을 것이다. 심지어 경찰의 정치적 중립성을 보다 확고히 보장하기 위해서는 오히려 국무총리의 소속 하에 두는 것보다, 대통령 직속기관으로 독립해서 두는

것도 고려해 볼 만하다는 입장을 보이고 있다.

그러나, 행정자치부는 현행제도의 틀을 그대로 유지하기를 고수하고 있는 것 같다. 행정자치부의 입장에서 본다면, 경찰작용에 관한 영향력이 계속 유지되기를 바라고 있으며, 지방자치단체 소속 하에 자치경찰을 두어야 한다는 자치단체장들의 주장과 맥락을 같이 하고 있는 것 같다. 이러한 갈등요인은 결국 자치경찰제 도입을 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

따라서 이같은 행정자치부와 경찰청간의 갈등을 해소하기 위해서는 오히려 대통령 직속기관으로 두는 것이 경찰의 정치적 중립성을 확보하는 방안이 될 수 있다고 본다. 경찰위원회를 대통령 직속기관으로 둬서 경찰의 독립성과 직무수행의 공정성을 확보할 수 있다.

(2) 경찰청장의 임면권 및 임기제

현행 경찰법 제11조에서 경찰청장의 임명은 경찰위원회의 동의를 얻어 행정자치부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. 그러나 경찰법 개정법률안을 보면 제14조에서 경찰청장의 임명은 국가경찰위원회의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하는 것으로 규정하고 있다. 이러한 임면권에 대한 변화로 행정자치부는 국가경찰위원회의 소속문제와 같은 맥락에서 부정적 입장을 보이는 것 같다. 경찰청장에 대한 임면권과 관련하여 경찰청장을 임기제로 할 것인가 하는 문제이다. 경찰청의 입장은 임기제를 도입하는 경우, 임기 동안은 외부로부터의 영향을 다소 적게 받으면서, 소신껏 직무를 수행할 수 있으므로 경찰의 정치적 중립성을 확보할 수 있다고 본다.

현행 경찰법에서는 임기제를 규정하지 않고 있다. 그러나 경찰법 개정법률안 제14조 ③에서 경찰청장의 임기는 2년으로 하되 중임할 수 없다고 규정하고 있다. 이와 관련하여 경찰은 당·정협의 과정에서 경찰청장 2년 임기제를 수정, 임기 1년에 1회 연임방안을 제시했으나, 여당(당시 국민회의)은 대통령의 통치권 행사와 경찰력의 효율적인 운영 등을 위해 임기제 도입에 반대하는 입장인 것으로 알려졌다.

다(《한국일보》, 1999. 6. 23).

경찰청장의 임기제 도입 문제는 경찰이 자주성과 소신을 가지고 국민의 생명과 재산을 보호하고 공공의 안녕과 질서를 유지해야 한다는 전제하에서 주어진 임기동안은 외부로부터의 부당한 압력을 배제할 수 있고, 경찰활동의 자주성과 중립성을 보장한다는 측면에서는 바람직하다. 반면, 어떤 사회문제가 발생하여 그에 대한 적절한 대처를 경찰이 하지 못함으로써 국민의 지탄을 받는 경우, 임기보장이라는 제도적 장치 때문에 책임추궁을 통한 적절한 인사조치를 취하지 못하는 문제점이 있다. 만약 경찰청장의 임기제를 도입한다면, 국민에 대하여 책임을 질 수 있는 제도적 보완장치가 마련되어야 할 것이다. 예를 들면 국민소환제나 탄핵소추권 등의 보완책이 마련되어야 한다.

2) 지방정부와 경찰간의 갈등요인

(1) 지방경찰청장 등의 임명권

시·도경찰청장의 임명권에 대해서 경찰청의 입장은 국가경찰위원회가 경찰청장의 의견을 듣고 시·도경찰위원회의 동의를 얻어 제청한자를 국무총리를 거쳐 대통령이 임명해야 한다고 주장하고 있다(경찰법 개정법률안 제28조 2항).

이에 관해서는 시·도경찰청장은 전문직이라야 하고, 경찰내부에서의 최소한도의 위계질서유지가 필요함으로 경찰에 종사한 경력과 자격이 구비된 자라야 한다는 점을 들어 제청권을 경찰청장이 갖도록 해야한다는 주장도 있었으나, 자치경찰제의 본의에 어긋난다는 여당인 국민회의 측의 견해가 우세하여 채택되지 못했다고 한다(《한국일보》, 1999. 6. 20).

그러나 전국 시·도지사협의회(지방자치단체장)에서는 시·도경찰청장 임명제청권과 아울러 경찰서장 임명권까지 지방자치단체장이 행사해야 한다고 주장하고 있다. 즉, 시·도경찰청장은 시·도경찰위원회의 동의를 시·도 지방자치단체장이 제청한 자를 임명해야 한다

는 것이다. 따라서 시·도경찰청장 임명 제청권에 대해서는 갈등이 생기게 된 것이다. 또한 지방정부의 입장은 일선 경찰서장의 경우, 시·도경찰청장의 제청으로 시·도지사가 임명토록 해야 한다고 주장하고 있다.

그러나 일선 경찰서장의 임명권에 대해서 경찰 측의 입장은 자치경찰제의 실시 단위를 광역지방자치단체로 할 경우, 광역치안수요의 대응 및 비효율을 극복하고, 최일선 집행관청인 경찰서의 업무수행의 원활을 기하기 위하여 시·도경찰청장의 제청으로 경찰청장이 임명하는 것이 바람직하다고 보고 있다. 다만, 경찰서단위에 경찰위원회를 두지 않는 대신 주민의 의사를 반영하고 주민의 협력을 받기 위하여 가칭 '치안행정위원회'와 같은 자문회의를 두는 것도 고려되고 있다.

지방정부의 입장에서 보면, 자치경찰제가 추구하는 이념인 분권성을 기준으로 한다면, 지방경찰청장의 임명제청권은 지방자치단체가 가져야 함이 당연하다고 할 것이다. 그러나 민선자치단체장의 영향력을 우려하는 경찰내부의 목소리가 높기 때문에 경찰은 부정적인 태도를 보이고 있는 것 같다. 특히, 인사, 예산 등에 대한 지방자치단체장의 입김이 긍정적 작용보다는 주민 인기위주의 정책 일환으로 경찰을 사용하게 될 경우, 심각한 상황이 초래될 수도 있다는 것이다. 경찰의 기능이 주민들의 욕구를 충족시키는 것도 중요하지만, 공정한 법집행이라고 볼 때, 경찰이 주민들의 인기에 영합하여 자칫 정당한 법집행에 방해를 받을 수 있다.

따라서 지방자치단체장과 경찰청장의 영향력을 최소화하고, 자율성을 가진 자치경찰제가 되기 위해서는 보다 중립적인 위치에 있는 국가경찰위원회가 그 임명제청권을 가지는 것이 바람직하다.

(2) 자치경찰운영 경비의 부담

자치경찰운영 경비의 부담에 대해서 경찰의 입장은, 시·도 경찰에 소요되는 경비는 시·도경찰재정교부금, 지방자치단체의 일반회계로부터의 전입금, 기타 시·도경찰에 속하는 수입으로 한다는 것이다.

그리고 시·도경찰청 소속의 국가직 경찰공무원의 봉급, 기타 급여 및 피복비와 국가경찰사무에 소요되는 경비는 대통령령이 정하는 기준에 따라 국가가 전부 또는 일부를 부담한다는 것이다(경찰청, 개정 법률안 제34조).

자치경찰조직의 운영경비를 지방자치단체에서 어느 정도 부담할 것인가. 또는 國家에서 어느 정도 보조해 줄 것인가 하는 측면에서의 갈등문제이다. 지방정부의 입장에서 보면, 자치경찰을 지방자치단체의 관리하에 두지 않는 이상, 경비 부담에 대해선 부정적일 수밖에 없다. 자칫, 자치경찰제 도입이 지방정부에게 경비부담만 주고, 관리에 관한 권한은 주지 않는다는 비판이 나오게 되는 것이다.

경찰과 중앙정부의 입장에서 본다면, 자치경찰조직의 운영경비는 지방자치단체에서 부담하는 것이 원칙으로 볼 수 있다. 그러나 지방재정이 빈약하다는 점을 고려한다면, 당분간 지방경찰에 소요되는 경비는 시·도의 재정여건에 따라 일정한 기준을 정하여 국고에서 경비를 보조하지 않으면 안 될 것이다. 이것은 국가에서 위임한 사무의 유형에 따라 그 경비를 보조해 주는 기준이 달라질 수 있다. 특히 경정이상의 국가직 경찰공무원에 대한 인건비 전액, 지방경찰에서 사용하는 차량 및 선박의 구입비, 지방경찰관서 및 교육시설의 건축비, 경찰통신 및 범죄감식시설의 유지관리비, 경호·경비 및 국가 공안에 관계되는 범죄 기타 특수한 범죄수사에 소요되는 경비 등에 대해서는 국가가 부담하여야 한다는 것이다. 자치경찰에 소요되는 경비는 日本의 경우 국고지변(100% 지급)경비와 보조금(50% 지급)이 있으며, 영국의 경우 국가에서 51%를 보조금으로 지급하고 있다.

또한 장기적으로는 국세와 지방세의 재조정과 교부세의 인상을 통하여 지방재정이 개선되면 경찰비용에서 지방부담비율을 상향조정해야 한다.

3) 검찰과 경찰간의 갈등요인

자치경찰제 도입을 둘러싼 경찰과 검찰간의 갈등문제는 경찰의 수사권 현실화 또는 독립요구에 관한 것이다. 수사권 독립 또는 현실화는 여러 가지 의미를 내포한다.

첫째, 검찰은 공소유지만을 담당하고 경찰이 수사권을 독점하는 방식을 의미한다(김기두, 1985: 56; 엄정철, 1980: 280).

둘째, 수사권을 검찰과 경찰이 공유하되 경찰을 제1차적 수사기관으로, 검찰을 제2차적 수사기관으로 하여 경찰이 독자적으로 수사를 개시·진행하되 수사가 완결된 후 모든 사건을 검찰에 송치하고, 검찰은 공소제기 및 유지를 위해 필요한 경우에만 보충적으로 수사할 수 있게 하는 방식을 의미한다(이관희, 1992: 25; 차용석, 1992: 43).

셋째, 경찰에게 독자적으로 사건을 종결할 수 있는 권한, 즉 수사 종결된 사건을 검찰에 송치하지 않고 경찰이 자체적 판단으로 불기소 처분을 내릴 수 있는 권한을 부여할 것인가의 문제도 경찰의 수사권 독립 논의에 포함된다.

현재도 경찰은 경미사건에 대해서는 즉결심판청구권을 행사하여 독자적으로 사건을 종결하고 있다. 그러나 경찰은 즉결심판청구사건 외에도 경미한 사안(예컨대 '혐의 없음', '죄가 안됨', '공소권 없음' 등)에 대해서는 독자적 판단으로 사건을 종결할 수 있는 권한을 넘겨달라고 요구하고 있는 것으로 보여진다. 경찰에서 간단히 처리할 수 있는 경미한 사건도 수사절차상 검사의 검토와 판단을 거치도록 되어 있어 사건관계자들이 장시간 대기하거나 사건처리가 지연되어 국민의 불편과 시간적·경제적 손실을 초래하고 있다고 불만을 토로하고 있기 때문이다(서보학, 1999: 5~6; 경찰개혁위원회, 1999: 34).

현행법상 사법경찰관리는 범죄수사에 있어서 검사를 보좌·보조하는 역할만이 주어지고(형소법 제196조, 검찰청법 제53조), 수사권의 주체는 검사로 규정되어 있다(동법 제195조).

그러나 검찰의 입장에서 보면, 자치경찰제가 도입될 경우 검사의

수사지휘권은 더욱 강화되어야 한다. 자치경찰제는 경찰조직내 지휘 체계 변경과 예산의 지방이전의 문제이기 때문에 자치사무가 아닌 국가사무인 형사사법권을 수행하는 검사의 수사지휘권과는 아무 관련이 없으며, 오히려 지방경찰과 지역 토호간의 유착에 의해 지방비리에 대한 지방경찰의 수사의 어려움을 예방하고 수사의 광역화 및 전국적 통일성을 기하기 위해서는 국가중앙조직인 검사의 수사지휘를 받아야 한다는 것이다(서보학, 1999: 5~6). 그리고 경찰에게도 범죄의 수사가 그 직무로 규정(경찰법 제3조, 경찰관직무집행법 제2조 제1호, 사법경찰관직무규칙 제2조 제2항)되어 있고 실무에서도 독자적으로 범죄를 입건·임의 수사하는 수사개시권을 행사하고 있다고 본다.

반면, 경찰의 입장은, 독자적으로 수사를 종결시킬 수 있는 권한이 주어지지 않기 때문에 자체수사의 완결시 반드시 모든 사건을 관찰 검찰에 송치시켜야 하며(사법경찰관직무규칙 제54조), 또한 강제수사를 위한 독자적 영장청구권이 인정되지 않기 때문에 반드시 검찰을 통해서만 영장을 청구할 수 있다는 것이다(헌법 제11조 제3항, 형소법 제201조, 제215조). 기타 여러 가지 측면에서 보더라도, 수사권 행사에 있어서 검·경간의 수직적 상명하복의 관계가 강제되어 있고, 결국 경찰은 범죄수사의 대부분을 맡아 처리하고 있음에도 불구하고 그 실제적 역할에 걸맞는 법적 지위를 인정받지 못하고 있으며, 수사권의 주체인 검찰의 보조자로서 머물고 있는 것이 현실이다.

따라서 수사권의 현실화와 관련하여, 경찰과 검찰간의 갈등을 해소하기 위해서는 먼저, 실제로 누가 수사권을 행사하고 있는가 하는 관점에서 해결방안이 모색되어야 한다. 즉, 실제로 초동수사에서부터 시작하여 수사종결에 이르는 전체 수사과정이 대부분 경찰에 의해서 수행되고 있다. 또한 전체범죄 사건의 약 80% 이상을 경찰에서 처리하고 있는 현실을 감안해 보면, 실제로 수사권을 행사하는 주체가 수사권을 가져야 함은 당연한 논리라고 생각된다. 물론 우리나라의 법체계가 검찰의 기소독점주의가 지배하는 대륙법계 법통을 가지고 있다고는 하지만, 대륙법계의 법체계를 유지하는 나라, 예를 들면 일본

의 경우에도 경범죄 등 일부 범죄에 대한 경찰의 수사권을 인정하고 있음을 비추어 볼 때, 우리나라에도 그러한 적용이 가능하다고 본다. 따라서 일정한 범죄수사영역(예컨대, 경범죄 등)에 대한 수사권을 경찰에게도 인정해야 한다.

4) 정치권(정당)과 경찰간의 갈등

정당과 경찰간의 갈등은 직접적인 갈등이라기보다는 오히려 간접적인 갈등이다. 즉, 정치권은 국민의 의사를 대변할 뿐만 아니라, 각 국가기관의 의사를 대변하기도 하고, 한편으로는 반대의사를 국민의 입장에서 표명하기도 한다. 정치세력들은 자신들의 지지를 국민들로부터 얻기 위하여 여론에 호소하면서 자신들의 입장을 관철시키기도 한다.

자치경찰제의 도입과 관련하여 정치세력들은 자신들에게 미칠 영향에 대해서 매우 민감한 반응을 보이고 있다. 이것은 국민들의 의견과 함께 각 국가기관의 의견도 동시에 대변하고 있기 때문에 정당에 소속된 정치인들은 자치경찰제 도입에 대하여 경찰과는 다른 의견을 보이는 경우도 있다.

그러면 자치경찰제 도입에 대한 여당인 국민회의(현재 민주당)의 입장을 중심으로 하여 두 가지 갈등요인에 대해서 비교·검토해 보자.

먼저, 경찰청장 임기제 도입문제에 있어서, 경찰청의 입장은 앞서 언급한 것처럼 경찰의 정치적 중립성을 확보하기 위해서 임기제 도입을 주장하고 있다. 즉, 임기제를 도입하는 경우 임기동안만은 외부로부터의 간섭이나 영향력을 배제할 수 있어서, 소신껏 직무를 수행할 수 있기 때문에 경찰의 독립성과 정치적 중립성이 확보될 수 있다는 것이다. 그래서 경찰은 처음에는 기존의 경찰청장 2년 임기제를 수정하고, 임기 1년에 1회 연임하는 방안을 제안하였다. 그러나 당시 집권여당인 국민회의는 대통령의 통치권 행사에 제약에 될 수 있으며, 경찰력의 효율적인 운영 등을 위해 임기제 도입에 반대하였다.

이러한 여당과 경찰과의 의견 대립은 경찰과 중앙정부간의 갈등요

인이 되기도 한 것이다. 일정기간 동안 자신의 임기동안에는 독립적인 경찰권행사를 보장해 줌으로서 경찰의 공정성과 안정성을 유지해야 한다는 경찰의 입장도 어느 정도 타당성을 가지고 있다. 그러나 국민에 의해서 부여된 경찰권의 행사가 국민들의 지지와 신뢰를 받아야 한다는 것은 당연하다. 따라서 경찰청장의 임기 중에 국민의 신뢰와 지지를 받지 못하는 사태가 발생하는 경우, 경질, 교체가 불가능함으로써 통치권의 행사에 제약이 될 수 있다. 이러한 갈등은 경찰의 정치적 중립성 확보 이전에, 경찰에 대한 국민의 통제를 어떻게 적절히 할 것인가가 하는 문제로서 보다 더 중요하다. 그러므로 앞서 언급한 것처럼 이러한 문제에 대처할 수 있는 제도적 장치가 먼저 마련되어야 한다.

둘째, 경찰위원회의 소속에 있어서 당시 국민회의는 국가경찰위원회를 총리실 산하에 두되 행자부장관을 위원장으로 임명하는 방안을 유력하게 검토하면서도 한편으로는 대통령 직속 또는 행자부산하로 두는 방안도 고려한다는 다소 유보적인 입장을 가졌다. 그러나 앞서 언급한 대로 국무총리 소속으로 두어야 한다는 것이 경찰의 입장이다. 경찰위원회의 소속과 관련한 경찰과 여당간의 갈등문제는 앞서 중앙정부와 경찰간의 갈등해결 방안에서 언급한 것처럼 대통령 직속 기관으로 두는 것이 바람직하다고 본다.

5. 결 론

국립경찰이 창설된 이후로, 한국경찰은 분단국가로서의 특수한 치안여건과 정치·사회환경에 효율적으로 대처하기 위하여 건국 이후부터 중앙집권적인 국가경찰체제를 유지하여 왔다. 그러나 지방자치제도가 점차 정착되면서 치안여건도 복잡하게 변화됨에 따라 지방화시대에 걸맞는 치안서비스 제공의 필요성이 높아지게 되었다. 이러한 시대적 추세에 부응하여 지역주민의 생활안전욕구를 충족시키면서 국가적 치

안도 효율적으로 수행할 수 있는 새로운 경찰체제의 확립이 긴요한 실정임에는 틀림없다.

따라서 경찰권의 합리적인 분권을 통해 경찰활동의 민주성과 중립성 그리고 봉사성을 확보함은 물론 국가와 지방간의 조화로운 경찰운영을 도모함으로써 경찰본연의 임무인 국민의 생명과 신체 및 재산의 보호와 공공의 안녕과 질서의 유지를 보다 충실히 수행하기 위한 제도적 기반으로 자치경찰제의 도입은 반드시 필요한 것이다.

그러나 자치경찰제의 도입문제가 수사권의 구조와 관련되거나 혹은 지방정부와의 권한 분쟁으로 비화됨으로서 갈등이 초래되었고, 국론의 분열을 우려할 정도로까지 치닫게 됨으로서, 진정한 의미의 자치경찰제 논의가 중단된 것은 참으로 안타까운 일이다.

오늘날 다원화된 사회에서는 이해관계가 상충되는 다양한 집단과 조직들이 존재하고 있으며, 이들은 자신들의 입장을 관철시키기 위하여 끊임없는 노력을 하고 있는 것이 사실이다. 그러나 문제는 이들 관련 집단이나 조직의 의견들이 정당한 절차를 거쳐서 제시될 수 있어야 할 것이며, 이를 위한 제도화된 장치는 소위 공정한 정치과정을 통하여 마련되어야 한다. 그리고 관련 집단간의 공정한 토론과 논쟁을 통하여 새로운 합의점이 도출되어야 하며, 이러한 과정이 국민(주민)들이 지켜볼 수 있도록 투명하게 이루어져야 하고, 협상(Compromise)을 통하여 마련된 새로운 합의점은 국민(주민)들의 지지를 받아야 할 것이다.

자치경찰제 도입을 위한 합의점 도출의 논의과정도 이와 같은 다원주의적인 정치과정을 통하여 마련되어야 할 것이며, 이것은 그 논의 과정에 참여한 관련 조직이나 집단이 그들의 의견과 입장을 충분히 표출, 전달할 수 있어야 하고, 또한 그러한 과정이 투명하게 이루어져야 할 것이다.

자치경찰제의 도입은 어느 한 기관만의 이익을 위하여 도입하는 것이 아니라, 주민을 위한 자치경찰제가 되어야 하고, 그 최종적인 판단은 주민에게 있는 것이고, 주민의 의사와 편익이 최우선되어야 할

것이다. 국가의 어느 한 기관에게 권한을 '덜 주고 더 주고'의 문제가 아니다. 어떻게 하면 국민(주민)들에게 양질의 치안서비스를 보다 효율적으로 제공할 수 있는 경찰체제를 확립할 것인가와 관련된 문제이다. '주민에 의한, 주민을 위한, 주민의 경찰체제'가 되기 위해서는 반드시 자치경찰제의 도입이 이루어져야 한다.

■ 참고 문헌

- 경찰개혁위원회 실무팀. 1999. 《자치경찰제의 이해 - 자치경찰제의이념, 조직, 운영, 수사권 -》.
- 경찰청. 1995. 《경찰50년사》.
- _____. 1999~2000. 《경찰백서》.
- _____. 1994. 《한국경찰사》(IV).
- 경찰청 경찰법개정법률(안). 1999.
- 경찰청 경찰개혁위원회. 1999. 5. 10. 《경찰개혁추진사항 보고》.
- 경찰개혁위원회·치안연구소. 1998. 9~1999. 1. 《경찰개혁위원회자료집》 제1권.
- 곽재기. 1998. 자치경찰제 도입에 따른 재원배분 방안. 《자치경찰제도 공청회》. 경찰개혁위원회·한국경찰학회·치안연구소.
- 국민회의 정책기획단. 1998. 《경찰법개정법률안(시안)》.
- 국회 내무위소속 민주당국회의원 보좌진·내무전문위원. 1994. 《경찰행정의 주요 문제점과 개선방안》. 서울: 동방기획.
- 김성호·안영훈·이 효. 1998. 《자치경찰제의 준거틀과 모형설계》. 한국지방행정연구원.
- 김규정. 1999. 《행정학원론》. 서울: 법문사.
- 내무부. 1972. 《70년대의 한국경찰의 방향》. 내무부.
- 내무부 치안국. 1972. 《한국경찰사》(I).
- _____. 1973. 《한국경찰사》(II).
- _____. 1999. "자치경찰제의 도입과 경찰입장." 1999. 5. 7.
- 민주당국회의원 보좌진·내무위 전문위원 등. 1994. 《경찰행정의 주요 문제점과 개선방안》. 서울: 동방기획.
- 서보학. 1999. 《시경연제2차학술대회연구보고서》.
- 이강종. 2000. "자치경찰제도의 도입과 효율적인 운용방안에 관한 연구." 동국대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이관희. 1999. "경찰수사권의 독자성 확보방안." 《수사연구》 2월호.
- 이상원. 1995. "지방화시대의 지방정부와 경찰의 갈등." 《지방자치》 1995. 5.

- 이황우. 1998. 《경찰행정학》. 서울: 법문사.
- _____. 1989. "지방자치와 경찰의 정치적 중립화 방안." 《공안행정논총》. 동국대학교.
- _____. 1997. "지방화시대에 따른 자치경찰제 도입모형에 관한 연구." 《한국공안행정학회보》 제4호.
- 정진환. 1998. 《경찰행정론》. 서울: 도서출판 대영문화사.
- 차용석. 1992. "완전독립보다 일정형별 이하 범죄에 수사권부여 바람직." 《수사연구》 3월호.
- 치안본부. 1985. 《2000년대를 향한 경찰발전방향》. 내무부 치안본부.
- _____. 1999. "바람직한 자치경찰제 모형에 관한 연구." 《한국행정정보제》 33권 2호.
- 최응렬. 1990. "자치경찰의 도입방안." 《시민을 위한 경찰발전연구회》 제1회 학술회의발표논문.
- 최종술. 2001. "자치경찰제에 대한 논의의 중단과 원인에 관한 연구." 《한국공안행정학회보》 제12호.
- _____. 1999. "자치경찰제도에 대한 경찰관의 수용태도에 관한 연구." 《한국경찰학회보》 제1호.
- 한국생산성본부. 1991. 《치안실태조사와 대책》. 한국생산성본부.
- 한국개발연구원. 1992. 《2000년대 한국행정발전방안》. 한국개발연구원.
- _____. 1999. "경찰의 자치경찰제..." 1999. 5. 7.
- _____. 1999. "자치경찰제에...당정회의." 1999. 6. 23.
- 《동아일보》. 1996. "자치경찰제, 여당내부이견." 1996. 11. 7.
- 《서울경제신문》. 1999. "당정회의, 자치경찰제." 1999. 6. 23.
- 《연합뉴스 = 서울》. 2000. "지방자치경찰 총선 이후 실시 전망." 2000. 1. 14.
- 《조선일보》. 1999. "자치경찰제와 관련하여 ..." 1999. 5. 9.
- _____. 2002. "'2기 단체장' 선거법위반 무려 39명." 2002. 1. 14.
- _____. 1999. "지방자치경찰 검경 갈등 조짐 총선 이후 실시 전망." 1999. 5. 9.
- 《한국일보》. 1999. "전국 시·도지사협의회 ... 주요 건의사항에." 1999. 6. 8.
- 警察廳長官官房(編). 1995. 《警察法解説(新版)》. 東京: 東京法令出版.
- _____. 1997. 《主要諸外國の警察制度》. 東京: 立花書房.
- 田村正博. 1997. 《警察行政法解説(三訂版)》. 東京: 東京法令出版.
- Adams, Tomas F. 1985. *Police Field Operation*. New Jersey: Prentice-Hall, Inc. Banton, Michael. 1964. *The Policeman in the Community*, New York: Basic Books, Inc.
- Berkley, Georg E. 1976. "Centralization, Democracy and the Police." In Jim Munroe ed. *Classes, Conflict and Control*. Cincinnati, Ohio: Anderson Publishing.
- Crameer, James. 1964. *The World's Police*. London: Cassell and Co.
- Ingleton, Roy D. 1979. *Police of the World*. London: Ian Allan.
- Langworthy, Robert H. & Travis III, Lawrence F. 1994. *Policing in America*. New York: Macmillan Publishing Company.
- Walker, Samuel. 1977. *A Critical History of Police Reform*. Lexington: Books.
- Wilson, O. W. & McLaren, Roy Clinton. 1977. *Police Administration*, 4th ed. New York: McGrew Hill Book Co.

10. The Study about the Complications Factor of the Local Police System Introduction in Korea

Jong-Sool Choi

“The Government of the People” began to be materialized in the discussion about the introduction of the Local Police System in Korea and Discussion about the introduction of the Local Police System reached at the first half of year in 1999 at highest point.

This discussion became important subject of an kind science conference - Korea police studies association etc. But The discussion itself shrank but from the second half of year in 1999.

We stay at the situation which the discussion is ended almost at 2002 years present time. We do this paper analyzes with the background to be ended the discussion about the introduction of the Local Police System. Are many national institutes about the Local Police System showing any reaction? Which are complications factors appearing? The purpose of this paper is immediately this.

11. Cognitive Approach to Siting Conflict of the Locally Unwanted Facilities : From a Viewpoint of Collective Frame

Kyung-II Joo

This paper analyzes stakeholder group's collective frame contents, structures and frame importance cognition in the siting processes of the locally unwanted facilities. As the results of this